

특집

廢棄物管理의 原則과 體系

박 균 성*

〈목 차〉

I. 머리말	IV. 廢棄物의 분류
II. 廢棄物關係法의 體系 및 法形式上의 問題	1. 現行 廢棄物의 분류체계
1. 法體系上의 問題	2. 分類체계의 改善方案
2. 法形式上의 問題	V. 現行法上 廢棄物處理責任 配分の 問題點
III. 廢棄物管理의 基本原則	1. 生活廢棄物
1. 豫防의 原則	2. 事業場廢棄物
2. 發生地處理 내지 近接地處理原則	3. 製品生産者 및 流通業者의 責務
3. 廢棄物資源化優先原則	VI. 廢棄物情報公開 및 住民參與
4. 協同의 原則	1. 廢棄物情報公開
5. 汚染者負擔의 原則과 發生者責任의 原則	2. 住民參與
6. 廢棄物情報公開 및 住民參與의 原則	VII. 맺음말

I. 머리말

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

폐기물에 대한 법적 규제는 1961년에 제정된 汚物淸掃法에 의해 시작되었다. 오물청소법은 쓰레기청소라는 관점에서 쓰레기와 분뇨의 처리를 주된 규율대상으로 하였다. 1963년 公害防止法이 제정되어 산업폐기물의 관리를 규율하였다. 1977년에 12월 31일

*경희대 국제법무대학원 국제환경법무학과 교수

공해방지법이 폐지되고 環境保全法이 제정됨에 따라 산업폐기물이 환경보전법에 의해 규율되게 되었다. 환경보전법의 제정을 통하여 환경정책이 消極的·防禦的 概念에서 積極的·保全的 概念으로 발전되어 갔다. 그러나, 아직 폐기물은 '處分' 위주로 관리되었다.¹⁾

1979년에는 농촌폐비닐이 사회적 문제로 대두되면서 폐기물중 합성수지폐기물의 수집·처리 및 비용부담을 규정함으로써 폐기된 자원의 재활용과 자연환경의 보전에 기여케 할 목적으로 합성수지폐기물처리사업법이 제정되었고, 이를 집행하기 위해 한국자원재생공사가 설립되었다. 1986년 오물청소법과 환경보전법상의 산업폐기물관리규정을 합하여 폐기물 전반을 다루는 廢棄物管理法를 제정하였다. 폐기물관리법에는 '再活用' 개념이 도입된 점을 特記할 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 全面改正되었는데 폐기물의 재활용의 章을 별도로 신설하여 폐기물의 재활용과 감량화에 관한 사항을 강화하였다. 1992년 12월 8일에는 폐기물의 재활용을 촉진하기 위해 자원의 절약과 재활용에 관한 법을 별도로 제정하였다. 이 법이 '자원의절약과재활용촉진에 관한법률'이다.

이와 같이 폐기물규제법의 중점은 1960년대로부터 1980년대까지는 폐기물의 處分에 중점이 두어졌고, 1990년대부터는 폐기물의 減量과 再活用に 중점이 두어지고 있다.

1993년에는 폐기물처리시설에 대한 주민의 반대에 대처하기 위하여 폐기물관리법시행령을 개정하여 폐기물처리시설 주변영향지역 주민에 대한 支援규정을 두었고, 1995년 1월 5일 '폐기물처리시설의촉진및그주변지역지원등에관한법률'의 제정과 1995년 6월

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

30일 동법 시행령이 제정되었고 이에 따라 폐기물처리시설의 설치 및 운영에 대한 住民의 參加가 부분적으로 인정되게 되었다.

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, 법개정의 구체적인 내용을 보면 폐기물관리법의 제정에서 처럼 체계적인 법개정이 행해진 경우도 있지만 대부분은 그때 그때의 폐기물처리문제에 대처하기 위하여 법개정이 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서 폐기물관계법이 體系性을 결여하고 폐기물관계법의 이해가 어렵다는 문제가 있다. 또한 내용면에 있어서도 폐기물을 자원으로 보고 폐기물을 규율하는 것, 협동의 원칙의 강화와 관련하여 생산자와 유통업자의 책임을 강화하는 것, 폐기물처리정보의 공개와 주민의 참가를 확대하여 폐기물처리에 대한 주민의 협조와 수용을 증대시키는 것등이 우리나라의 폐기물관계법의 선진화를 위하여 입법화되어야 할 것이다.

현재 폐기물관리법의 개정안이 입법예고되고 행정부내에서 심사절차중에 있는데 이번 폐기물개정안도 체계적인 개정이 되지 못하고 對症的 입법에 그치고 있다. 개정안은 현재 제기되는 문제들 특히 IMF이후에 제기된 불법폐기 또는 방치된 폐기물에 對應한 개정에 그치고 있다. 이같은 폐기물관계법의 체계적이고 미래지향적인 개정을 위한 이론적 기초를 검토하는 것을 주된 연구 대상으로 한다. 그리고 이와 관련되는 한도내에서 개정안을 검토하고자 한다.

II. 廢棄物關係法の 體系 및 法形式上の 問題

1. 法體系上の 問題

폐기물관계법으로는 폐기물관리법, 폐기물처리시설설치촉진및

주변지역지원등에관한법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률, 한국자원재생공사법이 있다. 그런데 이들 법은 장기적인 폐기물정책하게 체계적으로 제정 또는 개정되지 못하고 대체로 새롭게 제기되는 문제의 해결을 위하여 제정 또는 개정되었다고 볼 수 있어 체계적인 폐기물규제법이 되지 못하고 있다. 통일적인 폐기물규제체제를 확립하기 위하여 散在되어 있는 상기의 폐기물규제법을 '廢棄物法'으로 통합하는 것이 타당하다. 다만, 施行規則에 있어서는 규제분야별로 시행규칙을 제정하여 법령이해를 증진하고 법령관리의 효율화를 도모하도록 하는 것이 바람직하다.

폐기물관계법을 폐기물법으로 통합하는 경우에 폐기물법을 다음과 같이 體系化할 수 있을 것이다. 제1장 총칙, 제2장 폐기물발생 제품의 생산 및 유통, 제3장 폐기물의 처리(폐기물처리주체, 폐기물관리계획, 폐기물처리사업, 폐기물처분시설), 제4장 폐기물의 재활용, 제5장 자원재생공사, 제6장 재정규정, 제7장 폐기물의 수입, 수출 및 이동, 제8장 벌칙.

2. 法形式上的 問題

1) 法條文的 再構成의 必要

폐기물관리법의 예를 보면 법조문이 체계화되어 있지 못하고 다음과 같이 散在되어 있다.

제1장 총칙 : 목적, 정의, 적용범위, 국가 및 지방자치단체의 책무, 폐기물의 광역관리, 폐기물처리시설에의 반입수수료, 국민의 책무, 폐기물의 투기금지, 광역처리기본계획, 폐기물공정시험방법

제2장 폐기물의 배출 및 처리 : 폐기물의 처리기준등, 생활폐기물의 처리등, 생활폐기물배출자의 처리협조등, 생활폐기물보관시설등의 설치, 사업장폐기물배출자의 의무등, 사업장폐기물의 처리.

제3장 폐기물처리업등 : 폐기물처리업, 결격사유, 허가의 취소등, 과징금처분, 폐기물처리시설의 설치 및 관리, 다른 법령에 의한 허가·신고등의 의제, 권리·의무의 승계등, 폐기물처리시설의 설

계·시공업, 등록의 취소등, 등록취소 또는 영업정지된 설계·시공업자의 계속공사

제4장 폐기물처리업자등에 대한 지도·감독등 : 기술관리인, 폐기물처리담당자등에 대한 교육, 장부의 기록·보존, 휴업·폐업등의 신고, 보고·검사등.

제5장 보칙 : 폐기물의 수입제한, 폐기물재생처리신고등, 폐기물의 회수조치, 폐기물처리에 대한 조치명령, 대집행, 폐기물처리시설의 사후관리등, 폐기물처리시설의 사후관리이행보증금, 사후관리이행보증금의 사전적립, 사후관리이행보증금의 용도등, 사후종료 또는 폐쇄후의 토지이용제한등, 폐기물처리사업의 조정, 국고보조등, 폐기물처리시설설치비용의 지원, 폐기물처리실적의 보고, 허가등의 수수료, 행정처분의 기준, 청문, 권한 또는 업무의 위임·위탁

제6장 벌칙

위와 같이 관련규정이 산재해 있어 관련법규정을 찾기가 쉽지 않다. 예를 들면, 국가와 지방자치단체의 폐기물관리책무에 관한 규정이 폐기물관리법 제4조, 제5조, 제8조, 제13조로 분산되어 있어 국가와 지방자치단체의 폐기물관리책무가 어떻게 분배되어 있는지 파악하는 것이 쉽지 않다. 특히 補則의 규정이 異狀의으로 비대하여 보칙과 앞의 규정을 함께 보아야 규제내용을 이해할 수 있게 되어 규제내용을 이해하는 것이 매우 어렵다. 보칙을 삭제하고 보칙에 있는 규정은 관련있는 장으로 이관하여야 할 것이다.

2) 法律과 施行令 또는 施行規則간의 조정

법률로 기본적 원칙을 정하고 시행령에 대한 위임은 구체적으로 범위를 정하여 위임하여야 하는데 백지위임 또는 포괄적인 위임을 한 경우가 있다. 예를 들면, 폐기물관리법 제30조 제1항은 施設基準의 일체를 시행규칙으로 위임하고 있는데 이것은 타당하지 않다. 폐기물관리법 제12조도 폐기물의 수집·운반·보관·처리의 基準과 방법을 일체 대통령령에 위임하고 있는데 이는 포괄적 위임으로 헌법 제75조에 위반된다. 기본적인 사항은 법률에서 정하여야 한다. 특히 국민의 권리를 제한 하거나 의무를 부과하

는 사항은 법률로 정하여야 한다. 이러한 점에 비추어 改正案이 시행규칙에서 정하고 있는 폐기물처리시설에 대한 檢査의 근거를 법률에두는 것으로 한 것은 타당하다(개정안 제30조의2).

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 있고,²⁾ 시행명령에 정하여야 할 사항을 別紙書式에 규정하여 시행명령을 별지서식과 대조하여 보지 않으면 시행명령의 규제내용을 정확히 알 수 없게 되어 있다.³⁾

법률에 국민의 권리의무에 관한 기본적인 사항을 정하여야 하는 것은 법에 의한 規制에 대한 국민의 豫測可能性을 높이고 국민생활의 法的 安定性을 보장하기 위하여도 필요하다.

3) 廢棄物管理法의 目的規定의 問題

현행 폐기물관리법은 동법의 목적을 “폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경 및 생활환경을 清潔히 함으로써 환경보전과 국민생활의 질적향상에 이바지함”으로 규정하고 있다.

법의 목적규정은 직접적으로 법적 구속력을 갖지는 않지만 법의 해석에 있어서는 가능한 한 입법목적에 맞게 해석하여야 하므로 법의 목적을 명확히 규정하여야 한다. 그런데 현행 폐기물관리법은 입법목적이 명확하지 못하고 적절하지도 못하다. 즉, 현행 법은 폐기물관리법의 입법 목적을 직접적으로는 “자연환경과 생활환경을 청결히 하는 것”으로 보고 궁극적으로는 “자연환경과 국

2) 예를 들면, 폐기물관리법 제24조 제2항은 환경부령이 정하는 사업장폐기물배출자는 사업장폐기물의 종류·발생량등을 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다고 규정하고 있고, 폐기물관리법시행규칙 제10조 제2항은 사업장폐기물의 발생지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하고 있다. 법률에서 사업장폐기물의 발생지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 규정하여야 할 것이다.

3) 예를 들면 지정폐기물의 운반·처리신고절차는 최소한 시행규칙 본문에 규정하여야 하는데 별지 제4호의3서식에 규정되어 있다.

민생활의 질적향상에 이바지함”으로 규정하고 있다.

폐기물관리법의 목적은 環境保護와 함께 국민 健康의 保護를 직접적인 목적으로 규정하는 것이 타당하다.

Ⅲ. 廢棄物管理의 基本原則

현행법은 폐기물관리의 기본원칙을 규정하고 있지 않지만 폐기물관리법에 폐기물관리의 기본원칙을 명확히 규정할 필요가 있다. 폐기물관리정책이 원칙하에 행해질 때 국민에게 豫測可能性을 확보해주고 一貫性있는 정책이 될 수 있기 때문이다.

폐기물관리의 기본원칙을 입법화할 것인가는 신중히 검토하여야 할 문제이다. 폐기물관리원칙이 확립되어 있지 않고 유동적인 경우에는 입법화하는 것이 타당하지 않을 것이다. 폐기물관리방법은 경제적, 사회적 기술적 요인에 따라 유동적이기는 하지만 아래에서 논의되는 폐기물관리의 일반원칙중 많은 부분이 구체적인 내용에는 아직 유동적인 부분이 적지 않지만 원칙 자체는 대체로 受容될 수 있는 원칙이다. 따라서 이미 확립된 폐기물관리원칙은 폐기물관리법에 명시되는 것이 타당하다.

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 指針이 되며 폐기물관리법해석·운영의 指針이 된다. 폐기물관리의 기본원칙을 명확히 함으로써 폐기물정책이 일관성을 갖게 되고 폐기물관리법해석·운영이 입법정신에 합당하게 행해질 수 있을 것이다. 이하 폐기물법분야에서의 폐기물관리의 기본원칙을 고찰하기로 한다.

1. 豫防의 原則

환경에 대한 침해를 事前에 예방하는 것을 우선으로 하여야 한

다는 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 것보다 미리 침해를 막는 것이 국민의 보호를 위하여 바람직하다.

예방의 원칙으로부터 환경영향평가제도, 제품의 생산 및 유통에 대한 통제, 폐기물감량화정책, 폐기물의 유해성의 低減後의 처분원칙이 도출된다.

2. 發生地處理 내지 近接地處理原則

폐기물은 가능한 한 발생지에서 또는 근접지에서 처리되어야 한다. 근접지처리원칙은 다음과 같은 두 가지 論據를 갖는다. 첫째, 근접지처리원칙은 시민 및 각 자치단체들에게 폐기물처리에 대한 責任意識을 갖게 하는 기능을 한다. 둘째, 근접지처리원칙은 폐기물의 運送으로 인하여 야기되는 환경침해의 가능성을 축소시키는 역할을 한다.⁴⁾

발생지처리원칙은 넘비현상을 고려할 때에 現實的인 폐기물처리원칙이 된다. 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 案이 될 것이기 때문이다. 폐기물처리시설에 대한 주민의 수용가능성은 처리되는 폐기물의 발생지가 멀수록 낮으며 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.

근접지처리원칙에 비추어 볼 때 일반폐기물의 처리는 원칙상 기초자치단체의 책임으로 하는 것이 타당하다. 그러나, 근접지처

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

리원칙에도 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 안정이나 환경보호의 관점에서 처리기술의 수준이 낮게 될 수가 있고 규모의 경제를 이룰 수 없다.⁵⁾ 따라서 이와 같은 근접지처리원칙의 부작용이 나타나는 경우에는 효율적이고 적절한 폐기물의 처리를 위하여 폐기물의 廣域的 處理가 요청된다. 다만, 광역적 처리는 원칙상 기초자치단체 상호간의 협력에 의해 행해지는 것이 바람직하다. 달리 말하면 기초자치단체의 의사를 존중하면서 행해져야 한다. 道는 광역적 처리를 위하여 기초자치단체의 폐기물처리를 조정하는 지위만 갖는 것으로 보는 것이 타당하다. 이를 위하여 도가 갖는 수단은 폐기물처리에 관한 계획의 수립과 기술적, 재정적 지원수단인 것이 바람직하며 道는 직접 폐기물처리시설을 설치하고 운영하는 것 보다는 기초자치단체 상호간의 협력을 조장하는데 그쳐야 한다.

재활용이나 에너지의 회수를 위하여는 일정한 量의 폐기물이 있어야 재활용에 경제성이 있게 된다. 또한 재활용기술이 앞선 지역에서 폐기물의 再生處理를 하도록 하는 것이 타당하다. 따라서 일정한 법적 규제하에서 재활용이나 에너지의 회수를 위한 폐기물의 이전을 인정할 필요가 있다. 그러나, 이전을 위하여는 적지 않은 운송비용이 들게 되므로 장거리 운송을 하여 재활용하는 것이 경제적인 경우는 많지 않을 것이다. 또한 폐기물의 운송에는 사고로 인한 또는 오염원의 누출로 인한 환경침해의 가능성도 있고 운송으로 인한 에너지소비와 대기오염이 있게 된다. 따라서 재활용이나 에너지의 회수를 위한 폐기물의 장거리 운송은 원칙적으로는 인정하지 말아야 하며 폐기물의 효율적인 처리와 적절한 처리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 예외적으로 嚴格한 法的 規制하에 인정하여야 할 것이다. 다만, 처분비용이 낮거나 환경이나 위생상 침해가능성이 큰 지역으로의 이동은

5) *ibid.*, p.145.

엄격히 통제되어야 한다. 왜냐하면 재활용을 명분으로 이전되지 만 실제로는 처분되어 버릴 가능성이 크기 때문이다. 발생지처리 원칙은 특히 국가간의 폐기물의 이동을 규제하는 중요한 원칙이 되고 있다.

또한 근접지처리원칙에 의하면 폐기물은 그 發生根源(at its source)에서 환경에 대한 피해를 최소화하도록 하여야 한다. 폐기물은 발생단계에서 최대한으로 減量되어야 하며 유해성이 최소화 되어야 하며 재활용이 용이하고 적절한 처리가 가능하도록 分離 배출되도록 하여야 한다.

3. 廢棄物資源化優先原則

폐기물의 단순처분 보다는 폐기물의 재활용을 우선시하여야 한다. 폐기물의 재활용은 폐기물의 감량효과 및 자원절약의 효과를 가져온다. 폐기물의 자원화란 폐기물의 재생처리로 획득되는 제품 또는 재료의 사용 즉 재활용뿐만 아니라 폐기물로부터 에너지를 생산하는 것을 포함한다. 이러한 점에 비추어 改正案이 재활용의 개념에 '에너지를 회수하는 것'을 포함시킨 것은 타당하다(개정안 제2조 6호). 폐기물의 자원화가 입법에 의해 구체화되기 위하여는 폐기물의 자원화의 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 資源化가 單純處分보다 우선되도록 하여야 한다.

폐기물자원화원칙을 법적으로 보장하는 방법으로 프랑스의 1992년 개정폐기물법에서 처럼 最終廢棄物 概念의 도입을 고려할 수 있다. 최종폐기물이란 당시의 기술적 경제적 조건하에서 재활용과 에너지의 획득 또는 유해성의 감소가 더 이상 어려운 폐기물을 말한다.⁶⁾ 최종폐기물의 개념을 도입한다는 것은 최종폐기물만을 최종처분(埋立 또는 單純燒却)하도록 한다는 정책을 도입하

6) 1992년 개정된 1975년 7월 15일 법률 제1조 제2항.

는 것을 의미한다. 프랑스폐기물법은 기존의 처분장을 폐지하고 최종폐기물을 수용하는 처분장을 건설하는데 1992년부터 10년간의 준비기간을 두고 있다.⁷⁾

또한 폐기물의 자원화를 위하여는 폐기물이 자원화에 적합하도록 分離 排出되고 수집되도록 하여야 한다. 1995년 8월 4일 개정된 폐기물관리법 제15조는 시·군·구의 조례가 정하는 바에 따른 생활폐기물배출자의 감량배출의무와 종류·성상별로 분리배출의무를 부과하고 있다. 폐기물관리법시행령 제6조 제2호는 폐기물의 처리기준의 하나로서 폐기물을 재활용성·가연성·불연성으로 구분하여 수집·운반할 것으로 규정하고 있다. 폐기물관리법시행규칙 <별표4>는 지정폐기물 이외의 사업장폐기물의 수집·운반은 배출시설의 설치·운영과 관련하여 배출되는 폐기물과 性狀이 다른 폐기물이 혼합되지 아니하도록 하여야 한다고 규정하고 있고, 건설폐기물의 수집·운반에 대하여는 폐토사, 폐벽돌, 폐콘크리트, 폐아스팔트 콘크리트, 폐목재, 폐합성수지, 폐금속편류(철근등)등 性狀별로 구분하여 수집·운반하여야 한다고 규정하고 있다. 폐기물의 자원화를 도모하고 폐기물의 적절한 처리를 위하여는 폐기물의 처리 일반에 있어 폐기물의 性狀과 폐기물의 처리방법을 고려하여 최대한 分離 收集되도록 法的 規制를 구체화하고 강화하여야 할 것이다.

4. 協同의 原則

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 國民, 事業者가 협력하여야 한다.

환경보전은 국가의 힘만으로는 달성될 수 없으며 국가와 국민, 사업자등의 협력을 통해서만 달성될 수 있다.⁸⁾ 폐기물관리분야에

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

8) 홍준형, 환경법, 한울아카데미, 1994, 49면.

서 특히 협동의 원칙이 중요하다. 오늘날 생활폐기물의 효과적 관리는 市民과 消費者의 협력에 비례한다는 것이 경험상 인정되고 있다.⁹⁾ 폐기물처리에 있어 적정한 分離收去가 중요한데 분리수거에 있어서는 국민의 협조가 절대적으로 중요하며 폐기물처리시설의 설치 및 운영에 있어 주민의 협조가 필요하다. 오늘날 폐기물처리에 있어서 生産者의 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 재고되어 소비자가 제품을 구입할 때 환경적 요소를 고려하면 환경친화적인 제품의 생산이 촉진될 수 있다. 이를 위하여 제품에 대한 情報가 소비자에게 공개되어야 한다.

5. 汚染者負擔의 原則과 發生者責任의 原則

오염자부담의 원칙(*principe de pollueur-payeur*)이라 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 처리책임을 져야 한다는 폐기물발생자책임을 포함한다. 廢棄物의 發生者란 1차적으로는 소비자이지만 오늘날에는 폐기물을 발생시키는 제품을 제조한 자나 수입한 자도 폐기물발생자로 보고 있다. 제조자나 수입자가 폐기물의 처리책임을 지는 것은 이익을 받는 자가 부담도 져야한다는 利益-負擔의 原則에도 합치한다.

오염자부담의 원칙이나 발생자책임을 원칙은 다같이 환경오염을 발생시킨 자가 환경오염의 제거의무나 비용부담을 져야한다는 점에서 環境正義에 합치하며 환경비용을 內部化하여 환경오염을 방지하는 기능을 한다.

9) Dominique Dron, op. cit. p.150.

발생자책임의 원칙은 종래 消費者責任을 강조하는데에서 生産者 및 流通業者의 책임을 강화하는 쪽으로 나아가고 있다. 왜냐하면 폐기물의 감량이나 적절한 처리를 위해 생산자와 유통업자의 역할이 중요하기 때문이다. 발생자책임의 원칙을 실현하는 제도로는 예치금, 부담금, 사업자공동처리(포장폐기물), 폐기물처리를 위탁한 경우의 책임제도, 폐기물수거료의 징수제도 등이 있다.

6. 廢棄物情報公開 및 住民參與의 原則

오늘날 폐기물의 처리에 있어서는 폐기물정보의 공개와 폐기물처리에 대한 주민의 참여의 원칙이 확립되어 가고 있다. 이 원칙은 기본적으로 폐기물처리정책에 대한 지역주민의 受容을 제고시키고 폐기물처리에 대한 주민의 협력을 증대시키기 위하여 요청되고 있지만¹⁰⁾ 이외에도 국민의 권리의 보호와 민주주의의 요청으로부터도 요청된다. 폐기물의 처리는 인근주민의 건강이나 재산에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 인근주민의 권리의 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 참여를 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.

10) 홍준형 교수는 주민참여와 환경정보공개를 협동의 원칙으로부터 도출되는 것으로 보고 있다(전게서, 50면). 보다 정확히 말하면 협동의 원칙을 실현하기 위하여 정보공개 및 주민참여의 원칙이 필요하다. 예를 들면 폐기물정책이나 폐기물계획이 국민이나 주민과 협의에 의해 수립된 경우에 폐기물정책이나 계획의 실현에 주민이 잘 협조하게 될 것이다.

IV. 廢棄物의 분류

오늘날 폐기물은 多樣한 性狀을 가지고 있다. 그리하여 폐기물 의 적정한 처리를 위하여는 그 前提로서 폐기물이 적절하게 分類 되어 있어야 한다. 왜냐하면 폐기물의 분류는 폐기물의 分離收去, 폐기물의 종류에 따른 適切한 처리방법에 의한 處理와 적절한 事後管理의 전제조건이며 동시에 규제조건이 되기 때문이다.

1. 現行 廢棄物의 분류체계

1991년 폐기물관리법의 개정에서 폐기물을 폐기물의 性狀 즉 有害性을 기준으로 하여 一般廢棄物(가정쓰레기와 사업장 다량배출폐기물)과 特定廢棄物로 분류하기까지 폐기물의 분류는 폐기물 의 發生源에 따라 쓰레기(가정쓰레기와 다량쓰레기)와 産業廢棄物(일반산업폐기물과 특정산업폐기물)로 분류되었었다.

現行法의 폐기물의 分類體系는 다음과 같다. 폐기물을 우선 폐기물의 발생원을 기준으로 하여 生活廢棄物과 事業場廢棄物로 분류하고 있다. 이 분류는 1995년 8월 5일의 폐기물관리법의 개정 시 채택되었다.

‘生活廢棄物’이란 일상생활에서 발생되는 생활쓰레기와 사업활동에 수반하여 발생하는 폐기물중 사업장폐기물로 분류되지 않는 폐기물을 말한다.

‘事業場廢棄物’이란 대기환경보전법 수질환경보전법 또는 소음진동규제법의 규정에 의하여 배출시설을 설치 운영하는 사업장(공업배치및공장설립에관한법률 제2조 제1호의 규정에 의한 工場으로서 排出施設을 설치 운영하는 사업장) 기타 대통령령이 정하는 사업장(1. 指定廢棄物을 배출하는 사업장, 2. 폐기물을 1일 평균 300Kg이상 배출하는 사업장, 3. 폐기물을 1회 1톤이상 배출하거나 일련의 공사 작업등으로 인하여 폐기물을 1주에 1톤이상 배출하는 사업장)에서 발생되는 폐기물을 말한다. 일반사업장폐기물중 건설폐기물에 대하여는 별도의 처리기준과 방법에 따르도록

하고 있다(폐기물관리법시행규칙 별표4).

指定廢棄物이라 함은 사업장폐기물중 폐유 폐산등 주변환경을 오염시킬 수 있는 有害한 물질로서 대통령령이 정하는 물질을 말한다(폐기물관리법 제2조 4호). 지정폐기물로는 폐산, 폐알칼리, 폐유, 할로겐족유기용제, 비할로겐족유기용제, 폐합성수지, 폐합성고무, 폐페인트및페라카, 폐석면, 광재, 분진, 폐주물사, 샌드블라스트폐사, 폐내화물, 소각잔재물, 안정화물, 폐촉매, 폐흡착제, 폐농약, PCB함유폐기물, 오니등이 지정되어 있다(폐기물관리법 시행령 별표 1).

이러한 분류체계에 따라 폐기물의 管理體系 즉, 處理責任, 處理料金, 處理節次 및 處理方法을 달리 규율하고 있다.

放射性廢棄物은 원자력법에 의해 규율되고, 의료법에 의한 적출물등과 오수 糞尿 및 축산폐수에 대하여는 폐기물관리법상의 폐기물에 해당하지 않고, 각 관계법에 의해 별도로 관리되고 있다(폐기물관리법 제3조). 그러나, 개정안은 의료법에 의하여 관리되는 적출물등을 폐기물관리법에 의하여 관리하도록 개정하고 있다(개정안 제3조).

2. 분류체계의 改善方案

폐기물분류체계는 폐기물의 처리체계와 밀접한 관련이 있으므로 폐기물 處理政策 및 폐기물 處理技術이 개발됨에 따라 폐기물의 분류가 수정되고 보다 세분화되어야 할 것이다. 또한 폐기물의 適正한 處理를 위하여도 폐기물의 분류가 수정될 필요가 있다.

1) 생활폐기물과 사업장폐기물

事業場에서 배출되는 폐기물중 유해하지 않고 또한 다량이 아닌 경우에는 사업장폐기물이 아니라 생활폐기물로 분류되고 있다. 그리하여 우선 사업장에서 배출되는 폐기물인데도 '生活' 폐기물로 불리는 점에서 내용과 명칭이 일치하지 않는 문제가 있다. 또한 사업장에서 나오는 폐기물중 사업장폐기물로 분류되지 않는 폐기물의 처리책임이 사업자가 아니라 지방자치단체에게 지

워지게 되고 현재 지방자치단체가 부과하는 쓰레기수거료가 實費에 훨씬 못미치는 상황하에서는 汚染者責任의 原則에도 반하는 문제가 있다. 따라서 생활폐기물은 일상생활에서 발생하는 생활쓰레기에 한정하고 事業場廢棄物이라는 개념을 사업장에서 발생하는 모든 폐기물을 지칭하는 개념으로 사용하여야 혼동을 일으키지 않을 것이다.

사업장폐기물중 유해하지 않은 폐기물은 생활폐기물과 같이 처리될 수 있도록 할 수 있으며 이 경우에 생활폐기물에 준하여 처리되는 사업장폐기물을 一般사업장폐기물로 부르고,¹¹⁾ 생활폐기물과 함께 一般廢棄物 또는 '생활폐기물등'이라고 부를 수 있을 것이다. 현행법도 사업장폐기물로서 생활폐기물과 性狀이 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. 실제로 있어 매립의 경우에는 일반사업장폐기물이 생활폐기물과 함께 처분되고 있지만 소각의 경우에는 일반사업장폐기물은 생활폐기물과 함께 처분되지 않고 있다. 현재 소각대상폐기물이 소각시설의 適正容量에 미치지 못하고 소각대상생활폐기물이 젖은 음식물쓰레기를 포함하고 있는등 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 方案은 주민의 반대를 야기하여 소각시설 자체에 대한 반대를 증폭시킬 우려가 있고 일반사업장폐기물에 유해물질이 포함되어 들어올 수 있는 염려가 있다. 또한 타지역의 사업장폐기물이 포함됨으로써 현행 생활폐기

11) 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 한도내에서만 이루어져야 할 것이다.

지정폐기물은 위험폐기물로 고쳐 그 성격을 분명히 하여야 할 것이다.¹²⁾ 생활폐기물(특히 생활폐기물로 분류되는 사업장폐기물) 중 폐건전지, 폐형광등등 유해한 것이 유해폐기물로 분류되고 있지 않고 있으며 따라서 일반폐기물(유해하지 않은 폐기물)과 섞여 처분됨으로써 일반폐기물을 오염시키고 일반폐기물의 재활용을 어렵게 하고 있다. 따라서 유해생활폐기물의 지정 및 분리수거·처리등 규제를 지방자치단체의 조례에 의해 행하여야 할 것이다.

2) 廢棄物의 資源化와 適正處理를 위한 廢棄物의 分類

폐기물의 자원화를 촉진하기 위하여는 폐기물이 자원화에 적합하도록 分離 排出되고 收集되도록 하여야 한다. 1995년 8월 4일 개정된 폐기물관리법 제15조는 시·군·구의 조례가 정하는 바에 따른 생활폐기물배출자의 감량배출의무와 종류·성상에 따른 분리배출의무를 부과하고 있다. 폐기물관리법시행령 제6조 제2호는 폐기물의 처리기준의 하나로서 폐기물을 재활용성·가연성·불연성으로 구분하여 수집·운반할 것으로 하고 있다.

그러나 폐기물의 자원화를 도모하고 폐기물의 적절한 처리를 위하여는 폐기물의 수집·운반에 한하지 않고 폐기물의 處理 일 반에 있어 재활용폐기물, 가연폐기물, 불연폐기물, 유해폐기물이 구분되어 처리되도록 하여야 할 것이다. 특히 사업장폐기물은 同質의 性狀을 갖고 있는 경우가 많아 재활용이 보다 용이할 것이므로 사업장폐기물의 재활용을 재활용이 용이한 것부터 단계적으로 의무화하여야 할 것이다.

12) 전재경, 쓰레기管理法制, 한국법제연구원, 1995.12. 59면.

3) 最終廢棄物 概念의 導入

長期的으로는 최종폐기물개념을 도입하여 최종폐기물만을 매립할 수 있도록 하여야 한다. 최종폐기물이라 함은 현재의 기술적, 경제적 조건하에서 유용한 부분을 추출한다거나 공해유발성과 유해성을 감소시키는 등 더 이상 처리할 수 없는 폐기물을 말한다.

최종폐기물의 범위는 기술의 발전과 경제적 요인에 따라 유동적이다. 최종폐기물인지의 판단기준이 되는 기술은 경제적으로 수용될 수 있고 사용할 수 있는 최선의 기술(meilleure technologie disponible économiquement acceptable)로 하는 것이 타당하다.¹³⁾ 경제적 요인으로는 운송비용, 재활용재료의 가격, 최종처분비용 등이 있다.

재활용 및 에너지 생산을 매립이나 소각보다 우선시키고, 매립 및 소각도 유해성을 최소화한 후에 행하여야 한다. 이를 위하여 재활용(에너지회수포함)폐기물과 처분(매립 또는 단순소각)폐기물을 구분하여야 한다. 앞으로 長期的으로는 재활용이 가능한 일정한 폐기물 및 유해한 일정한 생활폐기물(전지, 형광등 등)을 단순소각 또는 단순매립하는 것을 금지하여야 할 것이다.

V. 現行法上 廢棄物處理責任 配分의 問題點

1. 生活廢棄物

市長·郡守·區廳長이 생활폐기물의 수집 운반 처리 책임을 진다(법 제13조 제1항). 다만, 시장등은 법 제26조 제1항의 규정에 의한 폐기물처리업자로 하여금 생활폐기물의 수집 운반 또는 처리를 代行하게 할 수 있다(법 제13조 2항). 생활폐기물의 처리책임은 원칙상 기초자치단체에 있다는 원칙을 선언한 것이다. 시장·군수·구청장은 2이상의 시·군·구에서 발생하는 폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 광역폐기물

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

처리시설을 공동으로 설치·운영할 수 있다(법 제5조). 지방자치단체간 조합을 만드는 것을 그 예로 들 수 있다.

다만, 생활폐기물의 廣域的 處理를 위하여 국가 또는 시·도가 폐기물처리시설을 설치·운영할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 법 제5조는 환경부장관은 2이상의 시·도에서 발생하는 폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 광역폐기물처리시설(지정폐기물공공처리시설을 포함한다)을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수 있고 규정하고, 시·도지사는 2이상의 시·군·구에서 발생하는 폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 광역폐기물처리시설(지정폐기물공공처리시설을 포함한다)을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있다. 현재 김포쓰레기매립장은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도가 조합을 구성하여 설치·운영하고 있다. 서울에 소재하는 소각장은 서울특별시에 의해 단독으로 설치·운영되고 있다.¹⁴⁾

현행법은 생활쓰레기의 처리책임과 권한을 위와 같이 基礎自治團體와 廣域自治團體에 중복하여 인정함으로써 처리책임주체가 불명확하고 처리책임체계에 혼란을 가져오고 있다. 또한, 지방자치법시행령 제8조(별표 1)는 일반폐기물(분뇨, 쓰레기등) 처리시설의 설치·운영을 자치구의 사무에서 제외하고 광역시 또는 특별시의 사무로 예시하고 있다. 이는 생활폐기물의 처리도 원칙적으로 구청장의 책임에 속하도록 규정하고 있는 폐기물관리법과 모순된다. 법률의 규정이 명령보다는 우월하므로 현행법상 생활폐기물의 처리책임은 원칙상 구청장에게 있는 것으로 보아야 한다. 지방자치법시행령 제8조 단서도 다른 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다라고 규정하고 있다. 다만, 立法論으로는 특별시, 광역시의 경우에는 지리적 특성상 수집·운반은 구청장이, 처리는 시장이 책임을 지는 것으로 하는 것이 타당하다.

14) 환경관리공단 또는 민간기업에게 위탁운영하고 있다.

생활쓰레기의 처리는 발생지처리 내지 近接地處理原則 및 님비 현상을 고려할 때 기초자치단체가 책임을 지는 것으로 하는 것이 타당하다. 다만, 폐기물의 효율적 처리 또는 적절한 처리를 위하여는 광역적 처리를 인정할 필요가 있는데 폐기물의 광역적 처리는 해당 지방자치단체간의 協力(지방자치단체간의 조합의 구성)을 통하여 실현하는 것이 바람직하며 국가 또는 광역자치단체가 직접 개입하는 것은 바람직하지 않다.

생활폐기물의 처리책임은 배출자책임의 원칙에 따라 생활폐기물발생자가 지는 것이 원칙이지만 便宜上 기초자치단체가 지는 것으로 한 것이다. 따라서 폐기물의 효율적 처리를 위하여 일정한 범위내에서 생활폐기물배출자에게 처리책임 내지 처리협조의무를 부과하는 것은 당연하다. 이는 또한 협동의 원칙으로부터도 요청된다. 폐기물관리법 제15조, 제16조는 생활폐기물배출자의 처리협조무등을 조례로 정하도록 하고 있다.

2. 事業場廢棄物

사업장폐기물의 처리책임은 排出事業者에게 있다. 폐기물배출 사업자는 스스로 처리(自家處理)하거나 委託처리할 수 있다. 즉, 법 제25조 제1항은 “사업장폐기물배출자는 그의 사업장에서 발생하는 폐기물을 스스로 처리하거나 제26조제1항의 규정에 의한 폐기물처리업자, 제44조 의2의 규정에 의하여 다른 사람의 폐기물을 재생처리하는 자, 제4조 또는 제5조의 규정에 의한 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자에게 위탁하여 처리하여야 한다”라고 排出者責任의 原則을 규정하고 있다. 2이상의 사업장폐기물배출자는 각각의 사업장에서 발생하는 폐기물을 환경부령이 정하는 바에 따라 공동으로 수집·운반·보관·처리할 수 있으며, 이를 위한 폐기물처리시설을 공동으로 설치·운영할 수 있다(동법 제25조 제5항).

사업장폐기물은 상대적으로 동질의 폐기물이므로 재활용에 용이하다. 따라서 사업장폐기물은 再活用(에너지회수를 위한 소각

포함)을 優先으로 하여야 한다. 또한 단순한 소각은 대기오염을 유발하고 에너지의 상실을 가져오므로 재활용될 수 없는 폐기물에 한하여 인정하여야 할 것이다. 앞으로 사업장폐기물에 대하여 재활용을 우선시하고 단순소각이나 매립은 최종적인 처리로 하도록 입법을 강화하여야 할 것이다.

폐기물배출자가 폐기물을 스스로 처리하는 것은 폐기물의 적정 처리라는 관점에서 가능한 한 억제하는 것이 바람직하다. 그 理由는 다음과 같다. 첫째, 폐기물배출자는 폐기물처리에 專門性을 갖고 있지 않고 적정한 폐기물처리시설을 확보하지 못하는 경우가 많으므로 적정한 폐기물처리가 될 수 없는 경우가 많다. 둘째, 배출자가 스스로 처리하는 경우에 폐기물이 사업장내에 放置되거나 不法處理 또는 不法投棄될 가능성이 많아진다. 日本의 경우 산업폐기물의 불법투기중 배출사업자의 불법투기가 불법투기량의 41%를 점하고 있다.¹⁵⁾ 산업폐기물의 처리중 위탁처리가 압도적으로 많은 점을 고려하면 배출사업자의 불법투기율이 매우 높다. 셋째, 배출자가 스스로 처리하는 경우에 재활용보다는 單純處分(단순매립 또는 단순소각)이 우선적으로 행해질 가능성이 높다. 특히 소량의 폐기물을 배출자가 스스로 처리하는 경우에는 적정한 폐기물처리시설에서 처리될 수 없기 때문에 환경에 대한 2차 오염을 유발할 가능성이 많다. 그런데, 이들 소형소각로는 오염물질低減性能이 낮을 수 밖에 없고 배출오염에 대한 감시에도 어려움이 있을 것이다. 더욱이 현행 대기환경보전법상 소각능력이 시간당 100Kg미만의 일반폐기물소각시설은 대기환경보전법에 의한 법적 규제의 대상에서 제외되고 있어¹⁶⁾ 배출오염물질에 대한 감독이 행하여지지 못하고 있다. 改正案은 다이옥신 등 소형소각시

15) 무허가업자의 불법투기가 32%를 차지하고 허가업자의 불법투기가 19%를 점하고 있다(北村喜宣, 自社處理の現状と法的規制のあり方, ジュリスト NO 1120, 1997. 10, 46면).

16) 소각능력이 시간당 100Kg미만의 일반폐기물소각시설은 대기환경보전법상의 대기오염물질배출시설이 아니다(대기환경보전법 제2조 제9호, 동법 시행규칙 제5조 (별표 3)).

설로 인한 환경오염을 줄이려고 일정규모 미만의 소형소각시설의 설치를 금지하고 있다(개정안 제30조). 또한, 개정안은 모든 폐기물에 있어서 폐기물의 수집등을 위하여 정한 장소 또는 설치한 시설·설비의 곳에 폐기물을 투기하는 것과 폐기물관리법에 의해 허가 또는 승인받은 매립시설외의 곳에 폐기물을 매립하는 것을 금지하고 있다(개정안 제7조).

재활용법 제16조는 '일정규모(동법 시행령 제14조) 이상의 폐기물배출자는 그 토지 또는 건물에서 배출되는 폐기물중 재활용할 수 있는 폐기물을 환경부령이 정하는 기준(동법 시행규칙 제5조 제1항)에 따라 재활용하거나 종류·성상별로 분리보관하여 재활용될 수 있도록 하여야 한다'라고 규정하고 있다. 그런데, 이 규정은 강제력이 없는 권고규정에 불과하다. 이 규정에 따르지 않은 자에 대한 처벌규정이 없다. 다만, 이 규정에 따르지 않은 경우에 기초자치단체장이 환경부령이 정하는 바(동법 시행규칙 제5조 제2항)에 따라 필요한 조치명령을 내릴 수 있도록 하고 있지만 실제에 있어 조치명령이 내려지는 것이 많지 않을 것이고, 이 조치명령을 따르지 않은 경우의 제재가 최고 과태료 100만원이므로 강제력있는 조치가 되지 못할 것이다. 재활용법 제12조는 지정부산물(철강슬래그, 석탄재, 토사·콘크리트·아스팔트콘크리트 및 벽돌)배출사업자는 환경부장관과 주무부장관이 대통령령이 정하는 기본방침(동법 시행령 제11조)과 절차에 따라 통합하여 고시하는 指針을 준수하여야 하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 이에 위반한 자에 대한 처벌규정이 존재하지 않는다. 다만, 指定副産物배출사업자가 재활용법 제34조 제3항에 따라 환경부령이 정하는 바에 따라 장부를 비치하고 기록·보존하지 않거나 허위로 기록한 경우에는 100만원이하의 과태료에 처하는 것으로 하고 있다. 재활용가능성이 높은 지정부산물에 대하여는 재활용을 보다 구체적으로 의무화하여야 할 것이다.

폐기물배출자가 위탁처리하는 경우에 폐기물의 不法處理 및 부적정한 처리를 막기 위하여 廢棄物排出者의 廢棄物處理責任을 강화할 필요가 있다.

환경부령이 정하는 사업장폐기물배출자(폐기물관리법시행규칙 제10조 제1항)는 사업장폐기물의 종류·발생량등을 환경부령(폐기물관리법시행규칙 제10조 제2항, 별지 제1호, 별지 제2호)이 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장¹⁷⁾에게 申告하여야 한다. 신고사항중 환경부령이 정하는 사항(폐기물관리법시행규칙 제10조 제4항)을 변경하는 때에도 또한 같다. 사업장폐기물에 관한 신고를 사업장폐기물의 발생지를 관할하는 시장등에게 신고하도록 하고 있는데 사업장폐기물이 타 시·군·구로 이동하는 경우도 있으므로 이 경우에는 폐기물이 반입되는 시·군·구의 장에게도 신고하도록 하여야 할 것이다.

指定廢棄物에 있어서는 시장·군수·구청장은 신고받은 사항중 지정폐기물에 관한 사항을 시·도지사를 거쳐 환경관리청장 또는 지방환경관리청장에게 보고하도록 규정하고 있다(법 제24조 제2항, 폐기물관리법시행규칙 제11조). 다만, 改正案은 이 규정을 폐지하고 대신 지정폐기물의 배출자에게 처리의 적법성을 환경부장관에게 미리 立證하도록 하고 있다(개정안 제25조의2 제1항).

현행법은 지정폐기물에 한하여 폐기물추적전표제도를 도입하고 있다. 사업장폐기물중 지정폐기물을 운반·처리하는 자는 환경부령(폐기물관리법시행규칙 제14조, 별지제4호의3서식)이 정하는 바에 따라 환경부장관에게 그 운반 또는 처리에 관한 사항을 신고하여야 한다(폐기물관리법 제25조 제4항).¹⁸⁾ 改正案은 폐기물추적전표제도를 발전시켜 지정폐기물의 적법처리입증제도를 도입하고 있다(개정안 제25조의2 제2항 내지 제5항, 제25조의3). 그러나, 폐기물의 적법처리를 추적·감시할 수 있는 제도를 모든 사업장폐기물로 확대하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 개정안은 사업장폐기물이 환경부령이 정하는 거리를 초과하여 수집·운반하는 경우에 배출자·운반자·처리자에게 폐기물처리인계인수서

17) 사업장폐기물의 발생지를 관할하는 시장·군수·구청장(폐기물관리법시행규칙 제10조 제2항)

18) 폐기물관리법시행규칙 제14조는 지방환경관서의 장에게 신고하도록 규정하고 있다.

로 처리의 적법성을 해당 시·도지사에게 증명하도록 하고 있다(개정안 제25조 제4항). 그리고 사업자의 사무부담의 경감을 도모하기 위하여 전자통신을 활용하는 방법도 도입하여야 할 것이다. 지정폐기물의 배출자·보유자·처리자가 폐기물수교증과 폐기물인수증에 의해 처리의 적법성을 입증하는 경우에 전산입력할 수 있는 것으로 하고 있다(개정안 제25조의6).

또한 委託者에게 위탁한 폐기물이 적정하게 처리되는 것을 추적하여 감시할 의무를 부여하고 폐기물처리업자에게 위탁한 폐기물이 폐기물처리기준에 적합하지 아니하게 처리되어 생활환경보전상 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 때에는 불법처리를 한 자와 連帶하여 폐기물처리를 위탁한 폐기물배출자가 연대책임을 지도록 하여야 할 것이다. 다만 위탁자인 폐기물배출자의 책임은 오염원인자를 찾기 어렵고, 불법처리를 한 사업자가 자력이 없는 경우 또는 도산한 경우에 인정되는 보충적 책임으로 하는 것이 타당하다.

현행법 제45조는 법 제12조의 규정에 의한 폐기물처리기준에 적합하지 아니하게 처리하여 생활환경보전상 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 때에는 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 당해 폐기물을 처리한 자에게 그 위해의 제거 또는 발생의 방지를 위하여 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고 있고, 위탁한 자에 대하여는 법 제12조의 규정에 의한 폐기물처리기준에 적합하게 처리할 능력이 있는지에 대한 확인을 하지 아니한 경우에 한하여 위와 같은 책임을 부과하고 있다.

‘생활환경보전상 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 때’라는 조치명령의 요건은 너무 엄격한 것이므로 일본의 개정된 폐기물처리법(平成 3년)에서와 같이 ‘생활환경의 보전상 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 때’로 요건이 완화되어야 한다. 改正案은 ‘생활환경보전상 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 때’라는 요건을 삭제하고 ‘생활환경의 보전상 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 때’라는 요건 조차도 요구하지 않는 것으로 하

고 있는데 이는 너무 넓게 행정청에게 재량권을 주는 것이 되어 타당하지 않다.

현행법은 위탁한 자 즉 폐기물배출자에 대하여는 법 제12조의 규정에 의한 폐기물처리기준에 적합하게 처리할 능력이 있는지에 대한 확인을 하지 아니한 경우에 한하여 위와 같은 책임을 부과하고 있는데 이 규정은 폐기물배출자의 책임을 확보함에 있어서는 實效性이 없는 규정이다. 왜냐하면 허가를 받은 폐기물처리업자는 폐기물처리기준에 적합하게 처리할 능력이 있는 것으로 추정되고 따라서 허가를 받은 폐기물처리업자에게 위탁하는 한 폐기물배출자의 책임을 물을 수 없기 때문이다. 그리하여 현행법하에서는 적법한 위탁이 행해진 경우에는 폐기물배출자는 폐기물의 불법처리에 대하여 책임을 지지 않게 된다.

불법처리된 폐기물에 관하여 처리를 委託한 폐기물배출자를 조치명령의 대상으로 하도록 법을 개정하는 방안이 검토되어야 할 것이다.¹⁹⁾ 폐기물배출자를 조치명령의 대상으로 하는 방안에 대하여는 다음과 같은 批判이 제기된다. 첫째, 허가받은 업자에게 위탁하였는데도 폐기물배출자가 책임을 부담하도록 하는 것은 타당하지 않다는 것이다. 둘째, 폐기물처리계약에 의해 폐기물배출자는 폐기물처리의무를 면하는 것이 된다. 그러나, 폐기물처리의 위탁계약으로 폐기물배출자의 배출폐기물처리책임이 면제되는 것으로 해석하여서는 안된다. 현행 폐기물관리법은 사업장폐기물에 대하여는 폐기물배출자에게 處理責任을 부과하고 있다(제25조). 위탁처리는 폐기물처리의 한 방법이 될 뿐이다. 위탁계약은 배출자와 처리업자 사이에 처리의무의 이전의 효과는 있을지 몰라도 국가에 대한 법정의무인 배출자의 처리의무를 면

19) 미국의 CERCLA는 유해물질의 처리를 위탁한 유해물질의 배출자도 正化 책임을 인정하고 있다(제107조 (a)(3)). 일본의 경우 平成9년의 개정폐기물관리법에서는 위탁을 한 사업자중 산업폐기물관리표를 교부하지 않거나 허위의 관리표를 교부한 경우 또는 관리표에 대신하는 정보처리센타에의 등록에 관하여(법 제12조의4) 허위의 등록을 한 경우 조치명령의 상대방으로 하고 있다.

제하는 것은 아니라고 보아야 한다.²⁰⁾

폐기물배출자를 조치명령의 대상으로 하는 방안에 대하여는 행정법의 일반원칙인 警察責任의 原則에 반한다는 비판이 제기된다. 경찰책임의 원칙이라 함은 경찰상의 위해 즉 타인의 생명이나 재산에 대한 위해를 발생시킨 자에 대하여 발생된 위해를 제거하기 위한 명령을 발하여야 한다는 원칙이다. 경찰책임에는 행위책임(자기 또는 자기의 보호·감독(지배)하에 있는 사람의 행위로 인하여 질서위반의 상태가 발생한 경우에 지는 경찰상의 책임)과 상태책임(물건의 소유자 또는 물건을 사실상 지배하는 자가 그의 지배범위안에서 그 물건으로부터 경찰위반의 상태가 발생한 경우 물건의 소유자 또는 사실상의 지배자가 지는 경찰상 책임)이 있는데 폐기물배출자의 책임에 있어서는 그의 행위가 문제되므로 일반적으로 경찰상의 행위책임이 논해진다. 그런데 행위책임에 있어서의 인과관계에 대하여는 직접원인설이 일반적 견해이다.²¹⁾ 직접원인설에 의하면 처리업자만이 경찰책임을 지며 폐기물배출자는 경찰책임을 지지 않는 것이 타당하다. 그러나, 폐기물배출자도 간접원인자에 해당하며 폐기물배출자에게도 공익목적의 달성(폐기물의 적정한 처리)을 위하여 책임을 지울 필요성이 있는 것이며 위에서 본 바와 같이 폐기물배출자의 처리책임은 법에 의해 인정되어 있으므로 폐기물배출자의 조치명령의 대상으로 하는 데에는 큰 문제는 없다.

특히 폐기물배출자는 폐기물처리에 의해 利益을 보고 있는 자이므로 수익자부담의 원칙에 비추어도 폐기물배출자를 제거명령의 대상자로 하는 것은 정당하다. 폐기물배출자에게 불법처리된

20) 大塚 直, 産業廢棄物の事業者責任に関する法的問題, JURIST NO 1120, 1997. 10, 41면. 독일의 순환경제폐기물법은 폐기물처리의 의무를 부담하는 자(리사이클되지 않는 폐기물의 배출자 및 점유자)는 제3자에게 의무를 위탁할 수 있지만 의무의 이행에 대한 책임은 남는다고 규정하고 있다(제16조 제1항 2문).

21) 직접원인설이라 함은 원칙적으로 경찰위반상태를 직접 야기한 행위자만이 경찰책임을 지고 간접적인 원인제공자는 경찰책임을 지지 않는다는 견해이다.

폐기물에 대한 책임을 지우는 것은 위험책임의 원칙에 비추어도 정당하다. 폐기물의 처리가 위탁된 경우에 불법처리될 위험성이 있으므로 폐기물배출자는 그 불법처리의 위험에 대하여 책임을 져야 한다.²²⁾ 또한 폐기물배출자에게 불법처리된 폐기물에 대한 책임을 지우는 것은 폐기물배출자의 처리위탁시에 신용있는 처리업자에게 폐기물의 처리를 위탁하고 위탁경과에 대하여도 확인·감시하도록 하여 폐기물의 적절한 처리에 기여할 것이다. 특히 덤핑하는 업자에 대한 위탁이 줄어들 것이다.²³⁾

改正案은 불법처리자이외에 다음과 같이 위탁자를 포함하여 관련자에게 연대책임을 인정하고 있다: 1. 당해 폐기물의 수집·운반·보관·처리를 한 자 2. 당해 폐기물의 수집·운반·처리를 위탁한 자 3. 제43조의2제1항의 규정에 의한 조합 또는 보험사업자 4. 토지의 소유자(폐기물을 직접 처리한 경우와 그로부터 당해 토지의 사용을 허용받은 자가 폐기물을 처리한 경우에 한한다).(법안 제45조 제1항). 개정안은 토지소유자로부터 당해 토지의 사용을 허용받은 자가 폐기물을 처리한 후 그 토지를 양수한 토지소유자도 연대책임을 지는지 아닌지가 불분명하다. 연대책임을 지는 토지소유자는 토지의 사용을 직접 허용한 자에 한정하는 것으로 명확히 하여야 한다. 사후에 토지를 양수한 자에게 종전 토지소유자가 지는 책임을 인수하는 것으로 하는 것은 善意의 토지취득자에게 불측의 손해를 주며 토지거래에서 토지조사를 하여야 하는 부담을 가져올 것이므로 시기상조라고 보여진다. 따라서 토지소유자의 책임을 토지의 사용을 직접 허용한 자에 한정하여야 한다.

또한, 개정안은 최근 IMF로 인하여 사업장에 폐기물이 방치된 상태에서 사업자가 파산하거나 사업장이 양도되고 폐기물을 방치한 사업자가 방치된 폐기물을 처리할 자력이 없는 경우가 많게 되자 사업장에 방치된 폐기물의 처리문제를 해결하기 위하여 사

22) 大塚 直, 전계논문, 42면.

23) 阿部泰隆, 改正廢棄物處理法全體的評價, JURIST NO 1120, 1997, 10, 13면.

업장의 양수인들에게 사업장폐기물의 처리의무를 승계시키는 규정을 신설하였다(개정안 제25조 제7항). 즉, '사업장을 양도하거나 사업장폐기물배출자가 사망한 경우 또는 법인의 합병이 있는 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 당해 사업장폐기물과 관련한 권리·의무를 승계한다. 민사소송법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가나 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 기타 이에 준하는 절차에 따라 사업장을 인수한 경우의 인수자도 또한 같다'라고 규정을 신설하였다. 이러한 규정이 없는 현행법 하에서는 사업장의 양수인등은 원칙상 양도인이 방치한 폐기물의 처리책임을 지지 않기 때문에 처리책임자가 없는 폐기물이 폐기물배출기업의 부도의 증가에 따라 늘어나고 있는 문제에 대처하기 위한 개정이다. 다만, 최근의 大法院 判例에 의하면²⁴⁾ 양수인등이 양도인과 처리의무를 인수하는 계약을 체결하였거나 이러한 명시적인 계약이 없는 경우에도 양수인등이 사업장내에 폐기물이 야적 또는 매립되어 있는 사실을 알고 또한 사업장의 매매가격 또는 경매가격이 일반 시세가격보다 현저히 낮은 경우에는 양수인등이 당해 폐기물의 처리책임을 승계한 것으로 볼 수 있다.

改正案은 사업장의 양수인들에게도 폐기물처리책임을 지도록 함으로써 방치된 폐기물의 처리책임자를 확보할 수 있다. 양수인등은 불측의 손해를 보지 않기 위하여는 사업장을 인수하기 전에 사업장에 방치된 폐기물이 있는지 여부를 조사하여야 할 것이다.

다만, 개정안이 양수인등이 지게 되는 기존의 사업장폐기물에 대한 처리책임에 관한 규정을 법 제24조 제6항에 둔 것은 적절하지 않으며 독립된 조항으로 신설하는 것이 타당하다. 또한, 양수

24) 대판, 1997.8.22. 선고 95누11724 판결 : 이 사건은 경상북도 안동군에서 납, 주석등 중금속을 생산하던 회사가 도산한 후 그 공장부지에서 유독성 산업폐기물이 발견되었는데, 회사의 채권자로서 경매절차를 통하여 그 공장부지를 최저경락가격의 40% 정도로 경락받은 원고 은행에 대하여 대구지방법환경관리청이 폐기물관리법을 근거로 폐기물제거명령을 내렸고, 원고 은행이 그 명령의 취소를 구한 사건이다.

인등이 지게 되는 책임을 관련 법조문등을 列擧하면서 보다 구체적으로 규정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 양수인등이 지는 책임을 명확히 하고 양수인등에게 책임의 범위를 명확하게 알게 할 수 있기 때문이다. 또한 개정안은 '당해 사업장폐기물과 관련한 권리·의무를 승계한다' 라고 규정하고 있어 양도인에 대하여도 사업장폐기물과 관련한 권리·의무를 승계하고 양도인등의 폐기물배출자로서의 처리책임이 면제되는 것으로 오해하게 할 우려도 있기 때문이다.

3. 製品生産者 및 流通業者의 責務

오늘날 폐기물의 적정한 처리에 있어 당해 폐기물의 성질에 관하여 잘 알고 있는 제품생산자 및 유통업자(수입업자 포함)(이하 제품생산자등이라 한다)의 폐기물처리에의 협력이 요구되는 추세에 있다. 또한 제품생산자등은 폐기물의 직접적인 발생원인자는 아니지만 넓게 보면 폐기물의 발생원인자라고 볼 수 있다. 제품은 소비후 언젠가는 폐기물이 되기 때문이다. 따라서 생산자 또는 유통업자에게 폐기물처리에의 협력의무를 부과하는 방향으로 정책이 선언되고 점차 구속력있는 법규범에 의해 생산자등의 협력의무를 부과하여야 할 것이다. 특히 폐기물의 재활용등 및 처분을 용이하게 하도록 제품의 재료 및 생산방법을 법으로 규제할 필요가 있다.

1) 現行法

현행법은 제품생산자등의 폐기물처리에의 협력의무를 일반적으로 선언하지 않고 있으며 일정한 범위에 한하여 제한적으로 인정하고 있을 뿐이다.

(1) 製品의 材質 및 生産方法등의 규제

폐기물관리법 제24조 제1항 제2호는 사업장폐기물배출자는 생산공정에 있어서 기술개발 및 재활용등의 방법으로 사업장폐기물의 발생을 최대한 억제하여야 한다라고 규정하고 있다. 또한

폐기물관리법 제44조의3 제1항은 “사업자는²⁵⁾ 제품의 제조·가공·수입·판매등을 함에 있어서 그 제조·가공·수입·판매등에 사용되는 재료·용기나 제품등이 폐기물로 되는 경우 그 회수 및 처리가 용이하게 되도록 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 다만, 이들 규정은 宣言的 規定에 불과하며 법적 구속력을 갖지는 않는다.

재활용법 제10조는 제1종지정제품의 제조·수입·가공·수리 또는 판매를 업으로 하는 자(제조자등)에게 재활용을 용이하게 하는 다음의 사항을 포함하는 指針을 준수하도록 하고 있다 : 1. 제품의 재활용을 용이하게 하기 위한 구조·재질등 2. 재활용촉진에 관한 정보제공 및 기술향상 3. 제품 동법 제11조는 제2종지정제품의 제조자등은 재활용을 용이하게 하는 다음 사항을 포함하는 지침을 준수하도록 하고 있다 : 1. 제품의 종류별 재질·성분 또는 분리수거에 관하여 표시하여야 할 사항 2. 제1호의 규정에 의한 표시사항의 표시방법. 그러나, 제1종사업자 및 제2종사업자의 지침위반에 대한 직접적인 制裁가 없다. 다만, 제1종사업자와 제2종사업자는 환경부령이 정하는 바에 따라 장부를 비치하고 기록·보존하여야 할 의무가 있고 이 의무를 이행하지 않은 경우에는 재활용법 제41조에 의해 100만원 이하의 과태료에 처한다.

재활용법 제15조는 포장폐기물의 발생억제 및 재활용의 촉진을 위한 제품의 포장방법 및 포장재의 재질을 규제할 수 있는 것으로 하고 있다. 즉, 제품을 제조·수입 또는 판매하는 자(이하 “제조자등”이라 한다)는 포장폐기물의 발생억제 및 재활용을 촉진하기 위하여 환경부장관이 주무부장관과 협의하여 환경부령(제품의 포장방법및포장재의재질등의기준에관한규칙)으로 정하는 포장방법 및 포장재의 재질등에 관한 기준에 따라야 한다(제1항). 주무부장관은 제조자등이 제1항의 규정에 의한 기준을 준수하지 아니하여 자원재활용을 현저히 저해한다고 인정될 때에는 필요한 조

25) 사업자는 규제의 대상이 되는 자로서 국민의 권리의무와 관련된 사항인데 그 개념이 명확하지 않은 문제가 있다. 사업자의 정의규정을 두는 것이 바람직하다.

치를 명할 수 있다(제2항). 환경부장관은 제조자들의 포장폐기물의 발생억제 및 재활용을 촉진하게 하기 위하여 주무부장관에게 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있다(제3항).

그런데, 위의 규제는 그 내용이 구체적이지 못하고 그 위반에 대한 제재조치가 미흡하여 實效性이 크지 못하다. 제조자들이 환경부령이 정하는 바에 따라 장부를 비기록 또는 보존하지 아니하거나 허위로 기록한 경우 100만원 이하의 과태료에 처하고 법 제15조 제2항의 조치명령에 위반한 경우 300만원 이하의 과태료에 처하는 것에 그치고 있다(법 제40조, 제41조). 또한 “필요한 조치”를 구체적으로 규정하여야 함에도 행정청에게 포괄적인 조치권을 부여하고 있어 명확성의 원칙에 반한다. 제품이나 포장의 재질등에 관하여 규제가 필요한 경우에 기본적 사항은 법률로 규정하여야 하는데 영업의 자유와 재산권에 대한 제한을 가져오는 규정을 포괄적으로 환경부령으로 정하도록 한 것은 위헌의 소지가 있다.

(2) 製造者등의 回收義務

폐기물관리법 제44조의3 제2항은 “사업자는 제1항의 규정에 의한 재료·용기·제품등이 대기환경보전법 제2조, 수질 환경보전법 제2조 및 유해화학물질관리법 제2조의 규정에 의한 대기오염물질, 수질오염물질, 유독물질 총리령이 정하는 물질을 함유하고 있거나 다량으로 제조·가공·수입·판매되어 폐기물이 되는 경우 환경부장관이 고시하는 폐기물의 회수 및 처리방법에 따라 회수·처리하여야 한다. 이 경우 환경부장관은 고시하고자 하는 때에는 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다”라고 규정하고 있다.²⁶⁾

환경부장관은 사업자가 제2항의 규정에 의하여 고시된 회수 및 처리방법에 따라 회수·처리하지 아니하는 때에는 기간을 정하여 그 회수 및 처리에 필요한 조치를 할 것을 권고할 수 있다(제3항). 환경부장관은 제3항의 규정에 의하여 권고를 받은 자가 권

26) 여기에서의 사업자에는 제조자들이 포함된다.

고사항을 이행하지 아니하는 때에는 당해 폐기물의 회수 및 적정한 처리등에 필요한 조치를 명할 수 있다(제4항).

그런데, 조치명령의 요건과 기준을 정하고 있지 않고 있어 조치명령이 제대로 시행되기 어렵거나 조치명령이 자의적으로 행사될 가능성이 있다. 위의 조치명령을 위반한 자는 300만원 이하의 過怠料에 처한다(법 제63조 제1항 1호). 조치명령위반에 대한 벌칙이 너무 가벼워 조치명령의 실효성을 담보하기 어려울 것이다. 이렇게 볼 때 사업장 폐기물 감량규정은 훈시규정적 성격을 크게 벗어나지 못하고 있다.

재활용법 제18조는 일정한 경우 제조자들에게 예치금을 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 동법 제19조는 일정한 경우에 제조자들에게 부담금을 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 負擔金制度란 재활용 또는 회수가 곤란한 폐기물에 대하여 처리비용의 일부를 생산자 또는 유통업자가 부담하도록 하는 제도이다. 폐기물부담금은 汚染者負擔의 原則에 근거하여 부과하는 것으로 환경부하가 높은 제품에 대하여 제품의 가격에 환경비용을 내재화시켜 환경비용의 합리적 배분을 도모하며 부담금으로 징수된 기금은 환경적으로 우선순위가 높은 곳에 환경개선비용으로 사용된다. 폐기물부담금제도는 1993년 7월 1일 부터 시행되고 있다.

자원의절약과재활용촉진에관한법률 제19조는 폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 방지하기 위하여 예치금부과대상인 제품·용기 외에 일정한 유해물질 함유하고 있거나 재활용이 어렵고 폐기물관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기중 대통령령(동법 시행령 제17조)이 정하는 제품·재료·용기(1. 유리병, 금속캔, 합성수지 용기를 사용하는 살충제, 부탄가스 제품, 유독물제품 2. 유리병, 금속용기를 사용하는 화장품, 3. 복합재료용기를 사용하는 과자제품, 4. 전지(수은전지 제외), 4. 부동액, 5. 형광등, 6. 껌, 7. 1회용기저귀, 7. 합성수지)에 대하여 제조업자 또는 수입업자에게 환경부장관이 부담금을 부과할 수 있다고 규정하고 있다. 오늘날 폐기물의 처리비용은 발생자책임의 원칙에 근거하여 발생자가 부담하도록 하는 것이 타당하다. 이것

이 正義의 원칙에 합치하며 폐기물의 減量에도 기여한다. 부담금을 부과함에 있어서 환경에 미치는 영향에 따라 부담금을 달리함으로써 생산자나 유통업자가 환경친화적인 제품이나 포장재를 생산·사용하도록 유도할 수도 있을 것이다. 發生者란 생산자, 유통업자, 소비자를 말한다. 이들三者 사이에 폐기물 처리비용이 적절히 분담되어야 한다.

2) 改善方案

폐기물의 효율적인 처리를 위하여 앞으로 製造者들에게 다음과 같은 의무를 부과하여야 할 것이다.

(1) 情報提供義務 및 報告義務

행정기관은 폐기물의 처리방법 및 폐기물의 처리의 결과에 관한 유용한 정보를 생산자나 수입자에게 요청할 수 있도록 하여야 한다. 또한 제품의 생산자나 수입자로 하여금 당해 제품으로 인하여 발생할 폐기물의 종류와 폐기물의 적정한 처리방법, 재활용방법, 폐기물의 회수대책 등을 분석하여 보고하도록 하여야 한다. 有害한 폐기물을 발생시키는 제품의 생산자나 수입자에게는 보다 강한 정보제공의무와 보고의무를 부과하여야 한다.

(2) 包裝廢棄物 收去義務 및 處理協力義務

제품과 재료의 생산자, 수입자 및 유통업자에게 그로부터 나오는 폐기물의 처리에 기여하여야 할 의무를 부과할 수 있도록 하여야 한다. 예를 들면, 포장폐기물의 처리에 대한 제조자의 처리의무를 부여할 수 있을 것이다.

또한 생산자, 수입자 및 유통업자는 판매되고 있거나 법에 의한 규제 이전에 판매된 동일한 또는 유사한 제품으로 부터 나오는 폐기물의 처리에 적절한 보상을 대가로 協力하여야 한다는 의무를 규정하도록 하여야 한다.

(3) 製品生産時 才質 및 生産方法 規制

폐기물을 발생시키는 제품의 제조, 판매를 위한 보관, 판매는 폐기물의 처리를 용이하게 하기 위하여 규제될 수 있고 필요한

경우에는 금지될 수 있도록 하여야 한다.

덴마크에서는 이미 1981년에 맥주와 음료수용기를 재사용할 수 있는 회수될 수 있는 용기로 하여야 하며 그 용기는 환경당국에 의해 승인된 것에 한정한다는 규정을 두었었다. 그리고 금속용기의 사용은 금지되었었다. 이 규정은 1984년에 생산자당 매년 30만 리터를 시험판매를 위하여 승인받지 않은 용기에 넣어 판매할 수 있다고 완화되었지만 여전히 용기는 재사용될 수 있고 회수될 수 있는 것이어야 한다는 것과 금속용기이어서는 안된다는 조건은 붙었었다.²⁷⁾

VI. 廢棄物情報公開 및 住民參與

폐기물정보의 공개 및 폐기물행정에의 주민의 참여의 보장은 국민의 節次的 權利의 보장이라는 측면에서 뿐만 아니라 폐기물행정에 대한 국민의 信賴를 제고하기 위하여도 필요하다. 또한 폐기물에 관한 정보는 각 개인의 安全과 健康의 보장을 위하여도 요청된다.

1. 廢棄物情報公開

현행 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'(이하 정보공개법이라 한다)에 의해 공공기관이 보유하는 폐기물정보도 공개의 대상이 된다. 그러나, 정보공개법에 의한 폐기물정보의 공개에는 다음과

27) 이 규정이 유럽공동체내에서 수입에 대한 양적인 제한은 금지된다는 EEC조약 제30조에 위반된다는 이유로 유럽법원에 제소되었는데, 유럽법원은 재사용될 수 있고 또한 회수될 수 있는 용기를 사용하여야 한다는 것은 적법한 것이라고 보고 다만, 생산자당 1년에 30만 리터에 한하여 승인되지 않은 용기를 사용할 수 있도록 한 것은 EEC조약 30조에 반한다고 판시하였다(Case 302/86, E.C. Commission supported by the United Kingdom v. Denmark, <1988> E.C.R. 4607, <1989> 1 C.M.L.R. 619).

같은 限界가 있다. 첫째, 정보공개법에 의한 정보공개는 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 민간 부문은 이 법의 적용을 받지 않는다. 따라서 폐기물관리시설을 민간기업이 운영하는 경우(위탁운영을 포함)에는 정보공개법이 적용되지 않는다. 민간폐기물사업자에게도 일정한 범위내에서 폐기물처리정보를 공개하도록 하여야 한다.

2. 住民參與

오늘날 폐기물처리시설의 설치 및 운영에 대한 주민참여가 요청되고 있다. 주민참여의 요청은 이해관계인의 권리보호와 혐오시설로 인식되고 있는 폐기물처리시설의 수용성의 제고와 폐기물처리시설의 적절한 운영등에 근거한다. 폐기물처리시설의 설치에 있어서의 주민참여로는 폐기물처리시설설치전의 청문절차, 설치에 대한 주민대표의 동의 및 주민협약등이 있고, 폐기물처리시설 운영에 대한 주민참여로는 주민대표와의 협의, 주민의 감시 등이 있다. 그 동안 폐기물처리시설의 설치운영에 대한 주민참여는 주민의 참여요구를 어쩔수 없이 消極的으로 수용하는 것에 불과하였고 충분한 검토를 거쳐 적절한 제도로 도입되지 못하였기 때문에 주민참여가 불충분하고 또한 참여제도에도 문제점이 적지 않다. 여기에서는 폐기물처리시설의 운영에 대한 참여조직에 대하여만 살펴보기로 한다.

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 주변영향지역별지원내용에 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(舊폐촉법 제17조 제2항, 舊폐촉법시행령 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 법상 병존하였었다.

그후 폐촉법은 97년 8월 28일 개정에 의해 주민대표 또는 '주민협의체'를 대신하여 주민지원협의체(약칭 '지원협의체'라 한다)를 설치하는 것으로 하고 있다.²⁸⁾ 현행 폐촉법상 지원협의체의 설립에 관한 직접적인 근거조항은 없지만 지원협의체의 권한을 규정함으로써 간접적으로 지원협의체가 반드시 설립되어야 하는 것으로 규정하고 있다. 주민지원협의체는 위원장 1인을 포함하여 31인 이내의 위원으로 구성한다. 위원의 구성은 다음과 같다: 해당 시·군·구의회의원 각 2인, 해당 시·군·구의회에서 선정한 당해 시설이 소재하거나 그 시설의 경계와 인접한 읍·면·동별 주민대표 각 2인, 주민대표가 추천한 전문가 2인, 전문가는 전문대학이상의 환경관련학과 조교수이상 또는 국·공립연구기관의 선임연구원이상으로 한다.

주민지원협의체의 구성과 관련하여서는 다음과 같은 문제가 있다.

지원협의체에 주민대표를 참여시킬 것인가 아니면 지방의회의원, 환경단체 또는 전문가지방의회의원만으로 구성하는 것이 타당한가. 환경단체 또는 전문가가 주민의 의사를 제대로 대변한다면 주민대표의 참여는 필요 없게 될 것이다. 그러나, 현재로서는 이들이 주민의 의사를 충분히 대변하지 못하고 있다고 보여지르

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

로 일정한 수의 주민대표를 참여시키는 것이 바람직하다. 현행법도 주민지원협의체에 대한 일정수의 주민대표의 참여를 인정하고 있다. 그런데, 주민대표의 선정을 해당 시·군·구 의회에서 선정하도록 하고 있는데 지역주민에게 지방의원에 대한 불신이 있는 경우에 이와 같은 선정을 수용하지 않을 수도 있고 실제로도 그러한 예가 있는 것으로 알고 있다. 법에는 규정이 없지만 주민협의체의 추천을 받아 지방의회에서 선정하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 주민대표가 민주적 절차에 의해 공정하게 행하여졌는가 하는 점과 주민대표의 대표성에 의문이 제기될 수 있다.

폐기물소각시설의 경우 부지경계선으로부터 300미터 이내의 주민만이 주민대표로 참여할 수 있도록 한 것은 지역의 특수성을 무시하고 주민의 참여를 너무 제한한 것이다. 폐촉법 시행령 제 20조도 '간접영향권'을 폐기물소각시설의 부지경계선으로부터 300미터 이내의 지역으로 하면서도 환경상 영향의 조사 결과 필요한 경우 그 외의 지역을 포함할 수 있는 것으로 하여 시설과 지역에 따라 융통성을 부여하고 있다. 폐기물매립시설이 2킬로미터 이내의 주민대표의 참여를 인정한 것과 합리적인 균형을 유지하고 있다고 보기 어렵다.

현행법상 협의체에 環境團體의 대표의 참여가 없는데 환경단체의 참여를 인정하여야 할 것이다. 환경단체는 公益으로서의 環境의 利益을 옹호하는 역할뿐만 아니라 시민단체로서 주민의 이익을 대변하는 역할도 수행한다. 다만, 참여 환경단체의 자격은 책임성을 갖춘 공인된 환경단체에 한정하여야 할 것이다. 우리나라에는 환경단체의 공인제도가 없는데 프랑스에서는 다음과 같이 공인제도가 존재한다.²⁹⁾ 프랑스에서 환경단체의 공인제도는 1976

29) 프랑스에는 약 2만개의 환경관련단체가 있는 것으로 추산된다. 그 중 대부분은 도시계획분야 및 '삶의 질' 분야에 가입하는 단체이며 약 5000개 정도가 환경보호를 주된 사업으로 하고 있는 것으로 추산된다. 그리고 그중 500개의 단체가 행정에 의해 공인되었고 그중 약 100여 개 단체가 국가적 규모를 갖고 있다.

년에 도입되었다. 이 제도의 도입은 환경단체가 무수하게 많기 때문에 일정한 요건을 갖춘 공인된 단체에 한하여 환경법에 의해 규정된 협의에의 참여자격을 주기 위한 것이다. 그러나, 공인된 환경단체가 아니라 하더라도 환경관련행정에 참여할 수 없는 것은 아니다.³⁰⁾ 공인된 환경단체가 되기 위하여는 다음의 요건을 충족하여야 한다 i) 적법하게 신고된 단체이어야 한다. ii) 3년 이상 활동하였어야 하며 사업대상이 자연보호, 삶의 질의 향상, 물, 공기, 토양, 대지 및 경치의 보호, 공해 및 생활방해 방지에 관한 것이어야 하며 기타 환경보호를 주된 사업으로 하여야 한다.

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

30) 공인되지 않은 환경단체도 공청회절차에 참여하여 의견을 진술할 수 있고 일반 정보공개법에 따라 환경영향평가서와 같은 공개문서를 청구할 수 있다. 사업대상과 관계가 있는 이익의 침해에 대하여 행정소송을 제기할 수 있는 자격이 부여되고 있다(1976년 7월 10일 법률). 환경에 관한 소송의 대부분은 환경단체에 의해 제기되고 있다. 공인된 환경단체에는 공인되지 않은 단체와 비교하여 중요한 특권을 부여받고 있다.

- i) 공인된 환경단체에는 자문을 할 권한이 부여된다.
- ii) 일반 정보공개법에 의하면 허용되지 않음에도 공청회절차가 개시되는 즉시 공청회관련서류를 입수할 수 있다.
- iii) 공인된 환경단체는 행정소송뿐만 아니라 1995년 2월 2일 법률에 의해 민사법원에 소송을 제기할 자격을 부여받았다. 공인된 환경단체는 자신이 옹호하는 이익을 침해하는 범죄행위에 대한 형사소송에서 민간참여당사자(partie civile)가 될 수 있고 환경피해를 입은 자의 이름으로 배상소송을 제기할 수 있다.

것은 타당하지 않다. 환경문제 전문가에는 환경관련학과에 소속되지 않는 환경법학자, 환경행정학자, 환경경제학자가 있을 수 있고, 국·공립연구기관의 선임연구원이외에도 민간기관이나 시민단체에 속한 전문가가 있을 수 있다. 전문가를 폐촉법에서와 같이 제한하기보다는 전문가의 경력과 업적을 제시하도록 하는 것이 타당하다. 또한 전문가의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위하여 전문가의 진술은 공표하도록 하는 것이 바람직하다.

폐촉법상의 “주민지원협의체”라는 명칭은 동 협의체가 주민 또는 주변지역의 지원에 관한 협의권한만을 가지고 있는 것은 아니며 주민의 대표로서 주민의 의사를 대변하고 폐기물처리시설에 대한 감시기능을 가지고 있는 점에 비추어 타당하지 않다. 지원협의체라는 명칭을 사용하는 것은 타당하지 않으며 지역정보·감시협의체 또는 단순히 지역협의체라고 하는 것이 타당하다.

주민협의체는 법적 근거가 없는 경우에도 이해관계가 있는 지역주민들에 의해 임의로 설립될 수 있다. 협오시설과 지역주민 사이에 갈등이 있는 곳에서는 대부분 주민협의체가 구성되어 있다. 협오시설 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, 지방의회의

원, 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.

Ⅶ. 맺음말

폐기물관리의 基本原則으로 豫防의 원칙, 近接地처리원칙, 廢棄物資源化優先原則, 協同의 원칙, 汚染者負擔의 원칙, 폐기물정보 공개 및 주민참여의 원칙을 들 수 있다. 이들 원칙을 폐기물관리법에 규정하여 앞으로의 폐기물규제의 指針으로 삼아야 할 것이다. 이들 원칙은 현행법에도 부분적으로는 채택되고 있지만 이들 원칙을 지도원칙으로 하여 현행법이 제정되었다고 보기는 어렵고 이들 원칙의 구체화가 미진한 부분이 적지 않다.

폐기물관계법을 폐기물법으로 통합하고 施行規則에 있어서는 規制分野別로 시행규칙을 제정하여 법령이해를 증진하고 법령관리의 효율화를 도모하도록 하는 것이 바람직하다. 폐기물법에 폐기물관리의 기본원칙을 선언하여 폐기물관계법의 발전방향을 제시하고 폐기물관계법이 형식면이나 내용면에서 보다 체계화되도록 하여 법령 상호간의 모순과 법령의 不備를 없애고 법령의 이해를 높여야 할 것이다.

폐기물의 分類에 있어서는 사업장에서 배출되는 폐기물은 소형인 경우에도 사업장폐기물로 분류하고 다만, 유해성이 없는 일반사업장폐기물은 생활폐기물과 동일한 방법으로 처리될 수 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 최종폐기물개념을 도입하여 폐기물의 資源化優先原則을 보다 철저히 법제화하여야 할 것이다.

폐기물의 處理責任에 있어서는 近接地處理原則에 따라 생활폐기물의 경우에는 원칙상 기초자치단체에게 책임을 부여하며 폐기물의 광역적 처리는 일차적으로 기초자치단체 상호간의 협력에 의해 도모하도록 하는 것이 타당하다. 다만, 특별시나 광역시에 있어서

는 생활폐기물의 수집·운반은 자치구의 책임으로 하고 처리는 특별시나 광역시의 책임으로 하는 것이 타당하다. 사업장폐기물에 있어서는 폐기물의 환경적으로 적정한 처리나 효율적인 처리를 위하여 배출사업자에 의한 自家處理보다는 專門廢棄物處理業者에 의한 처리를 장려하여야 할 것이다. 또한, 排出事業者에게 처리를 委託한 폐기물의 불법처리에 대한 연대책임을 인정하여 불법처리가 억제되도록 하며 폐기물처리에 대한 土地讓受人의 연대책임을 인정하여 방치폐기물에 대한 처리책임자를 확보하도록 하여야 할 것이다. 그리고 세계적인 추세에 맞추어 폐기물의 처리에 있어서 製造者와 流通業者의 책임을 강화하여야 할 것이다.