

폐기물 관련 법체계와 자원순환기본법의 제정필요성

정 훈*

차 례

- I. 문제의 제기
- II. 현행 폐기물관련 법체계
- III. 현행 법체계의 문제점 및 자원순환기본법 제정필요성
- IV. 자원순환기본법의 제정을 위한 제언
- V. 정리

[국문초록]

한국의 현행 폐기물 및 자원이용 관련법은 사전에 폐기물과 자원이용에 대한 명확한 문제인식 속에서 제정된 것이 아니라, 사회가 발달하고 변화해 가는 과정에서 그때 그때 필요한 법률을 제정하고 보완하는 식으로 형성되어 왔다. 이러한 입법형성과정은 폐기물법의 체계성을 떨어뜨리고 동일한 사안에 대한 수개의 법률간 모순저축을 야기하였으며, 나아가 법률을 집행하는 주무부서간 자원에 대한 인식과 대응방식을 달리하게 하여 결과적으로 통일적이고 체계적인 자원관리를 방해하여 왔다. 따라서 새로운 자원순환사회에 부응하여 폐기물과 자원에 관한 문제를 해결하기 위해서는 자원순환기본법의 제정이 요망된다. 그간 자원순환기본법의 제정과 관련하여 의회나 행정부서 주도로 몇 차례 시도가 있었으나, 부서간 이해관계 등의 문제로 모두 무산되고 말았다. 한편, 현행 폐기물관리법의 개선을 통해서 이러한 문제를 해결하는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 현행법의 구조나 입법 과정을 되돌아 볼 때 적절한 방식은 될 수 없으며, 결국 새로운 자원순환사회에 부응할 기본법의 제정이 필요하다. 자원순환기본법은 기존 폐기물관련법들의 기본

* 전남대학교 법학전문대학원 교수

법으로서 폐기물처리와 자원이용에 관한 일반적인 사항과 기본적인 틀을 규정하게 되고 국가차원의 자원이용에 관한 로드맵 역할을 하게 될 것이다. 따라서 향후 폐기물과 자원이용법제는 다음과 같이 개편될 것이다. 즉, 기본법인 『자원순환기본법』 아래 재활용에 관한 일반법인 『자원재활용법』과 폐기물처리에 관한 『폐기물처리법』이 위치하고, 다시 『건설폐기물재활용법』, 『음식폐기물재활용법』, 『전기·전자·자동차재활용법』 등 개별 재활용법이 존재하게 될 것이다.

I. 문제의 제기

자원을 이용하고 소비하고자 하는 자원수요의 증대와 다양화는 이를 뒷받침하지 못하는 자원의 유한성으로 인해 필연적으로 자원의 고갈과 환경의 황폐화를 초래할 것이고, 이는 궁극적으로 지구의 자정능력과 지탱능력을 극한으로 몰아갈 것이다. 나아가 이러한 지구의 지탱능력 상실은 인류의 생존조건이자 터전을 위협하게 될 것이다. 이러한 우려는 여러가지 사회적·제도적 고민을 하게 하였고, 이러한 고민은 자원의 무분별한 이용을 억제하거나 반복하여 이용하는 방안을 생각게 하였다. 그리고 기술적·과학적 발달은 이러한 방안에 대한 실체적 해결책을 제시하게 하였고, 이러한 실체적 해결책을 실제로 실현할 법적·제도적 대안을 제시하게 되었다. 가령 자연과학적 도움에 힘입어 자원을 적게 이용하거나, 자원을 반복하여 이용하는 방법, 제품의 생산과정에서 발생한 부산물 혹은 제품의 사용 후 잔여물을 다시 이용하거나 불가피한 경우 친환경적으로 처리하는 방법을 고안하게 하였다. 그리고 이러한 방법을 제도화 규범화한 전형적인 창안물이 폐기물 및 자원순환 관련 법제이다.

2007년 현재 한국의 1일 폐기물의 발생량은 337,158톤이며, 이들 폐기물은 재활용되어 자원의 순환고리에 편입되거나 최종처리되어 순환고리에서 영구적으로 제외된다.¹⁾ 그런데 그간 한국 사회의 발달과 변화 속에서 자원이용에 대한 인식의 변화나 자원 이용 환경의 변화는 폐기물의 이러한 재활용이나 처리에 많은 영향을 미쳤고, 나아가 이에 대

1) 하루에 발생하는 337,158톤의 폐기물 중 5.3%인 17,957톤은 소각으로, 11.2%인 37,554톤은 최종처리인 매립으로, 그리고 81.1%인 73,561톤은 재활용된다. 환경부, (2007)전국 폐기물 발생 및 처리현황 (<http://stat.me.go.kr/nesis/mestat/potal/prdcMng.do>)

처하기 위한 법적·제도적 변화도 가져왔다. 그러나 이러한 법적·제도적 변화 내지 발전은 어느 단계에서 더 이상 앞으로 나아가지 못하고 재래적인 폐기물의 재활용이나 처리의 인식틀 속에서 담보하고 있으며, 이러한 현상은 새로운 세계의 패러다임에 적용하지 못하고 있다. 또한 폐기물 또는 자원이용에 대한 대처가 항상 발전적인 방향으로 나아갔던 것만은 아니며, 이를 둘러싼 많은 갈등과 문제도 야기되어 왔다²⁾.

즉, 종래 폐기물의 발생은 산업사회의 불가피한 현상으로 인식하여, 자원의 흐름을 자원채취, 제품생산, 유통, 소비, 폐기라는 선형적 구도로 파악해 왔다. 그러나 이러한 인식틀로는 폐기물 및 자원이용의 문제를 해결하는 데 있어서 일정한 한계에 직면하게 되었으며, 사회가 지속가능하기 위하여는 기존의 선형적 사회의 인식틀에서 벗어나 자원이 우리가 사는 세계 안에서 순환되는 순환형사회의 틀로 전환되어야 할 것이다³⁾. 나아가 이러한 자원순환에 대한 인식의 전환과 이를 뒷받침하기 위한 법적·제도적 장치도 마련되어야 할 것이다. 그러나 한국의 현행 폐기물 및 자원이용 관련법은 선형사회에서 자원순환형사회로 나아가는 데 적합하지 않고, 이러한 문제는 현행 법의 테두리 안에서 법개정이나 제도의 보완만으로는 한계가 있으므로 근본적인 법체계의 개선이 있어야 할 것이다⁴⁾.

현재 폐기물 및 자원이용과 직접 관련된 법률로는 「폐기물관리법」, 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」, 「자원의 절약 및 재활용 촉진에 관한 법률」, 「건설폐기물 재활용 촉진에 관한 법률」, 「전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」, 「환경친화적 산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률」이고, 간접적으로 「환경정책기본법」, 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」, 「수도권매립지 관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「환경분쟁조정법」, 「환경범죄의 단속에 관한 특별조치법」, 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 등이 있다.

이처럼 폐기물관련 법률이 다원적으로 존재함으로써 분야별 특성을 살릴 수 있다는 장점이 있기도 하지만, 개별 법률간의 상충현상이 발생하고, 폐기물정책을 입법화함에 있어서 관련된 다수의 법률을 개정하여야 하는 번거로운 문제가 발생하고 있다. 무엇보다 이

2) 실제로 환경부 업무와 관련된 환경분쟁의 70%~80%는 폐기물과 관련한 분쟁이다.

3) 同旨, 김정훈, 자원순환사회를 향한 한국 EPR의 제도화, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2006. 10, 45쪽.

4) 同旨, 전재경, 산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구, 한국법제연구원, 2008, 13쪽.

들 법률의 제정이 사전에 폐기물과 자원이용에 대한 명확한 인식의 틀 속에서 이루어진 것이 아니라 사회가 발달하고 변화해 가는 과정에서 그때 그때 필요한 법률을 제정하고 보완하는 과정에서 전반적으로 체계성이 떨어지고 동일한 사안에 대한 수개의 법률간 모순저촉도 발생하게 되었으며, 법률을 집행하는 주무부서간 자원에 대한 인식이나 처리방향이 상이하여 통일적이고 체계적인 자원관리가 되고 있지 못하다는 점이다⁵⁾.

따라서 폐기물 및 자원이용에 대한 체계적인 인식 속에서 폐기물 또는 자원이라는 동일한 대상에 대한 통일적이고 체계정합적인 법적용과 이를 통해 새로운 자원순환 사회에 부합하는 자원이용의 합리화를 위해 현행 폐기물관련법제의 개선과 대안이 있어야 할 것이다.

이 논문에서는 이러한 점에 착안하여, 우선 현행 수개의 폐기물관련법들의 체계를 일별함으로써 자원순환기본법의 제정필요성을 찾아보고, 나아가 이를 통해 자원순환에 대한 기본틀을 구축하기 위한 자원순환기본법의 모델을 제시하고자 한다.

II. 현행 폐기물관련 법체계

1. 폐기물법제의 변천연혁

1) 1961년 오물청소법 제정

1960년대의 폐기물에 대한 인식은 보건위생 차원에서 출발했으며, 주로 주위 환경정결이라는 차원에서 쓰레기와 분뇨의 처리가 주된 관심사였다.

2) 1986년 폐기물관리법제정

1960년대 이후 경제발전기를 거치면서 폐기물문제는 새로운 양상으로 접어들었으며, 폐기물에 대한 분류가 시작되어 일상에서 발생하는 일반폐기물과 산업현장에서

5) 同旨, 전재경, 앞의 책, 15쪽.

발생하는 산업폐기물로 분류하였다. 또한 폐기물을 단순히 적정하게 처리하는 것에서 나아가 재활용의 개념이 도입되었다. 그러나 여전히 재활용이나 감량보다는 처리에 중점을 두고 있었다.

3) 1990년대 재활용 및 감량화 정책 전면적 도입

폐기물의 처리보다 재활용이나 발생억제에 대한 인식이 높아져서 기존 폐기물법에 '발생억제 및 재활용의 장'을 별도로 신설하였으며, 오수·분뇨 및 축산폐수 분야가 같이 특정분야의 내용을 삭제하고 별도의 개별법률로 규율하였다. 또한 1993년에는 재활용에 대한 중요성을 인식하여 「자원의 절약 및 재활용 촉진에 관한 법률」을 제정하여 폐기물 재활용 촉진하기에 이르렀다.

4) 2000년 이후 제품별 재활용정책 및 자원순환성 개념 도입

종래 폐기물법에서 재활용부분을 따로 개별 법률인 「자원의 절약 및 재활용 촉진에 관한 법률」로 제정하는 데서 나아가 재활용과 관련하여 제품별 개별입법의 시대로 나아가게 되었다. 즉 「건설폐기물재활용법」(03년 제정), 「전기·전자제품 및 자동차 자원순환법」(07년 제정, '08. 1. 1. 시행)등이 그 예이다. 또한 재활용법에 자원순환 개념·원칙 도입('07년 개정, '09. 3. 22. 시행)하여 제품의 자원순환성 평가제도 및 개발사업의 자원순환성 고려에 관한 등

2. 폐기물 및 자원순환 관련 법체계 현황

1) 환경부 자원순환국 소관 법률 8개⁶⁾

가) 폐기물관리법

「폐기물관리법」은 제1조 목적에서 “폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생된 폐

6) 이종영, 폐기물법제의 체계 및 개선방안, 환경법연구 제28권 제2호, 78쪽 이하 참조.

기물을 적정하게 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 되어 있으나 실제로, 폐기물에 대한 정의와 폐기물의 발생억제, 적정 처리, 자원화 등을 내용으로 하고 있고, 폐기물의 관리 및 대처에 관한 국가 등의 책무와 계획수립 등에 대한 내용을 담고 있는 폐기물에 대한 일반법이자 기본법이라고 할 수 있다.

이 법의 변천사에서 알 수 있듯이 초기 폐기물에 관한 종합법이자 기본법의 성격을 가지고 있으면서, 폐기물에 관한 전반적인 사항을 규율하다 사회가 발달하고 복잡해지면서 사안별·제품별로 필요에 따라 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」, 「폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」, 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 등과 같은 개별법률들이 파생되어 나왔다.

나) 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률

폐기물관리법의 재활용에 관한 부분을 강화시켜 독자적으로 입법한 것이며, 폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진하는 등 자원을 순환적으로 이용하도록 함으로써 환경의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 재활용을 촉진하기 위한 각종 행위규제와 국가 등의 책무가 규율되어 있고, 최근 개정에서 자원순환개념을 도입하였다.

다) 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률

건설공사 등으로 인하여 발생한 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고 재활용을 촉진하여 국가자원의 효율적 이용은 물론 국민경제발전과 공공복리증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 이 법은 재개발·재건축 등 건설공사의 증가로 건설폐기물 발생량이 급증하고 골재수요증가 및 천연골재 채취량 부족 등의 상황에 대처하고 일시에 다량 발생하는 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하며, 천연골재의 대체자원으로 활용가능한 양질의 순환골재 생산을 유도하여 국가 자원의 효율적 이용을 도모하고자 하는 데 입법배경이 있다. 기존의 「폐기물관리법」, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」, 「건설기술관리법」, 「건설산업기본법」 등에 산재되어 있는 건설폐기

물 관련 규정을 종합적·체계적으로 정비한 것이다.

라) 전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률

전기·전자제품 및 자동차의 재활용을 촉진하기 위하여 유해물질의 사용을 억제하고 재활용이 쉽도록 제조하며 그 폐기물을 적정하게 재활용하도록 하여 자원을 효율적으로 이용하는 자원순환체계를 구축함으로써 환경의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 종전 「자원의절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 규정하고 있던 전기·전자제품(10개 품목)의 생산자책임재활용제도를 이 법률로 이관하여 규정한 법이다.

마) 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률

「유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」 및 동 협약에 의한 양자간·다자간 또는 지역적 협정의 시행을 위하여 폐기물의 수출·수입 및 국내 경유를 규제함으로써 폐기물의 국가간 이동으로 인한 환경오염을 방지하고 국제협력을 증진함을 목적으로 제정되었으며, 적용대상 폐기물은 바젤협약 부속서 등에 규정된 폐기물 및 양자간·다자간 또는 지역적 협정에서 수출입의 규제가 필요한 것으로 정하는 물질로서 대통령이 정하는 것. 원자력법에 의한 방사성물질 및 이에 의하여 오염된 물질, 해양오염방지법에 의한 폐기물의 해역배출과 선박의 항행에 따라 배출되는 폐기물은 적용이 배제된다.

바) 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

폐기물처리시설의 부지 확보 촉진과 그 주변지역 주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역 주민의 복지를 증진함을 목적으로 하는 것으로, 이 법에 적용을 받은 폐기물처리시설은 매립량 1일 300톤 이상이고 조성면적 15만 제곱미터 이상인 매립시설, 1일 처리능력 50톤 이상인 소각시설이며, 엄밀한 의미에서 이 법은 폐기물의 처리에 관한 법은 아니며, 처리시설의 설치를 위한 부지 확보의 수월성과 부지주변 주민의 지원에 중점을 두고 있다.

사) 수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률

수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 사항을 규정하여 수도권매립지를 효율적으로 관리하도록 함으로써 수도권지역에서 발생하는 폐기물의 적정한 처리와 자원화를 촉진하고, 주변지역주민의 쾌적한 생활환경의 조성에 기여함을 목적으로 제정된 법이다.

아) 한국환경자원공사법

한국환경자원공사를 설립하여 폐기물의 발생억제·재활용 및 적정처리를 위한 사업을 효율적으로 수행하게 함으로써 순환형 자원관리 체계 구축에 기여함을 목적으로 제정된 법으로 공사는 무자본 특수법인으로 재활용가능자원의 수거·재활용 및 처리, 폐기물 재활용시설의 설치·운영, 재활용가능자원의 비축기지과 폐기물재활용 단지의 설치·운영, 폐기물의 발생억제 및 재활용산업에 대한 육성지원, 폐기물·자원재활용에 관한 조사, 통계관리 및 정보의 제공, 폐기물의 감량화 및 재활용 촉진을 위한 교육·홍보 등을 주요 사업으로 한다.

2) 폐기물관리 및 자원순환 관련 환경부 타국 소관법률 현황

상술한 환경부 자원순환국 소관 8개 폐기물관련 법률이외에도 환경부에서 주관하고 있는 기타의 법률들이 다수 존재한다. 즉, 환경부 환경전략실 소관법률로는 「친환경상품 구매촉진에 관한 법률」, 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」, 「환경관리공단법」, 「잔류성유기오염물질 관리법」, 「유해화학물질관리법」 등이 있으며 물환경정책국 소관 법률로는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 상하수도정책관실 소관 법률로는 「하수도법」 등이 그것이다.

가) 친환경상품 구매촉진에 관한 법률

친환경상품 구매를 촉진함으로써 자원의 낭비와 환경오염을 방지하고 국민경제의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 법이다. 일반적으로 제품 구매는 구매자가 자유롭게 결정해야 하나 환경부하가 적은 제품의 보급을 통하여 환경오염을

줄여나가기 위해 ‘공공기관 친환경상품 구매의무제’를 도입하여 정부방침으로 구매를 권장하고 있으며, 그간 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」과 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」에 의거 개별적으로 시행되던 ‘환경마크 상품 우선구매제’와 ‘우수재활용 상품 우선구매제’를 통합하고, ‘우선구매’ 관련 조항을 ‘의무구매’로 강화하고 있다.

나) 환경기술개발 및 지원에 관한 법률

환경기술의 개발·지원 및 보급을 촉진하고 환경산업을 육성하기 위해, 환경기술개발 사업의 추진, 한국환경기술진흥원·환경기술개발센터 설립·운영, 환경컨설팅회사 등록, 환경표지 및 환경성적표지 인증 등의 다양한 정책 추진 근거 제공하고 있는 법이다.

다) 환경관리공단법

환경관리공단을 설립하여 환경오염방지사업 기타 환경개선사업을 효율적으로 수행하게 함으로써 환경보전에 기여함을 목적으로 하며, 공단의 사업은 환경오염방지를 위한 시설(환경시설)의 점검·진단 및 설치·운영에 관한 기술지원; 환경오염방지 기술 및 환경정책의 연구·개발; 환경시설의 수탁관리; 환경산업의 육성, 환경시설의 설치, 환경과학기술의 개발 등 환경개선사업에 필요한 자금의 융자; 환경개선비용부담법에 의한 환경오염방지사업; 환경오염방지사업을 위한 조사·측량, 시험·연구, 설계 및 시공감리; 다른 법령에 의하여 공단이 수행할 수 있는 사업; 그 밖에 공단의 설립목적을 달성하기 위하여 필요하다고 환경부장관이 인정하는 사업 등이다.

라) 잔류성유기오염물질 관리법

다이옥신 등 잔류성유기오염물질의 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 잔류성유기오염물질의 위해로부터 국민의 건강과 환경을 보호하고 국제협력 증진하기 위한 법으로, 잔류성유기오염물질이 「폐기물관리법」, 「농약관리법」 등을 통하여 부분적으로 관리됨에 따라 배출시설 관리가 이루어지지 않는 등 효율적인 관리가 미흡하므로 통합적인 관리체계 확립이 요구되어, '04. 5월 발효된 “잔류성유기오염물질에 관한 스톡홀름협약”의 국내 비준에 대비하여 국내 이행기반 구축을 위한 법적 근거를 마련한 것이다.

마) 유해화학물질관리법

화학물질로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 유해화학물질을 적정하게 관리함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하는 법으로, 국가 유해화학물질 관리에 관한 기본법적 성격을 띠고 있다.

바) 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률

축산업에 자원순환형 친환경 축산개념을 도입하여 퇴·액비 등 가축분뇨 자원화를 촉진하고, 생산된 퇴·액비의 이용을 촉진함으로써 지속가능한 축산업 및 자원순환형 농업의 발전과 더불어 환경보전을 실현하기 위한 법이다.

사) 하수도법

하수와 분뇨를 적정하게 처리하여 지역사회의 건전한 발전과 공중위생의 향상에 기여하고 공공수역의 수질보전을 목적으로 하며, 환경부장관은 국가 하수도정책의 체계적인 발전을 위해 10년 단위 종합계획 수립해야 하고, 시장(특·광역시장 포함)·군수는 국가하수도종합계획을 바탕으로 관할구역안의 하수도의 정비에 관한 20년 단위의 기본계획 수립해야 한다.

III. 현행 법체계의 문제점 및 자원순환기본법 제정필요성

1. 현행 법체계의 문제점⁷⁾

1) 폐기물법제의 체계정합성을 위한 기본법의 부재

예를 들어 헌법과 같은 기본법은 하위의 각 개별법의 근거이자 정당성의 이유가 되고 최종적인 해석의 지침이 된다. 헌법에 불합치한 법률은 존속할 수 없고, 헌법합

7) 한국의 폐기물법제에 관한 문제점에 대해서는, 정 훈, 폐기물처리에 관한 법적 고찰, 전남대학교 대학원 법학박사학위 청구논문, 전남대학교 대학원 2001년 참조.

치적으로 개정되거나 폐지되어야 한다. 결국 헌법이라는 기본법을 통해 모든 하위 법률은 헌법의 정신에 방향을 맞추고 있고, 각 개별 법률간 모순저축도 헌법을 통해 해결한다.

현행 폐기물관련법률들은 일관되고 통일성 있는 폐기물관리의 원칙하에 제정된 것이 아니라 사회의 발전과 산업화의 과정에서 그때 그때 사안별, 물질별로 임기응변 식으로 대응하는 입법태도에서 비롯된 것이므로 수 개의 법률을 하나로 쥘 수 있는 일반법 내지 기본법이 부재하고, 이러한 현상은 각 개별 법률들의 해석과 적용에 있어서 지침을 줄 수 있는 원칙의 부재를 야기하고 각 개별 법률들간 모순저축을 해결할 수 없게 한다.

2) 현행 폐기물관리법의 기본법성 결여

한국의 현행 폐기물 및 자원순환에 관한 일반법이자 기본법이라고 할 수 있는 것은 폐기물관리법이다. 즉, 폐기물관리법은 폐기물, 재활용, 처리 등의 정의규정을 담고 있고, 폐기물에 관한 종합적인 계획수립과 국가 등의 책무, 폐기물처리 등 폐기물의 관리에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있다. 나아가 자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률에서 재활용의 정의를 폐기물관리법상 정의를 준용하고 있는 것 역시 폐기물관리법이 기본법 내지 일반법이라는 것을 염두에 둔 것이라고 할 수 있다. 그러나 폐기물관리법의 내용은 실제로 폐기물처리에 더 치중하고 있다. 물론 현행 폐기물관리법이 “처리”라는 개념 속에 재활용을 포함하고 있어서 재활용과 (협의의)처리에 관한 법이라고 할 수도 있지만, 전반적으로 조문의 수에 있어서나⁸⁾ 조문의 내용에 있어서 폐기물에 관한 기본법이라고 할 수 없다. 또한 동법은 제1조에서 폐기물의 발생억제와 폐기물의 적정처리를 목적으로 한다고 있어서 재활용이나 자원순환의 인식이 투철하지 못하다. 폐기물법제의 원조격이며 일반법적 성격을 갖는 폐기물관리법의 이러한 처리법성 성격은 다른 개별 법률들을 향도하고 폐기물에 관한 종합적 조정과 기획을 하는 데 한계가 있을 수 밖에 없다.

8) 폐기물관리법은 벌칙조항을 제외하고 62개 조항인데 이중 50개 조항이 처리에 관한 내용이다.

3) 폐기물 및 자원이용에 관한 부처간 충돌

현행 법체계에 의하면 폐기물이나 자원에 관해 사안별로 관련된 각 부처 가령, 지식경제부, 환경부 등이 소관법률의 해석과 집행에 있어서 해당 부처의 관심사에 따라 접근하는 방식이나 대응방식이 달라지게 된다. 예를 들어 어떤 물건을 환경부에서는 환경의 보호측면에서 접근하여 친환경적인 처리와 환경보호 및 자원의 보호에 초점을 맞출 것이고, 지식경제부에서는 자원의 효율적이고 경제적인 이용이라는 측면에서 접근하고 경제성 면에 초점을 맞출 것이다. 이러한 접근방식은 각자의 입장에 따라 환경이나 자원의 이용에 미치는 영향이 적지 않을 것으로 보인다.

4) 용어의 불명확 및 비체계성

현행 폐기물법제는 “폐기물(폐기물관리법)”, “재활용가능자원(자원재활용법)”, “처리(폐기물관리법)”, “재활용(폐기물관리법, 자원재활용법)”, “재사용(자원재활용법)”, “재생이용(자원재활용법)” 등과 같은 용어의 불명확으로 폐기물과 재활용자원의 구별이 명확하지 않고, 폐기물의 분류 또한 매우 복잡하고 체계적이지 않아서 많은 민원과 분쟁을 야기하고 있다. 또한 기본법의 부재와 산재되어 있는 각 개별법률들의 비체계성은 동일한 대상에 대한 다른 각도의 혹은 중첩된 규율로 인한 혼돈을 야기하고 있다⁹⁾.

5) 자원순환 흐름의 체계적 파악이 불가능

현행 폐기물법제는 자원순환 관련 규정이 각 개별 법률에 산재되어 있어서 체계적이고 통일적인 파악이 어렵다. 예컨대, 폐기물관리법, 환경정책기본법, 자원재활용법 등에는 폐기물의 처리, 재활용, 처리나 재활용의 기준이나 방법, 재사용, 재생이용, 에너지회수, 자원순환촉진 등에 관한 내용이 개별 해당 법률의 제정목적에 따라 규정되어 있어서, 동일한 물질 혹은 물건에 대한 체계적이고 통일적인 흐름의 파악이 곤

9) 同旨, 김홍균, 폐기물재활용 개념 - 폐기물과의 구별, 저스티스 통권84호, 한국법학원, 2005. 4, 57쪽.

관하게 되어 있다. 즉, 하나의 물건에 대해 천연자원채취부터, 재료가공, 제품생산, 유통, 소비, 재사용, 재생이용, 에너지회수, 최종처리의 관점에서 일목하여 볼 수 있도록 되어 있지 않고, 발생한 문제에 직면하여 이를 대중적으로 해결하기 위한 입법 태도가 이러한 결과를 빚게 된 것이다.

2. 외국 및 우리나라 법체계 비교표¹⁰⁾

구 분	일본	독일	프랑스	미국	중국	한국
① "처리법" 및 "재활용 법"과의 관계, 통합 체계 or 분리 체계	- 처리법과 재활용법 분리 - 폐기물의 개념에 의해서도 연동되어 있음	- 통합법 - 「순환관리 및 폐기물법(KW-/AMG)」에서 재활용과 처리를 함께 다룸	- 통합체계(통합법안해 권, 폐기물)	- 연방: 통합체계 - 주: 일부 분리체계	- 통합체계(순환경계추진법, 제2장)	- 통합법 - 「폐기물관리법」에서 재활용과 처리를 함께 다룸 - 재활용에 관해서는 개별법들로 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」이 있음
② "자원순환기본법" 유무 및 성격, 기본법 유무·명칭·성격·내용(차리·재활용의 통합 or 별도 규정)	- 순환경시외형상추진기본법 - 기본원칙, 기본계획, 기본시책 등에 관하여 규정 - 차리와 재활용의 별도 규정	- 「순환관리 및 폐기물법」이 기본법의 성격을 띠며 처리와 재활용을 함께 다룸 - 차리법 재활용의 별도 규정	- 기본법 없음(통합발전법률 제541-1조) - 폐기물총칙·목적에서 규정 - 별도규정형태	- 기본법 없음	- 있음 - 순환경계추진법(2008. 8. 29, 시행 2009. 1. 1) - 에너지절감형 환경친화형 경제발전 전략의 범규의 기초마련 - 6개 기본관리제도(연/각 분야별 에너지 감량화, 재이용과 자원화)	- 기본법 없음 - 제정여부 논의 중
③ "재활용" 법체계 구성·폐기물·품목별 통합 체계 or 분리 체계	- 폐기물·품목별 분리 체계를 취하고 있음	- 「순환관리 및 폐기물법」에서 일반적인 사항을 다룸 - 개별 물질은 각 시행령에서 다룸	- 통합체계(폐기물종류별)	- 일부 주: 분리체계	- 통합체계(제2장 기본적관리제도/ 제3장 감량화/ 제4장 재이용과 자원화)	- 개별 물질별 단일 법률이 산재되어 있음
④ 기타 법체계 구성·비재활용법·폐기물법·건설법·전기전자순환법 등 유사법령 유무	- 비재활용법 - 해양오염방지에 관한 법률 - 포장용기 투자기능용 기기, 식음, 전자기제품 폐기물 등에 관한 재활용법	- 「폐기물의 이동에 관한 법률」(AbfallVerfG) 2007. 7. 19; - 「전기전자제품법」(Elektro- und Elektronikgesetz 2)	- 통합발전제41-42조 제541-20조 - 폐기물처리및재활용법(1975. 7. 15)규정은 환경발전전에 편입됨 - 2000. 2. 15 circulaire와 2006. 6. 18 circulaire - 환경발전 ① 법률제 541-10-2조 ② 시행령제 543-172에서 43제541-10-2조	- 비재활용과 비준하지 않음 - 폐기물법, 건설법 부제 - 일부 주: 전기전자제품 재활용법 존재	(순환경계추진법) - 규정없음 - 제37조 - 제33조 - 제38조, 제39조	- 폐기물의 규(간) 이동에 관한 법률 - 폐기물법 - 건설법 - 전기전자순환법

10) 이 표는 (사)한국환경법학회가 수행한 '폐기물 관련 법체계 개선 및 법령 정비 방안'이라는 환경부 용역보고서 시안에 있는 것으로 이 보고서에 참여한 공동연구원들에 의해 작성된 것이다

3. 자원순환기본법 제정의 필요성

상술한 현행 폐기물관련법제의 문제점은 바로 物에 대한 통일적이고 체계적인 법제의 개선을 요구하고 있으며, 이러한 법제의 개선은 자원순환사회에 대응할 수 있는 기본법의 제정과 이를 바탕으로 하위법의 체계적인 정비가 필연적이다¹¹⁾.

현행 폐기물관련법제는 개발중심의 시대에 소극적인 환경보호라는 측면에 초점이 맞춰진 것이다. 그러나 자원순환사회에 적용할 수 있는 자원이용 관련법제는 다른 패러다임에서 출발해야 할 것이다. 즉, 개발 중심시대의 법제는 심각한 환경훼손에 대비한 것이었다면, 미래의 법제는 환경과 경제의 상생을 추구하는 지속가능성의 선에서 자원을 바라 보아야 할 것이다. 또한 폐기물을 단순히 적정하게 처리하거나 한정된 범위내에서 재활용하는 데서 그치지 않고 이것이 하나의 산업자원이며 “버릴 수 있는 것은 없다”는 마인드로 자원을 대해야 할 것이다. 또한 발생한 폐기물의 사후적 처리에 치중하기 보다는 자원의 채취단계에서부터 다양한 형태의 자원이용을 고려한 생산과 유통·소비구조를 창안해야 할 것이다.

이러한 변화된 시대에 부응하기 위해서는 物에 대한 사고의 전환과 효율적이고 거시적인 이용의 원칙과 기준을 담고 있는 기본법의 제정이 절실하다고 할 것이다¹²⁾.

4. 현행법의 테두리 안에서 문제해결 가능성 여부

1) 폐기물관리법의 개선

우선, 현행법상 기본법 내지 일반법의 역할을 하고 있는 폐기물관리법은 전술한 바와 같이 실질적으로 “처리”법이며, 다른 개별법률들을 향도하고 이들 법률들의 해석과 적용의 준거역할을 하고 있지 못하다. 이런 사정에서 폐기물관리법의 대폭적인 개정을 통해서 문제해결을 하기에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 만일 현행법을 대폭 개정하여 문제를 해결할 수 있다면, 이는 이미 기존의 법은 아니며 새로운 법제정이

11) 이종영, 폐기물법제의 체계 및 개선방안, 89쪽.

12) 이강인, 폐기물의 자원화로 자원순환형 사회구축, 한국지반환경공학회, 지반환경 제2권 제1호, 2001. 3, 61쪽.

될 것이며, 명칭에 불구하고 실질적인 자원순환기본법이 될 것이다.

2) 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률의 개선

2008년 3월 21일 전면개정되어 2009년 5월 8일부터 시행되고 있는 현행 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률은 입법목적을 “이 법은 폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진하는 등 자원을 순환적으로 이용하도록 함으로써 환경의 보전과 국민 경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 하고 있다.

이 법률은 “자원순환”이라는 개념을 도입하였고¹³⁾, 자원순환에 관한 기본원칙(제2조의2), 자원순환 기본계획수립(제7조)에 관해 규정하고 있고, 제2장은 자원순환 촉진에 관해 1장을 두고 있다. 그러면 과연 이 법률이 자원순환사회에서 새로운 대안 입법이 될 수 있는가.

우선 동 법은 제목에서는 ‘자원’을 규율하고 있으나 입법목적에서는 ‘폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진함’을 규정함으로써 “폐기물”에 관한 법의 유물임을 떨쳐 버리지 못하고 있다¹⁴⁾. 즉, 종래의 폐기물처리¹⁵⁾에 관한 법을 기조로 하여 자원순환이라는 개념을 도입하였으나, 새로운 자원순환사회의 대안입법으로는 충분치 않다고 할 것이다.

또한 동 제2조의2는 표제를 “자원순환에 관한 기본원칙”이라고 하고 있으나¹⁶⁾, 제

13) 동법 제2조 제1호: “자원순환이란 환경정책상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 적정하게 재활용 또는 처리(「폐기물관리법」 제2조제6호에 따른 최종처리를 말한다. 이하 같다)하는 등 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 것을 말한다.

14) 同旨, 전재경, 앞의 책, 59쪽.

15) 폐기물관리법상 “처리”속에 재활용이 포함되어 있으므로 자원재활용법도 넓은 의미의 처리법이라고 할 수 있을 것이다.

16) 이 조항은 독일의 순환관리 및 폐기물법(KrW-/AbfG)의 내용을 참고한 것으로 보인다. 동법 제4조(순환관리의 원칙)

(1) 폐기물은

1. 우선 특히 양과 유해성의 저감을 통해 발생이 억제되어야 하고,

2. 다음으로

a) 물질적으로 재활용되거나

b) 에너지를 얻기 위해 이용되어야 한다(에너지재활용).

1항에서 “유해성을 줄여야 한다”고 하거나 제2항에서 “재활용하거나 적절하게 처리하여 한다”고 있는 것을 볼 때, 재활용법의 취지에 부합하는지 의문이 든다. 독일의 경우 “순환관리 및 폐기물법(KrW-/AbfG)”은 폐기물법의 일반법이므로 이러한 내용이 들어갈 수 있다¹⁷⁾. 그러나 한국은 현재 폐기물관리법이 있고, 각 개별 재활용법이 있는데, 재활용에 관한 “일반법”에 “유해성 저감”이나 “적정처리”에 관한 규정이 포함되어 있는 것은 적절치 않다고 할 것이다. 만일 이러한 규정이 동법의 기본법성을 전제로 한 것이라면 기존의 폐기물관리법의 위상은 전혀 달라져야 할 것이다.

결국 개정된 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률은 종래의 “폐기물”에 관한 법에 자원순환개념이 도입된 것에 다르지 않고, 더구나 이 법이 모든 폐기물법제의 일반법 내지 기본법의 기능을 할 수는 없다고 할 것이다.

IV. 자원순환기본법의 제정을 위한 제언

1. 최근의 법체계 개선 노력

1) 의원발의 자원순환형 경제사회 형성촉진을 위한 기본법안

제16대, 제17대 국회(환노위)에 의원발의된 법안들은 임기만료나 본회의에 상정하지 않으므로써 모두 폐기되었다.

(2) 폐기물의 발생억제를 위해서는 특히 물질에 대한 시설내부의 순환관리, 폐기물이 적게 발생하는 제품생산 및 폐기물과 유해물질이 적게 발생하는 소비행위를 유도하기 위한 조치가 행해져야 한다.

(3) 물질적 재활용은 폐기물로부터 물질(2차 원료)을 얻음으로써 연료를 대체하거나 본래의 용도를 위해 또는 직접적인 에너지획득을 제외한 다른 용도를 위해 폐기물의 물질적 특성을 이용하는 것을 말한다. 개개의 폐기물에 존재하는 오염상태를 고려하여 경제적 고찰방법에 따라 조치의 주요 목적이 폐기물의 이용에 있고 유해물질의 처리에 있지 않은 경우에는 물질적 재활용이라고 할 수 있다. - 이하 생략 -

17) 정 훈, 자원절약과 환경친화적인 폐기물처리를 위한 폐기물법의 규율방향, 환경법연구 제24권 제1호 182쪽.

- 가) 순환경제사회형성촉진기본법안(이부영 대표발의, '01. 12. 29): 임기만으로 폐기
- 제안이유: 현행 환경정책기본법과 폐기물관리법 등에서 규정하고 있는 폐기물과 폐기물의 재생이용에 관한 조항은 대량생산 대량소비 및 대량폐기형의 사회경제 구조에 맞추어져 있음. 이러한 법률적 기반에서는 지속가능한 사회의 구현이 불가능하며, 지속가능한 사회의 구현을 위해서는 순환형 경제사회의 형성이 필수적이라 할 것임. 따라서 순환형 경제사회의 형성을 촉진하는 기본이 되는 법을 먼저 제정해 폐기물법과 재활용법 등 제반 법을 정비하는데 순환형 경제사회 형성을 촉진하는 기본이 되는 법을 제정하고자 함.
 - 순환경제사회의 형태를 명확히 표시하고, 법의 대상이 되는 사물의 가치유무를 막론하고 유용한 폐기물 등을 “순환자원”으로 정의하고, 그 순환적 이용을 촉진하도록 하며, 폐기물처리의 우선 순위를 법으로 정하도록 함.
 - 국가 지방자치단체 사업자 및 국민의 역할분담을 명확히 하도록 하고, 사업자 및 국민의 배출자 책임을 명확히 하고, 생산자가 생산한 제품 등에 대해서, 사용되어 폐기물이 된 이후까지 일정한 책임을 부담하는 확대 생산자책임의 일반원칙을 확립함.
 - 정부가 순환경제사회 형성 촉진 및 환경 친화적 폐기물 처리기본계획을 책정하도록 하고, 지속가능한 발전을 위한 순환경제사회 형성을 위하여 수질, 기후 및 생태계 변화, 토양생물자원 등을 포함한 환경의 전반적인 관리체계의 구축을 명시하고, 순환경제사회의 형성에 관한 국가의 정책을 명시함.

나) 자원순환형경제사회형성촉진기본법안(이호웅 대표발의, '04. 11. 5): 본회의 미상정 위 이부영의원안과 거의 동일한 내용이나 제명을 순환경제사회에서 자원순환형경제사회로 바꾼 점이 약간 다르다

2) 환경부 추진 법안

- 환경부 차원의 자원순환제도 도입을 위한 폐기물 법체계 개선 및 법령정비 본격 추진
- 법령정비 전담TF, 전문가 포럼, 법안작성 소위원회 운영 등을 통해 폐기물 법제 개편방안 도출

가) 자원순환사회촉진법(안)(2006)

- 입법목적: 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 순환적으로 이용함으로써 천연자원의 소비를 줄이고 물질순환의 전 과정이 친환경적으로 이루어지는 지속 가능한 자원순환사회를 만들어 나감.
- 자원순환사회의 정의: 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 순환적으로 이용함으로써 천연자원의 소비를 줄이고 물질순환의 전 과정이 친환경적으로 이루어지는 사회
- 폐기물의 정의: 사람의 생활이나 사업활동에 더 이상 필요하지 아니하여 버리거나 버리고자 하거나 또는 사람의 건강 및 환경보전을 위하여 적정하게 처리되어야 하는 물질 또는 물건으로서 대통령령이 정하는 것
- 순환자원 및 순환이용의 정의: 폐기물 중 재사용 재활용 또는 에너지회수 등으로 이용할 수 있는 물질. 폐기물을 재사용 재활용 또는 에너지회수를 하거나 재사용 재활용 또는 에너지회수를 가능하게 하는 활동.
- 국민의 책무: 제품의 장기간 사용, 폐기물발생이 적은 제품 사용, 폐기물 분리배출 등
- 국가자원순환기본계획의 수립

나) 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률개정 2008. 3. 21.

- 자원순환사회 형성 촉진법안은 지경부(당시 산자부)의 반대로 무산됨. 기존의 자원절약법의 개정으로 법안의 다수내용 편입됨.
- 지경부 반대논거: “자원순환사회형성” 개념을 범명상 사용하려면 국가 전체적인 차원에서 기본법 신규 제정이 필요

3) 지식경제부 추진 자원순환사회기본법(안)

- 지식경제부 소관 환경관련 법률로는 1996년에 제정된 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」이 존재.

가) 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」

- 입법목적: 환경친화적인 산업구조의 구축을 촉진하여 에너지와 자원을 절약하고

환경오염을 줄이는 산업활동을 적극 추진함으로써 환경보전과 국가경제의 지속가능한 발전에 이바지함.

- 재제조의 정의: 재활용가능자원을 재사용 재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 중에서 분해 세척 검사 보수 조정 재조립 등 일련의 과정을 거쳐 원래의 성능을 유지할 수 있는 상태로 만드는 것.
- 생태산업단지의 정의: 산업입지 및 개발에 관한 법률 규정에 따른 산업단지 중 제품의 생산과정에서 발생하는 부산물 등의 잔재물과 폐기물을 원료 또는 에너지로 재자원화함으로써 환경에 대한 부담을 최소화하고 자원 효율성을 극대화하기 위하여 지정된 산업단지
- 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 종합시책 수립: 산업구조의 현황과 전망, 목표설정, 생산공정 개선과 청정생산기술 개발, 환경설비산업, 재제조 산업 및 제품서비스화산업의 육성방안, 환경경영의 촉진 방안 등 포함. 지식경제부장관은 목표설정시 환경부장관과 협의하여 업종별 또는 품목별 환경 친화수준, 에너지 소비수준, 공업용수 사용수준, 자원 재활용률 등 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 기준 제시.
- 생태산업단지의 지정 및 지원
- 재제조의 대상 지정 고시, 재제조제품 품질인증 재제조제품의 표시: 대상-자동차부품, 전기 전자제품 또는 그 부품 등.
- 환경친화적 산업구조전환 추진본부 지정.

나) 「자원순환 경제사회형성 기본법」안

- 목적: 산업계 전체에 자원순환사회의 형성을 지속적으로 평가하고 유도하여 산업계 전체의 자원순환사회적 효과 개선하고, 궁극적으로 지속가능한 산업발전의 기반을 구축하며, 기업과 산업계에 자원순환 경제사회에 대한 개념을 정립함으로써 환경국가의 형성과 환경경제효율성 향상.
- 환경부 자원재활용법 개정안이 부처협의로 지연되는 과정에서 지경부 제정 시도 ('07. 2)
- 제정사유: 국제 원자재 수급불안정, 높은 해외자원 의존도에 대한 근본적인 대안

- 으로 자원순환형 산업구조로의 전환이 요청되며, 천연자원 사용의 원천적인 절약과 순환자원의 이용 활성화 등을 통해 현재의 자원투입 수준을 유지하며, 지속적인 경제성장을 달성할 수 있는 국가차원의 전력수립 필요. 국내 자원관리 정책은 자원개발 및 재활용활성화에 초점이 맞추어져 있어 순환자원의 산업 자원화에 대한 근본적 정책방향의 설정이 미흡하며, 자원생산성에 기반한 중장기 국가자원관리 목표가 제시되고 있지 못한 상황인 바, 국가경제 전체의 자원순환 목표를 제시하고, 경제와 환경이 통합적으로 고려된 국가자원관리체계 구축이 시급.
- 자원순환경제사회의 개념 및 자원순환정책의 기본원칙과 자원순환경제사회 형성을 위한 개별 경제주체의 책무, 국가자원관리기본계획 및 시행계획 수립, 국가자원관리위원회 구성 등을 규정하고 있고, 기타 자원순환경제사회 형성에 필요한 사업의 추진 등을 규정

2. 자원순환의 의미

1) 자원순환개념 정의

- 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제2조 제1호
“자원순환”이란 환경정책상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 적정하게 재활용 또는 처리(「폐기물관리법」 제2조제6호에 따른 최종처리를 말한다. 이하 같다)하는 등 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 것을 말한다.
- 자원순환사회촉진법(안)(환경부안/2006)
“자원순환사회”란 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 순환적으로 이용함으로써 천연자원의 소비를 줄이고 물질순환의 전 과정이 친환경적으로 이루어지는 사회를 말한다.
- 자원순환사회형성 기본법(지식경제부안/ 2006년 입법예고안)
“자원순환”이란 생산 및 소비단계에서 천연자원의 투입을 최소화하고 자원을 효율적으로 활용함으로써 자원의 낭비를 줄이고 순환자원의 이용을 활성화하는 동시

에 경제활동과정에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 순환적으로 이용하여 생산·유통·소비·폐기 등의 물질순환의 전 과정에 지속가능한 형태로 이루어지는 것을 말한다.

- 자원순환형경제사회형성촉진기본법안(이호웅 의원 대표발의/ 발의연월일 : 2004. 11. 5.)

“자원순환형 경제사회”라 함은 폐기물의 발생을 최대한으로 억제하고, 폐기물이 순환자원으로 되었을 때는 적절한 순환적 이용이 촉진되도록 유도하며, 순환적 이용이 어려운 폐기물에 대해서는 적절한 처분(폐기물처리법에 의한 처분을 말한다. 이하 같다)이 이루어져 자연자원의 소비를 억제하여 가능한 한 환경부하가 저감되는 사회를 말한다.

- 순환경제사회형성촉진기본법안(이부영 의원 대표발의/ 발의연월일 : 2001. 12. 28.)

“순환자원”이란 폐기물중에서 전부 또는 일부를 원재료 및 부품 등으로 이용할 수 있는 유용한 물질을 말한다.

2) 자원순환 개념의 요소

이상의 여러 법(안)에서 제시한 자원순환의 개념에서 공통적으로 들어 있는 요소는 “폐기물의 발생억제”, “폐기물의 적정처리”, “순환적 이용”이라는 요소이다. 그러나 이러한 요소만으로는 기존의 폐기물법제에서도 충분히 커버할 수 있는 내용들이다. 다만, 지식경제부의 법안에서는 “천연자원의 투입최소화”라는 요소가 들어 있는 점이 이채롭다.

종합하면, 자원순환이란 천연자원의 투입을 최소화하고 제품의 생산과정이나 소비 과정에서 폐기물의 발생을 억제하고 불가피하게 발생한 폐기물은 순환적으로 이용하며, 이용할 수 없는 폐기물은 적정하게 처리하는 것을 의미한다고 할 것이다. 아마도 현재의 과학·기술수준에서 “폐기물 Zero”를 달성할 수 없는 한 이러한 정의가 일반적이지 않을까 한다.

3. 자원순환기본법의 내용

(1) 입법목적

폐기물의 발생을 최소화하고 발생된 폐기물의 순환적 이용을 통하여 천연자원의 소비를 줄여 지속가능한 자원순환형사회를 형성함으로써 국민의 건강하고 쾌적한 삶을 향유하는 데 이바지함

(2) 용어정의

(가) 자원순환

천연자원의 투입을 최소화하고 제품의 생산과정이나 소비과정에서 폐기물의 발생을 억제하고 불가피하게 발생한 폐기물은 순환적으로 이용하며, 이용할 수 없는 폐기물은 적정하게 처리하는 것

(나) 자원순환사회

폐기물의 발생을 최소화하고 발생된 폐기물을 가능한 순환적으로 이용함으로써 천연자원의 이용을 최소화하고, 생산·유통·소비·폐기 등 물질순환의 전 과정이 환경친화적인 사회¹⁸⁾

(다) 폐기물

사람의 생활이나 사업 활동에 더 이상 필요하지 아니하게 되어 버리거나 사람의 건강 및 환경보전을 위하여 적정하게 처리할 필요가 있는 물질(물건을 포함한다)로서 대통령령이 정하는 것¹⁹⁾

18) 환경부, 자원순환형 사회형성 촉진법(안)

19) 환경부 법안의 내용인데, 현행 폐기물관리법의 정의에 주관적, 객관적 개념이 반영된 것으로 보인다.

(라) 순환자원

원료와 제품의 흐름과정에서 발생한 물질 중 전부 또는 일부를 원료·반응물 또는 부품 등으로 이용할 수 있는 물질

(마) 기타

재사용, 재이용, 재제조, 재활용, 물질 회수, 처리 등의 개념에 대한 정의

(3) 자원순환 기본원칙

1. 천연자원의 투입을 최소화 할 수 있는 산업구조 형성
2. 부품·제품 등의 설계·제조·가공·수입·유통·소비 등에 있어서 폐기물발생의 최소화
3. 발생한 폐기물의 재사용·재활용과 에너지 회수를 통한 순환이용의 극대화
4. 환경적·경제적 이유로 순환이 어려운 폐기물의 환경친화적 처리

(4) 각 행위주체의 책무

국가, 자치단체, 기업, NGO, 각 개인의 자원순환사회에 적합한 책무 부여.

(5) 자원순환 계획수립

국가 등은 자원순환 종합계획과 기본계획을 수립하며, 자치단체 등은 자원순환 종합계획과 기본계획의 틀 안에서 지역계획과 시행계획을 수립

(6) 자원순환 형성위원회

자원순환 기본원칙에 입각하여 자원순환사회를 형성하기 위한 제반 사업과 입법정책의 방향을 제시하고 각 부처간 업무의 협의조정을 위해 국무총리 산하에 위원회를 둔.

(7) 자원순환 표준화

자원순환사회에 적합한 제품과 물질의 설계·제조·가공·유통·소비·재활용·에너지회수에 관한 기술, 방법 등의 표준화 마련

(8) 재원확보

자원순환사회 형성을 위해 필요한 기술개발, 인력양성, 기반사업의 시행을 위해 필요한 재원과 재원의 확보방안을 마련

(9) 세부적인 자원순환사회 형성 지침

천연자원의 투입의 최소화, 폐기물발생 억제, 재활용 등 방법, 포장재료, 에너지회수, 폐기물처리 등에 관한 방법과 원칙 등에 관한 지침마련

(10) 각 행위주체에 대한 구속력 있는 지침과 실현 방안

(가) 국가나 자치단체

국가나 자치단체 등 행정주체는 실현가능하고 체계적인 각종 계획을 수립하고 자원순환 사회형성을 위해 필요한 조치를 할 법적 의무를 부여

(나) 사업자나 개인

사업자나 개인은 제품의 제조나 유통 소비에 있어서 자원순환사회 형성에 적합하게 행위하도록 법적 의무를 부여하고, 이에 대한 구속력 있는 확보방안을 마련한다. 즉, 생산자책임에 관한 기존 개별법의 내용이나 각종 부담금 등에 관한 구속력 있는 내용 마련

(다) 각종 제재와 의무의 실현 방안

국가 등의 행정주체가 동 법상 책무를 이행하지 않으므로 인해 국민 등 이해관계

자의 권익을 침해했을 때 법적으로 강제할 수 있는 방안과, 사업자나 각 개인의 의무 불이행 시 제재방안 마련

(11) 자원순환사회 달성도 평가

일정한 기간을 주기로 자원순환사회 형성의 성과를 평가할 수 있는 지침, 평가기관, 평가내용, 평가결과의 활용등에 관한 내용 마련

V. 정리

1. 기존 법체계의 변화

- 자원순환기본법이 제정되면 폐기물관리법과 자원절약과 재활용촉진에 관한 법률에 들어 있는 원칙규정들과 기본계획, 국가와 자치단체 시민등의 책무와 같은 선언적 내용과 지침적 내용은 삭제하여 자원순환기본법 속에 규정한다.
- 자원순환기본법 아래 크게 폐기물처리법과 재활용법으로 2별하며, 물질별 개별 재활용법을 둔다(음식물폐기물재활용법, 전기전자자동차재활용법, 건설폐기물재활용법, 환진법 등).
- 각 개별 법률에 들어 있는 원칙규정과 선언적 내용은 자원순환기본법에 규정한다.
- 폐기물관리법은 폐기물처리법으로 하고 재활용에 관한 내용 등은 삭제한다.
- 자원절약과 재활용촉진에 관한 법률은 재활용에 관한 일반적인 사항만 정한다.
- 폐촉법은 폐기물처리법으로 통합한다.

2. 여론 - 향후 과제

자원순환기본법은 기존 환경법상 환경부소관의 법이 아니라 국가 전체의 물질순환과 자원이용에 관한 종합적 기본법이다. 즉, 이 법은 환경보호와 자원의 효율적이

고 경제적인 이용을 통합적으로 조망하는 통합법이다. 따라서 이 법의 시행에 있어서 각 관련 부처간 협의와 조정이 절실한데 이러한 문제는 “자원순환사회 형성 위원회”를 통해 부처간 업무의 조정을 도모하고, 나아가 기존의 제도처럼 업무 관할에 따라 물질의 운명이나 향배가 달라지게 해서는 아니되며, 물질이나 자원이 환경보호와 자원의 이용이라는 측면에서 통합적이고 중첩적으로 조망되는 시스템이 운영되어야 한다.

또한 폐기물처리법과 재활용법으로 나눌 경우 역시 문제는 폐기물과 재활용자원의 구별문제이다. 물건이 어느 단계에서 처리대상이 되어 폐기물처리법의 규율대상이 되는지, 아니면, 순환되는 자원이 되어 재활용법의 대상이 되는지는 문제이다. 결국 지난한 폐기물의 개념내지 구별문제가 다시 대두되겠지만, 경제성과 환경에 유해성 유무는 또 다시 유용한 구별도구개념이 될 수 밖에 없을 것이다.

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

참고문헌

- 김정훈, 자원순환사회를 향한 한국 EPR의 제도화, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2006. 10
- 김홍균, 폐기물재활용 개념 - 폐기물과의 구별, <저스티스> 통권84호, 한국법학원, 2005. 4
- 이강인, 폐기물의 자원화로 자원순환형 사회구축, 한국지반환경공학회, 지반환경 제2권 제1호, 2001. 3
- 이종영, 폐기물법제의 체계 및 개선방안, 환경법연구 제28권 제2호
- 전재경, 산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 정 훈, 자원절약과 환경친화적인 폐기물처리를 위한 폐기물법의 규율방향, 환경법연구 제24권 제1호
- , 폐기물처리에 관한 법적 고찰, 전남대학교 법학박사 학위청구논문, 전남대학교 대학원 2001.
- 환경부, (2007)전국 폐기물 발생 및 처리현황
(<http://stat.me.go.kr/nesis/mestat/potal/prdcMng.do>)

[Abstract]

The Comprehensive Waste Management Laws and The Need
for the Enactment of the Basic Resource Circulation Laws

Jeong, Hoon

The current Korean laws on wastes and circulation of resources have not been enacted with a clear advance insight into the issues involving waste management and circulation, but been formulated from time to time in accordance with the changes in our society through amendments and revisions. Such a process resulted in disintegrated waste laws and a conflict among the relevant laws. Moreover, it has caused the relevant agencies to develop different views and responses to the same issues, producing an obstacle to the systematic and integrated resource management. As such, there is a strong need for the enactment of resource management laws to resolve issues regarding wastes and resources to cope with our resource circulation society.

It should be noted that there have been several attempts by the National Assembly and some executive agencies to enact such laws. These attempts were not successful due to the conflict of interests among interested parties. On the other hand, of course, one can still attempt to resolve the above problem with the improvements on the current laws; it appears that such attempts will not be successful given the past history and the structure of the current systems. Accordingly, the enactment of a comprehensive basic law is clearly called for in light of the above.

The basic law on resource recycling will function as the foundation law for preexisting waste laws, set forth the general provisions and basic framework, and be used as a roadmap for the national policies on resource management. As such, the legal system on wastes and circulation will be modified as

follows. At the basic level, we will have the Basic Law on Resource Circulation, and the general laws like “Resource Recycling Laws” and “Waste Management Laws.” On top of these basic law and general laws, we will have specific laws like “Construction Waste Recycling Laws,” “Food Waste Recycling Laws,” and “Electrical, Electronic, and Automobile Recycling Laws.”

주 제 어 폐기물, 재활용, 자원순환, 자원순환사회, 자원순환기본법

Key Words Waste, Resource Circulation, Resource Circulation Society, Basic Laws on Resource Circulation