

# 재활용 가능자원의 ‘폐기물’ 해당 여부\*

황 계 영\*\*

## 차 례

- I. 서 론
- II. 학설 및 판례
- III. 비교법적 검토
- IV. 「자원순환기본법」 관련 규정의 검토
- V. 결 론

### [국문초록]

폐기물의 개념과 관련된 중요한 논점 가운데 하나는 재활용이 가능한 물질 또는 물건의 경우에도 폐기물의 범위에 포함된다고 볼 것인가 하는 문제이다. 이에 관해서는, 자원순환을 촉진하기 위해서 이러한 물질 또는 물건들을 폐기물에서 제외하여야 한다는 주장이 제기되고 있으나, 행정실무 및 법원의 판례는 어떤 물질이나 물건이 재활용될 수 있는지 여부는 폐기물에 해당하는지를 결정하는 요소가 되지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 독일이나 미국, 일본 등의 경우에도 재활용이 가능한 물질 또는 물건도 폐기물에 포함된다고 보는 것이 일반적인 입법례이고 판례 또한 같은 입장이다.

일정한 물질 또는 물건의 재활용 가능 여부와 해당 물질의 폐기물 해당 여부가 직접적으로 연관되는 것은 아니라고 할 것이며, 폐기물로 인한 국민 건강 또는 환경에 대한 위해의 예방과 자원의 효율적인 활용이라는 두 가지 목적을 적절하게 조화시킬 수 있도록 폐기물의 개념을 정의하고 이를 바탕으로 폐기물 관리 법체계를 정립·운영하여야 할 것이다.

폐기물을 재활용이 가능한 물질이라는 이유로 폐기물에서 제외하고 관리의무를 면제하는 것은 폐기물에 대한 규제를 회피하는 수단으로 악용될 소지가 있을 뿐만

\* 본 논문은 필자의 서울대학교 법학박사 학위논문(2015.2) 중 제4장 제1 절을 바탕으로 최근의 입법사항 등을 반영하여 작성한 것이다.

\*\* 환경부 국장(현재 美 UC Berkeley, School of Law 직무훈련 중), 법학박사.

아니라 해당 물질에 대한 수요가 감소하거나 대체 물질의 가격이 급격히 하락하는 등의 여건변화가 발생할 경우 제대로 재활용되지 못하고 방치되어 폐기물로서의 문제를 발생시킬 우려도 있다. 또한 재사용이나 재활용의 가능 여부처럼 폐기물이 발생한 이후의 사후처리 방식에 따라 폐기물의 개념이나 범위가 유동적으로 되는 것은 폐기물 관리 법체계를 근본적으로 뒤흔들고 피규제자의 예측가능성, 법적 안정성을 크게 해하는 결과를 초래할 우려가 있다.

2016년 5월 제정된 「자원순환기본법」에서는 ‘순환자원’에 대한 정의 규정에 ‘폐기물 중’이라는 문구를 명시함으로써 ‘순환자원’이 본래는 폐기물에 해당하는 물질 또는 물건들을 대상으로 하는 개념임을 명확히 하고 있으며, 일정한 물질 또는 물건이 ‘순환자원’에 해당하는지 여부가 동 법률 제9조 및 이에 근거한 하위 법령의 기준을 충족하는지 여부에 따라 결정되도록 함으로써, 피규제자의 입장에서 법적 확실성 또는 안정성을 제고하고, 결과적으로 자원순환을 더욱 촉진하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

## I. 서론

현행 우리나라의 환경법에서는 폐기물과 관련된 용어들이 여러 법률에 분산되어 규정되어 있을 뿐만 아니라 각 법령에서 서로 다른 개념이 각각 규정됨에 따라 관련 용어들 상호간의 관계가 명확하게 정립되지 않고 법 적용에 있어서 혼란이 야기되고 있는 측면이 있다. 가령, 대법원과 환경부는 「폐기물관리법」에 의한 ‘폐기물’에는 재활용이 가능한 폐기물도 당연히 포함된다고 보고 있으나, 이러한 ‘재활용 가능자원’ 또는 ‘부산물’ 등에 대한 법령의 실제 적용과 관련하여 많은 논란이 있는 것이 사실이다.

또한 최근에는 독일, 일본 등에서 기존 폐기물정책에 대한 새로운 발전방향으로 제시하고 있는 자원순환사회에 대한 관심이 높아지면서, 전통적으로 사용되어 온 ‘폐기물’이라는 용어 대신 ‘폐자원’ 또는 ‘순환자원’이라는 용어를 사용해야 한다는 주장도 제기되고 있다.<sup>1)</sup>

1) 오용선, “자원순환사회 폐기물 관리의 법적·제도적 체계 설계”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제28권 1호, 303-329 (2006), 316-317쪽; 전재경, “폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제30권 3호, 609-627 (2008), 614-619쪽; 송동수, “폐기물 관련 법제의 변화와 전망”, 강원대학교 비교법학연구소, 『환경법과 정책』 제4권, 113-144

이처럼 폐기물의 개념에 대한 논쟁과 관련하여 핵심적 쟁점 가운데 하나는 사람의 건강과 환경을 보호하는 것을 기본 목적으로 마련된 폐기물관리체계가 재활용이 가능한 물질에도 적용되는가 하는 문제인바<sup>2)</sup>, 본 논문에서는 폐기물의 재활용가능자원과의 관계를 지난 5월 제정·공포된 「자원순환기본법」 관련 규정과 함께 검토하고자 한다.

## II. 학설 및 판례

‘폐기물’과 ‘재활용 가능자원’은 각각 「폐기물관리법」과 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 별도로 정의되어 있고, 어느 법률에서도 두 개념 간의 관계에 대해 명확하게 규정하고 있지는 않다. 그러나 폐기물 관리를 위한 법체계를 고안하고 마련함에 있어서 결정해야 할 어려운 문제들 가운데 하나가 바로 최종처분되는 폐기물과 재활용되는 폐기물을 구별할 것인지, 그리고 구별한다면 어떻게, 어떤 기준에 따라 구별할 것인지의 문제라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

### 1. 학설의 검토

‘재활용 가능자원’과 ‘폐기물’ 간의 관계 및 각각의 범위를 어떻게 설정하는 것이 타당할 것인가 등에 대해서는, 기본적으로 폐기물을 ‘재활용 가능자원’보다 넓은, 즉 ‘재활용 가능자원’과 최종처분되는 폐기물을 모두 포괄하는 개념으로 이해하여야 한다고 보는 견해와, 폐기물과 ‘재활용 가능자원’을 준별해야 한다는, 즉 ‘재활용 가능자원’은 폐기물의 범주에서 제외해야 한다고 주장하는 견해가 존재한다.

(2010), 126쪽; 최봉석, “폐기물의 에너지원화를 위한 입법적 과제”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제31권 3호, 349-383 (2009), 356쪽 참고.

2) John Thomas Smith II, “The Solid Waste Definitional Dilemma”, 9 *Natural Resources & Environment* 3 (1994), 3쪽.

3) John Thomas Smith II, “The Challenges of Environmentally Sound and Efficient Regulation of Waste-The Need for Enhanced International Understanding”, *Journal of Environmental Law* 5(1): 91-107 (1993), 93쪽.

## 가. 포괄설

기본적으로 폐기물의 개념은 인간 및 환경에 대한 위해를 방지하기 위해 규제되어야 하는 물질을 정하는 의미를 갖기 때문에 이러한 목적을 달성하기 위해 규제되어야 하는 물질은 모두 포함되도록 하여야 한다는 입장을 취하는 것으로서, 재활용 또한 인간과 환경에 대한 위해가 없는 상태 하에서 이루어져야 하므로 재활용될 수 있는 물질도 폐기물에 포함되어야 한다는 것이다.<sup>4)</sup> 또한, 재활용이 가능한 물질들을 폐기물 관리를 위한 규제 범위에서 자유롭게 제외될 수 있도록 할 경우에는 실질적으로는 무허가 처분행위라고 할 수 있는 ‘가장(sham)’ 재활용이 남발될 우려가 있다는 측면에서도 이를 폐기물에 포함하는 것이 타당하다고 본다.<sup>5)</sup>

이러한 관점을 취할 경우, 자원순환형 사회를 지향하는 최근의 움직임은 재활용되거나 재활용될 가능성이 있는 물질들을 폐기물에서 제외해야 할 근거보다는 오히려 폐기물에 포함시켜야 할 논거가 된다고 본다. 즉, 자원순환형 사회에서는 폐기물이라 하더라도 매립과 같은 최종적인 처분의 대상이기에 앞서 우선적으로 재활용·재사용의 대상이 되어야 하는 것이 규범적인 요청이고, 따라서 재활용원료 역시 당연히 폐기물성을 전제로 한다고 보아야 하며<sup>6)</sup>, 최종적인 처분의 대상만을 폐기물로 엄격히 구분할 경우에는 오히려 기술개발에 의해 재활용 대상이 확대되는 것을 저해할 우려도 있다고 할 것이다.

한편, 폐기물의 기본적인 개념과 그 범위는 그대로 유지하되, 다만 ‘폐기물’이라는 용어가 갖는 부정적인 어감을 벗어나면서 ‘자원’으로서의 가치를 강조하기 위해, ‘폐기물’이라는 용어를 ‘쓸모 있는 것이긴 한데 버려진 것’이라는 의미의 ‘폐자원(廢資源)’으로 대체하자는 의견도 제시되고 있다.<sup>7)</sup> 그러나 현행 「폐기물관리법」의 규정에 의해 ‘폐기물’로 분류되는 물건이나 물질들이 모두 자원으로서의 가치를 갖는 유용한 물건이나 물질이라고 할 수는 없으므로 ‘폐기물’이라는 용어 자체를 ‘폐자원’으로

4) 박균성, “폐기물 관련법령의 기본구조”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제26권 2호, 163-185 (2004), 166쪽; 박준우, “진술서”, 국회 환경노동위원회, 『“자원순환사회전환촉진법안” 제정을 위한 공청회 자료집』, 11-15 (2015), 13-14쪽.

5) John Thomas Smith II, 앞의 글 3, 93쪽.

6) 조성규, “폐기물관리법제의 법적 문제”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 제27호, 49-78 (2010), 71쪽.

7) 오용선, 앞의 글 1, 316-317쪽.

교체하는 것은 오히려 국민들에게 개념상의 혼란을 초래할 우려가 크기 때문에 바람직하지 않다고 할 것이다.

## 나. 준별설

이 견해는, 재활용되고 있는 물질들은 현행법상 '폐기물'에 해당되지 않는다고 보아야 한다는 입장으로, 생산·유통·소비 등 1차적인 목적을 벗어난 모든 자원이나 물질들을 무조건 "폐기물"로 분류하는 관행은 무분별하다고 비판하면서, "폐기물" 체계에서 벗어나 "재활용 가능자원" 또는 "순환자원"의 개념을 선행시키고 이에 기초하여, 순환자원 이후 단계의 "활용 불가능한 물질"만을 "폐기물"로 정의하여 "폐기물"의 개념을 축소시킬 것을 제안한다.<sup>8)</sup>

재활용되는 물질들을 폐기물에서 제외해야 한다는 논거는 크게 2가지 측면에서 제시되고 있다. 우선, 생산공정에서 원료물질로서 재활용되는 물질들은 동일하거나 유사한 용도로 사용되는 다른 처녀 원료물질들(virgin materials)과 다르지 않고, 따라서 이러한 물질들에 대해서만 추가적인 규제 부담을 지우는 것은 정당화될 수 없다는 것이다.<sup>9)</sup> 사용된 적이 없는 원료물질과 재활용되는 물질은 그것이 동일한 또는 다른 용도로 이전에 사용된 적이 있느냐 여부만 차이가 있는 것이며, 따라서 해당 물질의 유해성으로 인한 환경 또는 인체의 피해를 예방하기 위해서가 아니라, 단순히 폐기물에서 유래된 물질이라는 이유로 더 강한 규제를 가하는 것은 정당화될 수 없다고 본다.<sup>10)</sup>

두 번째 논거는, 폐기물에서 재활용품을 추출해 내는 현행 체계에서는 이른바 '낙인

8) 전재경, 앞의 글 1, 614-619쪽; 고문현, "폐기물 관련법제의 변화와 전망에 대한 토론문", 강원대학교 비교법학연구소, 『환경법과 정책』 제4권, 145-148 (2010), 146-147쪽; 김경민, "「자원순환사회 전환 촉진법」안의 주요내용과 개선과제", 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 제699호 (2013), 3쪽도 같은 견해이나, 다만 이 경우 폐기물의 범위를 축소하였을 때 발생하는 안전 문제에 대해서는 대비책이 필요하다는 전제조건을 제시하고 있다.; 이승무, "폐기물의 본질과 정의의 문제", 국회의원 전병헌 외, 『자원순환사회발전을 위한 기본법 제정을 위한 공청회 자료집』, 17-21 (2013), 19쪽에서는 '오염이 된 혼합물질 상태의 물체와 소각, 매립 등 처분 단계의 물체'만을 폐기물로 정의해야 한다고 하여 유사한 견해를 취하고 있다.

9) David Wilkinson, "Time to Discard the Concept of Waste?", 1 *Environmental Law Review* 172 (1999), 189쪽.

10) Stephen Tromans, "EC Waste Law - A Complete Mess?", *Journal of Environmental Law* 13(2): 133-156 (2001), 136쪽 참고.

효과' 때문에 그 재활용품의 안전성이 의심을 받을 수밖에 없고, 폐기물은 오염되었거나 쓸모없는 것이라는 인식 때문에 '재활용업' 또한 산업분류에서도 정당한 처우를 받지 못할 뿐만 아니라, 어떤 물질이 '폐기물'이라는 이름표가 붙는 순간 지역사회의 반대, 운송상의 제약, 각종 허가절차 등에 직면하게 되므로 재활용 또는 재사용을 촉진하기 위해서는 이를 폐기물에서 제외하는 것이 바람직하다는 것이다.<sup>11)</sup> 따라서 재활용을 비롯해서 자원의 효율적인 이용을 더욱 촉진하고, 우리 사회의 '자원순환사회'로의 전환을 촉진하기 위해서는 이러한 물질들로부터 '폐기물'이라는 딱지를 떼어내고 별도로 분류하여 엄격한 규제의 틀에서 벗어날 수 있도록 하는 것이 필요하다는 입장이다.

현재 「폐기물관리법」의 규제대상인 폐기물(광의)을 협의의 폐기물과 자원화가 가능한 폐자원으로 분류하여 규제방법을 차별화하고 이를 통해 자원순환을 촉진시켜야 한다는 견해<sup>12)</sup>나, 관리상 편의를 위해 '폐기물'은 자원으로서의 가치가 일정수준 이하의 것으로 한정하고 소각되거나 종국적으로 매립되는 운명에 처해지도록 하고, 일정수준 이상의 가치를 지닌 재활용대상 물질들은 모두 '재활용가능자원'으로 규율하는 것이 보다 명확하며, 법적규율의 대상으로서 재활용가능자원과 폐기물은 엄격히 구분하여 폐기물은 신속하고 적절하게 최종 처리되도록 하여야 한다는 주장<sup>13)</sup>도 동일한 입장을 바탕으로 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 입장을 취하는 경우에는 특정 물질이나 물건의 재활용 가능 여부가 해당 물질 또는 물건의 '폐기물' 해당 여부를 판단하는데 있어 핵심적인 기준이 되나, 재활용 가능성 그 자체가 고정적인 것이 아니고 기술개발과 경제(시장) 상황에 따라 크게 변화될 수 있는 것이라는 점에서 '폐기물'의 범위가 더욱 모호해질 우려가 있고, 재활용을 빌미로 폐기물을 적절하게 처리하지 않고 장기간 방치하는 등의 문제가 발생할 소지가 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다고 할 것이다.

11) 전재경, “자원순환기본법 제정의 필요성 및 방향”, 『자원순환사회를 위한 정책토론회 자료집』(이완영 국회의원·한국자원순환단체연대회의, 2013), 12쪽; John Thomas Smith II, 앞의 글 2, 96쪽.

12) 송동수, 앞의 글 1, 126쪽; 同旨 최봉석, 앞의 글 1, 356쪽.

13) 채영근, “폐기물 관련 법령체계의 문제점 및 개선방안”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제31권 2호, 145-169 (2009), 162쪽.

## 2. 판례

우리 법원은 일단 폐기물로 배출된 물질의 재활용 여부는 해당 물질이 폐기물에 해당하는지 여부를 판단하는데 있어 영향을 미치지 않는다는 입장을 일관되게 견지하고 있다. 즉 우리 대법원은, 돈피작업장에서 돈피를 수거하여 가공하면서 나오는 사업장 동물성 잔재·폐기물인 돈지(돼지기름) 등을 돈지 및 우지수집업자에게 공급한 사건에서, “사업장에서 배출되는 쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등의 물질이 해당 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 이상은 그 물질은 구 「폐기물관리법」에서 말하는 폐기물에 해당한다고 보아야 하며, 해당 사업장에서 폐기된 물질이 재활용 원료로 공급된다고 해서 폐기물로서의 성질을 상실한다거나 사업장폐기물 배출자의 신고의무가 없어진다고 볼 것이 아니”라고 판시하여 돈지를 폐기물로 보았고<sup>14)</sup>, 폐기물중간처리업자가 사업장폐기물배출자들로부터 위탁 받은 폐수처리오니 등을 비료 및 암반녹화식생토의 원료로 사용하는 경우에도 이를 폐기물에 해당한다고 판시<sup>15)</sup>하였다.

반면에 2001. 12. 24. 선고 2001도4506 판결에서는 1년 단위의 계약을 체결하여 가공목적으로 돈피를 공급받은 경우 그 폐기물성을 부정하였는데, 동 판결에서는 돼지가죽이 재활용됨을 이유로 그 폐기물성을 부정한 것이 아니라 배출자의 의사 및 객관적 성상 등에 비추어볼 때 애당초 폐기물로 발생되지 않았다고 판단한 것으로, 앞의 판례와 서로 모순된다고 볼 수는 없을 것이다.

한편, 대법원 2002. 12. 26. 선고 2002도3116 판결에서는 “사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질은 비록 그 물질이 재활용의 원료로 공급된다는 사정만으로는 폐기물로서의 성질을 상실하지는 않는다고 할 것이나, 그 물질을 공급받은 자가 이를 과쇄, 선별, 풍화, 혼합 및 숙성의 방법으로 가공한 후 완제품을 생산하는 경우에 있어서는 그 물질을 공급받는 자의 의사, 그 물질의 성상 등에 비추어 아직 완제품에 이르지 않았다고 하더라도 위와 같은 가공과정을 거쳐 객관적으로 사람의 생활이나 사업 활동에 필요하다고 사회통념상 승인될 정도에 이르렀다면 그 물질은 그 때로부터는 폐기물로서의 속성을 잃고 완제품생산을 위한 원료물질로 바뀌었다고

14) 대법원 2001. 6. 1. 선고 2001도70 판결

15) 대법원 2003. 2. 28. 선고 2002도6081 판결

할 것이어서 그 물질을 가리켜 사업 활동에 필요하지 않게 된 폐기된 물질, 즉 폐기물에 해당한다고 볼 수는 없다.”<sup>16)</sup>고 판시한바 있다. 동 판결에 대해, 재활용되는 물질은 폐기물에 해당하지 않는다는 입장을 취한 것으로 해석하는 견해<sup>17)</sup>도 있으나, 이는 폐기물이 재활용을 위한 공정 등을 거쳐 폐기물로서의 속성을 잃게 되는 시점에 대한 판단을 한 것으로 보아야 하며, 재활용이 가능한 물질은 처음부터 폐기물에 해당되지 아니한다고 본 것이라고는 할 수 없을 것이다.

### Ⅲ. 비교법적 검토

#### 1. 독일

독일 「순환경제폐기물관리법」<sup>18)</sup> 제3조 제1항에서는 폐기물을 “그 점유자가 처분한, 또는 처분하고자 하거나 처분해야 하는 모든 물질 또는 물건”이라고 정의하여 광의의 개념으로 설정하고 이를 다시 “재활용되는” 폐기물과 “폐기되는” 폐기물로 구분하여 규정하고 있다. 따라서 독일은 재활용이 가능한 폐기물을 광의의 폐기물에 포함하는 방식을 취하고 있다고 할 수 있다. 또한 동법 제3조 제2항에서는 “제1항 제1문에서 말하는 處分(Entledigung)은, 점유자가 동산을 별표(Anlage) 2에서 말하는 재활용이나 별표1에서 말하는 처리에 제공하거나, 동산에 관한 모든 목적용도를 버림으로써 사실상의 물적 지배를 포기할 때 성립한다”고 규정하고 있다.

한편 동법 제3조 제23항에서는 재활용<sup>19)</sup>을 “폐기물이 다른 물질들을 대체하거나 특정한 기능을 수행하기 위해 사용되는 경우 또는 이러한 기능의 수행을 위한 폐기물의 준비 등, 시설 내에서 또는 그 밖의 경제 관계에서 가치 있는 목적에 이용되는

16) 같은 취지의 판결 : 대법원 2008. 6. 12. 선고 2008도3108 판결 등 참조

17) 채영근, 앞의 글 13, 161쪽

18) Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG)

19) 본 논문에서는 ‘Verwertung’을 ‘재활용’으로, 동조 제25호의 ‘폐기물이 본래의 목적이든 또는 다른 목적을 위해서든 제품, 재료 또는 물질 등으로 재처리되는 모든 재활용활동(Verwertungsverfahren)’을 뜻하는 ‘Recycling’은 ‘재생이용’으로 각각 번역하였다.

모든 활동(Verfahren)”으로 규정하고 있는바, 이러한 재활용에 사용될 수 있는 폐기물은 동조 제1항의 규정에 따른 “재활용되는 폐기물”로 분류할 수 있을 것이다. 또한 이와 관련하여 별표2에서는 ‘연료 또는 에너지생산의 다른 수단으로서의 주된 사용’ 등 재활용에 해당하는 처리의 유형을 R1에서 R13까지 규정하고 있는데, 특히 R13에서는 ‘R1에서 R12까지 열거되어 있는 처리에 사용하기 위한 저장’을 규정하고 있어, 장래에 R1~R12에 규정된 재활용에 사용할 목적으로 보관·저장되는 폐기물도 재활용되는 폐기물로 분류하도록 하고 있다.<sup>20)</sup> 이와 함께, 동법 제3조 제23항 제2문에서는 별표2가 재활용처리의 모든 목록을 포함하는 것은 아니라는 것을 규정하고 있어, 기술개발 등에 따라 다른 처리가 재활용에 추가될 수 있는 길을 열어놓고 있는데, 이처럼 재활용처리에 해당하는 처리방식이 추가되면 그에 따라 “재활용되는 폐기물”로 분류되는 폐기물도 증가하게 될 것이다.<sup>21)</sup>

## 2. 일본

일본은 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」 제2조에서 “폐기물”에 대한 정의를 규정하고 있으나, “순환자원”에 대한 정의는 2000. 5월 새로 제정된 「순환형사회형성추진기본법」에서 별도로 규정하고 있다. 즉, 「순환형사회형성추진기본법」 제2조 제2항에서는 “폐기물 등”에 대한 정의를 두고 있는데, 동법에서 “폐기물 등”은 ① ‘폐기물’과, ② ‘한번 사용되거나 사용되지 않고 수집되거나 폐기되는 물품(현재 사용되고 있는 것은 제외) 또는 제품의 제조, 가공, 수리 또는 판매, 에너지의 공급, 토목건축에 관련된 공사, 농축산물의 생산 그 밖의 사람의 활동에 수반하여 부차적으로 얻어지는 물품’을 말하는 것으로 규정하고 있으며, 동조 제3항에서는 “순환자원”을 다시 “‘폐기물 등’ 중에서 유용한 것”으로 규정하고 있는 것이다.

한편, “순환적이용”이란 재사용, 재생이용 및 열회수를 말하는 것으로 정의하면서(동조 제4항), “재사용”은 순환자원을 제품으로서 그대로 사용하는 것이나 순환자원의

20) KrWG, Anlage 2 Verwertungsverfahren

21) 「순환경제폐기물관리법」의 제3조 제26항에서는 “이 법률에서 처분(Beseitigung)이란 재활용이 아닌 모든 활동(Verfahren)”이라고 규정하고 있는데, 그 부수적인 결과로서 물질 또는 에너지가 회수되는 경우에도 이는 재활용이 아니라 처분에 해당한다고 본다.

전부 또는 일부를 부품 기타 다른 제품의 일부로서 사용하는 것과 관련된 행위를 말하는 것으로 정의하고 있다(동조 제5항). 그리고 “재생이용”은 순환자원의 전부 또는 일부를 원재료로 이용하는 것이고(동조 제6항), “열회수”는 순환자원의 전부 또는 일부로서 연소용으로 제공하는 것이 가능한 것 또는 그 가능성이 있는 것을 열을 얻는데 이용하는 것을 말한다고 정의하고 있다(동조 제7항).<sup>22)</sup> 따라서 일본의 폐기물 관련 법제에서는 “폐기물”과 “순환자원”이 서로 엄격하게 구별되거나 일방이 다른 쪽을 포함하는 관계는 아니며, “폐기물”을 포함하는 보다 넓은 개념인 “폐기물 등” 가운데 ‘유용한 것’만이 “순환자원”으로 분류되는 것이다.<sup>23)</sup>

### 3. 미국

미국은 1976년의 「자원보전회수법」(The Resource Conservation and Recovery Act : RCRA)에서 “고형 폐기물”(solid waste)을 “쓰레기(garbage), 찌꺼기(refuse), 오니(sludge) 또는 기타 버려진 물질(discarded material)”로 정의하고 있는데, 여기에는 공업, 상업, 광업, 농업 등의 활동이나 일상의 사회활동으로부터 발생한 고체, 액체, 반고체 및 가스 상태의 물질들이 포함한다.<sup>24)</sup> 따라서 일정한 물질이 폐기물로 분류되기 위해서는 먼저 “버려져야(discarded)” 하는데, 폐기물에 재활용 가능자원도 포함되는지, 즉 재활용되는 물질도 폐기물로서 규제를 받는지에 대해서는, 우리나라의 경우와 유사하게, 동 정의 규정이 불명확하고 그 해석에 있어서 일관성을 결여하고 있다는 비판이 제기되고 있다.<sup>25)</sup> 이와 관련하여 산업계는 재사용 또는 재활용될 수 있는 물질들은 “버려졌다”고 할 수 없고, 따라서 폐기물에 대한 규제가 적용되는 안 된다고 주장해 왔다.<sup>26)</sup> 또한 RCRA는 “부산물”(by-products) 등을 폐기물로 간주하지 않고 있어 “재활용 물질”에 대한 규제법으로는 기능하지 아니하며, EPA 또한

22) 「순환형사회형성추진기본법」(평성 24년 6월 27일 최종개정, 법률 제47호), 일본 환경성 홈페이지 (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12HO110.html>)

23) 전제경, 앞의 글 7, 615쪽 참고.

24) 손현, 『폐기물관리법상 폐기물 분류체계 분석』(법제분석지원 Issue Paper 12-25-②), (한국법제연구원, 2012), 13쪽.

25) Jeffrey M. Gaba, “Rethinking Recycling”, 38 *Environmental Law* 1053 (2008), 1086-1095쪽 참고.

26) John Thomas Smith II, 앞의 글 2, 4쪽.

재활용품을 폐기물로 보지 아니하는바, 이러한 관념에 따르면, 미국 법제상 “폐기물”은 독일이나 일본과 달리 “재활용이 예정되었거나 가능한 자원”을 포함하지 아니하며, 따라서 최종 처리되어야 할, 즉 “폐기된” 물질만을 지칭하는 것으로 보아야 한다는 견해도 제시되고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 EPA는 일정한 재활용 가능물질들에 대해, 재활용 가능물질들도 RCRA의 규제범위에 포함시키는 것이 의회의 입법 의도였고, 그러한 물질들이 재활용 이전 단계에 저장 또는 운송되면서 환경적 위해를 야기할 수 있다는 점, 재활용시설들도 토양과 지하수의 오염을 야기할 수 있는 시설들에 포함된다는 점 등을 이유로, RCRA에 의한 관할권이 있다는 주장을 지속적으로 제기하여 왔다.<sup>28)</sup>

이에 대한 미국 사법부의 일반적인 판단 역시 재활용 가능물질들도 “버려진 (discarded) 물질”로 정의될 수 있다는 것이며, 그에 따라 폐기물로 분류되는 물질의 범위는 점차 확대되어 온 것으로 보인다.

“고형폐기물”의 정의와 관련된 규정을 개정하여 생산공정 내에서 재사용되는 2차 물질도 EPA가 규제할 수 있는 권한을 부여한 1985년의 규칙이 RCRA를 제정한 연방의회의 입법 의도에 부합하는지를 다툰 1987년 *American Mining Congress v. EPA (AMC I)*<sup>29)</sup> 사건에서 법원은, 의회가 명확하게 EPA의 규제 권한을 실제로 ‘폐기되거나 버려진 물질들’에 제한하고자 했다고 보고, 일정한 공정 중(in-process)의 다른 생산단계에서 즉각적으로 재사용되는 물질을 폐기물로 분류하여 규제하는 EPA의 권한을 부인하였지만, 만약 재활용 물질이 더 이상 그 물질을 발생시키는 기업 내의 계속적인 공정(ongoing industrial process)의 일부가 아니라 외부의 처리시설에서 재활용된다면 버려진 폐기물로 분류될 수 있다고 판시하였다.<sup>30)</sup>

1990년의 *American Mining Congress v. EPA (AMC II)*<sup>31)</sup> 사건에서는 금속제련 공정에서 발생하는 6가지 폐기물들을 유해폐기물로 재등재한 EPA의 결정이 다투어 졌는데, D.C.항소법원은 *AMC I*사건의 판시내용은 ‘해당 물질을 발생시킨 바로 그 산업의 계속적인 공정의 다른 단계에서 즉각적인 재사용(immediate reuse)이 예정되어 있고 아직 폐기물 처분 문제의 일부가 되지 않은 물질들’에 대해서만 적용되는

27) 전재경, 앞의 글 1, 619쪽.

28) Jeffrey M. Gaba, 앞의 글 25, 1059-1060쪽.

29) 824 F.2d 1177 (D.C. Cir. 1987)

30) Jeffrey M. Gaba, 앞의 글 25, 1062쪽.

31) 907 F.2d 1179 (D.C. Cir. 1990)

것임을 강조했다. 그리고 *AMC II*에서 문제가 된 물질들은 장래의 재활용을 위해 폐수 처리시스템의 일부인 저수지에서 관리되고 있었는데, 이는 지속적인 산업공정의 일부가 아니므로 폐기물 처분 문제의 일부가 되었다고 할 수 있고, 인근 주민들의 건강과 환경에 위해를 줄 우려가 있으므로 이를 폐기물로 관리하여야 한다는 EPA의 해석은 타당하다고 보았으며, 일정한 물질이 잠재적인 재사용의 가능성만을 가지고 있다면 그것은 여전히 폐기물로 정의되어야 하며 따라서 EPA의 규제를 받는다고 보았다.<sup>32)</sup>

1993년의 *United States v. ILCO, Inc (ILCO)*<sup>33)</sup> 사건에서는 자동차의 폐배터리에 서 재활용을 위해 회수된 납 부품들이 유해폐기물에 해당하는지가 다투어졌는데, 이에 대해 제11항소법원은, 일정한 물질이 재사용될 수 있는지 또는 재사용자나 재활용업자가 그것을 구매하였거나 가치가 있는지 여부는 해당 물질이 “폐기물”에 해당하는지를 결정하는 데 있어 관련성이 없다고 판시했다. 그리고 *AMC II*에서 한걸음 더 나아가, 폐기물에서 제외되기 위해서는 물질의 원래 소유자가 해당 물질을 재사용하는 것을 요건으로 한다고 함으로써 예외의 인정범위를 더욱 제한했다. 즉 만약 원래 소유자가 해당 물질을 재활용한다면 그 시점에 동 물질은 버려진 것이 아니지만, 만약 제3자인 재활용업자가 재사용할 경우에는 보통 원래의 소유자가 동 물질을 폐기한 이후에 해당 물질을 사용하는 것이므로 RCRA의 규제를 받는 폐기물에 해당될 가능성이 더 크다는 것이다.<sup>34)</sup>

반면에 광산 및 금속처리공정에서 발생하여 회수되어 재활용이 예정된 잔재물질 또는 2차 물질들이 탱크, 컨테이너, 빌딩 등에 저장되지 않은 경우에는 폐기물로 본다고 규정한 EPA 규칙의 효력이 문제가 된 2000년의 *Ass'n of Battery Recyclers, Inc. v. EPA* 사건에 대한 판결에서 법원은, *AMC I* 판결에서 ‘즉각적인 재사용 (immediate reuse)’이라고 하는 문구를 사용함에 있어서 법원은 ‘immediate’을 “즉시 (at once)”보다는 “직접(direct)”이라는 의미로 사용한 것으로 해석하여야 한다고 판

<sup>32)</sup> Steven Ferrey, *Environmental Law*, (Aspen Law & Business, 1997), 253-254쪽; Katherine E. Senior, “Safe Air for Everyone v. Meyer: Weeding through the Resource Conservation and Recovery Act's Definition of "Solid Waste"”, 17 *Villanova Environmental Law Journal* 217 (2006), 224쪽.

<sup>33)</sup> 996 F.2d 1126 (11th Cir. 1993)

<sup>34)</sup> Rachel Zellner, “Recovering RCRA: How the Ninth Circuit Mischaracterized Burning Agricultural Byproducts as Reuse in Safe Air for Everyone v. Meyer”, 29 *Environs: Environmental Law & Policy Journal* 251 (2006), 257쪽.

시하였는바<sup>35)</sup>, 이것은 재활용이 예정된 물질을 일시적으로 보관하는 것이 해당 물질을 '폐기물'로 분류토록 하는 결정적인 요인이 될 수 없다고 함으로써<sup>36)</sup> 재활용되는 물질들이 폐기물에서 제외되는 범위를 확대한 것으로 볼 수 있을 것이다.

아연성분의 비료를 생산하기 위해 재활용되는 물질들과 그 결과 생산된 비료가 유해폐기물에 해당하는지가 다투어진 2003년도의 *Safe Food & Fertilizer v. EPA* 사건<sup>37)</sup>에서도 법원은, 다른 기업에 의해서 장래에 재활용될 예정인 물질들은 '버려진' 것으로 간주될 수 있으며, 법의 정의 규정은, 그러한 물질들이 폐기물 처분 문제의 일부로 합리적으로 간주될 수 있다면 동 물질들에 대한 RCRA의 적용을 배제하지 않고 있다고 밝혔으나, 이와 함께, 그렇다고 해서 해당 물질이 발생한 사업장이 아닌 다른 공장 또는 사업장으로 옮겨져서 재활용되는 물질들은 반드시 폐기물에 해당한다고 볼 수는 없다고 판시했다. 이 건에서 문제가 된 물질의 경우, 해당 물질의 배출자와 중간취급자 및 동 물질을 재활용하여 비료를 생산하는 자가 이러한 물질들이 환경으로 누출되는 것을 방지하기 위해 EPA가 요구하는 보고 및 저장 요건을 충족하고, 그렇게 생산된 비료가 규칙에 규정된 중금속 최대농도 기준치 이하인 경우에는 RCRA에 의한 폐기물이 아니라고 판시하였다. 특히 이 사건 판결에서 법원은 '동일성의 원칙(identity principle)'을 채택하였는데, 이는 '재활용된 물질로부터 생산된 비료가 처녀 물질로부터 생산된 유사 제품들과 본질적으로 비슷한 환경적 효과를 갖는 "특정한 허용한도 이하"의 오염정도를 나타내는 경우, 이러한 규정을 충족하는 재활용 제품은 RCRA에 의한 폐기물이 아닌 것으로 적법하게 분류될 수 있다'는 원칙이다.<sup>38)</sup>

한편 EPA는 원칙적으로 폐기물의 범위에서 제외되는 재활용에 대해서도 그것이 위장(sham) 재활용에 해당된다면 그러한 예외가 적용되지 않는 것으로 보고 있는데, 어떠한 재활용이 위장 재활용인가를 판단함에 있어서는, 해당 물질이 제시된

<sup>35)</sup> 208 F.3d 1047 (D.C. Cir. 2000), 1053쪽.

<sup>36)</sup> Joseph Kraft, "How to Take Recycling One Step Forward, Two Steps Back: The EPA's Proposal to Revise the Definition of Solid Waste Under RCRA", 18 *Tulane Environmental Law Journal* 385 (2005), 398쪽 참고.

<sup>37)</sup> 350 F.3d 1263 (D.C. Cir. 2003)

<sup>38)</sup> Steven G. Davison, "EPA's Definition of "Solid Waste" under Subtitle C of the Resource Conservation and Recovery Act: Is EPA adequately protecting human health and the environment while promoting recycling?", 30 *Journal of Land Resources and Environmental Law* 1 (2010), 24-25쪽.

용도에 비효과적이거나 오직 미미한 효과를 가지는 경우, 공정에 필요한 양을 초과해 사용되는 경우, 거래에 관한 기록이 존재하지 않는 경우 등을 그 판단 요소들로 제시하고 있다.<sup>39)</sup>

#### 4. EU

EU는 자원으로서의 폐기물의 이용을 장려하면서 동시에 환경과 인간 건강을 보호하기 위해 폐기물의 이용을 규제할 필요가 있다는 점을 유럽사법재판소(ECJ)의 여러 판례를 통해 일관되게 밝혀 왔다.

우선, ‘폐기물(waste)’과 ‘잔재물(residues)’을 구별하고 원재료의 대체물질로서 재사용될 수 있는 생산공정의 잔재물을 ‘2차 원료물질’로 별도로 분류하여 그 수집, 운반, 처리 및 재사용에 대해 간소화된 절차를 규정한 이태리 법령과 관련된 1997년의 *Tombesi* 판결<sup>40)</sup>에서 ECJ는, ‘폐기물’은 소유자에 의해 버려진 모든 물건과 물질을 포함하는 것이며, 그것들이 상업적인 가치를 가지고 재활용, 재생 또는 재이용을 위해 상업적으로 수집되는 경우에도 마찬가지라고 판시한 바 있다.<sup>41)</sup> 또한 연료로 재활용되는 소각재 및 나무조각들(wood chips)이 폐기물에 해당하는지 여부가 다투어진 2000년의 *ARCO Chemie* 판결에서도 ECJ는, 환경적으로 신뢰할 수 있는 방식으로 대폭적인 처리 없이 연료로 재활용되는 물질들도 폐기물에서 제외되지는 않는다고 판시하면서, 폐기물의 개념이 경제적인 재이용이 가능한 물질과 물건들을 제외하는 것으로 이해되어서는 안 된다는 점을 명확히 했다.<sup>42)</sup> 이와 같은 맥락에서 2008년의 *European Commission v. Italian Republic* 판결에서는, 지침 91/156/EEC에 의해 개정된 폐기물에 관한 지침 75/442/EEC를 이태리 국내에 시행하기 위한 법률의 적용

<sup>39)</sup> 50 Fed. Reg. at 638.

<sup>40)</sup> Sara Poli, “The Definition of Waste: Joined Cases C-304/94 Euro Tombesi and Adino Tombesi, C-330/94 Roberto Santella, C-342/94 Giovanni Muzi and Others, C-224/95 Anselmo Savini”, *Review of European Community & International Environmental Law* Volume 7 Issue 1 (1998), 97-98쪽.

<sup>41)</sup> Michael Purdue, “The Distinction between Using Secondary Raw Materials and the Recovery of Waste: The Directive Definition of Waste”, *Journal of Environmental Law* 10(1): 116-145 (1998), 120쪽.

<sup>42)</sup> Joined Cases C-418/97 및 C-419/97, para.64~para.73.

대상으로부터 철 및 금속 관련 산업활동에서 사용될 고철(scrap)과 고품질 고품폐기물 연료(RDFQ)를 완전히 배제시킨 이태리 정부의 입법에 대해, 그러한 폐기물은 본질적으로 2차 원료물질로 수요가 있지 않으며 실질적으로 재사용되기 위해서는 상당한 시간이 필요하고 환경 피해의 잠재적인 원인이 되는 장기간의 보관을 필요로 한다는 점에서, 동 지침 1조(a)에 따른 의무 이행에 실패했다고 판시하였다.<sup>43)</sup>

즉, 어떤 물질 또는 물건을 폐기물로 분류하는 것이 어떤 방식으로든 해당 폐기물이 재활용되는 가능성을 막는 것은 아니며, 그러한 규제는 환경과 인간의 건강을 보호하기 위해 반드시 취해져야 할 주의를 기울이지 않은 채 폐기물이 재활용되는 것을 예방하기 위한 것이므로 '재활용 가능자원'의 경우에도 부산물에 관한 예외조항에서 정하고 있는 요건들을 충족하는 경우가 아니라면 모두 폐기물에 해당한다고 보는 것이 EU의 입장이라고 할 것이다.<sup>44)</sup>

한편 화강암 채석장에서 발생한 잔석(殘石)을 재사용(reuse)하기 위해 보관한 경우와 관련된 2002년의 *Palin Granit Oy* 판결에서는, 미래에 있을 수 있는 재사용을 위해 무한정하게 잔석을 보관해두는 것은 이를 폐기하였거나 폐기하고자 하는 것으로 보아 폐기물로 분류되어야 하며, 해당 물질의 성분이나 유해성이 없다는 것은 폐기물로 분류할 것인가를 결정하는 데 있어 적절한 기준이 될 수 없다고 판시하였으며<sup>45)</sup>, 이와 함께, 어떤 물질의 재사용이 그 이전에 어떤 추가적인 처리도 없이 가능할 뿐만 아니라 점유자에게 경제적으로도 이익이 되고 재사용 가능성이 높다고 한다면 그 물질은 더 이상 폐기물 또는 점유자가 버리고자 하는 부담으로 간주되어서는 안 되며 제품으로 간주되어야 한다는 입장을 밝혔다.<sup>46)</sup> 이 경우 재사용의 가능성은 단순히 가능한 정도로는 부족하고 확실한 정도가 되어야 한다고 본다.<sup>47)</sup>

<sup>43)</sup> Case C-283/07(Ole Kristian Fauchald, David Hunter, Wang Xi ed., *Yearbook of International Environmental Law 2008*, (Oxford University Press, 2009), 527쪽에서 재인용)

<sup>44)</sup> U.K. Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Guidance on the legal definition of waste and its application* (2012), 33쪽.

<sup>45)</sup> Case C-9/00, para.52.

<sup>46)</sup> Case C-9/00, para.37.

<sup>47)</sup> Case C-194/05, para.38; C-195/05, para.39; C-263/05, para.37.

## IV. 「자원순환기본법」관련 규정의 검토

제19대 국회에서는 자원순환사회로의 전환을 촉진하기 위한 논의가 활발히 이루어졌고, 이를 입법적으로 뒷받침하기 위해 정부의 「자원순환사회전환촉진법」(안)(이하 ‘정부(안)’)과 2013. 7. 11일 최봉홍의원이 대표발의한 「자원순환사회 전환 촉진법안」을 비롯한 총 4건의 의원발의법안이 제출되어 심도 있는 검토가 이루어진 결과, 정부(안)을 근간으로 한 환경노동위원회 대안이 마련되어 2016년 5월 19일 국회 본회의에서 통과되었고, 2018년 1월부터 시행될 예정이다. 이하에서는 국회에 제출되었던 법률(안)들과 최종적으로 제정된 기본법의 순환자원과 관련된 규정을 중심으로 폐기물과의 관계를 살펴보고자 한다.

### 1. 관련 법률(안)의 검토

2013. 7. 11일 최봉홍의원이 대표발의한 「자원순환사회 전환 촉진법안」<sup>48)</sup>은 “폐기물”을 「폐기물관리법」 제2조 제1호에 따른 폐기물’로 정의하여 현행 「폐기물관리법」의 ‘폐기물’ 개념을 그대로 수용하고<sup>49)</sup>, 이러한 ‘폐기물’과는 별도로 ‘사람의 생활이나 사업활동에서 발생된 물질 또는 물건 중 재사용·재생이용 또는 에너지회수를 목적으로 따로 모아져 있는 등 적절한 용도에 사용할 수 있는 상태에 있거나 분리·선별·파쇄·압축 등 환경부령으로 정하는 처리를 거쳐 재사용·재생이용 또는 에너지 회수에 바로 사용할 수 있는 상태에 있는 물질 또는 물건’을 “순환자원”으로 정의하였다.<sup>50)</sup> 따라서 동 정의 규정안에 따르면 일정한 물질이나 물건이 “순환자원”에 해당하는지 여부는 해당 물질이나 물건이 폐기물에 해당하는지 여부와는 직접 관련되는 것이 아니며, 폐기물 여부와는 관계없이 재사용·재생이용 또는 에너지 회수에 바로 사용할 수 있는 상태에 있는 경우 비로소 “순환자원”에 해당한다고 할 수 있다.

이에 반하여 2013. 11. 20일 전병헌의원이 대표발의한 「자원순환사회 촉진기본법안」은 “순환자원”의 개념을 “폐기물”에 우선시키고 그 범위를 크게 확장하는 한편,

48) 「자원순환사회 전환 촉진법안」(의안번호 5944호).

49) *Id.* 제3조 제2호.

50) *Id.* 제3조 제3호.

동 법안에 의한 “폐기물”을 「폐기물관리법」에서 규정하고 있는 개념과는 상이하게 정의하였다는 점에서, 정부가 제출한 법률안이나 최봉홍의원안과 큰 차이가 있었다. 즉, “순환자원”은 ‘사람의 생활이나 산업활동 등에서 발생 및 배출되는 유용성의 물질 또는 물건으로, 재사용·재제조·재생이용 또는 에너지 회수를 목적으로 사용될 수 있도록 적절하게 모아져 있는 상태에 있는 것이나 분리·수거, 선별 등의 과정을 거치면 바로 순환이용할 수 있는 상태에 있는 것’으로 정의하고<sup>51)</sup>, 이와는 구별되는 개념으로 “폐기물”은 ‘사람의 생활이나 산업활동 등에서 발생 및 배출되는 물질 또는 물건 중 순환자원으로 분류되지 아니한 것 또는 기술적으로 더 이상 순환이용될 수 없어 환경적으로 안전한 처리를 요하는 것’으로 정의하였다.<sup>52)</sup> 이러한 개념정의는 기본적으로 순환이용이나 재활용할 수 있는 물질이나 물건은 폐기물에 해당하지 않는다고 보는 견해를 바탕으로 한 것으로 볼 수 있으나, 순환이용이 가능한 물질 또는 물건이라고 하더라도 그것이 배출되는 상태나 수집·보관되는 상태에 따라서 환경적인 안전관리가 필요한 폐기물의 속성을 동시에 가지고 있다고 할 수 있고<sup>53)</sup>, 자원순환의 촉진이 반드시 폐기물의 범위를 축소하고 ‘순환자원’의 범위를 확대함으로써만 가능하다고 볼 수도 없다. 오히려 이러한 정의규정을 채택할 경우에는 종전에 폐기물로 관리되던 물질 및 물건들이 관리대상에서 제외되게 되고, 시장여건의 변화 등에 따라 적절하게 재사용 또는 재활용이 이루어지지 않는 경우에는 주변 환경이나 사람의 건강에 위해를 미칠 우려가 있다고 할 것이다.

이윤석의원이 2013. 12. 20일 대표발의한 「자원순환촉진기본법안」은 전병헌의원안과 마찬가지로 기존의 폐기물 및 재활용 개념에 바탕을 둔 현행 법령에 의해서는 자원의 효율적인 이용을 위한 제도와 정책의 수립에 한계가 있다는 관점에서, ‘사람의 생활이나 사업활동에서 필연적으로 발생하는 모든 물질’을 ‘부산물’로 정의하고<sup>54)</sup>, ‘부산물 중에서 재사용·재활용·재제조가 가능한 부산물’을 ‘순환자원’으로, ‘부산물 중에서 순환자원을 제외한 것’을 ‘폐기물’로 각각 분류했다.<sup>55)</sup> 그러나 ‘부산물’의 사전

51) 「자원순환사회 촉진기본법안」(의안번호 7903호) 제3조 제3호.

52) *Id.* 제3조 제4호.

53) 김미화, “자원순환사회전환 관련 법안에 대한 검토의견”, 국회 환경노동위원회, 『「자원순환사회 전환촉진법안」 제정을 위한 공청회 자료집』, 29-37 (2015), 31쪽.

54) 「자원순환촉진기본법안」(의안번호 8681호) 제2조 제2호.

55) *Id.* 제2조 제3호 및 제4호.

적인 의미는 ‘주산물(主産物)을 만드는 데에 따라 생기는 물건’으로 되어 있고<sup>56)</sup>, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제3호에서도 ‘부산물’을 ‘제품의 제조·가공·수리·판매나 에너지의 공급 또는 토목·건축공사에서 부수적으로 생겨난 물건’이라고 정의하고 있는바, ‘사람의 생활이나 사업활동을 통하여 발생하는 모든 물질’에는 사전적 의미와 기존 법률에서 규정하고 있는 부산물뿐만 아니라 주산물 등 다양한 범주의 물질을 포함하고 있음에도 이를 부산물로 통칭하는 것은 무리가 있고, 사회적으로 이미 확립된 의미를 무시하고 새롭게 용어를 정의함으로써 법령해석과 적용에 있어 혼란을 야기할 우려가 있었다.<sup>57)</sup>

2014. 2. 7일 이완영의원이 대표발의한 「자원순환사회형성 기본법안」은 기본적으로 순환이용이나 재활용할 수 있는 물질 등은 폐기물에 해당하지 않는 것으로 보고, “순환자원”과 “폐기물” 이외에도 “폐자원”을 별도로 정의하는 입장을 취하였다. 즉, ‘사람의 생활, 산업활동 또는 건설공사장 등에서 일단 필요하지 아니하여 버려진 물질이나 물건’을 “폐자원”으로 정의하고<sup>58)</sup>, ‘폐자원 중 유상으로 거래되거나 순환이용의 가치가 있고, 인체에 무해하며 환경상 위해가 없는 물질이나 물건’을 “순환자원”으로 정의하면서<sup>59)</sup>, “폐기물”은 ‘폐자원 중 순환자원을 제외한 물질이나 물건으로서 더 이상 순환이용될 수 없어 에너지회수를 목적으로 하지 아니하는 소각이나 매립의 대상이 되는 것 중에 환경부령으로 정하는 물질이나 물건’으로 정의하여<sup>60)</sup>, 결국 현행법상 폐기물에 해당하는 것을 “폐자원”으로, 재활용을 비롯한 순환자원으로 이용될 수 없는 최종처분의 대상만을 “폐기물”로 정의하는 체계를 취하였다. 그러나 “순환자원”과 별도로 구별되는 개념으로서 “폐자원”을 따로 정의할 실익이 없을 뿐만 아니라, 그러한 체계를 따르는 경우 무엇이 관리의 대상이 되는 물질 또는 물건인지에 대하여 오히려 국민들에게 혼란을 야기하고 법률의 해석과 적용에 혼선을 가져올 수 있다는 문제점이 있었다.

정부가 2014. 10. 29일 국회에 제출한 「자원순환사회 전환 촉진법안」<sup>61)</sup>에서는

56) 『민중 엡센스 국어사전』(제6판 제6쇄), 민중서림, 2011, 1072쪽.

57) 대한민국 국회(환경노동위원회 수석전문위원), 「자원순환사회 촉진기본법안/자원순환촉진기본법안 검토보고서」(2014. 2), 11-12쪽.

58) 「자원순환사회형성 기본법안」(의안번호 9320호) 제3조 제2호.

59) *Id.* 제3조 제3호.

60) *Id.* 제3조 제4호.

“폐기물”을 「폐기물관리법」 제2조 제1호에 따른 폐기물’로 정의하여 ‘폐기물’에 대한 현행법의 정의 규정을 그대로 수용하는 한편, 동 법률안 제2조 제3호에서는 ‘폐기물 중 사람의 건강과 환경에 유해하지 아니하게 된 물질 또는 물건으로서 경제성이 있어 유상(有償) 거래가 가능하여 방치될 우려가 없는 등 제9조에 따라 순환자원으로 인정받은 물질 또는 물건’을 “순환자원”으로 정의하였다.<sup>62)</sup> 정부안의 “순환자원”에 대한 정의 규정의 가장 큰 특징은, 순환자원의 범주를 본래 폐기물에 해당하는 물질 또는 물건으로 제한하고 있을 뿐만 아니라, 환경성(유해성)과 경제성(유상성) 등의 요건을 제시하면서 동 법률안 제9조에서 새로 도입하고자 하는 ‘순환자원 인정제도’와 연계한 점이라고 할 수 있다. 정부안에서 이러한 입장을 취하게 된 것은, 폐기물 중 일정요건을 갖춘 물질이나 물건을 순환자원으로 인정하고 폐기물에서 제외할 수 있도록 하여 사업자의 부담을 완화하되, 그 요건을 명확히 규정함으로써 폐기물이 재활용이 가능하다는 것만으로 관리의 대상에서 벗어나는 것을 방지하고 안전성을 확보하기 위한 것으로 볼 수 있을 것이다.

## 2. 제정 법률 규정의 검토

2016. 5. 29일 제정·공포된 「자원순환기본법」(이하 기본법이라 한다)<sup>63)</sup>은 앞에서 살펴본 법안들에 대한 종합적인 검토를 바탕으로, 폐기물과 순환자원의 정의에 대해서는 기본적으로 정부(안)의 입장을 따르고 있는 것으로 보인다. 따라서 기본법의 제정에도 불구하고 우리나라 폐기물 관련 법제에서 폐기물과 재활용 가능자원 및 순환자원간의 관계에 대해서는 기존의 「폐기물관리법」상의 ‘폐기물’의 범위에 대한 논의가 그대로 적용된다고 할 수 있을 것이다.

즉 기본법 제2조 제3호에서는 폐기물을 “「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기

61) 의안번호 1912177호.

62) 2013. 9월 입법예고되었던 당초의 정부안은 앞에서 살펴본 최봉홍 의원 대표발의 법률안과 동일하게 순환자원을 정의하였으나, 입법예고 이후 관계부처, 산업계, 전문가 등의 의견을 반영하여 2014.10.29 국회에 제출한 최종안에서는 이를 순환자원 인정제도와 연계하는 내용으로 수정하였다. (2014.10.20배포 환경부 보도자료 “자원순환사회 전환 촉진법 제정안, 국무회의 통과” 참조)

63) 법률 제14229호, 2018. 1. 1 시행.

물을 말한다”고 하여 정부(안)과 동일하게 규정하고 있다. 동조 제4호의 순환자원에 대한 정의규정 또한 기본적으로 정부(안)의 규정과 동일한 취지라고 할 수 있으나, 정부(안)이 “폐기물 중 사람의 건강과 환경에 유해하지 아니하게 된 물질 또는 물건으로서 경제성이 있어 유상(有償) 거래가 가능하여 방치될 우려가 없는 등 제9조에 따라 순환자원으로 인정받은 물질 또는 물건”으로 규정하고 있음에 반해, 기본법에서는 “폐기물 중 제9조에 따라 환경부장관의 인정을 받은 폐기물이 아닌 물질 또는 물건을 말한다”고 하여 규정을 단순화하면서 ‘폐기물이 아닌’을 명시하고 있다는 점에서 차이가 있다.

당초 정부(안)에서 규정하고 있던 순환자원의 개념표지 내지는 요건들이 기본법 규정에서 제외된 것은, 순환자원 인정제도를 규정하고 있는 제9조에서 그 기준으로 ‘사람의 건강과 환경에 유해하지 아니할 것’, ‘경제성이 있어 유상 거래가 가능하고 방치될 우려가 없을 것’ 등을 명시하고 있어 정의 규정에서는 이를 중복해서 규정할 실익이 없다는 측면에서 이를 생략하고 간소화한 것으로 볼 수 있을 것이다.

한편, 기본법에서는 순환자원의 정의 규정에 당초 정부(안)의 해당 규정에는 없었던 ‘폐기물이 아닌’이라는 문구를 명시하고 있는데, 이는 소정의 절차를 거쳐서 순환자원으로 환경부장관의 인정을 받은 물질 또는 물건은 폐기물의 범주에서 제외되고 더 이상 폐기물로서 법률의 규제를 받지 않는다는 점을 명확히 하는 것으로 볼 수 있다는 점에서 일응 그 취지를 이해할 수 있다. 그러나 반면에 전체 정의 규정을 놓고 보면, “폐기물 중 … 폐기물이 아닌 물질 또는 물건”이라는 구조가 되어 논리적으로 모순이 있다고 볼 여지도 있는 것으로 생각된다. 이는 추후 “폐기물 중 제9조에 따라 환경부장관의 인정을 받아 폐기물에서 제외되는 물질 또는 물건” 등으로 개정하여 순환자원 인정제도의 취지와 그로 인한 법적 효력을 분명히 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

## V. 결 론

재활용될 수 있는 폐기물은 폐기물에서 제외하여야 한다는 견해는, “폐기물”이라는 용어가 가지는 부정적인 이미지가 재활용산업에 좋지 않은 영향을 미치고, 폐기물에 적용되는 규제로 인하여 많은 비용이 들어가고 결과적으로 재활용이 저해된다는 것

등을 근거로, 여전히 경제적·기술적으로 유용한 '소비 후'의 물질이나 생산·유통·소비 단계에서의 잔존물·부산물·방치물 등에 대책 없이 '폐기물'이라는 낙인을 찍어서는 안 된다고 주장한다.<sup>64)</sup> 그러나 재활용이 가능한 모든 폐기물에 대해서 재활용을 무조건적으로 추진하여야 하는 것은 아니며, 환경적, 경제적, 기술적 측면에서 검토를 거쳐 인간 및 환경에 위해를 미치지 않는 범위에서 행해져야 하므로, 재활용될 수 있는 물질도 기본적으로 폐기물에 포함해서 관리하는 것이 타당하다고 보아야 할 것이다.<sup>65)</sup>

EU 국가들의 경우, 자원의 순환이용을 극대화하고 직매립·소각되는 폐기물의 양을 최소화 또는 제로화하는 데 있어서 세계적으로 가장 선도적인 정책을 채택하고 성과를 거두고 있음에도 불구하고, 오랜 시간을 거쳐 축적된 관례와 이를 반영한 입법은 재활용가능자원들도 폐기물에 포함된다는 것을 명확히 하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

미국 EPA도 귀중한 자원의 회수 및 재이용을 촉진하는 것을 확고한 정책으로 추진하고 있지만, RCRA의 가장 중요한 또는 근본적인 입법 목적은 폐기물로부터 인간의 건강과 환경을 보호하는 것이며, 재활용 촉진은 이러한 가장 중요한 목적과 충돌할 경우에는 그것에 양보해야 하는, 부차적인 목적이라는 입장을 취하고 있다.<sup>66)</sup> 이와 관련하여 일본의 경우에는 오히려 재활용되는 폐기물도 폐기물에 명확하게 포함하기 위해서 폐기물에 대한 객관적인 정의가 필요하다는 의견도 제시되고 있는 것이다.<sup>67)</sup>

따라서 일정한 물질 또는 물건의 재활용 가능 여부와 해당 물질의 폐기물 해당 여부가 직접적으로 연관되는 것은 아니라고 할 것이며, 폐기물로 인한 국민 건강 또는 환경에 대한 위해의 예방과 자원의 효율적인 활용이라는 두 가지 목적을 적절하게 조화시킬 수 있도록 폐기물의 개념을 정의하고 이를 바탕으로 폐기물 관리 법체계

64) 전재경, 앞의 글 1, 11-13쪽.

65) 同旨 안중오, “유해폐기물 법제에 관한 한·미 비교연구”, 『경희대학교 대학원 법학박사학위논문』(2004), 36쪽.

66) Preamble to 2007 Proposed Revisions to the Definition of Solid Waste, 72 Fed. Reg. 14,172, at 14,173 n.1 (2007. 3.26) 및 Preamble to Final Rule on Hazardous Waste Management System, Definition of Solid Waste, 50 Fed. Reg. 616 n.4 (1985. 6. 4) (Steven G. Davison, 앞의 글 42, 4쪽에서 재인용)

67) 大塚 直, 『環境法』(第3版), (有斐閣, 2010), 456쪽.

를 정립·운영하여야 할 것이다.

## 1. 재활용 폐기물의 관리 필요성

재활용을 저해하거나 과도하게 간섭하지 않도록 폐기물의 개념을 규정하고 그 범위를 정하는 방법은 크게 두 가지 접근방식을 생각할 수 있는데, 그 첫째는 일정한 용도로 재활용되는 특정한 종류의 폐기물들을 폐기물의 정의에서 명시적으로 제외하는 것으로, 미국이 취하고 있는 방식이라고 할 수 있으며, 두 번째는 어떤 물질이 최종적으로 처분되는지 또는 재활용되는지와 관계없이 모든 물질들이 포함되도록 폐기물의 개념을 포괄적으로 정의하되, 전통적인 폐기물과 재활용되는 폐기물에 대한 규제를 차별화하는 방식으로, 이는 주로 EU 국가들이 사용하는 방식이라고 할 수 있다.<sup>68)</sup>

일반적으로 재활용과 재사용은 폐기되어야 하는 폐기물의 양을 감소시킴으로써 환경오염의 위험을 낮추는데 기여하는 것으로 인식되고 있고<sup>69)</sup>, 그런 측면에서 재활용이 가능한 물질들을 폐기물로 처분하는 것 보다는 재활용을 하는 것이 바람직하다는 것은 의문의 여지가 없다. 그러나 재활용은 또한 적절하게 관리되지 않을 경우에는 인간의 건강과 환경에 위해를 야기할 우려가 있으며, 따라서 주의 깊은 관리 또는 통제가 필요하다. 1998년 외환위기로 인해 발생한 유례없는 전국적인 경제 불황 등으로 다수의 폐기물 배출업체와 처리업체, 재활용신고업체 등이 부도 또는 파산함에 따라서 당초 재활용을 목적으로 보관 중이던 폐기물들 중에 상당한 양이 적정하게 처리되지 못하고 방치되어 있다는 사실은<sup>70)</sup>, 단순히 재활용될 가능성이 있다는 것만으로 폐기물에서 제외하는 것은 경제적인 여건의 변화 등에 따라서 추후에 해당 물질이 부적정하게 처리되거나 방치될 때 발생할 수 있는 환경오염 및 국민 건강에의 위해를 예방할 수 없다는 점에서 수용하기 어렵다는 것을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이처럼 ‘경제성’에 전적으로 또는 크게 의존하는 재활용산업은 경제·사회

68) John Thomas Smith II, 앞의 글 3, 96쪽.

69) Ilona Cheyne & Michael Purdue, “Fitting Definition to Purpose: The Search for a Satisfactory Definition of Waste”, *Journal of Environmental Law* 7(2): 149-168 (1995), 152쪽.

70) 환경부, 『2014 환경백서』 (2014), 357쪽.

적 여건 등이 변화함에 따라 그 향방이 불투명해질 우려가 크며<sup>71)</sup>, 이러한 상황에서 일정한 물질을 '폐기물'로 관리할 것인가 여부를 재활용 가능 여부에 따라 결정하는 것은 폐기물 관리체계의 근간이 흔들리는 결과를 가져올 수 있다고 할 것이다.

한편, 헌법재판소는 구「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 및 구「폐기물관리법」에서 직접적인 오염원인자 이외에 그러한 폐기물이 방치된 토지의 소유자에게도 폐기물 처리책임은 확장하여 인정된 것에 대해서 재산권 및 사적 자치권 침해를 주장하며 제기된 헌법소원심판에 대한 결정에서, 폐기물이 갖고 있는 사회적인 위험성을 고려하여 사실상 영향력행사 가능성을 보유하는 자에 대하여 그 처리책임을 부담시키는 것은 위험방지의 효과가 있다고 판시하면서 동 규정들을 합헌으로 판단하였는 바<sup>72)</sup>, 폐기물의 사회적 위험성이나 위해성은 고려하지 않은 채 단지 일정한 폐기물이 재활용이 가능하다는 것만을 사유로 하여 폐기물의 범위에서 재활용이 가능한 물질 또는 물건들을 일률적으로 제외해야 한다고 주장하는 견해는, 위에서 살펴본 헌법재판소의 결정례의 취지에도 부합하지 않는다고 할 것이다.

이처럼 폐기물을 재활용이 가능한 물질이라는 이유로 폐기물에서 제외하고 관리의무를 면제하는 것은 재활용을 촉진하기 위한 유인시스템으로서의 가치가 있을 것이나, 반면에 폐기물에 대한 규제를 회피하는 수단으로 악용될 소지가 있을 뿐만 아니라 해당 물질에 대한 수요가 감소하거나 대체 물질의 가격이 급격히 하락하는 등의 여건 변화가 발생할 경우 제대로 재활용되지 못하고 방치됨으로써 폐기물로서의 문제를 발생시킬 우려도 있다.<sup>73)</sup> 또한 기술적으로는 재활용이 가능하다고 하더라도 경제성이나 환경성의 측면에서 오히려 재활용하는 것이 바람직하지 못한 경우도 있을 수 있는 바, 이런 경우에도 단순히 재활용이 가능한 물질이라는 이유로 폐기물에서 제외해야 한다는 주장은 수긍하기 어렵다. 이런 측면에서, 이미 시장에 의해 자연스럽게 재활용되는 것 이상으로 재활용을 하도록 하는 것은 오히려 에너지를 낭비하고 환경오염을

71) 류효은, “대도시 쓰레기문제와 쓰레기 관리공간에 대한 연구”, 『서울대학교 대학원 공학석사 학위논문』 (2014), 27쪽.

72) 헌재결 2010. 5. 27, 2007헌마53 전원재판부 결정사건; 이기춘, “판례를 통해서 본 토지임대인에 대한 폐기물처리책임 귀속의 문제”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제34권 3호, 107-137 (2012), 117-120쪽 참고.

73) Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, *Environmental Law(3rd ed.)*, (Prentice Hall, 2000), 246쪽.

더 일으킬 수도 있다는 지적<sup>74)</sup>이 제기되고 있는 것이다.

## 2. 폐기물 관련 법체계상의 논거

우리 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」은 재활용 가능자원의 정의에서 ‘사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거된 물건과 부산물중 원재료로 이용할 수 있는 것’이라고 규정함으로써 재활용 가능자원이 폐기물에 포함된다는 것을 명확히 하고 있다. 따라서 재활용되고 있는 물질들을 현행법상의 ‘폐기물’에 해당되지 않는다고 보아야 한다는 견해는, 입법론적으로 주장될 수는 있을지언정 현행 법률의 해석론으로는 제기될 여지가 없다고 생각된다. 또한 폐기물의 관리의 기본적으로 폐기물의 ‘발생’에서 시작해서 ‘수집·운반’의 단계를 거쳐서 ‘재사용’ → ‘재활용’ → ‘최종처리’의 순으로 규율되고 있는바, 재사용이나 재활용의 가능 여부처럼 발생 이후의 사후적인 처리의 방식에 따라 폐기물의 개념 자체 또는 폐기물의 범위가 유동적으로 되는 것은 폐기물 관리 법체계를 근본적으로 뒤흔들고 피규제자의 예측가능성, 법적 안정성을 크게 해하는 결과를 초래할 우려가 있다고 할 것이다. 즉, 일정한 물질이 폐기물에 해당하는지 여부를 결정하기 위해서는 어떤 물질이 재활용되고 있는지 그리고 그것이 어떻게 재활용되고 있는지를 미리 알아야만 한다는 결론이 되는데, 이러한 접근방식은 그 타당성 여부는 별론으로 하고 현실적으로 유효하게 작동하기 어렵다고 할 것이다.<sup>75)</sup>

또한 입법론적으로도, ‘재활용성’ 여부는 고정불변의 것이 아니며, 기술개발의 정도와 처녀자원(virgin material)의 가격 등 여러 요인에 따라 지속적으로 변화하는 것이므로, 이러한 가변적인 요소를 기준으로 어떤 물질이 ‘폐기물’에 해당하는지 여부를 판단하도록 하는 것은 법적 안정성의 측면에서 타당하지 않다고 생각된다. 즉 현재는 특정한 재활용가능 물질에 대한 시장이 존재한다고 하더라도, 그러한 시장이 항상

74) 이상돈, “폐기물 감량화 및 재활용 관련 법에 대한 고찰”, 한국법제연구원, 『법제연구』 제22호, 55-71 (2002), 68쪽.

75) R. Michael Sweeney, “Reengineering RCRA: The Command Control Requirements of the Waste Disposal Paradigm of Subtitle C and the Act’s Objective of Fostering Recycling - Rethinking the Definition of Solid Waste, Again”, 6 *Duke Environmental Law & Policy Forum* 1 (1996), 30쪽 참고.

존재할지에 대한 불확실성이 존재하고 그와 같은 시장의 취약성이 존재하는 한 그러한 물질들을 모두 폐기물에서 제외한다는 것은 바람직하지 않다고 보아야 할 것이다. 그러한 시장은 동등한 천연 원자재의 가격 등 폐기물 배출자가 통제할 수 없는 수많은 요인들에 의해서 영향을 받기 때문에, 규제의 범위를 예측하는 것이 불가능해질 것이다.<sup>76)</sup> 이런 이유로 유럽사법재판소도 재활용 또는 재사용을 위하여 수집된 물질들, 즉 일정한 가치를 가지고 경제적인 재이용이 가능한 물질들도 폐기물로 분류될 수 있다고 보고 있다.<sup>77)</sup>

따라서 어떤 물질이 생산과정에 직접 또는 간접 투입되는 경우에도 당연히 폐기물이 아닌 것으로 보아야 하는 것은 아니며, 다만, 재활용을 촉진한다는 차원에서 정책적으로 재활용될 수 있는 폐기물에 대하여 특별한 규율을 둘 수는 있을 것이다.<sup>78)</sup> 이와 관련하여 기존의 「폐기물관리법」에서 ‘폐기물의 재활용 기준 및 방법’을 폐기물의 종류별로 상세하게 그 시행규칙에 규정하고 있었는데, 새로운 재활용 방법이 개발되어도 그것이 법령에 열거된 방식에 포함되지 않으면 적법한 재활용으로 인정받을 수 없는 문제가 대두됨에 따라, 원칙적으로 모든 재활용 방법을 인정하되 환경적인 위해가 우려되는 등 예외적 경우에 한하여 재활용을 제한하는 네거티브(negative) 방식으로 전환하는 내용으로 「폐기물관리법」이 개정되어 2016년 7월부터 시행된다.

한편 앞에서 살펴본 바와 같이 2016년 5월 제정된 「자원순환기본법」에서는 ‘순환자원’에 대한 정의 규정에 ‘폐기물 중’이라는 문구를 명시함으로써 ‘순환자원’이 본래는 폐기물에 해당하는 물질 또는 물건들을 대상으로 하는 개념임을 명확히 하고 있어<sup>79)</sup>, 기존 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」을 비롯한 폐기물 관련 법령 체계와 조화를 이루도록 하고 있다. 또한 동 정의 규정은 또한 일정한 물질 또는 물건이 ‘순환자원’에 해당하는지 여부가 동 법률안 제9조에 따른 순환자원 인정 여부에 따라 결정되도록 규정하고 있는바, 이처럼 순환자원에 해당하는지 여부가 법률의 해석에 의해서 결정되는 것이 아니라 법률과 법률에 근거를 두고 제정되는 하위 법령의 기준을 충족하는지 여부에 따라 결정되도록 함으로써, 피규제자의 입장에서는 법적

<sup>76)</sup> Ilona Cheyne, “The Definition of Waste in EC Law”, *Journal of Environmental Law* 14(1): 61-73 (2002), 65-66쪽.

<sup>77)</sup> Case C-224/95 (*Tombesi*), para.52.

<sup>78)</sup> 박균성, 앞의 글 4, 166-167쪽.

<sup>79)</sup> 「자원순환사회기본법안」 제2조 제4호.

확실성 또는 안정성이 확보될 수 있을 것이며, 결과적으로는 자원순환을 더욱 촉진하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

### 3. 사적 재산권 보장과의 관계

재활용이 가능한 물질이나 물건을 폐기물에서 제외하는 것은 재활용을 촉진하는 역할을 할 수도 있으나, 사적 재산권과의 긴장관계로 인하여 오히려 폐기물의 재활용에 장애가 되거나 법적인 분쟁을 야기하는 원인이 될 수도 있다. 예를 들면 미국의 많은 도시들의 경우에 도로변이나 상가, 주택가의 쓰레기통이나 폐기물 임시적치장 등에서 활용할 수 있는 물건이 있는지 살피거나 거기서 물건을 수집하는 행위들을 조례 등으로 불법으로 규정하기 시작했으며, 이와 함께 민간에서 운영하는 재활용센터들도 점차 규제를 받기 시작했다고 한다.<sup>80)</sup> 우리나라의 경우 고철이나 폐지(廢紙), 폐전선 등의 많은 재활용 가능자원들이 사업장이나 주택가 등에서 주로 취약계층에 의해서 수집되고 이를 다시 민간 재활용센터 또는 고물상들이 매입하는 단계를 거쳐서 재활용되고 있는바, 만약 재활용이 가능한 물질 및 물건들을 모두 폐기물에서 제외하게 된다면 이러한 물질들의 수집행위가 사적 소유권을 침해하는 행위로서 제재의 대상이 되거나 법정에서의 공방으로 시비가 확대될 가능성도 크다고 할 것이다. 이는 경제적·사회적·법적으로 결코 바람직하다고 할 수 없는 결과이므로, 재활용이 가능한 물질 또는 물건을 일률적으로 폐기물에서 제외하는 것은 이러한 측면에서 볼 때도 타당하지 않다고 할 것이다.

결국, 우리나라의 폐기물 관련 법제 하에서는 「자원순환기본법」에서 규정하고 있는 바에 따라 ‘순환자원’으로 인정받은 물질 또는 물건을 제외하고는, 설사 그것이 재활용 또는 재사용이 가능하다고 하더라도 원칙적으로 폐기물에 해당하며, 따라서 폐기물에 대한 규제를 받는다고 보아야 할 것이다.

논문투고일 : 2016. 7. 5.    심사일 : 2016. 8. 11.    게재확정일 : 2016. 8. 17.

<sup>80)</sup> 제프 페럴, 『도시의 쓰레기 탐색자 - 소비문화의 풍요의 뒷모습, 쓰레기에 관한 인문학적 고찰』 (2006), 김영배 옮김, (시대의창, 2013), 294-313쪽 참고.

## 참고문헌

- 고문현, “폐기물 관련법제의 변화와 전망에 대한 토론편”, 『환경법과 정책』 제4권, 강원대학교 비교법학연구소, 2010.
- 김경민, “「자원순환사회 전환 촉진법」안의 주요내용과 개선과제”, 『이슈와 논점』 제699호, 국회입법조사처, 2013.
- 김미화, “자원순환사회전환 관련 법안에 대한 검토의견”, 『「자원순환사회전환촉진법안」 제정을 위한 공청회 자료집』, 국회 환경노동위원회, 2015.
- 대한민국 국회(환경노동위원회 수석전문위원), 「자원순환사회 촉진기본법안/자원순환촉진기본법안 검토보고서」, 2014.
- 류효은, “대도시 쓰레기문제와 쓰레기 관리공간에 대한 연구”, 『서울대학교 대학원 공학석사 학위논문』, 2014.
- 박균성, “폐기물 관련법령의 기본구조”, 『환경법연구』 제26권 2호, 한국환경법학회, 2004.
- 박석현 외, 『폐기물 재활용 선진화 방안 마련을 위한 연구』, 환경부 · 한국환경공단, 2011.
- 박준우, “진술서”, 『「자원순환사회전환촉진법안」 제정을 위한 공청회 자료집』, 국회 환경노동위원회, 2015.
- 손 현, 『폐기물관리법상 폐기물 분류체계 분석』(법제분석지원 Issue Paper 12-25-②), 한국법제연구원, 2012.
- 송동수, “폐기물 관련 법제의 변화와 전망”, 『환경법과 정책』 제4권, 강원대학교 비교법학연구소, 2010.
- 안종오, “유해폐기물 법제에 관한 한·미 비교연구”, 『경희대학교 대학원 법학박사학위논문』, 2004.
- 오용선, “자원순환사회 폐기물 관리의 법적·제도적 체계 설계”, 『환경법연구』 제28권 1호, 한국환경법학회, 2006.
- 이기춘, “관례를 통해서 본 토지임대인에 대한 폐기물처리책임 귀속의 문제”, 『환경법연구』 제34권 3호, 한국환경법학회, 2012.
- 이상돈, “폐기물 감량화 및 재활용 관련 법에 대한 고찰”, 『법제연구』 제22호, 한국법

- 제연구원, 2002.
- 이승무, “폐기물의 본질과 정의의 문제”, 『자원순환사회발전을 위한 기본법 제정을 위한 공청회 자료집』, 국회의원 전병헌 외, 2013.
- 전재경, “폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용”, 『환경법연구』 제30권 3호, 한국환경법학회, 2008.
- 전재경, “자원순환기본법 제정의 필요성 및 방향”, 『자원순환사회를 위한 정책토론회 자료집』, 이완영 국회의원 · 한국자원순환단체연대회의, 2013.
- 제프 페럴, 『도시의 쓰레기 탐색자 - 소비문화의 풍요의 뒷모습, 쓰레기에 관한 인문학적 고찰』(2006), 김영배 옮김, 시대의창, 2013.
- 조성규, “폐기물관리법제의 법적 문제”, 『행정법연구』 제27호, 행정법이론실무학회, 2010.
- 조지혜 외, 『유해성에 따른 「폐기물 종료기준」의 해외 현황 및 정책적 시사점』, 한국환경정책 · 평가연구원, 2012.
- 채영근, “폐기물 관련 법령체계의 문제점 및 개선방안”, 『환경법연구』 제31권 2호, 한국환경법학회, 2009.
- 최봉석, “폐기물의 에너지원화를 위한 입법적 과제”, 『환경법연구』 제31권 3호, 한국환경법학회, 2009.
- 환경부, 『2014 환경백서』, 2014.
- Cheyne, Ilona, “The Definition of Waste in EC Law”, *Journal of Environmental Law* 14(1), 2002.
- Cheyne, Ilona & Purdue, Michael, “Fitting Definition to Purpose: The Search for a Satisfactory Definition of Waste”, *Journal of Environmental Law* 7(2), 1995.
- Davison, Steven G., “EPA's Definition of "Solid Waste" under Subtitle C of the Resource Conservation and Recovery Act: Is EPA adequately protecting human health and the environment while promoting recycling?”, 30 *Journal of Land Resources and Environmental Law* 1, 2010.

- U.K. Department for Environment, Food and Rural Affairs, Guidance on the legal definition of waste and its application, 2012.
- Ferrey, Steven, Environmental Law, Aspen Law & Business, 1997.
- Gaba, Jeffrey M., "Rethinking Recycling", 38 Environmental Law 1053, 2008.
- Getliffe, Kate, "European Waste Law: Has Recent Case Law Impacted upon the Mess?", 4 Environmental Law Review 171, 2002.
- Kraft, Joseph, "How to Take Recycling One Step Forward, Two Steps Back: The EPA's Proposal to Revise the Definition of Solid Waste Under RCRA", 18 Tulane Environmental Law Journal 385, 2005.
- Kubasek, Nancy K., & Silverman, Gary S., Environmental Law(3rd ed.), Prentice Hall, 2000.
- Poli, Sara, "The Definition of Waste: Joined Cases C-304/94 Euro Tombesi and Adino Tombesi, C-330/94 Roberto Santella, C-342/94 Giovanni Muzi and Others, C-224/95 Anselmo Savini", Review of European Community & International Environmental Law Volume 7 Issue 1, 1998.
- Purdue, Michael, "The Distinction between Using Secondary Raw Materials and the Recovery of Waste: The Directive Definition of Waste", Journal of Environmental Law 10(1), 1998.
- Senior, Katherine E., "Safe Air for Everyone v. Meyer: Weeding through the Resource Conservation and Recovery Act's Definition of "Solid Waste"", 17 Villanova Environmental Law Journal 217, 2006.
- Smith II, John Thomas, "The Solid Waste Definitional Dilemma", 9 Natural Resources & Environment 3, 1994.
- Smith II, John Thomas, "The Challenges of Environmentally Sound and Efficient Regulation of Waste - The Need for Enhanced International Understanding", Journal of Environmental Law 5(1), 1993.
- Sweeney, R. Michael, "Reengineering RCRA: The Command Control Requirements of the Waste Disposal Paradigm of Subtitle C and the Act's Objective of Fostering Recycling - Rethinking the Definition of

Solid Waste, Again”, 6 Duke Environmental Law & Policy Forum 1, 1996.

Tromans, Stephen, “EC Waste Law - A Complete Mess?”, Journal of Environmental Law 13(2), 2001.

Wilkinson, David, “Time to Discard the Concept of Waste?”, 1 Environmental Law Review 172, 1999.

Zellner, Rachel, “Recovering RCRA: How the Ninth Circuit Mischaracterized Burning Agricultural Byproducts as Reuse in Safe Air for Everyone v. Meyer”, 29 Environs: Environmental Law & Policy Journal 251, 2006.

大塚 直, 『環境法』(第3版), 有斐閣, 2010.

佐藤 泉・池田直樹・越智敏裕, 『實務 環境法講義』, 民事法研究會, 2008.

[Abstract]

## A Study on the Relationship between Waste and Recyclable Resources

HWANG, GYE-YEONG

(Ph. D. Director General, Ministry of Environment)

One of the most important issues about the concept of 'waste' is whether the objects and materials which can be reused or recycled are included in the category of waste or not. Regarding this issue, it is argued that those objects and materials should be excluded from the waste to promote the circulation of the resources. However, both the executive and the court stick to the position that the recyclability or reusability cannot be a deciding factor if some objects or materials is waste. It is also the common point of view of legislation and judicial precedent in United States, Germany, Japan, and EU.

The concept and scope of waste should be decided so that it can prevent the harm caused by the waste and facilitate the efficient use of resources. From this point of view, waste should be interpreted to include all objects and materials which have a potential for economic reutilization, that is, all objects and materials which have a commercial value and are collected for recycling, reclamation or reuse. If some objects or materials are exempted from the obligations for waste, only because it can be reused or recycled, it can be abused as a mean to avoid the regulation for waste. And it also result in serious damage for the legal predictability and stability.

“Resource Circulation Framework Act” which was enacted in May 2016, clearly states that ‘circulatory resource’ is the concept for the objectives and materials which are originally wastes by describing specifically the term ‘among wastes’ in a definition of ‘circulatory resource’.

**주 제 어** 폐기물, 재활용, 재사용, 재활용가능자원, 순환자원, 자원순환기본법  
**Key Words** waste, recycle, reuse, recyclable resource, circulatory resource,  
Resource Circulation Framework Act