

“폐기물 종료” 제도에 관한 검토*

황 계 영**

차 례

- I. 서 론
- II. “폐기물 종료”의 概念
- III. 學說 및 判例의 檢討
- IV. 比較法的 檢討
- V. 결 론

[국문초록]

자원의 효율적인 이용과 폐기물의 재활용 등을 촉진하여 자원의 소비를 억제하고 환경에 대한 부하를 줄이는 자원순환형 사회체제를 확립하는 것이 전세계적으로 오늘날 폐기물 정책의 핵심적인 방향으로 제시되고 있다. 이러한 측면에서 EU 등에서는 ‘폐기물 종료(End-of-Waste)’ 제도를 도입·시행하고 있는데, 이는 폐기물이 일정한 요건을 충족할 경우 더 이상 폐기물이 아닌 상태로 시장에서 자유롭게 거래될 수 있도록 非폐기물(순환자원 또는 제품)로 간주하는 것을 말한다. 우리 폐기물 관련 법률에서는 이에 대해서 명시적인 규정을 두고 있지 않으나, 폐기물이 일정한 공정을 거쳐 더 이상 폐기물로 관리할 필요가 없게 된 경우에도 여전히 폐기물로 보아 관리하는 것은 과도한 규제라고 할 수 있으며, 자원순환을 촉진한다는 측면에서도 바람직하지 않으므로 폐기물이 폐기물로서의 지위를 벗어나 더 이상 폐기물로 관리되지 않게 되는 시점과 그 요건에 대한 일반적인 원칙을 명확히 법률에서 규정하고, 하위 법령에서 폐기물의 종류별로 구체적인 종료기준을 제시하는 것이 필요하다고 할 것이다.

* 본 논문은 필자의 서울대학교 법학박사학위 논문 “폐기물 관리 법제에 관한 연구 -폐기물의 개념 및 분류를 중심으로 -”(2015. 2)의 제4장 제4절을 수정·보완한 것임.

** 환경부 원주지방환경청 청장.

본 논문에서는 EU, 독일, 영국, 일본, 미국 등의 입법례에 대한 비교법적인 검토를 바탕으로 우리 법제에의 도입 필요성과 구체적인 도입방안을 종합적으로 고찰하고 입법안을 함께 제시하였다. 우리나라에서 폐기물로서 엄격한 관리를 받는 지위로부터 벗어나 자원 또는 제품으로 관리되도록 하는 기준을 정함에 있어서는 해당 물질 또는 물건에 함유되어 있는 유해물질이 인체와 환경에 노출되어 부정적인 영향을 줄 우려가 있는지를 사전에 충분히 고려할 수 있도록 해야 할 것이다.

I. 서론

현대 사회에서 폐기물의 개념과 범위는 물건의 쓰임새나 기능, 시장에서의 교환가치 등과 같은 객관적인 측면뿐만 아니라 개인적인 기호나 취향에 따라 확대되고 있다. 이와 함께 재활용기술이 계속 발전하고 정보통신 네트워크를 통해 수요·공급의 연계가 더욱 용이해지는 한편 처녀물질(virgin material)의 희소성과 가격이 상승함에 따라 오늘날 우리의 일상생활에서 발생하는 폐기물들은 과거에 비해 재사용이나 재활용이 될 수 있는 가능성이 더욱 높아졌다고 할 수 있다. 그러나 이러한 가치 상승과 더불어, ‘쓰레기’ 또는 ‘폐기물’이라는 용어가 주는 부정적인 이미지에서 벗어나도록 하기 위해서는 이러한 물질들을 폐기물의 범주에서 제외해야 한다는 주장도 커지고 있는 상황이다.

일정한 물질 또는 물건이 폐기물에 해당하는지 여부는 해당 물질에 대한 특정한 처분행위가 폐기물 관련 법령에 의한 규제의 대상이 되는지 여부를 결정하는데 있어서 핵심적인 문제가 되며, 이는 곧 폐기물 배출자가 부담해야 하는 처리비용을 결정짓는데 있어 핵심적인 요소가 되므로 폐기물의 범위와 당초 폐기물이었던 물질 또는 물건은 언제까지나 계속 폐기물로 보아야 하는가의 문제를 둘러싸고 많은 논의가 있어왔다. 이와 관련하여 현행 「폐기물관리법」을 비롯한 폐기물 관련 법령들에서는 무엇이 폐기물이고 언제부터 폐기물로 보는가에 대해서는 규정하고 있으나, 일단 발생한 폐기물이 재활용 공정 등을 거쳐서 새로운 원료물질 또는 제품이 되는 경우, 언제부터 폐기물의 지위를 벗어나는지에 대해서는 아무런 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 이는 곧 폐기물의 ‘시간적 범위’를 결정하는 문제라고도 할 수 있는데, 이하에서는 이와 관련하여 EU 등에서 시행하고 있는 ‘폐기물 종료’ 제도에 대하여 살펴보고

우리의 법체계내로의 도입필요성 및 구체적인 방안을 검토해보고자 한다.

Ⅱ. “폐기물 종료”의 概念

‘폐기물 종료(End-of-Waste)’란 폐기물이 일정한 요건을 충족할 경우 더 이상 폐기물이 아닌 상태로 시장에서 자유롭게 거래될 수 있도록 非폐기물(순환자원 또는 제품)로 간주하는 것으로, EU를 비롯한 유럽에서 처음 그 개념이 도입되었다. ‘폐기물 종료’는 일정한 물질 또는 물건이 당초에는 폐기물에 해당했다는 것을 전제로 하는 개념이므로, 부산물 등과 같이 당초부터 폐기물에서 제외되는 물질 또는 물건에 대해서는 적용되지 않는다고 할 것이다. 따라서 이와 같이 특정한 물질 또는 물건이 ‘폐기물 종료’에 해당하는지 여부를 판단하는 ‘폐기물 종료기준’은, 다양한 폐기물의 종류별로 일정한 시점을 기준으로 非폐기물로 간주하기 위한 요건을 명확히 한 것이라고 할 수 있다.¹⁾ ‘폐기물 종료’의 지위를 설정하는 것은, 새로운 종이제품을 제조함에 있어서 재활용 종이(폐지)를 사용하는 제지공장이나 재활용된 유류를 연료로 사용하는 제조설비와 같이 생산공정에서 이전에 폐기물이었던 물질을 사용하는 사업장에게 특히 중요한 의미를 가진다.²⁾

‘폐기물 종료’의 개념을 도입·운영하는 경우, 해당 요건을 충족하는 물질 또는 물건은 더 이상 폐기물 관련 법률의 규제를 받지 않게 됨에 따라, 원료물질로의 재활용 등 효율적인 활용을 촉진하는 효과를 기대할 수 있다. 따라서 자원과 에너지의 대부분을 수입에 의존하고 있는 우리나라의 경우에도 이러한 개념을 도입함으로써, 폐기물의 재활용을 증진시키고 결과적으로는 천연자원의 사용을 줄이면서 최종적으로 처분되는 폐기물의 양을 감소시키는 한편, 폐기물 관리에 있어서 법적 불확실성도 해소하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

현행 「폐기물관리법」에서도 동 법에서 정하고 있는 폐기물의 재활용 용도 또는

1) 조지혜 외, 유해성에 따른 “폐기물 종료기준”의 해외 현황 및 정책적 시사점, 한국환경정책·평가연구원, 2012, 30면 및 33면 참고.

2) Elizabeth Fisher, Bettina Lange & Eloise Scotford, *Environmental Law - Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2013, p. 684.

방법에 따른 재활용 활동을 통해 재활용기준에 적합하게 생성된 물질은 폐기물의 지위를 벗어나 폐기물로서의 통제를 받지 아니하게 될 수 있다.³⁾ 그러나 이러한 재활용 용도 또는 방법들은 그 적용대상이나 구체적 기준에 있어서 여러 가지 미흡한 점이 있다는 지적이 제기되고 있으며,⁴⁾ 또한 이를 충족하는 경우에도 중간가공폐기물과 같이 여전히 폐기물의 범주에 포함되는 경우도 있다. 따라서 이러한 문제점들을 해결하고 자원순환을 촉진하는 한편, 국민의 건강과 환경에 대한 위해를 예방하기 위해서는 재활용의 대상이 되는 폐기물의 종류별로 그 관리 실태를 분석하고 외국 입법례에 대한 심도 있는 검토를 통해 구체적이고 명확한 법적 기준을 마련하는 것이 필요하다고 할 것이다.

Ⅲ. 學說 및 判例의 檢討

1. 學說

재활용 관련 기술이 지속적으로 발달함에 따라 과거에는 못 쓰게 되어 버리던 물건들도 현재는 ‘사람의 생활에 필요한’ 자원으로 인식되고 있는 것이 많으며, 따라서 일정한 물질이 배출되는 해당 사업장에서는 필요하지 않은 경우에도 다른 사업장 또는 사람의 생활에 필요한 용도로 사용될 수 있는 경우에는 더 이상 폐기물로 엄격하게 관리될 필요가 없다는 견해가 제시되고 있다.⁵⁾ 이는 가급적 폐기물의 범위를 좁게 해석하고, 폐기물과 구별되는 별도의 ‘순환자원’ 또는 ‘재활용가능자원’이라는 개념을 인정하고자 하는 입장 과도 일맥상통하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 입장에서는 실제 법률 적용에 있어서는 폐기물이 어떠한 요건을 충족할 경우에, 어느 시점에 더 이상 폐기물이 아닌 것으로 되는지를 결정하는 것이 중요한 관건이 될 것이다.

우리 현행 법률은 이와 같은 ‘폐기물 종료’에 대해서 아무런 명시적인 규정을 두고

3) 「폐기물관리법」 제13조의2.

4) 박석현 외, 폐기물 재활용 선진화 방안 마련을 위한 연구, 환경부·한국환경공단, 2011, 100-117면 참고.

5) 채영근, 폐기물 관련 법령체계의 문제점 및 개선방안, 환경법연구, 제31권 2호, 2009, 161면.

있지 않으며, 이에 대한 학설의 태도 또한 명확하지 않은 것으로 보인다. 다만, 우리 「폐기물관리법」은 제13조에서 폐기물의 처리기준 등에 대해 규정하고 있으며, 동법 제13조의2와 제13조의3에서는 각각 “재활용에 대한 구체적인 기준”과 “재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성 기준”을 규정하고 있는데, 이 가운데 특히 제13조의2와 동 조항의 위임에 따라 폐기물의 종류별로 재활용 방법을 규정하고 있는 동법 시행규칙 별표5의2가 폐기물 종료에 대한 기준의 역할을 한다고 할 수 있다는 견해가 있다.⁶⁾

그러나 이에 대해서는, 동 규정들을 폐기물의 종료에 대한 구체적인 기준의 제시로 보기에는 폐기물 종류별, 재활용용도 및 방법별로 너무 간략하게 규정되어 있으며, 특히 유해성 관리의 측면에서 보완이 필요하다는 평가가 제시되고 있다.⁷⁾ 생각건대, 위의 「폐기물관리법」의 규정은 ‘폐기물’의 적법한 재활용 방법을 정하는 것을 주된 목적으로 하며, 일정한 처리공정을 거친 물질 또는 제품이 폐기물로서의 지위를 잃는 지 여부와 폐기물의 지위에서 벗어나는 시점을 직접적으로 규정하는 것은 아니라는 점에서 이에 대한 보다 심도 있는 검토가 필요하다고 본다.

2. 판례

대법원은 2002도3116 판결⁸⁾에서 ‘사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질은 비록 그 물질이 재활용의 원료로 공급된다는 사정만으로 폐기물로서의 성질을 상실하지는 않지만, 그 물질을 공급받은 자가 이를 파쇄, 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 가공공정을 거쳐 객관적으로 사람의 생활이나 사업활동에 필요하다고 사회통념상 승인될 정도에 이르렀다면 그 물질은 그 때부터는 폐기물로서의 속성을 잃고 완제품생산을 위한 원료물질로 바뀌었다고 할 수 있다’고 판시하였으며, 2008도3108 판결⁹⁾에서도, ‘밭에서 퇴비로 사용하기 위하여 닭똥,

6) 조지혜 외, 앞의 책, 25-26면 참고.

7) 김정대 외, 폐섬유 및 폐고무 재활용중간가공물 품질인증기준 설정 연구, 한국환경공단, 2011, 38면 및 199면 참고.

8) 대법원 2002.12.16. 선고.

9) 대법원 2008. 6.12. 선고.

계분, 왕겨, 톱밥을 혼합하여 이를 발효시킨 후 임야로 옮겨 매립하고 일부는 그곳에 적치한 사건에서 매립물은 3년에 걸친 숙성의 가공과정을 거친 것으로서 폐기물로서의 속성을 잃고 퇴비의 원료로 사용될 수 있게 된 이상 이미 폐기물에 해당한다고 볼 수 없다'고 판시하였다.

반면에 2002도6081 판결¹⁰⁾에서는, '폐기물중간처리업자가 사업장폐기물 배출자로부터 위탁받은 폐수처리오니와 일반폐기물 재활용계약에 따라 수거한 오니를 비료 및 암반녹화식생토의 원료로 사용할 것이라 하더라도 그 성상이 변경된 것으로 볼 수 없어 아직 폐기물로서의 속성을 상실하지 않았으므로 이 사건 물질은 여전히 폐기물에 해당한다'고 판시한바 있다.

이들 판례들은, 비록 결론은 상반되나, 모두 발생 또는 배출 시점에는 폐기물에 해당하던 것이 일정한 요건을 갖추면 더 이상 폐기물이 아닌 원료 또는 제품으로 간주될 수 있음을 전제로 한 것이라고 볼 수 있다. 그 요건과 관련해서는, 위의 2008도3108 판결에서는 2002도3116 판결과 마찬가지로, '가공과정을 거쳐 객관적으로 사람의 생활이나 사업활동에 필요하다고 사회통념상 승인될 정도에 이르렀다면 그 물질은 그 때부터는 폐기물로서의 속성을 잃고 완제품 생산을 위한 원료물질로 바뀌었다고 할 것'이라고 판시하였다. 결국 위의 대법원의 판례들을 종합적으로 검토하면, 폐기물의 속성이 상실되었는지 여부에 대한 구체적인 판단은 개별적인 사안별로 제반 상황을 종합적으로 고려하여 내려져야 할 것인바,¹¹⁾ 재활용 목적으로 유가(有價)로 거래된다고 하더라도 폐기물의 속성을 변화시키는 처리공정을 거치지 않은 상태에서 배출되거나 위탁받는 경우에는 폐기물에 해당하지만, 폐기물의 속성을 변화시키는 처리공정을 거치는 경우에는 배출자의 의사와 그 물질의 성상, 상업적 목적의 유가거래 여부 등을 종합적으로 판단하여 객관적으로 사람의 생활이나 사업활동에 필요하다고 사회통념상 승인될 수 있는 정도에 다다른 경우에는 폐기물로서의 속성을 잃고 원료 등으로 전환된다는 입장을 우리 대법원은 취하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.¹²⁾

10) 대법원 2003. 2.28. 선고.

11) 김홍균, 환경법(제3판), 홍문사, 2014, 514면.

12) 박석현 외, 앞의 책, 72면.

IV. 比較法的 檢討

1. EU

(1) ‘폐기물 종료(End-of-Waste)’ 제도의 도입

EU는 2008년 기존 「폐기물 기본지침」을 개정하면서 ‘폐기물 종료(End-of-Waste)’라는 지위를 제6조에 새롭게 규정하였다. 이것은 법적인 명확성이라는 관점에서, 폐기물로 간주되는 물질이 언제 폐기물이기를 그치는지, 폐기물의 지위에서 벗어나는지를 판단하는 기준을 설정한 것으로서, 일반적으로, 폐기물은 재생이용을 포함한 재활용 공정(recovery operation)¹³⁾을 거쳐야 하며, 폐기물이 아닌 물질로 재분류되기에 앞서 동 조항에서 규정하고 있는 4가지 조건을 충족하여야 한다.¹⁴⁾

즉, 폐기물의 정의를 충족하는 물질 또는 물건이 재활용 공정(재생이용 포함)을 거친 후 非폐기물(non-waste)로서의 지위를 취득하고, 폐기물 입법의 적용범위에서 벗어날 수 있는 조건들을 규정함으로써 폐기물 종료의 개념을 구체화하고 있는데, 이것은 폐기물이 더 이상 폐기물이 아닌 상태로 전환되었다는 것을 판단할 수 있는

¹³⁾ 일반적으로 recycling을 ‘재활용’으로, recovery를 ‘재생’ 또는 ‘회수’로 번역하고 있으나 (박지현, EU의 폐기물관련 환경규제의 변화와 전망, 국제경제법연구, 제8권 2호, 2010, 119-120면 참고), EU 「폐기물 기본지침」 제3조 제15호에서 recovery를 ‘폐기물이 사업장 또는 더 광범위한 경제 내에서 특정한 기능을 수행하기 위해 사용되었을 다른 물질을 대체함으로써 유용한 목적으로 사용되거나 그러한 기능을 수행하도록 준비하는 모든 행위’를 뜻한다고 정의하면서 동조 제17호에서 recycling을 ‘폐기물이 원래의 용도 또는 다른 용도의 제품, 재료, 물질로 되는 모든 recovery 행위’라고 정의하고 있음을 볼 때 recovery를 recycling보다 더 포괄적인 개념으로 사용하고 있다고 할 수 있으며, 따라서 우리 「폐기물관리법」 및 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에서 규정하고 있는 정의에 부합하게 이들 용어들을 구별하여 사용하기 위해서는 EU 지침의 recovery를 재활용으로, recycling을 재생이용으로 각각 해석하는 것이 타당하다고 판단된다. 독일의 「순환경제 촉진 및 폐기물의 환경친화적 관리 보장을 위한 법률(KrWG)」도 이와 유사하게 우리 법의 ‘재활용’에 해당하는 용어로 Verwertung(KrWG 제3조 제23호)을, ‘재생이용’에 해당하는 용어로 Recycling(KrWG 제3조 제25호)을 각각 사용하고 있다. 반면에 미국은 ‘어떤 물질이 사용되거나(used), 재사용되거나(reused) 또는 재생이용되는(reclaimed) 경우 그것은 재활용된다(recycled)고 할 수 있다’라고 하여(40 C.F.R. §261.1(c) (7)), 우리 법률의 재활용에 해당하는 개념으로 recycle을 정의하고 있는 것으로 보인다.

¹⁴⁾ Hazel Ann Nash, The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions in Waste Management?, *Journal of Environmental Law* 21(1), 2009, p. 143.

환경적 기준을 수립함으로써 법적인 불확실성을 제거하고, 재활용이 가능한 폐기물에 대한 불필요한 행정적 규제를 최소화하며, 결과적으로 폐기물의 재생이용·재활용 시설에 대한 투자 확대를 유도함으로써, 재활용을 활성화하고 높은 수준의 환경보호를 확보하는 동시에, 천연자원의 소비와 최종처분되는 폐기물의 양을 줄이는 것을 목표로 한 것이었다.¹⁵⁾

EU에서도 이러한 입법이 있기 전에는 폐기물이 어떠한 요건을 충족할 경우에 폐기물의 지위에서 벗어나는가에 대해서 많은 논의가 있어 왔다. 유럽사법재판소는 1999년의 *Mayer Parry* 사건에서, 재활용(recovery) 공정에 의하여 재사용될 수 있도록 준비된 물질은 해당 재활용 공정이 완료되었을 때 더 이상 폐기물이 아니라고 하면서, 처리 결과 생산된 새로운 물질 또는 제품이 당초 폐기물이 구성되어졌던 물질에 상응하는 특성을 보유하고 따라서 그 본래의 물질의 생산에 다시 사용될 수 있어야 한다는 요건을 제시¹⁶⁾하였다.

이후 2000년의 *ARCO Chemie* 사건에 대한 판결에서는, “「폐기물 기본지침」에 포함된 ‘폐기물’ 용어 정의는 일반적으로 유효하고 포괄적인 폐기물의 정의를 설정하기에는 너무 모호하다. 대신에 특정한 상황에서 처리된 물질이 폐기물로 간주되어야 하는지 여부에 대한 결정은 사안별(case-by-case basis)로 내려져야 한다”는 견해를 밝힌 바 있고,¹⁷⁾ 다시 2001년의 *Castle Cement* 사건에 대한 판결에서는, 주로 솔벤트(solvent)와 폐기물로부터 추출된 액체들에서 생산된 대체액상연료와 관련하여, 해당 물질을 생산하기 위해 사용된 폐기물들은 그 물질이 연료 또는 에너지를 생산하기 위한 다른 수단으로서 사용되어야지만 비로소 「폐기물 기본지침」에서 규정하는 재활용(recovery)이 이루어진 것으로 볼 수 있다고 판시하였다.¹⁸⁾

개정된 「폐기물 기본지침」의 ‘폐기물 종료’ 제도는 판례에서 지적된 이러한 현실적

15) Alejandro Villanueva et. al., *Study on the selection of waste streams for End of Waste assessment*, IPTS, 2010, p. 7; Institute for Prospective Technological Studies, *End Of Waste Criteria*, IPTS, 2008, pp. 14-15.

16) Maria Lee, Resources, Recycling and Waste, 6 *Environmental Law Review* 49, 2004, p. 50.

17) Elisa de Wit, Clarifying the Definition of “Waste” in Europe and the United Kingdom, 16 *Natural Resources & Environment* 125, 2001, p. 127.

18) Helen Keele, When Does Waste Cease to be Waste?, 3 *Environmental Law Review* 212, 2001, pp. 212-213.

인 문제를 해결하기 위한 입법적 노력의 일환으로 도입된 것이라고 할 수 있다.

(2) ‘폐기물 종료(End-of-Waste)’의 주요내용

폐기물 종료에 관한 기준을 세우고 결정을 내리는 것에 관한 「폐기물 기본지침」의 접근방식은 두 가지 측면을 가지고 있는데, 우선 특정한 폐기물(예를 들면, 콘크리트 혼합재, 종이, 유리, 금속, 타이어 및 섬유)의 경우, 폐기물 종료의 기준들은 EU 수준에서 지침 제6조 제1항에 열거된 (누적적) 조건들에 따라서 커미톨로지(comitology) 절차¹⁹⁾에 의해 정해질 수 있으며, 일단 그 기준들이 공동체 수준에서 만들어지면, 이것들은 회원국들에게 구속력을 가진다. 회원국들은 EU 수준에서 설정된 기준의 범위에 대해서 다른 폐기물 종료기준을 적용할 수 없으나, 유럽연합의 기능에 관한 협약(TFEU: Treaty on the Functioning of the EU) 제193조에 따라서 정해진 조건 하에서, 더 엄격한 예방적 조치를 취하는 것은 예외적으로 허용된다. 그러나 만약 EU 수준에서 기준이 정해지지 않은 경우에는, 회원국들은 적용 가능한 관례법을 고려하여, 사안별로 일정한 폐기물이 더 이상 폐기물이 아닌지 여부에 대해서 결정할 수 있다.²⁰⁾ 유럽사법재판소는 *Commission v. Italy* 사건에 대한 2007.12월 판결에서 “지침은 점유자가 일정한 물질 또는 물건을 버리고자 의도했는지를 판별하는 유일한 결정적 기준을 제공하지 않으므로, 회원국들은 공동체의 규정이 없는 상황에서, 공동체 법률의 효과성이 그것에 의해서 훼손되지 않는다면, 지침에 정의된 다양한 사안들

¹⁹⁾ 커미톨로지는 집행위원회(Commission)와 회원국 정부 관료들이 공동으로 정책을 결정하는 전통적인 유럽연합의 정책결정 방식이다. 유럽통합 초기에는 집행위원회의 규모가 작고 전문성도 결여되었는데, 이에 따라서 회원국 관료들이 특히 기술적 문제에서 유럽공동체의 정책결정과 집행에 많이 관여하였다. 이러한 집행위원회와 회원국 관료들 간의 연합은 이후 집행위원회의 특징 중 하나로 자리 잡았다. 커미톨로지 위원회는 업무영역에 따라 관리위원회, 규제위원회, 자문위원회(Advisory Committee) 등의 3개의 위원회로 나뉘며 각각이 고유한 기능과 정책결정 방식을 갖는다. 커미톨로지 위원회의 주요 임무는 집행위원회 결정이 기존의 법률에 근거하여 적절한 내용과 절차를 담고 있는가를 심사하고, 이후 정책집행에 따른 문제를 감시하며 이를 자료이사회에 통보하는 것이다. 커미톨로지 위원회는 이슈에 따라 한시적으로 구성되며, 통상적으로 2~3백여 명이 활동하고 있다(한국유럽학회 유럽연합(EU)학술용어사전 편찬위원회, 유럽연합(EU) 학술용어사전, 높이깊이, 2007, 64면-65면 참조).

²⁰⁾ European Commission, *Guidelines on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste*, 2012, pp. 22-23.

의 입증의 유형을 자유롭게 선택할 수 있다”고 판시하여 각 회원국들이 국내법에 의해 종료기준을 마련할 수 있음을 인정한바 있다.²¹⁾

EU 수준에서의 폐기물 종료기준을 충족하기 위한 조건들은 「폐기물 기본지침」 제6조 제1항 (a)에서 (d)까지에 규정되어 있는데, ① 해당 물질 또는 물건이 보통 특정한 목적들을 위해 사용될 것; ② 그러한 물질 또는 물건에 대한 시장이나 수요가 존재할 것; ③ 해당 물질 또는 물건이 특정 목적을 위한 기술적 요구사항을 충족하고 제품에 대해서 적용 가능한 현존하는 입법과 기준에 부합할 것; ④ 해당 물질 또는 물건의 사용이 전체적으로 환경 또는 인간-건강에 부정적인 영향을 초래하지 않을 것 등을 요구하고 있다. 이 가운데 ①과 ② 요건은, 특정한 물질이 폐기되기보다는 유용한 목적에 사용될 가능성이 높음을 확인하기 위한 것으로서, 수요와 공급에 관한 확고하게 확립된 시장 조건의 존재, 해당 물질에 대해 지불되는 검증 가능한 시장 가격, 거래 명세 또는 기준의 존재 등에 의해 입증될 수 있으며, ③의 요건은 동일한 목적에 사용되는 처녀(virgin) 물질에 적용되는 확립된 관련 기술적인 명세 또는 기술적 기준들의 이행에 의해, ④의 요건은 제품에 대한 입법이 환경 또는 인간 건강에 대한 영향을 충분히 최소화하는데 적절한지 또는 해당 물질 또는 물건을 폐기물 관리 체계에서 배제하는 것이 환경 또는 건강에 더 큰 위험을 야기할 것인지를 검토함으로써 확인할 수 있다고 본다.²²⁾

한편 폐기물 종료가 인정되는 경우에도, 폐기물 배출자 또는 점유자의 구체적인 의무들은, 재활용 과정이 「폐기물 기본지침」의 목적에 적합하게 완료되고 따라서 건강과 환경에 대하여 발생할 수 있는 폐기물 관련 위험들이 최소화될 때까지 유효하며, 이런 관점에서 EU의 폐기물 종료의 개념은 재활용 과정의 완료에 대한 이해 및 재활용 그 자체에 대한 이해와 밀접하게 연계되어 있는데,²³⁾ 어떤 물질이 폐기물 종료에 도달하고 더 이상 폐기물로 관리되지 않는 시점은 재활용 및 재생이용 과정의 완료와 동시에 해석할 수 있다.²⁴⁾ 재활용은 「폐기물 기본지침」 제3조 제15항에 ‘다른 물질들을 대체함으로써 유용한 목적에 기여하는 폐기물 또는 그러한 기능을 수행하기

21) Case C-194/05, para.44; U.K. Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Guidance on the legal definition of waste and its application*, 2012, p. 12.

22) IPTS, *op. cit.*, p. 8; European Commission, *op. cit.*, p. 23.

23) European Commission, *op. cit.*, p. 22.

24) *Id.* p. 25.

위해 준비되는 폐기물이 주된 결과물인 모든 공정'으로 정의되어 있는데, 이러한 정의는 어떤 물질이 실제로 다른 물질들을 대체하는 공정뿐만 아니라 어떤 폐기물을 그것이 더 이상 폐기물과 관련된 위험과 연관되지 않으면서 다른 공정들에서 원료 물질로 사용될 수 있도록 준비하는 공정들도 포함한다. 이러한 경우에 재활용 공정의 완료시점은, 일반적으로, 사람의 건강과 환경에 대하여 어떠한 폐기물과 관련된 위험도 제기하지 않으면서, 후속 공정을 위한 유용한 투입이 가능하게 되는 시점으로 간주될 수 있다.²⁵⁾

2. 독일

독일 연방대법원(BGH)은 폐기물 관련법에 따른 허가 등을 받지 않고 2003년부터 2008년까지 약 20만톤 이상의 처리된 준설토를 골재채취광산 일부에 채워 넣은 사건에 대한 2013.10.23일 판결에서, 이러한 물질(준설토)의 폐기물로서의 속성은 해당 폐기물에 대한 발생 이후의 처리에도 불구하고 해당 물질이 광산에 반입되는 시점까지는 사라지지 않으며, 이 사건 행위 당시에 유효했던 「순환경제폐기물법(Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG))」 제4조 제3항에 따른 재활용의 결과로서의 폐기물성의 종료는 재활용처리절차의 종료와 동시에 폐기물법에 의해 폐기물의 소유자 또는 점유자에게 부여되는 의무의 이행을 전제로 한다고 판시하였다.²⁶⁾ 결국, 독일 법원은 폐기물이 폐기물로서의 속성을 상실하고 폐기물이 아닌 원료물질 또는 제품으로 취급되기 위해서는 재활용절차가 종료되었을 뿐만 아니라, 해당 폐기물의 소유자 또는 점유자가 폐기물 관련 법령에 의한 의무사항들을 모두 이행하였어야만 한다는 입장을 취한 것으로 볼 수 있다.

한편 독일은 EU 「폐기물 기본지침」을 받아들여 2012. 2.24일 개정된 「순환경제 촉진 및 폐기물의 환경친화적 관리 보장을 위한 법률(Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umwelt- verträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG, 이하 “순환경제폐기물관리법”)이라

²⁵⁾ *Id.*

²⁶⁾ BGH 5 StR 505/12 (2013. 10. 23), p. 12 (독일 연방대법원(BGH) 홈페이지(<http://juris.bundesgerichtshof.de>)에서 내려 받음).

한다)」 제5조에서 폐기물성의 종료(Ende der Abfalleigenschaft) 제도를 명시적으로 도입하고 그 구체적인 요건들을 규정하고 있다.²⁷⁾ 즉, 「순환경제폐기물관리법」 제5조 제1항에 따르면, 일정한 물질 또는 물건이 재활용 절차를 거치고, ① 그 물질이나 물건이 통상적으로 특정한 목적에 사용되며, ② 그에 대한 시장이나 수요가 존재하고, ③ 특정한 목적에 해당하는 기술적인 요건과 그 생산에 관한 일체의 법적 규정 및 표준을 충족시키며, ④ 그 사용이 전체적으로 인간의 건강이나 환경에 유해한 영향을 초래하지 않도록 만들어진 경우에는 그 폐기물성이 종료된다. 또한 이와 관련하여 연방 정부에게 관련 단체의 의견을 청취한 후 연방 상원(Bundesrat)의 승인을 받아 시행령을 만들어 제1항에서 언급된 요건들에 따라 특정 물질과 물건에 대하여 폐기물성이 종료하는 조건들을 더 상세하게 정하고, 인체와 환경의 보호 요건들을 특히 유해물질에 대한 한계치를 통해서 확정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.²⁸⁾

3. 프랑스

프랑스는 환경법전 내 L541-4-3조에서 폐기물 종료에 관한 조건을 명시하고 있는데, 폐기물이 폐기물로서의 지위가 종료된 것으로 인정받기 위해서는, 허가, 등록 또는 신고 대상인 L511-1조에 의한 시설이나, 허가 또는 신고 대상인 L214-1조에 의한 시설에서 처리된 후 재회수 공정을 거친 다음, ① 그 물질이나 물건이 특정한 목적에 통상적으로 사용되고, ② 그 물질이나 물건에 대한 수요가 존재하거나 시장이 존재하며, ③ 그 물질이나 물건이 특정 목적에 대한 기술적 요건을 충족하고, 그 물건이 제품에 적용되는 입법과 표준을 준수하며, ④ 그 물질이나 물건의 사용이 환경이나 인체 건강에 전반적으로 부정적인 영향을 미치지 않아야 한다. 이에 따른 구체적 기준들은 관련 행정당국이 정하며, 경우에 따라서 오염 인자의 한계치를 포함하여 물질이나 물건의 환경에 대한 부정적인 영향을 고려하여 정하도록 하고 있다.²⁹⁾ 따라서 프랑스의 경우에도 EU의 『폐기물 기본지침』에서 제시하고 있는 요건들을 수용하여 폐기물 종료에 대해 규정하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

27) 조지혜 외, 앞의 책, 13면.

28) 「순환경제폐기물관리법」, 제5조 제2항.

29) 조지혜 외, 앞의 책, 12면.

4. 미국

미국 연방 환경보호청(EPA)은 일정한 물질이 재활용 공정을 거쳐서 완전히 회수가 완료되지 않는다고 하더라도 폐기물에서 제외될 정도로 충분히 '상품과 유사한(Commodity-like)' 경우에는 폐기물로 분류되는 것에서 특례를 신청할 수 있도록 하고, 그러한 경우에 해당하는지 여부를 판단하기 위한 기준을 규정하고 있는데, 그 구체적인 기준들은, ① 해당 물질이 거친 처리의 정도와 추가적으로 필요한 처리의 정도, ② 재활용된 후 해당 물질의 가치, ③ 재활용된 물질이 유사한 원료물질과 비슷한 정도, ④ 재활용된 물질에 대한 최종시장이 확보된 정도, ⑤ 재활용된 물질이 손실을 최소화하기 위해 취급된 정도, ⑥ 기타 관련 요소들이다.³⁰⁾

또한 EPA는 '유해 2차 물질(hazardous secondary material)의 재활용을 보다 안전하고 비용 효과적으로 촉진하기 위해 DSW(Definition of Solid Waste) 법령을 제정하였는데, 동 법률의 적용을 받는 폐기물들이 '유해 2차 물질'로 재활용이 가능하다고 판단될 경우에는 폐기물(solid waste)에서 제외시켜 주는 예외조항을 두고 있다. 이와 함께 '非폐기물 확정절차(Non-waste Determination Procedure)'와 '합법적 재활용(Legitimate Recycling)'에 관한 조항을 두고 있는데, '유해 2차 물질'이 가치 있는 성분으로 기여하거나 재활용 공정에서 촉매를 대체하는 경우 또는 상품화된 제품에서 효과적인 대체재로 사용되는 경우와 재활용 공정이 가치 있는 제품 또는 중간재를 생산하는 경우 등에 합법적 재활용 규정이 적용되며, 합법적으로 재활용되지 않는 '유해 2차 물질'은 폐기물이다.³¹⁾ 또한 배출자 및 재활용업자는 이러한 '유해 2차 물질'을 가치 있는 상품으로 관리하여야 하는데, 이와 비슷한 천연 원료물질이 있는 경우에는 최소한 그러한 물질의 관리에 부합하는 방법으로 관리되어야 하고, 만일 '유해 2차 물질'이 가치 있는 원료처럼 관리되지 않는다면 이는 해당 '유해 2차 물질'이 재활용되지 않을 것이며 환경에 배출되고 폐기될 수 있음을 말해주는 징표로 해석될 수 있으며,³²⁾ 따라서 폐기물로 취급되어야 할 것이다. 유해성 측면에서

³⁰⁾ 40 C.F.R. 260.31 (Standards and criteria for variances from classification as a solid waste) (c).

³¹⁾ 조지혜 외, 앞의 책, 17면.

³²⁾ 박석현 외, 앞의 책, 281면.

는, 유사제품은 함유하고 있지 않은 유해물질을 재활용제품이 상당량 가지고 있는 경우 또는 유사제품에 함유되어 있는 유해물질을 훨씬 더 높은 농도로 함유하고 있거나 유사제품에는 없는 유해특성을 지니고 있을 경우에는 비합법적인 재활용이 된다.³³⁾ 예를 들면, 천연원료로 생산된 페인트에서는 중금속이 검출되지 않는데 재활용을 통해서 만들어진 페인트 속에 카드뮴과 같은 중금속이 상당량 들어있다면, 이는 중금속이 재활용 과정을 통해 제품 속에 버려진다는 사실을 암시하며, 따라서 적법한 재활용에 의한 제품으로서 폐기물의 지위를 벗어난다고 할 수 없다.³⁴⁾

5. 영국

영국은 기본적으로 EU 「폐기물 기본지침」의 규정에 따라서 폐기물 종료제도를 도입·운영하고 있으며, 동 지침 제6조 제1호 및 제2호에 의한 EU 차원의 폐기물종료 기준이나, 제6조 제4호 의해 채택된 국가별 폐기물종료 의정서도 존재하지 않는 상황에 대응하기 위해, 영국 환경청은 기업체나 다른 조직들이 특정한 유형의 폐기물에 대해서 폐기물종료 신청을 할 수 있는 체계를 마련하여 운영하고 있다. 또한 영국에서는 다른 어떤 물질보다도, 특정한 폐기물 유래 연료가 연료로서 사용되기 전에 폐기물의 지위에서 벗어났는지 여부를 둘러싸고 많은 논의가 이루어져 왔으며, 이에 따라 영국 환경청은 “폐윤활유로부터 처리된 연료유의 생산과 사용”을 위한 국가별 폐기물종료 의정서를 개발했다.³⁵⁾

한편, 영국 법원은 일정한 폐기물이 어느 시점에 폐기물의 지위에서 벗어나는가와 관련하여, *Environment Agency v Thorn International UK Ltd* 사건에서는 전기·전자제품을 구매하여 수리 후 다시 판매하는 회사가 구입한 물품들은 비록 그것들이 재판매되기 전에 수리되어야 하지만 폐기물이 아니라고 판시하여 일정한 재활용 공정을 거치지 아니한 경우에도 폐기물에 해당하지 않는 것으로 보았으나, 영국 환경청은 이 판결을 재활용을 위해 취득된 버려진 전기·전자제품들이 모두 수리되어 재사용될 가능성이 매우 높은 것으로 보이는 경우들에 한정하여 적용하려는 입장을 취하고

33) 40 C.F.R. 260.43(c)(2).

34) 박석현 외, 앞의 책, 285면.

35) U.K. Department for Environment, Food and Rural Affairs, *op. cit.*, pp. 55-56.

있다.³⁶⁾ 이와 같이 예외적인 경우 이외에는, 고철의 재활용 공정을 통해 추출되어 철강 생산에 사용되는 2차 원재료는 그것이 실제로 철강 제품으로 재활용될 때까지는 계속 폐기물로 분류된다고 판시한 유럽사법재판소의 *Niselli* 사건에 대한 판결³⁷⁾ 및 유사한 취지의 *ARCO Chemie* 사건 판결과 마찬가지로, 재활용 공정을 거쳐 생산된 물질이 불순물을 포함하고 있고 따라서 원재료와 같이 사용될 수 없는 경우 그 물질은 여전히 재활용이 완료되지 않은 것이며 폐기물로 보아야 한다는 것이 영국 정부의 해석이라고 할 수 있다.³⁸⁾

6. 일본

일본은 『폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률』이나 『순환형사회형성추진기본법』에서 폐기물의 종료 또는 이와 유사한 제도에 대한 규정을 명시적으로 두고 있지는 않다. 그러나 일본은 폐기물의 감량화를 추진하기 위해 폐기물의 재생 이용이 생활환경의 보전에 지장을 주지 않는 것으로 환경성령(環境省令) 및 고시에서 정하는 일정한 요건에 적합한 경우에는 환경대신의 인정을 받아 폐기물처리업 및 폐기물 처리시설 설치허가를 받지 않고도 해당 폐기물을 처리할 수 있거나 처리시설의 설치가 가능하도록 규제를 완화한 ‘재생이용 인정제도’를 운영하고 있다.³⁹⁾ 이 제도는 1997.12월부터 시행되었으며, 2009.10월 기준으로 폐고무, 폐플라스틱 등 총 111건이 인정을 받았다.⁴⁰⁾ 한편, 폐기물의 적정 처리를 확보하기 위해, 재생이용 인정을 받은 자에 대해서도 처리기준의 준수, 장부의 기재 및 보존 의무 등의 규제는 여전히 적용된다. ‘재생이용 인정제도’에 따라 환경대신의 인정을 받기 위한 기준으로는, ① 신청한 폐기물의 재생이용이 해당 폐기물의 재생이용 촉진에 기여하는 것일 것(유용성), ② 재생품의 성상에 대한 표준규격이 존재하며, 해당 재생품 이용자의 수요에 적합하도록 성상에 대한 기준이 완비되어 있어 재생품의 이용이 예상될 것(시장수요의 존재), ③ 입고된

36) *Id.* pp. 53-54.

37) Case C-457/02, para.52.

38) Maria Lee, *op. cit.*, p. 52.

39) 조지혜 외, 앞의 책, 19면.

40) 신희덕, 일본 산업폐기물 행정의 실상과 과제(모니터링 분석), 한국과학기술정보연구원, 2010, 3면.

폐기물은 재생품의 원료로 사용할 것, ④ 입수된 폐기물의 주된 사용 목적이 연료로 사용하는 것이 아닐 것, ⑤ 연료로서 사용되는 재생품을 얻기 위한 것이 아닐 것, ⑥ 일반적인 사용에 있어 생활환경보전 상 지장이 없는 재생품을 얻기 위한 것일 것(유해성 기준), ⑦ 입수된 폐기물의 전부 또는 대부분을 재생이용 용도에 쓰이는 시설에 투입할 것, ⑧ 재생공정에 수반하여 폐기물을 거의 발생시키지 않을 것(단 자원으로 이용하는 것이 가능한 금속에 관련된 재생공정의 경우는 이에 제한받지 않음), ⑨ 재생이용 공정에서 배출되는 배기가스 중 다이옥신 농도가 $0.1\text{ng}/\text{m}^3$ 이하일 것(유해성 기준), ⑩ 기타 환경대신이 정하는 폐기물별로 환경대신이 정하는 기준에 적합할 것 등을 제시하고 있다.⁴¹⁾ 이들 기준들은 앞에서 살펴본 유럽과 미국에서 적용하고 있는 폐기물 종료기준들과 대체로 유사한 것으로 보인다.

한편, 일본 환경성은, 산업폐기물을 재생이용하기 위해서 유상으로 양수인에게 인도하는 경우의 수집·운반에 있어서는, 인도인측이 운송비를 부담하고 해당 운송비가 매각대금을 상회하는 경우 등 해당 산업폐기물의 인도에 관계된 사업전체에 있어서 인도인 측에 경제적 손실이 발생하는 경우에는 폐기물처리법이 적용되지만, 재생이용하기 위해 유상으로 양수받은 자가 점유자가 된 시점 이후에 대해서는 폐기물에 해당하지 않는다고 해석한바 있다.⁴²⁾ 일본 환경성은 이렇게 해석하면서 유상양도를 위장한 탈법적인 행위를 방지하기 위해, 폐기물에 해당하는가 여부를 판단함에 있어서, ① 물질의 성상이 재생이용에 적합하지 않은 유해성을 지닌 것 또는 오물에 해당하지 않는 것일 것, ② 재생이용하기 위해 유상으로 양수받은 자에 의한 해당 재생이용이 제조사업으로서 확립·계속되고, 매각실적이 있는 제품의 원재료의 일부로서 이용하는 것일 것, ③ 재생이용하기 위해 유상으로 양수받은 자에 있어서, 명목의 여하에 관계없이 처리요금이 상당하는 금품을 수령하지 않을 것, ④ 재생이용을 위한 기술을 보유한 자가 한정되어 있거나 사업활동 전체로서는 계열회사와 거래를 하는 것이 이익이 되는 등의 이유에 의해 원격지에 수송하는 등, 양도거래의 상대방을 선정하는데 있어 합리적인 이유가 인정될 것 등의 4가지 유의점을 제시했다.⁴³⁾ 따라서 위의

41) 「廢棄物の處理及び清掃に關する法律」 시행규칙 제6조의4 및 제12조의4.

42) 2005. 3.25일 環境省大臣 官房·廢棄物·리사이클對策部 産業廢棄物課長通知, 環境産廢第 050325002號(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, 153면에서 재인용).

43) 佐藤 泉·池田直樹·越智敏裕, 前掲書, 153면.

4가지 요건을 충족하는 경우에는 폐기물의 지위가 종료되고 더 이상 폐기물로서 규제를 받지 않는다고 할 것이다.

V. 결 론

1. ‘폐기물 종료’ 의 도입 필요성

발생당시 또는 배출 시에는 폐기물에 해당되었다고 하더라도 이후 성상과 속성의 변화로 인해 더 이상 폐기물로 관리할 필요가 없어진다면 폐기물에서 제외하는 것이 자원의 효율적인 이용을 촉진하고 효율적으로 폐기물을 관리하는 방안이 될 수 있을 것이다. 현행 「폐기물관리법」 또는 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」이 명시적으로 폐기물 종료에 관한 규정을 두고 있지는 않으나, 「폐기물관리법」 제13조의2와 동 조항의 위임에 따라 폐기물의 종류에 따른 재활용 방법을 규정하고 있는 동법 시행규칙 별표5의2가 폐기물 종료에 대한 일용의 기준으로서 역할을 한다고 할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 폐유리를 재활용처리공정을 거쳐 원료로 판매하고 있는 경우에 제품으로 볼 수 있는지에 대한 질의에 대해서 환경부는, 폐유리를 「폐기물관리법」 제46조 제1항 제6호 및 동법 시행규칙 제66조 제3항에 따른 재활용 신고시의 재활용처리공정대로 파쇄·분쇄하여 유리제품이나 건축토목자재의 원료로 가공하는 경우에는 제품으로 판매가 가능하다고 회신한바 있는데, 다만 이 경우 일정한 규격의 용기 또는 상자에 넣거나 포장하여야만 한다는 요건을 제시한바 있다.⁴⁴⁾ 환경부의 회신은 폐기물이 일정한 공정을 거쳐 가공된 물질에 대해 폐기물의 지위에서 제외되는 경우를 인정한 것으로 볼 수 있으나, 유럽 및 미국·일본 등의 기준과 비교할 때, 해당 물질이 일정한 품질기준을 충족하고 사람의 건강이나 환경에 유해성이 없어야 한다는 점에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있다는 점에서 보완이 필요하다고 할 것이다.

EU는 앞에서 살펴본 바와 같은 폐기물 종료기준의 도입을 통해, 기존에 폐기물로

⁴⁴⁾ 환경부·한국폐기물협회, 폐기물분야 질의·회신 사례집, 2010, 12면(2008-09-19) 및 22면(2009-04-16).

분류되었던 물질이 자원으로 구분되어 관리 받게 됨으로써 해당 물질의 품질에 대한 소비자들의 신뢰도를 제고시키고 편견을 완화시키는 한편, 폐기물로서의 불필요한 관리부담을 줄이고, 특정 물질이 충족시켜야 할 기술적·환경적인 최소한의 요건들을 정의함으로써 해당 물질의 고품질화를 촉진하여 환경적·경제적 편익을 발생시킬 것으로 전망하고 있다.⁴⁵⁾ 이에 따라 EU는 2011. 3. 31일에 이사회 규칙(Council Regulation) (EU) No 333/2011로 쇠, 강철 및 알루미늄 조각들에 대한 폐기물 종료 기준들을 채택하였다. 우리나라에서도 폐지·고철 등 압축, 파쇄 등을 통하여 원료로 공급될 수 있는 상태로 가공된 물질까지 폐기물로 관리하는 것은 과도한 규제라는 의견이 제시되고 있는바,⁴⁶⁾ 우리 폐기물 관련 법체계에도 폐기물 종료 제도를 명시적으로 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 생각된다. 폐기물 관련 법령들은 폐기물의 수집, 운반, 보관, 처리 및 처분 등에 의해 야기될 수 있는 위해로부터 인간의 건강과 환경을 보호하기 위해 폐기물에 대해 규제를 하고 있으나, 이러한 위험이 거의 없고 그러한 물질들이 다시 원료물질 등으로 사용될 것이 확실한 경우에 까지 이러한 행정적 부담을 지을 필요가 있는가에 대해서는 의문이 제기될 수 있다.⁴⁷⁾ 또한 폐기물 종료제도를 통해 폐기물에서 제외되기 위한 명확한 환경성 및 품질에 관한 기준을 마련함으로써 사용자들의 신뢰를 높이는 한편, 단순히 법적으로 최초로 폐기물로 분류되었다고 해서 이를 재활용한 물질에 대해서 부정적인 선입견을 가지고 사용을 꺼리는 문제도 상당 부분 해결할 수 있을 것이다.

그러나 다른 한편으로는, 폐기물을 중간처리(가공)한 물질을 계속해서 폐기물로 관리할지 아니면 폐기물로서의 관리를 종료하고 원료 또는 제품으로서 취급할지 여부는 경제적인 측면뿐만 아니라 해당 물질(제품)의 유용성과 유해성, 환경에 미치는 정도 등을 종합적으로 검토하여 판단하여야 할 것이다. EU, 독일, 프랑스, 미국 등 ‘폐기물 종료’ 또는 이와 유사한 제도를 도입·운영하고 있는 국가들의 경우에도 이러한 측면에서 엄격한 기준을 충족하는 경우에만 폐기물로서 관리되는 대상에서 제외하는 방식을 취하고 있는 것을 참고할 필요가 있다.

45) 조지혜 외, 앞의 책, 35-37면; IPTS, *op. cit.*, p. 19.

46) 김홍균, 폐기물재활용 개념 - 폐기물과의 구별 -, 저스티스, 통권 제84호, 2005, 55면; 채영근, 앞의 논문, 161-162면 참고.

47) IPTS, *op. cit.*, p. 19.

2010. 7. 23일 개정된 「폐기물관리법」에서는 제13조의3을 신설하여, 폐기물을 재활용하여 만든 제품 또는 물질이 사람의 건강이나 환경에 위해를 줄 수 있다고 판단되는 경우에는 그 재활용제품 또는 물질에 대한 유해성 기준을 설정하고, 이를 위반할 때에는 해당 제품 등의 회수, 파기 등 필요한 조치를 명령할 수 있도록 하였다. 이는 종전에 이러한 유해성 기준이 없어서 시멘트, 폐침목을 재활용한 건축자재용 목재, 플라스틱 재활용 대야 등에서 6가크롬, 수은, 납, 카드뮴 등이 검출되어 인체유해성 논란이 있었음에도 이를 규제할 수 있는 효과적인 법적 수단이 없다는 반성에서 비롯된 것이었다.⁴⁸⁾ 따라서 폐기물 종료기준을 도입하는 경우에는 현행법의 재활용제품에 대한 유해성 기준을 종합적으로 검토하여 종료기준에 포함할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 생각된다.⁴⁹⁾

2. ‘폐기물 종료’ 의 도입방안

(1) 국회 계류 법률안에 대한 검토

2013. 7월 국회에 최봉홍의원 대표발의로 제출된 「자원순환사회 전환 촉진법안」⁵⁰⁾에서는 ‘순환이용에 따른 폐기물 종료의 인정’ 제도를 도입하여, 폐기물이 순환이용 과정을 통해 일정한 조건을 충족하였다고 인정되는 경우에는 환경부장관에게 인정서를 받아 폐기물에서 제외할 수 있도록 하고, 사후관리를 위하여 재인정과 인정취소 절차 등을 규정하고 있다.

정부에서 2013. 9월에 입법예고한 「자원순환사회 전환 촉진법안」도 위의 의원발의 법률안과 동일한 폐기물 종료 인정제도를 규정하고 있었으나, 2014. 10. 29일 국회에 최종적으로 정부안으로 제출된 「자원순환사회 전환 촉진법안」에서는 이를 수정하여, ‘순환자원의 인정’ 제도를 도입하는 것으로 제시하고 있다. 즉, 동 법률안 제9조 제1항

⁴⁸⁾ 이병길, 자원순환 추진과 국민건강 확보 추구 - 폐기물관리법, 국회보, 2010년 8월호, 2010, 96면.

⁴⁹⁾ OECD에서는 이러한 기준으로서의 요건을 ‘일반적 고려사항’, ‘특성 및 명세’, ‘환경적 영향’ 및 ‘물질의 용도 및 목적’ 등으로 분류하여 제시하고 있다. OECD Waste Management Policy Group, *Final Guidance Document for Distinguishing Waste from Non-Waste*, ENV/EPOC/WMP(98)1/REV1, 10.7.98, pp. 7-8.

⁵⁰⁾ 의안번호 5944호.

에서 환경부장관은 ① 폐기물 중 사람의 건강과 환경에 유해하지 아니하게 된 물질 또는 물건으로서, ② 경제성이 있어 유상거래가 가능하여 방치될 우려가 없는 등 환경부장관이 산업통상자원부장관과 공동으로 고시하는 기준을 충족하는 물질 또는 물건을 순환자원으로 인정할 수 있도록 하고, 동조 제4항에서는 이러한 인정을 받은 순환자원은 폐기물로 보지 아니한다고 규정하고 있다.

국회에 계류되어 있는 또 다른 법률안인 「자원순환사회 촉진기본법안」⁵¹⁾ 역시 이와 유사한 ‘순환자원과 폐기물의 상호 전환 및 종료신고’ 제도를 규정하고 있으나, 동 법률안에서는 일정한 물질 또는 물건에 대해 폐기물에서 제외되는 순환자원으로의 인정 여부를 사업자 개인의 판단에 따르도록 하면서 단순한 요건만을 갖추어 신고만 하면 되도록 하고 있으며 사후관리에 대한 규정 또한 부재하다는 점에서 전자의 법률안 및 정부안과 중대한 차이가 있다고 할 수 있다. 이는 재활용이 가능한 모든 폐기물을 순환자원으로 간주하여 폐기물에서 제외하는 입장에 따른 것이라고 할 수 있을 것이다.

생각건대 위의 「자원순환사회 촉진기본법안」과 같은 입장에 따르면, 재활용이 가능한 물질 또는 물건들은 모두 순환자원으로 폐기물의 범주에서 제외되고, 따라서 환경상 위해한 물질을 투기·방치해도 폐기물이 아니기에 이에 대한 마땅한 규제수단이 없어져 결과적으로 심각한 환경오염을 야기할 우려가 있으며, 특히 수입되는 폐기물들도 순환자원으로 폐기물에서 제외됨에 따라 이들 물질에 대한 수입허가 등 폐기물로 관리할 수 있는 통제수단을 상실하게 되어 외국으로부터 폐기물들이 원료로 무분별하게 수입되어 자칫하면 우리나라가 국제적인 폐기물 처리장으로 전락할 우려도 있다고 할 것이다. 또한 생산자 또는 폐기물을 발생시킨 원인자에게 폐기물 처리에 대한 책임을 물을 수 있는 근거도 없어지는 결과가 됨에 따라 임의 배출이나 부적정한 투기가 심화될 우려가 있을 뿐만 아니라, 폐기물의 재활용을 위해 필요로 하던 허가나 신고 등도 더 이상 필요 없이 누구나 자유롭게 영업을 할 수 있게 됨에 따라 재활용을 빙자한 무분별한 처리를 조장하고 기존에 법령에 따라 적법하게 허가를 받거나 신고 등을 하고 폐기물을 자원화 하는 영업을 영위해 온 재활용산업계가 큰 타격을 입게 되는 결과를 초래할 우려도 있을 것이다.

51) 의안번호 7903호, 전병헌의원 대표발의 (2013. 11. 30 발의).

(2) ‘폐기물 종료’ 제도의 도입(안)

폐기물이 일정한 공정을 거쳐 더 이상 폐기물로 관리할 필요가 없게 된 경우에도 여전히 폐기물로 보아 관리하는 것은 과도한 규제라고 할 수 있으며, 자원순환을 촉진한다는 측면에서도 바람직하지 않다. 따라서 폐기물이 폐기물로서의 지위를 벗어나 더 이상 폐기물로 관리되지 않게 되는 시점과 그 요건에 대한 일반적인 원칙을 명확히 법률에서 규정하고, 하위 법령에서 폐기물의 종류별로 구체적인 종료기준을 제시하는 것이 필요하다고 할 것이다.⁵²⁾

어떠한 물질이 폐기물인지 여부를 평가하기 위해 사용되는 고려사항들 가운데 많은 것들은 그러한 폐기물이 언제 더 이상 폐기물로 간주되지 않는지를 평가함에 있어서도 적용될 수 있을 것이나, 폐기물 종료와 관련해서는 이와 함께 추가적으로 고려되어야 할 요소들이 있다.⁵³⁾ EU의 폐기물 종료기준에서는 앞에서 살펴본 바와 같이, ‘인체 건강 및 환경적 위해성이 없어야 한다’는 요건을 반드시 충족할 것을 요구하고 있어, 인체와 환경에 대한 위해성을 최우선으로 고려하고 있다. 따라서 우리나라에서 폐기물로서 엄격한 관리를 받는 지위로부터 벗어나 자원 또는 제품으로 관리되도록 하는 기준을 정함에 있어서도 해당 물질 또는 물건에 함유되어 있는 유해물질이 인체와 환경에 노출되어 부정적인 영향을 줄 우려가 있는지를 사전에 충분히 고려할 수 있도록 해야 할 것이다.

우리나라의 폐기물 관리 현실과 외국의 입법례 등을 종합적으로 고려할 때, ① 재활용 과정을 거친 물질이나 제품이 KS규격과 같은 일정한 품질 기준에 적합하고, ② 동 물질이나 제품에 대한 수요와 시장이 안정적으로 존재하는 등 사회통념상 항상 경제적 가치를 가지며, ③ 그러한 물질이나 제품으로부터 환경과 인체에 대한 유해성이 초래되지 않는 등 유용성·환경영향 등에 대한 구체적 판정기준을 충족하는 경우에는, 해당 재활용 공정이 완료된 시점에 그러한 공정을 거친 물질 또는 제품은 폐기물에서 제외되는 것으로 보되, 종료의 구체적인 요건과 기준 등은 폐기물의 종류에 따라 하위 법령에 규정하는 것이 타당⁵⁴⁾할 것으로 판단되는바, 동 제도의 도입으로 인하여

⁵²⁾ 조지혜 외, 앞의 책, 59면.

⁵³⁾ OECD Waste Management Policy Group, *Final Guidance Document for Distinguishing Waste from Non-Waste*, p. 11.

발생할 수 있는 부정적인 영향을 예방하면서 한편으로 자원의 효율적인 이용을 극대화하기 위해서는 ‘폐기물 종료 제도’를 아래와 같은 내용으로 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다.

<도입(안)>

제○조(폐기물의 종료) ①환경부장관은 폐기물이 제13조의2의 규정에 따른 재활용 공정을 거치고, 다음 각 호의 요건을 충족하는 것으로 인정되는 경우에는 해당 물질 또는 물건은 더 이상 제2조 제1호의 규정에 의한 폐기물이 아닌 것으로 본다.

1. 재활용 공정을 거친 물질 또는 물건이 특정한 목적에 통상적으로 사용될 것
2. 해당 물질 또는 물건에 대한 수요가 안정적으로 존재할 것
3. 해당 물질 또는 물건이 원료물질 또는 제품으로서 특정한 용도를 위한 기술적 요건 및 법적 요건과 표준을 충족할 것
4. 해당 물질 또는 물건의 사용이 사람의 건강 또는 환경에 위해를 끼칠 우려가 없을 것

②제1항에 따른 폐기물의 종료를 인정받고자 하는 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 신청하여야 한다. 이 경우 환경부장관은 제3항의 기준에 적합한 경우 그 인정사유를 명확하게 기재하여 신청인에게 인정서를 발급하여야 한다.

③제1항 각 호의 요건에 따른 구체적인 인정기준, 인정절차와 방법 등 세부적인 사항은 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 폐기물의 종류별로 정하여 고시한다.

④제1항 제4호의 규정에 의한 위해를 끼칠 우려는 해당 물질 또는 물건에 함유된 위해우려물질의 종류 및 농도 등을 종합적으로 고려하여 판단하되, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.

⑤제2항에 따라 폐기물에서 종료된 물질 또는 물건이 여건의 변화에 따라 제1항 각호에 따른 기준을 충족하지 못하게 된 경우에는 폐기물 종료를 인정받은 자

54) 同旨 박석현 외, 앞의 책, 86면.

또는 해당 물질이나 물건의 사용자는 이를 즉시 환경부장관에게 신고하고 해당 물질이나 물건을 폐기물의 처분 기준과 방법에 따라 적정하게 처리하여야 한다.

논문투고일 : 2015. 3. 31. 심사일 : 2015. 4. 16. 게재확정일 : 2015. 4. 24.

참고문헌

- 김정대 외, 『폐섬유 및 폐고무의 재활용증강가공물 품질인증기준 설정 연구』, 한국환경공단, 2011.
- 김홍균, 『환경법』(제3판), 홍문사, 2014.
- 김홍균, “폐기물재활용 개념 - 폐기물과의 구별 -”, 「저스티스」 통권 제84호, 한국법학원, 2005.
- 박석현 외, 『폐기물 재활용 선진화방안 마련을 위한 연구』, 환경부 · 한국환경공단, 2011.
- 박지현, “EU의 폐기물관련 환경규제의 변화와 전망”, 「국제경제법연구」 제8권 2호, 한국국제경제법학회, 2010.
- 신희덕, 『일본 산업폐기물 행정의 실상과 과제(모니터링 분석)』, 한국과학기술정보연구원, 2010.
- 이병길, “자원순환 추진과 국민건강 확보 추구 - 폐기물관리법”, 「국회보」 2010년 8월호, 대한민국 국회, 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.
- 한국유럽학회 유럽연합(EU)학술용어사전 편찬위원회, 『유럽연합(EU) 학술용어사전』, 높이깊이, 2007.
- 환경부 · 한국폐기물협회, 『폐기물분야 질의 · 회신 사례집』, 2010.
- Alejandro Villanueva et. al., *Study on the selection of waste streams for End of Waste assessment*, IPTS, 2010.
- Elisa de Wit, “Clarifying the Definition of “Waste” in Europe and the United Kingdom”, 16 *Natural Resources & Environment* 125, 2001.
- Elizabeth Fisher, Bettina Lange & Eloise Scotford, *Environmental Law - Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2013.

European Commission, *Guidelines on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste*, 2012.

Hazel Ann Nash, “The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions in Waste Management?”, *Journal of Environmental Law* 21(1): 139-149, 2009.

Helen Keele, “When Does Waste Cease to be Waste?”, 3 *Environmental Law Review* 212, 2001.

Institute for Prospective Technological Studies, *End Of Waste Criteria*, IPTS, 2008.

Maria Lee, “Resources, Recycling and Waste”, 6 *Environmental Law Review* 49, 2004.

OECD Waste Management Policy Group, *Final Guidance Document for Distinguishing Waste from Non-Waste*, ENV/EPOC/WMP(98)1/ REV1, 1998.

U.K. Department for Environment, *Food and Rural Affairs, Guidance on the legal definition of waste and its application*, 2012.

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.

국가 법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>)

국회 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr>)

Curia (유럽연합 사법재판소(Court of Justice of the European Union) 홈페이지, <http://curia.europa.eu>)

Juris - Das Rechtsportal (獨逸 법령 포털, www.juris.de)

독일 연방대법원(BGH) 홈페이지 (<http://juris.bundesgerichtshof.de>)

미국 정부간행물출판국(U.S. GPO) 홈페이지 (<http://www.gpo.gov/fdsys/>)

미국 연방법원 판례 DB (<http://law.justia.com>)

e-Gov (日本 전자정부 포털, <http://law.e-gov.go.jp>)

[Abstract]

Study on the “End-of-Waste” System

HWANG, GYE-YEONG

(Administrator, Ministry of Environment, Wonju Regional Environmental Office)

The establishment of resource circulation society system which restrains the consumption of resources and reduces the burden on the environment through the promotion of efficient use of resources and recycling of wastes has become the most important direction of today's waste management policy. From this perspective, ‘End-of-Waste’ system has been introduced, which enables wastes to be transformed into non-waste(second material or goods) and to be traded in the market.

Our waste laws do not have any definite clause on this matter. But, it would be an excessive regulation and unnecessary barrier for the promotion of resource circulation if we impose legal controls for waste on the material which has been already processed and need not to be controlled as waste any more. So it would be desirable to introduce the ‘End-of-Waste’ into our legal system for waste management. And, to prevent any possible adverse effect, we need to make a clear rule on the condition and timing of ‘End-of-Waste’ in a law, and to provide specific criteria for each waste in the lower administrative regulations.

In this thesis, the legislative cases of EU, Germany, France, United States, United Kingdom, and Japan have been studied comprehensively by comparative method to grasp the meaning of the ‘End-of-Waste’ and the necessity of introduction. And concrete scheme of introduction into our legal system, including legislative draft, has been presented. In making criteria for any material or object to get out of the strict regulation on the waste and to be managed as resource or good, the thorough consideration on the possibility of the harmful substances in the material or object to cause adverse impact on the human health and environment should be guaranteed in advance.

주 제 어: 폐기물, 폐기물 종료, 자원순환, 재활용, 재생이용, 유해 2차 물질
Key Words: Waste, End-of-Waste, Resource circulation, Recycle, Recovery,
Hazardous secondary material