

<Abstract>

The Design of a Legal and Institutional Structure on Waste Management for the Resources-Recycling Society

Oh, Yong Sun

A society grows in dimension of a small change and great transformation. We are under in the course of the transformation from developmental state to another state from 1987. It is necessary to displace The Structure of Waste Control Act(SWCA) with The Structure of Resource-Recycling Act(SRRA). The laws, Waste Control Act(WCA), Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources(APSRR), Promotion of Waste Disposal Facilities & Assistance, etc. to Adjacent Areas Act(PWDFFA), and the policies have been based on WCA, are called SWCA. We have revised factors in relation to the characteristics of developmental state, and complemented factors in connection with the changes according to resources-recycling, and planned the SRRA. The SRRA is composed of five Acts, An Elementary Law on the Resources-Recycling Society, Act on the Safe Treatment of Deserted Resources and Promotion of Recycling of Resources, the Control Act of the Deserted Resources in sphere of Household, the Control Act of the Deserted Resources in sphere of Industries, and Safe Establishment of Deserted Resources Disposal Facilities & A Resident Agreement.

주 제 어 : 개발국가, 자원재활용, 폐기물관리법, 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률, 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률, 자원순환사회

Keywords : The Great Transformation, Developmental State, Resource-Recycling, Waste Control Act, Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, Promotion of Waste Disposal Facilities & Assistance, etc. to Adjacent Areas Act, Deserted Resources, The Society of Resources Recycling

_____, “폐기물처리시설축진및주변지역지원등에관한법률”, 2005.1.27.

_____, “환경기술개발및지원에관한법률”. 2005. 7. 23

참고문헌

- 고문현, “환경헌법이 바람직한 규정형태”, 『환경법연구』 제26권 3호, 2004.
- 국립환경연구원 외, 자원순환형 폐기물관리의 현황과 전망, 2004.
- 김광수, “독일의 폐기물 개정이 우리나라 폐기물 정책에 주는 시사점”, 『환경법연구』, 제23권, 2호, 2001.
- 김광임 외, “폐기물관리제도 개선방안 연구”, 환경부, 2003.
- 김상겸, “폐기물관련법제에 관한 헌법적 고찰”, 『환경법연구』 제26권 3호, 2004.
- 김연태, “폐기물의 개념 및 분류 처리 체계-독일의 순환관리 및 폐기물법을 중심으로”, 『환경법연구』 제25권 1호, 2003.
- 김정훈, “서울, 뉴욕, 도쿄의 폐기물 관리정책 비교”, 쓰레기문제해결을위한시민운동협의회, 2003.
- 박군성, “폐기물 관련법령의 기본 구조”, 『환경법연구』, 제26권 2호, 2004.
- 박태현, “폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한 법률개정안 연구”, 쓰레기문제해결을 위한 시민운동협의회, 2003.
- 산업자원부, “산업표준화법”, 2005, 12, 23.
- 유기영, “폐기물무배출도시 구현을 위한 기초연구”, 서울시정개발연구원, 2002.
- 이정진 외, “21세기 폐기물 관리정책 발전 방향”, 서울대학교 환경대학원 환경계획연구소, 2000.
- 정용덕 외, “일회용품 사용억제 및 포장폐기물 감량화 제도 개선을 위한 연구”, 한국행정학회, 2002.
- 한국자원재생공사, “선진국의 폐기물 재활용 정책 동향”, 1998.
- 환경부, “생산자책임재활용제도 도입 방향”, 2000.
- _____, “생산자책임재활용제도 도입 성공사례”, 2004.2.
- _____, “자원의절약과재활용촉진에관한법률”, 2003.1.1.
- _____, “지자체·재활용단체 합동 연찬회”, 2003.1.
- _____, “폐기물관리법”, 2004.1.1.

따라서 자원순환사회 이념을 실현할 수 있는 새로운 법률체계로서 자원순환사회기본법을 모범으로 하는 새로운 법률체계를 구성하고, 이 법률을 토대로 부분 법률을 조정, 보완하여 자원순환사회기본법 체계를 설계하였다. 자원순환사회기본법 체계는 크게 자원순환사회기본법, 폐자원안전처리및재활용사업촉진법, 산업계폐자원관리법, 생활계폐자원관리법, 폐자원처리시설안전설치와주민합의법 등 다섯 개 법률로 구성하였다.

폐기물관리법 중에서 용어정의와 책임명시, 계획수립 등과 같은 일반적인 사항은 자원순환사회기본법에서 그대로 수용하고, 여기에 시대적 변화를 수용하기 위해 필요한, 사전예방관리, 상품라이프사이클을 고려한 통합적 관점 반영, 역할분담 구조 강화, 정책우선순위 명시, 법률 체계간의 관계 등을 보완하여, 자원순환사회기본법을 구성하였다. 폐기물 관리법의 내용 중에서 폐기물적정처리, 처리업과 관련한 제반 규정과 관리 감독에 관한 규정 폐자원안전처리및재활용사업촉진법이라는 법률에서 내용을 수용하여 두 개로 분리되었다. 그리고 폐물관리법에서 규정한 성상별 관리규정은, 폐기물의 배출원별 특성에 부합도록 다시 산업계폐자원관리법과 생활계폐자원관리법으로 나누어 개별 법률로 신설하였다. 특히 재활용촉진법의 대부분의 내용은 생활계폐자원관리법에 수용되었다. 마지막으로 폐촉법은 안전과 주민합의를 기본정신으로 하는 법률로서 기능을 하도록 법령과 관련 내용을 수정하여, 폐자원처리시설안전설치와주민합의법으로 바꾸었다.

이상과 같은 자원순환사회기본법 체계를 설계한다는 것은 거시적인 사회변동에 걸맞는 제도를 폐기물관리의 영역에서 완비해 나간다는 의미가 있으며, 본 연구에서는 그런 법률체계의 한 사례를 예시해 보았다는데 의의가 있다.

| | |
|---|--|
| <p>〈폐기물관리법〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 폐기물적정처리 규정(수거, 운반, 처리) 2. 폐기물처리업, 재활용업자 인허가 3. 폐기물처리업자에 대한 관리감독 | <p>〈폐자원안전처리및재활용사업촉진법〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 폐자원 안전처리 규정(수거, 운반, 처리) 2. 폐자원처리업자, 재활용업자 인허가 3. 폐자원물처리업자에 대한 관리감독 4. 폐자원처리 및 재활용업자에 대한 기술, 영업지원 5. 폐자원 수출입에 관한 사항 |
| <p>〈재활용법〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재활용 용어정의, 주체간 책무 2. 폐기물발생억제와 사전감량화 <ul style="list-style-type: none"> - 포장규제, 1회용규제, 폐기물부담금제 3. 재활용제도 <ul style="list-style-type: none"> - 생산자책임재활용제도 - 빈용기보증금 포함 4. 재활용산업 촉진 정책 | <p>〈산업계폐자원관리법〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 상업시설폐자원(생활폐자원과 사업장폐자원) 2. 산업시설폐자원(생활폐자원과 사업장폐자원) 3. 특수시설폐자원(감염성폐자원, 유해폐자원) <p>〈생활계폐자원관리법〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 분리배출기준과 쓰레기종량제 2. 포장규제와 일회용품규제제도 3. 재사용가능자원1(녹색장터/중고센터) 4. 재사용가능자원2(빈용기보증금제) 5. 재활용곤란자원(폐기물부담금제) 6. 재활용가능자원(생산자책임재활용제) 7. 남은 음식물 관리와 자원화 8. 생활유해폐기물 관리 |
| <p>〈폐촉법〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국토, 도시계획반영, 폐기물처리시설 설치 의무화, 2. 입지선정관련 제반 규정 3. 주민 및 주변지역 지원 내용 | <p>〈폐자원처리시설안전설치와주민협의법〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국토, 도시계획반영, 폐기물처리시설 설치 의무화 2. 처리시설 필요성의 주민협의 3. 시설용량주민협의 4. 2와 3의 과정에서 정책우선순위원칙의거, 재활용과 처리방식간 사회적 경제성 분석 5. 운영의 투명화와 안전관리를 위한 주민참여 |

V. 결론

개발국가 이념을 반영한 채 제정된 폐기물관리법체계는 자원순환사회에서 요구하고 있는 새로운 변화의 내용을 더 이상 담아낼 수 없는 낡은 틀이 되어 버렸다. 사후처리와 양적관리를 목표로 폐기물관리체계에서는 사전 예방적이고, 질적인 관리 목표를 효과적으로 수행할 수 없다. 그럼에도 불구하고 여전히 새로운 변화 속에서 제기되는 폐자원 관리의 현안이 낡은 틀 속에 계속 담겨짐으로서, 법률의 체계가 매우 복잡해지고, 혼란스러워 집행의 어려움은 물론 적극적인 대응과 장기적인 관점을 견지하기 어렵다.

를 기준으로 사업성을 판단하는 것이 바람직하다. 따라서 사업타당성 조사 시에 정책우선순위 원칙에 입각하여 재활용과 처리간에 기회비용이라는 관점에서 분석되어야 함을 명시해야 한다.

올바른 데이터에 이해서 시설용량이 결정되었을 경우, 그 다음으로 올바른 입지선정을 위해서 주민참여의 보장, 입지선정 협의 과정에서 이견조정을 위한 주민참여보장, 운영의 투명성 확보, 사후 안전관리체계 확립 등을 위해 주민참여가 보장되는 체계를 담아야 한다.

7. 설계 종합

이상과 같이 폐기물관리법, 재활용촉진법, 폐촉법을 중심으로 한 폐기물관리법 체계는 자원순환사회기본법, 폐자원안전처리및재활용사업촉진법, 산업계폐자원관리법, 생활계폐자원관리법, 폐자원처리시설안전설치및주민합의법이 다섯 개 법률로 구성되는 체계로 설계된다. 이를 폐기물관리법체계와 비교해서 종합하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 폐기물관리법체계와 자원순환사회경제기본법체계 비교

| 개발국가 이념의 폐기물관리법체계 | | 녹색국가 이념의 자원순환사회기본법체계 | |
|---|------|--|--|
| 폐기물의 사후처리, 양적관리 | 목적 | 폐자원의 사전예방적, 질적 관리 | |
| 폐기물, 재활용, 폐기 등 | 용어 | 폐자원, 재사용, 재활용, 재생, 폐기 | |
| 가연성, 불연성, 재활용성 | 분류 | 재활용성 세분, 재사용, 음식물, 유해폐기물 | |
| 재활용법 포장재질 방법 기준 | DfE | 산업표준화법에 환경친화적 제품기준 반영 | |
| 지방자치단체와 국민의 일반적 책무 규정 | 역할분담 | 원인과 관리의 7주체자 구체적 명시 | |
| 정책우선순위 명시안함, 명목적 원칙 | 우선순위 | 정책우선순위 명시, 계획에 실질적 반영 | |
| 모법과 하위 법률간 체계적 관계 설정 미흡 | 체계성 | 모법과 하위 법률간 체계적 관계 설정 | |
| <폐기물관리법> 1. 폐기물 용어 정의, 분류체계 2. 폐기물 처리의 주체에 관한 일반적, 부분적 책임 명시 3. 폐기물관리종합계획 수립(정책우선순위 명시 안함) | | <자원순환사회기본법> 1. 폐자원 용어정의, 새로운 분류체계 2. 사전예방관리, 질적관리의 새로운 이념 3. 상품라이프사이클 고려 통합적 관점 반영 4. 원인자와 관리주체의 역할분담 구조 정립 5. 정책우선순위 명시, 폐자원관리종합계획수립에 반영 6. 하위 법률과의 체계적 관계 설정과 갈등조정 | |

의 폐기물관리법에서 규정하고 있는 내용의 많은 부분에 해당한다.

이중에서 특히 세계화시대에 폐기물을 자원용도로 거래하는 국제 사례가 증가하는 상황에서, 폐자원의 수출입과 관련한 상황을 고려할 경우, 관리 규정을 조정할 필요성이 있는지 검토해야 한다. 이를 위해서 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률의 규정을 함께 검토해야 한다.

6. 폐자원처리시설 안전설치와 주민합의에 관한 법률

우선 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변 지역 지원 등에 관한 법률 명에서, ‘촉진’과 ‘지원’ 등의 표현은 사안의 민감함에 비해 볼 때 개발국가 이념을 구체적으로 표현하는 의미로 이해되어 오해의 소지가 있을 뿐만 아니라, 실제 내용 또한 개발국가적 요소가 포함되어 있다.

자원순환사회 이념에 부합하는 법률의 핵심 개념은 ‘안전성’과 ‘신뢰성’, 그리고 ‘주민합의’다. 폐자원처리시설이 설치 운영되는 단계는, 필요성 인식, 시설용량 추정, 시설입지선정, 운영방식합의, 주민검증절차 등의 다섯 단계로 볼 수 있다. 이 모든 단계마다 주민합의가 절대적 요소이다.

법률에서 가장 우선해야 할 것은 사회적 수요에 대한 결정을 지역 주민들과의 합의속에서 결정해야 한다는 점이다. 이를 위해서 두 단계의 합의가 필요하다. 첫째는 해당 지역에 과연 폐자원처리시설의 설치가 필요한 것인지, 그 여부에 관한 것에서부터 지역주민과 합의할 수 있는 방안을 법률에 명시해야 한다. 이를 위해서 지역에서 발생하는 폐자원의 종류와 발생량 등이 지역주민에게 공개되고 함께 논의되어야 한다. 둘째는 지역주민이 합의를 한 것을 전제로, 그렇다면 지역에서 처리해야 할 폐기물의 종류와 발생량은 얼마인지를 토대로 시설용량을 추정하는 일이다. 이 단계에서 자칫 발생량 예측이 왜곡될 소지가 많으며 이것은 결국 과잉시설로 이어진다.

그 이유는 처리시설을 추진하는 측에서 추정하는 폐기물의 발생량은 과거 추세와 현재의 정책상황을 토대로 계속 증가한다는 일반적 결과에 기초하기 때문이다. 하지만 사실은 지방자치단체장이 정책우선순위 원칙에 의거, 처리시설에 투자할 비용을 재활용에 투자할 경우와 비교하여 어느 것이 사회적으로 경제적인지

관리에 대한 엄격한 규정을 마련하는 것이 필요하다.

4. 생활계폐자원관리법

이 법률에서는 기존의 폐기물관리법 상에서 다루고 있는 분리배출 기준과 쓰레기종량제, 재활용법에 수록되어 있는 포장 및 일회용품 규제제도, 재활용이 곤란한 폐기물 관리의 폐기물부담금제도, 재사용 포장용기 관리의 빈용기보증금제, 재활용가능자원관리를 위한 생산자책임재활용제도 등의 내용을 포함시킨다.

새롭게 신설해야 할 영역은 재활용법에 배제되어 있는 재사용 촉진정책과 관련한 정책들이다. 유리병이 합성수지 포장용기에 비해서 유리한 사용조건이 될 수 있게 하며, 내구성폐자원의 시장이 EPR체제로 인해서 위축되지 않도록 하는 방안이다. 이외에도 재사용가능자원의 관리인 녹색장터와 중고품 재활용 시장 활성화 방안이 포함되어야 한다. 또한 새롭게 신설되어야 할 분야는 생활폐유해폐자원관리분야다. 형광등, 건전지, 기타 유해물질 함유제품의 현황 파악과 안전한 관리를 위해서 관련 제품의 제품 정보공개 의무화 규정 등이 필요하다.

그리고 보장되어야 할 분야로서 음식물자원화다. 현재 음식물 관리에 관한 사항은 폐기물관리법의 시행규칙의 내용에 모두 담고 있어서 중요도에 비해 법적 지위가 낮다. 따라서 다른 재활용관련 폐자원과 동등한 관점에서 법률 속에서 독립적으로 다루어져야 한다.

5. 폐자원의안전처리및재활용사업촉진법

이 법률에서는 주로 폐자원을 처리하고 사업을 하는데 필요한 수거, 운반, 처리의 기준과 방법 제시, 처리 및 재활용업자에 대한 인허가 규정, 폐자원처리시설의 관리규정과 관리감독에 관한 사항, 나아가 처리방식을 지양하고 재활용을 촉진하는 방향으로 기술지도, 업무지도 등의 내용을 수록한다. 그리고 폐자원을 안정하게 처리하고 폐자원의 재활용을 촉진할 수 있도록 기술과 설비, 사업에 관한 지방자치단체와 국가기관의 지원업무의 내용을 수록한다. 이상의 내용들은 기존

녹색상품 진열, 사업장 배출자는 분리배출과 무단투기 금지, 소비자는 분리배출과 무단투기 금지, 녹색소비 책무, 언론 및 교육기관은 자원순환사회를 위한 교육과 홍보의 책무를 진다고 구체적으로 명시한다. 특히, 생활계유해폐기물관리, 감염성폐기물관리 등은 질적 관리가 필요로 하는 것으로서 특히 정부의 사전규제, 지방자치단체의 관리, 기업의 제품정보 공개, 소비자의 소비자권리보호 등에 관한 내용을 상세히 명시할 필요가 있다.

(7) 하위 법률의 구성 원칙과 법률간 갈등과 조정에 관한 원칙 정립

순환법에서 명시해야 할 사항에서 중요한 것은 모법의 이념이 개별 법률에 투영되어 실현될 수 있도록 법률간의 관계를 체계적으로 설정해 주는 일이다. 폐자원관리정책의 집행과정에서 정책우선순위 원칙에 위배된 사항에 대해서 지방자치단체간, 지역주민과 지방자치단체간, 그리고 기타 집단간 발생할 수 있는 갈등을 조정하는 원칙과 방안을 명시해 두어야 한다. 또한 집행과정에서 폐자원 분류법과 관리상 관리영역이 모호한 폐자원으로 인해서 발생할 수 있는 혼란과 갈등 또한 조정할 수 있는 원칙과 방안을 명시해야 한다.

자원순환사회경제기본법이 이처럼 폐기물관리의 기본 원칙과 이념 등을 기반으로 기본법과 모법의 성격을 갖는 것으로 제정될 경우, 환경정책기본법과 내용상 중복되는 부분이 발생할 가능성이 있다. 이에 대한 검토 또한 필요하다.

3. 산업계폐자원관리법

생활계폐자원관리법이 가정에서 배출되는 폐자원을 대상으로 하는 것이라면, 산업계폐자원관리법은 경제활동이 이루어지는, 상업시설 폐자원(생활폐자원, 사업장폐자원), 산업시설폐자원(생활폐자원, 사업장폐자원), 특수시설(병원, 연구실)의 감염성폐자원, 유해폐자원 관리를 다루는 영역이다. 이 법률에는 기존의 법률 중에서 폐기물관리법에서 주로 다루고 있는 사업장폐기물의 내용이 이 법률에 포함된다.

특히 특수시설에서 발생하는 폐기물은 인체에 미치는 영향이 매우 크기 때문에

(5) 상품라이프사이클 과정의 통합적 관점 반영을 위한 부처간 관계 설정

기존의 폐기물관리법체계에서는 생산단계에서 환경친화적인 제품 설계를 유도할 수 있는 유인수단이 없다. 그 이유는 기존의 제품 표준화를 결정하는 권한은 산업자원부의 산업표준화법에 근거하고 있는데, 이 법률에 환경친화적인 제품 표준화의 기준과 내용을 반영할 수 없는 체계로 되어 있기 때문이다. 이와 같은 상황에서 재활용법의 포장재질과 방법에 관한 기준으로서 환경친화적인 제품 설계를 이룰 수 없는 것이다. 따라서 순환법에서는 환경친화적 제품 설계가 자원순환사회에서 차지하는 중요성을 감안하여 산업표준화법에 환경친화적인 제품 설계, 재질, 디자인 기준이 반영될 수 있는 방안으로서, 주무부서인 산업자원부와외의 관계 설정에 대한 규정을 포함시켜야 한다. 경우에 따라서는 산업표준화법 자체를 이러한 취지에 맞게 개정할 필요가 있다.

이와 같은 맥락에서 환경기술법에서 명시하고 있는 환경표지인증제도와 재활용법의 포장재질 및 방법에 관한 기준 등은 환경친화적인 제품 기준이 반영된 신 산업표준화법의 체계 속에서 근거를 마련해야 한다. 또한 다양한 환경표지표시 제품을 예컨대 환경마크 제품 하나로 통합할 경우, 환경상품이 하나의 브랜드로서 파워를 가지게 되는데, 이러한 법률체계 속에서 기존의 환경마크와 유사한 여타 인증제도가 환경친화적인 인증제도로써 통합적으로 관리할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

(6) 폐자원 발생 원인과 관리 주체별 책임이행에 따른 역할분담 명시

폐자원의 발생 원인을 구체적으로 정부, 지방자치단체, 기업(생산자), 유통업자, 도소매업자, 소비자 또는 시민, 교육홍보매체(언론, 교육)로 명시하고, 이들에 대한 사회적 책임을 부여한다. 그런 다음에 폐자원의 관리주체로서 각자가 참여하는 역할분담의 구조를 명시할 필요가 있다. “정부는 정책우선순위 원칙의 집행을 위한 지원, 제도보완, 갈등 조정의 책무, 지방자치단체는 폐자원의 사전감량화와 안전처리의 책임, 기업(생산자)는 제품의 환경친화적 설계, 제품정보 공개, 폐자원의 회수 및 재활용책임, 유통업 및 도소매업자는 일회용 판매 자체 및

(4) 폐자원의 성상별 특성을 반영한 분류체계 구성

순환법에서는 폐기물 분류체계를 생활계폐자원의 성상별 특성을 고려해서 구성한다. 현재이 가연성, 불연성, 재활용성으로 구분하고 있는 상세한 내용을 보다 세분화하여, 내구성 폐자원, 음식물 자원화, 감염성 폐기물의 안전관리, 생활계유해폐기물 등 생활계폐자원을 모두 포괄할 수 있도록 <표 1>과 같이 분류체계를 구성한다.

<표 1> 생활폐기물 중심의 새로운 폐기물 분류체계 예시

| 배출원별 대분류 | | 성질별 | 대상 폐자원 종류 | |
|----------|--------------------------------|--|---|-------------------------|
| 생활폐자원 | | 소각용 | 종이류, 비닐류, 나무류, 고무피혁류, 기타 | |
| | | 매립용 | 연탄재, 금속초자류, 토사류, 기타 | |
| | 재사용 | 다회성 | 유리병류 | |
| | | 내구성 | 가전제품, 가구, 의류 | |
| | 재활용 | 소비성 | 종이류, 캔류, 병류, 플라스틱류, 고철류 | |
| | | 내구성 | 가전제품, 가구, 의류 | |
| | 음식물자원화 | 집단지주(아파트, 다세대주택), 단독주택, 일반식당 | | |
| 유해폐기물 | 가정에서 나오는 형광등, 건전지, 살충제, 방향제 용기 | | | |
| 사업장 폐자원 | 사업장 일반 폐자원 | 소각용 | 종이류, 비닐류, 나무류, 고무피혁류, 기타 | |
| | | 매립용 | 연탄재, 금속초자류, 토사류, 기타 | |
| | | 재사용 | 다회성 | 유리병류 |
| | | | 내구성 | 가전제품, 가구, 의류 |
| | | 재활용 | 일회성 | 종이류, 캔류, 병류, 플라스틱류, 고철류 |
| | | | 내구성 | 가전제품, 가구, 의류 |
| | | 음식물자원화 | 집단지식소(회사, 학교, 관공서 식당) 식품접객업소(대규모식당, 관광업소, 호텔 숙박시설) 대규모점포(백화점, 도매 센터, 농수산 도매 센터) | |
| | 유해폐자원 | 사업장에서 형광등, 건전지, 기타 유해물질함유용기(살충제, 방향제, 약품 용기), 세탁소 용제 | | |
| | 사업장 배출시설계 | 소각용 | 종이류, 나무류, 합성수지류(폐합성수지, 폐합성섬유, 폐합성고무, 폐합성피혁, 기타 폐합성고분자합물), 오니류(경수장오니, 하수처리장오니, 폐수처리오니, 공정오니), 동식물잔재물, 동식물성폐식용유, 기타 | |
| | | 매립용 | 광재, 연소재 분진류, 금속초자류, 폐주물사 모 래, 폐석회 폐석고, 기타 | |
| | | 재활용 | 위 항목들 중에서 재활용가능품목 분리 | |
| | 건설계 | 소각용 | 종이류, 나무류, 합성수지류, 기타 | |
| | | 매립용 | 건설폐재류(폐토사, 콘크리트, 아스팔트, 기타), 금속류, 유리류, 기타 | |
| | | 재활용 | 위 항목들 중에서 재활용가능품목 분리 | |
| | 지정폐자원 | | - | |
| 감염성폐자원 | | - | | |

(2) 자원순환사회의 이념과 정책우선순위원칙 정립

순환법에서 폐자원이라는 새로운 용어정의와 함께 목적을 자원순환사회 이념에 충실한 내용으로 담기 위해서 사전예방과 질적 관리의 개념을 핵심으로 포함시킬 필요가 있다. 폐기물관리법에서 명시한 목적 중에서, '적정 처리'의 개념을 '폐자원 발생의 최소화'(또는 '자원순환')와 '안전처리'의 개념으로, 그리고 '청결히'의 내용을 '생태계 안정과 국민의 건강을 보전함으로써'로 대체할 필요가 있다. 이로써 새롭게 순환법에서 정의하는 폐자원 관리의 목적은 "폐자원 발생을 최소화하고 안전하게 관리하여, 자연생태계의 안정과 국민건강을 보장함으로써, 국민의 삶의 질 향상에 이바지함"으로 대체된다.

이와 같이 순환법의 이념을 녹색국가 지향에 둔다면, 이를 달성하기 위한 정책수단의 우선순위의 원칙을 명시할 필요가 있다. 새로운 개념정의에 기초하여 폐기물 관리의 대 원칙을 사전예방에 두고, 그를 위한 정책 우선순위로 사전 감량 > 재사용 > 재활용 > 에너지 회수 > 폐기처리(매립, 소각)의 순으로 폐자원 관리의 정책우선순위원칙을 정해야 한다.

(3) 이념과 원칙에 기초한 정책수단 마련

자원순환사회 이념과 정책우선순위원칙이 각 법률과 구체적인 기본계획의 내용 속에서 실행될 수 있도록 하기 위해서 네 가지 정책수단 마련이 필요하다.

첫째, 국가폐자원관리종합계획, 광역자치체의 폐자원관리기본계획, 지자체의 폐자원처리기본계획서에 이러한 정책우선순위원칙을 반영하고, 그것에 근거해서 구체적인 투자계획이 수립되는 것을 의무화해야 한다.

둘째, 재사용과 재활용산업 촉진에 관한 내용을 수록해야 한다. 자원순환사회경제법에서는 재활용분야만을 따로 떼내어 규정하는 독립 법률이 없기 때문에, 특히 이 부분에 관해서는 자원순환법에서 규정해야 한다. 특히 재사용의 촉진에 관해서는 기존 법률체계에서는 완전히 빠져 있던 것으로서, 새롭게 보강되어야 한다.

셋째, 법을 집행하는 과정에서 이상에서 밝힌, 정책우선순위원칙에 위배되는 상황과 관련해서 야기될 수 있는 갈등을 조정할 수 있는 원칙과 방안을 담고 있어야 한다.

(폐기)', 재활용되느냐의 갈림길에 위치한 것으로서, 실제로 관리상에서 차지하고 있는 폐기물의 구체적인 실상을 정확히 반영하고 있다.

이러한 개념정의에 입각해서, 폐기물관리법 제2조에서 정의하고 있는 폐기물의 개념을 토대로, 폐자원에 대한 정의를 내린다면, 廢資源이란 “쓰레기·소각재·오니·폐유·폐사·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업 활동에서 기존의 용도가 다한 이후, 새로운 용도로 활용할 수 있는 잠재적 자원”이다. 이러한 개념정의를 시작으로, ‘폐기(처분)’라는 개념을 ‘재활용’과 대비되는 개념으로 신설한다.

또한 발생억제, 감량, 재사용, 재활용, 재생 등에 관한 개념을 명확히 하고 상호 관계를 분명히 한다. 발생억제에서 ‘억제’라는 개념의 규제 수준이 모호하므로, 사전예방으로 바꾸는 것이 좋다. 그리고 감량은 발생억제의 수단으로 정의한다. 폐기물은 제품의 생산단계, 유통단계, 폐기물의 배출단계, 처리단계 등에서 발생하게 되며, 이 각 단계마다 발생량을 줄이는 것이 발생억제인 것이다.

‘재사용’은 재활용의 한 일부로서가 아니라 다른 개념으로 정의한다. 재사용은 유리병, 가전제품과 같이 물리적인 변화없이 제품 또는 제품의 일부로 다시 쓸 수 있는 것으로서, 포장용기의 재활용과는 성격이 다르다. 또한 ‘재생’의 개념을 재활용의 일부로서 새롭게 정의한다. 재생은 재활용 중에서 특히 회수, 선별 단계 이후에 폐자원이 물리, 화학적인 변화과정을 겪은 후, 제품으로 제조되는 과정을 일컫는다.

이와 같이 개념정의를 명확히 할 때, 기존의 폐기물발생량은 사실 폐자원발생량이 이 되며, 폐기량(소각장과 매립장 반입량의 합)은 폐자원폐기량이 된다. 또한 생산자책임재활용제도 운영과 관련해서 중요한 시사점을 준다. EPR제도에서 유리병 등 재사용가능 용기를 합성수지재질의 포장용기보다 유리한 조건에서 사용토록 정책조건을 마련해 주어야 하며, 가전제품의 경우에는 중고품 재사용 시장을 EPR운영체계에 포함시킴으로서, 장기적으로 취약해 질 수 있는 상황을 해소해 주어야 한다. 또한 재활용의무량달성에 있어서도 이행여부를 판단할 때 재생율이 매우 중요하게 고려되어야 한다. 이와 같이 정책집행과정에서 매우 중요한 문제들이 용어의 애매모호함으로 인해서 가려지는 것을 방지해야 한다.

해소하기 위해서, 취지에 맞는 법률로서 모범성격의 ‘자원순환사회기본법’을 제정한다. 순환법에서는 사전감량화와 재활용이 중요한 정책목표가 되고 이것이 하부 개별 법률 속에 반영되는 체계이기 때문에, 굳이 폐기물관리법은 처리중심, 그리고 재활용법은 재활용중심이라는 독립된 법률체계를 지양한다. 대신에 생활계폐기물의 성상별 특성을 반영하는 법률체계와 개별 법률이라는 새로운 그릇에 담는다.

그래서 폐기물관리법에서 명시하고 있는 폐기물처리와 처리시설 규정, 처리업자, 재활용업자에 대한 규정의 내용은 ‘폐자원의안전처리와재활용사업촉진법’에 담는다. 그리고 재활용법에 수록되어 있던 재활용산업촉진 내용 중 기술과 사업과 관련한 지원사항은 이 법률에 담는다. 다음으로 폐기물관리법의 사업장폐기물관리와 기존의 재활용법의 내용은 ‘생활계폐자원관리법’, ‘산업계폐자원관리법’으로 구분해서 조정한다. 이들 두 법률 속에 기존 법률에서 소홀히 취급했던 폐기물 성상별 차별적인 특성을 반영한 관리방안의 내용을 보완 수록한다.

끝으로 기존의 폐촉법은 명칭과 내용을 바꾸어, 개발이념 대신 녹색이념을 반영한다는 의미에서, ‘안전’과 ‘주민합의’를 핵심개념으로 삼아서, ‘폐기물처리시설 안전설치및주민합의에관한법률’로 바꿀 필요가 있다.

2. 자원순환사회기본법

(1) 자원순환사회의 기본 이념과 원칙에 부합한 폐기물 용어의 개념 재정의¹⁾

폐기물관리법체계의 개발이념을 탈색시키고 순환법체계에 녹색이념을 반영시키기 위한 일차적인 과제는 폐기물을 대체할 새로운 용어의 사용이다. 廢棄物이라는 용어는 어감 뿐만 아니라, 용어를 구성하는 글자가 모두 버린다는 뜻을 담고 있다. 그래서 이 개념에 쓸모 있다는 의미를 담는 것이 중요한데, 그 대안으로 廢資源이라는 용어 사용이 필요하다. 廢자는 수식어로서 버린다는 뜻이며, 資源은 명사로서 쓸모있는 것이라는 의미를 담고 있어서, 이 두 단어가 결합될 경우에는 ‘쓸모있는 것이긴 한데 버려진 것’이라는 의미가 된다. 결국 廢資源은 버려지느냐

1) 이하에서는 폐기물이라는 용어를 폐자원으로 대체 사용한다.

지원이라는 용어는 옳지 않다. 이 법률의 목적이 기존에는 폐기물처리시설설치를 촉진하고 주민과 지역에 대한 지원을 통해서 그 과정에서 발생하는 갈등을 해소하는 것이었다면, 전술한 주민합의의 정신을 담보할 수 없다. 법률의 전체를 관통하는 핵심으로 주민합의 정신이 결여되어 있다.

둘째, 폐촉법에서는 처리시설설치의 입지를 선정하는 단계에서부터 관련 내용을 명시하고 하고 있다. 하지만 정작 중요한 문제는 입지선정 이전에 처리시설설치의 필요성 자체를 합의하는 일인데, 현재의 법률체계 하에서는 이와 관련한 어떠한 내용도 명시하지 않고 있다. 이 과정이 생략된 이후에 처리시설입지 문제 등이 다루어지기 때문에 처리시설설치와 관련된 갈등이 매번 반복된다.

셋째, 입지선정과정에서 작성하는 입지선정계획서 작성 과정에 주민의 의사가 반영되지 못한다는 점이다. 계획서에서는 처리할 폐기물의 종류와 발생량, 시설 규모, 입지 조건 등을 명시하도록 되어 있는데, 이러한 내용의 결정은 주민대표가 입지선정위원회에 참여하는 전 단계에서 이루어짐으로서, 자칫 시설의 과잉설비의 원인이 될 수 있다.

넷째, 입지타당성조사 결과에 대해 주민들의 이견이 있을 경우에는 반드시 합의과정을 거쳐야 함에도 불구하고, 법률에서는 의무조항이 아니라 ‘할 수 있다’라는 선택사항으로 명시하고 있다.

IV. 자원순환사회 폐기물 관리의 법적·제도적 체계 설계

1. 설계의 기본 방향

개발국가 이념을 반영하는 폐기물관리법체계를 자원순환사회 이념을 실현하는 법체계로 바꾸기 위해서는 새로운 체계를 만들고 세부적으로 문제가 있는 법률 내용을 새로운 체계 속에 조정하고 보완하는 작업이 필요하다.

기존 폐기물 관리의 법적, 제도적 한계 중에서 체계상에서 오는 문제점 등을

성폐기물관리 부문, 그리고 재활용법의 포장규제 부분 등이다.

(4) 질적관리에 필요한 폐기물관리 소홀

이미 폐기물 분류체계에서 그 문제점을 밝힌 바와 같이, 현행 폐기물관리법에서는 음식물 쓰레기의 자원화, 감염성 폐기물의 안전관리, 생활계유해폐기물의 안전처리, 건설폐기물의 투명한 관리 등이 매우 중요함에도 불구하고, 그 중요도에 비해서 법률내적으로 하위법령에 위임하는 등 법적 지위가 매우 낮게 되어 있다. 이렇게 된 배경은, 폐기물관리법 제정 당시에 이들 폐기물들은 관리의 주요 대상이 되지 못하고 소홀히 취급되었기 때문이다. 이런 법률 내용은 삶의 질에 대한 요구가 높아지고 있는 시대상황에서 폐기물의 질적인 관리에 부적합하다.

현재 이들 폐기물의 관리는 폐기물관리법 제2장(폐기물의 배출 및 처리), 제12조(폐기물의 처리기준 등)에 준한 시행규칙 제8조(폐기물처리 등의 구체적인 기준·방법)의 별표 4에 상세히 수록하고 있어서, 각 성상별 폐기물 관리의 중요한 원칙과 실무차원의 내용들이 혼재해 있는 실정이다. 특히 이중에서 감염성폐기물과 생활계유해폐기물은 인체의 건강과 직결되는 사안으로서 별도의 체계적인 관리기준을 마련할 필요가 크다.

(5) 폐기물처리시설 설치과정에서 주민합의 원칙 소홀

폐기물처리시설(매립장, 소각장)은 혐오시설임과 동시에 위험시설이다. 이러한 시설에 대한 주민들의 님비현상은 시설이 가지는 본질적인 특성과 함께, 폐기물처리시설설치 기관에 대한 철저한 불신에 기인한다. 따라서 폐기물처리시설 설치과정에서 무엇보다도 중요한 것은 시설설치의 필요성 인식에서부터 설치 이후 운영시 피드백의 전과정에 이르러 주민합의를 철저히 이루어야 한다는 점이다. 주민합의에서 담보해야 할 것은 전술한 안전성과 신뢰성이다.

하지만 기존의 폐촉법은 이런 점에서 볼 때 많은 문제점이 있다.

첫째, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한 법률 명에서, 촉진과

은 생산자가 환경친화적인 제품을 설계하도록 유도하는 일이다.

2003년 1월 1일부터 국내에서 실시하고 있는 생산자책임재활용(EPR)제도가 기대하고 있는 중요한 효과 중 하나는 역시 생산자의 환경친화적인 제품 설계이다. 하지만 이와 같은 성과를 이루기 위해서는 기존의 폐기물리법체계의 재활용법에서 규정하고 있는 내용만으로는 달성할 수 없다.

(2) 재사용과 재활용간에 차별적인 정책수단 미비

이미 폐기물관리의 정책우선순위 조항을 명시하지 않은 점을 지적한 바 있다. 이에 대한 구체적인 내용으로서, 재사용이 재활용에 우선하는 정책수단을 결여하고 있다. 재사용은 주로 유리병이 합성수지류의 포장용기에 비해서, 그리고 가전제품과 가구 등 내구성 폐자원의 재사용이 재활용보다 실제 정책적으로 우선 대우받아야 한다. 하지만 현재와 같은 폐기물관리법 하에서는 생산자책임재활용제도 시행에 따른 유리병(재사용)에 차별적인 정책수단을 취하지 못하고 있으며, 가전제품의 EPR과 관련해서는 중고품 재사용 시장이 EPR체제에서 배제됨으로서 향후 시장 위축이 우려된다. 재사용과 재활용 정책간의 차별적인 유인수단이 미비함으로서 야기되는 대표적인 사례가 PET병 맥주의 출시다. 한편에서는 생산자책임재활용제도가 시행되면서 다른 한편에서는 유리 맥주병을 대체할 수 PET병 맥주가 생산된 것이다.

(3) 법률내의 상하위 규정간 법적 위상의 혼란

폐기물관리법을 비롯하여 재활용법 등에는 시행령, 시행규칙, 각종 별표가 있으며, 세부적으로는 환경부 등 주무부서의 각종 규칙, 고시, 지침 등이 있다. 그런데 이런 각종 하위 규정 등이 매우 복잡하게 상존하고 있는 상황에서, 법률에서 규정할 만한 내용이 복잡한 각종 하위 규정들에 지나치게 위임되어 있다. 따라서 법의 적용을 받는 국민이나 기업들의 법 이해도를 떨어뜨리고, 법을 손쉽게 활용하기에 매우 혼란스럽게 되어 있다. 일례로 폐기물 관리법의 음식물쓰레기, 감염

(6) 모법으로서 폐기물관리법의 성격과 타 법률간 관계설정 미비

법률은 사회운영의 원칙을 담아내는 그릇이다. 그래서 사회변화에 따라 사회운영 원칙이 변화할 때마다 법률이 개정되곤 한다. 하지만 그 변화의 폭이 매우 크고 중요할 때에는 기존의 법률이라는 그릇이 그 내용을 충분히 담아내지 못하는 상황에 이르게 된다. 이런 때에는 기존의 법률체계를 바꿈으로서 그릇을 달리할 필요가 있다.

개발국가에서 자원순환사회로의 전환이라는 관점에서 본다면 이 같은 관점은 폐기물관리법체계에도 수용될 필요가 있다. 현행 폐기물관리법체계에서는 폐기물관리 분야의 새로운 변화를 수용할 만한 그릇의 기능을 하지 못하고 있다. 현행 폐기물관리법의 제정 취지 자체가 전체 폐기물관리의 모법의 성격으로서가 아니라, 경제활동의 결과로서 발생하는 폐기물의 효율적인 사후처리를 목적으로 제정되었으며, 그 이후의 재활용법과 폐촉법 역시 새로운 필요에 맞추어 폐기물관리법에서 담아내지 못한 영역을 관리하기 위해 새롭게 제정하였다. 이후 많은 법률 개정은 현안에 대처하기 위해 부분적으로 제정, 보완을 계속해 온 것이다. 그래서 이미 폐기물관리법체계는 전술한 여러 가지 문제점 등을 수용할 만한 그릇이 될 수 없다.

2. 법률의 세부적 한계

현행 폐기물관리법체계는 구체적인 폐기물 관리에 있어서 몇 가지 문제점을 노출한다. 하지만 이 문제점 등은 개별 법률의 차원에서 드러나는 것이긴 하지만, 실제로는 법률 체계의 수용력이 부족하기 때문에 발생하는 것이다.

(1) 생산단계에서의 사전감량화 정책수단 미비

갈수록 폐기물 관리 정책의 핵심이 사후단계(폐기물흐름의 하류)에서 사전단계(상류)로 옮겨가고 있다. 사전감량화 정책의 핵심은 경제계에 투입되는 자원의 양을 일차적으로 줄이고, 투입된 자원은 효율적으로 사용하며, 결과적으로 회수, 재활용율을 높이는 일이다. 이를 위해서 가장 중요하면서 현실적인 폐기물 정책

다. 이처럼 현행 분류체계에는 이와 같은 폐기물 성상에 따른 차별적인 배출특성이 반영되지 못하고 있다. 폐기물 분류체계는 폐기물의 성상별 특성을 반영해야 한다.

(4) 폐기물 발생 원인자와 관리자의 책임소재와 역할분담 구조

폐기물 발생의 원인자는 동시에 관리의 주체이다. 그래서 폐기물관리의 목적은 발생 원인자를 가려내 서로 책임을 추궁함으로써 달성되는 것이 아니라, 사회 구성원이 폐기물 발생의 원인자로서 자각하고 그에 따른 책임감을 관리의 주체로서 완수함으로써, 책임이행이 사회적 역할분담의 구조 속에서 수행될 때 효과적으로 달성된다.

현행 폐기물 관리법체계에서는 이와 같이 폐기물 발생의 원인자를 명시하지 않고 있을 뿐만 아니라, 관리주체로서 역할분담을 체계적으로 제시하지 못하고 있다.

(5) 폐기물관리의 정책우선순위 명시 안됨

폐기물 관리의 목표가 본래의 목적을 가장 효율적으로 달성할 수 있는 것이라고 한다면, 폐기물관리 정책의 우선순위는 사전감량 > 재사용 > 재활용 > 에너지회수 > 폐기처리(매립, 소각)이 되어야 한다. 많은 국가에서도 명목적이든 실질적이든 이와 같은 우선순위를 원칙으로 받아들이는 것도 그러한 이유 때문이다. 우리의 경우도 정부에서 기회가 있을 때마다 폐기물정책의 우선순위를 이렇게 밝히고 있다. 하지만 현행 체계에서는 이에 대한 법적 근거가 없어서 정책우선순위원칙은 명목상에 그치고 있다. 실례로 재활용산업의 촉진 근거를 마련하고 있는 재활용법의 그 어느 곳에도 재사용 촉진을 위한 방안은 언급되지 않고 있으며, 생산자책임재활용제도의 시행에서 재사용을 재활용에 우선토록 유인하는 조치도 없다. 또한 소각시설에 투자하는 예산에 비해 재활용 시설에 투자하는 예산이 매우 열악한 것이 현실이다. 따라서 정책우선순위 원칙이 실제 정책을 집행하는데 구체적인 투자계획으로 연결되기 위해서는 상위법에서 법적 근거를 마련해 주어야 한다.

미세한 부분에 있어서는 재사용을 재활용과 구별하지 않고 재활용 정의의 일부로 포함시킴으로서, 정책우선순위원칙에 입각한 폐기물 관리에서 재사용이 차지하는 중요성을 반영시키지 못하게 된다. 또한 폐기물 발생억제, 감량, 재활용 등이 혼재되어 있어서 혼란을 주고 있다. 폐기물관리법 24조에는 폐기물 발생억제의 방법의 하나로 재활용을 명시하고 있는 반면에, 재활용법 제2장에서는 발생억제의 내용으로 포장규제, 1회용품 사용규제 등을 담고 있어서, 이후 제3장이 재활용과는 분리하고 있다. 사업장폐기물감량화지침에서는 감량에 재활용을 포함시키고 있다. 이처럼 폐기물 관리 정책의 목표에 해당하는 중요한 개념들이 혼재됨으로서 목표관리를 불분명하게 하는 원인이 되고 있다.

자원순환사회로 거시적인 변동을 함으로서 한계를 드러낸 대표적인 사례가, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한 법률 명에서 나타난다. ‘촉진’과 ‘지원’등의 표현은 사안의 민감함에 비해 볼 때 개발국가 이념을 구체적으로 표현하는 의미로 오해할 소지가 있을 뿐만 아니라, 실제 내용 또한 안전성과 주민합의 정신을 결여하고 있어서 자원순환사회 이념에 부합하지 못하고 있다.

(3) 폐기물 성상별 발생특성에 부합하지 못한 폐기물 분류기준

폐기물관리에서 가장 기본적인 것은 생활 속에서 발생하는 폐기물을 효율적이고 안전하게 처리할 수 있도록 폐기물 종류를 성상별 특성에 따라 분류하고 그 분류에 따라 관리체계를 수립하는 일이다. 현행 폐기물관리법에서 명시한 폐기물 분류체계를 폐기물 성상별 특성과 비교해 볼 때 중요한 문제점이 발견된다. 현행 분류체계가 생활계폐기물의 배출자 경험과 일치하지 않는다. 배출자는 현재 폐기성(소각, 매립용)은 쓰레기종량제봉투에 유상으로, 재활용가능한 것은 포장 용기와 같은 일회성폐자원은 무상으로, 가전제품·가구 등과 같은 대형폐기물은 유상으로 배출한다. 또한 공산품과는 성질이 전혀 다른 음식물 쓰레기를 배출하며, 질적 관리가 무엇보다도 필요한 생활계 유해폐기물, 안전사고 위험이 있는 폐기물, 감염성 폐기물 등이 발생한다. 하지만 법적 분류체계에서는 이러한 내용 등을 충분히 포괄하지 못하고 있다. 특히 음식물 쓰레기를 가연성으로 분류한 것은 시대착오적이

III. 현행 폐기물 관리정책의 법적·제도적 한계

1. 법률 체계상 한계

(1) 개발국가 이념에 기반한 법 제정의 취지와 목적

폐기물관리법체계는 개발국가 이념에 기반해 제정된 것이기 때문에, 자원순환 사회라는 관점에서 본다면 여러 가지 면에서 변화하는 시대에 부합하지 못하고 있다. 개발국가적 이념의 폐기물관리 목적이란 폐기물이 사후적으로 얼마나 효율적이고 신속하게 처리하느냐를 관건으로 한다는 점이다. 여기에는 자원순환사회의 폐기물 관리의 요소라 할 수 있는 사전예방적 관리(사전감량)와 생태 및 국민 건강(질적관리)을 담보하기 어려움을 의미한다.

현행 폐기물관리법체계에서 폐기물관리법은 모법의 성격을 가지고 있기 때문에, 폐기물관리법의 목적을 어떻게 명시하느냐는 매우 중요한 문제이다. 폐기물관리법 제1조에 명시된 목적은 “폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경 및 생활환경을 청결히 함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지함”으로 되어 있다. 이 목적에는 자원순환사회 이념에 부합하는 사전감량과 질적관리의 요소가 빠져 있다.

(2) 시대변화를 수용하지 못하는 폐기물 관련 용어

개발국가 이념 속에서 제정된 법답게 관련 용어 또한 자원순환 이념을 반영하지 못하고 있다. 대상에 대한 인식이 어떠한가를 보여주는 용어 사용에 있어서는, 폐기물이라는 말을 사용함으로써 국민들로 하여금 일단 쓸모없는 것으로 인식하도록 하고 있다. 목적을 명시하면서 사용하고 있는 ‘적정처리’와 ‘청결히’라는 개념으로는 자원의 사전감량과 질적 관리의 의미가 전혀 반영되지 못하고 있다. 구체적으로 폐기물을 “쓰레기·소각재·오나·폐유·폐사·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질”(제2조)로 정의하고 있다. 폐기물이라는 용어가 주는 어감과 함께 이러한 개념 속에는 ‘자원’이라는 개념이 결여되어 있다.

용이 가능한 제품에 대해서 재활용을 의무(제16조)를 부여하고 있으며, 반복 사용(재사용)이 가능한 용기(유리용기)에는 보증금제(제22조)를 실시하고 있다. 기타 재활용산업의 육성으로는 재활용사업자에 자금의 보조 또는 융자, 기금의 우선 지원(제31조), 재활용제품의 우선구매 촉진을 위한 공공기관 우선 구매제도 시행(제32조), 그리고 재활용단지 조성에 관한 모든 사항을 수록하고 있다(제34조).

3. 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률

폐촉법은 크게 세 분야로 구성된다. 첫째는 폐기물처리시설 설치 의무화 규정이다. 둘째는 폐기물처리시설설치사업 촉진 규정이다. 셋째는 폐기물처리시설 설치 및 운영과 관련한 지원 및 보상관련 내용이다.

이중에서 특히 중요한 규정은 폐기물처리시설설치를 촉진하기 위한 목적으로 시설의 입지선정에 관한 제반 규정이다. 구체적으로는 입지선정계획에 포함해야 할 사항으로 처리할 폐기물 종류 및 발생량, 당해 폐기물처리시설의 규모, 그리고 입지 선정 기준 등을 밝히고 있다(제9조 2항). 또한 폐기물처리시설설치기관은 입지선정계획 공고시 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를설치, 입지토록 의무화하고 있다(제9조 3항). 입지타당성 조사는 법률이 정하는 입지선정전문연구기관(시행령 제8조)에 의해서 이루어져야 하는데, 입지선정위원회가 전문연구기관에 의한 입지후보지 타당성조사가 필요하지 않다고 인정하는 경우에는 생략하거나 전문가 검토의견서로 대체할 수 있도록 하고 있어서(제9조 4항) 자칫 타당성 조사가 소홀히 취급할 우려가 있다. 또한 입지타당성조사의 결과를 통보받은 폐기물처리시설설치기관은 20일 이상 지역주민이 공람과 함께 공고해야 하며(시행령 제10조 3항). 위원회에 의견을 제출한 것에 대해서 필요하다고 인정하는 경우에는 공청회 또는 설명회를 개최하여 지역주민 등의 의견을 들을 수 있다(시행령 제10조 5항)고 함으로서 의무가 아닌 선택사항으로 명시하고 있다. 입지가 결정되면 그 도면을 1개월 이상 누구든지 열람할 수 있도록 의무화하고 있다(제10조). 입지선정과정에서 발생하는 시설부지주민의 생활기반 상실에 대해서는 지원 및 이주대책을 세워두고 있다(제15조).

는 경우)과 법적 기준을 완비한 매립시설 외에서 처리할 수 있는 폐기물(예컨대, 건설폐기물) 등을 명시하고 있다. 음식물폐기물, 사업장일반폐기물, 건설폐기물, 지정폐기물, 감염성폐기물에 대한 보다 자세한 사항은 시행규칙 제8조의 폐기물 처리에 관한 구체적인 기준과 방법에 의거, 별표4에서 수록하고 있다. 폐기물처리업과 재활용업에 관한 사항으로는(제26조-제32조, 제44조의 2), 폐기물처리업의 허가 조건, 폐기물처리시설 설치 기준, 시설관리, 과징금 규정 등을 정하고 있다(제44조의 2).

2. 자원의절약과재활용촉진에관한법률

재활용법은 크게 네 가지 뼈대로 구성된다. 첫째는 용어 정의 및 재활용 주체 간 책무 규정이다. 둘째는 폐기물의 발생억제로서 사전 감량화 방안이다. 셋째는 폐기물의 재활용촉진을 위한 생산자책임재활용제도 운영에 관한 제반 규정이다. 넷째는 재활용산업 육성 관련 내용이다.

재활용법에서 정의하고 있는 용어는 재활용가능자원, 재질구조개선대상제품, 지정부산물, 재활용제품, 재활용시설, 재활용산업, 폐기물(폐기물 관리법 규정에 따름), 포장재, 1회용품(1회용품의 구체적 명시는 시행규칙 제5조, 별표1)에 관한 것이다. 특히 재활용가능자원의 정의에는 회수할 수 있는 에너지 및 폐열을 포함하고 있으며, 포장재와 1회용품을 구분하여 정의 내리고 있다. 또한 자원재활용과 관련해 재활용법에서 규정되지 않은 사항은 폐기물관리법을 적용한다고(제3조) 되어 있다.

폐기물 발생 억제로서 사전 감량화 방안에는, 포장방법 규제(제9조, 시행령 제7조), 1회용품 사용규제(제10조, 시행령 제8조, 제10조 2항) 폐기물부담금 부과(제12조 1항)의 세 가지다.

폐기물의 재활용촉진을 위해서는 생산자책임재활용제도 운영에 관한 제반 사항을 규정하고 있다. 환경부장관에게는 분류·보관·수거 등에 관한 지침 권한, 광역 기초 지방자치단체장에게는 매년 재활용가능자원의 발생량 및 분리수거량을 조사 공표 의무(제13조)와 분리배출표시제 규정(제14조), 제조업자에게는 재활

본으로 하면서, 추가적으로 산업표준화법, 산업입지및개발에관한법률, 공업배치 및공장설립에관한법률, 기타 법률 등을 검토해야 한다. 이외에도 자원이용이 가능한 영역으로서 대기와 수질관리 영역의 법률 검토가 필요하다.

본 연구에서는 전자 중에서도, 관리에 있어서 관계가 밀접한 폐기물관리법, 재활용촉진법, 폐촉법 등 세 법률을 집중 분석하고, 그것을 바탕으로 자원순환 사회에 부합하는 폐기물 관리의 법적 제도적 체계를 설계하는 것을 목적으로 한다.

II. 현행 폐기물 관리정책의 법적 제도적 현황과 특성

1. 폐기물관리법

폐기물관리법에서는 크게 다섯 가지 내용으로 구성되어 있다. 첫째는 폐기물관리와 관련된 용어 정의를 바탕으로 한 폐기물 종류의 구분과 분류체계 제시, 둘째는 폐기물 처리 주체의 책임 명시, 셋째는 폐기물의 적정처리를 위한 제반 규정, 넷째는 폐기물처리업 인허가 관련 사항, 다섯째는 폐기물처리업자의 지도 감독 사항 등을 다루고 있다.

용어 정의와 관련해서는 폐기물, 생활폐기물, 사업장폐기물, 지정폐기물, 감염성폐기물, 처리, 재활용, 폐기물처리시설 등에 대한 개념을 내리고 있다(제2조). 생활폐기물 처리주체의 책임 명시와 관련한 내용으로는(제4조-제9조), 기초자치단체장의 생활폐기물 적정처리 책임(제4조), 폐기물처리시설의 반입수수료 징수 관련 조례 명시 규정(제5조의2), 국가폐기물관리종합계획 수립(제8조)을 명시하고 있다.

폐기물의 적정처리를 위해 처리방법에 관한 제반 규정으로는(제12조-제25조), 폐기물의 수집, 운반, 보관, 처리의 기준과 방법, 폐기물 종류별(재활용성, 가연성, 불연성) 수집 운반에 관한 내용이 있으며, 폐기물 처리시설 이외에서도 처리할 수 있는 폐기물(예컨대 음식물을 수거하여 가축의 먹이나 퇴비로 활용하

따른 자원화 방안, 녹색가계와 중고품 시장 등 재사용의 활성화, 양적관리의 효율적 처리에서 질적관리의 안전처리로 전환, 폐기물처리시설(매립장, 소각장) 설치에 따른 주민반대, 재활용 산업의 중요성 증대, 자원사용을 목적으로 폐기물의 국제무역 확대 등. 이러한 일련의 변화는 자원순환사회와 쓰레기 제로 사회 구현의 필요성을 크게 증대시키고 있다.

이러한 시대적인 변화에 따라 폐기물 관리의 목적, 폐기물을 비롯한 새로운 용어 정의, 폐기물 분류, 성상별 관리 규정의 법적 위상, 관리와 경제주체의 책임분담 구조, 정책우선순위 원칙 설정과 투자배분, 폐기물의 원천감량화 달성, 폐기물 관련 개별 법률 내 규제 내용의 법적 위상 제고, 폐기물관련 법률간 체계적인 관계 설정, 폐기물관련 법률 이외의 법률간(오염매체간, 산업자원부 등 부서간)의 관계 재설정 등이 필요하다.

이런 정도의 변화는 기존 개별 법률의 수정과 보완이라는 미시적 수준을 넘어서는 것이면서, 동시에 기존의 법률 체계를 그대로 둔 채 기본법으로서 상위 법률(예, 자원순환법)을 하나 더 제정한다고 해결되는 것이 아니다. 기존 개발국가의 폐기물관련 법제의 근간을 흔들어서, 그 안에 담긴 내용과 새롭게 추가해야 할 내용을 재분류 하여, 일명 ‘녹색국가’의 법제에 담아내야 하는 것이다. 자원순환사회를 위한 법제 제정은 이러한 차원에서 추진되어야 하며, 그러한 새로운 법제로서, 자원순환사회기본법(이하, 자원순환법)의 제정을 생각해볼 수 있다.

그러나 자원순환법 제정은 매우 어려운 작업이다. 그리고 자원순환법을 어떤 수준으로 제정하느냐의 선택에 따라 그 정도는 더할 수 있다. 자원순환법을 기존의 폐기물 관리 영역의 틀 안에서, 일부를 보완하여 새롭게 구성할 것인가, 아니면 보다 더 범위를 확대하여, 오염매체별영역과 산업자원부 등 여타 부서의 업무영역까지 확장할 것인가의 갈림길인 것이다.

전자의 경우에는 검토해야 할 법률은 폐기물관리법, 재활용촉진법, 폐촉법, 환경기술개발및지원에관한법률, 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률 등이 검토의 대상이 된다. 후자의 경우에는 산업자원부의 자원 및 상품관리, 그리고 생태산업단지를 염두에 둔 산업배치의 영역까지를 포괄하기 때문에, 전자의 검토를 기

적으로 1987년 민주항쟁이 일어났고, 이 사건을 기폭제로 우리 사회는 정치, 경제, 사회, 문화에 전면적인 변화의 바람이 불었다.

이러한 사회변화를 역사적 의미에서 어떻게 해석할 것인가? 그 한 예가 개발국가라는 개념이다. 개발국가는 생존욕구를 우선적으로 충족시키기 위해 개발과 성장을 최우선하던 사회를 말한다. 과거 1960년대 이후부터 1980년대 말까지 우리 사회가 여기에 해당한다. 1987년 이후 우리 사회 변화는 개발국가 패러다임에서 개발국가 이후의 새로운 사회 패러다임으로 전환하는 과정에서 나타난 현상이다.

폐기물관련 법제는 이러한 거시적 변동이 일어나는 초기 시점에서 비로소 제정되었다. 현행 폐기물관련 법제의 모법과도 같은 기능을 하고 있는 폐기물관리법이 1986년에 제정되었고, 1991년에 전문이 개정되었다. 폐기물관리법은 개발국가 이념을 충실히 구현하기 위한 법률로서, 폐기물 사후처리의 효율성을 주요 목표로 하고 있다. 이후 폐기물관리법을 모법삼아, 1992년에 자원의절약과재활용촉진에관한법률(이하, 재활용촉진법)과 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률이 제정되었다. 폐기물처리시설축진및주변지역지원등에관한법률(이하, 폐촉법)은 1995년에서야 제정되었다.

폐기물관련 법제가 개발국가 이념을 충실히 구현함을 목표로 하면서도, 법률제정의 시기가 개발국가 후기인 이유는 환경문제가 개발국가에서 차지하는 위상과 관련된다. 개발과 성장 지상주의 사회에서, 환경보전은 사치였기에, 환경문제에 대한 사회적 대응은 맨 나중에 나타난 것이다. 뒤늦게 제정한 폐기물관련 법제는 개발국가 이념을 충실히 구현하기 위해 법률 내적으로 미시적인 변화를 계속해 나갔다. 폐기물의 효율적인 사후처리를 위하여, 규제 내용을 수차례 수정 보완해 나갔다. 폐기물관련 법제의 내적 완성도가 높아갈수록, 다른 한편에서는 기존 법률체계에 담지 못하는 폐기물 관리 상황이 속출하였다. 거시적 변동기에 들어선 우리 사회의 요구가 개발국가 이념에 충실하게 짜여진 법률의 틀을 넘어서고 있었던 것이다.

합성수지 포장용기 범람에 따른 생산자책임 강화, 음식물쓰레기 직매립 금지에

資源循環社會 폐기물 관리의 법적·제도적 체계 설계

오 용 선*

차 례

- I. 서론
- II. 현행 폐기물 관리정책의 법적·제도적 체계의 특성
- III. 현행 폐기물 관리정책의 법적·제도적 한계
- IV. 자원순환사회 폐기물 관리의 법적, 제도적 체계 설계
- V. 결론

I. 서론

한 사회가 전개되는 과정에는 무수한 변화가 반영되어 있다. 크건 작건 사태를 전개시켜 나간다는 점에서 변화란 그 자체로서 같은 것이지만, 변화의 역사적인 의미를 곰곰이 따져본다면, 변화는 두 차원으로 나뉜다. 하나는 미시적 변화이고, 다른 하나는 거시적 변동이다. 미시적 변화는 한 패러다임 내에서 그 패러다임을 완성해 나가는 과정에서 발생하고, 거시적 변동은 하나의 패러다임에서 다른 패러다임으로 전환하는 과정에서 일어난다.

우리의 근 현대사를 돌이켜 보면, 패러다임 전환이라고 할 만큼 거시적 변동이 몇 차례 일어났다. 그 중에서 가장 최근의 사태를 들자면, 1980년대 후반에서 1990년대 초반에 촉발된 사회 변화의 내용이다. 국제적인 탈 냉전의 흐름 속에서 국내

* 가톨릭대학교 사회과학연구소 연구교수