

폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용

전 재 경*

차 례

- I. 서론
- II. 현행법의 논리적 모순
- III. 쟁점의 분석
- IV. 법적 개념의 재정리
- V. 관련 법률에서의 적용
- VI. 결론

I. 서론

1. 문제제기

자원의 절약 내지 재활용의 관념은 종래 “폐기물의 관리”에서 “자원순환”의 단계로 나아가고 있다. 자원의 순환을 우선적 목표로 설정하는 “순환사회”의 관념이 도입되고 이를 뒷받침하기 위한 법제의 변화가 추진되었다. 독일은 1996년에 「순환경제를 촉진하고 환경과 조화하는 폐기물처리를 확보하기 위한 법률」을 제정하여 자원순환 사회를 구축하고 환경 친화적인 폐기물 처리 체계를 추진하였다. 일본은 2000년에 순환형 사회경제 구축의 이념과 기본적인 구조를 규정한 ‘순환형사회형성추진기본법’을 제정하였고 자원순환(recycle) 관련 개별 법률들의 정비를 추진하였다. 중국은 2008년 8월 29일 전국인민대표대회에서 「중화인민공화국 순환경제촉진법」(2009.1.1

* 한국법제연구원 연구위원

시행)을 제정하여 기본관리제도 아래 감량화재이용자원화를 지향하고 관련 주체들의 법률책임을 구체화시켰다.¹⁾

자원순환사회를 지향하는 각국의 입법적 노력들을 살펴보면 드는 의문사항은 “폐기물과 순환자원의 지위 및 관계”이다. 자원순환사회를 추구하는 정책은 순환자원을 중심개념으로 설정하지만 이 “순환자원” 개념은 여전히 “폐기물” 개념을 기초로 하여 전개되는 양상을 보인다. 연혁적으로는 “폐기물” 개념이 “순환자원” 개념보다 앞선다. 그러나 폐기물 개념이 소멸적·한시적이라면 순환자원 개념은 생성적·계속적이다. 폐기물이 순환자원이 될 수 있고 순환자원이 폐기물이 될 수도 있지만, 「폐기물 = 순환자원」이라는 등식과 「폐기물 ≠ 순환자원」이라는 등식이 다투어진다. 폐기물과 순환자원의 범위를 둘러싸고도 「폐기물 > 순환자원」 등식과 「폐기물 < 순환자원」 등식이 다투어진다.

폐기물과 순환자원의 개념 및 상호관계에 대한 의문은 단순한 이론적 호기심의 발로가 아니다. 자원순환을 적극적으로 추진하기 위하여서는 순환자원에서부터 폐기물의 그림자를 지워야 한다. 순환자원은 폐기물이 아니라고 본다면 폐기물의 개념에서 순환자원의 개념을 연역해 넣은 논리적으로 모순이다. 또 폐기물과 순환자원의 개념을 어떻게 설정할 것인가는 행정청의 사물관할과 예산운용에도 영향을 미친다. 폐기물이 상위개념이라면 폐기물을 관할하는 행정청이 순환자원까지 관할하게 된다. 폐기물 개념이 우선하는 법집행 구조에서는 자원순환사회의 독자성이 방해받을 수도 있다.

2. 연구목적

이 연구는 폐기물의 개념과 순환자원의 개념을 재정의함을 목적으로 한다. 정부의 정책이 이미 자원순환 내지 자원순환 사회의 형성을 촉진시키는 쪽으로 나아가고 있음을 전제로 자원순환의 객체인 순환자원의 개념을 재정립한 다음에 이를 폐기물의 개념과 구별하고자 한다. 순환자원의 독자성은 순환사회의 형성 체계를 간명하게 만

1) 中國의 순환경제촉진법의 제정과정과 내용에 관하여서는 저우커(周珂), “中國의 순환경제촉진법 제정에 대한 경과와 동향”, 자원순환거버넌스포럼 및 한국폐기물학회 공동주최 국제심포지움 「자원순환경제 사회와 지속가능한 지구」(송도컨벤시아 : 2008.11.13), 143~154쪽, 참조

들 것이다. 폐기물과 순환자원의 개념이 명료하게 정립될 경우에는 양자의 사무관할도 분명해질 것이다.

이 연구는 폐기물관리법과 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 지위와 기능의 변화를 모색하는데 이바지함을 제2의 목적으로 한다. 먼저 폐기물의 개념이 변하면 - 그 범주가 축소되거나 확장되면 - 폐기물관리법의 기능이 변하고 그 적용범위가 바뀔 것이다. 다음에 순환자원의 개념이 변하면 - 그 범주가 축소되거나 확장되면 -

「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 기능이 변하고 그 적용범위도 바뀔 것이다. 이러한 변화는 재활용과 관련된 법률들의 계열화에도 영향을 미칠 것이다.

현행법제는 순환사회의 형성을 염두에 두면서도 정작 자원순환의 개념을 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 의존하고 있다. 이 연구는 순환자원의 개념에 기초한 자원순환 체계를 정립하고 이를 토대로 하여 순환사회의 형성을 촉진시키는 (가칭)순환사회형성촉진법 또는 (가칭)자원순환기본법의 출현에 대비함을 또 하나의 목적으로 한다. 폐기물은 폐기물관리법의 기본요소이다. 순환사회의 형성은 폐기물 이전의 순환자원을 기초로 할 것이므로 “폐기물로부터 독립한” 순환자원의 개념을 요한다.

II. 현행법의 논리적 모순

1. 폐기물 위주의 생산자책임

우리나라의 법은 자원순환 사회를 지향하면서도 “폐기물” 개념으로부터 순환자원 개념을 연역해 낸다. 예컨대, 제품의 제조자·수입자 또는 판매자에 대한 포장폐기물 등의 발생억제를 위한 권고 및 조치를 최초로 규정한 1992년의 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제15조 또는 제조자 등에 대한 포장폐기물의 발생억제를 강화한 2002년의 동법 개정법 제9조는 “폐기물”의 발생억제(reduce) 부문에 생산자책임(producer liability) 제도를 접목시켰다.²⁾

2) 이 글에서 언급하는 폐기물 관리 또는 자원순환 체계는 “발생억제”(Reduce), “재사용”(Reuse) 및 “재활

또한 2002년의 개정법은 종래 폐기물의 회수·처리비용을 사전에 예치하는 폐기물 예치금 제도를 폐지하는 대신에 재활용이 가능한 제품·포장재의 제조업자·수입업자 및 판매업자에게 그 “폐기물의 재활용” 의무를 부과하여 폐기물을 재활용하거나 재활용사업공제조합을 설립하여 그 의무를 이행하도록 규정한다(법 제16조 내지 제18조). 이 규정은 “순환자원”의 재활용이 아니라 “폐기물”의 재활용을 상정한다.

2. 비순환적 폐기물 위주의 순환체계

2008년의 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 개정법은 “자원순환”의 개념을 최초로 명문화하였다. “자원순환”이란 환경정책상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 적정하게 재활용 또는 처리(「폐기물관리법」 제2조제6호에 따른 최종처리를 말한다)하는 등 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 것을 말한다(법 제2조제1호). 그러나 이 정의에서도 “자원순환”은 여전히 “순환자원”이 아닌 “폐기물”의 환경친화적 이용·관리를 중심으로 한다. “전기·전자제품 및 자동차 ... ‘폐기물’을 적정하게 재활용하여” 자원순환 체계를 구축하려는 2007년의 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」(제1조)도 같은 맥락을 보인다.

2008년의 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 자원순환을 실현하기 위한 기본원칙(제2조의2)을 정립한다. 이 기본원칙은 원재료·제품 등을 제조, 가공, 수입, 판매, 소비하거나 건설공사를³⁾ 하는 자는 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 그 유해성을 줄여야 하고(제1항), 발생된 “폐기물”의 전부 또는 일부를 최대한 재사용하거나 재생이용하고(제2항제1호), 재사용·재생이용이 곤란한 폐기물의 전부 또는 일부는 에너지를 회수하기 위한 목적으로 사용하며(제2항제2호), 재사용·재생이용 또는 에너지회수가 불가능한 폐기물은 환경에 미치는 영향이 최소화되도록 적절하게 처리하여야 함(제2항제3호)을 내용으로 한다. 그러나 이는 폐기물의 재사용·재생이용만을 상정할 뿐, 순환자원의 재사용·재생이용을 상정하지 못 한다. “쓸 수 없어 버리거나

용”(Recycle)으로 일컬어지는 이른바 ‘3R’ 시책을 기조로 한다.

3) 이 법에서 “건설공사”라 함은 「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 건설공사를 말한다

또는 쓰지 않고 방치하는” (비순환적) 폐기물을 재사용·재생이용할 것을 요구하기보다는 순환 가능한 자원을 재사용·재생이용할 것을 요구함이 논리적이다.

3. 폐기물에서 비폐기물을 분리하려는 논리적 모순

2008년의 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 의하면, 정부는 개발사업의 시행자가 계획수립 및 설계 시 “자원순환이 용이한” 구조와 자재를 선택하게 하는 등 자원순환을 촉진할 수 있는 대책을 강구하여야 하고(제11조), 제조자 등은 유통된 제품이 “폐기물이 되는 경우” 그 제품 또는 부품을 회수하여 새로운 제품의 제조에 사용하거나 재사용이 가능하도록 하는 등의 노력을 하여야 한다(제15조). 설계단계에서 자원순환이 “용이한” 구조와 자재를 선택하게 함은 적절하지만, “순환자원”이 아닌 “폐기물이 된” 제품이나 부품을 회수하여 사용하게 함은 성급한 입법적 추정이다.

또한 2008년의 법에 의하면, 국가 또는 지방자치단체는 “폐기물의 최종 처리에 앞서” 재활용을 촉진하기 위하여 전처리시설을 설치할 수 있고 필요시 둘 이상의 시·도 또는 시·군·구에서 이를 공동으로 설치·운영할 수 있다(제34조의5). 그러나 이러한 자원관리 체계도 역시 폐기물 속에서 순환자원을 분리해 내려는 논리구조를 취한다. 이는 “순환자원” 개념의 독자성을 정립하지 못하였기 때문이다. 논리적으로는 “순환이 가능한 자원은 폐기물이 될 수 없으며 따라서 최종 처리되어서는 아니되고, 역으로 최종 처리되는 폐기물에서는 분리해 낼만한 가치가 있는 순환자원이 없다.” 그럼에도 현행법은 자꾸 “폐기물에서 순환자원을 분리해 낸다”는 동어반복을 되풀이한다.

III. 쟁점의 분석

1. 전통적 논리에 대한 검토

자원순환 체계에서는 폐기물이 되기 이전 단계에서 재활용 등이 가능한 순환자원을 순환시킴이 자연스러운 논리이다. 더 이상 쓸 수 없는 물질 즉 폐기물은 순환이

아닌 최종처리의 대상이다. 그러나 정책과 실무에서는 폐기물 개념이 전반적인 기초를 이루고 있기 때문에 이러한 논리구조가 실현되지 못하고 있다. 예컨대, 재활용 체계에서 “폐기물을 재활용한다”고 볼 것인가, 아니면 “폐기물은 이를 최종처리하고 순환자원을 재활용한다”고 볼 것인가의 여부가 문제된다. 일상의 경로를 벗어난 물질을 일단 “폐기물”로 보고 활용 가능/불능 여부에 따라 이를 구분할 수도 있겠지만, 활용 가능한 자원에는 “순환자원”이라는 색인을 그리고 활용 불가능한 자원 즉 최종처리의 대상이 되는 물질에 “폐기물”이라는 색인을 붙이는 방안도 재고되어야 할 것이다. 요컨대, 1차적인 목적(생산유통소비)을 벗어난 모든 자원이나 물질들을 무조건 “폐기물”로 분류하는 관행은 무분별하다.

독일의 경우에는 폐기물처리관리의 관할이 공공처리기관[가정으로부터 폐기물의 회수와 폐기물처분을 분담]과 폐기물의 배출자, 폐기물보유자, 재활용사업자로 분할되므로, “재활용인가” 아니면 “처분인가”의 구분은 경제적으로 중요한 사항이다. 폐기물에 관한 법제에서도 폐기물의 유해성을 “처분해야 하는 폐기물”을 전제로 한 기준에 따를 것인가 또는 재활용을 “무해하다”고 보아야 할 것인가의 여부 등이 관건이다. 더욱이 가정에서 배출되는 폐기물을 “처분하여야 할 폐기물”로 볼 것인가 아니면 “재생 가능한” 자원으로 볼 것인가의 여부도 중요한 쟁점이다. 이러한 쟁점에 관해서는 법원의 판결들이 많지만 일관성을 결여하고 있다.⁴⁾ 해석상 “재활용”이 우선시되는 경향이 강해지고 있지만, 자원순환폐기물법의 운용을 법해석에 의하여 통일적으로 운용하기가 어려워 “자원 또는 물질 별로 구체적인 운용규칙을 마련하여야 한다”는 요구가 늘어나고 있다.

2. 폐기물과 순환자원의 관계

(1) 종속형

독일 자원순환 폐기물법(Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)(제3조제1항)에서는 폐기물을 광의의 개념으로 설정하고 이를 “자원화 가능” 폐기물과 “활용 불가능”

4) 독일 자원순환 폐기물법에 기초한 폐기물 개념론은 김연태, “폐기물 개념 및 분류·처리체계 - 독일의 순환관리 및 폐기물법을 중심으로 -”, 환경법연구 제25권제1호(2003), 170쪽 이하, 참조

폐기물로 구분한다. 독일법제는 폐기물의 개념에 순환자원의 개념을 포함시키면서 폐기물법(Abfallgesetz:1986)에서 「자원순환 폐기물법」으로 진화하였다.⁵⁾

일본의 「폐기물처리 및 청소에 관한 법률」(최근개정 2000년)에서는 폐기물을 “쓰레기, 대형쓰레기, 재, 오니, 분뇨, 폐유, 폐산, 폐알칼리, 동물의 사체 기타 오물 또는 불요물로써, 고체상 또는 액상의 것(방사성물질 및 이로써 오염된 물질을 제외한다)”으로 정의한다(제2조). 순환사회형성추진기본법에서는 “폐기물”의 개념을 그대로 유지하면서 법의 적용범위를 “폐기물 등”으로⁶⁾ 확장시키고 여기에 유용한 “순환자원”을⁷⁾ 포함시킨다.

폐기물과 순환자원에 관한 독일과 일본의 법제를 개략하면, 독일에서는 「폐기물 : 순환가능 + 순환불능」 모형을 취한다(양자는 대등 개념이다). 이에 비하여 일본에서는 “폐기물”이 상위개념이고 “순환자원”이 종속개념이다. 즉 “순환불능” 폐기물을 기준으로 삼고 “순환가능” 폐기물을 “순환자원”으로 추출해 내기 위하여 좁은 의미의 폐기물을 포함하는 상위 개념이 필요하였고 이를 “폐기물 등”으로 정의하였다.

(2) 대등형

1976년의 미국 자원보전 및 회수법(RCRA)은⁸⁾ 폐기물의 개념을 정의하면서 환경청(EPA)의 관할권을 확인한다. 자원보전 및 회수법은 “폐기물”(solid waste)을 “쓰레기(garbage), 찌꺼기(refuse), 오니(sludge)⁹⁾ 또는 폐기된 물질¹⁰⁾(discarded material)

5) 독일 폐기물 법제에 관한 개괄적 분석은 박균성·함태성, 「환경법 제3판 (박영사:2008년), 522~527쪽, 참조

6) 일본 순환형사회형성추진기본법(제2조)은 “폐기물 등”을 「①폐기물, ②사용 또는 사용되지 않고 수집·폐기된 물품 또는 ③제품의 제조, 가공, 수리, 판매, 에너지의 공급, 토목건축의 공사, 농축산물의 생산 등 인간의 활동에 동반하여 부차적으로 얻어진 물품」으로 정의한다.

7) 일본에서 「순환자원」이라 함은 「폐기물 등」 중 유용한 것을 말한다(2000년의 순환형사회형성추진 기본법 제2조).

8) The Resource Conservation & Recovery Act : 42 U.S.C. §690

9) “오니”는 폐기물 처리 설비나 물 공급 설비 또는 공기 오염통제 설비에서 발생하는 것을 말한다.

10) “폐기된 물질”은 산업·상업·광업이나 농업 활동에서 또는 일상생활(communitary activity)에서 비롯하는 고상, 액상, 반고상 또는 용기에 담긴 기체상 물질을 말한다.

로 정의한다.¹¹⁾ 폐기물은 “고상”(solid)을 기초로 범주가 정해지지만 실제 “고상 폐기물”은 “포집되지 아니한 가스” 형태의 물질을 제외한 모든 형태의 물질을 포함한다. “판례에서는¹²⁾ “설비들이 처리하였거나 버렸거나 방치하였기 때문에 폐기된¹³⁾ 물질 (discarded material)만이 폐기물을 구성한다”고 판시하였다. 환경청은 공정이 진행 중인(in-process) 물질에 대하여서는 규제할 권한을 가지지 아니한다.¹⁴⁾ 또한 법원은 재활용이 예정된 물질도 폐기물로 보지 아니한다.¹⁵⁾

미국의 「자원보전 및 회수법」은 폐기물에 관한 제정법적 정의 속에 “재활용 물질”(recycled materials)을 명시적으로 포함시키지 아니하였다. 이에 따라 동법(RCRA)은 재활용의 촉진을 입법의 목적으로 내포하고 있지만¹⁶⁾ “부산물”(by-products) 등을 폐기물로 간주하지 아니함으로써 “재활용 물질”에 대한 규제법으로 기능하지 아니한다.¹⁷⁾ 또 연방 환경청은 재활용품을 폐기물로 보지 아니하였다.¹⁸⁾ 이러한 관념에 따르면, 미국 법제상 “폐기물”은 독일이나 일본과 달리 “재활용이 예정되었거나 가능한 자원”을 포함하지 아니하며 최종 처리되어야 할 즉 “폐기된” 물질만을 지칭한다. 위험 폐기물(hazardous waste)로 판정된 지정 폐기물(listed waste)은 「종합적 환경대응·보상·책임법」(CERCLA)의¹⁹⁾ 관할로 넘어간다.

(3) 무관형

우리나라 법제는 “폐기물”을 “쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물

11) The Resource Conservation & Recovery Act : 42 U.S.C. §1003 (subsection 27)

12) *American Mining Congress v. EPA*, 824 F.2d 1177(D.C.Cir.1987) (AMC I)

13) “폐기된”의 개념은 “버려진”(abandon) 개념과 “처리된”(disposed of) 개념을 포함한다. “처리된”은 적극적인 행위를 수반하는 것으로서 방출 또는 누출을 포함한다.

14) *Connecticut Coastal Fisherman’s Assn. v. Remington Arms Co.*, 777 F. Supp.173 (D.Conn.1991)

15) *American Mining Congress v. EPA*, 907 F.2d 1179 (D.C.Cir.1990) (AMC II)

16) J.B. Ruhl, John Copeland Nagle and James Salzman, *The Practice and Policy of Environmental Law* (Foundation Press : 2008), p.309

17) Steven Ferrey, *Environmental Law 2nd.ed* (Aspen Law & Business : 2001), p.284

18) *Ibid.*, p.285

19) The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 (“CERCLA”), 42 U.S.C. §§ 9601-75

의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로 정의한다(폐기물관리법 제2조). 한편 “재활용 가능 자원”은 「사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거된 물건과 부산물 중 재사용·재생이용할 수 있는 것(회수할 수 있는 에너지와 폐열을 포함하되, 방사성물질과 방사성물질로 오염된 물질은 제외한다)」²⁰로 정의된다(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제2조). 이 정의에서는 “폐기물”과 “재활용 가능 자원”의 관계가 해석상 도출되겠지만²⁰ 문언상으로는 서로가 서로를 모른다. 우리나라의 모형[「폐기물 > 재활용 가능 자원」은 일본의 그것[폐기물 등 > 순환자원]과 유사하지만 “순환자원”이라는 개념 대신에 “재활용 가능 자원”이라는 개념을 쓰고 양자[폐기물과 재활용 가능 자원]의 관계[대등/상위/종속관계 여부]를 직접적으로 규정하지 아니한다.

우리나라의 “폐기물” 개념은 독일[활용폐기물/불능폐기물], 일본[폐기물등>순환자원] 또는 미국[폐기물≠재활용품]의 어느 모형과도 일치하지 아니한다. 일본의 그것에 유사한 것 같지만, 일본은 “폐기물 등 중 유용한 것”을 “순환자원”이라고 정의하지만 우리나라는 문언상으로는 “폐기물”과 관계 없이 “재활용 가능 자원”을 정의함으로써 일본의 모형과 논리구조를 달리한다. 좌우동형이나 상하종속 또는 양자준별을 회피하고 폐기물과 순환자원을 문언상 서로 무관한 개념으로 정의함은 폐기물과 순환자원을 둘러싼 관계 행정기관의 관할이나 지역[재활용/재제조]상의 다름을 낳고 규제행정과 조성행정의 차별화를 곤란하게 만든다.

IV. 법적 개념의 재정리

1. 순환형 사회의 개념화

폐기물에 대응하는 순환자원은 자원순환체계 내지 자원순환사회의 형성에 이바지하는 개념이기 때문에 순환자원의 개념을 정립하고 폐기물 개념과의 관계를 정리하

20) 우리나라에서는 폐기물관리법(제2조)에 규정된 ‘쓰레기 등에 ‘재활용 자원 내지 순환 가능한 자원’이 포함될 수 있어 「폐기물 > 순환자원」이라는 모형이 도출된다.

기 위하여서는 자원 “순환형” 사회의 개념을 먼저 성찰하여야 할 것이다. 일본의 순환사회형성추진기본법(2000)은 “순환형 사회”를 “①제품 등이 폐기물이 되는 것이 억제되고 ②제품 등이 순환자원이 된 경우는 적절한 순환적 이용이 촉진되고 ③순환적 이용이 이루어지지 않는 순환자원에 대해서는 적절한 처분이 확보되고 ④이로써 천연자원의 소비를 억제하여, 환경에의 부하를 가능한 한 저감시키는 사회”로 정의한다(법 제2조). 일본의 순환사회형성추진기본법이 “폐기물” 개념이 아닌 순환자원 개념을 기초로 순환사회를 정립함은 진일보한 방식이다.

“폐기물 관리”라는 개념에 종속되지 아니하면서 “자원순환형 사회”를 정의한다면, “재하나 서비스의 생산유통소비 과정에서 발생하는 부산물·잔여물 또는 배출물을 최소화시키거나 이를 다시 재생산·재유통·재소비 과정에 투입할 수 있도록 경제활동을 이끌어 나가는 기업·가계·정부 또는 그 연대체”로 정의할 수 있을 것이다. 이 정의에서는 “부산물·잔여물 또는 배출물의 최소화”에 종래의 “폐기물 발생억제”(reduce)가 포함된다. “재생산·재유통·재소비 과정”에 종래의 “폐기물 재사용”(reuse) 및 “재활용”(recycle)이 포함된다.

“자원순환형 사회”를 정의하기 위하여 “자원순환”의 개념 정의가 병행되어야 할 것이다. 순환사회론에서 언급하는 “자원”은 자연상태로 존재하는 자원 자체를 대상으로 하지 아니하고 생산과 유통 및 소비의 경제활동 구조 속에 편입된 물질을 대상으로 한다. “자원순환”이라 함은 “어떠한 제품·부품 또는 원료가 생산·유통 또는 소비되고 그 과정에서 발생하는 찌꺼기나 부산물 또는 기타의 물질이나 에너지 등이 환경에 부담을 최소화하면서 활용가능한 최적의 기술에 따라 재활용되거나 원료로 저장되거나 다시 생산 등에 투입되는 과정”으로 정의할 수 있을 것이다.

2. “폐기물”에서 “순환자원”으로

생각컨대, 독일이나 일본처럼 “폐기물”에서 “순환자원”을 연역해 낀 순환사회 형성과 관련된 법이 지향하는 바와 달리 “순환사회” 이전의 패러다임이다. 개념 논리상 “순환자원”은 폐기물에 선행하여야 한다. 미국법(RCRA)은 “폐기물”만을 환경청의 규제 대상으로 보았기 때문에 규제대상이 아닌 재활용품을 폐기물과 구분하였지만, 이

는 결과적으로 순환자원의 개념과 폐기물의 개념을 준별함으로써 순환사회의 환경법적 패러다임을 시사한다. 우리나라가 순환사회를 지향한다면, “폐기물” 체계에서 벗어나 “순환자원”의 개념을 선행시키고 이에 기초하여, 즉 순환자원 이후 단계의 “활용 불가능한 물질”을 “폐기물”로 정의하는 한편 “폐기물”의 개념을 축소시켜야 할 것이다.

같은 맥락에서 (가칭)순환사회형성촉진법 또는 (가칭)자원순환기본법 등의 상위법률을 제정하기 이전이라도 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」을 개정하여 “재활용 가능 자원”의 개념을 “순환자원”으로 바꾸는 한편 “순환자원”을 “재하나 서비스의 생산유통소비등 경제활동에 수반하여 얻어지는 찌꺼기·부산물 또는 배출물 중 재생산재유통재소비 과정에 다시 투입할 경제적 가치가 있는 물질 또는 에너지(‘폐기물’ 중 기술의 발달이나 경제적 가치·수요의 변화 등으로 새롭게 경제적 가치를 얻어 순환성을 회복한 것을 포함한다)”로 재정의하여야 할 것이다.

아울러 폐기물관리법을 개정하여 “폐기물”을 “재하나 서비스의 생산유통소비등 경제활동에 수반하여 얻어지는 찌꺼기·부산물 또는 배출물중 순환자원으로 쓸 수 없는 물질 또는 에너지(‘순환자원’중 변형변질되거나 경제적 가치·수요가 변하여 더 이상 순환성을 유지할 수 없게 된 것을 포함한다)”로 재정의하고, 활용가능한 최적의 기술(BAT) 수준으로 자원의 유효한 순환이 불가능한 물질만을 폐기물로 처리하여야 할 것이다.

V. 관련 법률에서의 적용

1. 폐기물법의 특화

중전의 「오물청소법」을 승계한 1986년의 폐기물관리법은 폐기물의 개념이 확장되고 폐기물의 관리체계가 자원절약 관계 법률들과 방사성폐기물관리법 등으로 분화되면서 지위와 기능이 현저하게 변모하였다. 현행 자원절약법 등이 “폐기물” 개념을 기초로 “재활용” 등의 개념을 연역하고 있으며²¹⁾, 순환자원은 그 순환성이 사라지면

폐기물로 전환되기 때문에 “폐기물”의 개념은 여전히 유지되어야 할 것이다. 남은 문제는 폐기물 “관리”의 범주를 어떻게 설정할 것인가의 여부이다. 현행 법제의 패러다임에 따른다면, 재활용도 여전히 폐기물 “관리”에 속한다.²¹⁾

그러나 자원순환 내지 순환자원이 “폐기물” 개념을 전제로 하지 아니하고는 성립될 수 없다면, 즉 “순환자원”이 “폐기물”에 종속된 개념이라면 순환자원에 대하여 폐기물과 대등한 지위를 부여하기 어렵다. 자원순환 사회에서는 “순환자원” 개념이 선행하고 폐기물 개념이 그 뒤를 따라가야 할 것이다. 그렇다면, 폐기물 “관리”라는 범주를 축소시키고 따라서 폐기물“관리법”의 적용범위도 현재보다 “좁혀야 한다”는 명제가 성립할 수 있다. 폐기물관리법의 명칭을 “폐기물처리법”으로 변경하는 방안을 제시한다.

2. 분법화의 정합성

우리나라 자원절약 내지 재활용 관련 법제는, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」이 시사하는 바와 같이, 일본의 그것과 유사하게 분법화의 길을 걷고 있다. 이러한 경향은 시행법의 출현이라는 측면에서 또 “법의 진화”라는 관점에서 과도기적으로 불가피한 면이 있다. 개별 부문의 재활용 시행법들은, 2007년의 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」로 이어지고 있으며, 경우에 따라서는 선박, 중장비 또는 항공기 등으로 확대될 가능성도 있다.

자원절약 법률들의 분법화와 함께 고려되어야 할 사항은 자원절약 내지 재활용 관련 법률들의 계열화이다. 현행 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 자원순환을 이념으로 상징하면서도 순환자원의 독자성을 정립하지 못하고 따라서 폐기물법과의 관계가 명료하지 못하여 때때로 행정관할의 분장 등에 장애가 된다. (가칭)순환사회형성촉진법 내지 (가칭)자원순환기본법이 제정된다면 이러한 문제들이 해소될

21) 2008년의 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조(정의) 제5호 [“재활용”이란 「폐기물관리법」 제2조제7호에 따른 재활용을 말한다], 참조

22) 2007년의 「폐기물관리법」 제2조(정의) 제7호 [“재활용”이란 폐기물을 재사용·재생이용하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 또는 환경부령으로 정하는 기준에 따라 폐기물로부터 「에너지기본법」 제2조제1호에 따른 에너지를 회수하는 활동을 말한다], 참조

수 있을 것이다. 기본법이 제정되기 이전에 재활용 관련 법률들이 분법화된다면 폐기물관리법 및 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」과의 정합성에 유념하여야 할 것이다.

환경친화적 자동차의 개발 및 보급을 촉진하기 위한 종합적인계획 및 시책을 수립하여 추진하도록 함으로써 자동차산업의 지속적 발전과 국민생활환경의 향상을 도모하며 국가경제에 기여함(제1조)을 목적으로 하는 2004년의 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」이 적용대상으로 하는 “환경친화적 자동차”²³⁾ 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」이 규정하는 “청정생산기술”(법 제2조제1호)의 개발과 맥락을 같이 한다. 앞의 환경친화적 자동차법은 개발과 보급에만 초점이 맞추어져 있고 자원순환과의 접점이 결여되어 있다.

3. 에너지 순환 체계와의 접목

현행 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은²⁴⁾ 폐기물로부터의 에너지 회수만을 상정한다. 그러나 자원절약은 자원회복의 상위개념이다. 자원순환은 에너지 “순환” 자체에 주목하여야 한다. 현대식 첨단 건물들이 대형 유리 외벽 등으로 온실화되면서 내부에 엄청난 열이 축적되며 이는 냉방용 전기 기타의 자원을 낭비하는 요소로 작용한다. 기후변화 대응책은 건물의 에너지 순환구조에 주목함으로써 자원순환과 만난다.

자원절약은 폐기물로부터의 열에너지 회수 또는 폐열의 재활용을 넘어 에너지 자체의 절약을 요구한다. 현행 폐기물·자원절약 관련법은 에너지 순환구조에 적절히 대응하기 어렵다. 2006년의 에너지기본법은 에너지정책의 기본원칙(제3조)에서 “산

23) 여기에서 “환경친화적 자동차”라 함은 전기자동차·태양광자동차·하이브리드자동차 또는 연료전지자동차로서 에너지소비효율이 지식경제부령이 정하는 기준과 「대기환경보전법」(제58조제1항)의 규정에 의하여 환경부장관이 정하는 무공해·저공해자동차의 기준에 적합한 자동차를 말한다(환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률 제2조제2호).

24) “에너지회수”란 재활용기능자원에서부터 「폐기물관리법」 제2조제7호에 따른 기준(이하 “에너지회수기준”이라 한다)에 따라 에너지를 회수하거나 에너지를 회수할 수 있는 물질로 전환시키는 것을 말한다(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제2조제8호).

업·환경·안보·교통 및 건축 등 에너지 관련 모든 분야에 대한 통합적 고려”를 열거하고 있지만 에너지 절약과 관련된 구체적 시책이나 프로그램을 담고 있지 아니다. 건축·에너지·운송 관계 법률들에서도 “폐기물”의 개념을 순환자원 내지 자원순환의 개념으로 바꾸어야 할 것이다.

4. 법률간의 정합성 증진

“순환자원”과 “폐기물” 개념이 재정리된다면, 법률 상호간의 정합성이라는 관점에서 다른 법률들이 이를 받아주어야 할 것이다. 환경정책기본법 총칙편에 “폐기물”의 개념과 범주를 규정할 것을 제안한다. 환경정책기본법의 지도적 기능이 확보되어야 하기 때문이다. ②「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 명칭을 (가칭)“재활용촉진법”으로 개정하여야 할 것이다. 동법이 추구하는 “자원절약” 목표는 환경정책기본법과 같은 상위법에 맡기고 재활용촉진법은 “재활용” 영역으로 특화시킴이 바람직스럽기 때문이다.

특정대기유해물질, 특정수질유해물질, 유독물 또는 재활용이 곤란한 제품재료·용기에 부과하는 폐기물부담금(제12조)은 조만간 폐기물관리법으로 이관하여야 할 것이다. 폐기물 부담금은 순환자원 단계보다 “폐기물” 단계에서 부과함이 적정하기 때문이다. 아울러 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」이 규정하는 방치폐기물의 처리(제43조)도 폐기물관리법의 관할로 넘겨야 할 것이다. 방치폐기물(제2조제6호)은 당해 사업자가 이미 재활용할 능력을 상실하였다고 보아야 할 것이고 따라서 순환자원이 아닌 “최종 처리되어야 할” 폐기물에 준하여 처리함이 적정하기 때문이다.

VI. 결 론

우리나라를 비롯한 각국의 순환자원에 관한 입법례는 외관상 “자원순환 사회”를 지향하면서도 자원순환의 객체인 “순환자원”의 개념과 지위를 입법적으로 명쾌하게 정리하지 못하였다. 그 이유는 입법기관이나 법집행기구 모두가 “연혁적으로” 고착화

된 “폐기물” 개념에 안주하고 있었기 때문이다. 폐기물은 개념상 “더 이상 쓸 수 없는 것”[廢物] 또는 “쓰지 않겠다고 버린 것”[棄物]을 의미한다. “폐기물”이라는 소극적 개념에서 “순환자원”이라는 적극적 개념을 도출할 필요가 없다. “새 술은 새 부대에 담는다”는 속담처럼, 자원순환형 사회는 “폐기물”을 넘어서는 새로운 개념체계에 정초하여야 할 것이다.

“폐기물” 개념과 독립된 “순환자원”의 개념을 정립함은 이론적 흥미를 넘어 실용적 목표를 지닌다. “폐기물”은 “버릴 수 있는 것”이거나 “버려진 것”을 의미한다. “버릴 수 있는” 또는 “버려진 것”을 “재사용하거나 재생이용하라”고 요구하고 이에 불응할 경우에 부담금 등을 부과한다면 준법자들은 심리적 저항감을 느낄 수 있다. 이런 저항감을 방지하기 위하여서는 순환 가능한 자원이나 에너지에 “폐기물”[폐자원·폐품·폐열]이라는 낙인을 찍어서는 아니될 것이다. 낙인의 탈피 즉, 폐기물과 순환자원의 관계 재정립은 이를 학설과 판례에 맡길 수도 있겠으나 입법적으로 명쾌하게 정리함이 보다 효율적일 것이다.

오래 관념을 벗어나 “순환자원” 개념을 “폐기물” 개념과 구분하고 선행시켜야 할 것이다. 이렇게 개념체계를 바꾸면, 여러 가지 입법적 개선사항들이 등장한다. 환경정책기본법에 자원순환과 순환자원의 개념을 구체화하고 (자원순환) 촉진법로서 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 논리적으로 폐기물관리법에 선행시켜야 할 것이다. 폐기물관리법은 “순환이 불가능한” (최종) 폐기물을 처리하는 법률로 특화시켜야 할 것이다. 이러한 입법적 노력에 수반하여 자원순환과 관련된 각종 법률들의 정합성을 증진시켜야 할 것이다. “순환자원”이 “폐기물” 개념을 벗어난다면, 조만간 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 (가칭)순환사회형성촉진법 또는 자원순환기본법 등으로 전문개정할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 박균성·함태성, 「환경법」(박영사 : 2008년)
- 홍준형, 「환경법」(박영사 : 2008)
- 자원순환거버넌스포럼 및 한국폐기물학회, 국제심포지움 자료집 「자원순환경제 사회와 지속가능한 지구」, 인천 송도컨벤시아, 2008. 11
- 이남웅 외, 폐기물관리 규제 개선방안 연구, 환경부, 2006. 9.
- 전재경, 해양투기 폐기물의 매체간 통합관리 및 절차적정화 연구, 한국법제연구원, 2006.
- 한국해양연구원, 폐기물 해양 배출제도, 해양수산부, 2006. 2.
- 박해경 외, 제제조 및 지속가능제품개발 국제심포지움, 한국생산기술연구원, 2005. 9.
- 한국폐기물처리공제조합, 폐기물관리법 판례집, 한국폐기물처리공제조합, 2005. 6.
- 한국생산기술연구원, 청정생산 기술개발 보급사업 중장기계획, 한국생산기술연구원, 2004. 6.
- 김연태, “폐기물 개념 및 분류·처리체계 - 독일의 순환관리 및 폐기물법을 중심으로 -”, 환경법연구 제25권제1호, 한국환경법학회, 2003
- 오용선 외, 제1차 국가폐기물관리 종합계획에 대한 평가와 대안, 쓰레기문제 해결을 위한 시민운동협의회, 2001. 3.
- 전재경, 현행법제개선방안연구(IV): 쓰레기 관리법제, 한국법제연구원, 1995.12. 30
- 신방섭, 자원 리사이클링, 전남대학교 출판부, 1993. 10 15
- (株)日本環境認證機構, ISO環境法 [改訂第5版], 東洋經濟新報社, 2008
- J. B. Ruhl·John Copeland Nagle·James Salzman, *The Practice and Policy of Environmental Law*, Thomson, 2008.
- Kathryn L. Schroeder, *Environmental Law*, Thomson, 2008.
- Jane Holder-Maria Lee, *Environmental Protection, Law and Policy*, Cambridge, 2007.
- Explanatory Notes, Waste and Emissions Trading Act of 2003, the U.K.

Steven Ferrey, *Environmental Law*, Aspen Law&Business, 2001.

Waste Strategy 2000 : England and Wales, Command Paper 4693, the U.K.

<Abstract>

Change and Adaption of Legal Concepts about Waste and Circular Resources

Chun, Jae-kyong

The international society has come to change the paradigm of solid wastes management. Solid wastes was deemed to discarded materials for a long time everywhere in the world. Nowadays, many advanced countries of OECD like Germany, Japan, United Kingdom and U.S.A. has taken steps to adapt their waste management system into recycling-friendly society.

Korea has also taken steps so far to change the waste management paradigm. Korean government introduced so-called the producer liability into the Save of Resources and Acceleration of Recycling Act of 1992 and the Revision Act thereof 2002. The Save of Resources and Acceleration of Recycling Act of 2008 adopted the concept of “sustainable circulation of resources” and the principles to execute this concept.

But it is yet unsatisfactory that the concept of “discarded material” which consist of the concept of “abandoned” or “disposed of” reign over the concept of “circular resources”, *that is*, “material capable of reuse or recycling” in the environmental legal system. The recycling concept, for example, is yet explained by way of the waste concept as following : “the *circular resources* in the statute has the meaning of *the useful things among wastes etc.*”

For the purpose of new paradigm toward sustainable society, the concept of *waste* and *circular resources* should be defined again and separately. The definition of *circular resources* in the statutes concerned should be changed into like this : “the *circular resources* means *materials or energy having economic values to re-product, re-distribute or re-consume among garbages, by-products or discharged materials accompanying to economic activities like production, distribution or consumption of goods or services.*”

As a result of this definition about *circular resources*, the definition of *waste* in the

statutes concerned should also be changed into like this : the *waste* means *discarded material or energy without economic values among garbages, by-products or discharged materials accompanying to economic activities, or material or energy very difficult to recycle or reuse, even if it has some economic values*. There are several sections of statutes concerned which should be revised afterwards to harmonize each other according to such change of definition.

주 제 어 패러다임, 자원순환사회, 순환자원, 생산자책임, 쓰레기, 폐기물, 발생억제, 재이용, 재활용, 경제적 가치

Key Words paradigm, recycling-friendly society, producer liability, waste, discarded materials, circular resources, reduce, recycle, reuse, economic values