

독일의 폐기물법 개정이 우리 나라 폐기물 정책에 주는 시사점*

김 광 수**

< 차 례 >

I. 서 론

II. 독일 폐기물법의 역사

1. 1972년 폐기물법의 제정
2. 1986년의 폐기물법 개정
3. 1994년의 폐기물법 개정

III. 독일 순환폐기물법의 주요 내용

1. 폐기물의 정의
2. 폐기물 관리의 원칙과 순서
3. 원인자 책임 강화와 제3자에 의한 폐기물 처리 제도
4. 폐기물처리의 단위

IV. 독일의 순환폐기물법이 우리 폐기물정책에 주는 시사점

1. 폐기물 법제의 정비
2. 처리순서의 명확화
3. 포장재 폐기물의 감소와 원인자 책임의 강화
4. 사업장 폐기물 처리의 효율화

V. 결 론

* 이 논문은 명지대학교 신진교수 교내연구지원에 의해 이루어진 결과물임

** 명지대학교 법학과 교수

I. 서론

폐기물 처리의 문제는 비단 어제오늘에 국한된 난제는 아니다. 현대 산업사회의 진전 결과 거의 모든 인간활동에는 폐기물의 발생이 뒤따른다. 오늘날 환경문제에서도 폐기물이 가지는 위치가 매우 크고 중요하다. 따라서 환경문제를 잘 해결하기 위해서는 폐기물의 처리가 중요할 수밖에 없다. 그런데 폐기물의 처리는 단순히 이미 발생된 쓰레기를 눈에 보이지 않게 구석으로 밀어 놓거나 묻어 없애거나 혹은 태워 없애는 데서 끝나는 일이 아니다. 폐기물의 처리 문제는 종래의 위생문제 혹은 소극적인 매립의 방식에서 한 걸음 더 나아가 폐기물 자체에 대한 철저한 관리가 필요한 점을 알 수 있다. 또한 폐기물의 관리는 이미 발생한 불용품을 처리하는 수준이 아닌, 보다 근원적인 즉, 폐기물이 보다 적게 발생하도록 사전에 방지하는 것까지를 포함한다. 그렇게 보면 폐기물 문제는 우리 생활방식 혹은 상품경제 자체에 대한 재검토를 요하는 문제라고 해도 과언이 아닐 것이다.

독일의 1994년 폐기물법은 이런 점에서 획기적인 입법으로 볼 수 있다. 순환경제 및 폐기물법(Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)이라는 이름으로 알 수 있듯이 이 법에서는 폐기물을 아예 순환경제의 일부로 파악하고 있다. 따라서 종래의 폐기물 관리 혹은 처리가 소비의 면에 치중했다면 이제는 생산을 포함하는 전체 경제적인 관점에서 이를 조망하고 해결하려고 하는 것으로 파악할 수 있는 것이다. 이 글에서는 이러한 독일의 폐기물 법제를 연구하고 분석함으로써 우리 폐기물 문제 해결을 위한 시사점을 얻는 것을 목표로 한다. 이를 위하여 먼저 독일 폐기물법의 발전과정을 살펴보고(Ⅱ), 다음에 독일 폐기물법의 전반적인 내용을 고찰하며(Ⅲ), 마지막으로 독일의 폐기물 법제와 우리

폐기물 법제를 비교 검토하여 우리 폐기물 법제의 개선 방안에 대한 시사점을 얻도록 한다(IV).

II. 독일 폐기물법의 역사

1. 1972년 폐기물법의 제정

독일에서 폐기물을 규율하는 일반법이 제정된 것은 1972년의 일인데, 그 이전에 폐기물에 대해서는 수관리법이라든지 연방방역법, 영업법에서의 공기오염 방지에 관한 규정이나 민법등의 규정에서 산발적으로만 규정되어 있었다. 따라서 이 정도로는 폐기물에 관한 체계적인 관리는 되지 못하였고, 단지 폐기물에 관하여 전혀 공백상태인 것은 아니었다는 정도의 규율로서 인정할 수 있다. 폐기물에 관한 통합적인 법률이 제정된 것에는 폐기물의 종류와 양이 폭발적으로 증대하였다는 점과 또한 거기에 더하여 시민운동이 활발히 일어나고, 환경에 대한 관심이 제고되면서 폐기물의 문제를 더 이상 방치할 수 없는 상황에 처했다는 등의 사정이 있었다.¹⁾ 연방폐기물법의 제정시에 연방이 이에 관하여 입법권이 있는가 하는 점이 문제가 되었으나 기본법의 개정으로 이를 해결하였다.²⁾ 1972년의 독일 폐기물처리법(Abfallbeseitigungsgesetz)은 회피와 재활용 간의 순서를 정하는 문제 등 폐기물 처리에 관한 기본적인 사항을 명확하게 규정하지는 않았다.

1) Klaus Fritsch, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 1986, p.2.

2) Klaus Fritsch, 위의 곳.

2. 1986년의 폐기물법 개정

1986년의 독일 폐기물법은 그 명칭에서 알 수 있듯이(Das Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen) 폐기물의 회피 및 재활용을 폐기물관리의 중요한 내용으로 규정하였다. 그리고 폐기물 처리(Abfallbeseitigung)라는 개념을 폐기물관리(Abfallentsorgung)로 변경하면서 폐기물 정책에 있어서 적극적인 자세로 전환하였다. 이런 적극적인 측면은 폐유관리가 강화되고 표시 및 회수의무제가 도입된 데서도 찾아볼 수 있다. 1986년의 폐기물법은 그 후에 7차의 개정을 거치면서 존속하였다.

3. 1994년의 폐기물법 개정

가) 법개정의 경과

1990년 환경문제에 대한 전문가 집단인 환경자문위원회에서 폐기물관리에 대한 의견서를 내었다. 이 의견서는 폐기물 처리문제에 대한 기술적이며 경제적인 관점만이 아니라 고도로 산업화된 국가경제에서 자원 및 생산의 문제에 대한 논의도 함께 검토하였다. 특히 환경친화적인 폐기물관리의 체계적 발전이 생태적인 자원관리의 중요한 한 부분임이 지적된 점이 두드러진다.³⁾

이후 각계의 논의 속에서 폐기물법 개정의 출발점으로 된 법안은 1993년 3월 31일 정부초안으로 나온 “쓰레기의 회피, 2차 자원의 활용 및 폐기물관리를 위한 법(Gesetz zur Vermeidung von Rückständen,

3) Klaus Fritsch, 위의 책, p.9.

Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen)"이라고 하는 비교적 긴 이름의 법안이다. 이 법안의 네 가지 중점사항은 ① 생산품의 제조 및 판매책임이 당해 제품의 이용 및 환경친화적인 관리 가능성까지 확대되어야 한다는 것, ② 폐기물의 회피가 환경보호를 위하여 절대적인 우선 순위를 차지하여야 한다는 것, ③ 2차 자원의 활용이 폐기물 관리에 앞서는 순위를 부여받아야 한다는 것 그리고 ④ 쓰레기도 아니고 2차 자원도 아닌 물질만이 폐기물로서 환경에 유해한 영향이 발생되지 않도록 처리되어야 한다는 것 등이다. 이 안의 가장 큰 특징은 폐기물 개념에 있다. 86년의 폐기물법에 의한 폐기물 개념이 점유자가 처리하려고 하거나(주관적 폐기물 개념), 혹은 일반의 이익을 위하여 특히 환경보호를 위하여 적정하게 처리되어야 할 것(객관적 폐기물 개념)으로 정의된 데 비하여, 이 초안은 '쓰레기'를 폐기물 개념에 대체하면서 그 하위의 개념으로 2차 자원과 폐기물을 포함시키고 있다.

이 초안에 대하여 특히 90 동맹 그룹/녹색당(Gruppe Bündnis 90/Die Grünen)이 크게 반발하여 정부에 이 안을 철회할 것을 청원하였다. 이 그룹은 이 초안이 폐기물의 적정관리를 위하여 부족한 점이 많다는 것, 그리고 폐기물의 개념이 유럽공동체법이 정하고 있는 것과 합치하지 않는다는 점을 지적하면서, 폐기물의 회피가 우선이라는 것이 오해없이 분명하고, 폐기물의 재활용을 적정하게 통제하며, 폐기물 처리시설에 관한 규율에 있어서도 어쩔 수 없이 발생하며, 재활용이 가능하지 않은 폐기물만을 처리할 수 있도록 하는 시설만을 허가할 수 있도록 하는 법제도를 만들 것을 요구하였다. 그러나 정부는 이 청원을 받아들이지 않은 채 1993년 9월 15일 법안을 하원에 제출하였다. 한편 연방상원은 기본법 제76조 제2항 1문에 의한 입장표명을 하였다. 상원은 제출된 법

안이 현대의 폐기물 문제에 적절히 대응하지 못하는 것으로 보고, 각 란트의 실무자들이 참여하는 위원회를 소집하고, 경우에 따라서는 전문가까지 참여하는 검토위원회를 열 것을 주장하였다. 상원이 지적한 정부안의 문제점은 위의 90 그룹이 지적한 점과 대체로 일치하는데, 상원은 정부안 가운데서 잔류물을 폐기물로, 2차 자원을 재활용 폐기물로 그리고 폐기물을 처리폐기물로 그 용어를 바꾸어야 한다고 지적하였다. 1993년 11월 25일 SPD 소속의 의원들은 “새로운 폐기물법과 생태적인 자원관리를 위한 중요사항”이라는 표제의 결의를 하였는데, 이 결의의 주요 내용은 회피 - 재활용 - 처리 - 처분이라는 관리의 순위를 명확하게 하고, 유럽 공동체의 기준에 맞는 폐기물 개념을 채택하며, 폐기물에 대한 생산자의 책임을 명확히 한다는 등의 내용을 담고 있었다. 이후에도 SPD와 90 동맹 그룹의 폐기물법 초안의 개정을 위한 여러 결의와 신청이 이어졌다.

1994년 5월 20일 연방상원은 위 정부초안이 상원의 기본적인 입장과 다르다고 하여 이를 거부하는 결의를 하였다. 이 때 상원은 중재위원회의 소집도 거부하였으나 하원에서 중재위원회를 소집하여 바젤 조약의 시행법의 제정과 함께 폐기물법을 하원의 지적을 반영하여 고치도록 하는 결정을 하였다. 여기에서 수정된 사항은 폐기물의 개념을 유럽공동체의 기준에 맞도록 하는 것, 폐기물 발생회피의 우선성을 명확히 규정하는 것 등이다. 이 수정법안은 하원에서 1994년 6월 24일 통과하였고, 7월 8일에는 상원을 통과함으로써 법안으로 성립하였다.⁴⁾ 이 법 가

4) 이 법의 정식 명칭은 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen(순환경제의 촉진 및 폐기물의 환경친화적인 관리를 위한 법)이다. 줄여서 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz(순환경제 및 폐기물법) 혹은 KrW-/AbfG이라 한다. 이하 이 글에서는 간단히 순환폐기물법이라고 부른다. 경우에 따라서는 순환경제라는 말 대신에 ‘순환관리’라는 말이

운데 법규명령을 수권하는 조항과 다른 법률의 법규명령의 개정을 수권하는 조항은 공포된 다음 날인 1994년 10월 7일 발효하였고, 기타의 규정은 1996년 10월 6일부터 발효하였다. 그리고 폐기물 관리계획과 폐기물 정산서에 대한 조항에 대하여는 이보다 더 후에 발효하도록 하였다.

나) 법개정 배경

법제정 과정에서 나타나듯이 1994년 독일 폐기물법의 개정은 유럽공동체법에 독일의 법을 일치시키려는 성격이 강하였다. 유럽경제공동체 조약 91/156/EWG는 폐기물준칙으로 불리는 폐기물에 관한 기본적인 규정을 담고 있다. 이 규정은 기본적으로는 독일법과 큰 차이가 없으나, 폐기물처리에 관련해서는 몇 가지의 상이점을 담고 있다. 즉, 유럽공동체법은 공동체 내의 각구성국이 폐기물처리에 관해서, 첫째로는 자국의 폐기물은 자국내에서 처리해야 한다는 자국처리의 원칙, 둘째로는 폐기물의 처리에 있어서 인간의 건강과 환경에 대한 유해한 영향을 최소화하여야 한다는 최소침해성의 원칙, 그리고 마지막으로 폐기물처리에 관련되는 비용을 원칙적으로는 폐기물의 발생책임자에게 지워야 한다는 원인자 책임의 원칙에 입각해 있는데, 기존 독일의 폐기물법은 이런 원칙을 제대로 법제화하고 있지 못하다는 점이 지적되었다. 따라서 독일 폐기물법의 개정에는 이러한 점들이 중점적인 논의사항이 되었다.

적합한 것으로 볼 수 있으나, 이 법에서 의도하는 바가 폐기물 관리를 국가 경제의 큰 흐름에서 상품의 생산과 일체적으로 파악하려고 의도된 것으로 본다면, 순환경제라는 말이 더 적합할 것으로 생각한다.

III. 독일 순환폐기물법의 주요 내용

1. 폐기물의 정의

폐기물의 개념은 규율 대상이 되는 객체를 명확하게 한다는 점에서 폐기물법의 핵심개념이라 말할 수 있다. 종래 폐기물 개념이 재활용 가능성의 여부에 의하여 폐기물과 경제재의 두 가지로 구분되었던 반면에 순환폐기물법에서는 폐기물을 상위의 개념으로 놓고, 그 아래에 재활용의 대상이 되는 폐기물과 처리의 대상이 되는 폐기물을 위치시켰다. 순환폐기물법 제3조에 의하면 폐기물은 “별표 1에 속하는 모든 그룹으로, 점유자가 처리하거나 혹은 처리하려고 하거나 또는 처리하여야만 하는 모든 물건”이다.⁵⁾

독일 순환폐기물법에서 새로이 규정된 폐기물 개념이 가지는 특징은 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째로는 폐기물 개념의 명확화이다. 종래의 폐기물 개념규정을 보다 구체화하여 폐기물의 종류를 구체적으로 열거하고, 폐기물의 성질에 따른 관리방법을 법에서 상세히 규정하고 있다. 둘째로는 폐기물 개념의 객관화이다. 이전의 폐기물 개념도 물론 객관적인 요소를 가지고 있었으나, 신법에서는 객관적인 요소가 강화되었다고 볼 수 있다. 그 하나는 폐기물의 점유자가 처리하지 않으려고 하는 경우에도 그 처리가 환경보호를 위하여 요구되는 경우에는 이를 폐기물로 보아서 처리하지 않으면 안된다는 것이다. 다음에는 점유자의 의사와는 관계없이 폐기물 처리의사를 추정하는 경우가 확대된 점이다(순환폐기물법 제3조 제3항). 즉, 신법에서는 폐기물 개념의 주관

5) 독일 순환폐기물법상의 폐기물의 정의에 관해서는, 鄭勳, 廢棄物處理에 관한 法的 考察, 2001/8, p.24 참조.

적인 측면을 인정하면서도 객관적인 요소의 비중을 높여서 폐기물의 적정처리를 꾀하고 있는 것이다.⁶⁾

마지막으로는 폐기물 개념의 확대이다. 폐기물 개념의 객관화는 이미 폐기물 개념의 확대를 의미한다. 이와 함께 또한 종래의 재활용품에 대해서도 이를 폐기물의 개념에 포함시킴으로서 처리해야 하는 폐기물과 다시 쓸 수 있는 경제재를 모두 폐기물의 개념 아래에 포섭하였다. 이 점이 순환폐기물법의 특징을 가장 잘 나타내어 주는 부분이기도 하다. 즉 이로 인하여 사회내의 물건이 폐기물과 비폐기물로 나누어지고, 비폐기물은 갓 생산된 제품 혹은 유통과정의 제품 및 이용되고 있는 물건으로 구분된다. 폐기물의 관점에서 보자면 비폐기물은 질적인 차이가 있다기 보다는 단지 경제 순환과정에서의 위치상의 차이에서만 다를 뿐이다. 여기서 생산자에게 폐기물에 대한 처리책임을 지운다는 것은 제품을 생산할 때는 당해 제품이 사회에 미치는 환경적인 임팩트를 고려할 뿐만이 아니라 그 처리에 대한 책임을 지도록 함으로써 규범 내용적으로는 폐기물과 비폐기물이 나누어지지 아니하는, 즉, 생산자 혹은 점유자가 그 물건의 일생에 대하여 책임을 지도록 하는 뜻이 담겨져 있는 것이다. 이런 의미에서 순환폐기물법에서 말하는 순환이 단지 폐기물의 순환만이 아니라 사회내 재화의 순환을 의미하고 있는 점에서 '순환경제'라고 이름 붙일 수 있는 것이다.

6) 폐기물은 배출자에 의하여 폐기되기 전에는 그의 재산에 속한다. 따라서 폐기물의 객관적인 측면을 확대하는 것은 폐기물 점유자의 입장에서 본다면 재산권행사에 대한 침해 혹은 제한으로서 받아들일 수 있다. 그러나 재산권의 내용과 한계는 법률에 의해서 정해지는 것이기 때문에, 이는 폐기물법에 의하여 재산권의 내용이 새롭게 결정되는 것으로 이해할 수 있다.

2. 폐기물 관리의 원칙과 순서

폐기물의 관리(Entsorgung)는 재활용(Verwertung)과 처리(Beseitigung)를 포함하는 개념이다. 독일의 순환폐기물법에서는 폐기물의 관리 이전에 벌써 발생을 억제하는데 초점을 맞추고 있다. 이 법 제4조 제1항은 폐기물은 우선적으로 회피되어야 하고, 회피할 수 없는 폐기물에 한하여 두 번째로 물질적 혹은 에너지의 형태로 이용되어야 한다고 규정한다. 폐기물 가운데 재활용할 수 없는 폐기물을 처리하는 것은 세번째 혹은 최종적인 형태의 관리인 셈이다. 따라서 독일 폐기물법에서는 회피 - 재활용 - 처리라고 하는 폐기물 관리의 우선 순서가 명확하게 규정되었다. 이러한 우선 순서는 이전의 1986년 폐기물관리법 시절에도 제1a조에서 존재하기는 하였으나 지금과 같이 명확한 형태이었던 것은 아니다. 폐기물법의 개정과정에서 보듯이 폐기물 관리의 우선 순서를 명확히 해야 한다는 것이 주요 논점이 되었다. 이러한 우선 순서의 명확화는 폐기물 개념의 확장과 함께, 즉, 종래 폐기물 개념에 들지 않았던 각종의 부산물이나 재료 등이 폐기물 개념에 포함되게 됨으로써 폐기물법이 적용되는 영역이 전 경제 활동영역에까지 확장되는 동시에, 이러한 영역에 있어서 자원의 이용방식도 폐기물법에 의하여 재정의 혹은 명확화 된 것이다. 이런 의미에서 폐기물법은 산업 및 생산활동에 관한 소극적 의미의 규제법이라 볼 것이고, 경제순환의 전영역을 커버하는 포괄적인 법의 지위를 가지게 된 것이다.

폐기물의 회피라고 함은 그것의 양과 유해성을 감소시키는 활동을 의미한다. 폐기물의 회피의무는 법 제5조 제1항으로부터 직접적으로 도출되는 것은 아니고 법규명령에 의하여 구체화한 경우에만 비로소 의무인 것으로 된다.⁷⁾ 다시 말하면 순환폐기물법 제5조 제1항은 폐기물법

7) Heinz-Joachim Peters, 위의 책, p.86. n.55.

에 있어서의 기본적인 의무를 규정하고, 이 의무를 구체화하는 것은 법 규명령의 형식을 통해서 하도록 하고 있는 것이다.

그러나 이에 반해서 재활용의 경우에는 처분에 우선할 것 등이 법적인 명령으로 규정되어 있다(법 제5조 제2항, 제4항).⁸⁾ 재활용의 절차는 동법 별표 II에 상세히 정해져 있다. 재활용이 법적으로 의무지워지는 경우에 제조자로서는 여간 힘든 일이 아니다. 따라서 이를 해결하기 위하여 독일에서는 제조자가 일정 사업자(Duales System Deutschland: DSD)에게 처리를 위탁한다는 표시(der grüne Punkt)를 하고 배출자는 이를 이 사업자에게 배출하도록 하는 시스템을 갖추었다.⁹⁾

폐기물의 재활용 의무는 배출자 및 점유자가 진다. 그런데 폐기물의 재활용 여부는 일정한 한계를 지닌다. 즉, 폐기물의 재활용은 기술적으로 가능하며, 경제적으로 기대가능성이 있는 경우에만 의무의 형태로 부과될 수 있다. 물질적인 이용과 에너지로서의 이용간에 우선 순서가 명확히 규정되지 않고 있는 경우에는 에너지 이용에 앞서 물질 그 자체의 이용이 우선되어야 한다. 그리고 에너지 이용도 당해 물질이 에너지로의 전환에 일정 정도 이상의 열효율이 있는 경우에만 이용이 의무적으로 부과된다.

재활용에서 제외되는 폐기물은 처리의 대상이다. 폐기물의 처리에는 당해 물질을 순환폐기물법의 적용대상에서 영구적으로 제외하기 위한 모든 작용이 포함된다. 즉, 폐기물의 처리에는 폐기물의 인도, 수집, 운

8) 위의 책, p.88, n.63 참조.

9) 여기에 대해서는 Fritz Flanderka, Die Verpackungsverordnung und das Duale System als Beispiel der Umsetzung der Produzentenverantwortung in der Bundesrepublik Deutschland, 한국환경법학회, 21C 폐기물법정책의 문제점과 개선방향, 1997, p.47 이하. 또한 朴秀赫, 廢棄物法制度에 있어서 生産者責任法理에 관한 고찰-독일 DSD법제도를 중심으로-, 대한변호사협회, 환경문제연구총서 VII, 1998/5, p.95 이하.

반, 분류, 적치 및 매립 등의 모든 작용이 포함된다. 순환폐기물법 제10조에는 폐기물의 처리시에 준수해야 할 기본적인 방안을 규정하고 있는데, 그 근본원칙은 공공복리에 유해하지 않아야 한다는 것이다. 또한 이 법의 여러 규정에서 정해진 원칙은 최소화(양 및 유해성에 있어서)의 원칙, 에너지 이용명령, 자국내 처리원칙 및 공공복리와의 조화원칙 등이 있다. 특히 공공 복리에는 ① 인간의 건강, ② 동식물에 대한 침해, ③ 물 및 토지에 대한 오염, ④ 공기오염과 소음을 통한 환경에 유해한 영향, ⑤ 국토관리, 토지이용, 자연보호 및 경관보호와 도시계획에 유해한 영향을 주지 않을 것 그리고 ⑥ 공공의 안전과 질서가 위협받거나 훼손되지 않을 것 등이 포함되어 있다.

3. 원인자 책임 강화와 제3자에 의한 폐기물 처리 제도

순환폐기물법에서 폐기물 처리에 있어서 원인자의 책임을 강화한 부분을 주목할만하다. 원인자 책임은 다른 법제에서도 찾아볼 수 있지만 특히 폐기물법에서 강화된 형태로 나타난다. 원인자책임을 강화하는 이유는 몇 가지로 요약된다. 첫째는 폐기물을 배출하는 자가 자신의 행위로 인한 환경오염의 가능성을 인식하도록 함으로써 그 영향을 줄이도록 하는 효과가 있다. 다음으로는 폐기물의 처리비용을 생산단계에서부터 반영할 수 있도록 함으로써 폐기물로 인한 환경침해의 외부효과를 내재화하려는 의도를 가진다. 그리고 이와 더불어 생산자와 유통업자 그리고 소비자 간의 폐기물로 인한 환경침해에 따른 책임소재를 단순화함으로써 자신의 행위와 그에 따르는 책임을 분명히 알 수 있도록 하는 역할을 한다.¹⁰⁾

10) Walter Frenz, Die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Abfallrecht,

원인자책임을 법제화하는 방법에는 부담금, 수수료 및 배출한도제 등이 있다. 독일 폐기물법에서는 기본적으로 원인자 책임의 형태로 폐기되는 생산물의 원제조자에게 처리책임을 지우고 있다. 그러면서도 배출자의 처리의무에 따르는 부담을 경감하기 위하여 다양한 방법을 취하고 있다. 즉, 행정청이 제3자의 신청에 의하여 폐기물처리 의무를 전부 혹은 일부 위임할 수 있도록 하였다(제16조 제2항). 폐기물법에서의 행정임무수탁사인이다. 이 경우에 제3자는 실질 및 전문성에 있어서 신뢰할 수 있을 것, 위임된 임무의 처리가 확실하게 담보될 수 있을 것, 공익에 반하지 않을 것 등의 요건이 필요하다. 가정폐기물의 경우에는 원칙적으로 배출자가 책임을 지고, 적정처리시설이 갖추어지지 않은 경우에는 행정기관이 처리하도록 배출할 책임이 있다. 이 경우에 처리의무를 전적으로 제3자에게 위임하는 일은 허용되지 않는다. 이러한 규정은 폐기물의 처리책임을 원칙적으로 공행정기관만이 지도록 하던 구 폐기물법의 규율로부터 근본적인 발상전환을 의미하는 것이다. 순환경제 및 폐기물법은 폐기물 발생 원인자이든 제3자이든 적정처리 능력을 가진 자에게 폐기물처리를 할 수 있는 능력을 부여하면서 폐기물의 종류에 따라서 강화된 감독을 규정하고 있다.¹¹⁾

4. 폐기물처리의 단위

독일의 경우에는 폐기물법에서 이를 주법으로 정하도록 하였는데, 대부분의 주에서는 광역처리(großräumige Entsorgung)의 원칙에서 이를

1996, p.14 이하.

11) Alexander Schink, Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die Entsorgungsstrukturen, DöV 1995/11, p.881 이하.

크라이스나 크라이스에 속하지 않는 시의 임무로 정하고 있다. 다만 자아란트의 경우에는 이를 게마인데의 임무로 하지만 이 경우에도 처리 조합을 결성하여 여기에서 폐기물을 처리하도록 하고 있다.¹²⁾

IV. 독일의 순환폐기물법이 우리 폐기물정책에 주는 시사점

1. 폐기물 법제의 정비

현행 폐기물법제는 폐기물관리법, 자원의절약과재활용촉진에관한법률(이하 재활용법), 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(이하 폐촉법) 등의 3법으로 이루어진다. 이 가운데 폐기물관리법은 1961년에 오물청소법으로 제정되었다가 1986년 폐기물관리법으로 변경·개정되었으며, 1991년에 대폭개정이 있었다. 이 개정으로 인하여 우리 폐기물 정책의 방향이 수정되고 새로운 제도가 도입되었다. 그것은 첫째로, 폐기물관리 목표가 변화하였다. 종래 폐기물법이 소극적인 청소 혹은 위생이 목적이라면 1991년의 법은 감량화, 재활용 등의 목적도 아울러 규정함으로써 보다 적극적인 폐기물관리가 이루어지게 되었다. 둘째로는 폐기물의 적정처리 및 관리를 위한 수단이 법제화되었다. 여기에는 폐기물 회수처리비용 예치제도, 폐기물 매립장의 사후관리 예치금 제도 등이 포함되었다. 이런 제도는 원인자 부담원칙을 법제화한 것으

12) Kunig/Schwerner/ Versteyl, Abfallgesetz, p.106, n.23; Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, p.480, n.37.

로 주목할만한 하다. 특히 후자의 제도들이 포장폐기물의 처리와 관련된다. 1992년에는 자원의절약과재활용촉진에관한법률의 제정으로 포장폐기물의 사후처리에 관한 법이 독립적인 법으로 규율되어 오늘에 이르고 있다. 1997년에는 시행규칙의 개정으로 일회용 포장용기의 사용이 대폭적으로 제한되어 이를 현금을 받고 판매하게 한 후에 수거하도록 하는 조치등이 시행되기에 이르렀으며, 포장폐기물의 관리가 더욱 엄격해지는 추세에 있다. 이러한 폐기물법 개정의 성과에도 불구하고, 아직 미흡한 점은 폐기물을 생산의 전과정에 편입시켜 관리하지 못하는 점이다.

생활폐기물의 법제정비 방안에 대해서는 필자가 다른 글에서 이미 논의한 바 있기 때문에 여기에서는 상세한 논의를 생략하도록 한다.¹³⁾

2. 처리순서의 명확화

현행 폐기물법 제15조는 생활폐기물의 배출자(토지·건물의 소유자·점유자 또는 관리자)는 당해 폐기물을 스스로 처리하거나 감량하여 배출하여야 한다(제1항)고 규정하고 있다. 그리고 제24조는 사업장폐기물 배출자는 그의 사업장에서 발생하는 폐기물을 스스로 처리하거나 폐기물처리업허가를 받은 자, 재활용하는 자, 폐기물처리시설을 설치 운영하는 자에게 위탁하여 처리하여야 한다(제1항)고 규정하였다. 그리고 사업자는 제품의 제조·가공·수입·판매 등을 함에 있어서 그 제조·가공·수입·판매 등에 사용되는 재료·용기나 제품 등이 폐기물로 되는 경우 그 회수 및 처리가 용이하게 되도록 하여야 한다(제2항)고 규정하고 있다. 여기서 보듯이 폐기물법은 폐기물배출자에 대하여 처리 혹은

13) 즐고, 지속가능한 사회를 위한 폐기물 법제, 환경법연구 제21권, 1999, p.265-300.

분리 배출의무 만을 규정하고 있다. 재활용법에서 재활용을 위한 다양한 방안과 의무를 규정하고 있으나 폐기물법 자체에서 폐기물의 회피 및 재활용에 관한 기본적인 원칙을 정하고 있지는 않은 것이다. 그 결과 생활폐기물의 처리에 관한 책임을 지는 지방자치단체에서 적정처리를 위하여 조례를 통해 주민의 의무를 강화하려고 하여도 상위법의 규정에 위반하거나 적어도 수권이 없다는 약점이 종종 문제점으로 지적되고 있다. 이 관점에서 배출자에게 보다 높은 법적 의무가 부과되어야 하는 것이다. 폐기물 처리의 적정화를 위해서는 독일법의 예에서 보듯이 환경에 대한 영향을 최소화하는 방안으로 폐기물의 발생회피를 최우선으로 하고, 불가피하게 발생하는 폐기물은 재활용을 하며, 재활용할 수 없는 폐기물만을 소각이나 매립 등의 방법으로 처리하도록 하는 폐기물 처리의 우선 순위가 명확하게 법제화되어야겠다.

3. 포장재 폐기물의 감소와 원인자 책임의 강화

가) 포장재 폐기물 처리현황

재활용법은 제15조 제1항에서 “製品을 製造·輸入 또는 販賣하는 者(이하 製造者등이라 한다)는 包裝廢棄物의 發生抑制 및 再活用을 촉진하기 위하여 環境部長官이 主務部長官과 協議하여 環境部令으로 정하는 製品의 包裝方法 및 包裝材의 材質 등에 관한 기준에 따라야 한다”고 규정하여 포장방법 및 포장재의 재질 등에 대한 법적 통제의 근거를 두고 있다. 이를 구체화하는 법령으로 제품의 포장방법 및 포장재의 재질 등의 기준에 관한 규칙(총리령 제68호 일부개정 1999. 2. 19)이 있다. 이 규칙에 의하면 “포장”이라 함은 제품의 유통과정에서 가치 및 상태를 보호하기 위하여 적합한 용

기등에 담거나 적합한 재료로 씌운 상태를 말한다.”(제2조 1호) 그리고 “포장재’라 함은 제품의 포장에 사용하는 물질을 말한다.”(2호) 이상을 정리하면 포장폐기물은 “제품의 유통과정에서 가치 및 상태를 보호하기 위하여 사용했던 용기나 씌웠던 재료로서 더 이상 생활이나 사업활동에 필요로 하지 않게 된 것”을 의미한다고 정리할 수 있다.

포장폐기물 처리의 주체는 그것이 생활폐기물인 경우에는 폐기물관리법 제13조의 “市長·郡守·區廳長은 管轄區域 안에서 排出되는 生活廢棄物을 收集·運搬·처리하여야 한다”는 규정에 의거 해당 자치단체장이 처리책임을 진다. 그러나 사업장폐기물의 경우에는 사업장폐기물을 배출하는 자가 이를 처리하여야 한다(위의 법 제24조). 위 각각의 경우에 그 처리를 다시 허가 받은 자에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 폐기물관리법상 폐기물처리의 기본적인 원칙이 명확하지 않지만 재활용법 제15조를 참고로 하면 포장폐기물 처리의 기본적인 원칙은 발생억제 및 재활용에 있음을 알 수 있다. 발생억제라는 개념 안에는 회피 및 감량화가 포함된다. 위의 발생억제 및 재활용을 위하여 여러 가지 방안에는 각종의 제도가 포함되어 있다. 즉, 동법에 의하여 포장재의 사용과 포장횟수를 줄여 불필요한 포장을 억제하는 일, 제품의 포장방법 및 포장재질에 관한 검사와 이에 의한 조치명령, 포장방법 및 포장재 재질을 포장의 겉면에 표시하도록 권장하는 일, 감량화 목표의 실천, 재사용 할 수 있는 포장재 사용의 의무화, 회수 및 처리비용의 예치 그리고 처리비용의 부담 등 각종의 방안이 마련되어 시행되고 있다.

나) 포장재폐기물 처리적정화 방안

위에서 살펴본 각종의 제도를 검토할 때 포장폐기물의 발생억제 및 적정처리를 위하여 법제정비가 상당히 진척되어 있음을 알 수 있으나,

앞으로의 발전을 위한 방안으로 다음 몇 가지 사항을 지적할 수 있겠다. 발생억제 및 재활용이 처리의 원칙으로 되어 있으나 이로서는 불충분하다. 이들의 원칙을 보다 상세히 규정하고 노력의무, 권고적 혹은 주의적 규정만이 아닌 실효성을 가지는 규정으로 입법하여야 한다. 재질이 가져올 환경부담에 대한 영향을 세밀히 검토하여 생산, 유통 및 처리의 법적인 기준을 세분하여야 한다. 이를 바탕으로 관리방법을 포장재에 표시함으로써 재활용 등을 촉진하는 방안이 마련되어야 한다.

포장폐기물의 경우 결국에는 생활폐기물로 분류되어 지방자치단체가 처리의 부담을 가진다. 보다 근본적으로는 이를 원인자 별로 의무를 명확히 규정하는 것이 합당하다고 본다. 폐기물 문제의 심각성을 먼저 경험하였고 이에 대한 처리방법도 앞장서서 개선하고 있는 지역은 유럽이다. 1994년 12월의 포장물 및 포장폐기물에 관한 유럽지침은¹⁴⁾ 포장물에 대한 중금속함유 금지 및 발생회피, 재활용 등을 기본적인 내용으로 하고 있다. 그리고 포장폐기물에 대한 표시제와 재활용을 위한 기업 유사기구의 도입을 내용으로 하고 있다. 기업 유사기구라고 하는 것은 독일의 DS(Duales System)을 가리킨다. 이 기관은 독일의 순환폐기물 법과 포장폐기물령에 의하여 설립되었다. 독일의 폐기물법상 포장폐기물은 원인자부담에 의하여 제조자가 지도록 되어 있다. 다만 제조자가 직접 처리하기 어려운 경우에는 이를 다른 자에게 맡겨서 처리할 수 있는데, 이 목적으로 상인, 산업체, 포장물제조자 및 재료납품업자가 공동으로 설립한 회사가 DS이다.¹⁵⁾ 이들은 자신이 생산하는 제품에 녹색

14) Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle vom 20. 12. 1994.

15) Fritz Flanderka, Die Verpackungsverordnung und das Duales System als Beispiel der Umsetzung der Produzentenverantwortung in der Bundesrepublik Deutschland, 한국환경법학회 '97국제학술세미나자료집, p.47 이하.

마크(Der Grüne Punkt)를 인쇄하고 이 표시가 있는 포장폐기물을 DS에서 일괄적으로 수집·처리하게 함으로써 폐기물법상의 임무를 다하는 것으로 인정되고 있다. 제조자는 포장폐기물 1건당 0.01DM - 0.20DM의 수수료를 지불한다.¹⁶⁾

이는 폐기물의 처리를 경제활동의 한 부분으로 편입시켜서 폐기물관리의 혁신을 이룬 예로 볼 수 있다. 이 제도는 프랑스, 오스트리아, 벨기에, 스페인, 룩셈부르크 및 포르투갈 등의 각 국가로 확산되었으며, 녹색마크의 사용에 대한 통일적인 규율을 위하여 유럽 포장물재활용기구(Packaging Recovery Organization Europe: PRO EUROPE)를 창설하였다.¹⁷⁾

포장폐기물의 처리책임은 현행 제도상 지방자치단체에 귀착된다. 그러나 문제의 근본적인 해결을 위해서는 국가적 차원에서 포장재의 재질, 표기방법, 책임의 주체, 감량화 목표를 명확히 규정해서 이를 실시하여야 할 것이다. 지금 폐기물소각장의 건설이 많아지고 있는 점을 감안하면 포장폐기물 중의 캔이나 병 이외의 대부분은 그대로 소각장의 재료 변할 가능성이 많다. 자원의 낭비를 막고 자연환경을 보전하기 위해서 포장재의 생산, 유통 및 사후처리에 더욱 세심한 법적인 장치를 하여야 한다.

폐기물의 처리방법에 있어서는 이를 지방자치단체에 그대로 맡기기 보다는 처리책임을 제조자에 두면서도 이를 실질적으로 해결할 수 있는 다양한 주체가 형성될 수 있도록 하는 방안을 강구하여야 한다. 위에서 설명한 독일의 DS가 한 예가 될 수 있을 것이다. 무역에서도 포장재의 재질 및 처리에 대한 대비를 하지 않고는 수출이 어려운 점을 감안하면 이는 앞으로 국가경쟁력과도 직결되는 문제라고 할 것이다.

16) Klaus Fritsch, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 1996, p.118.

17) Fritz Flanderka, 위의 글, p.67.

4. 사업장 폐기물 처리의 효율화

사업장 폐기물은 대기환경보전법, 수질환경보전법 또는 소음·진동규제법의 규정에 의하여 배출시설을 설치·운영하는 사업장과 기타 대통령령이 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다. 사업장 폐기물은 다시 지정폐기물, 건설폐기물 그리고 위의 두 가지를 제외한 사업장 일반폐기물로 나누어진다. 사업장 폐기물의 처리는 위에서 보았듯이 배출자에게 그 처리책임이 부과된다. 폐기물법은 사업장 폐기물 처리의 원활화를 도모하기 위하여 배출자의 신고의무, 처리증명의무, 감량지침 준수 등의 다양한 방안을 두고 있다.¹⁸⁾

사업장폐기물은 생활폐기물과는 달리 폐기물배출자가 그 처리책임을 지고 있다. 생활폐기물의 경우에는 지방자치단체가 그 처리책임을 짐으로써 폐기물의 적정처리가 행정의 책임으로 되지만, 사업장폐기물의 처리는 당해 사업자에게 책임지우고, 행정은 다만 그 처리 과정에 대하여 감시·감독하는 체계를 갖추고 있는 것이다. 따라서 위와 같이 배출자 및 처리업자에게 각종의 의무를 부과함으로써 행정이 이를 유효하게 통제할 수 있는 계기가 된다. 폐기물의 배출현황을 보면 생활폐기물보다는 사업장 폐기물이 양의 면에서 그리고 유해성의 면에서 더욱 많고도 심각하다. 따라서 사업장 폐기물을 적절히 통제할 수 있는 방안이 필요하다. 독일의 순환폐기물법에서 보듯이 폐기물의 종류와 유해성에 따라서 처리방법을 엄격하게 정하고 자연환경과 인간에게 유해하지 아니한 방법으로 처리될 수 있도록 하는 방법이 강구되어야 할 것이다. 이러한 방법에는 처리시설과 처리업자에 대한 사전허가제 및 등록제, 유해폐기물의 배출에 대한 신고와 규제, 처리과정에 대한 감독, 그리고

18) 쓰레기문제 해결을 위한 시민운동협의회, 폐기물관리법의 이해, 2001, p.44.

처리시설의 사후관리에 대한 사후통제 등이 포함되어야 한다. 현행 폐기물법에서는 이러한 수단이 상당부분 도입된 것으로 평가할 수 있는데, 이런 수단들이 잘 지켜질 수 있도록 법집행을 철저히 할 것이 요망된다.

V. 결 론

이 글에서는 1994년 독일 순환폐기물법의 개정 내용을 살펴보고, 그로부터 얻을 수 있는 폐기물 처리정책의 시사점을 정리하였다. 이 법의 가장 큰 특징은 폐기물의 개념을 유럽의 기준에 맞게 개정하고, 처리의 우선 원칙을 정하였으며, 특히 원인자 책임을 강화함으로써 폐기물의 발생과 처리의 문제를 산업활동과 밀접히 관련시킨 점에 있다. 다시 말하면 폐기물의 처리를 단순히 발생 후 처리라고 하는 소극적인 처리 방식이 아니라, 제품의 생산시에 이미 폐기물의 발생과 그 처리를 염두에 두고, 처리를 위한 비용마저 가격에 반영함으로써 폐기물의 처리에 만전을 기한다는 의미가 내포되어 있다. 이럴 경우 제품의 가격 자체가 상승하게 되는 단점은 있을 수 있겠으나 지속가능한 산업활동 및 폐기물정책을 위해서는 합리적인 해결방안이 아닌가 하고 생각한다.

독일의 폐기물법에 비추어볼 경우에 우리 폐기물법은 아직 다음과 같은 점에서 미흡하다 할 것이다. 첫째로는 폐기물의 정의가 명확하지 못하다. 둘째로는 폐기물의 처리에 있어서 발생회피와 재활용 그리고 적정처리의 순서가 명확히 입법화되지 못하고 있다. 셋째로는 폐기물을 재활용할 수 있는 사회 시스템 구축을 위한 제도적인 장치가 마련되어 있지 못하다. 넷째로는 폐기물처리에 있어서 지켜야 하는 원칙, 가령 자

연환경보호와 인간의 생활에 대한 유해성을 최소한으로 줄여야 한다는 원칙이 세워져 있지 못하다. 그리고 또한 폐기물 처리에 있어서 원인자 책임의 원칙이 충분히 법제화되지 못하고 있다.

폐기물의 적정처리는 매우 시급한 사회적 임무이다. 오늘날 폐기물의 발생량이나 유해성은 나날이 증가하고 있기 때문에 이를 제대로 처리하지 못하면 산업활동과 소비생활도 심각한 문제에 봉착할 수 있다. 그리고 현재의 대량 폐기와 대량 소각 혹은 매립이라는 처리 구조는 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 산업활동은 폐기물의 발생 및 처리를 포함하는 전반적이며 종합적인 시스템 아래에서 이루어지지 않으면 안 된다. 즉, 폐기물의 처리를 생산활동과 연결시켜서 전체 과정 속에서 이해하고 관리하여야 하는 것이다. 이것이 독일의 순환폐기물법이 제시하고 있는 길이며, 우리 폐기물 정책이 따라야 하는 방향이라고 생각한다.

【ABSTRACT】

A Comparative Study between German and Korean Waste Disposal Act

Kim, Kwang Soo

In this thesis I studied the German waste disposal act of 1994 to make some suggestions for revision of ours. The main characteristics of the German act are as follows. Above all it defined the concept of waste very clearly. It has long been required to adjust to the level of european community. Secondly, the order of waste management is consolidated. Waste must be avoided at the first place, and if it can not be avoided it must be reused. The reuse can happen in the form of material or energy. Thirdly, it is made clear that those who produce the goods must have the ultimate responsibility of the wastes derivate from them. They should consider the environmental impact of the product and collect the garbage such as packages, cans and bottles. This obligation may be entrusted to a third person. The company built for this purpose is the Duales System Deutschland.

By comparing to the German waste disposal act, it is found that the Korean act has some regulations to be supplemented. Waste disposal has become very important for the protection of our

environment. In the present waste disposal cannot be separated from production itself. It should be treated as an indispensable part of the whole industry. This is what the German waste disposal act of 1994 means. In conclusion, the Korean waste disposal act should be revised for above mentioned reasons and the German example can be a good reference.