

# 자원절약과 환경친화적인 폐기물처리를 위한 폐기물법의 규율방향

鄭 勳\*

## < 차 례 >

- |                          |                              |
|--------------------------|------------------------------|
| I. 서론                    | IV. 한국의 폐기물법상 폐기물의 재활용       |
| II. 폐기물처리의 의의 및 처리원칙     | 1. 폐기물처리원칙                   |
| 1. 폐기물처리의 의의             | 2. 폐기물의 재활용                  |
| 2. 폐기물처리원칙               | 3. 재활용과 처리의 구별실익             |
| III. 독일의 순환관리법상 폐기물의 재활용 | V. 결론                        |
| 1. 재활용의 개념               | - 자원절약과 환경친화적인 폐기물 처리를 위한 제언 |
| 2. 재활용의 종류               |                              |

## I. 서론

오늘날 과학기술이 발달하고 산업화가 빠른 속도로 진행되면서 인간의 생활은 이전과 비교할 수 없을 정도로 편리해지고 풍요로워졌으나 이와 비례하여 생활의 수요를 충족시켜줄 자원에 대한 수요도 비약적으로 증대되었다. 또한 수요를 충족시키기 위한 상품의 생산·유통·소비의 과정에서 발생한 부산물은 자연의 자정능력이 감당할 수 없을 정도가 되었고 이의 처리는 심각한 문제로 대두되었다. 여기에서 인류는 한편으로 늘어나는 수요에 대한 욕구의 충족과 다른 한편으로 환경의 보전이라는 상충하는 문제에 직면하게 되었고, 이러한 두 가지의 문제를

\* 전남대학교 강사

동시에 해결하기 위한 시도로 소위 持續可能한 開發(sustainable development)이라는 화두를 생각하게 되었다. 즉 현실적으로 존재하는 인간의 욕구를 무시하지 않으면서도 인간의 삶의 터전인 환경을 훼손하지 않을 최선의 방법이 무엇인지 고민하게 된 것이다.

최근 심각한 환경문제를 야기하고 있는 황사현상은, 바로 유한한 자원을 무분별하게 남획한 결과가 어떤 대가를 가져왔는지를 보여주는, 단적인 예라고 할 수 있다. 즉 절제되지 않은 인간의 욕구충족은 자원을 고갈시켜 환경을 메마르게 하고, 또한 욕구충족을 위한 제품의 생산·유통·소비과정에서 발생하는 부산물인 폐기물의 부적절한 처리는 메마른 환경의 파괴를 더욱 가속화시키게 되는 것이다.

따라서 생산·유통·소비의 과정에서 발생한 폐기물의 적절한 처리는 제1차적으로 환경의 훼손을 예방하면서 제2차적으로 유한한 자원을 절약할 수 있다. 결국 자원의 절약과 폐기물의 환경친화적인 처리는 환경보호를 위해 필연적으로 같이 수행되어야 할 하나의 과제라고 할 수 있을 것이다.

이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진함으로써 우선 자원을 절약하고, 다음으로 재활용할 수 없는 폐기물을 환경친화적으로 처리하여 궁극적으로 환경보호에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 폐기물의 발생억제와 재활용촉진을 위해서는 폐기물처리의 개념과 처리원칙에 대한 논의가 우선 선행되어야 할 것이고, 다음으로 재활용할 수 있는 폐기물과 처리해야 하는 폐기물을 구별하기 위해 폐기물의 처리와 재활용의 구별이 행해져야 할 것이다. 마지막으로 현행법상 규정된 재활용제도를 조명함으로써 제도의 문제점과 개선점을 살펴보고자 한다. 이상의 각 논점을 고찰하기 위해 독일의 폐기물법제를 비교대상으로 한다.

## II. 폐기물처리의 의의 및 처리원칙

### 1. 廢棄物處理의 의의

현행 폐기물관리법 제2조 제5호는 폐기물처리를 中間處理와 最終處理로 나누고 있다. 그리고 중간처리로 燒却·中和·破碎·固形化를 열거하고 있고, 최종처리로는 埋立과 海域排出을 들고 있다. 여기에서 중간처리는 폐기물의 재활용이나 최종처리 이전에 폐기물을 환경에 무해하게 혹은 경제적이고 용이하게 처리하기 위해서 물리적·화학적인 방법으로 폐기물의 양이나 형상을 변형시키는 것을 말한다.

한편 동조 제6호는 “폐기물을 재사용·재생이용 하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 또는 폐기물로부터 환경부령이 정하는 기준에 따라 에너지합리화법 제2조 제1호의 규정에 의한 에너지를 회수하는 활동”을 “再活用”이라고 하고 있는데, 여기에서 말하는 재활용도 폐기물의 중간처리로서 폐기물의 처리로 규정하고 있다. 즉 재활용은 그 자체 중간처리이면서 다른 중간처리방법의 목적이기도 하다.

그런데, 廢棄物管理法 제12조, 제13조, 제25조, 제26조 등에서는 각각 폐기물의 「收集·運搬·保管·處理」를 「處理」라고 부르고 있다. 다시 말하면 동법은 「처리」를 수집·운반·보관·처리를 포괄하는 상위개념으로 사용하고 있는 것이다. 그렇다면 「수집·운반·보관·처리」에서 처리는 바로 폐기물관리법 제2조 제5호 제6호에서 말하는 재활용, 중간처리, 최종처리라고 할 수 있을 것이다.

이상을 종합하면 廢棄物法이 사용하는 處理의 개념은 수집, 운반, 보관, 재활용, 중간처리(소각포함), 최종처리(매립포함)를 포괄하는 아주 광범위한 의미를 갖는다.

한편, 독일의 循環管理法<sup>1)</sup>은 廢棄物處理를 廣義의 處理와 處理로 나누고 있다. 즉 廣義의 處理(Entsorgung)는 폐기물의 再活用(Verwertung)과 處理(Beseitigung)를 포괄하는 것이고, 處理는 再活用할 수 없는 폐기물을 循環管理(Kreislaufwirtschaft)에서 영구적으로 제외시키는 것을 말한다. 이러한 처리에는 임시저장, 인도, 수집, 운반, 처치, 저장과 매립이 포함된다. 한편, 재활용과 처리를 위해 폐기물을 질적·양적으로 변경하는 조치를 處置(Behandlung)라고 한다<sup>2)</sup>.

## 2. 폐기물처리원칙

독일의 순환관리법 제2조 제1항, 제4조 제1항과 제10조 제1항에 의하면 명문으로 發生抑制 - 再活用 - 處理를 순서적으로 도식화하고 있음을 알 수 있다. 즉 폐기물은 애초에 발생이 억제(Vermeidung)되어야 하고, 불가피하게 발생한 폐기물은 재활용(Verwertung)되어야 하며, 재활용 될 수 없는 폐기물은 영구적으로 순환관리에서 제외되어 처리(Beseitigung)되어야 한다. 여기에서 발생억제와 재활용을 循環管理(Kreislaufwirtschaft)라고 하고, 재활용과 처리를 광의의 처리(Entsorgung)라고 한다<sup>3)</sup>.

1) 1994년 9월 27일 통과되고 1994년 10월 6일 연방법률공보(Bundesgesetzblatt)에 공포되어, 다음날인 1994년 10월 7일부터 발효된 이 법의 정식 명칭은 「廢棄物의環境親和的인處理의보장과循環管理의촉진을위한法律(Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen)」이며, 1998년 8월 25일자로 최종개정되었다(BGBl. I S. 2455, 2457). 이하에서는 「순환관리법(KrW-/AbfG)」이라고 약칭한다.

2) 순환관리법 제3조 제7항, 제4조, 제10조

3) von Köller, Henning, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Erich Schmidt Verlag, 1996, 82쪽. Fritsch, Klaus, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, C. H. Beck München, 1996, 26쪽, 62쪽; Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, C.H.Beck 1998. § 4 Rn. 7.

재활용의 방법으로는 物質的 再活用(stoffliche Verwertung)과 에너지 재활용(energetische Verwertung)이 있으며, 재활용의 세부적인 절차에 관해서는 동법 별표 II의 B에서 R1부터 R13까지 13개 항목으로 열거해 놓고 있다.

폐기물처리의 세부적인 절차는 동법 별표II의 A에서 D1부터 D15까지 15개 항목으로 규정해 놓고 있다. 이 경우 廢棄物處理에 대한 요건을 위한 基準은 技術의 水準(Stand der Technik)인데, 순환관리법 제 12조 제3항에서 정의된다. 즉 同 규정은 「이 법에서 말하는 기술의 수준은, 어떤 조치를 통해 실제로 環境親和的인 廢棄物處理를 보장할 수 있는 발전된 절차·시설 또는 가동방식의 발전수준을 말한다. 기술수준을 결정하는 경우에 특히 그 조치를 실시한 결과 성공적이라고 판명된 유사한 절차·시설 또는 가동방식이 고려되어야 한다」라고 규정하고 있다.

그런데 동법 제4조는 표제를 순환관리의 “原則”이라고 하고 있지만, 이 규정은 프로그램적 성질에 불과한 것이다<sup>4)</sup>. 즉 동 제1항이 “첫째로” 폐기물의 發生을 抑制하고, “다음으로” 再活用해야 한다고 규정하고 있지만, 이 의무는 직접 집행할 수 있는 법적 의무가 아니며, 이를 위해서는 法規命令에 의한 구체화가 필요하다. 나아가 동법 제5조는 “원칙” 대신 “기본의무”라는 표제를 달고 있는데, 역시 그 자체로는 집행능력이 없다. 따라서 제4조 제1항 자체로는 각 개인에 대해서 法的 拘束力이 없는 것으로 보이고, 行政廳의 규범정립에 대해서 구속력을 가질 뿐이다<sup>5)</sup>.

4) *Tettinger*, *Rechtliche Bausteine eines modernen Abfallwirtschaftsrechts*, DVBl. 1995, 213(217)쪽; *Fluck, Jürgen*, *Kreislaufwirtschaft-und Abfallrecht*, Komm. entar, Heidelberg 1995. §6 Rn. 66. 심지어 *Weidemann*은 “무익한 시도(untauglicher Versuch)”, “형식적인 타협(Formelkompromisse)”이라고 냉소적으로 말한다: *Weidemann, Clemens*, *Umweltschutz durch Abfallrecht*, NVwZ 1995, 631(633)쪽.

5) *Kunig*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, *KrW-/AbfG* § 4 Rn. 2.

한편, 한국의 廢棄物法은 독일의 순환관리법과 같이 발생억제 - 재활용 - 처리라는 廢棄物處理의 原則에 대해 명문으로 규정하고 있지는 않고, 다만 관련규정에서 개별적으로 이러한 폐기물처리순서를 도출해 낼 수 있을 뿐이다.

### Ⅲ. 독일의 순환관리법상 폐기물의 재활용

#### 1. 再活用(Verwertung)의 개념

순환관리법 제4조 제3항, 제4항은 폐기물을 물질적으로나 에너지로 재활용하는 것은 처리와 구분되어야 한다고 규정하고 있다. 여기에서 物質的인 再活用(stoffliche Verwertung)은 폐기물로부터 일정한 물질을 획득함으로써 원료(Rohstoff)로 代替(2차 원료)하거나, 본래의 용도대로 이용하기 위해 폐기물의 물질적 특성을 이용하는 것 또는 직접적인 에너지획득을 제외한 다른 용도로 재활용하기 위해 폐기물의 물질적인 특성을 재활용하는 것을 말한다. 그에 반해 에너지재활용은 폐기물을 대체연료(Ersatzbrennstoff)로 대체이용하는 것을 말한다.

이러한 두 개념규정으로부터 아주 일반적으로 재활용의 개념을 정의한다면, 다음과 같이 정의할 수 있다. 물질적인 재활용과 에너지재활용의 경우에 폐기물재활용의 핵심은 원료(Rohstoff)의 대체이용을 위해 폐기물의 특성을 재활용한다는 점이다<sup>6)</sup>. 즉 物質的 再活用の 경

6) *Krieger*, Inhalt und Grenzen des Verwertungsbegriffs, NuR 1995, 342, 343; *Weidemann*, NVwZ 1995, 631이하.

우에는 폐기물에 함유된 물질을 원료로 대체하기 위해 재활용하는 것이고, 에너지재활용의 경우에는 폐기물에 함유된 에너지성분을 통해 필요한 대체연료(Brennstoff)를 얻기 위해 폐기물을 직접 재활용하는 것이다.

## 2. 재활용의 종류

### 가. 物質的 再活用(Stoffliche Verwertung)

#### 1) 물질적인 재활용의 종류

가) 폐기물로부터 물질의 획득을 통한 원료의 대체(2차 원료)

순환관리법 제4조 제3항 제1문은 “원료의 대체(Substitution von Rohstoffen)”를 2차(Sekundär)원료의 획득이라고 부연설명하고 있다<sup>7)</sup>. 그러나 이러한 법문으로부터 “2차”원료는 반드시 “1차(primär)”원료를 대체해야 한다고 새겨야 할 필요는 없다. 오히려 法文의 의미는 廢棄物로부터 “처음으로(erstmalig)” 원료가 획득된다는 정도의 의미라고 보아야 할 것이다<sup>8)</sup>. 이러한 경우도 법률에서 말하는 “2차 원료의 획득” 또는 “대체”인 것이다. 예를 들면, 廢油를 정제하여 油類를 획득하는 경우에, 그 유류가 나중에 구체적으로 어디에 이용되는지와 무관하게 원료로서 획득된 물질, 즉 油類의 抽象的 再活用可能性은 충분하다고 할 수 있다. 따라서 이 경우에 유류가 그 후에 에너지획득에 이용되는 경우에도 物質的

7) 순환관리법 제4조 제3항 제1문: 「物質的 再活用은 폐기물로부터 물질을 획득하여 원료로 대체(2차 원료)하거나 본래의 용도 또는 직접적인 에너지재활용을 제외한 다른 용도를 위해 폐기물의 물질적 특성을 재활용하는 것을 말한다」.

8) Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, §4 Rn. 26.

再活用이라고 본다<sup>9)</sup>.

이러한 재활용방법의 예로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 제지업체의 시설에서 나온 파지에서 펄프제조를 위한 섬유원료의 획득, 選鑛副産物(Schlamm) 또는 슬러지(Filterkuchen)로부터 나오는 금속의 획득 등.

나) 본래의 용도대로 이용하기 위한 폐기물의 물질적 특성의 재활용  
세 가지의 물질적 재활용의 종류 중에서 物質的 特性의 再活用(Nutzung der stofflichen Eigenschaften)이 가장 중심적인 위치에 있다. 再活用은 일반적으로 廢棄物의 성질 - 밀도·부피·질량<sup>10)</sup>과 같은 그의 “일반적인” 성질에 근거한 유용성의 획득을 의미한다. 그러한 점에서 循環管理로부터 제외되는 處理와 구별된다<sup>11)</sup>. 이러한 재활용방식의 경우에는 폐기물은 가공을 하거나 그 상태로 예전의 그 용도대로 재활용된다. 이러한 재활용의 예로는, 가령 철강제조를 위해 고철을 재활용하거나, 폐유를 재활용하여 엔진오일을 제조하거나 주조용 시설에 쓰이는 모래를 얻기 위해 주물공장의 폐모래를 재활용하는 것 등을 들 수 있다.

다) 직접적인 에너지획득을 제외한 다른 용도대로 이용하기 위한  
폐기물의 물질적인 특성의 재활용.

이는 폐기물의 물질적 특성이, 본래의 용도대로 이용하기 위해서가 아니라, 그 물질의 특성을 재활용하여 원료의 대체를 위한 다른 용도로 재활용되는 것을 말한다. 여기에는 가령 농장에 침전물이나 퇴비를 투입하거나, 시멘트에 첨가분쇄물질로서 연소과정에서 나오는 재를 사용

9) Petersen/Rid, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NJW 1995, 7(10) 쪽; Versteyl/Wendenburg, Änderungen des Abfallrechts: Aktuelles zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie dem untergesetzlichen Rege lwerk, NVwZ 1996, 937, 943.

10) Weideman, NVwZ 1995, 631.

11) Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, §4 Rn. 24.



하는 경우 또는 시멘트벽돌의 제조에 원료합성물로서 주물공장폐모래를 사용하는 것 등이 속한다.

순환관리법 제4조 제3항 제1문은 “직접적인 에너지획득을 제외한... 물질적 특성의 재활용”이라고 규정하여, 物質的 再活用을 「직접적인 에너지획득」과 소극적으로 구별한다. 주의할 점은 직접적인 에너지획득은 동법 제4조 제1항과 제4항 제1문이 말하는 에너지再活用과 구별되어야 한다는 점이다. 이 경우에 특별한 재활용방법인 에너지재활용을 위해서는 폐기물이 연료로서 재활용되는지 여부에 달려있다<sup>12)</sup>.

“2차”원료가 획득되거나 廢棄物의 處置에 의해 물건이 다시 그의 본래의 용도 또는 다른 용도를 위해 이용될 수 있게 되면, 廢棄物의 物質的 再活用の 과정은 완료된다. 따라서 당해 물건에 대한 폐기물법상의 규율은 종료하게 된다. 그 후에 물건은 더 이상 제3조 제1항이 말하는 廢棄物이 아니다. 다만 예외적으로 일정한 處理가 필요한 경우, 예를 들면 본래의 점유자가 가구나 의류를 기증한 경우, 이러한 물건에 대해 새로 개시된 再活用은 그 물건에 상응한 “재활용단계”가 종료할 때까지, 가령 收集 또는 수집된 폐기물을 分類할 때까지 廢棄物性은 지속된다<sup>13)</sup>.

## 2) 물질적 재활용과 處理의 구별

실제의 경우에 어떤 措置를 폐기물처리로 보아야 할 것인지 아니면 재활용으로 보아야 할 것인지가 명확하지 않는 경우가 있다. 예를 들면, 건축잔해물을 함몰된 지표나 굴착부위에 매립하는 것이 폐기물처리인지 혹은 토지의 효용을 높이는 재활용인지와 같은 경우가 그렇다. 이

12) Schink, Alexander, Der neue Abfallbegriff und seine Folgen, VerwArchiv, 1997 Heftw 252-253쪽.

13) Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, §4 Rn. 27.

경우에 순환관리법 제4조 제3항 제2문에 의하면 개별적인 폐기물에 존재하는 오염상태를 고려하여, 經濟的 高査방법에 의해 일정한 措置의 主要目的이 폐기물의 再活用に 있고, 함유된 有害물질을 處理하는 데에 있지 않은 경우에는 物質的인 再活用이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 종래의 聯邦行政法院의 판례는, 措置의 主要目的이 폐기물의 再活用に 있고, 물질 또는 그것에 함유된 有害물질의 處理에 있지 않는지 여부가 결정적인 의미를 갖는다고 한다. 즉 「일정한 목적을 위해 物質의 특성을 再活用하는 것인지, 아니면 그 물질에 함유된 有害물질로 인해 또는 다른 사유로 인해 더 이상 이용할 수 없는 물질의 處理를 목적으로 하는 것인지」<sup>14)</sup>가 기준이 되어야 한다고 한다.

#### 가) 經濟的 考察方法

經濟的 考察方法에서 “經濟的(wirtschaftlich)”이라는 개념은 구체적인 경우에 관련된 경제적 차원의 평가 또는 그러한 차원의 거래관념이 고려되어야 한다는 것을 의미한다<sup>15)</sup>. 그에 따라 “經濟性”은 일반적으로 “경제적인 이점”이 아니라 循環管理法이 요구하는 經濟性을 말한다. 그 밖에 경제성여부는 결과적으로 處理費用과 비교에 의해서만 결정되고, 또한 과도한 處理措置의 費用을 요구하는지에 따라 결정되어야 할 것이다<sup>16)</sup>.

따라서 경제적 고찰방법에 따르면, 措置의 主要目的은 폐기물의 物質의 特性으로부터 구체적인 經濟的 利益을 획득하는 것이어야 한다<sup>17)</sup>. 이 경우 언제 그러한 경제적인 이익이 있다고 볼 것인지에 대해서는 견해에 따라 다르다. 먼저 이용자가 폐기물을 투입하지 않았다면 다른

14) BVerwG, Urteil vom 26. 5. 1994, DVBl. 1994, 1013.

15) Fluck, KrW-/AbfG, §4 Rn. 119.

16) Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, §4 Rn. 33.

17) BVerwG, Urteil vom 26. 5. 1994, DVBl 1994, 1013.

원료를 투입했을 것으로 여겨지는 경우에는 경제적인 이익이 있다고 볼 수 있으며, 이와 달리 조치의 목적이 물질에서 「벗어나려는(loswerden)」 데 있는 경우에는 處理가 된다고 하는 견해가 있다<sup>18)</sup>. 이 견해에 의하면 廢棄를 메우는 조치는, 再活用者가 復舊義務(Rekultivierungsverpflichtung)의 이행을 위해 투입했던 다른 원료를 폐기물로 대체하는 것이기 때문에 物質的 再活用措置라고 할 수 있다. 그에 반해 폐기물을 경제적으로 유용하게 이용하는 모든 조치를 재활용으로 보는 견해가 있다<sup>19)</sup>. 이 견해에 따르면 再活용을 위한 費用이 處理費用을 능가하여, 폐기물은 市場價値가 없고 폐기물의 점유자는 재활용을 위해 제3자에게 어떤 대가를 지불해야 하지만, 재활용으로 인해 2차 원료나 2차 제품이 시장가치를 갖는 경우에는 경제적인 이익이 있다고 한다.

이러한 경제적 고찰방법은 순환관리법 제5조 제4항 제3문에서 규정하고 있는 경제적 타산성<sup>20)</sup>의 다른 표현일 뿐이다.

#### 나) 汚染의 정도와 함유된 有害物質

순환관리법 제4조 제3항 제2문에 의하면, 再活용이 조치의 主要目的인지를 결정하는 경우에, 개개의 폐기물이 어느 정도 오염되었는지도 고려해야 한다. 그런데 법률의 이러한 指針은 “無意味한” 것으로 해석된다<sup>21)</sup>. 이 지침은 결국 廢棄物에 有害物質이 함유되었다는 사실 그 자체만으로는 아직 物質的 再活용의 의미에서 폐기물의 再活용을 저지하

18) Weidemann, NVwZ 1995, 635.

19) Fluck, KrW-/AbfG, 1995, §4 Rn. 119-120쪽; 동 저자, Rechtsfragen der Abfallverwertung nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NuR 1995, 234.

20) 순환관리법 제5조 제4항 제3문 「재활용의 비용이 廢棄物處理를 위한 비용과 비례 관계에 있는 경우에는 경제적 타산성(wirtschaftliche Zumutbarkeit)이 있다.」

21) Bothe, Zum Verwertungsbegriff im Kreislaufwirtschaftsgesetz, UPR 1996, 170(174)쪽; Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 4 Rn. 34.

는 것은 아니며, 이와 달리 再活用을 저지할 정도로 유해물질의 성분이 높다면, 원칙적으로 處理되어야 한다는 것을 의미한다<sup>22)</sup>. 따라서 동 규정은 현존하는 유해물질의 성분을 再活用措置의 “經濟性”과 연계시키고 있는 것이다. 이러한 점에서 어떤 물질로부터 收益이 처음부터 無害하지 않다면, 그 收益은 再活用の 결과라고 할 수 없다. 나아가 그러한 收益은 제5조 제4항 제1문에서 말하는 “技術적으로 가능” 하다고 해도, 중대한 유해물질을 함유하고 있다는 점에서 “經濟성이 없는” 것으로 될 수도 있다<sup>23)</sup>.

유해물질이 많이 함유되어 있다는 사실은, 제4조 제3항 제2문 후단으로부터 알 수 있는 바와 같이, 再活용이 아니라 원칙적으로 有害物質의 處理를 목표로 해야한다는 것을 시사한다. 이 경우에 함유된 物質의 有害性的의 판단기준으로는, 화학물질사용금지법(Chemikalienverbotsverordnung) 별표 2단에서 제시된 허용기준치가 적용될 것이다<sup>24)</sup>.

再活용과 處理의 구별기준과 관련하여, 그 밖에 分離維持義務가 특별한 의미를 가질 수 있다. 만일 再活용할 수 있는 物質이 최소한 50%에 달해야 한다는 限界價値를 달성하기 위해, 再活용되는 廢棄物에 處理되는 廢棄物을 혼합하여, 量 전체가 더 이상 再活용할 수 없거나, 재활용할 수 있는 경우에도 그 量이 미량에 불과하다면, 이 물질은 전체적으로 處理되는 廢棄物이라고 보아야 한다. 그밖에 순환관리법 제5조 제2항 제4문은, 제4조와 제5조의 요건을 충족하기 위해 필요한 경우에 再活용되는 廢棄物은 處理되는 廢棄物과 구분되어야 한다고 규정하고 있다.

22) *Dolde/Vetter*, Abgrenzung von Abfallverwertung und Abfallbeseitigung und dem Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz, NVwZ 1997, 937(941).

23) *Kunig*, in: *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG, §4 Rn. 34.

24) *Schink*, Der neue Abfallbegriff und seine Folgen, 257쪽.

## 나. 에너지재활용

### 1) 의의

循環管理法 제4조 제4항 제1문 전단은, 제1항 제2호 b)의 에너지再活用に 대해 “廢棄物을 代替燃料로 투입하는 것”이라고 정의하고 있다. 동 규정은 동시에 이러한 재활용방법을 處理에 해당하는 廢棄物의 熱的 處置와 구별하는 기준이 된다. 즉 이에 의하면 廢棄物의 燒却은 그 자체로는 處理措置로 보이지만, 廢棄物을 대체연료로 투입하는 과정이라고 인정되는 경우에는 再活用措置라고 볼 수 있다. 이 규정에서 내려진 정의는 이미 제4조 제1항 제2호 b)의 규정내용, 즉 에너지再活用の 경우에 폐기물의 再活用的是 에너지의 획득을 위한 것이라는 내용에 의거하고 있다. 요컨대, 에너지재활용은 廢棄物이 物質的으로 代替燃料로서 성질을 가져야 한다는 것, 그리고 에너지의 획득을 위해 再活用되어야 한다는 것을 의미한다. 物質的 再活用的 경우에서도 행해지는 廢棄物의 性質의 利用은 利用過程 自體에 관한 조치이지만, 대체연료로서 再活用되는 경우에는 再活用過程에 의해 야기된 結果를 중요시한다<sup>25)</sup>. 이것이 제4조 제4항 제2문에서 말하는 조치의 主要目的이며, 이를 위해서 제3문<sup>26)</sup>이 기준이 된다.

代替燃料(Ersatzbrennstoff)는 다른 연료, 따라서 명백히 “보통의” 연

25) Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, §4 Rn. 36.

26) 순환관리법 제4조 제4항

제2문: 「(熱的 處置와 에너지재활용과의)구별을 위해서는 조치의 主要目的에 의거한다」

제3문: 「다른 물질과의 혼합하지 않는 개개의 폐기물을 기초로, 폐기물의 오염의 종류와 정도 및 처리를 통해 발생하는 그 밖의 폐기물과 발생하는 엠미시온에 의해 主要目的이 재활용인지 또는 처리인지를 결정한다」

\* 엠미시온(Emission)이란 임미시온방지법 제3조 제3항에 의하면 어떤 시설 물로부터 나오는 대기오염, 소음, 진동, 빛, 열, 광선과 이에 유사한 현상을 말한다.

료를 “代替”하기 위해 투입되는 물질을 의미한다. 따라서 “대체연료”는 (화석에너지원 또는 방사선에너지원으로부터 획득되는) 1차 원료로부터 나오는 연료와 대비된다. 또한 廢棄物이 대체연료로서 “투입”되어야 한다는 것은, 애초부터 대체연료를 얻을 것을 목적으로 하는 物質의 轉換과는 구별되어야 한다.

## 2) 대체연료로서 투입 - 에너지재활용의 限界

대체연료로서 廢棄物의 투입은, 우선 제6조 제2항 제1문상 에너지 再活用の 허가를 위해 적용되는 기준에 의거하여야 한다. 물론 에너지再活用の 개념이 전적으로 허가와 관련해서만 결정되어서는 안 된다. 왜냐하면 제6조 제2항이 허가를 필요로 하는 에너지再活用과 필요로 하지 않는 것으로 구분하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 거기에서 언급된 發熱量, 熱效率, 열의 利用, 再活用の 과정에서 발생한 그 밖의 廢棄物을 별도의 處置 없이 바로 매립할 수 있는 가능성 등의 기준은, 소각과정이 “오직” 處理를 위한 措置인지 또는 再活用을 위한 過程인지를 구별하는 데에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 결국 제6조 제2항 제1문에 의한 要件은 어떤 조치가 도대체 에너지再活用으로서 인정될 수 있는지를 결정하기 위한 최소요건으로서 이해되어야 한다<sup>27)</sup>. 이 최소요건이 충족되면 그 다음에 추가적으로 그 조치가 제4조 제4항의 기준을 준수하였는지가 심사되어야 한다.

그에 따라 순환관리법 제6조 제2항 제1호 내지 제4호에 의하면 폐기물을 대체연료로 투입하기 위한 요건으로는 다음을 들 수 있다.

1. 개개 폐기물의 발열량(Heizwert)이 다른 물질과 혼합하지 않고 최소한 11,000kj/kg에 달할 것.

27) Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, §4 Rn 38.

2. 최소한 75% 이상의 열효율(Ferierungswirkungsgrad)을 얻을 수 있을 것.
3. 발생하는 열을 그 자체로 이용할 수 있거나 제3자에게 양도할 수 있을 것.
4. 재활용과정에서 발생한 그 밖의 폐기물을 가능한 한, 달리 處置하지 않고 매립할 수 있을 것.

## IV. 한국의 폐기물법상 폐기물의 재활용

### 1. 폐기물처리원칙

한국의 廢棄物法은 廢棄物處理의 원칙을 하나의 원칙으로 명문화하고 있지는 않다. 그러나 개별규정들 속에서 혹은 廢棄物法一般이나 나아가 環境法一般의 취지에 따라 폐기물발생억제원칙·재활용원칙·처리원칙 등을 도출해 낼 수 있다.

#### 가. 발생억제원칙

廢棄物管理法 제4조 제1항은 국가나 자치단체가 폐기물발생억제를 위해 노력하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 제6조 제1항은 모든 국민은 폐기물의 減量化를 위해 노력하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 제15조 제1항은 생활폐기물이 배출되는 토지·건물의 소유자, 점유자 또는 관리자는 관할 시·군·구의 조례가 정하는 바에 따라 생활환경보전상 지장이 없는 방법으로 당해 폐기물을 스스로 처리하거나 減量하여야 한다고 규정하고 있고, 동 제24조 제1항 제2호는 사업장폐기물배출자는

생산공정에 있어서는 기술개발 및 재활용 등의 방법으로 사업장폐기물의 발생을 최대한 억제하여야 한다고 규정하고 있다. 나아가 재활용법 제1조는 발생억제를 동법의 목적으로 삼고 있고, 제6조는 국민의 책무로 1회용품의 사용자제를 규정하고 있으며, 제15조는 포장폐기물등의 발생억제를 위한 조치명령을 규정하고 있다.

### 나. 재활용원칙

폐기물관리법 제2조 제5호 제6호에서 재활용에 대해 규정하고 있고 제6조 제1항에서 국민의 책무로 폐기물의 자원화를 규정하고 있다.

또한 재활용법 제1조는 자원의 절약과 재활용촉진을 동법의 목적으로 하고 있고, 제4조에서 국가나 자치단체는 자원재활용촉진을 위한 시책을 강구할 책무를 부과하고 있고, 제5조에서는 사업자의 재활용촉진 책무를, 제6조는 국민의 재활용책무를 규정하고 있다.

그러나 이러한 발생억제와 재활용의무는 실제로 구속력이 없는 宣言的이고 勸告的 성격에 불과하여 실효성을 담보하기에는 부족한 것이 사실이다<sup>28)</sup>. 즉 재활용법 제40조 제2호 및 제5호는 제15조 제2항 및 제4항에 의한 제조자 등이 發生抑制를 위한 조치명령에 위반한 경우<sup>29)</sup> 300만원 이하의 過怠料를 부과할 수 있도록 규정하고 있고, 동 제41조 제1호는 제16조 제2항에 의한 일정한 토지·건물의 소유자·점유자 또는 관리자가 재활용조치명령에 위반한 경우에는 100만원 이하의 過怠料를 부과할 수 있다고 규정하고 있으나, 이러한 소액의 행정질서벌이

28) 박균성, 폐기물관리의 원칙과 체계, 환경법연구 제20집, 1998년 한국환경법학회, 37쪽 이하.

29) 2002년 2월 4일 공포되어 2003년 1월 1일부터 시행되는 자원의절약과재활용촉진에관한법률(법률 제6653호) 제41조 제1항 제1호 제3호에 의하면 포장방법과 1회용품사용억제 등의 실천사항 위반자에 대해 조치명령을 하지 않고 바로 과태료를 부과할 수 있게 하였다.



갖는 위하력으로는 폐기물억제의 목표를 달성하기에는 미흡하다 아니 할 수 없다.

#### 다. 處理原則

폐기물의 발생이 억제되지 않고 발생하는 경우 이를 효율적으로 재 활용해야 하고 재활용 할 수 없으면 최종적으로 처리해야 한다. 즉 자원의 순환고리로부터 영구적으로 배제시켜야 하는 것이다. 폐기물관리법 제2조 제4호 및 제4호의2에서 지정폐기물과 감염성폐기물을 “주변환경에 대한 위해가능성”, “인체에 대한 위해가능성” 있는 폐기물로 정의하고 있는 점과 환경법 일반의 정신에 따라 環境保護를 위해 일정한 유해폐기물은 처리되어야 하는 것이다.

## 2. 폐기물의 재활용

### 가. 재활용의 의의

폐기물관리법 제2조 제6호는 “폐기물을 재사용·재생이용 하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 또는 폐기물로부터 환경부령이 정하는 기준에 따라 에너지이용합리화법 제2조 제1호의 규정에 의한 에너지를 회수하는 활동”을 “再活用”이라고 하고 있다.

우선 再使用이란 폐기물의 본래의 용도대로 다시 사용하는 것으로 예컨대 빈병을 다시 사용하는 경우가 여기에 해당한다. 그리고 再生利用은 폐기물을 그 물질적 성질에 따라 원료로 만든 후 그 성질에 합당한 제품을 생산하여 이용하는 것으로 폐지를 재생지로 만들거나 폐플라스틱이나 고철을 정제하여 다른 플라스틱 제품이나 철강제품을 만드

는 것을 말한다.

에너지를 회수하는 활동이란 「에너지이용합리화법」 제2조 제1호 및 제2호에 의한 에너지를 회수하는 것을 말하는데, 동 제1호에 의하면 「에너지」란 연료, 열 및 전기를 말하고, 동 제2호에 의하면 「연료」함은 “石油·石炭·代替에너지 기타 熱을 발생하는 熱源(核燃料를 제외한다)을 말한다. 다만, 製品의 原料로 사용되는 것을 제외한다”고 규정하고 있다.

## 나. 再活用이 可能한 資源

### 1) 의의

재활용법 제2조 제1호에 의하면 「再活用可能資源」이라 함은 “사용되었거나 사용되지 아니하고 收去되거나 버려진 物品과 製品의 製造·加工·修理·販賣나 에너지供給 또는 土木·建築工事에서 부수적으로 생겨난 物品(이하 “副産物”이라 한다)중 原材料로 이용할 수 있는 것(回收可能한 에너지 및 廢熱을 포함하되, 放射性物質과 放射性物質에 의하여 汚染된 物質을 제외한다)을 말한다.”고 규정하고 있다.

법문에서 사용하고 있는 再活用可能資源의 개념표지에 대해 상론하면 다음과 같다.

#### 가) 收去되거나 버려진 물품

어떤 물건이 점유자에 의해 이미 그 물건 본래의 용도대로 사용되었거나 혹은 사용되지 아니한 채 그대로 收去되거나 버려진 물품을 말한다.

여기에서 “收去”는 廢棄物管理法上 “收集”과 같은 의미로 새겨야 할 것이고, “버려진”의 의미는 “점유자가 그의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 되어 처분한”의 의미로 새기는 것이 타당할 것이다. 따

라서 “收去되거나 버려진 물품” 이란 어떤 물건이 점유자의 영역을 떠나 처리를 위한 준비단계로 넘어가는 과정을 말한다고 할 것이다.

#### 나) 副産物

제품의 제조·가공·수리·판매나 에너지공급 또는 토목·건축공사에서 부수적으로 생겨난 물품 즉 부산물을 말한다. 이는 폐기물배출자나 행위자 또는 물건의 점유자가 본래 폐기물 또는 부산물의 배출을 의도하지 않았으나 그것이 배출하게 된 원인이 되었던 본래의 목적을 위한 작업을 하는 과정에서 부수적으로 배출되는 물건을 말한다. 예컨대 톱밥이나 제련과정에서 나오는 철강슬래그 등이 그것이다.

#### 다) 原材料로 이용할 수 있는 것

위에서 기술한 收去되거나 버려진 물품 또는 부산물 중 원재료로 이용가능한 물건을 말한다. “원재료”란 이러한 물건들을 통해 다른 용도에 이용하거나 다른 물건을 만들어 낼 수 있는 재료를 말한다. 예를 들면 再活用可能資源을 원재료로 하여 만들어진 재활용제품으로는 다음과 같은 것이 있다. 폐지를 사용한 재생종이 또는 재생종이제품, 폐목재를 중량기준으로 90퍼센트 이상 사용한 나무판제품, 폐플라스틱을 사용하여 제조한 유류(석유사업법의 규정에 의한 품질기준에 적합한 것이어야 한다), 폐고무를 사용하여 제조한 재생타이어 및 페타이어 단순가공제품 등을 들 수 있다(재활용법시행규칙 별표1).

## 2) 재활용가능성의 기준 - 재활용과 처리의 구별

이상에서 재활용 및 再活用可能資源의 개념 및 이에 해당하는 세부적인 분류들을 기술했다. 그런데 어떤 물건이 재활용가능한지 아니면 環境保護를 위해 처리해야 하는지를 구별하는 기준은 무엇인지 고찰해야

할 것이다. 이를 위해서는 재활용법상 법문을 통해 그 기준을 제시할 수 있을 것이다.

재활용법 제2조 제2호는 자원재활용업종을 정의하면서 “再活用可能資源을 이용하는 것이 기술적·경제적으로 가능하고 그 자원의 효율적 이용을 위해 특히 필요한 업종으로서 대통령령으로 정하는 업종”이라고 정하고 있다.

동 규정의 표현에 의하면 經濟性·技術水準·資源의 稀少性을 들 수 있을 것이다.

우선 經濟性으로는 그 자원을 재활용하는 것이 처리하는 비용보다 더 높아서는 안 될 것이고 이러한 재활용품을 거래할 수 있는 시장이 형성되어 있어야 한다는 점이다. 이 경제성과 관련하여 재활용법시행령 제9조는 제1종 지정품의 사업자에 관한 기본방침에서 예컨대 자동차의 경우 연간 1만대 이상 제조·수입하는 자를, 그리고 텔레비전·냉장고·세탁기·에어컨디셔너 및 개인용컴퓨터의 경우 각 품목별로 연간 2만대이상 제조·수입하는 자로 하고 있다. 이는 규모의 경제 및 재활용 시설현황등에 관해 경제성평가의 지침이 되는 것이다.

다음으로 技術水準은 再活用可能資源을 환경에 무해하고 저비용으로 재활용할 수 있는 현재의 기술수준을 말한다. 이와 관련하여 동 시행령 제9조 제3호는 제1종지정사업자에 관한 기본방침에서 “국내기술수준”에 관한 언급을 하고 있다.

資源의 稀少性에 관해서는 어떤 자원을 효율적으로 이용하는 것이 특히 필요한 경우 즉 해당 원재료의 생산현황(시행령 제9조 제3호) 등을 고려해 볼 때 최소한 자원의 경우 다른 자원에 비해 더욱더 자원의 효율화를 필요로 한 경우가 여기에 해당한다.

이상의 세 가지 기준과 관련하여 시행령 제2조는 재활용업종으로 중

이제조업, 유리용기제조업, 제철 및 제강업, 플라스틱제품제조업을 들고 있다.

그런데 여기에 한가지를 더 추가한다면 環境에 대한 危害성을 들 수 있을 것이다. 이 기준은 물론 재활용법상 명문으로 규정하고 있지는 않다. 다만 동법 제2조 제1호에서 再活用可能資源을 정의하면서 “放射性物質과 放射性物質에 의해 오염된 물질을 제외한다”고 규정하고 있고, 廢棄物管理法上 지정폐기물과 감염성폐기물의 정의에서 “環境에 대한 危害可能性”, “人體에 대한 危害可能性”을 들고 있는 것으로부터 추론할 수 있다. 따라서 이러한 폐기물은 다른 폐기물과 달리 특별한 처리 절차나 방법이 요망되며, 나아가 물건의 순환고리에서 제외되어야 하고 다시 이용되거나 사용되어서는 안될 것이다. 만일 이러한 유해폐기물의 재활용이 경제성의 기준을 충족해도 다시 말해 동 폐기물을 무해하게 처리하는 것보다 재활용하는 것이 더 비용이 적게 든다해도 재활용해서는 안되면 처리해야 할 것이다. 즉 경제성 보다 우선해야 할 環境保護性의 기준에 미치지 못하기 때문이다. 마찬가지로 희소성을 이유로 해서도 유해한 폐기물을 재활용해서는 안 될 것이다. 가령 폐유를 태워 연료로 사용하는 것은 稀少性의 차원에서는 바람직할 지 모르지만 치명적인 공해를 유발하여 장기적으로는 더 큰 비용을 치르고 더 중요한 자원을 낭비하는 결과를 야기할 수 있기 때문이다.

### 3. 재활용과 처리의 구별실익 - 한국의 판례를 중심으로

이상에서 독일과 한국의 폐기물법상 폐기물처리와 재활용의 구별에 관해 기술하였다. 그런데 이렇게 폐기물처리와 재활용을 구별하는 실익은 무엇일까. 이하에서는 한국의 몇 가지 판례를 살펴보고자 한다. 이들

판례에 의하면 재활용과 처리를 구별하는 실익은 우선, 어떤 물건에 대한 조치가 폐기물의 재활용인지 처리인지에 따라 형사처벌규정의 범위를 구성할 수 있다는 점이다. 다음으로 환경에 대한 보호강도를 달리한다는 점인데, 가령 폐기물처리의 경우에는 신고나 인·허가 등에서 재활용과 달리 취급하게 된다는 점이다. 기타 폐기물에 대한 일정한 조치에 대해서는 조세부과 등 법적평가가 달라질 수 있다는 점이다.

## 가. 형사판례

### 1) 豚脂의 폐기물성에 관한 판례

- 2001. 6. 1, 2001도70, 공2001. 7. 15, 1559 (폐기물관리법위반)

#### <사실관계>

피고인은 1999. 1. 4일부터 1999. 3. 10일 경 사이에 울산 운주군 삼남면 방기리 341소재 “동주기업” 돈피작업장에서 하루평균 600장의 돈피를 수거하여 가공하면서 나오는 돈지(돼지기름) 1,500kg(하루평균)을 배출하여 폐기물처리업체에 위탁처리하면서 이를 신고하지 아니하여 폐기물관리법위반죄로 기소되었다.

한편, 문제의 돈지는 피고인이 일차 가공하여 납품할 돈피를 만들기 위하여 도축장에서 가져온 돼지 원피에서 분리해 낸 지방물질로서 피고인은 이를 kg당 70원 내지 110원씩, 하루 전체 평균 발생량인 1,500kg 기준으로 105,000원 내지 165,000원씩에 돈지 및 우지수집업을 운영하는 유수식에게 넘기면 유수식은 이를 다시 울산유지공업사에 kg당 110원 내지 140원씩에 공급하고 있고, 울산유지공업사에서는 이를 다시 가공하여 사료원료 등의 제품을 생산하고 있다.

### <원심> 울산지방법원합의부

당해 사업장에서 폐기된 물질이라 하더라도 경제적 가치를 지닌 공업용 원료로서 시장거래의 대상이 되고 있는 동안은 폐기물에 해당하지 않고, 더 이상 사업활동에 필요하지 않게 된 때에 비로소 폐기물에 해당되므로 피고인은 무죄.

### <대법원판결>

자연환경 및 생활환경에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 폐기물의 배출을 엄격히 규제하여 환경보전과 국민생활의 질적 향상을 도모하려는 폐기물관리법취지에 비추어 보면, 사업장에서 배출되는 쓰레기·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등의 물질이 당해 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 이상은 그 물질은 폐기물관리법에서 말하는 폐기물에 해당한다고 보아야 하며, 당해 사업장에서 폐기물된 물질이 재활용 원료로서 공급된다고 해서 폐기물로서 성질을 상실한다거나 사업장폐기물배출자의 신고의무가 없어진다고 볼 것이 아니다.

### <판결의 의미>

1. 판결은 돈지가 경제적 가치가 있고 시장에서 거래되는 물질일지라도 폐기물에 해당한다고 판시하면서, 일정한 용도대로 돈지를 처리하기 위해서는 역시 신고가 필요하다고 판시하였다.
2. 피고인은 자신의 행위가 폐기물의 처리가 아니고, 경제적 가치가 있는 재활용품으로 경제행위를 하였기 때문에 폐기물법상 신고가 필요 없다고 항변하고 있다. 그러나 재활용품도 폐기물법상 폐기물이고, 나아가 재활용행위도 폐기물처리에 해당하므로 피고인으로서 법에서 정한 절차에 따라 신고라는 행위와 함께 재활용을 해야 하는 것이다.

다만, 피고인의 행위가 재활용품의 재활용행위가 아니라, 처리해야 할 폐기물의 처리행위라면 행위적법요건으로서 본 건에서 문제가 된 신고가 아니라 더 강화된 허가 등의 요건을 충족했어야 할 것이다.

## 2) 건축폐재류의 廢棄物性에 관한 판례

- 대판 1997. 11. 28, 97도 2031(廢棄物管理法違反)

### <사실관계>

피고인은 일반폐기물수집·운반허가를 받은 00건설 주식회사의 현장 소장으로서 1996. 5. 20.경부터 같은 해 6. 14.경까지 사이에 재개발공사장에서 발생한 건축폐재류를 收去하여 그 중 파쇄한 폐콘크리트, 폐벽돌, 페블릭 등을 성토용 자재로 재활용하기 위하여 농지전용허가에 따른 건축부지 조성공사현장에 운반하여 매립공사를 시행하였다. 이에 피고인은 이 사건 건설폐기물을 “埋立”함으로써 廢棄物管理法 제26조 제2항 제3호 소정의 “폐기물최종처리업”을 하였다는 것이고 이처럼 건설폐기물을 매립함으로써 무허가로 폐기물최종처리업을 하였다는 이유로 기소되었다.

### <대법원판결>

「... 廢棄物管理法 시행규칙 제46조는 건설폐재류(토사·폐벽돌·폐콘크리트 및 페아스팔트콘크리트에 한한다)를 지정폐기물이 아닌 폐합성수지, 폐합성섬유 등과 함께 廢棄物管理法 제44조의2 제1항 소정의 재생처리(재활용)<sup>30)</sup>신고대상 폐기물로 규정하고 있는바, 이 사건에 있어서 ... 건축폐재류를 그 부지조성공사의 성토용으로 재활용한 것

30) 현행 廢棄物管理法 제44조의2는 표제를 “폐기물재활용신고”로 달고 있다.



에 불과하므로, 설사 피고인이 소론과 같이 위 000로 하여금 위 건설 폐재류를 매립하게 하였다고 할지라도 그에 필요한 것은 廢棄物管理法 제26조 제2항 소정의 “폐기물최종처리업”의 영업허가가 아니라 원칙적으로 廢棄物管理法 제44조의2의 규정에 따라 환경부령이 정하는 시설·장비를 갖춘 신고가 필요할 뿐이다」.

#### <판결의 의미>

1. 이 판결의 쟁점은 건설폐재류가 허가를 받고 조치해야 해야 하는 處理해야 할 廢棄物인지 아니면 신고만으로 충분한 再活用品인지, 나아가 토지의 盛土行爲가 廢棄物處理 행위인지 아니면 재활용품의 再活用 행위인지 여부이다.
2. 건설폐재류의 성토행위는 처리해야 할 廢棄物의 최종처리인 埋立이 아니라 재활용품을 이용한 토지의 이용가치를 높이는 재활용 행위가 기 때문에 처리허가가 필요하지 않고 신고만으로 족하므로 무허가로 폐기물처리업을 했다는 논지에 대해 범죄구성요건이 성립되지 않는다고 했다.

#### 나. 행정판례

##### 1) 재활용자원인 고철매입액에 대한 매입세액공제여부

- 1999. 9. 17, 98두16705(부가가치세부과처분취소판결)

#### <사실관계>

원고는 소의 강현선 등 22인으로부터 재활용 폐자원의 하나인 고철을 매입하여 제조 또는 가공하는 자이다. 행정청이 원고에게 부가가치

세를 부과하자 원고는 조세감면규제법에 의거하여 자신의 매출세액에서 이 재활용고철 매입액을 공제하여 줄 것을 요구하였다.

한편, 구 조세감면규제법(1993. 12. 31. 법률 제4666호로 전문 개정되기 전의 것) 제74조의3 제1항은 재활용 폐자원 및 중고품을 수집하는 사업자가 부가가치세 과세사업을 영위하지 아니하는 자(면세사업과 과세사업을 겸영하는 경우를 포함한다)로부터 재활용 폐자원 및 중고품을 취득하여 제조 또는 가공하거나 이를 공급하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 계산한 금액을 부가가치세법 제17조 제1항의 규정에 의한 매출세액에서 매입세액으로 공제할 수 있다고 규정하였다.

#### <원심 및 대법원판결>

조세감면규제법의 규정들은 재활용 폐자원 등의 수집을 원활하게 하기 위하여 그 수집업자에 대하여는 과세사업자가 아닌 자로부터 재활용 폐자원 등을 취득하는 경우에도 그 취득가액 중 일정금액을 매입세액으로 간주하여 이를 공제하도록 함으로써 세부담을 경감하여 주려는 데에 그 취지가 있는 것으로서, 원고의 위 고철 매입은 과세사업을 영위하지 아니하는 자로부터의 취득이 아닌 이상 위 조세감면규제법 규정에 의한 매입세액 공제를 받을 수 없다

#### <판결의 의미>

1. 구 조세감면규제법에 의하면 재활용자원을 수집하는 자가 일정한 자로부터 재활용자원을 취득하여 제조 또는 가공하거나 이를 공급하는 경우에는 취득가액 중 일정액을 매입세액으로 공제하도록 되어있다.
2. 동 법상 공제요건에 해당하려면 우선 행위자가 재활용자원을 수집하

는 자이어야 한다. 즉, 동 법의 취지는 재활용을 촉진하고자 하는 것이다. 따라서 재활용자원의 수집자가 아니라 폐기물의 최종처리업자인 경우에는 공제혜택을 받을 수가 없는 것이다. 다음으로 수집업자에게 재활용자원을 판매하는 자가 과세사업을 영위하는 자가 아니어야 한다.

본 사건에서는 수집업자가 재활용자원을 수집하는 자인지가 쟁점이 아니라 상대방이 과세사업을 영위하지 아니하는 자인지가 쟁점이 되었기 때문에 수집업자의 수집물건이 재활용자원인지의 여부에 대해서는 직접적인 판단을 하고 있지 아니하다.

## 2) 재활용품수집장에 대한 방위세면제여부

- 1993. 4. 27, 92누11220(방위세부과처분취소)

### <사실관계>

원고는 1978년 경 이 사건 대지를 소위 자활근로대원들에게 임대하였고, 소위 자활근로대원 36명은 이 대지를 그 시경부터 폐품의 수집, 판매장등 작업장으로 사용하여 왔다. 행정청은 이 대지에 대해 방위세부과처분을 하였다.

원고는 이 사건 대지는 토지초과이득세법 제8조 제1항 제14호 나목, 같은법시행령 제21조 제2항 소정의 쓰레기수집 및 처리업용토지로서 소득세법 제23조 제2항 제2호, 같은법시행령 제46조의3 제2호, 같은법시행규칙 제18조의3 제2항에 정한 장기보유특별공제대상이므로 방위세부과처분은 위법하다고 항변하였다.

### <원심 및 대법원판결>

자활근로대원들은 쓰레기 중에서 재활용이 가능한 폐품 등을 수집하여 파는 자들일 뿐 쓰레기를 수집하거나 처리를 업으로 하는 자들이 아니므로 자활근로대원들이 작업장으로 사용한 대지는 토지초과이득세법시행령 제21조 제2항 소정의 쓰레기 수집 및 처리업용 토지로 볼 수 없다.

### <판결의 의미>

1. 토지초과이득세법의 규정에 의하면 쓰레기를 수집하거나 처리를 목적으로 하는 토지는 장기보유특별공제대상의 토지로서 방위세부과면제대상이 된다. 그러나 본 사건에서 판결은 소외 자활근로대원들의 행위는 재활용자원을 수집하여 판매하는 것이므로 당해 법률에서 말하는 쓰레기의 수집이나 처리가 아니라고 하여 원고의 항변을 배척하였다.
2. 우선 토초세법의 관련규정과 본 사건의 판결을 종합해보면 방위세부과처분면제대상이 되는 행위는 쓰레기의 수집이나 처리라고 하여 재활용품의 수집이나 판매와 대비시키고 있다. 즉 여기서 말하는 쓰레기는 재활용할 수 없는 폐기물인 처리해야 할 폐기물을 말하는 것이라고 봐야 할 것이다. 다시 말하면 폐기물의 최종처리를 목적으로 하여 이용되는 토지에 대해서는 동법상 면세가 되지만 재활용자원의 수집이나 판매를 목적으로 이용하는 토지에 대해서는 동법의 요건을 충족하지 못하는 것이다.

## V. 결 론

### - 자원절약과 환경친화적인 폐기물처리를 위한 제언 -

#### 1. 처리개념의 명확한 정의 요망

한국의 廢棄物管理法上 處理의 개념은 폐기물의 수집, 운반, 보관, 재활용(再使用·再生利用·에너지회수 포함), 중간처리(소각포함), 최종처리(매립포함)를 포괄하는 광범위한 의미를 갖는다. 그러나 이러한 포괄적인 處理概念은 폐기물법의 명확한 운용에 지장을 초래하게 될 것이다. 특히 폐기물관리법 제8조의 폐기물처리기본계획의 수립을 어렵게 만들고 있다<sup>31)</sup>. 즉 동법에 의하면 자치단체장은 환경부장관이 정하는 바에 의해 관할구역 안의 廢棄物處理에 관한 기본계획을 수립하도록 하고 있으나 「처리」의 의미를 말하고 있지 않으며, 동법 시행규칙 제5조도 역시 처리에 대해 명확히 말하고 있지 않다. 따라서 폐기물처리 기본계획에 최종처리(매립)·중간처리(소각)·재활용·폐기물수거체계전반(수집·운반·보관)에 관한 모든 계획을 수립하라는 것인지 명확하지 않다. 만일 이러한 종합적인 기본계획이라면 국가차원에서의 계획을 말해야지 자치단체가 그러한 계획을 수립하는 것은 무리가 아닌가 한다. 나아가 통상 관련법에서 “처리”라고 할 때 재활용이나 처리를 위한 과정인 수집·운반·보관도 포함하는지, 또한 재활용도 말하는지 아니면 최종처리만을 말하는지가 명확하지 않다.

따라서 기존의 「수집·운반·보관·처리」를 아우르는 상위개념으로 「(廣義의) 처리」 개념을 사용하기 위해서는, 「수집·운반·보관·

31) 전재경, 『폐기물관리법제』, 연구보고 95-8, 한국법제연구원, 1995년, 31쪽 이하.

狹義의 처리<sup>32)</sup>」로 하위개념을 삼고, 다시 「협의의 처리」 아래 재활용·중간처리·최종처리의 개념을 사용함으로써 처리개념의 명확하게 정의할 수 있을 것이다. 나아가 폐기물의 해역배출과 매립을 말하는 최종처리는 특히 處分이라는 표현을 사용해도 좋을 것이다.

## 2. 발생억제·재활용의무의 실효성확보

현행 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」 제40조·제41조는 폐기물 발생억제와 재활용의무에 위반한 경우 300만원 또는 100만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이러한 과태료의 제재는 형벌도 아니고 커다란 재정적인 부담도 주고있지 못해서 실효성을 담보하지 못하고 있다. 이와 관련하여 독일도 순환관리법 제4조 제1항의 발생억제-재활용-처리의 원칙이 국민이나 행정청에 대해법적구속력이 없는 것으로서 “무익한 시도”, “형식적인 타협”이라는 냉소를 받고 있다.

환경법의 특성 중 하나로 흔히 執行缺陷을 들곤 한다. 이는 환경문제 자체가 근원적이고 추상적이며 環境保護에 관한 규범이 선언적이고 프로그램적 성격이 짙기 때문일 것이다. 따라서 형사법으로 규제하는 것이 반드시 능사는 아닐 것이다. 그리하여 경제적 유인책을 써서 자발적으로 수범자가 環境保護에 나서도록 하는 정책을 선호하기도 한다. 예

32) 명칭은 달리 사용해도 무방할 것이다. 한편, 독일 폐기물법상 “Behandlung”을 “(협의의) 처리”라고 칭하기도 하지만(김연태, 독일에서의 폐기물매립시설설치에 대한 計劃確定, 환경법연구 제17권, 1995, 한국환경법학회, 38쪽, 註3), 독일 법상 Behandlung은 폐기물을 재활용하거나 처리하기 위해 질적 또는 양적으로 변경하는 것을 말하며, 우리의 폐기물관리법상 소위 “협의의 처리”는 재활용과 중간처리 및 최종처리를 포함하는 것이기 때문에 같은 의미는 아니다.

컨대 폐기물의 회수·처리비용의 예치제도<sup>33)</sup> 등이 그러한 한 예가 될 것이다.

그러나 한국의 재활용법상 예치금이나 부담금의 산출기준을 보면 폐기물배출자의 유인을 이끌어 내기에는 현실성이 없는 것으로 보인다. 즉 재활용법시행령 제18조 및 제21조 관련 별표1의2는 제조업자나 수입업자의 예치금 및 반환금의 산출기준을 규정하고 있는데 예를 들면 중·소형 타이어의 경우 개당 130원으로 하고 있고, 동 별표2는 부담금의 산출기준을 정하고 있는데 예를 들면 1회용 기저귀의 경우 개당 1.2원으로 하고 있다. 이러한 금액으로는 회수자가 스스로 회수하는 데 소요되는 비용과 비교한다면 현저히 비례에 맞지 아니하는 것으로서 회수의지를 이끌어 내기에는 부족하다. 만일 이를 회수하지 않고 방치하거나 무단폐기할 경우 환경에 막대한 부담을 주게 되고, 일반폐기물로 처리할 경우 자치단체의 비용으로 처리하게 되어 오염자원인원칙에도 반하는 결과가 될 것이다.

이러한 점을 생각한다면 자원의 효율적인 利用과 環境親和的인 廢棄物處理를 담보하기 위해 현행 過怠料의 액수를 대폭인상하고 아울러 사업자에 대한 行政處分도 병행하는 것이 현실적일 것이며, 預置金도 더 현실화 해야 할 것으로 생각된다. 또한 자발적인 發生抑制나 再活用을 유도하는 데는 행위자의 동기가 절대적이고, 이러한 수단과 환경보호효과 사이에 시간적 간극이 큰 경우에는 경제적 유인책만으로는

33) 2002년 2월 4일 공포되어 2003년 1월 1일부터 시행되는 자원의절약과재활용촉진에관한법률(법률 제6653호) 제16조 내지 제19조는 종전의 예치금제도를 폐지하고 제조업자·수입업자 및 판매업자에게 그 폐기물의 재활용의무를 부과하여 재활용하거나 재활용사업공제조합을 설립하여 그 의무를 이행할 수 있도록 하고 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 재활용부과금을 징수하도록 하고 있다. 이러한 입법조치는 종전의 제도에 비해 진일보한 것이지만 재활용부과금의 액수가 현실화되어야 할 것이다.

그 목적을 달성할 수가 없을 것이다. 따라서 현재의 폐기물관리실태와 환경문제의 심각성에 비추어 보면 발생억제나 재활용의무의懈怠는 廢棄物의 無斷投棄·不法處理 등에 버금가는 環境規範違反으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 이러한 規範違反에 대처하기 위해 過怠料의 인상만으로는 한계가 있다고 생각되며 罰金刑의 도입도 필요하다고 본다.

### 3. 再活用廢棄物과 處理해야 할 廢棄物의 구별의 명확성요망

현행 폐기물법상 再活用可能資源은 處理되는 廢棄物과 달리 재사용·재생이용·에너지회수를 위한 자원이다. 그리고 재활용가능성의 기준으로 경제성·기술수준·자원의 희소성을 들고 있다. 한편 지정폐기물과 감염성폐기물을 정의하면서 인체나 환경에 대한 위해성을 들고 있다.

이 두 가지 요건을 결합하면 再活用可能資源은 재활용하는 데 경제성이 있고, 기술적으로 가능하며, 희소한 자원을 보호하기 위해 필요하고, 나아가 환경상 인체나 주변환경에 유해하지 않아야 한다. 그럼에도 불구하고 재활용법 제2조 제2호는 경제성·기술수준·희소성만을 들고 있고, 단지 동 제1호에서 “방사성물질과 방사성물질에 의하여 오염된 물질은 제외한다”고만 규정하고 있다. 따라서 방사성물질 외의 위험한 물질에 의한 오염은 고려하고 있지 않은 것이다. 생각컨대 자원의 희소성을 기준으로 삼은 것은 아마도 자원이 부족한 한국의 형편을 고려한 듯 하다. 그러나 희소한 자원의 효율적인 이용은 자주 그리고 오래 쓰는 것만이 아니다. 환경에 무해하게 쓰는 것이 장기적으로 더 적은 비용을 지불한다는 것을 생각한다면, 환경에 대한 危害性을 명문으로 규정하는 것이 환경법의 정신에 비추어 볼 때 타당한 것이 아닌가 한다.



## 【 Zusammenfassung 】

### Eine Regelungsrichtung von Abfallrechts zur Schonung der natürlichen Ressourcen und die Sicherung der umweltverträglichen Abfallbeseitigung.

Jeong, Hoon

In erster Linie sind Abfälle zu vermeiden und dann stofflich oder energetisch zu verwerten. Hieraus folgt unmittelbar, daß sie schließlich zu beseitigen sind. Die gesetzliche Rangreihenfolge der Entsorgungshandlungen läßt sich deshalb schlagwortartig mit Vermeidung und Verwertung sowie Beseitigung kennzeichnen. Vermeidung ist insbesondere die Verminderung der Menge von Abfällen und ihrer Schädlichkeit. Erst wenn Abfälle weder zu vermeiden noch zu verwerten sind, können sie beseitigt werden. Sie sind dauerhaft von der Kreislaufwirtschaft auszuschließen. Auch über die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung von Abfällen ist entscheidend, ob der Hauptzweck der Maßnahme in der Nutzung des Abfalls und nicht in der Beseitigung des Stoffes bzw. seines Schadstoffpotentials liegt. Für diese Fälle kommt es maßgebend auf die vom Gesetz verlangte wirtschaftliche Betrachtungsweise an. Danach muß Hauptzweck der Maßnahme sein, daß aus den stofflichen Eigenschaften des Abfalls ein konkreter wirtschaftlicher Nutzen gezogen wird.