

목 차

I. 폐기물 관리와 폐기물 처리법제	III. 폐기물의 처리
1. 폐기물 관리의 중요성	41. 생활폐기물
2. 폐기물법의 법원	2. 사업상폐기물
3. 폐기물법제의 연혁	IV. 폐기물법제의 정비방향
4. 현행 폐기물법제의 구조가 가진 문제점과 개선방향	1. 처리계획의 입안단계
II. 폐기물처리의 쟁점	2. 처리원칙의 명확화
1. 폐기물의 개념	3. 각 주체의 의무의 명확화
2. 폐기물처리의 우선순위 : 회피 감량화 및 재활용	4. 처리시설 설치 및 운영의 원칙설정
3. 폐기물처리시설 입지선정의 문제	V. 결론 : 지속가능한 사회의 폐기물처리를 위한 법제정비

I. 폐기물 관리와 폐기물 처리법제

1. 폐기물 관리의 중요성

현대 사회에서는 대량생산과 유통으로 인하여 폐기물이 폭발적으로 발생하고 있다. 사람들이 간편한 생활을 추구하다 보니 일회용 상품의 소비

도 나날이 늘어나고 있으며 폐기물처리의 문제도 그만큼 어려워지고 있다. 뿐만이 아니라 기업의 생산활동 가운데에서도 폐기물의 발생은 필연적이지만 이를 제대로 처리하고 있는가라는 물음에 현재로서는 반드시 긍정적인 대답을 기대할 수는 없다고 본다. 폐기물의 처리에는 또한 폐기물처리시설의 입지라는 토지공간의 문제가 반드시 수반된다. 폐기물 발생량의 증대와 그 처리의 어려움으로 인하여 기존의 폐기물처리시설은 용량의 한계점에 와 있다. 그러나 새로운 처리시설의 후보지를 구하는 일도 점점 더 어려워지고 있다.

폐기물처리는 유해폐기물을 적절히 관리함으로써 환경에 이바지하는 반면에 처리 과정에서 수질, 대기, 토양 오염을 발생시킬 수 있는 점에서 환경에 부담을 줄 수도 있는 이중성을 띤다¹⁾. 그리고 폐기물에 의한 환경오염의 또 다른 특징은 폐기물로 인한 환경오염의 문제에 관한 한 누구도 비난으로부터 자유로울 수 없다는 데 있다. 가령 자동차의 배기가스가 문제이면 걸어다닐 수도 있고, 자전거나 전철 등의 다른 교통수단을 이용할 수도 있다. 그러나 아무리 혼자서 조심한다고 하여도 생활을 영위하는 이상 폐기물을 배출하지 않을 수 없다. 문제는 현재의 생산-유통-소비-처리의 시스템으로는 지속가능한 폐기물관리가 될 수 없는 데 있다. 따라서 점점 확산 일로에 있는 폐기물 문제를 수렴의 구조로 전환하여, 환경친화적인 새로운 자원순환의 고리를 상정하고, 그에 합치하는 폐기물관리의 법제를 정비하는 일은 이제 시간을 다투는 과제가 되고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이 글에서는 이런 문제의식을 바탕으로 하여 현재의 폐기물처리법제의 내용과 문제를 개관하고, 보다 나은 폐기물의 관리를 위한 법적인 구조를

1) 이를 폐기물처리와 환경보호의 긴장관계라고 부르기도 한다. 이 긴장관계를 해소하는 일이 바로 폐기물관리법의 주요과제가 된다. Michael Kloefer, Umweltrecht, 1989, p.678 n.3(은 열번호-Randnummer-).

제안함을 목적으로 한다. 폐기물관리에 대한 접근은 법학적인 접근만이 아니라 기술공학적인 접근, 경제학적 접근, 사회학적인 접근등의 여러 방법이 있겠으나 여기서는 법학적인 고찰에 그친다. 또한 폐기물 처리에서 선진적인 제도를 발전시켜가고 있는 다른 나라의 제도도 필요한 범위에서 참조하기로 한다. 폐기물처리가 일국의 문제만이 아니라 국제적인 관심사가 되고 있는 점을 감안하면 다른 나라의 폐기물 처리제도가 우리나라에 주는 영향도 그만큼 크다고 하겠다.²⁾ 폐기물의 관리업무는 국가나 지방자치단체에게 이원적으로 나누어져 부과되고 있다. 지방자치단체는 폐기물 관련 조례를 제정 집행함으로써 임무를 수행한다. 따라서 지방자치법제도 중요한 법원이 된다. 이 글에서는 폐기물관련 중요 법률만이 아니라 경기도 및 전국의 몇몇 폐기물조례를 분석하여 폐기물 관리법제의 현황을 알아보고 정책 대안을 제시함을 목적으로 한다.

2. 폐기물법의 법원

폐기물관리의 가장 중심에는 폐기물관리법이 있다. 폐기물관리법은 환경정책기본법 제20조에서, “정부는 환경보전을 위하여 대기오염·수질오염·토양오염 또는 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출, 소음·진동·악취의 발생 및 폐기물의 처리에 대하여 필요한 규제를 하여야 한다”라고 하는 규정을 실현하기 위한 기본정책을 실현하기 위한 법제로 볼 수 있다. 물론 환경정책기본법 제20조는 헌법 제35조(환경권)의 구체화법이

2) 폐기물 처리문제에 대한 국제적인 관심에서 쓴 글로는, 김태천, 유해폐기물의 국가간 이동에 대한 국제법원칙, 國際法學會論叢 39卷 2號(76號), 1994/12, p.107 이하; 盧明濤, 有害物質과 廢棄物의 國際的 規制, 서울국제법연구 5권 1호, 1998/5, p.1 이하; 李相敦, 有害廢棄物의 國家間 移動 및 處理의 規制에 관한 바젤 協約, 司法行政 384號, 1992/12, p.28 이하; 曹喜宗, 美國의 有害性廢棄物管理規制, 環境問題研究叢書 7卷, 1998/5, p.29 이하; 陳孝根, EC의 廢棄物管理, 環境問題研究叢書 6卷, 1996/11, p.133 이하 참조.

기도 하다. 폐기물관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률로는 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(=폐촉법)과 자원의절약과재활용촉진에관한법률(=재활용법)이 있는 데 이들 두 법은 폐기물관리법과 함께 '폐기물 3법'을 이룬다. 한편 폐기물관리법 제3조에서는 동법의 적용 제외 영역에 관하여 규정하고 있다. 여기에는 1. 원자력법에 의한 방사성 물질 및 이에 의하여 오염된 물질, 2. 용기에 들어 있지 아니한 기체상의 물질, 3. 수질환경보전법에 의한 수질오염방지시설에 유입되거나 공공수역으로 배출되는 폐수, 4. 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 의한 오수·분뇨 및 축산폐수, 5. 하수도법에 의한 하수, 6. 가축전염병예방법 제13조·제14조·제22조 및 제31조의 규정이 적용되는 가축의 사체, 오염물건, 수입금지물건 및 검역불합격품이 속한다.

따라서 원자력법, 수질환경보전법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 하수도법, 가축전염병예방법은 폐기물관리법의 편에서 보면 소극적인 의미에서의 폐기물관리에 관한 법원이 된다. 마찬가지로 폐기물의 해역배출에 관해서는 해양오염방지법의 규정이 적용된다(동조 제2항). 마찬가지로 토양환경보전법에서는 토양환경보전지역 내에서의 폐기물의 투기금지를 규정하고 있으며, 자연환경보전법은 자연생태계보호지역 내에서의 폐기물의 투기금지를, 그리고 수도법에서는 상수원보호구역 내에서의 폐기물 투기행위를 금하고 있다. 자연공원법에서도 공원지역 내의 투기행위를 금하고 있다.

또한 물질의 종류에 따라서 특별히 규제되는 경우가 있다. 유해성이 강한 화학물질은 유해화학물질관리법에 의하여 규제되며, 합성수지폐기물은 합성수지폐기물관리사업법에 의하여 규제되고, 의료 적출물에 관해서는 의료법에서 따로 규율하고 있다.³⁾ 또한 전염병예방법에서는 병균에

3) 鄭萬朝, 廢棄物管理法制, 環境問題研究叢書 7卷, 98/5, p.25.

오염된 물질의 처리에 관해 특별히 규정하고 있다.

한편 폐기물의 재활용을 위하여 한국자원재생공사법이 있으며, 지정폐기물이 대기환경보전법, 수질환경보전법 및 소음·진동규제법에 의한 시설설치에 관계되는 때문에 이들 법률도 폐기물의 중요한 법원을 이룬다. 또한 폐기물처리시설설치의 입지선정과 관련하여 환경영향평가에 관한 사항을 정하고 있는 환경영향평가법도 매우 중요하다. 처리시설의 건축 및 가동과 관련해서는 도시계획법, 건축법 및 대기환경보전법, 수질환경보전법, 토지환경보전법, 소음·진동규제법이 적용된다. 폐기물처리, 폐기물에 의한 분쟁 및 폐기물의 처리시설설치와 그에 따른 분쟁발생시 환경분쟁조정법이 적용될 여지가 있으나 활용도는 낮은 편이다.

이 밖에 폐기물의 국가간의 관리 및 처리에 관련된 법으로는 폐기물의 국가간이동및그처리에관한법률이 있다. 이 법률은 유해폐기물의국가간이동및그처리의통제에관한바젤협약(=바젤 협약: 1992 발효)을 국내에 시행하기 위하여 제정된 법률이다.⁴⁾

3. 폐기물법제의 연혁

현행 폐기물관리법의 원형은 1961년의 '오물청소법'이다. 오물청소법은 조선총독부의 朝鮮汚物掃除令(1936년 6월 制令 제8호)을 대체한 입법이다. 오물청소법에서는 청소지역을 특별청소지역과 계절적 청소지역으로 구분하고, 생활폐기물에 대해서 지방자치단체가 이를 수거하도록 규정하였다. 공해방지법이 1963년에 제정된 것을 감안하면 오물청소법은 우리 환경법의 선구였다고 볼 수 있다. 이 때 주관 행정기관은 보건사회부장

4) 바젤 협약에 관하여 소개한 문헌으로는 이상돈, 유해폐기물의 국가간 이동 및 처리의 규제에 관한 바젤 협약, 사업행정 92. 2, p.28 이하; 노영준, 유해물질과 폐기물의 국제적 규제, 서울국제법연구 5권 1호, 1998, p.9 이하 참조.

관이었다.⁵⁾ 1973년의 동법 개정법에서는 오물의 개념 안에 폐기물을 포함시키고, 국민의 청소의무를 규정하였다. 한편 공장 또는 사업장을 경영하는 자는 조업으로 발생하는 오물을 스스로 처리하도록 하고, 오물의 방지를 위하여 필요한 때에는 가축의 사육을 제한할 수 있는 법적인 근거도 마련하였다. 산업폐기물이 별도로 처리되도록 하는 근거를 마련한 것은 1977년의 환경보전법에서였다. 환경보전법의 주무관서는 환경청으로 되었다. 1979년의 오물청소법의 개정으로 오물청소업무가 환경청으로 이관되면서 폐기물처리업무는 모두 환경청이 담당하는 것으로 되었다. 환경청은 1980년 초에 보건사회부의 외청으로 발족하였으나 초기에는 그 위상이 아직 확립되지 못하였다.

1986년에는 오물청소법을 대체하는 폐기물관리법이 제정되었다. 폐기물관리법은 환경보전법과 오물청소법에 나누어져 규율되던 폐기물의 관리를 일원화한 의미를 가진다. 폐기물관리법은 폐기물을 일반폐기물과 산업폐기물로 나누고, 일반폐기물의 처리를 시장·군수가 수행한다는 것을 명확하게 규정하였다. 1991년 폐기물관리법이 개정되면서 특정폐기물이 새로이 규율되기에 이르렀다. 즉, 폐기물은 국민보건에 대한 유해정도를 기준으로 하여 일반폐기물과 특정폐기물로 나누어지며, 이 가운데 일반폐기물의 처리는 지방자치단체의 책무로 하였으며, 특정폐기물의 관리는 국가의 책무로 하였다. 이 법의 시행과 함께 환경청에 폐기물관리국이 신설되어 행정적인 측면도 강화되었다.⁶⁾

1991년에는 폐기물관리법이 대폭 개정되었다. 이 법은 다음의 측면에서 우리 나라 폐기물관리의 신기원을 열었다고 볼 수 있다. 첫째로, 폐기물관리 목표가 변화하였다. 종래 폐기물법이 소극적인 청소 혹은 위생이

5) 환경행정의 주무부서는 1967년 보건사회부 공해계로 출발하여 1973년 환경행정전담과인 공해과로 확대된 바 있다. 환경청은 그후 1994년에 환경부로 승격하였다.

6) 이상돈/이창환, 환경법, 이진출판사, 1999, p.164.

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 예치금제도 등이 포함되었다. 이런 제도는 원인자 부담원칙을 법제화한 것으로 주목할만한 한다.⁷⁾ 1992년에는 폐기물관리법이 개정되어 폐기물처리시설을 설치, 운영하는 경우에 주변지역 주민에 대하여 지원을 할 수 있는 법적인 근거를 마련하였다. 이와 더불어 폐기물처리시설 설치시 주민의 의견수렴과 주변지역에 대한 환경영향조사를 하도록 하였다. 폐기물관리법 가운데 재활용 관련조항은 1992년의 자원의절약과재활용촉진에관한법률의 제정으로 동법에 흡수되었다. 또한 이 법률에서는 제19조에서 부담금제도를 두어서 이를 폐기물관리기금의 재원으로 하도록 하였다. 처리시설과 관련된 법적규제는 1995년의 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률의 제정으로 개편되면서 독립적으로 규율되기에 이르렀다.

1995년의 폐기물관리법에서는 폐기물을 발생원에 따라서 생활폐기물과 사업장폐기물로 나누었다. 사업장폐기물에 대해서는 이를 지정폐기물과 통상의 폐기물로 나누어서 지정폐기물에 대해서는 국가가 배출 및 처리상황을 파악하고, 또 적정하게 처리되도록 필요한 조치를 강구하도록 하였다. 또 생활폐기물에 대해서는 종량제⁸⁾ 실시할 수 있는 근거를 마

7) 전재경, 쓰레기管理法制, 한국법제연구원 연구보고 95-8, p.22.

8) 폐기물 종량제는 원인자 부담의 원칙이 관철된 것으로 볼 수 있다. 그 전에는 일반폐기물을 건물면적이나 재산세 등을 기준으로 하여 정액으로 부과하였으나, 종량제 실시에 따라서 배출량에 따른 차등부과가 실시되었다. 법적 근거는 폐기물관리법 제13조 제4항의 "환경부장관은 제3항의 규정에 의한 수수료를 정하고자 하는 지방자치단체에 대하여 폐기물배출량에 따라 수수료를 차등 징수하도록 권고할 수 있다"는 규정이다. 종량제는 1994년 4월부터 일부지역에서 시범적으로 실시되다가 1995년부터 전국적으로 실시되었다. 그러나 위 개정조항이 발효한 것이 1996년 2월인 점에서 보면 그 사이에는 환경부의 정책에 따라서 지방자치단체가 자율적으로 실시하였다고 볼 수 있다. 종량제는 생활폐기물 감량화에 기여한 것으로 평가되나, 처리비용을 일반가정에 전가시킨 폐해도 있었다. 환경부 산하 국립환경연구원에 의하면 쓰레기중

련하였다.

금년에는 재활용법 시행규칙이 개정되어 일회용 포장용기의 사용이 대폭적으로 제한되어 이를 현금을 받고 판매하게 한 후에 수거하도록 하는 조치가 시행되고 있다. 그 결과 주부들의 장바구니 들기 운동이 점차 활성화되고 있는 추세에 있다. 각 지방자치단체에서도 이러한 조치를 꾸준히 감독하고 필요한 지원을 함으로써 비닐 등 일회용 포장용기의 사용이 억제되도록 하여야 할 것이다.

올해 개정된 폐기물관리법은 그 동안 심각한 사회문제로 대두한 폐기물의 불법투기나 불법매립 문제를 정면에서 다루고 있다. 폐기물을 배출하는 사업자의 양수인·상속인·경락인 및 합병법인 등은 폐기물에 관한 권리·의무도 함께 승계하도록 하였다. 일정량 이상의 지정폐기물을 배출·운반 또는 처리하는 자는 당해 폐기물이 적정하게 처리됨을 증명하여야 한다. 또한 환경오염에 대한 규제를 강화하여 일정규모 미만의 폐기물소각시설의 설치를 금지하였다. 이 밖에 보험가입·보증금예치 및 공제조합가입 등의 방법으로 폐기물처리의 이행을 보증하도록 하였다. 그리고 개정 재활용법에서는 공동주택 건설업자로 하여금 불박이장 등 수납공간의 설치에 관한 기준을 준수하도록 하였다. 폐촉법에서는 인접 지방자치단체와의 경계(2km 이내)지역에 폐기물처리시설의 입지를 선정하고자 하는 경우 지방자치단체간에 협의가 이루어지지 아니하여 그 설치가 지연되는 때 폐기물처리시설설치기관은 중앙환경분쟁조정위원회에 조정을 신청하도록 하였다. 또한 종래 시행령에 규정되어 위헌시비를 낳았던 주변영향지역을 직접영향권과 간접영향권으로 법률에서 직접 이를 구분하였다⁹⁾.

량제 실시 이후 지난 95년 쓰레기 발생감소량은 464만4천t에 이어 96년 450만8천t, 97년 554만9천t, 98년 736만4천t 등 모두 2천26만5천t이다(11월 8일자 연합뉴스).

9) 이에 의하면 직접영향권은 제2항의 규정에 의하여 환경상 영향을 조사한 결과 인체·동물의

4. 현행 폐기물법제의 구조가 가진 문제점과 개선방안

우리 폐기물법제는 폐기물의 관리에 관한 법, 재활용에 관한 법, 처리시설의 설치지원에 관한 법률이 서로 독립적으로 규정되어 있다. 이런 법구조는 각각의 범목적에 따라서 사회적인 필요에 따라 유연하게 대처할 수 있는 장점이 있다. 그러나 한편으로는 법령이 흩어져 있다보니 폐기물에 관한 규율이 통일적이지 못하고 전체구조를 파악하기 어려운 결점도 있다. 이런 점을 극복하기 위해서는 폐기물의 처리에 관한 기본적인 사항을 정하는 폐기물기본법을 제정하고 기존의 재활용법제와 처리시설지원법제를 시행령으로 낮추는 방법도 생각할 수 있다.¹⁰⁾ 참고로 독일은 이런 구조를 택하고 있으며, 일본은 우리와 대강 비슷하게 폐기물의처리및청소에관한법률, 재생자원의이용촉진에관한법률 및 산업폐기물의처리에관한특정시설의정비촉진에관한법률을 각각 두고 있다.

활동, 농·축산물, 임산물 또는 수산물에 직접적으로 환경상 영향을 미칠 것으로 예상되어 지역주민을 이주시킬 필요가 있다고 인정되는 지역이며, 간접영향권은 대통령령이 정하는 범위 안의 지역으로서 제2항의 규정에 의하여 환경상 영향을 조사한 결과 환경상 영향이 미칠 것으로 예상되는 직접영향권 이외의 지역이다. 다만, 특히 필요하다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 범위 밖의 지역도 포함시킬 수 있다(폐촉법 제17조 3항).

- 10) 박균성 교수는 폐기물관제법을 폐기물법으로 통합하는 안을 제안하면서 그 구조를 제1장 총칙, 제2장 폐기물발생 제품의 생산 및 유통, 제3장 폐기물의 처리(처리주체, 관리계획, 처리사업, 처분시설), 제4장 폐기물의 재활용, 제5장 자원재생공사, 제6장 제정규정, 제7장 폐기물의 수입, 수출 및 이동, 제8장 벌칙으로 할 것을 제안하고 있는데 참고할 만하다고 본다. 박균성, 폐기물관리의 원칙과 체계, 한국환경법학회, 폐기물 관리법개정안공청회 자료, 1998/10, p.27.

II. 폐기물처리의 쟁점

1. 폐기물의 개념

1961년의 오물청소법 제2조는 ‘오물’은 “塵芥, 재, 汚泥, 분뇨 및 개·고양이·쥐 등의 사체”로 정의하고 있었다. 1973년의 개정법에서는 ‘진개’를 ‘쓰레기’라고 하고, 개 등을 동물로 바꾸어 규정하였다. 1982년의 개정법에서는 오물의 개념에 ‘사람의 일상생활에 필요로 하지 아니하게 된 물질’을 추가하였다. 廢棄物이라는 이름으로 바뀐 것은 1986년의 폐기물관리법에서이다. 동법 제2조 1호에서는 ‘폐기물’을 “쓰레기·연소재·오니·분뇨·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로 정의하였다. 현행법의 폐기물에 관한 정의도 대체로 이와 유사하다¹¹⁾. 그러나 과거 폐기물로 규정되었던 ‘분뇨’는 1991년 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률로 이관되면서 폐기물법상의 폐기물 개념에서는 제외되었다.

폐기물의 개념 가운데 중심적인 위치를 가지는 ‘쓰레기’의 경우 법에서 직접 정의하지 않고 이미 통용되는 개념으로 본다. 쓰레기는 말 그대로 일상생활에 더 이상 쓸모가 없이 폐기되어야 하는 것이다.

1973년 개정되기 이전에 쓰레기는 塵芥, 즉 ‘먼지와 티끌’을 가리키는 말이었다. 폐기물 전체의 개념구성으로 보면 우리 폐기물관리법은 폐기물을 객관적으로 정의하고 있음을 알 수 있다. 그러면, 쓰레기·연소재… 등은 하나의 예시에 불과하고 “사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”이 폐기물이다. 그렇다면 문제는 생활이나 활동에 필요하

11) “폐기물”이라 함은 쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다(법 제2조 1호).

지 않다는 것을 어떻게 판단할 것인가의 의문이 남는다.

따라서 폐기물에는 객관적인 판단만으로는 안되고 이를 주관적으로 보아야 할 필요성도 있다. 왜냐하면 아직은 사용할 수 있는 물건이라고 하여도 배출자가 이를 봉투에 묶어서 내다 놓으면 쓰레기가 되기 때문이다. 마찬가지로, 주관적으로는 아직 사용할 수 있다고 애착을 가지는 것이라도, 이를 폐기물로 보아서 적정하게 처리하지 않으면 안될 물질이 있을 수 있다. 따라서 폐기물관리법상의 폐기물 개념은 불충분하며, 보다 세밀한 개념규정이 필요하다.¹²⁾

폐기물은 폐기물의 발생원을 중심으로 '생활폐기물'과 '사업장폐기물'로 구분하고,¹³⁾ 사업장폐기물 가운데 주변환경을 오염시킬 수 있는 유해

12) 일본에서는 폐기물을 일반폐기물과 산업폐기물로 나누고, 그 가운데서 다시 특별관리폐기물을 구별하고 있다. 폐기물이란 "쓰레기, 대형쓰레기, 연소재, 오니, 분뇨, 폐유, 폐산, 폐알칼리, 동물의 사체 기타 오물 또는 불요물로 고형상 또는 액상의 것"을 말한다(폐기물의처리및청소에 관한법률 제2조 제1항). 이 가운데 "사업활동에 수반하여 발생한 폐기물 가운데, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리, 폐플라스틱류 등"을 산업폐기물이라고 하고, 산업폐기물 이외의 모두를 일반폐기물로 보고 있다. 특별관리폐기물은 폭발성, 독성, 감염성 기타 사람의 건강 또는 생활환경에 관한 피해를 일으킬 위험성이 있는 폐기물 가운데 정령으로 정한 것을 말한다. 특별관리폐기물의 취급방법은 별도로 정하며, 특별관리산업폐기물에 대하여는 관리표 제도가 도입되어 있다. 또한 이들 특별관리폐기물을 처리하기 위하여 지방공공단체와 민간사업자가 출자하여 폐기물 처리 센터를 설립하였다. 독일은 종래 주관적 폐기물의 개념과 객관적 폐기물의 개념이 있었다. 여기서 주관적 개념은 폐기자의 의사를 기준으로 한 것이며, 객관적 개념은 일반에 대한 위해, 특히 환경에 대한 위해로 인하여 이를 적정하게 처리할 필요가 있는 물질을 가리킨다. Kunig/ Schwemer/Versteil, Abfallgesetz, 1992, p.37 이하. 1994년 9월에 개정된 순환 경제 및 폐기물법에서는 폐기물을 처리되는 것, 처리하려고 하는 것 및 처리하여야 하는 것으로 나누고 있다. 이 법의 특징은 벌표에서 폐기물의 목록을 열거하고 있는 데 있다. 또한 폐기물에는 재활용되는 폐기물과 재활용되지 않는 폐기물, 즉, 최종처분되는 폐기물로 구분한다. Heinz-Joachim Peters, Umweltverwaltungsrecht, 1996, p.69 이하. 홍준형, 환경행정법, 한울 아카데미, 1993, p.159-160에서는 우리 폐기물 개념을 원칙적으로는 주관적으로 정의하는 것으로 보고 특정폐기물(당시)의 경우에는 객관적 폐기물 개념이 채택된 것으로 본다.

13) 폐기물관리법은 이전에 일반폐기물과 산업폐기물로 구분하고 있었는데 그 기준이 명확하지 않아서 다종의 대상이 되었다. 판례를 보면 오래된 빌딩을 부순 벽돌조각 등의 폐기물이 산업폐기물인 건축물폐재류인지 여부에 대해선 이를 적극적으로 판단하였다. 따라서 산업폐기물로 하천을 매립하여 고수부지를 조성하였다고 하더라도, 정당한 사유 없이 공공수역에 산업폐기물을 버리는 행위를 한 이상 환경보전법 제68조 제5호 소정의 "제37조 제1항의 규정에 위반한 자"에 해당한다(대법원 1990. 9. 14. 선고 90도1348 제3부 판결). 식용에 사용하려는 "살아

한 물질로서 대통령령이 정하는 물질을 '지정폐기물'이라 하고 있다.

2. 폐기물 처리의 우선 순위 : 회피, 감량화 및 재활용

'처리'라 함은 "폐기물의 소각, 중화, 파쇄, 고형화 등에 의한 중간처리와 매립, 해역 배출 등에 의한 최종처리를 말한다"고 규정하고 있다(폐기물관리법 제2조 5호). 그런데 폐기물관리법에서는 '관리'에 대해서 따로 규정하고 있지 아니하므로 그 개념이 문제될 수 있다.

우리 법제상으로 '처리'에 속하는 중간처리와 최종처리는 모두 처분(disposal)에 가까운 개념이라 보겠다. 일본 폐기물 법제에서는 처분과 처리를 구분하고, 처리는 수집, 운반 및 처분을 포괄하는 개념으로 쓰고 있다. 독일 법제상 폐기물처리(Abfallentsorgung)에는 폐기물의 재활용과(Verwertung) 처분(Beseitigung)이 포함된다.¹⁴⁾

우리 폐기물 법제는 재활용에 관한 규정을 별도의 법률로 두고 있다. 재활용법에서는 재활용의 개념을 직접 규정하고 있지는 않으나 재활용 가능한 물품을 규정하는 간접적인 방법으로 재활용에 대하여 규율하고 있다. 이에 따르면 "재활용가능자원"이라 함은 사용되었거나 사용되지 아니하고 수거되거나 버려진 물품과 제품의 제조·가공·수리·판매나 에너지공급 또는 토목·건축공사에서 부수적으로 생겨난 물품(이하 "부

있는 토끼"는 같은 법 제2조 3호 소정의 산업폐기물이 아니라 하겠고, 또 같은 법 제2조 제1호의 폐기물의 정의에 관한 규정에 비추어 그것이 설사 발열성 실험을 마친 것으로서 위생상 또는 감정상 식용에 적합한 것이 아니라 할지라도 위 규정 소정의 폐기물에도 해당되지 않는다고 보았다(대법원 1992. 2. 14. 선고 91도792 제3부 판결).

14) 개념정의에 대해 보다 상세한 내용은 Kunig/Schwerner/Versteyl, Abfallgesetz Kommentar, 1992, p.56, n.34ff. 참조. 미국에서는 폐기물의 '관리(management)'는 규제(regulation), 허가(licensing) 및 처리(treatment)로 구분한다. '규제'는 가)폐기물을 규제하는 체계와 관할기구, 나)폐기물의 분류, 다)등록 및 등록대장 등을 규율한다. '허가'는 가)허가의 효력, 나)사업자의 주의의무, 다)사업자 자격, 라)허가절차, 마)부대조치 및 바)허가갱신에 관련된 업무이다. 마지막으로 '처리'는 가)폐기물의 수집, 나)운반, 다)처분(disposal), 라)재활용 및 마)집행·통제 등이 포함되는 개념이다. 전재경, 쓰레기 관리법제, 한국법제연구원 연구보고 95-8, p.31 참조.

산물”이라 한다)중 원재료로 이용할 수 있는 것(회수가능한 에너지 및 폐열을 포함하되, 방사성물질과 방사성 물질에 의하여 오염된 물질을 제외한다)을 말한다(동법 제2조 1호). 그런데 재활용에 관해서 “국민은 재활용가능자원의 분리배출, 재활용제품의 우선 구매, 1회용품의 사용자제 등으로 자원재활용을 촉진하기 위하여 노력하는 동시에 국가·지방자치단체 및 사업자가 이 법의 목적을 달성하기 위하여 행하는 조치에 협력하여야 한다”(제6조)고 하였으며, “사업자는 자원재활용을 촉진하기 위하여 노력하는 동시에 국가 또는 지방자치단체가 이 법의 목적을 달성하기 위하여 행하는 조치에 협력하여야 한다”(제5조)고 하여 단지 노력과 협력의 의무만을 정하고 있다. 이는 폐기물의 적절한 관리를 위해서는 상당히 부족한 규율이다. 폐기물의 처리에 대하여 올바른 순서는 우선 회피 및 감량화를 하고 이것이 이루어지지 않는 경우에 재활용을 하는 방법일 것이다.¹⁵⁾

15) 독일의 순환경제 및 폐기물법에서는 우선적으로 회피(Vermeidung)를 하고, 발생한 폐기물에 대해서는 사후적인 재활용 및 처분을 할 것을 의무 지우고 있다. 그런데 회피의 경우에 법 제5조 제1항으로부터 직접적으로 도출되는 것은 아니고 법규명령에 의하여 구체화한 경우에만 비로소 의무인 것으로 된다. Heinz-Joachim Peters, 위의 책, p.86. n.55. 그러나 이에 반해서 재활용의 경우에는 처분에 우선할 것 등이 법적인 명령으로 규정되어 있다(법 제5조 제2항, 제4항). 위의 책, p.88. n.63 참조. 재활용의 절차는 동법 별표 II B에 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 배출하면 되는 시스템을 갖추었다. 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 참조. 일본의 경우 재활용을 위하여 재생자원의이용촉진에관한법률과 용기포장의리사이클에관한법률의 두 법률이 제정되어 있다. 뒤의 법률은 현재 유리병과 PET 병에 대하여 적용되고 있으나, 2000년부터는 종이와 플라스틱 용기포장에도 적용된다고 한다. 磁野弥生(이소노 야요이), 日本の廢棄物法制における排出者・製品の製造者の責任, 한국환경법학회, 위의 자료, P.91.

3. 폐기물처리시설 입지선정의 문제

폐기물 처리시설이라 함은 폐기물의 중간처리시설과 최종처리시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다. 법률상으로는 법 적용 대상이 되는 처리시설의 종류를 확정하지 아니하고 있다. 이러한 태도는 '폐기물 처리시설 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(이하 폐촉법)'에서도 그대로 유지되고 있다(제2조). 일반적으로 여기에 해당한다고 볼 수 있는 시설은 매립장, 소각장 및 폐수처리장 등이 될 것이다.¹⁶⁾

폐기물처리시설의 건설과 관련하여 제일 문제되는 것은 당해 시설이 사회의 존립을 위해서는 필요한 것임을 누구나 인정하면서도 정작 시설이 자기 집 근처에 세워지는 것을 원하지 않는다는 것이다. 폐촉법이 제정된 취지도 바로 이런 폐기물처리시설에 대한 사회적으로 부정적인 현상을 극복하기 위함이었다. 그러나 폐촉법의 제정에도 불구하고 매립장과 소각장의 설치 및 가동을 둘러싸고 사회적인 갈등은 여전히 존재함을 볼 수 있다. 이런 현상은 비단 우리 나라만이 아니고 다른 나라에서도 공통적인 현상이다.¹⁷⁾

폐촉법의 존재에도 불구하고 처리시설을 둘러싸고 분쟁이 끊이지 않는 데는 몇 가지 이유를 제시할 수 있겠다. 우선 행정기관이 폐촉법을 제대로 준수하지 않는 데 문제가 있다. 법이 존재함에도 불구하고 행정기관은 이를 무시하거나 형식적인 규정으로 치부하여 사문화되는 경우가 많다. 주민이 행정에 대하여 가지는 불신도 또한 적지 않다. 불신을 낳는 이유는 행정기관이 처리시설 설치를 계획하는 경우에 주민의 반대를 미리 예

16) 그 범위에 대해서는 대통령령으로 정한다. 시행령에서는 일정규모 이상의 소각시설과 매립시설 그리고 분리배출되는 음식물 등 유기성폐기물의 퇴비화·사료화를 위한 시설을 들고 있다.

17) 일본에서는 폐기물 처분시설의 입지를 둘러싸고 발생하는 갈등에 대한 대응책으로 입지선정 절차에 대한 주민참가와 생활환경영향평가 등의 제도를 도입하였다. 福士 明, 處分施設立地手續, *ジュリスト*, 1997. 10. 1.9 (No. 1120), p.53 이하.

상하고 밀실행정으로 일관한다거나 환경영향평가를 제대로 하지 않는 데 있다. 또한 우리 나라의 매립장이나 소각장이 환경기준이 요구하는 정도의 오염을 방지할 수 있는 위생매립 등의 시설과 기술을 제대로 갖추고 있는가 있는 점도 늘 시비의 대상이 된다.

Ⅲ. 폐기물의 처리

1. 생활폐기물

생활폐기물의 처리에는 폐기물관리조례가 큰 역할을 한다. 현행 지방자치법에서는 지방자치 단체의 사무에서 “청소, 오물의 수거 및 처리”를 (지방자치법 제9조 제2항의 2호 자) 그 하나로 예시하고 있다. 또한 폐기물관리법에서도 “시장·군수·구청장은 관할구역 안에서 배출되는 생활폐기물을 수집·운반·처리하여야 한다”고 규정하여 생활폐기물의 처리를 시장 등의 임무로 명시하고 있다. 또 사업장폐기물배출자는 사업장폐기물의 종류·발생량 등을 환경부령이 정하는 바에 따라서 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하였으며(동법 제24조 제2항), 시장·군수·구청장은 사업장폐기물을 처리하는 자가 기준에 적합하지 아니하게 수집·보관·운반·처리를 하는 경우에는 필요한 조치를 명할 수 있도록(동법 제25조 제6항) 하였다. 또한 법 제5조는 환경부장관은 2 이상의 시도에서 발생하는 폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 광역폐기물처리시설을 단독 또는 공동으로 설치, 운영할 수 있다고 규정하고 있다. 현재 김포 쓰레기 매립장이 그 예이다.

그런데 문제는 그러면 어떤 경우에는 기초자치단체가 처리시설을 설치하고 어떤 경우에는 광역자치단체가 이를 주도하여야 하는지의 여부가 분명하지 않다는 데 있다. 이에 대하여 보다 명확한 규율이 필요할 것이

다.¹⁸⁾ 생활폐기물처리는 지방자치 단체가 가지는 가장 기본적인 사무 가운데 하나이다. 지방자치단체는 모두 폐기물조례를 가지고 있는 점에서도 이를 알 수 있다. 각 지방자치단체의 폐기물 조례를 검토해 보면 일정 사항은 지방자치단체마다 거의 비슷한 내용임을 확인할 수 있다. 폐기물에 관한 조례를 찾아보면 어느 지방의 조례이든지 목적, 용어의 정의, 청결유지, 폐기물처리기본계획, 폐기물배출방법, 폐기물보관시설설치, 처리방법, 수집·운반 및 처리의 대행, 폐기물 수집·운반 및 처리업무의 허가, 폐기물처리업자에 대한 지도감독, 종량제 실시, 종량제 봉투의 제작, 수수료 등에 관한 규정을 갖추고 있다. 이들 조항은 폐기물 3법에서 규정하고 있는 기본적인 사항을 충실히 반영하고 있다. 그래서 이 점이 법률과 조례의 유기적인 관계를 확인할 수 있는 부분이기도 하다.

그러나 좀더 자세히 들여다보면 각 지방자치단체의 폐기물조례는 각 자치단체가 안고 있는 폐기물 처리의 부담과 관련하여 이에 대하여 적절히 대처하려는 노력을 담고 있다. 그 결과를 정리해 본 것이 별표 1 및 별표 2이다. 별표 1은 경기도 각 지방자치단체의 폐기물조례를 분석한 것이며, 별표 2는 전국의 주요 자치단체 폐기물조례를 살펴본 것이다.¹⁹⁾

지방자치단체의 폐기물조례가 조정하는 문제로 상위법의 변화와 발전을 제대로 반영하지 못하는 경우가 다수 눈에 띈다. 이런 실정을 개선하고 기초 지방자치단체 임무인 폐기물처리의 적정성을 강화하기 위해서

18) 박근성, 폐기물관리의 원칙과 체계, 환경법학회 주최 환경자치 실현을 위한 폐기물관리법개정 안 공청회, 1998/11, p.40 참조.

19) 자료수집에는 경기도쓰레기문제해결을위한시민운동협의회 조현제 차장의 도움이 컸다. 필자는 1998년 7월 22일 군포시쓰레기문제해결을위한시민연대회의가 주최하는 시민공청회에서 '군포시 폐기물관리 조례 개정 제안'이라는 내용의 발표를 하였고, 금년 6월 15일에는 경기도쓰레기문제해결을위한시민운동협의회가 주최한 친환경적 지자체 폐기물관리조례 제·개정운동을 위한 토론회에 참석하여 '경기도 지자체 폐기물관리조례안'을 발표하였으며, 8월 17일에는 제주도쓰레기문제해결을위한시민운동협의회와 경기도쓰레기문제해결을위한시민운동협의회가 공동 주최한 전국 지방자치단체 폐기물관리조례의 친환경적 제·개정을 위한 토론회에 참가하여 '지자체 폐기물관리조례 개정방안'을 발표한 바 있다.

는 조폐정비의 필요성이 절실하다고 하겠다.

2. 사업장폐기물

“사업장폐기물”이라 함은 대기환경보전법·수질환경보전법 또는 소음·진동규제법의 규정에 의하여 배출시설을 설치·운영하는 사업장 기타 대통령령이 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다. 특히 “지정폐기물”이라 함은 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변환경을 오염시킬 수 있거나 감염성폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 유해한 물질로서 대통령령이 정하는 폐기물을 말한다. 지정폐기물에 대해서는 그 처리방법이 특정되고 의무가 강화되어 있다. 이러한 폐기물 분류는 다음의 문제점을 가진다. 우선 폐기물의 개념규정이 모호한 측면이 있다. 이는 앞에서 언급한 바 있으므로 재론하지 않는다. 다음에, 지정폐기물을 사업장폐기물에 한정시킴으로써 생활폐기물 가운데 발생하는 유해물질을 제대로 관리할 수 있는 방안이 없다. 그리고 사업장폐기물 가운데 일정 폐기물은 생활폐기물로 분류됨으로써 부당하게 사업자의 책임을 경감해 줄 소지가 있다.²⁰⁾ 그리고 지정폐기물이라는 용어가 다소 중립적이기 때문에 미국의 유해폐기물, 일본의 특별관리폐기물 혹은 독일의 감독이 필요한 폐기물 등과 같이 경각심을 줄 수 있는 용어로 바뀌는 것이 옳다.²¹⁾

사업장폐기물을 배출하는 사업자는 (1)사업장안에서 발생하는 모든 폐기물을 적절하게 처리하여야 하며, (2)생산공정에 있어서는 기술개발 및 재활용 등의 방법으로 사업장폐기물의 발생을 최대한으로 억제하여야 한다. 사업장 폐기물 배출자는 자기가 발생시킨 폐기물에 대하여 이를 스스로 적절하게 처리할 의무와 감량의 의무를 가지는 것이다. 사업자가 가지

20) 박균성, 위의 글, p.36.

21) 전제경, 쓰레기管理法制, 한국법제연구원 연구보고서, 1995/12, p.59; 박균성, 위의 글, p.38.

는 재활용의무에 대해서는 재활용법 제5조에서 “사업자는 자원재활용을 촉진하기 위하여 노력하는 동시에 국가 또는 지방자치단체가 이 법의 목적을 달성하기 위하여 행하는 조치에 협력하여야 한다”고 규정하고 있는데서 찾을 수 있다. 그런데 이들 감량 혹은 재활용 의무는 어느 것이나 단순한 주의 규정으로 되어 있기 때문에 실효성이 적다 할 것이다. 사업장폐기물에 대한 책임은 인적인 범위에서 확장되고 있는 점에 주의하여야 한다. 즉, 사업장폐기물 배출자가 그 사업을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인의 합병이 있는 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 당해 사업장폐기물과 관련한 권리·의무를 승계한다. 민사소송법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가나 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 기타 이에 준하는 절차에 따라 사업장폐기물배출자의 사업을 인수한 자도 또한 같다. 이 조항은 이전에는 양수자가 지는 폐기물처리책임의 범위에 대한 논란을 입법적으로 해결한 것이다. 경제가 침체로 도산하거나 사업자가 바뀌는 경우 폐기물이 적정하게 처리되지 않는 폐단이 있었다.²²⁾ 특히 방치폐기물의 경우에는 심각한 사회문제가 되어 이를 시급히 시정해야

22) 구 폐기물관리법 제45조는 폐기물처리기준에 적합하지 아니하게 수집·운반·보관·처리하여 생활환경보전상 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 때에는 기간을 정하여 당해 폐기물의 처리를 한 자 또는 당해 폐기물처리를 위탁한 자에 대하여 그 위해를 제거 또는 발생의 방지를 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하였다. 그런데 특정폐기물이 방치되어 있던 공장의 경락 후 경락자와 종업원의 협의로 공장이 가동되어 추가로 배출된 특정폐기물이 방치됨으로써 인근 상수원 등에 중대한 위해가 발생할 우려가 있는 경우, 경락자에 대하여 한 폐기물처리에 대한 조치명령의 직부를 다른 사건에서 대법원은 “회사가 부도나자 근저당권 실행을 위한 경매를 신청하여 공장에 낚, 주석 등 당해 특정폐기물 중 일부가 야적·매립, 방치되어 있는 상태에 있는 공장용지 등을 경락 받았고, 나아가 위 회사의 부도 후 공장을 관리하여 오면서 종업원들과 협의하여 공장을 일부 가동하고 원료에 대한 관리를 소홀히 함으로 말미암아 당해 특정폐기물 중 일부를 배출하여 공장에 야적, 방치하였으며, 그로 인하여 인근 상수원 등에 중대한 위해가 발생할 우려가 있다면, 은행이 당해 특정폐기물의 처리를 한 자에 해당한다는 취지의 전제하에, 지방환경관리청장이 위와 같은 위해 발생의 방지를 위하여 은행에게 당해 특정폐기물처리에 대한 조치명령을 한 것은 적법하다”고 판시하였다(대법원 1997. 8. 22. 선고 95누17724 판결).

한다는 주장이 있었으며 이를 반영한 결과이다.²³⁾

이는 지정폐기물 처리의 증명제의 도입과 함께 유해성 폐기물에 대한 감독을 강화하겠다는 정부의 강한 의지를 담은 것으로 풀이할 수 있다. 그러나 사후 처리식의 혹은 질서행정적인 차원의 폐기물 관리는 한계를 가질 수밖에 없고, 사업자가 가지는 의무를 생산에서부터 처리까지의 전 공정에 걸쳐서 이를 철저히 규제할 수밖에 없는 것이 앞으로의 과제이자 문제상황이다.

IV. 폐기물법제의 정비방향

1. 처리계획의 입안단계

폐기물처리계획에는 폐기물 관리계획과 처리시설 설치계획이 포함된다. 폐기물 관리계획을 세우기 위해서는 우선 폐기물처리에 대한 목표가 분명하게 설정되는 일이 필요하다. 폐기물처리의 목표는 다음의 두 가지 점에서 요청된다. 첫째는 현재 가용할 수 있는 처리시설의 용량이 한계에 다다르고 있는 점이다. 이런 경우에는 다른 처리시설이 필요한데, 입지선정이 쉽지 않을 뿐만이 아니라 언제까지 계속해서 매립장을 확장할 수도 없는 노릇이다.²⁴⁾ 따라서 폐기물 발생 자체를 억제할 수 있는 보다 근본적인 폐기물 대책이 필요하다. 다음으로는 폐기물처리를 하는 기준의 설정이 필요하다. 즉, 어느 정도의 오염 혹은 잔류물을 허용하는 수준에서 폐기물처리를 할 것인가를 결정하는 일이 중요하다. 이런 기준은 이미 대기환경보전법등 개별환경법에서 마련되어 있으나 폐기물의 처분과 관련

23) 심재근, 폐기물관리법 개정 방향, 한국환경법학회, 위의 자료, p.3.

24) 김원주 교수는 이런 현상을 일러 '쓰레기江山化'라고 불렀다. 한국환경법학회, 21C 폐기물 법정책의 문제점과 개선방향, 1997/11, p.9 이하.

하여 이들을 체계화할 필요가 있을 것이다.

이런 계획을 하기 위해서는 무엇보다도 기초적인 자료가 필요할 것이다. 장래 개발가능한 폐기물처리 입지, 발생하는 폐기물의 양과 장래예측, 각 유해성분이 인체 및 동식물에 미치는 영향 및 폐기물 처리비용의 조달 수준 등의 요소가 확정되어야 계획이 입안될 수 있을 것이다. 이를 위하여 폐기물관리법에 폐기물통계조사 조항이 신설되었다. 즉, “환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 폐기물정책의 수립에 필요한 기초자료를 확보하기 위하여 환경부령이 정하는 바에 따라 폐기물의 발생 및 처리상황과 폐기물의 종류별 발생량의 지역적 분포 및 변화추세를 조사하여야 한다”(제9조). 비록 늦었지만 폐기물 처리의 계획입안과 적정처리를 위해서는 매우 중요한 조항이다.

다음으로는 기술의 발전도 중요한 요소가 된다고 본다. 현재 주된 폐기물 발생 자원을 어떻게 재활용 가능한 재질로 대체할 수 있을 것인가, 한번 발생한 폐기물을 어떻게 재활용 할 수 있을 것인가의 기술발전에 대한 예측도 필요하다. 그런데, 역으로 폐기물 처리에 대한 기준이 강화되면 기술은 따라서 발전할 수 있기도 하다. 보다 강화된 폐기물 발생기준을 제시하면 기업의 반발이 크겠지만 기업의 반발은 무엇보다도 위에 말한 데이터에 의하여, 현재의 생산방식으로는 기업활동은 물론 생존조차도 불가능하다는 사실을 논거로 하면 설득의 여지가 크다고 본다.²⁵⁾

폐기물처리시설의 설치계획시에는 현재 발생하고 있는 폐기물을 양을 기초로 하여 장래 발생할 폐기물의 양을 예측한 후에 적정하게 처리될 수

25) 예를 들어 자동차의 경우 독일, 스웨덴 및 일본에서는 2002년부터 폐차 재활용률이 85%(무게 기준) 미만인 차량에 대해서는 과태료를 부과하거나 판매를 규제하고, 2015년부터는 이 기준을 95%로 높인다고 한다. 한국 기업이 당해 국가에 차량을 수출하기 위해서는 이 기준을 지켜야 함이 물론이다. 이러한 규제가 어디에서 나왔는가를 생각해보면 현재의 생산방식으로는 폐차 처리부담을 감당하지 못한다고 하는 예측에서 나온 점은 당연하다. 이렇게 강한 규제 수준을 설정하면 그에 따른 자동차 소재산업의 발전은 쉽게 전망할 수 있다.

있는 방안의 선택이 중요하다. 매립이나 소각의 경우 폐기물의 양을 정확하게 예측하여 과다한 용량설계가 되지 않도록 하여야 한다. 소각장이 필요보다 용량이 크게 계획되는 경우에는 경제적인 낭비만이 아니라 불완전한 처리로 인한 오염문제가 심각해질 수 있다.

또한 폐기물이 설치·가동되는 경우에 안전성이 확보될 수 있도록 사전환경영향평가 등의 절차가 중시되어야 한다. 주민의 참가에 의한 이해와 협조를 형성해 가는 일도 중요하다. 그런데 아직 우리 주위에서는 이러한 절차를 단순히 요식행위로 인식하거나 이를 아예 무시하는 반절차적인 행태가 있기 때문에 주민의 행정에 대한 불만과 불신이 높다.

2. 처리원칙의 명확화

처리계획이 입안되면 그에 따라서 처리방법이 재설정되어야 할 것이다. 제일 좋은 방법은 폐기물을 만들지 않으면 된다. 가령 포장을 하지 않거나 적게 하고, 리필 제품을 쓰며, 서류를 컴퓨터 통신 등의 방법으로 대체하는 방법이 필요하다. 어쩔 수 없이 발생하는 폐기물은 그것을 재생하거나 재사용 혹은 에너지화 등의 자원화 방안을 강구하여야 한다. 물론 지금도 이런 원칙들도 폐기물법에 모두 규정되어 있다. 그러나 이들 원칙들이 실제로 잘 기능하기 위해서는 보다 높은 수준의 의무부과가 필요하다. 가령 감량 및 재활용을 의무로 규정하면 그에 따른 반발이 있을 것이다. 그러나 이런 반발은 앞의 폐기물에 대한 통계를 바탕으로 하는 계획과 실천가능한 방법의 제시로 상당부분 무마될 수 있다고 본다. 감량과 재활용을 가능하게 하려면 세밀한 법규정과 기술개발이 필요하다. 우선 감량, 재활용의 개념이 명확히 법으로 정의되어서 그에 대한 논란이 없어야 할 것이다. 재활용의 개념이 명확해지면 최종 처분하여야 하는 폐기물의 범위도 또한 분명해 질 것이다. 우리 법제상의 “재활용가능자원”이라

함은 사용되었거나 사용되지 아니하고 수거되거나 버려진 물품과 제품의 제조·가공·수리·판매나 에너지공급 또는 토목·건축공사에서 부수적으로 생겨난 물품(이하 “부산물”이라 한다)중 원재료로 이용할 수 있는 것(회수 가능한 에너지 및 폐열을 포함하되, 방사성물질과 방사성물질에 의하여 오염된 물질을 제외한다)을 말한다(자원의절약과재활용촉진에관한법률 제2조 제1호).

현대의 폐기물문제에 바르게 대처하기 위해서는 사업자가 생산단계에서부터 폐기물의 발생을 극력 회피하여야 한다. 현재와 같이 폐기물이 대량으로 발생하는 사회 시스템을 그대로 두고 발생된 폐기물에 대하여 대증요법적으로 대처하는 데는 한계가 있다. 이제까지의 폐기물법은 주로 발생된 폐기물에 대하여 처리시설을 많이 지어서 이를 사후적으로 처리하는 방식이었다. 그러나 독일의 순환경제 및 폐기물법으로 대변되는 현대의 폐기물 처리방식은 폐기물의 처리를 경제에 편입시키는 방식, 즉 폐기물을 발생시키는 것을 지금까지의 주된 산업으로 본다면 생성된 폐기물을 처리하는 활동을 다시 산업의 한 측면으로 파악하는 획기적인 방식이다. 이를 사회경제 시스템의 코페르니쿠스적인 전환이라고 부르기도 한다.²⁶⁾ 한편 리사이클에 대한 관점도 두 가지가 있음을 주목하여야 한다. 종래 리사이클 사회를 주장하는 입장에서는 산업구조는 그대로 두고 발생된 폐기물을 될 수 있는 대로 많이 재활용하려고 하였다. 그러나 '순환형 리사이클 사회론'에서는 물질의 대사와 순환을 가능하게 하는 사회 시스템을 전제로 하는 리사이클을 주장한다. 이 사회에서는 사회 시스템과 자연 시스템이 서로 모순·대립하는 관계가 아니라 조화와 친화의 관계로 파악된다.²⁷⁾

26) 田口正己, *ごみ問題の政策争点*, 自治體研究社, 1996, p.135.

27) 田口正己, 위의 책, p.349-350.

순환형의 리사이클 사회를 구축하기 위해서는 폐기물처리의 기본원칙이 우선 확립되어야 한다. 가장 중요한 원칙은 예방의 원칙일 것이다. 이는 환경법의 기본원칙이기도 하다. 다음으로는 원인자 책임의 원칙이 중요하다. 폐기물을 발생시키는 원인자는 피상적으로는 최종의 소비자인 듯하지만 궁극적으로는 폐기물을 발생시키는 생산행위를 하는 생산자이다. 따라서 생산자는 원인자 책임원칙에 의하여 폐기물을 발생시키는 행위를 회피해야 하고, 사회여건상 혹은 기술적인 문제로 폐기물을 발생시키는 행위를 하는 경우에도 나중에 생산품의 처리가 어떻게 효율적으로 이루어질 수 있을 것인가 하는 관점을 계산에 넣어야 한다. 또한 이런 과정이 단지 생산자나 소비자가 독립적으로 해결할 수 있는 문제가 아니라 상호 협력을 바탕으로 하는 점에서는 협동의 원칙과 참여의 원칙이 관철되어야 하는 것으로 본다.²⁸⁾

3. 각 주체의 의무의 명확화

폐기물처리에 대한 각 주체의 책임은 실정법에서는 다음과 같이 규정된다. 국가는 지정폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하고, 지정폐기물이 적정하게 처리되도록 필요한 조치를 강구하여야 한다(법 제4조 3항). 또한 국가는 폐기물처리에 관한 기술을 연구, 개발, 지원하고 시·도지사 및 시장·군수·구청장에 대하여 필요한 기술적, 재정적 지원을 하며, 서울특별시, 직할시, 도 간의 폐기물처리사업에 대한 조정을 하여야 한다(동조 제4항). 시장, 군수, 구청장은 관할 구역 안의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정 처리될 수 있도록 폐기물 처리시설을

28) 박근성 교수는 폐기물 관리의 기본원칙으로 예방의 원칙, 발생지(근접지) 처리 원칙, 자원화 우선 원칙, 협동의 원칙, 오염자 및 발생자 책임의 원칙, 정보공개 및 주민참여의 원칙을 들고 있다. 박근성, 위의 글, p.30-35.

설치·운영하여야 하며, 폐기물의 수집·운반·처리방법의 개선 및 관계인의 자질향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소의식 함양과 폐기물 발생억제를 위하여 노력하여야 한다(동법 제4조 제1항). 서울특별시장·직할시장·도지사는 시장·군수·구청장에 대하여 제1항의 규정에 의한 책무가 충실하게 이루어지도록 기술적·재정적 지원을 하고, 그 관할구역 안의 폐기물 처리사업에 대한 조정을 하여야 한다(동조 제2항). 모든 국민은 자연환경 및 생활환경을 청결히 유지하고, 폐기물의 감량화 및 자원화를 위하여 노력하여야 한다(동법 제6조 제1항). 사업장폐기물 배출자는 사업장안에서 발생하는 모든 폐기물을 적정하게 처리하여야 하며 또한 생산공정에 있어서는 기술개발 및 재활용 등의 방법으로 사업장폐기물의 발생을 최대한으로 억제하여야 한다.

앞에서 언급한 바와 같이 사업자가 가지는 감량화 및 재활용의 책임도 아직은 주의적인 수준에 머물러 있다. 효과적인 폐기물 관리가 되기 위해서는 시행령 등의 하위입법에서 법에서 위임된 범위 안에서 이를 명확하게 규정하거나 혹은 법에서 직접 구체적인 의무를 정할 필요가 있다.

우리 법제 아래에서 각 주체가 폐기물의 처리에 관하여 지는 의무에 대하여 독일의 법과 비교하여 몇 가지를 지적해 보면 다음과 같다.

우선, 폐기물의 처리에 관련하여 직접 원인자보다는 국가와 지방자치단체의 책무를 강조하고 있다. 폐기물처리는 전통적으로 국가 서비스 행정영역의 일환으로 취급되었다.

그러나 이런 방식으로는 확산하는 폐기물 문제에 대처할 수 없으며, 국가가 생산영역에 직접 관여할 수 없는 것처럼, 폐기물의 처리에 있어서도 일일이 개입할 필요는 없고, 이제는 폐기물을 처리할 수 있는 다양한 법적 통로를 열어서 그 안에서 상품의 생산에서부터 폐기까지의 전과정

이 해결될 수 있는 사회 시스템을 창출하여 놓고, 그 시스템이 잘 작동하는가 하는 여부만을 체크하면 된다.²⁹⁾

특히 음식물쓰레기의 경우에는 퇴비화 및 사료화가 시급하나 아직은 실적이 저조한 실정이다.³⁰⁾ 음식물쓰레기의 경우 생활폐기물 가운데 부피로는 30% 정도, 비중으로는 40% 정도를 차지하는데, 우리 음식문화의 특징상 물기가 많기 때문에 기타의 폐기물과 섞인 상태로 소각할 경우에는 소각로의 온도를 낮추게 되고, 따라서 불완전 연소시 우려되는 유해물질의 배출 위험이 증대한다. 따라서 잔여 음식물은 이를 따로 퇴비화 및 사료화 등의 방법으로 자원활용을 할 필요가 있다. 우리 폐기물법제상 잔여 음식물을 폐기물로 보면 차치단체가 이를 처리할 책임을 진다. 그러나 폐기하기 전에 배출자가 이를 공동으로 사료화 혹은 퇴비화 업자에게 인도하는 경우에는 폐기물 처리로 되지 않는다.

4. 처리시설 설치 및 운영의 원칙설정

현재 정부에서는 생활폐기물처리에 있어서 소각의 비율을 대폭 높이는

29) 독일의 순환경제 및 폐기물법에서는 행정청이 제3자의 신청에 의하여 폐기물처리 의무를 전부 혹은 일부 위임할 수 있도록 하였다(제16조 제2항). 폐기물법에서의 행정업무수탁자인이다. 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 원인이자인 제3자이든 적정처리 능력을 가진 자에게 폐기물처리를 할 수 있는 능력을 부여하면서 폐기물의 종류에 따라서 강화된 감독을 규정하고 있다. Alexander Schink, Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die Entsorgungsstrukturen, DVV 1995/11, p.881 이하.

30) 현재 전국의 음식물 쓰레기 자원화 시설은 하루 시설 용량 1t 이하 소규모 시설을 제외하고 총 65개소로 처리용량은 1118.8인 것으로 나타났다. 이 가운데 경기도와 제주도가 각각 음식물 쓰레기 발생량의 25%정도를 처리할 수 있는 시설을 갖추고, 대부분 다른 시도의 경우에는 자원화 실적이 10% 미만으로 극히 저조한 실정이다.

방향으로 정책을 추진하고 있다. 이는 필연적으로 소각장 건설로 이어진다. 문제는 소각장을 더 짓는 것만이 폐기물처리의 유일하고 올바른 해결책이 될 수 있는가 하는 점이다. 폴 코넛 박사는 소각위주의 폐기물관리 정책이 가지는 문제점으로 다음을 지적하고 있다. ① 소각로는 비싸기 때문에 지역의 부를 외부로 유출시킨다. ② 소각에 의해 잠재적인 위험에 노출된다. ③ 태우기 위하여 또 다른 자원과 에너지의 낭비를 가져온다. ④ 소각재의 처리문제는 여전히 남는다. ⑤ 가까운 자원을 태워서 없애버릴 위험이 있다.³¹⁾ 물론 이에 대해서는 반대로 만만치 않다. 반대론자들, 즉 소각장을 더 세워야 한다고 주장하는 사람들의 주장은 다음과 같다. ① 소각장의 위험은 과장되어 있다. ② 소각장에 대한 반대는 '지역 이기주의(NYMBY)'의 소산이다. ③ 소각방법의 선택에 따라서 위험물질과 소각재를 완전히 줄일 수도 있다. ④ 매립으로 인하여 더욱 많은 땅을 필요로 하기 때문에 매립은 언젠가 한계에 부딪힐 수밖에 없다. ⑤ 소각장 건설은 폐기물 매립에 대한 현실적인 대안이다. 양자의 주장은 모두 나름대로의 설득력이 있다. 전자가 이상론이라면 후자는 현실론에 가깝다. 그런데 우리가 궁극적으로 어느 방향으로 가야할 것인가를 선택해야 한다면 힘들고 고통스럽더라도 모두에게 득이 되는 전자의 방향으로 가야할 것이 아닌가 생각된다.

다음에 불가피하게 최종처분 하여야 할 처리시설을 건설하는 경우에도 폐기물처리시설을 건설하고 운영함에 있어서의 원칙준수가 필요하다. 현재의 처리시설 계획 및 운영은 발생한 폐기물의 소극적인 처분을 위주로 하고 있을 뿐만 아니라 처리만 하면 된다는 식의 행정을 하고 있으므로 환경에 대한 배려가 적은 실정이다. 폐기물 처리시설의 설치 및 운영시에

31) 폴 코넛(Dr. Paul Connett, St. Lawrence Univ.), 쓰레기 소각과 지구적 대안찾기(Alternatives to Incinerating Trash): 군포시 쓰레기문제 해결을 위한 시민연대회의 초청강연 내용, 1999. 7. 14.

는 당해 시설이 미칠 수 있는 주위환경에 대한 배려가 보다 철저해야 할 것이다.³²⁾

마지막으로 처리시설을 설치함에 있어서 문제가 되는 부분이 처리의 최소단위에 관한 논란이다. 우리 법제상으로는 생활폐기물의 처리는 기초자치단체가 이를 하여야 하고, 또 여기에서 자기의 폐기물은 자기 지역 내에서 처리해야 한다는 원칙이 주창되면서 1구 1소각장으로 나가는 경향이 있다. 그러나 이에 대해서는 두 가지의 문제가 발생한다. 그것은 첫째로 도시구조상 도저히 소각장이 입지 할 수 없는 경우도 있고, 둘째로는 소각장 규모가 작으면 적정처리가 저해될 우려가 있다. 그러나 그렇다고 하여 다른 지역의 폐기물을 한 곳에서 이를 받아서 처리하라고 하는 것도 문제이다. 왜 이런 문제가 발생하였는가 하면 우리 법제에서 폐기물의 처리 단위를 기초자치단체로 하면서 이를 너무 작은 단위로 분할시켰기 때문이다. 이를 광역적인 차원에서 조정할 수 있는 방안도 있으나(폐기물관리법 제5조), 실제로는 효용이 적다. 따라서 법을 개정하면서 생활폐기물의 처리단위를 아예 광역자치단체의 수준으로 옮기는 방안도 강구해 볼 수 있다.³³⁾

32) 독일 순환경제 및 폐기물법 제4조에서는 폐기물은 공공복리를 침해하지 아니하는 방법으로 처리되어야 한다고 하면서 다음과 같은 경우에는 특히 침해가 있는 것이라고 규정하고 있다. 1. 사람의 건강이 침해될 때, 2. 동식물이 위험에 처할 때, 3. 지표수와 토양이 유해한 영향을 입을 때, 4. 공기오염 혹은 소음을 통하여 환경에 유해한 영향이 발생할 때, 5. 국토이용계획, 토지계획, 자연보호, 경관보호 및 도시계획의 이익이 보장되지 않을 때 혹은 6. 공적인 안전과 질서가 위협되거나 교란될 때.

33) 폐기물처리에서도 규모의 경제가 있다. 일본에서는 1991년의 법개정으로 광역처리의 방향을 분명히 하였다. 富井利安/伊藤護也/片岡直樹 共著, 環境法の新たな展開, 法律文化社, 1994, p.141 참조. 독일의 경우에는 폐기물법에서 이를 주법으로 정하도록 하였는데, 대부분의 주에서는 광역처리(großräumige Entsorgung)의 원칙에서 이를 크라이스나 크라이스에 속하지 않는 시의 임무로 정하고 있다. 다만 자아란트의 경우에는 이를 게마인데의 임무로 하지만 이 경우에도 처리조합을 결성하여 여기에서 폐기물을 처리하도록 하고 있다. Künig/Schwemer/Versteyl, Abfallgesetz, p.106, n.23; Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, p.480, n.37.

5. 조례의 정비방안

폐기물의 적정처리를 위해서는 폐기물행정에 주민을 직·간접적으로 참여시킬 필요성이 있다. 아직 보편화되지는 않았지만 일부 지방자치단체에서는 폐기물 정책에 대한 주민참여를 규정하고 있는 조항을 설치하고 있는 경우가 있어 눈에 띄인다. 즉, 부천시의 1998. 10. 10. 최종 개정된 폐기물관리에관한조례에서는 제15조의2에서 부천시쓰레기문제해결을 위한 시민협의회의 구성을 규정하고 있다. 이 협의회는 폐기물과 관련 있는 공무원 5인, 학계전문가 2인, 소각시설의 장 1인, 시의회 폐기물관리업무소관 상임위원회 위원 3인, 환경단체 2인, 시민대표 3인 등 모두 16인으로 구성하도록 되어 있다(동조 제2항). 이 협의회는 ① 부천시 폐기물처리 기본시책의 개발 및 자문, ② 청소대행에 대한 조사활동참여, ③ 폐기물의 감량 및 재활용 촉진을 위한 홍보활동 등 자율참여, ④ 폐기물에 관한 제도개선 제안 등의 활동 및 ⑤ 기타 시장이 폐기물관리에 필요하다고 인정하여 협의회에 부과하는 사항을 검토한다(동조 제3항). 이 제도의 운영을 통하여 폐기물처리에 대한 각계의 의견을 수렴하고, 주민의 협조와 동의를 얻을 수 있을 것이다.

다음으로는 공동주택단지 등 폐기물관리가 대량이면서 통일적으로 이루어질 수 있는 경우에는 주민 스스로가 적정한 방법으로 폐기물처리를 할 수 있는 가능성을 열어줄 수 있다. 현행 조례에서 이러한 방법은 '독립채산제'로 나타나고 있다. 공동주택이 아니라도 주민들이 합의할 경우에는 이런 방안이 실현될 수 있는 가능성이 많다. 이때의 범형식은 ① 주민과 처리업자가 사법적인 계약을 맺는 형태, ② 행정청과 처리업자가 행정계약을 맺는 형태, ③ 행정청이 공사를 설립하여 특정지역의 폐기물처리를 전담하도록 하는 형태 및 ④ 주민 스스로 단체를 조직하여 독립적으로 처리하는 형태등 다양한 방법이 제시될 수 있다.³⁴⁾

또한 앞서 지적한 폐기물관리에서의 감량과 재활용을 적극적으로 추진하는 한편 이들의 사업을 폐기물처리의 일반적인 사무와 연결하여 이를 통일적으로 관리할 수 있는 기구가 필요하다. 이 기구는 지방공기업의 형태로 조직·운영되면서 생활폐기물의 종합적이고 효율적인 관리에 이바지할 수 있을 것이다. 이러한 종합처리시설은 이미 폐촉법에 그 근거가 있다. 동법 제28조에서는 “환경부장관 및 지방자치단체의 장은 폐기물의 효율적인 처리를 위하여 압축·파쇄·선별 등 감량화, 재활용, 퇴비화, 무해화처리, 소각, 매립을 종합적으로 처리하는 폐기물처리시설을 설치하거나 이를 설치하고자 하는 자에게 재정적 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 그런데 이런 시설은 이윤을 남기기 어렵기 때문에 사기업의 참여는 제한적일 수밖에 없으며, 공기업의 형태로 운영하는 것이 적당하다고 본다. 혹은 민간단체에서 주도적으로 이런 사업을 추진하는 경우에는 행정이 이에 보조금을 지급할 수 있을 것이다.³⁵⁾

그런데 지방자치 입법은 어디까지나 법률이 수권한 범위 내에서 이루어지므로 지방적인 차원에서 폐기물문제 해결을 위한 근본적인 대안을

34) 마지막 방법은 최근 소비자생활협동조합법이 제정되어 8월 6일 시행에 들어감으로써 유력한 대안으로 부상하고 있다. 동법 제6조에 의하면 조합을 설립하고자 하는 때에는 조합원이 되고자 하는 자 30인 이상이 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 결의를 얻어 재정경제부장관의 인가를 얻도록 되어 있다(동법 제6조). 동 조합에서 할 수 있는 사업은 ① 농수산물·축산물·임산물과 그 가공품 및 환경물품(재활용품, 재생용품 및 환경친화적용품 등을 말한다)을 구입하여 공급하거나 이를 가공 공급하는 사업, ② 생활에 필요한 공동이용시설을 설치·운영하는 사업, ③ 생활개선 및 교육·문화·복지향상을 위한 사업, ④ 제1호 내지 제3호의 사업에 부대되는 사업 및 ⑤ 기타 조합의 목적달성에 필요한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업을 할 수 있다(제10조 제1항). 자세한 내용은 이영근, 생활협동조합에 대해, 군포환경자치시민회, 환경과 자치 제1호, p.62 참조.

35) 폴 코넛 교수는 미국 온타리오 주의 조지아 타운에 있는 웨이스트 와이즈(waste wise) 사업을 소개하였다. 이 단체에서는 토론토의 배출 쓰레기를 하루 1,500톤 씩이나 태우는 것에 반대하여 대안적 접근의 일환으로 이 사업을 시작하였다고 한다. 이들은 온타리오 정부의 지원을 받아서 큰 창고를 임대한 후에 재활용과 수선센터를 설립하였다. 이 센터에서는 ① 가구, 전기제품 및 자전거 등의 수리, ② 수리한 물품과 재활용품의 판매, ③ 기타 재활용 가능 물품의 수집, 처리 및 판매 그리고 ④ 쓰레기와 독성물질의 사용 감소를 위한 교육적 서비스 제공 등의 활동을 한다.

모색한다는 것은 태생적으로 어려움이 있다. 지방자치조례에서 법률이 정하지 않은 새로운 의무를 부과하는 일이 전혀 없지는 않지만 법령의 구조라는 측면에서 보면 이러한 방법은 시민이나 행정에 모두 부담을 줄 수 밖에 없다. 따라서 가령 폐기물처리의 방향이 감량 및 재활용 쪽으로 가야하는 것이 명백하다면 그에 관한 기본적인 내용은 법률에서 체계적으로 정하여 다시 지방입법으로 수권하는 것이 순서라고 본다.³⁶⁾

폐기물의 일반적인 관리와 재활용을 같은 조례에서 규정하는 입법의 형식도 생각할 수 있으나, 기왕 다른 조례가 있는 만큼 해당 조례에서 명확하게 규정하는 것도 가능할 것이다. 자원의 절약과 재활용이 가지는 폐기물관리상의 중요성을 생각해 보면 이 조례를 보다 실질적인 내용으로 정비함으로써 쓰레기 문제의 해결에 진일보할 수 있다고 본다. 뒤의 별표에서 보듯이 음식물의 재활용을 위해서도 별도의 조례가 계속 제정되는 추세에 있다. 보다 더 중요한 것은 폐기물관리에서의 근본적인 발상의 전환이다. 현재의 각 조례는 이미 발생한 폐기물의 사후적인 처리에 중점을 두고 있다. 사후적인 처리도 주로 소각과 매립 등의 소극적인 처분에 초점을 두고 있다. 그러나 폐기물이 안고 있는 우리 생활 및 산업의 연관관계 및 자연보호와의 관련에서 볼 때 이러한 정책은 당연히 폐기물의 사전적인 발생회피 및 재활용이 강조되는 방향으로 전환하고, 그로써 회피되거나 재활용될 수 없는 경우에는 최종적으로 소극적인 처분이 뒤따라야 할 것으로 본다. 현재의 전국 각지자체의 일반폐기물 관리에 관한 조례에

36) 일본에서는 법령보다 강화된 규제를 하는 방법을 '擴出規制'라고 한다. 福岡縣의 宗像市에서는 환경보전조례를 제정하여 산업폐기물 처리시설건설계획에 대하여 시장이 계획의 변경·폐지를 지도 또는 권고를 할 수 있도록 하고, 이에 따르지 않는 경우에는 징역 혹은 벌금을 과할 수 있도록 하였다. 이러한 폐지권고가 있었던 사례에서 상대방이 당해 권고의 무효확인을 구하였다. 福岡 지방재판소는 일반적으로 조례로서 폐기물법의 허가대상시설 이외의 시설을 규제할 수 있는 여지는 인정하면서도 宗像市の 조례에서는 폐지권고의 기준이 객관적이지 아니하므로 이를 법률에 대한 위반으로 무효라고 선언하였다. 富井利安/伊藤護也/片岡直樹 共著, 環境法の新たな展開, 法律文化社, 1994, p.141 참조.

서는 이 점이 명확히 규정되어 있지 못하다. 폐기물의 환경친화적인 관리를 위해서는 이런 방향으로의 정책전환이 필수적이라고 본다.

V. 결론: 지속가능한 사회의 폐기물 처리를 위한 법제정비

현행의 폐기물법제를 보면 폐기물처리의 주체는 생활폐기물의 경우에는 기초자치단체가, 사업장폐기물의 경우에는 사업장폐기물 배출 사업자가 이를 맡고 있다. 경우에 따라서는 처리업자에게 이를 대행하도록 하는 방법도 있다. 그런데 폐기물처리의 방법이 아직 소극적인 처분 위주로 되어 있기 때문에 그로 인하여 파생되는 문제가 적지 아니하다. 폐기물은 우선 감량하고 이미 발생한 폐기물은 재활용한 후에, 재활용이 되지 않는 폐기물에 한하여 최소한 최종처분 하여야 함에도 불구하고 발생한 폐기물을 한 곳에 모아서 소각하거나 매립함으로써 처리의무를 다했다고 보는 폐해가 아직 존재한다. 이는 환경적인 측면이나 사회적인 측면에서나 결코 바람직하지 않은 현상이다. 폐기물 처리시설을 건설함으로써 발생하는 환경오염을 방지하고, 또 근본적으로는 이제 폐기물 처리시설이 입지할 공간확보가 토지의 부족과 인근 주민들의 반발로 인하여 쉽지 않은 것을 감안하면 우리 사회의 지속적인 존속과 발전을 위해서는 우리의 능력 범위 안에 있는 정도의 폐기물 발생과 발생한 폐기물의 무해한 처리가 절실히 요구된다. 폐기물의 적정처리를 위해서는 이를 뒷받침하는 법제도의 정비가 필요하다. 우리 폐기물 법제를 살펴볼 때, 다음과 같은 일이 요구된다.

첫째로, 폐기물의 개념을 명확히 하고, 각 폐기물마다 그 성상에 따른 처리 방안이 마련되어야 한다.

둘째로, 폐기물의 처리에 있어서 우선 순위가 마련되고 그에 따른 의무가 명확히 되어야 한다.

셋째로, 폐기물 처리시설이 환경친화적으로 설치, 운영될 수 있도록 각종의 제도가 마련되어야 한다. 여기에는 계획법적 수단, 질서법적인 수단, 환경평가, 주민참가 및 주민지원법제가 포함된다.

마지막으로 폐기물처리를 원활하게 할 수 있도록 하는 처리주체가 많이 형성되어 원활하게 활동할 수 있도록 하는 인허가 법제와 지원법제가 마련되어야 한다.

폐기물은 인간의 활동과 더불어 반드시 발생하는 부산물이면서 폐기물을 적정하게 처리하지 않고는 경제발전과 우리의 미래가 보장되지 않는다는 점을 감안하면 폐기물의 처리에 관한 법제도도 이제는 그 중요성에 의하여 주변적인 지위가 아니라 인간활동의 중심에서는 주요 입법으로 평가받아야 마땅하고, 그런 노력도 많아져야 하겠다는 점을 지적하면서 글을 마치도록 한다.

〈별표 1〉 경기도 자치단체별 폐기물관리 조례분석

	최종개정	감량·재활용	음식물처리	주민참가	주민지원	기타
가평군	97-5-13	감량화처리 시설	사료·퇴비화		수집장려금	제외구역
고양시	98-5-14		규칙제정			제외구역
과천시	97-9-26	감량 협조 의무			장려·보상	
광명시	98-5-20	재활용 우선			수집장려금	제외구역
광주군	97-7-25	감량재활용 제도				
구리시	98-1-9					타종식수거
군포시	95-12-8	재활용우선			주변지역 지원	제외구역
김포시	98-4-1	유상매입			수집장려금	
동두천시	98-11-30				상업광고 가능	제외구역
부천시	98-10-10		별도의 조례	시민 협의회		
성남시	96-7-9				주변지역 지원	제외구역
수원시	97-5-26	유상매입	분리보관		수집보상금	골목청소일
시흥시	97-1-15		지정용기			
안산시 (안)			별도의 조례			
안성시	98-4-1				수집장려금	제외구역
안양시	97-5-8					제외구역
양주군	98-3-6				협의체구성	제외구역
양평군	98-4-30	감량사업장 설치			지원기금 조성	

	최종개정	감량·재활 용	음식물처리	주민 참가	주민지원	기타
양평군	98-4-30	감량사업장 설치			지원기금 조성	
여주군	97-12-23		지정봉투제			골목청소일
연천군	96-11-19	재활용품 매입			수집장려금	
오산시	96-11-5					
용인시	97-4-4	재활용품 우선			주변지역 지원	제외구역
의왕시	98-10-2	재활용 우선	봉투지원		수집장려금	다종식수거
의정부시	98-3-20		전용봉투			광역관리
파주시	96-3-1		보관용기			
평택시	98-7-22				주변지역 지원	제외구역
하남시	98-1-17	재활용 우선	전용봉투			제외구역
화성군	96-11-15					제외구역

- 공통적인 사항은 표시하지 아니하였다
- 포천군 및 남양주시는 자료가 누락됨.

〈별표 2〉 전국 지방자치단체별 폐기물관리조례 분석

	최종개정	감량,재활용	음식물처리	주민참가	주민 지원	기 타
서울특별시	96-7-1	별도 조례		시민 협의회	장려금	광역관리
서울중구	99-1-5	별도 조례	별도 조례		장려금	안전처리
양천구	97-12-5	별도 조례	물기제거		장려금	
강동구	98-10-24	별도 조례	별도 조례	재활용촉 진협의회		

	최종개정	감량,재활용	음식물처리	주민참가	주민지원	기 타
관악구	99-5-6	별도 조례	별도 조례	재활용추진협의회	장려금	
부산광역시	96-10-1	별도 조례		종량제추진협의회		
인천광역시	96-5-27					광역관리
대구광역시	96-4-1					
대전광역시	95-10-10	감량, 자원화				
광주광역시	97-1-19					광역관리
울산광역시	97-9-29					광역관리
강원 춘천시	95-2-6	분리, 재활용	수분제거			
강릉시	99-1-5	분리, 재활용	악취,해충방지			
충북 괴산군	98-3-2	감량, 재활용	재활용			
제천시		분리, 재활용	별도 조례			
영동군	97-1-10	분리, 재활용	물기제거			
충남 공주시	99-1-5	재활용	감량, 재활용			
당진군	96-12-24	분리, 재활용				
천안시	96-5-15	분리, 재활용	별도 조례			
서산시	98-9-22	감량, 재활용	감량, 재활용			
전북 익산시	98-3-17	분리, 재활용				광고 게재
전주시	98-5-15	분리, 재활용				골목 청소일
전남 순천시	98-8-10	분리, 재활용				
목포시	98-5-18	분리, 재활용	별도 조례			
나주시	97-8-12	분리, 재활용				
무안군	98-5-18	별도 조례	별도 조례			
경북 포항시	99-1-18	분리, 재활용	별도 조례	재활용추진협의회	지원 조례	

	최종개정	감량,재활용	음식물처리	주민참가	주민 지원	기 타
안동시	99-6-4	분리, 재활용	별도 조례			
구미시	99-1-18	분리, 재활용	별도 조례	쓰레기처리 리시민위 원회	장려금	전용봉투
경남 창원군	98-7-13	분리, 재활용	감량, 재활용			처리시설 운영
마산시	99-3-17	별도 조례	감량, 재활용		보상금	신고 포상제
거제시	98-6-30	분리, 재활용	감량, 재활용			소각장 조례
제주 제주시	97-1-15	분리, 재활용				
서귀포시	96-12-31					
남제주군	97-11-5	분리, 재활용				