

특집

廢棄物管理法 개정방향

심재곤*

〈목 차〉

| | |
|----------------------|-----------------------|
| I. 폐기물관리법 개정의 필요성 | 방안 |
| II. 폐기물관리법 개정의 기본 방향 | 3. 소형소각시설의 관리강화 |
| III. 주요 개정내용 | 4. 폐기물 불법처리 근절대책 |
| 1. 사업장폐기물 처리증명제 도입 | 5. 폐기물처리업 영업구역 제한의 철폐 |
| 2. 방치폐기물의 적정처리 | 6. 규제완화등 기타 개정사항 |

I. 폐기물관리법 개정의 필요성

우리나라의 폐기물관리법제는 오물청소법(1961~1977) → 환경보전법(1978~1986) → 폐기물관리법(1986~)의 발전과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

1986년 폐기물관리법은 1991년 전문을 개정하였으며, 1992년 재활용촉진을 위해 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」이 폐기물관리법에서 분법·제정되었고, 1995년에는 NIMBY현상에 효과적으로 대처하기 위해 「폐기물처리시설설치촉진및그주변지역지원등에관한법률」이 분법·제정됨에 따라 1992년에서 1995년까지 매년 한차례씩 개정하였다.

1995년 8월 개정되고 1996년 2월부터 시행된 현행의 폐기물관

*환경부 폐기물자원국장

리법은 폐기물의 발생지 처리책임을 강화하고 처리과정에 대한 관리를 철저히 하기 위해 폐기물의 분류 및 관리체계를 재정립함과 아울러 폐기물처리업의 경쟁체제 도입을 위해 폐기물처리업종의 통폐합 및 허가정수제한제를 폐지하였으며, 생활폐기물에 대한 종량제 실시 촉진근거를 마련하였다.

그러나 유해물질이 들어 있어 특별히 안전하게 처리하여야 할 지정폐기물의 처리경로에 대한 감시체계가 미흡하여 불법처리를 효과적으로 적발하기 어려운 문제가 있고, 최근 폐기물처리업자의 부도 등으로 인하여 방치되는 미처리 폐기물이 늘어남에 따라 환경오염이 심각해지고 있으나 이에 대한 적절한 관리방안이 없으며, 대기오염방지시설의 부착이 어려운 소형소각시설 설치의 남발에 따라 다이옥신등 환경오염이 가중되고 있어 이에 대한 대책마련도 시급하다.

또한, 시장경제원리와 자유경쟁체제의 확립을 위하여 정부에서 추진하고 있는 규제개혁방침에 따라 시장진입을 제한하는 규제를 철폐하고 환경행정규제의 합리화내지 규제의 질을 제고하는 방향으로의 개정이 불가피한 실정이다.

II. 폐기물관리법 개정의 기본방향

폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경 및 생활환경을 청결히 함으로써 환경보전과 국민생활의 질적향상에 이바지하기 위한 폐기물관리법은 범목적의 실현을 위하여 상황 및 여건의 변화에 맞춰 기존 규정들을 계속적으로 보완·발전시켜나가게 마련이다.

앞에서 언급한 바와 같은 현행 규정의 미비점을 개선하기 위하여 이번에 개정을 추진중에 있는 폐기물관리법의 기본적인 개정방향은 다음과 같다.

첫째, 폐기물의발생에서부터 최종처리에 이르는 처리경로의 투명성을 보장하도록 하는 제도적 장치를 마련하고자 한다.

둘째, 폐기물처리업자의 부도 등으로 인한 방치폐기물의 처리이

행보증제도를 도입하여 방치폐기물의 적정처리를 도모하려 한다.

셋째, 그동안 문제가 되어온 소형소각시설로 인한 대기오염방지를 위한 소형소각시설의 관리를 강화하는 방향으로 개정하고자 한다.

넷째, 사업자에 대한 불요불급한 규제를 철폐 내지 완화하고 꼭 필요한 규제는 그 질을 높여 합리화하려 한다.

Ⅲ. 주요 개정내용

1. 사업장폐기물 처리증명제 도입

1) 지정폐기물처리증명제

중금속등 유해물질이 다량 들어 있어 유해성이 큰 지정폐기물은 그 구성물질의 특성상 환경과 인간에 큰 위해를 줄 수 있기 때문에 지정폐기물의 발생에서부터 안전하게 운반되고 무해하게 최종처리될 때까지 그 처리경로를 효율적이고 적절하게 감시·통제할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필수적으로 요청된다.

지정폐기물의 배출량은 '94년 이후 매년 20%이상씩 큰 폭으로 증가하고 있으나 처리경로의 투명성을 보장하는 제도적 장치의 미흡으로 부적정 처리사례가 늘어나고 있는 실정이며 공무원의 지도·단속만으로는 이를 근절하는데 한계가 있다.

현행의 배출자신고제도, 6매전표에 의한 운반·처리신고제도, 연말 폐기물처리실적보고제로는 처리경로의 투명성을 보장하는데 여러 가지로 미흡한 점이 많아 이번 개정 법률안에서는 이를 중점적으로 보완·개선할 계획이다.

즉 사업개시전 지정폐기물의 배출자는 배출되는 폐기물의 종류·양·성상 등의 정보외에 처리할 자로부터 당해 폐기물의 적정처리 가능여부에 대한 수탁확인서를 제출받아 행정기관의 확인을 받도록 함으로써 배출자·처리자간에 안정적인 위탁처리체계를 확립하고자 한다.

매 위탁시마다 작성·확인하는 폐기물인계서에 대하여는 허위·누락 등의 경우 그 작성자에게도 벌칙 또는 과태료를 부과하여 처리증명의 실효성을 확보토록 할 것이다.

배출자가 연간 배출한 폐기물의 종류·양·행방에 대한 정산서는 운반자 및 처리자로부터 자료를 제출받아 작성토록 함으로써 배출-운반-처리의 전과정에 대하여 정확하게 증명토록 개정할 계획이다.

또한 배출자·운반자·처리자의 법규준수정도에 따라 처리증명을 완화 또는 강화할 수 있도록 탄력적으로 운용할 계획이다. 법규를 제대로 준수하여 위법사실이 없음이 확인되면 폐기물인계서 작성을 폐기물간이인계서 작성으로 완화해 주거나 면제해 주고 법규를 제대로 준수하지 아니하는 경우 1차로 폐기물인계서를 작성시마다 행정기관의 검인을 받도록 하고 2차로 감시전문기관의 감시하에 처리토록 할 계획이다.

2) 장거리이동 사업장폐기물 처리증명제

폐기물은 이동거리가 길어지게 되면 불법투기 또는 부적정처리의 개연성이 그만큼 커지게 마련이고 물류비용의 증가요인이 된다. 금번 시장진입을 제한하는 규제철폐 방침에 따라 사업장폐기물 수집·운반업의 영업구역제한이 철폐되므로써 폐기물의 장거리 이동사태가 늘어날 것으로 예상된다.

따라서 폐기물이 일정거리를 초과하는 장거리 운반의 경우에 폐기물을 배출·처리할 때마다 처리경로를 투명하게 하여 불법투기·부적정처리를 방지하기 위하여 배출자, 운반자, 처리자간의 폐기물인계서로 상호 확인하도록 할 계획이다.

3) 지정외폐기물 처리증명제

지정폐기물이나 장거리이동 사업장폐기물외에도 건설폐기물과 같이 일시에 다량으로 발생되어 불법투기의 우려가 크고, 부적정처리의 소지가 많은 폐기물을 환경부령으로 정하여 폐기물의 발생에서부터 최종처리에 이르기까지 배출자, 운반자, 처리자간 처

리경로를 투명하게 추적 확인가능하도록 하는 폐기물의 인계·인수에 관한 폐기물간이인계서 제도를 도입하고자 한다.

2. 방치폐기물의 적정처리 방안

1) 폐기물처리업에 대한 방치폐기물 처리이행보증제도

'98년 상반기 현재 사업장폐기물처리업 704개소중 10%에 달하는 71개소가 부도·파산하여 6만여톤의 폐기물을 방치시키고 있다.

폐기물처리업자가 폐기물을 적정처리할 능력이 없어 방치할 경우 주변환경을 오염시키고 주민건강에 위해를 주는 등 환경상의 위해가 발생할 소지가 상존하나 근원적인 제도적 대책이 없는 실정이다.

현행은 폐기물처리업자의 방치폐기물에 대하여 관할 행정기관이 대집행하고 그 비용을 원인자로부터 징수토록 하고 있으나 이 경우의 원인자는 대부분 부도·파산 등으로 경제적 능력을 상실한 상태이므로 대집행비용의 징수가 사실상 불가능하다. 결국 방치폐기물의 처리비용을 아무런 잘못이 없는 국민이 부담하는 결과를 초래하게 된다.

따라서 원인자 책임원칙에 입각하여 방치폐기물을 발생시킨 폐기물처리업자가 당해 방치폐기물의 처리책임을 지는 것은 당연한 일이다.

이번 개정법률안에서는 폐기물처리업자가 방치폐기물의 처리이행을 보증하도록 하기 위하여 다음의 세가지 방안중 하나를 선택하도록 하고 있다.

첫째, 폐기물처리업자들이 공제조합을 결성하여 분담금으로 재원을 마련토록 하고 조합원의 방치폐기물에 대하여 조합이 공제사업 형태로 처리토록 하는 방법과

둘째, 폐기물처리업자가 보험사업자와 방치폐기물의 처리이행을 보증하는 보험계약을 체결하는 방안

셋째, 방치폐기물 처리에 소요되는 처리이행보증금을 미리 예치하는 방안이 그것이다.

2) 폐기물의 보관기간 및 보관량 기준의 감축

현행 규정은 법적으로 보관이 허용되는 법정보관기간이 90일 내지 180일로 길어 부도·파산시 처리하지 못하고 보관되는 폐기물량이 과다발생되고 있다. 하위법령 개정시 법정보관기간을 30일 이내로 대폭 감축함으로써 방치폐기물의 과다발생을 근원적으로 차단할 계획이다.

3) 폐기물배출자의 사업장승계에 따른 폐기물처리무 자동승계 폐기물배출자가 그 사업장을 양도·상속·법인합병 등에 의하여 승계하는 경우 양수인·상속인·합병법인등 승계받은 자가 폐기물처리에 대한 의무도 자동적으로 승계받도록 함으로써 배출자의 방치폐기물의 적정처리가 용이하게 되도록 할 계획이다.

3. 소형소각시설의 관리강화

1) 소형소각시설 품질인증제와 제작자 성능검사제의 폐지

NIMBY현상에 의하여 폐기물처리시설의 확보가 심히 어려운 상황에서 폐기물이 소량으로 배출되는 사업장에서의 자체처리를 촉진하고 소각시설 제작자의 기술개발을 촉진하기 위하여 '95년 8월 폐기물관리법 개정시 품질인증제를 도입하였고 '96년 2월 동법 시행규칙 개정시 소형소각시설에 대한 설치검사를 제작자 성능검사로 대체할 수 있도록 개정한 바 있다.

품질인증제란 산업규격표시인증, 단체표준인증등 품질인증을 받은 소각시설에 대하여는 설치승인 및 성능검사 절차를 면제하여 주는 제도이고, 제작자 성능검사는 설치완료후 설치장소에서 소각대상 폐기물의 처리에 대한 성능을 검사하는 것이 아니라 소각로의 제작완료후 표준시료에 의하여 검사하고 동일한 모델에 대하여 공산품으로 공급이 가능토록 하는 제도이다.

현재 품질인증을 받아 설치·운영되는 소각시설은 하나도 없으나 제작자 성능검사를 받은 시설은 8천여대가 설치되어 있는 상황이다.

이러한 소형소각시설은 성능검사시 실제 소각하는 폐기물의 성상이나 현지여건이 전혀 고려되지 아니하며 소각시 배출되는 오염물질의 적정처리가 곤란하기 때문에 대기오염의 주범이 되고 있다.

현재 추진중인 개정법률안에서는 품질인증제도를 폐지하여 품질인증 받은 소각시설도 설치신고, 성능검사 절차를 적용하도록 하고 하위법령 개정시 제작자 성능검사제도도 폐지하여 대기오염 방지에 만전을 기할 계획이다.

2) 일정규모 미만의 소형소각시설 설치금지

'97년 6월말 현재 제작자 성능검사를 받아 설치·운영중인 소각시설을 포함하여 소각능력이 시간당 100kg미만인 소형소각시설이 전체 소각시설 1만1천여대중 94%에 달하는 1만여대가 설치·운영중에 있다.

앞에서 본 바와 같이 제작자성능검사제도의 문제점과 함께 시간당 100kg미만의 소형소각시설은 대기배출허용기준의 적용을 받지 아니하기 때문에 다이옥신등 오염물질의 배출저감에는 한계가 있다.

소형소각시설에서의 소각물량은 전체 13%에 불과하나 오염물질 총 배출량은 대형소각시설의 17배에 달할 정도로 대기환경보전상의 문제가 심각하기 때문에 대기배출허용기준이 적용되지 아니하는 소형소각시설은 설치를 금지할 계획이다.

4. 폐기물 불법처리 근절대책

1) 폐기물처리업 과징금 대폭 인상

폐기물처리업자가 처리기준을 위반하거나 허가기준에 미달하게 되어 영업정지처분을 받아야 할 경우 과징금의 납부로 영업정지에 갈음할 수 있도록 하고 있다.

그러나 현행 규정하의 과징금액이 너무 적게 책정되어 있어 위법처리로 기대되는 이익이 과징금을 납부하고도 남는 경우가 많

아 폐기물처리업자로 하여금 법규 준수를 유도하는데 미흡하다는 지적이 많았다.

그래서 과징금을 2천만원이하에서 1억원이하로 대폭 인상함으로써 부당이득액에 상당하는 금액을 과징금으로 부과하도록 관계규정을 개정할 계획이다.

2) 불법처리에 대한 벌칙의 강화

사업장폐기물을 불법투기하거나 불법매립할 경우 2년이하 징역 또는 1천만원이하 벌금에서 7년이하 징역 또는 5천만원이하 벌금으로 대폭 강화하고 징역형과 벌금형의 병과도 가능하도록 할 것이다.

적법한 매립시설이라 하더라도 처리기준에 위반하여 매립하는 경우 2년이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금에서 3년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금으로 강화하고 역시 징역형과 벌금형의 병과도 가능하도록 할 것이다.

기타 처리기준이나 관리기준을 위반하여 주변환경을 오염시킬 경우 1년이하 징역 또는 5백만원이하 벌금에서 2년이하 징역 또는 1천만원이하 벌금으로 강화할 것이다.

이러한 벌칙규정을 강화함으로써 불법처리로 인한 이익을 기대할 수 없도록 하는 한편 경미한 처리기준이나 관리기준 위반등 위반행위에 대하여는 벌칙에서 과태료로 과감히 전환하여 법 집행의 실효성을 제고할 계획이다.

5. 폐기물처리업 영업구역 제한의 철폐

폐기물처리업의 영업구역제한은 시장의 자유로운 진입을 막고 자유경쟁을 인위적으로 제약함으로써 폐기물처리업의 소지역 할거주의와 영세화를 초래하게 되어 오히려 부적정처리의 요인이 되고 있다.

또한, 입지가능지역의 제한에 따라 지역적으로 편재될 수밖에 없고 실제로 편재가 심한 폐기물처리시설의 효율적 이용을 저해

하여 사업자의 처리비용 부담증가와 폐기물처리난을 가중시키는 원인이 되기도 한다.

영업구역제한은 지역이기주의를 조장하고 법적으로 이를 정당화시켜 주는 빌미를 제공할 뿐 아니라, 국제적인 교역을 해가면서까지 재활용하여야 하는 시대적 요청에 반하여 재활용도 지역적으로 국한되게 하여 국내의 보이지 않는 국경으로 작용하게 된다.

배출자와 처리자가 서로 다른 행정구역에 있는 경우에는 행정구역의 경계에서 양 구역에 적을 둔 수집·운반업자 사이에 폐기물을 상하차 인계·인수하여야 하는 모순이 대두되는 문제도 안고 있다.

따라서 영업구역 제한에 따른 이러한 문제점을 해소하고, 시장진입을 제한하는 모든 규제를 철폐한다는 정부의 방침에 따라 규제개혁위원회가 결정한 대로 시장·군수·구청장이 처리책임지고 있는 생활폐기물의 수집·운반업을 제외한 모든 폐기물처리업에 대하여 영업구역제한을 폐지하려 한다.

영업구역의 제한은 없애되 그로 인하여 있을 수 있는 부작용을 최소화하기 위하여 장거리이동폐기물에 대한 폐기물인계서의 작성, 배출자와 처리자간의 직접위수탁, 불법처리자에 대한 벌칙강화등의 대책도 아울러 강구할 계획이다.

6. 규제완화등 기타 개정사항

폐기물처리시설 설계·시공업의 등록제의 폐지, 생활폐기물배출자의 보관시설 또는 용기 설치 의무의 폐지등 불요불급한 규제를 폐지하여 사업자의 편의를 도모할 계획이다.

이외에도 기술관리인의 임명신고나 개입신고 등의 단순한 행정절차는 폐지하고, 의료법에서 관리하는 적출물의 관리일원화를 위해 적출물등 감염성 폐기물도 폐기물관리법의 적용을 받도록 할 계획이다.