

연구보고서 2014-15

자원순환형사회를 위한 법체계 정비 방안 연구

A New Legal System for
Establishing a Resource Circulating Society

한상운 외



한국환경정책·평가연구원
Korea Environment Institute

연구진

연구책임자	한상운 (한국환경정책·평가연구원 연구위원)
참여연구원	김광임 (한국환경정책·평가연구원 본부장)
	이희선 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원)
	조지혜 (한국환경정책·평가연구원 부연구위원)
	최다혜 (한국환경정책·평가연구원 위촉연구원)

연구자문위원

이은기 (서강대학교 법학전문대학원 교수)
홍준형 (서울대학교 행정대학원 교수)
김홍균 (한양대학교 법학전문대학원 교수)
조홍식 (서울대학교 법과대학 교수)
신진수 (환경부 자원순환정책총괄 과장)

© 2014 한국환경정책·평가연구원

발행인 박광국

발행처 한국환경정책·평가연구원

서울특별시 은평구 진흥로 215 (우편번호) 122-706

전화 02)380-7777 팩스 02)380-7799

<http://www.kei.re.kr>

인쇄 2014년 10월 26일

발행 2014년 10월 31일

출판등록 제17-254호

ISBN 978-89-8464-886-9 93530

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

한상운 외, 2014, 「자원순환형사회를 위한 법체계 정비 방안 연구」, 한국환경
정책·평가연구원.

값 9,000원

서 언

기존에 폐기물은 사용되어져 버려야 할 대상으로 여겨졌으나 전 세계 각국은 현재 폐기물에 대한 기존의 패러다임을 다시 사용가능한 자원으로 전환하고 자원순환사회 실현을 위한 정책을 도입하는 데 노력을 기울이고 있습니다. 즉, 폐기물을 처리하고 관리하던 시대가 막을 내리고 폐기물을 자원으로 선순환하는 시대에 돌입한 것입니다. 이미 독일, 일본 등 선진국에서는 자원순환사회 전환을 위해 폐기물과 재활용을 포괄하는 기본법을 제정하고, 자원순환형 경제·사회 구조로 전환하기 위한 법적·제도적 체계를 정비해 오고 있습니다. 독일은 1996년 「순환경제촉진을 위한 환경과 조화를 위한 법률」을 제정하였고, 2020년까지 ‘폐기물 없는 사회 구축’을 국가목표로 설정하고 2004년 6월부터 사전처리를 통해 자원을 회수하지 않은 폐기물에 대해서 매립을 금지하고 있습니다. 일본 역시 2000년 「순환형사회형성추진기본법」을 제정하였으며, 중국 또한 2009년 ‘중화인민공화국 순환경제촉진법’을 제정해 자원순환사회 도래에 발맞춰 법적·제도적 장치를 전환해가고 있습니다.

우리나라 역시 기존의 폐기물 관리구조의 한계를 극복하고, 새로운 패러다임의 전환에 대응하기 위한 입법적 대응을 하기에 이르렀습니다. 현재 우리 정부는 「자원순환사회촉진법안(이하 자순법(안))」을 정부 입법 발의하고, 내년 중 국회에서 통과 될 것으로 예상하고 있습니다. 이에 따라 국가자원순환 기본계획이 10년 단위로 수립되고, 국가자원순환 추진목표 설정 및 연차별 추진계획을 제시하며 자원순환사회 형성을 위한 중장기 계획이 제시되는 등 국가·지자체·기업·국민 등 사회 각 분야에서 새로운 역할과 과제 및 실천방안이 제시되고 있습니다. 그뿐만 아니라 새로운 법안 제정으로 기존의 폐기물 관리 체계의 한계를 극복하고, 자원순환관련

법체계 재정비가 절실히 요구되는 바입니다.

본 연구는 기존의 폐기물 관리에 한계를 극복하면서 자순법(안)을 통해 달성하게 되는 새로운 사회로의 전환을 위한 법체계를 정비하는 데 있습니다. 이에 따라 본 연구는 '자원순환사회'라는 폐기물관리의 패러다임의 변화에 맞추어 기존의 폐기물 관련법의 체계와 내용을 개선하고자 하며, 자원순환관련 주요 5개법률과 자순법(안)을 분석하고 해외 폐기물관련 법제를 통해 현행 폐기물 관련 법체계 및 주요내용에 대한 시사점을 도출하고자 하였습니다. 이를 통해 기존 법률과 자순법(안)의 법체계적 지위를 파악하고, 개별법의 개선방안을 모색함으로써 선진 자원순환사회 구축을 위한 법체계를 정비하기 위한 대안을 제시하고자 합니다.

끝으로 본 연구를 맡아 수행해주신 우리 원의 한상운 박사, 조지혜 박사, 이희선 박사, 김광임 박사, 최다혜 연구원에게 감사를 드립니다. 그리고 바쁘신 가운데도 자문을 맡아주신 서강대학교 이은기 교수, 서울대학교 홍준형 교수, 한양대학교 김홍균 교수, 서울대학교 조홍식 교수, 환경부 신진수 과장께도 감사를 드립니다.

2014년 10월

한국환경정책·평가연구원

원장 박 광 국

국문 요약

자원순환이라 함은 폐기물 관점에서 일방통행으로 진행되고 있던 기존의 물질흐름을 조정하여 계속해서 되돌아 연결되는 자원순환의 고리를 완성하는 것을 의미한다. 현재 전 세계적으로 폐기물 발생 억제 및 재활용에서부터 물질순환을 유도할 수 있는 정책이 환경 거버넌스의 주요 이슈가 되고 있으며 폐기물 관리에서 자원순환이라는 새로운 패러다임으로 전환되는 시점에 있다. 이에 따라 현 정부는 자원순환 사회 실현을 추진하기 위해 「자원순환사회촉진법안(이하 자순법(안))」을 정부입법 발의했다. 위 법안이 내년 정도에 국회에서 통과될 것으로 예상되는 바, 자원순환관련 법체계의 재정비가 요구된다.

제2장에서는 현행 자원순환관련 법체계 정비에 앞서 폐기물 개념 정립에 대한 문제를 고찰해보았다. 현행 폐기물 개념은 「폐기물관리법(이하 폐관법)」에 따른 폐기물개념을 원용하고 있거나, 폐관법을 근거로 법해석을 통해 폐기물 개념을 유추하고 있다. 또한 폐기물 개념이 실제 적용된 사례를 살펴보면 구체적 사안에 따라 폐기물인지 또는 폐기물에서 제외되는지 여부가 상이하다. 이는 폐관법에 명시된 폐기물 개념 자체가 협소하고 모호하기 때문이기도 할 뿐만 아니라 더욱 문제되는 것은 폐기물 개념이 규제 대상의 범위를 넓혀 재활용 활성화의 장애요인으로 작용될 여지가 있다는 것이다. 또한 현행 법에서는 폐기물과 순환자원 또는 재활용과의 관계를 명시적으로 구체화하고 있지 않는데, 폐기물의 개념과 순환자원과의 관계 설정은 규제를 통한 폐기물 관리를 할 것인지 또는 환화된 관리체제를 정립할 것인지를 결정하는 요인이므로 자원순환사회 실현을 위한 정책방향을 설정하기 위해서는 법체계 정비에 앞서 폐기물 개념의 개선이 먼저 선행되어야 한다.

본격적으로 자원순환에 관한 현행 법체계를 살펴보면, 본 보고서에서 다루고자 하는 연구범위와 관련하여 현행 법체계는 폐기물 관리의 일반법인 폐관법과 동법률에서 분법화된 4개의 개별법으로 구성되어 있다. 폐관법은 폐기물관리의 일반

원칙들을 여전히 규정하고 있으면서도 실제 내용은 재활용을 떼어낸 폐기물의 처리에 관련된 부분을 주요 골자로 하고 있다. 따라서 폐관법과 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률(이하 재촉법)」은 각각 폐기물 처리와 재활용 관련 개별적인 사항을 다루고 있는 이분법적인 법체계 구조이다. 「건설폐기물 재활용촉진에 관한 법률(이하 건폐법)」의 경우 재활용 관련 사항과 폐기물 처리에 관한 사항을 복합적으로 가지고 있는 구조인데, 이는 폐관법과 재촉법이 폐기물 처리와 재활용이라는 폐기물 관리의 방법상 분류인 반면, 건폐법은 건설폐기물이라는 폐기물 분류체계에 따라 특별법으로서 분별화하였기 때문이다. 반면, 「전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률(이하 전기전자법)」은 생산자책임재활용제도라는 제도를 따로 분리해낸 것으로 법률의 전체적인 내용이 특정 제도에 국한되어 있다. 이 같은 법체계의 원인은 법률들이 각각 사안별, 물질별로 임기응변식으로 대응하는 입법태도에 따른 것으로 보인다. 또한 현행 법체계는 수 개의 법률을 하나의 원칙하에 총체적으로 아우를 수 있는 일반법 내지 기본법이 부재하고 있는데, 이는 개별 법률들 간 모순 저축을 해결할 수 없게 하며, 일반적인 원칙이 개별 법률에 산발적으로 규정되어 있어 전체적으로 체계성 있게 법체계가 구성되어 있지 않다. 자순법(안)의 경우 그 목적이 자원순환 과정을 총체적으로 아우르는 기본법적 성격을 지향하면서도, 내용에 있어 재활용과 관련된 개별법으로의 성격도 가지고 있어 기존 법체계에 편입된다면 자순법(안)의 정체성을 명확히 하고 법률 간 연계성을 고려해야 할 것이다.

제3장에서는 현행 자원순환관련 개별법상의 주요내용 및 문제점을 살펴보았다. 현행 자원순환관련 개별법상의 문제점을 크게 살펴보면 각각의 법률들에서 목적과 정의조항 및 실제내용 사이의 유기적 관계가 미약했다. 또한 각각의 개별법에서 법 적용 시 폐관법과 혼란이 예상되거나 폐관법에 규정되지 않은 사항으로 개별법이 무력화되는 부분도 지적되었으며, 포괄위임입법의 한계를 넘어서는 조항 역시 다수 지적되었다. 그뿐만 아니라 생산자책임재활용제도 또는 폐기물부담금제도와 같이 개별법에서 규정하고 있는 주요 제도와 관련하여서도 여러 가지 개선되어야 할 부분이 지적되었다.

제4장에서는 해외 자원순환관련 법제분석 및 정책점 시사점을 분석하였다. EU, 독일, 미국, 일본은 공통적으로 폐기물과 재활용을 아우르는 기본법체계를 하고 있다. EU의 경우 폐기물관리 기본지침(EGV)에서 폐기물 발생예방, 감소 및 재활용 촉진, 폐기물관리에 대한 우선순위, 폐기물의 정의 등 기본원칙에 관한 사항을 다루고 있다. 독일의 경우 자원순환의 촉진과 친환경적인 관리 보장에 관한 법률(KrWG)에서 순환관리 및 폐기물처분과 관련한 기본원칙에 대해서 규정하고 있다. 미국은 「자원복원 및 회복법(RCRA)」에서 폐기물처리 및 재활용을 포괄적으로 규정하고 있다. 일본 역시 「순환형사회형성추진기본법」에서 순환형사회형성추진기본계획 및 시책을 규정하고 있는데, 하위 법령으로 「폐기물처리법」과 「자원유효이용촉진법」을 두고 있어 폐기물 처리와 재활용을 기본법에서 아우르고 있다. 또한 해외 자원순환관련 법제분석을 통해서 본 정책적 시사점은 기본법을 주축으로 폐기물과 재활용을 포괄하고 있는 법체계와 더불어 폐기물을 일차적으로 성상별로 관리하고 있다는 것이다. 즉, 우리나라와는 달리 유해 폐기물 목록화를 통해 환경성에 따른 규제 차별화 정책을 추구하고 있는데, 특히 EU의 유해 폐기물 목록을 살펴보면 유해 폐기물의 특성에 따라 분류하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

본 보고서는 제5장 및 결론에서 현행 자원순환관련 법체계상의 문제점 및 개별법상의 문제점을 검토하고, 해외 법제 분석을 통해 자원순환형 사회를 위한 법체계 정비방안으로 5가지 안을 제시하였다. 5개 정비방안의 장·단점과 단기적 또는 장기적으로 적합할 수 있는 개선안을 제시하였다. 또한 법체계 정비뿐만 아니라 추후 장기적인 연구를 통해 자순법(안)이 법체계에 편입될 때 생길 수 있는 법률 간의 문제를 해결하기 위해 고려해야 할 사항을 결론으로 제시하였다.

주제어: 자원순환사회, 폐기물, 순환자원, 재활용, 기본법, 자원순환사회촉진법안

| 차례 |

제1장 · 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구목적 및 범위	4
제2장 · 현행 자원순환관련 법체계 현황 및 법체계상의 문제점	7
1. 자원순환관련 법체계 일반론	7
가. 자원순환사회 개념 및 이념적 배경	7
나. 기본법체계 일반론	9
다. 폐기물 개념	11
2. 자원순환관련 법체계 현황	28
가. 개관	28
나. 「폐기물관리법」 제정 연혁 및 분법화	29
다. 「폐기물관리법」 과 다른 법률과의 관계	31
라. 「자원순환사회촉진법(안)」 개관 및 다른 법률과의 관계	34
3. 현행 자원순환관련 법체계상의 문제점	38
가. 자원순환 기본원칙 상의 문제점	39
나. 법규정 간 통일성 결여 및 상호연계 부족	47
다. 자순법(안)의 법체계상 지위와 관련한 문제	54
라. 소결	55
제3장 · 현행 자원순환관련 개별법상의 주요내용 및 문제점	57
1. 「폐기물관리법」	57
가. 개관	57

나. 조문체계	57
다. 주요내용 및 문제점	59
라. 「폐기물관리법」 문제점 요약표	74
2. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」	74
가. 개관	74
나. 조문체계	75
다. 주요내용 및 문제점	76
라. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 문제점 요약표	95
3. 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」	95
가. 개관	95
나. 조문체계	96
다. 주요내용 및 문제점	97
라. 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 문제점 요약표	104
4. 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」	104
가. 개관	104
나. 조문체계	105
다. 주요내용 및 문제점	106
라. 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 문제점 요약표	115
5. 「폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」	116
가. 개관	116
나. 조문체계	116
다. 주요내용 및 문제점	117
라. 「폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 문제점 요약표	120
6. 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」	121

가. 개관	121
나. 조문체계	121
7. 「자원순환사회전환촉진법(안)」	122
가. 개관	122
나. 조문체계	122
다. 주요내용 및 문제점	123
라. 자순법(안)의 문제점 요약표	136
제4장 · 해외 자원순환관련 법제 분석 및 정책적 시사점	138
1. EU	138
2. 독일	149
3. 미국	154
4. 일본	159
제5장 · 자원순환사회 법체계 정비방안	165
1. 폐기물개념 개선방안	165
가. 개관	165
나. 개선 방안	166
2. 「자원순환관련법」 개선방안	168
가. 「자원순환촉진법안」 과 현행법의 법체계상 정비방안	168
3. 개별법상의 주요내용 개선방안	189
가. 「폐기물관리법」	189
나. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」	191
다. 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」	195
라. 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」	197
마. 「폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」	198

바. 자원순환사회전환촉진법(안)	200
제6장 · 결 론	202
참고문헌	207
〈부록 1〉 폐기물 목록화(안)	213
〈부록 2〉 현행 법체계의 개별조문 분산현황	218
〈부록 3〉 A안 조문별 이동 예시 요약	220
〈부록 4〉 B안 조문별 이동 예시 요약	221
〈부록 5〉 C안 조문별 이동 예시 요약	222
〈부록 6〉 D안 조문별 이동 예시 요약	223
〈부록 7〉 개별법률 개선방안 예시	224
Abstract	227

| 표 차례 |

〈표 2-1〉 각 국의 폐기물 개념 및 재활용가능자원과의 관계	26
〈표 2-2〉 개별법 연혁 요약	30
〈표 2-3〉 문제 법령 및 이관 예시	47
〈표 2-4〉 개별법률 간 용어 혼용의 예	49
〈표 2-5〉 포괄위임입법의 한계일탈 소지 조항	52
〈표 3-1〉 분류 체계에 따른 폐기물 처리 관리주체	67
〈표 3-2〉 처분과 처리의 혼용의 예	79
〈표 3-3〉 각 국의 책임주체별 주요 책무	83
〈표 3-4〉 생산자책임재활용제도 법적 근거 및 시행절차	85
〈표 3-5〉 EPR 대상품목	88
〈표 3-6〉 제품·포장재별 2014년도 재활용의무를 및 장기 재활용목표율('17년) 88	
〈표 3-7〉 재활용의무를 및 재활용의무량 산정	90
〈표 3-8〉 생산자책임재활용제도 대상품목별 공제조합 현황(2014년 기준) ...	91
〈표 3-9〉 부과대상 및 요율	92
〈표 3-10〉 주요 국가별 유해물질 사용제한에 관한 규정	99
〈표 3-11〉 재활용의무량 및 회수의무량의 산출기준	100
〈표 3-12〉 회수·인계·재활용의무 대상 전기·전자제품 등	101
〈표 3-13〉 건설폐기물의 개념	108
〈표 3-14〉 자순법(안)과 타 법률과의 용어 간의 통일성 여부	125
〈표 4-1〉 EU 자원순환관련 법체계 및 주요내용	138
〈표 4-2〉 부속서 III 유해 폐기물	142
〈표 4-3〉 유럽연합의 소각세 및 매립세 부과요율	148
〈표 4-4〉 독일 「자원순환관리법」 체계도	151

〈표 4-5〉 시행령 The Code of Federal Regulations(CFRs)에 따른 유해폐기물 분류	156
〈표 4-6〉 시행령 The Code of Federal Regulations(CFRs)에 따른 유해폐기물이 아닌 고형폐기물 목록(40CFR261.4)	157
〈표 4-7〉 「순환사회기본법」 체계도	162
〈표 5-1〉 현행 폐기물개념 유지안	166
〈표 5-2〉 순환자원 및 폐기물 관계 정립 개정(안)	167
〈표 5-3〉 전기전자법과 재활법 중복 조항	182

| 그림차례 |

〈그림 2-1〉 현행 법상 폐기물과 재활용가능자원과의 관계 예시	15
〈그림 2-2〉 판례 및 법규정에 따른 폐기물 속성을 잃는 시점	22
〈그림 2-3〉 현행 법체계	28
〈그림 2-4〉 자원순환 내 현행 주요 자원순환관련 제도 및 법령 분포	32
〈그림 2-5〉 「자원순환사회전환촉진법」 체계도	35
〈그림 2-6〉 자순법(안) 제정안과 현행 법률 유사정책 비교	38
〈그림 3-1〉 폐기물 분류 체계 및 근거 법령	66
〈그림 3-2〉 처리, 처분 및 재활용 개념도	78
〈그림 3-3〉 폐기물부담금 부과 현황	93
〈그림 3-4〉 폐기물 종료인정과 폐기물 및 순환자원과의 관계	132
〈그림 3-5〉 규제체제도 및 부과징수체계	135
〈그림 3-6〉 폐기물부담금과 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금 이중부과 부분	136
〈그림 4-1〉 독일 자원순환관련 법체계	150
〈그림 4-2〉 일본 자원순환관련 법체계	161
〈그림 5-1〉 법체계 정비방안 제1안	168
〈그림 5-2〉 법체계 정비방안 제2안	173
〈그림 5-3〉 법체계 정비방안 제3안	178
〈그림 5-4〉 법체계 정비방안 제4안	183
〈그림 5-5〉 법체계 정비방안 제5안	187

| 제1장 · 서론 |

1. 연구의 배경 및 필요성

오늘날 환경문제는 폐기물의 관리를 어떻게 하느냐에 따라 그 성패가 갈린다. 대기, 수질, 토양, 자연보전 등을 위한 각고의 노력도 폐기물에 관한 관리가 허술하여 불법적으로 폐기물이 방치, 배출, 소각 및 매립이 되고 있다면 토양, 대기, 물 등의 오염과 훼손은 불을 보듯 명확하다. 폐기물관리의 가장 중요하고도 근본적인 목적은 위와 같은 행위를 규제하여 환경오염을 방지하는 것이며, 더불어 인간의 건강을 보호하기 위함이다. 따라서 폐기물에 관한 규제는 환경오염과 인간의 건강 보호라는 직접적 목적을 지니고 있다는 점에서 여타 규제와 그 성격이 다르며 그 정당성은 매우 확고하다. 동서고금을 막론하고 폐기물에 관한 규제는 인간생활의 유지를 위하여 필수적으로 요구된다는 점에서 그 역사성은 인류의 문명사와 궤를 같이한다. 그러나 폐기물 규제의 필요성은 인간의 활동에 따라 발생하는 폐기물의 발생량이 환경의 자정능력을 초과하는 경우에 더욱 요구된다. 현대국가에 있어서 인구증가와 산업화 과정에서 배출되는 폐기물의 양과 질은 지구역사상 경험해 보지 못한 초유의 사태이며 이에 대한 대응도 각국의 처한 상황에 따라 다르지만 대부분의 국가에 폐기물에 관한 규제의 필요성이 더욱 요구되는 것이 현실이다.

한국에서의 폐기물 관리도 이와 같은 규제의 필요성에 입각하여 관련 법제를 마련해왔다. 폐기물 문제가 심각하게 사회문제로 인식되지 않았던 1980년대 중반 이전까지 생활폐기물은 「오물청소법」, 사업장 폐기물은 「환경보전법」을 통하여 이원적으로 관리하였다. 즉 1960~70년대는 청소개념에 기초한 「오물청소법」에 근거하여 주로 도시지역에서 발생하는 쓰레기 및 분뇨처리를 주된 규제대상으로 다루었다. 「오물청소법」은 청소지역을 ‘특별청소지역’과 ‘계절적 청소지역’으로 구분하고 청소지역, 하수도, 하천 및 해역 등에 오물투기를 금지하였다. 1970년대 말에 들어와서는 환경문

제가 점차 사회적 문제로 확산되면서 「환경보전법」이 1978년에 제정되었으며, 이 당시 사회적 문제로 대두된 농촌 폐비닐로 인하여 「합성수지 폐기물 관리 사업법」이 제정되었고 이를 집행하기 위한 ‘한국자원재생공사’를 설립하였다. 이 시기에는 폐기물관리는 ‘생활폐기물’은 여전히 「오물청소법」에 의하여 관리되고 산업폐기물만 「환경보전법」에 의하여 관리되었다.

그러나 1986년 「폐기물관리법(이하 폐관법)」의 제정으로 폐기물 관리 체계를 일원화하였는데 이것은 종래의 「오물청소법」과 「환경보전법」의 폐기물 관련 규정을 통합한 것이다. 폐관법의 중요 내용으로 ‘재활용’ 개념을 제도적으로 도입하였으며, 이후 법개정을 통하여 ‘일반폐기물’과 ‘산업폐기물’로 구분하던 폐기물의 분류체계를 국민건강에 대한 위해성 정도를 기준으로 ‘일반폐기물’과 ‘특정폐기물’로 구분하고 특정폐기물은 국가, 일반폐기물은 지자체에 처리책임을 부과하였다. 그리고 종래 폐관법의 적용대상인 ‘분뇨 등’은 1991년 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」이 제정되면서 동법으로 이관되어 수질관리 측면에서 다루었다.

그 이후에 ‘재활용’의 필요성이 강조되면서 현행법과 마찬가지로 폐기물관련법제는 세분화되기 시작하였는데 1992년 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률(이하 재촉법)」의 제정이 세분화, 분법화의 단초가 되었다. 그 이후 1995년에는 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률(이하 폐촉법)」을, 1994년에는 바젤협약에 가입하면서 국내이행을 위해 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률(이하 국가간이동법)」을 제정하였다. 이후 2003년에는 「건설 폐기물 재활용 촉진에 관한 법률(이하 건폐법)」을 제정하여 건설공사 등으로 인하여 발생한 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고 재활용을 촉진하도록 하였다. 그리고 2007년에는 전기·전자제품 및 자동차의 재활용을 촉진하기 위하여 유해물질의 사용을 억제하고 재활용이 쉽도록 제조하며 그 폐기물을 적정하게 재활용하도록 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률(이하 전기전자법)」이 제정됨으로써 현재의 환경부 소관의 폐기물관련법 체계가 마련되었다.

이와 같은 꾸준한 폐기물 관련법제의 시행으로 인하여 성과도 적지 않았다. 즉

쓰레기종량제, 분리배출제, 1회용품과 포장용품의 규제 등 관련 정책의 성과로서 생활폐기물의 발생증가율이 둔화되었고, 생산자책임재활용제도, 건설폐기물 순환 자원재활용, 폐자원 및 바이오매스에너지화 대책 등으로 재활용률이 제고되었고 에너지 회수기반이 마련되었다. 또한 적법처리정보시스템(Allbaro), 지자체의 공공 처리시설의 확충 등으로 안전처리의 기반이 조성되었다.

그러나 사업장폐기물과 건설폐기물 등의 폐기물발생량의 지속적 증가¹⁾에 대한 실효적 감량정책이 제시되지 못하고 있음은 대단히 중대한 문제이다. 또한 재활용 산업의 영세성과 기술수준도 미흡하다. 재활용 방법도 대부분 저부가가치 위주로 처리되고 있으며, 재활용 용도 및 방법도 법으로 한정하여 재활용기술 발전에 장애가 되고 있다. 폐자원에너지화 시설운영의 미숙 등 관리체계가 부실하고 수은 등 유해폐기물 및 농어촌폐기물의 관리는 여전히 사각지대로 남아있다. 즉 폐기물의 자원화 관점에서 보면 종래까지의 폐기물 관리정책은 양적측면에 비하여 질적 측면의 진전이 대단히 미흡한 실정이다.

서구 선진국가는 폐기물도 자원이라는 인식전환을 위하여 사회적 합의를 끌어내기 위한 국가적 역량을 결집하면서 정책적으로도 폐기물을 통한 천연자원의 대체와 에너지원 확보 등 폐기물을 자원화하여 그 순환을 강화하고자 폐기물관리정책을 선회하고 있다. 산업사회가 고도화되면서 경제활동이 대량생산·대량소비·대량폐기 형태로 변화됨에 따라 자원채취에서부터 폐기에 이르기까지 각 단계에서 환경 부하가 높아졌으며, 결과적으로 이러한 폐기물 발생량 증가는 환경오염 문제로 이어졌다. 폐기물 처리 문제는 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경회의 ‘리우선언’을 통해 ‘지속가능한 개발’이란 슬로건 속에서 국제적 문제로 등장했다. 또한 이때를 기점으로 폐기물은 단순한 처리뿐만 아니라 자원의 절약과 함께 재활용 촉진이라는 새로운 시각의 접근이 시작되었다. 이에 독일은 1996년 「순환경제 촉진을 위한 환경과 조화를 위한 법률」을 제정하였고, 일본은 2000년 「순환형사

1) 2012년도 총 폐기물 발생량(지정폐기물 제외)은 1일 382,009톤으로 전년(373,312톤/일)대비 약 2.3% 증가했다.

회형성추진기본법」을 제정하였으며, 중국 역시 2009년 「중화인민공화국 순환경제촉진법」을 제정했다. “자원순환”이란 말 그대로 인간의 활동에 필요한 자원(에너지 포함)을 소비한 후 버리는 것이 아니라 이를 다시 경제활동 cycle에 재투입하는 것을 의미한다. 즉 자원순환은 폐기물 관점에서 일방통행으로 진행되고 있던 기존의 물질흐름을 조정하여 계속해서 되돌아 연결되는 자원순환의 고리를 완성하는 것을 의미한다. 특히, 소비한 물건을 다시 활용하는 형태로 바꾸는 재활용 개념에서 더 나아가 자원 그 자체에 주목하고, 물질 순환이라는 자연상태를 유지한다는 의미를 포함한다고 볼 수 있다. “즉 폐기물을 또 다른 자원으로 인식하고 접근하는 것으로, 자원순환의 궁극적 목적은 사용 후 폐기되는 자원을 가능한 줄여 원자원(raw material)의 고갈 시기를 늦추는 것이다. 또한, 자원이 순환됨으로써 최종적으로 폐기해야 할 폐기물의 발생량이 감소하여, 매립이나 소각, 투기 등에 의해 야기되는 환경문제를 현저히 감소시키는 것이다.”²⁾ 폐기물 발생 억제 및 재활용에서부터 물질순환을 유도할 수 있는 정책이 전 세계적으로 환경 거버넌스의 주요 이슈가 되고 있고, 세계는 자원순환이라는 새로운 패러다임으로 전환되고 있다.

한국의 현 정부는 “자원 및 에너지가 선순환하는 자원순환사회 실현”을 국정과제로 채택하고, 자원과 에너지의 지속적인 소비 증가에 따른 폐기물 발생량을 줄이고 자원순환 사회 실현을 추진하고자 2013년 9월 13일 「자원순환사회전환촉진법(이하 자순법(안))」을 정부 입법 발의한 바 있다.

2. 연구목적 및 범위

이 연구는 ‘자원순환사회’라는 폐기물관리의 패러다임의 변화에 맞추어 기존의 폐기물 관련법의 체계와 내용을 개선하고자 하며, 더 나아가 자순법(안)의 도입되는 경우에 기존의 법내용의 개정은 당연히 요구되지만 그 방향과 개별 폐기물 관련법상의 문제점도 개선될 필요가 있으며, 그 방안을 제시하고자 한다.

2) 이희선 외(2010), p.12 참조.

우리나라는 2008년 재촉법 개정법을 통해 ‘자원순환’의 개념을 최초로 명문화하고, 기존의 자원의 절약 내지 재활용의 관념을 ‘폐기물의 관리’에서 ‘자원순환’의 단계로 발전시켰다고 볼 수 있다. 재촉법에 따르면 ‘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 것”을 말한다(법 제2조제1호). 그러나 지금까지 지속적인 재활용 법제의 개선에도 불구하고 폐기물 발생량은 계속 증가하고 있는 실정이다. 지속적으로 폐기물이 증가하게 되면, 매립 등의 처리 방법으로는 한계가 있고, 자원으로 이용하는 방법도 경제적·사회적으로 많은 문제를 야기하고 있는 실정이다. 따라서 기존의 폐기물 관련 법체계가 갖는 한계를 극복하고 재활용 활성화 및 자원의 순환 이용을 높일 수 있는 근본적인 폐기물 관련 법체계의 개편이 요구된다.

현 정부는 자원과 에너지의 지속적인 소비 증가에 따른 폐기물 발생량을 줄이고 자원·에너지가 선순환하는 자원순환 사회 실현을 추진하고자 자순법(안)을 정부 입법 발의했다. 동 법안은 “자원을 효율적으로 이용하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물의 순환이용 및 적정한 처분을 촉진하여 천연자원과 재생 불가능한 에너지의 소비를 줄임으로써 환경보전과 지속가능한 자원순환사회와 경제를 만드는 데 필요한 기본적인 사항을 정함을 목적”으로 한다. 위 법안의 제정이 추진됨에 따라 새 법률과 기존 법률과의 연계성 향상 및 기존 자원순환관련 법체계의 재정비는 매우 주요한 현안이라 할 수 있다.

폐관법은 폐기물의 사후처리를 주된 목적으로 하고 있어 현대사회에서 “순환자원”이라는 새로운 폐기물의 패러다임 전환에 대응하는 데에는 한계가 있다. 기존의 사회 구조에서 ‘자원순환사회’로의 전환을 촉진하고, 그 과정에서 문제점의 발생을 최소화하기 위해서는 법령별 위상을 재정립하고, 폐자원 및 폐기물의 처리 기본원칙을 기본법에 두는 등의 법체계의 개편이 필수적이라고 본다. 본 연구는 자원순환사회가 지향하여 할 방향성을 주축으로 하여, 기존 법률과 자순법안의 법체계적

지위를 파악하고, 개별법의 개선방안을 모색함으로써 선진 자원순환사회 구축을 위한 종합적·체계적 법체계를 정비하는 데 목적이 있다.

현행 자원순환 관련 법체계는 자원순환국 소관 법률인 폐관법, 재촉법, 폐촉법, 건폐법, 전기전자법, 「한국환경자원공사법」, 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 국가간이동법 등이 있고, 환경부 타국 소관법률인 「잔류성 유기오염물질 관리법」, 「친환경상품 구매촉진에 관한 법률」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」, 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」, 「환경관리공단법」, 「유해화학물질관리법」 등이 있다. 또한 물환경과 관련하여서도 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「하수도법」 등이 있으며, 이 밖에도 「자연환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「토양환경보전법」, 「해양환경관리법」 등도 자원순환과 관련한 법률로 볼 수 있다.

본 보고서는 자순법(안)의 제정에 따라 이와 밀접하게 관련되어있는 폐관법, 재촉법, 폐촉법, 건폐법, 전기전자법에 한하여 범위를 제한하고자 한다. 자원순환관련 주요 5개법률과 자순법(안)을 분석하여 현행 폐기물 관련 법체계와 개별법상의 주요내용 및 문제점을 지적하고, 해외 폐기물관련 법제를 통해 현행 폐기물 관련 법체계 및 주요내용에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 통해 기존 법률과 자순법(안)의 법체계적 지위를 파악하고, 개별법의 개선방안을 모색함으로써 선진 자원순환사회 구축을 위한 법체계를 정비하기 위한 대안을 제시한다.

Ⅰ 제2장 · 현행 자원순환관련 법체계 현황 및 법체계상의 문제점 Ⅰ

1. 자원순환관련 법체계 일반론

가. 자원순환사회 개념 및 이념적 배경

기원전 6세기 말 고대 그리스의 철학자 헤라클레이토스가 'Ta panta rhei (everything flows)', 즉 “만물은 흐른다”라는 사상을 얘기한 지 2500년이 지났지만, 현대의 경제사회에서 물질, 에너지, 자원이 다양한 변형을 거치며 순환한다는 것은 과학적 원리이자 세계 경제의 지속가능한 발전을 위한 근본 개념으로 인식된다. ‘자원순환사회’와 ‘지속가능한 발전’의 이념적 배경은 1972년 Club of Rome 보고서 ‘성장의 한계(Limits to Growth)’로부터 시작한다. 이 보고서에 따르면 물질(materials)과 에너지(energy)는 성장의 한계(limits to growth)가 있다. 즉, 지구의 물질과 에너지는 인간에게 해를 주지 않을 만큼의 자원을 만들어내는데 속도의 한계가 있고, 물질과 에너지가 쓰임으로 인해 배출되는 오염물질을 다시 지구로 흡수하는 수용능력이 한계가 있다는 것이다.³⁾ 따라서 이 보고서는 미래 경제발전과 인구가 일정한 방향으로 계속 증가한다면 어떤 결과로 이어지는가에 대한 문제제기를 한 바 있다.

이후 1980년 브룬트란드 보고서(Brundtland Report)의 ‘우리 공동의 미래 (Our Common Future)’라는 보고서에서 ‘지속가능한 개발(Sustainable development)’이라는 개념이 처음으로 제시되었다. 이 보고서는 환경이 황폐화되는 원인을 경제와 사회 발전에 연결 지음으로써 생산과 소비를 고려한 순환하는 자원 흐름 안에서의 개발, 즉 ‘지속가능한 개발(Sustainable development)’을 제시했다.⁴⁾ 지속가능한 개발은 ‘현재의

3) Angrick, M. et al(2013), *Factor X: Re-source-Designing the Recycling Society*, p.4.

4) Angrick, M. et al(2013), *Factor X: Re-source-Designing the Recycling Society*, p.4.

개발이 현 세대와 미래 세대의 필요를 공평하게 충족시켜야 한다’는 것이며, ‘자연의 정화 능력 안에서의 개발’을 의미하는 것으로서, 1992년 리우선언에서 공식적으로 환경과 개발을 위한 주요 목표로 천명되었다.⁵⁾ 리우 선언 이후 (자원)순환경제와 (자원)순환사회라는 개념은 상당 부분에 있어 중첩적으로 사용되고 있으며, 대부분의 국가는 생산 단계에서부터 원천적으로 자원을 절약하고 유통 및 소비 단계에서부터 폐기물을 최소화시키려는 노력을 경주하고 있다.⁶⁾

자원순환 사회를 정의하는 개념을 확정하기 위해서는 먼저 ‘자원’과 ‘자원순환’의 개념을 깊이 살펴 볼 필요가 있다. 순환 사회론에 따르면 ‘자원’은 자연 상태로 존재하는 자원 자체를 대상으로 하지 아니하고 생산과 유통 및 소비의 경제활동 구조 속에 편입된 물질을 의미한다.⁷⁾ 자원과 관련지어 순환의 개념을 설명하면 순환이란 “자원투입→제조→유통·판매→소비→수집·회수→재생→제조단계에 재투입”의 과정이다.⁸⁾ 이들을 종합해볼 때, “자원순환”은 인간이 물건을 소비하고 소비한 물건을 다시 쓴다는 재활용 및 자원절약의 개념에서 더 나아가 자원 그 자체에 주목하고, 경제활동의 흐름을 선순환 하도록 하여 자원이 물질순환하는 것을 의미한다. 이를 사회로 확장하면, 낭비의 경제가 아닌 물질순환의 흐름을 유지시켜 지속가능한 발전을 가능하게 하는 합리적 경제사회를 ‘자원순환사회’라고 할 수 있다. 폐기물 관리에 있어서의 “자원순환사회란 자원채취, 생산, 유통, 소비, 폐기 등 사회경제활동의 전 단계에서 자원을 순환적으로 이용하고 천연자원 소비를 줄이며 폐기물로 인한 환경부하를 가능한 한 줄이는 사회”라고 정의할 수 있다.⁹⁾

이와 같이 폐기물 관리의 기본 방향성을 자원순환사회로 전환한다는 것은 물질순환을 통해 환경과 개발의 균형을 유지할 수 있는 사회로 전환시킨다는 의미이다. 따라서 기존 폐기물 분야의 자원 순환 정책의 핵심은 폐기물을 물질 흐름속의 ‘순환

5) 박균성, 함태성(2013), p.8 참조.

6) 전재경(2012), 「자원순환사회 법제 연구」, p.19 참조.

7) 전재경(2008), p.618 참조.

8) 전재경(2008), p.618 참조.

9) 관계부처합동(2011), p.6 참조.

하는 자원'이라는 시각에서 바라보고, 환경과 경제발전의 상생을 추구하는 것이 다.

나. 기본법체계 일반론

기본법은 “정책입법·프로그램 법으로서 기능과 성격을 가지는 독특한 입법형식, 다시 말해 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형”이다.¹⁰⁾ 기존의 입법형태는 새로운 행정사항에 대해 시기적 필요성에 따라 규율하고자 하는 내용만을 입법화하는 것이었다. 그러나 행정수요의 증대에 따른 행정권의 확대는 정책의 지향점·방향을 제시하고 그 틀에서 입법화하고자 하는 새로운 행정관을 지향하게 되었고 그에 따라 ‘기본법체계’라는 입법유형이 등장하였다.¹¹⁾

기본법이 수행하는 기능은 우선적으로 기본법을 제정하는 의의로서 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 것에 있다. 또한 기본법이 국가 차원에서 그 분야의 정책이 중요하고 중점을 두어 추진한다는 인식을 제시하며 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적·종합적·장기적으로 정책을 추진하는 기능이 있다.¹²⁾ 그뿐만 아니라 기본법에 규정된 정책이 계속성, 일관성 및 안정성을 유지하는 데도 그 기능을 한다. 비록 기본법에는 정책의 기본방향에 대한 규정만을 두기 때문에 법은 본질적 의미인 “규범으로서의 역할”을 할 수 없고, 도구적 수단으로 특정 효과만을 지향할 뿐이라는 비판적 시각도 존재한다. 그러나 복잡해지는 현실에 따른 다양한 행정수요를 고려한다면 전체적인 정책방향을 잡아주는 기본법의 존재는 규범적인 차원이 아닌 입법경제라는 합리성의 차원에서 긍정적으로 볼 수 있다. 일반적으로 기본법 없이 필요한 분야에 개별 법령들만을 규정하는 경우에는 해당분야에 필요한 법령을 해당 분야의 특성에 맞게 제정할 수 있고, 이 분야에 적용되는 법령이 적어서 그 내용 파악이

10) 박영도(2008), 「입법학입문」, p.127 참조.

11) 황승흠(2010), p. 245 참조.

12) 박영도(2008), pp.129-132 참조.

용이하며, 그 법령의 집행기관이 명확하다는 장점이 있다. 그러나 유사한 영역에 유사한 입법이 이뤄지는 경우에는 조문의 반복으로 인한 비경제성이 발생하고, 유사한 영역에 전혀 다른 내용의 법령이 제정되면 법령의 충돌로 인하여 전체적으로 법령의 통일성을 저해하며, 해당 영역에 적용되는 법령의 내용이 모호해질 수 있다. 또한 개별법에 명시된 집행기관 간에 규제영역의 충돌로 인하여 권한 분쟁, 과잉규제, 또는 과소규제가 이루어질 가능성도 있다.¹³⁾

일반적으로 기본법에 규제되는 내용은 기본용어의 정의, 정책추진의 원칙 또는 방향, 추진체계, 재원의 조달방법 등을 포함하며 구체적인 정책이나 규제의 내용을 규정하지는 않는다. 이러한 이해를 바탕으로 자원순환사회를 위한 이념형의 기본법을 생각해 볼 수 있는데, 이는 정책 또는 규제의 지향점이나 방향성 또는 대략적인 사항을 기본법에 정하고 구체적 내용을 다른 법률에서 정하도록 규정하는 것이다. 이렇게 되면 법체계적으로나 내용적으로 기본법-개별 법률의 관계가 총론-각론의 연계성을 갖게 되는 이념형적인 기본법체제를 형성할 수 있다.¹⁴⁾ 이는 기본법이 일반 법률에 비하여 특별한 우월적 지위에 있는 것과는 다르다. 개별 법률은 기본법의 규정이 개별 법률에서 특별하게 규정하고 있는 않는 사항, 예를 들면 기본원칙과 같은 종합적이고 장기적으로 규정할 수 있는 내용을 다루고 있는 것이다. 기본법 규정에 다른 법률과의 관계에서 “다른 법률에 우선 적용 된다”라거나 또는 “다른 법률이 기본법에 부합하여야 한다”와 같은 규정은 기본법이 상위법적인 의미를 갖지 않기 때문에 법적 실효성이 사실상 없다고 볼 수 있지만, 만약 기본법과 다른 법률의 내용이 모순되는 경우라면, 우선적용 조항이 해석의 지침이 될 수는 있다. 그렇다고 기본법과 모순되는 내용을 가진 다른 법률의 규정이 무효가 되는 것은 아니고 기본법이 아닌 또 다른 법률과의 관계에서는 여전히 효력이 있는 것이 된다.

헌법은 어떤 분야의 입법계열을 하나로 묶어서 체계화하고 기본법 체제를 갖추라는 규범적 명령을 하지 않으며 입법형성의 자유를 인정하고 있다. 헌법재판소는

13) 박인회(2008), p.21 참조.

14) 황승흠(2010), p.246 참조.

“입법목적을 달성하기 위하여 가능한 여러 수단 가운데 어느 것을 선택할 것인가의 문제는 그 결정이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 입법재량에 속하는 것이다.”¹⁵⁾라고 판시하였다. 해당 분야를 기본법-개별법 체제로 규정할 것인가, 아니면 독립적인 개별법 체제로 규정할 것인가는 해당 분야를 어떻게 규정하는 것이 적합한지를 고려하여 판단하여야 한다. 따라서 자원순환사회의 의미와 지향하고자 하는 것에 대한 심도 깊은 고찰이 필요하다. 즉, 사회의 인식이 무엇인지에 대한 고찰을 통해 사회적 동의를 얻고 이를 반영하여 입법화하는 것이 이념적인 입법체제를 만드는 것이다.

다. 폐기물 개념

1) 개관

폐기물의 개념 정립은 자원순환관련 법체계 정비를 위한 논의의 출발점이라고 할 수 있다. 폐기물 개념으로부터 폐기물의 범주 및 폐기물 발생시점이 결정되고 그에 따라 자원순환관련 정책방향과 규제 범위가 결정되기 때문이다. 그뿐만 아니라 폐기물의 단계적 관리를 위해서는 폐기물 발생시점을 분명히 해야 하는데, 그 전에 폐기물의 정의를 명확히 하고, 재활용가능 자원 또는 순환자원 간의 관계 정립이 요구된다. 현행 폐기물 개념은 폐관법에서 규정하고 있는데, 폐관법의 폐기물 개념은 오물청소법의 “오물”과 「환경보전법」의 “산업폐기물”의 정의를 통합한 것으로, 일본 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」의 폐기물 개념을 참고하였다. 우선 1961년 제정된 「오물청소법」을 살펴보면 “오물”을 “진개, 재, 오니, 분뇨 및 견, 묘, 서 등의 사체”로 정의하였다. 1973년 개정에서 “오물”을 “쓰레기·재·오니·분뇨·동물의 사체 기타 사람의 일상생활에 필요로 하지 아니하게 된 물질로서 「환경보전법」의 규정에 의한 산업폐기물이 아닌 폐기물”로 확장하여 정의하였다. 1986년 폐관법 제정으로 「환경보전법」과 「오물청소법」으로 이원화되어있는

15) 헌재 1996.2.29. 94헌마312.

폐기물(분뇨, 오물, 산업폐기물)의 관리에 관한 사항을 단일법에 규정하여 폐기물의 성상 및 특성에 따른 관리를 강화하였다. 폐관법은 1995년에 개정을 통해 폐기물 분류체계를 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하였는데 생활폐기물은 “사람의 일상생활에 수반하여 발생하는 쓰레기, 분뇨 등 산업폐기물 외의 폐기물”로 산업폐기물은 “사업활동에 수반하여 발생하는 오니·잔재물·폐유·폐알칼리·폐고무·폐합성수지 등 폐기물로서 보건사회부령이 정하는 것”으로 정의하였다.¹⁶⁾ 이후 개정을 통해 “폐기물”의 개념을 일반폐기물과 산업폐기물을 포괄하여 재정립하고, 분뇨 및 오수에 관한 사항을 이관하면서 폐기물 정의에서 분뇨를 삭제하였다. 현행 법상 “폐기물”이란 “쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”¹⁷⁾로 정의한다. 자원순환사회 전환을 위해 폐기물 개념이 재활용 활성화에 근본적인 장애 요인이 되지 않는지 폐기물 개념을 통한 규제범위를 살펴보는 것이 선행되어야 하기 때문에 현행법상 폐기물 개념이 갖고 있는 문제와 실제 적용사례 및 해외 폐기물 개념을 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

2) 현행 법체계에 따른 폐기물 개념

“폐기물”이란 쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다. (폐관법 제2조 제1호)

“폐기물”이란 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물을 말한다.(재촉법 제2조)

“폐기물”이란 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물을 말한다.(자순법 (안)제2조)

16) 이종영 외(2008) 참조.

17) 「폐기물관리법」 제2조 제1호.

“폐기물”이라 함은 해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질, 포장유해물질을 제외한다)을 말한다.(「해양환경관리법」 제2조 제4호)

“폐기물처리시설”이란 「폐기물관리법」 제2조에 따른 폐기물처리시설을 말한다.(폐촉법 제2조)

“폐전기·폐전자제품”이란 전기·전자제품이 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물로 된 것을 말한다.(전기전자법 제2조)

“폐자동차”란 「자동차관리법」 제2조제5호에 따라 폐차되는 자동차를 말한다.(전기전자법 제2조)

“건설폐기물”이란 건설산업기본법 제2조제4호에 해당하는 건설공사로 인하여 건설현장에서 발생하는 5톤 이상의 폐기물로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.(건폐법 제2조)

“방치폐기물”이란 수집·운반업자 또는 중간처리업자가 부도 또는 허가취소 등으로 인하여 건설폐기물을 적절하게 처리하지 아니하고, 해당 사업장에 방치하여 높은 폐기물로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.(건폐법 제2조)

“폐기물”이란 「유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」 부속서 등에 규정된 폐기물 및 협약 제11조에 따른 양자간·다자간 또는 지역적 협정에서 수출입의 규제가 필요한 것으로 정하는 물질로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.(국가간이동법 제2조)

현행 자원순환관련 법체계는 폐관법에 따른 폐기물개념을 원용하고 있거나, 폐관법을 근거로 법해석을 통해 폐기물 개념을 원용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 예를 들어 재촉법이나 자순법(안)의 경우 폐관법의 폐기물 개념을 따르고 있음을 명시적으로 규정하고 있는 반면, 폐촉법의 폐기물처리시설은 “「폐기물관리법」 제2조에 따른 폐기물처리시설을 말한다”라고 하여 해석에 의해 폐관법의 폐기물을 따르고

있음을 유추할 수 있다. 건폐법은 폐관법의 폐기물을 명시적으로 규정하고 있지 않지만, “폐기물”이라는 용어를 원용하고 있을 뿐만 아니라, 다른 법률과의 관계를 근거로 건폐법의 폐기물 원용 부분이 폐관법을 따르고 있는지에 대한 법해석이 혼동된다. 이 밖에도 「해양환경관리법」에서 폐기물개념을 규정하고 있는 데, 폐관법에서 폐기물은 폐유를 포함하고 있는데 반해, 「해양환경관리법」에 따른 폐기물은 기름, 유해액체물질 등을 제외하고 있어, 폐유의 경우 폐관법과 「해양환경관리법」의 규제범위와 관련하여 혼동이 있다. 이와 같이 폐관법의 폐기물 개념을 원용하고 있거나 다른 법에서 폐기물 개념을 다르게 명시하고 있는 등에 따르는 문제는 규율대상의 문제를 확정 짓는 데 한계로 작용하고 있다.

가장 원론적으로 폐관법에 따른 폐기물 개념은 협소하고 모호하다는 점에서 규범적 명확성에 문제가 있다. 제정 당시 일본법을 모방하여 규정한 개념 정의¹⁸⁾로서 추상적이고, 폐기물의 예시가 구체적이지 않으며 “필요성”만을 개념표지로 사용하고 있어 포괄적이고 해석의 여지가 있다는 것이다. 폐기물 정의에서 문제되는 것은 ‘사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질’이 무엇인가가 명확하지 않다는 것에 논란이 있는데, 폐기물의 핵심적 요소인 “필요성”의 여부가 객관적으로 판단되는 것인지, 아니면 주관적으로 판단되는 것인지가 해석의 여지가 있다. “필요성” 여부를 객관적으로 판단한다면 문리해석에 따라 폐기물이 ‘사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질’이라고 규정하고 있고, 따라서 폐기물소유자의 주관적 의사와는 상관없이 객관적으로 어느 누구의 생활이나 사업활동에 필요하지 않게 된 물질을 의미한다고 볼 수도 있다. 주관을 기준으로 하는 정의(定義)의 경우에 주관적 판단의 주체를 누구를 기준으로 할 것인지가 명확하지 않아, ‘배출자’의 주관적 의사인지, ‘점유자’의 주관적 의사인지 해석의 여지가 있다. ‘배출자’의 주관적 의사를 따를 경우에는 폐기물 관리 대상에 포함되는 폐기물의 범위가 넓어지게 되고, ‘점유자’의 주관적 의사를 따를 경우 배출자에게는 폐기물로밖에 보이지 않지

18) 일본 「폐소법」 상 “폐기물”이란 “쓰레기, 대형쓰레기, 재, 오니, 분노, 폐유, 폐산, 폐알칼리, 동물의 사체 기타 오물 또는 불요물로, 고형상 또는 액상의 물질”을 말한다(「폐소법」 제2조 제1항).

만 점유자에게 필요한 물질일 경우 폐기물이 아니게 되기 때문에 폐기물관리법의 적용에서 벗어나게 되고, 따라서 ‘배출자’의 주관적 의사를 따르는 경우보다 폐기물 규제 범위가 축소된다.

현행법은 폐기물, 재활용 가능 자원,再生资源, 부산물, 중간 가공 폐기물 등 상호 간의 관계가 명확하게 구분되어 있지 않으며, 완전히 폐기물로서 처분되는 폐기물과 재활용 되는 물질 간의 용어 관계가 불명확하다. 현행 재촉법에 따르면, “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)”으로 정의된다(재촉법 제2조). 문리해석상으로 폐관법 제2조¹⁹⁾에 규정된 ‘쓰레기 등’에 ‘재활용 가능자원’이 포함될 수 있는 여지가 있는데, 폐기물의 정의와 재활용가능자원의 정의를 종합해 보면, 재활용가능자원은 “쓰레기”로 버려진 것 중 재사용·재생이용할 수 있는 것으로 유추할 여지는 있다. 이렇게 되면 해석상으로 폐기물이 재활용가능자원에 선행하는 관계가 된다.



1. 원형의 순환이용 가능한 상태의 물질
2. 처리되어 순환이용이 가능한 상태의 물질

〈그림 2-1〉 현행 법상 폐기물과 재활용가능자원과의 관계 예시

19) “폐기물”이란 “쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물 의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”(「폐기물관리법」 제2조).

3) 관련 판례

가) 폐기물 속성을 상실한 사례

- 돼지를 도축하는 과정에서 발생한 돼지가죽이 폐기물에 해당하지 않는다고 한 사례²⁰⁾

“이 사건 돼지가죽은 피고인과 공소외인이 동업하면서 경쟁입찰을 통하여 위 조합과 1년 단위로 부산물판매계약을 체결하고 위 조합에게 보증금 2억 5,000만원을 예치하고 돼지지육의 중량에 따른 단가를 정하여 계속적으로 공급받아 돼지가죽에서 기름을 제거하고 염장처리하는 등의 방법으로 가공한 후 가죽공장에 원자재로 납품한 사실을 알 수 있는바, 그렇다면 이 사건 돼지가죽은 위 조합 공판장에서 상업적으로 매각하고 있으므로 이에 비추어 본 위 조합의 의사와 그 물건의 성상 등을 감안하면 이를 두고 사업활동에 필요하지 않게 된 폐기된 물질에 해당한다고 볼 수는 없다 할 것이다.”

- 폐기물을 재활용하는 경우에 있어, 폐기물의 기준²¹⁾

“이 사건 물질은 소각재, 연소재, 무기성 오니 등 폐기물을 반입하여 파쇄, 선별, 풍화, 혼합 및 숙성 등의 가공과정을 거친 것으로 시멘트와 혼합하여 곧바로 벽돌 등의 건축자재 생산을 위한 원료로 사용되는 것으로 인정되는 만큼, 이미 폐기물로서의 속성을 잃고 완제품생산에 위한 원료물질로 탈바꿈하였다고 판단하였는바, 당해 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질은 비록 그 물질이 재활용의 원료로 공급된다는 사정만으로는 폐기물로서의 성질을 상실하지는 않는다고 할 것이나(대법원 2001. 6. 1. 선고 2001도70 판결 참조), 그 물질을 공급받은 자가 이를 파쇄, 선별, 풍화, 혼합 및 숙성의 방법으로 가공한 후 완제품을 생산하는 경우에 있어서는 그 물질을 공급받는 자의 의사, 그 물질의 성상 등에 비추어 아직 완제품에 이르지 않았다고 하더라도 위와 같은 가공과정을 거쳐 객관적으로 사람의 생활이나

20) 대법원 2001.12.24. 선고 2001도4506 판결.

21) 대법원 2002.12.26. 선고 2002도3116 판결.

사업활동에 필요하다고 사회통념상 승인될 정도에 이르렀다면 그 물질은 그 때부터는 폐기물로서의 속성을 잃고 완제품생산을 위한 원료물질로 바뀌었다고 할 것이어서 그 물질을 가리켜 사업활동에 필요하지 않게 된 폐기된 물질, 즉 폐기물에 해당한다고 볼 수는 없다고 할 것이다.”

– 「폐기물관리법」상 폐기물이 재활용의 원료로 공급되는 경우, 더 이상 폐기물이 아닌 다른 원료물질이 되기 위한 요건²²⁾

“퇴비로 사용할 목적으로 폐기물관리법상 폐기물인 닭털, 계분, 왕겨, 톱밥 등을 혼합하여 3년 이상 발효시킨 후 다른 장소로 옮겨 매립 및 적지한 사안에서, 그 매립물은 폐기물의 속성을 잃고 퇴비의 원료로 바뀌었다고 판단하였는데, 이 사건 매립물은 3년에 걸친 속성의 가공과정을 거친 것으로서 폐기물로서의 속성을 잃고 퇴비의 원료로 사용될 수 있게 된 이상 이미 폐기물에 해당한다고 볼 수 없다.”라고 판단하였다.

나) 폐기물에 해당한다고 판단된 사례

– 돼지가죽을 가공하면서 나오는 돼지기름이 폐기물인지 여부²³⁾

“도축장에서 하루 평균 600장의 돈피를 수거하여 가공하면서 나오는 사업장 동물성 잔재·폐기물인 돈지(돼지기름 등) 1,500kg(일일 평균)을 배출하여 폐기물처리업체에 위탁처리하면서 이를 신고하지 아니하였다. 피고인의 사업장에서 나오는 돈지의 대부분은 경제적 가치를 지닌 공업용 원료로서 시장거래의 대상이 되고 있다.”

“자연환경 및 생활환경에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 폐기물의 배출을 엄격히 규제하여 환경보전과 국민생활의 질적 향상을 도모하려는 법 취지에 비추어, 사업장에서 배출되는 쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체

22) 대법원 2008. 6.12. 선고 2008도3108판결.

23) 대법원 2001.6.1. 선고 2001도70판결.

등의 물질이 당해 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 이상은 그 물질은 구 「폐기물관리법」에서 말하는 폐기물에 해당한다고 보아야 하며, 당해 사업장에서 폐기된 물질이 재활용 원료로 공급된다고 해서 폐기물로서의 성질을 상실하거나 사업장폐기물배출자의 신고의무가 없어진다고 볼 것이 아니다.”

– 오니매립사건²⁴⁾

수거한 오니를 적치하고 그 위에 흙을 덮은 후 나무를 심은 행위가 「폐기물관리법」상 금지되는 ‘매립’에 해당한다. 사업활동에 필요하지 않게 된 물질이 재활용의 원료로 공급된다는 사정만으로, 「폐기물관리법」상의 폐기물로서의 성질을 상실하지 않는다고 판시하였다. 대법원은 “이 사건 물질은 폐기물배출업자들로부터 수거한 오니 그 자체이거나 혹은 오니에 흙을 섞은 것에 불과하고, 이 사건 물질이 장차 비료 내지 암반녹화식생토로 만들어지는 원료로 사용될 것이라는 사정만으로는 그 성상이 변경된 것으로 볼 수 없어 아직 폐기물로서의 속성을 상실하지 않았으므로 이 사건 물질은 여전히 폐기물에 해당한다.”라고 판단하였다. 이 판결은 매립처분된 오니가 그 자체로 재활용 용도로서 사용되었지만, 재활용과정을 거치지 않았기 때문에 재활용된 것이 아니라고 판단한 것이다.

– 배수관 관로준설공사를 시행한 후 발생한 토사가 폐기물에 해당하는지 여부²⁵⁾

토사를 유실된 고속도로의 법면 보수공사에 사용하려 하였다 하더라도 폐기물로서의 성질을 상실하지 않는다고 판단하였다. “자연환경 및 생활환경에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 폐기물의 배출을 엄격히 규제하여 환경보전과 국민생활의 질적 향상을 도모하려는 법의 취지에 비추어 사업장에서 배출되는 위와 같은 물질이 당해 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 이상 그 물질은 법에서

24) 대법원 2003.28. 선고 2002도6081 판결.

25) 대법원 2006.5.11. 선고 2006도631 판결.

말하는 폐기물에 해당한다고 보아야 하며, 당해 사업장에서 폐기된 물질이 재활용 원료로 공급된다고 해서 폐기물로서의 성질을 상실한다거나 사업장폐기물배출자의 신고의무가 없어진다고 볼 것이 아니다.”

– 사업장에서 배출된 사업장의 사업활동에 필요하지 않게 된 물질이 재활용의 원료로 공급되는 경우 폐기물에 해당하는지 여부²⁶⁾

“건설현장에서 발생하는 토사를 공급받아 세척시설을 이용하여 모래와 흙으로 분리한 흙이 농업용 객토로 사용하기에 유리한 점이 있다는 사정만으로 농업용 재료로 바뀌어 폐기물로서의 속성을 상실하였다고 볼 수는 없다.”

– 음식물류 폐기물에 가축분뇨와 톱밥 등을 혼합하여 부산물 비료로 제조하는 진행과정 중에 있는 경우 폐기물의 성질을 상실하는지 여부²⁷⁾

“이 사건 물질은 파쇄와 탈수의 과정을 거쳐 어느 정도 수분이 제거된 음식물류 폐기물이었다가 가축분뇨와 톱밥 등을 혼합하여 부산물비료를 제조하는 진행과정 중에 있었을 뿐이고 가공과정을 거쳐 부산물비료의 제조를 위한 원료물질로 바뀐 상태에는 이르지 아니하였음을 전제로 이는 구 「폐기물관리법」상 폐기물에 해당한다.”

“재활용 원료로 공급된다고 해서 폐기물로서의 성질을 상실하는 것은 아니나, 가공과정을 거쳐 객관적으로 사람의 생활이나 사업활동에 필요하다고 사회통념상 승인될 정도에 이르렀다면 그 물질은 그때부터는 폐기물로서의 속성을 잃고 완제품 생산을 위한 원료물질로 바뀌었다고 할 것이어서 폐기물에 해당한다고 볼 수 없다.” 또한 “야적된 물질에 빗물이 섞여 각 사업장 밖으로 유출된 액체에 대하여도 그것이 사람의 생활이나 사업활동에 사용하기 어려운 상태에 있는 이상 폐기물에 해당된다.”라고 하여 자연환경 및 생활환경에 중대한 영향을 미칠 우려가

26) 대법원 2010.9.30. 선고 2009두6681 판결.

27) 대법원 2012.4.13. 선고 2010도16314 판결.

있는 폐기물의 배출을 엄격히 규제하여 환경보전과 국민생활의 질적 향상을 도모하려는 위 법의 취지를 반영하고 있다.

다) 폐기물개념에 관한 소관부처의 유권해석 사례

- 생산된 제품이 당초의 상품용도로 사용하는 저급품인 경우에는 상품으로 분류하되, 당초의 상품용도로 사용할 수 없는 경우에는 폐기물로 분류

- 오염된 토양 자체는 폐기물이 아니나 오염된 토양을 파내어 처리하고자 하는 경우에는 폐기물에 해당함

- 사업장에서 폐목재를 분리·선별하여 재활용 목적으로 주민 등에게 무상 공급 시 폐기물인지 여부를 판단함에 있어 재활용 가능하여도 폐기물에 해당한다고 해석

- 하천·호소를 준설하여 발생하는 자연상태의 토석은 폐기물에 해당하지 아니하나 채취한 준설토에서 모래 등의 골재를 선별한 후 남은 오니 등의 잔재물은 폐기물에 해당

- 광고전단을 직접 전달하지 않고 공중 살포하였다면 투기된 폐기물에 해당

라) 기타 사례

- ‘오염토양’이 폐기물인지 여부²⁸⁾

오염토양이 구 「폐기물관리법」의 규율 대상인 폐기물에 해당하는지 여부 “토양은 폐기물 기타 오염물질에 의하여 오염될 수 있는 대상일 뿐 오염토양이라 하여 동산으로서 ‘물질’인 폐기물에 해당한다고 할 수 없고, 나아가 오염토양은 법령상 절차에 따른 정화 대상이 될 뿐 법령상 금지되거나 그와 배치되는 개념인 투기나 폐기 대상이 된다고 할 수 없다. 따라서 오염토양 자체의 규율에 관하여는 ‘사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질’의 처리를 목적으로 하는 구 「폐기

28) 대법원 2011.5.26. 선고 2008도2907판결.

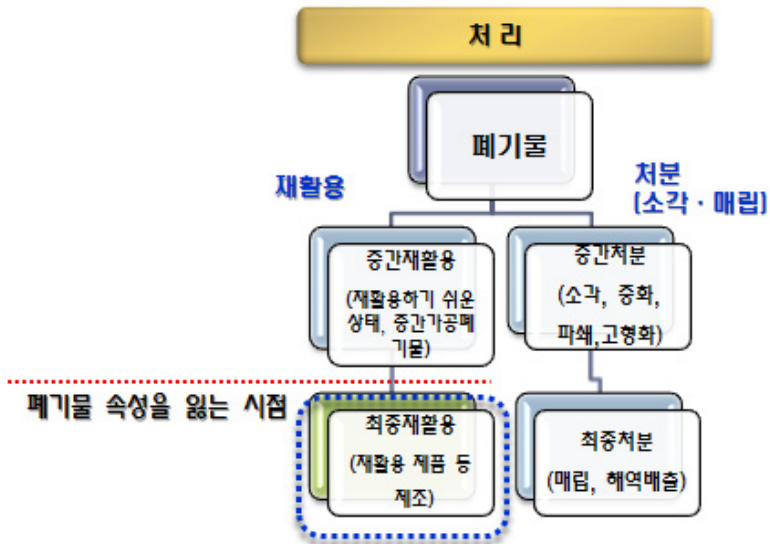
물관리법」에서 처리를 위한 별도의 근거 규정을 두고 있지 아니한 이상 구 「폐기물관리법」의 규정은 성질상 적용될 수 없고, 이는 오염토양이 구 「폐기물관리법」상의 폐기물이나 구성요소인 오염물질과 섞인 상태로 되어 있다거나 그 부분 오염토양이 정화작업 등의 목적으로 해당 부지에서 반출되어 동산인 ‘물질’의 상태를 일시 갖추게 되었더라도 마찬가지이다.”

마) 검토

폐기물로서의 속성을 상실하였다고 판결한 사례에 따르면 일차적으로 폐기물이 배출자로부터 필요하지 않게 된 이상 폐기물로 판단하고, 이차적으로 점유자의 의사와 객관적 판단여부, 즉 가공과정을 거쳤으며 사회통념상 사업활동에 필요하다고 승인될 정도에 이르렀는지 여부를 근거로 폐기물의 속성을 잃는 것으로 판단하였다. 판례의 이러한 판단은 폐기물 속성을 잃는 기준을 판단하는 데 있어 점유자의 의사를 고려하고 객관적 판단 근거를 들어 폐기물을 폐기물에서 제외시키고 있다는 데 의의가 있지만, “필요성”의 객관적 판단을 함에 있어 “가공과정을 거쳐”야 한다는 조건을 들고 있다. 즉, 파쇄, 선별, 풍화, 혼합 및 속성의 방법으로 가공과정을 거쳐야 폐기물 속성을 잃는다고 판단하였다. 따라서 돼지가죽의 경우에는 가공처리를 거쳤기 때문에 폐기물의 속성을 잃는다고 판단한 반면, 돼지가죽의 가공과정에서 나오는 돼지기름은 경제적 가치를 지니면서 재활용 원료로 공급될 수 있다는 사정만으로는 폐기물의 성질을 상실하지 않는다고 판단하였다. 판례는 경제성을 고려하면서도, 그것이 가진 잠재적 가치만으로는 불충분 하며, 가공과정이라는 재활용 원료로 쓰일 수 있는 일련의 과정을 거쳐야 한다는 조건을 기준으로 판단하고 있다.

재활용 중간 가공처리의 경우를 자세히 살펴보면, 세척시설을 이용하여 모래와 흙으로 분리한 경우는 폐기물로서의 속성을 상실하지 않는다고 판단하고 있는데, 가공과정이라고 하더라도 물질의 성상이 변경된 것인지 여부를 판단 근거로 하고 있다. 음식물류 폐기물에 가축분뇨와 톱밥 등을 혼합하여 부산물 비료로 제조하는

진행과정 중에 있는 경우에 있어서도 부산물비료의 제조를 위한 원료물질로 변경된 것이 아니기 때문에 이를 근거로 폐기물에 해당한다고 판단하고 있다. 이를 종합하면 재활용 원료물질로 만들기 위한 진행과정 중에 있는 물질, 즉 재활용하기 쉬운 상태로 만드는 중간 재활용의 경우 사회통념상 완제품에 이르게 된 경우에 폐기물에서 제외되고, 재활용 원료로 만드는 중간 가공처리라도 성상의 변경이 없었다면 폐기물 속성을 상실하지 않았기 때문에 폐기물 규제의 대상이 되고 있다는 것이다. 이에 따라 폐기물처리의 마지막 단계인 최종재활용을 하는 경우에만 폐관법 대상에서 제외되고 있다. 폐관법 시행령 제7조 폐기물의 처리기준에서도 “중간가공폐기물은 새로 폐기물이 발생한 것으로 본다”라고 하고 있어 명시적으로 중간재활용 업체를 처리업 허가 및 폐기물발생량 신고 의무 대상이 되도록 규제하고 있다.



〈그림 2-2〉 판례 및 법규정에 따른 폐기물 속성을 잃는 시점

4) 해외 폐기물 개념

가) 독일

독일의 경우 「순환관리 및 폐기물법」에서는 폐기물을 폐기물 배출자의 주관적인 의도와 폐기물의 객관적인 상황을 동시에 고려하고, 두 조건 중 하나라도 충족되면 폐기물로 보고 있다. 즉, 폐기물은 “별표 I에 규정된 분류에 속하는 모든 동산으로서 점유자²⁹⁾가 처분하였거나 처분하려고 하는 것(주관적 폐기물 개념)이거나 또는 처분해야만 하는 것(객관적 폐기물 개념)”으로 정의하고 있다. 이는 다시 처리폐기물(Abafalle zur Beseitigung)과 재활용폐기물(Abafalle zur Verwertung)로 구분되는데 그 구별기준은 “재활용”여부이다(「순환관리 및 폐기물법」 제3조 제1항 제2문). 폐기물이 처리되는 유형을 기준으로 재활용폐기물과 처리폐기물을 동법 부록 1의 처리절차와 부록2의 재활용절차에서 나열하고 있는 처리와 재활용절차에 따라 구별하고 있다. 동법 제3조 제3항 제1항에서 처리의사(Der Wille zur Entledigung)는 다음의 물질 또는 물건으로 “①물질 또는 생산품의 에너지전환, 생산, 처리 또는 각 행위의 목적이 그 이용이 아닌 업무에 제공된 경우, 또는 ②새로운 사용목적이 직접적으로 대체되지 않고, 그의 본래 사용목적이 없어지거나 포기된 것”을 말한다. 제3조 제4항에서 “점유자는 제1항에서 의미하는 물질이나 물건이 그 본래 사용목적에 더 이상 해당되지 않게 사용되고, 그 구체적인 상태가 현재 또는 장래의 공익, 특히 환경을 위태롭게 하고 그 위험잠재성이 이 법의 규정과 이 법을 근거로 공포된 법규명령의 규정에 따라 적법하고 무해한 재활용 또는 공익에 맞는 처분을 통하여 제거될 수 있는 경우에는 처리하여야 한다.”라고 규정하였다.³⁰⁾

나) 일본

일본 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률(이하 폐소법)」상 폐기물이란 “쓰레기, 대형쓰레기, 재, 오니, 분노, 폐유, 폐산, 폐알카리, 동물의 사체 기타 오물 또는 불요

29) 여기서 점유자는 폐기물을 배출하는 자로 해석된다.

30) 전재경 외(2012), 「주요 외국의 폐기물 분류체계 분석」, p.110 참조.

물로 고형 또는 액상의 물질”로 정의하고 있다(제2조 제1항). 일반적으로 폐기물로 취급되는 개연성이 높은 물질을 대표적으로 예시하고 사회통념상의 폐기물개념을 규정을 하고 있다.

일본에서 폐기물과 관련한 대표적인 판례는 오카라 사건이다. 오카라 사건은 폐기물처리업의 무허가 조업에 관한 사건으로 피고인은 폐기물처리업의 허가를 받지 않고, 두부제조업자로부터 처리요금을 징수하고 ‘오카라’를 수집해 그것을 피고인이 경영하는 공장까지 운반한 후 재생이용하기 위해 동 공장에서 건조·열처리시켜 산업폐기물의 수집, 운반, 처분업을 행한 것으로 폐소법 제14조 제1항, 제4항(현행법 6항) 위반에 의해 기소된 사건이다. 이에 대해 최고재판소는 폐기물시행령 제2조 제4호에 규정한 “불요물”이란 스스로 이용하고 또는 타인에게 유상으로 양도하는 것이 불가능하기 때문에 사업자의 의해 필요하지 않은 물질을 말하고 이것에 해당하는지의 여부는 그 물질의 성상, 배출의 상황, 통상의 취급형태, 거래가치의 유무 및 사업자의 의사들을 종합적으로 감안해서 결정하는 것이 상당하다고 판단하였다. 그리고 ‘오카라’는 두부제조업자에 의해 대량으로 배출되고 있지만, 상당히 부패하기 쉽고 식용 등으로서 유상으로 거래되어 이용되는 적은 양을 제외한 대부분은 무상으로 목축업자 등에게 넘겨지거나 혹은 유상으로 폐기물처리업자에게 그 처리가 위탁되고 있다. 피고인은 두부제조업자로부터 수집, 운반하여 처분한 본건 ‘오카라’에 대해서 처리요금을 징수하였기 때문에 본건 ‘오카라’가 동호에서 말하는 “불요물”에 해당하고 폐소법 제2조 제4항에서 말하는 “산업폐기물에 해당 한다”라고 한 원판결의 판단은 정당하다고 판결하였다.

일본 폐소법상 폐기물 개념 해석은 종합판단설의 입장으로 폐기물에 해당하기 위해서는 점유자가 스스로 이용하고 또는 유상으로 타인에게 양도(매각)하는 것이 불가능하기 때문에 물질을 배출하고 그 배출물에 대해서 불요물이라고 하는 판단이 행해지지 않으면 안 되지만 불요물인가 아닌가의 판단은 거래가치의 유무, 배출물의 성상, 배출의 상황, 통상의 취급형태, 점유자의 의사 등을 종합적으로 감안해야 하는 것으로 되어 있고 이때 주의해야 할 점은 배출물이 배출되어진 시점에서 객관

적으로 폐기물로서 관념이 가능한지 않은지만으로 판단할 수 없다는 것이다.

일본은 폐기물과 순환자원과의 관계도 명시적으로 정의하고 있다. 「순환형사회 형성추진기본법」에서 “순환자원”을 “폐기물 등 중 유용한 것”이라고 순환자원과 폐기물의 관계를 명시적으로 설정하고 있음을 알 수 있다. 여기서 “폐기물 등”이란 “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(순환형사회형성추진기본법 제2조). 즉, 폐기물을 폐소법상의 폐기물 개념³¹⁾을 그대로 유지하면서, 기본법에서 순환자원을 “폐기물 등” 중 유용한 것으로 관계를 설정해 폐기물에 순환자원을 포함시킨다. 이렇듯 우리와 폐기물 개념이 비슷한 일본의 경우도 폐기물과 순환자원 간의 관계를 순환자원이 폐기물에 포함되는 개념이 되도록 명시적으로 설정하고 있다. 독일 역시 폐기물 개념에 순환자원의 개념을 포함시키고, 재활용폐기물(*Abfalle zur Verwertung*)을 “폐기물이 어떠한 형태로든 이용되며, 이용의 주된 목적이 원료를 대체하는 데 있어야 하며, 처리폐기물(*Abfalle zur Beseitigung*)은 유해물질을 제거한 후 폐기물을 영구적으로 순환관리에서 배제하는 목적을 가진 모든 조치를 포함하는 것”으로 정의하고 있어 폐기물과 재활용폐기물 및 처리폐기물 간의 관계를 명시적으로 설정하고 있다.

31) 폐기물이란 쓰레기, 대형쓰레기, 재, 오니, 분뇨, 폐유, 폐산, 폐알칼리, 동물의 사체 기타 오물 또는 불요물로서, 고체상 또는 액상의 것(방사성물질 및 이로써 오염된 물질을 제외한다.)(「순환형사회 형성추진기본법」 제2조).

〈표 2-1〉 각 국의 폐기물 개념 및 재활용가능자원과의 관계

국가	폐기물 정의	순환자원을 폐기물에서 제외 여부	폐기물 중 재활용 가능자원 분류 여부	근거 법률
EU	소유자가 버리거나, 버릴 의도가 있거나 버리도록 요구를 받는 물질 또는 물체	X	X 재활용 폐기물관리 활동으로 규정	폐기물기본 지침 (Waste Framework Directive, WFD)
독일	소유자가 폐기하거나, 폐기하기를 원하거나, 폐기하여야만 하는 모든 물질 또는 물건	X	O '자원회수를 위한 폐기물'	자원순환의 촉진과 친환경적인 폐기물관리를 보장하기 위한 법령(자원순환법-KrWG)
일본	쓰레기, 대형쓰레기, 재, 오니, 분뇨, 폐유, 폐산, 폐알칼리, 동물의 사체 그 밖의 오물 또는 불요물로서 고형 또는 액상인 것	X	O '순환자원'	폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률
미국	쓰레기 및 폐기물처리시설, 정수시설, 또는 대기오염 방지시설에서 나온 오니와 기타 버려진 물질로서 산업, 상업, 광업 및 농업 활동과 지역사회 활동의 결과로 발생한 고상, 액상, 반고상 또는 용기에 담겨진 기체상 물질을 포함	X	O '재활용 가능' :산업 또는 상업 목적으로 폐기물을 재활용이 가능	RCRA(Recources Consevation and Recovery Act)

자료: 환경부(2013b).

5) 소결

폐관법상 폐기물의 개념은 일본의 개념을 모방하였지만, 일본은 “폐기물 등 중 유용한 것”을 “순환자원”이라고 관계를 명시하고 있는 반면, 우리나라의 “폐기물”과 “재활용 가능 자원”의 관계는 명시적으로 알 수 없는 구조이기 때문에 일본의 모형과 논리구조를 달리한다.³²⁾ 또한 전술한 바와 같이 판례에서도 “당해 사업장의 사업

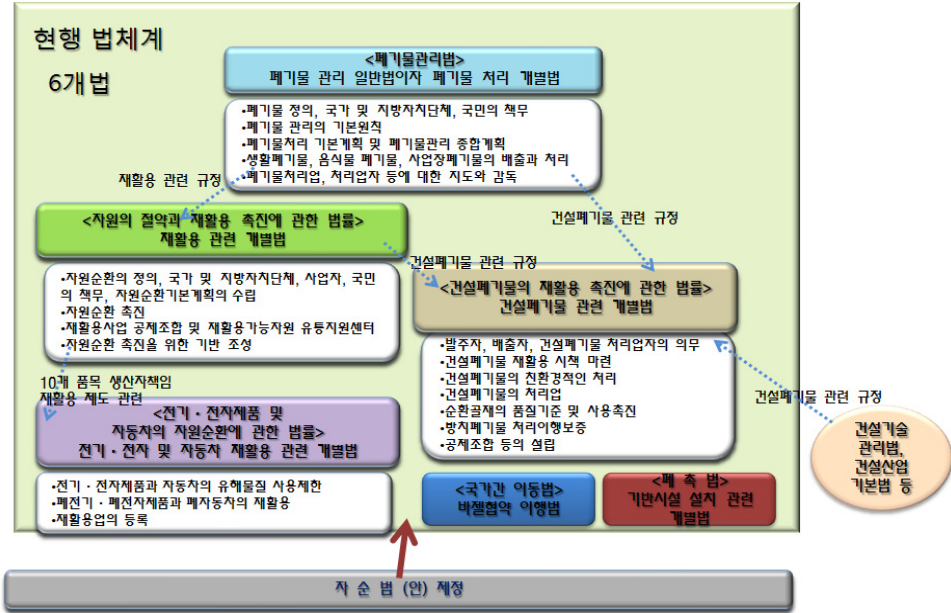
활동에 필요하지 아니하게 된 물질은 비록 그 물질이 재활용의 원료로 공급된다는 사정만으로는 폐기물로서의 성질을 상실하지는 않는다(대법원 2006.5.11. 선고 2006도631 판결)”라고 하여 다른 사업활동의 원료로서 사용가능한 경우에도 「폐기물관리법」 상 폐기물에 해당하는 것으로 보고 있어, 필요성 여부와 상관성을 고려하기 보다는 가공과정을 거쳤는지에 대한 판단을 근거로 폐기물 종료 시점이 영향을 받고 있다. 다시 말해 현행 법 규정에 따른 판례의 해석은 가공과정을 거치는 과정에 대해서는 대부분 폐기물의 속성을 잃지 않는다고 판단하여 규제범위를 확장하고 있다. 중간 재활용업체가 가공하는 물질의 경제성을 고려하는 사례도 있으나, 경제성의 잠재력만으로는 폐기물 속성을 잃는 근거에 불충분하게 판단하고 있으며, 그 물질의 환경유해성과 관련 없이 규제대상이 되고 있는 것이다. 특히 폐기물이 배출자로부터 필요하지 않게 되었는지의 여부를 판단 기준으로 폐기물 개념을 협소하게 정의내리고, 사회통념상 완제품이라는 판단은 모호하고 유권해석의 여지도 있다. 더 나아가 이는 재활용 업체가 폐기물 사업장 규제대상이 되고, 처리업 허가 및 폐기물 발생량 신고 의무 대상이 되는 등 폐관법 규제 대상의 범위를 넓혀 재활용 활성화의 장애요인으로 작용될 여지가 있다. 자원순환사회 형성이라는 정책의 취지를 반영하기 위해서는 폐기물과 순환자원의 관계 정립이 필요하고, 폐기물과 순환자원 개념의 재정립은 법체계 정비의 중요한 출발점으로서 고려해야할 사항이다. 폐기물을 재활용한다고 볼 것인지, 아니면 폐기물을 최종처리하고 순환 자원을 재활용한다고 볼 것인가의 여부³²⁾, 즉 폐기물이 순환자원에 선행하는 개념으로 설정할 것인지, 순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 관계를 설정 할 것인지는, 규제를 통한 폐기물 관리를 할 것인지 또는 순환자원으로써 완화된 관리체제를 정립할 것인지 등 정책방향을 결정하는 데 있어 중요한 문제이다.

32) 전재경(2008), p.617 참조.

33) 전재경(2008), p.188 참조.

2. 자원순환관련 법체계 현황

가. 개관



〈그림 2-3〉 현행 법체계

현행 자원순환에 관한 법률은 폐기물 관리의 일반법인 폐관법과 폐기물정책의 변화에 따라 폐관법에서 분법화된 4개의 개별법과 바젤협약 이행에 따른 국가간이동법으로 구성되어 있다. 폐관법에서 분법화된 4개의 개별법으로는 재활용에 관한 사항을 규정하고 있는 재촉법, 건폐법, 전기전자법, 폐기물처리 기반시설 설치 및 주민 지원과 관련된 개별법인 폐축법이 있다. 그밖에 「잔류성유기오염물질 관리법」, 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 등의 법률 또한 간접적으로 관련성을 가지고 있다.

나. 「폐기물관리법」 제정 연혁 및 분법화

폐관법은 1961년에 제정된 「오물청소법」과 1977년 제정된 「환경보전법」에서 각각 분산되어 있던 폐기물관리 부분을 통합함으로써 제정되었다. 「오물청소법」이 생활폐기물을, 「환경보전법」은 산업폐기물을 규정하고 있었고, 이를 하나의 법으로 통합한 것이다. 1995년, 개정을 통해 폐기물 분류체계를 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하였는데 일반폐기물은 “사람의 일상생활에 수반하여 발생하는 쓰레기 분뇨 등 산업폐기물 외의 폐기물”로 산업폐기물은 “사업활동에 수반하여 발생하는 오니·잔재물·폐유·폐알카리·폐고무·폐합성수지 등 폐기물로서 보건사회부령이 정하는 것”으로 정의하였다.³⁴⁾ 현행 폐관법의 폐기물은 크게 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류되고 있는데, 「오물청소법」과 「환경보전법」에 의해 대응되는 폐기물 관련 규정들을 통합하다보니 여전히 이러한 폐기물 분류체계를 가지고 있다고 볼 수도 있다.

「폐관법」의 제정으로 생활폐기물과 산업폐기물의 포괄적인 관리를 가능케 하는 통합법 시대를 열었다.³⁵⁾ 따라서 폐관법을 전반적인 폐기물 관리의 일반 원칙들을 담고 있는 일반법이라고 볼 수 있다. 가장 처음으로 폐관법에서 분리된 부문은 1991년 「오수·분뇨 및 축산 폐수의 처리법에 관한 법률」 제정으로 인해 이관된 오수·분뇨 등의 처리 관련 부분이다.³⁶⁾ 1991년 ‘발생억제 및 재활용의 장’이 별도로 신설(폐관법(1991) 29~38조)되었고, 그에 따라 원인자부담원칙에 따른 특정제품·용기에 대한 회수·처리비용 예치 제도를 도입하였다. 이후 재활용과 관련된 장이 재촉법(1992) 제정으로 분법화되었다. 이후에도 사안별·제품별로 필요에 따라, 폐촉법(1994), 건폐법(2003), 전기전자법(2007)과 같은 개별 법률들이 파생되어 나왔다.

특히 재촉법은 90년대 재활용이나 발생억제에 대한 인식이 높아지면서 기존의 「폐기물관리법」의 ‘발생억제 및 재활용의 장’을 떼어낸 것이다. 폐관법으로부터

34) 이종영 외(2008) 참조.

35) 정훈(2009) 참조.

36) 박균성, 함태성(2013), p.514 참조.

생산자책임재활용제도 도입과 더불어 2008년 자원순환의 개념과 원칙을 도입하였다. 건폐법은 폐관법, 재촉법, 「건설기술관리법」, 「건설산업기본법」 등에 산재되어 있는 건설폐기물 관련 규정을 통합해서 정비한 것이다. 따라서 건폐법은 순환골재와 같은 재활용관련 사항과 방치폐기물에 관련된 사항 등으로 재활용과 폐기물 처리에 관한 사항을 함께 다루고 있다. 전기전자법은 재촉법에서 규정하고 있던 전기·전자제품 10개 품목에 대해 생산자책임재활용제도를 이관한 것으로 유해물질의 사용억제와 재활용관련 규정으로 이루어져 있다.

〈표 2-2〉 개별법 연혁 요약

법률명	특징
자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률	폐기물관리법상의 재활용 관련 규정들 이관 생산자책임재활용제도, 분리배출표시, 빈용기보증금제도('02년 개정) 생분해성수지제품, 자원순환개념, 기본원칙원칙('07년개정) 제품의 자원순환성평가제도, 개발사업의 자원순환성 고려에 관한 법률 정비
건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률	천연골재의 대체자원으로 활용가능한 양질의 순환골재 생산을 유도 기존의 「폐기물관리법」, 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」, 「건설기술관리법」, 「건설산업기본법」 등에 산재되어 있는 건설폐기물 관련 규정을 종합적·체계적으로 정비
전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」에 규정하고 있던 전기·전자제품(10개 품목)의 생산자책임재활용제도 이관 ('07년 제정, '08.1.1. 시행)
폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률	1999년 바젤협약가입에 따른 국내 대응법 적용대상 폐기물은 바젤협약 부속서 등에 규정된 폐기물 및 양자간·다자간 또는 지역적 협정에서 수출입의 규제가 필요한 것으로 정하는 물질로서 대통령령이 정하는 것
폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원	「폐기물관리법」에서 규정하고 있던 폐기물처리시설주변영향 지역 지원 등에 관한 장(29조-32조) 이관

다. 「폐기물관리법」과 다른 법률과의 관계

「폐기물관리법」은 기존의 생활폐기물과 산업폐기물을 통합함으로써 폐기물관리의 일반 원칙들을 여전히 규정하고 있으면서도, 실제 내용은 재활용에 관한 부분, 건설폐기물에 관련한 부분 및 폐기물 처리시설 설치촉진에 관련한 부분을 떼어낸 폐기물의 처리에 관련된 부분만을 남기고 있다. 개별 법률들은 특별법으로서 우선적 적용의 구조를 취하고 있고, 각각의 개별 법률에 그와 관련된 일반 원칙들을 규정하고 있다. 반면, 폐기물 개념은 여전히 「폐관법」을 따르게 하고 있는데, 이는 「폐관법」이 폐기물 관리의 일반법임을 전제로 하고 있는 것으로 보인다. 「폐기물관리법」에서 분법화할 시 장기적인 폐기물 정책 하에 체계적으로 개정되지 못했고, 관련 조문들을 떼어내고 정책적 요구에 따라 각각의 개별법에 새로운 개념을 신설하였다. 따라서 기본원칙과 같은 일반적인 사항들이 「폐관법」과 「재촉법」에 산재되어 있고, 정책적 요구에 따른 제도 신설로 자원순환 내 단계적인 폐기물관리 정책이 여러 법제에 분산되어 있다.

법」을 적용”하도록 하고 있는데, 재촉법이 자원·감량·재활용에 있어서 폐관법에 우선 적용 하도록 함으로써 자원·감량·재활용을 특별법을 통해 관리하도록 한 것이다. 한편으로 재촉법에서 규정되지 않은 사항, 폐기물의 정의 및 기타 주요 정의는 폐관법을 따르고 있어 폐관법이 재촉법보다 폐기물관리에 있어 모든 사항을 포괄하는 일반법으로서의 지위를 갖는다고 하겠다. 또한 폐관법 제13조, 제13조의2 및 제13조의3은 폐기물의 처리 기준, 폐기물의 재활용 용도 또는 방법 및 재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성 기준으로서 2010년 신설하였다. 이는 폐기물 처리와 재활용의 이분법적인 구조를 가지고 있으면서도 폐관법이 재촉법의 지침이 되는 사항을 신설한 것이다. 특히, 위 조항과 재촉법에 관련된 조항을 적용할 때에는 폐관법에서 규정하고 있지 않은 사항으로 인해 재촉법에서 규정하고 있는 사항이 무력화되어 결국 폐관법이 재촉법에 우선하고 있다. 정리하면, 폐관법과 재촉법은 재활용과 폐기물 처리의 이분화된 구조를 가지고 있으면서, 재촉법이 폐관법을 따르고 있는 일반법과 개별법으로서의 법적 위상을 가지고 있다고 하겠다.

폐관법의 경우 폐기물배출자 신고, 처리·매립·소각 기준, 방치폐기물 관리제도 등 폐기물의 처리에 치중되어 있으면서 동시에 사업장 폐기물 감량화 제도나 폐기물 종량제 같은 감량화와 관련된 부분들을 규정하고 있다. 건폐법은 건설폐기물의 재활용촉진 제도, 친환경적 처리와 같은 규정 및 재활용관련 규정이나 방치폐기물에 관한 사항을 마찬가지로 두고 있는데, 이는 건폐법이 폐기물의 분류체계에 따른 건설 폐기물의 총체적인 관리를 하기 위해 재활용과 폐기물 처리에 관한 사항을 함께 담고 있는 것이다. 폐관법의 원칙에서 구현하고 있는 사항을 개별법인 건폐법에서 우선 적용하고 있으나, 방치폐기물에 대한 지침에 있어 폐관법을 따르고 있어, 폐관법의 일반법적 성격을 바탕으로 건폐법을 규율하고 있는 관계가 된다.

건폐법과 재촉법이 폐관법에서 분리된 연혁을 살펴보면, 재촉법에 먼저 재활용관련 장이 개설되었고, 그 후 건설폐기물에 관한 사항이 건폐법으로 분리되었다. 재촉법이 재활용이라는 관리 방법상의 모든 사항을 분법화한 것이라면, 건폐법은 건설 폐기물이라는 특정 폐기물에 관련된 재활용 및 처리에 관련한 사항을 총체적으로

취합한 것이다. 따라서 둘의 관계는 그 역할이 확연히 구분되고 있다. 재촉법에서는 생활폐기물의 분리배출, 포장용기, 고형연료 등이고, 건설폐기물은 순환골재와 같이 건설폐기물에 한정되고 있어서 각각의 법률은 개별법으로서 독자적으로 적용되고 있다.

라. 「자원순환사회촉진법(안)」 개관 및 다른 법률과의 관계

1) 「자원순환사회촉진법(안)」 제정 배경 및 조문체계

자원순환 정책은 시대적 상황변화에 따라 안전처리(1980년대까지) → 재활용(1990년대~2000년도 초) → 자원순환(2000년도 중반)으로 변화하였고 그에 따라 법률이 제·개정되거나 해당 사회적·환경적·경제적 여건에 따라 관련 대책이 마련되어 왔다.³⁷⁾ 현 정부는 현행 법체계의 한계를 극복하고 자원순환사회라는 패러다임의 변화에 대응할 수 있는 새로운 폐기물 관리 체계를 정립하기 위해 2013년 9월 13일 「자원순환사회촉진법(안)」을 정부 입법으로 발의했다.

37) 고인표 외(2012), p.16 참조.



〈그림 2-5〉 「자원순환사회전환촉진법」 체계도

2) 「자원순환사회촉진법(안)」의 성격

자순법(안)은 “자원을 효율적으로 이용하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물의 순환이용 및 적절한 처분을 촉진하여 천연자원과 재생 불가능한 에너지의 소비를 줄임으로써 환경보전과 지속가능한 자원순환사회와 경제를 만드는 데 필요한 기본적인 사항을 정한다(동법안 제1조)”라고 목적으로 명시하고 있다. 즉, 자순법(안)은 그 목적에서 폐기물의 발생부터 순환이용과 최종처분까지의 자원순환 과정을 총체적으로 아우르고 폐기물 관리의 기본적인 사항을 정하고 있는데, 이는 동 법안이 기본법적 성격을 지향한다고 볼 수 있다. 또한 동 법안은 자원순환사회를 정의하면서 억제와 ‘자원순환사회’, ‘순환자원’ 등 개념정의(법안 제2조)와 기본원칙(동법안 제7조), 국가 및 지방자치단체(동법안 제8조)/사업자(동법안 제9조)/국민의 책무(동법안 제10조), 자원순환 기본계획의 수립·시행(동법안 제12조) 등을

규정하고 있다. 이러한 내용은 기본 용어의 정의, 정책 추진의 원칙, 추진 체계 등으로 포함하는 것이므로 기본법으로서의 역할을 보여준다고 할 수 있다.³⁸⁾ 또한 자순법(안)은 제3조에서 자원순환사회로의 전환에 관하여 다른 법률에 우선하며 그 기본이 된다고 명시하여 순환이용, 발생 억제, 처분을 포괄하는 일반적인 사항을 규정하는 기본법적 성격을 가지고 있다. 그러나 한편으로는 자순법(안)의 실제 내용을 살펴보았을 때에 재활용과 관련되어 그 내용이 집중되어 있고, 폐기물의 정의를 폐관법을 따르도록 하고 있어 폐관법을 일반법으로 한 재활용 관련 개별법으로의 성격을 가지고 있다고도 볼 수 있다.

3) 「자원순환사회촉진법(안)」과 다른 법률과의 관계

자순법(안)의 구성을 살펴보면, 총칙에서 기본원칙과 각 주체별 책무 및 자원순환사회에 관한 개념을 정의하고, 제2장에서 자원순환 기본계획의 수립, 제3장 자원순환 촉진시책 등에 관한 사항을 정하고 있다. 폐관법의 구성은 총칙에서 폐기물 관리의 기본원칙, 주체별 책무, 폐기물 개념 등을 다루고 있고, 제2장에서 폐기물의 배출과 처리, 제3장 지정폐기물 처리의 증명부문(삭제), 제4장 폐기물 처리업에 관련한 사항 등으로 나누어지고 있다. 조문 체계의 특성상 폐관법과 자순법(안)이 폐기물과 자원순환사회에 관한 일반적인 사항을 정하고 있기 때문에, 두 개의 법률 모두 일반법 내지 기본법의 성격을 가지고 있으나, 다만 역할에 있어서 폐관법은 폐기물에 관한 사항을, 자순법(안)은 자원순환에 관한 사항을 중점 사항으로 한다.

한편으로 폐관법과 자순법(안)의 관계가 각각 폐기물 처리에 관한 개별법과 자원순환에 관한 기본법으로서의 관계를 가지는 것으로 볼 여지도 있다. 폐관법의 조문의 내용이 폐기물관리에 관한 일반적인 사항과 더불어 폐기물 처리에 관한 내용들로 집중되어 있기 때문이다. 부연하면, 폐관법에는 생활폐기물의 처리, 수집·운반 대행자에 대한 과징금 처분이나 사업장 폐기물의 처리 가격, 폐기물처리시설의 설

38) 황승흠(2010), p.246 참조.

치·검사·관리 및 방치폐기물의 처리에 관한 구체적인 사항을 포함하고 있다. 또한 전술한 바와 같이 자순법(안)의 목적이 “폐기물”의 순환이용 및 적절한 처분을 촉진하기 위함이기 때문에, 폐기물 처리와 관련된 사항을 모두 포괄하려는 성격을 가지고 있다. 또한 내용에 있어서도 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금과 같이 순환이용되지 않는 폐기물에 대해 소각·매립에 드는 비용을 부과하거나, 친환경적 폐기물 처분에 관한 내용을 두는 등 폐기물의 처리와 관련된 사항을 포함하고 있다. 이를 종합하면 자순법(안)이 폐기물의 처리를 모두 포괄하는 일반적인 사항 및 폐관법의 폐기물의 처리와 관련된 사항 역시 다루고 있는 점을 미루어, 자순법(안)과 폐관법은 기본법과 폐기물 처리에 관한 개별법으로서의 관계가 있다고 볼 여지도 있다. 또한 자순법(안)의 실제 내용이 사업자의 자원순환 성과관리, 순환자원 등의 사용촉진, 자원순환 정보체계 구축 등과 같이 재촉법의 재활용관련 구체적인 규정들을 담고 있기 때문에 개별법으로서의 성격도 가지고 있다고 전술하였다. 따라서 다른 시각으로는 자순법(안)이 폐관법에 대해 순환이용에 관한 개별법으로서의 법적 위상을 가지고 있다고도 할 수 있다.

비슷한 방식으로 자순법(안)과 재촉법의 관계를 볼 수도 있다. 재활용관련 조문을 살펴보면, 사업자의 자원순환 성과관리(자순법(안) 제18조), 순환자원 등의 사용촉진(동법안 제19조), 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금(동법안 제25조) 등 실질적 내용이 재촉법의 규제내용과 흡사하다. 자순법(안)은 폐관법 및 재촉법과 그 내용에 있어서 자원순환관련 개별법과의 중복성 여부가 존재하고 있는바, 자순법(안)이 폐기물 처리와 재활용을 모두 포괄하고 있다.

■ 자순법(안) 제정안과 현행 법률 유사 정책

현행 법률 (폐관법, 재촉법 등) 주요정책	자순법 제정안 주요정책
<ul style="list-style-type: none"> > 폐기물부담금제도 (재촉법) > 폐기물 통계조사(연보, 센서스) (폐관법) > 제품의 자원순환성평가 (재촉법) > 사업장폐기물 감량화제도 (폐관법) > 고품연료품질인증 (재촉법) > 폐기물처리기준(폐관법) > 자원순환정보시스템 (재촉법) > 재활용산업 육성·지원 (재촉법) > 재활용 용도 및 방법 (폐관법) > 지정부산물 및 재활용지정사업자 (재촉법) 	<ul style="list-style-type: none"> > 폐기물처분부담금 도입 (제25조 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금) > 자원순환 통계조사 실시(제15조) > 제품 등의 자원순환성평가제도 도입 > 자원순환 목표관리제 도입 (제18조 사업자의 자원순환 성과관리) > 순환자원 품질표지 인증제 도입 > 친환경적 폐기물 처리 기준 설정 > 자원순환 정보체계 구축·운영 > 자원순환사업 육성 및 자금 지원 > 폐기물 제외 및 종료제도 도입 > 순환자원 사용 의무 > 폐기물 배출자 신고 > 순환자원거래소 설치·운영

〈그림 2-6〉 자순법(안) 제정안과 현행 법률 유사정책 비교

추가적으로 자순법(안)의 실제 내용이 사업자의 자원순환 성과관리, 순환자원 등의 사용촉진, 자원순환 정보체계 구축 등과 같이 재촉법의 재활용관련 구체적인 규정들을 담고 있어 개별법으로서의 성격도 가지고 있다. 이 때문에 다른 시각으로 자순법(안)이 폐관법에 대해 순환이용에 관한 개별법으로서의 법적 위상을 가지고 있다고도 할 수 있다.

3. 현행 자원순환관련 법체계상의 문제점

2000년대에 들어 자원순환사회로의 전환이라는 폐기물에 대한 사회인식 변화에 따라 2008년 재촉법에 자원순환 개념을 명문화하고 2010년 폐관법에 폐기물 관리의 기본원칙을 신설(폐관법 제3조의2)하는 등 자원순환 구조의 폐기물관리를 위한 입법적 대응을 하였다. 하지만 몇몇의 자원순환 관련 규정 및 임기응변식 선언적 규정만으로는 자원순환에 관한 정책의 방향을 공고히 할 수 없기에 지금의 법체계 역시

중복 등 많은 문제점을 가지고 있는 것이 사실이다. 폐관법과 재촉법과 같은 각각의 개별 법률과의 유기적인 역할분담 및 연계성이 부족할 뿐만 아니라, 산발적이고 개별적인 자원순환에 관한 기본원칙과 폐기물과 재활용의 이분화된 구조는 종합적이고 체계적인 정책 방향성을 공고히 하는 데 여전히 미흡하다. 이러한 문제점은 크게 ‘자원순환 기본 원칙상의 문제’와 ‘자원순환 관련 법제 간의 문제’로 나누어 볼 수 있다.

가. 자원순환 기본원칙 상의 문제점

1) 폐기물관리 기본적 방향성의 모호

현행 법제는 기본적으로 폐관법을 폐기물법제의 일반법으로 하고 있다. 폐관법의 목적은 폐기물의 발생억제와 적정처리로 폐기물의 사후적 처리를 폐기물 관리의 기본적 방향으로 설정하고 있다. 반면, 재촉법을 통한 자원의 재활용은 특별법으로서 우선적 적용의 구조를 가지고 있는데, 폐관법을 폐기물법제의 모법으로 하면서도 폐관법이 아닌 특별법인 재촉법에서 순환형 사회에 대한 기본적 규율을 두고 있어 종합적인 폐기물관리 체계의 방향성의 모호하다. 폐기물법제가 순환형 사회를 지향한다면, 폐기물의 사후적 처리를 기본 방향으로 설정하고 있는 폐관법은 현대의 폐기물에 대한 사회의 인식변화에 대응하는 데 한계가 있고, 따라서 ‘자원순환사회’를 지향하여야 한다면 근본적인 방향성을 고려한 폐기물관리 입법 체계의 정비 가 절실하다.

2) 「폐기물 관리법」의 기본법성 결여

폐관법은 현행 폐기물과 관련된 법률들 중 가장 먼저 제정되었고 꾸준히 개정되어 왔음에도 불구하고 기본법 내지 일반법으로서의 성격을 충분히 반영하지 못하고 있다. 폐관법은 폐기물의 개념, 재활용, 처리 등의 정의 규정(동법 제2조)을 담고 있고, 폐기물 관리의 기본원칙(동법 제3조의2), 국가 등의 책무(동법 제4조), 폐기물

처리 기본계획(동법 제9조), 폐기물에 관한 종합적인 계획 수립(동법 제10조) 등 폐기물의 관리에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있다. 또한 재활용법에서 폐기물과 재활용의 정의를 폐관법상 정의를 준용하고 있는 것은 폐관법이 현행 폐기물 및 자원순환에 관한 일반법이자 기본법이라는 것을 염두에 둔 것으로 보인다. 그러나 폐관법의 내용을 실제로 살펴보면 모법으로서 폐기물과 자원순환을 포괄하기보다는 폐기물의 발생억제와 폐기물의 적정처리를 목적으로 하고 있는 폐기물처리에 치중된 처리법적 성격을 갖고 있다. 폐관법이 1986년 제정된 이래 재활용법을 1992년 제정하면서 폐관법상의 자원재활용 관련 규정들을 삭제하였기 때문이다. 이는 새롭게 제기되는 문제의 해결을 위한 임기응변식 입법으로 인해 법의 체계를 파악하기 어려워지는 한계로 작용하고 있는 것이다. 더 나아가 장기적인 폐기물 정책 하에 체계적으로 개정되지 못해 체계적인 폐기물 규제가 수행되지 못하게 된 원인이 되고 있다. 또한 폐관법에 개별 법률들의 해석과 적용에 있어 지침을 줄 수 있는 원칙이 없어 개별 법률 간 상호연계 부족, 모순 및 통일성 결여, 포괄적으로 위임된 복잡한 하위 규정 등 법체계의 유기적인 역할분담이 이루어지지 않고 있다. 다시 말해, 폐기물관리의 모법이면서도 자원순환을 포괄하고 있지 못할 뿐만 아니라 자원순환을 포함한 폐기물관리의 종합적인 정책 지향점을 제시하고 있지 못하는 폐관법의 기본법성 결여는 법체계의 혼란을 야기시키고 있다.

3) 관리체제 원칙의 비체계성

국가의 환경보전을 위한 작용은 「환경법」 및 환경정책적 기본원칙에 기초하고 있는데, 오늘날 「환경법」의 기본원칙으로 거론되고 있는 것은 예방의 원칙, 원인자책임의 원칙(또는 오염자책임의 원칙), 협동의 원칙, 지속가능한 개발의 원칙 등이 있다.³⁹⁾ 또한 폐기물관리에 있어서 기본원칙은 “자원투입→제조→유통·판매→소비→수집·회수→재생→제조단계에 재투입”의 과정이라는 자원의 “순환”과정에

39) 박균성, 함태성(2012), p.59 참조.

서, 폐기물 및 순환자원의 단계적 관리 원칙을 세우는 것을 말한다. 우리나라의 경우, 현행 폐기물관리법제에서는 산발적·개별적으로 “예방의 원칙”, “오염자책임의 원칙”, “자원순환의 기본원칙” 등 폐기물관리에 관한 일반적인 원칙을 구현하기 위한 규정이 있기는 하지만, 전체적으로 체계성 있게 제시되어 있지는 않다.

가) 예방의 원칙

예방의 원칙(Preventive Principle)이라 함은 환경보호를 위해서는 환경에 대한 오염이 발생한 후 그 오염을 제거하는 것만으로는 부족하며 이를 넘어서 사전에 환경오염이 발생하지 않도록 노력하여야 한다는 원칙을 말한다.⁴⁰⁾ 이러한 예방의 원칙 이념에서 도출되는 제도로서는 폐기물감량정책, 환경영향평가제도, 제품의 생산 및 유통에 대한 통제, 폐기물 유해성저감후의 처분원칙 등이 있다. 현행 자원순환관련법에서는 폐관법 제1조 목적에서 “폐기물의 발생을 최대한 억제한다”라고 하고, 동법 제4조 국가와 지방자치단체의 책무에서도 “폐기물 발생 억제를 위하여 노력하여야 한다”라고 예방의 원칙을 구현하고자 하고 있다. 폐관법 제17조제1항제2호 사업장폐기물배출자의 의무 등에서는 “생산 공정에서는 폐기물감량화시설의 설치, 기술개발 및 재활용 등의 방법으로 사업장폐기물의 발생을 최대한으로 억제하여야 한다”라고 하고 있다. 현행법에서 ‘발생억제’가 예방의 의미를 가지고 있기는 하지만 동 법률 사업장배출자의 ‘억제’는 규제적 성격이 강해 예방원칙의 의미를 충분히 가지지 못한다. 예를 들어 재촉법 제17조는 생산자가 환경부장관이 제품·포장재별로 출고량과 분리수거량 등을 기초로 산정된 품목별 재활용의무율에 따라 재활용의무율을 달성해야 한다고 규정하고 있는데, 재활용의무율이 강제되고 있어 규제적 성격이 강하다는 것이다. 일본의 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」 제3조는 사업자의 책무에 대하여 규정하고 있는데, “사업자는 그 사업활동에 수반하여 생긴 폐기물을 ‘스스로’의 책임하에 적절하게 처리하지 않으면 안 된다.”라고 규정하

40) 박균성, 함태성(2012), p.60 참조.

고 있다. 즉, 일본은 재생이용 등에 의한 감량이나 처치 곤란성에 대하여 자기평가 또는 정보를 제공함으로써, 사업자가 폐기물발생을 “자주적으로” 억제하도록 요청하고 있다.⁴¹⁾

나) 오염자책임의 원칙

오염자책임의 원칙은 환경오염의 원인을 제공한 자가 환경오염의 방지·제거 및 손해에 관하여 책임을 져야 한다는 원칙을 말한다.⁴²⁾ 이 원칙은 폐기물의 재활용 등에 대한 생산자책임(producer responsibility)제도와 맥을 같이 한다. 오염자책임의 원칙은 원래 환경오염을 직접 야기한 “행위자”가 폐기물의 처리에 책임을 져야 한다는 원칙이었으나, 제품을 구매한 자가 본인의 의사와는 관계없이 포장이나 사용 후의 처리를 행위자 혼자만이 부담하게 될 경우 책임이 지나친 결과가 나올 수 있기 때문에 폐기물을 발생시킨 최초의 원인을 제공한 자가 폐기물이 처리에 책임을 져야 한다는 것이다.⁴³⁾ 오염자책임의 원칙이 제조과정에서 배출되는 대기오염, 수질오염 등을 주로 문제로 하는 것이라면⁴⁴⁾, 생산자책임재활용은 주로 폐기물과의 관계에서 제품의 라이프사이클전체를 파악하고 있는 점이 다른 것이다.⁴⁵⁾ 오염자책임의 원칙은 오염대책활동을 위한 비용을 오염자 자신에게 가함으로써 오염자에게 오염의 삭감과 오염이 적은 제품 또는 기술의 개발을 촉구하게 되며, 나아가 희소환경자원의 보다 합리적 이용을 도모할 수 있다.⁴⁶⁾ EU의 생산자에 대한 전기·전자제품의 재활용 의무부과, 화학물질의 안전성 입증 책임부과 등은 오염자부담원칙을 근거로 한 생산자책임제도로서 이 원칙이 실제로 적용된 사례라고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 재촉법은 제조업자 등의 재활용의무 규정(재촉법 제16조)을 두

41) 손희만(2009), p.187 참조.

42) 박균성, 함태성(2012), p.72 참조.

43) 손희만(2009), p.188 참조.

44) 폐기물분야에서 산업폐기물의 배출사업자책임은 바로 순수한 오염자부담원칙의 적용으로 볼 수 있을 것이다.

45) 김세규(2011), p.506 참조.

46) 김세규(2011), p.506 참조.

어 생산자책임재활용제도를 통해 오염자책임의 원칙을 구현하고 있다. 이 규정에 따라 생산자는 환경부장관이 제품·포장재별로 출고량과 분리수거량 등을 기초로 산정된 품목별 재활용의무율에 따라 재활용의무율을 달성해야 한다(재촉법 제17조). 그러나 오염자부담원칙을 구현하기 위한 생산자책임 재활용 제도는 적절한 역할 분담이 이뤄지고 있지 않아 오염자부담원칙을 구현하는데 있어 한계가 있다. 다시 말해, 생산자책임은 책임이 지나친 결과가 나올 수 있는 점을 최소화하고, 환경책임의 사회적비용을 줄이는 데 있다. 즉, 환경책임에 대한 역할분담은 생산자 책임원칙을 구현하는 데 기본이 되는 것이다. 유럽연합이나 일본의 경우, 정부(지방자치단체), 생산자(판매·유통업자 포함), 시민은 생산자책임재활용제도를 이행하는데 있어 주체별로 담당해야 할 역할을 분담하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 역할 분담이 제대로 이루어지지 못하고 있어 오염자부담원칙, 나아가 생산자책임원칙의 근본이념을 반영하고 있지 못하다.

다) 자원순환의 기본원칙

폐기물관리에 있어 기본원칙은 "자원투입→제조→유통·판매→소비→수집·회수→재생→제조단계에 재투입"의 과정이라는 자원의 "순환"과정에서, 폐기물 및 순환 자원의 단계적 관리 원칙을 세우는 것을 말한다. 현행 자원순환관련법은 2008년 재촉법에서 "자원순환" 개념을 명문화하고, 자원순환에 관한 기본원칙을 신설(동법 제2조의2) 하였고, 폐관법 역시 2010년 폐기물 관리의 기본원칙을 신설(동법 제3조의2)하여 자원순환형 구조의 폐기물관리를 위한 입법적 대응을 하였다.

「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」

제2조의2(자원순환에 관한 기본원칙) ①원재료·제품 등을 제조, 가공, 수입, 판매, 소비하거나 건설공사(「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 건설공사를 말한다)를 하는 자는 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 유해성을 줄여야 한다.

②발생된 폐기물은 다음 각 호의 원칙에 따라 재활용하거나 적절하게 처리하여야 한다.

1. 폐기물의 전부 또는 일부를 최대한 재사용하거나 재생이용하여야 한다.
2. 재사용하거나 재생이용하기 곤란한 폐기물의 전부 또는 일부는 에너지를 회수하기 위한 목적으로 사용하여야 한다.
3. 제1호와 제2호에 따른 재사용·재생이용 또는 에너지회수가 불가능한 폐기물은 환경에 미치는 영향이 최소화되도록 적절하게 처리하여야 한다.

「폐기물관리법」

제3조의2(폐기물 관리의 기본원칙) ①사업자는 제품의 생산방식 등을 개선하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고, 발생한 폐기물을 스스로 재활용함으로써 폐기물의 배출을 최소화하여야 한다.

②누구든지 폐기물을 배출하는 경우에는 주변 환경이나 주민의 건강에 위해를 끼치지 아니하도록 사전에 적절한 조치를 하여야 한다.

③폐기물은 그 처리과정에서 양과 유해성을 줄이도록 하는 등 환경보전과 국민건강보호에 적합하게 처리되어야 한다.

④폐기물로 인하여 환경오염을 일으킨 자는 오염된 환경을 복원할 책임을 지며, 오염으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담하여야 한다.

⑤국내에서 발생한 폐기물은 가능하면 국내에서 처리되어야 하고, 폐기물의 수입은 되도록 억제되어야 한다.

⑥폐기물은 소각, 매립 등의 처분을 하기보다는 우선적으로 재활용함으로써 자원생산성의 향상에 이바지하도록 하여야 한다.

현행법은 기본원칙을 폐관법, 재촉법에서 각각 다루고 있는데, 폐기물과 자원순환을 통합해 기본법에서 기본원칙을 규정하고 있는 EU(「RL 75/442」 제3조제1항), 독일(「순환관리법」 제4조제1항)과 일본(「순환형사회형성추진기본법」 제7

조)의 경우와는 차이가 있다.

EU 는 RL 75/442 제3조제1항에서 유럽공동체의 폐기물정책에 관한 다음과 같은 기본원칙을 제시하고 있다. 지속가능성을 기조로 하여 폐기물관리를 (1)발생억제, (2)감량, (3)재사용, (4)물질 회수, (5)에너지 회수, (6)최종처분(매립) 순으로 우선순위를 두어 관리하고 있다. 또한 2008/98/EC 지침 제4조는 폐기물관리에 대한 우선순위를 (1)방지(prevention) (2)재사용을 위한 정비(preparation for re-use) (3)재활용(recycleing) (4)에너지로의 재생 등 다른 용도의 재생(recovery) (5)처분(disposal) 단계로 구분하고 있다.

독일 「순환관리촉진법」 제4조제1항 폐기물순환관리의 기본원칙과 기본의무에 따르면 폐기물관리 우선순위를 (1)자원사용감소, (2)물질회수, (3)에너지회수, (4)친환경처리우선, (5)매립·소각 순으로 폐기물관리의 기본원칙을 선언하고 있다.

일본 「순환형사회형성추진기본법」 제7조 순환자원의 순환적 이용 및 처분의 기본원칙에서 순환자원의 순환적이용 및 처분에 있어서는, 기술 및 경제적으로 가능한 범위에서, (1)순환자원의 전부 또는 일부 중 재사용할 수 있는 것은 재사용되어야 하고, (2)순환자원의 전부 또는 일부 중 전호의 규정에 의한 재사용이 안 되는 것으로서 재생이용할 수 있는 것은 재생이용되어야 하고, (3)순환자원의 전부 또는 일부 중 제1호의 규정에 의한 재사용 및 전호의 규정에 의한 재생이용이 안 되는 것으로서 열회수할 수 있는 것은 열회수되어야 하며, (4)순환자원의 전부 또는 일부 중 전3호의 규정에 의한 순환적 이용이 안 되는 것은 처분되어야 한다고 명시하고 있다.

기본원칙의 내용과 관련해서 현행 법은 “폐기물은 그 처리과정에서 양과 유해성을 줄이도록 해야 한다(폐관법 제3조의2 제3항)”, “폐기물의 발생을 최대한 억제하고 그 유해성을 줄여야 한다(재촉법 제2조의2 제2항)” 라고 하여 폐기물억제의무와 유해성저감의무를 구분하지 않고 줄여야 한다고 하고 있는데, 이는 독일의 「순환관리촉진법」을 참고한 것으로 보인다. 그러나 독일 「순환관리촉진법」은 “폐기물의 위해와 양을 줄이기 위하여 폐기물의 발생을 줄여야 한다(「순환관리촉진법」 제

4조제1항)라고 하고 있다. 즉, 독일은 위해성을 줄이기 위하여 “폐기물발생을 억제”해야 한다는 것을 말하고 있는 것인데, 현행 법에서는 “위해성을 줄여야 한다”고 하고 있다. 이는 독일 법을 번역하는 데 있어 위해를 줄여야 된다는 것인지, 위해성을 줄이기 위해 폐기물 발생을 억제해야 한다는 것인지 명확하게 구분하지 않고 해석한 것으로 보인다. 유해물질 사용금지 는 직접적 규제로서 폐기물 발생억제의무와는 규제의 목적, 방법, 내용 및 대상이 다르기 때문에 둘을 구분할 필요가 있다. 그뿐만 아니라 재촉법에는 유해성 저감에 대한 내용도 없어, 기본원칙과 실제내용과의 유기적 관계 역시 미약하다.

또한 재촉법의 법적 성격과 관련해서 재촉법과 같은 특별법에서 기본원칙을 포함하고 있는 것은 적절치 않다. 기본법에 규제되는 내용이 기본용어의 정의, 정책추진의 원칙 또는 방향, 추진체계, 재원의 조달방법 등을 포함하고, 구체적 내용을 개별 법률에서 정하고 있는 것이 일반적임을 감안하면 기본원칙에 관한 사항이 개별법이 규정하고 있는 것은 개별법성을 전제로 한 입법이라고 할 수 없다.

4) 자원순환의 과정을 포괄하는 법제의 부재

재촉법에서 자원순환의 개념을 정의하는 데 있어 ‘폐기물의 최종처분’까지 자원순환의 일종으로 정의함에 따라, 자원순환의 전 과정, 즉 폐기물의 배출부터 재활용 및 처분까지의 과정을 포괄하고 있는 것으로 보인다. 그러나 폐관법과의 관계에 있어서 폐관법의 재활용관련 규정을 재촉법으로 이관하는 입법방식을 거쳐 재촉법의 주요내용은 폐기물 발생 억제 및 재활용 촉진에 국한되어 있다. 따라서 현행 법체계는 폐기물처리와 재활용의 이중구조를 띠게 되고, 현행 법체제로는 자원순환을 포괄하고 있지 못하다. 독일이나 일본의 경우 폐기물관리의 기본적 원칙하에서 폐기물처리와 자원순환을 동일한 법률에서 통합하여 규정하고 있는데, 상위법으로서의 자원순환형사회 구축과 관련된 법을 종합적·체계적으로 아우를 수 있는 법체계가 마련될 필요성이 있다.

나. 법규정 간 통일성 결여 및 상호연계 부족

1) 기존 개별 법률 간 체계 및 연계성 문제

현행 자원순환관련 법체계는 사회가 발달하고 변화되는 과정에서 발생하는 문제점에 대응하기 위한 개정형식으로 이루어졌기 때문에 전체적인 체계성이 부족하다. 산재되어 있는 각 개별 법률들은 동일한 대상에 대한 다른 각도의 혹은 중첩된 규율로 인한 혼돈을 야기하고 있을 뿐만 아니라, 모법의 지위에 있는 폐관법과 기타 개별법과의 유기적인 역할분담 및 연계성이 없이 각 개별법의 규율목적에 따라 독립적 규율체제를 취하고 있다.⁴⁷⁾ 또한 개별법률의 목적과 내용이 개별법률의 독자성을 충분히 갖추지 못하고 있는 경우도 많아 법의 일관성이 결여된다.

〈표 2-3〉 문제 법령 및 이관 예시

구분	문제 법령	문제점	이관 예시
폐관법 (폐기물 억제 및 친환경적 처리)	폐기물의 재활용 용도 또는 방법(제13조의2)	폐기물의 재활용 관련 사항임	재촉법 규정
	재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성기준(제13조의3)	폐기물의 재활용 관련 사항임	재촉법 규정
	음식물류 폐기물 재활용(제15조3항)	폐기물의 재활용 관련 사항임	재촉법 규정
	사업장폐기물 배출자의 배출억제 의무 규정(제17조 1항 2호)	배출억제 의무를 폐기물 관리가 아닌 순환자원의 관리 측면에서 규율해야 함	재촉법 규정
	폐기물 처리 신고(제46조)	폐기물의 재활용 관련 사항임	재촉법 규정
재촉법 (폐기물 발생 억제, 재활용 촉진 등 자원의 순환적 이용)	폐기물부담금(제12조)	재활용이 곤란한 제품에 부과하는 폐기물 관리 대상임	폐관법 규정
	재활용가능자원의 분리수거(제13조)	흐름(분리, 보관, 수거)은 이미 폐기물의 배출시점에서 규정해야 함	폐관법 규정

47) 송동수(2009), p.231 참조.

〈표 2-3〉 문제 법령 및 이관 예시(계속)

구분	문제 법령	문제점	이관 예시
건폐법 (건설폐기물 의 친환경적 처리 및 재활용 촉진)	재활용기본계획의 수립(제8조)		법체계 개편시 이관 필요
	건설폐기물의 분류 등(제12조)	폐기물 개념 및 분류는 모법에서 정의	폐관법」에 이관
	재활용 통계조사(제11조)	법체계 개편 시 이관 필요	「재촉법」 규정
	방치폐기물의 처리(제43조)	최종처리되어야 할 폐기물	「폐관법」 규정
「전기전자 법」 (전기·전자제 품 및 자동차의 재활용 촉진, 유해물질 사용 억제)	판매업자의 회수·인계의무등(제15조~제1 6조의4)	재촉법과 유사조항, 법체계 개편시 통합규정 필요	재촉법 규정
	재활용목표관리 및 재활용의무량(제16조)	이하동문	재촉법 규정
	재활용 및 회수의무이행계획서의 제출 등(제17조)	이하동문	재촉법 규정
	전기·전자제품의재활용부과금 등(제18조~18조의3)	이하동문	재촉법 규정
	전기·전자제품의재활용부과금 의 용도(제19조)	이하동문	재촉법 규정
	폐자동차재활용업자 등의 지위 승계 등(제35조)	이하동문	재촉법 규정
	전기·전자제품재활용사업공제 조합의 설립(제21조)	이하동문	재촉법」 규정
	공제조합 설립의 인가 등(제22조)	재촉법과 유사조항, 법체계 개편시 통합규정 필요	「재촉법」 규정
	분담금 등(제23조)	이하동문	「재촉법」 규정
민법의 준용(제24조)	이하동문	「재촉법」 규정	

법규정 간 체계성·연계성 부족 뿐만 아니라 개별 법률간 용어 혼용은 일관된 법령 해석을 곤란하게 하는 문제점이 있다.

〈표 2-4〉 개별법률 간 용어 혼용의 예

	「자원순환사회촉진법 (안)」	「폐기물관리법」	「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」
활동	순환이용	재활용	
주체	순환자원	재활용가능자원	
에너지 회수 시	폐관법을 따르게 돼있어 재활용가능자원을 에너지 회수	재활용가능자원이 주체	재생에너지 중 폐기물에너지

자순법(안)에서 “순환이용”이란 재사용·재생이용하거나 에너지를 회수하는 활동이고, 폐관법상 “재활용”이란 폐기물로부터 재사용·재생이용하거나 폐기물로부터 에너지를 회수하는 활동으로 정의되는데 이를 종합해보면 자순법(안)의 “순환이용”과 폐관법상 “재활용”은 같은 활동으로 볼 수 있다. 그러나 같은 활동에 각기 다른 용어를 쓰고 있어 다른 법과의 소통 및 연계성이 미약하다. 한편 자순법(안)이 통과 되면 폐관법 등 관련법의 개정이 이루어질 예정이다. 그뿐만 아니라 에너지 회수의 정의를 기존의 재촉법, 폐관법에 따라 재활용가능자원으로부터 에너지를 회수하는 활동으로 정의하고 있는데⁴⁸⁾, 자순법(안)에서는 에너지 회수의 주체가 순환자원이다. 즉, 순환이용의 주체는 순환자원임에도 에너지 회수 시 폐관법을 따르게 돼있어 에너지 회수(순환이용) 시 다시 주체는 재활용 가능자원이 되는 것이다. 따라서 자순법(안)과 현행 법률의 연계 및 용어의 통일을 위해 폐관법에서 재활용에 관한 사항을 자순법(안)으로 이관할 시, 에너지 회수의 주체를 순환자원으로 개념 통일하고, 재촉법의 재사용, 재생이용 역시 재활용가능자원에서 순환자원으로 통일해야 한다. 그뿐만 아니라 재활용 제품, 재활용시설, 재활용산업을 자순법(안)의 순환제

48) 재촉법에서 에너지회수란 재활용 가능자원으로부터 폐관법 제2조 제7호 나목에 따른 기준(환경부령으로 정하는 활동). 이는 다시 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조 제1호에 따른 에너지회수로 정의하고 있다. 이는 다시 에너지 회수의 주체는 재생에너지 중 폐기물에너지로부터 회수하는 활동이 됨.

품, 자원순환시설, 자원순환산업으로 통일해야 한다.

또한 재활용시설과 관련해서 재촉법과 폐관법이 연계성 부족한데, 재촉법에는 재활용시설이 장치·장비 등 제조시설 위주로 규정되나, 폐관법에서는 폐기물처리시설 관점에서 규정하고 있어 재활용시설에 대한 법규가 두 법률에 따라 상이하게 적용되고 있다.

「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」

제3조(재활용시설) 법 제2조제10호에서 "환경부령으로 정하는 것"이란 다음 각 호의 장치·장비·설비 등을 말한다. <개정 2010.12.31>

- 1.~2. (생략)
3. 재활용제품을 제조·가공·보관하는 데 사용되는 장치·장비·시설
4. 재활용제품의 제조에 필요한 전처리(前處理) 장치·장비·설비
(이하 생략)

「폐기물관리법」

제29조(폐기물처리시설의 설치) ① 폐기물처리시설은 환경부령으로 정하는 기준에 맞게 설치하되, 환경부령으로 정하는 규모 미만의 폐기물 소각 시설을 설치·운영하여서는 아니 된다.

「폐기물관리법 시행규칙」 [별표 9] 폐기물 처분시설 또는 재활용시설의 설치기준(제35조 관련)

- 1.~2. (생략)
3. 재활용시설의 경우
가. (생략)
나. 기계적 재활용시설

- 다. 화학적 재활용시설
- 라. 생물학적 재활용시설
- (이하 생략)

특히폐관법의 조문체계는 생활폐기물(동법 제14조~제15조), 음식물류(동법 제15조의2), 사업장폐기물(동법 제17조) 등으로 폐기물의 성상별 분류체계에 의한 체계로 구성되어 있지만, 재촉법에서는 폐기물배출자의 분리·보관(동법 제12조의3), 재활용가능자원의 분리수거(동법 제13조) 등 재활용에 관한 부분이 폐기물 분류체계에 따른 구조로 규정하지 않고 있다. 이에 따라 폐관법과 재촉법이 모법과 개별법이라는 연계된 법률이라기보다는 이분화된 법률 구조를 취하고 있다. 다시 말해, 폐관법이 기타 개별법과의 연계성 없이 독립적 규율체제를 취하고 있어 일반법과 특별법의 관계조차 불분명하다. 이러한 다원적 법체제의 문제점을 개선하기 위해 개별 법률 간 연계성을 고려하고, 법의 목적과 일관된 내용을 두는 등 개선이 필요하다.

2) 포괄위임입법의 한계 일탈

현행 자원순환관련 법제는 법률, 법규명령, 행정규칙, 별표 및 환경부고시, 지침 등 다양하게 규정되어있다. 폐관법, 재촉법 등 많은 개별법률 조항들이 시행령과 시행규칙 등에 위임하고 있는 경우가 많고, 상위법령에 규정할 사항이 고시 등 행정규칙에 위임되어 있어 이를 보지 않으면 규제내용을 정확히 알 수 없는 경우도 많다. 폐관법에 근거를 두고 있는 고시는 사업장폐기물감량지침, 폐기물처리시설의 세부검사방법, 음식물류폐기물을 바로 매립 처리할 수 있는 지역 지정 고시, 에너지 회수기준의 검사방법 및 절차 등에 관한 규정 등 약 30개이고, 재촉법에 근거하는 고시 역시 재활용사업자에 관한 고시, 제품포장재별 재활용의무율, 합성수지재질 포장재등의 감량화 방법이행 등에 관한 규정 등 약 19개에 이르고 있다.⁴⁹⁾

49) 송동수(2010), pp.127-128 참조.

〈표 2-5〉 포괄위임입법의 한계일탈 소지 조항

규정내용	근거조항	하위법령
폐기물의 처리기준	폐관법 제13조	대통령령에 위임
폐기물의 처리기준	폐관법 시행령 제7조 제2항	위임받은 시행령 제7조 제2항은 시행규칙 제14조 별표5에 재위임
사업장폐기물배출자의 의무	폐관법 제17조 제2항	환경부령이 정하는 사업장폐기물배출자는 사업장폐기물의 종류와 발생량 등을 “시장·군수·구청장”에게 신고
폐기물처리업자 준수사항	폐관법 제25조 제9항	시행규칙 제32조 별표 8에 재위임
폐기물처리시설의 설치기준	폐관법 제29조 제1항	시설기준의 일체를 시행규칙으로 위임 시행규칙 제35조 별표9
재활용신고자 준수사항	폐관법 제46조 제6항	시행규칙 제67조의2 별표 17의2
행정처분의 기준	폐관법 제60조	행정처분의 구체적인 내용을 제한하지 않고 포괄적으로 부령에 위임 시행규칙 제83조 별표21에 재위임
지정폐기물의 운반처리 신고절차	폐관법	시행규칙 본문에 규정하여야 하는데 별지 제4호의 서식3에 규정
폐기물배출자의 재활용 분리보관 기준	재촉법 제12조의2 제1항	시행규칙 제10조의2 제1항 별표3
빈용기보증금 포함제품 제조자 준수사항	재촉법 제15조의2 제4항	시행규칙 제12조의3 별표 5
고형연료제품 제조자 사용자 준수사항	재촉법 제25조의3 제3항	시행규칙 제20조의 6 별표8

이밖에도 사업장일반폐기물의 구체적인 분류인 사업장배출시설계폐기물과 사업장생활계폐기물은 폐관법에 전혀 언급이 없고, 동법 시행규칙 [별표5] 제3호 가목에서 규정하고 있어 법률유보의 원칙과 위임규정인 폐관법 시행령 제7조제2항에도 위배될 소지가 있다.⁵⁰⁾ 또한 시행명령에 정하여야 할 사항을 별지서식에 규정하여 시행령을 별지서식과 대조하여 보지 않으면 시행령의 규제내용을 정확히 알 수 없게 되어 있다. 특히, 폐관법 제25조 제9항(폐기물처리업자 준수사항), 제46조 제6항(폐기물처리 신고자 준수사항)은 국민의 권리의무에 관한 사항으로서 법률로 정

50) 손희만(2009), pp.171-172 참조.

하지 않고 환경부령으로 위임하고 있어 국민의 예측가능성을 보장하지 못하고 있다. 폐기물관리에 관한 사항은 매우 기술적이고 전문적인 사항이므로 시행규칙이나 행정규칙에서 폐기물관리에 관한 구체적인 사항을 정하는 것이 타당한 면도 있지만, 법치행정의 원칙에 비추어 폐기물관리의 기본원칙 및 국민의 권리의무에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하여야 한다.⁵¹⁾

재촉법 제12조 제1항은 부담금 부과대상인 '제조업자'의 구체적 내용을 대통령령으로 위임하고 있고, 납부의무의 범위와 납부방법 등에 대하여 예측할 수 없고, 자의적인 행정입법권 행사에 의해 재산권 침해 여지가 있으므로 명확성원칙 및 포괄위임입법금지원칙에 위반될 소지가 있다.

건폐법 제13조에서는 건설폐기물의 처리기준 및 방법을 대통령령으로 위임하고 있다. 건설폐기물의 처리기준 등에 관한 규정에 따르면 누구든지 건설폐기물을 배출, 수집·운반, 보관 또는 중간처리를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 기준과 방법에 따라야 한다(건폐법 제13조 제1항). 건폐법 시행령 제9조는 동법 제13조에 따른 건설폐기물의 배출, 수집·운반, 보관, 중간처리의 기준 및 방법을 규정하고 있는데, 동법 제13조 규정만으로는 자신의 행위가 처벌받을 행위인지 여부를 예측할 수 없고, 시행령 조항을 확인한 후 처벌의 구성요건에 대하여 알 수 있도록 되어있다. 따라서 건폐법 제13조는 포괄위임입법금지원칙에 위반될 소지가 있다.

법률과 하위법령 간 법적 위상에 걸맞지 않게 포괄적으로 위임된 복잡한 하위 규정들은 자원순환관련 법체제에 혼란을 야기하고, 헌법 제75조 법규명령의 포괄적 위임금지 원칙에 위배될 수 있다. 또한 국민이나 기업의 법이해도를 떨어뜨려 입법의 민주적 정당성을 확보하지 못하고 있다. 자원순환형 사회 구축을 위해서는 국민이나 기업의 법이해도를 높이는 것이 선행되어야 하고, 따라서 국민의 기본권과 관련된 핵심적이고 본질적인 내용은 하위법령에서 법률로 상향시켜 규정하는 등 법률, 시행령, 시행규칙, 기타 고시 사이의 규정이 합리적으로 배분되도록 재구성

51) 박균성(2004), p.183 참조.

되어야 한다.

다. 자순법(안)의 법체계상 지위와 관련한 문제

1) 자순법(안)의 정체성 및 다른법률과의 관계

자순법(안)의 목적은 “자원을 효율적으로 이용하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물의 순환이용 및 적절한 처분을 촉진하여 천연자원과 재생 불가능한 에너지의 소비를 줄임으로써 환경보전과 지속가능한 자원순환사회와 경제를 만드는 데 필요한 기본적인 사항을 정한다(법안 제1조)” 라고 하고 있다. 즉, 자순법(안)은 그 목적에서 폐기물의 발생부터 순환이용과 최종처분까지의 자원순환 과정을 총체적으로 아우르고 폐기물 관리의 기본적인 사항을 정함으로써 이 법안의 기본법적 성격을 지향한다고 볼 수 있다. 동법(안)은 “자원순환사회”, “순환자원” 등 개념정의(제2조)와 기본원칙(제7조), 국가 및 지방자치단체의 책무(제8조), 사업자의 책무(제9조), 국민의 책무(제10조), 자원순환 기본계획의 수립·시행(제12조) 등을 규정하고 있어 자순법(안)의 기본법성을 고려한 것으로 보인다. 그러나 이러한 기본법적 성격의 규정과 더불어 사업자의 자원순환 성과관리(동법안 제18조), 순환자원 등의 사용촉진(제19조), 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금(제25조) 등 실질적 내용이 개별법으로서의 성격도 갖고 있어 기본법인지 개별법인지 법안의 정체성이 모호하다. 또한 자순법(안) 제3조는 “이 법은 다른 법률에 우선하며 그 기본이 된다”라고 하고, 자순법(안)의 폐기물 개념 및 정의를 폐관법을 따르도록 하고 있을 뿐만 아니라 그 내용에 있어서 재촉법 및 자원순환관련 개별법과의 중복성 여부 등으로 법률 간 법체계상의 지위가 모호해 법을 단순화하여 개념적으로 파악하는 데에 어려움이 있다. 즉, 총론-각론이라는 법체계 상관관계에 기존 법들과 혼란이 있고, 이에 따라 기본법 형태가 갖고 있는 장점을 살리지 못해 효율적인 폐기물관리 체제를 완비하는 데 한계가 있다. 따라서 법체계가 혼란하지 않도록 자순법(안)의 정체성을 명확히 하고, 법률간 연계성을 고려해 법체계를 정비해야 한다.

2) 자원순환의 과정 포괄 여부

자순법(안)의 정의조항에서 순환이용이란 “처리 중 재사용·재생이용하거나 에너지를 회수하는 활동”으로, 폐관법의 폐기물로부터 재사용·재생이용하거나 폐기물로부터 에너지를 회수하는 활동인 ‘재활용’과 같은 활동으로 볼 수 있고, 따라서 자순법(안)의 목적을 종합해보면 억제, 순환이용, 처분(중간처분과 최종처분)이고, 폐관법의 목적인 억제와 처리(재활용, 중간처분, 최종처분, 수집, 운반, 보관)에 해당한다. 이를 종합해보면 순환이용이 기존의 재활용 개념과 같은 활동이고, 폐관법의 처리에 재활용이 포함되어 있어 자순법(안)의 목적이 폐관법의 목적보다 더 범위가 크다고 할 수 없다. 오히려 수집·운반·보관은 자순법(안)에 포함되고 있지 않아 폐관법의 목적이 자순법보다 넓은 범위를 포괄한다고 하겠다. 관련 법률들을 체계적으로 정리하자면 자순법(안)을 ‘지속가능한 자원순환형 경제사회기반 확립’이라는 국가폐기물관리정책의 큰 틀과 방향을 제시하는 기본법으로 기능하도록 전환시킬 필요가 있다. 폐기물의 속성을 상실한 이후 순환자원에 대하여 정책적으로 특별한 규율을 둘 수 있는 정책적 기반이 필요하다.

라. 소결

현행 폐기물 관련 법률들은 일관되고 통일성 있는 폐기물 관리의 원칙하에 제정된 것이 아니라 사회의 발전과 산업화의 과정에서 그때그때 사안별, 물질별로 임기응변식으로 대응하는 입법태도에서 비롯된 것이므로 이러한 현상은 각 개별 법률들의 해석과 적용에 있어서 지침을 줄 수 있는 원칙의 부재를 야기하고 각 개별 법률들 간 모순 저축을 해결할 수 없게 한다. 현행 법체계는 수 개의 법률을 하나로 켈 수 있는 일반법 내지 기본법이 부재하고 있으며, 또한 폐기물 관리의 기본원칙을 폐관법과 재촉법에 개별적으로 규정하고 있다. 즉, “예방의 원칙(폐관법 제17조 제1항 제2호)”, “오염자책임의 원칙(재촉법 제16조)”, “자원순환의 기본원칙(재촉법 제2조의2)” 등에서 산발적·개별적으로 일반적인 원칙이 규정되어 있기는 하지만, 전체

적으로 체계성 있게 제시되어 있지는 않다. 이러한 현행 자원순환관련 법체계의 기본법성 결여 및 개별법률 간 연계성 결여는 정책 방향과 종합적 폐기물관리의 한계로 작용하고 있다.

| 제3장 · 현행 자원순환관련 개별법상의 주요내용 및 문제점 |

1. 「폐기물관리법」

가. 개관

폐관법은 1977년 제정되었던 「환경보전법」에서 폐기물관리 부분을 별도의 법으로 떼어내 성립함으로써 제정되었다. 폐관법이 1986년 제정된 이래 현행 자원순환관련 법체계에서 다른 법률들의 모법으로서의 위치에 있다. 재활법, 건폐법, 폐촉법, 전기전자법 등은 이 법에서 파생되었다고 볼 수 있다. 폐관법은 2010년 7월 개정에서 폐기물 관리의 기본원칙 및 폐기물의 처리 기준, 폐기물의 재활용 용도 또는 방법, 재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성 기준 등을 신설하고 폐기물관리의 단계적 처리와 재활용 활성화를 도모하였다. 2013년 7월 16일 개정에서는 국민의 책무, 음식물류 폐기물 배출자의 의무, 권리·의무의 승계 개정 및 신설을 통해 폐기물관리에 있어 이해당사자들의 역할분담과 의무이행을 강조하고 있고, 재활용 활성화를 위한 입법적 대응을 하였다.

나. 조문체계

구분	구성내용
제1장 총칙 (제1조~제12조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 정의, 적용범위, 국가 및 지방자치단체의 책무 • 폐기물 관리의 기본원칙 • 국민의 책무, 폐기물의 투기금지 • 폐기물처리기본계획 및 폐기물관리종합계획 • 폐기물통계조사, 폐기물공정시험방법

나. 조문체계(계속)

구분	구성내용
<p>제2장 폐기물의 배출과 처리 (제13조~제24조3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물의 처리기준, 폐기물의 재활용 용도 또는 방법, 재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성 기준 • 생활폐기물의 처리, 수집·운반 대행자에 대한 과징금 처분, 생활 폐기물배출자의 처리 협조 등 • 음식물류 폐기물 발생 억제 계획의 수립, 배출자의 의무 • 사업장폐기물처리, 배출자의 의무, 처리자의 의무, 사업장폐기 물의 처리 가격 • 협약의 체결, 폐기물의 수출입 신고, 수입폐기물의 처리
<p>제3장 지정폐기물 처리의 증명</p>	<p>삭제</p>
<p>제4장 폐기물처리업 등 (제25조~제33조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물처리업, 결격사유, 허가의 취소 등 • 폐기물처리업자에 대한 과징금 처분 • 폐기물처리시설의 설치·검사·관리 • 다른 법령에 따른 허가·신고 등의 의제 • 권리·의무의 승계 등
<p>제5장 폐기물처리업자 등에 대한 지도와 감독 등 (제34조~제44조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 기술관리인, 폐기물 처리 담당자 등에 대한 교육 • 장부 등의 기록·보존, 휴업·폐업의 신고 • 보고서 제출, 보고·검사 등 • 배출자 및 폐기물처리업자 등에 대한 폐기물 처리명령 • 폐기물처리업자 등의 방치폐기물 처리 • 폐기물 처리 공제조합의 설립, 조합의 사업, 분담금, 민법의 준용
<p>제6장 보칙 (제45조~제62조의2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물 인계·인수 내용 등의 전산처리, 폐기물처리 신고 • 폐기물처리 신고자에 대한 과징금 처분, 폐기물의 회수조치 • 폐기물 처리에 대한 조치명령, 의견제출, 대집행 • 폐기물처리시설의 사후관리 및 사후관리이행보증금 • 사후관리이행보증금의 사전 적립 및 용도 등 • 사용종료 또는 폐쇄 후의 토지 이용 제한 등 • 폐기물 처리사업의 조정, 국고 보조, 설치비용의 지원 • 폐기물 처리실적의 보고, 허가 등의 수수료, 행정처분의 기준, 청문 • 한국폐기물협회, 권한이나 업무의 위임과 위탁 • 벌칙 적용에서의 공무원 의제
<p>제7장 벌칙 (제63조~제68조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 벌칙, 양벌규정, 과태료

다. 주요내용 및 문제점

1) 총칙

가) 목적과 실제내용의 일관성 부족

폐관법은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 다시 말해 동법은 폐기물의 발생을 최소화하는 것을 우선으로 하고, 폐기물이 발생하였을 경우 환경친화적으로 처리하고자 하는 것을 목적으로 하고 있는 것으로, 폐관법의 주요 목적은 폐기물의 “발생억제”와 “적정처리”에 있는 것이다. 여기서 “처리”란 폐기물의 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분을 말하는데(동법 제2조 제5의2항), 폐관법의 목적으로 말미암아 종합해보면 폐관법의 목적에서 아우르는 범위는 억제, 적정처리(수집, 운반, 보관, 재활용, 처분)로 폐기물의 발생부터 재활용과 최종처분까지 아우르고 있다. 그러나 폐관법의 실제내용은 재촉법이 제정되면서 재활용에 관한 부분이 이전되어 재활용을 제외한 폐기물 처분에 치중되어 있다. 즉, 재촉법이 제정되면서 재활용에 관한 부분이 이전되었으나, 폐관법의 목적에서 여전히 재활용을 포괄하고 있다. 그뿐만 아니라 폐기물관리법의 목적이 폐기물의 억제, 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분으로 모법으로서 개별법률을 포괄하려고 하고 있으나, 폐관법의 내용상으로는 폐기물 “처분”에 관한 개별법적 성격을 가지고 있어 폐관법의 정체성 역시 모호해지는 문제가 있다.

나) 정의

폐관법 제2조는 폐기물, 생활폐기물, 사업장폐기물 등 폐기물의 정의와 처리, 처분, 재활용, 폐기물처리시설 등의 개념정의를 하고 있으나 폐기물과 재활용자원과의 관계 및 용어들의 정의를 명시적으로 규정하지 않고 있거나, 하위법령에서 규정하고 있다. 현행 재촉법에 따르면, “재활용 가능 자원”은 “사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거된 물건과 부산물 중 재사용·재생이용 할 수 있는 것(회수

할 수 있는 에너지와 폐열을 포함하되, 방사성물질과 방사성물질로 오염된 물질은 제외한다”로 정의된다(동법 제2조). 문리해석상으로 폐관법 제2조⁵²⁾에 규정된 ‘쓰레기 등’에 ‘재활용 자원 또는 순환자원’이 포함될 수 있는 여지가 있어 폐기물이 순환자원에 선행된다는 해석을 할 수 있다. 그러나 해석상으로 폐기물과 재활용가능자원 또는 순환자원과의 관계를 유추할 수도 있겠지만, 전술한 바와 같이 최근 판례의 태도는 특정 사업장의 사업활동에 필요하지 않게 되어 폐기물에 해당하게 된 물질은 그 물질이 다른 사업활동의 원료로서 사용 가능한 경우에도 폐관법상 폐기물에 해당하는 것으로 보고 있다.⁵³⁾ 이는 재활용여부가 폐기물 개념에 영향을 미치지 않는 것으로 판단하고 있어 판례에서도 재활용가능자원과 폐기물의 관계를 파악할 수 없다. 다시 말해 판례가 폐기물과 재활용가능자원과의 관계를 고려하지 않고 있는 것은 폐기물과 재활용가능자원과의 관계를 법률상으로 규정하고 있지 않기 때문이고, 현행 법률상의 규정만으로는 재활용가능자원과 폐기물의 관계를 명시적으로 알 수 없다.

폐관법은 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하고 있는데, 사업장일반 폐기물의 구체적인 분류인 ‘사업장배출시설계폐기물’과 ‘사업장생활계폐기물’의 정의를 하지 않고, 폐관법 시행규칙 제14조 [별표5] 제3호 가목1에서 규정하고 있다.⁵⁴⁾ 시행규칙에 따른 정의에도 불구하고, 사업장배출시설계폐기물과 사업장생활계폐기물의 구체적인 정의는 다시 법령 및 시행령을 통해 확인하도록 되어 있다. 더 나아가 폐기물의 분류체계, 폐기물관리 책무부담, 폐기물처리 등을 규정하고 있는 현행 폐관법이 “사업장 배출시설계폐기물”, “사업장생활계폐기물”과 같은 폐기물

52) “폐기물”이란 “쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질” 「폐기물관리법」 제2조.

53) 대법원 2006.5.11. 선고 2006도631 판결.

54) 폐기물관리법 시행규칙 제14조 [별표5] 제3호 사업장일반폐기물의 기준 및 방법
 “사업장배출시설계 폐기물”이란 법 제2조제3호에 따른 배출시설 또는 영 제2조제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 시설의 운영으로 배출되는 폐기물
 “사업장생활계 폐기물”이란 해당 사업장에서 배출되는 사업장배출시설계 폐기물 외의 폐기물 및 영 제2조제7호 및 제9호에 따른 사업장에서 배출되는 폐기물

의 분류의 핵심적 내용을 법률이 아닌 시행규칙 별표에 규정하고 있는 것은 법률유보의 원칙, 나아가 의회유보의 원칙에 위배될 소지가 있다.⁵⁵⁾

생활폐기물의 구체적 분류인 “공사장 생활폐기물” 역시 「폐관법」의 정의규정에서 확인할 수 없고, 시행규칙 제14조[별표5] 제1호 가목1에서 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 “공사장 생활폐기물”이란 “생활폐기물 중 일련의 공사·작업 등으로 인하여 5톤 미만으로 발생하는 폐기물”이라고 규정하고 있는데, 여기서 “공사”란 「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 건설공사 및 그에 해당하지 않는 공사를 의미한다. 그러나 “작업”의 정의는 폐관법에서 정의하고 있지 않아 작업의 범위를 알 수 없어, 공사장 생활폐기물을 정의하는 데 명확성의 한계가 있다.

다) 폐기물의 단계적 처리를 위한 기본원칙

1993년 폐기물최소화 및 자원화의 목표와 정책방향을 제시하기 위한 국가폐기물처리종합계획 수립 이후 폐기물을 보다 효과적으로 관리하기 위해 새로운 법령의 제정, 쓰레기종량제의 실시, 지방자치제 실시 등 경제주체 간 역할 및 책임분담체계를 확립해 왔다. 이 후 2002년에는 제2차 국가폐기물처리 종합계획에 따라 폐기물의 발생량 자체를 우선적으로 줄이고, 발생된 폐기물을 최대한 재활용하고, 재활용이 불가피한 폐기물은 친환경적 처리를 하는 자원순환형 폐기물 관리체계를 정착시켰고, 2010년 폐관법은 폐기물 관리의 기본원칙을 신설(동법 제32조의2)하여 자원순환형 구조의 폐기물관리를 위한 입법적 대응을 하였다.

제3조의2(폐기물 관리의 기본원칙) ①사업자는 제품의 생산방식 등을 개선하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고, 발생한 폐기물을 스스로 재활용함으로써 폐기물의 배출을 최소화하여야 한다. ②누구든지 폐기물을 배출하는 경우에는 주변 환경이나 주민의 건강에 위해를 끼치지 아니하도록 사전에 적절

55) 송동수(2010), p.131 참조.

한 조치를 하여야 한다. ③폐기물은 그 처리과정에서 양과 유해성을 줄이도록 하는 등 환경보전과 국민건강보호에 적합하게 처리되어야 한다. ④폐기물로 인하여 환경오염을 일으킨 자는 오염된 환경을 복원할 책임을 지며, 오염으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담하여야 한다. ⑤국내에서 발생한 폐기물은 가능하면 국내에서 처리되어야 하고, 폐기물의 수입은 되도록 억제되어야 한다. ⑥폐기물은 소각, 매립 등의 처분을 하기보다는 우선적으로 재활용함으로써 자원생산성의 향상에 이바지하도록 하여야 한다. [본조신설 2010.7.23]

폐기물 관리의 기본원칙 신설은 폐기물 관리의 단계적 처리를 통해 자원순환형 사회를 위한 폐기물의 통합적 관리를 목표로 한다는 점에서 의의가 있다. 그러나 본 조항 만으로는 폐기물의 단계적 처리를 명확히 구분하고 있지 않다. 즉, 재활용은 재사용 및 재생이용과 에너지 회수를 포함하고 있는데, 재활용의 원칙을 알 수 없고, 소각과 매립에 있어서도 어떤 단계가 우선되어야 하는지 구체적으로 규정하고 있지 않다. 그뿐만 아니라 폐기물 관리의 기본원칙이라 하여 수집·운반·보관까지 포괄하는 규정으로 볼 수 있지만 그에 대한 내용을 포함하고 있지 않다.

EU 는 RL 75/442 제3조제1항에서 유럽공동체의 폐기물정책에 관한 다음과 같은 기본원칙을 제시하고 있다. 지속가능성을 기조로 하여 폐기물관리를 (1)발생억제, (2)감량, (3)재사용, (4)물질 회수, (5)에너지 회수, (6)최종처분(매립) 순으로 우선순위를 두어 관리하고 있다. EU의 기본원칙은 폐기물 처리의 우선순위를 우리의 경우보다 구체적이고 명확하게 제시하고 있음을 알 수 있다. 폐기물의 성상이 복잡하고 다양해지고 있는 현실에서 폐기물의 처리는 전처리과정 및 중간처리, 수집·운반·보관, 최종처분까지의 단계적 통합 관리를 펼 수 있는 구체적인 원칙을 통해 관리되어야 한다.

라) 국가와 지방자치단체 및 국민의 책무⁵⁶⁾

현행 폐기물관리 법제에서는 국가, 지방자치단체, 국민 등 각 주체의 역할에 대해

선언적이긴 하지만, 비교적 구체적으로 규정하고 있다. 폐관법에서는 총칙부분에서 국가, 지자체, 국민의 책무를 명시하고 있고, 재촉법에서는 국가, 지자체, 사업자, 국민의 책무를 세분화해서 규정하고 있다. 그러나 폐관법은 국민을 사업자와 일반 소비자를 모두 포함시키는 개념으로 규정하여, 제품생산자로서의 사업자의 입장과 소비자로서의 일반국민의 상이한 입장을 제대로 반영하지 못하고 있다. 앞으로 자원순환형 사회가 정착하게 되면, 각 주체별로 역할의 중요성이나 기능이 현재와는 많은 변화가 있을 것이므로, 이들 각 주체의 책무의 내용도 새롭게 정하여 규정할 필요가 있다고 하겠다.

독일의 경우에는 「자원순환경제 및 폐기물법」 제22조 내지 제26조에서 폐기물의 발생억제의무와 재활용의무를 폐기물의 배출자와 점유자를 대상으로 폭넓게, 세부적으로 규정하고 있고, 특히 제품을 개발·제조·가공 또는 판매하는 사람은 자원의 순환관리를 위해서 제품에 관한 광범위한 책임을 지는 것으로 규정하였다. 그리고 이 책임을 수행하기 위해 제조 및 사용 시 가능한 한 폐기물의 발생을 줄이고, 사용한 이후에도 환경 친화적인 재활용과 처분을 할 수 있도록 제품을 설계하여야 한다고 규정하고 있다.

일본의 경우에도 법률적 규율의 대상이 되는 관계지들에 대해 「순환형사회형성추진 기본법」 제9조 내지 제12조에서 정한 기본원칙에 따라 적절한 책임을 지도록 규정하고 있는데, 특히 사업자와 일반국민을 대상으로 세부적인 책무를 부여하고 있다.

마) 폐기물 분류 체계의 문제

“생활폐기물”이란 사업장폐기물 외의 폐기물을 말한다(법 제2조 제2항).
 “사업장폐기물”이란 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 또는 「소음·진동관리법」에 따라 배출시설을 설치·운영하는 사업장이나

56) 손희만(2009), pp.168-169 참조.

그 밖에 대통령령으로 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다(법 제2조 제3항).

“지정폐기물”이란 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물을 말한다(법 제2조 제4항).

“의료폐기물”이란 보건·의료기관, 동물병원, 시험·검사기관 등에서 배출되는 폐기물 중 인체에 감염 등 위해를 줄 우려가 있는 폐기물과 인체 조직 등 적출물, 실험 동물의 사체 등 보건·환경보호상 특별한 관리가 필요하다고 인정되는 폐기물로서 대통령령으로 정하는 폐기물을 말한다(법 제2조제5항).

“공사장 생활폐기물”이란 생활폐기물 중 일련의 공사·작업 등으로 인하여 5톤 미만으로 발생하는 폐기물을 말한다(시행규칙 [별표5]제1호 가목).

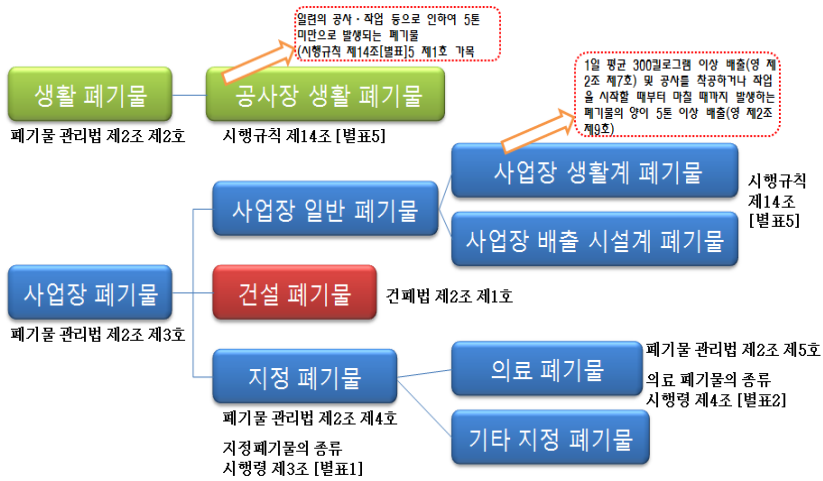
“사업장배출시설계폐기물”이란 법 제2조제3호에 따른 배출시설 또는 영 제2조제1호부터 제5호까지의 규정(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조 제1항에 따라 폐수종말처리시설을 설치·운영하는 사업장, 「하수도법」 제2조제9호에 따른 공공하수처리시설을 설치·운영하는 사업장, 「하수도법」 제2조제10호에 따른 분뇨처리시설을 설치·운영하는 사업장, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제24조에 따른 공공처리시설, 법 제29조제2항에 따른 폐기물처리시설을 설치·운영하는 사업장)의 규정에 따른 시설의 운영으로 배출되는 폐기물이라 한다(시행규칙 [별표5] 제3호 가목).

“사업장생활계폐기물”이란 해당 사업장에서 배출되는 사업장배출시설계폐기물 외의 폐기물 및 영 제2조제7호(폐기물을 1일 평균 300킬로그램 이상 배출하는 사업장) 및 제9호(일련의 공사 또는 작업으로 폐기물을 5톤 이상<공사를 착공하거나 작업을 시작할 때부터 마칠 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다>배출하는 사업장)에 따른 사업장에서 배출되는 폐기물이라 한다(시행규칙 [별표5] 제3호 가목).

지정폐기물의 종류 (시행령 제3조 [별표1])

의료폐기물의 종류 (시행령 제3조 [별표2])

현행 폐기물의 분류체계는 1995년 8월 5일의 폐관법 개정 시 채택된 것으로 발생원을 기준으로 크게 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하고 있다. 생활폐기물은 다시 공사장 생활폐기물로 세부 분류되는데, “생활폐기물”이란 사업장폐기물 외의 폐기물을 말하고(폐관법 제2조 제2항), “공사장 생활폐기물”이란 생활폐기물 중 일련의 공사·작업 등으로 인하여 5톤 미만으로 발생하는 폐기물을 말한다(동법 시행규칙 [별표5] 제1호 가목). 사업장폐기물은 다시 사업장일반폐기물, 건설폐기물, 지정폐기물로 세분된다. 지정폐기물은 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물(폐관법 제2조 제4항)로, 유해성을 기준으로 분류되고, 건설폐기물은 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률에서 별도의 처리기준과 방법에 따르고 있다. 사업장일반폐기물은 구체적으로 사업장배출시설계폐기물, 사업장생활계폐기물로 분류되는데, 사업장배출시설계폐기물은 법에 열거된 사업장에서 배출되는 폐기물로 발생원을 기준으로 하고, 사업장생활계폐기물은 폐기물을 1일 평균 300킬로그램 이상 배출하는 사업장 및 일련의 공사 또는 작업으로 폐기물을 5톤 이상 배출하는 사업장에서 배출되는 폐기물(폐관법 시행규칙 [별표5] 제3호 가목)이라고 하여 발생량에 따라 분류되고 있다.



〈그림 3-1〉 폐기물 분류 체계 및 근거 법령

관련 법령을 종합하면 생활폐기물 및 공사장 생활폐기물이란 일상생활에서 발생하는 생활쓰레기와 사업 활동에 수반하여 발생하는 폐기물 중 발생량이 1일 평균 300킬로그램 미만, 폐기물의 전체 양이 5톤 미만으로 발생하는 폐기물을 의미한다. 즉, 발생원에 따라 일차적으로 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류되지만 발생량에 따라 다시 공사장 생활폐기물 또는 사업장 생활계폐기물로 분류되고 있는 것이다. 생활폐기물과 사업장폐기물은 엄밀하게 발생원에 따른 구분이라 할 수 없다. 즉, 지정폐기물에 해당하지 않고 일정량 이하로 배출하는 사업장에서 발생하는 폐기물은 그 성상에 따라 생활폐기물로 분류된다(사업장생활계폐기물). 즉, 사업장에서 배출되는 폐기물 중 유해하지 않고 또한 다량이 아닌 경우에는 사업장폐기물이 아니라 생활폐기물로 분류되고 있다. 이렇게 되면 사업장에서 배출되는 폐기물인데도 ‘생활’폐기물로 분류되고, 사업장에서 나오는 폐기물이지만 이렇게 생활폐기물로 분류되지 않는 폐기물의 처리책임이 사업자가 아닌 지방자치단체에게 지워진다.

〈표 3-1〉 분류 체계에 따른 폐기물 처리 관리주체

구 분		관리주체	비고
생활폐기물		시·군·구청장	
사업장일반폐기물		시·도지사	대부분 시·군·구 위임
건설폐기물		시·도지사	대부분 시·군·구 위임
지정폐기물	공장에서 발생하는 폐기물	환경부장관	유역(지방)환경청 위임
	공장 외에서 발생하는 폐기물	시·도지사 위임	대부분 시·군·구 위임
의료폐기물	종합병원에서 발생하는 폐기물	환경부장관	유역(지방)환경청 위임
	종합병원 외에서 발생하는 폐기물	시·도지사 위임	대부분 시·군·구 위임

자료: 법제연구원(2012), 「주요외국의 폐기물 분류체계 분석」, pp.11-12.

현행법은 사업장폐기물로서 생활폐기물과 성상이 유사하여 생활폐기물의 기준과 방법으로 수집·운반·보관·처리할 수 있는 경우에는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 생활폐기물의 기준 및 방법으로 수집·운반·보관·처리할 수 있다(폐관법 시행규칙 별표5 제4호). 명시적으로 규정하지는 않았지만, 그러한 사업장폐기물은 생활폐기물과 혼합하여 처리될 수 있는 것으로 해석된다.

또한 생활폐기물의 경우 현행 폐기물분류체계에 따라 일차적으로 배출원을 기준으로 분류하고, 이차적으로 발생량에 따라 분류되고 있지만, 생활폐기물 개념의 문제는 성상이 다른 폐기물이 함께 존재함으로써 성상에 따른 폐기물의 관리가 어렵게 되어있다. 즉, 발생원에 따른 1차 분류로 인해 가정에서 발생하는 폐기물 중 유해물질을 함유한 경우에도 지정폐기물에 해당하지 않게 되는 것이다. 우리나라의 경우 발생원에 따른 분류를 우선하고 있으나 선진해외사례를 보면 유해성에 따른 분류를 우선으로 하고 있고, 발생원에 따라 1차 분류를 하는 일본의 경우에도 유해성기준을 적용하여 1차 분류에서 특별 관리 폐기물로 별도 관리하고 있다. 우리의 경우도 사업장폐기물과 지정폐기물의 성상별 분류를 강화시키는 등 폐기물성상별 발생특성에 부합하는 분류체계 또는 폐기물 유해특성과 자원순환을 고려한 분류체계가 고려된다.

바) 폐기물 처리 기본계획 구체적 규정 결여

폐관법은 제9조 제1항에서 폐기물 처리 기본계획에 관한 규정을 두고 있다. 시·도지사는 관할 구역의 폐기물을 적정하게 처리하기 위하여 환경부장관이 정하는 지침에 따라 10년마다 폐기물 처리에 관한 기본계획을 세워 환경부장관의 승인을 받도록 되어있다.⁵⁷⁾ 이 기본계획 속에는 폐기물처리시설의 설치 현황과 향후 설치 계획도 포함하고 있으나 폐기물 처리 기본계획의 구체적 규정이 불분명하다. 즉, 제9조 5항에서 폐기물처리시설의 설치 현황과 향후 설치 계획을 세워야 한다고 규정하고 있는데, 이와 관련하여 당해 계획에 어떠한 사항이 포함되어야 하는지 이 내용만으로는 알 수 없다.

사) 폐관법에 규정되지 않은 사항으로 개별법이 무력화되는 사례

폐관법은 폐기물의 재활용 용도 또는 방법을 신설(동법 제13조의2)하고, 이에 관한 구체적인 내용을 동법 시행규칙 [별표 5의2]에 위임하고 있다. 그러나 폐관법이 규정하는 재활용 용도 또는 방법에 새롭게 개발되는 재활용 방법 및 재촉법에서 규정하는 재활용 제품을 반영하고 있지 않아 재촉법이 무력화 되는 사례가 빈번하다.

법 제13조의2(폐기물의 재활용 용도 또는 방법) ①누구든지 폐기물을 재활용 하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도 또는 방법을 따라야 한다.

57) 제9조(폐기물 처리 기본계획) ①시·도지사는 관할 구역의 폐기물을 적정하게 처리하기 위하여 환경부장관이 정하는 지침에 따라 10년마다 폐기물 처리에 관한 기본계획을 세워 환경부장관의 승인을 받아야 한다. 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 관할 구역의 인구, 주거 형태, 산업 구조·분포 및 지리적 환경 등에 관한 개황
2. 폐기물의 종류별 발생량과 장래의 발생 예상량
3. 폐기물의 처리 현황과 향후 처리 계획
4. 폐기물의 감량화와 재활용 등 자원화에 관한 사항
5. 폐기물처리시설의 설치 현황과 향후 설치 계획
6. 폐기물의 수집·운반·보관 및 그 장비·용기 등의 개선에 관한 사항
7. 자원의 확보 계획

1. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 재활용제품 중 환경부령으로 정하는 제품의 제조
 2. 「산업표준화법」 제15조제1항에 따른 인증을 받은 제품의 제조
 3. 「비료관리법」 제4조에 따라 공정규격이 설정된 비료 또는 같은 조에 따라 지정된 부산물비료의 제조
 4. 「사료관리법」 제11조에 따라 사료공정이 설정된 사료의 제조
 5. 가연성 고형폐기물 또는 유기성 폐기물의 제2조제7호나목에 따른 재활용
 6. 그 밖에 환경부령으로 정하는 기준에 따른 재활용
- ②제1항 각 호에 따라 재활용하여야 하는 폐기물의 종류, 구체적인 재활용 방법은 환경부령으로 정한다.

시행규칙 별표5의2 폐기물의 재활용 기준 및 구체적인 재활용 방법

「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 시행규칙 제2조 별표1 재활용제품

위 규정에 따르면 재촉법 제2조제9호에 따른 재활용 제품 중 환경부령으로 정하는 제품의 제조에 따라 폐기물을 재활용할 수 있다. 그러나 재촉법에 규정된 재활용 제품이 폐관법 시행규칙에는 규정되어 있지 않다. 실제로 S사가 개발한 ‘폐석산 복구용 고화토’는 하수슬러지를 원료로 하여 유연탄 연소재, 제지오니, 시멘트 등을 혼합하여 고형 처리 방식으로 개발한 재활용 제품이다. 재촉법 시행규칙 제2조 별표 1 재활용제품에 하수슬러지가 규정⁵⁸⁾되어 있으나, 2010년 개정된 폐관법 시행규칙 별표5의2 재활용 기준 및 방법에 ‘폐석산 복구용 고화토’라는 항목이 없어 재활용 제품으로 포함되지 않았다. 즉, 재촉법상 재활용가능자원인 하수슬러지를 주원료로

58) 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 시행규칙 제2조 별표1 재활용제품

1. 다음 각 목에 해당하는 재활용 가능 자원을 주 원료로 하여 제조한 제품
가.~라. (생 략)
마. 하수, 폐수 처리 오니
※ 하수처리오니 = 하수슬러지 임

재활용제품을 제조해도 폐관법에 규정되어 있지 않아 재촉법이 무력화되는 결과를 초래했던 것이다. 현재 2013년 개정에서 오니를 이용한 매립시설 복토용·토지개량제를 신설하였으나 여전히 새로운 재활용 기술이 개발되고 있음에도 별표 5의2의 규정에 새로 개발된 재활용 기술을 재활용 용도 및 방법에 포함시키고 있지 않다. 새로운 재활용 기술에 대한 환경성 평가 등 재활용 용도 및 방법에 포함할 것인지에 대한 연구도 부족하다.

현행과 같이 규정된 재활용 용도 및 방법에 나열된 항목만을 허용하는 방식은 먼저 체계적 재활용 기준을 설정해야 하지만 이를 반영할 시 어려움이 많고, 재활용 기술의 신속한 도입이 곤란할 뿐만 아니라 시장진입의 제한을 받을 수 있어 재활용 활성화에 한계로 작용할 가능성이 있다. 예를 들면 폐수처리오니·공정오니의 경우 발생특성이 다양함에도 무기성오니 하나로 분류되고 있다. 또한 폐석재는 재활용 기준 설정이 없는 반면, 소각시설 바닥재는 안정화기준 및 용출기준이 엄격하다. 즉, 일부 폐기물은 재활용이 어렵고 폐석재의 경우처럼 용도만 규정되어 관리가 곤란한 등 체계적으로 폐기물 특성을 반영하지 못하고 있다. 재활용 용도 및 방법을 기준으로 규정된 항목만 재활용을 허용하는 방법은 먼저 체계적 재활용 기준을 설정해야 하는데 이를 반영하기에는 빠르게 발전하는 기술의 속도로 볼 때 현실적으로 어려움이 많다. 재활용 사업자의 신규 재활용 용도 및 방법 개발 시 법령에 반영하기까지 걸리는 시간은 약 2년으로, 법령개정교구 및 검토 6개월, 연구용역 1년, 타당성 검토 및 법령개정 6개월이 소요된다. 현행처럼 재활용 가능한 용도 및 방법을 나열하는 것보다는, 규제되는 사항을 나열하여 그 외에 재활용이 허용되도록 하는 방식이 일일이 재활용 용도 및 방법을 나열하지 않아도 될 뿐만 아니라 새로운 기술에 대한 유연성이 더 클 것으로 예상된다.

아) 중간가공 폐기물의 구체적 내용 미비

폐관법 제25조는 폐기물 중간재활용업 및 폐기물 최종재활용업을 구분하고 있다. 폐기물 중간재활용업은 폐기물 재활용시설을 갖추고 중간가공 폐기물을 만드는

영업이라 규정하고(폐관법 제25조 제5항 제5호), 폐기물 최종재활용업은 폐기물 재활용 시설을 갖추고 중간가공 폐기물을 제13조의2에 따른 용도 또는 방법으로 재활용하는 영업이라고 규정하고 있다(동법 제25조 제5항 제6호). 여기서 “중간가공 폐기물”이란 법 제13조의2의 용도 또는 방법에 따라 재활용을 하기 쉬운 상태로 만든 폐기물이라 정의하고 있다(폐관법 제13조). 그러나 이 규정만으로는 폐기물 중간가공 폐기물의 구체적 내용을 알 수 없을 뿐만 아니라, 제13조의2에 따라 재촉법 제2조제9호에 따른 재활용제품 중 환경부령으로 정하는 제품의 제조를 하는 경우에 중간가공 폐기물에 해당한다고 해석할 수 있다. 그러나 “재활용제품”이란 재활용가능자원을 이용하여 만든 제품으로서 환경부령으로 정하는 제품을 말한다(재촉법 제2조 제9호)고 하여 재촉법 시행규칙 [별표1] 재활용제품(개정 2013.1.31.)을 다시 위임하고 있는 등 현행 법에서 중간가공 폐기물의 구체적인 내용을 확인할 수 없다.

자) 재활용 규제 강화

제25조(폐기물처리업) ① 폐기물의 수집·운반, 재활용 또는 처분을 업(이하 “폐기물처리업”이라 한다)으로 하려는 자(음식물류 폐기물을 제외한 생활폐기물을 재활용하려는 자와 폐기물처리 신고자는 제외한다)는 환경부령으로 정하는 바에 따라 지정폐기물을 대상으로 하는 경우에는 폐기물 처리 사업계획서를 환경부장관에게 제출하고, 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시·도지사에게 제출하여야 한다. 환경부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다. <개정 2010.7.23.>

부칙 제2조(폐기물처리업 허가에 관한 경과조치)

③ 이 법 시행 당시 종전의 제46조제1항제1호부터 제6호까지 및 제8호의 어느 하나에 따라 폐기물 재활용 신고를 한 자는 제25조제5항제5호부터 제7호까지의 어느 하나의 개정규정에 해당하는 폐기물 재활용업의 허가를 받은 것으로 본다.

다만, 이 법 시행 후 2년 이내에 제25조제3항에 따른 시설·장비 및 기술능력을 갖추어 제25조제11항에 따른 변경허가를 받아야 한다.

폐관법 제25조는 2013년 7월 23일 개정에 따라 폐기물처리업 허가에 재활용을 포함시키고 있는데, 이는 기존 재활용 신고로 가능하였던 재활용 제도를 폐기물처리업 허가를 받아야 재활용이 가능하도록 규제하고 있다. 이에 따라 재활용제품 제조업으로 영업을 하고 있던 재활용 사업자는 제조업이 아닌 서비스업으로 업종을 전환하고 있는데, 서비스업으로 전환될 경우 「조세감면특혜제한법」에 따라 제조업에 적용되는 세액 공제와 감면혜택을 적용 받을 수 없게 되고, 제조업에 지원되는 정부의 정책자금을 지원받지 못해 자금 확보가 어렵게 될 뿐만 아니라, 기존에 제조업으로 외국인 인력을 5명 이상 고용할 수 있었으나, 서비스업종으로 분류될 경우 1~2명으로 제한되는 등 사업자의 부담이 가중되고 있다. 이러한 재활용 사업자에 대한 규제가 강화된 조항은 자원순환사회전환이라는 취지에 부합하지 않는다.

차) 오염물질의 측정 및 폐기물처리시설 영향 조사

폐관법 뿐만 아니라 처리시설을 운영하는 과정에서 발생하는 오염물질의 측정 및 폐기물처리시설의 설치·운영이 주변 지역에 미치는 영향에 대한 조사를 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”에게 전적으로 맡기고 있는데(동법 제31조), 이렇게 해서는 인근 주민들의 신뢰를 얻기 어렵고 처리시설설치에 대한 반대의 원인이 될 수 있다. 따라서 오염물질의 측정 및 폐기물처리시설의 설치·운영이 주변 지역에 미치는 영향에 대한 조사는 행정측에서 행하거나 아니면 외부의 제3자적인 전문기관에게 맡기는 것을 의무조항으로 해야 한다.

카) 폐기물 처리방법 및 기준 구체적 규정 혼돈

폐관법 시행규칙 별표5는 폐기물의 처리방법 및 기준에 관한 구체적 규정을

하고 있다. 제1호에서는 생활폐기물을, 제2호는 음식물폐기물을, 제3호는 사업장일반폐기물을, 그리고 제4호는 지정폐기물, 제5호는 의료폐기물의 처리방법 및 기준을 규정하고 있다. 폐관법 시행규칙 별표5 제2호 다목 4)음식물류 폐기물의 기준 및 방법에서 “특별시·광역시·특별자치도 또는 시 지역에서 발생하는 음식물류 폐기물은 바로 매립하여서는 아니되며, 소각, 퇴비화, 사료화, 소멸화, 탄화, 소화 또는 부속토 생산 등의 공정에서 발생하는 재활용 용도에 맞지 아니한 협잡물과 잔재물만을 매립하여야 한다”라고 규정하고 있다. 반면 동 제3호 라목 1)의 가에 의하면 사업장일반폐기물의 기준 및 방법에서 “재활용하지 아니하는 소각 가능한 사업장배출시설계 폐기물이 1일 평균 100킬로그램 이상 배출되는 경우에는 소각하여야 한다”고 규정하고 있다. 즉, 폐관법 시행규칙 별표5의 제2호에서는 음식물폐기물의 처리방법을 소각할 수 없는 경우 매립하도록 하고 있고, 제3호 사업장일반폐기물의 처리방법에 대해 규정하면서 사업장배출시설계폐기물의 경우 1일 100kg 이상의 가연성 폐기물은 소각하도록 하고 있다. 이 경우 음식물폐기물 처리 과정에서 발생한 폐기물은 제2호에 해당하여 매립해야 하는지, 아니면 제3호에 해당하여 소각해야 하는지에 대해 불명확한데, 법 규정을 엄격하고 정확히 해석한다면, 음식물폐기물은 제2호에 해당하여 소각할 수 없다면, 매립해야 하지만, 다른 한편, 음식물폐기물이 사업장에서 배출되는 경우 제3호에 의해 사업장배출시설계폐기물에 해당하므로 소각해야 한다고 추론할 수 있게 된다. 이는 폐기물이 2차적으로 발생량에 따른 구분으로 인해 생활폐기물과 사업장생활계폐기물로 분류되고 있으나, 처리 방법 및 기준은 이러한 분류기준을 반영하지 않고, 단지 생활폐기물과 사업장 일반폐기물로의 구분으로 처리를 하고 있기 때문에 발생하는 문제이다. 따라서 폐기물의 분류기준에 따른 폐기물의 처리 방법 및 기준을 정립해야 폐기물 처리의 혼돈을 피할 수 있다.

라. 「폐기물관리법」 문제점 요약표

문제점	관련법령
① 목적과 실제내용의 일관성 부족	법 제1조 목적, 법 제2조 제5의2항 및 조문 구성체계
② 정의 1. 폐기물 개념의 규범적 명확성의 결여에 따른 폐기물과 순환자원과의 관계 불명확 2. 중요 정의를 시행규칙에서 규정 예1) 공사장 생활폐기물, 사업장배출시설계폐기물 및 사업장생활계폐기물의 정의 시행규칙에서 규정 예2) "작업"의 정의가 없음	1. 법 제2조제1호"폐기물" 2. 시행규칙 제14조[별표5](생활폐기물의 기준 및 방법)
③ 폐기물의 단계적 처리를 위한 기본원칙 미비	법 제3조의2
④ 국가와 지방자치단체 및 국민의 책무	법 제4조, 제7조
⑤ 폐기물 분류체계의 문제: 발생원에 따른 1차 분류로 인해 유해물질을 함유한 경우라도 지정폐기물에 해당하지 않음. 폐기물의 처리책임 문제	법 제2조제2항 및 제4항, 시행규칙 별표5 제1호 및 제3호
⑥ 폐기물 처리 기본계획 구체적 규정 결여	법 제9조제1항 및 제5항
⑦ 「폐관법」에 규정되지 않은 사항으로 개별법 무력화	법 제13조의2, 시행규칙 별표5의2, 재촉법 시행규칙 제2조 별표1
⑧ 중간가공 폐기물의 구체적 내용 미비	법 제25조, 제13조의
⑨ 재활용 규제 강화	법 제25조, 부칙 제2조
⑩ 오염물질의 측정 및 폐기물처리시설 영향 조사	법 제31조
⑪ 폐기물 처리방법 및 기준 구체적 규정 혼돈 예)음식물 폐기물의 기준 및 방법	시행규칙 별표5

2. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」

가. 개관

폐관법은 1990년대 이후 폐기물 발생량의 급증 및 매립지의 확보곤란으로 기존 정책만으로는 폐기물관리의 한계가 있었다. 이에 폐기물 발생을 억제하고 재활용을 촉진하기 위한 목적으로 폐관법에서 별도의 법률로 재촉법이 제정되었다. 90년대에 예치금·부담금제도, 분리배출 의무화, 1회용품사용 억제제도(재촉법 제10조)등이 재촉법에 근거하여 도입되었고, 2002년에는 오염자부담원칙을 근거로 한 생산자책임재활용제도(동법 제16조)도 재촉법에 의거하여 시행되고 있다. 또한 2008년에는 폐기물관리 정책의 방향을 단순 재활용으로부터 자원화 확대로 전환하기 위해 자원

순환의 개념과 원칙을 도입하고 자원순환기본계획을 수립(재촉법 제7조)하는 등 자원화 확대를 위한 큰 폭의 입법적 대응을 하였다. 2012년 일부개정에서는 일정비율 이상 회수·재활용이 가능한 플라스틱 제품·재료·용기, 환경부장관과 회수·재활용에 관한 자발적 협약을 체결하고 이를 이행한 제조업자 또는 수입업자가 제조 또는 수입한 제품·재료·용기 등을 폐기물부담금의 부과대상에서 제외하였다.⁵⁹⁾ 최근 개정인 2013년 5월의 개정에서는 포장재의 재질·구조 개선 등(재촉법 제9조의2), 재활용가능자원관리특별회계 설치(동법 제13조의3), 재활용의무이행 인증(동법 제17조의2), 재활용가능자원 유통지원센터의 설립 및 인가절차(동법 제18조의2, 제18조의3) 등 신설 및 생산자책임재활용제도와 관련한 규정 일부 개정(동법 제16조)을 통해 재활용 활성화 및 자원순환을 위한 입법적 대응을 하였다.

나. 조문체계

구분	구성내용
제1장 총칙 (제1조~제7조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 정의 • 자원순환에 관한 기본원칙 • 다른 법률과의 관계 • 국가와 지방자치단체의 책무, 사업자의 책무 • 자원순환기본계획의 수립 등
제2장 자원순환 촉진 등 (제8조~제26조)	<p>제1절 자원의 절약과 폐기물의 발생억제 등</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자원의 절약, 제품의 자원순환성 평가 등 • 포장폐기물의 발생억제, 포장재의 재질·구조 개선 등 • 1회용품의 사용 억제, 1회용 봉투·소핑백 판매대금의 용도 • 개발사업의 자원순환성 고려 등 <p>제2절 폐기물부담금, 폐기물부담금의 징수유예·분할납부 등</p> <p>제2절 폐기물의 분리·수거 및 재사용 촉진 등</p> <ul style="list-style-type: none"> • 폐기물배출자의 분리 보관 등, 재활용가능자원의 분리수거 • 재활용센터의 설치·운영, 재활용가능자원관리특별회계의 설치 • 분리배출 표시, 부품 등의 재사용 촉진 • 빈용기보증금 및 취습수수료, 빈용기보증금 잔액의 용도 <p>제3절 폐기물의 재활용 촉진 등</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제조업자 등의 재활용의무, 재활용의무율 • 재활용의무이행 인증, 회수 및 재활용 의무이행계획서의 제출 등 • 재활용부과금의 징수, 폐기물부담금과 재활용부과금 용도

59) 박균성, 함태성(2013), p.571 참조.

나. 조문체계(계속)

구분	구성내용
제2장 자원순환 촉진 등 (제8조~제26조)	<ul style="list-style-type: none"> • 재활용지정사업자 및 지정부산물배출사업자의 준수 사항 • 에너지회수시설의 설치·운영 등 • 폐기물 고품연료제품의 사용시설, 고품연료제품의 제조·사용자의 준수사항 등, 고품연료제품의 품질검사 및 품질·등급 인증의 취소, 수수료 • 재활용의 권고 및 조치명령 • 재활용의 권고 및 조치명령
제3장 재활용사업공제조합 및 재활용가능자원 유통지원센터 (제27조~제30조)	<ul style="list-style-type: none"> • 재활용사업공제조합의 설립, 조합설립의 인가절차 등 • 재활용가능자원 유통지원센터의 설립·인가절차 등 • 시정명령, 인가의 취소, 분담금 등 • 「민법」의 준용
제4장 자원순환 촉진을 위한 기반 조성 (제31조~제34조의9)	<ul style="list-style-type: none"> • 재활용산업 육성을 위한 자금 등의 지원 • 재활용제품의 규격·품질기준 • 재활용단지의 조성·지원, 국·공유재산의 대부·사용 등 • 공공 재활용기반시설의 설치, 재활용 촉진을 위한 시설의 설치 등 • 자원순환에 관한 평가기준과 지표, 자원순환 정보의 제공 • 자발적 협약의 체결, 자원순환 촉진을 위한 국제협력

다. 주요내용 및 문제점

1) 목적과 정의조항 및 실제내용 사이의 유기적 관계 미약

재촉법은 제목에서 보는바와 같이 ‘재활용’ 촉진과 더불어 ‘자원’ 순환성을 향상하고자 하는 자원과 재활용에 관한 특별법임을 알 수 있다. 동법률의 목적에 “폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진하는 등 자원을 순환적으로 이용하도록 함으로써 환경의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조)”라고 하여 ‘자원’의 절약 및 ‘재활용’ 촉진뿐만 아니라 ‘폐기물’의 억제도 동법률의 목적에 포함하고 있다. 동법률이 순환자원의 개념을 명시화하고 자원화 확대를 위한 특별법임에도 ‘폐기물’의 발생 억제에 관한 사항을 포함하는 것은 이 법의 궁극적 목적인 자원순환과 재활용에 집중되는 특별법으로서의 목적을 충분히 실행하지 못한다고 할 수 있다. 즉, 이 법이 자원순환의 개념을 도입하고 모든 물질은 폐기물이

기 이전에 자원임을 바탕으로 한 폐기물의 새로운 패러다임 전환이라고 할 수 있는데, ‘폐기물’ 억제를 ‘자원’ 절약의 수단으로 간주함으로써 다시 ‘자원=폐기물’이라는 논리적 구조를 취하고 있는 것이다. 이러한 논리구조는 기존의 폐기물의 관한 법을 기조로 한 것으로, 자원순환사회로의 방향으로 정책을 전환하기 위해서는 폐기물을 재활용하는 것이 아닌, 폐기물이 되기 이전의 순환자원을 재활용하는 것이 자원순환체계의 논리에 부합한다고 할 것이다.

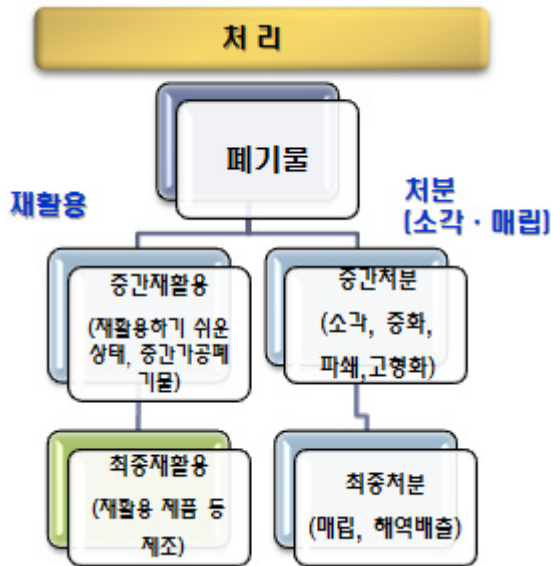
그뿐만 아니라 동 법률은 목적과 중요 정의사이에서도 이런 논리적 관계와 내용상의 유기적 관계가 미약하다. 동법률에 따르면 “자원순환”이란 환경정책상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 적정하게 재활용 또는 처리(「폐기물관리법」 제2조제6호에 따른 최종처리를 말한다)하는 등 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 것을 말한다(재촉법 제2조 제1호). 자원순환을 정의 하는 데 있어 자원순환의 객체는 “순환자원”이 아닌 “폐기물”인 것을 알 수 있다. 또 “자원순환”이 처리, 즉 “「폐기물관리법」 제2조제6호에 따른 최종처리를 말한다”라고 규정하고 있는데, 최종처리란 매립·해역 배출을 의미한다. 이를 종합해보면 자원순환이란 “폐기물”의 억제 및 재활용, 매립·해역 배출을 통한 환경친화적 처분을 의미하게 된다. 사회속에서 정의된 “자원”을 통해 순환의 개념을 정의하자면 “순환”은 “자원투입→제조→유통·판매→소비→수집·회수→재생→제조단계에 재투입”의 과정이다.⁶⁰⁾ 그렇다면 “자원순환”은 인간이 물건을 소비하고 소비한 물건을 다시 쓴다는 재활용의 개념에서 더 나아가 자원이 경제활동의 흐름을 선순환하도록 해 자원이 제조단계에 재투입되는 순환구조라는 것을 의미한다. 그리하여 동 법률은 자원순환의 정의에 매립·해역 배출을 통한 처분을 포함하고 있어, 제조단계 재투입이라는 선순환의 고리를 이어가지 않고 있다. 따라서 자원순환의 통상적 의미와는 다른 개념을 법률상의 중요정의로 규정함으로써 동 법률의 입법취지와는 다른 구조를 취하고 있다.

60) 전재경(2008), p.618 참조.

2) 용어의 혼용

가) 처분과 처리

폐관법에 따르면 “처리”란 폐기물의 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분을 말한다(동법 제2조 5의2). “처분”이란 폐기물의 소각·중화·파쇄·고형화 등의 중간처분과 매립하거나 해역으로 배출하는 등의 최종처분을 말한다(폐관법 제2조 제6항). 즉, “처리”는 “처분”을 포함하는 개념으로서 재활용 및 수집, 운반, 보관까지도 포괄하는 큰 개념이지만, 재촉법은 “처리”와 “처분”을 혼용해서 사용하고 있다.



〈그림 3-2〉 처리, 처분 및 재활용 개념도

〈표 3-2〉 처분과 처리의 혼용의 예

○재촉법 제12조(폐기물부담금) “재활용이 어려운 제품의 제조업자나 수입업자에게 폐기물의 처리에 드는 비용을 부과·징수한다” 재활용이 어려운 제품에 대해서 부과되는 것인데 재활용을 포함하는 ‘처리’의 용어로 혼동해서 사용하고 있다.
○재촉법 제34조의5 제2항(재활용 촉진을 위한 시설의 설치 등) “국가나 지방자치단체는 폐기물의 최종 처리에 앞서 재활용을 촉진하기 위한 조치가 필요하다고 인정되면 제1항에 따른 시설 등을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수 있다.”
○재촉법 제34조의6(자원순환에 관한 평가기준과 지표 등) “환경부장관은 폐기물의 발생·재활용 및 처리 등의 흐름을 분석하고 이를 관리하기 위한 기준과 지표를 설정·운영할 수 있다.”
○전기전자법 제25조 제3항(폐자동차 재활용비율의 준수 등) “폐자동차 소유자에게 초과비용을 징수하여 폐자동차를 처리하거나 재활용하는 경우에는 무상으로 회수하여 재활용하지 아니하다.”

나) 재활용, 재사용 및 재제조

현재 재활용과 재제조의 개념 및 관계설정이 분명하지 않고, 이에 따른 규제 범위도 분명하지 않다. “재활용”이란 “폐기물을 재사용·재생이용하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 또는 환경부령으로 정하는 기준에 따라 폐기물로부터 「에너지법」 제2조 제1호에 따른 에너지를 회수하는 활동”을 말한다(폐관법 제2조 제7호). 반면, 재제조는 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」에 규정되어 있는데, “재제조”란 “「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 재활용가능자원을 「폐기물관리법」 제2조 제7호에 따른 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 중에서 분해·세척·검사·보수·조정·재조립 등 일련의 과정을 거쳐 원래의 성능을 유지할 수 있는 상태로 만드는 것”을 말한다고 규정하고 있다.⁶¹⁾

이를 종합해보면 재사용은 재활용가능자원을 그대로 또는 고쳐서 다시 쓰거나 생산 활동에 다시 사용할 수 있도록 하는 것(재초집 제2조 제6호)을 말하고, 재생이

61) 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 제2조 제3호.

용은 재활용가능자원의 전부 또는 일부를 원료물질로 다시 사용하거나 다시 사용할 수 있도록 하는 것(동조 제7호)를 말하므로, 재제조는 재사용·재생이용의 일부로서 재사용·재생이용 활동 중 ‘분해·세척·검사·보수·조정·재조립’ 등 일련을 과정을 거쳐 원래의 성능을 유지할 수 있는 상태로 만드는 것으로 정의할 수 있다.

그러나 이 규정만으로는 재사용·재생이용과 재제조의 차이를 잘 알 수 없다. 현실적으로 어떤 제품이든 다시 사용하기 위해서는 분해·세척·검사·보수·조정·재조립 등과 같은 활동을 포함하게 되고, 재활용의 방법이 다양화되고 복잡해지고 있는 상황을 고려하면 어디까지가 분해·세척·검사·보수·조정·재조립 과정인지 명확하게 구분할 수 없다. 이 정의를 엄격하게 적용할 경우 재사용·재생이용의 범위가 현저하게 줄어들게 되는데, 이는 재활용 활성화에 규제요인으로 작용할 수 있다. 재사용·재생이용은 재활용에 포함되는 개념으로 「재촉법」에 따라 재활용 산업의 지원을 받을 수 있지만, 재제조는 재활용에 포함되는 개념인지 명시적으로 규정하고 있지 않다. 그뿐만 아니라 재제조는 산업통상자원 소관이 되고, 재사용·재생이용은 환경부 소관이기 때문에 규제 범위 및 소관부처 규율에 혼란이 예상된다.

현재 재제조 대상 품목고시, 품질인증제도 등을 통해 재제조 산업육성이 추진되는 바, 자원순환사회전환 촉진을 위해서는 재활용과 재제조의 개념 및 관계설정을 통해 규제 범위를 확정짓는 것이 선결과제다.

3) 자원순환에 관한 기본원칙

재촉법은 자원순환에 관한 기본원칙을 규정하고 있다. 동 법률 제2조의2 자원순환에 관한 기본원칙에 따르면 원재료·제품 등을 제조, 가공, 수입, 판매, 소비하거나 건설공사를 하는 자는 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 그 유해성을 줄여야 한다(동조 제1항). 발생한 폐기물은 폐기물의 전부 또는 일부를 최대한 재사용하거나 재생이용하고(동조 제2항 제1호), 재사용·재생이용이 곤란한 폐기물의 전부 또는 일부는 에너지를 회수하기 위한 목적으로 사용하여야 하며(동조 제2항 제2호), 재사

용·재생이용 또는 에너지회수가 불가능한 폐기물은 환경에 미치는 영향이 최소화되도록 적절하게 처리하여야 한다(동조 제2항 제3호).

재촉법의 자원순환의 기본원칙 규정 신설은 폐기물 관리의 단계적 처리를 할 수 있는 원칙을 마련함으로써 친환경적인 순환형 사회를 만들기 위한 데에 입법적 의의가 있다. 그러나 동법률의 규정은 자원순환을 위한 규정임에도 폐기물의 재사용·재생이용을 규정하고 있고, 순환자원의 재사용·재생이용을 상정하고 있지 않기 때문에 폐기물 관리를 근간으로 한 법체계를 그대로 답습하고 있다.⁶²⁾ 이는 기존의 폐기물 개념이 순환자원에 선행하는 개념을 따르고 있는 것으로 인해 나타나는 문제이다. 또한 단계적 처리가 가능하기 위해서는 회수, 운반, 폐기물 처리에 대한 경계를 명확히 구분해야 하는데, 그러기 위해서는 폐기물개념과 재활용가능자원 또는 순환자원에 대한 폐기물 개념 정의를 명확하게 구축하는 것이 선행되어야 한다.

또한 자원순환에 관한 기본원칙의 내용을 보면 폐기물 발생억제의무와 유해성 저감의무를 명시하고 있는데, 이 법의 전체적인 내용에는 유해성 저감의무는 들어 있지 않다. 재촉법에서는 제9조에 유해물질의 사용제한대상·함유기준을 규정하고, 제조단계에서 환경에 미치는 유해성이 높은 중금속·난연제 등 유해물질의 함유기준을 지키도록 하고 있다.⁶³⁾ 이는 재촉법이 유해성 저감의무와 폐기물 발생억제의무를 구분하지 않고 있음으로 보인다. 그러나 수은, 납 등 유해물질의 사용을 금지하는 이유는 해당 제품의 재활용을 촉진하기 위한 것이 아니라 해당 유해물질로 인한 인간 건강 및 환경오염을 예방하기 위함이고, 특히 유해물질 사용금지는 전형적인

62) 전재경(2008) 참조.

63) 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」

제9조(유해물질의 사용제한대상·함유기준 등) ①전기·전자제품과 자동차의 재활용을 쉽도록 하고 환경에 미치는 유해성을 최소화하기 위하여 일상생활에서 사용·유통되는 양이 많은 제품 중 대통령령으로 정하는 전기·전자제품을 제조하거나 수입하는 자(이하 “전기·전자제품 제조·수입업자”라 한다)는 제조단계에서 환경에 미치는 유해성이 높은 중금속·난연제 등 대통령령으로 정하는 유해물질의 함유기준을 지켜야 한다. 다만, 제품의 특성상 유해물질의 제거가 불가능하거나 대체물질이 없다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우와 연구·개발이나 수출을 목적으로 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

명령통제방식을 따른 직접적 규제인 반면, 사전예방의 원칙을 구현하기 위한 발생억제 의무와는 그 성격이 다르기 때문에 규제의 목적, 방법, 내용 및 대상을 구분해서 규정해야 한다.

동법은 자원순환을 위한 폐기물 관리 및 처리의 기본원칙을 “발생억제 --> 재사용 또는 재생이용 --> 에너지 회수 --> 최종 처리(소각, 매립)”의 순서로 규정하고 있다. 기본원칙의 마지막 단계에 매립·해역 배출을 통한 처분을 포함하고 있는데, 제조단계 재투입이라는 선순환의 고리를 이어가기 위해서는 최대한 소각 및 매립을 줄이고 자원이 선순환할 수 있는 정책적 기반이 절실하다. 실제로 EU국가들은 강력한 매립억제 또는 금지를 통해 자원의 선순환목표를 달성하고 있는 반면, 우리나라는 종량제를 통해 폐기물배출단계에서 재활용 자원을 분류하는 방법으로 재활용을 촉진하고 있는 구조로 재활용성으로 분류되지 않는 혼합쓰레기(폐비닐, 오염된 폐지, 건설폐기물 등)가 매립되고 있다.⁶⁴⁾ 친환경적 처분에 앞서 자원순환의 고리를 잇는 매립억제는 자원순환사회 형성을 위한 중요한 정책적 목표가 되어야 한다.

4) 책임분담에 대한 고려 부족

현행 법체제는 2003년부터 확대 생산자책임 제도를 도입, 재활용가능자원이 분리수거(재촉법 제13조), 분리배출 표시(동법 제14조), 비용기보증금(동법 제15조의2), 제조업자 등의 재활용의무(동법 제16조) 등을 규정하고 있으나, 현행의 제도만으로 환경법원리에 따른 책임분담의 원리에 충분한 것인지는 의문이 있다.⁶⁵⁾ 일반적으로 환경법상 원인자책임원칙의 적용과 관련하여, 누가 원인이 되는지에 관하여 견해가 나뉘고 있는데, (i)외형적 생활관계의 장소적 범위 내에서 오염물질을 방출한 자(형식적 생활관계설), (ii)사실상의 생활지배의 범위 내에서 오염을 발생시킨 자(사실상의 지배영역설), (iii)환경오염의 원인을 야기하고 오염을 제거·방지하는 데

64) 환경부(2012), 「자원순환형 사회구축 촉진을 위한 중장기 발전방안 연구」, pp.118-119 참조.

65) 조성규(2010), p.67 참조.

가장 적합한 상황에 있는 자(적합지위설), (iv)계속적인 인과관계의 고리 속에서 환경오염에 참여하거나 요인을 분담한 자(인과관계 연속에의 참여설) 등이 있다.⁶⁶⁾ 생산자책임 재활용제도는 이 가운데 적합지위설에 따른 원인자책임원칙을 구현하고 있는 것이다. 그러나 원인자책임원칙의 적용을 통한 환경문제의 해결은 국민, 지방자치단체, 국가가 적절한 역할분담을 통해서 이룰 수 있다. 독일의 경우 생산자 책임을 확대 적용하고 있으면서도 소비자의 처리의무도 수행하도록 하고 있다. 즉 생산자책임에 따라 회수되는 폐기물에 대하여 일반국민에게 인도의무를 부과하고 있지는 않으나, 폐기물 배출자 또는 점유자는 기본적으로 폐기물에 대한 재활용 내지 처리 의무를 부담하도록 하고 있으며, 이를 원인자책임원칙으로 이해하고 있고, 프랑스의 경우에도 폐기물 배출자 또는 보유자의 일반적인 수준의 폐기물 처리 책임 내지 처리보장책임을 규정하고 있는 등 일반국민이나 소비자의 해당 폐기물의 발생자로서 일정한 의무를 부담하고 있다.⁶⁷⁾

〈표 3-3〉 각 국의 책임주체별 주요 책무

국가	책임주체별 주요 책무
영국	국가: 생산자가 부담할 금액 산정, 사업자 등록신청 수리 및 통보이행 강제 수단 집행 사업자(생산자, 영세생산자, 생산자협회, 유통업자, 수출업자): 수거 및 재활용의무
독일	국가: 폐기물 예방을 위한 다양한 조치 및 활동 지방자치단체: 폐기물 처리 및 인도 사업자(생산자, 판매자, 폐기물처리시설): 폐기물 재활용 의무와 처분 국민: 폐기물 재활용 협조 및 인도의무
프랑스	국가: 폐기물 예방에 관한 국가계획 수립 지방자치단체: 레지옹, 데парта트망계획 수립 사업자(제조업자 등 생산자, 수입업자, 판매업자 등): 수거처리 및 재활용 의무, 정보제공의무 등 국민: 폐기물 처리 협조

66) 윤서성(1988), pp.24-26 참조.

67) 김현희 외(2014), p.314 참조.

〈표 3-3〉 각 국의 책임주체별 주요 책무(계속)

국가	책임주체별 주요 책무
오스트리아	국가: 폐기물 예방 프로그램 마련 지방자치단체: 폐기물 수거시설 설치 및 관리 사업자: 폐기물 수집시설 설치 및 관리, 수집·재활용시스템에 참여, 회수 및 인도 국민: 폐기물 반환
미국	지방정부: 폐전기·전자제품의 수거와 운반 사업자(생산자, 수거업자 등): 수거 및 재활용 비용부담, 보고의무
스웨덴	국가: 생산자별 부담량 계산 및 통지 지방정부: 재활용에 대한 정보 국민에게 통지 사업자(생산자): 폐기물 처리와 자금확보 의무
네덜란드	국가: 생산자의 폐기물 재활용 계획 검토 및 승인 지방정부: 폐기물 수거 책임 사업자(생산자): 폐기물 처리 재원 조달, 폐기물 정보 부착의 의무
일본	국가: 순환형사회 형성 추진 기본계획 수립 및 필요한 조치, 정보제공 지방공공단체: 순환자원의 적정이용을 위해 필요한 조치 사업자(배출자, 생산자 등): 자원순환 책임 국민: 제품의 장수사용, 재사용 등 자원순환 협력

자료: 김현희 외(2014).

현행 법에서 국가 및 국민에게 일정한 책무를 지우고 있고, 생산자 및 소비자에 대해 각각 규율이 행해지고 있기는 하지만, 양자간의 체계관련성이나 적절한 책임 분담에 대한 고려가 충분히 되어 있는 것으로 보이지 않아 환경법상의 기본원칙인 원인자책임원칙과 사용자부담원칙의 균형을 이루지 못한다. 환경문제를 해결하는데 있어서 적절한 역할분담과 협력을 통한 환경문제의 해결은 자원순환사회 형성을 위한 기본과제로서 우선적으로 고려되어야 할 문제다.

5) 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility, EPR)

생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility, EPR)는 제품생산자는 포장재를 이용한 제품의 생산자에게 그 제품이나 포장재의 폐기물에 대하여 일정량의 재활용의무를 부여하여 재활용하게 하고, 이를 이행하지 않을 경우 재활용에 소요되는 비용 이상의 재활용부과금을 생산자에게 부과하는 제도를 말한다.⁶⁸⁾

이 제도는 제품의 재활용과정에서 생산자의 책임을 보다 확대하기 위해 1992년부터 운영하던 폐기물예치금제도를 대체하여 2002년에 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 제16조 이하에 근거를 두고 2003년 1월부터 시작되었다. 환경부에 따르면 생산자책임재활용제도로 EPR대상품목의 재활용량이 2012년 1,519,000톤으로 2002년 938,000톤에 비해 약 62% 증가하는 등 재활용산업의 양적 성장을 이루었다고 보고되고 있으나, 회수율 저조 및 재활용실적 허위 제출 등 생산자책임재활용제도의 문제점을 개선·보완하기 위하여 2013년 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」을 개정하였다.⁶⁹⁾

〈표 3-4〉 생산자책임재활용제도 법적 근거 및 시행절차

① 자원재활용기본계획 수립(환경부) ○ 5년 단위 재활용목표를 설정 ○ 연차별 세부시행 계획 수립(시·도지사)	환경부장관 (시·도지사)	법 제7조
② 매년 제품·포장재별 재활용의무율 고시 ○ 분리수거량, 전년도 재활용량 등 재활용여건을 고려, 산정, 관계부처와 협의 고시	환경부장관 (전년도 12월)	법 제17조 제1항
③ 재활용의무이행계획서의 제출 및 승인 ○ 개별의무생산자별 의무량 확정 및 이행계획 승인 - 제출 : 공제조합, 개별 의무생산자→환경부장관 - 승인 : 환경부장관→공제조합, 개별 의무생산자	재활용의무생산자 ↔환경부장관 (당해년도 1월말)	법 제18조 제1항
④ 재활용의무 이행 ○ 직접재활용 또는 재활용사업자에게 위탁재활용 ○ 재활용사업공제조합에 의무위탁 및 분담금 납부	개별생산자 또는 공제조합	법 제16조
⑤ 재활용의무이행 결과보고서 제출 (공제조합, 개별 의무생산자→환경부장관) ○ 보고서 결과를 토대로 의무이행량 확인 및 검증	재활용의무생산자 ↔환경부장관 (다음해 4월말)	법 제18조 제2항
⑥ 제품·포장재 출고실적 제출 (공제조합, 개별 의무생산자→환경부장관) ○ 보고된 실적을 토대로 실제 출고실적 확인 및 검증	재활용의무생산자 ↔환경부장관 (다음해 4월15일)	시행령 제22조
⑦ 재활용부과금 부과·징수 ○ 미이행량에 대해 재활용비용의 130%이하를 부과	재활용의무생산자 ↔환경부장관 (다음해 6~7월)	법 제19조

자료: 송동수(2010).

68) 박균성, 함태성(2013), p.508 참조.

69) 환경부(2014c), '환경백서', p.310 참조.

가) 생산자책임재활용제도의 의의

생산자책임재활용제도는 포장재 및 제품폐기물로 인한 환경적 영향에 대한 책임을 생산자에게 두는 것으로, 폐기물의 배출 및 수거 운반과 관련한 책임을 지자체, 생산자, 소비자가 함께 역할을 분담한다는 데 의의가 있다. 기존에는 쓰레기종량제 및 분리수거 의무 등에 따라 소비자가 폐기물 배출의 책임을 졌지만, 생산자책임재활용제도를 통해 일방이 아닌 소비자와 생산자가 재활용 책임을 분담하는 소비자와 생산자 간의 분담된 재활용 책임(Shared Recycling Responsibility between Customer and Producer)의 구조를 갖는다.

종전의 생산자들은 재활용이 쉬운 재질과 구조의 제품을 생산하도록 의무화하고, 상품을 판매하는 시점까지만 책임을 졌다. 그 후 발생된 폐기물의 처분 책임은 소비자와 지자체에게 있었다. 이는 환경오염을 직접 야기한 “행위자”가 폐기물의 처리에 책임을 져야 한다는 오염자책임의 원칙을 근간으로 한 것이다. 그러나 제품을 구매한 자가 본인의 의사와는 관계없이 포장이나 사용 후의 처리를 행위자 혼자만이 부담하게 될 경우 책임이 지나친 결과가 나올 수 있기 때문에 폐기물을 발생시킨 최초의 원인을 제공한 자도 폐기물의 처리에 책임을 져야 한다는 것을 근거로 생산자책임재활용제도가 도입된 것이다.⁷⁰⁾ 이는 역시 기존의 오염자책임 원칙과 맥을 같이하는 것으로 생산자와 소비자 및 지자체와 역할 분담을 통해 사회적 비용을 줄일 수 있다는 데 의미가 있다. 생산자책임재활용제도는 폐기물의 재활용까지 생산자에게 폐기물 처리 책임의 범위를 확대시키면서, 제품의 설계나 포장재의 선택 등에서 결정권이 가장 큰 생산자가 재활용체계의 중심적 역할을 수행하도록 한다.⁷¹⁾ 1995년 시행된 한국의 쓰레기종량제의 제도적 의미를 중심으로 바꾸어 말하면 소비자책임재활용제도 즉, ECR(Extended Consumer Responsibility)이라고 할 수 있다.

정부는 자발적 협약(Voluntary Agreement) 방식에 의하여 생산자들의 재활용목

70) 손희만(2009), p.188 참조.

71) 김광임 외(2006), p.21 참조.

표량을 스스로 결정하는 방식을 취하고 있는데, 이는 시장적 간접규제 방식으로 가능한 정부의 직접적인 통제 및 규제방식을 피하기 위함으로써 생산자에게 과도한 경제적 부담을 주지 않도록 하기 위함이다. 그러나 정부와 생산자 간 협약과정에서 재활용률을 낮게 책정하거나, 재활용실적 허위 제출과 같은 문제점을 해결하지 못한다면 재활용 활성화라는 입법취지를 반영하지 않고, 재활용 회피 수단으로 전략 될 수 있는 만큼 협약의 공정성 및 투명성이 요구된다.

나) 재활용의무생산자 및 대상품목

생산자책임재활용제도에서 생산자는 원료업자, 제품제조업자, 포장재제조업자, 유통판매업자 등 매우 폭넓게 규정되어 있다. 그러나 현실적으로 시장에서 이들 생산자의 책임을 획일적으로 나누는 것은 불가능하므로 우리나라는 주책임자 방식을 채택하고 있다.⁷²⁾ 즉, 생산자 중 시장에서 제품, 포장재의 디자인 및 설계의 실질적인 권한을 갖는 자가 주책임자로서 재활용의무를 부담하게 된다. 이러한 주책임자 방식에 의해 생산자책임재활용제도에서 재활용의무를 지는 의무생산자는 일반 제품(유탄유, 타이어, 전지 등)의 경우는 제품을 제조하는 제조업자와 수입업자가 되며, 전자제품의 경우 제조·수입업자 및 판매업자, 포장재(종이팩, 금속캔, 유리병, 플라스틱 포장재)의 경우 포장재를 사용한 제품의 제조자(Filler) 및 수입업자, 즉 내용물을 생산하는 자가된다. 이러한 원칙의 예외로 내용물의 생산자가 소규모 불특정 다수인 농·수·축산물 받침접시 등은 불가피하게 용기·포장재를 제조하는 자가 의무를 부담한다.⁷³⁾

재촉법 시행령 제19조는 포장재의 재활용의무생산자의 경우를 따로 규정하고, 매출액에 따라 대상 사업장을 선정함으로써 규모가 적은 생산시설에는 적용되지 않도록 하고 있다. 이는 포장재의 경우 영세사업자가 많아 실질적인 부담능력과 행정비용 절감 등을 고려한 것으로 전년도 연간 매출액 10억 원 미만, 수입액 3억

72) 환경부(2014c), 「환경백서」, p.311 참조.

73) 환경부(2014c), 「환경백서」, pp.311-312 참조.

원 미만 또는 전년도 연간 출고량 4톤 미만, 수입량 1톤 미만 등으로 매출액에 따라 의무 대상 사업장을 한정하고 있다(재촉법 시행령 제19조 별표4).

〈표 3-5〉 EPR 대상품목

제품	타이어, 윤활유, 전지(수은전지, 산화은전지, 니켈카드뮴전지, 리튬1차전지, 망간·알칼리망간전지, 니켈수소전지), 형광등, 전자제품(TV, 컴퓨터, 냉장고, 에어컨, 세탁기, 휴대폰, 오디오, 프린터, 복사기, 팩시밀리), 자동판매기, 전기정수기, 전기오븐, 전자레인지, 음식물처리기, 식기건조기, 전기비데, 공기청정기, 전기히터, 전기밥솥, 연수기, 가습기, 전기다리미, 선풍기, 믹서, 청소기, 비디오플레이어), 양식용부자
포장재	음식료품, 농·수·축산물, 세제류, 의약품, 화장품류 등의 포장에 사용된 금속캔·유리병·종이팩·합성수지포장재

다) 재활용의무량 산정 및 문제점

재촉법 제7조는 자원순환 기본계획의 수립 등에 관한 규정을 두고 환경부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사와의 협의를 거쳐 자원순환기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있다(동법 제7조 제1항). 이에 따라 EPR 대상품목에 대하여 생산자가 향후 5년간 달성해야 할 장기 재활용목표율을 설정하고 있다.

〈표 3-6〉 제품·포장재별 2014년도 재활용의무율 및 장기 재활용목표율('17년)

(단위 : 톤)

품목	'14년 의무율	장기재활용목표율 ('17년도)
금속캔(철캔)	79.7%	83.1%
금속캔(알루미늄캔)	79.1%	81.6%
유리병	76.0%	79.3%
종이팩	34.6%	36.0%
합성수지포장재	PET병	81.2%
	발포합성수지	79.0%
	단일재질 PSP	42.3%
	PVC	69.0%
		73.3%

〈표 3-6〉 제품·포장재별 2014년도 재활용의무율 및 장기 재활용목표율('17년)(계속)

품목		'14년 의무율	장기재활용목표율 ('17년도)	
합성수지포장재	기타합성수지	단일재질 용기류·트레이	80.6%	84.5%
		복합재질, 필름·시트	60.3%	67.5%
	윤활유용기	79.4%	79.0%	
윤활유		72.6%	73.0%	
타이어		76.5%	77.0%	
형광등		35.5%	39.4%	
수산물 양식용 부자		28.0%	27.7%	
전지류	수은전지		60.0%	60.0%
	산화은전지		56.0%	56.0%
	리튬전지		65.0%	65.0%
	니켈카드뮴전지		40.0%	40.0%
	망간·알칼리망간전지		21.6%	21.3%
	니켈수소전지		20.3%	15.3%

자료: 환경부(2014b).

재촉법 제17조에 따르면 환경부장관은 재활용의무생산자의 제품·포장재의 출고량, 재활용가능자원의 분리수거량, 회수·재활용 실적 및 재활용 여건 등을 고려하여 제16조에 따른 제품·포장재별로 연간 출고량 중 재활용하여야 하는 양의 비율을 주무부장관과 협의하여 고시하도록 하고, 재활용의무생산자가 재활용의무율에 따라 재활용하여야 하는 양의 산출기준을 출고량, 제품·포장재별 재활용의무율 등을 고려하여 산정하도록 규정하고 있다(동법 제17조제1항). 또한 재활용의무생산자가 재활용의무율에 따라 재활용하여야 하는 양의 산출기준은 출고량, 제품·포장재별 재활용의무율 등을 고려하여 산정하고 있다(동법 제17조제2항).

〈표 3-7〉 재활용의무율 및 재활용의무량 산정

구분	산정방법	근거법령
재활용의무율	전년도 재활용의무율 + (장기 재활용목표율 - 전전년도 재활용률) × 재활용목표율의 반영계수 + 조정계수	시행령 [별표5]
재활용의무량	제품·포장재별 재활용의무율 × 재활용의무생산자의 해당 연도 제품·포장재 출고량	시행령 제23조

재활용의무량은 정부와 생산자 간의 자발적 협약에 의해 결정되기 때문에 재활용의무량이 다소 낮게 책정되어 있고, 이에 따라 재활용의 효과가 크게 개선되지 못하고 있다는 지적이 있다.⁷⁴⁾ 실제로 대상품목 중 종이팩, 합성수지, 전지, 형광등과 같은 제품은 재활용률이 크게 상승하지 않았고 수거실적도 상대적으로 낮다.

또한 재활용의무율 산정의 지표가 되는 출고량 및 재활용가능자원의 분리수거량 등을 파악하기가 쉽지 않은데, 특히 분리수거량은 해당 제품의 회수 및 재활용 체계의 다양성, 복잡성, 재활용 기준의 애매성 등으로 인하여 그 파악이 어렵다.⁷⁵⁾

한편, 재활용의무생산자가 재활용의무량을 달성하지 못했을 경우에는 재활용부과금이 부과되는데, 품목별 실 재활용비용의 130% 이하로 재활용 미이행률에 따라 차등 부과되며, 재활용비용은 매년 물가상승률과 연동하여 조정된다.⁷⁶⁾ 재활용부과금이 실제 재활용에 드는 비용보다 적을 경우 재활용부과금이 재활용회피 수단으로 작용할 수 있는 만큼, 정확한 물가상승률 및 다양한 재활용 경로를 통한 재활용 실제비용을 고려한 부가금 선정이 요구된다.

라) 그 밖의 생산자책임재활용제도 문제점

- 플라스틱 제품과 같이 재활용여건이 개선된 제품을 EPR대상에 포함시키고, 폐기물부담에서 EPR로 전환하도록 해야한다.

- 현재 공제조합은 최종 단계인 재생원료 제조업체에만 지원금을 주고 있어 회수·

74) 송동수(2010) 참조.

75) 김세규(2011), pp.518-519 참조.

76) 환경부(2014c), 「환경백서」, p.312 참조.

선별업체는 많은 비용을 투입해도 협회의 지원금을 받을 수 없다.

- 재활용 최종 실적만으로 지원금을 지급하다보니 산업폐기물과 같은 비대상품 재활용 실적을 둔갑시켜 허위로 재활용실적 보고를 하는 사례가 빈번하다.

- 음식료품을 생산하는 D업체는 제품판매를 위해 여러 종류의 포장재(금속캔, 페트, 비닐 등)를 사용하고 있는데 재활용 의무 이행을 위해 제품별로 설립돼 있는 포장재(6종) 공제조합에 가입했다. 조합마다 재활용분담금을 따로 내고 있는 실정. 여러 포장재 설비를 갖췄을 경우 가입된 공제조합별로 실적 조사를 해야 함. 이를 개선하기 위해 배출 및 회수경로가 동일한 생활계 포장재의 경우 재질별로 설립되어 있던 공제조합을 공익법인 형태의 하나의 공제조합으로 통합함으로써 공제조합의 효율성 및 공적 기능이 강화되었다(재촉법 2013년 개정).

〈표 3-8〉 생산자책임재활용제도 대상품목별 공제조합 현황(2014년 기준)

공제조합	품목
한국포장재재활용사업공제조합	포장재(금속캔, 합성수지재질(발포합성수지재질 포함), 유리병, 종이팩, 페트병)
(사)한국윤회유공업협회	윤회유, 윤회유 용기
(사)한국전지재활용협회	전지류
(사)한국조명재활용협회	형광등
(사)대한타이어공업협회	페타이어
(사)한국전자산업환경협회	전자제품

6) 폐기물 부담금제도

폐기물부담금제도는 폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 막기 위하여 유독물을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기 등의 제조업자나 수입업자에게 그 폐기물의 처리에 소요되는 비용을 부과하고 있다(재촉법 제12조). 이는 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility, EPR)와 더불어 오염자부담의 원칙에 근거한 것으로 환경부하가 높은 제품에 대하여 제품의 가격에 환경비용을 내재화시켜 환경비용의 합리적 배분을 도모

한다.⁷⁷⁾ 다만, EPR이 재활용가능성이 있는 제품의 생산자에게 재활용의무를 주고 이를 이행하지 않을 경우 경제적 제재를 부과하는 데 비하여, 폐기물부담금제도는 유독물을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품에 경제적 부담을 주어 생산 억제 및 재활용을 유도하는 점에서 다르다고 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 부과대상 및 요율

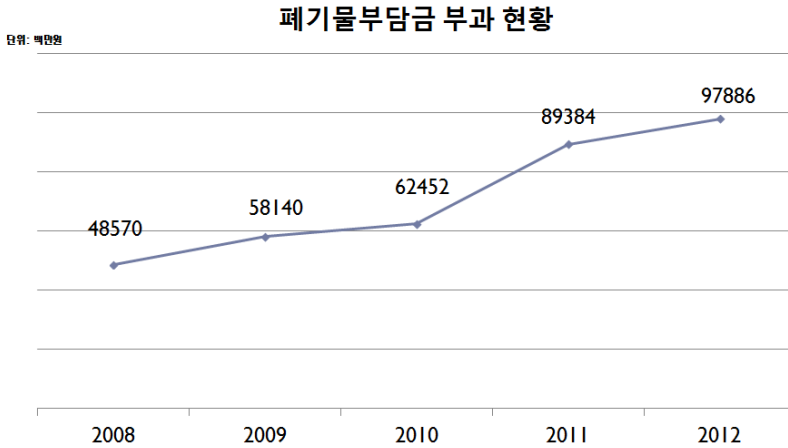
품목(단위)		종전	개정		
		~'07	1단계('08~'09)	2단계('10~'11)	3단계('12~)
플라스틱제품 (합성수지 투입kg당)	건축용	3.8원	15원(3배)	45원(11배)	75원(20배)
	일반용	7.6원	30원(3배)	90원(11배)	150원(20배)
살충제·유독물용기(개당)		6~16원	6~16원	15~50원 (1.5~2배)	24.9~84.3 (3~4배)
부동액(L당)		30원	38원(1.3배)	114원(3배)	189.8원 (5배)
껍(판매가/수입가의)		0.27%	0.36%(1.3배)	1.08%(3배)	1.08%(6배)
1회용기저귀(개당)		1.2원	1.2원	3.3원(2배)	5.5원(3.5배)
담배(20개비당)				7원	

자료: 환경부(2014a), 「자원순환분야 규제 선진화 워크숍 자료집」.

현재 폐기물부담금 품목 및 요율의 적정성 등의 문제가 지적되고 있는데, 부과요율이 실처리비용의 2008년 20%에서 2012년에 100%증가했고, 부담금 산정지수도 물가상승률을 반영함에 따라 2008년도 대비 2013년 16.7% 증가해 업계의 경제적 부담이 증가하고 있다. 폐기물부담금 부과 현황을 보면 2012년 부과액 97,886백만 원 중 94,485백만 원을 징수하였고, 징수율로 산정하면 96.5%가 된다. 2008년 대비 49,316백만 원이 증가했고 지난 5년간 연평균 증가율은 20%이다. 이 중 플라스틱 제품 부과액은 49,870백만 원으로 총 부과액의 560%를 차지하고, 플라스틱 제조업체 중 927개소 중소기업에 5,224백만 원이 부과된 것으로 집계되었다.⁷⁸⁾

77) 박균성, 함태성(2013), p.576 참조.

78) 환경부(2014a), 「자원순환분야 규제 선진화 워크숍 자료집」, p.52 참조.



자료: 환경부(2014a), 「자원순환분야 규제 선진화 워크숍 자료집」.

〈그림 3-3〉 폐기물부담금 부과 현황

가) 부담금 제도의 문제점

현행 법상 부담금 제도는 목적세로서 해당 제품 생산자의 제품 개선을 유도하고자 하는 교정과세의 특성을 지니며 재원조달 목적은 2차적인 것이다. 그러나 당초 부담금 제도가 기대하던 제품의 재활용성 강화나 유해성 완화, 사용억제라는 측면에서 기대효과에 미치지 못한다는 지적을 받고 있다. 또한 부담금 수입이 당초 의도한 목적, 당해 폐기물의 적정 처리와 처리비용 절감을 위한 인프라 구축 등의 사업보다 다른 폐기물을 포함한 일반적인 폐기물사업에 쓰이고 있어 목적세의 효과가 줄어들었다는 지적이 있다. 이에 이러한 정책 효과 부진의 원인이 ‘대상 제품선정이 적절하게 이루어졌느냐?’와 ‘요율이 유인효과를 발휘할 수 있을 정도의 수준에서 결정되었는가?’ 그리고 ‘필요한 다른 보충적인 정책이 제대로 시행되었는가?’ 하는 면에서 검토하여야 한다.⁷⁹⁾

이밖에도 폐기물부담금이 재활용이 어렵고 처리에 문제를 야기할 수 있는 제품

79) 박준우(2006), pp.279-280 참조.

등에 경제적인 부담을 주어 사업자 스스로 재질을 대체하거나 재활용을 유도하도록 하여야 하는데 요율이 실적리비의 평균 7%에 불과하여 사업자들이 이 같은 선택을 원천적으로 할 수 없도록 하고 있고, 부과대상품목이 적어 환경상 문제를 야기할 수 있는 품목이 있음에도 불구하고, 부담금부과대상에 포함하지 않고 있어 환경개선효과가 떨어지고 기존품목들의 반발을 유발하고 있다는 것이다. 또한 플라스틱부담금의 경우 일부는 중간재에, 일부는 최종제품에 부과하여 이중부과의 문제가 제기되고 있다. 또한 국내제품은 합성수지투입량을 기준으로, 수입제품은 수입가를 기준으로 부과하여 형평성의 문제도 있다.⁸⁰⁾

업계는 폐기물부담금제도가 원료가 아닌 최종제품에 부과하는 것이 부과대상인 최종제품 여부에 대한 모호성으로 인해 부과 공백이 발생하고 신제품 부과여부에 대한 형평성문제를 지적하고 있다. 또한 규제강도가 ‘부담금이 가장 높고 그 다음으로 자발적협약, EPR순으로 설정되어야 하나, EPR이 가장 높고 그 다음으로 부담금, 자발적협약 순으로 설정되어 있어 일부 업계는 재활용 관련 부담회피 수단으로 활용하고 있다.⁸¹⁾

또 다른 측면으로, 폐기물부담금이 재활용이 어렵고 폐기물 관리상의 문제가 초래할 수 있는 제품·재료·용기에 대한 규정인 만큼 재활용이 곤란한 폐기물을 대상으로 하고 있다는 점에서 폐관법에서 규정하는 것이 바람직하다는 지적이 있다.

80) 윤용로(2006), p.271 참조.

81) 환경부(2014a), 「자원순환분야 규제 선진화 워크숍 자료집」. 자발적협약 분담금(80억 원)은 폐기물 부담금 감면액(총 820억 원)의 9.8%수준에 불과하나, 재활용의무율은 10%대로 매우 낮음(EPR의 재활용의무율 60~80%).

라. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 문제점 요약표

문제점		관련법령
① 목적과 정의조항 및 실제내용 사이의 유기적 관계 미약 → 폐기물억제를 자원절약의 수단으로 간주함. 자원순환은 여전히 폐기물의 이용·관리를 중심으로 함. 최종처분이 자원순환의 개념에 포함돼 있음.		제1조(목적) 제2조(정의)
② 용어의 혼용	○처분과 처리 제2조(정의), 제12조(폐기물부담금), 제34조의5 제2항(재활용 촉진을 위한 시설의 설치 등), 제34조의6(자원순환에 관한 평가기준과 지표 등), 전기전자법 제25조 제3항(폐자동차 재활용비율의 준수 등) ○재활용, 재사용 및 재제조 재촉법 제2조(정의), 폐관법 제2조, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 제2조 제3호	
③ 자원순환에 관한 기본원칙 1. '폐기물'의 재사용·재생이용을 상정할 뿐 순환자원의 재사용·재생이용을 상정하지 않음 2. 유해성 저감의무는 법의 내용에 없음. 3. 개별법에 기본원칙 규정 부적절		제2조의2
④ 책임 분담에 대한 고려부족		제13조, 제14조, 제15조2, 제16조
⑤ 생산자책임재활용제도 관련 법령의 문제점		법 제7조, 17조, 18조, 제19조, 시행령 제19조, 제22조, 제23조, 별표5
⑥ 폐기물부담금제도 관련 법령의 문제점 요율의 적정성 문제. 폐기물부담금제도는 재활용이 곤란한 폐기물을 대상으로 하고 있음		제12조 제12조제1항 및 제2항 (폐기물부담금)

3. 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」

가. 개관

전기전자법은 선진국을 중심으로 제품의 전 과정에 걸쳐 환경영향을 줄이기 위한 통합제품정책(Integrated Product Policy, IPP)으로 전환하고 있는 국제적 추세에 대응하기 위해 2007년 4월 27일 환경부, 산업자원부, 건설교통부의 공동입법으로 제정되었다. 동 법률은 재촉법에서 규정되던 전기·전자제품의 생산자책임 재활용제도를 이관받고, 2011년 개정을 통해 전기·전자제품 판매업자에게 회수의무비율 및 회수의무량을 부여함으로써 폐전기·전자제품의 회수를 촉진하고 재활용을 유도하도록 하였다. 2013년에는 국가와 지방자치단체의 책무(전기전자법 제4조) 및 사업

자의 책무(동법 제5조)를 개정하고, 전기·전자제품 재활용의무생산자의 재활용 방법 및 기준(동법 제16조의2), 기후·유발물질 회수(동법 제16조의3) 등 재활용관련 조항의 신설을 통해 전기·전자제품 및 자동차의 재활용 용이성을 제고하고 유해물질의 사용을 제한하여 재활용 활성화를 촉진하기 위한 입법적 대응을 하였다.

나. 조문체계

구분	구성내용
제1장 총칙 (제1조~제8조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 정의, 적용범위, • 국가 및 지방자치단체의 책무, 사업자의 책무, • 국제협력의 증진
제2장 전기·전자제품과 자동차의 유해물질 사용제한 등 (제9조~제14조)	<ul style="list-style-type: none"> • 유해물질의 사용제한대상·함유기준, 재질·구조 개선지침 • 유해물질 사용제한 등의 준수 공표 • 재활용정보의 제공과 재질·구조 등의 개선제안 • 재활용촉진을 위한 권고의 이행 여부 등 보고 • 재질·구조개선에 따른 안전성과 내구성 등의 확보 노력
제3장 폐전기·폐전자제품과 폐자동차의 재활용 (제15조~제31조)	<p>제1절 폐전기·폐전자제품</p> <ul style="list-style-type: none"> • 재활용의무생산자의 회수·인계·재활용의무 • 재활용 목표관리 및 재활용의무량 • 재활용 방법 및 기준, 기후·생태계변화 유발물질 회수, 전기·전자 제품 판매업자의 회수 및 인계의무 • 재활용 및 회수의무이행계획서의 제출 • 재활용부과금의 징수 및 용도, 회수부과금의 징수·처리 • 재활용사업공제조합의 설립, 인가 • 분담금, 민법의 준용 <p>제2절 폐자동차</p> <ul style="list-style-type: none"> • 폐자동차 재활용비율의 준수, 재활용방법, 기후·생태계변화 유발물질 등의 분리·보관, • 폐자동차의 처리·재활용비용의 충당 • 사업자단체의 설립, 인가절차, 재활용결과의 보고
제4장 재활용업의 등록 등 (제32조~제35조)	<ul style="list-style-type: none"> • 폐자동차재활용업의 등록, 폐가스류처리업의 등록 • 결격사유, 등록취소 • 폐자동차재활용업자 및 폐가스류처리업자의 지위 승계
제5장 보칙 (제36조~제42조)	<ul style="list-style-type: none"> • 장부 등의 기록·보존, 보고·검사 등 • 운영관리정보체계의 구축·운영

나. 조문체계(계속)

구분	구성내용
제5장 보칙 (제36조~제42조)	<ul style="list-style-type: none"> • 운반하거나 재활용하는 자의 관리표 작성·제출의무 • 관계기관의 협조, 청문, 권한의 위임·위탁
제6장 벌칙 (제43조~제46조)	<ul style="list-style-type: none"> • 벌칙, 양벌규정, 과태료 • 과태료의 부과·징수

다. 주요내용 및 문제점

1) 의무 이행에 대한 법적 구속력 미약

전기전자법은 국가에게 전기·전자제품과 자동차의 재활용 촉진을 위한 자원순환 시책 마련, 전기·전자제품 및 자동차의 유해물질 사용 억제, 재활용 용이화 및 적정 재활용을 위한 기술 개발·보급 등의 책무를 지게 하는 한편, 지방자치단체에는 재활용가능자원의 분리수거 확대, 회수체계 개선, 수거된 폐전기·전자제품과 폐자동차의 적정 재활용 및 처리를 위한 필요한 조치 마련 등의 책무를 지도록 하고 있다(동법 제4조). 제조·수입업자, 판매업자, 재활용사업자, 처리업자 등에게도 저마다의 책무를 지게 하며, 국민에게도 일정한 책무를 지도록 하고 있다(전기전자법 제5조, 제6조). 동법이 각각의 주체별 역할 분담을 꾀하고 있기는 하나, 이들 책무 규정은 법해석의 기준을 제공하는 역할 정도는 할 수 있을지언정 구체적인 법적 구속력을 갖는다고 보기는 어려운 선언적인 규정에 불과하다.⁸²⁾ 영국의 경우 WEEE 규정상 정부는 생산자 또는 협회가 부담하여야 하는 폐전기·전자제품의 수거, 처리, 회수, 환경친화적 처분을 위한 비용을 산정하고 서면으로 고지하는 의무를 진다(WEEE 규정 제12조). 주무관청은 영세 생산자와 협회의 등록 신청에 대한 결과를 통보할 의무가 있고(WEEE 규정 제16조(4), 제27조(6)), 규정의 이행을 위하여 전반적인 관리감독을 하여야 하며(동 규정 제9장-제10장), 의무를 이행하지 않는 규제대상에 대하여 이행을 강제하도록 하고 있다(동 규정 제13장).⁸³⁾

82) 김현희 외(2014), p.315 참조.

83) 김현희 외(2014), p.113 참조.

2) 유해물질 사용제한대상 구분 및 형평성 문제

전기전자법은 전기·전자제품 및 자동차의 재활용을 촉진하기 위하여 유해물질의 사용을 억제하고 재활용이 쉽도록 제조하며 그 폐기물을 적정하게 재활용하도록 하여 자원을 효율적으로 이용하는 자원순환체계를 구축함으로써 환경의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조). 이러한 목적에 따라 동 법률은 자원순환 개념과 원칙의 도입뿐만 아니라 제품의 자원순환성평가제도 및 개발 사업의 자원순환성 등을 반영하고 있고, 유해물질 사용금지와 재활용의무를 규율하고 있다. 제9조는 전기·제품과 자동차의 재활용을 쉽도록 하고 환경에 미치는 유해성을 최소화하도록 하고 있다. 동 조항은 전기·전자제품과 자동차의 유해물질 사용금지에 대해 동일한 규정에서 함께 규율하고 있다. 그러나 유해물질 사용금지는 재활용의무와 달리 직접규제일 뿐만 아니라 규제의 목적, 방법, 내용 및 대상이 다르기 때문에 전기·전자제품과 자동차를 하나의 규정에 함께 규율하지 말고 구분해서 규정할 필요가 있다. 전기전자법 시행령 [별표 1의2]에 따르면 전기·전자제품의 경우 사용금지 대상 유해물질은 납, 수은, 육가크롬, 폴리브롬화비페닐, 폴리브롬화디페닐에테르, 카드뮴이고, 자동차의 경우 납, 수은, 육가크롬, 카드뮴이다. 함유기준은 납, 수은, 육가크롬, 폴리브롬화비페닐, 폴리브롬화디페닐에테르가 0.1%미만(동일물질 내 중량기준(wt)), 카드뮴이 0.01%미만(동일물질 내 중량기준(wt))으로 전기·전자제품과 자동차에서 동일하게 적용하고 있다. 주요 선진국은 유해물질 사용 제한을 함에 있어 전기·전자 및 자동차를 구분해서 규율하고 있다.

〈표 3-10〉 주요 국가별 유해물질 사용제한에 관한 규정

국가	유해물질 사용제한
영국	전기·전자: 전기·전자제품에 있어 특정 위험물질의 사용제한 규정(RoHS) [유럽연합 규정 제1272/2008호 부록 I 준용, 유럽연합 지침 제2011/65/UE호 부록 III, IV 준용] 자동차: 폐자동차규정 제18조(2), 폐자동차규정에서는 유해물질과는 별도로 중금속(납, 수은, 카드뮴 또는 육가크로뮴)의 사용을 금지하고 있음(폐자동차규정 제6조).
독일	전기·전자: 「전기·전자제품법」에서 규정 [유럽연합 지침 제2002/95/EC호 준용, 유럽연합 규정 제1272/2008호 부록 III준용(유해물질에 관한 내용을 담고 있던 「폐전기·전자법」 제5조는 2013년 5월 8일 삭제)] 자동차: 「폐자동차법」에서 규정. 동법 제2조 제1항 13호에 유해등급 열거(폭발성 물질 및 혼합물과 폭발성 물질을 포함한 배출물질, 가연성 가스, 산화가스, 발화성 유액 등).
프랑스	전기·전자: 「환경법전」 시행령 제10절 제1관 전기·전자제품 내 유해물질의 사용제한에 관한 규정(2014년 신설) [유럽연합 규정 제1272/2008호 부록 I 준용, 유럽연합 지침 제2011/65/UE호 부록 III, IV 준용] 자동차: 「도로법전」 제R,318-10조 [유럽연합 규정 제1272/2008호 부록 I 준용]
오스트리아	전기·전자: 폐전기·전자제품 명령 제13조 및 제14조 [유럽연합 규정 제1272/2008호 부록 I 준용] 자동차: 폐자동차 명령 제8조 [유럽연합 규정 제1272/2008호 부록 I 준용]
일본	전기·전자: 「가전리사이클법」 냉장고 및 에어컨의 냉매로 사용하는 프레온가스류 사용금지(「특정 물질의 규제 등에 의한 오존층 보호에 관한 법률」, 「지구 온난화 대책 추진에 관한 법률」에 의한 유해물질) 자동차: 「자동차리사이클법」 ASK, 프레온류, 에어백

자료: 김현희 외(2014).

또한 제9조 제1항은 “다만, 제품의 특성상 유해물질의 제거가 불가능하거나 대체물질이 없다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우와 연구·개발이나 수출을 목적으로 하는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있다. 유해물질 함유 기준을 정하면서 수출을 목적으로 하는 경우 동 기준을 지키지 않아도 되도록 한 것은 수출을 하지 않는 국내제품과 차별적으로 대우하고 있어 형평성의 문제가 있다. 또한 연구·개발이나 수출을 목적으로 하는 경우, 즉 경제적 목적을 이유로 유해물질 사용제한 대상에서 예외규정을 두고 있는 것은 유해물질의 사용제한의

입법 취지인 환경적 유해성을 줄이기 위한 목적을 반영한다고 보기 힘들다.

3) 전기·전자제품 제품군별 관리 미반영

전기전자법은 제15조에 따라 전기·전자제품 제조·수입업자로 하여금 자신이 출고한 제품의 폐기물을 회수하여 재활용하도록 하거나, 재활용사업공제조합에 가입하여 공동으로 회수·인계 및 재활용하여야 하고, 회수·인계 및 재활용에 소요되는 제반비용을 재활용의무생산자가 부담하도록 하고 있다. 기존에는 재활용의무를 냉장고, 세탁기, 컴퓨터 등의 품목별로 부과하였으나, 현재는 대형생활가전기기, 냉장·냉동기기, 중·소형 생활가전기기 등의 제품군별로 관리하는 방식으로 대체되었다(전기전자법 제15조, 동법 시행령 제14조 [별표3]). 이는 종전의 개별 품목별 관리방식이 재활용 확대에 한계가 있고, 전자기술의 발달 등으로 품목별 분류 기준이 모호하다는 그동안의 비판을 수용한 결과로 이해할 수 있다.⁸⁴⁾

〈표 3-11〉 재활용의무량 및 회수의무량의 산출기준

구분	산정방식	근거 법령
재활용의무량	연도별 재활용목표량 × 인구수 × 의무이행 전년도 모든 전기·전자제품 재활용의무생산자의 총 출고량(수입량을 포함한다) 중 의무이행 전년도 해당 전기·전자제품 재활용의무생산자의 제품군별 출고량 비율	시행령 제15조의2
회수의무량	연도별 재활용목표량 × 인구수 × 회수의무량 반영계수 × 의무이행 전년도 모든 전기·전자제품 판매업자의 총 출고량 중 의무이행 전년도 해당 전기·전자제품판매업자의 제품군별 판매량 비율	시행령 제15조의5

84) 김현희 외(2014), pp.321-322 참조.

〈표 3-12〉 회수·인계·재활용의무 대상 전기·전자제품 등

제품군	대상 제품
1. 대형기기	가. 텔레비전 나. 냉장고 다. 세탁기(가정용으로 한정한다) 라. 에어컨디셔너 마. 자동판매기
2. 통신·사무기기	가. 개인용 컴퓨터(모니터 및 자판을 포함한다) 나. 프린터(교체용 잉크카트리지와 토너카트리는 법 제 10조제1항에 따른 재질·구조개선 대상으로 한정한다) 다. 복사기(교체용 토너카트리는 법 제10조제1항에 따른 재질·구조개선 대상으로 한정한다) 라. 팩스밀리(교체용 토너카트리는 법 제10조제1항에 따른 재질·구조개선 대상으로 한정한다)
3. 중형기기	가. 전기정수기(냉·온수기를 포함한다) 나. 전기오븐 다. 전자레인지 라. 음식물처리기 마. 식기건조기(식기세척기를 포함한다)
4. 소형기기	가. 전기비데 나. 공기청정기 다. 전기히터 라. 오디오(휴대용은 제외한다) 차. 믹서(주서를 포함한다) 카. 청소기 타. 비디오플레이어[브이시아르(Video Cassette Recorder) 및 디브이디(Digital Video Disk) 플레이어로 한정한다]
5. 이동전화단말기	이동전화단말기(전지 및 충전기를 포함한다)

하지만 현행 법은 법률상 반드시 제품군별로 의무량을 산정하도록 명시하지 않았다. “제품군”으로 규정하고 있는 조항은 제16조의2 “전기·전자제품 재활용의무생산자는 환경부령으로 정하는 방법과 기준에 따라 재활용방법이 유사한 전기·전자제품군별로 폐기물을 재활용 하여야 한다”고 규정, 제16조의4 제1항에서 “전기·전자제품의 사용 후 폐기물의 양이 많은 제품 중 대통령령으로 정하는 전기·전자제품을 판매하는 자로서 대통령령으로 정하는 규모의 사업장을 운영하는 자는 자신이 판매한 제품이 속한 제품군 내의 폐전기·전자제품을 스스로 회수하거나 공제조합에 가입하여 회수의무를 대행하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이는 2013년 신설조항으

로 제품군별로 관리하는 방식을 반영하였으나, 제15조 및 제16조, 재활용의무와 재활용의무량에 대해서는 제품군별로 명시하고 있지 않다. 제16조 제3항은 “연도별 재활용목표량을 달성하기 위하여 전기·전자제품 재활용의무생산자가 재활용하여야 하는 양(이하 “재활용의무량”이라 한다)의 산출기준은 전기·전자제품 출고량 등을 고려하여 대통령령으로 정한다”고만 규정하고 있을 뿐이며, 재활용의무생산자의 재활용의무를 규정하고 있는 제15조 등에서도 제품군별 관리를 명시하고 있지 않다.

제15조는 “자신이 출고한 제품의 폐기물”을 회수하여 재활용하도록 하고 있을 뿐인데, 시행령 제14조는 “법 제15조 전단에서 ”대통령령으로 정하는 전기·전자제품“이란 별표 3을 말한다”라고 규정하면서도 별표 3에서는 전기·전자제품만을 규정하는 것이 아니라 제품군까지도 아울러 규정하는 방식을 취하고 있다. 즉, 법률에서는 대상제품의 범위만을 위임하고 있는데도, 시행령에서는 제품의 종류뿐만 아니라 제품의 분류, 즉 제품군까지 함께 열거하는 형태를 하고 있다.⁸⁵⁾

물론, 법률 개정의 취지나 개정이유 등을 토대로 한 합목적적 해석을 통하여 품목별이 아니라 제품군별로 재활용의무량을 산정하고, 제품군 간의 재활용실적의 상호인정이 가능하다고 해설할 수 있지만, 법률규정의 해석 여하에 따라 자칫 법률 수준에서는 제품별로 재활용의무량을 산정하는 것으로 해석됨에도 불구하고 하위법령에서 제품군별로 재활용의무량을 산정하고 또 제품군 간의 재활용실적 상호인정이 가능하도록 규정하는 것은 법률의 위임 범위를 이탈한 것이라는 지적도 제기될 수 있다.⁸⁶⁾

4) 법 적용 시 「폐기물관리법과」 혼란

전기전자법은 중금속 등 유해물질이 포함될 수 있는 전기·전자제품 및 자동차를 특별법에 두어 개별적으로 관리함으로써 유해물질 제한 및 동 제품에 대한 재활용

85) 김현희 외(2014), p.324 참조.

86) 김현희 외(2014), pp.323-324 참조.

효율성을 높이고, 특별법 제정에 따른 타법과의 충돌 문제를 해소하기 위해 제3조에서 동 법률을 다른 법률에 우선하도록 하고 있다. 그러나 이것만으로는 법 적용상의 혼란을 해소하는 데 한계가 있다.

폐전기·폐전자제품은 폐관법에 따라 일차적으로 배출원에 따른 분류체계로 인해 가정에서 배출되는 경우 생활폐기물에 해당되거나 사업장폐기물로 분류될 수 있다. 폐관법에 따르면 생활폐기물의 경우 특별 자치시장·특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 처리하여야 한다고 규정하고 있어 생활폐기물의 경우 처리책임이 지자체에 있고, 사업장폐기물의 경우 처리책임은 배출자에게 있다(폐관법 제14조 제1항). 한편, 전기전자법은 제3조에서 이 법은 전기·전자제품과 자동차의 재활용 촉진에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다고 규정하고 있고, 동법은 전기·전자제품 및 자동차의 제조·수입업자, 판매업자 등에게 회수 및 재활용 책임을 지우고 있다.

이를 종합하면 전기·전자제품의 경우 생활폐기물 또는 사업장폐기물의 여부와 상관없이 지자체나 배출자에게 책임이 부과되는 것이 아니라 제조·수입업자, 판매업자 등이 회수 및 재활용에 책임이 있다. 그러나 사업장폐기물에 해당하는 폐전기·전자제품의 경우 그 회수 및 재활용 의무가 해당 제품의 제조·수입업자에게 부과되어 있으므로 그 배출자는 아무런 책임이 없게 되는 것인지, 아니면 제조·수입업자가 구체적으로 지게 되는 재활용의무비율만큼만 면제받게 되는 것인지 등의 의문이 있을 수 있으며, 구체적인 사안에 따라 분쟁의 여지가 상존한다.⁸⁷⁾

5) 그 밖의 문제점

- 전자제품과 자동차의 재활용은 그 방법이나 수단이 크게 다를 뿐 아니라, 동 법률의 경우 전자제품의 경우에는 제조자의 책임을 중심으로 규정하고 있으며 자동차의 경우에는 자동차폐차업자의 재활용을 중심으로 규율하고 있어 두 대상 제품에

87) 김현희 외(2014), p.316 참조.

대한 책임의 내용이 크게 다르다.⁸⁸⁾ 따라서 동 법률은 전기·전자제품과 자동차의 재활용의 방법 및 수단을 구분하고 개별적으로 각각의 특성에 맞게 규율함으로써 관리체계의 기반을 더 확고히 할 수 있다.

- 재활용활성화를 위해 전기·전자제품 및 자동차의 재질 구조 등에 관한 통일적인 지침을 정부가 만들고 기업들로 하여금 이를 따르도록 하고 있는데, 이는 자칫 기업의 자율과 창의성을 해칠 우려가 있다. 따라서 재활용률만을 제시하고 구체적인 방법은 기업들의 기술적 경제적 타당성에 입각해서 선택하도록 하는 방법도 검토 된다.

라. 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 문제점 요약표

문제점	관련법령
①의무 이행에 대한 법적 구속력 미약	법 제4조, 제5조, 제6조
②유해물질 사용제한대상 구분 및 형평성 문제	법 제9조
③전기·전자제품 제품군별 관리 미반영	법 제15조, 법 제16조 제3항, 시행령 제14조 [별표3]
④법 적용시 폐기물관리법과 혼란	법 제3조 「폐기물관리법」 제14조 제1항
⑤그 밖의 문제점	

4. 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」⁸⁹⁾

가. 개관

건폐법은 도시개발, 도로·교량공사, 아파트 건설 등의 공사현장에서 배출되는 폐기물은 그 양이 대량 배출되고, 토사, 폐벽돌 및 폐목재 등이 혼합되어 배출되는 특성상 재활용률이 낮고 방치로 인한 환경문제가 심각해 2003년 폐관법에서 건설폐기물에 관한 사항을 분리하여 건설폐기물 관련 단일 법률을 입법화한 것이다. 이어

88) 안형기(2013), p.286 참조.

89) 김광임 외(2006), pp.32-36 참조.

2009년에는 순환골재 및 순환골재 재활용제품을 의무적으로 사용하도록 하고(건폐법 제38조), 건설폐기물의 인계·인수에 관한 사항을 입력하도록 전자정보처리프로그램을 도입(동법 제19조)하는 등 건설폐기물의 재활용 및 투명하고 효율적인 관리체계를 위한 법제 정비를 했다. 2013년 개정에서 동법은 건설폐기물을 특정된 보관장소에만 보관할 수 있도록 건설폐기물 임시보관장소의 승인(건폐법 제13조의2), 순환골재의 재활용을 활성화하기 위해 순환골재 및 순환골재 재활용제품 사용자의 준수사항(동법 제35조의2) 등의 규정을 신설했다. 또한 건설폐기물의 친환경적인 처리와 재활용과 관련한 연구개발을 지원하는 조항을 개정하고, 순환골재의 사용 및 재활용을 촉진할 수 있도록 순환골재의 품질기준(건폐법 제35조) 및 순환골재 사용 의무(동법 제38조)를 개정하는 등 건설폐기물의 자원순환을 위한 입법적 노력을 하였다.

나. 조문체계

구분	구성내용
제1장 총칙 (제1조~제7조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 정의, 다른 법률과의 관계 • 국가 및 지방자치단체의 의무 • 발주자의 의무, 배출자 등의 의무 • 건설폐기물 처리업자 등의 의무
제2장 건설폐기물의 재활용 시책 마련 (제8조~제11조)	<ul style="list-style-type: none"> • 재활용기본계획의 수립 • 연구개발 등의 지원 • 건설폐기물 정보관리체계 구축 및 이용 • 재활용 통계조사
제3장 건설폐기물의 친환경적인 처리 (제12조~제19조)	<ul style="list-style-type: none"> • 건설폐기물의 분류, 건설폐기물의 처리기준 등 • 건설폐기물 임시보관장소의 승인 • 중간처리업자의 용역이행능력 평가 및 공시 등 • 건설폐기물 처리용역의 발주 및 위탁·수탁 계약 등 • 배출자의 신고 등 • 건설폐기물의 인계·인수 및 전산처리
제4장 건설폐기물의 처리업 등 (제20조~제34조)	<ul style="list-style-type: none"> • 건설폐기물 처리업의 허가 및 변경허가 등 • 건설폐기물 수집·운반 또는 처리의 재위탁 금지 • 결격사유, 허가취소, 과징금 부과·징수 등 • 건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 신고, 설치완료 및 사용신고, 설치 및 관리 기준

나. 조문체계(계속)

구분	구성내용
제4장 건설폐기물의 처리업 등 (제20조~제34조)	<ul style="list-style-type: none"> • 다른 법령에 따른 허가·신고, 권리·의무의 승계 등 • 장부의 비치, 기록 및 보존 • 휴업, 폐업 등의 신고 및 보고, 검사 등
제5장 순환골재의 품질기준 및 사용촉진 (제35조~제40조)	<ul style="list-style-type: none"> • 순환골재의 품질기준 • 순환골재 및 순환골재 재활용제품 사용자의 준수사항 및 사용의무 • 순환골재의 품질인증, 품질인증의 결격사유·취소 등 • 순환골재 등의 사용에 관한 권고 및 시정조치
제6장 방치폐기물 처리이행보증 등 (제41조~제46조)	<ul style="list-style-type: none"> • 방치폐기물의 예방조치, 처리이행보증, 처리, 처리명령 • 방치폐기물의 처리이행보증 주체에 대한 조치 등
제7장 공제조합 등의 설립 (제47조~제56조)	<ul style="list-style-type: none"> • 공제조합의 설립·사업, 공제규정, 「보험업법」의 적용배제 • 신용에 의한 보증, 용역이행 상황 조사, 보고서의 제출 등 • 다른 법률의 적용, 협회의 설립, 「민법」 규정의 준용
제8장 보칙 (제56조의2~제61조)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육, 청문, 권한 또는 업무의 위임·위탁 • 건설폐기물 처리업의 재정지원 • 수수료, 벌칙 적용 시 공무원 의제
제9장 벌칙 (제62조~제66조)	<ul style="list-style-type: none"> • 벌칙, 양벌규정, 과태료

다. 주요내용 및 문제점

1) 발생억제의 관점 결여

건폐법은 도시개발, 도로·교량공사, 아파트 건설 등의 공사현장에서 배출되는 폐기물은 그 양이 대량 배출되고, 토사, 폐벽돌 및 폐목재 등이 혼합되어 배출되는 특성상 재활용률이 낮고 방치로 인한 환경문제를 야기할 수 있어 효율적인 폐기물 관리체계를 구축하기 위해 건설폐기물에 특정한 개별 법률로 입법화되었다. 동 법의 목적은 모법인 폐관법과 자원순환 및 재활용에 관련한 재촉법의 목적과 달리 발생억제의 관점이 결여되어 있다. 동 법률은 건설공사 등에서 나온 건설폐기물을 친환경적으로 적절하게 처리하고 그 재활용을 촉진하여 국가 자원을 효율적으로 이용하며, 국민경제 발전과 공공복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다(건폐법 제1

조)고 규정하고 있다. 동 법률의 실제내용을 보면 건설폐기물의 배출억제를 위한 방책에 관한 사항을 건설폐기물의 감량 및 재활용 촉진에 관하여 대통령령으로 정하는 사항을 재활용기본계획에 포함시켜 5년마다 수립하도록 되어 있고(건폐법 제8조 제5항 제5호), 재활용기본계획의 포함사항에서 대통령령으로 정하는 사항이란 건설폐기물의 감량 및 재활용 촉진을 위한 단계별 대책 및 사업계획에 관한 사항(동법 시행령 제7조 제1호)이라고 하여 배출억제를 위한 방책을 재활용기본계획으로 정하도록 되어있지만, 이와 관련한 구체적인 조치는 규정되어 있지 않다.

폐기물 관리의 모법인 폐관법에서는 폐기물 관리의 기본원칙에 우선 폐기물의 발생을 최대한 억제하도록 하고 있다(폐관법 제3조의2 제1항). 자원순환사회로의 전환을 위한 폐기물 관리는 우선적으로 소각·매립 등의 처분에 앞서 재활용하고, 재활용을 하기에 앞서 폐기물의 발생을 최대한 억제하도록 해야 하고, 이에 따라 건설폐기물의 관리에 있어서도 배출억제를 재활용에 앞선 과정으로 인식하고 관련 법제는 그러한 정책적 방향을 반영해야 한다. 특히, 도시개발 및 재건축 등으로 인한 건설과 폐기의 빈번한 활동을 개인의 재산권이나 국가 경제발전의 문제만이 아닌 환경문제라는 인식전환이 필요하다.

2) 건설폐기물 분류체계의 문제

건폐법 제1조와 제3조에서 “건설공사 등으로 인하여 발생한 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고 재활용을 촉진하여 국가자원의 효율적 이용은 물론 국민경제발전과 공공복리증진에 기여함”을 목적으로 하고 있고, “그와 관련된 사항을 다른 법률에 우선하여 적용하고 건폐법에 규정되지 아니한 사항은 관계 법률의 규정을 적용한다”고 규정하고 있다. 즉, 건폐법은 일시에 다량 발생하는 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고, 천연골재의 대체자원으로 활용가능한 양질의 순환골재 생산을 유도하기 위하여 제정된 것으로, 폐관법, 재촉법, 「건설산업기본법」 등과 관련하여 특별법의 지위에 있다고 할 것이다. 따라서 건폐법상의 건설폐기물이 아닌 폐기물은 건폐법의 적용을 받을 수 없고, 기본법인 폐관법의 적용을 받는다. 건설폐

기물은 주거·상업용 건물, 도로, 교량과 같은 구조물의 건설, 보수 및 해체로부터 발생된다. 건설폐기물의 종류는 구조물의 용도와 성질에 따라 다양하며 토사, 폐콘크리트, 폐아스팔트콘크리트, 건설오니, 폐목재, 폐종이, 폐금속, 폐플라스틱, 폐유리 및 폐자기류 등과 같은 물질로 구성되어 있다. 건설폐기물의 정의는 관련 법규나 적용상황에 따라 건설폐기물, 건설폐재, 건축물폐재류, 건설부산물 등의 다양한 용어로 사용되어 왔다. 건설폐기물은 현재는 「건설폐기물 재활용촉진법」(2005년 시행)에 의해 관리되지만, 그 이전에는 재촉법, 지정부산물배출사업자에 관한 기본방침, 건설폐재 배출사업자의 재활용지침(1999년 7월 개정) 등에 의해 관리되었다.

〈표 3-13〉 건설폐기물의 개념

관계 법령	내 용
폐관법	정의 : 토목·건설공사 등과 관련하여 배출되는 사업장 폐기물로서 지정폐기물과 성상이 다른 폐기물 건설폐기물의 분류 : 폐콘크리트, 폐목재, 폐지, 폐섬유, 폐유리 등이 사업장폐기물 중 일반폐기물의 한 항목으로 분류되어 있음
건폐법	건설폐기물 : “건설폐기물”이라 함은 「건설산업기본법」 제2조제4호에 해당하는 건설공사(이하 “건설공사”라 한다)로 인하여 공사를 착공하는 때부터 완료하는 때까지 건설현장에서 발생하는 5톤 이상의 폐기물
건설폐재 배출사업자의 재활용지침	건설폐재 : 건축·토목공사 등 건설공사와 시설물철거 등에서 발생하는 토사, 콘크리트, 아스팔트콘크리트, 벽돌 및 건축폐목재

폐관법에서는 토목과 건설공사에서 배출되는 사업장폐기물로 지정폐기물과는 성상이 다른 것으로 정의하고 그 종류를 제시하고 있는데, 2005년에 제정된 건폐법에서는 건설공사에서 발생하는 5톤 이상의 폐기물로 정하고 있어서 소량으로 발생하는 것은 건설폐기물에서 제외하고 있다. “「건설산업기본법」 제2조 제4호에 해당하는 건설공사(이하 “건설공사”라 한다)로 인하여 공사를 착공하는 때부터 완료하는 때까지 건설현장에서 발생하는 5톤 이상의 폐기물로서 대통령이 정하는 것(건폐법 제2조 제1호)”에 해당하는 것만 건설폐기물인데, 건설폐기물이기 위해서는 법이 정한 일정한 공사현장에서 일정한 양(5톤 이상) 이상이어야 하며, 이 중 법이

정한 일정한 물건에 해당하는 것만 건설폐기물이 된다.

과거 07년 4~5월 사이에 건설공사 시 발견된 과거 매립장폐기물이 건설폐기물에 해당하는지에 대한 질의민원 접수 외에도 민원인, 시도관계자 등으로부터 유사한 질의가 다수 접수되고 있어 논의된 사항이다. 폐기물의 성상에 관계없이 5톤 이상 발생될 경우에는 ‘사업장폐기물’, 그 이하로 발생될 경우에는 생활폐기물로 분류한다. 발생량에 따른 다른 처리방식의 문제점이 지적되고 있는데 5톤의 콘크리트는 건설폐기물로 처리되나 5톤 미만의 콘크리트가 여러 곳에서 배출되어 5톤을 초과하지만, 단지 5톤이라는 발생량기준의 분류에 따라 건설폐기물과 달리 처리되는 불합리한 결과를 낳게 된다. 5톤 이상 발생하는 경우로서 건폐법상의 “건설폐기물”에 해당하지 않는다면, 폐관법 제2조 제3호 및 동법시행령 제2조 제9호의 규정에 의한 “일련의 공사 또는 작업으로 인하여 폐기물을 5톤이상 배출하는 사업장”으로 보아 일단 ‘사업장폐기물’로 대분류하고, 특정 물질의 경우 발생량이 아니라 그 성상을 기준으로 하여 분류해야 할 것이다.

건설폐기물이 성상별로 분리배출이 이루어지지 못하여 혼합폐기물의 비율이 상승하게 되고, 따라서 처리비용의 증가로 인한 적정한 건설폐기물의 처리 및 재활용 촉진에 장애요인이 되고 있다. 그뿐만 아니라 페인트, 기름, 방부제 등 유해물질이 포함된 폐목재, 폐 콘크리트 등에 대한 관리 방법이 미비한데, 이는 재활용 가능한 것과 불가능한 것을 분류할 수 있는 세부 구분기준에 대한 법규정이 마련되지 않아 재활용 및 안전처리가 미흡하다. 건설폐기물의 특성상 폐기물의 다량 배출되는 만큼 지정폐기물에 포함되지 않은 건설폐기물의 유해성은 여부에 대한 법적 근거가 마련되어야 한다.

가) 건설현장에서 발생한 폐기물(폐석고)의 처리방법에 관한 사례

건설현장에서 발생한 폐석고가 어떤 종류의 폐기물로 분류되어야 하는지가 문제된다. 현행 규정이 문제가 되는 것은 “건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 시행령” 별표1에 의하면 제1호에서 제17호까지 일정한 물건을 열거한 후 제18호에서

“건설공사로 인하여 발생하는 그 밖의 폐기물(생활폐기물과 지정폐기물은 제외한다)”이라고 하고 있다. 이 규정에 의하면 본 사안에서 문제되는 “폐석고”는 건설폐기물에 해당하지 않는 것처럼 보이지만, 제18호의 “건설공사로 인하여 발생하는 그 밖의 폐기물”이라는 규정에 비추어 보면 「건설산업기본법」 제2조 제4호에 해당하는 공사로 인하여 5톤 이상 배출되었다면, 건설폐기물로 보아야 한다는 것이다. 폐석고가 건설현장에서 발생한 것이므로 건설폐기물에 해당하여 그에 따른 처리방법에 따라야 하는지, 아니면 사업장일반폐기물에 해당하는 것이므로 이에 따라야 하는 것인지가 문제가 되는데 현행 폐기물관리법의 폐기물분류가 너무나 복잡하고 경계가 분명하지 않으므로 구체적인 경우에 어떤 물건이 어떤 폐기물에 속하는지 용이하게 알 수 없게 되어있다.

3) 구체적 규정 미비

건폐법 제10조는 건설폐기물 정보관리체계 구축에 대해 규정하고 있다. 환경부장관은 건설폐기물의 처리기술, 순환골재의 생산·수요에 관한 자료 및 정보의 종합적인 유통체계를 갖추고 재활용촉진을 위한 필요한 조치를 강구하여야 한다(동조 제1항). 환경부장관은 수집·운반업자 또는 중간처리업자의 자본금경영상태기술능력 및 용역이행상황 등 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고 순환골재의 유통체계를 구축하기 위한 관련자료 및 정보를 종합적으로 관리하여 이를 필요로 하는 자에게 제공할 수 있으며 필요한 경우 이용자에게 경비 또는 수수료를 부담시킬 수 있다(건폐법 제10조 제2항). 환경부장관은 정보관리체계를 구축함에 있어 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공 투자출연기관 등 관련기관의 장에게 필요한 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있으며, 자료 또는 정보의 제공을 요청받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(건폐법 제10조 제3항).

환경부장관으로 하여금 자료 및 정보의 종합적인 유통체계를 갖출 것을 의무화하고 있어 건설폐기물의 상업적 활용의 간접적인 근거를 두고 있으나 구체적으로

규정하고 있지 않다. 특히 건설폐기물은 친환경적 적정처리가 매우 필요하므로 건설폐기물에 관한 구체적이고 상세한 자료 및 정보의 민간사업자에게 제공하는 것은 매우 중요하므로 보다 실천적인 규정의 신설이 요청된다.⁹⁰⁾

4) 혼합폐기물의 처리기준 미약

현행 건설폐기물은 특성상 토사, 폐벽돌 및 폐목재 등이 혼합되어 배출되는데, 현행 법은 혼합폐기물의 성분에 따른 차별적 처리 규정이 미흡하다. 건폐법 제13조에 따른 건설폐기물의 배출, 수집·운반, 보관, 중간처리의 기준 및 방법은 시행령 제9조에서 구체적으로 규정하고 있고, 시행령 제9조는 건설폐기물이 발생 당시 혼합건설폐기물로 발생하는 경우 건설폐기물을 종류별로 재활용가능성, 소각가능성 또는 매립필요성 여부 등에 따라 구분하여 배출, 수집·운반, 보관하도록 하면서, 분리되지 않는 혼합폐기물은 제외하고 있다(동법 시행령 제9조 제1항 제1호).

시행령 제9조(건설폐기물의 처리기준 등) ① 법 제13조에 따른 건설폐기물의 배출, 수집·운반, 보관, 중간처리의 기준 및 방법은 다음과 같다. <개정 2007.1.5., 2009.6.30., 2010.5.18., 2013.12.11.>

1. 건설폐기물은 폐콘크리트·폐아스팔트콘크리트·폐목재·폐합성수지·폐금속류 등의 종류별로 재활용가능성, 소각가능성 또는 매립필요성 여부 등에 따라 구분하여 배출, 수집·운반, 보관할 것. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

가. 건설폐기물의 발생 당시 별표 1 제17호에 따른 혼합건설폐기물로 발생하는 경우

90) 김재광(2009), 「공공정보의 상업적 이용 관련법제 연구」, p.33 참조.

시행령 [별표 1] 건설폐기물의 종류 제17호

17. 혼합건설폐기물(제1호부터 제15호까지의 건설폐기물 중 둘 이상의 건설폐기물의 혼합된 것을 말하되, 다음 각 목의 기준에 맞게 혼합된 경우로 한정한다)

가. 불연성 건설폐기물(제1호부터 제5호까지 및 제10호부터 제13호까지의 건설폐기물<폐콘크리트, 폐아스팔트콘크리트, 폐벽돌, 폐블록, 폐기와, 건설오니, 폐금속류, 폐유리, 폐타일 및 폐도자기>)에 가연성 건설폐기물(제6호부터 제9호까지의 건설폐기물을 말한다<폐목재, 폐합성수지, 폐섬유, 폐벽지>)과 그 밖의 건설폐기물(제14호 및 제15호의 건설폐기물<폐보드류, 폐판넬>)이 혼합된 상태로 불연성 건설폐기물을 제외한 건설폐기물의 함유량이 중량기준으로 5퍼센트 이하 일 것

나. 불연성 건설폐기물을 제외한 가연성 건설폐기물과 그 밖의 건설폐기물이 혼합된 상태로 가연성 건설폐기물의 함유량이 중량기준으로 5퍼센트 이하 일 것

반면, 시행규칙 별표 1의2에서는 건설현장에서 분리·선별이 곤란하여 매립 및 재활용대상 폐기물과 혼합되어 배출되는 가연성폐기물은 소각하지 않도록 하고 있고, 가연성 폐기물과 불연성 폐기물을 분리하여 재활용 여부, 소각 및 매립 여부에 따라 종류별·처리방법별로 배출하여야 한다고 규정하고 있다(시행규칙 별표 1의2 제1호).

시행규칙 [별표 1의2] 건설폐기물의 배출, 수집·운반, 보관, 중간처리에 관한 구체적인 기준 및 방법

제1호 가목

재활용하지 아니하는 소각 가능한 폐기물은 이를 소각하여야 한다. 다만, 건설현장에서 분리·선별이 곤란하여 매립 및 재활용대상 폐기물과 혼합되어 배출되는 가연성폐기물은 그러하지 아니하다.

다. 건물 등의 철거·신축과정에서 발생하는 건설폐기물은 배출현장에서 폐목재·폐합성수지 등의 가연성 폐기물과 폐금속류·폐콘크리트 등의 불연성 폐기물로 분리하되 재활용 및 소각 가능성 또는 매립 필요성 여부에 따라 종류별·처리방법별로 배출하여야 한다.

반면, 폐가전제품 및 폐가구류의 경우 가연성과 불연성이 혼합된 재질의 것은 압축·파쇄 또는 절단 등으로 가연물과 불연물을 선별하여 소각 또는 매립의 방법으로 처리하도록 하고 있다(시행규칙 별표5 제3호).

시행규칙 별표5 제3호 라목

폐가전제품 및 폐가구류는 다음의 어느 하나에 해당하는 방법으로 처분하여야 한다. (1) 가연성 물질은 소각하여야 한다. (2) 불연성 물질은 최대직경 15센티미터 이하의 크기로 압축·파쇄·해체·절단 또는 용융한 후 관리형 매립시설에 매립하여야 한다. (3) 가연성과 불연성이 혼합된 재질의 것은 압축·파쇄 또는 절단 등으로 가연물과 불연물을 선별한 후 (1)이나 (2)의 방법에 따라 처분하여야 한다.

이를 종합해 보면 현행 법은 혼합폐기물을 처리함에 있어 건설폐기물이 가연성 또는 불연성인지 여부를 판단 기준으로 소각 또는 매립의 방법으로 처리하고 있음을 알 수 있다. 지정폐기물의 경우 지정폐기물에 함유된 유해물질 함유량에 따라 차별 처리하고 있으나, 지정폐기물에 속하지 않고, 건설폐기물에 분류된 경우 건설현장에서 발생한 혼합폐기물의 유해물질 기준에 대한 법적 근거가 없다.

가) 상수도관 도장재 사례

광역상수도관은 콜타르에나멜코팅(KS D8307)으로 도장되어 있는데, 콜타르에나멜 코팅된 상수도관은 폐기물의 분류체계상 어디에 속하는지가 문제된다. 환경부 회신에 따르면 폐기하고자 하는 상수도관의 도장과 관련 없이 어떠한 재질로

구성되어 있느냐에 따라 분류가 달라질 것이고, 재질이 콘크리트로 이루어져 있고 발생량이 5톤 이상일 경우 건설폐기물에 해당하며, 금속으로 이루어져 있을 경우 고철로 처리하면 된다고 하고 있다. 이 경우 상수도관에 사용된 도장재료와 무관하게 상수도관의 재질이 무엇인지, 그리고 폐기물의 발생량이 어느 정도인지에 따라 분류가 달라지고 있다. 현행 폐기물의 분류기준은 물질에 따른 차별적 처리를 하지 않고 있기 때문에 문제가 된다. 즉, 상수도관뿐만 아니라 모든 물질 또는 물건은 물질 그 자체만이 아니라 거기에 첨가된 물질이나 부착된 물질에 따라 달리 취급해야 하지만 이 경우는 유해성 여부에 대한 기준도 존재하지 않는다.⁹¹⁾

현재 서울시는 2014년부터 5년간 낡은 수도물 송·배수관 132km를 정비하기로 했다. 교체 대상은 녹발생이 많은 회주철관(1985년까지 부설)과 인체 유해성 논란이 있는 콜타르에나멜 강관(1991년까지)이다. 콜타르 수도관은 전국적으로 7,800km에 걸쳐 매설되어 있으며, 서울시만 총 길이 5335km의 대형 수도관 중 547km가 내부에 콜타르에나멜이 발라져 있다. 올해부터 추진하는 정비사업으로 상수도관 폐기물이 대량 발생할 것으로 예상되며, 도장된 페콘크리트가 별다른 유해성 검사 없이 건설 폐기물로 분류되고, 이에 따라 순환골재로 재사용될 것으로 예상된다.

상수도관에 콜타르에나멜코팅(KS D8307)이 도장되어 있다면, 먼저 이 도장재료의 성분을 분석하여 유해성여부를 확인해서 처리해야 하고, 만일 도장재료의 성분에 관계없이 상수도관 자체의 재질만을 기준으로 폐기물을 분류하여 그에 따라 분류가 달라지고 처리방법도 달라질 경우 뜻하지 않은 비용이나 환경에 대한 위해가 발생할 수도 있기 때문에 도장재료가 유해물질을 함유하고 있을 경우 그 물질의

91) 콜타르에나멜은 수도용 도복장강관의 도복장 재료로서 국내에서 사용되는 외면 도복장 재료는 콜타르에나멜(Coal Tar Enamel, KS D 8307), 블로운아스팔트(Blown Asphalt, KS D 8306), 폴리에틸렌(Poly Ethylene, KS D 3607, 3589, 8500) 등이 있으며, 내면에 사용되는 대표적인 도장재료는 에폭시수지(Epoxy Resin, KS D 8501, 8502) 등이 있다.

콜타르에나멜은 수도관의 내구성 유지를 위해 관 내·외부에 4~7mm두께로 바르는 코팅제로 벤젠, 카드뮴, 피렌 등 압 및 악성중양을 유발하는 것으로 알려진 400여가지 인체 유해물질이 포함된 석탄 화합물로 미국, 일본 등에서는 콜타르를 내·외벽에 칠한 상수도관 사용을 금지하고 있다. 국내에서는 내벽에는 콜타르에나멜 사용을 금지하고 있으나, 국내 콜타르 수도관은 현재 전국적으로 7800km에 걸쳐 매설되었다.

제거를 위해 또 다른 절차가 필요하고 이에 따른 비용도 소요될 것이기 때문에 이 경우 여기에 소요되는 비용을 누가 부담할 것인지도 문제가 된다. 애초부터 도장 재료에 대한 성분분석이 있고 만일 도장재료가 유해한 것으로 판명될 경우 상수도 관 자체는 재활용할 수 있는 고철이라 하더라도 고철로 사용하기 위해 도장재료를 제거하는 데 소요되는 비용은 마땅히 배출자가 부담해야 한다. 도장재료에 대한 성분을 간과하고 바로 고철로 재활용할 경우 환경에 유해한 영향을 가져오거나, 재활용업자가 의도하지 않은 유해한 도장재료의 처리비용을 부담하게 되며, 이 경우 원인자책임원칙에도 반하게 된다.

현행 폐기물의 분류기준은 물질에 따른 차별적 처리를 하지 않고 있기 때문에 문제가 된다. 즉, 상수도관뿐만 아니라 모든 물질 또는 물건은 물질 그 자체만이 아니라 거기에 첨가된 물질이나 부착된 물질에 따라 달리 취급해야 하지만 도장재의 경우 성분에 대한 기준이 없다.

라. 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 문제점 요약표

문제점	관련법령
① 발생억제 관점 결여	건폐법 제1조, 동법 제8조 제5항 제5호, 동법 시행령 제7조 제1호
② 건설폐기물의 발생량에 따른 분류체계의 문제점 -5톤 이상의 폐기물로 정의하고 있어 소량으로 발생하는 것은 제외 됨 -->성상이 아닌 발생량에 따른 분류	건폐법 제1조 및 제3조, 동법 시행령 [별표1], 「건설산업기본법」 제2조 제4호, 폐관법 제2조 제3호, 폐관법 시행령 제2조 제9호,
③ 상업적 활용의 구체적 규정 미비	건폐법 제10조
④ 혼합폐기물의 처리기준 미약	건폐법 제13조, 동법 시행령 제9조, 동법 시행령 [별표1] 제17호, [별표1의2], 동법 시행규칙 [별표5] 제3호

5. 「폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」

가. 개관

폐기물 처리시설은 폐기물 관리를 위한 필수기반시설로, 폐기물 처리시설의 부지 확보 촉진과 그 주변지역 주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역 주민의 복지를 증진함으로써 환경보전과 국민 생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 제정되었다(폐촉법 제1조). 즉, 폐기물처리시설의 입지선정 및 지역주민의 반대 등 폐기물처리시설 설치에 따르는 문제를 합리적으로 해소하고 폐기물 처리시설 설치를 촉진하기 위함이다. 동법의 핵심내용은 폐기물처리시설의 실질적인 주민참여를 도모하고, 시설 부지 주민에 대한 지원(폐촉법 제15조), 이주대책(동법 제18조), 주민편익시설의 설치(동법 제20조), 주민지원기금의 조성(동법 제21조) 등 폐기물 처리시설을 둘러싼 갈등과 분쟁을 예방하고 폐기물 처리시설 지역 인근주민에 대한 지원에 관한 사항 등을 규정하고 있다.

나. 조문체계

구분	구성내용
제1장 총칙 (제1조~제8조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 정의, 국토계획, 도시·군기본계획에의 반영 • 산업단지조성 등에 따른 폐기물처리시설의 설치·운영 • 택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 등 • 폐기물처리시설 부지 확보, 폐기물수수료의 차등 적용
제2장 폐기물처리시설 설치사업의 촉진 (제9조~제16조)	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물처리시설의 입지 선정, 입지의 결정·고시 등 • 도시지역 밖의 입지에 대한 용도지역 의제 • 폐기물처리시설 입지 안에서의 행위제한 등 • 폐기물처리시설 설치계획의 승인 등 • 다른 법령에 따른 인가·허가 등의 의제 등 • 예상 피해에 관한 분쟁의 조정 등 • 토지 등의 수용·사용, 시설 부지 주민에 대한 지원
제3장 폐기물처리시설 주변영향지역의 지원 등 (제17조~제26조)	<ul style="list-style-type: none"> • 주변영향지역의 결정·고시 • 지원협의체의 구성기준 및 기능 등 • 이주대책, 지역개발계획에의 반영, 주민편익시설의 설치 • 주민지원기금의 조성, 기금에 의한 주변영향지역의 지원 • 부대시설 등의 시설설치기준 • 지역주민의 감시, 주민감시요원의 자격

나. 조문체계(계속)

구분	구성내용
제3장 폐기물처리시설 주변영향지역의 지원 등 (제17조~제26조)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경상 영향의 조사·공개
제4장 보칙 (제27조~제30조)	<ul style="list-style-type: none"> • 민자유치사업자에 대한 지원 등 • 폐기물종합처리시설의 설치 지원 • 연구·개발 등, 권한·업무의 위임·위탁
제5장 벌칙 (제31조~제32조)	<ul style="list-style-type: none"> • 벌칙, 양벌규정

다. 주요내용 및 문제점

1) 법의 목적 및 정의, 적용범위의 문제점

폐촉법은 폐기물처리시설의 부지 확보 촉진과 그 주변지역 주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역 주민의 복지를 증진함으로써 환경보전과 국민 생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조). 이에 따르면 동법은 폐기물처리시설, 즉 모든 처리시설의 설치를 촉진하고 그에 따른 주변지역지원을 하기 위함임을 알 수 있다. 그러나 동법의 실제 내용은 민간처리업은 해당하지 않고, 공공처리시설만을 대상으로 하고 있다. 폐기물처리시설이란 폐관법 제2조에 따른 폐기물처리시설로 폐기물의 중간처분시설, 최종처분시설 및 재활용시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다. 따라서 이를 종합하면 폐관법엔 처리업을 사인도 할 수 있도록 하고 있고, 폐기물처리시설은 민간처리업과 공공처리시설을 모두 포함하고 있는 것으로 해석된다. 그러나 제2조는 폐기물처리시설 설치기관이란 폐기물처리시설을 설치·운영하려는 환경부장관 또는 지방자치단체의 장, 수도권매립지관리공사의 장으로 한정하고 있어 동법에 규정되는 대상이 공공처리시설에만 한정되고 있다.

동법은 ‘폐기물 처리시설’의 범위를 목적과 정의, 폐관법에 따라 유추할 수밖에 없는데 이는 정의의 본래의 목적인 명확성이 문제된다. 또한 폐촉법 전체가 적용범

위에 대한 사항이 없는데, ‘폐기물처리시설 설치기관’을 정의하고 있는 부분이 ‘적용 범위’에 관한 부분으로 보이고, 따라서 이를 정의 조항에 넣을 것이 아니라 ‘적용 범위’에 관한 규정으로 두어야 한다. 동법의 목적 및 정의를 명확하게 하기 위해 공공처리시설로 법률의 범위를 한정한다는 설명을 추가하여 동법의 목적과 적용범위를 명확하게 드러내야 한다. 한편으로는 폐기물처리시설의 설치촉진 및 주변지역 주민의 복지를 증진하기 위해서는 공공처리시설에만 한정하지 말고 민간처리업도 포함시킬 수 있도록 해야 한다.

2) 지원 적용 대상의 유권해석 가능성

폐촉법 제17조는 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변지역(이하 “주변영향지역”이라 한다)을 직접 영향권과 간접 영향권으로 구분하고 있다. 직접 영향권이란 환경상 영향을 조사한 결과 인체·동물의 활동, 농·축산물, 임산물 또는 수산물에 직접적으로 환경상 영향을 미칠 것으로 예상되어 지역주민을 이주시킬 필요가 있다고 인정되는 지역이다(동법 제17조 제3항). 간접 영향권이란 환경상 영향을 조사한 결과 환경상 영향이 미칠 것으로 예상되는 직접 영향권 외의 지역이다(폐촉법 제17조 제3항). 그러나 폐기물처리시설에 대한 피해의 수준을 직접과 간접으로 나누어 지원사업 방법을 달리하는 것은 현실에 맞지 않는다. 또한 간접 영향권을 지정하는 데 있어 본 조항은 유권해석의 여지가 있어, 본 법에 의한 보상정책이 이루어지는 과정에서 지방자치단체와 지역주민 간의 갈등요인이 되고 있다. 따라서 직접 영향권 및 간접 영향권의 적용의 한계를 명확히 규정할 필요가 있다.

3) 지원사업계획 수립 실효성 부족

동법은 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 경우 그 시설의 주변영향지역에 대한 산업 유치, 기간시설 확충 등 지역개발촉진을 위한 사항을 해당 지역의 지역개발

계획에 반영하도록 하고 있다(동법 제19조 제1항). 그러나 동 법률조항은 강제성이 없어 실효성에 의문이 제기되고 있다. 또한 동법 시행령 제23조에서 법 제19조 지역 개발계획에의 반영에 따라 그 대상을 정하고 있는데, 법 제19조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 폐기물처리시설”이란 조성면적이 100만제곱미터 이상인 폐기물매립시설로서 그 사용기간이 10년 이상인 시설, 제1호에 따른 규모 미만의 폐기물매립시설 중 조례로 정하는 시설로 규정하고 있어 매립시설에만 그 대상을 한정하고 있다.

4) 주민지원사업의 적정성 문제

폐촉법에 의한 지원사업은 크게 현물보상과 공동사업 형태로 이루어지고 있다. 공동사업의 경우 체육시설 등 지역주민을 위한 편익시설을 설치하도록 하고 있고(폐촉법 제20조), 그 밖에 공동사업으로 주변영향지역 주민에 대해 보건진료소, 소규모 도로, 노인회관, 공중목욕탕 등의 지원이 포함된다(동법 시행령 별표3). 그러나 영향지역에 대한 주민지원은 공공적인 사적 피해에 대하여 개인적으로 보상함을 원칙으로 하고 있다. 공동이 이용하는 도로나 공공시설의 설치와 같은 공동사업이 사적피해에 대한 보상으로 볼 수 있는지에 대해 논란이 있다.

5) 주민지원기금 출연의 법률적 근거 및 논점

동법 제21조는 “폐기물처리시설 설치기관은 주변영향지역의 주민을 지원하기 위하여 주민지원기금을 조성하여야 한다”라고 규정하고, 주민지원기금의 재원으로 폐기물처리시설 설치기관의 출연금, 기금의 운용으로 생긴 수익금 등을 명시하고 있다. 그러나 지원사업의 협상단계에서 집행까지 발생하는 갈등을 효과적으로 해결하고자 하는 것이 입법취지라면 기금의 확보뿐만 아니라 기금의 사용처를 법률적으로 명문화시켜 주민지원기금을 통한 지원 시 지자체와 주민지역 간 갈등을 해소할 수 있다.

6) 폐기물 반입 시 이중부과 가능성

동법 제8조는 폐기물처리시설을 운영하는 지방자치단체의 장은 그 폐기물처리 시설에서 처리하는 폐기물에 대한 수수료를 징수할 때 그 폐기물처리시설이 설치되어 있는 시·군·구 외의 지역에서 반입하는 폐기물에 대하여 그 수수료 외에 가산금을 징수할 수 있도록 규정하고 있다. 가산금은 폐기물처리수수료의 100분의 10을 말하는 것으로(동법 시행령 제5조), 폐기물에 대한 수수료 징수시 반입 폐기물에 대하여 폐기물수수료를 차등 적용함으로써 지역 외부에서 반입하는 폐기물에 대한 규제를 하고 있다. 그러나 폐관법 제6조에 따라 폐기물을 반입하는 자는 폐기물처리 시설에 반입되는 폐기물의 처리를 위하여 필요한 비용, 즉 반입수수료를 내도록 규정하고 있다. 따라서 폐기물 반입에 따른 폐기물 처리 비용을 폐관법에 따라 납부하고, 다시 폐촉법에 따라 폐기물의 반입에 따른 가산금을 납부하도록 돼 있어, 한 활동에 두 개의 법률로부터 규제되고 있어 이중부과 가능성이 있다.

라. 「폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 문제점 요약표

문제점	관련법령
① 법의 목적 및 일반론적인 문제점 -->목적이 분명히 드러나지 않음, 폐기물처리시설의 범위를 유추할 수밖에 없음, 정의와 적용범위의 혼란	제1조 목적, 제2조 정의
② 지원 적용 대상의 유권해석 가능성	제17조(주변영향지역의 결정·고시)
③ 지원사업계획 수립 실효성 부족	법 제19조, 시행령 제23조
④ 주민지원사업의 적정성 문제	법 제20조, 시행령 [별표3]
⑤ 주민지원기금 출연의 법률적 근거 및 논점	법 제21조
⑥ 폐기물 반입 시 이중부과 가능성	폐촉법 제8조, 폐촉법 시행령 제5조, 폐관법 제6조

6. 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」

가. 개관

국제사회는 1989년 3월 22일 ‘유해폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약’을 채택하고, 1992년 발효하였다. 이러한 국제사회의 움직임은 유해폐기물이 선진국의 엄격한 폐기물규제 때문에 후진국이나 개발도상국으로 이동하게 되면서 환경문제 및 국가간 분쟁을 야기한 데서 비롯되었다. 이에 따라 유해폐기물의 국가간 불법이동에 따른 지구 규모의 환경오염 방지와 개도국의 환경친화사업을 지원할 목적으로 국제사회가 유해폐기물의 이동 통제 및 처리체계를 구축하도록 한 것이다. 우리나라는 이 바젤협약을 국내법으로 수용하고자 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」을 제정하였다.

동 법은 「유해폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」 및 같은 협약에 따른 양자간·다자간 또는 지역적 협정을 시행하기 위하여 폐기물의 수출·수입 및 국내 경유를 규제함으로써 폐기물의 국가 간 이동으로 인한 환경오염을 방지하고 국제협력을 증진함을 목적으로 하고 있다(동법 제1조).

나. 조문체계

구분	구성내용
제1장 총칙 (제1조~제5조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 정의, 적용 범위 • 국가의 책무, 폐기물 수출입자 등의 책무
제2장 폐기물 수출입등의 통제 및 관리 (제6조~제22조)	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물의 수출허가 • 수출이동서류의 작성, 수출폐기물의 운반 • 폐기물의 수입허가, 수입이동서류의 작성 • 수입폐기물의 인계·인수 및 전산처리 • 수입폐기물의 운반 또는 처리, 처리 결과 등의 통보 • 폐기물의 수출입허가 취소, 경유 등의 등 • 수출입되는 폐기물의 관리, 수출입 등 항구의 지정 • 수출입 금지, 반입명령 등 • 대집행, 장부의 기록과 보존, 보고·검사 등
제3장 보칙 (제23조~제27조)	<ul style="list-style-type: none"> • 수수료 • 관계 기관의 협조

나. 조문체계(계속)

구분	구성내용
제3장 보칙 (제23조~제27조)	<ul style="list-style-type: none"> • 주무관청 등의 지정 • 권한의 위임·위탁
제4장 벌칙 (제28조~제32조)	<ul style="list-style-type: none"> • 벌칙, 양벌규정, 과태료

7. 「자원순환사회전환촉진법(안)」

가. 개관

현행 자원순환관련 법체계는 폐관법을 모범으로 현 정부는 자원과 에너지의 지속적인 소비 증가로 폐기물 발생량을 줄이고 자원·에너지를 선순환시키기 위해 ‘자원·에너지가 선순환하는 자원순환 사회 실현’을 추진하고, 이에 따라 2013년 9월 13일 「자원순환사회전환촉진법」을 정부 입법 발의했다.

나. 조문체계

구분	구성내용
제1장 총칙 (제1조~제11조)	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 정의, 다른 법률과의 관계 • 폐기물 제외 기준 • 순환이용에 따른 폐기물 종료의 인정, 폐기물 종료의 인정취소 등 • 기본원칙 • 국가 및 지방자치단체의 책무, 사업자의 책무, 국민의 책무 • 자원순환사회로의 전환을 위한 문화 조성
제2장 자원순환기본계획의 수립 등 (제12조~제15)	<ul style="list-style-type: none"> • 자원순환 기본계획의 수립·시행 • 시행계획 및 집행계획의 수립·시행 • 자원순환 통계조사 등 • 자원순환 통계조사를 위한 자료제출 등
제3장 자원순환 촉진시책 등 (제16조~제24)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 자원순환 목표의 설정 등 • 자치단체 자원순환 성과관리, 사업자의 자원순환 성과관리 • 순환자원 등의 사용촉진 • 자원순환 부과금 등 • 사업자단체의 설립, 인가절차 등

나. 조문체계(계속)

구분	구성내용
제3장 자원순환 촉진시책 등 (제16조~제24)	<ul style="list-style-type: none"> • 제품등의 자원순환성 평가 등, 순환제품의 표시 등
제4장 자원순환 기반조성 및 지원 등 (제25조~제35조)	<ul style="list-style-type: none"> • 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금 • 폐기물처분부담금의 용도 • 자원순환특별회계의 설치, 특별회계의 세입·세출 • 순환자원거래소의 설치·운영, 자원순환 정보체계 구축 등 • 자원순환시설 등에 관한 특례 • 자원순환산업 육성을 위한 자금 등의 지원 • 법제상의 조치, 재정적·기술적 지원 등 • 자원순환사회로의 전환을 위한 국제협력
제5장 보칙 (제36조~제40조)	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경적 폐기물 처분 • 보고서의 제출, 보고·검사 등 • 권한이나 업무의 위임과 위탁 • 벌칙 적용에서의 공무원 의제
제6장 벌칙 (제41조~제44조)	<ul style="list-style-type: none"> • 벌칙, 양벌규정, 과태료, 과태료의 부과·징수

다. 주요내용 및 문제점

1) 목적의 범위

자순법(안)의 목적은 자원을 효율적으로 이용하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물의 순환이용 및 적절한 처분을 촉진하여 천연자원과 재생 불가능한 에너지의 소비를 줄임으로써 환경보전과 지속가능한 자원순환사회와 경제를 만드는 데 필요한 기본적인 사항을 정하기 위한 것이다. 이 법의 제목과 목적이 자원순환사회와 경제를 만드는 것임에도 불구하고 “자원순환”은 여전히 “폐기물”의 이용관리를 중심으로 하고 있다. 즉, 모든 물질순환과 균형에 입각한 지속가능한 순환경제이념을 바탕으로 하고 있는 자원순환사회는 모든 물질이 폐기물이 아닌 하나의 순환하는 자원으로 보고 있는 개념과는 다르고, 이는 다시 폐기물에 입각한 법률에 머무르고 있어 이 법의 제목 및 이 법이 추구하려고 하는 자원순환사회를 위한 입법에 한계가 있다고 할 것이다.

이 법안의 목적은 폐기물의 발생억제, 순환이용 그리고 적절한 처분의 세 가지를 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. 순환이용은 처리 중 재사용·재생이용하거나 에너지를 회수하는 활동으로 기존의 재활용과 같은 활동이라고 볼 수 있고, 여기서 말하는 “처분”이란 「폐기물관리법」의 폐기물의 소각·중화·파쇄·고형화 등의 중간처분과 매립하거나 해역으로 배출하는 등의 최종처분을 말한다. 이를 종합해 보면 이 목적에는 수집, 운반, 보관에 관한 사항을 포함하지 않고 있다. 즉, 형식적으로 규정된 조항은 없으나 순환이용과 처분의 과정에서 수집, 운반, 보관까지 포괄해서 해석할 수 있는지 논란의 여지가 있다. 따라서 폐관법의 목적이 폐기물의 발생 억제와 폐기물의 처리(수집, 운반, 보관, 재활용, 처분)로 자순법(안)보다 보다 넓은 범위를 포괄하게 된다.

2) 개념정의와 관련된 문제점

가) 개별 법률 간 용어의 혼용

동 법안은 자원순환사회 전환을 위해 자원순환사회, 순환자원, 순환이용 등 새로운 개념을 정의하고 있는데, 새로운 용어의 사용에 따른 다른 법과의 소통 및 연계성을 고려할 필요가 있다. 동 법안 제2조에 따르면 “순환자원”이란 “사람의 생활이나 사업 활동에서 발생된 물질 또는 물건 중 재사용·재생이용 또는 에너지회수를 목적으로 따로 모아져 있는 등 적절한 용도에 사용할 수 있는 상태에 있거나 분리·선별·파쇄·압축·감용 등 환경부령으로 정하는 처리를 거쳐 재사용·재생이용 또는 에너지 회수에 바로 사용할 수 있는 상태에 있는 물질 또는 물건(회수할 수 있는 에너지와 폐열을 포함하며, 「원자력안전법」 제2조제18호에 따른 방사성폐기물은 제외한다)”을 말한다. 이는 재촉법 제2조 “재활용가능자원”과 상응하는 개념인데 즉, “재활용가능자원 역시 사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거된 물건과 부산물 중 재사용·재생이용할 수 있는 것[회수할 수 있는 에너지와 폐열을 포함하되, 방사성 물질과 방사성물질로 오염된 물질은 제외한다]”을 말하기 때문이다. 다만, 자순법

(안)의 순환자원이 사업 활동에서 발생된 물질 또는 물건 중 특정한 목적으로 모아져 있는 것을 대상으로 하여 폐기물이 아닌 모든 물질을 대상으로 하려고 한다는 점에서 버려진 것을 대상으로 하고 있는 재촉법과는 차이가 있다. 그러나 현 폐기물 개념은 폐기물이 순환자원에 선행하는 개념이기 때문에 순환자원과 재활용가능자원은 재사용·재생이용 또는 에너지 회수를 목적으로 하는 같은 객체에 두 가지 다른 개념이 사용될 수 있다는 것이다. 그뿐만 아니라 순환자원과 재활용가능자원에 각각 대입되는 활동인 순환이용과 재활용 역시 같은 활동에 각기 다른 용어를 쓰게 되어 다른 법과의 소통 및 연계성이 미약하고, 같은 객체 또는 활동이라도 각기 다른 법률에 따라 관리되는 문제가 있다.

〈표 3-14〉 자순법(안)과 타 법률과의 용어 간의 통일성 여부

구분	자순법(안)	폐관법	「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」
행위	순환이용(에너지회수 포함)	재활용	-
객체	순환자원	재활용가능자원	-
에너지 회수 시 객체	폐관법을 따르게 되어있어 재활용가능자원에 대해 에너지 회수	재활용가능자원	재생에너지 중 폐기물에너지

특히, 에너지 회수의 경우 자순법(안)과 폐관법, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」과의 연계성이 문제되는데, 에너지 회수 시 객체가 자순법(안)의 경우 폐관법을 따르게 되어있어 순환이용의 객체가 순환자원임에도 에너지 회수시 다시 객체가 재활용 가능자원으로 바뀌게 되어 두 가지 개념이 동시에 쓰이게 되는 문제가 있다. 이러한 용어의 통일성 결여는 법규정 간 체계성·연계성 부족뿐만 아니라 일관된 법령해석을 곤란하게 할 수 있다. 따라서 자순법(안)과 현행 법률의 연계 및 소통을 위해 용어를 통일할 필요가 있다.

나) 기존 폐기물 개념의 사용 및 순환자원 간의 관계 미약

동 법안은 “폐기물”의 정의를 폐관법 제2조제1호⁹²⁾에 따른 폐기물로 정의하고 있어 기존의 폐기물 개념이 갖고 있는 문제점을 그대로 갖고 있다. 폐기물이 갖고 있는 문제점은 폐기물개념이 명확하지 않아 “필요하지 아니하게 된 물질”을 해석하는 데 있어 배출자의 주관적 의사를 기준으로 폐기물 여부를 판단하고 있는데 있다. 최근 대법원 판례는 사업장의 사업 활동에 필요하지 않는다면 폐기물에 해당한다고 보고, 재활용 여부가 폐기물 개념에 영향을 미치지 않는다고 판단하였다.⁹³⁾ 이러한 폐기물개념의 문제가 재활용 업체도 폐기물 사업장 규제의 대상이 되게 하고, 처리업 허가 및 폐기물 발생량 신고 의무 대상이 되게 해 규제범위의 확대에 의한 재활용 활성화의 장애요인으로 작용하고 있는 것이다. 이러한 폐기물 개념의 문제는 지속 가능한 자원순환사회와 경제를 만드는 데 한계를 제시하고 있다.

한편, 자순법에 따르면 “순환자원”이란 “사람의 생활이나 사업활동에서 발생된 물질 또는 물건 중 재사용·재생이용 또는 에너지회수를 목적으로 따로 모아져 있는 등 적절한 용도에 사용할 수 있는 상태에 있거나 분리·선별·파쇄·압축·감용 등 환경부령으로 정하는 처리를 거쳐 재사용·재생이용 또는 에너지 회수에 바로 사용할 수 있는 방태에 있는 물질 또는 물건을 말한다(자순법(안) 제2조). 자순법(안)은 폐기물의 정의를 기존의 폐관법의 정의를 그대로 끌어와 쓰고 있을 뿐만 아니라, 순환자원을 정의하는 데 있어 폐기물과의 관련성을 고려하지 않고 정의하고 있다. 즉, 기존의 폐기물 개념이 가지고 있는 폐기물 개념의 “필요성”여부에 따른 해석의 여지를 그대로 가지고 있으면서도, 자순법(안)상의 순환자원의 개념 역시 폐기물과의 관계를 고려하지 않고 정의하고 있는 것이다. 이는 폐기물의 속성을 잃는 시점을 알 수 없어 규제 범위를 확정하는 데 어려움이 있다.

자순법(안)은 폐기물의 속성을 잃는 시점을 명확히 함으로써 폐관법의 규제 대상

92) “폐기물”이란 쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다.

93) 대법원 선고 2006도631 판결.

이 되는 범위를 축소하고, 폐기물 처리 기본원칙에 따른 단계적 처리를 가능하게 하기 위해 폐기물 제외 기준 및 폐기물 종료 인정 규정을 두고 있다(자순법(안) 제4조 및 제5조). 그러나 위 규정에 따르면 폐기물에서 제외·종료되기 위해서는 추가적인 공정 없이 직접 사용할 수 있어야 하고(자순법(안) 제4조 제2항), 사전에 재활용 과정을 거쳐야 한다(동법(안) 제5조 제1항)는 조건을 들고 있어 최종재활용업만 폐기물 규제대상에서 제외될 수 있는 여지가 여전히 존재한다.

다시 말해 자순법(안)은 기존의 폐기물 개념의 규범적 불명확성의 문제점을 해결하지 않고 있을 뿐만 아니라 폐기물과 순환자원과의 관계를 고려하고 있지 않아 규율대상의 문제를 확정짓는 데 문제가 있고, 폐기물 제외 및 종료시점을 통해 이를 해결하려고 하고 있지만 여전히 기존의 재활용 활성화에 한계로 작용하는 규제범위의 축소가 가능해질 수 있는지 의문이 든다. 자원순환사회 형성이라는 정책의 취지를 반영하기 위해서는 폐기물과 순환자원의 관계 정립이 선행되어야 한다. 재활용 활성화와 자원순환이라는 정책의 전환을 도모한다면 “폐기물” 규제의 대상에서 제외하나 “순환자원”이라는 명목 하에 규제가 완화된 또 다른 관리체계를 구축할 필요가 있다.

다) “자원순환사회”의 개념정의의 문제점

동 법안 제2조제1호는 “자원순환사회”를 “사람의 생활이나 산업활동에 필요한 제품·원료·재료·용기와 에너지 등의 생산·유통·소비·폐기 등 모든 과정에서 사회 구성원이 함께 노력하여 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물은 물질적으로 또는 에너지로 최대한 이용함으로써 천연자원의 사용을 최소화하는 사회”로 정의하고 있다. 이에 따르면 자원순환사회란 폐기물의 발생 억제와 순환이용을 하는 사회로 요약할 수 있는데, 이 법의 목적 중 하나인 ‘적정한 처분’은 자원순환사회의 정의 안에 포함하고 있지 않는다. 동 법안은 자원순환사회로의 전환이라는 목적을 갖고 있고, 이는 폐기물의 발생억제, 순환이용 및 적정한 처분이지만, 자원순환사회의 정의는 폐기물의 발생을 억제하고 순환이용을 하는 사회이다. 즉, 법안의 목적과

제목, 그리고 그러한 목적을 지향하는 “자원순환사회”와의 유기적 관계가 미약하다고 하겠다. 따라서 이를 고려한다면, 자원순환사회의 정의에 친환경적 처리 또는 적절한 처분이 포함될 필요가 있다.

3) 자순법(안)의 성격 불분명

자순법(안)은 기본법적 성격과 개별법적 성격을 모두 가지고 있는데 이는 자순법(안)의 성격이 불분명하여 폐기물의 체계적인 관리 및 정책의 방향을 제시하는 큰 틀을 만드는 데 중요한 문제다. 기본법은 “정책입법·프로그램법으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법형식, 즉 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형”이다.⁹⁴⁾ 일반적으로 기본법에는 정책의 기본방향에 대한 사항을 규정하고 개별 법률들의 방향을 설정하기 위함인데, 여기서는 폐기물관리의 체계화를 도모하고, 자원순환사회라는 방향을 설정하는 것이고 자순법(안)은 이점에 있어 다른 법률에 우선하며 그 기본이 되는 것을 동법안 제3조에서 확인할 수 있고, 이는 자순법(안)이 기본법으로서의 역할을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. 또한 제7조의 기본원칙, 제8조 국가의 책무, 제9조 사업자의 책무, 제10조 국민의 책무 및 제2장의 자원순환 기본계획의 수립 등을 포함하고 있다. 기본법에 규제되는 내용은 일반적으로 기본용어의 정의, 정책추진의 원칙 또는 방향, 추진체계, 재원의 조달방법 등을 들 수 있는데, 자순법(안)에서 이러한 내용들을 다루고 있는 것이다. 그러나 그 외 법안의 대부분의 주요내용이 개별법적 성격을 갖고 있는데, 자순법(안)이 구체적인 정책이나 규제의 내용 역시 규정하고 있기 때문이다. 예를 들어 제25조의 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금은 구체적인 정책을 법안에 명시하고 있는데 동조 제4항에서 “환경부장관은 폐기물처분부담금을 내야 하는 자가 납부기한까지 내지 아니하면 30일 이상의 기간을 정하여 납부를 독촉하여야 한다. 이 경우 체납된 폐기물처분부담금의

94) 박영도(2008), p.127 참조.

100분의 5에 해당하는 가산금을 부과한다”라고 하여 상세한 규정까지 하고 있다. 또한 제26조에서 처분부담금의 용도와 사업자 성과관리 등 정책과 세부 규제를 하고 있다. 입법을 함에 있어 기본법을 정하는 것은 기본법이 정책 또는 규제 의 지향점이나 방향성 또는 대략적인 사항을 정하고 구체적 내용을 다른 법률에서 정하도록 규정하는 것이 효율적이기 때문이다. 기본법이 일반 법률에 비하여 우월적 지위에 있다는 것이 아니라, 기본법-개별 법률의 관계가 내용적으로 총론-각론의 연계성을 갖게 되는 이념형적인 기본법체제를 형성해야 한다는 것이다.⁹⁵⁾ 이러한 의미에서 자순법안은 기본법적 성격과 개별법적 성격을 모두 가지고 있어 총론-각론이라는 다른 법률과의 상관관계에 혼란이 있고, 기본법 형태가 갖고 있는 장점을 살리지 못해 효율적인 폐기물관리 체제를 완비하는 데 한계가 있다.

4) 폐기물 제외 기준의 문제점

자원순환 활성화를 위해 동 법안 제4조는 폐기물 제외 기준 규정을 두어 제품 등의 제조·가공·수리·판매하는 과정에서 부수적으로 생겨난 물질이 일정조건을 충족하면 폐기물에서 제외할 수 있도록 했다. 폐기물에서 제외된 물질이 해당 조건을 만족하지 못할 경우 사업자는 이를 환경부장관에게 알리고 관련 법률에 따라 적정하게 처리하여야 한다. 이는 폐기물에서 제외된 물질이 제대로 관리되지 못할 경우에 대비한 최소한의 안전장치이다. 제4조제2항에서 폐기물 제외가 되는 물질 또는 물건은 ①사용목적이 명확하고, ②추가적인 공정 없이 직접 사용할 수 있고, ③일련의 생산공정 내에서 발생하며, ④당해 물질 또는 물건의 사용이 환경 및 건강에 악영향을 미치지 않고, 다른 법령의 요건을 만족해야 한다고 명시하고 있다. 폐기물 제외기준은 배출단계에서 환경상 문제가 없고 재이용이 쉬운 물질을 규제대상에서 제외하여 사업자 부담을 완화하려는 것이다. 그러나 제2항에서 추가적인 공정 없이 직접 사용할 수 있어야 한다는 조건에 따른 재활용을 위해 가공하는 물질 또는

95) 황승흠(2010), p.246 참조.

물건의 경우에는 폐기물의 규제 관리대상이 된다. 즉, 순환이용의 목적을 갖고 있지만, 중간가공공정을 거치는 처리업자들이 폐기물 처리업의 관리 대상자가 될 수 있다. 예를 들어, 중고의류의 수출에 경우에는 원형 그대로 배출되어 별도의 수선이나 형태의 변화 없이 동일한 용도로 재사용하기 때문에 폐기물에 해당하지 않지만, 규격미달의 반도체 칩을 제조공정을 거쳐 완제품으로 외주업체에 다시 생산하게 할 경우에는 폐기물에 해당 한다. 제5조 순환이용에 따른 폐기물 종료의 인정 조건에서도 제5항에서 “당해 물질 또는 물건이 사전에 물리적, 화학적, 생물학적 재활용 과정을 거쳤을 것”을 조건으로 하고 있는데, 재활용 과정을 거치지 않더라도 활용 가능한 경우도 있으므로 “생산공정의 원료로 바로 투입되는 경우로서 재활용과정을 거치지 않을 수 있다”는 단서를 추가했다. 사전 재활용 공정을 거쳐야 폐기물에서 제외되는 조건은 중간처리업자들의 규제범위를 확대해 순환이용 활성화에 장애요인이 될 수 있어 동법안의 입법취지와 괴리가 있다.

5) 폐기물 종료 인정 후 관리 법적 근거 미약

자순법(안)은 순환이용 활성화를 위해 폐기물의 순환이용 과정을 통해 일정 조건(환경성, 시장성, 용도의 명확성 등)을 충족한 물질을 폐기물에서 종료할 수 있도록 했다.

제5조(순환이용에 따른 폐기물 종료의 인정) ①환경부장관은 폐기물의 순환이용 과정을 통해 다음 각 호의 조건을 충족하였다고 인정되는 물질 또는 물건을 폐기물에서 제외할 수 있다.

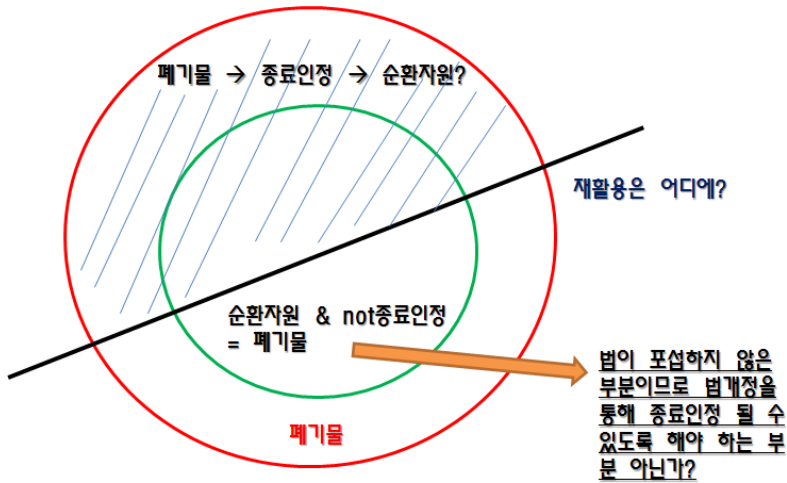
1. 당해 물질 또는 물건이 특정한 용도로 통상적으로 사용될 것
2. 당해 물질 또는 물건에 대한 시장 또는 수요가 항상 있을 것
3. 당해 물질 또는 물건이 특정 목적에 맞는 기술적 요건을 충족하고 이를 순환이용하여 만들어진 제품에 적용되는 기존 법령 요건을 충족할 것

4. 당해 물질 또는 물건의 사용이 환경과 사람의 건강에 악영향을 미치지 않을 것
5. 당해 물질 또는 물건의 사전에 물리적, 화학적, 생물학적 재활용 과정을 거쳤을 것. 다만 생산공정의 원료로 바로 투입할 수 있는 경우로서 환경부령으로 정하는 것은 재활용 과정을 거치지 아니할 수 있다.

그러나 종료된 물질이 해당 기준을 충족하지 못하게 되면 사업자는 이를 환경부장관에게 알리고 관련 법률에 따라 적정하게 처리(자순법(안) 제5조 제6항)해야하고, 환경부장관은 부정한 방법으로 인정받은 경우 등에 대하여 인정을 취소할 수 있으며, 인정이 취소된 자는 관계 법령에 따라 필요한 조치를 하고 이를 환경부장관에게 보고하여야 한다. 또한 환경부 장관은 종료된 물질이 사용과정에서 환경·건강에 영향이 우려되는 경우 폐기물로의 처리를 명할 수 있고, 처리명령을 받은 자는 폐기물 처리기준과 방법에 따라 처리하여야 한다(동법(안) 제6조). 이 규정의 목적은 재활용도 폐관법에 따라 관리되다 보니 재활용과정을 거쳤어도 최종제품이 아니면 보관·운반·사용과정에서 폐기물로 규제받아 산업 육성에 방해가 될 수 있고, 특히 환경상 문제가 없으면서 재활용이 쉬워 경제성이 확보된 고철, 폐지 등을 재활용가능 물질을 폐기물로 규제하는 것을 완화하려는 것이다.

본 규정의 입법취지가 재활용가능 물질 규제를 완화함에 따른 순환이용 활성화를 촉진할 수 있다는 것에 긍정적이나, 폐기물 종료 인정 후의 관리에 대한 법적 근거가 미약하다는 문제가 있다. 폐기물 종료가 인정된다고 하더라도 종료 후 관리를 할 수 있는 정책이 필요한데, 그 이유는 국가의 궁극적 목적은 폐기물 규제가 아닌 환경보전에 있고, 모든 순환자원에 대한 환경유해성 문제를 책임져야 하기 때문이다. 폐기물 종료 인정 후에는 폐기물 아닌 순환자원이 되는 것인지 기존의 폐기물 개념에 있어서 확실한 근거는 없다. 왜냐하면 폐기물은 순환자원의 선행개념이 되기 때문에 폐기물에서 제외된다는 것은 논리적으로 순환자원도 아닌 것이 된다. 또한 유해성이 없거나, 모든 법은 폐기물을 규제·관리하고 있기 때문에 폐기물 종료

가 되면 환경부 소관 법적 근거가 없어지는 것이다. 현행법에서 재활용가능자원은 폐기물의 개념정의상 폐기물이기 때문에 규제대상이 되는데 폐기물에서 제외되는 순간 그 이후는 재활용에서도 제외되는 것인지, 순환자원이 되는 것인지를 명확히 할 수 없다. 따라서 폐기물의 개념과, 재활용가능자원 및 순환자원과의 범위 확정이 필요하다. 또한 폐기물 후 순환자원이 되는 것이라면 순환자원의 관리는 누가 어떻게 할지 역시 고려해야 한다.



〈그림 3-4〉 폐기물 중요인정과 폐기물 및 순환자원과의 관계

6) 기본원칙

제7조(기본원칙) ①제품등을 제조·가공·수입·판매·소비하거나 건설공사 등을 하는 자는 자원의 효율적인 이용을 통해 폐기물의 발생을 억제하고 발생하는 폐기물의 순환이용 및 처분의 용이성을 고려하고 그 유해성을 줄여야 하며, 발생된 폐기물을 적정하게 처리하여야 한다. ②발생된 폐기물을 순환이용이나 처분할 경우 기술적, 경제적으로 가능한 범위에서 다음 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 폐기물의 전부 또는 일부 중 재사용을 할 수 있는 것은 다시 사용하여야 한다.
 2. 폐기물의 전부 또는 일부 중 제1호에 의해 재사용되지 않는 것으로서 재생이 용 될 수 있는 것은 재생이용하여야 한다.
 3. 폐기물의 전부 또는 일부 중 제1호와 제2호에 따라 재사용·재생이용이 곤란 하지만 에너지를 회수할 수 있는 것은 에너지회수를 하여야 한다.
 4. 폐기물의 전부 또는 일부 중 전 제3호의 규정에 따른 순환이용이 불가능한 것은 제36조에 따라 적정하게 처분하여야 한다.
- ③제2항 각 호에 따른 순환이용 또는 처분은 환경과 국민의 건강에 미치는 영향을 최소화하는 방식으로 이루어져야 한다.

본 법안의 기본원칙 제1항은 재촉법의 기본원칙과 유사한데, 유해성 저감의무와 폐기물 발생억제의무를 구분하고 있지 않다. 폐기물 발생억제의무가 해당 제품의 재활용을 촉진하기 위함이라면 수는, 납 등 유해물질의 사용을 금지하는 이유는 해당 유해물질로 인한 인간 건강 및 환경오염을 예방하기 위함이다. 특히, 유해물질 사용금지는 전형적인 명령통제방식을 따른 직접적 규제다. 따라서 폐기물 발생억제의무와 유해성 저감의무는 규제의 목적, 방법, 내용 및 대상이 다르기 때문에 기본원칙에 있어서 이 둘을 구분할 필요가 있다. 또한 위의 기본원칙에 따른 단계적 처리가 가능하기 위해서는 폐기물과 순환자원과의 개념 재정립이 선행되어야 하는데, 이는 규율대상 범위의 명확화가 단계적 처리를 하는 데 있어 규정되어야 하기 때문이다.

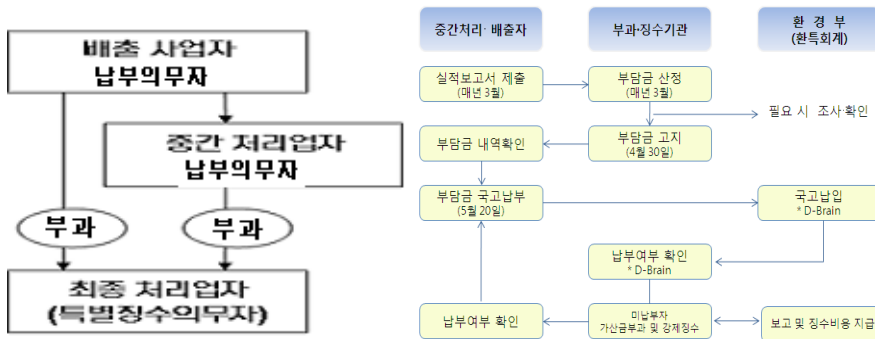
7) 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금 중복 문제

자순법(안)은 폐기물이 최대한 순환자원으로 이용되도록 함으로써 최종 처분하여야 하는 폐기물의 양을 근본적으로 줄이기 위하여 폐기물을 배출하는 자(소각 또는 매립의 방법으로 처리하는 경우에 한한다)에게 폐기물 처분부담금을 부과·징

수하고 있다(동법(안) 제25조). 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금은 당해 폐기물을 재활용하는 데 소요되는 비용 등을 고려하여 산정하되, 처분한 폐기물의 양에 대통령령으로 정하는 산출기준을 적용하여 산출된 금액과 대통령령으로 정한 산정지수를 곱하여 산정한다. 부담금을 내야 하는 자가 납부기한까지 내지 아니하면 30일 이상의 기간을 정하여 납부를 독촉하여야 하고, 이 경우 체납된 부담금의 100분의 5에 해당하는 가산금을 부과하도록 했다.

현재 우리나라는 폐기물 발생량 증가에 따라 에너지화 정책 추진에도 불구하고 소각 및 매립량이 지속적으로 증가하는 추세이다. 2011년 기준 매립이나 단순 소각되는 폐기물 중 재활용 가능(에너지회수 포함)한 폐기물이 56%가 포함된다.⁹⁶⁾ 또한 매립·소각비용이 재활용에 비해 싸서 배출자가 매립·소각을 선호하고 있어 소각 및 매립량이 증가하고 있다. 재활용가능 자원의 처분을 최소화하여 재활용으로 선순환되도록 유도하기 위한 정책수단이 부재하고 있는데, 스웨덴, 스위스, 네덜란드 등 EU 주요국가 들은 매립세 등을 도입하여 생활폐기물 매립률 1% 이하를 달성했다. 따라서 정부는 재활용가능 자원의 처분을 최소화하여 재활용으로 선순환되도록 유도하기 위해 자원순환형사회전환을 위한 부담금을 신설했다. 이는 재활용가능 폐기물 등을 매립을 금지하는 직접규제 방법이 아닌, 경제적 유인을 통해 점차적으로 매립·소각으로 인한 처분량을 줄여나가는 방식으로 매립되는 폐기물의 성상에 따라 반입을 금지하는 직접규제의 경우 기업에 일시적으로 부담 과중되는 것을 줄이면서 단계적 감량을 유도하는 방법이다. 즉, 직접 제한할 경우 매립·소각시설 등에 반입되는 폐기물 중 유기물(TOC, LOI 등) 반입을 금지하는 직접규제 및 사전 처리 의무화는 단기적 감량효과는 있으나, 인프라 구축 등 고비용 소모와 더불어 기업에 부담이 과중되는데, 부담금 도입으로 경제적 동기부여를 통해 점진적 감량 및 재활용효과를 가져올 수 있다는 것이다.

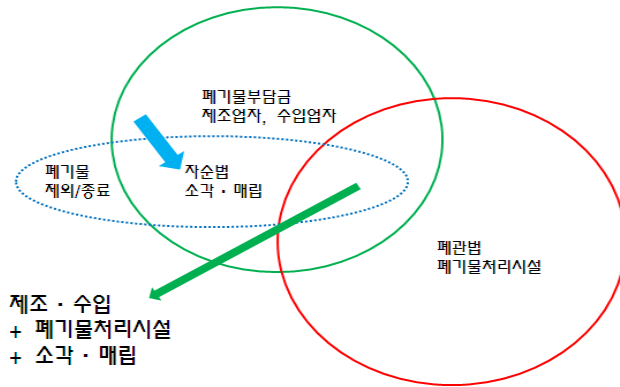
96) 환경부(2014a), 「자원순환분야 규제 선진화 워크숍 자료집」 참조.



자료: 환경부(2013a), 「자원순환사회전환촉진법」 제정안 신설·강화규제 심사안.

〈그림 3-5〉 규제체제도 및 부과징수체계

자원순환사회로의 전환을 위한 부담금 도입에 따라 현행 폐기물부담금과의 이중 부과 우려 등이 제기되고 있어 법규정의 개선 방안이 강구된다. 채축법 제12조는 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「유해화학물질 관리법」에 따른 특정유해물질 또는 유독물을 함유하고 있거나 재활용이 어렵고 폐기물 관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기 중 대통령령으로 정하는 제품·재료·용기의 제조업자나 수입업자에게 그 폐기물의 처리에 드는 비용을 매년 부과·징수하고 있다. 여기서 자원순사회로의 전환을 위한 부담금과 이중부과가 고려되는 부분은 폐기물부담금을 낸 경우인데, 폐기물부담금이 이미 재활용이 불가능하거나 유해물질을 함유하고 있는 대상에 대해 부담금을 부과했는데, 이는 다시 매립·소각을 할 수 없는 제품에 내도록 하고 있는 부분이다. 논리적으로 재활용이 불가능하고 유해물질을 함유하는 경우 매립·소각에 따른 비용을 지불하도록 하면서, 매립·소각시 자순법(안)에 의해 또다시 그 비용을 부담하는 이중구조가 될 수 있는 것이다. 따라서 재활용이 가능함에도 불구하고(단, 유해물질이 없는 경우), 즉 사전에 폐기물부담금을 내지 않은 경우에 매립·소각을 통해 최종처분을 하는 경우에 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금을 부과하도록 해야 한다.



〈그림 3-6〉 폐기물부담금과 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금 이중부과 부분

라. 자순법(안)의 문제점 요약표

문제점	관련법령
① 목적의 범위에 수집, 운반, 보관 불포함→형식적으로 규정된 조항은 없으나, 순환이용과 처분의 과정에서 수집, 운반, 보관까지 포괄해서 해석할수 있는지 논란의 여지가 있음→폐관법의 목적이 자순법보다 넓은범위를 포괄하게 됨.	제1조(목적)
② 개별법률 간 용어의 혼용→순환이용&재활용, 순환자원&재활용가능자원→같은 활동에 각기 다른 용어를 쓰고 있어 다른 법과의 소통 및 연계성이 미약함 ③ 기존의 폐기물 개념의 문제를 그대로 갖고 있음→폐기물의 정의를 「폐기물관리법」에 따르고 있는데, 폐기물과 재활용가능자원 또는 순환자원 간의 관계를 고려하지 않고 폐기물을 정의하고 있는 기존의 문제를 갖고 있음. ④ 자원순환사회를 정의하면서 이법의 목적인 적절한 '처분'을 자원순환사회의 정의 안에 포함하고 있지 않음.	제2조(정의) 1. 자원순환사회 2. 폐기물 3. "순환자원" 5. 순환이용
⑤ 자순법(안)의 성격 불분명 →다른 법률과의 관계에 있어 다른 법률에 우선하며 그 기본이 된다 라고 하고 있고, 기본원칙 및 국가의 책무 등을 포함하였으나, 법안의 대부분의 실제내용이 개별법적 성격을 갖고 있음.	제3조(다른법률과의 관계), 법안의 주요내용 및 구조 참조
⑥ 추가적인 공정 없이 직접 사용하는 경우 폐기물 제외되는 경우는 재활용을 위해 가공하는 경우에는 폐기물 관리대상이 됨. (예: 불량 반도체 칩의 재사용)	제4조 (폐기물 제외 기준)

라. 자순법(안)의 문제점 요약표(계속)

문제점	관련법령
⑦ 폐기물종료인정 후 관리에 대한 법적근거 미약, 또한 재활용과정을 거쳐야 종료인정 된다는 사항은 중간처리업의 규제를 완화하는 데 걸림돌이 되어 재활용활성화에 도움을 주지 못함.	제5조(순환이용에 따른 폐기물 종료의 인정)
⑧ 기본원칙 제1항은 재촉법의 기본원칙과 유사한데, 유해성 저감의무와 폐기물 발생억제의무를 구분하고 있지 않음. 또한 단계적 처리의 관리가 가능하기 위해서는 폐기물과 순환자원과의 개념 재정립 및 폐기물의 종료시점을 명확히 하는 것이 선행되어야 함.	제7조(기본원칙)
⑨ 재촉법 제12조 폐기물부담금과 이중부과 우려	제25조(자원순환사회로의 전환을 위한 부담금)

제4장 · 해외 자원순환관련 법제 분석 및 정책적 시사점 |

1. EU⁹⁷⁾

가. 자원순환관련 법체계 및 연혁 (또는 개관)

유럽공동체의 법체계는 25개 회원국이 공유하고 있는 「유럽공동체조약」(EGV)을 기본법으로 「유럽공동체지침」(RL)의 형태에 의하여 일반법들이 형성되어 있다. 자원순환관련 주요 법제로는 모법인 폐기물 관리 기본법으로 최초 지침인 (RL)75/442 (Waste Framework Directive, 「폐기물기본지침」)에 의하여 규정되었으며, 그 후 이 지침은 91/156/EEC, 91/692/EEC, 2006/12/EC 개정에 의하여 EU 폐기물관리 기본지침 (Waste Framework Directive 2008/98/EC)로 개정되어 현재에 이르고 있다. 하위법으로는 포장폐기물, 하수슬러지, 매립, 소각, 폐자동차, 폐가전제품 등에 관한 법령이 있다.

〈표 4-1〉 EU 자원순환관련 법체계 및 주요내용

폐기물 관리 기본법	주요내용
EU 폐기물관리 기본지침 (Waste Framework Directive 2008/98/EC) (Directive 75/442/EEC, 91/156/EEC, 91/692/EEC, Directive 2006/12/EC 개정)	목적: 폐기물 발생예방, 감소 및 재활용 촉진 폐기물관리에 대한 우선순위 폐기물의 정의 및 폐기의 정의 폐기물 관리계획, 폐기물 처리업의 허가, 오염자부담원칙 및 사전예방원칙 구체적 규정 등
자원순환관련 법체계 하위 법령	주요내용
폐오일 지침 (Directive 75/439, 87/101)	폐오일의 수거 및 처리에 관한 요건
화학물질 처리 지침 (Directive 76/403)	-
유해폐기물 지침 (Directive 78/319, 91/689)	유해 폐기물의 처리 및 발생감소에 관한 규정
유해폐기물 국가간 이동 지침 (Directive 84/631)	-

97) 손희만(2009) 참조.

〈표 4-1〉 EU 자원순환관련 법체계 및 주요내용(계속)

자원순환관련 법체계 하위 법령	주요내용
도시폐기물 소각장 대기오염 지침(Directive 89/369, 89/429)	-
포장재 폐기물 지침 (Directive 94/62)	폐기물의 수거, 복원시스템, 복원 및 재활용 목표
폐기물 매립 지침 (Directive 1999/31)	폐기물별(유해, 비유해, 비활성), 매립장 구분 설치·운영, 유해성·비유해성 폐기물 혼합 매립금지, 액체·폭발성·감염성 폐기물 매립금지, 매립전 감량조치, 모니터링 및 사후 관리 조치 등
폐기물 소각 지침 (Directive 94/67, 2000/76)	폐기물소각장 허가, 폐기물의 운송 및 소각장 반입 시 환경보호 조치, 소각장 운영 조건, 배출가스 대기오염물질 및 배출가스 정화 폐수의 배출허용 기준 등
자동차 폐차(ELV) 지침 (Directive 2000/53)	유해물질 사용제한 및 재활용 의무 부과 4개 중금속 함유 금지, 차량중량의 85%재생(5%내 에너지 회수)
폐기물 통계 규정 (Regulation 2150/2002)	-
전기전자제품 유해물질 사용제한(RoHS) 지침 (Directive 2002/95)	4개 중금속 및 2개 난연제 사용금지
폐전기전자제품(WEEE) 폐기지침 (Directive 2002/96)	생산자의 10개 품목군별 재활용률 의무화

1970년대부터 폐기물 정책을 추진해온 EU는, 1975년 최초 지침 (RL)75/442 (Waste Framework Directive, 「폐기물관리 기본지침」)에는 폐기물 처리 및 관리가 기본적인 방침이었으며, EU 회원국은 폐기물 처리에 관한 국내법 제정을 이 지침을 통해 제정했다. 그 이후 91/156/EEC로 개정되면서 유럽공동체 전체에 대한 폐기물 개념을 정립하는 데 지침의 핵심을 이루었다. 80년대에는 70년대 폐기물의 처리 및 관리 목적만으로는 근본적인 문제해결을 할 수 없다는 한계를 극복하기 위해 폐기물 관리의 원칙을 세웠는데, 발생·배출억제(Prevention), 재사용(reuse), 재활용(recycle), 재생(recovery), 적정 처분(improving final disposal)의 5단계로 폐기물 관리의 우선순위를 설정하였다. 90년대부터는 기본법인 폐기물 관리 지침을 보완하고 폐기물을 일반폐기물, 건축폐기물, 선박폐기물, 방사선물질포함폐기물로 분류하고, 일반폐기물과 관련하여서는 전기·전자제품, 배터리와 축전지, 자동차, 포

장재와 포장재폐기물, PCBs와 PCT, 오일 등으로 분류하여 하위법령에서 규정하였다. 2005년 유럽위원회(European Commission)는 “자원의 지속가능한 이용: 폐기물의 발생·배출 억제 및 재활용에 관한 전략(Taking sustainable uses of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste)”를 수립함으로써 폐기물관련 법제의 처리 및 처분에 사안 중심에서 제품의 제조부터 폐기까지 생애주기적 폐기물 관리 운영(life-cycle management) 중심으로 설정하였다. 현재 폐기물 관리는 폐기물 발생을 예방하고, 발생이 불가피한 경우에는 이를 최소화시키며, 이후에 재활용 및 적정 처리를 가능하게 하는 단계적 목표를 취하고 있다.

나. 폐기물의 개념

1) (RL) 75/442, RL 91/156 폐기물 개념

2008/98/EC 지침 개정 이전의 폐기물은 “점유자가 당해 물질이나 물건을 처분하거나 처분할 의사가 있거나 처분해야 하는 동산”으로 정의하고 구체적인 폐기물에 해당하는 동산을 지침 [별표 I]에서 열거하였다. 이는 폐기물 개념을 객관적 개념과 주관적 폐기물 개념을 모두 포함하는 것으로, 폐기물이란 동산으로서 점유자가 처분한 물건이고, 지침 별표 I에서 열거한 폐기물군에 속하는 물건으로 볼 수 있다. 이때의 폐기물 개념은 원칙적으로 재활용될 수 있거나 재활용되어야 할 물질도 대상으로 한다. 다시 말해 동법에서의 처분의 개념은 상당히 포괄적인 개념으로 볼 수 있는데, RL 75/442 제4조, 제8조에서 규정하는 것과 같이 법적으로 요구하거나(처분의무), 사실상 또는 의도적으로 처리시설로 보내거나, 재활용을 위하여 제공되는 물건도 모두 포함하고 있는 것이다. 또한 폐기물이 재활용될 수 있거나 재활용되어야 할 물질을 포함하기 때문에 폐기물을 정의하는 데 있어 해당 물질이나 물건이 상업적 가치를 가지는지 여부나 재활용절차의 결과로 인해 재활용될 수 있는지 또는 환경 친화적인 방식으로 연료로서 사전의 가공 없이도 재활용되는지 여부는 중요한 문제가 아니었다.⁹⁸⁾ 다만, 당해 물질이나 물건이 상태의 변화 없이 물질이나

물건 그 자체로 제공되는 경우, 즉 본래의 기능을 그대로 유지하면서 재이용되는 경우에는 처분에 해당되지 않고 따라서 폐기물이 아니게 된다. 이렇게 되면 재활용 과정에 있는 물질도 폐기물로 분류되는데 처분이 아니기 위해서는 해당 물질의 본래의 기능을 유지해야 하기 때문이다. 제조과정에서 나오는 부산물에 대해서도 폐기물로 분류하였다. 부산물이 원칙적으로 재활용될 수 있고 상업적 가치가 있을 수 있다 해도 그것은 중요한 기준이 될 수 없고, 부산물이 가공 없이도 재활용이 가능한 것일 때 “부대적 생산물”로서 폐기물 개념의 처분이라고 할 수 없다는 것이다.

2) 2008/98/EC 개정

2008/98/EC 지침으로의 개정은 유럽공동체 전체에 대한 폐기물 개념을 정립하는데 지침의 핵심을 이룬 것으로 이 지침에서는 폐기물의 정의와 폐기의 정의를 명확하게 하고 있다. 폐기물이란 “물건을 가지고 있던 자가 버리거나 버리는 것으로 의도하거나 버리도록 요구된 모든 것”으로 정의⁹⁹⁾하고, 유해한 폐기물을 부속서 III에서 열거하고 있다. 개정 이전에는 원칙적으로 재활용될 수 있거나 재활용되어야 할 물질이 폐기물에 해당했는데, 개정으로 6조에 폐기물 재활용에 대해서 규정하고 있다. 폐기물 재활용이란 “①분리, 회수되는 물질이나 제품이 특정한 목적에 사용 가능하고, ②위 물질이 시장에서 판매가 가능하거나 시장에서 가치가 있다는 것이 입증되고, ③재활용 업자가 회수된 물질이 등록 기준이나 관리 규정에 맞게 활용될 수 있도록 기술적인 지원이 가능하며, ④재활용 과정에서 수득된 물질이나 제품이 환경 및 보건에 부정적인 영향을 주지 않는 것”이라고 규정했다. 개정 이전과 비교해보면 시장 가치를 고려하고, 재이용에만 한정하지 않고 가공하여 활용될 수 있다면 재활용으로 간주하고 있다. 유해한 폐기물에 대해서는 부속서 III에서 열거하고 있는데, 아래와 같다.

98) 정훈(2005), pp.207-208 참조.

99) “waste” means any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard(2008/98/EC).

〈표 4-2〉 부속서 III 유해 폐기물

코드	특성	내용
H1	폭발성(explosive)	화염하에서 폭발하거나 니트로벤젠에 비해 충격이나 마찰에 더 민감한 물질
H2	산화성(oxidizing)	가연성 물질 또는 그 밖의 물질과 접촉하는 경우 강한 발열반응을 일으키는 물질 또는 혼합물
H3-A	고인화성(highly flammable)	-인화점이 21°C 이하인 액상물질 또는 혼합물 -에너지원이 없이 상온에서 공기와 접촉시 뜨거워져서 결국 화재를 일으킬 수 있는 물질 또는 혼합물 -점화원과 가변계 접촉 후 쉽게 불붙이며, 점화원을 제거한 후에도 계속해서 타거나 소모되는 고상물질 또는 혼합물 -대기압하에서 인화성을 가진 가스상 물질 또는 혼합물 -물 또는 습한 공기와 접촉시 위험한 정도의 고인화성 가스를 방출하는 물질 및 혼합물질
H3-B	인화성(flammable)	인화점이 21~55°C인 액상물질 또는 혼합물
H4	자극성(irritant)	즉각적 또는 반복적으로 접촉하거나 장기간 접촉 시 피부 또는 점막에 염증을 일으킬 수 있는 비부식성 물질 또는 혼합물
H5	위험성(harmful)	흡입, 섭취 또는 피부를 통해 침투되는 경우 제한적인 건강상 위험을 초래할 수 있는 물질 또는 혼합물
H6	유독성(toxic)	흡입, 섭취 또는 피부를 통해 침투되는 경우 건강에 심각하거나 급성 또는 만성적 손상을 주거나 사망을 초래할 수 있는 물질 또는 혼합물
H7	발암성(carcinogenic)	흡입, 섭취 또는 피부를 통해 침투되는 경우 암을 유발하거나 발암률을 증가시키는 물질 또는 혼합물
H8	부식성(corrosive)	생체조직과 접촉 시 이를 파괴할 수 있는 물질 및 혼합물
H9	감염성(infectious)	인간 또는 생명체의 발병원인이 되는 것으로 알려져 있거나 우려가 있는 살아있는 미생물이나 그 독소를 함유한 물질 또는 혼합물
H10	생식독성(toxic for reproduction)	흡입, 섭취 또는 피부를 통해 침투되는 경우 유전성이 아닌 선천적 기형을 유발하거나 발병을 증가시킬 수 있는 물질 또는 혼합물
H11	돌연변이(mutagenic)	흡입, 섭취 또는 피부를 통해 침투되는 경우 유전자 형질 손상을 일으키거나 발병을 증가시킬 수 있는 물질 또는 혼합물

〈표 4-2〉 부속서 III 유해 폐기물(계속)

코드	특성	내용
H12	대기나 수중에 독성 또는 독성가스를 유출하거나 산을 배출하는 폐기물(waste which releases toxic or very toxic gases in contact with water, air or an acid)	물, 공기 또는 산과 접촉하여 독성 또는 맹독성 가스를 발생시킬 수 있는 물질 또는 혼합물
H13	과민성(sensitizing)	흡입, 섭취 또는 피부를 통해 침투되는 경우, 부작용의 발생과 같은 과민성 증상을 일으킬 수 있는 물질 또는 혼합물
H14	생태독성(ecotoxic)	즉시 또는 일정시간이 지난 후에 환경에 위험을 미치거나 미칠 수 있는 물질 또는 혼합물질
H15	폐기후 2차적인 물질을 발생시키는 물질(예: 침출수)(waste capable but any means, after disposal, of yielding another substance)	폐기물 중에서 일정한 수단에 의하여 처리된 이후, 침출수와 같이 상기의 특징을 갖는 또 다른 물질을 발생시킬 수 있는 폐기물

자료: 전재경 외(2012).

다. 환경정책의 주요 원칙

1) 사전예방의 원칙(Precautionay Principle)

사전예방의 원칙은 규제를 하지 않는다면 회복할 수 없는 심각한 환경파괴의 결과를 가져올 가능성이 있는 경우, 달리 말하면 위험이 확실하지 않은 경우에는 그 결과의 발생에 대한 과학적 입증이 존재하지 않는 경우에도 사전배려의 차원에서 조치가 취해지거나 금지가 내려져야 한다는 원칙을 말한다.¹⁰⁰⁾ 사전예방의 원칙은 EU 환경정책의 주요 원칙으로 EU 공동체조약(EGV) 147조에 의하면 “공동체의 환경정책이 다양한 회원국의 상황을 고려하여 높은 수준의 보호로서 지향되어야 하며, 이를 달성하기 위한 환경정책은 오염자부담 원칙을 바탕으로 한 사전예방의

100) 박균성, 함태성(2013), pp.60-61 참조.

원칙에 근거해야 한다”고 규정하고 있다.¹⁰¹⁾

2) 오염자부담원칙(Polluter Pays Principle)¹⁰²⁾

오염자부담원칙은 환경오염 방지에 필요한 비용을 원인제공자가 부담하여야 한다는 원칙으로, EU 정부가 보조금 등의 형식으로 지원하지 않아야 한다는 의미를 내포하는 것으로 해석되고 있다. 이 원칙은 관련 폐기물의 재활용 등에 대한 생산자 책임(producer responsibility) 제도와도 맥을 같이하는 것으로서, 생산자에 대한 전기·전자제품의 재활용 의무부과, 화학물질의 안전성 입증 책임부과 등은 이 원칙이 실제로 적용된 사례라고 할 수 있다.

3) 사전예방원칙 및 오염자부담원칙의 구체적 내용 (EU 폐기물관리 기본 지침 (Waste Framework Directive 2008/98/EC)¹⁰³⁾

EU 폐기물관리 기본지침 (Waste Framework Directive 2008/98/EC)에서는 유럽 공동체조약(EGV)의 사전예방원칙과 오염자부담원칙의 구체적 내용을 규정하고 있는데, 생산자책임재활용원칙, “자가충당 및 근접성원칙, 유해폐기물과의 분리, 면허부여에 대한 최소기준설정에 대한 규정을 두고 있다. 지침 2008/98/EC 제8조는 생산자책임재활용(EPR)원칙과 관련해서 규정하고 있는데, 제품을 개발(develop), 생산(manufactures), 가공(processes), 처리(treats), 판매(sells), 수입(imports)하는 자에게 생산자책임(extended producer responsibility)을 부여하고 있다. 지침 2008/98/EC 제16조에서는 “자가충당원칙과 근접성원칙 (principle of self-sufficiency and proximity)”에 대해서 규정하고 있는데, 높은 수준의 환경과 공중보건을 보장하기 위한 가장 적절한 수단과 기술을 사용하여 폐기물의 재생, 최종처분을 위한 네트워크를 구성하여야 한다고 규정하고 있으며, 이는 전체 연합이 각자 스스로 폐기물을 재생시키고

101) 전재경 외(2012), p.79 참조.

102) 전재경 외(2012), p.80 참조.

103) 전재경 외(2012), pp.90-91 참조.

처분할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 그 밖에도 2008/98/EC 지침에서는 유해폐기물과의 분리와 관련하여 유해폐기물이 분리수거(collection), 이동(transport), 단기간보관(temporary storage)하는 동안에도 타 폐기물과 혼합되지 않도록 표기(labeling)를 하고 포장(packaging)되도록 의무화하고 있다. 최소기준(minimum standards)에 대한 규정을 두고 있는데 면허(permit)부여를 위한 기술적인 최소기준에 대해 “지침 제13조¹⁰⁴⁾를 충족하고 현재까지 유효한 기술 중 최고(best) 기술을 감안하여야 한다”고 규정하고 있다.

4) 폐기물 관리의 목적 및 기본원칙

RL 75/442 제3조제1항은 유럽공동체의 폐기물정책에 관한 다음과 같은 기본원칙을 제시하고 있다. 지속가능성을 기조로 하여 폐기물관리를 (1)발생억제, (2)감량, (3)재사용, (4)물질 회수, (5)에너지 회수, (6)최종처분(매립) 순으로 우선순위를 두어 관리하고 있다. 2008/98/EC 지침 제4조는 폐기물관리에 대한 우선순위를 (1) 방지(prevention) (2) 재사용을 위한 정비(preparation for re-use) (3) 재활용(recycleing) (4) 에너지로의 재생 등 다른 용도의 재생(recovery) (5)처분(disposal) 단계로 구분하고 있다.

5) 폐기물기본지침(Waste Framework Directives): 폐기물에서 제외되는 부산물의 기준

Article 5 By-products

1. A substance or object, resulting from a production process, the primary aim of which is not the production of that item, may be regarded as not being waste referred to in point (1) of Article 3 but as being a by-product only if

104) 지침 제13조 “인간건강을 위태롭게 하지 않고, 대기, 물, 토양, 식물 또는 동물에 위해를 가하지 않고 소음이나 악취로 폐를 끼치지 않으며 관련된 지역에 해로운 영향을 주지 않아야 한다”

the following conditions are met: (생산과정에서 발생한 물질 또는 개체는 아래의 조건에 부합한다면, 폐기물이 아닌 부산물로 간주한다.)

(a) further use of the substance or object is certain;

물질 또는 개체의 사용이 확실하다.

(b) the substance or object can be used directly without any further processing other than normal industrial practice;

일반적인 산업 관행을 제외하고, 물질 또는 개체는 직접적인 처리 없이 사용 가능하다

(c) the substance or object is produced as an integral part of a production process; and 물질 또는 개체는 생산과정의 필수 불가결한 부분으로 생산된 것이다.

(d) further use is lawful, i.e. the substance or object fulfils all relevant product, environmental and health protection requirements for the specific use and will not lead to overall adverse environmental or human health impacts.

추가적인 사용이 합법이다. 물질 또는 개체는 제품에 관련된 환경적 보호 그리고 건강보호 요구사항을 특정사용에 맞추어 만족시켜야 하며, 환경적 또는 인체건강의 영향에 악영향을 끼쳐서는 안 된다.

2. On the basis of the conditions laid down in paragraph 1, measures may be adopted to determine the criteria to be met for specific substances or objects to be regarded as a by-product and not as waste referred to in point (1) of Article 3. Those measures, designed to amend non-essential elements of this Directive by supplementing it, shall be adopted in accordance with the regulatory procedure with scrutiny referred to in Article 39(2).

Article 2. 1번 문장에 서술된 근거를 바탕으로, 조치를 통해 부산물이 폐기물에서 제외될 때 결정하는 기준은 제3조를 참고한다. 그 조치들은 불요 불급한 요소를 수정 보완하기 위해 만들어졌고, 이에 따른 규제 절차는 제 39조에 언급되고 있다.

6) 폐기물기본지침(Waste Framework Directives): 폐기물 종료기준 (end-of-waste criteria)

Article 6 End-of-waste status

1. Certain specified waste shall cease to be waste within the meaning of point (1) of Article 3 when it has undergone a recovery, including recycling, operation and complies with specific criteria to be developed in accordance with the following conditions: (일부 지정된 폐기물은 재활용 및 작업 시 제3조의 (1) 내용에 따라 폐기가 중지되어야 한다.)

(a) the substance or object is commonly used for specific purposes;

물질 또는 개체는 특정목적으로 일반적으로 사용되는 경우

(b) a market or demand exists for such a substance or object;

시장형성되어 있거나 수요가 있는 경우

(c) the substance or object fulfils the technical requirements for the specific purposes and meets the existing legislation and standards applicable to products; and

물질 또는 개체는 특별한 목적을 위한 기술적 요건 충족하고, 제품에 적용되는 기존의 법률과 기준에 부합하는 경우

(d) the use of the substance or object will not lead to overall adverse environmental or human health impacts. The criteria shall include limit values for pollutants where necessary and shall take into account any possible adverse environmental effects of the substance or object.

물질 또는 개체의 사용은 환경적 또는 인체건강에 악영향을 끼쳐서는 안 된다. 판단 기준은 오염물질의 제한 값을 표시할 때 물질 또는 개체가 환경에 악영향을 끼칠 가능성을 염두에 두어야 한다.

2. ~ 4. (생략)

라. 폐기물처분부담금 제도

유럽연합의 사례에서 톤당 5.7~44유로의 소각세와 톤당 2.3~100유로의 매립세를 부과하고 있으며, 이를 통해 폐기물의 처분저감 효과를 달성하고 있다.¹⁰⁵⁾

〈표 4-3〉 유럽연합의 소각세 및 매립세 부과요율

국가	부과요율(유로/톤)			비고 (효과)
	소각세	매립세	도입시기	
벨기에 (왈로니아)	7.66	유 해 : 65.0 비유해 : 65.3	1991	-
덴마크	44	63	1987	26% 처분저감
프랑스	11.2	15~100	2008	-
스페인	분리수거 : 5.7 비분리수거 : 16.5	-	-	-
오스트리아	8	87	2006	-
스위스	-	2.3 ~13.0	2001	-
영국	도입검토 중	64	1996	25% 매립저감

자료: 환경부(2013a), 「자원순환사회전환촉진법」 제정안 신설·강화규제 심사안.

위의 표와 관련하여 영국에서 도입한 매립세의 효과에 대해서 2000년 European Environment Agency(EEA)의 연구에 따르면 매립세 도입 후 상당한 재활용의 증가를 가져왔다고 평가하였으나 2001년 Ecotec의 연구는 도시폐기물에 대한 영향이 제한적이라고 평가했다. 가정폐기물 발생의 감소가 없었고 재활용의 증가는 포장규제와 같은 다른 요소에 의한 것이었다는 것이다. 매립세의 효과가 제한적이었던 이유는 다른 세금과 함께 정액으로 부과되어 왔고 상대적으로 작은 것이 주원인이었던 것으로 판단하였다. 반면 건설폐기물에 대해서는 분명히 확실한 효과가 있는 것으로 보았다. 2004년 ACBE(Advisory Committee on Business and the

105) 환경부(2013), 「자원순환사회전환촉진법」 제정안 관련 내부문건 참조.

Environemnt)연구에서는 매립세가 효과가 낮은 점에 대하여 매립이 여전히 가장 저렴한 폐기물처분수단이라는 점을 지적하였다. 반면 영국정부는 매립세에 대해 긍정적으로 평가했는데, 2005/06회계년도에는 7200만 톤의 폐기물이 매립된 것으로 기록되어 1997/98년도의 9600만 톤에 비하여 매립률이 약 25%정도 떨어진 것으로 나타났음을 들어 매립세의 효과가 큰 것으로 판단하고 있다.¹⁰⁶⁾

마. 시사점

EU는 폐기물을 주관적, 객관적 판단 근거에 따라 광범위하게 지정하고 부속서에 열거된 유해폐기물에 대해서 강력하게 규제하고 있다. 또한 폐기물 종료기준의 조건에서 시장의 수요를 반영함으로써 폐기물이 시장에서 유가물로 거래되는 상황을 법률에 반영하는 등 폐기물을 자원으로 간주하고 있다는 데 의의가 있다.

2. 독일

가. 자원순환관련 법체제 변천과정 및 현황

독일은 자원순환과 관련하여 1972년에 제정된 「폐기물처리법」(Abfallbeseitigungsgesetz)을 기반으로, 1986년에 「폐기물의 발생억제와 처리에 관한 법률」(Abfallgesetz)을 제정하였고, 현재는 연방차원의 법률로써 1994년에 제정된 「자원순환 촉진과 친환경적인 관리 보장에 관한 법률」(Kreislaufwirtschafts und Abfallgesetz, 이하 「자원순환관리법」이라 한다.)에 의하여 자원순환과 폐기물을 통합하여 규율하고 있다. 기존의 「폐기물처리법」 역시 연방차원의 통일적인 법률로 폐기물의 단순처리, 발생억제 및 재활용에 따른 폐기물 관리를 목적을 두고 있었지만, 정책적으로는 여전히 폐기물의 처리와 재활용에 중점을 두고 있었다. 현재는 폐기물과 자원순환에 관한 기본법이라 할 수 있는 「자원순환관리법」에 따라 강력한 폐기물의 발생 억제 및 재활용 우선원칙, 친환경적인 처리를 목적으로 하여 순환

106) 환경부(2012), 「자원순환형 사회구축 촉진을 위한 중장기 발전방안 연구」, p.49 참조.

자원사회 구현을 실현하고 있다. 또한 생산자의 책임규정과 각각의 주체별 역할 분담 등을 통한 합리적인 관리를 하고 있다. 독일의 법체제는 「자원순환관리법」을 기반으로 하여 제품책임, 폐기물재활용, 폐기물 처분에 관한 각각의 개별법을 두고 있다. 독일은 특히 제품별, 성상별 분류에 따라 세부적인 시행령에서 각각의 특성에 맞는 관리를 하고 있다. 제품책임과 관련해서 포장, 배터리, 폐자동차, 전기전자로 세분화되어있고, 폐기물의 재활용과 관련해서도 바이오폐기물, 폐유, 폐목재, 슬러지, 건설폐기물로 성상별로 세분화하여 관리하고 있다. 또한 처분되는 폐기물에 대해서도 소각처리, 매립처리로 각각의 시행령을 두고 있다.



〈그림 4-1〉 독일 자원순환관련 법체계

〈표 4-4〉 독일 「자원순환관리법」 체계도

제1장 총칙
제2장 폐기물의 발생자와 점유자 및 공법상 폐기물처리기관의 원칙과 의무
제1절 폐기물 예방과 폐기물관리의 원칙
제2절 순환관리
제3절 폐기물처분
제4절 공법상 폐기물처리 및 제3자에의 위임
제3장 생산물책임
제4장 계획책임
제1절 폐기물처분의 규칙과 실행
제2절 폐기물관리계획과 폐기물 예방프로그램
제3절 폐기물이 처분되는 시설의 허가
제5장 판매촉진과 폐기물자문
제6장 감독
제7장 폐기물처리전문업체
제8장 운영조직, 폐기물에 대한 운영대리인, 감사를 받는 기업소재지에 대한 경감
제9장 보칙
별표1 폐기물처분절차
별표2 폐기물재활용절차
별표3 기술수준을 결정하기 위한 범주
별표4 제33조에 따른 폐기물 예방 활동에 관한 사례

자료: 김현희 외(2014).

나. 독일의 폐기물 개념

「자원순환의 촉진과 친환경적인 폐기물관리를 보장하기 위한 법령(자원순환관리법 KrWG)」 제3조 제1항에 따르면 폐기물이란 “소유자가 폐기하거나, 폐기하기를 원하거나, 폐기하여야만 하는 모든 물질 또는 물건”이라고 규정하고 있다. 독일의 폐기물 개념은 소유자의 처리의사를 고려하여 폐기물 개념정의를 하고 있는데, 여기서 의미하는 처리의사는 다음의 물질 또는 물건으로 ①물질 또는 생산품의 에너지 전환, 생산, 처리 또는 각 행위의 목적이 그 이용이 아닌 업무에 제공된 경우, 또는 ②새로운 사용목적이 직접적으로 대체되지 않고, 그의 본래 사용목적이 없어지거나 포기된 것을 의미한다.¹⁰⁷⁾ 특히 폐기물 중 재활용될 수 있는 폐기물을 ‘재활용 폐기물’이라고 구분하고, 재활용되지 않는 폐기물은 ‘처분 폐기물’로 구분하고

107) 전재경 외(2012), p.110 참조.

있다. 이 둘의 분류 기준은 재활용 여부인데, 실제로 폐기물이 처리되는 유형을 근거로 처리되는 폐기물과 재활용되는 폐기물로 구별될 수 있다. 즉, 자원순환관리법은 부록 1과 2에서 각각 처분절차와 재활용절차를 나열하는데, 부록에 열거된 유형에 따라 재활용 폐기물과 처리 폐기물이 구분되고 있는 것이다. 재활용 폐기물은 폐기물이 어떠한 형태로든 이용될 수 있으며, 이용의 주요 목적이 원료를 대체할 수 있어야 한다. 처분 폐기물은 폐기물이 자원순환관리의 단계에서 배제되는 목적을 가진 모든 조치로서 유해물질을 제거한 후에 처분되는 것으로 정의된다. 이 밖에도 「자원순환관리법」 제3조 제5항은 유해폐기물에 대해 제48조 제2문의 규정에 의한 법규명령 또는 그 법규명령의 근거 하에 규정되어진 폐기물로 정의하고, 유해하지 않은 폐기물은 유해폐기물 이외의 폐기물로 정의한다. 2012년 2월 개정된 유럽의 폐기물목록에 관한 명령(AVV)에는 「순환관리법」 제3조 제1항 제1문에 규정된 폐기물목록이 부록에 나열되고 있고, 유해한 폐기물도 함께 나열되고 있는데, 현재 839개의 폐기물 중 405개가 유해한 폐기물이다.

이 밖에도 제4조는 부산물에 대하여 정의하고 있다. 동법 제4조 제1항에서 부산물이란 “물질 또는 물건이 제조절차에 있고, 그의 주된 목적이 물질 또는 물건을 제조에 사용하지 않는다면, 그것은 부산물로서 폐기물로 볼 수 없다”라고 하여 부산물과 폐기물을 구분하고 있다. 부산물로서 폐기물에서 제외되는 조건은 ①물질 또는 물건이 계속적으로 이용되는 것이 확실할 것, ②보통의 산업상의 절차로부터 이를 위한 사전처리가 필요하지 않으며, ③물질 또는 물건이 생산과정의 본질적인 구성요소로서 나왔을 것, ④계속적이 이용이 합법적일 것, 즉 물질 또는 물건이 그에 적용된 모든 생산품보호요구, 환경보호요구와 건상보고요구를 모두 이행하였고 전체적으로 인간과 환경에 유해한 효과를 발생하지 않을 것을 기준으로 한다.¹⁰⁸⁾

다. 자원순환의 기본원칙 및 폐기물 처리 의무

108) 전재경 외(2012), pp.113-114 참조.

「자원순환관리법」은 자원순환관리의 기본원칙을 제4조제1항에서 명문으로 규정하고 있다. 제4조 제1항에 따르면 자원순환관리의 기본원칙은 “첫 번째로 폐기물의 위해와 양을 줄이기 위하여 폐기물의 발생을 줄여야 하고, 두 번째로는 물질적인 재활용과 에너지회득(에너지로의 재활용)을 위하여 이용되어야 한다”. 또한 동법 제6조 제1항은 폐기물이 억제, 재활용을 위한 준비, 재활용, 기타 재활용(특히 에너지 재활용), 처분의 순서로 처리되어야 함을 규정하고 있다. 또한 폐기물의 배출자와 점유자의 재활용 의무에 대한 규정을 두고 있는데, 제7조 제2항은 재활용이 처분보다 우선함을 폐기물 배출자와 점유자의 기본적 의무로서 명시하고 있다. 폐기물 처리 책임에 관해서도 제15조는 처분 폐기물에 해당되는 폐기물의 배출자와 점유자는 폐기물의 위탁의무와는 다르게 폐기물을 처리할 의무가 있음을 규정하고 있는데, 이는 공공복리를 침해하지 않는 폐기물처리를 의미한다. 동법 제22조에서도 폐기물 배출자나 점유자가 폐기물 재활용의 의무이행을 위임할 수 있는 규정을 두고 있는데, 의무이행을 위임하더라도 폐기물의 재활용 처분이 끝나기 전까지 폐기물 배출자 및 점유자의 재활용 책임이 남아있는 것으로 보고 있다. 이러한 순환관리의 기본원칙 및 폐기물 처리 의무는 법적 구속력이 있지는 않다. 다만, 이러한 원칙은 연방정부가 법규명령을 통하여 의무 이행을 할 수 있도록 필요한 사항을 규정하고 의무를 구체화하여 실질적으로 이행할 수 있도록 하고 있다.

라. 시사점

독일의 자원순환관련 법체제는 기존의 「폐기물처리법」을 기반으로 하고 있어 폐기물법제의 연장선 상에 있다고 볼 수도 있지만 내용적으로는 자원순환과 폐기물을 통합한 기본법 체제를 갖추고 있다. 기본법은 자원순환에 관한 기본원칙, 주체별 의무 등 기본법이 가져야 할 사항에 대한 내용에 충실하고 이에 입각하여 개별 법령에서 폐기물관리를 세부적으로 관리하고 있어 제품별, 성상별 특성에 맞는 폐기물 관리체제를 가지고 있다. 즉, 폐기물을 세부적으로 구분함으로써 재활용

및 폐기물 처분의 효율성 증진을 도모하고 있다. 또한 폐기물의 개념과 관련해서도 폐기물 여부를 판단하는 데 있어 점유자의 의사와 더불어 사회경제 구조 속에서의 객관적인 필요성 여부를 판단하여 폐기물을 파악하고 있다. 또한 생산자책임원칙을 강조하고 있을 뿐만 아니라 폐기물 점유자 및 배출자, 생산자와 소비자에 대한 의무를 구체화하여 자원순환사회의 역할 분담의 중요성을 강조하고 있다.

3. 미국

가. 자원순환관련 법제 현황

미국의 법체계는 연방법과 주법으로 분리된 구조로 되어 있는데, 미국 연방의 폐기물 처리 및 재활용을 아우르는 기본법은 「자원보전 및 복구법(Resource Conservation and Recovery Act, RCRA)」이다. 동법은 1976년에 「고형폐기물처리법」(SWDA)의 개정법으로 제정된 것으로, 폐기물의 관리, 재활용 및 물질사용 저감을 규율하고 있다. 이 법의 목적은 폐기물 처리의 잠재적 위험으로부터 공중보건과 환경을 보호하며 폐기물 재활용을 통해 에너지와 자연자원을 보전하며, 폐기물의 양을 줄이거나 제거 및 폐기물의 친환경적 처리를 보장함을 목적으로 한다.¹⁰⁹⁾ RCRA의 제정은 최초의 국가적인 포괄적 폐기물 관리 규제 시스템의 정비라는 측면에서 그 의의가 매우 큰 것이었다. 1984년에 전면개정을 거쳐 동법의 적용대상과 범위를 크게 확장시켰다. 즉, 소량의 유해폐기물이라도 그 처리를 규율 대상으로 삼고, 유해 폐기물 소각의 요건을 정하며, 열악한 폐기물 매립지의 폐쇄를 명하고, 석유 및 기타 다른 유해물질 등을 저장하고 있는 지하저장탱크에 관한 규제를 포함시켰다.¹¹⁰⁾ 이 법은 유해폐기물과 비유해폐기물을 모두 다루고 있으며 유해폐기물의 저장 및 처분에 관한 강력한 규제를 마련하고 있다. 또한 재활용에 대해서는 각 주가 비유해폐기물에 대한 관리로서 재활용에 대한 사안을 관리하고 있는데, 연방차원의 별도의 재활용법은

109) 전재경 외(2012), p.49 참조.

110) 전재경 외(2012), p.50 참조.

존재하지 않는다. 이 밖에도 1892년 러브캐널 사건을 계기로 버려진 유해폐기물 처리장에 대한 관심이 증폭되면서 ‘종합환경대응보상책임법(CERCLA)이 1980년에 제정되었다. 동 법은 유해폐기물 매립 시 발생하는 문제점들을 해결하고, 유해폐기물에 대한 피해에 대처하기 위한 기금을 마련하기 위해 제정된 것이다.

나. 폐기물 개념 및 분류체계

미국의 폐기물 개념 및 분류는 「자원보전 및 복구법 (RCRA, Resource Conservation and Recovery Act)」에 근거하고 있다. 동법에 따르면 폐기물이란 “폐기물처리공장, 상수도처리공장, 대기오염제어시설에서 발생된 찌꺼기, 유기물, 슬러지 및 산업, 상업, 광산, 농업, 자치단체, 공동체 활동으로 인해 발생된 고형, 액상, 반고형, 오염된 가스물질을 포함한 기타 버려진 물질(discarded materials)”로 정의하고 있다. 그러나 자원보전 및 복구법은 버려진 물질이 무엇을 의미하는지에 대해 구체적으로 규정하지 않고, 구체적인 폐기물 분류는 환경보호청(EPA)의 시행령(The Code of Federal Regulations, CFRs)에서 유해폐기물 및 비유해·고형폐기물을 나열하고 있다. 폐기물 재활용에 있어서는 에너지와 자원회수를 포함하는 광범위한 개념으로 처리(treatment)를 사용하고 있으며, 자원보전 및 복구법에서 폐기물 규제 관련 규정이 재활용 과정이 아닌 폐기물에만 적용되고 있기 때문에 구별해야 한다.¹¹¹⁾ 폐기물에 해당하면 RCRA 부제C(subtitle C) 또는 부제D(subtitle D), 부제 I(subtitle I)가 적용되는데, 폐기물 분류는 크게 유해폐기물, 비유해·고형폐기물, 지하저장탱크로 크게 분류되고 있으며 사용된 석유의 처리에 관하여도 동법에서 규정하고 있다. 폐기물의 분류체계를 구체적으로 분류하면 실제로 유해폐기물이 아닌 고형폐기물과 유해폐기물인 고형폐기물로 구별된다고 할 수 있으며, 유해폐기물 목록에서 제외된 유해폐기물은 재활용 여부를 거쳐 재활용 가능 물질이 아니라면 다시 고형폐기물로 분류된다.

111) 김홍균(2005), p.58 참조.

1) 유해폐기물-Subtitle C

유해폐기물은 미 환경보호청(EPA)이 정한 CFRs상의 목록에 의한 폐기물이거나 반응성, 인화성, 부식성, 독성의 특성에 근거해서 분류될 수 있다. CFRs 목록에 의한 유해폐기물은 각각 F, K, P, U으로 등급화되어 분류된다(40CFR§261.3(a)). 유해폐기물이 유해하지 않은 폐기물과 합쳐지는 경우에도 유해폐기물로 분류되고 있으며, 이 경우 혼합된 폐기물 자체가 유해한 성질을 보이는 경우에 한정된다(40CFR§261.3(a)(2)(i)).

〈표 4-5〉 시행령 The Code of Federal Regulations(CFRs)에 따른 유해폐기물 분류

유해폐기물 목록에 따른 분류	F: 특정되지 않은 원인으로부터 발생(28종) 다이옥신을 함유하는 7개 공정에서 배출되는 공정 폐기물과 28종의 용매
	K: 특정된 원인으로부터 발생(121종) 17개 특정 업종 및 공정에서 배출되는 폐기물을 전량 유해폐기물로 지정
	P: 급성유해(478종) 농약, 중금속, 시안화합물 등 독성이 강한 물질로서 월 1kg이상 배출
	U: 독성(587종) 용매, 살충제 등 유해성이 조금 덜한 물질로서 월 100kg 이상 배출

2) 비유해 · 고체폐기물-Subtitle D

RCRA Subtitle D는 비유해· 고체폐기물(non-hazardous solid wastes)을 규정하고 있는데, 비유해· 고체폐기물은 위생적 매립(sanitary landfill) 방식으로 처분된다. 비유해폐기물은 폐기물처리시설, 용수공급처리시설, 혹은 공해방지시설에서 발생한 쓰레기나 오니, 그리고 기타 버려진 물질을 말하는데, 여기에는 공업, 상업, 광업, 농업 등의 활동이나 일상의 사회활동으로부터 발생한 고체, 액체, 반고체 및 가스 상태의 물질을 포함한다.

〈표 4-6〉 시행령 The Code of Federal Regulations(CFRs)에 따른

유해폐기물이 아닌 고품폐기물 목록(40CFR261.4)

-
- 가정폐기물(일반 가정, 호텔, 모텔, 유원지시설 등 포함)
 - 비료 또는 사료로 토양으로 환원가능한 고체폐기물
 - 탄광지역으로 환원가능한 굴삭 표토
 - 석탄이나 화석연료 연소 시 발생하는 비산재나 바닥재, 광재 등
 - 굴착유체, 원유, 천연가스, 지열에너지의 정제 및 생산과 관련된 기타 폐기물
 - 크롬 관련 폐기물
 - 관석이나 광물의 추출, 선광, 가공 과정에서 발생하는 고체폐기물
 - 시멘트 가마에서 발생하는 폐기물
 - 유해폐기물의 독성 특징을 가지지 않는 비소 처리된 목재 혹은 그러한 목재가공물로 구성된 고체폐기물
 - 유해폐기물의 독성 특징을 가지지 않는 석유의 오염된 매개물 또는 잔해물
 - 유해폐기물의 독성 특징을 보일때에만 유해한 지하수
 - 자동차 에어컨 또는 냉각기 등 열전달장치에 한 번 사용된 클로로플로로카본(chlorofluorocarbon) 냉매
 - 지정 유해폐기물과 혼합되지 않은 비(非)틴메탈 도금의 중고 오일 필터
 - 아스팔트제품 생산을 위해 사용되는 폐유의 재정제 과정에서 발생된 오니
 - 쓰레기 매립지에서 수거된 침출수 또는 가스 응축액
-

3) 지하저장탱크-Subtitle I

RCRA는 지하저장탱크(Underground Storage Tanks, USTs)에 물질을 저장하는 방식에 대하여 별도 규정을 두고 있다. 이 규정은 유해폐기물 이외의 지하저장탱크에서 발생하는 다양한 종류의 폐기물(유해폐기물 이외) 및 물질(휘발유 포함)의 저장에 적용된다. UST 규정에 의하면 지하 저장탱크의 소유자와 운영자는 그 시설을 정부에 등록하고, 최소 기술 요건을 충족하는 새로운 시설로 이를 교체하고, 더 이상 사용하지 않을 경우 적절히 폐쇄하여야 한다. 또한 Subtitle I는 UST로부터의 유출에 의한 오염의 정화에 관한 규정을 두고 있다.

4) 사용된 석유-§ 3014

사용된 석유(used oil)는 유해폐기물에 해당되지 않는 경우에도 RCRA의 규제를 받는다. EPA는 사용된 석유의 소각을 포함하여 이를 재활용하는 경우에 적용되는 복잡한 규칙을 공포하였다. 이 규칙은 사용된 석유의 배출자, 운송인 및 판매자와 재활용자에게 의무를 부과한다.

다. 폐기물과 재활용과의 관계

환경보호청(EPA)은 폐기물의 처리에 관한 모든 과정을 규율하고 있는데, 여기서 말하는 “처리(treatment)”란 재활용의 형태인 에너지와 자원회수를 포함하는 광범위한 개념으로써 유해폐기물로부터 에너지 또는 물질을 회수하기 위하여 물리적·화학적·생물학적 특성이나 성분을 변화시키는 방법, 기술 또는 과정이다. 자원보전 및 복구법(RCRA)은 재활용과정이 아닌 폐기물에만 적용되고 있고, 폐기물에서의 제외 여부가 실제적으로 재활용 물질 또는 물건이 된다. 환경보호청은 RCRA에 규정하고 있는 폐기물 개념 중 “버려진 물질”에 대해서 정의를 내리고 있는데, The Code of Federal Regulations(CFRs)에 따르면 “버려진 물질”은 ① 방치된(abandoned), ② 본질적으로 폐기물과 같은(considered inherently waste-like), 또는 ③ 일정한 방법으로 재활용된(recycled in certain specified ways) 물질을 포함하는 광범위한 개념이다. 재활용된 물질은 일단 유해폐기물 규제의 대상에서 제외되는데, 고형폐기물의 범주에 포함되지 않고, 고형폐기물 범주에 속하는 재활용 물질 이더라도 유해폐기물에서는 제외된다. 또한 재활용 행위는 크게 에너지회수와 물질회수의 과정으로 이해되고 있는데, 물질회수는 다시 물질적 회수와 화학적 회수로 구분된다.

라. 기본원칙

「자원보전 및 복구법(RCRA)」은 자원순환과 관련한 기본원칙 규정을 두고 있는데 ① 폐기물이 될 것은 만들지 말 것 ② 제품의 수명을 연장할 것 ③ 음식폐기물은 퇴비화할 것 ④ 종이 및 페플라스틱 등은 고형연료화 내지는 유료화하여 환원할 것 ⑤ 소각에너지의 회수 이용화 ⑥ 매립의 적정화 순서로 원칙을 정하고 있다.

마. 시사점

기본적으로 미국의 폐기물 개념은 재활용되는 물질이라도 우선 폐기물로 규정하고, 폐기물에서 재활용을 분리하는 방식으로 폐기물과 재활용 가능 물질과의 관계를 설정하고 있으며, 폐기물의 개념 역시 우리나라와 같이 건설폐기물, 폐유, 폐산 등과 같은 분류 이전에 크게 유해폐기물과 비유해폐기물 등으로 성상별로 카테고리를 묶고 그 속에서 구체적으로 폐기물 분류를 하고 있다는 것이 특징이다. 또한 법체제는 폐기물별 분류나 품목별 분류에 따른 별도의 법령체계를 구성하지 않는다. 연방차원에서는 유해한 폐기물에 대한 강력한 규제를 하고 있으며, 연방차원에서 강제력을 행사하는 재활용 관련 법률은 없다. 즉, 재활용 관련한 사항은 각 주들의 자율성에 기초하여 법제를 구성하고 있다는 것이다. 다시 말해 미국의 법체제는 각 주의 특성을 반영하여 자율성에 기초하여 기업, 공공시설 등 각각의 주체들의 상황을 반영할 수 있는 정책 프로그램들을 운영할 수 있는 유연한 관리를 도모하고 있음을 알 수 있다.

4. 일본¹¹²⁾

가. 법제의 변천과정

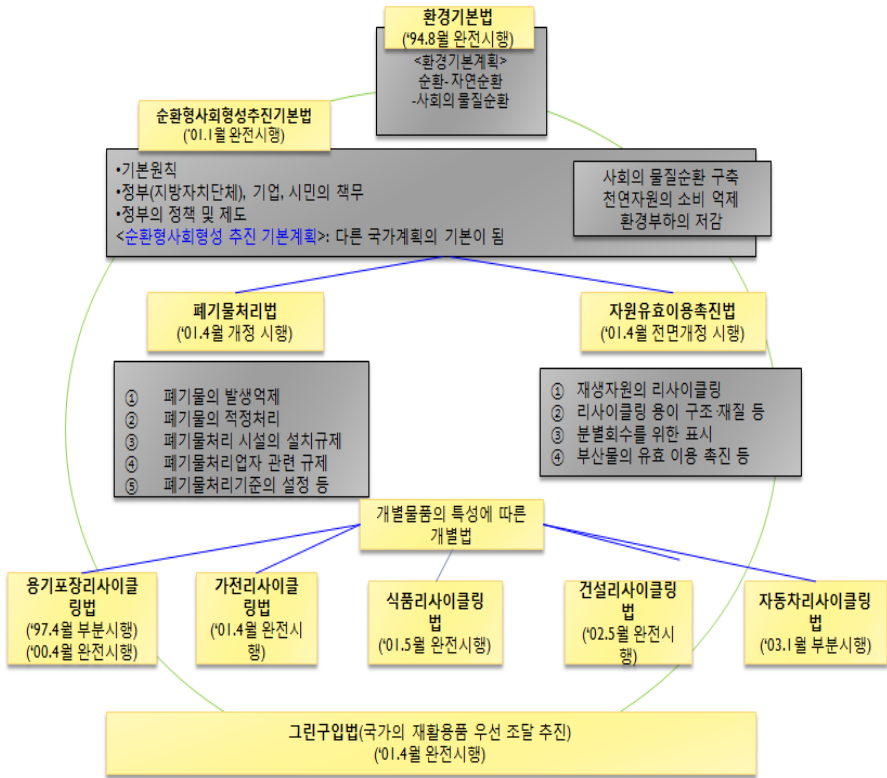
일본은 폐기물처리문제를 공중위생적인 견지에서 접근하여, 도심의 청소나 분뇨

112) 손희만(2009); 전재경 외(2012); 김현희 외(2014) 참조.

처리에 대한 규칙을 제정하여 관리하기 시작하였다. 그 근거로 1958년에 제정된 「오물청소법」이 있고, 이를 토대로 1970년에는 폐기물처리에 관한 종합적 기본법이라 할 수 있는 「폐기물의처리및청소에관한법률」을 제정하였다. 1991년에는 「재생자원의이용촉진에관한법률」을 제정하여 폐기물의 재활용이나 재생이용을 촉진하는 정책을 추진하기 시작하였다. 그리고 1993년에는 「에너지절약및재활용지원법」을, 1995년에는 「용기포장재활용법」을 제정하고, 1998년에는 가전제품에 대한 재활용정책을 추진하기 위해 「가전재활용법」을 제정하였다. 2000년 5월에는 「순환형사회형성추진기본법」(이하 「순환사회기본법」이라 한다)이 국회를 통과하고, 6월 2일에 공포되어 2001. 1. 6 전면 시행되었다. 이와 더불어 「폐기물처리법」의 개정 및 「건축리사이클법」 등이 제정되었다. 즉 개정 「폐기물처리법」과 「자원유효이용촉진법」, 제정 「건설리사이클법」과 「식품리사이클법」, 「그린구입법」이 통과됨으로써 일본은 기 제정된 「용기·포장리사이클법」, 「가전리사이클법」과 더불어 자원순환형 사회의 구축을 위한 법적 토대를 갖추었다고 볼 수 있다. 이처럼 일본은 2000년대에 들어오면서 「순환사회기본법」과 7개의 개별·폐기물, 리사이클 관계법률의 정비를 통하여, 순환형사회의 형성을위한 정책을 종합적이고 계획적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하게 되었고, 20세기 후반의 대량생산·대량소비·대량폐기형사회에서 21세기 순환형 사회로 전환하는 기반을 갖추게 된 것이다.

나. 현행 법체계

순환형사회의 형성에 관한 기본원칙을 규정하는 법률은 「순환형사회형성추진기본법」으로 폐기물의 발생억제, 재사용 및 재생이용 전부를 취급하고 있다.



〈그림 4-2〉 일본 자원순환관련 법체계

1) 「순환사회형성추진기본법」

일본의 「순환사회기본법」은 「환경기본법」의 이념에 따라 폐기물·리사이클 분야에 관하여 순환형사회의 형성을 추진하기 위한 기본이념과 기본원칙 등을 담고 있다. 동 법률은 일본이 앞으로 형성해야 할 “순환형사회”의 모습을 제시하고 있고, 동법으로 규정하고 있는 시책들은 순환형사회의 형성추진을 위한 법체계에 속하는 7개의 개별법에 구체적으로 규정되어 있다. 동법은 순환형사회 형성의 기본원칙을 정하고, 국가, 지방공공단체, 사업자, 국민의 책무를 분명히 하며, 순환형사회 형성추진 기본계획의 책정과 순환형사회 형성 시책의 기본사항을 정하고, 순환형사회 형성 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하며, 현재 및 장래의 국민의 건강하고 문화

적인 생활의 확보에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다(순환사회기본법 제1조). 동법은 개별적으로 진행되어 온 폐기물·리사이클 관련법의 상위에 위치하는 것으로, 개별 관련법의 기본원칙 등을 총괄하는 기본법으로서의 성격을 갖는다. 기본법의 특성상 기본원칙, 책무, 기본적 시책과 같은 사항을 규정하고 있으며 순환형사회 실현을 위한 구체적인 것은 리사이클법에서 규정하고 있다.

〈표 4-7〉 「순환사회기본법」 체계도

제1장 총칙
제2장 순환형사회형성추진기본계획
제3장 순환형사회의 형성에 관한 기본적 시책
제1절 국가의 시책
제2절 지방공공단체의 시책
부칙

-기본원칙

① 순환형사회의 형성은 기술적·경제적인 가능성을 근거로 하여 환경에 부하가 적은 건전한 경제의 발전을 도모하면서 지속적으로 발전할 수 있는 사회의 실현이 추진되도록 자주적이고 적극적으로 행해져야 한다(제3조).

② 순환형사회의 형성은 이를 위한 필요한 조치가 국가, 지방공공단체, 사업자 및 국민의 적절한 역할 분담 하에 강구되어야하며, 해당조치에 필요로 하는 비용이 적정하고 공평하게 부담되도록 행해지지 않으면 안 된다(제4조).

③ 원재료의 경우에는 효율적인 이용에 의하여, 제품의 경우에는 가능한 한 장기간 사용되는 것 등에 의하여, 폐기물 등이 되는 것이 가능한 한 억제되지 않으면 안 된다(제5조).

④ 순환자원에 대해서는, 가능한 한 순환적인 이용을 하고, 그 이용 및 처분은 환경에 지장이 생기지 않도록 적정하게 실시하지 않으면 안 된다(제6조).

⑤ 순환형사회의 형성에 관한 시책을 강구할 때는, 자연계의 적정한 물질순환의 확보에 관한 시책, 그 외의 환경보전에 관한 시책이 상호 유기적인 제휴가 도모되어

질 수 있도록, 필요한 배려가 이루어지도록 한다(제8조).

다. 폐기물의 개념

폐소법은 폐기물을 “쓰레기, 대형쓰레기, 재, 오니, 분뇨, 폐유, 폐산, 폐알카리, 동물의 사체 기타 오물 또는 불요물로, 고형상 또는 액상의 물질”을 말한다고 규정하고 있다(폐소법 제2조 제1항). 이 폐소법 제2조 제1항의 규정은 일반적으로 폐기물로서 취급되는 개연성이 높은 물질을 대표적으로 예시하고 사회통념상의 폐기물개념규정을 행한 것이라고 할 수 있다. 일본의 폐소법은 1977년 3월 26일에 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」의 일부 개정에 관해서 “폐기물이란 점유자가 스스로 이용하고 또는 타인에게 유상으로 매각하는 것이 불가능하기 때문에 불요한 물질을 말하고 이것들이 해당하는지 않은지는 점유자의 의사 그 성상 등을 종합적으로 감안해야만 하며 배출된 시점에서 객관적으로 폐기물로서 관련 가능한 것은 아니다”라 하여, 점유자의 주관도 가미한 후 그 성상 등을 포함해서 종합적으로 감안하는 종합판단설을 취하고 있다.

오카라 사건에서 최고재판소는 폐기물에 해당하기 위해서는 점유자가 스스로 이용하고 또는 유상으로 타인에게 양도(매각)하는 것이 불가능하기 때문에 물질을 배출하고 그 배출물에 대해서 불요물이라고 하는 판단이 행해지지 않으면 안 되지만 불요물인가 아닌가의 판단은 거래 가치의 유무, 배출물의 성상, 배출의 상황, 통상의 취급형태, 점유자의 의사 등을 종합적으로 감안해야 하는 것으로 되어 있고 이때 주의 할 점은 배출물이 배출되어진 시점에서 객관적으로 폐기물로서 관련 가능한지 않은지만으로는 판단할 수 없다는 것이다.

라. 시사점

일본의 재활용정책의 특징 중 하나는 개별 품목별로 개별 리사이클법을 두고 있다는 것인데, 현재 5개 분야¹³⁾의 리사이클법을 운용하고 있다. 일본의 재활용

촉진정책은 다른나라에 비해 리사이클 부분에 있어서, 상당히 세부적인 관리 시스템을 가지고 있다고 하겠다. 일본은 우리나라와 마찬가지로 발생과 처리개념위주의 「폐기물처리법」과 자원의 절약과 재활용위주의 「재활용촉진법」이 외형상 이원화 체계를 유지하고 있으나, 우리나라와 다른 점은 이 두 개의 법률을 뒷받침하면서, 자원순환형사회를 지향하는 「순환사회기본법」이 별도로 있다는 것이다.

113) 「용기·포장리사이클법」, 「가전리사이클법」, 「건설자재리사이클법」, 「식품리사이클법」, 「자동차리사이클법」

| 제5장 · 자원순환사회 법체계 정비방안 |

1. 폐기물개념 개선방안

가. 개관

폐기물 개념에 대한 개선방안으로 크게 두 가지의 경우로 나뉘어서 그에 따른 규제 범위를 설정하는 방안이 요구된다. 폐기물이 순환자원에 선행하는 개념과 순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 두 가지의 경우로 고려해볼 수 있는데, 이는 각각 규제를 통한 폐기물 관리를 할 것인지 또는 순환자원으로써 완화된 관리체제를 정립할 것인지로 정책방향이 결정될 수 있다. 장기적으로는 배출되는 물건 또는 물질을 순환자원이 되도록 하고 완화된 관리체제를 정립하는 것이 재활용이 중심이 되는 자원순환사회 전환에 부합할 수 있는 체제가 될 것이다. 현행 자원순환관련 법체계는 환경보전과 국민생활의 질적 향상을 도모하려는 법의 취지를 통해 폐기물 관리를 규제하려는 것인바, 환경보전 및 환경 유해성에 대한 문제를 고려하면 규제 완화는 장기적인 관점에서 고려해야 할 사항이다. 따라서 장기적인 자원순환사회 전환이라는 장기적인 정책적 목표를 고려하면서도, 현행 폐기물 개념을 유지하면서 현재 폐기물 개념이 가지고 있는 문제를 규제 개선을 통해 해결하는 것이 적절하다.

나. 개선 방안

1) 현행 폐기물개념 유지안

〈표 5-1〉 현행 폐기물개념 유지안

현행	개정(안)	비고
“폐기물”이란 쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다.(「폐기물관리법」 제2조 제1호)	폐기물이란 소유자가 버리거나, 버릴 의도가 있거나 버리도록 요구를 받는 물질 또는 물체	“필요성”의 판단근거는 주관적, 객관적 요소가 됨

개정안에 의해 폐기물이 된 경우 문제는 재활용 관련한 폐기물 종료 인정 여부이다. 폐기물 속성의 상실 여부는 사안에 따라 달라질 수 있는바, 재활용 여부를 불문하고 폐기물로써 규제하고, 다만 환경적 리스크가 적은 폐기물은 규제를 대폭 완화하고, 리스크가 큰 경우는 규제를 강화하도록 해야 한다. 이에 따라 폐기물목록화 작업이 필요한데, 유해성에 따른 폐기물 유해등급을 표시하도록 하여 환경 유해성에 따른 차별적 규제를 하는 것이다. 즉, 환경 리스크 및 유해성이 어느 정도 존재해도 산업업종 중 재활용의 필요성이 크고 사회통념상 필요성이 인정되는 경우는 적극적으로 재정지원을 하도록 하는 것이다. 또한 사업장들이 환경성 리스크를 저감하도록 지원하는 한편, 환경성 리스크를 줄이면 목록표의 유해성 등급을 떨어뜨리고 규제 제로화하는 방안이 필요하다. 중장기적으로는 필요성이 명확하고, 환경 리스크가 적은 경우 폐기물 개념에서 제외시키고, 재정적·기술적 지원을 통해 자원순환산업을 활성화하도록 하는 것이 자원순환사회를 실현하는 발판이 될 수 있다. 이를 위해서는 순환자원과 폐기물과의 관계 정립이 필요한바 개정(안)은 다음과 같다.

〈표 5-2〉 순환자원 및 폐기물 관계 정립 개정(안)

현행	개정(안)	비고
<p>자순법(안) “순환자원”이란 사람의 생활이나 사업 활동에서 발생된 물질 또는 물건 중 재사용·재생이용 또는 에너지회수를 목적으로 따로 모아져 있는 등 적절한 용도에 사용할 수 있는 상태에 있거나 분리·선별·파쇄·압축·감용 등 환경부령으로 정하는 처리를 거쳐 재사용·재생이용 또는 에너지 회수에 바로 사용할 수 있는 상태에 있는 물질 또는 물건(회수할 수 있는 에너지와 폐열을 포함하며, 「원자력안전법」 제2조제18호에 따른 방사성 폐기물은 제외한다)을 말한다.</p>	<p>기본법에서 “순환자원”을 “폐기물 등 중 환경적 또는 인체건강의 영향에 악영향을 끼치지 않고 유용한 것”이라고 순환자원과 폐기물의 관계를 명시적으로 설정</p>	<p>순환자원과 폐기물 간의 관계를 설정함으로써 규제범위를 확장하도록 함. 순환자원 여부를 판단하는 데 있어 환경유해성을 기준으로 함으로써 환경리스크가 적은 폐기물을 규제에서 제외시키기 위함.</p>
<p>재촉법 “재활용”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 활동을 말한다</p>	<p>“재활용”이란 폐기물을 사람의 건강이나 환경에 위해를 주지 않고 사람의 생활이나 사업활동에 필요한 물질로 만드는 것으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 활동을 말한다.</p>	<p>환경성 여부를 정의에 반영함으로써 규제 완화의 근거를 마련함.</p>
<p>자순법(안) 제5조 제5항 (순환이용에 따른 폐기물 종료의 인정) 5. 당해 물질 또는 물건이 사전에 물리적, 화학적, 생물학적 재활용 과정을 거쳤을 것. 다만 생산공정의 원료로 바로 투입할 수 있는 경우로서 환경부령으로 정하는 것은 재활용 과정을 거치지 아니할 수 있다.</p>	<p>재사용을 목적으로 한 단순화 공정도 폐기물에서 종료될 수 있도록 개정. 재활용 과정을 거치는 과정 중 재활용 가능성 잠재력이 있다는 사정만으로도 폐기물 종료 인정 받을 수 있는 근거 마련</p>	<p>시장성, 환경 유해성, 기술 적합성을 근거로 판단</p>

폐기물 목록화의 경우 EU 폐기물 목록(European Waste Cataloge, EWC)을 참고하여 절대폐기물(Absolute Entry, A)과 상대폐기물(Mirror Entry, M), 일반폐기물(General Entry, G)로 분류해서 목록화하는 방안이 고려된다. EWC 대분류에 해당하는 1~20번(18번 의료폐기물 제외)에 해당하는 공정 405개 전체 중 국내 「폐기물관리법」의 규제 항목과 연계하면 약 338개 항목에 대한 목록화(안)가 제시될 수 있다. 폐기물 목록화의 판단기준은 특정 유해물질의 함량이며, 폐기물 시료 분석결과를 토대로 「폐기

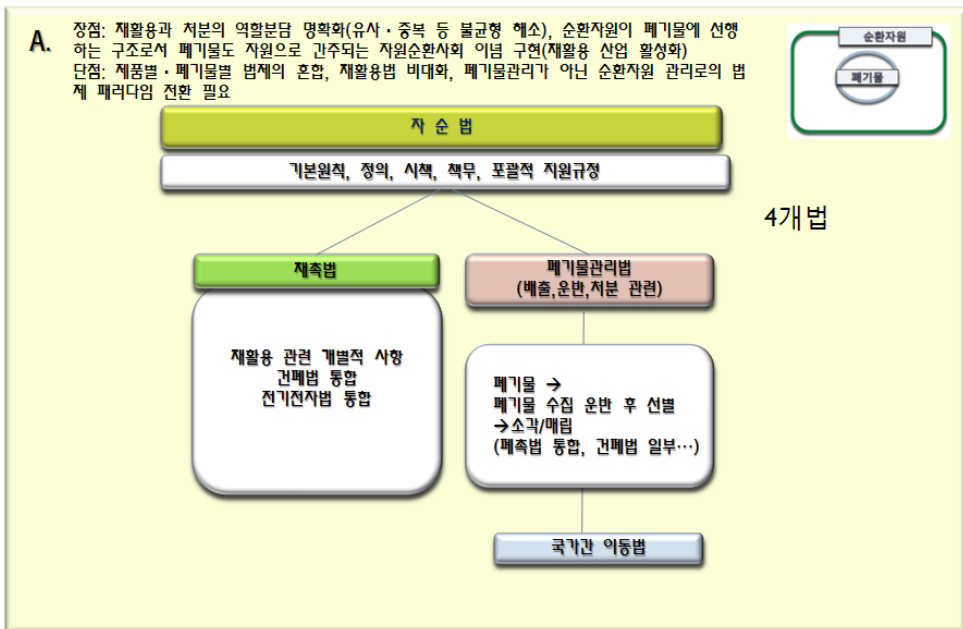
물관리법」 상 지정폐기물에 해당하는 유해물질이 기준초과일 경우 절대폐기물로, 향후 관리가 필요한 미규제 항목이 제안기준을 초과한 경우에는 상대폐기물, 그러로 그 이외의 폐기물은 일반폐기물로 목록화하는 방안이 제시될 수 있다. 이에 따른 구체적인 목록화(안)는 부록에서 자세하게 다루었다.

2. 「자원순환관련법」 개선방안

가. 「자원순환촉진법안」과 현행법의 법체계상 정비방안

1) 제1안

제1안은 자원순환사회촉진법안이 기본법의 역할을 하고, 재활용 관련 개별법을 하나로 통합하고, 폐기물처분 부분은 「폐기물관리법」에서 규정함으로써 재활용과 폐기물처분의 명확한 역할분담 구조를 갖는다.



〈그림 5-1〉 법체계 정비방안 제1안

가) 특징

「자원순환사회촉진법안」은 자원순환의 기본원칙, 정의, 시책, 책무, 포괄적 지원 등 재활용과 폐기물을 포괄하는 자원순환관련 기본적인 내용들을 규정한다. 폐기물 개념의 경우 「자원순환사회촉진법안」에서 폐기물 개념을 순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 재정립하도록 하는 것이 특징이다. 즉, 모든 물질 또는 물건을 배출 시 순환자원으로 간주됨으로써 폐기물의 규제를 받지 않고, 재활용 되지 않는 물질 또는 물건만 폐기물 규제 대상이 된다. 재활용 관련 개별법률(재촉법, 건폐법, 전기전자법)을 하나의 법으로 통합하고, 재활용 관련 개별적 사항을 통합하여 규정하게 된다. 폐기물의 처분과 관련해서는 폐관법 및 건폐법의 폐기물의 처분에 관한 사항과 폐촉법을 통합하고 폐기물의 배출·운반·처분에 관련한 사항을 규정하게 되고, 폐기물의 배출에서 수집·운반·선별 및 소각·매립에 이르는 과정을 규정하게 된다. 이에 따라 폐기물의 배출은 순환자원에서 제외된 순간부터 폐기물관리법에 의해 규정하고, 순환자원은 재활용 관련 개별법에 의해 관리되기 때문에 재활용과 처분의 역할분담이 명확화될 수 있다.

나) 장점

기본법을 통해 자원순환사회 전환 정책의 일관성을 유지할 수 있으며, 재활용과 처분의 역할분담이 명확화되어 조문 간 유사·중복 등의 불균형이 해소될 수 있다. 그뿐만 아니라 순환자원이 폐기물에 선행하는 구조이기 때문에 폐기물도 자원으로 간주되는 자원순환사회 이념을 구현할 수 있으며, 규제 완화를 통해 재활용 산업 활성화가 기대될 수 있다.

다) 단점

기존에는 건설폐기물, 전기·전자 및 자동차 재활용으로 특별한 관리를 요하는 폐기물이 개별적으로 관리되었으나, 재활용관련 법률로의 통합 개편은 제품별·폐기물별 법제가 혼합됨으로 인해 제품별·폐기물의 특성별 관리를 소홀히 할 수 있다.

재촉법, 건폐법, 전기전자법 통합으로 재활용 관련 법률이 비대화될 수 있고, 폐기물 관리에 초점을 맞추고 있는 기존 법제를 순환자원관리라는 법제의 패러다임 전환이 필요한 바, 법률 체계의 전면적인 개편으로 인해 국민 불편이 초래될 수 있다.

라) 개별 법률 통합 및 이관 예시

- 「자원순환사회전환촉진법안」

제2조에서 폐기물의 정의를 폐관법에 따르지 않고 폐기물 개념을 순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 재정립하고 이를 자순법(안)에서 규정하도록 한다. 따라서 제4조 폐기물 제외 기준 및 제5조 순환이용에 따른 폐기물 종료의 인정, 제6조 폐기물 종료의 인정 취소 등은 폐기물 개념이 순환자원에 선행하는 개념을 기반으로 규정하고 있는 것으로, 폐기물의 종료가 아닌 순환자원에서 폐기물로 변경되는 시점에서의 방향 전환이 필요하다. 제25조 및 제26조 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금은 순환이용 되지 않는 폐기물을 대상으로 부과하고 있으므로 폐관법에서 규제하도록 이관한다.

- 「폐기물관리법」

제2조 폐기물 개념을 자순법(안)에서 규정하도록 하고 순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 정의하도록 한다. 제3조의2의 경우 폐기물 관리의 기본원칙을 자순법(안) 제7조 기본원칙에서 폐기물과 재활용을 포괄하는 자원순환 기본원칙으로 통합 규정함으로써 기본법에서 총괄하도록 해야 한다. 제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제7조 국민의 책무 역시 자원순환에 관한 기본적 사항에 관한 것으로 자순법(안)에서 통합 규정하도록 한다. 제9조 폐기물 처리 기본계획 역시 제2장 자원순환기본계획의 수립 등에서 규정하도록 한다. 또한 제13조의2 폐기물의 재활용 용도 또는 방법, 제13조의3 재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성기준은 재활용에 관한 것으로 재촉법으로 이관하여 규정하고, 제15조의2 음식물류 폐기물 배출자의 의무 등에서 제3항은 재활용 관련 사항이므로 이 역시 재촉법으로 이관하여 규제한다.

제17조 사업장폐기물 배출자의 의무 등은 제목을 순환자원 배출자의 의무로 변경하고 기본적 사항에 관한 내용이므로 자순법(안)에서 규정하도록 한다. 제24조 사업장 폐기물의 처리 가격을 자순법의 자원순환성과관리 규제로 이관하여 통합 규제하고, 제4장 폐기물처리업과 관련한 조항의 경우 폐기물처리업을 자원순환산업으로 용어 변경하고 재촉법과 연계하여 검토가 필요하다. 제46조 폐기물처리신고는 재활용 관련 사항이므로 재촉법으로 이관하고, 제57조 폐기물처리시설 설치비용의 지원은 자순법(안) 제34조 재정적·기술적 지원 등에서 포괄 규정해야 한다.

－ 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」

제2조의2 자원순환에 관한 기본원칙, 제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 사업자의 책무, 제6조 국민의 책무, 제7조 자원순환기본계획의 수립 등은 자원순환 관련 기본적 사항에 관련한 것으로 자순법(안)에서 규정 통합하여 규정함이 바람직하다. 재촉법은 자원순환 관련 개별적인 내용을 중심으로 규정하도록 해야 한다. 제12조 폐기물 부담금 및 제12조의2 폐기물부담금의 징수유예·분할납부 등은 순환 이용되지 않는 폐기물에 관한 사항이므로 폐관법으로 이관하여 폐기물 처분에 관련된 사항에서 규제하는 것이 바람직하다. 제31조 재활용 산업 육성을 위한 자금 등의 지원은 자순법(안) 제4장 자원순환 기반 조성 및 지원 등과 중복되므로 자순법(안)에서 통합 규정해야 한다. 제34조의7 자원순환정보의 제공 등은 자순법(안) 제30조 자원순환 정보체계 구축 등과 중복되므로 자순법(안)에서 통합하여 규정해야 한다. 제34조의8 자발적 협약의 체결 역시 자순법(안)에서 통합 규정해야 한다. 제34조의9 자원순환촉진을 위한 국제협력의 경우 전기전자법 제7조에도 중복되며 이를 모두 자순법(안)에서 통합 규정하도록 한다.

－ 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」

제8조 재활용기본계획의 수립은 자순법(안)과 중복되므로 자순법(안) 제12조 자원순환 기본계획의 수립·시행에서 통합 규정하도록 한다. 제11조 재활용 통계조사

역시 자순법(안) 제14조 자원순환 통계조사와 중복되므로 자순법(안)에서 통합 규정하도록 한다. 제12조 건설폐기물의 분류 등은 자순법(안)에서 폐기물 개념을 재정립해야 하기 때문에 제12조 역시 자순법(안)에서 폐기물 개념 및 분류에 관한 부분을 재정립하도록 한다. 제4장은 건설폐기물 처리업 등에 관한 규정을 통해 건설폐기물 처리업의 허가, 변경, 수집·운반 또는 처리의 위탁, 건설폐기물 처리시설의 설치 승인 및 관리 기준에 대해 규정하고 있다. 건폐법을 재촉법과 통합하기 위해 제21조 건설폐기물 처리업의 허가 등, 제27조 건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 신고, 제18조 건설폐기물 처리시설의 설치완료 및 사용신고, 제29조 건설폐기물 처리시설의 설치 및 관리 기준의 ‘처리업’ 및 ‘처리시설’을 ‘자원순환산업’으로 변경하고, 규제를 완화하도록 해야 한다. 제6장 방치폐기물에 대한 규정은 폐기물 처분에 관한 사항이므로 폐관법으로 이관하여 관리하도록 한다.

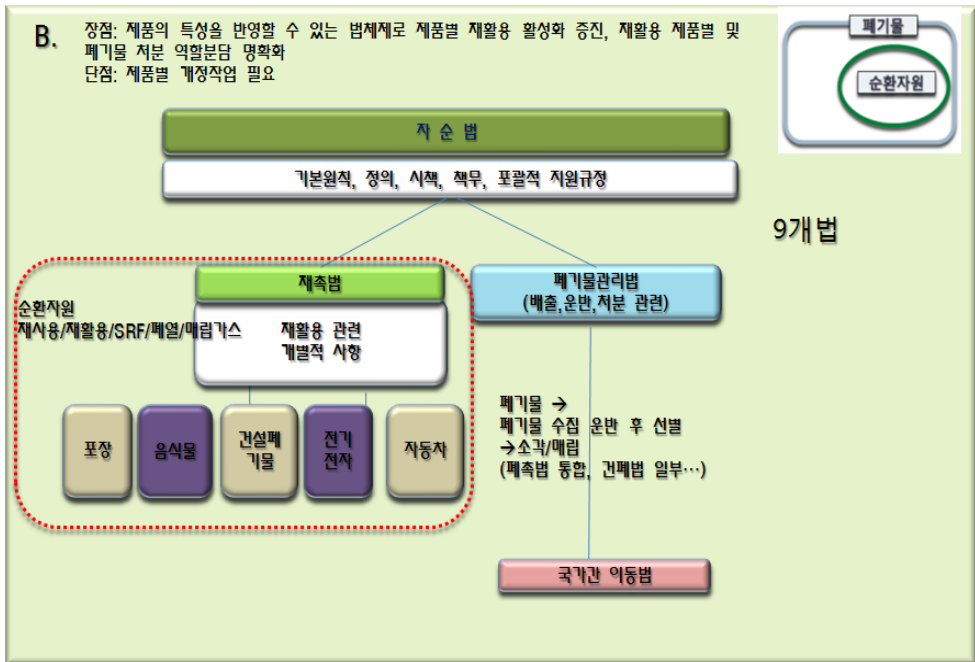
－ 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」

제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 사업자의 책무, 제6조 국민의 책무, 제7조 국제협력의 증진은 자원순환관련 기본적 사항에 관한 내용이므로 자순법(안)에서 통합 규정하도록 한다. 제9조 유해물질 함유기준 준수대상 품목, 사용제한 유해물질 함유기준의 예외 조항 및 영 제8조는 재촉법과 중복되는 조항들로 삭제하고, 제16조 재활용목표관리 및 재활용의무량은 재촉법 제17조 재활용의무율과 중복되고, 재활용 관련 구체적 사안이므로 재촉법에서 통합 규정하도록 한다. 제17조 재활용 및 회수의무이행계획서의 제출 역시 재촉법 제18조 재활용의무이행계획서 제출 등과 중복되므로 재촉법에서 통합 규정하도록 한다. 제18조~제18조의3 전기·전자제품의 재활용 부과금 등도 재촉법 제19조 재활용부과금의 징수 등에서 통합 규정해야 한다. 제19조 전기·전자제품 재활용 부과금의 용도는 재촉법 제20조 재활용부과금의 용도에서 통합 규정, 제35조 폐자동차재활용업자 등의 지위 승계 등을 재촉법 제25조의13 권리·의무의 승계 등에서 통합 규정, 마지막으로 제21조 및 제22조 전기·전자제품 재활용사업공제조합의 설립 및 인가 조항을 재촉법 제27조 및

제28조 재활용사업공제조합의 설립 및 인가절차 등에서 통합 규정하도록 한다.

2) 제2안

제2안은 자원순환사회촉진법안이 기본법의 역할을 하고, 제1안에서처럼 재활용과 폐기물처분의 역할분담 구조를 가지면서도, 재활용 관련 개별법을 통합하지 않고 제품별 특성을 반영할 수 있도록 각각의 개별법에서 규율하는 법체계이다.



〈그림 5-2〉 법체계 정비방안 제2안

가) 특징

제1안과 마찬가지로 자순법(안)에서 자원순환의 기본원칙, 정의, 시책, 책무, 포괄적 지원 등을 규정함으로써 자원순환에 관한 기본적 사항을 자순법(안)에서 다루게 된다. 자순법(안)에서 폐기물 개념을 규정하도록 하지만 제1안과는 달리 기존의 폐관법에서

정의하고 있던 폐기물 개념을 유지하되, 앞서 폐기물 개념의 개정안으로 변경하고, 폐기물이 순환자원의 선행하는 개념으로써 두 개념의 관계를 명시화할 수 있도록 폐기물 개념을 재정립하는 것이 특징이다. 재촉법에서는 재활용 관련 개별적 사항을 규정하고 포장, 음식물, 건설폐기물, 전기·전자, 자동차로 구분해 제품의 특성을 반영하도록 하고, 제품별 개별법이 재촉법의 하위법으로써 작용하게 된다. 재촉법은 일반 재활용업 및 포장재 재활용제도에 관한 개별적 사항을 규정하도록 한다. 재촉법의 하위법률로서 건폐법은 건설폐기물 재활용 제도 및 순환골재 사용촉진 등을 규정하고, 전기전자법은 전기전자 재활용 제도를 규정하게 된다. 전기전자법의 자동차 부문을 개별법률로써 분리하고, 폐관법의 포장과 음식물폐기물의 재활용 관련 부문 역시 분리하여 개별법률에서 규정한다. 반면, 폐관법 및 건폐법의 건설폐기물 배출부문과 폐촉법을 통합해 제1안과 같이 폐관법에서 폐기물의 배출, 운반, 처분에 관련한 사항을 규정한다. 폐기물이 순환자원에서 제외된 순간부터 폐관법에 의해 규정하고, 순환자원은 재활용 관련법에 의해 관리되는 구조이다.

나) 장점

제1안과 같이 기본법을 통해 정책의 일관성을 유지하고 폐기물과 재활용 통합 관리 체계를 구축할 수 있는 장점이 있다. 더 나아가 기존의 폐기물 개념을 사용하기 때문에 전면적인 개편이 제1안에 비해 수월하다. 또한 제품의 특성을 반영할 수 있기 때문에 제품별 재활용 활성화 증진이 기대된다.

다) 단점

제품별 개정작업이 필요하기 때문에 재활용관련 재·개정에 따라 국민 불편이 예상된다. 재활용 분야 유사·중복 등으로 인해 분야별 역할분담 및 명확화에 제1안보다는 불리하다는 단점이 있다.

라) 개별 법률 통합 및 이관 예시

- 「자원순환사회전환촉진법안」

제2조에서 폐관법의 폐기물개념을 따르도록 한 부분을 삭제하고 자순법(안)에서 폐기물 개념을 직접 규정하도록 한다. 기존의 폐기물 개념을 유지하되 앞서 폐기물 개념 개선방안에서 제시된 개정안으로 변경한다. 즉, 순환자원에 선행하는 개념으로 정의조항에서 폐기물과 순환자원의 관계를 명시적으로 규정하도록 하고, 유해성에 따른 차별적 규제를 위해 재활용 관련 정의 역시 환경유해성을 반영하여 재정립하도록 한다(폐기물개념 개선안 참고). 제25조 및 제26조 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금은 순환이용 되지 않는 폐기물을 대상으로 부과하고 있으므로 폐관법에서 규제하도록 한다.

- 「폐기물관리법」

제2조 폐기물 개념을 자순법(안)에서 규정하도록 하고 삭제한다. 제3조의2 폐기물 관리의 기본원칙을 자순법(안) 제7조 기본원칙에서 폐기물과 재활용을 포괄하는 자원순환 기본원칙으로 통합 규정하도록 한다. 제1안과 같이 제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제7조 국민의 책무 역시 자원순환관련 기본적 사항에 관한 것이므로 자순법에서 통합규정하도록 하고, 제9조 폐기물 처리 기본계획 역시 제2장 자원순환기본계획의 수립 등에서 규정하도록 한다. 제13조의2 폐기물의 재활용 용도 또는 방법, 제13조의3 재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성기준은 재활용 관련 개별적 사항이므로 재촉법으로 이관하도록 한다. 제14조는 제1항, 제2항, 제3항은 생활폐기물의 수집·운반·재활용에 관한 일반적인 사항으로서 재촉법에서 규정하고, 제5항, 제6항, 제7항은 음식물류 폐기물에 대한 부분은 음식물에 관한 법률에서 분리해서 규정한다. 제14조의2 생활폐기물 수집·운반 대행자에 대한 과징금 처분은 영업의 정지로 인하여 생활폐기물이 방치되는 데 따른 과징금 처분으로 폐기물 처분과 관련한 것이기 때문에 폐관법에서 규정하도록 한다. 제14조의3은 및 제15조의2는 음식물류 폐기물에 관련한 것으로 음식물에 관한 법률에서 분리해서 규정하게 된다.

제15조의 경우 생활폐기물 배출 억제, 분리보관, 생활폐기물의 선별 등 생활폐기물의 전처리에 관련한 것으로서 폐기물의 처분에 관한 사항이 아니므로 재촉법에서 규정해야 한다. 제17조 사업장폐기물 배출자의 의무 등은 제목을 순환자원 배출자의 의무로 변경하고 기본적인 사항이므로 자순법(안)에서 규정하도록 해야 한다. 제24조 사업장폐기물의 처리 가격은 자순법(안)과 중복 가능성이 있기 때문에 자원순환성과관리 규제에 이관하여 통합규정하는 방안이 요구된다. 제4장 폐기물처리업과 관련한 조항의 폐기물처리업은 제1안과 같이 자원순환산업으로 용어 변경하고 재촉법과 연계하여 검토가 필요하고, 제46조 폐기물처리신고는 재활용 관련 사항이므로 재촉법으로 이관하고, 제57조 폐기물처리시설 설치비용의 지원은 자순법(안) 제34조 재정적·기술적 지원 등에서 포괄하여 규정하도록 한다.

－ 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」

제2조의2 자원순환에 관한 기본원칙, 제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 사업자의 책무, 제6조 국민의 책무, 제7조 자원순환기본계획의 수립 등은 자원순환 관련 기본적 사항이므로 자순법(안)에서 규정한다. 재촉법은 자원순환 관련 개별적인 내용을 중심으로 규정하게 된다. 제9조 및 제9조의2는 포장재에 관한 사항이므로 포장재 관련 개별법에서 분리해서 규정해야 한다. 제12조 폐기물 부담금 및 제12조의2 폐기물부담금의 징수유예·분할납부 등은 순환이용되지 않는 폐기물에 관한 사항이므로 폐관법으로 이관하여 규정하도록 한다. 제31조 재활용 산업 육성을 위한 자금 등의 지원은 자순법(안) 제4장 자원순환 기반 조성 및 지원 등에서 통합하고, 제34조의7 자원순환정보의 제공 등 역시 자순법(안) 제30조 자원순환 정보체계 구축 등에서 통합하여 규정하도록 한다. 제34조의8 자발적 협약의 체결, 제34조의9 자원순환촉진을 위한 국제협력 역시 전기전자법 제7조 국제협력의 증진과 함께 자순법(안)에서 통합하여 규정해야 한다.

－ 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」

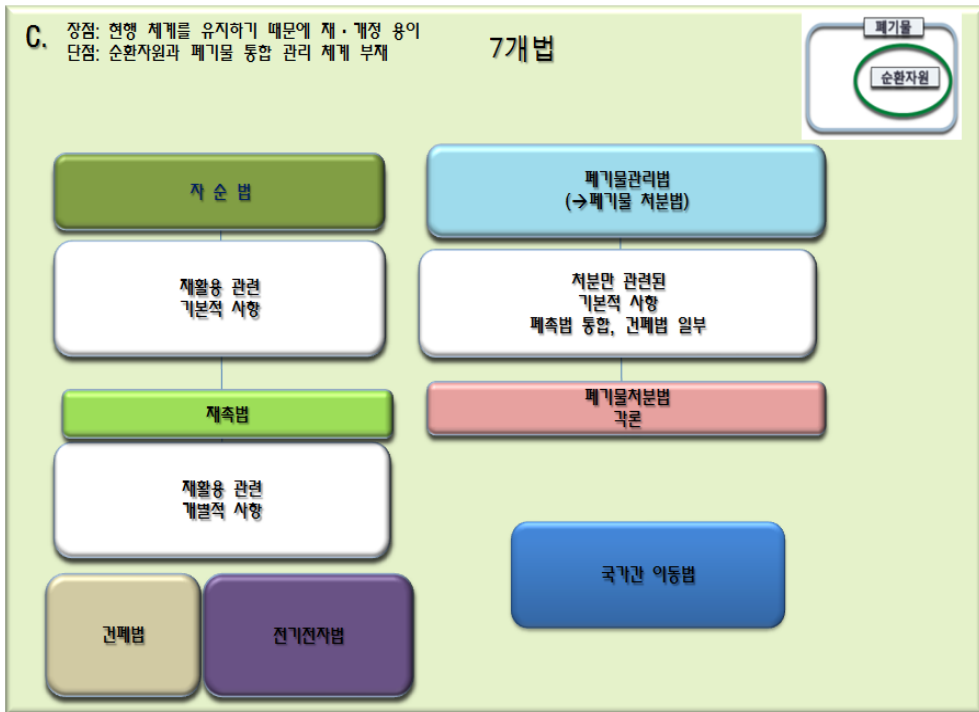
제8조 재활용기본계획의 수립은 기본적인 사안이므로 자순법(안) 제12조 자원순환 기본계획의 수립·시행에서 통합 규정하도록 한다. 제11조 재활용 통계조사 역시 자순법(안) 제14조 자원순환 통계조사 등에서 통합하도록 하고, 제12조 건설폐기물의 분류 등을 제1안에서와 같이 자순법(안)에서 폐기물 개념 및 분류를 재정립하도록 해야 한다. 제4장은 건설폐기물 처리업 등에 관한 규정을 통해 건설폐기물 처리업의 허가, 변경, 수집·운반 또는 처리의 위탁, 건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 관리 기준에 대해 규정하고 있다. 건폐법을 재촉법과 통합하기 위해 제21조 건설폐기물 처리업의 허가 등, 제27조 건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 신고, 제18조 건설폐기물 처리시설의 설치완료 및 사용신고, 제29조 건설폐기물 처리시설의 설치 및 관리 기준의 ‘처리업’ 및 ‘처리시설’을 ‘자원순환산업’으로 변경하고, 규제를 완화하도록 해야 한다. 제6장 방치폐기물에 대한 규정의 경우 폐기물 처분에 관한 사항이므로 폐관법으로 이관하여 관리하도록 한다.

－ 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」

제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 사업자의 책무, 제6조 국민의 책무, 제7조 국제협력의 증진과 같이 자원순환관련 기본적 사항은 자순법(안)에서 통합 규정하도록 한다. 제3장의 폐전기·폐전자제품과 폐자동차의 재활용부문을 전기·전자제품과 자동차로 분리하여 각각의 개별법으로 규정하고, 특히 제2장 유해물질 사용제한을 전기·전자제품과 자동차에 각각 분리하여 규정해야 하는데, 이는 전기·전자제품과 자동차의 유해물질 사용제한이 규제의 목적, 방법, 내용 및 대상이 다르기 때문이다. 전기·전자제품과 자동차를 하나의 규정에 함께 규율하지 말고 구분해서 규정할 필요가 있다.

3) 제3안

제3안은 현행 체계를 최대한 유지하는 안으로 「자원순환사회촉진법안」과 「폐기물관리법」이 각각 재활용관련, 폐기물 처분에 관련된 기본적 사항을 정함으로써 재활용과 폐기물 처분의 이분화된 구조를 하게 된다. 다만, 재촉법이 재활용 관련 개별적 사항을 규정하게 되고, 폐기물 처분에 관한 구체적인 내용은 폐기물처분법 각론에서 규정하게 된다.



〈그림 5-3〉 법체계 정비방안 제3안

가) 특징

자순법(안)은 재활용관련 기본법으로서 자원순환의 기본원칙, 정의, 시책, 책무, 포괄적 지원 등을 규정하게 된다. 폐관법은 폐기물의 배출·운반·처분만 관련된 기본

적 사항을 규정함으로써 재활용을 제외한 폐기물 처리에 관련된 기본법이 된다. 자순법(안)과 폐관법이 각각 순환이용과 폐기물 처리의 기본법 역할을 하고, 그 외의 개별 법률들이 하위법률로서 각각의 개별적 사항들을 규정 하는 구조이다. 폐기물의 개념을 기존의 폐관법에서 정의하고 있던 개념으로 사용하되, 다만 폐기물이 순환자원의 선행하는 개념으로써 두 개념의 관계를 명시화할 수 있도록 폐기물 개념을 재정립하도록 한다.¹¹⁴⁾ 재촉법은 일반 재활용업 및 포장재 재활용제도 등에 관한 자원순환 관련 개별적 사항을 규정하고, 건폐법은 재촉법의 하위법률로서 건설폐기물 재활용 제도 및 순환골재 사용촉진 등을 규정한다. 전기전자법 역시 재촉법의 하위법률로서 전기전자 재활용 제도 및 자동차 재활용제도에 국한해서 규정하도록 한다. 건폐법의 건설폐기물 배출부문을 폐관법으로 이관하고, 폐촉법을 폐관법과 통합하여 폐관법의 역할을 재활용과 구분하도록 한다. 폐관법은 기본적인 사항을 규정하고, 폐기물 처분에 관한 개별부문은 폐관법의 하위법률인 폐기물처분법에서 구체적으로 규정하게 된다. 이에 따라 폐기물이 순환자원에서 제외된 순간부터 폐관법에 의해 규정하고, 순환자원은 재활용 관련법에 의해 관리되는 구조이다.

나) 장점

현행 체계를 유지하기 때문에 법률 재·개정이 용이하다.

다) 단점

순환자원과 폐기물을 통합하는 기본법이 부재하기 때문에 순환자원과 폐기물 통합 관리가 다른 안에 비해 어렵다. 재활용 분야별 역할분담 및 명확화가 불리하고, 순환이용과 폐기물처분의 이분화된 구조이기 때문에 순환자원과 폐기물 관련 법제 간의 연계 및 소통이 미흡할 수 있다.

114) 폐기물개념 개선방안 참고.

라) 개별 법률 통합 및 이관 예시

- 「자원순환사회전환촉진법안」

제25조 및 제26조 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금의 경우 순환이용 되지 않는 폐기물을 대상으로 부과하고 있으므로 폐관법에서 규제하도록 이관 한다.

- 「폐기물관리법」

제2조에서 폐기물 개념을 폐관법에서 규정하도록 하되, 기존 폐기물개념을 유지하면서도 순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 순환자원과 폐기물의 관계를 명시화하도록 재정립하는 것이 선행되어야 한다.¹¹⁵⁾ 제3조의2 폐기물 관리의 기본 원칙은 자원순환관련 기본적 사항이므로 자순법(안) 제7조 기본원칙에서 폐기물과 재활용을 포괄하는 자원순환 기본원칙으로 통합 규정하도록 한다. 제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제7조 국민의 책무를 자순법(안)에서 통합하고, 제9조 폐기물 처리 기본계획 역시 제2장 자원순환기본계획의 수립 등에서 규정하도록 한다. 제13조의2 폐기물의 재활용 용도 또는 방법, 제13조의3 재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성기준은 재활용에 관한 개별적 사항이므로 재촉법으로 이관하여 규정하도록 한다. 제14조는 제1항, 제2항, 제3항은 생활폐기물의 수집·운반·재활용에 관한 일반적인 사항으로서 재촉법에서 규정하고, 제5항, 제6항, 제7항은 음식물류 폐기물에 대한 부분 역시 재활용 관련한 사항은 재촉법에서 이관하여 규정하도록 한다. 제15조는 생활폐기물 배출 억제, 분리보관, 생활폐기물의 선별 등 생활폐기물의 전처리에 관련한 것으로서 폐기물의 처분에 관한 사항이 아니므로 재촉법에서 규정하도록 하고, 제17조 사업장폐기물 배출자의 의무 등은 제목을 순환자원 배출자의 의무로 변경하고 기본적인 사항은 자순법(안)에서 규정하도록 한다. 제24조 사업장폐기물의 처리 가격은 자순법(안)의 자원순환성과관리 규제로 이관하여 통합 규정하는 방안을 검토하고, 제4장 폐기물처리업과 관련한 조항의 폐기물처리업을 자원순환

115) 폐기물개념 개선방안 참고.

산업으로 용어 변경하고 재촉법과 연계하여 검토할 필요가 있다. 제46조 폐기물처리 신고는 재활용 관련 사항이므로 재촉법으로 이관하도록 하고, 제57조 폐기물처리 시설 설치비용의 지원은 자순법(안) 제34조 재정적·기술적 지원 등에서 포괄하여 규정하도록 한다.

－ 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」

제2조의2 자원순환에 관한 기본원칙, 제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 사업자의 책무, 제6조 국민의 책무, 제7조 자원순환기본계획의 수립 등은 자원순환 관련 기본적 사안이므로 자순법(안)에서 규정하도록 한다. 재촉법은 자원순환 관련 개별적인 내용을 중심으로 규정하게 된다. 제12조 폐기물 부담금 및 제12조의2 폐기물부담금의 징수유예·분할납부 등은 순환이용되지 않는 폐기물에 관한 사항이므로 폐관법으로 이관하는 것이 바람직하다. 제31조 재활용 산업 육성을 위한 자금 등의 지원을 자순법(안) 제4장 자원순환 기반 조성 및 지원 등에서 통합 규정하고, 제34조의7 자원순환정보의 제공 등 역시 자순법(안) 제30조 자원순환 정보체계 구축 등에서 통합 규정하도록 한다. 제34조의8 자발적 협약의 체결과 같은 기본적 사안은 자순법(안)에서 규정하고, 제34조의9 자원순환촉진을 위한 국제협력 역시 전기전자법 제7조 국제협력의 증진과 함께 자순법(안)에서 통합 규정하도록 한다.

－ 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」

제8조 재활용기본계획의 수립을 자순법(안) 제12조 자원순환 기본계획의 수립·시행에서 통합 규정 및 제11조 재활용 통계조사는 자순법(안) 제14조 자원순환 통계조사 등에서 통합 규정한다. 제12조 건설폐기물의 분류 등을 자순법(안)에서 폐기물 개념 및 분류 재정립하고 자순법(안)에서 규정한다. 제4장은 건설폐기물 처리업 등에 관한 규정을 통해 건설폐기물 처리업의 허가, 변경, 수집·운반 또는 처리의 위탁, 건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 관리 기준에 대해 규정하고 있다. 건폐법을 재촉법과 통합하기 위해 제21조 건설폐기물 처리업의 허가 등, 제27조 건설폐기

물 처리시설의 설치승인 및 신고, 제18조 건설폐기물 처리시설의 설치완료 및 사용 신고, 제29조 건설폐기물 처리시설의 설치 및 관리 기준의 ‘처리업’ 및 ‘처리시설’을 ‘자원순환산업’으로 변경하고, 규제를 완화하도록 하고, 제6장 방치폐기물에 대한 규정은 폐기물 처분에 관한 사안이므로 폐기물관리법으로 이관하여 관리하도록 해야 한다.

- 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」

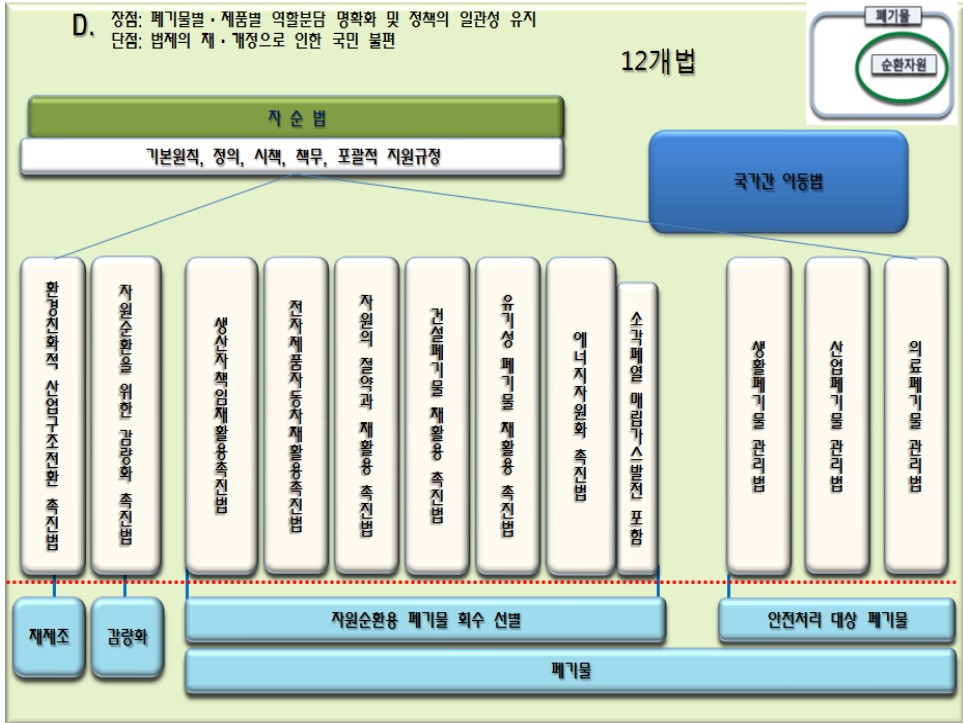
제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 사업자의 책무, 제6조 국민의 책무, 제7조 국제협력의 증진은 자원순환관련 기본적 사안이므로 자순법(안)에서 통합 규정해야 한다. 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률」의 내용과 중복 조항들을 삭제할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 전기전자법과 재활용법 중복 조항

자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률	내용상 중복
폐전기·전자제품의 재활용	법 제16조, 규칙4~12조
폐전기·전자제품의 재활용, 판매업자폐전기·전자제품회수의무강화	법 제16조, 규칙4~12조
유해물질 함유기준 준수대상 품목	법 제9조, 영 제8조
사용제한 유해물질 함유기준의 예외	법 제9조, 영 제8조

4) 제4안

「자원순환사회촉진법안」이 기본법의 역할을 하고, 개별법률은 폐기물별·제품별로 다수의 개별법으로 분법화된 구조를 가진 법체계이다.



〈그림 5-4〉 법체계 정비방안 제4안

가) 특징

자순법(안)은 제1안, 제2안과 같이 기본법으로서 법체계적 지위를 가지기 때문에 자원순환의 기본원칙, 정의, 시책, 책무, 포괄적 지원 등을 규정하게 된다. 폐기물 개념은 제2안과 같이 자순법(안)에서 폐기물 개념을 규정하면서도, 기존의 폐관법에서 정의하고 있던 폐기물 개념으로 유지하되, 다만 폐기물이 순환자원의 선행하는 개념으로서 두 개념의 관계를 명시화할 수 있도록 폐기물 개념을 재정립해야

한다. 또한 개별법에서 자원순환용 폐기물 회수와 안전처리 대상 폐기물로 구분하게 되는 법체계이기 때문에 폐기물 분류체계를 자원순환용 폐기물과 안전처리 대상 폐기물로 구분해야 한다. 자원순환용 폐기물의 회수·선별·순환이용에 관한 사항을 생산자책임재활용, 건설·유기성 폐기물의 재활용, 에너지자원화 및 소각·폐열·매립 가스발전으로 구분하고, 각각의 개별법에서 규정하도록 한다. 안전처리 대상 폐기물에 관한 사항은 생활폐기물, 산업폐기물, 의료폐기물 관리법에서 각각 폐기물의 특성에 따라 규정하게 된다. 재제조 및 감량화에 대해서도 각각 환경친화적 산업구조전환 촉진법, 자원순환을 위한 감량화 촉진법에 따라 개별적으로 분법화해서 규정 하도록 한다.

나) 장점

기본법을 통해 자원순환사회 전환 정책의 일관성을 유지 할 수 있다. 폐기물별·제품별 분법형태로 각각의 특성에 맞춘 특성별 관리를 실현할 수 있는 장점이 있다.

다) 단점

법률 체계의 전면적인 개편으로 인한 국민 불편이 예상된다. 폐기물의 특성 구분이 명확하지 않는 경우에는 어느 법에서 관리되어야 하는지 혼란이 있을 수 있고, 현행 법의 규제의 대상에서 포함되지 않는 물질의 경우 법의 사각지대가 발생할 우려가 있다.

라) 개별 법률 통합 및 이관 예시

- 「자원순환사회전환촉진법안」

제2조 폐기물이 순환자원에 선행하는 개념으로 정의조항에서 폐기물과 순환자원의 관계를 명시적으로 규정하도록 한다. 폐관법의 폐기물개념을 따르도록 한 부분을 삭제하고 자순법(안)에서 규정하도록 한다. 기존의 폐기물 개념을 유지하면서도 유해성에 따른 차별적 처리를 할 수 있도록 폐기물개념과 재활용 개념을 재정립하

도록 한다.¹¹⁶⁾ 제18조 사업자의 자원순환성과관리제도는 산업폐기물에 관련된 사안
이므로 산업폐기물 관리법에서 분리하여 규제하도록 한다.

－ 「폐기물관리법」

제1장 총칙 부분은 기본적 사안에 관한 부분이므로 자순법(안)과 일원화해서 규
정하도록 한다. 제13조, 제13조의2, 제13조의3 폐기물의 재활용 용도 또는 방법,
재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성기준은 재활용에 관한 것으로 재촉법으로
이관한다. 제14조는 제1항, 제2항, 제3항은 생활폐기물의 수집·운반·재활용에 관한
일반적인 사항으로서 재촉법에서 규정하고, 제5항, 제6항, 제7항은 음식물류 폐기물
에 대한 부분은 유기성 폐기물 재활용 촉진법에서 분리해서 규정해야 한다. 제14조
의2 생활폐기물 수집·운반 대행자에 대한 과징금 처분은 영업의 정지로 인하여 생활
폐기물이 방치되는 데 따른 과징금 처분으로 폐기물 처분과 관련한 것으로 안전처
리 대상 생활폐기물 관리법에서 규정하도록 한다. 제14조의3은 및 제15조의2 음식
물류 폐기물에 관련한 것은 유기성 폐기물 재활용 촉진법에서 규정하고, 제15조는
생활폐기물 배출 억제, 분리보관, 생활폐기물의 선별 등 생활폐기물의 전처리에
관련한 것으로서 폐기물의 처분에 관한 사항이 아니므로 재촉법에서 규정해야 한다.
제17조~제24조와 같이 사업장폐기물 관련한 것은 산업폐기물 관리법에서 분법해
서 규정하도록 한다. 제4장 폐기물처리업과 관련한 조항의 폐기물처리업을 자원순
환산업으로 용어 변경하고 기본적인 사항은 자순법(안)에서 통합 규제하고, 개별적
인 사항은 재촉법과 연계하여 검토가 필요하다. 제5장은 각각의 개별법에 따라 부문
별 계획으로 정리하여야 하고, 제46조 폐기물처리신고는 재활용 관련 사항이므로
재촉법으로 이관한다. 제57조 폐기물처리시설 설치비용의 지원은 기본적 사안이므
로 자순법(안) 제34조 재정적·기술적 지원 등에서 포괄 규정하도록 한다.

116) 폐기물 개념 개선방안 참고.

－ 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」

제2조의2 자원순환에 관한 기본원칙, 제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 사업자의 책무, 제6조 국민의 책무, 제7조 자원순환기본계획의 수립 등은 자원순환 관련 기본적인 사안이므로 자순법(안)에서 규정하고, 재촉법은 자원순환 관련 개별적인 내용을 중심으로 규정하게 된다. 제12조 폐기물 부담금 및 제12조의2 폐기물부담금의 징수유예·분할납부 등은 순환이용되지 않는 폐기물에 관한 사항이므로 폐관법으로 이관하여 규정한다. 제16조~제23조 생산자책임재활용제도에 관한 부분은 분법화하여 개별적으로 규정하고, 제31조 재활용 산업 육성을 위한 자금 등의 지원을 자순법(안) 제4장 자원순환 기반 조성 및 지원 등에서 통합 규정하도록 한다. 제24조의2~제26조는 에너지자원화 촉진법에서 분리해서 규정하도록 한다. 제34조의7 자원순환정보의 제공 등은 자순법(안) 제30조 자원순환 정보체계 구축 등에서 통합하여 규정한다. 제34조의8 자발적 협약의 체결과 같이 기본적 사안은 자순법(안)에서 규정하고, 제34조의9 자원순환촉진을 위한 국제협력 역시 전기전자법 제7조 국제협력의 증진과 함께 자순법(안)에서 통합하여 규정하도록 한다.

－ 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」

제8조 재활용기본계획의 수립과 같은 기본적 사안은 자순법(안) 제12조 자원순환 기본계획의 수립·시행에서 통합 규정하고, 제11조 재활용 통계조사 역시 자순법(안) 제14조 자원순환 통계조사 등에서 통합 규정하도록 한다. 제12조 건설폐기물의 분류 등을 자순법(안)에서 폐기물 개념 및 분류 재정립하고 자순법(안)에서 규정한다. 제27조~제29조 건설폐기물 처리시설을 자원순환산업으로 변경하고, 제6장 방치폐기물 처리 이행 보증 등은 산업폐기물 관리법으로 이관하여 규정하도록 한다.

－ 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」

제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 사업자의 책무, 제6조 국민의 책무, 제7조 국제협력의 증진과 같은 기본적 사항만 자순법에서 통합 규정하도록 한다.

5) 제5안

「자원순환사회촉진법안」 및 폐관법, 재촉법, 폐촉법, 건폐법, 전기전자법을 하나의 법률로 통합하고, 구체적인 사안을 개별 시행령에서 다루도록 하는 1개법 및 다수의 시행령의 구조를 가진 법체계이다.



〈그림 5-5〉 법체계 정비방안 제5안

가) 특징

자순법(안)과 기존의 5개 법률을 자원순환관리법으로 하나로 통합하여 1개의 법률에서 규율하도록 하고 구체적인 사항을 각각의 시행령에서 규율하는 구조이다. 시행령은 제품책임과 관련해서는 품목별로 포장, 배터리, 폐자동차, 전기전자로 구분하고, 폐기물의 재활용과 관련해서는 폐기물의 성상별로 바이오폐기물, 폐유, 폐목재, 슬러지, 건설폐기물로 구분한다. 또한 처분되는 폐기물은 폐기물 처분 방법에 따라 소각·매립의 방법으로 각각의 시행령에 따라 관리되는 구조를 취한다.

나) 장점

1개의 법률로 통합하기 때문에 재활용 관련 조항의 유사·중복 문제를 해결할 수 있다. 또한 단순한 체계로 많은 걸 포섭하는 것이 가장 이상적인 법체계라는 법체제 일반 이론의 원리를 구현할 수 있다.

다) 단점

법률 체계의 전면적인 개편이 필요한 바 현실적으로 실현가능성이 미약하다. 또한 법률에서 국민의 권리와 같은 중요한 사안들에 대한 예측가능성을 확보해야 하는데, 많은 내용들을 시행령에서 다룰 경우 포괄위임입법의 한계를 넘어설 수 있다.

3. 개별법상의 주요내용 개선방안

가. 「폐기물관리법」

1) 「폐기물관리법」의 정체성 확립

자순법(안)이 현행 자원순환관련 법체계에 편입된다면, 우선 폐관법이 처분에 관련된 개별법으로서 법적 위상을 갖게 될 것인지 또는 자원순환관련 법제의 일반법으로서 다른 법률들을 포괄할 것인지 정체성의 제고가 필요하다. 현재 폐관법은 앞서 언급한 것과 같이 법률의 목적에서 폐기물의 억제, 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분을 모두 포함하고, 폐기물관리의 기본원칙 및 기본계획, 각 주체별 책무 등 기본법적인 성격을 가지고 있으면서도, 내용상으로 재활용 부문을 재촉법에 이관하여 폐기물의 처분에 집중된 성향을 가지고 있다. 자원순환사회로의 전환이라는 정책적 방향을 고려한다면, 폐관법은 순환이용 되지 않는 ‘폐기물’의 관리에만 집중하는 역할로 개별법으로서의 정체성을 공고히 해야 할 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 자순법(안)이 기본법으로 작용하고, 폐관법이 다른 법률의 일반법이었던 법적 위상을 내려놓기 위해서는 법체계의 전면적인 개편이 필요한 바, 폐관법을 기본법으로서의 성격을 강화하는 대안이 기존 체제를 유지하면서 국민 불편을 해소하는 방법이기도 하다. 폐관법의 개선에 대한 대안은 폐관법의 정체성을 먼저 설정하고 그에 맞는 문제 조항들의 개편이 더 바람직하다고 본다.

2) 폐기물 분류체계 및 처리방법 제고

현행 폐기물 분류체계는 일차적으로 발생원에 따라 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하고 있고, 이는 다시 발생량에 따라 공사장 생활폐기물 또는 사업장 생활계폐기물로 분류하고 있다. 현행 폐기물 분류체계는 발생량에 따른 분류로 인해 사업장에서 배출되는 폐기물이라도 다량이 아닌 경우 생활폐기물류 분류되기 때문에 처리책임이 지방자치단체에 지워지게 되고, 가정에서 발생하는 폐기물 중 유해물질을 함유한 경우라도 이를 선별할 수 없는 체계로 되어 있다. 따라서 발생원

에 따른 분류를 우선하고 있더라도 일본과 같이 유해성기준을 생활폐기물에도 적용하여 특별 관리 폐기물로 별도 관리하는 방안이 필요하다.

또한 폐기물의 처리방법과 관련해서도 현행 폐기물처리방법이 생활폐기물과 사업장일반폐기물의 처리방법으로만 구분될 뿐, 사업장에서 발생하는 다량이 아닌 생활계폐기물과 같은 폐기물의 발생량에 따른 2차적 구분을 반영하지 않고 있어 처리기준이 해석에 따라 상이하게 적용되고 있다. 이는 현행 폐기물 분류체계가 갖고 있는 문제점이 폐기물의 처리에 혼돈을 유발하고 있는 것이므로, 폐기물 분류체계의 정립과 더불어 이를 반영한 폐기물 처리방법 및 기준을 재정립할 필요가 있다.

3) 폐기물 관리 방향 정립과 그에 따른 기본원칙 구체화

현행 폐관법은 쓰레기종량제 실시, 1회용품 사용 규제, 포장폐기물 및 음식쓰레기 감량과 같은 정책을 기반으로 구성되어 있다. 이는 폐기물 관리의 방향이 폐기물의 배출단계에서 규제하는 방식을 취하고 있는 것으로 보인다. 폐기물의 배출단계에서 규제하는 접근방식은 EU국가들의 강력한 매립억제 또는 금지를 통한 방식과는 차이가 있다.¹¹⁷⁾ 우리나라 방식의 경우 자원화의 효율성 면에서는 배출단계에서의 분리 및 수집이 유리할 수 있지만, 재활용성으로 분류되지 아니하는 혼합쓰레기, 이를 테면 폐비닐, 오염된 폐지, 건설폐기물 등은 매립될 수 있기 때문에 열에너지 회수의 기회가 줄어드는 단점이 있다.¹¹⁸⁾ EU국가들의 강력한 매립·소각 금지는 폐기되는 물질을 철저히 차단함으로써 자원을 선순환하게 한다. 이와 같이 자원순환사회가 지향하고자 하는 바가 물질 선순환의 고리를 유지하는 것이라면, 폐관법에 매립·소각에 관한 사항을 확대 규정하는 것은 자원순환사회라는 정책적 방향성을 지향할 수 있을 것이다. 또한 폐기물의 단계적 관리를 위해 기본원칙 조항에서 폐기물관리의 방향을 반영할 수 있도록 해야 하며, 폐기물의 성상이 복잡하고 다양

117) 환경부(2012), 「자원순환형 사회구축 촉진을 위한 중장기 발전방안 연구」, p.118 참조.

118) 환경부(2012), 「자원순환형 사회구축 촉진을 위한 중장기 발전방안 연구」, pp.118-119 참조.

해지고 있는 현실을 감안하여 전처리, 중간처리, 재사용·재생이용·에너지회수, 수집·운반·보관, 소각·매립의 원칙을 법규에서 구체적으로 규정해야 한다.

4) 다른 법률과의 연계·소통을 통한 재활용 활성화

현재 폐관법에서 가장 문제되는 것은 현행 법규정이 다른 법과의 연계·소통이 부족하여 자원순환사회라는 정책적 방향성을 제대로 반영하지 못한다는 것이다. 앞서 폐관법이 재활용 활성화를 위해 제13조의2 재활용 폐기물의 재활용 용도 또는 방법을 신설하였으나, 재촉법과의 연계가 안 되어 사실상 재활용 활성화에 걸림돌이 되고 있다고 지적한 바 있다. 따라서 폐관법 제13조의2에 따른 시행규칙 별표5의2를 폐기물의 재활용 기준 및 구체적인 재활용 방법에 재촉법에서 규정하고 있는 재활용가능자원을 반영해서 개정하고, 더불어 새롭게 개발되는 기술들을 반영하는 등 다른 법률과의 연계·소통을 통해 재활용 정책이 법에 근거해서 실현될 수 있도록 개정되어야 한다.

나. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」

1) 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 정체성 확립

가) 법률의 입법취지에 충실

재촉법은 폐관법에서 재활용에 관한 부분을 분법화한 것으로 자원 순환성 향상과 재활용을 촉진하는 데 입법적 의의가 있다. 그러나 동 법률은 ‘폐기물’의 발생 억제와 ‘폐기물’의 재활용을 목적으로 하고 있거나, 매립·해역배출을 자원순환의 과정으로 정의하고 있는 등 재활용이나 감량보다는 처리에 중점을 두고 있던 폐관법에서 단지 재활용 부분만을 분리한 것에 머물러 있고, 여전히 폐기물 처리 위주의 입법목적을 그대로 답습하고 있다. 2008년 이후 재촉법은 자원순환이라는 개념을 동 법률에 도입함으로써 폐기물관리 정책의 방향을 전환하려고 하였으나, 실제 내용에 있어 보완해야 할 조항들이 남아 있다. 폐기물 발생 억제에 관한 사항은 폐관법에

이관하여 재활용에 집중되는 특별법으로서의 목적을 공고히 해야 한다. 또한 폐기물의 재정립 과정에서 순환자원과의 관계를 명시화하고, 폐기물 처리 단계에서 재촉법에서 규제해야 할 범위를 구분할 필요가 있다. 특히, 재제조와 재사용·재생이용과의 관계 설정을 통해 규제 범위를 확정지어야 각각의 특성을 살린 정책 추진이 이루어질 수 있을 것이다.

나) 기본원칙 이관 및 개선

이 밖에도 동 법률은 특별법에서 기본원칙을 규정하고 있는데, 기본원칙을 일반법 내지 기본법에서 통합 적용한다면, 재활용과 폐기물처리의 통합 관리뿐 아니라 재활용에 관한 특별법이라는 법체계적 위상을 확고히 정비하는 데 도움이 될 것이다. 자원순환에 관한 기본원칙에 대한 개선방안으로는 자원순환의 관한 규정이라도 현행 폐기물 개념이 순환자원에 폐기물이 선행하는 구조로 파악할 수 있기 때문에 기본원칙에서 폐기물의 재활용을 상정하고 있으나, 폐기물 개념이 기존의 폐기물 개념이 아닌 순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 재정립 된다면, “폐기물의 전부 또는 일부를 최대한 재사용하거나 재생이용(재촉법 제2항 제1호) 하여야 한다”는 조항이 순환자원의 재사용·재생이용으로 전환되어야 할 것이다. 또한 더 구체적인 단계적 처리를 명시화해 재사용이 먼저인지 재생이용이 먼저인지, 소각과 매립 중에서도 무엇이 폐기물 관리에 있어 우선순위가 되는지를 구체화할 필요가 있다.

다) 주체별 역할 구분

현행 법은 법률을 통해 생산자책임제도, 분리수거, 분리배출 표시, 빈용기보증금 등을 규정하고 있고, 이는 원인자책임원칙을 실현하면서도 사업자, 지방자치단체 및 제품 사용자가 주체별로 담당해야 할 역할을 담당함으로써 사회적 비용을 줄일 수 있도록 한 것이다. 그러나 주요 선진국에 비해 현행 법률은 책임주체별 주요 책무가 적절하게 분배되어 있지 않다. 독일의 예를 보면 국가는 폐기물 예방, 지자체는 처리 및 인도, 사업자는 재활용 의무, 국민은 협조 및 인도 등으로 폐기물 관리의

큰 그림 안에서 각 주체가 맡은 역할을 설정하고, 그에 따른 세부적인 정책을 추진하고 있다. 재활법에서도 각각 생산자 및 소비자, 국가에 대해 각각 책임을 규율하고 있으나, 전체적으로 각 주체 간의 관련성이나 큰 그림이 그려지지 않는다. 따라서 역할분담 체계를 일반법 내지 기본법에서 규율하고, 재활법은 각각의 주체에 대응하는 정책을 역할분담 체계를 반영하도록 해야 한다.

2) 재활용 정책 달성을 위한 개선 방안

가) 생산자책임 재활용 제도

재활법에서 가장 중요한 재활용 제도인 생산자책임 재활용 제도는 원인자책임원칙을 실제로 적용하고 있는 사례라고 볼 수 있다. 정부는 현재 생산자책임 재활용 제도를 자발적 협약 방식을 통해 생산자들의 재활용 목표량을 스스로 결정하는 방식을 취하고 있다. 자발적 협약은 정부의 직접적인 통제 방식을 취하지 않으므로써 사업자들의 책임 부담을 완화할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 그러나 재활용의무량이 낮게 책정될 수밖에 없고, 허위 실적 제출 등과 같은 문제가 발생하고 있어 제도가 재활용 회피 수단으로 전락하고, 결과적으로 재활용 효과가 크지 않을 수 있다. 따라서 협약의 공정성 및 투명성에 기반을 두어야 하고, 재활용의무율을 산정함에 있어서도 재활용의무율 산정의 지표가 되는 출고량 및 재활용가능자원의 분리수거량 등을 재활용 체계의 다양성, 복잡성을 고려해서 파악할 수 있도록 해야 한다. 재활용 의무량 미달성 시 부과되는 재활용부과금은 정확한 물가상승률에 따른 재활용 실제비용보다 충분히 높도록 선정되어야 재활용의 무 이행이 높아질 것으로 기대된다.

나) 폐기물 개념 재정립을 통한 EPR 공제조합 지원금 확대

EPR 공제조합은 생산자가 낸 재활용부과금을 재활용 처리업체에게 지원하고 있는데, 현재 공제조합은 최종 단계인 재생원료 제조업체에만 지원금을 주고 있어 회수·선별업체는 협회의 지원금을 받을 수 없다. 이는 폐기물 개념정의와도 관련이

있는데, 전술한 바와 같이 현행 법 및 판례에 근거하면 폐기물 속성을 잃는 시점은 폐기물 처리의 마지막 단계인 최종 재활용을 하는 경우다. 이 경우에만 폐관법 대상에서 제외되고 있고, 재촉법에 따라 공제조합의 지원을 받을 수 있는 재활용업이 최종 단계인 재생원료 제조업체에 한정되고 있는 것이다. 이는 현행 폐기물 개념 및 법체계상의 문제가 실질적으로 적용되고 있는 예로, 회수·선별작업을 하는 영세 업체들에게 현행 재활용 제도의 혜택을 보지 못하도록 하고 있는 것이다. 이를 개선하기 위해서는 폐관법 대상에 제외되고 있는 재활용업체를 최종재활용이 아닌 중간 재활용업체에게도 확대될 수 있도록, 폐기물 속성을 잃는 시점을 재정립할 필요가 있다.

다) 폐기물부담금 제도

폐기물부담금 제도는 재활용이 어렵고 처리에 문제를 야기할 수 있는 제품 등에 경제적인 부담을 주어 사업자 스스로 재질을 대체하거나 재활용을 유도하도록 하는데 그 입법취지가 있다. 그러나 규제강도가 EPR이 가장 높고 그 다음으로 부담금, 자발적 협약 순으로 설정되어 있어 일부 업계는 재활용 관련 부담회피 수단으로 활용하고 있다.¹¹⁹⁾ 이를 개선하자면 현재 요율을 실처리비보다 높도록 하고, 규제강도를 부담금이 가장 높고 그 다음으로 자발적협약, EPR 순으로 설정되도록 해야 한다. 그러나 단지 요율을 실제 처리비보다 높이는 것이 재활용 회피의 수단으로 전략하지 않도록 할 수 있는 최선인지는 의문이 든다. 단지 사업자의 경제적 부담만 가중될 수 있기 때문에 기존의 재활용이 어려운 제품이 재활용될 수 있는 기술적인 방안을 마련하고 재활용 산업 인프라를 구축하도록 해 더 많은 제품들이 재활용될 수 있는 토대를 만드는 것이 선행되어야 할 것이다.

그뿐만 아니라 부과대상품목이 적어 환경상 문제를 야기할 수 있는 품목이 있음에도 불구하고 그 품목을 부담금부과대상에 포함하지 않아 환경개선효과가 떨어질

119) 환경부, 자발적협약 분담금(80억 원)은 폐기물부담금 감면액(총 820억 원)의 9.8% 수준에 불과하나, 재활용의무율은 10%대로 매우 낮음(EPR의 재활용의무율 60~80%).

뿐만 아니라 기존 품목들의 반발을 유발하고 있다. 이를 개선하기 위해 현실을 반영할 수 있는 발빠른 법률 개정이 요구된다. 또한 플라스틱부담금의 경우 일부는 중간재에, 일부는 최종제품에 부과하여 이중부과의 문제뿐만 아니라, 폐기물부담금제도가 원료가 아닌 최종제품에 부과하는 것이 부과대상인 최종제품 여부에 대한 모호성으로 인해 부과 공백이 발생하고 신제품 부과여부에 대한 형평성문제를 지적하고 있다. 이를 개선하기 위해 현실을 반영할 수 있는 발빠른 개정이 요구된다.

또 다른 측면으로, 폐기물부담금이 재활용이 어렵고 폐기물 관리상의 문제가 초래할 수 있는 제품·재료·용기에 대한 규정인 만큼 재활용이 곤란한 폐기물을 대상으로 하고 있다는 점에서 재촉법이 아닌 폐관법에서 규정하도록 해야 한다.

다. 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」

1) 주체별 역할 분담에 대한 개선

현재 전기전자법은 역할 분담에 대해 폐관법과 혼란이 있다. 폐관법에 따르면 생활폐기물의 경우 지자체에서 배출되는 생활폐기물을 처리하여야 하는 부담을 지고 있고, 사업장폐기물의 경우에는 처리책임이 배출자에게 있다. 전기전자법의 경우 생활폐기물 또는 사업장폐기물의 여부와 상관없이 제조·수입업자, 판매업자가 회수 및 재활용에 책임을 진다. 그러나 전기전자제품 역시 사업장폐기물에 속하고, 이 경우 폐관법과 전기전자법과의 해석상의 문제가 발생한다. 따라서 전기전자제품의 경우 배출자의 처리 책임이 발생하게 되는 것인지, 그렇지 않다면 제조·수입업자가 지게 되는 책임의 정도가 재활용의무비율 만큼 면제되는 것인지 등의 구체적인 역할 분담을 명시해야 폐관법과의 연계 및 분쟁의 여지 차단을 도모할 수 있다.

이 밖에도 동 법률은 제조·수입업자, 판매업자, 재활용사업자, 처리업 및 국민에게 일정한 책무를 지우고 있다. 그러나 재활용 활성화를 위해서는 법해석의 기준의 선언적인 규정에 머무르지 않고, 구체적인 법적 구속력을 부여해야 한다.

2) 전기·전자제품 및 자동차 분리 방안

동 법률은 전기·전자제품과 자동차를 하나의 법률에서 규율하고 있다. 전기·전자제품과 자동차를 분법화하는 방안이 입법목적 달성을 위한 수단으로서 가장 적합한지를 판단하여야 한다. 유해물질 사용금지와 관련해서 전기·전자제품과 자동차의 유해물질 사용금지에 대해 동일 규정에서 함께 규율하고 있는데, 전기·전자제품과 자동차의 규제의 목적, 방법, 내용 및 대상이 다르기 때문에 이는 효율적이지 않다. 주요 선진국의 경우 유해물질 사용제한을 전기·전자 및 자동차를 구분해서 규율하고 있는 것은 시사하는 바가 있다. 또한 두 대상에 대한 책임의 내용을 살펴보면, 전기·전자제품의 경우 제조자의 책임을 중심으로 하고 있고, 자동차는 재활용을 중심으로 규율하고 있어 두 대상의 책임 역시 상이하고, 이에 따른 정책 방향도 달라지게 마련이다. 따라서 전기·전자제품과 자동차를 구분하여 각각의 특성에 맞게 규율하는 것이 입법 목적을 달성하기 위해 더 효율적인 수단으로 판단되며, 이를 통해 관리체계 기반을 더 확고히 할 수 있을 것으로 보인다.

3) 제품군별 재활용무량 산정 미반영 조항 수정

동 법률은 전기·전자제품의 종전의 개별 품목별 관리방식을 개선하고 재활용을 확대하기 위해 제품군별 관리 방식을 도입하였다. 이와 관련한 조항들이 개정되었으나, 일부 개정이 필요한 부분이 남아 있다. 전기전자법 제15조 및 제16조는 재활용 의무와 재활용의무량에 대한 부분이 제품군별로 명시화되고 있지 않다. 또한 본 조항은 시행령과도 연계 및 소통을 하지 않고 있는데, 법률에서 제품군별로 명시하고 있지 않고 대상제품의 범위만을 명시하고 있으나, 시행령에서는 제품군까지 아울러 규정하는 방식을 취하고 있는 것이다. 물론 해석을 통하여 법률에서 규정하고 있는 것이 제품군별로 재활용의무량을 산정하는 것으로 판단할 수 있으나, 해석의 여지를 차단하고 법률의 내용을 명확하게 함으로써 분쟁의 여지를 차단할 수 있다.

라. 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」

1) 건설폐기물 성상별 분리 배출

현행 법은 폐기물을 일차적으로 배출원에 따라 토목과 건설공사에서 배출되는 사업장폐기물을 건설폐기물로 구분하고, 이차적으로 발생량에 따라 건설공사에서 발생하는 5톤 이상의 폐기물을 건설폐기물로 분류하고 있다. 이에 따라 소량으로 발생하는 것은 건설폐기물에서 제외되고, 5톤 미만의 콘크리트가 여러 곳에서 배출되어 5톤을 초과해도 발생량기준의 분류에 따라 건설폐기물로 처리되지 않는다. 또한 성상에 관계없이 배출량에 따라 건설폐기물과 건설폐기물이 아닌 것으로 구분되는데, 성상별 분리배출이 이루어지지 않아 유해물질이 포함된 폐목재, 폐콘크리트 등에 대한 관리가 미비할 수밖에 없다. 특히, 혼합폐기물의 경우 불연성과 가연성으로 구분하고, 그에 따른 소각 또는 매립의 처리 방법만을 명시하고 있을 뿐이다. 지정폐기물의 경우 유해물질 함유량에 따라 차별 처리하고 있으나, 지정폐기물에 속하지 않은 건설폐기물은 혼합폐기물의 유해물질 기준에 대한 법적 근거가 없다. 건설폐기물의 특성상 폐기물이 다량 배출되고 폐기물이 단일 재질 또는 성분을 가지고 있지 않다. 상수도관의 경우 고철이나 콘크리트 재질로 이루어져 건설폐기물의 세부분류로 고철 또는 콘크리트로 분류·처리되고 있으나 화학물질로 도장되어 있다. 그러나 이 경우 유해성 여부에 대한 기준도 존재하지 않고, 건설폐기물의 첨가된 물질이나 부착 물질의 성분에 대한 기준이 없다. 건설폐기물의 경우 친환경적 적정처리가 매우 필요하므로 지정폐기물에 포함되지 않은 건설폐기물에 대해서도 유해성 여부에 대한 법적 근거가 마련되어야 할 뿐만 아니라 건설폐기물을 발생량이 아닌 성상별 기준을 근거로 분류할 필요가 있다.

2) 건설폐기물의 발생억제 강화

동 법 제8조는 재활용기본계획을 수립하도록 하고 시행령을 통해 건설폐기물의 감량 및 재활용 촉진을 위한 단계별 대책 및 사업계획에 관한 사항을 정하도록 되어있다.

법에 근거하여 건설폐기물의 감량 및 배출억제에 관한 계획을 정하도록 하고 있을 뿐만 아니라, 제10조에 따라 환경부장관으로 하여금 자료 및 정보의 종합적인 유통체계를 갖출 것을 의무화하고 있어 재활용촉진을 위해 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다. 그러나 현행 법에는 위 규정을 반영한 억제와 감량과 관련한 구체적인 조치는 없고, 건설폐기물의 자료 및 정보 유통체계의 구체적인 규정 역시 두고 있지 않는 실정이다. 건설폐기물의 특성상 다량 발생된다는 점을 감안하면 재활용 이전에 건설폐기물의 감량과 배출억제는 건설폐기물 관리의 단계에서 가장 중점적으로 다뤄야 하는 부분이기도 하다. 따라서 동 법의 목적에 발생억제의 관점을 포함시키고, 건설폐기물 감량을 위한 구체적인 시책이 요구된다. 그뿐만 아니라 건설폐기물의 감량과 발생억제를 위해서는 인식 전환이 필요하다. 도시개발 및 재건축 등으로 인한 건설과 폐기의 반복이 개인의 재산권이나 국가 경제발전 문제에 국한하는 것이 아니라 환경문제라는 인식전환이 필요하다. 특히 건설폐기물의 발생은 국가 정책에 따라 「건축법」, 「건설산업법」과 같은 타 법률의 개정으로 인해 유동적이기 때문에 건설폐기물의 감량 및 재활용에 관한 계획은 타 법과의 연계를 통해 고려되어야 한다.

마. 「폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」

1) 폐기물 처리비용 이중부과 개선

폐기물 처리시설 설치자는 폐기물 반입 시 폐촉법에 따라 가산금을 내고, 폐관법에 따라 반입수수료를 내도록 되어 있다. 폐촉법에 따른 가산금은 외부에서 반입하는 폐기물의 경우 폐기물처리수수료 외에 가산금을 징수하도록 함으로써 외부 반입을 규제하는 것이다. 폐관법의 반입수수료 역시 외부 폐기물 반입에 따른 폐기물 처리 비용을 납부토록 한 것이다. 이는 각각의 법률로부터 하나의 활동에 두 번의 처리 비용을 납부케 하는 것으로써 이중부과 가능성이 있다. 따라서 폐촉법에 대상이 되는 폐기물 처리대상 시설에 대해 외부 폐기물 반입 시 폐관법에 따른 부과대상에서는 제외하도록 해야 한다.

2) 주민 지원 입법 취지 강화

동 법은 폐기물 처리시설의 범위를 명확하게 명시하지 않고, 목적과 정의 및 폐관법을 해석해야만 유추할 수 있도록 되어있다. 해석을 통해 유추한 바, 폐기물 처리시설이 해당하는 범위는 민간 처리업을 제외한 공공처리시설만을 그 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 주변지역 주민 복지 증진이라는 동 법의 입법 취지에 비추어 폐기물 처리시설의 범위를 공공처리시설에만 한정하지 말고 민간처리업도 포함시킬 수 있도록 해야 한다. 한편으로 폐기물 처리시설의 범위를 명확하게 하기 위해 법률에서 범위를 명시적으로 드러내야 명확성의 원칙에 반하지 않는다.

현행법은 폐기물처리시설에 대한 피해의 수준을 직접과 간접으로 나누어 지원사업 방법을 달리하고 있는데, 간접 영향권을 지정하는 데 있어 유권해석의 여지가 있다. 이에 따라 보상정책이 이루어지는 과정에서 지방자치단체와 지역주민 간의 갈등 용인이 되고 있는 바, 직접 영향권 및 간접 영향권의 적용의 한계를 명확히 규정할 필요가 있다. 또한 다른 시각으로 피해의 수준을 직접과 간접으로 나누어 지원사업의 방법을 달리하는 것이 지역 주민 지원에 한계로 작용할 수 있는 바, 현실적인 사항을 고려하여 입법 취지를 달성하도록 해야 한다.

그뿐만 아니라 주변영향지역에 대해 복지를 증진하기 위해 지역개발계획에 지역개발촉진을 위한 사항을 반영하도록 하고 있고, 현물보상과 공동사업 형태로 지원사업이 진행되고 있다. 주민 지원을 강화하기 위해서는 강제 이행에 대한 법률을 제정하여 실효성을 확보하고, 보상의 방식을 공동사업 형태보다 사적피해 보상에 초점을 맞춰서 지원하도록 해야 한다. 주민지원기금과 관련해서도 기금의 확보뿐만 아니라 기금의 사용처를 법률적으로 명문화시킨다면 주민지원기금을 통한 지원시 지자체와 주민 지역 간 갈등을 해소할 수 있다.

바. 자원순환사회전환촉진법(안)

1) 타 법률과의 연계 및 소통

기존 자원순환관련 법체제와 연계·소통을 위해서는 목적과 적용범위를 확실히 하고, 기존 법률과의 용어 혼용문제를 해결해야 한다. 자순법(안)에 목적이 수집·운반·보관까지 포괄해서 해석할 수 있는지 논란의 여지가 있으나, 자순법(안)의 입법 취지가 순환이용과 폐기물 처리를 통합하는 데 있다고 한다면, 다분히 폐관법보다 그 적용범위가 넓다고 해석할 수 있을 것이다. 따라서 폐기물의 정의를 폐관법에 따르게 하지 않고, 폐기물 개념 재정립과 더불어 이를 자순법(안)에서 규정하는 것이 법체계상 바람직하다.

그뿐만 아니라 타 법률에서 사용되고 있는 용어가 자순법(안)과 혼용될 여지가 있는데, 순환이용과 재활용, 순환자원과 재활용가능자원이 각각 같은 활동에 대응하는 다른 용어로, 자순법(안)과 재촉법에서 다르게 쓰이고 있다. 특히, 에너지 회수 시 문제가 되는데 이를 개선하기 위해 재활용을 순환이용으로 대체·통합하고, 재활용 가능자원을 순환자원으로 대체·통합하고, 에너지 회수 시 폐관법을 따르게 되더라도 순환자원과 재활용가능자원이라는 두 개의 객체가 동시에 쓰이지 않도록 해야 혼란이 없다.

자원순환사회로의 전환을 위한 부담금과 관련해서도 기존의 폐기물부담금과 이 중부와 가능성이 있는데, 이를 피하기 위해서는 사전에 폐관법에 따른 폐기물부담금을 내지 않은 경우(재활용이 가능하다고 판단되어 폐기물부담금 대상에서 제외된 경우), 그럼에도 불구하고 매립·소각을 통해 최종처분을 하는 경우로 한정해 자원순환사회로의 전환을 위한 부담금을 부과하도록 해야 한다.

2) 중간처리업 규제 완화

자순법(안) 제4조는 폐기물 제외 기준 규정을 두어 사용목적이 명확하고 추가적인 공정 없이 직접 사용할 수 있는 등의 경우에 제조·가공·수리·판매하는 과정에서

부수적으로 생겨난 물질을 폐기물에서 제외할 수 있도록 하고 있다. 또한 제5조 순환이용에 따른 폐기물 종료의 인정 조건에서 제5항에 따라 “당해 물질 또는 물건이 사전에 물리적, 화학적, 생물학적 재활용 과정을 거쳤을 것”을 조건으로 하고 있는데, 이렇게 되면 중간가공공정을 거치는 처리업자들은 재활용업이 아닌 폐기물 규제 관리대상이 된다. 따라서 재활용업에 따른 규제 완화가 최종재활용업에만 한정하도록 하고 있는 기존 체계와 차별화되지 않고, 재활용 활성화에 장애요인으로 지적받고 있는 문제점을 해결하지 못하고 있다. 따라서 폐기물 제외 기준을 생산공정의 원료로 바로 투입되는 경우와 더불어 사전 재활용 공정을 하는 처리업자에게도 폐기물 규제 관리대상에서 제외될 수 있도록 기준을 재정립하는 것이 요구된다.

3) 폐기물 종료 후 관리에 대한 법적 근거 마련

자순법(안)은 폐기물 제외 기준 및 폐기물 종료 인정을 통해 재활용 가능 물질을 확인하고, 이를 폐관법의 규제에서 완화함에 따라 순환이용 활성화를 도모하고 있다. 이에 따라 폐기물에서 제외된 물질 또는 물건이 폐관법의 규제에서 벗어나게 되나, 폐기물 종료 인정 후의 관리 체계가 부재하게 된다. 폐기물 종료 인정제도를 통해 재활용을 활성화하면서도, 환경보전이라는 국가의 궁극적 목적을 달성해야 하며 따라서 모든 순환자원에 대한 환경유해성 문제를 책임져야 한다. 이에 대한 개선은 폐기물 관리 규제범위에서 제외함으로써 재활용업이 국가 지원을 받을 수 있게 하면서도, 폐관법이 아닌 좀 더 완화된 관리 체계 속에서 순환자원이 모니터링 될 수 있도록 폐기물 종료 후 관리체계의 법적 근거를 확보해야 한다.

Ⅰ 제6장 · 결 론 Ⅰ

본 연구는 자순법(안)이 도입되는 경우에 기존의 법체계와 자순법(안)의 법체계상 지위를 파악하고 개별 폐기물 관련법상의 문제점에 대한 개선 방안을 제시하고자 하였다. 현 정부는 ‘자원순환사회’라는 폐기물관리의 패러다임의 변화에 맞추어 기존의 폐기물 관련법의 체계와 내용을 개선하고, 자원·에너지가 선순환하는 자원순환 사회 실현을 추진하고자 자순법(안)을 정부 입법 발의했다. 이에 따라 자순법(안)이 내년 정도에 국회 통과될 것으로 예상되는 바, 자순법(안)과 기존 법률과의 연계성 향상 및 기존 자원순환관련 법체계의 재정비는 매우 주요한 현안이라 할 수 있다. 다만 본 연구는 만일 자순법(안)이 도입되었을 때를 대비하여 개선방안을 내린 것으로서 아직 확정적인 것이라고 볼 수는 없음을 밝힌다.

기존의 사회 구조에서 ‘자원순환사회’로의 전환을 촉진하고, 그 과정에서 문제점의 발생을 최소화하기 위해서는 법령별 위상을 재정립하고, 폐자원 및 폐기물의 처리 기본원칙을 기본법에 두는 등의 법체계의 개편이 필수적이라고 본다. 따라서 이 같은 필요성에 입각하여 본 연구는 기존의 법체계를 중심으로 자원순환관련 법체계상의 문제점 및 개별법상의 문제점을 검토하였고, 더 나아가 자원순환사회가 지향하여야 할 방향성을 주축으로 하여, 기존 법률과 자순법(안)의 법체계적 지위를 파악하고자 하였다. ‘자원순환사회’라는 폐기물관리의 패러다임의 변화에 맞추어 기존의 폐기물 관련법의 체계와 내용을 개선하고자 하며, 더 나아가 자순법(안)이 도입되는 경우에 기존의 법내용의 개정은 당연히 요구되지만 그 방향과 개별 폐기물 관련법상의 문제점도 개선될 필요가 있으며, 그 방안을 제시하고자 한다.

특히 현행 자원순환관련 법체계 현황을 파악하기에 앞서 자원순환사회 개념 및 이념적 배경에 대해서 고찰해보고 자원순환사회가 지향하여야 하는 방향성에 대하여 고찰해보았다. 자원순환사회란 물질순환의 흐름을 완성하여 지속가능한 발전을 가능하게 하는 합리적 경제사회를 바탕으로 하며, 폐기물을 물질 흐름 속에 순환하

는 자원으로 바라보고 환경과 개발의 균형을 유지할 수 있는 사회로 전환시키는 것이다. 따라서 자원순환형 사회를 위한 법체계는 이러한 사회적 인식의 고찰을 통해 사회적 동의를 얻고 반영되어야 한다. 그뿐만 아니라 법체계가 어떠한 구조를 할 것인가는 이러한 이념을 지향하고 있는 것인가에 고찰을 바탕으로 형성되어야 한다는 것을 확인하였다. 또한 현행 법체계 정비를 위한 논의에 앞서 폐기물 개념을 정립하는 것이므로 이에 대해 자세히 다루었다. 현행 법체계에서 폐기물 개념은 여러 법제에서 폐관법을 근거로 원용하고 있거나 법해석을 통해 유추되고 있음을 확인하였다. 이러한 과정 속에서 폐기물 개념이 다른 법과의 연계가 되지 않아 규율 대상의 문제를 확정짓는 데 한계로 작용하거나, 폐관법에 명시된 폐기물 개념이 협소하고 모호해 폐기물 여부에 대한 판단이 구체적 사안에 따라 상이하다는 점이 지적되었다. 이에 따라 폐기물 개념의 재정립과 순환자원과의 관계를 명확히 할 필요성이 부각되었는데, 폐기물 개념의 재정립 역시 자원순환사회가 지향하여야 할 방향이 무엇인지에 따라 다르게 개정될 수 있다. 즉, 완화된 관리체제를 위해 순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 설정해야 할 것인지, 또는 폐기물의 ‘규제’라는 정책방향에 따라 현재의 폐기물 개념을 유지할 것인가가 결정될 수 있다는 것이다. 폐기물 개념의 재정립은 법체계 정비의 중요한 출발점으로서 고려되어야 할 사항임을 다시 확인하였다. 결론은 현행 폐기물 개념을 유지하되 환경 유해성에 따른 차별적 규제를 가능하게 하도록 조정하는 것이다. 이를 위해서는 기존 폐기물 개념의 “필요성”의 판단근거를 주관적, 객관적 요소를 모두 포함하도록 개정하고, 환경성 여부를 재활용 개념정의에 반영하여 규제 완화의 근거를 마련하는 방법이다. 또한 차별적 규제의 기준을 마련하기 위해서는 폐기물 목록화 작업이 요구되는데, 폐기물 목록화를 통해 폐기물에 유해성 등급을 부여하고 환경성 리스크가 없는 산업업종의 경우 규제를 완화하고 적극적으로 재정지원을 하도록 하는 방안이 고려된다.

자원순환관련 현행 법체계 현황에 대해 살펴본 바, 현행 법체계는 폐관법을 일반 법으로 하고, 폐관법에서 분법화된 4개의 개별법과 바젤협약 이행에 따른 국가간

이동법으로 6개법 구조를 하고 있다. 현행 우리나라의 법체계는 실제 내용에 있어 폐관법이 재활용을 제외한 폐기물 처리에 관한 사항을 규율하고 있고, 자원순환형 사회의 기본방향성은 재촉법에서 규율하고 있다. 형식적으로 또는 연혁적으로 일반법이 기본과 개별영역을 총괄하는 방식을 취하면서도, 내용상으로는 폐기물 처리와 자원순환이라는 이중적 구조를 가지고 있다. 또한 건폐법 및 전기전자법 등에서 폐관법과 재촉법에서 분리된 개별적인 사안을 다루고 있다. 기존 법체계 내에서 자순법(안)의 법체계적 지위를 살펴보면 내용이 개별법의 구체적 사안들과 중복가능성이 존재하면서도 폐기물 처리와 재활용을 모두 포괄하며 자원순환에 대한 기본적인 사안들을 규정하는 기본법적 성격을 가지고 있음을 확인하였다.

현행 자원순환관련 법체계상의 문제점을 살펴보면 법체계가 전체적으로 체계적 구성이 되어 있지 않으며, 기본원칙이 폐관법 및 재촉법에 산발적으로 규정되어 있고, 개별 법률들과의 통일성이 결여되어 있는 등 상호연계가 부족하다. 그뿐만 아니라 하나의 법률에서 폐기물 처리와 재활용을 총괄하는 기본법이 부재하고 있어 자원순환사회에 대한 수용이 잘 안 되고 있음을 확인하였다. 자순법이 자원순환의 과정을 모두 포괄하는지에 대한 해석의 여지가 있으나 자순법의 입법취지는 순환이용과 폐기물 처리를 통합하는 데 있고, 기본원칙, 폐기물 종료 인정 등과 같은 규정은 재활용과 처분을 모두 포괄하는 기본법으로서의 성격을 지향한다고 할 수 있다.

기본적으로 EU, 독일, 미국, 일본은 폐기물과 재활용을 아우르는 기본법체계를 하고 있으면서도, 하위 법령에 대해서는 각기 다른 차이를 보였으나, 대체적으로 폐기물을 일차적으로 성상별로 관리하고 유해 폐기물 목록을 통해 차별화된 규제를 하고 있음을 확인하였다.

현행 자원순환관련 법체계상의 문제점 및 개별법상의 문제점을 검토하고, 해외 자원순환관련 법제 분석을 통해 정책적 시사점을 도출한 것을 토대로 자원순환형 사회를 위한 법체계 정비방안을 제시하였는데 다음과 같다.

제1안의 경우 자순법(안)이 기본법의 역할을 하고 재활용 관련 개별법을 하나로 통합하는 방안이다. 이 구조는 재활용과 처분의 역할분담이 명확화될 수 있다는

장점을 가지지만 제품별·폐기물별 법제의 혼합으로 인해 특성에 따른 관리가 어려워지며 재활용법이 비대화된다는 단점이 있다.

제2안은 제1안과 같이 자순법(안)이 기본법의 역할을 하면서도, 재활용 관련법을 통합하지 않고 제품별 특성을 반영해 각각의 개별법에서 규율하는 구조이다. 이는 제1안과 마찬가지로 재활용과 처분이 명확하면서도 제품 특성을 반영하여 관리할 수 있다는 장점이 있다. 특히 가장 실현 가능한 법체제이기도 하다.

제3안은 현행 체계를 유지하면서도 자순법(안)이 재촉법의 상위에 있는 구조로 재활용 관련 기본적 사항을 규정하는 구조이다. 폐관법은 처분만 관련된 기본적 사항을 규정하게 된다. 현행 체계를 유지하기 때문에 재·개정이 용이하나 순환자원과 폐기물 통합 관리 체계가 부재하여 기존의 문제점을 그대로 안고 있을 수밖에 없다.

제4안의 경우 자순법(안)이 기본법의 역할을 하고, 개별법률은 폐기물별·제품별로 다수의 개별법으로 분법화된 12개법 구조이다. 이 방안은 기본법을 통해 자원순환사회 정책의 일관성을 유지할 수 있을 뿐 아니라 폐기물별·제품별 분법형태로 특성별 관리를 할 수 있다. 그러나 법률 체계의 전면적인 개편으로 실현 가능성이 떨어지고, 폐기물 특성 구분이 명확하지 않는 경우 규율되는 범위 확정하는 데 어려움이 있다.

마지막으로 제5안은 폐관법, 재촉법, 폐촉법, 건폐법, 전기전자법과 자순법(안)을 ‘자원순환관리법’이라는 하나의 법률로 통합하는 구조이다. 1개의 법률로 통합하기 때문에 재활용 관련 조항의 유사·중복 문제가 없고, 단순한 체계로 많은 걸 포섭하는 이상적인 법체계라고 할 수 있으나, 다수의 시행령을 제정하여야 하는 등 현실적으로 실현가능성이 미약하다.

본 연구를 통해 살펴본 바에 따르면 폐기물에 관한 현행의 다원적 법체계도 단순히 다수의 개별법으로 분리되어 있다는 것만으로 폐기물의 관리와 자원순환이 상호 연계되어 있지 않다고 할 수는 없으며, 각 개별 법률을 상호 연계할 수 있는 조문을 개별 법률의 집행을 통해 통합법의 효과를 달성할 수도 있을 것이다. 그러나 현행의

입법방식은 입법체계상의 복잡성 역시 문제될 뿐 아니라, 현대사회에서 폐기물의 발생원이나 그 성상이 매우 다양하다는 점을 고려할 때, 폐기물에 대한 유효적절한 대응을 하는 데 한계가 있다. 기본법을 통해 폐기물과 순환자원을 통합하는 것은 폐기물을 자원으로 바라본다는 관점에서 바람직한 입법 방향일 수 있으나, 현실적으로 현행 법체계는 규제를 통한 폐기물 관리라는 패러다임을 바탕으로 하고 있어 이를 전면 개편하는 데는 현실적으로 제약이 있다. 현행 체계를 최대한 유지하면서도 제품별·성상별 특성을 반영하여 관리할 수 있는 제2안이 현실적으로는 가장 적합하며, 이에 앞서 폐기물 개념 재정립과 폐기물 목록화는 환경 유해성에 따른 차별적 규제를 하게 함으로써 자원순환산업의 규제를 완화하고 자원순환사회 전환을 위해서는 선결되어야 할 중요과제이다. 제4안이나 제5안의 경우 현실적으로 실현 가능성이 미약하지만 장기적으로는 이러한 방향성을 가지고 법체계 개편을 하는 것이 바람직하다. 먼저 기본법을 제정하여 자원순환사회 형성을 기반으로 정책을 펼치고 있는 해외 사례의 경우 폐기물 처분과 재활용의 통합관리와 구체적인 사안에 대한 특성별 관리를 하고 있다는 것은 현행 법체계에 시사하는 바가 크다.

한편, 자순법(안)이 자원순환관련 법체계에 편입된다면 법체계 개편에 따른 법률 간의 문제와 더불어 시행령, 시행규칙, 고시 등 실무적인 부분에서 법률들 간 중복, 모순, 상충 등 법체계상의 문제점이 생길 수 있다. 이러한 부분을 극복하기 위해서는 장기적인 연구를 통해 조문들을 개편해 나가야만 실무와 법제의 괴리를 극복할 수 있을 것이다. 특히, 폐기물 분류체계에 따른 처리방법 및 재활용 기준 등은 구체적인 조문들의 실제 적용 사례를 검토해야 한다. 또한 자순법(안)과 기존 유사제도 역시 이해당사자들의 의견을 반영한 실태조사 연구가 필요하고, 사회학적 분석 등 인문·사회 분야의 시각들을 연구 개선안의 근거로 반영하는 장기적인 연구 역시 자원순환관련 법체계를 정비하기 위해 고려되어야 한다.

| 참고문헌 |

<국문 자료>

- 고인표 외. 2012. 「사업장폐기물 관리정책 개선방안 마련 연구」. 환경부.
- 관계부처합동. 2011. 「제1차 자원순환기본계획(2011~2015)」. 환경부, 행정안전부, 농림수산식품부, 지식경제부, 국토해양부.
- 김광임, 최진석, 임현곤. 2006. 「지속가능한 물질관리를 위한 자원순환정책 방안」. 한국환경정책·평가연구원 연구보고서, pp.1-136.
- 김세규. 2011. “자원순환형사회 구축의 일환으로서의 생산자책임재활용제도에 관한 소고”. 「공법학연구」 12(4): 501-529.
- 김재광. 2009. “공공정보의상업적이용관련법제연구”. 「경희법학」 44(2): 9-45.
- 김현희 외. 2014. 「전기전자제품 및 자동차의 자원순환 관련 해외 법제에 관한 연구」. 한국법제연구원.
- 김홍균. 2005. “폐기물재활용 개념-폐기물과의 구별”. 「저스티스」84: 58.
- 대법원 2001.12.24. 선고 2001도4506 판결.
- 대법원 2001.6.1. 선고 2001도70 판결.
- 대법원 2002.12.26. 선고 2002도3116 판결.
- 대법원 2003.2.8. 선고 2002도6081 판결.
- 대법원 2006.5.11. 선고 2006도631 판결.
- 대법원 2008. 6.12. 선고 2008도3108판결.
- 대법원 2010.9.30. 선고 2009두6681 판결.
- 대법원 2011.5.26. 선고 2008도2907 판결.
- 대법원 2012.4.13. 선고 2010도16314 판결.
- 박균성. 2004. “폐기물 관련법령의 기본구조”. 「환경법연구」 26(2): 163-185.
- 박균성, 함태성. 2012. 「환경법」. 박영사.
- _____. 2013. 「환경법」. 박영사.
- 박영도. 2008. 「입법학입문」. 한국법제연구원.
- 박인회. 2008. “생명윤리기본법의 내용과 효력”. 「생명윤리정책연구」 2(1): 21-43.
- 박준우. 2006. “생산자 책임재활용제도와 폐기물부담금제도의 발전방안: 폐기물 부담금제도

- 관련 해외사례와 국내제도 비교를 통한 개선방안”. 「한국폐기물학회 심포지움」 2006(3): 277-299.
- 백승주, 이병웅. 2013. 「환경공법」. 법원사.
- 손희만. 2009. 「폐기물의 재활용촉진을 위한 관련법제의 개선방안에 관한 연구」. 서울시립대학교.
- 송동수. 2009. “폐기물관리의 실효성 확보수단”. 「토지공법연구」 43(3): 220-246.
- _____. 2010. “폐기물 관련법제의 변화와 전망”. 「환경법과 정책」 4: 113-148.
- 안형기. 2013. “재활용 촉진을 위한 정책기제 개발”. 「한국정책과학회보」 17(1): 273-303.
- 윤성민. 2006. “해외 건설폐기물 처리현황과 순환골재 재활용 사례”. 「건설경제」 50: 90-103.
- 윤용로. 2006. “폐기물부담금제도의 운영현황 및 정책방향”. 「한국폐기물학회 심포지움」 2006(3): 265-275.
- 이종영 외. 2008. 「폐기물 관련 법체계 개선 및 법령 정비 방안」. 환경부.
- 이희선 외. 2010. 「자원순환정책 중장기 발전방안 마련 연구」. 한국환경정책·평가연구원, pp.1-205.
- 전재경 외. 2012. 「주요 외국의 폐기물 분류체계 분석」.
- 전재경. 2008. “폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용”. 「환경법연구」 30(3): 611-629.
- _____. 2012. 「자원순환사회 법제 연구」. 한국법제연구원, p.217.
- 정 훈. 2005. “유럽공동체의 폐기물법체계”. 「환경법연구」 27(4): 203-224.
- _____. 2009. “폐기물 관련 법체계와 자원순환기본법의 제정 필요성”. 「환경법연구」 31(2): 115-144.
- 조성규. 2010. “폐기물관리법제의 법적 문제”. 「행정법연구」 27: 49-78.
- 환경부. 2012. 「자원순환형 사회구축 촉진을 위한 중장기 발전방안 연구」.
- _____. 2013a. 「자원순환사회전환촉진법」 제정안 신설·강화규제 심사안.
- _____. 2013b. 「전국 폐기물 발생 및 처리현황」.
- _____. 2014a. 「자원순환분야 규제 선진화 워크숍 자료집」.
- _____. 2014b. 「재활용업 허가제도 선진화 방향」.
- _____. 2014c. 「환경백서」.
- 황승흠. 2010. “기본법체제에 대한 법학적 이해”. 「공법학연구」 11(1): 243-270.

<영문 자료>

Angrick, M. et al. 2013. *Factor X: Re-source-Designing the Recycling Society*.
Eco-Efficiency in Industry and Science 30.

<관련자료 목록>

- 강현호. 2011. 「환경법」. 신론사.
- 금강유역환경청. 2005. 「폐기물관리법 위반사례집」.
- 김광임. 2010. 「국내 자원순환지표 변화 추이」. 한국환경정책·평가연구원.
- _____. 2012. 「산업계 유기성폐기물의 자원화 촉진방안 연구」. 한국환경정책평가연구원 연
구보고서, pp.1-204.
- 김백유. 2013. 「환경법」. 동방문화사.
- 김상겸. 2004. “폐기물관련법제에 관한 헌법적 고찰”. 「환경법연구」 26(3): 25-42.
- 김영준, 정명희. 2012. “건설폐기물의 재활용 활성화 방안에 관한 연구”. 「유기물자원화」
20(2): 27-35.
- 김지태. 2014. 「환경정책의 이론과 실제」. 동화기술.
- 김홍균. 2007. 「환경법」. 홍문사.
- 문석웅. 2001. “순환형사회를 지향하는 미국의 폐기물 정책과 시민참여운동에 관한 연구”. 「환
경연보」 11(1): 59-74.
- 민연주, 장혜진, 손병석. 2009. 「순환형 자원활용을 위한 회수물류체계 구축방안」. 한국교통연
구원, p.203.
- 박덕영. 2013. 「환경문제와 국제법」. 세창출판사.
- 사단법인 뉴거버넌스연구센터. 2011. 「제1차 자원순환기본계획 수립에 따른 실행방안 연구」.
- 사단법인 한국환경법학회. 2008. 「폐기물 관련 법체계 개선 및 법령 정비 방안」.
- 소병천. 2006. 「국제 환경법 용어해설 및 순화연구」. 한국법제연구원.
- 유제철. 2012. “2012년 자원순환정책 추진방향”. 「유기물자원화」 20(1): 15-19.
- 윤서성. 1988. “원인자부담원칙의 적용에 대한 고찰”. 「환경법연구」 10:24-26.
- 이희선 외. 2011. 「폐금속자원 희유금속 자원순환 활성화를 위한 기술적제도적 지원방안」.
한국환경정책·평가연구원, pp.1-164.

- 전국경제인연합회. 2013. 「자원순환사회전환촉진법률 제정안에 대한 의견」.
- 조홍식. 2012. 「판례환경법」. 박영사.
- 최봉석. 2014. 「환경법」. 청목출판사.
- 한국법제연구원. 2012. 「주요 외국의 폐기물 분류체계 분석」.
- 한국자원재생공사. 2004. 「생산자책임재활용제도 확대·발전 방안에 관한 연구」.
- 한국환경법학회. 2010. 「저탄소 녹색성장을 위한 헌법규범화방안 및 입법방안 연구」.
- 한국환경자원공사. 2005. 「자원순환형 관리체계 구축을 위한 법제 정비 방안 연구」.
- 한기주, 강홍윤. 2012. 「주요 산업의 자원순환 촉진을 위한 방안 연구」. 산업연구원, p.251.
- 한상운. 2013. 「자원순환정책 실효성 제고를 위한 중·장기 과제」. 한국환경정책·평가연구원, p.155.
- 환경부. 2006. 「자원순환형 폐기물관리정책 추진방향」.
- _____. 2009. 「생산자책임재활용제도(EPR) 개선방안 마련을 위한 연구용역」.
- _____. 2010. 「질의회신 사례집」.
- _____. 2010. 「폐자원 에너지화 촉진을 위한 법제 개선방안 마련 연구」.
- _____. 2011. 「질의회신 사례집」.
- _____. 2011. 「환경법령 위반사례집」.
- _____. 2012. 「질의회신 사례집」.
- Bell, Stuart, Donald McGillivray, and Ole Pedersen. 2013. *Environmental Law*. Oxford University Press.
- California State auditor. 2010. *California Department of Resources Recycling and Recovery: Deficiencies in Forecasting and Ineffective Management Have Hindered the Beverage Container Recycling Program*. DIANE Publishing.
- Elsevier Science. 2010. *Management, Recycling and Reuse of Waste Composites*. Woodhead Publishing.
- Farber, Daniel A. and Ann E. Carlson. 2013. *Farber and Carlson's Cases and Materials on Environmental Law 9th Edition*. West Academic Publishing.
- Faber, Daniel A. 2014. *Environmental Law in a Nutshell*. West Academic Publishing.

- Ferry, Steven. 2012. *Examples & Explanations: Environmental Law Sixth Edition*. Waters Klower.
- Fisher, Elizabeth, Bettina Lange, and Eloise Scotford. 2013. *Environmental Law*. Oxford University Press.
- Gutberlet, Jutta. 2012. *Recovering Resources - Recycling Citizenship: Urban Poverty Reduction in Latin America*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Hester, Ronald E. R. and M. Harrison. 2013. *Waste as a Resource*. Royal Society of Chemistry.
- Kubasek, Nancy K. and Gary S. Silverman. 2013. *Environmental Law 8th Edition*. Prentice Hall.
- Morioka, Tohru and Keisuke Hanaki et al. 2011. *Establishing a Resource-circulating Society in Asia: Challenges and Opportunities*. United Nations University Press.
- Percival, Rover V. et al. 2013. *Environmental Regulation: Law, Science, and Policy Seventh Edition*. Aspen Publishers.
- Plater, Zygmunt J. B. 2010. *Environmental Law & Policy: Nature Law & Society*. Aspen Publishers.
- Ramachandra Rao, S. R. 2011. *Resource Recovery and Recycling from Metallurgical Wastes*. Elsevier.
- Salzman, James and Barton Thompson Jr. 2013. *Salzman and Thompson's Environmental Law and Policy*. Foundation Press.
- Springer Verlag. 2011. *Recycling and Resource Recovery Engineering*. Springer.
- Thorp, Teresa M. 2014. *Climate Justice: A voice for the Future*. Palgrave Macmillan.
- United States Congress Office. 2013. *Materials and Energy from Municipal Waste : Resource Recovery and Recycling from Municipal Solid Waste and Beverage Container Deposit Legislation*. Rarebooksclub.
- Wood. Mary C. 2013. *Nature's Trust: Environmental Law for a New Ecological Age*. Cambridge University Press.

〈부록 1〉 폐기물 목록화(안)

EW C	중분 류	세분류	폐기물 목록	EW C 상 등급	재등 급화 (안)
5	05 01	05 01 06	시설/장비 운영관리 시 발생하는 오일슬러지	A	M
6	06 07	06 07 02	염소 제조공정 시 발생하는 활성탄	A	A
	06 13	06 13 04	석면 공정에서 발생하는 폐기물	A	M
7	07 01	07 01 04	기타 유기용제, 세척액, 잿물	A	G
		07 01 08	기타 침전물 및 반응 잔류물	A	M
		07 01 10	기타 여과케이크 및 폐흡수제	A	A
	07 02	07 02 08	기타 침전물 및 반응 잔류물	A	M
		07 02 10	기타 여과케이크 및 폐흡수제	A	A
	07 03	07 03 08	기타 침전물 및 반응 잔류물	A	A
		07 03 10	기타 여과케이크 및 폐흡수제	A	A
	07 04	07 04 04	기타 유기용제, 세척액, 잿물	A	G
		07 04 07	할로겐족 침전물 및 반응 잔류물	A	M
		07 04 08	기타 침전물 및 반응 잔류물	A	M
		07 04 10	기타 여과케이크	A	A
	07 04 11	유해물질을 함유한 폐수처리 시 발생하는 폐기물		M	G
		07 05 08	기타 침전물 및 반응 잔류물	A	G
	07 05	07 05 10	기타 여과케이크 및 폐흡수제	A	G
		07 06	07 06 08	기타 침전물 및 반응 잔류물	A
07 06 10	기타 여과케이크 및 폐흡수제		A	M	
07 07	07 07 08	기타 침전물 및 반응 잔류물	A	G	
	07 07 10	기타 여과케이크 및 폐흡수제	A	A	
9	1	09 01 01	수용성 현상액과 활성제	A	G

〈부록 1〉 폐기물 목록화(안)(계속)

EW C	중분 류	세분류	폐기물 목록	EW C 상 등급	재등 급화 (안)
10	10 01	10 01 04	유류 비산재와 보일러 분진	A	A
		10 01 13	연료로 사용한 유화된(emulsified) 탄화수소에서 발한 비산재	A	A
		10 01 14	혼합소각 과정에서 발생한 바닥재, 슬래그, 보일러 더스트	M	A
		10 01 16	소각로에서 발생한 비산재	M	A
		10 01 18	가스세정 시 발생한 폐기물	M	M
		10 01 20	폐수처리에서 발생한 폐기물	M	M
		10 01 22	보일러 세정 시 발생한 액상 슬러지	M	M
	10 03	10 03 04	1차 처리 시 생성되는 슬래그(Primary production slag)	A	A
		10 03 09	2차 처리 시 생성되는 흑광재(black drosses)	A	M
		10 03 15	인화물 또는 물과 접촉 시 위험한 다량의 인화성 가스를 배출하는 스키밍	M	M
		10 03 19	배가스 분진(flue-fas dust)	M	A
		10 03 21	기타 미립자와 분진(ball-mill 분진 포함)	M	A
		10 03 23	가스 처리 시 발생하는 고형폐기물	M	A
		10 03 25	가스 처리 시 발생하는 여과케이크와 슬러지	M	M
		10 03 29	위험한 물질을 함유한 더러운 불순물과 염슬래그의 처리 시 발생하는 폐기물	M	M
	10 04	10 01 01	1차, 2차 처리 시 생성 슬래그	A	A
		10 04 02	1차, 2차 처리 시 생성 스키밍과 불순물	A	M

〈부록 1〉 폐기물 목록화(안)(계속)

EW C	중분 류	세분류	폐기물 목록	EW C 상 등급	재등 급화 (안)
10	10 04	10 04 04	배가스 분진(flue-fas dust)	A	A
		10 04 05	기타 미립자와 분진(ball-mill 분진 포함)	A	A
		10 04 06	가스 처리 시 발생하는 고품폐기물	A	A
		10 04 07	가스 처리 시 발생하는 여과케이크와 슬러지	A	M
	10 05	10 05 03	배가스 분진(flue-fas dust)	A	A
		10 05 05	가스 처리 공정 시 발생하는 고품폐기물	A	A
		10 05 06	가스 처리 공정 시 발생하는 여과케이크와 슬러지	A	M
		10 05 10	인화물 또는 물과 반응 시 다량의 인화성 가스를 배출하는 스키밍과 불순물	M	M
	10 06	10 06 03	배가스 분진(flue-fas dust)	A	A
		10 06 06	가스 처리 시 발생하는 고품폐기물	A	M
		10 06 07	가스 처리 시 발생하는 여과케이크와 슬러지	A	M
	10 08	10 08 08	1차, 2차 처리 시 생성 염슬래그	A	A
		10 08 10	인화물 또는 물과 반응시 다량의 인화성 가스를 배출하는 스키밍과 불순물	M	M
		10 08 15	배가스 분진(flue-fas dust)	M	A
		10 08 17	배가스 처리 시 발생하는 여과케이크 및 슬러지	M	M
	10 09	10 09 05	위험한 물질을 함유한 주물처리를 하지 않은 주물의 코어와 주형	M	M
		10 09 07	주물처리를 하지 않은 주물의 코어와 주형	M	A
		10 09 09	배가스 분진(flue-fas dust)	M	A
		10 09 11	기타 입자	M	M
	10 10	10 10 07	주물 처리한 주물의 코어와 주형	M	M
		10 10 09	배가스 분진(flue-fas dust)	M	M
		10 10 11	기타 입자	M	M
	10 11	10 11 09	위험한 물질을 함유한 열적처리 전 혼합폐기물	M	A
		10 11 11	중금속을 함유한 유리 파우더와 소립자의 폐유리(예, 음극선관)	M	A
		10 11 13	유리 연마 슬러지	M	A
		10 11 15	배가스 처리 시 발생하는 고품폐기물	M	M

〈부록 1〉 폐기물 목록화(안)(계속)

EW C	중분 류	세분류	폐기물 목록	EW C 상 등급	재등 급화 (안)
10	10 11	10 11 17	배가스 처리 시 발생하는 여과케이크 및 슬러지	M	A
		10 11 19	폐수처리 시 발생하는 고형폐기물	M	M
	10 12	10 12 09	가스 처리 시 발생하는 고형폐기물	M	M
		10 12 11	중금속을 함유한 유약 폐기물	M	M
	10 13	10 13 12	가스 처리 시 발생하는 고형폐기물	M	A
11	11 01	11 01 08	인산염슬러지	A	M
		11 01 13	위험한 물질을 함유한 그리스 제서 폐기물	M	A
	11 02	11 02 02	아연수경야금 시 발생하는 슬러지	A	A
	11 03	11 03 02	기타 폐기물	A	M
12	12 01	12 01 07	Free 할로겐의 광물성 기계가공유(에멀결과 솔루션 제외)	A	M
16	16 02	16 02 09	PCBs를 함유한 변압기와 콘덴서	M	A
	16 03	16 03 05	위험한 물질을 함유한 유기성 폐기물	M	M
	16 08	16 08 05	인산을 함유한 폐촉매	M	G
	16 09	16 09 01	과망간산	A	G
		16 09 02	크롬산(예, 크롬산칼륨, 중크롬산칼륨, 중크롬산나트륨)	A	G
		16 09 03	과산화물(예, 과산화 수소)	A	G
	16 10	16 10 01	위험한 물질을 함유한 수용성 액상폐기물	M	M
		16 10 03	위험한 물질을 함유한 수용성 농축액	M	M
16 11	16 11 01	야금처리에서의 위험한 물질을 함유한 탄소성 라이닝과 내화물	M	G	
	16 11 03	야금처리에서의 위험한 물질을 함유한 기타 라이닝과 내화물	M	G	

〈부록 1〉 폐기물 목록화(안)(계속)

EW C	중분 류	세분류	폐기물 목록	EW C 상 등급	재등 급화 (안)
19	19 01	19 01 10	배가스 처리 시 발생하는 폐활성탄	A	G
	19 02	19 02 04	하나 이상의 유해폐기물로 구성된 혼합폐기물	M	G
		19 02 08	위험한 물질을 함유한 액상 가연성폐기물	M	G
		19 02 11	위험한 물질을 함유한 기타 폐기물	M	G
	19 03	19 03 04	부분적으로 안정화된 물질 중 유해물로 표시된 폐기물	A	M
		19 03 06	고형화 물질 중 유해물로 표시된 폐기물	A	M
	19 04	19 04 03	비유화성 고체상	A	G
20	20 01	20 01 17	사진현상약품	A	G
		20 01 31	세포파괴와 세포증식억제 의약품	A	M
21	21 00	21 00 00	수입석탄재	-	G

〈부록 2〉 현행 법체계의 개별조문 분산현황

폐기물관리법	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률	자원순환사회적협약법
제1장 총칙	제1장 총칙	제1장 총칙	제1장 총칙	제1장 총칙	제1장 총칙
제3조의2(폐기물 관리의 기본 원칙)	제2조의2(자원의 절약에 관한 기본 원칙)	제4조 국가 및 지방자치단체 등의 의무	제4조 국가와 지방자치단체의 책무	제3조 국토계획에의 반영	제4조 폐기물 관리의 기본
제4조(국가와 지방자치단체의 책무)	제4조(국가와 지방자치단체의 책무)	제5조 발주자의 의무	제5조 사업자의 책무	제4조 도시·군 기본계획에의 반영	제5조 순환이용에 따른 폐기물 관리의 반영
제5조(폐기물의 관리 권력)	제5조(사업자의 책무)	제6조 배출자 등의 의무	제6조 국민의 책무	제5조 산업단지조성 등에 따른 폐기물처리시설의 설치·운영	제6조 폐기물 종류와 인장취소 등
제6조(폐기물처리시설 변입수준)	제6조(국민의 책무)	제7조 건설폐기물 처리업자 등의 의무	제7조 국제협력의 증진	제6조 국제개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 등	제7조 기본원칙
제7조(국민의 책무)	제7조(자원순환기본계획의 수립 등)	제2장 건설폐기물의 재활용 시책 마련	제9조 유해물질의 사용제한대상·환수기준 등	제7조 폐기물처리시설 부지 확보	제8조 국가 및 지방자치단체의 책무
제9조(폐기물 처리 기본계획)	제8조(자원의 절약 등)	제8조 재활용 기본계획의 수립	제10조 재활·구조 개선지침	제8조 폐기물수수료의 차등 적용	제9조 사업자의 책무
제10조(폐기물 관리 종합계획)	제8조의2(제품의 자원순환성 평가 등)	제9조 연구개발 등의 지원	제11조 유해물질 사용제한 등의 준수	제2장 폐기물처리시설 설치사업의 촉진	제10조 국민의 책무
제11조(폐기물 통계 조사)	제9조(포장폐기물의 발생억제)	제10조 건설폐기물 정보관리체계 구축 및 이용	제12조 재활용정보의 제공과 재활·구조 등의 개선제안 등	제9조 폐기물처리시설의 입지 선정	제11조 자원순환사회로의 전환을 위한 노력 조성
제12조(폐기물 공정시험 방법)	제9조의2(포장재의 재활·구조 개선 등)	제11조 재활용 통계조사	제13조 재활용촉진을 위한 권고의 이행 여부 등 보고	제10조 폐기물처리시설 입지의 결정·고시 등	제12조 자원순환기본계획의 수립 등
제13조(폐기물의 처리 기준 등)	제10조(1회용품의 사용 억제 등)	제12-13조 건설폐기물의 분류, 처리 기준 등	제14조 재활·구조개선에 따른 안전성과 내구성 등의 확보 노력	제11조 도시지역 밖의 입지에 대한 유도지역의 지정	제13조 자원순환 기본계획의 수립·시행
제13조의2(폐기물의 재활용 유도 또는 강제)	제10조의2(1회용 봉투·쇼핑백 판매금의 용도)	제13조의2 건설폐기물 원시보관장소의 승인	제15조 전기·전자제품 재활용의무의무성산자의 재활용 및 기준	제11조의2 폐기물처리시설 입지 안개의 영위제한 등	제13조 자원계획 및 경영계획의 수립·시행
제13조의3(재활용 제품 또는 물품에 관한 유통상기호)	제11조(개발사업의 자원순환성 고의 등)	제14조 중간처리업자의 용역이행능력 평가 및 공시 등	제16조 재활용 목표관리 및 전기·전자제품 재활용의무성산자의 재활용의무량	제11조의3 폐기물처리시설 설치계획의 승인 등	제14조 자원순환 통계조사 등
제14조(생활폐기물의 처리 등)	제12조(폐기물부담금)	제15조 건설폐기물 처리 용역의 발주	제16조의2 전기·전자제품 재활용의무성산자의 재활용 목표 및 기준	제12조 다른 법령에 따른 전기·이동기 등의 회수 등	제15조 자원순환 촉진시책 등
제14조의2(생활폐기물 수집·운반 대상자에 대한 과징금 처분·분할납부 등)	제12조의2(폐기물부담금의 징수유율·분할납부 등)	제16조 건설폐기물 처리용역의 위탁·수락 계약 등	제16조의3 전기·전자제품 재활용의무성산자의 기호·생태계면적 유결함률 최소 등	제13조 예상 피해에 관한 분담의 조정 등	제16조 국가 자원순환 목표의 설정 등
제14조의3(음식물류 폐기물 발생 억제 계획의 수립 등)	제13조(재활용기부자의 분리수거)	제17조 배출자의 신고 등	제16조의4 전기·전자제품 판매업자의 회수 및 인계의무 등	제14조 도시 등의 수용·사용	제17조 자치단체의 자원순환 성과관리 등
제15조(생활폐기물배출자의 처리 할조 등)	제13조의2(재활용센터의 설치·운영 등)	제18조 건설폐기물의 인계·인수 등	제17조 재활용 및 회수의무이행계획서의 제출 등	제15조 시설 부지 주만에 대한 지원	제18조 사업자의 자원순환 성과관리
제15조의2(음식물류 폐기물 배출자의 의무 등)	제14조(보려배출 표시)	제19조 건설폐기물 인계·인수 내용 등의 진실서제	제18조 전기·전자제품의 재활용부의 과금의 징수	제9장 폐기물처리시설 주변영향지역의 지원	제19조 순환자원 등의 사용촉진
제17조(사업장폐기물배출자의 의무 등)	제15조(부품 등의 재사용 촉진)	제4장 건설폐기물 처리업 등	제18조의2 전기·전자제품의 회수 부과금의 징수	제17조 주변영향지역의 결정·고시	제20조 자원순환 부과금 등

〈부록 2〉 현행 법체계의 개별조문 분산현황 (계속)

법규문헌명	지원의 질적·재정충족성에 관한 법률	건설법규의 재충실충진에 관한 법률	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률
제16조(사업장폐기물의 처리)	제13조의2(변동기보조금 및 취급수수료)	제21조 건설폐기물 처리업의 허가 등	제18조의3 전기·전자제품의 재활용부과금 및 전기·전자제품의 회수부과금 등의 처리	제18조의3 전기·전자제품의 재활용부과금 및 전기·전자제품의 회수부과금 등의 처리	제17조의2 지원협의체의 구성기준	제21조 사업장단체의 설립	
제19조(사업장폐기물처리시설의 의무)	제15조의3(변동기보조금 전액의 사용)	제22조 건설폐기물 처리업의 변경허가	제19조 전기·전자제품의 재활용부과금 등의 용도	제19조 전기·전자제품의 재활용부과금 등의 용도	제18조 입주대책	제22조 사업장단체의 인가절차 등	
제24조(사업장폐기물의 처리기준)	제16조(폐조업자 등의 재활용 의무)	제23조 건설폐기물 수집·운반 또는 처리의 책임과 금지	제21조 전기·전자제품 재활용사업 공제조합의 설립	제21조 전기·전자제품 재활용사업 공제조합의 설립	제19조 지역개발협력에의 반영	제23조 제품등록 지원운영장기 등	
제25조(폐기물처리업)	제17조(재활용의무물)	제27조 건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 신고	제22조 공제조합 설립의 인가 등	제22조 공제조합 설립의 인가 등	제20조 주민협의회의 설치	제24조 순환제품의 표시 등	
제28조(폐기물처리업자에 대한 과징금 처분)	제17조의2(재활용의무이행 인증)	제18조 건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 사용신고	제23조 분담금 등	제23조 분담금 등	제21조 주민협의회의 구성	제4장 지원순환 '기반조성' 및 지원	
제29-31조(폐기물처리시설의 설치, 공사, 관리)	제18조(회수 및 재활용 의무이행에 관한 기준)	제29조 건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 사용신고	제24조 민방의 준용	제24조 민방의 준용	제22조 주민협의회의 의결 사항의 처리	제25조 지원순환사회의 설립을 위한 부담금	
제33조의2(핵심장비에 대한 폐기물 처리 명령)	제19조(재활용부과금의 징수 등)	제35조 순환제품의 품질기준 및 사용승인	제25조 폐자동차 재활용비용의 준수	제25조 폐자동차 재활용비용의 준수	제23조 부대시설 등의 시설설치기준	제26조 폐기물처리부담금의 용도	
제39조의3(폐기물처리업자 등에 대한 폐기물 처리명령)	제20조(폐기물부담금의 재활용부과금의 용도)	제36조 순환제품의 품질기준 등	제26조 폐자동차 재활용비용의 준수	제26조 폐자동차 재활용비용의 준수	제25조 지역주민의 권익	제27조 지원순환특별회계의 설치	
제40조(폐기물처리업자 등의 방지책기울 조치)	제23조(재활용장비사업자의 준수 사항)	제35조의2 순환제품 및 순환제품 재활용제품 사용자의 준수사항	제27조 기후·생태계변화 유발물질 등의 분리·보관 등	제27조 기후·생태계변화 유발물질 등의 분리·보관 등	제25조의2 주민관사요원의 직책	제28조 특별회계의 세인·세출	
제41조(폐기물 처리 공제조합의 설립)	제24조(에너지회수시설의 설치·운영 등)	제36조의2 품질인증의 폐기사유	제28조 폐자동차의 처리·재활용비용의 부담	제28조 폐자동차의 처리·재활용비용의 부담	제4장 보칙	제29조 순환자원 가격세의 설치·운영 등	
제42조(조합의 사업)	제25조(에너지회수시설의 사용시설)	제37조 품질인증의 취소 등	제29조 사업장단체의 설립	제29조 사업장단체의 설립	제27조 민사유지사업자에 대한 지원	제30조 지원순환정보체계 구축 등	
제43조(분담금)	제25조의2(고형연료제품의 제조·사용자의 준수사항 등)	제38조 순환제품 및 순환제품 재활용제품의 사용 의무	제30조 사업장단체의 인가절차 등	제30조 사업장단체의 인가절차 등	제28조 폐기물중립처리시설의 설치 지원	제32조 지원순환산업 과징금 지원 사업 등의 지원	
제45조(폐기물 처리·인수·대금 등의 전산 처리)	제26조(고형연료제품의 품질검사 및 품질·등급 인증의 취소)	제39조 순환제품 등의 사용에 관한 기준 및 시행조치	제31조 폐자동차 재활용결과의 보고 등	제31조 폐자동차 재활용결과의 보고 등	제29조 연구·개발 등	제33조 단체상의 조치	
제46조(폐기물처리 신고)	제27조(재활용사업공제조합의 설립)	제40조 방지책기울 의무이행보증 등	제4장 재활용업의 등록 등	제4장 재활용업의 등록 등	제30조 권한·업무의 위임·위탁	제34조 재정적·기술적 지원 등	
제46조의2(폐기물처리 신고자에 대한 과징금 처분)	제28조(재활용기동차접류용시험센터의 설립 등)	제41조 방지책기울의 예방조치 등	제32조 폐자동차재활용업의 등록	제32조 폐자동차재활용업의 등록	제31조 지원순환사회의 설립을 위한 국제협력	제35조 지원순환사회의 설립을 위한 국제협력	
제47조(폐기물의 회수 조치)	제28조의3(유동시험센터 설립의 인가절차 등)	제42조 방지책기울의 처리이행보증	제32조의2 폐가스처리업의 등록	제32조의2 폐가스처리업의 등록	제5장 보칙	제36조 전환정책 폐기를 기본	
제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령)	제31조(재활용산업 육성을 위한 지원 등의 지원)	제43조 방지책기울의 처리	제33조 결과사유	제33조 결과사유	제36조 전환정책 폐기를 기본	제37조 보고서의 제출	
제50조(폐기물처리시설의 자주관리 등)	제33조(재활용제품의 규제·품질기준)	제44조 방지책기울의 처리이행보증 조치 등	제34조 등록취소 등	제34조 등록취소 등	제37조 보고서의 제출	제38조 보고·검사 등	
제51조(폐기물처리시설의 자주관리(변동기보조금))	제34조(재활용단지의 조성 등)	제45조 방지책기울의 처리이행보증 조치 등	제35조 폐자동차재활용업자 및 폐가스처리업자의 지위 승계 등	제35조 폐자동차재활용업자 및 폐가스처리업자의 지위 승계 등	제39조 권한이 업무의 위임과 위탁	제40조 불치 적용에서의 공무원의 제	
제52조(사후관리비용모집금의 사전 책입)	제34조의2(지원순환 정보의 제공 등)	제46조 방지책기울의 처리이행보증 조치 등	제36조 장부의 기록·보존	제36조 장부의 기록·보존			
제53조(사후관리비용모집금의 용도 등)	제34조의3(자발적 협약의 체결)	제47조 공제조합의 설립	제37조 보고와 검사 등	제37조 보고와 검사 등			
제56조(국고 보조 등)	제34조의4(지원순환 촉진을 위한 지원책)	제48조 공제조합의 사업	제38조 운영관리정보체계의 구축·운영	제38조 운영관리정보체계의 구축·운영			
제57조(폐기물처리시설 설치비용의 지원)	제35조(지원제품의 품질을 위한 지원책)	제49조 공제규정	제39조 혼란허가다 재활용하는 자의 관리표 작성·제출의무	제39조 혼란허가다 재활용하는 자의 관리표 작성·제출의무			
제58조(폐기물 처리시설의 보고)	제35조의2(지원제품의 품질을 위한 지원책)	제50조 보험업법의 적용배제					
제58조의2(한국폐기물협회)	제35조의3(재정적·기술적 지원)	제53조 협회의 설립					

〈부록 4〉 B안 조문별 이동 예시 요약

자원순환사회촉진법안							
제2조 폐기물 개념 재정립(폐기물과 제25조 및 제26조(자원순환사회로의 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률		순환자원의 관계 명시적 규정), 자순법 규정 전환을 위한 부담금) 폐기를 관리법으로 이관		전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률		폐기물관리법	
조문	이관/통합	조문	이관/통합	조문	이관/통합	조문	이관/통합
제2조의2(자원순환에 관한 기본원칙)	자순법에서 규정	제8조 (재활용기본계획의 수립)	자순법에서 통합 규정	제4조 (국가와 지방자치단체의 책무)	자순법에서 통합 규정	제2조(정의)	폐기물 개념 자순법에서 규정
제4조(국가와 지방자치단체의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조 (국민의 책무)	이하 동일	제11조 (재활용 통계조사)	이하 동일	제5조 (사업자의 책무)	이하 동일	제3조의2(폐기물 관리의 기본원칙)	자순법에서 통합 규정
제7조 (자원순환기본계획의 수립 등)	이하 동일	제12조 (건설폐기물의 분류 등)	자순법에서 폐기물 개념 및 분류 재정립	제6조 (국민의 책무)	이하 동일	제4조(국가와 지방자치단체의 책무)	이하 동일
제9조 및 제9조의2 (포장폐기물의 발생 억제 및 포장재의 재활·구조 개선 등)	포장재 관련 개별법으로 분법	제21조 (건설폐기물 처리업의 허가 등)	자원순환산업으로 변경	제7조 (국제협력의 증진)	이하 동일	제7조(국민의 책무)	이하 동일
제12조(폐기물부담금)	순환이용되지 않는 폐기물에 관한 사항임. 폐관법으로 이관	제27조 (건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 신고)	이하 동일	제3장 폐전기·폐전자제품과 폐자동차의 재활용	전기·전자제품과 자동차로 분기하여 개별법으로 분법	제9조(폐기물 처리 기본계획)	이하 동일
제12조의2(폐기물부담금의 징수유예·분할납부 등)	이하 동일	제28조 (건설폐기물 처리시설의 설치완료 및 사용신고)	이하 동일	-	-	제13조의2(폐기물의 재활용 용도 또는 방법)	재촉법으로 이관
제31조(재활용산업육성을 위한 자금 등의 지원)	자순법에서 규정(제4장 자원순환 기반 조성 및 지원 등)	제29조 (건설폐기물 처리시설의 설치 및 관리 기준)	이하 동일	-	-	제13조의3(재활용 제품 또는 물질에 관한 유효성기준)	이하 동일
제34조의7(자원순환정보의 제공 등)	자순법에서 통합 규정	제6장 (방치폐기물 처리이행 보증 등)	폐기물관리법으로 이관	-	-	제14조의2 (생활폐기물 수집·운반 대행자에 대한 과징 처분)	폐기물관리법으로 이관
제34조의8(자발적협약의 체결)	이하 동일	제41조 (방치폐기물의 예방조치 등)	폐관법으로 이관	-	-	제14조의3 (음식물류 폐기물 발생 억제 계획의 수립 등)	음식물에 관한 법률로 분법
제34조의9(자원순환촉진을 위한 국제협력)	이하 동일	제42조 (방치폐기물의 처리이행보증)	이하 동일	-	-	제15조의2(음식물류 폐기물 배출자의 의무 등)	이하 동일
-	-	제43조 (방치폐기물의 처리)	이하 동일	-	-	제15조 (생활폐기물 배출자의 처리 업조 등)	재촉법으로 이관
-	-	제46조 (방치폐기물의 처리이행보증 주체에 대한 조치 등)	이하 동일	-	-	제17조(사업장폐기물배출자의 의무 등)	제목을 순환자원 배출자의 의무로 변경하고 자순법에서 규정
-	-	-	-	-	-	제24조(사업장폐기물의 처리 가격)	자순법의 자원순환성과 관리 규제로 이관
-	-	-	-	-	-	제4장 폐기물 처리업 등	폐기물처리업을 자원순환산업으로 변경하고 재촉법과 연계 검토
-	-	-	-	-	-	제46조(폐기물처리 신고)	재활용관련 사항- 재촉법으로 이관
-	-	-	-	-	-	제57조(폐기물처리 시설 설치비용의 지원)	자순법에서 포괄규정(자순법 제34조)

〈부록 5〉 C안 조문별 이동 예시 요약

자원순환사회촉진법안							
제25조 및 제26조(자원순환사회로의 전환을 위한 부담금)은 순환이용 되지 않는 폐기물을 대상으로 부과하고 있으므로 폐기물 관리법에서 규제							
자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률		건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률		전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률		폐기물관리법	
조문	이관/통합	조문	이관/통합	조문	이관/통합	조문	이관/통합
제2조의2(자원순환에 관한 기본원칙)	자순법에서 규정	제8조 (재활용기본계획의 수립)	자순법에서 규정	제4조 (국가와 지방자치단체의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(국민의 책무)	자순법에서 통합 규정	제2조(정의)	폐기물 개념 재정립(순환자원이 폐기물에 선행하는 개념으로 명시화)
제4조(국가와 지방자치단체의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(국민의 책무)	이하 동일	제11조 (재활용 통계조사)	이하 동일	제7조 (국제협력의 증진)	이하 동일	제3조의2(폐기물 관리의 기본원칙)	자순법에서 통합 규정
제7조 (자원순환기본계획의 수립 등)	이하 동일	제12조 (건설폐기물의 분류 등)	자순법에서 폐기물 개념 및 분류 재정립	제16조(재활용 목표관리 및 전기·전자제품 재활용 의무생산자의 재활용의무량) 및 규칙 4~12조	재촉법과 중복, 삭제	제4조(국가와 지방자치단체의 책무), 제7조 (국민의 책무)	이하 동일
제12조(폐기물부담금)	순환이용되지 않는 폐기물에 관한 사항임. 폐관법으로 이관	제21조 (건설폐기물 처리업의 허가 등)	자원순환산업으로 변경	제9조 (유해물질 사용제한 대상·합유기준 등) 및 영 제8조	이하 동일	제9조(폐기물 처리 기본계획)	이하 동일
제12조의2(폐기물 부담금의 징수유예·분할납부 등)	이하 동일	제27조 (건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 신고)	이하 동일	-	-	제13조의2(폐기물의 재활용 용도 또는 방법)	재촉법으로 이관
제31조(재활용산업 육성을 위한 자금 등의 지원)	자순법에서 규정(제4장 자원순환 기반 조성 및 지원 등)	제18조 (건설폐기물 처리시설의 설치완료 및 사용신고)	이하 동일	-	-	제13조의3(재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성기준)	이하 동문
제34조의7(자원순환 정보의 제공 등)	자순법에서 통합 규정	제29조 (건설폐기물 처리시설의 설치 및 관리 기준)	이하 동일	-	-	제14조 (생활폐기물의 처리 등) 제1항, 제2항, 제3항	재촉법 규정
제34조의8(자발적 협약의 체결)	이하 동일	제6장 (방치폐기물 처리이행 보증 등)	폐기물관리법으로 이관	-	-	제14조 (생활폐기물의 처리 등)제5항, 제6항, 제7항	음식물에 관한 개별법률로 이관
제34조의9(자원순환 촉진을 위한 국제협력)	이하 동일	제41조 (방치폐기물의 예방조치 등)	폐관법으로 이관	-	-	제14조의2 (생활폐기물 수집·운반 대행자에 대한 과징 처분)	폐기물관리법으로 이관
-	-	제42조 (방치폐기물의 처리이행보증)	이하 동일	-	-	제14조의3 (음식물류 폐기물 발생 억제 계획의 수립 등)	음식물에 관한 법률로 분법
-	-	제43조 (방치폐기물의 처리)	이하 동일	-	-	제15조의2(음식물류 폐기물 배출자의 의무 등)	이하 동일
-	-	-	-	-	-	제17조(사업장폐기물 배출자의 의무 등)	제목을 순환자원 배출자의 의무로 변경하고 자순법에서 규정
-	-	-	-	-	-	제24조(사업장폐기물의 처리 가격)	자순법의 자원순환성과관리 규제 로 이관
-	-	-	-	-	-	제4장 폐기물 처리업 등	폐기물처리업을 자원순환산업으로 변경하고 재촉법과 연계 검토
-	-	-	-	-	-	제46조(폐기물처리 신고)	재활용관련 사항-재촉법으로 이관
-	-	-	-	-	-	제57조(폐기물처리시설 설치비용의 지원)	자순법에서 포괄 규정 (자순법 제34조)

〈부록 6〉 D안 조문별 이동 예시 요약

자원순환사회축진법안							
제2조 폐기물의 정의 재정립(폐기물과 순환자원의관계 명시적으로 규정), 자순법 규정 제18조 (사업자의 자원순환 성과관리) 산업폐기를 관리법에서 규정							
자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률		건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률		전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률		폐기물관리법	
조문	이관/통합	조문	이관/통합	조문	이관/통합	조문	이관/통합
제2조의2(자원순환에 관한 기본원칙)	자순법에서 규정	제8조 (재활용기본계획의 수립)	자순법에서 통합 규정	제4조 (국가와 지방자치단체의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(국민의 책무)	자순법에서 통합 규정	제1장 총칙	자순법과 일원화
제4조(국가와 지방자치단체의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(국민의 책무)	이하 동일	제11조 (재활용 통계조사)	이하 동일	-	-	제13조(폐기물의 처리 기준) 및 제13조의2(폐기물의 재활용 증도 또는 방법)	재촉법으로 이관
제7조 (자원순환 기본계획의 수립 등)	이하 동일	제12조 (건설폐기물의 분류 등)	자순법에서 폐기물 개념 및 분류 재정립	-	-	제13조의3(재활용 제품 또는 물질에 관한 유효성기준)	이하 동일
제12조(폐기물부담금)	순환이용되지 않는 폐기물에 관한 사항임. 폐관법으로 이관	제21조 (건설폐기물 처리업의 허가 등)	자원순환산업으로 변경	-	-	제14조 (생활폐기물의 처리 등) 제1항, 제2항, 제3항	재촉법 규정
제12조의2(폐기물 부담금의 징수유예·분할납부 등)	이하 동일	제27조 (건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 신고)	이하 동일	-	-	제14조 (생활폐기물의 처리 등)제5항, 제6항, 제7항	유기성 폐기물 재활용 촉진법에서 규정
제16조~제23조 (생산자책임재활용제도 관련)	생산자책임재활용 촉진법으로 분법화	제28조 (건설폐기물 처리시설의 설치완료 및 사용신고)	이하 동일	-	-	제14조의2 (생활폐기물 수집·운반 대행자에 대한 과징 처분)	폐기물관리법으로 이관
제31조(재활용산업 육성을 위한 자금 등의 지원)	자순법에서 규정 (제4장 자원순환 기반 조성 및 지원 등)	제29조 (건설폐기물 처리시설의 설치 및 관리 기준)	이하 동일	-	-	제14조의3 (음식물류 폐기물 발생업체 계획의 수립 등)	유기성 폐기물 재활용 촉진법에서 규정
제24조의2~제26조	에너지자원화 촉진법에서 규정	제6장 방치폐기물 처리이행 보증 등	산업폐기를 관리법으로 이관	-	-	제15조의2(음식물류 폐기물 배출자의 의무 등)	이하 동일
제34조의7(자원순환 정보의 제공 등)	자순법에서 통합 규정	제41조 (방치폐기물의 예방조치 등)	이하 동일	-	-	제15조 (생활폐기물배출자의 처리 협조 등)	재촉법으로 이관
제34조의8(자발적협약의 체결)	이하 등문	제42조 (방치폐기물의 처리이행보증)	이하 동일	-	-	제17조(사업장폐기물배출자의 의무 등)	산업폐기를 관리법에서 규정
제34조의9(자원순환 촉진에 관한 국제협력)	이하 등문	제43조 (방치폐기물의 처리)	이하 동일	-	-	제24조(사업장폐기물의 처리 가격)	이하 동일
-	-	제46조 (방치폐기물의 처리이행보증 주체에 대한 조치 등)	이하 동일	-	-	제4장 폐기물 처리업 등	폐기물처리업을 자원순환산업으로 변경하고 재촉법과 연계 검토
-	-	-	-	-	-	제5장 폐기물처리업자 등에 대한 지도와 감독 등	각가의 개별법에 따라 부문별 계획으로 정리
-	-	-	-	-	-	제46조(폐기물처리 신고)	재활용관련 사항-재촉법으로 이관
-	-	-	-	-	-	제57조(폐기물처리시설 설치비용의 지원)	자순법에서 포괄 규정 (자순법 제34조)

〈부록 7〉 개별법률 개선방안 예시

법률명	내용	관련법률	정비방안
폐기물관리법	사업장폐기물의위탁처리 최저·최고가격제한	법 제24조	규제폐지 →시장에서 가격 결정
	사업장폐기물배출자의의 무등 -사업장폐기물 다량배출자 관리	법 제24조	자원순환법으로 이관 →자원순환성과관리 규제로 이관
	폐기물처리 신고자 관리	법 제46조	규제 통합 →폐기물처리 신고대상 고물상 규모는 신고자 관리와 동일한 규제임
	폐기물처리 신고대상 사업장 규모 설정	법 제46조, 규칙 제66조	
	폐기물처리기준	규칙 별표5	규제통합 →폐기물 수집운반보관 및 처리기준에 관련된 사항
	폐석면 수집운반보관 단계별 포장기준 일원화	규칙 별표5	
	석면함유 고화처리물의 매립기준	규칙 별표5	
자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률	폐기물부담금 부과징수	법 제47조	자원순환법으로 이관 →폐기물처분부담금 신설에 따라 이관
	폐기물부담금의 산출기준	법 제48조	
	합성수지재질포장재·가전 제품완충용포장재등의감 량화의무	포장규칙 제5조의2, 제9조	규제 폐지(삭제)
	종이재질 완충재 포장공간비율	규칙 제4조제2항	규제 통합 동일한 규제이므로 통합
	공기주입 포장공간비율	규칙 제4조제2항	자원순환법으로 이관 →자원순환 성과관리 규제로 이관
	철강슬래그 및 석탄재 배출사업자의 재활용 지침	고시	
	재활용지정사업자의 재활용지침	고시	
재활용지정사업자의 준수사항	영 제33조		

〈부록 7〉 개별법률 개선방안 예시(계속)

법률명	내용	관련법률	정비방안
건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률	방치폐기물처리 책임 승계	법 44조	규제 폐지(관련 법령 삭제)
	건설폐기물처리업 허가기준	법 제21조	규제통합-처리업처가·변경허가및결격사유는통합가능
	건설폐기물처리업 변경허가	법 제22조	
	건설폐기물처리업 결격사유	법 제24조	
	건설폐기물처리시설 설치승인(신고) 및 변경승인(신고)	법 제27조	규제 통합 -폐기물처리시설 설치승인(신고) 및 사용개시신고는 일련의 과정에 해당하므로 통합가능
	건설폐기물처리시설의 설치완료 및 신고	법 제28조	
전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	폐전기·전자제품의재활용	법 제16조, 규칙4~12조	규제 통합 동일한 규제이므로 통합
	폐전기·전자제품의 재활용 ->판매업자폐전기·전자제품회수의무강화	법 제16조, 규칙4~12조	
	유해물질 함유기준 준수대상 품목	법 제9조, 영 제8조	규제 통합 동일한 규제이므로 통합
	사용제한 유해물질 함유기준의 예외	법 제9조, 영 제8조	

Abstract

A New Legal System for Establishing a Resource Circulating Society

Resource circulation means adjusting the existing one-way flow of the material process to a continuous cycle where the material is circulated back to its starting point, hence completing the loop of resource circulation. A policy that derives material circulation instead of waste reduction and recycling is becoming a hot topic worldwide, and the paradigm has reached its turning point where the waste management is moving towards resource circulation. Accordingly, the present government has proposed a bill on Promotion of Transition to Resource-Circulation Society. It is expected that this bill would be passed by the National Assembly next year; hence the legal system on resource circulation would need necessary amendments.

The second chapter of this study addresses the issue of modifying the concept of waste, prior to amending the existing legal system on resource circulation. The current definition of waste is found in the Waste Control Act, or the concept of waste is analogized through the interpretation of the legislations based on the Waste Control Act. Moreover, when examining the relevant legal cases, depending on the specific issues a question is raised whether the matter is a waste or excluded from the waste. The problem is not only caused by the narrow and vague definition of waste found in the Waste Control Act, but more so by the fact that the concept of waste can widen the range of regulated areas and act as an obstacle to widespread practice of recycling. Moreover, the relationship between waste, circulating resources and recycling are not explicitly materialized in the current regulations. Establishing the relationship

between the concept of waste and the resource circulation is the determining factor in whether to manage wastes through regulations or to set up a circular management system. Therefore, the definition of waste would need to be improved prior to amending the legal system for building the resource circulating society.

The current legal system on resource circulation consists of four individual legislations, which are branched off from the Waste Control Act, the general law in waste management. The Waste Control Act still regulates the general principles of the waste management but it mainly covers waste disposal excluding recycling. Therefore, the Waste Control Act and the Conservation of Resources and Recycling Promotion Act have the dichotomous structure of the legal system in which each individually deals with the disposal of waste and recycling. In the case of the Construction Waste Recycling Promotion Act, the structure combines the areas relating to recycling and waste disposal. The Waste Control Act and the Conservation of Resources and Recycling Promotion Act are classified as a way of waste management in waste disposal and recycling, while the Construction Waste Recycling Promotion Act is set aside as a special law in accordance with the waste classification system of the construction waste. On the other hand, the whole contents of the Act on Resource Circulation of Electrical and Electronic Equipments and Cars are limited to a certain system as it sets out a system of the manufacturer responsible recycling. The origin of the law system like the above seems to follow the legal attitude of extemporaneously responding to situations on case-by-case basis and material type basis. In addition, the current legal system lacks a general law or a special law which can bring together all other laws under one principle. This does not resolve the conflicts between the individual legislations. The overall legal system is not configured systematically because the general principle is sporadically regulated in the individual legislations. The bill on Promotion of Transition to Resource-Circulation Society aims for basic legal characteristics that can merge the resource circulation process. However, the contents are also related to the individual legislations on recycling, so if it is to be incorporated into the existing legal system, the bill should have a clear identity and consider the connection between the

legislations.

In the third chapter, the main content and the problems of the current legislations on resource circulation are addressed. When examining the problems of the individual legislations on resource circulation, each of them is found to have weaknesses in the objectives, the definitions, and actual contents of organizational relationships. In addition, confusion with the Waste Control Act is expected during the application of the individual legislations, and the unregulated items under the Waste Control Act can make the individual legislations impotent. Also many clauses that lie beyond the limits of the inclusive delegated legislation are pointed out. Moreover, various improvements to the system of manufacturer responsible recycling, the system of sharing the waste disposal costs and other systems regulated by the individual legislations are pointed out.

In the fourth chapter, the report analyzes the implications on laws concerning overseas resource circulation and policies. EU, Germany, the United States, and Japan all commonly have a fundamental legal framework which encompasses the waste and recycling. In the case of EU, the Waste Framework Directive (EGV) addresses waste prevention, waste reduction, promoting recycling, priority of waste management and the definition of waste, etc. In the case of Germany, the law on the promotion of the resource circulation and environmental management guarantee (Kreislaufwirtschafts und Abfallgesetz, KrWG) regulates fundamental principles related to circulation management and waste disposal. The United States regulates waste disposal and recycling in the Resource Conservation and Recovery Act (RCRA). Japan also regulates the fundamental plan and initiative for establishing the recycling-based society in the Fundamental Law for Establishing the Recycling-based Society. In other words, contrary to Korea, they pursue regulations differentiated policy through a list of hazardous waste. Especially the list of hazardous waste in EU is classified by the characteristics.

In chapter 5 and conclusion, this report reviews problems in the existing legal system and the individual legislations related to resource circulation and suggests 5 ways to maintain the legal system by analyzing overseas' legislation for establishing the resource circulating society. The advantages and

disadvantages of these 5 restructuring methods and improvements for short to long-term plan are recommended. Also, the conclusion presents issues to take forward in the future research to resolve the maintenance problems of the legal system as well as the problems between other laws that can occur during the implementation stage of the bill into the legal system.

Keywords: resource circulating society, waste, circulation resources, recycling, fundamental law, Act on Promotion of Transition to Resource-Circulation Society

| 저자 약력 |

한상운

성균관대학교 법학박사

한국환경정책·평가연구원 연구위원(현)

E-mail : swhan@kei.re.kr

주요 논문 및 보고서

「자원순환정책 실효성 제고를 위한 중장기 과제」(2013, 한국환경정책·평가연구원)

「통일대비 환경법제 연구」(2012, 환경부)

「환경책임과 환경피해보험의 제도화 방안에 관한 연구(Ⅱ)」(2011, 한국환경정책·평가연구원)

김광임

미국 Texas A&M 대학교 박사

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)

E-mail : kykim@kei.re.kr

이희선

캐나다 Ecole Polytechnique 금속공학 박사

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)

E-mail : leehs@kei.re.kr

조지혜

포항공과대학교 환경공학 박사

한국환경정책·평가연구원 부연구위원(현)

E-mail : jhjo@kei.re.kr

최다혜

캐나다 University of British Columbia, 생물학 학사

한국환경정책·평가연구원 위촉연구원

E-mail : dhchoi@kei.re.kr

| KEI 연구보고서 목록 | 2009~2014

연구보고서/기본연구

- 2014년
- 2014-01 빅데이터를 활용한 환경분야 정책수요 분석 (이미숙, 이창훈)
 - 2014-02 도시하천의 물환경서비스 제고를 위한 물인프라 자산관리 방안 연구 (강형식)
 - 2014-03 폐금속자원 재활용산업의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 대·중소기업 상생 방안 (이희선)
 - 2014-04 위해성 평가의 정책 활용도 제고를 위한 화학물질 Action Plan 수립 연구 (II) (서양원, 박정규)
 - 2014-05 전략환경평가제도의 실효적 운용 방안 연구 (II) - 정책계획의 평가 실무가이드라인을 중심으로 (이영준)
 - 2014-06 기후변화 적응형 공간계획방법의 개발과 모의적용 연구 (II) (김동현)
 - 2014-07 동북아 환경재난대응 지역협력 방안 연구 (추장민)
 - 2014-08 환경복지 지표 및 기준 개발에 관한 연구 (김종호, 추장민)
 - 2014-09 사업장배출허용기준 강화가 환경기술 개발 및 배출량 저감에 미친 영향 (공성용)
 - 2014-10 ICT를 통한 녹색 라이프스타일로의 전환 촉진 정책 연구 (장기복)
 - 2014-11 비점오염원 관리 실효성 제고를 위한 토지 소유·이용자의 합리적 책임부여 방안 연구 (김호정)
 - 2014-12 물환경 및 기후변화를 고려한 유해녹조 대응체계 및 정책 개선방안 연구 (한혜진)
 - 2014-13 지속가능한 상하수도 재정체계구축 및 운용방안 연구 (II) (문현주)
 - 2014-14 지속가능한 지표수-지하수 혼합대 관리방안 (현윤정)
 - 2014-15 자원순환형 사회를 위한 법체계 정비 방안 연구 (한상운)
 - 2014-16 코호트 자료를 이용한 대기오염의 만성건강영향 평가체계 구축 (배현주)
 - 2014-17 층간소음 분쟁 완화를 위한 관리방안 연구 (박영민)
 - 2014-18 저영향개발(LID) 기법의 환경영향평가 적용 방안 (이진희)
 - 2014-19 기후변화 폭염 대응을 위한 중장기적 적응대책 수립 연구 (하종식, 정휘철)
 - 2014-20 지표 기반 접근법을 이용한 기후변화의 사회경제적 영향 분석 및 전망 (I) (채여라)
 - 2014-21 SDGs 관점의 물인권 지원을 위한 한국의 ODA 전략방향 연구 (조을생)
 - 2014-22 전력수급기본계획에 따른 미래 대기질 영향과 대응을 위한 국제공동연구 (I) (심창섭)
 - 2014-23 [협동] 생물자원에 대한 접근과 이익공유 실행을 위한 지역모델 개발 II (이현우)
- 2013년
- 2013-01 환경재정 DB 및 성과분석모형 구축 (장기복)
 - 2013-02 미래지향적 물환경 목표와 관리체계 연구 (이병국)
 - 2013-03 위해성 평가의 정책 활용도 제고를 위한 화학물질 Action Plan 수립 연구(I) (서양원)
 - 2013-04 전략환경평가제도의 실효적 운용방안 연구(I) - 정책계획의 수립절차 및 특성을 중심으로 (유현석)
 - 2013-05 기후변화 적응형 공간계획방법의 개발과 모의적용 연구(I) (김동현)

- 2013-06 해외 개발사업의 지속가능성 강화에 관한 연구 (정우현)
- 2013-07 생태계서비스지불제 이행 및 평가를 위한 지수체계 개발 (안소은)
- 2013-08 자원·환경위기 시대에 대비한 에너지가격 개편 추진전략 연구(II) (강만옥)
- 2013-09 초미세먼지(PM_{2.5})의 건강영향평가 및 관리정책 연구(II) (공성용)
- 2013-10 물환경 관리여건 변화를 고려한 수질오염 총량제도의 개선방안 연구 (김호정)
- 2013-11 지속가능한 상하수도 재정체계 구축 및 운용방안 연구 (문현주)
- 2013-12 지표수-지하수 혼합대의 환경측면 및 관리범주 연구 (현윤정)
- 2013-13 희토류자석의 자원순환 활성화를 위한 폐자원흐름의 분석 (조지혜)
- 2013-14 총량제 생활폐기물 처리의 배출자부담원칙 확대 적용 방안 (이희선)
- 2013-15 환경보건 감시체계를 활용한 지역 특성별 환경정책수립 연구 (배현주)
- 2013-16 산업단지 환경영향평가의 건강 사회분야 평가강화 방안 (이영수)
- 2013-17 대규모 개발사업의 지속가능성 확보를 위한 예비타당성조사 제도 개선방안 (조공장)
- 2013-18 기후변화 적응정책 이행의 효과성 제고 방안 (명수정)
- 2013-19 가뭄 유형별 기후변화 적응정책 연구 (김연주)
- 2013-20 해외 생물자원 전통지식의 지속가능한 활용전략 연구 (오일찬)
- 2013-21 [협동] 한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력기반 구축 연구(III) (명수정)
- 2013-22 [협동] 국가 해수면 상승 사회·경제적 영향평가(III) (조광우)
- 2013-23 [협동] 생물자원에 대한 접근과 이익공유 실행을 위한 지역모델 개발 (이현우)

- 2012년**
- 2012-01 부문별 기후변화 적응대책 우선순위 평가 연구 (채여라 외)
 - 2012-02 온실가스 목표관리제와의 연계를 고려한 국내 배출권거래제 세부운영방안 연구 (이상엽 외)
 - 2012-03 초미세먼지(PM_{2.5})의 건강영향평가 및 관리정책 연구 I (공성용 외)
 - 2012-04 4대강 물환경 개선 중심의 수량 및 수질 통합관리 정책 연구 (이병국 외)
 - 2012-05 Rio+20 녹색경제 논의 대응 국가비전 및 발전방안 연구 (강상인 외)
 - 2012-06 국가 환경보건지표로서 환경성질병부담 도입방안 (신용승 외)
 - 2012-07 국제환경협력사업 내실화를 위한 국가전략 개발 (이 윤 외)
 - 2012-08 기후변화 적응 정보 통합지원 체계구축에 관한 연구 (전성우 외)
 - 2012-09 기후변화를 고려한 지류하천 관리 및 수생태 복원 방향 (강형식 외)
 - 2012-10 기후변화에 따른 화학물질 위해성 관리방안 II (박정규, 서양원)
 - 2012-11 기후변화 적응형 도시구현을 위한 그린인프라 전략 연구 (강정은 외)
 - 2012-12 물발자국 개념의 정책적 도입과 활용방안 (노태호 외)
 - 2012-13 상하수도시스템의 기후변화 적응전략 및 적응비용 추정 연구 (안종호 외)
 - 2012-14 자원·환경위기 시대에 대비한 에너지가격 개편 추진전략 연구 (강만옥 외)
 - 2012-15 자발적 협약의 현황 진단 및 효과적 활용방안 (정우현 외)
 - 2012-16 환경정책 파급효과 분석을 위한 일반균형 모형 개발 (강성원 외)
 - 2012-17 중장기 생물다양성 전략 추진체계 연구 (이현우 외)
 - 2012-18 [협동] 한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 II (명수정 외)
 - 2012-19 [협동] 국가 해수면 상승 사회·경제적 영향평가 II (조광우 외)

- 2011년**
- 2011-01 기후변화 통합영향평가모형 체계 개발: 정책연계모형개발을 중심으로 II (전성우 외)
 - 2011-02 지역성장과 연계한 수변지역의 친환경적 개발 방향 (김익재, 최희선 외)
 - 2011-03 탄소세와 배출권거래제 연계를 통한 효율적 기후변화 대응 방안 (신상철, 박현주)
 - 2011-04 국가적색목록 생물종의 보호를 위한 관리정책 연구 (이현우 외)
 - 2011-05 기후변화 시나리오를 고려한 토지이용예측 모델 개발 I (한혜진)
 - 2011-06 기후변화 적응대책 우선순위 평가 방법론 분석 (채여라, 조현주)
 - 2011-07 기후변화 적응형 도시 리뉴얼 전략 수립: 그린인프라의 방재효과 및 적용방안 (강정은 외)
 - 2011-08 기후변화에 따른 화학물질 위해성 관리방안 I (박정규, 신용승)
 - 2011-09 기후변화와 대기오염으로 인한 건강영향 연구: 사회경제적 변수에 따른 사망영향 (배현주 외)
 - 2011-10 나노 물질의 안전관리를 위한 제도화방안 (홍용석 외)
 - 2011-11 녹색기술 적용촉진을 위한 제도개선방안: 하수슬러지 및 고농도 액상폐기물을 중심으로 (최지용, 김창덕)
 - 2011-12 물 재이용을 통한 도시하천 물순환개선 정책방안 (안중호 외)
 - 2011-13 사회영향평가 지표 개발 및 운영 가이드라인 마련 연구 (조공장 외)
 - 2011-14 산업단지 공급계획의 대기분야 전략환경평가 기반구축 (문난경 외)
 - 2011-15 저소득계층의 기후변화 적응역량 강화를 위한 정책방안 연구 II (추장민 외)
 - 2011-16 특정대기유해물질 관리체계 정비방안 (공성용 외)
 - 2011-17 폐금속자원 희유금속 자원순환 활성화를 위한 기술적·제도적 지원 방안 (이희선 외)
 - 2011-18 하수처리장의 에너지 효율성 개선 방안 연구 (조을생 외)
 - 2011-19 하천 정비사업의 수질 및 수생태계 분야 사후모니터링 방안에 관한 연구 (전동준 외)
 - 2011-20 환경책임과 환경피해보험의 제도화 방안에 관한 연구 II (한상운 외)
 - 2011-21 [협동] 해양 유류유출사고의 중장기적 영향분석 및 제도개선 방안 III (신용승 외)
 - 2011-22 [협동] 한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 I (명수정 외)
 - 2011-23 [협동] 국가 해수면 상승 사회·경제적 영향평가 I (조광우 외)
 - 2011-24 개발사업의 종합환경영향평가지수 산정에 관한 연구 II (유현석 외)
- 2010년**
- 2010-01 기후변화 대응을 위한 물산업 육성 정책방안 (김종호 외)
 - 2010-02 기후변화 통합영향평가모형 체계 개발 : 정책연계모형개발을 중심으로 (전성우 외)
 - 2010-03 녹색 생활양식 확산을 통한 온실가스 감축방안 연구 (명수정 외)
 - 2010-04 택지 및 산업단지 개발사업의 환경평가 단계별 성과분석 (신경희 외)
 - 2010-05 온실가스 감축을 위한 폐기물 관리방안 연구 - 폐기물 부문의 온실가스 전과정 평가 (주현수 외)
 - 2010-06 기후변화와 대기오염이 환경 관련 질환에 미치는 영향 - 기온상승과 오존농도 증가의 상호작용을 중심으로 (배현주 외)
 - 2010-07 공유하천 물안보 체계 구축을 위한 협력방안 (김익재 외)
 - 2010-08 도서지역의 친환경적 용수공급계획 수립방안 (문유리 외)
 - 2010-09 도시기본계획의 전략환경평가 방법론 연구 (조공장 외)
 - 2010-10 폐금속자원 재활용 촉진을 위한 제도·기술적 방안 : 폐전자제품을 중심으로 (김광임 외)
 - 2010-11 미래 녹색도시 구현을 위한 복합기능 도시습지의 복원 및 조성 방안 연구II (방상원 외)

- 2010-12 물환경 거버넌스를 위한 의사결정체제 구축 I (이진희 외)
- 2010-13 법정보호 야생조류의 서식환경 평가방안 (노백호 외)
- 2010-14 식생과 토양의 역할을 고려한 저탄소 토지이용계획 수립 방안 II (황상일 외)
- 2010-15 세대간 생체전이성 화학물질 현황 및 관리방향 (박정규)
- 2010-16 수변지역 도시재생에 있어 저영향개발기법(LID)의 적용 방안 및 효과 (최희선 외)
- 2010-17 대기 중 이산화탄소 분포에 대한 이해 : 위성관측과 GEOS-Chem 결과를 중심으로 (심창섭)
- 2010-18 온실가스 배출권 초기할당 방식에 관한 연구 (김용건 외)
- 2010-19 저소득계층의 기후변화 적응역량 강화를 위한 정책방안 연구 I (추장민 외)
- 2010-20 지구온난화에 따른 지역규모 대기질 영향평가 II (문난경 외)
- 2010-21 환경가치를 고려한 통합정책평가연구 II (안소은 외)
- 2010-22 환경책임과 환경피해보험제도의 제도화방안에 관한 연구 (한상운, 박시원)
- 2010-23 [협동] 해양유류유출사고의 중장기적 영향분석 및 제도개선 방안 II (신용승 외)
- 2010-24 개발사업의 종합환경영향 평가지수 산정에 관한 연구 (유현석 외)

- 2009년**
- 2009-01 [협동] 도시지역 저소득계층 보호를 위한 환경정책연구 III (추장민 외)
 - 2009-02 [협동] 해양 유류유출사고의 중장기적 영향분석 및 제도개선 방안 (신용승 외)
 - 2009-03 환경가치를 고려한 통합정책평가 연구 I (안소은)
 - 2009-04 수질오염총량관리를 위한 배출권거래제 적용방안 연구 (문현주)
 - 2009-05 하천 건전성 평가모델 LOCOPEM을 적용한 환경평가 예측기법 (노태호 외)
 - 2009-06 환경평가를 활용한 토지이용계획 수립방안에 관한 연구 - 도시 및 택지개발을 중심으로 (정주철 외)
 - 2009-07 관광개발 다양화에 따른 친환경적 계획수립 및 평가방안에 관한 연구 (사공희 외)
 - 2009-08 Noise map을 활용한 환경소음의 관리방안 마련 (선효성 외)
 - 2009-09 제품분류에 따른 대기오염물질 직·간접 배출량 추정과 변화요인 분석 (공성용 외)
 - 2009-10 기후변화 대응 온실가스 감축을 위한 국가할당방안 연구 II (이상엽 외)
 - 2009-11 식생과 토양의 역할을 고려한 저탄소 토지이용계획 수립방안 I (황상일 외)
 - 2009-12 북한의 가뭄재해 취약지 분석 및 대응에 관한 연구 (명수정 외)
 - 2009-13 기후변화 대응을 위한 물환경 관리 전략 및 정책방향 I (김익재 외)
 - 2009-14 지구온난화에 따른 지역규모 대기질 영향평가 I (문난경 외)
 - 2009-15 미래 녹색도시 구현을 위한 복합기능 도시습지의 복원 및 조성 방안 연구 I (방상원 외)
 - 2009-16 국토연안생태네트워크 구축과 계획적 관리방안 II (박창석 외)
 - 2009-17 환경시장의 구조 변화와 정책 과제 (김중호 외)
 - 2009-18 그린화학제도 활성화 및 산업체 지원방안 (박정규)

정책보고서/수시연구

- 2014년
- 2014-01 국내 살생물제(Biocide) 관리법 제정 방안 연구 (박정규)
 - 2014-02 인구센서스를 활용한 사회적 약자 배려 환경영향평가방법론 개발 연구 (이상윤)
 - 2014-03 기존시설 활용을 통한 효율적 도시 비점관리방안 연구: 산업단지, 공업지역 및 개별사업장을 중심으로 (한혜진)
 - 2014-04 국가지질탐방로 도입 방안 연구 (이수재)
 - 2014-05 오염정화토양의 재활용 촉진 및 반출정화 관리체계 개선 방안 연구 (황상일)
 - 2014-06 자연환경보전 기본방침 수립을 위한 연구 (이현우)
 - 2014-07 폐전기,전자제품 및 폐자동차의 자원순환 고도화 방안 마련 (신상철)
 - 2014-08 육상풍력 개발사업 지형변화지수 연구 (김지영)
 - 2014-09 초미세먼지로 인한 어린이 환경성 질환 영향 연구 (배현주)
 - 2014-10 정책계획 전략환경영향평가를 위한 지표개발 (권영한)
 - 2014-11 한반도 통합철도네트워크 구축을 위한 (전략)환경영향평가 방안 (전동준)
 - 2014-12 라돈의 실내 공기질 규제에 따른 위해저감 효과 및 건강편익 산정 (신용승)
 - 2014-13 가뭄재난 관리를 위한 용수공급 피해 분석 및 대응 연구 (김연주)
 - 2014-14 법정관리 생태계교란식물의 피해 확산 방지를 위한 환경영향평가 방안 (방상원)
- 2013년
- 2013-01 화학물질 사고대응을 위한 제도개선 연구 (박정규)
 - 2013-02 국가환경지리정보의 환경영향평가 활용현황 및 개선방안 (이상범)
 - 2013-03 환경감리제도 도입에 대한 타당성 분석 (전동준)
 - 2013-04 제도 홍보 및 성과확산을 위한 '환경영향평가 연차보고서' 발간 기획 연구 (박하늘)
 - 2013-05 기후변화적응 홍보정책 전략 마련 연구 (하종식, 김동헌)
 - 2013-06 기후변화의 사회·경제적 영향 평가 체계 및 자료 구축 방안 연구 (채여라)
 - 2013-07 환경교육 활성화를 위한 법제도 개선방안 (이미숙)
 - 2013-08 자원순환정책 실효성 제고를 위한 중장기 과제 (한상운)
 - 2013-09 수변지역 소규모 개발사업의 친환경적 관리방안 연구 (주용준)
 - 2013-10 개도국 물인권 확립을 위한 Green ODA 활성화 방안 (이 윤)
 - 2013-11 한-아세안 환경협력 전략 마련을 위한 사전연구 (강택구)
 - 2013-12 석산개발지 입지유형별 복구 및 활용방안 (사공희)
 - 2013-13 개도국 지속가능발전 역량강화사업의 발전방향 (조을생)
 - 2013-14 동북아 대기오염 전망을 고려한 국내 석탄화력 발전 증설의 대기질 영향 분석 (심창섭)
 - 2013-15 기후변화협약의 적응부문 논의동향과 우리나라의 대응방향 (명수정)
 - 2013-16 도심지역 대심도 지하공간 개발의 환경영향과 정책 제언 (현윤정)
 - 2013-17 온실가스 감축 관련 국가 계획 현황 및 개선방향 연구 (김이진)
 - 2013-18 새만금 수질개선 방안 연구 - 용담댐 방류량을 중심으로 (김연주)
 - 2013-19 한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구 (추장민)
 - 2013-20 국내 환경기술 수준과 EU BREFs 비교 및 BAT 도입시 비용사례분석 (공성용)

- 2012년** 2012-01 Cities and Green Economy : Comparative Study of Korea, China and Japan (정우현 외)
 2012-02 생물자원의 유용성 판단을 위한 기준 연구 (이현우, 김동욱)
 2012-03 환경영향평가에 적용되는 3차원 소음예측모델의 가이드라인 마련 (선효성 외)
 2012-04 환경갈등 예방을 위한 환경평가제도 개선 연구 - 환경영향평가 관련 소송 사례 분석을 통한 접근 (이영수 외)
 2012-05 민간 부문의 기후변화 적응을 위한 정책 기본 방향 (명수정 외)
 2012-06 내륙 유도선 운항에 따른 수질관리 제도개선 방안 연구 (안중호 외)
 2012-07 영흥화력 7,8호기 증설 환경영향 및 경제성 분석 (강광규, 김종원)
 2012-08 오염지하수 관리 강화를 위한 제도적 지원방안 (현윤정 외)
 2012-09 간접방류 산업폐수 관리 개선방안 연구 (조을생 외)
 2012-10 토양생태계의 지속성 관리를 위한 토양환경보전정책 방향 (박용하, 최현아)
 2012-11 백두대간 기맥에 대한 환경성평가 방안 연구 (이수재 외)
 2012-12 기후변화 적응 정책 연구 로드맵 및 추진 전략 (권영한 외)
 2012-13 중국의 對아세안 환경협력 현황 분석 (강택구 외)
 2012-14 국토개발정책 변화와 공간환경정책의 발전방향 (최희선 외)
- 2011년** 2011-01 기후변화에 따른 건강영향 평가·적응 정책 방향 (신용승 외)
 2011-02 ODA사업의 환경평가 관리방안 연구 (조공장 외)
 2011-03 풍력발전단지 환경평가 방안 연구: I. 육상, II. 해상 (권영한, 이상범 외)
 2011-04 자연재해 발생 시 환경부문의 대응체계 개선방안 연구 (명수정 외)
 2011-05 교통환경 소음관리를 위한 소음측정망 system 개선 (박영민)
 2011-06 지속가능 발전교육(ESD) 강화방안 (김호석 외)
 2011-07 개발사업 환경평가의 중장기 모니터링 방안 (신경희 외)
 2011-08 재난성 원전사고에 따른 방사성오염의 토양·지하수관리 방향 마련 (황상일 외)
 2011-09 선보전 후개발 원칙의 실현방안 연구: 제주특별자치도 사례 중심 (권영한 외)
- 2010년** 2010-01 기후변화에 대한 생물종의 민감성 평가방안 연구 (이현우)
 2010-02 Integrated Water Management Model on the Selenge River Basin Phase III (추장민 외)
 2010-03 녹색생활 지표 개발 및 활용방안 (명수정, 강민수)
 2010-04 지하수자원의 합리적 이용·관리를 위한 비용 부담체계 및 지하수재정 운영방안 연구 (문현주)
 2010-05 낙동강 조류발생 특성분석 및 관리 정책방안 (정유진 외)
 2010-06 지자체 기후변화 적응능력 평가를 위한 지표체계 개발 및 시범적용 (이정호 외)
 2010-07 수용성 향상을 위한 조력발전의 환경친화적 건설방안 (이희선 외)
 2010-08 환경성평가에 있어서 서식지 조사 및 보전방안 (노백호, 이현우)
 2010-09 기후변화와 사회통합에 관한 정책과제 개발 연구 (추장민 외)
 2010-10 하천·호소 퇴적물 관리 및 준설물질 활용방안 (김익재 외)

- 2010-11 국가 온실가스 배출정보 작성 및 관리체계 개선방안 (김호석)
- 2010-12 외국의 배출권거래제 시행에 따른 법적 쟁점 분석 (한상운, 박시원)
- 2010-13 상수원지역의 친환경 토지관리방안 (최지용)
- 2010-14 기후변화 취약성 지수분석을 통한 국가적응역량 제고방안 모색 (김연주 외)
- 2010-15 도시농업의 온실가스 저감효과 및 정책방안 (이현우 외)
- 2010-16 물자원 이용과 관리를 위한 비용분담체계와 가격정책 연구 (문현주)
- 2010-17 대기질개선 특별대책 추진 경험 및 성과 평가 (강광규 외)

- 2009년 2009-01 저탄소·자원순환형 사회 구축을 위한 환경정책 (장기복 외)
- 2009-02 Integrated Water Management Model on the Selenge River Basin II (추장민 외)
- 2009-03 4대강 살리기 사업지역의 하천 환경현황 분석 방안 연구 (이수재)
- 2009-04 합리적인 수리권 및 수자원에의 기여와 보상체계 연구 (문현주)
- 2009-05 지속가능발전 관점에서의 녹색성장 의미와 평가방안에 관한 연구 (김호석 외)
- 2009-06 남·북한 공유하천의 관리 현황과 물안보 확보방향 (김익재 외)
- 2009-07 미세먼지의 농도 변화를 이용한 다중 이용시설의 흡연으로 인한 실내공기질 관리 정책 평가 (김성렬 외)
- 2009-08 유네스코 지질공원의 특성과 시사점 연구 (이수재 외)
- 2009-09 4대강 살리기 사업을 위한 필요 전문기술인력 추정 (안종호 외)

Working Paper

- 2014년 2014-01 국내 지하수의 자원·환경적 가치 확립을 위한 기초연구 (현윤정)
 - 2014-02 층간소음의 건강영향에 대한 기초연구 (박영민)
 - 2014-03 소음원 종류에 따른 3차원 소음예측모델 적용방안 마련 (선효성)
 - 2014-04 개발사업 입지 및 계획기준의 조사·분석에 관한 연구 (주용준)
 - 2014-05 기후변화 취약 근로 직종 파악을 위한 기초 연구 (김동현)
 - 2014-06 불확실성을 고려한 수질오염총량관리 안전율 산정 기초연구 (정선희)
 - 2014-07 기후변화 적응을 위한 공간계획 수립 시 도시/환경/방재분야 공간정보 연계·활용방안 연구 (김태현)
 - 2014-08 기후변화를 반영한 내수침수 리스크 평가 방법론 고찰 (류재나)
 - 2014-09 SEA 사후관리를 위한 해외 사례연구 (조한나)
 - 2014-10 농어촌 관련 정책 및 계획에서의 기후변화 적응 고려 방안 (임영신)
 - 2014-11 소음·진동 사후관리를 위한 기초연구 (선효성)
 - 2014-12 2014 국민환경의식조사 연구 (이미숙)
- 2013년 2013-01 토양자원 유실 최소화를 위한 국내외 환경영향평가 사례 연구 (신경희)
 - 2013-02 PM-2.5 환경영향평가 방안 연구 (이영수)

- 2013-03 지자체 적응대책 수립지원을 위한 기후변화 시나리오 자료 활용 방안 (정휘철)
- 2013-04 기후변화에 따른 도심지역 지질재해 리스크 체계 마련 (이명진)
- 2013-05 비전통가스 개발의 환경영향평가 가이드라인 마련을 위한 기초연구 (조한나)
- 2013-06 모니터링을 통한 친환경 계획기법의 적절성 검증 기초연구 - 도시공간에서의 Stepping Stone
을 중심으로 (최희선)
- 2013-07 국가와 지자체의 기후변화 적응대책 실효성 제고를 위한 연계강화 방안 (임영신)
- 2013-08 KETI 환경정보체계 발전방안 (전성우)
- 2013-09 도시하천 유역의 환경평가 방법 마련을 위한 기초 연구 (홍현정)
- 2013-10 제조업 환경비용의 국제비교 (조일현)
- 2013-11 바이오가스의 재생연료의무혼합제도에 관한 해외사례 분석 (조지혜)
- 2013-12 자연경관심의제도의 현황분석 및 제도 개선방안 (주용준)
- 2013-13 층간소음 관리를 위한 기초연구 (박영민)
- 2013-14 지속가능성 관점에서의 산업구조 변화 분석 (이미숙)
- 2013-15 KETI 중국환경 중장기 연구계획 수립을 위한 기획연구 (추장민)
- 2013-16 기후변화 적응관련 취약계층 지원 대책 현황조사 및 분석 연구 (신지영)
- 2013-17 한국 ODA사업의 환경평가 모니터링 현황과 해외사례 비교 연구 - 사업 종료 후 모니터링
사례를 중심으로 (김태형)
- 2013-18 국내 전략환경평가의 사회·경제성 부문 기능 확립을 위한 기초연구 (이상윤)
- 2013-19 환경영향평가지의 시설별 유해대기오염물질 배출량 산정을 위한 기초연구 (주현수)
- 2013-20 지형장애물 분석을 통한 환경현황 자료 작성방안 (김지영)
- 2013-21 상수원보호구역 상·하류의 수변지역 관리방안 연구 - 잠실상수원보호구역과 팔당상수원
보호구역 구간 중심으로 (김태윤)
- 2013-22 2013 국민환경의식조사 연구 (이미숙)

- 2012년** 2012-01 기후변화를 고려한 농업 가뭄지수 활용 및 적용 기초 연구 (이진영)
- 2012-02 산림경영 기반시설의 주요 환경영향 - 선형사업(임도) 중심으로 (천영진 외)
- 2012-03 방조제 건설에 따른 연안환경의 중장기 변화 평가 연구 - 아산만 수치모델링 중심으로
(김태윤)
- 2012-04 지속가능한 지하수자원 확보를 위한 지하수보전구역 지정 연구 - 외국의 지하수보전
구역 사례 분석 (현윤정)
- 2012-05 공공부문의 지역별 환경보호지출 및 수입(EPER) 통계 추계 (조일현, 김중호)
- 2012-06 누적영향평가 적용의 사례 분석 및 시사점 연구 (김진오)
- 2012-07 유해성에 따른 「폐기물 종로기준」의 해외 현황 및 정책적 시사점 (조지혜 외)
- 2012-08 도시 지하공간 조성에 따른 환경영향 관리 방향 연구 (김윤승)
- 2012-09 폐기물 처리관련 업종의 여건변화가 여타 산업에 미치는 영향 분석 (신상철)
- 2012-10 미래 건강부담 추정의 영향요인 고찰 - 기후변화에 따른 폭염 증가를 중심으로 (하종식,
신용승)
- 2012-11 셰일가스 국내 도입에 따른 에너지·환경 정책 수립을 위한 기초연구 (주현수, 조한나)

- 2011년** 2011-01 수자원 현황 및 영향요인: 기후변화를 중심으로 (김연주, 정은성)
 2011-02 도시계획의 전략환경평가를 위한 기후요소 평가기법의 해외사례 분석 (엄정희, 유승헌)
 2011-03 임진강 유역의 저수지 지리정보 구축과 수질평가 기초연구 (홍현정, 김익재)
 2011-04 방사능 재해에 따른 환경 및 인체 영향 분석 (심창섭, 홍지연)
 2011-05 해조류를 이용한 바이오연료의 환경 친화적 적용을 위한 기초연구 (조지혜, 이희선)
 2011-06 토양·지하수 오염부지의 종합적위해성평가를 위한 생태위해성평가체계 구축 (김윤승, 이주연)
 2011-07 기후변화협약 당사국총회 의장(국)의 역할 기초연구 (김이진)
 2011-08 환경영향평가 협의내용의 효율적 이행방안을 위한 제도적 고찰 (최상기 외)
 2011-09 지하수오염의 평가 및 정화 규제 정책 방향 제시를 위한 연구: 염소계유기용제 오염 중심으로 (김호정 외)
 2011-10 조력발전소 건설사업에 의한 해양 생물상 영향 사례 고찰 (천영진 외)
- 2010년** 2010-01 주요 교역국의 화학물질 규제동향 분석 (박정규, 김용성)
 2010-02 국내 자원순환지표 변화 추이 (김광임 외)
 2010-03 나노물질의 안전한 사용을 위한 환경·사회안전망 구축방안 연구 (홍용석)
 2010-04 수문·식생 모사를 위한 지표모델의 동아시아 적용 타당성 분석 (김연주)
 2010-05 어류의 물리서식처 적합도 지수 산정 방안 고찰 (강형식 외)
 2010-06 북한의 탄소시장 잠재력 추정 연구 - 에너지부문을 중심으로 (강광규, 이우평)
 2010-07 야간조명으로 인한 생태계 영향 평가 방안에 관한 연구 : 해외사례를 중심으로 (이상범)
 2010-08 고령화 사회의 생활패턴 변화 및 환경이슈 조사 연구 (공성용)
 2010-09 고온으로 인한 사망 누적효과 분석 방법론 연구 (하종식, 신용승)
 2010-10 CMAQ를 적용한 환경영향평가서 작성에 대한 매뉴얼 (문난경)
 2010-11 해안개발사업 환경평가 영향예측 결과에 근거한 해양동·식물상 조사정점 선정방안 (맹준호, 조범준)
 2010-12 산업단지 사업에서의 수질오염 영향범위 설정방안 (조한나, 송영일)
 2010-13 개발사업 생태계훼손사고 대응 매뉴얼 구축 (박하늘, 전동준)
 2010-14 지형 특성을 고려한 지형변화의 적정량 평가방안 (사공희, 정재현)
 2010-15 소음지도를 활용한 소음평가 개선 방안 연구 : 택지개발사업을 중심으로 (선효성)
 2010-16 CCS 관련 해외 환경관리 제도 및 연구동향 분석 (신경희)

기초연구

- 2009년** 2009-01 다목적댐 상류 폐광산 등 비점오염원 관리방안 (최지용 외)
 2009-02 도서지역 우수공급체계에 관한 고찰 (문유리 외)
 2009-03 폐기물 재활용 규제 선진화 방안 - 포장 및 가전폐기물을 중심으로 (김광임)

- 2009-04 유해물질 관리를 위한 SFA(물질흐름분석) 방법론 적용 연구 (주현수)
- 2009-05 녹색정화(Green Remediation) 최적관리기법 도입을 위한 기초연구 (황상일, 조한나)
- 2009-06 물환경 기준의 통합적 관리방안에 관한 연구 (한대호, 최지용)
- 2009-07 기후변화가 생태계에 미치는 영향 고찰 - 습지식물상을 중심으로 (권영한, 최홍근)
- 2009-08 도시지역의 기후변화 적응을 위한 열섬효과 완화방안 연구 (명수정)
- 2009-09 4대강 관련 법률 및 제도의 현황분석과 효율적 개선방안 (김태형 외)
- 2009-10 지역단위 하수재이용 활성화를 위한 기초연구 (조을생)
- 2009-11 기후변화 관련 환경보건 통합 데이터베이스 구축 (김성렬)
- 2009-12 환경책임과 환경피해보험제도의 제도화방안에 관한 기초 연구 (한상운)
- 2009-13 실시간 수질 모니터링 및 모델링 체계에 관한 고찰 (정유진)
- 2009-14 수질보전을 위한 새만금호 배수갑문 운영 대안에 관한 연구 (이진희)
- 2009-15 식물생태계가 대기 중 오존농도에 미치는 영향 - 기후변화와 관련하여 (심창섭)
- 2009-16 풍력발전시설에서 발생하는 환경소음 및 저주파음의 영향 (박영민, 정태량)
- 2009-17 신도시의 물순환 건전화를 위한 그린인프라 조성 기준에 대한 연구 (장수환)
- 2009-18 저탄소 생태관광지표 개발 및 평가 (배민기, 박창석)
- 2009-19 기후변화에 따른 연안역의 해역-육역 통합 범람 예측 방안에 관한 기초 연구 - 해석 모형 비교·분석을 중심으로 (김경준 외)
- 2009-20 기업 환경보호지출과 오염배출량의 상관관계 분석 - 대기분야를 중심으로 (하종식 외)

기후환경정책연구

- 2014년 2014-01 중장기 환경전망 및 대응전략-KEI 통합환경모형(Integrated Assessment Model) 연구 (강성원)
- 2014-02 생태계서비스 측정체계 기반구축(1): 하천생태계를 중심으로 (안소은)
- 2014-03 화석연료 대체에너지원의 환경경제성평가(II) - 재생에너지 발전원을 중심으로 (이창훈)
- 2014-04 폐자원 및 바이오에너지의 용도별 적정 배분방안 (I) - 바이오가스를 중심으로 (조지혜)
- 2014-05 온실가스 감축정책 현황 및 개선방안연구(II) (이상엽)
- 2014-06 국제기후변화 협상동향과 대응전략 (I) (이상윤, 이승준)
- 2014-07 기후변화에 대응하는 생태계 환경안보 강화 방안(II) : 기후변화 취약생태계 분석 및 전망을 중심으로 (권영한)
- 2014-08 [협동] 지속가능한 물이용을 위한 지표 개발 및 적용 방안 연구 (I) (김연주)

- 2013년 2013-01 중장기 환경전망 연구 (강성원)
- 2013-02 환경가치 DB 구축 및 원단위 추정(IV) (안소은)
- 2013-03 유기성 폐자원의 효율적 에너지화를 위한 관리체계 구축 방안 연구 (한상운)
- 2013-04 기후환경 취약계층의 환경복지 정책연구(I) (박정규)
- 2013-05 온실가스감축정책현황 및 개선방안 연구(I) - 감축목표달성을 위한 비용효과적 정책혼합 (강희찬)

- 2013-06 화석연료 대체에너지원의 환경경제성 평가(Ⅰ) (이창훈 외)
- 2013-07 기후변화에 대응하기 위한 생태계 환경안보 강화 방안(Ⅰ) (이수재)
- 2013-08 국토환경관리정책 변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리 방안 (전성우)
- 2013-09 국가 물안보 체계 구축을 위한 중장기 정책방안 연구 (강형식)

녹색성장정책연구

- 2012년 2012-01 중장기 환경전망 및 대응전략(Ⅰ) (강성원 외)
- 2012-02 보호지역의 지속가능한 이용 및 관리 - 지역의 생태·경제·사회적 특이성을 기반으로한 접근 (박용하 외)
- 2012-03 산업계 유기성폐기물의 자원화 촉진방안 연구 (신상철 외)
- 2012-04 도서지역 친환경 관광계획 수립방안에 관한 연구 (이상범 외)
- 2012-05 온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구(Ⅳ) (이정석 외)
- 2012-06 주요국 온실가스 감축정책 동향 및 시사점 (김용건 외)
- 2012-07 지열에너지의 환경성 평가 및 환경친화적 이용 방안 (이희선 외)
- 2012-08 기후변화 대응 물안보 위기관리 정책 연구 (김호정 외)
- 2012-09 미래 성장동력 확보를 위한 상수도 선진화 방안 (조을생 외)

- 2011년 2011-01 환경가치 DB 구축 및 원단위 추정 Ⅲ (안소은 외)
- 2011-02 국토자연자원의 현명한 이용전략 수립 Ⅲ (박창석 외)
- 2011-03 공간환경계획에 기반한 광역계획의 전략환경평가 방안 (최희선 외)
- 2011-04 고령사회 진입에 따른 환경문제 및 정책과제 (이정석, 손원익)
- 2011-05 온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 Ⅲ (이정석 외)
- 2011-06 한·중·일 탄소시장 연계의 파급효과 분석 (김용건, 공현숙)
- 2011-07 탄소세 도입 및 에너지세제 개편방안 연구 (강만옥 외)
- 2011-08 해양에너지의 환경성 평가 및 환경친화적 국토이용방안 (이희선 외)
- 2011-09 물관리 취약성과 물안보 전략 Ⅲ (김익재 외)
- 2011-10 물자원의 가치 변화와 물산업 선진화 전략 (문현주)
- 2011-11 기후변화 대응을 위한 적정 하천공간 확보방안 Ⅲ: 극한홍수 대응책을 중심으로 (강형식 외)
- 2011-12 기후변화 대응을 위한 수자원 네트워크 구축방안 연구 Ⅱ (이진희 외)
- 2011-13 기후변화 대응을 위한 수질제어 및 관리방안 Ⅱ (안종호 외)

- 2010년 2010-01 녹색성장 촉진을 위한 환경규제 선진화 방안 (김종호 외)
- 2010-02 녹색성장 평가를 위한 지표체계 개발 및 활용방안 연구 (김종호 외)
- 2010-03 환경정보체계에 기반한 공간환경계획 수립 가이드라인 마련 Ⅱ (최희선 외)
- 2010-04 연접개발에 대한 사전환경성검토 개선 방안 (선효성 외)

- 2010-05 환경가치 DB 구축 및 원단위 추정 II (안소은 외)
- 2010-06 국토자연자원의 현명한 이용전략 수립 II (박창석 외)
- 2010-07 환경문제를 둘러싼 지역갈등 해소 및 거버넌스 강화 방안 (이정석 외)
- 2010-08 온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 II (박시원 외)
- 2010-09 국제 탄소시장 동향 및 전망 (이윤, 손원익)
- 2010-10 국내 에너지 시장구조를 고려한 온실가스 배출권 거래제 설계 방안-발전부문 참여방안을 중심으로 (신상철 외)
- 2010-11 기후변화 대응을 위한 탄소세 도입방안 (신상철 외)
- 2010-12 재생에너지의 환경성 평가 및 활성화 방안 - 폐자원을 중심으로 (이희선 외)
- 2010-13 기후변화 적응 강화를 위한 사회기반시설의 취약성 분석 및 대응방안 연구(II) (명수정 외)
- 2010-14 물관리 취약성과 물안보 전략 II (김익재 외)
- 2010-15 해수면 상승에 따른 취약성 분석 및 효과적인 대응정책 수립 II : 연안역 범람평가 및 대응방향 (조광우 외)
- 2010-16 기후변화 대응을 위한 적정 하천공간 확보방안 II (강형식 외)
- 2010-17 기후변화 대응을 위한 수자원 네트워크 구축 방안 I (이진희 외)
- 2010-18 기후변화 연동 4대강 유역 지하수 함양량 예측 및 이용 가능량 산정 II (이정호 외)
- 2010-19 기후변화 대응을 위한 수질 제어 및 관리방안 I (안종호 외)

- 2009년** 2009-01 국내 대기오염규제의 온실가스 저감효과 제고방안 (김호석 외)
- 2009-02 환경정보와 가이드라인 제공에 의한 자율적 환경평가 지원 (이영준 외)
- 2009-03 환경정보체계에 기반한 공간환경계획 수립 가이드라인 마련 (최희선 외)
- 2009-04 환경평가 절차 효율화를 위한 스크리닝의 단계별 도입방안 (신경희 외)
- 2009-05 환경가치 DB 구축 및 원단위 추정 I (안소은 외)
- 2009-06 국토자연자원의 현명한 이용전략 수립 I (박창석 외)
- 2009-07 온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 I (김용건 외)
- 2009-08 온실가스 저감잠재성 분석 및 감축정책 연구 - 수송 및 건물부문 (강만옥 외)
- 2009-09 재생에너지의 환경성 평가 및 환경친화적 개발 I - 태양광 및 풍력에너지를 중심으로 (이희선 외)
- 2009-10 기후변화 적응 강화를 위한 사회기반시설의 취약성 분석 및 대응방안 연구 I (명수정 외)
- 2009-11 물관리 취약성과 물안보 전략 I (안종호 외)
- 2009-12 해수면 상승에 따른 취약성 분석 및 효과적인 대응정책 수립 I - 해안침식 영향평가 (조광우 외)
- 2009-13 기후변화 대응을 위한 적정 하천공간 확보방안 연구 (정주철 외)
- 2009-14 기후변화 연동 4대강 유역 지하수 함양 및 이용가능량 산정 기법 개발 I (이정호 외)

※ KEI 설립 이후 현재까지의 보고서 원문은 KEI 홈페이지(www.kei.re.kr)에서 보실 수 있습니다.