

수출입 폐기물의 자원화 증진을 위한 바젤협약 대응 방안 연구

이희선, ○구현정, 이강인*
 한국환경정책·평가연구원 정책연구부,
 산업폐기물 재활용기술개발사업단*

I. 서론

선진국의 높은 처리비용으로 인해 유해폐기물을 후진국에 밀수출 또는 매각하여 부적정처리함으로써 야기되는 환경오염이 국제문제화 됨에 따라 이를 방지하기 위한 국제협력의 필요성이 대두되었다. 이로 인해 UNEP에서 1984년부터 이에 대한 대응책을 검토하기 시작하여 1987년에는 카이로 가이드라인을 결정하였으며, 이를 기초로 세계 각국과 협의하여 1989. 3에 스위스 바젤에서 바젤협약이 체결되었다. 원 명칭은 「유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」으로 유해폐기물 및 그 밖의 폐기물의 국제교역에 관한 최초의 다자협약이다. 이 협약은 1989. 3. 22에 채택되어 1992. 5. 5에 발효되었고, 주요 미 가입국은 미국이며, 우리나라는 1994. 2. 28에 가입하여 1994. 5. 29에 발효되었으며, 북한은 1989. 3 서명 후 현재까지 미비준 상태에 있다.

협약의 목적은 유해폐기물의 발생과 관리로 인한 악영향으로부터 인간의 건강과 환경의 보호를 위해 유해폐기물의 국가간이동에 관한 전반적인 엄격한 통제를 실시하는 것이며, 이를 위해서 유해폐기물의 국가간 이동되는 양을 감소시키고, 환경적으로 건전한 방법으로 발생원에서 가깝게 유해폐기물을 처리, 처분하며, 유해폐기물의 발생(양과 위해성)을 최소화시키는 것이다. 이 협약이 추구하는 목표를 달성하기 위해서는 산업폐기물의 재활용이 활성화되어야 한다.

전세계적으로 유해폐기물의 국가간이동이 증가하고 있는 상황에서 우리나라에서도 폐기물의 수출입이 증대되고 있으며, 이러한 수출입 폐기물의 자원화를 촉진하기 위해서는 바젤협약에 대한 대응방안 마련이 필요하다. 이에 따라 바젤협약에 대한 우리의 정책 방향을 제시하고자 한다.

II. 수출입 폐기물의 현황

현재 국내의 폐기물 수출입 현황은 <표 1>과 같다. 일반폐기물에 해당하는 품목은 수입과 수출이 비슷하며, 주된 품목으로는 철, 강철 제조과정으로부터 발생된 슬래그, 플라스틱 폐기물, 고무 폐기물로서 대만, 일본, 미국, 사우디, 홍콩, 프랑스 등과 수출입이 활발히 이루어지고 있다. 반면에 유해폐기물에 해당되는 품목들은 수입보다는 수출이 주로 진행되고 있으며, 주된 품목은 아연, 납, 구리 등의 금속폐기물과 폐촉매로서 일본, 인도, 중국, 미국, 홍콩 등과 활발히 이루어지고 있다.

III. 쟁점 사항의 국제 동향

1. 폐기물 분류 목록

유해폐기물을 제1조 1항에 따라 부속서 III의 특성을 갖는 부속서 I에 분류된 폐기물로 규정하였으나, 부속서 I의 분류가 개괄적이고 구체적이지 않기 때문에 협약 적용상 문제가 발생하며, 특히 '95년 Ban

Table 1. The present status of exporting and importing wastes in Korea

List of Waste	Amount of export (ton)				Amount of import (ton)			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Selenium	13							
Steel waste			3,500					
Tungsten powder				105				
Alumimum skimming	900	379						
Slag	181,005	201,578	344,084	138,400			53,617	
Mill scale	145,457	179,498	143,060	77,250				
Waste of ethylene	200	187				23		
ABS scrap (polymers of styrene)						128	75	
PVC scrap (polymer of vinyl chloride)			16			1,496	1,711	385
Waste of plastic	4,916	1,365	493	157	5,255	2,097	136	
PET			8,119	2,327			3,269	1,158
PTFE			46	48				
Acrylic scrap					1,310	2,880	2,935	709
Waste of rubber	580	1,179	565	111	8,740	11,224	6,952	2,120
Zinc ashes and residues	1,000	1,272	816	1,575		456	17	
Lead ashes and residues		3,431	800					
Copper ashes and residues	3	36						
Waste catalyzer	1,400	1,238	5,874	10,053				
Lead scrap and battery scrap					566	35	2,421	
Waste batteies					1	3	1,404	261
Ni-Cd battery scrap					1,275	1,380		698
Waste fluorescent light			113					
Sludge				15.8				

Amendment¹⁾의 채택 이후 적용대상 폐기물을 명확히 해야된다는 필요성이 증대되고 있다. COP3의 결정에 따라 폐기물 목록 A 및 B 작성 작업을 TWG가 추진하여, COP4에서 목록 A는 협약의 부속서VIII로, 목록B는 부속서IX로 채택되었다²⁾.

그러나, 폐기물 목록체제 내에 적절한 법적 가치뿐만 아니라 유연성을 유지하기 위해 재검토 장치 (review mechanism)를 두었다. 이 안에 의하면 부속서VIII에 속한 폐기물이라도 책임있는 당사자가 인정하게 되면 부속서III에 의해 무해한 것으로 분류될 수 있게 하였다.

2. Ban Amendment

'95년 COP3에서 Ban Amendment³⁾가 채택됨에 따라 동 Amendment의 적용을 받는 국가를 부속서VII에 분류하여, 부속서VII 국가에서 부속서VII에 포함되지 않은 국가로의 유해폐기물의 수출을 금지하지만, 부속서VII 국가 간에는 유해 폐기물을 교역할 수 있도록 하였다. 국가의 범위를 확대하려는 논의가 있었으나, 서로 의견이 다른 선진국과 개도국의 대립으로 부속서VII 개정논의가 합의에 이르지 못하였다.

3. 사고시 책임 및 배상

협약 제12조 및 COP1 결정에 따라 유해폐기물의 국가간 이동 및 처리 과정에서 발생한 손해의 책임과 배상을 규율하는 부속의정서 초안 마련이 필요하였지만, 국가간이동 개시 및 종료 시점, 폐기물 '처리장소

1) Ban Amendment는 부속서VII 국가에서 그 외의 국가로 유해폐기물 수출 금지

2) COP4에서 목록 A는 협약의 부속서VIII로, 목록B는 부속서IX로 채택되었다.

3) 부속서VII 국가는 OECD 회원국, EU회원국, 리히텐슈타인

의 사후관리'에서 발생하는 피해의 적용, 1차적 책임자의 결정 등에 대한 선진국과 개도국사이에 심한 견해차로 인해 합의에 이르지 못하고 있다.

이 중 각 국이 국내적으로 지정한 유해폐기물에 대해 의정서가 적용되기 위해서는 첫째, 협약3조에 따라 수출국 또는 수입국이 사무국에 통보한 폐기물에 한하며, 둘째, 통보된 수출국, 수입국 또는 경유국 내에서 발생한 경우에만 적용되며, 셋째, 무과실 책임에 대한 금전적 한계는 폐기물의 양에 따라 배상책임의 최소기준금액으로 한다는 것을 합의하기에 이르렀다.

4. HS코드와의 연계

바젤협약의 실제적 이행을 감시할 수 있는 기구인 세계관세기구(WCO)의 협조를 통해 통제대상폐기물 및 비대상폐기물의 모든 목록에 대하여 HS⁴⁾ 코드를 부여하도록 했다. 즉 수출입시 세관에서 식별을 용이하게 하기 위하여 사무국과 TWG로 하여금 WCO 및 WTO와 협조하여 조속히 유해폐기물에 대한 HS 코드 부여작업을 촉진토록 결정했으며, 유해폐기물의 교역과 관련하여 HS 코드를 조속 부여함으로써 정확한 교역현황의 파악이 가능하며, Ban Amendment의 이행을 위한 실질적 실행에 도움되도록 하였다.

이를 위해서 WCO와 바젤협약 사무국의 협력관계 강화하고, 2007. 1부터 시행예정인 제3차 HS코드 개정작업과 관련하여 협약당사국 및 비당사국은 유해폐기물 및 기타 폐기물의 형태에 관한 제안서를 SBC에 제공하고, SBC는 EC 및 OECD와 긴밀히 협조하여 HS에 관한 폐기물의 구별을 2001. 2 까지 WCO에 제출한다.

IV. 국내의 정책방향

1. 국내의 전략

TWG는 폐기물의 국가간이동에 대한 규제를 원활히 수행하기 위해 1998년부터 2000년까지 다음의 주제에 대한 방안을 강력히 시행할 것이므로 이 주제에 대한 우리의 입장을 정리하여야 한다.

- 폐기물 분류와 위해성 정의
- Physico-chemical, clinical wastes 그리고 metals 및 metallinc compounds의 recycling에 대한 기술지침
- Hazardous waste minimization and cleaner production
- Harmonized Commodity Description and Coding System (HS)

2. 쟁점사항의 정책추진 방향

1) 폐기물 분류목록

우리나라는 “폐기물의 국가간이동 및 그 처리에 관한 법률”(이하 이동법이라 함)을 개정하고 적용대상 폐기물의 품목을 고시하였으며, 현재 29개 수출입 품목 중 구리스크랩, 철강스크랩, 철강스래그, 페플라스틱류 등 25개 품목이 목록B로 분류되어 있다. 그러므로 현재 협약이행에 따라 산업계에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것으로 전망되어 TWG에서 작성한 바젤협약 목록 채택에 동의하는 것이 바람직하다. 그러나, 별도의 국내조치가 불필요하지만 산업이 발달함에 따라 수출입품목이 달라질 수 있으므로 계속 관심을 기울여 대상 폐기물을 명확화 하여 신속한 분쟁 해결과 이동법의 개정에 따라 수출금지대상 폐기물 및 대상국가를 정할 수 있는 근거를 마련해 나가야 한다.

유해특성이 불분명한 목록 C에 등재된 폐기물의 부속서VIII 또는 부속서IX로의 등재에 대한 우리입장을 정리하여야 하며, 이 때 목록 C에 대하여 TWG에서 부속서VIII 또는 부속서 IX로 확정시 국내 관련규정을 개정하여 수출입으로 인한 피해를 최소화하고 이익을 극대화함이 바람직하다.

향후 정책 과제를 연구하여 협약의 진행에 대비하여 부속서VIII과 부속서IX에 등재된 폐기물과 관련하여 우리나라 수출입 현황과의 관계를 검토하여 목록 C가 부속서VIII 또는 부속서IX로 분류될 경우, 관련법령과

4) Harmonized Commodity Description and Coding System

의 관계, 국내산업 등에 미칠 수 있는 영향을 검토하고 폐기물의 유해특성 분석을 위한 제도를 도입하여야 한다.

2) Ban Amendment

부속서Ⅶ 국가로 분류되려는 목적이 유해폐기물의 수입을 위한 것이기. 때문에, 부속서Ⅶ의 내용을 개정하려는 현재의 움직임은 기본적으로 부속서Ⅶ의 규정취지에 반한다는 문제점이 있으므로, 부속서Ⅶ은 폐기물 수출국가에게 수출금지를 부과하기 위한 목적인 바, 수입국가가 수입을 자유롭게 하기 위하여 부속서Ⅶ에 포함되는 것은 적절치 못하다. 부속서Ⅶ의 개정에 있어 EU안과 같이 모나코만을 예외로 할 경우 다른 나라에 대한 차별이 될 뿐만 아니라 Ban Amendment 자체를 무의미하게 할 위험이 있다. 더구나, 이미 OECD나 EC국가로 기준을 정하였으므로, 부속서Ⅶ 편입을 위한 새로운 기준(criteria)을 만드는 것은 적절치 않다.

우리나라와 부속서Ⅶ에 포함되지 않은 국가들 중 현재 거론되는 국가와의 폐기물 교역 실태를 파악하여 협약개정조항의 해석에 따른 우리나라 산업계에 미치는 영향에 대한 분석이 필요하다. 이 때 수입된 폐기물을 원료로 사용하는 우리의 입장과 폐기물재활용의 중요성을 감안하여야 한다.

3) 사고시 책임 및 보상

현재에도 유해 폐기물의 수출이 수입보다 많은 점과 앞으로 무역총규모가 계속 늘어날 것임을 감안 동 의정서 체결로 부담하게 될 재정적 의무, 불법교역 방지 의무 등을 상정, 우리의 기본 입장을 설정하고 조항별로 일관성 있는 입장 정립이 요망된다.

조항별 우리입장의 일관성이 유지되도록 전반적으로 입장 재검토가 필요하며, 상기문제를 감안하여 향후 의정서 타결 시까지 후속협상에 전문가의 지속적인 회의참가가 필요하다.

4) 바젤협약 대상폐기물에 HS 코드 부여 여부

원칙적으로 HS 코드를 부여하여 쉽게 식별하는데 찬성하나, 부여방식과 관련하여 기술실무그룹 등의 기술적인 검토가 필요하다. Harmonized Commodity Description과 Coding System으로 유해폐기물들을 분류해 놓은 WCO와 함께 협력하고, 폐기물 분류에 관해서도 HS의 분류법을 참고로 하여야 한다. 2007년부터 HS코드가 WCO에 적용이 될 것이며, 바젤협약 당사국은 1998년도 수출입 폐기물에 관한 통계의 시작을 권고하므로, 우리도 HS의 적용을 고려하여야 한다.

TWG는 유해폐기물을 SBC에서 부속서Ⅷ과 부속서Ⅸ의 폐기물과 HS 코드의 관계를 더욱 면밀히 조사할 필요를 역설했으므로, 우리의 폐기물 체계와 HS의 관계를 보다 면밀히 조사하여야 한다.

V. 결론

우리 나라 뿐 만 아니라 국제적으로도 폐기물의 수출입이 증대되고 있는 상황에서, 바젤협약의 논의 결과가 초래할 국가의 장기적인 이해득실에 대한 정확한 방향을 잡아 적극적이며 능동적인 정책 성향을 가지고 우리의 확고한 대응방안을 마련해야 한다. 이를 위하여 관련 학회, 협회 및 산업체 등에 홍보하여 관심을 갖도록 해야 한다. 또한, 우리 나라와의 폐기물 교역 실태를 파악하여 협약개정조항의 해석에 따른 우리 나라 산업계에 미치는 영향을 면밀히 분석하여야 한다.

VII. 참고문헌

- 1) 바젤협약 제17차 기술실무그룹회의자료, 환경부, 2000.10
- 2) 바젤협약 제5차 당사국총회 자료, 환경부, 2000.1
- 3) 바젤협약 제14차 기술실무그룹회의자료, 환경부, 1998.11