

자원순환사회 형성을 위한 “자원순환기본법”이 나아가야 할 방향

이일석 · *강홍윤

한국생산기술연구원 자원순환기술지원센터

A Review on the Direction of the Framework Act on Resource Circulation for Establishing a Resource Circulation Society

Il-Seuk Lee and *Hong-Yoon Kang

Center for Resources Information and Management, Korea Institute of Industrial Technology

요 약

2016년 5월, 제19대의 마지막 정기 국회에서 “자원순환기본법”이 제정되었다. 본 법은 향후 우리나라의 자원순환 정책의 큰 방향성을 제시하여야 할 최상위의 기본법이므로 그 파급력을 고려하였을 때 법의 취지, 주요 내용, 정책적 방향성을 심도있게 분석하고 이해할 필요가 있다. 특히, 2018년 1월부터 본 법이 시행될 예정이므로 이 법의 원래 취지인 자원순환사회로의 전환을 효율적으로 지원할 수 있도록 법률 체계 및 내용을 제대로 갖추고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 또한, 하위법령 제정 시 그 내용이 편향되지 않도록 이해관계자들의 적극적 참여를 통한 심도있는 협의가 이루어져야 할 것이며, 조항별 구체화된 법안들이 도출되어야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 자원순환기본법의 체계 및 주요내용 검토를 통해 문제점을 파악하고, 법률의 실효성을 극대화하기 위해 하위법령 제정과정에서의 주요 조항별 논점과 구체적 시행방향에 대해 검토, 제시하고자 한다.

주제어 : 자원순환기본법, 순환자원인정제, 폐기물처분부담금, 자원순환협의체, 순환이용

Abstract

The framework act on resource circulation was got through the Korea National Assembly in May, 2016. It is the most important to analyze and understand its purpose, main contents, and policy direction of the framework act because this act will lead the resource circulation policy. Korea government is going to enact subordinate statutes such as its enforcement decree and regulation to enforce the act in January, 2018. No later than enforcement of the act, its subordinate statutes should be studied in-depth and consulted without any bias in order to satisfy the intent - promotion of transition toward a resource circulation society - of the act. Therefore, in this study, the points in dispute in the act are indicated and the issues and specific directions of key articles are reviewed. The ideas to maximize the effectiveness of its subordinate statutes are also suggested.

Key words : The framework act on resource circulation, Accreditation system of circulating resource, Allotment of waste disposal, Resource circulation Council, Circular use

· Received : November 14, 2016 · Revised : December 7, 2016 · Accepted : December 12, 2016

*Corresponding Author : Hong Yoon Kang (E-mail : kanghy@kitech.re.kr)

Center for Resources Information and Management, Korea Institute of Industrial Technology, Hanshin Intervalley24 East B/D 18F, 322 Teheran-ro, Gangnam-gu, Seoul 06211, Korea

©The Korean Institute of Resources Recycling. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1. 서 론

자원수요의 다양화 및 급속한 증가를 뒷받침하지 못하는 가장 큰 원인은 유한한 자원의 고갈로 귀결될 수 있으며, 결국 이는 인류의 생존을 위협하는 커다란 리스크로 작용할 것이다¹⁾. 이러한 자원을 둘러싼 국제정세에 대처하기 위해 EU는 장기적 성장전략인 “EUROPE 2020”²⁾에서 자원의 효율화를 중점추진 테마 중 하나로 선정하여 경제발전을 위한 효율적 자원관리의 중요성을 강조하였으며³⁾, 2015년 12월 EU의 순환경제 공동구축을 위해 CEP(Circular Economy Package)를 채택하여 공표하였다.³⁾ 또한, 일본의 “순환형사회형성추진기본법”(2001년), 중국의 “순환경제촉진법(2009년)”, 독일의 “순환경제법”(2012년) 등 국가 차원에서 지속가능한 자원관리를 위한 법체계를 구축하여 자원정책의 방향을 제시하고 관리하고 있으며, 자원안보체제 확립을 통해 21세기 자원 경쟁에서 우위를 점하기 위해 발 빠르게 움직이고 있다.^{4,5)}

이러한 세계적 추세에 발맞추어 가기 위해 현 정부에서는 국정과제 중 하나로서 “자원순환사회 실현”을 위한 실천과제로 “자원순환사회전환촉진법” 제정이 추진되어 왔으며, 2016년 5월에 “자원순환기본법”이 제정되어 공표되었다. 자원순환기본법은 국내의 자원순환정책의 기본이 되는 법이므로 기본법의 취지와 역할에 맞게 구성되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 또한 본 법을 제정의 목적을 달성하고 보다 실효성있게 시행되기 위해서는 하위법령인 시행령과 시행규칙이 올바른 방향으로 제정될 필요가 있다. 따라서, 본 연구에서는 자원순환기본법의 기본 체계 및 핵심 내용에 대한 검토를 통해 향후 개선되어야 할 부분과 향후 하위법령 제정에 있어서 중요하다고 판단되는 조항 분석 및 그 방향성에 대한 의견을 제시하고자 한다.

2. “자원순환기본법”의 제정과정 분석 및 개선 과제

“자원순환기본법”이 시대와 국민이 원하는 자원순환사회를 구축하기 위한 법으로 자리매김하기 위해서는 첫째, 시대의 변화를 고려할 때 이 법이 왜 필요한가?, 둘째, 기존의 패러다임 및 법체계가 무엇이 다른가?, 셋

째, 사회의 요구를 적절하고 균형있게 반영한 정반합 논의의 산물인가? 라는 최소한의 질문을 만족시키고 있는지에 대해 객관적인 시각에서 검토되어야 할 것이다.

먼저 본법의 필요성을 검토해 보고자 한다. 자원순환 관련 법제정의 필요성에 관한 논의는 이번 정부에 들어와서 처음 논의된 것은 아니다. 2001년 이부영 의원의 “순환경제사회형성촉진기본법” 발의를 시작으로 다수의 법안들이 지속적으로 논의 및 제시되어 왔으나 결실을 이루지 못하고 사라져 갔다⁶⁾. 하지만 시대가 변화하고 대량 생산 및 소비로 인해 자원 고갈 문제가 이슈화되면서 폐기물은 단순한 처분대상이 아닌 재자원화해야 할 자원으로 인식되고 있으며, 사회구조 또한 이를 뒷받침하기 위한 시스템으로 전환되어 가고 있다. 또한 자원순환기본법의 제안이유에서도 “현행법들은 폐기물의 사후 관리에 중점을 두고 있어 지속가능한 사회의 구현이 불가능하기 때문에 자원순환사회의 기반을 구축하기 위해 새로운 법을 제정해야 한다”라고 그 필요성을 강조하고 있을 정도로 자원순환사회로의 전환을 촉진하고 이를 지원해야 한다는 사회적 공감대는 충분히 형성되어 있다고 할 수 있다. 이러한 시대적 요구가 무리였음에도 불구하고 이번에 제정된 자원순환기본법도 제정까지 여러 가지 우여곡절이 많았다. 최봉홍의원(안) (‘13.7, 환경부 청원입법)을 시작으로 정부 법안(‘14.10, 환경부)을 포함한 5개의 유사법안들이 발의되었었다 (Table 1). 5개의 법안을 비교해 보면 큰 틀과 범주에서는 유사한 측면이 있으나, 법안 형태(기본법 or 개별법), 폐기물과 순환자원의 정의와 범위, 순환자원 인정제, 자원순환성과관리 제도, 폐기물처분부담금 제도 등에 있어서는 법안별 차이를 보여 주었다. 환경부(안)은 부처협의 및 법제처를 거쳐 수정되었지만 논점을 합의하지 못한 채 환경부(안)을 기본 바탕으로 한 수정안으로 19대의 마지막 정기국회에서 가까스로 최종 통과되었다. 하지만 법 제정과정에서 이해관계자로 구성된 협의체를 운영하지 못한 점과, 주요 쟁점에 대해 이해관계자간의 서로 상충되는 부분에서의 절충 및 협의가 원활하게 이루어지지 않는 하지 못한 점이 아쉬움으로 남으며, 부처 및 업계 협의사항이 법제처나 국회를 거쳐 수정되어도 관계부처 및 산업계에 feed-back 되지 않고 최종 통과되었던 점은 선진적 법률 제정 문화에 역행하는 것이라 할 수 있다.

그렇다면 법안의 내용은 어떠한가? 법안 명칭이 기본 법이지만 원래 환경부가 개별법으로 제정하려고 추진하던 법안을 기본으로 하여 수정한 것이라 전체적인 내용

¹⁾Europe 2020에서는 장기 경제성장을 위한 7개 테마를 도출하고, 그 중에 하나로 자원효율성을 제시함.

Table 1. Comparison of the five draft bills

발의	환경부, 최봉홍 의원 (환노위, 새누리당)	진병현의원 (미래위, 민주당)	이윤석의원 (국토위, 민주당)	이완영의원 (환노위, 새누리당)
명칭	자원순환사회전환촉진법	자원순환사회촉진기본법	자원순환촉진기본법	자원순환사회형성기본법
형태	개별법 성격	기본법 성격	기본법 성격	기본법 성격
관리형식	산업계 규제 중심	규제 및 지원	규제 및 지원	규제 및 지원
주무부서	환경부	국무총리	환경부	국무총리
폐기물과 순환자원 정의	순환자원도 폐기물에 포함 (1980년대 ‘폐기물관리법’ 제정 후 변동 없음.)	순환자원과 폐기물 분리 (폐기물의 범위를 축소하고 순환자원의 범위 확대)	순환자원과 폐기물 분리 (“부산물” 개념 도입 → 부산물 = 순환자원 + 폐기물)	순환자원과 폐기물 분리 (“ 폐자원 ” 개념 도입 → 폐자원 = 순환자원 + 폐기물
순환 자원 인정	• 폐기물 제외기준, 폐기물 종료의 인정, 폐기 물 종료의 인정취소 - 순환자원 인정절차가 까다 롭고 복잡, 행정비용 부담, 별치조항 등 규제조항 포함	• 순환자원과 폐기물의 상호 전환 및 종료신고 - 순환자원의 이용자는 관계 중앙행정기관장에게 신고 - 폐기물이 되었을 경우 환경 부장관에게 신고	없음 .	• 순환자원과 폐기물의 상호 전환 및 종료신고 - 순환자원의 이용자는 관 계중앙행정기관장에게 신고 - 폐기물이 되었을 경우 환경부장관에게 신고
자원순환 성과관리	환경부가 재생자원 · 에너 지 투입 목표관리 및 부과 금 부과	위원회를 통해 설정된 자 원순환지표에 대해 정부가 목표관리할 수 있게 하였 으나, 지자체나 사업자에 게 의무 부여 없음 .	없음 .	환경부장관은 국가의 자 원순환 목표를 설정 · 관리 할 수 있으나, 사업자에게 의무를 부여하지 않음 .
폐기물처분 부담금	소각 또는 매립의 방법으로 최종 최분되는 폐기물에 환경부 장관이 처분부담금을 부과 징수			

을 보면 기본법이라 보기 어려운 점들이 다수 존재한다. 그 근거를 살펴보면,

첫째, 법의 내용을 보면 여전히 폐자원을 처리 및 규제관리의 대상으로 간주하여 한정된 범위나 대상에 대해서만 규제를 완화해 주는 포지티브적 관리, 민(民)중심이 아닌 관(官)관리 중심의 행정체계 등 구시대에 설계된 패러다임 및 기존 법체계를 고수하고 있다. 특히, 기본법임에도 불구하고 폐기물처분부담금제도, 자원순환 성과관리제도 등과 같은 규제 일변도의 법체계를 그대로 유지하고 있다는 점에서 산업계 등 법 적용대상들의 공감대 형성에 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 또한 새로운 법 제정을 통한 기존 법체계 개혁의 필요성을 얘기하면서, 정작 법안의 약 70%가 기존법(폐기물관리법, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 등)의 법 조항과 동일 또는 유사하여 중복되는 비합리성을 보이기도 한다. 새로운 조항이라야 상기 주요 논쟁사항으로 언급했던 부분 정도여서, 이 몇 가지 조항 때문이라면 차라리 이들 조항을 기존법에 추가하는 것이 보다 효율적이

었을 것이다.

둘째, 5개 법안 간의 가장 큰 차이였던 자원순환사회형성을 위한 새로운 패러다임(특히 순환자원을 중심으로 한 폐기물 개념 재정립)에 따른 기본이념, 기본원칙, 자원흐름 전과정에서의 기본 방향성 및 관리 방안 등이 최종통과 법률에서는 구체적으로 제시되지 못한 측면이 있다. 일본의 경우 각 분야에서의 국가, 산업, 시민의 역할, 또 이를 구체적으로 컨트롤할 수 있는 각 부처별 역할 분담 및 협력체계, 관계자의 이해관계를 조정할 수 있는 협의체 마련 등이 명확히 나타나 있는 범부처적인 “순환형사회형성추진기본법”을 제정하고, 이 기본방향에 맞게 기존 법률들을 재조정하여 자원순환사회형성을 위한 새로운 법체계를 구축하였다. 하지만 국내의 “자원순환기본법”은 기존의 개별법 또는 규제법의 구조를 답습하고 있어 기본법의 성격에는 부합하지 못하고 있다. 특히, 자원순환 정책의 방향성을 대변하는 가장 중요한 요소라 할 수 있는 폐기물 정의는 다시 한 번 재고할 필요가 있다. 현재는 배출자로부터 배출되는 불용물을 모

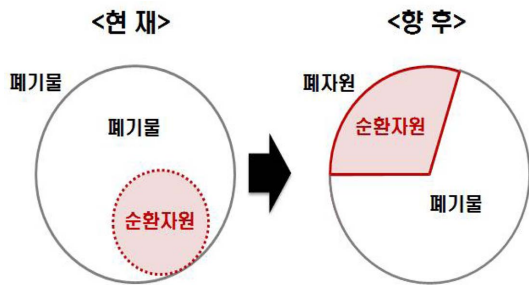


Fig. 1. Shift of the management paradigm for Wastes & Circulating Resources.

두 규제대상의 폐기물로 간주하는 광의의 폐기물 개념을 적용하고 있지만 자원순환사회로의 전환을 촉진하기 위해서는 순환이용 가능한 불용물인 순환자원과 처분해야 할 불용물인 폐기물로 분리하는 협의의 폐기물 개념으로 패러다임을 전환할 필요가 있다.^{5,6)} 또한 이를 위해 배출된 불용물 전체, 즉 순환자원과 폐기물을 포괄하는 용어^{b)}를 정의하고 순환자원과 폐기물을 분리하여 관리하는 시스템의 도입이 고려되어야 할 것이다 (Fig. 1).

셋째, 제3조에는 “재사용-재생이용-에너지회수-적정처분”이라는 순환이용 원칙이 제시되어 있다. 그동안 국내에서의 순환이용은 폐기물을 파·분쇄, 선별하여 원료

로 재이용하는 재생이용(Material Recycle)이 강조되어왔다. 하지만 가공을 통해 원료화하는 재생이용보다 제품(또는 부품)의 가치를 최대한으로 유지하면서 소요되는 자원이나 에너지를 최소화할 수 있는 순환이용의 한 가지 방법인 재제조(Remano-facture)를 다루지 못하였다. 최근 EU 등에서의 재제조에 대한 연구와 글로벌 기업들(캐논, 리코 등)의 선제적 움직임 등이 활발해지고 있는 세계적 트렌드 속에서, 재제조는 Fig. 2의 “재사용-재제조-재생이용-에너지회수-적정처분”처럼 재사용(중고이용 및 단순 수리) 및 재생이용과는 차별적인 순환이용의 한 가지 단계로 다루어져야 하며, 또한 물질재활용에 앞서 재제조를 통한 순환이용이 촉진될 수 있도록 제도적 지원 등도 추가적으로 검토되어야 할 것이다.

넷째, 기존 법체계는 폐기물관리법을 중심으로 사회의 변화와 필요에 따라 다수의 자원관련 법들이 제정되어 왔으나, 지속가능한 자원관리를 위한 종합적이고 일관성 있는 방향성이 제시되지 못했다는 문제점이 있었다⁷⁾. 또한 자원의 지속가능하고 효율적인 이용을 위해서는 자원흐름 전과정에서의 관리, 특히 생산단계에서의 효율적 자원이용을 위한 목표관리, 체계적 관리시스템, 전문기업 육성 등 산업계의 자발적 참여를 유도하고 이를 지원할 수 있는 제도도 함께 다루었어야 했음에도 불구하고, 법이 환경부 단독 소관이므로 부처의 역할 및 관리범위의 한계로 인해 해당 내용을 다루지 못

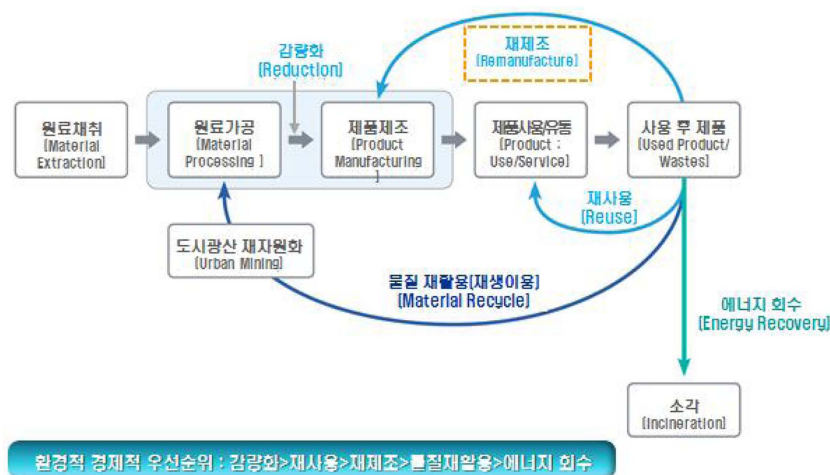


Fig. 2. Priority of circular use.

^{b)}이완영 의원은 폐기물과 순환자원을 포괄한 폐자원의 개념을 도입하여 모든 불용물이 폐기물로서 인식되고 관리 받는 기존 법체계를 탈피하고, 정부중심의 관리가 아닌 시장중심의 관리로의 전환을 추진하고자 함.

하게 되어 주요 관리대상이 폐기물로 편중되는 한계를 보이게 되었다.

앞에서 검토하였듯이 법 제정의 절차 및 내용에 있어서 자원흐름 전과정에서의 전체적 방향을 제시하지 못한 부분이 있으므로 이름뿐이 아닌 실질적 자원순환기본법에 걸맞은 패러다임, 법체계를 갖추기 위한 법 개정이 논의될 필요가 있다.

3. “자원순환기본법”의 주요 조항별 논점분석 및 하위법령 방향성 제언

제2장에서는 기본법 전체의 내용과 방향성에 대해서 검토하였다. 한편 제정된 현재의 법 내용이 올바르게 시행되기 위해 하위법령이 어떻게 제정되는지에 대한 관심과 노력을 기울여야 할 것이다. 따라서 제3장에서는 하위법령 제정에 대한 세부조항의 방향성에 대해 논의하고자 한다. 2018년 1월 시행을 앞두고 하위법령인 시행령과 시행규칙이 마련될 예정인데 이 과정에서 주요하게 논의가 필요한 조항이라 할 수 있는 것은 순환자원의 인정(제9조), 자원순환 성과관리(제16조), 제품등의 유해성 및 순환이용성 평가(제19조), 순환자원의 품질표지 인증(제20조), 폐기물처분 부담금(제21조) 등이라 할 수 있다. 따라서 제3장에서는 각각의 조항에 대해 주요 내용 및 향후 하위법령 제정 시 고려해야 할 방향성에 대해 검토하고자 한다.

제9조의 순환자원 인정제도는 EU의 폐기물관리지침의 부산물인정(제4조) 및 폐기물종료(제5조) 제도를 벤치마킹하여 도입한 제도로서 우리나라에서는 두 조항을 병합하여 하나의 제도(법 제9조)로 만든 것이라 할 수 있다⁸⁾. 기존에는 불필요하여 버려진 물건에서부터 재활용 대상, 재활용 후 제품까지 전부 폐기물로 관리받고 있었으나, 유해성 및 경제성 등의 기준을 충족하는 물질 또는 물건을 순환자원으로 인정하여 폐기물규제 대상에서 제외하는 것이 핵심 내용인 제도이다. 산업계로부터 현재 순환자원으로 고려되고 있는 폐기물 종류가 한정적이고 인정절차가 까다로워 과도한 시간과 행정·경제적 비용이 소요될 수 있으며, 인정제를 통해 기존 순환자원 수집소(기존 고물상)들이 취급하는 폐자원이 관리대상으로 전환되어 영업이 제한되지 않을까 하는 지속적인 우려가 제기되고 있는 것도 사실이다. 따라서 하위법령에서의 인정기준과 그 대상 등을 어떻게 정하느냐에 따라 자원순환 촉진이라는 본 제도의 목적에 부합여부가 결정될 것이라 생각된다.

우선, 인정기준에 대해 살펴보면, 해외 주요 선진국들의 순환자원을 관리하기 위한 기본이 되는 원칙 또는 기준을 살펴보면 공통적인 특징을 가지고 있다^{9,10)}. 순환자원은 첫째, 특정한 목적으로 지속적인 수요와 시장이 형성되어 있어야 하고(경제성), 둘째는 적절한 관리 계획 하에 있을 것과 추가적인 공정 없이 수요에 적합한 품질을 가지고 있어야 하며(품질관리), 셋째는 사용 시 사람과 생활환경에 유해하지 않아야 한다(환경성)로 요약할 수 있다. 따라서 순환자원의 기준은 방치되지 않고 경제영역에서 관리 및 이용된다는 것이 가장 큰 전제가 될 것이며, 그에 따른 판단기준으로 경제성, 품질관리, 환경성을 검토하여 적정기준을 만족할 경우 폐기물이 아닌 순환자원으로 인정될 수 있을 것이다. 독일 등 유사제도를 운영하고 있는 타 국가들을 살펴보면 산업계(수요 공급)가 협의하여 인정기준을 만들고 국가나 지자체에서 협의를 통해 그 기준을 승인하는 방식이 많이 채택되고 있다.¹¹⁾ 이와 같이 우리나라에서도 해당 폐자원의 순환이용이 어느 정도 정착되었을 경우, 수요자와 공급자가 협의하여 폐자원을 순환자원으로 이용 및 인정받기 위한 업계의 포변화된 조건을 정하여 제시하면, 정부, 협회, 학회 등으로 구성된 인정기준 협의회가 업계에서 제시한 조건 등을 검토하여 순환자원별 세부인정기준을 마련하는 것이 무엇보다 바람직한 방향이라 할 수 있다(Fig. 3).

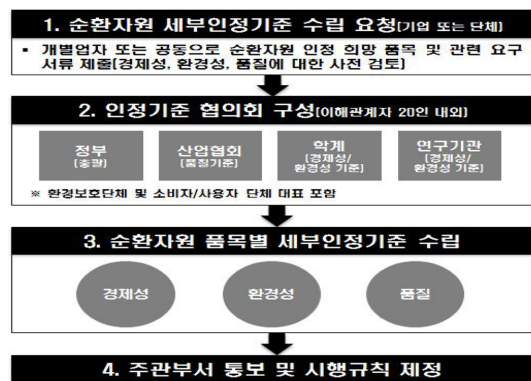


Fig. 3. Suggestion on an accreditation process of circulating resource.

⁸⁾독일의 순환경제법('12)과 일본 행정처분지침(환경성, '13년)의 폐기물 종료 기준으로 물질, 배출형태, 통상적 취급형태, 거래상 가치의 유무, 점유자의 의사 등 5가지를 폐기물 판단여부 기준으로 적용

인정대상은 인정기준을 만족시킬 수 있는 모든 폐기물로 그 범위를 최대한 확대해야 할 것이다. 물론 모든 폐기물이 인정기준을 만족할 수 없으므로 검토 가능한 폐기물 대상이 어느 정도로 한정되겠지만 지금 환경부가 용역으로 검토하고 있는 고철과 폐지로 인정 대상이 한정된다면 이미 기존 폐기물관리법에서 규제 면제 조항이 있는 고철 및 폐지 업계의 실질적 신청 수요가 적을 것이므로 결과적으로 실효성이 없는 선언적 조항으로 전락할 가능성이 높다. 따라서 순환자원 인정기준이 경제적, 환경적 관점에서 충분히 논의되고, 자원순환 촉진을 위해 순환자원 인정 대상 및 범위를 최대화하여 자원순환을 극대화할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 고려해야 할 것은 순환자원으로 인정받는 흐름단계 및 신청 주체인데, 순환자원에 따라 달라지겠지만 인정기준을 만족시킬 수 있는 흐름단계에서부터 순환자원 인정을 신청할 수 있어야 할 것이다. 예를 들어 PET병이 순환자원 인정 대상이 되었다고 가정한다면 소비자가 음료를 먹고 버린 PET병보다는 규빅 형태로 압착된 단계의 PET병이 양적으로나 경제적인 면을 생각하더라도 버리지거나 방치될 염려가 적어질 것이다. 또한 이 단계 이후는 처리과정이 추가되므로 경제적 가치는 더욱 높아진다고 할 수 있다. 따라서 폐기물이 버리지거나 방치될 염려가 적은 단계에서 순환자원으로 인정받을 수 있게 하는 것이 바람직하다. 한편 신청주체는 순환자원인정을 받고자 하는 업체(제조업, 재활용업 등)가 될 것이나, 개별 업체가 인정을 신청하는 것은 업계나 정부 모두의 행정적 부담이 클 것으로 예상된다. 따라서 순환자원으로의 이용이 어느 정도 정착된 고철 및 폐지 등은 대통령령으로 정하는 물질(물건)로 구분하여 순환자원 인정 절차, 방법 등 일부를 생략할 뿐 아니라 단체에 의한 포괄형 인정 방식도 채택함으로써 인정 절차의 간소화를 추진할 필요가 있다. 또한, 그 이외의 순환자원에 대해서는 개별적으로 인정을 받게 하는 하이브리드 형식(포괄형 인정과 개별형 인정을 병행)의 인정신청 방식을 취함으로써 업계나 정부의 행정적·시간적 효율성을 극대화할 수 있을 것이라 판단된다.

제16조의 사업자의 자원순환 성과관리 및 지원 조항에서는 국내의 자원순환 여건과 각국의 자원순환 동향 등을 고려하여 국가의 중장기·단계별 자원순환 목표를 설정하고, 폐기물관리법 제17조에 따른 사업장폐기물배출지⁴⁾를 자원순환성과관리자로 선정하여 자원순환 목표(법 제14조)에 대해 성과관리를 하도록 하고 있다. 초기

의 발의 안에는 국가의 자원순환목표를 6개로 하였으나 부처협의를 통해 지금의 3가지 지표인 최종처분율, 순환이용률, 에너지회수율에 대해서만 성과관리를 하게 조정되었다. 성과목표는 산업통상자원부장관 및 사업자 단체와의 협의를 거쳐 사업 규모, 기술 수준 및 국제경쟁력 등을 고려하여 설정하고, 자원순환 성과관리대상자가 자원순환 목표를 달성하지 못한 경우에는 이행명령 및 명단 공개 등의 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 본 조항의 쟁점은 3개의 자원순환지표의 산정 방법과 범위, 목표를 어떻게 설정하여 업계에 할당할 것인지와 이행실적에 대한 평가 및 검증을 어떠한 방식으로 할 것인지가 될 것이다. 당초 입법 발의안에서는 목표 미달성 시 부과금을 부여하는 것으로 설계되었으나 부처협의 과정에서 명단공개로 규제 정도는 완화되었다. 다만, 업종별 목표 할당은 아직도 세계에 유래 없는 제도이므로 국내의 자원순환 여건을 고려한 자원순환 목표 설정과, 의무규제가 아닌 지원 등을 통한 업계의 자발적 촉진 유도가 더욱 필요할 것이다.

제19조의 제품등의 유해성 및 순환이용성 평가는 제촉법 제8의2조의 “제품의 자원순환성 평가”를 이관하는 조항으로 사람이나 환경에 유해 또는 폐기물의 순환이용이 어렵다고 의심되는 제품 등에 대해 유해성 및 순환이용성 평가를 실시하여 미비한 제품에 대해서는 개선 권고하는 것이 주요 내용이다. 이 조항은 부처협의 시 제촉법 제8의2조의 내용을 단순 이관하는 것으로 합의하였으나 유해성 관련 조항이 새롭게 추가되어 규제 성격이 더욱 강화되었다. 특히 유해성은 대기오염물질, 수질오염물질, 유독물질, 토양오염물질, 악취물질에 대해 검토 및 평가하게 되어 있으므로 하위법령에서 유해성의 정의 및 대상 범위, 평가기준 등을 명확히 하고 그 세부 기준 등을 결정할 때 업계의 현실이 반영될 필요가 있다. 특히, 본 조항의 유해성은 단순한 유해물질 함유의 관점이 아니라 제품 등의 순환이용을 저해하는 유해물질이라는 관점에서 접근되어야 할 것이다. 따라서 다른 법에서 유해물질로 규정되어 있기 때문이 아닌, 실질적으로 순환이용 시 유해물질의 배출이나 순환제품의 품질에 지장을 초래하는 등 순환이용을 곤란하게 하는 유해물질이 조사·선정되고 그 기준이 마련되어야 할 것이다. 또한 제촉법 제8의2조의 “제품의 자원

⁴⁾폐기물을 다량으로 배출하는 사업자로 약 2000 여개 업체가 대상이다. 자원순환율, 에너지순환율, 최종처분율, 순환이용률, 에너지회수율, 자원생산성

<부담금 대상 제외 조건>	<부담금 감면 조건>
<p>1. 순환이용 불가능</p> <ul style="list-style-type: none"> - 순환이용(재활용) 기술이 없음. - 처리용량 < 배출량 - 순환이용 시 감염성 및 유해성 우려 - 기술 있으나 경제성 없음. <p>2. 순환이용 비용 < 처분(매립, 소각)비용</p>	<p>1. 법적 감면 요건</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자가 매립 - 에너지 회수[재촉법 제2조] - 폐기물부담금 중복부과 - 중소기업 <p>2. 그 외</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최대한 재활용 한 후 잔재물

Fig. 4. Conditions of reduction and exemption for allotment of waste disposal.

순환성 평가”, 제9의2조의 “포장재의 재질·구조 개선 등” 전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률의 제9조 “유해물질의 사용제한 대상 함유기준⁹⁾”, 제10조 “재질 구조 개선지침¹⁰⁾”과는 중복 규제이므로 삭제 및 조정이 필요한 사항이라 할 수 있다.

제20조의 순환자원의 품질표지 인증은 순환자원의 품질과 기술경쟁력 강화를 위하여 순환자원의 품질 및 공정심사를 통해 순환자원의 정보 표시 및 인증을 관리하는 내용이 주를 이루고 있다. 하지만 제9조의 순환자원 인정제를 통해 순환자원으로 인정받은 물건은 더 이상 폐기물이 아니며 환경부의 관리대상에서 벗어난 원료 또는 제품을 의미한다. 그러므로 이를 다시 순환자원의 품질표지 인증이라는 제도 하에서 관리한다는 것은 새장위에 그물을 덮고 새에게 자유롭게 살라고 새장 문을 열어 놓는 것과 다를 바 없다. 물론 일부 업계에서 순환자원의 품질에 따른 차등관리가 필요할 수는 있겠지만 그것은 인증을 통해 관리할 것이 아니라, 공급자와 수요자의 가치 협의에 의해 자발적인 시장형성이 될 수 있도록 하는 것이 더욱 바람직하다. 또한 우수재활용 제품에 대해서는 이미 기존의 GR인증제도가 존재하기 때문에 관련시장의 혼돈을 초래할 수 있다는 것도 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 이 조항에 대해서는 하위법령 제정을 유보하고, 그 필요성에 대해서 다양한 산업계와 학계 등의 의견이 수반되어 재고되어야 할 것이다.

자원순환기본법의 핵심 조항이며 정부와 산업계, 산

업계(제조업-재활용업)간의 의견이 서로 달라 의견수렴에 어려움이 있을 거라 예상되는 조항은 제21조의 폐기물처분부담금 제도일 것이다. 이 제도는 폐기물처리의무자에게 해당 폐기물이 순환이용되지 아니하고 소각 또는 매립됨으로써 발생하는 사회적 비용을 부담하도록 한 것이다. 즉 재활용비용보다 처분비용이 저렴하여 재활용되지 않고 처분되는 폐기물에 그 차액만큼 부담금을 부과하여, 폐기물이 처분이 아니라 순환이용될 수 있도록 유도하는 취지의 제도이다.

향후 폐기물처분부담금 제도 하위법령 제정에 있어 그 방향성은 크게 아래의 3가지로 나눠서 검토되어야 할 것이다. 첫째, 대상에서 제외되어야 할 조건이다. 먼저 이 법조항의 가장 큰 전제는 순환이용할 수 있음에도 불구하고 처분되는 폐기물이 처분부담금의 대상이 되는 것이므로 대상에서 제외되어야 할 순환이용할 수 없는 폐기물의 정의 및 기준을 명확히 하는 것이 필요하다 (Fig. 4). 순환이용이라 함은 본법 제2조제5호에 정의되어 있지만 사실상 폐기물관리법 제2조제7호¹¹⁾의 재활용의 정의와 거의 같다고 볼 수 있다. 그렇다면 2016년 7월에 제정된 폐기물관리법 하위법령 개정 재활용 관리제도 선진화 방안의 일환으로 폐기물 재활용 유형¹²⁾과의 관계를 생각해야만 한다¹³⁾. 개정 이전에는 폐기물관리법 별표 5-2에서 명시된 재활용 유형 및 방법으로만 재활용할 수 있는 Positive 관리방식이었으나, 개정을 통해 재활용 유형으로 관리하는 확장형 Positive

⁹⁾제조단계에서 환경에 미치는 유해성이 높은 중금속·난연제(難燃劑) 등 대통령령으로 정하는 유해물질의 함유기준을 지켜야 함.

¹⁰⁾재활용이 쉬운 재질의 사용, 재질의 단순화, 재질정보의 표시, 분리해체의 용이성 제고 등의 재질·구조 개선활동을 통하여 대통령령으로 정하는 연차별 재활용가능률을 달성하여야 함. 또한 재활용가능률의 평가방법을 공동으로 정하여 고시할 수 있음.

¹¹⁾‘재활용’이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 활동을 말한다. 가. 폐기물을 재사용·재생이용하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동나. 폐기물로부터 「에너지법」 제2조제1호에 따른 에너지를 회수하거나 회수할 수 있는 상태로 만들거나 폐기물을 연료로 사용하는 활동으로서 환경부령으로 정하는 활동

¹²⁾ 폐기물관리법 시행규칙 별표 4의 2

관리방식으로 전환하였다. 따라서 각각의 폐기물은 하나 이상의 재활용 유형을 가지게 되므로 재활용할 수 없는 폐기물은 없게 되므로 순환이용할 수 없는 폐기물은 없다고 해석할 수 있다. 따라서 모든 처분되는 폐기물이 그 대상이 된다고 할 수 있다. 하지만 실질적으로 폐기물을 세분화하여 배출처 및 성상 등을 고려한다면 다음과 같은 현실을 감안하고 검토하여 폐기물처분부담금 부과 대상 폐기물을 선별해야 할 것이다. 재활용 기술이 없는 경우, 기술은 있으나 국내 처리용량보다 배출량이 많아 처리할 수 없는 경우, 감염성 및 유해성 있는 경우, 수요가 적거나 경제성이 없는 경우 등 해당 조건에 대해서는 폐기물 처분부담금 적용 대상에서의 제외를 고려할 필요가 있다. 또한 폐기물처분부담금 제도는 재활용 비용이 처분비용보다 비싸다는 전제하에서 추진되는 제도로서 이와는 반대로 재활용 비용이 처분비용보다 저렴한 경우는 기본적인 제도 성립조건에 해당하지 않으므로 대상에서 제외되어야 한다¹⁾.

이렇듯 재활용 기술의 유무 및 최대 처리용량 등 다양한 주변 환경을 면밀히 분석하여 업계의 경쟁력을 저하하지 않는 적절한 기준 마련이 필요할 것이다.

둘째, 감면조항이다. 폐기물처분부담금제도의 입법에 고안에는 없었지만 산업계와 협의를 하면서 4가지 경우 등을 포함하는 대통령령으로 정하는 감면조항²⁾을 두게 하였다. 매립지 직접조성의 경우 향후 재활용하기 위하여 일정기간 동안 매립하는 경우라는 단서 조항이 추가적으로 붙었는데 이것이 어떻게 작용할 것인가가 철강, 비철, 발전업계 등과의 논점이 될 것이다. 두 번째 조건으로 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」(이후 재촉법)에서 명시된 폐자원에너지를 일정 기준³⁾ 이상 회수하는 경우로, 일정한 회수기준 이상(컷트라인)을 달성할 경우에만 부담금을 감면하는 것이 아니라 에너지회수효율에 따라 차등 감면하는 차등감면제로 시행하는 것이 평균회수효율이 낮은 우리나라 소각장 현실을 감안한 현실적인 방안이라 할 것이다. 마지막으로 4가지 감면 조항은 아니지만 그 외 대통령령으로 정하는 사항

으로 산업계 또는 생활계에서 배출되는 폐기물을 최대한 재활용하고 남은 재활용 잔재물에 대해서는 일부 감면이 가능하게 조정될 수 있다면 산업계의 부담은 물론 잔재물 때문에 재활용을 기피하는 등 자원순환 촉진에 걸림돌로 작용하는 경우도 줄어들 수 있을 것이라 생각된다.

셋째, 환경부는 아래의 [식1]을 기준으로 폐기물처분부담금을 산정하겠다고 업계에 설명하고 있다¹²⁾. 처분량과 가격변동을 나타내는 산정지수는 크게 논쟁이 되지는 않겠지만 결과적으로는 산출기준, 특히 세율수준을 정하는 부과요율¹³⁾을 어떻게 정하느냐에 따라 부담금 비율 차이가 나타날 것으로 생각된다. 따라서 폐기물 및 재활용 방법에 따른 특성을 고려하지 않고 일률적으로 부과요율을 반영할 경우, 폐기물별 처분부담금 부담비중의 형평성이 모호해지기 때문에 폐기물별 재활용 방법별 특성 및 현황이 잘 고려되어 반영될 수 있어야 할 것이다. 또한 폐기물처분부담금 산정 등 필요한 사항을 대통령령으로 정할 때 부담금 산정에 대해 산업계가 정부와 협의하여 조정할 수 있는 여건을 마련할 수 있다면 보다 바람직할 것이다.

처분부담금 =

$$\text{처분량} * \text{산출기준}(\text{환산계수} * \text{부과요율}) * \text{산정지수} \quad (1)$$

마지막으로 폐기물처분부담금 제도는 일률적이고 일방적인 시행을 할 것이 아니라 재활용으로의 유도를 촉진하기 위해 국내에 미도입된 해외의 재활용기술들을 발굴하고 국내에 정착 및 보급할 수 있도록 하는 지원도 병행 추진되어야 할 것이며, 업계가 새로운 재활용 기술개발을 추진할 경우 해당 업계에는 적용을 연기하는 방안도 함께 고려될 필요가 있을 것이다.

4. 결 론

자원순환기본법의 제정과정 및 개선사항을 분석함으로써 새로운 폐기물의 패러다임 제시 등 자원순환기본법 개정의 필요성을 제언하였고, 18년 1월 시행을 앞두고 하위법령 제정을 위한 각 조항별 논점을 도출하였으며, 그에 따른 산업활동에의 규제영향 최소화 및 자원

¹⁾물론 비용산정 시 직접비용과 간접비용, 경제적비용 및 사회적비용 등 그 산정범위 및 방법

²⁾1. 매립지 직접조성, 2. 재촉법 제2조에 따른 에너지회수, 3. 재촉법 제12조의 폐기물부담금과 중복부과, 4. 중소기업기본법에 따른 중소기업

³⁾폐기물관리법 시행규칙 제3조 제1호에 따른 에너지 회수 기준으로, 가연성 고형 폐기물로부터 3천kcal/kg, 회수효율 75% 이상 등

¹²⁾재활용과 매립 및 소각과의 처리비용의 직접적인 차이인 경제적 비용, 간접적 환경비용인 사회적 처리비용을 반영하여 세율 수준 결정

순환산업 활성화 방안을 제시하였다. 한편, 2016년 9월에는 자원순환기본법 하위법령 제정을 위한 “자원순환 협의체”가 발족되었다. 이 협의체는 형식적 퍼포먼스에 그치지 않고, 국내 현실을 잘 반영할 수 있는 실효성 있는 방안이 도출될 수 있도록 업계가 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 장이 되어야 할 것이다. 특히 환경부가 제도의 세부 프레임워크를 확정된 후에 산업계 등 이해관계자와 논의할 것이 아니라, 구상·설계단계부터 산업계와의 긴밀한 협의를 하는 것이 실효성 있는 하위법령(안) 도출을 위해 필요할 것으로 사료된다. 협의체가 구성되어 있지만 아직 환경부의 초안이 제시되지 않고 있어 2017년 초에 환경부 초안이 나온다 하더라도 실질적으로 협의할 시간이 절대적으로 부족할 것으로 예상된다¹⁾.

이는 “환경오염시설 통합관리에 관한법률(환통법)²⁾”의 하위법령 제정 시, 협의체를 구성하여 초안 제시 후 1년 가까이 협의하였던 경우와 비교해도 많이 부족한 시간이다. 따라서 이러한 협의시간의 부족 문제를 해결하기 위해서는 환경부가 하위법령 제정을 위해 추진 중인 용역의 중간결과를 “협의체 실무회의”에서 공유하고 법령의 방향성과 구체적 내용에 대해서 함께 논의할 필요가 있다.

또한 독일의 연방법인 “순환경제법”에 이해당사자의 의견수렴을 법적으로 명시하였듯이³⁾ 하위법령을 실행하는 과정에서 발생하는 다양한 협의사항들을 협의회에서 효율적이고 체계적으로 논의하고 결정할 수 있도록 하위법령에 정부, 산업계, 학계로 구성된 법적기구로의 협의회 구성을 명문화하는 것을 제안한다.

이와 더불어 자원순환기본법이 제정됨에 따라 기존 관련법들의 역할 및 범위에 대한 재편이 필요하다. 자원 전과정에서의 각 단계별 방향성을 제시하고 폐기물관리법 등 기존 관련법들의 목적과 범위를 명확히 하여 법률들 간의 중복과 충돌을 최소화하고, 관련 부처의 역할 및 연계를 구체적으로 제시할 수 있어야 할 것이다¹³⁾. 특히, 그동안 재활용과 폐기물처리에 관해 폭넓게

다루면서 자원순환 관련 시책 및 규제 역할을 해오던 ‘폐기물관리법’의 범위를 폐기물 적정처리로 한정 축소하고, ‘자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률’은 폐기물의 순환자원화를 촉진하기 위한 규제와 지원이 균형을 이루는 제도적 장치로서 그 역할을 재정립할 필요가 있다¹⁴⁾. 따라서 이 또한 “자원순환협의체”에서 함께 논의되어야 할 것이다.

자원순환사회를 구축하는 일이 자원빈국인 우리나라에서는 미래의 국가 경쟁력을 좌우할 수 있는 중요하고 시급한 사안이라는 사실은 누구도 부인할 수 없다. 하지만 지금 제정된 “자원순환기본법”이 구시대의 법체계를 답습한 무늬만 자원순환을 위한 법률이 되지 않도록 산업계 및 학계 등 이해관계자들의 더 많은 관심과 참여가 절실히 필요한 시점이다. 객관적으로 직시하여야 하며, 조금은 돌아가고 더디 같지는 모르나 우리가 바라는 새로운 자원순환사회에 걸맞은, 또한 이해관계자 모두가 납득할 수 있는 법령 방향을 처음부터 함께 논의하고 이를 통한 자원순환시스템을 구축해 나가야 할 것이다.

감사의 글

본 연구는 “중소 제조업체의 자원이용 효율성 향상 시스템 개발 및 보급사업”과 “자원생산성기반구축사업”의 일환으로 수행되었습니다.

References

1. Lee, I. S. et al., 2014: A suggestion for Korean resource productivity management policy with calculating and analyzing its national resource productivity. Resources, Conservation and Recycling. 91. pp. 40-51
2. EC (European Community), 2010 : Communication from the commission Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, EUROPEAN COMMISSION
3. European Environmental Bureau (EEB), 2015: The EU Circular Economy Package, EEB Position Paper
4. Han, K. J., Kang, H.Y., 2012: A study to promote the recycling of the wastes generated in the industrial production process, KIET, pp. 128-173

¹⁾부처협의, 입법예고, 규제 및 법체처 심사 등 입법절차를 밟아 제정하기 위해서는 2017년 4월에는 입법예고가 되어야 하므로 2017년 초에 환경부 초안이 나온다 하더라도 실질적으로 협의할 시간은 2개월도 채 안될 수 있음.

²⁾환경오염시설 통합관리에 관한법률(환통법)은 하위법령 제정 시 ‘15.6월 하위법령 제도 초안 제시 → ‘16.3월 입법예고까지 총 9개월의 논의기간을 두고 협의할 수 있도록 일정계획 수립’ 하위법령의 기준 등을 제정할 때 법 이해당사자의 의견수렴을 법적절차로 법 제 68조에 명시

¹⁴⁾폐기물관리법에서 재활용관련 부분을 빼내어 폐기물처리법으로 축소하고, “자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률”을 중심으로 재활용 관련법이 통합되는 법체계로의 재편 필요

5. Lee, I. S., 2015: Promoting Resources Efficiency in the Life-cycle of Resource for Sustainable Resource Management. J. of Korean Inst. of Resources Recycling. Vol. 24, No. 2, 2015, 1-10
6. Jang, J. Y., 2014: What to do about a Law on Resource Circulation Society, The Environment, monthly, special report, pp. 22-29
7. Chun, J. K., 2012: Legislation Study on Resource Recycling Society, KLRI, pp. 131-149
8. EU, 2008: DIRECTIVE 2008/98/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, Official Journal of the European Union, 22.11.pp.11-12
9. FEB(Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety, Germany), 2012: Law on Closed Cycle Management (Kreislaufwirtschaftsgesetz-KrWG), http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/kreislaufwirtschaftsgesetz_en_bf.pdf
10. ME (Ministry of Environment, Japan), 2013: Guidelines for administrative measures No.1303299
11. ME (Ministry of Environment, Korea), 2016: Law on Waste Mangement (Revision of Enforcement Decree and Regulation about recycle permission)
12. ME (Ministry of Environment, Korea), 2016: Printout for A printout for kick-off Meeting of Resource circulation Council
13. Kang, H.Y. and Lee, S. G., 2014: Movements on the Enactment of the Act on Resource Circulation for Establishing a Resource Circulation Society, Sustainable Industrial Development, Vol.17, No.1, pp.56-65



이 일 석

- Yokohama National University
화공시스템 공학박사
- 국가기술표준원 표준기술연구회
정책자문위원
- 현재 한국생산기술연구원 자원순환
기술지원센터 전문위원



강 홍 운

- 현재 한국생산기술연구원 자원순환
기술지원센터 센터장
- 현재 인하대학교 겸임교수