



제388회국회(임시회)
제1차 환경노동위원회

폐기물관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지자체 부적정폐기물처리시설 설치비용 국고지원〉

■ 안호영의원 대표발의(의안번호 제2108690호)

2021. 6.

환 경 노 동 위 원 회

수석전문위원 고상근

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 지방자치단체 부적정폐기물처리시설 설치비용 국고지원	2
※ 참고자료	10
1. 불법폐기물 처리 현황	10

I. 제안경위

2021년 3월 10일 안호영의원이 대표발의한 폐기물관리법 일부개정 법률안은 2021년 3월 11일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

2019년 환경부에서 실시한 폐기물 전수조사에 따르면 전국에서 약 120만톤의 불법폐기물이 확인되었으며, 이 중 부적정폐기물은 84만톤에 달하고 있음.

부적정폐기물은 폐기물 자체로 인한 환경오염 뿐 아니라 침출수 발생 등을 통한 2차 피해를 발생시킬 가능성이 높고 주민의 건강에 미치는 악영향이 매우 크다는 점을 고려할 때 최대한 신속히 처리되어야 함에도 부적정폐기물을 처리하는 폐기물처리시설의 부족으로 그 처리에 어려움을 겪고 있음.

이에 부적정폐기물로 인하여 주변 환경이나 주민의 건강에 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 해당 지방자치단체에 부적정폐기물을 처리하는 폐기물처리시설의 설치에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함으로써 부적정폐기물로 인한 2차 피해를 줄이고 환경보전과 국민생활의 질적 향상을 도모하고자 함(안 제56조제3항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방자치단체 부적정폐기물처리시설 설치비용 국고지원

개정안은 지방자치단체가 설치하는 폐기물처리시설 중 국고 지원 대상을 생활폐기물을 처리하는 폐기물처리시설로 규정하고, 부적정폐기물로 인하여 주변 환경이나 주민의 건강에 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 경우 지방자치단체가 부적정폐기물을 처리하는 폐기물처리시설 설치 시 국고를 지원할 수 있도록 하는 내용임(안 제56조제1항, 같은 조 제3항 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제56조(국고 보조 등) ① 국가는 예산의 범위에서 지방자치단체에 <u>폐기물처리시설의 설치에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</u>	제56조(국고 보조 등) ①----- ----- <u>생활폐기물을 처리하는 폐기물처리시설</u> ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
<u><신설></u>	③ 국가는 <u>부적정폐기물로 인하여 주변 환경이나 주민의 건강에 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 해당 지방자치단체에 부적정폐기물을 처리하는 폐기물처리시설의 설치에 필요한 비용의 전</u>

현행법 제4조는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 관할 구역의 폐기물의 배출·처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하도록 하고 있고, 제5조에서는 환경부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 광역 폐기물처리시설을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수 있도록 하고 있으며,¹⁾ 이에 따라 다수의 지방자치단체가 소각시설·매립시설 등 폐기물처리시설을 설치하고 직접 또는 위탁하여 운영하고 있음.

한편 2018~2019년 경에 저유가, 중국의 폐지·폐플라스틱 금수조치, 저품질 재생원료의 수요감소,²⁾ 소각·매립단가 상승 등으로 인해 폐기물재활용업자의 수익성이 저하되고 폐기물배출자의 무단투기 유인이 높아져 불법폐기물이 대량 발생하였으며, 이로 인한 화재·침출수 등 환경오염에 따른 지역주민의 피해사례 또한 증가하였음.

1) 법 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ①특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하여야 하며, 폐기물의 처리방법의 개선 및 관계인의 자질 향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소 의식 함양과 폐기물 발생 억제를 위하여 노력하여야 한다.

제5조(폐기물의 광역 관리) ①환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 둘 이상의 시·도 또는 시·군·구에서 발생하는 폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되면 광역 폐기물처리시설(지정폐기물 공공 처리시설을 포함한다)을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수 있다.

2) 예를 들어 폐비닐·플라스틱 등 비재생폐기물을 원료로 하는 고형연료제품(SRF) 발전의 경우 개정 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」이 2019. 10. 1. 시행되면서 신·재생에너지에서 제외되었으며, 이에 따라 2019. 10. 1. 이후 「전기사업법」에 따른 사용전검사를 받은 신규 시설은 신·재생에너지 공급인증서(REC: Renewable Energy Certificate)를 발급받을 수 없게 됨(「신·재생에너지 공급의무화제도 및 연료 혼합의무화제도 관리·운영지침(산업통상자원부고시)」 별표2, 부칙 제2조제2항). SRF 발전의 수익성이 낮아지면서 SRF와 SRF의 주원료인 저품질 혼합재질 플라스틱에 대한 수요 역시 감소하게 됨.

이후 2019년 2월 환경부의 폐기물 전수조사를 통해 확인된 불법폐기물 120.3만톤³⁾ 중에서 2021년 2월 말까지 114.7만톤이 처리되었고, 그 중 5.3만톤이 지방자치단체가 설치한 소각·매립시설 등 폐기물처리시설(이하 “공공폐기물처리시설”)에서 처리되었는데, 대부분의 지방자치단체에서 불법폐기물을 공공폐기물처리시설로 반입하는 데 대해 지역주민과의 협의가 원활하게 진행되지 못함에 따라 공공폐기물처리시설을 활용하려는 당초 계획에 차질이 발생하여 처리가 지연되기도 하였음.⁴⁾

한편, 폐기물의 부적정 처리가 오랜 기간 지속되다가, 해당 부적정 처리폐기물이 수사·감사 등을 통해 밝혀지는 경우가 있었음. 예를 들어 「산지관리법」에 따라 토석채취를 한 산지(이른바 “폐석산”)을 복구할 때에는 폐기물이 포함되지 않은 토석으로 성토(盛土, 흙을 채움)하는 것이 원칙이나,⁵⁾ 폐석산 부지를 복구하면서 2011~2015년에 걸쳐

3) 환경부는 방치폐기물, 불법투기 폐기물(폐기물 처리업체가 아닌 임야, 임대부지 등에 무단 투기된 폐기물), 불법수출 폐기물(불법수출 후 국내 재반입 또는 수출목적으로 수출업체 등에 적체된 폐기물)을 묶어 불법폐기물로 집계하였음. 다만, 불법투기·불법수출 폐기물은 법률용어가 아닌바 본 검토보고에서는 2020. 5. 27. 폐기물관리법 개정으로 도입된 용어인 ‘부적정처리폐기물’로 대체함.

4) 환경부, ‘불법폐기물 발생근절·신속처리를 위해 지속적으로 노력(2019. 12. 4. 보도자료)’, 3p. 참고로 ‘당초 계획’은 『불법폐기물 관리 강화 대책(2019. 2. 21.)』을 일컫음(환경부, ‘불법폐기물 40% 이상 연내 처리 추진(2019. 2. 21. 보도자료)’, 11p.). 환경부는 이외에도 처리 지연 사유로 추경예산안 확정 지연, 일부 지방자치단체의 지방비 편성, 위탁처리 계약 등 대집행 절차 지연, 처리책임 관련 이해관계자 간 소송을 들고 있음(2019년 말 기준).

5) 예외적으로 폐기물을 포함(혼합)할 수 있으나, 이 법 및 「토양환경보전법」에 따른 유해성기준과 오염기준에 적합하고, 이 법 상 재활용 용도 및 방법을 준수하면서 재활용이 가능한 경우에 한해 채움재로 사용할 수 있음.

「산지관리법」 제39조(산지전용지 등의 복구) ④ 산지전용, 산지일시사용 또는 토석채취를 한 산지를 복구할 때에는 토석(「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물이 포함되지 아니한 토석을 말한다. 다만, 「폐기물관리법」에서 정하는 유해성기준과 「토양환경보전법」에서 정하는 임야지역 오염기준에 적합하고 「폐기물관리법」에 따른 재활용 용도 및 방법에 따라 채석지역 내 하부복구지·저지대 등의 채움재로 재활용이 가능한 경우에는 같은 법에 따라 재활

채움재 143만톤 중 19.5만톤을 폐기물로 부적정하게 매립한 사실이 2016년 정부 중앙환경사범수사단의 폐배터리 재활용업체 11개소에 대한 수사과정에서 드러난바 있으며,⁶⁾ 또다른 사례에서는 이른바 예외적 매립시설⁷⁾로서 허가를 받은 폐기물처리업체가 2014~2017년에 걸쳐 허가받은 내용과 달리 하수·폐수처리오니 고화처리물 62.7만톤을 부적정하게 매립하여 침출수 유출, 악취 등 환경오염이 발생하면서 지방의회의 공익감사 청구를 통해 2019년 감사원 감사가 실시된바 있음.⁸⁾

이들 부적정처리폐기물에 대하여는 신속한 이적(移積)처리가 필요하나, 지방자치단체가 장기간 매립된 대량의 폐기물을 이적 처리할 수 있는 폐기물매립시설을 확보하는 데 어려움을 겪으면서 처리가 지연되고 있는 상황임.

이에 개정안은 지방자치단체의 폐기물처리시설 설치비용에 대한 국고지원 대상을 생활폐기물을 처리하는 폐기물처리시설로 명시함으로써 공공폐기물처리시설 설치의 주된 목적이 지방자치단체가 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 처리할 의무⁹⁾를 이행하기 위한 것임을

용할 수 있다)으로 성토한 후 표면을 수목의 생육에 적합하도록 흙으로 덮어야 한다.

6) 환경부, ‘비소 기준치 초과한 지정폐기물 처리업체 무더기 적발(2016. 6. 20. 보도자료)’ 참조. 이때 폐배터리는 납축전지로서 비소가 함유되어 있는데, 이를 무단으로 매립한 결과 침출수에서도 비소·폐놀 등이 검출되는 등 환경오염이 발생하였음.

7) 예외적 매립시설은 침출수·가스가 발생하지 않거나 주변 환경오염 우려가 없다고 인정되어 차수·집수시설, 침출수 유량조정조·처리시설 등의 전부 또는 일부를 갖추지 아니한 매립시설을 말함(법 시행령 제7조제1항제9호, 시행규칙 제13조)

8) 감사원, 『감사보고서: 완주군의 폐기물매립장에 대한 관리·감독 관련(2020. 2.)』 참조. 허가받은 내용은 폐석재 52.6만톤, 고화처리물 18.1만톤이었으나 실제로는 폐석분 0.3만톤, 고화처리물 62.7만톤을 매립하였음(전계서, 10p.). 감사결과, 감사원은 지자체로 하여금 해당 폐기물처리업체에 폐기물처리 조치명령을 하도록 통보하였음(전계서, 4p.).

9) **법 제14조(생활폐기물의 처리 등)** ① 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 관

명확히 하는 한편,

부적정폐기물 등 불법폐기물이 심각한 환경영향을 초래하고, 운영중인 공공폐기물처리시설로 불법폐기물을 반입하는 과정에서 지연 혹은 용량부족 등의 문제가 발생함에 따라, 부적정폐기물로 인하여 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 경우 부적정폐기물 중 일부가 생활폐기물이 아닌 폐기물, 즉 사업장폐기물¹⁰⁾이라도 공공폐기물처리시설에서 처리할 수 있도록 국고보조를 통해 지방자치단체가 처리시설을 적극 설치할 수 있도록 하려는 것으로, 부적정폐기물로 인한 환경오염 등의 2차 피해를 줄일 수 있다는 측면에서 필요한 조치로 보임.

다만, 개정안은 국고지원 대상을 생활폐기물을 처리하는 폐기물처리시설(안 제56조제1항)과 (해당 폐기물로 인해 환경·건강 피해가 발생하거나 발생 우려가 있다고 인정하는 경우) 부적정폐기물을 처리하는 폐기물처리시설(안 제56조제3항)로 한정하고 있는데, 부적정폐기물이 발생한 지역으로부터 신속한 반입·처리가 가능한 공적인 폐기물처리시설의 확보를 용이하게 하고자 하는 개정안의 취지와 달리 현행법에 비해 지원대상을 제한하는 결과를 가져올 여지도 있어 이에 대하여는 면밀한 검토가 필요해 보임.

할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 처리하여야 한다. <단서 생략>

10) 현행법 상 생활폐기물은 사업장폐기물이 아닌 폐기물로 정의됨.

법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “생활폐기물”이란 사업장폐기물 외의 폐기물을 말한다.

3. “사업장폐기물”이란 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」 또는 「소음·진동관리법」에 따라 배출시설을 설치·운영하는 사업장이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다.

현행법은 지방자치단체의 폐기물처리시설이 처리하는 폐기물의 종류를 구분하거나 별도 지원요건을 명시하지 아니하고 예산의 범위에서 설치비용에 대한 국고 보조를 할 수 있도록 규정하고 있으며,¹¹⁾ 이에 근거하여 환경부는 2021년 기준 1,266억원의 폐기물처리시설 설치 예산을 편성하여 지방자치단체가 설치하는 다양한 종류의 폐기물처리 시설에 대해 정률보조¹²⁾(이른바 ‘매칭사업’) 형태로 지원하고 있음.

[표] 폐기물처리시설 설치비용 지원 예산(2020년 기준)

(단위: 백만원)

분류	설명	2020예산
매립시설	생활폐기물 등을 처리하기 위한 지자체 매립시설	23,586
소각시설	생활폐기물 등을 처리하기 위한 지자체 소각시설	52,349
음식물처리시설	사료화, 퇴비화시설 등 음식물류 폐기물을 처리하기 위한 지자체 음식물 처리시설	6,114
매립지정비	「폐기물관리법」 적용을 받지 않고 설치되어 사용종료·폐쇄된 매립지(비위생매립지)에 침출수차단시설 설치·매립폐기물 굴착정비 등	12,351
유기성폐자원 바이오가스화	음식물류폐기물(음폐수), 가축분뇨, 하수슬러지 등 유기성폐기물을 분해하는 과정에서 발생하는 바이오가스를 포집, 전기·열·도시가스를 생산하는 시설	27,658
친환경에너지타운	소각장 매립장 등 기피시설에 친환경기술을 적용, 에너지를 생산·공급하고 실질적인 주민수익 창출을 통해 지속가능성 도모	4,556
폐기물처리시설 설치 계		126,614

* 자료: 환경부

11) 법 제56조제1항은 국고 보조 대상인 공공폐기물처리시설에서 취급하는 폐기물의 종류를 한정하지 않고 있어 안 제56조제3항에 따른 폐기물처리시설의 설치 또한 지원할 수 있음.

12) 국고보조율은 지원대상 시설 및 지방자치단체에 따라 30~50%으로 편차가 있음.

또한 지방자치단체가 설치한 폐기물처리시설에서는 생활폐기물 뿐 아니라 사업장폐기물로 분류되는 폐기물 등을 반입수수료를 받고 처리하기도 하는데,¹³⁾ 환경부에 따르면 공공 소각시설 및 매립시설 중 생활폐기물 외 폐기물을 반입하는 시설은 2019년 기준 각각 38개소, 48개소이며, 전체 반입량에서 생활폐기물 외 폐기물이 차지하는 비중은 각각 약 16%, 57%임.¹⁴⁾¹⁵⁾

[표] 공공폐기물처리시설 폐기물 반입 현황(2019년 기준)

구분	폐기물 반입량(톤/년)			
	총 반입량	생활	사업장 생활계	기타*
소각시설	4,514,050 (100%)	3,775,604 (84%)	185,068 (4%)	553,378 (12%)
매립시설	5,733,821 (100%)	2,462,899 (43%)	476,384 (8%)	2,794,538 (49%)

※가로청소 폐기물, 음식물류 협잡물, 생활자원회수센터 협잡물 등

* 자료: 환경부

이러한 상황에서 개정안에 따라 국고지원 대상을 생활폐기물 또는 부적정폐기물을 처리하는 시설로 한정할 경우 재활용잔재물, 사업장생

13) **법 제6조(폐기물처리시설 반입수수료)** ①제4조제1항 또는 제5조제1항에 따라 폐기물처리시설을 설치·운영하는 기관은 그 폐기물처리시설에 반입되는 폐기물의 처리를 위하여 필요한 비용(이하 “반입수수료”라 한다)을 폐기물을 반입하는 자로부터 징수할 수 있다.

(예시) 「구리시 자원회수시설 설치 및 관리·운영에 관한 조례」 제8조(반입수수료의 징수) 시장은 자원회수시설의 운영에 필요하다고 인정하는 경우에는 사업장 일반폐기물 중 생활폐기물과 성질·상태가 유사한 가연성폐기물에 대하여 소각장 운영단가에 10퍼센트를 가산한 반입수수료를 징수한다.

14) 참고로 수도권매립지의 경우에도 생활폐기물 뿐 아니라 지정폐기물 외의 사업장폐기물, 건설폐기물을 같이 반입하고 있음. 반입대상 폐기물의 상세는 수도권매립지관리공사 홈페이지(<https://www.slc.or.kr/>)의 ‘주요사업-폐기물처리-폐기물 반입’ 메뉴에서 확인 가능함.

15) 참고로 환경부는 매립시설 전반에 대해 종량제봉투를 곧바로 반입하는 것을 지양하고 대신 분리선별·소각 등 전처리과정을 거친 잔재물을 매립하도록 하는 직매립제로화를 추진하고 있음.(직매립제로화에 대해서는 관계부처합동, 「제1차 자원순환기본계획(2018~2027)」, 77p. 참조) 이때 재활용·소각잔재물은 사업장폐기물로 분류되기 때문에 직매립제로화가 이루어질 경우 매립시설에 반입되는 사업장폐기물의 비중이 높아지게 됨.

활계 폐기물¹⁶⁾ 등 사업장 폐기물로 분류되는 폐기물의 처리가 어려워져 지방자치단체의 공공성이 위축될 우려가 있으므로, 개정안 심사 시 이를 충분히 고려할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5542

16) 사업장 폐기물 중 지정 폐기물(폐산·폐유 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료 폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 해로운 폐기물), 사업장 배출 시설 계 폐기물(배출 시설의 설치·운영과 관련하여 배출되는 폐기물로 공공 폐수·하수 처리 시설, 분뇨 처리 시설, 폐기물 처리 시설에서 발생하는 폐기물)을 제외한 폐기물로서, 생활 폐기물의 성상과 유사하여 생활 폐기물과 함께 수집·운반·처리되고 있음. 이 법에서 직접 정의하고 있지는 아니하며, 시행규칙 별표 5(폐기물의 처리에 관한 구체적 기준 및 방법) ‘3. 사업장 일반 폐기물의 기준 및 방법’에서 규정하고 있음.

※ 참고자료

1. 불법폐기물 처리 현황¹⁷⁾

□ 불법폐기물 발생 및 처리 현황

- **(‘19.2월 전수조사)** 120.3만톤 중 114.7만톤(95%) 처리 완료

(단위 : 개소, 만톤, ’21.2.28. 기준)

구분	개소	발생량	처리량	잔량
전수조사	235	120.3	114.7 (95%)	5.6 (5%)

- **(추가발생)** 전수조사(‘19.2월) 이후 실측량 증가 및 신규 발생으로 43.3만톤 추가, 24.1만톤(56%) 처리 완료

- 실측증가 12.8만톤(29개소), 주민신고·점검·수사 등으로 30.5만톤(144개소)

(단위 : 개소, 만톤, ’21.2.28. 기준)

구분	개소	발생량	처리량	잔량
추가발생	173	43.3	24.1 (56%)	19.2 (44%)

□ 불법폐기물 처리 관련 국비 지원 현황

- 불법폐기물 발생 시 우선적으로 원인자 등 처리책임자를 확인하여 처리토록 하고, 미처리될 경우 행정대집행을 통해 처리(소각, 매립, 재활용)

※ (국비 예산액) ‘19년 496억원, ’20년 256억원, ’21년 64억원

(단위: 백만원, ’21.2.28 기준)

연도	예산액		전년도 이월액	이·전용 등	예비비	예산 현액	집행액	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경							
’19년	5,854	43,691	161	-	-	49,706	29,770	19,141	795
’20년	26,976	△ 1,349	19,141	-	-	44,768	35,348	6,666	2,754
’21.2월	6,400	-	6,666	-	-	13,066	898	-	-

※ 국비지원기준 : 방치폐기물 70%, 불법투기폐기물 6.5만원/톤(운반비), 불법수출폐기물 100%

17) 출처: 환경부