



국내 지정폐기물 매립장 문제에 대한 바람직한 해결방안

홍수열 _ 자원순환사회경제연구소장

1. 서론

지정폐기물 매립장 입지문제를 둘러싼 사업자와 지역주민, 지자체와의 갈등이 심화되고 있다. 특히 수도권 지역의 지정폐기물 매립을 위한 민간 매립장이 최근 충청지역에 집중적으로 설치되고 있어 충청지역에서 입지 갈등이 집중적으로 발생하고 있다. 폐기물처리시설의 특성상 주로 인구 밀도가 낮고 반대민원이 상대적으로 약한 농촌지역에 집중적으로 허가를 신청하고 있기 때문에 고령의 농촌지역 주민들과 민간사업자간 다툼이 벌어지고 있다. 매립시설이 국가 폐기물관리를 위하여 필수불가결한 시설이기는 하지만 모두가 설치를 원하지 않는 비선호시설이기 때문에 입지갈등은 불가피할 수 있지만 최근 발생하는 입지갈등의 양상은 단순한 주민과 민간사업자간의 다툼의 영역을 넘어서 지역 간 분쟁으로 확대되고 있어 이에 대한 정책적 접근이 필요하다.

2. 지정폐기물의 개념

우리나라는 폐기물을 가정에서 나오는 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하고 있으며, 사업장폐기물은 사업장일반폐기물과 지정폐기물로 분류한다. 일반폐기물과 지정폐기물의 구분은 폐기물의 유해성을 기준으로 한다. 즉 일반폐기물은 유해성이 없는 폐기물을 말하며, 지정폐기물은 유해폐기물을 말한다. 유해폐기물을 지정폐기물이라고 하는 것은 부식성, 인화성, 폭발성, 감염성, 생태독성 등 유해물질 함유하고 있기 때문에 특별한 관리가 필요하다고 ‘지정’했기 때문이다.

지정폐기물이란 용어는 유해폐기물 혹은 유독폐기물이란 용어가 가지고 있는 부정적 이미지를 중화시킨 개념이다. ‘지정폐기물 매립장’이란 용어가 주는 느낌과 ‘유독폐기물 매립장’이란 용어가 주는 느낌을 비교하면 왜 국가에서 굳이 지정폐기물이란 용어를 사용하는지 알 수 있을 것이다.

지정폐기물은 의료폐기물과 기타지정폐기물로 구분한다. 의료폐기물은 병원 등에서 환자를 치료하면서 환자와 접촉한 폐기물이나 환자의 몸에서 적출한 폐기물을 말한다. “폐기물관리법”에서는 의료폐기물은 소각하도록 하고 있다. 의료폐기물은 감염의 위험성이 있기 때문에 일반폐기물이나 기타지정폐기물과는 완전하게 격리하여 별도로 관리하도록 하고 있다. 기타 지정폐기물은 폐산, 폐알칼리, 폐유, 폐유기용제, 폐페인트, 소각재, 폐슬러지 등이다.

3. 지정폐기물 발생 및 처리현황

2013년 기준으로 국내에는 연간 438만 톤의 지정폐기물이 발생하고 있으며, 87만 톤이 매립(20%)되고 있다. 재활용되는 양이 많기는 하지만 매립비율도 매

지정폐기물 매립장에 매립되는 폐기물은 소각장에서 처리할 수 없는 타지 않는 폐기물(불연성 폐기물) 중 중금속이 물에 녹아서 많이 나오는(용출되는) 폐기물이다. 소각재, 폐수처리시설에서 나오는 폐슬러지, 굴뚝의 대기오염물질을 흡착한 비산재나 폐흡착제 등을 말한다.

납이나 비소, 6가크롬, 수은, 카드뮴 등 중금속을 많이 함유하고 있고, 이 중금속이 물에 녹아서 매립장 침출수로 나와서 지하수나 지표수 등을 오염시킬 가능성이 있는 폐기물을 지정폐기물로 분류하여 일반매립시설에 비해 더 엄격한 시설기준을 가진 매립장에서 처리하도록 하고 있다.

지정폐기물은 일반 가정에서는 나오지 않는 폐기물이다. 지정폐기물은 산업시설에서 제품의 생산이나 오염물질의 처리과정에서 발생하는 폐기물이다. 따라서 지정폐기물은 대규모 공단이나 대규모 산업시설이 설치된 지역에서 대량으로 발생한다. 따라서 대규모 공단이 조성되어 있는 수도권 지역이나 영남 지역에서 지정폐기물이 대량으로 발생할 수 밖에 없다. 그런데 수도권 지역은 지정폐기물이 대량으로 발생하지만 지정폐기물 매립시설은 소규모 용량의 1곳 밖에 없기 때문에 지정폐기물 매립을 타지역에 전적으로 의존할 수 밖에 없다.

우 높은 편이다.

지역별 발생량을 보면 수도권 지역이 25.5%, 부산·



울산·경남 지역이 23.3%, 충청지역이 16.3%, 대구·경북지역이 16%를 차지하고 있다. 매립폐기물 기준으로 보면 부산·울산·경남 지역이 29.5%, 수도권 지역이 28.4%, 대구·경북지역이 9.3%, 충청지역이 8.8%를 차지하고 있다.

지정폐기물 매립장은 전국에 17곳이 있으나 그 중 수도권 지역은 1곳 밖에 없으며, 충청지역은 충북 2곳, 충남 1곳이 있다. 매립용량 기준으로 보면 수도권 지역 매립장은 전국 총 매립용량의 1.4%에 불과하며, 충청 지역 매립장 3곳을 포함하더라도 6.2%에 불과하다. 수도권과 충청지역의 지정폐기물 발생량이 매립되는 폐기물 기준 37.2%가 발생하고 있지만 매립용량은 전국

매립용량 기준 6.2% 밖에 확보하고 있지 못하다. 매립장의 잔여용량 기준으로 보면 수도권 3.4%, 충청 포함 8.5%로 다소 비율이 높아지지만 지정폐기물 발생비율 대비 매립용량은 여전히 매우 부족하다.

이와 같이 수도권과 충청지역은 지정폐기물 발생량은 많지만 매립시설은 태부족인 상태이기 때문에 매립시설에 대한 수요는 매우 높을 수 밖에 없다. 만약 매립시설 설치허가만 받을 수 있다면 땅짚고 헤엄치는 안정적인 영업을 할 수 있을 것이다. 물류의 장점이 있으면서 동시에 인허가가 상대적으로 용이할 것으로 보이는 충청지역에 매립장 허가신청이 집중될 수 밖에 없는 구조다.

4. 지정폐기물 매립문제 해결방안

지정폐기물 매립문제, 특히 수도권에 발생하는 지정폐기물을 처리하기 위하여 충청지역에 민간매립장 설치가 집중되는 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇일까?

우선, 근본적인 방안으로 매립대상 지정폐기물의 발생량이 최소화되어야 한다. 생산단계에서 청정생산 등 생산기술 혁신을 통해서 유해물질의 사용최소화와 원료사용 절감을 통해서 지정폐기물의 발생량이 최소화되어야 한다. 폐기물배출자가 지정폐기물 발생을 최소화하도록 적극적으로 유도하기 위해서는 청정생산 기술개발에 대한 국가적인 지원도 필요하지만 현재의 저렴한 매립가격이 상승될 필요가 있다. 현재 논의되고 있는 매립처분세 도입도 이 관점에서 적극적으로 고려될 필요가 있다. 또한 이 문제는 배출지역책임 원칙의 관점에서도 고려될 필요가 있는데, 이 문제는 아래에서 다시 다루도록 하겠다.

둘째, 지정폐기물 매립장을 국가 혹은 공공에서 관리하는 방안에 대해서도 일각에서는 제기되고 있다. 민간에서 관리할 경우 수익위주의 영업을 하기 때문에 매립시설 설치 및 관리가 부실해질 수 밖에 없고, 최근 제천 왕암동매립장 사태에서 볼 수 있듯이 매립장에 문제가 발생할 경우 국민들의 세금으로 결국 메울 수 밖에 없기 때문에 차라리 처음부터 공공에서 관리하는 것이 바람직하다는 것이다.

지정폐기물 관리주체의 문제는 1990년대 배출자책임원칙에 근거한 민간관리방식으로 갈 것인지 국가관리방식으로 갈 것인지 논쟁이 벌어졌으나 1997년 IMF 사태 이후 민간관리방식으로 결정되었다. 민간이 관리할 수 있는 영역에서는 국가가 개입하지 않는다는 민영화 흐름에 따라 기존의 지정폐기물 공공처리시설도 모두 민간에 매각되었다. 따라서 이미 민간처리시장이 광범위하게 형성되어 있는 상황에서 다시 공공이 개입하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 현 시점에서

필요한 것은 처리주체를 민간에서 공공으로 전환하는 것이 아니라 처리주체를 민간으로 하되, 관리감독기관으로서 공공의 역할강화 및 민간매립시설에 대한 현행 규제를 어떻게 강화할 것인가에 대하여 논의하는 것이 현실적일 것이다.

제천 왕암동매립장 사건은 1999년 이후 강화된 현행 “폐기물관리법”의 관리규정이 여전히 미흡하다는 것을 보여준다. 매립시설 운영 혹은 사후에 환경오염 등의 문제가 발생했을 때 이에 대한 피해보상에 관한 보험제도 도입 혹은 사후관리 이행보증금의 보완 등 규제강화가 필요하다.

셋째, 발생지역 책임원칙의 제도화하는 방안이다. 이 방안은 폐기물 처리를 타지역에 전적으로 의존하는 환경부정의 상황을 해소하기 위한 것으로 지금 시점에서 진지하게 검토해 볼 필요가 있다고 본다. 현행 폐기물관리법은 배출자 책임원칙만 규정하고 있으며, 폐기물 배출지역의 집단적 책임에 대해서는 규정하고 있지 않다. 그렇지만 폐기물 배출시설의 입지에 따른 고용과 세수증가 등 편익은 그 지역에서 누리면서 폐기물 처리의 비용은 타지역에 떠넘기는 것은 바람직하지 않다. 단순히 배출자 책임원칙으로만 해결될 문제

가 아니라 배출자의 개념을 확대한 배출지역 책임원칙이 필요하다. 배출지역 책임이란 배출지역에서 폐기물 처리시설을 우선적으로 확보하되 처리시설 확보가 어려울 경우 타지역의 처리시설에 처리하되, 타지역 처리에 따른 추가적인 비용을 부담하는 것이 될 것이다.

넷째, 지역주민의 참여문제이다. 지속가능한 발전의 주요원칙 중 하나가 바로 최근접결정의 원칙이다. 지역의 환경문제는 지역에 거주하는 사람들이 가장 잘 알기 때문에 전문가 검토의견에만 전적으로 의존할 것이 아니라 그 지역의 환경을 가장 잘 알고 있는 지역주민들이 의사결정에 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 강정리 폐석면광산 지역에 매립시설이 들어서는 문제가 대표적이다. 석면광산으로 오랫동안 고통을 받은 지역주민의 상황이나 정서가 진지하게 고려되었고, 지역주민들이 의사결정에 참여할 수 있었다면 사업자가 폐석면광산지역에 매립시설을 설치할 생각을 쉽게 할 수 없었을 것이다. 현재 폐기물처리시설 입지갈등은 최종적으로 행정소송을 통해 법원의 판단에 의존하고 있다. 주민들에게 매우 불리한 상황이다. 주민들의 의견이 좀 더 진지하게 반영될 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다.



5. 결론

정부에서는 폐기물처리시설의 확보가 국가적으로 필요하다고 보기 때문에 폐기물처리시설 설치를 제약할 수 있는 규제의 강화에 대해서는 미온적이다. 국가가 개입하기 보다는 지역에서 알아서 해결하라는 식이다. 이 과정에서 갈등해소에 들어가는 비용은 결국 낙후된 지역의 주민과 지자체와 사업자가 지불할 수밖에 없다. 환경정의의 관점에서 바람직하지 않다. 폐

기물관리의 효율성 문제만 볼 것이 아니라 형평성 문제도 같이 고려되어야 한다. 장기적으로 봤을 때 형평성 문제가 결여된 접근방식은 효율적이지도 않다. 폐기물배출지역 책임원칙의 강화와 매립시설 관리에 대한 규제강화, 지역주민 참여 보장 등 제도적 보완책에 대한 진지한 논의가 필요하다. <