

# 오염토양의 법적 관리체계 개선을 위한 법제분석

이 유 봉



법제분석지원 연구 13-25-⑦

신청기관: 환 경 부

# 오염토양의 법적 관리체계 개선을 위한 법제분석

이 유 봉

# 오염토양의 법적 관리체계 개선을 위한 법제분석

The Study for Reforming Regulative  
Framework on Contaminated Soil

연구자 : 이유봉(한국법제연구원 부연구위원)  
Lee, Eu-Bong

2013. 11. 30.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

### □ 분석 배경과 목적

- 오염토양에 대한 법적용에 있어서의 불명확성과 중복성으로 인한 혼란이 지속됨에 따라 「토양환경보전법」, 「폐기물관리법」 등 관련 법령의 분석 및 개선을 필요성이 제시되어 옴
- 특히, 최근 오염토양의 법적용에 있어 오염토양은 ‘폐기물’에 해당하지 않는다는 대법원의 판단이 내려짐에 따라 오염토양에 대한 법 적용에 있어서의 혼란을 줄이고 법 적용 대상을 명확히 할 필요가 분명히 제시됨
- 본 분석연구는 오염토양의 관리에 있어 직·간접적으로 적용되는 「토양환경보전법」과 「폐기물관리법」의 관련 규정내용을 분석하고 위와 같은 법적용상의 혼란을 줄이기 위하여 관련 법률에 대한 개정방향을 제시하는 것을 목적으로 함

### □ 법제분석 방법

- 먼저, 국내법상 「폐기물관리법」과 「토양환경보전법」 등 오염토양에 대한 법적 정의 및 관리체계를 상세히 분석하였음
- 다음으로, 최근에 오염토양의 법적용에 있어 해석상 논란이 된 법원의 판례들을 살펴봄

- 미국, EU, 일본과 같은 주요 외국의 오염토양에 대한 법적 관리 체계를 검토 및 분석함

## II. 주요 내용

### □ 법 적용 대상

- 「토양환경보전법」은 토양오염으로 인한 환경 피해를 예방하기 위하여 토양오염물질을 지정하여 이로 인한 오염에 의해 사람의 건강, 동식물의 생육에 지장을 초래할 만한 일정한 기준을 넘은 경우에 오염된 토양을 정화함으로써 그 피해를 최소화하도록 하고 있음
- 「폐기물관리법」은 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 않게 된 물질을 폐기물로 정의하고 있는데, 사업장폐기물 가운데 주변환경을 오염시킬 수 있는 해로운 물질에 대하여 지정폐기물로 지정함
- 「토양환경보전법」상 토양오염물질에는 카드뮴, 구리, 비소, 수은, PCBs 등의 21개 물질이 지정되어 있으며, 이 중 상당수의 물질이 「폐기물관리법」상 지정폐기물에 함유되는 유해물질에 해당하고 PCBs 함유 폐기물도 지정폐기물에 해당함

### □ 오염토양에 대한 법 적용

- 「토양환경보전법」상 토양정화는 생물학적·물리적·화학적 처리방식으로 토양 중의 오염물질을 감소·제거하거나 토양 중 오염물질에 의한 피해를 완화하는 것으로서 일정한 정화기준과 방법에 따라 하되 원칙적으로 자격을 갖춘 토양정화업자에 의하도록 함

- 「토양환경보전법」상 토양정화의 기준은 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 줄 우려가 있는 오염 수준에 대한 기준인 토양오염우려기준이며, 오염토양의 정화방법에는 생물학적·물리·화학적·열적 처리방법이 규정되어 있음
- 「폐기물관리법」은 폐기물에 대하여 일정한 기준과 방법에 따라 처리하도록 하고 있는데, 폐기물의 종류와 성질·상태, 재활용 가능성 여부, 가연성이나 불연성 여부 등에 따라 처리기준과 방법이 폐기물의 종류별로 자세하게 규정되어 있음
- 「폐기물관리법」은 지정폐기물의 경우, 소각, 고형화, 안정화 처분 등을 통해 매립토록 하고, PCBs함유 폐기물의 경우 고온소각 등으로 처분하도록 하고 있으며, 폐토사의 경우 관리형 매립 시설에 매립토록 하고 있으나, 지정폐기물의 경우 재활용을 제한하고 있음
- 「토양환경보전법」이 오염토양의 정화기준으로서 우려기준을 제시하고 있으나, 이는 지정폐기물의 기준과 다르고, 또한 지정폐기물의 처리 및 재활용에 있어서도 오염농도 등에 관한 기준은 제시되어 있지 않음

#### □ 오염토양에 대한 법원의 판결

- 최근, 오염토양의 처리에 있어 위법한 폐기물처리를 이유로 「폐기물관리법」 위반으로 기소된 사건에서 대법원은 하급심의 판단을 파기환송하며, 문제가 된 사안의 오염토양은 「폐기물관리법」 상 폐기물에 해당하지 아니하며, 오염된 토사처리는 「폐기물관리법」 위반 사유에 해당되지 않는다고 봄

- 대법원은 「폐기물관리법」상 별도의 규정을 두지 않는 한 오염 토양 자체를 관련 규정은 성질상 적용될 수 없으며, 이는 오염 토양이 폐기물 또는 그 구성요소인 오염물질과 섞이거나 정화 작업을 위하여 해당 부지에서 반출되어 동산인 ‘물질’로서의 상태를 일시 갖추게 되었다 하더라도 마찬가지로 봄
- 「토양환경보전법」상 정화기준 및 정화방법 위반으로 공소장이 변경된 환송심에서는 「토양환경보전법」위반으로서의 위법성이 인정되었음

#### □ 오염토양에 관한 외국법제 분석

- EU에서 오염토양의 처리에 적용되는 주요 지침으로는 「EU 폐기물 기본체제지침 2006/12/EC (EU Waste Framework Directive)」과 이를 개정하는 2008/98/EC이 있음
- 오염토양을 폐기물로 본 유럽사법재판소의 Van de Walle사건에서 ‘폐기물’의 정의가 논란이 됨에 따라, 후자는 전자의 규정을 보완하여 폐기물로 볼 수 없는 경우로서 적출되지 않은 오염된 토양과 건설목적으로 적출되는 오염되지 않은 토양을 적용범위에서 배제하였음
- 일본에서 오염토양에 적용되는 법률에는 「토양오염대책법(土壤汚染對策法)」과 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률(廢棄物の處理及び清掃に關する法律)」이 있음
- 토양오염정도에 관한 기준에는 토양 중에 함유된 특정유해물질의 함유량에 의한 기준인 ‘토양함유량기준’과 토양으로부터의 지하수로의 특정유해물질 용출량에 의한 기준인 ‘토양용출량기준’이 있는데, 오염제거 등 조치시 적용되는 기준인 ‘제2토양용출량

기준’은 「폐기물의 처리 등에 관한 법률」의 특별관리 사업폐기물의 판정기준과 동일한 수준으로 설정됨

- 「폐기물의 처리 등에 관한 법률」에서는 오염토양은 산업폐기물 항목에 해당되지는 않지만, 종래부터 ‘진흙’에 준하는 것으로 보아 관리형 또는 차단형 처리장에서 매립처분하여 취급하여 음
- 미국의 경우, 「자원보전 및 회복법(RCRA: Resource Conservation and Recovery Act: RCRA)」에서 유해 및 고형폐기물의 확인과 처리, 처분시설에 대하여 규정하고 있으며, 「유해 및 고형폐기물에 관한 법 (HSWA: Hazardous and Solid Waste)」에서 유해폐기물에 대한 엄격한 처리기준과 관리를 위한 ‘매립처분제한 기준(LDR)’을 둠
- 법규의 정의상 오염된 토양은 고형 폐기물에 포함되기는 어려우나, 토양이 유해성폐기물을 함유하고 있는 경우에는 ‘포함’정책에 따라 유해성폐기물로 간주되며, LDR 하에 오염된 토양의 처리에 관하여 규율하는 ‘대안적 토양처리기준 (40 CFR 269.49)’이 적용되어지고 이에 따른 유해성분 처리기준이 적용됨

#### □ 관련 법제의 개선방안

- 토양은 원칙적으로 자연환경의 한 부분을 이루는 일차적 요소임을 생각할 때 폐기물과 같이 취급될 수 없으며 될 수 있는 한 자연상태 대로 토양의 기능을 회복하는 것을 정책목표로 하여야 할 것임
- 그러나 오염토양이 자연상태에서 사람의 건강이나 환경에 유해한 영향을 미치지 않을 정도로 복구가 되기 어려운 경우에는 폐기물로 보아 폐기물처리방법에 따라 처리하도록 하여야 할 것임

- 이를 위하여는 일본, 미국의 경우와 같이 「토양환경보전법」상의 토양 정화기준과 「폐기물관리법」 상 지정폐기물 지정기준이나 처리기준이 상호 유기적 관련 하에 설정될 필요가 있음

### Ⅲ. 기대효과

#### □ 학술적 효과

- 본 연구는 폐기물정책과 매체중심의 환경보호정책 사이의 차이와 상관관계를 폐기물의 정의와 결부된 오염토양에 대한 법적용과 해석상의 논의를 빌어 보다 구체적으로 제시하는 데 기여할 수 있음

#### □ 정책적 효과

- 법원의 판례를 통해서 제시된 것처럼, 「토양환경보전법」과 「폐기물관리법」의 법 해석과 적용에 있어서 나타나는 불명확성과 혼란을 초래하는 문제점을 지적하고 이를 입법적으로 개선할 수 있는 방향을 제시함

▶ 주제어 : 오염토양, 토양정화, 폐기물처리, 토양오염기준, 폐기물처리기준

# Abstract

## I . Background and Purpose

- Background and purpose of this study
  - Due to the conflicts caused by uncertainty and overlap between ‘Soil Environment Conservation Act’ and ‘Waste Management Act,’ analysis and improvement of relevant laws have been demanded.
  - Recently, since Korean Supreme Court judged contaminated soil not waste, the stronger demands has been raised to reduce confusion in applying laws and make them distinct.
  - The purpose of this study is to analyze the relevant contents and problems of ‘Soil Environment Conservation Act’ and ‘Waste Management Act’— which is applied to contaminated soil management — and to suggest approaches to amend corresponding laws in order to lessen confusion.

## II . Main Contents

- Analysis on Relevant Laws
  - This study analyzed that definitions of regulated objects and regulative schemes for managing contaminated soil under ‘Soil Environment Conservation Act’ and ‘Waste Management Act.’

Analysis on Court Decisions

- Also, this study reviewed courts' decisions that uncovered controversies in interpreting and applying laws on contaminated soil.

Comparative Law Analysis

- Moreover, this study analyzed the foreign legislations including US, EU and Japan that can be applied to contaminated soil.

### **III. Expected Effect**

Academic effect

- This study is able to reveal difference and relevance between waste policy and media-based environment protection policy more distinctively in light of debates in application and interpretation of laws on contaminated soil.

Effect in Policy

- This analysis is expected to point out the regulative problems more clearly that causes uncertainty and confusion in legal interpretation and application of 'Soil Environment Conservation Act' and 'Waste Management Act' on contaminated soil.
- Also, this analysis is expected to contribute to suggest reasonable approaches for amendments to improve the relevant legislations.

➤ Key Words : contaminated soil, soil purification, waste treatment,  
soil contamination standard

## 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	9
제 1 장 서 론 .....	15
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	15
제 2 절 연구 방법 및 구성 .....	17
제 2 장 오염토양에 대한 현행 법의 적용과 문제점 .....	19
제 1 절 법 적용대상으로서의 토양과 폐기물 .....	19
1. 「토양환경보전법」의 ‘토양’ .....	19
2. 「폐기물관리법」의 ‘폐기물’ .....	22
3. 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」의 ‘폐기물’ .....	29
제 2 절 오염토양에 대한 법적 관리 .....	29
1. 「토양환경보전법」상 오염토양에 대한 정화 .....	29
2. 「폐기물관리법」상 폐기물의 처리 .....	32
제 3 절 오염토양에 대한 법원의 판결 .....	35
1. 서울중앙지방법원(2007.11.6), 2007고단4425 판결 .....	35
2. 서울중앙지방법원(2008.3.20), 2007노4230판결 .....	36
3. 대법원(2011.5.26), 2008도2907판결 .....	42
4. 서울중앙지방법원(2011.12.1), 2011노1735판결 .....	45
제 4 절 현행법의 문제점 .....	51

제 3 장 오염토양에 관한 주요 외국법령 분석 .....	55
제 1 절 E U .....	55
1. 개 요 .....	55
2. Van de Walle 사건 .....	55
3. EU Waste Framework Directive 2006/12/EC .....	57
4. EU Waste Framework Directive 2008/98/EC .....	58
제 2 절 일 본 .....	62
1. 토양오염대책법(土壤汚染対策法) .....	62
2. 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률(廃棄物の処理及び清 掃に関する法律) .....	70
3. 오염토양의 법적 처리 .....	71
제 3 절 미 국 .....	75
1. 개 요 .....	75
2. 자원보전 및 회복법 (RCRA) .....	76
제 4 절 시사점 .....	83
제 4 장 결 론 .....	87
<b>【부 록】</b> .....	91
참 고 문 헌 .....	107

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 배경 및 목적

현행 「폐기물관리법」 제2조 제1호에서 ‘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”고 규정하고 있다.

한편, 현행 「토양환경보전법」 제2조 제1호에서 ‘토양오염’이란 “사업활동이나 그 밖의 사람의 활동에 의하여 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강·재산이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다”고 규정하고 있다.

그러나 폐기물에 의해 토양오염이 발생한 경우, 오염토양을 폐기물로 보아 「폐기물관리법」을 적용할 것인지, 아니면 토양으로 보아 「토양환경보전법」을 적용할 것인가 라는 오염토양의 법적용을 둘러싼 논란은 실무상 지속되어 왔다. 한편 현실적으로는, 「폐기물관리법」의 적용을 받는 것이 「토양환경보전법」의 적용을 받는 것보다 절차와 비용면에서 유리하여 「폐기물관리법」에 따르려는 유인도 나타나고 있다.<sup>1)</sup>

최근 대법원이 오염토양은 「폐기물관리법」상 위 ‘폐기물’에 해당되지 않는다고 판결을 내림에 따라 「폐기물관리법」과 「토양환경보전법」상의 적용대상을 법적으로 보다 명확히 하고 그 관리방식을 구체화할 필요성이 더한층 높아졌다.<sup>2)</sup>

1) 박종원, 「오염토양과 폐기물이 법적 구별과 그 처리책임」, 환경법과 정책 제8권, (2012.5), 100면 참조.

2) 또한 최근 국민법제관이 제시한 법제도 개선과제로서 ‘오염토양에 대한 폐기물관리법 적용 배제’ 여부에 대한 제안이 있는 등, 이에 대한 입법적 개선의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.(법제처, 2011.12)

## I. 서론

따라서 본 연구는 위와 같은 해석상의 논란을 해소하기 위하여 현행 「토양환경보전법」과 「폐기물관리법」등 관련 법제를 분석하고 그 문제점을 드러내는 한편, 관련 외국 법제의 비교 분석을 통하여 우리나라 관련 법제 개선의 필요성을 검토하고 그 개정방향을 제기하고자 한다.

## 제 2 절 연구 방법 및 구성

본 법제분석의 실시를 위하여 다음과 같은 방식으로 연구를 수행하였으며 이에 따라 본 연구의 내용을 구성하였다.

먼저, 제2장 제1절에서는 국내법상 「폐기물관리법」과 「토양환경보전법」의 법 적용대상인 토양과 폐기물의 정의와 범위를, 그리고 제2장 제2절에서는 오염토양에 대해 적용될 수 있는 법적 관리체계, 즉 「폐기물관리법」상 폐기물의 처리방식과 「토양환경보전법」상 오염토양에 대한 정화방식에 대해 분석하였다.

다음으로, 제2장 제3절에서는 최근에 오염토양의 법적용에 있어 해석상 논란이 된 법원의 판례를 자세히 살펴본 후, 해석상 논란발생의 이유가 되는 입법적 개선이 필요한 사항을 짚어보고자 하였다.

또한, 제3장에서는 미국, EU, 일본과 같은 주요 외국의 오염토양에 대한 법적 관리체계 및 문제가 되었던 주요 사례를 검토·분석하였다.

이러한 검토와 분석을 통해 결론부분에서는 우리나라 「폐기물관리법」과 「토양환경보전법」상의 적용대상과 관리체계에 있어 법 개정의 필요성을 검토하고 그 방향을 제시하였다.

## 제 2 장 오염토양에 대한 현행 법의 적용과 문제점

### 제 1 절 법 적용대상으로서의 토양과 폐기물

#### 1. 「토양환경보전법」의 ‘토양’

「토양환경보전법」은 토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 예방하고, 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써 토양생태계를 보전하고, 자원으로서의 토양가치를 높임으로써 궁극적으로 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 하는 것을 입법 목적으로 제정되었다. (제1조)

「토양환경보전법」은 ‘토양오염’에 대하여 “사업활동이나 그 밖의 사람의 활동에 의하여 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강·재산이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다”고 규정하고 있다.(제2조 1호) 그리고 ‘토양오염물질’은 토양오염의 원인이 되는 물질로서 환경부령이 정하는 것을 말한다.(제2조 2호) 토양오염은 토양오염물질의 농도에 의해 그 정도가 파악되는데, 그 정도를 나타내는 법적 기준에는 우려기준과 대책기준이 있다. ‘우려기준’은 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있는 토양오염의 기준을 말하며(제4조의 2), ‘대책기준’은 우려기준을 초과하여 사람의 건강 및 재산과 동·식물의 생육에 지장을 주어서 토양오염에 대한 대책을 필요로 하는 토양오염의 기준을 말한다(제16조). 대책기준은 토양오염물질 각 항목에 대하여 우려기준보다 3배가 높은 농도로 규정되어 있다.

<표 1> 토양오염우려기준  
(시행규칙 제1조의5 관련 별표 3, 제23조 관련 별표 8)

(단위: mg/kg)

물 질	1지역		2지역		3지역	
	우려 기준	대책 기준	우려 기준	대책 기준	우려 기준	대책 기준
카드뮴	4	12	10	30	60	180
구 리	150	450	500	1,500	2,000	6,000
비 소	25	75	50	150	200	600
수 은	4	12	10	30	20	60
납	200	600	400	1,200	700	2,100
6가크롬	5	15	15	45	40	120
아 연	300	900	600	1,800	2,000	5,000
니 켈	100	300	200	600	500	1,500
불 소	400	800	400	800	800	2,000
유기인화합물	10	-	10	-	30	-
폴리클로리네이 티드비페닐	1	3	4	12	12	36
시 안	2	5	2	5	120	300
페 놀	4	10	4	10	20	50
벤 젠	1	3	1	3	3	9
톨루엔	20	60	20	60	60	180
에틸벤젠	50	150	50	150	340	1,020
크실렌	15	45	15	45	45	135
석유계총 탄화수소(TPH)	500	2,000	800	2,400	2,000	6,000

제 1 절 법 적용대상으로서의 토양과 폐기물

트리클로로 에틸렌(TCE)	8	24	8	24	40	120
테트라클로로 에틸렌(PCE)	4	12	4	12	25	75
벤조(a)피렌	0.7	2	2	6	7	21

※ 비 고

1지역	「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 전·답·과수원·목장용지·광천지·대(「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행령」 제58조제8호가목 중 주거의 용도로 사용되는 부지만 해당한다)·학교용지·구거(溝渠)·양어장·공원·사적지·묘지인 지역과 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에 따른 어린이 놀이시설(실외에 설치된 경우에만 적용한다) 부지
2지역	「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 임야·염전·대(1지역에 해당하는 부지 외의 모든 대를 말한다)·창고용지·하천·유지·수도용지·체육용지·유원지·종교용지 및 잡종지(「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행령」 제58조제28호가목 또는 다목에 해당하는 부지만 해당한다)인 지역
3지역	「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 임야·염전·대(1지역에 해당하는 부지 외의 모든 대를 말한다)·창고용지·하천·유지·수도용지·체육용지·유원지·종교용지 및 잡종지(「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행령」 제58조제28호가목 또는 다목에 해당하는 부지만 해당한다)인 지역

- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제48조에 따라 취득한 토지를 반환하거나 「주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법」 제12조에 따라 반환공여구역의 토양 오염 등을 제거하는 경우에는 해당 토지의 반환 후 용도에 따른 지역 기준을 적용한다.
- 벤조(a)피렌 항목은 유독물의 제조 및 저장시설과 폐침목을 사용한 지역(예: 철도용지, 공원, 공장용지 및 하천 등)에만 적용한다.

## 2. 「폐기물관리법」의 ‘폐기물’

「폐기물관리법」은 ‘폐기물’에 대하여 “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”고 규정하고 있다.(제2조 제1호) 이러한 정의는 ‘필요성’이라는 기준을 중심에 두고 있는데, 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 않게 되었다는 것은 주관적으로 배출자의 의사에 의해서 판단됨과 동시에 객관적으로 환경과 사람의 건강보호라는 관점에서 사회통념상 판단될 수 있다.<sup>3)</sup>

또한 「폐기물관리법」은 ‘폐기물’은 크게 생활폐기물과 사업장폐기물로 나누고 있는데, ‘사업장폐기물’은 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 또는 「소음·진동관리법」에 따라 배출시설을 설치·운영하는 사업장이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물로, ‘생활폐기물’은 사업장폐기물 외의 폐기물로 정의하고 있다.(제2조 제3호, 제2호) 여기서, 사업장폐기물 중 대통령령으로 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물에는 다음 표 2와 같이 폐기물관련 특정 처리시설이나 1일 평균 폐기물을 300kg이상 배출하는 사업장 등이 해당된다. (시행령 제2조)

<표 2> 사업장 폐기물 배출시설

사업장 폐기물 배출시설	
1	「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조제1항에 따라 폐수종말처리시설을 설치·운영하는 사업장
2	「하수도법」 제2조제9호에 따른 공공하수처리시설을 설치·운영하는 사업장

3) 박균성·함태성, 『환경법』, 제4판, (2010), 459면.

사업장 폐기물 배출시설	
3	「하수도법」 제2조제10호에 따른 분뇨처리시설을 설치·운영하는 사업장
4	「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제24조에 따른 공공처리시설
5	법 제29조제2항에 따른 폐기물처리시설(법 제25조제3항에 따라 폐기물 처리업의 허가를 받은 자가 설치하는 시설을 포함한다)을 설치·운영하는 사업장
6	법 제2조제4호에 따른 지정폐기물을 배출하는 사업장
7	폐기물을 1일 평균 300킬로그램 이상 배출하는 사업장
8	「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 건설공사로 폐기물을 5톤(공사를 착공할 때부터 마칠 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다)이상 배출하는 사업장
9	일련의 공사(제8호에 따른 건설공사는 제외한다) 또는 작업으로 폐기물을 5톤(공사를 착공하거나 작업을 시작할 때부터 마칠 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다)이상 배출하는 사업장

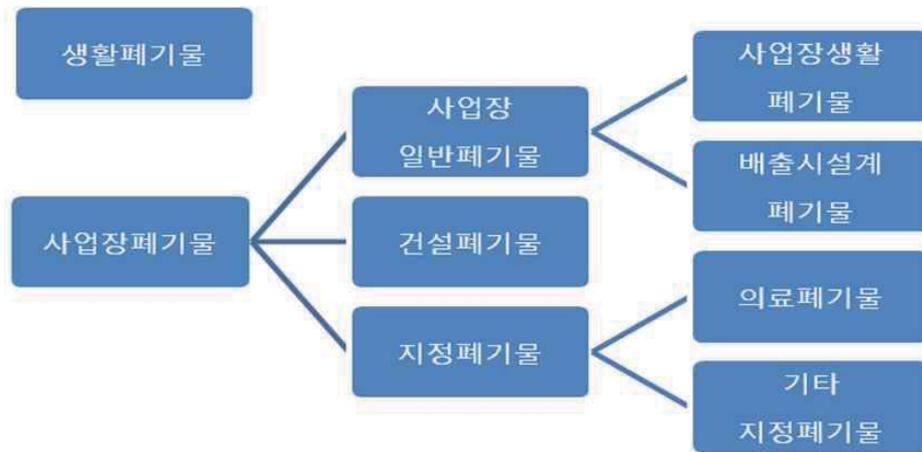
그밖에, 사업장폐기물에는 위와 같은 일반 사업장 폐기물 외에, 지정폐기물, 건설폐기물이 포함된다. ‘지정폐기물’은 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해(危害)를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물을 말하며,(제2조 제4호) 시행령에서 특정시설에서 발생하는 폐합성고분자화합물, 오니류, 폐농약 등, 부식성 폐기물, 유해물질함유 폐기물, 폐유기용제, 폐페인트 및 폐래커, 폐유, 폐석면, 폴리클로리네이티드비페닐 함유 폐기물, 「유해화학물질관리법」상 폐유독물, 의료폐기물 등으로 규정하고 있다(시행령 별표 1, 아래 표 3 참조). 그 중에서, 유해물질 함유 폐기물은 납, 구리, 비소 등의 환경부령으로 정하는 일정한 유해물질을 일정량 이상 함유하는 오니류, 폐흡착제·폐흡수제, 광

재·분진·폐주물사·폐사·폐내화물·도자기조각 등이 해당된다고 하고 있는데, 이 때 오염토양에 대하여 직접적으로 언급하고 있는 부분은 없다. 다만, ‘폐사(廢砂)’의 경우는 폐모래를 의미하므로 오염토양을 이에 해당한다고 볼 여지도 있으나, 자연상태나 대지로부터의 분리 여부 등 폐사에 대한 명확한 정의가 없으므로, 해석상 논란의 여지는 존재한다고 볼 수 있다. 또한, 폐사의 경우에도 납, 구리, 비소, 수은, 카드뮴, 6가크롬화합물, 시안화합물 또는 그 화합물, 기름성분만을 함유한 경우에만 지정폐기물로 보고 있으므로, 다른 유해물질 함유한 경우는 제외된다. 그 외에, 폐흡착제·폐흡수제의 경우 광물유·동물유 및 식물유의 정제에 사용된 폐토사를 포함한다는 별표 내용이 있다.(시행령 별표 1, 아래 표 3 참조) 위 내용을 종합적으로 살펴 볼 때, 지정폐기물에 함유된 유해물질로 오염되어 유해물질을 함유한 토양이라 할지라도 이를 폐기물의 범주에 넣기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

한편, 의료폐기물에는 보건·의료기관, 동물병원, 시험·검사기관 등에서 배출되는 폐기물 중 인체에 감염 등 위해를 줄 우려가 있는 폐기물과 인체 조직 등 적출물(摘出物), 실험 동물의 사체 등 보건·환경보호상 특별한 관리가 필요하다고 인정되는 폐기물로서 대통령령으로 정하는 폐기물로 정의되고 있다.(제2조 제5호)

이러한 폐기물의 분류에 따라, 처리책임, 처리요금, 처리절차, 방법이 달라지게 된다.

[그림 1] 「폐기물관리법」 폐기물의 분류<sup>4)</sup>



<표 3> 「폐기물관리법」 상 지정폐기물<sup>5)</sup>

구 분	지정폐기물의 종류	
1. 특정시설에서 발생하는 폐기물	폐합성 고분자화합물	<ul style="list-style-type: none"> <li>폐합성 수지(고체상태의 것은 제외한다)</li> <li>폐합성 고무(고체상태의 것은 제외한다)</li> </ul>
	오니류(수분함량이 95퍼센트 미만이거나 고형물함량이 5퍼센트 이상인 것으로 한정한다)	<ul style="list-style-type: none"> <li>폐수처리 오니(환경부령으로 정하는 물질을 함유한 것으로 환경부장관이 고시한 시설에서 발생하는 것으로 한정한다)</li> <li>공정 오니(환경부령으로 정하는 물질을 함유한 것으로 환경부장관이 고시한 시설에서 발생하는 것으로 한정한다)</li> <li>폐농약(농약의 제조·판매업소에서 발생하는 것으로 한정한다)</li> </ul>
2. 부식성 폐기물	<ul style="list-style-type: none"> <li>폐산(액체상태의 폐기물로서 수소이온 농도지수가 2.0 이하인 것으로 한정한다)</li> <li>폐알칼리(액체상태의 폐기물로서 수소이온 농도지수가 12.5 이상인 것으로 한정하며, 수산화칼륨 및 수산화나트륨을 포함한다)</li> </ul>	

4) 김홍균, 『환경법』, 제2판, (2012), 489면.

5) 「폐기물관리법 시행령」 (2013.5.28 개정), 제3조 관련 별표 1, “지정폐기물의 종류.”

제 2 장 오염토양에 대한 현행 법의 적용과 문제점

구 분	지정폐기물의 종류
3. 유해물질 함유 폐기물	<p>* 환경부령으로 정하는 물질을 함유한 것으로 한정한다.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 광재(鑛滓)[철광 원석의 사용으로 인한 고로(高爐)슬래그 (slag)는 제외한다]</li> <li>• 분진(대기오염 방지시설에서 포집된 것으로 한정하되, 소각시설에서 발생하는 것은 제외한다)</li> <li>• 폐주물사 및 샌드블라스트 폐사(廢砂)</li> <li>• 폐내화물(廢耐火物) 및 재벌구이 전에 유약을 바른 도자기 조각</li> <li>• 소각재</li> <li>• 안정화 또는 고형화·고화 처리물</li> <li>• 폐촉매</li> <li>• 폐흡착제 및 폐흡수제[광물유·동물유 및 식물유{폐식용유(식용을 목적으로 식품 재료와 원료를 제조·조리·가공하거나 식용유를 유통·사용하는 과정에서 발생하는 기름을 말한다. 이하 같다)는 제외한다}의 정제에 사용된 폐토사(廢土砂)를 포함한다]</li> </ul>
4. 폐유기 용제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 할로젠족(환경부령으로 정하는 물질 또는 이를 함유한 물질로 한정한다)</li> <li>• 그 밖의 폐유기용제(가목 외의 유기용제를 말한다)</li> </ul>
5. 폐페인트 및 폐래커	<p>* 다음 각 항목의 것을 포함한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 페인트 및 래커와 유기용제가 혼합된 것으로서 페인트 및 래커 제조업, 용적 5세제곱미터 이상 또는 동력 3마력 이상의 도장(塗裝)시설, 폐기물을 재활용하는 시설에서 발생하는 것</li> <li>• 페인트 보관용기에 남아 있는 페인트를 제거하기 위하여 유기용제와 혼합된 것</li> <li>• 폐페인트 용기(용기 안에 남아 있는 페인트가 건조되어 있고, 그 잔존량이 용기 바닥에서 6밀리미터를 넘지 아니하는 것은 제외한다)</li> </ul>
6. 폐유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기름성분을 5퍼센트 이상 함유한 것을 포함하며, 폴리클로리네이티드비페닐(PCBs)함유 폐기물, 폐식용유와 그 잔재물, 폐흡착제 및 폐흡수제는 제외</li> </ul>

구 분	지정폐기물의 종류
7. 폐석면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건조고형물의 함량을 기준으로 하여 석면이 1퍼센트 이상 함유된 제품·설비(뿔칠로 사용된 것은 포함한다) 등의 해체·제거 시 발생하는 것</li> <li>• 슬레이트 등 고형화된 석면 제품 등의 연마·절단·가공 공정에서 발생된 부스러기 및 연마·절단·가공 시설의 집진기에서 모아진 분진</li> <li>• 석면의 제거작업에 사용된 바닥비닐시트(뿔칠로 사용된 석면의 해체·제거작업에 사용된 경우에는 모든 비닐시트)·방진마스크·작업복 등</li> </ul>
8. 폴리클로리네이티드 비페닐 함유 폐기물	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 액체상태의 것(1리터당 2밀리그램 이상 함유한 것으로 한정한다)</li> <li>• 액체상태 외의 것(용출액 1리터당 0.003밀리그램 이상 함유한 것으로 한정한다)</li> </ul>
9. 폐유독물 (「유해화학물질관리법」)	* 제2조제3호에 따른 유독물을 폐기하는 경우로 한정한다.
10. 의료폐기물	* 환경부령으로 정하는 의료기관이나 시험·검사 기관 등에서 발생하는 것으로 한정한다.
11. 기타 고시 폐기물	그 밖에 주변환경을 오염시킬 수 있는 유해한 물질로서 환경부장관이 정하여 고시하는 물질

<표 4> 지정폐기물에 함유된 유해물질<sup>7)</sup>

지정 폐기물	유해물질	유해물질 함유량
오니류·폐흡착제 및 폐흡수제에	납 또는 그 화합물	납 3mg 이상*
	구리 또는 그 화합물	구리 3mg 이상*

6) 환경부령으로 정하는 물질은 다음 <표 4>의 「폐기물관리법 시행규칙」 별표1과 같다.

7) 「폐기물관리법 시행규칙」(2012.5.11개정), 제2조제1항 관련 별표1, “지정폐기물에 함유된 유해물질.”

제 2 장 오염토양에 대한 현행 법의 적용과 문제점

지정 폐기물	유해물질	유해물질 함유량
함유된 유해물질	비소 또는 그 화합물	비소 1.5mg 이상*
	수은 또는 그 화합물	수은 0.005mg 이상*
	카드뮴 또는 그 화합물	카드뮴 0.3mg 이상*
	6가크롬화합물	1.5mg 이상*
	시안화합물	1mg 이상*
	유기인화합물	1mg 이상*
	테트라클로로에틸렌	0.1mg 이상*
	트리클로로에틸렌	0.3mg 이상*
	기름성분	중량비 기준으로 5퍼센트 이상 함유
	그 밖에 환경부장관이 정하여 고시하는 물질	
광재·분진·폐주물사·폐사·폐내화물·도자기조각·소각재, 안정화 또는 고형화·고화처리물 및 폐축매에 함유된 유해물질	납, 구리, 비소, 수은, 카드뮴, 6가크롬화합물, 시안화합물 또는 그 화합물, 기름성분	** 분진과 소각재: 납, 구리, 비소, 수은, 카드뮴, 6가크롬화합물, 시안화합물 또는 그 화합물
	석면	고형화 처리물의 경우로서 건조 고형물의 함량을 기준으로 하여 석면이 1 퍼센트 이상 함유
그 밖에 환경부장관이 정하여 고시하는 물질		
* 폐기물공정 시험기준(방법)에 의한 용출시험 결과 용출액 1리터당 함유한 유해물질의 양		

### 3. 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」의 ‘폐기물’

「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」상 ‘폐기물’에는 건설폐기물과 방치폐기물이 있는데, ‘건설폐기물’이란 「건설산업기본법」제2조 제4호8)에 해당하는 건설공사로 인하여 건설현장에서 발생하는 5톤 이상의 폐기물(공사를 시작할 때부터 완료할 때까지 발생하는 것만 해당한다)로서 대통령령으로 정하는 것을 말하며, ‘방치폐기물’이란 수집·운반업자 또는 중간처리업자가 부도 또는 허가취소 등으로 인하여 건설폐기물을 적절하게 처리하지 아니하고, 해당 사업장에 방치하여 놓은 폐기물로서 일정한 건설폐기물중 폐금속류를 제외한 건설폐기물(대통령령으로 정하는 것)을 말한다고 하고 있다.

## 제 2 절 오염토양에 대한 법적 관리

### 1. 「토양환경보전법」상 오염토양에 대한 정화

「토양환경보전법」은 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써 토양생태계를 보전하고, 자원으로서의 토양가치를 높이는 것을 입법목적으로 하고 있다.(제1조)

즉, 토양정화를 통하여 자연상태로 복원하는 것을 일차적 목표로 하고 있는데, 그 과정으로서의 ‘토양정화’란 “생물학적 또는 물리적·화

8) 「건설산업기본법」 제2조 4호의 ‘건설공사’란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. 다만, ① 「전기공사업법」에 따른 전기공사, ② 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사, ③ 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사, ④ 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사는 포함하지 아니한다. [시행 2013.6.19.] [법률 제11576호, 2012.12.18., 일부개정]

학적 처리 등의 방법으로 토양 중의 오염물질을 감소·제거하거나 토양 중의 오염물질에 의한 위해를 완화하는 것”을 말한다.(제2조 5호)

1) 토양 정화기준 및 방법

「토양환경보전법」은 토양오염물질을 누출·유출되어 토양오염의 오염도가 우려기준을 넘는 토양을 ‘오염토양’이라 하며(제14조), 이에 대하여는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 오염원인자에게 토양 관련전문기관에 의한 토양정밀조사의 실시, 오염토양의 정화 조치를 할 것을 명할 수 있다.(제14조 제1항) 또한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 상시측정, 토양오염실태조사 또는 토양정밀조사의 결과 우려기준을 넘는 경우에 오염토양 정화 등의 조치를 하도록 오염원인자에게 명할 수 있다.(제15조)

「토양환경보전법」은 오염토양의 정화방법에 대하여 규정하고 있는데, 대통령령으로 정하는 정화기준 및 정화방법에 따라 정화하도록 하되, 정화업무는 원칙적으로 일정한 자격을 가진 토양정화업자에 의하여 수행되어야 한다.(제15조의3 제2항)<sup>9)</sup> 이 때 토양정화의 기준은 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 줄 우려가 있는 토양오염의 기준인 토양오염우려기준이며,(제4조의2) 오염토양의 정화방법은 미생물이나 식물을 이용한 오염물질의 분해·흡수 등 생물학적 처리, 오염물질의 차단·분리추출·세척처리 등 물리·화학적 처리, 오염물질의 소각·분해 등 열적 처리방법이 규정되어 있다.(시행령 제10조)

---

9) 그러나 예외적으로, 유기용제류(有機溶劑類)에 의한 오염토양 등 대통령령으로 정하는 종류와 규모에 해당하는 오염토양은 오염원인자가 직접 정화할 수 있다.

&lt;표 5&gt; 토양오염우려기준(시행규칙 제1조의5 관련, 별표 3)

(단위: mg/kg)

물 질	1지역	2지역	3지역
카드뮴	4	10	60
구 리	150	500	2,000
비 소	25	50	200
수 은	4	10	20
납	200	400	700
6가크롬	5	15	40
아 연	300	600	2,000
니 켈	100	200	500
불 소	400	400	800
유기인화합물	10	10	30
폴리클로리네이티드비페닐	1	4	12
시 안	2	2	120
페 놀	4	4	20
벤 젠	1	1	3
톨루엔	20	20	60
에틸벤젠	50	50	340
크실렌	15	15	45
석유계총탄화수소(TPH)	500	800	2,000
트리클로로에틸렌(TCE)	8	8	40
테트라클로로에틸렌(PCE)	4	4	25
벤조(a)피렌	0.7	2	7
<p>※ 비 고 1지역, 2지역, 3지역에 대하여는 &lt;표 1&gt; 참조.</p>			

## 2) 오염토양의 반출

오염토양을 정화할 때에는 원칙적으로 오염이 발생한 해당 부지에서 정화하여야 하고, 부지의 협소 등 불가피한 사유로 그 부지에서 오염토양의 정화가 곤란한 경우에만 토양정화업자가 보유한 등록시설로 오염토양을 반출하여 정화할 수 있다.(제15조의3 제3항)<sup>10)</sup> 오염토양을 반출하여 정화하려는 자는 오염토양반출정화계획서를 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여 적정통보를 받아야 하며,(제15조의3 제4항)<sup>11)</sup> 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제출된 오염토양반출정화계획서가 반출하여 정화할 수 있는 오염토양에 해당하는지 여부, 오염토양의 반출·정화 계획이 적정한지 여부를 판단하여 그 적정 여부를 정화계획서를 제출한 자에게 통보하여야 한다.(제15조의3 제5항)

적정통보를 받은 자는 오염토양을 반출·운반·정화 또는 사용(정화된 토양을 최초로 사용하는 것)할 때마다 토양 인수인계서를 서면으로 오염토양 발생지역 관할 시장·군수·구청장 및 오염토양을 인수하는 토양정화업자의 관할 시·도지사에게 제출하거나 오염토양 정보시스템에 입력하여야 한다.(제15조의3 제6항)

또한, 오염토양을 정화하는 자는 오염토양에 다른 토양을 섞어서 오염농도를 낮추는 행위나 예외적으로 오염토양을 반출하여 정화하는 경우 토양정화업자의 등록시설의 용량을 초과하여 오염토양을 보관하는 행위를 하여서는 아니 된다.(제15조의3 제6항)

## 2. 「폐기물관리법」상 폐기물의 처리

「폐기물관리법」은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리하는 것을 입법목표로 하고 있으며, 여기서 폐기

10) 제23조의7제1항에 따라 오염토양을 반입하여 정화하기 위하여 등록한 시설을 말한다.

11) 적정통보를 받은 오염토양반출정화계획 중 환경부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 때에도 마찬가지이다.

물 ‘처리’는 폐기물의 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분을 말한다.(제2조 5의2호) 또한, ‘처분’은 폐기물의 소각(燒却)·중화(中和)·파쇄(破碎)·고형화(固形化) 등의 중간처분과 매립하거나 해역(海域)으로 배출하는 등의 최종처분을 의미한다.(제2조 6) 그리고 폐기물의 ‘재활용’이란 폐기물을 재사용·재생이용하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 것과 폐기물로부터 「에너지법」 제2조제1호에 따른 에너지를 회수하거나 회수할 수 있는 상태로 만들거나 폐기물을 연료로 사용하는 활동으로서 환경부령으로 정하는 활동으로 정의되어 있다.(제2조 7.)

### 1) 폐기물의 처리기준과 방법

폐기물을 처리하려는 모든 자는 대통령령으로 정하는 기준과 방법을 따라야 처리하여야 하는데,(제13조) 이러한 기준과 방법에는 폐기물의 종류와 성질·상태별로 재활용 가능성 여부, 가연성이나 불연성 여부 등에 따라 구분하여 수집·운반·보관할 것과 수집·운반·보관의 과정에서 폐기물이 흩날리거나 누출되지 아니하도록 하고, 침출수(沈出水)가 유출되지 아니하도록 하고, 해당 폐기물을 적정하게 처분, 재활용 또는 보관할 수 있는 장소 외의 장소로 운반하지 아니할 것 등이 규정되어 있다.(시행령 제7조 제1항) 이에 따라 폐기물의 처리에 관한 구체적 기준 및 방법이 폐기물의 종류별로 자세하게 규정되어 있다.(시행규칙 제14조 관련 별표 5)

재활용이 가능한 폐기물은 재활용하여야 하고,(제13조의2) 재활용이 불가능한 경우에는 가연성 물질은 소각하여 최종처분하고 불가연성 물질은 중화, 파쇄, 고형화 등 다른 방법으로 처분한다. 최종처분의 주요한 처분방식인 매립의 경우, 주변 환경오염의 우려가 없다고 인정되는 경우가 아닌 한, 원칙적으로 침출수와 가스의 유출로 인한 주변환경의 오염을 방지하기 위하여 차수시설(遮水施設), 집수시설(集水施設), 침출수 유량조정조(流量調整槽), 침출수 처리시설을 갖추고, 가

스 소각시설이나 발전·연료화 처리시설을 갖춘 매립시설에서 처분하여야 한다.(시행령 제7조 제1항 9호)

다음 제3절에서의 판례에서 문제가 된 폴리클로리네이티드비페닐 함유 폐기물과 같은 지정폐기물의 경우, 소각, 고형화, 안정화 처분 등을 통해 매립하게 하고 있으며, 고형화 방법 중의 하나로 시멘트로 고형화하는 방법이 규정되어 있다. 폴리클로리네이티드비페닐 함유폐기물의 경우에는 고온소각하거나 고온용융처분하도록 하고 있다.

## 2) 폐토사의 처리기준과 방법

폐기물관리법상 폐기물 처리방법과 기준에는 폐토사와 관련된 규정도 포함되어 있는데, 다만, 폐토사에 대한 정확한 정의는 찾기 힘들다. 사업장일반폐기물의 처리방법으로서 광재·폐금속류·폐토사·폐석고 및 폐석회는 관리형 매립시설에 매립하도록 하고 있다.(시행규칙 제14조 관련 별표 5) 또한, 사업장일반폐기물 가운데, 「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 건설공사로 폐기물을 5톤 이상<sup>12)</sup> 배출하는 사업장에서 건설공사가 아닌, 일련의 공사 또는 작업으로 폐기물을 5톤 이상<sup>13)</sup> 배출하는 사업장에서 공사 또는 작업으로 발생하는 폐콘크리트, 폐아스팔트콘크리트, 폐벽돌, 폐블록, 폐기와 및 건설폐토석은 건설폐기물의 기준 및 방법으로 처리할 수 있으며, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제21조제3항에 따른 건설폐기물처리업자에게 위탁하여 처리할 수 있다.(시행규칙 제14조 관련 별표 5)

---

12) 공사를 착공할 때부터 마칠 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다.

13) 공사를 착공하거나 작업을 시작할 때부터 마칠 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다.

### 제 3 절 오염토양에 대한 법원의 판결

#### 1. 서울중앙지방법원(2007.11.6), 2007고단4425 판결

##### 1) 사실관계

2006. 10. 18. 서울중앙지방법원에서 비철금속의 채련, 전기공사업 등을 목적으로 설립된 주식회사 A와 A의 관리부장 A-1은 광명 소하동 (지번 1 생략) 소재 대지 2,177㎡(이 사건 토지)의 토양오염 원인으로 확정되어 토지의 토양오염상태를 2006. 12. 31.까지 자신의 비용(서울중앙지방법원 화해결과, 처리비용 1,967,000,000원 상당)으로 원상회복시키는 공사를 시행하기로 공소외 X공사와 재판상 화해를 한 후, 이 소하택지개발지구 내 토지 2,177㎡의 폐토사를 처리하려면 스스로 처리하던지 폐기물처리업의 허가를 득한 자에게 위탁처리하여야 함에도 그 처리비용을 절감할 목적으로, 2006. 10. 25.경, 폐기물처리업의 허가를 받지 아니한 철거 및 토목공사 등을 목적으로 설립된 법인인 주식회사 B에게 폐기물처리를 위탁하였다. 그러나 B는 폐기물처리업의 허가 없이 같은 해 11. 15.경부터 같은 해 11. 23.경까지 사이에 지정폐기물인 폐토사 8,700톤 상당을 현장에서 지정폐기물 2,900톤과 건설폐기물 5,800톤을 육안으로 구분하여 임의로 분리·선별하는 방법으로 상차작업을 하고 회사 C, D 등에게 처리하게 하였고, 2007. 6. 26.부터 같은 해 7. 9.까지 사이에 이 토지에 보관하고 있던 폐토사 7,000톤 상당을 회사 E, F 등에 건설폐기물로 처리하게 하였다.

이에 따라 피고인 회사 A, A-1, 회사 B, 대표이사 B-1은 무허가 폐기물처리업자에 폐기물의 처리를 위탁 또는 무허가 폐기물처리를 영위한 것으로 기소되었다.

## 2) 판결 내용

주식회사 A와 A-1은 이 사건에 있어서 폐기물관리법상의 사업장폐기물배출자는 X이지 A가 아니라고 주장하였다. 그러나 법원은 A가 폐기물을 처리할 의무를 부담한 이상 폐기물관리법상의 사업장폐기물배출자로 보아야 한다고 하여 이러한 주장을 받아들이지 않았다.

피고인들은 B가 A를 대신하여 이 사건 폐기물을 폐기물처리업의 허가를 받은 업체들에 위탁하여 처리하였을 뿐, 폐기물의 처리를 허가 없는 업체에 위탁하여 처리하였거나 허가 없이 폐기물처리업을 운영하지는 않았다고 주장하였다. 하지만, 법원은 B가 소정의 대가를 받고 폐기물의 처리를 맡은 이상 그 처리를 직접 하지 않고 제3자에게 맡겨 처리하였다고 하더라도 폐기물처리업을 운영한 것으로 볼 수 있고, B가 폐기물처리업 허가를 받지 않았다고 하여 이러한 주장 또한 받아들이지 않았다.

## 2. 서울중앙지방법원(2008.3.20), 2007노4230판결

### 1) 사건 경과

앞의 서울중앙지방법원 2007고단4425판결에 대하여 피고와 검사 쌍방의 항소가 있었고, 이 사건은 이에 대한 항소심판결이다. 피고 A는 다음과 같은 사실을 주장하며 항소이유를 제시하였으나, 법원은 이를 받아들이지 않았다.

- ① A는 1986. 8. 29. 이 사건 토지를 양도하여 현재 그 소유자가 아니고, 그 지상에서 공장 등 생산시설이나 기타 업무시설을 운영하면서 폐기물을 배출한 바 없으며, 현재는 공소의 X가 소유자로서 이 사건 토지상에서 택지개발사업을 시행하고 있으므로, 이 사건 토지

에 관한 구 폐기물관리법(2007. 4. 11. 법률 제8371호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘폐기물관리법’이라고만 한다) 제25조 제1항의 사업장폐기물배출자는 A가 아니라 X이다.

② A는 이 법원 2006가합19981호 손해배상청구사건에서 X와 사이에 성립된 재판상 화해에 따른 의무 이행을 위하여 B와 사이에 2006. 10. 25. 폐기물처리공사도급계약을 체결하면서 B로 하여금 직접 처리하도록 한 것이 아니라 폐기물처리허가를 받은 업체(C, D, E, F)에 대한 하도급을 통하여 폐기물을 처리하도록 약정하였다. 따라서 A는 폐기물처리허가를 받지 아니한 자에게 폐기물처리를 위탁한 것이 아니다.

③ B-1이 이 사건 토지상의 폐토사를 육안으로 지정폐기물과 건설폐기물로 분리, 선별하여 상차한 행위는 폐기물관리법상의 ‘처리’에 해당하지 않는다.

## 2) 사실 관계

법원에 의하여 인정된 사실은 다음과 같다.

① A는 1974년부터 1976년 사이에 그 운영의 사업장인 시흥공장에서 발생된 산업폐기물을 소각한 후 이 사건 토지에 매립처리하였을 뿐만 아니라 1995년경부터 이 사건 토지상에 생산공장을 설치·운영하면서 비철금속의 제련, 제조, 가공, 광섬유 등의 제조 등을 하는 과정에서 발생한 다량의 산업폐기물을 매립하였다.

② 그 후 이 사건 토지가 X에서 시행하는 광명소하 국민임대주택건설 사업지구에 편입되자 X는 2004. 2. 4. A-3<sup>14)</sup>으로부터 이 사건 토지를 협의 취득하였다.

---

14) 당시 이 사건 토지는 A의 대표이사이던 망 공소의 A-2의 소유였는데, A-2는 2003. 1. 29. 역시 자신이 대표이사로 있던 A-3 주식회사에게 이를 증여하였다.

③ 광명시는 2005년경 농업기반공사에 이 사건 토지에 대한 토양정밀조사를 의뢰하였고, 그 조사결과는 다음과 같다.

- 이 사건 토지에서 채취한 시료 전체에서 토양오염우려기준을 초과하여 아연, 니켈, 카드뮴, 구리, 비소, 납, PCB(폴리 염화 비페닐) 등 각종 유해물질이 검출되었고, 이 사건 토지의 토양은 상당히 심부까지 유해물질이 함유된 산업폐기물 때문에 광범위하게 오염되었다.
- 이 사건 토지의 오염토양은 전체가 지정폐기물에 해당되고, 처리대상 지정폐기물의 양은 16,164톤이며, 위탁처리비용은 운반비 등을 포함하여 19억 3,900만원에 달한다(폐기물관리법 제5조의2 제3항 및 같은 법 시행규칙 제4조에 따라 고시된 지정폐기물공공처리시설반입수수료 기준).

④ X는 2006. 3.경 이 법원 2006가합19981호로 A를 상대로 위 위탁처리비용 및 농업기반공사에게 지급한 토양정밀조사비용 합계 1,967,000,000원의 지급을 구하는 손해배상청구소송을 제기하였고, 위 소송 계속 중에 A와 사이에 A가 이 사건 토지에 대한 토양오염상태를 자신의 비용 부담 하에 원상회복시키는 공사를 시행하기로 하는 내용의 재판상 화해가 성립되었다.

⑤ A-1은 2006. 10. 25. 철거, 토목 공사를 전문으로 하는 C 주식회사와 사이에 다음과 같은 내용으로 이 사건 토지의 산업폐기물 처리공사에 관한 도급계약을 체결하였다.

- B는 이 사건 공사의 폐기물 처리시 지정폐기물로 처리함을 원칙으로 한다.
- B는 이 사건 공사의 완료 후 이 사건 토지에 대하여 토양환경보전법상의 정밀조사를 법적자격을 갖춘 정밀조사기관에 의뢰하여 토양오염도 합격판정을 받아야하며, 정밀조사비용은 B가 부담한다.
- 이 사건 공사대금은 총 1,210,000,000원으로 하되, 계약금은 별도로 없

으며 50% 기성시 기성금을 수령하고 공사완료 후 정밀조사 결과 합격판정을 받은 후 X와 광명시의 최종 공사 완료확인을 받을 때에 50% 잔금을 수령한다.

⑥ B-1은 지정폐기물처리업 허가를 받은 C, 건설폐기물처리업 허가를 받은 공소외 D와 사이에 폐기물처리 도급계약을 체결하고, 2006. 11. 15.경부터 같은 해 11. 23.경까지 B 소속 인부들과 보유 포크레인 등 중장비를 동원하여 이 사건 토지에 있는 폐토사 8,700톤 가량을 굴착하고, 육안으로 볼 때 그 색상이 검은 것은 지정폐기물로, 조금 양호한 것을 건설폐기물로 분류한 다음 지정폐기물로 분류된 2,900톤은 이 사건 공사현장의 차량이 진입할 수 있는 장소에 옮겼다가 C에서 보낸 차량에, 나머지 5,800톤은 D에서 보낸 차량에 각각 직접 상차하였다.

⑦ 피고인 B-1은 E, F 등과 사이에 건설폐기물처리계약을 체결하고, 2007. 6. 26.부터 같은 해 7. 9.까지 사이에 위와 같이 처리하고 남은 폐토사 7,000톤 가량을 건설폐기물로서 처리하게 하였다.

⑧ B는 A로부터 이 사건 공사대금으로 5억 5,000만원을 지급받은 후, 그 중 198,575,685원을 C에게, 109,847,100원을 D에게 하도급대금으로 각 지급하였다.

3) 판결 내용

① A가 폐기물관리법 제25조 제1항의 사업장폐기물배출자가 아니라는 주장에 대하여

법원은 A가 이 사건 토지상에서 사업장인 생산공장을 운영하면서 그 사업활동에 수반하여 배출한 산업폐기물을 의당 사업장폐기물배출자로서 폐기물관리법 제25조 제1항에 따라 자가처리(자가처리) 내지 폐기물처리업 허가를 받은 자에 의한 위탁처리를 하여야 함에도 이를

이행하지 아니한 채 자기관리지(자기관리지)인 이 사건 토지에 무단 매립하여 이 사건 토지를 중금속 등으로 오염시킨 사실을 인정한 다음, A가 사업장폐기물배출자로서 위와 같이 무단 매립한 산업폐기물에 대한 관리·처리책임은 토지의 소유권이 타에 양도되었어도 그 양수인에게 당연히 승계·이전되는 것이 아니고, 더욱이 위 폐기물은 X가 시행하는 사업활동인 택지개발사업에 수반되어 배출된 것도 아니라고 하였다.

따라서 A가 1986년 이후로 이 사건 토지의 소유자가 아니므로 사업장폐기물배출자가 아니라거나 현재 X사가 이 사건 토지상에서 택지개발사업을 시행 중이므로 X가 사업장폐기물배출자라는 등의 A 및 A-1의 주장을 받아들이지 않았다.

- ② A는 B를 통하여 폐기물처리업 허가를 받은 자에게 이 사건 폐기물의 처리를 위탁하였고 허가 없는 자에게 그 처리를 위탁한 사실이 없다는 주장에 대하여

폐기물관리법 제24조 제1항 제3호는 사업장폐기물배출자가 같은 법 제25조 제1항에 따라 폐기물의 처리를 위탁함에 있어 그 수탁자가 같은 법 제12조의 기준에 적합하게 폐기물을 처리할 능력을 보유하고 있는지를 확인하여야 한다고 규정하고 있는데, 이는 그 수탁자는 당연히 처리대상 폐기물이 사람의 건강이나 생활환경에 피해를 주지 않도록 적절한 조치를 강구하고 업무를 수행할 수 있는 능력을 갖추어야 하기 때문이다. 그러나 법원은 다음과 같은 이유로 무허가업자에게 폐기물처리를 위탁한 것으로 보았다. ① A가 폐기물처리업 허가가 없는 B와 이 사건 공사도급계약을 체결하였을 뿐만 아니라, 그 계약 내용에 의하면 B가 이 사건 토지의 폐토사를 지정폐기물로 처리하기로 하되, 이러한 폐기물처리 의무 완료 후 자신의 비용으로 정밀조사기관을 통하여 토양오염도 합격판정을 받아야 하며, 이러한 합격판정 후 X, 광명시의 최종공사 완료확인을 받은 후 공사대금의 잔금을 지

급받도록 정하고 있는 등 B로 하여금 이 사건 토지의 오염도 합격관정을 받을 때까지 이 사건 폐기물처리에 대한 모든 책임을 부담하도록 한 점, ② 이 사건 공사대금은 허가받은 업체에 폐기물 처리를 위탁하였을 경우의 공사대금인 19억 3,900만원에 훨씬 못 미치는 5억 5,000만원에 불과한 점 등을 종합하여 보면, A가 B가 아닌 C, D 등에게 폐기물의 처리를 위탁한 것이라고는 볼 수 없고, 오히려 폐기물처리비용의 경감을 목적으로 폐기물처리업 허가가 없는 B에게 폐기물의 처리를 위탁한 점.

③ 폐토사를 지정폐기물과 건설폐기물로 분리, 선별하여 상차한 행위는 폐기물관리법상의 ‘처리’에 해당하지 않는다는 주장에 대하여

폐기물관리법 제2조 제5호는 ‘처리’란 폐기물의 소각·중화·파쇄·고형화 등에 의한 중간처리와 매립·해역배출 등의 최종처리를 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제26조 제4항은 폐기물처리업을 폐기물수집·운반업, 폐기물 중간처리업, 폐기물 최종처리업, 폐기물종합처리업의 4가지 업종으로 구분하고 있는데, 위 각 규정의 취지를 종합하여 보면, 폐기물처리법상의 ‘처리’란 폐기물의 적정한 처리에 관한 일련의 흐름을 의미하고 이를 좀더 구체적으로 보면 폐기물의 발생부터 최종적으로 자연환경에 환원(환원)되기까지의 일련의 행위인 보관, 수집, 운반 및 처리를 포함한다고 할 수 있다.

그 중에서 ‘수집’은 폐기물을 취합하여 운반할 수 있는 상태에 두는 것을, ‘중간처리’는 폐기물을 매립·해역배출 등에 의하여 최종적으로 자연계에 환원시키는 최종처리에 앞서 물리적, 화학적 또는 생물학적인 조작방법에 의하여 인위적으로 폐기물의 형태, 외관, 내용 등을 변화시키는 것을 의미하므로 법원은 법률상 예시된 폐기물의 소각·중화·파쇄·고형화 이외에 폐기물의 분리·선별도 포함된다고 보았다.

따라서 B-1이 중금속으로 오염된 이 사건 토지를 굴착하여 육안으

로 보았을 때 검은 색을 띠는 것은 지정폐기물로, 그렇지 않은 것은 건설폐기물이라고 임의로 분류한 후, 이를 차량에 상차하여 각각 지정폐기물처리업체와 건설폐기물처리업체로 운반하여 처리하게 하였다면, 이러한 행위는 폐기물관리법상의 ‘수집’ 및 ‘처리’의 개념에 해당함이 명백하므로 폐기물처리업 허가의 대상에 속한다고 판단하였다.

또한, 이 사건 토지의 오염토양은 산업폐기물을 소각하여 혼합매립되어 있는 지역으로 지정폐기물과 건설폐기물로 분리하는 것이 기술적으로 불가능하여 그 전체를 지정폐기물로 처리되어야 하고, 또한 중금속으로 오염된 토양을 육안으로 분류하는 것은 불가능함에도 불구하고, 이를 B-1가 이 사건 토지의 오염토양을 굴착기로 파낸 후 임의로 지정폐기물, 건설폐기물로 분리하여 이러한 사정을 알 리 없는 폐기물처리업 허가업체들에게 각각 지정폐기물, 건설폐기물 처리방식으로 처리하게 한 것은 B-1가 이 사건 토지의 오염토에 대한 분리·선별에서부터 중간처리 및 최종처리까지 주도하여 직접 처리한 것으로 볼 수 있다고 하였다.

### 3. 대법원(2011.5.26), 2008도2907판결

#### 1) 사건의 경과

대법원은 피고인들이 오염된 토사를 처리하면서 구 폐기물관리법에서 정한 폐기물 처리절차를 위반하였다는 내용으로 기소된 사안에서 위 항소심과 같은 판단에 대하여, ‘오염토양’이 구 폐기물관리법의 규율 대상인 ‘폐기물’에 해당하지 않으며, ‘오염토양’에 해당하는 토지가 구 폐기물관리법에 따른 처리 대상이 된다는 이유로 위 공소사실을 유죄로 인정한 원심판단에 적용 법률을 오해한 위법이 있다고 판단하여 서울중앙지법 2007노4230 판결을 파기 환송하였다.

## 2) 판결의 내용

## ① ‘오염토양’의 폐기물관리법의 ‘폐기물’ 해당 여부

구 폐기물관리법(2007. 4. 11. 법률 제8371호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 같다)은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 적정 처리함을 목적으로 하는 법률로서( 제1조), 위 법 제2조 제1호에 의하면 “폐기물”은 쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알칼리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 의미한다. 그리고 구 폐기물관리법 제2조 제2호, 제3호, 제4호 및 제4호의2에 의하면 폐기물은 다시 생활폐기물, 사업장폐기물, 사업장폐기물 중 대통령령 소정의 지정폐기물 및 기타 의료폐기물 등으로 나누어지는데, 구 폐기물관리법 시행령 제3조 및 [별표 1]에 의하면 지정폐기물은 폐합성고분자화합물 등 특정시설에서 발생하는 폐기물, 폐산과 폐알칼리 등 부식성폐기물, 광재, 분진, 폐주물사 및 샌드블라스트 폐사, 폐흡착제 및 폐흡수제(광물유·동물유 및 식물유의 정제에 사용된 폐토사 포함) 등 유해물질 함유 폐기물, 폐유기용제, 폐페인트 및 폐락카, 폐유, 폐석면, 폴리클로리네이티드비페닐(PCBs) 함유 폐기물, 폐유독물, 감염성폐기물 기타 주변 환경을 오염시킬 수 있는 유해한 물질로서 환경부장관이 고시하는 물질 등으로 규정되어 있다.

그러나 구 폐기물관리법은 물론 그 밖에 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률과 그 각 시행령에서도 특정 공하나 작업에 사용된 토사만을 폐기물로 규정하고 있을 뿐, 자연 상태의 토양 자체를 구성하는 토사를 폐기물로 규정하고 있지는 아니하다.

한편 토양환경보전법은 토양생태계의 보전을 위하여 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함을 목적으로 하는 법률로서( 제1조), 위 법 제2조 제2호에 의하면 “토양오염물질”은 토양오염의 원인이 되는 ‘물질’로서 환경부령이 정하는 것을 의미하고, 위 법

제4조의2와 같은 법 제11조 제3항을 종합하면 “오염토양”은 토양오염 물질이 축적되어 사람의 건강·재산, 동·식물의 생육에 지장을 주는 토양이라고 정의할 수 있다. 그리고 토양환경보전법 제14조, 제15조, 제15조의2 내지 제15조의6 및 그 벌칙 규정에 의하면 오염토양에 대해서는 법령상 절차에 따른 정화가 시행되어야 하고 오염토양을 버리거나 누출·유출하는 행위는 금지된다.

② 오염된 토사처리가 폐기물관리법 위반 사유에 해당되는지 여부

대법원은 위 각 법령의 규정을 종합하여, 토양은 폐기물 기타 오염 물질에 의하여 오염될 수 있는 대상일 뿐 오염토양이라 하여 동산으로서 ‘물질’인 폐기물에 해당한다고 할 수 없고, 나아가 오염토양은 법령상 절차에 따른 정화의 대상이 될 뿐 법령상 금지되거나 그와 배치되는 개념인 투기나 폐기의 대상이 된다고 할 수는 없다고 하였다.

따라서 오염토양 자체의 규율에 관하여는 ‘사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질’의 처리를 목적으로 하는 구 폐기물관리법에서 그 처리를 위한 별도의 근거 규정을 두고 있지 아니한 이상 구 폐기물관리법의 규정은 성질상 적용될 수 없다 할 것이고, 이는 오염토양이 구 폐기물관리법상의 폐기물이나 그 구성요소인 오염물질과 섞인 상태로 되어 있다거나 그 부분 오염토양이 정화작업 등의 목적으로 해당 부지에서 반출되어 동산인 ‘물질’로서의 상태를 일시 갖추게 되었다 하더라도 마찬가지라고 하였다.

그럼에도 원심이 오염토양이 구 폐기물관리법의 규율 대상인 폐기물로 처리될 수 있음을 전제로, 구 폐기물관리법상 지정폐기물을 구성하는 오염물질인 폴리클로리네이티드비페닐(PCBs)이 법정기준치 이상 함유되어 있어 오염토양에 해당하는 이 사건 토지가 구 폐기물관리법에 의한 처리의 대상이 된다고 한 다음, 피고인들이 이 사건 토지의 오염된 토사를 처리함에 있어 구 폐기물관리법이 규정한 폐기물

처리절차를 위반하였음을 이유로 하는 이 사건 공소사실을 모두 유죄로 인정한 것은, 오염토양에 대한 적용 법률을 오해한 것이라고 판단하였다.

#### 4. 서울중앙지방법원(2011.12.1), 2011노1735판결

##### 1) 사건의 경과

대법원에 의해 파기 환송 후 검사는 죄명을 폐기물관리법 위반에서 토양환경보전법위반으로 공소장을 변경하였고, 이에 따라 법원은 토양환경보전법에 따르는 정화기준 및 정화방법에 따라 토양정화업의 등록을 한 자에 위탁하여 정화하여야 함에도 그 처리비용을 절감할 목적으로 토양정화업 등록을 하지 아니한 B에게 오염토양의 처리를 위탁하여 B로 하여금 매립장에 매립하거나 건설폐기물로 처리하게 하는 방법으로 오염토양을 정화하였다는 내용으로 공소장변경신청을 허가하였다.

##### 2) 사실 관계

###### ① N공사의 토양정밀조사용역 최종보고서

㉠ 피고인 A 주식회사는 1974년부터 1976년 사이에 그 운영의 사업장인 시흥공장에서 발생된 산업폐기물을 소각한 후 이 사건 토지에 매립 처리하였다.

㉡ 그 후 광명시는 당시 이 사건 토지의 소유자이던 X에 대하여 이 사건 토지에 대한 토양정밀조사를 명하였고, 이에 X는 2005년경 농업기반공사에 대하여 이 사건 토지에 대한 토양정밀조사를 의뢰하였다.

㉢ 농업기반공사가 2005. 10. 18.부터 같은 해 12. 11.까지 이 사건 토지를 조사한 결과, 이 사건 토지에서 채취한 시료 전체에서 토양

오염우려기준을 초과하여 아연, 니켈, 카드뮴, 구리, 비소, 납, PCBs (폴리염소화비페닐) 등 각종 유해물질이 검출되었고, 이 사건 토지의 토양은 상당히 심부까지 유해물질이 함유된 산업폐기물 때문에 광범위하게 오염된 것으로 확인되었다.

㉔ 한편, 농업기반공사의 이 사건 토지에 대한 토양정밀조사용역 최종보고서에는 “2005년 12월 현재 반출정화처리가 가능한 등록된 토양정화업자가 없는 상태이다”, “이 사건 토지의 오염 토양은 굴착하여 지정폐기물로 분류할 수 있으며, 폐기물관리법에 의하여 지정폐기물로 폐기물처리사업자에게 위탁 처리하는 것으로 계획한다”라는 내용이 포함되어 있었다.

② A의 폐기물 처리 도급

㉕ 광명시는 농업기반공사의 위 조사결과에 따라 2006. 1. 27. 이 사건 토지의 소유자인 X에게 같은 해 12. 31.까지 이 사건 토지를 정화조치할 것을 명하였고, 이에 X는 2006. 3.경 서울중앙지방법원 2006가합19981호로 이 사건 토지의 토양오염원인자인 A등을 상대로 지정폐기물로 폐기물처리사업자에게 위탁처리하는데 소요되는 위탁처리비용 및 농업기반공사에게 지급한 토양정밀조사비용(2,800만원) 합계 19억 6,700만원 중 4억 원의 지급을 구하는 손해배상청구소송을 제기하였다.

㉖ 위 소송에서 X와 A사이에 2006.10.18. “A는 2006.12.31.까지 이 사건 토지에 대한 토양오염상태를 스스로의 비용으로 원상으로 회복시키는 공사를 시행한 후, 광명시가 추천하는 공인된 토양오염조사기관에 정밀조사를 의뢰하여 토양오염도 합격판정을 받기로 한다”는 내용의 재판상 화해가 성립되었다.

㉗ 그런데, A-1이 재판상 화해일인 2006.10.18. 이후 정화처리가 가능한 등록된 토양정화업자가 있는지 찾아보지도 아니한 채, 2006.10.

25. 철거, 토목 공사를 전문으로 하는 피고인 B 주식회사의 대표이사인 B-1과 사이에 이 사건 토지상의 폐기물 처리를 도급하는 내용의 공사도급계약을 체결하였는데, 이 계약 당시 A와 B측 모두 이 사건 토지의 오염 토양이 PCBs를 함유하고 있음을 잘 알고 있었다.

③ 오염토양의 1차 반출 경위

㉠ 피고인 B-1은 2006. 10. 26. 지정폐기물처리업 허가를 받은 주식회사 C 등(C-1, C-2, C-3, C-4)와 사업장폐기물 운반 및 처리계약을, 건설폐기물처리업 허가를 받은 D 주식회사와 건설폐기물처리 위수탁계약을 각 체결하였다.

주식회사 G에게 이 사건 토지의 오염 토양에 대한 분석을 의뢰하여 PCBs 항목이 누락된 폐기물 시험성적서를 발급받은 후, 위 폐기물 시험성적서를 지정폐기물처리계획서와 건설폐기물처리계획서에 각 첨부하여(B는 지정폐기물처리계획서에는 폐기물 종류를 폐사로, 처리방법을 매립으로 기재하였고, 건설폐기물처리계획서에는 폐기물 종류를 폐토사로, 처리방법은 중간처리(파쇄)로 기재함) 광명시에 제출하였는데, 광명시 담당공무원인 H는 PCBs 검사가 누락되었음을 간과한 채 B의 신고를 그대로 수리하여 버렸다.

㉡ 이에 따라 피고인 B-1은 2006. 11. 15.경부터 같은 해 11. 23.경까지 B 소속 인부들과 보유 포크레인 등 중장비로 이 사건 토지에 있는 오염 토양 8,700톤 가량을 굴착하여 현장 공터 차량이 진입할 수 있는 장소에 모은 후 육안으로 볼 때 그 색상이 검은 것은 지정폐기물로, 조금 양호한 것을 건설폐기물로 분류한 후, 지정폐기물로 분류된 2,900톤은 운반업체의 차량에, 나머지 5,800톤은 D의 차량에 각 직접 상차하였고, C는 반출된 2,900톤을 운반업체로부터 인계하여 매립 처리하였으며, D는 5,800톤을 반출한 후 중간처리과정을 거쳐 재활용 골재와 성토재로 활용하였다.

㉔ 그러나, 당시 농업기반공사의 토양정밀조사를 담당한 N-1 환경공학박사 및 L환경청과 서울중앙지검으로부터 검사의뢰를 받아 이 사건 토지의 오염 토양을 분석한 M과학원의 M-1연구관에 따르면, 중금속으로 오염된 이 사건 토지의 오염토양을 분리 배출하는 것은 기술적으로 어렵고 이를 눈으로 구분한다는 것은 불가능하다고 한다.

④ 광명시의 반출 중지 명령

㉕ 그런데, 이 사건 토양이 반출된데 대하여 토양정화업체인 주식회사 I에서 민원을 제기하였고, 이에 광명시장은 2006. 11. 24. A에 대하여 오염토양 반출중지 및 현장 보전, 토양환경보전법에 의한 오염토양반출정화계획서 제출을 명령하였으며, 이에 A는 2006. 12. 4. 등록된 토양정화업체인 주식회사 J에 위탁하여 정화조치를 취하겠다는 내용의 정화계획서(토양세척 등을 통하여 오염물질 농축 후 지정폐기물로 배출처리)를, 같은 달 12. 정화계획변경계획서(동전기법을 이용하여 정화처리 후 남은 슬러지에 대하여 지정폐기물로 처리)를 각 제출하였고, 광명시의 승인까지 받았다.

㉖ 한편, L환경청이 2006. 12. 22. 이 사건 토지에서 시료를 채취하여 M과학원에 시료분석을 의뢰한 결과 PCBs가 토양오염우려기준을 초과하여 검출되는 것으로 분석되었다. 또한, L환경청은 2007. 1. 5. ‘지정폐기물(PCBs) 처리계획 확인을 받지 않고 폐기물관리법에 의하여 허가받은 폐기물처리업체가 아닌 무허가업체 B에게 폐기물처리 위탁계약을 하고 지정폐기물을 처리한 사실’을 적발하고, A의 대표이사 A-4와 피고인 B-1로부터 폐기물관리법위반 확인서를 징구받기도 하였다.

㉗ 또한 B 역시 2007. 2. 23. PCBs 전문분석기관인 주식회사 K에 분석을 의뢰한 결과 이 사건 토지에서 PCBs가 토양오염우려기준을 초과하여 검출되었다.

⑤ 오염토양의 2차 반출 경위

㉠ 그 후 2007. 3. 20. 환경부 주관 토양오염폐기물처리 대책회의를 거쳐 광명시에서 2007. 5. 29. 이 사건 토지 내 토양오염폐기물 시료를 A과 B 직원을 통하여 채취한 후 M과학원에 시험분석을 의뢰하였고, M과학원은 2007. 6. 20. 광명시에 분석결과를 통보하였는데, 이 때 PCBs 함유 지정폐기물로 보관된 200톤을 제외한 나머지 토양에 대하여 분석결과 PCBs가 검출되지 않았다.

㉡ B는 폐기물분석전문기관이지만 PCBs 검사를 할 수 없는 기관이었던 O를 통하여 채취한 후 M과학원에 시험분석을 의뢰하였고, M과학원은 2007. 6. 20. 광명시에 분석결과를 통보하였는데, 이 때 PCBs 함유 지정폐기물로 보관된 200톤을 제외한 나머지 토양에 대하여 분석결과 PCBs가 검출되지 않았다.

㉢ 이에 광명시는 2007. 6. 21. A에게 남은 오염 토양 중 성분분석 결과 지정폐기물이 아닌 것으로 판명된 토양을 폐기물관리법에 따라 처리할 수 있는 조치를 강구할 것을 요구하였고, 이에 피고인 A-1는 피고인 B-1로 하여금 2007. 6. 25. 광명시에 건설폐기물로 처리할 계획을 신고한 후, 농업기반공사, F 등과 사이에 건설폐기물운반 또는 처리계약을 체결하고, 2007. 6. 26.부터 같은 해 7. 9.까지 사이에 위와 같이 처리하고 남은 폐토사 7,000톤 가량을 건설폐기물로서 처리하게 하였는데, 이때 B는 그 전에 이미 굴착하여 모아 둔 폐기물의 상차 작업을 하여주었다.

㉣ 한편, 검찰은 2007. 3.경부터 피고인들의 1차 반출행위에 대한 내사에 착수한 후 피고인 A-1, B-1을 소환 조사하여 위 피고인들은 위 2차 반출행위 당시 1차 반출행위에 대한 검찰 수사가 진행 중이었음을 잘 알고 있었다. 그리고 검찰에서 2007. 5. 15. 이 사건 토지에서 검은색을 띠고 있는 소각재 보관장소가 아닌 일반 혼합토사 보

관장소에서 시료를 채취하여 M과학원에 시료분석을 의뢰한 결과 PCBs가 우려기준을 초과하여 검출되었다.

### 3) 판결 내용

법원은 비록 이 사건 토지를 조사한 농업기반공사에서 2005.12. 현재 반출정화처리가 가능한 토양정화업자가 없다고 하였으나 앞서 본 바와 같이 A는 오염토양반출정화계획서 제출 명령에 따라 스스로 토양정화업체인 주식회사 J에 위탁하여 2006. 12. 4. 정화계획서를, 같은 달 12. 정화계획변경계획서를 제출하기도 하였던 점과 토양정화업체인 주식회사 I가 이 사건 토지의 시공사인 P건설의 의뢰에 따라 2006. 9. 작성한 정화제안서에 의하면, 이 사건 오염토양을 정화하는 것이 가능하다고 기재되어 있는 점을 감안하여 보면, 이 사건이 일어난 당시에 이 사건 오염토양을 정화할 등록업체가 없었다고 단정할 수는 없었다고 보인다고 하였다.

또한, 법원은 이 사건 토지에 대한 토양정밀조사를 담당한 농업기반공사의 N-1의 진술에 비추어 보면, 만약 정화조치를 하기로 화해한 후 조사한 결과 이 사건 오염토양을 정화할 수 있는 등록 정화업체가 없었다면 행정기관인 광명시와 협의하여 대X공사에 대한 토양정화 명령을 취소하게 하고 정화조치를 일정 기간 유예 받은 후, 다른 방법을 협의하는 등의 조치를 취할 수 있었다고 보았다.

따라서 피고인 A-1가 재판상 화해일인 2006. 10. 18. 이후 정화처리가 가능한 토양정화업자가 있는지 스스로 찾아보지도 아니한 채 무등록업자인 B의 피고인 B-1로 하여금 이 사건 오염 토양을 폐기물로 처리하도록 하였을 뿐만 아니라, 피고인 A-1, B-1은 이 사건 오염 토양에 PCBs가 함유되어 있음을 잘 알고 있었음에도, PCBs 검사가 누락된 폐기물 시험성적서를 발급받아 이를 광명시에 제출함으로써 담당 공무원의 착오에 편승하여 위 1차 반출행위에 이르게 된 것으로 인정하였다.

나아가, 법원은 A과 B는 위 1차 반출행위로 인하여 광명시로부터 오염토양 반출 중지 명령을 받았을 뿐만 아니라, L환경청으로부터 무허가업체로 하여금 폐기물을 처리하게 한 위반사실로 적발되었고, 검찰의 수사까지 받고 있는 상황이었으며, 더구나 A은 토양정화업체인 주식회사 J에 위탁하여 정화계획서 등을 제출하기까지 하였음에도, 광명시가 폐기물관리법에 따른 조치를 강구할 것을 요구하였다는 이유만으로 피고인 A-1는 또다시 무등록업자인 B로 하여금 이 사건 오염토양을 처리하도록 하였고, 피고인 B-1은 또다시 종전과 동일한 방법으로 위 2차 반출행위에 이르게 되었음을 인정하였다.

따라서 위와 같은 사정들에 비추어, 법원은 피고인 A-1, B-1은 농업기반공사의 토양정밀조사용역 최종보고서에 당시 반출정화처리가 가능한 토양정화업자가 없다고 기재되어 있었다거나, 광명시 담당공무원이 폐기물처리계획서를 수리하여 주었다거나, 광명시로부터 조치를 요구받았다는 것만으로는 위와 같은 반출행위가 허용되지 않는다는 것을 충분히 인식할 수 있었다고 판단하였고, 따라서 피고인 A-1, B-1이 자신의 지적능력을 다하여 이를 회피하기 위한 진지한 노력을 다하였다고 할 수 없으므로, 피고인A-1, B-1이 자신들의 행위가 죄가 되지 아니하는 것으로 오인하였다고 하더라도 그에 대해 정당한 이유가 있다고 할 수 없다고 하였다.

## 제 4 절 현행법의 문제점

앞에서 기술한 현행 법 규정의 내용과 특히, 구체적 사건에 나타난 법원의 판단을 통해 분석하여 보면, 현행 「폐기물관리법」과 「토양환경보전법」의 문제점을 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 명문의 해석상 폐기물로 오염된 오염토양을 「폐기물관리법」상 폐기물로 보는 데는 한계가 있다. 지정폐기물에 해당하는 유해물질함

유 ‘폐사’ 또는 ‘폐토사’의 경우에도, 일반 토사나 모래에 대하여 어떠한 상태나 용도, 또는 언제부터 폐사 또는 폐토사로 볼 것인지에 대한 명확한 정의가 없으므로 이에 대한 보다 분명한 기준이 제시될 필요가 있다.

둘째, 「토양환경보전법」상 정화대상인 오염토양과 「폐기물관리법」상 처리대상인 폐토사로서의 폐기물의 경계를 제시하는 기준이 없다. 이는 결국 오염토양이 폐토사로 편입되는 중요한 기준이 될 수 있을 것이나, 토양오염의 정화의 필요를 나타내는 우려기준이나 지정폐기물으로써 특별한 처리가 필요한 유해물질 함유 폐사가 함유하는 유해물질의 농도기준 등도 상호 비교가 어렵게 설정되어 있고, 폐토사의 경우 「토양환경보전법」상 토양오염기준을 고려한 유해물질 함유 기준제시가 필요할 것으로 보인다.<sup>15)</sup>

셋째, 앞서의 판례가 전제하는 사건의 사실관계에서 나타난 바와 같이 적절한 정화업자나 폐기물처리업자 등에 대하여 알지 못했다는 이유가 면책사유로 주장되는 것을 막고, 보다 적절하고 효율적인 대처를 위하여는, 특별한 대처가 필요한 토양오염이나 폐기물이 발생한 경우, 오염토양이나 지정폐기물 등 그 정화나 처리에 있어 자격이 있는 기관에 대한 정보를 효과적으로 제공할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다.

넷째, 폐기물에 함유된 유해물질과 동일한 오염물질로 오염된 토양의 정화와 폐기물의 처리를 효과적으로 하기 위해서는 이와 관련된 경우를 상정한 처리규정을 둘 필요가 있다.<sup>16)</sup> 동시에 정화와 처리가

---

15) 토양과 폐기물의 밀접한 관련성을 고려하여 「토양환경보전법」과 「폐기물관리법」이 상호 연계성을 고려하여 균형과 비례를 이루도록 정비함이 필요하다고 하는 견해로, 정 훈, 「폐기물관리와 토양환경보전에 관한 현행법의 규율현황 및 문제점」, 환경법연구 제34권 3호, (2012) 참조.

16) 폐기물과 그로 인한 오염토양을 명확히 구분할 수 없을 정도로 섞여 있는 경우의 처리에 대하여는, 박종원, 「오염토양과 폐기물이 법적 구별과 그 처리책임」, 환경법과 정책 제8권, (2012.5), 122-125면 참조.

가능한 경우에는 그러한 방법을 우선적으로 강구하고, 그렇지 못한 경우에는 순차적으로 토양정화업자에 의한 오염토양의 정화처리 이후 남은 슬러지 등을 지정폐기물로 처리한다는 등의 처리방법을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

## 제 3 장 오염토양에 관한 주요 외국법령 분석

### 제 1 절 E U

#### 1. 개 요

EU에서 폐기물이나 토양과 관련된 주요 지침으로는 「EU 폐기물 기본체계지침 2006/12/EC (EU Waste Framework Directive)」, 「EU 폐기물 기본체계지침 2008/98/EC (EU Waste Framework Directive)」, 「EU 물 기본체계지침 2000/60/EC (EU Water Framework Directive)」, 「EU 통합오염방지 및 관리 지침 2008/1/EC (EU Integrated Pollution Prevention and Control Directive)」가 있다. 「EU 물 기본체계지침 2000/60/EC」은 2015년까지 수질오염을 유발하는 토지오염에 관한 조치를 포함하는 수단들에 관한 프로그램에 대하여 규정하고 있으며, 「EU 통합오염방지 및 관리 지침 2008/1/EC」은 잠재적 오염의 가능성이 높은 산업 또는 농업 활동에 대한 허가에 대하여 주로 규정하고 있으므로, 이하에서는 이 연구주제와 가장 관련성있는 문제를 다루고 있는 「폐기물 기본체계 지침 2006/12/EC」과 이를 개정하는 지침 2008/98/EC에 대하여 주로 살펴보려고 한다.

#### 2. Van de Walle 사건

2004년 9월 7일 유럽사법재판소의 ‘Van de Walle & Others V Texaco Belgium SA’ 사건은 폐기물에 관한 EU 지침 체계를 처음으로 적용하였다. 본 판례는 벨기에의 브뤼셀에서 Texaco에 의해 운영되던 주요소의 지하 기름 저장고가 누출되었던 사건을 다루고 있다.<sup>17)</sup>

17) 자세한 내용은, 뒤의 부록 ‘Van de Walle 사건’ 참조.

벨기에 법원은 책임과 관련된 부분에 있어서 Texaco의 관리부장인 Mr. Van de Walle 와 다른 책임자 두 명에게 법적 책임을 묻기 위해서 ‘EU 지침’를 참고하여 국내법을 적용하였다. EU는 지하수오염과 수질오염의 회복에 관한 구체적인 입법을 준비해놓지는 못한 상황이었다. 수질지침체계 2000/60/EC 와 환경책임지침 2004/35/EC는 이러한 문제에 있어서 고려될 수 있지만 수질지침체계는 회원국가들에게 수질의 완전한 회복효과를 보장해주지는 못하며 환경책임지침은 아직 이행되지 않고 있는 실정이었다.

그러나 유럽사법재판소는 이와 관련된 이슈와 관련된 사안이 EU 지침의 범위 밖이라는 점을 인지하거나 각 회원국의 국내법 차원에서 다루도록 하기 보다는 EU지침체계를 누출된 탄화수소와 이로부터 영향을 받은 토양 및 폐기물에 적용하였다. 유럽사법재판소는 비의도적으로 누출되고 토양과 지하수의 오염을 야기하는 탄화수소를 처리할 것을 명령했고 이러한 탄화수소는 현재의 지침체계상 ‘폐기물’로 규정될 수 있음을 판시했다. 또한 유럽사법재판소는 탄화수소로부터 야기된 토양오염은 그것이 어떠한 굴착과정을 거치지 아니하더라도 이는 폐기물이라는 판시를 했다. 또한 유럽사법재판소는 주유소로 운반되는 탄화수소의 공급자는 폐기물의 발생자로 취급이 가능하고 이는 지침 체계의 목적을 생각해볼 때 누출도 그들의 행위로 발생할 수 있다는 점에 근거한다.

이러한 해석을 가능케 하였던 것은 EU지침에서 규정하는 폐기물의 정의 범위가 너무 넓었다는 점이었다. 또한 지침의 주요 입법목적과 대상이 주요폐기물의 관리를 위해서 만들어졌기 때문에 사건에서와 같은 문제를 다루기에 적절치 못하여 법개정의 여지를 남겨두게 되었다.

### 3. EU Waste Framework Directive 2006/12/EC

본 지침은 폐기물로 인한 오염의 방지에 대한 내용과 토양에 관한 개선조치(정화조치)로부터 비롯되는 오염물질, 물건 또는 제품 등에 대하여 폐기물로 정의하는 내용을 담고 있다.

#### (1) ‘폐기물’의 정의

소유자가 폐기하거나 폐기하고자 하거나 폐기할 것이 요구되는 모든 물질 또는 물건(substance or object)’으로 정의되어진다.(Article 1) 폐기물의 구분과 구체적인 해당내용은 부록 I에서 정한다.

#### (2) 적용 제외

그러나 대기로 배출되는 가스 물질과 다른 입법의 적용을 받는 경우는 이 지침의 적용이 제외된다. 다른 입법의 적용을 받는 경우로는, 방사성 폐기물, 광물의 탐광, 채굴, 처리, 저장 그리고 채석작업으로부터 발생하는 폐기물, 동물의 사체와 농사에 사용되는 분뇨 및 자연적이고 유해하지 않은 물질, 액체형태가 아닌 폐수, 해체되지 않은 폭발물의 경우가 있으며, 이에 대하여는 2006/12/EC가 적용되지 않는다.

#### **Article 1**

1. 이 지침의 목적을 위해:

- (a) “폐기물”은 부록 I에 제시된 분류체계 하에서의 물질이나 물건으로서, 소유자가 폐기하거나 폐기하고자 하거나 폐기할 것이 요구되는 말한다.

#### **Article 2**

1. 다음은 이 지침의 범위에서 제외된다:

- (a) 대기로 배출되는 가스 물질

- (b) 다른 법령에 의해 적용되는 경우
  - (i) 방사성 폐기물
  - (ii) 광물의 탐광, 채굴, 처리, 저장 그리고 채석작업으로부터 발생하는 폐기물;
  - (iii) 동물의 사체와 다음의 농업 폐기물: 농사에 사용되는 분뇨 및 자연적이고 유해하지 않은 물질
  - (iv) 액체형태의 폐기물이 아닌 폐수
  - (v) 해체되지 않은 폭발물

#### 4. EU Waste Framework Directive 2008/98/EC

##### (1) 적용 제외범위의 확대

개정 WFD는 지침이 적용되는 것과 적용되지 않는 것을 명확히 하기 위하여, 제2조 (1)항부터 2조 (3)항의 ‘폐기물(waste)’에 대한 정의에 해당하더라도 여러 가지 이유로 WFD의 조항들의 적용을 받지 않은 예외에 대하여 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 개정 지침은 구 WFD(지침 2006/12/EC)와 비교하여 예외조항들이 수정되었고 추가되었다.

지침 제2조 (1)항은 지침이 적용되지 않는 예외를 열거하고 있는데 구체적인 경우는 다음과 같다.

- 대기로 배출되는 가스 물질
- (토지 자체 그대로 존재하는) 적출되지 않은 오염된 토양과 영구히 부착된 건물을 비롯한 토지
- 그러한 물질이 적출되는 현장에서 자연적 상태대로 건설목적으로 사용될 것이 분명한 경우, 건설과정에서 적출되는 오염되지 않은 토양과 자연적으로 발생하는 기타 물질

18) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0098:EN:NOT>.

- 방사성 폐기물
- 해체되지 않은 폭발물
- 배설물(2(b)에 의해 적용되지 않는 경우), 환경을 해하지 않고 인간의 건강에 유해하지 않은 공정 또는 방법으로 농업, 임업 또는 그러한 생물자원으로부터의 에너지 생산에 이용되어지는 짚, 기타 자연적인 유해하지 않은 농작물 또는 임산물

**Article 2 범위에서의 제외**

1. 다음은 이 지침의 범위에서 제외된다:

- (a) 대기로 배출되는 가스 물질
- (b) (토지 자체 그대로 존재하는) 적출되지 않은 오염된 토양과 영구히 부착된 건물을 비롯한 토지
- (c) 그러한 물질이 적출되는 현장에서 자연적 상태대로 건설목적으로 사용될 것이 분명한 경우, 건설과정에서 적출되는 오염되지 않은 토양과 자연적으로 발생하는 기타 물질
- (d) 방사성 폐기물
- (e) 해체되지 않은 폭발물
- (f) 배설물(2(b)에 의해 적용되지 않는 경우), 환경을 해하지 않고 인간의 건강에 유해하지 않은 공정 또는 방법으로 농업, 임업 또는 그러한 생물자원으로부터의 에너지 생산에 이용되어지는 짚, 기타 자연적인 유해하지 않은 농작물 또는 임산물

2. 다음은 다른 공동체 입법에 의해 적용되는 범위 내에서 이 지침의 범위에서 제외된다.

- (a) 폐 수
- (b) EC Regulation No. 1774/2002에 의해 적용되어지는 가공된 생산물을 포함하는 동물의 부산물. 단, 바이오가스·비료처리공장에서 소각, 매립 또는 사용되는 경우는 제외함
- (c) 도살 외의 방법으로 죽은 동물의 사체. 전염병을 제거하기 위하여 폐사시킨 동물과 Regulation No. 1774/2002에 따라 처리한 동물을 포함
- (d) 채취 산업 (1)으로부터 발생하는 폐기물의 관리에 관한 2005.3.15., 유럽 의회와 유럽위원회 지침 2006/21/EC의 적용을 받는 광물의 탐광, 채굴, 처리, 저장 그리고 채석작업으로부터 발생하는 폐기물

(2) 적출되지 않은 오염된 토양 (WFD 2조(1)(b))

WFD 2조(1)(b)는 ‘적출되지 않은 오염된 토양과 토지에 영구적으로 연결된 건물을 포함한 토지’를 지침의 범위에서 제외한다. ‘In situ’는 기본적으로 원래의 자리에서를 의미한다. 제외는 제자리에 있는 토지, 토양과 건물에 관한 것이다. 토지, 토양과 건물은 방해되지 않은 것으로, 예를 들어 적출이나 해체되지 않은 것을 뜻한다.

WFD에 새롭게 도입된 제외조항의 배경은 CJEU의 ‘van de Walle’<sup>19)</sup> 판결이다. 이 판결은 토양과 지하수를 오염시킨 우연히 유출된 탄화수소의 소유자가 이 물질들을 ‘폐기’하였다고 판단하였다. 이에 따라 오염된 토양이 폐기물 관리체계에 따르게 된 것이다. 이 사건은 폐기물법과 토양보호법을 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 논의를 불러일으켰다. 현행 WFD 하에서는 그러한 오염된 토양이 WFD의 범위에서 제외된다고 하고 있으며 토양보호조치가 이에 적용되고 있다.

‘오염된 토양’이라는 용어는 공동체 차원에서 WFD나 다른 법에 정의되지 않았다. 토양이 오염된 것으로 간주되는가를 결정하기 위하여 관찰청에 의하여 적용되어지는 최소한의 기준은 WFD 부속서 3의 ‘토양을 유해롭게 만드는 폐기물의 속성’ 중 하나를 나타내는가 여부이다.

이 경우 ‘오염된’이라는 용어는 WFD 2조(1)(c)의 ‘오염되지 않은’이라는 반대 용어와 비교함으로써 명확히 할 수 있다. 해당 조항의 문구인 ‘오염되지 않은 토양과 자연발생물질’이라는 용어에서 오염되지 않은 토양은 기본적으로 처너지나 처너지에 준하는 토양과 관계된다는 것을 유추할 수 있다. EU기준이 없으므로, 국내 토양법이 어떤 토양이 처너지와 동등한 것으로 간주될 수 있는지에 대한 오염 측정 방식과 수준을 결정할 수 있는 참고가 될 수 있다.

---

19) Case C-1/03 van de Walle (2004).

지침의 적용을 받는 폐기물의 적용범위에서 제외되는 WFD 2조(1)(b)에서의 적출되지 않은 오염토양에 해당되는 경우의 예로는, 주유소 앞마당 아래 적출되지 않은 오염된 토양, 건물 지붕 위의 석면 타일, 건설 이전에 개발 가능한 부지 등을 들 수 있다.<sup>20)</sup>

### (3) 오염되지 않은 적출된 토양 (WFD 2조(1)(c))

WFD 2조(1)(c)의 적용제외사항은 오염되지 않은 토양과 건설활동 과정에서 적출된 자연발생물질과 관련있다. 건설활동에서 자연발생물질은 그것이 발굴된 장소로부터 자연상태 그대로 건설목적으로 사용된 것이다. 제외의 배경은 폐기물관리체계에 ‘폐기(discarding)’의 정의가 있음에도 불구하고 이러한 종류의 물질을 불충분하게 다루고 있기 때문이다. WFD의 범위에서 제외되기 위하여, 다음의 해당사항은 3가지를 모두 충족해야 한다. 물질은

- 오염되지 않아야 한다.
- 건설 활동 중에 발굴되어야 한다.
- 같은 장소에서 건설목적으로 자연상태 그대로 사용되어야 한다.

폐기물관리체제는 이러한 3가지 기준을 누적적으로 충족하지 않는 건설에서 사용되는 물질에 적용된다. 그러나 폐기물관리체제는 그러한 물질이 부산물과 최종폐기물(end-of-waste)의 기준을 충족하는지 여부에 관하여 Recital 11 of the WFD로 평가할 수 있다.

‘오염되지 않은 토양’은 기본적으로 처너지 또는 처너지와 동등한 토양과 관련되어 있다. 다른 자연발생물질은 토양, 돌, 자갈, 바위 등을 의미한다. 콘크리트와 같은 인공물질 또는 인간에 의해 개조된 물질, 예를 들어 나무재료는 WFD 범위에서 제외되지 않는다.

20) The Director-General, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL ENVIRONMENT (June 2012), p.41.

적용제외범위에 해당되기 위하여는 적출된 물질은 건설활동현장에서 사용되어야 한다. 사용의 확실성은, 예를 들면, 문제의 현장의 건설계획 또는 디자인으로부터 유추된다. 이러한 계획 등은 토양의 적출량 등으로 파악되나 재료의 추가 또는 감소가 있는지를 포함할 수 있을 것이다. 그밖에 건축계획허가 조건, 폐기물 처리시설의 건설과 폐쇄, 더 큰 규모의 개발, 환경영향평가 등으로부터 건설현장에 사용 여부를 유추해 볼 수 있다.

## 제 2 절 일 본

### 1. 토양오염대책법(土壤汚染対策法)

#### (1) 입법목적

「토양오염대책법」은 토양의 특정유해물질에 의한 오염상황의 파악에 관한 조치 및 그 오염에 의한 사람의 건강피해방지에 관한 조치에 대하여 규정함으로써 토양오염에 대한 대책을 통하여 국민의 건강을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다(법 제1조).<sup>21)</sup> 토양오염대책은 ① 새로운 토양오염의 발생을 미연에 방지하는 것, ② 적시에 적절하게 토양오염의 상황을 파악하는 것, ③ 토양오염에 의한 사람의 건강피해를 방지할 것이라는 세가지로 제시되고 있다. 이 중, 새로운 토양오염의 발생을 미연에 방지하기 위한 대책은, 유해물질을 포함한 오수 등의 지하침투 금지(「수질오염방지법」(쇼와 45년 법률 제138호), 유해물질을 포함한 폐기물의 적정처분(「폐기물처리 및 청소에 관한 법률」(쇼와 45년 법률 제137호)등에 의해 실시되고 있다. 따라서 남은 두개의 대책, 즉 적시에 적절한 토양 오염의 상황을 파악하는 것 및

21) 일본의 토양오염대책법에 관하여는, 주로 環境省 水・大氣環境局, 土壤環境課, 「土壤汚染対策法に基づく調査及び措置に関するガイドライン (改訂第2版)」, 平成24年8月을 참조.

토양오염에 의한 사람의 건강피해를 방지하는 것이 이 법의 주된 역할이 된다.

## (2) 법 적용 대상으로서의 토양

이 법에서 토양오염측정 대상으로 하는 토양은 파쇄하지 않고 자연 상태에서 2mm간격의 체를 통과시켜 얻은 토양으로 되어 있다(「토양 함유량 조사에 대한 측정방법을 정한 건」(헤세이 15년 환경부 고시 제19호 별표 2))

법은 토양을 지칭하며 암반은 대상 외로 하고 있다. 법의 대상 외로 하는 암반에 대해 “「토양오염대책법」이 적용되는 암반”과 같이 “마그마 등이 직접 고결한 화성암, 퇴적물이 고결한 퇴적암 및 이들 암석이 응력과 열에 의해 재고결된 변성암으로 구성된 지반”이라고 했다. 여기에서 ‘고결한 상태’는 지압에 의해 흡입자로부터 분리될 수 없는 상태를 말한다.

법의 대상인 물질인 ‘특정유해물질’은 토양에 포함되는 것으로서 사람의 건강에 관한 피해를 발생할 우려가 있는 물질로(법 제2조 제1항), 납, 비소, 트리 클로로 에틸렌 등의 25물질을 지정하고 있다(총리령 제1조).

토양에 포함되는 특정유해물질이 사람에게 섭취되는 경로로서, ① 유해물질을 포함한 토양을 직접 섭취하는 경우, ② 토양 중 유해물질이 지하수에 용출되고 해당 지하수를 섭취하는 경우가 있는데, 이 두 가지 경로에 주목하여 특정유해물질을 규정하고 있다.

이들 25물질에는 오염된 토양으로부터 나오는 오염 지하수 등의 섭취에 의한 리스크가 있다. 또 이들 가운데 9물질(제2종 특정유해물질)에 대해서는 오염된 토양으로부터 직접 섭취할 수 있는 리스크도 있다(표 1.2-1).

<표 6> 일본의 토양·폐기물에 관한 기준<sup>22)</sup>

물질명	기준	토양함유량 기준 (mg/Kg)	토양용출량 기준 (mg/L)	제2용출량 기준 (mg/L)	토양환경 기준 (mg/L)	농용지토양 오염 대책지역의 지정의 요건	특별관리산 업폐기물의 관정기준 (mg/L)	해양투입처 분의 관정기준 (mg/L)
	대 상	토 양	토 양	토 양	토양 쌀(논에한 한다)	토양·쌀	폐기물(진흙) ※1	붉은 흙, 건설진흙※5
적용법규	법	토양오염대 책법	토양오염대 책법	토양오염대 책법	환경기준법 다이옥신특 조법	농용지의 토양의 오염방지등 에 관한 법률	폐기물 처리법	폐기물 처리법
사업화탄소	제1종특 정유해 물질	-	0.002	0.02	0.002	-	0.02	0.002
1,2-디클로로에탄		-	0.004	0.04	0.004	-	0.04	0.004
1,1-디클로로 에틸렌		-	0.02	0.2	0.02	-	0.2	0.02
시스-1,2-디클로로 에틸렌		-	0.04	0.4	0.04	-	0.4	0.04
1,3-디클로로 프로판		-	0.002	0.02	0.002	-	0.02	0.002
디클로로메탄		-	0.02	0.2	0.02	-	0.2	0.02
테트라클로로 에틸렌		-	0.01	0.1	0.01	-	0.1	0.01
1,1,1-트리클로로 에탄		-	1	3	1	-	3	1
1,1,2-트리클로로 에탄		-	0.006	0.06	0.006	-	0.06	0.006
트리클로로 에틸렌		-	0.03	0.3	0.03	-	0.3	0.03
벤젠		-	0.01	0.1	0.01	-	0.1	0.01
카드뮴 및 그 화합물	제2종 특정유해 물질	150	0.01	0.3	0.01 (0.03) ※3 쌀1kg에 대해0.4m g이하 (농용지)	쌀1kg에 대해 0.4mg 이하	0.3	0.01
육가크롬화합물		250	0.05	1.5	0.05 (0.15) ※3	-	1.5	0.05
시아나화합물		50(유리 시아노로 서)	검출되지 않은 것	1	검출되지 않은 것	-	1	검출되지 않은 것

22) 「土壌・廃棄物に関する基準値等一覧表」, [www.dowa-ecoj.jp/benri/2010/pdf/hikaku\\_tuti\\_201107.pdf](http://www.dowa-ecoj.jp/benri/2010/pdf/hikaku_tuti_201107.pdf).

물질명 적용법규	기 준	토양함유량 기준 (mg/Kg)	토양용출량 기준 (mg/L)	제2용출량 기준 (mg/L)	토양환경 기준 (mg/L)	농용지토양 오염 대책지역의 지정의 요건	특별관리산 업폐기물의 관정기준 (mg/L)	해양투입처 분의 관정기준 (mg/L)	
	대 상	토 양	토 양	토 양	토양 쌀(논에한 한다)	토양, 쌀	폐기물(진흙) ※1	붉은 흙, 건설진흙※5	
	법	토양오염대 책법	토양오염대 책법	토양오염대 책법	환경기준법 다이옥신특 조법	농용지의 토양의 오염방지등 에관한 법률	폐기물 처리법	폐기물 처리법	
수은 및 그 화합물		15	0.0005 또한 알킬 수은이 검출되지 않은 것	0.005 또한 알킬 수은이 검출되지 않은 것	0.0005 (0.0015) ※3	-	0.005	0.0005	
알킬수은		-	-	-	검출되지 않은 것	-	검출되지 않은 것	검출되지 않은 것	
셀렌 및 그 화합물		150	0.01	0.3	0.01 (0.03) ※3	-	0.3	0.01	
납 및 그 화합물		150	0.01	0.3	0.01 (0.03) ※3	-	0.3	0.01	
비스 및 그 화합물		150	0.01	0.3	0.01 (0.03) ※3 토양1kg 에대해 15mg미 만(농용 지(논에 한한다))	토양1kg 에 대해 15mg이 상 또는 10-20mg의 범위로 도도부현 지사가 정한값 이상	0.3	0.01	
불소 및 그 화합물		4000	0.8	24	0.8 (2.4) ※3	-	-	3	
붕소 및 그 화합물	제3 종특정유 해 물질	4000	1	30	1 (3) ※3	-	-	-	
사마진			0.003	0.03	0.003	-	0.03	0.003	
티오펜탈			-	0.02	0.2	0.02	-	0.2	0.02
티오람			-	0.006	0.06	0.006	-	0.06	0.006
폴리염화비페닐			-	검출되지 않은 것	0.003	검출되지 않은 것	-	0.003	검출되지 않은 것
유기인화합물※2			-	검출되지 않은 것	1	검출되지 않은 것	-	1	검출되지 않은 것
다이옥신			-	-	-	-	-	-	-
유기염소화합물	기 타	-	-	-	-	-	-	1	
페놀류		-	-	-	-	-	-	0.2	

제 3 장 오염토양에 관한 주요 외국법령 분석

물질명 적용법규	기준	토양함유량 기준 (mg/Kg)	토양용출량 기준 (mg/L)	제2용출량 기준 (mg/L)	토양환경 기준 (mg/L)	농용지토양 오염 대책지역의 지정의 요건	특별관리산 업폐기물의 관정기준 (mg/L)	해양투입처 분의 관정기준 (mg/L)
	대 상	토 양	토 양	토 양	토양 쌀(논에한 한다)	토양, 쌀	폐기물(진흙) ※1	붉은 흙, 건설진흙※5
	법	토양오염대 책법	토양오염대 책법	토양오염대 책법	환경기준법 다이옥신특 조법	농용지의 토양의 오염방지등 에 관한 법률	폐기물 처리법	폐기물 처리법
구리 및 그 화합물		-	-	-	토양1kg 에 대해 125mg미 만(농용 지(논에 한한다))	토양1kg 에 대해 125mg이상	-	0.14
아 연		-	-	-	-	-	-	0.8
베릴륨		-	-	-	-	-	-	0.25
크 롬		-	-	-	-	-	-	0.2
니 켈		-	-	-	-	-	-	0.12
바나듐		-	-	-	-	-	-	0.15
유 분		-	-	-	-	-	-	15

(3) 토양오염 기준

‘조치필요구역’지정에 관한 요건기준으로서(법 제6조) ‘오염상태에 관한 기준’과 ‘건강피해가 발생할 우려에 관한 기준’이 있다. 오염상태에 관한 기준(법 제6조 제1항 제1호)에는 토양으로부터 지하수에 용출하는 특정유해물질의 용출량에 의한 기준인 ‘토양용출량 기준’과 직접 섭취의 관점에서 토양중에 함유된 특정유해물질의 함유량에 의한 기준인 ‘토양함유량기준’이 있다. (규칙 제31조 제1항 및 제2항 및 별표 제3및 제4). 이 양 기준에 적합한 토양은 오염토양이 아니고, 양 기준에 부적합한 오염상태인 경우에는 기준부적합토양이 된다.

그 밖에 지하수로부터 특정유해물질이 검출되는 경우에 구역의 지정에 관한 기준으로서 지하수기준이 있다. 지하수기준도 구역지정에 관한 하나의 기준이 되며, 기준대상물질이 토양기준과 약간 다르나,

그 기준치는 동일하다. 또한 오염제거 등의 조치를 택할 때 토양용출량의 정도를 나타내는 지표로서 ‘제2용출량기준’이 있다.(규칙 제9조 제1항 제2호 및 별표 제2). 제2용출량기준은 제1종특정유해물질에 대하여는 토양용출량기준의 10배, 제2종특정유해물질에 대하여는 30배에 해당하는 기준으로서 이를 기준으로 조치의 방법을 정하게 된다.(규칙 제3조 제6항 제1호).

그리고 조치필요구역 지정에 관한 기준 가운데 피해가 발생할 우려에 관한 기준(법 제6조 제1항 제2호)은 기준부적합토양에 대한 사람의 폭로의 가능성이 있는 것을 요건으로 하고, 오염제거 등의 조치가 취해지지 않은 경우이다(영 제5조 제1호 및 제2호).

#### (4) 오염토양의 정화 및 반출

2010년 개정에 의해, 오염토양의 굴삭제거를 방지하기 위해 오염토양의 반출에 관한 규정이 신설되었다. 즉, 제4장에서 ‘오염토양의 반출등에 관한 규제’의 장’을 신설하고 제16조-28조의 상세한 규정을 두었는데, 그 주요내용은 토양오염을 반출하는 토지의 운반에 관한 기준(제17조), 오염토양의 처리(제18조), 운반에 관한 관리표의 사용(제20조), 오염토양의 처리업의 기준(법률 제22조)에 관한 것이다.

오염토양을 해당 ‘조치구역 등’ 외에 반출하는 것은 오염의 확산을 초래할 가능성이 있는 것이기 때문에 조치구역 등 내의 토지의 토양에 대해 조치구역 외에 반출하고자 하는 자는 해당 오염토양 반출에 착수하는 날의 14일 전까지 해당 반출의 계획에 대해 도도부현 지사에 신고해야 한다(법 제16조 제1항). 또한 오염토양을 해당 조치필요구역등 외에 반출하려는 자는 해당 오염토양 처리를 오염토양 처리업자에게 위탁해야 한다(법 제18조 제1항). 다만 예외적으로 법 제16조 제1항의 환경성령으로 정하는 방법에 의해 지정 조사기관이 조사(인정조사)한 결과, 25종의 모든 특정유해물질에 대해 토양 용출량 기준 및 토양함

량 기준에 적합하다고 도도부현 지사가 인정한 토양만은 법의 규제를 받지 않는다(법 제16조 제1항 괄호서 및 규칙 제59조 및 제60조).

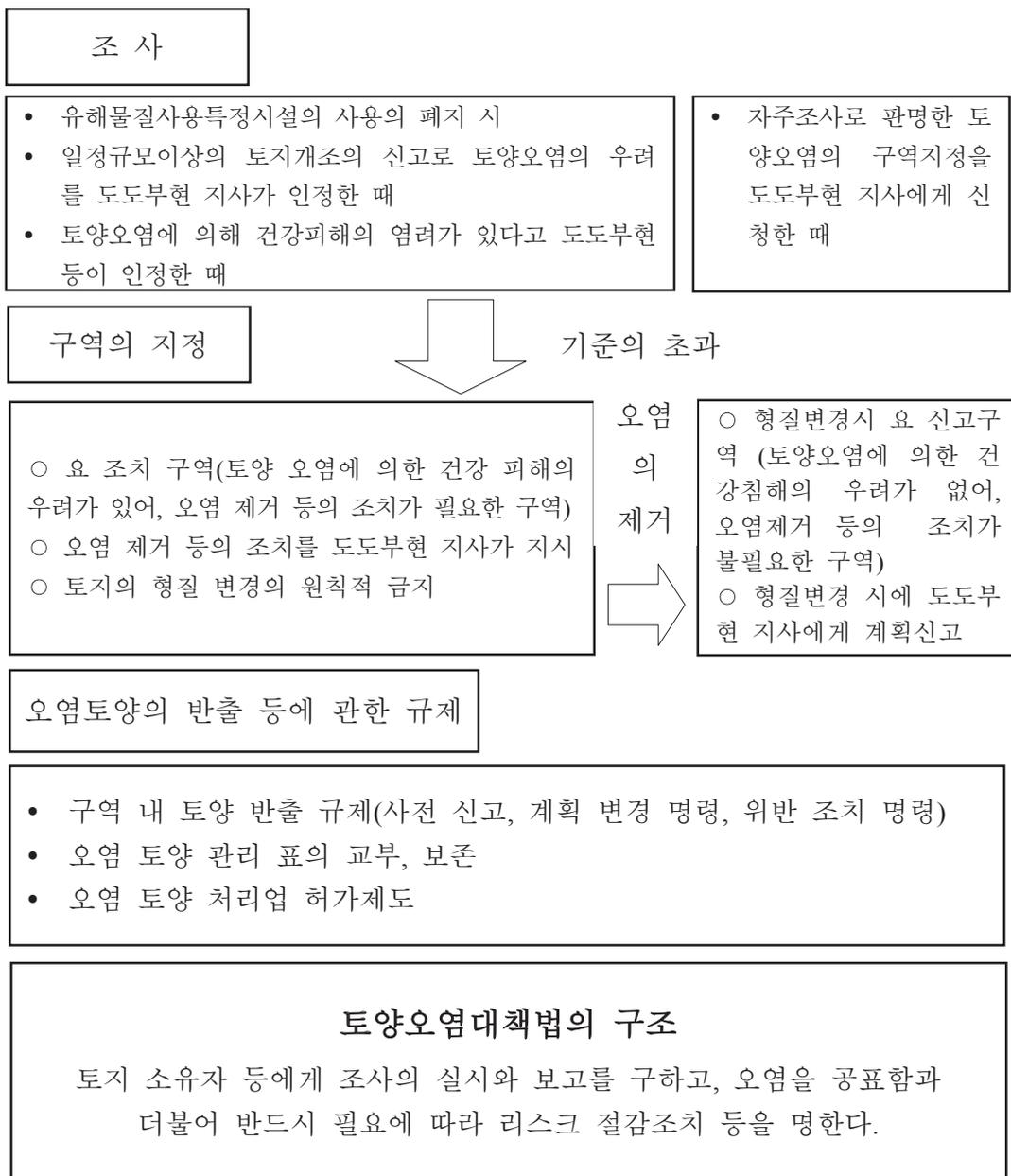
‘반출’이란 오염 토양을 인위적으로 이동함으로써 해당 조치필요구역 등의 경계선을 넘는 것을 말한다. 다만 조치필요구역 등과 같은 필지로 있는 등 조치필요구역 등 내의 토지의 소유자 등과 동일한 자가 소유 등을 하는 해당 조치필요구역 등에 인접하는 토지에서 일시적인 보관, 특정 유해 물질의 제거 등을 하고 다시 해당 조치필요구역 등 내에 해당 오염토양을 매립하는 경우에는 주위에 오염확산될 우려가 작은 행위이므로 ‘반출’에는 해당하지 않는다. 또 반출에 있어서 해당 반출에 관련된 조치필요구역 등과 동일 필지, 인접 토지에 있어서, 그 운반을 용이하게 하기 위해 오염토양의 수분율을 조정하는 경우에는 해당 행위를 옮겨 쌓기 위한 일시보관으로 보아 해당 행위를 하는 곳을 적재 장소로 기재하게 되어 있다.

또한 조치필요구역 등에서 오염토양 처리시설에 반출하는 오염토양에 대해서는 인정조사는 불필요하다(규칙 제60조 제2항 제1호). 「토양 채취한 지점 및 일시, 해당 토양 분석 결과 해당 분석을 실시한 계량법 제107조의 등록을 받은 사람의 이름 또는 명칭 그 외의 조사 결과에 관한 사항」(규칙 제61조 제2항 제2호)은 토양오염 상황조사 결과, 제2용출량 기준에 적합하지 않는 오염상태에 있다고 여겨진 조치필요구역 등에서 조치를 위한 시추조사와 인정조사 등에 의해 반출하려는 토양이 제2용출량기준에 적합한 것이 밝혀진 경우에는 그 조사 결과 및 계량증명 사업자의 명칭 등도 보고한다. 또한 이 경우 제2용출량 기준에 적합한 것이 분명한 오염토양을 매립처리시설에서 받아들이는 것은 무방하다.

토양오염 상황조사 결과, 제2용출량 기준에 부적합하다고 간주된 구획도 깊이에 따라서는 제2용출량기준에 적합하게 되는 경우가 있다. 또한 제2용출량기준에 부적합하다고 간주된 구획도 인정조사 및 정밀

조사 분석결과가 제2용출량기준에 적합하게 되는 경우가 있다. 그런 경우는 계량증명서를 첨부해 매립처리시설에 반출하는 등 토양용출량의 실측치에 따른 조치를 강구할 수 있다.

[그림 2] 일본 토양오염대책법의 개요 및 구조<sup>23)</sup>



23) 中杉修身, 土壤・地下水汚染に対処する法制度, 『土壤・地下水汚染対策の基礎』.

## 2. 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률 (廃棄物の処理及び清掃に関する法律)

이 법률은 폐기물 배출을 억제하고 및 폐기물의 적정한 분별, 보관, 수집, 운반, 재생, 처분 등의 처리를 하고 및 생활환경을 청결하게 하는 것으로서, 생활환경의 보전 및 공중위생의 향상을 목적으로 한다. (제1조)

이 법률에서 ‘폐기물’이란 쓰레기, 대형 쓰레기, 타고 남은 찌꺼기, 진흙, 분뇨, 폐유, 폐산, 폐 알칼리, 동물의 시체 기타의 오물 또는 불필요한 물건으로 고형 또는 액체 모양의 것(방사성 물질 및 이것에 의해 오염된 것 제외)를 말한다.(제2조) 그리고 폐기물에는 일반폐기물과 산업폐기물로 구분하고 있다. ‘산업 폐기물’은 사업활동으로 인하여 생긴 폐기물 중 법으로 정한 20가지 항목의 폐기물과 수입된 폐기물이 해당되며,<sup>24)</sup> 그 처리책임은 배출사업자에게 부과되고 있다. ‘일반폐기물’이란 산업폐기물 이외의 폐기물을 말하며, 그 처리는 지방자치단체인 시·정·촌의 책무로 되어 있다.(사업장의 일반폐기물에 대해서는 사업자에게 처리책임이 있다.) 이밖에, 특별관리폐기물이 있는데, ‘특별관리 산업폐기물’은 산업폐기물로서 사람의 건강이나 생활환경에 피해를 줄 우려가 있는 것을 말하며(감염성 폐기물, 휘발류 등 pH2.0이하의 폐산, 특정 유해산업폐기물 등), ‘특별관리 일반폐기물’은 일반폐기물 가운데 폭발성, 독성, 감염성 기타 사람의 건강 또는 생활환경에 관련된 피해를 발생할 우려가 있는 성상을 가진 것으로 정령으로 정하는 것을 말한다.

24) 20종의 폐기물에는, 1.재, 2.진흙, 3.폐유, 4.폐산 5.후알칼리, 6.폐플라스틱류, 7.휴지, 8.폐목재, 9.섬유 조각, 10.동식물성 잔재물, 11. 동물계 고형 불필요한 것, 12. 고무 조각, 13. 금속 조각, 14. 유리 조각, 콘크리트 조각(16을 제외)및 도자기 조각 15. 광재(광물), 16. 조각류(공작물의 신축·개축 및 제거에 따라 생긴 콘크리트의 파편 등), 17. 동물의 분뇨, 18. 동물의 시체, 19. 매진, 20. 1~19 또는 21.을 처리한 것으로 1~19.에 해당하지 않는 것, 21. 수입된 폐기물.

\* 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18은 배출되는 업종이 한정됨.

### 3. 오염토양의 법적 처리

#### (1) 「토양오염대책법」의 오염토양의 처리

「토양오염대책법」에서는 휘발성 유기화합물, 중금속 등 농약 및 PCB에 의해 오염이 된 토양이 토양의 오염에 관한 환경 기준에 해당하는 ‘토양용출량기준’에 적합하지 않는 경우에, 또는 중금속 등에 의해 오염된 토양이 ‘토양함유량기준’에 적합하지 않는 경우에 오염토양으로 취급된다.<sup>25)</sup>

「토양오염대책법」은 토양함유량기준초과, 토양용출량기준초과시 각각 취하여야 하는 조치를 정하고 있다. 원칙적으로, 토양함유량기준초과의 경우는 성토, 토양용출량기준 초과인 경우는 지정구역으로 지정하여 원위치봉쇄를 하도록 하고 있다. 토양함유량기준과 토양용출량기준을 모두 초과하는 경우에는 토양오염의 제거(굴착제거, 원위치정화)를 한다.<sup>26)</sup> 그러나 토지소유자 등이 희망한 경우 등에는 성토, 원위치봉쇄 이외의 조치를 할 수 있다. 또한 오염상황과 시공성 등에 의해 성토, 원위치봉쇄 이외의 조치를 할 필요가 있는 경우가 있다.

또한 제2용출량기준을 초과한 경우, 토양오염제거를 하거나 봉쇄조치 이전에 불용화에 의해 제2용출량기준을 충족할 것이 요구되어진다.<sup>27)</sup> 구체적으로는 제1종 유해물질이 제2용출량기준을 넘는 오염토양에 대하여는, 토양오염을 제거하고, 제2종 유해물질이 제2용출량기준을 넘는 오염토양에 대하여는, 토양오염을 제거하거나, 원위치 봉쇄조치, 차수공 봉쇄조치 또는 차단공사 봉쇄조치를 한다. 또한 제3종

25) 오염토양의 법적 처리에 관하여는, 「汚染土壤の処分と廃棄物処理法に応じた埋立て処分」, [www.trix21.com/kiso/kiso\\_C-12.pdf](http://www.trix21.com/kiso/kiso_C-12.pdf) 의 내용을 다수 참조하였음.

26) 日本 環境省, 「土壤汚染対策法に基づく措置の概要」, <http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-02/ref01.pdf>.

27) 위의 자료.

유해 물질이 제2용출량 기준을 넘는 경우에는 오염토양의 제거나 차단 공사 봉쇄조치 중 하나를 선택한다.

이들 오염토양을 굴착하고 처분하는 경우, 「토양오염대책법」에 근거한 ‘지정구역’으로부터 반출하는 경우에는 그 반출방법에 관하여는 「반출하는 오염토양의 처분방법」(헤세이 15.3.6. 환경부고시 제20호)과 「반출하는 오염토양의 처분에 관련한 확인방법」(이 제21호)이 구체적으로 규정하고 있다.<sup>28)</sup> ‘지정구역’으로 지정되지 않은 곳에서 오염토양을 반출하는 경우는 「지정구역 이외로 반출되는 오염토양의 취급지침」(헤세이 15.2.14. 환경부통지 환수토 제25호)이 제시하는 ‘지정구역’인 경우에 따라 처분과 확인하는 것이 바람직하다고 하고 있다.

## (2) 다이옥신류에 의한 오염토양의 처분

다이옥신류에 의해 오염된 토양에 대해서는 「다이옥신류대책 특별조치법」에 근거한 ‘다이옥신류에 의한 토양의 오염에 관한 환경기준’에 적합하지 않는 경우에 오염토양으로 취급된다. 이런 오염토양에 대해 사람의 출입이 가능한 장소는 도도부현 지사가 ‘토양오염대책지역’으로 지정하면 ‘토양오염 대책계획’을 세우고 그 내용으로 오염의 제거에 관한 실시사항이 포함되도록 하고 있지만 오염토양의 구체적인 처분방법에 대해서는 명시되지 않았다.

## (3) 「폐기물처리법」에 따른 매립처분

「폐기물처리법」에서는 오염토양은 산업폐기물 항목에 해당되지 않지만, 종래부터 ‘진흙’에 준하는 것으로 보아 매립처분하여 취급하여 왔기 때문에, 그 경우는 「산업폐기물 처리기준」에 따라 ‘금속 등을

28) 「汚染土壤の処分と廃棄物処理法に応じた埋立て処分」, 앞의 자료. 이하 동일 자료 참조.

포함한 산업폐기물에 관한 판정기준'에 따라 매립처분할 필요가 있다. 확인방법은 산업폐기물 지침에 따른다. 즉, 「폐기물처리법 시행령 제6조 산업폐기물의 수집·운반·처분 등의 기준」(진흥)에 관한 규정에 근거하여 「금속 등을 포함한 산업폐기물에 관한 판정기준을 정하는 성령(개정 총리부령 212년 제94호)」(산업폐기물 매립처분에 관한 판정기준)에 따르며 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 중금속 등에 의한 오염토양의 경우

매립처분하는 오염토양이 중간처리에도 불구하고 판정기준을 넘는 경우에는 유해한 산업폐기물의 처분으로서 차단형 최종처분장에 매립한다. 판정기준 이하이거나 또는 중간처리를 통해 판정기준 이하로 된 경우에는 관리형 최종처분장에 매립한다.

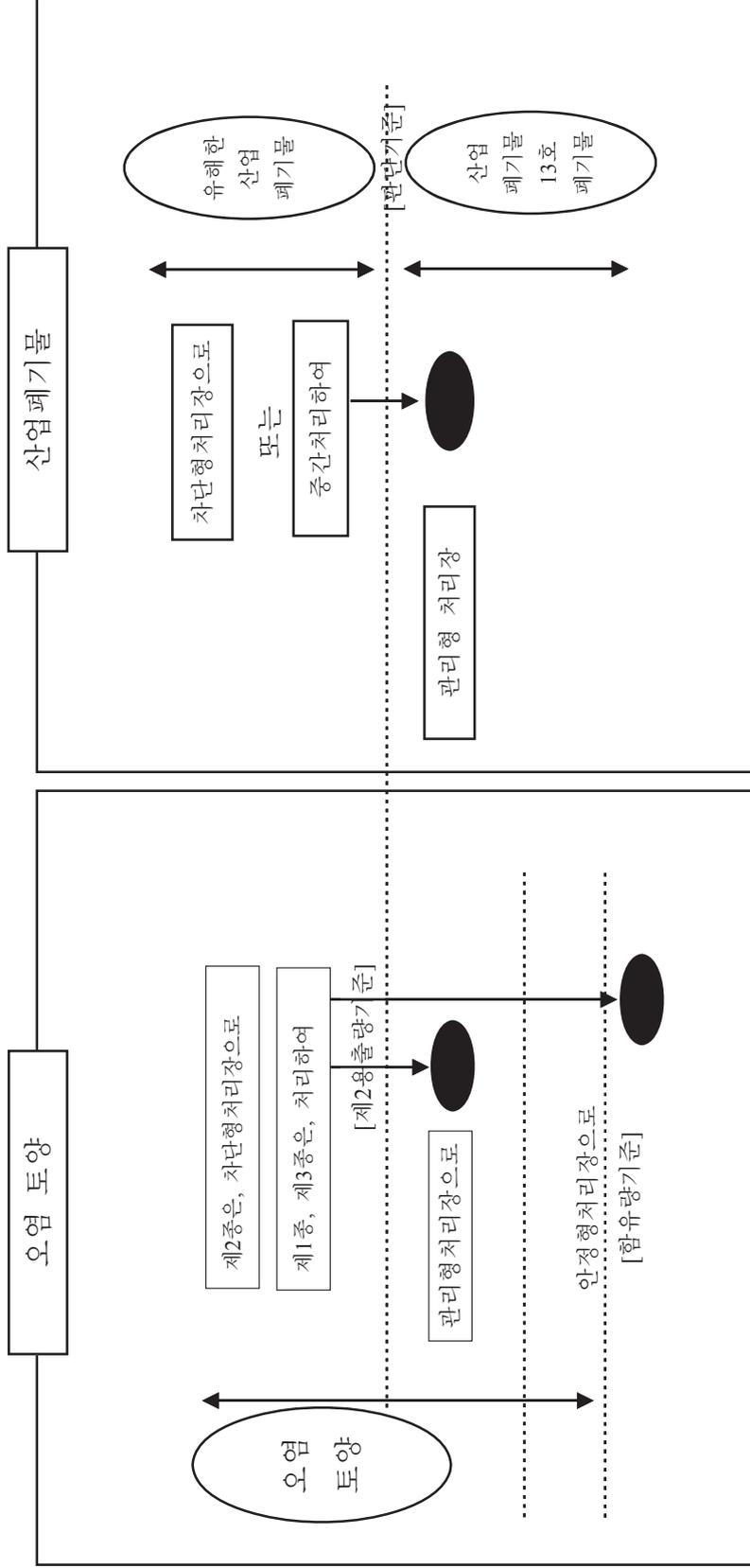
② 휘발성 유기화합물에 의한 오염의 경우

판정기준 이하이거나 판정기준을 초과하여 중간처리에 의해 판정기준 이하로 된 경우에는 관리형 최종처분장에 매립한다.

③ 다이옥신류에 의한 오염의 경우

특별관리 산업폐기물 매립처분에 관한 판정기준에 관한 성령에 준거하여 판정기준이하이거나 또는 판정기준을 초과하여 중간처리에 의해 판정기준 이하로 된 경우에는 관리형 최종처분장에 매립한다.

[그림 3] 일본 오염토양과 산업폐기물에 대한 법적 관리체계의 비교(29)



29) 汚染土壌の処分と廃棄物処理法に応じた埋立て処分, “関連図: 汚染土壌と産業廃棄物の埋立て処分の対比,”  
[www.trix21.com/kiso/kiso\\_C-12.pdf](http://www.trix21.com/kiso/kiso_C-12.pdf).

## 제3절 미국

### 1. 개요

#### (1) 오염토양의 법적 관리체계

미국에서는 토양오염방지에 관하여 독립적으로 제정된 특별법은 없으며, 다만, 미국 정부의 토양관리는 다음 3가지 주요 법률에 의하여 간접적으로 운용되고 있다.<sup>30)</sup> 첫째는, 현행 유해폐기물 처리에 의한 토양 및 지하수 오염의 사전방지에 주안점을 두고 있는 「자원보전 및 회복법(Resources Conservation and Recovery Act: RCRA)」이고, 둘째는, 과거의 유해폐기물처리에 의한 토양·지하수 오염지역에 대한 정화대책인 「종합환경대책·보상 및 책임법(Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act of 1980: CERCLA)」과 「수퍼펀드 개정 및 재수권법(Superfund Amendment and Reauthorization: SARA)」 일명 Superfund)이며, 셋째는, 폐기물 처리지역에서 발생하는 오염원별 오염물질의 배출기준농도를 제한하고 있는 「폐기물처리법(Solid Waste Disposal Act)」이다.<sup>31)</sup>

#### (2) 입법 연혁

미국에서 최초로 매립처리된 폐기물문제를 다루는 법으로 「고형폐기물처리법(Solid Waste Disposal Act: SWDA)」이 1965년 제정되었다. 그 후 1976년에 제정된 「자원보전 및 회복법(Resource Conservation

30) 환경부, 「‘토양오염 위해성 평가방안’마련을 위한 연구용역: 위해성에 근거한 토양복원전략 모색」, 환경부, (2003).

31) 이 법에서는 토양오염을 유발할 수 있는 폐기물 매립지 인근지역의 토양에 대해서 지하수의 수질을 판단할 수 있는 221개의 오염물질별 기준농도를 실측 한계치(Practical Quantification Limit: QTL)로 제시하고 있다. 즉, 지하수의 QTL을 유지하게 함으로써 지하수질에 직접적인 영향을 미치는 토양질의 상태를 간접적으로 조사하고 있다.

and Recovery Act: RCRA)」은 SWDA의 전면적 개정판임과 동시에 유해폐기물에 관한 일반법이 되었다. 1976년과 1984년 사이에 러브커널사건이 사회적 이목을 받게 됨에 따라 연방종합환경책임대처법(CERCLA)이 제정되었으며, 또한 1984년 유해 및 고형폐기물에 관한 법 개정(Hazardous and Solid Waste Amendments: HSWA)이 있었다. RCRA가 고형폐기물과 유해폐기물의 확인, 허가와 추적제도, 폐기물처리, 보관, 처분시설의 설계와 운영기준에 관한 내용에 관해 규정하고 있는데 반하여, HSWA는 유해폐기물에 대한 보다 엄격한 처리기준과 금지를 부여하고 있는 ‘매립처분제한 기준(land disposal restrictions: LDRs, ‘land ban’이라고도 부름)’을 두고 있다. 그 후 의회는 의료폐기물에 관한 내용을 RCRA에 추가하였고, 1986년 가솔린과 같은 비폐기물 물질의 지하저장탱크를 규제하는 개정을 하였다.<sup>32)</sup>

## 2. 자원보전 및 회복법 (RCRA)

### (1) RCRA에서의 폐기물

미 환경보호청은 RCRA에 대해 3가지 주요규제프로그램을 확립하였는데, Subtitle C는 유해폐기물을, Subtitle D는 고형(비위험물) 폐기물을, Subtitle I는 지하저장탱크폐기물에 관한 규제내용을 담고 있다.

#### 1) 유해폐기물 (Subtitle C)

RCRA의 규정구조의 가장 특징적인 측면은 일반폐기물과 위험폐기물에 대한 명백한 구분이다. 도시쓰레기와 비위험산업폐기물을 포함하는 고형 폐기물은 RCRA에 의해 가장 최소한의 방식으로 규율되는 반면 위험폐기물은 극도로 집중적인 방식으로 규율되고 있다.<sup>33)</sup> 재활

32) 미국의 RCRA와 관련된 부분에 관하여는 주로, Applegate S. John, Jan G. Laitos, *Environmental Law: RCRA, CERCLA, and the Management of Hazardous Waste*, Foundation Press, 2006, pp.24-74 참조.

33) *Id.* at 27.

용 가능한 물건은 전혀 폐기물로 인식되지 않는다. 결과적으로 고형유해폐기물은 생성, 처리, 처분의 전 과정에서 법적으로 엄격히 규정되고 있으며, 이에 대한 고려가 필수적이다.

고형폐기물은 Subtitle C에서 규정되고 있는 반면 이외의 것은 Subtitle D에서 규정되고 있다.

- 제3001조 고형 위험 폐기물의 정의 및 목록
- 제3002조 발생자 요건
- 제3003조 운송자 요건
- 제3004조 처리, 저장, 처분 기준; 매립처분제한(LER); 시설설계기준; 복원조치
- 제3005조 TSD 시설에 대한 허가제
- 제3006조 주 프로그램에 대한 허가

Subtitle C의 가장 큰 특징은 HSWA하에 규정된 ‘매립처분제한 기준(LDRs)’인데, 이는 전 생애주기에서 유해하다고 분류되는 어떠한 단계의 폐기물이건 이에 대한 처리요건 또는 전적인 처분금지에 대하여 규정한다.<sup>34)</sup> 또한 RCRA상의 허가를 얻은 오염시설에 대한 정화에 관한 복원조치(corrective action)에 관한 내용도 간략하게나마 포함된다.

#### ① 유해폐기물의 특성

유해폐기물의 네 가지 특성은 점화성, 부식성, 반응성, 유독성이다.<sup>35)</sup> 치명성과 심각한 비가역성을 함유하고 부적절하게 사용되었을 때 인신건강과 환경에 현재 또는 잠재적 영향을 가져오는 것이 이에 해당한다. 점화성은 액체의 발화점과 고체의 지속연소가능성을 의미하며, 부식성은 원료의 산성과 알칼리성의 비중이나 특정시기에 특정량이 부식되는 성질에 관한 것이고, 반응성은 폭발성이나 급격한 반

34) *Id.* at 28.

35) *Id.* at 52.

응성, 특정상황에서 유독가스를 방출할 가능성이 있는 것을 말하며, 유독성은 관련 화학물질의 목록에 제시된 일정 정도의 농축성에 관한 것이다.

## ② 목록화

미환경보호청은 유해폐기물을 성상에 따라 개별 사안마다 분류함과 동시에 전형적으로 유해폐기물의 특성을 가진 가공물(secondary material)의 목록도 규정하고 있다. 개별 폐기물의 수가 너무 많기 때문에 목록화작업은 규정이 실질적으로 적용가능 하도록 하여야 한다.<sup>36)</sup> 이에 미환경보호청은 F(일반적 산업공정), K(특정 산업분야), P와 U(사용되지 않은 순수 화학물)의 네 가지의 위험물목록을 제시하고 있다.

그러나 목록화작업은 매우 주관적인 작업이다. 우선 해당 폐기물이 위험성의 4가지 성상에 해당하는지 여부와 목록 D의 40가지 화학물질을 포함하는지가 문제가 된다. EPA는 그밖에 다른 요소도 고려하고 있는데, 특히, 일단 환경에 노출되면 인간과 생태계에 미쳤던 영향을 되돌리는 것이 매우 어려운 생체축적물질을 포함하는가와 같은 것이 이에 해당한다. 그러한 경우, 목록 D의 40가지 물질에 한정되지 않는다.<sup>37)</sup>

## ③ 혼합, 파생, 포함에 관한 정책

목록화작업이 규정화에는 편의성을 발휘하나 파생물을 포함시키지 못하는 치명적 단점이 있어, 미환경보호청은 다음과 같은 세 가지 정책적 관점을 도입하여 위 3가지 경우를 목록에 포함시킬 수 있도록 하였다. 유해폐기물에 적용되는 세 가지 정책은 40 CFR 261.3에서 규정하는 ‘혼합 정책(mixture policy),’ ‘파생 정책(derived from policy),’

---

36) *Id.* at 53.

37) *Id.* at 54.

‘포함 정책(contained policy)’이 있다.<sup>38)</sup> ‘파생 정책’은 유독물의 상태가 변하더라도 그 유독성은 지속된다는 개념이고, ‘혼합 정책’은 희석은 오염물의 완전한 제거가 아니고 양을 늘려 오히려 더 큰 피해를 가져온다는 개념으로 이에 따르면 혼합물을 포섭할 수 있다. ‘포함 정책’은 주로 폐기물이 폐기물에 포함된 침전물의 유출에 의해서 토양, 지하수 등에 대한 환경오염이 발생하는 경우에 적용되는 EPA의 정책이라고 할 수 있다.<sup>39)</sup> 이 정책은 특히 오염토양에 적용되어진다. 현실적으로 매체로부터 폐기물을 분리하는 것은 결과적으로 ‘포함 정책’이 처리해야 할 폐기물의 범위를 확대하는 결과를 가져옴과 동시에, 유해폐기물이 처한 환경을 환경과 건강에 무방비로 노출되게 함으로써 이에 대한 관리를 포기하는 것이 된다.<sup>40)</sup>

## 2) 고품 폐기물(Subtitle D)

Subtitle D는 유해하지 않은 폐기물만을 다루고 있는데, 이에는 쓰레기, 지역 고품폐기물, 오니, 폐기물처리와 오염통제시설에서 나오는 스래그, 비유해산업폐기물이 포함된다.<sup>41)</sup> Subtitle D기준은 1979년에 설정되었고, 1991년에 전면적으로 개정되었다. Subtitle D는 매립장의 설계와 운영에 초점을 맞추고 있으며, 고품폐기물에 대하여 자원감소, 재활용, 소각, 매립의 순서로 폐기물에 관한 정책을 수립하도록 권고하고 있다. Subtitle D는 개방형 매립장과 위생 매립장(지역고형폐기물 처리장이라고도 함: MSWLFs)을 구별하고 있다.

---

38) *Id.* at 57.

39) *Id.* at 59.

40) *Id.* at 60.

41) *Id.* at 28.

## (2) 매립처분제한 기준(LDR)

매립처분제한(LDR) 프로그램은 어떠한 폐기물이 매립되기 전에 유해성분의 누출여부 혹은 독성을 줄이기 위해 유해폐기물의 물리적 화학적 변화를 시도하여 지하수가 오염원으로부터 보호될 수 있도록 설계되었다.<sup>42)</sup> LDR기준은 일단 해당 폐기물에 대한 처리기준이 만들어진 경우 모든 유해폐기물들에게 적용된다. 이러한 기준은 폐기물의 발생 시점인 폐기물의 발생자가 유해폐기물로 판단하는 순간 적용된다. 이러한 판단에 근거하여 해당 폐기물은 매립 이전에 모든 적용가능한 처리기준이 반드시 충족이 되어져야 한다. LDR 프로그램은 1) 매립, 2) 회석, 3) 저장에 대한 금지조항으로 구성되어 있다.

매립금지는 유해폐기물이 매립 이전에 폐기물 처리기준에 따라 처리되어질 것을 요구한다. 이러한 기준은 ‘입증된 최고의 가용기술(Best Demonstrated Available Technology: BDAT)’에 기초하고 있으며 구체적인 농도 수치에 따른 처리 혹은 구체적인 기술에 의한 처리를 요구하고 있다. EPA는 폐기물이 달성 불가능한 처리기준에 해당하는 상황에 대비하여 변동, 면제, 확대와 같은 일련의 조항을 두고 있다. LDR 프로그램은 또한 연구실 폐기물, 잔해 및 토양과 같은 특정한 폐기물을 위한 대안적 처리기준을 포함하고 있다. 폐기물이 적절한 처리를 받고 절절하게 관리될 것을 도모하기 위해서 EPA는 또한 신고, 문서보관과 같은 의무기준을 두고 있다.

## (3) 대안적 토양처리기준(40 CFR 268.49)

토양에 특화된 매립처분제한 기준(LDR)은 1998년 5월 26일 제정된 LDR Phase IV의 마지막 규정에 제시되어 있다. 또한 일반적인 정화기

---

42) EPA, RCRA Orientation Manual, Chapter 6 Land Disposal Restrictions, III-98, January 2003.

준으로서 40 CFR 268.49 혹은 40 CFR 268.40이 오염된 토양의 처리에 적용될 수도 있다.<sup>43)</sup>

대안적 토양처리기준은 유해성을 함유하고 있는 오염토양을 정화하는 데에 있어서 실현가능성을 높이기 위하여 만들어졌다. 이러한 처리기준이 만들어지기 전에는 매립처분제한 기준(LDR)에 따라 토양들은 산업폐기물에 관하여 개발되었던 전통적인 기술기반의 처리기준(40 CFR 268.40)을 통해서 다루어졌다. 이러한 기술기준들은 종종 오염된 토양을 다루는 데에 있어서 부적절한 방식을 제공했고 목표한 바를 이루게 하는 데에도 한계를 갖고 있었다. 40 CFR 268.49에서 명시한 토양처리기준은 인간의 보건과 환경을 보호하는 동시에 토양의 특수한 성격을 잘 고려하여 정확의 목표를 적절하게 달성할 수 있도록 해준다.

#### 1) 대안적 토양처리기준

40 CFR 268.49의 대안적 토양처리기준에 있어서 오염된 토양에 대하여는 두 가지의 대안적 요건기준들이 있다.

- ① 유해성분들은 처리과정을 통해 적어도 90% 이상의 양이 제거되어야 한다. 따라서 처음의 성분에 비해 10% 이상의 유해물질들을 함유해서는 안된다.
- ② 유해성분들은 40 CFR 268.48.에 명시된 일반처리기준(UTS)의 10배를 초과해서는 안 된다.

유해 성분들은 40 CFR 269.40에 따라 특정한 방법으로 규제가 되고 이들은 기초유해성분(UHC)으로 취급될 수 있다. 불소, 셀렌, 황화물,

---

43) 오염토양의 처리와 관련된 40 CFR 268.49의 내용에 관하여는, 주로 Offices of Solid Waste and Emergency Response & Enforcement and Compliance Assurance, "Land Disposal Restrictions: Summary of Requirements," Revised August 2001 및 Solid Waste and Emergency Response, "Introduction to United States Environmental Protection Agency Land Disposal Restrictions(40 CFR Part 268)," September 2005의 내용을 참조하였음.

바나듐, 아연을 제외한 다른 유해성분들은 40 CFR 268.48 의 UTS 표에 수록되어 있는 경우에는 기초유해성분이 될 수 있다. 시설은 이러한 기초유해성분들을 다루는 데에 있어서 적절한 지식을 갖고 있어야 하며 또한 적법하고 적절한 판단을 통해서 기초유해성분을 다루어야 한다. 만약 해당 시설이 토양처리기준을 사용하기로 했다면 그 시점에서 일반처리기준치의 10배가 넘는 모든 기초유해성분들은 폐기물의 목록에 수록 여부를 막론하고 처리가 되어져야만 한다.

매립에 해당하는 방식으로 사용되어질 제품에 사용될 모든 오염토양들은 40 CFR 268.40에서 명시된 산업폐기물과 관련되어 만들어진 처리기준을 반드시 지켜야만 한다.

## 2) 오염토양과 폐기물

처리기준이 오염된 토양에 적용되기 이전에 해당 토양은 먼저 유해성 폐기물을 함유하고 있어야 한다. 자원보전재생법(RCRA)에 따르면 토양은 고형 폐기물이라고 볼 수 없다. 그러나 만약 유해성 폐기물을 함유하고 있다면 토양은 반드시 유해성 폐기물로 다루어져야 한다. 토양이 목록에 열거된 유해성 폐기물로부터 오염되었거나, 토양이 유해성 폐기물의 특성을 보일 때에는 토양은 유해성 폐기물을 함유하고 있다고 말할 수 있다.

이러한 해석은 ‘포함 정책’에 근거하여 가능하게 되는데, 이는 유해성 폐기물의 오염매체와 관련하여 RCRA의 Subtitle C의 요건기준에 적용되어온 정책이다.<sup>44)</sup> ‘포함 정책’ 하에 토양과 같은 매체들은 유해성 폐기물 목록에 포함되어 있는 폐기물이 매체들에 포함되어 있거나 유해성 폐기물의 특성을 나타내는 한 반드시 유해성 폐기물로 간주되어야 한다. 그러나 유해 성분의 양이 해당 부지의 위험 수준에 도

---

44) 40 CFR 261.3(c)(2)(i).

달하지 않을 경우에는 더 이상 유해성 폐기물로서 규제를 받지 않아도 되며, 이러한 판단과 결정은 EPA에서 담당한다.

또한 유해성 폐기물이 된 토양을 회석시키기 위해서 여타 성분을 첨가하는 것은 허용되지 않는다.(반대의 경우도 마찬가지임.) 따라서 토양에 대한 취급기준의 장점을 취하여 부당하게 적절성을 주장하는 것은 불법으로 간주한다. 또한 회석화의 과정에 있어서 취급 기준을 만족시키기 위해 오염되지 않은 토양을 오염된 토양에 추가하는 것은 허용되지 않는다. 그러나 사전처리, 제거, 개선 및 정상적인 처리과정에서 발생하는 우발적인 혼합의 경우에는 ‘허용되지 않는 회석화’에 해당되지 않는다.

### 3) 대안적 유해토양처리기준

일반적으로 유해한 오염 토양은, 그 토양이 토지로부터 분리(즉, 발생되는:generated)된 상태이고, 토양이 적용가능한 LDR 처리기준을 충족하지 못했을 경우에는, LDR 프로그램 하에서 처리가 이루어진다. 그러한 처리기준이 자연상태 그대로의 토양에 적용되는 것은 아니고, 또한 오염 토양이 굴착되도록 요구하는 것도 아니다. 만약 오염된 토양이 오염구역 내에서 관리된다면, 해당 구역 내에서 “토지로부터 분리된” 것이라 하더라도 토양은 발생하는 것으로 간주되지 않을뿐더러 LDR 처리 기준이 적용되지 않는다.

## 제 4 절 시사점

Van de Wall사건에서도 볼 수 있는 바와 같이 유해물질을 함유한 폐기물의 누출로 토양이 오염되는 사건은 국가를 막론하고 실제적 발생가능성이 어디에서나 존재한다고 볼 수 있을 것이다. 각 국에서도 이러한 경우 법적용에 있어서의 곤란한 점을 일찍이 인식하여 왔다.

주요 외국이 이러한 경우에 적용하고 있는 법령들을 앞서와 같이 살펴본다면, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

폐기물의 정의에 대하여 EU나 일본이 취하고 있는 태도를 본다면 (EU의 경우, ‘소유자가 폐기 등,’ 일본의 경우, ‘불필요한 물건’), 우리나라와 마찬가지로 폐기물의 소유자 등의 처분의사나 객관적인 필요성 등과 관련이 있다고 볼 수 있는데, 토양의 경우 원래 자연상태의 일부이므로 가공물건 위주로 된 폐기물의 정의를 이에 적용하는 것이 적절한 것인가의 논의는 외국의 경우에도 마찬가지로 존재한다.

미국과 같이 별도로 토양오염에 대하여만 적용되는 법이 존재하지 않는 경우에는, 이러한 경우 폐기물 관리체계내로 편입하도록 하지 않을 경우, 그 처리기준에 대한 공백이 생길 수 밖에 없을 것이어서 고형폐기물이나 유해폐기물의 처리기준을 제시하고 있는 RCRA상 별도로 유해물질을 함유한 토양에 대한 처리기준을 마련한 것으로 보인다. 그러나 이러한 경우 적용되는 대안적 토양처리기준도 인간의 보건과 환경의 보호를 고려하고 토양의 특성을 반영하여 보다 엄격한 기준을 제시하고 있다.

Van de Wall사건 이후, EU도 위와 같은 법적용상의 논란을 줄이기 위하여 최근 폐기물의 정의를 보다 구체화하면서 토양을 이에 포함시킬 것인가에 관하여 규정하였다. 그러한 규정은 토양이 ‘적출상태’인가와 ‘오염상태’인가 여부를 폐기물의 범주로 볼 것인가 여부에 관한 주요 기준으로 제시하였다. 이에 따르면 오염된 상태이지만 여전히 대지로부터 적출되지 않은 토양은 폐기물의 범위에서 제외되어진다. 즉, 대지상태의 오염된 토양을 폐기물로 본 Van de Wall사건과 같은 경우에도 2008/98/EC규정에 따르면 더 이상 폐기물로 볼 수 없으며, 오염토양에 관한 조치가 적용될 것이다.

일본의 경우, 오염물질의 경로에 대한 인식을 전제로 오염토양 정화기준과 폐기물처리기준의 유기적 관련성을 고려하여 관리체계를 마

련하고 있는 점을 눈여겨 볼 만하다. 즉, 「토양오염대책법」상 토양오염정도에 관한 기준에는 토양 중에 함유된 특정유해물질의 함유량에 의한 기준인 ‘토양함유량기준’과 토양으로부터의 지하수로에의 특정유해물질 용출량에 의한 기준인 ‘토양용출량기준’이 있는데, 오염토양 제거 등 토양오염처리에 대한 기준인 ‘제2토양용출량기준’은 「폐기물의 처리 등에 관한 법률」의 특별관리 사업폐기물의 관정기준과 동일한 수준으로 설정되어 있고, 「환경기준법」상 토양환경기준과 「폐기물의 처리 등에 관한 법률」의 토양용출량기준, 「폐기물의 처리 등에 관한 법률」의 폐기물의 해양투입처분 관정기준이 동일한 수준으로 규정되어 있어 법의 적용에 있어서의 형평성을 유지하고 통일적 적용과 관리가 가능하도록 하고 있다.<sup>45)</sup>

---

45) 오염기준뿐 아니라, 형벌 등에 있어서도 형평성 있는 고려가 필요하다고 할 수 있다. 우리나라의 경우, 「토양환경보전법」상 법정형이 「폐기물관리법」의 그것보다 훨씬 낮은 데서 오는 형평성의 문제를 지적하는 견해로는, 정훈, 「폐기물관리와 토양환경보전에 관한 현행법의 규율현황 및 문제점」, 환경법연구 제34권 3호, (2012) 참조.

## 제 4 장 결 론

앞서 기술한 우리나라의 법령 구조 및 규정 내용들과 법원의 판결에 나타난 판단내용들을 살펴볼 때 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

### (1) 자연상태의 오염토양

첫째, 「토양환경보전법」과 「폐기물관리법」에서 규정된 폐기물과 토양의 정의규정만으로도 본다면 법원이 해석한 바와 같이 자연상태의 오염토양은 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질로서 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분되는 폐기물의 범주에 포함되기는 법체계와 법규정의 해석상 다소 어려울 것으로 보인다. 토양은 원칙적으로 자연환경의 일부를 구성하는 요소라는 것을 고려한다면, 사람의 사업활동에 필요없다는 폐기물의 정의 이상의 자연환경과 생태계의 전체의 시각에서 토양의 가치와 기능을 우선적으로 살펴볼 필요가 있을 것이다. 더구나 대지와 분리되지 않은 자연상태로의 토양은 EU지침에서 제시된 바와 같이 원칙적으로 폐기물의 범주에 해당하는 것으로 볼 수 없을 것이다.

### (2) 오염토양에 대한 정책적 목표

둘째, 이와 같은 토양이 자연환경의 요소임을 생각할 때, 토양은 최대한 정화하여 원상태로 회복하는 것을 정책적 목표로 하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.<sup>46)</sup> 토양환경보전법도 토양의 경우 정화의 대상

46) 토양이 자연물이라는 것을 생각할 때 원칙적으로 이를 정화하여 원상태로 회복하는 것이 우선적으로 추진되어야 할 것이며, 이러한 원칙을 통해 원상태로 정화하는 기술의 발전이 촉진될 수 있다. 만일 폐기물로 간주하여 처리하는 것을 용이하게 한다면 최종처분장은 오래지 않아 오염토양으로 가득 찰 우려가 있다. 平田健正의 의견, 廃棄物学会関西支部設立記念シンポジウム, 「廃棄物と土壤汚染」, (平成14年 11月 30日), <http://jsmcwm.or.jp/kansai/kinensympo/sympo.pdf> 참조.

으로서 원칙적으로 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 초래할 우려할 만한 수준이 아닌 자연상태로 회복하는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 토양이 토양으로서의 기능을 회복하는 기준을 토양환경보전법상으로는 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 초래하지 않을 정도로 제시하고 있는 것이다. 따라서 토양에 대하여는 그 정화를 원래 부지에서 하는 것을 원칙으로 하고 있으며 부지로부터 반출하는 것은 예외적인 경우로 하고 있다.

### (3) 자연상태로의 회복불가능한 오염토양

셋째, 그러나 폐기물의 투기 등으로 오염된 토양 가운데, 토양정화를 통하여도 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 초래할 우려할 만한 수준이 아닌 자연상태로의 회복이 현실적으로 어려운 경우에 어떻게 처리할 것인가에 대하여는 토양환경보전법이나 폐기물관리법에 의하여 명확히 제시되어 있지 않고 있다. 따라서, 이를 폐기물관리법상 지정폐기물 등으로 보아서, 이에 따른 처분 등의 처리방법을 따르도록 할 것인지 토양환경보전법에 이러한 경우의 오염토양의 처리에 대한 별도의 규정을 두도록 할 것인지에 대하여는 보다 명확한 처리기준과 방법의 규정을 통한 입법적 개선이 필요하다고 할 것이다. 사견으로는 이러한 경우는 토양으로서의 기능을 상실한 경우이므로 폐기물로 보아 지정폐기물처리방법을 따르고, 그 판단기준은 토양환경보전법상의 우려기준과 동일한 정도의 기준이거나 그 이상으로 하는 것이 합리적이라고 보인다.

### (4) 폐기물로 오염된 오염토양의 정화

넷째, 또한 유해물질이 함유된 지정폐기물로 인해 오염된 토양가운데에는 그 처리가 지정폐기물과 같이 이루어지는 것이 현실적으로 용이한 경우가 많을 것이다. 그러나 이러한 경우에도 오염토양의 경우

에는 토양환경보전법상의 정화기준에 맞춰서 정화하여 원상회복이 가능한 경우는 원래 토양으로 복토하고 그렇지 않은 경우에는 지정폐기물로서 처리하도록 하여야 할 것이다.

## 【부 록】

### Van de Walle 사건

Case C-1/03 [2004] 7 September 2004

European Court of Justice

(Second Chamber; C.W.A. Timmermans (President), J.-P. Puissochet  
(Rapporteur), R. Schintgen, F. Macken and N. Colneric, JJ)

#### 판결(The Judgement)

다음과 같은 판결이 내려졌다:

1 예비적 심판에 대한 청구는 1991.3.18. 위원회 지침 91/156/EEC에 의하여 개정된 폐기물에 관한 위원회지침 75/442/EEC (1975.7.15., OJ 1975 L 194, p 39) 의 제1조(a), (b), (c)항의 해석에 관한 것이다.

2 이 사선 청구는 텍사코 벨기에(Texaco)의 임원인 Mr Van de Walle, Mr Laurent와 Mr Mersch, 그리고 텍사코 사(이하 Mr Van de Walle 등으로 부름)에 대한 것이며, 이들은 회사의 책임 하에 운영되는 주유소로부터의 우발적인 탄화수소의 누출결과 발생한 폐기물을 방치한 것에 대해 책임이 있다는 것이었다.

#### 법적 체계(The Legal Framework)

##### EU공동체 법(Community legislation)

3 ‘지침75/442’ 의 제1조에 따르면

(a) ‘폐기물’이란 부록 I에 명시된 어떠한 물질이나 대상을 소유자가 버리거나 버릴 의도를 갖고 있는 것을 말함.

(b) ‘발생자’란 폐기물을 발생시키는 행위를 하는 자와 자연 혹은 이러한 폐기물의 구성을 변화시키는 결과를 초래하는 사전처리, 혼합 및 여타 운용과 관련된 행위를 하는 자를 의미함.

(c) ‘소유자’란 폐기물의 발생자 혹은 폐기물을 소유하는 자연적 혹은 법적 지위를 갖는 사람을 의미함.

4 ‘지침 75/442의 부록 I 중 ‘폐기물의 범주’ 부분에서 Q4의 앞부분을 보면 폐기물이란 ‘유출되거나 손실되었으며 또한 여타 사고를 통해 발생한 물질이며 사고의 결과로써 오염된 장비 및 물질도 포함한다.’ 라고 명시됨. 또한 Q7의 앞부분을 보면 ‘더 이상 만족스럽게 사용될 수 없는(산성오염 등) 물질’이라고도 기술 되며 Q14의 앞부분을 보면 ‘소유자가 더 이상 사용하지 않는 제품’ 이라고 나온다. Q15에서는 ‘부지의 복원행위로부터 초래되는 오염된 자제, 물질, 제품’ 이라는 표현으로 폐기물의 범주를 논하고 있음.

5 ‘지침 75/442’의 제4조의 두 번째 단락에서는 다음과 같은 내용이 기술되어 있음: ‘회원국들은 폐기물의 폐기유기, 투기, 및 통제되지 않는 처분 등을 금지하기 위해서 필요한 조치를 취해야 한다.’

6 ‘지침 75/442’의 제8조에서는 회원국들이 폐기물의 소유자들이 개인 스스로 혹은 공공폐기물 처리업자를 통해서 폐기물을 처리해야 함을 명시하고 있다. 또한 본 조항은 처분 혹은 회수운영과 같은 과정을 지켜야할 것을 명시하고 있다.

7 ‘지침 75/442’의 제15조에서는 다음과 같이 명시한다: ‘오염자 부담원칙’에 따라 폐기물 처리의 비용은 폐기물의 소유자 혹은 폐기물이 된 제품의 이전 소유자 혹은 발산자로부터 부담되어야 함.

## 국내법(National legislation)

8 브뤼셀 지역 위원회가 1991년 3월 7일 명시한 규칙의 제2(1)조에서는 폐기물을 ‘소유자가 버리거나 버릴 의사를 가지고 있는 물질 및 대상’이라고 정의함.

9 규칙의 부록 I에서는 폐기물의 범주에 대해서 나열해 놓음. Q4는 폐기물이란 ‘유출되거나 손실되었으며 또한 여타 사고를 겪은 물질이며 사고의 결과로써 오염된 장비 및 물질도 포함한다.’ 라고 명시하였고 Q7은 ‘더 이상 만족스럽게 사용될 수 없는(산성오염 등) 물질’ 이라고 표기하였으며 Q12 에서는 ‘오염된 자재’ 라는 표현을 사용함.

10 ‘유해성 폐기물을 유발하는 성분들’에서 다루는 규칙의 부록 III 에서는 폐기물 관련 성분 중 탄화수소와 산소, 질소, 및 황화혼합물이 속한 경우가 아니라면 본 부록에 속하게 됨.

11 본 규칙의 제8조는 다음과 같이 규정되어 있다: 공공장소와 관할권이 있는 공공기관 밖에 있는 사적인 장소 그리고 폐기물 처리와 관련된 입법조항을 따르지 않는 형태의 폐기물 투기 행위는 금지된다.

12 1991년 3월7일 만들어진 규칙의 제10조는 다음과 같이 규정한다.  
: 폐기물을 발생하고 소유하고 있는 모든 주체들은 토양, 동,식물, 대기, 수질과 관련된 분야 외에도 인간의 보건에 해로운 영향을 주지 않는다는 보장 하에 폐기물을 처리해야 할 의무가 있다. 브뤼셀 수도 지역의 행정부는 폐기물의 처리비용이 폐기물을 처리 및 발생하는 자에게 부담될 수 있도록 유도해야 한다.

13 1991년 3월 7일 만들어진 규칙의 제22조는 규칙의 제8조에 해당

하는 사항을 위반하여 폐기물을 투기하는 자에게는 벌금을 부과하도록 정하고 있다.

주요 행위 및 관련 질문들  
(The Main Action and the Questions referred.)

14 브뤼셀 수도 지역청은 ‘브뤼셀의 du Pont de Luttre 132번가’에 빌딩을 소유하고 있었다. 그리고 ‘사회부조센터’를 만들기 위해 빌딩의 리노베이션 작업에 들어갔으나 1993년 1월 18일 그 작업이 중단되었다. 그 이유로는 탄화수소를 함유한 물이 134번가의 빌딩(당 시에는 Texaco 주유소였음)과 근접한 부분의 지하실에서 누출되고 있는 것이 확인되었기 때문이다.

15 해당 주유소는 Texaco와 건물 소유자 간에 상가건물임대계약 (commercial lease: 회사가 직원들을 위해 빌린 건물)이 이루어져 있는 상태였다. 1988년 이후로 본 건물은 토지, 건물 시설 및 동산의 운영에 대한 내용이 담긴 ‘운영 계약’ 하에 이를 소유한 Texaco의 관리자를 통해 운영되고 있었다. 관리자는 회사를 대표하여 해당 주유소를 운영하고 있었지만 그에게는 Texaco의 동의 없이 해당 (Texaco에 의해 공급되는 석유제품, 공산품 및 서류들이 저장되어 있는)토지 및 재산들을 변경할 수 있는 권리를 갖고 있지는 않았다.

16 주유소의 저장시설에 결함을 야기한 탄화수소의 누출을 발견한 이후 Texaco는 해당 주유소를 더 이상 운영할 수 없을 것이라는 견해를 갖고 1993년 4월 관리 계약을 파기하기로 결정하였다. 동시에 Texaco는 관리자에게도 어느정도는 심각한 태만이 있었음을 지적하게 된다. 결국, Texaco는 1993년 6월 ‘비즈니스 임대계약’을 파기하였다.

17 비록 부과되는 책임에 대해서 반발하기는 했지만 Texaco는 오염된 토양과 저장시설의 대체된 저장시설의 일부의 정화작업을 하였다. 그러나 1994년 5월 이후로는 이러한 작업을 지속하지 않았다. 브뤼셀 수도 지역청은 Texaco의 오염정화행위가 완전히 끝나지 않았고 복구 조치를 위해 필요하다고 생각되는 금액도 다 지불되지 않았다고 주장하였다.

18 결국, Texaco의 행위가 규칙의 제8조, 제10조, 제22조에 위반된 것으로 보임에 따라 Texaco의 관리책임자인 Mr. Van de Walle, 회사의 임원들인 Mr. Laurent 와 Mr. Mersch 그리고 법인으로서 Texaco에 대한 소송절차가 브뤼셀 형사법원에서 시작되었다. 브뤼셀 수도 지역청은 이 공판절차에서 손해배상을 청구하였다. 2001년 6월 20일 법원은, 판단에 따라 피고인들을 석방했고 Texaco가 무죄였음을 선고하였으며, 그 이유는 손해배상을 청구한 당사자들로부터 원용된 규칙만으로는 Texaco의 혐의를 입증하기 어렵다는 것이었다.

19 이에 따라 검사(Public Prosecutor)와 손해배상을 청구한 당사자는 이전에 내려진 판결에 대하여 항소를 하였다.

20 당시 법원의 판단을 살펴보면 규칙의 제22조는 제8조에서 명시된 의무를 따르지 않을 경우에 벌금을 부과하는 것이지 제10조의 기준에 따르지 않았다고 벌금을 부과해서는 안 된다는 것이었다. 따라서 법원은 제22조의 내용인 형사재제에 따르기 위해서는 기소된 행위가 제8조의 의미 내에서 폐기물을 폐기한 경우라고 판단하였다. 법원은, Texaco는 폐기물을 주유소에 공급함으로써 이를 제거하지 않았으며, 운반된 정유나 정화행위 이후에 지하에 매장된 채 남아있던 탱크는 제2조(1)항에서 의미하는 폐기물의 정의, ‘그 소유자가 폐기하거나 폐기할 의도가 있거나 폐기할 것이 요구되는 물질 또는 물건’의 정의에 부합하지 않는다고 판단하였다.

21 그러나 법원은 탄화수소의 우발적인 유출의 결과로 오염된 하층 토들이 폐기물로 간주될 수 있는지에 대해서는 의문을 갖고 있었다. 또한 문제가 되고 있는 토지는 구멍을 파거나 제대로 처리가 되지 않았기에 폐기물에 포함될 수 있는지에 대해서도 의문을 갖고 있다고 판단을 내렸다. 또한 법원은 토양을 오염시킨 제품의 우발적인 유출이 폐기물의 투기로 간주될 수 있을 것인지에 대해서 법적인 의견이 다를 수 있다는 점을 지적했다.

22 1991년 3월 7일 명령 제2(1)조의 ‘폐기물(waste)’이 ‘지침 75/442’에서 재정의 되고, 또한 폐기물의 범주를 열거한 명령의 부록이 지침의 부록 I에서 쓰인 용어를 재정의한 것을 언급한 후, 브뤼셀의 고등법원은 본 소송절차를 지속하기로 결정했고 사법재판소에게 다음과 같은 질문들을 제시하였다.

(1) ‘위원회 지침 75/442/EEC’의 제1조(a)항은 폐기물의 정의를 ‘국가 법의 조항에 따라 소유자가 처리하고 처리하도록 요구되는 어떠한 물질 혹은 물체’라고 하고, 동 지침 제1조(b),(c)항은 ‘폐기물의 발생자’를 ‘폐기물을 발생하는 행위를 하고(‘최초 발생자’) 폐기물을 가공하고 혼합하고 여타 운영하여 자연상태나 폐기물의 성분을 변경하는 그 어떠한 주체’라고 하며 ‘소유자’를 ‘폐기물의 발생자 또는 이를 소유하는 자연인 또는 법인’이라고 해석하고 있다는 점을 볼 때, 이러한 점들은 탄화수소를 생산하고 주유소의 운영자에게 판매하는 행위를 한 뒤 이러한 탄화수소가 땅속으로 스며들게 하여 토양을 오염시킨 정유 회사에도 적용될 수 있지 않을까?

(2) 또한 과연 오염된 토양이 굴착이 되어 있는 경우에만 위에 명시된 조항의 의미 내에서 폐기물로 구분될 수 있을까?

## 관련 질문(The Questions Referred)

위에서 제기된 두 가지의 질문들은 함께 고려되기에 적절했고 국내 법원(National court)은 먼저 비의도적으로 유출되고 토양오염 및 수질 오염을 야기한 탄화수소는 ‘지침 75/442 제1조(a)항’ 내에 명시된 정의로 볼 때 폐기물로 고려될 수 있는지를 물었고 비록 굴착이 되어 있지 않았지만 조항의 의미 내에서 오염된 토양이 폐기물로 분류될 수 있는지를 물었다. 두 번째로는 이러한 행위가 일어난 상황에서 주유소로 공급된 정유를 공급한 Texaco가 ‘동 지침 제1조(b),(c)항의 의미 내에서 폐기물의 소유자 혹은 발생자로 고려될 수 있는지에 대한 질문이었다.

### 법원에 제출된 사실 (Observations submitted to the court)

24 브뤼셀 수도 지역청은 탄화수소를 가장 먼저 발생시켰고 이를 주유소에 공급했고 주유소의 운영에 관여했으며 대수층을 이용해 오염된 토양을 정화시키려고 했다는 이유로 Texaco가 ‘폐기물의 소유자’ 라는 정의에 합치한다고 간주했다.

25 주유소가 어떠한 이유로 이를 폐기하기 전까지는, 탄화수소는 폐기물의 분류에 들어가지 않으며, 그러한 시점부터는 폐기물에 되는데, Texaco와 같이 발생과 운반을 수행한 경우를 포함할 수 있다.

26 만약 어떠한 주체가 관련 부지에 접근하고 해당 지역에서 폐기물이 발생했으며 이러한 폐기물의 관리에 대한 권리를 갖고 있는 주체를 통해 정유가 생산되고 제품으로 판매되어 폐기물이 된 경우 ‘지침 75/442’에서 정의하는 폐기물의 범주에 들어갈 수 있다. 즉,

## 부 록

정유와 관련된 사업 관련자는 폐기물의 소유자로 정의될 수 있다는 것이었다.

27 주유소에서 누출되어 문제가 되고 있는 탄화수소의 경우 ‘지침 75/442’의 Q4를 통해 다루어질 수 있으며 더욱이 이는 유해폐기물 로까지 간주될 수 있었다. 그러므로 본 지침 상 유출된 석유는 폐기물로 정의되어야 할 것이다.

28 탄화수소로 인해 오염된 토양 역시 반드시 폐기물로 분류되어야 할 것이다. 이는 어떠한 물질을 폐기할 경우 그 주체에게 지어지는 의무를 명시한 부록의 Q5, Q12 그리고 Q13에 명백하게 제시되어 있다고 볼 수 있다.

29 특히, 동 지침에 명시된 이러한 의무는 인간의 보건과 환경을 보호하는 것이고 만약 오염된 토양이 그냥 매립되거나 폐기물의 생산자가 토양오염에 대한 일정한 행동을 하지 않는다면 이러한 의무에 위배되며 동 지침의 훼손을 초래할 것이다.

30 Mr Van de Walle 와 다른 사람들은 Texaco가 주유소에 석유제품을 판매할 때 적절하게 취급하였으며 이러한 점을 볼 때 이는 폐기물의 발생 혹은 폐기물을 의도적으로 투기하려고 한 것으로 볼 수 없다고 주장했다.

31 Mr Van de Walle 와 다른 사람들은 폐기물을 소유자가 폐기하는 어떠한 물질 혹은 폐기하고자 하는 의도를 갖고 있다고 생각되어지는 물질이라고 정의하는 공동체 법제가 현재의 문제를 풀기에는 적합하지 않다고 간주했고, 이를 통해 이들은 현재 발생된 상황이나 의도 및 의무 등에 대한 범위를 제한하고자 시도했다.

32 이러한 행위의 문제를 해결하는 것이 어려운 이유는 Texaco와 주유소의 운영자 모두가 탄화수소가 저장소로부터 누출되고 있다는 사실 및 이러한 물질이 지하수 및 토양으로 침투하고 있었다는 점을 몰랐다는 것이다. 따라서 이러한 물질을 폐기하는 것에 대한 어떠한 행위, 의도, 의무에 대해 규명하는 것이 불가능하다고 할 수도 있었다.

33 게다가 Texaco는 탄화수소의 누출이 발견된 후부터 1993년 1월까지 부지를 정화하라는 명령을 받지 못했다. Texaco는 명령이 매우 자의적이라고 하면서, 그러한 명령은 독립된 관리자라고 볼 수 있는 주유소의 운영자에게 내려졌어야 했고, 이러한 운영자가 이러한 폐기물을 처리해야 하는 유일한 사람으로 간주되었어야 했다고 주장했다. 더욱이 Texaco는 진행된 토양오염 작업이 이를 정화하는 주체에 대한 편견 없이 이루어질 것을 계속하여 주장해왔다.

34 공동체 법의 목표를 위한 ‘발생자’와 ‘소유자’의 의미와 관련하여 Mr Van de Walle 등의 사람들은 예비심사에서 제기된 질문들과 판결의 진술 근거가 고등법원이 Texaco가 폐기물의 발생자 혹은 소유자에 해당하지 않다는 점에 주목하고 있다는 점을 지속적으로 주장했다.

35 그러므로 Mr Van de Walle 등의 사람들이 Texaco는 주유소에 적절한 방법으로 판매와 공급 하고자했고 이러한 과정에서 폐기물이 발생될 수는 없다고 주장했으며 그럼에도 불구하고 이들이 폐기물의 발생자 혹은 소유자로 간주된다면 이는 그리 전통적인 판결이라고 볼 수 없다고 주장했다.

36 이러한 점을 볼 때, 제6조(10)항과 같이 주유소의 운영 계약의 몇몇 조항들은 운영자가 경영자 및 독립된 거래자로서 모든 책임을

지어야 한다는 것이 명백하고 운영자만이 그의 운영을 통해 피해를 입은 제3자들에게 책임을 져야 한다는 것도 명백했다. 계약서 제2조의 경우 주유소 운영의 책임이 운영자에게 양도가 되었다는 점도 제시한다. 계약서 제6조(2)항 하에서 운영자는 주유소의 시설을 완벽한 상태로 유지해야 하는 의무가 있고 펌프시설 및 다른 여타 시설들이 적절하게 작동하는지 매일 점검을 해야 할 의무가 있고 수리가 필요할 경우 이를 즉시 Texaco사에 알려야 할 의무가 있었다. 계약서의 제5조에 따르면 운영자의 ‘독점적 재산’이란 ‘완전한 책임’이 필요로 하다는 말로도 해석될 수 있었다.

37 위원회는 ‘지침 75/442’의 부록 I의 Q4에 따라 ‘우발적 사고로 인해 누출되고 손실된 물질’로 기술되어 있다고 밝혔다. 이는 ‘폐기’라는 행위가 의도적인지 아닌지에 대해서 규명할 수 없게 만드는 동 지침의 제1조와 양립할 수 없는 내용이었다. 소송 절차에 있어서 소유자는 심지어 그가 제품을 폐기했는지에 대해서 인식하지조차 못한 상황이었다.

38 마찬가지로 Q4에서는 ‘우발적 사고로 오염된 물질 혹은 장비’라는 표현은 지침 75/442가 사고로부터 유출된 폐기물을 규정하기 위해 폐기물을 다른 폐기물로부터 오염된 물질로 간주하고 있다는 사실을 보여주었다.

39 대조적으로 탄화수소의 우연한 사고로부터 오염된 토양은 동 지침 하에서는 토양의 정화 및 처분 작업을 방해하는 결과를 낳았고 단지 오염의 원인으로만 간주될 뿐이었다. 그러므로 일반적인 판단에 따르면 폐기물로부터 오염된 토양은 그 자체로서 폐기물로 간주될 수가 없었다.

40 그러나 토양이 정화의 목적을 가지고 굴착이 되기 위해서는 다른 결론이 필수적이었다. 이러한 경우 일단 굴착이 되었다면 해당 토양은 더 이상 환경의 요소가 아니었다. 굴착이 되는 순간 이는 동산의 형태로 바뀌게 된다. 그러한 이유로는 이렇게 굴착된 토양은 폐기물로 분류되는 우발적인 유출물들과 섞이게 되고 이 때 부터는 폐기물과 같은 방식으로 처리가 되어져야 하기 때문이다.

41 마지막으로 그의 소유지에서 사고를 통해 유출된 탄화수소를 소유하고 있는 동시에 Texaco에서 이를 구매한 주유소 운영자의 경우 반드시 ‘폐기물의 소유자’로 간주되어야 한다. 석유 사업자는 탄화수소의 생산자이며 이러한 운영과정을 살펴보면 오직 소매상(운영자)이 사고에 의해 폐기물을 발생했다고 볼 수 있다.

### 법원의 판단(The court's reply)

42 ‘지침 75/442’의 제1조(a)항 는 폐기물을 다음과 같이 정의한다 : ‘소유자가 폐기하거나 폐기하고자 할 의도가 있는 물질이나 물체들 중에 부록 I의 범주에 지정되어 있는 것 물질들’. 해당 부록은 폐기물로 구분될 수 있는 물질과 물체들의 범주를 제공해 줌으로써 폐기물의 정의를 명확하게 제시하고자 하고 있다. 그러나 해당 리스트들은 단지 안내 지침서 정도로 참고되도록 의도된 것들이다. 그리고 폐기물의 구별은 소유자의 행위와 ‘폐기’를 어떻게 정의하느냐에 따라 추론되어져야 할 것이다.

43 ‘폐기물의 범주’라는 부제를 달고 있는 ‘지침 75/442’의 부록 I에서는 예상치 못한 재난으로 인한 폐기물로 간주될 수 있는 대상이 누출, 손실되었을 경우 이는 폐기물의 대상에 들어갈 수 있을지도 모른다. 그러나 우발적 사고로 인해 토양 및 지하수를 오염시킨 탄화수소를 폐기물이라고 정의하기에는 무리가 있다.

44 이러한 상황에서는 탄화수소의 우발적 유출을 두고 이를 ‘소유자가 이들을 폐기’하려 했던 것인가? 라는 궁금증을 갖고 지켜보아야 할 상황이다.

45 먼저, 법원이 이미 말했듯이, ‘폐기하다’라는 동사가 ‘지침 75/442’의 목적에(인간의 건강을 보호하고 폐기물의 수집, 수송, 처리, 저장 등으로 인해 환경에 해로운 영향을 끼치지 않도록 하는 것.) 의거하여 해석되어야 할 것이다. 또한 환경에 대한 공동체 정책은 사전예방의 원칙과 적절한 예방조치가 반드시 취해져야 한다는 높은 수준의 보호 차원에 대해서 명시 하고 있는 ‘EC의 제174조(2)항’ 에 근거하여 폐기물에 대한 해석을 시도해야 할 것이다. 결국 폐기물의 대상을 정의하는 ‘폐기하다’라는 동사는 제한적으로 해석될 수 밖에 없을 것이다.

46 두 번째로 문제가 되고 있는 물질과 물체는 제품의 잔여물들인데 이는 이를 폐기하고자 하는 소유자에게 반드시 그 의무가 주어 져야 할 것이다.

47 우발적인 사고를 통해 토양과 지하수 오염에 영향을 주게 된 탄화수소는 별다른 처리과정 없이도 재사용이 될 수 있는 제품이었다는 것은 명백하다. 그들의 제품 판매 활동은 그리 확연하지 않았으며 심지어 제품 판매가 가능했다고 하더라도 그러한 운영은 소유자에게 별다른 경제적 이윤을 제공하지 못한다. 이에 따라 비록 비자발적으로 제품을 누출시켰지만 이러한 탄화수소들은 소유자가 팔고자 하는 의도가 없었다고 보여진다.

48 마지막으로 만약 오염을 야기한 탄화수소가 오염유출을 유발한 유일한 폐기물이라고 고려되지 않는다면 ‘지침 75/442’의 경우 부분적으로만 충족될 수 있는 여지가 있다. 동 지침의 제4조는 특히, 회

원국들은 인간과 자연의 환경에 해가 되지 않도록 폐기물을 적절하게 처분하고 회수해야 한다고 명시해 놓았고 동식물을 포함한 대기, 토양에 피해를 주는 것을 금하고 처리되지 않은 폐기물의 처분, 투기, 등과 같은 행위를 금지한다고 명시해 놓았다. 동 지침 제8조에 의거하여 회원국들은 폐기물의 소유자가 운영의 책임을 갖고 폐기물의 처분 및 회수에 적절한 조치를 취해야 한다고 명시해 두고 있다. 동 지침의 제15조에서는 ‘오염자 부담 원칙’에 따라 운영자는 반드시 폐기물 처리의 비용을 부담해야 한다고 명시해 두고 있다.

49 만약 오염을 야기하는 탄화수소가 단순히 우발적으로 유출되었다는 이유만으로 폐기물로 간주되지 않는다면 폐기물의 소유자는 ‘지침 75/442’에서 요구하는 조항들의 권리로부터 배제될 수 밖에 없을 것이다.

50 우발적으로 유출되고 토양과 지하수를 오염시킨 탄화수소의 소유자는 ‘지침 75/442’에서 정의하는 폐기물 분류에 포함되어져야 하는 폐기물을 처분하는 자라고 볼 수 있다.

51 더욱이 우발적으로 유출된 탄화수소는 유해성 폐기물에 대한 위원회 지침 91/689/EEC과 위원회 결정사안 94/904/EC에 따라 유해성 폐기물로서 고려되어져야 할 것이다.

52 ‘지침 75/442’의 정의 안에 있는 ‘폐기물’ 구분 역시 우발적인 탄화수소의 유출로 인한 토양오염에 적용될 수 있을 것이다. 이러한 경우, 탄화수소는 그들이 오염시킨 토지와 분리되어질 수 없으며, 그 토지는 요구되는 정화조치를 따르지 않는 한 복구되거나 처리되어질 수 없다. 이는 자연자원을 보호하기 위한 목적과 부합하고 폐기물의 투기에 대한 금지를 보장하는 유일한 법해석이다. 이것은 물질이나 물체들 가운데 ‘물질이 누출, 유실되거나 또는 사고의 결과

오염된 물질, 기기, 등' 이 폐기물로 간주될 수 있다고 하는 본 지침과 부록 I의 Q4와 전적으로 부합한다. 따라서 탄화수소로 오염된 토지의 경우 폐기물로 분류하는 것은 유출사고를 야기한 사람의 책임과 관련된다. 이것은 누출이 발생한 토지의 이용, 보호 또는 정화의 요건에 관한 국내법 이행의 결과가 아니다.

53 이를 폐기물로 분류하는 것은 그 소유자의 책임 하에 수행되거나 또는 그 소유자가 행하기로 결정하는 다른 운영행위와 관련된 것이 아니다. 따라서 토양이 적출되어지지 않았다는 사실은 그것을 폐기물로 간주하지 않는다는 것과 관계가 없다.

54 주된 행위의 상황으로 볼 때 지침 제1조(b), (c)항에 따라 주유소에 석유를 공급한 석유사업자가 폐기물의 발생자 혹은 소유자로 간주될 수 있는지 여부에 관하여, 'EC 제234조'에 의해 부여된 역할의 분담에 따라 사건 법원에 제기된 개별 사건에 대해 공동체규칙을 적용하는 것은 국내법원이다.

55 '지침 75/442'의 제1조(c)항에서는 소유자란 '폐기물의 발생자 혹은 이를 소유하고 있는 자연인 또는 법인' 라고 명시하고 있다. 따라서 본 지침은 '소유자'를 이를 처리하고 회수하는 의무에 관계없이 이를 단순하게 소유하는 자로서 넓게 규정한다.

56 '지침 75/442'의 제8조에서는 폐기물의 투기, 폐기 그리고 통제되지 않은 처리의 금지로부터 당연히 귀결되는 이러한 의무는 '폐기물 소유자'의 책임이라고 규정하고 있다.

57 추가적으로 '지침 75/442'의 제15조에서는 오염자 부담의 원칙에 따라 폐기물 처분의 비용은 반드시 이를 처리하고 운영했거나 혹은 폐기물 발생의 발원지인 이전 소유자 혹은 생산자에게 그 책임이

있다고 명시하고 있다. 이에 따라 본 지침은 어떠한 상황에서는 폐기물 처리의 비용에 있어서 몇 명의 이전 소유자들 혹은 여러 명의 자연 및 법적인 주체들이 이러한 폐기물 비용의 의무에 책임을 져야 한다는 가능성을 배제시키고 있다고 볼 수 있다.

58 이는 ‘지침 75/442’에 명시된 조항에 의거하는 것이며 이러한 조항은 ‘실제적인 회수’와 ‘처분·운영’을 구분하게 만드는데 영향을 준다. 이러한 구분에 따라 ‘발생자’인지 혹은 ‘소유자’인지와 같은 폐기물의 소유자와 관련된 책임성이 결정된다. 또한 오염자부담 원칙에 따르면 그러한 운영과 관련된 재정적 부담의 경우 그들이 폐기물의 소유자인지, 이전 소유자인지 혹은 발생자인지에 따라 이에 대한 부과가 결정될 것이다.

59 주유소의 저장시설 누출의 결과로 발생한 탄화수소의 경우 주유소의 운영기준을 맞추기 위해서 구매된 것이었다. 따라서 이러한 탄화수소들은 주유소의 소유였다고 볼 수 있다. 더욱이 이러한 탄화수소를 저장하겠다고 결정한 것은 주유소의 운영자였으며 이에 따라 탄화수소는 폐기물이 될 수 있고 운영자는 폐기물의 발생자로 여겨질 수 있을 것이다.(지침 75/442의 제1조(b)항에 의거) 이러한 상황으로 볼 때 폐기물의 소유자 및 발생자의 경우 주유소의 운영자라고 보는 것이 ‘지침 75/442의 제1조(c)항’로 볼 때 적합하다고 할 것이다.

60 그럼에도 불구하고 국내 법원이 취하고 있는 판단으로 볼 때 주유소의 열악한 시설과 탄화수소의 누출은 석유 사업자의 의무 중 태만으로 기인된 점도 있다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 사업자의 행위 역시 ‘지침 75/442’의 제1조(b)항에 따르면 ‘폐기물을 발생했던’ 주체라고 고려될 수도 있을 것이며 따라서 이들 역시 폐기물의 소

## 부 록

유자로 간주될 수도 있다.

61 지금까지 살펴본 모든 판단들에 비추어 볼 때, 국내 법원으로부터 제기된 항소에 대한 판단을 내리자면 비의도적으로 유출되고 토양과 지하수를 오염시킨 탄화수소는 폐기물이라고 볼 수 있다(지침 75/442 제1조(a)항). 비록, 이전에 굴착이 되어있지 않은 토양이라 하더라도 여전히 폐기물로 고려된다. 또한 현재의 행위에 대한 상황으로 볼 때(사업자의 행위로 인해 발생한 폐기물이 주유소 시설의 누출을 야기한 경우에는) 주유소에 제품을 공급한 석유 사업자는 폐기물의 소유자로서 간주될 수 있다(지침 75/442 제1조(c)항에 의거).

## 참고 문헌

### [국내 단행본]

- 김홍균, 「환경법」, 제2판, (2012).
- 박균성·함태성, 「환경법」, 제4판, (2010).
- 박종원, 「오염토양과 폐기물이 법적 구별과 그 처리책임」, 환경법과 정책 제8권, (2012.5)
- 정 훈, 「폐기물관리와 토양환경보전에 관한 현행법의 규율현황 및 문제점」, 환경법연구 제34권 3호, (2012).
- 환경부, 「‘토양오염 위해성 평가방안’마련을 위한 연구용역: 위해성에 근거한 토양복원전략 모색」, 환경부, (2003).

### [외국 문헌]

- Applegate S. John, Jan G. Laitos, Environmental Law: RCRA, CERCLA, and the Management of Hazardous Waste, Foundation Press, 2006.
- EPA, RCRA Orientation Manual, Chapter 6 Land Disposal Restrictions, January 2003.
- Offices of Solid Waste and Emergency Response & Enforcement and Compliance Assurance, Land Disposal Restrictions: Summary of Requirements, Revised August 2001.
- Solid Waste and Emergency Response, Introduction to United States Environmental Protection Agency Land Disposal Restrictions(40 CFR Part 268), September 2005.

참 고 문 헌

The Director-General, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, European Commission Directorate-General Environment (June 2012).

Soils Policy: Soil Contamination in Europe, June 2009

Sprankling G. John & Weber S. Gregory, The Law of Hazardous Wastes and Toxic Substances, West Publishing Co. 1997

Van de Walle and Others, The All-Consuming Definition of 'Waste' and the End of the 'Contaminated Land' Debate?, Journal of Environmental Law (2005) Vol 17 No 1, 109 - 127.

中杉修身, 「土壌・地下水汚染対策の基礎」,  
[www.soumu.go.jp/main\\_content/000125984.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000125984.pdf).

廃棄物学会関西支部設立記念シンポジウム, 「廃棄物と土壌汚染」,  
平成14年 11月 30日,  
<http://jsmewm.or.jp/kansai/kinensympo/sympo.pdf>.

「汚染土壌の運搬・処理について」,  
[http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-11/mat03\\_1.pdf](http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-11/mat03_1.pdf).

「搬出汚染土の処理の実態について」,  
[http://www.env.go.jp/water/dojo/sesaku\\_kondan/01/07-1.pdf](http://www.env.go.jp/water/dojo/sesaku_kondan/01/07-1.pdf).

「土壌・廃棄物に関する基準値等一覧表」,  
[www.dowa-ecoj.jp/benri/2010/pdf/hikaku\\_tuti\\_201107.pdf](http://www.dowa-ecoj.jp/benri/2010/pdf/hikaku_tuti_201107.pdf).

環境省 水・大気環境局, 土壌環境課,  
「土壌汚染対策法に基づく調査及び措置に関するガイドライン  
(改訂第2版)」, (平成24年 8月).

「汚染土壌の処分と廃棄物処理法に応じた埋立て処分」,  
[www.trix21.com/kiso/kiso\\_C-12.pdf](http://www.trix21.com/kiso/kiso_C-12.pdf).

日本 環境省, 「土壤汚染対策法に基づく措置の概要」,  
<http://www.env.go.jp/council/10dojo/y105-02/ref01.pdf>.

**[판례 목록]**

서울중앙지방법원(2007.11.6), 2007고단4425 판결  
서울중앙지방법원(2008.3.20), 2007노4230판결  
서울중앙지방법원(2011.12.1), 2011노1735판결  
대법원(2011.5.26), 2008도2907판결

**[참고 온라인자료]**

[http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_menu.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do)