

# EC의 포장 폐기물 규제 현황

단일시장 되었지만 포장관련정책 각기 달라

(머리말)

**1993년** 1월 1일 유럽의 단일 시장이 탄생하자 물, 돈, 사람의 이동이 자유로워졌다. 전에는 따로따로였던 유럽의 국가들이 새로운 통일 시장을 이루기 위해서는 인간 활동의 모든 면에서 법률 및 법적 규약을 조화있게 할 필요가 있었다.

포장을 포함해서 많은 분야에서는 이 조정 작업을 몇 년 전부터 시작해 왔는데, 이 작업이 아직도 완료되지 않은 분야도 많이 남아 있다. 포장의 세 분야 중 두 분야, 즉 포장을 검사하기 위한 공통기준과 포장 폐기물 처리에 대해서도 조정 작업이 끝나지 않았다. 포장에 대한 또 하나의 분야인 포장 자체의 안전성에 대해서는 마침내 작업을 완료할 전망이다.

여기에는 유럽 각국의 환경에 대한 포장 규제가 제각각이라는 중대한 문제가 잠재해 있다. 독일과 프랑스에서는 이미 구속력이 있고 강력한, 그러나 저마다 다른 법률을 갖고 있으나 기타 몇 나라에서는 부분적인 법률밖에 없고, 심지어는 전혀 아무런 규제가 없는 나라도 있다.

이같은 상황에서는 영업을 하는데 곤란할 뿐만 아니라 무역 장벽도 생겨나게 마련이다.

1991년 9월 브뤼셀의 EEC 위원회는 이 사태를 예상하여 '포장 및 포장폐기물에 관한 지시서 초안'을 제시하였다. 회원 각국은 앞에 나타난 제안을 무시하는 태도를 취하였다.

이 초안은 유럽각료이사회 차원에서 타협하여 몇 번이나 수정되었다.

현재 최종안(제6판)이 유럽의회에 제출되어 심의중이다.

EEC 위원회는 별도 안전을 준비하고 이것을 1993년 10월 15일 각료이사회에 제출, 그 다음에는 유럽의회에 제출하여 승인(혹은 재수정)받을 예정이다.

[그림1] [그림2] [그림3]은 EEC의 제안이 업체나 정부의 압력에 의해 어떻게 변화되어 왔는가를 나타낸다. 제1안에서는 승인 후 10년동안 각국에서 1인당 연간 150kg까지 포장폐기물의 허용량을 삭감하는 것이 제안되어 있다. 그러나 이 안전은 다음의 두 가지 이유로 인해 만장일치로 부결되었다.

▲회원국 12개 국가의 경제 발전 정도는 현재 그리고 앞으로도 장기간에 걸쳐 달라진다.

▲경제 발전은 여지없이 포장폐기물을 증가시킨다.

그래서 제2안이 제시되었으나 이것도 부결되고, 제3안은 허용한도를 대신하여 앞으로 10년 동안에 12개

국가에서 발생하는 포장폐기물의 양을 평균 10% 삭감한다는 내용이였다. 그러나 이것도 위에 적은 두번째의 이유로 인해 부결되었다.

더구나 몇 가지의 수정안이 나온 후 최종안이 유럽의회에 제출되었다.

최종안은 유럽의회에서 최근 약간 수정되어 EEC 위원회로 되돌려졌다가 1993년 10월 15일 다시 각료이사회에 제출되었다.

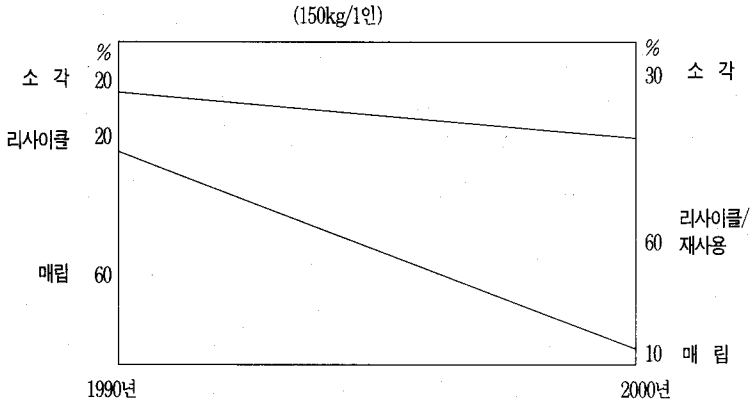
그림에서 알 수 있는 것처럼 재활용률은 제1안에서부터 쪽 60%이다. 재사용이 가능한 포장은 제1안에서는 재활용 항에 들어가 있으나 제3안과 최종안에서는 제외되어 있다. 모든 안에서 매립은 10%로 고정되어 있다.

1993년 10월 15일에 각료이사회에 다시 제출된 수정안에서는 재사용할 수 있는 포장이 제외되어 있다는 점에 주목하여야 한다. 즉 재사용할 수 있는 포장은 회수에 대해 다시 구분할 때 고려되지 않았다는 말이고, 또 각 나라는 스스로 그 비율을 설정해도 된다는 말이다(독일, 덴마크의 경우가 그렇다).

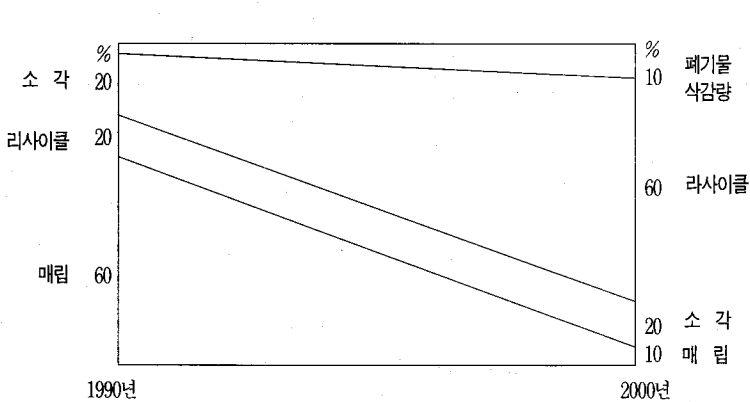
이러한 상황은 무역 장벽을 낳을 우려가 있고, 또 실제로 낳고 있다.

회수 90%, 재활용 60%(많은 나라에서 너무 높다고 간주하고 있다)라는 목표치와 함께 이 문제가 각료

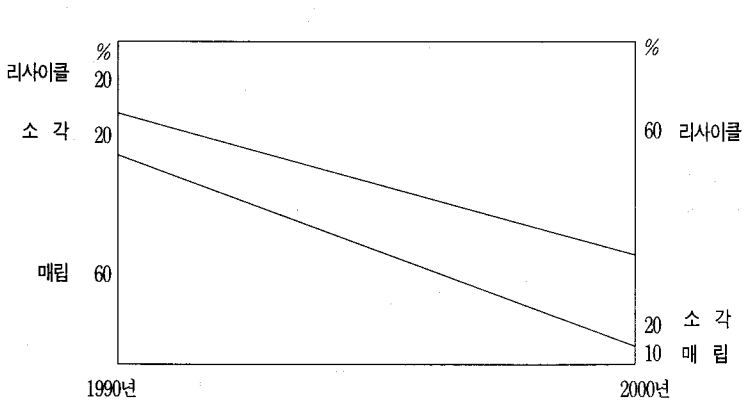
(그림1)제1안 : 1991년 9월



(그림2)제3안 : 1992년



(그림3)최종안 : 1993년



이사회에서 쟁점으로 될 것이다.

상위점은 많지만(약 200, 주로 제안이 자잘한 표현에 관한 것) 배제되어 각국의 합의를 얻을 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 이것을 '최종

안'으로 운운하기도 한다.

(서문)

EC 지역 내에서는 1억 세대 이상

이 상품 포장에서부터 폐기물을 내고 있으며, 또 생산분야 혹은 상업 분야에 속하는 기업에서도 여러 가지 포장폐기물을 내놓고 있다. EC 각국에서 배출되는 포장폐기물의 총량은 약 5천만톤(가정에서 2,500만톤, 서비스업에서 1,500만톤, 제조업에서 1,000만톤)이고, 그중에서 약 900만톤(18%)밖에 재활용되지 않고 있다.

이 수치는 회원 각국마다 다르고, 또 소재의 차이에 따라서도 달라진다.

최근까지 많은 국가의 포장에 관한 환경규제는 사람이 소비하는 액체 용 용기에 주안점을 두어 왔다. 다시 사용할 수 있는 포장이 1회용 포장으로 되어 폐기되는 포장 쓰레기의 양을 상당히 증가시키는 등 EC 시장에서는 변화가 현저해졌다. 그 대응책은 종종 강제적인 보증금(Deposit) 제도라는 틀을 띠었다.

1970년대 OECD는 토의에 참가하여 1978년 2월에 채택된 권고문 중에서 OECD 위원회는 회원 각국이 음료에 관해서는 가능한 한 다시 채워 넣을 수 있는 많은 용기를 사용한 유통체도를 구축해 나가야 할 것이라고 하였다.

음료 용기에 관해서 뿐만 아니라 현재는 모든 포장에 관해서도 의론이 진행되고 있다. 이 배경에는 세계적으로 고형 폐기물 처리에 대한 위기가 일어나고 있는 점을 들 수 있다.

이것이 계기가 되어 많은 나라에서 포장을 식별하는 것이 폐기물 처리의 우선 사항으로 되었다. 지방 자치단체에서 포장은 폐기물 처리문제의 중핵을 이루고, 포장 분야에서도 음료 용기와 동등하거나 혹은 그 이상의 종류가 있는 범주도 있다.

일본 국내의 폐기물에서 차지하는 음료용 1회 용기 무게의 비율은 5% 정도이나 포장 쓰레기 전체에서 차지하는 그 비율은 25~35%가 되기도 한다.

1990년까지 EC는 포장에 관한 과제를 사람이 소비하는 액체용 용기에 관해 1985년 6월 27일에 나온 위원회지시서 85/339/EEC 중에서 다루어 왔다. 이것은 사람이 소비하는 액체용 용기의 제조, 마케팅, 사용, 재활용, 재충전 및 사용하고 난 용기의 폐기에 관해 일련의 정책을 준비하는 것으로 환경에 좋고, 에너지와 원료의 사용을 자제하는 것을 목적으로 하고 있다.

그러나 이 지시서는 제대로 이행되지 않고, 회원 각국은 각각 다른 방법을 취하였다. 이 때문에 환경보전에 관해서는 만족할만한 진전이 보이지 않아 아마 앞으로도 EC 지역 내에서 사물을 자유롭게 이동하는데 장애가 될 것이다.

많은 나라에서는 포장폐기물의 양을 줄이고 영향을 적게 하는 최선의 방법을 발견하지 못한 채 법적 구속력에 의해, 혹은 자주적인 합의에 의해 포장 및 포장폐기물 일반에 관한 정책을 내세우고 있다. 아무튼 경제 운영자는 문제 해결책을 모색하고 필요하다면 적당한 대체물을 개발하는 책임을 부분적 혹은 전면적으로 떠맡고 있다.

회원 각국과 기타 나라에서는 문제를 받아들이는 방식이 다르다. 덴마크 이외의 회원국(독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드)은 포장폐기물의 취급에 관해 공공기관, 소비자나 더불어 제조자, 사용자, 유통업자의 책임 분담을 기본적으로 도입하고 있어

포장 및 포장폐기물에 관한 대응으로 주도적인 입장에 있다.

EEC 위원회에서는 현재 독일의 포장법령이 EC의 법규에 위반되는지의 여부, 특히 사물의 자유스런 이동(EEC 조약의 30조에서 36조), 경쟁률(EEC 조약의 85조 및 86조)에 법률적 혹은 실천면에서 보아 위반되는가를 검토하고 있다.

회원 각국이 이대로 독자적으로 진행해 나간다면 통일시장 형성이라는 목표는 분명히 달성할 수 없을 것이고, 협동 보조가 취해지지 않는다면 EC 지역 내에서 제품을 자유롭게 판매하는 것도 위협받게 될 것이다.

#### (예상되는 반응)

현재의 상황에서는 다양한 행동을 생각할 수 있다.

▲현재 위원회지시서 85/339/EEC에서 상정된 상황보다 사태는 진전되고 있으므로 어느 누구도 행동을 일으키지 않을 것이라고 말할 수는 없다. 또 누구도 행동을 일으키지 않는다는 것은 환경보전에 마이너스 영향을 주어 회원 각국에서 취하고 있는 저마다의 정책은 통일시장으로 진행함에 있어서 연속하는 문제로 된다.

▲액체식품 용기에 관한 위원회지시서 85/339/EEC의 범위를 모든 포장으로 넓혀 새로운 틀의 지시서를 제안한다. 이어서 통일시장을 향한 구체적인 목표, 기준의 도입을 제안한다. 그러나 이미 이것을 넘는 진전이 보여 회원국의 몇 나라는 구체적인 행동 계획을 세우고 있다.

▲회수 체제와 요금을 기본으로 둔 독일의 방법을 넓힌다. 그러나 이것은 이미 독자적으로 제도를 개시하거

나 혹은 다른 방법을 채택한 국가에서는 간단히 받아들일 수는 없을 것이다. 그러므로 만일 다른 해결책을 발견한다면 독일 방식을 EC 차원에서 이행시키는 것은 적당하지 않다.

▲EC 차원의 자주적인 합의로써 실현되어야 할 목적을 확정한다. 만일 기구(Fram work)에 대해서는 법률로 제정한다면 CFC의 경우와 서로 비슷해져 간다. 성공의 열쇠는 유통과 산업계의 성의에 달려 있다. 그러나 모든 유통 부문이 관련되고 또 다른 소재가 사용되기 때문에 파트너의 수는 매우 많다. 이같은 자주적인 합의는 조약의 경쟁률에 위반할 우려가 있다.

▲고도의 환경보호와 그것을 위해 필요한 각국의 정책 협조를 주안에 둔 모든 포장 및 포장폐기물에 관한 아주 새로운 지시서를 제안한다. 이 지시서는 다음과 같은 것을 기본으로 한다.

▲협조가 잡힌 시책

▲표준적인 어프로치

▲각국의 대전(對戰)을 생각할 때 기초가 되는 기준이 확실한 조정 이것들을 근거로 하여 다음의 지시서가 최종안으로서 제안되었다.

#### (제안)

##### 1. 목적

이 지시서는 포장과 포장폐기물의 취급에 관한 각국의 시책 조정을 목적으로 하고 있어 환경에 미치는 영향을 배려하고, 통일시장이 완성되어 제 역할을 하는 데 공헌함과 아울러 EC 내에서의 경쟁 제한을 없애고 유통 장애를 제거하기 위함이다. 이들의 목적을 달성하기 위해 이 지시서

에서는 포장이 가득히 채워져야 하는 목표 및 필요 조건을 설정하고, 포장 폐기물의 배출량을 억제하여 포장 및 포장폐기물의 반환, 재이용, 회수작업을 촉진하는 방법을 제안하고 있다. 이렇게 함으로써 사람들의 건강 확보와 환경보전을 도모해 간다.

## 2. 범위

이 지시서는 EC 내의 시장에 있는 모든 포장을 대상으로 하는 것이고, 또 산업, 상업, 사무실, 상점, 서비스 혹은 가정에서 사용되다가 배출된 모든 포장폐기물을 대상으로 한다. 사용되고 있는 소재, 혹은 제 1차, 제 2차, 제 3차 포장인가는 전혀 묻지 않는다.

## 3. 목표

1) 이 지시서의 목적을 충족시키기 위해 회원국은 아래의 목표를 달성할 시책을 취하여야 한다.

▲포장폐기물의 회수에 관하여 : 이 지시서가 국가의 법률로서 시행된 날로부터 10년 이내에 포장폐기물 총중량의 90%가 회수로 돌려져야 한다. 또한 폐기물 총중량의 60%가 재활용되어야 한다.

▲포장폐기물의 최종 처리량 최소화에 대하여 : 이 지시서가 국가의 법률로서 시행된 날로부터 10년 이내에 포장폐기물의 최종 처리량은 총중량의 10%를 한도로 하고, 회수 및 분류작업을 마친 잔량에 한해서는 안 된다.

2) 회원국은 제 10조에 나타나 있는 바와 같이 포장폐기물 취급 계획의 포장폐기물 취급의 장(章)에 회수, 재활용, 최종 처리의 중간 목표를 명기하여야 한다. 또 아래에서 말

하는 목표가 언제 동시 달성할 수 있는가도 같은 장에 명기하여야 한다. (주 : 의회에서는 동 계획을 채택한 날로부터 5년 이내에 달성할 것을 의무화하였다.)

-회수를 목적으로 하여 포장폐기물 총중량의 60%를 삭감한다.

-재활용을 목적으로 하여 포장폐기물 각각의 소재에 대해 총중량의 40%를 삭감한다.

3) 과학적 조사 혹은 생태계 균형과 같은 얼마간의 평가 방법으로써 다른 회수 과정이 보다 환경에 좋은 것으로 나타났다면 재활용의 목표를 제 17조에 정해진 절차에 따라 변경할 수 있다.

또 과학적 조사 및 회원국 각각의 진전 정도를 바탕으로 하여 위원회는 이 조에 정해진 목표를 이 지시서가 국가의 법률로서 시행된 날로부터 6년 이내에 다시 검토하여 정해진 절차에 따라 적절한 시책을 채택하여야 한다.

## 4. 회수 및 관리 시스템

1) 이 지시서가 국가의 법률로서 시행되고나서 5년 이내에 회원국은 아래에서 목적으로 한 시스템이 만들어졌는가를 확인하기 위해 필요한 정책을 강구하여야 한다.

▲가장 상응하는 관리 방법과 결부짓기 위해 소비자, 최종 사용자로부터 나온 사용하고 난 포장 혹은 포장폐기물을 회수한다.

▲회수된 사용하고 난 포장 및 포장폐기물이 효과적으로 재사용 혹은 재생되었는가를 확인한다.

이들 시스템은 수입 제품에도 차별없이 적용되어 무역 장벽 혹은 부당 경쟁을 가져와서는 안된다.

2) 각각의 회원국에서 이 지시서의 규정에 입각하여 설정된 회수 및 관리 시스템은 전 EC 지역 내에서 동등한 효력을 갖는 것으로 간주하여 관계 부문의 경제운영자가 그 시스템에 참가하는 것은 자유이어야 한다.

## 5. 마킹 (Marking)

1) 포장 및 포장폐기물의 재이용과 회수 작업을 쉽게 하기 위해, 회원국은 이 지시서가 국가의 법률로 시행되고나서 5년 이내에 모든 포장은 이 조에 정해진 마킹에 관한 규정에 준거하여야 한다. 포장 본체 혹은 라벨에 적정한 마킹이 되어 있어야 한다.

2) 소비자 혹은 최종 사용자, 재활용된 재료로 만든 포장임을 알리기 위해 포장에는 제시된 마킹을 한다.

## 6. 필요 조건

회원국은 부록 I에 표시된 필요 조건을 만족시킨 포장만이 시장에 나오고 있음을 확인하기 위해 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

## 7. 정보 시스템

1) 회원국은 포장 및 포장폐기물에 대한 데이터베이스가 회원국 및 위원회가 포장 및 포장폐기물 관리 정책을 책정하기 위해 확립되어 있는가를 확인하는 필요한 조치를 취하여야 한다. 효율을 올리기 위해 필요한 데이터는 특정한 폐기물 처리 공정의 다른 부분을 커버하는 것도 있다(부록 II 참조).

2) 데이터베이스는 아래의 목적을 갖는다.

회원 각국의 포장 및 포장폐기물 흐름(유량)의 규모, 특징 및 변화에 관한 정보를 제공한다.

포장 및 포장폐기물 관리에 관한 경제 매개변수의 정보를 제공한다.

목표를 재검토하고, 그것을 달성하기 위해 가장 적절한 방안을 세우고 그 효과를 평가하기 위한 정보를 제공한다.

### 8. 소비자 정보

회원국은 소비자, 기타 사용자가 재이용할 수 있거나 회수할 수 있는 포장을 사용할 때의 이점, 포장에 붙여져 있는 마킹의 의미, 사용하고 난 포장 및 포장폐기물을 처리하는 데 사용할 수 있는 회수 시스템, 그리고 포장에 관한 기존 관리계획에 대해 정보를 주고 있는가를 확인하기 위한 조치를 취하여야 한다.

### 9. 경제적 수단

회원국은 조약의 규정에 준하여 명시서의 목적을 달성하기 위해 경제적 수단을 도입할 수 있다.

### 10. 규격화

위원회는, 특히 아래의 사항에 대한 유럽 규격을 검토한다.

- 재이용을 촉진하여 관리 방법을 합리화, 최적화하기 위해 합의된 제품 포장의 크기 및 형태.
- 수송 및 배송을 위한 조립식 배송용 포장.
- 포장 및 기타 제품 제조에서 재활용 자재의 사용에 관한 제품 설명서.
- 포장의 수명을 분석하기 위한 기준과 기법.

### 11. 보고서 제출 의무

회원국은 3년마다, 제 1회째는 이 지시서가 국가의 법률로 시행된 날로부터 3년 후인 4월 1일에 지시서를

실행하기 위해 취한 방책에 관한 보고서를 위원회에 송부하여야 한다.

이 보고서는 제 17조에 정해진 절차에 준하여 작성된 질문표이고, 회원국은 위에 적은 일정 6개월 전에 위원회에서 송부하는 것에 의거해서 작성하여야 한다.

#### [부록 I]

포장의 제조 및 재사용 가능성, 회수 가능성에 관한 필요 조건의 개요

1) 포장의 제조 및 구조에 관한 필요 조건

① 포장은 그 크기와 중량이 안에 들어 있는 상품과 소비자의 입장에서 안전하고 허용되는 최소한의 레벨로 억제되어야 한다.

② 포장은 재사용 혹은 회수되는 것처럼, 또 포장폐기물 혹은 잔류물이 쓰레기로 처분될 때 환경에 미치는 영향을 최소한으로 억제되도록 설계되어 제조되고 판매되어야 한다.

③ 포장 자체 혹은 포장의 구성 요소 중에 있는 유해 금속, 기타 위험한 성분이 폐기물로서 소각되거나 매립될 때 배출되는 배기 가스, 재 혹은 침출액의 양을 최소한으로 억제할 수 있게 제조되어야 한다.

④ 포장 자체 혹은 포장의 구성 요소 중에 있는 납, 카드뮴, 수은, 6가크롬의 농도 등은 다음을 초과해서는 안된다(새로운 제한).

납 : 150ppm

카드뮴 : 100ppm

크롬 : 1.5ppm

수은 : 1ppm

그리고 이 숫자는 지시서가 실시되고나서 5년 이내에 달성되어야 한다.

2) 포장의 재이용 가능성에 관한 필요 조건

아래의 조건은 동시에 만족되어야 한다.

① 보통 예상되는 사용 조건에서 포장의 특성 및 성격을 몇 번이나 사용할 수 있는 것일 것.

② 건강 및 안전상의 필요 조건을 충족시키기 위해 사용하고 난 포장을 가공할 수 있을 것.

③ 포장을 재사용할 수 없게 되어 쓰레기로 되었을 때, 회수할 수 있는 포장이기 위한 필요

조건을 충족시킬 것.

3) 포장의 회수 가능성에 대한 필요 조건

① 소재 재활용이라는 형태로 회수할 수 있는 포장.

• 판매 가능한 상품을 제조하는 데 사용되는 포장 재료의 무게에 대한 최소 X%를 재활용할 수 있게 제조할 것.

② 에너지 회수라는 형태로 회수할 수 있는 포장

• 에너지 회수를 목적으로 가공된 포장

• 폐기물은 최소한 13MJ/kg(중이 및 골판지의 에너지 양에 거의 상당한다)의 열량을 가질 것.

• 에너지 회수작업은 소각 물질 중량의 Y% 이상인 재 잔류물을 남기지 않을 것.

• 기타 연료(탄소 화합물)의 대체물로서 사용하는 경우 배기 가스, 잔류 물질이 환경에 주는 영향은 대체된 연료에 의한 것보다 커지지 않을 것

③ 비료 형태로 회수할 수 있는 포장

• 비료화를 목적으로 가공된 포장폐기물은 생분해되는 성질을 가질 것, 즉 비료가 되는 과정 혹은 활동을 방해하거나 비료로서의 품질을 줄이는 것일 것.

#### [부록 II]

포장 및 포장폐기물에 관한 정보 시스템 / 데이터베이스

데이터베이스는 아래와 같은 포맷으로 만들어진다.

포맷 1 : 가정 차원에서 버려지는 공공 쓰레기 발생 (제시 의무 부록 II-a1)

포맷 2 : 기타 차원에서 버려지는 공공 쓰레기 발생 (제시 의무 부록 II-a2)

포맷 3 : 포장폐기물 관리 (제시 의무 부록 II-b)

포맷 4 : 기록되어야 할 상품 집단 (부록 II-c) 소비를 기본으로 한 제 1차 포장 데이터 (제시 의무 + 설명 노트 부록 II-d1-d2-d3)

포맷 5 : 공업 포장 (제시 의무 부록 II-e)

포맷 6 : 제 2차, 제 3차포장의 소비 데이터 (포맷 4-5 관련 상품) (제시 의무 부록 II-f)