

포장관련 시행 법규 및 그 개선 방향

포장폐기물 규제 제도의 개선방향

박준우/상명여자대학교 경제학과 부교수

1. 머리말
2. 포장에 대한 규제
3. 포장폐기물에 대한 규제
4. 문제점 및 개선방안

1. 머리말

포장폐기물이 늘어나고 있다. 유통의 국제화에 따른 운송범위의 확대와 운송거리의 증대, 그리고 다양한 수송수단의 발전과 함께 안전수송을 위한 포장수요가 증가하고 있으며 소비패턴이 생산패턴과 분리되면서 계절상품의 보관을 위한 포장수요도 증대하고 있다. 그리고 이러한 전통적 목적의 포장수요 증가에 더하여 포장기능의 확대에 따른 신규 포장수요도 급격하게 증가하고 있는데 포장기능의 확대는 상품 본래의 기능보다 품질과 편의 등 부차적 기능이 더 중시되는 소비경제에 그 원인이 있다.

가속화되는 생산자간 경쟁에서 기업은 소비자의 변화하는 욕구에 맞추고자 상품의 차별화와 고품위화를 추구하고 있으며 상품의 내용보다 포장변화를 통한 대고객 이미지 개선에 주력하고 있다. 이제 포장은 상품의 품질보존과 수송을 위한 안전포장의 본래기능을 넘어 소비자 편의의 향상과 상품의 이미지 개선을 위한 포장으로 발전하고 있으며 기업경영의 주요한 전략수단으로 자리잡아 가고 있다.

그러나 이러한 포장기능의 확대는 필연적으로 포장폐기물을 급속하게

증가시킬 뿐 아니라 다양한 포장재료와 포장방법의 개발로 폐기물처리를 한층 어렵게 만들고 있다.

우리 나라도 이제는 포장폐기물의 증가가 방지할 수 없는 수준에 이르고 있으며 포장폐기물의 양적 증대와 질적 악화를 방지할 제도적 장치를 마련하지 않으면 안되는 시점에 와 있다. 이러한 상황에서 1990년대에 들어와 우리 정부가 포장폐기물에 대한 특별 감량화정책을 수립, 추진하고 있는 것은 다행스러운 일이라 할 것이다.

정부가 추구하고 있는 포장폐기물의 감량화정책은 크게 발생억제와 재활용 촉진을 통한 배출억제로 나누어 볼 수 있다. 발생억제는 불필요한 포장 및 과다포장의 규제를 통하여 구현되며, 재활용을 통한 배출억제 목적을 실현하기 위하여 재활용하기 쉬운 재질을 사용하게 하거나 회수 및 분리가 용이하도록 포장방법을 개선하게 하는 등의 포장업체에 대한 각종의 의무 부과와 포장용기나 제품 제조업체에 대한 폐기물의 회수처리 의무부여, 그리고 폐기물 처리비용부담 등의 제도적 장치를 마련하고 있다.

그런데 우리 나라의 포장폐기물 감

량화를 위한 제도를 보면 많은 책임이 기업에 집중되어 있는데 이는 우리가 속해 있는 경제구조에 그 원인이 있다고 볼 수 있다. 근원적으로 따져 가면 포장폐기물의 발생책임은 소비자에 있다. 그러나 기업의 신제품 개발과 광고를 통한 수요창출을 특징으로 하는 현대의 경제구조를 폐기물 감량화 체제로 전환하는 일은 사실상 기업이 그 핵심적 역할을 수행할 수 밖에 없으며 따라서 폐기물 감량화의 많은 책임이 기업에 부여되는 것은 어쩔 수 없는 사회적 선택일 수 밖에 없다. 그러나 중요한 것은 아무리 기업의 역할이 크다 하여도 기업 단독의 힘으로 폐기물의 감량화를 달성하기는 어렵다는 것이다. 폐기물의 감량화는 소비자의 협조와 정부의 제도적 뒷받침이 없는 실현이 불가능한 과제인데 우리의 현 제도는 이러한 경제주체간의 역할분담에 있어서 몇 가지 문제점을 안고 있는 것으로 보인다. 또 포장의 부작용에 대하여만 집착한 나머지 포장 본래의 순기능을 이해하지 못하는 조치도 발견된다.

이 글에서는 먼저 우리 나라의 포장폐기물 규제제도가 전제하고 있는 포장에 대한 개념을 이해함으로써 포장의 순기능과 역기능을 조화시키는 제도적 장치에 대하여 살펴보고 다음으로 포장폐기물 감량화를 위한 올바른 역할분담과 책임분담을 논의하여 보고자 한다.

2. 포장에 대한 규제

포장은 상품의 품질보존이라는 본래의 기능을 가지고 있지만 사용 후에 폐기물이 되어 환경에 부담을 주

포장관련 규제 제도에 있어서 첫번째로 지적되는 문제는 상품의 품질보존 기능과 포장폐기물 감량화라는 두 목적의 균형 유지이다.

두번째는 포장폐기물 감량화 의무에 대해 포장업체와 제조업체간 적절한 분배 문제이다.

세번째는 포장폐기물의 회수에 대한 사회적 업무 분담체계의 적정성 문제이다.

네번째는 예치금·부담금 대상 선정과 요율의 효율적 적용 문제이다.

는 양면성을 가지고 있다. 모든 상품이 소비자의 효용 충족이라는 순기능과 환경오염이라는 역기능을 다 가지고 있지만 포장은 직접 소비자의 효용을 충족시키는 기능이 없기 때문에 환경오염의 역기능이 더 강하게 부각되는 것이 사실이다. 다시 말하면, 다른 상품은 그 양이 적으면 환경오염도 적어지면서 동시에 본래의 순기능도 적어지지만 포장은 그 양이 적어진다고 해서 직접적으로 소비자의 특정 욕구를 충족시키는 기능이 주는 것은 아니라는 것이다. 그러나 과소한 포장은 본래의 상품보존기능을 제대로 수행하지 못하게 되는 것도 사실이다. 아무리 포장폐기물이 우리 사회의 문제가 된다 하더라도 포장은 우리 경제를 이끌어 가는 중요한 역할을 가지고 있는 것이며 포장폐기물에 대한 규제가 이러한 포장의 본래 기능을 저해하는 것이 되어서는 안 될 것이다. 따라서 포장은 그 본래의 상품품질 보존을 위한 최소한의 기준을 지켜야 하는 동시에 과다 포장으로 필요 이상의 폐기물을 발생시키지 못하도록 규제되어야 한다.

포장에 대한 이와 같은 이중적 규제의 필요성으로 인하여 우리 나라에서도 두 가지 종류의 법규가 제정, 시행되고 있다. 먼저 포장의 본래기능이 제대로 지켜지도록 포장의 하한 기준을 정하기 위한 '산업표준화법'과 '식품위생법' 및 각종 개별법이

있고 과다포장의 방지와 포장폐기물의 발생억제를 목적으로 하는 '자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률'이 있다. 이 두 가지 종류의 법규는 그 목적이 일응 상반되는 목적을 가지고 있기 때문에 양 제도의 조화로운 집행이 없이는 상호 충돌로 인하여 소기의 목적을 제대로 충족시키지 못하고 혼란을 야기시킬 수도 있다.

산업표준화법은 포장의 하한을 규정하고 제조업자가 이를 준수하게 함으로써 소비자를 보호하기 위한 제도적 장치로 마련된 것인데 동법 제2조는 '광공업품의 포장의 종류, 형상, 치수, 구조, 성능, 등급, 포장방법'을 표준화 대상으로 규정하고 있으며, 제4조는 공업진흥청장이 포장 표준을 한국산업규격으로 제정·고시하도록 규정하고 있고, 제32조에서는 '국가, 지방자치단체, 정부투자기관, 공공단체의 물자 및 용역의 조달, 생산관리 및 시설공사' 등에 있어서는 이 규격을 준수할 의무를 부여하고 있다. 또 제21조에서는 업종별로 시설기준을 제정하도록 하고 있으며 시행규칙 제20조와 별표 8에서는 업종별로 포장방법에 대한 기준과 용기 포장류 제조업에 대한 시설기준을 규정하고 있다. 식품위생법에서는 국민보건의 측면에서 각종 식품에 대하여 업종별로 포장의 하한 기준을 정하고 있다. 이러한 국가기준 외에도 기업은 자체적으로 포장기준을 정하여 준

수하고 있으며 특히 수출품에 대한 포장은 상품 자체 못지 않은 포장관리를 행하고 있다.

포장의 하한을 국가적 차원에서 규제하는 이유는 소비자 보호에 그 목적이 있으며, 기업자체의 포장관리에서 상품의 포장은 제품의 보관과 수송을 용이하게 함으로써 물류비용의 절약을 통한 이윤증대에 기여하고 동시에 상품의 선전 광고 매체로 사용되어 판매촉진기능도 수행하기 때문이다.

3. 포장폐기물에 대한 규제

우리 나라의 포장폐기물에 대한 규제는 '자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률'과 동 시행령이 그 모체를 이루고 있는데 규제의 내용은 크게 제조업자와 포장업자에 대한 과다포장의 억제와 포장재질, 포장방법에 대한 규제, 제조업체 및 수입업자에 대한 포장폐기물의 회수, 처리의무의 부과, 그리고 포장폐기물의 처리비용에 대한 기업부담의 세 가지로 구성되어 있다.

동법 제15조는 '포장폐기물의 발생억제를 위하여 환경처 장관이 주무부 장관과 협의하여 총리령으로 고시하는 제품의 포장방법 및 포장재의 재질 등에 관한 기준에 따라야 한다'고 규정하고 있으며, 제1종 재활용 지정사업자로 지정된 종이제조업, 유리용기 제조업, 체철·제강업, 플라스틱업에 종사하는 사업자로 하여금 환경처장관이 주무장관과 통합하여 고시하는 지침을 준수하도록 하고 있는데 주요 내용은 재활용이 용이하도록 구조와 재질을 개선하고 재활용이 용이하도록 정보를 제공하고 기술을

향상시키며, 분리수거와 감량화가 용이도록 제품을 설계하는 것들이다. 제2종 재활용 사업자로 지정된 금속캔과 합성수지 용기 제조업자에 대하여는 종류별 재질성분 또는 분리수거에 관한 표시의무 등을 부과하고 있다.

폐기물의 회수, 처리 의무는 법 제18조에 규정되어 있는데 제품이나 용기의 제조업자는 당해 폐기물의 회수, 처리에 소요되는 비용을 예치하여야 하며 당해 폐기물을 법이 규정하는 절차와 방법에 따라 회수, 처리한 경우 예치금을 반환하도록 규정(21조)하고 있다. 동 시행령 제152조에는 예치금 대상으로 종이팩, 유리병, 금속캔, 페트병을 규정하고 있다. 그리고 동법 제19조는 폐기물 처리에 소요되는 비용의 부담의무를 규정하고 있는데, 이 부담금 부과대상 업종으로는 유리병, 금속캔, 합성수지 용기, 살충제용기, 금속용기 화장품, 복합재료용기 과자제품이 지정되어 있다. 그리고 미반환예치금과 부담금은 폐기물관리금에 전입하고 동 기금은 폐기물의 재활용 촉진과 부대사업에 사용하도록 규정하고 있다.

4. 문제점 및 개선방안

포장에 관련된 규제제도에 있어서 첫째로 문제가 되는 것은 포장에 대한 두 종류의 규제가 균형을 잃지 않고 있나 하는 점이다. 포장에 대한 규제의 본질은 포장의 본래 목적인 상품의 품질보존 기능을 최대한 보장하면서 포장폐기물의 양을 줄이도록 하는 데 있으며, 양 목적이 상충되는 경우 이를 조정할 수 있는 제도적 장치가 필수적이다. 기업 자체 목적의

포장전략은 많은 경우 포장 본래의 목적을 넘는 것이기 때문에 포장에 대한 환경적 규제는 그 범위와 정도가 포장의 본래 기능을 저해하는 수준이 되지 않도록 규제기관에서 조정하는 한 문제가 될 것이 없다. 그러나 포장에 대한 국가적 규제는 반드시 지켜져야 할 최소한의 것이기 때문에 포장폐기물을 줄이기 위한 환경적 규제와 상충되는 사례가 발생할 수 있다. 상품의 품질보호를 위한 포장규제가 환경적 측면에서 과다한 포장폐기물의 발생을 야기시킬 수도 있고 포장폐기물을 줄이기 위한 규제가 과도하게 시행됨으로써 본래의 포장 기능을 저해할 수도 있다. 식품의 신선도를 유지하기 위한 포장은 종종 과다포장의 문제를 야기시키는 것이 전형적인 예이다.

이러한 양 규제간의 조정문제는 담당기관의 일원화나 두 제도를 하나의 법규에 통합하여 기관간의 협조를 제도화함으로써 해결할 수 있는데 우리나라는 담당기관이 상충관계에 있는 소비자 보호기관과 환경보존기관으로 이원화되어 있을 뿐 아니라 두 기관간의 협조를 위한 제도적 장치도 불완전하다.

먼저 '산업표준화법'을 보면 산업표준의 제정에 있어서 환경처 장관과의 협의에 관한 규정이 없다. 그리고 '자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률'도 포장폐기물의 발생억제를 위하여 환경처 장관이 주무부 장관과 협의하게 되어 있으나 공업진흥청장과의 협의는 규정하고 있지 않다. 공업진흥청이 상공자원부 산하이므로 간접적으로는 협의의 길이 열려 있지만 이것을 완전한 제도적 장치로는 볼 수 없다.

그리고 포장에 대한 환경적 규제가

총리령으로 고시되는데 비하여 품질 보장 측면에서의 포장규제는 공업진흥청장의 고시로 규정되는 것도 양자가 균형이 맞지 아니하다.

이 문제를 해결할 제도적 장치로 자원절약법에 공업진흥청장과의 협의를 의무화하는 방법도 생각해 볼 수 있지만 균형상 문제가 있으며 환경적 포장규제가 공진청의 포장에 대한 산업표준에 반영되게 하는 것이 더 바람직하다. 즉 환경적 장관은 포장폐기물에 대한 규제가 필요한 경우 공업진흥청장에게 포장에 대한 표준 제정이나 개정을 요청할 수 있게 하고 이 요청이 의무적으로 공진청 고시에 반영되게 하는 것이다. 그리고 이러한 환경적 필요에 의한 규제는 관급업체 이외의 모든 사업자가 준수하도록 그 범위를 확대하여야 할 것이다.

두번째로 지적될 수 있는 문제는 포장폐기물 감량화를 위한 기업의 의무가 포장업체와 제품업체간에 적절하게 분배되어 있지 않다는 점이다.

포장폐기물에 대한 기업적 책임이 포장업체와 제품업체 어디에 더 많이 있는가 하는 문제는 논의의 실익이 없다. 우리가 중시하여야 할 것은 포장폐기물의 감량화에 있어서 누가 더 큰 역할을 할 수 있는가 하는 것이다.

포장은 자체의 목적보다 대상제품이 어떠한 것인가에 따라 종속되는 것이기 때문에 포장만 규제하여서는 효과를 기대할 수 없다. 또 우리의 시장구조를 보면 대부분의 포장업체는 제품제조업자에 영속되어 제조업자의 주문에 따라 포장과 용기생산을 하고 있기 때문에 포장업체는 포장방법과 포장재질의 결정에 있어서 중요한 역할을 수행하지 못하고 있다.

바꾸어 말하면 포장폐기물의 재질

폐기물의 재활용은 국가에 의하여 주도되어야 한다. 현대의 분업경제구조하에서 제조업체로 하여금 재활용 업종에의 종사를 의무화하는 것은 불합리하며 타기업으로 하여금 경제성이 없는 재활용 업종에의 참여를 유도할 수는 없기 때문이다. 결국 정부의 직접참여나 경제적 이윤기회의 부여를 위한 각종의 지원정책을 통하여 재활용 산업을 정착시켜야 한다. 여기에 필요한 재원은 불가피하게 오염자 부담 원칙에 따라 예치금 수입으로 충당되어야 하지만 예치금 요율의 현실화를 통한 재활용 사업의 경제성 향상과 정부의 재활용산업 육성지원이 병행되지 않으면 안된다.

을 보다 환경친화적인 것, 재활용적인 것으로 바꾸고 포장방법을 재활용이 용이하도록 개선하며 과다포장을 자제하는 데 있어서 제조업체가 더 큰 역할을 할 수 있다는 뜻이다.

포장에 대한 규제는 포장자체에 대한 직접적 규제보다 포장대상 제품의 제조업자에 대한 포장과 관련된 규제를 통하여 포장의 필요성을 줄이도록 제품을 설계하고 물류체계를 개선하도록 하며, 소단위 상품의 개발이나 포장변경과 같은 판매촉진 목적의 포장이용을 억제하도록 하는 것이 더 효과적이다.

이를 위하여는 부담금이나 예치금의 법률적 부담자와 경제적 부담자를 결정짓는 시장현실에 대한 면밀한 조사가 필요하며 부담전가의 시장메카니즘을 고려하여 부과방식과 품목선정이 결정되어야 할 것이다.

세번째로 지적될 수 있는 문제는 포장폐기물의 회수에 대한 사회적 업무분담체계가 적정한가 하는 것이다.

모든 상품의 유통을 위한 기업의 물류체계는 사회전체의 물류체계하에서 그 하위개념으로 정립되는 것이며 포장폐기물의 회수체계도 사회전체의 폐기물 회수체계, 그리고 물류시스템의 기반 위에서 이루어진다. 따라서 국가는 특정 폐기물의 회수책임을 기업에 부여하기 이전에 폐기물 전반에 대한 국가적인 회수체계를 수

립하고 있어야 하며 기업의 개별적인 회수체계가 국가적인 회수체계의 하위체계로서 균형되고 조화되게 하여야 한다.

그런데 우리 나라는 아직 폐기물 전반에 대한 사회의 회수체계를 정립하고 있지 못하다. 법에 단지 국가의 추상적 의무만 규정하고 있을 뿐 구체적인 제도화가 이루어져 있지 않다. 기업들의 개별적인 회수체계가 먼저 수립되는 경우 중복이나 누락 등 사회 전체의 효율이 떨어질 수 있으며 사후에 국가적 회수체계를 구축하는 것은 기존체계와의 상충 등으로 커다란 문제점을 야기시킬 수 있으며 결과적인 사회회수체계는 비효율적인 것이 될 우려가 있다. 정부는 추상적인 정부의 책임을 구체화하는 제도적인 장치를 마련할 필요가 있다.

이러한 회수체계의 구축과 병행하여 중요한 것은 회수되는 폐기물의 재활용을 보장하는 일이다. 폐기물의 회수는 재활용을 전제로 하는 것이며 기존에 재활용 산업이 존재하는 경우 새로운 회수업무는 의미가 없으며 예치금 부과대상으로 선정하여 국가적 재활용 대상으로 신규 지정되는 폐기물은 정부의 재활용 산업육성을 통하여 전량 재활용이 보장되어야 한다.

그리고 이러한 폐기물의 재활용은 국가에 의하여 주도되어야 한다. 현대의 분업경제구조하에서 제조업체

로 하여금 재활용업종에의 종사를 의무화하는 것은 불합리하며 타기업으로 하여금 경제성이 없는 재활용업종에의 참여를 유도할 수는 없기 때문이다.

결국 정부의 직접참여나 경제적 이윤기회의 부여를 위한 각종의 지원정책을 통하여 재활용 산업을 정착시켜야 한다. 물론 이러한 사업은 막대한 재정자금을 필요로 하며, 필요 재원은 불가피하게 오염자 부담원칙에 따라 예치금 수입으로 충당되어야 하지만 예치금 요율의 현실화를 통한 재활용 사업의 경제성 향상과 정부의 재활용 산업육성지원은 병행되지 않으면 안된다.

이와 관련하여 국가적 재활용 정책의 수립에 앞서 예치금 부과대상을 선정하는 결과 환경규제와 재활용 정책의 연계성이 떨어지고 있는 것도 하나의 문제점으로 지적될 수 있다.

예치금 제도는 국가적 재활용 정책의 목표달성을 위한 하나의 정책수단이다. 따라서 예치금 부과대상 폐기물의 선정은 정부의 국가적 재활용정책의 바탕 위에서 이루어져야 한다.

폐기물의 재활용 여부의 결정은 그 폐기물 자체의 특성보다는 대체관계에 있는 신규자원과 재활용제품의 소비구조 등과 같은 경제전반의 구조적 성격을 고려하여야 하기 때문에 재활용대상 폐기물의 선정은 기업이나 일부 산업적 차원에서 이루어질 일이 아니다. 따라서 정부는 예치금 부과대상 품목의 선정에 앞서 국가적 차원의 재활용 정책의 수립을 통하여 재활용대상 폐기물을 결정하여야 하며, 이렇게 결정된 재활용대상 폐기물 중에서 예치금 부과대상을 선정하여야 한다.

네번째로 예치금 제도가 도입된 이

래 끊임없이 제기되고 있는 문제는 환불되지 않는 예치금이 기업의 자산형태로 유지됨으로써 그 비용이 기업의 새로운 부담으로 작용한다는 점이다. 그러나 이 문제는 제도의 본질을 이해하면 더 이상 문제가 될 수 없는 사항이다.

기업이 자기제품의 소비 후 발생하는 폐기물을 회수처리하는 의무는 전가되거나 회피되어서는 안되는 물리적 의무이며, 다만 그 물리적 의무수행에 소요되는 비용은 생산비에의 반영을 통하여 소비자에게 전가되는 것이다.

따라서 기업이 납부하는 예치금 부담 전액이 소비자에게 전가되는 것이 아니라 타기업과의 폐기물 비용 절감을 위한 경쟁을 통하여 소비자가 수용가능한 범위 내로 부담이 전가되는 것이며 기업은 감량화나 회수처리의 비효율성으로 인한 초과비용을 부담하여야 하는 것이다.

기업간의 경쟁을 통하여 폐기물 감량화에 대한 기업의 자발적 노력을 끌어내는 것이 예치금 제도의 본래 목적이기도 한 것이다. 따라서 이 문제는 예치금 요율의 현실화를 통한 기업의 자체 회수노력의 경제성 부여와 사회적 회수체계 구축 중 어느 것이 선행되어야 하는가 하는 시간적 순서의 문제로 접근되어야 한다. 이 문제의 본질은 자원조달 방법에 있는 것이며, 국가 재정현실을 감안할 때 현재로는 동시 추구가 현실적인 해결방안으로 보인다.

이에 비하여 부담금 제도는 국가에 대한 폐기물의 회수처리책임의 부여와 이에 소요되는 비용의 기업부담을 명확히 한 점에서 예치금 제도보다는 논란이 적다.

그러나 부담금도 역시 대상폐기물

의 선정과 요율의 결정이 국가적 폐기물 정책의 바탕 위에서 이루어져야 한다.

그러한 측면에서 현재의 대상과 요율은 부처간 그리고 업종간의 역학관계를 반영하고 있는 면이 있어서 바람직한 상태는 아니라고 보아진다.

산업정책의 방향과 이에 따른 포장정책의 방향, 그리고 폐기물 정책과의 연계하에서 부담금 제도는 개선되어야 할 것이다. 특히 부담금이나 예치금의 부과방식과 품목선정, 그리고 요율은 부담전가를 결정짓는 시장현실에 대한 이해를 바탕으로 이루어져야 하며 시장구조는 계속하여 변화하기 때문에 시장메카니즘에 대한 정부의 계속적인 조사와 전문적인 연구가 필요하다.

이러한 전문적인 연구에 더하여 건의하고 싶은 것은 포장폐기물에 대한 종합적인 환경영향 평가가 필요하다는 것이다.

어떠한 포장도 환경에 전혀 영향을 주지 않는 포장은 없다고 해도 과언이 아니며 하나의 포장을 다른 재질이나 형태로 전환할 경우 새로운 형태의 환경부담이 나타나게 된다.

모든 가능한 포장방법에 대하여 환경영향을 조사함으로써 포장 본래의 목적을 달성할 수 있는 최소한의 포장, 환경영향이 가장 적은 형태의 포장이 업계의 자율적인 형태로 이루어지도록 유도하는 제도적 규제와 유인이 필요하다.

이를 위해서는 포장용기의 재료와 방법에 대한 전주기 평가가 선행되어야 하며, 포장에 대한 환경부문을 포함한 총체적 비용편익분석도 이루어져야 할 것이다.