

# 일회용컵 보증금제도에 관한 법적 소고

## A Legal Review of the Disposable Cup Deposit System

유 상 엽\*  
Yoo, Sang-yeop

### 목 차

- |                            |                          |
|----------------------------|--------------------------|
| I. 서론: 연구의 배경과 목적          | IV. 일회용컵 보증금제도에 대한 법적 평가 |
| II. 일회용컵 보증금 제도의 법적 근거     | V. 결론                    |
| III. 일회용컵 보증금제도의 시행에 관한 논의 |                          |

일회용컵 보증금제도는 환경보호를 위한 정책으로, 소비자가 음료 구매 시 일정액의 보증금을 지불하고 컵 반납 시 환급받는 방식으로 운영된다. 본 제도는 과거 업체별 자율 시행에서 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 제정으로 법적 규제 체계로 전환되었다. 그러나 제도 시행 과정에서 다양한 문제점이 노출되었다. 소상공인들의 업무 부담 가중, 제도 운영 방식의 불명확성, 법적 분쟁 가능성 등이 주요 쟁점으로 부각되었다. 특히 사업자의 과도한 부담과 소비자의 재산권 침해 가능성은 헌법상 과잉금지원칙 위반 여부에 대한 검토를 필요로 한다.

본 연구의 목적은 일회용컵 보증금제도의 도입으로 나타난 쟁점, 즉 제도가 공공복리를 위한 상당한 제한인지 여부, 재산권 침해 가능성, 과잉금지 원칙과 비례의 원칙(목적의 정당성, 수단의 적절성, 피해의 최소화, 법익의 균형성)에 비추어 검토하는 것이다. 또한 이 제도를 향후 입법적으로 보완해야 할 사항을 살펴보고, 환경 문제 해결에서 법적 규제의 역할과 한계, 개선 방향을 제시하고자 한다. 특히 환경보호는 시민의식을 기반으로 하되, 법적 규제는 국민의 기본권 보장 측면에서 최소화되어야 한다는 관점에서 본 제도의 개선 방향을 모색한다.

**[주제어]** 자원재활용법, 일회용컵 보증금제도, 환경법, 환경정책기본법, 순환경제사회 전환 촉진법, 소비자 선택권

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2025..60.137>

투고일: 2025. 3. 1. / 심사완료일: 2025. 4. 23. / 게재확정일: 2025. 4. 27.

\* 에스씨케이컴퍼니(SCK COMPANY) 대외협력팀장 / 건국대학교 일반대학원 법학과 박사수로  
Head of Public Affairs Team, SCK Company / Ph.D. Candidate, Department of Law, Graduate School of  
Konkuk University

## I. 서론: 연구의 배경과 목적

일회용컵 보증금제도란 소비자가 음료를 구매할 때 일회용컵에 일정 금액의 보증금을 추가로 지불하고, 사용 후 컵을 반환하면 그 보증금을 돌려받도록 하는 제도이다. 이러한 제도는 환경 보호를 목적으로 시행되었는데 법제화 이전까지는 주요 업체들이 자율적으로 시행해오던 방안이었다. 그러나 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」(이하 자원재활용법)이 제정되면서 국가 차원의 규제가 도입되었다. 자원재활용법 제1조는 폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진하는 등 자원을 순환적으로 이용하도록 함으로써 환경의 보전과 국민경제의 건전한 발전을 이바지함을 목적으로 하고 있다.

환경보호와 자원재활용을 위해서는 재활용 가능한 자원의 적절한 분리와 처리가 필수적이다. 최근 일회용품 사용이 증가하고 있지만, 전문적인 재활용은 현실적으로 어려운 상황이다. 특히 플라스틱 사용에 관해서는 전 세계적으로 감소 추세이며, 플라스틱이 재활용되지 않고 폐기되거나 무단 투기될 경우 심각한 환경 문제를 초래한다. 폐기 시에는 환경오염의 원인이 되고, 무단 투기 시에는 분해되지 않고 장기간 자연환경을 훼손하게 된다. 이러한 취지에서 자원재활용법이 개정되었고, 일회용 플라스틱 컵에 대한 보증금 제도가 법적 규제로 도입되었다.

하지만 법 시행 초기부터 여러 문제가 드러났다. 소상공인들은 보증금 관리의 어려움을 호소하였고, 제도 운영 방식이 불명확하여 혼선이 빚어졌다. 예를 들어, 소비자가 사용한 컵을 어디에서나 반납할 수 있는지, 보증금 정산은 누가 책임지는지 등에 대한 명확한 지침이 부족했다. 보증금 부담이 사업자가 아닌 사용자에게 전가되어 재산권 침해 우려도 제기되었다. 사업자 입장에서도 제도의 원활한 정착을 위해 시스템 도입 등 추가적인 비용 투자가 요구된다. 그 결과 제도의 실효성에 의문이 제기되었다. 게다가 제도 시행 초반부터 일회용컵 보증금제가 현장에서 제대로 정착되지 못하여, 제도의 목표 달성에 어려움을 겪었다. 이러한 상황에서 사업자에게 과도한 부담이 발생할 경우 이는 헌법상 과잉금지원칙에 위배될 소지가 있다는 지적도 제기되었다. 소비자의 기본권 제한 측면에서도 비례의 원칙—목적의 정당성, 수단의 적절성, 피해의 최소화, 법익 균형성—에 부합하는지에 대한 검토가 필요했다.

우리나라 헌법에 따르면 모든 국민은 “공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한” 받을 수 있으며, 재산권도 보장받게 되어 있다. 따라서 일회용컵 보증

금제가 공공복리를 위한 정당한 제한인지, 재산권 침해 가능성은 없는지 과잉금지 원칙과 비례의 원칙에 비추어 검토할 필요가 있다. 본 연구의 목적은 일회용컵 보증금 제도의 도입으로 나타난 쟁점을 정리하고, 이 제도가 헌법적으로 정당한지 여부와 향후 입법적으로 보완해야 할 사항을 살펴보는 것이다. 또한 아울러 환경 문제 해결에서 법적 규제의 역할과 한계, 개선 방향을 제시하고자 한다.

## II. 일회용컵 보증금 제도의 법적 근거

### 1. 환경정책기본법

환경정책기본법은 우리나라 환경정책의 기본 원칙을 정립한 법률로서, 환경오염 방지와 피해 회복에 관한 오염자 부담 원칙과 사전 예방 원칙 등을 명시하고 있다. 이 법은 1990년 8월 1일 제정하고 다음 해 1991년 2월 2일 시행하며, 2024년 12월 기준, 56차례 개정되었다. 「환경정책기본법」에 따라 국가는 환경오염 및 훼손을 예방하기 위해 적절한 계획을 세워야 하며, 지방자치단체별 지역적 특성을 모두 고려해 환경부장관은 계획을 수립할 책무를 가지고 있다. 사업자는 사업활동으로부터 발생하는 환경오염을 스스로 방지하기 위한 조치가 필요하며 국가 및 지방자치단체의 환경보전 시책에 참여할 책무를 가지고 있다. 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지고 있는 동시에,<sup>1)</sup> 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책<sup>2)</sup>에 적극 협력할 의무가 있다.

환경정책기본법<sup>3)</sup>에 따르면, 자신의 행위로 인해 야기된 오염에 대한 방지와 복구

1) ‘대한민국헌법’ 제35조 ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

② 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.

2) 제6조(국민의 권리와 의무) ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다.

② 모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하여야 한다.

③ 모든 국민은 일상생활에서 발생하는 환경오염과 환경훼손을 줄이고, 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다.

3) ‘환경정책기본법’ 제1조 (목적) 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

비용은 궁극적으로 오염을 발생시킨 자가 부담해야 한다는 의무가 규정되어 있다. 일회용컵 보증금제도는 이러한 원칙을 실천하는 수단으로 볼 수 있다. 소비자에게 음료 구매 시 보증금을 부과하고 컵을 반납하면 돌려주는 구조는, 폐기물 처리 비용을 오염 발생 주체에게 지우는 오염자 부담 원칙에 부합하며 일회용 폐기물 발생을 사전에 억제하는 효과가 있기 때문이다. 따라서 보증금제도의 시행은 환경정책기본법의 기본 정신을 구현하는 정책 수단이라 할 수 있다.

그런데 일회용컵 보증금제도를 전국적으로 시행하지 않고 일부 지역이나 자율에 맡길 경우, 이러한 환경법상의 원칙들이 제대로 지켜지지 않는 문제가 발생할 수 있다. 실제로 환경정책기본법상의 원칙에 비추어 볼 때, 일회용컵 보증금제의 시행을 중앙정부가 아니라 지방자치단체 조례에만 맡기는 것은 입법부가 자신의 책무를 스스로 포기하는 것으로 볼 소지가 있으며, 지역 간 형평성 문제도 야기될 수 있다는 지적이 있다. 이는 곧 보증금제도의 전국적 시행이 환경 법령의 취지에 부합하며, 법적 정당성을 확보하기 위해 반드시 필요함을 시사한다. 환경정책기본법의 원칙 아래에서 정부와 기업은 폐기물 감축을 위한 적극적인 조치를 취해야 할 의무가 있으므로, 일회용컵 보증금제도의 충실한 이행은 그 법적 당위성에 근거한 것이라 할 것이다.

## 2. 순환경제사회 전환 촉진법

「순환경제사회 전환 촉진법」은 자원순환기본법을 전부 개정하여 2024년부터 시행된 새로운 법률로, 생산·소비·유통 등 제품의 전 과정에서 폐기물 발생을 억제하고 자원을 효율적으로 이용하는 순환경제 체제 구축을 목표로 하고 있다. 이 법은 기존 「자원순환기본법」을 전면 개정한 것으로 2016년 5월 29일 제정되었고, 그간 약 7년간 관련 법의 중점사항은 폐기물을 줄이고 발생한 폐기물을 자원으로 순환할 수 있는 기본적인 사항을 규정했다. 또한 순환자원정보센터의 설치<sup>4)</sup> 및 운영을 법제화 한 것으로 재활용폐기물이 자원으로 순환할 수 있는 컨트롤타워 역할<sup>5)</sup>을 할 수 있는

4) ‘자원순환기본법’ 제24조(순환자원정보센터의 설치·운영) ① 환경부장관은 폐기물과 순환자원의 이용을 촉진하기 위하여 순환이용 기술 등의 정보를 관리·제공하는 순환자원정보센터(이하 “순환자원정보센터”라 한다)를 설치·운영하거나 관계 전문기관에 그 설치·운영을 위탁할 수 있다.  
② 순환자원정보센터의 설치·운영, 순환자원에 관한 정보의 제공 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

근거를 두었다. 이후 정부의 규제완화 정책방향에 맞춰 「순환경제사회 전환 촉진법」으로 전면 개정됐다. 주요 내용은 순환경제 신기술 서비스 관련 규제 샌드박스 도입 등 순환경제 분야 규제 혁신을 통한 산업 활성화 순환경제 기술 서비스 연구개발 강화 등이 포함되어 있다.<sup>6)</sup>

순환경제사회 전환 촉진법은 정부의 책임 하에 전국적인 자원순환 정책 추진을 요구하고 있으므로, 일회용컵 보증금제도의 시행을 미루거나 지역적으로만 시행하는 것은 이 법의 취지에 어긋날 수 있다. 순환경제로의 전환은 개별 기업이나 지역의 자율에만 맡겨서는 달성하기 어렵고, 시스템 차원의 변화가 필요하다는 것이 입법 취지이기 때문이다. 따라서 국가 차원에서 일회용컵 보증금제도를 일관되게 시행하는 것은 법률이 지향하는 순환경제 구축을 위한 필수 과제이며, 이를 통해 법의 목적을 실현할 수 있을 것이다. 연구자 역시 해당 법률에 근거한 정책 도구로서 보증금제도가 갖는 정당성과 의의를 강조하며, 제도의 후퇴나 축소는 법적·정책적 목표의 후퇴로 이어질 수 있다는 문제의식을 지닌다. 다시 말해, 순환경제사회 전환 촉진법 아래에서는 일회용컵 보증금제도의 전국적이고 통일적인 시행이 법률적 정합성을 갖는 정책 추진 방향이라 할 것이다.

### 3. 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률

「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」(약칭: 자원재활용법)에 근거하여 시행이 예정되었던 제도이다. 이 법은 2020년 6월 개정을 통해 일회용컵 보증금제도를 도입하였으며, 구체적으로 일회용컵에 일정 금액의 보증금을 포함해 판매하고 사용 후 컵 반환 시 보증금을 환급하도록 하는 내용을 담고 있다. 개정법률에서는 보증금

5) 순환자원정보센터는 소중한 자원이 가치있게 순환이용될 수 있도록 폐기물·순환자원·재활용가능자원·재활용제품 등 유통 정보를 공유하고, 유통지원을 통해 관련 사업자를 지원하며, 전자수의·전자입찰·순환장터를 통해 수요와 공급 정보를 제공하는 폐자원 등 자원순환 종합 정보시스템이다. 순환자원정보센터, “시스템 소개”, <<https://www.re.or.kr/common/viewIntroPage.do>>, 검색일: 2025. 4. 25.

6) ‘순환경제사회 전환 촉진법’ 전부개정 이유 : 순환경제로의 전환을 뒷받침하기 위하여 기존 폐기물의 발생 억제, 순환이용 및 처분에 초점을 두고 있는 ‘자원순환기본법’을 ‘순환경제사회 전환 촉진법’으로 전부개정하여 생산·소비·유통 등 전 과정에서 자원의 효율적 이용과 폐기물 발생 억제, 순환이용 촉진을 도모함으로써 지속가능한 순환경제사회를 만드는 데 기여. 법제처 국가법령정보센터, “순환경제사회 전환 촉진법”, <<https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=247495&viewCls=lsRvsDocInfoR#>>, 검색일: 2025. 4. 25

적용 대상이 되는 사업자의 범위를 대통령령으로 정하도록 하여, 일정 규모 이상의 프랜차이즈 카페나 패스트푸드점 등 전국의 사업자에 보증금제를 적용하는 근거를 마련하였다. 또한 보증금의 관리 및 미반환 보증금의 사용처 투명화 등을 규정함으로써, 2003~2008년경 실시되었던 자발적 협약 형태의 보증금제도에서 드러난 문제점(낮은 반환률과 미반환 보증금의 부당 사용)을 보완하고 제도의 실효성을 높이고자 했다.

이 법률은 20대 국회 환경노동위원회에 환경노동위원장의 대안<sup>7)</sup>으로 같은 해 5월 20일 본회의에 통과되었다. 시행예정일은 공포(2020년 6월 9일)후 2년이 경과한 2022년 6월 10일로 정해졌다. 이에 자원순환보증금을 관리하는 관리센터가 출범<sup>8)</sup>(2021년

7) 의안정보시스템, “[2024945] 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안)”, <[https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_P2D0B0C5F019D1D4V2X9D4L1T8N5B9](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P2D0B0C5F019D1D4V2X9D4L1T8N5B9)>, 검색일: 2025.

4. 25.

- 대안의 제안 이유

최근 커피전문점 등의 성장으로 성인 1인당 커피 소비량이 늘어남에 따라 1회용컵 사용량도 급증하고 있으며, 1회용컵의 부적절한 폐기로 인하여 환경오염, 자원의 낭비 등이 심각해지고 있음. 이에 사용된 컵의 수거 및 재활용을 촉진하기 위해 판매자의 재활용 책임을 강화하고, 1회용컵에 대한 보증금 제도를 도입하려는 것임. 또한 보증금 등의 투명한 집행과 관리 등을 위해 정부, 시민단체와 전문가 등으로 구성된 자원순환보증금관리위원회를 두고 보증금 반환 및 취급수수료 등에 관한 업무는 신설된 자원순환보증금관리센터에서 전담하도록 하여 1회용컵 보증금 제도에 대한 체계적인 관리를 하려는 것임.

- 대안의 주요 내용

- 가. 1회용컵을 사용한 제품의 판매자가 1회용컵을 반환하는 자에게 자원순환보증금을 지급하도록 의무화함(안 제15조의2 제1항 및 제3항).
- 나. 1회용컵에 대해 표준용기 지정 근거를 마련함(안 제15조의2 제2항).
- 다. 1회용컵을 사용한 제품의 판매자가 수집·운반업자에 대해 처리지원금을 지급하도록 하며, 판매자가 자원순환보증금관리센터에 자원순환보증금의 반환 및 처리지원금 지급 관련 정보를 제공하도록 함(안 제15조의2 제4항 및 제5항).
- 라. 자원순환보증금을 통한 자원회수 등 종합계획, 자원순환보증금 관리에 관한 사항 등을 협의·조정하기 위해 자원순환보증금관리위원회를 설치함(안 제15조의5 신설).
- 마. 재활용가능자원 유통지원센터가 수행하던 빈용기보증금 관리사업을 자원순환보증금관리센터로 이관하고, 1회용컵에 대한 자원순환보증금 관리사업을 자원순환보증금관리센터의 업무에 포함시킴(안 제15조의6 신설).

8) 자원순환보증금관리센터 ‘정관’ 제1조(설립 및 명칭) ① 이 법인은 ‘민법’ 제32조 및 ‘자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률’(2020. 6. 9. 법률 제17426호로 개정되어 2021. 6. 10. 시행되는 것, 다만 제15조의2부터 제15조의4까지, 제16조, 제18조, 제36조 제1항 제5호, 제36조의2, 제36조의3 및 제41조의 개정 규정은 2022. 6. 10.부터 시행되는 것, 이하 “법”이라 한다) 제15조의6의 규정에 의하여 설립되며, 그 명칭은 “자원순환보증금관리센터”(이하 “센터”라 한다)라 한다. ② 센터는 외국에 대하여 “Container Deposit System Management Organization”(약칭: COSMO)이라 표기한다.

6월 설립)했다. 법 개정 당시 부칙을 통해 약 2년의 준비 기간을 거쳐 2022년 6월 10일부터 전국 시행을 목표로 한 것도 이러한 제도의 안착을 위한 조치였다. 결국 자원재활용법 개정으로 일회용컵 보증금제도는 법적 의무가 되었고, 기업과 소비자는 법률에 따라 보증금을 부과·환급하는 새로운 규제를 준수해야 하는 상황이 된 것이다. 그럼에도 불구하고 현실에서는 제도의 시행이 연기되고 일부 지역(제주도와 세종시)에서만 시범적으로 운영되는 등, 법률이 정한 전국적 시행이 제대로 이행되지 않아 논란이 일었다. 이에 대해 감사원은 2023년 8월 「1회용컵 보증금제 시행 유예에 대한 감사」를 통해 환경부가 법률에 따른 의무를 지체하고 있다고 지적하였다. 감사원 감사결과에 따르면, 환경부가 하위법령과 행정적 준비 미비로 인해 법정 시행일을 지키지 못함으로써 제도의 취지가 훼손되었으며, 현행 법률에 따라 조속히 전국 시행을 추진할 필요가 있다고 강조되었다. 이러한 감사 결과는 일회용컵 보증금제도의 법적 정당성이 매우 명확함을 뒷받침한다. 즉, 자원재활용법에 명시된 대로 전국 규모로 보증금제도를 실시하는 것은 법률상 요구사항이며, 이를 이행하지 않는 것은 법치 행정의 측면에서도 문제가 될 수 있다는 것이다.

결국 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률은 일회용컵 보증금제도의 핵심적인 법적 기반으로서, 제도의 내용과 범위를 직접 규율하고 있다. 이 법률에 근거한 보증금제도는 폐기물 감량과 자원 순환을 위한 강행법적 장치이며, 그 이행 여부에 따라 법률의 실효성이 좌우된다. 연구자는 이 법의 규정에 비추어 볼 때, 일회용컵 보증금제도의 축소나 지연은 입법 취지를 훼손하는 행위임을 지적하고자 한다. 따라서 보증금제도의 충실한 이행은 단순한 정책 선택의 문제가 아니라 현행 법률을 준수하고 환경상 권리를 보호하기 위한 필수적인 조치이며, 법적 근거가 견고한 만큼 향후 제도 운영에 있어서도 이를 뒷받침하는 정교한 시행령·시행규칙의 마련과 일관된 집행이 요구된다.

---

제2조(목적) 센터는 법 제15조의6 제3항에서 규정한 사업을 수행하여 용기 등의 회수, 재사용이나 재활용 등을 촉진함으로써 환경보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

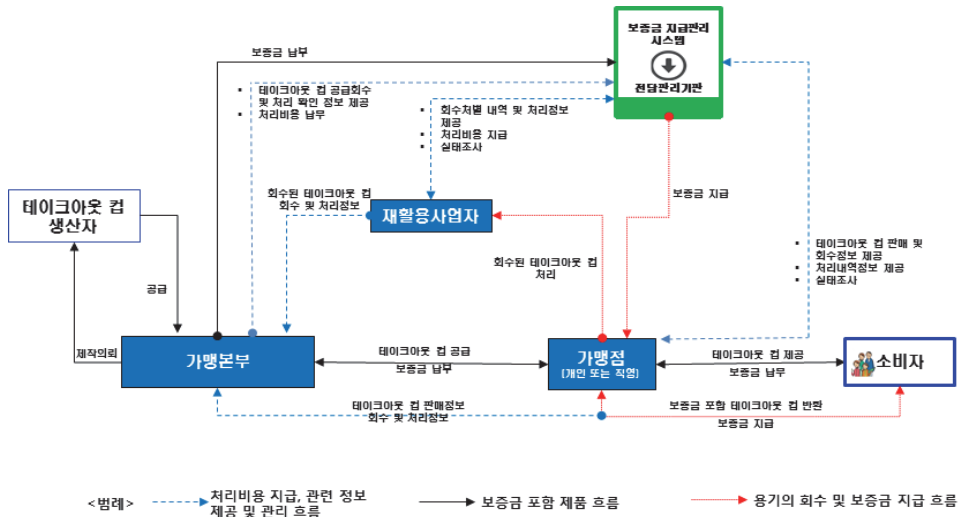
### Ⅲ. 일회용컵 보증금제도의 시행에 관한 논의

#### 1. 일회용컵 보증금제도의 정의와 구조

일회용컵 보증금제도는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」(2020. 6. 9. 개정, 법률 제17426호) 제15조의2 제1항 제2호에 근거를 둔 규제로서, 일회용 컵을 사용하여 음료를 판매하는 사업자가 제품 가격과는 별도로 정부가 고시한 금액의 보증금을 소비자로부터 예치 받고, 소비자가 컵을 반환할 때 그 보증금을 전액 환급하도록 의무화한 제도이다. 사용된 컵의 수거 및 재활용을 촉진하기 위해 판매자의 재활용 책임을 강화하고, 일회용 컵 보증금 제도를 도입하자는 게 일회용컵 보증금제도의 취지이다.<sup>9)</sup> 이러한 보증금 등의 투명한 집행과 관리 등을 위해 정부, 시민단체와 전문가 등으로 구성된 자원순환보증금관리위원회를 두고 보증금 반환 및 취급수수료 등에 관한 업무는 신설된 자원순환보증금관리센터에서 전담하도록 하여 일회용컵 보증금 제도에 대한 체계적인 관리를 규정하고 있다(동법 제15조의5, 제15조의2 제5항).

구체적으로는 일회용 컵 용기에 대해 보증금을 부과하고, 일회용 컵을 되가져오면 이를 반환하도록 한다(제15조의2 제1항 제2호 및 제3항). 일회용 컵을 사용해 제품을 판매하는 사업자는 이를 재활용하기 위한 운반 및 처리에 소요되는 비용(처리지원금)을 부담한다(제15조의2 제4항 제2호). 정부, 시민단체와 전문가 등으로 별도의 심의기구인 자원순환보증금관리위원회를 신설하여 보증금, 취급수수료 또는 처리비용의 부과·징수, 미반환 보증금 운용 관리 등에 대한 검토와 감시를 강화한다(제15조의5 제1항). 기존 한국순환자원 유통지원센터에서 하던 보증금, 취급수수료 등의 관리는 자원순환보증금관리센터에서 전담하도록 한다(제15조의6).

9) 제377회 국회(임시회) 제2차 전체회의, 2020. 5. 11. 회의록.



〈그림 III-1〉 1회용컵 보증금 관리 체계(안)

이 제도의 경제적 유인은 소비자의 행태를 변화시켜 폐기물 발생 자체를 억제하고, 회수된 컵의 재활용률을 높여 순환경제로의 전환을 가속화하려는 확장된 소비자책임재활용제도(Extended Consumer Responsibility)에 해당한다.<sup>10)</sup> 법률은 보증금의 징수-환급 절차뿐 아니라 회수된 컵의 운반·재활용에 소요되는 처리지원금까지 사업자가 부담하도록 규정하여 “오염자 부담 원칙”을 제도적으로 구현한다. 또한 미환급 보증금의 용도와 관리 방법을 명확히 함으로써 보증금이 환경개선 목적 외의 용도로 전용되는 것을 방지하고자 한다. 제도의 투명성과 전문성을 확보하기 위해 정부, 시민사회, 전문가가 참여하는 자원순환보증금관리위원회가 심의·감독 기능을 담당하고, 집행기관인 자원순환보증금관리센터가 보증금 정산 및 정보시스템 운영을 전담하도록 이원화된 관리체계를 두었다. 이는 과거 2003~2008년 자발적 협약 방식의 보증금제도가 낮은 회수율과 미반환 보증금의 불투명한 운용으로 비판받았던 한계를 보완하기 위한 장치라 할 수 있다.

일회용컵 보증금제도는 환경법상의 기본 원칙을 충실히 반영한 제도임에도 불구하고, 제도의 실효성은 적정 보증금 수준과 전국 단위의 편리한 반환 인프라, 그리고 미반환 보증금의 투명한 재투자 여부에 의해 좌우된다. 특히 최근 정부가 전국 의무

10) 김성배, “폐기 및 재활용 단계의 순환경제의 쟁점과 개선방향”, 환경법연구 제46권 제1호, 한국환경법학회, 2024, 13쪽.

시행을 유예하고 일부 지자체 시범에 머무른 결정은 법률이 부여한 강제 규범성을 약화시켜 제도의 환경적 효과를 제한할 위험이 있다. 향후 논의에서는 보증금 액수의 경제학적 적정성, 소비자 행동 유발 요인, 사업자 부담 완화 대책, 그리고 미반환 보증금의 공익적 사용을 담보할 거버넌스 설계가 종합적으로 뒷받침되어야 할 것이다.

## 2. 일회용컵 보증금제도 시행 유예에 관한 이해관계자의 입장

### 2.1 정부

2022년 6월 10일 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 따라 일회용컵 보증금제도가 시행되어야 하나 환경부는 2022년 5월 20일 시행을 유예했다. 2022년 9월 22일 일회용컵 보증금제의 원활한 시행을 위한 제도 추진방안 발표를 통해 12월 2일부터 제주특별자치도와 세종특별시에 선도적으로 보증금제를 시행하겠다고 발표했다.<sup>11)</sup> 정부는 2024년 10월 24일 국회 환경노동위원회 국정감사를 통해 일회용컵 보증금제 개선 방향을 보고하면서 “현 제도를 획일적으로 전국적으로 확대하는 것보다는 단계적으로 점진적으로 이행하는 것이 좋지 않겠나 판단한다”고 했고 이어 “실무 협의 중인 안으로 국회·지방자치단체·업계 등과 협의 후 방안을 확정할 예정”이라고 덧붙였다. 이어 보증금제 개선 방향으로 지역 여건에 따른 맞춤형 시행, 대형시설·일정구역 중심 점진적 확대, 프랜차이즈 단위 자발적 시행 촉진 등을 고려 중이다. 환경부는 “이렇게 되면 지자체가 소통과 지역 여건을 거쳐야 하기 때문에 수용성이 제고되고 불필요한 사회적 논란은 최소화하지 않을까 기대한다”고 밝혔다.<sup>12)</sup>

11) 제주특별자치도는 ‘1회용품 없는 탈플라스틱 섬 구현’을 위한 정책의 일환으로 시행되는 이번 제도가 관광객 쓰레기로 몸살을 앓고 있는 제주도의 고질적 문제를 해결할 수단이 될 것으로 기대했다. 세종특별자치시는 중앙부처 등 다수의 공공기관이 입주한 지역으로, 공공이 앞장서 1회용컵을 감량하면서 컵 회수·재활용을 촉진하여 ‘자원순환 중심도시’로 발돋움한다는 구상이다. 환경부, “1회용컵 보증금제, 12월 2일부터 제주·세종 첫 시행”, <<https://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=10525&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&boardId=1550610>>, 검색일: 2025. 3. 6.

12) 동아일보, “일회용컵 보증금제 의무화 철회...환경부 “지자체 자율시행 추진””, 2024. 10. 24, <<https://www.donga.com/news/article/all/20241024/130284715/1>>, 검색일: 2025. 4. 25.

## 2.2 시민단체

환경부의 1회용품·플라스틱 관련 정책 완화 조치에 대해 환경운동연합, 녹색연합, 자원순환사회연대 등 주요 시민사회단체들은 강력히 반발했다. 환경운동연합은 2024년 9월 21일 전국 지역 연합과 세종정부청사 앞에서 환경부의 일회용컵 보증금제 전국 시행 철회를 규탄하는 시위를 진행하기도 하였다. 자원순환사회연대는 “오락가락한 일회용컵보증금제도 정책의 후퇴는 인프라를 구축한 매장뿐만 아니라 실천으로 행동한 시민들의 혼란을 가중시킨다”면서 “일회용컵보증금제도 후퇴는 플라스틱 감량, 재활용 관리에 큰 구멍을 만드는 것”이라고 지적했다.<sup>13)</sup>

최근 환경운동연합은 “폐기물 관리 중심의 대책으로는 플라스틱 오염 문제를 해결할 수 없다”<sup>14)</sup>며 정부가 플라스틱 생산 감축 논의를 회피하는 것을 비판했다. 또한 녹색연합은 11월 환경부의 1회용컵·빨대 규제 철회를 두고 환경부가 1회용품 감축 의무를 완전히 저버렸다고 비판하기도 했다. 이러한 비판에서 시민단체들은 정부가 담당 부처로서의 의무와 책임을 방기했다고 주장했다. 이러한 상황은 정책 신뢰도에 손상을 주었다.

## 2.3 감사원

감사원은 환경단체의 공익감사 청구에 따라 환경부의 일회용컵 보증금제 시행유예와 관련하여 공익감사에 착수했다. 녹색연합은 1회용컵 보증금제 시행일 유예로 인한 입법권 침해의 건, 1회용컵 보증금제 대상 사업자 고시 미이행 건, 1회용컵 보증금 무인회수기 설치 미이행 건이다. 감사원은 <자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률(자원재활용법)>로 정해진 1회용컵 보증금제 시행일을 법률 개정도 없이 유예한 것에 대한 입법권 침해의 건, 1회용컵 보증금제 시행 유예일 전까지 보증금제 대상 사업자를 확정하지 않은 직무 유기의 건에 대해 감사를 진행하였다.<sup>15)</sup> 결국 감사원은 녹색연

13) 에너지데일리, “일회용컵보증금제도 부활, 즉각 전국 시행을 촉구한다”, 2024. 10. 11, <<http://www.energydaily.co.kr>>, 검색일: 2025. 4. 25.

14) 환경비즈니스, “환경단체들 환경부, ‘플라스틱 생산 감축 외면’ 비판”, 2025. 3. 10, <<https://magazine.hankyung.com/business/>>, 검색일: 2025. 4. 25.

15) 녹색연합, “[설명] 1회용컵 보증금제 감사 결정, 감사원은 철저히 감사하라”, 2022. 10. 28, <<https://www.greenkorea.org/activity/living-environment/zerowaste/96616/>>, 검색일: 2025. 3. 6.

합 측에서 청구한 사유 중 “일회용컵 보증금제 시행일 유예로 인한 입법권 침해”, “일회용컵 보증금제 대상 사업장 고시 미이행”에 대한 감사를 실시하기로 결정했으며, 이와 관련한 내용을 녹색연합에 통보했다. 감사원 감사결과 “환경부는 컵 보증금제도 시행에 필요한 대상 사업자, 대상 사업자 준수사항, 보증금, 처리지원금 관련 하위법령과 고시를 조속히 마련하지 않아 대상 사업자가 시행 준비를 하는데 어려움을 주었다. 또한 환경부는 컵 보증금제도 시행을 유예하여 자원재활용법상 제도 시행일을 준수하지 못하게 되었고, 일부 지역(제주·세종)에만 컵 보증금제도를 시행하고 있다. 이에 대하여 환경부장관에게 앞으로 제도 시행에 필요한 하위법령과 고시를 조속히 마련하지 않아 제도 시행에 차질이 발생하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고, 자원재활용법 개정 취지에 맞게 컵 보증금제도를 전국적으로 확대 시행하는 등의 방안을 마련”하도록 통보하였다.<sup>16)</sup> 이는 사실상 환경부가 하위법령과 고시를 하지 않아 법률이 유예되고 있는 상황에 대해 감사원의 지적을 받은 셈이다.

## 2.4 국회

「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」은 20대 국회에서 법률개정안이 발의되었고, 임기 말기에 제377회 국회(임시회) 제1차 환경소위원회회(2020. 5. 8.)에서 2건의 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안」을 병합 심사하고 환경노동위원장의 대안이 가결<sup>17)</sup>(2020. 5. 11.)되었다.

대표발의자	발의일	내용	결과
박인숙	2017. 6. 15.	국회 제354회(정기회) 제1차 전체회의(2017. 9. 14.) 상정	대안반영 폐기
문진국	2018. 4. 20.	국회 제363회(정기회) 제3차 전체회의(2018. 8. 28.) 상정	대안반영 폐기

국회의 법사위 체계자구심사 검토 의견 결과 체계와 자구에 대하여 별다른 문제점이 없는 것으로 보았다.<sup>18)</sup>

16) 감사원, “1회용 컵 보증금제도 시행유예 관련 공익감사청구”, 2023. 8. 2, <<https://www.bai.go.kr/bai/result/organ/list>>, 검색일: 2025. 4. 25.

17) 국회 제377회-환경노동제2차(2020. 5. 11) 환경노동위원회회의록 제2호 4페이지 참조(2020. 5. 11).

18) 국회 의안정보시스템 홈페이지, “자원의 절약과재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안) 법사위 체계자구심사정보”, 2020. 5. 11, <[https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_P2D0B0C5F019D1D4V2X9D4L1T8N5B9](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P2D0B0C5F019D1D4V2X9D4L1T8N5B9)>, 검색일: 2025. 4. 25.

구분	법제사법위원회 심사내용
1	1회용컵의 수거 및 재활용을 촉진하기 위해 1회용컵을 사용하여 일정 제품을 판매하는 경우 제품 가격에 1회용컵 보증금을 별도로 포함하도록 하고, 사용한 1회용컵을 반환하는 자에게 1회용컵 보증금을 지급하도록 함
2	1회용컵을 사용한 제품의 판매자가 수집 운반업자에 대해 처리지원금을 지급하도록 하며, 판매자가 자원순환보증금관리센터에 보증금의 반환 및 처리지원금 지급 관련 정보를 제공하도록 함
3	보증금을 통한 자원회수 등 종합계획, 보증금 관리에 관한 사항 등을 협의 조정하기 위해 자원순환보증금관리위원회를 설치함
4	재활용가능자원 유통지원센터가 수행하던 빈용기 보증금 관리사업을 새로 설치되는 자원순환보증금관리센터로 이관함

본회의 심사결과 반대의견 없이 원안가결<sup>19)</sup>되어 정부이송(2020. 5. 29.)되었으며, 2020년 6월 9일 공포되어 시행일은 2년이 경과한 날로부터 시행<sup>20)</sup>된다.

일회용컵 보증금제는 2022년 6월 10일부터 시행될 예정이었으나, 코로나19로 인한 침체기를 견뎌온 중소기업인에게 회복기간이 필요하다는 점을 감안하여, 2022년 12월 1일로 유예<sup>21)</sup>되었다. 이어 “1회용컵보증금제 관련 가맹본부의 책임 확대 등”,<sup>22)</sup> “1회용컵 보증금 제도 지자체 자율 시행으로 변경”<sup>23)</sup>에 관한 개정법안이 발의되었다. 그러나 21대 국회에서는 임기만료에 의해 모두 폐기되었다.

2017년 일회용컵 보증금제도에 대해 개정법안이 발의된 이후 약 6년이 지난 시점까지 일회용컵 보증금제도는 일부 지자체(제주, 세종)에서만 제도가 시행되고 있다.

- 
- 19) 국회홈페이지 의안정보시스템, “자원의 절약과재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안)”, 2020. 5. 20, <[https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_P2D0B0C5F019D1D4V2X9D4L1T8N5B9](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P2D0B0C5F019D1D4V2X9D4L1T8N5B9)>, 검색일: 2025. 4. 25.
  - 20) ‘자원의 절약과재활용촉진에 관한 법률’ 부칙 <제17426호, 2020. 6. 9.> 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제15조의2부터 제15조의4까지, 제16조, 제18조, 제36조 제1항 제5호, 제36조의2, 제36조의3 및 제41조의 개정규정은 공포 후 2년이 경과한 날부터 시행한다.
  - 21) 환경부는 순환경제 및 탄소 중립 이행을 위해 1회용컵 보증금제 시행을 준비하여 왔으나, 코로나19로 인한 침체기를 견디어온 중소기업인에게 회복 기간이 필요하다는 점을 감안하여 올해 6월 10일 예정된 동 제도의 시행과 관련한 입장을 발표함. 1. 1회용컵 보증금제의 시행을 2022년 12월 1일(목)까지 유예 2. 유예기간 동안, 중소기업인 및 영세 프랜차이즈의 제도 이행을 지원하는 한편, 제도 이행에 따르는 부담을 완화하기 위한 행정적·경제적 방안을 적극 강구. 환경부, 1회용컵 보증금제 시행 관련 환경부 입장, 2022.
  - 22) 국회홈페이지 의안정보시스템, “자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안(이수진의 원 등 12인)”, 2023. 2. 22, <[https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_T2B3A0Z2U1T7S1R5G5F8C4A5X1F8E2](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_T2B3A0Z2U1T7S1R5G5F8C4A5X1F8E2)>, 검색일: 2025. 4. 25.
  - 23) 국회홈페이지 의안정보시스템, “자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안(권명호의원 등 10인)”, 2023. 8. 25, <[https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_M2L3M0K8K0G3H1F1G5E4C4D7L1L1K2](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M2L3M0K8K0G3H1F1G5E4C4D7L1L1K2)>, 검색일: 2025. 4. 25.

22대 국회에서는 지자체의 조례를 통해 보증금제를 자율 시행할 수 있도록 하는 개정안<sup>24)</sup>이 발의되었다. 또한 환경부는 2025 주요현안 해법회의(사회1분야)에서 “일회용컵 보증금제를 확대 시행한다. 현장 수용성, 사회적 비용, 지역사회 의지 등을 고려하여 유연하게 시행하고 중심상권과 대형시설로 확산될 수 있도록 행정·재정적 지원을 적극 제공”하겠다고 입장을 밝힌 바 있다.

### 3. 일회용컵 보증금제도의 시행 제한과 그 논의

일회용컵 보증금제도는 음료 구매 시 컵 가격과 별도로 300원의 보증금을 징수하고 컵 반납 시 이를 반환하는 제도로, 2020년 5월 국회를 통과한 자원재활용법 개정에 따라 도입되었다. 2020년 환경부 입장은 “국회에서 개정된 법률안이 적기에 시행될 수 있도록 하위법령의 정비에 만전을 기하고, 과거 자율협약 과정에서 나타난 문제점들을 잘 보완해 시민들의 불편을 최소화 하면서 제도가 소기의 목적을 달성할 수 있도록 철저히 준비해 나가겠다”는 것이었다. 그런데 시행 직전 ‘소상공인에 대한 지원방안’ 준비 부족으로 인해 그 시행을 6개월 유예하자는 주장이 제기되었다. 2008년 폐지되었던 컵 보증금제도의 이행과정에서 드러난 소상공인 보호방안이 마련되지 못하였다는 사정이 주된 이유였다. 더욱이 일회용컵 보증금제도의 도입으로 인한 음료가격 상승, 라벨 구매 비용, 반환 컵 수거 등의 문제 또한 지적되었다.

이러한 혼선은 행정의 일관성에 의문을 제기했다. 2023년 8월 감사원은 공익감사 결과보고서를 통해 “여건이 개선된 경우 자원재활용법 개정 취지에 맞게 전국적 시행을 추진하는 것이 바람직하다”고 지적하며 환경부 장관에게 전국 시행 계획 수립을 통보했다. 녹색연합 등 시민단체도 “자원재활용법에 따라 2022년 6월 1일부

24) 소상공인의 부담과 사업자 간 형평성 문제가 제기되는 현행법상 1회용컵 보증금제를 전국적으로 확대 시행하는 것은 전국의 적용 대상 소상공인에게 큰 부담과 형평성 논란을 가져올 것이므로 적용 여부 결정에 신중함이 요구되는 상황임. 이에 지방자치단체가 지역 내 제도 적용 가능성 검토, 이해관계자 협의 등을 거쳐 지역 여건 및 상황을 고려하여 1회용컵 보증금대상사업자의 지정 등 제도 시행 여부를 조례를 통하여 정하도록 하고 이와 함께 환경부장관은 지방자치단체의 제도 시행과 함께 1회용품 사용 억제, 다회용기 사용 확대 및 자원의 재활용 촉진을 위한 행정적·재정적인 지원을 할 수 있도록 하는 근거를 법률에 규정함으로써 동 법의 목적 달성과 함께 소상공인의 부담을 경감하려는 것임(안 제15조의2 제1항 제2호 개정 및 제15조의7 신설). 의안정보시스템, “[2204554] 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안(주호영의원 등 12인)”, 2024. 10. 4, <[https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_F2B4A1Y0X0Y2G0E9D5C0D5L9J2H717](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F2B4A1Y0X0Y2G0E9D5C0D5L9J2H717)>, 검색일: 2025. 4. 25.

터 전국 시행해야 한다”며 환경부에 법률 이행을 촉구했다. 즉, 법률상의 의무 이행은 명백함에도 불구하고 환경부는 기존 계획을 고수하지 않고 시행 시기를 미룬 셈이다.

그럼에도 환경부는 같은 해 9월 전국 의무화 계획을 철회하고 지자체 자율 도입 방안을 모색하기 시작했다. 환경부 장관도 2024년 10월 국정감사에서 “현 제도를 확일적으로 전국 확대하기보다 점진적으로 이행하는 것이 바람직하다”고 밝혔고 같은 달 말 환경부는 사실상 전국 의무 확대 정책을 폐기했다. 이에 따라 자율시행 전환을 위한 법 개정 논의가 시작되었으나, 법 개정 없이 행정방침을 변경한 것은 논란의 대상이 되었다.

이 과정에서 드러난 핵심 쟁점은 입법부가 정한 법정 시행일과 의무를 행정부가 자의적으로 변경할 수 있느냐이다. 자원재활용법 부칙에 따른 시행일은 명확하게 규정되어 있었기에, 이를 환경부 고시로 뒤늦추거나 일부 지역만 시행한 것은 ‘현행법 위반’ 소지가 있다. 실제로 제주·세종 일부 지역만 시행하는 것은 “현행법을 명백히 위반”하는 행위라는 비판이 제기되었고 나아가 지자체에 전권을 넘기는 안은 국가 위임사무를 침해할 수 있다는 지적도 나왔다. 감사원과 시민단체가 법 취지 준수를 강조했음에도 정부가 이를 거부함으로써, 법과 행정 사이에 큰 괴리가 발생한 셈이다. 한편, 제도의 반복 연기와 정책 혼선은 정책 실패로도 비판받았다. 소상공인들은 보증금 제도 도입으로 비용 부담이 커졌다고 호소했고, 잦은 시행 연기와 변경으로 현장 혼란과 예산 낭비(약 240억 원)가 발생했다는 지적도 나왔다.

그러나 이러한 운영상의 문제는 입법 취지에 근거한 제도 이행 실패에서 기인한 것이며, 본질적인 법적 문제와는 구분되어야 한다. 이상의 논의를 통해 알 수 있듯, 법률에 명시된 의무를 행정부가 임의로 변경한 이번 사례는 법치주의 원칙과 행정책임의 문제를 동시에 제기하게 된다. 결국 자원재활용법의 시행 취지를 무시한 행정 조치로 제도 신뢰가 훼손되었으므로 향후 일회용품 규제 정책에서는 명문화된 법적 근거를 철저히 준수하고 행정 집행의 책임성을 강화할 필요가 있다.

## IV. 일회용컵 보증금제도에 대한 법적 평가

### 1. 문제의 소재

본 연구자는 입법과 행정의 상호 보완적으로 협력하여 제도가 원활히 구현되어야 한다는 점에 주목한다. 특히 법적 근거와 집행 절차가 일치하지 않을 경우 제도의 정당성 자체가 훼손될 수 있음을 우려한다. 따라서 지속가능한 자원순환 체계를 위해 일회용컵 보증금제도의 법적 체계를 보완하고, 이를 뒷받침할 정책적 지원 체계를 정비하는 것이 필수적이라는 문제의식을 가지고 있다.

일회용컵 보증금제도는 일회용컵 사용 감소와 자원 재활용을 촉진하기 위해 도입된 제도이다. 이 제도에 따라 소비자는 일회용컵에 음료를 담아 구매할 때 별도의 보증금을 추가로 납부하고, 사용 후 컵을 반환하면 해당 금액을 되돌려받는다. 국내에서는 2020년 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 개정을 통해 이러한 제도의 법적 근거가 마련되었고, 2022년부터 전국적으로 도입될 예정이었다. 그러나 당초 계획은 시행이 6개월간 유예되었고, 최종적으로 적용 대상 지역 및 업종 범위가 제한되는 등 법 시행 과정에 여러 변동이 발생하였다. 이로 인해 환경부와 지방자치단체, 시민단체, 업계 등 다양한 주체 간에 제도의 시행 범위와 시기, 운영 방식 등을 둘러싸고 의견이 엇갈렸다. 환경부는 제도 시행의 비용 대비 효과와 효율성 측면을 들어 확대에 신중한 입장을 취한 반면, 시민단체와 일부 국회의원 등은 법에 규정된 제도의 축소·유예가 입법 취지의 훼손이라고 비판하였다. 본 연구자는 이 제도가 순환경제 및 환경보호를 위한 유용한 수단이 될 수 있다는 점을 인정하면서도, 현재까지 제도화 과정에서 나타난 법적·행정적 쟁점들이 시급히 해결되어야 한다는 문제의식을 가지고 있다.

일회용컵 보증금제도의 도입 취지는 일회용컵의 재활용률을 높이고 사용량을 줄이는 데 있다. 그러나 이 제도는 도입 배경과 방법, 적용 범위 등에 관한 구체적 규정이 불충분한 상태에서 준비가 진행되어 왔다. 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률(이하 '자원재활용법')이 2020년 6월 개정되어 일회용컵 보증금제를 예고하였으나, 시행령·시행규칙 등 하위법령의 정비는 지연되었다. 그 결과, 2022년 당초 예정된 전국적 시행은 사업자 반발과 코로나19 등을 이유로 보류되었으며, 현재는 일부 지역을 통한 단계적 도입만 진행 중이다. 문제의 소재는 이러한 제도 도입 과정에서 나타난 법적·

제도적 공백이다. 일회용컵 보증금제도가 환경적 필요를 충족시키는 중요한 정책임을 인정하나, 그 도입 과정에서 나타난 입법적 미비와 이해관계자 갈등이 법적 쟁점으로 부각된다고 본다.

일회용컵 보증금제도는 소비자가 일회용컵을 사용할 때마다 일정 금액의 보증금을 부과하고 반납하면 보증금을 돌려받는 방식이다. 용기 등에 대한 재활용을 규정하고 있는 이러한 구조는 결국 용기 등을 사용하는 제품의 제조업자로 하여금 임의적으로 자원순환보증금제 또는 생산자책임 재활용제도를 선택할 수 있도록 하고 있다. 생산자책임 재활용제도는 생산자에게 직접 재활용책임을 부과하는 데 비하여, 자원순환보증금제도는 제품의 가격과 별도의 금액을 책정하여 결국 소비자에게 비용부담을 지우는 일종의 소비자 예치금적 성격을 갖고 있다. 양 제도가 이와 같이 그 본질이 다름에도 불구하고 용기 등에 대한 재활용이 생산자책임 재활용제도 하에서 시행되도록 하고 있는 것은 용기 등의 재활용 과정에서 혼란과 어려움을 야기할 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 자원순환보증금제도에 대한 독자적인 허가규정이나 반환율 목표, 제재 규정 등 세부규정을 두거나 용기 등에 대하여 자원순환보증금제도를 실시하는 경우 생산자책임 재활용제도의 적용이 배제된다는 등의 내용을 명시하여 생산자책임 재활용제도와의 법적 관계를 명확히 할 필요성이 있다.<sup>25)</sup>

## 2. 과잉금지원칙과의 충돌 가능성

일회용컵 보증금제도는 환경보호라는 공익을 달성하기 위해 개인과 사업자의 경제적 행위에 금전적 부담을 부과하는 규제적 성격을 지닌다. 국가가 기본권을 제한할 경우 그 정당성 여부는 헌법 제37조 제2항의 과잉금지(비례)의 원칙에 따라 평가된다. 과잉금지의 원칙은 일반적으로 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 등 네 가지 기준을 충족해야 한다는 요건이다.

일회용컵 보증금제도의 목적은 자원 낭비를 줄이고 재활용을 촉진하여 환경을 보호하는 데 있다. 이러한 목적은 헌법상의 환경권과 지속가능한 발전의 가치에 부합하므로 정당성이 인정될 개연성이 크다. 수단의 적합성 측면에서 보증금제도는 일회용컵 회수율을 높여 재활용을 활성화하는 데 효과적인 방안으로 평가되나, 예상되는 운영 비용과 소비자의 불편 등을 고려할 때 그 효과가 충분하지 검토가 필요하다.

25) 김태제/공은정, “자원의절약과재활용촉진에관한법령”, 법제 제543호, 법제처, 2003, 114쪽 참조.

침해의 최소성 측면에서는 보증금제도가 국민의 경제적 부담을 증가시키나, 소비자가 컵을 반환하면 부담이 완전히 해소된다는 점에서 제한 정도가 상대적으로 최소화되어 있다. 다만, 국민의 합리적 선택권을 침해하지 않는 범위 내에서 다른 대안적 수단보다 과도한 부담을 지우고 있지는 않은지 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

법익의 균형성은 일회용컵 사용 억제를 통한 공공복리 증진과 소액의 개인적 부담 사이의 이익 비교를 의미한다. 환경 보호에 따른 사회적 편익이 개인의 부담을 상회할 수 있는 여지가 크지만, 그 과정에서 발생할 수 있는 경제적 불균형이나 역진성 문제도 면밀히 검토해야 할 사안이다.

이상의 관점에서 보면, 일회용컵 보증금제도는 그 목적과 수단이 상당 부분 정당화될 여지가 있으나 제한의 정도와 그 효과가 비례적으로 균형을 이루도록 세부적 조정이 필요하다. 본 연구자는 이러한 분석을 바탕으로, 보증금제도가 과잉금지 원칙에 부합하기 위해서는 합리적인 제도 설계와 집행이 필수적이라는 문제의식을 갖고 있다.

과잉금지원칙은 입법·행정·사법작용을 비롯한 모든 국가작용에 적용되는 원칙이기 때문에 입법을 함에 있어서 과잉금지의 원칙은 준수되어야 한다. 특히, 국민의 기본권을 제한하는 입법에서는 더욱 엄격히 준수되어야 한다. 과잉금지 원칙이 충족될 때 국가의 입법작용에 비로소 정당성이 인정되고 그에 따라 국민의 수인(受忍)의 무가 생겨나는 것으로서, 이러한 요구는 오늘날 법치국가의 원리에서 당연히 추출되는 확고한 원칙으로서 부동의 위치를 점하고 있다.<sup>26)</sup> 결국 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 입법권의 행사와 관련하여 과잉금지원칙은 입법자의 형성의 자유를 제한하는 원칙으로서 중요한 의미를 지닌다. 과잉금지의 원칙은 입법자의 형성의 자유 또는 입법재량을 기속하는 중요한 원칙인 것이다. 과잉금지원칙은 헌법재판소의 위헌사례 중 가장 빈번한 위헌심사기준으로 제시되는 원칙이기 때문에, 입법자는 입법을 함에 있어서 과잉금지원칙에의 위반 여부를 신중히 판단해야 한다.

### 3. 입법적 보완 필요성

일회용컵 보증금제도의 도입 과정에서 드러난 가장 큰 문제 중 하나는 제도의 시행 방식이 법률의 취지와 절차를 충분히 따르지 못했다는 점이다. 「자원의 절약과

26) 헌법재판소 1990. 9. 3. 선고 89헌가95 결정.

재활용촉진에 관한 법률」은 일회용컵 보증금제도의 전국적 시행을 예정하고 있으나, 환경부는 당초 법률에 명시된 전국 단위 시행 계획을 6개월간 유예한 뒤 세종·제주 지역으로만 범위를 축소하여 시행하였다. 이와 같은 변경은 국회의 입법권과 행정권의 분리 원칙을 훼손할 여지가 있으며, 행정 명령으로 입법사항을 달리할 수 없다는 원칙에 저촉될 수 있다.

아울러 제도의 실효성을 높이기 위해서는 추가적인 입법적 보완과 규제 체계 정비가 요구된다. 현재 시행령과 고시 등 하위법령에 구체적 절차가 완전히 규정되어 있지 않으므로, 자원순환보증금 관리 방식과 반환 절차, 위반에 대한 제재 등 핵심 사안에 대한 법적 기준을 명확히 규정할 필요가 있다. 또한 사후 이행 점검과 재정 지원 방안, 사업자와 소비자 간 역할 분담 등을 둘러싼 갈등도 입법적으로 조정해야 할 과제다. 예를 들어, 유럽의 일부 국가에서는 빈용기 보증금제도가 체계화되어 있으므로, 국내에서도 이와 유사한 관리 기구 운영과 홍보 정책을 법제화함으로써 제도 안정성을 확보할 수 있을 것이다.

국회에서도 논의 중인 일회용컵 보증금 제도에 대한 지자체 위임을 위한 법안이 제출되고 있다.<sup>27)</sup> 제출된 내용에 따라 적용 대상 사업자를 100개 이상의 가맹사업자

27) 국회 의안정보시스템 ‘자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안(주호영 의원 등 12인)’ 현행법은 1회용컵의 회수와 재활용 등을 촉진하기 위하여 커피전문점 등 1회용컵을 다량으로 배출하는 사업자에게 판매가격과는 별도의 금액을 자원순환보증금으로 제품 가격에 포함하도록 하고 있음. 환경부장관은 1회용컵 보증금대상사업자를 2022년 12월 2일부터 제주특별자치도 및 세종특별자치시(동 지역)에 한하여 지정하고 있으며 우선 지정 지역의 시행 성과 등을 종합적으로 고려하여 그 외 지역은 3년 내에 1회용컵 보증금대상사업자를 지정한다고 고시하였음. 그러나 환경부장관이 지정하는 1회용컵 보증금의 적용 대상 사업자는 가맹본사가 직접 운영하는 경우 등을 제외하면 대부분 소상공인으로 제도 시행에 따른 상당한 부담을 호소하고 있으며 테이크아웃 및 저가제품 전문매장 등 규모가 작을수록 더 어렵다는 현장의 목소리가 커지고 있음. 또한, 현행 보증금대상사업자는 보증금 표시라벨 부착, 보증금부과 및 반환, 사용 후 1회용컵의 회수 및 보관, 반환된 1회용컵의 보관에 따른 냄새 및 위생문제 등 제도 이행에 따른 소상공인의 부담이 집중되는 상황임. 그리고 1회용컵 보증금 적용 대상 사업자는 매장 수가 전전년도 말 기준 100개 이상인 가맹사업자로 국한됨에 따라 같은 제품(음료류)을 판매 중인 미적용 사업자와의 형평성 문제도 제기되고 있음. 이와 같은 소상공인의 부담과 사업자 간 형평성 문제가 제기되는 현행법상 1회용컵 보증금제를 전국적으로 확대 시행하는 것은 전국의 적용대상 소상공인에게 큰 부담과 형평성 논란을 가져올 것이므로 적용 여부 결정에 신중함이 요구되는 상황임. 이에 지방자치단체가 지역 내 제도 적용 가능성 검토, 이해관계자 협의 등을 거쳐 지역 여건 및 상황을 고려하여 1회용컵 보증금대상사업자의 지정 등 제도 시행 여부를 조례를 통하여 정하도록 하고 이와 함께 환경부장관은 지방자치단체의 제도 시행과 함께 1회용품 사용 억제, 다회용기 사용 확대 및 자원의 재활용 촉진을 위한 행정적·재정적인 지원을 할 수 있도록 하는 근거를 법률에 규정함으로써 동 법의 목적 달성과 함께 소상공인의 부담을 경감하려는 것임(안 제15조의2 제1항 제2호 개정 및 제15조의7 신설).

로 하고, 소상공인과의 부담과 사업자 간 형평성 문제를 보완하기 위한 취지이다. 또한 지방자치단체의 참여를 위한 근거 법도 마련되어 있다. 일회용컵 보증금제는 일회용컵의 사용을 근본적으로 줄이기 위한 규제이며 사용이 완료된 컵은 재활용을 높이기 위한 정책이기도 하다. 이에 대한 실효성을 높이기 위해서는 제도 시행의 정착이 필요하다. 제도의 시행을 정착시키기 위해서는 우선 보증금의 참여 대상이 명확해야 할 것이다.

#### 4. 제도적 보완 및 인센티브 강화

일회용컵 사용시 보증금을 부과하는 방식에서 소비자가 일회용컵을 반납하지 않으면 추가 비용을 부담시키는 구조의 사후 보증금제 도입도 고려할 만하다. 기존 보증금은 소비자의 금전적 부담을 주는 구조이나 사후 보증금제는 일정기간 반납할 수 있는 기회를 주며, 그 기간 소비자에게 환경에 관한 인식을 생각해 볼 수 있는 시간을 줄 수 있다. 그리고 보증금을 돌려받기 위해 반납을 유도하여 컵 회수율 증가를 유도할 수 있다. 또한 컵 회수율이 증가된다면 그만큼의 소상공인의 부담도 줄어들 수 있다. 다만 컵 반환 시스템의 확충이 필요할 것으로 보이며, 유동인구가 많은 지하철역 또는 버스정류장 등 공공시설에 반납기를 설치해야 할 수 있을 부담이 있을 수 있다.

일회용컵 보증금제도와 다회용컵(개인컵 포함)사용을 장려하는 정책은 분리되어 운영되고 있다. 개인컵을 사용하는 소비자에게도 인센티브 제공이 필요하다. 현재 「탄소중립포인트 제도 운영에 관한 규정」에 제3조(적용 분야)에 의하여 개인컵과 같은 다회용컵을 활용해 제품을 구매할 경우 사용자에게 포인트를 제공하고는 있으나 예산이 한정되어 예산이 고갈되면 혜택을 받을 수 없다. 이 부분도 입법을 통해 상시 운영될 수 있는 근거 마련도 필요할 것으로 보인다.

## V. 결론

본 연구는 최근 우리 사회에서 확대되고 있는 1회용컵 보증금제도의 법적·정책적 성격과 그 효과성을 종합적으로 검토하기 위해 수행되었다. 연구의 목적은 자원재활

용법 개정을 계기로 도입된 일회용컵 보증금제도가 본래 취지에 맞게 운영되고 있는지, 과잉금지원칙 등 헌법적 기준에 부합하는지, 그리고 제도 실행 과정에서 나타난 현황과 쟁점들을 분석하여 개선방향을 모색하는 데 있다. 이를 위해 국내외 관련 문헌과 제도 운용 사례를 조사하고, 법 이론적 검토를 수행하였다. 특히 본 연구에서는 제도의 목적과 수단의 적정성을 평가하기 위해 과잉금지원칙을 적용하여 입법취지와 실효성을 판단하고, 정책 혼선과 제도 설계상의 미비점을 법리적으로 파악하였다.

일회용컵 보증금제도는 과잉금지원칙의 네 가지 요소(목적의 정당성·수단의 적합성·피해의 최소화·법익의 균형성)에 비추어 살펴보면, 그 입법취지와 수단이 대체로 정당하고 적절한 것으로 판단된다. 즉, 보증금제의 목적은 1회용품 사용 억제와 재활용 촉진이라는 중대 공익을 달성하기 위한 것이며, 부과 금액(300원)도 비교적 합리적인 수준으로 평가된다. 그러나 ‘피해의 최소화’와 ‘법익의 균형성’ 측면에서는 보다 섬세한 검토가 필요함을 지적할 수 있었다. 예를 들어, 제도의 부과 범위(적용 대상 사업장)나 환급 절차, 위반 시 과태료 등에서 과도한 규제 우려가 없도록 법령의 명확성과 사전영향분석을 강화해야 한다. 실제로 본 연구에서는 과잉금지원칙을 기준으로 제도 구조를 분석한 결과, 현재 법령과 시행고시가 환경부가 주관하여 전국 의무 시행을 명시하고 있음에도 정책 방향은 지자체별 자율적 시행을 검토하는 모순이 존재함을 확인하였다. 이는 법적 근거의 보완과 제도 설정 과정에서의 일관성이 필요함을 보여준다. 아울러 본 연구는 제도 시행을 위한 입법적 보완의 필요성도 강조하였다. 특히 「자원재활용법」과 하위 고시 등에서 제도 시행 주체·대상을 명확히 하고, 지자체별 시행 기준과 절차를 법·시행규칙으로 상세화할 필요가 있다.

또한 시험 시행 결과를 체계적으로 평가할 수 있도록 입법평가제도나 사후영향분석 체계를 도입하는 것이 바람직하다. 예컨대, 일정 기간 경과 후 제도운영 현황을 점검하여 법령을 보완하고, 필요시 개정하는 절차를 마련함으로써 제도의 지속가능성을 높여야 한다. 이와 더불어 자원순환보증금관리센터 등 운영 조직의 역할과 권한을 명확히 하고, 정보시스템을 구축하여 보증금 운용의 투명성을 확보하는 것도 중요한 과제이다. 한편, 본 제도에 대한 비판적 논의도 무시할 수 없다. 일부에서는 일회용컵 규제 정책이 실제 소비 억제 효과보다는 회수·재활용에만 치중한다거나, 소상공인과 카페 업계에 과도한 부담을 준다는 지적을 제기해 왔다. 또한 정책 시행 과정에서 잦은 연기·축소 조치로 업계에 혼란이 발생하고 국민 세금이 낭비되었다는 비판

도 적지 않았다.

요약하자면, 일회용품 규제에 대한 비판은 ‘소비자 편의 침해’, ‘사업자 부담 증대’, ‘정책 불확실성’ 등이 핵심으로 요약될 수 있다. 이를 극복하기 위해 일회용품 보증금 제도의 향후 발전 방향을 제안하자면 다음과 같다.

첫째, 입법평가제도 도입을 통해 입법의 신중함을 제고하고 입법절차 상에 법률안의 위험성 여부를 검토하는 제도가 필요하다.<sup>28)</sup> 이후의 효과와 부작용을 체계적으로 모니터링하고 평가결과에 따라 법령과 운영 방식을 유연하게 조정해야 한다. 둘째, 지방자치단체의 적극적 참여를 유도해야 한다. 실제로 일부 지자체는 이미 2025년부터 자체 보증금제를 시행할 계획을 발표하면서 제주·세종 사례를 참조하여 시행 대상을 확대하고 반환 편의성을 개선하겠다고 밝혔다. 이처럼 모범사례 지자체가 선도적으로 제도에 동참하면 다른 지자체의 참여를 촉진하는 선순환이 가능하다. 셋째, 소상공인과 사업자 지원 방안을 마련해야 한다. 매장 내 반납설비 설치 지원, 운영교육 제공, 행정적 경감 등으로 소상공인의 부담을 완화하고 제도가 조기에 정착되도록 돕는 것이 필요하다. 또한 소비자를 대상으로 제도의 목적과 혜택을 홍보하여 자발적 참여를 높이고, 다회용품 사용 장려 정책과 연계할 경우 시너지 효과를 기대할 수 있다.

결론적으로, 일회용품 보증금제도는 다회용기 및 재활용 정책을 보완하여 1회용품의 순환경제 촉진에 기여할 수 있는 중요한 수단이다. 본 연구 결과를 종합하면, 제도의 법적 기반을 강화하고 운영상의 혼선을 해소하는 입법·행정적 보완이 이뤄진다면, 자원순환이라는 공익과 사업·소비자의 부담 사이에서 균형을 유지하며 제도가 안정적으로 정착될 수 있다. 그리고 입법평가와 지방자치단체 협력 등 제도 개선 노력이 지속되어야 함을 강조하며, 일회용품 규제정책 전반에서 지속 가능한 발전 방안을 강구해야 한다.

28) 홍완식, 입법학연구, 피앤씨미디어, 2014, 250-251쪽.

## 참고문헌

### 1. 단행본

홍완식, 입법학 연구, 피앤씨미디어, 2014.

### 2. 학술지

김성배, “폐기 및 재활용 단계의 순환경제의 쟁점과 개선방향”, 환경법연구 제46권 제1호, 한국환경법학회, 2024, 1-41쪽.

김태제/공은정, “자원의절약과재활용촉진에관한법령”, 법제 제543호, 법제처, 2003, 101-115쪽.

### 3. 신문기사

동아일보, “일회용컵 보증금제 의무화 철회...환경부 “지자체 자율시행 추진””, 2024. 10. 24, <<https://www.donga.com/news/article/all/20241024/130284715/1>>, 검색일: 2025. 4. 25.

에너지데일리, “일회용컵보증금제도 부활, 즉각 전국 시행을 촉구한다”, 2024. 10. 11, <<https://www.energydaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=150176>>, 검색일: 2025. 4. 25.

### 4. 웹사이트

감사원, “1회용 컵 보증금제도 시행유예 관련 공익감사청구”, 2023. 8. 2, <<https://www.bai.go.kr/bai/result/organ/list>>, 검색일: 2025. 4. 25.

녹색연합, “[성명] 1회용컵 보증금제 감사 결정, 감사원은 철저히 감사하라”, 2022. 10. 28, <<https://www.greenkorea.org/activity/living-environment/zerowaste/96616/>>, 검색일: 2025. 3. 6.

순환자원정보센터, “시스템 소개”, <<https://www.re.or.kr/common/viewIntroPage.do>>, 검색일: 2025. 4. 25.

의안정보시스템, “자원의 절약과재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안(대안) 법사위 체계자구심사정보”, 2020. 5. 11, <[https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_P2D0B0C5F0I9D1D4V2X9D4L1T8N5B9](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P2D0B0C5F0I9D1D4V2X9D4L1T8N5B9)>, 검색일: 2025. 4. 25.

[ Abstract ]

## A Legal Review of the Disposable Cup Deposit System

Yoo, Sang-yeop\*

Before the Disposable Cup Deposit System was legislated, it was implemented voluntarily by individual businesses. However, with the enactment of the Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, regulatory measures were introduced. The Disposable Cup Deposit System was designed to protect the environment by requiring consumers to pay a deposit when using disposable cups. Once the cups are returned after use, the deposit is refunded. However, during the implementation process, concerns were raised regarding the challenges faced by small business owners, the ambiguity in the system's operation, and potential legal disputes, leading to a cautious approach.

Additionally, aspects such as the financial burden on business operators and potential infringement on consumer property rights must be carefully considered. While the law aims to serve the public interest, it also presents foreseeable challenges, and its initial implementation has not yet stabilized. If the deposit system places an excessive burden on business operators, it may violate the constitutional principle of prohibition of excessive regulation, which should be examined. Furthermore, as the system may impose restrictions on fundamental rights, it is necessary to apply the principle of proportionality (legitimacy of purpose, appropriateness of means, and minimization of harm) to ensure a balanced legal approach.

This study aims to analyze the Disposable Cup Deposit System, summarize the key issues among various stakeholders, assess the legal validity of the system, and identify areas that may require supplementary legislation in the future. Environmental protection should fundamentally stem from civic awareness, and strong public consciousness is essential for its success. Regulations should be minimized to ensure the protection of

---

\* Head of Public Affairs Team, SCK Company / Ph.D. Candidate, Department of Law, Graduate School of Konkuk University

citizens' fundamental rights, and this study will examine the system from this perspective.

[Key Words] Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, Disposable Cup Deposit System, Environmental Law, Framework Act on Environmental Policy, Act on the Promotion of Transition to a Circular Economy Society, Consumer Choice