

일본의 포장폐기물 관리제도*

Packaging Waste Management System in Japan

한 만 주**
Han, Man-Joo

목 차

- | | |
|------------------------|------------------------|
| I. 시작하며 | III. 용기포장리사이클법에 대한 위헌론 |
| II. 용기포장리사이클법의 제정 및 시행 | IV. 맺으며 - 제도의 요약 및 시사점 |

일본에서는 자원순환기본법의 큰 틀 속에서 폐기물 법제 및 자원유효이용촉진법 등과 관련하여 포장용기 폐기물 관리제도가 용기포장리사이클법을 중심으로 이루어지고 있다. 용기포장리사이클법에서는 포장폐기물의 지방자치단체에 의한 처리를, 소비자는 포장용기 폐기물을 분별 배출하고, 지방자치단체는 이를 분별 수집, 정리하며, 사업자에게는 분별 수집된 포장용기 폐기물의 재상품화를 의무화하는 것으로 전환하였다.

일본에서는 일반시민들의 자발적인 협조 하에서 다른 어느 나라에 비하여 비교적 모범적인 분리 배출 및 배출억제가 시행되어서 양질의 분별 포장용기 폐기물은 고도의 재활용으로 이어진다. 그러나 동 법의 적용에 대한 지자체의 재량권을 인정해서, 자치단체가 분별 수집을 행하여 법률의 실현을 의도한 경우에만 사업자의 재상품화 의무가 발생되고, 재활용비용의 7할 내지 8할을 차지하는 수집 및 수송비용을 지자체의 부담에 맡기고 있으며, 또한 업계의 수용능력을 감안하여 재상품화 의무를 국가가 정하도록 하여, 사업자에 대한 유도기능이 약한 것은 문제점으로 지적된다.

용기포장 재활용법이 채용하고 있는 확대 생산자책임은, 재상품화의 책임을 최종 소비자나 지방자치단체에서 사업자에게 옮겨서 재활용에 요구되는 비용을 상품의 가격에 내 부화시키는 역할을 하게 하는 것으로, 사업자에게 그 비용을 삭감하려는 인센티브를 부여

DOI: 10.35148/ilsilr.2019.43.157

투고일: 2019. 5. 7. / 심사외일: 2019. 6. 7. / 게재확정일: 2019. 6. 21.

* 이 논문은 2017년 강원대학교 교수기분연구비 지원에 의한 것임.

** 강원대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

Professor, Dr., Kangwon National University Law School

하여 포장용기 폐기물의 감량화, 재자원화를 촉진하려는 것이다.

동 법의 시행과정에서 재생품화 의무에 따른 부담의 공평성 문제들에 대하여, 자원순환 기본법상의 적절분담, 공평분담 등의 제도개선 차원에서 비용분담에 관한 논의가 진행되고 있고, 이외에도 환경부하의 저감, 자원의 유효이용, 사회적 비용의 절감, 확대 생산자책임의 강화 등을 모색하고 있다.

우리의 포장폐기물 관리제도는 자원순환에 관한 기본법으로 자원순환기본법을 두고, 폐기물 처리는 폐기물 관리법에서, 폐기물 재활용과 관련해서는 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률에서 규제하고 있다. 그러나 폐기물 법제의 기본 틀과 관련하여 자원순환규정과 폐기물 관리규정을 포괄하는 단일 법률의 제정을 검토하여 폐기물 정책의 통일성과 일원적인 집행이 용이하도록 할 필요가 있다. 특히 포장폐기물의 효율적인 관리를 위하여 포장폐기물의 위탁처리를 일괄적으로 관리하는 별도의 법인체를 만드는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

아울러 포장폐기물은 소비생활에서 차지하는 비중이 크고 포장의 시행 및 포장폐기물 발생 등 포장의 단계별로 효율적인 관리가 가능하다. 이러한 포장폐기물의 효율적인 관리를 위하여 일본의 경우처럼 포장 및 포장폐기물을 별도로 관리하는 법률의 제정도 고려할 필요가 있다.

【주제어】 포장폐기물, 재생품화, 포장폐기물관리, 확대생산자책임, 일본

I. 시작하며

산업의 발전에 따른 환경오염문제는 전 세계적인 이슈가 되고 있으며, 각국은 이러한 환경오염문제 해결에 많은 노력을 기울이고 있고, 환경문제 중 폐기물 관리대책은 시급히 해결되어야 할 정책과제가 되고 있다. 폐기물의 급속한 증가추세와 그 양은 이미 자정능력을 넘어서서 많은 피해를 초래하고 있다.¹⁾

폐기물 중 포장재는 경제규모의 확대와 생활양식의 변화에 따라 지속적인 증가가 예상되고, 특히 국민들이 가장 자주 실생활에서 접하는 폐기물이어서 포장용기 폐기물의 발생 저감 및 재활용정책은 정부정책에 대한 국민 신뢰성 차원에서도 중요하다.²⁾

포장용기 폐기물은 최종 배출단계에서 소비자에 의하여 폐기물로 배출되는 경우가 대부분이며, 상당량은 생활 폐기물에 섞여 버려진다. 포장용기 폐기물이 소비생활에서 차지하는 비중이 크고 구성 재료의 조성이 비교적 단순해서 포장용기 폐기물을 분리

1) 원효정/탁성재/정재춘, “포장폐기물의 감량화 및 재활용 증진 방안”, 유기성자원학회 가을학술대회 발표문 1998, 115쪽.

2) 박수일, 포장폐기물 감량화 및 자원화를 위한 친환경 포장설계 기술개발, 환경부, 2014, 3쪽.

배출, 수거하면 상당 부분 물질 재활용이 가능해서 자원화를 위한 체계적인 관리가 필요하다.³⁾ 이와 같이 포장용기 폐기물의 특성이 일반폐기물과는 다르기 때문에 많은 국가들이 포장용기 폐기물을 별도로 관리하는 정책을 실시하고 있다.⁴⁾

일본은 1900년대 후반부터 순환형 사회건설을 환경자원 문제 해결의 핵심으로 정하고 ‘순환형 사회형성 추진 기본법’⁵⁾을 중심으로 용기포장, 가전, 건설자재, 식품, 자동차 등 개별 제품별 특성에 대응한 규제 법안을 시행하고 있으며, 가정에서의 포장 및 포장용기 폐기물에 대해서는 ‘용기포장의 분별 수집 및 재상품화 촉진에 관한 법률’⁶⁾을 활용해서 발생한 포장용기 폐기물의 수집과 수집된 포장용기 폐기물의 재상품화를 체계적으로 관리해오고 있다.⁷⁾

일본에서 산업계 포장폐기물은 폐기물처리법에 따라 배출자책임하에 적절하게 처리, 처분토록 되어 있다. 그러나 용기포장리사이클법상의 재상품화 의무 대상을 산업계로 확대하는 문제에는 아직 회의적이다. 산업계 포장용기는 회수의 루트가 다양해서 어느 선까지 의무대상으로 할 것인지, 또는 임의로 회수한 것만을 대상으로 할 것인지, 회수를 의무화 할 것인지 등에 대하여 논의 중에 있다.⁸⁾ 이 논문에서는 일반 소비자를 중심으로 한 포장용기 폐기물 관리제도에 관하여 검토한다.

우리의 포장용기 폐기물 관리는 주로 ‘자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률’에 의거하여 이루어지고 있고, 동 법에 포장용기 폐기물을 처리하는 수단이 마련되어 있다. 그러나 포장용기 폐기물에 대한 체계적인 관리 등에 문제가 있어서 효과적인 정책추진에 어려움이 있다.⁹⁾

이 논문에서는 포장용기 폐기물 관리정책을 수립하여 포장용기 폐기물을 별도로 관리하는 일본의 포장용기 폐기물 관리정책의 내용을 살펴보고, 우리의 포장용기 폐기물 관리제도의 개선방안을 위한 시사점을 모색해 본다.

3) 환경부, 포장폐기물 감량화 방안 연구, 2005, 1쪽.

4) EU 각국은 EU의 ‘포장 및 포장폐기물에 관한 지침’에 근거하여 포장폐기물을 관리하고 있다. 우선적으로 포장폐기물의 발생을 예방하고 발생된 포장폐기물은 재활용 및 재생을 통하여 포장재로 사용하며, 폐기물의 최종 처분 대상을 최소화하는데 목표를 두고 있다.

5) 循環型社會形成推進基本法, <<http://elaws.e-gov.go.jp>> 참조.

6) 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律, <<http://elaws.e-gov.go.jp>> 참조. 이하 용기포장리사이클법이라 한다.

7) 한만주 옮김, 기업환경법의 기초, 다나출판, 2018, 7쪽 참조.

8) 大平 淳, “容器包装の環境問題”, 月刊廃棄物, 37卷11号, 日報ビジネス, 2016, 3, 12面.

9) 한만주, “포장폐기물 관리제도에 관한 비교법적 고찰”, 원광법학 제34권 제2호, 원광대학교 법학연구소, 2018.6., 75쪽.

II. 용기포장리사이클법의 제정 및 시행

1. 용기포장리사이클법의 제정 동기

종래 일본의 일반폐기물 관리정책은 소각처리 중심이었다. 그러나 소각처리한 소각재 등을 매립할 최종 매립장의 부족문제에 직면하게 되었고, 또한 가연성 이외의 폐기물들은 주로 매립에 의존하였다. 일반폐기물 중 포장용기 폐기물이 차지하는 비중이 용적 대비 60%, 중량대비 25-30%를 차지하고, 이러한 추세가 계속될 경우 최종 처분장의 확보가 어려운 상황에서, 포장폐기물 처리 대책이 모색되었다.¹⁰⁾

일본 경제의 발전에 따라, 1991년 재생자원촉진법¹¹⁾이 제정되어 재생자원의 계획적인 활용을 추진하기 위한 기본방침을 정한 이후에, 일반폐기물의 발생량이 지속적으로 증대하고 있으며, 일반폐기물이 소각과 매립위주로 처리되어 왔고, 일반폐기물 중에서도 포장 폐기물이 증대되고 있음에도 일반폐기물 처리를 책임지는 지방자치단체는 폐기물의 중간처리 및 재자원화의 근본적인 대응을 하지 못하고 있는 가운데, EU가 통일 지령¹²⁾을 내려 포장용기에 관계된 사업자에게 일정한 책임을 지우는 재활용 시스템을 도입하고, 독일에서도 포장폐기물 회피를 위한 명령¹³⁾이 실시되고 이를 위한 DSD사¹⁴⁾ 등이 설립되면서, 일본에서도 새로운 재활용 시스템을 도입하기 위한 법률 제정작업이 시작되었다.

일본은 폐기물처리문제를 먼저 공중위생적인 측면에서 관리하기 시작하여, 1970년에 폐기물처리에 관한 종합적 기본법이라 할 수 있는 폐기물의처리및청소에관한법률을 제정하였다. 이후 2000년대에 들어오면서 순환형사회형성추진기본법을 제정하고, 이에 기초하여 7개의 개별폐기물, 리사이클 관계법률¹⁵⁾의 정비를 통하여, 순환형사회의 형성을 위한 정책을 종합적이고 계획적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하였다.

10) 손영배, “일본의 포장폐기물 재활용 시스템과 시사점”, 자원리사이클링, 제8권 제2호, 한국자원리사이클링학회, 1999, 47쪽.

11) 再生資源の利用の促進に関する法律 (現: 資源の有効な利用の促進に関する法律), <<http://elaws.e-gov.go.jp>> 참조.

12) Directive 2004/12EC on packaging and packaging waste.

13) Ordinance on the Avoidance and Recovery of Packaging Waste(VerpackV), 1991.

14) Duales System Deutschland, <www.wirtschaftslexikon24.com> 참조.

15) 용기포장리사이클법, 개정 폐기물법, 자원유효이용촉진법, 건설리사이클법, 식품리사이클법, 그린구입법, 가전리사이클법.

폐기물의 감량화와 재자원화 시스템에 대한 연구는 후생성과 통산성이 경쟁적으로 시작하였다.¹⁶⁾ 분별 수집 대상 포장용기는 전체 포장용기로 하고, 분별 수집은 지방자치 단체에 전가하고, 사업자 측에는 분별 수집한 포장용기의 회수와 재상품화 의무를 지우는 법안이 마련되었다. 이후 의무사업자에 용기제조 사업자를 포함시키는 내용이 첨가 되면서,¹⁷⁾ 동 법안은 1995년 6월 16일에 용기포장리사이클법으로 제정, 공포되었다.¹⁸⁾ 1997년 병, 캔, 페트병에 대하여 일부 시행하였고, 2000년 종이 및 플라스틱 용기까지 확대하여 실시하고 있다.

2. 용기포장리사이클법의 주요 내용

2.1 개요

용기포장리사이클법은 폐기물 중 병이나 캔, 포장지 등 포장용기 폐기물을 분리, 수거 후 재상품화하여 폐기물 감량과 유효자원 재이용을 촉진을 통한 생활환경의 보존 및 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 제정되었다(법 제1조) 소비자는 포장용기 폐기물의 분별 수집에 협력하여야 하고, 지방자치단체는 분별 수집, 운반, 보관을 하며, 사업자는 분별 수집되고 일정 기준에 맞게 보관된 용기포장물을 회수하여 재상품화해야 한다는 것이다.

동 법은 총칙(제1장), 기본방침(제2장), 재상품화계획(제3장), 배출의 억제(제4장), 분리수거(제5장), 재상품화의 실시(제6장), 지정법인(제7장), 잡칙(제8장), 벌칙(제8장), 부칙으로 구성되어 있다.

용기포장리사이클법은 1995년 6월에 성립, 공포된 이후, 동년 12월에 기본방침, 재상품화계획, 지정법인 등의 제1단계 시행을 거쳐, 1996년 6월 분별 수집계획 등의 제2단계 시행 이후, 1997년 4월 재상품화 사업을 시작으로 본격 시행되었다.¹⁹⁾

포장용기 재활용 폐기물의 분별 수집 대상은, 1997년 4월에 빈병(백색, 갈색, 녹색),

16) 寄本勝美, 政策の形成と市民-容器包装再活用法の制定過程, 有斐閣, 1998. 39面.

17) 寄本勝美, 前掲書, 69面.

18) 동 법은 일반폐기물의 소관부처인 후생성, 포장용기 등의 상품을 제조하는 기업과 관련한 통산성, 우유나 음료수 및 식품류 관리업무를 다루는 농림수산성, 주류 등의 세금관련 대장성, 환경문제에 대한 기획, 조정을 하는 환경청의 유기적인 협조를 위하여 소관 부처가 5개에 이른다.

19) 改正容器包装リサイクル法, <<http://www.petbottle-rec.gr.jp/guideline/amend.html>> 참조.

캔류(알루미늄, 스틸), 플라스틱(패트병), 종이(우유팩)등 4종 7개가 해당하고 대기업만 적용대상이었다. 2000년 4월부터는 종이(박스, 기타), 플라스틱(기타) 등 2종 3개가 포함되었고 적용범위가 확대되었다. 그러나 분별 수집된 포장용기 폐기물 중에서 유상 또는 무상으로 거래나 회수되는 알루미늄 캔, 스틸캔, 종이팩은 사업자의 재상품화 의무대상은 아니다.²⁰⁾

2.2 책무

소비자 및 사업자는 반복 사용할 수 있는 포장용기의 사용, 포장용기의 과도한 사용억제 등 포장용기 사용의 합리화를 통하여 포장용기 폐기물의 배출을 억제하도록 노력하여야 한다. 동시에 포장용기 폐기물의 분별 수집과 분별기준 적합물의 재상품화 등을 촉진하도록 노력하여야 한다.(법 제4조)

국가는 포장용기 배출물의 배출 억제 및 그 분별 수집과 분별기준 적합물의 재상품화 등을 촉진하기 위한 필요 자금을 확보하고, 기타 조치를 강구하도록 노력하여야 한다, 또한 용기포장에 관한 정보의 수집, 정리 및 활용, 포장용기 폐기물의 배출 억제와 그 분별 수집 및 분별기준 적합물의 재상품화 등의 촉진에 이바지할 과학기술의 발전을 위한 연구 개발의 촉진과 그 성과의 보급에 관한 조치를 강구하여야 한다.(법 제5조)

지방자치단체는 그 구역 내에서 포장용기 폐기물의 분별수거에 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다. 또한 국가의 시책에 준하여 포장용기 폐기물의 배출 억제 및 분별 기준 적합물의 재상품화 등을 촉진할 수 있는 필요조치의 강구에 노력하여야 한다.(법 제16조) 그러나 지방자치단체는 필요조치를 위하여 노력하여야 한다고 규정하여, 포장용기 폐기물의 분별수집이 재량사항이며 분별 수집 대상물과 분별 수집 시기도 지방자치단체의 판단에 맡기고 있다.²¹⁾ 다만, 분별 수집을 하고 대상물을 운반, 보관할 때에는 기준에 맞게 하여야 한다.

포장용기의 보관시설 설치기준은 ① 인구 30만 명 이상의 자치단체에는 대략 30만 명당 1개소의 비율로 설치하고, ② 인구 30만 명 미만의 자치단체에는 1개소를 설치하며, ③ 재상품화 시설에의 수송거리를 감안하여 효율적인 재상품화에 유리하도록 설치하여야 한다.

20) 容り法の対象となる「容器」「包装」、素材, <https://www.jcpra.or.jp/law_data/tabid/988/index.php> 참조.

21) 합리화 각출금 제도 등의 인센티브 제공을 통하여 지방자치단체의 참여를 유도한다.

2.3 기본방침

용기포장리사이클법에서는 다음의 사항들을 기본 방침으로 정하고 있다. ① 포장용기 폐기물의 배출 억제 및 그 분별 수집 및 분별기준 적합물의 재상품화 촉진에 관한 기본 방향, ② 포장용기 배출물의 배출 억제를 촉진하기 위한 방안, ③ 포장용기 폐기물의 분별 수거에 적극적으로 대처할 지역 및 포장용기 폐기물의 분별 수집 촉진 방안, ④ 분별 수거된 포장용기 폐기물의 재상품화를 위한 적정 처리, ⑤ 분별기준 적합물의 재상품화 촉진 방안, ⑥ 효율적인 포장용기 폐기물의 분별 수집 및 분별기준 적합물의 재상품화를 위한 조정사항, ⑦ 환경보전을 위한 포장용기 폐기물의 배출 억제 및 그 분별기준 적합물의 재상품화를 위한 홍보 및 지식의 보급, ⑧ 기타 사항(법 제3조) 등이다.

2.4 분별 수집

지방자치단체가 포장용기 폐기물의 분별 수집을 할 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 매 3년마다 5년을 한 주기로 하는 해당 자치단체의 분별수집계획을 수립하여야 한다.

기초자치단체의 분별 수집계획에는 다음의 사항들이 포함되어야 한다. ① 각 연도의 포장용기 폐기물의 배출량 전망, ② 포장용기 폐기물의 배출 억제 촉진방안, ③ 분별 수집을 위한 포장용기 폐기물의 종류 및 당해 포장용기 폐기물의 수집에 관한 분별기준, ④ 분별기준 적합물의 특정기준 및 분량의 전망, ⑤ 분별 수집자에 관한 기본 사항, ⑥ 분별 수거에 제공되는 시설의 정비에 관한 사항.(법 제18조) 그리고 분별 수집계획은 기본방침에 입각하고, 재상품화 계획을 감안하여 정함과 동시에 폐기물처리법상의 일반 폐기물 처리계획에 적합하여야 한다.

광역자치단체는 환경부령으로 정하는 바에 따라 매 3년마다 5년을 한 주기로 하는 해당 자치단체의 분별수집 촉진계획을 수립하여야 한다. 분별수집 촉진계획에는 다음의 사항들이 포함되어야 한다. ① 포장용기 폐기물에 대한 각 연도의 지자체별 배출전망 및 당해 배출 예상 금액, ② 각 연도의 특정 분별기준 적합물질당 금액, ③ 포장용기 폐기물의 배출 억제 및 분별 수거에 관한 지식의 보급 및 지자체 상호간의 분별 수거에 대한 정보교환의 촉진사항. 그리고 분별 수집 촉진계획은 기본방침에 입각하고, 재상품화 계획을 감안하여 수립한다(법 제19조)

지방자치단체가 분별 수집계획을 정한 때에는 이에 따라 포장용기 폐기물의 분별 수집을 하여야 한다. 분별 수집을 하는 경우에는 포장용기 폐기물을 배출하는 자가 준수해야 할 기준을 정하고, 이를 주지시키기 위해 필요한 조치를 강구하여야 한다.(법 제10조)

2.5 재상품화 계획 및 실시

특정 용기 이용사업자는 그 사업에 사용하는 특정 용기의 포장구분에 따른 특정 분별 기준 적합물에 대한 재상품화 의무량에 해당하는 재상품화를 하여야 한다(법 제11조)

용기포장 폐기물의 재상품화 의무를 가지는 사업자는, ① 용기포장을 이용하여 내용물을 판매하는 사업자, ② 용기를 제조하는 사업자, ③ 용기 및 용기포장이 있는 상품을 수입하여 판매하는 사업자이다. 그러나 중소기업의 사업자²²⁾는 재상품화 의무가 있는 특정사업자에서 면제된다.

특정 사업자의 재상품화 의무이행은 제3자인 기관에 재상품화 위탁, 매장으로부터의 직접 회수, 독자 루트 등의 방법으로 이행된다. 자주회수는 특정사업자가 판매점을 통하여 용기포장 폐기물을 역회수 한 후 재상품화하는 것으로 주무장관이 인정하여야 한다. 독자루트는 특정사업자가 직접 재상품화 사업자와 위탁계약을 체결하여 재상품화를 하는 것으로 회수 및 재상품화루트 전체를 주무장관이 인정하여야 한다. 지정법인 위탁은 특정 사업자가 재상품화 의무량을 자체적으로 재상품화하지 않고, 지정법인에 위탁하여 재상품화하는 것이다. 특정 사업자는 지정법인에 재상품화 의무량 만큼 위탁단가를 지불하면 재상품화 의무가 이행된 것으로 간주되며, 이를 위해 지정법인으로 용기포장재활용협회가 설립, 활동하고 있다.²³⁾

주무장관은 일반 사단법인이나 재단법인으로서 재상품화업무를 적정하고 확실하게 할 수 있는 자를 그 신청에 의하여 지정법인으로 정할 수 있다.

2.6 운영상황

용기포장리사이클법상 지방자치단체에 대하여 용기포장리사이클 시스템에 참여하는

22) 제조업의 경우 판매액 2억 4천만 엔 이하, 종업원 수 20명 이하, 상업, 서비스업의 경우 판매액 7천만 엔 이하, 종업원 수 5명 이하. 이의 처리는 지방자치단체가 부담한다.

23) 驅谷 進, “容器包装リサイクル法の見直しについて”, 中小企業と組合 25(2), 全国中小企業団体中央会, 2005.10, 3面.

것을 강제하고 있지를 않아서, 다른 방법으로 용가포장 폐기물의 감량화나 재자원화가 가능하면, 이를 지방자치단체의 재량에 맡기고 있다. 지방자치단체가 지정법인을 경우 하지 아니 하고 독자적인 루트와 방법으로 재상품화가 가능하면 법에 규정된 바에 따르지 않아도 된다.

그러나 동 법의 적용에 대한 지자체의 재량권을 인정해서 자치단체가 분별 수집을 행하여 법률의 실현을 의도한 경우에만 사업자의 재상품화 의무가 발생되고, 재활용비용의 7할 내지 8할을 차지하는 수집 및 수송비용을 지자체의 부담에 맡기고 있으며, 또한 업계의 수용능력을 감안하여 재상품화 의무를 국가가 정하도록 하여, 사업자에 대한 유도기능이 약한 것은 문제점으로 지적된다.²⁴⁾

지방자치단체가 포장용기 폐기물을 분별 수집하고 처리하는 방식은 지역 재활용 업체와 협력하여 처리하는 독자적인 방식, 협회의 낙찰자인 알선업자와의 계약에 의한 처리, 기타 소각 등의 처리와 같이 다양하다.

용기포장리사이클법에서는 기존에 지방자치단체가 처리의 책임을 지고 있던 포장용기 폐기물에 대하여 포장용기의 이용사업자나 용기 제조 특정사업자, 소비자 등이 일정 역할을 담당하게 하고 있다. 포장용기 폐기물을 소비자가 분별하여 배출하고 지자체가 분별수집, 보관하고, 이를 특정사업자가 재상품화하는 역할분담을 통하여 포장용기 폐기물을 처리하도록 하는 것이다. 이 중 사업자는 그 사업에서 사용한 또는 제조, 수입한 양의 포장용기의 재활용의무(재상품화)를 지게 된다. 재활용에는 자회수방법, 지정법인의 방법, 독자적 방법 등이 있지만, 실제로는 용기포장리사이클법에 근거한 지정법인에 위탁하여 그 비용을 부담하는 형태로 의무를 이행한다.

대부분의 사업자가 채용하는 지정법인 위탁방식에 따르면, 지정법인은 상공회의소 등을 통하여 각 사업자들에게 신청안내서를 송부한다. 안내서를 받은 사업자는 자신이 용기포장리사이클법의 대상인지, 어떤 용기나 포장이 대상이 되는지를 확인하고, 전년도 판매량을 파악한 후 재상품화 위탁신청서에 기입하면 위탁수수료가 정해진다. 다 기입한 용지를 상공회의소를 통하여 반송하면, 지정법인에서는 위탁신청용지의 내용에 따라서 재상품화 위탁계약서를 작성하여 상공회의소를 통하여 사업자에게 송부하고, 사업자는 내용을 확인한 후 날인하여 반송하여 계약이 체결된다.²⁵⁾

24) 大橋洋一, “ドイツ容器包装回収制度の研究-企業責任と誘導型行政手法に關する一考察”, 法政研究 66(1), 九州大学法政学会, 1999, 54面.

25) 土居敬和, “容器包装リサイクルにどう取り組むか”, 月刊中小企業 52(6), 中小企業出版局, 2002.6, 11面.

위탁수수료는 통상 해당 연도의 7월경에 납부한다. 지불한 위탁수수료에 따라 지정법인인은 1년간 사업을 하고, 지정법인 전체 수지에 근거하여 연도 종료 후에 과부족을 정산한다. 정산은 지정법인 전체의 실적에 따라 하여, 전체에서 남은 금액은 지불한 위탁수수료에 따라 환불되고, 부족한 경우에도 지불한 위탁수수료에 따라 추가로 징수한다.

특정용기 이용사업자, 특정용기 제조사업자, 특정포장 이용사업자는 매년 주무 관청에서 정한 바에 따라 사업에 이용하는 특정용기 분리기준 적합물의 재상품화 의무량을 만족시켜야 한다.²⁶⁾ 특정 용기 이용사업자의 책임분담 비율은 ‘해당 업종에 속한 사업에서 해당 특정 용기를 이용한 상품의 해당연도 판매 예상액 총액을, 그 상품 판매예상액과 특정용기의 판매예상액의 합계약으로 나누어서 얻은 비율을 기초로 하여 주무장관이 정한 비율’이다.(법 제11조) 특정 사업자가 지정법인에게 재상품화 의무를 위탁할 경우, 위탁수수료를 산정하는 방법은 자주산정방법²⁷⁾과 간이산정방법²⁸⁾이 있다. 용기포장리사이클법에서는 자주산정을 원칙으로 한다.²⁹⁾

3. 용기포장리사이클법의 개정

3.1 배경

용기포장리사이클법에서는 배출되는 포장용기 폐기물의 재상품화를 특정사업자에게 의무로 부과하고 있어서, 소비자는 분별 배출을, 지자체는 분별 수집을, 그리고 재상품화는 사업자가 담당하도록 한 것이다. 이는 쓰레기의 처리책임은 지자체가 진다는 종래의 제도에서 한발 나아간 확대 생산자책임(Expended Producer Responsibility; EPR)의 개념을 도입한 것이다.

그러나 법 시행 후, 법 제정 당시에 예상되었던 것보다 재활용이 진행되지 않고, 또 그 비용이 높았다. 특히 지자체가 부담하는 분별 수집 비용이 사업자가 부담하는 재상품화 비용을 크게 상회하는 문제가 발생함에 따라서, 지자체와 사업자의 역할 분담

26) 재상품화 의무총량은 용기 및 포장의 종류, 업종, 사용량과 제조량 등을 감안하여, 국가에서 정하는 계수를 사용하여 산출한다.

27) 자주산정방식은 특정사업자가 배출예상량을 산정할 수 있을 경우, 배출예상량에 자주산정계수 및 위탁단가를 곱하여 산정한다.

28) 간이산정은 배출예상량을 산출할 수 없을 경우에 전년도 판매상품 이용 특정용기 포장량에 스스로 혹은 위탁하여 회수한 양을 뺀 값에 간이산정 계수 및 위탁단가를 곱하여 산정한다.

29) 土居敬和, 前掲論文, 13面.

의 재검토가 큰 쟁점이 되었다.³⁰⁾ 지자체의 분별 수집비용을 사업자에게 부담시켜야 한다는 논의는 분별 수집비용의 실태를 지자체측이 충분히 설명을 못하고, 또한 확대 생산자 책임의 강화 관점에서 용기포장리사이클법에서 사업자에게 어떻게 책임을 확대할 것인가에 관한 결론을 내지 못한 상황에서, 합리화 각출금제도의 도입, 재활용 의무를 다하지 않는 무임승차 사업자와의 공평성 확보 등의 몇 가지 부분적인 보완으로 매듭지었다.

그리고 법 시행 이후에도 가정에서 배출되는 폐기물의 배출량이 많이 감소하지를 않고 일정량을 유지하고 있고, 포장용기 폐기물의 비율도 용적비에서 약 6할, 중량비로 2할 이상의 큰 비율을 차지하고 있어서 재활용뿐만이 아니라 포장용기 폐기물의 배출억제를 추진할 필요성이 부상하였다.

3.2 발생 억제관련

환경문제의 시점에서는 재활용보다도 어떻게 자원절약을 해 갈 것인가, 폐기물의 발생 그 자체의 억제를 위한 시책이 우선 검토되어야 한다. 그러나 용기포장리사이클법은 법명이 재활용법인 만큼 발생하는 포장용기 폐기물을 어떻게 재활용할 것인가에 대한 계획을 정한 법률이어서 발생억제의 관점이 빠져있다는 지적이 있어 왔다.³¹⁾ 현행 법제 하에서도 발생억제를 촉진하는 것이 가능한지, 또는 법제의 틀을 넘어서 논의가 행해질 필요가 있는지 등이 검토되었다.

발생억제를 논하기에 앞서 포장용기의 경량화 및 감량화, 그리고 과잉포장에 대한 소비자의 구매행동 변화 및 이를 위하여 사업자가 무엇을 해야 할 것인가 논의되었다.

포장용기 폐기물의 배출억제 촉진을 도모하기 위해 환경장관이 ‘용기포장 폐기물 배출억제 추진원’을 위촉하여 추진원은 소비자에 대하여 배출억제에 관한 지도, 조언, 사업자와 소비자의 연대에 관한 대처를 보급개발토록 하였다.(법 제17조의2) 이 ‘3R(Reduce, Resue, Recycle)추진 마이스터’는 환경부담이 적은 생활방식을 제안하고 그 실천을 촉진하는 활동을 하는 여론지도자로서 포장용기 폐기물의 삭감에 관한 강연회, 심포지움, 환경학습강좌 등의 보급, 계발 활동을 한다.

30) 山川 畢, 植田和弘, “容器包装リサイクル法の改正問題と擴大生産者責任”, 廃棄物學會誌, Vol. 17, No. 4, 廃棄物学会, 2006, 21面.

31) 織 朱實, “容器包装リサイクル法見直しに向けての検討”, 環境管理 Vol. 51, No. 3, 産業環境管理協會, 2015, 64面.

또한 사업자에 관한 포장용기 배출억제 촉진조치로 비닐봉지 등의 포장용기를 많이 사용하는 소매사업자는 국가가 요구하는 판단기준에 근거하여 포장용기의 사용합리화를 위한 목표 설정, 포장용기의 유상화, 에코백 배포 및 배출 억제 시책의 보고의무, 그리고 대처가 불충분한 사업자에 대한 권고, 공표, 명령 조치 등을 통해 배출억제를 촉진하고 있다.(법 제17조)

3.3 재활용관련

포장용기 재활용과 관련해서는 우선 지자체의 분별 수집비용이 크게 증가하였다. 지자체의 부담이 증가함에도 재상품화관련 사업자의 부담은 감소하는 상황이 발생하였다. 또한 포장용기 폐기물 분류의 어려움이나 재활용업계의 불안전성 등의 문제가 표면화하였다.

이에 따라 역할분담과 부담이 공평하고 공정하여야 하고, 사회적 비용의 효율적인 배분, 알기 쉬운 시스템홍보 등이 요청됨에 따라, 사업자가 자치단체에 효율화 각출금을 내는 제도 및 지정법인에의 원활한 인도를 촉진하는 제도 등이 도입, 시행되었다.³²⁾

자치단체가 소비자에게 적절한 분리 배출을 철저히 하는 등으로 높은 질의 분별 수집을 한 경우 재활용에 필요한 비용이 삭감되어, 처음 예상했던 비용보다 위탁수수료가 낮아지게 된다. 따라서 폐기물의 재활용에 관한 분별 수집의 질을 높이고 재상품화의 질적 향상을 촉진함과 동시에 포장용기 폐기물의 재활용에 관한 사회적 비용을 효율화하기 위하여, 실제로 필요한 재상품화 비용이 예상액보다 낮은 부분 중 지자체의 분별 수집으로 재상품화에 이바지한 부분³³⁾에 대하여 사업자로부터 지자체에 합리화 자금을 각출하는 제도³⁴⁾를 신설하였다.³⁵⁾

그리고 일반 가정에서 쓰레기 배출시 기준에는 「타는 쓰레기」, 「태울 수 없는 쓰레기」,

32) 月刊廢棄物 編輯部, “制度見直しへ議論集約の方向性が明らかに”, 月刊廢棄物 43(3), 日報ビジネス, 2016.3., 6面.

33) 합리적이고 효율적인 분별 수집, 선별보관 비용

34) 합리화 출자금이라고도 하며, 이를 통하여 자치단체의 분별 수집비용을 줄이기도 하며, 출자금의 사용내역 공개를 통하여 소비자의 분별 배출 노력을 촉진할 수가 있다. 즉, 환경부하의 감소를 위하여 소비자에게 깨끗하게 분별해 준 것에 대한 답례로 각출금의 형태로 지자체에 환원하는 것임.

35) 재상품화 비용의 효율화에 기여하는 요인에는 분별기준 적합물이 질적 향상 등의 지자체의 대처로 인한 것과 재상품화의 고도화 등 사업자의 대처로 인한 것이 있을 수가 있어서 사업자가 지자체에 출자하는 금액은 효율화분의 1/2이다.

「금속류」, 「유리류」 “정도의 구분 밖에 없었던 것이,” 「플라스틱 용기」(식품 트레이, 비닐 봉지 등), 「PET 병」, 「유리병」(드링크제 나 드레싱 등의 빈병), 「종이 포장」등 세세한 분별이 요구되고, 또한 얼룩도 제거하고 배출하도록 요구되었다.

또한 재상품화 의무를 다하지 않는 사업자에 대한 처벌을 강화³⁶⁾하여 사업자간 공평성을 확보하였으며(법 제46조), 2006년 용기포장 재활용법의 일부 개정³⁷⁾에 따라 ‘용기포장 폐기물의 배출 억제 및 분별 수집 및 분별기준 적합물의 재상품화의 촉진 등에 관한 기본방침’을 개정하여, 지정법인으로의 원활한 인도를 촉진하고, 지자체가 지정법인 이외의 사업자에게 인도할 경우 환경보전 대책에 만전을 기하면서 적정하게 처리하도록 하였으며, 동시에 지자체는 처리 상황에 대한 시민에게의 정보 제공에 노력하도록 정하고 있다.

III. 용기포장리사이클법에 대한 위헌론

1. 배경

포장용기가 제조되어 상품으로 나오고 소비자에게 전달되어 폐기물로 처리될 때까지는 다양한 이해관계자가 등장한다. ① 포장용기의 원료를 제공하는 사람, ② 원료를 가공하여 포장용기를 제조하는 제조업자, ③ 제조된 포장용기를 이용하여 물품을 판매하는 사업자, ④ 포장용기를 이용한 물품을 구입하는 소비자, ⑤ 필요 없는 포장용기를 폐기물로 처리하는 지자체 등이 있다.

용기포장리사이클법이 제정되기 전에는 포장용기 폐기물을 포함한 일반폐기물의 처리는 지자체의 책임이었다. 그러나 용기포장리사이클법에서는 포장용기 폐기물의 발생 억제 및 재상품화라는 관점에서 일반폐기물 중 포장용기 폐기물의 책임분담의 틀을 소비자는 분별 배출에 협력하고, 지자체는 포장용기 폐기물을 분별 수집하며, 사업자는 지자체가 분별 수집한 포장용기 폐기물을 재상품화하는 것으로 정하고 있는 것이다.

기술한 바와 같이 재상품화 방법은 지정법인에 재상품화를 위탁하거나, 지정법인 이외의 자에게 위탁하여 재상품화하기도 하고, 우유병 등 단순히 재활용이 가능한 용기를 자신 또는 외부 위탁하여 처리하고 있다. 대부분의 사업자는 지정법인에 위탁하고

36) 벌금액수를 50만 엔 이하에서 100만 엔 이하로 높임.

있으며 위탁수수료를 지불하여 재상품화의무를 이행하고 있고, 재상품화 의무를 지는 사업자는 ① 특정 용기제조 사업자, ② 특정용기 이용사업자, ③ 특정 포장이용사업자 등이다.

그러나 포장용기 이해관련자 중 원료의 제조업자나 포장의 제조업자는 책임의 분담에서 아예 제외되어 있고, 재상품화의무사업자 중 특정용기 이용사업자의 부담이 가장 크다. 법 시행 이후 소매업자등 특정 용기 이용사업자의 위탁수수료가 2005년까지 5년간 수배로 급증하게 되자 이러한 상황 하에서 문제제기형의 소송이 진행되었다.

2. 사실관계

소매업(슈퍼마켓)을 운영하는 원고는 용기포장리사이클법상의 특정 용기 이용사업자로, 재상품화 의무를 이행하기 위하여, 재단법인 일본용기포장재활용협회와 재상품화 계약을 체결하고 위탁수수료를 지급하였다.

원고는 2005년 10월에 소송을 제기하여 용기포장리사이클법 제 11조(이하 본건 규정)가 특정 용기 이용 사업자에게 동 제조 등 다른 사업자보다도 과중한 부담을 과하는 것은, 평등권관련 헌법 제14조 제1항³⁷⁾ 및 재산권관련 헌법 제29조 제1항, 동 제3항³⁸⁾에 위반한 것이라고 주장하며, 국가 및 협회에 대하여 본건 규정에 근거하여 지급한 5년분의 위탁수수료 상당액 약 6억엔의 지급을 요구하였다.

3. 법원의 판결³⁹⁾

법원에서는 원고의 청구를 기각(확정)하였다.

37) 제14조(평등권) ① 모든 국민은 법 앞에 평등 있어서는 인종, 신조, 성별, 사회적 신분 또는 문벌에 의해, 정치적, 경제적 또는 사회적 관계에서 차별되지 않는다.

38) 제29조(재산권) ① 재산권은 침해받아서는 안 된다. ③ 사유 재산은 정당한 보상하에 공공을 위해 이용할 수 있다.

39) 容器リサイクル法に係る委託料不平等による損害賠償請求事件, 東京地裁平成17年(ワ)第21450号; 損害賠償請求事件), (判タ 1279号 122面)

3.1 평등권 적합성

일본 헌법 제14조 제1항은 국민에 대하여 절대적인 평등을 보장한 것이 아니라, 합리적인 이유가 없는 차별을 금지한 것이며, 국민 각자의 사실상의 차이에 상응하여 법적 취급을 달리하는 것은 그 구별이 합리성을 가지는 한, 동 규정에 위반한 것이 아니다.

3.2 용기포장리사이클법 입법 목적의 합리성

① 용기포장리사이클법은 포장용기 폐기물의 배출 억제와 그 분별 수집 및 이에 의해 얻어진 분별기준 적합물의 재상품화를 촉진하기 위한 조치를 고안 것 등으로 인해, 일반 폐기물의 감량 및 재생자원의 충분한 이용 등을 통하여 폐기물의 적절한 처리 및 자원의 유효한 이용확보를 도모하여, 생활환경의 보전 및 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 동 법은 포장용기 폐기물을 대상으로 소비자는 분별 배출을, 지방자치단체는 분별 수집 및 선별 보관을, 사업자는 분별 수집으로 얻어진 분별기준 적합물의 취급 및 재상품화 의무를 지는 제도를 기본으로 하고 있다.

② 용기포장리사이클법은 일반폐기물의 증가에 동반한 처리장의 부족과, 자원 대부분을 수입에 의존하는 일본의 실정을 감안하여, 일반폐기물 중 큰 비중을 차지하는 포장용기 폐기물에 대해 분별기준 적합물의 재상품화를 촉진하기 위한 조치로, EC각국의 환경법제에서 구체화된 확대 생산자책임을 일본에서도 구체화한 것이다. 이러한 상황은 용기포장리사이클법 시행 후 10년을 경과해도 기본적으로 바뀌지 않을 것이기에, 용기포장리사이클법의 입법목적은 합리성이 있고, 동 법의 입법 목적을 실현하기 위한 일환으로 설치된 본건 규정의 목적도 합리적이라는 것이다.

3.3 확대 생산자책임과 합리성

① 용기포장리사이클법이 채용하고 있는 확대 생산자책임은, 생산자에 대하여 생산자의 물리적, 금전적 책임을 해당 제품의 폐기 후까지 확대하는 환경정책의 수법이며, 재상품화의 책임을 최종 소비자나 지방자치단체에서 사업자에게 옮겨 재활용에 요구되는 비용을 상품의 가격에 내부화시키는 역할을 하게 하는 것으로, 그 비용을 삭감하려는

인센티브를 사업자에게 부여하여 포장용기 폐기물의 감량화, 재자원화를 촉진하려는 것이다.

이를 정책으로 도입하는 경우에는 재료선택이나 제품설계 등의 권한을 가지는 자를 ‘생산자’로 하여 이에 경제적 인센티브를 주는 것이 가장 효과적이기 때문에 여기서 말하는 ‘생산자’는 그 목적달성에 가장 적합한 주체를 가리키는 것으로 해석할 수 있다.

확대 생산자책임에서는 특정 상품에 대해 어떠한 용기를 사용하는지에 대한 주된 선택권을 가지는 것은 이를 이용하는 사업자이고, 이를 제조 등을 하는 사업자는 이용사업자의 선택의 틀 안에서 기술적 측면에서 오는 선택권을 가질 뿐이다.

② 본 건 규정이 정한 업종별 특정 용기 이용사업자의 의무화 분담비율은, 이용사업자 및 제조 등 사업자 각자가 재상품화해야 할 의무량을, 포장의 최종적인 선택권을 가지는 사업자에 대해 그 선택권에 따라 재상품화에 요구되는 비용을 각 특정 사업자의 상품 판매액에 내부화하는 재상품화 역할을 지게 하는 것이다. 이로써 경제적 인센티브를 받고 포장용기 폐기물의 감량화, 재자원화를 촉진하려는 것이다. 이는 확대 생산자책임의 사고방식에 따라 업종별 특정 용기 이용사업자 비율을 합리적으로 정하는 것으로, 동 법의 입법 목적과 합리적인 연관성이 있다는 것이다.

4. 판단

4.1 헌법 제14조(평등권) 적합성

이 판결은 헌법 제14조 적합성 판단에 합리성 기준을 채용한 기존 판례에 기초하여 입법재량론에 입각하여 넓은 입법재량을 인정하고 있다.⁴⁰⁾

이 판결이 참조한 소득세 불평등 소송⁴¹⁾은 폭넓은 입법재량을 인정하는 근거로 ‘재정, 경제, 사회정책 등의 국정 전반의 종합적인 정책판단을 필요로 한다’는 점 등을 지적하고 ‘입법부의 정책적, 기술적인 판단에 맡겨야 하고, 법원은 기본적으로 그 재량적 판단을 존중하여야 한다’고 한다.

또 다른 판례⁴²⁾에서 합리성은 ‘사건의 성질에 상응하는 합리적 근거’이며, ‘침해하는

40) 戶松秀典, 憲法訴訟 第2版, 有斐閣, 2008, 253面.

41) 日本最高裁判所, 1985.3.27. 民集39卷2号 247面.

42) 日本最高裁判所, 1989.3.8. 民集43卷2号 89面.

이익이 사회적, 경제적 성격이 짙은 경우에는 합리성의 유무는 목적 및 수단의 합리성에 따라 판단된다'고 하여 이러한 이익침해에 대해서는 '그 시정은 헌법이 취하는 대표민주제를 통하여 이루어지는 것을 기대할 수 있다'고 한다.

이 판결도 본 건 규정에서 적정 비율을 정하는 방법이 현저하게 불합리하며 입법부에 부여된 합리적인 재량판단의 한계를 넘는 경우에 한하여 '헌법위반이라고 인정한다고 하여, 본 건 규정이 비용부담율을 정하는 것과 관련하여, 용기포장리사이클법의 목적수단의 합리성 입장에서 판단하였다.⁴³⁾

4.2 용기포장 재활용법 입법 목적

이 판결에서는 용기포장리사이클법의 제정 배경, 당시의 입법 사실을 확인하여, 용기포장 폐기물 대책의 한 가지 조치로 확대 생산자책임을 채용한 입법 목적에 합리성을 인정하고, 그 입법목적을 실현하는 일환으로 설치된 본 건 규정의 목적 합리성을 긍정하고 있다.

그러나 이 판결이 인정하고 있는 용기포장리사이클법의 입법목적이 시행 후 10년이 지나서도 합리성이 인정된다고 해도, 이는 어디까지나 본 건 규정의 목적 합리성을 미루어 인정하는 것에 지나지 않는다. 입법목적을 실현하는 수단으로 본 건 규정의 부담 배분에 합리성이 인정되는지 여부는, 입법목적에서 채용한 확대 생산자책임의 구체적 제도설계 문제에 있다 할 것이다.⁴⁴⁾

4.3 확대 생산자책임의 합리성

이 판결은 본 건 규정이 확대 생산자책임의 사고방식에 의거한 하나의 합리적인 부담을 정하는 방식이라고 보고 있다. 부담 배분의 근거로 원고가 환경부담 정도와 이에 따른 이익 정도를 주장하는 것에 대하여, 이 판결은 포장용기에 대한 선택권의 소재에 주목한다. 즉, 확대 생산자책임이 요구하는 재상품화 책임의 전환, 그 비용의 내부화, 이에 의한 삭감 인센티브를 기능하게 하는 것으로 이용사업자의 선택권을 예로 들고 있다.⁴⁵⁾ 이는 용기포장 재활용법상의 확대 생산자책임이 환경배려설계(Design for

43) 勢一智子, “ライフ事件-容器包装リサイクル法の合憲性”, 別冊 Jurist No.206, 有斐閣, 2011, 153面.

44) 小谷普一, “容器包装リサイクル法の合憲性”, 環境管理, Vol. 48, No. 9, 産業環境管理協会, 2012, 51面.

Environment, DfE)를 이끌어 내기 위한 것이고, 확대 생산자책임의 일반론에도 합치하는 것이라는 것이다.⁴⁶⁾

그러나 이 판결의 인정을 전제로 한다고 해도 확대 생산자책임의 부담 배분방안은 다양하고, 일반론에서 바로 일정한 업종별 부담비율이 도출되지는 않는다.⁴⁷⁾ 업종간 부담 배분의 합리성에는 단순히 확대 생산자책임에 따르는 것에서, 한 걸음 더 나아가 본 건 규정의 제도설계에 대한 합리성 검증이 필요하다.

4.4 업종별 비율의 합리성

본 건 규정의 제도설계를 둘러싼 용기포장리사이클법의 문제를 원고가 주장하였다. 특히 포장용기의 설계를 잘 아는 용기 제조업자의 부담이 가벼운 점이나, 원료나 소재 제조자의 부담이 없는 문제 등은 법 개정작업 중에도 중요한 논의 사항이었다.

이 판결은 제도 운용상의 문제에 대한 주장은 채용하지 아니하고, 본 건 규정이 현저하게 불합리하다고는 할 수 없다고 결론짓고 있는 것이다. 이 판결의 논거는 용기포장리사이클법의 목적 및 확대 생산자책임의 일반적인 합리성을 기초로 입법재량의 합헌성을 미루어 인정하고 있으며, 이를 전제로 하는 하나의 업종별 비율을 정하는 방법으로 본건 규정을 긍정하고 있다. 제도 상황이나 특정한 업종별 부담비율의 합리성에 관하여는 언급하고 있지 아니 하다.

4.5 제도 선택에 대한 합리성

이 판결에서는 업종별 부담비율은 확대 생산자책임과 관련하여 ‘국회의 입법정책에 속하는 사항’이라고 보고, 용기포장리사이클법의 제도 선택에 광범위한 입법재량을 인정하고 있다. 환경정책상의 제도 선택에 있어서, 환경법분야의 특성이 민주적 선택에 의한 입법재량을 인정하는 근거가 된다는 것이다.

그러나 국회의 입법을 통한 목적수단의 합리성 자체가 법률 제도설계의 합리성까지를 담보하는 것은 아니고, 더욱이 그 내용이 헌법상의 평등권보장에서 용인하는 합리적인

45) 大塚直, 環境法, 有斐閣, 2010, 510面; 北村喜宣, 環境法, 有斐閣, 2011, 498面.

46) 細田衛士, 資源循環型社會, KAUZO, 2008, 251面.

47) 城山英明, 山本隆司, 環境と生命, 東京大學出版會, 2005, 133面.

취급의 차이를 정당화하는 것도 아니다. 입법부에서 민주적 선택에 따라 다수결의 원리로 합헌성에 반하는 입법이 행해진 경우에는 사법심사로 수정하는 것이 예정되어 있고, 이것이 또한 입법재량의 합리성을 추인하는 담보로 작용하는 것이다.

개별법 규정의 헌법상의 평등권 적합성 논증은 추상적 평등이 아닌, 해당 개별법이 속한 영역의 법리에 합치한 평등의 담보가 필요하다. 이러한 점에서 이 판결을 보면, 확대 생산자책임의 일반론적 언급에 머무는 논증은 합헌성 판단으로는 설득력이 결여된다. 확대 생산자책임은 환경보호의 관점에서 가장 효율적인 수단이나, 그에서 바로 법적 부담의 공평성이 도출되는 것은 아니라는 지적이 제기된다.

확대 생산자책임에 의한 부담의 공평성은 현행 환경법 체계가 갖추고 있는 법리, 즉 자원순환기본법 제4조에서 정하고 있는 ‘적절한 역할 분담’이나 ‘공평한 부담’과의 정합성과 비례원칙 또는 환경비례원칙과의 관련 하에서 법적 평가가 가능한 것이라는 주장이다.⁴⁸⁾

IV. 맺으며-제도의 요약 및 시사점

일본에서는 자원순환기본법의 큰 틀 속에서 폐기물 법제 및 자원효율이용촉진법 등과 관련하여 포장용기 폐기물 관리제도가 용기포장 리사이클법을 중심으로 이루어지고 있다. 용기포장 리사이클법은 포장용기 폐기물의 배출 억제 및 재활용(재상품화)의 두가지 축을 중심으로 시행되고 있다. 포장폐기물의 지방자치단체에 의한 처리에서, 소비자는 포장용기 폐기물을 분별 배출하고, 지방자치단체는 이를 분별 수집, 정리하며, 사업자에게는 분별 수집된 포장용기 폐기물의 재상품화를 의무화하는 것으로 전환하였다.

포장용기는 소비자들에게 밀착된 생활소재로써 그 분리배출 및 재상품화를 추진하는 것은 소비자의 라이프 스타일을 변화시키는 중요한 것이다. 용기포장리사이클법은 일반 시민들의 환경배려 행동을 촉진하는 기능을 수행한다. 동 법의 제정과 개정과정에서 부담의 분담 차원에서 소비자의 분리배출 및 배출억제를 강제하는 방안이 논의되었으나, 일본에서는 일반시민들의 자발적인 협조 하에서 다른 어느 나라에 비하여 모범적인 분리배출이 이루어지고 있다. 양질의 분별 포장용기 폐기물은 고도의 재활용으로 이어진다. 그러나 동 법의 적용에 대한 지자체의 재량권을 인정하고, 사업자에 대한 유도기능

48) 勢一智子, 前掲論文, 153面.

이 약한 것은 문제점으로 지적된다. 정부에서도 포장용기 폐기물의 배출억제 축진을 도모하기 위해 환경장관이 ‘용기포장 폐기물 배출억제 추진원’을 위촉하여 추진원은 소비자에 대하여 배출억제에 관한 지도, 조언, 사업자와 소비자의 연대에 관한 방안을 보급, 계발토록 제도를 보완하여 시행하고 있다.

포장용기 폐기물의 재상품화의 핵심은 확대 생산자책임의 채택이다. 용기포장리사이클법이 채용하고 있는 확대 생산자책임은, 생산자의 책임이 해당 제품의 폐기 후까지 확대되는 환경정책 방안이며, 재상품화의 책임을 최종 소비자나 지방자치단체에서 사업자에게 옮겨서 재활용에 요구되는 비용을 상품의 가격에 내부화시키는 역할을 하게 하는 것으로, 사업자에게 그 비용을 삭감하려는 인센티브를 부여하여 포장용기 폐기물의 감량화, 재자원화를 촉진하려는 것이다.

동법의 시행과정에서 재상품화 의무와 관련하여, 포장의 원료 제조업자와 포장의 제조업자 등이 책임의 분담에서 제외되어 있는 문제점이 지적된다. 포장용기 제조업자 등이 포장용기의 설계를 숙지하고 있어서, 그 책임을 무겁게 하여 삭감 인센티브를 주는 것이 합리적이고 평등하며, 포장원료 제조업자에게도 재활용이 간단한 소재의 개발 등의 인센티브를 부여하기 위해 책임을 부여하는 방안 등이 제시되고 있다.⁴⁹⁾ 포장용기 이용사업자는 이미 제조된 포장용기 중에서 한정된 선택권만을 가질 뿐임에도 부담책임이 편중된 것은 문제라는 지적이다. 이러한 부담의 공평성 문제들에 대하여 자원순환기본법상의 적절분담, 공평분담 등에 따른 제도개선 차원에서 비용분담에 관한 논의가 진행되고 있다.

이외에도 현재 부령으로 되어 있는 발생 억제와 관련한 업종마다의 발생억제 목표치와 정기 보고의무자의 달성 상황 공표의 법률 규정화, 지자체의 선별 수집과 특정사업자의 선별 보관을 일체화하는 소팅센터의 설립, 특정업자가 지자체에 지불하는 합리화 각출금의 폐기물 소재에 따른 산정방식의 도입 및 각출금의 지자체 선별 보관업무 질향상에 대한 인센티브로서의 기능, 대상 제품 품목의 확대 및 환경배려설계 등을 통하여 환경부하의 저감, 자원의 유효이용, 사회적 비용의 절감, 확대 생산자책임의 강화 등을 모색하고 있다.

우리의 포장폐기물 관리제도는 자원순환에 관한 기본법으로 자원순환기본법을 두고, 폐기물 처리는 폐기물 관리법에서, 폐기물 재활용과 관련해서는 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률에서 규제하고 있다.⁵⁰⁾

49) 小谷普一, 前掲論文, 52面.

그러나 폐기물 법제의 기본 틀과 관련하여 자원순환규정과 폐기물 관리규정을 포괄하는 단일 법률의 제정을 검토하여 폐기물 정책의 통일성과 일원적인 집행이 용이하도록 할 필요가 있다. 특히 포장폐기물의 효율적인 관리를 위하여 포장폐기물의 위탁처리를 일괄적으로 관리하는 별도의 법인체를 만드는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

아울러 포장폐기물은 소비생활에서 차지하는 비중이 크고 포장의 시행 및 포장폐기물 발생 등 포장의 단계별로 효율적인 관리가 가능하다. 이러한 포장폐기물의 효율적인 관리를 위하여 일본의 경우처럼 포장 및 포장폐기물을 별도로 관리하는 법률의 제정도 고려할 필요가 있다.

50) 우리의 포장폐기물 관리제도에 관하여는, 拙稿, “포장폐기물 관리제도에 관한 비교법적 고찰”, 원광법학 제34권 제2호, 원광대학교 법학연구소, 2018.6 참조.

참고문헌

1. 단행본

- 박수일, 포장폐기물 감량화 및 자원화를 위한 친환경 포장설계 기술개발, 환경부, 2014.
- 한만주 역, 기업환경법의 기초, 다나출판, 2018.
- 환경부, 포장폐기물 감량화 방안 연구, 2005.
- 寄本勝美, 政策の形成と市民-容器包装再活用法の制定過程, 有斐閣, 1998.
- 大塚直, 環境法, 有斐閣, 2010.
- 北村喜宣, 環境法, 有斐閣, 2011.
- 城山英明, 山本隆司, 環境と生命, 東京大學出版會, 2005.
- 細田衛士, 資源循環型社會, KAUZO, 2008.
- 戸松秀典, 憲法訴訟 第2版, 有斐閣, 2008.

2. 학술지

- 손영배, “일본의 포장폐기물 재활용시스템”, 자원리사이클링, 제8권 제2호, 한국자원리사이클링학회, 1999, 46-61쪽.
- 원효정/탁성재/정재춘, “포장폐기물의 감량화 및 재활용 증진 방안”, 유기성자원학회가을학술대회 발표문, 유기성자원학회, 1998, 115-133쪽.
- 한만주, “포장폐기물 관리제도에 관한 비교법적 고찰”, 원광법학 제34권 제2호, 원광대학교 법학연구소, 2018.6, 73-97쪽.
- 驅谷 進, “容器包装リサイクル法の見直しについて”, 中小企業と組合 25(2), 全国中小企業団体中央会, 2005.10, 2-5面.
- 大橋洋一, “ドイツ容器包装回収制度の研究-企業責任と誘導型行政手法に關する一考察”, 法政研究 66(1), 九州大学法政学会, 1999, 27-65面.
- 大平 淳, “容器包装の環境問題”, 月刊廢棄物, 37卷11号, 日報ビジネス, 2016, 3. 10-14面.
- 山川 畢, 植田和弘, “容器包装リサイクル法の改正問題と擴大生産者責任”, 廢棄物學會誌, Vol. 17, No. 4, 廢棄物学会, 2006, 174-181面.

- 小谷普一, “容器包装リサイクル法の合憲性”, 環境管理, Vol. 48, No. 9, 産業環境管理協会, 2012, 49-52面.
- 勢一智子, “ライフ事件-容器包装リサイクル法の合憲性”, 別冊 Jurist No.206, 有斐閣, 2011, 152-153面.
- 織 朱實, “容器包装リサイクル法見直しに向けての検討”, 環境管理 Vol. 51, No. 3, 産業環境管理協会, 2015, 64-69面.
- 月刊廃棄物 編集部, “制度見直しへ議論集約の方向性が明らかに”, 月刊廃棄物 42(3), 日報ビジネス, 2016.3. 4-9面.
- 土居敬和, “容器包装リサイクルにどう取り組むか”, 月刊中小企業 56(6), 中小企業出版局, 2002.6, 8-15面.

3. 기타자료

- 도쿄 지방법원 2008년 5월 21일 판결(2005(와) 제21450호; 손해배상청구사건), (判タ 1279号)
- 일본 최고법원판결. 1985.3.27. 民集39卷2号
- 일본 최고법원판결, 1989.3.8. 民集43卷2号
- 改正容器包装リサイクル法, <<http://www.petbottle-rec.gr.jp/guideline/amend.html>,
<https://www.jcpra.or.jp/law_data/tabid/988/index.php>
- 循環型社會形成推進基本法, <<http://elaws.e-gov.go.jp>>
- 容器包装に係る分別収集び再商品化の促進等に関する法律, <<http://elaws.e-gov.go.jp>>
- 再生資源の利用の促進に関する法律(現: 資源の有効な利用の促進に関する法律), <<http://elaws.e-gov.go.jp>>
- Directive 2004/12EC on packaging and packaging waste.
- Duales System Deutschland, www.wirtschaftslexikon24.de
- Ordinance on the Avoidance and Recovery of Packaging Waste(VerpackV), 1991.

[Abstract]

Packaging Waste Management System in Japan

Han, Man-Joo*

The packaging waste management system in Japan is centered on the Container and Packaging Recycling Law in relation to the waste policy within the framework of the Fundamental Law on Resource Circulation. The Extended Producer Responsibility in the Container and Packaging Recycling Law is, by transferring the responsibility for re-merchandising from the end consumer or the municipality to the business operator so as to internalize the cost required for recycling to the price of the product and give the business operator the incentive to reduce the cost, thereby promoting the reduction and recycling of packaging waste.

In the implementation process of the Law, there are active discussions on the cost sharing in terms of the fairness of the burden due to the obligations of re-commodification in order to improve the system according to the appropriation sharing and equitable sharing under the Fundamental Law on Resource Circulation. In addition, they seek ways of decreasing environmental load, effective use of resources, reduction of social costs, and strengthening of expanded producer responsibility.

Packaging waste accounts for a large portion of the consumer's life, and the material of the packaging is relatively simple, thus it is possible to efficiently manage the entire packaging process, including use of packaging materials, implementation of packaging, and generation of packaging waste.

For the efficient management of such packaging wastes, it is necessary to consider enactment of legislation for the separate management of packaging and packaging wastes, as in the case of Japan.

[Key Words] **packaging waste, recycling, packaging waste management, extended producer responsibility, Japan**

* Professor, Dr., Kangwon National University Law School