

## 日本の 包装廢棄物 再活用 시스템과 시사점

孫 永 培

폐기물 문제 연구가, 정치학 박사

### Problems with Japan's Waste Packaging and Recycling System

Yeong-Bai Son

Waste management and recycling researcher

#### 1. 머리말

일본에서 용기포장 폐기물의 발생 억제와 재활용 촉진 등을 위한 법률(「용기포장에 관한 분별수집 및 재상품화의 촉진 등에 관한 법률」이하 「용기포장 재활용법」이라 함)이 제정된 것은 1995년 6월의 일이었다. 일본에서도 폐기물의 발생억제와 재활용 촉진 등을 둘러싼 논의는 오래 전부터 활발히 전개되었으며, 특히 「용기포장 재활용법」의 제정 과정에 있어서는 많은 화제를 불러일으킬 정도로 이해 당사자간의 다양한 요구와 절충과 타협이 있었다. 물론, 일부 시민단체 등에서는 법률에 대해서 혹독한 비판을 하고 있는 것도 사실이다.

「용기포장 재활용법」은 1997년 4월부터 시행되었으며, 본격 실시는 2000년 4월부터이다. 「용기포장 재활용법」의 시행에 따른 효과는 2004~2005년에 가서야 알 수 있을 것이며, 법률에는 시행 후 10년을 경과하면 관련 규정을 검토하여 필요한 조치를 할 수 있다고 규정되어 있다.

한편, 일본의 움직임에 관심이 많은 국내 관계자들로서는 「용기포장 재활용법」의 제정을 전후한 폐기물 처리 상황과 법률 제정 동기, 법규의 내용, 운용 시스템, 구체적인 사례와 문제점 등에 관한 궁금한 사항이 많으리라 생각된다. 따라서, 일본에서 이와 같은 문제에 대하여 연구하는 과정에서 얻은 자료와 지식을 토대로 일본의 「용기포장 재활용법」과 관계되는 부분을 부족하나마 소개하고자 하며, 미진한 부분에 대해서는 선후배들의 보충과 지도를 바라고자 한다.

#### 2. 「용기포장 재활용법」의 제정 과정

##### 2.1. 법률 제정을 전후한 일반 폐기물 처리 및 처분 상황

일본 전국에서 발생하는 일반 폐기물이 연간 4천만 톤을 넘어선 것은 1972년부터이다. 그 이후 18년간 줄곧 4천만 톤(연간)대를 유지해오던 것이 1990년에 5천만 톤(연간)대 진입하였다. 이것은 곧 일본의 폐기물 정책이 폐기물 발생 감량화를 추진하였음에도 불구하고 그 효과가 없었음을 말하는 것이며, 관계 당국에 근본적인 대응책을 강구하도록 하는 지표가 되었던 것이다(표 1 참조). 그 다음 중요한 지표가 일반 폐기물의 소각 처리율이다. 일본에서 일반 폐기물의 소각 처리율이 50%대에 진입한 것은 1970년대 초반부터이며, 1980년대에 들어서서 60%, 1985년부터는 70%대에 이르고 있다. 그리고 매립 처분율은 1975년과 1976년에 각각 46.3%와 42%를 기록하고, 1977년부터 1982년까지 30%대였으며, 1983년부터 1990년까지 20%대, 1991년부터는 매립 처분율이 10% 대를 기록하고 있다.

한편, 폐쇄·선별·폐비화 등 중간 처리비율은 1990년까지 한 자리 수였으며, 1991년에 들어서서 10%대에 진입하였다. 재자원화율도 최근까지 한 자리수에 머무르고 있다(표 1 참조).

위에서 언급한 통계자료에서 보면, 일본의 일반 폐기물정책은 소각 처리 중심의 적정 처리였음을 알 수 있다. 일본에서는 1971년에 도시 쓰레기 소각 시설(고정 배치식·기계화 배치식·준연속식·연속식 등)이 이미 2천개를 넘어서 있었으며, 소각 능력은 당시 13만톤/일에 육박하고 있었다. 일본의 도시 쓰레기 소각 시설은 최근에도 1,850개에

표 1. 일반 폐기물 처리·처분 상황

(단위 : %)

항목 \ 년도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
소각	72.6	72.8	73.9	74.4	72.8	74.3	74.3	75.5
중간처리(파쇄·선별·퇴비화)	4.0	4.2	4.5	5.2	10.2	10.7	11.3	12.0
매립	23.4	23.0	21.6	20.4	17.1	14.9	14.4	12.5
재자원율	4.1	4.1	4.5	5.3	6.1	7.3	8.0	9.1

표 2. 분별기준 적합물 분별수집 실시 예정 지방자치단체 수

폐기품목 \ 년도	1995	1997	1998	1999	2000	2001	
市·町·村총수	3,235	3,233	?	?	?	?	
알루미늄	1,847(57%)	2,473(76%)	2,643	2,705	2,770	2,781(86%)	
철캔	1,795(55%)	2,465(76%)	2,631	2,691	2,761	2,768(86%)	
페트병	166 (5%)	716(22%)	1,159	1,449	1,984	2,084(64%)	
유리병	무색	857(26%)	1,662(51%)	1,966	2,145	2,488	2,533(78%)
	차색	852(26%)	1,666(51%)	1,971	2,149	2,480	2,525(78%)
	기타	1,350(42%)	1,609(50%)	1,918	2,101	2,444	2,490(77%)
종이팩	600(19%)	1,173(36%)	1,366	1,526	1,933	2,000(62%)	

出典 : 日本厚生省資料

註 ( ) 内數値=분별수집 실시 市·町·村 數/市·町·村 總數

이르고 있으며, 전체 소각 능력은 18만톤/일에 이르고 있다. 단순 계산상으로도 일본의 도시 쓰레기 소각 시설의 처리 능력은 일반 폐기물 배출량의 95%를 소각 처리할 수 있는 수준에 이르고 있음을 알 수 있다. 그러나, 소각 처리할 소각재 등을 매립할 최종 처분장(매립장)의 수명은 전국에서 8년 정도의 수준에 이르고 있고, 수도권에서는 4년 정도라는 위기적 상황에 다다르게 되었던 것이다(표 2참조)

여기에서, 충분한 소각 처리 능력을 갖고 있으면서도 최종 처분장이 한계에 이르게 되었다는 배경을 짚고 넘어가야 할 것이다. 최종 처분장의 팽박상황은 최종 처분장의 확보 난이 원인이 될 수 있겠으나, 그 동안 지방자치단체가 최종 처분장을 남용했다는 사실을 간과해서는 아니 될 것이다. 다시 말하면, 일반 폐기물의 조성변화가 소각처리의 한계를 넘어서게 되었다는 것과 지방자치단체가 분별수집(가연성, 불연성, 자원화 물질 등)에 의하여 가연성 이외의 폐기물은 매립에 의존해 왔다는 점을 들 수 있다.

후생성에서 조사한 바에 의하면, 일반 폐기물 중에서 용기포장 폐기물이 차지하는 비율이 용적 대비 60%, 중량 대비 25-30%를 차지하였다는 사실과 이러한 추세가 계속될 경우에는 최종 처분장 확보가 곤란하다는 결론이 용기포장 폐기물 처리 대책을 세우게 되는 계기가 되었던 것이다. 하시모토류다로(橋本龍太郎) 당시 통상산업성 대신과 당시 이

데쇼이찌(井出正一) 후생성 대신은 1995년 5월 31일의 중의원 법안 합동 심사회의 석상에서 “가정 등에서 배출되는 일반 폐기물이 크게 증가하여, 최종 처분장이 팽박받고 있다” 라고 답변하였으나, 그것이 「용기포장 재활용법」의 제정 동기의 전부는 아니었다.

## 2.2. 「용기포장 재활용법」 제정동기

위에서 언급한 내용, 증 일반 폐기물의 발생량이 지속적으로 증대하고 있다는 점, 그리고 일반 폐기물이 소각과 매립 위주로 처리되어 왔다는 점, 최종 처분장이 팽박받고 있다는 점, 일반 폐기물 중에서 용기포장 폐기물이 증대되고 있다는 점, 중간처리 및 재자원화가 등한시 되어왔다는 점, 등등이 일본의 폐기물 정책의 전환에 동기를 부여한 객관적 정황이었다. 그렇다면, 일반 폐기물의 처리 책임을 지고 있는 지방자치단체는 일반 폐기물의 중간 처리나 재활용의 근본적인 대응을 못하여 왔는지에 대한 부분도 검증할 수 없을 것이다. 이 부분에 대하여 발표자 나름대로 접근해 보도록 하자.

일본에서 스틸캔이 음료용기로 사용되기 시작한 것은 1958년부터이다. 당시에는 스틸캔이 폐기되면 일부 고철상들이 회수하여 유상으로 매각하고 있었다. 그러나, 스틸캔의 사용량과 폐기량이 급증하여, 지방자치단체가 대응하지

않을 수 없어, 1975년경부터 스티커편의 분별수집을 하기에 이르렀다. 「스티커편 처리대책 협회」의 대응은 이보다 훨씬 이후의 일이며, 그 부분에 대해서는 후술하고자 한다.

종이팩은 1964년경부터 음료용기 등으로 사용되어 왔으며, 1984년부터 시민단체 등이 시민운동으로 회수·재활용을 추진하여 왔다.

페트(PET)병은 1977년부터 간장용기로 채택되었고, 1982년경부터 음료용기로 사용되기 시작하였다. 페트병의 사용량은 폭발적으로 증가하여 1983년의 페트병 생산량은 2만 7천톤이었던 것이 1993년에는 14만 7천톤으로 10년동안 다섯배 가까이 늘어났던 것이다. 한편, 지방자치단체(市·町·村)가 페트병을 분별수집하는 것은 대단히 늦어, 전국 3,230여 市·町·村(이하 지방자치단체라 함) 중에서 1994년 3월에 35개 지방자치단체, 1994년 8월 54개, 1995년에 이르러서도 116개의 지방자치단체만이 페트병 분별수집을 하고 있을 따름이었다. 참고로, 1997년 현재에 이르러서도 페트병의 재활용율은 2%정도에 지나지 않고 있다. 페트병 재활용 관련단체의 대응에 대해서도 역시 후술하고자 한다.

뿐만 아니라, 1995년 현재 페플라스틱류를 분별수집하고 있는 지방자치단체는 218개(전체의 7%)에 지나지 않았으며 1995년에도 발생한 페플라스틱류의 양은 884만 2천톤이었으며, 그 중에서 38%가 매립, 소각이 51%. 재생이용은 11%에 지나지 않았다. 그리고, 1994년의 유리병 생산량은 약 260만톤이었는데, 회수된 유리병은 94만톤, 재활용된 것은 회수량의 91.5%인 86만톤에 지나지 않았으며, 166만톤은 매립 처분되고 있었다.

한편, 상황이 이처럼 심각했음에도 불구하고, 일부 지방자치단체를 제외한 대부분의 지방자치단체에서는 용기포장 폐기물의 분별수집과 재활용 대책이 소홀해 왔었다.

동경도 23區의 경우, 일부 區에서는 자원 회수 단체 등을 활용하여 재활용 가능한 자원을 회수하여 왔으나, 동경도가 빈병이나 금속캔의 분별수집에 발벗고 나선 것은 1982년 10월에 단 한 곳에서 시험적으로 실시한 것을 시작으로, 1992년 10월에 2개구에서 1997년 6월부터 6개구의 일부 지역에서 자원화 물질 분별수집 모델사업을 전개하고 있을 정도이다.

오사카시(大阪市)도 역시 자원화 물질의 분별수집을 시작한 것은 1994년 10월부터였으며, 당시에는 빈병과 금속캔 두 종류뿐이었다. 오사카시에서는 1997년 10월부터 페트병을 분별수집하였다.

가와사키시(川崎市)에서는 1996년 4월부터 모델지구에서 일주일에 1회의 자원화 물질(빈병, 캔, 금속류)을 분별수집하기 시작하였으며, 1998년 4월부터 전지역에서 실시하기

위하여 준비하고 있다. 요코하마시(横浜市)에서는 1995년 10월부터 분별수집을 시작하였다.

물론, 누마즈시, 가와구찌시 등등 잘하는 지방자치단체도 많으나, 폐기물의 감량화 및 재활용화의 극대화 차원에서 보면 큰 흐름을 이루는 단계에는 도달하지 못하였던 것이다.

1993년 6월에 후생성이 조사한 바에 의하면, 일본의 전체 (3,236) 市·町·村 중에서 분별수집을 실시하고 있는 지방자치단체는 1,342개로써 전체의 41.5%였으며, 1995년 9월에는 전체(3,235) 市·町·村 중에서 2,011개의 지방자치단체(62%)가 분별수집을 실시하고 있었다. 그 중에서도 대부분은 용기포장 폐기물을 제철이나 용도별로 분별하지 않고 혼합 수집하는 형태였다(※).

여기에서 중요한 사실은, 지방자치단체가 분별수집한 자원화물질 중에서 일부 유기물(알루미늄캔)을 제외한 물질(금속캔, 플라스틱류 등)을 받아주는 수요처가 없어, 지방자치단체가 돈을 지불하고 회수해가도록 하는 「역유상」 처리상태가 발생하여, 이 문제를 개선하기 위해서는 사업자가 재활용 비용을 부담해야 한다는 요구가 지방자치단체로부터 생기기 시작했다는 점이다. 다시 말하면, 지방자치단체가 자원화 물질을 분별수집하면 할수록 지방자치단체의 비용 부담이 늘어간다는 모순 때문에 그 타개책을 모색하는 과정에서 「용기포장 재활용법」이 제정되기에 이르렀다는 것이다(※).

공식적으로 제기된 「용기포장 재활용법」의 배경과 필요성에 대해서는

- ① 일반 폐기물의 배출량의 증대에 따라 최종 처분장이 팽박받게 되므로서 재활용의 적극적인 추진이 필요하다는 점.
  - ② 1994년 12월에 각의결정된 「환경 기본 계획」의 근간이 된 용기포장 폐기물의 재활용을 조기에 실현하는 것이 급선무라는 점.
  - ③ 전국의 지방자치단체가 새로운 재활용 시스템을 조기에 제정해 주도록 요망하고 있다는 점.
  - ④ EU가 통일 지령을 내려 용기포장에 관계하는 사업자가 일정한 책임을 지는 재활용 시스템을 도입하는 등, 국제적으로 보더라도 조기에 법률을 제정할 필요가 있다는 점.
  - ⑤ 폐기물 순환형 사회의 실현을 지향해야 한다는 점.
- 등이 제기되었다.

그러나, 구체적인 필요성에 대해서는 발표자가 설명한 배경이 있었으며, 더욱이 일본의 통산성과 후생성을 자극한 것은 독일의 「포장 폐기물의 회피를 위한 정령」과 DSD 법의 존재, 그리고 프랑스의 「포장 폐기물에 관한 조례」와 EE(에코 안바리류)의 존재였다. 일본에서는 후생성, 통

산성, 연구소, 학자 등이 1992년부터 독일과 프랑스 그리고 세계 각국의 사례를 연구하기 시작하였으며, 「용기포장 재활용법」이라는 명칭을 전제로 하지는 않았으나, 후생성에 서는 이미 1990년부터 새로운 재활용 시스템을 도입하기 위하여 작업을 하고 있었다.

**2.3. 「용기포장 재활용법」의 제정과정**

후생성은 1990년에 이미 외국의 폐기물 감량화 시스템 실태에 대하여 조사를 실시하였으며, 통산성에서도 1994년에 「폐기물처리, 재자원화 대책에 관한 경제적 수단의 검토」라는 제목으로 외국의 법제도에 관한 조사 용역을 「크린 케렌 센타」에 의뢰하였다.

후생성에서는 외국의 폐기물 감량화 시스템 실태 조사를 마치고 나서 곧바로 후생성의 자문기관인 「생활환경 심의회」의 폐기물 부회 내부에 「폐기물 감량화, 재이용 전문위원회」를 설치하여 폐기물 감량화와 배출 억제 및 재생 이용의 촉진 시책을 자문해 주도록 요청하게 된다. 「폐기물 감량화, 재이용 전문위원회」는 15명의 관계 전문가로 구성되었으며, 1992년 5월에 「사회경제 시스템안에 재활용의 촉진을 위한 경제적 인센티브를 도입할 것을 제창」하는 중간 보고서를 제출하게 된다. 그러나, 중간 보고서에서는 기초적인 정책 제안에 대해서만 언급하였을 뿐, 법적 조치를 해야 한다는 방법론에 대해서는 다루지 않고 있었다 이러한 후생성의 움직임에 대하여 자극을 받은 통산성이 이번에는 통산성의 자문기관을 가동하기 시작하였다.

후생성은 「폐기물 감량화, 재이용 전문위원회」의 제안을 받고 검토를 마친 다음, 1993년 9월에 후생성 수도 환경 부장의 사석 자문기관으로 「경제적 수단의 활용에 의한 폐기물 감량화 연구회」를 발족시켜 제도화를 위한 자료를 만들어 줄 것을 요청하게 된다. 이러한 움직임을 간파한 통산성에서는 통산성 자문기관인 「산업구조 심의회」를 가동시켜 기초자료 조사를 하게 된다. 결국, 폐기물의 감량화와 재자원화 시스템에 관한 연구를 후생성과 통산성이 경쟁적으로 실시하게 되었다. 후생성의 연구팀은 관록있는 엘리트 학자들로 구성되어 있었으며, 1994년 5월에 보고서를 제출하였고, 이 보고서를 토대로 그해 10월에 후생성의 자문기관이 공식적으로 「폐기물 감량화, 재이용의 추진 등에 관한 보고서」를 제출하는 것이었다. 이 보고서에는 폐기물 감량화 및 재이용을 위하여 새로운 시스템을 만들고 제 3자 기관을 설치해야 한다는 구체적인 법률의 골격까지 포함되어 있었다. 후생성은 이 보고서를 받자마자 1995년의 정기(통상)국회에 새로운 법안을 제출한다고 발표를 해버리게 된다.

한편, 통산성에서는 후생성의 위촉 연구팀이 보고서를 제

출한 2개월후인 1994년 7월에 자문기관인 「산업구조 심의회·폐기물 처리 재자원화 부회」가 의견서를 제출하는데, 의견서 내용에는 후생성 위촉 연구팀의 보고서 보다 수준이 떨어지는 내용으로 구성되었다.

그래서 결국, 법률 제정의 준비 단계에서는 후생성의 주도권 확보가 기세를 잡아가게 되었다. 그렇지만, 1994년 11월에 법안작성은 후생성과 통산성이 공동으로 실시하는 합의를 이루어 법안 작성팀의 활동이 개시되게 되었다. 물론, 법안의 골격은 후생성의 위촉 연구팀의 보고서를 중심으로 짜여지게 되었고 통산성과 후생성의 의견 조정 부분이 대두되게 되었다.

우선, 분별수집 대상 용기포장 폐기물의 대상을 둘러싸고 후생성에서는 용기포장에 관한 전체를 대상으로 하자는 의견이었고, 통산성에서는 재활용하기 쉬우며 재자원화가 가능한 용기포장으로 한정하자는 의견이 서로 대립하였다. 이 문제는 통산성이 양보 함으로써 전체 용기포장이 대상으로 낙착되었다.

그런데, 법안작성 과정에서 법안작성을 눈치챈 시민단체 등이 압력 활동을 하게 된다. 원래, 후생성과 통산성의 합동 법안에서는 배출자, 지방자치단체, 사업자의 역할 분담이 제창되고, 용기포장의 분별수집은 시·町·村이 시·町·村의 재정 부담으로 실시한다는 내용이었다. 여기에 대해서 시민단체 등에서는 용기포장의 분별수집을 지방자치단체가 맡게 된다면 지방자치단체의 부담이 가중되고, 사업자의 부담이 가볍게 된다고 이의를 제기하였으나, 시민단체 등의 의견은 받아들여지지 않았다.

그 이유는, 일반 폐기물(가정쓰레기)의 수집처리의 책임은 법률상 지방자치단체에 있으며, 현재 많은 지방자치단체가 스스로 부담(지방자치단체의 예산)으로 자원화 물질의 분별수집을 시작하는 지방자치단체는 부담이 늘어날는지 모르지만, 분별수집을 실시함에 따라서 일반 폐기물이 감량화 되고 최종 처분 등에 드는 비용 부담의 감소효과가 따르게 된다는 것이었다.

그러나, 그러한 논리는 표면적인 것이었으며, 후생성과 통산성의 내면적인 의도는 용기포장 폐기물의 분별수집에 드는 비용의 일부 또는 전부를 사업자 측에 부담하게 하는 제도를 도입할 경우 법률 제정 자체가 곤란하다고 예상하고, 분별수집은 지방자치단체에 전가시키고, 사업자 측에는 분별수집한 용기포장물의 회수와 재상품화 의무를 지우자는 데 의견일치를 보았던 것이다.

또한, 시민단체 등이 후생성과 통산성의 법안에 불만이 있다 하여도 후생성이 용기포장 폐기물의 분별수집안을 도입한 것은 후생성 자문기관인 「생활환경 심의회」의 보고

서를 근거로 한 것이기 때문에 법안작성 과정에서 시민단체 등의 의견을 수용하게 되면 지문기관의 보고서 및 지문기관 자체를 무시하는 결과를 초래하는 모순과 대혼란이 따르게 되므로, 시민단체 등의 의견은 무시되지 않을 수 없었던 것이었다.

후생성과 통산성이 합동으로 작성한 법안이 1995년 2월에 완성되었으나, 이번에는 농림수산성이 반발하고 나섰다. 법안에서는 사업자측에 재상품화 의무를 지도록 했는데, 의무사업자 대상에 내용물 사용자 즉 보틀러나 용기를 사용하는 사업자만이 포함되어 있었다. 농림수산성에서는 내용물 사용자(내용물을 용기에 넣는 사업자)만이 의무사업자가 되는 것은 편향적인 처사이며, 용기 제조 사업자와 소재 생산 사업자도 의무 사업자에 포함시켜야 한다고 주장하고, 만일 받아들여지지 않으면 농림수산성이 독자 법안을 내겠다고 강하게 저항하는 것이었다

결국, 후생성과 통산성은 농림수산성의 요청을 받아들여, 의무 사업자에 용기제조 사업자를 포함시키는 것으로 타협을 보지 않을 수 없었다.

그리하여, 법안은 1995년 4월 28일에 각의결정(閣議決定)에 이르러 되는데, 법안의 각의결정은 대단히 서두른 결과였다. 왜 그토록 서두르지 않으면 안 되었는가는 일본에서 두고두고 화제가 되었는데, 이 부분은 본론과 무관하므로 생략하고자 한다 다만, 일본 정부가 그토록 서두른 이유는 서미트(선진국 정상회의)에 출석을 앞두고 당시 무라야마 총리가 서미트에 출석하기 전에 법안을 통과시켜 서미트에서의 일본의 체면을 세워줘야 한다는 국제 정치에 있어서의 전략적 의도가 있었다는 것만 밝혀두고자 한다.

그럼 여기에서 「용기포장 재활용법」의 소관 부처에 대하여 알아볼 필요가 있을 것이다. 사실 「용기포장 재활용법」의 소관부처는 5개省廳에 이르고 있었는데, 일반 폐기물의 소관부처인 후생성, 포장용기 등의 상품을 제조하는 기업을 지도하는 입장에 있는 통산성, 우유나 음료수 그리고 식품류에 대한 규제·관리업무를 관장하는 농림수산성, 주류 등의 세금 부과 및 징수 업무를 관장하는 대장성, 환경 문제에 대한 기획·조정 역할을 담당하는 환경청이 서로 유기적으로 협조하지 않으면 안 되는 법률의 성격 때문에 소관 부처가 5개에 이르게 된 것이다(※).

환경청은 이와 같은 입장 때문에 1994년 12월에 부랴부랴 작성한 「환경 기본 계획」을 각의결정시켰으며, 「환경 기본 계획」에서 폐기물의 발생 억제와 재사용·재활용·적정처리 및 에너지 이용이 일본의 폐기물정책의 기본이라는 이념과 방침을 못박고 있었던 것이다.

따라서 1995년 5월 31일의 중의원에서 위원회 법률심

사도 합동으로 이루어졌으며, 중의원 상공위원회는 그 이튿날인 1995년 6월 1일에 법안을 채택하게 된다. 중의원에서 채택된 법안은 참의원으로 이송되었고, 1995년 6월 7일에 참의원 관계위원회(상공, 후생, 농림수산, 환경)의 합동 법안 심사가 이루어졌으며, 그 이튿날인 6월 9일에 법안은 성립하여, 6월 16일에 「용기포장재활용법」이 공포되었다.

참고로 앞에서, 후생성과 통산성의 농림수산성의 반발에 타협하여 의무 사업자에 용기제조 사업자를 포함시켰다고 했는데, 중의원 관계위원회의 합동 법안 심사에서 농림수산위원회 소속인 이시마시 다이키찌 중의원이 “의무 사업자 속에 소재 메이커는 포함되지 않은 이유는 무엇인가?”라고 질의를 하였다. 이에 대하여 하시모토 류파로 당시 통산성 대신은 “현행 재생 자원 이용 촉진법을 활용하여, 재상품화된 2차 자원을 이용하는 것이 가능한 사업자에 대해서는 재상품화에 의하여 얻어진 것을 이용하도록 의무화시킬 계획”이라고 답변하는 것이었다.

이렇게 해서 「용기포장 재활용법」이 제정·공포되었는데, 마침 그날 「일본 변호사 연합회」가 법률에 대한 의견을 발표하여 법률이 지니고 있는 약점을 조목조목 밝혀내게 된다.

우리는 일본의 「용기포장 재활용법」의 제정과정을 보면서 (다른 법률도 마찬가지이지만) 법률의 제정은 행정이나 정치(총정·타협·결충·조정 등)의 산물이라는 것을 알아야 할 것이며, 법률 시행령(일본에서는 이것을 「政令」이라 함)과 시행규칙(「省令」)의 제정과 법규(법률·시행령·시행규칙)의 집행은 행정사항이라는 것을 잊지 말아야 할 것이다. 왜냐하면, 법률이 잘못되면 집행은 물론 법규의 효과도 기대하기 어렵다는 철칙때문이며, 앞으로 발표자가 소개하는 내용은 이와 같은 원칙의 사례 소개에 지나지 않음을 예고하지 않을 수 없기 때문이다(※)

### 3. 관련 법규의 주요 내용

#### 3.1. 「용기포장 재활용법」 공포 이후의 후속 조치

1995년 12월 11일, 후생성 수도환경부 용기포장 재활용 추진실은 都道府縣에 지령(통달)을 내보낸다. 그 내용은 공포 후 6개월 이내에, 법률에서 규정하는 정의·기본 방침의 책정 등에 관한 규정을 시행하게 되어 있으므로, 해당부문에 관계되는 政·省·속(시행령, 시행규칙)을 제정하였으며, 그 개요를 통지한다(12월 14일에 공포할 예정임도 밝힘)는 것이었다 그리고 나서 관계 政·省·속이 12월 14일자 「관보」에 게재되었고, 12월 26일에는 「용기포장 재활용법의 개요 및 법의 시행 스케줄에 대하여」라는 지령이 都

道府縣에 내려지게 된다.

후생성은 1996년 2월에 각 지방자치단체에 「市·町·村 分別수집 계획 작성 자료집」을 배부하였는데 그 후 다시 자료집의 일부가 수정되어 1996년 5월에 「제 1차 재상품화 계획」이 공표되고, 「모텔 分別수집 계획」을 책정하여 전국 지방자치단체에 배포하였다

1996년 8월에는 민·관 합동으로 「플라스틱제 용기포장 재상품화 시스템 구축 검토 위원회」가 발족되었으며, 9월에는 용기포장폐기물재자원화 사업자 대행기관인 (재) 「일본용기포장재활용협회」가 발족되어 「지정법인」이 되었다.

한편, 각 都道府縣은 1996년 11월에 「分別수집 촉진계획」을 작성하여 후생성에 제출하였고, 12월에는 (재) 「일본용기포장재활용협회」로부터 작성 배포하게 된다. 그리고 1997년 1월 31일에 (재) 「일본용기포장재활용협회」는 재상품화 입찰자 리스트를 공표하였고, 4월 1일의 법률시행 이후, 같은 달에 재상품화 사업자 입찰을 실시하여 낙찰자를 선정하여 「용기포장 재활용법」 공포 이후의 후속 조치가 마무리 되게 되는 것이었다.

### 3.2. 「용기포장 재활용법」의 주요 내용

「용기포장 재활용법」 관련 법규의 내용은 법규에 규정된 대로이지만, 핵심 사항을 소개하자면 다음과 같다.

시민(국민)은 용기포장 폐기물의 分別수집에 협력해야하고, 지방자치단체는 分別수집·운반·보관을 하고 사업자는 分別수집되고, 일정기준에 맞게 보관된 용기포장물을 회수하여 재상품화를 해야한다는 것이다. 여기에서 용기포장 폐기물로서 分別수집 대상이 되는 것은 1997년 4월부터는 빈병(백색, 차색, 녹색), 캔류(알루미늄, 스틸), 플라스틱(페트병), 종이(우유팩)등 4종 7분류가 해당되며, 서기 2000년 4월부터는 종이(박스, 기타), 플라스틱(기타)등 2종 3분류가 해당되게 된다. 지방자치단체(市·町·村)는 용기포장 폐기물의 分別수집을 하든지 안 하든지 재량이며(법률에는 “노력하지 않으면 안된다” 라고 규정됨), 分別수집 대상물, 그리고 分別수집 시기에 대해서도 지방자치단체의 판단에 맡기고 있다. 다만 分別수집을 하고 대상물을 운반·보관할 때에는 기준에 맞게 하여야 한다. 재상품화 의무를 지는 사업자는 특정 용기를 제조 또는 수입하는 자 및 특정용기를 이용하는 자로써, 상시 사용하는 종업원수가 20인(상업 등의 경우에는 5인)이상의 회사·조합이면서 연간 매출액 합계가 2억 4천만엔(상업 등의 경우에는 7천만엔)이상의 사업자는 용기포장물이 재상품화 의무가 면제되게 된다. 그리고, 서기 2000년 3월 31일까지 재상품화 의무적용이 유예되는 중소기업은 상시 사용하는 종업원수가 300인(도매업의 경우

에는 100인, 소매업의 경우에는 50인)이하의 회사·조합이 해당된다.

그 다음, 중요한 내용은 分別수집한 용기포장 폐기물 중에서 유상 또는 무상으로 거래 또는 회수되는 알루미늄캔, 스틸캔 종이팩은 사업자의 재상품화 의무대상이 되지 않는다는 사실이다(※※). 「용기포장 재활용법」에는 分別기준과 보관시설 설치기준이 있는데, 철제용기(스틸 캔), 알루미늄 용기(알루미늄 캔), 유리용기, 종이용기, 페트병의 分別기준이 설정되어 있다. 그 分別기준을 보면, 다음과 같다.

#### 〈철제용기의 경우〉

1. 10톤 차량 1대 정도의 양이 될 것.
2. 압축되어 있을 것.
3. 다른 소재의 용기포장이 혼입되어 있지 않을 것.
4. 고압가스 용기 이외의 용기는 세척되어 있을 것.
5. 고압가스 용기는 내용물, 뚜껑 분사버튼이 제거되어 있을 것.

#### 〈알루미늄 용기의 경우〉

- 철제 용기의 경우와 같으며(1, 2, 3, 4, 5는 동일)
6. 용기포장 이외의 이물질이 부착·혼입되어 있지 않을 것.

#### 〈유리 용기의 경우〉

- 1, 3, 6은 철제 용기·알루미늄 용기의 경우와 같으며,
2. 주로 유리제품 이외의 뚜껑이 제거되어 있을 것
4. 세척되어 있을 것.
5. 무색, 차(茶)색, 기타의 3색으로 분류되어 있을 것.
7. 결정화 유리(알표자 註 : 크리스탈 제품 등)가 혼입되어 있지 않을 것.

#### 〈종이 용기의 경우〉

- 1, 3, 6은 철제 용기, 알루미늄 용기, 유리 용기의 경우와 같으며,
2. 세척·건조되어 있을 것.
4. 용기가 펼쳐지거나 압축되어 있을 것.

#### 〈페트병의 경우〉

- 1, 3, 6은 다른 경우와 동일하며,
2. 다른 플라스틱제 용기의 용기포장이 혼입되어 있지 않을 것.
4. PET 이외의 뚜껑이 제거되어 있을 것
5. 세척되어 있을 것.
7. 압축되어 있을 것.

한편, 용기포장의 보관시설의 설치기준은 다음과 같다.

1. 인구 30만 명 이상의 市·町·村에 있어서는, 대략 30만 명당 1개소를 넘지 않는 비율로 설치할 것.
2. 인구 30만 명 미만의 市·町·村에 있어서는, 당해 市·町·村에 1개소를 설치할 것.
3. 재상품화 설비의 수송거리 등을 감안하여 효율적인 재상품화에 유리하도록 설치할 것.

이렇게 분별 기준에 부합되지 수집·운반·보관하기 위해서는 중간 처리 시설과 많은 인력을 필요로 하며, 위에서 언급한 분별기준이나 보관시설의 설치 기준은 상당히 까다로운 조건임에 틀림없다. 그렇지만, 법률은 지방자치단체에 대하여 「용기포장 재활용법」의 시스템에 참가하는 것을 강제 또는 강요하는 것이 아니기 때문에, 다른 방법으로 용기포장 폐기물의 감량화나 재자원화가 가능하다면, 그것은 지방자치단체의 재량에 맡기고 있다. 다시 말하면, 사업자나 지방자치단체가 지정법을 경유하지 않고 독자적인 루트와 방법으로 재상품화가 가능하다면, 법률에 규정한 방법대로 하지 않아도 된다는 이야기이다(※※).

기타 관련 사항은 다른 항목에서 언급하기로 하고, 용기포장 폐기물의 분별수집과 재상품화 시스템의 운영실태 등에 대하여 알아보기로 한다.

**3.3. 운영시스템 및 실태**

개인이든 법인이든 사업을 실시하는데 있어서는 사업계획을 수립하게 되며, 그에 앞서 각종 기초자료를 수집하고 사업 운용 방법과 사업결과를 예측하는 작업을 하게 된다.

후생성에서는 1993년 6월과 1995년 9월에 일본 전국의 지방자치단체를 상대로 용기포장 폐기물 등의 분별수집의 현황에 대하여 조사를 한 바 있다. 그 결과 1993년 당시에 있어서 어떠한 형태로든지 자원화 물질을 분별수집하고 있

다고 대답한 지방자치단체는 1,342개의 市·町·村(전체의 42%)이었으며, 1995년에는 그 숫자가 2,011개(65%)의 市·町·村에 이르렀다. 품목별 분별수집을 실시하고 있는 지방자치단체에 대해서는 표 2의 1995년 항목을 참조해 주시기 바람.

그리고, 1997년 4월부터 용기포장 폐기물의 분별수집을 실시할 의향이 있다고 대답한 市·町·村의 숫자는 1,987개(전체의 64%)였으며, 730개의 市·町·村(24%)이 분별수집을 검토하고 있다고 대답하여, 전체 市·町·村의 88%인 2,717개의 지방자치단체가 1997년 이후에 분별수집을 실시 또는 검토 중이라는 것을 알게 되었다. 한편, 법률 시행을 앞둔 1996년말에 전국 지방자치단체가 제1기(향후 5년간) 분별수집 계획을 책정하고, 이것을 후생성에 보고한 결과를 취합한 것이 표 2와 표 3에서 본 바와 같다.

그렇지만, 우리는 여기에서 관련 통계 자료를 분석해 봄으로써 재미있는 사실을 발견하게 된다. 표 3에서 1997년도 4종 7품목의 분별수집 예상량을 보면 합계 154만 4천톤이 된다. 이것은 전체 일반폐기물 배출량 5천만톤의 3%에 해당되는 양이며, 1993년도 당시 해당품목의 생산량의 3.5%에 해당되는 수치이다 이 수치의 의미에 대한 평가는 각자가 내릴 문제이겠지만, 페트병의 경우에도 1997년의 분별수집 예상량은 2만 1,200톤이며 이것은 페트병의 연간 총생산량(약 15만톤)의 14%에 지나지 않는다. 유리병의 경우에도 1995년도의 연간 총생산량은 204만 3천톤이었는데, 1997년도의 분별수집 예상량은 82만 4천톤(40%)에 지나지 않는다.

그러나, 용기포장 폐기물의 분별수집을 실시한 5년 후의 실적을 예측해 본다면, 해당품목의 생산량이 1993년도의 수준을 유지한다고 가정하고, 각 품목의 분별수집 예상치는 표 3의 2001년도의 자료와 같으며, 전체적으로 보면 분별수집량은 생산량의 53%를 차지하게 되는 것이다. 이 수치의

표 3. 분별기준 적합률 분별수집 예측량 (단위 : 천톤)

구 분	1995 년	1997 년	1998 년	1999 년	2000 년	2001 년
알미늄캔	201 ①	149(74%)	171	187	201	210(104%)
철캔	1,359 ②	527(39%)	591	636	676	702(52%)
페트병	146 ③	21.2(14%)	44.6	59.3	79.7	89.4(61%)
유리병 합계	2,351 ④	824(35%)	984	1,095	1,210	1,265(54%)
무색병		406	486	542	599	626
차색병		300	358	397	440	460
기타병		119	140	156	171	179
종이팩	283 ⑤	23(8%)	30	37	48	52(18%)

출전 : 후생성자료 의거 발표자 작성

주 : 수치 = 四捨五入, ① = 販賣量, ②③④ = 生産量, ⑤ = 需要量 ( ) 内數值 = 분별수집예측량/1993년 당시 품목 생산량 ( 판매량·수요량 )

의미를 논하기 전에, 그와 같은 실적을 달성하기 위해서는 지방자치단체의 지속적인 노력이 필요함은 말할 나위 없을 것이다.

그래서, 표 2로 다시 돌아가 보자. 지방자치단체가 1993년도 이후 용기포장 폐기물의 분별수집을 실시하는 추세는 앞에서 언급한 것과 함께 표 2의 자료에서 보는 바와 같이 현저하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 서기 2001년에 가서는 전체 市·町·村의 80% 이상이 용기포장 폐기물의 분별수집에 참가하리라는 것은 대단히 고무적인 일이라고 말할 수 있다.

그렇다면, 지방자치단체가 분별수집한 용기포장 폐기물을 「분별기준 적합물」 기준에 맞게 수집·운반·보간(중간처리 포함)한 상태에서 지정법인인 (제)「일본 용기포장 재활용협회」에 지정위탁 처리할 것인가, 결론부터 말하면 그렇지 않다. 한국의 관계자들에게는 지정법인의 실체에 대하여 관심이 많으리라 생각되므로 이 부분에 대하여 실증적 접근을 해보기로 하자.

(제)「일본 용기포장 재활용협회」는 1996년 9월 25일에 설립되었으며, 사무국 직원(16명)은 전원 민간기업체 등에서 파견되었다(자료참조). 후생성이나 통산성 등에서는 필요에 따라서 다시 말하면, 요청이 있을 경우에는 직원을 파견할 수도 있다는 생각을 갖고 있었으나, 국회에서 낙하산 인사는 안된다는 강력한 견해를 하였으며, 시민단체 등의 감시 때문에 지정법인에 대한 낙하산 인사는 자제하고 있다. (제)「일본 용기포장 재활용협회」(이하, 「협회」라 함)에는 1997년 10월 현재, 식료품, 청량음료, 주류, 화장품, 의약품, 유지, 비누 등의 제조업, 호텔 등 서비스업, 도·소매업자, 수입업자 등의 특정 사업자로써의 지위에 있는 465개사가 가입해 있다.

한편, 지방자치단체로서 「협회」와 계약한 것은 607개(유리병 : 462, 페트병 : 313)의 市·町·村과 일부 사무조합(대상 市·町·村 총수=928)에 지나지 않는다. 지방자치단체가 부담금을 지불하는 방법은 실적에 따라 월(月)단위로 지불하게 되어 있다. 「협회」는 결국 특정사업자의 부담금과 계약한 지방자치단체의 부담금으로 운영되는데, 그 방법은 다음과 같다.

특정 사업자와 지방자치단체의 위탁료 전액은 지방자치단체에 분별수집된 유리병과 페트병을 운반처리하는 재생 처리업자에게 재생품화 위탁료로 지불되게 된다. 그리고 생산된 재활용 원료를 재생품화 제품 이용 사업자에게 판매한 매출액도 재생 처리업자에게 위탁료로 지불하게 된다. 그리고 생산된 재활용 원료를 재생품화 제품이용 사업자에게 판매한 매출액도 재생 처리업자에게 위탁료로 지불되게 된다.

용기포장재활용법이 규정한 1997년도의 재생품화 부담비율은, 무색 유리병의 경우 특정 사업자가 72%, 지방자치단체가 28%를 부담하게 되고, 페트병의 경우에는 특정사업자가 89%, 지방자치단체가 11%를 부담하게 된다.

그러면 다시 원점으로 돌아가서 특정 사업자와 지방자치단체가 「협회」에 지불하는 위탁료는, 운반 경비에 재생 처리비를 더한 금액에서 재생 원료 판매 이익을 공제하고 여기에 협회 운영비를 더한데다가 소비세 5%를 가산해서 산출한 금액이 되는 것이다. 한편, 지방자치단체는 「협회」와 계약할 때에 「분별기준 적합물의 인도 실적 보고서」를 작성하여 제출한다. 「협회」는 그 보고서를 재생 처리업자에게 배부하여, 입찰 때 참고 자료로 하도록 한다. 「협회」는 낙찰된 업자 중에서 수집량 규모나 수송거리 등을 검토하여, 지방자치단체에 업자를 할당하게 되며, 지방자치단체는 「협회」의 할당에 복종해야 하고, 「협회」는 낙찰자 명단을 공개하지 않는다. 그렇다면 복속하는 의미에서 용기포장 폐기물의 분별수집과 분별기준 적합물의 재생품화 시스템에 대하여 다시 한번 검토해 보기로 하자.

위에서 지방자치단체로서 「협회」와 계약한 숫자는 607개(유리병 : 462, 페트병 : 313)라고 했는데, 유리병과 페트병 이외의 스틸캔, 알루미늄캔, 종이팩의 경우에는 유상 또는 무상으로 회수(판매 또는 매각) 되므로 재생품화의 의무가 없기 때문에 「협회」와 계약을 할 필요가 없다. 그리고 재생품화 의무가 있는 역유상 대상물인 유리병과 페트병도 반드시 「협회」와 계약하지 않아도 된다. 그 결과 1997년도에 분별수집을 실시하는 지방자치단체(1,600여 市·町·村) 중에서 유리병의 경우 29%만이 「협회」와 계약을 하였으며, 페트병의 경우에는 716개의 지방자치단체 중에서 313개 지방자치단체만이 계약을 하게 된 것이다. 다시 말하면, 현재 지방자치단체가 페트병을 분별수집하고 처리하는 방법은 지역 재활용 업체와 협력하여 처리하는 독자적인 루트, 「협회」의 앞선업자(낙찰자)와의 계약에 의한 처리, 기타(소각 등)처리 등 다양하다. 따라서, 페트병의 경우에는 80%가 독자적인 루트 또는 자체처리(소각매립)를 통하여 처리(재활용)하고 있음을 알 수 있다.

이러한 운영시스템을 근거로 「용기포장 재활용법」의 실시 초창기의 재생품화 실적을 검증해 보면, 그 결과에 대한 이해가 쉬우리라 생각된다. 「협회」가 1997년 1월 말에 분별기준 적합물의 재생품화 사업자 입찰자 등록을 마쳤는데, 입찰에 응찰(등록)한 업체수는 유리병이 84개사, 페트병이 148개사였다. 여기에서 최종적으로 계약하게 된 업체는 유리병이 39개사, 페트병이 29개사였다. 낙찰을 받지 못하고 계약을 못한 업체는 어떻게 되느냐 하는 걱정은 하



지 않아도 되는데, 이들 업체는 「협회」를 통하지 않고 지방자치단체와 별도 계약을 하여 같은 용기포장물의 재생품화를 할 수 있기 때문이다. 계약업체의 재생품화 수량은 유리병의 경우 22만 8천톤이었으며, 페트병의 경우에는 1만 4천톤이었다.

한편, 「협회」와 계약한 특정 사업자와 지방자치단체의 현황은 1997년 10월 말 현재, 465개의 특정 사업자로부터 유리병이 35만톤, 페트병이 1만 6천톤의 재생품화 위탁을 받았다. 그리고 지방자치단체에서는 607개의 市·町·村과 일부 사무조합으로부터 유리병이 22만 8천톤, 페트병은 1만 4천톤이었다.

그러면, 지방자치단체는 「협회」와 계약한 위탁 수량을 「협회」와 계약한 업체에 공급해 주어야 하는 것이 법률의 성적을 담보하는 것이 될 것이다. 그런데 「협회」가 1997년 4월부터 10월까지의 유리병과 페트병의 위탁 실적을 보면, 유리병이 7만 366톤, 페트병이 6천 708톤이었다. 이 수치는 지방자치단체가 당초 계약한 위탁 수량의 100%에 미치지 못한 실적이다. 연간 계약 수량에 대한 비율로 보더라도 유리병의 경우 31%, 페트병의 경우 48%에 지나지 않는다. 이것만 보더라도 연간(초년도)목표달성은 낙관할 수 없음을 알 수 있다. 1998년도의 용기포장 재생품화 계획에 있어서도 유리병의 분별수집 예상량은 98만 4천톤인데, 재생품화 예상총량은 56만톤에 지나지 않는다. 페트병의 경우에는 분별수집 예상량이 4만 4천 4백톤이고, 재생품화 예상량은 3만 4백톤에 지나지 않는다. 1997년도의 실적에 대해서는 1998년 5월 말쯤 발표되겠지만, 목표달성이 어려운 구조적인 모순점이 이미 속속 밝혀지고 있다. 그 모순점을 지적한다면, 다음과 같다.

- ① 지방자치단체중에 「협회」와 위탁 계약한 숫자는 전체의 20%에도 미치지 못함.
- ② 1997년 4월부터 9월까지 6개월동안 계약한 市·町·村 중에서 실제로 「협회」에 유리병과 페트병을 반입한 숫자는 절반(50%)밖에 되지 않았다.
- ③ 계약한 지방자치단체 중에는 연간 분별수집량이 10톤에 미치지 못하며, 품질도 좋지 않음.

그럼, 지방자치단체가 분별 수집한 분별 기준 적합물을 재생품화하기로 계약한 재생품화 사업자는 유리병과 페트병을 어떤 형태로 재생품화 해야 하는지, 그리고 재생품화 사업자의 자격 및 계약 조건 등에 대하여 알아보자.

「협회」와 재생품화 사업자로 계약하기 위해서는 유리병을 다시 유리병, 경량골재, 도로 포장 타일 등으로 재생품화하고, 페트병의 경우에는 플레이크(미세 분쇄 물질화) 또는 펠릿(고형 입자 상태로 가공)으로 재생품화해야 한다. 물

론 자격을 얻기 위해서는 관련 시설과 능력을 보유해야 한다. 이와 같은 시설, 능력을 보유한 업체(사업자)는 「협회」에 등록을 해야하고, 입찰에 응하는 것과 낙찰에 대한 결과에 대해서는 시장질서에 따라 결정된다. 「협회」는 협회에 등록된 재생처리 사업자와 운반 사업자와의 조인트 그룹(재생처리 사업자가 직접 운반할 때에는 단독으로)을 단위로 해서 지방자치단체의 보관 시설별로 입찰을 실시하고 낙찰자를 선정한다.

입찰 자격으로는, ① 입찰 가격이 공정하고 적정해야 한다. ② 적재하는데 사용되는 기기를 조작할 줄 알아야 한다. ③ 지방자치단체의 운반 요청이 있을 경우 2주일 이내에 운반을 마쳐야 한다. ④ 유리병 생산용인 켈리 재생처리 사업자에게 유리병을 운반할 때에는 토사 등의 이물질이 혼입될 가능성이 있는 차량을 사용해서는 안된다. ⑤ 페트병을 운반할 경우 무게차를 사용할 때에는 비산 방지대책이 강구되어 있을 것, 등등이다. 그리고 입찰자 및 낙찰자가 고려해야 할 사항은 입찰대상인 용기포장의 운반업무 등의 경험의 유무와 입찰대상 지방자치단체의 일반폐기물 등의 운반 경험 또는 일반 폐기물 처리업 허가를 받아 그 업무를 실시한 경험의 유무를 「협회」가 심사하고 확인한다는 사실이다.

### 3.4. 지방자치단체의 사례분석

지방자치단체의 사례로는 동경도의 23區部の 경우나 오사카시의 경우, 그리고 새로운 시스템을 선도해 온 우수 사례 등이 있겠으나, 여기에서는 발표자가 독자적으로 조사한 예를 들어 설명하고자 한다. 사실, 일본의 지방자치단체 중에는 「용기포장재 활용법」의 시행에 대하여 비협조적(?) 또는 방관적인 자세를 보인곳도 있었으며, 미지못해 응하는 예도 많았다. 일본에서 공개된 사례는 비교적 양호한 경우가 많으며, 반대로 공개되지 않은 사례는 불량한 경우에 해당되고, 그렇기 때문에 불량한 사례는 좀처럼 알아내기 어렵다. 따라서, 본 발표자도 특정 지방자치단체의 입장을 고려하여 이니셜을 사용하도록 하겠다.

관동지방에 위치한 C현(縣)은 1995년 4월 1일 현재, 30개 시(市), 45개의 町, 5개의 村을 포용하고 있다. 다시 말하면, 「용기포장 재활용법」이 제정·공포된 그 당시에 C현에서는 80개의 市·町·村 중에서 빈병, 금속캔(알루미늄), 고지류 등 자원화 물질을 분별수집하고 있는 市·町·村은 34개(42.5%)였으며, 그 중에서 빈병과 금속캔(알루미늄 포함)을 분별수집하는 市·町·村은 23개(29%)에 지나지 않았다.

여기에서 특이한 것은 지방자치단체가 분별수집은 하지

표 4. 「용기포장재활용법」 제정 이전 C縣 용기포장분별수집상황

구 분	自治體	自治體 收集 實施				團體 回收 實施			
		古紙類	金屬類	空瓶	其他	古紙類	金屬類	空瓶	其他
市	30	13	15	15	10	27	25	25	25
町	45	12	13	13	13	27	17	17	21
村	5	3	2	2	1	2	0	2	2
組合	(14)	1	2	2	3	0	0	0	0
計	80	29	32	32	27	56	42	44	48

표 5. 「용기포장재활용법」 실시 이후 C縣 분별 기준 적합물 수집 실시(예정) 상황

구 분	년도	市 (30)	町 (45)	村 (5)	구 분	년도	市 (30)	町 (45)	村 (5)
無色 Glass Bottle	1997	25	34	3	PET Bottle	1997	19	12	0
	1998	27	40	4		1998	26	18	2
	1999	27	41	4		1999	27	19	1
	2000	30	45	5		2000	30	27	3
	2001	30	45	5		2001	30	27	3
茶色 Glass Bottle	1997	25	40	3	Steel 캔 Aluminum 캔	1997	29	40	4
	1998	27	41	4		1998	30	45	5
	1999	27	41	4		1999	30	45	5
	2000	30	43	5		2000	30	45	5
	2001	30	45	5		2001	30	45	5
其他 Glass Bottle	1997	25	39	4	紙 Pack	1997	22	15	1
	1998	27	41	4		1998	23	15	2
	1999	27	41	4		1999	23	16	2
	2000	30	45	5		2000	24	24	3
	2001	30	45	5		2001	24	24	3

않더라도 주민조직이나 부녀회·어린이회·노인회 등 단체 회수에 의한 자원화 물질의 수집은 하고 있는 지방자치단체도 있었다는 사실이다(표 4 참조).

그런데, 「용기포장 재활용법」의 시행을 앞둔 1996년 11월에 조사한 바에 따르면, 표 5에서 보는 것처럼 1997년도부터 시지역의 경우 83%, 町지역의 경우 88%, 村지역의 경우 60%가 용기포장 폐기물을 분별수집하겠다고 대답하였다. C현의 지방자치단체는 단계적으로 분별수집에 참여하는 비율을 높여 서기 2000년부터는 일부품목(페트병, 종이팩)을 제외하고는 대부분의 市·町·村이 분별수집을 실시하도록 되어있다. 여기까지만 보면, 「용기포장 재활용법」 시행의 효과가 대단할 것처럼 느껴진다. 그러나, 표 6에서 보는 바와 같이, 분별수집에 의한 분별 기준 적합물의 배출 예상량은 매년 3%정도의 증가에 지나지 않으며, 실제 분별수집된 분별기준 적합물이 「협회」를 경유하여 재생상품화되는 양은 그리 많지 않으리라는 것은 쉽게 알 수 있을 것이다. 그렇다고 해서, 용기포장 폐기물이 재활용되지 않는다고 생각하면 안된다.

1994년에 C현에서 자원화 물질을 분별수집한 실적을 보면, 지방자치단체가 13만 3천톤을 분별수집했던 반면, 단체

회수량은 15만 8천톤으로, 민간단체가 회수한 양이 지방자치단체가 분별수집한 양보다 많았던 것이다. 그리고 1995년도의 실적에서는 지방자치단체의 13만 8천톤에 비하여, 민간단체는 16만 9천톤을 회수하였다. 이렇게 민간단체를 통하여 회수된 자원은 재활용 사업자를 통하여 재자원으로 이용되기 때문에 「협회」의 존재가 반드시 필요하다고 그리고 절대적으로 필요한 존재라고는 단정할 수 없다고 말할 수 있다(※※). 물론 표 6의 수치를 해당 지방자치단체가 3년마다 계획을 갱신하도록 되어 있으므로 변화될 소지는 있다. 그리고, 지방자치단체가 반드시 분별수집을 확대한다는 것도 낙관할 수 없으며, 반대로 민간단체를 활용하는 쪽으로 정책(시책)을 바꿀런지도 모르는 일이다. 그것은 지방자치단체의 임의로 결정이 가능하도록 되어있기 때문이다. 한 예로 H시에서는 1997년과 1998년까지는 음료용 종이팩을 분별수집하지만, 1999년 이후에는 분별수집하지 않기로 계

표 6. 연도별 C縣 분별 기준 적합물 배출 예상 (단위 톤)

년 도	1997	1998	1999	2000	2001
수집량	549,855	564,742	581,385	597,764	613,921

획을 세우고 있다. 또한, 지방자치단체가 용기포장을 분별 수집하느냐 하는 결정을 하는 데에는 해당 지방자치단체의 일반 폐기물의 수집 운반 업무를 직영으로 하고 있느냐 위탁하고 있느냐 하는 것도 변수로 작용하며, 지방자치단체의 산업구조나 민간 재활용 업체의 존재도 무시 못할 결정요인으로 작용하고 있다. 이 부분에 대해서는 주제와 무관하므로 설명은 생략하기로 한다.

그 다음, 용기포장 폐기물의 분별수집과 재상품화 시스템의 성과를 가능하는 결정변수에 대하여 설명하고자 한다. C현의 1995년 1월 현재 인구는 575만여 명이다. C현의 현청 소재지 도시의 인구는 84만명이며, 7개의 행정구가 있다. 7개의 행정구 중에서 인구 30만 이상의 구는 없다. C현에서 현청 소재지 도시를 제외하고 인구 30만 이상의 도시는 4개에 지나지 않는다. 町의 인구도 수천명에서 5만명 미만으로 분포되어 있으며, 村의 경우에도 인구는 수천 명에 불과하다. 이 부분에 대한 정확한 이해가 있었다면, 「용기포장 재활용법」의 내용은 상당히 다른 형태로 변하게 되었을 것이다. 본 발표자는 (2.2.) 「용기포장 재활용법」의 주요 내용을 소개하면서 「용기포장의 보관시설의 설치기준」에 대하여 언급하였다. 그 기준을 되새기면서 발표자의 분석을 성찰하게 되면, 「용기포장 재활용법」의 한계가 명확해지게 될 것이다.

보관시설을 인구 30만명당 1개소, 인구 30만 미만의 시·町·村에 있어서는 당해 시·町·村에 1개소씩 설치하도록 되어있는 기준을 맞출 경우, C현에 있어서는 현청 소재지 도시에 3개소, 4개소의 시(市)에 최대 8개소, 나머지 시·町·村에 75개소 합계 86개소가 필요하게 된다. 지방자치단체(市·町·村)의 숫자가 80개인데, 보관시설은 86개소라는 계산이 법률의 규정과 현실과의 모순을 말해주는데, 이것은 그 시각에 불과하다. 그래서, 행정 당국에서는 지방자치단체가 서로 협력하여 합리적으로 보관시설을 설치하도록 지도·권장하고 있으나, 그것이 생각대로 되지 않는다. 일본의 지방자치단체는 지역주의가 강한 전통이 있으며, 보관시설 설치를 원하는 지방자치단체가 스스로 나서 주기를 바란다는 것도 어려울뿐더러, 상급 행정 기관의 조정도 불가능하다.

현재, C현에는 8개의 「일부 사무조합」이 있는데, 청소 또는 위생 행정을 공동으로 시행하는 「조합」구성 지방자치단체마저도 보관시설 설치를 둘러싸고 마찰이 있을 정도이니, 인접한 지방자치단체사이에서 협조가 이루어지기를 기대하는 것 자체가 난센스이다.

그 다음, 「분별기준 적합률」의 모순점에 대하여 설명하도록 하자. 지면 관계상 한 품목만을 예로 들어본다. 페

표 7. 인구별 PET병 최대 수집 예측량

구 분	300,000人	150,000人	100,000人	50,000人	30,000人
년간수집량	98t	49t	32t	16t	9.8t

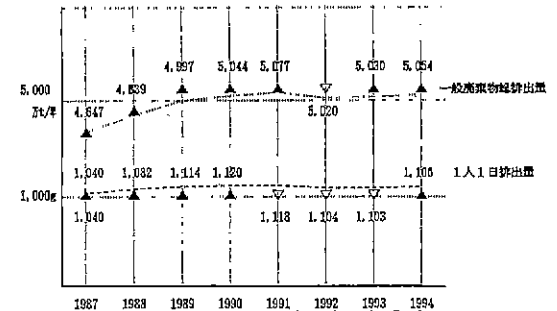


그림 1. 일본지방자치체 일반폐기물배출량 추이

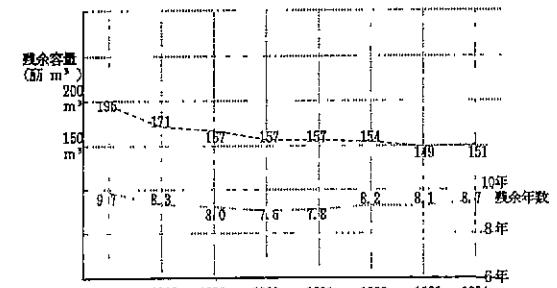


그림 2. 일반폐기물 최종처리장 잔여용량 자연년수 추이

트병의 원단위(배출 원단위=g/인·일)는 0.5~1.3이다. 지방자치단체에서 1년동안 수집할 수 있는 페트병의 최대량은 표 7과 같다. 다시 말하면, 인구 3만 명저도의 지방자치단체에서 일년 동안 페트병을 10톤 모을 수 있을까 말까 하는데, 법률에서는 이러한 사정도 고려하지 않고 페트병의 분별기준을 「10톤 차량 1대 정도의 양이 될 것」이라고 규정하고 있는 것이다. 법률시행여부나 성적 결과를 기다릴 것도 없이, C현의 경우에 분별기준 적합물로서 재상품화되는 페트병의 양은 많지 않으리라는 예측을 할 수 있다. 사회과학도 과학(science)이므로 필자의 예측은 크게 벗어나지 않으리라 판단된다. C현의 80개 시·町·村 중에서 인구 3만 미만의 지방자치단체가 45개(56%)에 이르고 있음이 판단의 제 1 근거이다. 제 2, 제 3의 근거는 본 발표의 내용 중에서 언급되게 될 것이다.

결론부터 말하면, 「용기포장 재활용법」의 취지와 분별기준 적합률 등에 관한 법규규정은 인구 5만 이상 30만 전후의 중규모 도시 지방자치단체에 적합하며, 농촌형 지방자

치단체의 경우에는 비현실적인 내용이 많다는 것이다. 따라서, 「용기포장 재활용법」은 실시 후 10년 정도 지나서 관련 규정의 검토와 개정을 하도록 되어 있으나, 본 발표자의 견해로는 법률개정 시기는 상당히 앞당겨지게 되리라 생각한다. 좀더 깊은 사례 연구내용을 소개하고자 하나, 결론은 달라질 성질이 아니고, 그 사례분석이 결론의 수정에 영향을 미치지 못하리라 판단되어 이 정도에서 맺고자 한다.

#### 4. 사업지단체의 활동과 동향

##### 4.1. 페트병 관계 단체의 동향

페트병 제조업체 및 페트병 이용업체 그리고 수지 제조업체는 제각기 사업자 단체를 구성하고 있는데, 「페트병 협의회」, (사)「전국 청량음료 공업회」, 「일본 과즙 농업협동 조합연합회」, (사)「일본 과즙협회」, 「일본 장유협회」, 「주류 페트병 재활용 연합회」 등이 그것이다.

여기에서 「페트병 협의회」는 (사단법인)「플라스틱 처리 촉진협회」의 가맹 단체이며, 수지(소재) 메이커와 성형 메이커가 주축이 되어있다. 그 이외의 단체는 명칭으로 보아서 알 수 있으리라 생각되므로 설명은 생략한다.

이들 업계 단체는 「페트병 재활용 추진협의회」를 구성하여 페트병의 재활용 및 재생품화를 위하여 노력하고 있는데, 업계 단체는 그 성격상 이익단체로써 업계 이익과 권익을 위한 압력 활동 또는 홍보 활동을 전개함과 동시에 업계의 목적을 위한 사업을 전개하고 있음을 명심해야 할 필요가 있다. 특히 「페트병 협의회」는 앞에서 말한 수지 메이커와 성형 메이커 24개사로 구성되어 있는데, 이들이 「페트병 재활용 사업조합」을 결성하고, 1993년 1월에 재활용 전문업체로 사세를 확장한 「우이즈 웨이트 제팬」(이하 WWT라 함)과 합작으로 「우이즈 페트 보틀(병) 리사이클」(주)(이하, WPR라 함)를 설립하고, 그 해 7월에 30억엔을 투자하여 연간 생산 능력 9천톤(실체는 8천톤)/24시간 가동의 페트병 재생처리 플랜트를 건설하였다. 이 플랜트에서는 선별·파쇄·세척 등의 과정을 거쳐 후레크(분쇄입자)를 생산하고 있다. 그런데 WPR은 1993년 9월부터 가동에 들어갔으나, 페트병의 품질이 나빠 작업에 혼란이 오는 등 시행착오를 반복하였다. 그렇다면, 「용기포장 재활용법」의 시행과 지방자치단체의 페트병 분별수집의 확산은 WPR에 어떤 영향을 미칠 것인가 생각해 보자.

1997년도의 일본 전국에서 분별기준 적합물로서 분별수집될 예상량은 2만 1,200톤이다. 실제 성적은 예상보다 훨씬 밀도리라 생각되지만, 90%의 재생품화가 가능하다 하여

도 연간 2만톤이 못된다. 그런데, WPR의 연간 생산능력은 8천톤이므로 분별기준 적합물로서의 페트병을 WPR이 독과점하게 된다면 그야말로 노다지를 캐는 사업이 될 것이다. 그런데, 일본 전국에는 페트병 재생처리 사업자로서 「협회」와 계약한 업체수가 29개사에 이른다. 그 중에는 「페트병 협의회」가 주축이 된 「페트병 재활용 사업조합」이 설립한 WPR이외에, 「요노 페트병 재활용」(주)가 있다. 「요노 페트병 재활용」(주)도 연간 생산능력이 WPR과 같이 연간 8천톤이다. 따라서, 「페트병 협의회」를 포함하여 사업자 단체가 출자하여 설립한 2개 회사가 재생품화 예상량의 80% 이상의 처리능력을 갖게 되는 것이다 나머지 27개사와 계약이 안된 120여 개의 페트병 재활용업자 중에는 연간 처리능력 50톤 정도의 소규모 시설을 설치하고, 신규 진출한 예도 있는데, 최근에서 재생품화 처리시설이 늘어나, 올해부터 페트병 재생품화 처리능력은 연간 3만톤에 이르리라고 생각된다. 따라서, 페트병 공급 부족 현상마저 일어날 가능성이 있다.

지방자치단체의 페트병 공급 부족 현상마저 일어날 가능성이 있다.

지방자치단체의 페트병 분별수집 확대에 따라서 WPR이나 「요노 페트병 재활용」(주)는 어느 정도 몰량 확보가 가능하게 되겠지만, 위의 2개사는 영리를 목적으로 한 사업자가 아닌 업계의 사업을 위한 사업자이므로, 순수한 의미에서의 재활용 산업육성이라는 측면에서는 기존 사업자들의 따가운 시선을 면치 못하게 될 것이다.

한편, 사업자 단체에서는 2005년까지, 전국에 8개의 페트병 재생처리 시설을 건설 할 계획으로 있다. 페트병 관련단체에서는 2001년도의 페트병 분별수집율을 17%로 예측하고 연간 페트병 배출량 17만 6,000톤에서 3만톤이 분별수집될 것으로 보고 있으며, 2005년에는 연간 배출량 19만 9,000톤의 37%인 7만 4,000톤이 분별 수집되리라 생각하고 있다. 그리고 해당 페트병 재생처리 시설의 가동율을 100% 확보하기 위해서, 시설을 중심으로 반경 150 km 권역내에 위치하는 지방자치단체로부터 페트병을 공급 받고자 구상하고 있다. 그렇게 되면, 반경 150 km 권역내의 다른 순수 민간 재생처리 사업자는 어떻게 될 것인가 「협회」가 사업자 선정(계약)을 입찰에 의한다고 하지만 입찰에서 유리한 것은 규모가 큰 사업자임은 말할 나위 없을 것이다.

본 발표자가 강조하고 싶은 것은, 사업자 단체와 그들이 출자한 재생처리 회사는 법률에 규정된 재생품화 사업의 의무만 질뿐 분별수집이나 중간처리 및 보관에는 책임이 없다는 사실이다. 여기에 대한 부분은 「문제점」에서 다루고자 한다.

#### 4.2. 금속캔 처리 대책 협회의 과제

일본에서 금속캔의 재활용 문제가 대두된 근본적인 배경은 발생량이 많다는 것도 있지만, 지방자치단체가 분별수집을 하여 중간처리 및 재생 원료화하여도 유상 또는 무상으로 회수해가는 사업자가 존재하지 않고, 분별수집한 금속캔을 처리할 때에 처리 비용을 지방자치단체가 부담하는 「역유상」현상 때문이다 따라서, 분별수집된 금속캔이 무상 또는 유상으로 매각 또는 처리가 가능할 때에는 사업자에게는 재상품화 의무가 없어지게 되도록 「용기포장 재활용법」에 규정되어 있다. 다시 말하면, 금속캔 관련 사업자들은 우선 분별수집된 금속캔의 「역유상」 현상을 조속히 타파하는 것이 지상과제인 셈이다(※※※).

「역유상」 현상의 주요 원인은, 일본에 고철 취급업체의 유통 구조와 수송비가 차지하는 부담이 유통 단계에서 마진을 초과하는 구조적인 모순 때문이다. 과거에는 금속캔의 품질이 문제가 되었으나, 최근에는 품질면에서는 개선이 되었으나, 수집 운반 과정에서의 인건비 부담이 크고, 유통 단계에서의 수송 부담이 크다는 근본적으로 다르다는 것을 고려해야 하므로, 본 발표지는 간단히 금속캔 처리 대책 협회의 과제를 소개하는 수준에서 맺고자 한다.

참고로, 일본의 「금속캔 처리 대책 협회」는 소재 메이커 4개사, 제관 메이커 3개사, 상사 8개사를 회원으로 하고 있으며, 협회 설립은 1973년에 이루어졌다.

#### 4.3. 유리병 재활용 추진 단체와 유리병 재활용의 문제점

유리병의 재활용을 추진하고 있는 단체로서, 「유리병 리사이클링 추진 연합」이라는 조직이 있다. 이 단체는 19개사의 유리병 메이커와 56개사의 유리병 사용업체(보틀러)가 가입되어 있다. 그리고 유리병 제조업체가 조직한 「일본 유리병 협회」와 유리 재생 원료 공급회사들이 구성한 「전국병상(商) 연합회」가 유리병의 재활용의 주체적 역할을 하고 있다. 여기에서, 1996년 9월에 작성된 자료에 나타난 「유리병의 토탈 리사이클 시스템」에 대하여 잠깐 언급하고자 한다. 1994년도 통계에 의하면, 신제 유리병의 총공급량은 260만톤/년(재사용병이 65만톤, 일회용병이 195만톤)인데, 여기에서 회수되는 유리병은 94만톤/년(지방자치단체 루트가 50만톤, 사업계가 18만톤, 사업자 자체 발생이 26만톤)이고, 166만톤/년이 매립 처분되고 있었다. 참고로, 여기에 나타난 통계수치 이외에 시장에 유통되고 있는 유리병이 약 500만톤인 것을 감안하면, 유리병의 재이용은 엄격한 재고 관리를 필요로 한다는 사실을 알 수가 있다. 다시 말하면, 지방자치단체가 유리병의 분별수집을 강화하면 할수록, 시장 유통 재고는 줄어들게 되고, 회수되는 유리병의

양은 많아지게 되며, 매립 처분되는 유리병의 양도 줄어들게 되므로, 현재의 유리병 재활용 시스템대로 하면, 공급 과잉과 재고 누적 그리고 재활용에 드는 비용이 증대되는 연쇄작용이 일어나게 되는 것이다. 따라서, 유리병의 재상품화는 분별수집보다도, 재활용 시스템의 개선과 정보 및 재고 관리가 일원화되어야만이 시장 질서를 파괴하지 않고 제대로 오를 수 있다는 이야기가 된다.

문제는 분별수집과 선별의 철저, 분별기준 적합물의 보관과 운송, 재생 처리업자의 역할, 사업자의 재상품화 의무 이행 등의 전과정을 일관되게 관리하는 체제가 현 단계에서는 이루어 질 수 없다는 구조적 결함이다. 시민들이 분별 배출하는 것만으로는 분별기준 적합물이 되지 않으며, 분별기준 적합물로 만들기 위해서는 지방자치단체의 부담이 커지게 되고, 재생 처리업자는 사업상의 역할 이외에 개입할 여지가 없는 상태이며, 사업자는 재상품화 의무사항 이외에는 관여할 수 없는 의지를 견지하는 이상, 유리병의 분별수집만이 능사가 아니라는 사실을 염두에 두지 않을 수 없을 것이다. 유리병의 분별수집이 활성화되고, 분별수집된 유리병이 그대로 재생원료로써 재상품화 된다면, 그것은 유리병 제조업체와 유리병 재생원료 공급업체 그리고 지방자치단체 및 시민들 사이에서 「권력의 게임」 현상이 벌어지게 되고, 그 「권력 게임」의 무대를 원치 않게 되는 무정부 상태를 맞이하게 될 것이다. 유리병의 재상품화는 유리병 이외에 경량플라스틱, 도로포장 타일로도 가능하다. 그러나, 유리병 이외에 재상품화를 가진 업체가 어떻게 수용하느냐는 매우 중요한 과제이다. 알기 쉽게 설명하자면, 확실한 담보가 없는 시민의 분별 배출이나 분별수집 협력을 믿고, 지방자치단체가 분별기준 적합물을 유리병 재생원료 공급업체에 일정한 양을 지속적으로(필요할 때에는 공급량 조절기능까지) 공급해 주리라는 약속이 존재할 수 있으나 하는 것이다.

#### 4.4. 기타 사업자단체

발표자는 패트병, 금속캔, 유리병과 관련된 사업자 단체의 동향에 대하여 언급하였지만, 알루미늄캔 관련 사업자 단체, 고지(古紙) 관련 사업자단체, 종이팩(우유팩) 관련 사업자 단체 등에 대해서는 다른 기회를 기대하기로 하며, 유통업자 단체에 대해서는 마지막 부분에서 다루도록 하자. 용기 포장 관련 판매업자 단체로는 「일본 케인 스토어 협회」등이 있는데, 판매업자는 그 영업 성격상 사업자와 시민이라는 양대 주체의 틈바구니에 끼여 곤란한 처지에 놓여 있다.

마지막으로, 설명을 듣기 전에는 이해하지 못할 조직이 있는데, (사단법인) 「식품용기 환경미화 협회」가 그것이다

어떠한 조직이든 조직의 배경과 목적을 갖기 마련인데, 이 조직은 특정 용기 및 특정 포장 이용 사업자의 단체가 총망라(20개 단체) 되었으며, (제) 「일본 용기포장 재활용협회」, (사) 「플라스틱 처리 촉진 협회」, 「일본 플라스틱 공업연맹」 등 관련 단체가 「용기포장 재활용법」에 대응하기 위하여 만든 단체이며, 이 단체가 일본의 관계 기관과의 창구 역할을 하고 있다는 것을 소개하면서, 사업자 단체의 활동과 동향에 대한 설명을 마치고자 한다.

## 5. 맺는말

### 5.1. 「용기포장 재활용법」 제정과 시행의 평가

「용기포장 재활용법」(이하, 법률이라 함)에 대한 논란도 많지만, 법률 제정의 성과로는 사업자에게 재상품화 책임을 의무적으로 수행하도록 한 점과, 거시적인 관점에서 사업자들에게 용기 포장을 변경하도록 하는 계기를 만들었다는 두 가지 점일 것이다. 다시 말하면, 법률이 과거의 폐기물 정책이 소각과 매립에서 재활용으로 변화되는 이정표가 되었다는 것이다. 그러나, 그 이정표가 정말 여행자(국민, 지방자치단체, 사업자)에게 쓸모있는 것인지는 별개의 문제이다.

법률 제정 당시, 전국의 지방자치단체의 분별 수집율이 90%를 달성한다면, 최종 처리량은 실시 이전의 양보다 55%정도 감소할 것으로 내다봤는데, 그 성과는 지역에 따라 명암이 엇갈리리라 생각된다. 일반 폐기물의 발생량의 증감은 경기·경제 상황 등과 밀접한 연관이 있어 발생량이 현상유지 또는 증가하리라는 전제로 정책을 수립하는 동안에는 법률의 효과가 기대된다.

법률의 제정·공포의 준비과정은 별개로 치더라도, 공포 이후 실시까지 2년 정도의 준비 기간을 설정한 것과 일부 용기포장에 대해서는 유예기간을 둔 것, 그리고 중소기업을 대상에서 제외한 것은 많은 비판을 받고는 있지만, 평가할 수 있는 대목이라고 본다.

특정(판매) 사업자가 자주적으로 회수한 용기포장 폐기물은 특정 사업자의 재상품화의 의무량 산정에서 공제되므로 해서, 특정 사업자들의 자주적인 회수 노력을 계속할 수 있도록 하는 계기가 되었으며, 민간 재활용 업자의 역할에 동기를 부여하게 된 것도 평가할 수 있다(※※※).

알루미늄 캔, 스틸 캔 등 유기물로서 거래되고 있는 자원은 법률의 재상품화 의무가 없다는 점은 현실적 차원에서 평가할 수 있는 부분이다(※※※).

### 5.2. 문제점

법률은 전통과 타협의 산물이라고도 하며, 정치 제도의

표현이라고도 한다. 더구나, 법률은 인간의 지혜와 합의에 의하여 제정된 것이기 때문에 완벽할 수는 없는 것이다. 따라서, 법률 제정 과정에서는 온갖 흥정·타협·절충이 교차되지만, 잘못된 법률은 개정 또는 폐지라는 장치에 의해서 소멸되는 법률자체로의 책임 한계 장치가 갖추어져 있다. 물론, 「용기포장 재활용법」도 여기에서 벗어날 수 없다.

법률 제정 과정에서 후생성이 먼저 조사·준비 작업을 실시하였던 반면, 통산성에서도 후생성에 뒤질세라 비슷한 조사 작업을 병행하였다. 결과적으로 후생성이 통산성과 공동준비 작업을 하기로 낙착되었고, 나중에는 농림수산성이 다시 개입하는 등 관계 부처의 알력과 대립 양상이 노출되었다. 이러한 과정에 대하여 비판 여론이 높았으며, 해당 부처에서는 “관계 부처가 서로 협의하여 보다 좋은 법안을 작성하기 위한 불가피한 현상이라고 변명하였다. 그러나 이러한 관계 부처간의 절충과 타협은 법안의 알맹이를 떼고 껍데기뿐인 법안을 생산하게 되고, 법률 시행 과정에서 나타나는 문제에 대하여 책임 주체를 애매하게 하는 부정적인 효과를 불러일으킨다는 사실을 잊어서는 안 된다.

사실, 어떤 법률이든 관계 부처의 이해와 협력이 없는 법안 작성과 제정이 사실상 불가능하며, 법률 시행에 있어서도 원활한 대처가 곤란하다. 「용기포장 재활용법」에 있어서도 취지는 환경문제 해결이라는 관점에서 출발하였으나, 생산경제 및 소비경제와의 깊은 연관성 때문에 법률안 심의도 환경위원회가 아닌 상공위원회에 회부된 경위를 음미해 볼 필요가 있다. 그리고, 법안 작성에서 각의결정, 법안 통과에 이르기까지 대단히 스피디하게 작업이 이루어진 관계로, 국민들이 충분히 논의할 시간적 여유를 주지 않았다는 비판이 있다.

본 법률의 가장 큰 문제점은 지방자치단체(市·町·村)의 부담이 너무도 크다는 사실이다. 동경도의 경우에 都의 독자적인 방식으로 회수한 페트병을 재상품화하는 사업자에게 위탁하였을 때 지불하는 처리 위탁 비용은 40엔/kg인 반면, 「협회」 루트를 통하였을 경우에는 都의 부담이 101엔/kg으로 2.5배 정도의 차이가 있다. 동경도의 부담이 느는 것은 수집·운반비용뿐만 아니라 중간 처리와 보관에 소요되는 비용이 있기 때문이다. 이러한 현상은 다른 지방자치단체에서도 마찬가지이다. 어떤 지역에서는 페트병 1kg을 수집하는 데 25만엔이 필요하고, 1kg을 수집하는데 400엔, 1톤을 수집하는데 40만엔이 소요되므로써, 페트병 수집 운반비용이 일반 폐기물 수집 운반 비용의 10배에 이르는 현상이 벌어지고 있는 것이다. 물론, 지방자치단체의 부담이 증가하는 원인에는 수집 효율과 노무 관리 체제 등의 문제도 있었으나, 비용 부담 주체가 더욱 현실적이고 명확하게

되어야 할 필요도 있다고 본다. 그 다음, 지방자치단체의 부담이 큰 것과 비교해서, 사업자의 부담이 가볍다는 비판이다. 사업자에게는 재생품화의 의무가 있다고 하지만, 사업자는 재생품화에 드는 비용을 제품 가격에 전가시킬 수가 있다고 법률(제 34조)에 규정되어 있으며, 현실적으로도 사업자 부담분은 소비자에게 전가될 공산이 크다. 여기에서 폐기물의 처리비용은 오염자 또는 배출자가 부담해야 한다는 PPP원칙은 사업자에게는 해당되지 않는다는 논리를 전개하는 사람이 나올 수 있다. 사업자 부담분이 제품 가격에 반영되어 배출자 또는 오염자 부담으로 현실화되므로 PPP 원칙에 위배되지 않는다고 하는 논리상의 문제에 이론을 제기할 수는 없으나, 같은 배출자이지만 열심히 분별 배출하는 국민은 배출자이기는 하지만 오염자는 아니다. 다시 말해서, 제품 가격에 반영된 사업자 부담 비용을 오염자가 아닌 국민도 부담해야 한다는 현실적인 모순 때문에, 사업자 부담이 모든 소비자에게 전가되는 제도는 오염자 부담 원칙과는 일치하지 않는 타당성이 나온다. 물론, 오염자(배출자 포함) 부담 원칙을 도입한 적절한 제도는 다양하지만, 흔히 말하는 분리 배출에 협력할 경우에는 분별수집과 재생품화에 드는 비용을 부담하지 않는 방법을 도입한 제도가 세계적으로 각광받고 있다는 사실을 우리는 염두에 두어야 하리라고 본다.

그 다음 중요한 부분이. 법률의 근간인 주체간의 역할분담론이 오히려 각 주체들의 역할을 분단시켜 버렸다는 사실이다. 일본에서도 법률 제정 당시에는 대단히 좋은 시스템과 제도가 도입된다고 믿는 측과 사업자 부담은 당연하며 지방자치단체의 부담을 가중시키는 비정상적인 제도라는 비판적인 시각을 가진 측이 대립하고 있었다. 극단적인 주장은 배제하더라도 현실성 있는 비판에 대해서는 참조해야 할 필요가 있기에 여기에 소개하고자 한다.

- ① 기존의 자원 회수 시스템이 기능하고 있음에도 불구하고, 법률에 의하여 강제적인 시스템을 강요하는 것은, 오히려 기존의 시스템을 파괴할 염려가 있다.
- ② 용기포장 폐기물의 감량화를 위해서는 용기포장 자체를 극소화하는 것이 적절한 처방임에도 불구하고 용기포장의 극소화에 대한 강제적 장치가 없다. 다시 말해서, 사업자의 부담이 적게 되므로, 사업자에게 용기포장의 사용 억제 동기가 작용하기 힘들다는 것이다.
- ③ 지방자치단체가 분별수집할 수 없는 용기포장 폐기물에 대한 책임 주체가 명확하지 않다.
- ④ 국가가 법률에 의하여 용기포장 폐기물의 회수와 재활용 시스템을 규격화하는데 있어서, 지방자치단체의 협력은 얻을 수 있으나, 사업자나 시민(국민)의 협력

까지 강제하는 데에는 무리가 있다. 즉, 시민이 분별 배출을 하지 않고 비용 부담하는 쪽을 선택할 경우에는 분별수집이나 재생품화 자체가 곤란해진다는 것이다. 그리고, 사업자 단체가 법률에 규정된 역할만을 수용하고 실천할 경우에 그 이상의 역할을 해 주기를 바랄 때 당사자들이 그 역할을 거부해 버리면, 강제할 장치가 없다는 것이다. 더군다나, 다른 법률이나 지방자치단체의 조례에 의하여 강제적 장치를 갖춘다 해도, 당사자들의 협력이 소극적이라면, 효과는 기대할 수가 없게 되어 버린다. 이런 우려는 실제 벌어지고 있기에 잠깐 소개하고자 한다.

동경도에서는 1997년에 페트병의 분별수집을 사업자 책임으로 추진하였던 바, 유통업체(체인점, 슈퍼마켓, 주류 판매점 등의) 협력은 쉽게 얻어낼 수 있었으나, 음료업계와 용기제조업체에서는 법률에 규정된 역할 이상의 협력은 할 수 없다고 동경도의 요청을 거절하였다. 여기에 대해서 동경도에서는 조례를 제정해서라도 사업자 책임을 물겠다고 엄포를 놓았으나, 사업자 단체에서는 굽적도 하지 않았다. 동경도는 할 수 없이 유통업체만의 협력을 얻어 동경도 자체 부담으로 수집·운반하여 보관한 다음 재생 처리업자에게 재생품화를 위탁하게 되었다. 그 후, 1997년 8월에 동경도와 사업자 단체가 만나, 동경도의 페트병 분별수집에 사업자 단체가 참가한다는 원칙에 대해서 잠정적으로 합의를 하였다. 합의 내용은, 동경도가 3천 평의 부지를 용기 제조업체에 유상으로 빌려주고, 용기 제조업체는 페트병 중간 처리 시설과 재생품화 시설을 건설하여 서기 2000년까지 가동한다는 것이었다. 그 동안은 현재대로의 회수와 재생품화 체계를 유지한다는 것이다. 그 후, 합의는 되었으나, 구체적인 사업 진행에 대해서는 계속 협상중이다.

한편, 오오사카시에서는 유통업체·음료업체(주류·간장메이커 포함)·용기 제조업체가 중심이 되어 민간주도로 페트병을 분별수집(엄격히 말하면 '회수')하는 사업을 1997년 6월부터 실시하고 있으며, 시측에서도 페트병 분별수집을 1997년 10월부터 실시하고 있어, 현재 오오사카에서는 2개의 페트병 회수·분별수집 시스템이 가동 중에 있다.

한 개의 국가 내에서도 이와 같이 다른 시스템이 존재하는 것에 대하여 한국의 관료들이 어떠한 생각을 갖고 있는지 궁금하다(※※※). 앞에서 언급한 1995년 6월 16일에 일본 변호사연합회가 발표한 의견서 내용을 요약하여 게재하고자 한다. 읽는 사람의 입장과 시각에 따라서 이해가 다를 수 있음을 전제로, 해설이나 설명 또는 반론은 생략하기로 하자.

- ① 법안의 작성 과정에서 국민적 차원에서의 충분한 논

의를 하지 않았다.

- ② 용기포장 폐기물의 분별수집에 대해서 사업자 책임으로 해야한다. 지방자치단체(市·町·村)의 부담이 너무 무겁다.
- ③ 주민 참가와 정보 공개를 보장해야 한다.
- ④ 지정 법인의 투명성을 확보하기 위하여 지정 법인에 대하여 주민의 정보 개시(開示) 청구권을 인정해야 한다.
- ⑤ 소규모 사업자에 대하여 재상품화 의무를 면제하거나 적용 유예기간을 인정해서는 안된다.
- ⑥ 모든 용기포장 폐기물에 대해서 법률의 시행 기간을 통일해야 한다.
- ⑦ 일회용 용기의 생산·판매·사용을 금지 또는 억제하거나 용기의 규격을 통일하는 등, 재사용 용기로의 전환을 도모해야 한다.
- ⑧ 사업자 및 소비자가 과잉 포장을 자축·억제하도록 하는 적절한 조치가 강구되어야 할 필요가 있다.
- ⑨ 용기포장 폐기물의 감량화·발생 억제를 촉진하기 위하여, 용기포장에 대해서 제품 어세스먼트 제도가 도입되지 않으면 안된다.

### 5.3. 일본의 용기포장 분별수집과 재상품화 시스템의 시사점

국내에 소개된 일본의 각종 제도나 시스템은 그 자체일 뿐 제도나 시스템의 제정과정, 의도, 관계자료, 배경, 성과 등의 실체에 대해서는 상당히 부족한 상태였다고 말할 수 있다. 물론, 참고 자료로서의 가치에 비중을 둔다면, 그러한 제도나 법규 내용의 개요만으로도 충분하겠지만, 원칙적으로 관련된 모든 자료를 입수하고 검토하며, 관계자들에게 자료를 공개하여 보다 활발한 논의가 이루어지도록 뒷받침되어야 한다.

다양성을 무시한 제도는 실패하였을 때에 대안과 대책을 세우기 어렵다. 본문에서 일본 변호사 연합회의 의견을 요약 소개하였지만, 그러한 의견이 법률 제정에 수용되지 못한 것도 다양성 참작이라는 현실적인 벽이 있기 때문이다. 그러한 의미에서 법률 시행 과정에서 나타나는 모순은 법률 개정 등의 절차를 통하여 개선되리라고 본다.

문제는 일본이 아니라 한국도 해야된다는 발상은 곤란하다는 것이며, 더군다나 외국의 제도를 (과거와 같이) 대부분 베끼거나 글자 몇자 바꾸고 그대로 도입하는 것은 피해야

된다고 본다. 외국 것 또는 남의 것을 그대로 베끼는 것이 「표절」이요, 비슷하게 만든 것이 「모방」이다. 「모방」이나 「표절」을 피한 작품을 만들어 내려면, 남의 제도와 관련된 모든 사정이나 배경·실체를 냉철하게 분석·연구하는 과정을 필요로 한다. 일본과 한국은 다른 부분이 너무도 많다. 우리는 여기에서, 일본의 용기포장 재활용법의 법안 작성 이전에 사전 조사하는 데에만 2년이 걸렸으며, 법안 성립·공포에서 시행까지의 기간이 2년 가까이 여유가 있었다는 것을 참고하여야 한다고 본다. 그런데, 최근까지도 우리 나라에서는 일본의 법안 작성에서 법안 성립까지 100일밖에 소요되지 않은 성급한 작태만을 이김없이 받아들이는 듯한 일이 벌어지고 있다. 일본의 제도를 연구하는데만도 1년 이상의 시간과 노력이 필요 할텐데, 일본의 제도와 비슷한 것을 도입하는데 기간이 6개월도 안 걸린다면 문제가 심각해진다.

일본의 실패는, 법안 작성 과정에서 국민들의 다양한 요구를 수렴하지 않고 충분한 논의도 없이 타협과 절충으로 법률을 통과시킨 점이라고 생각한다. 바꾸는 것은 빠를수록 좋지만, 새로 만들 때에는 충분한 시간과 철저한 준비를 하는 것이 결코 나쁘지는 않을 것이다. 더군다나, 우리 나라에서는 일부 대학 교수의 의견이 대단히 중요하게 취급되는데, 그것이 정책 제안이라면 몰라도 법률의 토대가 되어서는 곤란하다고 생각한다.

마지막으로, 우리 나라에서 용기포장 폐기물의 감량화와 재활용 시스템에 대한 제도를 법률로서 확립할 필요가 있다면, 모든 당사자와 관계자(기관포함)가 공개된 정보와 충분한 시간적 여유를 가지고 논의하는 것 자체부터 제도화하는 것이 우선 이라는 것을 말하면서, 발표를 마치고자 한다.



孫永培

- 1957년생
- 일본 法政大學 사회학과 졸업
- 일본 早稻田大學 大學院 정치학과 수료
- 早稻田大學 정치학 박사
- 1989년 日本 岩波서점과 公害研究會가 공동한 華山賞 수상
- 경력 : (株)タケエイ 근무

- 현재 : (주)일보 서울 지국장
- 저서 최신 아시아 쓰레기 지정 (1993)  
한국의 쓰레기 2천년사 (1997)