

EPR제도 시행에 따른 식품업계의 입장

Food industry of enforcement a about EPR system

송성완 / 한국식품공업협회 업무부 과장

1. EPR제도 도입과 목적

정부는 1992년에 포장폐기물의 재활용을 촉진하기 위해 생산자예치금제도를 도입한 이후 생산자의 재활용 활동 강화, 재활용 인프라 구축, 재활용 제품시장 활성화 등을 목적으로 여러 차례에 걸쳐 관련 제도를 수정·보완해 왔다.

최근에는 OECD 가입 이후 우리나라 환경정책의 기초로 자리잡기 시작한 “자율환경관리제도”와 연계한 새로운 폐기물 재활용 정책의 도입을 모색하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 정부는 지난 10년간 시행해 온 “생산자예치금제도”를 폐지하고 생산자의 책임을 보다 확대·강화한 “생산자책임재활용제도”로의 전환을 추진하고 있다.

EPR제도는 생산자가 폐기물 발생을 줄이고 재활용을 촉진하기 위해서 생산자의 역할을 상대적으로 강조하는 제도로 OECD에서 제기한 확대생산자책임원칙(Extended Producer's Responsibility)에 이론적 바탕을 두고 있다. 즉, 폐기물 처리에 있어서 전적으로 생산자가 책임을

진다는 의미가 아니라 소비자, 기업, 정부 등 3대 경제주체가 역할과 책임을 합리적으로 분담함으로써 재활용을 촉진하려는 제도이다.

소비자는 가급적 재활용이 용이한 제품을 구매하고, 소비한 이후 재활용 가능한 폐기물을 품목별로 분리 배출해야 하며, 지방자치단체는 현재보다 강화된 분리수거 기준에 따라 폐기물을 분리수거하고, 사업자(생산자)는 지방자치단체가 분리 수거한 폐기물(또는 자체 회수한 폐기물)을 사업자 스스로 처리하거나 재활용사업공제조합에 위탁 할 수 있는 제도이다.

그러나, 이처럼 생산자의 책임과 자발적 참여를 전제로 하는 재활용 제도의 전면적 변화는 예상치 못한 부작용을 초래할 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 관련 기업의 경쟁력 저하로 이어질 가능성이 높다.

현행 예치금제도 하에서는 전국적인 회수·처리 시스템을 통해 일정 수준 이상의 재활용 실적을 실현한 사업자 단체의 경우 예치금 면제 및 감면제도의 혜택을 적용 받을 수 있다. 또한, 정부와 자발적 협약을 맺은 품목의 사업자 단체는 재활

용 목표를 정부와의 협의를 거쳐 결정할 수 있게 되었다. 이에 따라 재활용 관련 사회적 비용의 개선효과가 어느 정도 기대되며, 재활용 목표의 현실화로 생산자의 재활용 참여가 촉진되는 효과도 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

그러나, 현행 예치금제도하의 자발적 협약에 있어서도 폐기물 회수를 통한 안정적 원료 공급을 담당해야 할 지방자치단체의 역할, 합리적인 재활용 목표 설정을 위한 정부와의 협의과정에서 고려해야 할 자율성과 투명성, 예치금 요율의 합리적 결정방식 등에 대해서는 여전히 많은 논의가 필요한 것으로 지적되고 있다. "생산자책임재활용제도"의 경우 자율환경관리제도에 기반을 두고 있어 기본적으로 생산자예치금제도하의 자율적 협약 방식과 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

다만, 정부에서 산정하고 있는 예치금 요율 대신 별도의 요율이 산출·활용될 것이며, 이는 정부가 아닌 재활용사업공제조합과 생산자간의 쌍방향협약에 의해 결정된다는 점이 다르다고 할 수 있다. 그러나, 현재 정부가 제시하고 있는 생산자책임재활용제도의 내용을 살펴보면 자율적 관리제도의 기본 취지와는 달리 '재활용 의무량'이라는 직접규제에 준하는 방식을 채택하고 있다는 점, 기존 재활용체계의 전면적 재편으로 급격한 제도 변화에 따른 부작용 발생 우려, 그리고 재활용사업공제조합의 부실운영에 따른 대비책 부채 등 많은 문제점을 지니고 있다.

생산자의 경제적 부담은 재활용 목표와 요율에 따라 크게 좌우되기 때문에 예치금제도 하에서 자발적 협약을 맺은 재활용 목표를 기준선(baseline)으로 할 때, 생산자의 경제적 부담에 미치는 주요 요소는 재활용 목표 보다는 예치금 요

율이 더 큰 것으로 나타나고 있다.

아직까지 생산자책임재활용제도의 구체적인 운영방안이 제시되지 않고 있기 때문에, 생산자의 입장에서 제도변화에 대한 적절한 대응방안을 마련하기에는 어려움이 있다. 그러나, 예치금제도하의 자발적 협약시스템과 생산자책임재활용제도의 특징, 경제적 분석에 의한 장·단점 등을 생산자의 입장에서 종합해 볼 때 새로운 제도의 시행에 앞서 다음과 같은 사항들이 충분히 검토되어야 할 것이다.

2. EPR제도의 문제점 및 식품업계의 입장

우리 정부는 보다 선진화된 환경정책을 도입하고자 1990년대 후반부터 전통적인 명령·통제방식 일변도에서 벗어나 경제적 유인책의 도입을 확대해 왔다. 최근에는 한 걸음 더 나아가 새로운 환경정책의 수단으로서 자율적 환경관리제도 도입을 다각도로 시도하고 있다. 폐기물관련 제도 역시 이러한 정책방향에 따라 자율적 재활용시스템에 기초한 생산자책임재활용제도를 2003년부터 도입·시행할 계획이다.

이에 정부는 새로운 제도의 자연스런 도입과 정착을 목적으로, 폐기물의 회수·처리에 대해 정부와 자발적 협약을 체결할 경우, 해당 사업 자단체에 가입한 제조업자 및 수입업자를 대상으로 종전에 부과되던 예치금을 면제해 줌으로써, 경제적 유인을 통한 재활용 활성화를 도모하고 있다.

이러한 정책방향은 폐기물 재활용 활성화를 통해 폐기물로 인한 환경부담을 경감시키고 나아가 경제성에 바탕을 둔 산업화를 지향하고 있

다고 볼 수 있다. 그러나, 이러한 정책적 목적을 성공적으로 달성하기 위해서는 기존 제도의 시행 과정에서 도출된 문제점과 그 원인에 대한 면밀한 분석을 통해 새로운 제도 시행에 따른 시행 착오를 최소화할 필요가 있다. 다음은 이러한 관점에서 새로운 제도 도입시 고려되어야 정책적 이슈를 정리한 것이다.

2-1. 예치금제도와 EPR제도의 병행

기존의 생산자예치금제도를 폐지하고 생산자책임재활용제도를 전격적으로 시행하기보다는 양 제도를 병행하는 것이 바람직하다고 판단된다. 현행 생산자예치금제도하에서도 일부 품목의 경우 생산자들의 적극적인 참여에 따라 재활용이 활발히 이루어지고 있으며, 더욱이 예치금 면제 및 감면제도와 자발적협약시스템의 도입으로 재활용 활동이 더욱 강화될 것으로 보인다.

예치금제도하의 자발적협약시스템과 생산자책임재활용제도가 모두 생산자의 자발적 참여를 전제로 하고 있으며, 현행 제도로서도 상당한 재활용 촉진 효과를 보이고 있음에도 굳이 전면적인 제도 변화로 인한 혼선과 불확실성을 초래할 필요가 없다. 따라서, 2003년부터 생산자책임재활용제도를 도입하더라도 품목별 재활용 인프라 등을 감안하여 최소의 비용으로 최대의 효과를 달성할 수 있는 방법을 생산자가 선택할 수 있도록 당분간은 양 제도를 병행해 나가는 것이 바람직할 것이다.

2-2. 폐기물의 품목별 특성 고려

생산자의 책임을 지나치게 포괄적으로 규정하기보다는 폐기물 품목별로 회수시스템과 같은 재활용 여건, 품목별 특성 등에 대한 실태

를 충분히 반영한 재활용 체계를 구축해야 한다. 또한, 이러한 품목별 특성을 감안하여 새로운 제도에 포함되는 대상품목은 기존 예치금 대상 품목을 중심으로 단계적으로 확대해 나가야 할 것이며, 재활용 목표도 현실적 여건을 충분히 감안하여 단계적으로 조정해 나가야 할 것이다.

2-3. 재활용 주체별 책임의 명확화 및 동기부여

재활용과 관련하여 주체별 책임(특히, 지자체 및 소비자)을 명확히 함은 물론, 품목별 재활용 체계에 대한 분석을 근거로 핵심적 역할을 해야 할 재활용 주체를 분명히 하고, 이들에게 중점적으로 동기를 부여할 수 있는 경제적 유인책을 마련해야 한다.

2-4. 원천적 감축에 대한 배려

합성수지 용기의 경우 기술개발 또는 시설투자를 통해 타 재질 즉, 종이 용기로 대체하여 감량화를 달성하여도, 종이 재질 포장재 역시 생산자책임재활용제도의 대상 품목에 포함될 것이므로 또 다른 규제 대상이 될 수밖에 없다.

이는 결국 폐기물의 원천적 감축을 위한 생산자의 폐기물 감량화 노력에 대해 현행 제도는 물론 새로운 제도에서도 별다른 인센티브를 제공하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 또한, 환경부에서 사용을 권장하고 있는 재충전(refill) 용기가 생산자책임재활용제도의 대상이 될 경우 이와 마찬가지로 문제가 발생하게 될 것이다. 따라서, 정부의 폐기물 정책은 원천적 감축을 유도하는 데 중점을 두고 기타 정책수단은 보완책으로 활용하는 방향으로 전환해 나가야 할 것이다.

2-5. 재활용관련 기술개발 및 인프라 구축

폐기물 재활용 정책의 성패는 실질적으로 관련 기술 및 인프라 구축에 따라 결정된다고 할 수 있다. 따라서, 향후 관련 제도의 운영 및 발전은 폐기물의 처리 및 재생기술 개발과 재활용품의 용도 발굴, 그리고 관련 인프라 구축에 초점을 두고 추진되어야 한다.

2-6. 시장기능에 의한 재활용 활성화

관련 기술 및 용도의 개발은 궁극적으로 폐기물 재활용을 하나의 산업 영역으로 발전시키게

될 것이다. 이를 위해서는 가급적 정책적 개입의 소지를 최소화하면서, 시장 경제적 기능이 작동할 수 있는 여건을 조성해 나가야 할 것이다.

3. EPR제도의 성공을 위한 생산자의 역할

정부의 폐기물 재활용 정책이나 업계의 자율 재활용시스템이 바람직한 방향으로 구축된다 하더라도, 이를 실천하고자 하는 산업계의 의지와 구체적인 행동이 뒷받침되지 않는다면 효율적인 폐기물 재활용 기반이 정착되기 어렵다. 따라서,

[표1] 폐기물 최소화외 접근방법

접근방향	대상영역	개 선 방 법
관리방법의 개선	원료취급	취급 부주의로 인한 원료손실 방지 및 적절한 저장
	시설정비	장비 결함으로 생기는 누수, 유출, 남용 방지
	폐기물분류	위험물질 또는 회수 가능한 폐기물의 별도 관리
	원가회계	폐기물 및 에너지 비용을 발생 부서의 직접비용으로 계산, 활동기준 원가제도의 도입
	생산계획	적절한 생산일정 계획으로 원재료 및 에너지의 남용 방지
청정생산기법활용	작업방법	작업방법의 개선을 통한 용수 및 전력의 사용량 감축, 적정온도유지 및 열손실방지
	공정개선	생산공정 분석을 통한 개선(예: 세척방법)
	설비개체	배관라인 축소, 탱크 마개 교체, 반응기에 와이퍼 부착, 누수 및 유출 방지설비 개선
	자동화	시설관리 및 공정의 자동화로 원재료 및 에너지 사용효율 향상
	가동상태	가동조건 적정화로 에너지 사용량 및 부산물, 폐기물 발생량 감축
투입원료 개선	공정기술	청정공정기술의 개발 및 적용
	원료대체	환경적으로 우수한 원료의 개발 및 대체
생산제품 개선	규격변경	원료에 함유된 오염물질의 사전 제거
	제품대체	폐기물 발생이 적으며 동일한 기능의 대체품 개발
	제품구성	제품 및 포장에 부수되는 구성물질 감축 또는 재활용율이 높은 원료 사용
재활용용 향상	제품변경	내구성과 재활용성이 좋은 제품의 설계
	재 사용	자체 또는 타 공정에 폐기물을 다시 사용
	재 생	폐기물을 자원화하거나 외부에 판매
	용도개발	폐기물의 새로운 용도 개발

산업계 스스로가 폐기물 문제 해결의 주체라는 인식 하에 정부의 정책변화에 적극 부응함은 물론 다음과 같은 방향으로 그 해결책을 모색해 나가야 할 것이다.

3-1. 환경경영 정착

폐기물 문제에 대한 기업의 자세 변화는 근본적으로 환경친화적 기업경영 즉, 환경경영 차원에서 접근할 필요가 있다.

즉, 미래의 기업경쟁력은 환경오염 발생량 또는 자원 사용량의 저감으로 제고될 수 있다는 점에서, 환경성과 경제성의 조화를 추구하는 환경경영의 실천이 필수적이다.

이를 위해서는 최고경영자를 비롯한 모든 조직 구성원들의 인식 전환과 실천 노력이 절대적으로 필요하다.

3-2. 자원의 효율적 사용

생산활동의 대부분이 자원소모를 바탕으로 이루어지고 있음에 비추어 볼 때, 생산활동의 주체인 기업은 자원의 유한성을 극복하기 위해 다음과 같은 노력이 필요하다.

- ① 자원절약형 사업 확대
- ② 재생 불가능한 자원사용 억제
- ③ 자원순환형(closed-loop) 기업활동 추구
- ④ 5Rs(repair, reconditioning, reuse, recycling, remanufacturing) 강화
- ⑤ 환경을 고려한 설계(design for environment: DfE): design for resource conservation, design for waste minimization, design for recycling, design for disassembly, design for recover and reuse
- ⑥ 재활용 사업의 확대 및 기반시설 확충에 참여

3-3. 재활용 인프라 구축

폐기물 재활용을 촉진하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 인프라 구축이 필수적이나, 개별 기업만의 힘으로 이를 실천하기 어려운 경우가 많다.

따라서, 대부분의 경우 유사 업종별 관련업체가 공동으로 참여하려는 노력이 필요하다. 그러나, 국내 산업계의 경우 사업자단체가 자발적인 환경개선을 위한 공동 프로그램을 추진하기 위해 업계의 의견을 수렴하기가 쉽지 않은 실정이다. 하지만, 가전업계가 서로 역할을 분담하여 폐가전제품 재활용시스템을 구축하고 있는 사례에서 보듯이, 상호 협력하여 재활용 인프라를 구축하려는 업계의 자세와 이를 뒷받침하려는 정부의 노력이 전제된다면 보다 효율적인 재활용 체계가 구축될 수 있을 것이다. 특히, 새로운 제도 시행에 따라 발족될 재활용사업공제조합이 중심이 되어 관련 업계의 의견을 수렴하고 합의를 도출해 낸다면 업종별 재활용 인프라 구축이 보다 활성화 될 수도 있을 것이다.

3-4. 폐기물 최소화를 위한 대안 모색

폐기물의 효율적 관리는 일차적으로 생산현장에서 폐기물 발생을 근원적으로 저감하는 데 있으며, 이는 곧 기업의 경쟁력과 직결된다. 따라서, 우리 기업들은 정부에서 부과하는 부담금 또는 예치금 납부라는 수동적 대응자세에서 벗어나, 폐기물 문제를 근원적으로 해결하기 위해 전략적으로 접근할 필요가 있다. 즉, 다음과 같은 다양한 접근방법을 바탕으로 업종 및 개별 기업의 특성에 맞는 구체적 대안을 마련하여 실천해 나가야 할 것이다. ☐