

# EPR제도 도입 운영방안

EPR system of introduction an a plan

정오진 / (사)한국유리재활용협의회 팀장

## 1. 현행 예치금제도의 문제점

### 1-1. 생산자 이중적 비용 부담으로 준조세화 변질

예치금제도의 본질적 취지 : 폐기물의 발생 억제 및 자원의 절약과 재활용을 촉진하고자 제품이나 용기의 회수·처리비용을 생산자에게 부과하여 회수 및 재활용을 증진 유도하고, 일종의 생산자책임제도로써 생산자의 비용 부담 측면에서는 향후 도입될 생산자책임재활용 제도보다도 더욱 강압적이고, 엄격한 제도이다. 즉, 생산자는 예치금을 사전납부하고, 이를 반환하기 위하여는 별도의 회수·처리 비용을 투입함으로써 결국 생산자는 재활용 증진을 위하여 이중의 비용부담이 발생한다.

따라서, 생산자에게 준조세적인 성격으로 변질됐다.

### 1-2. 미반환 예치금의 적정사용 미흡

1992년부터 2000년까지의 예치금 납부 및 미반환예치금 현황과 품목별 미반환예치금은 대상품목의 재활용 활성화를 위한 인프라구축 및 기반시설 설치 지원에 미사용 (환경개선특별회계로서 여러 용도로 지원사용) 된다. 유리병 품목의 미반환 예치금 219억원을 유리병 재활용시설 설치 및 재활용업체 육성 사용시, 선진국 수준 이상의 재활용율 신장도 가능할 것으로 판단된다. 즉, 미반환예치금의 부적절한 사용으로 생산자에게는 일정수준이상의 예치금 부과

[표 1] 1992년부터 2000년까지의 예치금 납부 및 미반환예치금 현황과 품목별 미반환예치금

(단위: 백만원, %)

구 분	납 부 액	반 환 율	미 반 환 액
유 리 병	32,316	32.0	21,961
포 장 재 (유리병, 금속캔, PET, 종이팩)	179,603	35.8	115,355
전체 예치금 총계	300,692	29.9	210,826

가 지속 (예치금 인상 등 비용부담분이 오히려 증가)되는 것이다. [표 1] 참조

### 1-3. 개별생산자의 예치금납부액 이상의 초과반환

1) 일부특정생산자로서의 경제적 수익 편중

① 위탁수집방식으로 납부액 이상의 재활용실적에 대하여 예치금반환 가능

② 위탁수집업체의 수집·처리실적에 따라 생산자는 재활용실적의 단순 취합만으로 최대 11배까지 납부액 이상의 예치금반환이 가능

③ 위탁계약상의 반환예치금은 통상 생산자 20%, 수집업체 80%로 분배

④ 납부액 대비 11배의 예치금반환시, 생산자는 오히려 납부액의 1.2배가량의 수익이 발생 (2001년도 실제 반환 사례)

⑤ 특정생산자는 수익성 추진으로 재활용 향상이 아닌 이윤창출만을 위한 제도로서 악용함에 따라 국가적 재활용 향상 저해

⑥ 단일품목내에서 특정생산자의 예치금 초과반환으로 타 생산자의 회수·처리 의무 달성을 통한 예치금 반환 기회 상실

⑦ 미반환예치금이 개별기업의 이익으로 유입됨에 따라 국가적인 재활용기반 구축 지연되고, 이에 따라 대부분 생산자는 증가된 예치금을 지속 부담 (생산자간의 형평 위배)

⑧ 수익발생 생산자는 사회적비용이 투자된 재활용체계 구축에도 무임승차하는 불합리 요소 발생

2) 재활용시장의 거래질서 및 수집체계 혼란 초래 : 특정 수집자 이익 편중반환예치금이 실질적 수집업체로의 재활용활성화를 위해 지원되기보다는 처리업체와의 거래관계가 형성된 특정

위탁 수집업체로만 지급되어 이익 편중될 우려가 있으며 일부 특정 수집업체는 예치금반환의 확대 및 이익추구를 위하여 수집량 확대에 주력하게 되어 자연스러운 기존 시장거래가격의 상승 유발한다.

또한 가격 상승으로 무분별한 시장경쟁이 가속되어 기존 수집업체의 운영 곤란 등 재활용체계의 수집기능 마비 우려되며 중장기적인 측면에서 이익추구만을 위한 개별업체의 예치금반환은 재활용시장의 질서 교란 및 체계 구축에 혼란이 초래된다. 결국, 제도적인 맹점으로 인하여 일부 특정 생산자 및 특정위탁 수집업체만의 이익창출만을 보장하는 모순이 발생된다.

### 1-4. 제3자에 대한 예치금 반환

재활용제품생산자에 대한 예치금의 지급확대는 생산자에게 재활용책임을 부여한 예치금제도의 본질적 취지와 상충되며 제3자로서의 예치금지급은 단순한 예치금반환율은 상승될 수 있으나, 생산자의 재활용의무 면제 및 처리책임 전가 의식 등 발생 원인으로 작용한다. 즉, 생산자의 재활용 향상을 위한 의욕적 투자 기회를 초래한다.

### 1-5. 한국자원재생공사 참여

재생공사의 민간부문개입으로 시장가격을 상승, 공사의 확보물량에 대하여 공개경쟁입찰방식을 채택함으로써 민간업체의 경쟁을 유발시키는 결과를 초래하며 공익적 측면의 재활용 수집기능 강화보다는 수익성에 치중된 운영으로 재활용품 유통단계를 증가시킴으로써 시장가격만 상승 (단순운반 등으로 유통단계 차지)된

다. 또한 민간 중심의 재활용체계에 공사가 참여하여 중복된 시설투자로 국가재정낭비를 야기시킨다.

## 2. 현행 유리병 생산자 자발적협약 체결에 따른 운영현황

### 2-1. 법적근거

1) 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」시행령 (대통령령 17068호) (2000.12.30) 제16조의3 「자발적 협약에 의한 예치금의 면제」

2) 자발적협약 체결 목적

- ① 현행 예치금제도의 불합리 부분 해소
- ② 생산자의 자발적인 재활용 활성화 유도
- ③ 향후 생산자책임재활용제도의 조기도입으로 제도정착 기여

### 2-2. 사업자 단체(한국유리재활용협의회) 현황

1) 연혁

① 1995년 7월 12일 설립인가 (산업자원부 제95-17호)

② 1996년 6월 17일 폐기물예치금사업자단체 지정승인 (환경부)

③ 2001년 2월 21일 생산자재활용에 관한 자발적협약 체결 (환경부)

2) 회원사 구성현황

①생산자(예치금납부자) : 총 80 개사 (전체

생산자의 95% 가입)

②위탁 수집·가공업체 : 총 45개사 (재활용센터 지정운영)

③최종 처리업체 : 총 25개사

④유리병제품생산자 및 전국적인 회수·처리업체의 참여로 재활용체계 확립 기반 구성

### 2-3. 생산자 재활용 자발적협약에 의한 회수·처리체계도

1) 종합개요 [그림 1]참조

2) 세부 흐름도 [그림 2]참조

### 2-4. 자발적협약 운영상 이점

1)재활용업체 전체다수에 대한 지원 보편화  
재활용업체로는 조달된 재활용비용의 80% 이상을 직접지원하며 종전의 예치금제도에서는 개별생산자 및 이와 연계된 재활용사업자만이 부분적으로 예치금을 차지한 반면, 현행 자발적협약체제에서는 전체 유리병 재활용업체에게 종전보다도 향상된 수준의 실질적인 지원이 이루어진다.

수집업체의 수집량 증대를 위한 직접적인 지원 창구 마련 (종전 예치금제도상의 생산자 반환예치금에 대한 간접적인 분배 체계에서 전환)되며 재활용 관련주체에 공동 편익 제공으로 현행 예치금제도보다 진보된 시스템으로의 기반이 마련된다.

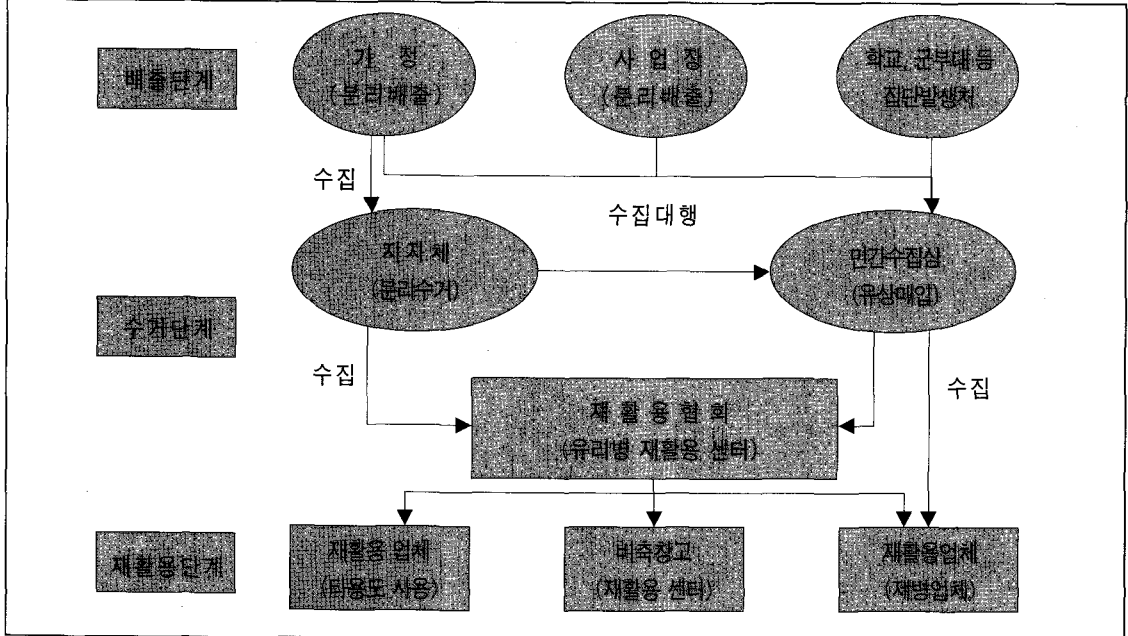
2)품목별 상황에 맞는 전문적이고, 적절한 재활용 향상대책 수립 운영안정적인 재활용사업을 영위할 수 있는 여건을 확고히 형성하고, 광역적인 체계 구축 및 현상황에 적절한 지원대책 마련되며 재활용업체의 애로사항을 즉각적으로 수용, 해소 가능하다.

3)생산자의 부담비용에 대하여 재활용향상을

[표 2] 사업자 단체 현황

구분	식음료	주류	의약	계
업체수	41	25	13	65

[그림 1] 생산자 재활용 자발적 현황에 의한 회수·처리·종합개요



위한 적절한 사용 가능조건 예치금제도에서는 미반환예치금의 사용이 불가능한 반면, 협약을 통한 운영으로 모든 부담비용에 대하여 실질적인 재활용향상을 위한 투자 및 지원이 가능하다. 즉, 생산자의 책임달성을 위한 최대한의 비용사용권한 발생으로 재활용업체에 대한 최대지원이 가능하다.

### 3. EPR제도 도입운영계획

#### 3-1. 생산자책임기구 운영 활성화

##### 1) 생산자기구의 필요성

EPR제도에서 생산자는 제품에 대한 책임을 발생부터 폐기까지 부담하고 책임달성방법으로는 생산자의 직접적 달성 및 공동책임기구를 통한 대행한다. 개별생산자의 독자적 재활용시에

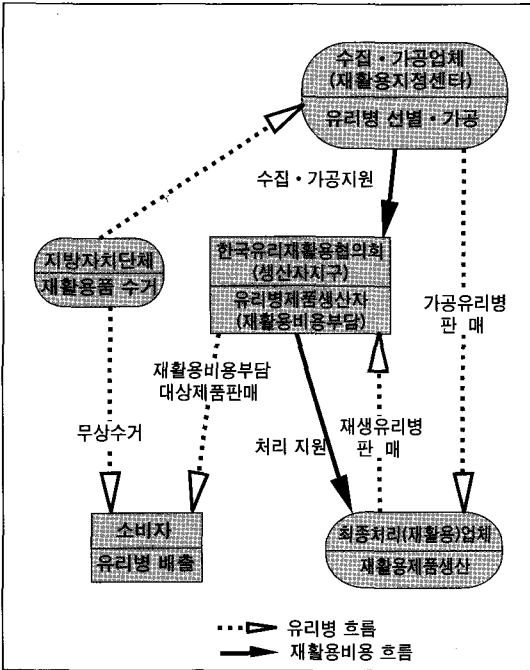
는 재활용목표 달성 및 재활용체계의 구축 등 경제적 부담 증대 예상되며 품목별 또는 제품별 공동의 재활용책임달성을 목적으로 하는 생산자기구의 설립으로 저비용 고효율 재활용시스템의 구축이 바람직하다.

더욱이 영세 중소기업 생산자의 경우, 공동의 책임 달성을 대행하는 기구를 통한 재활용 책임대행으로 생산활동에 전념할 수 있도록 보장된다. [그림 2] 참조

2) 운영계획 : 생산자기구로서 기존 사업자단체(현재 협약단체)를 최대한 활용하고, 생산자기구(한국유리재활용협의회)에서는 적절한 재활용체계를 구축완료한 상태로서, 해당제품의 수거·처리업자를 보호 육성하여 지속적인 재활용을 증가를 도모시킨다.

생산자, 수거자, 처리자는 재활용비용의 지급

[그림 2] 생산자 재활용 자발적 협약 세부 흐름도



에 의한 종속적인 관계가 아닌 재활용의 역할을 가진 주체로서 유기적인 협력관계를 형성하여 재활용 활성화를 유도하고 생산자기구는 재활용 여건 및 재활용업계 상황, 재활용목표 등을 고려하여 합리적 재활용비용수준 설정해야 한다.

수거 및 재활용업체는 재활용실적에 합당한 비용지원으로 안정적이고 지속적인 사업 영위 지원대책 마련해야 한다.

### 3-2. 재활용 통계 산출 및 전산화 추진

1) 지방자치단체의 분리수거량 조사자료에 대한 정확도 검증 및 합리적 재활용 목표량 산출을 위한 정확한 발생·재활용량 통계 유지

2) 유리병 생산업체(제병업체) 및 유리병 사용업체(생산자)로부터의 생산·판매현황 관리체

계 마련

3) 재활용업체로부터의 수집·처리현황 및 재활용실적 확인검증체계 마련

### 3-3. 유리병 용기 수요 확대 및 재활용 수요처 개발

1) 전체 유리병 관련업계의 활성화 유도를 위해 환경친화적 용기로의 이미지 부각

2) 현재의 주요 재활용수요처인 제병업체의 유리 사용용도 이외의 타용도 재활용 수요처 개발

3) 전국적 재활용체계 구축과 더불어 지속적으로 활발한 연구개발 추진

4) 그라스 아스팔트, 그라스 벽돌, 그라스 타일 등 다양한 재활용 수요처 개발

### 3-4. 유리병 재활용 홍보 추진

1) 친환경적 용기로서의 유리병 재활용 증진 홍보 추진

2) 재활용이 가장 용이한 용기로의 인식을 확대하여 포장용기의 유리병 사용 비중 확대

3) 재활용 관리정책의 강화에 따라 유리병 용기의 재활용 용이성 인식 확대에 따른 유리병 용기의 소비 및 사용 촉진 유도

## 4. EPR의 세부운영 반영요청 사항

### 4-1. 정부 산출 통계의 신뢰성 보장 및 검증절차 마련

1) 지방자치단체의 분리수거량 조사자료에 대한 정확도 검증

① 사업자단체 등 생산자기구는 위탁생산자로부터 정확한 생산량 확인 및 폐기물 발생량 확인·조사함으로써 법적인 권한위임도 고려

② 중앙정부에서 다수의 생산자기구로부터 해

당 자료를 취합

- ③ 재활용목표 산정의 기본자료인 분리수거량에 대한 통계와 비교하여 적정성 검토

#### 4-2. 정부, 지자체의 명확한 역할 분담

1) 정부(환경부) 및 지방자치단체

- ① 각 품목별 생산자기구의 관리감독  
② 분리수거량 및 재활용여건을 고려한 적정 재활용목표를 산출

③ 지방자치단체 책임 : 분리수거체계 구성 및 보관시설의 설치를 의무화

④ 재활용기본계획 및 재활용시행계획 등에 포함하여 체계적인 수거시스템의 구축 및 수거의 무화 마련

⑤ 환경부 및 지방자치단체는 발생하는 폐기물의 최대수거와 적정분리를 의무화

⑥ 정부의 관리방안

##### ● 사전관리

- 정부는 재활용의무생산자 및 이들이 구성한 기구(상기의 형태)에서 재활용의무이행계획서(사업계획 포함)에 대한 승인권 확보

- 정부 승인을 통한 각각의 의무달성가능여부 및 의무이행방법 통제

##### ● 사후관리

- 재활용의무이행 결과보고서를 통한 의무이행여부 확인

- 재활용의무량 미달성시, 재활용부과금을 징수  
- 생산자 및 그 기구의 의무달성을 위한 지원

2) 일본의 사례

일본의 도입제도에서는 지자체의 책임을 명확히 규정, 각 품목별 수거 및 보관기준을 이행하도록 세부 규정, 유리병의 경우, 갈색, 무색, 기타

로 구분하여 수거하고, 일정인구기준으로 수거 시설을 설치하도록 의무화

#### 4-3. 재활용의무이행 인정기준 조정

폐기물의 재활용경로는 수집, 가공, 처리로 구분할 수 있으며, 가공단계는 재활용제품을 생산하기 위한 원료화 단계이며, 처리단계는 가공단계의 원료를 이용하여 최종재활용제품을 생산하는 단계이다.

이러한 폐기물의 흐름에서 재활용제품 원료생산자(가공업체), 재활용 제품생산자(처리업체) 모두에게 재활용실적을 발급할 수 있는 권한이 주어질 경우, 중복 실적발생 및 우선발급 실적만을 인정하는 문제가 발생할 것으로 예상된다. 즉, 하나의 재활용 제품 생산과정에서 원료화한 가공업체도 실적을 발급하고, 제품화한 처리업체도 실적을 발급할 경우, 중복된 실적이 발급될 우려가 있다.

또한 먼저 원료화한 가공업체에서 실적을 발급할 경우, 제품화한 처리업체는 적합하게 처리한 재활용실적을 인정받지 못하는 문제점이 발생할 것으로 판단된다.

현재의 개정(안)과 같이 재활용실적발급권자를 구분할 경우, 실질적인 재활용 여부의 확인이 어렵게 될 뿐 만아니라, 불법적이거나 위조된 실적이 난무할 수 있으며, 이에 따르는 더욱 정확한 확인과정과 막대한 행정력이 소요될 것이다. 재활용실적발급권자의 자격은 최종처리의 개념인 재활용제품생산자에게 주어져야 할 것으로 사료되며 재활용실적발급의 단일화로 정확하고 엄정한 실적발급 및 관리를 유도할 수 있다. ☐