

생산자책임재활용제도, 현실적 제도개선인가?

정부가 생산자에게 직접적으로 재활용의무를 부여하면서, 의무미이행에 대한 경제제재를 병행하는 '생산자책임재활용제도'를 도입하려하자 관련업계가 법의 형평성이 결여되었다며 문제를 제기하고 나섰다. 과연 '생산자책임재활용제도'가 이론이 아닌 시행시 현실적 제도 개선인가?

내년 1월부터 시행 예정인 생산자책임재활용제도를 놓고 정부와 업계의 입장이 첨예하게 대립하면서 제도 도입의 현실성에 의문이 제기되고 있다. 환경부가 시행예정인 이 제도는 폐기물 문제에 대하여 소비자, 기업, 정부가 역할과 책임을 합리적으로 분담하지는 취지에서 도입됐다.

그러나 업계에서는 재활용의무량, 부과금, 예치금 청구, 반환체계, 회수비용의 통제관리 등 정부정책에 대해 업계의 현실에 비춰 비효율적인 정책부재를 드러내고 있다고 지적하고 있다. 아울러 정부정책의 실효성을 거두기 위한 대책방안도 제시하고 있다.

따라서 정부에서 추진하고 있는 생산자책임제도의 취지와 문제점, 이에 대한 대책방안으로 제시된 것이 무엇인지 정부정책과 업계의 현실성을 감안해 살펴 보자 한다.

- 편집자 주 -

1. 생산자책임재활용제도 도입

환경부에서 도입하려고 하는 생산자책임재활용제도는 대통령령이 정하는 재활용가능 폐기물의 일 정량 이상을 재활용하도록 생산자에게 의무를 부여하고, 재활용목표가 달성되지 못할 경우 실제 재활용에 소요되는 비용 이상을 생산자로부터 징수하는 제도이다. 이것은 쓰레기종량제와 그간의 예치금제도에 따라 재활용품 분리배출 및 수거체계와 재활용인프라가 상당 정도 구축되어 있음을 전제로 하고 있다.

이에 따라 환경부는 지난 2000년 11월 21일 현행 예치금제도를 폐지하고 생산자에게 직접 재활용 의무를 부과하는 것을 골자로 한 "자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률" 개정안을 국회에 제출, 지난해 12월 정기국회에서 통과됐다. 이 법의 시행령은 오는 5월에 공포될 예정이며, 내년 1월 1일부

터 개정법률이 적용돼 시행된다. 단, 공공기관의 재활용제품 우선구매 의무화는 법률 공포일로부터 시행한다.

환경부는 이를 위해 재활용의무 대상 제품, 포장재 및 재활용의무 생산자는 초기에는 현행 예치금 대상 품목(가전제품, 형광등, 타이어, 윤활유, 금속캔, 유리병, PET병 등 7개 품목 15종) 위주로 시행하고, 점차 플라스틱, 요구르트용기와 우유용기 등 재활용이 가능한 품목으로 확대할 방침이다.

재활용의무는 재활용의무를 지게 될 생산자 또한 원칙적으로 예치금 납부대상 품목의 생산자와 수입자들로서, 가전제품, 타이어 등과 같은 제품의 경우, 해당제품의 생산자가 재활용 의무를 지게된다. 단, 우유팩, 유리병, PET병과 같은 포장재의 경우, 지금까지는 내용물을 담아 제조하는 사업자만 예치금을 납부하였으나, 앞으로는 포장재 생산자도 일정 부분 재활용 의무를 갖는다.

환경부에 따르면 전자제품, 형광등, 유리병, 금속캔에 대해서는 이미 생산자 단체와 자발적협약을 체결, 올해부터 생산자책임 재활용제를 시범적으로 실시하고 있다고 밝히고 있다.

품목별 재활용의무량은 환경부장관이 주무부장관과 협의하여 연간 재활용목표량을 결정. 고시할 계획이다. 목표량은 재활용의무 생산자의 제품, 포장재 출고량, 재활용가능 자원의 분리수거량(시·도지사가 공표하는 분리수거량 포함), 재활용실적 및 여건 등을 고려, 현실적으로 실현 가능한 수준에서 결정하되 연차적으로 목표량을 높여나갈 계획이다.

개별 사업자의 재활용의무량은 제품출고량, 포장재사용량, 제품별 수거체계 등을 고려하여 대통령령에서 산출기준을 결정키로 했다.

2. 재활용의무 이행과 미이행에 대한 제재

재활용의무생산자는 자신에게 유리한 방법을 선택하여 의무를 이행할 수 있다.

우선 재활용의무이행계획을 수립, 환경부장관의 승인을 얻어 직접 또는 재활용사업자 등에게 위탁하여 재활용해야 한다. 또 제품, 포장재별 재활용사업공제조합에 가입하여 자신의 의무량에 해당하는 분담금을 납부해야 한다.

분담금 산정기준은 재활용에 소요되는 비용 등을 고려하여 조합의 정관으로 정하고 있으며, 조합에 가입하여 분담금을 납부한 생산자는 조합이 관련절차를 대행하게 하여 재활용의무 이행계획, 결과보고 등의 절차가 면제된다.

재활용사업공제조합은 재활용의무를 이행하기 위하여 생산자들이 자발적으로 설립할 수 있는 법인으로, 가입사의 분담금을 재원으로 운영되며, 개정법률안은 생산자, 단체 외의 기타 법인도 인가를 받아 재활용의무를 대행할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 반해 주어진 재활용의무를 이행하지 않은 재활용의무 생산자나 조합원의 재활용의무를 대행하지 않은 재활용사업공제조합은 경제적 제재 성격의 재활용부과금을 납부해야 한다.

부과금은 목표량에 미달한 폐기물의 재활용비용에 30%까지의 금액을 더하여 부과할 수 있으며, 그 산출기준이 되는 폐기물의 재활용에 소요되는 비용, 납부시기, 절차 등은 대통령령에서 정하고 있다.

3. 제도개선 방향

환경부는 생산자책임재활용제도의 원활한 시행을 위한 기타 제도의 개선도 추진한다.

우선 재활용 촉진을 위해 폐기물로서 분리배출이 필요한 제품, 포장재에 분리배출표시를 하도록 의무화하여 폐기물 배출시 재활용 가능 여부를 쉽게 알 수 있도록 개선한다. 예를 들어 금속캔, 플라스틱 용기에 부착토록 하고 있는 현행 재질분류표시와 유사한 형태로 표시하도록 하여 소비자들의 혼란을 최소화하기로 했다.

또한 제품 판매자에게 폐기물의 회수의무 부여한다. 이는 제품 판매망을 역으로 이용한 회수가 용이한 폐기물(예, 가전제, 형광등, 타이어 등)의 판매자에게 소비자가 신제품을 구입함에 따라 폐기물로서 배출되는 같은 종류 제품의 회수를 의무화하는 것이다.

빈용기보증금제도를 활성화한다. 국세청과 보건복지부의 고시로써 시행하고 있는 현행 '공병보조금 제도'의 실시 근거를 개정법률안에서 규정하고, 동 제도의 운영을 환경부로 이관하며, 보증금을 돌려주지 않는 자에게는 과태료를 부과한다. 공병보증금제도는 주류, 청량음료 제품 가격에 일정 금액의 보증금을 포함하여 판매한 후, 빈병을 반환하는 자에게 보증금을 반환하려는 제도이다.

공공기관의 재활용제품을 우선 구매하도록 의무화한다. 환경부장관이 공공기관에 대하여 재활용제품 우선구매를 요구할 경우, 현재 임의규정으로 되어있는 공공기관의 우선구매를 강제규정으로 한다.

4. 현행 예치금제도와 생산자책임재활용제도 비교

4-1. 생산자의 재활용 목표량

▷예치금제도 : 경제적 방법을 통해 간접적으로 재활용 의무를 부과한다. 제품 출고량 또는 수입물량의 100%회수·처리를 전제로 하여 예치금 부과, 재활용 실적에 따라 반환한다. 생산자에게 재활용 목표량을 직접 부여하지 않는다.

▶생산자 책임재활용제도 : 생산자에게 폐기물의 재활용 목표를 부여한다. 재활용 목표량은 재활용가능 폐기물의 발생 및 수거량, 제품 출고량, 재활용 여건 등을 고려하여 생산자·민간단체·정부간 합의하에 사회적으로 바람직하다고 가능한 수준에서 결정한다.

4-2. 재활용의무 미이행에 대한 제재

▷예치금제도 : 재활용하지 않은 폐기물량에 해당되는 예치금 미반환

▶생산자 책임재활용제도 : 목표량을 달성하지 못한 생산자로부터 재활용 부과금을 징수한다. 부과금은 목표량중 재활용을 하지 못한 폐기물의 재활용 비용에 30%까지를 가산한다.

4-3. 재활용의무 대상품목

▷예치금제도 : 제품 및 용기 - 종이팩, 금속캔, 유리병, PET병, 전지, 타이어, 윤활유, 가전제품 등 7품목 15종

▶생산자 책임재활용제도 : 현행 예치금 품목(15종) 및 일부 포장용기로 재활의무 대상 확대. 현행 부담금 품목중 재활용이 가능하여 생산자 책임재활용 제도 적용대상으로 전환될 경우, 부담금 면제

4-4. 재활용의무 이행 방법

▷예치금제도 : 생산자 및 수입업자가 제품, 용기 폐기물을 시행규칙의 기준 및 방법에 따라 회수·처리할 경우, 그 실적에 따라 예치금 반환

▶생산자 책임재활용제도 : 생산자가 환경부장관으로부터 재활용의무 이행계획서에 대한 승인을 받고 이에 따라 직접 또는 위탁 재활용하거나, 재활용사업공제조합에 부담금 납부, 조합이 생산자의 재활용 의무 대행. 재활용사업자는 생산자 및 조합과 재활용 계약을 체결, 생산자의 재활용의무 대행

4-5. 지지체의 역할

▷예치금제도 : 쓰레기종량제 및 재활용품 분리수거지침 등에 따라 재활용품 분리수거 업무 수행

▶생산자 책임재활용제도 : 기존 업무외에 관할구역내 재활용가능 폐기물 발생량, 분리수거량 등을 매년 공표하고, 환경부장관이 정한 지침에 따라 분리수거, 보관시설 및 보관용기 설치. 재활용의무생산자 및 재활용사업공제조합과 폐기물 인계, 인수계약 체결가능

4-6. 판매업자의 회수의무

▷예치금제도 : 국세청과 보건복지부에서 실시중인 공병 보증금 대상제품 판매자에게만 사용후 제품의 회수 의무 부여

▶생산자 책임재활용제도 대통령령이 정하는 제품의 판매업자에게 구매자가 배출하는 같은 종류 제품폐기물의 회수의무 부여. '빈용기보증금' 제도는 환경부로 이관

5. 문제점 및 대책방안

5-1. 재활용의무량(의무율)

◇문제점 : 재활용이 가능한 품목이고 제도상 관리해야 함에도 불구하고 행정상 관리한계의 이유

로 무임승차하는 업체를 방치함으로써 법의 형평성 원칙에 위배된다.

제도의 비현실적 운영으로 생산자 및 재활용 업체를 범법자로 만들고 있다.

예를 들면 재활용이 가능한 품목인 유리병류(의약품병, 농약병, 유독물병 등)를 비대상품목으로 관리하여 제도적으로 방치하는 결과를 낳는다. 해당업체나 관련부처의 반발로 인해 현실적인 추진에 애로가 뒤따를 것이다.

◆대책방안 : 무임승차업체를 원인자 부담원칙에 입각한 책임을 부여하여 제도권으로 진입할 수 있도록 유인책을 써야 한다. 재활용 가능 품목은 과거 자료의 신뢰성과 기업의 내·외부적 여건변화 등을 감안하여 목표를 설정하여 통계자료의 객관성을 확보해야 한다. (수집가능성, 재생업체의 처리능력, 재생원료의 소비능력, 생산자의 기업환경과 경영여건을 반드시 고려)포장재 생산업체의 조기 시행으로 관련 생산자에게 직접적인 재활용 의무를 부과하는 유인책이 필요하고 이를 추진해야 한다.

5-2. 재활용부과금

◇문제점 : 과거 10년간 예치금미반환금(약 2,000억원이상 추정)의 사용처가 생산자 입장에서 볼 때 불투명하게 관리되는 것으로 비춰진다. 회수·처리단계의 유통구조 개선을 통한 물류비용 절감노력이 절대 부족하다. 재활용부과금의 비용부담 집중화를 방지하기 위해서는 각 주체별 책임·역할부여로 환경경제의 의무적 시행을 위한 제도적 장치 마련이 시급하다.

◆대책방안 : 경제주체별 책임과 역할분담에 따른 정부의 지원이 절실하게 필요하다.

재활용자금을 생산자 단체기구도 지원해야 한다. 재활용품의 연구·개발과 홍보활동에도 지원이 뒤따라야 한다. 내용물 생산자의 집중 부담을 완화하고 조치하여 주체별 역할분담에 따른 가격안정을 유도하는 효과를 가져올 수 있다.

5-3. 예치금청구·반환체계 개선

◇문제점 : 예치금 미반환금의 사용처가 생산자 입장에서 볼 때 불투명하게 관리·운영(환경개선특별회계법에 의한 국고운영)되었다. 회수·처리단계의 물류비 절감을 위한 유통구조개선이 낙후되고, 재활용 관련 기술개발 및 인프라 구축이 저조했다.

폐기물 품목별 특성을 고려한 회수 또는 처리의 기준판리가 애매 모호하게 운영되고 있다.

회수단계는 예치금제도의 미정착으로 회수실적이 저조(행정 및 금융비용 부담)했다. 처리단계는 최종처리가 입증되면 예치금 반환(행정 편의주의적 해석·운영), 청구 및 반환서류의 재정비 보완 및 체계 추적관리 시스템의 부재가 나타났다.

모듈케이스 부재 등 폐기물재활용사업으로 육성·발전이 미흡했다. 이는 정책개입의 소지 최소화
에 따른 예치금요율인상으로 시장경제왜곡을 불러왔다. 빈용기보증금이 예치금 환급대상품목으로
둔갑하는 등 예치금 비대상품목의 부당청구 행위도 문제시되었다.

◆대책방안 : 생산자는 공권력 사용불가로 조사의 한계가 있으므로, 정부에서 회수·처리비용의
엄격한 관리·집행이 선행되어야 한다. 이를 위해 정부는 추적관리시스템 개발·보급 등으로 비용의
투명관리 강화책을 마련하고 주기적인 감사기능을 강화해야 한다.

회수·처리의 증빙서류 간소화 및 보완으로 형식적 제출서류 남발을 지양해야 한다. 이를 위한 방
법으로 환경과 경제의 상생적 논리에 부합하는 정책이 중요하다.

재활용의무 생산자와 제병사간의 직거래제도 도입운영으로 빈용기보증금 대상병의 투명관리를 유
도해야 한다.

5-4. 회수처리비용의 통제관리

◇문제점 : 예치금요율의 인상은 비용부담 및 매출감소 등 기업경영의 장애요인을 불러온다.

정부는 예치금요율이 실회수·처리비용의 30%수준이라는 논리를 앞세워 단계적인 상향조정을 방
침으로 정하고 있다. 또한 과다경쟁을 촉발시키고 생산자의 고비용 저효율로 오히려 저하요인으로
작용한다는 시각이다.

지자체의 고가낙찰자에 대한 판매는 생산자, 재활용업자의 부담만 가중시키는 결과를 초래함으로
써 다수 재활용업체의 과다경쟁으로 경영마비가 우려된다. 생산자의 비용부담 가중은 기업의 경영부
실초래로 제도의 존폐위기를 가져올 수 있다. 재활용산업의 정착유도를 위한 재활용관련 기술개발
및 지원이 미흡하다.

일부 품목의 경우, 수입이 유리한 사항의 발생으로 쓰레기화가 우려되며, 비용구조 붕괴로 역마진
현상을 불러올 수 있다.

◆대책방안 : 시장가격의 안정적 관리 및 책임을 부여한다. *지자체 : 실회수 처리 비용만 지불하
고 조합이 물량을 인수한다. *정부 : 가격통제를 위한 실비용의 매년고시제로 관리하고, 지도·단속
등의 감시 모니터링제를 실시한다. *생산자 : 각 주체별 비용부담의 최소화 및 조기선행조치(소재,
제관, FILLER사, 유통, 소비자) *소비자 : 수거비용부담을 최소화하기 위한 분리배출의 책임제를
실시하고, 오염자 부담 원칙을 정해서 불특정 다수인에 의한 오염원인 제공의 책임을 부여해야 한다.

재활용산업의 조기 정착유도로 환경산업의 지속적 관리가 가능하도록 통제한다. 지자체(재생공사)
의 고가낙찰제를 폐지해야 한다. 폐자원의 물가조절 관리를 통해 행정기관이 물가상승의 근원지가
되지 않아야 한다.

