



생산자책임재활용제도(EPR)의 시행과 발전 방향

1. 생산자책임재활용제도의 도입배경과 개념

현대의 폐기물정책은 원천감량과 재활용에 초점을 맞추고 있다. 사후처리에 치중하던 과거의 정책은 이미 한계에 도달했기 때문이다. 우리나라를 비롯한 세계 각국은 모두 폐기물의 원천감량과 재활용 확대를 위한 경제 사회구조의 개편에 주력하고 있으며 폐기물의 책임을 정부 중심에서 소비자와 생산자의 공동책임체제로의 이행을 통해 폐기물책임의 상당부분을 생산자에게로 전환하고 있는데 이는 생산자가 원천감량과 재활용에 있어서 어느 다른 주체보다 더 큰 역할을 수행하기 때문이다.

현대의 시장경제체제 하에서 생산자는 소비자에 앞서서 유행을 창조하고 신규 수요를 창출하며 소비자의 상품선호를 선도하기 때문에 사실상 소비행위를 지배한다고 보아도 과언이 아니다. 생산자는 상품의 소재와 디자인 결정에 있어 가장 큰 영향력을 보유하고 있으며 생산자의 전략과 선택에 따라 재활용가능성의 정도가 달라지고 재활용비용에 차등이 발생한다.

또한 생산자의 물류체계를 폐기물 회수체계에 제공함으로써 회수비용을 저감할 수도 있고 생산자가 직접 재생 원료 소비자가 되어 수요창출을 통한 재활용산업의 발달에 기여하기도 한다. 이처럼 생산자는 폐기물감량에 있어서 소비자나 정부보다 더 효과적인 역할을 수행할 수 있는 위치에 있다.

생산자책임재활용제도(EPR : Extended Producer Responsibility)는 정부에만 주어졌던 폐기물책임을 사회구성원 간에 재분배하는 공동책임체제 구축에 목적을 두고 있으며 특정 상품폐기물의 처리책임을 지자



박준우
상명대 경제통상학부 교수
jwpark@sangmyung.ac.kr

- 서울대학교 물리학과 이학사
- 서울대학교 행정대학원 행정학석사
- 미국 펜실베이니아 주립대학교 경제학 석사
- 미국 펜실베이니아 주립대학교 경제학 박사

체(납세자)로부터 상품의 제조업자와 수입업자(생산자)에게로 이전시키는 것을 기본 내용으로 한다.

EPR 하에서 제품의 생산자와 수입자는 그 제품의 전 생애에 걸쳐 일어나는 환경적 영향에 대해 상당한 정도의 책임을 부담하며 친환경적 제품 디자인과 생산·유통과정에서의 환경 영향에 대한 법적·물리적 또는 사회경제적 책임을 감수하여야 한다.

오염자부담원칙 하에서 폐기물의 궁극적 책임은 배출자로서의 소비자가 당연히 부담해야 한다. 그렇지만 생산자가 소비자를 대신하여 폐기물과 관련된 책임을 수행하는 것이 소비자가 직접 모든 책임을 부담하는 것보다 더 효율적인 결과를 얻을 수 있다면 그 역시 정당성과 타당성을 인정받을 수 있을 것이다.

이 경우 생산자들이 지불하는 경제적 비용은 궁극적으로는 가격전가 과정을 통해 소비자에게 귀착되게 됨은 물론이다.

2. 우리나라 EPR의 특징과 문제점

2003년부터 시행된 우리나라의 제도는 유럽의 전형적인 제도와 그 내용을 거의 같이 한다. 다만 그 대상범위가 다른 나라에 비해 상당히 많아 의욕적이라는 평을 받고 있다. 포장폐기물 중에서 용기에 해당되는 것은 모두 포함하고 플라스틱 포장제도 용기와 기타 포장재를 다 포함하고 있다. 형식상 자발적 협정을 체결하고 있지만 정부 입법에 의한 강제시행을 골격으로 하고 있으며 회수책임은 전적으로 생산자에게 부여되어 환경비용의 완전내부화(Full Cost Internalization)를 지향하고 있다. 다만 지자체에 대하여도 수집 인프라 구축 의무를 부과하고 있고 지자체는 여전히 쓰레기 청소에 대한 궁극적 책임을 지고 있기 때문에 어느 정도 수집 의무를 공유하는 부분이 있기는 하다. 결과적으로 책임을 지자체와 생산자 간에 어떻게 배분하게 될지는 제도 시행 이후에 시장기능에 맡겨진 상태이다.

회수의 법적 의무가 부과되는 생산자로는 동일 생산라인에 있는 모든 생산자로 하지 않고 자기상표를 부착하는 내용물생산업자(Filler)와 제조업자로 한정하고 있어 영국의 방식과는 다른 형태를 보여주고 있다. 그러나 이는 영국을 제외한 다른 모든 유럽국가가 취하고 있는 방식이기도 하다. 한 가지 특이한 것은 재활용 목표량을 공식에 의해 정하게 함으로써 담당기구에 의한 재활용의 여지를 줄이고 있는데 여건계수제도에 의해 어느 정도는 재활용여건을 감안하도록 하고는 있지만 우리나라의 행정관행과 여러 여건을 고려해 볼 때 이 공식화는 향후 정책수행의 탄력성을 줄여 시행이 경직화될 가능성도 있다.

그러나 재활용의무 이행에 있어서 Banking system을 도입하여 목표량 초과부분을 다음 연도로 이월할 수 있게 한 제도는 상당히 실험적이지만 유인효과 측면에서 매우 바람직한 제도로 생각된다. 또 회수하는 폐기물에 대하여 자기 생산제품에 한정하지 않고 같은 종류이면 어느 생산자의 제품이든 동일하게 인정하여 줌으로써 무인승차차 문제를 해결하고 있는 점도 바람직한 것으로 보인다. 다만 플라스틱에 대해서는 독일 등에서 시행하고 있는 마크제도의 시행이 도움이 될 수 있을

것으로 생각되며 플라스틱 공제조합 차원에서 자율적으로 시행할 수 있을 것으로 생각된다.

3. EPR의 문제점과 보완대책

3.1 생산자의 범위 문제

우리나라는 주책임자제도를 실시하고 있어서 법률상 생산사슬단계에서 한 생산자만 의무자에 들어가지만 가격전가 메커니즘에 의하여 비용부담은 사실상 모든 생산자가 같이 부담하고 있다. 그럼에도 이 가격전가의 정도는 시장지배력에 의해 결정되기 때문에 시장지배력이 큰 주체는 이 의무에서 어느 정도 벗어나 있을 수밖에 없다. 예를 들면 수입품목의 경우 우리나라의 많은 수입업자들이 외국 제조업자에 비하여 약한 지위에 있기 때문에 외국제조업자는 이 의무에서 거의 벗어나 있다.

또 하나, 유통업자도 이 생산자의 범위에서 상당부분 벗어나 있다. 오늘날 세계적인 유통체계의 혁신에 의해 대부분의 국가들에서 유통업자가 생산자들보다 우위에 있으며 우리나라에서도 최근에 대규모 유통업자들 중심으로 유통체계가 재편되고 있어 유통업자 우위 현상은 우리나라도 예외가 아니다. 이러한 유통업자들의 지위향상은 거꾸로 재활용에 있어 제조업자보다 더 큰 역할을 수행할 수 있음을 시사한다. 유통업자들이 재활용될 수 있는 포장재를 요구하거나 포장재의 감량화를 위한 설계변경을 요구할 경우 이러한 요구를 거부할 생산자들은 아무도 없다고 하겠다. 유통업자들의 이러한 요구들이 계속될 경우 포장재의 친환경화는 가속화될 것이다. 실제로 유통업자들은 소비자들이 분리 배출하는 포장폐기물을 인수하고, 수수료를 받거나 소비자에게금을 지급하는 업무 등을 통해 생산자책임재활용제도의 효과적인 시행에 많은 역할을 담당할 수 있다.

그럼에도 우리나라는 재활용책임을 전적으로 제조업자에게만 부과하고 있어 유통업자는 거의 아무런 역할도 수행하지 않는다. 우리나라도 외국과 같이 유통업자들이 재활용과정에서 제외되지 않도록 일정한 의무를 부과하는 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 외국처럼 공제조합 가입을 의무화하거나, 수송용포장재

나 이차포장재의 재활용에 대한 의무를 부담하도록 하는 방안 등이 고려될 수 있겠다.

3.2 공제조합의 독점 문제

현재 우리나라의 공제조합은 대기업 중심으로 구성되어 있어 중소기업의 진입을 저해할 가능성이 있다. 공제조합은 운영과정에서도 특정 회원생산자를 우대하거나 차별할 가능성이 있다. 아직은 상당 중소기업이 면제 대상자가 되어 있기 때문에 현재화된 문제로 나타나지는 않고 있지만 장차 의무부과 대상이 될 경우 이들이 공제조합에 가입할 수 있는 길이 열려 있도록 공제조합의 배타적 운영 가능성에 대한 사전 조치가 마련되어야 한다.

재활용사업자에 대한 차별가능성도 있다. 공제조합이 재활용사업자 중심으로 조직되는 외국과 달리 우리나라는 생산자가 중심이 되어 공제조합을 결성한 결과, 조합이 상대적으로 더 큰 시장지배력을 갖는다. 따라서 조합과 계약을 맺은 재활용사업자 외의 소규모 영세 재활용사업자에 대한 차별 가능성이 있으며 계약체결 시에도 재활용사업자가 불리한 위치에 설 가능성이 있다.

따라서 생산자책임재활용제도 시행으로 재활용사업자들이 입을 수 있는 피해를 가능한 최소한으로 줄이도록 하는 공제조합 간 실효경쟁보장제도 시행 등의 노력이 필요하다. 예를 들면 영세 재활용사업자들의 재활용조합 조직에 대한 정부차원의 지원이 필요하다. 사업자단체들이라면 당연히 일정규모 이상의 재활용사업자를 선호할 수밖에 없으므로 영세 재활용사업자들도 조합을 구성하여 규모의 조건을 충족시킨 후 사업자단체들과 계약을 하는 방안을 준비할 필요가 있다. 인가조건 등에 있어서 융통성이 필요한 부분이다. 장기적으로는 거래실적제도의 도입을 고려해야 한다. 사업자단체에 속하지 않는 재활용사업자들이 수거나 재활용을 한 증명을 생산자에게 직접 팔 수 있다면 사업자단체의 독점력을 약화시키고, 비관련 사업자들도 재활용을 계속할 수 있는 기회를 얻을 수 있을 것이다.

수입업자와 외국기업에 대한 공제조합의 배타적 운영이 문제가 될 소지도 있다. 사업자단체들이 국내생산자들 중심으로 배타적으로 구성되어 있음에 따라 수입

업자들에 대한 관리체제 역시 충분한 수준은 아니라고 생각된다. 물론 타이어 등 몇몇 사업자단체에는 이미 수입업자들이 회원으로 가입되어 있으나, 유리병·금속캔 등 포장재나 전자제품 등 대부분의 사업자단체는 국내생산자들만을 대항하고 있는 것으로 보인다. 또한 대부분의 수입업자들이 영세하고 수가 많아 관리가 쉽지 않은 문제도 있다. 그러나 이에 대한 준비가 없다면 국내 상품은 재활용의무를 지고 수입품은 여기서 제외되는 국내 상품에 대한 역차별 현상이 발생할 수 있음을 주의해야 한다. 가장 바람직한 방향은 수입업자들이 의무적으로 공제조합에 참여토록 하는 것이라 생각되나, 만일 어렵다면 국내 판매를 허가하는 단계에서 재활용비용을 납부토록 하거나 보증금제도를 검토하는 것도 고려해 볼 방안이 되겠다.

3.3 재활용 목표율의 결정 문제

생산자책임제도는 기업의 부담에 있어서는 예치금제도와 차이가 없다. 예치금제도 하에서 의무대상 기업들이 이행해야 했던 의무의 내용과 생산자책임제도 하에서 부과되는 의무의 내용에는 큰 차이가 없기 때문이다. 단지 새 제도 하에서 의무량이 증가된다면 기업부담은 그만큼 늘어날 것이다. 따라서 새 제도 시행에 있어서 기업들의 주요 관심사는 재활용의무량이 어떻게 결정되느냐에 있게 된다.

재활용 목표율은 무엇보다도 생산자의 감량화 노력을 실질적으로 유인할 수 있는 수준이어야 하지만 현실 여건을 무시한 목표율의 설정은 불법 재활용의 확대와 탈법, 저항 등 심각한 문제를 야기한다. 따라서 실현 가능성을 증시하여 기술적 여건 외에도 대상 폐기물의 수집여건과 재활용상품의 소비 등 시장 수요여건까지 고려하여 현실적으로 가능한 범위 내로 결정하지 않으면 안 된다. 현재의 재활용 목표율은 과거의 실적에 여건계수를 감안한 형식상 신축적인 형태를 취하고 있지만 일방적으로 증가만 하게 되어 있고 여건계수도 사전에 결정되어 있어 결정자의 재량이 지나치게 제한되어 있다. 공식에 얽매어 경직되지 않고 현실여건을 감안하여 신축적으로 결정할 수 있는 메커니즘이 필요하다. 연도별 목표율 제도도 문제다. 목표연도를 정하고 그때까지

기업이 이행해야 할 목표율을 정하여 준다면 기업의 준비기간 부족 및 장기 계획 곤란과 같은 문제는 상당부분 해결이 가능하다. 또 전자제품에 대한 총량 목표율 제도도 고려할 필요가 있다. 무엇보다 이해관계자의 의견을 충분히 수렴할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 정책결정자의 재량에 따라 기업 등과 협의하여 목표율을 결정할 수 있지만 제도적으로 기업의 참여를 보장할 필요가 있다.

3.4 지자체와의 역할 분담 문제

생산자책임제도 시행으로 재활용폐기물의 수거와 관련하여 지자체와 생산자의 역할분담 및 비용배분 문제가 아직 명확하게 정리되지 않고 있다. 법 형식상 수집책임은 당연히 생산자 몫이지만 우리나라는 이미 지자체별로 분리수거체계가 정착되어 있어 이를 활용하는 것이 국가적으로 유리하다. 일단 지자체 수집기능을 통하는 것이 더 용이하거나 비용이 적게 드는 재활용폐기물은 지자체가 수집하게 하되 수집비용을 생산자가 부담하도록 사적 계약에 의거 자율결정하게 하는 방법이 가능하지만 보다 구체적으로 들어가면 적지 않은 문제가 발생한다. 일반적으로 지자체가 재활용폐기물을 수집하다 보면 생산자가 원하는 양(의무량) 이상으로 수집하게 되며 수집된 재활용폐기물을 생산자나 생산자가 계약한 재활용사업자에게 넘길 수 없는 경우 지자체가 별도로 처리해야 하는 문제가 발생한다. 생산자가 원하지 않는 수량의 폐기물에 대한 수집비용은 지자체가 부담해야 하지만 이 경우 지자체가 수집 자체를 거부할 수도 있다. 재활용폐기물의 별도 수집보다 다른 일반폐기물로 혼합 수집하는 것이 비용 측면에서 유리할 수도 있기 때문이다.

따라서 장기대책 차원에서 조합과 지자체 간의 계약에만 일임하지 말고 지자체에 대한 수집의무 부과와 생산자의 비용부담 내지 국가차원의 지원방안이 필요하다. 이점에서 프랑스와 일본의 사례에 대한 연구도 필요하다. 프랑스의 Eco-Emballages는 지방자치단체들이 분류한 재활용원료를 목표량에 상관없이 지방자치단체들로부터 매입하고 이를 처리하는 역할을 담당하고 있고, 일본은 지방자치단체에게 소비자들이 분류한

폐기물을 수거할 물적·재정적 책임을 부과하고 생산자들이 지방자치단체의 이러한 노력에 대하여 재정적 지원을 (전부 또는 일부를) 제공하면서 분류된 폐기물을 물리적으로 인수하여 재활용할 의무를 부여하고 있다. 스페인의 경우 지방자치단체와 생산자들 간에 합의가 이루어지지 않을 경우 지방자치단체가 의무량에 대한 책임을 지게하고 이 과정에서 소요되는 비용은 생산자들이 부담하도록 강제하고 있다.

3.5 재활용 인정 문제

재활용사업자와 의무생산자에게 있어 재활용 목표율 다음으로 중요한 관심사는 정부가 언제(어느 단계에서) 어떻게 재활용하여야(재활용 방법) 생산자가 의무를 이행한 것으로 인정하느냐 하는 점이다. 재활용 인정을 어느 단계에서 실시하고 어떠한 서류들을 요구하느냐에 따라 적정하지 않거나 적법하지 못한 재활용 관행들이 시도되지 않을 수 있기 때문이다. 재활용도 일종의 경제적 활동이므로 재활용사업자들 역시 가능한 수익을 올리려 노력하게 된다. 일반적으로 재활용품 판매수입은 높지 않으므로 결국 어떻게 비용을 줄이느냐가 관건이 되는데, 일부 재활용사업자들의 경우 비용을 줄이려 단순처리를 하거나 또는 불법적으로 처리하려는 유혹에 빠질 수 있다. 오직 재활용의무 확인과정에서 정부가 재활용의 적정성에 대하여 철저히 검사하는 것만이 이러한 탈법 행위를 억제할 수 있다.

재활용 인정과 관련하여 재사용, 손실, 반품 등 베이스라인 설정문제도 신중히 검토되어야 한다. 이들 수량은 재활용 목표율 산정 시 반영하든 재활용 실적 인정 시 기본 수량으로 인정하든, 어떤 형태로든 고려해 주지 않으면 안 된다. 다음으로 재사용과 수출량도 재활용 인정에서 고려되어야 한다. 재사용은 재활용보다 더 바람직한 감량화 방법으로 많은 국가들에서도 재사용 장려를 위해 노력하고 있다. 특히 재사용을 인정하지 않을 경우 생산자는 재활용의무를 달성하기 위해 재사용 가능한 제품도 파쇄 후 원료 등으로 재활용할 가능성이 있음을 고려하여야 한다. 현실적으로 재사용에 대한 자료가 정확하지 못할 가능성이 높으므로 실적확인 이 문제가 될 수 있다. 수출도 비록 직접적인 재활용은

아니라 하더라도 국내 폐기물량의 감량이라는 효과를 가지고 있으므로 상대국과의 문제가 없는 한 이를 인정해 주어야 한다. 다만 재활용 원료의 수출이 가져 올 국내 재활용산업에 대한 타격이 문제가 될 수 있다. 또 폐기물 수출 역시 일반적으로 전자제품이나 자동차 등을 고철로 수출하는 등 자료가 부정확한 것은 마찬가지다. 재사용과 수출에 대한 자료의 정확성을 높일 수 있는 구체적 방안이 강구되어야 한다.

3.6 무임승차자(Free Riders) 문제

제도 시행에 따라 가능한 문제는 신고하지 않는 의무생산자와 신고한 업체 중에서도 의무량을 축소 신고하거나 불법 재활용하거나 심지어 아예 재활용의무를 이행하지 않는 업체가 나타날 수 있다는 것이다. 미이행업체에 대하여는 부과금부과가 있지만 나머지 사례에 대해서는 철저한 조사와 처벌이 따르지 않으면 선의의 이행기업에 대한 악영향으로 제도 전체의 준수성이 떨어진다. 또한 면제기준 설정으로 법률상 의무가 면제되는 생산자군의 존재는 항상 의무생산자의 불공정경쟁과 시장왜곡 가능성으로 의무생산자의 반발을 일으키고 문제를 야기한다. 행정능력을 강화하여 가급적 이들의 수를 줄이는 노력이 필요하다.

4. 향후 발전을 위한 과제

4.1 제도개선 과제

제도의 성공적 발전을 위해서는 생산자의 실질적 참여를 확대할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 감량화 노력을 통한 원자재 절감, 수출 증대, 재생원료 사용으로 인한 자재비 절감 등 기업이 생산자책임제도를 이윤증대의 기회로 활용하도록 유도하고 공제조합으로 하여금 감량화 회원 기업에 대한 혜택을 부여하는 제도를 실시하게 하여 상품의 설계변경·소재개선 등을 통한 회수 용이, 재활용 용이, 재활용비용 절감 등 감량화 노력이 큰 기업에 대한 적정 보상이 이루어지도록 해야 한다. 아울러 국내 재활용산업의 육성과 능력 제고를 위한 재활용 폐기물수집 인프라 구축과 정부 역할을 직접회수 재활용에서 재활용산업 활성화를 위한 기반 구

축과 간접지원으로 전환하는 정책도 필요하다

무임승차자(Free Riders) 문제에 대한 적극적인 대책 시행과 불법 재활용에 대한 대책도 시급하다. 신고체도로 되어 있는 재활용사업자 제도에 대하여 공인 재활용사업자 제도(재활용실적을 인정할 수 있는 재활용사업자 고시 등)의 도입을 검토하여야 한다. 그리고 폐기물 재활용 처리에 대한 전표제도나 전자시스템 구축 등의 대책도 필요하다.

4.2 제도시행에 대한 사후평가체제 마련

제도의 성공적 정착과 지속적 발전을 위해서는 제도 시행에 대한 사후평가체제의 마련이 필요하다. 생산자책임재활용제도의 다른 제도·정책에 대한 상대적 평가, 기존의 재활용 정책수단과 제도에 대한 비교 평가가 필요하다 이를 위해서는 생산자책임재활용제도의 목적과 방향을 분명히 설정하고 목적에 맞는 적절한 평가기법 개발이 필요하다. 지표개발에 있어서는 OECD에서 제안하고 있는 환경적 효과성, 경제적 효율성, 혁신정도, 정치적 수용성, 행정관리 용이성 정도가 좋은 참고가 될 것이나 외국의 평가기법 개발상황 파악과 정보 수집에 주력하여 외국과의 교류 확대를 통한 시행경험에 대한 정보 교환이 중요하지만 나라별 정치·경제적 요인의 차이와 제도 발전방향을 비교하여 우리나라 실정에 맞는 평가기법을 개발하는 지혜도 필요하다. 그리고 예치금제도 시행실적 및 생산자책임제도 시행실적의 DB화와 재활용 관련 통계의 정비 및 자료조사 체계 구축과 같은 시행실적에 대한 자료 축적이 선행되어야 한다.

4.3 유연한 자세의 견지

생산자책임재활용제도는 구미에서 상당 기간 시행하여 온 제도로서 다른 나라의 경험을 참고하고 그간의 예치금제도 시행경험을 바탕으로 하면 웬만한 문제점은 사전에 파악이 가능하고 대비책도 마련할 수가 있다. 그러나 새로운 제도의 시행에는 항상 예측하지 못한 문제가 발생할 가능성이 있으므로 보다 유연한 자세를 가지고 상황변화와 여건변동에 따라 신속적으로 제도를 운영하는 지혜가 필요하다.