



최종부담금 제도 도입 필요성과 발전 방향

A Proposal for the Amendments Resinous Waste Charge System

환경부 자료 제공

1. 서론

플라스틱의 경우 종전에는 합성수지원료에 부담금을 부과하였다가 2003년 생산자책임재활용제도(EPR)가 본격 시행되면서 플라스틱 제품에 부담금을 부과하게 되었다. 그런데 이 과정에서 일부 제품은 최종제품에 부담금을 부과하고 있으나 일부 제품은 중간재에 부과하여 이중부과의 논란 등 여러 가지 문제점이 노정되었다.

합성수지나 플라스틱제품 모두 처리가 어려운 합성수지계 폐기물을 발생시킨다는 점에서 이들을 생산하거나 수입하는 사업자에게 부담금을 부과할 수 있다고 본다.

다만, 기술개발이나 재활용기반시설이 구비되지 못하여 대부분의 플라스틱제품이 재활용이 곤란하던 80~90년대에는 원료에 일괄 부과하고 재활용되는 제품만 선별적으로 환급하는 방안이 더 효율적이거나, 재활용이 일반화되고 또한 재활용을 촉진해야하는 현 시점에서는 최종단계에서 재활용되지 않은 최

종제품만 부담금을 부과하는 것이 더 바람직하다고 본다.

따라서 여기서는 최종제품부담금제도로 전환된다는 것을 가정하고 제도도입의 필요성과 타당성, 대상선정의 기준, 제도시행의 효과 등을 검토해 본다.

1. 최종제품부담금제도 정의

최종제품부담금제도의 부과대상인 최종제품은 “소비자에게 판매하기 위하여 제조·생산된 최종단계의 제품으로서 재활용이 방법상 또는 비용상 곤란하며 환경에 유해한 제품”이라고 정의한다.

이러한 정의는 폐기물부담금의 부과에 오염원인 발생자 부담원칙을 적용하며, 부과대상 최종제품별로 소비자에 의해 제품의 사용이 가능한 최종생산단계에서 폐기물부담금을 부과한다는 것이다.

이에 더해, 폐기된 제품의 환경오염에 대한 소비자의 책임규명이 불가능하거나, 폐기물부

담금을 사후에 부과하는 경우 제도의 실효성이 낮은 경우를 감안하여 생산의 마지막 단계에서 제품의 오염발생 가능성과 그 영향의 정도를 판단한다는 점이 고려된다.

본 연구에서 전개하는 최종제품부담금제도에 대한 논의는 추가적인 연구를 위해 기초를 제시하는데 목적을 두고 있다. 그러므로 최종제품부담금제도의 대상품목 선정에 대한 실질적인 논의는 본 연구에서 제시된 제도의 타당성에 대하여 충분한 토론과 연구가 있는 후에 이루어져야 할 것이다.

여기에서는 제품부담금제도 대상품목의 선정과 관련하여 고려되어야 할 기본 원칙, 선정기준, 그리고 이를 바탕으로 최종제품부담금제도의 대상품목 등을 예시할 것이다.

1-1. 대상품목 선정 기본원칙

환경정책의 일반적인 원칙은 폐기물 관리 대상품목의 결정에 필요한 기준의 결정에 중요한 기초가 되어야 한다.

여기에서 폐기물 관리대상 품목 선정을 위해 제시되는 기준은 일반적인 기준으로 폐기물 관리정책의 정책 목표, 폐기물의 특성, 정부나 국가의 특수성이 반영될 경우에는 적용의 범위나 정도가 달라질 수 있을 것이다. 여기에서는 본 연구의 대상이 되는 최종제품부담금제도의 경우를 중심으로 품목 선정기준을 제시해 본다.

OECD의 포장폐기물 관리를 위한 제도설계 기초연구는 포장재 폐기물관리를 위한 제도로써 제품부담금제도(product charge system)와 예치금반환제도(deposit refund system)

를 소개하고 있다.

제도설계의 기본이 되는 폐기물관리정책의 기본 목적으로 OECD는 ① 양이나 부피의 측면에서 폐기물의 발생과 이의 독성을 줄이고, ② 재사용과 재활용을 촉진하며, ③ 소각을 통한 에너지 회수를 증대시키며, 그리고 ④ 폐기물의 소각과 매립의 규모를 줄이는 것을 들고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위해, OECD는 폐기물 관리정책의 원칙으로 ① 폐기물 관리의 주체를 정부로부터 제품의 생산자나 사용자로 전환시키고, ② 폐기된 제품의 재사용이나 재활용을 촉진하며, ③ 특정제품의 생산과 소비를 억제하는 방안을 강구하여야 한다고 제시한다.

이러한 원칙은 오염주체에 처리부담 책임을 지게하며 폐기물 발생을 원천적으로 예방하여 환경오염을 최소화하며, 이를 위해 통합적인 환경정책의 시행을 촉구하고 있다.

최종제품부담금제도의 대상 품목 선정에 필요한 기준을 제시하기 위해 다음과 같은 기본 전제가 필요하다.

먼저, 환경적 효과성을 고려하여야 한다. 특정품목을 폐기물 관리 대상으로 선정하는 것이 어느 정도나 환경문제의 개선에 기여할 수 있는가를 검토하여야 한다.

이러한 점은 환경의 오염 가능성이 높은 품목을 관리 대상에 포함시킴으로 환경오염의 예방이나 폐기물이 적절하게 관리되지 않음으로 발생할 수 있는 환경적 재해를 방지하도록 한다는 전제를 바탕으로 한다. 이렇게 보면, 폐기물의 발생량이 많든지, 폐기 후 자연처



특 집

리에 장기간이 소요된다든지, 혹은 관리되지 않은 폐기로 인한 환경적 재해의 정도가 심각한 경우가 대상품목의 선정을 위한 중요한 기준이 될 것이다.

최종제품부담금은 부담금이 부과된 제품의 가격 상승을 초래한다. 만약에 대상 품목이 병이나 캔 등의 기본적인 기능을 하는 경우이면, 대안적 용기의 사용이 가능할 경우에 한해 대체재의 모색이 시도될 것이다.

다시 말해, 기존의 제품을 대신할 수 있는 제품 사용이 가능하다면 부담금이 부과되는 제품의 사용을 줄이게 된다는 것이다. 만약에 부담금 대상 품목의 대체재가 용이하게 마련되지 않는다면, 부담금이 대상품목의 수요에 영향을 초래할 경우에만 효과를 얻어낼 수 있을 것이다. 즉, 부담금의 수준이 소비자의 소비행태에 명백한 영향을 초래할 정도로 높아야 된다는 것이다.

결국 최종제품에 대한 부담금의 부과는 제품의 생산자로 하여금, 부담금의 대상이 되지 않거나 대상의 정도가 낮은 형태의 제품생산에 관심과 노력을 기울이도록 한다.

뿐만 아니라, 제품부담금이 제품의 가격을 상승시킨다는 것은 제품의 최종소비자들로 하여금 제품의 소비가 환경에 부정적인 영향을 초래하며, 이의 문제에 대한 소비자의 책임이라는 측면에서 일정 비용을 부담해야 한다는 점을 상기시키는 의미를 가진다. 이렇게 되면, 제품의 생산과 소비에서 환경 비용을 고려하는 사회적 행태를 조성시킬 수 있다.

다음으로 경제적 효율성이다. 경제적 효율성 기준은 폐기물 재활용이나 폐기물 처리의 비

용이 과연 경제적으로 수용될 수 있는가의 여부를 판단하도록 한다.

즉, 특정 품목을 관리 대상으로 선정함으로써 얻는 환경보전의 경제적 가치가 당해 품목이 폐기된 후 재활용을 하거나 아니면 폐기물로 처리되는데 필요한 비용을 증가하는가를 비교하는 비용·편익분석의 필요성을 요구하는 것이다. 결국, 최종제품부담금은 제품의 사용자가 개인적 이익에 따라 제품을 사용하거나 말거나를 결정할 수 있도록 판단을 하도록 한다.

즉, 환경적 가치가 관리비용을 초과하면 특정 품목을 폐기물 관리의 대상으로 선정하는 것이 바람직 할 것이다.

셋째, 비용배분의 형평성이다. 특정 품목이 폐기물 관리의 대상으로 선정됨으로 부과되는 재활용 비용 또는 처리비용이 제품가격의 상승으로 전환되는 경우, 소비자의 소득 수준에 따라 불균형적인 영향을 초래할 수 있다는 점을 형평성 기준이 지적하고 있다.

생필품과 같은 필수재화에 부과되는 폐기물 관리비용은 역진세적 영향을 초래하기 때문이다. 이러한 경우가 발생하면 대체재의 가능성 여부를 고려하는 등 필요한 조치를 취해야 할 것인가를 품목선정에서 감안하여야 한다.

부과된 부담금이 일반조세적 형태로 운용되는 경우에도 역진세적 결과를 초래하게 된다.

반면에 부담금의 사용이 특정목적에 부합하도록 규정되어 있는 경우, 역진세적 가능성은 부담금의 사용 방법에 따라 완화될 수 있다.

즉, 징수된 부담금을 환경개선의 목적으로 사용함과 동시에 부담금을 부담한 저소득계층

에게 보조금의 형식으로 되돌려주는 방안도 고려될 수 있는 것이다.

부담금의 부과나 징수가 환경의 개선을 통한 바람직한 사회의 구축에 그 목적이 있는 만큼 이를 위한 사회적 부담에도 능력이 부합하는 균형성이 고려되어야 한다는 점을 형평성의 기준이 강조하고 있다.

넷째, 관리운영상의 용이성과 비용이다. 품목의 선정에 있어 관리의 용이성은 행정의 효율성을 위해 매우 중요한 기준이 된다.

아무리 중요한 환경적 의미를 가진 품목이라 하더라도 적절하게 관리될 수 있는 품목이 아니라면 관리의 대상으로 선정하기가 매우 어렵다. 바람직한 규제정책의 중요한 요인으로 행정의 편이성과 관리의 용이성을 드는 이유도 이러한 점을 지적하는 것이다. 이러한 점은 대상 품목을 생산하는 업체의 숫자나 규모가 방대하고 다양한 경우 실제적인 어려움으로 부상된다. 일관성 있는 폐기물 관리가 이루어지지 않는 경우의 정책 효과는 기대하기가 어렵기 때문이다.

다섯째, 부담금이 부과되어야 하는 제품 생산자의 특성이 고려되어야 한다.

제품에 대한 부담금의 부과가 제품의 생산자에게 어떤 영향을 초래할 것인가에 대한 고려가 필요하다. 제품 생산자가 소규모의 제조업자들인 경우에는 제품부담금의 부과가 제조자의 경영에 심대한 영향을 초래하게 된다.

뿐만 아니라, 소규모의 제조자는 부담금이라는 제도의 운영에 효율적인 대응할 수 있는 조직적 혹은 인적 준비를 하는데 한계를 보일 수

있다. 사업자의 특성으로 고려되어야 할 다른 측면은 최종제품이 국내의 생산 혹은 수입에 의해서 마련되는지의 여부이다. 외국에서 수입되는 제품에 대한 부담금의 부과는 국내에서 생산되어 소비되는 제품에 비해 적어도 질차적인 측면에서 차별화 되어야 할 필요가 있기 때문이다.

여섯째, 사회적·정치적 수용성이다. 특정 제품에 대해 부담금을 부과한다는 것은 제품의 가격을 상승하게 한다.

가격의 상승은 소비자의 사회적 부담을 증가시키는 조세효과를 유발한다. 과다한 조세는 국민의 조세저항을 야기시키게 되는 정치적 부담을 초래한다. 다른 한편으로 부담금의 부과로 인한 제품가격의 상승은 소비자의 소비패턴을 변화시킨다.

보다 환경적으로 도움이 되는 대체재를 찾는지 아니면 부담금이 부과되는 제품소비의 양을 줄이게 된다. 이렇게 변화되는 소비자의 소비 경향은 사회의 환경에 대한 인식변화를 초래하게 된다.

소비경향의 변화와 함께 초래되는 환경에 대한 인식변화는 환경과 관련된 정치적 이슈에 대한 국민의 태도나 선호도에 변화를 초래하게 된다.

1-2. 대상품목선정의기준

앞에서 논의된 기본적인 전제를 감안하여 최종제품부담금제도의 대상품목을 결정하는데 활용될 수 있는 기준은 다음의 [표 1]에 제시된 바와 같다.

여기에서 제시된 기준은 최소한의 기준으로



특 점

서 각각의 기준이 특별하게 독립적이지 않을 수 있다. 내용적으로 중첩되는 부분이 있을 수 있으며, 기준간의 중요성 또한 다를 수 있다.

내용적인 중첩성의 문제는 어떤 경우에도 발생하는 문제로서 기준의 적용 과정에서 비교적 손쉽게 조정될 수 있다.

기준간의 상대적 중요성의 문제는 쉽게 조정될 수 있는 문제는 아니다.

최종제품부담금제도의 대상으로 예정되는 품목의 경우에 대해 개별적으로 앞에서 논의한 전제의 의미를 부여하여 표에 제시된 기준의 상대적 중요도를 결정하여야 할 것이다. 이러한 방법은 이상적이기는 하나 말처럼 쉽지 않다.

비교적 용이하게 기준의 상대적 중요도를 결정하는 방안으로 해당 분야의 전문가나 해당 품목의 이해 당사자들에게 조사의 형식을 통해 질문하고 이의 결과를 취합하여 기준간의 상대적 중요도를 배정할 수 있다.

[표 1]에서 보는 것처럼, 환경보전성이라 함은 폐기된 제품이 어느 정도나 환경에 유해한 결과를 초래하여 환경의 보전에 어려움을 초

래하는가의 정도를 측정한다.

환경에의 유해정도는 제품의 환경적 독성 정도와 폐기되는 제품의 분량과 밀접한 관계가 있다. 그러므로 환경보전성의 기준은 어느 정도나 제품이 폐기되는가의 분량의 측정과 폐기된 제품이 환경에 미치는 독성의 정도를 확인한다. 폐기물의 분량이 많으면 많을수록 그리고 환경적 유해의 정도가 강하면 강할수록 폐기물부담금제도의 대상이 될 가능성이 높으며 부담금의 수준도 높아질 것이다.

폐기된 제품의 재활용 가능성 여부가 부담금의 대상이 되어야 하는지의 여부를 결정하는 중요한 기준이 된다.

즉, 폐기물의 재활용이 가능하도록 하는 기술은 있는지, 재활용의 과정이 단순명료한지, 또는 재활용에 필요한 비용의 정도가 재활용으로 얻을 수 있는 이익과 비교할 때 수용할 수 있는 수준인지 등의 요소가 고려되어야 한다는 것이다. 이러한 척도는 모든 폐기물이 재활용이 가능할 수 있으나 경제적, 기술적, 그리고 행정적인 측면에서 수용될 수 있는 것이어야 한다는 점을 강조한다. 이렇게 볼 때, 부

[표 1] 폐기물 관리 대상품목 결정 기준

기 준	기준 설명	항 목	지표(예)
환경보전성	폐기제품의 환경영향 정도	폐기물발생율	제품폐기량/제품출고량
		환경적 유해성	별도기준
자원효율성	폐기제품의 재활용/재사용 가능성 정도	자원회수 실적	재생/재활 자원의 원료화율
		재활용 이익	처리비/자원가치
관리용이성	폐기제품의 관리행정의 수월성 정도	집행의 용이성	과태료 부과율
		관리의 용이성	대상업체의 수
정책효과성	환경정책 목표에의 기여 정도	비용의 내재화	물가대비 제품가격 상승율
		재원 확보율	비용수입/환경예산

담금 대상 품목은 이와 같은 측면에서 재활용이 용이하지 않는 경우에 해당한다.

특정제품을 부담금제도의 대상으로 결정할 경우, 그러한 제품의 생산자를 용이하게 파악하고 그들이 제도에 순응하도록 하는데 행정적인 어려움이 어느 정도인지도 대상 제품의 결정에 중요한 요소가 되어야 한다.

부과된 부담금의 징수가 용이하여야만 제도의 효율성이 확보될 수 있다. 제도의 관리 측면에서 고려되는 척도로 부담금 부과액의 징수율을 사용할 수 있다. 그러나 대상제품이 결정되는 단계에는 부담금 징수가 어느 정도나 되는지를 알 수 없다는 문제가 있다. 그러므로 부담금 징수의 용이성은 제도의 시행 이전에 제도 시행의 측면을 고려하는 사전적 의미에 국한되어 고려되어야 할 것이다.

부담금 제도의 대상으로 선정되는 품목을 생산하는 업체의 숫자나 규모도 제도의 관리와 관련된 중요한 요소가 된다. 업체의 숫자가 많고 규모가 영세하다면 대상의 관리에 필요한 행정적 비용이 높아질 것을 예상할 수 있다.

대상품목의 결정에서 반드시 고려되어야 할 중요한 요소는 특정 품목을 부담금제도의 대상으로 포함하는 것이 국가의 차원에서 희망하는 환경적 목표의 달성에 어느 정도나 기여할 수 있는가의 여부이다.

폐기물의 관리를 통한 국가적 환경목표의 달성에는 폐기물의 발생량을 줄이는 것과 발생된 폐기물의 처리에 필요한 재원을 충분히 확보하는 것이 매우 중요한 과제가 된다. 폐기될 제품에 일정 금액의 부담금을 지불하는 소비자는 제품의 선택에 그러한 요소를 반영할 것

이며, 가능한 한 그러한 부담금이 해당되지 않거나 그렇지 않으면 부담금 적게 부과되는 제품을 선호하게 될 것이다.

이러한 소비자의 선택은 폐기물 발생가능성이 낮은 제품으로의 전환을 의미하게 된다. 결국, 폐기물부담금제도는 폐기물의 발생량을 줄이는 효과를 만들어낼 수 있을 것이다.

2. 최종제품부담금제도 운영전략

최종제품부담금제도의 원활한 운영을 위해서는 제도의 운영 범위 또는 방향이 설정되어야 하고, 이를 통해 제도의 전반적인 틀을 운영할 추진체제가 마련되어야 할 것이다. 이와 아울러 최종제품부담금제도를 둘러싼 다양한 이해관계의 표출 가능성 및 제도의 도입 이전 정비되어야 할 각종 쟁점이 있음을 감안하여 제도가 도입되기까지 제도 도입을 위한 제반 인프라 및 제도 자체에 대해 연구 및 숙의하는 장치가 필요하다.

최종제품부담금제도를 운영을 위해서는 다음과 같은 전제가 충족되어야 한다.

2-1. 대상품목과 요율 자료 확보

대상품목을 결정하는 것과, 제품부담금의 요율이 어떻게 적용될 지에 대한 결정에는 다음과 같은 정보가 매우 중요하다.

이들에 대한 상시적이고 체계적인 수집과 보관이 요청된다.

먼저, 폐기물에 관한 자료이다. 예를 들어 폐기물의 발생량, 대상 제품의 폐기물이 전체 폐기물에서 차지하는 비중, 폐기물의 재활용



특 집

현황과 가능성, 폐기와 투기의 비율 등에 대한 자료는 필수적으로 수집되어야 한다. 다음으로 시장에 대한 자료이다. 먼저, 시장에 출하되어 있는 제품의 양과 경쟁의 정도, 제품을 출하하는 생산자의 수와 그들의 체계, 사업체의 규모, 창업과 폐업의 정도, 사업의 수익성, 고용으로 본 사업체의 경제적인 프로파일, 수입과 수출에 대한 자료, 기술의 현황과 기술발전 등에 대한 정도 등을 포함한다.

2-2. 제도 시행 방식

최종제품부담금제도를 적용하는 두 가지의 방법을 고려할 수 있다. 첫째, 부담금 요율을 처음부터 원하는 수준으로 설정하는 방안이다.

다음으로 부담금 요율을 시간을 두고 원하는 수준까지 점진적으로 끌어올리는 방안이다.

첫 번째 방법은 이론적인 관점에서 볼 때 설득력이 있고 필요한 재원을 즉각적으로 마련할 수 있다는 측면에서 환경에 대한 부담은 적지만, 새로운 제도의 대상업체들이 받는 제반 형태의 충격과 이에 대한 반발 등이 예상되어 제도의 조정비용이 높을 것이라는 단점을 가지고 있다.

두 번째 방법은 생산자들에게 새로운 요율에 적용할 수 있는 기회를 제공한다. 이 방식은 단계적 적용의 방식을 필요로 한다. 단계적 적용은 부담금의 요율을 점진적으로 높여가는 방안이 고려될 수 있으며, 제도의 대상 품목이나 대상업체도 소규모에서 대규모로 점진적으로 확대하는 방안을 생각할 수 있다. 즉, 제도의 시행초기에는 대기업 위주의 큰 규모의 제품으로 대상을 결정하고 제도가 정착되는 정도에 따라 중소기업의 생산업체와 소규모의 제품으로 그 대상을 확대하는 것이다.

제도의 정착이 순조롭게 되는데는 도움이 되는 방안이나 장기간이 소요될 것을 예상하여야 하며 제도의 완전한 정착 시기까지 대상과 비대상의 구분으로 인한 형평성의 문제가 야기될 수 있다.

가능하면 제도의 도입 시기보다 1~2년 이상 앞선 제도 시행의 공고는 산업 분야에 사전적 준비의 기회를 제공하며 새로운 제도의 단계적 적용 효과를 높일 것이다.

이 기간 중에는 기존의 폐기물부담금제도를 적용하며 현행 제도의 운영상에서 발견되는 문제점을 개선하여 대상집단의 정책 순응도를 향상시키는 방안을 강구하여야 한다.

[표 2] 최종부담금제도 평가항목

- 환경적 효과성: 제도를 시행한 후에 폐기물의 감소, 다른 제품으로의 대체, 새로운 종류의 디자인과 도입 등의 목표들이 이루어졌는가?
- 경제적 효율성: 제도를 따르는 생산업체들이 감당하는 비용은 얼마이고, 그 비용은 다음 단계로 이전되는가?
- 형평성: 제도가 소득 분배에 미치는 영향을 평가할 수 있는가?
- 제도적 상충여부: 국내적으로, 또는 국제적으로 다양한 정책들이 서로 갈등을 빚은 적이 있었는가?
- 행정적 가능성: 제도의 시행과 불응자에 대한 단속에 드는 비용은 어느 정도인가?
- 제도의 수용성: 제도에 대한 반응이 어떤가?

새로운 제도인 최종제품부담금제도의 실천적인 방안에 대한 모색과 실현 가능성에 대한 별도의 연구를 사전 공고기간 중에 진행한다 면 새로운 제도의 구현이 보다 용이하게 이루어질 수 있을 것이다.

새로운 제도의 성급한 실시는 예상치 못한 문제를 야기시킬 수 있으며 이는 제도의 실패에 결정적인 요소가 될 수 있다. 그러므로 새로운 제도의 선택을 공고하고 그 제도의 구체적인 내용을 결정하는 단계적 방식을 택하는 것이 정책 성공의 관건이 될 것이다.

특히, 플라스틱이 부품으로 포함된 대상품목의 결정과 요율의 결정에는 제품의 구성에 어떤 플라스틱이 어느 정도 포함되었는지를 확인하여야 한다. 앞에서 제시된 바와 같이 생산자가 그 책임을 진다고 하더라도 정부는 이에 대한 검증의 책임이 있다. 대상품목의 숫자가 적지 않을 것임을 예상한다면, 이의 과정에는 상당한 시간과 노력이 요구될 것이다.

2-3. 제도 평가

최종제품부담금제도가 시행될 경우, 최소한

[표 3] 최종제품부담금제 도입에 따른 단계적 환경성 효과

효 과	내 용
발생과정 포괄성에서의 완결성	폐기물은 원료 추출과정에서부터 가공하여 제품을 만드는 단계를 거쳐 포장용기에 담거나 최종제품으로 소비자에게 판매되고, 소비자가 사용 후 폐기하는 전 과정을 거쳐 발생되기 때문에 최종제품부담금제를 도입함으로써 "최종제품" 단계에서 발생하는 폐기물에 대한 제도 보완으로 정책의 효과를 한 단계 높일 수 있음
오염자부담원칙 준수에서의 완결성	OECD가 권하고 있는 폐기물관리정책 방향 중 하나는 오염자부담원칙이다. 제품의 생산에서 소비에 이르는과정에서 "오염자"를 분석하면 원료채취자, 제품가공자, 중간생산자, 최종생산자로나눌 수 있다. 최종제품부담금제를 도입함으로써 그동안 면죄부를 주었던 최종생산자를 "오염자"의 범주에 넣고 문제 해결 방안을 모색한다는 점에서 오염자부담원칙에 대한 완결성 수준을 높일 수 있음
외부효과 차단에서의 완결성	폐기물은 재사용, 재활용, 소각, 그리고 매립과 같은 방법으로 처리함으로써 끝나는 것이 아니라, 제2, 그리고 제3차 오염을 유발시킬 수 있기 때문에 한 단계에서의 완결성 수준의 미비는 이 같은 외부효과를 유발시킬 가능성이 크다. 최종제품부담금제를 활용함으로써 외부효과 차단 효과를 높일 수 있을 것으로 판단됨
국제수준 준수에서의 완결성	환경문제는 국내에만 국한된 것이 아니라, 국가간의 물류이동으로 인하여 끊임없이 국가간 영향을 미친다. 미비된 제도를 하나하나 더 갖추어 가면서 제도의 완결성 수준을 높이면 환경정책의 국제표준화에 수준에 이를 것으로 판단됨
책임공유 관점에서의 완결성	원료추출자, 최초생산자, 중간생산자, 그리고 최종생산자가 생산자 편에 있는 오염자이기 때문에 네 가지 유형의 생산자 모두 폐기물부담금에서 자유로울 수 없다. 따라서 단기적으로 책임공유의 관점에서 최종생산자도 여기에 동참함으로써 책임공유의 완결성에 기여할 것으로 판단 됨
미래지향적 관점에서의 완결성	최종제품부담금제도가 도입됨으로써 생산자 편에 있는 폐기물 발생원인자가 책임분담에 참여함으로써 향후 소비자에 대한 책임을 부과하는데 있어서 이론적 논거가 됨



[표 4] 최종제품부담금제 도입에 따른 단기적 경제성 효과

효 과	내 용
재활용을 제고에 따른 경제성 효과	최종제품생산자도 폐기물의 수거와 처리에 동참함으로써 재활용 및 재사용율의 증가가 기대되며, 여기에서 경제적 효과가 높아질 것으로 예상됨.
폐기물 처리의 비용절감 효과	폐기물 발생으로부터 회수기간이 짧으면 처리 비용도 절감할 수 있다는 기대효과를 전제로 할 때 중간제품에서 회수하여 처리하는 기간보다 최종제품에서 회수하여 처리하는 기간이 짧기 때문에 비용절감을 기대할 수 있음.

2년 정도의 제도 시행이 이루어진 후, 1차적인 평가를 시행하는 것이 바람직할 것이다.

제도의 성과에 대한 평가항목은 앞에서 논의한 기본적인 원칙을 기준으로 준비할 수 있을 것이며, 아래에는 앞에서 논의한 제도 적용의 기본원칙에 기초한 평가항목의 내용의 예시이다.

3. 시행 예상효과

폐기물관리정책의 가장 중요한 정책효과로 제시할 수 있는 것은 환경상의 완결성과 경제성이다. 환경상의 완결성은 어떤 상황에도 불구하고 폐기물 제로를 지향할 수 있어야 하며, 소각이나 매립의 경우 제2, 혹은 제3차 환경오염발생 효과를 최소화시킬 수 있어야 한다는 의미이다.

경제성은 폐기물을 재활용하거나 재사용 하는데 있어서 경제적 이익과 적은 비용으로 많은 양의 폐기물 처리를 가능하게 한다는 의미를 가지고 있다.

폐기물부담금제도로써 최종제품부담금제도가 시행되고 현재의 생산자책임재활용제도와 함께 폐기물관리정책으로 자리매김을 한다면

환경문제의 완결성과 폐기물처리의 경제성 확보라는 환경정책의 목표달성에 기여할 수 있는 장기적 및 단기적 정책효과가 발생될 것으로 예상된다.

3-1. 단기적 효과

최종제품부담금제도를 도입함으로써 예상되는 폐기물관리정책의 단기 효과로서 환경상의 완결성 효과는 ① 발생과정의 포괄성에서의 완결성, ② 오염자부담원칙 준수에서의 완결성, ③ 외부효과 차단에서의 완결성, ④ 국제수준 준수에서의 완결성, ⑤ 책임공유 관점에서의 완결성, ⑥ 미래지향적 관점에서의 완결성을 제시할 수 있으며 그 구체적인 내용은[표 3]과 같다.

최종제품부담금제도를 도입함으로써 예상되는 폐기물관리정책의 단기적 경제 효과는 ① 재활용을 제고에 따른 경제성 효과, ② 폐기물 처리의 비용절감 효과로 나누어 설명할 수 있다. 구체적인 내용은 다음 [표 4]와 같다.

3-2. 중장기 효과

최종제품부담금제도는 그 단계에서 머물지 않고, 장기적으로는 환경오염의 범위가 광범

위하고 배출량이 대량인 제품의 제조업자나 수입업자 뿐만 아니라 최종소비자를 대상으로 하는 환경세 도입의 가능성을 탐색할 수 있도록 할 것이다.

환경세는 21세기 새로운 조세 자원일 뿐만 아니라, 지속가능한 발전을 추구하기 위한 동인으로서의 역할을 할 수 있다.

OECD국가들을 중심으로 환경친화적인 조세개혁(Green Tax Reform)을 단행하면서 포장폐기물세, 지하수세 등 각종 환경관련 세제를 도입하고 있다.

환경세제는 그린 상품, 혹은 환경마크제 도입이 확산되면 국제무역에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없다.

장기적으로 볼 때, 환경세의 일환으로 건설폐기물세의 도입을 제안할 수 있다.

건설폐기물, 지정폐기물 등 산업폐기물은 지속적으로 증가하고 있으나 강력한 감축유인이 없어 향후 증가속도를 통제하기 어렵기 때문에 매립 또는 소각되는 산업폐기물을 부과대상으로 삼아 산업폐기물세를 부과하면 매립 및 소각처리 폐기물의 발생을 줄여 환경생태

적 피해를 감소할 수 있다.

농약 및 비료 제조업자와 수입업자를 납세의 무자로 삼는 화학물질배출세도 건설폐기물과 같은 관점에서 도입을 고려해 볼 수 있다.

OECD 국가들을 중심으로 환경과 경제의 통합을 통한 후생극대화와 환경친화적 사회시스템 구축이 매우 활발히 이뤄지고 있다는 사실을 감안하면 유해 화학물질에 대한 친환경적 관리수단으로서 환경세의 도입을 고려할 가치가 있다.

이렇게 볼 때, 최종제품부담금제도의 중장기 효과는 환경세 도입의 당위성을 제공할 수 있다고 본다.

즉, 중장기 효과로서 환경의식 제고, 환경친화적 사회공동체 구축, 그리고 환경상품 개발로 경제효과 최대화로 나누어 설명할 수 있으며, 구체적 내용은 [표 5]와 같다.

3-3. 기탁효과

최종제품은 원료나 중간제품보다는 상품으로서의 가치율(3~10배)이 높을 뿐만 아니라, 제품전체에서 차지하는 합성수지 투입률도

[표 5] 최종제품부담금제 도입에 따른 중장기 효과

효 과	내 용
환경의식 제고	원료채취자나 중간제품생산자에게 부담금을 부과하는 것보다는 최종제품생산자에게 부담금을 부과함으로써 환경의식을 일깨워줄 수 있는 주체가 많아지게 되고, 환경세 도입으로 그 범위가 더욱 넓어질 뿐만 아니라 소비자 책임의식도 높아지기 때문에 최종부담금제도의 장기효과 중 하나로 환경의식 제고를 제시할 수 있음
환경친화적 사회공동체 구축	최종제품부담금제도의 도입과 더불어 환경세가 도입됨으로써 소비자와 생산자가 공동으로 책임을 진다는 인식이 확산되어 결국에는 환경친화적 사회공동체 구축에 이를 수 있을 것으로 예상됨
환경상품 개발로 경제효과 최대화	환경의식제고와 환경친화적 사회공동체 구축으로 사회전체의 환경의식이 고양되면 다양한 환경상품의 개발이 가능하고, 환경상품의 생산과 판매에 따른 경제효과가 높아질 것으로 예상됨



특 집

[표 6] 부가가치액 현황(예시: 기계장비조립용 플라스틱 제품)

구분	원료	중간재	최종제품
매출액	1,000원/kg	1조 8천억원	11조 4천억원
원가	1,000원/kg	8,790원/kg	149,000원/kg
비율	1배	8.7배	149배

* 주 1) 원료는 원가를 기준으로하고 중간재 및 최종재는 총 매출액/총 투입량 2) 부가가치율이 크게 차이나는 이유는 합성수지투입량이 다르기 때문임.
자료: 환경부, 2005. 3. 30 내부자료.

(5~30%)도 낮다.

그러므로 실제로 납부하는 부담금은 합성수지투입량에 따라 부과됨으로 실질적으로 납부자가 부담해야 할 부담금은 적어진다고 볼 수 있다.

다음의 [표 6]에는 기계장비조립용 플라스틱제품의 예로 부가가치액 현황이 제시되어 있다. 원료일 경우보다 최종제품의 경우에 약 149배가 증가한다고 나타나 있다.

4. 플라스틱제품 적용 사례

4-1. 대상품목(안)

현행 플라스틱제품을 제외한 6개 품목(살충제·유독물 용기, 부동액, 화장품, 껌, 1회용 기저귀, 담배)은 최종제품에 부과되고 있음으로 현행대로 유지하고, 여기에서는 최종제품 및 중간제품에 혼용 부과되고 있어 가공과정에 의해 부과재가 달라지는 플라스틱 품목에 대하여 포괄주의적 기준을 설정하고, 이에 더하여 제품의 재활용 용이성, 경제성, 환경유해성, 기타 행정적 용이성 등 고려하여 선정하였다.

구체적 기준으로는 포괄주의 관점에서 모든 플라스틱 사용제품을 비교한 후 첫째, 발생량

(출하량), 둘째, 정책효과성, 마지막으로 정치적으로 실현가능(피규제산업의 반발 가능성)한 3개 조건을 충족시키는 제품을 선정하였다.

선정에 따른 전제조건으로 산업 전반에 소요되는 필름, 시트, 판류의 경우 최종제품 전환시 타제품의 재료로 사용되는 유통관계는 나타나지 않았다.

하지만 포장재의 경우 현 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」 시행령 제18조1호 가목-사목에만 적용되고 있어 시행령에서 규정하지 아니한 포장재로 유통될 경우 중간(가공)제품인지, 포장재인지가 명확히 알 수 없어 전 품목 포장재에 대해 재활용 의무대상 편입 또는 부담금 대상 최종제품에 사용되는 포장재를 부과대상으로 하여야 한다.

현행 폐기물부담금 대상품목인 칫솔, 면도기, 장난감, 라이터 등은 대부분 그대로 유지하고, 중간가공 제품으로 간주되고 있는 기계장비조립용은 완전삭제하고 1차 플라스틱제품, 기타플라스틱제품 등은 소비자 최종사용을 위한 제조여부에 따라 일부를 유지하였다.

최종제품부담금제 하의 대상품목은 크게 4가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째는 현행 부담금 부과대상품목 중 이미

[표 7-1] 최종제품 부담금 부과대상 업체수, 생산액 및 증감내역(예시)

구 분	표준산업분류 세세분류	현행업체 수(개)	최종업체 수(개)	생산액 (백만원)	출하금액 (백만원)	최종전환시 유지여부	증감 (최종-현행)
2521	제 1차 플라스틱제품 제조업	1,422	1,347	5,202,068	5,164,973	일부유지	-75
25211	플라스틱 선, 봉, 관 및 호스 제조업	532	532	1,340,592	1,330,567	일부유지	0
	101 플라스틱 프로파일	69	69	206,295	205,465	일부유지	0
	102 플라스틱 파이프	287	287	761,068	756,021	일부유지	0
	103 플라스틱 호스	90	90	163,689	162,682	일부유지	0
	104 플라스틱 연결구류	86	86	209,540	206,399	일부유지	0
25212	플라스틱 필름, 시트 및 판 제조업	815	815	3,861,476	3,834,406	일부유지	0
	101 플라스틱필름 및 시트(포장용)	522	522	2,537,230	2,519,307	일부유지	0
	102 플라스틱필름 및 시트(포장용 제외)	293	293	1,324,246	1,315,099	일부유지	0
25213	플라스틱 합성피혁 제조업	75	0	-	-	삭제	-75
	100 합성피혁	75	0	-	-	삭제	-75
2522	건축용플라스틱제품제조업	1,042	1,042	2,609,788	2,590,328	유지	0
25221	벽 및 바닥 피복용 플라스틱제품 제조업	88	88	902,499	892,427	유지	0
	101 플라스틱 장판 및 벽지	29	29	573,067	566,582	유지	0
	102 플라스틱 타일	59	59	329,432	325,845	유지	0
25222	위생용 플라스틱제품 제조업	333	333	451,479	446,524	유지	0
	100 위생용 플라스틱제품	333	333	451,479	446,524	유지	0
25229	기타 건축용 플라스틱 조립제품 제조업	621	621	1,255,810	1,251,377	유지	0
	101 플라스틱 창문 및 문	420	420	972,136	972,374	유지	0
	109 기타 건축용 플라스틱 조립제품	201	201	283,674	279,003	유지	0
2523	포장용플라스틱제품제조업	1,577	1,382	2,819,194	2,805,007	일부유지	-195
25231	플라스틱 포대, 봉투 및 유사제품 제조업	377	377	524,758	523,959	일부유지	0
	100 플라스틱 봉투	377	377	524,758	523,959	일부유지	0
25232	포장용 플라스틱 성형용기 제조업	1,200	1,005	2,294,436	2,281,048	일부유지	-195
	101 플라스틱 병	174	174	631,611	629,311	유지	0
	102 플라스틱 뚜껑	195	0	-	-	삭제	-195
	109 기타 플라스틱 포장용기	831	831	1,662,825	1,651,737	유지	0
2524	기계장비 조립용 플라스틱제품 제조업	1,843	0	-	-	삭제	-1,843
	101 운송장비용 플라스틱제품	960	0	-	-	삭제	-960
	102 전기 및 전자기기용 플라스틱제품	259	0	-	-	삭제	-259
	109 기타 기계용 플라스틱제품	624	0	-	-	삭제	-624



특 집

[표 7-2] 최종제품 부담금 부과대상 업체수, 생산액 및 증감내역(예시)

구 분	표준산업분류 세세분류	현행업체 수(개)	최종업체 수(개)	생산액 (백만원)	출하금액 (백만원)	최종전환시 유지여부	증감 (최종-현행)
2529	기타 플라스틱제품 제조업	1,887	1,021	2,867,305	2,853,939	일부유지	-866
25291	플라스틱 발포 성형제품 제조업	501	501	1,535,743	1,531,941	일부유지	0
101	폴리스티렌 발포제품	279	279	895,371	893,683	일부유지	0
102	우레탄 발포제품	171	171	552,010	549,011	일부유지	0
109	기타 플라스틱 발포제품	51	51	88,362	89,247	일부유지	0
25292	플라스틱 접착테이프 및 기타 표면도포제품 제조업	358	137	542,477	538,101	일부유지	-221
101	플라스틱 적층품	221	0	-	-	삭제	-221
102	접착테이프	137	137	542,477	538,101	유지	0
25299	그외 기타 플라스틱제품 제조업	1,028	383	789,085	783,897	일부유지	-645
101	플라스틱 주방용품	194	194	398,325	395,955	유지	0
102	가구용 플라스틱제품	39	39	66,921	66,731	유지	0
103	플라스틱 헬멧	49	49	204,893	202,987	유지	0
104	플라스틱 사무 및 문구용품	101	101	118,946	118,224	유지	0
109	기타 플라스틱제품(가공품등)	645	0	-	-	삭제	-645
총 계		8,900	8,860	81,085,028	80,277,512	-	-40

최종제품으로 ① 계속 유지 또는 ② 일부유지 되는 품목이다.

둘째, 현행 부담금 부과대상품목 중 중간재에 부과하던 것을 최종재로 전환하여 부과하는 ③ 전환품목, ④ 신규로 추가되는 품목으로 구분하여 볼 수 있다.

여기서는 현행 부담금부과대상품목 전체를 최종제품부담금제도로 포함되거나 삭제 또는 신규로 추가되는 품목으로 살펴보고, 뒤에 신규로 추가되는 품목을 살펴보도록 한다.

[표 7]에는 광공업통계조사에 나타난 표준산업분류로 구분되어 있는 5인 이상 품목별 사업체수와 생산액, 출하액, 최종제품으로 전

환시 증감업체수가 제시되어 있다.

[표 7]에 제시된 바를 살펴보면 현행 부담금 부과대상 품목의 5인 이상 제조업체 수는 8,900개 업체이다.

최종제품전환시 업체수는 40개가 감소한 8,860개소로 추정된다.

4-2. 유지, 일부유지, 삭제, 신규 품목(안)

현행 부담금 부과대상품목을 최종제품 부담금으로 전환시의 변화를 표준산업분류(2003년 5인 이상의 사업장)로 구체적으로 살펴보면 [표 7]과 같다.

분류는 표준산업분류코드를 사용하였다. [표 7]