



# 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서

환경노동위원회 자료제공

## I. 개요

### 1. 경과

자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 일부개정법률안은 2012년 7월 11일 최봉홍 의원이 대표발의하여 2012년 7월 12일 우리 위원회에 회부되었음.

### 2. 제안이유

현행법은 제조업자 등에게 제품·포장재 폐기물에 대한 재활용의무를 부과하는 등 폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진하기 위한 제도에 관하여 규정하고 있음.

그런데 재활용산업을 고부가가치 첨단산업으로 육성하기 위해서는 재활용가능자원이 원활히 공급될 수 있도록 재활용가능자원의 회수·유통체계를 선진화하는 것이 필요함.

이에 지방자치단체는 재활용가능자원관리특별회계를 설치할 수 있고, 재활용의무생산자들은 재활용사업공제조합을 통하여 재활용가능자원 유통센터를 설립할 수 있도록 하는 등 재활용가능자원이 원활히 공급될 수 있는 방안을 마련하려는 것임.

### 3. 주요내용

가. 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 재활용가능자원 회수에 필요한 재원을 확보하고, 효율적으로 운용·관리하기 위하여 재활용가능자원관리특별회계를 설치할 수 있도록 함(안 제13조의3 신설).

나. 환경부장관은 재활용의무생산자가 자신이 제조·수입하거나 판매한 제품·포장재의 폐기물 전부를 회수하여 재활용하거나 이에 대한 분담금을 재활용사업공제조합에 납부한 경우 재활용의무를 충실히 이행하였다는 인증을 할 수 있고, 해당 재활용의무생산자는 인증표시를 제품·포장재에 할 수 있도록 함(안 제17조의2 신설).



다. 재활용사업공제조합 등이 제품·포장재의 폐기물을 회수하기 위하여 환경부장관의 인가를 받아 재활용가능자원 유통센터를 공동으로 설립할 수 있도록 하고, 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 수거한 제품·포장재의 폐기물을 유통센터에 인계하여 그 수거비용을 보전 받을 수 있도록 함(안 제28조의2 및 제28조의3 신설).

## II. 검토의견

### 1. 재활용가능자원특별회계의 설치(안 제13조의3 신설)

현행 생산자책임재활용제도(이하 'EPR')는 제품의 생산부터 사용 후 회수 및 재활용 단계에 이르기까지 생산자들에게 재활용의무를 부여하여 자원의 재활용을 촉진하기 위한 제도로 2000년에 도입되었으며, 현재 25개 품목에 대하여 EPR제도를 실시하고 있음(참고자료 1 : EPR제도 개요).

EPR제도의 기본 취지는 원인자부담원칙에 따라 제품을 제조·수입하는 재활용의무생산자로 하여금 자신의 제품에서 발생된 폐자원을 자신이 회수하여 재활용하도록 하기 위함이나, EPR 대상 제품을 현재 지자체에서 수거하고 있음에도 의무생산자들은 그 비용을 부담하지 않고 국민들의 세금으로 수거가 되고 있는 불합리성이 존재함.

또한 폐자원은 무게, 부피 등을 이유로 다른 폐기물보다 수거비용이 많이 소요됨에도 지자체에 비용이 보전되지 않아 지자체의 부담이 가중되고 있는 상황임.

이에 개정안은 재활용의무생산자로 하여금 지자체에서 수거하는 폐자원에 대하여 수거비용을 보전하도록 하고, 이로 인해 발생하는 수익 등을 별도의 특별회계를 설치하여 관리할 수 있도록 하기 위한 것임.

특별회계의 재원은 폐자원 회수 등에 재투자하거나, 폐자원 수거를 위해 취약계층을 채용한 사회적기업 지원에 활용되어 서민 계층의 복지 향상과 폐자원의 수거를 촉진할 수 있을 것으로 보여 바람직한 것으로 보임.

아울러 폐자원의 회수가 촉진되고 폐자원 시장이 활성화될 경우 지자체의 폐자원 회수량 증가에 따라 매립·소각되는 폐기물이 감소하여 지자체의 폐기물 처리비용이 감소하는 등 지자체의 재정에도 도움이 될 것으로 보임.

### 2. 재활용의무 이행방법 변경(안 제16조제1항 등)

EPR제도는 폐제품의 재활용에 있어 생산자의 역할을 확대하기 위해 도입된 제도로서, 생산자는 제품 생산 시 재활용이 쉬운 재질을 선택하고, 소비자가 사용한 폐제품을 회수하여 재활용해야 하나 이러한 역할을 직접 수행하기가 어려운 경우 공제조합을 만들어 생산자 역할을 대행시켜 왔음.

그러나 현행 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제16조에서는 제조업자 등의 재활용의무를





거나 이에 대한 부담금을 재활용사업공제조합에 납부한 경우에 재활용의무를 충실히 이행하였다는 인 증을 하고, 생산자로 하여금 자신의 제품에 인증표시를 할 수 있도록 하려는 것임.

이는 원칙적으로 재활용의무생산자는 자신이 제조·수입한 제품을 모두 회수하여 재활용하여야 하 나 현행 EPR제도가 재활용의무율을 정하여 준수하도록 하고 있어, 재활용의무를 이상으로 재활용하 는 기업에 대해 인센티브를 부여하려는 것임.

자기 제품으로 인해 발생한 사회적 비용을 모두 부담한 기업이라는 이미지를 제공할 수 있도록 하여 기업의 선호도를 제고할 수 있을 것이며, 이러한 인센티브 부여로 폐자원의 재활용이 촉진될 수 있다 고 보이는바 개정안의 취지는 바람직하다고 봄.

#### 4. 재활용사업공제조합 개편 및 유통센터 설립(안 제27조제1항, 제28조의2 등)

EPR제도 시행 초기에는 폐제품에 대한 수거체계가 구축되어 있지 않고, 재활용의무생산자 역시 경 험 부족 등으로 제도의 안정적인 정착을 위해 품목별 공제조합을 운영하여 왔으며, 현재 총 11개의 재 활용사업공제조합이 운영 중에 있음.

현행 재활용사업공제조합의 설립·운영 방식은 제품별 및 포장재별로 조합을 설립하도록 하고 있 어, 회수체계가 유사한 품목임에도 불구하고, 중복하여 회수체계를 구축하는 등의 비효율이 유발되고 있는 상황임.

특히 포장재의 경우 재질별로 6개의 재활용사업공제조합이 설립되어 있어 여러 종류의 포장재를 사 용하는 생산자는 각각의 조합에 가입하여 재활용의무를 이행하여야 하는 불편함이 있음.

이에 개정안은 회수경로가 같은 6개의 포장재 공제조합을 하나로 통합하고, 포장재와 소형가전 등 회수경로가 같은 폐자원들은 공제조합들이 공동으로 회수할 수 있도록 유통센터 설립의 근거를 마련 하려는 것임.

포장재 공제조합의 통합으로 의무생산자는 하나의 공제조합에 가입함으로써 의무이행이 가능해질 것이며, 수집인프라 구축 등의 운영비용의 절감으로 수거 효율이 향상될 것으로 보임.

아울러 회수경로가 같은 공제조합들로 하여금 유통센터를 설립할 수 있도록 하고 있어, 공동회수를

#### 재활용사업공제조합 현황(총 11개)

포장재분야(6개)	제품분야(5개)
(사)한국금속캔자원협회	(사)한국유탄유공업협회
(사)한국유리병재활용협회	(사)한국전지재활용협회
(사)한국종이팩자원순환협회	(사)한국조명재활용협회
(사)한국발포스티렌재활용협회	대한타이어공업협회
(사)한국페트병자원순환협회	(사)한국전자산업환경협회
(사)한국플라스틱자원순환협회	

통해 수거비용이 감축될 수 있을 것으로 보이며, 유통센터는 지자체가 수거한 폐자원에 대하여 수거비용을 보전하고 재활용업체에게 재활용가능자원을 공급하는 역할을 하게 될 것으로 보임.

이는 현행의 EPR제도가 재활용업체만 지원하던 방식에서 폐자원 회수 체계도 지원하기 위한 방식으로 전환하는 것으로, 폐자원 회수량 확대에 기여할 것으로 기대됨.

다만, 개정안 제28조의2제1항의 유통센터를 설립하는 규정은 재량 규정으로 되어 있으나, 개정안

### 개정안 제28조의2 신설 규정

제28조의2(재활용가능자원 유통센터의 설립 등) ① 조합과 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 제21조에 따른 재활용사업공제조합은 제16조에 따라 제품·포장재의 폐기물을 회수하기 위하여 재활용가능자원 유통센터(이하 "유통센터"라 한다)를 공동으로 설립할 수 있다.

② 유통센터는 법인으로 하고, 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

③ 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제16조제1항에 따른 제품·포장재의 폐기물을 수거한 경우 유통센터에 인계하여야 하고, 유통센터는 그 수거비용 등을 보전할 수 있다.

④ 유통센터에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

제28조의2제3항에서 지자체는 수거한 폐기물을 유통센터에 인계하도록 의무화하고 있는 문제가 있는 바, 지자체가 유통센터에 폐자원을 인계하는 규정은 유통센터가 설립된 경우로 한정할 필요가 있음.

또한 지자체가 유통센터에 폐자원을 인계하는 것은 의무로 되어 있으나 유통센터가 수거비용을 보전하는 것은 재량으로 되어 있는 문제가 있음. 이 경우 지자체는 수거한 폐자원을 제공하고 수거비용을 보전받지 못할 수 있어 유통센터의 수거비용 보전 규정도 의무화하여야 할 것으로 보임.

## 5. 포장재 재질·구조개선 규정 필요

포장폐기물은 현행 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제9조 및 시행령 제7조, 이에 따른 「제품의 포장재질·포장방법에 관한 기준 등에 관한 규칙」에 의해 포장방법 규제와 포장재질 규제로 관리되고 있음(참고자료 3 : 현행 포장폐기물 관리 현황).

최근 소비자들의 제품 디자인에 대한 선호가 확대되고 기업들의 과도한 마케팅 경쟁으로 인해 다양한 색상 및 재질로 구성된 제품의 출시가 증가되고 있는데, 이는 폐제품의 재활용을 방해하고 재활용품의 가치를 하락시키는 주요 원인으로 작용하고 있음.

따라서, 폐기물의 회수 및 재활용을 활성화하기 위해서는 개정안과 같이 의무생산자의 회수책무를 강화함과 더불어 의무생산자로 하여금 포장재에 대해 재활용이 용이하도록 포장재의 재질·구조를 개선하도록 하는 규정을 추가하여 포장재를 생산하는 기업들이 제품 설계단계부터 재활용이 용이한 제품을 생산하도록 유도할 필요가 있다고 보임.



포장재의 재질 · 구조개선 조문대비표

현행	개정안
<신 설>	제9조의2(포장재의 재질 · 구조 개선 등) 환경부장관은 포장재의 재활용이 쉽도록 하기 위해 재질 · 구조 개선 등에 관한 기준을 정하여 고시하고, 제16조제1항에 따른 포장재의 재활용의무생산자는 그 기준을 준수하여야 한다.

개정안의 기대효과

구분	현행 제도	개선 사항	기대 효과
재활용가능자원관리 특별회계 설치	- 종량제 봉투판매 등 수익으로는 생활계 폐기물 처리비용의 약 30%만 보전되는 상황	- 특별회계 설치로 지자체 수거 폐자원 판매 수익 등을 별도 관리하여 폐자원 회수에 재투자	- 수거전문 사회적 기업 지원으로 취약계층 일자리 창출 및 지자체 회수 활성화
생산자의 재활용 의무행방법 명확화	- 폐자원 회수책임 범위에 대한 명확한 구분이 없어 폐자원 회수가 제대로 이루어지지 않고 있음(약 42%만 수거) - 회수체계가 미비하여 단순히 재활용업체의 실적을 사서 의무이행 실적으로 인정받는 제도로 변칙 운영	- 기업의 회수책임 범위 명확히 규정 - 의무생산자의 회수실적을 재활용의무이행 실적으로 인정	- 기업이 폐자원 회수노력 없이 단순히 재활용량을 사서 재활용 실적으로 인정받는 불합리한 회수체계 및 지자체 회수에 무임승차하는 문제 해소 - 의무생산자들의 회수 및 재활용의무 수행 강화
우수회수 · 재활용표시제도	- 분리배출 대상 제품 · 포장재에 대한 분리배출표시 부착의무 - EPR 의무를 충실히 이행한 생산자에 대한 인센티브가 없음	- 제품 · 포장재의 회수 · 재활용 의무를 충실히 이행한 기업에 마크 부착 허용(분리배출표시와 차별화)	- 마크 부착 기업의 자긍심 고취 및 소비자들의 기업선택도 제고
재활용사업공제조합 조직개편	- 품목별 공제조합 운영(포장재6, 제품5)	- 포장재 관련 6개 공제조합 통합 개편	- 품목별로 여러개 공제조합 가입 부담과 중복된 회수비용을 경감하고 폐자원을 효율적으로 공동수거
재활용가능자원유통센터 설립	- 통합 회수체계 없음	- 생산자(공제조합)가 유통센터를 설립 · 운영하여 회수비용을 지원할 수 있는 시스템 구축 및 질적 재활용기반 마련	- 폐자원 회수비용을 제대로 보전하여 수거를 활성화하고, 재활용업체에 안정적으로 고품질의 원료 공급 - 폐자원의 등급화로 양질의 원료를 공급하여 재활용산업의 질적 성장 도모 - 재활용 실적 관리에 따른 부당 사례 방지 및 규제 완화

참고로 일본, 프랑스 등에서는 정부가 포장재 설계·제작 가이드라인을 제시하고, 업체들은 제품 설계단계에서부터 가이드라인을 준수하고 있음(참고자료 4 : 포장재 재질·구조개선 해외사례).

## EPR 제도 개요

- (도입배경) 매립·소각 등 사후처리 위주의 폐기물 관리정책에서 사전예방 및 재활용 촉진 정책으로 전환하기 위하여 '92년에 폐기물 예치금제도\* 도입
  - \* 제품 출고량을 100% 회수·재활용하는 것을 전제로 폐기물예치금을 부과하고 재활용실적에 따라 예치금 반환
- 생산자들은 예치금만 납부하면 되고, 실질적 재활용책임이 없으며 미반환 예치금은 국고로 환수되어 재활용산업 육성과 연계되지 않는 문제 발생
  - ⇒ 예치금제의 한계를 극복하기 위하여 제품 생산부터 사용 후 회수·재활용 단계까지 생산자들이 책임을 지는 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility) 도입('00)

## 생산자책임재활용(EPR)제도

- 생산자(기업)에게 일정비율의 재활용의무를 부과하여 생산자가 자사제품을 회수하여 재활용하고 이를 위해 재활용이 용이하도록 재질구조 개선을 유도
- 현재 총 25개 품목에 대해 EPR 실시 중
  - 제품 : 전자제품(TV·냉장고·휴대폰 등), 타이어, 윤활유, 전지, 형광등, 양식용 부자
  - 포장재 : 식료품, 농수산물, 의약품, 화장품 등의 포장에 사용된 금속캔·유리병·종이팩·합성수지

## 현행 포장폐기물 관리 현황

- 포장방법 규제
  - 포장공간비율(10~35%) 및 포장횟수(1차~2차 이내) 제한, 식품류 등 7개 제품 23개 품목을 단위 및 종합제품으로 구분 관리
  - ※ 제품의 포장재질·포장방법에 관한 기준 등에 관한 규칙 별표1
- 포장재질 규제
  - 폴리비닐클로라이드(PVC) 재질의 포장재 사용금지
    - 계란, 메추리알, 튀김식품, 김밥류, 햄버거류, 샌드위치류
    - PVC 사용 첩합(라미네이션)·수축포장 또는 도포(코팅)



제품의 종류별 포장방법에 관한 기준(제4조2항 관련)

제품의 종류			기준	
			포장공간비율	포장횟수
단위제품	음식료품류	가공식품	15% 이하	2차 이내
		음료	10% 이하	1차 이내
		주류	10% 이하	2차 이내
		제과류	20% 이하(데커레이션케이크는 35% 이하)	2차 이내
		건강기능식품	15% 이하	2차 이내
	화장품류	화장품류(방향제를 포함한다)	10% 이하(향수 제외)	2차 이내
	세제류	액체세제류	10% 이하	2차 이내
		분말세제류	15% 이하	2차 이내
	잡화류	원구·인형류	35% 이하	2차 이내
		문구류	30% 이하	2차 이내
신변잡화류 (지갑 및 허리띠만 해당한다)		30% 이하	2차 이내	
의약외품류 의류	의약외품류	20% 이하	2차 이내	
	와이셔츠류·내의류	10% 이하	1차 이내	
종합제품	1차식품, 가공식품, 음료, 주류, 제과류, 건강기능식품, 화장품류, 세제류, 신변잡화류		25% 이하	2차 이내

※ 제품의 포장재질·포장방법에 관한 기준 등에 관한 규칙 제3조

제3조(제품의 포장재질에 관한 기준) ① 제품을 제조·수입 또는 판매하는 자(이하 “제조자등”이라 한다)는 재활용이 쉬운 포장재를 사용하고, 중금속이 함유된 재질의 포장재를 제조하거나 유통시키지 아니하도록 하며, 제2항에 따른 권장기준을 준수하도록 노력하여야 한다.

② 환경부장관은 포장재의 재활용을 어렵게 하는 중금속의 종류·농도 및 시험방법 등에 관하여 제조자등에게 적용할 권장기준을 정하여 고시하여야 한다. 이 경우 환경부장관은 미리 지식경제부장관과 협의하여야 한다.

③ 제조자등은 폴리비닐클로라이드를 사용하여 첩합(래미네이션)·수축포장 또는 도포(코팅)한 포장재(제품의 용기 등에 붙이는 표지를 포함한다)를 사용해서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 제품에 폴리비닐클로라이드를 사용하여 수축포장한 포장재를 사용하지 아니하면 포장재의 기능에 장애를 일으킬 우려가 있는 경우에는 폴리비닐클로라이드를 사용하여 수축포장한 포장재를 사용할 수 있다.

1. 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제2조제2호에 따른 석유제품



2. 「약사법」 제2조제4호에 따른 의약품
3. 동물유 및 식물유
4. 화공약품 및 농약
5. 냉동이 필요한 제품

④ 제조자들은 다음 각 호의 제품을 포장할 때에는 폴리비닐클로라이드 포장재를 사용해서는 아니 된다.

1. 계란·매추리알
2. 튀김식품·김밥류·햄버거류·샌드위치류

## 포장재 재질·구조개선 해외사례

### ① 프랑스

선별센터에서 무색페트병, 유색페트병, HDPE/PP병 3가지로 분류하며, 여기서 혼입가능한 재질과 혼입되면 재생제품의 품질에 악영향을 주는 재질구조에 대하여 가이드라인 설정·운영

### ② 독일

플라스틱 포장재의 형태를 페트병, HDPE/PP병, 컵/접시, A4 크기보다 큰 필름, 튜브로 구분하여 각 형태별로 재활용이 용이하거나 어려운 재질구조로 가이드라인을 설정

### ③ 영국

플라스틱 포장재의 형태를 페트병, PE병, PP병, PVC 병, PS튜브/접시/트레이로 구분하여 각 형태별로 재활용이 용이·바람직하지 못함·어려운 재질구조로 가이드라인을 설정

### ④ 스위스

생산·수입업자의 95%이상이 업계의 공동합의기구(스위스페트재활용협회, PET RECYCLING SYSTEM, 'PRS') 회원사로 가입하여 “재활용시스템적합성(System Conformity)” 가이드라인을 통해 사전인증제 의무화

### ⑤ 일본

유리병, 종이용기, 플라스틱용기에 대하여 재활용 업체가 지자체로부터 인도하는 재생가능 원료에 대한 품질 가이드라인 규정·운영 