



포괄적 생산자 책임 2단계 결과 및 3단계 사업계획

이 글은 DECD EPOC 산하의 PPCG(오염방지 통제그룹) - (폐기물 관리정책그룹) 연대회의(97년 3월 5일)에 제출된 것을 환경부에서 환경정책에 관심있는 관련자를 위해 번역한 것이다. EPR 프로젝트의 2단계 연구 결과 및 3단계 사업계획, EPR 시스템의 법률적 고려요소, EPR 시스템과 국제무역법과의 관계를 이번호에 게재하고 다음호에서는 독일의 사례와 네덜란드의 사례를 구체적으로 연재하고자 한다.

- 편집자 주 -

1. 배경

포괄적 생산자 책임은 제품의 생산자와 수입자가 그 제품의 전생애에 걸쳐 일어나는 환경적 영향에 대해 상당한 정도의 책임을 부담해야 한다는 원칙으로서, 환경적 영향이란 제품에 사용되는 재료의 선택에 기인하는 초기단계 영향, 제조자의 생산공정 자체로 인한 영향, 제품의 사용 및 처분으로 인한 나중단계영향을 포함한다.

생산자들은 자신들이 만드는 제품을 전생애에 걸쳐 환경영향을 최소화할 수 있도록 설계하고, 디자인으로 해결될 수 없는 환경적인 요소에 대한 법적, 물리적 또는 사회경제적 책임을 감수할 때 자신들의 책임을 다한 것이다.

EPR(Extend produce Responsibility project)에 관한 OECD 프로젝트는 1994년에 시작되었으며, 특히 이 프로젝트는 제품에 대한 책임사슬 - 즉, 제품이 판매되고 소비자에 의해 사용된 이후 그 제품의 최종처분 - 에 있어서 많은 사람들이 '가장 취약한 고리' 라고 생각하고 있는 것을 다루기 위한 프로그램에 초점을 맞추고 있다.

1995년 3월에 있었던 워싱턴 폐기물최소화

워크샵에서 EPR은 폐기물최소화를 위한 기본 원칙인 동시에 핵심적인 전략으로 채택되었다. WMPG와 PPCG의 멤버들은 강력한 생산정책에 기여할 수 있는 이 중요한 폐기물최소화정책 수단의 지속적 분석에 상당한 관심을 표명하였다.

EPR 프로젝트의 각 단계별 포괄적 주제는 다음과 같다.

- 1단계 : EPR프로그램에 대한 EPR OECD 회원국의 법적, 행정적인 접근방법과 정책 대안
- 2단계 : EPR에 대한 다양한 접근방법의 경제적 효율성과 환경적 효과성 분석 및 다른 접근방법과 비교한 EPR분석
- 3단계 : EPR접근방법 및 문제점 검토. 이것은 '정부를 위한 지침서' 형식으로 정부를 위한 정책대안 개발에 이르러 완결됨

EPR프로젝트 1단계에서는 일본정부의 자금 지원을 받아, 사무국은 18개 회원국들이 사용하고 있는 EPR프로그램을 기술하고, EPR프로그램을 개발·수행하고 있는 국가에 있어서 야기되고 있는 공통의 문제점을 규명한 보고서를 작성하였다.

이 보고서에서는 방대한 인터뷰와 OECD를 통해 수집된 정보에 기초한 것이며, 1996년에 발간된 것이다.

2단계프로젝트에 대한 사무국의 작업도 일본정부의 성의있는 지원을 받아 1995년 11월에 시작되었으며, 그 작업은 WMPG와 PPCG의 승인을 받은 사업계획에 기초한 것이다.

이 단계는 아래에 언급된 4가지 연구 주제로 구성되어 있으며, 1997년 초에 사무국이 그 연구결과초안을 완성하였고, 이는 WMPG와 PPCG의 대표들의 검토용 보고서이다.

2단계에서의 4가지 주요 주제는 다음과 같다.

- 주제A : 현행 EPR접근방법에 관한 사례연구
- 주제B : EPR접근방법의 무역관련사항
- 주제C : EPR에 대한 경제적 분석과 공유책임 사항
- 주제D : EPR, 특히 법적 고려사항에 초점을 맞춘 공유책임제 이행을 위한 지침서 개발

2. 2단계 보고서 초안

주제A에 관해서 두 가지의 심도 깊은 사례 연구를 실시하였다. 첫번째 사례연구는 네덜란드의 포장협정에 관한 것이고, 두번째는 독일의 포장시행령에 관한 것이다.

네덜란드는 EPR을 생산정책과 폐기물 정책 간의 연결고리로 인식하고 있다. 네덜란드의 생산정책은 제품의 환경영향을 부단히 감축하는데 있어서 특히 생산자의 책임을 강조하고 있다. 그 책임은 생산공정에서의 오염물질 배출을 넘어서 원재료의 선택과 사용, 그리고 제품 디자인에까지 확대되어 있다. 또한 그 책임은 제품의 사용단계 뿐 아니라 소비이후의 단

계까지 걸치는 것이다. 따라서 폐기물 발생억제 및 재활용은 네덜란드 폐기물 정책의 핵심 요소이다.

독일의 포장시행령에 관한 사례연구는 네덜란드의 정책상황을 관찰할 수 있는 우수한 통찰력을 제공하고 있다. 그 협정은 1991년에 결론지어진 협상의 결과물이다. 그것은 자발적 EPR접근방법의 사례를 보여주고 있으며 엄격하게 강제적으로 EPR을 적용하고 있는 독일의 포장시행령과 흥미로운 대조를 보이고 있다.

네덜란드 접근방법의 특이한 점은, 포장 및 포장폐기물에 관한 오염감축의 최적 해법을 찾는 데 있어서, 공유책임, 제품생애분석 및 시장경제분석을 적용하고 있는 점이다.

이 연구에서는 포장협정의 집행이 가져오는 긍정적 측면과 부정적 측면이 양적, 질적으로 평가되었다. 이것은 지속가능한 산업개발모델(네덜란드 환경부, 농업부 및 경제부가 개발한 것임)의 기대효과를 평가한다는 관점에서 이루어진 것이다.

그 분석을 통해서 결론이 도출된 것이다. 환경적 결과들, 자원효율성 관점에서의 효과, 산업경쟁력 관점에서의 혁신과 일부 기대되는 효과들이 논의되었다. 최종적으로 그 분석에 기초하여 권고를 하게 된 것이다. 또한 그 협정접근방식의 요소들이 다른 정책상황에 어떻게 사용될 수 있는지에 대해 고려되었다.

주제B에 관해서는 EPR회수프로그램과 국제무역법의 관계에 초점을 맞추어 보고서가 작성되었다.

많은 OECD회원국에 있어서 강력한 환경정책도로 인식되고 있는 최근의 EPR회수프로그램은 소매상, 유통업자 및 생산자로 하여금 소비이후에 포장재를 회수하도록 요구하고 있



특집 1

다. 회수프로그램들은 고품폐기물을 줄이고 소비재의 환경적 특성을 개선하는데 있어서 중대한 영향을 미칠 수 있다. 포장에 대한 회수프로그램들은 현재까지 무역에 적은 영향을 미쳐왔지만, 장래에는 중대한 결과를 초래할 수 있다. 어떤 프로그램도 WTO에는 제소당한 적이 없으며, 현재 어떤 회수프로그램들도 WTO규율에 대해 악의적이고 명백하게 위반되는 것은 없다. 민간기구들이 일반적으로 수거시스템을 관리하고 있으며, GATT는 정부간의 협정이기 때문에 민간부문이 활동은 실사 무역에 영향을 미친다 하더라도 GATT의 영역하에 놓이지 않을 수도 있다.

그럼에도 불구하고 국가의 책임이란 회수법제 또는 민간수거단체에 대한 정부의 승인까지 포함될 수도 있다. 더우기 무역협정에 대한 기술장벽은 민간부문까지 확장된다. 그러므로 각국 정부가 WTO에 맞는 회수프로그램을 확립하기 위해서는 다음과 같은 잠재적 무역위반사항에 대해 특별한 고려를 해야 한다.

주제C에 대한 연구는 1995년 11월에 시작되었으며, 다른 범주의 제품에 대한 EPR선택사양을 경제적으로 분석하는데 초점을 맞췄다. 초안결과물은 1996년 3월 접수됐는데, Dr. Harvey Yakowitz가 WMPG에 제출했다. 최종보고서는 1996년 6월까지 접수될 예정이었다.

지금까지 사무국에서는 컨설턴트인 Mr. Shaub로부터 받은 최종보고서를 검토하지 못하였다. 현재 Mr. Shaub와 협의중에 있으며, 대표들에게 진척상황을 알릴 계획이다.

초안보고서 - EPR의 영향을 검토한 것임-에 의하면, 만일 생산자들이 제품의 소비를 통해 발생된 폐기물에 대해 완전한 책임을 부담할 경우 상당한 비용절감효과가 있다고 주장하

고 있다.

그 연구는 어떻게 EPR의무가 높은 재생목표와 함께 폐기물관리비용에 영향을 미치는지를 평가하였다. 그 연구는 알루미늄, 배터리, 폐차, 건축폐기물, 가전제품, 철금속, 유리, 종이, 판지, 플라스틱, 타이어 및 펠렛에 대해 다루었다. 각각의 경우에 있어서 모든 자본비용, 가공비용 및 2차재의 재생 및 판매와 관련된 세입의 흐름은 선택적인 시나리오 - 즉 현재 그리고 더 높게 지정된 재생을 - 하에서 검증되었다.

D주제에서는, "포괄적 생산자책임에서 제품에 관한 공유책임으로 법률적 고려"라는 제목의 보고서가 작성되었다. 이 보고서의 목적은 두가지다. 위에 언급된 모든 연구에 대한 기본적인 틀을 제공하고, 먼저 언급했던 연구결과들과 함께 회원국 정부들을 위한 EPR실행가이드의 주요 요소를 제공한다.

이 연구에서는 SPR프로그램안에서 소비재(다르게 생각하면 도시폐기물이 되어 납세자들의 비용으로 처분될 수도 있는 것)에 대해 책임을 지게될 표준행위자들을 기술하고 있다. 이 보고서가 모든 제품을 대상으로 쓰여진 것이지만, 한편으로는 포장자체도 일종의 제품으로서 포함되어 있는 것이다.

이 보고서는 공유책임에 기인하는 법률적 문제에 초점을 맞추어서 책임당사자들이 이행해야 하고 또한 필수적인 것은 아니지만 SPR을 지탱하기 위한 부가적 조치를 권고하는 법률적 요건을 기술하고 있다.

개발된 프로그램은 효과적인 SPR프로그램 - 법률에 의한 것이든 협정에 의한 것이든 정부 간섭의 위협하에 있는 책임을 폭넓게 공유하고 있는 프로그램 - 에 있어서 공통적인 행위자들과 기능에 대해 구조적으로 설명하고 있다. 그

프레임워크는 제품사슬에 있어서 각각의 연결 고리에 SPR의 역할과 책임을 할당하고 있다. 무임승차자문제와 법률적 해결책들이 검토되었다. 독점의 문제도 규명되었다.

3. 3단계 사업계획

3-1. 개요

2단계 성과물에서는 좀더 상세한 논의를 통해 해소될 필요가 있는 핵심적인 문제를 지적했다. 문제점 등을 검토하고, 정부내에서 그리고 정부간에 자각을 일깨우고 공감대를 형성하는데 있어서 최선의 접근방법은 4가지의 별도 워크샵을 개최하여 해결이 필요한 특정문제를 상세하게 검토하는 것이다. 더욱이, 워크샵에 다양한 이해당사자들을 참여시킨다면, 토론을 통해 풍부한 아이디어를 교환할 수 있을 것이며, 현행 그리고 향후의 EPR프로그램을 보다 정교하게 실행할 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 궁극적으로 토론의 사고영역을 넓히고, 최종성과물을 개선할 수 있을 것이다.

캐나다, 핀란드, 미국 그리고 일본은 기꺼이 3단계 EPR워크샵을 개최하겠다고 제의했다. 게다가 이 나라들은 전체 시리즈에 대하여 일관성있는 워크샵형식을 확립하기 위해 비공식 조정위원회 형태로 사무국과 함께 일할 계획이다.

3-2. 목적

3단계의 특수목표는 다음과 같다 :

- 제품의 전생애에 걸쳐 환경오염, 폐기물, 천연자원소비를 최소화하기 위한 정책대안의 제시
- 생산자들이 제품시스템에 기인하는 오염물질과 폐기물의 취급비용을 제품사슬안

의 다른 연결고리(이러한 외부비용을 거의 방어할 능력이 없는 부문)로 전가하는 것을 방지하기 위한 효율적이고 정당한 수단을 제시

- 민간부문이 자신들의 제품을 사용하고 폐기하는 과정에서 발생하는 환경적 영향을 감축하고, 회수된 자원, 재활용 및 재생된 재료를 사용하는 노력에 대해 책임을 지도록 보장하기 위한 대안을 개발함으로써 오염자 부담원칙의 적용을 촉진하는 것을 지원
- 국제적인 EPR네트워크를 구축

3-3. 최종 성과품

3단계 목적은 EPR접근방법과 문제점을 검토하여, 정부를 위한 지침서형식으로, 정부를 위한 정책대안을 개발하는 것으로 완결시키는 것이다.

3-4. 프로젝트 접근방법

2단계 작업과정에서 나타난 핵심적인 문제와 주제들을 검토하기 위해 일련의 워크샵이 개최될 것이다. 이러한 과정에서 이해당사자들이 의견을 교환하고 주제들을 보다 구체적으로 검토하며, EPR에 대해 자각을 증진시키기 위한 공개토론회를 준비할 것이다.

하나의 워크샵은 하나의 주요 주제를 다루게 될 것이다. 전문가, 정책입안자, 정부관리, 산업계지도자, 그리고 NOG의 대표들, 재활용업자의 같은 체인에 있는 기타의 사람들이 초청될 것이다. 각 주최국들은 워크샵장소를 결정하고, 의제, 발표문 요청 및 기타 부수적인 조정사항에 관해 사무국과 협의할 것이다.

각 워크샵의 결과는 워크샵서기와 사무국에 의해 보고서형태로 작성될 것이다. □