

폐기물 예치금 제도의 개선방향



하 미 승
행정자치부 부이사관

I. 글머리에

환경오염을 방지하기 위하여 정부가 채택할 수 있는 정책수단은 다양하다. 일반적으로 환경보전을 위한 정책적 도구로는 직접적인 규제를 가하는 명령적 규제수단과¹⁾ 간접적으로 보호조치를 유도하는 경제적 유인수단이 있다.²⁾ 나라마다 이 두 가지 정책수단들을 혼합하여 사용하고 있으나, 최근 OECD 국가들을 중심으로 환경과 관련된 직접적 규제정책을 과감하게 개혁해 나아가는 바람이 불고 있다. 이러한 개혁의 바람은 주로 직접적이고 강제적인 규제로부터 보다 경제적이고 신축적인 유인제도로의 전환을 전제로 하고 있다.³⁾

폐기물 예치금제도는 경제적 유인책의 하나로서 제품의 재활용을 증진시키고 환경의 오염을 방지하고자 1992년에 도입된 것이며 환경오염방지제도로서 중요한 위치를 차지하고 있다. 이 제도는 그 사이에 상당한 성과가 있었던 것은 사실이나, 예치금 요율이 낮아 회수·처리의 동기유발효과가 부족하고 품목선정이 적절하지 못하다는 등 문제가 지적되고 있다.

여기서는 우리나라 폐기물 예치금 제도의 개요와 우리나라에서의 실시현황 및 그동안의 운영실적을 살펴보고, 문제점으로 지적되고 있는 사항과 향후 개선방향에 관하여 살펴보고자 한다.

II. 예치금제도의 개요

1. 의의와 근거

폐기물 예치금제도는 특정 제품이나 용기에 대하여 사용전에 일정한 요율의 금액을 예치하게 하고 사용후 적정하게 회수·처리한 경우 그 예치금을 반환해 주는 제도이다. 이는 재활용이 가능한 제품이나 용기의 제조업자 또는 수입업자에게 회수·처리비용을 미리 부담케 함으로써 그 비용을 반환받기 위하여 스스로 노력하도록 유도하는 것이다. 특히 유해물질이나 독극물이 든 제품, 재료, 용기의 경우 폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 줄일 수 있는 제도이다. 이는 직접규제 방식을 탈피하여 경제적인 유인을 제공함으로써 자발적인 환경오염 억제와 자원 재활용의 노력을 기울이도록 하는 데 의의가 있다.

이 제도는 1992년 1월 1일 『폐기물관리법』에 의하여 살충제 용기 등 7개 품목 17종을 대상으로 처음 시행되었고, 1992년 12월 8일에 제정공포된 『자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률』을 근거로 하고 있다. 이 법 제18조 제1항에서는 “환경부장관은 회수·활용이 용이한 제품 용기중 대통령령이 정하는 제품 용기가 폐기물이 되는 경우 그 회수 처리에 소요되는 비용을 당해 제품 용기의 제조업

1. 직접적 명령규제는 사전적, 사후적 규제로 나누어볼 수 있으며, 이중 사전적 명령규제로는 환경영향평가제도, 재활용의무 부과제도 등이 있고, 사후적 명령규제로는 체벌, 행정명령, 총량 규제 등을 들 수 있다.
2. 경제적 유인수단으로는 배출부과금제도, 제품부과금제도, 예치금제도, 오염권 판매제도 등이 있다. 오염권 판매제도는 다시 포말(bubble), 상쇄(offset), 네팅(netting) 등으로 구분된다.
3. Environmental apolicy Committee(1997), Draft Report to Ministers on Regulatory Reform (3-4 April, agenda item 6)

자 또는 수입업자로 하여금 제20조의 규정에 의한 폐기물 관리기금에 매년 예치하게 할 수 있다”고 규정하고 있으며, 제3항에서는 “환경부장관은 제조업자 또는 수입업자가 총리령이 정하는 기준과 방법에 따라 제품 용기를 회수 처리한 경우에는 납부된 예치금 중에서 그 회수 처리의 정도에 따라 대통령령이 정하는 기준에 의해 산출된 금액에 해당하는 예치금을 반환하되, 그 반환시기, 절차, 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 반환하여야 할 금액이 납부된 예치금액보다 많을 때에는 그 차액은 폐기물관리기금의 부담으로 한다”고 규정하고 있다. 근거법령이 폐기물관리법에서 『자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률』로 바뀌면서 폐기물 부담금제도가 신설되고 예치금 대상품목의 일부가 부담금 대상품목으로 변경되었다.

2. 대상 및 요율

폐기물 예치금의 부과대상은 회수·재활용이 용이한 제품·용기 중 대통령령이 정하는 제품·용기의 제조업자 또는 수입업자이다.⁴⁾ 예치금 대상품목을 구체적으로 살펴보면 (1) 종이팩, 유리병, 폴리에틸렌테레프탈레이트병, 캔을 사용하는 음료수, 주류 및 의약품 (2) 수은전지와 산화은전지 (3) 타이어 (4) 윤활유 (5) 가전제품으로서 텔레비전, 세탁기 및 에어컨디셔너이다. 예치금 대상품목별 요율 또는 금액을 표시하면 <표 1>과 같다

<표 1> 예치금 대상품목 및 요율

품 목	종별 및 규격	요율 또는 금액
1.음식료류, 주류, 의약품, 부탄가스제품	가. 종이팩 ○250ml 이하 ○250ml 초과	개당 0.3원 개당 0.4원
	나. 금속캔 ○뚜껑부착형 ○뚜껑분리형 ○부탄가스용기	개당 2원. 개당 5원 개장 5원
	다. 유리병 ○100ml이하 ○350ml이하 ○350ml초과	개당 1.5원 개당 2원 개당 3원
	라. 폴리에틸렌테레프탈레이트(PET) 병 ○500ml이하 ○500ml초과 1500ml이하 ○1500ml초과	개당 4원 개당 5.5원 개당 7원
2.세제류	가. 폴리에틸렌테레프탈레이트(PET) 병 ○500ml이하 ○500ml초과 1500ml이하 ○1500ml초과	개당 4원 개당 5.5원 개당 7원
3.전지	가. 수은전지 나. 산화은전지	개당 120원 개당 75원
4.타이어	가. 대형 나. 중·소형 다. 이륜차용	개당 450원 개당 130원 개당 50원
5.윤활유	가. 윤활유	1당 25원
6.가전제품	가. 텔레비전 나. 세탁기 다. 에어컨디셔너 라. 냉장고	kg당 38원 kg당 38원 kg당 38원 kg당 38원

*자료출처 : 1997년도 환경백서 310~311쪽

III. 예치금제도 운영실적

1. 예치금 부과실적

폐기물 예치금의 부과실적을 보면 1996년도에 총340억원을 부과하였다. 제조업자에게는 324억을, 수입업자에게는 16억원을 부과하였다.

이를 품목별로 보면 금속캔이 124억원으로 가장 많고 다음으로 가전제품이 64억원, PET병 62억원,

유리병 44억원 등이다.

2. 예치금 납부실적

1996년 예치금 납부실적을 보면 부과액보다 1.7억원이 적은 338억원이 납부되었다. 즉 납부율은 99.5%였다. 1995년도 납부실적 323억원과 비교하면 5.2% 정도 증가하였다. 품목별로 예치금 납부현황을 보면 금속캔 124억원, 가전제품 64억원, PET병

4. 이에 반하여 폐기물 부담금의 대상은 특정대기유해물질, 특정수질유해물질 또는 특정유독물을 함유하고 있거나 재활용이 어렵고 폐기물관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기중 대통령령이 정하는 제품·재료·용기의 제조업자 또는 수입업자이다.

59억원, 유리병 44억원 등이었다.⁵⁾

3. 예치금 반환실적

1996년도의 예치금 반환실적을 보면, 반환액은 99.7억원으로서 29.3%의 반환률을 보이고 있다. 이는 1995년도의 반환액 44.4억원보다 55.3억원이 나 늘어난 것이며 반환률도 1995년도의 13.7%보다 훨씬 높아진 것이다. 이렇게 반환률이 높아진 것은 금속캔 사업체단체의 체계적인 회수·처리 노력과 예치금 납부자의 회수·처리시설 투자노력 등이 실효성을 높여 주었기 때문이다.⁶⁾ 그러나 여전히 반환률이 낮음을 알 수 있다.

IV. 예치금제도의 문제점

1. 낮은 예치금 요율

현행 예치금 요율이 대상품목의 실제 회수·처리비용보다 훨씬 낮아서 폐기물의 적정처리가 잘 안될 뿐만 아니라 기업의 자발적 참여동기 유발효과도 약하다. 예를 들면, 종이팩 하나를 생산할 때 예치금은 30~40전인데 비하여 처리비용은 5.7~12.2원이 들고, 중소형 페타이어는 130원인데 비하여 그 처리비용은 400.9원이 드는 것으로 나타났다. 또 대형 가전제품중 20kg짜리 TV는 예치금이 760원인데 비하여 처리비용은 3,120원으로 나타났다. 이와 같이 처리비용과 예치금이 차이가 나기 때문에 기업체로 하여금 예치금 환부를 포기하게 만들고 있다. 품목별 예치금과 처리비용의 차이를 비교해 보면 <표 2>와 같다. 현예치금을 실표준원가에 대비한 비율은 평균 27.0%에 불과함을 알 수 있다.

<표 2> 예치금 대상품목별 요율 및 처리비용

품명	종별 및 가격	현예치금 기준	실표준 원가	현예치금 / 실표준 원가
1.음식료 류 주류 의약품	가. 종이팩			
	250ml이하	개당 30전	5.7원	0.05
	250ml초과	개당 40전	12.2원	0.03
	나. 금속캔			
	뚜껑부착형	개당 2원	4.9원	0.41
	뚜껑분리형	개당 5원	7.9원	0.51
	다. 유리병			
	1000ml이하 (의약품)	개당 1.5원	37.5원	0.04
	350ml이하	개당 2원	57.3원	0.03
	350ml초과	개당 3원	71.8원	0.04
라. PET병				
500ml이하	개당 4원	11.2원	0.35	
500ml초과	개당 5.4원	22.2원	0.25	
1500ml이하				
1500ml초과	개당 7원	32.4원	0.22	
2.전지	수은전지	개당 120원	204.1원	0.59
	산화은전지	개당 75원	154.1원	0.49
3.타이어	가. 대형	개당 450원	959.1원	0.47
	나. 중·소형	개당 130원	400.9원	0.32
	다. 이륜차용	개당 50원	118.9원	0.42
4.윤활유	윤활유	1당 25원	44.5원	0.56
5.가전 제품	가. 텔레비전		156원	0.24
	나. 세탁기	kg당 38원	278원	0.14
	다. 에어컨		281원	0.14
	라. 냉장고		417원	0.09

*자료출처 : 김홍균(1995) 62~63쪽 수정

2. 품목선정의 부적절

예치금이나 부담금의 품목 선정시 고려해야 할 요소로는 재활용 가능성 여부, 대체품 유무, 제품의 수명기간, 환경 유해성 정도, 처리·처분의 어려움 등을 들 수 있는데 이러한 요소에 비추어 볼 때 현행제도상의 품목선정에 있어서는 몇가지 문제가

5. 예치금의 납부는 제조업자의 경우 전년도 제품 출고실적을 지방환경청에 하게 되면 이에 기초 하여 고지서를 발급받고 예치금을 납부한다. 납부액은 품목별 예치율에 전년도 제품 출고량을 곱한 금액이다. 수입업자는 당해년도 수입물량 계획에 기초하여 예치금을 산정하고 수입승인 신청시에 은행에 자진납부하게 되어 있다.
6. 예치금의 반환절차를 보면 제조업자 또는 수입업자가 매년 2월말까지 예치금반환청구서를 지방환경청장에게 제출하면 지방환경청장은 이를 심사하여 지급결정을 내림과 동시에 한국자 원재생공사에 반환청구결정 통지를 한다. 한국자원재생공사는 반환통지를 받은 후 해당업체의 계좌에 반환액을 입금시킨다. 환불액은 회수처리된 물량에 품목별 예치요율을 곱하고 예치기 간중 이자를 더한 금액이다(즉, 품목별 예치금요율 x 회수·처리량 + 예치기간중 이자).

발견되고 있다. 첫째, 의약품 유리병은 변질 위험이 있어서 처리·재사용이 어렵기 때문에 예치금제도의 대상으로 부적합하다. 둘째, 가전제품은 회수후 직접 재활용이 불가능하고 기초원자재로서의 재활용도 전문적인 분해, 분리 및 재생업체의 노력이 필요하므로 예치금 대상품목으로 부적절하다. 셋째, 자동차는 대상에서 제외되어 있는데 대형 가전제품이 예치금 대상으로 되어 있는 점을 감안할 때 형평성의 문제가 있다. 넷째, 컵라면의 용기와 화장품의 플라스틱 용기는 예치금 대상보다 부담금 대상이 되어야 한다.

3. 획일적인 반환체계

현행제도상의 또 하나의 문제는 반환금 수령자가 예치금을 납부한 업체와 지정된 협회 등 극소수로 한정되어 이들의 다른 경제주체들은 예치금 대상 제품을 회수할 동기를 갖지 못하게 된다는 점이다. 예치금 품목중 많은 품목은 최종소비자에게 회수동기를 부여할 경우 현재보다 회수비율이 증가할 것으로 예상된다. 따라서 반환금 수령자를 극소수에게만 한정시키고 수거업체, 재활용업체, 민간단체, 소비자 등으로 확대할 수 없게 하는 것은 문제이다.

4. 제품부담금과 같은 형태

우리나라의 폐기물 예치금·부담금제도는 제품 부담금과 같은 형태임에도 불구하고 요율은 단지 대상품목의 폐기에 따른 비용만을 포함하고 있다는 점이다. 물론 위에서 본 것처럼 그나마 폐기에 따른 실제 비용을 그대로 다 반영하지도 못하고 있다. 그외에도 크고 작은 문제들이 있겠으나 본고에서는 이 정도로 다루고 이들 문제의 해결책 또는 개선방안은 없겠는지 살펴보고자 한다.

IV. 예치금제도의 개선방향

1. 예치요율의 현실화 및 회수·처리비용의 감소

현재 폐기물 예치금제도가 안고 있는 가장 큰

문제는 예치금 요율과 실제 회수·처리비용과의 차이라고 볼 수 있다. 이 차이를 줄이는 것이 폐기물 예치금제도를 성공적으로 정착시키는 길이라고 할 수 있다. 둘 사이의 차이를 줄이기 위해서는 먼저 예치금 요율을 현실화 하든지 회수·처리비용을 감소시키든지 해야 한다. 환경부에서는 예치금 요율을 2000년까지 실회수·처리비용의 65%까지 인상할 계획으로 있다. 어쨌든 예치금 요율을 단계적으로 인상함과 아울러 생산자나 소비자가 모두 납득할 수 있는 회수·처리비용을 산정할 필요가 있다. 사실 회수·처리비용은 품목별, 연도별, 지역별로 많은 차이가 있다. 따라서 적정수준의 회수·처리비용을 정확히 산정해야 한다. 한편으로는 회수·처리비용을 줄이는 노력이 필요하다. 회수·처리비용의 감소를 위해서는 재활용산업을 육성하여야 한다. 재활용산업이 발달하고 재활용시장이 활성화 되어 있다면 예치금 요율이 지금처럼 낮거나 혹은 예치금제도가 없다 하더라도 기업은 자기회사의 이익을 위해 제품의 재활용에 힘쓸 것이다.

2. 대상품목의 적절한 조정

첫째, 현재 예치금 대상품목인 의약품 병은 부담금 품목으로 전환하는 것이 좋다. 왜냐하면 의약품 유리병은 변질 위험이 있어서 처리·재사용이 어렵기 때문이다.

둘째, 용기류중 PET병을 제외한 플라스틱류의 용기 예컨대 요쿠르트병, 샴푸통, 세제용기, 간장통, 식용유통, 막걸리통, 스티로폼용기 등은 예치금이나 부담금 대상에서 제외되어 있는데, 이들 용기류도 재활용 유무에 따라 예치금 또는 부담금 품목으로 포함시키는 것이 바람직하다.

셋째, 1회 용품중 예치금이나 부담금에 포함되지 않고 있는 치솔, 면도기, 알루미늄 등은 부담금 품목에 포함시켜 이들 수요를 억제하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 대형폐기물을 다량으로 발생시킬 가능성이 높은 품목들인 폐자동차, 냉장고, 컴퓨터, 전자레인지 등은 다른 대형가전제품과 같이 예치금대상에

포함시키는 것이 바람직하다.

다섯째, 컵라면의 경우 용기가 플라스틱으로 제조되고 처리없이 매립되고 있어서 환경오염을 일으키고 있으며, 화장품의 경우 유리용기는 부담금 품목으로 되어 있으나 플라스틱 용기는 부담금 품목이 아니어서 환경에 더욱 유해한 플라스틱 용기로 전환되는 문제가 있다. 따라서 이들 품목들을 부담금 품목으로 조정할 필요가 있다.

3. 반환경로의 다양화

현행제도상 반환금의 수령자는 납부한 업체와 지정된 협회 등 극소수로 제한되고 있어서 다른 경제주체들은 예치금 대상 품목을 회수할 동기를 갖지 못하고 있다. 그러나 예치금 품목중 많은 품목은 최종소비자에게 회수동기를 부여할 경우 지금보다 회수율이 증가할 것으로 보인다. 따라서 반환금의 수령자를 이들 극소수에게만 한정하지 말고 수거업체, 재활용업체, 민간단체, 소비자 등으로 확대시키고, 반환금을 받을 수 있는 경로도 지금보다 다변화시켜 예치금 대상품목의 현금화를 보다 쉽게 할 수 있도록 만들 필요가 있다.

4. 소비자 예치금으로의 전환

또 하나 검토해볼만한 사항은 현행 폐기물 예치금제도의 품목을 폐기물 예치금 대상으로 국한시킬 것이 아니라 소비자 예치금으로 전환하는 문제이다. 즉 폐기물 회수의 동기를 소비자에게 부여하는 것이다. 이 제도의 유용성을 보여주는 대표적인 사례로서 우리나라 금속캔의 반환률은 5%에 불과한데 OECD 국가들의 금속캔 회수율은 80-90%에 이르고 있는 것을 들 수 있다. 그 가장 큰 이유는 우리나라는 생산자 예치금 대상이지만 OECD 국가들에 있어서는 소비자 예치금으로 되어 있다는 점이다. 소비자 예치금제도는 금속캔, 유리병 등 소형 다량으로 발생하는 폐기물을 소비자들이 직접 유통업체에 반납하고 예치금을 환불받는 식으로 운영된다. 소비자에 의한 회수가 이루어지면 생산업체나 유통업체에게는 회수를 위한 비용이 감소됨

으로써 재활용 및 재이용에 대한 경제적 인센티브를 제공할 수 있게 될 것이다.

5. 회수·처리의 전문업체 설립

현행 폐기물 예치금 품목중 페타이어, 건전지, 윤활유 등은 반환률이 높다. 그 이유는 이들 품목의 재활용 수요가 다른 품목보다 다소 높다는 데에도 있지만, 이들의 회수·처리는 이들 제조업자나 수입업자들이 출자한 협회(예: 금속캔공업협회)를 통해 일괄적으로 이루어진다는 점에 있다. 따라서 동종업체간의 공동출자로 폐기물 회수·처리 전문업체를 설립하는 것도 회수율 제고를 위한 한 방안이 될 수 있을 것이다.

V. 결 어

지금까지 폐기물 예치금제도의 운영실적과 문제점 및 개선방향에 관하여 간략하게 살펴보았다. 폐기물 예치금제도의 참뜻은 대상품목을 버리지 않고 회수하여 재활용하도록 하므로써 환경오염을 방지하고 물자의 경제성을 높이는 데 있다. 따라서 제조업자나 수입업자에게 폐기물을 회수·처리하도록 하는 동기를 부여하는 것이 그 핵심이다. 그런데 우리나라의 경우 예치금 요율이 실제 회수·처리하는 데 소요되는 비용에 미치지 못하고 있으며 따라서 반환률이 매우 낮게 나타나고 있다. 그 대상품목의 선정에 있어서도 일부 부적절한 면을 가지고 있다. 또 반환경로의 확실성이 문제로 지적될 수 있다. 따라서 보다 합리적인 예치금제도로 정착되게 하기 위해서는 예치금 요율을 단계적으로 인상하고 품목을 일부 조정하며 반환경로도 다변화 하여야 한다. 그외에 생산자 예치금으로 되어 있는 현행제도를 소비자 예치금으로 전환하고 회수·처리의 전문업체를 활용하는 등의 개선방향을 생각해 볼 수 있다. 이러한 방안들을 단계적으로 실시하여 보다 환경친화적이고 경제적인 예치금제도로 발전시켜 나가야 할 것이다.