

합성수지 사용규제 강화 법규정 개정안에 대한 입장

최주섭 / (사)한국발포스티렌재활용협회 상무이사

1. 서언

금년 상반기부터 환경부가 법규 개정을 검토하고 있는 1회용품의 사용규제 강화, 복합재질 사용금지, 포장재질 및 포장공간 등의 사전 검사 및 표시의무, 합성수지 재질 포장재의 감량화 목표 강화 등은 언뜻 보기에는 포장재쓰레기의 발생량이 급증함에 따라 이의 해결 방안으로 발생억제를 강력하게 유도하겠다는 것이다.

그러나 그 내용을 자세히 보면 대부분의 규제 내용들이 합성수지 재질의 생활용품 포장재의 사용 금지를 목표로 하는 것을 알 수가 있다. 관계당국은 규제 이유를 합성수지 포장재 사용량이 늘어나는 반면 폐합성수지의 재활용이 부진하여 소각이나 매립할 수밖에 없어 소각시 유해 물질이 발생하고 매립시에는 난분해성으로 장기간 동안 매립장을 차지하기 때문에 원천적으로 사용 감량을 강화해야 한다는 점 등을 들고 있다.

이는 합성수지 재질 포장재를 대체할 수 있는 타재질은 사용후 소각, 매립 또는 재활용시 상대적으로 환경상 문제점이 적다는 것을 간접적으로 설명한 것으로 보이는데, 그 근거가 과학적 자료에 기초를 두고 있기보다는 굴곡된 상식에 기초한다는 출발부터의 문제점이 나타나고 있다.

만일 합성수지 재질의 포장재가 환경적으로 미

흡한 부문이 있다 하더라도 현재 우리 나라의 긴급한 환경오염 문제로 꼽을 수 있는 상수원 보호, 악성폐수 및 유해폐기물 불법처리 단속 등 현안 사항이 있는데도 합성수지 용기 제조 업계의 엄청난 반발을 무릅쓰고 합성수지류 포장재의 사용을 강력 규제하기 위해 부족한 행정력을 투입하는 것이 과연 타당한 일인지 의문을 가지게 된다. 더구나 포장의 근본적인 목적까지 흔들어 식품 포장재의 기능성, 안전성, 편리성 및 경제성을 고려치 아니하고, 더구나 사용금지시 포장용기 및 재질 규격 기준에 적합한 대체 포장재의 환경성 검증과 공급 가능성 그리고 대체 사용으로 인한 소비자의 부담 증가도 검토하지 아니하고 법규를 시행함으로써 발생할 수 있는 사회적 혼란은 누가 책임을 질 것인가 걱정이 앞선다.

다행스럽게도 금년부터는 새로운 행정 규제나 규제의 강화시에는 그 시행에 앞서 규제개혁위원회의 사전심사제도가 있어 대등한 입장에서 업계의 의견을 설명할 수 있는 기회가 주어지므로 위원회의 공정하고 합리적인 심의를 기대하며 업계의 의견들을 정리하여 몇 가지 논점을 쓰고자 한다.

2. 법규 개정안의 개요

정부는 "자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법



- 개정 법규의 주요 내용

1. 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 시행령 및 동 시행규칙 개정(안)

- 1회용품 사용규제 대상 사업장 및 그 규모의 확대
 - 식품접객업소 규모: 10평 → 모든 사업장
 - 도시락제조업 → 식품 제조가공업 및 즉석판매 제조 가공업
- 1회용품 사용 자제 → 1회용품 사용 억제
- 사용규제 1회용품 추가: 합성수지 재질의 1회용 도시락 용기
- 10평 이상 도 소매점, 약국 등의 합성수지 봉투 무상제공 금지

2. 제품의 포장방법 및 포장재의 재질 등의 기준에 관한 규칙 개정(안)

- 복합재질 포장재의 사용금지
- 모든 포장재에 대한 재질 및 포장공간 등 사전검사 및 표시

3. 합성수지 재질 포장재의 연차별 감량화 지침 개정(안)

- 계란받침, 팩류의 감량화 목표를 강화
 - 감량화 목표: 50%(’98. 1. 1부터) → 100%(’98. 7. 1부터)
- 화장품류, 완구류 및 종합식품의 감량화 목표를 강화
 - 감량화 목표: 30%(’98. 1. 1부터) → 100%(’98. 7. 1부터)

를”의 규정에 의한 위의 3개의 법규를 개정코자 하고 있다.

3. 정부의 규제 방침에 대한 업계의 의견

3-1. 규제 강화의 필요성

규제당국은 규제 강화의 필요성을 첫째로 폐기물로 인한 자원의 낭비와 환경오염의 방지를 위해 폐기물 발생 단계에서의 감량화에 두고, 구체적으로 1회용품의 사용억제, 과대포장의 억제, 포장공간의 축소, 리필제품 사용 증대 등을 추진코자 하고 있다.

둘째로 폐합성수지의 재활용 부진과 재활용시 경제성 미흡 등으로 합성수지 재질 포장재의 사용을 최대한 억제하여야 하며 기존의 사용자제

권유로는 업계의 자발적 협조가 미흡하므로 금후 강력히 규제하겠다는 것이다.

이에 대하여 업계는 생활쓰레기의 많은 비율을 차지하는 포장재를 가능한 한 줄이는 것에 대해 원칙적으로 동의하나, 포장의 원래 목적은 포기될 수 없다는 것이다.

즉 생산된 제품이 상품화되어 최종 소비자의 손에 들어가 소비될 때까지 제품의 양과 질에 아무런 손상이 없도록 보관, 운송, 진열, 취급되기 위해서는 적절한 포장이 필요하다.

플라스틱 포장재는 포장 요건의 충족과 경제성 등으로 전체 포장재 사용량의 35%를 점유하고 있다. 추가적인 문제점으로 대체 재질 용기를 사용한다 해도 동일량의 식품 포장에 소요되는 양은 합성수지 포장재보다 부피나 중량이 늘어날 수밖에 없어 쓰레기 발생량은 오히려 더 늘어나게 될 것이다. 또한 정부가 음식쓰레기 처리

대책의 일환으로 추진하고 있는 음식물쓰레기 줄이기 운동과 상치되는 점이다. 즉 음식점에서 식사 후 남은 물기 많은 음식을 가져가려면 합성수지 도시락과 봉투 사용은 불가피하기 때문이다. 그리고 1회용품의 무상공급 제한은 일회용품 자판기의 설치 확대를 유발하여 그로 인한 에너지 소비는 증가할 것이다.

폐합성수지의 재활용에 가장 문제가 되고 있는 혼합 폐합성수지는 제철소의 고로 연료 및 시멘트 업체의 소성로의 고품 연료로 사용하는 방법을 정부와 관련 업체가 공동으로 추진한다면 쉽게 해결 가능한 것이다.

이 방법은 독일, 일본 등에서는 이미 상용화 중이며, 우리 나라에서도 한국자원재생공사와 플라스틱재활용협회가 공동으로 설치 운영하는 것을 협의 중에 있는 것으로 알고 있다. 따라서 1회용품의 사용 자제는 국민 계몽 강화를 통한 공감대 형성과 협조가 필요하므로 선진국과 같이 녹색소비자운동을 통해 소비자들의 자발적인 참여를 유도해야 할 것이다.

3-2. 규제 목적의 실현 가능성

규제당국은 포장재의 사용 자제 권유에서 사용 억제로 강제규범화하고 개선 기간의 단축과 미 이행시 벌칙을 강화하는 등 직접 규제 방식을 적용하고, 그리고 합성수지 봉투의 유상 제공과 포장공간, 포장재질, 포장회수 등에 대한 사전 검사와 포장재에 기재 의무화를 시행토록 하여 간접적으로 사용을 억제할 수 있다고 판단하고 있다.

업계의 입장은 합성수지 감량화 목표율 30~50%(98. 1월부터)을 첫시행 연도 중에 100%로 상향 조정하겠다는 것은 그간 시행 6개월 중

에 우리 나라 어느 곳에 긴박한 쓰레기 처리 전쟁이라도 일어나 계란팩이나 화장품, 완구류와 종합 식품용 합성수지 포장재의 사용 금지라는 극약 처방을 내리는 그 사유가 궁금한 것은 차치하고 라도 그 시행에 있어 현실성이 결여된다는 것이다.

이는 수년간 1회용 합성수지 도시락 사용을 억제하여 왔으나 포장의 기능성과 경제성이 떨어지는 펄프물드나 종이 도시락 용기를 도시락 제조, 판매 업체들이 사용을 기피하여 합성수지 도시락 용기의 사용억제 시책이 실패로 돌아간 경험에서 시책의 실현 가능성을 평가할 수 있다.

또한 현재 합성수지 1회용 도시락 사용율이 95%를 점유하고 있는 상황에서 모든 규모의 음식점에서 일시에 사용 금지케 한다는 것은 물리적으로도 불가능한 일이다. 오히려 업체는 값비싼 종이 도시락 용기 사용으로 비용을 추가 부담하는 것보다 단속시 편법 해결 방법을 선택하거나 다수의 범법자로서 단속을 회피하려 할 것이다.

쓰레기 발생 억제는 국민의 의식주 생활 습관과 밀접한 관계가 있으므로 직접규제 방식보다는 간접규제 방식을 통해 발생 억제를 유도해야 할 것이다. 현재 합성수지 원료 매출액의 0.7%(97년도 약 200억원)를 폐기물부담금으로 납부하고 있으며, 또한 정부는 독일, 프랑스, 일본 등의 관련 제도와 유사한 포장폐기물 통합 재활용시스템을 모색하고 있으므로 재활용 비용의 포장재별 차등 적용을 통해 어느 정도 목적을 달성할 수 있을 것으로 본다.

한편 백화점, 도소매점, 약국, 서점 등에서 합성수지 봉투를 유상 공급한다고 하나 우리나라의 상거래 형태 상 개당 50원의 합성수지 봉투를 고객에게 별도 부과한다는 것은 모든 소비자

들이 불편의 감해를 약속하지 않는 한 눈가리고 아웅하는 격이다. 독신 세대가 늘어나고 여성의 사회 진출이 급속히 증가하는 상황에서 종이 봉투를 사용하거나 장바구니를 들고 다니는 것은 소비자들의 자발적인 협조 범위에서 시행되어야 할 것이다.

외국의 경우에도 미국, 일본, 프랑스, 영국, 이태리 등의 유통점에서 합성수지 봉투를 무료로 제공하고 있고 다만 독일은 비닐 봉투와 종이봉투 모두를 유료로 공급케하고 있다.

끝으로 식품의 특성상 보향성, 공기차단성, 투습성, 저온저장성 등이 요구되는 가공식품은 다기능성 포장이 요구되어 복합 재질 포장이 필수적인데 이를 금지하는 경우 해당 제품의 생산, 판매는 중단될 수밖에 없을 것이다.

3-3. 대체 수단의 존재

규제당국은 합성수지 포장재를 사용 금지하면 필요에 의해서 자연발생적으로 대체포장재가 상용화될 것이라고 생각하고 있다. 그러나 현재 대체 재질인 종이류, 유리류, 금속류로 대체 가능한 것은 한계가 있다. 수만종에 이르는 식품을 포장하는 용기로서 주류나 음료 등 액체 식품은 병유리 포장, 장기저장 식품은 금속제관을, 수송용은 골판지를, 가공식품은 거의가 합성수지 포장재를 사용하고 있는 형편이다.

이 경우 합성수지 포장재를 사용 금지하면 무거운 제품이나 냉장종합식품 등은 생산 중단에 위기에 처해질 것이고, 계란팩의 경우 펄프몰드 용기로 대체시 기존 업체의 생산 능력이 10배나 확장되어도 총수요(월간 약 7억개)의 1/3만 공급이 가능할 것이다. 더구나 펄프몰드용기로의 100% 대체는 독점을 유발하고 전량 수입되고

있는 펄프와 생산 설비 확충 비용의 상승에 연이어 계란팩 값의 인상을 가져와 소비자의 부담은 상당히 늘어날 것이다.

한편 종이류로 대체시 방법을 강화하기 위해서 포장재의 두께를 두텁게 하거나(물류 비용 증대), 합성수지 필름으로 코팅하거나(합성수지 사용), 특수 화공약품 처리(2차오염 문제)가 필요하므로 또 다른 환경 문제가 발생하는 점도 간과해서는 안된다.

따라서 포장쓰레기 감량화는 포장의 특성상 합성수지 재질 포장재가 적합한 경우에는 사용을 허용하고 다만 포장의 경량화와 포장 쓰레기의 재활용률 제고로 문제를 해결해야 할 것이다. 금후 재활용률 증대 가능성을 보면 국산 폐지류 재활용률은 97년도 56%이나 재활용 기술과 이용 한계 등으로 2002년 목표는 60%이다.

그러나 폐합성수지류는 96년에 16%(스티로폴과 페트병은 36%)이나 2002년 목표는 30%(스티로폴과 페트병류는 60% 목표)로서 집중투자를 통해 재활용률을 높일 수 있는 기회는 폐합성수지가 오히려 유리하다는 점도 고려해 보아야 한다.

3-4. 규제의 비용과 편익 분석

규제당국은 합성수지 포장재의 사용 규제 강화를 통한 편익으로 폐기물 처리비의 절감, 매립지 수명 연장, 소각시 유해가스 처리비 절감 등을 들면서 감량화정책으로 합성수지 포장 폐기물의 50%를 감소하고, 쓰레기 처리비, 물류비, 종량제 봉투 절약 분까지 포함하여 연간 약 1조원의 경비를 절감 가능하다고 설명하고 있다. 또한 대체 재질인 펄프몰드 등 환경친화(?) 산업이 발달할 수 있을 것이라고 판단하고 있다.

한편 폐합성수지의 경우는 재질별 선별비용이 과다 소요, 재활용 기술 부족에 의해 저급품 생산으로 부가 가치가 저조하여 재활용의 경제성이 없으므로 생산자 책임 강화시 재활용 목표율 달성을 위해서는 업계의 부담이 오히려 과중된다고 판단하고 있다.

이에 대해 업계의 입장은 모든 포장재의 포장공간, 포장재질, 포장회수의 사전 검사 및 표시 책임 등은 업계와 정부의 관리 비용이 과다하고 이의 이행 여부 단속을 위한 공무원 인력의 증가가 불가피하여 빈대 잡기 위해 초가삼간 다 태우는 격으로 국민 부담만 가중시킨다는 것이다. 대체재 사용시 펄프몰드 재질의 경우 중량과 부피가 늘어나 포장재 구입비, 포장 제품의 운송, 보관, 취급 등의 물류비가 2~5배 추가 소요될 것으로 판단하고 있다.

한편 합성수지 관련 산업의 국내시장 위축은 분명히 예견되는 것이다. 이에 따라 플라스틱 산업 전후방 연관 산업까지 5천 개소의 중소기업의 도산, 20만명의 실업자가 양산되고 국민 경제적으로 약 1조원의 추가 부담이 발생할 것이다.

한편 폐합성수지류의 재활용 비용이 과다한 이유 중의 하나는 공기업의 경영 부실에 있으므로 생산자 중심의 통합 재활용 체제로 바꾸어 경영 합리화를 통해 비용 절감에 노력해야 할 것이다.

3-5. 경쟁의 제한적 요소의 포함

규제당국은 수입 제품도 규제 대상에 포함할 계획이라고 말하고 있으나 합성수지 포장재의 사용 및 수입 규제 사유가 단지 “합성수지가 썩

지 않고 재활용이 미흡하기 때문”이라는 것으로는 다국적 기업들의 WTO 제소시 국제적 망신만 당할 것이 예상되고 있다. 선진국에서 생활용 제품의 합성수지 재질 포장재를 국가적으로 사용 규제하는 사례는 없기 때문이다.

한편 환경 친화성에 있어 대체 재질인 종이포장재가 잘 썩고 재활용이 용이한 반면 합성수지는 오랫동안 썩지 않아 매립장 용적을 많이 차지하고, 분해가 되지 않아 국토를 오염시키고 소각시 다이옥신 등 유해 물질이 발생한다고 오해를 하고 있다.

그러나 환경친화성 여부는 ISO14000 시리즈의 규격인 전과정평가(LCA)기법에 의해 과학적으로 판단해야 할 것이다. 근래까지 발표된 자료에 의하면 LCA 평가시 합성수지류가 환경친화적이라는 것이다. 예를 들면 합성수지 접시류가 종이 접시류보다 생산 과정에서 원료 중량의 1/5, 에너지 소비의 1/3.1, 대기 오염물 중 이산화탄소의 1/3.1, 질소산화 물의 1/7.5 배출하고, 소각시에도 황산화물의 1/3만을 배출할 뿐이고 매립시 침출수는 발생되지 않는다는 것이다. 다만 난분해성으로 매립지를 장기간 차지하여 매립 종료된 땅을 타 용도로 용도 전환하기 어렵다는 점이 있다. 소각시 다이옥신 발생 가능성은 염소 이온을 함유한 PVC 제품을 제외하면 발생이 안되며, 오히려 폐지를 원료의 일부로 사용한 펄프몰드 용기에 있어 펄프제조 및 폐지 재활용시 생산 공정에서 거품 제거제와 표백제로 염소화합물을 사용한 경우 그 쓰레기를 소각하면 다이옥신 발생 가능성이 높다.

또한 펄프몰드 쓰레기의 매립시에는 지구 온난화 물질인 메탄가스 생성과 생물 화학적으로 분해가 어려운 펄프 성분인 리그닌이 침출수의



COD 부하량을 높일 것이다. 결국 펄프몰드는 생산 업체가 주장하는 것처럼 환경친화형 포장재는 분명히 아니라는 것이다.

3-6. 행정기구, 인력 및 예산의 요소

규제당국은 국민의 정부가 핵심 사업으로 추진하고 있는 규제개혁 시대에서도 환경행정은 지속적인 규제 강화가 필요하다고 하나 업계의 입장은 수십 만 개소의 식당, 약국, 일반 소매점과 음식점 등을 단속하기 위해서는 현재의 공무원 인력 및 예산으로는 불가능할 것이 예상되므로 당연히 인력의 재배치 또는 증원이 필요할 것이다. 그러나 현재 상수원 보호, 폐수의 무단방류, 유해폐기물 불법 처리 등 긴급 환경 문제도 단속 인력의 부족을 이유로 방치하고 있는 실정에서 인력의 재배치는 주객이 전도되는 것이다. 그리고 인력 증원은 현정부의 규제 개혁 정책에 역행하는 것이다. 한편 강제적인 규제 행정은 국민 고충을 증대할 것이다. 도시락 사업의 경우 강제 퇴출시키지 않는 한 기능적으로 적합한 합성수지 용기를 사용할 수밖에 없어 대부분의 영업자는 단속시 마찰 또는 불법 해결을 도모할 것이며, 떡볶이, 봉어빵, 김밥, 떡 등을 가공, 판매하는 업체까지도 규제 대상이므로 IMF 시대 들어나는 영세 노점상의 최소한의 생계 유지도 막아 버리게 될 것이다.

4. 결언

현재 사용하고 있는 포장재 중 기능성과 경제성이 양호한 합성수지 포장재를 사용을 금지하는 것은 전세계적으로 유례가 없는 것이므로 이

를 철회하고 어떤 재질이든 포장재의 중량 감소화와 사용후 재활용 촉진을 기하도록 정책을 유도해야 한다. 포장재의 중량 감소화는 원료 자원의 사용 절감과 생산 및 유통 과정에서의 오염물질 배출량 및 에너지 소비량을 줄이는 최선의 방법이다. 이러한 원칙에서 환경부가 개정하려는 관련 법규는 아래와 같은 문제점이 시정되어야 할 것이다. 첫째, 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 시행령 및 동 시행규칙 개정(안) 중에서 1회용품 사용규제 대상의 식품 접객업소 규모를 현행대로 10평까지로 하고, 1회용품 사용억제는 현행대로 1회용품 사용 자제로 존치해야 할 것이다. 사용규제 1회용품 추가 대상에서 합성수지 재질의 1회용 도시락 용기는 삭제되어야 한다. 그리고 도·소매점, 약국, 서점 등의 합성수지 봉투 무상 제공은 허용되어야 한다. 둘째, 제품의 포장방법 및 포장재의 재질 등의 기준에 관한 규칙 개정(안) 중에서는 복합재질 포장재의 사용은 식품의 특성에 따라 전면 허용되어야 하며, 모든 포장재에 대한 재질 및 포장공간 등 사전검사 규정은 삭제되어야 한다.

셋째, 합성수지 재질 포장재의 연차별 감량화 지침 개정(안) 중에서는 계란 팩류, 화장품류, 완구류 및 종합식품의 감량화 목표율을 현행대로 30~50%로 존치해야 한다.

다만 현재까지 부진했던 폐합성수지의 재활용률을 높이기 위해 합성수지 원료 제조 및 제품 가공업체들이 재활용 기술의 개발과 상용화에 최대한의 노력을 기울여야 할 것이다. 정부는 합성수지 업계가 매년 약 200억원씩 부담하는 폐기물부담금을 과감하게 민간 주도의 재활용 사업 활성화에 쓰여지도록 제도 개선을 해야 할 것이다. ☐