국회입법조사처 | 2022. 6. 10. | 제1959호

이슈와 논점
Issues and Perspectives

1회용컵 보증금제도 시행 유예 관련 쟁점과 과제

김 경 민

환경부는 커피전문점 등에서 6월 10일부터 시행하기로 한 1회용컵 보증금제도를 '소상공인에 대한 지원방안 마련'을 위해 12월 2일부터 시행한다고 밝혔다. 이 제도는 1회용컵의 사용억제, 회수율 제고 및 재활용 촉진 등을 목적으로 도입되었으나, 생산자 부담 완화, 시스템 구축 등 관련 준비 부족으로 시행이 유예되었다. 이 제도가 성공적으로 안착하기 위해서는 음료가격 인상 억제방안, 제도에 대한 대국민 홍보 강화, 반환장소 확대, 절차적 정당성 확보 등 준비를 보다 철저하게 할 필요가 있다.

1 들어가며

환경부는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」(이하 '자원재활용법'이라 함) 제15조의2에 따른 '1회용컵 보증금제도'의 시행을 바로 앞둔 시점에 시행을 다시 12월 1일까지 유예한다고 밝혔다.[1] 1회용컵 보증금제도[2](이하 '컵보증금제'라 함)란 커피전문점 등에서 음료를 주문할 때 음료 금액에 종이컵이나 플라스틱 1회용컵 1개당 보증금을 포함하여 부과하고, 빈 컵[3]을 반납하면 동일 금액의 보증금을 돌려주는 제도이다.

제도의 시행과 관련하여 가맹점들은 '일회용품 사용량 감축과 자원재활용 재고'라는 환경부 정책 취지에는 동의하면서도 이 제도를 주관하는 환경부의 준비부족을 비판[4]하면서 제도 시행의 유보를 촉구하였다.[5] 환경부는 코로나19로 침체기를 견뎌온 소상공인에 대한 지원방안 검토를 위해 시행의 유예가 필요하다고 하였다.

이 글에서는 국내 컵보증금제의 도입 및 시행 관련 쟁점을 살펴보고, 시행유예의 사유와 유예방식, 시행 시 보완해야 할 과제를 제시하고자 한다.

2 컵보증금제의 도입연혁 및 주요내용

(1) 컵보증금제 연혁

환경부는 2002년 패스트푸드 7개 업체, 커피전문점 24개 업체 등과 '1회용품 사용 줄이기' 협약(이른바 자율협약)을 맺고 '1회용컵 보증제'를 실시한바 있었으나 2008년 3월 폐지되었다. 이 때

1) 환경부보도 참고자료, 「1회용컵 보증금제 시행 관련 환경부 입장」, 2022.5.20.

2) 기존 빈용기보증금제도와 1회용컵 보증금제도 양자를 통합하여 자원순환보증금제도로 확대 시행된다.

3) 차가운 음료를 담는 플라스틱컵과 뜨거운 음료를 담는 종이컵 등이다. 사용 후 수거·세척하여 다시 사용하는 다회용 플라스틱컵이나 머그컵은 제외된다. 해당 매장에서 사용되는 컵은 연간 28억 개(국민 1인당 56개)이며, 보증금제가 적용될 컵은 23억 개로 추산하고 있다.

4) 가맹점들은 라벨비, 처리지원금, 신용카드 수수료 등 보증금 반환에 필요한 직간접 비용을 부담해야 할 뿐만 아니라 대부분의 매장이 1인이 운영하기 때문에 이 제도를 위해 추가인력 고용비용까지 부담해야 한다는 입장이다.

5) 전국가맹점주협의회 보도문, 「1회용컵 보증금 제도 실시 전면 유예를 촉구한다.」, 2022.5.20.

NARS
www.nars.go.kr
발행처 국회입법조사처
발행인 김만흠 국회입법조사처장
저 자 김경민 사회문화조사실 환경노동팀 입법조사관, 공학박사
02-6788-4732 kmkim@assembly.go.kr
국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

보증금은 50~100원이었으며 해당 컵은 음료를 판매한 동일 브랜드 매장에 반납하면 돌려받을 수 있는 구조였다. 그러나 이 제도는 자발적 협약에 근거하여 시행한 것으로 컵 회수율이 30% 수준에 그쳐 실효성이 떨어졌고, 소비자가 찾아가지 않은 보증금이 업체 수익으로 돌아가는 등 소비자의 협조를 끌어내기 어렵다는 문제점이 지적되었다.

2000년대부터 커피전문점의 지속적인 증가[6], 소비자의 아이스음료 선호, 음료 테이크아웃 등의 변화로 카페에서 1회용컵 사용이 증가함에 따라 1회용컵에도 보증금을 부과하는 컵보증금제 도입의 필요성이 커졌다. 이에 입법자들은 2020년 자원재활용법 개정을 통해 컵보증금제의 도입 및 시행의 법적 근거를 마련하였다.

(2) 컵보증금제의 주요내용

우리나라의 컵보증금제는 생산자책임재활용제도[7]의 하나로 폐기물 재활용에 대한 법적 의무는 기본적으로 생산자에게 있다. 그러나 생산자가 수거부터 재활용 전과정을 직접 책임지는 것은 아니고, 소비자·지자체·생산자·정부가 재활용의 일정부분 역할을 분담하는 체계이다.

컵보증금제는 음료금액에 1회용컵 1개당 300원[8]의 보증금을 포함하도록 하고, 보증금이 부과된 컵 반납 시 해당 금액이 반환되는 구조로, 적용대상은 매장 수 100개 이상을 가진 가맹본부인데 전국적으로 약 3만 8천여 개소이다.[9]

컵보증금제의 각 주체별 역할을 살펴보면 다음과 같다. 음료구매자(소비자)는 보증금컵의 바코드를 매장 내 바코드를 인식할 수 있는 기기에 인식시켜 보증금을 반환받을 수 있다. 한번 반환된 컵은 이중 반환이 불가능하고 반환의 위·변조를 방지하기 위해 한국조폐공사가 발행한 스티커[10]가 바코드와는 별도로 컵 표면에 부착된다.

음료판매자(생산자)는 1회용컵 1개당 7원의 스티커 비용을 지불해야 하고, 소비자의 편의를 위해 다른 매장에서 구입하거나 길거리에 방치된 음료컵을 반환하더라도 보증금을 반환해 주어야 한다. 음료판매자는 환경부가 지정한 수거업체 중에서 자율적으로 선정하여 해당 업체에 회수된 컵을 인계하면 된다. 가맹본부(생산자)는 보증금 반환 여부를 확인하기 위한 라벨의 구입과 부착, 반환 컵 수거 및 보관, 300원 반환 등 음료판매자가 갖춰야 할 사항을 책임져야 한다.

환경부는 서로 다른 매장에서 구매한 컵에 대해서도 보증금을 반환받을 수 있도록 표준 규격[11]을 지정하고, 플라스틱컵의 재질은 무색투명한 페트로 하며 표면 인쇄를 금지하여 고품질의 재생원료로 활용될 수 있도록 해야 한다. 종이컵은 제지회사에서 재활용하는 데 문제가 없는 수준에서 안쪽 코팅을 허용하고 표면 인쇄는 최소화해야 한다. 환경부는 회수된 컵이 적정하게 재활용될 수 있도록 권역별로 3~5개 수거업체와 역(逆)회수체계를 담당할 1~2개 전문 재활용업체를 지정할 예정이다.

3 컵보증금제 시행 및 시행유예 논의 현황

(1) 컵보증금제 도입 당시 시행 관련 논의 현황

앞서 살펴본 바와 같이 커피전문점 수의 급격한 증가[12]와 소비자의 아이스음료 선호 등으로 1회용

6) 김경민, 「커피찌꺼기 수거체계 확립을 통한 바이오에너지 연료자원화 방안」, 『NARS 현안분석 제164호』, 국회입법조사처, 2020.p.3.

7) 제품 생산자나 포장재를 이용한 제품의 생산자에게 그 제품이나 포장재의 폐기물에 대하여 일정량의 재활용의무를 부여하여 재활용하게 하고, 이를 이행하지 않을 경우 재활용에 소요되는 비용 이상의 재활용 부과금을 생산자에게 부과하는 제도이다(자원재활용법 제16조).

8) 대형 카페 대부분이 개인음료컵 지참시 할인금액이 300원이다.

9) 환경부보도자료, 「올해 6월 10일부터 1회용컵 보증금 개당 300원 부과」, 2022.1.24.

10) 위·변조 방지 스티커는 재활용업체 인계 후 세척·파쇄공정(플라스틱컵), 해리공정(종이컵) 등 재활용 과정에서 분리·탈락된다.

11) 플라스틱컵: 밑면 지름 48mm 이상, 윗면 지름 90mm 이상, 높이 102mm 이상, 종이컵: 지름 52mm 이상, 윗면 지름 80mm 이상, 높이 95mm 이상

컵에 대한 보증금제 도입의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 환경부가 2017년 실시한 국민인식조사에서도 응답자의 89.9%가 이 제도의 도입에 찬성하는 것으로 조사되었다.[13)]

업체들이 포함된 유관기관들과의 '1회용품 정책 개선을 위한 관계기관 정책협의회'[14)]에서 제도 도입에 찬성하고, 환경부는 ① 제품가격 상승 우려, ②주체별 역할에 대한 홍보부족 , ③낮은 회수·재활용률로 인한 실효성 부족 등 과거 실패요인[15)] 을 법률 개정시 보완하기로 하였다.

국회는 자원재활용법의 개정을 논의하기 시작하였고, 환경부는 법안 심사과정에서 "국회에 개정된 법률안이 적기에 시행될 수 있도록 하위법령의 정비에 만전을 기하도록 하고 특히 과거 자율협약 과정에서 나타난 문제점들을 잘 보완해 시민들의 불편을 최소화하면서 제도가 소기의 목적을 달성할 수 있도록 철저히 준비해 나가도록 하겠다"고 답변하였다.[16)]

2020년 당시 환경부는 2022년 6월 10일부터 제도를 시행하며 매장수 100개 이상을 가진 가맹본부가 적용대상이 될 것이며 약 3만 8천여 개 매장으로 예상하였다.[17)] 이 제도의 시행을 위해서는 철저한 준비[18)]가 필요한바, 국회는 2년의 유예기간을 두어 2022년 6월 10일부터 제도가 시행되도록 하였다.

12) 커피전문점 수는 2012년 42,458개소에서 2018년 83,445개소로 약 두배 가량 증가하였다.

13) 환경부 보도자료, 「국민 89.9%"1회용컵 보증금제도 도입 필요」, 2017.12.4.

14) 환경부, 자원순환사회경제연구소, 한국환경공단, 한국순환자원유통지원센터, 한국포장재재활용사업공제조합, 지방자치단체(서울시), 자원순환사회연대, 스타벅스 등 유관기관 전문가가 참여(2017.7월-8월간)

15) 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 일부개정법률안 검토보고서, 2018.8.

16) 제377회국회 환경노동위원회회의록, 2020.5.8., 5.11.

17) 환경부보도자료, 『1회용 컵 보증금제, 2022년 6월 시행된다』, 2020.6.2.

18) 무인회수기, 거점수거센터 마련, 위생을 위한 밀폐형 보관용기 개발, 자원순환보증금관리위원회, 자원순환보증금관리센터 신설 등(제377회 국회환경노동위원회회의록, 2020.5.8., 5.11.)

(2) 컵보증금제 시행 유예 논의 경과

컵보증금제 시행을 앞둔 지난 4월 실시된 '1회용컵 보증금제 도입 국민인식조사(2022)'에 따르면, 응답자의 81%가 많은 불편이 예상되지만 감수할 수 있다고 응답하였다. 그러나 소비자가 이 제도 도입으로 무엇을 해야하는지 알고 있는 응답자는 7%에 불과했다. 특히 카페 이용이 가장 많은 20대에서 제도 시행을 모르는 비율이 가장 높게 나타났다.[19)]

또한 컵보증금제를 주체적으로 시행해야 할 생산자는 '소상공인 가맹점주에게만 환경비용을 일방적으로 전가하면서 당사자인 가맹점주들의 의견을 전혀 수렴하지 않았고, 어떠한 보완책도 제시하지 않았으며 가맹점주들은 시행 한 달이 채 남지 않은 5월 17일에야 어려움을 겨우 전달할 수 있었다'고 밝혔다.[20)]

이에 환경부는 코로나19로 어려움을 겪은 중소상공인에 대한 지원방안을 모색하기 위해 부득이 제도의 시행을 12월 1일까지 유예하게 되었다. 구체적인 유예 방식은 명확하지 않다. 자원재활용법 시행령 제17조제3항에 따라 컵보증금 대상사업자를 환경부장관이 고시하여야 하나, 현재 동 고시를 행정예고[21)]한 상태에서 대상사업자를 확정하지 않고 있는 상태이다.

4 시행 관련 쟁점 및 향후 과제

(1) 시행 유예 사유와 쟁점

최근 자원재활용법상 컵보증금제의 시행을 앞두고 다음과 같은 사항에 대한 준비가 부족한 것으로 평가할 수 있다.

19) 한국리서치 5차 정기조사, 「일회용컵 보증금제도에 대한 인식조사」, 2022.4.20.

20) 전국가맹점주협의회, 「1회용컵 보증금 제도 실시 전면 유예를 촉구한다.」, 2022.5.20.

21) 환경부 보도자료, 「1회용 컵 보증금제 적용 대상 구체화 -79개 사업자 105개 상표 지정 등 고시·공고 행정예고」, 2022.2.24.

첫째, 컵보증금제의 시행은 중소상공인 및 영세 프랜차이즈 가맹점주들에게 경제적 부담으로 작용할 수 있는바, 이를 완화하기 위한 준비가 미흡한 것으로 보인다. 예컨대, 음료판매자에게 라벨 구매와 부착 등 추가적인 업무가 발생할 수 있고 반환컵을 보관할 수 있는 공간을 확보해야 하는 등의 부담이 발생할 수 있다.

둘째, 컵보증금제 시행에 앞서 소비자에게 제도 시행 목적과 세부내용에 대한 홍보와 계도가 미흡하다. 보증금제도와 같이 소비자에게 경제적인 동기를 부여하여 1회용품의 사용을 억제하게 하고 재활용 과정에 참여할 수 있도록 하는 제도는 참여 주체에 대한 적극적인 홍보와 계도가 무엇보다 중요하다.

셋째, 음료구매자가 1회용컵을 쉽게 반환할 수 있는 무인회수기 설치 등의 방안이 미흡하다. 음료 구매자가 특정시간 대에 반환할 경우 음료판매와 보증금 반환 시 복잡한 보증금 반환절차를 다수가 진행하여 혼잡이 발생할 수 있다.

넷째, 법률의 시행일은 법률의 효력이 실질적으로 발생·유지되는 상태에 이르게 되는 시기를 말하는데, 그 시행 시기의 결정은 입법자의 주요한 정책적 판단 사항에 해당한다. 컵보증금제는 법률 개정 당시 입법자가 이미 제도 시행의 준비를 위해 시행을 2년간 유예하였던바, 개정 당시 입법자가 의도한 시행일은 명백하게 개정법(법률 제17426호) 부칙 제1조 단서에 따른 2022년 6월 10일이었다. 환경부가 어떠한 방식으로 컵보증금제의 시행 시기를 유예할지 명확하지 않으나, 입법자가 명확하게 제시한 시행일[22]을 법률의 개정 없이 변경하는 것은 명백하게 입법자의 의사에 부합하지 않는다.

(2) 향후 과제

첫째, 음료판매자에 대한 지원방안을 정부차원에서 검토해 볼 수 있다. 보증금을 음료금액에 포함시키지 않고 별도로 부과하도록 하여 판매자가 음료금액 책정시 원자재값 상승 이외의 보증금으로 인한 가격인상 요인이 발생하지 않도록 할 필요가 있다. 또한 플라스틱 1회용컵에 대한 보증금의 차등 책정도 필요할 것으로 보인다.

둘째, 본 제도의 목적은 1회용컵의 사용을 줄이고 반환된 1회용컵의 재활용을 촉진하기 위한 것이므로 개인컵 사용을 늘리는 방안과 반환된 컵의 재활용 방안을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다.

셋째, 1회용컵을 어디서든 언제든 편하게 반납할 수 있도록 반환장소를 늘릴 필요가 있다. 또한 원활한 이용을 위해 무인회수기 등과 같이 시간에 구애받지 않는 반납처를 늘릴 필요가 있다. 무인회수기 설치 등은 미반환보증금[23]과 지자체의 1회용컵의 소각·매립비용을 지원하여 사용할 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 환경부는 법률의 제·개정 과정에서 시스템을 구축하고 국민에게 홍보하고 계도하는 등 준비에 필요한 기간을 충분히 고려[24]하여야 하며, 준비에 만전을 기할 필요가 있다. 또한 사후적으로 법률 시행 시 유예기간을 연장할 필요성이 있다면 법률을 개정하는 방식[25]의 접근이 바람직해 보인다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

22) 자원재활용법 부칙 〈법률 제17426호, 2020.6.9.〉 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제15조의2부터 제15조의4까지, 제16조, 제18조, 제36조제1항제5호, 제36조의2, 제36조의3 및 제41조의 개정규정은 공포 후 2년이 경과한 날부터 시행한다.

23) 환경노동위원회 장철민의원실 보도자료, 「미회수 빈병보증금 426억...용처 제한에 쓸곳 마땅찮아」, 2021.10.5.

24) 보증금제 시행과 관련한 위원회 논의 시 2년 유예와 관련하여 준비시간 부족 등은 언급되지 않았다.

25) 전기용품과 공산품의 안전관리를 의무화하는 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」이 1년 유예 후 시행(2017.01.28.)되었으나, 소상공인의 경제적 어려움 등을 해소하기 위해 유예기간을 2017년 말까지 연장하고자 해당 법률을 다시 개정(2017.03.14.)하였다.

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
Tel. 02-6788-4510
발간등록번호 31-9735043-001342-14
ISSN 2005-744X