

환경부의 반환경적인 재활용 규제 조치에 대해

2023년 10월 6일 아이쿱협동조합

I

환경부는 24년부터 멸균 종이팩에 '재활용 어려움'을 표시하라고 고시했다.

환경부는 24년 1월 1일부터 포장재의 재활용을 쉽게 유도하기 위하여, '알루미늄박이 부착된 종이팩'에 '재활용 어려움 표시'를 해야 한다고 고시하였다(장관고시). 여기서 알루미늄박이 부착된 종이팩은 멸균 종이팩을 의미한다.

보통 종이팩이란 액체를 담아 보관하기 위한 천연 펄프로 만든 판지의 양면에 폴리에틸렌을 도포하여 만든 종이 용기를 말한다. 보냉 능력이 떨어져서 주로 냉장 유통하는 음료를 담는다. 멸균 종이팩은 실온에서 내용물을 장기 보관하기 위해 천연 펄프, 폴리에틸렌 도포에다 알루미늄 등 여러 겹의 소재로 만든 종이 용기이다. 종이팩은 냉장 보관을 해야 하지만, 멸균 종이팩은 상온 보관이 가능해서 그 사용량이 점점 늘어나고 있다. 환경부는 2030년에는 멸균 종이팩이 전체 종이팩의 63%까지 늘어날 것으로 예상되고 있다.

2014년	2020년	2030년경
1.7만 톤(25%)	2.7만 톤(41%)	4.7만 톤(63%)

이렇게 멸균 종이팩의 사용이 늘어나는데도, 환경부는 왜 멸균 종이팩의 재활용 포기하고 재활용 어려움 표시를 하라고 하는가?

그 이유는 종이팩을 재활용하여 화장지를 만들 때 멸균 종이팩에 사용된 알루미늄박과 황색 펄프가 품질과 백색도를 떨어뜨리기 때문이고, 멸균 종이팩을 사용하지 않고 종이팩만 사용하면 알루미늄을 분리 배출하는 공정이 없어서 생산 시간과 비용이 줄어들기 때문이다. 그런데 이는 화장지를 만드는 재활용업체에만 해당한다. 골판지, 합성목재, 건축용 자재(판넬 등)를 만드는 업체에서는 멸균 종이팩을 사용해서 재활용에 크게 문제 되지 않는다.

환경부는 왜 화장지를 만드는 재활용업체 주장만을 받아들이는 걸까? 그 이유는 종이팩과 멸균 종이팩의 재활용 물량의 90%가 화장지 생산에 사용되기 때문이다. 이렇게 종이팩을 화장지를 만드는 데만 집중적으로 사용하는 것이 바람직할까? 그렇지 않다. 종이팩을 화장지 생산에만 한정해서 사용하면, 재활용 용도가 한정되어서 종이팩의 재활용률을 낮추게 된다.

환경부에 따르면 종이팩 재활용률은 2014년 26.5%에서 2020년 15.8%로 10% 넘게 줄었다. 국내와 달리 유럽에서는 종이팩 재활용률이 점차 증가하고 있다. 유럽의 종이팩 재활용률은 2016년 47%에서

2019년 51%를 넘어섰다. 종이팩 재활용률이 80%를 웃도는 스웨덴은 전국에 ‘스테이션(station)’으로 불리는 재활용 시설이 지역 주민 수에 비례해 체계적으로 설치돼 있다. 멸균팩 재활용 산업도 발달해 있어 제지 업체들이 멸균팩의 부산물인 펄프 외에도 알루미늄, 플라스틱까지 발전소를 가동하는 원료로 사용하고 있다.

(『조선일보』더 나은 미래, 2022.02.25.)

이렇게 종이팩을 다양하게 재활용하기 위한 노력이 필요한데, 환경부는 이를 외면하고 있다. 환경부가 내세우는 이유는 멸균 종이팩은 알루미늄 때문에 재활용이 어렵다는 것이다. 그런데 정말로 알루미늄 때문에 정말로 재활용이 어려울까? 그렇지 않다.

II

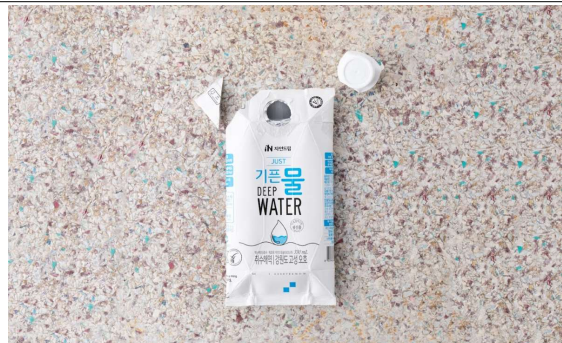
알루미늄을 사용한 멸균 종이팩은 일반 종이팩보다 다양하게 재활용이 될 수 있다.



미국 <Continuous Materials> 재활용 고성능 지붕 및 벽 재료



뉴질랜드 <Save Board>



한국 <자연드림 보드>



멸균 종이팩을 건축 자재(판넬)로 만들게 되면 펄프만이 아니라, 플라스틱 뚜껑과 알루미늄을 모두 사용한다. 플라스틱 뚜껑은 접착제 역할을 하고 알루미늄은 불에 강하게 만들기 위해서 꼭 필요한 재료이다. 그래서 자연드림에서 멸균 종이팩을 재활용하여 만든 건축 자재용 판넬은 ‘공인성능평가’에서 일반 목재를 재활용하여 만든 판넬보다 더 높은 내연 등급을 받았다. 그래서 자연드림은 2백억 이상을 투자해서 괴산군에 멸균 종이팩 재활용 공장의 설립을 추진 중이다.

멸균 종이팩은 이렇게 좋은 건축 자재로 재활용될 수 있는데, 왜 재활용 어려움 표시를 해야 할까? 그 이유는 환경부가 만든 「포장재 재활용 용이성 등급평가 기준」이 재활용촉진법의 취지와 맞지도 않고 모순되기 때문이다.

Ⅲ

「재활용촉진법」에서는 모든 포장재의 재활용 용이성을 평가받으라 하고, 환경부 고시는 멸균팩은 재활용 용이성이 실제로 어느 정도인지 무시하고 무조건 “재활용 어려움”으로 평가하라고 못박았다. 세상에 이런 평가 방법이 있나?

「재활용촉진법」은 포장재 재질·구조 및 ‘재활용의 용이성에 대한 평가’를 하도록 규정하였다. 그런데 위 규정에 따라 환경부가 제정한 「포장재 재활용 용이성 등급평가 기준」고시를 보면 “알루미늄 첩합을 사용”한 포장재는 일률적으로 “재활용 어려움” 등급으로 판정하도록 규정하고 있다. 「재활용촉진법」에서는 포장재의 재활용 용이성을 평가하라고 해놓았는데, 환경부 고시에서는 알루미늄 첩합 사용이 확인되면 이를 ‘재활용 어려움’으로 판정하고 있는 것이다. 이는 포장재의 재활용 용이성에 대한 실질적·객관적 평가를 하지도 않으면서 재활용 어려움 등급을 부여하는 것과 마찬가지로, 이렇게 알루미늄의 사용 여부로만 ‘재활용 어려움’이라고 등급 판정을 하는 건, 모든 사람에게 공평하게 자격 시험을 볼 기회를 주겠다고 하고, 여성은 시험을 보기도 전에 ‘불합격’이라고 판정을 하는 것과 같다.

환경부는 왜 실질적·객관적 평가는 하기도 전에, 등급평가를 하는 이상한 기준을 만들었을까?

< 2014년 7월 제정된 「포장재 재질·구조개선 등에 관한 기준」 중 일부 >

재활용 용이 (1등급) (재활용이 용이한 재질·구조)	재활용 어려움 (재활용이 어려운 재질·구조)	
	(2등급)	(3등급)

	(현재 기술 및 시장 여건상 불가피하게 사용되는 재질·구조)	(현재 기술 및 시장 여건상 개선 가능하고, 재활용 시 문제를 야기하는 재질·구조)
--	-----------------------------------	--

위에서 보듯이 환경부는 10년 전에는 알루미늄 첩합 구조의 종이팩 포장재의 재활용이 곤란하다고 보면서도, “현재 기술 및 시장 여건상 불가피하게 사용되는 재질·구조”임을 인정하여 굳이 당장 재질·구조를 개선할 의무까지는 없다¹⁾는 입장이었던 것이다(위 2등급으로 평가).

그러다가 환경부는 최근 갑자기 입장을 바꾸어 내년 1월부터는 “현재 기술 및 시장 여건상 개선가능하고, 재활용 시 문제를 야기하는 재질·구조다”(위 3등급에 해당한다)고 입장을 바꾼 셈이다. 하지만 환경부는 “재활용이 용이한 대체재질이 존재”(한다)고만 밝혔을 뿐²⁾, 그 개선·대체가 가능한 포장재 재질이 무엇인지, 왜 갑자기 재활용이 안 된다는 입장으로 바꾼 것인지에 대해서는 아무런 설명을 하지 않고 있다. 멸균팩의 재활용 기술 및 재활용 시장에 대한 아무런 실질적·객관적 평가도 없이, 마치 최근에 멸균팩을 대체하는 친환경 신기술 포장재가 새로 발견이라도 된 것인양, 2등급이던 멸균팩을 무작정 3등급으로 다시 분류하겠다는 것이다.

지난 10년간 멸균팩 사용비율이 2배(2014년 25%에서 최근 약 50%)로 급증하는 동안 멸균팩 생산자와 소비자들의 줄기찬 노력으로 그 재활용 기술도 급속하게 개발되어 왔고 재활용 제품 시장 또한 지속적으로 개선되어 왔다. 그러나 정작 주무부처인 환경부는 멸균팩의 재활용 기술과 시장을 10년간 방치하더니, 이제는 아예 멸균팩 재활용 기술 개발과 시장 확대를 막아 장래 그 재활용을 막겠다는 것인데, 그 이유가 무엇인지 상식적으로 납득하기 어렵다. 10년 전 자신이 제정한 고시에 따라 “2등급”으로 밝힌 멸균팩을, 아무런 입법적 환경의 변화도 없음에도 불구하고, 그 재활용 기술과 시장에 대한 실질적 검토나 객관적 평가도 전혀 없이, 무작정 “3등급”이라고 번복하는 환경부의 고시는 재활용을 활성화하려는 「재활용 촉진법」의 입법목적에도 명백히 어긋나고, 모순된다.

1) 당시 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제9조의2는 아래와 같이 규정하고 있었다.
제9조의2(포장재의 재질·구조 개선 등) 환경부장관은 포장재의 재활용이 쉽도록 하기 위하여 재질·구조 개선 등에 관한 기준을 정하여 고시하고, 제16조제1항에 따른 포장재의 재활용의무생산자는 그 기준을 준수하여야 한다.

2) 환경부는 2022. 9. 20. 행정예고에서 단지 “포장재의 재질·구조를 재활용이 쉽게 유도하기 위하여 재활용이 용이한 대체재질이 존재하는 포장재를 평가결과 표시의 적용예외 대상에서 제외하여 재활용성 제고를 도모하고자 함”이라고만 선언하였을 뿐이다. 이에 소비자단체가 환경부에 “위의 내용 중 대체재질은 무엇인가요? 그리고 그 대체재는 멸균팩이 가지고 있는 기능(상온 보존 가능 여부 등)도 대체가 가능한 재질인가요?”라는 서면질의를 하자, 환경부는 아래와 같이 “타 재질을 사용할 수 있다”는 식의 무성의한 답변만 보내 왔다.
- 생수, 우유 등 타 재질을 사용할 수 있는 품목에서도 멸균팩을 사용하는 사례가 있으며,
- 멸균팩은 재활용체계가 구축되지 않아 재활용이 어렵고, 멸균팩이 살균팩과 함께 혼입되는 경우에는 알루미늄 및 황색펄프 사용 등으로 재생펄프 품질을 저해하는 것으로 확인됩니다. (이하 생략)

IV

환경부가 멸균 종이팩 '재활용 어려움 표시'를 강행하는 실질적 이유는 무엇일까? 재활용률을 높이기 위해 플라스틱 사용 확대를 원하는 것일까? 그렇다면 본말전도다.

「재활용촉진법」의 취지와 맞지 않는 환경부 고시에 대해 멸균 종이팩 사용 업체와 시민단체들이 항의를 계속하고 있다. 그 과정에서 환경부 담당 공무원들을 만나보면, 이들이 재활용의 모범 사례로 추천하는 용기는 플라스틱(PET)이다. “PET병 재활용 체계가 우수하다”, “플라스틱 재활용률이 높으니 멸균 종이팩보다 플라스틱 용기를 사용을 검토해봐라”라는 식이다.

반환경적인 용기라고 판명이 난 플라스틱 사용을 권유하는 환경부 공무원을 보면서 아연실색을 할 수밖에 없었다. 환경부 담당 공무원들의 이런 사고는 현 시대 상황과 거꾸로 가고 있다.

세계적으로는 플라스틱의 생산과 소비를 줄이는 것이 지구 환경을 위해 꼭 필요한 일이라는 인식이 확대되고 있다. 현재 생수는 대부분 플라스틱(PET)용기에 담겨져 판매되고 있다. 그런데, 2023년 5월 일본 히로시마에서 열린 G7 정상회의에 제공된 물은 플라스틱(PET) 생수가 아니라 ‘멸균 종이팩 생수’였다. 환경부의 기준으로 멸균 종이팩 생수는 알루미늄이 사용되어 재활용이 어려운 포장재이고, 플라스틱(PET)은 재활용이 쉬운 포장재라고 구분한다. 일반적으로 재활용이 용이하지 않은 포장재는 반환경적이라고 생각한다. 그런데 G7 정상회의는 플라스틱(PET) 생수가 아닌 멸균 종이팩 생수를 선택했다. 일거수일투족이 상징성과 메시지를 지니는 정상회담과 우리나라 환경부 공무원의 메시지는 이렇게 정반대다. 왜 이렇게 정반대의 판단이 생긴 것일까?



▲ 2023.5.19 히로시마 G7 정상회담에 제공된 종이팩 물



아무리 플라스틱의 재활용이 쉽고, 재활용률이 높아져도, 재활용 과정에서 나오는 미세 플라스틱 문제는 해결되지 않고 오히려 더욱 심각해진다. 플라스틱의 생산과정에서 나오는 이산화탄소는 멸균 종이팩보다 훨씬 많다. 멸균 종이팩은 플라스틱(PET)병 대비 화석연료 사용량을 약 5분의 1정도로 감소시키고 기후위기 대응에 있어서도 1.5배 정도 더 환경친화적이다. 그래서 플라스틱은 환경적인 용기가 될 수 없다. 국제 사회는 플라스틱 생산 자체를 삭감하는 중이다. 그 노력으로 플라스틱 생산 감축 국제 협약이 추진되고 있다.

플라스틱 '생산 감축'에 속도내는 국제사회·한국은?

“국제 사회는 발 빠르게 움직이고 있습니다. 재활용보다 플라스틱 생산 자체를 줄이기 위한 협약 체결에 나섰는데요. 지금 프랑스 파리에서 정부간의 협상 위원회가 열리고 있습니다. ~중략~프랑스 파리의 대형 마트. 한국 대형 마트에는 흔한 플라스틱 용기가 보이지 않습니다. 상품을 담아갈 포장재도 종이를 쓰고 있습니다. 이렇게 플라스틱 사용을 줄이는 것을 넘어 국제사회는 생산 자체를 줄이는 방안을 추진 중입니다. 유엔은 내년까지 구속력 있는 국제 플라스틱 협약 체결을 목표로 지난 26일부터 파리에서 두번째 정부간 협상위원회를 진행 중입니다.

[이세미]/'브레이크 프리 프롬 플라스틱' 국제정책 고문] "플라스틱의 생산 단계에서부터 해결책이 정말 뚜렷한 그런 조치가 필요하거든요. 그래서 그것을 도달하고 달성할 수 있도록 하는 게 이 협약의 목적이어야 하고.."(MBC 뉴스 2023-06-01)

속도 내는 플라스틱 국제 협약·최종 무대는 한국

“지난해 3월 케냐 나이로비에서 열린 5차 유엔환경총회에서는 정부간협상위원회를 구성해 플라스틱 오염에 대응하기 위한 법적 구속력 있는 국제 협약을 2024년까지 성안하자는 결의안이 채택됐다. 그간 다양한 국제 협약이 플라스틱 폐기물 처리에 대한 직간접 규제를 포함했지만, 플라스틱 오염 해결을 목표로 하는 구속력 있는 단일한 국제 협약은 없었다.~중략~2차 회의에서 한국은 모든 회원국의 합의로 마지막 협상 회의인 5차 정부간협상위원회 개최국에 선정되는 성과를 거뒀다. 한국은 글로벌 중추 국가로서 기후변화협약 이후 최대 환경 협약 협상이라고 불리는 플라스틱협약의 성안을 위해 의미 있는 역할을 하게 됐다.(『한경BUSINESS』, 2023.09.13.)

이처럼 플라스틱은 친환경적인 소재가 될 수 없다. 그런데 환경부는 플라스틱 용기 사용을 은근히 부추기는 기가 막힌 상황이 벌어지고 있다. 환경부가 플라스틱 사용량을 늘려 재활용률만을 높이려는 것이 아니라면, **재활용 용이성에 대한 실질적인 평가도 하지 않고 멸균 종이팩을 2등급에서 3등급으로 낮추고 ‘재활용 어려움’ 표시를 강제하는 환경부 고시는 재고해야 한다.** 적어도 멸균 종이팩의 재활용 용이성에 대한 실질적이고 객관적인 평가를 하고 난 다음에, ‘재활용 우수’ 등급인지 아니면 ‘재활용 어려움’ 등급인지를 판단해야 한다. 그것이 최소한의 상식이고 「재활용 촉진법」의 취지에 맞는 일이다. 그리고 환경부가 스스로 환경부임을 증명하는 길이다. (끝).