

일본의 폐기물법제에 있어서 배출자·제품의 제조자의 책임

磯野弥生(東京經濟大 教授)

번역 金敏祚(慶北大 法大 助教授)

I. 불요물에 관한 법시스템

폐기물의 배출자, 즉 제품의 제조자에 대한 책임에 대해서 말하기 전에, 금후의 이야기를 알기 쉽게 하기 위해서 일본의 불요물에 대한 법시스템에 대한 개관을 하여 둔다. 불요물, 즉 소유자가 불필요로 된 것의 뒷처리에 관한 법시스템인데, 폐기물행정에서 출발하여 현재에는 리사이클법을 포함한 2개가 중심을 이루는 법구조로 되어 있다.

1. 폐기물법제

주된 흐름은 폐기물로 처리하는 흐름이고, 이것을 규율하는 법률로서 「폐기물처리 및 청소에 관한 법률」이 있다. 이하 폐기물처리법으로 칭하도록 한다. 폐기물처리법에서는 폐기물을 「산업폐기물」과 「일반폐기물」로 구분하고 있다. 산업폐기물에는 「사업활동에 수반하여 발생한 폐기물 가운데 재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알카리, 폐프라스틱류 등」이다. 산업폐기물로 된 폐기물 이외의 전부가 일반폐기물이다. 현재 일본의 산업에서 큰 비중을 점하는 제3차산업,

즉 유통업, 음식업 혹은 관광업 등의 사업활동에서 발생한 폐기물이 일반폐기물로서 처리되기 때문에 문제로 되고 있다.

이와 같은 것도 산업폐기물로 지정된 것은 사업자의 발생자책임으로 폐기물을 처리·처분하여야 하지만, 일반폐기물에 관하여는 市·町·村에서 처리·처분의 의무가 과하여져 있기 때문이다. 따라서 빵공장에서 발생한 빵쓰레기는 산업폐기물로서 자기처리책임이 부과되지만 빵집 및 레스토랑이 팔다 남은 빵의 처리는 市町村의 책무로 된다. 또한 사무실에서 발생하는 대량의 종이를 중심으로 하는 쓰레기도 市·町·村의 처리로 된다. 발생자 책임을 과하고 있는 폐기물의 범위가 이와 같이 한정되는 것에 대해서 많은 비판이 있다. 자치체에 대해서도 이러한 소위 사업계 일반폐기물의 처리를 위해서 필요한 부담이 적지 않다. 처리를 하고, 사업자로서의 발생자에게 처리비용의 부담을 구하는 예가 증가하고 있다. 예컨대, 東京都도 작년부터 쓰레기처리비용을 유료화하였다.

폐기물처리책임이 과하여진 것은 무해화하여 최종처분을 할 책임이 있다. 그러나 반드시 스스로 처리해야 하는 것은 아니고 처리를 위탁해도 좋다. 자치체는 수집 그 자체는 위탁하지만, 최종처분까지 스스로 행하는 경우가 많다. 그것에 대해서 민간기업의 경우는 스스로 처리하는 경우는 적고, 폐기물이 사업장에서 반출되는 단계에서 처분까지 모두를 위탁하는 경우가 많다. 또한 산업폐기물에 관한 규제 등의 사무는 都道府縣知事の 권한으로 되어 있다.

2. 리사이클 법제

두번째 흐름은 리사이클이다. 일본의 폐기물 행정이 순환형 사회를 표방하고 있는 이상 본래는 이러한 흐름이 주된 흐름이 되어야 한다. 그러나 현상에서는 어디까지나 종된 흐름이다. 리사이클에 대해서는 「재생자원이용촉진에 관한 법률」 - 통칭 리사이클법과, 용기포장리사이클에 관한 법률 - 통칭 용기포장리사이클법의 두 개

의 법률이 있다. 전자의 법률은 ① 제지산업, 유리제조산업 등 지정된 특정의 업종에 대해서 업계전체로서 리사이클원료의 이용률을 정하여 그 달성을 요청하는 것, ② 자동차 및 전기제품 등 지정된 제품에 대해서 제품의 제조업자, 가공업자, 수리 또는 판매업자의 재생지편의 이용의 촉진에 관한 판단의 기준으로 되어야 할 사항을 규정하고 그것을 요청하는 것, ③ 스틸캔 및 알루미늄캔 혹은 알칼리전지 등에 대해서 재료 또는 성분 그 밖의 분별회수에 관하여 표시하게 하는 것 등을 규정하고 있다.

단적으로 말하면 제조자에게 리사이클하기 쉬운 조건을 제정할 것을 새롭게 요구하고 특정업종에 대해서는 리사이클을 강화할 것을 요구하고 있다. 특히 헌 종이에 대해서는 이전부터 일본에서는 회수업이 성립되어 있었고, 리사이클업이 성립되어 있었지만 80년대를 통하여 그 시스템이 붕괴하고 있는 것을 재구축하려는 것이다.

이것에 대해서 용기포장리사이클법은 용기포장물의 리사이클에 대하여 용기포장물의 제조업자, 내용물의 제조업자와 자치체에게 리사이클의 책무를 과하고 있다. 이 법률에서는 리사이클시장이 성립되어 있지 않은 물질에 관하여 리사이클원료를 버진원료와 경쟁을 가능하게 하고 원료로서 이용을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 동법에서는 자치체가 용기포장물을 가정 등에서 수집하여 보 관하면 지정법인(용기포장리사이클 협회)이 위탁한 업자가 인수하여 재생원료(재상품화하고 한다)로 한다. 지정법인은 동법에 의해서 설립된 법인이고 용기포장의 제조업자 및 내용물의 제조업자가 제조량에 따라서 안분하여 재상품화에 관련된 비용등을 부담하여 지정법인에게 지불한다. 현재 이 법률의 적용을 받고 있는 용기포장물은 병과 페트병이다. 2000년에는 종이와 플라스틱의 용기포장물이 대상으로 된다. 이 법률에서 처음으로 제조자에게 폐기 및 리사이클에 대한 의무를 과하고 있다. 즉 발생자는 소비자이고 발생자책임을 면할 수 없지만, 제조자에게도 발생자로서의 책임이 있다는 것이 승인된 것이다.

이상이 불요물의 리사이클과 폐기에 대한 주된 법률과 그 내용이다.

II. 법률은 폐기물의 발생자·제조자에게 무엇을 과하고 있는가?

1. 폐기물과 발생자 책임

환경기본법에서는 폐기물에 관련한 사업자의 책임으로서 「사업자는 환경의 보전상의 지장을 방지하기 위해서 물건의 제조, 가공 또는 판매 그 밖의 사업활동을 행함에 있어서 그 사업활동에 관련된 제품 그 밖의 물건이 폐기물로 된 경우에 그 적절한 처리가 도모되도록 필요한 조치를 강구할 책무를 진다」(제8조 제2항), 「사업자는 기본이념에 따라서 환경보전상 지장을 방지하기 위해서 물건의 제조, 가공 또는 판매 그 밖의 사업활동을 행함에 당하여 그 사업활동에 관련된 제품 그 밖의 물건이 사용되거나 또는 폐기되는 것에 의해서 환경에의 부하의 저감에 기여하도록 노력함과 함께 그 사업활동에 있어서 재생자원 그 밖의 환경에의 부하의 저감에 기여하는 원재료, 역무 등을 이용하도록 노력하여야 한다」(동조 제3항)라고 규정되어 있다.

폐기물처리법에서는 폐기물의 발생자는 사업자에 대하여 스스로의 책임으로 적정하게 처리할 책임(제3조 제1항)과 함께, 재생이용 등을 행하는 것에 의한 감량에 노력할 것을 요구하고, 또한 「물건의 제조, 가공, 판매 등에 있어서 그 제품, 용기 등이 폐기물로 된 경우에 있어서 처리의 곤란성에 대해서 미리 스스로 평가하여 적정한 처리가 곤란하게 되지 않는 제품, 용기 등의 개발을 행하는 것, 그 제품, 용기 등에 관련된 폐기물의 적정한 처리의 방법에 대

한 정보를 제공하는 것 등에 의해서 그 제품, 용기 등이 폐기물로 된 경우에 있어서 그 적절한 처리가 곤란하게 되지 않도록」 요구하고 있다(제3조 제2항). 즉 법률은 적정처리와 함께 제품이 폐기물로 된 경우의 처리에 대해서 사전의 평가를 요구하고 있다.

이와 같이 법률은 제조자를 비롯한 사업자에게 단순히 적정처리 책임뿐만 아니라 폐기 및 리사이클이 용이한 제품을 만드는 것 및 폐기물을 적게 하도록 하는 사업활동의 방법을 선택할 책임이 있다는 것을 인정하고 있다. 그러나 이러한 책임은 자발적·자주적으로 행할 책임으로서 구성되어 있기 때문에 이 책임을 강제하는 구조는 없다. 따라서 처리곤란한 신제품 신소재가 여전히 판매되고 있는 것이 실상이다.

현재로서는 리사이클이 용이한 상품의 개발이라고 하는 것에 대해서 보면, 기업은 ISO 14000시리즈(환경매니지먼트, 일본 국내에서는 JISO 14000시리즈로서 제정되어 있다)와의 관련에서 개발의 존재방식을 모색하고 있다고 하여도 좋을 것이다. 가전제품에 대해서는 대기업이 의식하여 이와 같은 제품설계를 시작하고 있다.

2. 폐기물의 발생자 책임 - 2

현재 폐기물문제는 이와 같이 확대한 책임 이전의 자기처리책임을 어디까지 철저히 할 것인가 라고 하는 점에서 다투어지고 있는 상황이다. 전술한 바와 같이 발생자는 산업폐기물의 처리를 위탁하고 있다. 처리를 위탁한 경우에 발생자는 위탁한 폐기물의 처리에 대하여 어디까지 어떻게 책임을 질 것인가가 문제되고 있다. 법률은 일반적으로 폐기물의 발생자는 적정하게 위탁하는 것으로 그 책임을 다하고 그 후의 과정은 수탁한 자의 책임으로 하는 구성을 취하여 왔다. 그러나 너무 부적정한 처리가 많아서 발생자가 적정처리가 행하여졌는가의 여부를 끝까지 지켜볼 의무가 있는 것이 아닌가 하는 의견이 많이 제시되었다. 그에 따라 1992년 개정에서는

적정처리를 한 것인가를 확인할 구조로서 소위 유해폐기물(특별관리산업폐기물)에 한정하여 매니페스트제도가 도입되었다(舊폐기물처리법 제12조의2). 그리고 금년(1997년)의 개정에서 모든 폐기물의 처리에 대해서 적용되게 되었다. 매니페스트제도에서는 발생자가 운반을 위탁한 사업자에게 폐기물에 관한 양 등을 기재한 4매로 철한 관리표를 인도하고, 보관 혹은 처리한 사업자에게 폐기물을 인도한 경우에는 그 철한 것을 인도하고, 행한 것과 책임의 소재를 기록한 것을 기입하고 발생자에게 보낸다. 그와 같이 하여 최종적으로 처분의 위탁을 받은 자가 폐기물을 인도받은 때에 마지막으로 한 것에 기재하여 일부를 보관하고 발생자에게 그 사본을 보낸다. 이와 같이 하여 발생자는 모든 단계의 폐기물의 흐름을 전표에 의해서 알 수 있고, 폐기물이 적정하게 처리되었는가 여부를 확인한다. 이 제도가 적정하게 행하여지는가 여부를 감시하기 위해서, 연 1회 都道府縣에 그것을 보고하는 구조를 취하고 있다. 폐기물이 사업장에서 밖으로 나올 때마다 보고되지 않는다는 점에 특징이 있다. 산업폐기물은 어디까지나 자주적인 자기처리이고 행정의 직접적 관여를 삼가려는 취지이다.

그렇지만 이 제도의 실태를 보면, 수탁업자가 가공의 내용을 기재하여 사업자에게 보내고 그것으로 통용시키고 있는 경우도 적지 않다. 그것은 배출자가 전표에 기재된 대로 행하여지는가의 여부를 체크하지 않더라도 제재를 받지 않는 제도로 되어 있기 때문이다. 제도의 감시자인 행정은 연 1회 모아서 보고를 받고 있고, 그동안에는 실령 부적절한 처리가 있다고 하더라도 행정은 알 수 없는 구조로 되어 있다. 불법투기가 발견되어야 비로소 전표의 내용을 확인하도록 되어 있기 때문이다.

또한 지금까지 이 제도는 유해폐기물에 대해서만 적용되어 왔기 때문에 위탁에 대해서 어떠한 체크를 받지 않는 유해한 것으로 되어 있지 않은 폐기물에 대해서는 유해폐기물 이상으로 불법투기가 횡행하게 되었다. 발생자에게 적절 과하여진 의무는 적정하게 위탁

하는 것만이고, 발생자에게 적정하게 처리를 행하도록 하게 하는 것까지 요구하고 있지 않다. 그리고 불법투기가 발생한 경우에도 「적정하게 위탁」하고 있다면, 불법투기에 관한 발생자의 책임은 회피되는 구조로 되어 있다. 적정폐기의 확보라고 하는 것에서 보면, 현행제도 가운데 발생자의 책임은, 유감이지만 불충분한 것으로 밖에 말할 수 없다. 즉 불법투기가 있다고 하더라도 책임이 분단된다고 하는 것이다. 매니페스트제도를 전면적으로 도입함으로써 발생자의 불법투기 혹은 부적정처리에 대해서 책임이 물어질 수 있다고 생각하여도 좋다. 단지 허위가 기재된 관리표라면 여전히 발생자에게까지 거슬러 올라갈 수 없는 위험이 있다. 이 경우는 발생자가 총체로서 비용부담을 할 책임을 고려하여야 할 것이다.

지금까지도 과거의 불법투기의 현상회복의 비용부담의 책임소재가 문제로 되어 있지만, 해결되지 않은 채로 불법투기가 된 것은 그대로 현장에 방치되어 언제 쓰레기의 산이 붕괴될 것인가 라는 공포 속에서 주민이 생활한다든지, 혹은 인가의 우물물로부터 기준치를 넘는 유해물질이 발견되는 예도 종종 있다.

이 문제에 대처하기 위해, 현상회복을 하기 위해서 슈퍼펀드와 같은 제도를 설치하여야 한다는 주장이 강하게 제기되었다. 겨우 현상회복의 기금이 설치되게 되었지만, 어떠한 배분으로 그 기금을 지출할 것인가는 금후의 문제로서 남아 있다.

Ⅲ. 리사이클에 있어서 제조·발생자책임

리사이클에 대해서 상술한 것과 같은 책임을 진다. 그러나 리사이클법에서는 그 대부분이 지도규정이기 때문에 위반에 대해서 형벌 등의

강제구조는 갖고 있지 않다. 예컨대 리사이클원료의 이용이 요구되는 업종에서도 대략 이용률은 60%대에 머물고 있다.

IV. 실례로서의 발생자책임

법률의 불비에 의해서 발생자·제조자의 책임이 정확히 추구되지 않은 채로 되어 있다. 다른 한편, 자치체는 현실적으로 많은 불법투기를 떠맡고 있고, 주민으로부터 현상회복을 요구받고 있거나, 혹은 자치체에게 과하여진 폐기물의 처리를 행하지 않으면 안된다. 이에 자치체는 여러가지 수단을 사용하여 폐기물의 처리에 대하여 발생자에게 책임을 지우거나, 혹은 리사이클 책임을 지우고 있다.

불법투기에 대해서 자치체는 불법투기를 행한 것이 처리되어야 한다는 원칙을 고수하고 있다. 따라서 원인자가 특정되지 않은 경우에도 자치체는 처리하지 않는다. 또한 원인자가 특정되더라도 원인자가 자주적으로 원상회복할 때까지 기다리고 있는 경우가 대부분이다. 이에 불법투기의 산이 여기저기에 방치되어 있다.

〈사례-1〉 그러나 유해물질의 경우에는 그것만으로 해결되지 않는 경우도 있고, 행정의 현상회복을 할 수 밖에 없는 경우도 나오고 있다. 예컨대 福島縣 이와기市的 염소계의 유해폐기물이 들어 있는 드럼캔을 목장에 매립한 예를 들 수 있다. 이 사례에서는 수탁폐기물업자가 불법투기를 한 것이지만, 발생자에게 처리책임을 분담할 것을 요구하였다. 縣은 현상회복명령을 발하고 직접적으로 불법투기를 행한 업자에게 매립한 것을 발굴하여 적정하게 처리하도록 요구하였다. 그렇지만 사업자에게는 그 자금이 없었다는 것 그리고 발

생자에게도 책임이 있다는 관점에서 폐기물을 인도받게 하여 적정처분을 행하게 하였다. 그러나 발굴비용 혹은 그 후의 감시비용에 대해서는 결국 대집행을 행한 현이 부담하였다.

〈사례-2〉 香川縣 豊島(테시마)의 경우도 슈레다업자 등의 발생자에게 현상회복의 부담을 지우는 방법을 일부 채용하고 있다. 豊島의 문제는 처리업자의 위법처리는 명백하고 행정청이 그것에 대해서 적절한 조치를 취하지 않고 오히려 결과적으로 가담하였다고 하여도 도리가 없는 개입방법을 취하였기 때문에, 縣의 행정책임으로서 비용을 부담하여야 한다는 문제가 있다. 이 문제는 일단 접어두고, 발생자의 책임을 무시할 수 없다. 즉 대략 어떠한 처리를 하고 있는가를 확인하려고도 하지 않고, 처리를 위탁하고 있는 현상이 보여지기 때문이다. 이 사건의 경우 이미 시간도 지나고 또한 여러가지 경로로 반입되어, 외국으로부터의 수입업자도 포함되어 발생자를 알 수 없는 경우가 많다. 이와 같은 경우의 현상회복에 관한 비용부담의 존재방식이 문제로 되었지만, 이것에 대해서 법의 규정은 없고 결국 무해화처리에 대해서 자치체와 국가가 일정한도의 부담을 한 선에서 결정되었다.

이와 같이 발생자가 부담하는 법적 구조를 정비하고 있지 않기 때문에, 개별 자치체의 노력에 의해서 발생자에게 책임을 요구하고 있는 것이 현상이다. 현상회복명령을 발하여도 불법투기를 행한 자는 영세한 사업자가 많고 자력이 없는 경우가 많기 때문에, 자치체가 대부분의 비용을 지불하여 현상회복을 하고 있는 것이 실상이다. 불법투기를 한 자가 이미 도산하여 버린 경우, 불법투기자가 특정될 수 없는 경우가 많고, 발생자의 책임이 묻어지지만 현상은 아직 불충분하다.

〈사례-3〉 과거에 공장이전에 수반하여 6가크롬

(Cr⁺⁶) 광제가 매립된 공장터가 주택으로 바뀌었는데, 그 이후 오염된 물이 지상으로 침출되었는데 그 오염 토양 위에 집이 건축된 것이 판명된 사건이 있었다. 동 사건에서 오염토지를 구입한 것이 東京都이었기 때문에, 토지소유자인 東京都와 오염원인회사가 반분하여 오염물질을 봉입하였다.

〈사례-4〉 자동차의 도로상의 방치에 관하여는 자치체가 수집한 것을 자동차업계가 유가로 인수하여 처리하는 것으로 되어 있다. 자동차에 대해서는 디파짓제가 검토되고 있다.

〈사례-5〉 이번에 가전의 리사이클에 대하여 통산성 심의회로부터 답신이 나와서, 이것에 의거하여 법률안이 제정되고 있다. 폐기된 가전에 대해서는 2가지의 루트가 만들어졌는데, 하나를 가전업계가 인수하는 루트로 하고 또 다른 일방을 자치체의 루트로 한다.

〈사례-6〉 헌 종이 등의 리사이클에 대해서는 현재 종종 이야기되는 것과 같이 오피스町內會와 지역기업이 연합해 헌 종이를 회수하여 창고까지 운반하는 조직을 만들도록 하는 지도가 각지에서 행해지고 있다.

산업폐기물에 대해서도 리사이클이 가능한 부산물로서 그 교환 장소를 제공(神奈川縣)한다든가, 지역개발계획을 순환형으로 구성하도록(福岡)한다든가 하는 움직임이 시작되고 있다.

V. 맺 음 말

일본의 폐기물행정은 1990년경을 전기로 하여, 현재 서서히 방

향을 바꾸고 있다. 발생자 및 제조자도 폐기물의 감량화예의 책임, 순환형사회예의 책임을 의식하도록 되어 있다. 예컨대 전술한 바와 같이 가전업체가 리사이클시스템 구축에 대응하도록 하고, 소비한 물건의 처리는 제조자가 아닌 자치체 혹은 소비자가 책임을 지면 된다는 사고에서 새로운 방향으로 한걸음 나아가고 있다. 제조자의 처리 및 리사이클책임을 법적으로 인정하려는 것이다.

그러나 여전히 불법투기는 계속되고 처리에 관한 위탁비용은 부당하게 낮게 되어 있어서 처리곤란한 물건이 계속하여 만들어지고 있다. 그리고 부적정한 처리에 의해서 오염된 토양의 회복에 대해서 발생자가 책임을 지는 것에는 동의하고 있지 않다. 이와 같이 생각한다면 일본의 경우 이하의 것이 문제로 된다.

첫째, 불법투기 및 부적정처리가 발견된 경우에, 발생자에게 책임을 묻는 장치가 확보되지 않는다면 발생자의 적정자기처리책임을 확립할 수 없다.

그리고 부적정처리 등의 발견이 확실하게 행하여질 필요가 있다. 행정이 이것을 모두 하려고 하여도 비용이 증가할 뿐이다. 행정 및 사업자는 주민에게 정보를 가능한 한 개시하고 주민이 체크하는 구조로 하는 것이 요구된다. 처분장의 정보, 발생자의 정보를 개시하는 것으로 자기억제도 도모된다.

둘째, 부적정처리에 의해서 발생한 오염토양의 회복에 대해서 발생자에게 비용부담을 과하는 것이 필요하다.

셋째, 폐기물처리장의 건설에 대하여 발생자가 일정한 책임을 지는 것이 요구된다. 여기에서는 처리처분장의 문제점을 언급하지 않았지만, 적정한 처리처분장의 건설이 긴급한 문제이다. 발생자야말로 처분장을 필요로 하고 처분장의 건설에 대해서 부담이 요구된다. 동시에 현재 관리를 엄격하게 하여 비용이 높은 처분장에는 좀처럼 폐기물이 반입되지 않는 것이 현실이다. 적정한 처리비용을 지불하는 것이 필요하다. 이와 같이 직접적 비용을 적정하게 지불하는 책임을 이행시키는 것으로 비로소 그 이외의 책임을 수행시키

는 것이 가능하다고 생각된다.

넷째, 상품의 제조자가 그 상품의 폐기물의 발생자로서의 책임이 있다는 것이 명확하게 된 이상 구체적 책무가 과하여지지 않으면 안된다. 용기포장리사이클법의 페트병의 예를 보자. 금년(1997년)까지 소형 페트병(180~200ml)의 청량음료수의 판매가 지속되고 있지만, 용기포장리사이클법이 적용됨으로써 소형병이 해금되었다. 이것에 의해서 지금까지의 알루미늄캔 및 스틸캔에서 페트병으로 바뀌어가고 있다. 그러나 페트병의 재자원화공장은 극히 소수이고, 7년후에도 생산량의 10%밖에 재자원화능력이 없다. 생산·판매하는 자가 폐기물발생자로서 책임을 진다고 하는 것은 대체가능한 상품이 있는 경우, 원칙적으로 리사이클에 맞는 판매에 지속하는 등의 조치를 포함하여 고려할 필요가 있다. 리사이클 및 처리의 방식에 배려하여 그것에 따른 판매를 하는 것을 확보해야 할 것이다.