



제427회 국회(임시회)
제3차 환경노동위원회

토양환경보전법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 토양오염 정의 확대 〉

■ 김위상의원 대표발의(의안번호 제2209159호)

2025. 7.

환 경 노 동 위 원 회

수석전문위원 신항진

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 토양오염 정의 확대	2
※ 참고자료	7
1. 토양오염 정화 체계도	7

I. 제안경위

2025년 3월 20일 김위상의원이 대표발의한 토양환경보전법 일부개정법률안은 2025년 3월 21일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 토양오염을 ‘사업활동이나 그 밖의 사람의 활동에 의하여 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강·재산이나 환경에 피해를 주는 상태’로 정의하고 있어, 자연적 기원에 의한 토양오염은 포섭하지 못하고 있음. 그런데 최근 산성 강우 등 자연적 기원에 따른 토양의 중금속 오염이 증가하는 추세를 보이고 있어 이를 토양오염의 정의에 포함하여야 할 필요성이 제기되고 있음.

이에 토양오염의 정의에 ‘지질학적·지형학적·기후학적 특성에 의해 발생하는 자연적 원인에 의한 토양의 오염도가 우려기준을 넘은 것으로서 사람의 활동 등에 의하여 노출된 경우’를 포함하여 보다 효율적으로 토양오염에 대처할 수 있도록 함으로써 국민의 건강하고 쾌적한 삶에 기여하려는 것임(안 제2조제1호).

Ⅲ. 검토의견

1. 토양오염 정의 확대

개정안은 현행 규정에 따른 인위적인 오염뿐 아니라 지질학적, 지형학적, 기후학적 특성 등 자연적 원인에 의해 토양의 오염도가 우려기준을 넘고 사람의 활동 등에 의해 노출된 경우와 사업활동 등 인위적 요인에 의해 토양의 오염도가 우려기준을 넘은 경우를 토양오염으로 정의하려는 것임(안 제2조제1호).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.	제2조(정의) ----- ----- -.
1. “토양오염”이란 <u>사업활동이나 그 밖의 사람의 활동에 의하여 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강·재산이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.</u>	1. ----- <u>다음 각</u> <u>목의 어느 하나에 해당하여</u> -- ----- -----.
<u><신 설></u>	<u>가. 지질학적·지형학적·기후학적 특성에 의해 발생되는 자연적 원인에 의한 토양의 오염도가 우려기준</u>

현행	개정안
<u><신설></u> 2. ~ 7. (생략)	<u>을 넘은 것으로서 사람의 활동 등에 의하여 노출된 경우</u> <u>나. 사업활동이나 그 밖의 사람의 활동에 의해 토양의 오염도가 우려기준을 넘은 것</u> 2. ~ 7. (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행 「토양환경보전법」 제2조제1호¹⁾에 따라 토양오염을 사업활동이나 그 밖의 사람의 활동에 의하여 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강·재산이나 환경에 피해를 주는 상태로 규정하고 있어 자연적 기원에 의한 토양오염은 현행법상 토양오염의 정의에 포함되지 않은 상황²⁾임.

또한 현행법 제10조의⁴³⁾에 따라 토양오염이 발생한 토지를 소유

-
- 1) 「토양환경보전법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.
1. “토양오염”이란 사업활동이나 그 밖의 사람의 활동에 의하여 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강·재산이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.
 - 2) 환경부는 현행법에 따르면 자연기원 오염이라고 하더라도 자연적 기원에 따른 토양오염물질로 부지가 오염되고 굴착 등과 같은 인위적 활동이 개입된 상황을 상정하고 있어 개정안에 따른 토양오염이 현행 토양오염의 정의에 기 포함된다는 입장임.
 - 3) 「토양환경보전법」 제10조의4(오염토양의 정화책임 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 정화책임자로서 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항·제3항 또는 제19조제1항에 따라 토양정밀조사, 오염토양의 정화 또는 오염토양 개선사업의 실시(이하 “토양정화등”이라 한다)를 하여야 한다.
 1. 토양오염물질의 누출·유출·투기(投棄)·방치 또는 그 밖의 행위로 토양오염을 발생시킨 자

또는 점유하고 있는 자(선의 또는 무과실 제외 등)에 대해서도 정화 책임자로 보고 오염토양의 정화 등을 하도록 규정하고 있으며, 동법 제15조의5⁴⁾ 및 동법 시행령 제11조의2⁵⁾에 따라 해당 오염물질이 자

2. 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설의 소유자·점유자 또는 운영자

3. 합병·상속이나 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자

4. 토양오염이 발생한 토지를 소유하고 있었거나 현재 소유 또는 점유하고 있는 자

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 항 제4호에 따른 정화책임자로 보지 아니한다. 다만, 1996년 1월 6일 이후에 제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 자에게 자신이 소유 또는 점유 중인 토지의 사용을 허용한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 1996년 1월 5일 이전에 양도 또는 그 밖의 사유로 해당 토지를 소유하지 아니하게 된 경우

2. 해당 토지를 1996년 1월 5일 이전에 양수한 경우

3. 토양오염이 발생한 토지를 양수할 당시 토양오염 사실에 대하여 선의이며 과실이 없는 경우

4. 해당 토지를 소유 또는 점유하고 있는 중에 토양오염이 발생한 경우로서 자신이 해당 토양오염 발생에 대하여 귀책 사유가 없는 경우

③ ~ ⑦ 생략

4) 「토양환경보전법」 제15조의5(위해성평가) ① 환경부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 정화책임자는 제23조의2제2항제1호에 따라 지정을 받은 위해성평가기관으로 하여금 오염물질의 종류 및 오염도, 주변 환경, 장래의 토지이용계획과 그 밖에 필요한 사항을 고려하여 해당 부지의 토양오염물질이 인체와 환경에 미치는 위해의 정도를 평가(이하 “위해성평가”라 한다)하게 한 후 그 결과를 토양정화의 범위, 시기 및 수준 등에 반영할 수 있다.

② 위해성평가는 다음 각 호의 어느 하나(정화책임자의 경우에는 제4호 및 제5호만 해당한다)에 해당하는 경우에 실시할 수 있다.

1. 제6조의3에 따라 토양정화를 하려는 경우

2. 제15조제3항 각 호 외의 부분 단서에 따라 오염토양을 정화하려는 경우

3. 제19조제3항에 따라 오염토양 개선사업을 하려는 경우

4. 자연적인 원인으로 인한 토양오염이라고 대통령령으로 정하는 방법에 따라 입증된 부지의 오염토양을 정화하려는 경우(제15조의3제3항 단서에 따라 오염토양을 반출하여 정화하는 경우는 제외한다)

5. 그 밖에 위해성평가를 할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

③ 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 정화책임자가 위해성평가의 결과를 토양정화의 시기, 범위 및 수준 등에 반영하려는 경우에는 환경부장관에게 미리 검증을 받아야 한다.

④ 위해성평가의 항목·방법 및 그 밖에 필요한 사항과 위해성평가 결과의 검증 절차와 방법 등은 환경부령으로 정한다.

5) 「토양환경보전법 시행령」 제11조의2(위해성평가의 대상 등) ① 법 제15조의5제2항제4호에서 “대통령령으로 정하는 방법”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법을 말한다.

1. 해당 오염물질의 농도가 주변지역의 토양분석결과와 비슷함을 증명할 것

2. 해당 오염물질이 대상 부지의 기반암으로부터 기인하였음을 증명할 것

3. 그 밖에 과학적인 방법으로 해당 오염물질이 자연적인 원인으로 발생하였음을 증명할 것

② 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 정화책임자는 법 제15조의5제2항제4호에 따른 위해성평가를 실시하려는 경우에는 토양관련전문기관이 작성한 제1항 각 호의 사항에 대한 보고서를 환경부장관에게 제출하여야 한다.

③ 환경부장관은 제2항에 따라 제출한 보고서를 확인하고 자연적 요인에 의한 토양오염 여부 등 그 결과를 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 정화책임자에게 통보하여야 한다.

④ 법 제15조의5제2항제5호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 도로, 철도, 건축물 등 시설물 아래의 오염토양(국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기

연적인 원인으로 발생하였음을 증명한 경우 등에는 해당 부지의 토양 오염물질이 인체와 환경에 미치는 위해성평가를 한 후 그 결과를 토양정화의 범위, 시기 및 수준 등에 반영하도록 규정⁶⁾하고 있음.

참고로 인천공항 제2터미널 부지의 경우 불소가 당시 「토양환경보전법」 상 토양오염우려 기준을 초과한 것이 확인되었으나, 자연적 원인의 오염임을 입증하여 위해성 평가를 실시한 후 그 결과를 바탕으로 관리하고 있는 상황⁷⁾임.

그러나 최근 기후변화로 인한 산성강우, 지질구조의 노출, 자연발생

관이 정화책임자인 경우로 한정한다)을 정화하려는 경우로서 환경부장관이 환경부령으로 정하는 바에 따라 위해성평가가 필요하다고 인정하는 경우를 말한다.

⑤ 제4항에 따른 시설물의 범위 및 인정기준에 관한 사항은 환경부장관이 정하여 고시한다.

6) 환경부에 따르면 해외에서는 자연적 원인의 토양오염을 별도로 규정하고 있는 사례는 확인된 바 없으며, 일본, 미국, 캐나다, 독일 등에서는 토양오염물질별로 토양 내 또는 지하수 내 농도를 기준으로 토양오염을 설정하고 이를 초과하는 경우 정화 등 조치(일본) 또는 상세조사(그 외 국가)를 실시하는 체계를 운영 중임.

7) 「토양환경보전법」에 따르면 토양오염우려기준을 넘은 경우 정밀조사 또는 정화를 명령할 수 있으므로 해당 오염이 자연 기원인지 여부는 별도로 확인하지 않음. 다만, 「토양환경보전법」 제15조의5제4호에 따라 자연적 원인에 의한 오염이 확인된 경우 위해성평가를 실시하여 정화에 반영할 수 있음

「토양환경보전법」 제15조의5(위해성평가) ① 환경부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 정화책임자는 제23조의2제2항제1호에 따라 지정을 받은 위해성평가기관으로 하여금 오염물질의 종류 및 오염도, 주변 환경, 장래의 토지이용계획과 그 밖에 필요한 사항을 고려하여 해당 부지의 토양오염물질이 인체와 환경에 미치는 위해의 정도를 평가(이하 “위해성평가”라 한다)하게 한 후 그 결과를 토양정화의 범위, 시기 및 수준 등에 반영할 수 있다.

② 위해성평가는 다음 각 호의 어느 하나(정화책임자의 경우에는 제4호 및 제5호만 해당한다)에 해당하는 경우에 실시할 수 있다.

1. 제6조의3에 따라 토양정화를 하려는 경우

2. 제15조제3항 각 호 외의 부분 단서에 따라 오염토양을 정화하려는 경우

3. 제19조제3항에 따라 오염토양 개선사업을 하려는 경우

4. 자연적인 원인으로 인한 토양오염이라고 대통령령으로 정하는 방법에 따라 입증된 부지의 오염토양을 정화하려는 경우(제15조의3제3항 단서에 따라 오염토양을 반출하여 정화하는 경우는 제외한다)

5. 그 밖에 위해성평가를 할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

③ 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 정화책임자가 위해성평가의 결과를 토양정화의 시기, 범위 및 수준 등에 반영하려는 경우에는 환경부장관에게 미리 검증을 받아야 한다.

④ 위해성평가의 항목·방법 및 그 밖에 필요한 사항과 위해성평가 결과의 검증 절차와 방법 등은 환경부령으로 정한다.

적 중금속 용출 등으로 인해 자연환경 변화에 따른 토양오염 사례가 점차 증가하고 있는 상황에서 자연적 원인에 의한 토양오염을 보다 체계적으로 관리하기 위해서는 「토양환경보전법」상 자연적 원인에 의한 토양오염에 대해서도 별도로 정의할 필요가 있다는 지적이 제기⁸⁾된 바 있음.

이에 개정안은 현행 토양오염 정의규정의 해석이 다소 모호한 측면이 있어 혼란이 발생할 우려가 있으므로, 지질학적·지형학적·기후학적 특성에 의해 발생하는 자연적 원인에 의한 토양의 오염도 현행법상 토양오염으로 포함하여 토양오염 관리체계의 사각지대를 해소하고, 이를 통해 국민 건강 및 토양환경에 대한 예방적 조치와 사후관리의 법적 근거를 마련하는데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 환경부는 토양오염을 개정안과 같이 우려 기준을 넘은 경우로 한정할 경우 새로운 토양오염물질로 인한 오염 등 예상하지 못한 상황에 능동적으로 대처하기 어려운 측면을 고려하여 자연적 원인, 사업활동이나 사람의 활동 외에 토양이 오염되었다고 환경부 장관이 인정한 경우를 추가할 필요가 있다는 입장이므로 이를 고려하여 심사할 필요가 있음.

한편, 오염의 기원이 사람의 활동인지 자연인지를 과학적으로 구분하기가 어려워 향후 책임소재 및 오염토양의 정화 비용 부담 주체가

8) 한국환경정책평가연구원(2017.12.) “자연적 원인에 의한 중금속 오염 농경지의 합리적 관리방안 마련”, 46p

불명확해지는 문제가 발생할 수 있으므로, 오염원인에 대한 과학적
판별기준 및 절차를 마련하고, 이를 하위법령에서 구체화하는 방안을
마련할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02) 6788-5533

참고 1

토양오염 정화 체계도

