



제418회국회(정기회)
제8차 환경노동위원회

폐기물관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈부적정처리폐기물 조치명령대상자의 우선순위 규정 신설 등〉

■ 김주영의원 대표발의(의안번호 제2202969호)

2024. 11.

환 경 노 동 위 원 회

수석전문위원 신항진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 부적정처리폐기물 조치명령대상자의 우선순위 규정 신설	3
2. 토지소유자에게 청구된 행정대집행 비용 감경 근거 마련	9

I. 제안경위

2024년 8월 20일 김주영의원이 대표발의한 폐기물관리법 일부개정법률안은 2024년 8월 21일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

부적정처리폐기물의 처리 책임은 불법 행위자, 배출 또는 수집·운반 등에 관여한 자, 불법 행위를 요구·의뢰·교사한 자나 그 행위에 협력한 자, 토지 소유자 등에 부여하고 있는데, 불법 행위자가 부정한 의도를 갖고 토지를 임차한 후 폐기물을 무단 투기 및 방치한 후 도주함으로써 해당 토지 사용을 허용한 토지 소유자가 부적정처리폐기물 처리 책임을 전부 부담하게 되는 피해사례가 발생하고 있음.

또한, 일부 토지 소유자는 임차인이 부적정처리폐기물을 발생시키지 못하도록 주기적으로 토지의 사용실태를 확인하고 불가피하게 부적정처리폐기물이 발생한 경우 더 확대되지 못하도록 노력하는 경우도 있으나, 해당 토지 소유자의 부적정처리폐기물 처리책임을 경감해 주거나 대집행으로 폐기물을 처리한 경우 처리비용을 감경하는 규정은 부재한 실정임.

이에 부적정처리폐기물의 조치명령 대상자가 둘 이상인 경우 조치명령 우선순위제를 도입하고, 행정대집행 비용 부과시 부적정처리폐기물의 발생 예방 등을 위해 노력한 토지 소유자에게는 감경할 수 있는

근거를 마련하여 선량한 토지소유자를 보호하려는 것임.

가. 부적정처리폐기물의 조치명령대상자가 둘 이상인 경우에는 우선순위에 따라 조치명령을 하도록 함(안 제48조제2항 및 제3항).

나. 행정대집행 비용을 토지소유자에 청구하려는 경우 해당 토지소유자가 부적정처리폐기물 발생 방지 등을 위해 노력한 정도를 고려하여 폐기물처리자문위원회 자문을 받아 감경할 수 있는 근거를 마련함(안 제49조제5항).

Ⅲ. 검토의견

1. 부적정처리폐기물 조치명령대상자의 우선순위 규정 신설

개정안은 부적정처리폐기물에 대한 조치명령대상자가 둘 이상인 경우
 ① 불법행위자와 그의 권리·의무 승계자, 폐기물이 처리된 토지소유자
 중 불법행위자 ② 불법행위 관여자와 그의 권리·의무 승계자, ③ 폐기
 물이 처리된 토지소유자 중 불법행위자가 아닌 자의 순서로 조치명령을
 하도록 우선순위 규정을 신설하려는 것임(안 제48조제2항·3항 신설)

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① (생략) <u><신설></u>	제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① (현행과 같음) <u>② 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 조치명령대상자가 둘 이상인 경우에는 다음 각 호의 순서에 따른 자에게 조치명령을 하여야 한다.</u> <u>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자</u> <u>가. 제1항제1호의 조치명령대상자</u> <u>나. 제17조제8항·제9항 또는 제33조제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 가목에 해당하는 자의 권리·의무를 승계한 자</u> <u>다. 제1항제9호의 조치명령대상자</u>

<신 설>

② 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 제1항에 따른 조치명령대상자 또는 조치명령의 범위를 결정하기 위하여 필요한 경우에는 제48조의3에 따른 폐기물처리자문위원회에 자문할 수 있다.

③ 제1항에 따라 조치명령을 받은 자

(자기 소유의 토지에 부적정처리폐기물을 직접 처리한 경우만 해당한다)

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

가. 제1항제2호부터 제6호까지의 조치명령대상자

나. 제17조제8항·제9항 또는 제33조제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 가목에 해당하는 자의 권리·의무를 승계한 자

3. 제1항제9호의 조치명령대상자(자기 소유의 토지에 부적정처리폐기물을 직접 처리한 경우는 제외한다)

③ 제2항에도 불구하고 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 조치명령대상자 간 책임 정도, 조치명령대상자의 조치명령 이행 가능성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 조치명령대상자에 앞서 다음 순위의 조치명령대상자들 중 어느 하나에 해당하는 자에게 조치명령을 할 수 있다.

④ -----
----- 제1항부터 제3항까지의 규정-----

⑤ 제1항부터 제3항까지-----

가 자기의 비용으로 조치명령을 이행한 경우에는 동일한 사유로 조치명령을 받은 자의 부담부분에 관하여 구상권을 행사할 수 있다.	----- ----- ----- -----.
④ 제1항부터 제3항까지의 규정 외에 조치명령의 기준, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.	⑥ ----- 제5항----- ----- ----- -.

현행법은 폐기물의 투기를 금지하고(제8조1), 폐기물 처리 기준과 방법(제13조2)·재활용 원칙(제13조의23)을 정하여 이에 위반되어 처리

- 1) 「폐기물관리법」 제8조(폐기물의 투기 금지 등) ① 누구든지 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이나 공원·도로 등 시설의 관리자가 폐기물의 수집을 위하여 마련한 장소나 설비 외의 장소에 폐기물을 버리거나, 특별자치시, 특별자치도, 시·군·구의 조례로 정하는 방법 또는 공원·도로 등 시설의 관리자가 지정한 방법을 따르지 아니하고 생활폐기물을 버려서는 아니 된다.
- ② 누구든지 이 법에 따라 허가 또는 승인을 받거나 신고한 폐기물처리시설이 아닌 곳에서 폐기물을 매립하거나 소각하여서는 아니 된다. 다만, 제14조제1항 단서에 따른 지역에서 해당 특별자치시, 특별자치도, 시·군·구의 조례로 정하는 바에 따라 소각하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 토지나 건물의 소유자·점유자 또는 관리자가 제7조제2항에 따라 청결을 유지하지 아니하면 해당 지방자치단체의 조례에 따라 필요한 조치를 명할 수 있다.
- 2) 「폐기물관리법」 제13조(폐기물의 처리 기준 등) ① 누구든지 폐기물을 처리하려는 자는 대통령령으로 정하는 기준과 방법을 따라야 한다. 다만, 제13조의2에 따른 폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항에 따라 재활용을 하기 쉬운 상태로 만든 폐기물(이하 “중간가공 폐기물”이라 한다)에 대하여는 완화된 처리기준과 방법을 대통령령으로 따로 정할 수 있다.
- ② 의료폐기물은 제25조의2제6항에 따라 검사를 받아 합격한 의료폐기물 전용용기(이하 “전용용기”라 한다)만을 사용하여 처리하여야 한다.
- 3) 「폐기물관리법」 제13조의2(폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항) ① 누구든지 다음 각 호를 위반하지 아니하는 경우에는 폐기물을 재활용할 수 있다.
1. 비산먼지, 악취가 발생하거나 휘발성유기화합물, 대기오염물질 등이 배출되어 생활환경에 위해를 미치지 아니할 것
 2. 침출수(浸出水)나 중금속 등 유해물질이 유출되어 토양, 수생태계 또는 지하수를 오염시키지 아니할 것
 3. 소음 또는 진동이 발생하여 사람에게 피해를 주지 아니할 것
 4. 중금속 등 유해물질을 제거하거나 안정화하여 재활용제품이나 원료로 사용하는 과정에서 사람이나 환경에 위해를 미치지 아니하도록 하는 등 대통령령으로 정하는 사항을 준수할 것
 5. 그 밖에 환경부령으로 정하는 재활용의 기준을 준수할 것
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 폐기물은 재활용을 금지하거나 제한한다.
1. 폐석면
 2. 폴리클로리네이티드비페닐(PCBs)이 환경부령으로 정하는 농도 이상 들어있는 폐기물
 3. 의료폐기물(태반은 제외한다)
 4. 폐유독물 등 인체나 환경에 미치는 위해가 매우 높을 것으로 우려되는 폐기물 중 대통령령으로 정하는 폐기물
- ③ 제1항 및 제2항 각 호의 원칙을 지키기 위하여 필요한 오염 예방 및 저감방법의 종류와 정도, 폐기물의 취급 기준과 방법 등의 준수사항은 환경부령으로 정한다.

되는 폐기물을 ‘부적정처리폐기물’이라 규정하고, 부적정폐기물을 발생시킨 자 등 다음과 같은 대상자들을 ‘조치명령대상자’로 규정하고 있음.

[부적정처리폐기물의 조치명령대상자]

조치명령의 종류	폐기물의 처리방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등
조치명령 대상자 (제48조제1항)	1. 부적정처리폐기물을 발생시킨 자 2. 부적정처리폐기물이 처리된 폐기물처리시설의 설치 또는 운영을 제5조제2항에 따른 수탁자에게 위탁한 자 3. 부적정처리폐기물의 처리를 제15조의2제3항 또는 제18조제1항에 따라 위탁한 음식물류 폐기물 배출자 또는 사업장폐기물배출자. 다만, 폐기물의 처리를 위탁한 자가 제15조의2제3항·제5항, 제17조제1항제3호 또는 제18조의2제3항에 따른 의무를 위반하거나 그 밖의 귀책사유가 있다고 인정되는 경우로 한정한다. 4. 부적정처리폐기물의 발생부터 최종처분에 이르기까지 배출, 수집·운반, 보관, 재활용 및 처분과정에 관여한 자 5. 부적정처리폐기물과 관련하여 제18조제3항을 위반하여 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리 프로그램에 입력하지 아니하거나 거짓으로 입력한 자 6. 제1호부터 제5호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 부적정처리폐기물의 발생 원인이 된 행위를 할 것을 요구·의뢰·교사한 자 또는 그 행위에 협력한 자 7. 제1호부터 제6호까지의 사업장폐기물배출자에 대하여 제17조제8항 또는 제9항에 따라 권리·의무를 승계한 자 8. 제1호부터 제6호까지의 폐기물처리업자, 폐기물처리시설의 설치자 또는 폐기물처리 신고자에 대하여 제33조제1항부터 제3항까지에 따라 권리·의무를 승계한 자 9. 부적정처리폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 <u>부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자</u>

조치명령대상자에는 ‘부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자’가 포함되어있는데, 불법 행위자가 부정한 의도를 갖고 토지를 임차한 후 해당 토지에 폐기물을 무단 투기·방치한 후 도주함으로써 토지 사용을 허용한 토지 소유자가 부적정처리폐기물 처리 책임을 전 부 부담하게 되는 등의 악용 사례가 발생하고 있음.⁴⁾

이에 개정안은 부적정처리폐기물 조치명령 대상자가 둘 이상인 경우, ① 불법행위자와 그의 권리·의무 승계자, 폐기물이 처리된 토지소유자 중 불법행위자 ② 불법행위 관여자와 그의 권리·의무 승계자, ③ 폐기물이 처리된 토지소유자 중 불법행위자가 아닌 자의 순서로 조치를 명할 수 있도록 우선순위제를 도입하려는 것임.

[개정안에 따른 조치명령대상자의 우선순위]

1순위 (안 제48조제2항제1호)	· 부적정폐기물을 발생시킨 자 · 전자의 권리·의무를 승계한 자 · 부적정처리폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자(자기 소유의 토지에 부적정처리폐기물을 직접 처리한 경우만 해당한다)
2순위 (안 제48조제2항제2호)	· 배출 또는 수집·운반 등에 관여한 자, 불법 행위를 요구·의뢰·교사한 자나 그 행위에 협력한 자 등 · 전자의 권리·의무를 승계한 자
3순위 (안 제48조제2항제3호)	· 부적정처리폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자(자기 소유의 토지에 부적정처리폐기물을 직접 처리한 경우는 제외한다)

4) 이와 관련하여, 「폐기물관리법」 제48조제1항제9호 중 ‘다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허락한 경우’에 관한 부분이 헌법에 위반된다는 위헌소원이 청구되기도 하였으나, 심판청구가 재판의 전제성을 갖추지 못하여 부적법하다는 결정이 있었음(헌법재판소 2023.5.23.자 2023헌바126결정[폐기물관리법 제48조제1항제9호 위헌소원])

개정안에 따라 조치명령대상자의 우선순위를 정할 경우 토지소유자에 앞서 불법행위자 및 불법행위 관여자에게 폐기물처리조치를 명령하도록 함으로써 선량한 토지소유자를 보호하는 데 기여할 수 있고,

개정안 제48조제3항에 따라 조치명령대상자 간 책임정도와 조치명령대상자의 이행가능성 등을 고려하여 후순위자에게 선조치명령을 명할 수 있는 것과 같이 행정의 합리성도 확보되어 있으므로 동 개정안은 타당한 입법조치로 보임.

참고로, 유사입법례로 「토양환경보전법」 제10조의4는 토양정화등을 해야 하는 정화책임자가 둘 이상인 경우 우선순위에 따라 조치명령을 내리도록 하고 있음.

[유사입법례]

「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. ~ 4. (생략)

② (생략)

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항·제3항 또는 제19조제1항에 따라 토양정화등을 명할 수 있는 정화책임자가 둘 이상인 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 토양오염에 대한 각 정화책임자의 귀책정도, 신속하고 원활한 토양정화의 가능성 등을 고려하여 토양정화등을 명하여야 하며, 필요한 경우에는 제10조의9에 따른 토양정화자문위원회에 자문할 수 있다.

④ ~ ⑦ (생략)

2. 토지소유자에게 청구된 행정대집행 비용 감경 근거 마련

개정안은 토지소유자에게 행정대집행 비용을 청구하는 경우, 부적정 처리폐기물 발생 방지 노력 등을 고려하여 청구 비용을 감경할 수 있도록 하고, 이 경우 폐기물처리자문위원회의 자문을 받을 수 있도록 근거를 마련하려는 것임(안 제49조제5항 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제49조(대집행) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제49조(대집행) ① ~ ④ (현행과 같음) <u>⑤ 제1항 또는 제2항에 따라 대집행을 실시한 대집행기관이 제48조제2항 제3호에 해당하는 자에게 대집행에 소요된 비용을 청구하는 경우에는 비용을 청구받은 자의 부적정처리폐기물 발생 방지 노력 및 부적정처리폐기물 제거 등 처리 노력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 청구비용을 감경할 수 있다. 이 경우 대집행기관은 대집행에 소요된 비용의 감경 결정과 관련하여 위원회에 자문을 할 수 있다.</u>
<u>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 대집행에 필요한 사항은 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따른다.</u>	<u>⑥ ----- 제5항-----</u> ----- ----- -----.

나. 검토의견

현행법에 제49조⁵⁾에 따르면, 폐기물 처리 등의 조치명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 않을 경우 환경청장 또는 지방자치단체의 장이 「행정대집행법」에 따라 대집행을 실시하고 그 비용을 징수할 수 있음.

개정안은 안 제48조제2항 조치명령대상자의 우선순위 중 3순위인 ‘폐기물이 처리된 토지소유자 중 불법행위자가 아닌 자’에 대하여 행정대집행 비용을 청구하는 경우 부적정처리폐기물 발생 방지 노력 및 부적정처리폐기물 제거 등 처리 노력을 고려하여 청구비용을 감경할 수 있도록 하는 것으로, 부적정처리폐기물 발생 예방 또는 확산 방지에 노력한 토지소유자의 권익 보호에 기여할 것으로 보임.

한편, 개정에서 자문 대상으로 규정한 ‘위원회’는 동법 제48조의³⁶⁾의 ‘폐기물처리자문위원회’로, 폐기물처리자문위원회는 폐기물에 관한 업무에 10년 이상 종사한 사람·대학 교수·변호사 등 폐기물에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 구성된 위원회임.

동 위원회는 현행법에서도 시장·군수·구청장이 조치명령대상자 또는

5) 「폐기물관리법」 제49조(대집행) ① 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 “대집행기관”이라 한다)은 제39조의2, 제39조의3, 제40조제2항·제3항 또는 제48조에 따른 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하면 「행정대집행법」에 따라 대집행(代執行)을 하고 그 비용을 징수할 수 있다.

② ~ ⑤ (생략)

6) 「폐기물관리법」 제48조의3(폐기물처리자문위원회) ① 제48조제2항에 따라 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 자문에 응하기 위하여 환경부에 폐기물처리자문위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장을 포함하여 5명 이상 9명 이하의 위원으로 구성한다.

③ 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

조치명령의 범위를 결정할 때 자문사항을 연구·검토하는 역할⁷⁾을 수행하고 있는바, 개정안에서 정하고 있는 대집행 비용 감경 결정과 관련된 자문사항의 연구·검토 수행에 적합할 것으로 보임.

다만, 행정기관 소속 위원회의 효율적 운영을 위하여 폐기물처리자문위원회를 폐지하고 「환경정책기본법」에 따른 중앙환경정책위원회⁸⁾가 자문을 수행하도록 하는 「행정기관 소속 위원회 정비를 위한 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 등 14개 법률의 일부개정에 관한 법률안」(정부 제출, 의안번호 2202076)이 우리 위원회에 제출되어 소위에 회부된 상황으로, 개정안의 심사 결과에 따라 조항의 정비가 필요할 것으로 보임.

7) 「폐기물관리법」 제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ② 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 제1항에 따른 조치명령대상자 또는 조치명령의 범위를 결정하기 위하여 필요한 경우에는 제48조의3에 따른 폐기물처리자문위원회에 자문할 수 있다

8) 「환경정책기본법」 제58조(환경정책위원회) ① 환경부장관은 다음 각 호의 사항에 대한 심의·자문을 수행하는 중앙환경정책위원회를 둘 수 있다.

1. 제14조에 따른 국가환경종합계획의 수립·변경에 관한 사항
- 1의2. 제16조의2에 따른 국가환경종합계획의 정비에 관한 사항
2. 환경기준·오염물질배출허용기준 및 방류수수질기준 등에 관한 사항
3. 제38조에 따른 특별대책지역의 지정 및 특별종합대책의 수립에 관한 사항
4. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제5조에 따른 가축분뇨관리기본계획 등 가축분뇨의 처리·자원화를 위한 기본시책에 관한 사항
5. 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제4조에 따른 녹색제품구매촉진기본계획 등 녹색제품 구매촉진을 위한 기본시책에 관한 사항
6. 「잔류성오염물질 관리법」 제5조에 따른 잔류성오염물질관리기본계획 등 잔류성오염물질 관리를 위한 기본시책에 관한 사항
7. 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제3조에 따른 환경시험·검사발전기본계획 등 환경시험·검사 및 환경기술 분야의 기본시책에 관한 사항
8. 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 제9조제1항, 제10조제1항 및 제2항, 제12조제3항, 제16조제1항 및 제25조제1항에 따른 유해물질 함유기준 설정, 재질·구조의 개선, 재활용비율 등에 관한 사항
- 8의2. 「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」 제24조제1항에 따른 최적가용기법 및 같은 조 제2항에 따른 최적가용기법 기준서에 관한 사항
- 8의3. 「녹색융합클러스터의 조성 및 육성에 관한 법률」 제6조 및 제9조에 따른 녹색융합클러스터 기본계획 및 조성계획에 관한 사항
9. 그 밖에 환경정책·자연환경·기후대기·물·상하수도·자연순환·지구환경 등 부문별 환경보전 기본계획이나 대책의 수립·변경에 관한 사항과 위원장 또는 분과위원장이 중앙환경정책위원회의 심의 또는 자문을 요청하는 사항

[행정기관 소속 위원회 정비를 위한 일괄 개정 법률안 중 폐기물관리법]

현행	개정안
제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① (생략)	제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① (현행과 같음)
② 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 제1항에 따른 조치명령대상자 또는 조치명령의 범위를 결정하기 위하여 필요한 경우에는 제48조의3에 따른 폐기물처리자문위원회에 자문할 수 있다.	② ----- ----- ----- ----- 「환경정책기본법」 제58조제1항에 따른 중앙환경정책위원회----- -----.
③·④ (생략)	③·④ (현행과 같음)
제48조의3(폐기물처리자문위원회) ① 제48조제2항에 따라 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 자문에 응하기 위하여 환경부에 폐기물처리자문위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다.	<삭 제>
② 위원회는 위원장을 포함하여 5명 이상 9명 이하의 위원으로 구성한다.	
③ 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	

문의처

02)6788-5546