



제 429회 국회 (정기회)
제6차 기후에너지환경노동위원회

토양환경보전법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 토양오염 정화책임자 등에 대한 이행강제금 부과 >
■ 이용우의원 대표발의(의안번호 제2212870호)

2025. 11.

기후에너지환경노동위원회

수석전문위원 신항진

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
※ 참고자료	12
1. 토양오염관리대상시설 및 특정토양오염관리대상시설 정의	12
2. 토양오염 정화 체계도	13

I. 제안경위

2025년 9월 10일 이용우의원이 대표발의한 토양환경보전법 일부개정법률안은 2025년 9월 11일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 의하면 토양오염이 발견되어 토양오염도검사 등 조사 결과 토양오염우려기준을 넘는 경우 등에는 정화책임자 및 특정토양오염관리대상시설의 설치자에게 오염토양 정화조치 명령을 할 수 있음.

그러나 오염토양 정화조치 명령을 이행하지 않을 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있음에도 불구하고 이를 따르지 않은 경우가 발생하고 있음.

이는 토양정화비용에 비하여 고발에 따른 벌금이 현저히 적은 수준이기 때문임. 일례로 2018년부터 현재까지 4차례의 정화명령을 불이행한 사례를 보면, 토양정화비용은 2,600억이 넘는 대신, 고발에 따른 벌금은 1,000만원에 불과한 것으로 드러났음.

이에 정화조치 명령을 받은 자가 정해진 기간 내 정화조치를 미이행한 경우 해당 부지의 감정가격 또는 개별공시지가 중 더 높은 가액의 100분의 25의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있도록 하여 오염토양정화조치 명령의 실효성을 확보하고자 함(안 제27조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 오염토양의 정화조치명령을 받은 자가 정해진 기간 내에 정화조치를 이행하지 아니하는 경우 해당 부지의 감정가격 또는 개별 공시지가 중 더 높은 금액의 100분의 25의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있는 근거를 신설하는 내용임(안 제27조의2 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
<신설>	제27조의2(이행강제금) ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제11조제3항, 제14조제1항 또는 제15조제3항에 따른 정화조치명령을 받은 자가 정해진 기간 내에 정화조치를 이행하지 아니하는 경우 해당 부지의 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등이 감정평가한 감정가격 또는 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 같은 법 제8조에 따른 표준지공시지가를 기준으로 산정한 금액을 말한다) 중 더 높은 금액의 100분의 25의 범위에서 이행강제금을

현행	개정안
	<u>부과할 수 있다.</u> <u>② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 30일 전까지 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 정화조치를 이행하지 아니한 자에게 미리 문서로써 알려 주어야 한다.</u> <u>③ 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 액수, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 명시한 문서로써 하여야 한다.</u> <u>④ 제1항에 따라 이행강제금을 부과하는 행위의 종류와 위반 정도에 따른 금액, 부과·징수된 이행강제금의 반환절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> <u>⑤ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 최초의 이행명령을 한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 해당 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 이 경우 이행강제금은 2년을 초과하여 부과·징수하지 못한다.</u> <u>⑥ 특별자치시장·특별자치도지사</u>

현행	개정안
	· 시장·군수·구청장은 제11조제3항, 제14조제1항 또는 제15조제3항에 따라 오염토양의 정화조치 명령을 받은 자가 정화조치 명령을 이행하면 새로운 이행강제금 부과를 즉시 중지하여야 한다. 다만, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. ⑦ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 이행강제금 납부의무자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉을 하고 지정된 기간에 제1항에 따른 이행강제금을 내지 아니하면 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다. 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(이행강제금에 관한 적용례) 제27조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 제11조제3항, 제14조제1항 또는 제15조제3항에 따라 오염토양정화조치를 명령한 경우부터 적용한다. 경우부터 적용한다.

현행법 제11조제3항¹⁾, 제14조제1항²⁾ 및 제15조제3항³⁾에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 토양오염도 검사 결과 우려기준을 넘는 경우, 토양오염방지시설을 미설치 하거나 그 기준에 맞지 아니한 경우, 오염물질이 누출된 경우 등에는 해당 토양의 정화책임자 또는 특정토양오염관리대상시설의 설치자에 대하여 오염토양의 정화 조치를 명할 수 있고,

이를 이행하지 아니한 자에 대해서는 동법 제29조제1호⁴⁾에 따라 2

1) 「토양환경보전법」

제11조(토양오염의 신고 등) ① (생략)

② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 신고를 받거나, 토양오염물질이 누출·유출된 사실을 발견하거나 그 밖에 토양오염이 발생한 사실을 알게 된 경우에는 소속 공무원으로 하여금 해당 토지에 출입하여 오염 원인과 오염도에 관한 조사를 하게 할 수 있다.

③ 제2항의 조사를 한 결과 오염도가 우려기준을 넘는 토양(이하 “오염토양”이라 한다)에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 정화책임자에게 토양관련전문기관에 의한 토양정밀조사의 실시, 오염토양의 정화 조치를 할 것을 명할 수 있다.

④ ~ ⑥ (생략)

2) 「토양환경보전법」

제14조(특정토양오염관리대상시설의 설치자에 대한 명령) ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 특정토양오염관리대상시설의 설치자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 토양오염방지시설의 설치 또는 개선이나 그 시설의 부지 및 주변지역에 대하여 토양관련전문기관에 의한 토양정밀조사 또는 오염토양의 정화 조치를 할 것을 명할 수 있다.

1. 토양오염방지시설을 설치하지 아니하거나 그 기준에 맞지 아니한 경우
2. 제13조제3항에 따른 토양오염도검사 결과 우려기준을 넘는 경우
3. 제13조제3항에 따른 누출검사 결과 오염물질이 누출된 경우

②·③ (생략)

3) 「토양환경보전법」

제15조(토양오염방지 조치명령 등) ①·② (생략)

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 상시측정, 토양오염실태조사 또는 토양정밀조사의 결과 우려기준을 넘는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하도록 정화책임자에게 명할 수 있다. 다만, 정화책임자를 알 수 없거나 정화책임자에 의한 토양정화가 곤란하다고 인정하는 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 오염토양의 정화를 실시할 수 있다.

1. 토양오염관리대상시설의 개선 또는 이전
2. 해당 토양오염물질의 사용제한 또는 사용중지
3. 오염토양의 정화

④·⑦ (생략)

4) 「토양환경보전법」

제29조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌

년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하거나 제24조⁵⁾에 따라 대집행을 할 수 있음.

[정화조치 미이행 관련 조항]

위반조항	주요내용
제11조제3항 (토양정화)	- 오염토양에 대한 토양정밀조사의 실시, 오염토양의 정화조치 명령
제14조제1항 (방지시설의 설치 등)	- 토양오염방지시설의 설치 또는 개선, 그 시설의 부지 및 주변지역에 대한 토양정밀조사 또는 오염토양의 정화조치 명령
제15조제3항 (토양오염물질 사용제한 등)	- 토양오염관리대상시설의 개선 또는 이전, 해당 토양오염물질의 사용제한 또는 사용중지, 오염토양의 정화

그러나 현행법에 따른 처벌수준이 토양정화 비용에 비해 상대적으로 낮아 일부 정화책임자 등은 정화조치를 하지 않고 벌금을 납부하

금에 처한다.

1. 제11조제3항 또는 제14조제1항에 따른 정화 조치명령을 이행하지 아니한 자
2. 제14조제3항에 따른 특정토양오염관리대상시설의 사용 중지명령을 이행하지 아니한 자
3. 제15조제3항에 따른 명령을 이행하지 아니한 자
4. 제15조의3제2항을 위반하여 오염토양의 정화를 위탁한 자
5. 제15조의4제1호를 위반하여 오염토양을 버리거나 매립한 자
6. 제21조제3항에 따른 토양오염물질의 제거 또는 시설의 철거 등의 명령을 이행하지 아니한 자
7. 제23조의2제2항에 따른 지정을 받지 아니하고 토양관련전문기관의 업무를 한 자
8. 제23조의7제1항에 따른 등록을 하지 아니하고 토양정화업을 한 자

5) 「토양환경보전법」

제24조(대집행) 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제13조제1항에 따라 토양 오염검사를 받아야 하는 자나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 명령을 받은 자가 토양오염 검사를 받지 아니하거나 그 명령을 이행하지 아니하는 경우에는 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 대집행(代執行)을 하고 그 비용을 명령위반자로부터 징수할 수 있다.

1. 제11조제3항 및 제14조제1항에 따른 명령
2. 제15조제1항에 따른 토양정밀조사명령
3. 제15조제3항에 따른 명령
4. 제19조제1항에 따른 오염토양 개선사업 실시명령
5. 제21조제3항에 따른 토양오염물질의 제거 또는 시설 철거 등의 명령

는 등 정화의무를 이행하지 않는 문제가 제기되고 있음⁶⁾.

참고로 최근 4년간('21~'25.10) 오염토양 정화조치 재명령 현황을 살펴보면, 정화조치명령 472건 중 조치명령을 미이행하여 재명령한 건수는 총 39건으로, 이 중 2회 이상 반복적으로 미이행하여 재명령한 건수는 13건으로 나타남.

[최근 4년간 정화조치 미이행에 따른 재명령 현황]

정화조치 재명령	합계	1회	2회	3회	4회	5회	6회	9회
건수	39건	23건	4건	5건	1건	1건	1건	1건

자료 : 기후에너지환경부

이에 개정안은 오염된 토양에 대한 정화조치를 이행하지 않는 정화책임자 등에 대해 해당 부지의 감정가격 또는 개별공시지가 중 더 높은 가액의 100분의 25의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있도록 하려는 것으로, 토양정화조치 명령의 실효성을 확보함으로써 토양 및 지하수 등 생태계 보호에 실질적으로 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

또한 ‘이행강제금’은 행정청이 직접적으로 의무이행을 실현하는 수단인 ‘행정대집행’과 달리 의무를 이행하지 않은 의무자에게 금전적 제재를 통해 심리적으로 압박함으로써 의무이행을 유도하는 간접적인 의무이행확보 수단으로서,

6) 한국 NGO 신문, “부영, 세차레 행정명령 불이행... 송도 테마파크 오염 정화 실시해야”, 2025.1.20.

전통적으로 부작위의무나 비대체적 작위의무에 대하여 부과하여 왔으나 최근에는 대체적 작위의무에 대해서도 이행강제금을 부과할 수 있다는 것이 일반적인 견해 및 헌법재판소의 의견⁷⁾이므로,

현행법에 따른 대집행 조항(제24조)과 별도로 대체적 작위의무에 대한 의무이행을 확보하기 위하여 이행강제금의 근거를 신설하는 경우 행정청이 개별 사건의 위반내용 및 위반자의 시정의지 등을 고려하여 대집행⁸⁾과 이행강제금을 선택적으로 활용할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 개정안은 이행강제금 부과금액의 산정기준을 ‘해당 부지의 감정가격 또는 개별공시지가 중 높은 가액의 25% 이내’로 설정하고 있는데, 이행강제금의 부과금액은 ‘의무이행과 관련된 목적물 가액의 일정 비율’ 또는 ‘정액’을 기준으로 정하는 것이 일반적이므로,

오염 부지 그 자체는 의무이행과 관련된 목적물로 보기 어렵다는 점에서 ‘오염토양 정화비용의 일정 비율’ 또는 ‘정액’을 이행강제금 부과금액의 산정기준으로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있는 것으로 보임.

7) 전통적으로 행정대집행은 대체적 작위의무에 대한 강제집행수단으로, 이행강제금은 부작위의무나 비대체적 작위의무에 대한 강제집행수단으로 이해되어 왔으나, 이는 이행강제금제도의 본질에서 오는 제약은 아니며, 이행강제금은 대체적 작위의무의 위반에 대하여도 부과될 수 있다. (헌법재판소 2004. 2. 26. 선고 2001헌바80)

8) 참고로 기후에너지환경부에 따르면 대집행 사례는 없음.

이에 대하여 기후에너지환경부는 오염토양 정화비용의 경우 고정적으로 책정되지 않고 오염물질의 종류, 오염토양의 양, 오염 부지 여건 등 다양한 요소를 고려하여 정화책임자와 정화업체간 계약에 따라 최종적으로 책정⁹⁾되어 이를 이행강제금 산정기준으로 설정하는 데에 현실적으로 한계가 있으므로,

이행강제금 산정기준에 해당 부지의 감정가격 또는 개별공시지가뿐만 아니라 오염토양 정화비용을 적용할 수 있도록 추가하되 오염토양 정화비용의 세부 산출 기준은 대통령령으로 위임할 필요가 있다는 입장임.

둘째, 기후에너지환경부는 오염토양 정화조치명령과 유사하거나 강한 제재조치인 토양정밀조사 실시명령, 토양오염관리대상시설의 개선·이전 명령 및 토양오염물질의 사용제한·중지 명령 등에 대하여도 이행강제금을 부과할 필요가 있으며,

안 제27조의2제5항은 최초의 이행명령을 한 날을 기준으로 이행강제금을 부과할 수 있도록 하고 2년을 초과하여 부과하지 못하도록 규정하고 있는데, 기존 조치명령의 이행기간이 만료되어 재명령을 한 날을 기준으로 이행강제금을 부과할 수 있도록 하고, 이행강제금 부과횟수의 상한 규정을 삭제할 필요가 있다는 의견을 제출하였음.

셋째, 개정안은 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 규정하고 있

9) 정화명령을 미이행하고 있는 경우 정화비용 자체도 책정되지 않았을 가능성이 높은 상황임.

는데, 기후에너지환경부는 행정상 강제 규정인 이행강제금 부과에 앞서 정화책임자에게 사전고지 및 계도기간 등의 시간을 부여하고, 대통령령에 위임한 정화비용의 세부 산출 기준 등의 내용에 대해서도 충분한 검토가 선행되어야 하므로 법률 공포 후 시행까지 충분한 준비기간(2년)이 필요하다는 의견임.

참고로, 개정안과 유사한 취지의 「토양환경보전법 일부개정법률안」(박찬대의원 대표발의, 의안번호 제2210138호)이 2025년 4월 25일에 발의되어 우리 위원회에 계류 중이므로 개정안과 병합심사가 필요할 것으로 보임.

[개정안 비교]

구분	박찬대의원안 (의안번호 제2210138호)	이용우의원안 (의안번호 제2212870호)
이행강제금 산정기준	오염토양 정화비용의 100분의 25 범위	해당 부지의 감정가격 또는 개별공시지가 중 높은 가액의 100분의 25 범위
이행강제금 부과대상	제11조제3항 미이행 제14조제1항 미이행	제11조제3항 미이행 제14조제1항 미이행 제15조제3항 미이행

문 의 처

02) 6788-5548

※ 참고자료

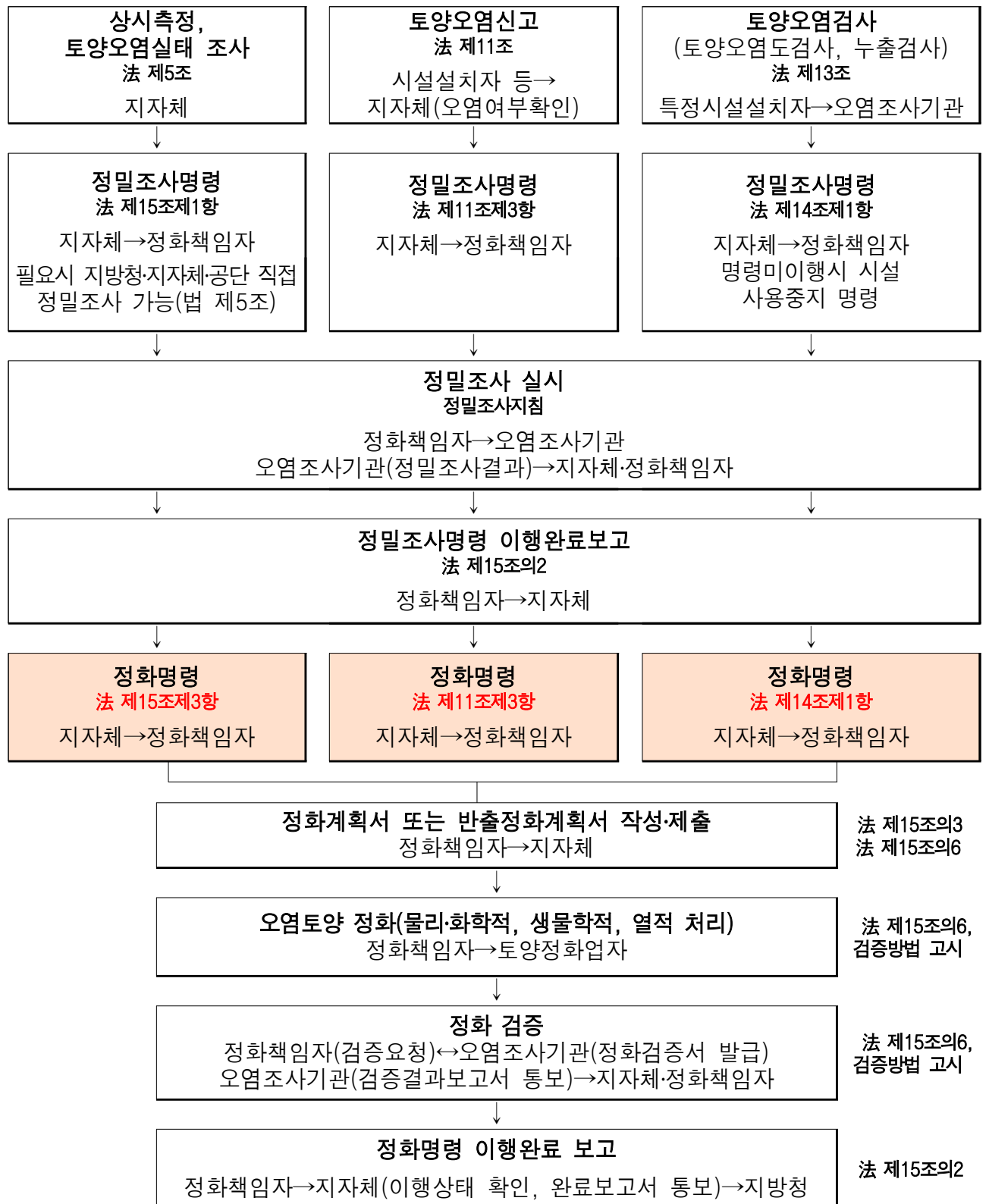
1. 토양오염관리대상시설 및 특정토양오염관리대상시설 정의

- ☐ 토양오염관리대상시설 : 토양오염물질의 생산, 운반, 저장, 취급, 가공 또는 처리 등으로 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설, 장치, 건물, 구축물
- ☐ 특정토양오염관리대상시설 : 토양을 현저하게 오염시킬 우려가 있는 토양오염 관리대상시설로서 환경부령으로 정하는 것

종 류	대 상 범 위
1. 석유류의 제조 및 저장시설	「위험물안전관리법 시행령」 별표 1의 제4류 위험물중 제1·제2·제3·제4석유류에 해당하는 인화성액체의 제조·저장 및 취급을 목적으로 설치한 저장시설로서 총 용량이 2만리터 이상인 시설(이동탱크저장시설을 제외한다)
2. 유해화학물질의 제조 및 저장 시설	「화학물질관리법」 제28조에 따른 유해화학물질 영업의 허가를 받은 자가 설치한 저장시설 중 별표 1에 따른 토양오염 물질을 저장하는 시설[유기용제류의 경우는 트리클로로에틸렌(TCE), 테트라클로로에틸렌(PCE), 1,2-디클로로에탄 저장 시설에 한정한다]
3. 송유관시설	「송유관 안전관리법」 제2조제2호의 규정에 의한 송유관시설중 송유용 배관 및 탱크
4. 기타 위 관리대상시설과 유사한 시설로서 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되어 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 시설	

자료 : 기후에너지환경부

2. 토양오염 정화 체계도



자료 : 기후에너지환경부