



제427회국회(임시회)
제3차 환경노동위원회

폐기물관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈동일 위반사항에 대한 중복 처분 금지〉

- 김소희의원 대표발의(의안번호 제8251호)
- 김소희의원 대표발의(의안번호 제9568호)

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. 동일 위반사항에 대한 중복 처분 금지	2
※ 참고자료	10

I. 제안경위

의안번호	법률안명	발의일	회부일	제출
2208251	폐기물관리법	2025.2.18.	2025.2.19.	김소희의원
2209568		2025.4.3.	2025.4.4.	

II. 제안이유 및 주요내용

1. 폐기물관리법(의안번호 제2208251호)

현행법에서는 지정폐기물 허가권자인 지방환경청장과 일반폐기물 허가권자인 지방자치단체장이 지정·일반폐기물을 혼합하여 처분하는 시설의 동일한 한 가지 법 위반 행위에 대해 중복하여 행정처분을 할 수 있음.

이로 인해 동일한 사실관계에 대해 두 개의 행정주체가 중복된 행정처분을 함에 따라 업체에 과도한 과징금 등이 부과되고 있는 실정임.

이에 지방환경관서의 장 및 시·도지사는 동일한 위반사항에 대해 중복하여 처분할 수 없도록 하여 비례의 원칙을 위반한 과잉 제재를 방지하려는 것임(안 제28조제6항 및 제69조 신설).

2. 폐기물관리법(의안번호 제2209568호)

현행법에서는 지정폐기물 허가권자인 지방환경청장과 일반폐기물 허가권자인 지방자치단체장이 지정폐기물·일반폐기물을 혼합하여 처분하는 시설의 동일한 한 가지 법 위반행위에 대해 중복하여 과태료 처분을 할 수 있음.

이로 인해 동일한 사실관계에 대해 두 개의 행정주체가 중복된 과태료 처분을 함에 따라 업체에 과도한 과태료가 부과되고 있는 실정임.

이에 지방환경관서의 장 및 지방자치단체장이 동일한 위반행위에 대해 중복하여 과태료 처분을 할 수 없도록 하여 비례의 원칙을 위반한 과잉 제재를 방지하려는 것임(안 제68조제4항 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 동일 위반사항에 대한 중복 처분 금지

개정안은 동일한 위반사항에 대하여 지방환경관서의 장 및 시·도지사가 중복하여 처분하는 것을 금지하는 규정을 신설하고(안 제28조제6항 신설 또는 제68조제4항 단서 신설), 제28조에 따라 과징금을 부과한 행위에 대하여는 별도로 과태료를 부과할 수 없도록 하려는 것임(안 제69조 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	김소희의원안1	김소희의원안2
제28조(폐기물처리업자에 대한 과징금 처분) ① ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	제28조(폐기물처리업자에 대한 과징금 처분) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥ 지방환경관서의 장 및 시·도지사는 동일한 위반사항에 대해 중복하여 처분할 수 없다.</u>	제28조(폐기물처리업자에 대한 과징금 처분) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
제68조(과태료) ① ~ ③ (생략)		제68조(과태료) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 과		④ ----- -----

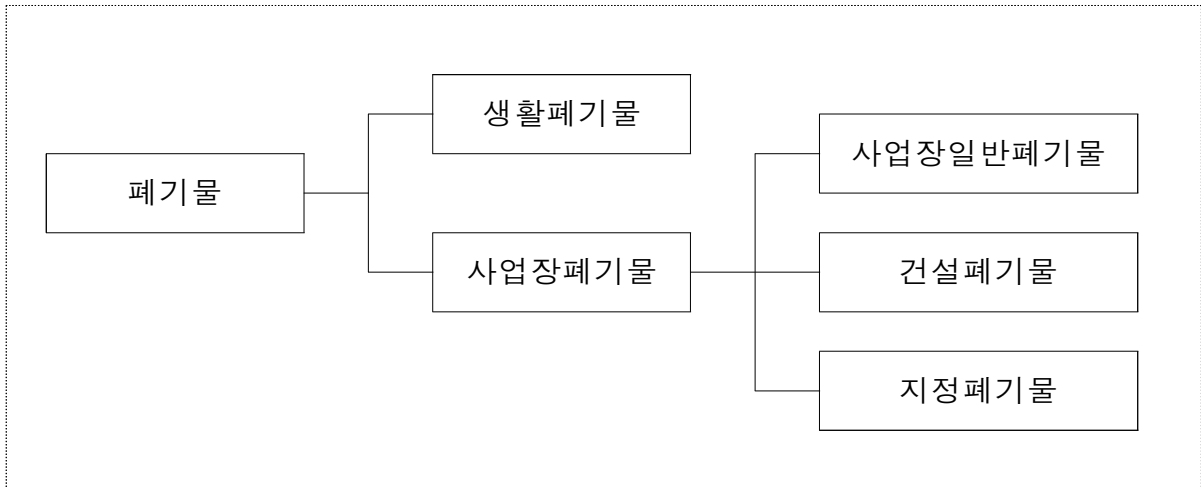
태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관별로 환경부장관 · 시·도지사 또는 시장 · 군수·구청장이 부과·징수한다. <u><단서 신설></u>	<u>제69조(과태료 규정 적용에 관한 특례) 제28조에 따라 과징금을 부과한 행위에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다.</u>	----- ----- ----- ----- ----- ----. 다만, 지정폐기물과 지정폐기물 외의 폐기물을 동일한 폐기물처리시설에서 처리하는 폐기물처리업자의 경우 위반행위에 대해 어느 하나의 처분권자가 과태료 처분을 한 경우 다른 처분권자는 동일한 위반행위에 대해서는 과태료 처분을 할 수 없다.
<u><신 설></u>		

폐기물은 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분되며, 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 물질을 지정폐기물로 별도 분류하고 있음.¹⁾

1) 「폐기물관리법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “폐기물”이란 쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다.
2. “생활폐기물”이란 사업장폐기물 외의 폐기물을 말한다.
3. “사업장폐기물”이란 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」 또는 「소음·진동관리법」에 따라 배출시설을 설치·운영하는 사업장이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다.

[폐기물 분류]



폐기물 처리업을 하려는 자는 처리 대상에 따라 허가권자가 상이한데, ① 지정폐기물을 처리하려는 경우에는 환경부장관의 허가를, ② 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시·도지사에게 허가를 받도록 규정되어 있음.²⁾

한편, 폐기물처리업 허가를 받으려는 경우 폐기물 처리시설을 갖추어야 하며, 지정폐기물과 일반폐기물은 동일한 폐기물처리시설에서 처리할 수 있음.³⁾

4. “지정폐기물”이란 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물(醫療廢棄物) 등 인체에 위해(危害)를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물을 말한다.
(이하 생략)

2) 「폐기물관리법」 제25조(폐기물처리업) ① 폐기물의 수집·운반, 재활용 또는 처분을 업(이하 “폐기물처리업”이라 한다)으로 하려는 자(음식물류 폐기물을 제외한 생활폐기물을 재활용하려는 자와 폐기물처리 신고자는 제외한다)는 환경부령으로 정하는 바에 따라 지정폐기물을 대상으로 하는 경우에는 폐기물 처리 사업계획서를 환경부장관에게 제출하고, 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시·도지사에게 제출하여야 한다. 환경부령으로 정하는 주요 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다.

3) 「폐기물관리법」 제25조(폐기물처리업) ⑭ 지정폐기물과 지정폐기물 외의 폐기물을 동일한 폐기물처리 시설에서 처리하려는 자가 지정폐기물과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 지정폐기물 외의 폐기물과 관련하여 각각 그에 해당하는 시·도지사의 적합 통보·허가 또는 변경허가를 받거나 시·도지사에게 변경 신고를 한 것으로 본다.

이에 따라, 지정폐기물과 일반폐기물을 같이 처분하는 폐기물처리 시설에서 발생한 하나의 법 위반 행위에 대하여 ① 지정폐기물처리업 허가관자인 환경부장관(지방환경청장)과 ② 일반폐기물처리업 허가권자인 지방자치단체장이 중복하여 행정처분을 할 수 있음.⁴⁾

이에 개정안은 동일한 사실관계에 대해 두 개의 행정주체가 중복된 행정처분을 함에 따라 야기될 수 있는 과잉 제재를 방지하기 위하여 지방환경관서의 장 및 시·도지사는 동일한 위반사항에 대해 중복으로 과징금 또는 과태료를 부과할 수 없도록 하고, 이미 과징금을 부과한 행위에 대해서는 별도로 과태료를 부과할 수 없도록 규정하려는 것으로, 동일 사실관계에 대한 중복 행정처분은 신뢰보호 원칙에 위반될 수 있으므로 타당한 취지로 보임.

다만, 김소희의원안1(의안번호 제2208251호)은 제28조에 지방환경관서의 장 및 시·도지사의 동일 위반사항에 대한 중복처분금지 원칙을 규정하고, 이후 제69조에 과징금과 과태료의 병과 금지 규정을

4) 「폐기물관리법」 제28조(폐기물처리업자에 대한 과징금 처분) ① 환경부장관이나 시·도지사는 제27조에 따라 폐기물처리업자에게 영업의 정지를 명령하려는 때 그 영업의 정지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되면 그 영업의 정지를 갈음하여 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 그 폐기물처리업자가 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 1억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

참고로, 2025년 기준 지방자치단체와 환경청에서 중복으로 행정처분을 실시한 사례는 1건(2019.6.)으로 확인 됨.

[과징금 중복부과 사례]

업체명	위반내역	행정처분	처분기관	처분일자
경인*****주	• 정기검사 부적합 - 2차 버너고장 불합격	• 과징금 2천만원 갈음(청) • 과징금 1,500만원 갈음(지자체)	한강청 인천서구청	'19.6

신설하고 있으나, 김소회의원안2(의안번호 제2209568호)은 제68조 과태료 관련 조항에 ‘동일한 폐기물처리시설에서 지정폐기물·지정폐기물 외 폐기물을 동시에 처리하는 폐기물처리업자의 경우’에 한정하여 서로 다른 처분권자의 중복 처분을 금지하도록 하고 있는 차이가 있음.

[개정안 비교]

현행	김소회의원안1	김소회의원안2
제28조(폐기물처리업자에 대한 과징금 처분)	동일한 행위에 대한 지방환경관서의 장 및 시·도지사의 중복 처분 금지	-
제68조(과태료)	-	지정폐기물과 지정폐기물 외 폐기물을 동일 폐기물처리시설에서 처리하는 폐기물처리업자의 경우, 서로 다른 처분권자의 과태료 중복 처분 금지
<신설>	제69조(과태료규정 적용에 관한 특례) 과징금 및 과태료 중복 부과 금지	-

동 개정안과 관련하여서는 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.

첫째, 김소회의원안1에서 신설하고 있는 제69조(과태료 규정 적용에 관한 특례) 조항과 관련하여, 과징금을 부과한 행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없도록 하는 개정안은 폐기물처리업자의 부담을 경감해줄 수 있는 점에서 의의가 있으나, 판례상 과징금과 과태료는 법적 성격이 달라 병과가 가능하다는 점을 고려할 필요가 있음.⁵⁾

다만, 헌법재판소 결정 중 반대의견으로 ‘부과되는 과징금의 목적과 성질이 과태료와 근본적으로 다르지 않은 점, 중복하여 부과되는 금전적 제재의 총합이 상당한 고액이 될 수 있는 점 등을 고려할 때 위반행위에 비해 과중한 제재가 될 수 있다’는 의견도 제시⁶⁾된바, 중복적인 제재가 과잉금지원칙에 위배될 수 있는 가능성도 시사됨.

이에 따라, 「식품위생법」, 「건설산업기본법」, 「자동차운수사업법」 등에서도 동일한 사실관계에 대한 과태료와 과징금 중복 부과분을 특례규정으로 정하여 방지한 사례가 있으므로, 개정안은 일견 그 취지가 인정됨.

환경부는 환경법령 위반은 국민 다수의 생명·건강·안전 등에 큰 영향을 미칠 수 있고, 법령 위반으로 인한 문제 발생시 회복이 어려운 점 등을 고려하여 타 법령과 달리 적용될 필요가 있으므로 현행 중복 부과 조항을 유지하여야 한다는 입장임.

동 개정안의 경우, 폐기물처리업자가 과징금·과태료 병과로 인하여 얻는 재산상 손해와 환경법령을 보다 엄격히 규정하여 얻을 수 있는 공익을 비교형량하여 입법정책적으로 정하는 것이 적절해 보임.

5) 과징금은 법령등에 따른 의무를 위반한 자에 대해 그 위반행위에 대한 제재로서 부과하는 금전적 제재이고, 과태료는 행정청에 대한 협조의무 위반에 대해 부과하거나 경미한 형사사범에 대한 비범죄화 차원에서 부과하는 제재임.

대법원은 과태료 규정이 있다 하여 과징금 부과 규정을 배제시킬 수는 없다고 한 바 있음(대법원 2007.7.12. 선고 2006두4554 판결)

6) 헌법재판소 2022. 5. 26. 선고 2020헌바259 전원재판부 결정 [정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제64조의3 제1항 본문 등 위헌소원] 중 반대의견

둘째, 서로 다른 행정주체의 동일 행위에 대한 중복처분 문제를 해소하는 방안으로 **김소회의원안1**은 현행 과징금처분 규정에 중복 처분(과징금) 금지 조항을 두고 있고, **김소회의원안2**는 현행 과태료 규정에 중복 처분(과태료) 금지 조항을 두고 있는데, 이때 지정폐기물과 지정폐기물 외의 폐기물을 동일한 폐기물처리시설에서 처리하는 폐기물처리업자에 한정하고 있음.

중복 처분이 문제가 되는 경우는 지정폐기물과 지정폐기물 외의 폐기물을 동일한 폐기물처리시설에서 처리하는 폐기물처리업자에 한정되므로, 이를 명시한 **김소회의원안2**이 적절해 보이나, 이에 따르면 과징금 중복 처분 문제를 해소하기 어려운 점이 있으므로 제28조에 과징금 중복 처분 금지 조항을 추가하는 보완이 필요해 보임.

문 의 처
02)6788-5546

※ 참고자료 1 : 지정과 일반폐기물을 동시에 처리할 수 있는 소각매립 시설

□ 소각시설 (전체 75개 업체중 38개소)

구분	지역	업체명	용량(톤/일)
1	인천	(주)그린스코	80
2	인천	(주)이알지서비스	96
3	인천	(주)케이비아이텍	150
4	인천	리뉴에너지경인(주)	96
5	안산	대일개발(주)	139
6	안산	부경산업(주)	119
7	안산	비노텍(주)	141
8	안산	성림유화(주)	290
9	안산	한국환경개발(주)	96
10	화성	신대한정유산업(주)	96
11	평택	(주)뉴그린	178
12	시흥	코어엔텍(주)	277
13	양주	(주)가나에너지	72
14	대전	(주)동양환경대전	197
15	청주	(주)다나에너지솔루션	91
16	서산	서해그린환경	95
17	당진	리뉴에너지충청(주)	94
18	당진	(주)대성에코에너지센터	188
19	전주	씨이케이(주) 전주지사	62
20	군산	(주)엔아이티	341
21	여수	(주)와이엔텍	125
22	여수	씨이케이(주)	98
23	여수	씨이케이(주) 여수지사	84
24	울산	(주)코엔텍	300
25	울산	(주)토탈	79
26	울산	NC울산(주)	95
27	울산	(주)범우	120
28	울산	(주)유니콘온산공장	95
29	부산	(주)HLB에너지	48
30	부산	(주)에너지네트웍	300
31	포항	네이처이앤티(주)	156
32	구미	(주)케이비아이 국인산업	209
33	구미	리뉴에너지경북(주)	95
34	영천	(주)에스피환경	72
35	경주	(주)에코비트에너지정세	91
36	창원	(주)창원에너텍	84
37	창원	씨이케이(주) 창원지사	96
38	양산	NC양산(주)	60

□ 매립시설 (전체 36개 업체 중 25개소)

구분	지역	업체명	면적(만m2)	용량(만m3)
1	화성	진흥중공업	1.7	24.4
2	충주	에코비트그린충주	3.7	114.2
3	진천	이도에코진천	3.2	98.2
4	음성	센트로음성	4.0	99.8
5	보령	보림씨에스	17.0	591.5
6	아산	세창이엔텍 아산지점	2.2	35.9
7	당진	제이엔텍	11.1	247.2
8	당진	대성에코에너지센터	5.0	78.4
9	서산	에코솔루션	5.1	132.4
10	군산	케이비아이 국인산업	22.3	383.0
11	여수	와이엔텍	7.2	170.0
12	여수	한맥테크산업	18.9	513.2
13	광양	인선이엔티	6.0	24.0
14	포항	그린바이로	10.6	357.3
15	포항	네이처이엔티	7.8	173.7
16	경주	리뉴랜드경주	7.9	342.8
17	경주	에코랜드	3.0	119.9
18	구미	그린밸리 구미지점	10.6	235.1
19	구미	에코비트그린구미	12.3	321.8
20	고령	양원이엔지	3.4	76.7
21	창원	에코비트그린	18.5	367.4
22	울산	이에스티	9.0	230.9
23	울산	베올리아 산업코리아	0.9	15.7
24	울산	유니콘	3.6	78.0
25	울산	코엔텍	6.4	329.6

※ 참고자료 2 : 소각·매립시설 과태료 부과내역('20~'24)

(단위: 건, 만원)

구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
소각	건수	8	4	2	8	2
	금액	1,670	1,000	240	1,070	96
매립	건수	6	3	2	1	5
	금액	1,390	820	1,000	500	2,050

※ 지정과 일반을 모두 처리할수 있는 소각·매립시설에 한하여 산정

※ 참고자료 3 : 과태료·과징금 중복부과 금지에 대한 특례규정

법 률	특례 규정	내 용
식품위생법	제102조	과태료에 관한 규정을 적용하는 경우 제82조에 따라 과징금을 부과한 행위에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다.
건강기능식품에 관한 법률	제48조	제47조의 과태료에 관한 규정을 적용할 때 제37조에 따라 과징금을 부과한 행위에 대해서는 과태료를 부과할 수 없다.
건설산업기본법	제100조의2	제82조 제1항 제5호에 따라 영업정지를 명하거나 영업정지에 갈음하여 과징금을 부과한 행위에 대하여는 제99조 제8호를 적용하지 아니한다.
여객자동차운수 사업법	제95조	제94조 과태료 규정을 적용할 때 제88조에 따라 과징금을 부과 받은 자에게는 그 위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 없다.
항공안전법	제95조	제144조, 제156조 및 제163조의 벌칙에 관한 규정을 적용할 때 제92조(제106조에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제95조제4항에 따라 과징금을 부과할 수 있는 행위에 대해서는 국토교통부장관의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있으며, 과징금을 부한 행위에 대해서는 과태료를 부과할 수 없다.
화물자동차운수 사업법	제21조	제70조의 과태료에 관한 규정을 적용할 경우 제19조 제1항, 제23조 제1항, 제27조 제1항 또는 제32조 제1항에 따라 허가 또는 종사자격을 취소하거나 사업 또는 종사자격을 정지, 감차 조치를 명하는 행위 및 제21조 제1항(제28조 및 제33조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 과징금을 부과한 행위에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다.
부동산실권리자 명의 등기에 관한 법률	제10조	「부동산등기 특별조치법」 제2조제1항, 제11조 및 법률 제4244호 부동산등기특별조치법 부칙 제2조를 적용받는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 3년 이내에 소유권이전등기를 신청하지 아니한 등기관리자(이하 "장기미등기자"라 한다)에게는 부동산평가액의 100분의 30의 범위에서 과징금(「부동산등기 특별조치법」 제11조에 따른 과태료가 이미 부과된 경우에는 그 과태료에 상응하는 금액을 뺀 금액을 말한다)을 부과한다.

※ 참고자료 4 : 과태료·과징금 법적 성격

□ 과징금 개요

- (의의) 법률로 정하는 바에 따라 위반행위에 대한 제재로서 부과 (「행정기본법」), 목적에 따라 경제이익 환수, 영업정지 대체 등으로 분류
 - (경제이익 환수) 불법행위로 얻어진 경제적 이익 환수 목적
 - (영업정지 대체) 위반자에 대한 영업정지 시 국민에게 불편이 초래될 우려, 공익적 목적에 따라 금전적 제재로 대체(과징금 중 가장 많은 유형)

□ 과태료 개요

- (의의) 행정법규 위반의 정도가 비교적 경미한 경우 부과하는 행정질서벌
 - 간접적으로 행정 목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만에 대해 과하는 일종의 금전벌

□ 과징금-과태료 공통점 및 차이점

- (공통점) 행정 위반행위에 부과하는 금전적 제재
- (차이점) 과징금 이익 환수 또는 영업정지 대체, 영업정지 등은 장래 행정목적 달성이 목표, 과태료 경미한 위반에 대한 금전제재, 과거 위반의 책임 부과

<과징금-과태료 비교>

구분		과징금	과태료
공통점		행정법상 의무위반 행위에 대해 부과하는 금전적 제재	
차이점	개념·의의	불법이익 환수 또는 영업정지 대체의 금전적 제재	경미한 위반행위에 대한 금전적 제재
	부과목적	업무정지 등을 통해 위법상태를 시정하여 장래 바람직한 상태(행정목적) 달성 ※ 공익상 과징금으로 대체	과거 위반행위에 대한 책임 부과
	부과주체	행정청	행정청(이의제기시 법원)
	불복절차	행정소송	과태료 재판(법원)