



제427회 국회(임시회)
제3차 환경노동위원회

폐기물관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈폐기물처리 조치명령대상자에서 귀책사유가 없는
토지소유자 제외 등〉

■ 이소영의원 대표발의(의안번호 제5903호)

2025. 7.

환 경 노 동 위 원 회

수석전문위원 신항진

목 차

I . 개요	1
II . 제안이유 및 주요 내용	1
III . 주요 내용별 검토	3
1. 폐기물처리 조치명령대상자에서 귀책사유가 없는 토지소유자 제외 등	3
2. 부적정처리폐기물 조치명령대상자의 우선순위 규정 신설	9

I. 개요

2024년 11월 27일 이소영의원이 대표발의한 폐기물관리법 일부개정법률안은 2024년 11월 28일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 폐기물의 처리기준·방법과 재활용 원칙 등에 부합하지 않게 처리된 폐기물 또는 정해진 장소 외의 장소에 버려지거나 매립된 폐기물인 ‘부적정처리폐기물’의 경우 그 처리에 책임이 있는 자에게 시장·군수·구청장 등이 처리방법 변경, 반입정지 등의 조치명령을 할 수 있도록 규정함.

폐기물 처리책임이 있는 자는 원칙적으로 그 폐기물을 발생시킨 자, 폐기물 처리를 위탁한 자, 폐기물의 처분과정에 관여한 자 등 폐기물의 발생·처분에 책임이 있는 자임. 그런데 현행법은 이와 더불어 ‘그 폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자’를 포함하고 있음.

토지 소유자는 폐기물의 발생·처분에 책임이 있는 경우도 있으나, 다른 사람에게 토지를 임대한 경우 또는 토지의 매매·경매 등으로 토지소유권을 이전받은 경우로서 그 이전에 이미 부적정처리폐기물이 발생한 경우 등 부적정처리폐기물 발생에 귀책사유가 없는 경우도 있을 것임.

이러한 경우까지 부적정처리폐기물 처리 조치 의무를 부담하도록

하는 것은 과도한 측면이 있음.

이에 현재의 토지 소유자와 함께 부적정처리폐기물의 발생 당시 토지 소유자였다면 현재 소유자가 아니더라도 조치명령대상자에 포함하되, 소유자에게 귀책사유가 없는 경우 조치명령대상자에서 제외함으로써 책임분배의 합리성을 기하고자 함(안 제48조제1항 등).

Ⅲ. 주요 내용별 검토

1. 폐기물처리 조치명령대상자에서 귀책사유가 없는 토지소유자 제외 등

개정안은 부적정처리폐기물 발생 이후 양도, 또는 경매·압류재산 매각 등으로 소유권이 이전된 경우 발생 당시의 토지 소유자를 조치 명령대상자로 포함하도록 하고(안 제48조제1항제9호 신설),

조치명령대상자 예외로서 ① 타인에 토지 사용을 허용한 후 부적정 처리폐기물이 발생한 경우 귀책사유가 없는 토지소유자, ② 부적정 처리폐기물 발생 이후 토지를 인수한 경우 선의이며 과실이 없는 토지 소유자를 규정하려는 것임(안 제48조제1항제9호 가목 및 나목 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 부적정처리폐기물(제13조에 따른 폐기물의 처리기준과 방법 또는 제13조의2에 따른 폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항에 맞지 아니하게 처리되거나 제8조제1항 또는 제2항을 위반하여 버려지거나 매립되는 폐기물을 말한다. 이하 같다)이 발생하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “조치명령대상자”라 한다)에게 기간	제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

을 정하여 폐기물의 처리방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 1. ~ 8. (생략) 9. <u>부적정처리폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자</u>	----- ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. <u>부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자(부적정처리폐기물이 발생한 이후 토지의 양도 또는 제17조제9항에 준하는 절차에 따라 토지의 소유권이 이전된 경우에는 그 토지의 소유자였던 자도 포함한다). 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 경우는 제외한다.</u> <u>가. 자기 소유의 토지를 다른 사람에게 사용하도록 허용한 이후 부적정처리폐기물이 발생한 경우로서 부적정처리폐기물의 발생에 대한 귀책사유가 없는 경우</u> <u>나. 부적정처리폐기물이 발생한 이후 그 토지의 소유권을 이전받은 경우로서 부적정처리폐기물의 발생 사실에 대하여 선의이며 과실이 없는 경우</u>
---	---

현행법은 폐기물의 투기를 금지하고(제8조1), 폐기물 처리 기준과

- 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 제7

방법(제13조²⁾)·재활용 원칙(제13조의²³⁾)을 정하여 이에 위반되어 처리되는 폐기물을 ‘부적정처리폐기물’이라 규정하며, 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

조제2항에 따라 청결을 유지하지 아니하면 해당 지방자치단체의 조례에 따라 필요한 조치를 명할 수 있다.

- 2) 「폐기물관리법」 제13조(폐기물의 처리 기준 등) ①누구든지 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.

	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. <u>부적정처리폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자</u>
--	---

현행법상 토지 소유자에 대한 부적정처리폐기물 처리 규정은 부적정처리폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 토지 사용을 허용(임대)한 경우에 한정하여 적용되고 있으나,

개정안은 토지 사용 허용 여부와 관계없이 토지를 소유하고 있는 자 및 부적정처리폐기물 발생 이후 양도, 또는 경매·압류재산 매각 등으로 소유권이 이전된 경우 발생 당시의 토지 소유자를 조치명령 대상으로 포함하도록 하되, ① 타인에게 토지 사용을 허용한 이후 발생한 부적정처리폐기물에 귀책사유가 없거나, ② 토지 인수자가 부적정처리폐기물 발생 사실에 대해 선의이며 과실이 없는 경우에는 조치명령 대상에서 제외하려는 것임.

[개정안에 따른 토지소유자의 조치명령 대상 여부¹⁾]

구 분		소유자가 토지를 직접 사용중 발생		토지의 사용을 타인에 허용중 발생	
		현행	개정안	현행	개정안
발생 당시 소유자		×	○	○	× ²⁾
발생 이후 소유권 이전시	발생 당시 소유자	×	○	○	× ²⁾
	인수자	×	× ³⁾	×	× ³⁾

1) 토지소유자가 폐기물을 직접 처리한 경우가 아닌 경우에 한정

2) 부적정처리폐기물 발생에 귀책사유가 없는 자로 한정

3) 부적정처리폐기물 발생 사실에 대해 선의이며 과실이 없는 자로 한정

자료 : 환경부

개정안은 불법폐기물 발생이나 처분에 관여한 바 없음에도 토지소유자라는 이유로 부적정처리폐기물 조치명령대상자가 되어 피해를 입는 토지 소유자를 보호하고,

토지 소유자가 불법폐기물 발생 토지를 인수한 경우, 양도인인 폐기물 발생 당시의 토지 소유자에게 조치명령을 할 수 있도록 근거를 마련하여 폐기물 처리에 있어 원인자 부담원칙을 보다 명확히 한다는 점에서 그 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안과 같이 부적정처리폐기물 발생에 귀책사유가 없다는 이유로 해당 토지 소유자를 조치명령대상자에서 제외할 경우 소유자와 투기자 간 공모를 통해 폐기물처리 조치명령 회피수단으로 악용될 가능성⁴⁾이 있고, 이는 결국 부적정처리폐기물 발생 증가로 이어져 향후 폐기물 처리에 국가 및 지방자치단체의 예산이 과도하게 소요될 수 있으므로,

조치명령대상자에서 원천적으로 제외하기보다는 이후 검토하는 개정안의 내용과 같이 조치명령의 우선순위를 두는 방안을 통해서도 그 취지를 달성할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 임차 토지의 부적정처리 폐기물은 대부분 조직적인 공모를 통해 이루어지는 경우가 많아 토지 소유자의 귀책사유를 판단하기 위해서는 토지소유자와 공모자 간 통화, 문자, 그 밖에 전자통신망 등의 접촉내역, 금전 등 현물 거래내역 등을 확인할 필요가 있는데, 환경부나 지방자치단체의 업무영역으로는 한계가 있을 수밖에 없다는 청주시, 진천군 등 지방자치단체의 의견을 고려할 필요가 있음.

따라서 개정안에 대하여는 토지 소유자에 대한 면책의 필요성, 부적정처리폐기물의 효율적 처리, 면책에 따른 제도의 악용가능성 등을 종합적으로 고려한 심사가 필요해 보임.

4) 예를 들어 토지 소유자와 사용자가 공모하여 사용자가 투기 후 잠적하고 소유자는 개정안에 따라 자신이 토지 사용을 허용한 용도와 다르게 토지가 사용되었으므로 귀책사유가 없음을 주장할 경우 조치명령대상자가 없어 법 제49조에 따른 대집행 절차로 넘어가게 됨.

2. 부적정처리폐기물 조치명령대상자의 우선순위 규정 신설

개정안은 부적정처리폐기물에 대한 조치명령대상자의 우선순위 규정을 신설하여 부적정처리폐기물에 대한 조치명령의 우선순위를 행위자, 권리·의무 승계자, 토지 소유자의 순서로 하려는 것임(안 제48조 제2항 신설 및 제48조의3제1항).

현행	개정안
제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① (생략) <u><신설></u>	제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ①(생략) <u>② 제1항에 따른 조치명령대상자에 해당하는 사람이 둘 이상인 경우에는 다음 각 호의 순서에 따라 폐기물의 처리방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등 필요한 조치를 명할 수 있다.</u> <u>1. 제1항제1호부터 제6호까지에 해당하는 자</u> <u>2. 제1항제7호 및 제8호에 해당하는 자</u> <u>3. 제1항제9호에 해당하는 자</u> <u>③·④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)</u> <u>⑤ ----- 제4항-----</u> ----- -----.
<u>②·③ (생략)</u> <u>④ 제1항부터 제3항까지의 규정 외에 조치명령의 기준, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.</u>	
제48조의3(폐기물처리자문위원회) ① <u>제48조제2항에 따라 환경부장관, 시</u>	제48조의3(폐기물처리자문위원회) ① <u>제48조제3항-----</u>

· 도지사 또는 시장·군수·구청장 의 자문에 응하기 위하여 환경부에 폐기물처리자문위원회(이하 이 조에 서 "위원회"라 한다)를 둔다. ②·③ (생략)	----- ----- ----- -----. ②·③ (현행과 같음)
---	---

현행 「폐기물관리법」 제48조제1항에 따라 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 부적정처리폐기물을 발생시킨 자 및 그 과정에 관여한 자 등 폐기물 발생·처분에 책임이 있는 자, 그와 관련된 권리·의무 승계자, 토지 관리책임을 갖는 토지소유자 중 어느 하나에 해당하는 자에게 폐기물처리에 필요한 조치명령을 할 수 있으나,

개정안은 부적정처리폐기물 조치명령 대상자가 둘 이상인 경우, ① 불법행위자, ② 불법행위 관여자와 그의 권리·의무 승계자, ③ 폐기물이 처리된 토지 소유자의 순서로 조치를 명할 수 있도록 우선순위제를 도입하려는 것임.

[개정안에 따른 조치명령대상자의 우선순위]

1순위	1. 부적정처리폐기물을 발생시킨 자 2. 부적정처리폐기물이 처리된 폐기물처리시설의 설치 또는 운영을 위탁한 자 3. 부적정처리폐기물의 처리를 위탁한 음식물류 폐기물 배출자 또는 사업장폐기물배출자 (위탁한 자가 귀책사유가 있다고 인정되는 경우에 한함) 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 전자정보처리프로그램에 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
------------	---

2순위	7. 제1호부터 제6호까지의 사업장폐기물배출자의 권리·의무를 승계한 자 8. 제1호부터 제6호까지의 폐기물처리업자, 폐기물처리시설의 설치자 또는 폐기물처리 신고자의 권리·의무를 승계한 자
3순위	9. 부적정처리폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자

개정안에 따라 조치명령대상자의 우선순위를 정할 경우 토지소유자에 앞서 불법행위자 및 불법행위 관여자에게 폐기물처리 관련 조치를 명령하도록 함으로써 선량한 토지소유자를 보호하는 데 기여할 수 있고, 불법폐기물의 발생 및 처분에 실질적인 책임이 있는 자를 대상으로 우선처리할 수 있도록 하여, 폐기물처리의 원인자 부담 원칙을 명확히 한다는 점에서 그 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 부적정처리폐기물에 대한 조치명령대상자가 둘 이상인 경우 우선순위를 규정하는 「폐기물관리법」⁵⁾이 2025년 3월부터 시행 중이므로, 개정안의 취지가 일부 반영되었다고 보임.

문 의 처

02)6788-5546

5) 법률 제20859호, 2025.3.25. 일부개정

제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ② 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 조치명령 대상자가 둘 이상인 경우에는 다음 각 호의 순서에 따른 자에게 조치명령을 하여야 한다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

가. 제1항제1호의 조치명령대상자

나. 제17조제8항·제9항 또는 제33조제1항부터 제3항까지에 따라 가목에 해당하는 자의 권리·의무를 승계한 자

다. 제1항제9호의 조치명령대상자(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 제3항까지에 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 조치명령 대상자에 앞서 다음 순위의 조치명령대상자들 중 어느 하나에 해당하는 자에게 조치명령을 할 수 있다.