

石灰石鑛山開發關聯 環境規制制度 改善에 관한 考察

金 大炯, 李 京漢¹⁾

1. 序論

광산개발작업에는 많은 환경파괴 요소들이 수반된다. 특히 국내 가행 광산의 대부분을 차지하는 비금속광산의 경우 노천채굴방식이 일반화되어있어 산림파괴 현상이 시각적으로 잘 나타날 뿐 아니라, 개발에 따른 산림 훼손 면적이 넓어 대표적 환경규제의 대상으로 지적되고 있다. 이에 정부는 10여 가지의 관련 법규를 통해 환경 피해를 규제하고 있으며 민원 등 비 법률적 개발 규제 또한 이루어지고 있다.

최근 IMF 경제체제로 인한 경제위축은 국내 광업의 운영에 심각한 영향을 주고 있으며, 환경비용 또한 광산 운영 자체를 위협하는 가장 큰 요인의 하나로 작용하게 되어, 효율적 환경규제와 광산의 환경비용절감을 동시에 해결해야하는 제도 모색이 시급히 필요한 실정이다. 본고에서는 광산개발 시 발생하는 환경파괴, 특히 국내의 대표적 가행 광종인 석회석광산 개발 시 발생하는 환경문제를 규제하는 국내 제도를 고찰하여 제도의 효율성과 광산의 합리적 운영을 제고시키기 위한 제도적 개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 法律規定上의 環境規制制度의 改善

2-1. 법규현황

석회석광 개발사업의 환경규제관련 법규는 ①자연환경보전법, ②산림법, ③환경영향평가법, ④토양환경보전법, ⑤광업법, ⑥광산보안법, ⑦폐기물관리법, ⑧농촌근대화촉진법, ⑨수질환경보전법 ⑩자연재해대책법 ⑪총포-도검-화약류단속법 등 총 10여 가지에 이르고 있다. 이들 중, 일부 법률은 동일한 내용을 서로 다른 법률과 법규로 중복 규제하고 있으며, 실제 작업여건을 충분히 반영하고 있지 않아, 일부 법규들의 개정과 통일된 원칙 설정이 시급히 요청되고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

2-2. 환경영향평가와 재해영향평가의 통합

가장 대표적인 사례가 <환경영향평가>와 <재해영향평가>의 업무절차의 중복을 들 수 있다. 석회석광산의 환경영향평가는 환경영향평가법에 따라, 산림훼손 면적이 10만^m² 이상인 토석 광물 채취사업에 대해 경우 환경부가 관할하는 환경영향평가를 수행할 의무가 주어진다. 한편 재해영향평가는 자연재해대책법 시행령 31조에 따라 산림형질변경 면적이 30만^m² 인 토석 광물 채취사업에 대해 평가서를 작성 행정자치부의 허가를 취득하여야 한다. 주요 평가항목은 지형, 지질, 동식물, 대기, 수질, 토양, 소음, 진동, 위락경관 등으로 두 개의 평가서 모두 그 항목이 동일하다.

주요어: 석회석, 환경규제제도

1) 한국자원연구소, 자원연구부

이들 내용의 유사점에도 불구하고 사업자들은 환경부와 행정자치부 양측에 중복된 허가를 받아야 하는 불편함이 있으며, 양 평가서 모두 언론기관의 공고를 통한 주민 의견 수렴을 필요로 하고 있어 평가서 작성에 많은 노력과 시간이 소비되고 있다. 따라서 이들 평가작성제도의 통합이 시급히 요청되고 있다.

2-3. 환경영향평가 대상 최소면적의 합리화

토석 광물 채취 라는 동일한 사업에 대해 환경영향평가법은 그 대상 면적을 10만 m² 이상으로, 자연재해대책법은 30만m² 이상으로 설정하고 있다. 특히 환경영향평가법에서 골재채취업의 경우 최소대상면적을 25만m², 온천개발 및 위락단지 조성사업의 경우 30만m², 에너지자원 개발 사업의 경우 30만m² 과 비교하면 석회석 광산개발사업의 10만m² 은 자원 산업이 갖고 있는 기간 산업으로서의 국민 경제적 중요성과 비교하여 과잉된 규제를 받고 있음을 유추할 수 있다. 이는 석회석 광업이 대규모 노천채굴이라는 산업적 특성을 제대로 반영하고있지 않다고 볼 수 있으며, 대상면적의 대폭적인 상향조정이 불가피함을 의미한다. 따라서 자연환경의 보전 및 재해방지 측면과 석회석 광업의 광업적 특성을 반영하는 합리적인 최소사업면적을 설정하여 이를 법률에 반영시키는 작업이 필요하다.

2-4. 환경영향평가의 계량화

현재 환경영향평가의 가장 큰 문제점은 산업활동에 의한 편익과 환경파괴에 의한 환경비용을 계량화하고 있지 못하여, 주관적 판단에 의해 이의 승인과 거부가 이루어지고 있다는 점이다.²⁾ 따라서 환경평가 시 이를 관할하는 기관이 과연 객관적으로 이를 판단하고 평가했는지에 대해 상업 승인을 받지 못한 기관의 경우 많은 불만을 가질 소지가 있으며, 불명확한 규제권에 의한 행정권 남용 요소가 개입할 여지 마저 있다. 따라서 평가자료의 계량화를 통해, 경제적 편익이 우위에 있는 광산의 경우 장기기간의 안정된 사업 추진이 가능토록 하고, 경제적 편익이 환경비용에 미치지 못할 경우 광산의 합리적 폐쇄 조치 등을 추진키 위한 제도 개선이 필요하다.

2-5. 다양한 개발지 복구방식의 적용

석회석광 개발에 따라 훼손된 산림과 지형은 산림법의 규정에 따라 다시 복구되어야 한다. 산림법 65조와 동 법 시행령 규칙 제88조 3항에 의하면, 시, 도 및 지방산림청장은 광산 개발에 따른 훼손지에 대한 조림, 기타 원상 복구에 필요한 조치를 명할 수 있다. 하지만 대부분의 석회석 광산이 강원도 임해 지역 등 관광 조건이 양호한 지역에 위치해 있어 평지화된 지역을 레저 및 휴양을 위한 시설로의 복구로 전환할 경우 보다 효율적인 복구지 활용이 가능하여, 복구 방식을 다양화 할 경우 사업자 및 지방자치체, 혹은 신규 사업희망자 모두에게 상대적 편익이 확대될 수 있을 것이다.

3. 非法律的 環境規制制度의 改善

3-1. 환경민원 관련 기준 설정의 명문화

2) 업영속, 환경영향평가제도와 환경영향의 가치평가, 환경영향평가제도의 개선방향 정책토론회 자료, 1998, p.51

석회석광 개발시에는 위에서 밝힌 환경 보호를 위한 법률적 규제 외에도 지역 주민의 민원 해결이 필요하다. 이 때 흔히 민원의 대상이 되는 것은 발파 진동과 소음이다. 이들 민원 해결 시 가장 큰 어려움은 진동과 소음 피해에 대한 명확한 기준이 설정되어 있지 않다는 점이다. 즉, 인근 주민들이 무리한 배상을 요구할 경우에도 사업주는 이를 합리적으로 처리할 근거 부족으로 사태 해결이 어려운 실정이다. 따라서 진동 및 소음에 대한 명확한 피해 기준과 규정을 마련하여, 분쟁 해결의 기준과 민원인과 사업주 모두의 불만 요소를 해결할 필요가 있다.

3-2. 녹지자연도 등급규제 적용의 합리화

환경부에서는 녹지 보전을 위한 잠정기준(94년 6월, 환경부 자연정책과 내규)을 마련 국토 개발을 제한하고 있다. 본 기준에 따르면 녹지도가 8-10 등급지에 이르는 경우 보존 위주의 관리를 시행토록 되어 있다.

여기서 문제로 지적되는 것은 개발이 제한되는 국내 녹지도 8등급 지역과 주요 석회석 부존 지역이 중첩되어 있다는 점이다. 환경부 자료에 의하면 전국 녹지자연도 8등급 지역은 총 12,798Km² 으로 나타났으며, 이 중 57%가 석회석광 주 부존지역인 강원도에 위치해 있다. 특히 국내 최대의 석회석 부존지인 정선군의 경우 전체 면적의 70%이상이 녹지도 8등급 이상 지역으로 분류되고 있어, 석회석광의 개발 자체가 불가능한 상황이다.³⁾ 제조업의 경우 산업 설비 건설시 지역을 선택하여 입지를 선정할 수 있으나 광업은 이러한 자유로운 입지 선정이 불가능하다. 따라서 '94년 환경부의 녹지 보전을 위한 잠정 기준안이 마련되기 이전부터 녹지도 8등급지 이상의 지역에서 광산을 개발해 왔던 석회석 광산까지도 모두 폐업 조치를 피할 수 없는 상황이 되었다. 특히 현재 녹지도 8등급지에 대한 개발 규제가 법적 근거가 없는 환경부 자연정책과 내규에 불과함을 고려하면, 이러한 제도의 합리적 개편 필요성이 더욱 요청된다.

4. 結論

이상에서 살펴본 바와 같이 석회석 광산 개발 시 발생하는 환경피해를 규제하기 위한 현행 제도에는 사업자 재산권의 침해와 불필요한 중복된 환경비용 부담 등 많은 문제점이 내재되어 있다. 이러한 문제점들은 일차적으로 사업자의 운영상의 부담으로 작용되고 있으며, 국가 기간산업인 석회석 및 시멘트산업의 기반을 위협하는 요인이 되고있기도 하다. 특히 IMF 경제체제가 발생하며 야기된 건설경기의 급속한 퇴조는 이러한 산업적 어려움을 더욱 가속화시키고 있어 이상에서 지적된 비합리적 환경규제제도의 시급한 개선이 요구되고 있다. 물론 환경 문제의 해결 또한 국가적 중요성이 인정되는 사항이나, 법률적 바탕이 결여된 사업자 재산권의 침해, 계량화 및 뚜렷한 환경 기준설정의 미흡 등 중앙 및 지방행정단체의 행정권 남용 및 무성의 등에 의한 사업자의 환경비용증가는 필히 개선되어야 할 점으로 지적할 수 있다. 국내 최대의 부존자원이자 광산물생산액의 77%를 차지하는 석회석 광업의 산업적 중요성과 수입대체효과 등을 고려한 환경과 자원개발의 적절한 조화를 이루는 정부의 합리적 정책개발을 기대해 본다.

3) 기업활동규제과제검토서, 한국양회협회 (미출판 내부자료)

참고문헌

1. 이경한, 김대형외 2인, 1998, 석회석 유통구조 분석 연구, 한국자원연구소,
2. 1997년도 광산물수급현황, 산업자원부, 1998
3. 광업회보, 대한광업회, 1998년 9월, pp10-11
4. 이상돈, 1998, 우리나라의 환경영향평가제도의 현황과 향후 발전방향, 환경영향평가제도의 개선 방향, 환경경제학회 정책토론회 자료, pp3-17
5. 엄영숙, 1998, 환경영향평가제도와 환경영향의 가치평가, 환경영향평가제도의 개선방향, 환경경제학회 정책토론회 자료, pp35-72
6. 박용하, 1997, 휴폐광된 금속광산지역의 오염관리대책, 환경포럼, 한국환경기술개발원, pp.201-207
7. 1998년 환경백서, 환경부, 1998
8. Knud Sinding, 1999, Environmental impact assessment and management in the mining industry, Natural Resources Forum vol.23, pp57-63
9. Phillip Crowson, 1998, Environmental and community issues and mining industry, Natural resources forum, vol.22, pp127-130
10. Wesley Crag, David Pearson, James Cooney, 1996, Ethics, surface mining and the environment, Resorces policy, vol.21. no.4, pp.229-235