

연구논문

누적영향평가 측면에서 환경영향평가제도의 문제점과 개선방안 연구* - 석회석광산 채굴규모 확장을 대상으로 -

김 초** · 연익준*** · 정주용**** · 이상우*****

(주)영동환경** · 한국교통대학교 환경공학과*** ·
한국교통대학교 행정정보학과**** · 충북대학교 환경공학과*****
(2013년 9월 17일 접수, 2013년 11월 5일 승인)

A Study on Environmental Impact Assessment on the Area Expansion of Limestone Mining with regard to Cumulative Impact Assessment*

Cho Kim** · Ik-Jun Yeon*** · Ju-Yong Jung**** · Sang-Woo Lee*****

Young Dong Environment Corporation Limited**

Dept. of Environmental Engineering, Korea National University of Transportation***

Dept. of Public Management Information System, Korea National University of Transportation****

Dept. of Environmental Engineering, Chungbuk National University*****

(Manuscript received 17 September 2013; accepted 5 November 2013)

Abstract

This study, focusing on the area expansion of limestone mines, identifies the problems of Environmental Impact Assessment(EIA) and what impact the current problems exert on another mines developing process. The legal relations analysis reveals that the Management of Mountainous Districts Act and other related laws effect on EIA process, especially the case of area expansion of limestone mines excluded from EIA. However, these problems can create mismatch with the policy goal of EIA system and have a negative impact on the environment in the future. A series of in-depth interviews with managers in related agencies found that those agencies have been unaware of the seriousness of the problem. Without any strategy, negative result made by development activities would get more serious and sustainable development may not be possible at all. In order to solve these problems, government should modify the current interdependent legal provision and create the incentive structure to participate actively related agency in the EIA system.

Keywords : EIA system, Discrepancies between legislation, area expansion of Limestone Mine

* 이 논문은 김 초(2013)의 한국교통대학교 산업대학원 석사학위논문("석회석광산 개발과정에서 환경평가제도 적용의 문제점과 개선방안") 중 석회석광산 채굴규모 확장사례를 발췌하여 재분석하였음을 밝혀둔다.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

석회석은 탄산칼슘(CaCO_3)을 주성분으로 하는 수성암의 일종으로 시멘트, 제철, 제강 및 각종 화학제품의 생산원료로 사용되면서 활용가치가 높은 광물자원이다. 이러한 가치로 인해 석회석광산은 대부분의 금속광산, 석탄광산 등이 경영악화로 휴·폐업한 상태에서도 여전히 채굴행위를 지속하면서 생산량을 늘리고 있다. 그러나 우리나라에서 석회석 생산은 대부분 노천채굴방식에 의존하고 있어 지형 및 지질변화, 토사유출, 발파로 인한 진동 및 소음, 오·탁수의 발생, 산림훼손 등 환경에 적지 않은 영향을 미치고 있다.

이러한 환경적 영향으로 인해 석회석광산개발은 1981년부터 본격적으로 도입된 환경영향평가의 대상사업으로 지정돼 있다. 그러나 법률개정 및 관계법률과의 관계로 인해 채굴규모를 확장할 경우에는 환경영향평가 대상사업에서 제외될 수도 있다. 실제로 지식경제부가 2008년 마련한 국내 금속광 재개발 계획과 2009년의 국내 광물자원 산업선진화 방안, 그리고 이에 따른 「광업법」 및 「산지관리법」의 개정은 석회석광산개발과정에서 환경영향평가 대상적용에 혼선을 유발하고 있어 석회석광산개발의 사업규모가 환경영향평가의 대상이 되는지에 대해 각 기관별로 서로 다른 의견을 내놓는 경우들이 발생되고 있다.

동일한 환경영향평가의 대상을 두고 기관별로 법 해석을 다르게 하는 것은 환경영향평가의 근본적인 취지를 살리지 못할 수 있음을 의미한다(최준규, 2008). 즉, 이러한 상태가 지속된다면 환경에 미치는 부정적 영향을 사전에 예측·차단할 수 없어 사전환경성 평가를 목적으로 하는 환경영향평가제도의 취지를 살릴 수 없다.

따라서 본 연구는 현행 환경영향평가제도의 운용과정에서 발생하고 있는 법해석의 이중성이 어떠한 문제를 발생시키는지 살피고, 이러한 문제를 해결하기 위해 어떠한 제도적 보완책이 강구되어야 하는지를 살펴보는 데 목적을 두었다.

2. 연구의 범위 및 연구방법

연구의 범위는 석회석광산개발과정 중 사업규모 확장 등에 따른 누적영향평가를 제대로 반영하지 못하는 현행 환경영향평가제도의 문제점과 개선방안 모색으로 한정하였다. 신규로 석회석광산을 개발할 경우 환경영향평가 대상사업에 대한 관계 기관간의 별다른 이견이 존재하지 않고, 최근의 석회석광산개발은 신규개발사업보다 운영 중에 사업규모를 확장하는 경우가 많기 때문이다. 특히 채굴규모의 확장을 포함하는 사업규모 확장의 경우 관계 기관 간 환경영향평가 대상사업 여부에 대한 이견이 적지 않아 이를 연구의 범위로 한정하였다.

본 연구는 석회석광산개발과정에서 사업규모를 확장할 때 발생하는 환경영향평가의 문제점을 분석하기 위해 환경영향평가의 절차와 법률개정에 따른 문제점을 검토하였다. 특히, 법률개정에 따라 문제의 소지가 있는 석회석광산 채굴규모 확장의 문제점을 분석하기 위해 관련 기관들의 입장을 심층면접(in-depth interview)기법과 참여관찰(participation observation)을 활용해 분석하였고, 이를 바탕으로 제도적 보완책을 제시하였다.

II. 누적영향평가의 대상으로서 석회석 광산 채굴규모 확장의 문제점 고찰

1. 석회석광산 개발과정과 환경영향평가

석회석광산을 개발하기 위해서는 「광업법」 제3조에 따라 광업권을 취득해야 하는데, 이러한 광업권의 취득은 광업권 설정출원→허가→등록의 절차를 밟는 방법과 타인이 소유한 광업권을 매매하여 이전받는 방법이 있다. 그러나 광업권을 취득했다고 곧바로 광물생산에 들어갈 수 있는 것은 아니며, 「광업법」 제42조 “채굴권자는 채굴을 시작하기 전에 산업통상자원부장관의 채굴계획 인가를 받아야 한다”라는 규정에 따라 채광에 앞서 광구소재 관할 시·도지사에게 채굴계획인가를 신청해야 한다(최준규 외, 2008). 또한 이러한 채굴계획인가는 「광업법」 제43조에 의하여 산지개발을 할 경우 「산지관리법」 제15조의 2에 의

해 승인기관인 산림청으로부터 산지일시사용허가를 받아야한다. 즉, 광업권을 획득하기 위해 사업주는 당해 광역자치단체와 산림청으로부터 동시에 인가를 받아야 하는 복합민원이 발생한다. 우리나라 석회석 광산의 경우 대부분 산지에 소재해 있기 때문에 예외 없이 복합민원이 발생할 수밖에 없다.

그런데 「산지관리법」에서 산지일시사용허가는 2010년 12월 개정 이후 제14조의 산지전용허가에서 분리되었고, 산지일시사용허가는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 개발행위의 허가에 해당되지 않아 개발행위허가신청의 대상에 해당하지 않는다. 그러므로 현재 석회석광산을 개발하려고 할 때 광업권을 등록한 사업주는 채광계획인가 및 산지일시사용허가만 취득하면 개발행위를 할 수 있다. 이 때문에 사업주는 「환경영향평가법」에 의한 환경영향평가서를 「광업법」 제42조에 의해 채광계획인가 전에, 그리고 「산지관리법」 제15조2의 규정에 의해 산지일시사용허가 이전에 환경영향평가대행업체를 거쳐 환경영향평가서를 작성하여 협의하면 된다.

2. 법률개정에 따른 환경영향평가의 문제점

「환경영향평가법」에 의하면 석회석광산개발의 사업계획면적이 10만 제곱미터 이상일 경우에는 환경영향평가를 실시해야한다. 또한 사업계획면적이 10만 제곱미터 미만의 개발사업인 경우 동법 시행령 〈별표 4〉에 의하여 「산지관리법」 적용지역 중 공익용산지 외의 3만 제곱미터 이상인 경우 사업허가 전에 소규모 환경영향평가를 실시해야 한다.

그러나 「환경영향평가법」 시행령 〈별표 4〉의 비고 8(“위 표 제4호는 산지관리법 제14조 또는 제25조에 따른 산지전용허가 또는 토석채취허가만을 받아 시행하는 사업으로 한정하여 적용하고, 개발사업지역 안에서 산지전용허가 등과 함께 「건축법」 등 다른 법률에 따른 허가를 받아 시행하는 사업의 경우에는 위 표 제4호를 적용하지 아니하고, 위 표 제1호부터 제3호까지 및 제5호부터 제7호까지를 적용한다.”)에 따라 채굴계획인가와 의제처리 되는 인허가는 「산지관리법」의 산지일시사용허가에만 해당되고, 별도의

인허가 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 개발행위의 허가 대상에 해당하지 않는다. 이 때문에 앞의 비고8의 내용으로만 석회석광산 개발과정에서 소규모 환경영향평가의 대상으로 적용하기는 곤란하다.

이는 2010년 「산지관리법」이 개정되면서 산지전용의 내용을 산지전용과 산지일시사용으로 분리하면서 나타난 문제이다. 즉, 다른 법률 개정에 따른 「환경영향평가법」의 적절한 보완대책이 강구되지 않아 산지일시사용허가를 받는 석회석광산 개발사업에 대해서는 적용할 수 있는 법적 근거가 없어진 것이라고 할 수 있다. 문제는 법률개정과 이에 따른 다른 법률과의 관계로 인해 환경영향평가의 대상과 평가유형이 바뀔 수 있고, 결국 환경영향평가는 지속가능한 개발을 촉진하는 도구로서의 역할을 수행할 수 없다.

이러한 내용은 환경영향평가의 주관부처인 환경부가 법제처에 법령해석을 문의한 결과에서 확인해볼 수 있다. Figure 1과 같이 법제처가 2012년 10월 내놓은 법령해석례(12-0526)에 따르면 「산지관리법」 제15조의2에 따라 산지일시사용허가를 받는 경우 「환경영향평가법 시행령」 별표 4 제4호(「산지관리법」 적용지역)를 적용할 수 없다고 밝히고 있다. 이는 과거의 법령체계에서는 소규모 환경영향평가의 대상이었던 사업이 앞으로는 이러한 절차를 생략해도 된다는 것을 의미하는 것이다.

위와 같은 해석을 따를 경우 「산지관리법」에 의해 양분된 규정으로 인해 실제로 환경에 미치는 영향이 적지 않음에도 불구하고, 소규모 환경영향평가를 받지 않아도 무방한 경우가 발생할 수 있다. 문제는 이러한 법률해석 앞으로 기관간의 갈등을 유발할 수도

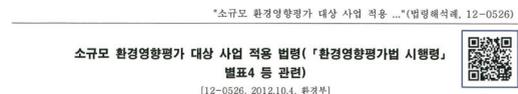


Figure 1. Interpretation of the EIA Act by Ministry of Government Legislation.

있고, 환경보존이라는 환경영향평가제도의 근본적인 취지의 달성을 어렵게 만든다는 데 있다. 또한 향후 환경훼손으로 이어질 개연성도 높일 수 있다.

3. 석회석광산의 채굴규모 확장과 누적영향평가

1) 누적영향평가의 대상으로서 채굴규모 확장

누적영향(cumulative impact)은 특정 개발행위가 과거, 현재, 그리고 합리적으로 예측 가능한 미래의 행위에 더해질 때 증가될 수 환경에 미치는 영향을 의미하는데(김영하 · 이은길 · 이영수, 2008), 이러한 누적영향은 공간적 · 시간적 누적, 규모별 누적, 간접영향, 영향간의 상호작용 등이 포함된다.

예를 들어 쓰레기소각장에서 배출한 대기오염물질이 어느 정도의 공간적 범위까지 영향을 미치는지를 확인한다면 이는 공간적 누적영향의 평가를 의미하는 것이고, 철도나 도로건설과정에서 터널시공이 주변 습지나 지하수 수위를 얼마나 변화시키는지 확인한다면 이는 간접적 영향을 평가하는 것이다. 이러한 누적영향은 개발사업의 형태와 종류 및 특성에 따라 대기질, 수질, 소음, 진동, 악취, 분진 등 다양한 항목으로 평가될 수 있다.

본 연구에서 다루고 있는 석회석광산의 채굴규모 확장은 동일사업의 개발면적을 추가적으로 확보하는 것에 해당됨으로 기존사업의 영향을 고려한다는 의미에서 일차적으로 규모별 누적영향에 해당하고, 일정영향권 내에서 동일사업이 누적되는 것을 의미함으로써 공간적 누적에도 해당될 수 있다. 뿐만 아니라 채굴규모 확장이 생태계에 영향을 미칠 수 있다는 차원에서 간접 영향과 같은 누적영향에도 해당될 수 있다. 한편, 이러한 누적영향은 대기질, 수질, 소음, 분진 등 다양한 항목으로 평가될 수 있다.

이처럼 석회석광산의 채굴규모 확장은 다차원적인 누적영향을 야기하는 개발 사업에 해당되기 때문에 환경에 미치는 부정적 영향을 사전에 항목별로 평가하고, 이를 바탕으로 환경에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 대책을 마련할 필요가 있다. 만일 최초의 개발 사업에서만 환경영향평가를 실시하고, 운영 중인 석회석광산의 채굴규모를 확장할 때 환경영향평가를

실시하지 않는다면 누적영향에 대한 고려를 하지 않는 것이나 마찬가지고, 이 경우 환경영향평가제도의 취지를 무색케 만들 수 있다.

2) 석회석광산의 특징과 환경영향평가의 문제점

한국지질자원연구원(2012)에 따르면 우리나라 석회석의 생산량은 국내 광산물 생산량의 약 89%를 차지할 정도로 압도적이다. 국내 건설경기 악화로 국내 시멘트 생산이 감소하기는 했지만 수출용 시멘트 생산량의 증가와 제철용, 화학용 석회석의 수요가 증가함에 따라 생산량이 꾸준히 늘어나고 있기 때문이다. 실제로 2000년 석회석 생산량은 8,051천 톤이었고, 2011년에는 8,694천 톤으로 생산량이 증가하는 양상을 보였다.

그러나 역설적이게도 Table 1과 같이 국내 석회석광산의 수는 1990년 등록된 광구는 1,879개였고, 등록광구 중 가행광산은 146개였으나 2000년에는 각각 1,464개와 141개로 감소하였고, 2011년에는 1,195개와 113개로 꾸준히 감소하고 있는 추세이다. 이처럼 등록광구와 가행광산의 감소에도 불구하고 생산량이 꾸준히 증가하고 있는 것은 석회석광산의

Table 1. Variation of Limestone Mine

	1990	2000	2005	2010	2011
Registered	1,879	1,464	1,389	1,180	1,195
Working	146	141	132	123	113
Total output(Kiloton)		8,051	8,143	8,362	8,694

Source: Korea Institute of Geoscience and Mineral Resources (2011)

Table 2. Extension Record of Limestone Mine.

Mine	Development year	Permitted Area (m ²)	Expanded Area (m ²)	EIA Discussion
A	1995년	121,843	139,560	2002년
B	1961년	2,075,545	615,932	2003년
C	1975년	243,870	299,842	2004년
D	1976년	535,365	529,634	2006년
E	1997년	56,358	111,642	2007년
F	1986년	504,717	988,654	2008년
G	1968년	364,387	979,782	2008년
H	1977년	156,524	378,038	2009년
I	1996년	196,161	515,629	2010년

Source: C. Kim(2013) to reconstruct

신규개발이 아닌 채굴규모를 확장하는 방법을 활용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편, Table 2는 개발년도에 따른 허가면적과 확장면적을 나타낸 것인데, 대부분의 석회석광산은 기존에 허가받은 채굴규모보다 더 큰 규모의 채굴규모 확장을 통해 생산량을 늘리고 있는 것으로 나타났다. 그런데, 석회석광산 사업주들이 이렇게 채굴규모를 확장할 수 있었던 것은 광업업무처리지침(지식경제부 고시 제2012-187호) 제33조와 관련이 깊다. 동고시에 따르면 채굴계획 변경인가의 대상을 ① 광구 통합, ② 채굴방법변경, ③ 광산분리 등 3가지 사유로 규정하고 있어 채굴규모 확장을 위해 별도의 복잡한 행정절차를 거칠 필요가 없기 때문이다.

물론, 그동안 채굴규모 확장 절차가 간소하다고 하여 환경영향평가 대상사업에서 제외되지는 않았다. 「환경영향평가법」의 규정에 일정규모의 개발면적에 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가를 실시해야 했기 때문이다. 그러나 문제는 앞으로 환경영향평가를 받지 않아도 채굴규모를 확장할 수 있다는 데 있다. 과거처럼 대규모의 부지가 아닌 10만 제곱미터 미만으로 채굴규모를 확장할 경우 소규모 환경영향평가 대상사업에서도 제외될 수 있기 때문이다.

이는 법률의 개정과 우리나라 석회석광산의 개발 특성이 결합되어 환경영향평가제도 운영의 사각지대가 발생될 수 있음을 의미하는 것이다. 채굴규모를 확장할 경우 이에 따른 누적영향을 별도로 평가하지 않아도 무방하다는 것으로 볼 수 있다. 또한, 환경영향평가 대상사업에서 제외되는 개발행위가 증가할 경우 석회석광산이 미치는 사전적 환경영향에 대해 적절하게 평가할 수 없고, 이러한 상황이 지속될 경우 향후 환경에 미치는 부정적인 영향을 적절히 차단할 수 없게 된다.

사후적 환경관리에도 허점을 노출시킬 수밖에 없다. 채굴규모를 확장함에도 불구하고, 환경영향평가의 대상에서 제외되는 사업이 있다는 것은 석회석광산에 대한 사후적 환경관리가 제대로 이루어질 수 없음을 의미하기 때문이다. 환경영향평가에서 개발이후의 사후적 관리가 중요하고(김임순 · 한상욱, 2007), 사후적 관리가 제대로 이루어지지 않을 경우

환경영향평가 제도의 실효성을 담보할 수 없음을(맹준호 · 주용준, 2008) 감안한다면 앞으로 석회석광산 채굴규모 확장에 따른 소규모 환경영향평가를 생략하는 것은 문제의 소지가 클 수밖에 없다.

III. 환경영향평가의 문제점에 대한 각 주체별 인식분석

앞서 언급한 바와 같이 다른 법률의 개정 및 법해석의 문제로 인해 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가 대상사업에서 제외되는 석회석광산의 개발이 가능하다는 것은 환경영향평가제도의 정책목표와 부합되지 않아 제도적 개선안을 마련하는 충분한 근거가 될 수 있다. 그러나 보다 실효성 있는 제도적 개선안을 마련하기 위해서는 실제로 제도의 운영과정에 참여하는 기관들이 이 문제를 어떻게 인식하고 있는지를 확인하는 것이 필요하다. 만일 이러한 과정을 거치지 않는다면 제도적 개선의 당위성에 대한 충분한 근거를 제공할 수 없기 때문이다.

석회석광산 신규개발 및 채굴규모 확장과정에서 환경영향평가의 대상사업인 경우 「산지관리법」의 규정에 따라 국유림은 산림청으로부터, 사유림은 기초자치단체로부터 산지일시사용허가를 받아야 하고, 「광업법」의 규정에 따라 광구소재 관할 시·도로부터 채굴계획인가를 받아야 한다. 또한, 이 과정에서 사업자는 「환경영향평가법」의 규정에 따라 환경영향평가서를 작성하여 승인가관인 시·도를 통해 협의기관인 환경부에 제출하여 협의해야 한다.

이 때문에 환경영향평가제도의 운용에 직·간접적으로 참여하는 주체는 사업자, 산림청, 기초자치단체, 광역자치단체, 환경부 등으로 볼 수 있다. 이 연구에서는 우리나라 석회석광산의 채굴특성상 신규개발과정이 아닌 채굴규모 확장에서 나타나는 문제점에 대한 각 주체들의 문제인식을 분석하였다. 또한, 채굴규모 확장규모에 따라 환경영향평가와 소규모 환경영향평가로 구분하여 분석을 실시하였다.

1. 석회석광산 사업주의 입장

석회석광산 사업주의 입장은 법해석에 따라 환경

영향평가를 받아도 되고, 그렇지 않아도 되기 때문에 상당히 혼란을 겪고 있었다. 광업업무처리지침(지식경제부 고시 제2012-187호) 제33조를 따를 경우 채굴규모의 확장이 환경영향평가의 대상사업이 아니어서 이러한 절차를 밟지 않아도 무방하다. 즉, 「환경영향평가법」은 여전히 환경영향평가에 관한 협의시기를 ‘채광계획인가 전’으로 규정하고 있지만, 채굴규모의 확장은 별도의 채광계획인가를 받지 않아도 되기 때문이다.

다른 법률과의 관계로 인해 법률적으로 위법행위가 아님에도 불구하고, 위법행위로 간주되는 것에 대해서는 부정적으로 인식하고 있었다. 즉, 지역주민들이 환경오염에 민감하여 민원이 발생할 경우 기업의 이미지가 훼손은 물론이고, 추가 개발 사업에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이 같은 이유로 사업주는 위법행위가 아님에도 불구하고, 오히려 환경영향평가를 실시해야 한다는 입장을 보이고 있다. 이는 평가대상 유무를 확인하기 위해 기관들의 판단을 묻고, 의견을 취합하는데 오히려 많은 시간과 비용을 낭비하고, 주민과의 갈등으로 수반되는 유무형의 비용을 지불하는 것보다 환경영향평가를 받는 것이 낫기 때문이다. 또한 이러한 이유로 기관간의 일치된 법해석을 통해 평가대상 유무를 명확히 하는 가이드라인이 제시되기를 바라고 있다.

2. 광역자치단체의 입장

석회석광산의 개발 사업에서 채광계획인가는 의제 처리 되는 복합민원의 성격을 갖는다. 복합민원은 하나의 주된 민원목적을 실현하고자 할 때 다수의 법령에 의해 복수의 기관에서 인·허가 등을 받아야 하는 민원인데, 석회석광산 개발과정에서 환경영향평가는 우선적으로 의제처리 되는 민원에 속하지 않는다.

이러한 이유로 석회석광산의 개발 사업에서 채광계획을 인가해주고, 환경영향평가의 승인기관인 환경부에 환경영향평가서에 대한 협의를 요청하는 광역자치단체의 입장은 다소 애매한 것으로 나타났다. 채광계획인가를 위해 환경영향평가를 실시하고 있는 것인데, 이에 대해 자신들이 관여할 수 없는 입장임

을 밝히고 있기 때문이다. 이는 광역자치단체가 국유림의 경우 산림청, 사유림일 경우 기초자치단체가 환경영향평가에 대한 실질적인 업무를 담당해야 한다고 보고 있는 것이다. 즉, 광역자치단체는 환경영향평가 과정에서 실시되는 여타의 절차는 사업주와 산림청 및 기초자치단체의 몫이라는 입장을 강하게 보이고 있었다.

3. 기초자치단체와 산림청의 입장

사실상 기초자치단체는 현재의 문제에 대해 적절하게 인지하고 있지 못하고 있는 것으로 나타났다. 문제되는 현실을 아직까지 직접 접해보지 못하였기 때문일 수도 있지만 광역자치단체와 마찬가지로 자신들의 주된 업무로 보지 않고 있기 때문이다. 이러한 이유로 기초자치단체인 시·군·구는 환경영향평가 대상사업의 유무를 결정하는 것은 환경부라고 인식하고 있었고, 단지 환경부의 질의회신이나 의견에 따라 수동적으로 업무를 진행하기로 원하고 있었다.

산림청도 기초자치단체나 광역자치단체와 마찬가지로 환경영향평가를 자신들이 처리해야 할 업무라고 보고 있지 않은 것으로 나타났다. 단지 절차를 거쳐야 하기 때문에 형식적으로 업무를 처리하고 있고, 과거부터 관행적으로 업무를 하고 있었기 때문에 참여하고 있는 정도로 인식하고 있는 것이다. 이 때문에 10만 제곱미터 이상의 채굴규모를 확장할 경우에도 환경영향평가를 받지 않아도 되고, 소규모 환경영향평가의 경우 법체치의 법률해석을 따라야한다는 입장을 보였다. 즉, 위법행위가 아니기 때문에 환경영향평가 절차를 생략해도 무방하다는 입장을 보였다.

4. 환경부의 입장

사업주를 제외한 다른 주체들이 채굴규모를 확장하는 석회석광산이 환경영향평가를 받지 않는 것에 대해 위법행위가 아님을 강조하고 있는 상황에서 환경부도 유사한 입장을 보이고 있다. 환경영향평가제도를 비롯한 환경문제의 해결을 총괄적 지휘를 담당하고 있는 주무부처의 이 같은 인식은 다른 법률과의 관계 및 법체치의 법률해석 결과에 따른 것으로 볼

수 있다.

환경부가 이 같은 인식을 하는 근거는 운영 중인 석회석광산이 이미 채광계획인가를 받았는데 점에 기인한 것이라고 할 수 있다. 즉, 추가로 확장하는 면적에 대해서는 「산지관리법」에 적용되므로 협의요청 시기인 ‘채굴계획인가 전’에 해당하지 않는다는 것이다. 다만, 추가로 개발하려는 면적이 10만 제곱미터 이상일 경우에는 소규모 환경영향평가 절차를 진행하여 협의를 요청하라는 의견을 내놓았다.

5. 각 주체들의 문제점 인식에 대한 종합

관련 행위주체들의 입장을 요약해보면 신규 개발의 경우 채광계획인가를 승인해주는 관할 광역자치단체가 복합민원으로 의제 처리해야 하지만 추가로 면적을 확장하는 개발의 경우 「산지관리법」에 적용되어 기초자치단체인 시·군·구청에 접수하여 절차를 진행하면 된다는 의견이 지배적이다. 그러나 여전히 추가개발의 경우 환경영향평가서를 작성해야하는지, 아닌지에 대해서는 법률해석의 일관성을 찾기는 어렵다.

광역자치단체와 산림청 및 기초자치단체는 신규개발이 아닌 채굴규모의 확장과정에서 환경영향평가 절차를 밟는 것은 추가적인 업무로 인식하여 자신의 업무가 아님을 강조하고 있다. 그러나 사업주는 환경영향평가를 실시하여 논란과 갈등을 소지를 줄이는 것이 오히려 장기적으로 비용절감에 도움이 될 수 있음을 강조하고 있다. 또한, 환경부는 환경영향평가제도의 운용을 통한 환경보존에 관심을 두기보다는 다른 법률과의 관계와 법제처의 법률해석에 의존하고 있다.

그러나 석회석광산의 채굴규모 확장에서도 산지개발 이외의 진입로 및 부대시설의 증설이 필요하고, 이것이 환경에 미치는 영향을 무시하기는 곤란하다. 특히, 간단한 사무실 등의 건축물은 광업용 부대시설로 분류돼 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개발행위 허가 대상이 아닌 건축신고만 취득하면 운영할 수 있어 환경영향평가의 논리를 점점 약화시키고 있는 실정이다.

미국의 경우 스키장 면적의 추가개발과정에도 환경에 미치는 영향을 평가하고, 주민들을 대상으로 한 공청회를 실시한 후 관련 위원회가 최종적인 승인을 해주고 있다. 지난 2011년 워싱턴 주립공원 내의 Mt. Spokane의 서쪽 850에이커에 알파인 스키장을 증설할 때도 이 같은 환경영향의 평가는 철저하게 진행되었다.

이 때문에 환경영향평가의 취지를 살리려면 현재의 문제점을 토대로 제도적 개선노력이 뒷받침되어야 할 것으로 보인다.

IV. 제도적 개선방안

이상에서 분석한 바와 같이 다른 법률의 개정 및 법률과의 연관성 때문에 환경영향평가제도는 본래의 정책목표를 충실히 달성하고 있지 못하다. 하나의 개발 사업을 시행하는 과정에서 여러 기관의 법률이 동시에 적용되는 상호의존성은 이를 어렵게 만들고 있기 때문이다. 물론 상호의존성이 점점 높아지면서 법률 간의 충돌문제가 발생하는 것은 어쩌면 당연할지도 모른다. 그러나 이러한 충돌을 합리적으로 해결하지 못한다면 환경보존이라는 대전제는 개발의 논리에 밀릴 수밖에 없을 것이다.

이러한 문제인식에 따라 이 연구는 환경영향평가 주체들의 입장을 분석하고, 이를 바탕으로 아래와 같은 개선방안을 제시하고자 한다. 한편, 보다 실효성 있는 개선책을 마련하기 위해 법·제도적인 개선방안의 제시와 함께 행위주체를 고려한 개선방안도 제시하였다. 이는 법과 제도의 운영이 행위주체와 별도로 존재할 수 없다는 문제인식에 기반을 둔 것이다.

1. 법·제도적인 개선방안

현재 석회석광산 개발과 관련된 환경영향평가는 「환경영향평가법」에 따라 「광업법」의 규정, 즉, ‘채광계획인가 전’에 협의하도록 되어 있다. 그러나 이러한 시간적 규정은 채굴규모 확장에 따른 환경영향평가의 실시를 어렵게 만든다. 이 때문에 협의요청시기의 내용을 개선할 필요가 있다. 특히, 우리나라 석회석광산의 특성상 최초 개발규모의 2-3배 정도의 면

적을 확장하고 있음을 감안한다면 이에 대한 적극적인 개선이 필요하다.

이를 위해서 채굴규모 확장과정에서 10만 제곱미터 이상일 경우에도 환경영향평가를 받을 수 있도록 협의요청시기를 「광업법」에 따르지 않고, 「산지관리법」에 관련된 협의요청시기로 변경해야 할 것이다. 이렇게 하면 석회석광산의 신규개발은 물론 추가 개발 사업도 환경영향평가의 대상사업이 될 수 있고, 법률 적용의 일관성도 확보할 수 있기 때문이다.

10만 제곱미터 미만의 채굴규모 확장의 경우에도 현재의 「환경영향평가법」 시행령 〈별표4〉의 비고8의 내용에 대한 해석의 차이가 크다. 즉, 법해석의 차이에 따라 소규모 환경평가의 대상여부가 결정되기 때문에 정책의 일관성을 확보하기 어려운 실정이다. 이 때문에 〈별표4〉의 내용의 비고 8에 ‘산지일시사용허가’에 대한 내용이 첨부되거나 비고8의 내용을 삭제하는 개선책을 마련할 필요가 있다.

한편, 「산지관리법」이 규정하고 있는 산지일시사용허가는 산지복구를 전제로 일정기간동안 개발행위를 허가하는 것인데, 현재 「산지관리법」은 그 허가기간을 10년 이내로 규정하고 있다. 하지만 소규모 환경영향평가의 대상사업이 되는 10만 제곱미터 미만의 석회석광산은 짧게는 1년 길게는 3~5년 주기로 산지일시사용허가를 연장하고 있다. 문제는 소규모 환경영향평가는 한번 협의가 완료되면 사후관리가 없으므로 산지일시사용허가를 연장할 때 환경에 대한 영향을 주기적으로 평가할 수 있는 조항을 신설할 필요가 있다.

2. 행위주체를 고려한 개선방안

현재 환경영향평가는 사업주가 환경영향평가업체를 통해서 여타의 인·허가 절차와 함께 광역자치단체에 승인을 요청하면, 광역자치단체가 환경부에 협의요청을 하는 방식으로 이루어진다. 이 때문에 환경영향평가의 취지를 사전에 사업주에게 인지시키고, 이를 반영한 사업계획서가 만들어질 수 있도록 하는 역할은 광역자치단체와 산림청 및 기초자치단체에 있다고 볼 수 있다.

그러나 이들 기관에는 환경영향평가의 전체적인 절차를 수행하는 부서와 전문가가 별도로 없어, 「환경영향평가법」의 내용을 파악하여 협의기관에 대상유무만 전달해주는 역할만 하고 있다. 이리다보니 환경보존을 위해 해당 지역의 특성상 필요한 계획이 무엇인지 전문적인 지식이 없고, 환경영향평가 절차가 진행되면서 협의요청에 의해 사업계획이 변경되어도 그에 따른 전문적 의견을 제시하지 못하고 있다. 즉, 형식적인 행정절차를 수행할 뿐이지 환경영향평가제도의 정책목표를 이해하고 있지 못하다.

이 같은 문제로 인해 사업주는 자치단체보다 협의기관인 환경부와 사전협의를 원하고 있다. 이는 행정절차가 있음에도 불구하고, 그 절차를 거치지 않는 문제뿐만 아니라 전적으로 환경부의 의견에 의존하여 환경영향평가가 지역적 특성을 반영하지 못할 수 있다는 문제점으로 이어질 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 자치단체 및 산림청에 환경영향평가 절차를 직접 수행할 수 있는 전문 인력의 배치를 의무화해야 하고, 이들과 환경부의 협조를 원활하게 하기 위한 논의구조를 마련해야 할 것이다. 사업주와 밀접한 관계를 유지하는 기초자치단체의 적극적인 노력이 뒷받침되지 않는다면 환경영향평가의 취지를 살릴 수 없기 때문이다.

한편, 현재 환경영향평가대상사업이 협의결과를 이행하지 못할 경우 환경부가 위반행위를 단속하고 과태료를 부과할 수 있고, 2012년부터는 환경부가 자치단체로 하여금 협의결과를 이행하고 있는지 연간 1회씩 보고하도록 되어 있다. 그러나 소규모 환경영향평가의 경우 이러한 단속조항 조차 없고, 자치단체의 경우 별다른 인센티브도 없이 업무 부담만 증가하여 적극성을 보이지도 않는다.

자치단체가 적극적으로 환경영향평가 절차를 이행하도록 유도하기 위해서는 협의기관을 대신하여 위반행위를 단속할 수 있는 권한과 함께 범칙금을 부과할 수 있는 인센티브를 제공하는 것이 필요하다. 즉, 자치단체가 적극적으로 당해 지역의 자연환경을 보존할 수 있도록 적절한 장치를 마련해야만 환경영향평가제도의 취지를 되살릴 수 있을 것이다.

V. 결론

사업의 시행중에 추가적으로 면적을 확장할 경우 환경에 미치는 영향을 평가하는 것은 선진국에서는 일반적이다. 그러나 우리나라는 산지의 광범위한 부분을 노출시켜 오랜 시간동안 개발함으로써 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 석회석광산의 채굴규모 확장에도 환경영향평가를 적용할 수 없는 상태이다. 이는 환경영향평가를 운영하는 관련 기관들이 제도의 근본적 취지를 달성하는데 관심을 기울이기보다는 자신들의 행정편의를 도모하고 있기 때문인 것으로 보인다.

행정편의를 도모하는 것은 환경부도 예외가 아닌 것처럼 보인다. 주무부처이면서 이를 적극적으로 시정하려는 노력을 보이기도는 법제처의 법령해석을 따르는 소극적인 입장을 보이고 있기 때문이다. 이는 환경영향평가, 특히 누적영향에 대한 관심의 부재에서 비롯된다고 볼 수 있다. 따라서 향후 환경부는 누적환경영향에 대처할 수 있도록 적극적으로 법률개정을 주도해야 할 것이고, 관계기관들이 누적영향에 대해 올바르게 이해할 수 있도록 다양한 조치를 취해야 할 것이다. 특히, 이러한 누적영향은 소음, 진동, 악취 등 개별적인 영향은 물론이고, 석회석광산 채굴 규모 확장이 만들어내는 다양한 누적영향을 종합적으로 검토해야 할 것이다.

자원개발이 인간이 살아가는데 필수적인 요소이긴 하지만 환경의 가치와 개발의 가치가 완전하게 양립할 수 없다는 점을 인정한다면 이에 대한 적절한 대책을 강구해야 할 것이다. 특히, 현재의 문제가 개발과 보존에 대한 선택적 문제가 아닌 정책의 사각지대라는 점을 감안한다면 이에 대한 대책이 시급해 보인다.

현재의 상황은 환경의 가치를 강조하면서도 다양한 법률들과의 관계 때문에 환경보존을 적극적으로 실천할 수 없는 구조이고, 이러한 구조로 사업자가 환경영향평가를 받지 않으면 위법행위를 한 것처럼 인식되는 모순이 존재하고 있다. 모든 법률과 제도는 상호의존적일 수밖에 없어 어느 정도의 모순은 늘 존

재할 수 있다. 그러나 현재 나타나고 있는 모순은 어느 누구에게도 유리하게 작용되지 않는 불필요한 모순에 해당한다.

앞서 분석한 내용들을 하나씩 고쳐 나간다면 환경의 가치를 적극적으로 고려하면서도 개발의 가치를 동시에 추구할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 본다. 이를 위해서 가장 시급히 해결해야 할 사안은 바로 행정절차를 수행하는 각각의 주체들이 환경영향평가에 대해 그 취지를 이해하고 적극적인 동참을 이끌어내는 것이다.

참고문헌

- 김 초, 2013, 석회석광산 개발과정에서 환경평가제도 적용의 문제점과 개선방안, 한국교통대학교 산업대학원 석사학위논문.
- 김임순, 한상욱, 2007, 서울시 환경영향평가 제도에 대한 연구, 환경영향평가, 16(6), 467-483.
- 김영하, 이온길, 이영수, 2008, 누적영향평가를 위한 평가범위 산정에 대한 연구: 생활환경분야를 중심으로, 환경영향평가, 17(5), 299-309.
- 맹준호, 주용준, 2008, 사후환경관리시스템을 통한 사후관리의 실효성 확보, 환경영향평가, 17(1), 57-66.
- 법제처 법령해석례, 12-0526
- 지식경제부 고시 제2012-187호, 광업업무처리지침.
- 지식경제부, 2008, 국내 금속광 재개발 계획.
- 지식경제부, 2009, 국내 광물자원 산업선진화 방안.
- 한국지질자원연구원, 2012, 2011년도 광산물 수급 현황.
- 최준규, 서성철, 주용준, 2008, 환경영향평가 문제의 원인 및 연계성 분석을 통한 제도개선 연구, 환경영향평가, 17(1), 11-24.
- 홍상표, 2011, 지속가능성과 환경평가의 연계에 관한 연구, 환경영향평가, 20(3), 269-279.
- <http://www.parks.wa.gov/plans/mtspokane/>