제432회국회(임시회)
제1차 산업통상자원중소벤처기업위원회

광업법 일부개정법률안

검 토 보 고

<공익 침해 우려가 높은 지역 내 채굴 제한 규정 신설>
▣ 이언주의원 대표발의(의안번호 제2214663호)

2026. 3.

산업통상자원중소벤처기업위원회

수석전문위원 박희석

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 3

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이언주의원 등 10인

2. 제안연월일 : 2025. 11. 27.

3. 회부연월일 : 2025. 11. 28.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 제44조에서 “철도ㆍ궤도(軌道)ㆍ도로ㆍ수도ㆍ운하ㆍ항만ㆍ하천ㆍ호(湖)ㆍ소지(沼地)ㆍ관개(灌漑)시설ㆍ배수시설ㆍ묘우(廟宇)ㆍ교회ㆍ사찰의 경내지(境內地)ㆍ고적지(古蹟地)ㆍ건축물, 그 밖의 영조물의 지표 지하 50미터 이내의 장소”에서 채굴을 금지하고 있음.

그러나, 노천채굴과 관련하여서는 별도의 제한을 두고 있지 않음으로 인하여 아파트 등 주거지 및 학교 인근에 노천광산채굴로 인한 소음, 분진, 지반불안정, 교통사고 위험, 학습권 침해 등 지역주민에게 안전에 위해를 주거나 피해를 줄 우려가 있어 왔음.

또한, 광업권 허가를 받은 광업권자 등이 도심 광산 인근 지역주민의 건강권과 생활권, 학습권 침해, 교통사고 위험, 지반파괴와 불안정 등 공익에는 관심이 없고 노천채굴한 후 평지로 만들어진 땅을 용도변경 하여 지가상승을 유발하고 택지개발 등을 통해 엄청난 부당이득을 편취하는 등 광산개발 본연의 목적보다는 지가상승을 노린 광산개발 악용사례가 전국에서 발생하고 있음.

이에 따라 지역주민들의 건강과 안전을 고려한 건전한 광산개발을

유도하기 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시자연공원구역과 「산지관리법」의 토석채취제한지역인 산지를 노천채굴 제한지역으로 지정하고자 함(안 제44조제3항 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역(녹지지역 제외), 「도시공원 및 녹지등에 관한 법률」에 따른 도시자연공원구역, 「산지관리법」에 따른 토석채취제한지역인 산지 내에서는 광업권자가 노천채굴을 할 수 없도록 제한하려는 것임(안 제44조제3항 신설).

개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제44조(채굴의 제한) ①·② (생 략) <신 설>	제44조(채굴의 제한) ①·② (현행과 같음) ③ 광업권자는 다음 각 호의 어느 하나의 지역에서는 노천에서 광물을 채굴할 수 없다. 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따라 도시·군관리계획에서 도시지역으로 지정된 지역. 다만, 녹지지역의 경우 시·도지사 또는 대도시 시장의 판단에 따라 노천채굴을 허가할 수 있다. 2. 「도시공원 및 녹지등에 관한 법률」 제26조에 따른 도시자연공원구역 3. 「산지관리법」 제25조의3제1항제1호의 토석채취제한지역인 산지

현행법은 광업권의 설정을 받으려는 자는 광업권[1]의 종류를 정하여 산업통상부장관에게 출원하여 허가를 받도록 하고[2], 허가통지를 받은 날부터 60일 이내에 산업통상부장관에게 등록을 신청하도록 하고 있음[3].

또한 탐사권자는 탐사권설정의 등록이 된 날부터 1년 이내에 탐사계획을 신고하고, 탐사계획을 신고한 날부터 3년 이내에 탐사실적을 제출[4]하도록 하고 있으며, 산업통상부장관은 탐사실적이 광물의 종류별 광체의 규모 및 품위 등 기준에 적합하여 탐사실적을 인정한 때에는 채

---

1) 탐사권과 채굴권을 말함

2) 「광업법」

제15조(광업권설정의 출원 등) ① 광업권의 설정을 받으려는 자는 광업권의 종류를 정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상부장관에게 출원하고 그 허가를 받아야 한다.

② 제1항에 따라 광업권설정의 출원을 하는 자는 광업권설정출원서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 산업통상부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 제2호의 광상에 관한 설명서는 광업권설정출원서를 제출한 날부터 대통령령으로 정하는 기간 내에 제출할 수 있다.

1. 삭제
2. 대통령령으로 정하는 바에 따라 작성한 광상에 관한 설명서
3. 그 밖에 산업통상부령으로 정하는 서류

③ 동일한 구역에서 두 종류 이상의 광물을 탐사하거나 채굴하고 취득하려는 경우에는 광물마다 제1항에 따른 출원을 하여야 한다. 다만, 같은 광상에 묻혀 있는 두 종류 이상의 광물을 탐사하거나 채굴하고 취득하려는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 산업통상부장관은 광업권설정의 출원 서류가 완비되지 아니한 때에는 상당한 기간을 정하여 수정하거나 보완하게 할 수 있다.

⑤ 산업통상부장관은 광업권설정의 출원을 받은 경우에는 현장조사를 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 사유가 있을 때에는 현장조사를 하지 아니할 수 있다.

⑥ 산업통상부장관은 제5항에 따라 현장조사를 하려는 때에는 조사자, 조사 사항, 출석 장소, 조사 일시(日時)를 지정하고 광업출원인 및 이해관계 있는 광업권자에게 출석할 것을 명할 수 있다. 다만, 조사 일시를 지정할 수 없을 때에는 조사 예정일을 정하고 실제 조사 일시는 조사자의 지정에 따를 것을 명할 수 있다.

⑦ 제6항에 따라 출석명령을 받은 자가 정당한 사유 없이 출석명령에 응하지 아니한 때에는 출석명령을 받은 자의 출석 없이 현장조사를 진행할 수 있다. 이 경우 출석명령에 불응한 자는 현장조사 결과에 동의하는 것으로 본다.

3) 「광업법」

제28조(광업권설정) ①광업출원인은 광업권설정의 허가통지서를 받으면 허가통지를 받은 날부터 60일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록세를 내고 산업통상부장관에게 등록을 신청하여야 한다.

②제1항에 따른 등록을 신청하지 아니하면 허가는 효력을 상실한다.

4) 이 경우 탐사실적의 제출은 채굴권 설정의 출원으로 간주함.

굴권설정의 허가를 하도록 하고[5],

채굴권자는 채굴권설정의 등록이 된 날부터 3년 이내에 채굴계획의 인가를 신청하도록 하고 채굴을 시작하기 전에 산업통상부장관의 채굴계획 인가를 받도록 하고 있음[6]. 이때 채굴계획 인가에 대한 권한은 「광업법」 제96조에 따라 시·도지사에게 위임되어 있어, 관련 절차 수행시 시·도지사가 주민의견 청취 절차를 이행하고 있다는 것이 산업통

---

5) 「광업법」

제41조(탐사실적의 인정 및 채굴권설정의 출원 등) ① **탐사권자는 제40조에 따라 탐사계획을 신고한 날부터 3년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상부장관에게 탐사실적을 제출하여야 한다.** 이 경우 **탐사실적의 제출은 채굴권설정의 출원으로 본다.**

② 산업통상부장관은 탐사권자가 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 제1항의 기간에 탐사실적을 제출할 수 없거나 제출한 탐사실적이 제3항에 따른 인정을 받지 못한 때에는 탐사권자의 신청에 따라 한 차례만 3년의 범위에서 탐사실적의 제출기간을 연장할 수 있다. 이 경우 그 연장기간에 제40조에 따른 탐사계획의 신고기간 및 제1항에 따른 탐사실적의 제출기간을 더한 전체 기간은 제12조제1항에 따른 탐사권의 존속기간을 넘을 수 없다.

③ **산업통상부장관은 제1항 및 제2항에 따라 제출받은 탐사실적이 제24조제1항에 따른 광물의 종류별 광체의 규모 및 품위 등 기준에 적합하여 탐사실적을 인정한 때에는 그 탐사실적을 제출한 자에게 채굴권설정의 허가를 하여야 한다.**

④ 제3항에 따른 허가를 받아 채굴권설정의 등록이 된 때에는 제12조제1항에 따른 탐사권의 존속기간에도 불구하고 그 탐사권자의 탐사권은 소멸한다.

6) 「광업법」

제42조(채굴계획의 인가) ① **채굴권자는 채굴을 시작하기 전에 산업통상부장관의 채굴계획 인가를 받아야 한다.** 인가받은 채굴계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따라 채굴계획의 인가를 받으려는 자는 채굴권설정의 등록이 된 날부터 3년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 채굴계획의 인가를 신청하여야 한다. 다만, 2011년 1월 28일 이전에 광업권 등록을 한 광업권자 또는 그 이전에 광업권 설정의 출원을 하였으나 2011년 1월 28일 이후에 광업권 등록을 한 광업권자는 광업권 등록일로부터 11년 이내 또는 탐광계획 신고일로부터 7년 이내에 채굴계획의 인가를 신청하여야 한다.

③ 산업통상부장관은 채굴권자가 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 제2항의 기간에 채굴계획의 인가를 신청할 수 없거나 신청한 채굴계획이 제1항에 따른 인가를 받지 못한 때에는 채굴권자의 신청에 따라 한 차례만 1년의 범위에서 채굴계획 인가의 신청 기간을 연장할 수 있다.

④ **채굴권자는 제1항에 따라 채굴계획의 인가를 받지 아니하면 광물을 채굴하거나 취득할 수 없다.**

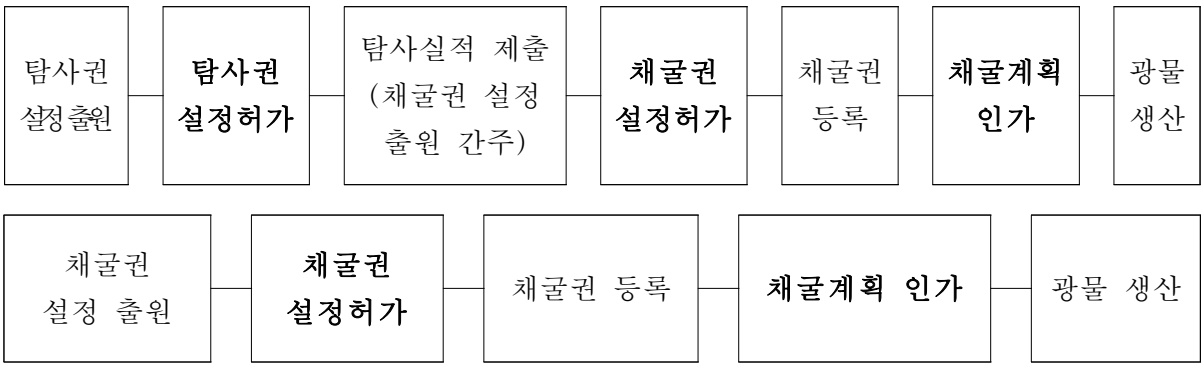
⑤ 산업통상부장관은 광업의 합리적 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 채굴권자에게 채굴계획의 변경을 명할 수 있다.

제96조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 산업통상부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 산업통상부장관 소속 기관의 장에게 위임할 수 있다.

② 이 법에 따른 산업통상부장관의 업무는 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

상부의 설명임.

광물 생산 절차



채굴은 크게 노천채굴과 갱내채굴로 구분되는데, 노천채굴은 광물이나 암석이 지표면에 노출되어 있거나 지표면에서 깊지 않은 곳에 부존되어 있을 때 갱도를 파지 않고 지표에서 직접 채굴하는 방식인 반면, 갱내채굴은 광물이 지하 깊숙한 곳에 매장되어 있을 때 지표에서 지하로 갱도를 뚫고 들어가 광석이나 석탄을 채굴하는 방식을 의미함.

채굴방식별 특성

구분	노천(Open pit)	갱내(Underground)
적용 조건	얕은 심도	중·대심도
초기 투자	낮음	높음(갱도·환기·지보)
개발	벤치 조성	갱도 굴착
작업안정성	비교적 우수	관리 미흡시 위험
안전·위험	사면 붕괴	지표침하, 통기문제
채굴단가	낮음(대량생산)	높음
장점	생산성이 높고 단가 낮음	고품위 심부광체 개발 가능
단점	환경 영향 큼(경관·소음·먼지)	자본조달비용 및 기술집약도가 높음

자료: 산업통상부

이 중 노천채굴은 별도의 갱도 관련 시설구축 비용이 절약되어 초기

투자 비용이 낮고, 작업안전성 또한 비교적 우수한 반면, 채굴 과정에서 소음과 먼지 등으로 인하여 공익침해 우려가 높고 주민수용성이 낮다는 특성이 있음.

이에 개정안은 도심지 인근, 도시자연공원구역, 토석채취제한지역 등 광산채굴로 인한 공익 피해 우려가 현저한 지역에 대해서 광업권자로 하여금 노천채굴을 할 수 없도록 제한함으로써, 광산개발에 따른 지역사회 반발을 최소화하고 환경에 미치는 영향에 따른 부정적인 인식을 개선하는 등 합리적인 광물자원 개발에 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 이와 관련하여 다음의 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 탐사권과 채굴권으로 이루어진 광업권 중에서, 채굴권의 행사와 관련하여 도시지역 등에서의 노천채굴을 금지하면서도, 구체적으로 어느 행위가 “노천에서 광물을 채굴”하는 행위에 해당하는지에 대해서는 명시하지 않고 있음.

그런데 노천채굴은 표토를 제거한 후 지표에서 직접 채굴하는 방식으로 강학상 개념으로 이해되기는 하나, 현행「광업법」상 정의 조항이 미비하여 개별 채굴계획이 개정안에 따른 노천채굴에 해당하는지 여부에 대하여 광업권자 및 이해관계인, 인가주체 간 혼선이 발생할 수 있음.[7)]

이에 대해 산업통상부는 노천채굴과 갱내채굴은 갱도굴착이라는 차이가 존재하고, 두 채굴 방식 간 구분에 따른 분쟁 사례가 발생하지 않았으므로 별도 정의는 불필요하다는 입장임.

둘째, 개정안은 노천채굴 허가 여부를 판단하는 주체로 시·도지사 또는 대도시 시장을 명시하고 있는데, 앞서 살펴보았듯이 현행법 제42조에 따라 산업통상부장관 소관으로 명시된 채굴계획의 인가에 관한 권한은 같은 법 제96조 및 시행령 제71조에 따라 시·도지사에게 위임되어 있음.

다만, 현행법상 채굴계획의 인가에 관한 권한이 산업통상부장관의 소관으로 문언상 명시되어 있음에도 불구하고, 하위 법령에 따른 실질적인 위임 대상을 고려하여 채굴 제한의 예외에 대한 판단 재량을 시·도지사 또는 대도시 시장에게 부여하는 것은 법체계상 정합성이 미흡한 측면이 있음.

셋째, 개정안이 채굴 제한의 대상으로 지정하고 있는 지역과 관련하여 범위의 적정성 및 중복 가능성에 대하여 논의할 필요가 있음.

먼저, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제36조제1항제1호에 따라 도시지역은 주거·상업·공업·녹지지역 중 하나로 구분하여 도시·군관리계

7) 이에 대해 산업통상부도 노천채굴을 강학상 개념으로 이에 관한 법령에 용어는 존재하나, 정의 조항은 부재한 것으로 파악된다고 설명하였음.

획으로 결정하게 되는데, 안 제44조제3항제1호는 도시지역 중 녹지지역을 제외한 나머지 지역(주거지역, 상업지역, 공업지역)에 대하여 채굴을 제한하고 있음.

이와 관련, 개정안의 제안이유는 도시지역, 도시자연공원구역, 토석채취제한지역인 산지를 노천채굴 제한 지역으로 지정하여 지역 주민들의 건강과 안전을 보호하기 위한 취지임을 명시하고 있음.

그런데, 산업통상부가 제출한 자료에 따르면 2024년 기준 노천채굴광산 106개 중 도시지역의 노천채굴광산은 15개로, 이 중 녹지지역에 해당하는 광산은 7개 지역으로 나타나고 있음.

2024년 기준 노천채굴광산 현황

(단위: 개)

구 분 (2024년 기준)	도시지역						비도시 지역	계
	주거 지역	상업 지역	공업 지역	녹지 지역	용도 미지정	계		
광산 수 (노천채굴)	1	-	1	7	6	15 (14%)	91 (86%)	106 (100%)

자료: 산업통상부

이를 고려할 때, 도시지역 노천채굴광산 15개 중 7개에 해당하는 녹지지역 노천채굴광산을 채굴 제한의 예외로 허용하고 있는 개정안의 적용범위의 적정성에 대하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임. 또한, 도시지역 중 용도 미지정 구역의 경우 향후 도시·군관리계획의 확정 또는 변경

시 주거·상업·공업·녹지지역 중 하나로 지정될 것으로 보임.

또한, 개정안은 안 제44조제3항제2호에 따른 도시자연공원구역이나 제3호에 따른 토석채취제한지역인 산지를 채굴의 제한 대상으로 명시하고 있는데,

이들 지역 중 제1호 단서에 따른 채굴 제한의 예외 지역인 녹지지역으로 중복 지정[8]된 지역이 있을 경우, 개정안에 따른 채굴 제한이 적용되는지와 관련하여 모순이 발생하게 됨.

이에 대해 산업통상부는 현재 개정안에서 채굴 제한의 예외 지역으로 규정하고 있는 '녹지지역'을, '녹지지역 중 제2호 및 제3호에 해당되지 않는 지역'으로 수정하는 방안을 제시하였음.

문 의 처
02)6788-5468

8) 실제로 판례는 "도시자연공원구역은 국토계획법과 공원녹지법에 따라 지정된 '용도구역'으로서 '용도지역'인 녹지지역 내 제한을 강화하거나 완화하여 마련된 구체적 기준에 따라 지정되고 관리되고 있으므로 결과적으로 그것이 녹지지역과 일부 중복되는 경우가 존재한다고 하더라도, 각 요건을 충족하는 이상 단순히 중복되었다는 사정만으로 이 사건 처분이 과도한 이중규제라고 볼 수 없다"고 판시하여 중복지정이 법령상 문제가 없다고 판단하고 있음(서울고등법원 2023. 4. 5. 선고 2021누54585 판결).