

# 독일의 환경영향평가와 전략환경평가

송 동 수\*

## 차 례

- I. 머리말
- II. 법적 근거와 연혁
- III. 환경영향평가
- IV. 전략환경평가
- V. 시사점

## I. 머리말

환경은 일단 한번 파괴되면 회복이 어렵거나 아예 복구 불가능한 경우가 많고, 피해의 영역도 지역적으로나 시간적으로 매우 광범위하므로, 사전에 미리 예방하는 것이 가장 경제적이고 효과적인 방법이다. 환경영향평가(Environmental Impact Assessment: EIA, Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP)는 개발사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하여 이에 대한 대책을 강구하는 제도로, 이른바 환경법의 기본원칙인 사전배려원칙의 가장 핵심적인 수단중의 하나이다. 환경보전을 위한 사전적 조치로서의 환경영향평가는 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act: NEPA)에 도입된 이래 전 세계에 급속히 확대되었으

---

\* 단국대학교 법학과

며 우리나라의 경우도 1993년 환경영향평가법이 제정되면서 그 법적 기틀이 마련되어 있다.<sup>1)</sup>

한편 환경영향평가는 그 자체로서 환경보전에 유용한 제도이지만, 통상적으로 대규모 개발사업만을 그 대상으로 하고 있고, 계획단계가 아닌 사업실시단계에서 이루어진다는 점에서 환경적 측면에서의 입지의 타당성보다는 오로지 환경영향의 저감방안에만 치중하고 있어 친환경적인 개발의 유도에 근본적인 한계를 안고 있다. 즉 개발과 환경보전을 둘러싼 사회적 갈등이 야기되더라도 이미 계획이 확정된 환경영향평가단계에서는 입지선정과 사업의 변경·취소 등이 곤란하다는 근본적 문제점을 가지고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 환경영향평가의 한계를 극복하기 위해 도입된 제도가 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA, Strategische Umweltprüfung: SUP)이다. 전략환경평가란 “아직 승인되기 전의 제안된 정책, 계획, 혹은 프로그램들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향을 사전에 평가하는 과정”으로 정의되고 있으며, 「상위단계에서의 환경영향평가」<sup>3)</sup> 또는 「계획단계에서의 환경영향평가」<sup>4)</sup>라고도 불리어진다. 즉 전략환경평가는 개발사업단계에서 나타날 수 있는 환경적인 영향을 개발사업에 앞서는 상위단계인 정책, 계획, 프로그램 수립단계에서 미리 경제적 영향, 사회적 영향과 함께 통합 고려케 함으로써 사전예방기능을 한층 강화시키는 체계적 의사결정 지원수단이다. 우리나라의 경우 전략환경평가와 유사한 제도로 사전환경성검토제도가 있다. 사전환경성검토제도는 각종 행정계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 검토하여 환경친화적인 개발을 도모하기 위한 제도로써 1999년 12월 31일 환경정책기본법에 법제화되었

1) 우리나라의 환경영향평가제도는 1977년에 제정된 환경보전법을 통해 최초 도입된 후 1993년 환경영향평가법이 제정되면서 본격적으로 시행되고 있다.

2) 강현호, 환경영향평가제도, 토지공법연구, 제11집(2001. 2), 323면 이하; 김상겸, 환경국가와 환경영향평가제도, 환경법연구, 제25권 1호(2003. 9), 1면 이하.

3) 김홍균, 사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고, 환경법연구, 제25권 2호(2003. 12), 264면.

4) *Hendler*, Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, NVwZ 2005, 977.

다. 특히 2005년의 환경정책기본법의 개정으로 사전환경성검토에 전략환경평가의 개념이 도입되기도 하였다.

이렇듯 우리나라의 경우 환경보전을 위한 사전적 수단으로 환경영향평가와 사전환경성검토라는 2개의 제도를 가지고 있으나, 양 제도의 법적 근거가 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」과 「환경정책기본법」에 분산되어 있고, 그 기능과 역할이 불분명하며 절차중복의 문제점까지 가지고 있어 법·제도적 개선책이 요망되고 있다. 더 나아가 양제도가 계획단계와 사업단계에서의 연계성이 부족하여 환경오염의 사전예방이라는 본래의 취지에서 볼 때 환경가이드라인으로서의 실효성이 의문시되고 있다.

독일의 경우 1990년 환경영향평가법(UVPG)이 제정되어 환경영향평가가 광범위하게 시행되어 오다가 전략환경평가에 관한 유럽지침이 시행되면서 2005년 환경영향평가법을 전면 개정하여 양 제도를 한 법률에 규정하고 있다. 본 논문에서는 최근 환경영향평가와 전략환경평가를 통합적으로 규율한 독일의 이러한 상황을 살펴봄으로써 우리나라에서의 양 제도의 통합적 규율에 대한 시사점을 찾아 보고자 한다.

## II. 법적 근거와 연혁

### 1. 유럽지침

전통적으로 독일, 프랑스, 영국 등의 유럽국가들은 각각의 독자적인 법체계와 법문화로 인하여 동일 문제점에 대한 해결책으로서의 법의 역할이 그 형식과 내용에 있어 서로 상이하였다. 그러나 유럽연합(EU)의 출범 이후 이러한 특성은 점점 약해지고 있는 형편이며 대부분의 회원국들이 동일내용을 가지는 법체계로 변화하고 있다. 유럽에서의 환경영향평가와 전략환경평가의 발전과정도 각국의 개별적인 노력보다는 유럽법에 의해 진전되었다고 보는 것이 타당할 것이다.<sup>5)</sup>

유럽연합에 주어진 입법권의 대표적 수단은 命令(Verordnung, regulation), 指針(Richtlinie, direktive)이다. “명령”은 구속적이고 모든 회원국에 직접 적용되는 행위이기 때문에 각 회원국의 특별한 부수적 행위 없이도 유럽연합의 모든 영토에서 유럽주민에게 직접적 법적 효력을 발생한다. 이에 반해 “지침”은 달성하려고 하는 목적에 관해서는 각 회원국에 구속력이 있지만, 근본적으로 각 회원국이 그 실행을 위해 국내법으로 轉換(Umsetzung)시켜야 하는 행위이다. 다만 그 전환의 형식과 방법에 대해서는 각 회원국에게 일임하고 있다. 각 회원국은 지침을 국내법으로 전환시키는데 있어서 자유로운 선택권을 갖기 때문에, 지침의 요구사항이 충족되는 범위 내에서 지침의 내용을 새로운 法規를 제정해 전환시키든지, 기존의 法規에 추가시키든지 자유로이 선택할 수 있다. 새로운 법규를 제정하여 전환할 경우에도 法律로 하든지 法規命令(Rechtsverordnung)으로 하든지 자유로이 선택할 수 있다. 중요한 것은 법규로서 구속력이 있는 형태이어야 한다는 점이다. 이 점과 관련해 行政規則(Verwaltungsvorschriften)은 轉換法規로 적당하지 않다는 것이 1991년 이후 유럽재판소의 일관된 판결이다.<sup>6)</sup>

이렇듯 외형적으로 볼 때 유럽주민에 대해 직접적 효력을 갖는 명령이 당연히 선호될 것처럼 보이나 유럽연합의 실질적 입법 수단은 지침이 주류를 이루고 있는데 그 주 이유는 지침이 유럽연합의 근본정신과 합치하기 때문이다. 즉, 유럽연합이 단일 공동체로 나가는데 있어 立法的 行爲의 주목적은 一元화된 단일법의 제정이 아니라, 각국의 독특한 법체계의 특성을 그대로 놔둔 채 공동체의 목적아

5) 최근의 이러한 경향을 “유럽환경법의 르네상스시대”라고 칭하기도 한다. vgl. *Faßbender, Grundfragen und Herausforderungen des europäischen Umweltplanungsrechts*, NVwZ 2005, 1122.

6) 1990년 유럽재판소(EuGH)는 환경문제에 관한 유럽지침을 독일이 行政規則으로 전환시킨 사안에 대한 일련의 판결에서 행정규칙의 法規性을 부인하였다. Vgl. EuGH, Urt. v. 30. 5. 1991 - Rs C-361/88, Rs C-59/89 - (이산화황과 납에 관한 유럽지침에 대한 판결); EuGH, Urt. v. 17. 10. 1991 - Rs C-58/89 - (식용수에 관한 유럽지침에 대한 판결). 이 판결로 인해 독일에서 수십년동안 지속되었던 行政規則의 法規性 有無문제는 일단락 되었다. 이러한 판결에 대해 독일은 유럽재판소가 독일연방행정재판소에 의해 성립되고 그 實質的 意味를 가지고 있는 行政規則의 特殊性을 전혀 모르고 있다고 혹독히 비판하였다.

래 조화시킨다는 것이다. 따라서 직접적 효력을 갖는 명령의 경우 특별한 경우가 아니면 자제되고, 대신 각 회원국의 자율성이 최대한 보장되는 지침이 선호되고 있는 것이다. 이렇듯 환경문제를 포함한 모든 사안에 있어 유럽연합의 지침은 이제 유럽환경법 발전의 견인차 역할을 하고 있다. 유럽 각 국가들은 이제 독자적인 단일국가의 울타리에서 벗어나 유럽지침의 총체적인 영향아래 놓여 있는 것이다.<sup>7)</sup>

#### (1) 환경영향평가지침

환경영향평가가 유럽연합(당시는 유럽공동체)에서 처음 논의되던 시기는 1970년대이다. 환경보전을 위한 사전배려적 수단으로 환경영향평가가 법제화되어야 한다는 인식아래 1973년에 환경영향평가 도입을 위한 전문위원회가 설치되었으며 수년간의 토론 끝에 1980년 환경영향평가지침초안이 상정되었다. 하지만 이 초안은 개발사업뿐만 아니라 계획과 프로그램도 그 대상으로 하고 있어 회원국간의 치열한 공방이 있었으며, 결국 5년간의 협상을 거쳐 1985년 6월 27일에 특정 개발사업만을 그 대상으로 하는 「환경영향평가지침(UVP-RL)」으로 공포되었다.<sup>8)</sup>

하지만 유럽연합(EU) 회원국들은 환경영향평가지침을 자국에 시행하는 과정에서 많은 부족한 부분을 발견하게 되고 그 결과 회원국들의 축적된 경험을 바탕으로<sup>9)</sup> 환경영향평가지침을 1997년 일부개정하게 되는데,<sup>10)</sup> 그 주요내용은 대상사업의 확대와 선택적 절차로 스코핑을 도입하는 것이었다. 이에 따라 환경영향평가를 의무적으로 받아야 하는 대상사업이 9개에서 21개로 확대되었다.

그 이후에도 2003년 환경영향평가지침은 주민참여의 확대와 그에 대한 사법심사의 접근성을 보장하는 내용으로 한차례의 개정이 더 있었다.<sup>11)</sup>

7) *Ginzky*, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, UPR 2002, 47.

8) Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. 6. 1985(ABIEG Nr. L 175, S. 40).

9) *Storm*, in: *Storm/Bunge* (Hrsg.), Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Bd. I, 2005, Ziff. 0506, S. 2

10) Richtlinie 97/11/EG v. 3. 3. 1997 (ABIEG Nr. L 73, S. 5).

대부분의 유럽지침과 마찬가지로 환경영향평가지침도 각 회원국들에게 광범위한 입법형성권을 부여하고 있으며 환경영향평가를 어떻게 법률로 규정할 지에 대해 전적으로 재량에 맡기고 있다. 이런 이유로 환경영향평가는 유럽 각국에서 약간씩 다르게 운용되고 있는데 예컨대 네덜란드의 경우 환경영향평가를 위한 전속 행정청이 신설되기도 하였다.

## (2) 전략환경평가지침

환경영향평가만으로는 효율적인 사전예방적 환경보전이 어렵다는 판단 아래 그 시점을 앞으로 앞당기는 전략환경평가의 필요성이 대두되었고 그 결과 2001년 6월 27일 「전략환경평가지침(SUP-RL)」이 공포되었다.<sup>12)</sup> 이는 개발사업단계에서 나타날 수 있는 환경적인 영향을 개발사업에 앞서 이루어지는 계획, 프로그램 수립단계에서 미리 경제적 영향, 사회적 영향과 함께 환경영향을 통합 고려케 함으로써 사전예방기능을 한층 강화시키는 전략환경평가를 주내용으로 하는 지침이다. 즉 전략환경평가지침은 아직 승인되기 전의 제안된 정책, 계획, 혹은 프로그램들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향을 사전에 평가하는 것을 내용으로 하고 있다. 전략환경지침은 2003/35/EG 지침에 의해 한차례 개정된 바 있는데 그 주요내용은 주민참여에 관한 대폭적 확대이다.

## 2. 독일 환경영향평가법(UVPG)

### (1) 연혁

독일에 있어서 환경영향평가제도가 도입된 것은 자체적인 노력에 의해서보다는 유럽지침의 영향때문이었다. 물론 1971년 독일연방정부의 환경프로그램(Umweltprogramm)<sup>13)</sup>

11) Richtlinie 2003/35/EG v. 26. 5. 2003 (ABIEU Nr. L 156, S. 17).

12) Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und programme vom 27. 6. 2001 (ABIEG Nr. L 197, S. 30).

13) Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Umweltprogramm, BT-Drucksache

이 발표된 이후 환경에 대한 관심이 고조되고 사전배려의 원칙에 따라 환경영향평가에 대한 필요성이 제기되기도 하였으나 기껏 법적 구속력이 없는 연방내무부의 행정규칙으로 1974년 「환경영향평가수행표준」<sup>14)</sup>과 1975년 「환경영향평가원칙」<sup>15)</sup>이 제정되는 정도였다.<sup>16)</sup>

그러던 것이 1985년 유럽환경영향평가지침이 공포되자 독일은 이를 3년 이내에 국내법으로 전환시켜야 하는 의무에 직면하게 된다. 결국 기존의 법률에 환경영향평가와 같은 유사규정이 없었기 때문에 2년이 늦은 1990년 「환경영향평가법(UVPG: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung)」이라는 새로운 법률을 제정·공포하게 된다.

독일의 환경영향평가법은 2001년과 2005년 개정을 통하여 커다란 변화가 있었는데, 그 핵심은 2005년의 이른바 계획과 프로그램에 대한 전략환경평가(SUP: Strategische Umweltprüfung)의 도입이었다. 이미 유럽연합에서는 2001년 전략환경평가지침이 제정 공포되었으며, 독일은 이러한 전략환경평가를 독일 국내법으로 전환시켜야 할 상황이었다.<sup>17)</sup> 독일에서는 이와 관련하여 전략환경평가법이라는 새로운 법률을 제정할 것인지<sup>18)</sup> 아니면 기존의 환경영향평가법에 전략환경평가를 수용할 것인지에 대해 많은 논의가 있었지만 기존의 환경영향평가와 전략환경평가를 “환경평가”라는 이름하에 기존의 환경영향평가법에 통합하여 규정하기로 최종 결정을 보았다.<sup>19)</sup> 이처럼 전략환경평가가 독일에도 도입됨으로 인해

VI/2710, Bonn 1971.

14) Bundesminister des Innern, Verfahrensmuster für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen, in: Umweltbrief 11, Bonn 1974.

15) Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes -Bek. d. BMI vom 12. September 1975 (GMBI. S. 717).

16) 독일 환경영향평가법의 연혁에 관한 국내문헌으로는 이영희, 환경영향평가에 대한 유럽공동체지침, 국토정보, 1990년 3월호, 33면 이하 참조.

17) 전략환경평가지침의 내용중 일부는 이미 2004년 연방건설법전(BauGB)과 국토계획법(ROG)의 개정을 통해 수용되었다.

18) 독일정부는 2004년 6월 전략환경평가법(SUPG) 초안을 제안하였다. Pressarchiv des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nr. 184/04 v. 23. 6. 2004.

개발사업뿐만 아니라 프로그램과 계획에 대한 광범위한 사전통제가 가능해 졌다.

결국 독일에 있어서 환경보전을 위한 사전배려적 차원의 환경평가제도의 발전은 유럽법의 변화에 그 기초를 두고 있으며, 2005년의 환경영향평가법의 전면개정으로 새로운 전환기를 맞고 있다고 할 수 있다. 특히 환경영향평가와 전략환경평가를 단일 법률에 규정함으로써 양 제도의 절차중복성을 배제하고 그 실효성을 확보하는데에 주력하고 있는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

## (2) 편제

환경영향평가와 전략환경평가를 한꺼번에 규정하고 있는 2005년의 독일 환경영향평가법은 총 6장으로 구성되어 있다. 제1장은 「환경평가의 일반규정」이며 제2장과 제3장이 「환경영향평가」와 「전략환경평가」의 내용이다. 제4장은 「특별절차규정」이고 제5장은 「특정 시설물에 대한 규정」이며 마지막 제6장은 「보칙」에 관한 내용이다. 이렇듯 독일 환경영향평가법은 제2장과 3장에 환경평가의 핵심적 내용인 환경영향평가와 전략환경평가를 규정하고 있으며 시점상 우선순위인 전략환경평가보다는 내용상 더 중요하다고 판단하는 환경영향평가를 먼저 규정하고 있는 것이 특징이다.

한편 독일 환경영향평가법 제24조에 따르면, 절차의 기준, 예상되는 제출서류의 통지에 관한 기본원칙, 스크리닝의 기본원칙, 전략환경평가에서의 환경보고서 등 환경영향평가지행에 관한 좀 더 세부적 사항을 규정하기 위해 연방정부가 연방상원의 동의를 얻어 일반 행정규칙을 제정할 수 있도록 되어 있으며, 이에 근거해 실제로 「환경영향평가지행에 관한 행정규칙(UVPVwV)」이 1995년에 제정되어 시행되고 있다.<sup>20)</sup>

19) *Hendler*, Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, NVwZ 2005, 978.

20) Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18.9.1995 (GMBI. S. 671).

### (3) 입법 목적

앞에서 살펴본 바와 같이 독일의 환경영향평가법은 그 명칭이 환경영향평가법이라고 되어 있지만 순수하게 환경영향평가만을 위한 법률이 아니다. 환경영향평가법은 제1조의 법의 목적에 규정하고 있는 바와 같이 환경영향평가와 전략환경평가를 포함하는 이른바 환경평가에 관한 법률이다. 즉 환경영향평가법은 특정 개발사업 또는 계획과 프로그램에 있어 효과적인 환경상의 사전배려를 위하여 통일적 기본원칙에 따라 ① 환경평가(환경영향평가와 전략평가를 포함)를 통하여 환경에 끼치는 영향을 최대한 빠르고 광범위하게 조사, 서술 그리고 평가하고, ② 환경평가지행의 결과를 개발사업의 승인과 관련된 행정청의 결정이나 계획과 프로그램의 수립·변경과정에서 가능한 한 조기에 고려하도록 하는 것을 그 목적으로 하는 것이다.

이 점과 관련하여 우리에게 시사하는 바는 독일의 환경영향평가법이 명문으로 그 평가의 결과를 개발사업의 승인과 결부시키고 있다는 점이다. 우리나라의 경우 환경영향평가는 개발사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책강구를 위한 평가에 그칠 뿐 환경영향평가 결과를 그 대상사업의 승인조건으로 삼는 데까지 이르지 못하고 있다. 이에 반해 독일의 경우는 환경영향평가법 제12조는 개발사업의 인, 허가등 승인을 함에 있어 환경영향평가의 결과를 사전배려적 측면에서 신중하게 고려하여야 한다고 규정하고 있어 환경평가가 형해화되는 것을 방지하고 있다는 점이다.

## III. 환경영향평가

독일의 환경영향평가법은 그 편제에 있어 그 시점이 이른 전략환경평가보다 오히려 환경영향평가를 제2장에서 먼저 규정하고 있다. 이는 전략환경평가가 비록 그 시점에 있어서는 환경영향평가보다 먼저 이루어지는 것이지만, 그 중요성에

있어 환경영향평가가 더 비중이 크다는 판단 아래 우선적으로 규정하고 있는 것으로 보인다.

### 1. 개념

독일 환경영향평가법 제2조에 따르면 환경영향평가란 특정 개발사업이 인간과 동·식물, 토양·수질·대기·기후 및 자연경관, 문화재 및 기타 유형재산<sup>21)</sup> 등에 미치는 직접적·간접적인 환경영향을 조사, 서술 그리고 평가하는 것을 말하며, 이는 개발사업의 승인결정과 관련된 행정청의 절차의 한 부분으로 독자적인 절차가 아닌 비독자적인 절차라고 한다. 이러한 개념정의는 유럽 환경영향평가지침 제2조의 규정을 그대로 따른 것인데, 이는 환경영향평가라는 것이 그 자체가 독자적인 절차는 아니지만 특정 개발사업의 인·허가 등의 승인절차와 병행하면서 사전에 환경영향을 파악하는 절차라는 것을 의미한다.<sup>22)</sup> 즉 환경영향평가라는 것이 실제법적인 효력을 갖기보다는 순수한 절차수단이라는 것이다.<sup>23)</sup>

또한 독일의 경우 제2조에서 환경영향평가가 주민참여 속에 이루어져야 한다는 것을 명문으로 규정하고 있다.

### 2. 대상사업

독일 환경영향평가법 제3조는 평가영향평가의 대상이 되는 사업의 종류와 규모를 별표1에 아주 자세하게 규정하고 있는 바, 이는 한국의 환경영향평가법이 대상사업의 개략적인 형태만 법률에 규정하고 그 구체적인 종류와 규모를 대통령

21) 환경영향평가의 보호대상에 환경적 영향이 있는 문화재 및 물적 유형재산이 포함될 뿐만 아니라 보호대상 상호간의 부작용도 포함되는데, 이는 1996년에 제정된 유럽 통합환경관리지침(IVU-RL)에 따라 모든 매체별을 통합하는 환경보전이 필요성이 강조되기 때문이다. vgl. *Di Fabio*, Integratives Umweltrecht, NVwZ 1998, 330.

22) *Breuer*, Umweltrecht, in: Schmidt-Aßmann, Bes. Verwaltungsrecht, 12. Aufl. (2003), Rdnr. 49a.

23) *Schink*, Umweltprüfung für Pläne und Programme, NVwZ 2005, 616.

령에 위임하는 것과 사뭇 대조가 된다. 독일의 환경영향평가의 대상사업으로는 발전·광산·에너지사업, 채석·유리·요업사업, 철강사업, 화학·의약품·석유사업, 플라스틱제조, 목재·펄프사업, 식료품·음식물·농업생산물, 폐기물의 처리와 제거, 가스 등의 원료의 적재 및 조제, 기타의 공장시설, 원자력에너지, 폐기물처리장, 수자원의 이용과 설치와 관련된 수리사업, 교통개발사업, 광산, 경지정리, 산림개발사업, 건축개발사업, 송전, 가스 등의 도관시설 등 총 19개의 사업이 열거되어 있다. 이러한 19개 사업은 그 규모와 범위에 따라 의무적 대상사업, 스크리닝 대상사업, 입지선정관련 스크리닝 대상사업, 주법에 따른 대상사업 등으로 구별된다. 예컨대 발전·광산·에너지사업의 경우 그 규모가 200MW 이상이면 당연히 환경영향평가를 하여야 하는 의무적 대상사업이고, 50MW에서 200MW 사이이면 그 환경영향의 상황을 사전에 개략적으로 평가하여 환경영향평가가 필요하지 여부를 판단하는 이른바 스크리닝 대상사업에 해당하며, 50MW 이하의 경우에는 그 환경영향의 상황에 따라 입지선정에 관련하여 스크리닝을 하는 사업에 해당한다.

이러한 독일의 태도는 유럽 환경영향평가지침을 최대한 수용하고 있는 것으로 판단된다. 유럽 환경영향평가지침 제2조에 의하면 개발사업의 성격, 규모 및 입지 등에 의해 환경에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 개발사업의 경우 회원국은 그 사업으로 인해 야기될 수 있는 환경에 대한 피해를 조사, 분석 평가하여 승인 절차에 포함시켜야 한다고 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

### 3. 절차

독일의 환경영향평가의 가장 큰 특징은 개발사업에 대한 환경영향에 대한 평가서를 우리나라처럼 사업자가 작성하는 것이 아니라 관할 행정청이 직접 작성한다는 것이다. 사업자는 관할 행정청이 환경평가서를 정확히 작성할 수 있도록 관련 서류를 제출할 뿐이며, 관할 행정청의 평가서의 결과는 최종적으로 개발사업의

24) EuGH, Urteil vom 22. 10. 1998 - C-301/95 - Slg. 1998, I-61 35 = NuR 1999, 96.

승인에 결정적 고려요소로 작용한다. 이와 같은 환경영향평가의 절차는 환경영향평가의무의 확정(행정청) → 예상되는 제출서류의 통지(행정청) → 서류제출(사업자) → 관련 행정청의 참여 → 주민참여 → 환경평가서 작성(행정청) → 환경평가서의 결과반영 순으로 이루어진다.

환경영향평가와 전략환경평가와의 관계에서 독일 환경영향평가법이 추구하는 절차의 기본원칙은 중복방지를 통한 절차의 간소화이다.<sup>25)</sup> 즉 계획단계에서 전략환경평가가 이루어지고 그 결과가 도출된 경우에는, 이어서 실시되는 동일사안에 대한 환경영향평가에서는 전략환경평가 당시 그 성격상 조사할 수 없었던 환경영향에 대해서만 그 조사범위를 한정하고 있다. 이는 전략환경평가는 환경영향평가는 양자가 가지고 있는 상호관련성을 최대한 고려하여 실질적이고 효율적인 환경평가를 하여 양 절차간의 조화를 이룬다는 것이다.<sup>26)</sup>

#### (1) 환경영향평가의무의 확정

독일 환경영향평가법 제3a조에 따르면 관할 행정청은 개발사업자의 신청 또는 문의를 받은 경우, 기타 최종적으로 개발사업의 승인결정에 관한 절차가 시작된 경우 수집된 관련정보를 종합하여 지체 없이 당해 개발사업이 환경영향평가를 실행할 의무가 있는지 여부를 확정하여야 한다. 그리고 이러한 확정은 환경정보공개법의 규정에 따라 즉시 일반 국민에게 그 정보가 열람되어야 하며, 환경영향평가가 불필요하다고 결정된 경우에는 그 사실이 공고되어야 한다. 이는 환경영향평가가 가지는 국민적 영향력이 매우 크기 때문에, 환경영향평가실시와 관련된 행정청의 결정을 공정하고 투명하게 공개하려는 취지로 해석된다. 그리고 관할 행정청의 이러한 확정 그 자체는 독립적으로 행정쟁송을 통해 취소될 수 있는 것이 아니라고 명문으로 규정하고 있어 그 처분성을 부정하고 있다.

25) *Erbguth*, Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichprüfung: Neue Herausforderungen für die Kommunen?, DÖV 2005, 535.

26) *Schubert*, Harmonisierung umweltrechtlicher Instrumente in der Bauleitplanung, 2005, S. 77.

환경영향평가를 실행하여야 할 의무가 있는지에 대한 구체적인 확정은 환경영향평가법 별표1에 열거되어 있는 대상사업표 기준에 의해 결정된다. 즉 별표1에 열거되어 있는 일정 규모 이상의 사업에 해당할 경우 환경영향평가의 대상이 되는 것이다. 이 경우 단독 사업이 아닌 여러 개의 동종의 사업이 동시에 연관성을 가지고 종합적으로 이루어질 경우에도 합산규모가 기준표를 상회하면 환경영향평가의 대상이 될 수 있다(동법 3b조 제2항).

한편 독일 환경영향평가법은 환경영향평가 대상사업에 해당하는 개발사업중 그 규모나 용량이 일정 기준치 이하인 경우에는 곧바로 환경영향평가 대상사업으로 선정하지 않고 개략적인 사전평가(überschlägige Vorprüfung)를 통해 환경영향평가 대상여부를 결정하는 이른바 스크리닝(Screening)제도를 인정하고 있다(동법 3c조). 비록 독일 환경영향평가법이 스크리닝이라는 용어를 사용하지 않고 개략적 사전평가라는 용어를 사용하고 있지만 이는 환경영향평가를 대충 간단히 한다는 의미가 아니라 환경영향평가를 실시할 지 여부에 대해 사전에 개략적으로 예측해본다는 의미의 스크리닝에 해당한다.<sup>27)</sup> 따라서 스크리닝의 결과 환경영향의 결과가 부정적으로 나오거나 의심이 되면 당연히 정상적인 환경영향평가의 대상이 되는 것이다.<sup>28)</sup>

## (2) 제출서류의 통지

독일 환경영향평가법 제5조에 따르면 관할 행정청은 해당 개발사업이 환경영향평가가 필요하다고 판단한 경우 지체없이 사업자에게 필요한 서류의 내용과 범위에 대해 통지해 주어야 한다. 이 경우 행정청은 통지에 앞서 사업자와 관련 타 행정기관과 함께 환경영향평가의 대상, 규모, 방법과 제출서류의 내용과 범위 등의 주요문제에 대해 협의할 수 있으며, 경우에 따라서는 관련 전문가와 제3자도 참여할 수 있다(Scoping). 일반적으로 사업자는 먼저 환경영향평가와 관련하여

27) *Gasner*, UVPG, Kommentar, §3c, Rdnr. 8.

28) *Sangenstedt*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, UVPG, §3a, Rdnr. 12.

관할 행정청에 문의를 할 것이고 양자간의 협의(Besprechung) 후에 행정청이 최종적으로 사업자가 어떤 서류를 제출해야 하는지에 대해 결정하게 된다.<sup>29)</sup> 이와 같은 스코핑절차는 미국법의 영향을 받아 2001년 법개정시 도입된 제도이다.

### (3) 서류제출

독일 환경영향평가법 제6조에 따르면 사업자는 관할 행정청이 환경영향평가를 성실히 수행할 수 있도록 해당 개발사업에 동반되는 환경영향에 관한 서류를 제출하여야 하며, 서면신청을 통해 절차가 시작되는 개발사업의 경우에는 신청과 동시에 서류가 제출되어야 한다. 구체적인 제출서류의 목록은 해당 개발사업과 관련된 실정법의 규정에 따르며, 특별한 규정이 없는 경우에도 최소한 ① 위치, 종류, 규모 및 토지이용 등이 기입된 사업계획서, ② 개발사업으로 인한 환경영향을 회피하거나 저감할 수 있는 구체적인 조치 또는 그에 대한 추가적 보조적 수단에 대한 설명서, ③ 전문적 용어가 아닌 일반적 지적 수준과 보편적인 평가수단에 의해 설명되어진 개발사업으로 인한 환경영향설명서, ④ 일반적 지적 수준과 보편적인 평가수단에 의해 설명되어진 피해예상지역의 환경과 그 구성요소에 대한 설명서, ⑤ 사업자가 제시하는 대안책과 그 논거에 관한 개요서 등의 서류를 제출하여야 한다. 이처럼 환경영향평가를 위해 사업자가 제출하여야 할 최소서류를 명문으로 규정하고 있는 것은 이와 같은 서류들이 환경영향평가를 위해 실질적으로 필수요소라고 판단되기 때문이다.<sup>30)</sup> 다만 이러한 서류들은 그 형식에 구체적인 제한이 있는 것은 아니며 내용과 형식에 있어서는 자유롭게 작성가능하다. 그리고 환경영향평가를 위해 사업자가 관할행정청에 제출하는 서류일체를 환경영향평가연구서 (Umweltverträglichkeitsstudie: UVS)라고 칭하기도 한다.

한편 사업자는 환경영향평가에 필요한 일체의 서류(환경영향평가연구서) 외에도 일반 보통인들이 이해할 수 있는 비기술적인 표현으로 작성된 요약서를 함께 행정청에 제출하여야 하는데, 이는 이해관계가 있는 제3자가 개발사업으로 인한

29) Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/4599, S. 98.

30) *Feldmann*, UVP-Gesetz und UVP-Verwaltungsvorschrift, UPR 1991, 129.

환경피해가 있는지의 여부를 파악할 수 있고 이를 근거로 소송제기를 촉진시키는 기능을 가진다.<sup>31)</sup>

이처럼 독일의 환경영향평가법은 환경영향평가와 관련하여 사업자가 제출하여야 하는 서류목록을 아주 자세하게 직접 규정하고 있는 바, 이는 한국의 환경영향평가법이 환경평가서의 내용과 작성방법 등을 전면 대통령령에 위임하는 것과 대조된다. 생각건대 환경영향평가에 있어 제출서류의 목록과 그 내용은 실효성있는 환경평가를 위한 근본적이고 본질적인 주요내용에 해당하는 것이기에 법률에서 직접 규정해야하는 의회유보의 대상에 해당한다고 판단된다. 따라서 이를 전면 대통령령에 위임하는 것은 의회유보에 반하는 것으로 개선되어야 한다고 본다.

#### (4) 주민참여

주민참여를 통해 보다 효과적인 환경영향평가를 시행할 수 있기에 유럽 환경영향평가지침 제6조 제2항과 제3항은 제안된 개발사업에 대한 정보들은 일반 공중이 열람할 수 있도록 하여야만 하고, 사업이 착수되기 전에 주민들에게 의견제출의 기회가 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 다만 일반 공중에게 통보하는 방법과 각 단계별 적절한 기간의 한계에 관해서는 각 회원국이 결정하도록 규정하고 있다.

독일의 경우 환경영향평가에서 주민참여를 매 단계별로 매우 엄격하게 보장하고 있다. 환경영향평가법 제9조에 따르면 먼저 사업자가 제출하여야 할 조사항목과 범위를 설정함에 있어 승인기관인 관할 행정청은 청문을 통해 주민의 의견을 듣도록 되어 있다. 그리고 이러한 결정에 따라 사업자가 준비서류를 작성하여 행정청에 제출하면 행정청은 이를 공개하고 청문절차를 통해 일반 공중의 의견을 들어야 하는데, 그러한 청문절차는 행정절차법 제73조의 요건에 합치되어야 한다. 그리고 청문과정에서 주민들로부터 이의사항이 제시될 경우 관할 행정청은 개발사업에 대한 최종 승인결정을 함에 있어 이를 반영하여야 한다.

31) BVerwGE 75, 214(224f.).

이처럼 독일의 환경영향평가절차에 있어 해당 지역주민뿐만 아니라 일반 공중 모두에게 과정별로 의견을 진술할 수 있는 기회가 제공되고 있다. 다만 이러한 주민의 의견이 최종 승인결정에 반영되도록 규정은 되어 있으나, 주민이 반영여부를 확인하거나 반영여부에 관한 이의신청을 할 수 있는 제도가 규정되어 있지 않아 일정 부분에서 그 한계를 드러내고 있는 것도 사실이다.<sup>32)</sup>

#### (5) 환경평가서 작성

독일 환경영향평가법 제11조에 따르면 관할 행정청은 제출된 서류, 관련 타 행정기관의 의견, 해당 주민들의 의견 등을 종합하여 환경평가서(Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen)를 작성하여야 하며, 이 평가서에는 환경영향에 대한 구체적 설명과 환경영향을 회피, 저감 또는 보완할 수 있는 대처방안과 보완책 등이 서술되어 있어야 한다. 일반적으로 환경영향에 대한 구체적 설명과 정확한 예측을 위해서는 사전에 광범위한 조사가 이루어지는 것이 보통이며, 이 경우 환경의 현재 상태뿐만 아니라 지역성에 다른 특이한 환경요소 등이 종합적으로 조사되며 이러한 조사결과는 환경평가서에 필히 포함되어야 한다. 이러한 종합 환경평가서는 주민들의 청문이 종료된 1달 이내에 작성되어야 하는 것이 원칙이다. 환경평가서가 가지는 최고의 기능은 이것이 개발사업의 승인과 관련된 행정청의 최종 승인결정에 주요한 논거가 된다는 점이다(이런 이유로 환경평가서는 그 평가척도가 명료성을 가져야 한다).

독일에서의 환경평가서 작성과 관련하여 특이한 점은 한국과는 달리 환경평가서를 사업자가 아닌 행정청이 작성한다는 점이다. 개발사업을 주도하는 사업자가 스스로 환경평가서를 작성할 경우 이는 도식적이고 형식적인 것으로 전락될 위험이 크기 때문에 독일의 경우 사업자가 제출한 서류를 바탕으로 행정청이 직접 환경영향평가를 수행하고 있다. 결론적으로 독일의 경우 환경영향의 조사 및 평가항목의 선정에 있어 관할 행정청의 주도하에 관련 행정기관과 주민의 참여가 이

32) Kopp/Ramsauer, VwVfG, Einführung, Rdnr. 19.

루어진 속에서 스코핑과정을 통해 이루어지는 것을 알 수 있다. 한편 환경평가서의 작성에 순수하게 환경관련사항만을 포함할 것인지 아니면 사회, 경제적인 것도 포함될 수 있는 것인지에 대해서는 여전히 논란이 많은 상황이다.

#### (6) 환경평가서의 결과반영

독일 환경영향평가법 제12조에 따르면 행정청은 개발사업에 대한 최종 승인결정을 함에 있어 환경평가서의 결과를 꼭 반영하여야 한다. 환경영향평가가 형식적으로는 순수절차에 불과하지만 승인결정에 실제로 중대한 영향을 미친다는 점에서 실체법적 요소도 가지고 있다는 것이다.<sup>33)</sup> 하지만 환경영향평가가 직접적이고 실질적 법적 효력을 가지고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 즉 환경영향평가의 결과 부정적인 평가결론이 나왔다고 하여 개발사업이 자동적으로 금지되는 것은 아니라는 것이다. 이 점과 관련하여 독일의 환경영향평가는 행정청의 최종결정에 있어서 중요한 형량요소적 성격을 가진다고 할 수 있다.<sup>34)</sup> 환경영향평가를 통해 환경보전이라는 공익적 요소와 사익간의 정당한 형량을 통하여 행정청의 최종결정이 이루어져야 하며, 만일 이를 결하였을 경우에는 형량하자가 발생한다고 보고 있다.

## IV. 전략환경평가

### 1. 개념

환경영향평가가 환경보전을 위한 사전배려의 수단으로서 일정 부분 그 기능을 수행하였음을 틀림이 없으나, 계획이 이미 수립된 이후 구체적인 개발사업과 관련되어 시행되는 점과 관련하여 그 실효성에 의문이 제기되었다. 즉 이미 구체적

33) *Beckmann*, in: Hoppe, UVP, § 12, Rdnr. 2.

34) Vgl. *Siems*, Das UVP-Verfahren: Drittschützende Wirkung oder doch nur reines Vefahrensrecht, NuR 2006, 359ff.

완성단계에 있는 개발사업의 경우 환경영향평가의 부정적 결과가 실질적으로 큰 영향을 미칠 수 없다는 반성이 제기되었고 (개발사업 자체를 원점으로 돌리는 것 보다는 단순히 장소 및 방법상의 대안제시에 불과하기에) 이것이 전략환경평가를 도입하는 계기가 된 것이다.<sup>35)</sup> 전략환경평가란 유럽 전략환경평가지침 제10조에 규정되어 있는 바와 같이 계획이나 프로그램의 실행과 관련하여 발생하는 환경영향을 감시하고 최대한 빠른 시점단계에서 예상가능한 부정적 영향을 분석함으로써 최적의 보완책을 강구하는 것을 목적으로 하는 제도이다.

독일의 경우 전략환경평가는 2005년의 독일 환경영향평가법의 전면개정을 통해 법제화되었다.<sup>36)</sup> 환경영향평가법은 환경영향평가와 전략환경평가 양자에 있어 일반법적 성격을 지니고 있지만, 양자 모두 기타 특별법에 다른 규정이 있을 경우 환경영향평가법은 오로지 보충적으로 적용될 뿐이다. 예컨대 연방건설법전(BauGB) 제3조는 도시계획과 관련한 주민참여에 대하여 특별규정을 가지고 있으며, 국토계획법(ROG) 제18a조는 관련 행정기관의 참여에 대해 별도의 규정을 가지고 있기에, 이와 관련하여서는 환경영향평가법이 적용되지 않는다.<sup>37)</sup>

## 2. 대상계획

유럽 전략환경평가지침상 전략환경평가의 적용대상이 되는 분야는 자연경관과 산림, 교통, 에너지, 폐기물과 수자원, 관광, 국토개발과 토양개발 등과 같은 특정분야의 계획과 프로그램이 이에 해당한다(대부분 계획에 해당하고 프로그램의 경우는 아주 예외적이다). 여기서 전략환경평가가 필요한지 여부의 결정적 기준은 부정적인 것이든 긍정적인 것이든 가리지 않고 계획이나 프로그램이 “중대한 환경영향”을 지니고 있는지에 달려 있다.

35) *Schink*, Umweltverträglichkeitsprüfung - Verträglichkeitsprüfung - naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Umweltprüfung, NuR 2003, 648.

36) 독일의 전략환경평가에 대한 최근의 국내문헌으로는 김현준, 독일의 전략환경평가제도, 토지공법연구, 제36집(2007. 5), 299면 이하 참조.

37) *Hendler*, Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, NVwZ 2005, 978.

독일 환경영향평가법 제14b조(별표3)에 따르면 전략환경평가의 의무적 대상이 되는 계획과 프로그램은 ① 연방도로건설법에 의한 수요계획과 연방차원의 도로계획, ② 항공교통법 제12조1항에 의한 공항건설계획, ③ 물관리법 제31d조에 의한 홍수방지계획, ④ 물관리법 제36조에 의한 조치명령프로그램, ⑤ 국토계획법 제8조 및 9조에 의한 국토이용계획, ⑥ 국토계획법 제18a조에 의한 독일의 배타적 경제구역에 있어서 연방의 국토이용, ⑦ 해양관리법 제3a조에 의한 特別適正區域의 확정, ⑧ 건설법전 제6조 및 제10조에 의한 건설관리계획, ⑨ 연방자연보호법 제15조 및 16조에 의한 경관계획 등 9개의 계획이다. 여기서 “의무적”이란 다른 조건이 없이도 전략환경평가의 대상이 된다는 것을 뜻한다.<sup>38)</sup>

의무적 전략환경평가의 대상이 되는 계획 외에도 연방임미씨온방지법에 의한 소음조치계획이나 대기청정계획, 순환관리·폐기물법에 의한 폐기물관리방안 등과 같이 환경영향평가의 대상사업이나 주법에 의해 환경영향평가가나 사전심사를 받아야 하는 사업의 승인결정에 대한 대가를 정하는 계획 및 프로그램의 경우도 일정한 조건에서 전략환경평가의 대상이 된다.

### 3. 절차

#### (1) 전략환경평가의무의 확정

독일 환경영향평가법 제14f조에 따르면 관할 행정청은 해당 계획과 프로그램이 전략환경평가를 실행할 의무가 있는지 여부에 대해 최대한 빠른 시점에 확정하여야 한다. 전략환경평가 실시여부에 대한 확정시점을 이렇게 “최대한 빨리”로만 규정하고 있는데, 그 구체적 시점은 실효성의 원칙 아래 정해지는 것이 타당하다. 즉 환경평가가 실제로 실효성 있게 실행가능하고 이를 위한 수단과 방법, 데이터 자료가 제공될 수 있는 시점을 의미한다.<sup>39)</sup> 그리고 이러한 확정은 환경정보공개법의 규정에 따라 즉시 일반 국민에게 그 정보가 열람되어야 하며, 전략환경

38) 김현준, 독일의 전략환경평가제도, 토지공법연구, 제36집(2007. 5), 304면.

39) Gasner, UVPG, Kommentar, §1, Rdnr. 35.

평가가 불필요하다고 결정된 경우에는 그 사실과 주된 논거가 공고되어야 한다. 그리고 이러한 확정 그 자체는 처분성이 부정되어 독립적으로 행정쟁송을 통해 취소될 수 있는 것은 아니라고 한다.

### (2) 조사항목의 확정

전략환경평가를 관할하는 행정청은 환경보고서에 포함될 조사사항의 범위와 세부적 정도에 대하여 확정하여야 한다. 이러한 조사항목은 사후 계획이나 프로그램의 수립 또는 변경에 관한 행정청의 결정에 중대한 기준이 된다.

또한 유럽 전략평가지침의 중심내용인 중복평가금지원칙에 따라 계획 및 프로그램이 다단계 계획·허가과정의 구성요소인 경우에는, 어느 단계에서 특정한 환경영향을 중점적으로 심사해야 하는지를 먼저 정하고 이에 따라 조사항목도 정해야 한다.<sup>40)</sup>

### (3) 환경보고서

독일 환경영향평가법 제14조에 따르면 관할 행정청은 최대한 빠른 시점에 환경보고서(Umweltbericht)를 작성하여야 하는 바, 여기에는 계획이나 프로그램의 수행과 관련하여 예상되는 중대한 환경영향과 합리적인 대안책이 조사, 예측, 평가되어 있어야 한다. 그리고 이러한 환경보고서에는 최소한 ① 계획 또는 프로그램의 내용과 가장 중요한 목표, 관련 계획·프로그램과의 관계에 대한 개요, ② 계획 또는 프로그램에 적용된 환경보전의 목표와 그 목표 및 기타 환경검토가 계획 또는 프로그램의 작성시 어떻게 고려되었는지에 관한 방법에 대한 서술, ③ 환경의 특징, 현재의 환경상태와 이러한 특징 및 상태가 계획 또는 프로그램이 실시되지 않을 경우 예상가능한 전개상황에 대한 서술, ④ 현재 계획 또는 프로그램에 있어서 중요한 환경문제, 특히 별표4 제2.6호의 생태적으로 민감한 구역과 관련된 문제

40) *Ginzky*, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, UPR 2002, 50.

점에 관한 사항, ⑤ 제2조4항2문에 따른 예상되는 중대한 환경영향에 대한 설명, ⑥ 계획 또는 프로그램의 실시예 근거한 중대한 환경에의 부정적 영향을 방지·저감하며, 가능한 한 填補하기 위해 계획되는 조치에 대한 서술, ⑦ 보고서 기재사항을 정리할 때 나타나는 어려움의 지적. 예컨대 기술결함, 지식부족, ⑧ 평가대안을 선택한 경우에 있어 그 이유에 대한 약술 및 그 평가의 실시방법에 대한 설명, ⑨ 제14m조에 따른 예정된 감독조치에 대한 서술 등의 내용이 포함되어 있어야 한다.<sup>41)</sup>

이처럼 환경보고서는 계획이나 프로그램과 관련하여 야기될 수 있는 모든 종류의 환경영향정보와 자료를 총망라한 보고서이며, 행정청은 경우에 따라 이를 직접 작성하지 않고 평가대행자(Gutachter, Sachverständigen)로 하여금 작성하게 할 수 있다.<sup>42)</sup>

#### (4) 관련 행정청의 참여와 주민참여

독일 환경영향평가법 제14h조에 따르면 관할 행정청은 계획이나 프로그램과 관련하여 그 업무영역이 중복되는 행정청에 계획과 프로그램의 초안과 환경보고서를 제출하고 그로부터 의견을 청취하여야 한다. 이 경우 의견청취를 위한 기간은 최소한 1달이 주어져야 한다.

전략환경평가에 있어서 주민참여는 환경영향평가와 기본적으로 동일하며, 특별한 규정이 없는 한 환경영향평가규정이 그대로 적용된다.<sup>43)</sup> 즉 계획과 프로그램의 초안과 그에 따른 환경보고서는 최대한 빠른 시점에 1달 이상 열람되어야 하며, 열람장소는 가장 효과적인 주민참여가 보장될 수 있는 장소로 관할 행정청이 정한다. 열람 이후 주민들은 이에 대해 의견을 제출할 수 있으며 의견제출기간

41) 독일의 환경보고서는 행정계획 및 개발사업의 개요, 대상지역의 토지이용현황과 자연생태적 특성, 대안의 설정과 대안에 따른 환경영향예측 등의 내용을 담고 있는 우리나라의 사전환경성검토서와 유사하다.

42) Balla, Der Umweltbericht in der Strategischen Umweltprüfung nach dem neuen UVPG, NuR 2006, 493.

43) Lecheler, Europarechtliche Vorgaben für Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz im deutschen Wirtschafts- und Umweltrecht, GewArch 2005, 305.

은 최소한 1달이 보장되어야 한다. 다른 법률에 특정 계획과 프로그램에 대하여 공청회개최가 규정되어 있으면 공청회를 개최하여야 한다(동법 제14i조).

#### (5) 최종적 평가 및 결과반영

독일 환경영향평가법 제14k조에 따르면 관할 행정청은 관련 행정청과 주민의 참여를 통한 의견제출 등을 최대한 반영하여 환경보고서에 대한 평가를 최종적으로 심사하며, 그 심사결과는 계획의 수립이나 변경절차에 반영되어야 한다. 또한 전략환경평가를 통한 계획이나 프로그램이 원래대로 채택되었는지 또는 거부되었는지 여부가 모두 공식적으로 공고되어야 한다. 특히 계획이나 프로그램이 채택된 경우에는 계획이나 프로그램과 관련된 환경적 요소가 어떻게 고려되었는지, 관련 주민들의 의견 등이 어떻게 반영되었는지 등의 사항이 감독적 조치에 관한 사항과 함께 열람할 수 있도록 하여야 한다(동법 제14l조). 특히 전략환경평가를 통한 계획의 채택여부에 대한 공고제도는 환경영향평가와는 상이한 제도로서 전략환경평가의 실효성을 제고시키는 제도이다.<sup>44)</sup>

## V. 시사점

### 1. 단일 법률을 통한 환경평가

독일의 환경영향평가법은 환경영향평가와 전략환경평가를 환경평가라는 명칭 아래 환경영향평가법에서 규정하고 있으며, 이는 환경영향평가에 대해서는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에서, 사전환경성검토에 대해서는 「환경정책기본법」에 별도로 규정되어 있는 우리와 차별되는 점이다. 양 제도가 궁극적으로 추구하는 환경보전이라는 목적을 달성하기 위해서는 우리나라처럼 서로 다른

44) Ritter, Planungscontrolling: Konsequenz aus der Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung, DÖV 2005, 930.

법률에 근거하기보다는 단일 법률에 규정하는 것이 절차의 단순화와 제도의 효율적인 운영에 도움이 된다고 판단된다.

## 2. 전략환경평가의 도입

2001년 유럽지침이 전략환경평가를 공식적으로 도입한 이후 독일 역시 이를 전면 도입하여 개발사업이 아닌 계획이나 프로그램의 수립단계에서 환경에 예상되는 피해를 예측하는 조기경보시스템을 구축하였다는 점은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 특히 계획의 수립단계에서의 전략환경평가의 실효성있는 반영을 통해 계획의 수립 또는 폐지, 환경보전을 위한 구체적인 대안제시 등이 제공됨으로써 개발사업 이후의 환경문제를 조기에 방지하는 시스템을 구축하고 있다. 이 점과 관련하여 전략환경평가의 구체적인 반영내용을 계획수립과 관련하여 공고하는 제도는 매우 유익하다고 본다.

## 3. 광범위한 주민참여

환경영향평가 단계에서만 아니라 전략환경평가 단계에서도 광범위한 주민참여와 관련 행정청의 참여가 보장됨으로 인해 폭넓은 의견제출의 기회가 있고 이로 인해 환경영향을 조기에 예방할 수 있는 제도를 구축하고 있는 점이 매우 특징적이다. 특히 이러한 광범위한 주민참여의 보장은 독일뿐만 아니라 유럽지침에서도 아주 중요한 절차로 규정하고 있다. 특히 과거와는 달리 오늘날에 있어 환경영향이라는 것이 매우 복잡하고 다양하기 때문에, 경우에 따라서는 전문가마저도 이를 정확히 예측하기 어려우며, 이런 점에서 다양한 집단으로부터 의견을 수렴하는 주민참여의 활성화는 환경평가체도의 궁극적 목표를 제고하는 기능을 가진다.

## 4. 절차의 간소화

독일 환경영향평가법이 추구하는 절차의 기본원칙은 중복방지를 통한 절차의

간소화이다. 전략환경평가의 대상이 되는 계획단계에서 평가가 이루어지고 그 결과가 도출된 경우, 이어서 실시되는 동일사안에 대한 환경영향평가단계에서는 전략환경평가단계 그 성격상 조사할 수 없었던 환경영향에 대해서만 그 조사범위를 한정한다. 즉 전략환경평가는 환경영향평가는 양자가 가지고 있는 상호관련성을 최대한 고려하여 실질적이고 효율적인 환경평가를 하여 양 절차간의 조화를 이룬다는 것이다. 앞 단계에서 충분히 평가되고 판단된 요소를 후속 단계에서 재차 반복하지 않는다는 점은 유럽 전략환경평가지침이 추구하는 바이기도 하다.

## 참고문헌

- 강현호, 환경영향평가제도, 토지공법연구, 제11집, 2001. 2.
- 김상겸, 환경국가와 환경영향평가제도, 환경법연구, 제25권 1호, 2003. 9.
- 김현준, 독일의 전략환경평가제도, 토지공법연구, 제36집, 2007. 5.
- 김홍균, 사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고, 환경법연구, 제25권 2호, 2003. 12.
- 이영희, 환경영향평가에 대한 유럽공동체지침, 국토정보, 1990년 3월호.
- Martin Beckmann*, in: Hoppe, UVP(Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung), Kommentar, 2. Aufl., 2002.
- Stefan Balla*, Der Umweltbericht in der Strategischen Umweltprüfung nach dem neuen UVPG, NuR 2006, 493ff.
- Rüdiger Breuer*, Umweltrecht, in: Schmidt-Aßmann, Bes. Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2003.
- Udo Di Fabio*, Integratives Umweltrecht, NVwZ 1998, 329ff.
- Wilfried Erbguth*, Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichprüfung: Neue Herausforderungen für die Kommunen?, DÖV 2005, 533ff.
- Kurt Faßbender*, Grundfragen und Herausforderungen des europäischen Umweltplanungsrechts, NVwZ 2005, 1122ff.
- Franz-Joseph Feldmann*, UVP-Gesetz und UVP-Verwaltungsvorschrift, UPR 1991, 127ff.
- Harald Ginzky*, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, UPR 2002, 47ff.
- Reinhard Hendler*, Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, NVwZ 2005, 977ff.
- Erich Gasner*, UVPG, Kommentar, 2006.
- Ferdinand Kopp/Ulrich Ramsauer*, VwVfG, Kommentar, 9. Aufl., 2005.

- Helmut Lecheler*, Europarechtliche Vorgaben für Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz im deutschen Wirtschafts- und Umweltrecht, *GewArch* 2005, 305ff.
- Hans Walter Louis*, Die Strategische Umweltprüfung für Landschaftspläne, *UPR* 2006, 285ff.
- Ernst-Hasso Ritter*, Planungscontrolling: Konsequenz aus der Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung, *DÖV* 2005, 929ff.
- Christof Sangenstedt*, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, Bd. III, *UVP*, 2003.
- Alexander Schink*, Umweltverträglichkeitsprüfung - Verträglichkeitsprüfung - naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Umweltprüfung, *NuR* 2003, 647ff.
- Alexander Schink*, Umweltprüfung für Pläne und Programme, *NVwZ* 2005, 615ff.
- Mathias Schubert*, Harmonisierung umweltrechtlicher Instrumente in der Bauleitplanung, 2005.
- Thomas Siems*, Das UVP-Verfahren: Drittschützende Wirkung oder doch nur reines Vefahrensrecht, *NuR* 2006, 359ff.
- Storm/Bunge (Hrsg.)*, *Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung*, Bd. I, 2005.

<Zusammenfassung>

## **Die Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung in Deutschland**

Song, Dong Soo

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist ein wichtiges Instrument des Umweltschutzes in Zulassungsverfahren von Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, mit dem frühzeitig die möglichen Folgen eines Projektes für die Umwelt erkannt werden können. Dazu müssen die Auswirkungen des Projektes unter anderem auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft sowie Kulturgüter ermittelt und beschrieben werden. Zu diesem Bericht können die Öffentlichkeit, fachlich betroffene Behörden und möglicherweise betroffene Nachbarstaaten Stellung zu nehmen. Die für die Zulassungsentscheidung eines Projektes zuständige Behörde hat die Aufgabe, diese Informationen und Stellungnahmen zu bewerten und die Ergebnisse der UVP bei ihrer Entscheidung über die Zulassung eines Projektes zu berücksichtigen.

Die deutsche UVP ist im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) aus dem Jahre 1990, welches in den Jahren 2001 und 2005 umfassend geändert worden ist, geregelt. Die UVP-Richtlinie der EU aus dem Jahre 1985 ist die Grundlage für die UVP im europäischen Gemeinschaftsrecht. Die UVP-Richtlinie gibt allen EU-Mitgliedstaaten die einzelnen Verfahrensschritte der UVP und die Projekttypen, für die eine UVP durchgeführt werden muss, vor. Die Richtlinie ist vor allem durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in das deutsche Recht umgesetzt worden.

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ergänzt die seit Anfang der 90er

Jahre in Deutschland bestehende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Während die UVP erst bei der Zulassung umwelterheblicher Vorhaben zum Zuge kommt, setzt die SUP bereits auf der Planungsebene an, denn wichtige umweltbedeutsame Weichenstellungen werden oft bereits im Rahmen vorgelagerter Pläne und Programme getroffen. So werden in Planungen zum Teil Standorte, die technische Beschaffenheit oder bestimmte Betriebsbedingungen von Vorhaben festgelegt. Die SUP stellt sicher, dass schon Planungen, die Festlegungen für spätere Zulassungsentscheidungen treffen, umweltverträglich, transparent und unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgeführt werden. Das kommt der Planungsqualität zugute, vermeidet Fehlplanungen und stärkt die Akzeptanz von Planungsentscheidungen.

Die Einführung der SUP beruht auf der EG-Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 (SUP-Richtlinie), die bis zum Juli 2004 in das deutsche Recht umzusetzen war. Hiernach müssen bestimmte Pläne und Programme zukünftig vor ihrem Erlass einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) unterzogen werden. Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP-Gesetz) und zur Umsetzung der SUP-Richtlinie ist am 29. Juni 2005 in Kraft getreten. Wegen des engen Sachzusammenhangs mit der UVP wurden die SUP-Vorschriften in das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) eingefügt.

주 제 어 : 환경영향평가, 전략환경평가, 환경평가, 환경영향평가지침, 환경영향평가법, 환경보전

Keywords : Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP, Strategische Umweltprüfung, SUP, UVP-Richtlinie, UVPG, Umweltschutz