

# 大單位事業計劃에서 環境影響評價

여 인 호\*

## I. 처음에

### 1. 環境影響評價制度의 도입

환경영향평가는 1969년 미국이 국가환경정책법(National Environmental Policy Act : NEPA)을 통해 처음 도입한 제도인데 개발계획의 수립, 확정애 앞서 사업주관 행정기관으로 하여금 미리 당해 사업이 환경에 미치는 영향을 조사하여 이를 정책결정에 반영하도록 하는 것이다. 독일에서는 1985년 6월 27일 유럽공동위원회의 권고에<sup>1)</sup> 따라 특정한 公的, 私的 事業에 대하여 환경영향평가를 실시하기 위해 일부 독일의 토지등 계획관계 법률에 대해 손질을 하지 않을 수 없었다.<sup>2)</sup>

환경영향평가는 事前配慮 또는 事前豫防의 原則에 근거한 환경정책 수단이다. 어떤 사업이나 계획이 환경에 미치는 악영향을 사전에 파악하여 통제하는 기법인데, 환경에 대한 위해요인을 예측·평가하고 부작용을 최소화하는 역할을 한다. 특히 간척사업, 공단조성, 택지개발사업, 국제공항건설, 고속철도사업 같은 대규모 개발사업으로 인한 환경적 악영향을

---

\* 경남대 법학과 교수

1) Wagner, DVBl. 1987, 829 ff.

2) 환경영향평가법은 결국 1990년 8월 1일에 효력을 발생하게 되었다. 그 이래로 독일환경영향평가법 제3조에 규정된 대상 사업의 허가 전에 환경영향평가를 거치도록 하였다.

최소화하기 위한 도구로도 아주 중요한 역할을 하고 있다.

환경교통재해 등에 관한 영향평가법(이하 통합영향평가법)은 환경영향평가절차 등에 대해 개괄적으로 규정하고 있고, 중요한 절차들의 구체화를 위해선 환경영향평가지행령에 의해 시행하고 있지만 환경영향평가법의 제정이래 評價書作成主體, 對象, 時期 등에 대해 실무, 판례, 학계는 비판을 하는 등 많은 문제점이 노출되어었다. 우리 나라의 환경영향평가제도가 몇 가지 특성 또는 문제점은 평가서를 사업자가 작성하여서 환경부와 협의의 하도록 되어 있고, 사업 실시 후 환경부가 이에 대한 事後管理를 하도록 했다. 이러한 문제해결을 위해서는 입법가들이 이를 적극적인 자세로 수용 처리하여야 할 것이다.

## 2. 환경영향평가제도와 事前配慮原則

사전배려는 일반적으로 最適技術의 적용을 요구하며, 環境財의 惡化禁止와 豫防原則(Vorsichtsprinzip)을 포함하고 있으며<sup>3)</sup> 특히 技術水準에 적합한 에미시온 삭감조치에 의해서 행해지는 것이지만, 여기에서 말하는 기술수준이라는 것은 진보한 공정, 시설 또는 조업방법의 발달수준이며, 에미시온 삭감조치의 실제상의 적절성(Eignung)을 보장하는 것이다.

기존의 警察法上的의 危險防止(Gefahrenabwehr)라는 잘 알려진 수단으로 대처할 수 있는 위험의 영역을 넘어서 예방적 환경보호가 행해져야 하며, 殘存리스크(Restrisiken)와 학문적으로 아직 명백히 되지 않은 潛在的危險(Gefhrdungspotential)이 최소화되지 않으면 안된다.<sup>4)</sup>

사전배려의무의 목적은 위험방지의무로서 요허가시설이 특정한 공간을 위험에 놓이게 하지 않는 것인데 대하여, 현재 위험에 놓여있지 않은

3) Illig, Das Vorsorgeprinzip im Abfallrecht, 1992, S.11.

4) Fleury, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Klin · Berlin · Bonn · Mnchen, 1995, S.1.

지역을 自由空間으로서 유지하고 또한 오염된 공간을 자유공간으로서 재  
생시키는 것이라고 한다(自由空間說).

또한 경찰법상에서 보이는 위험방지보다도 환경보전을 강화하는 원칙  
이며, 이른바 리스크상태를 방지하는 것이 사전배려의무의 목적이라고  
 한다(리스크防止說). 리스크 방지설은 위험방어의 사고와 마찬가지로 시  
 설의 설치·운전에 의해서 발생하는 환경에의 영향에 주목하는 것이다.  
 자유공간설과 리스크방지설은 단지 사전배려의무의 목적에 관해서만 대  
 립하고 있는 것이 아니라, 사전배려의무의 성립요건, 허가청의 재량 그리  
 고 허가제도가 수행해야 할 역할·기능에 관해서도 대립하거나 또는 대  
 립할 가능성을 가지고 있는 것이다. 그러나 자유공간설과 리스크 방지설  
 의 차이는 악센트나 뉘앙스의 차이에 불과한 것은 아닌가(多目的說)라는  
 의문이다.<sup>5)</sup>

그런데 사전배려원칙에 필연적으로 따르는 리스크 즉 단순한 위험의  
 의심으로의 危險概念의 擴大는 위험과 리스크가 결과적으로 동렬에 놓이  
 게 되고 또 이것이 위험의 의심이 있는 것에 대한 침해조치를 위해서도  
 충분한 근거로서 받아들여지는 한, 과소평가하지 못할 法治國家에 대한  
 위험이 있다.<sup>6)</sup>

그러한 사전배려원칙에 의한 환경보호행정이 일반적인 것으로 간주되  
 어서는 안된다. 그럴 경우 기본적인 法治國家的 담보가 空洞化되고<sup>7)</sup> 이  
 러한 방향으로의 전개가 가능하게 되고 또 야기될 수 있다. 이미 여러 곳  
 에서 관찰될 수 있고 또 주장되는 것처럼 행정은 적어도 장기적인 관점에  
 서 이러한 사전배려사고(Vorsorgegedanke)를 다른 법영역에 전용하고  
 또 점점 더 많이 응용하려는 유혹에 단지 너무 쉽게 빠질 것이다. 이와

5) Sendler, UPR 1983, S.43; Jarass, a.a.O., Rn. 26 zu §5.

6) Vgl. Martens, DV 1982, S.94; Kloepfer, DVBl. 1988, S.305f.

7) Vgl. Rengeling, Die immissionsschutzrechtliche Vorsorge, 1982, S.31ff.

함께 결국에는 고유한, 환경보호의 특이성에 존재하는 사전배려의 근거로 발생할 수 있는 모든 危險에 있어서 국가의 침해를 정당화함과 동시에 각각의 기본권행사, 즉 인간의 모든 행위방식을 지배하는 포괄적인 사전배려로까지 지나치게 확장할 가능성이 있다.

### 3. 환경영향평가제도와 評價基準

환경영향평가 항목의 평가기준은 환경정책기본법 제10조의 규정에 의한 환경기준으로 한다고 규정함으로써 명문으로 환경기준을 환경영향평가의 기준으로 삼고 있다(제30조). 그리고 환경영향평가는 대상사업의 시행으로 환경영향을 받게 되는 지역으로서 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 의하여 범위가 설정된 환경영향평가 대상지역에 대하여 실시하여야 한다(제31조).

環境法에서 특히 많은 다른 법의 분야 특히 경제법 등의 분야에서 技術的 그리고 學問的 基準이 不確定法의 概念의 적용에 있어서 점차 그 중요성을 더해 가고 있다. 무엇보다도 이러한 기준들이 행정규칙 또는 사적인 단체에 의해 규정이 되었을 때 많은 문제점을 노출하기도 한다. 이와 결부된 어려운 점들을 해결하기 위해선 특히 전문가적인 기준설정화를 이루어 내야 하는 것이다. 이러한 不確定法의 概念을 사용함으로써 인해 환경법의 현실적인 요청에 대해 때때로 많은 도움을 줄 수 있다.<sup>8)</sup> 환경침해행위를 저지하기 위해선 기술의 상태를 유지하거나 기술의 일반적인 규율 등이 요구되어지고, 침해에 대한 필요한 사전배려 혹은 사정에 따른 필요한 주의 등이 함께 요청되어지는 것이다.

첫째 환경기준은 事實關係인 내용을 포함하고 있다. 그러므로 어떤

8) Feldhaus, UPR 1982, 1371.; Sandler, UPR 1981, 9 ff.

특정한 침해물질이 어느 범위에서 건강침해를 하는 것으로 판단할 것인가는 그에 상응한 전문가의 판단에 의해 이루어질 것이다.<sup>9)</sup> 이와 같은 문제점은 어떤 특정한 시설물에 있어서 무엇이 技術의 狀態인가라는 의문에도 똑같이 적용된다.

또 다른 한편 환경기준이 어떤 전문가적인 내용을 담지 않고 있는 경우가 있다. 여기에는 결국 정치적 특히 價値關係의인 결정의 요소가 나타나게 된다<sup>10)</sup>. 첫째로 이 문제의 소재는 전문가적인 내용이 어떠한 자세한 결과를 나타내지 못하거나 특히 많은 전문가들이 각자 서로 다른 결과를 제출한 경우인 것이다. 두번째로 전문가적인 내용이 지지 가능한 상대적인 사실들의 선택을 필요로 하는 경우이다. 그렇지만 많은 법적규칙에 의하거나 또는 事前配慮基準에 의하더라도 환경보호란 목표달성을 위해선 어떠한 수단을 택해야 하는지가 보통 매우 불안정하다. 이런 모든 요소들은 학문적인 전문지식이 아닌 그에 상응하는 정치적인 의지에 의해 이루어지는 가치관계적 결정을 요구하기도 한다.

결국 환경기준의 두가지 측면, 즉 專門家的인 내용과 價値關係의 결정은 다양한 환경기준에 상응하는 각각의 중요성을 갖고 있다. 사전배려기준에 의한 가치관계적 판단의 상대적 중요성은 일반적인 보호 특히 방어적 기준보다는 훨씬 큰 경우가 많다. 그렇지만 양쪽 기준의 한 요소가 결코 의미 없다는 것은 아니지만 환경기준에 있어서는 단지 전문가적인 내용을 담고 있는 것은 문제점이 많고 政治的 결정으로 이끌어야 하는 것은 의심스럽긴 하지만 절차적으로 필요하다.

9) Feldhaus, UPR 1982, 143f.

10) Murswiek, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S.372f.

## II. 大單位事業計劃에서 환경영향평가

### 1. 評價對象 事業

환경영향평가를 실시하여야 할 사업은 통합영향평가법 제4조 제1항 등에서 한정적으로 열거되어 있다.<sup>11)</sup> 이렇게 환경영향평가법은 환경영향평가 대상사업을 확대하였으며, 주민의견수렴절차로서 설명회와 공청회를 강행규정으로 바꾸었고, 주요항목의 중점평가제를 도입하였고 협의내용의 事後管理를<sup>12)</sup> 강화하는 등 그 동안 문제점으로 지적된 부분을 보완하였다.

그러나 현행 환경영향평가는 모든 사업에 대하여 실시되는 것이 아니고 그 범위가 정하여져 있다. 즉 환경영향평가의 대상사업은 통합환경영

11) 대상사업으로는 1)도시의 개발, 2)산업입지 및 산업단지의 조성, 3)에너지 개발, 4)항만건설, 5)도로건설, 6)수자원개발, 7)철도(도시철도를 포함한다)의 건설, 8)공항의 건설, 9)하천의 이용 및 개발, 10)개간 및 공유수면의 매립, 11)관광단지의 개발, 12)산지의 개발, 13)특정지역의 개발, 14)체육시설, 폐기물처리시설 기타대통령령이 정하는 시설의 설치, 15)기타 환경, 교통, 재해 또는 인구에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업 등과 같은 환경보전에 영향을 미치는 사업들이다. 여기서 기타 환경에 영향을 미치는 대통령령이 정하는 사업이란 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업을 말한다(시행령 제2조 제1항).

12) 사업자는 대상사업의 착공 후에 발생될 수 있는 환경영향으로 인한 주변환경의 피해를 방지하기 위하여 평가항목별로 환경영향을 조사하고, 그 결과를 환경부장관 및 승인기관의 장에게 통보하여야 한다(제25조 제4항). 이에 따라 사후환경영향을 조사하여야 할 대상사업·평가항목 및 조사기간 기타 필요한 사항은 환경부령이 정하고 있다(제26조 제6항).

환경부장관 및 승인기관의 장은 사업자에게 협의내용의 이행에 관련된 자료를 제출하게 하거나, 사업장에 대한 현지조사·확인을 할 수 있다(제26조 제2항). 승인기관의 장은 승인 등을 얻어야 하는 사업자가 협의내용을 이행하지 아니한 때에는 그 이행을 위하여 필요한 조치를 하여야 하며(제26조 제3항), 승인 등을 얻어야 하는 사업자가 협의내용의 이행을 위한 조치에도 불구하고 협의내용을 이행하지 아니하여 주변환경에 중대한 영향을 미치는 것으로 판단되는 때에는 당해 사업에 대한 공사중지를 명하여야 한다(제26조 제4항).

환경부장관은 협의내용의 이행관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사업자 또는 승인기관의 장에게 협의내용의 이행을 위하여 필요한 조치 또는 공사중지 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 사업자 또는 승인기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제26조 제5항).

향평가법 제4조제1항 및 동법 시행령 제2조에 열거되어 있는 開發事業에 한정되어 있으며 개발은 아니나 장기적으로 국토관리에 영향이 큰 정책이나 계획변경의 경우에는 환경영향평가가 요구되지 않는 문제점을 갖고 있다. 이미 지정된 開發制限區域을 해제하거나 用途地域, 用途地區 등을 변경하는 경우는 그 영향이 특정한 개발사업의 경우에 비해서 오히려 그 영향이 클 수 있음에도 불구하고 현행법에 의해서는 환경영향평가가 요구되지 않고 있는 것이다.<sup>13)</sup>

다만 우리 나라에서도 국토이용계획의 입안 및 변경 등의 경우 환경부장관과 事前協議토록 하는 環境性 檢討 制度가 운영되고 환경성 검토는 계획수립과정과 통합된 절차보다는 사후적 환경평가에 가까운 폐단이 있다. 그리하여 우리나라에서도 상위 國土建設綜合計劃節次에서 환경영향평가의 적용을 검토하는 것은 대상사업의 사업승인 시에 일부 제한시키면 행정절차상 실무적으로 나타날 어려움을 제거할 수 있고 행정업무의 신속, 간편을 위한 결정적인 이유가 될 수 있을 것이다.<sup>14)</sup>

## 2. 建設計劃을 통한 環境보호

최근 우리 국토가 개발과정에서 환경침해를 많이 받고 있어 이에 관한 규제와 관리를 위한 법이라고 할 수 있는 국토이용관리법, 도시계획법 등이 제기능을 하지 못하고 있다는 지적이 많다. 국토의 개발과정에서 발생하는 환경침해에 대한 법적보호는 바로 그 개발이 바탕을 두고 있는 법자

13) 미국의 경우는 환경영향평가가 필요한 경우를 환경에 큰 영향을 미치는 연방정부의 중요한 결정으로 규정하기 때문에 국립공원의 지정, 계획변경등은 당연히 환경영향평가의 대상이 되며, 이에 따라 공청회 등 여론수렴기회가 보장된다.

14) 우리는 행정절차법과 정보공개절차가 미비한 상태에서 환경영향평가를 실시해 왔고, 또 공청회 문화가 확립돼 있지 않은 상태에서 개발지향적 부서의 힘이 강하다 보니 환경영향평가서는 환경 파괴의 면죄부라고 비난을 받고 있는 것은 부인하기 어렵다.

체의 모순 등을 해결하는 것이 타당할 것이다. 즉 토지이용의 計劃段階에서부터 환경보호의 고려를 해야 하는 노력을 하여야 하는 것이다. 환경보호수단으로서 計劃이라는 행정의 행위형식을 사용한다는 것은 새로운 법률에 계획법규범을 포함시키겠다는 뜻으로 이해된다. 이는 우리의 환경법제가 주로 전통적인 警察法的手段을 취하고 있다는 점과 비교할 때, 매우 바람직한 것이다.

여기서 환경법상 사전배려의 원칙이 무엇보다 중요하다는 점을 고려할 때 독일에서 개별환경 각 영역에서 고유한 환경법제가 발달되어 있는 것과는 별도로 土地利用計劃에 관한 법률 그 자체에서도 환경보호문제를 중요시하고 있다는 사실은 우리의 법제에 의미하는 바가 크다고 할 수 있다.

토지이용계획을 시행함에 있어서 계획주체의 어느 정도 形成自由의 여지를 포함하며, 이러한 형성의 자유가 없는 계획은 그 자체가 모순일 수밖에 없을 것이다. 이와 같이 제한된 사법심사의 대상이 되는 형성의 자유는 계획법규범의 대표적 특질이라고 할 수 있다. 그러나 계획상 형성의 자유가 바로 방종을 뜻할 수는 없다. 법치주의 요청상 계획에 있어서 비교형량이 요구되는데, 이러한 의미에서 계획상 형성의 자유란 형량조건부 자유영역이라고 부를 수 있다고 하겠다.<sup>15)</sup> 이 衡量命令을 입법화한 것이 독일건설법전 제1조 제6항이라고 할 수 있지만, 형량명령은 반드시 이 규정을 전제로 하는 것이 아니라<sup>16)</sup>, 법치주의의 요청상 바로 요구된다고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

문제는 개별적인 환경보호이익을 이제 계획형량의 단계에서 다른 관련되는 이익에 비하여 일반적 차원에서 우월한 지위를 가지는 이익으로 봐

15) Vgl. Erbguth/Wagner, Bauplanungsrecht, 1990, Rn.222.

16) 독일 건설법전(BauGB) 제1조 제6항은 건설기본계획을 세움에 있어서 공익과 사익을 서로 정당하게 형량해야 한다고 규정하고 있다.

17) Peine, ffentliches Baurecht, 1997, Rn.137; Ster, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 1998, Rn.704.



야 할 것인가 하는 것이다. 이러한 주장은 환경보호이익이 오늘날 특별히 중시되고 있고, 환경권을 규정한 기본법 제20조에서 환경보호를 새로운 國家目標規定으로 하고 있는 점에 비추어 주장가능성도 있지만, 환경보호이익 그 자체가 先驗的인 優越性(apriorische Vorrangigkeit)을 가지고 있는 것으로 인정되지는 않는다.<sup>18)</sup>

현대환경문제의 효율적 해결수단으로서 계획을 보다 체계적으로 법에서 규정함과 동시에 법치주의적 관점에서 효율적으로 통제해야 한다는 점에서 우리나라에서도 정립될 필요가 있는 내용이라고 할 수 있다.

### III. 환경보호수단으로서의 建設計劃公法

#### 1. 大單位事業計劃에서의 환경영향평가

계획사업의 환경영향평가를 위한 사전절차에서 먼저 시행하고자 하는 사업의 환경에 대한 영향의 기술이 포함되어져야함은 당연하다. 인간, 동물, 식물, 토양, 물, 공기, 기후 그리고 자연경관은 특히 代替效果를 포함하거나, 文化財나 特別한 對象物<sup>19)</sup>에 대해서는 평가자료를 제출한 사업의 시행자와 함께 허가관청에 의해 전문 해당 관청의 참가 아래 실행되어 짐이 바람직할 것이다. 환경영향평가 내용에는 그 이외에도 사업계획의 외부효과와 조사, 기술, 평가가 포함되어진다.

이러한 평가의 범위 내에서 즉 純粹學問的인 관점에서 선호되어진 모든 환경요인들에 대해 전체적으로 통찰된 모델과 개별적인 환경요소에 대해 연역적인 방법으로 고찰되어진 모델과의 代替效果의 충분한 관계

18) Ertguth/Wagner, Bauplanungsrecht, 1998, Rn.76.

19) 독일환경영향평가법 제2조제1항, BGBl. I S.205.

검토가<sup>20)</sup> 환경내부적인 갈등을 해결할 수 있으며 올바른 환경영향평가가 이루어질 수 있는 중요한 요인이 되는 것이다.<sup>21)</sup>

大單位事業의 시행에 따른 환경효과의 조사를 위한 또 다른 필수적으로 住民參加로서 무엇보다도 환경영향평가법의 시행 이전에도 이에 상응하는 전문법률의 규정에 의해 확보되어졌어야 했던 것이다.

환경영향평가의 결과에 대한 검토는 사업허가절차의 진행에 따라 특히 사업허가시 반드시 고려되어야 할 다른 요소들과 함께 필수적이다. 그런데 문제가 되는 것은 사업의 승인에 관한 전문법률에서 규정하고 있는 허가조건들의 구체화에 환경영향평가가 적용되어질 수 있는가 하는 것이다.<sup>22)</sup> 사업허가의 결정은 상위계획확정절차에서 이루어지는 것이 그 집중효과로 인하여 유리하나, 보통 하나의 절차가 아닌 여러 단계의 절차에서 이루어진다. 전문법률에서 필요한 환경영향평가는 다수의 병렬적인 허가절차에서 처리함으로써 제한적으로 해결하고 있는데 환경영향평가법에 의해 환경영향평가의 개개의 구성요소의 실현을 위한 배려는 사업시행자가 그 내용을 보충, 확정하여야 한다. 그렇게 절차법적으로 규정된 환경영향평가의 요소들은 최소한 그 특징들이 미리 밝혀져야 하고, 이것이 바로 사업을 위한 實質的 事業許可條件으로 될 수 있는지는 의문이지만 통합환경영향평가법에서 환경내부적인 평가의 범위 내에서 환경에 대해 유효한 事前配慮的인 적정한 방법을 제공하며, 그러한 범위에서 전문법적 개념에 대한 조정이 이루어진다.<sup>23)</sup> 학문적으로 사전에 유효하면서 효과적인 실질적인 환경기준의 응용 속에서 이루어진 환경영향평가의 의

20) Erbguth, DV 1988, 481 ff.; Wahi, DVBl. 1988, 86 ff.; Gallas, UPR 1991, 214.

21) 독일에서는 환경영향평가와 관련하여 사업의 허가관청은 그런 결과들을 현행 전문법률에서 정한 수단에 의하여 사업의 허가 여부의 판단에 적용하고 있다. Ronellenfisch, DV 1989, 737(748); Hoppe/Appold, DVBl. 1991, 1221(1223).

22) Lange, DV 1992, 780(781 ff.).

23) Feldmann, UPR 1991, 127(130).

미를 살펴 볼 수 있을 것이다.<sup>24)</sup>

## 2. 實施計劃承認段階에서의 環境영향평가

기술적인 사업계획이나 그 결정과정에서 효과적인 환경보호를 위해 가능하다면 신속히 환경에 대한 영향을 검토하여야 한다라는 사전배려원칙에 의한 환경영향평가의 이념에 맞춰, 통합환경영향평가법에 의한 주된 의무로서 사전절차로서 事業計劃段階에서 환경영향평가가 시행되도록 하는 것이다. 환경영향평가는 대형 開發事業의 경우 최초 의사결정 시점에 시행되어야 한다. 또한 사전절차의 임무라는 것은 다음에 이어지는 허가절차의 준비 등을 미리 함으로써 업무의 경감이라는 유리한 점이 있다. 법적절차의 진행에 따라 계획된 사업에서 필요한 고려하여야 할 사항으로 사업허가절차에서 구속적인 立地의 確定이 반드시 이루어져야 한다.

행정계획의 수립과 사업집행에 있어서 환경에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화하고, 개발과 환경보전을 조화시킬 수 있는 제도로서 事前協議制度가 도입되었는데(환경정책기본법 제11조 및 동 시행령 제3조) 이전에는 個別法令에 근거한 것과<sup>25)</sup> '행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정'에 근거한 것이 있었다. 이 제도는 사업을 구상하는 관련 부처의 입장이 비교적 유연하게 반영되겠지만 이러한 사전 환경성 검토는 법적 구속력이 약했기 때문에 이를 환경정책기본법에 규정함으로써 실효성을 강화하려는 노력으로 보인다.

24) Jarass, NuR 1991, 201 (207); Gaentzsch, NuR 1990, 1 (7 f.); Erguth/Schink, Kommentar zum UVPG, § 12 Rdnr.75.

25) 개별법령에 근거한 사전협의제도는 택지개발예정지구의 지정, 공업단지의 지정, 국토이용계획의 변경 등 환경영향이 큰 각종 행위에 대하여, 그 행위관련법령에서 환경부장관과 사전협의하도록 규정함으로써 입지선정 또는 계획수립 단계에서부터 환경성이 고려되도록 하여 자연환경훼손 및 환경오염의 사전예방에 기여하도록 하는 제도이다.

통합환경영향평가법은 환경영향평가를 非獨立인 절차로서 통합환경영향평가법 제4조에서 열거한 대상에 대해 전문계획절차법상의 허가절차에서 집중적으로 이루어져야 하는 것으로 규정하고 있다. 하지만, 대형사업의 무분별한 추진을 막기 위해서는 사업의 최초 意思決定 단계부터 사업주체와 환경영향평가 협의에 착수하도록 전면적인 확대가 필요하다. 즉 개발사업 주체가 제시한 사업의 기본계획 이전 초안검토 단계 또는 그 이전 단계부터 영향평가 협의를 요청할 수 있게 해야 한다. 종래 대형 개발사업은 기본계획의 추진 이전 단계부터 사업추진이 사실상 결정, 강행되는 경우가 많아 영향평가협의를 사후조치로 전략해 유명무실해지는 경우가 많았기 때문이었다.

환경보호수단으로서 계획과 계획법의 중요성은 복잡한 사실관계를 해결하기에 적합하여, 다양한 환경오염의 원인 등을 파악하여, 장기적 특히 국토와 관련된 환경문제를 해결하는 데 적절하다고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 환경문제와 관련되는 많은 이해관계의 상충에 있어서 기존의 단순한 급부적행정이나 침해적행정의 수단만으로는 한계가 있으며, 形成의 自由를 본질적 내용으로 하는 계획이 효율적 수단으로 등장할 수 있고, 환경법상 원칙인 사전배려의 원칙이나 協同의 原則과도<sup>27)</sup> 조화될 수 있을 것이다.<sup>28)</sup>

26) Brandt, Altlastenrecht, 1993, S.301; Bodenschutz durch räumliche Planung, 1986, S.25.

27) 原因者原則이 환경정책의 하나의 원리로서 이의 필요성이나 시행에 관한 전제조건이 처음부터 명백한 지위를 갖고 있었고 事前配慮原則 역시 사전에 환경침해나 그 위해로부터 사전에 회피되어져야 한다는 내용인데 반해 협동의 원칙의 지위는 아직은 그렇게까지 발전하지 않았다. 사전배려원칙은 어떤 環境手段의 적정과 관련되어지고, 원인자원칙은 行爲主體와 관련된다는데서 주요한 차이점을 보인다고 할 수 있다. 그리하여 원인자원칙에선 부담의 배분이 즉 법적책임이나 현실화된 환경위험의 제거나 회피를 위한 費用負擔의 문제가 되는 반면에 협동의 원칙에선 고도의 현실적 환경보호수준의 자체적인 환경보호를 위한 業務의 配當이나 그 整序가 문제된다.

28) Schmidt-Amann, Struktur und Gestaltungselemente eines Umweltplanungsrechts, DV 1990, S.169.

### 3. 국토건설종합계획법 등에서의 환경영향평가규정

통합환경영향평가법 제4조에 의하면 프로그램이나計劃들은 환경영향평가의 대상으로서 취급되어지지 않았다. 이러한 것들은 대단위사업과 직접 관련이 없는 것으로 되거나, 개별 계획의 준비와도 아무런 상관이 없다는 것이었다<sup>29)</sup>.

국토이용절차에서 하나의 사업입지에정지는 행정청에 의해 인접토지의 사업이나 場所親化性등과의 일치성이 검토되어야 하는데 이는 사업허가의 결정전에 차후 계획의 필요한 안정성을 사전에 확보하기 위한 것이다. 다수 지방자치단체는 관할영역과 관련있는 건설계획을 통하여 공간적인 입지선정을 확정하는 등의 국토이용 절차는 특정 地方自治團體의 관할지역을 초월하여 가능한 사업을 정기적으로 시행할 수가 있다.

사업건설의 허가와는 달리 국토건설계획절차의 결과에 대해서는 구속적인 효력이 없으나, 추후에 이루어지는 허가과정의 범위에서 그 구속력도 고려되어야 한다<sup>30)</sup>. 국토이용계획절차의 필요성은 계획관청에 의하여 내용적으로 통합환경영향평가법 제4조에서 정한 시설과 국토계획관계규정의 대상물의 범위에 근본적으로 달려 있으나, 공간관계적인 사업과 그 변경 등에 의해 제한되어지기도 한다.

국토건설종합관리법에서 국토이용절차의 시행은 지방자치단체 등의 都市計劃의 시행을 사전에 효과적이면서 통일적인 적용이 이루어져야 함을 의미한다. 동시에 국토건설종합계획절차 내에서 단계적인 환경영향평가의 적용을 위해 일정한 범위에서 각 지방자치단체들에게 그 참여가능성이 주어지는 것이다<sup>31)</sup>. 지방자치단체는 공간적인 환경영향평가를 통합

29) 이러한 계획들을 위해 EG위원회가 이미 1990년에 독자적인 정책, 계획 그리고 프로그램에 있어서 환경영향평가의 지침의 계획 안에는 작성하였었다.

30) Steinberg, NuR 1992, 164 ff.; Wagner, DVBl.1991, 1230 ff.

31) 독일국토건설종합계획법 제6조에 의하면 모든 절차가 국토이용계획절차에 집중하도록 함과 동

환경영향평가법의 개념에 상응하여 시행하는 것이 바람직하다<sup>32)</sup>. 또 교통도로망계획의 시행 등에 필요한 이상적인 공간의 선정을 위한 절차내에서 환경영향평가의 적용 형태에 대한 논의도 이루어져야 할 것이다.

통일적이고 효과적인 空間規定을 위하여 새롭게 국토건설종합계획법 등의 모습을 제시하여야 한다. 전문가들의 토론, 심의와 함께 토지의 효율적인 이용과 개발을 위해 국토건설종합계획법 등에 손질을 가하는 것은 결국 국토이용계획절차를 명백히 규정함을 의미하고 사업자체를 둘러싸고 발생하는 환경영향평가제도의 여러문제를 해결할 수가 있다. 특히 국토건설종합관리법에 의한 공간관계적인 환경영향평가의 시행의무를 규정하여야 하고, 이 제도의 충분한 법적 안정 보증을 위해 주민의 참가가 보장되어야 한다.

### 1) 환경영향평가시행의 유효성여부

환경영향평가법에 따라 국토이용계획에서 통합환경영향평가법 제4조에서 정한 일정한 보호객체에 대한 사업의 場所關係인 효과는 사업의 계획상태에 따라 미리 조사, 평가되어야 환경영향평가의 요구에 상응하는 단계적인 환경영향평가가 시행되어진다<sup>33)</sup>.

독일에서는 국토건설종합계획법(§6aROG)의 새로운 규정내용에 따르

---

시에 통상적인 행정청의 참가 외에도 환경영향평가를 위하여 공중의 참가도 필요할 것으로 하고 있다. 추후에 이루어지는 事業許可節次에서 환경영향평가는 국토건설종합계획법 제6조 및 독일 환경영향평가법 제16조 제3항에 규정된 바에 의해 사업허가절차에서 그에 상응하여 면제 제한되어질 수 있을 것이다.

32) BGBl. I S. 2174.

33) 독일에서는 국토건설종합계획절차에서 시행되어진 환경영향평가의 법적결과로서 독일환경영향평가법 제16조는 추후 事業許可節次에서 환경영향평가의 제한을 가능하게 한다. 사업허가절차에서 환경영향평가가 면제되어지는 한, 공간관계적인 환경영향평가의 質은 환경영향평가법 제5조 내지 제8조 그리고 제11조의 절차규정의 준수와 환경영향평가법 제9조에 따른 公衆의 參與에 좌우된다. 또한 국토건설종합계획법은 이런 가능성의 인식 속에서 주민의 필요한 참가를 독자적으로 규정할 수 있다는 것을 보여준다.

면 국토이용계획절차에서 추후 단계적인 환경영향평가를 시행해야 하는 의무를 免除 시킴으로서 사업시행자들은 현재 유효한 법규에 의하여 의무적인 환경영향평가가 있는 국토이용계획을 유지하고 공간관계적인 환경영향평가를 일정한 범위 내에서 환경영향평가법의 규정을 근거로 사업을 시행할 수 있다.

국토이용계획절차에서 환경영향평가의 시행은 국토건설종합계획법 등에서 정한 환경요인들이나 계획의 공간적 의미 있는 영향들이 보다 더 광범위한 공간적 관점 아래에서 검사하여야 한다<sup>34)</sup>. 그리하여 국토건설종합계획법 등에서 광범위하게 언급되어질 환경요인들은 국토이용계획절차상의 공간관계적인 요인과 함께 종합판단이 이루어지게 된다. 環境影響評價節次의 시행은 최소한 다른 공간적의미가 있는 사업의 환경영향과의 조정도 보장되어야 할 것이다.

추후 일어나는 事業許可節次에서는 사전에 시행한 환경영향평가의 범위 내에서 또 다른 환경영향평가가 면제되어지지만 사업의 공간관계적인 중요한 환경영향의 조사, 보고 그리고 평가가 보충되어질 수 있을 것이다.

## 2) 국토건설종합계획법등의 절차의 시행

사업자체가 공간적, 실질적으로 충분히 토지이용계획의 구체적 목표들과 상응하여야 한다. 사업의 목표가 건설계획과 합치여부는 결국 토지이용계획의 拘束的인 내용과의 일치나 불일치에 대한 징표를 의미한다. 추후의 사업허가절차의 고려 범위 내에서 사업자체의 내용이 확정되어지고 그리하여 사업자체의 건설계획의 안정성이 미리 주어질 수 있도록 하여야 한다. 사업승인이나 허가관청이 상위계획에서 이루어진 환경영향평가

34) 독일국토건설종합계획법 제6조 제1항 3문 참고.

내용이 토지계획의 필요성에 대한 충분한 고려가 이미 이루어지고 추후 그 절차를 생략할 수 있다면 국토이용계획절차에서의 사전배려적인 환경영향평가의 중요성이 살아나게 되는 것이다.<sup>35)</sup>

국토건설종합계획법 등에 의해 우선 토지이용계획관청은 의도된 대단위사업을 위해 국토이용계획절차의 환경영향평가를 시행해야 하는 여부를 결정하기 위해 필요한 자료-사업의 시행자가 목적에 필요한 자료가-예를 들면 대단위사업의 근본적인 정보 즉 事業概要나 立地計劃을 최소한 보유하고 있어야 한다. 일반적으로 事業施行者에 의해서 완벽한 자료가 제출된 후에 절차가 진행되어질 것이고 입법자는 그들의 입법권한의 범위내에서 토지이용계획관청은 장래에 국토이용계획절차에서 사업의 본질적인 환경영향을 집중 검토할 수 있어야 한다. 그리하여 국토이용계획절차에서 환경영향평가제도의 역할이 기대되어지는 것이다.

토지이용계획관청이 대단위 사업시행자와의 非公式의인 접촉, 대화에서<sup>36)</sup> 절차의 시행을 위해 필요한 사업시행자자료의 제출을 제안할 수 있을 것이다. 국토건설종합계획법 등에 환경영향평가의 시행을 동시에 의도한다면, 그 범위에서는 환경영향평가법의 규정을 기초로 하여야 할 것이다.

#### 4. 건설법에서의 환경영향평가

도시계획법이나 국토이용관리법과 같은 전체적으로 계획법이라고 부

35) 독일에서는 이러한 예외적 경우는 특히 쓰레기처리법 제6조에 의하면 쓰레기처리계획을 위한 수립절차에서 사업의 입지선정이나 환경타당성의 검사가 국토이용절차에서와 같이 질적으로 동일한 방식으로 이루어진다.

36) 행정청과 기업인과의 협동이 非公式의인 대화의 수단에 의지하거나 진행함으로써 규정할 가능성이 있다. 다양한 부분에 걸쳐 일어나는 많은 복잡한 생산절차는 순수 사실적인 급격한 기술적 변천과 결합이 되어 있고, 그러한 절차가 행정으로 하여금 일정한 결정을 하기 위해선 기업의 情報나 支援에 의존해야 하기 때문이다. 秩序法的인 수단의 개입은 행정청과 기업 사이의 협동적인 관계를 저해할 수 있으며, 질서법적인 집행은 純粹 非公式的의協同과 관련된 기업측의 협동성이나 협동의 준비태도의 상실을 야기할 수가 있을 것이다.



를 수 있는 법률 중에서 계획적 수단을 채용하는 것은 실질적 의미의 計劃法規範을 통해 환경보호를 피하자는 뜻이다. 말하자면 계획법규범의 본질적 요소인 계획상 형성의 자유를 허용하는 규범구조상의 특질을 띠는 법규정형식이 되며, 이러한 규범에 대한 法治行政上 요청에서 計劃衡量이 필요로 한다는 의미이다. 전체적 의미에서 계획법이라고 할 수 있는 새로운 법률에서도 이와 같은 규범구조적 특질상 실질적 의미의 계획법규가 아닌 일반적 법규의 내용도 필요한 경우에는 포함될 수 있을 것이며, 이 경우 그 법규정의 해석에는 형량이 아닌 전통적인 추론의 방법이 타당하게 될 것이다.

행정의 행위형식 중 이러한 계획에 속하는 도시계획에 관한 법인 독일 건설계획법 역시 이러한 복잡한 환경문제를 事前配慮的으로 해결하는 데 적절한 수단이라고 할 수 있다. 독일 건설법 제1조 제1항에 따라, 건설기본계획은 지방자치단체에 있는 대지의 건설적 이용 및 그 밖의 이용을 준비하고 유도하는 것을 기본과제로 삼고 있지만, 이 때 계획주체는 이러한 계획과정에서 環境保護利益을 고려해야 함을 새로운 건설계획법은 분명히 했으며, 건설기본계획을 통해 구체적으로 환경이 보호될 수 있는 가능성을 확대시키고 있는 것이다.

건설계획법은 전통적으로 토지의 법적성질과 이용가능성을 확정하는 임무를 가지고 있다.<sup>37)</sup> 따라서 건설계획법규는 대지의 건설적 이용 및 기타 이용을 준비하고 유도하는 사항을 규정하고 있으며, 이는 특히 토지의 법적성질을 확정하는 계획을 수단으로 채택하고 있다.<sup>38)</sup> 그리고 이러한 건설계획법은 실정법상 실무상 중요한 계획이라고 할 수 있는 건설기본계획에 관한 법을 주된 내용으로 하고 있다.<sup>39)</sup>

37) BverfG, Rechtsgutachten vom 16.6.1954 1PBW 2/52-BverfGE3,S.423f.

38) Erbguth/Wagner, Bauplanungsrecht, 1998, Rn.48.

39) 독일건설법(BauGB) 제1조 제5항 1문에 의하면 건설기본계획은 지속가능한 도시건설개발과 일반

한 지역에서의 토지이용계획은 지방자치단체에 의해, 의도된 都市建設의 발전으로<sup>40)</sup> 이루어져야 하고 이후 건축계획허가절차를 위해 필요한 구속적인 검토를 함으로써 가능하다. 토지이용계획은 구체화되어야 하고 한 지역의 전체적인 현황을 묘사함에 있어서 건축계획은 계획면적의 크기, 그리고 한 지역의 계획적인 가정에 따라 아주 세밀하게 개개의 대단위사업에 대한 검토, 확정이 이루어져야 한다.

### 1) 환경영향평가의 시행

환경영향평가의 기본개념으로서 환경영향평가는 사업의 시행전 조기에 이루어져야 한다는 원칙에 따라 통합환경영향평가법 제4조에서 정한 시설의 의미에 해당하는 개개사업의 허가여부의 규정에 우리는 환경영향평가법의 제정시 이런 建設計劃들이 최소한 환경영향평가가 포함되도록 하여야 했었다. 통합환경영향평가법 제4조에서 규정하고 있는 施設의 의

---

의 복리에 적합하고 사회정의에 맞는 토지이용을 확보해야 하며, 인간 존중적인 환경을 확보하고 자연적 생활 토대를 보호하고 개발하는 데 기여해야 한다고 규정하고 있다. 계획목표조항이라고 불리는 이 규정은 1998년 건설법전의 전면개정을 통해 새롭게 규정된 것이다. 건설법전 (Baugesetzbuch, BauGB)을 주된 법원으로 하는 도시계획법(Stadtplanungsrecht) 혹은 도시건설법 (Stadtbaurecht)이라고도 불리는 독일의 건설계획법(Bauplanungsrecht)은 개발과 계획 그리고 환경보호 등을 조화시키고 있는 중요한 법제라고 할 수 있으며 이러한 건설계획법을 통한 환경보호를 이룰 수 있다.

- 40) 환경영향평가와 自然保護동의 문제는 토지이용계획절차에서 정한 규정내용에 自然景觀이나 自然保護의 요인들을 일정한 범위 내에서 결정되어야만 함을 새로 추가 규정하여야 할 것이다. 결국 이렇게 되면 사후에 이루어지는 당해 事業許可節次에서 또 한번의 환경영향평가는 더 이상 이루어지지 않는다. 토지이용계획의 단계에서 환경영향평가규정을 둔 결과 일정한 범위 내에서 건설계획에서 자연과 경관에 대한 이루어진 심각한 침해에 대한 고려가 되지 않게 되므로 필요하 다른 계획에 이를 위한 동등한 다른 보충수단들이 있어야 할 것이다. 이러한 의무화로부터 이것들이 실행되어야 하지만 건설계획에서 환경영향평가가 많은 개선을 위한 도움을 받을 수 있기 때문에 환경영향평가가 집행수단으로 보완될 수 있다. 그리고 환경영향평가법에는 自然이나 景觀에 대한 侵害調整의 手段의 판단을 위해 이에 상응한 지함목표가치를 규정하여야 한다. 개별적인 경우에 토지이용계획의 범위 내에선 양자의 수단의 조합에 의해 자연과 경관의 요인들이 보다 높은 다른 환경요인의 중요성과 함께 고려하지 않을 수 없는 것이다. Krutzberger/Runkel, DVBl.1993, 453(463 f.).

미에 해당하는 영업적인 사업으로서 준비되어지는 건설계획들도 환경영향평가가 의무적이어야 한다<sup>41)</sup>. 물론 그런 건설계획 등은 소위 대단위호텔, 숙박업소건설 등을 위한 특별한 시설들일<sup>42)</sup> 것이다.

대단위 시설건설을 하기 위한 토대를 이룰 수 있는 토지이용계획법에서 환경영향평가가 이루어져야 하고 그 때의 환경영향평가법의 적용범위는 환경영향평가에서 정한 大單位計劃的인 사업의 영역을 넘어 토지이용계획이나 건설계획 등에서 추상적으로 이루어진 도시계획시설들에 대해서도 확장되어진다는 것을 의미하는 것이다.<sup>43)</sup>

地方自治團體들은 사업시행자가 정해지지 않는 경우가 대부분이겠지만 일정 계획지역 내에서 추후에 환경영향평가가 의무를 지워진 사업들의 집행가능성이 있다면, 사전에 세심하게 建設計劃的인 환경영향평가를 해야 할 것이다. 구체적인 사업에서 나타나는 계획-환경영향평가의 치명적인 결점이란, 당연히 사업시행자란 주체가 사업평가를 하기 위한 具體的인 資料가 없는 것이다. 이러한 현실적이지 못한 환경영향평가의 다른

41) 건설계획은 독일환경영향평가법 제3조의 시설에 해당하는 사업을 보충하고 있는데 건설계획은 전철이나 그 시설, 원거리 도로시설들에 대한 확정이 포함되어있다.

42) 道路交通網과 空港設計를 함에 있어서 국토이용계획절차와 관련, 병행하여 노선지정절차 특히 허가절차는 확정적인 사업시행 전에 시행되어야 한다. 이러한 추가적인 사전절차의 의무는 추가적인 절차를 위한 행정청 내부적인 구속적인 효과를 가져 오는 계획된 사업을 위한 특별 전문적인 입지선정검사인 것이다. 이러한 절차의 拘束的인 효과는 통합환경영향평가법 제6조가 의무적으로 주민의 참가 아래 사업의 개별 계획단계에 따라 환경요인을 계산 검사하여야 한다. 그러한 것들이 이미 국토이용계획절차등에서 이루어졌다면 이러한 절차의 범위 내에서 환경영향평가가 중요성은 없어지게 될 것이다.

43) 독일에서는 건설계획의 수립에서 환경영향평가의 절차를 규정하고 있는 환경영향평가법 제17조의 불명확한 규정에 의해 이런 경향들이 더욱 강해졌다. 환경영향평가법 제17조에 의하면, 건설계획절차에서 환경영향평가는 건설법에 의해 시행되어야 한다고 규정하고 있다. 전적으로 건설법에 환경영향평가가 필요한 것이라는 입장은 건설법 제1조제6항에 의한 일반적인 고려 요청으로 적합한 것인지 혹은 반대의견에 따라 이런 모든 요인들에 대한 고려를 하기 전에 보충적으로 사업의 환경영향의 환경영향평가법 제2조에 따라 특별히 조사, 서술, 평가되어야 할 것인지의 문제이다. 어떤 입장에서도 환경영향평가법 제12조는 어떤 적용이 되어지지 않으므로 건설법 제1조에 따른 고려의 범위내에서 환경영향평가의 결과의 적정화는 이루어지지 않는다는 것이 밝혀졌다.

많은 건설계획에의 적용확대는 부정적인 결과를 가지고 올 수 있어 지방자치단체가 건설계획단계에서 환경영향평가를 시행하는 것을 매우 주저하고 있다는 것도 사실이다. 그러므로 환경영향평가법의 적용범위는 소위 구체적인 事業關係的인 건설계획으로 제한되어지는 것이 바람직 할 것이다<sup>44)</sup>. 대단위 건설계획에 의해 통합환경영향평가법 제4조에서의 시설로서 언급이 된 사업은 반드시 구체적인 공간선택이 이루어진다. 건설계획의 확정 즉 산업용지의 지정이나 혹은 단순한 공급적 성질을 가지고 있는 것들이나 미래의 환경영향평가를 위해 아주 추상적인 체제로 이루어지는 종합적인 土地利用計劃과 같은 것들도 환경영향평가가 이루어지도록 하는 것이 타당할 것이다.

## 2) 건설계획절차의 시행

開發計劃에 대한 건설계획의 수립단계에서 환경영향평가가 조사, 보고, 평가를 통해 사업이 인간, 동물, 식물, 토양, 수질, 대기, 기후나 자연경관등에 대한 직접적인 영향이나 代替效果등이 고려되어야 하고 특히 文化財나 特別한 保護必要性이 있는 물건 등에 공중의 참가 아래에서 이루어져야 할 것이다<sup>45)</sup>. 이렇게 하여 통합환경영향평가법에 규정되어진 사업계획의 환경영향에 대한 조사, 보고, 평가를 위한 기본적인 기준이나 절차들의 장래 구체화가 이루어질 수 있다.

환경영향평가법에 의하면 환경영향평가를 위한 평가기준으로서 非拘束的인 지향가치들의 형태가 질적인 요구로서 특정 환경분야에 적용되어 지므로 사업의 효과들에 대한 환경내적인 요인의 평가방식은 建設計劃에

44) Pietzker, DVBl. 1992, 658 ff./ Krautzberger/Runkel, DVBl. 1993, 453/463 f.).

45) 독일에서는 독일환경영향평가법 제17조에 의해 건설계획수립을 위한 특별한 절차는 건설법의 규정이나 건설법의 보충을 위한 수단을 위한 규정에 따라 공중의 참가와 같은 것을 규정하고 있다.

도 적용되어질 수 있다. 그러나 이러한 가치관에 의해서 지방자치단체의 計劃高權의 본질적 제한이나 법적인 구속은 의도되지 않았으므로 그러한 월권은 특별한 근거가 있어야 하는 것이다.

### III. 결론(追後節次的 免除)

사업자체의 건설계획만으로 결코 事業計劃의 승인이나 허가를 대체할 수 없다는 것은 명백하다<sup>46)</sup>. 이론이 있겠지만 事業施行者가 자료의 제출 여부의 결정을 스스로 할 수 있으므로, 계획수립의 안전을 위하여, 창조적 혹은 그 반대의 환경영향평가를 가능하게 한다<sup>47)</sup>. 그러므로 사업승인 단계에서 실제화될 환경영향을 미리 상위 수준인 정책, 계획 수준에서 단계적으로 검토함으로써 사전예방이라는 환경평가의 본연의 목적을 달성할 수 있고 환경에의 악영향을 사전에 방지할 수 있으며, 불필요한 사업별 환경평가를 제거함으로써 시간과 비용을 절약하게 되어, 효율적인 환경평가제도의 정착에 기여할 수 있다. 또 사업시행자가 검증되지 않은 환경영향이 추가적으로 발생하거나 필요한 경우 허가절차에서 자신들의 자료를 보충할 수 있는 것이다. 이렇게 환경영향평가의 시행 후에 허가관청은 그들의 부분허가와 건설기본절차에서의 환경영향평가와 일치시킬 수 있게 되는 것이다<sup>48)</sup>. 물론 절차의 단계를 구분한 입법적의도와 절차의 신

46) 독일에서는 환경영향평가법 제3조에서 정한 시설에 해당되면 환경영향평가가 이루어져야 하고 허가절차나 건설허가절차가 추후에 시행되므로, 그런 범위 내에서 환경영향평가가 제한되어진다. 독일환경영향평가법 제17조 제2항에 의하면 단계적으로 사업의 계획단계에 따라 환경영향평가가 시행되어야 할 것이다.

47) 독일에서는 추후에 이어지는 임미시은방지법적인 허가절차에서 사전에 이루어진 환경영향평가를 면제시키기 위해서는 허가관청은 환경영향평가법 제17조3문에 따라 환경평가의 검토는 追加的이거나 다른 현저한 환경영향의 발생으로 제한하고 있다. Steinberg, NuR 1992, 164(166).

48) 당면규정으로 인정되는 환경영향평가법 제17조 제3항의 적용의 회피방안으로서 이러한 예외적

속진행과의 상충점을 해소하기 위해선 허가관청은 이런 경우에 어떤 특별한 근거가 필요할 것이다.

또한 현행법에 의한 사업허가절차가 너무 長期間이 소요되고 그로 인해 필요한 투자가 지연되어지는 것도 문제이다<sup>49)</sup>. 그러므로 환경법에서 정한 절차 등 계획이나 허가절차의 간소화도 이루어져야 할 것이다. 또한 한편으로는 迅速化를 위한 올바른 노력과 함께 계획의 범위에서 환경요인에 대한 충분한 검토도 보장되어야 하는 것은 환경영향평가의 숙제이기도 하고 국내의 허가법의 한 부분으로 된 이래로 그 적용 및 시행은 복잡해지는 계획시스템의 운용에서 숭한 어려움을 양산하고 있다.

국토이용계획절차에서 환경영향평가의 시행을 위한 중앙정부의 土地公法的인 의무화의 포기는 지방자치단체등 사업자들로 하여금 사업허가절차에서 전적으로 광범위한 환경영향평가의 시행을 하도록 하였고 그로 인해 여러가지의 토지개발사업관행을 이루어냈다. 그 결과 간과할 수 없는 재정적, 시간 등 자원낭비의 위험도 스스로 만들어내기도 하였다. 사업관계적인 건설계획절차에서 환경영향평가의 시행하는 것은 구체적인 大單位事業을 위해 효과적이므로 계획절차의 범위에서 환경영향의 早期的인 평가를 가능하게 하기 위해 노력하여야 한다. 그에 반해 계획에 대한 환경영향평가에 대한 개선요구는 환경영향평가가 실질적으로 유효해질 수 있도록 하여야 하고 환경영향평가의 안정화를 이루기 위해서는 결국 法の 制定을 기다려야 하는 것이다.

적용은 건설기본절차에서의 환경영향평가가 불충분한 것으로 판명되었거나 허가관청이 새로운 검사를 건설기본계획절차가 이루어진 다음에 획득된 새로운 사항을 검토하여 필요하다고 인정하였을 때인 것이다.

49) Ronellenfisch, DVBl. 1991, 920(933).