

독일의 「연방환경영향평가법에 대한 사후적 입법평가」 사례연구

배 건 이



입법평가 연구 14-17-⑤

독일의 「연방환경영향평가법에 대한 사후적 입법평가」 사례연구

배 건 이



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

**독일의 「연방환경영향평가법에
대한 사후적 입법평가」 사례연구**
**A Case Study in Ex-Post Evaluation of
Federal Environmental Impact
Assessment Act in Germany**

연구자 : 배건이(부연구위원)
Bae, Gun-Yee

2014. 10. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 독일은 2000년 연방각부공통직무규칙 제44조(GGO)에 따라 입법평가를 제도화하여 그 결과를 연방의 입법 제·개정에 반영하고 있는 대표적인 국가로서 국내 입법평가 제도화 및 이론연구를 위해 평가동향 및 사례에 관한 지속적인 모니터링이 필요한 대상국임
- 2013년 1월 연방차관회의에서 법률의 이행비용이 약 100만 유로(약 14억 6천만원) 이상이 소요되는 모든 법률에 대해 사후적 입법평가를 체계화 할 것을 결정함으로써, 독일내 사후적 입법평가가 더욱 확대될 것으로 전망됨
- 독일의 사후적 입법평가의 경우 현행 법률이 존재하므로 사전적 입법평가에 비해 평가대상 및 범위를 보다 구체적으로 확정할 수 있고, GGO 제44조 제7항에 따라 연방주무부처가 법률안 제안이유서에 해당법률에 대한 사후적 입법평가 실시여부와 그 시기를 명시할 수 있다는 점에서, 국내 입법전문가 및 실무자들에게 많은 시사점을 제공할 수 있음
- 독일연방환경영향평가법(UVPG)에 관한 사후적 입법평가사례(2005)는 5년간(1999-2005) 시행된 영향평가를 망라하여 경

험적 데이터를 분석하였을 뿐만 아니라 평가결과를 토대로 법개정을 단행하였다는 점에서 독일내 환경법 관련 대표적인 평가사례로 언급되고 있어 국내 입법평가 세부지침연구(환경법)를 위한 기초자료가 될 수 있음

- 독일의 사후평가사례에서 사용된 다양한 평가기법을 우리나라 환경영향평가법에 적용함으로써, 현행 법률에 관한 사후적 입법평가 시나리오를 제시하는 방식의 국가별 비교사례연구를 수행해 국내 입법평가 기법개발을 위한 시사점을 도출하고자 함

II. 주요 내용

- 1999년부터 2005년 독일내 6개주에서 실시된 환경영향평가 사례를 모집단으로 설정하여 관련 정보를 데이터화 하고, 환경영향평가절차별로 시행 및 참여주체에 관한 설문조사 및 인터뷰 조사를 실시하여 목표달성도를 양적·질적으로 평가하였음
- 그 결과 환경영향평가법의 효과는 긍정적인 것으로 평가되었으나, 우리나라와는 달리 환경영향평가서의 작성주체가 관할 행정관청이기 때문에 관청의 행정부담이 높고, 이로 인해 전문성이 떨어진다는 문제점이 제기되었는데, 관할 행정청의 행정부담을 줄이고, 전문성을 보강하기 위한 조치로서 환경영향평가 관련 전문감정인 및 법령정보센터 등의 설치가 대안으로 제시되었음

- 우리나라 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가는 목표 달성도를 확인하기 위해서는 우리나라의 특성에 맞춰 사업자의 자의적인 평가로 인해 환경영향평가절차와 결과의 객관성과 투명성을 발휘하고 있는지를 확인할 수 있는 조사 및 평가방법론이 적용되어야 할 것임
- 환경영향평가법의 모든 영향을 조사 및 분석할 수 없기 때문에 효율성을 높이기 위해 평가결과를 투명하게 보여줄 수 있는 선에서 평가범위를 한정해야 함
- 독일 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가는 단계적 변화모델이라는 평가방식을 통해 환경영향평가절차별로 정보를 수집하고 조사하여 각 단계별 효과를 분석하는 방식을 택하고 있었다. 단계적 변화모델 역시 우리나라의 환경영향평가법에 적용가능하리라 판단됨
- 독일과 우리나라의 환경영향평가법의 체계의 구성은 다르기 때문에 평가방법의 직접적인 적용은 어려울 수 있지만, 평가모형의 수립, 개별 평가범위의 선정기준, 정보수집의 범위 및 방식 등 많은 측면에서 우리나라의 환경영향평가법에 맞춰 개량적 적용은 가능하다고 판단됨

Ⅲ. 기대효과

- 국내 사후적 입법평가에 관한 다양한 방법론 연구를 위한 기초자료로 이용될 수 있음

□ 환경법 분야의 입법평가 세부지침 연구를 위한 토대를 제공할 수 있음

▶ 주제어 : 환경영향평가, 환경영향평가법, 입법평가, 사후적 입법평가

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- Germany is the representative country which institutionalized legislative evaluation according to Article 44 of Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) in 2000 and has reflected the results in enactment and amendment of federal legislation. Its assessment trends and cases need to continue to be monitored for institutionalization of Korean legislative evaluation and theoretical studies.
- As the federal vice-minister meeting decided to systemize retrospective legislative evaluation about all the laws that expenses for implementing them are more than 1 million euros (about 1.46 billion won) on Jan. 2013, retrospektive legislative evaluation in Germany will be expected to expand more.
- In case of German retrospektive legislative evaluation, target and scope of assessment can be more concretely determined than proactive one because there are the current laws. And it can provide many implications for Korean constitutional experts and hands-on workers in that the federal competent ministry can specify execution of proactive legislative evaluation about the

applicable laws and the period in statements of reasons about proposal of legislative bills according to Clause 7, Article 44 of GGO.

- The cases of retrospective legislative evaluation about UVPG (2005) can be the basic data for studies on detailed guidelines of Korean legislative evaluation(the environmental law) as they have been referred to the representative assessment case related to the environmental law in Germany in that they amended the law based on the assessment results as well as analyzed empirical data by containing everything of impact assessment carried out for 5 years.
- Implications to develop Korean legislative evaluation method tries to be drawn by applying various assessment methods used in the German retrospective assessment cases to the Korean environmental impact assessment and carrying out the study on comparative cases by country of the methods which present retrospective legislative evaluation scenarios about the current laws.

II . Major Content

- Cases of the environmental impact assessments carried out in 6 states in Germany from 1999 to 2005 was set as a population and the data of the relevant information was made. And the attainment of its goal was quantitatively and qualitatively

evaluated by executing the environmental impact procedure and conducting the survey to and interview with participants.

- The result was evaluated that the effect of the environmental impact assessment act is positive. However, because the main agent which wrote the environmental impact evaluation sheet is the jurisdictional governmental office unlike Korea, the problem that it is administratively burdensome and is less professional due to this was raised. Installation of experts and statutory information centers related to the environmental impact assessment were suggested as an alternative to reduce its burden and strengthen professionalism.
- The investigation and evaluation methodology which can check if the environmental impact assessment procedure and the results show objectivity and transparency due to arbitrary evaluation of licensees to meet the Korean characteristics should be applied to retrospective legislative evaluation about the Korean environmental impact assessment to check the attainment of its goal.
- Because all the effects of the environmental impact assessment cannot be investigated and analyzed, the evaluation scope should be limited to the level which can clearly show the evaluation results to increase efficiency.

- Retrospektive legislative evaluation about the German environmental impact assessment selects the method which collects and investigates information by environmental impact assessment procedure through the evaluation method called step change models. The step change models are judged to be able to be applied to the Korean environmental impact assessment.
- It can be difficult to apply evaluation methods directly to the Korean law because the different systems of Korean and German environmental impact assessment were composed. However, it is judged that the evaluation methods can be applied to the Korean laws to meet Korean environmental impact assessment law in many aspects including establishment of evaluation models, criteria to select individual evaluation ranges, and the scope and methods of information gathering.

III. Expected Effects

- Can be used as the basic data for studies on various types of methodology about Korean retrospektive legislative evaluation.
- The foundation for studies on detailed guidelines of legislative evaluation in the environmental law field.

▶▶ Key Words : Environmental impact assessment, Environmental Impact Assessment Act, Legislative Evaluation, Ex-Post Legislative Evaluation

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
제 2 절 연구범위 및 방법	14
1. 연구의 범위	14
2. 연구방법	14
제 3 절 기대효과	15
제 2 장 독일 『연방환경영향평가법에 대한 사후적 입법평가』 분석	17
제 1 절 평가배경과 근거	17
1. 평가배경	17
2. 평가근거	21
제 2 절 평가주체와 평가대상	23
1. 평가주체	23
2. 평가대상	24
제 3 절 평가과정과 방법	37
1. 평가과정	37
2. 평가방법	42

제 4 절 평가결과	48
1. 평가결과	49
제 3 장 국내 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 구상	61
제 1 절 입법평가의 배경	61
1. 법률의 목표달성도 측정	61
2. 부수효과의 확인	62
제 2 절 평가주체와 평가대상	63
1. 평가주체	63
2. 평가대상	65
제 3 절 평가과정과 평가방법	72
1. 평가과정	72
2. 평가방법	78
제 4 장 시사점 및 결론	81
참 고 문 헌	85

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

유럽의 입법평가제도는 과잉법률주의와 규범홍수현상으로 인한 규제 품질저하를 극복해 보다 질 좋은 법률(Bessere Gesetze)을 만들기 위한 입법론적 도구(Gesetzgebungsinstrument)로서 논의된 것이다. 독일 입법평가제도는 연방내무부가 만든 행정규칙인 독일각부공통직무규칙 제44조에 근거하여 연방법률 및 법률안을 대상으로 관할 부처가 중심이 되어 사전적·사후적 평가를 시행하는 정부주도형 시스템이다.¹⁾ 독일 입법평가제도의 주요 특징 가운데 하나로 언급될 수 있는 것은, 연방수상청 산하의 독립적인 자문기관으로 설립된 국가규범통제위원회(Nationale Normkontrollrat)가 연방법률안에 대한 이행비용을 분석하여 객관적인 비용정보를 제시함으로써 경제적 효과를 예측하는 평가기관으로 자리하고 있다는 점이다.

지금까지 독일 입법평가제도에 관한 연구는 이론적 배경과 각종 평가지침 그리고 각종 평가기법을 적용한 사례분석이 주를 이루었다. 특히 독일의 입법평가 적용사례에 관한 연구의 경우 수시과제의 형식을 빌려 진행되는 경우가 많아, 국내법과 일대일 매칭을 통해 유사한 국내 법률에 독일식 평가방법이나 평가과정을 도입해 개괄적인 평가를 수행해 봄으로서 국내 적용가능성을 사전 검토해 보는 비교사례연구를 수행하기 어려웠다. 또한 양국 모두 동일한 입법목적과 체계를 갖는 법률을 찾아보기가 어려웠기 때문에 비교사례연구를 통한 시사점 도출이 쉽지 않았다. 그러나 선행연구결과에서 말해주듯이, 국내 제도화 연구를 위해 보다 엄밀히 검토되어야 할 부분은 독일식 입법평가 시스템의 국내 적용가능성일 것이다. 따라서 본 연구는 독일식

1) 배건이, 입법평가 비교제도론3: 독일·스위스, 한국법제연구원, 2013, 109면

입법평가 시스템을 국내법에 적용하여 그 시사점을 도출하는 방식의 비교사례연구를 진행함으로써, 독일식 입법평가 시스템의 국내적용가능성을 검토해 보고자 한다. 독일 연방환경영향평가법의 경우 유럽연합 지침에 따라 2005년 전략환경평가제도가 도입된 이래 그 효과를 평가하여 개선책을 도입하고자 연방환경부가 수행한 사례로서, 평가시 사용된 기법 또는 절차를 국내 환경영향평가법에 매칭시킴으로서 독일식 사후적 평가방법의 국내적용가능성을 보다 면밀히 분석하여 한국형 입법평가 제도화 모형의 기초자료를 삼고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

먼저 독일의 연방환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가 보고서가 사례분석을 위한 일차적인 연구대상이다. 이어서 국내 환경영향평가 법률 가운데 최근 개정의견이 제시되었던 일부 조항을 중심으로 평가대상을 압축한 뒤, 독일 사후평가사례에 적용한 평가기법을 매칭하는 개괄적인 사전평가를 수행하는 방식의 비교사례연구가 이차적인 연구대상이라 하겠다.

2. 연구방법

독일과 한국에 환경영향평가법이라는 유사목적의 법률이 존재한다는 점, 그리고 독일식 사후적 입법평가에 사용된 기법들은 독일만의 독창적인 평가방법이 아니라 우리나라의 개별영향평가 또는 기타 학술연구영역에서도 사용되고 있는 방법론이라는 점에서 이 같은 연구방식을 택하게 되었다. 비교기준 및 범위, 국내법상 평가대상을 정하는 문제 등, 주요쟁점사항마다 전문가 자문을 구하거나 전문가 회의

를 통해 합리적인 대안을 모색함으로써, 비교사례연구의 방법론적 틀을 제시하고자 한다. 이 같은 전문가 참여과정과 의견을 검토과정에서 정리해서 보여줌으로써 비교사례연구의 객관성과 투명성 또한 높이고자 한다.

제 3 절 기대효과

다만 연구프로세스가 다르고, 독일의 경우 입법평가가 제도화 되어 있다는 점, 그리고 평가대상 법률의 규범환경이 다르다는 점 등에서 연구의 한계점은 이미 내포되어 있을 것이다. 그러나 한국적 입법평가에 모형에 대해 논의하기 위해서는 해외평가사례를 보다 면밀히 분석하여 적용가능성과 타당성을 분석하는 기초연구가 선행되어야 하기 때문에, 비교사례연구라는 매칭적 비교틀을 사용하는 연구방식을 통해 이 같은 연구목표를 달성해 보고자 한다. 이 같은 시도 역시 입법평가의 해외사례연구에 대한 새로운 분석기법으로 적용될 수 있으므로, 제도화를 위한 사례형 이론연구의 모형을 제시할 수 있을 것이다.

제 2 장 독일 『연방환경영향평가법에 대한 사후적 입법평가』 분석

제 1 절 평가배경과 근거

1. 평가배경

독일의 연방환경영향평가법(Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 환경영향평가법)은 1990년 2월에 제정된 법률로 특정 계획(Vorhaben)에 대한 환경영향평가의 방식과 절차를 규율하기 위해 마련되었다. 환경영향평가는 개발사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측 및 분석하여 이에 대한 대책을 강구하는 제도로, 이른바 환경법의 기본 원칙인 사전배려원칙의 가장 핵심적인 수단중의 하나이다.²⁾

본래 독일의 환경영향평가제도는 환경권의 보호를 위한 연방차원의 자율적인 움직임이 아니라, 유럽공동체지침에 의해 제도화 되었다. 1971년 독일연방에 환경프로그램(Umweltprogramm)³⁾이 마련된 이후 환경에 대한 국민적 관심이 높아지고 사전배려원칙에 따라 환경영향평가에 대한 필요성이 제기되면서 “환경영향평가수행표준(1974)”⁴⁾과 “환경영향평가원칙(1975)”⁵⁾이 제정되는데 그쳤는데, 양 규정의 경우 법령이 아니라 법적 구속력이 없는 연방내무부의 행정규칙 수준이었다.⁶⁾ 그러

2) 송동수, 독일의 환경영향평가와 전략환경평가, 환경법연구 29권 2-2호, 한국환경법학회, 2007, 167면

3) Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Umweltprogramm, BT-Drucksache VI/2710, Bonn, 1971

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

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

6) 송동수, 독일의 환경영향평가와 전략환경평가, 환경법연구 29권 2-2호, 한국환경법학회, 2007, 172-173면

다가 유럽공동체의 환경영향평가지침이 1985년 마련되면서 그 회원국 지위에 따라 독일은 3년 이내에 국내법으로 전환해야 할 의무를 지게 되자, 독일연방법에 근거규정을 마련하고자 1990년 환경영향평가법을 제정하였다.⁷⁾

제정된 이래 약 14년 이상 시행되어 오고 있는 연방환경영향평가법은 2001년과 2005년 2차례 전면수정과정을 거쳤는데 이 같은 두 차례 개정의 주요목표는 전략적 환경평가(Strategische Umweltprüfung, SUP)를 도입하는 것이었다.⁸⁾ 전략적 환경영향평가는 “사업실시단계에서 이뤄지는 환경영향평가제도의 한계를 극복하기 위해 마련된 제도로서, 아직 승인되기 전의 제안된 정책, 계획 혹은 프로그램들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향을 사전에 평가하는 과정으로 정의되고 있으며, 「상위단계에서의 환경영향평가」 또는 「계획단계에서의 환경영향평가」라고 불리운다.⁹⁾ 2001년 유럽연합의 환경평가지침¹⁰⁾에 따라 전략적 환경평가를 수용해야 하는 상황에서 독일은 전략적 환경평가제도를 연방환경영향평가법에 넣을 것인지 아니면 새로운 법률을 통해 제정할 것인지를 놓고 많은 논의를 벌인 끝에 “연방환경영향평가법에 편입”하는 방식을 택하였다.¹¹⁾

독일환경영향평가법 제1조(§1 환경영향평가법)에 의하면 동 법률의 목적은 특정 공공 또는 민간의 계획이 환경에 미치는 영향을 사전에 분석하여, 효과적인 환경배려조치를 취하고자 함이다. 또한 이 같은 효과적인 환경배려조치(Plänen und Programmen zur wirksam Umweltprüfung)가 환경평가(환경영향평가 및 전략적 환경평가)를 통해 사전에 적

7) 송동수, 전계논문, 173면

8) 송동수, 전계논문, 173면; 남영숙, 우리나라와 독일의 전략환경평가제도 비교연구, 한국법제연구원, 2013, 99-100면

9) 송동수, 전계논문, 168면

10) Richtlinie 2001/35/EG v. 26. 5. 2003(ABIEU Nr. L 156, S. 17)

11) Hendlar, Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, NVwY 2005, 978, 송동수, 전계논문 173-174면

합한 조사를 통해 환경에 미치는 영향을 파악해서 이루어지고, 환경평가결과를 각종 계획에 대한 관청의 인허가 결정, 계획 및 프로그램의 수립 및 변경에 관한 결정시 고려요인으로 작용할 수 있도록 하는 것이 연방환경영향평가법이 갖는 목적이라 명시하고 있다(§1 환경영향평가법).¹²⁾

독일의 연방환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가 보고서는 2009년 3월에 작성된 것으로 연방환경청(Umweltbundesamt)이 외부전문가 그룹에게 위탁하여 실시하였는데 최종결과보고서는 약 370면에 달한다. 보고서에는 “연방환경영향평가법의 평가(Evaluation)”라는 제목이 달려있으며, 부제로는 “환경법의 이행과 산업시설 및 사회간접자본에 관한 허가절차의 진행시 환경영향평가법의 영향(Auswirkungen des 환경영향평가법 auf den Vollzug des Umweltsrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen)”이라고 쓰여 있다.

이상을 통해 확인할 수 있는 것은 첫째, 연방환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 배경과 목적이다. 독일에서는 입법평가란 용어를 통상 사전적·병행적·사후적 입법평가를 모두 포함하는 “Gesetzesfolgenabschätzung, GFA”이란 용어로 통일해서 사용하고 있는데, 위 용어를 직역하면 법률결과예측평가로 번역할 수 있다. 엄밀한 의미에서 “Gesetzesfolgenabschätzung”은 법률의 결과에 대한 예측이므로 법률의 영향에 대한 사전적 평가라는 뉘앙스가 강하기 때문에 사전적 입법평가를 가리키는 개념으로 사용하고 있다. 현재 평가실무그룹에서는 사

12) 연방환경영향평가법 제 1 조 법률의 목적

특정개발사업 또는 계획과 프로그램에 있어 효과적인 환경상의 사전배려를 위해 통일적인 기본원칙에 따라 다음의 사항을 보장하고자 한다.

- ① 환경평가(환경영향평가와 전략환경영향평가)를 통하여 환경에 미치는 영향을 최대한 빠르고 포괄적으로 조사, 서술 그리고 평가하는 것
- ② 환경평가지행의 결과를 개발사업의 승인과 관련된 행정청의 결정이나 계획과 프로그램의 수립 및 변경과정에서 가능한 한 초기에 고려하도록 하는 것

전적 입법평가와 구별되는 개념으로서 사후적 입법평가는 Evaluation이라는 용어를 사용하고 있다.¹³⁾ 따라서 본래 보고서의 원제와 부제를 종합해 보면 연방환경영향평가법의 영향에 관한 사후적 평가임을 알 수 있다. 사후적 입법평가는 법률의 의도한 목표를 달성했는지를 확인하는 평가절차이기 때문에, 결국 연방환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가는 “공공 또는 민간의 계획이 환경에 미치는 영향을 사전에 분석하여, 효과적인 환경배려조치를 취하기 위함”이라는 “의도한 목표”의 달성도를 확인하는 과정이라는 것을 인식할 수 있다. 이러한 목표달성도는 법률의 영향을 다각도에서 분석하는 과정에서 확인되므로 연방환경영향평가법에 관한 목표달성도는 각종 관청의 계획, 사업 및 프로그램에 관한 허가결정시 환경평가결과 고려도를 조사하여 연방환경영향평가법의 효과적 집행과 부수효과를 조사하는 방식으로 진행되리라는 점도 짐작할 수 있게 된다.

둘째, 이 같은 사후적 입법평가는 독일의 환경영향평가법 제·개정 과정의 특수성에 기인한다 하겠다. 독일은 기본법상 환경국가(Umweltstaat)원칙이 표명되고 있을 뿐만 아니라 환경권을 통해 미래세대의 환경이익까지 두텁게 보장하고 있는 국가로서, 내부요인이 아닌 유럽연합의 지침이라는 외부요인에 따라 환경영향평가제도를 도입했기 때문에 독일 환경법 및 그 집행체계에 어떤 영향을 미쳤는지 보다 면밀하게 확인하고자 하는 조사 및 평가요구가 보다 높게 발생했을 것이다. 특히 관료비용이라는 측면에서 볼 때 독일의 환경영향평가제도는 개발사업자가 아닌 주무관청이 주도하게 되어 있기 때문에 관할관청의 행정부담이 증가하는 측면이 강하다. 관할관청의 행정부담이 증가하고, 전문성이 떨어진 평가결과를 토대로 개발사업에 관한 허가결정이 내려진 경우 환경영향평가법이 의도한 목표를 벗어나 부정적 효과를 발

13) 배건이, 입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 - 입법평가 비교제도론 3: 독일·스위스 -, 한국법제연구원, 2013, 42면 참조

생시키고 있는 것이기 때문에 이와 관련해 독일연방차원에서 법률의 효과를 확인하고자 한 것이다.

마지막으로 연방환경영향평가법의 효과를 평가하여, 문제점으로 확인된 부분들을 개선하여 효율적인 개선안을 마련하고자 하는 것이다. 이 같은 개선안은 연방환경영향평가법의 개정안 마련과 같은 법률적 수단일 수도 있고, 주무관청의 전담인력배치와 같은 행정조치를 유도할 수 있다. 최적의 입법대안을 마련하는데 그치지 않고 정책적 대안까지 포함하여 보다 구체적인 집행안을 마련하는 것이 중요하다 할 것이다.

2. 평가근거

독일연방환경영향평가법의 사후적 입법평가의 평가근거는 독일연방환경영향평가법에 직접적으로 규정되어 있지는 않다. 연방환경영향평가법에 평가조항이 규정되어 있지 않기 때문에, 평가에 관한 다른 법적 근거를 인용해야만 하는데, 상위법적 근거로는 독일기본법(Grundgesetz, GG)을 들 수 있고 행정규칙으로서 형식적인 법적 효력을 없지만 연방정부내부에서 실질적인 구속력을 갖는 독일연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO)을 꼽을 수 있다.

크게 독일기본법과 독일연방각부공통직무규칙을 들 수 있다. 독일기본법 제20조 제3항에 의하면 입법은 헌법적 질서에 구속되며, 이 같은 입법이과 같은 국가권력은 독일기본법 제1조 1항에 의하면 인간의 존엄과 불가침을 보호하는 것이라 규정하고 있다. 따라서 입법자는 권력분립 및 민주주의 원칙상 입법형성의 자유를 갖지만, 이 같은 입법자의 자유는 절대적 자유가 아닌 국가의 안전과 국민을 보호해야 할 의무에 기반한 자유이므로 그에 따른 한계와 책임을 갖는다.¹⁴⁾ 연

14) 홍완식, 입법자의 법률개선 의무에 관한 연구-독일연방헌법재판소와 한국헌법재판소의 결정례를 중심으로, 공법학연구 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002, 283면

방헌법재판소는 입법자는 자유로운 입법형성의 자유를 가질 뿐만 아니라, 독일기본법 제20조 제3항 및 독일기본법 제1조 제1항에 따라 법률이 시행되는 과정과 결과를 관찰하여 법률의 실제적인 효과를 평가하고 조사한 자료를 토대로 입법화 해야 할 법률개선 의무를 진다고 판시하고 있다. 이 같은 법률개선 의무는 법률의 흠결로 인한 국민의 부담을 항시 주시하고(법률관찰의무), 법률 제·개정 이후에도 지속적으로 관찰하고 조사해야 할 법률평가의무(Prüfungspflicht)도 포함하는 개념이다.¹⁵⁾ 이 같은 연방헌법재판소의 헌법해석에 따라 입법자의 법률개선 의무 및 관찰·평가의무에 근거하여 연방정부는 의회의 요청이 있을 경우 사후적 입법평가를 시행할 수 있을 뿐만 아니라, 의회의 요청이 없더라도 투명성 원칙에 따른 자기통제의 관점에서 법률의 효과를 평가하여 의회와 국민에게 보고할 의무를 진다. 그리고 이를 보다 효율적으로 시행하기 위하여 연방정부내부규칙인 독일연방각부공통직무규칙 제44조에 법률의 영향에 대한 분석할 수 있는 입법평가 근거조항을 마련하여 실질적인 평가를 수행할 수 있도록 제도화 하였다. 동 조항의 경우 사전적 입법평가에 대해서도 적용될 뿐만 아니라 사후적 입법평가에도 적용되는 조항으로서, 맨 마지막 5문에서 “법률효과에 대한 조사권고”를 할 수 있다고 한 것은 법률 소관부처가 직접 법률로 인해 발생한 영향(부수효과 포함)을 평가하여 투명성을 강화하고자 하는 것이다.

독일연방각부공통직무규칙

제44조 법률의 영향

- ① 법률의 영향이란 법률의 본질적 영향으로 이해해야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도한 효과 및 의도하지 아니한 부차적인 효과를 포함한다. 예견된 법률의 영향에 대한 설명은 각 전문분야를 관할하는 연방

15) 박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002, 234면; 홍완식, 전개논문, 283면

행정부처와 협의한 후 행하여야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 연방내무부는 법률의 영향에 대한 조사를 권고할 수 있다. 이러한 근거는 법안의 효과가 지속적인 발전가능성과 부합하는지의 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적 효과를 갖는지를 설명하여야 한다. 연방내무부는 법률효과에 대한 조사를 권고할 수 있다.

제 2 절 평가주체와 평가대상

1. 평가주체

독일연방각부공통직무규칙 제44조에 의한 법률의 영향은 의원발의 법안이 아닌 연방정부발의법률안을 대상으로 하기 때문에, 사후적 입법평가 역시 의회의 특별한 요청이 없는 한 기본적으로 해당 법률의 소관부처가 담당한다. 연방환경영향평가법을 소관하는 연방부처는 연방환경부로서 사후적 입법평가는 그 산하기관인 연방환경청이 주관하였다. 다만 법률발의 및 소관부처가 직접 법률의 목표달성도를 측정한다는 것은, 자칫하면 평가결과를 부처에게 이로운 쪽으로 해석하여 신뢰성과 투명성을 저해하는 문제점이 야기될 수 있다. 때문에 이 같은 문제점을 해결하고 평가결과의 질을 보장하기 위해 외부전문가그룹을 활용하여 신뢰성을 확보하고자 하는 경우가 많다. 따라서 연방환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가는 그 주관이 연방환경부 산하 연방환경청이지만, 실제 평가계획과 수행은 전문성과 자율성이 보장되는 외부전문가 그룹을 활용하였다. 사후적 입법평가는 법률의 영향을 각각 다른 관점에서 분석하기 때문에 학제간 연구(Interwissenschaftliche Erforschung)를 기반으로 한다. 총 연구자는 15명으로, 이 가운데 분야별 연구책임자는 4명이다.¹⁶⁾

16) <독일연방환경영향평가법률에 관한 사후적 입법평가 참여인력>

다만 스위스 사후적 입법평가 보고서의 경우 연구그룹별 평가영역 및 연구책임자를 분명히 알 수 있도록 도식화 하여 보여주는 반면, 독일의 사후적 입법평가 보고서의 경우 이 같은 양식을 찾아볼 수 없어 한계점으로 지적할 수 있었다.

또한 연방환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가 보고서에서는 보고서 맨 앞면에 참여그룹의 이름과 소속을 게재하고, 보고서의 전체를 연방환경부 사이트에 공개하여 그에 관한 의견을 수렴하도록 하고 있다. 단순한 평가결과로만 끝나는 것이 아니라, 평가결과에 대한 공표 그리고 그에 관한 국민적 피드백을 함께 진행하고 있어 평가결과 의 파급효과를 높이고, 해당 법령에 대해 보다 효율적으로 개선책을 마련하고 선택할 수 있도록 하고 있다.

2. 평가대상

(1) 평가대상으로서 연방환경영향평가법

사후적 입법평가의 대상은 먼저 전체 법률이 될 수 있다. 이 같은 법률 전체에 대한 평가의 경우 시간과 비용이 많이 소요되기 때문에,

<p>Dr. Martin Führ Hochschule Darmstadt Dr. Kilian Biyer Universität Göttingen Jaqui Dopfer Susanne Schlagbauer Nils Bedke Frnak Belzer Mirjal Harteisen Dr. Silke Kleihauer Dr. Andreas Mengel Simone Von Kampen Detlef Kober Matthias Bächle Nicole Löffler Anna Schopf Christian Wolter</p>

평가계획수립단계에서부터 수 차례 전문가 회의를 개최하여 평가대상에 대한 초점을 합의하게 된다. 이처럼 평가대상이 전체 법률일 경우 평가방법은 목표분석을 시행하여 법률이 의도한 목표가 무엇인지를 명확히 분석해 낸 다음, 목표달성을 위해 필요한 행정절차와 수단을 범주화 하여 그에 관한 효과를 분석하는 방식을 취하게 된다. 이 같은 범주화 과정은 법률의 경우 하위법령을 통해 구체적인 집행수위를 알 수 있기 때문에 대부분 유관법령까지 포함해서 효과를 조사해야 하는 경우가 발생한다. 때문에 이 같은 전체 법률에 대한 평가의 경우 목표달성도를 조사하기 위해 제1차적으로 시행하는 개별 수단의 범주화가 평가대상을 확정하는데 매우 중요한 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 이와는 달리 법률의 특정조항을 평가하는 경우 그 조항의 효과를 분석하기 때문에 해당 조항의 효력범위를 파악하기 쉬운 경우 시간과 비용을 절감할 수 있다.

독일연방환경영향평가법의 경우 전체 법률에 대한 평가를 진행하는 사후적 입법평가로서, “환경영향평가법이 산업시설 및 사회간접자본에 관한 허가결정시 미치는 효과를 확인하여 미흡한 점이 발견되었을 경우 그에 관한 개선책을 마련하는 것”이 평가의 주요목적이다. 따라서 환경영향평가법상 평가절차가 의도하는 효과를 달성했는지, 그 달성이 어느 정도인지, 부수효과가 있는지를 확인하는 것이 평가의 주요내용을 이룰 것이다. 다만 여기서 가장 중요한 평가대상은 허가절차시 환경영향평가의 고려여부이며, 환경에 대한 물질적 영향은 각각의 해당 법률에 따른 것이지(유관법령), 환경영향평가법에 직접적으로 근거한 것은 아니므로 평가대상에서 제외해야 한다. 또한 연방법률에 의한 집행은 주로 주 정부에 의해서 시행되고 있기 때문에 각 주간 집행효과의 차이는 평가시 중요한 고려대상은 될 수 있겠지만, 주간 비교가 연구의 직접적인 대상이 되지는 않는다. 왜냐하면 독일연방영향평가법은 연방법률로서 연방전체의 이익에 어떤 영향을 미쳤는지 확

제 2 장 독일 『연방환경영향평가법에 대한 사후적 입법평가』 분석

인하는 것이 사후적 입법평가의 주요쟁점사항이지, 주간 집행효과를 비교하여 집행능력의 차이를 확인하는 것은 평가의 주요목적이 아니기 때문이다.

연방환경영향평가법은 총6장 제25개 조문으로 구성되어 있는데, 제1장은 환경평가에 관한 일반규정을, 제2장은 환경영향평가에 관한 사항을 제3장은 전략적 환경영향평가에 관한 사항을, 제4장은 환경평가에 관한 특별절차에 관한 규정을, 제5장은 특정 이행시설 및 다른 시설에 관한 규정, 그리고 제6장은 종료규정을 다루고 있다.

제1장 환경영향평가에 관한 일반규정	제1조-제3조	- 입법목적 - 개념 - 적용영역
제2장 환경영향평가	제3a조-제14조	- 환경영향평가의 전제조건 - 환경영향평가의 절차
제3장 전략적 환경평가	제14a조-제14n조	- 전략적 환경평가의 전제조건 - 전략적 환경평가의 절차
제4장 환경평가에 관한 특별규정	제15조-제19b조	- 공항허가 - 공간개발계획 - 지방자치단체의 전략적 환경평가 - 연방차원의 도로건설계획에 관한 전략적 환경평가
제5장 특정 이행시설 및 기타 시설에 관한 규정	제20조-제23조	- 계획수립 및 허가 - 결정 및 부수규정 - 절차 - 과태료
제6장 보칙	제24조-제25조	- 행정규칙 - 행정절차 규정 - 이행규정

(2) 연방환경영향평가의 절차 및 내용

독일 환경영향평가법 제2조(§ 2 환경영향평가법)에서는 “환경영향평가절차는 계획의 결정을 위해 마련된 행정절차의 한 부분으로서 비독자적인 절차(unselbständiger Teil)를 의미하며, 여기서 의미하는 계획이란 인간(건강을 포함)과 동·식물 및 다양한 생물, 토양·수질·대기·기후·자연환경과, 문화재 및 기타 유형재산 및 지정보호대상에 대한 변경 등과 관련된 각종 개발사업과 행정계획”을 의미한다.¹⁷⁾ 이 같은 내용은 유럽 환경영향평가지침 제2조의 지침을 그대로 수용한 것으로서, 환경영향평가는 독자적인 절차가 아닌 특정 계획 및 조치 등의 개발사업과 관련된 허가절차를 위해 존재하는 사전절차로서, 실제법적 효력을 갖는 절차가 아니라 허가의 전제인 절차적 수단임을 뜻한다.¹⁸⁾

1) 환경영향평가의 대상

독일의 환경영향평가의 대상이 되는 계획(Vorhaben)은 총 19개로 분류되며, 별표1에 자세히 열거되어 있는데, 해당되는 19개 사업의 규모, 범위, 성격에 따라 “의무적 평가대상, 스크리닝(Überschlägige Vorprüfung), 입지선정 관련 스크리닝(Standortbezogene Vorprüfung)”으로 구별한다. 스크리닝 제도(Screening)는 계획의 성격과 규모가 그리 크지 않은 경우 환경적 영향을 사전에 검토하여 환경영향평가여부를 결정하는 제도로써, 독일에서는 “대강적 사전평가(Überschlägige Vorprüfung)”라 표현하고 있다. 우리나라 환경영향평가와 관련된 용어의 통일적 기

17) 여기서 의미하는 계획(Vorhaben)은 각종 기술시설의 설치 및 운영, 그리고 그 변경에 관한 조치를 포함하는 포괄적인 개념이다; Werner Hoppe(Hrsg.), UVPGG-Kommentar (3. Aufl.), Berlin, 2007, S. 96

18) Schink, Umweltprüfung für Pläne und Programme, NVwY 2005, 616; 송동수, 전계 논문, 제176면

술을 위해 직역한 용어대신 “스크리닝”이란 표현을 사용하고자 한다. 환경영향평가의 실시여부를 사전에 사정할 수 있기 때문에, 스크리닝 결과가 부정적으로 나올 경우 환경영향평가를 의무적으로 실시해야만 한다. 아래 <표1>을 보면 의무적인 환경영향평가대상의 경우 대상계획 및 사업의 규모가 일정 수준의 이상이어야만 하며, 그 이하의 규모일 경우 스크리닝을 통해 환경적 영향을 사전 검토하여 부정적 평가결과가 나온 경우에는 계획 및 사업에 관한 주무관청의 허가결정시 환경영향평가절차를 거쳐야만 한다. 그러나 핵에너지 관련 계획이나 사업은 스크리닝 제도를 시행하지 않고 의무적으로 환경영향평가를 거치도록 하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표1> 환경영향평가의 대상: 계획별 분류

	계획 분야	
1	발전, 광산 및 에너지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 200MW이상일 경우 - 20개 이상의 풍력발전시설 - 1일 500t 이상 화석연료 ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 50MW 이상에서 200MW 이하일 경우 - 5개 이상~20개 미만의 풍력발전시설 - 1일 500t 미만 화석연료
2	채석, 토양, 유리, 도자기, 건축자재	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 25ha 이상일 경우 - 시멘트 1일 1000t 이상일 경우 - 1일 20,000t 이상의 완성품일 경우 - 연 200,000t 이상의 유리제품을 생산할 경우

	계획 분야	
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 10ha이상 25ha 이하일 경우 - 시멘트 1일 1000t 이하일 경우 - 1일 20t 이하의 완성품일 경우
3	석탄, 철강, 선박	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 배출시설의 설치 및 운영 - 제련시설의 설치 및 운영 - 비금속물질의 생산시설 설치 및 운영 - 연 100,000t 이상 - 100,000t 이상 선박건설 ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 시간 당 2,5톤 이상 철가 및 석탄 - 1일 4t 이상 카드뮴 또는 20t 이상 비금속물질, 연 100,000t 이하 - 길이 20m 이하 선박 및 선체제조
4	화학, 의약품, 석유정제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 염기성 유기 화학 물질 생산 - 염기성 무기 화합물의 생산 - 인, 질소 또는 칼륨 계 비료의 생산 (Einnahrstoff 또는 Mehrnahrstoff) - 식물보호 제품 및 살생용 원료의 제조 - 화학 물질을 사용하여 기본 의약품의 생산 - 생물학적 프로세스 및 폭발물 생산 ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 앞에서 언급한 물질 또는 물질 군의 제조 공장의 설립 및 운영
5	플라스틱제조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 30m² 이상의 플라스틱 제조시설 및 운영

제 2 장 독일 『연방환경영향평가법에 대한 사후적 입법평가』 분석

	계획 분야	
6	목재, 펄프	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 목재, 짚이나 펄프 생산을 위한 시설 및 운영 - 1일 200t 이상 ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 1일 20t 이상에서 200t 이하
7	식료품, 음식물, 식량, 농업생산물	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 85,000 마리 이상 양계 시설 및 운영 - 85,000 마리 이상 가축시설 및 운영 - 3000 마리 이상 돼지축사시설 및 운영 - 800 마리 이상 소축사시설 및 운영 ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 45,000~85,000 마리 양계시설 및 운영 - 40,000~85,000 마리 가축시설 및 운영 - 2000~3000 마리 돼치축사시설 및 운영 - 600~800 마리 소축사시설 및 운영
8	폐기물 처리, 제거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 위험물질 - 유해폐기물 - 시간당 3t 이상의 폐기물 ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 시간당 3t 이하의 폐기물
9	물질 및 혼합물 저장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 2 00,000t 이상 ○ 스크리닝 <ul style="list-style-type: none"> - 2 00,000t 이하
10	기타 공장시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 생산, 가공 또는 처리를 위한 공장의 설립 및 운영

	계획 분야	
		<ul style="list-style-type: none"> - 폭발물, 인화성 물질, 연료, 불꽃 또는 사용 또는 위 물질의 제조 - 탄약 또는 기타 폭발 장치 생산 및 제조 <p>○ 스크리닝</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시간당 25t 이하
11	원자력에너지	<p>○ 의무적 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 핵연료의 생산 및 가공 - 핵연료의 분열 관련 시설설치 및 운영 - 핵연료 해체시설설치 및 운영 - 핵폐기물 제거 및 안전시설의 설치 및 운영
12	폐기물처리장	<p>○ 의무적 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위험폐기물처리시설의 설치 및 운영 - 1일 10t 이상 또는 총 25000t 이상 <p>○ 스크리닝</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1일 10t 이하 또는 총 25000t 이하
13	수자원 이용 및 수리사업	<p>○ 의무적 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 9000kg 이상의 상하수 또는 2시간당 4500m³ 이상의 상하수 <p>○ 스크리닝</p> <ul style="list-style-type: none"> - 600kg 이상의 상하수 또는 2시간당 900~4500m³ 이하의 상하수
14	교통계획	<p>○ 의무적 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방수로건설 - 350t 이상의 수로 - 5km 이상의 4차선 이상 연방도로 신규건설 - 10km 이상의 4차선 이상 연방도로 변경 및 확장

제 2 장 독일 『연방환경영향평가법에 대한 사후적 입법평가』 분석

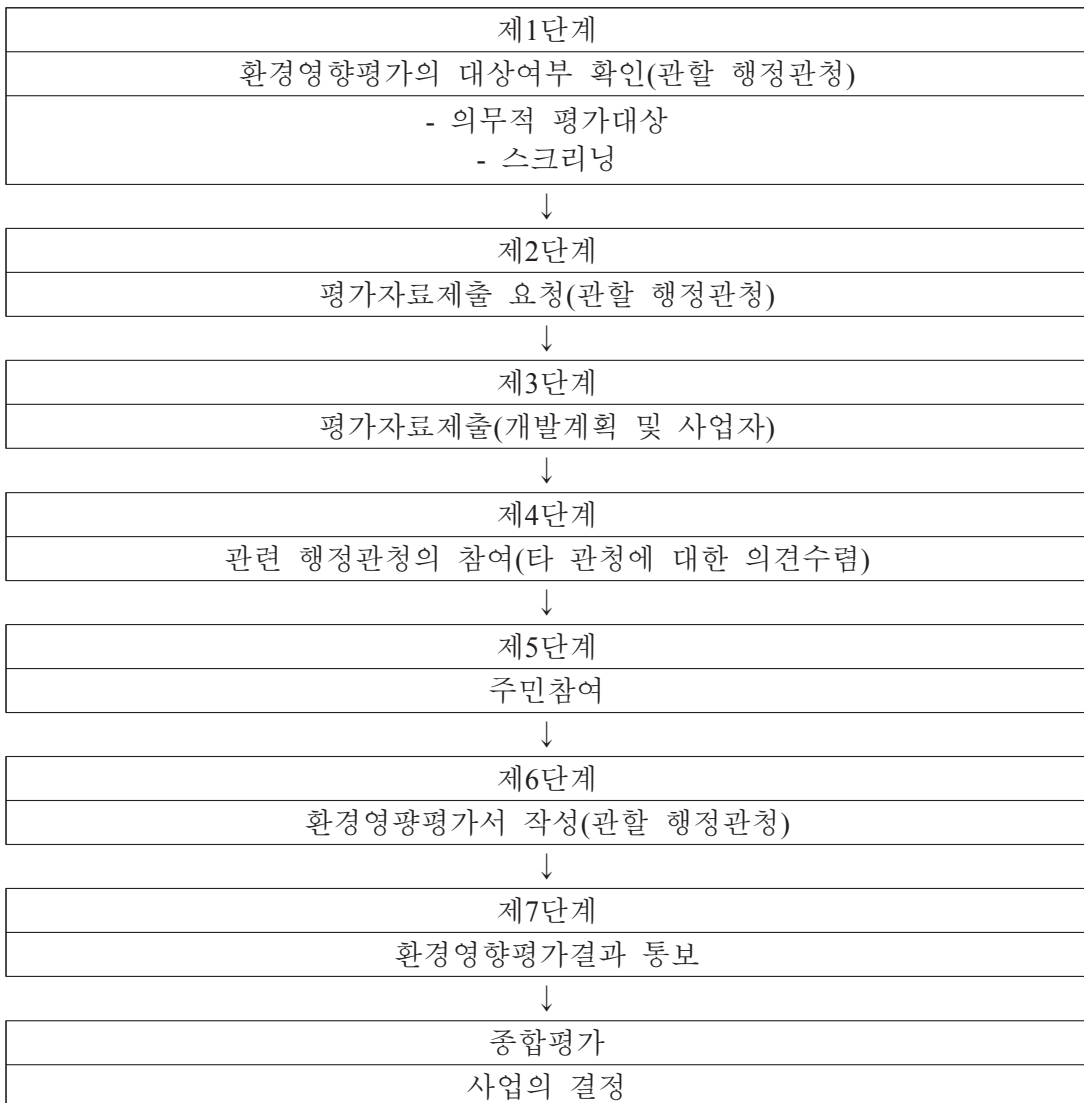
	계획 분야	
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 스크리닝 - 350t 이하 수로 - 기타 연방도로
15	광업, 이산화탄소 저장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 - 이산화탄소저장시설의 설치 및 운영
16	대지통합	<ul style="list-style-type: none"> ○ 스크리닝 - 대지통합법상의 지역사회 건축 및 공공시설의 건설
17	임업 및 농업계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 - 50ha 이상의 산림 ○ 스크리닝 - 20ha~50ha 이하의 산림
18	건설계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 - 총 300가구 이상 ○ 스크리닝 - 총 100~300가구 이하
19	전력 및 가스공급 시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무적 평가 - 15km² 이상 220kW 이상 - 40km² 이상 800mm 이상 ○ 스크리닝 - 15km² 이하 220kW 이하 - 5~40km² 이상 300~800mm 이상

2) 환경영향평가의 절차

독일 환경영향평가의 주체는 우리나라처럼 개발계획 및 사업자가 아니라 계획 및 사업지를 관할하는 행정관청이다. 따라서 개발계획 및 사업자는 관할 행정관청이 환경영향평가를 실시하기 위해 요청하는

관련 서류를 제출해야 할 의무를 질뿐만 아니라, 행정관청이 최종적으로 분석하여 작성한 환경영향평가결과는 계획의 승인 및 사업허가와 관련해 중요한 고려요인이 된다.¹⁹⁾ 관할 행정관청에 개발계획 및 사업에 대한 승인 및 허가신청이 제기 된 경우 환경영향평가절차는 시작될 수 있으며, 다음과 같이 7단계로 구분된다.

<표2> 환경영향평가의 절차



19) 송동수, 전계논문, 178면

① 환경영향평가의 대상여부 확인

독일 환경영향평가법 제3a조에서는 관할 행정관청은 개발계획 및 사업자의 계획승인 및 허가신청이 있을 경우, 지체없이 관련정보를 종합하여 의무적 평가대상인지 또는 스크리닝 대상인지를 확인하여 통지해야만 한다. 이를 위해 환경영향평가법 제3b조에서는 의무적 환경영향평가대상이 되는 계획 및 사업의 종류, 규모 및 크기에 관한 기준을 제시하고 있으며, <표1>에서처럼 동 법 별표 1에서는 19개 항목별로 구분하여 자세히 열거하고 있다. 이 같은 환경영향평가 대상여부에 대한 확인결과와 그에 관한 정보는 국민의 알권리 충족을 위해 공개된다.

② 평가자료제출 요청

계획 및 사업에 대한 허가신청이 있고 그로 인해 환경영향평가대상 사업에 해당할 경우 관할 행정관청은 평가에 필요한 증빙서류를 제출할 것을 통지해야만 한다. 이 때 증빙서류에 대한 통지에 앞서 관할 행정청은 사업자를 비롯해 관련 관청, 전문가 및 제3자까지도 폭넓게 참여하여 환경영향평가의 평가항목과 범위 등에 관하여 협의할 수 있는데, 이 같은 제도를 스코핑(Scoping)이라 한다. 이 같은 스코핑제도는 관할 행정관청이 평가를 수행하기 위해 필요한 정보를 수집하는 방법을 강화하기 위한 절차로서, 지역사회 관련 관청과 전문가들이 함께 참여할 수 있기 때문에 전문성도 보장될 수 있으며, 사업자의 의견도 제시될 수 있기 때문에 환경적 영향을 둘러싼 다양한 이해관계 당사자들의 의견을 조정하여 보다 합리적인 평가절차를 운영할 있게 된다는 장점을 갖는다.

③ 평가자료제출

관할 행정관청의 요청이 있을 경우 사업자는 환경영향평가를 수행할 수 있을 정도로 충분한 정보가 담겨 있는 자료를 제출하여야 하며, 이 때 자료는 서면신청방식을 통해 제출되어야 한다. 독일 환경영향평가법 제6조에서는 별도의 규정이 없는 한 평가자료에서는 다음 5가지 항목은 평가자료에 반드시 반영되어야만 한다고 언급하고 있다.

1	장소, 종류, 범위, 기본요건 및 토지에 관한 사항이 기술된 사업계획서
2	환경침해를 줄일 수 있는 구체적 조치 및 관련 보조수단에 관한 기술
3	일반적 수준과 보편적 평가수단에 따라 기술된 환경영향
4	일반적 수준과 보편적 평가수단에 따라 기술된 피해예상지역의 환경과 그 내용에 관한 기술
5	사업자가 제시하는 대안책과 그 논거에 관한 개요서 등의 서류제출

④ 관련행정관청 및 주민참여

앞서 언급한 것처럼 스코핑 제도를 통해서 환경영향평가와 이해관계를 갖는 관련 관청은 해당관청 및 개발사업자와 함께 환경영향평가의 대상 및 범위에 관한 회의에 참여하여 의견을 제시할 수 있다. 또한 평가자료가 제출된 경우 관할 행정관청은 환경적 영향에 관한 자료수집 및 분석시 해당 관청의 의견을 수렴하여 종합적인 영향을 기술할 수 있다.

환경영향평가절차시 주민참여에 관해 독일 환경영향평가법 제9조에 서 각 단계별로 엄격하게 보장하고 있다. 동 조항에 의하면 “먼저 사업자가 제출하여야 할 조사항목과 범위를 설정함에 있어 승인기관인 관할 행정청은 청문절차를 통해 주민의견을 듣고, 그에 따라 사업자가 준비서류를 작성하여 행정청에 제출하면 행정청은 이를 공개하고 청문절차를 통해 일반 공중의 의견을 들어야 한다. 이러한 청문절차는 행정절차법 제73조 제3항에서 규정하고 있는 요건에 합치되어야만 하며, 그 과정에서 주민이 이의를 제기할 경우 관할 행정관청은 개발사업에 이를 반영하여야만 한다.”고 되어 있다.²⁰⁾

⑤ 환경영향평가서의 작성 및 결과통보

독일 환경영향평가법 제11조에 따르면 관할 행정청은 제출된 서류, 관련 타 행정기관의 의견, 해당 주민들의 의견 등을 종합하여 환경평가서를 작성하고, 이 평가서에는 환경영향에 대한 구체적 설명과 환경영향을 회피, 저감 또는 보완할 수 있는 방안과 보완책 등을 기술해야만 한다. 보다 구체적인 환경영향을 예측하기 위해서는 사전에 광범위한 조사가 이뤄져야 하며, 이 경우에는 환경의 현재 상태뿐만 아니라 지역성에 따른 특이한 환경요소도 종합적으로 조사해서 포함시켜야 한다. 이런 평가서는 주민의견수렴이 종료된 1달 이내에 작성되어야 하는 것이 원칙이다. 이 같은 평가서는 개발사업자가 아니라 관할 행정관청이 작성하도록 되어 있다. 독일 환경영향평가법 제12조에 따르면 관할 행정관청은 개발사업에 관한 최종 승인결정을 하는데 있어 환경평가서의 결과를 꼭 반영하여야 한다. 환경영향평가가 형식적으로는 순수절차에 불과하지만 승인결정에 실제로 중대한 영향을 미친다는 점에서 실체법적 요소를 가지고 있다는 점을 주목할 수 있다.²¹⁾

20) 송동수, 전계논문, 181면

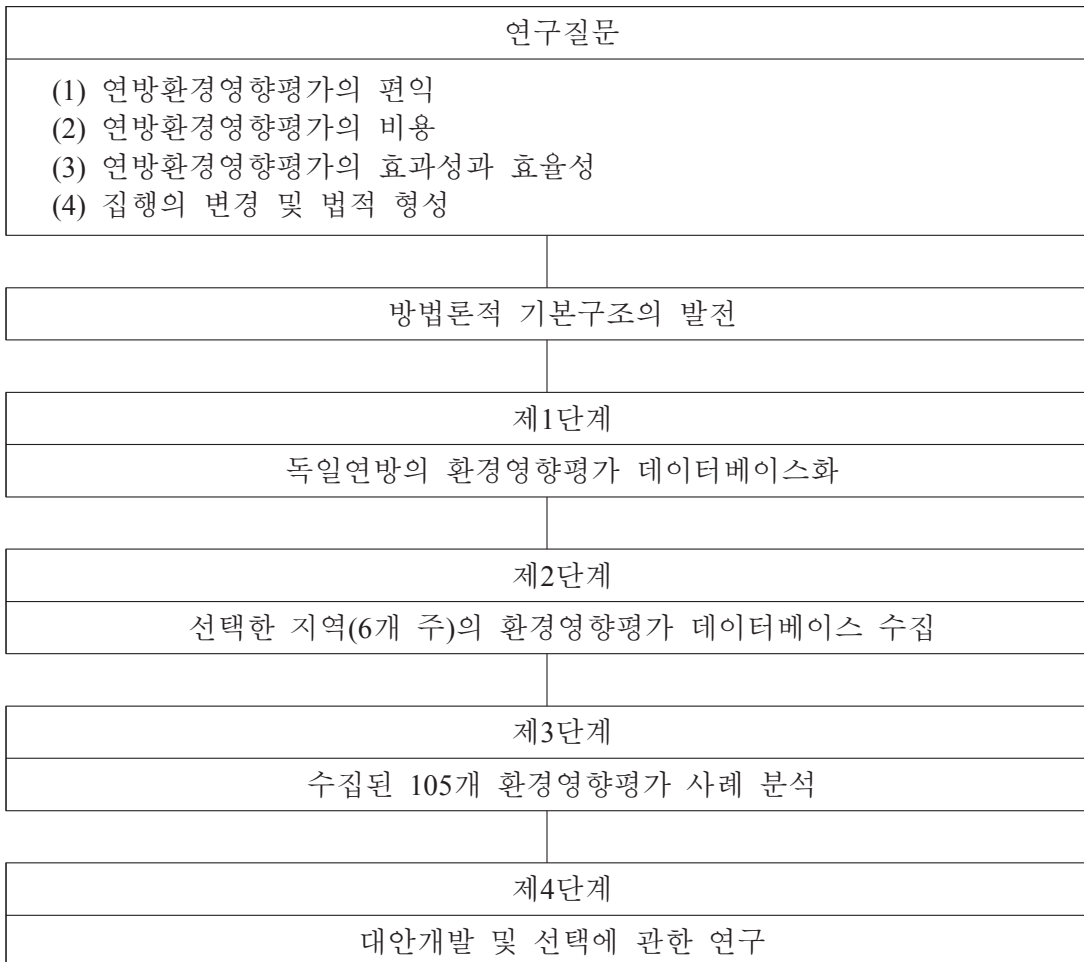
21) Beckmann, inL Hoppe, UVPG, § 12, Rdnr. 2.

제 3 절 평가과정과 방법

1. 평가과정

연방환경영향평가법에 관한 사후적 영향평가(retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung)는 다음의 4단계로 진행되었는데, 문헌상에는 이 같은 과정을 “단계적 변화모델(Kaskadenmodell)”이라 표현하고 있다.

<표3> 연방환경영향평가 평가과정²²⁾



22) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 43

(1) 제1단계

제1단계는 연방차원에서 접근이 가능한 데이터상태(Datenbestand)를 파악하기 위해 정보를 수집하는 과정이었다. 연방차원에서 실시한 환경영향평가 및 관련 자료를 종합하여 환경영향평가법의 실질적 효과를 분석하고자 하였다. 대부분 연방환경부 및 연방환경청 그리고 의회에 제출한 보고서, 법률안 및 법령안 제·개정이유서를 포함하였으며, 연방차원의 통계수치에 대해서는 연방통계청의 협조를 받아 데이터를 수집하였다. 독일의 환경영향평가 횟수를 집계하기 위해서는 2005년 6개 주에서 제시한 데이터베이스에 기반하였다. 2005년 기준으로 볼 때 독일연방차원에서는 약 775건(+/-150)의 환경영향평가가 실시되어 관련 개발계획 및 사업에 관한 허가절차가 진행되었음을 확인할 수 있다.²³⁾

(2) 제2단계

제2단계는 1999년부터 2005년까지 조사기간의 모든 환경영향평가 정보들을 수집하기 위해서 6개 지역을 선택한다. 이는 임의로 견본을 추출하기 위한 적절한 모집단을 구성하는 목적에 부합하는 것으로서, 지역의 크기나 인구밀도 등을 감안하여 선택하였다. 이에 따라 최종적으로 바이에른주, 브레멘주, 헤센주, 메클렌부르크-포어퍼어머주, 노르트라인-베스트팔렌주, 작센주를 합한 총 6개 지역이 선정되었다. 위 6개 주의 적극적인 참여를 통해 환경영향평가법의 효과에 대한 분석과 조사를 실시할 수 있었다. 각 주별 조사대상지역과 1999년에서 2005년 사이 실시한 환경영향평가 횟수에 관한 통계치는 다음 표와 같다.

23) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, 47

<그림1> 각 주별 조사대상 지역²⁴⁾



24) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 26

<표4> 주별 환경영향평가 통계²⁵⁾

	바이에른	브레멘	헤센	메클렌부르크-포어퍼먼	노르트라인-베스트팔렌	작센
	17	6	35	16	16	5
교통	34	13	40	27	20	40
기타	30	13	18	41	36	20
B-계획	37	14	8	52	2	k.A.
전체개발계획	118	46	101	136	74	65
지역정비절차	1	6	20	-	9-	-
노선지정절차	9	5	-	-		-
전체	128	57	121	136	83	65

(3) 제3단계

제3단계에서는 개별단계의 분석을 전체결과에 보다 분명하게 특정화하는 것이 가능하도록 다양한 설문조사 및 정보수집기법)의 도움을 받아 각각의 특정한 환경영향평가 단계(스크리닝, 스코핑, 환경영향평가 구비서류, 관청참여, 주민참여, 종합적 제시, 평가, 결정)별로 분석 가능한 105개 사례들을 조사하였다. 이 같은 105개 사례는 각 주별로 지역전체를 대표하여 허가절차의 방식을 보여주는 17개 사례를 제시하도록 하여 수집하였다.

이 같은 수집방법을 통해 모집된 사례들은 다음과 같이 구분할 수 있었다. 19개 사례들은 연방매연방지법(BImSchG)에 따른 허가절차를, 31개 사례들은 교통분야, 16개 사례들은 건축분야, 기타 32개 사례들은 상수도, 광산 등의 분야의 허가절차에 관한 것이었다. 추가적으로 7개 사례들은 도시계획/노선 분야에 속하고, 환경영향평가 없이(policy off)” 허가결정을 내린 경우에 속하는 22개 사례들은 비교그룹으로 조사하였다.

25) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 27

<표5> 지역별 환경영향평가 사례²⁶⁾

조사지역	브레멘	메클렌부르크-포어퍼먼	헤센	바이에른	작센	노르트라인-베스트팔렌
사례수	20	17	17	17	17	17

<표6> 환경영향평가 사례의 유형²⁷⁾

사례유형	연방매연방지법	교통	건축	기타	노선
사례수	19	31	16	32	7

자료수집의 목적은 특히 “긍정적인 제도적 방식들(best-practice-Ansätze)”을 설정하고, 발생할 수도 있는 부족한 점을 예방하기 위하여 어떤 방식들에서 수단적인 개선을 가능케 하고 의미 있게 하는지 보여주는 데 있다.

단계적 변화모델의 제3단계에서는 여러 가지 정보수집 수단들을 적용하였다. 여기서 중요한 요소는 각각의 법적 목적에 따라 목적달성정도(Zielerreichungsgrad; ZEG)를 확인하기 위하여, 설문조사를 통해 환경영향평가 자료의 실질적인 품질(tatsächliche Qualität)을 평가하였다. 환경영향평가의 각 단계(Station)별로 연구기관 연합체의 5명 연구자들이 직접 각종 개별정보들을 선택하였다. 이 같은 개별정보들에 대한 평가는 처음부터 연구자들이 조율하였다. 수개월에 걸친 정보수집과정에서 정기적으로 모여서 그 결과를 “중간평가서”로 문서화하였고, 동일한 기준을 적용하여 평가하였다. “목적달성정도”의 평가에서 사전 단계에서 드러나는 부족한 점들은 추후 단계에서 평가에 포함되지 않는다. 그러한 문제점의 배제는 그 단계들을 수평적으로 비교하는 것을 가능케 하였다.

26) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 43

27) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 44

(4) 제4단계

제4단계에서는 앞서 언급된 문제점들을 개선하기 위한 대안을 개발하고 그 가운데 최적의 대안책을 모색하는 것이 중요하게 작용하였다. 이러한 대안 최적화 과정에서는 각 대안별로 수범자집단에게 어떤 영향을 미치는지는 정확히 측정해야만 한다. 그리고 이 같은 대안들이 각각 개별 적용상황에서 가능한 한 최소비용으로 최대효과를 발휘할 수 있도록 비용적 측면도 고려해야 한다(효율성).

2. 평가방법

방법론적으로 이 연구는 경제-제도분석방법을 취하고 있다. 제도분석대상은 환경영향평가법에 규정되어 있는 모든 규정들이다. 법률을 중심으로 평가하지만, 유관법령이 있는 경우 그 효과가 평가과정 및 평가결과와 긴밀하게 연결되어 있는 경우 함께 분석하였다.

이어서 연방환경영향평가가 미친 영향을 확인하기 위해서 수범자 조사를 시행하였다. 앞서 언급한 것처럼 조사대상자는 환경영향평가가 실시되었을 경우 각 단계별로 연관되어 있는 인적그룹별로 정리할 수 있는데, 개발계획자 및 사업자(개발사업주체), 그리고 관할 행정관청(환경영향평가지행 주체), 환경영향평가 관련 행정청 및 해당 지역주민(환경영향평가 참여)으로 압축할 수 있다.

<표7> 환경영향평가 수범자 조사 그룹

개발사업주체	개발계획자 및 사업자
환경영향평가지행 주체	관할 행정관청
환경영향평가 참여	환경영향평가 관련 행정청 및 지역주민

(1) 정량적 평가방법

1) 설문조사

정량적 평가를 위해 6개 지역들에서 105건의 환경영향평가를 조사하였다. 105건은 83개의 policy-on 사례들(환경영향평가 의무가 있는)과 policy-off 사례들(환경영향평가 의무가 없는)로 구성되었다. 그 105건을 종합해서 조사하기 위해서 다음 4가지 자료수집 및 설문조사 방법이 적용되었다. 연방과 주에서 수집한 정보를 종합해서 만든 기본정보(Grunddatenblatt), 그리고 수범자 집단에게 목표달성도에 관한 설문지(ZEG-Bogen), 효과비용분석-설문(NKB-Bogen), 관청설문(Behördenfragebogen)을 실시하였다. 환경영향평가에 관한 효과비용분석의 경우 평가단계들에 대한, 또 전체 환경영향평가-계획에 대한 응답자들에 의해 품질을 위한 경비를 조사하였다. 또한 각 사례연구들에 대해 관할 행정관청 공무원들에게 인터뷰조사를 실시하였다.

이에 따라 기본적으로 평가대상이 되는 자료는 기본정보표에서 50개, 목표달성정도-설문지에서 63개, 효용비용분석-설문지에서 38개, 관청설문지에서 14개의 질문들이 통계기법을 통해 평가된다. 105개의 환경영향평가-절차에서 기본정보표에서만 5,250개의 데이터가 평가된다. 목표달성정도-설문지는 6,615개의 데이터를 추가적으로 수집하였다. 관청공무원들에 의한 66개의 효용비용분석-설문지(2,508개 데이터), 신청자들에 의한 17개의 효용비용분석-설문지(646개 데이터), 환경단체들에 의한 15개 효용비용분석-설문지(570개 데이터)는 자료수집 수단인 효용비용분석-설문지로부터 얻은 총 데이터는 3,724개에 달한다. 관청설문지는 45개 환경영향평가에 적용되었고, 총 630개의 데이터를 수집하였다.

전반적으로 기본정보표(5,250개 데이터), 목표달성정도-설문지(6,615개 데이터), 효용비용분석-설문지(3,724개 데이터), 관청설문지(630개 데이

터)에서 분석을 위한 총 데이터의 양은 16,219개에 달하게 된다.

여기서 그 데이터들은 105개의 기획에 완전히 체계적으로 배분되지는 않는다. 왜냐하면 그 설문도구들은 모든 사례들에 완전하게 적용할 수 없거나 나눌 수 없기 때문이다. 최소한으로 각 환경영향평가에 113개의 설문을 부과하고 평가하게 된다(기본정보표에서 50개, ZEG-설문지에서 63개). 그러나 각 환경영향평가에 대해 최대한 241개의 데이터를 평가할 수 있다. 평균적으로 각 환경영향평가에서 154개 이상의 데이터를 수집하게 된다(16,219/105).

이러한 데이터 량은 통계작업과 평가를 위해 막대한 비용을 들게 한다. 그러나 그러한 거대한 데이터 량은 통계작업과 평가에서 지역들에 대한 대표성을 보장한다. 이 자료들은 특정기준에 따라 선별되었기 때문에 모든 환경영향평가에 관한 평가가 가능하다.²⁸⁾

2) 통계조사

통계조사는 상관관계, 회귀분석, 기술(記述)적 지표(deskriptive Kennzahlen)를 통해 진행하였다. 이 같은 통계에서 사용되는 기술값의 약어는 다음과 같은 의미를 갖는다.²⁹⁾

f-가치 상관관계요인 (f-Wert oder Korrelationsfaktor)	<ul style="list-style-type: none"> - 2개 통계적 변수들 사이의 상관관계를 나타냄 - 하나의 중요한 상관관계는 증명이 가능한 인과관계가 있음을 의미하며, 그 중요성은 조사대상의 수에 달려있음. - 01.부터는 약한 인과관계(0.1부터)를 말하며, 이런 상관관계는 인과관계의 원인과 관련성이 없음을 뜻함. - 이번 연구에서는 환경영향평가의 개별단계들 품질 사이의 상관관계간 차이점들을 조사하는 것임.
-------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

28) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 49-53

29) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 48-49

<p>m-가치(Median)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 이 가치는 개별사례들에서 환경영향평가의 개별 단계들을 위한 공무원 비용의 평가에서 중간값을 나타내는 것임 - 중간값은 관찰결과의 절반은 m보다 적다는 값을 말함.(예를 들어, m=2일: 설문조사의 절반에서는 그 비용이 2일보다 적었다는 것을 의미한다). - 평균값과 반대로 중간값은 개별 예외들에 대해 견고함.
<p>p-가치(p-Wert)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 이 가치는 오류가능성을 보여줌. - p-가치가 적을수록, 오류가능성은 작아지고, 중요도는 커지는데, p=0.10일 경우 사례들의 10%에서만 가설을 벗어날 수 있다는 것임. - p-가치는 평균중요도(Signifikanzniveau)의 정보보다 더 정확한데, 그 이유는 하나의 가설(비록 그것이 진실이라 하더라도)을 기각하는 실제적 오류가능성을 보여주기 때문임. - 예를 들어 0.95의 평균중요도는 단지 p-가치가 0.05보다 적다는 것을 뜻함.
<p>N-가치(N-Wert)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 기본적인 언급회수를 백분율로 표시한 것임. - 이 같은 언급은 그 토대가 되는 설문지들(zugrundeliegende Erhebungsbögen)나 프로토콜의 수에 따라 변하게 됨 - 예를 들어 “목적달성정도(ZEG)의 그래프 봉우리에 근거하고 있다. 여기서는 총 105개의 문서들이 평가되는데, 모든 설문지들에서 각 질문이 내용적으로 응답되었다고 하면, 이 말은 언급의 수가 105개(N105)라는 뜻임. - 모든 설문에 대한 응답이 주어지지 않는다는 점을 유의해야 하며, 설문수보다 훨씬 적을 수 있음.

상관관계의 도움으로 실제적 품질 관련 개별단계들 사이의 인과관계들을 조사하는 것이 가능하다. 이를 통해 개별단계들이 서로 영향을 미치는지와 어느 정도로 미치는지를 발견할 수 있다. 그 상관관계계수는 그러한 분석에 의미 있게 적용될 수 있다. 왜냐하면 그 실제적 품질 변수는 측정가능한 척도이기 때문이다. 개별적 단계들에 대한 긍정적 인과관계는 상관관계계수가 0보다 큰 가치를 지닐 때 존재한다. 그 상관관계계수가 커질수록 그 인과관계는 커진다. 그 상관관계계수는 약자 “f”로 표시하고 다음과 같은 모습을 보인다. 일반적으로 상관관계계수 0.1부터 인과관계는 의미를 갖는다고 할 수 있다.

0<f<0.1: 약한 인과관계를 의미
0.1<f<0.3: 중간정도의 인과관계를 의미
0.3<f: 강한 인과관계를 의미

단순선형회귀분석모델의 도움으로 개별단계들의 실제적 품질의 인과관계와 개별단계들의 예상하는 품질에 대한 조사가 가능하다. 여기서 변수들 “예상하는 품질 전체”와 “개별단계들의 예상하는 품질”이 서수척도임에 유의하여야 한다. 이와 함께 선형회귀분석모델의 한 가정이 훼손되는데, 이는 두 변수들이 측정가능한 척도라는 것이다. 따라서 회귀분석정도의 중요성은 신중하게 평가되어야 한다. 방법론적으로 정확한 중요성테스트를 수행하는 것이 가능하기 위해서는 반드시 단순회귀분석모델의 모든 가정들이 갖추어져야 한다. 이것은 현실에서는 매우 드문 일이다. 회귀분석모델의 종속변수는 서수척도이며, 이와 함께 1~5까지 간격으로 단지 전부 숫자로 된 가치를 가질 수 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 데이터를 통해 회귀분석정도 나타내려고 한다면 다소 문제가 있기는 하지만, 그로부터 나타나는 경향을 도

출할 수 있으며, 그것을 하나의 해설을 위해 활용할 수도 있다. 회귀 분석모델은 “예상하는 품질 전체”와 “개별단계들의 예상하는 품질” 두 변수들에 대한 실제적 품질의 직접적인 영향력을 측정할 수 있는 장점이 있다. 관청 공무원들에 의한 전체 환경영향평가의 “예상하는 품질”에 대한 단계 2 “환경영향평가-서류”의 실제적 품질의 영향력은 아래의 사례를 설명한다.

환경평가에 관한 실제 품질(tQUVS)과 공무원에 의한 전체 환경영향평가에서 기대하는 품질(wQUVP) 사이의 기능적 인과관계는 아래 방정식으로 묘사된다.

$$wQUVP=1.2147+tQUVS*0.3548$$

0.3548의 ‘p 가치’는 “그 적절한 모델이 증가변수가 없는 모델보다 그 데이터들을 더 잘 묘사한다.”는 오류가능성을 보여준다. p 가치가 적을수록 그 인과관계는 보다 더 안정적이다. 추가적인 평가는 기술통계학의 숫자와 함께 행해진다. 조사변수들 분포의 강조점을 보여주기 위해서 여기서 특히 평균값(Mittelwerte)과 중간값(Mediane)이 적당하다.

중간값과 평균값을 위해 인구 중 소득의 배분이 사례가 될 수 있다. 평균값은 상대적으로 높을 수 있다. 왜냐하면 일부 소수가 아주 높은 소득을 갖고, 대다수가 아주 적은 소득을 가질 수 있기 때문이다. 평균값은 어떤 설명을 위해 신중하게 사용되어야 한다. 그것은 일부 예외들(슈퍼부자들)에 대해 덜 견고하기 때문이다. 반면에 중간값은 크기에 따라(최저소득부터 시작하여) 변수들을 정돈하고, 정확히 중간에 있는 값을 조사한다. 중간값과 평균값은 이러한 사례에서 서로 아주 다르게 나타난다. 그 평균값의 분포도가 아주 불평등하게 배분되었다면, 우리는 평가에서 중간값을 사용한다. 이러한 상황변수(Lageparame-

ter)의 도움으로 경향들을 도출하는 것이 가능하다. 많은 상황변수들을 서로 비교한다면, 이러한 숫자들의 차이를 근거로 주장들을 도출할 수 있다.³⁰⁾

(2) 정성적 평가방법

정성적 평가는 정량적 평가를 위해 주어진 설문지에 주관적 의견을 묻는 설문을 통하거나 직접적인 인터뷰 조사를 통해 평가자가 그에 관한 데이터를 중심으로 객관화 하는 평가방식을 사용하였다. 따라서 총6개 주 지역을 중심으로 환경영향평가에 관한 인적 조사집단인 관할 행정관청, 개발사업자, 참여 행정관청, 참여 주민을 대상으로 환경영향평가단계별로 평가의견을 조사하였다. 목표달성도에 관한 설문, 효과비용에 관한 설문, 환경영향평가 시행 및 참여주체인 행정관청을 중심으로 환경영향평가법의 영향에 대한 주관적 의견조사를 실시한 것이다.

제 4 절 평가결과

1999년에서 2005년 사이에 6개 주에서 실시된 105개 환경영향평가 사례를 중심으로 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가를 실시하였다. 환경영향평가법의 영향을 분석하기 위한 조사대상 및 범위는 다음과 같다. 물적 조사범위는 연방과 주차원에서 실시한 환경영향평가, 즉 환경영향평가의무가 있는 개발계획 및 사업과 스크리닝 대상이 되는 사업 또는 환경영향평가의무가 없는 대상사업으로 나누어 조사하였다. 인적 조사범위는 환경영향평가절차를 실시하는 관할 행정관청, 개발계획 및 사업신청자, 환경영향평가절차에 따라 의견제시가 가능한 다른 행정관청, 그리고 지역주민을 포함한다. 이상의 인적·물적

30) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 47

조사범위를 토대로 설문조사 및 통계조사를 통해 환경영향평가절차의 각 단계별로 목표달성도와 효과를 평가하였다. 이 과정에서 나타난 문제점 및 부정적 영향에 대하여 선택적 대안을 제시하여 환경영향평가법에 관한 종합적 평가결과를 제시하였다.

1. 평가결과

(1) 환경영향평가의 단계별 평가결과

1) 스크리닝(Screening)

스크리닝은 환경영향평가의무가 있는지 없는지를 검증하는 것이다. 중요한 사례로 언급되는 것은 환경영향평가를 시행하지 않고 끝날 경우이다. 관할 행정관청과 사업시행자들이 스크리닝을 통해 개발계획에 대해 환경영향평가가 불필요하다는 것(Vorwirkung)을 입증하기 위한 절차로 이용하는 경우 환경적 영향에 대한 정당한 평가라 볼 수 없기 때문에 환경영향평가법률이 의도한 목표를 벗어나 부정적 효과를 가져온 사례라 할 수 있다. 따라서 스크리닝제도에 관해 목표달성도를 묻는 설문을 받은 해당 행정관청의 공무원들은 일반적인 스크리닝과 표준화 된 스크리닝을 분리하는 것을 비판하고 있으며, 스크리닝제도의 부정적 효과를 줄이기 위해 환경영향평가의무를 위한 최소요건을 보다 구체화 하는 것을 지지하고 있다.³¹⁾

2) 스코핑(Scoping)

스코핑은 개발계획 사업자가 환경영향평가서의 항목과 범위를 미리 정할 수 있는 제도를 말한다. 따라서 스코핑과 환경영향평가 사이에는 커다란 상관관계가 존재한다고 말할 수 있는데, 즉 환경영향평가의 설계를 측면에서 스코핑은 매우 중요한 역할을 하며, 이 같은 설

31) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 57-58

계단계라 올바르게 설정될 경우, 환경영향평가의 품질은 향상되고 비용절감효과가 발생할 수 있다. 따라서 올바른 스코핑 제도의 운영은 환경영향평가에서의 품질의 향상에 기여하게 된다. 스코핑 제도를 보다 효과적으로 운영하기 위해서는 환경관련 모든 측면을 사전에 처리 절차에 포함시키기 위해서는 가능한 한 면담의 형태로 진행하는 것이 좋으며, 여기에는 환경청의 대표자뿐만 아니라 환경단체의 대표자들도 참여하는 것이 바람직하다(주민참여). 그 결과들이 증서로 만들어지고 근거를 갖춘다면, 그것은 조작화(Operationalisierung)가 높아지고, 이를 통해 처리절차(Verfahren)가 간소화된다. 특히 환경청을 위한 “검사책자(Prüfbuch)”와 서류작성자를 위한 “의무장부(Pflichtenheft)”에 대한 구속력 있는 조치는 스코핑 제도를 보다 효과적으로 운영할 수 있도록 하고 있었다. 이 같은 스코핑제도를 통해 투자금액이 약 150만 유로가 넘지 않은 소규모 개발계획의 경우 환경영향평가의 품질과 그에 관한 인력투입 사이에 밀접한 상관관계가 있었음을 확인할 수 있었다. 또한 약 150만~1500만 유로가 넘는 개발계획의 경우도 마찬가지로 결과를 확인할 수 있었다. 이상을 통해 볼 때 지금까지 독일에서 운영되고 있는 스코핑 제도는 효과적인 것으로 평가된다. 다만 환경영향평가계획을 보다 면밀하고 구체적으로 작성하기 위해서는 전문성이 뒷받침되어야 하기 때문에, 사업자와 관할 행정관청이 모두 이해할 수 있도록 보편화되고 표준화 된 지침서가 필요하다는 데 동의하고 있다. 따라서 이를 위해 현재 환경청이 작성한 검사책자와 의무장부를 구체화 하고 이해가능하도록 수정하는 안을 개선책으로 제시하고 있었다.³²⁾

3) 환경영향평가서의 작성

“환경영향평가에 관한 법률(UVPG) 6조 문서”의 품질은 전반적으로 긍정적 평가가 가능하다. 50% 이상의 사례들에서 거의 모든 측면들에

32) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 63-65

대해 좋은 품질에 이르렀고, 그 비중은 대체로 54%~66% 사이를 오간다. 물론 개별그룹들 간에는 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 지금까지 활용 가능한 입문서나 설명서 같은 것들은 제한적 효과를 보이고 있었다. 왜냐하면 그것들은 실제상황에 대한 적용이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 각각의 계획형태에 따른 특정하게 적용하는 것이 의미를 갖는다.³³⁾

4) 관련 행정관청 및 주민참여

“전문기관들의 참여”(단계 3)에서는 환경영향평가 처리절차에 있어서 프로젝트의 위치선택, 프로젝트의 계획적/기술적 전개, 보충이나 대체수단을 표현하는 등의 측면들이 언급된다. 전문 기관들의 참여품질은 “주무관청”의 공무원들에 의해 높게 평가되었다. 그 공무원들의 85%가 그 품질에 대해 ‘ 좋음’에서 ‘아주 좋음’을 주었다. 주무관청, 위임을 받은 환경영향평가-작성자, 환경단체들에 따르면, 전문기관들의 참여는 프로젝트의 수정, 이를 통한 환경훼손을 감소시키는데 기여하였다고 평가되었다. 결국 전문기관들의 참여는 환경영향평가의 품질을 향상시켰다고 평가되었다. 다만 이 같은 전문기관들의 참여를 독려하여 환경영향평가의 질을 높이기 위해서는 빠른 시간 내에 관청들의 참여를 유도하는 것이다.

언론 및 특히 환경단체들의 입장표명과 이의제기는 전문가적인 고품질을 가져온다. “언론참여”(단계 4)의 품질 관련 그들의 추정에 대한 설문에서 공무원들의 약 75%는 구체적인 처리절차들에서 언론참여의 품질을 좋음에서 아주 좋음이라고 표시한다. 마찬가지로 언론의 이의제기는 환경에 대한 부담을 줄이는 쪽으로 프로젝트의 수정을 이끈다. 입장표명을 통한 환경훼손에 대한 주장들은 환경영향평가법 제 11조에 따라 종합적 제시에서도 찾아볼 수 있다. 전문기관들의 입장표명은 그 사례들 가운데 85%에서 다시 찾아볼 수 있고, 언론의 그것

33) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 83-85

은 63%에서 발견된다. 83%에서는 환경관련 참여기관들의 입장표명이 환경영향평가G 12조에 따른 환경영향에 대한 평가를 가져온다. 이러한 데이터들은 참여의 효과를 보여준다. 물론 흔히 그러한 참여는 뒤늦게 이루어진다. 이러한 이유에서 그 효과와 관련하여 언론참여를 최적화하는 방안은 언론을 이른 시기에 참여시키는 것이다. 추가적으로 주(州)들 사이에 또한 전문법률 및 절차와 관련하여 언론참여를 위한 법적인 규정들을 통일하도록 노력해야 한다.³⁴⁾

5) 종합적 제시 및 평가

“종합적 제시”(단계 5)와 “평가”(단계 6)의 품질은 전반적으로 상대적으로 저조하게 평가되었다. “종합적 제시”에서의 정보들은 흔히 구체적이거나 계획에 맞게 특정화되어 있지 않았다. 축소대책 및 특히 보상이나 배상대책이 아주 자세하게 기술되는 반면에, 특히 회피대책들은 많은 경우 구체적이지 않고, 차별화된 형태로 존재하지 않았다. policy-off 사례들과 비교하여 policy-on 사례들은 분명히 나은 결과를 가져왔지만 최상의 경우에만 충분한 결과를 도출하였다. 왜냐하면 가능한 묘사는 언론에 의한 효과나 상호작용의 실행처럼 의도했던 환경에 대한 효과는 흔히 결여되기 때문이다. “동식물 생태계 친화성 연구” 또는 농업보호계획과 같이 다른 기준에 의한 환경요구의 공동실행은 마찬가지로 흔히 드물게 일어난다. 평가작업은 대부분 특정의도에 따른 평가기준에 의해 알아볼 수 없게 진행되었다. 적용된 평가기준의 설득력 있는 제시는 대부분의 경우에 결여되었다.

150만 유로까지의 소규모 환경영향평가 계획에 있어서는 비용, “종합적 제시”의 품질과 “평가” 사이에 의미 있는 긍정적 상관관계가 존재한다. “종합적 제시”와 “평가”에 있어서 약간의 추가적인 비용은 뚜렷한 품질의 향상을 가져왔다. 소규모 계획에서는 높은 상관관계와 상

34) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 131-132

대적으로 적은 평가의 품질 때문에 추가적인 인력투입이나 비용투자에 대해 고려해야 할 것이다.³⁵⁾

6) 개발사업의 허가결정

환경영향평가법과 분야별 환경권 사이의 연결인 “결정”(단계 7)에서는 환경영향평가-절차의 결과는 그 효력을 발휘한다. 여기서 “중요하게” 등급 매겨진 환경에 대한 영향은 대부분 고려된다는 사실을 받아들여야 한다. 물론 환경에 영향을 미치는 많은 부분들이 “중요하지 않게” 평가된다는 사실을 제한적이지만 알려야 할 것이다. 회피나 축소 대책들과 관련하여 policy-on 사례들의 절반 정도와 policy-off 사례들의 2/3에서는 다르지 않은 주장들이 발견되었다. 비록 policy-on 사례들이 확실히 나은 성과를 보이기는 하지만, 환경요구와 다른 요구들 사이의 고려 및 허가조건들의 추정을 위한 명확한 근거는 흔히 결여된 것으로 평가되었다.

policy-on 사례연구에서 환경영향평가의 개별단계들 사이의 인과관계에 대한 조사는 “결정에 있어서의 고려” 단계의 “실제적 품질”은 “종합적 제시”와 “평가”의 두 단계와 강하게 연관되어 있음을 보여주었다. 두 단계에서의 “실제적 품질”이 높을수록, “결정에 있어서 환경영향평가의 결과들에 대한 고려”의 “실제적 품질” 또한 높아졌다. 이러한 상관관계는 “필수적인 회피 및 축소대책과 그에 대한 종합적 평가를 포함하는 모든 조사되고 관련된 환경요구의 종합적 제시가 직면하는 결정의 품질을 위해 중요한 의미를 갖는다”는 사실을 아주 분명하게 보여주고 있다. 하나의 계획과 이미 허가받은 환경보호대책의 실제 환경영향에 대한 심오한 통제는 사례연구에서는 규명하기 어려웠다. 그러한 모니터링(Monitoring)은 환경영향평가가 의무적인 계획을 위해 아직까지 법적으로 규정되지 않았다.³⁶⁾

35) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 149-152

36) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 166-165

전체적으로 보면, 많은 공무원들은 특히 대규모 및 복잡한 환경영향평가절차에 대해 충분한 자원을 갖추지 못해 어렵다고 느끼고 있다. 비록 다양하고 그 차별화된 효과를 어렵게 추정할 수 있는 지나치게 복잡하게 느껴지는 절차의 결과를 공동으로 진행하더라도, 경우에 따라서는 신중하고 설득력 있는 결정을 입증해야 하더라도, 그러한 상황은 모든 단계들에 대한 처리절차의 품질을 제약하고, 특히 “종합적 제시”와 “평가”에 있어서 이를 분명하게 보여준다. 1999~2005년 사이의 사례연구들은 환경영향평가 단계들에 대한 작업에 있어서 나아지는 품질을 보여주지 못했다. 작업에 있어서 증가하는 일상화도, 그 조사기간에 추가적인 면제, 지침 등도 품질이 향상되는 효과를 공개적으로 보여주지는 못하였다.

(2) 대안권고

이상의 평가결과를 토대로 문제점 및 부족점으로 언급된 사항에 대해 최적의 개선안을 제시하는 것이 마지막 단계이다. 이 같은 단계를 통해 환경영향평가의 질적 개선을 가져오고 사회적 효용을 향상시킬 수 있는 것이다.

기존 환경영향평가의 근본적 문제점으로 지적된 것은 관할 행정관청을 지원하는 장치가 미흡하여 담당공무원의 행정부담이 매우 크게 측정되었다는 점이다. 이 같은 문제점을 해결하기 위해 수용가능하고 비용 및 효과면에서 실효성 있는 대안으로 제시될 수 있는 것은 다음과 같은 사항이라 할 수 있다.

첫째, “기획형태에 특정화 된 상담기관(vorhabentypspezifische Anlaufstelle)”을 설치하는 것이다. 이 같은 상담기관은 실제수행을 위해 그러한 정보들을 가공하거나 유지하고, 구체적인 기획에 있어서 관할 공무원들을 지원하는데 적합하다. 또한 상담기관은 비슷한 업무를 가진

관청들 사이에서 조정하는 기능을 수행할 수 있다. 이는 지속적 교육을 시행하거나 또는 중계하고, 주요노선을 설정하거나 환경영향평가 절차를 부분적으로 또는 전부를 관장하거나 문서화하기 위해 필요하다. 그밖에 그 상담기관이 통제기능을 가질 수 있는지는 추가적으로 설명되어야 한다. 지원을 위한 상담과정을 시행하기 위해서는 의무적 참여를 규정하는 것이 의미 있는 일이다. 그 상담기관들은 환경영향평가를 작성하고 문서화하여 품질보장과 표준화를 이룰 수 있다. 상담기관들은 목표와 관련하여 그 효율성을 지속적으로 향상시킬 수 있다. 물론 그 상담기관들을 도움을 주는 능력 있는 기관으로 만들기 위해서는 상대적으로 높은 인건비를 필요로 하지만, 이는 환경영향평가를 관장하는 관청의 능력을 지속적으로 향상시킬 수 있다.

둘째, “관청감정인(Behördengutachter)” 수단은 관청의 과제들에 대한 외부지원을 목표로 하고 있고, 환경영향평가의 전문적 품질에서, 또한 환경영향평가 절차의 조정에서 개선점을 겨냥할 수 있다. 이점에 있어서 그 수단은 효율성을 제고할 것이다. 관청감정인의 지속적이고 종합적인 개입은 관청내부의 능력을 약화시키겠지만, 그러한 문제가 있더라도 관청이 그 개입을 허용하면 단기적으로 뚜렷한 효율성 제고를 가져온다. 관청감정인의 참여는 선택의 문제이다. 관청의 인적, 시간적, 전문적 부담을 덜어주는 것은 이익이다. 여기에 단기적 실현가능성의 문제가 주어진다. 그밖에도 평가기준의 향상된 품질에 따라 처리절차의 높은 사법적 안정성이 기대된다. 평가과정이 투명하게 진행되는 것이 성공한다면, 이것은 언론에서도 쉽게 수용할 것이다. 이러한 장점을 현실화하기 위해서는 관청감정인이 신청서의 품질보장 (Option 1), 설명약속일 (Option 2), 결정의 준비 (Option 3)의 서로 다른 범위에서 각각의 특성에 맞추어 일을 해야 한다.

두 가지 주요 지원수단인 “기획형태에 특정화 된 상담기관(vorhabentypspezifische Anlaufstelle)”과 “관청감정인(Behördengutachter)”을 경쟁시

키면, 그 상담기관은 중장기적으로 행정관청내부의 능력향상에 기여할 것이다. 개별 주무관청의 공무원들은 그 상담기관을 통해 지속적 교육효과를 지향하게 될 것이다. 왜냐하면 그러한 질문들과 불명료함이 해소되고, 구체적인 지원이 제공되기 때문이다. 환경영향평가의 진행을 계속해서 관청이 맡고, 외부에 넘기지 않는다면, 환경문제에 대한 주무 공무원의 높은 민감성과 함께 환경영향평가 의무가 없는 처리절차들도 과도에 오를 것이란 계산할 수 있다. 그에 반해서 “관청감정인” 수단을 이용할 경우, 관청내부의 환경영향평가 능력은 점점 감소하는 경향을 보인다. 그 수단은 주무관청 공무원들이 원래 의도하였던 자신의 업무감소보다 오히려 일자리 감소로 이어질 수 있는 위험이 있다. 그러나 이 수단의 장점은 바로 도입할 수 있는 점과 단기적으로 효과를 볼 수 있다는 것이다. 그밖에도 그 수단은 주무관청 공무원들의 전문적, 시간적인 부담을 덜어주는 기능을 하고, 개별단계별 부대조건들을 고려하여 환경영향평가에 대한 높은 품질을 보장한다. 이러한 장단점을 고려하여 이 수단들을 한 가지만 제공하는 것이 아니라, 경우에 따라서는 정치적 또는 관청내부의 사정에 따른 목표에 따라 두 가지 주요수단들을 혼용하여 제시할 수도 있다. 경우에 따라 서로 다른 주안점이나 목표설정 또는 시간적 차이를 둔 두 가지 수단들의 도입 등이 의미를 갖는다.

위의 두 가지 주요수단들은 그 적용에서 각각 추가적인 수단들을 통해서 지원을 받을 수 있거나 받아야 한다. 이에는 행정적, 조직적 대책과 법적인 부대조건의 변경과 관련하여 10개의 추가적인 수단들을 위해 개념적인 제안들이 있다. 그러한 수단들의 조합은 특히 품질을 보장하는데 기여하는데, 한편으로 공증형식에, 다른 한편으로 행위자들을 위한 동기부여와 관련하여(예를 들어 투명성을 통해) 간접적으로 작용한다. 더불어 그러한 조합을 통해서 시너지 효과를 노리게 된다. 그럼에도 불구하고 수단들의 적용은 개별적으로 하는 것이 의미를 갖는다.

각각의 허가절차에서 개별 의도들을 안내해주는 환경영향평가팀의 구성은 허가관청의 업무를, 또한 다른 참여관청의 업무를 단기적으로 지원할 수 있고, 환경영향평가 절차의 품질을 내용적으로, 과정적으로 향상시킬 수 있다. 이는 환경영향평가의 효과와 효율성의 제고에 기여할 수 있을 것이다.

“기획형태에 특정화 된 지침서/입문서들(Vorhabentypspezifische Leitfäden)”은 행위자들이 법, 기술, 연구의 현 상황에서 환경영향평가 수행하는 것을 지원하고, 환경영향평가의 집행을 돕는다. 이는 그 절차들을 법적으로 안정되고 효율적으로 진행되도록 북돋우는데, 그것은 입문서의 작성에서부터 인적 비용의 증가를 정당화한다. 지침서의 발행은 다양한 전문가들로 구성된 팀에서 이루어진다.

셋째, “환경영향평가 지원데스크(Helpdesk)”와 “법률정보센터(rechtliche Infoline)”를 설치하는 것이다. 이 같은 지원기관의 설치에 관청 공무원들이 보다 나은 정보들을 얻도록 기여한다. “환경영향평가 지원데스크”는 두 가지 기본적인 제안들을 포함한다. 먼저 “집행에서 기획형태에 특정화 된 지원(vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug)”의 제안이다. 이러한 제안은 환경영향평가 관련 집행과 방법을 위한 가장 중요한 질문들을 해결해 주어야 한다. 이러한 지침서는 기획형태에 특정화 된 모습으로 개념화되어야 하고, 각 주(州)의 법적인 특성을 고려하여야 한다. 또 다른 제안은 관청 공무원들에게 지침서와 집행관련 의문들을 해소해주는 소위 “온라인 상담서비스(Online-Beratungsservice)” 센터를 설치하는 것이다. 이 상담서비스가 - 노드라인-베스트팔렌 주의 지원데스크(REACH-Net)과 유사하게 - 성공하려면, 관청, 학계와 집행의 전문가들이 그들의 지식을 자발적으로 보상 없이 제공할 것인지에 대해 먼저 고려해 봐야 한다. 이와 비슷한 의도로 비록 기획형태에 특정화 된(vorhabentypspezifische) 것이 아니더라도, 그 수단 “법률정보센터(rechtliche Infoline)”는 관청 공무원들에게 환경영향평가와

관련하여 전반적으로 현재의 관련규정들을 직접적이고 거시적으로 보여준다.

넷째, 환경영향평가법 제6조에 따른 서류발행의 “공증(Zertifizierung)”은, 그것이 자발적 또는 법적으로 규정되어 있든지에 상관없이(Option 1 과 Option 2), 환경영향평가법 제6조에 따른 서류의 품질을 추가적으로 향상시킬 수 있다. 환경영향평가 서류의 품질이 다른 단계들과 비교하여 우수하기 때문에, 다른 수단들의 집행은 우선적으로 일어난다.

다섯째, 의무장부와 검사책자에 관한 법적 근거를 마련하는 것이다. 개별적 “투명성- 및 문서화 의무”는 환경영향평가 절차들에 있어서 그 권능을 보장하는 중요한 요소이다. 그것들은 제3자에 의한 통제가능성을 통해 품질보장을 위한 동기를 강화한다. 여기에 그것들은 향상된 정보- 및 결정토대의 결과로 관청내부의 권능향상을 가능케 한다. 예를 들어 환경영향평가 등록은 품질보장을 위해 중요한 공헌을 할 수 있다. 왜냐하면 비슷한 사례들을 참조하는 것이 가능하기 때문이다(방법전환을 통한 업무경감). 이러한 과제들의 한 부분은 상대적으로 적은 비용으로 비교적 높은 효용을 얻는 것이 가능하다. 그러나 이러한 변화들은 관할 행위자들의 법적 규정에 의해 집행된다는 점에 유의해야 한다.

“의무장부(Pflichtenheft)”는 관찰검사(Scoping)의 결과들을 문서화 한다. 관청과 기획자에 있어서 보다 신속하게 절차를 진행하기 위해서 관청내부의 “검사책자(Prüfbuch)”에 신경을 써야하고, 이를 통해 절차상의 투명성을 제고하거나 절차진행의 향상에 기여한다. 스위스 또는 오스트리아의 사례들은 그와 같은 또는 그와 유사한 수단들의 적용이 처리절차에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여준다. 이들 국가들의 경험에 비추어볼 때 마찬가지로 이 수단은 독일에서도 그러한 요구들에 부응할 수 있을 것이다. 참여자들을 위해 확실한 구속력을 확보하려면 “의무장부”와 “검사책자”를 위한 법적 근거를 마련하는 것이 의미가 있어 보인다.

여섯째, 제3자의 참여를 통한 모니터링을 강화하는 것이다. 제3자(Drittbetroffene)는 지금까지 환경영향평가에서 문제점에 대해 유효하게 관찰할 수 있는 충분한 가능성을 가진 적이 없다. 이를 통해 법적 수단들은 단지 환경영향평가에서 개별요소들의 품질향상을 위해 관청들과 기획자들에 대해 부족한 자극효과를 가질 뿐이다. 제3자에 대한 법적 보호의 확대는 환경영향평가의 관련된 측면들이 결정에 영향을 미치는데 기여할 것이다. 이와 함께 허가결정에서 환경요구에 대한 고려를 제고하는 일과 개별사례에서 관련자들을 부정적인 환경영향으로부터 보호하는 일에 이를 수 있다. 각각의 허가결정에서 막대한 환경제약들에 대한 고려능력을 구체화하는 것과 이와 함께 동시에 환경영향평가의 결과들을 구체화하는 것이 환경영향평가의 목표달성과 그에 맞춘 적절한 집행을 위한 기본적인 조건이다. 환경영향평가 기획에 의한 실제적인 환경영향에 대한 “감시”는 모든 환경영향평가-행위자들을 위해 단계적으로 보다 나은 정보의 토대를 만든다. 이것은 장기적으로 환경영향평가-단계들에 대한 막대한 부담경감을 가져올 수 있다. 따라서 일종의 법적인 정착이 필요하다. 이 동기분석은 행위자들을 위한 동기부족을 만회하기 위해 어떤 방식의 수단보강이 도움이 되는지를 보여준다.³⁷⁾

37) Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008, S. 327

제 3 장 국내 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 구상

제 1 절 입법평가의 배경

앞서 언급한 독일의 연방환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 과정 및 방법론을 매칭하여, 우리나라 환경영향평가에 관한 사후적 입법평가에 관한 계획을 구상하고자 한다. 독일의 연방환경영향평가는 관할 행정관철이 주도한다는 점에서 우리나라와는 다른 평가절차를 갖기 때문에, 사후적 입법평가 방법론을 무조건적으로 수용하거나 매칭할 수는 없을 것이다. 그래서 독일식 사후적 입법평가의 방법론을 적용할 수 있는 부분이라면, 영향평가를 위해 분석범위를 설정하거나 평가계획을 단계별로 구성하는 방식, 그리고 정보수집과 표본모집 등의 세부적인 기법의 경우 실무적 관점에서는 사후적 입법평가 계획을 수립하는데 많은 시사점을 도출할 수 있다고 판단하였다. 따라서 이 같은 세부적 평가기법을 중심으로 우리나라의 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가에 관한 평가계획을 기술하고자 한다.

1. 법률의 목표달성도 측정

우리나라 환경영향평가법은 1997년 환경보전법에서 해당 사항을 규정한 이래 독립적인 법률로 규정한 것은 “환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(1999년)”이다. 이후 법률의 포괄성으로 인해 환경영향에 관한 분법적 필요성이 제기되면서 2008년 “환경영향평가법”을 제정하게 되었다. 개발사업이 본격화 되면서 그로 인한 환경피해가 점차 커지자, 개발과 환경보전의 균형을 이루기 위해 사업계획의 환경성 평가를 실시하자는 것이 본래 환경영향평가법의 취지로서, 동법

제1조에 의하면 “환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모하는 것”이 환경영향평가법의 입법목표임을 밝히고 있다. 따라서 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가를 계획하기 위해서는 이 같은 입법목표가 달성되었는지 확인하는 작업이 진행되어야 할 것이다. 이 같은 목표달성도는 환경영향평가법이 발효된 이후 시행영역에 어떤 영향을 미치고 있는지를 분석하는 과정에서 확인할 수 있다. 따라서 목표달성도는 환경영향평가법의 영향을 규범, 경제, 환경, 사회적 영역별로 분석하여 의도한 목표치를 달성하였는지를 확인하는 사후적 효과검증이라 말할 수 있을 것이다.

2. 부수효과의 확인

부수효과는 법률이 의도하지 않은 영향을 뜻하는데 긍정적 효과와 부정적 효과를 모두 포함하지만 입법대안 및 권고라는 사후적 입법평가의 결론부분을 고려할 때, 부정적 효과를 보다 중시하여 다루게 된다. 환경영향평가의 다양한 절차 및 단계에 따라 개발사업자 및 주무관청 그리고 지역주민 등의 인적그룹과 개발사업의 대상지와 같은 물적 환경에 환경영향평가법이 의도하지 않은 영향이 나타나는지는 확인하여, 그로 인한 문제점이 일정 수준 이상으로 나타날 경우 그에 관한 개선책을 제시해야 할 것이다. 사후적 입법평가 과정에서 발견된 부수효과는 평가결과에 자세하게 기술되어야 하며, 그에 대한 개선책 또한 최적화 대안으로서 제시되어야만 할 것이다.

다만 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가지 법률의 미비점 및 제도적 흠결로 인해 발생하는 부정적 효과와 관련 인적 주체들의 사

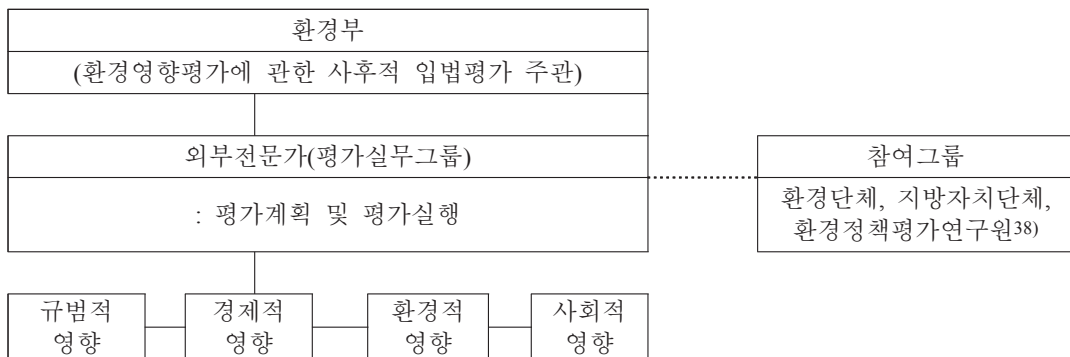
적 이익추구로 인한 부정적 효과는 구별해서 기술해야만 한다. 전자의 경우라면 법률에 관한 평가로서 제도적 개선책을 제시하는 것이 타당하지만, 투자금이 많이 소요되는 개발계획에 관한 인허가 결정과 관련해 환경영향평가의 결과를 부실하게 작성한 것은 평가결과의 질에 관한 부분이기 때문에 각각 다른 사례로 분류되어야만 할 것이다. 그러나 평가결과의 질을 높이기 위한 개선책 마련이라는 점에서는 동일 사례로 취급할 수 있을 것이다.

제 2 절 평가주체와 평가대상

1. 평가주체

아직까지 우리나라에서는 입법평가가 제도화 되어 있지 않기 때문에, 평가주체에 관해 구체적으로 논하는 것은 어렵다 할 것이다. 그러나 독일의 경우처럼 의회의 특별한 요청이 없는 한 투명성 및 자기통제의 관점에서 사후적 입법평가에 관해 연방정부가 주관하고 평가결과의 신뢰성을 확보하기 위해 외부전문가를 투여하는 안을 구상할 수는 있다. 따라서 다음과 같은 안을 구상할 수 있다.

<표8> 평가주체(안)



38) 환경영향평가법 제68조(한국환경정책·평가연구원 또는 관계 전문기관 등의 수

국회에서 특별한 요청이 없다면, 정부차원에서 환경영향평가에 관한 사후적 입법평가를 실시할 수 있을 것이다. 따라서 현재 환경영향평가법에 관한 소관부처인 환경부가 평가를 주관하고, 투명성 확보차원에서 외부전문가들에게 평가를 위탁하여 실시함으로써 평가과정 및 평가결과를 국민에게 공개한다면 입법평가의 파급효과는 크게 작용할 수 있을 것이다.

여기서 중요한 것은 환경영향평가의 결과의 객관성과 질을 높이기 위해서 다양한 참여그룹을 활용해야 한다는 점이다. 이들 참여그룹은 평가계획의 수립, 평가실행과정 그리고 평가결과의 종합화 과정 등에 다양하게 참여하여 의견을 제시할 수 있다. 예를 들어 환경단체의 경우 환경영향평가의 내실화에 관한 비판적 목소리를 제시한다면, 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가지 평가과정을 모니터링하고 감시하는 역할을 통해 평가의 객관성을 높일 수 있을 것이다.

지방자치단체의 경우 중앙정부의 국토개발 및 지역기반한 개발사업과 관련해 다양한 환경영향평가에 관한 정보수집을 위해 많은 역할을 할 수 있을 것이라 기대된다. 또한 환경영향평가결과의 지역적 특성 및 차이를 비교분석할 수 있는 사례수집이라는 점에서 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 다만 독일의 연방환경영향평가에 관한 사후적 입법평가에서도 언급하고 있듯이, 이 같은 지방자치단체간 환경영향평가 사례에 관한 비교분석은 지역적 편차를 통해 환경영향평가의 실행효과에 관한 우선순위를 판가름하려는 것이 아니라, 환경영향평가법이 전국에 미치는 효과를 지리적으로 확인하려는 것임을 잊어서는 안 될 것이다.

행사항) 환경부장관은 효율적인 환경영향평가등을 위하여 한국환경정책·평가연구원 또는 관계 전문기관 등에게 다음 각 호의 사항을 수행하게 할 수 있다.

1. 환경영향평가등에 필요한 각종 지표(指標)의 개발·작성·보완
2. 환경영향평가등의 기법 및 예측기법의 적정성 여부 평가 및 개발
3. 제70조제3항에 따른 환경영향평가와 관련된 정보지원시스템의 운영
4. 그 밖에 환경영향평가등을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 사항

마지막으로 환경정책평가연구원의 경우 환경영향평가법에 따라 평가서를 사정하는 기관으로 위임되었기 때문에, 환경영향평가 사례수 집 및 관련 데이터 분석에 있어서 가장 전문적인 자문을 제시할 수 있을 것이라 판단된다.

2. 평가대상

(1) 평가대상의 구체화

사후적 입법평가 대상으로서 전체 환경영향평가법에 관한 평가를 구할 수 있다. 그러나 이 같은 법률 전체에 관한 입법평가의 경우 시간과 비용이 많이 소요될 수 있기 때문에, 환경평가기법별로 나누어서 시행하는 방안도 대안으로 제시할 수 있을 것이다. 예를 들어 우리나라 환경영향평가법의 경우 환경영향평가 및 전략적 환경평가를 동시에 제도화 하고 있기 때문에, 일반적인 환경영향평가의 효과를 분석하기 위해서는 “환경영향평가의 절차 및 단계”에 관한 효과분석을 실시하거나, 개발계획의 수립단계에서 행해지는 전략적 환경평가에 관한 효과분석을 실시하는 안으로 나누어 고려할 수 있다. 1997년 환경영향평가제도가 도입된 이래 아직까지 한 번도 이 제도에 관한 실효성을 분석한 사례는 없었다. 현재 환경영향평가가 활발히 실시되고 있음에도 각종 개발사업에서는 환경영향평가결과의 부실함에 대해서 지적되고 있다. 이 같은 현실적 상황과 평가와 관련한 시간과 비용을 고려한다면 전략적 환경영향평가를 제외하고 일반 환경영향평가 절차를 중심으로 사후적 입법평가를 실시하는 것이 평가를 시행하는데 효율적이라 생각된다. 여기서 말하는 환경영향평가는 사전환경성 검토와 관련된 보전지역개발사업에 대한 소규모 환경영향평가가 아니라, 대규모 개발사업에 해당하는 환경영향평가를 뜻한다. 대규모 개발사업은 환경영향평가법 제22조에 자세하게 규정되어 있는데, 위 조항

을 통해 평가를 위한 정보수집 및 환경영향평가사례를 범주화 하는데 있어 유용하게 사용될 수 있을 것이다.

제22조(환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “환경영향평가 대상사업”이라 한다)을 하려는 자(이하 이 장에서 “사업자”라 한다)는 환경영향평가를 실시하여야 한다.

1. 도시의 개발사업
 2. 산업입지 및 산업단지의 조성사업
 3. 에너지 개발사업
 4. 항만의 건설사업
 5. 도로의 건설사업
 6. 수자원의 개발사업
 7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업
 8. 공항의 건설사업
 9. 하천의 이용 및 개발 사업
 10. 개간 및 공유수면의 매립사업
 11. 관광단지의 개발사업
 12. 산지의 개발사업
 13. 특정 지역의 개발사업
 14. 체육시설의 설치사업
 15. 폐기물 처리시설의 설치사업
 16. 국방·군사 시설의 설치사업
 17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업
 18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업
- ② 환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 등은 대통령령으로 정한다.

(2) 평가범위의 확정

우리나라 환경영향평가법은 총9장 약 90여개 규정으로 구성되어 있는데, 각 해당 규정의 구성과 체계는 다음과 같다.

제1장	총칙(목적, 정의, 원칙 등)
제2장	전략환경영향평가
제3장	환경영향평가
제4장	소규모 환경영향평가
제5장	환경영향평가등에 관한 특례
제6장	환경영향평가의 대행
제7장	환경영향평가사
제8장	보칙
제9장	벌칙

평가대상을 환경영향평가법상 대규모 개발사업에 시행되는 일반적인 환경영향평가에 관한 규정으로 한정하였을 경우, 그에 관한 평가범위를 확정하기 위해서는 사전에 관련 규정에 관한 1차적인 문제분석을 시행하게 된다. 환경영향평가의 절차 및 단계와 관련된 규정을 검토하여 간략하나마 문제분석을 시행한 결과 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

<표9> 환경영향평가법에 관한 문제분석

대상 규정	문제점
제 6 조(환경영향평가등의 대상지역) 환경영향평가등은 계획의 수립이나 사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역으로서 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 따라 그 범위가 설정된 지역에 대하여 실시하여야 한다.	○ 문제내용 - 동 조의 제3항은 주민의견 등 수립절차의 실질화 방안으로 주민의 의견이 타당하다고 인정할 때에는 그 의견을 전략환경영향평가서에 반영하여야 한다고 규정하고 있음. ○ 문제점 - 주민 등의 의견을 반영하는데 있어서 주민 등이 자신의 의견이 반영이 되었는지 여부에 대한 통보규정이 없음.

제 3 장 국내 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 구상

대상 규정	문제점
	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 등의 의견이 배척된 경우에는 그 이유가 무엇인지에 대한 통보규정도 없고, 배척사유에 대한 이의신청권도 없음.
<p>제14조(주민 등의 의견 수렴 절차의 생략) 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 다른 법령에 따른 의견 수렴 절차에서 전략환경영향평가서 초안에 대한 의견을 수렴한 경우에는 제13조에 따른 의견 수렴 절차를 거치지 아니할 수 있다.</p> <p>제25조(주민 등의 의견 수렴) ② 제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성 및 주민 등의 의견 수렴 절차에 관하여는 제12조 부터 제14조까지의 규정을 준용한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제내용 - 제14조는 다른 법령에서 전략환경영향평가서 초안에 대해 의견 수렴을 한 경우에는 환경영향평가법상 전략환경영향평가에 관한 의견수렴과 환경영향평가에 관한 의견수렴을 모두 생략할 수 있도록 하고 있음. ○ 문제점 - 다른 법령에 의한 환경영향평가서 등에 관한 의견수렴절차가 환경영향평가법에 의한 의견수렴절차를 이용하고 있지 않을 경우에는 그 신뢰성 확보가 약화됨.
<p>제25조(주민 등의 의견 수렴) ④ 사업자는 환경영향평가 대상 사업에 대한 개발기본계획을 수립할 때에 제12조 부터 제15조까지의 규정에 따른 전략환경영향평가서 초안의 작성 및 의견 수렴 절차를 거친 경우(제14조에 따라 의견 수렴 절차를 생략한 경우는 제외한다)로서 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 경우 협의기관의 장과의 협의를 거쳐 제1항 및 제2항에 따른 환경영향평</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제내용 - 제25조 제4항에서는 전략환경평가서 초안의 작성 및 의견 수렴 절차를 거친 경우 환경영향평가서 초안의 작성 및 의견 수렴절차를 거치지 않을 수 있도록 하고 있는데, 이는 개발사업 추진의 효율성 향상만을 고려한 것임. ○ 문제점 - 환경영향평가단계에서의 주민의견수렴은 단지 의견수렴절차만을 따랐는지가 중요한 형식적인 문제

대상 규정	문제점
<p>가서 초안의 작성 및 의견 수렴 절차를 거치지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제18조에 따라 전략환경영향평가서의 협의 내용을 통보받은 날부터 3년이 지나지 아니한 경우 2. 제18조에 따른 협의 내용보다 사업규모가 30퍼센트 이상 증가되지 아니한 경우 3. 제18조에 따른 협의 내용보다 사업규모가 제22조제2항에 따라 대통령령으로 정하는 환경영향평가 대상사업의 최소 사업규모 이상 증가되지 아니한 경우 4. 폐기물소각시설, 폐기물매립시설, 하수종말처리시설, 폐수종말처리시설 등 주민의 생활환경에 미치는 영향이 큰 시설의 입지가 추가되지 아니한 경우 	<p>가 아니라, 주민에게 미치게 되는 환경영향과 그에 관한 대책 마련을 어떻게 할 것인지를 논의해야만 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이는 주민의 의견 수렴절차를 단순히 형식적 절차로 인식하게 할 수 있음.
<p>제50조(개발기본계획과 사업계획의 통합 수립 등에 따른 특례) ① 개발기본계획과 환경영향평가 대상사업에 대한 계획을 통합하여 수립하는 경우에는 제2조제1호 및 제2호에도 불구하고 전략환경영향평가와 환경영향평가를 통합하여 검토하되, 전략환경영향평가 또는 환경영향평가 중 하나만을 실시할 수 있다.</p>	<p>○ 문제내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개발기본계획과 환경영향평가 대상사업에 대한 계획을 통합하여 수립하는 경우에는 전략환경평가 또는 환경영향평가 중 하나만을 실시할 수 있게 되어 있음. <p>○ 문제점</p> <ul style="list-style-type: none"> - 환경영향평가법은 전략환경영향평가와 환경영향평가의 개념을 달리 규정하고 있으며, 그 용도와 평가범위가 서로 다름. - 전략환경영향평가와 환경영향평가는 평가내용이 서로 다를 수 있

제 3 장 국내 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 구상

대상 규정	문제점
	<p>으므로 어느 하나만을 실시하는 것은 환경영향평가제도의 목적과 취지에 부합하지 않음.</p>
<p>제51조(환경영향평가의 협의 절차 등에 관한 특례) ① 사업자는 환경영향평가 대상사업 중 환경에 미치는 영향이 적은 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 대통령령으로 정하는 환경영향평가서(이하 “약식평가서”라 한다)를 작성하여 제25조에 따른 의견 수렴과 제27조에 따른 협의 요청을 함께 할 수 있다.</p>	<p>○ 문제내용 - 환경영향평가 대상 사업 중 환경영향이 적은 사업계획 등은 약식평가서를 작성하여 의견수렴과 협의를 함께 요청할 수 있도록 함.</p> <p>○ 문제점 - 환경영향평가대상사업은 주변지역에 환경적 영향을 미칠 수 있다는 가정에 따른 것이기 때문에 과도할 특례일 수 있음.³⁹⁾</p>
<p>제53조(환경영향평가의 대행 등) ① 환경영향평가등을 하려는 자는 다음 각 호의 서류(이하 “환경영향평가서등”이라 한다)를 작성할 때에는 제54조제1항에 따라 환경영향평가업의 등록을 한 자(이하 “환경영향평가업자”라 한다)에게 그 작성을 대행하게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 환경영향평가등의 평가서 초안 및 평가서 2. 사후환경영향조사서 3. 약식평가서 <p>② 환경영향평가등을 하려는 자는 다음 각 호의 사항을 지켜야 한다.</p>	<p>○ 문제내용 - 환경부는 기존 환경영향평가제도 시행과정에서 지속적으로 제기돼 온 평가서 허위·부실작성에 관한 개선책으로 등록된 환경영향평가업자만이 환경영향평가를 할 수 있도록 했음.⁴⁰⁾</p> <p>- 그러나 사업자는 비용부담을 이유로 대상사업계획내의 환경에 관한 조사 및 보호책 마련에 시간과 비용을 투여하는 것을 꺼려하기 때문에 최적의 대안보다는 최소한의 시간과 비용이 드는 대안만을 선호하게 됨.</p>

39) 녹색연합 보도자료 별첨자료, “전략환경영향평가, 난개발로 전략하지 않아야”, 2012. 07. 12, 1면

40) 메디컬투데이, “부실 환경영향평가의 근본적 원인과 대책은?”, 2012. 07. 28

대상 규정	문제점
<p>1. 다른 환경영향평가서등의 내용을 복제하여 환경영향평가서등을 작성하지 아니할 것</p> <p>2. 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성하지 아니할 것</p> <p>3. 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 환경부령으로 정하는 기간 동안 보존할 것. 다만, 환경영향평가서등을 전자 문서로 작성하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 제70조제3항에 따른 정보지원시스템에 입력한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>4. 환경영향평가업자와 환경영향평가서등의 작성에 관한 대행계약을 체결하는 경우에는 해당 사업의 공사에 관한 설계 등의 계약과 분리하여 체결할 것</p> <p>③ 제2항제2호에 따른 거짓 또는 부실 작성의 구체적인 판단기준은 환경부령으로 정한다.</p>	<p>- 이로 인해 환경영향평가서가 부실해지고 영향예측이 축소보고 되는 등의 문제점이 지속적으로 발생하여 결국 평가결과에 신뢰를 하지 않게 됨.</p> <p>○ 문제점</p> <p>- 환경영향평가법은 개발사업의 주체인 사업자가 환경영향평가대행업체를 선정해서 조사와 줄이는 방안을 마련하기 위한 연구에 비용을 지불하도록 되어 있어서 독립적 지위가 보장되어 있지 않아 평가서의 허위 또는 부실작성이 문제되어 왔음.</p>

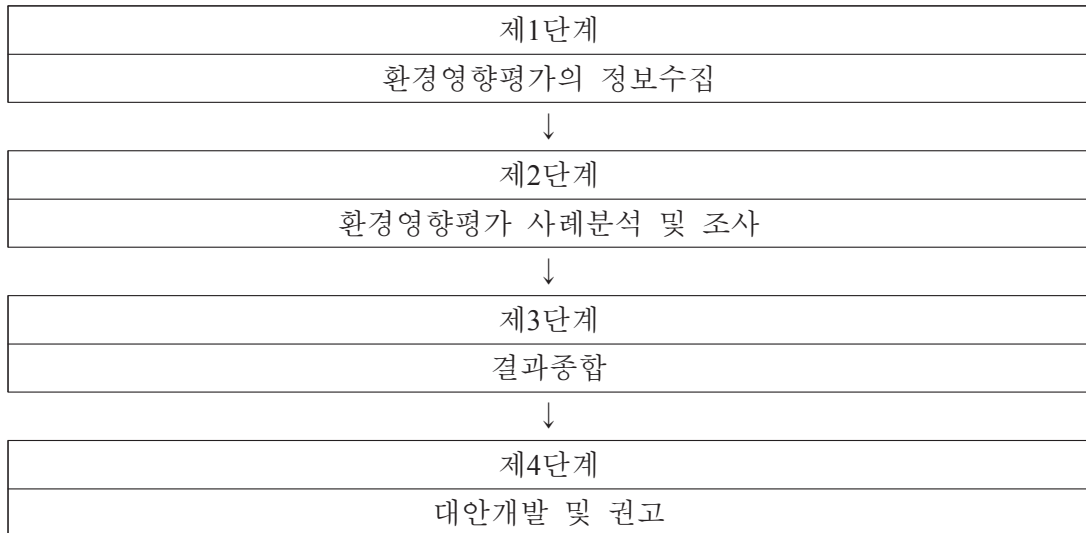
이 같은 문제분석을 통해 평가범위를 환경영향평가 절차 및 단계(대상지역의 선정, 주민참여, 환경영향평가 협의, 특혜조항의 적용여부, 환경영향평가의 대행 등)에 따라 나누어서 보다 면밀하게 효과분석을 시행할 수 있게 된다.

제 3 절 평가과정과 평가방법

1. 평가과정

우리나라 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 평가과정에 대한 계획은 독일의 단계적 변화모델을 차용하여 다음의 4단계로 구상해볼 수 있다. 제1단계는 환경영향평가 정보수집이며, 제2단계에서는 환경영향평가 사례분석 및 조사, 제3단계 결과종합, 제4단계 대안개발 및 권고단계로 두고자 한다. 독일의 환경영향평가에 관한 사후적 입법평가에서는 연방제 국가의 특성상, 연방차원과 주의 사례를 단계를 달리하여 분석하는 평가과정으로 구성되어 있었으나, 우리나라는 연방제 국가가 아니므로 지역대상 사업에 관한 사례분석의 경우 제1단계 및 제2단계에서 동시에 이뤄질 수 있기 때문에 제1단계에서는 전국 및 지역별 영향평가 사례를 수집하고, 제2단계에서는 제1차 수집된 정보를 바탕으로 추가조사 및 분석을 실시하는 방식으로 계획하였다. 따라서 제3단계에서는 이 같은 조사 및 분석을 바탕으로 환경영향평가법이 의도한 효과를 달성하였는지를 평가하고, 그 목표달성도 및 부수효과 여부를 기술하고자 한다. 제3단계의 평가과정에서 나온 문제점을 보완하기 위해 필요한 입법대안 및 개선책을 마지막 단계에서 준비하여 사후적 입법평가의 전체결론을 종결하고자 한다. 간략하게 각 단계별 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 구상을 다음과 같이 기술하고자 한다.

<표10> 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가 단계(안)



(1) 제1단계

우리나라의 환경영향평가는 제22조에서 언급하고 있는 17개 대상사업에 관해 실시되며, 이 같은 환경영향대상사업의 구체적인 종류 및 범위 등은 대통령령으로 정하게 되어 있다. 제1단계 평가과정을 이행하기 위해서는 우리나라의 환경영향평가단계별 수집정보를 조건과 범위를 정해야 할 필요성이 있으므로, 아래 <그림2>의 절차를 중심으로 환경영향평가 단계를 소개하면서 관련 정보수집의 범위를 구체화하고자 한다.

1) 환경영향평가서 초안작성 및 제출

환경평가서의 초안은 최종적인 환경영향평가서의 작성에 앞서 사업자가 지역주민들에게 사업에 대한 일반적인 내용을 공개하고 의견을 수렴하기 위해 작성한다. 평가서 초안에는 영향평가대상지역의 설정, 영향평가분야별 현황의 조사내용, 사업계획에 대한 대안별 영향의 분석

및 평가, 영향에 관한 분석 및 대책, 환경에 미치는 불가피한 영향에 관한 분석 및 피해에 대한 대책, 사전환경성검토협의를 거친 경우 그 협의내용의 반영여부 등의 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있다.⁴¹⁾

환경영향평가법 시행령

제34조(환경영향평가서 초안의 작성) ① 법 제25조제1항에 따른 환경영향평가서 초안(이하 “환경영향평가서 초안”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 요약문
2. 사업의 개요
3. 환경영향평가 대상사업의 시행으로 인해 평가항목별 영향을 받게 되는 지역의 범위 및 그 주변 지역에 대한 환경 현황
4. 법 제18조에 따라 전략환경영향평가에 대한 협의를 거친 경우 그 협의 내용의 반영 여부
5. 법 제24조제1항 및 제4항에 따른 환경영향평가항목등의 결정 내용 및 조치 내용
6. 다음 각 목에 대한 환경영향평가의 결과
 - 가. 환경영향평가항목별 조사, 예측 및 평가의 결과
 - 나. 환경보전을 위한 조치
 - 다. 불가피한 환경영향 및 이에 대한 대책
 - 라. 대안 설정 및 평가
 - 마. 종합평가 및 결론
 - 바. 사후환경영향조사 계획

이처럼 환경영향평가 개시를 위해 제일 먼저 필요한 것은 환경영향평가서 초안작성임을 확인할 수 있는데, 전체 환경영향평가의 시행률에 관한 분석을 위해서는 18개 대상사업별로 제출 및 접수된 초안에 관한 정보수집이 필요하다 할 것이다. 이 같은 정보수집은 모집데이터를 최근 5년(2010~2014)으로 것이 바람직하다고 판단되는데, 2009년부

41) 최봉석, 환경법, 청목, 2010, 102면

터 환경영향평가법이란 단일법률로 개정된 점, 그리고 2013년 전면개정을 통해 영향평가절차에서 협의절차 및 주민참여가 보다 확대된 사항의 효과 등을 확인할 수 있다고 점 등에서 위와 같은 기간을 설정하였다.

2) 주민의견 수렴

대상사업의 사업지역을 관할하는 시장·군수·구청장은 평가서 초안이 접수된 날부터 10일 이내에 사업개요·공람기간·공람장소·의견(공청회 개최여부에 관한 의견을 포함)의 제출시기 및 방법 등을 공고하고, 20일 이상 평가서초안을 영향평가대상지역의 주민 등에게 공람하게 해야 한다.⁴²⁾

환경영향평가법 시행령

제36조(환경영향평가서 초안의 공고·공람 등) ① 주관 시장·군수·구청장은 천재지변 등 특별한 사유가 없으면 제35조제1항에 따라 환경영향평가서 초안이 접수된 날부터 10일 이내에 다음 각 호의 사항을 일간신문과 지역신문에 각각 1회 이상 공고하고, 20일 이상 60일 이내의 범위에서 환경영향평가 대상지역의 주민(이하 이 장에서 “주민”이라 한다) 등이 공람할 수 있게 하여야 한다. 이 경우 공휴일은 공람기간에 산입하지 아니한다.

1. 사업의 개요
2. 환경영향평가서 초안에 대한 공람 기간 및 장소
3. 환경영향평가서 초안에 대한 의견(공청회 개최 여부에 대한 의견을 포함한다)의 제출 시기 및 방법

② 주관 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 공고 및 공람을 실시할 때에는 다음 각 호의 구분에 따라 공고 및 공람을 실시한다는 사실 등을 게시하여야 한다.

1. 해당 사업지역을 관할하는 시·군·구의 정보통신망: 공고 및 공람의 내용과 환경영향평가서 초안 요약문

42) 최봉석, 전계서, 102면

2. 환경영향평가 정보지원시스템: 공고 및 공람의 내용과 환경영향평가서 초안

③ 주관 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 공고를 하려면 공람 기간 및 장소 등에 대하여 미리 관계 시장·군수·구청장의 의견을 들어 그 내용을 결정하여야 하며, 공람장소는 주관 시장·군수·구청장의 관할구역과 관계 시장·군수·구청장의 관할구역에 각각 1개소 이상 설치하여야 한다.

사업자는 평가서 작성에 있어서 미리 평가서 초안을 작성하여 평가 대상지역 내의 주민에게 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 대상사업의 시행으로 인해 영향을 받는 지역 내의 주민의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 하며 이 경우 대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있을 때에는 공청회를 개최하여야 한다. 또한 사업자는 공청회의 개최요건에 해당하지 않더라도 사업의 시행으로 인한 환경 등의 영향에 관하여 전문가 및 주민의 의견을 폭넓게 수렴하고자 하는 경우에는 주관 시장·군수·구청장과 협의하여 공청회를 가질 수 있다. 설명회를 개최할 경우에는 사업자가 주민의견 수렴을 위해 사업개요, 설명회 일시 및 장소 등을 공고하여야 하고, 이 공고사항을 평가서 초안의 공고에 포함하여 줄 것을 주관 시장·군수·구청장에 요청할 수 있으며, 주관 시장·군수·구청장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.⁴³⁾

환경영향평가서 초안에 관한 공람기간 동안 어떠한 주민의견이 반영되었는지 확인할 수 있다면, 그에 관한 정보도 수집해야 할 것이다. 또한 최종적으로 제출된 환경영향평가서를 통해 주민의견수렴여부에 관한 충분한 반영여부와 그 정도를 파악해야하므로 그에 관한 정보도 함께 수집되어야 할 것이다. 이 같은 정보수집의 경우 매우 방대한 수

43) 최봉석 전게서, 103면

집범위를 갖기 때문에 관련 기관 및 해당 지역관청의 협조가 제1단계에서는 매우 중요한 작용을 한다 하겠다.

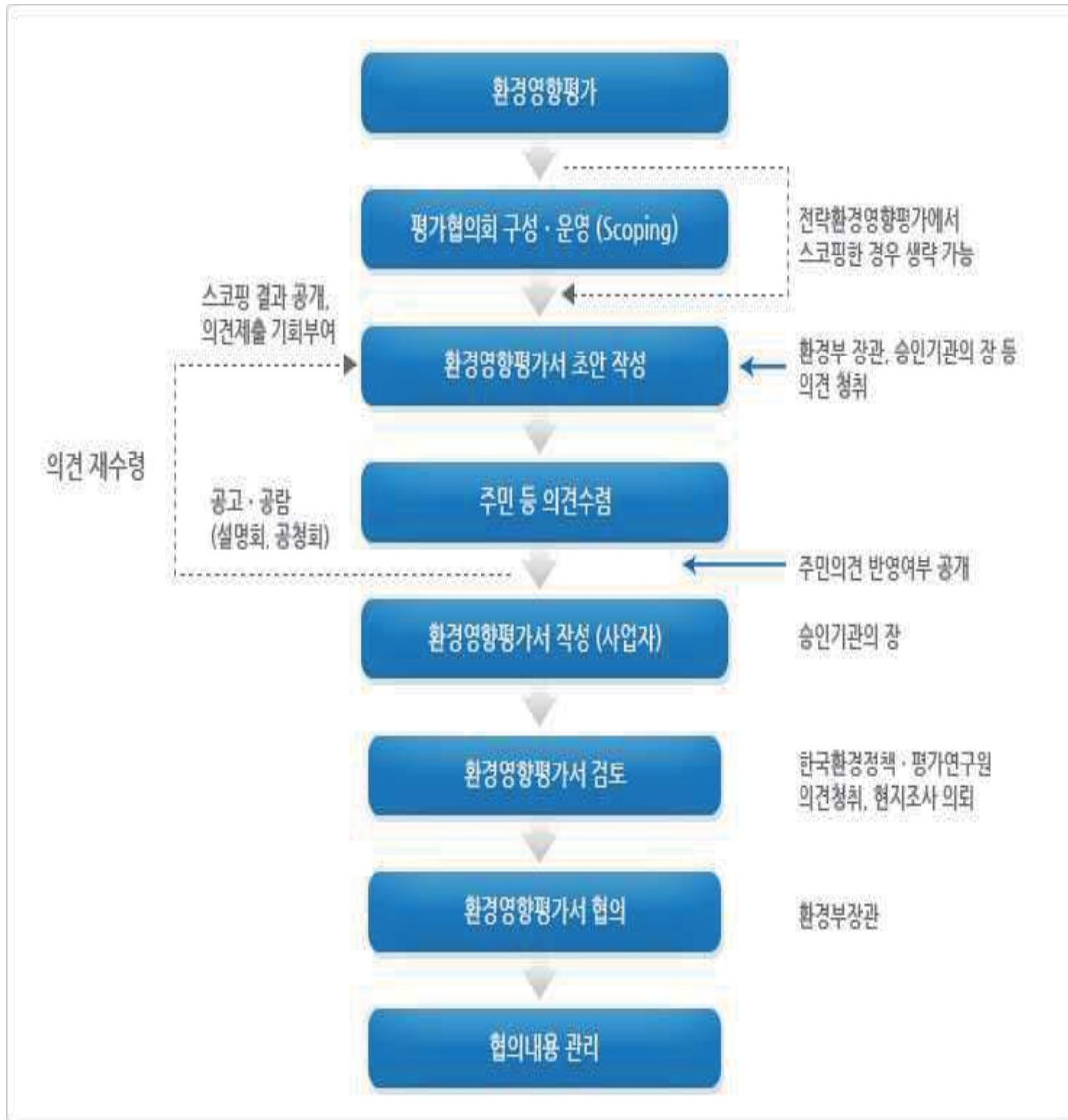
3) 환경영향평가서 작성 및 검토

환경영향평가서의 작성주체는 사업자이며, 사업자가 평가서의 작성에 있어서 작성능력이 부족할 경우에는 환경영향평가 대상자에게 대행을 의뢰할 수 있다. 평가대상자의 지정을 받지 아니하고 환경영향평가의 대행 업무를 한 자는 징역 또는 벌금에 처하며, 소속 기술인력이 교육을 받지 아니할 경우 과태료에 처하도록 규정되어 있다. 평가서 초안의 작성은 환경영향을 홍보하고 주민들의 의견을 수렴하기 위한 절차이나, 최종 평가서의 작성은 구체적인 현황과 환경적 영향을 정확하게 예측·분석하고 적절한 저감방안을 마련함으로써 협의기관에 제출하여 사업의 인·허가를 취득하기 위한 것으로 그 목적에 차이가 있다.⁴⁴⁾ 사업자가 작성한 평가서는 사업승인기관에 제출되고 다시 사업승인기관에게 의하여 환경부에 협의요청되는데, 환경부는 평가서를 협의함에 있어서 한국환경정책평가연구원 등의 검토의견을 들어 필요시 수정·보완 등의 조치를 한 결과를 사업승인기관에 통보한다.

환경영향평가에 관한 작성 및 검토주체별로 인적조사대상을 압축해 보면, 작성주체인 사업자, 평가서 접수초안이 접수되는 관할 행정관청(환경부 포함)등도 조사대상에 포함해야 할 것이다. 이상 환경영향평가와 관련된 인적 조사대상에 대해 설문조사를 실시하여 환경영향평가법에 따른 인적 주체별 관여가 효과적이었는지를 평가해야 할 것이다. 이 같은 설문조사는 설문지를 만들어 배포하는 방식의 응답식 설문조사를 비롯해 보다 구체적인 효과분석과 문제점을 확인하기 위해 인터뷰 조사도 함께 시행할 수 있을 것이다.

44) 최봉석, 전계서, 104면

<그림2> 환경영향평가 절차



2. 평가방법

환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가에 관한 구상이라는 기본계획의 설계에 부합하려면 제도분석 및 효과분석이라는 2가지 방식이 적용되어야 할 것이다. 제도분석이라는 것은 법학적 방법론에 따라 환

경영향평가법의 규범적 영향을 고찰하는 규범분석을 의미한다. 이 같은 방식은 먼저 체계적합성이라는 평가요소를 적용할 수 있는데, 크게 환경영향평가법의 헌법과의 일치여부, 환경영향평가법령의 상하 체계의 정합성여부, 환경영향평가법의 타법과의 충돌가능성여부 등을 확인해야 할 것이다. 특히 최근 우리나라에서는 부실한 환경영향평가에 따른 사업시행으로 인한 환경피해에 대해 많은 논란이 벌어지고 있음을 볼 때, 그로 인한 처벌 및 사법판례까지 조사하여 환경영향평가법에 관한 실태를 파악할 수 있다면 현실적인 개선책을 제시할 수 있을 것이라 생각된다.⁴⁵⁾ 이어서 효과분석은 다양한 영역으로 이뤄질 수 있겠지만 입법평가가 규범·환경·경제·사회적 영향을 분석하는 입법도구라고 할 때 목표달성이라는 효과를 비용적 측면에서 분석하여 경제적 영향을 중심으로 적용하고자 한다. 환경영향평가법에 관한 통합적 관점의 평가결과가 제시되면 좋겠지만, 시간과 비용 그리고 정보수집의 한계를 고려할 때 가장 필요한 영역에 대한 분석이라고 집중적으로 수행하여 평가결과의 질을 담보하는 것이 보다 효과적인 평가방법이라 생각하며, 이를 위해 경제적 영향에 대한 분석을 실시하고자 한다. 대부분 비용편익분석은 개발대안 가운데 최적화 대안이

45) “구 환경영향평가법 제4조에서 환경영향평가를 실시하여야 할 사업을 정하고, 그 제16조 내지 제19조에서 대상사업에 대하여 반드시 환경영향평가를 거치도록 한 취지 등에 비추어 보면, 같은 법에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여 그러한 환경영향평가를 거치지 아니하였음에도 승인 등 처분을 하였다면 그 처분을 위법하다 할 것이나, 그러한 절차를 거쳤다면 비록 그 환경영향평가의 내용이 다소 부실하다 하더라도, 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아닌 이상 그 부실은 당해 승인 등 처분에 재량권 일탈 및 남용의 위법이 있는지 여부를 판단하는 하나의 요소로 됨에 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아니다”(대법원 2001. 6. 29. 선고 99두9902 판결 참조)라고 판시하고 있음을 볼 때, 환경영향평가의 내용이 부실하다면 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도인지를 확인한 후 그 부실로 인해 당해 처분에 재량권 일탈 및 남용이 있었는지를 심리하여 그 결과 따라 당해 처분의 적법여부를 판단해야 한다(대법원 2004. 12. 9. 선고 2003두12073 판결), 최봉석, 전게서, 111면

무엇인지를 선택할 때, 비용대비 편익이 어떤 것이 최고인지를 확인하기 위해 발생하는 심사방법이다. 환경영향평가법의 효과에 대한 사후적 검증을 위해 비용편익분석을 적용하는 방식은 새로운 편익의 추정이나, 일반적으로 환경영향평가서에 개발사업의 효과에 대한 비용편익분석결과가 제시되어 있으므로 실제 평가서가 분석한 대로 편익이 발생하였는지를 확인하여 환경영향평가결과의 질에 관한 신뢰도를 평가하는 수단으로 이용할 수 있을 것이다. 이 외에 앞서 언급한 것처럼 환경영향평가와 관련된 인적 집단별 설문조사 및 인터뷰 조사 결과를 더하여 보다 면밀한 사후적 입법평가를 수행할 수 있다. 마지막으로 통계분석방법을 통해 각종 데이터를 평가하고자 하는 항목별로 정리하여 환경영향평가법의 목표달성도를 분석할 수 있을 것이다.

제 4 장 시사점 및 결론

독일의 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가는 독일환경청이 주관하고 외부전문가 집단이 참여하여 실시된 입법평가 사례로서, 유럽 지침을 통해 독일법 체계로 전환된 환경영향평가법의 영향을 분석한 것이다. 1999년부터 2005년 독일내 6개주에서 실시된 환경영향평가 사례를 모집단으로 설정하여 관련 정보를 데이터화 하고, 환경영향평가절차별로 시행 및 참여주체에 관한 설문조사 및 인터뷰 조사를 실시하여 목표달성도를 양적·질적으로 평가하였다. 그 결과 환경영향평가법의 효과는 긍정적인 것으로 평가되었으나, 우리나라와는 달리 환경영향평가서의 작성주체가 관할 행정관청이기 때문에 관청의 행정부담이 높고, 이로 인해 전문성이 떨어진다는 문제점이 제기되었다. 관할 행정청의 행정부담을 줄이고, 전문성을 보강하기 위한 조치로서 환경영향평가 관련 전문감정인 및 법령정보센터 등의 설치가 대안으로 제시되었다.

이 같은 독일의 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가 사례분석을 통해 각종 평가절차 및 평가방법을 매칭하여 우리나라 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가를 구상하기 위해서는 다음의 전제가 필요하였다. 첫째 독일과 우리나라의 환경영향평가법의 체계의 구성이 다르다는 점이다. 독일의 경우 환경영향평가서의 작성은 관할행정관청이 직접 작성하게 되어있으나, 우리나라의 경우 사업자가 작성하는 것으로 되어 있다. 때문에 독일의 환경영향평가법은 평가서 작성주체인 관할 행정관청을 중심으로 조사계획이 수립되었고 평가결과 역시 관할 행정관청의 행정부담을 줄이는 방안이 권고되고 있다. 우리나라 환경영향평가법은 사업자가 작성하기 때문에 사업자의 자의적인 평가로 인한 평가결과의 객관성에 대한 시비가 끊임없이 이어지고 있다. 따라서 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가는 목표달성도를 확인

하기 위해서는 우리나라의 특성에 맞춰 사업자의 자의적인 평가로 인해 환경영향평가절차와 결과의 객관성과 투명성을 발휘하고 있는지를 확인할 수 있는 조사 및 평가방법론이 적용되어야 할 것이다. 두 번째로 환경영향평가법의 모든 영향을 조사 및 분석할 수 없기 때문에 효율성을 높이기 위해 평가결과를 투명하게 보여줄 수 있는 선에서 평가범위를 한정해야 한다는 점이다. 예컨대 사회적 영향의 경우 측정방법이 전문화 되지 않은 영역이기 때문에 계량적 방법론을 찾기 힘들다는 문제점이 제기될 수 있다. 따라서 결과분석이 객관적일 수 있는 영역인 규범적 영향과 경제적 영향에 한정하여 평가계획을 구상하고자 하였다.

독일 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가는 단계적 변화모델이라는 평가방식을 통해 환경영향평가절차별로 정보를 수집하고 조사하여 각 단계별 효과를 분석하는 방식을 택하고 있었다. 전략적 환경평가를 제외하고 일반적 환경영향평가 전반에 걸친 효과분석인 만큼 스크리닝, 스코핑, 행정관청의 환경영향평가서의 작성 및 검토, 주민참여 등의 순서에 따라 단계별 목표달성도를 조사하여 분석하고, 추가조사여부를 결정하여 다음 단계분석을 실시하는 평가방식을 취하고 있었다. 이 같은 단계별 변화모델방식이 갖는 장점은 실제 평가과정에서 예비분석한 결과를 중심으로 추가조사 및 평가과정을 변경하여 보다 객관적인 평가결과를 추출할 수 있다는 점이다. 이 같은 단계적 변화모델 역시 우리나라의 환경영향평가법에 적용가능하리라 판단된다.

환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가의 경우 다른 평가보고서에 비해 평가대상을 구체화 하는 과정을 보다 자세히 기술하고 있었다. 특히 연방내 6개 주를 선택하는 과정에서, 인구밀도·대상사업의 규모·사업의 성격·주경제지표 등과 같은 지역적 특성을 반영하여 조사대상지역을 선정하였다. 이 같은 조사대상 선정방식은 향후 우리나라 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가 계획시 영향평가사례수집

범위를 정할 때 충분히 적용될 수 있는 점이라 판단된다. 또한 각 지역에 제공된 목표달성도에 관한 설문 역시 충분히 적용가능하리라 생각된다. 독일과 우리나라의 환경영향평가법의 체계의 구성은 다르기 때문에 평가방법의 직접적인 적용은 어려울 수 있지만, 평가모형의 수립, 개별 평가범위의 선정기준, 정보수집의 범위 및 방식 등 많은 측면에서 우리나라의 환경영향평가법에 맞춰 개량적 적용은 가능하다고 판단된다. 따라서 이 같은 구상을 바탕으로 향후 환경영향평가법에 관한 사후적 입법평가를 실시하여 연구결과를 확인하는 작업이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강현호, 환경영향평가제도, 토지공법연구, 제11집, 토지공법학회, 2001
- 김상겸, 환경국가와 환경영향평가제도, 환경법연구 제25권 제1호, 한국환경법학회, 2003
- 김홍균, 사전환경성 검토 협의제도의 효율성 제고, 환경법연구 제25권 제1호, 2003
- 남영숙, 우리나라와 독일의 전략환경평가제도 비교연구, 한국법제연구원, 2013
- 송동수, 독일의 환경영향평가와 전략환경평가, 환경법연구 29권 2-2호, 한국환경법학회, 2007
- 이영희, 환경영향평가에 대한 유럽공동체지침, 국토정보, 1990년 3월호
- 김인순 외 1인, 환경영향평가-전략환경평가, 북스힐, 2006
- 홍상표, 지속가능성과 환경평가의 연계에 관한 연구, 환경영향평가 제20권 제3호, 2011
- 환경부, 전략환경평가제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구, 2007
- 환경부, 외국의 환경영향평가법령 및 제도의 조사 및 분석연구, 2008
- 환경부, 환경백서, 2011
- 환경부, 환경부 보도자료: 전면 개편된 환경영향평가제도, 2012

2. 외국문헌

- A. Bechmann, Computergestützten Assistenten-Systeme in der Praxis- Leistungspotential und erste Erfahrungen, Barsinghausen, 2004

참 고 문 헌

- Bund, Bund-Kommentar zum Umweltrechtsbehelfsgesetz, 2010
- BMU, Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003-35-EG, 2005
- BMU, Umweltgesetzbuch(UGB) Erstes Buch(I)-Allgemeine Vorschriften und vorhanbengezogenes Umweltrecht, 2007
- BMU, Evaluation des UVPG des Bundes, 2009
- Hendler, Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, NVwY 2005
- P. Cancik, Beschleunigung oder Re-Arkanisierung? - Die Einschränkungen im Planfeststellungsverfahren, DÖV, 2007
- S. Balla, J. Hartik, Kriterien, Grundsätze und Verfahren der Einzelfallprüfung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltbundesamt, 2006
- Schink, Umweltprüfung für Pläne und Programme, NVwY 2005
- T. Bunge, Kommentar zum UVPG, § 12 Bewertung der Umweltauswirkungen und Berücksichtigung des Ergebnisses bei der Entscheidung. Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin, 1998
- Umweltbundesamt, Evaluation des UVPG des Bundes, 2008
- Werner Hoppe(Hrsg.), UVPGG-Kommentar(3. Aufl.), Berlin, 2007
- W. Appold, Teil 1, Allgemeine Vorschriften für die Umweltprüfungen, § 1 und § 2. In Ö Hoppe, Werner(Hrsg.)(2007); UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Köln, Berlin, München 3 Aufl., 2007