

## 독일 지방자치단체환경영향평가제도 연구

정 응 호

계명대학교 환경학부

(2002년 3월 14일 접수; 2002년 5월 6일 채택)

### A Study on the local Environmental Impact Assessment in Germany

Eung-Ho Jung

Faculty of Environmental Studies, Keimyung University, Daegu 704-702, Korea

(Manuscript received 14 March, 2002; accepted 6 May, 2002)

Environmental protection and precaution are the most frequently considered issues in the recent research fields for our present and future surroundings. However, it seems that these environmental issues were less reflected in local-level development plans, and caused several cases of environmental pollution, therefore it became a major concern of local governments and the communities. The role of a 'Local EIA(Environment Impact Assessment)' can be a core issue for the positive preferences of the local-level development plans. Cases of Local EIA in Germany which have been implied successfully are reviewed to generate a local EIA movement and to produce a guideline for Korean local governments. The local EIA in Germany was broadly commenced in the middle of 1980s, and a decade later it was carried out for over 200 of local governments. To produce a better suggestion for Korean local EIA, comparison and analysis of detail data of the German local EIA was carried out, and tested for fourteen cities in Korea based on five categories: i) assessment subject, ii) assessment procedure, iii) main office for assessment, iv) assessment factor and v) assessment standard. Prior suggestions for greater preference of local EIA in Korea are: it is necessary that I) launch of a support system in central government to help the movement of local government; II) a knowledge-based expert group in local government which has by all means of exclusive responsibility for any action(new application or performance of local EIA) ; III) establishment of 'environmental protection measure' in local government level for environmental precaution based on individual environmental character and values in their communities.

Key words: local Environmental Impact Assessment(EIA), local level, effective execution

#### 1. 서 론

##### 1.1. 연구의 배경 및 목적

환경문제는 대부분 중앙정부의 정책적 결정에 의해서 실제 개발사업이 이루어지고 있는 각 지방에서 가장 심각하게 발생하게 되고, 직접적인 피해도 지방이 받게 된다.<sup>1)</sup> 이는 지방이 곧 환경문제의 현장이 된다는 의미가 된다. 또한 환경문제가 과거에는 비교적 단순하고 소규모로 지역적 차원에서 발

생했을 시에는 중앙정부차원에서의 일괄적인 규제가 가능했지만, 경제규모가 커지고 지방단위의 대규모개발이 확대됨에 따라 환경문제는 복잡화·다양화·광역화되었고, 동시에 중앙정부차원의 노력들로서는 환경문제를 효과적으로 대처하지 못하게 되었다. 이제 환경문제를 보다 효과적으로 해결하기 위해서는 중앙정부뿐만 아니라 지방차원에서의 역할이 보다 강조되고 있다.<sup>2)</sup>

우리 나라에서도 1995년 지방자치체의 본격적인 실시와 함께 많은 환경관리 행정업무가 중앙에서 지방으로 이전됨에 따라 각종 환경관련지방조례가 제정되고, 환경담당부서가 확대·개편되는 등 지방

Corresponding Author : Eung-Ho Jung, Faculty of Environmental Studies, Keimyung University, Daegu 704-702, Korea

Phone : +82-53-580-5215

E-mail : turep@dreamwiz.com

정부가 지역 환경보존의 주체가 되고 있다. 특히 1998년 7월 2기 지방자치시대에 접어들어 지역특성에 맞는 환경정책의 입안 및 집행능력의 제고가 요청되고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 지역의 개발과 환경을 함께 다루는 지방자치단체의 의사결정과정에 환경영향평가제도도입은 시대적 요청이 되고 있다. 그러나 대부분의 지방정부는 지역경제 활성화를 이유로 개발 위주의 정책을 시행함으로써 지역환경문제는 더욱 심화되고 있는 실정이다.<sup>4)</sup>

이에 정부에서는 이미 1981년부터 시행되고 있는 환경영향평가(Environmental Impact Assessment: EIA)제도를 1997년 환경영향평가법개정을 통해 지방자치단체에서도 실시하게끔 하여 중앙정부주도의 EIA대상사업이 아니더라도 지방의 환경민감성 및 입지조건 등에 따라 환경에 큰 영향을 야기시킬 수 있는 소규모사업에 대해서도 EIA를 실시하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 그러나 이러한 법 제정에도 불구하고 지방자치단체차원에서 환경영향평가를 실시하기 위한 지방조례를 마련한 곳은 없어 실시되지 않았다.<sup>3)</sup> 그후 2001년 1월 환경영향평가제도를 강화하고 내실을 기하기 위하여 환경, 교통, 재해 등의 분야를 통합하여 통합영향평가법을 제정하였다. 동법 제4조④항에 「지역의 특수성을 고려하여(중략) 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 영향평가를 실시할 수 있다」라고 명시되어 지방자치단체차원의 환경영향평가실시근거가 마련되었다. 그러나 아직 지방자치단체차원에서 EIA제도를 도입하여 운용할 수 있는 구체적인 방안이 마련되지 못하고 있는 실정으로서 이에 대한 보다 많은 연구와 검토가 선행되어야 할 것이다.

이미 구미선진국에서는 우리 나라보다 일찍이 EIA제도를 중앙정부차원과 지방자치단체차원에서 도입·운용한 사례를 보여주고 있는 데, 특히 독일의 경우에는 1980년도부터 일부 지방자치단체차원에서 환경영향평가(Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP)가 시행되기 시작한 후 1990년대 접어들면서 더욱 확대되어 200여 개가 넘는 지방자치단체에서 성공적으로 시행되고 있어<sup>5)</sup> 시사하는 바가 매우 크다.

따라서 본 연구에서는 독일의 지방자치단체환경영향평가제도의 고찰을 통하여 우리 나라 지방자치단체들이 지방자치단체환경영향평가제도의 보다 효율적인 도입과 운용방안을 강구하는 데 있어서 기본자료로 활용할 수 있는 유익한 사항과 정책적 시사점을 제시하고자 하는 데 연구의 목적을 두었다.

## 1.2. 연구방법

본 연구의 기본적인 접근방법은 관련사례에 대한

문헌조사연구로 이루어진다. 특히 독일의 지방자치단체환경영향평가제도는 특성상 지자체별로 매우 다양한 내용과 사례를 보이고 있기 때문에 특정 제한된 지자체의 사례만을 고찰하는 것은 의미가 없다. 따라서 자료수집이 가능한 범위 내에서 사례대상 지자체를 14개로 선정하여 비교하였다. 또한 이미 언급한바와 같이 각지자체별 환경영향평가가 통일된 내용으로 실시되지 않기 때문에 선정된 모든 지자체를 대상으로 한 구체적인 내용비교는 너무 방대하고 지엽적이다. 이에 본 연구에서는 독일의 각 지방자치단체환경영향평가실시에 있어서 기본적인 중요핵심분야를 이루는 5가지 분야인 평가대상, 평가절차, 평가실시주체, 평가항목, 평가기준을 중심으로 고찰하였다. 이들 각 분야에 대한 내용고찰과 함께 현행 국내 지방자치단체환경영향평가제도의 관련분야와 내용을 비교·정리하였다.

## 2. 지방자치단체환경영향평가제도의 개념이해

지방자치단체환경영향평가제도는 아직 우리나라에서는 다소 익숙하지 않은 개념이나 2001년 1월에 개정된 통합영향평가법에 따르면 지방자치단체의 적극적이고 자율적인 환경보존을 위하여 중앙정부차원의 환경영향평가와는 별개로 지방자치단체의 조례로 실시하는 환경정책적 수단이라고 이해할 수 있다. 즉, 우리나라의 환경영향평가제도는 1981년부터 중앙정부의 주도로 17개 사업분야를 대상으로 시행되어 왔으나, 비록 소규모이나 지역환경에 미치는 피해가 민감한 사업의 경우에는 환경영향평가를 실시할 수 없는 경우가 많았고 또한 지방자치단체차원에서 추진하는 개발사업에 대한 사전환경영향을 평가하기 위한 제도적 장치가 없는 관계로 지역환경보전에 많은 문제점을 야기 시키고 있는 실정이다.<sup>6)</sup> 이러한 맥락에서 지방자치단체환경영향평가의 개념을 제도적 측면에서 가능하여 본다면 지방자치단체(광역자치단체와 시·군 등 기초자치단체 포함)가 법적인 요건(조례)을 갖추고 독자적(자율적)으로 실시하는 환경영향평가로 정의할 수 있을 것이다.

그러나 비록 지방자치단체가 조례를 작성하여 지방자치단체환경영향평가를 시행하게 되더라도 이러한 제도적 측면에서 본다면 상위법·근거해 중앙정부가 시행하는 환경영향평가의 하위제도로 이해될 수 있을 것이며, 실제 운용상에 있어서도 중복되거나 상충되는 부분이 많을 것으로 예상된다. 왜냐하면 현재 중앙정부차원에서 시행되는 환경영향평가 대상사업의 상당부분이 지방자치단체에서 주관하는 사업이기 때문이다. 따라서 지방자치단체환경

영향평가제도의 보다 효율적 운용을 기하기 위해서는 상위법의 내용을 일률적으로 수용하도록 하는 것보다는 다양한 특성을 지닌 지방자치단체에 자율권을 부여하여 지역의 환경적 특성과 여건에 맞는 지방자치단체환경영향평가제도가 도입·운용되기 위한 방안이 강구되어야 할 것이다.

이점에 있어서 독일의 환경영향평가제도의 운용은 매우 모범적이고 성공적인 사례를 보여주고 있다. 즉, 연방정부와 지방자치단체는 각각 독립적으로 환경영향평가(UVP)를 실시하나 쌍방간의 간섭이나 통제를 받지 않고 연방정부는 지방자치단체의 환경영향평가에 대한 재정적 지원을 하여야 하는 의무를 갖고 있는 등 상호보완적 관계를 보이고 있다(3장 참조).<sup>7)</sup> 또한 독일의 운용경험을 토대로 하여본다면 지방자치단체환경영향평가는 제도적 측면뿐만 아니라 기능적 측면의 개념을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.<sup>8,9)</sup>

첫째, 지방자치단체의 모든 계획 및 정책결정과정에서 환경성을 사전적으로 검토·고려하도록 한다. 둘째, 사전 예방적 차원에서 환경보전을 도모하기 때문에 장기적인 안목에서 환경비용을 저감시킬 수 있게 한다. 셋째, 계획과정과 의사결정과정 그리고 주민참여 등에 있어서 투명성을 기할 수 있게끔 한다. 넷째, 지역의 환경정보를 보다 구체적으로 구축할 수 있기 때문에 이를 타 업무분야에 활용할 수 있게 하여 지방자치단체의 환경정책이 원활한 이행을 도모할 수 있게 한다. 다섯째, 지역주민에게 지역의 환경현황과 실태를 알려주어 환경보전의식을 제고시킬 수 있도록 한다.

### 3. 독일의 지방자치단체환경영향평가제도 분석

#### 3.1. 지방자치단체환경영향평가제도의 발전과정

독일의 지방자치단체들에 있어서 지방자치단체환경영향평가제도의 도입에 관한 시도는 1972년부터 1975년까지 연방정부가 환경영향평가제도 도입을 위한 규정을 마련하면서 시작되었다. 당시 환경보호 관련 주무 부서였던 내무부에서는 환경영향평가 실시 대상에 지방자치단체까지 포함하도록 하였으나 지방자치단체와의 협의실패로 추진되지 못하였다. 그 후 몇 차례 연방정부차원에서의 정책결정이 있었으나 다른 개발사업에 대한 정책적 관심이 높았기 때문에 적극적인 지지를 얻지는 못하였다.<sup>5)</sup>

일찍이 지방자치체가 확립된 독일의 여건에서 볼 때 지방자치단체환경영향평가제도의 실질적인 근거는 1977년 개정된 연방건설법(Bundesbaugesetz, 즉, 건설주체자로서 지방자치단체에게 건설계획에서 야기되는 환경성에 대한 적절한 고려를 의무화하였

다.)에서 찾을 수 있겠다.<sup>6)</sup> 그러나 70년대에는 많은 지방자치단체들이 계획결정과정 및 행정업무상에 있어 환경성을 고려하기 위해 노력하였으나 정식적인 지방자치단체환경영향평가를 도입·운용하지는 않았고, 브레멘(1975년), 베를린(1978년) 등 극히 일부도시에서만 시행되었다.<sup>8)</sup>

그 후 1985년 환경영향평가에 대한 유럽공동체지침이 확정된 후 연방정부차원에서 환경영향평가법(UVPG)제정이 추진되자 지방자치단체환경영향평가에 관한 관심과 인식이 높아졌으며 도입이 확대되기 시작하였다. 이와 더불어 1986년 개정된 연방건설법에서는 도시건설기본계획(Bauleitplanung)에 환경보호 관련내용을 확대하였을 뿐만 아니라 모든 도시건설계획과 건설허가결정과정에서 환경영향평가 요소를 포함하게 되자 지방자치단체환경영향평가는 더욱 확대 시행되었다.<sup>5)</sup>

그러나 가장 결정적인 요인은 1986년 행정간소화를 위한 지방자치단체협의회(KGSt)가 지방자치단체환경영향평가제도를 “생태적 자가조정기능”으로 인식하고,<sup>10,11)</sup> 지방자치단체의 과제로 공식적으로 표현하는 데 있었다. 그 후 각 지방자치단체는 각자의 특성과 여건에 맞는 지방자치단체환경영향평가제도를 개발하여 시행하였으며 1990년대에는 200여개가 넘는 지방자치단체에서 지방자치단체환경영향평가를 시행하고 있다.<sup>2)</sup> 따라서 독일의 지방자치단체환경영향평가제도는 연방환경영향평가법(UVPG)과는 무관하게 각 지방자치단체의 특성과 여건에 따라 각기 다양한 형태로 시행되고 있어 제도적·내용적으로 연방정부에서 주도하는 환경영향평가와는 확연히 구분된다.<sup>12)</sup> <Table 1. 참조>.

#### 3.2. 제도 내용분석

##### 1) 평가대상

독일의 지방자치단체환경영향평가대상은 상위지침인 유럽공동체의 환경영향평가제도의 지침과 연방환경영향평가법에서 규정한 기준과는 별개로 지방자치단체별로 자율적이며 독자적으로 선정하고 있다.<sup>13)</sup> 그러나 <Table 2.>에서 보는 바와 같이 근본적으로 환경에 영향을 미치는 지방자치단체의 모든 행정적·계획적 업무분야가 지방자치단체환경영향평가의 대상이 된다. 따라서 평가대상범위는 매우 광범위하고 다양한 차이를 보이고 있다. 그러나 주요 지방자치단체에서 시행하고 있는 지방자치단체환경영향평가제도의 사례를 근거로 살펴보면 사업유형별로 다음과 같은 7개 분야가 주요 평가대상으로 선정되고 있다.

- 개별 개발계획과 개발프로그램
- 건설사업계획절차

정 응 호

- 계획결정절차
- 개별법에 의한 계획절차
- 건설과 개발사업
- 환경에 중요한 영향을 끼치는 지방조례
- 환경관련 내부직무규정

이 외에도 예산계획, 물자구입과 조달, 계약체결, 지방기반시설의 운용 등의 분야도 평가대상에서 포함되기도 한다<sup>7,8)</sup>. <Table 2.>에서는 독일의 주요지방자치단체에서 시행한 지방자치단체환경영향평가 대상분야를 정리한 것으로 가장 선정빈도가 높은 평가대상분야는 건설사업 계획절차분야이며 다음이

Table 1. Comparison of the local EIA and national EIA in Germany

	local EIA	national EIA
Legal basis	office regulations of town commissioner/mayor local authority municipal ordinance local assembly decision	Environmental Impact Assessment Act(1990.2.12)
Contentwise definition	early, systematic, complete understandable determination of environmental consequences	early comprehensive determination, description and assessment of the environmental consequences
Range of application	inprinciple total local responsibility in practice prevailing range of application: -Bauleitplanung -road plan -procurement department -building construction	project in accordance with plant to Environmental Impact Assessment Act (§ 3): - industrial plant - nuclear power plant - stock farming plant - waste disposal plant - waste water treatment plant - mining treatment plant - federal railway treatment plant - tram plant - federal freeway - federal canal - airport
Function in proceed	dependent, but closed element of decision preparation	dependent part of administrative authorized permission
Function of the EIA result with the consideration	information for decision about the prospective environmental consequences	information of the procedure prominent authority about the evaluated prospective environmental impact

Table 2. Range of application of the local EIA in comparison

Range of application	Bielefeld	Bonn	Dortmund	Düsseldorf	Essen	Hannover	Karlsruhe	Kiel	Köln	Leverkusen	Ludwigsburg	Stuttgart	Wiesbaden	Wuppertal
Special plannings and programs	●	●			●	●	●	●	●	●	●		●	
Bauleitplan procedures	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Plan establishment procedures	●	●			●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Procedure after special laws	●	●			●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Bau-and development projects	●	●			●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Local right with environmentalimportant effects	●					●	●		●	●	●	●	●	
Internal-official regulations with environmental reference						●	●		●		●		●	

기획절차, 개별법에 대한 계획절차, 건설개발사업이고, 가장 낮은 선정분야는 환경관련 내부직무규정분야로 나타나고 있다. 이러한 평가대상분야에 있어서 가장 두드러진 사항은 일반 개별단위개발사업보다는 계획기획 및 수립과정을 평가대상으로 선정하고 있는 점이라 하겠다. 이는 앞의 <Table 1.>에서 보는 바와 같이 지방자치단체환경영향평가를 환경보호를 위한 사전예방적이며 체계적이고 총체적인 수단으로 이해하고 있는데서 비롯된다 하겠다. 또한 지자체별로 평가대상분야선정에 있어서도 매우 큰 차이를 보이고 있다. 즉 도르트문트, 뒤셀도르프, 부퍼탈에서는 건설사업계획절차만을 평가대상분야로 선정하고 있는 반면, 하노버, 칼스루헤, 쾰른, 루트빅스부르크, 비스바덴 등에서는 7개 분야 전부를 평가대상으로 선정하고 있다. 이는 평가대상분야를 적게 선정한 지자체가 지역의 환경보호에 적극적이지 못하다는 의미가 아니라 다른 제도에서(토지이용계획, 지구상세계획, 경관계획 및 프로그램 등) 환경보호장치가 다양하게 운용되고있기 때문에 일반적으로 지자체간 큰 차이는 보이지 않고 있다. 현행 국내 지방자치단체환경영향평가의 평가대상은 국가제도에서 정한 사업규모의 100분의 50이상에 해당되는 사업과 100분의 50미만이거나 국가가 정한 사업이외의 사업으로서 미리 환경부장관과 협의한 사업으로 규정(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 시행령 제3조)하고 있어 국가주도의 획일적 대상으로 되어있다. 따라서 각 지방자치단체의 지역적 특수성에 따른 다양한 평가대상을 선정하기 위한 근거는 매우 미흡한 실정이다.

2) 평가절차

독일의 지방자치단체환경영향평가 절차는 지방자치단체별로 매우 다양하다. 그러나 대부분의 경우 내용적으로 크게 두 과정인 사전평가(Vorprüfung)와 본 평가(Hauptprüfung)로 구분할 수 있다. 사전평가과정에서는 우선 평가대상사업이 환경에 적절할 것인지에 대해 평가하게 되고, 평가 결과에 따라 본 평가 과정에서 자세한 평가를 할 필요가 있는 지 또는 사전평가 과정에서 중지할 것인가를 결정하게 된다. 만일 사전평가과정에서 환경에 대한 부적절한 영향이 우려된다고 판정되면 본 평가과정로 넘어가게 되어 보다 자세하고 전문적인 환경영향평가가 실시된다<Fig. 1. 참조>.<sup>12)</sup> 사전평가과정은 통상 3단계로 이루어진다.

먼저 환경적절성(민감성)평가(1단계)가 실시되고 이 결과에 따라 조사틀과 범위를 확정하게 되는데(2단계), 여기에서는 평가대상선정, 사업단계의 구분정리, 중요조사내용의 정의, 조사·예측·평가방법의

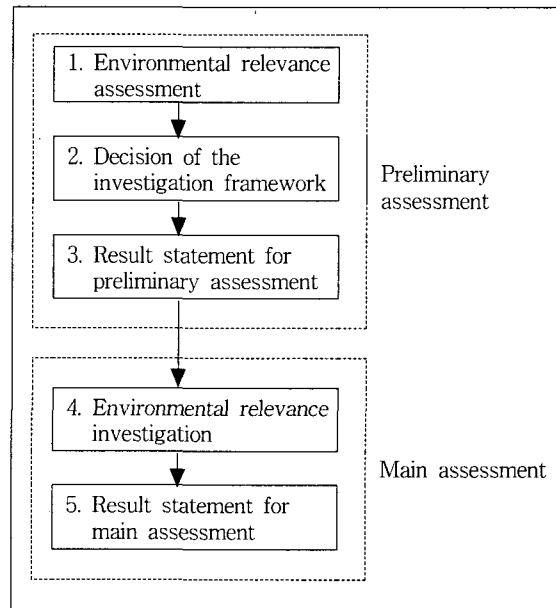


Fig. 1. Procedure of the local EIA.

설명, 관계전문가에 대한 문의 등의 내용이 다루어진다. 이를 바탕으로 다음에는 사전평가의 결과를 확정(3단계)함으로써 사전평가과정이 완료된다. 본 평가과정은 2단계로 이루어져 있는데, 이미 사전평가과정에서 평가내용의 상당부분이 다루어졌기 때문에 전문적인 평가가 필요한 부분에 대한 구체적인 조사나 평가가 실시된다. 본 평가과정에서는 먼저 환경적합성조사(4단계)를 하게 되는데, 여기에는 사업계획에 대한 구체적 기술, 조사대상지 기술, 환경영향요인의 조사, 환경영향의 조사 및 평가가 실시된다. 이러한 조사결과를 바탕으로 본 평가의 결과를 확정(5단계)하게 되는데, 평가결과의 서술, 저감대책 제시, 타 계획 결정을 위한 추천 등의 내용으로 구성된다. 이러한 평가절차를 연방정부 환경영향평가 절차와 비교하여 본다면 지방자치단체환경영향평가에서는 지방의 모든 크고 작은 개발사업에 대해 사업의 규모보다는 환경영향의 대소에 중점을 두어 부정적 환경영향을 나타내는 사업만을 대상으로 하여 환경영향평가를 심사하도록 하여 불필요한 행정적 절차의 간소화를 꾀하고 경제적·시간적 비용의 낭비도 피할 수 있도록 하는 것이다. 이에 반해 국내의 경우에는 지방자치단체가 환경영향평가를 실시하기 위한 절차에 대한 구체적인 사항이 명시되어있지 않다. 물론 각 자치단체가 관련조례를 제정하고 환경영향평가를 실시할 수 있지만 국가주도의 환경영향평가제도와는 절차상의 상충문제도 야기될 수 있으며, 지방차원에서 독자적으로 효율적

제도 운영을 위한 기본가이드라인도 되어 있지 않아 그 실효성이 확보되기 어려운 실정이다.

3) 평가 실시주체

독일지방자치단체환경영향평가 실시주체는 대부분 지방자치단체산하의 전문부서에서 담당하고 있는데, 대부분 도시계획국(Stadtplanungsamt.)이나 환경국(Umweltamt)을 주관부서로 두고 있다<Table 3. 참조>. 따라서 이들 평가주관부서들의 공무원들은 실제 신청되어 들어오는 모든 지방자치단체환경영향평가 실시과정에 직접 관여하게 됨으로 대부분 관련분야 전문공무원으로 구성되어 있다. 또한 이들 주관부서들은 대상사업의 성격과 내용별 사안에 따라 유관부서와 긴밀히 협조체제를 구축하고 있다<sup>7)</sup>. 그리고 대부분의 지방자치단체에서는 평가실시 주관부서의 내부 또는 별도로 환경영향평가 관련 전문가들로 구성된 전문팀을 구성하여 운영하고 있어<sup>8)</sup>평가실시주체로서의 전문성을 확보하는데 주력하고 있다. 이는 사업자로 하여금 해당개발사업에 대한 환경영향평가보고서를 작성하게끔 되어있는 우리의 경우와는 많은 차이를 보이고 있다.

4) 평가항목

독일의 지방자치단체환경영향평가항목은 기본적으로 연방환경영향평가법에서 규정하고 있는 항목(인간, 동·식물, 토양, 물, 대기, 기후, 자연경관, 각 환경매체간의 상호작용, 문화재 및 그 밖의 유형자산; UVPG 제2조 1항)을 수용하고 있으나, 지방자치단체환경영향평가는 좁은 범위의 지역을 대상으로 하기 때문에 지방자치단체별로 지역의 환경적 조건을 고려하여 미시적인 부분까지 확대하여 적용하기도 한다. <Table 4.>에서는 지방자치단체별 평가항목선정 사례를 보여주고 있는데, 평가항목의 내용적 측면을 비교하여 보면 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉, 무생물적 생태특성(경관미학적 요소들 위주)을 가지는 유형과 생물적 생태특성 및 환경위생적 요소를 가지는 유형으로 나누어 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 가장 선정빈도가 높은 평가항목은 토양, 물, 대기, 기후, 소음이며 자연경관도 많이 선정되는 평가항목이 되고 있다. 반면 평가항목 가운데 인간과 유형자산을 선정하고 있는 곳은 비스바덴 뿐으로 가장 낮은 선정빈도를 보이는 항목이 되고 있다. 각 지자체별 평가항목을 비교하여보면 8개항목을 선정

Table 3. Main office for execution of the local EIA

City	Name of the main office	City	Name of the main office
Bonn	Town planning office	Ludwigsburg	Town planning office
Dortmund	Office for environmental protection	Stuttgart	Town planning office
Düsseldorf	Town planning office	Wiesbaden	Office for environmental protection
Essen	Office for development planning	Wuppertal	Office for town development and environmental protection
Hannover	Department for environmental protection and town development	Köln	Office for environmental protection
Karlsruhe	Department for law and environment	Achen	Office for environmental protection
Kiel	Town planning office		

Table 4. Assessment factors of the local EIA in comparison

factor	Bielefeld	Bonn	Dortmund	Düsseldorf	Essen	Hannover	Karlsruhe	Kiel	Köln	Leverkusen	Ludwigsburg	Stuttgart	Wiesbaden	Wuppertal
Soil/water	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Air/climate	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Noise	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Flora/fauna			●	●		●	●	●				●	●	●
Man													●	
Nature/landscape	●	●			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
City-/landscape view	●		●	●	●	●		●			●	●		
Waste/wastewater	●	●		●	●	●		●	●					
Energy		●		●		●			●					
Special goods													●	
Interactions		●	●	●	●			●			●		●	●

Table 5. Assessment yardsticks of the local EIA in comparison

evaluation yardsticks	Bielefeld	Bonn	Dortmund	Düsseldorf	Essen	Hannover	Karlsruhe	Kiel	Köln	Leverkusen	Ludwigsburg	Stuttgart	Wiesbaden	Wuppertal
limit values on legal basis	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
target predicates of programs and plans	●	●	●	●	●		●	●	●		●		●	●
technical-scientific discussion values		●	●	●	●		●	●	●		●		●	●
city-specific environmental protection program			●		●				●					●
local environmental protection concepts			●	●	●			●	●					

한 지자체가 4곳(뒤셀도르프, 하노버, 킬, 스투트가르트)이며, 레버쿠젠이 가장 적은 4개 항목을 선정하고 있다.<sup>7)</sup> 평가항목선정은 전적으로 지자체의 사회경제 및 환경적 특성과 여건에 따라 독자적으로 이루어지고 있기 때문에 평가항목이 적고 많음에 대한 직접적인 비교평가는 어렵다 하겠다. 지자체별로 다양한 평가항목을 보이는 독일에 비해 우리나라에서는 지방자치단체환경영향평가의 평가항목설정기준이 아직 마련되어 있지 않고 있다. 국가 환경영향평가에서 규정한 23개 항목에 근거를 두고 있기는 하나 지방의 여건과 특수성이 각기 상이함을 비추어 볼 때 신속적으로 항목을 설정할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

5) 평가기준

선정된 평가항목에 대한 평가기준 또한 각 지방자치단체별로 차이를 보이고 있으며, 평가기준을 일정한 법률적 근거에 의해 통일된 규정으로 정하고 있지는 않고 있다. 평가기준으로서는 법적 기준치, 계획 및 프로그램의 목표치, 전문 학술적 제안치, 도시특별환경보호프로그램에서의 제안치, 지방환경보호계획의 제안치 등이 대표적으로 채택되고 있다 <Table 5. 참조>. 지방자치단체들은 이들 다양한 평가기준 가운데 한가지만을 택하는 것이 아니라 적게는 1가지만을 많게는 5가지 전부를 평가기준으로 채택하여 다단계적 형태를 취하고 있다. 일반적으로 이 가운데 법적 기준치가 핵심평가기준으로 채택되며, 계획프로그램 목표치도 평가기준으로 많이 활용되고 있다. 만일 평가대상사업의 성격에 따라 위의 2가지 평가기준이 존재하지 않거나 적용이 곤란할 시에는 지방자치단체별로 검토되고 있는 전문학술적 제안치가 평가기준으로 활용되어 진다.<sup>7)</sup> 다양한 평가기준을 보이는 독일의 사례와는 달리

우리 나라의 경우에는 환경정책기본법 제1조에 규정된 국가 환경기준을 활용하게 되어 있다. 그러나 지방자치단체환경영향평가는 다양한 지방의 환경적 여건에 부합되는 방향으로 운영되어야 하는 기본적인 의미에 비추어 볼 때 지역전반에 대한 환경영향의 진단을 통한 다양한 지역환경기준을 마련하여 평가의 기준으로 삼아야 할 것이다.

4. 결 론

독일에서의 지방자치단체환경영향평가제도의 도입실시는 지방자치단체에게 환경보전의식을 제고시킴으로서 지역환경보전에 커다란 역할을 수행하였다. 이러한 지방자치단체환경영향평가제도가 활성화될 수 있게 된 근본적 배경으로는 무엇보다도 완벽한 지방자치제도의 확립과 지방과 연방정부와의 상호보완적 행정협력관계가 마련된 점을 들 수 있겠다. 본 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 평가대상분야가 개별단위사업위주가 아니라 계획의 구상과 기획단계, 지방조례 등의 정책적 분야까지 폭넓게 포함하고 있어 지방자치단체환경영향평가를 사전예방적 환경보전수단으로 활용하는 틀을 갖추고 있다. 그리고 평가절차에 있어서 경제적·시간적 비용을 줄이면서 지방자치단체환경영향평가의 역할과 효과를 최대한 살리면서 운용되고 있다. 평가실시주체도 지방자치단체가 직접 담당하고 있어 평가과정과 결과에 대한 공공성을 확보하고 있으며, 평가항목과 평가기준에 있어서 각 지자체의 여건과 특성에 따라 매우 다양하게 자율적으로 선택되고 있어 지자체가 지역환경보호를 적극적으로 자율적으로 검토를 할 수 있도록 하고 있다. 본 연구에서 분석되어진 독일지방자치단체환경영향평가제도는 완벽한 형태는 아니지만, 운용상의 실효성은 매우 높

은 것으로 평가할 수 있겠다. 이러한 관점에서 우리나라 지방자치단체환경영향평가제도의 도입과 운용상의 효율성을 제고하기 위해 참고할만한 정책적 시사점을 제시하여보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 역할이 일률적 관리지시위주에서 지방자치단체를 지원하고 상호보완적 관계를 확립하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체는 지방자치단체환경영향평가제도를 도입하여 효과적으로 시행할 수 있는 전문성(전문인력확보, 전담기구설치 등)을 갖추어야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체는 지역의 환경적 특성과 여건을 고려한 예방적 환경보전대책(지역환경기준설정)을 마련하여 지방자치단체환경영향평가제도의 활용효과를 제고시키도록 해야 할 것이다.

끝으로, 무엇보다도 지방자치단체차원에서의 단기적인 개발수익을 위한 정책보다는 지역환경보전을 통한 지속가능한 개발을 위한 정책적 전환이 시급히 이루어져야 할 것이다.

#### 참 고 문 헌

- 1) Habermeier, D., 1990, Die kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung in kommunaler Umweltpolitik, In: Otto-Zimmermann, K.(Hg.), Umweltverträglichkeitsprüfung in der Kommunalverwaltung, Köln, 1.
- 2) Braun, R. R. and Enderle, M., 1991, Die Umweltverträglichkeitsprüfung(UVP) in der Kommune, In: Fiedler, K. P.(Hg.), Kommunales Umweltmanagement, Köln, 30-63.
- 3) 한상욱, 2001, 환경영향평가론, 동화기술, 692pp.
- 4) 경향신문, 1997년 2월 17일.
- 5) Otto-Zimmermann, K.(a), 1990, Die kurze Geschichte der kommunalen UVP, In: Otto-Zimmermann, K.(Hg.), Umweltverträglichkeitsprüfung in der Kommunalverwaltung, Köln, 4-32.
- 6) 정도영, 1996, 환경영향평가법개정법률안설명, 환경영향평가내실화를 위한 세미나, 환경영향평가협회.
- 7) Rath, U., 1992, Kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP spezial 5, Dortmund, 220pp.
- 8) Jacoby, C., 1988, Kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung(UVP), Werkstattbericht Nr.14, Regional- und Landesplanung Universität Kaiserslautern, 229pp.
- 9) Jacoby, C., 1990, Stand der UVP -Einführung-Analyse und Kritik kommunaler UVP-Modelle, In: Otto-Zimmermann, K.(Hg.), Umweltverträglichkeitsprüfung in der Kommunalverwaltung, Köln, 102-128.
- 10) Otto-Zimmermann, K.(b), 1990, Das Verhältnis zwischen gesetzlicher und freiwilliger kommunaler UVP, In: Otto-Zimmermann, K.(Hg.), Umweltverträglichkeitsprüfung in der Kommunalverwaltung, Köln, 33-45.
- 11) Bücker, U., and S. Scharf, 1994, UVP in der Bauleitplanung für kleinere Gemeinden, UVP spezial 7, Dortmund, 169pp.
- 12) Otto-Zimmermann, K.(c), 1990, Arbeitsschritte zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfung In: Otto-Zimmermann, K.(Hg.), Umweltverträglichkeitsprüfung in der Kommunalverwaltung, Köln, 60-75.
- 13) Janning, H., 1987, Umweltverträglichkeitsprüfung(UVP): Erfahrungsaustausch, In: Thesenpapier zum KGSt-Forum, Georgmarienhütte, 25-33.