

독일에너지법상 송전망건설에 있어서의 전략환경평가

김지희*

차례

- I. 서론
- II. 송전망건설과 관련된 분쟁의 현황
- III. 전략환경평가의 의의
- IV. 송전망건설에 있어서의 전략환경평가의 절차구성
- V. 연방수요계획에서의 전략환경평가
- VI. 연방전문계획의 전략환경평가
- VII. 시사점
- VIII. 결론

[국문초록]

독일 뿐 아니라 한국은 에너지전환을 이루어내고 지속가능한 발전을 실현하기 위한 중대한 전환점에 서있다. 이때 전략환경평가 및 환경영향평가는 “지속가능한” 에너지전환에 있어서 중요한 역할을 하는데, 이는 전략환경평가가 에너지전환의 생태학적인 형성을 가능하게 하는 전략적으로 작용하는 도구이기 때문이다. 에너지 생산설비 뿐 아니라 새로운 송전망의 건설은 인간 및 자연에 대한 영향으로 많은 다름이 있기 때문에, 사전배려의 원칙의 실현도구로서의 전략환경평가를 실시하는 것은 에너지인프라의 지속가능한 변형을 위하여 중요하다. 특히 송전망건설에 있어서 송전망사업자들은 강력한 시민들의 저항 및 환경단체들의 저항에 직면하게 된다. 이때 지역 주민들에 의한 사회적 승인은 사전배려의 의미에서 송전망건설계획에 적극적으로 참여할 수 있는 가능성이 열려있는지에 달려있다. 이러한 의미에서 전략환경평가는 송전망건설의 환경영향의 사전적 평가와 주민의 참여를 통한 사회적 승인을 제고할 수 있는 실천적수단이다.

환경보호 및 사회적승인의 제고의 절차법적인 실현은 환경에 대한 영향의 평가를

* 대법원 재판연구원, 법학박사(Dr. jur.)

하는 독일 에너지망계획의 절차 단계에 수용되어, 송전망건설계획의 모든 단계에는 전략환경평가 및 환경영향평가가 이루어지게 되었다. 특히 전략환경평가는 독일의 연방수요계획 및 연방전문계획의 특징을 고려하여 수정되어 도입되었고 이를 통하여 기존 송전망발전계획의 환경영향평가의 흠결이 보충되었다.

해당하는 연구는 독일 송전망계획절차에 전략환경평가가 어떻게 수용되었는지에 대해 다루며, 이와 관련된 절차 구성요소들이 중점적으로 서술된다. 전략환경평가를 통한 환경이익의 고려 및 주민의 참여를 통한 송전망의 건설의 사회적 승인의 제고라는 관점에서 독일의 해결방안이 한국의 에너지전환을 위한 송전망계획에 교훈을 줄 수 있을 것이다.

I. 서론

전세계적으로 에너지전환의 가장 중요한 동기가 된 것은 2011년 3월 11일 후쿠시마의 원전사고이다. 특히 독일 정부는 사고 3일 후인 2011년 3월 14일 원자력비상활동중단(Atommoratorium)을 선언하였고, 이는 독일 에너지정책에 있어서 중요한 전환점이 되었다. 원자력비상활동중단은 3개월로 제한되어 있었기 때문에 원자력법은 단기간 안에 개정되어야 했다. 이에 대응하여 독일 연방의회는 소위 에너지패킷을 가결, 에너지법제와 관련된 모든 본질적인 변경을 하나의 입법조치 안에 담음으로 인하여 입법절차는 드물게 단기간 안에 마무리되었다. 두 달 후 에너지관리법의 개정을 위한 법, 제 13차 원자력법 개정법, 신재생에너지촉진 개정법, 송전선로건설촉진법과 그 밖의 에너지효율을 위한 규정들이 공고되었다. 에너지전환을 위한 거대입법조치의 중심축은 원자력발전으로부터의 탈피를 가속화함과 동시에 신재생에너지를 촉진시킬 수 있는 제반여건을 마련하며 에너지관리규정을 재 정비하고 송전선건설을 촉진 시킴에 있다. 그 결과 2011년 7월 에너지관리법이 개정되었을 뿐 아니라 송전망건설촉진법이 신설되었다.¹⁾ 송전망건설촉진법은 연방전체적으로 송전망계획의 단일한 공

1) 독일에서는 에너지법이 상위개념으로 사용되고 있으며 에너지법은 하나의 단일법체계라기 보다는 에너지 분야를 포괄하는 다양한 법을 혼합하는 특징을 가진다. 에너지법에는 에너지관리법, 에너지계약법, 에너지보장법 뿐 아니라 에너지계획법과 깊은 관련이 있는 에너지공급법 및 에너지망건설과 관련된 법까지 포괄하여 정의되고 있다. 그밖에도 에너지환경법, 에너지효율법 및 신재생에너지법, 에너지경쟁법 또한 에너지법의 영역에 포함된다.

간접합성의 검토 및 이해관계자들의 포괄적인 참여가능성을 보장하는 계획확정 및 초고압송전선로의 건설을 추구한다.

에너지전환을 위해서는 에너지사회기반시설의 건설 또한 중요하기 때문에, 독일 에너지정책의 중심에는 원자력발전으로부터의 하차 뿐 아니라 신재생에너지의 에너지보급체계로의 완벽한 전환을 위한 신속한 전력망의 건설이 놓여있다. 전력수급의 안정성을 위협하지 않으면서 에너지전환을 이루기 위해서는 신재생에너지발전설비의 건설 뿐 아니라 해당하는 발전설비로부터 발전된 전기를 운송하기 위하여, 신속하고 충분한 전력망의 건설이 필수적이라는 것은 자명할 것이다. 특히 신재생에너지로의 전환에 따라 전력발전설비 중에서도 북독일의 해상풍력발전시설에서 생산된 전기를 소비중심지인 남쪽으로 송전하는 문제 및 유럽연합 내 전력수출입에 따른 선로연결 때문에 송전망수요가 높아지고 있다.

에너지전환에 있어서 절차의 신속화 못지않게 주목할 사항은 바로 친환경적인 에너지전환이다. 기존에는 지속적이며 안정적인 에너지공급만이 중시되었고, 온실가스가 사회문제로 대두된 이후에는 생산된 에너지 자체의 친환경성만이 고려되었다. 하지만 친환경적인 에너지전환의 강조로 이제는 재생에너지를 발전해낼 수 있는 설비 및 그로부터 발전된 전력을 전달하는 송전망의 설치로부터 발생하는 환경적인 영향도 고려하여야한다.²⁾ 고압송전망 및 초고압송전망을 건설하고 이를 이용함을 통하여 부정적인 환경영향이 초래될 수 있음을 간과해서는 안 되기 때문에, 계획의 단계에서 이미 예측되는 중대한 환경영향이 파악되고 평가될 수 있는 전략환경평가의 중요성이 강조되지 않을 수 없다. 따라서 에너지체계의 신재생에너지로의 전환에 있어서 필수불가결한 요소인 신속한 친환경적인 송전망건설을 위하여 독일 입법자들이 어떠한 새로운 시도를 하였는지에 대해 고찰하고, 특히 지속가능한 송전망건설을 위하여 전략환경평가가 어떻게 변형이 되어 규정되었는지를 모색하여 우리나라에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지를 알아볼 필요성이 있을 것이다.

²⁾ SRU, Umweltgutachten 2000 - Schritte ins nächste Jahrtausend, Rn. 1343 ff.

II. 송전망건설과 관련된 분쟁의 현황

우리나라에서도 에너지 분야에서 발전소나 송전선로 등 에너지시설의 설치를 둘러싸고 여러 사회적 갈등이 있어왔지만³⁾ 이를 해결하고자 하는 논의가 상대적으로 부족하였다. 그동안은 산업의 발전이 우선권을 선점하였고 전적으로 국가가 주도하여, 발전소나 송전선로와 관련한 갈등이 발생하는 경우에도 안정적이며 보편적인 에너지 공급이 훨씬 중요한 공익으로 상정되어 이를 해결할 대안이 없었기 때문이다. 에너지 전환이 사회적인 이슈로 대두됨에 따라서 최근의 상황은 국가 전체의 에너지계획의 수립, 변경에 있어서 절차법적인 논의가 필요하다는 요청을 하고 있다.⁴⁾

환경영향평가제도는 개발사업이 환경에 미칠 영향을 미리 파악하여 건전하고 지속 가능한 개발이 되도록 하기 위하여 환경에 영향을 미칠 수 있는 각종 정책, 계획, 사업을 수립, 시행함에 있어 환경상의 변화를 사전에 예측, 분석, 평가하여 부정적인 환경영향을 저감 또는 방지하기 위한 방안을 강구하는 제도이다.⁵⁾ 전원개발촉진법에 따라 송전선로의 설치와 관련하여 환경영향평가의 실시의무가 있다.⁶⁾ 송전선로 등의 전원설비를 건설하는 전원개발사업을 추진하기 위해서는 전원개발촉진법 제5조 제1항에 따라 사업의 실시계획을 수립하여 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 한다. 송전선로 등의 건설을 위한 승인의 대상이 되는 실시계획에는 국토자연환경보전에 관한 사항 등이 포함되어야 하는데, 이때 전력사업자는 환경영향평가서를 첨부하여야 한다. 하지만 송전선로 경과지의 입지를 선정하는 절차는 전원개발촉진법에서 정하고

3) 가령 2008년부터 현재까지도 해결되지 않은 경남 밀양에 건설 예정인 765kV의 고압송전선 및 송전탑을 둘러싼 주민과 한전 간의 갈등이 가장 대표적이다.

4) 공익을 위한 전력선로의 설치와 이에 따라 피해를 입는 국민간의 이익형량에 관하여 고압송전선로 공용수용과 보상에 관해서도 연구는 길준규, 독일에서의 고압송전선로 수용 및 보상에 대한 절차법적 고찰, 토지공법연구 제55집 2011년 11월, 159면.

5) 환경영향평가제도는 환경영향평가 및 전략환경평가를 포괄하는 개념이다. 사업시행 전 상위계획 단계에서의 환경영향평가의 필요성이 많은 연구들을 통하여 인식되었고, 국내에는 2012년 최초로 사전환경성검토제도가 전략환경평가로 변경되어 환경영향평가법에 규정되었다. 환경영향평가제도의 개념은 박종원, 송전선로 건설에 따른 전자과 분쟁과 환경법의 역할, 환경법연구 35권 3호, 249면 이하.

6) 김은주, 송전탑 건설을 중심으로 한 전자과 분쟁의 현황과 법적 과제, 토지공법연구 제40집 2008.5. 300면 이하; 박종원, 송전선로 건설에 따른 전자과 분쟁과 환경법의 역할, 환경법연구 35권 3호, 252면 이하.

있지 아니하고 한전의 내부방침에 따라 진행되고 있으며, 내부방침에 따라 입지선정자문위원회의 심의, 주민설명회 등을 거치도록 하고 있다.⁷⁾

이제는 송전선로와 관련해서 국가 전체적인 체계적인 입지선정 및 절차에 관한 논의가 및 전략환경평가가 어떻게 적용되어야 할지에 관한 논의가 필요한 시점이다. 특히 대규모의 산업프로젝트의 계획과 허가절차는 국민들의 거센 항의에 부딪히는 경우가 많다. 이에 대한 동기는 굉장히 다양하다. 우선 심각한 공해를 발생시키는 산업시설의 허가의 경우에는 자연보호 또는 기후변화와 같은 근거로 인하여 환경단체 및 그 밖의 공중들의 반대에 부딪힌다.⁸⁾ 또한 상린관계에 있는 이웃들은 임미시온 또는 토지의 가치하락과 같은 사업의 구체적인 영향을 근거로 하여 소송을 제기한다. 그럼에도 불구하고 송전망의 노선 결정과 관련하여 구체적이고 명확한 기준이 법제화되어 있지 못하고, 송전망과 관련하여 지역사회의 의견이 반영될 수 있는 실질적인 절차를 결여하고 있어 현행법상으로 지역주민이 갖는 불안과 염려가 제도적으로 다루어질 기회가 보장되어 있지 못하다는 비판이 제기되어 왔다.⁹⁾

Ⅲ. 전략환경평가의 의의

송전망건설에 관한 계획을 다루는 에너지관리법(Energiewirtschaftsgesetz-EnWG) 및 송전망건설촉진법(Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz-NABEG)에 전략환경평가 및 환경영향평가의 규정을 수용하여, 신재생에너지 전달을 위한 송전망건설의 계획단계에서부터 부정적인 환경영향을 가능한 한 방지하고 사회적 승인을 얻기 위하여 전략환경평가가 실시된다. 송전망건설계획에 있어서 전략환경평가실시의 의미는 다음과 같다.

1. 친환경성 및 공간적합성(Umwelt- und Raumverträglichkeit)

7) 박종원, 송전선로 건설에 따른 전자파 분쟁과 환경법의 역할, 환경법연구 35권 3호, 253면.

8) EuGH, Urt. v. 12.5.2011, C-115/09, ZUR 2011, 368 ff.

9) 김은주, 송전탑 건설을 중심으로 한 전자파 분쟁의 현황과 법적 과제, 토지공법연구 제40집 2008.5. 302면.

에너지전환을 위한 송전망건설은, 계획되는 에너지망이 친환경적이며 지속가능한 에너지전환에 기여할 수 있다는 것을 증명할 수 있을 때에서야 비로소 정당화될 수 있을 것이다. 따라서 송전망건설로 인한 환경영향을 가능한 한 적게 유지하여 환경적인 요청 및 공간과 관련한 요청들을 준수하며, 이를 통하여 친환경적인 에너지전환 및 지속가능한 개발을 실현하여야한다. 이러한 의미에서 새로운 송전망건설계획체계는 환경영향평가를 도입하여 환경이익의 고려에 초점을 맞춘다. 전략환경평가의 목적은 해당하는 계획을 수립함으로써 어떠한 중대한 환경영향이 발생하며, 환경보호의 목적 및 보호법익에 대한 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해 예측하고 판단함에 있다. 송전망건설에 전략환경평가를 도입하여 송전망계획의 모든 단계에서 환경적 요청들이 고려될 수 있게 되었다.

2. 사회적 승인의 향상

슈트트가르트¹⁰⁾을 둘러싼 시위 이래로 “성난 시민들(Wutbürger)”의 현상은 널리 알려지게 되었고, 현재 독일에서 대규모의 산업 및 사회기반시설계획은 더 이상 포괄적인 공중의 참여 없이는 실현될 수 없다는 인상을 주기 위한 다기능무기로 작용하고 있다.¹¹⁾ 특히 에너지전환을 위해서는 송전망의 친환경성 못지않게 사회적 승인 또한 필수불가결한 요건이다. 송전망건설은 건강에 대한 위협 뿐 아니라 토지의 가치 하락의 우려 때문에 항상 강력한 저항을 받는다. 이러한 저항은 절차를 지연시킬 뿐 아니라 막대한 사회적 손실을 야기하기 때문에 에너지관리의 영역에서, 특히 신속한 에너지전환을 이루려는 상황에서 사회적 승인은 특히 중대한 의미를 갖는다. 따라서 입법자는 에너지전환에서 뿐 아니라 신속한 에너지전환을 위하여 공중참여의 중요성이라는 경향을 외면할 수 없었고, 환경단체 및 관련자들을 광범위하게 참여할 수 있도록 새로운 참여가능성을 열어놓은 많은 규정들을 제정하였다.

¹⁰⁾ 슈트트가르트 21은 슈트트가르트 중앙역 현대화 사업으로, 지상의 역사를 지하로 옮기고 도심 중앙까지 리모델링하여 슈트트가르트역을 유럽 철도의 허브로 만들고자 하는 계획이다. 하지만 녹색당을 중심으로 한 환경운동가 및 시민들의 반대에 직면하였고, 시위 도중 물대포에 의하여 시위자 중 한 명이 실명을 하게 되어 주민참여 없이 추진되는 계획에 대한 반성을 하게 되었다.

¹¹⁾ Schink, DVBl. 2011, S. 1377; Hien, UPR 2012, 128 ff.

IV. 송전망건설에 있어서의 전략환경평가의 절차구성

송전망건설계획은 연방수요계획, 연방전문계획 그리고 마지막으로 계획확정절차로 이루어진다. 절차의 가장 첫 단계는 에너지관리법(EnWG)에 따른 에너지관리적인 수요의 조사이다. 연방수요계획(Bundesbedarfsplan)은 송전망사업자¹²⁾와 규제청인 연방네트워크청이 송전망구축에 관한 수요를 조사하여, 투자와 공급의 안정을 위한 국가전체적인 송전망건설계획을 수립하는 것을 목적으로 한다. 연방수요계획은 시나리오준비(Senariorahmen), 송전망건설계획(Netzentwicklungsplan), 마무리 단계의 연방수요계획(Bundesbedarfsplan)의 세단계로 이루어진다.

연방수요계획에 이은 송전망계획의 두 번째 단계는 송전망건설촉진법(NABEG)에 따른 연방전문계획(Bundesfachplan)이다. 에너지관리법 제12e조 제2항에 따라 주를 넘어서거나 국경을 넘는 초고압송전선로의 경우 송전망건설촉진법의 적용영역에 속하기 때문에 연방전문계획이 진행된다. 연방전문계획은 경로예정선(Trassenkorridore)¹³⁾을 확정하여 공간적합성과 환경친화성을 평가하며 합리적인 대안도 검토하고, 이를 통하여 연방전문계획의 안정성 및 법적안정성을 보장하고자 한다. 마지막단계로 연방전문계획은 송전망건설촉진법 제18조 이하의 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)에 의하여 확정된다.

송전망발전계획의 상위계획 단계의 전략환경평가, 특히 에너지관리법(EnWG)에 따른 송전망발전계획과 연방수요계획, 송전망발전촉진법(NABEG)에 따른 연방전문계획 단계에서의 전략환경평가와, 계획확정단계에서의 환경영향평가의 절차는 상이하게 형성되었다. 송전망건설에서의 전략환경평가는 에너지관리법 제12조의 c 제2항에 따른 연방수요계획 및 송전망건설촉진법 제5조 제2항에 따른 연방전문계획의 범위 내에서 이루어진다. 이하에서는 각 절차의 단계에서 전략환경평가가 어떻게 구체적으로 진행되는지를 중심으로 알아보고 기존의 전략환경평가와의 차이 또한 고찰해보도록 한다.

12) 독일에는 주간의 경계를 넘어서는 초고압송전망의 영역에 단 네 개의 송전망사업자가 있다. 이에 해당하는 사업자로는 50Hertz, Amprion, TenneT와 TransnetBW이 있다.

13) 경로예정선의 확정인 아직 구체적인 송전망의 경로를 정하는 것은 아니고, 시작점과 끝점을 정하고 해당하는 영역 내에서 어떠한 경로가 진행될 수 있는지를 예측하는 과정이다.

V. 연방수요계획에서의 전략환경평가

에너지관리법 제12조의 c 제2항은 연방수요계획이 발효되어야 하는 사례에서의 전략환경평가의 실시를 정하고 있다. 전략환경평가는 계획 및 프로그램의 수립 및 변경에 관한 비독자적인행정절차로(환경영향평가법 제2조 제4항), 소위 주절차(Trägerverfahren)에 통합이 되는데, 송전망계획에 있어서의 주절차는 연방수요계획(Bundesbedarfsplan)이다. 시나리오 확정, 송전망발전계획, 연방수요계획은 모두 연방수요계획을 세우기 위한 토대가 되는 것으로 각 단계에서 전략환경평가가 실시된다.

1. 시나리오단계

연방송전망수요측정의 기본이 되는 것은 연방수요계획 제12조의 a 에 따른 시나리오의 확정으로, 에너지정책적인 목적 내에서 향후 10년 또는 20년간의 송전망발전을 예측하는 것을 의미한다. 에너지정책적인 목적을 달성하기 위해서, 특히 전력공급의 안정을 보장하기 위해서 어느 범위에서 송전망건설이 이루어지는지를 규명하게 된다.¹⁴⁾ 시나리오는 지극히 추상적이고 예측적인 발전을 구상하는 것이기 때문에 전략환경평가의 의무가 있는 계획은 아니다. 하지만 입법자는 공중참여의 중대성을 인정하여, 송전망사업자가 연방네트워크청에 시나리오를 제출하면 연방네트워크청은 공중으로 하여금 의견을 제시할 수 있는 기회를 마련하고, 이러한 참여의 결과를 고려한 후에 시나리오를 확정하도록 규정하였다(§ 12a Abs. 2, 3 EnWG).¹⁵⁾

2. 송전망발전계획과 연방수요계획의 영역에서의 전략환경평가

시나리오를 토대로 송전망사업자는 새로운 송전망의 강화 및 건설에 대한 수요를

¹⁴⁾ BT-Drs. 17/6072, S. 68 f.; Heimann, in: Steinbach (Hrsg.), NABEG/EnLAG/EnWG, §12a EnWG, Rn.2; Mönch/Ruttloff, NVwZ 2011,S.1040,1041.

¹⁵⁾ 다만 공중의 의견을 고려한다고 해서 공중의 의견에 구속되는 것은 아니다. 독일 행정절차법 제24조의 직권탐지주의에 따라 사안의 결정과 관련된 사태의 탐지에 있어서 행정청은 기본법 제20조 제3항에 규정된 행정의 적법성원칙에 따라 당사자들이 제출한 자료에 구속되지 아니한다. 행정청이 결정을 할 때 반영을 할 수 있지만 이는 행정청의 재량에 속한다.

확정하고 송전망의 최적화를 위한 모든 조치를 제시하는 송전망발전계획(Netzentwicklungsplan)을 수립한다(§ 12b Abs. 1 EnWG). 하지만 매년 이루어지는 송전망발전계획에 항상 전략환경평가 실시의 의무가 있는 것은 아니고, 송전망발전계획이 연방수요계획(Bundesbedarfsplan)의 초안이 되는 경우에만 전략환경평가의 의무가 있으며 이때 전략환경평가는 해당 수요계획의 확정에 대한 행정청의 결정을 준비하는 역할을 한다.¹⁶⁾ 전략환경평가는 다음과 같은 절차로 이루어진다.

(1) 전략환경평가의무의 확정

환경영향평가법 제34조에 따르면 권한이 있는 행정청은¹⁷⁾ 해당하는 계획이나 프로그램의 수립에 있어서 전략환경평가 실시의 의무가 있는지를 검토하고 확정해야 한다. 환경영향평가법 제32조 제1항과 결부된 환경영향평가법을 위한 별표 3.1.1호에 따르면, 연방수요계획은 환경영향평가의 의무가 있는 사업(계획확정절차)의 범위를 확정하기 때문에 원칙적으로 전략환경평가의 의무가 있다. 예외적으로 연방수요계획의 정미한 변경에는 개별사례의 사전검토(Screening)를 통하여, 중대한 환경영향이 예측되어 전략환경평가가 이루어져야 하는 것인지에 대해 검토를 하게 된다.¹⁸⁾

(2) 스코핑(Scoping)

환경영향평가법 제39조 제1항에 따라 스코핑 단계에서는 송전망발전계획의 내용은 어떠하며 이 계획을 통하여 예측되는 환경영향이 어떻게 서술되고 평가되어야 하는지의 범위 및 구체화정도가 확정된다.¹⁹⁾ 에너지관리법은 스코핑 절차에 연방수요계획에 의하여 환경 및 건강과 관련된 행정청들을 참여하도록 하고 있을 뿐 아니라, 전문가집단, 관련된 지자체, 환경구제법 제3조의 승인된 환경단체들 및 그 밖의 제3자도 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 하고 있다.²⁰⁾ 그밖에도 송전망발전계획, 연방전

¹⁶⁾ Bunge, in: Storm/Bunge (Hrsg.), Handbuch der UVP, Kap. 0540, S.19; Heimann, in: Steinbach (Hrsg.), § 12c EnWG, Rn.10.

¹⁷⁾ Leidinger, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVP Kommentar, §14a Rn.21.

¹⁸⁾ Heimann, in: Steinbach (Hrsg.), §12c EnWG, Rn.10.

¹⁹⁾ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht Kommentar, § 14f UVP Rn.2; Bunge, in: Bunge(Hrsg.), Handbuch der UVP, Kennzahl 0540, S.23.

²⁰⁾ 환경영향평가법 제39조에 따른 기존의 스코핑에서는 관련 행정청만이 참여의 의무가 있었고,

문제획, 계획확정에 이르는 단계적 계획 및 허가체계에서 중복검토방지절차(Abschichtung)는 특별한 역할을 한다. 송전망건설을 위한 계획은 다단계로 이루어진 송전망계획 및 허가절차에 속하기 때문에, 절차에서 중복된 평가를 방지하기 위하여, 검토범위의 확정단계에서 어느 단계에서 특정한 환경영향이 중점적으로 검토되어야 하는지가 결정된다. 이를 통하여 각각의 환경이익은 가장 합목적으로 수행될 수 있는 단계에서 집중되어 검토될 수 있게 되어²¹⁾, 절차의 효율성과 신속화가 이루어진다.²²⁾

(3) 환경보고서(Umweltbericht)의 작성

검토범위의 확정이 이루어진 후 환경영향평가법 제40조 제1항에 따라 환경보고서가 작성된다. 송전망발전계획이 연방수요계획의 초안으로서 연방정부에 제출되어야 하는 경우에만 전략환경평가가 실시될 의무가 있다. 다만 환경보고서는 시간적으로만 앞당겨져서 작성되는 것으로, 이는 송전망발전계획은 에너지관리법 제 12조의 e 제 1항에 따라서 연방수요계획의 초안으로 작용하기 때문이다.²³⁾

a) 권한 및 내용

에너지관리법 제12조의 c 제2항은, 환경보고서를 작성할 의무를 명시적으로 연방네트워크청에 위임하고 있다. 환경보고서의 내용은 환경영향평가법 제40조 제2항에 따른다.²⁴⁾ 반면에 송전망사업자는 에너지관리법 제12조의 c 제 2항 제 2문에 따라 연방네트워크청이 환경보고서를 작성하기 위하여 필요한 정보들을 제공할 의무가

공중이 참여할 수 있는 가능성은 없었다는 것을 고려하면, 환경영향평가법에 따른 기존의 전략환경평가와의 차이점이 발견된다.

21) 상위계획단계에서는 가능한 한 구체적인 검토는 배제되어야 하고, 하위단계에서 포괄적인 환경영향의 검토로 부담을 가해서는 안된다, Hoppe/Beckmann/Kment, § 14f UVPg Rdn. 32.

22) Gärditz, in: Landmann/Rohmer(Hrsg.), Umweltrecht Kommentar, §14f UVPg Rn.6.

23) 이러한 진행과정에 대해서 입법자는 다음과 같이 밝히고 있다. “송전망건설을 효과적이고 투명하게 실현하고자 하는 이익에 입각하여 환경적인 이익은 전략환경평가를 통하여 처음부터 고려되어야 한다. 따라서 전략환경평가 내 환경보고서의 작성은 송전망발전계획의 수립의 단계에서부터 이미 시작되어야 한다.”; BT-Drs. 17/6072, S. 69.

24) Balla, NuR 2006, S. 485, 486; Wulfhorst, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht Kommentar, §14g UVPg Rn. 21.

있고, 이러한 정보들은 연방네트워크청이 환경보고서를 작성할 때 그 토대가 된다.²⁵⁾ 구체적인 사안에서, 환경보고서는 송전망발전계획으로 인하여 예측되는 중대한 환경영향 및 합리적인 대안의 영향을 예측하여야 한다.

b) 대안검토(Alternativenprüfung)의 의무

환경영향평가법 제40조 제1항 제2문에 따르면 환경보고서는 송전망발전계획의 이행에서 뿐 아니라 및 합리적인 대안에 있어서 예측되는 중대한 환경영향을 조사하고, 기술하고 평가해야 한다. 또한 어떠한 기준에 의하여 대안의 선택이 이루어진 것인지에 대한 근거까지 제시해야 한다.²⁶⁾ 대안의 검토는 전략환경평가에서 특히 중대한 의미를 갖는데, 이는 상위의 계획단계에서만 부정적인 환경영향을 사전에 방지하거나 감축할 수 있는 방안을 제시하고 이를 현실화하는 것이 가능하기 때문이다.²⁷⁾ 이러한 목표는 송전망발전계획과 수요의 확정의 단계에서 특히 강조되는 것으로, 계획단계에서만 새로운 고압, 초고압송전망의 건설이 필요한지, 아니면 이미 존재하는 송전망의 개조만으로도 최적화되고 강화될 수 있는지에 대한 문제가 토론되고 실제로 적용될 수 있는 가능성이 있기 때문이다.

대안의 검토에 있어서 주된 문제는 송전망발전계획과 연방수요계획이라는 관점에서 „합리적인 대안(vernünftige Alternative)“의 개념을 어떻게 이해할 수 있는지이다. 모든 대안을 제시할 의무가 있다고 해석하면, 행정법원의 관례들이 계획법상의 형량명령으로부터 도출한 원칙을 넘어서게 된다.²⁸⁾ 개별대안을 합리적인 대안으로만 제한하는 것은 비례성원칙(Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)의 특징으로 볼 수 있다.²⁹⁾ 합리적인 대안의 선택에서 가장 중요한 사항은 바로 입법자가 연방수요계획을 통해서 달성하고자 하는 목적이다.³⁰⁾ 이러한 의미에서, 에너지관리법 제1조에 규정된

²⁵⁾ Bunge, in: Bunge (Hrsg.), Handbuch der UVP, Kennzahl 0540, S.22; Faßbender, in: Posser/Faßbender (Hrsg.), Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, S.308.

²⁶⁾ Kment, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), UVP, § 14g Rn.34.

²⁷⁾ Peters/Balla, UVP, Kommentar, § 14g Rn. 6.

²⁸⁾ Kment, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), UVP, §14g Rn.23; Schink, NuR 2005, S.143,146; Spannowsky, UPR 2005, S.401,405.

²⁹⁾ Faßbender, in: Posser/Faßbender(Hrsg.), Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap.8, Rn.54; Kment, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), UVP, Kommentar, § 14g Rn.21.

³⁰⁾ Planzielkonformität, vgl. Peters/Balla, UVP, Kommentar, §14 Rn. 7.

연방수요계획의 목적, 즉 송전망의 최적화, 강화에 기여하고자 하는 목적은 전략환경평가의 합리적인 대안의 범위 내에서 고려되어야 하며, 다양한 대안으로부터 도출되는 환경영향을 고려하여야 한다.³¹⁾

c) 환경영향의 평가

송전망발전계획 및 대안에 예측되는 환경영향은 사전에 평가되어야 한다. 연방네트워크청은 환경보고서에 기술된 환경영향이 법적인 요건 뿐 아니라 환경보호의 목적에 부합하는지, 만약 그렇다면 어느 정도인지를 판단해야 한다. 다만 송전망발전계획 및 수요계획의 단계에서는 향후 10년간에 필요한 조치를 예측하고 확정하는 것이 구체적인 송전망의 경로가 확정되는 것이 아니기 때문에, 일반적이고 추상적인 판단기준만이 적용될 수 있다. 전략환경평가에서의 평가는 전적으로 환경이익에만 관련이 되며 다른 이익과의 형량은 이루어지지 않기 때문에, 해당 단계에 있어서는 송전으로 인한 환경영향만이 중요한 의미를 갖게 된다.

(4) 참여절차(Konsultationsverfahren)

에너지관리법은 연방네트워크청으로 하여금 다른 행정청과 공중을 전략환경평가절차에 참여시키도록 할 의무를 규정하고 있다. 송전망인프라에 대한 수요계획은 반복적이고 체계적인 과정으로 이때 참여절차는 송전망발전계획 및 수요계획이 사회적으로 승인되기 위한 중요한 단계이다.

에너지관리법 제12조의 b 제2항에 따르면 송전망사업자는 공중에게 송전망발전계획에 대한 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공해야 한다.³²⁾ 참여절차의 대상이 되는 것은 송전망발전계획초안이며, 연방수요계획이 이루어지는 경우에는 동시에 환경보고서이다. 송전망발전계획에서는 두 번의 공중참여가 이루어진다. 한 번은 송전망사업자에 의해서 이루어지고 다른 한 번은 연방네트워크청에 의해서 이루어진다. 송전망사업자는 연방네트워크청에 송전망발전계획의 첫 번째 초안을 제출할 의무가 있고, 송전망사업자들은 에너지관리법 제12조의 b 제3항에 따라서 송전망발전계획의 초안을

³¹⁾ Bunge, in: Storm/Bunge (Hrsg.), Handbuch der UVP, Kennzahl 0540, S. 22.

³²⁾ BT-Drs. 17/6073, S. 69.

자신들의 인터넷사이트에 게시하여 공중으로 하여금 참여절차에 참가할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 참여결과를 고려한 후 송전망사업자는 송전망발전계획의 두 번째 초안을 매년 연방네트워크청에 제출하게 된다. 연방네트워크청은 자신의 주도 하에 참여절차를 실시하고, 참여의 결과를 고려한 후 확정된 송전망발전계획을 수립하게 된다. 확정된 송전망발전계획은 연방수요계획의 수립을 위한 기초가 된다.

본래 환경영향평가법에 따르면 참가에 자격이 있는 공중의 범위는 환경영향평가법에 „관련된 공중“으로³³⁾, 이는 계획에 의하여 이해관계에 영향을 받을 수 있는 모든 사람을 의미한다. 송전망발전계획의 전략환경평가에서는 모든 참가절차에서 만인참가가 가능하도록 새로이 규정되었다. 여기에는 사실상의 또는 잠재적인 망이용자, 정관의 범위가 계획과 관련이 되는 단체들, 특히 환경보호를 목적으로 하는 단체들이 모두 포함된다.³⁴⁾ 이처럼 입법자는 송전망발전계획 및 연방수요계획에서의 확대된 참여가능성을 통하여 송전망건설에 대한 높은 사회적 승인을 이끌어내고자 하였다.

에너지관리법 제12조의 c 제3항에 따라 연방네트워크청은 해당하는 행정청에 송전망발전계획 초안 및 환경보고서를 전달하고 해당하는 행정청의 의견을 수렴해야 한다. 행정청은 규제청에 전문적인 의견을 제시하여 정보를 제공하고 이를 통하여 계획의 수립을 보조할 의무가 있다.³⁵⁾ 이때 절차에 참여해야 하는 행정청의 범위가 상대적으로 넓게 책정되어, 참여의 의무가 있는 행정청의 범위를 “환경과 건강과 관련된 행정청”으로 해석하는 기존의 환경영향평가법과 다르게 “임무범위가 관련된 행정청”으로 규정하고 있다. 이처럼 행정청의 참여는 환경 및 건강과 관련된 임무로 제한되지 않아, 특정 분야에 국한되지 않은 다양한 전문적인 의견을 들을 수 있게 되었다.³⁶⁾

(5) 환경보고서의 검토와 공표

³³⁾ Wagner, DVBl. 2011, S. 1453, 1455; Wagner, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, §14i Rn. 39.

³⁴⁾ 모든 사람은 송전망발전계획상 공중참여절차에서 의견을 제시할 수 있는 권한이 있기 때문에, 관련성(Betroffenheit)이라는 요건은 적용되지 않는다, Heimann, in: Steinbach(Hrsg.), NABEG/EnLAG/EnWG, §12c EnWG Rn.39.

³⁵⁾ Wagner, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), UVPG Kommentar, §14h Rn.13.

³⁶⁾ 행정청의 참여절차는 공중참여절차와 마찬가지로 연방네트워크청이 실시하는 것으로 연방네트워크청은 행정청의 의견을 고려할 의무가 있는 것으로 의견에 구속되지 않는다. 행정청간의 의견이 상이한 경우 연방네트워크청이 규제청으로 작용하여 의견을 취사선택할 수 있다.

연방네트워크청은 공중참여 및 행정청의 의견을 고려하면서 해당 계획의 환경영향을 최종적으로 평가하게 되고, 이를 통하여 초고압송전망의 수요계획에 있어서 예측되는 환경영향에 어느 정도의 무게를 부여할 것인지를 확정한다.³⁷⁾ 연방네트워크청에 의하여 검토된 결과는 연방수요계획의 수립을 위한 계획에서 고려되어야 한다. 이때 고려(Berücksichtigung)의무에 의하여 환경이익을 그 밖의 다른 사익 및 공익과 형량할 것이 요청되고, 특히 에너지관리법 제1조 제1항의 목적들, 즉 전기의 공급을 가능한 안정적이고 저렴하고 효율적이며 친환경적으로 이루어야 한다는 목적들과 환경이익을 형량하여야 한다.³⁸⁾ 마지막으로 연방네트워크청은 행정청 및 공중참여의 결과를 고려하여 송전망발전계획 또는 연방수요계획을 최종적으로 확정하게 된다.

VI. 연방전문계획의 전략환경평가

연방전문계획(Bundesfachplanung)은 송전망건설촉진법 제4조 제1항에 따라 경로 예정선(Trassenkorridore)을 정하는 것으로 연방수요계획에서 예측된 조치의 공간적인 구체화에 기여한다. 다만 구체적인 경로의 진행이 정해지지 않기 때문에, 구체성의 정도가 계획확정절차보다는 낮다.³⁹⁾ 송전망건설촉진법 제5조 제2항이 연방전문계획에 있어서 전략환경평가의 실시를 규정하였기 때문에 연방전문계획이 전략환경평가를 위한 주계획(Trägerverfahren)이 된다.

1. 전략환경평가실시의 근거

전략환경평가의무는 송전망건설촉진법 제5조 제2항에 따라 연방전문계획에도 적용된다. 연방전문계획의 단계에서 전략환경평가를 실시하는 것은 “사전성원칙

³⁷⁾ Weingarten/Peters, ET 2013, S. 74, 77; Bunge, in: Storm/Bunge(Hrsg.), Handbuch der UVP, Kap.0540, S. 27 f.

³⁸⁾ 이때 이러한 요청들은 각각 동일한 무게를 지니고 있기 때문에, 환경이익에 더 무게가 실리는 것은 아니다. 기존의 환경영향평가법에 따른 전략환경평가에서도 마찬가지이다. 계획에서의 환경이익의 고려가 형량에 있어서 다른 사회적 경제적 이익보다 우월한 것은 아니다.

³⁹⁾ Weyer, Netzausbau in Deutschland, S. 52.

(Früzeitigkeitsgebot)”에 부합하는데, 이는 단계화된 허가절차에서 환경영향이 가능한 한 이른 시기에 예측되고 고려될 수 있기 때문이다.⁴⁰⁾ 다만 연방전문계획을 근거로 하여 경로를 확정하는 구체적인 송전망사업이 이루어지므로 전문계획(Fachplanung)의 형태라고 볼 수 있고, 이는 공간계획절차(Raumordnungsverfahren)의 위치에서 진행되기 때문에 환경영향평가가 이루어져야 한다는 견해가 있다.⁴¹⁾ 연방정부 또한 공간계획절차에서 이미 사업의 허가를 위한 중요한 선결정이 내려진다고 하여 공간계획절차에 대한 환경영향평가의무를 근거지우고자 하였다.⁴²⁾ 하지만 기존 공간계획절차에는 환경영향평가가 실시되었던 반면, 공간계획절차에 상응하는 연방전문절차에는 전략환경평가 실시의무를 규정한 것은, 환경영향평가에 관한 법률이 개정된 점에서 그 근거를 찾을 수 있다.⁴³⁾ 연방전문계획은 아직 중국적인 전체결정이 아니며, 환경영향평가가 실시되어야 하는 공간계획법 제16조 제1항에 따른 경로계획과 비교하면 연방전문계획에서의 환경평가의 구체성 정도는 더 낮다.⁴⁴⁾ 입법자들 또한 연방전문계획에서의 송전망건설촉진법 제5조 제2항의 전략환경평가 실시의무에 대한 주된 근거로, 합목적성을 들면서 연방전문계획에 전략환경평가를 도입하여 환경평가의 검토의 깊이 및 자세함의 정도를 의도적으로 낮추었다.⁴⁵⁾ 전략환경평가는 추상적인 상위계획 단계의 특징에 맞추어 창설된 것이기 때문에, 환경영향평가보다도 연방전문계획의 영역에서 환경평가의 가치를 실현할 수 있는 적합한 수단으로 볼 수 있다.⁴⁶⁾

2. 전략환경평가 실시권한

환경영향평가법 제33조 이하에 따른 전략환경평가의 의무가 있는 계획은 아직 상

40) BT-Drs. 17/6073, S. 24.

41) 본래 공간계획법상의 공간계획절차에서는 전략환경평가가 아닌 환경영향평가가 이루어진다. De Witt, in: de Witt/Scheuten(Hrsg.), NABEG Kommentar, §5 Rn. 38.

42) BT-Drs. 15/4236, S. 2 f.

43) 공간계획절차에 환경영향평가가 도입된 시기에는 환경영향평가법에 아직 전략환경평가가 규정되지 않았다. Hoppe/Beckmann/Wagner, UVPKomentar, § 16 UVPG Rdn. 106.

44) Weyer, Netzausbau in Deutschland, S. 52; Durinke, in: deWitt/scheuten(Hrsg.), NABEG, §8Rn.15.

45) Weyer, Netzausbau in Deutschland, S. 52; DeWitt/Durinke/Kause, Die Planung der Übertragungsnetze, Rn.175, 181.

46) Bunge, in: Storm/Bunge(Hrsg.), Handbuch der UVP, Kap.0540, S.36.

위계획단계이기 때문에 아직 사업자가 존재하지 않고, 계획 및 프로그램의 수립을 위한 권한은 행정청에 있다. 따라서 오염자책임원칙에 근거한 사업자의 전략환경평가 실시의무는 아직 존재하지 않는다.⁴⁷⁾ 하지만 연방전문계획의 전략환경평가에서는 송전망사업자가 이미 사업자로 존재하기 때문에 상황이 다르다. 원칙적으로 연방네트워크청에 전략환경평가를 실시할 권한이 있지만 송전망사업자에게도 또한 전략환경평가의 실시권한 및 의무가 부여된다.

3. 대안(Alternative)의 검토

전략환경평가의 가장 큰 특징인 대안검토의 의무로 인하여 연방전문계획에서 이루어지는 전략환경평가에서 또한 대안의 검토가 이루어질 수 있게 되었다.⁴⁸⁾ 기존 고압송전망건설의 공간계획절차 및 계획확정절차에서 실시되었던 환경영향평가에는 대안의 검토에 관한 의무가 없었던 반면⁴⁹⁾ 연방전문계획의 전략환경평가의 실시에는 더 많은 노력이 필요하게 되었다. 연방전문계획에서는 합리적인 경로의 대안들에 예측되는 중대한 환경영향 또한 조사되고 기술되며 평가되어야 한다. 환경영향평가법 제40조 제1항 제2문에 따르면 전략환경평가에는 원칙적으로 두 단계로 대안의 검토가 이루어진다는 것을 알 수 있다: 첫 번째 단계에서는 합리적인 대안을 선택하며, 이 대안들은 환경보고서에서 나타나야 하고, 두 번째 단계에서는 대안의 상세검토가 이루어져 합리적인 대안의 효과가 조사되고 기술되고 평가되어야 한다.⁵⁰⁾

전략환경평가 내 대안검토에서 고려되어야 하는 대안 및 각각의 검토의 범위에 관해서 아직 명확하게 정해진 것은 아니다. 특히 어느 범위에서 일반적인 계획법상 대안의 검토원칙이 송전망건설촉진법 제5조 제1항 제5문에 규정된 연방전문계획에 적용될 수 있는 것인지의 문제가 제기된다. 환경영향평가법 제40조 제1항의 의미에서

47) Umweltbundesamt, Leitfaden zur SUP, S. 10; Kment, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPK Kommentar, §14f Rn. 4.

48) Schink, NVwZ 2005, S. 615, 616; Kment, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPK Kommentar, §14g Rn.19.

49) BVerwG, Beschl. v. 14.5.1996, 7 NB 3/95, BVerwGE 101, 166, 168 ff; Hoppe/Beckmann/Kment, § 6 Rdn. 21.

50) Peters/Balla, § 14g UVPK Rdn. 8.

의 “합리적인” 대안의 범위는, 대안선정의 검토단계와 관련하여 계획법상의 형량의 단계에서 고려되는 대안검토와의 유사성 및 병렬성은 많은 학자들이 긍정하였다.⁵¹⁾ 하지만 *Kment*는 전략환경평가에 있어서의 대안의 검토와 계획단계에서의 대안의 검토 간의 본질적인 차이를 혼동하였다는 반론을 제기하였다.⁵²⁾ 계획법상의 대안의 검토는 형량의 원칙으로부터 도출된 것으로 그 범위에 있어서 형량의 원칙에 유효한 원칙들에 따라서 결정된다. 이에 반해서 전략환경평가의 대안의 검토는 절차법상의 제도로, 형량명령 하에 놓이는 것이 아니라 오히려 포괄적인 정보의 제공 및 환경이익의 절차법적인 강화에 그 목적이 있다. 따라서 전략환경평가에서는 계획법상의 대안의 검토에서보다 더 넓은 범위로, “너무 명백하게 멀리 떨어져있지 않은” 모든 대안들이 검토되어야 한다.⁵³⁾ 광범위한 대안의 검토의무를 긍정하지만, 대안의 검토는 비례의 원칙에 따라서 “합리적인 대안”으로 제한되기 때문에 대안적인 계획들이 지나친 비용이 드는 경우, 또는 실현에 있어서 사법상의 재산권관계 또는 환경법적인 요건들에 반하는 경우에는 환경영향평가법 제40조 제1항 제2문의 의미에서의 “합리성”이 존재하지 않는 것으로 본다.⁵⁴⁾

4. 송전망건설촉진법 제7조 - 공청회 실시

송전망건설촉진법에 도입된 확대된 공중참여는 동법 제4조 이하에 따른 연방전문계획의 절차에서 두 단계로 구성되었다: 공중의 참여절차는 검토범위의 확정(소위 스코핑절차)과 관련해서(제7조) 뿐 아니라, 연방전문계획신청의 제출(제8조) 후 설명회 및 토론회를 통해서도 행해진다.

송전망건설촉진법은 제7조에 연방전문계획의 검토범위의 확정을 위한 개별사항을 정하는 공청회⁵⁵⁾를 도입하여, 전략환경평가의 스코핑을 대체하였다. 공청회는 사업자에 의하여 신청된 연방전문계획을 바탕으로 해당 송전망사업자가 제출해야 하는 서류

⁵¹⁾ Peters/Balla, § 14g UVPG Rdn. 6; Gassner, § 14g UVPG Rdn. 22.

⁵²⁾ *Kment*, in: Hoppe/Beckmann/*Kment*, § 14g UVPG Rdn. 23.

⁵³⁾ Hoppe/Beckmann/ *Kment*, § 14g UVPG Rdn. 23.

⁵⁴⁾ Hoppe/Beckmann/ *Kment*, § 14g UVPG Rdn. 24; Umweltbundesamt, Leitfaden zur SUP, S. 34.

⁵⁵⁾ Hoppe/Beckmann/*Kment*, § 14f UVPG Rdn. 1.

를 정하는 과정으로, 송전망건설촉진법 제6조에 따른 연방전문계획 신청 및 동법 제8조에 따른 제출되어야 하는 서류규정 간의 가교 역할을 하게 되었다.⁵⁶⁾ 기존의 스코핑 대신 공청회라는 새로운 형식의 검토범위 확정절차를 도입한 것은, 송전망건설촉진법 제8조에 따라 제출되어야 하는 서류들의 내용을 확정할 때 공익의 담당자, 단체 및 공중들의 참여로 이루어진 공청회를 근거로 하여 모든 본질적인 분쟁이 이른 단계에 토론될 수 있고, 이를 통하여 필수적인 검토와 제출되어야 하는 서류에 관한 합치점을 찾고자 함이다. 그밖에도 사전에 공청회에 의해 다른 전문행정청 및 제3자(가령, 환경단체)들의 지식을 편입시킬 수 있게 되었다.⁵⁷⁾ 이처럼 공청회는 효율적인 연방전문계획절차의 실시 및 준비를 위한 본질적인 단계이자 송전망건설의 사회적 승인을 위한 중요한 요소로 도입되었다.⁵⁸⁾ 이때 기존의 참여절차와의 차이는 검토범위의 확정을 위한 공청회가 송전망건설촉진법 제7조 제2항 제3문에 따라 “공중에게 개방”되었다는 점이다. 이것은 모든 사람이 공청회에 참여할 수 있는 자격이 있다는 것을 의미하고, 행정청의 결정에 대한 신뢰와 승인을 향상시킬 수 있는 중대한 초석이 된다는 것을 의미한다.⁵⁹⁾

송전망건설촉진법 제7조의 공청회의 본질적인 토론대상은 전략환경평가의 검토범위 및 환경보고서에 담아야 할 내용의 범위 및 구체화정도로, 공청회가 전략환경평가의 스코핑을 대체한다고 할 수 있기 때문에⁶⁰⁾ 환경영향평가법 제39조에 따른 전략환경평가의 검토범위의 확정에 있어서 중요한 요건들이 동일하게 적용된다.⁶¹⁾ 공청회에서는 경로예정선을 확정하기 위하여 실시되는 연방전문계획의 대상 및 범위를 토론하게 된다. 공청회는 전략환경평가에 있어서 중심적인 의미를 갖는 것으로 공청회를 기반으로 하여 전략환경평가의 검토범위를 확정하고, 필수적인 검토가 개별 계획 및 허가단계에 분배된다.⁶²⁾ 동조는 공청회에서 “토론한다”는 단어를 사용하고 있지만, 그렇다고 해서 이것이 동법 제10조에 규정된 토론회와 동일한 것은 아니다. 또한 공청회에서

56) 입법근거에 따르면 이러한 체계는 절차의 효율성에 기여할 뿐 아니라 및 절차지연을 방지할 수 있다, BT-Drs. 17/6073, S. 23.

57) Steinbach/Sangenstedt, § 7 NABEG Rdn. 109.

58) Durinke, in: De Witt/Scheuten, § 7 NABEG Rdn. 2.

59) BT-Drs. 17/6073, S. 25.

60) Umweltbundesamt, Leitfaden zur SUP, S. 10.

61) Hoppe/Beckmann/Kment, § 14f UVPG Rdn. 12.

62) Hoppe/Beckmann/Kment, § 14f UVPG Rdn. 3.

일반적인 환경토론이 이루어지는 것도 아니다. 공청회는 해당 송전망사업의 찬반에 대하여 논하는 것이 아니라, 오히려 연방네트워크청이 참여자들과 함께 검토대상, 검토범위 및 전략환경평가와 그 밖의 공익과 사익의 검토를 하여 이러한 결과를 기초로 하여 동법 제8조에 따라서 연방전문계획에서 제출해야할 서류 등을 확정하게 된다. 이때 스코핑은 송전망전문계획의 결정에 기여한다는 점 뿐 아니라⁶³⁾, 비례성원칙의 척도에 집중하여⁶⁴⁾ 실시되어야 한다. 특히 기존의 전략환경평가의 스코핑과 다른 점은, 전략환경평가에서는 환경이익 만이 중점적으로 검토되었지만, 연방전문계획의 공청회에서는 환경보고서는 어느 정도 범위로 자세하게 기술되어야 하는지 뿐 아니라 신청된 경로예정선이 지나게 되는 주들의 공간계획(Raumordnung)에 부합하는지 또한 토론된다는 점이다. 송전망건설촉진법 제7조 제4항에 따라 연방네트워크청은 공청회의 결과를 근거로 연방전문계획의 검토범위를 재량으로 확정하여야 하며, 동법 제8조에 따라 제출해야 하는 서류의 필수적인 내용을 확정하여야 한다. 특히 공청회 기간, 시기 및 장소의 선정 및 그 밖의 실시를 위한 개별사항들은 연방네트워크청의 재량에 놓여있다.⁶⁵⁾

5. 송전망건설촉진법 제8조 - 서류의 제출

경로예정선의 전략환경평가 내에서 송전망 사업자는 연방네트워크청에 필요한 서류들을 제출해야 한다. 어떠한 서류가 해석의 구체적인 대상인지는 구체적으로 정하여지지 않았는데, 이는 송전망건설촉진법 제8조가 사업자가 공간계획적인 판단 및 경로의 전략환경평가를 위하여 사업자가 서류를 제출해야 한다고만 규정하고 있기 때문이다. 이러한 서류는 계획의 초안, 환경보고서 및 연방네트워크청이 합목적적이라고 여긴 그 밖의 서류들을 포괄한다고 볼 수 있다.

가장 중요한 것은 환경보고서(Umweltbericht)로, 사업자가 작성하는 환경보고서 초안은 계획이 지향하는 환경보호의 목적 및 계획의 시행에 있어서의 그 밖의 환경적 배려 등이 담겨야 한다. 다만 연방전문계획에 있어서 환경보호 목적은 비례성의 원칙

⁶³⁾ Schink, NuR 2005, 143, 145.

⁶⁴⁾ Uebbing, Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen, S. 259 f.

⁶⁵⁾ Steinbach/Sangenstedt, § 7 NABEG Rdn. 135 ff.

에 따라서 사업의 광범위성과 송전망건설의 신속화의 목적으로 인하여 상당한 정도로 제한되어야 한다. 송전망사업자는 연방네트워크청에 의한 검토범위의 확정을 고려하여 환경보고서의 초안을 작성하여 제출한다.⁶⁶⁾

일반적으로 환경보고서는 환경영향평가법 제40조 제 1항에 따라 계획관청이 권한이 있는 행정청으로서 작성해야한다.⁶⁷⁾ 연방전문계획에서는 환경영향평가법 제40조와 다르게 연방네트워크청만이 권한이 있는 관청으로 환경보고서를 작성하는 것이 아니라, 행정청이 아닌 송전망사업자가 환경보고서의 작성에 관여하게 된다.⁶⁸⁾ 환경영향평가법 제6조에 따르면 사업자는 환경영향에 관하여 중대한 서류들을 제출할 의무가 있기 때문에⁶⁹⁾ 이점에서 연방전문계획에서는 환경영향평가의 의무가 있는 사업과 공통점을 갖게 된다.⁷⁰⁾ 사업자는 완성된 초안을 연방네트워크청에 제출하고, 해당 규제청은 서류가 완전히 구비되었는지를 평가한다.

6. 송전망건설촉진법 제9조 - 협의

송전망건설촉진법 제9조는 연방전문계획에서의 행정청 및 공중참여를 규정하고 있다. 협의절차는 다른 행정청 및 공중에 의하여 획득된 정보를 바탕으로 연방네트워크청으로 하여금 적절한 결론을 내리도록 도와준다.⁷¹⁾

(1) 공익의 담당자와의 협의

환경영향평가법 제41조 제1문은 환경 및 건강과 관련한 영역이 계획 또는 프로그램으로 인하여 관련된 행정청의 참여를 요구하는 반면 송전망건설촉진법 제9조 제2항 제1문은 영역을 한정하지 않은 채, “공익의 담당자”의 참여로 참여의 범위를 확장하고 있다. 행정절차법과 환경영향평가법, 에너지관리법 제43조 이하의 에너지법상의 계획 확정절차에 관한 규정은 전적으로 “행정청”이라고 언급하고 있는 반면, 건축법 제4조

⁶⁶⁾ BNetzA, Leitfaden zur Bundesfachplanung, S. 11; Storm/Bunge, HdUVP, 0540, S. 40.

⁶⁷⁾ Umweltbundesamt, Leitfaden zur SUP, S. 18.

⁶⁸⁾ Steinbach/Sangenstedt, § 7 NABEG Rdn. 69; Storm/Bunge, HdUVP, 0540, S. 40.

⁶⁹⁾ Storm/Bunge, HdUVP, 0540, S. 40.

⁷⁰⁾ de Witt/Scheuten, § 8 NABEG Rdn. 17 ff.

⁷¹⁾ Hoppe/Beckmann/Wagner, § 14h UVPG Rdn. 3.

및 송전망건설촉진법 제9조 제2항 제1문은 “공익의 담당자”라는 용어를 사용한다. 송전망건설촉진법의 입법이유서에 따르면 송전망건설촉진법은 절차의 투명성을 지향하고 있기 때문에 행정청 뿐 아니라 모든 공익의 담당자 또한 절차에 참여할 수 있어야 하여야 하기 때문이다.⁷²⁾ 규정의 의미와 목적에 따라서 „다른 행정청“과 „공익의 담당자“의 개념이 본질적인 내용상의 차이가 있는지에 대한 의견이 대립된다.⁷³⁾ 행정절차법 제1조 제4항의 정의에 의하면 행정청은 공역무를 맡은 기관이다. 즉, 행정청은 조직적으로 독자적인 기관으로 공행정의 과제 및 그에 상응하는 독자적인 책임을 가지고 권한을 부여받은 기관을 의미한다.⁷⁴⁾ 이에 반해 공익의 담당자는 자연인 또는 법인으로서, 활동의 종류 및 방식 또는 부여된 과제를 근거로 공익을 수호하는 역할을 맡은 자연인 또는 법인이다.⁷⁵⁾ 결국, 송전망건설촉진법 제9조 제2항의 공익의 담당자라는 표현은 동법 제9조 제1항의 행정청보다 상위개념으로⁷⁶⁾ 행정청 또한 공익의 담당자의 부분집합이라고 할 수 있다.⁷⁷⁾ 행정청에 국한하지 않고 광범위한 참여가능성을 제공함으로써 가능한 한 넓은 전문적인 지식을 모으고자 한 것으로 볼 수 있다.⁷⁸⁾

송전망건설촉진법 제9조에 따른 참여는 환경영향평가법에 따른 행정청의 참여와는 다르게 환경영향에 국한되어 있지 않기 때문에, 연방전문계획에서는 환경과 건강과 관련된 임무영역에 관련된 행정청과 공익의 담당자 뿐 아니라, 연방전문계획에 의해서 관련된 모든 공익의 담당자가 참가해야 한다. 따라서 참여해야 하는 행정청으로는 공간계획청 및 환경청 뿐 아니라 연방전문계획에서 다루는 모든 분야에 권한이 있는 전문행정청이 고려된다. 환경단체를 공익의 담당자로 볼 수 있는지의 여부와 관련하여서

⁷²⁾ BT-Drs. 17/6073, S. 25, die Begründung des Gesetzentwurfs spricht daher nur von Trägern öffentlicher Belange.

⁷³⁾ Nebel/Riese, in: Sangenstedt (Hrsg.), NABEG/EnLAG/EnWG, § 9 NABEG Rn.16; Kopp/Ramsaör, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 73 Rn. 29; vgl. BT-Drs. 17/6073, S. 25.

⁷⁴⁾ Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk(Hrsg.), §73 VwVfG Rn. 36; Kopp/Ramsauer, VwVfG, §1 Rn.51; Peters/Balla, UVPg, § 14h Rn.3.

⁷⁵⁾ Nebel/Riese, in: Sangenstedt(Hrsg.),NABEG/EnLAG/EnWG, §9 NABEG Rn.23.

⁷⁶⁾ Ziekow, § 73 VwVfG Rn. 16; Wagner, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.),UVPg Kommentar, §14h Rn.17.

⁷⁷⁾ Willbrand, in: Posser/Faßbender(Hrsg.), Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap.4 Rn.63; Wagner, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), UVPg, §14h Rn.29; BT-Drs.17/6073, S.25.

⁷⁸⁾ Siegel, Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange, S. 37.

는 공중참여를 규정한 송전망건설촉진법 제9조 제6항 제1문이 단체를 명시적으로 사인과 동일선상에 놓은 점을 고려하여야 한다. 송전망건설촉진법 제3조 제2항의 의미에서의 단체는 공익의 담당자의 영역에 속하는 것이 아니므로 단체들은 공익의 담당자의 참여절차가 아닌 공중참여절차에 참여해야 한다.

송전망건설촉진법 제9조 제1항에 따르면 연방네트워크청은 송전망사업자들이 서류를 완전히 제출한 후 늦어도 2주 내에 참여절차를 개시해야 한다. 동법 제9조 제2항은 행정청의 의견제시를 위한 기간을 최대 3개월로 제한하였다. 이때 의견제시는 서면으로 또는 전자적으로 이루어질 수 있다. 공익의 담당자들은 의견제시를 통하여 자신의 권한의 영역에 속하는 사안들을 전문적으로 논의하여야하고, 의견을 제시할 때에는 어떠한 공익이 고려된 것인지가 명시적으로 드러내야 한다.

(2) 공중참여절차

송전망개발촉진법에서 적용되는 공중의 개념은 환경영향평가법 제42조에 따른 전략환경평가에서의 공중참여에 대한 규정 및 공중의 개념과 관련된다.⁷⁹⁾ 이때 공중으로는 환경영향평가법 제2조 제6항 제1문에 따라서 자연인, 법인 또는 단체들이 열거된다. 중요한 점은 관련된 공중에게만 의견제시의 권리를 제한하는 기존의 환경영향평가법에 따른 공중참여와는 다르게, 특별법인 송전망건설촉진법 제9조의 범문에 따르면 참여의 권한이 있는 범위를 관련된 공중으로 제한하지 않는다는 점이다.⁸⁰⁾ 송전망건설촉진법은 경로예정선에 관하여 의견을 제시할 수 있는 권리를 모든 주민에게 인정하여⁸¹⁾ 사업으로 인하여 자신의 이해관계가 관련성이 있을 것을 요구하지 않기 때문에 „만인참여“를 가능하게 한다.⁸²⁾ 이것은 계획의 추상성 때문에 연방전문계획의 영역에서 구체적인 관련성이 아직 확정되지 않았기 때문에 관련된 공중의 범위를 획정하는 것에 어려움이 있다는데에 근거가 있다. 또한 만인의 참여가능성은 사회적승인의 체고

⁷⁹⁾ Durinke, in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG §9 Rn.24.

⁸⁰⁾ Anders in §§ 14i Abs. 1, 9 Abs. 1 UVPG oder § 73 Abs. 4 VwVfG, welche für die Einwendungsbefugnis eine Betroffenheit voraussetzen.

⁸¹⁾ Durinke, in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG § 9 Rn. 41.

⁸²⁾ Wagner, DVBl. 2011, S. 1453, 1455; Wagner, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), UVPG Kommentar, §14i Rn.39; Bunge, in: Storm/Bunge(Hrsg.), Handbuch der UVP, Kap.0540, S.43.

를 도모하는 송전망건설촉진법의 목적에 부합할 뿐 아니라⁸³⁾, 광범위한 공중의 참여는 한편으로는 포괄적인 지식의 획득을 다른 한편으로는 투명하고 공개된 절차를 가능하게 한다.

공중참여는 송전망건설촉진법 제9조 제3항 제1문 및 환경영향평가법 제42조 제2항에 따라서, 제출된 서류의 해석으로부터 시작한다. 서류들은 연방네트워크청 및 경로가 지나가는 지역의 연방네트워크청 지부에서 2주간 해석되어야 한다. 이때 적어도 각 경로 및 그 경로에 의한 환경영향에 관한 정보를 포함해야 한다. 해석은 연방네트워크청의 공보 및 인터넷사이트 뿐 아니라 사업이 예측적으로 영향을 미치게 될 지역의 일간지에 공표되어야 하는데, 이와 같은 자료의 공표 및 해석은 계획된 사업에 대한 공중의 계몽에 기여할 뿐 아니라⁸⁴⁾, 잠재적 의견제시자는 설명된 자료를 통하여 사업의 예측되는 영향에 관한 전체적인 상을 그릴 수 있도록 한다.⁸⁵⁾ 다만 환경영향평가법상의 전략환경평가에서와는 달리, 절차의 신속화를 위하여 송전망건설촉진법 제9조 제3항 제1문에 따른 해석은 한 달의 기간으로 제한된다.⁸⁶⁾

7. 송전망건설촉진법 제10조 - 토론회(Erörterungstermin)

송전망건설촉진법 제10조에 연방전문계획에서의 의무적인 구두토론회가 규정되었다.⁸⁷⁾ 입법자들은 이를 통하여 최초로 연방법적인, 전략환경평가 절차 내에서의 의무적인 토론회를 연방전문계획 내에 도입하였다.⁸⁸⁾ 유럽연합법상으로도 강행적으로 토론회를 규정할 의무가 있는 것은 아닌데⁸⁹⁾, 이는 전략환경평가지침 제6조 제2항 및

⁸³⁾ BT-Drs. 17/6073, S. 2.

⁸⁴⁾ Hett, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 93 ff.

⁸⁵⁾ Kurz, Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben, S. 38.

⁸⁶⁾ Für die Berechnung dieser Frist kommt § 31 Abs. 1 VwVfG i. V. m. §§ 187 Abs. 2, 188 Abs. 2 BGB zur Anwendung. Der erster Tag der Auslegung ist bereits mitgerechnet, das Ende der Frist fällt auf den Tag des Folgemonats, der nach seiner Zahl dem ersten Tag der Auslegung vorangeht, Kopp/Ramsauer, §73VwVfG, Rn.47; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk (Hrsg.), VwVfG, § 73 Rn.63.

⁸⁷⁾ BT-Drs. 17/6073, S. 34.

⁸⁸⁾ Storm/Bunge, HdUVP, 0540, S. 43.

제5항은 전적으로 이른 시기의 행정청 및 공중의 참여만을 규정한 것으로 개별사항은 구성국의 재량에 맡겨졌기 때문이다. 이에 비추어 송전망건설촉진법의 연방전문계획 단계에 의무적인 토론회를 도입한 것은 유럽의 지침에서도 유래가 없는 혁신적인 것(Novum)이다.

공중에게 개방된 공청회와는 다르게 토론회는 공중에게 개방되어 있지 않다.⁹⁰⁾ 송전망건설촉진법 제10조에 따르면 토론회에 참여의 권한이 있는 자는 오직 연방네트워크청과 사업자 및 “적시에 항변을 제기한 사람”이다.⁹¹⁾ 이는 송전망건설촉진법 제9조 제6항 제1문의 항변기간 내에 항변을 제기한 모든 사람 및 단체를 의미한다. 적시에 항변을 제기한 자만이 토론회에 참여할 수 있도록 제한하는 것은 형식적 배제효(formelle Präklusion)로 작용한다. 이는 절차의 신속화 및 효율성에 기여할 뿐 아니라 사업자가 적시에 제기된 항변에만 대응하도록 함으로써, 의도적으로 항변을 늦게 제기하여 절차를 지연시키는 것을 방지하고 사업자로 하여금 적절한 대응을 가능하게 한다. 토론회의 대상 또한 바로 적시에 제시된 의견이다. 송전망건설촉진법은 토론회의 준비 및 진행에 관한 상세한 규정을 담고 있지 않기 때문에 송전망건설촉진법에 특별한 규정이 없는 한, 행정절차법 제73조 제6항이 적용된다.⁹²⁾

8. 송전망건설촉진법 제12조 - 연방전문계획의 종결

연방네트워크청은 참여절차가 종료 후 환경보고서를 검토하고 연방전문계획을 확정하며, 이때 사업에 관련된 경로의 환경영향과 공간친화성이 종국적으로 평가되어야 한다. 연방네트워크청의 결정은 송전망건설촉진법 제12조 제2항에 상응하여 다음과 같은 점들을 포함해야 한다: 공간계획친화적인 경로예정선의 기술, 주 경계에서 넘어가는 지점, 환경영향의 평가, 계획절차에 있어서 환경영향의 역할에 관한 종합적인

⁸⁹⁾ De Witt/Scheuten/Durinke, § 10 NABEG Rdn. 18.

⁹⁰⁾ Posser/Fassbender/Willbrand, Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4 Rdn. 73.

⁹¹⁾ Willbrand, in: Posser/Faßbender(Hrsg.), Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Kap. 4, Rn.73; Durinke, in: deWitt/Scheuten (Hrsg.), NABEG §10, Rn.10; Nebel/Riese, in: Steinbach (Hrsg.), § 10 NABEG Rn.11.

⁹²⁾ Storm/Bunge, HdUVP, 0540, S. 43.

설명, 제 3자의 의견제시의 의미 및 이 경로를 선택하게 된 근거 및 대안적인 경로의 검토의 결과 등이다. 연방네트워크청은 모든 사익과 공익을 형량하여 사업의 실현이 더 압도적인 공익과 사익에 반하는지를 판단하여 종국적으로 결정을 내린다.⁹³⁾

해당하는 결정은 행정청에 서면으로 또는 전자적으로 전달되어야 한다. 연방전문계획의 결과는 송전망건설촉진법 제12조에 따라 대외적 효력이 있는 것은 아니다. 따라서 행정법원법 제44조의 a에 따라서 행정소송을 제기할 수 없는 절차적 행위이다. 이때 외부효가 없는 전문계획적인 절차의 성격으로 인하여, 권리구제는 계획확정절차에서만 가능하다.

VII. 시사점

송전망건설과 관련된 독자적인 법규에 독자적인 환경영향평가를 도입함으로써 계획 및 결정의 절차에서 행해지는 전략환경평가 및 환경영향평가의 법적인 근거 및 내용을 변화시켰다. 독일은 기존 에너지관리법을 개정했을 뿐 아니라 송전망건설촉진법을 신설하여 사회적 승인 및 지속가능한 발전을 촉진하고자 하였다. 독일의 지속가능한 송전망건설을 위한 송전망건설계획절차 및 이와 결부된 전략환경평가의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

1. 권한의 문제

기존에는 송전망건설계획은 전적으로 공간계획법으로만 해결하였고, 해당하는 공간계획법은 주법의 영역에 속하였다. 하지만 특별법을 제정하여 전 연방에 단일한 기준을 도입하였으며, 기존의 공간계획을 대체하는 새로운 단계적 송전망건설계획체계를 수립하였다. 단일한 기준의 도입 및 연방전체적인 계획을 통하여 기존에 10년 이상까지도 걸리던 송전망건설계획이 이제는 4-5년 만에 가능하게 되었다. 또한 기존 공간계획법 영역에서의 실시되었던 환경영향평가 대신 전략환경평가를 통해서 해당

⁹³⁾ 이때 환경이익이 반드시 다른 이익보다 우월한 것은 아니며, 환경보호에 어느 정도의 무게가 실리는지는 개별사안의 전문적인 문제이다.

송전망계획의 환경성 및 공간계획과의 합치성까지 평가하게되었다.

2. 전략환경평가의 실시

송전망건설을 위한 연방전문계획단계에는 환경영향평가가 아닌 전략환경평가를 실시하도록 규정하였다. 기존의 공간계획법에 따르면 공간계획절차가 진행되어 환경영향평가가 이루어졌던 반면에 송전망건설계획단계에서 전략환경평가를 실시하게 된 것은, 경로예정선의 확정은 아직 구체적인 경로를 확정하는 것이 아닌 것을 고려하여 그보다 더 추상적이고 상위계획단계에서 이루어지는 전략환경평가를 실시하는 것이 옳바르다는 입법자의 결단의 산물이다. 해당 전문계획단계에서는 계획의 수정여지가 아직 열려있기 때문에, 전략환경평가의 가장 큰 장점이라고 할 수 있는 대안의 검토가 적용될 수 있게 되었고, 이를 통하여 사전배려의 원칙의 실현에 한 발짝 더 다가갈 수 있다.

3. 기한의 도입

기존의 전략환경평가와 비교하여 송전망건설계획에서 실시되는 전략환경평가의 특징은 다음과 같다. 탈원전과 신재생에너지개발을 위한 신속한 송전망건설을 목적으로, 기존의 절차에는 존재하지 않았던 기한규정을 도입하였다. 연방전문계획에서 행정청의 참여기간을 1개월로 제한되었을 뿐 아니라, 연방네트워크청에 의하여 결정된 연방전문계획결정의 종결 및 내용에 관하여 규정하는 송전망건설촉진법 제12조 제1항에 따르면 연방전문계획의 절차는 연방네트워크청에 사업자가 완전히 구비된 서류를 제출한 후 늦어도 6개월 안에 종결되어야 한다. 기한을 제한함을 통하여 절차의 지체를 방지하여 연방전문계획절차의 신속화에⁹⁴⁾ 기여한다. 또한 형식적 배제효를 도입하여 항변절차에서 참여하지 않은 공증을 공청회의 참여에 배제하여 뒤늦게 항변을 제기하여 절차를 무의미하게 지체하는 것을 방지할 뿐 아니라, 송전망사업자 및 연방네트워크청으로 하여금 항변에 충분히 대응할 수 있도록 하였다. 다만 연방전문계

⁹⁴⁾ BT-Drs. 17/6073, S. 26.

획의 기간은 해당 계획의 거대화 및 이에 상응하는 많은 항변을 고려하면 지나치게 짧아서 절차자체를 형해화 시킬 수 있는 위험이 있다.

4. 참여절차의 개선

개정된 송전망건설관련 계획법제는 사회적 승인의 향상을 위하여 참여절차도 개선하였다. 에너지관리법 뿐 아니라 송전망건설촉진법은 단계화된 반복적인 절차 내에서의 수차례의 행정청 및 공중참여를 규정하고 있다. 공중의 참여는 풍요로운 결정의 근거를 제공하기 위한 정보의 제공에도 기여할 뿐 아니라 계획이 승인되기 이전에 공중의 의견을 듣고 이해관계를 조정하여 사회적인 합의를 도출해낼 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.⁹⁵⁾

기존의 전략환경평가와 다른 점은 행정청의 참여 대신 “공익의 담당자”의 참여로 참여권한이 있는 범위를 넓혀 광범위한 전문적인 지식을 절차 내로 수용할 수 있게 되었다는 점이다. 또한 에너지관리법에 따른 연방수요계획 및 특별규정인 송전망건설촉진법 제 9조의 범문에 따르면 참여의 권한이 있는 공중의 범위가 “관련된 공중”으로 제한되지 않는다. 이로 인하여 기존의 전략환경평가에는 결정에 관련이 있는 공중만이 참여 가능했던 반면 송전망건설계획의 절차에서는 만인참여가 가능해졌다. 이처럼 행정절차법 제76조 제6항 제1문과는 다르게, 송전망건설촉진법에서의 공중참여를 “관련자(Betroffene)”의 참여와 결부시키지 않은 것은 이는 상위단계인 연방전문계획에서는 구체적인 관련성이 일반적으로 아직 확정되지 않았다는 점에서 기인한다. 특히 송전망건설계획이 상위계획이기 때문에 그 영향력의 광범위성 및 추상성을 고려한 바람직한 발전으로 볼 수 있다.

또한 기존의 전략환경평가에서는 구두토론이 의무적인 것이 아니라 행정청의 재량의 영역에 속한 반면, 입법자들은 송전망건설촉진법에 최초로 연방법적인, 전략환경평가 절차 내에서의 의무적인 구두토론회를 규정하여 공중참여의 의미를 다시 한 번 강조하였다. 의무적인 공청회를 도입하고 포괄적인 이익주체를 참여하도록 하여 송전망건설계획의 사회적 승인향상을 도모함으로써, 입법자는 사회적 승인의 향상으로

⁹⁵⁾ Wagner, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), UVPG §14h Rn.3.

중요한 한걸음을 내디뎠다. 송전망건설계획상 공중의 참여는 더 이상 계획이 허가되기 위한 형식적, 피상적인 절차가 아니라 공중참여를 통한 사회적 승인의 의미를 제고시키기 위한 필수적이며 실질적인 절차로 자리매김 하였다.

5. 독립적 규제청에 의한 절차의 진행 및 검토

마지막으로 기존의 계획과 달라진 점은 각 주에서 공간계획으로 세우던 계획이 하나의 행정청에 의하여 실시됨으로 인하여 계획의 신속화에 기여하게 되었을 뿐 아니라, 송전망건설에 있어서 전문적인 지식을 가진 행정청, 즉 연방네트워킹청이 직접적으로 참여함을 통하여 환경이익도 중립적으로 고려할 수 있게 되었다는 점이다. 그동안 독일의 전략환경평가는 계획수립청이 보고서를 작성할 뿐 아니라, 이를 평가하고 검토하고 고려하기 때문에 독립적인 제3자에 의한 검토는 이루어지지 않았고, 이로 인해서 평가의 중립성이 담보될 수 없었다. 하지만 권한을 분배하여 송전망사업자와 연방네트워킹청이 각자의 역할을 수행할 뿐 아니라 상호보완적으로 작용하며, 무엇보다도 독립적인 기관인 연방네트워킹청이 규제청으로 작용하여, 송전망사업자의 환경보고서를 검토하고 계획의 수정을 지시하여 평가의 독립성 및 전문성을 담보할 수 있게 되었다. 환경보고서의 작성주체가 기존의 전략환경평가는 오직 행정청이었던 반면⁹⁶⁾, 연방전문계획단계에서는 이미 송전망사업자가 정해져 있기 때문에, 전략환경평가의 핵심이라고 할 수 있는 환경보고서의 작성에 연방네트워킹청 뿐 아니라 사업자도 이에 개입하게 되었다. 이를 통하여 실제로 오염자책임원칙을 구현할 수 있는 절차의 실현이 가능해졌고, 송전망사업자는 보다 책임 있는 절차의 수행에 기여하게 되었다.

VIII. 결론

에너지전환은 신재생에너지 개발과 송전망 건설간의 불균형적인 발전을 가져왔다. 신속한 에너지전환을 달성하기 위해서는 신재생에너지발전설비의 신속한 계획 및

⁹⁶⁾ Umweltbundesamt, Leitfaden zur SUP, S. 10; Hoppe/Beckmann/Kment, § 14f UVPG Rdn. 4.

건설 뿐 아니라 해당 설비로부터 생산된 에너지를 운송할 수 있는 송전망의 신속한 건설이 필수적이다. 하지만 신속한 송전망건설이라는 정책목적은 달성하기 위해서는 심각한 사회적 갈등을 해결하지 않으면 안된다. 그동안 신재생에너지개발을 통한 온실가스 감축 및 지속가능한 에너지발전이라는 주제는 심도 있게 다루어졌지만, 에너지전환으로 인하여 발생할 수 있는 환경에 대한 위해 및 사회적인 승인의 문제는 간과되었다. 하지만 후쿠시마 원자력발전소 사고 직후부터 마찰 없는 신속한 에너지전환은 지속가능한 송전망건설이 없이는 이룰 수 없다는 사고가 독일의 입법자에 의해서 받아들여졌고, 이에 상응하여 제반 여건들을 개선하기에 이르렀다.

독일의 입법자들은 지속가능한 신재생에너지 개발 및 송전을 위한 새로운 시도를 하였다. 송전망발전을 위한 법 개정은 모든 송전망사업자의 의한 공동의 송전망건설계획이 친환경적으로 투명하게 진행될 수 있는 제반여건을 마련함을 통하여 송전망건설의 사회적 승인을 제고함을 목적으로 한다. 이때 사회적 승인은 송전망건설의 전제로써, 절차의 신속성과 법적안정성 뿐 아니라 투자의 안정성을 보장한다.

사회적 승인 없인 에너지 전환도 없다. 우리나라에서도 밀양송전탑 건설에서 볼 수 있었던이 사회적 승인이 없이 추진된 계획은 강력한 저항을 불러일으켜 오히려 계획의 지체를 가져온다. 신속한 계획의 달성은 환경영향의 예측을 통한 저감방안의 마련 및 사회적 승인의 제고 없이는 해결될 수 없다. 단계화된 허가절차에 있어서 환경영향은 가능한 사전에 조사되고 고려되어야 한다는 원칙하에, 친환경적인 에너지 개발을 위하여 절차적 정당성을 확보하여 친환경적이며 저항이 없는 송전망 건설을 위하여 노력할 필요가 있을 것이다. 한국에서도 독일에서 신속한 에너지전환을 위하여 에너지법상의 규정들을 대대적으로 개선한 점을 거울로 삼아, 사회적 승인을 이룰 수 있는 송전망발전계획에 국한된 특별한 전략환경평가 및 환경영향평가의 도입을 고려해볼 수 있을 것이다. 독일이 송전망건설촉진법이라는 신법을 통해 송전망과 관련한 계획법제 및 전략환경평가를 새로이 구성한 것처럼 한국에도 송전망건설만을 다루는 특별법을 통해서 지속가능한 송전망계획 및 사회적 승인을 이룰 수 있도록 송전망발전계획에 있어서의 특별한 전략환경평가 도입이 강력하게 요청된다.

참고문헌

- 길준규, 독일에서의 고압송전선로 수용 및 보상에 대한 절차법적 고찰, 토지공법연구 제55집 2011.
- 김은주, 송전탑 건설을 중심으로 한 전자파 분쟁의 현황과 법적 과제, 토지공법연구 제40집 2008.5.
- 박종원, 송전선로 건설에 따른 전자파 분쟁과 환경법의 역할, 환경법연구 35권 3호, 2013.
- Balla, Stefan: Der Umweltbericht in der Strategischen Umweltprüfung nach dem neuen UVPG, NuR 2006, S. 485 ff.
- BNetzA (Bundesnetzagentur), Leitfaden zur Bundesfachplanung. 2012.
- Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk(Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz §73.
- Bunge, in: Storm/Bunge(Hrsg.), Handbuch der UVP, Kennzahl0540.
- De Witt/Durinke/Kause, Die Planung der Übertragungsnetze, Berlin 2012.
- De Witt, in: de Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG Kommentar, § 5, München 2013.
- Durinke, in: De Witt/Scheuten (Hrsg.), NABEG Kommentar, § 7, München 2013.
- Faßbender, in: Posser/Faßbender(Hrsg.),Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Berlin 2013.
- Gärditz, in: Landmann/Rohmer(Hrsg.),Umweltrecht Kommentar,§14fUVPG.
- Gassner, UVPG Kommentar, Heidelberg 2010.
- Heimann, in: Rodi(Hrsg.), Anspruchsvoller Umweltschutz ,S.85 ff.
- Heimann, in: Steinbach(Hrsg.), NABEG/EnLAG/EnWG, Kommentar, Berlin/Boston 2013.
- Hett, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Köln 1994.
- Hien, Planfeststellungsverfahren; Öffentlichkeitsbeteiligung; Partizipation, UPR 2012, 128 ff.
- Kment, in: Hoppe/Beckamnn(Hrsg.),UVPG Kommentar, ,§14g.
- Kment, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG Kommentar, § 14f.

- Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 73.
- Kurz, *Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben*, 1991.
- Leidinger, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), *UVPG Kommentar* 4. Aufl., §14a.
- Leidinger, in: Hoppe/Beckmann(Hrsg.), *UVPGKommentar, Anlage3 zum UVPG*, Nr.1.11, Rn.28.1.;
- Mönch/Ruttloff, *Netzausbau in Beschleunigung*, *NVwZ* 2011, S.1040 ff.
- Nebel/Riese, in: Sangenstedt(Hrsg.), *NABEG/EnLAG/EnWG*, §9 NABEG, Berlin/Boston 2013.
- Paeper, *UVP-Report 2012*, S. 113, 115.
- Sangenstedt, in: Steinbach (Hrsg.), *NABEG/EnLAG/EnWG, Kommentar*, Berlin/Boston 2013.
- Schink, *Umweltprüfung für Pläne und Programme*, *NVwZ* 2005, 615, 616.
- Schink, *Öffentlichkeitsbeteiligung–Beschleunigung–Akzeptanz*, *DVBl.* 2011, S. 1377 ff.
- Siegel, *Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange*,
- Spannowsky, *UPR 2005*, S.401 ff.
- SRU (Sachverständigen Rat für Umweltfragen), *Umweltgutachten 2000 - Schritte ins nächste Jahrtausend*.
- SRU, *Sondergutachten 2002*, S. 120.
- Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, § 74.
- UBA (Umweltbundesamt), *Leitfaden zur SUP*, 2009.
- Uebbing, *Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen*. Münster 2004.
- Wagner, Jörg: *Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen – rechtliche und praktische Belange*, *DVBl.* 2011, S. 1453 ff.
- Wagner, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), *UVPG Kommentar*, 4. Aufl., §14i.
- Weingarten/Peters, *Bürgerbeteiligung in den Planungsverfahren zum Höchstspannungsnetzausbau nach EnWG und NABEG*, *ET* 2013, S. 74

ff.

Weyer, Netzausbau in Deutschland, S. 52.

Willbrand, in: Posser/Faßbender(Hrsg.), Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau, Berlin 2013.

Wulfhorst, in: Landmann/Rohmer(Hrsg.), Umweltrecht Kommentar, §14g UVPG, 2017.

Ziekow, § 73 VwVfG Rn. 16.

[Zusammenfassung]**Die Strategische Umweltprüfung beim Netzausbau im deutschen Energierecht**

Kim, Ji Hee

(Judicial Research Officer, Supreme Court of Korea)

Sowohl in der Bundesrepublik Deutschland, als auch in der Republik Korea besteht ein erheblicher Handlungsbedarf, um die Energiewende umzusetzen und die Intention der “nachhaltigen Entwicklung” zu realisieren. Umweltprüfungen haben eine entscheidende Bedeutung für die Energiewende, weil sie ein strategisch wirkendes Instrument sind, indem sie auf die ökologische Ausgestaltung der Energiewende einwirken. Die Umweltprüfung als Vorsorgeinstrument ist bedeutsam für den praktischen Umbau der Energieinfrastruktur, denn der Bau sowohl von Stromerzeugungsanlagen als auch neuer Leitungen ist aufgrund von Wirkungen auf den Menschen und Umwelt wissenschaftlich umstritten. Insbesondere beim Bau von Stromleitungen stoßen die Netzbetreiber vermehrt auf teils vehemente Bürgerproteste und Bürgerinitiativen. Die Akzeptanz vor Ort in den betroffenen Städten und Gemeinden hängt davon ab, ob die verfügbaren Möglichkeiten, den Netzausbau im Sinne der Vorsorge nachvollziehbar zu prüfen, in die Planung aktiv einbezogen werden können.

Der Umweltschutz kann insoweit nicht unberücksichtigt bleiben. Seinen verfahrensrechtlichen Niederschlag findet dies darin, dass die wesentlichen Verfahrensstufen, insbesondere der Energienetzplanung, eine Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt im Rahmen von Umweltprüfungen zum Gegenstand haben. Die vorgeschriebene Umweltprüfung wird in der Bundesbedarfsplanung und Bundesfachplanung im Hinblick auf ihre Besonderheiten modifiziert und dadurch sind die bestehenden Lücken der bisherigen SUP geschlossen. Nach dem deutschen Modell sind der Bundesbedarfsplan und die Bundesfachplanung einer SUP zu unterziehen und das Planfeststellungsverfahren ist einer UVP zu unterziehen.

Die Untersuchung befasst sich ausführlich mit der Umsetzung der Umweltprüfungen in die Netzausbauplanungsprozesse in Deutschland. Die relevanten Bestandteile der SUP werden hier dargestellt. In diesem Zuge sollen die deutschen Ansätze und Methoden an die koreanischen Verhältnisse angepasst und in die koreanische Planungspraxis übertragen werden. In diesem Sinne sollten sich Umweltprüfungen auf die Berücksichtigung der Umweltbelange und die Akzeptanz des Ausbaus der Übertragungsnetze fokussieren. Eine herausgehobene Stellung innerhalb der Belange, die bei der Planung von Energieleitungen Berücksichtigung finden müssen, nimmt der Umweltschutz ein. Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz handelt es sich nicht allein um Energiewirtschaftsrecht, sondern vielmehr um Energieumweltrecht.

주 제 어 전략환경평가, 공중참여를 통한 사회적 승인, 에너지전환, 연방수요계획, 연방전문 계획, 에너지관리법, 송전망건설촉진법

Stichwörter Strategische Umweltprüfung, Akzeptanz vor Ort durch Öffentlichkeitsbeteiligung, Energiewende, Netzentwicklungsplan, Bundesfachplanung, Energiewirtschaftsgesetz, NABEG