

프랑스 환경법전에 관한 연구

이 광 윤*

차 례

- I. 처음에
- II. 환경헌법의 형성
- III. 환경법의 법전화
- IV. 환경 그르넬(Grenelle de l'environnement)
- V. 프랑스 환경법전의 시사점

I. 처음에

현재 우리나라에서는 통합환경법전에 관한 논의가 활발하다. 그러나 현재 진행 중인 법전화는 환경법 전체에 대한 통합환경법전이 아닌 환경법 주요 분야별로의 통합 법들이 추진되고 있다. 기후대책법의 제정이 범위를 확대하여 녹색성장기본법의 제정이라는 전범위적 확대로 방향을 전환하였듯이 궁극적으로는 환경법 전체에 대한 통합환경법전의 제정으로 나아가야 할 것이라는 점에서 이미 환경법전이 마련되어 있는 프랑스의 사례는 우리에게 많은 시사점을 던져 줄 것이다. 프랑스 환경법의 구성은 크게 헌법편, 법률편, 명령편으로 구성되어 있는데 모두 통일된 법전형식으로 구성되어 있다. 이를 차례대로 살펴보기로 한다.

* 성균관대학교 법학전문대학원

II. 환경헌법의 형성

(1) 환경헌장의 제정

프랑스는 인권 선언 후 2세기가 지난 시점에서 새로운 혁명을 이룩하였다. 기술의 발달과 경제의 발전은 파괴되지 않고 오염되지 않은 환경에서 살 수 있는 권리를 인정하는 새로운 인권을 필요로 하게 되었다. 시라크 정부의 Mme. Roselyne Bachelot 환경부 장관은 환경헌장에 관한 내용 초안을 국무회의에 제출했는데, 이 초안은 고대 생물학자인 M. Yves Coppens가 주도하는 환경헌장 제정 위원회에서 준비한 것이다. 시라크 대통령은 환경헌장 초안의 내용이 프랑스 국민이 지켜야 할 환경보호의 원칙을 잘 표현하고 있다고 말하고, 환경부 장관을 치하했다. 이 헌장 초안은 환경헌장 제정 위원회에서 10개월간의 노력 끝에 만들어 진 것으로 14개 조항의 텍스트로 구성되어 있는데, 동 위원회에서는 이 조항이 헌법의 일부로 편입되기를 희망하였다. 이 헌장을 제정한 M. Yves Coppens는 이 헌장을 법률화하는 방안, 헌법 전문에 헌장으로 단순히 삽입하는 방안, 그리고 1789년 및 1946년의 시민권에 선언과 나란히 기록되는 방안 등 3가지가 있는데, 이 위원회는 마지막 방안을 선택했다고 밝혔다. 이 헌장이 채택됨에 따라 관련법들의 내용이 이 헌장의 내용에 일치하도록 조정되었고, 법무장관이 6월4일 개최된 국무회의에서 헌법개정안을 제출하는 절차로 진행되었다. 환경오염 유발자 비용부담원칙과 환경오염예방(환경오염의 원인으로 추정되는 상업 활동의 중단 지시)원칙에 관하여 동 위원회 회원들 간에도 의견이 일치되고 있지 않아 환경헌장 제정 위원회는 해당부문에 대하여 2가지 수정된 '안'을 갖고 있었는데, 하나는 원칙을 완화해 일반화한 내용이고 또 하나는 원칙을 보다 강화시킨 내용이다. 결국 정부는 오염자 부담원칙은 채택하지 않았다. 자끄 시라크 대통령의 발의에 따라 환경헌장은 이미 삽입되어있는 인권선언과 더불어 프랑스 헌법 전문에 삽입되게 되었다. 헌장은 정부가 2003년 6월에 제안하였고, 헌법에는 의회가 2005년 3월에 삽입하였다.

(2) 환경현장의 내용

환경현장의 전문은 다음과 같다;

프랑스 국민은 다음과 같은 점,

- 자연자원과 자연의 균형이 인류의 탄생을 조건 지웠고,
- 인류의 장래와 생존자체가 자연환경으로부터 유리될 수 없으며,
- 환경은 인류의 공동재산이며,
- 인간은 생명의 조건과 스스로의 진화에 점증하는 영향력을 행사하며,
- 생물의 다양성, 개인의 발현, 인간사회의 진전은 일정 형태의 소비 또는 생산과 자연자원의 과도한 개발에 의하여 영향을 받으며,
- 환경의 보존은 국가의 다른 기본적 이해관계와 마찬가지로 추구 되어져야 하며,
- 지속가능한 개발을 확보하기 위하여 현재의 필요에 응하는 결정은 다음 세대의 능력과 그들의 필요를 만족시키려는 다른 국민들의 능력과 타협하여서는 아니 됨.

을 고려하여 이렇게 선언 한다:

제1조 -각인은 균형되고 각자의 건강에 적합한 환경에 살 권리를 가진다.

제2조 -모든 사람은 환경의 보존과 개선에 참가할 의무를 지닌다.

제3조 -모든 사람은 법률에 정한 바에 의하여 환경에 야기할 수 있는 침해를 예방 또는 제한하여야 한다.

제4조 -모든 사람은 법률이 정하는 바에 따라 자기가 환경에 야기하는 손해의 전 보에 기여하여야 한다.

제5조 -비록 과학적 지식수준으로는 불확실하다 하더라도 환경에 대한 손해가 심각하고 돌이킬 수 없는 형태로 발생할 가능성이 있을 때에는 행정기관은 사전주의 (précaution)원칙을 적용하여 손해의 발생을 회피하기 위한 임시적이고 적절한 조치와 위협에 대한 평가절차의 채택을 고려한다.

제6조 -공공정책 당국은 지속가능한 발전을 증진하여야 한다. 이를 위하여 공공정책 당국은 환경의 보호와 중요성을 인식하고 경제적 사회적 발전과 조화시킨다.

제7조 -모든 사람은 법률에 정해진 조건과 한계 내에서 공공기관이 보유한 환경에 관한 정보를 열람하고, 환경에 영향이 있는 행정결정의 절차에 참여할 권리가 있다.

제8조 -환경에 대한 교육과 직업 훈련은 이 헌장에 규정된 권리와 의무의 행사에 기여하여야 한다.

제9조 -연구와 혁신은 환경의 보존과 강조에 지원을 하여야 한다.

제10조 -이 헌장은 프랑스의 유럽 및 국제 활동에 작용한다.

환경헌장 전문은 “환경은 인류의 공동재산”이라고 선언하고 있다. 이러한 개념은 법적개념에 비추어 구체적이라고 하기는 어려우나 국제법상으로도 인정되고 있다. 대양(océans)의 해저(海底)와 그 자원, UNESCO가 세계문화유산으로 등록한 문화유산, 인간유전자 등은 국제법상의 공동재산이고, 도시계획법전상의 프랑스 국토(L.110.C), 물(환경법전 L.210-1), “자연적 공간, 자원, 환경, 풍치와 경관, 대기의 질, 동물종과 식물종, 생태적 다양성과 균형”(환경법전 L.110)은 국내법상의 경우이다¹⁾.

환경에 대한 환경법전(L110-1조) 상의 정의는 세계적이라는 점에서는 정확하다²⁾

1) 전훈, 프랑스환경법전의 구성과 내용, 환경정책평가연구원 워크샵 2008.8.26

2) Réflexion sur la Charte de l'environnement; Ecole des mines de Nantes Option Génie de

그 말은 ‘공동재산’이란 단어가 우리에게 잘못 인식되고 있다는 것이다. ‘인류의 재산’이라고 할 때 환경은 인류가 소유한다는 의미이나 실제로는 인류가 환경 속에 포함되지 환경은 그 어느 누구의 소유도 아니다. 그러므로 환경은 국경을 넘어 인류의 공통 관심사가 되어야 한다. 따라서 “인류”(homme)라는 단어는 환경과 인류의 상호 작용이라는 관점에 포함되어야 한다.³⁾

제1조는 일정 수준의 환경에 살 새로운 권리를 창설하고 있는데 “균형된 환경”이라는 개념은 생물종의 다양성, 공간과 자연환경의 균형, 환경시스템의 건전한 운용과 공해수준의 저감을 포괄하는 개념이다. “건강에 양호한”이라는 표현은 오늘날 자연자원의 보존과 운영이 건강보호에 관한 권리행사의 한 조건이 됨을 의미한다.

제2조는 환경의 보전과 개선에 참여하는 것은 모든 사람들의 의무임을 명시하고 있다. 모든 권리주체에게 의무를 부과함으로써 환경에 대한 책임을 인정하도록 하고 있다.

제3조는 환경에 가해질지 모르는 침해의 예방할 의무를 모든 자연인, 공법인, 사법인에게 부과하는 것으로 입법자의 재량아래 (법률이 정하는 조건 하에) 침해의 발생을 방지하며, 그것이 불가능할 경우에는 피해를 감소시키는 것을 의미한다.

제4조는 제3조의 침해의 방지 또는 제한이 실패하였을 경우에는 손해발생의 첫 번째 원인자에게 손해전보의 책임이 있다. 이 경우에 책임은 민사책임에 한정되지 않고 법률이 정하는 바에 따라 국가책임이 인정될 수도 있어 ‘오염권’을 의미하는 오염자 부담원칙과는 다르다.

제5조는 과학적 지식수준에 비추어 실현이 불투명한 경우에 손해위험이 확실한 “예방”과 구별하는 개념이다. 발생할지 모르는 손해는 심각하고 되돌릴 수 없는 것이어야 한다.

l'environnement Janvier 2003

3) ibid.

제6조는 공공정책에서의 지속가능한 개발 개념에 포섭되는 것으로 이 원칙에 따라 환경은 경제, 사회 발전과 타협하게 된다. 지속가능한 개발의 3개축은 1.환경의 질, 2.사회의 진화, 3.경제발전이다⁴⁾ 지속적인 진화, 개선은 지속 가능한 개발의 정의와 분리될 수 없다⁵⁾.

제7조는 환경에 관한 공법인의 정보에 대한 열람을 인정하는 헌법상의 권리를 인정하고 있다. 이 규정은 입법자들이 사법인이 보유하는 정보에 대하여도, 특히 국제 조약의 결과에 따라, 열람권을 확대하는 것을 배제하지는 않는다.

제8조는 오늘날의 인간들은 에너지자원의 활용과 생명공학의 발달로 인하여 인간의 삶의 조건에 자연에 달려있다는 사실을 망각하고 자연을 극복하였다고 잘못 생각하기 쉽다. 따라서 자연에 대한 새로운 윤리를 확립하기 위하여 교육이 필요하다.

제9조는 제8조에 대한 보충적 조항이다.

제10조는 국제사회에서 프랑스가 모범이 되어 인류의 미래를 위해 공동으로 노력하여야 함을 의미한다.

(3) 헌법개정

2004년 환경헌장이 제정되고 헌법전문에 삽입됨에 따라 프랑스 헌법 전문 서두는 2005년 3월에 다음과 같이 개정되었다;

“프랑스 국민은 1789년 인권선언에서 규정되고 1946년 헌법 전문에서 확인, 보충된 인권과 국민주권의 원리 및 2004년 환경헌장에 규정된 권리와 의무를 충실히 지킬 것을 엄숙히 선언한다.”

4) Réflexion sur la Charte de l'environnement; Ecole des mines de Nantes Option Génie de l'environnement Janvier 2003

5) ibid.

(4) 헌장의 한계

앞으로의 법률들은 환경헌장에 정해진 원칙에 적합하여야 한다. 기존의 법률들이 새로운 헌법규정에 반하는 경우에는 취소되거나 수정되어야 한다.

그러나 헌법이 곧 법률은 아니기 때문에 헌장이 정한 권리를 보장하기 위해 새로운 입법을 강요할 수는 없다. 그런데 환경의 보호는 특히 기업이 인간과 환경을 존중하도록 하기 위해서는 새로운 법률을 필요로 한다. 따라서 새로운 입법을 촉구하기 위한 여론 형성이 필요하다.

Ⅲ. 환경법의 법전화

(1) 환경법전의 필요성

환경법의 법전화는 환경의 사회적 함의의 중요성과 법규의 복잡성을 고려할 때, 합리적이고 현대적인 수단으로 프랑스 사회를 운영하여야 한다는 점에서 매우 필요한 사업이다. 환경법은 역사적으로나 내용에 있어 다양한 기원으로부터 흘러나온 산재된 법으로 사회적 승부의 요행수로부터 하나씩 성립된 것이다. 따라서 가장 큰 문제점은 환경문제를 생각하고 해답을 구성하기 위한 동질적인 카테고리가 결여되어 있다는 점이다. 공공자산의 운영, 사소유권의 보장, 위협의 방지와 같은 상이한 논리들 사이에서 나온 오늘날, 환경법의 잡동사니를 구성하는 규정들은 법률가들이 꿈꾸는 단일화된 시스템으로 기능하지 못한다. 환경법은 주변 환경(물, 대기, 토양)을 다루기도 하고, 인간의 활동(사냥, 고기잡이, 산업 활동, 광산)을 다루기도 하고, 공간(연안, 산, 유보지역, 국립공원, 부지)을 다루기도 하고, 개체(동물·식물)보존을 다루기도 한다. 이러한 상이한 분야들은 각국에 있어서의 역사적인 퇴적의 결과지만 프랑스에 있어서는 더욱 두드러진다. 네덜란드 사람들이 물의 감시에 집착하고 독일 사람들이 공중보건에 집착하듯이 프랑스 사람들은 우선 유적지(유물과 부지)에 대한 미적 관념에 집착한다. 비평가들은 무질서한 팽창주의의 결과인 이러한 “바로크적 건

축물”, “규범의 정글” 내지는 “규범의 오염”을 비난⁶⁾하고 있다. 그런데 오늘날 유럽연합 규범들과 국제규범들의 양산은 이 거대한 도시를 더욱 복잡하게 만들고 있다. 이 규범들은 처음에는 경제적 문제로부터 시작하였으나 오늘날은 환경문제를 세계적 이슈로 만들어 국제정치적인 문제로 비화하였기 때문에 환경법전의 제창자들로 하여금 더욱 복잡한 상황에 빠지게 한다. 그러므로 이러한 실타래를 풀어 법전화의 기초를 마련하여야 한다.⁷⁾

(2) 환경법전의 구성

프랑스는 일찍부터 민법전, 형법전 등 거의 모든 법률분야에서 법전화가 시작되어 왔다. 환경법전도 이러한 법전화의 연장선상에서 법전화 되어 있다.

환경법의 법전화는 환경법전 법률부분이 2000년 9월 18일 명령 제2000-914호로 2000년 9월 21일 관보에 게재됨으로써 커다란 진전을 보았는데, 이 내용은 정부의 법제 단순화를 위한 2003년 7월 2일의 법률 제2003-591호에 의하여 비준되었다. 법률들의 법전화는 “항구적인 법”(droit constant)을 실현하였는데, 법전화에 의하여 구법들이 폐지되고 신법들이 제정된다 하더라도 환경법의 기본은 수정되지 않는다. 환경법전은 2000년 9월 18일 명령에서 작성된 6개의 장에 남극환경보호에 관한 2003년 4월 15일 법률 제2003-346호가 보태져 총 7장으로 구성되어 있다. 환경법전의 법률부분은 1150개 조문에 가까우며 2000년 이전까지 산재되어 있던 39개 법률과 2000년 이후 채택한 법률들을 모두 총섭하고 있다.

2005년에는 7장의 환경법전 명령부분 중에서 4개의 장(제7장, 제1장, 제3장, 제4장)이 완성됨으로써 또 한 번의 진전이 이루어졌고, 2007년에는 명령부분 제2장과 제5장 및 제6장이 완성되어 관보에 게재되었다. 2008년 현재 명령부분은 모두 완성되

6) Pierre Lascoumes, Gilles J. Martin: “Des droits épars au code de l’environnement”, Droit & Société N 30-31/1995

7) ibid.

어 있으며, 제1장은 일반규정이며, 제2장은 수질 환경, 제3장은 자연 공간, 제4장은 동·식물, 제5장은 오염과 위협의 방지, 제6장은 해외영토, 제7장은 남극환경의 보호이다.

환경법전의 가장 최근의 법률개정은 특수공간에 대한 개정으로, 2008년 6월7일 이루어 졌으며, 개정부분은 2008년 6월 27일부터 적용된다.

법률부분의 중요내용은 다음과 같다 :

1. 통칙

- 일반원칙
- 정보제공과 시민참여
- 기관
- 환경보호단체와 지방자치단체
- 財政규정
- 환경에 야기된 일정 손해에의 예방과 배상

2. 자연환경

- 물 환경
- 대기

3. 자연공간

- 자연유산의 목록과 개선
- 연안
- 공원과 특별보류지(réserves)

- 부지(sites)
- 경관
- 자연에의 접근

4. 동물과 식물

- 동물과 식물의 보호
- 사냥
- 민물낚시와 양어장자원의 관리

5. 오염, 위험 및 생활방해(nuisances)의 예방

- 환경보호를 위하여 분류된 시설
- 화학물질 및 살생물제(biocides)
- 유전자변형체
- 폐기물
- 몇몇 구조물이나 설비에 관한 특별규정
- 자연적 위험의 예방
- 소음의 예방
- 생활환경의 보호

6. New Caledonia, 프랑스령 Polynesia, the Wallis and Futuna Islands, 프랑스령 폴리네시아와 남극지방 및 Mayotte에 적용되는 규정

- New Caledonia에 적용되는 규정
- 프랑스령 Polynesia에 적용되는 규정
- The Wallis and Futuna에 적용되는 규정
- 남극지방에 적용되는 규정

- Mayotte에 적용되는 규정

7. 남극지방의 환경보호

- 1991년 10월 4일 마드리드에서 체결된 남극조약에 상응하는 환경보호에 관한 의정서의 집행

(3) 법전화의 원칙

법전화에는 두 가지 방법이 있는데 하나는 진정한 시스템의 개혁에 해당하는 법전화이고, 다른 하나는 내용의 개혁 없이 흩어져 있는 입법들을 모아놓기만 하는 것이다. 진정한 법전화는 단순한 편집에 그쳐서는 안 된다. 법전화는 합리화와 개혁의 산물이어야 한다. 이러한 법전화를 위하여 다음과 같은 원칙이 필요하다 :

- 일관성
조각나 있고 산재해 있는 법령을 집중시켜 이해와 참조를 돕는다.
- 모순점의 제거
법전은 모순된 이전 규정들을 폐지하여 현행법과 충돌되지 않도록 한다.
- 완결성
법전은 가능성의 여지를 남겨 놓지 말고 완결성을 추구하여야 한다.
- 명확성
법전은 접근하기 좋게 한문이나 라틴어 또는 고어를 쓰지 말고 정확한 언어로 표기되어야 한다.

- 간편성

법전의 분량은 축약된 최소 분량이어야 한다.

- 공표성

법전은 아무도 법을 모른다고 여겨지지 않도록 쉽게 접근되고 널리 보급 되도록 공표되어야 한다.

프랑스에서는 경제·사회 분야에 대한 정부의 개입이 증가함에 따라 입법이 홍수를 이루었고, 입법의 인플레이에 의한 규범의 혼돈이 극에 달하게 되어 1948년 5월 10일 명령으로 콩세이데따에 법전화 고등위원회(Commission supérieure de la codification)를 설치하였으나 가동되지 아니하고 Rocard 정부에 의한 “공공서비스의 현대화” 사업의 일환으로 1989년 9월 12일 명령에 의하여 가동되게 되었다.

(4) 환경법전의 일반원칙

오늘날 법전화는 두 가지 상반된 개념이 대립하고 있는데, 하나는 양적인 것이고 다른 하나는 질적인 것이다. 양적인 법전화는 단순히 하나의 문서에 법 전체의 내용이 기술되는 것으로 병렬적인 해결책들을 편집하는 것이다.

질적인 법전화는 이에 반하여 특별한 법적 가치를 지니는 형태로 조직화하는 것이다. 법규는 더 이상 병렬적으로 놓이지 않으며 논리에 따라 합리적이고 보편적인 원칙에 따라 계층적으로 조직된다. 환경법전은 4가지 원칙으로 구성 된다; 1. 사전주의(précaution)의 원칙, 2. 예방의 원칙, 3. 오염자 부담원칙, 4. 참여의 원칙.

환경현장에서는 채택하고 있지 않는 오염자 부담원칙은 오염방지와 제거조치에 드는 비용의 귀속이 공동체 전체가 아니라 오염행위자에 이루어져야 한다는 것을 의미하며, 환경현장에 명시적으로 규정되지 않았다. OECD나 유럽연합 이사회(Conseil)는 권고(recommendation)에서 이러한 지침을 발전시켰고 유럽단일행동조약(le traité portant Acte unique européen) 제130조에 영향을 주었다. 프랑스의 경우 1995년 2

월 2일 법률에서 오염자부담 원칙이 규정되었다. 동 규정의 시행은 당연히 오염행위에 대한 환경세와 다양한 보상메커니즘이 뒤따르게 되었다. 계속해서 이러한 환경세의 종류가 증가하였고 1999년에 이중 이러한 환경세 일부를 통합한 오염활동종합세(TGAP: une taxe générale sur les activités polluantes)가 신설되었다.

온실효과를 발생하는 배출가스와 관련해 미국의 “배출권거래 협상(permis d'émission négociable)”제도가 2003년 10월 13일 유럽연합 디렉티브에 이어 프랑스 법에도 도입되었다. 일부 견해는 오염자 부담(pollueur-payer)이 비용자오염(payur-polleur)원칙으로 변질되어 산업계가 비용을 지불하고(moyennant redevance) 오염할 수 있는 권리를 가지게 되었다고 비판하기도 한다.

(5) 환경담당 기관

프랑스 정부는 환경행정에 관한 전문기관의 설치와 환경에 관한 문제에 효과적으로 대처하는 필요성의 인식에 있어 비교적 늦은 편에 속한다. 오랜 기간 부처 간의 조정을 통한 문제해결 방식에 주로 의존했으며, 1971년에 처음으로 정책적이고 행정적 차원의 독자적 기구가 설치되었다. 이러한 긴급성은 점점 더 강력해진 프랑스의 환경보호 단체의 압력을 통해 더 용이하게 진행되었고 국내의 환경기관에 대해 국제기구와 체결한 수많은 권고안을 통해 프랑스 환경법에 규정된 여러 원칙과 마찬가지로 점차적으로 결정적인 역할을 가지게 되었다.⁸⁾

1) 행정기관

가. 중앙기관⁹⁾

나. 지방기관

8) 전훈, 전계발표문

9) 자연과 환경보호를 담당하는 중앙부서(le ministère)는 1971년부터 1974년에 걸쳐 총리 소속하에 존속하면서 점차적으로 독자성을 갖추어 나갔다. 1978년에 환경과 개발부처가 통합되어 환경과 생활부(super ministère de l'Environnement et du Cadre de vie)가 1981년까지 있었다.

- 레지용 차원의 지역분산
- 지방분권과 지방자치단체의 환경관련 권한
 - (가) 코뮌(시.읍.면)
 - (나) 데파르트망(군)
 - (다) 레지용(도)

2) 공익집단(Groupements d'intérêt public)

행정현실이 다변화함에 따라 프랑스와 같은 행정제도 선진국에서는 특정 과업(연구, 기술개발 또는 이러한 사업들을 위한 공동기자재의 사용)을 수행하기 위해 프로젝트단위로 조직되었다가 해체되는, 복수의 법인격제공법인(또는 사법인)이 모여서 구성하는 공익집단(groupement d'intérêt public)이 나타나고 있다. 이에 대해서는 기존 법인단위의 영조물법인에 대한 법리 및 지역적 분권기구로서의 지방자치단체에 대한 법리와는 다른 행정조직법적 문제가 나타나고 있다. 최근 대한민국 국회에서 논의되고 있는 산업단지 내 중소기업 규제혁신 특례법안에 따르면 자율규제를 위하여 입주기업대표, 전문가, 지역주민 등으로 구성된 자율규제 집행기구인 운영위원회를 설치하여 집행을 담당하도록 되어 있는데, 이 운영위원회는 그 창설이 법률에 의하여 일방적으로 창설되지 않고 규제담당부처와 협약을 체결하여 창설된다는 점과 산업단지 내 중소기업 규제개선이라고 하는 한시적인 업무를 담당한다는 점에서 영속적으로 업무를 담당하는 영조물법인과는 다르다. 따라서 이 기구의 법적 성격은 프랑스법에서 영조물법인과 구별하고 있는 “공익집단”(Groupement d'intérêt public)으로서 행정의 주체가 되는 공법인이다. 공익집단은 이와 같이 행정이 민간부문과 협력관계를 수립하려는 제도로서 탄생하였는데, 특히 연구 분야에 있어서 공공연구소와 민간연구소의 협력은 매우 중요하다. 이러한 공익집단은 이제 스포츠, 문화, 보건, 사회보장 등의 각 분야에 걸쳐 나타나고 있다. 공익집단은 상공업적 업무를 수행하기 위하여 사법상의 법인체들로 구성된 경제적 이익집단(Groupement d'intérêt économique)과는 구분되며, 주로 행정적 또는 준행정적 임무를 수행하기 위하여 구성된다. 공익집단의 창설은 협약에 의하여 구성된 후 감독 부처와 예산부처의 명시

적 또는 묵시적 승인에 의하여 이루어진다. 공익집단은 자본금이 없을 수도 있으나 독자적인 기금을 확보할 수 있다.¹⁰⁾ 또 회계상의 자치권이 인정되는 결과, 원칙적으로 사적회계에 속한다. 공익집단의 법적 성격에 대하여는 프랑스의 관할쟁의 재판소가 200년 2월 14일 결정에서 특별한 지위의 공법인(personnes publiques à un régime spécifique)이라고 결론지었다. 따라서 공익집단은 프랑스은행과 마찬가지로 영조물법인이 아닌 별종의 공법인(personne publique sui generis)이다.

3) 환경보호단체(L.141-1조에서 L.142-3조)

환경헌장 제2조에서 모든 사람이 환경의 보호와 개선에 참여할 의무를 가진다고 규정하는 바처럼 환경은 모든 사람의 일이다. 프랑스에서 환경보호단체는 소비자단체와 더불어 대표제 민주주의와 참여민주주의 전방에서 있다. 환경법 분야에서 환경단체의 영향력이 정책결정에 주는 효과는 강력해서 준(準)직접민주주의(démocratie semi-directe)라고 말하기도 한다.

1960-1970년대에 활발히 전개되었던 환경운동단체 결성과 이후 도시계획과 생활 환경 분야에 관련된 공익단체의 활동은 정확한 수를 집계하기는 어려우나 15,000개에서 20,000개에 이르는 것으로 추정되고 있다. 다만 엄격한 의미에서 환경보호를 목적으로 하는 환경단체는 환경부처에 의하면 약 5,000개 정도로 파악되고 있다¹¹⁾.

가. 환경단체의 유형

현재 프랑스에는 15000개에서 20000개로 추정되는 환경단체가 있는데 결사의 자유의 원칙을 선언하고 있는 1901년 7월 1일 법률에 따르면 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

10) Stéphane Braconnier, op. cit. p.397.

11) 전훈, 전계 발표문

(가) 사실상의 단체

신고 되지 않은 단체로 법률 제1조에 정의된 합법적인 단체이나 필요한 절차를 결여하고 있는 단체로 법인격을 가지지 않는다. 법인격이 없기 때문에 법인으로서의 권리와 의무도 없다. 소송에서의 당사자 능력도 없고 회비를 징수할 수도 없으며 기금을 출연할 수도 없다. 따라서 활동범위가 제한된다.

(나) 신고된 단체

절차를 밟아 신고한 단체로 법인격을 향유한다. 법인격을 획득하기를 원하는 모든 단체는 단체의 소재지 군청(préfecture) 또는 구청(sous-préfecture de l'arrondissement)에 사전 신고하여야 한다. 단체의 신고는 관보에 게재되며 권리와 의무의 주체로서 법인격을 향유한다. 단체는 명칭, 국적, 재산을 보유하며 소송에서의 당사자가 되며 제3자와 계약을 체결할 수 있다.

(다) 공공적 필요성이 승인된 단체

1991년 자료에 따르면 공공적 필요성이 승인된 환경단체는 1434개가 있다. 공공적 필요성을 승인받기 위해서는 확정된 사회적 목적이 있어야 하는데 ① 자연과 환경의 보호단체이거나(자연보호에 관한 1976년 7월 10일 법률 제 40조) ② 지방이용자단체이거나(도시계획법전 121.8조) ③ 생활과 환경개선보호단체(도시계획법전 제 160.1조)여야 한다.

(6) 환경법전 각론

1) 위험의 방지

제5장 오염과 위험의 방지에서 중요 자연적 위험방지계획에 관하여 반복적으로 나타나는 자연재앙과 인명피해를 가져오는 홍수사태가 반복되자 정부는 자연재해 예방에 관한 기존의 규정을 대폭적으로 정비하면서 경찰조치권, 도시계획 규정, 1982년 이후 규정되었지만 그 실효성이 떨어지는 기존의 방재(防災)프로그램을 정비하게 되었

다. 특히 1995년 2월 2일 법률에서 자연재해예방계획(Plans de prévention des risques naturels, PPRN)을 도시개발계획(PLU)의 부속서류에 포함시킴으로 자연재해 방재계획은 도시개발계획의 진정한 내용이 되었다. 자연재해예방계획은 프레페 규칙을 통해 승인되며, 홍수나 눈사태, 지진, 산불, 폭풍에 노출된 지역을 구획하며 이러한 지역에서의 건축은 제한되거나 금지될 수 있다. 코뮌의 시장은 적어도 매 2년 마다 주민들에게 위험과 위험의 경보 및 구조조치에 대해 정보를 제공해야 한다(L.125-2 조)¹²⁾. 천재지변예방기금(un fonds de prévention des risques naturels majeures)을 통해 이러한 위험에 노출된 재산의 수용을 위한 비용에 사용될 수 있다¹³⁾.

2) 오염 및 공해법(le droit de pollutions et nuisance)

오염과 공해의 방지는 일반 행정경찰법상의 규정을 차용할 수 있으며, 후자는 이른바 공공질서의 구성요소인 평온(tranquillité)과 위생(salubrité)을 포함하고 있다. 하지만 우리가 일상에서 가장 자주 접하는 예는 환경오염 시설물에 대한 특별 환경경찰권 조치를 통해서라 할 수 있다. 최근에는 기술의 발전 속도의 가속화에 비례하여 위험의 치명적 수준도 증가와 위반행위가 증가하고 이에 대한 환경보호의 규정이 강화되고 있다. 이러한 움직임은 물, 공기 그리고 소음에 대한 방어가 전통적이었으며 폐기물의 제거와 이의 재활용 문제도 중요성을 더하고 있다¹⁴⁾.

3) 제5권 제4편 내용(폐기물 제거와 수거에 관한 1975년 7월 15일 법률)

1. 목적
2. 정의
3. 폐기물 발생자의 책임원칙
4. 폐기물 창고의 설치 제한
5. 오염행위에 대한 세금

12) 앞의 정보공개(Information) 부분과 관련된다.

13) 전훈, 전계발표문

14) 전훈, 상계발표문

6. 지방자치단체와 책임
7. 정보제공권의 강화
8. 폐기물의 수입과 수출
9. 폐기물의 수송, 중개와 거래
10. 폐기물 제거의 주의점
11. 제거 허가 조직
12. 포장
13. 폐기물 제거 지방 계획

IV. 환경 그르넬(Grenelle de l'environnement)

프랑스의 환경 그르넬(Grenelle de l'environnement)은 환경과 지속가능한 발전에 관한 장기결정을 할 목적으로 2007년 10월 프랑스의 환경정책을 담당하는 모든 공적 기관과 민간단체들이 모여 협의체를 구성하여 활동을 시작한 것을 말하는데 “그르넬(Grenelle)”이란 명칭은 1968년 학생혁명 당시 Grenelle가에 위치한 총리 공관에서 정부대표, 직업대표 및 NGO대표들이 모여 합의를 이룬 것에서 유래한다.

환경그르넬은 2007년 5월 18일 당시 환경성 장관이었던 알랭 쥐삐가 발의하였다. 논의는 40명으로 구성된 6개 실무그룹을 중심으로 이루어지는데 위원들은 국가, 지방자치단체, NGO, 경영자 및 공급자의 5개 집단의 대표들로 구성된다.

6개 그룹은 다음과 같이 구성된다;

- 1 그룹 - 기후변화대책과 에너지 수요 조절
- 2 그룹 - 생물다양성과 자연자원보존
- 3 그룹 - 건강을 존중하는 환경의 조성
- 4 그룹 - 지속가능한 생산과 소비 양태의 채택

5 그룹 - 환경민주주의의 건설

6 그룹 - 경쟁력과 일자리에 유리한 친환경적 발전 형태의 증진

각 그룹은 또다시 분과로 나누어지는데 1 그룹은 1. 수송과 이동 분과, 2. 건물과 도시계획 분과, 3. 에너지와 탄소의 비축 분과의 3개 분과로 나누어진다.

이렇게 조직되어 활동한 환경그르넬은 2007년 10월 24일과 25일에 사르코지 대통령의 주재로 전체회의를 열고 종합보고서를 채택하였으며 이 종합보고서를 실천하기 위한 법률을 제정하기로 하였다.

약칭 “그르넬 법률 1”이라고 불리는 2008년 10월 21일 “환경그르넬의 실천에 관한 프로그램 법률안(Projet de Loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement)”은 하원을 통과하였다. 50개 조문으로 구성되어 있는 법률안은 그르넬 종합 보고서의 결론의 중요사항을 되풀이 하고 있다.

이 법률안의 제1조는 이 법률이 기후변화에 대처하고 이에 적응하고, 생물다양성의 보존, 보건환경, 경관의 보호와 조성을 위한 목표치의 설정, 행동반경의 획정, 장기운영의 조직, 수단의 설정 뿐만 아니라, 환경을 존중하며, 에너지, 수자원 및 기타 자원들의 저소비와 결합하여 새로운 지속가능한 발전 모델을 확립하고, 미래 세대의 수요를 건드리지 않고 지속적인 성장을 확보한다는 것을 명시하고 있다.

프랑스의 그르넬 법률 1은 6개 편(50개 조문)으로 구성되어 있는데 ;

제1조 총칙

제1편 기후변화대책

제2편 생물종의 다양성과 자연환경

제3편 환경과 건강에 대한 위험방지-오물 방지

제4편 국가의 책무

제5편 운영

제6편 해외 영토 적용 조항

으로 구성되어 있고,

그르넬 법률 2로 불리우는 국무회의에 제출되어 있는(2009년 1월 7일) 100개 조문으로 구성된 “환경을 위한 국가 약속(Engagement national pour l’environnement)” 법률 제정안(avant-projet de loi)의 목차는 다음과 같다 :

제1편 건물과 도시계획

제1장 건물의 에너지 개선에 관한 규정

제2장 국토의 지속가능한 개발을 위한 도시계획법의 강화

제2편 수송

제1장 도시 및 도시 주변의 대량수송의 발전을 위한 조치

제2장 고속도로 통행료에 관한 조치

제3장 도로를 통한 화물운송 수단의 대체수단의 발전을 위한 조치

제3편 에너지

제1장 에너지 소비의 감소와 온실가스발생의 방지

제2장 재생에너지

제4편 생물종의 다양성

제1장 농업에 관한 조치(보다 지속가능한 농업의 발전에 대한 지원)

제2장 녹색계획의 정의

제3장 공간과 주거의 보호

제4장 수자원의 정화와 보호

제5장 해양

제6장 보충규정

제5편 위험, 건강, 오물

제1장 빛과 소음에 대한 규정

제2장 건강에 대한 잠재적 위험

제3장 오물

제6편 운영(Gouvernance)

제1장 기업과 소비에 대한 규정

제2장 영향평가의 개혁

제3장 의견조사의 개혁

제4장 홍보와 협의에 관한 조치

마지막으로 그르넬 법률 3은 지속가능한 발전에 기초한 새로운 성장모델에 프랑스 경제를 적응시키기 위한 향후 3년간의 투자계획을 담고 있는 2009-2011 예산 법률안이다.

즉, 그르넬 법률안 1은 목표, 법률안 2는 규범과 기술적 수단, 법률안 3은 투자계획을 담고 있는 예산안이다.

곧 제정될 환경 그르넬 법률들이 당분간 프랑스 환경법전의 완성단계가 될 것이다.

V. 프랑스 환경법전의 시사점

우리나라 환경법은 2008년 9월 현재 환경부 소관 환경관련 법률이 44개나 될 정도로 방대하고 과학기술관련성, 복잡다기함, 중복성, 이러한 요인들의 상승작용으로 인한 난해하다는 문제점을 안고 있다. 이와 같은 법률의 홍수현상으로 인한 법규범

의 복잡화 및 집행력의 결여 또한 심각한 문제가 아닐 수 없다. 더구나 우리나라는 특별법들이 난무 하여 법의 항구성이 결여되고 법률들 간의 모순과 효력의 우선여부도 불투명한 혼란 상태에 처해 있다. 따라서 통합법을 만들어도 불과 2-3년이 못가서 새로운 특별법들이 만들어지는 단점이 있다. 이러한 문제점들을 고려할 때, 프랑스가 항구성이 있는 가제식 법전을 만들어 체계는 그대로 유지하면서도 새로운 입법내용들을 계속 담아가고 있는 가제식 법전을 이미 행정법 각 분야에 걸쳐 이룩하였다는 것은 우리에게 커다란 시사점을 던져준다. 또 최근에 우리나라는 영국의 'Climate Change Act'를 입법모델로 하여 기후대책법을 추진하다가 프랑스의 그르넬 법률안을 입법모델로 하여 녹색성장기본법의 제정으로 방향을 정한 바 있다. 녹색성장기본법 제정안의 내용이나 분량은 프랑스의 3개 법률안으로 구성되어 있는 그르넬 법률안들 보다는 적지만 다른 법률들의 상위법의 기능을 하면서 앞으로 제정될 법률들을 활용하여 이에 필적하는 기능을 담당할 내용을 담고 있는, 새로운 성장모델로서의 녹색성장법률 제정안에 해당하는 획기적인 법률제정안으로 평가된다. 이런 점에서도 프랑스의 환경법전은 우리에게 많은 시사점을 던져주고 있다.

참고문헌

- Jacqueline Morand-Deville, L'environnement et le droit, L.J.D.J 2006
Michel Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz 2004
Jacqueline Morand-Deville, Le droit de l'environnement, PUF 2003
Agathe Van Lang, Droit de l'environnement, PUF 2002
Rémy Cabrillac, Les codifications, PUF 2002
Pierre Lqsoumes, Gilles J.Martin, Des droits épars au code de l'environnement,
Droit et Société 30/31-1995 (pp.323-343)

[Résumé]

Etude sur la codification du droit de l'environnement en France

LEE Kwangyoung

A l'initiative du président Jacques Chirac, une Charte pour l'environnement a été ajoutée au préambule de la constitution française, s'ajoutant à la déclaration des Droits de l'Homme qui s'y trouve déjà. La charte a été proposée par le gouvernement en Juin 2003 et ajoutée à la Constitution en Mars 2005 par le parlement. La charte contient 10 articles. Elle consacre un nouveau droit individuel, celui du droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé (article 1er).

Une innovation juridique réside également dans la notion de devoir (articles 2 à 4 : devoir pour toutes personnes, articles 5, 6 et 10 relatifs aux autorités publiques, articles 8 et 9 pour les secteurs concernés tel que l'éducation et la recherche), celui de prendre part à la préservation de l'environnement. Ce n'est pas la première fois que la notion de devoir apparait dans une constitution (la constitution de 1946 mentionne le devoir de travailler), mais c'est la première fois que le devoir peut prendre une valeur normative. Cela a été critiqué, notamment par les défenseurs de la conception de droit subjectif, pour qui le seul devoir qu'ait le citoyen est de respecter les droits d'autrui.

La Charte porte au niveau constitutionnel d'autres principes, qui existaient déjà au niveau législatif, mais qui acquièrent ainsi une plus grande force. Par exemple la responsabilité écologique, qui englobe, en lui donnant une portée plus large, le « principe pollueur-payeur » qui n'est pas expressément reconnu dans la charte à la différence du Traité CE.

Enfin, la Charte définit le principe de précaution. Un soin particulier a été

apporté à sa rédaction, afin d'écartier tous les abus d'interprétation qui en ont été faits dans le passé. Le libellé de l'article 5 de la Charte est ainsi différent de la rédaction traditionnelle du principe de précaution, telle qu'on la trouve dans la déclaration de Rio ou en tête du Code de l'environnement français.

Le code de l'environnement regroupe, en France, des textes juridiques relatifs au droit de l'environnement. Le code comporte sept livres divisés en titres, chapitre, sections, sous-sections et paragraphes :

1. Dispositions communes,
2. Milieux physiques,
3. Espaces naturels,
4. Faune et flore,
5. Prévention des pollutions, des risques, et des nuisances,
6. Dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna, dans les terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte,
7. Protection de l'environnement en Antarctique.

L'ordonnance no 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement est à l'origine du code de l'environnement. Les livres Ier, III, IV et V de la partie réglementaire du Code de l'environnement ont été publiés par le décret no 2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du Code de l'environnement et les livres II et VI l'ont été par le décret no 2007-397 du 22 mars 2007.

Le livre V (le plus volumineux) est le dernier à avoir été codifié ; à droit constant, c'est à dire qu'il abroge et remplace tous les décrets, dont celui de 1977 sur les installations classées ; Ils sont remplacés par des articles réglementaires reprenant leur contenu. Un décret[1] liste tous les décrets concernés (portant sur les risques, pollutions et nuisances).

Le titre I, sur les installations classées, remplace les dispositions du décret

77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Le code a donc rassemblé et ordonné environ 3 000 articles autrefois dispersés, sans modifications autres que celles demandées par le Conseil d'Etat pour harmoniser l'état du droit et respecter la hiérarchie des normes (Cf. pouvoir des préfets, fouille des véhicules dans les parcs nationaux, associations communales de chasse agréées).

Le titre II porte sur les produits chimiques, biocides, et leur contrôle et mise sur le marché.

Le titre III concerne les OGM (articles D.531-1 et suivants), avec notamment la dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché, la mise sur le marché et à le constat d'infractions.

Le titre IV, relatif aux déchets reprend le décret 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (sauf son article 11), le décret 96-1009 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets industriels spéciaux, (sauf le I de l'article 12). Le code y évoque notamment les pneus et piles usagés, les fluides frigorigènes, les véhicules en fin de vie et les déchets électroniques.

Le titre V concerne les dispositions particulières à certains ouvrages ou installations, les études de dangers à mener et les textes sur le chargement/déchargement de matières dangereuses.

Le titre VI vise à prévenir les risques naturels (dont inondations) au chapitre IV) et inclut les mesures de sauvegarde des populations concernées et les plans de prévention. La section I du chapitre 3 précise les règles de construction parasismique pour les zones à risque.

Le titre VII vise la prévention des nuisances sonores, avec une section 3 spécifique aux aménagements et infrastructures de transports terrestres. L'environnement aéroportuaire est aussi visé via des dispositions visant à protéger leurs riverains et le voisinage.

Le Grenelle de l'environnement est un ensemble de rencontres politiques organisées en France en octobre 2007, visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable. Le terme «

Grenelle » renvoie aux accords de Grenelle de mai 1968, et désigne par analogie un débat multi-partie réunissant des représentants du gouvernement, d'associations professionnelles et d'ONG.

Face à l'urgence d'agir contre la dégradation de l'état de notre planète, Le projet de loi grenelle propose, à travers 45 articles, des mesures notamment pour lutter contre le changement climatique, mieux protéger la biodiversité et les milieux naturels et mieux prévenir les risques pour l'environnement et la santé.

Ce projet de loi complétera la codification du droit de l'environnement en France.

Nous devons retirer leçon de l'expérience française de la codification du droit de l'environnement pour construire le droit coréen plus constant de l'environnement.

주 제 어 법전화, 환경법, 환경헌장, 환경법전, 환경 그르넬, 항구적인 법, 프랑스
Key Words codification, droit de l'environnement, Charte de l'environnement, code de l'environnement, Grenelle de l'environnement, droit constant, l'expérience française