

프랑스에서의 환경민주주의

진 훈*

차 례

- I. 시작하면서
- II. 헌법 전문(前文)상의 환경헌장
- III. 환경민주주의의 구체화
- IV. 마치면서-환경정책결정의 수용성 판단지표인 환경민주주의

[국문초록]

환경민주주의는 환경정책의 수용성이나 가치판단방식의 선택수단에 대한 사후적인 법적 평가의 기준으로 제시될 수 있다. 다만 이러한 평가를 규범적으로 정당화하기 위한 자료가 무엇인가에 대하여 최종적으로 이를 확인해 줄 법원(코뮌 양시판결, CRI-Gen판결)이나 헌법재판기관(유전자변형물질 결정)의 판단이 필요하다. 프랑스는 환경민주주의에 대한 규범적 기초를 2005년 개정 신설된 헌법 전문상의 환경헌장(2004)을 통해 구체화하고 있다. 10개조의 환경헌장은 환경법전과 관련 법률에 의해 환경에 대한 정보의 공개와 정보공개권의 보장 그리고 아르투스 협약(1998)에서 약속한 바와 같이 이들 권리에 대한 사법적 구제를 보장하고 있다. 환경민주주의는 이제 환경그르넬(2009)을 통해 새로운 생태민주주의로 진화하고 있다. 환경과 민주주의는 환경에 대한 정책수용성 확보의 중요한 요소라는 점을 인식한다면 프랑스에서의 환경민주주의에 대한 모델은 우리의 환경민주주의에 대한 입법과 행정의 정책결정의 정당성과 수용성 제고라는 점에서 충분한 시사점을 가진다고 할 것이다.

* 경북대학교 법과대학 행정학부 조교수

I. 시작하면서

법학적 관점에서 환경민주주의가 의미하는 바는 무엇일까? 답하기 어려운 추상적인 질문일 수 있다. 일반적으로 환경에 영향을 주는 공공정책의 실현에 대한 국민 혹은 이해관련자인 주민들의 참여를 생각할 수 있고, 이를 행정절차법이나 정보공개법에서 논하고 있기도 하다. 그리고 환경민주주의는 환경정책의 수용성이나 가치판단 방식의 선택수단에 대한 사후적인 법적 평가의 기준으로 제시될 수 있다. 다만 이러한 평가를 규범적으로 정당화하기 위한 자료가 무엇인가에 대하여 최종적으로 이를 확인해 줄 법원이나 헌법재판소의 판단이 필요하다는 점은 이론의 여지가 없을 것이다. 최근 프랑스 헌법과 환경법전(Code de l'environnement), 행정법원과 헌법위원회는 이에 관하여 주목할 만한 변화를 보여주고 있다. 한 예로 최고 행정법원의 코뮌 앙시(*la commune d'Annecy*)판결(2008)¹⁾이나 CRI-Gen판결(2009)²⁾ 그리고 헌법위원회의 사전합헌심사 결정인 유전자변형물질(GMO)결정(2008)³⁾에서는 프랑스 헌법 전문(前文)에 수록된 환경현장의 헌법적 규범으로서의 효력을 확인하고 있다. 그리고 이들 판례에서 검토하고 있는 헌법 규정은 아르투스(Aarhus)협약 제7조가 규정하고 있는 환경에 관한 공공기관의 계획, 프로그램, 정책에 대한 공중참여에 관한 규정을 확인한 환경현장 제7조인데, 환경에 대한 시민들의 참여가 주목을 받는 것은 종래 환경법전 법률편(보통 L로 표기한다) 제110-1조에서 규정하고 있음에도 불구하고, 환

1) C.E., Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, req. n° 297931: 기초지방자치단체에 해당하는 코뮌(Annecy)측이 제기한 테크레 무효소송에서 콩세이테타는 연안법 규정보다 강화된 수변보호에 관한 조치를 규정한 도시계획법 제145-1조 시행을 위한 테크레 제정이 환경현장 제7조에 위반된다고 하였다. 전훈, "최근(2008)프랑스 행정관례의 동향 및 분석연구", 『행정관례연구』 제14-2집, 박영사, 2009, 366면 이하.

2) C.E. 24 juillet 2009, CRII-GEN(Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique) req. n° 305314, n° 305315: 동 사건은 유전자변형물질을 전부 혹은 일부 포함한 비식용 제품의 시장판매허가 절차에 관한 2007년 3월 19일 테크레(제2007-359호)와 유전자변형물질을 전부 혹은 일부 포함한 제품의 적극적인 보급에 관한 2007년 3월 19일 테크레(제2007-358호) 일부 규정의 무효소송에 관한 것이다. 콩세이테타는 환경에 위해를 가져올 유전자변형물질과 관련된 허가신청이나 정보공개에 관련된 조치에 관한 사항은 행정입법이 아닌 법률제정 사항에 해당한다고 하였다. 전훈, "최근(2009)프랑스 행정관례의 동향 및 분석연구", 『행정관례연구』 제15-2집, 박영사, 2010, 346면 이하.

3) Déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008.

경헌장의 공중참여원칙의 헌법적 효력을 처음으로 정면으로 인정하였다는 점이다. 한편 콩세이데타는 정보공개에 관한 유럽공동체 디렉티브 조항의 준수의 미비를 이유로 프랑스전력회사(EDF)가 신청한 원자력 발전시설의 철거에 관한 공중사업인정(l'utilité publique)을 내용으로 하는 데크레에 대해 위법하다고 판결한 바 있는데⁴⁾, 이러한 환경에 관한 정책결정과정의 절차적 하자에 대한 사법적 판단은 환경정책의 수용성에 대한 민주적 통제기능을 가지고 있다는 점에 주목해야 한다. 2009년과 2010년의 환경그르넬의 법제화 작업은 이와 같은 변화를 대변한다고 할 수도 있을 것이다. 이하에서는 프랑스에서 나타난 환경에 대한 권리와 법제도상에 구현되고 있는 환경민주주의의 기초를 제공하는 프랑스 환경헌장의 의의를 살펴보고, 1995년 이후 환경그르넬(Grenelle environnement)까지의 환경정책 결정에 대한 공중참여 제도를 중심으로 프랑스에서의 환경민주주의의 구체화를 위한 노력을 소개하기로 한다.

II. 헌법 전문(前文)상의 환경헌장

환경민주주의와 환경에 대한 공공정책 결정의 정당성은 긴밀한 관련을 가지고 있다. 리우(Rio)환경선언(1992)이후 환경문제에 대한 여러 해결방안과 민주주의 사이의 긴밀한 연계성을 확보하는 실질적 과제로 환경 분야에 대한 정보공개와 정책결정 절차의 공중참여를 위한 실질적인 권리 보장이 어떻게 인정하고 제도화되는가 하는 점이 그 중요한 잣대가 되고 있다. 이점에서 본다면 헌법이라는 주권국가의 최고규범에서 환경에 대한 권리보장을 어떤 방식으로 하고 있는가는 환경민주주의의 구체화를 위한 기초를 제공한다고 할 것이다.

4) C.E., 6 juin 2007, Association Le réseau sortir du nucléaire(원전퇴출협의회), req. n° 292386: 해당 사안에서 원전시설 철거는 영향평가의 대상이 됨에도 불구하고 문제가 된 데크레는 단지 사업승인 이후에 공개절차에 관해서만 규정하고 있었다. 콩세이데타는 이러한 사업결정 이후의 정보공개는 당시 환경법전 명령(R.)제122-2조 규정을 위반하는 것은 아니지만, 동 규정은 입법상 공백에 해당하며 1985년 6월 27일 유럽공동체 디렉티브 제5조상의 공중에 대한 정보공개 원칙과 합치한다고 볼 수 없다고 하면서 국내법상의 침묵에도 불구하고 동 데크레는 위법하다고 판시하였다.

1. 환경헌장의 헌법적 수용

프랑스에서 환경권에 관한 기본원칙이 헌법에 수용된 것은 다른 국가의 헌법에 비해 빠르다고 하기는 어렵다.⁵⁾ 약 4년간(2001-2004)의 준비 작업을 거쳐 2005년 3월 1일 헌법률에 의해 1958년 헌법 전문에 총 10개 조문인 환경헌장이 신설되어 헌법에 포함되었다. 동 헌장은 시락(J. Chirac) 전 대통령이 대통령선거 유세기간 중 공약사항의 하나였는데, 2001년 5월 3일 오르레앙 담화에서 이를 재천명하였고, Y. Coppen을 위원장으로 하는 특별위원회 주도로 작성되었다. 동 위원회(commission)는 법률분야와 과학기술 분과위원회(comité)를 두고 입법작업을 진행하였다. 그리고 프랑스 전역에서 개최된 일련의 공청회를 통해 헌장이 담고 있는 다양한 분야에 대한 논의가 이루어졌다. 위의 두 분과위원회에서 환경그르벨에서 논의된 사항에 대한 기술적 가능성에 대한 검토가 이루어졌고, 최종적인 문안이 2004년 의회에 제출되었다. 2005년 2월 28일 양원합동회의는 압도적 찬성으로 환경헌장을 헌법전문에 추가로 신설하는 헌법률안을 통과시켰다.

환경헌장이 헌법에 등장하였다는 것은 환경헌장의 규범적 효력 그 자체 뿐만 아니라 환경민주주의의 가치를 헌법적으로 확인하고 있다는 점에서 의의를 가진다. 프랑스에서 환경헌장의 규범적 효력을 헌법재판 시스템을 통해 최초로 확인한 예는 2005년 4월 28일 결정(제2005-514호)이나, 가장 많이 인용되는 헌법판례는 전기한 2008년 유전자변형물질에 관한 법률 결정(2008.6.19.)이다. 동 결정에서 헌법위원회는 심판대상 법률규정이 환경헌장에 위반되어서는 안된다고 하면서, 헌법 제34조가 규정하고 있는 법률제정 사항에 “헌법적 효력을 가진 환경헌장에서 규정하는 모든 권리와 의무”에 합치될 것을 분명히 하고 있다. 헌법위원회의 이러한 환경헌장의 헌법적 효력에 대한 판단은 도시계획법 규정을 시행하기 위한 공중참여에 관한 행정입법(데크레)은 환경에 관한 정책결정에 대한 참여를 법률로 제정할 것을 규정한 환경헌장 제7조 위반이므로 무권한을 이유로 해당 데크레를 폐지한다는 2008년 콩세이데타의 ‘양시’판결(2008. 10. 3.)에서도 재차 확인되고 있다.⁶⁾⁷⁾

5) 구소련(1991), 중국(1978), 포르투갈(1976), 그리스(1975), 브라질(1988)의 예에 비해 뒤늦게 헌법전문을 통해 환경헌장이 헌법에 수용되었다. J. Morand-Deville, *Le droit de l'environnement*, PUF, 2006, p. 9.

2. 환경헌장의 내용

환경헌장은 이른바 법률과 국제법에 규정된 제3세대⁸⁾ 권리로 인정받는 원칙과 권리를 포함하고 있다는 점에서 특기할 만하다. 그리고 후술하는 바와 같이 환경헌장은 환경민주주의에 대해 규정하고 있다. 환경에 영향을 끼치는 공공결정의 수립에 대한 정보공개와 참여권이 기본적 환경권으로 규정되어 있다.

환경헌장은 모두 10개의 조문으로 구성되어 있다. 환경헌장 제1조에 새로운 개별적 권리가 신설되었는데, 모든 사람이 균형 있고 쾌적한 건강이 보장되는 환경 속에서 살 권리를 가지고 있음을 분명히 하고 있다. 한편 프랑스 환경헌장은 이전의 프랑스 기본권 규정방식에서 보면 새로운 형태인 의무에 관한 입법 테크닉을 선보이고 있다. 환경의 보전과 개선에 대한 책임부담(제2조)과 환경침해에 대한 책임의 부담(제4조)은 모든 국민(*toute personne*)이 가지고 있음을 규정하였고, 예방주의 원칙(제5조), 지속가능한 개발의 촉진(제6조)은 정부의 책무로, 그리고 교육과 정보(제8조), 연구와 혁신(제9조)에 관련된 섹터의 종사자에 대한 환경보전의무가 환경헌장에 규정되었다. 이러한 의무조항이 프랑스 제4공화국 헌법상의 근로의무 조항에서 보듯이 처음이라고 하기는 어렵지만 규범적 효력을 가진 것은 최초라는 점에서 의의를 가진다.

환경헌장은 이미 관련 법률에서 규정하고 있었던 중요한 환경법상의 원칙에 대해 좀 더 강력한 지위를 부여하였다. 예를 들면 매우 포괄적인 내용이라 할 수 있는 생태적 책임(*la responsabilité écologique*)을 통해 유럽공동체조약과는 달리 명시적으로 환경헌장에 규정하지 않았던 오염자배상원칙(*le principe pollueur-payeur*)을 포괄할 수 있게 되었다.

또한 환경헌장은 전기한 예방원칙(*le principe de précaution*)에 대해 규정하고 있는데, 이는 종전의 환경법전이나 리우협약 등에서 규정했던 방식과는 차별된다. 정부

6) 꼬뮈 양시 판결이 주목 받았던 것도 바로 행정법원에서 환경헌장의 헌법적 효력을 직접 명시적으로 확인한 첫 사례라는 점이였다

7) 이 판결에 대한 평석은 다음 판례평석 자료를 참조하였다. Y. AGUILA, La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, RFDA, nov.-déc. 2008, pp. 1147-1157.

8) 제1세대 권리는 1789년 프랑스 인권선언에서 규정하고 있는 시민적 권리를 말하고, 제2세대 권리는 20세기 이후 등장한 사회권을 의미한다.

는 예방원칙에 따라 과학적 입증이 불분명함에도 불구하고 중대하고도 돌이킬 수 없는 환경에 대한 피해를 가져올 손해가 발생하는 경우에 전기한 피해를 막기 위한 위험에 대한 평가와 예방적이고 적절한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다(제5조).

Ⅲ. 환경민주주의의 구체화

1. 환경정보의 공개

환경정보의 공개는 환경에 관한 정책결정의 민주화의 필요적 선결요소라 할 수 있다. 환경에 대한 정보공개는 유럽공동체 디렉티브(1990, 2003)와 아르투스 협약(1998) 그리고 헌법상의 환경헌장(2005)을 거치면서 구체화되어 왔다.

가. 환경에 대한 정보공개권의 제도화

유럽공동체 이사회 1990년 6월 7일 디렉티브(제90/313호)⁹⁾는 각 회원국들의 정보 공개요건의 조정을 위해 제정되었는데, 원칙적으로 회원국의 공공기관에 대한 준수의무를 부과하고 있지만 이들 공공기관 뿐만 아니라 이들의 통제 하에 있는 기관이나 권한을 위임받은 기관의 경우도 마찬가지로 적용대상으로 하고 있다. 다만 이러한 정보 공개의 예외사유로 공공의 안전, 국방상의 비밀이나 환경에 대한 피해를 야기할 위험이 있는 데이터를 포함하고 있는 경우를 들 수 있다. 유럽공동체법의 국내법에 대한 우위를 인정하는 프랑스에서는 비공개정보의 범위로서 환경에 관한 정보가 비교적 넓게 이해되었고, 현실에서도 환경에 관한 정보공개가 일반적 권리로 인정되어 왔다고 하기는 어렵다. 어쨌든 간에 프랑스 국내 실정법에서 환경정보에 관한 권리가 제도화된 것은 유럽공동체법원의 유럽공동체 디렉티브의 회원국에 대한 구속력을 확대하려는 노력의 결실이라 할 수 있다. 비록 환경 분야에서의 정보공개가 일반적 권리로 인정되지는 않았지만 하나 수질에 관한 위험발생 시설과 데이터에 관한 정보공개의무 등

9) 2003년 1월 28일 유럽공동체 이사회와 유럽의회 공동 디렉티브(제2003/4/CE호)로 개정되었다.

에서처럼 기타 관련조항이 규정되기도 하였다. 하지만 본격적인 환경정보공개권은 전 기한 유럽공동체 디렉티브의 내용을 포함하고 있는 2001년 4월 4일 오르도낭스 규정 내용을 환경법전에 새로이 규정하면서 제도화되었다. 프랑스 정부가 비준한 아르투스 협약(1998년 6월 25일)의 정보공개 원칙, 환경에 관한 공공정책의 공중참여와 사법적 권리의 보장 정신은 정보공개법에 따라 공개거부를 입증하는 소명을 철회할 수 있는 경우에 정보의 부분공개에 관하여 규정하고 있다. 환경법전 제2편(정보공개와 시민참여) 제4장(환경에 관한 정보공개권)을 신설하면서 행정문서 공개(우리의 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 해당한다)에 관한 1978년 7월 17일 법률의 핵심조항이 조문화되었다. 이에 의하면 환경에 대한 책임을 지는 L.124-3조에 규정된 모든 공공기관(국가, 지방자치단체, 지방자치단체 연합체, 소속 영조물법인과 환경에 관한 공공서비스 업무를 수행하는 사람)은 정보공개원칙을 준수해야 한다(L.124-1조).

나. 환경정보공개권

프랑스 환경헌장(2005) 제7조는 “모든 사람은 법률이 정하는 요건과 범위 안에서 공공기관에 속한 환경에 관한 정보에 접근할 수 있는 권리를 가지며 환경에 영향을 주는 공공결정의 수립에 참여할 권리를 가진다.”고 규정한다.

이러한 환경정보공개권은 2005년 6월 오르도낭스와 공동체법의 적용에 관한 2005년 10월 26일 법률(제2005-1319호) 이후 일반적인 권리로 인정되었다. 이러한 환경정보공개권은 환경에 대하여 직접적인 영향 뿐 아니라 간접적인 영향력을 주는 행정청의 의사결정은 물론 환경에 대한 사인의 활동이나 결정에 대한 어떠한 관련이 있는 경우에도 인정된다. 프랑스 환경법전 L. 124-1조 내지 L.124-6조에서 이를 상세히 규정하고 있으며, L.124-7조는 정부가 보유하고 있는 환경정보의 공개를 간편하게 하도록 하고 이에 대한 교육개발의무를 규정하고 있다.

2. 공중참여원칙

환경분야의 공중참여는 환경민주주의 핵심 원칙으로 인정되고 있다. 환경정책 결

정과정에서 공공의 참여는 전기한 환경정보공개 청구권과 법원에 대한 제소권의 보장을 통해 보장받고 있다. 그리고 이러한 보장은 앞으로는 국내법-공동체법-국제조약의 차원에서 일정한 연계를 통해 이루어지고 있다. 공중참여는 아직 구체화되어야 할 부분이 많이 있지만 공공정책 결정에 대한 시민적 권리의 등장으로 평가할 수 있다.¹⁰⁾

가. 1998년 6월 25일 아르후스(Aarhus)¹¹⁾협약에서 2004년 환경헌장으로

먼저 ‘아르후스협약을 언급할 수 있다. 동 협약이 국제환경법 분야에서 특히 주목 받는 것은 동 협약은 환경 분야에서의 정보공개청구와 정책결정과정의 공중참여 및 법원에 대한 제소에 관한 것이라는 점이다. 아르후스협약은 대상 결정의 유형에 따라 3가지 유형의 공중참여 제도를 규정하고 있다. 우선, 협약 제6조는 부속서 I에서 열거하는 특정한 활동(에너지, 금속의 생산과 변형, 광물질, 화학물질 산업 분야)에 대한 의무적인 공중참여와 위의 환경에 중요한 영향을 주는 부속서에 기술되지 않은 활동에 대한 선택적 참가에 대해 규정하고 있다. 다음으로, 협약 제7조는 환경계획, 프로그램 및 환경정책에 관한 공중참여에 대해 규정하고 있고, 세 번째로 제8조는 명령규정의 제정과 또는 일반적으로 적용 가능한 규범적 수단에 대한 공중참여에 관해 규정한다. 한편, 아르후스 협약 제9조는 환경분야에 대한 사법당국에 대한 제소권을 보장하고 있다. 그리고 프랑스 행정법원은 1997년 4월 23일 GISTI 판결¹²⁾에서 아르후스 협약의 법적 효력에 대해 인정하고 있다. 그리고 아르후스 협약 제6조의 제2호, 제3호, 제7호에 해당하는 경우에는 국내법상 직접 효력을 가진다고 하였다. 이에 비해 제6조 제4호, 제6호, 제8호, 제9호와 협약 제7조와 제8조는 체결국간에만 효력을

10) R. ROMI, Droit de l'environnement, Montchrestien, 2010, 176면 이하.

11) 국내에선 ‘오르후스’협약으로 더 많이 소개되고 있다. 아르후스 협약의 내용은 김현준 교수의 상세한 분석과 검토가 있다. 김현준, “환경정보에 대한 접근·이용권-오르후스 협약 제1기동의 내용과 시사점-”, 『토지공법연구』 제37집 제2호, 2007. 8, 335-358면; “환경인권으로서의 환경행정절차참여권-오르후스협약의 제2기동의 내용과 시사점-”, 『토지공법연구』 제38집, 2007. 11, 337-360면. 따라서 본고에서는 동 협약문의 세부 내용은 생략하기로 한다.

12) C.E. 24 juillet 2009, Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique, req. n° 305314 et n° 305315.

가지고 사인이 국내법원에 직접 원용할 수 있는 것은 아니라고 하였다.¹³⁾

다음으로 환경분야의 공중참여에 관한 중요한 법원(法源)으로 1985년 6월 27일 유럽공동체이사회 디렉티브가 있다. 동 디렉티브는 특정한 공공프로젝트와 민영프로젝트의 결과평가에 관한 것이다. 위 디렉티브의 규정은 환경에 관한 특정한 프로그램과 계획 수립과정에서의 공중참여에 관하여 유럽연합이 비준한 아르투스 협약을 공동체법으로 인정하기 위해서 2003년 5월 23일 유럽의회의 디렉티브로 개정되었다. 프랑스 행정소송에서 유럽공동체 디렉티브의 경우 명령적 성격이 아닌 개별결정에 관한 것이라면 원고가 원용할 수 없었다. 하지만 2009년 Mme. Perreux판결(전원합의체)에서 명령이 아닌 행정행위에 대하여도 정부가 정당한 기간 동안 필요한 국내법으로의 전환에 관한 조치를 하지 않았다면 원용하고자 하는 유럽공동체 디렉티브 규정을 제한 없이 주장할 수 있다고 함으로써¹⁴⁾ 환경참여에 관한 유럽공동체 디렉티브는 이제 프랑스 환경분야에서의 민주주의의 구체적 실현을 위한 중요한 법원이 될 수 있다.

그리고 전기한 프랑스 환경현장 제7조가 있다. 공중참여에 관해서는 이미 환경법전 법률규정(L. 110-1조)¹⁵⁾에 명문으로 규정하고 있었지만, 이를 헌법적 차원으로 승격시켰다고 할 수 있다. 콩세이데타는 전기한 코뮌 양시판결에서 환경현장 제7조의 헌법적 효력을 확인하면서 상기 규정은 모든 공공기관이나 행정청에 대하여 구속력을 가진다고 하였다. 콩세이데타는 환경현장 제7조가 규정하고 있는 환경정보에 대한 공개와 공중참여에 관한 사항은 입법자에게 제정의무가 요구되는 것으로서 행정입법에 해당하는 데크레에서 이를 규정한 것은 위법하다고 보았다. 이러한 콩세이데타의 판단은 2008년 6월 19일에 있었던 헌법위원회의 유전자변형물질(OGM)결정의 내용에서도 재차 확인되고 있다. 헌법위원회는 환경현장은 입법자에 대해서만 환경에 관한 공공정책 결정의 참가에 관한 요건과 한계를 구체화할 의무를 부과하고 있는 것이라고 보았다.

13) C.E., 6 juin 2007, Commune de Groslay, req. n°292942.

14) C.E., 30 octobre 2009, Mme.Perreux, req. n°298348.

15) 환경법전 총칙 첫 번째 규정으로서 환경법의 기본원칙인 예방원칙(le principe de précaution), 침해 금지와 교정(le principe d'action préventive et de correction), 비용자부담(le principe de pollueur-payeur) 그리고 정보공개와 참여원칙이 2002년 2월 27일 법률에 따라 새로이 추가되었다.

나. 공중참여원칙의 요건

헌법적 가치를 갖는 환경 분야에서의 공중참여 원칙의 실효성 확보를 위해서는 공중참여를 위한 최소한의 요건이 충족되어야 한다. 앞서 살펴본 법원(法源)에서 나타난 이러한 요건의 규정들이 그렇게 상세하지 않다는 점에서 유럽연합법원, 헌법위원회, 콩세이데타의 판결에서 제시되었던 내용들을 소개하면 다음과 같은 것이 검토되고 있음을 알 수 있다.

첫째, 어떤 계획을 위한 것인가에 관한 것이다. 공중참여를 적용하기 위한 분야에 관하여 무엇을 필요적 혹은 선택적인 사항으로 할 것인가가 관건이 된다. 이에 대해 환경현장 규정에는 “환경에 영향을 미치는 공공결정”이라고 되어 있지만 전기한 판례에서는 구체적이지 않다.

둘째, “공중(公衆, publique)”이란 용어에 대한 이해가 필요하다. 이에 관해서는 우선 환경 분야에서 취해진 결정에 따른 위험을 당할 수 있는 모든 자연인 또는 연관된 법인을 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 “공중”이란 개념과 “관련된 공중(public concerné)”을 구별할 필요가 있다. 다시 말해, 후자인 “관련된” 공중만이 앞의 유럽공동체 디렉티브 제6조의 정책결정 절차에 유효하게 참가할 수 있는가 하는 의문이 생긴다. 이 같은 논의는 이미 아르투스 협약의 지침서에서도 언급되고 있는데, 프랑스에서는 환경법전 L.141-3조에 규정된 공중참여 부분과 관련하여 환경대표단체의 기준을 어떻게 규정할 것인가가 제2차 그르넬 입법과정에서 깊이 논의되었다.

셋째, 공중참가의 방식은 시행되는 절차에 따라 매우 다양하다. 공중은 공공조사나 공공토론회 과정에서 참여할 수 있으며 행정권의 재량에 의해 이루어질 수 있다. 이러한 협력방식에 대한 최소한의 요구 사항이 있는가 하는 점이 논의가 된다.

넷째, 의견청취의 타이밍(timing)은 법문에서 구체적으로 정해져야 한다. 아르투스 조약 제6조 제4호가 의미하는 바와 같이 공중참가는 절차의 초기에 개시되며, 다시 말해, 모든 선택가능성(les options)과 해결책이 가능하고 공중이 실질적인 영향력을 행사할 수 있어야 한다.¹⁶⁾ 아르투스협약 이행지침서에 의하면 공중참가는 공공기관

16) 프랑스 자료와 약간 표현의 차이가 있으나 인용 자료의 조약문을 인용하기로 한다. 김현준, 앞의 논문, 358면; “모든 계약국은 모든 선택가능성이 열려있고, 효율적인 공중참여가 가능한 시점에 조기에 공중참여가 이루어지도록 해야 한다.”

이 정보수집과 처리를 해야 하는 단계에 있고 공중의 구성원이 입장이나 의견을 변경하도록 준비가 된 경우에 개시된다. 1985년 공동체 디렉티브는 모든 선택가능성을 예상할 수 있는 경우라고 한다. 실제로 공중참여 관련절차 위반사실이 법원에 제소된다면 상기 규정들이 어떤 시점을 말하는 것인지가 구체적으로 문제가 될 것이다.

다섯째, 공중의 의견청취 절차를 하지 않았을 경우에 대한 제재수단이 가능한가 하는 점은 매우 중요하다. 행정법상 이러한 공중참가 절차의 불비는 행정권의 의사결정의 형식적 요건을 결하는 하자로 간주되어 사법적 통제의 대상, 다시 말해 월권소송의 대상이 되는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 이는 아르투스 협약의 세 번째 기둥인 환경단체의 사법절차에 대한 접근권의 제도화를 의미한다.¹⁸⁾

다. 공중참여의 구체적 모습

프랑스 환경법에 나타난 환경민주주의는 협의, 정보공개, 참여라는 세 꼭지점으로 묘사할 수 있다. 특히 지난 20여 년간 시민사회의 환경 분야에 대한 토론들이 사회적 요구와 정부의 의사에 따라 공식적으로 등장하였다. 특히 주목할 점은 정보공개와 주민참여를 의미하는 공공토론회(Le débat public), 더 정확하게는 공공토론회 참여권이 주민들에게 근접한 민주주의를 위한 법(2002)¹⁹⁾을 통해 보장되었다는 점이다. 이러한 공공토론회는 주요 정부(개발)계획의 적시성/적정성, 목표, 주요 특징에 대하여 이루어지며, 2002년 이후 종래 인정되지 않았던 개발계획의 적시성/적정성(L'opportunité du projet)에 대한 토론이 가능해졌다는 점에서 의미가 있다. 법개정 이전에 환경관련 정책에 대한 공공토론과 최종결정간의 체계적 연계성에 대한 제도화가 미비하다는 점이 지적되어 왔기 때문에 개정 환경법전에는 독립행정청인 “공공토론위원회(La Commission du débat public)”를 중심으로 국가, 지방자치단체, 영조물법인, 기업의 개발계획 수립절차과정에 공중참여 원칙의 준수와 환경영향평가외에 국토계획평가(des impacts sur l'aménagement du territoire)²⁰⁾에 대한 부분이 확대

17) CE, 6 juin 2007, Association Le réseau sortir du nucléaire, req. n°292386.

18) 김현준, “환경사법액세스권과 환경단체소송”, 『환경법연구』 제32권 제2호, 135-150면.

19) Loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité

20) 국토영향평가로 번역되지만 우리 국토기본법(2011. 5.30. 개정)에 신설된 국토계획평가와 유사한 성

하였다(환경법전 L.121-1조). 환경법전과 2002년 법과 지방자치법은 아래와 같은 다양한 공공참여절차를 예정하고 있다.²¹⁾

형식	분야	환경법전	2002년 법률
영향평가	환경, 공공위생에 의미 있는 영향을 주는 계획	환경법전 L.122-1조	결정 이후 영향평가, 의견청취 의무사항 공고
공공여론조사	상동	환경법전 L. 123조	
기타방식	물, 폐기물	지방자치법전 L.2143-4조	지방자치법전 L.1411-3조: 지역서비스 자문위원회
공고	건축허가	환경법전 R.421조	
질의회신	폐기물	환경법전 L.125-1조	
회의	공공여론조사	환경법전 L.123조	
공공토론회 / 청문회	유의한 영향력을 가진 계획	환경법전 L.121-3조	토론회구성, 개시에 관한 사항, 지역개발부분으로 확대
연보제출	음용수 가격과 수질, 배수 및 취수업무 내지 생활폐기물처리	지방자치법전 L.2245-5조	지역서비스자문위원회의 검토

라. 환경그르넬과 환경민주주의

환경민주주의의 실효성 차원에서 환경문제에 관한 공중참여는 반드시 일관성 있고 명료하거나 만장일치로 수용되지 않았다는 점²²⁾은 프랑스에만 한정되는 것은 아닐 것이다. 프랑스 정부가 추진했던 2009년과 2010년의 환경그르넬 입법과정은 환경민주주의에 대한 새로운 관점을 제시하고 있다. 이른바 생태적 거버넌스(la gouvernance écologique)라는 표현을 등장시키고 있다.

먼저 환경 그르넬의 정체에 대한 의문이 있을 수 있다. 환경그르넬은 에너지, 생태, 경제 및 사회적 변천에 대응하기 위한 일종의 환경에 관한 종합입법 마라톤으로 요약해 볼 수 있다. 그 시기별로 나누어 보면, 먼저 제1단계 시기(2007. 7. 25-9. 25)에 국가, 지방자치단체, 기업, 노동조합, NGO 등 5주체의 입법대상이 될 주요 6대

격을 가진다.

21) 아래 표의 내용은 R. ROMI, *op.cit.*, p. 179의 내용을 일부 수정 인용하였다.

22) R. ROMI, *op.cit.*, p.176.

테마에 관한 의견조정이 있었다. 그리고 나서 제2단계(2007. 9. 28-10. 19)기간 동안 국민토론(19회에 걸친 레지옹에서의 회의, 8회의 인터넷을 통한 포럼, 의회에서 2차례 회의, 31회의 여론조사 등 30,000명 이상의 참가)을 통한 공중참여가 활발히 이루어졌고, 제3단계(2007. 10. 24, 25, 27)라 할 수 있는 환경정책의 구체적 결실인 입법안에 대한 협상과 의사결정(총무처장관이 주재하고 상기 5개 주체가 동의한 대통령이 제안한 268건의 합의서가 채택되었다)에 따라 제4단계(2007. 12 이후)로 34개 실행위원회에서 합의사항의 시행을 위한 구체적 활동을 시작하였다. 이러한 환경 그르넬의 결실로 2009. 7. 23 이른바 제1차 그르넬 법률이 채택되어 8. 3. 공포되었고, 제2차 그르넬 법률이 2010. 6. 29 채택되어 7. 12 공포되었다.

환경그르넬이 대상으로 하는 6대 테마²³⁾는 첫째, 친 에너지 건축과 계획수단의 조화, 둘째, 교통정책의 일관성과 통일성 연구, 셋째, 에너지소비의 감축과 탄소배출량의 감축, 넷째, 생태시스템의 보장을 위한 조치의무 부과와 수(水)생태계의 회복을 위한 노력으로 향후 2012년 까지 청록망(la trame verte et bleu)정책을 추진하며, 다섯째, 위험의 제거와 폐기물처리와 건강의 보전을 위해 대기오염 방지, 소음억제와 위험방지와 같은 정책을 환경적인 관점에서 재조명 하고, 마지막으로 새로운 생태민주주의를 위한 신환경거버넌스의 시행으로 요약된다.

새로운 환경거버넌스의 등장은 환경정책이 국가가 주도하는 녹색성장과 저탄소 성장과 지속가능한 발전과 전통적인 환경보전 중심의 과제와는 차별화됨을 뜻한다. 프랑스 환경 및 생태관련 부가 내놓은 환경그르넬의 추진과제는 지방자치단체의 특수성과 전문성, 환경정책의 협력 및 조정과정에 환경NGO를 포함한 기업의 사회적 책무성이 등장하고, 지속가능한 소비 등을 목표로 제시하고 있다. 프랑스 환경그르넬에서 이야기하는 이른바 생태적 민주주의가 기존의 환경민주주의에 대한 새로운 패러다임의 제시를 의미하는가에 대해서는 아직 그 판단을 내리기에는 이른 감이 있으나, 기존의 환경정책 결정과정에서의 공공부분의 이니셔티브가 협치적 형태의 이른바 거버넌스 구조로 이행되고 있음은 분명하다.

23) <<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Grenelle-2-biodiversite-mer-et.html>>.

IV. 마치면서— 환경정책결정의 수용성 판단지표인 환경민주주의

환경에 관한 공공정책의 정당성 평가는 공공시설의 개발과 특히 원자력발전소 부지선정이나 원자력 시설의 철거 그리고 방사성 폐기물의 보관의 경우와 같이 주로 환경에 대한 침해 혹은 위험가능성이 높은 시설물 건설과 관련된다. 그리고 현행 법제도상 환경정책의 수립과 결정에 관한 공공성과 합리성 그리고 정당성 판단기준이 제도적으로 설계되어 있지만 현실에서는 그 정책결정의 수용성은 개별사업의 시행과정에서 나타난 전통적인 규제방식에 대한 위법성 심사로 나타나고 있다.²⁴⁾ 환경정책에 대한 수용성은 효율성과 형평성 그리고 민주성의 관점에서 검토되어야 한다. 종래 사회적 이슈가 되었던 환경정책의 구체화 과정상의 갈등은 전통적 이해관계 조정 메커니즘인 행정소송을 통해 간접적으로 평가되었다고 본다. 다만 법원이 환경정책의 공공성과 합리성에 대한 정당성을 얼마나 유효하게 심사할 수 있는가 하는 점은 현실적으로 기술적 사항(부지의 입지선정의 정당성, 안정성)에 대한 심사제약 요소와 더불어 환경민주주의 관점에서의 절차적 요소가 있음에 주의해야 한다.

앞서 본 프랑스의 환경민주주의의 구체화 과정은 환경에 대한 정책집행에 대한 법적 판단에 있어 전통적인 이익형량론에 입각한 사법통제 방식과 아울러 정치적 내지 민주적 혹은 절차적 통제방식으로 해결하는 새로운 접근 방식을 제시하는 것이라고 이해할 수 있다. 유럽공동체 디렉티브와 아르후스 조약과 같은 국제환경법의 영향을 받았지만 환경정보의 공개와 공중참여의 보장 방식을 환경헌장이라는 헌법적 효력을 가진 규범(실제로는 헌법전문에 포함되어 있다)과 환경법전 그리고 관련 국내법에서 이에 관한 제도를 뒷받침하고 있음을 알았다. 특히 주목할 것은 진행중인 환경그린 입법과정에서 환경에 대하여 중대한 영향을 야기하는 공공정책의 결정과정을 국가(중앙정부)의 전속적이고 일방적 결정권한으로 받아들이지 않고 환경참여자와 지방자치단체의 기능이 보장되는 점에 주목할 필요가 있다. 프랑스의 경우처럼 환경에 대한 공공정책 결정을 위해 독립위원회적 성격을 가진 자문기관에서 공공의견수렴과

24) 박정훈, “원자력발전소 부지선정과정상의 이해관계 조정에 관한 법적 과제”, 「토지공법연구」 제37-1집, 한국토지공법학회, 2007. 8, 110-115면.

공청회를 주관하고 주민투표와 같은 기존의 민주적 의사결정 방식을 강화하는 것이야말로 환경정책에 대한 관련 당사자는 물론 전체 국민의 정책수용성을 확보할 수 있을 것이라 생각한다.

논문투고일 : 2011. 8. 2.	심사일 : 2011. 8. 18.	게재확정일 : 2011. 8. 22.
---------------------	--------------------	----------------------

참고문헌

- 김현준, “환경정보에 대한 접근·이용권-오르후스 협약 제1기등의 내용과 시사점-”, 「토지공법연구」 제37집 제2호, 한국토지공법학회, 2007. 8.
- _____, “환경인권으로서의 환경행정절차참여권-오르후스협약의 제2기등의 내용과 시사점-”, 「토지공법연구」 제38집, 한국토지공법학회, 2007. 11.
- 박정훈, “원자력발전소 부지선정과정상의 이해관계 조정에 관한 법적 과제”, 「토지공법연구」 제37-1집, 한국토지공법학회, 2007. 8.
- 전 훈, “최근(2008) 프랑스 행정관례의 동향 및 분석 연구”, 「행정관례연구」 제14-2집, 박영사, 2009. 12.
- Y. AGUILA, La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, RFDA, nov.-déc. 2008.
- J. Morand-Deville, Le droit de l'environnement, PUF, 2006.
- M. Prieur, Droit de l'environnement, 5^e édition, Dalloz, 2004.
- R. ROMI, Droit de l'environnement, 7^e édition, Montchrestien, 2010.
- Code de l'environnement, Dalloz, 2009.
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Grenelle-2-biodiversite-mer-et.html>
(환경그르넬)
- <http://www.conseil-etat.fr>(콩세이데타 판결)
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>(헌법위원회 판결)

[Resume]

La démocratie environnementale en France

Jeon, Hoon

La prise en compte de l'environnement et la Constitution en France est en retard par rapport aux pays européens. Mais on considère la constitutionalisation du droit à l'environnement depuis la Charte de l'environnement en 2005 change les enjeux politiques environnementales.

La Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution se réalise une concrétisation de la démocratie environnementale.

La valeur constitutionnelle de cette charte est confirmée par les arrêts du Conseil d'Etat(Commune d'Annecy(2008), CRII-GEN(2009) et la décision du Conseil Constitutionnel(GMO, 2008).

Il n'est pas difficile de dire que la recherche de l'acceptabilité des politiques des pouvoirs publics sur l'environnement reside dans la garantie sur la perception des politiques environnementales fondée la démocratie environnementale. Pour cela, la communication des documents administratifs d'environnement préalable est nécessaire à la démocratisation des décision d'environnement. Il est aussi important du principe de participation ainsi que le débat public, l'enquête public et les rapports publics pour garantir une effectivité de la démocratie environnementale. La concertation, l'information et la participation étant réaffirmés dans l'article L.110-1 du Code de l'environnement montre la valeur précieuse de la démocratie environnementale précitée dans l'article 7 de la Charte de l'environnement, «Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement». Il n'est pas certain que la mise en oeuvre d'une nouvelle gouvernance écologique dans le processus de la Grenelle environnement(2010) placera un des moyens essentiels de la démocratie environnementale. De toute

façon, on se vera la démocratie et l'environnement et le droit à l'environnement.

주 제 어 공중참가, 환경민주주의, 환경문서·정보공개, 코뮌양시관결, 환경헌장

Mots Clés Participation publique, Démocratie environnementale, Information et Communication des documents d'environnement, Arrêt de Commune d'Annecy, Charte de l'environnement