creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

法學博士 學位論文

중국의 환경보호 “공중참여권(公衆參與權)”의 법적 보장체계에 관한 연구

2016年 **8**月

서울大學校 大學院

法 學 科

金 聖 姬

중국의 환경보호 “공중참여권(公衆參與權)”의 법적 보장체계에 관한 연구

指導敎授 趙 弘 植

이 論文을 法學博士 學位論文으로
提出함

2016年 **8**月

서울大學校 大學院

法學科

金 聖 姬

金聖姬의 博士 學位論文을 認准함

2016年 **8**月

委 員 長 _____ (印)

副委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

국문초록

중국의 환경보호 “공중참여권(公衆參與權)”의 법적 보장체계에 관한 연구

중국은 20세기 중반 환경영역, 민주주의 정치영역 그리고 환경법학 영역에서 일련의 큰 변화들을 경험하였다. 이러한 변화들은 공중참여가 환경보호의 필연적인 선택이 될 수 있도록 촉구하였다. 1960년대 말부터 시작되어 날로 고조되어 가는 환경보호 운동으로 인하여 환경문제는 인류사회가 보편적으로 관심을 가지는 주제가 되었고 공중참여는 점차 행정영역으로 들어왔으며 새로운 공중참여운동을 일으켰다. 즉 정책수립과 결정과정에서 시민의 참여를 중시하고 정책집행 과정에서도 시민의 참여를 강조하게 되었으며, 이러한 참여는 더 이상 “엘리트”들만의 참여가 아닌 일반시민의 참여를 뜻한다는 점에서 이전과 상당히 다른 양상을 띠게 되었다. 70년대 초에 이르러서는 세계 많은 나라들의 환경규제의 주된 흐름은 ‘명령-규제(命令-控制)’방식이었고 이러한 방식은 환경오염을 규제함에 있어서 효과적이었다. 그러나 인류의 환경보호 의식이 나날이 향상되고 정부의 직능(職能)이 변화됨에 따라 환경문제는 다시 두드러졌고 80년대에 이르러서는 명령－규제방식의 환경통치수단은 더 이상 경제와 환경의 조화로운 발전을 실현할 수 없게 되었다. 비록 많은 나라들에서 환경법에 환경권에 대한 규정을 두고 있지만 90년대에 이르기까지 환경권의 실체성은 제대로 보장받지 못하고 있었다. 이로 인하여 90년대 이후로 국제사회에서 환경입법은 공중의 환경 정보권, 환경 참여권, 환경 구제권에초점을 맞추어 이루어졌다. 1988년 UN의 유럽경제위원회가 덴마크의 오르후스에서 통과한 《오르후스협약》은 환경보호 공중참여권에 대하여 가장 완벽하게 규정한 국제 환경입법이다. 그러나 중국 《환경보호법》에서 이와 관련된 제도의 규정을 살펴보면 매우 부족하고 대부분의 환경입법은 제대로 작용하지 못하고 있다. 이러한 배경에서 《오르후스협약》에 대하여 분석하고 비교하는 것은 중국환경법제의 발전에 매우

큰 참고적인 의의가 있다.

본 논문에서는 공중참여의 정의, 주요내용, 이론적 기초를 상세하게 분석하고 평가하며 현재 중국의 환경보호 공중참여에 관련된 입법규정과 구체적인 실천과정을 살펴보고 《오르후스협약》 중 공중의 환경 정보권, 환경 참여권, 환경 구제권에 대하여 고찰하며 환경보호 공중참여에 관련된 국제협약과 외국의 연구현황을 분석하고자 한다. 궁극적으로는 중국의 현재 환경보호 집행부재의 현황에 비추어 오르후스협약의 경험을 바탕으로 중국의 환경보호 공중참여권의 법적보장체계에 대한 개선에 대하여 논의하는 것이 본 연구의 목적이다.

이와 같은 논점들을 중심으로, 이 논문은 다음과 같은 내용으로 논지를 전개하였다.

제1장은 서론부분이다. 여기에서는 환경보호 공중참여에 대한 문제의 제기, 연구의 배경, 범위 그리고 방법에 대하여 소개하였다.

제2장에서는 환경보호 공중참여의 정의와 주요내용 그리고 이론적 기초를 소개하였다. 즉 환경보호 공중참여권의 정의에서 시작하여 환경보호 공중참여의 일반이론에 대하여 소개하였다. 환경보호와 공중참여제도의 이론기초에 있어서 환경보호 공중참여의 경제학적 기초와 법철학적 기초에 대하여 중점적으로 논술하였다.

제3장에서는 중국에서 환경보호 공중참여에 관련된 사례분석을 시작으로 환경보호 공중참여제도의 현황과 문제점을 짚어보았다. 즉 2015년 1월1일부터 새롭게 시행된 신 《환경보호법》의 입법배경에서 출발하여 현재 중국에서 환경보호 공중참여제도와 관련되는 법제도에 대하여 소개하였다.

제4장에서는 공중참여관련 국제 환경협약과 외국법제에 대하여 소개하였다. 즉 《오르후스협약》과 미국, 한국 등 환경보호 선진국들의 환경법의 형성과 발전 그리고 환경보호 공중참여와 관련된 현행제도에 대하여 소개하였고 중국의 환경보호 공중참여제도에 대한 시사점을 분석하였다.

제5장에서는 중국의 환경공중참여권 입법에 대하여 분석하고 개선방향을 제시하였다. 즉 현재 중국의 환경정보공개제도, 환경정책결정과정 참

여제도와 환경보호 사법구제방면의 입법규정을 소개하고 나서 《오르후스협약》과 미국, 한국 등 환경보호 선진국들의 경험을 바탕으로 중국의 환경보호 공중참여권의 개선방향을 제시하였다.

주요어 : 환경보호, 공중참여, 환경공중참여권, 환경정보권, 환경정책결정과정 참여권, 환경공중참여 구제권.

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 문제의 제기 ····· 1
제 2 절 연구의 범위 및 방법 ····· 4

제 2 장 환경보호 공중참여 ····· 7
제 1 절 개념 ····· 8
1. 환경규제에서 공중참여의 함의 ····· 8
2. 환경보호 공중참여의 함의 ····· 13
제 2 절 공중참여 ····· 16
1. 주체 ····· 16
2. 범위 ····· 22
3. 과정 ····· 22
4. 주요내용 ····· 23
제 3 절 공중참여의 이론적 기초 ····· 26
1. 경제학적 기초 ····· 26
2. 법철학적 기초 ····· 35
3. 환경권 이론 ····· 41
4. 환경이익분쟁이론 ····· 43
5. 환경공공재산이론 ····· 44

제 3 장 중국 환경보호 공중참여제도의 현황과 법제도 ····· 47
제 1 절 환경보호 공중참여제도의 현황과 문제점 ····· 47
1. 환경보호 공중참여에 관한 사례 ····· 48
가. 악성 스모그 관련 다큐-'Under the dome(穹頂之下)' ··· 48

나. 샤먼(厦門) PX사건 ····· 53
2. 환경보호 공중참여의 현실적 기초 ····· 59
3. 환경보호 공중참여의 문제점 ····· 63
제 2 절 신《환경보호법》의 입법배경 ····· 67
1. 환경문제 ····· 67
2. 구《환경보호법》의 한계 ····· 71
3. 기타 법제에서 공중참여제도와 한계 ····· 77
가. 헌법 ····· 77
나. 행정법제 ····· 79
다. 민사소송법 ····· 80
제 3 절 신《환경보호법》에서의 공중참여제도 ····· 82
1. 개선 ····· 83
가. 환경정보 공개제도의 개선 ····· 83
나. 공중참여제도의 개선 ····· 86
다. 환경 공익소송제도의 개선 ····· 87
2. 한계 ····· 90
가. 집행부재의 문제 ····· 90
나. 환경 공익소송 주체의 제한 ····· 92
다. 지정기한 내에 개선하는 제도의 결여 ····· 92
3. 평가와 전망 ····· 93
가. 공중참여제도의 강화 ····· 93
나. 시민 환경권에 대한 일반적인 규정 ····· 94
다. 환경보호 관리감독체제의 개선 ····· 95
4. 소결 ····· 97

제 4 장 공중참여 관련 국제 환경협약과 외국법제 100
제 1 절 《오르후스협약》 ····· 100
1. 배경 ····· 101

2. 환경 공중참여권의 보장 ····· 111
제 2 절 외국 법제 ····· 118
1. 미국 ····· 126
가. 환경법의 형성과 발전 ····· 127
나. 환경영향평가제도에 있어서의 공중참여 ····· 136
2. 한국 ····· 145
가. 환경법의 형성과 발전 ····· 145
나. 《공공기관의 정보공개에 관한 법률》상
환경 정보공개 ····· 150
다. 《환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률》상
환경정보청구 ····· 157
라. 환경영향평가제도에서의 주민의견 수렴제도 ····· 161
마. 환경법 집행에 있어서의 공중참여 ····· 168
3. 기타 국가 ····· 175
가. 일본 ····· 175
나. 캐나다 ····· 177
다. EU ····· 178
제 3 절 시사점 ····· 181

제 5 장 환경보호 공중참여제도에 대한 개선방안 191
제 1 절 환경 공중참여권 입법에 대한 평가 ····· 194
1. 환경 정보공개 ····· 195
2. 환경정책결정과정 참여 ····· 203
3. 사법(司法)에의 접근 ····· 211
제 2 절 개선방안 ····· 220
1. 환경 정보공개제도의 확충 ····· 220
2. 환경정책결정과정 참여권에 대한 강화 ····· 228
3. 공중의 환경보호 사법절차참여의 보장 ····· 236

제 6 장 결론 ····· 248

참고문헌 ····· 250

Abstract ····· 272

제 1 장 서 론

제1절 문제의 제기

민주주의는 “공중(公衆)”의 “참여(參与)”를 전제로 한다.[1] 미국의 저명한 학자 칼 코헨(Carl Cohen)의 견해에 의하면 민주주의란 사회 관리체제이고 사회구성원들은 이러한 체제 속에서 직접 또는 간접적으로 전체 사회구성원들의 결정에 참여하고 영향을 준다. 따라서 진정한 민주주의는 참여가 관건이다.[2] 고대 그리스의 아테네는 민주주의 정치의 발원지로서 시민이 국가사무에 직접 참여하는 민주주의 정치제도를 택하였다. 이러한 직접참여는 시민이 직접 공공(公共)사무를 관리하는 영역에서 충분한 가치를 발휘하였다. 그러나 사회의 발전과 더불어 직접참여는 점차 간접참여(의회제)로 대체되었다. 의회 민주주의의 최초 발원지는 13세기 영국 의회이다. 의회 민주주의 체제는 자유 시장경제체제에 가장 적합한 민주주의 정치형태였다. 그러나 20세기 이후 국가 권력의 중심이 의회에서 정부로 옮겨지고 이러한 배경 아래에서 의회 민주주의는 쉽게 시민과 정부사이의 불신을 일으킬 수 있었다. 의회 민주주의가 곤경에 빠졌을 때 민주주의의 발전은 새로운 국면을 맞이하였고 “참여 민주주의”가 바로 그 새로운 형식이다. 참여 민주주의란 시민이 직접 정부의 권력행사 과정에 참여하여 민주주의의 위기를 극복함을 의미한다. 현재 많은 학자들이 주장하기를 현대적 의의(意義)의 민주주의제도란 직접민주주의이고 “참여 민주주의”가 바로 현대 민주주의 정치의 진리라고 할 수 있다.

날로 악화되고 있는 환경문제와 더불어 참여 민주주의는 점차 환경법 영역으로도 확장되었고 환경법 영역의 중요한 원칙중 하나로 자리매김하

---

1) 본문에서 말하는 공중참여란 영어로 ‘Public Participation’을 의미하는데 중국에서는 ‘공중(公衆)참여’로 쓰이고 한국에서는 ‘시민참여’가 일반적이다.

2) 科恩. 論民主. 商務印書館, 1988:10. (轉引自: 李艶芳. 公衆參与环境影響評价制度研究. 中國人民大學出版社, 2004:21.)

였다. 환경법 영역에서 시민들의 참여 기회를 반영한 영향력 있는 법률은 미국의 1969년 《국가환경정책법(National Environmental Policy Act)》이다. 동 법에서는 환경영향평가 제도를 도입함에 있어서 환경영향평가 과정에서 해당 사업의 시행으로 영향을 받게 되는 사람들의 의견을 청취하여야 한다는 점에 대하여 주의를 기울이기 시작하였다. 비록 본 법에는 공중참여에 관한 구체적인 규정은 없지만 그 후 1978년 미국 《국가환경정책법 실행조례(National Environmental Policy Act Execution Act)》에서 공중참여에 관하여 상세하게 규정하였다. 그 뒤로 100여개 나라에서 미국을 모방하여 환경영향평가 제도를 도입하였고 또한 많은 서구의 각 국에서는 공중참여제도를 환경보호 허가제도와 연결시켰다. 1987년 UN에서 제출한 《환경영향평가의 목표와 원칙》에서는 공중참여만이 환경문제를 해결할 수 있다고 제시하였다. 특히 1992년 UN의 《환경과 개발에 관한 리우선언(The Rio Declaration on Environment and Development)》에서는 공중참여를 환경보호의 중요한 원칙으로 규정하였다.[3] 그리고 이러한 공중참여 원칙이 잘 표현되었다고 할 수 있는 대표적 협약으로는 1998년 6월 25일 덴마크의 오르후스에서 열린 UN 유럽경제위원회(UNECE)에서 통과한 《오르후스협약(Aarhus Convention)》이다.[4] 본 협약은 환경과 개발에 관한 리우선언의 원칙10인 공중참여 조항에 근거하였다.[5] 상술한 바와 같이 공중참여이론은 이미 환경법규 중에서 중요한 역할을 하고 있으며 환경법제가운데 가장 효

---

3) 환경과 개발에 관한 리우 선언은 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 인간환경선언이 있은 지 20년 만에 지구인의 행동 강령으로서 150여 개국 대표가 서명하여 채택되었으며 27개 원칙으로 구성되어 있다.

4) 오르후스협약(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Marking and Access to Justice, Aarhus, 1998)은 UN 유럽 경제 위원회(United Nations Economic Commission for Europe-UNECE)에서 만든 국제적 환경에 관한 협약이다.

5) 원칙10
환경 문제는 적절한 수준의 모든 관계 시민들의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어진다. 국가 차원에서 각 개인은 지역 사회에서의 유해 물질과 처리에 관한 정보를 포함하여 공공 기관이 가지고 있는 환경 정보에 적절히 접근하고 의사 결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 부여 받아야 한다. 각 국가는 정보를 광범위하게 제공함으로써 공동 인식과 참여를 촉진하고 증진시켜야 한다. 피해의 구제와 배상 등 사법 및 행정적 절차에 효과적으로 접근할 수 있어야 한다.

과적인 원칙으로 떠오르고 있다.

한편 중국은 개혁·개방이후 급속한 경제발전과 더불어 민주주의 정치도 부단히 발전되어왔다. 특히 20세기 90년대에 들어서면서 경제체제와 사회체제의 전환기를 맞이하였고 경제와 사회생활의 다양화는 이익주체의 다원화를 촉진하였고 사회구성원들의 이익분화가 일어나면서 다양한 이익집단이 형성되었다. 그러나 이익집단사이의 경제적지위의 차이로 인하여 정치적 권리의 형평성이 제대로 이루어지지 않았다. 때문에 각 이익집단사이의 이익과 권리의 형평을 유지하려면 반드시 다양한 사회구성원들의 정치참여를 충분히 보장하여야 한다. 중국 정부는 이러한 모순을 해결하기 위하여 여러 가지 노력을 해왔다. 2000년 중국공산당 제15차 5중 전체회의에서 통과된 《국민경제와 사회발전에 관한 제10차 5개년 계획 제정에 관한 건의》에서는 처음으로 공식적 공산당문건에서 “시민의 질서적인 정치참여”라는 개념을 명시하였다. 그 뒤로 제16차 전국인민대표대회 당의 정치보고서에서는 “시민의 질서적인 정치참여를 확대할 것”이라고 하였고 제17차 전국인민대표대회에서는 “각 계층, 각 영역별로 시민의 질서적인 정치참여를 확대할 것”을 명시하였다. 또한 2006년 원자바오(溫家宝)총리의 정부사업보고(政府工作報告)에서도 “과학적인 민주주의 정책결정을 견지할 것, 즉 공중이 정부의 정책결정에 참여하는 체제를 한층 더 개선할 것”이라고 하였다. 이러한 노력들은 중국 정부가 참여 민주주의를 점차 받아들이고 있음을 말해주고 또한 시민의 질서적인 정치참여를 확대하려면 국가와 정부가 더 많은 제도적 개선을 하여야 함을 말해준다. 그러나 중국은 경제의 급속성장으로 말미암아 환경문제가 날로 심각해지고 있다. 따라서 환경문제의 해결을 위해서는 상호 충돌하는 사회구성원들의 다양한 이익을 상호 조정할 필요가 있다. 이를 위해 환경이익의 공평한 배분을 실현하려면 시민들의 환경정책결정과정 참여는 필수적인 것이다. 그리고 이러한 시민의 환경정책결정과정 참여를 보장하려면 국가는 반드시 상응한 제도적인 보장을 제공하여야 한다. 지금까지 중국 정부가 정립한 환경보호를 위한 법제도에는 다음과 같은 것들이 있다. 즉 중국《헌법(憲法)》, 《입법법(立法法)》, 《행정법(行政

法)》, 《환경보호법(环境保護法)》에서는 모두 환경보호를 위한 공중참여에 관한 규정들이 있다. 그리고 2002년에 제정된 《환경영향평가법(环境影響評价法)》에서는 공중이 환경영향평가 과정에 참여하는 절차와 방식 그리고 효력 등에 관하여 규정하였는데, 이는 비록 제도적인 규정에 그쳤지만 중국의 환경 공중참여제도가 큰 발전을 가져왔다고 할 수 있다. 여기에 힘입어 2006년 국가환경보호총국(國家环境保護總局)은 《환경영향평가 공중참여임시방법(环境影響評价公衆參与暫行辦法)》을 제정하여 환경영향평가중 공중참여제도의 개선을 시도하였다. 그리고 2007년 《환경정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》이 제정되면서 공중이 환경정책결정과정에 참여할 수 있는 보다 나은 제도적인 보장이 이룩되었다. 그러나 이러한 제도적인 개선이 이루어졌음에도 불구하고 매년 전국 각지에서 일어나고 있는 크고 작은 환경관련 사건들은 아직도 환경 공중참여에 관한 법률제도가 완벽하지 못하고 제도적인 개선이 시급함을 말해주고 있다. 그 대표적인 예로는 2003년 중국 쓰촨(四川)성 개현(開縣)의 우물폭파사건 당시 우물주변에 생활하고 있었던 주민들은 주변 환경에 관한 환경정보를 거의 전달받지 못한 상태였다. 2005년 송화강(松花江) 수질오염 사건이후 베이징대(北京大學) 법과대학 교수와 대학원생들은 환경 민사공익소송을 제기하였는데 이는 중국 국내에서 처음으로 자연물을 공동원고로 제기한 환경 민사공익소송이다. 그러나 헤이룽장(黑龍江)성 고급인민법원에서는 이 사안에서 “본안은 법원의 사건 수리범위에 속하지 않는다”는 이유로 각하(却下)하였다. 2009년 중국내에서는 중금속오염사건이 빈번하게 발생하였다. 그리고 쓰레기 소각장문제로도 심각한 갈등을 빚었다. 또한 2010년 자금광업주식회사에서 생산도중 발생한 중대한 오염사실을 숨기고 허위보고한 사건을 비롯하여 최근까지도 여전히 유사한 사건들이 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 이를 통해 알 수 있는 것은 중국의 환경 공중참여에 관한 법제도가 여전히 개선될 필요가 있고, 환경 공중참여에 대한 연구가 절실히 요구된다는 점이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

중국의 신《환경보호법(环境保護法)》[6]이 시행되기 까지는 많은 우여곡절이 있었다. 《환경보호법(环境保護法)》의 수정을 위한 제안은 제11기와 제12기 전국인민대표대회 상무위원회 입법계획에 포함되었다. 2011년 1월에 이르러 환경보호부(구 국가환경보호총국, 2008년 국무원 산하의 환경보호부로 변경)는 전국인민대표대회 환경자원보호위원회로부터 《환경보호법》수정 초안을 작성할 것을 위탁받고 그해 2월부터 수정 초안 작성에 들어가서 2012년 8월에 이르러 여러 번의 수정과 토론을 거친 환경보호법 수정 초안은 전국인민대표대회 상무위원회의 1차 심의에 통과하였으며 초안의 내용과 초안에 대한 설명 그리고 수정 전후의 대조표 등 관련 문건들도 모두 사회 시민에 공개되어 이에 대한 시민들의 광범위한 의견을 수집하기 시작하였다. 《환경보호법수정안(초안)》이 시민들에게 공개 되고나서 큰 사회적인 반향을 일으켰고 사회의 각계각층으로부터 많은 의견과 건의가 수집되었다. 그 뒤로 전국인민대표대회 법제실무위원회(法制工作委員會)는 전국인민대표대회 상무위원회와 사회각계에서 수집된 의견들을 종합하여 2013년 6월과 10월 두 차례에 걸쳐 전국인민대표대회 상무위원회에 수정안에 대한 심의를 신청하였으며 제2차 심의와 제3차 심의가 이루어졌다. 제2차 심의 이후에는 《환경보호법》 "부분조문에 대한 수정"을 "전면 수정"으로 바꾸었고 2014년 4월에는 《환경보호법》수정 초안에 대한 제12기 전국인민대표대회 상무위원회의 제4차 심의가 이루어졌으며 최종적으로 통과되었다. 신《환경보호법》은 2015년 1월 1일부터 시행되었다.

일반적으로 중국의 법률수정안은 세 차례의 심의를 거치는데 《환경보호법》에 대한 수정은 제4차 심의까지 거쳤다. 이는 본 법안의 중요성을 말해주고 있으며 또한 수정과정에서 많은 문제들에 관하여 심도 있는 토론과 여러 차례의 심의가 필요했음을 말해주고 있다.

신《환경보호법》은 환경보호영역의 기초적이고 종합적인 법안이며 여

6) 본문에서는 2014년에 통과되고 2015년1월1일부터 시행된 《중국환경보호법(中國环境保護法)》을 신《환경보호법》이라고 한다. 그리고 1989년에 제정된 《중국환경보호법》을 구《환경보호법》이라고 한다.

러 측면에서 새로운 시도가 이루어졌다는 점에서 동법은 중국의 환경보호 사업에 있어서 중대한 영향을 미칠 것으로 예견된다. 본 논문은 ① 신《환경보호법》의 수정배경 ② 동법의 미진한 점을 분석하여 ③ 동법의 실효성 있는 집행과 관련하여 적절한 해석론을 제공하는 것을 목표로 한다.

제 2 장 환경보호 공중참여

20세기 중반 환경영역, 민주주의 정치영역 그리고 환경법학 영역에는 일련의 큰 변화들이 일어났고 이러한 변화들은 공중참여가 환경보호의 필연적인 선택이 될 수 있도록 촉구하였다.[7] 1960년대 말부터 시작되어 날로 고조되어 나타났던 환경보호운동으로 인하여 환경문제는 인류사회가 보편적으로 관심을 가지는 초점이 되었고 공중참여는 점차 행정영역으로 들어왔으며 새로운 공중참여운동을 일으켰다.[8] 즉 정책수립과 결정과정에서 시민의 참여를 중시하고 정책집행 과정에서도 시민의 참여를 강조하였으며 이러한 참여는 더 이상 "엘리트"들만의 참여가 아닌 일반 시민의 참여를 뜻하는 것이다.[9] 70년대 초에 이르러서는 세계 많은 나라들의 환경규제의 주된 흐름은 '명령-규제(命令-控制)'방식이었고 이러한 방식은 환경오염을 규제함에 있어서 효과적이었다.[10] 그러나 인류의 환경보호 의식이 나날이 향상되고 정부의 직능(職能)이 변화됨에 따라 환경문제는 다시 두드러졌고 80년대에 이르러서는 명령－규제방식의 환경통치수단은 더 이상 경제와 환경의 조화로운 발전을 실현할 수 없게 되었다.[11] 비록 많은 나라들에서 환경법에 환경권에 대한 규정을 두고 있지만 90년대에 이르기까지 환경권의 실체성은 제대로 보장받지 못하고 있었다.[12] 이로 인하여 90년대 이후로 국제사회 환경입법의 추세는 공중의 환경 정보권, 환경 참여권, 환경 구제권에 대하여 중시하기 시작하였다.[13] 1988년 UN의 유럽경제위원회가 덴마크의 오르후스에서 통과한 《환경문제에 있어서 정보를 얻고 공중이 정책결정과정에 참여하며 법에

---

7) 장영배・한재각, 『시민참여적 과학기술정책 형성 발전방안』, 과학기술정책연구원 (2008).
8) 김준호, 『국제환경법』, 홍문사 (2010).
9) 조홍식, 『민주주의와 시장주의』, 박영사 (2007).
10) 조홍식, 『기후변화시대의 에너지법정책』, 박영사 (2013).
11) 신선경 외, 『자원순환정책과정』, 국립환경인력개발원 (2013).
12) 전경운, 『환경사법론』, 집문당 (2009).
13) 노명준, 『신국제환경법』, 법문사 (2003).

호소하는 협약》 (오르후스협약) 은 환경보호 공중참여권에 대하여 가장 완벽하게 규정한 국제 환경입법이다. 그러나 중국《환경보호법》에서 이와 관련된 제도의 규정을 살펴보면 매우 부족하고 대부분의 환경입법은 제대로 작용을 발휘하지 못하고 있다. 이러한 배경에서 《오르후스협약》에 대하여 분석하고 비교하는 것은 중국환경법제의 발전에 매우 큰 참고적인 의의가 있다.

본 장에서는 공중참여의 개념, 주요내용, 이론적 기초를 상세하게 분석하고 평가하며 다음으로 장을 바꾸어 현재 중국의 관련된 입법규정과 구체적인 실천과정을 살펴보고《오르후스협약》중 공중의 환경 정보권, 환경 참여권, 환경 구제권에 대하여 환경보호 공중참여에 관련한 국외[14]의 연구현황을 분석하고 나서 중국의 현재 환경보호 집행부재의 현황과 결부하여 오르후스협약의 경험을 바탕으로 중국의 환경보호 공중참여권의 법적 보장체계에 대한 개선에 대하여 논의하려고 한다.

제1절 개념

1. 환경규제에서 공중참여의 함의

"공중(公衆)"이라함은 통상적으로 공통의 이익기초, 공통의 취미 또는 공통의 사회적 관심사를 가지고 있는 사회시민이나 단체를 의미한다. "공중"의 외연과 내함은 불확정성을 가지고 있기에 사용되는 시간이나 장소에 따라 다양하게 정의된다. 비록 "공중"은 일상적인 생활용어로 사용되고 있기는 하지만 정치경제의 부단한 발전과 사회생활의 다향화로 인하여 "공중"의 적용범위도 부단히 확장되고 있으며 정확성을 생명력으로 하고 있는 법조문에서도 사용되기 시작하였다. "참여(參与)"라 함은 한 가지 과정을 말하는데 이러한 과정을 통하여 상관된 이익을 가지고 있는 자들은 서로 영향을 주고 발전의 방향, 정책결정권 그리고 공유하고 있는 자원 등을 통제함을 의미한다.[15] 참여란 일종의 외부의 역량이

14) 한국법철학회, 김도균 엮음, 『한국 법질서와 법해석론』, 세창출판사 (2013).

내부로 삼투하는 과정을 말하는데 참여주체가 내부의 근거에 영향을 미치면서 내부의 결정이 외부에 유리하게 하는 형식이다. 공중참여(Public Participation)는 “공중”과 “참여” 두 가지 개념의 조합이다. 앞에서 분석한 이해를 결부한다면 공중참여란 공통의 이익이나 취미를 가지고 있는 사회단체가 공익과 관련된 정부의 정책결정과정에 개입하거나 또는 의견이나 건의를 제출하는 활동을 의미한다.[16] 즉 공중참여란 일정한 사회적 배경 하에 자원과 관리부문에 대한 규제를 증가하기 위하여 진행되는 일련의 계획적이고 조직적인 노력이며 그들은 자원과 관리부문의 규제에서 제외되었던 집단이다.[17] 공중참여는 참여주체, 참여대상, 참여방식의 세 가지 요소로 구성되었다.[18]

다음으로 공중참여의 형성과 발전에 대하여 본다면 공중참여는 법학의 특유한 개념이 아니다. 최초로 사회학, 경제학, 정치학 등 여러 가지 사회과학 중에 분산되어 체현되었으며 공중참여의 범위가 광범하고 정의가 복잡하여 다양한 주체가 다양한 환경에서 서로 다른 정의를 내렸다. 때문에 중국학계에는 지금까지 공중참여에 대한 통일된 표준과 개념이 형성되지 않았다.[19] 그 기원을 거슬러 올라가면 최초로 기원전 6세기부터 기원전 4세기경 고대 그리스 아테네의 시민회의에서 형성되었다. 오늘날 입법 중 공중참여제도의 실시여부는 한 나라의 민주주의정치의 중요한 표현형식이고 기본특징이다.[20] 현대사회의 민주주의 행정하의 공중참여란 정부와 그 부속기관외의 사인이나 사회단체가 일련의 공식적인 또는 비공식적인 경로를 통하여 직접적으로 정부의 공공정책의 제정이나 집행과정에 참여하여 공공정책 결정에 영향을 미치고 공익을 수호하는 행위를 의미한다.[21] 공중참여는 현대 민주주의 행정의 중요한 방식이고 행정정책의 과학성을 높이고 민주주의 정치의 발전을 촉진함에 있어서 중요

15) 常紀文, 陳明劍. 环境法總論[M]. 中國時代經濟出版社, 2003: 148.
16) 周漢華. 外國政府信息公開制度比較[M]. 法律出版社, 2003.
17) 徐祥民, 田其云等. 环境權环境法學的基础研究[M]. 北京大學出版社, 2004.
18) 周珂, 王小龍. 环境影響評价中的公衆參与[J]. 甘肅政法學院學報, 2004(03).
19) 卓光俊. 我國环境保護中的公衆參与制度研究. 重慶大學博士學位論文, 2012.
20) 허 영, 『한국헌법론』(全訂3판), 박영사 (2007).
21) 김성수, 『일반행정법』, 홍문사 (2010).

한 의의가 있다.[22] 환경보호 공중참여제도는 민주주의 행정의 환경보호 영역으로의 확장이다. 때문에 민주주의 행정 하의 공중참여에 대하여 분석하는 것은 환경보호 공중참여제도를 연구하는 이론적 기점이 되는 것이다.[23]

민주주의 이론의 주류관점에 의하면 민주주의 행정은 행정권의 운영에 있어서 사회 여러 측면의 운영으로 완성되어야 한다고 한다.[24] 즉 참여는 민주주의의 기초이다. 현대행정은 민주주의 행정이고 민주주의 헌정을 기초로 하고 있으며 국가주권, 시민권리, 인격존엄, 사회공정과 사회책임 등을 추구하며 시민의 행정참여를 강조한다.[25] 현대서구에서 비교적 영향력이 있는 민주주의 이론 중 참여 민주주의, 엘리트 민주주의, 다원적 민주주의를 막론하고 모두 공중참여의 일반이론에 대한 분석을 포함하고 있다.[26] 현대사회의 민주주의는 시민의 직접참여를 확대하고 권력중심을 분산하여 공공권력을 규제하고 공익을 수호하려는 것이다.[27] 공중참여 관리방식은 최초로 기업의 행위과학영역에서 나타났으며 사원이 직접 참여하는 참여관리방식을 기업내부의 소규모 조직영역에 운용하여 사원들을 지원하고 그들이 경영진의 정책결정을 빨리 받아들이며 조직의 목표를 주입시키기 위한 것이었다.[28] 1970년대 말에 이르러 서구에서는 정부의 관리방식을 변화하는 붐이 일었고 각 나라들의 방식은 서로 달랐지만 공통한 본질적 특징이 존재하였는바 정부의 기능을 새롭게 정의하여 관리기능으로부터 서비스기능으로 변화하였다.[29] 이는 공공권력의 사회화와 공익의 최대화를 실현하는 것이다.[30] 또한 정부와 시장의 관계를 새롭게 정비하여 시장의 가치를 중시하고 정부의 규모를 축소시

---

22) 박균성, 『행정법론(상)』(제2판), 박영사 (2013).
23) 홍준형, 『환경법』(제2판), 박영사 (2005).
24) 홍준형, 『환경법특강』, 박영사 (2013).
25) 성낙인, 『헌법학』, 법문사 (2013).
26) 周珂. 环境法學研究[M]. 中國人民出版社, 2008: 96.
27) 王燦發. 論我國环境管理体制立法存在的問題及其完善途徑[J]. 政法論壇, 2003(04).
28) 노명준, “국제환경법의 원칙”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제24권 1호, p.369-395 (2002).
29) 한귀현, 『환경법의 기본원리』, 세종출판사 (1997).
30) 박은정, 『왜 법의 지배인가』, 돌베개 (2010).

켰다. 그리고 정부와 사회의 관계에 있어서는 권력을 사회에 환원하고 시민사회와 연합하여 관리하며 정치권력을 시민사회에로 환원시키고 시민이 공공사무에 직접참여 할 수 있게 하였다.[31] 각 나라 정부의 관리방식 개혁에 있어서 시민이 정부의 행정정책 결정과정에 참여하는 것은 크게 주목할 만한 성과였다. 비록 정부는 중대한 공공자원의 배분, 질서의 유지, 시민 권리의 보호, 사회공평의 실현 등 측면에서 여전히 기타조직에서 대체할 수 없는 중요한 역할을 발휘하고 있지만 정부는 더 이상 공공관리영역의 유일한 권력중심이 아니다.[32] 비정부조직, 지역사회조직, 사영부문과 시민은 정부와 함께 공동으로 사회의 사무를 관리하고 서비스를 제공하는 기능을 담당하고 있다.[33] 시민이 행정사무에 참여하는 것은 일정한 정도에서 현대 정부의 정책결정권이 끊임없이 확장되는 것과 현대 정부의 정책결정권에 대한 양호한 운영 사이의 모순을 해결하고 완화하였다. 1980년대에 이르러 서구에서는 시민이 정부의 행정정책결정과정에 참여할 수 있는 관련 제도를 중시하기 시작하였다. 서구들의 행정절차법의 중요한 내용으로 행정기관은 정책결정을 진행하고 행정계획을 실시할 때 가능한 이해관계인의 의견을 존중해야 하고 이해관계인의 구제권을 충분히 보장하였다. 중국의 헌법에서는 명확하게 “인민은 법률의 규정에 근거하여 각종 경로와 형식을 통하여 국가사무, 경제와 문화사업, 사회 사무를 관리한다”고 규정하였다. 헌법에서 규정한 공중참여는 광범한 참여형식이다. 즉 시민들의 정치참여를 포함하였을 뿐만 아니라 모든 공익, 공공관리사무 등 측면의 참여이다. 행정정책 결정과정에서의 공중참여는 주로 후자에 대한 참여이며 이는 시민이 일정한 참여경로를 통하여 정부의 행정정책결정 또는 공공사무에 영향을 미치는 행동과정이다.[34] 최근 들어 중국의 각급 정부에서는 중대한 정책결정에 대한 공시(公示), 공청회, 의안(議案)제도를 설립하였으며 정부의 업무를 공개하고 정보교류의 경로를 넓히며 정책결정의 과학성, 민주성과 공중참여도를

31) 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사 (2008).
32) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사 (2010).
33) 조홍식, 『사법통치의 정당성과 한계』(제2판), 박영사 (2010).
34) 常紀文, 陳明劍. 环境法總論[M]. 中國時代經濟出版社, 2003: 148.

높이고 공중이 일정한 범위 내에서 직접 또는 간접적으로 공공사무에 대한 관리와 정책결정에 참여할 수 있게 하고 있다.

마지막으로 공중참여 메커니즘의 기능에 대하여 본다면 공중참여 메커니즘의 가장 중요한 기능은 정부의 권리를 제약하는 것이다. “공공재산론”에 의하면 정부는 시민을 대표하여 공공재산에 대한 관리권을 행사하고 정부는 환경과 공공자원의 관리자이다.[35] 동시에 정부는 경제 질서의 수호자이며 통상적인 상황에서 정부는 이 두 가지 지위를 자유롭게 선택할 수 있다. 그러나 모든 정책결정과정에서 정부가 시민의 환경이익을 고려할 것을 기대하기 어렵다. 감독체제가 결여된 상황에서는 정부의 권리가 남용되어 시민의 환경이익이 손해를 입을 수 있다.[36] 공중참여 메커니즘의 또 다른 기능은 환경문제에 직면한 이익당사자들 사이의 협력을 촉진할 수 있는 것이다. 공중참여 메커니즘은 법적 기반을 제공하여 대화로 문제를 풀어나가게 인도하고 불필요한 대항을 감소시켰다. 이는 환경문제를 해결하는 사회적 비용을 감소시키는 중요한 수단이다.[37] 공중참여 메커니즘은 사전의 참여행위를 강조하는데 이는 환경법에서의 예방과 관리를 결합하는 원칙과 일치하다. 중국 현행 환경법체계에서 가장 강조하는 것은 공해에 대한 관리이다. 환경문제가 날로 심각해지고 있는 현재 공해관리와 환경보전을 결합하는 체계를 구축하여야 하며 이러한 체계에서 공중참여 메커니즘의 협력과 예방 기능은 더 중요하게 작용할 것이다. 공중참여 메커니즘은 권리에 대한 제약과 민주주의적인 감독을 강화하여 다양한 이익집단사이의 합법적 권리와 이익의 유효한 실현과 보장을 촉진하고 다양한 집단사이의 이익과 모순의 충돌을 없애며 사회의 자율을 실현하고 사회의 안정을 수호한다.[38] 현대의 민주주의국가에서 공중참여 메커니즘은 국가와 시장사이의 중요한 연결고리이고 사회민주주의와 법치의 가치를 확인하고 발전시키는 중요한 수단이다.[39]

---

35) 박균성, 『환경법』(제6판), 박영사 (2013).
36) 허 영, 『한국헌법론』(신4판), 박영사 (2004).
37) 이순자, 『환경법』(제3판), 법원사 (2012).
38) 曹明德, 王京星. 我國环境稅收制度的价值定位及改革方向[J]. 法學評論, 2006(1).
39) 최봉석, 『환경법』(개정판), 청목출판사 (2014).

2. 환경보호 공중참여의 함의

우선 환경보호 공중참여에 대한 정의를 살펴보면 환경보호 공중참여는 이미 기본원칙으로서 많은 국가의 환경법에서 확인할 수 있다. 광의의 환경보호 공중참여란 환경보호영역에서 공중이 일정한 과정을 통하여 환경이익과 상관되는 일체의 활동에 참여할 수 있는 권리를 의미한다.[40] 일부 학자들은 환경법의 공중참여 원칙을 환경보호의 민주주의 원칙이라고 한다. 환경법의 공중참여는 다양한 학자사이의 연구방법의 차이로 인하여 정의와 범위에 대한 견해는 일치하지 않다. 현재 환경법 이론연구 상황을 살펴본다면 환경보호 공중참여에 대한 정의는 대체적으로 광의와 협의 두 가지로 나뉜다. 광의의 환경보호 공중참여란 환경자원을 보호함에 있어서 모든 단체와 사인은 환경자원을 보호할 권리를 가지며 동시에 환경자원을 보호할 의무가 부여되고 모두 평등하게 환경자원 보호사업과 환경정책 결정과정에 참여할 권리를 가진다.[41] 협의의 환경보호 공중참여란 환경보호영역에서 시민은 일정한 절차와 방법을 통하여 환경이익과 관련된 모든 정책결정과정에 참여하여 정책결정이 대다수 시민의 절대적인 이익에 부합되게 하는 것이다.[42] 상술한 두 가지 정의는 참여의 주체와 범위에서 차이점을 보이고 있다. 광의의 참여주체는 모든 단체와 사인을 포함하며 참여범위는 환경보호의 모든 과정이다. 그러나 협의의 참여주체는 정책결정이익과 관련이 있는 시민이고 참여의 범위는 환경 정책결정이어야만 한다. 국제 환경법에서 “공중”에 대한 정의를 참조한다면 본문에서의 공중참여는 광의의 ‘공중참여’이며 환경법상의 공중참여란 환경법상의 공중참여 원칙이다.[43] 그렇다면 공중참여 원칙이란 환경보호 중 모든 단체와 사인이 평등하게 환경관리, 환경정책결정과정에 참여할 권리를 가진다”는 것이다.[44] 때문에 일부 학자들은 환경법상의 공중참여

---

40) 周珂, 王小龍. 环境影響評价中的公衆參与[J]. 甘肅政法學院學報, 2004(03).
41) 楊振東, 王海靑. 淺析环境保護公衆參与制度[J]. 山東环境, 2001(05).
42) 田良. 論环境影響評价中公衆參与的主体、內容和方法[J]. 蘭州大學學報(社會科學版), 2005(05).
43) 한귀현, 『독일환경법론』, 한국법제연구원 (2002).
44) 徐祥民, 田其云等. 环境權环境法學的基础研究[M]. 北京大學出版社, 2004.

원칙을 “환경보호의 민주주의원칙”이라고 한다.[45] 환경보호 공중참여는 이미 많은 국가들에서 환경법의 기본원칙이며 중국의 환경법에서도 마찬가지이다. 중국 환경법에서 공중참여 원칙에 대하여 여러 가지 표현형식이 존재한다. 예를 들어 공중에 의지하여 환경을 보호하는 원칙, 공중에 의지하고 모두가 감독하는 원칙, 시민참여원칙, 환경보호의 민주주의원칙 등이다.[46] 그러나 원칙은 추상적인 지도역할을 하는 것이고 구체적인 구속력이 존재하지 않는다. 기본원칙으로서 구체적인 제도의 뒷받침이 없다면 지도역할과 실시효과가 떨어지게 될 것이다. 중국의 환경입법에서 공중참여에 관련한 구체적인 규정이 일부 존재하지만 이러한 규정들은 대부분 사후참여이고 형식이 단일하며 분산되어 규정되어 있다. 때문에 환경문제가 날로 심각해지고 있는 현재 환경보호 공중참여 원칙을 구체화한 중국의 환경보호 공중참여제도를 구축하여야 한다.

다음으로 환경보호 공중참여의 형식과 발전과정에 대하여 살펴보면 환경보호 공중참여는 1930년부터 60년대 사이에 기원하였다. 당시 세계를 충격으로 몰고 갔던 “세계 8대 환경오염공해사건”[47]이 발생하였는데 공해사건은 시민들의 환경보호에 대한 경각성을 불러일으켰고 이때부터 시민들은 환경의 파괴가 인간의 생명건강을 심각하게 위협하고 있다는 것을 느끼게 되었으며[48] 시민들의 환경의식은 거대한 변화가 있게 되었고 시민들은 환경보호운동에 관심을 가지고 참여를 요구하기 시작하였다. 공중참여는 환경보호의 중요한 기본제도로서 1969년 미국의《국가환경정책법》에서 처음으로 나타났으며 공중참여환경사무의 권리를 명확하게 제기하였다. 1972년 UN에서 처음으로 “인간환경회의(UNCHE)”[49]를 개

45) 肖曉春. 法治視野中的民間环保組織研究[D]. 湖南大學, 2007:56.
46) 趙正群. 得知權理念及其在我國的初步實踐[J]. 中國法學, 2001(03):55.
47) 8대 공개사건: ①1930년12월1일부터 5일까지 벨기에 마르스계곡스모그사건 ②1948년10월26부터 31일까지 미국 펜실베이니아 주 피츠버그 시 남쪽의 다노라진에서 발생한 다노라스모그사건③20세기50년대 미국에서 발생한 로스앤젤래스 광화학오염사건④1952년12월5일부터 8일까지 영국런던에서 발생한 런던스모그사건⑤1955년 일본 욧카이치시에서 발생한 천식사건⑥1952-1955년까지 일본의 구마모토 현 미나마타 진에서 발생한 미나마타병사건⑦1931년까지 일본 도야마 현 진즈강유역에서 발생한 이따이이따이병사건⑧1968년3월 일본 아이치 현에서 발생한 미강유사건
48) 趙正群. 得知權理念及其在我國的初步實踐[J]. 中國法學, 2001(03):50.

최하였는데 이는 환경보호 공중참여의 첫 번째 고조를 일으켰다. 1992년 브라질 리우에서 열린 “환경 개발 회의”에서는 공중참여를 전략전인 고도에까지 상승시켰고 본 회의에서 통과된 《아젠다21》에서는 시민의 광범위한 정책결정과정으로의 참여를 지속가능한 발전을 실현하는 조건으로 선언하였으며 2002년 남아프리카공화국의 요하네스버그에서 개최된 “지속가능한 개발은 위한 세계정상회담”에서는 《요하네스버그회의선언》을 통과하였는데 제26조의 규정에서는 “지속가능한 발전은 장원한 안광과 정책의 제정, 결정, 집행과정에 각 사회 계층의 광범한 참여가 필요하다. 사회적 일원으로서 우리는 사회의 각 주요한 집단과 안정된 파트너관계를 형성하며 매개 집단의 독립성과 중요한 역할을 존중한다”라고 하였다.[50] 중국은 환경의 지속가능한 발전을 국가의 기본정책 중의 하나로 정하였고 《환경보호법》제6조에서는 “모든 단위와 사인은 모두 환경보호의 의무가 있고 오염과 환경을 파괴하는 단위와 사인을 검거하고 고소할 수 있다”라고 규정하였다. 《국무원의 환경보호문제에 관한 규정(國務院關于环境保護若干問題的決定)》에서는 “공중참여 메커니즘을 설립하고 사회단체의 역할을 발휘하며 환경보호 공중참여를 지원하고 환경보호 관련 법제도를 위반하는 행위를 검거하고 고소할 수 있다”고 규정하였다. 2006년 2월 22일 국가환경보호총국에서(2008년 국무원 산하의 환경보호부로 변경)는 《환경영향평가공중참여임시방법(环境影響評价公衆參与暫行辦法)》을 제정하였는데 이는 중국의 환경보호영역에서 처음으로 국가적인 측면에서 공중참여를 규정한 것이고 중국의 환경보호영역

---

49) 1972년 6월 스웨덴 스톡홀름에서 열린 국제적인 환경회의. 스톡홀름 회의라고도 한다. UN이 “오직 하나뿐인 지구”를 슬로건으로 하여 주최하였다. 1968년 5월 UN경제사회이사회(ECOSOC)에서 스웨덴이 제안, 그해 유엔총회에서 개최를 결정하였다. 목적은 지구를 환경파괴로부터 보호하고 천연자원이 고갈되지 않도록 국제적인 협력 체제를 만들고자 하는 것이다. 회의에서는 100개 항목에 달하는 행동계획의 권고를 채택하였다. 113개국 대표가 모인 이 회의 결과 인간의 경제활동으로 발생한 공해, 오염 등의 문제를 법지구적인 차원에서 해결하기 위한 스톡홀름선언(인간환경선언)을 채택하였고, 지구차원의 환경문제를 전문으로 다룰 유엔 기구인 유엔환경계획(UNEP)의 설치, 환경기금 조성 등에 합의 하였다. 특히 이 회의 개최일인 6월 5일을 기념하여 “세계 환경의 날(WED·World Environment Day)”이 제정되었다.

50) 常紀文, 陳明劍. 环境法總論[M]. 中國時代經濟出版社, 2003: 148.

에서 이정표와 같은 중대한 의의를 갖는다.

제2절 공중참여

1. 주체

"공중의 광범한 참여"는 UN에서 통과한 환경문제에 관련한 《아젠다21(Agenda 21)》[51]의 중요한 내용이다. 《아젠다21》의 세 번째 부분에서는 9개의 다양한 부류의 집단이 사회의 지속적인 발전과정에서 일으키는 역할에 대하여 분석하였는데 9개 집단에는 부녀, 아동과 청년, 현지주민, 비정부조직, 지방정부, 공인과 무역연합체, 상업과 공업계, 과학기술계, 농민이 포함된다.[52] 여기에서 지방정부를 제외하고는 모두 "공중참여"의 "공중"에 속한다고 볼 수 있다. 이와 같이 환경보호 공중참여에서의 공중은 단일한 집단이 아닌 다양하고 지속적으로 변화하는 이익집단이다. 상린관계, 경제관계, 사용관계, 가치관계 등 표준은 환경문제와 관련되는 "공중"을 확인하는 중요한 방법이다. 때문에 환경에 영향을 미치

---

51) UNCED, 1992(United Nations Conference on Environment and Development)에서 채택. 아젠다21은 사람이 환경에 영향을 끼칠 수 있는 장소면 어디든지 UN 산하 기구들이나 정부들 혹은 주요 단체들이 전 지구적이고 각 국가별로 그리고 지역적으로 행동할 수 있게 만드는 포괄적인 계획이다. 아젠다21, 환경과 개발에 관한 리오 선언, 산림의 지속 가능한 관리를 위한 조항들은 1992년 6월 3일부터 14일까지 브라질의 리우데자네이루에서 열린 UN환경 개발 회의(UNCED)에서 178개 이상의 정부들 동의를 얻어 채택 되었다. 유엔지속가능발전위원회(CSD)는 UN환경 개발 회의(UNCED)의 효율성을 높이기 위해서 뿐만 아니라 국가적, 지역적 그리고 세계적 수준의 협약의 실행에 대한 감시와 보고를 위해 1992년 12월에 탄생했다. 1997년 UN총회는 특별 회기 중 5년마다 The Earth Summit(UNCED의 속칭)의 진행에 대한 평가를 하기로 결정하였다. 아젠다21의 완전한 실행과 더 넓은 적용, 그리고 리우에서 결정된 조항들에 대한 의무들은 2002년 8월 26일부터 9월 4일까지 남아프리카 요하네스버그에서 열린 지속가능발전 세계 정상회의에서 재차 분명히 확인 되었다. 아젠다 21의 주요 분야는 지구환경문제의 원인이 되는 각종 사회, 경제적인 요인에 대한 해결방안, 대기, 해양, 폐기물, 토지 등 각종 환경사안에 대한 해결방안, 이를 위한 사회 각계각층의 역할 그리고 법, 제도, 기술이전 및 재정지원 등의 광범위하고 포괄적인 이행체계를 규정하고 있다.

52) 周漢華. 外國政府信息公開制度比較[M]. 法律出版社, 2003.

는 요소에 대하여 충분히 고려한 뒤 공중참여의 주체를 식별하여야만 더 많은 정보를 획득할 수 있고 나아가서 이익충돌을 막고 정책결정의 실행 가능성을 높일 수 있다. 그렇다면 위와 같은 9개의 다양한 부류에 대하여 아래와 같은 세 가지 주체로 귀납시킬 수 있다.

가. 시민

제2차 세계대전 후 세계경제는 신속하게 발전하였고 생활수준은 대폭 향상되었으며 사람들의 생활에 대한 추구는 물질적인 향수로부터 더욱 광범한 영역으로 확장되었고 생활의 질에 대한 인식도 변화하였으며 환경의 질에 대한 추구는 음식물, 주택, 내구재 등과 같은 소비품과 같이 생활의 질을 가늠하는 지표체계에 들어가게 되었다. 행위함수방식으로 시민 환경보호행위의 형성과 환경참여의 근거를 분석해 본다면[53]

$$R=BP-C+D$$

본 공식에서 R은 환경보호행위이고, 만약 R=0이면 환경보호행위가 없었음을 의미하고 R=1이면 환경보호의 참여를 의미한다.

B는 환경보호행위의 잠재적 수익을 의미하고, P는 환경보호를 진행할 때 산생되는 수익이 확률을 의미한다.

C는 환경보호행위의 원가이고, D는 환경보호행위로 얻는 사인의 수익이다.

이성적인 일반시민이라면 행동의 수익이 원가를 초과할 때 기꺼이 환경보호에 참여할 것이다. 만약 그렇지 않으면 무관심한 태도를 보일 것이다. 생태환경문제는 인류의 생존과 발전을 제약하고 있기에 확실하게 해결되지 않는다면 생산력의 퇴보와 경제의 발전을 위협할 수 있다. 심지어는 생존조건의 악화와 문명의 파괴를 초래할 수 있다. 환경보호활동

53) 周珂, 王小龍. 环境影響評价中的公衆參与[J]. 甘肅政法學院學報, 2004(03).

에 참여함으로서 인류사회에 거대한 생태효과, 경제효과 그리고 사회효과를 가져올 수 있기에 시민들이 환경보호에 참여하는 것은 큰 잠재적 수익(B)이 존재하고 있음을 의미하고 환경보호를 진행할 때 산생되는 수익의 확률(P)도 비교적 높음을 의미한다. 이 밖에 양호한 생태환경은 시민들의 심신건강에 유리하고 인간의 품격을 제고할 수 있기에 환경보호 참여자는 이로서 사인의 이익(D)을 보충할 수 있으며 정보기술의 발전으로 환경오염과 환경에 관련된 정보를 수집하는 시간, 금전, 정력 등 원가는 대폭 절감되어 행동의 원가(C)도 줄어들게 된다.

날로 심각해지고 있는 환경위기에 직면하여 자신의 생존환경에 대한 관심이 높아지면서 각국 시민들의 환경보호 의식이 높아지고 있다. 이러한 관심들은 환경보호에 있어서 공중참여가 지속되고 발전될 수 있는 사회적 기초이고 한 나라의 환경보호수준을 가늠하는 척도이다.[54] 한 나라와 지역의 공중환경보호 의식수준은 상당한 정도에서 그 나라의 환경정책과 환경법제의 실행효과에 영향을 미친다. 공중환경보호 의식의 제고는 환경보호 공중참여에 양호한 사회적 기초를 마련한다. 환경악화로 인한 사회 환경에 대한 시민의 불만도가 높아지고 환경의 질에 대한 요구가 높아질수록 환경을 보호하고 환경보호활동에 참여 하고자 하는 열의는 높아지며 정부의 환경정책에 부단한 압박을 가하여 영향을 미치려는 적극성은 높아진다.[55] 때문에 전 세계범위에서 환경문제의 보편화와 심각성 그리고 이로 인한 시민이익의 침해, 더욱이 생명안전에 대한 위협은 시민들로 하여금 환경보호의 각도에서 출발하여 정부에 대하여 더 많은 요구를 제출하게 되고 더 많은 발언권과 참여의 기회를 요구하게 된다. 그들의 노력으로 정치적 결정, 정부의 관리 그리고 평가 등은 지속가능한 발전의 방향으로 나아갈 수 있게 되고 환경보호운동의 정치적 역량의 기초를 형성하게 된다.

나. 사회조직: NGO로부터 정당까지

---

54) 世界銀行技術文件(第139号). 环境評价資料匯編. 國家环境保護局, 1993.
55) Swell. Coppock. Chambers Robert. Participatory Rural Development: analysis of experience. World Envelopment.1994.22(09).

환경보호민간조직 즉 환경보호 NGO (non-governmental organization)는 생태환경보호를 특정목표로 하는 사회단체이며 정부나 기업이 아닌 새로운 각도에서 광범하고 활발하게 환경보호 영역의 사회활동에 참가하는 것이다.[56] 환경오염피해는 통상적으로 지역성이 선명하기에 환경보호 공중참여에 체계적인 조직경로를 제공하는 환경보호 NGO는 시민의 환경 권리와 이익을 보호하는 대변인 역할을 할 수 있으며 또한 시민이 환경보호에 참여하는 중요한 과정이다. 1960년대부터 약세집단의 이익을 보호하고 지속가능한 발전을 도모하여야 한다는 인식이 보편화되면서 시민 이익의 대변인인 환경보호조직 즉 NGO가 각국에서 신속하게 나타나기 시작하였다. 이러한 환경보호 민간조직들은 환경보호 공중참여에 있어서 중요한 교량역할을 한다. 실천이 증명하듯이 환경보호측면에서 이러한 비정부조직들의 역할은 정부조직으로 대체할 수 없게 되었다. 일부 서구들의 환경보호 공중참여제도의 양호한 운영은 많은 환경보호 사회단체들의 적극적인 활동과 직접적인 연관이 있다. 통계에 따르면 미국은 1992년까지 일만 여개의 환경보호 비정부조직이 있었는데 그 중에서 조직규모가 10위권 안에 드는 단체들의 조직구성원 수는 1965년의 20만 명에서 1990년에는 720만 명으로 늘어났다.[57] 이러한 단체들은 모두 비교적 큰 사회적 영향력과 정치적 영향력을 지니고 있으며 세계 환경보호 사업의 발전을 추진하고 있다.

1973년부터 서유럽의 일부 공업발전 선진국들에서는 “녹색 정당”, “생태 정당”, “환경 정당”과 같은 환경보호의제를 정치 강령으로 하는 당파들이 정치무대에 등장하기 시작하였으며 각국의 선거정치에 적극적으로 개입하고 정치적 경로를 통하여 환경관리에 참여하였다. 이는 환경보호 운동이 NGO의 사회운동단계에서 체계적인 정당 활동단계에로 발전하였음을 의미한다. 시민의 지지가 있는 정당의 후보들은 한 측면으로는 시민의 지지로 정부기관의 요직을 맡게 되고, 다른 한 측면으로는 서유럽

---

56) Friedmann J.Empowerment: The Polities of Alternative Development. MA. Blackwell. Cambridge.1992.

57) 周漢華. 外國政府信息公開制度比較[M]. 法律出版社, 2003.

각국 정부와 기타 정당들은 영향력을 행사하기 위하여 중대한 정치적 영향력을 가지고 있고 시민들의 지지를 받고 있는 정당들의 환경의제에 대한 관심을 고려하지 않을 수 없다. 21세기 이래 서유럽의 많은 선진국들에서는 여당을 선택하는 기준이 녹색 정당과 협력관계를 맺을 수 있는 정당인지로 판단하였고 환경보호를 국가의 지속가능한 발전을 실현할 수 있는 첫 번째 임무로 생각하였다. 서유럽 선진국들에서의 녹색 정당의 출현은 기타지역의 환경보호수준을 한층 더 높은 차원으로 끌어올렸다.

다. 국제기구

환경문제는 전 세계적 문제이기에 환경관련 의제는 쉽게 국제정치 분쟁의 초점이 된다. 특히 국경을 넘어서는 환경자원문제에 관하여 상린국가간의 환경 권리와 의무를 둘러싼 분쟁에 휘말리기 쉬우며 환경 분쟁, 경제 분쟁에서 외교 또는 정치투쟁으로 이어지고 심지어 심각할 경우 무장투쟁까지 일으킬 수 있다. 그러나 어떠한 형식의 무장투쟁도 문제의 해결을 도울 수 없을 뿐만 아니라 오히려 문제의 심각성을 격화시킨다.[58] 때문에 글로벌 환경문제를 해결함에 있어서 국제법과 다자간협약의 프레임 안에서 외교영역의 역할을 충분히 발휘하여 평등, 협력의 방법으로 문제를 해결하여야 한다.[59] 예를 들어 오존층 파괴, 온실효과, 국경지대의 산성비, 해양오염, 공유자원의 개발과 보호 등 전 세계적 영향력을 가지고 있고 지역적 충돌을 일으킬 수 있는 환경문제에 대한 국가와 지역 간 협력기구와 중재기구를 설립하고 국제기구들의 적극적인 역할을 발휘하여야 한다.

UN은 전 세계적인 환경보호에 있어서 관건적인 작용을 발휘하고 있다. UN은 1972년 스톡홀름에서 "인간환경회의"를 소집하고 처음으로 환경문제를 전 세계적인 의제로 상승시켰다. 1992년 리우데자네이루에서 진행된 UN의 "환경 개발 회의"에서는 《아젠다21》을 통과시켰는데 이

58) 馬燕, 焦躍輝. 論环境知情權[J]. 当代法學, 2003(09).
59) 常紀文, 陳明劍. 环境法總論[M]. 中國時代經濟出版社, 2003: 148.

는 국제사회가 환경에 대한 관심이 새로운 단계에 진입하였음을 의미한다. UN의 산하기관인 UN환경계획서(UNEP), 세계환경개발위원회(WCED), 유네스코(UNESCO), UN개발계획서 (UNDP), UN식량농업기구(FAO), 인간과 생물권계획(MBA)등은 국제협력에 있어서 환경보호에 관련한 내용을 증가하였으며 국제환경행위에 관련한 기본원칙과 규범을 형성하였고 국제환경행위를 지도하는 역할을 발휘하고 있다.

이밖에 많은 국제적 환경보호 비정부조직들도 대거 출현하였으며 각자 지역적이고 다국적인 네트워크와 연합을 결성하고 환경보호를 위하여 적극적인 활동을 전개하고 있으며 발전 속도가 빨라 글로벌한 환경문제를 조정하고 해결하는 중요한 역할을 발휘하고 있다.[60] 특히 국제자연자원보호연합, 그린피스[61] 등 국제 환경보호 비정부조직들이 사회각계의 환경보호의제를 둘러싸고 적극적인 소통을 하고 여론의 힘을 빌려 각국 정부에 영향력을 행사할 수 있는 집단으로 성장하고 있다. 또한 각종 국제생태환경보호협약의 기초, 제정, 집행과정과 환경과 관련된 국제공공정책의 집행과정에 적극적으로 참가한다. 그리고 환경보호측면의 국제협력을 강화하며 각국의 시민들이 환경문제를 해결함에 있어서 자기관리를 할 수 있도록 지원하고 지지한다. 그린피스는1985년에 140만 명의 회원으로부터 1990년에 이르러서는 670만 명으로 증가하였으며 30여개 나라에 지사가 있고 연간 수익은 2400만 달러부터 1억 달러로 급증하였다. 또한 1992년 브라질에서 열린 “환경 개발 회의” 기간에 참석한 비정부조직만 6000여개이다. 환경문제는 표면상에서 인간이 생존하고 발전하는 자연환경의 파괴 즉 인간과 자연사이의 갈등이 격화된 결과로 보이지만 근원적인 것은 찾아보면 인간의 활동이다. 즉 인간의 잘못된 사유방식, 생산방식, 생활방식이다. 환경문제를 근본적으로 해결하려면 반드시 인간의 각성을 전제로 하는 전체인류의 적극적인 참여가 필요하다. 그리고 시민매체가 환경보호 의식을 배양하고 환경문제를 해결함에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 때문에 일부 학자들은 환경법의 공중참여 주체를 아래

60) 高金龍, 徐麗媛. 中外公衆參与环境保護立法比較[J]. 江西社會科學, 2004(03).
61) 1970년에 결성된, 핵무기 반대와 환경 보호를 목표로 국제적 활동을 벌이는 민간 환경 보호 단체.

와 같은 4가지 유형으로 분류하고 있다. 즉 환경의 영향을 받은 공중, 환경보호전문가 또는 학자, 환경보호단체, 시민매체이다.[62]

2. 범위

환경보호 공중참여의 실현가능성은 공중참여에 대한 국가의 수인한도와 직결되며 이는 환경보호 공중참여의 범위를 결정하는 결정적인 요소이다. 한 측면으로 국가가 정상적인 헌정질서와 양호한 사회발전을 수호하는 기초에서 최대한으로 공중참여에 대한 허가를 해줄 것을 기대하지만 또 다른 측면으로는 참여제도에 대한 설계에 있어서 그 나라의 국정에 부합되어야 한다. 무제한의 참여는 행정권 운행의 불균형을 초래하고 정상적인 사회질서 유지가 어렵다.[63] 때문에 환경법에서 환경보호 공중참여의 법위를 설정하는 것은 매우 중요한 것이다. 각국의 환경보호 공중참여의 법위에는 아래와 같은 몇 가지가 포함된다.[64] 국가 환경관리의 예산과정과 정책결정과정 참여, 개발과 관련된 환경관리과정과 환경보호제도 실시과정 참여, 환경보호단체의 결성, 환경관련 분쟁의 조정과정에 참여, 환경보호청구권의 획득, 환경관련 과학기술의 연구, 시범과 보급과정에 참여하는 등이다.

3. 과정

공중이 환경보호에 참여하는 방법은 매우 다양한바 서구의 주요경험을 예로 든다면 자문위원회, 비공식소형집회, 공개설명회, 지역사회설명회, 시민심사위원회, 공청회, 안내책자발행, 메일링 리스트, 그룹연구, 민의조사, 공공통신소 설립, 기자회견요청의견, 시민질문회답 등이 있다. 각 참여방식마다 의사소통능력, 특정한 이익처리능력 등 성질상의 차이점을 보이고 있다. 때문에 사건의 내용과 성질에 따라 조합하여 운용할 수 있

62) 曲格平. 环境保護知識讀本[M]. 紅旗出版社, 1999: 278.
63) 周珂, 王小龍. 环境影響評价中的公衆參与[J]. 甘肅政法學院學報, 2004(03).
64) 徐祥民, 田其云等. 环境權环境法學的基础研究[M]. 北京大學出版社, 2004.

다.[65]

4. 주요내용

환경법이론에 있어서 공중참여 원칙에 관하여 여러 가지 표현방식이 존재한다. 예를 들어 시민에 근거하여 환경을 보호하는 원칙, 시민에 근거하고 시민이 감독하는 원칙, 시민참여원칙, 환경보호 민주주의원칙 등이다. 그러나 원칙만 존재하고 구체적인 제도의 뒷받침이 없다면 원칙의 지도 작용과 실행효과는 크게 작용을 발휘하지 못할 것이다. 때문에 환경문제가 날로 심각해지고 있는 현재 중국은 환경보호 공중참여에 대한 구체적인 법제도를 구축하여 실용성이 있는 제도로 원칙을 구체화하여야 한다. 환경보호 공중참여제도의 구축은 환경관련 법제도를 실시하는 전 과정을 관통하여야 한다.[66] 공중참여는 환경법의 실행단계에 따라 환경입법참여, 환경행정참여, 환경사법참여로 나뉜다. 구체적인 참여내용에는 예비안참여[67], 과정참여[68]와 행위참여[69], 말단참여[70] 등이 있다. 그리고 이에 상응하는 환경보호 공중참여 메커니즘을 구축할 필요가 있는데 여기에는 정보공개 메커니즘, 표현메커니즘, 감독메커니즘, 소송메커니즘이 포함된다.

---

65) 楊振東, 王海青. 淺析环境保護公衆參与制度[J]. 山東环境, 2001(05).

66) 소병철, “법치주의 현실 개선과 행정입법의 사법적 통제에 관한 연구”, 『서울시립대학교 대학원 법학박사학위 논문』 (2010).

67) 예비안참여란 공중이 환경정책과 계획의 제정단계 그리고 건설개발사업의 시행단계 이전에 참여하는 것을 말하며 공중참여의 전제이다.

68) 과정참여란 환경관련 법률, 법규, 정책, 계획, 건설개발사업의 시행과정참여이다. 이는 환경보호 공중참여의 관건이다.

69) 행위참여란 “나 자신부터 시작하자”라는 자발적인 환경보호참여를 말하는 것인데 공중이 환경보호에 참여하는 근본이라고 할 수 있다.

70) 말단참여란 환경보호 공중참여의 보장이다. 첫 번째 표현으로, 지정기한 내에 개선조치를 취한 항목을 검수할 때 공중대표의 참여가 있어야 한다. 두 번째 표현은 환경오염과 생태파괴에 대한 민원사항을 처리할 때 민원제기자의 권리를 존중하고 이익을 보호하며 명확한 답변을 한다. 세 번째 표현은 환경 분쟁에 대한 처리에 있어서 공청회의 방식을 통하여 공중의 의견과 요구를 충분히 청취한 뒤 처리의견을 제기하여야 한다.

가. 정보공개 메커니즘

정보공개는 환경보호 공중참여의 전제와 기초이다.[71] 일반적으로 공중은 아래와 같은 환경 정보권이 있다.[72] 첫째, 환경 정책정보, 즉 환경법규의 규정, 환경법의 입법상황 등이다. 둘째, 환경 관리기구 정보, 즉 환경보호주관기관의 직책권한에 관한 정보이다. 그리고 공중이 환경보호관리기구와 의사소통을 진행할 수 있는 절차와 방법에 관한 정보이다. 셋째, 환경상황정보이다. 예를 들어 기후, 환경 오염지수, 환경 파괴상황, 환경자원상태 등이다. 넷째, 환경 과학정보, 주로는 일상생활과 관련이 있는 주의사상정보이다. 예를 들어 쓰레기 분리수거, 전기와 물 절약, 환경에 유리한 생활방식 정보 등이다. 그렇다면 환경 정보공개 메커니즘이란 정부 또는 기업이 일정한 절차와 경로를 통하여 환경법에서 규정한 반드시 공개하여야 하는 환경정보 또는 공중이 신청절차를 통하여 얻을 수 있는 정보를 공개하는 것이다. 그리고 공중의 환경 정보권이 침해를 받을 때 그에 따르는 권리구제메커니즘을 의미한다.

나. 환경입법 참여제도

입법과정은 일종의 시민의 의사를 표현하는 과정이다. 공중의 환경입법참여는 주로 두 가지 경로가 있는데 하나는 공중이 대표를 선거하여 입법안을 제기하며 관련된 환경입법 활동에 참여하는 간접참여방식이다.[73] 다른 하나는 입법기관에서 환경입법예안을 사회에 공개하고 의견을 구할 때 공중은 공청회, 좌담회 등을 통하여 입법예안에 대한 의견과 건의를 제기하는 방식으로 직접적으로 환경입법참여권을 행사하는 것이다.[74] 환경입법 활동은 고도의 과학성과 전문적인 지식을 요구하는 특징

71) 呂忠梅. 环境法新視野. 中國政法大學出版社, 2000:236.
72) 조홍식, “리스크法-리스크관리체계로서의 환경법”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제43권 제4호, p.27-128 (2002).
73) 박효근, “환경영역에서 리스크방지를 위한 협동원칙”, 한양법학회, 『한양법학』 제22집, p.289-313 (2008).
74) 陳建新. 試論环境保護民主原則及其貫徹[M]. 南方經濟, 2003(09).

을 가지고 있지만 이는 공중참여를 저해하는 이유가 될 수 없다. 반대로 이러한 특징 때문에 더욱 공중의 적극적인 참여를 필요로 하고 공중의 의견과 건의가 필요하다.

다. 환경행정 참여제도

환경행정참여는 환경행정정책 결정과정참여와 환경행정정책 집행과정 참여로 나뉜다. 환경행정정책 결정과정에서 공중참여의 사항과 그에 대응하는 참여방식은 대체적으로 아래와 같다. 첫째, 공청회, 의견제시 등 방식으로 대기환경기준, 오염물배출기준 또는 기타 환경기준을 설립하는 것이다. 둘째, 공청회, 의견제시, 행정구제 등 방식을 통하여 환경영향평가 과정에 참여하는 것이다. 셋째, 의견제시, 지역사회조직, 행정구제 등의 방식으로 환경법령 집행과정에 참여하는 것이다. 넷째, 지역사회조직 등 방식을 통하여 환경보호에 관련한 설문조사와 감시 측정과정에 참여하는 것이다. 다섯째, 공청회, 의견제시, 국민투표 등 방식을 통하여 고도의 오염성시설의 설치와 개발항목을 결정한다.

그렇다면 환경행정정책 집행과정참여는 주로 아래와 같다. 첫째, 감독하는 참여이다. 즉 공중은 여러 가지 경로와 형식을 통하여 국가 환경행정정책 집행기관과 본 기관 공무원의 환경집행행위의 합법성과 합리성에 대하여 감독한다. 둘째, 협조하는 참여이다. 즉 공중은 환경행정정책 집행기관의 집행행위에 적극적인 지지와 방조를 제공하는 것이다. 예를 들어 환경정보를 제공하고 환경을 파괴하는 자에 대한 검거와 고발 등이다.

라. 환경사법참여제도

환경사법참여는 공중이 환경소송을 제기하거나 환경소송에 참여하며 또는 소송결과를 집행하는 것을 의미한다. 공중의 환경이익이 손해를 입어 제기하는 소송이 바로 환경 공익소송이다. 환경소송은 공중이 환경관

리에 참여하는 중요한 방식이며 공중참여권의 유효한 실행을 보장하려면 반드시 공중의 구제권을 충분히 보장하여야 한다.

제3절 공중참여의 이론적 기초

어떠한 제도나 규제의 설립에 있어서 반드시 이론상의 합리성과 현실에서의 필요성이 모두 존재하여야 한다. 환경보호 공중참여는 민주주의 이론의 체현이고 확장이다. 공중참여는 사회 관리와 공공사무 측면에서 상대적으로 독립적인 방식으로서 최근 몇 년간 부각되고 있다. 그리고 사회경제의 신속한 발전과 더불어 환경이익은 다원화의 국면을 맞이하였고 정치체제개혁과 민주화의 추세 그리고 시민의 환경의식의 각성으로 인하여 현재 중국에서 시민의 공중참여의식은 부단히 발전되고 있기에 환경보호 공중참여이론에 대한 연구가 시급하다. 본 절에서는 먼저 경제학이론의 시각에서 환경보호 공중참여제도의 정당성을 분석한다. 즉 공중참여의 경제학적기초이다. 다음으로 법리학의 시각에서 환경보호 공중참여제도의 법리적 기초를 분석한다. 마지막으로 현재 중국의 환경보호 공중참여제도의 배경을 설명하겠다.

1. 경제학적 기초

환경보호 공중참여의 경제학적인 연구시각은 외부성[75]에서부터 착수하여야 한다. 외부성이란 생산자가 타인에게 대가를 지불하지 않는 영향을 의미한다. 외부성에는 정(正)외부성과 부(負)외부성이 존재한다. 경제학은 외부성에 대한 정의를 내림에 있어서 시장가격이 반영할 수 없는 생산의 일반적인 사회적 한계비용이라고 보고 있다. 이로 인하여 "시장실패"가 나타나고 시장경제는 효율적인 상태에 도달하지 못하는 것이다.[76] 일반적으로 공업생산은 환경에 부정적인 영향을 미치고 나아가 생

75) 외부성(externality)이란 내가 의도하지 않았지만 남에게 영향을 끼치고, 또 이에 대해 대가를 치르지 않는 것이다.

76) 환경오염은 사적 한계비용이 사회적 한계비용보다 작은 매우 강한 부정적 외부

산거래에 참여하지 않은 기타 "무관"한 인원의 신체건강 또는 기타 이익까지 침해하게 된다. 환경오염은 전형적인 부(負)외부성이다. 경제학자들은 환경오염과 관련된 사건들을 분석하는 것을 통하여 외부성에 대해 분석하고 해결방안을 모색한다. 경제학자들 사이의 일치한 견해로는 외부성에 대해 내부화를 진행 한다는 것이다. 즉 "무관"한 인원들을 생산거래과정에 참여시키는 것이다. 이렇게 외부성에 대한 내부화를 진행한다면 외부성에 의한 일련의 문제들을 해결할 수 있는 것이다.

그러나 어떻게 외부성에 대한 내부화를 진행할 것인가에 대하여서는 많은 의견충돌이 존재한다. 처음으로 1920년대 복리(福利)경제학자 피구(Pigou)가 사회적비용 문제를 제기하였다. 피구의 관점에 의하면 생산자의 환경오염으로 인한 손해를 사회적비용으로 보고 생산자는 이익을 얻었지만 이와 관련된 피해자는 상응한 보상을 받지 못하였다. 이러한 유형의 외부성사회적비용을 생산자가 일방적으로 내부화하는 것이다. 즉 생산자가 피해자에게 배상을 하거나 또는 정부에서 생산자에 대하여 세금을 징수하는 것이다.[77] 세수의 형식을 통하여 외부성에 대한 내부화를 진행하며 생산은 또 다시 파레토 최적화 상태[78]에 도달하게 된다. 그 후

성을 띤다. 예컨대 어떤 기업이 폐수를 흘려보내면 인근 주민이 마시는 물의 수질이 나빠지고 어류가 감소하며 폐수처리 시설을 설치해야 하는 등 외부적 비용이 발생한다. 하지만 이런 비용은 가격에 반영되지 않아 이익 극대화를 추구하는 기업은 목표 생산량을 자원의 효과적인 배치에 요구되는 생산량보다 높게 책정하게 마련이어서 환경오염은 심해진다.

77) 영국의 경제학자 피구가 정의하여 중요성을 분명히 한 개념으로, 오늘날 각종 환경오염 문제와 관련하여 재인식되고 있다. 예를 들면 어떤 사람의 식림(植林)에 의하여 강 하류의 사람들이 수해를 입지 않게 된 경우에는 외부경제가 존재한 것이지만, 거기에 대한 대가를 하류 사람들이 식림한 사람에게 지불하는 일은 없다. 이와는 반대로 어느 공장으로부터 배출되는 매연이나 폐수에 의하여 공기나 하천이 오염되어 시민 보건을 위한 지출이나 세탁비 등이 여분으로 들어간 경우에는 외부불경제가 존재하였지만 시민이 그 비용을 공장에 청구할 수는 없다. 사회적 비용이 존재할 때 그 비용을 경제활동의 당사자가 부담하지 않음으로써 자원에 대한 과소평가 경향이 발생, 자원을 과잉사용하게 된다. 자원의 효율적 배분이라는 점에서 자원은, 사회적 비용을 포함하는 가격으로 평가되어야 하며, 따라서 이 같은 과잉사용을 예방하기 위해서는 비용을 당해 주체가 부담해야 한다는 주장이 대두되고 있다. 환경파괴에 따른 오염자부담원칙(polluter pays principle)은 그 예의 하나이다

78) 자원배분이 가장 효율적으로 이루어진 상태를 의미한다. 이탈리아 경제학자 V. Pareto가 처음 이 개념을 경제 분석에 사용했다고 해서 이렇게 명명되었다. 파레

로 오랫동안 일부 국가들에서는 피구의 관점에 기초하여 환경을 오염한 자에 대하여 세금을 징수 하였다.

1960년대에 이르러 피구의 관점에 대하여 경제학자 코스(Ronald Coase)가 반대의견을 내놓았고 제도경제학을 창립하였다. 코스는 그의 저명한 논문《사회적 비용문제(The Problem of Social Costs)》에서 피구 관점의 한계에 대하여 지적하였는데 생산자 갑이 생산거래에 참여하지 않은 을의 이익에 손해를 가하였다고 보았고 이러한 사고방식은 문제의 단일한 측면만 고려하였기에 문제를 해결하는 방법 역시 단일하게 세금을 징수하는 것이라는 것이다. 코스의 관점에 의하면 이러한 유형의 문제들은 상호성이 존재 하는 바 생산자가 기타 생산거래에 참여하지 않은 자에 대한 손해를 줄이기 위하여 노력하였다면 이는 또 다른 의미에서 생산자가 입은 손해이다. 문제의 관건은 갑이 을에 대한 손해를 줄이는 데 있는 것이 아니라 재산권에 대하여 명확하게 확정하고 거래비용이 "0"이라고 가정한다면 재산권에 대한 확정에 대하여 어떻게 규정하든 최종적으로 갑과 을은 담판과 협상을 통하여 생산의 극대화를 이루는 것이다.

코스이론에서 외부성을 내부화하는 방법은 법제도를 통하여 재산권에 대하여 명확하게 정의하고 원래부터 생산거래과정에 포함되지 않았던 외부인들을 거래과정에 참여하게 하였다. 이는 공중참여제도의 경제학이론 기초라고 한다. 즉 법률을 통하여 공중의 환경권을 정의한 뒤 일정한 제도의 형식을 통하여 공중은 오염원인자와 담판하고 협상할 수 있게 되어 공중이 환경보호에 참여할 수 있게 되었다. 코스의 이론은 서구에서 지역사회 환경관리에 이용되었고 일정한 성과를 이루었다.

토최적이 이루어지기 위해서는 생산의 효율성과 교환의 효율성에 대해 다음의 조건이 충족되어야 한다. 생산의 효율성은 한 재화의 생산량을 증가시키기 위하여서는 다른 한 재화의 생산량을 감소시켜야 하고, 교환의 효율성은 한 소비자의 효율을 높이기 위하여서는 다른 소비자의 효율을 감소시켜야 하는 것을 의미한다. 즉 파레토 최적의 상태란 위의 두 조건이 동시에 성립하는 경우를 의미한다. 파레토 최적은 자원배분의 효율성에 관하여 중핵을 이루는 중요한 분석개념으로 이는 완전경쟁시장에서 달성되어 각 사인은 최대의 만족을 얻고 기업은 이윤의 최대화가 달성될 것이다. 그러나 이 이론은 자원의 배분에만 관여하고 소득분배에는 아무런 언급이 없다는 한계가 있다.

비록 코스 이론은 환경보호 공중참여제도에 이론적인 기초를 제공하였지만 구체적인 실천에 있어서 많은 문제점들이 존재한다. 코스가 자신의 논문《기업의 본질(The nature of the form)》에서 제기하였듯이 거래비용은 세 가지로 나뉜다. 하나는 정보수집비용, 다른 하나는 계약의 성립비용 세 번째는 계약의 실행비용이다. 만약 코스의 이론을 구체적인 환경보호 공중참여의 실천에 적용한다면 제도적인 문제가 존재하고 정부의 작용은 매우 중요하다. 일부 학자들이 지적하였듯이 기업과 공중이 환경보호문제에 관하여 합의를 이루어 내려면 기업의 환경 정보공개에 대하여 정부는 명확하게 규정하여 공중의 정보수집비용을 낮추어야 하고 또한 공중의 지나치게 큰 권리와 이익수호를 위하여 제도적인 보장을 제공함으로써 계약의 성립과 집행비용을 낮추는 것이다.[79] 이는 정부에 비교적 높은 요구를 제기한 것이다. 때문에 경재학자들은 정부의 행위에 관심을 돌리게 되었으며 이로 인하여 공공경제학(public economics)이 탄생하였다.[80] 공공경제학은 공공경제에 관한 연구인데 완전히 시장에 속하지 않고 또한 완전히 사인과 기업의 관계에 속하지 않는 경제문제를 연구하는 것이다. "정부가 반드시 무었을 하여야 하는가?"는 공공경제학에서 해결하려는 핵심이다. 즉 구체적인 정부의 행위를 검토하고 기타 경제학에서 정부를 "가상화"하는 것과 구별된다.

그리고 집단사업, 집단소비, 공공생산품에 대한 분석은 공공경제학의 핵심내용이다. 이를 기초로 일부 경제학자들은 환경보호문제에 관하여 공공생산품이라는 개념을 제기하였다. 이는 1950년대 경제학자 폴 새뮤얼슨(Paul Anthony Samuelson)의 두 편의 논문에 의하여 제기된 것이다. 새뮤얼슨의 이론은 공공지출규범이론의 일부 핵심문제를 해결하였다. 첫째, 집단소비생산품을 어떻게 정의할 것인가? 둘째, 공공생산품 생산에

79) 최봉철, "문언중심적 법해석론 비판", 한국법철학회, 『법철학연구』제2권, p.271-296 (1999).

80) 공공경제학이란 바로 공공재(財)의 공급, 또는 그 비용의 배분을 주제로 한 것이다. 이러한 주제는 전통적으로 재정학에 속하는 것이었으나, 단순한 국고수지의 관점에서가 아니라, 민간과 정부의 자원배분이라는 관점에서 광범하게 경제학의 응용으로서 연구되어 새로운 학문분야로서 확립되고 있다.

수요 되는 자원을 어떻게 최적화 배치할 것인가? 셋째는 공공부문의 지출에 재원을 제공하는 효율적이고 공평한 세수체계를 어떻게 평가할 것인가이다. 새뮤얼슨의 관점에 의하면 사람마다 공공생산품을 소비한다고 하여 타인의 공공생산품에 대한 소비가 줄어들지 않는다. 또한 공공생산품은 비경쟁성의 특성을 가지고 있다. 그 뒤로 새뮤얼슨은 자신의 다른 논문에서 공공생산품에 대하여 정의하였고 공공생산품이란 비경쟁성 뿐만 아니라 비배타성의 특징도 가지고 있다고 하였다. 공공생산품이란 사인이 구매의사와 상관없이 사회의 모든 구성원이 모두 획득할 수 있는 산품이다.

경제학에서 공공생산품에 대한 정의에 관하여 일정한 차이점이 존재하지만 공공산품에 관련한 구체적인 사례에서는 모두 일치한 인식을 보여준다. 예를 들어 대부분의 경제학자들은 국방, 교육, 환경보호는 모두 전형적인 공공산품에 속한다는 것이다. 더욱이 공공생산품이란 산품에만 국한된 것이 아니라 많은 상황에서 서비스를 말하고 환경보호는 전형적인 서비스유형의 공공생산품이다. 그리고 비록 대부분의 공공생산품은 정부에 의하여 제공되어야 하지만 (예를 들어 국방 등이다) 경제학자들의 일관된 주장은 정부의 낮은 효율성으로 인하여 공공산품의 제공에 관하여 사인의 제공도 배제하지 않는다. 정부는 비영리성의 사영부문과 계약을 체결하는 것을 통하여 정부가 수요 하는 생산품과 서비스를 획득하는 것이다. 지난 20년간 세계 각국에서 많은 비정부조직들이 나타나게 된 원인이 바로 근현대의 시장실패와 정부실패의 원인으로 인하여 공공생산품에 대한 수요를 만족할 수 없는 시민들은 자력의 조합으로 공공생산품에 대한 수요를 만족시켰고 이로 인하여 제3부문 또는 비정부조직은 신속하게 발전하였으며 이런 현상들은 환경보호문제에 있어서 더욱 뚜렷하게 나타났다. 즉 환경보호에 관련된 공공산품의 특성은 공중이 환경보호에 참여할 수 있도록 하나의 경제학적 기초를 제공하였고 환경보호와 관련된 실천에서 검증할 수 있었다.[81]

---

81) 허성욱, “규제행정의 규범적, 실증적 목적으로서 경제적 효율성과 정치적 효율성 -SSM 규제에 대한 효율성 분석을 중심으로-”, 한국법경제학회, 『법경제학연구』 제12권 제1호, p.67-90 (2015).

환경경제학은 독립적 경제학의 분류가 아닌 피구의 외부성이론, 공공생산품이론, 미시경제학에서 일반균형과 원가수익분석과 관련된 이론들이 환경문제에 응용된 분석이다. 최초로 미국정부 수자원이용부문의 경제학자들에 의하여 창립되었다. 환경경제학에서 해결하려는 핵심문제는 오염 즉 환경보호문제이며, 자연계에서는 물질이 소멸될 수 없기 때문에 생산은 반드시 오염을 수반한다고 가정한다. 그리고 환경문제의 본질은 환경문제의 외부성과 공공산품이라는 것이다. 사회가 구매하여야 하는 환경의 질을 어떻게 확정할 수 있는가? 여기에 대한 답변을 할 수 없다면 답변할 수 있는 권리를 시장에 넘기는 것이다.[82] 그러나 사실이 증명하듯이 이처럼 결정을 내리지 못할 때에는 환경의 질 악화를 초래한다. 만약 환경에 대해 지출하고자 하는 사인의 비용을 합산 할 수 있고 이것을 실시비용이라고 가정한다면 현재의 환경의 질보다 좋은 파레토 최적화 상태에 도달할 수 있는 것이다. 일단 비 시장메커니즘이 결정을 하기로 한다면 많은 기타의 방법을 선택할 수 있는 것이다. 예를 들어 정부가 환경보호를 제공하는 것이다. 환경경제학에서 장기간 존재하는 논쟁은 바로 어떻게 비 시장메커니즘의 방법을 선택하여 환경보호문제를 해결할 것인가이다. 경제학자들의 관점은 대체로 두 가지로 나뉜다. 하나는 명령-규제방식을 주장하는 것이고 다른 하나는 경제장려방식을 주장하는 것이다. 전자는 명령의 방식으로 회사들에게 무엇을 할 수 있으며 무엇을 할 수 없는가를 정해주는 것이다. 예를 들어 설비를 개진하고 오염물질에 대한 배출을 제한하는 것을 통하여 오염을 낮추는 것이다. 후자는 경제장려의 방식을 통하여 회사들이 스스로 오염물질 배출을 감소하는 것이다. 그러나 환경경제학자들의 공동한 의견으로는 환경보호는 공공생산품에 속한다는 것이고 그 기본관점은 아래와 같다. 첫째, 공기, 수자원 등과 같은 환경은 시민의 생존과 직접적으로 연관되어 있기 때문에 이것들을 사적인 소유권 대상으로 분류하여서는 안 된다는 것이다. 둘째, 사인의 경제지위와 상관없이 소유권자는 환경에 대하여 자유롭게 사용할 수 있다. 그리고 사인의 이익을 위하여 환경과 같은 공공재산에 대하여

82) 고학수·허성욱, 『경제적 효율성과 법의 지배』, 박영사 (2009).

재분배하여 일부 사람들만 사용하도록 할 수 없는 것이다. 셋째, 환경이 오염되었더라도 사인에 의하여 측정되는 것이 아니고 공공기구에 의하여 감독되어야 한다. 때문에 환경보호는 공공기구에 위탁하여야만 한다. 물론 공공기구에서 어떻게 환경을 보호할 것인가에 대하여서는 많은 다양한 의견이 존재하고 분기가 있다.[83]

일부 학자들의 의견으로는 정부직능(職能)의 행사에 근거하여서는 안된다는 것이다. 그중 대표적인 학자로는 삭스(Sachs)가 있다. 그는 주장하기를 환경이 공공재산으로서의 의의는 행정기관에 위탁하기 위한 것이 아니라, 주민들이 환경권을 보유하고 있기에 그들에게 법원에 소를 제기할 수 있는 권리를 부여하는 것이다.[84] 그리고 법원의 개입이 들어간 예방조치를 실시하는 것을 통하여 환경보호를 진행하는 것이다. 이는 공중이 사법과정을 통하여 환경보호에 참여할 수 있는 이론기초를 마련하였다.[85]

그러나 현재 행정기관은 위탁-대리이론에 따르고 있기 때문에 공중은 이미 투표를 통하여 간접적으로 정부의 환경보호에 참여하였음에도(예를 들어 환경보호행정법규 제정 등) 왜 다시 시민들에게 기타 수단을 통하여 직접적으로 환경보호에 참여할 수 있게 하여야 하며 그 정당성은 무엇인가 하는 것이 문제된다. 문제의 본질은 현재 공공기관이 가지고 있는 권력은 이미 공동성을 벗어났다는 것이다. 즉 헌법 등 법제의의의 공공기관은 민주주의를 원칙으로 하여야 하고 행정부문은 시민의 공동한 근거를 반영하는 장소여야 마땅하나 실제로 공공기관은 권력기관이고 권력기관이라면 쉽게 이익집단의 영향을 받게 된다. 그리고 이러한 이익집단은 대부분 환경오염제조자들이다. 때문에 환경보호를 집행함에 있어서 공익을 벗어나고 공공기관은 약자를 보호하고 정의를 수호하며 오염원인자가 사회에 대한 손실을 책임지게 하는 방향으로 나아가는 것이 아니라 대부분의 상황에서는 쉽게 경제이익의 영향을 받게 된다. 때문에 현대사

83) 허성욱, “한국에서 빅데이터를 둘러싼 법적 쟁점과 제도적 과제”, 서울대학교 법학연구소, 『경제규제와 법』 제7권 제2호, p.7-21 (2014).
84) 조홍식·이재협·허성욱, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사 (2010).
85) 오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사 (1996).

회에서 각 나라마다 환경보호기관의 인원과 재정예산은 해마다 늘어나지만 환경문제는 의연히 원만하게 해결되지 못하고 있는 것이다.

위에서 분석한 결과들이 나타나는 근본적인 원인은 정부실패이다. 왜냐하면 시장체제하에서 공공자원이 보장을 받지 못하기에 공공기관의 간섭이 필요하고 이러한 간섭자체가 이상적이지 못하다.[86] 그 원인으로는 첫째, 환경정책을 실시할 수 있는 인재가 부족하다. 둘째, 인재가 있다고 해도 시장의 압력과 제약으로 인하여 환경정책의 실시는 불확실하였다. 셋째, 민주주의정부라고 하면 차기 선거에서의 낙선의 두려움이 있기 때문에 경제성장에 불리한 정책을 실시하지 않으려고 한다. 넷째, 대형기업일수록 정부를 통제할 수 있는 힘이 커지고 권력중심부가 형성되어 규제를 회피할 수 있다. 다섯째, 오염원인자로 민영기업 뿐만 아니라 국유기업도 포함된다. 그러나 현대자본주의사회에서 공기업에서도 환경보호를 실시하지 않았으며 환경을 개선하여야 한다는 의식이 없었고 정부도 공기업에 대하여 환경규제를 진행하기 어려웠다. 미국경제학자 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)이 지적하기를 정부가 환경보호를 진행하고 불필요한 오염을 줄이기 위해서는 중요한 역할을 하여야 한다고 하였다. 시장실패를 시정하기 위하여 내려진 정부행위가 결국에는 정부실패로 이어진다. 그 원인으로는 환경문제의 특수성 때문에 어떤 사람이 어떠한 손해를 입었거나 어떠한 이익을 취득 했나를 막론하고 정부가 시장참여자보다 실상을 더 잘 알 수 없다는 것이다. 프리드먼의 관점에 의하면 오염을 제로에 가깝게 규제하려면 더 많은 손실이 초래되기에 문제의 관건은 "오염을 소멸"하는 것이 아닌 "적당한 오염 양"을 상의하고 결정하여 오염을 이러한 적정선상에서 규제하여야 한다는 것이다.[87]

또한 일부 학자들은 정부환경정책 실패의 원인을 아래와 같은 세 가지로 분석하고 있다. 첫째, 정부의 환경정책은 현재의 기술수준에 기초하여 가장 적합한 환경기준을 만들어야 하지만 이러한 최적의 기준설정은 매

86) 박경철, "환경법의 근본이념과 기본원칙", 강원대학교 비교법학연구소, 『강원법학』 제22권, p.67-100 (2006).

87) 조홍식, "경제학적 논증의 법적 지위-배제적 법실증주의의 관점에서-", 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제48권 제4호, p.124-178 (2007).

우 어려운 일이며 정부가 획득할 수 있는 환경정보에 사회의 전반적인 사정을 모두 포함할 수 없기 때문에 착오적인 환경정책이 만들어지게 된다. 이 밖에 현재의 환경정책은 소유권을 전제로 하기 때문에 공공성(사회유용성)의 명목을 지닌 항목으로 인한 공해는 피해자의 소유권이 침해를 당했거나 또는 심각한 건강상의 장애를 일으킨 경우가 아니라면 피해자는 수인하는 태도를 취해야 한다는 것이다. 이것은 현재 환경정책의 이론기초 즉 수인한도론 이다. 여기서 말하는 사회유용성 즉 공공성이란 경제적 효과를 말하며 시장가격으로 표시할 수 있는 사회적 효과를 의미한다. 이는 모든 주민에게 평등하게 주어지는 기회와 같은 사회공평과는 구별된다. 때문에 대부분의 경우 사회의 소외계층에 속하는 피해자는 기업과 국가의 행위를 수인할 수밖에 없는 것이다.[88]

둘째, 정부는 문제가 발생하면 이를 해결하려는 대증요법(對症療法)에 빠지게 된다. 비록 현재의 환경정책은 일정한 성과를 거두었지만 대부분의 환경정책의 실시는 심각한 손해를 전제로 주민운동과 여론의 비판을 받고나서 심판 등 사법적 절차를 거쳐 책임이 확정된 공해사건에 한정되어 있다. 일부 환경사건에 관해서 정부는 사법부의 재판이 이루어진 뒤에 정책을 출범한다. 그리고 일부 약세집단의 환경피해가 크지 않은 문제에 관해서는 방치하는 것이 관례이다.

셋째, 환경정책의 결함에는 관료주의와 지방 보호주의의 원인도 포함된다. 경우에 따라서 일부 환경문제는 정부의 여러 관리부분과 연관되어 각 부문사이의 권력다툼을 초래하게 된다. 동시에 지방정부는 본 지방의 경제이익을 고려하여 환경보호직무를 소홀히 할 수 있다. 그리고 일부 경우에는 오염원인자 특히 환경오염을 다스리는 비용이 높은 항목의 오염원인자가 사익을 위하여 수단과 방법을 가리지 않고 관리자의 동의를 얻어내어 오염물배출기준을 낮춘다거나 또는 관리자가 수중의 권력을 이용하여 오염원인자의 지속적인 배출을 묵인하는 경우가 발생할 수 있다. 때문에 이는 정부가 "만능"이 아니라는 것을 보여주고 정부도 반드시 엄격한 관리감독을 받아야 한다는 것이다.

---

88) 허성욱, "지속가능한 발전의 원칙에 관한 법경제학적 고찰", 한국환경법학회, 『환경법연구』 제27권 제4호, p.39-87 (2005).

종합하여 보면 비록 환경경제학자들 사이의 관점에는 차이가 존재하지만 정부가 환경보호직능을 유효하게 행사할 수 있는가의 문제에 대하여서는 모두 반대의 입장을 취하였고 이는 당대 공중참여 환경보호의 직접적인 경제학기초이다. 왜냐하면 환경보호문제에 있어서 정부가 유효한 직능을 행사 할 수 없다면 반드시 공중참여의 방식을 통하여 정부의 직능을 행사하여야 하고 행정기관의 낮은 효율성을 해결하고 환경보호에 있어서 사회적 약자의 이익을 도외시 하는 현상을 해결하여야 한다.

2. 법철학적 기초

환경보호 공중참여의 가치를 법철학에서 출발하여 법철학의 기본이론으로부터 환경보호 공중참여제도에 관하여 담론하기로 한다. 환경보호 공중참여는 환경보호문제에 있어서 "누구나 참여하고 곳곳에서 참여하며 언제나 참여할 수 있다"는 메커니즘을 실현하려고 하는 것이다. 이러한 목표를 실현하여 환경보호의 역량을 강화하고 통일된 환경보호 가치이념을 수립하려면 공평, 효익(효과와 이익), 정의, 질서로부터 출발하여 가치기초를 수립할 필요가 있다. [89]

환경공평문제는 사실상 가장 많이 도외시될 수 있는 사회공평의 문제이다. 왜냐하면 사람들이 환경문제에 관심을 가질 때 대부분 먼저 전체 인류에 대한 영향을 고려하게 되고 다양한 지역, 다양한 사람들에 대한 차별에서 오는 사회공평문제를 홀시 하였다. 환경공평에 대한 개념이 제기되면서 공중참여에 대한 연구를 위하여 새로운 시각을 열어주었다. 그렇다면 환경법의 각도에서 환경공평을 개괄하면 아래와 같다.

첫째는 환경이익배분에 있어서 동일한 세대내의 공평을 주장하고, 둘째는 세대 간 즉 현세와 미래세대의 공평을 주장한다. 마르크스가 말하기를 "인간이 분투하여 쟁취하려는 모든 것은 그들의 이익과 관련이 있다"라고 하였다. 이익을 간단히 말하면 모종의 사물이 가져다 줄 수 있는 "좋은 점"이다. 이익은 장기적 이익, 단기적 이익, 목적의 이익으로

89) 조홍식, "환경분쟁조정의 법정책-라즈의 권위의 이론에 의존하여-", 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제52권 제3호, p.121-159 (2011).

나눌 수 있고 또 다수인의 이익, 소수인의 이익으로 분류할 수 있으며 사인이익 또는 사회이익으로 귀납할 수 있다. 사인이익에는 생명이익, 안전이익, 재산이익, 언론과 자유이익 등이 포함되고, 사회이익에는 아래와 같은 여러 가지 항목들이 포함된다. 즉 일반안전이익[90], 사회제도안전[91], 일반도덕측면의 사회이익, 자연자원과 인력자원의 보호 그리고 사인생활 속의 이익[92] 등이다. 이러한 사회이익은 모두 시간과 지역이 다름에 따라서 부단히 변화하고 있고 모든 가치의 변화는 그 시기의 수요와 정비례한다. 법률의 중요한 역할중의 하나는 다양한 집단사이의 이익충돌을 조정하는 것이다. 그리고 이러한 수요를 만족시키려면 여러 가지 이익의 중요성에 대하여 평가할 수 있고 여러 가지 이익충돌을 조정할 수 있는 일반규칙을 제정하는 것을 통하여 실현할 수 있다. 만약 규범적 성격을 가진 표준과 절차가 없다면 정책결정을 내림에 있어서 기준을 잡지 못하고 잘못된 결정을 내리게 된다.[93]

예를 들어 정책결정을 함에 있어서 여러 측면의 이익충돌이 예상된다면 누구의 이익을 먼저 보장해야 하고 어떠한 범위와 한도에서 보장하여야 하는가에 대하여 합리적이고 유효한 표준이 결여되고 다양한 측면의 이익논쟁이 존재하지 않는다면 결국에는 강제집행권이 있는 집단의 의사에 의하여 결정되는 것이다. 이러한 결과는 우연성을 띄게 되고 비이성적이다. 상호 대립되는 이익에 대하여 조정하고 처리할 때에는 보통 입법의 형식을 통하여 실현한다. 그러나 입법은 일반성을 가지고 있고 또한 미래지향적이기 때문에 입법에만 근거한다면 매우 복잡한 이익사이의 충돌과 모순을 제대로 해결할 수 없고 이러한 상황에서는 반드시 기본적 사실관계를 잘 정돈하고 사회공중이 정책결정과정에 참여야 하는 것이다.[94]

---

90) 여기에는 국내외침략을 방지하는 안전과 공공위생에 관한 준비가 포함된다.
91) 예를 들어 정부, 혼인, 가정 등이다.
92) 이러한 이익은 사람마다 그 사회의 표준대로 생활할 수 있게 요구한다.
93) 조홍식, “환경법의 해석과 자유민주주의”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제51권 제1호, p.241-288 (2010).
94) 조홍식, “환경법 소묘-환경법의 원리, 실제, 방법론에 관한 실험적 고찰”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제40권 제2호, p.318-357 (2000).

다시 말하면 환경공평은 환경자원의 사용과 보호에 있어서 모든 주체는 평등하다. 즉 동등한 권리를 향유하고 동등한 의무를 지닌다는 것이다. 구체적으로 해석하면 첫째, 환경에 대한 권리를 확실하게 보장받으며 권리가 침해될 때 신속하고 효과적인 보상을 받는다. 둘째, 환경에 영향을 미치는 활동을 하려고 할 때 환경에 대한 손해를 방지하고 최선을 다하여 환경을 개선하여야 하는 의무를 지닌다. 셋째, 환경의무를 위반하는 모든 행위는 즉각적 시정명령과 상응한 처벌을 받는다. 물론 환경공평과 사회공평은 긴밀히 연관되어 있다. 사회공평이론이 연구하는 기회공평, 배분공평, 결과공평은 모두 자연자원의 이용과 점유와 관련되었고 이러한 자연자원의 이용과 점유에 대한 공평이 환경공평이다. 하나의 환경정책 또는 항목이 결정될 때 흔히 권위 있는 쪽이 일방적으로 제정한 정책이며 이러한 방식은 상대방의 이익이 손해를 입었을 경우 제때에 구제를 받지 못하고 소송의 요구를 제출 할 수 있는 방법이 부족하게 하였다. 공중참여제도는 이러한 시대적배경과 수요에 의하여 나타나게 되었다. 공중참여제도는 정책과 관련이 있는 모든 사인 또는 단체에게 발언권을 부여하여 평등한 참여권을 보장하였으며 정책결정의 기초, 가능성, 환경에 대한 영향 그리고 미래에 대한 긍정적 또는 부정적인 작용에 대한 견해와 의견을 제기할 수 있게 하여 최종정책결정에 영향을 미치게 한다. 사회공중의 충분한 정책결정과정 참여를 보장한다면 다수인의 이익에 부합되는 효과적인 정책결정이 내려질 수 있는 것이다. 공중참여제도는 광대한 시민과 단체가 국가건설과 발전기획에 있어서 다양한 이익집단사이의 이익충돌을 해결하는데 효과적인 표현방법과 참여시스템을 제공하여 자신의 주장과 의견이 충분한 관심과 중시를 받게 하고 다양한 주체간의 이익충돌을 해결하는 효과적인 체제이다.

환경보호의 효과와 이익은 사회발전의 기본적인 가치목표이고 환경법규제의 효과, 법적이익사이에는 필연적인 연계가 존재한다. 환경보호의 효과와 이익은 환경법특유의 권위성을 수단으로 환경자원의 궁극의 한계를 척도로 과학적 권리와 의무의 배분을 방식으로 환경보호의 효과와 이익의 최대화를 실현하는 것이다. 제한된 환경자원에서 최대의 환경보호

의 효과와 이익을 획득하는 방식으로 환경자원을 배분하고 권리의무의 규정으로 자원의 최적화배치와 사용을 보장하는 것이다. 환경보호의 효과와 이익의 가치는 환경을 보호함에 있어서 가능한 신속하게 해결하여 빠르고 적절한 법적보호를 실현하려는 것을 강조하며 환경자원의 이용에 있어서는 가능한 절약하고 충분히 재활용하여 모든 물건의 용도를 충분히 발휘시켜 환경자원의 최적화배치를 실현하는 것이다. 지속가능한 발전은 인류의 새로운 발전관이고 이는 인류의 가치관과 효과, 이익기준 그리고 이익조정 목표에 있어서 근본적인 변화를 주었다. 또한 환경자원관리학의 효과, 이익과 효율의 개념에 있어서 새로운 내용을 부여하였고 환경자원법과 환경자원법학의 혁신과 진보를 촉진하였다. 환경과 경제, 사회의 지속가능한 발전은 반드시 사회공평 즉 사회정의와 인간 그리고 인간과 인간사이의 평등을 기초로 발전하여야 한다. 불공평을 기초로 이루어진 효율은 결국에는 저효율 또는 비효율의 결과를 초래하였다. 고도로 발달한 현대문명사회에서 오직 공평이 존재하여야 효율도 존재하는 것이고 공평이 있어야 인간의 적극성과 창의성을 발휘할 수 있으며 이로 인하여 효율의 제고를 촉진하는 것이다.[95] 그러나 현실에서 공평과 효율은 서로 모순될 때가 있고 효율이 먼저인가 아니면 공평이 먼저인가 하는 논쟁이 생기기도 한다. 환경정의는 구체적인 사안에서 구체적으로 분석하여야 한다고 주장하고 분석할 때 최적화원칙을 관철하고 아울러 공평과 효과, 이익을 고려하는 것이다. 환경자원법의 제정과 실시과정에서 반드시 기본적인 공평을 보장하는 전제하에서 종합원가의 최소화, 종합효과와 이익의 최대화, 종합효율의 최대화를 추구하는 것이다. 공중참여제도는 환경보호의 효과와 이익에서 평등, 공개, 중립 등 기본표준과 요구에 부합되고 환경보호의 효과와 이익을 실현하는 방법 중의 하나이다.

'환경정의'란 개념은 환경문제가 심각해졌던 지난 수십 년 사이에 제기된 것이다. 협의의 환경정의란 동시대 환경이익배분에 있어서 사회적 강자의 사회적 약자에 대한 정의롭지 못한 현상을 조정하는 것이다. 광의

95) 오선영, "지속가능한 개발의 국제법적 발전과정 및 국내 법체계에 대한 시사점에 관한 소고", 연세대학교 법학연구원, 『법학연구』 제21권 제4호, p.169-197 (2011).

의 환경정의는 세대내 정의와 세대 간 정의 등 여러 가지 내용을 모두 포함한다. 그렇다면 환경정의란 바로 환경법률, 법규 그리고 환경정책을 제정하고 집행하는 측면에서 전체 시민 즉 종족, 민족, 수입, 교육수준 등 차이를 막론하고 모두 동등한 대우를 받고 평등한 참여권을 소유한다는 것이다.

환경정의는 사람들에게 적극적으로 환경에 대한 파괴를 제거할 것을 요구하며 인간의 가장 기본적인 생존권과 자결(自決)권을 보장할 것을 제창한다. 환경문제가 발생하면 수익자와 피해자로 나뉘게 되는데 이는 사회적 강자의 권력으로 인하여 사회적 약자가 일정한 정도의 환경박해(迫害)를 받아 환경정책결정의 희생양이 된 것이다. UN의 지속가능한 발전《아젠다21》에서도 환경이 경제와 정치정책결정의 중심이 되려면 각국의 구체적인 조건과 결부하여 정책결정의 방식을 변화하고 새로운 참여방식을 받아들어야 한다고 요구하였다. 여기에는 사인, 집단과 조직이 환경영향평가 과정에 참가하여 정책결정을 이해하고 정책결정에 참여하며 특히 그들의 생활과 사업에 영향을 미치는 구역에 관련한 정책결정이다.

공중참여제도는 다양한 계층, 다양한 이익을 가진 사람들이 정부가 정책결정을 내리려고 할 때 자신의 목소리를 낼 수 있게 한다. 즉 발언권을 부여한다. 시민들은 어떠한 이익집단을 대표하던 모두 자신만의 환경권리와 이익을 가지고 있다. 환경정의를 실현하는 과정에서 정부, 전문가, 학자, 시민 모두 중요한 참여자이자 실천자이며 환경정의의 이념은 공중참여의 실현을 요구하고 공중참여제도는 환경정의의 요구를 효과적으로 반영한다. 그러므로 환경정의는 정의의 원칙으로 인간과 자연사이의 조화를 이루어 내려고 하고 합리적인 수요와 사회 그리고 사회발전에 관심을 가진다. 환경정의의 함의는 지속가능한 발전의 환경공평원칙을 건립하고 인간의 환경이익상의 공평을 실현하며 사람마다 평등한 조건에서 환경자원과 생존공간을 향유하는 것이다. 구체적으로 아래와 같은 세 가지 내용을 포함한다. 첫째, 국제 환경공평이다. 이는 각 나라, 각 지역마다 모두 자연자원에 대한 평등한 사용권과 지속가능한 발전권리가 있

다는 것이다. 세계가 발전함에 있어서 한 나라가 세계경제체제 중의 지위는 그 나라의 경제발전정도에 따라 다르게 평가된다. 발단한 나라는 일반적으로 상대적으로 유리한 이익우세와 환경개발권을 이용하여 자원약탈을 하고 이는 경제발전후진국의 발전을 뒤떨어지게 하며 일반적으로 환경오염을 무시하고 환경자원배분의 불균형을 초래한다. 둘째, 국내 환경공평이다. 여기에 대한 최대의 이슈가 바로 미국국내의 유독성폐기물 방치 위치에 대한 불공평이다. 많은 학자들이 지적하기를 종족, 계급, 성별 그리고 지역문제는 환경정의에서 가장 관심을 가지는 대상이며 약세종족 그리고 사회최하층의 저 소득자들은 일반적으로 환경파괴와 환경오염의 직접적인 피해자가 된다. 이는 미국의 현실이며 기타 나라에서도 비슷한 상황들이 존재하고 있다. 셋째, 세대 간 환경공평이다. 세대 간 환경공평이란 당대인들이 현존하는 생태환경을 합리하게 개발하고 이용할 것을 요구하여 미래세대도 평등하게 환경자원을 향유할 수 있게 하는 것이다. 즉 환경을 향유할 수 있는 자는 현세대의 주민뿐만 아니라 미래세대도 포함하며 당대인은 환경자원을 이용함에 있어서 반드시 상응한 환경보호의무를 부담하여 후세가 아름다운 생활환경을 향유할 수 있도록 보장한다. 환경보호 공중참여는 환경정의 이론의 필연적인 요구이고 공중참여만이 사회적 약자의 지위를 효과적으로 평형할 수 있다.

환경질서는 인류사회의 개발단계에서 환경을 둘러싸고 만들어진 일치성, 연속성 그리고 확실성을 의미한다. 환경질서는 환경법의 최우선 가치로써 환경법을 실시하는 관건과 보장이다. 환경법에서 추구하는 환경질서는 인간과 자연이 함께 발전하고 함께 성장하는 조화로운 질서를 의미한다. 환경질서는 지금까지 사인과 자연의 대립적인 개발메커니즘을 개혁하여 인간과 자연의 조화로운 개발메커니즘으로 변화시키고 환경과 경제, 사람과 자연의 조화로운 발전을 실현하려고 한다. 인간은 환경과 자원을 이용하는 과정에서 환경자유와 환경질서 사이의 충돌을 조성한다. 자유는 개성의 자유로운 발전을 의미하고 질서는 질서적인 상태의 건립과 유지를 의미한다. 그러므로 자유는 기존의 평형-질서를 파괴하는 경향이 존재하고 질서는 일정한 정도에서 자유를 억압하여 평형을 유지하

려 한다. 때문에 양자사이의 충돌은 불가피한 것이다. 자유는 사람마다 추구하는 것인바 환경자원을 이용함에 있어서도 매개 주체는 권리의 최대화와 환경의무의 최소화를 요구하여 사인이익의 최대치를 추구하려고 한다. 그러나 환경과 자연자원에 대한 이용은 인류생존과 발전의 필수인바, 자연자원을 무제한적으로 이용하거나 환경용량을 초과한 이용은 반드시 생태질서의 파괴를 초래하게 된다. 때문에 자유를 향유하고 사용함에 있어서도 반드시 환경질서가 허용하는 범위 내에서 이루어져야 한다. 자원과 환경에 대한 과도한 개발과 이용은 환경문제를 초래하는 주요한 원인이고 환경질서는 이러한 파괴로 인하여 인간의 생존과 발전에 심각한 영향을 미치기 시작하고 나서야 관심을 가지기 시작하였다. 여기에는 인간과 인간 사이의 환경이용질서와 인간이 환경을 이용하는 질서가 있다. 전자는 환경을 이용하는 과정에서 인간과 인간사이의 관계를 말하고 후자는 인간과 환경사이의 관계를 말하며 전자는 후자의 기초에서 이루어진 관계이다. 환경법에서 인간과 자연사이의 모순을 해결함에 있어서 시종일관 양자사이의 조화로운 공존을 요구하였다. 그렇다면 인간과 자연의 조화는 내적인, 심층적인 일치성을 강조하는 것이고 이것은 시민이 환경보호과정에 참여할 것을 요구할 뿐만 아니라 인간과 인간사이의 합리적 이익배분 그리고 인간과 자연의 협력을 요구한다.

3. 환경권 이론

환경관리권이란 개념은 1960년대에 기원하였으며 이는 시민 환경권이 국가권력을 효과적으로 제약하여 국가권력의 남용을 방지하고 자신의 권리와 이익을 보호하는 것을 목적으로 한다. 환경권이론에서 주장하기를 사람마다 모두 양호한 환경에서 생활할 권리가 있으며 환경권은 시민의 가장 기본적인 권리여야 한다는 것이다. 1972년 UN의 “인간환경회의(UNCAE)”에서 통과한 《인간환경선언》에서 "인간은 존엄과 복리의 생활환경에서 자유, 평등 그리고 충족한 생활조건을 향유하는 기본권리가 있으며 동시에 현세대와 미래세대의 환경을 보호하고 개선할 책임이 있

다"고 하였다. 이는 시민의 환경권이 이미 국제상의 승인을 받았으며 동시에 가장 기본적인 시민의 기본권으로서 많은 나라들에서 헌법과 환경법에 시민의 환경권을 규정하고 있다. 환경권은 기본인권중의 하나로 생명권에서 파생한 권리이다. 구체적으로 생명건강권, 재산권, 거주환경권 등이 포함된다. 일부 학자들은 환경권에 사용권, 정보권, 참여권, 청구권이 포함되어야 한다고 하였다. 또 일부 학자들은 환경관리권, 환경감독권, 환경개선(改善)권 등도 포함된다고 하였다. 절차적 권리로서의 환경권은 그 중요한 의의가 공중이 환경보호와 국가의 환경정책 결정과정에 참여하는 것이고 국가의 환경정책 결정과정참여는 근본적인 목적이다. 구체적으로 아래와 같은 것을 포함하고 있다. 첫째, 환경에 대한 알 권리, 이는 공중참여의 전제이고 기초이다. 환경정보에 대한 공개가 없다면 공중은 진정한 의미에서 환경정책결정에 참여할 수 없으며 환경보호가 이루어 질 수 없는 것이다.[96] 둘째, 환경입법 참여권. 셋째, 환경행정집행 참여권. 공중참여의 핵심은 공중환경권과 국가의 환경행정권 사이에서 공평을 도모하여 한편으로 공중이 직접적으로 환경행정 집행활동에 참여하여 행정기관의 환경관리와 환경정책결정에 도움을 주는 것이다. 다른 한 측면으로 공중참여로 인하여 환경행정권에 대한 감독과 규제가 효과적으로 이루어져 환경행정권의 합법적인 행사를 보장하는 것이다. 넷째, 환경소송참여권. "권리가 있으며 반드시 구제가 있어야 한다" "구제가 없다면 권리가 없다" 즉 공중참여의 효과적인 행사를 보장하려면 반드시 공중의 구제권을 충분히 보장하여야 한다는 것이다. 다섯째, 환경법상의 공중참여에는 공중이 직접 또는 간접적으로 진행하는 환경투자가 포함된다. 또한 공중이 자신의 소비경향으로 생산자의 정책결정에 영향을 주는 것도 포함된다.[97]

본질적으로 보면 공중참여는 민주주의사회 시민의 기본권이다. 공중참여는 정부가 사회공중에게 영향을 주는 권리를 행사할 때 사회공중의 의

96) 허성욱, "공법이론과 공공정책(I)-공법이론 연구방법론으로서 공공선택이론-", 한국법경제학회, 『법경제학연구』 제6권 제2호, p.123-181 (2009).
97) 석종현, "행정계획 특유의 사법적 통제법리에 관한 소고", 한국 토지공법학회, 『토지공법연구』 제67집, p.383-400 (2014).

견을 청취하고 존중할 것을 요구하고 이는 민주주의사회의 기본 준칙이다. 시민은 법정절차에 따라 자신의 이익과 관련되는 또는 사회공공환경이익과 관련되는 환경정책결정과 환경정책결정 실시활동에 참여할 수 있는 권리가 있다. 공중참여는 환경권의 구현이지만 인권의 구체적인 표현이기도 하다. 인권은 인간이 당연히 향유하여야 하고 불법적인 박탈과 양도가 허용되지 않는 권리이다. 인권의 최종목표는 인간의 생존과 발전의 수요를 만족시키기 위한 것이고 인간의 생명안전, 인신자유, 인격존엄을 보장하기 위한 것이다. 인권에는 구체적으로 생존권리, 정치권리, 경제사회문화권리가 포함되며 이는 인간이 기본적인 사회인으로서 반드시 누려야 할 권리인데 이 세 가지 중에서 가장 기본적인 권리가 생존권이며 이는 인간이 생존하고 발전할 수 있는 가장 기초적이고 중요한 조건이다. 생존권이 보장되지 않는다면 기타의 정치, 경제, 문화, 사회 권리는 모두 실현가능이 없는 공론이 되는 것이다. 공중참여제도의 실행은 인권을 보장하기 위한 것으로 시민의 참여로 인하여 가장 기본적인 생존권을 보장하고 시민은 자신의 권리를 행사하는 것을 통하여 자신의 이익을 수호하는 것이다.[98]

4. 환경이익분쟁(博弈) 이론

환경이익분쟁이론은 “이해관계자”개념이 제기되고 나서 변화하고 발전해온 기초이론이다. 이해관계자 개념은 1984년에 제기되어 그 후 20여년간 큰 발전을 하였으며 공중참여의 이론기초로 자리매김하였다. 정부

98) 중국에서의 환경권에 관한 연구는 1980년대 초에 시작되었으며, 그 후 개혁개방과 시장개발의 심화에 따른 환경문제의 악화로 점차 사회적 이슈와 학계의 큰 주목을 받게 되었다. 환경권을 하나의 구체적인 권리로 인정할 경우, 과연 그 권리의 범위를 어디까지 한정할 것인지에 대하여 많은 논란이 있을 수 있다. 보편적이고 도덕윤리적인 의무만을 강조할 때, 자칫하면 국가권력범위의 막연한 확대를 초래할 수 있다. 사실상 현재 중국에서는 환경공익의 보호라는 명분하에 정부의 관련 기관(예컨대 환경보호국)이나 검찰기관에서 제소권을 임의로 행사하고 있다. 결론적으로 중국에서 환경권을 하나의 구체적인 권리로 인정하기에는 법제도적인 개선이 필요하다.

의 새로운 제도는 실시가 되어야만 진정한 의미에서의 새로운 제도가 된다. 즉 환경보호제도의 변경은 모두 내적인 것인바 환경보호제도 변경에 대한 사회적수요가 제도변경을 일으키는 주요한 동력이고 이는 이해관계자사이의 이익분쟁과 이익균형으로 표현되며 정부는 새로운 환경관련정책을 제정할 때 반드시 이러한 이해관계자 사이의 충돌을 원만하게 해결하여야 한다. 이해관계자에 대한 분석은 정부 등 정책결정부문에서 복잡한 사회문제를 이해하고 그들 사이의 상호영향을 파악하며 정책결정을 내림에 있어서 중요한 관리도구이고 발생 가능한 충돌을 예측하는 도구이다. 시장경제로 인하여 이익다원화가 발생하였고 다양한 집단이 대표하는 이익은 다양한바 환경영역분쟁에 있어서 직접적이고 구체적인 이익충돌은 기업 등 오염물배출자와 주민(공중)사이에 발생한다. 정부는 정책결정을 함에 있어서 중립의 태도로 기업과 주민의 이익충돌을 조율할 책임이 있다. 그리고 결과적으로 사회의 발전에 유리하고, 이익관계자 모두가 자신의 이익에 관련된 정보를 충분히 획득하며, 일상적으로 자신의 요구 사항을 제기할 수 있는 경로가 보장되고, 또한 규범적인 정책결정규칙이 보장됨으로써 공중참여제도를 위한 전제를 마련한다. 그리고 공중참여제도를 보장하기 위하여 제도를 창설하고 집행하는 모든 단계에서 시민에게 적절한 권리를 부여한다. 구체적으로 정보권, 입법과정과 정책결정과정 참여권, 집행과정에서의 감독검거의 권리 그리고 권리침해에 대한 구제권 등이다.

5. 환경공공재산이론

환경공공재산이론에 관련한 가장 전형적인 사례가 바로 "공유지의 비극(The tragedy of commons)"이다. 이는 형상적으로 전통적인 소유제구조에서 환경자원에 대한 권리를 남용하여 얻어진 비극을 보여주었다. 전통적인 민법의 소유권에 대한 이론에서 물(物)이란 인신(人身)외에 존재하는 민사적 주체에 의하여 지배할 수 있고 또는 실제적으로 규제하여 그 사회적 수요를 충족시키는 물질재료를 의미한다. 그리고 “아무리 취

해도 끝이 없고, 아무리 써도 없어지지 않는" 자유 재산 또는 무주물(공기, 해양, 자연자원 등)은 물(物)의 범위에 속하지 않으며 누구나 자유롭게 무상으로 사용하고 선점할 수 있다는 것이다. 때문에 대기, 하천 등에 폐기물을 투여하는 행위에 합법적 근거를 제공하였다. 그러나 1960년대에 이르러 환경문제는 날로 심각해 졌으며 심지어는 큰 사회적 파장을 일으킨 환경공해사건이 여러 차례 발생하였다. 이때로부터 사람들은 전통적인 권리이론에 의문을 던지기 시작하였으며 환경요소권리의 귀속문제에 대한 사고를 불러 일으켰다. 환경공공재산이론은 환경문제가 날로 심각해지면서 경제학자들에 의하여 공공재(財)에 대한 경제학이론에서 제기되었다. 환경공공재산이론에서 분석하기를 환경문제의 근원 또는 오늘날 환경문제의 심각성은 전통적인 민법에서 환경자원의 소유권과 사용권에 관한 규정이 엄밀하지 못함이 근본적인 원인이라고 하였다. 1960년 미국 미시간주립대학의 삭스(J. L. Sax)교수는 시민이 적합한 환경에서 생활할 권리에 대한 법적근거로 환경공공재산이론과 공공신탁이론을 제기하였다. 그는 주장하기를 공기, 햇빛, 물 등과 같은 인간의 생존에 없어서는 안 될 환경요소에 관련하여 더 이상 자유 재산이 아닌 소유권의 객체(客体)로 보아야 한다는 것이다. 이는 전통적인 민법의 관점을 뒤엎은 것으로 삭스 교수의 주장은 아래와 같은 세 가지 근거가 뒷받침 한다.

첫째, 인간의 생활조건과 생존조건은 모두 자연환경에서 기원한 것인바 기업과 비교해보면 시민들의 환경에 대한 권리와 이익은 모두 평등하고 시민은 자유롭게 환경의 권리와 이익을 향유하고 이용할 권리가 있다. 둘째, 전통적인 사적소유권의 대상이 명확하듯이 시민들의 환경에 대한 권리와 이익은 매우 중요한 역할을 하기 때문에 환경에 대한 권리와 이익도 소유권의 객체로 보아야 한다. 셋째, 정부의 주요한 목표는 사회의 공익을 만족시키는 것으로서 사적인 이익을 위하여 공공재산을 제한하거나 배분형식을 변화하여서는 안 된다는 것이다.

환경공공재산이론의 핵심은 인간의 생존에 반드시 필요한 대기, 물 등과 같은 환경요소를 여전히 전통이론과 같이 "아무리 취해도 끝이 없고,

아무리 써도 없어지지 않는" 자유 재산으로 분류한다면 환경요소는 인간의 남용으로 고갈될 것이며 환경요소에 대한 정확한 사용을 위하여 이를 사회의 공공재산으로 분류하여 남용을 방지하여야 한다는 것이다. 즉 환경의 공공재산성, 환경을 위탁하여 관리하는 대상에 대한 불신 및 정부 역량의 한계가 존재하므로 시민은 직접적으로 환경관리에 참여하여야 한다. 이것이 바로 환경보호 공중참여인 것이다.[99]

99) 조현권, 『환경법』, 법률문화원 (2006).

제 3 장 중국 환경보호 공중참여제도의 현황과 법제도

제1절 환경보호 공중참여제도의 현황과 문제점

공중참여에 관한 환경보호 선진국들의 입법방식은 대부분 시민으로부터 시작하는 "하의상달"형식을 취하고 있지만 중국은 여전히 정부의 주도하에 진행되는, 공중의 자발성이 결여된 "상의하달"형식이다. 이러한 공중참여절차는 성(省), 시(市), 현(縣) 정부 또는 그 환경보호 부문에서 미디어를 통하여 정부의 환경보호정책에 대하여 보도하고 공표하여 공중이 이해할 수 있게 한다. 그리고 정부가 앞장서서 공중을 조직하여 교육홍보활동을 진행하고 환경보호 자원봉사를 조직하거나 또는 교육홍보활동에 맞추어 서명운동을 진행한다. 이러한 형식의 공중참여는 장기간의 효과적인 진행을 보장하기 어렵고 또한 정부와 환경보호 주관부문은 참여형식에 대하여 결정권이 있기 때문에 공중의 적극성을 충분히 발휘하기 어렵다. 또한 공중의 적극성을 충분히 조성하지 못하였기에 공중은 적극적으로 자신의 환경권에 관련한 수요를 표현하려고 하지 않는다. 그러나 진정한 의미의 공중참여의 목적은 바로 공중이 정부에 대한 효과적인 감독을 실현 하려는 것이다. 때문에 중국의 실정에 비추어 볼 때 공중참여의 가장 핵심부분은 이미 유명무실하게 되었고 지금 남아있는 것은 형식적인 부분이다. 미국 학자들이 실증분석의 방법을 통하여 중미 양국 시민의 환경보호에 대한 관심을 비교분석한 결과 중국 시민은 미국 시민에 비하여 환경의 가치관에 대하여 취하는 태도가 비관주의였다. 즉 환경문제에 대하여 더욱 민감하게 반응하였다. 이는 중국 시민의 환경리스크에 대한 두려움이 더욱 크다는 것을 의미한다. 때문에 환경문제 대하여 더욱 민감한 반응을 보이고 있었다. 그리고 환경보호 공중참여에 관하여서는 중미 양국 모두 높은 참여의지를 보이고 있었고 미국 시민들

은 건의의 방식을 통한 참여를 원했고 중국 시민들은 유해물질 배출 등과 관련된 회의에 참석하는 것을 통한 참여형식을 선호하였다. 그리고 또 하나의 참고할만한 연구결과는 중국 시민의 정부의 환경보호에 대한 불신도가 더욱 높았다. 높은 환경위기 의식과 정부에 대한 높은 불신은 중국의 환경보호에 있어서 공중참여제도의 중요성과 긴박성을 보여주기도 한다. 왜냐하면 위와 같은 두 가지 요인으로 인하여 환경문제가 사회적 사건으로 전환될 수 있기 때문이다. 특히 최근 몇 년간 인터넷이 발달하면서 시민과 정부사이의 정보소통은 개선이 보이지 않지만 시민사이의 정보교류는 더욱 원활하고 신속하여 공중이 참여하지 못한 환경문제 있어서 부정적인 정보가 인터넷에 의하여 확대되고 집단시위로 변화될 수 있는 것이다.

최근 몇 년간 중국에서 환경문제로 인한 여론위기가 끊임없이 나타나고 있는데 이는 중국의 공중참여제도가 완벽하게 갖추어지지 않은 것과 관련이 없다고 할 수 없는 것이다. 아래에는 먼저 몇 가지 전형적인 사건들은 알아보기로 한다. 그리고 중국 환경보호 공중참여의 현실기초와 문제점을 짚어보기로 한다.

1. 환경보호 공중참여에 관한 사례

가. 악성 스모그 관련 다큐 'Under the dome(穹頂之下)'[100][101]

100) 중국 CCTV(중국 중앙텔레비전) 전 앵커 차이징(柴靜)이 제작했다.

101) 한때는 사스의 위험성을 고발하기도 했던 차이징 기자가 자신의 딸이 종양을 앓게 된 것은 스모그 탓이라며 스모그문제의 심각성을 알리기 위해 100만 위안이라는 자비를 들여 1년 넘게 공들여 제작한 스모그에 대한 기록인 환경다큐. 공개 하루만에 1억 건 클릭. 중국 최대의 정치행사인 양회(중국인민정치협상회의, 전국인민대표대회)의 개최를 앞두고 공개된 이 다큐의 영향은 상상을 초월하였으며 그 영향으로 스모그문제가 큰 화제를 불러일으켰으며 양회뿐만 아니라 오늘날 중국 환경정책개선에 경종을 울려 주었다.

양회란 중국에서 인민들의 의견을 정치적인 행사로 연결하는 중국의 최대 행사이다. 중국 정부는 인민의 관심을 정책으로 연결하기도 하고, 정치, 정책적인 의도를 인민의 관심으로 연결하는 것에 능숙하다. 2015년 양회는 정치적으로는 개혁, 경제적으로는 구조조정과 성장을 동시에 추진하였고 오늘날 환경문제의 심각한 원인인 국유기업에 대하여 진행하는 구조조정은 이러한 중국 정부의 정책의도를 실행하는 중심에 있다. 2015년 양회의 5가지 민생 주안점은 의료 및 노인

(1) ‘Under the dome’ 소개

다큐 도입부에는 2004년 취재했던 중국 산시성(山西省)의 여섯 살 꼬마와 제작자가 나눈 대화가 등장한다. 10여 년 전부터 중국의 대기오염 문제는 심각했음을 알 수 있다. 중국전체가 악성 스모그, 결국 무절제한 자연훼손에 대한 자연의 보복이라는 간단한 사실을 간과하고 살았던 것이다. ‘스모그란 무엇인가?’ ‘스모그는 어디서 시작되는가?’ ‘우리는 어떻게 할 것인가?’ 등 세 부분으로 나뉜 103분짜리 기록물은 중국 대도시에서 일상화된 스모그의 위험성을 일깨우고 환경보호 의무를 제대로 이행하지 않는 대형 국유 에너지기업을 비판하는 내용 등으로 구성됐다. 이들 기업을 엄격히 단속하기 어려운 현실을 토로하는 중국 환경보호부 공무원들의 인터뷰도 포함됐다. 그리고 중국에서 매년 스모그 때문에 50만 명이 조기 사망하는 현실, 지난 30년 동안 중국의 폐암 사망률이 465%나 치솟았다는 사실을 고발한다. 차이징은 중국 최대 에너지기업 “중국석유천연가스공사(CNPC)”가 환경보호 장치를 제대로 하지 않아 사회적 책임을 다하지 않고 있다고 중국 내 거대 국유 에너지기업을 정면 겨냥하는 등 거대한 스모그 돔 안에서 생활하는 중국의 대기오염 실상과 스모그의 심각성을 다큐멘터리에 여실히 담아냈다.[102] 그리고 그녀는 이러한 중국석유화학산업의 시장거래 독점 외에도 중국 환경 문제에 대한 주체의식의 결여 및 환경부의 애매모호한 태도, 낙후된 생산설비를 종용하고 있는 정부의 실태까지 여과 없이 지적했다. 전문용어와 통계들이 연이어 등장하여 일반인들이 100% 이해하기 어렵지만 비록 전문가가 아니더라고 영상을 통해서 중국의 대기오염 문제는 생각했던 것보다 굉장히 심각하고 관리감독이 제대도 되지 않았다는 것을 실감할 수 있으며 위기의식을 자극했다.

복지 제도 개선, 구직 활성화, 낙후지역 개발 및 주거 보장, 공평하고 투명한 입시 그리고 스모그 대책이다.

102) 이에 대해 이 회사의 고위층 인사가 차이징에 반박하는 글이 기사화되기도 했다.

다큐멘터리의 제작자 차이징(柴靜)[103]은 1년 동안 CCTV제작진들은 이끌고 중국내 스모그가 가장 심각한 베이징(北京)과 허베이성(河北省), 산시성(山西省) 등 각지와 영국, 미국의 엄청난 스모그로 재난 수준의 고난을 겪었던 런던과 로스앤젤레스를 찾아가기도 했고 직접 국무원, 환경부 등 각 부처의 전문가들은 찾아가 환경오염의 근본원인에 대하여 인터뷰를 하고 베이징대학교 원사(院士) 환경과학과의 탕샤오옌(唐孝炎) 교수를 비롯하여 대기오염 문제를 연구한 전문가 학자들을 취재했다. 스모그 오염도를 관찰하기 위해 미국 NASA에서 중국의 대기 위성사진까지 받아왔다. 차이징의 다큐는 자비를 들여 제작한 것으로 관영방송 CCTV와 전혀 무관하였고 온전히 사인 자격의 주장이고 사인 자격의 고발이다. 다큐가 공개된 후 파장이 널리 퍼져 나가게 되었으며 스모그의 심각성이 화두로 떠오르게 되었다. 다큐를 조회한 1억 명이 넘는 네티즌들과 중국의 정부기관지 인민일보 사이트, 중국 내 글로벌 타임즈인 중국공산당중앙위원회 기관지 '환구시보(环球時報)'의 공식 트위터인 '웨이보' 에서도 그녀의 다큐멘터리를 전달했다. 심지어 인민일보 사이트에서는 "돔 천장 아래에서, 우리는 결코 그녀를 외롭게 해서는 안 된다"라고 논평하기도 했다.

환경전문가 출신인 천지닝(陳吉寧) 신임 중국 환경보호장관은 취임 후 첫 기자회견에서 이 다큐를 두고 환경보호에 대한 세계인의 인식을 뒤바꾼 레이첼 카슨(Rachel Carson)의 명저 《침묵의 봄(Silent Spring)》에 비견할 만하다고 찬사를 보냈다. 또한 차이징이 소개한 환경오염 신고센

103) 그녀에 대해 간단히 소개하자면 그녀는 산시성(山西省) 린펀시(临汾市)에서 태어났다. 바로 현재 중국에서 스모그 피해가 가장 심각한 곳이기도 하다. CCTV에 입사한 뒤 2001년부터 '뉴스조사(新闻调查)'와 '24시(24小时)'등의 각종 시사보도 프로그램의 진행자와 기자로 일했다. 그녀가 처음으로 이름을 알린 것은 2003년 '뉴스조사'기자로 사스를 취해해 유명해졌고 2013년부터 《看见》이라는 프로그램의 진행을 맡아 그해에 자신의 지난 10년간의 취재기록을 묶은《看见》이라는 책을 발간하여 100만부 이상을 판매하여 그 해 최고의 베스트셀러가 됐으며 이 책에서도 환경문제를 비중 있게 다뤘다. 2014년 아이의 미국 국적 취득을 위해 원정 출산했다는 여론의 뭇매를 맞고 사직했는데 사실은 2013년에 출산한 아이가 양성종양을 가진 채 태어나 큰 수술을 받아야 했기 때문이라고 하였다. 2015년 2월28일 그녀는 자신이 제작한 다큐멘터리와 함께 시민들에게 컴백하였다.

터 '12369 환경보호 긴급전화' 이용자가 240%나 폭증하고 환경보호단체 가입 문의가 빗발쳤다. 하지만 '긍정적 파장'은 불과 이틀에 그쳤고 중국 당국은 차이징의 다큐멘터리의 인터넷 접속을 차단했다. 그러나 차이징의 다큐는 사인이 공적 의사결정에 개입한 첫 사례가 됐으며 당과 정부가 틀어쥐고 있던 정책 결정권에 균열이 생길 수 있다는 데 주목할 수 있다. "문제가 있으면 정부에 보고하고, 정부가 결정하면 따르라"는 일방적 정책결정과정에 NGO나 독립 언론 등 민간이 끼어들 틈이 살짝 열렸다는 것이다. 그 핵심요인은 이 다큐가 스모그의 유해 원인과 해결방안을 설명하고 제시했을 뿐만 아니라, 중국 정부의 행정시스템의 결함과 독점거래 관련 비리를 가감 없이 지적했기 때문이다. 이는 마침내 중국 시민들의 잠자고 있던 시민의식에 경종을 울린 것이다. 그리고 2015년 1월 1일부터 중국 역사상 가장 강력한 신《환경보호법》이 정식으로 시행되었으며 이로 인하여 앞으로 환경관련 소송이나 처벌강도가 높아지고 강경해질 것이며 환경에 대한 시민들의 요구 수준도 상승할 것이다.

(2) 구제적인 데이터소개

(가) 'Under the dome'에 나타난 에너지자원 이용 분석

2013년 통계에 따르면 중국은 년 간 36억 톤의 석탄을 소비한다. 이는 전 세계 모든 나라에서 사용한 석탄보다 더 많은 양을 소비했고 1860년도의 영국 역시 석탄소비로 인한 스모그로 큰 대가를 지불했었다. 이처럼 대기오염의 원인이 중공업에 있으나 중국의 환경보호부는 오염원 관리를 소홀히 한 기업들을 제대로 단속하지 못했다. 그 이유는 방대한 규모의 기업들은 수십만 개의 일자리를 제공하고 있고, 그 지역의 국내총생산액을 증가시키는 막대한 영향력을 행사하기에 정부도 속수무책이었기 때문이었다. 석유도 오염 문제를 일으킨 주범이었다. 중국에서는 50%의 자동차 경유는 제대로 관리되지 못하는 상황이며 나머지 50%의 휘발유도 선진국의 오염치보다 25%나 높다. 중국 전역에 국제기준에 맞는 1

급 휘발유는 3%에 지나지 않아, 수요가 있어도 대부분의 도시에서는 공급되지 못하는 실정이었다. 환경보호부는 중국 휘발유의 질은 선진국보다 2-3등급 낮은 것이라고 답변했다. 휘발유의 질을 한 등급만 높여도 배기가스는 10%나 감소되는 것으로 나타났다. 그런데 중국 휘발유의 등급관리는 중국석유화학업체의 관할이기 때문에 제대로 관리될 수 없었다. 이 같은 이유로 휘발유 등급에 관한 법규는 환경보호와 공익을 위한 것이 아니라 정부 부처와 국유기업의 이익을 위한 것으로 변질되었다. 미국엔 석유·가스 기업이 6300여개인데 중국엔 3개뿐이다. 차이징은 독점을 누리는 중국 에너지 기업들은 몸체만 크지 근육이 없어 국가 보조금이나 떼어먹는 좀비 기업들이라고 비판했다. 스모그에는 15가지 이상의 발암물질을 함유하는데 2014년 기준 베이징에 스모그가 175일 이나 발생하였으며 매년 스모그로 중국에서만 50만 명이 조기사망 한다. 중국 내의 두 국영기업 중국석유천연가스회사와 중국석유화학회사(Sinopec Group)의 독점실태와 환경보호부의 미미한 권한과 행정부처의 업무 태만, 장기간 생존을 위한 투자에 급급한 중국 경제와 비효율적 산업을 두둔해 온 지방자치단체의 문제도 동 다큐에서 지적되었다. 이렇게 차이징이 제기한 쟁점의 사실 여부는 지식과 방법론적으로 검증을 받고 토론을 거치는 것이 필요하다. 이렇게 해야만 진정으로 공익을 실현시킬 수 있기 때문이다. 차이징이 리서치와 인터뷰하는 중에 불가피하게 누락된 것이 있을 것이고, 사인의 견해는 한계가 있기에 문제와 관련된 대책과 해결방안이 아마도 단편적이거나 실행가능성이 없을 수도 있다. 이하에서는 차이징의 다큐에 착오가 있거나 수치상 오류가 있는지, 해결방안이 실행 가능한 것인지에 초점을 맞춰 집중적으로 검토하겠다.[104]

(나) 'Under the dome'다큐의 영향으로 공중은 정부에 스모그 문제의 해결을 촉구

중국의 전국 곳곳에서 환경오염을 방치한 정부의 무능과 스모그 문제

104) 《亞洲週刊》2015年3月15日 第29卷 10期

를 고발한 다큐멘터리에 대한 인터넷 접속차단에 항의하는 기습 시위를 벌였다. 홍콩 매체들에 따르면 지난 3월9일 누리꾼들은 중국 산시(陝西)성 시안(西安)과 장시(江西)성 닝두(寧都), 쓰촨(四川)성 러산(樂山), 광둥(廣東)성 둥관(東莞) 등에서 마스크를 쓴 채 기습 시위를 벌였다. 이들은 "암을 유발하는 스모그, 우리 모두가 피해자", "정부가 책임지고 스모그를 해결하라" 등의 문구가 적힌 피켓을 들고 지방 정부청사 앞이나 광장 등에서 행진했다. 집회 규모가 비교적 컸던 시안(西安)에서는 주도자 2명이 경찰에 체포됐다. 스모그에 특히 민감한 젊은 엄마들이 시위의 촉매제가 됐다. "3월8일 세계여성의 날"을 맞아 "스모그 위험에 관심 있는 엄마들"이란 인터넷 모임에서 행동에 나설 것을 제안했다. 집회를 제안한 누리꾼들은 "스모그에 대한 논의가 댓글 토론에 그쳐서는 안 된다"며 "인터넷 밖에서도 목소리를 내고 행동해야 한다"고 말했다. 시위 동영상은 중국판 소셜네트워크인 위챗(we chat) 등을 통해 퍼지고 있다.

필자의 의견은 ①정부의 힘으로만 오염을 다스릴 수 없다. 우리는 정부의 완벽한 환경보호의 체제와 시스템이 구축되기를 기다리기만 할 것이 아니라 사람마다 모두 환경보호에 참여하여 힘을 보태야 한다. 공중의 선택과 근거가 관건이다. ②쾌적한 공기 속에서 생활하는 아이의 폐 생장속도는 오염된 공기 속에서 생활하는 아이보다 빠르다. 유년시기 불완전하게 발육된 폐의 기능으로 인하여 성인이 된 후 폐질환을 앓을 수 있는 확률이 높아진다. 때문에 성장기 아이들을 위하여 공기의 질 개선에 힘써야 할 것이다.

나. 샤먼 PX사건

(1) 사실관계

샤면(厦門) PX사건이 처음으로 공중의 시야에 들어온 것은 2007년 3월 중국 과학원(中國科學院) 원사(院士)인 조옥분(趙玉芬) 교수를 비롯한 105명의 전국정치협상위원회 위원들이 연명하여 ″샤먼시 하이창의 PX항

목을 이전할 것에 관한 제안"을 제출하면서 부터이다. 제안에서는 주민 거주구역으로부터 1.5km내외에 떨어져 있는 PX항목은 유출되거나 폭발할 위험이 존재하는바 샤먼시의 백만 인구는 위험에 노출하게 되고 때문에 본 항목을 긴급정지 시킨 뒤 이전하여야 한다고 하였다. 샤먼시 PX항목의 투자자는 타이완자본의 등용방경(샤먼)유한회사이다. 본 회사가 투자한 PX화학공업이 생산하는 제품가운데 PX란 바로 옥실렌(o-Xylene)이라는 물질인데 이는 위험성 화학물질이며 발암물질이다.

도시 중심으로부터 겨우 7km 떨어져 있는 PX항목은 조업이 본격적으로 가동된다면 샤먼시 뿐만 아니라 전체 민남삼각지역(閩南三角地區)이 모두 맹독성 물질에 노출되게 될 것이다. 그리고 2005년 11월 13일 중국석유집단길림석화회사 벤젠공장대폭발사건의 악몽이 채 가시지 않은 시점에서 시민들은 가만히 있을 수 없었고 더욱이 샤먼시민들은 여론이 분분하였다. 샤먼시 하이창의 PX항목은 일찍 2004년 2월에 이미 국가발전과개혁위원회(國家發展和改革委員會)의 비준을 거쳐 입안을 하였고 공업부지 선정도 샤먼지 하이창(海昌)의 타이완(台湾)상업투자구로 결정하였다. 그리고 2005년 7월에 본 항목의 환경영향보고서는 국가환경보호총국의 심사에 통과하여 2006년 8월부터는 공업부지 안에서 토지수용사업과 준비시공이 시작되었다. 2007년 5월에 들어서면서 PX항목에 대한 적극적인 추진으로 인하여 이에 관련된 많은 정보가 미디어, 인터넷, 핸드폰 메시지 등을 통하여 공표되었고 현지 시민들의 반응도 더욱 격앙 되었다. 샤먼시정부는 긴급조치를 취하여 5월 30일 기자간담회를 열고 "하이창 PX항목"건설을 연기하고 "공중 참여"절차를 가동하여 메시지, 전화, 팩스, 이메일, 편지 등 여러 가지 경로를 통하여 시민의 의견을 충분히 경청할 것을 선포하였다. 그리고 곧바로 이어서 여러 가지 궁금증을 해소시키는 차원에서 6월 7일-8일에는 과학보급도서 《PX에 관하여》 책자를 25만권 발행하여 무료로 시민들에게 배포하였다. 정부에서는 이와 같이 건설을 연기하고 공중참여절차를 가동하였으나 시민들의 불안감은 해소되지 않았고 시민들은 자발적으로 중국에서 가장 영향력이 있는 SNS인 QQ를 통하여 6월 1일-2일 샤먼시민들의 시위가 조직되었고 시

위의 구호는 “PX를 반대하고 샤먼을 보호하자”였다. 6월 7일 국가환경보호총국에서는 매체를 통하여 발표하기를 본 부문에서는 여러 방면의 전문가들을 모시고 샤먼시 전 구역에 대한 도시계획과 환경영향평가를 실시할 예정이며 이를 통하여 샤먼시의 환경적재능력, 도시발전방향, 총제적인 공간배치, 생태구역분리 등 문제에 관하여 협의 검토하여 종합적인 의견을 발표할 것이라고 하였다. 만약 이러한 검토를 거쳐서 도시계획과 환경영향평가의 요구에 부합되지 않는다면 PX항목을 포함한 화학공업항목에 대하여 재고할 것이라고 하였다. 그리고 샤먼시에서는 이미 환경영향평가를 통과한 PX항목을 "샤먼시 도시계획과 환경영향평가"에 도입하고 새로운 평가를 시도하였다.

또한 중국환경과학원에서 샤먼시정부의 위탁을 받고 이러한 새로운 과제를 책임지게 되었으며 이 과제에는 양원(중국과학원과 중국공정원)원사를 포함한 21명의 전문가들이 고문으로 참가하였다. 그리고 국가환경보호총국에서는 새로운 평가결과에 근거하여 하이창PX항목의 존폐여부를 결정하겠다고 하였다. 12월 5일 중국환경과학원의 환경영향평가보고서 요약본이 사회에 공표되었고 다양한 형식을 통하여 시민들로부터 여러 가지 소중한 의견을 수렴한다고 하였다. 12월 8일에는 샤먼네크워크에서 전문적인 설문조사 플랫폼을 만들어 PX제품의 생산에 찬성하는가 아니면 반대하는가에 관한 투표를 진행하였는데 하루만에 5.5만 건이 넘는 투표수를 기록하면서 90%가 넘는 사람들이 반대표를 던졌다. 그 뒤로 12월 13일-14일, 샤먼시정부는 200명의 시민대표와 인민대표회의의 대표 그리고 정치협상회의 위원들로 구성된 두 차례 좌담회를 열어 환경영향평가보고서에 대한 의견과 건의를 수렴하였다. 좌담회에 참가한 시민대표는 신청을 전제로 그중에서 공개추첨을 통하여 선발되었다. 그리고 좌담회 기간에 샤먼시 PX항목의 업주인 등용방경(샤먼)유한회사도 공개보고의 형식을 통하여 회사와 본 항목에 대한 전면적인 서술을 진행하여 PX항목의 합법성과 환경보호기준에 부합됨을 어필하였다. 좌담회 결과 대다수의 인민대표는 샤먼시PX제품생산을 중지 또는 샤먼시에서 이전시켜야 한다는 의견을 내놓았고 80% 이상의 공중대표는 샤먼시 PX

제품생산에 반대한다는 의견을 내놓았다. 최종적으로 12월 18일 《대공보》신문은 샤먼시PX항목을 장저우(漳州)로 이전한다고 보도하였다.

(2) 샤먼 PX사건으로 본 공중참여 규칙이 결여된 표현

샤먼PX제품의 유해성이 문제기 되자 정부가 공공행정위기를 맞이하였다. 본 사건이 공중참여영역의 전형적인 사건으로 된 근본 원인은 공중참여규칙의 결여되었기 때문이다. 중국 《환경영향평가법》에는 구체적인 환경프로젝트에 대한 환경영향평가 규정이 있으나 거시적인 환경기획에 대한 환경영향평가는 원칙적인 규정만 존재한다. 샤먼PX제품 생산에 대한 허가가 국가환경보호총국의 심사에 통과된 것은 합리적이었다. 그 이유는 환경기획환경영향평가 심사권은 2002년《중국환경영향평가법》에 근거하면 시(設區的市)급 인민정부에 속하는 것이다. 국가환경보호총국은 《환경기획환경영향평가조례》의 초안을 국무원에 보고하였는데 초안에서 환경기획환경영향평가의 권리를 환경보호 부문에 이전하는 것이다. 《환경기획환경영향평가조례》는 공중참여의 힘을 빌려 미디어를 이용하여 공중으로 하여금 사인이 환경기획에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 점을 충분히 인식시키고 공중이 환경기획의 감독에 참여하는 것이다. 이 밖에도《환경기획환경영향평가조례》는 환경프로젝트 환경영향평가가 구비하지 못한 형평기능을 가지고 있고 하나의 환경기획이 심사에 통과되려면 더 복잡한 경제적, 사회적 지표를 만족하여야 하고 전체적인 생태환경의 요구에도 부합하여야 한다. 샤먼PX프로젝트는 환경프로젝트 환경영향평가를 통과하고 샤먼시정부는 프로젝트환경영향평가 과정에서 거의 환경정보를 공개하지 않았으며 소위의 참여는 단지 환경프로젝트환경영향평가 절차와 관련된 전문가의 참여였다. 샤먼PX유해성사건의 가장 큰 원인은 환경기획환경영향평가의 구체적인 설치가 결핍하였고 공중이 3년이란 기간 동안 환경프로젝트의 정보를 몰랐다는 것이다.

다음, 샤먼PX유해성사건은 환경정보의 결핍으로 인하여 초래된 것이다. 중국의 《환경영향평가법》에서 공중참여제도의 규정이 있지만 공중

참여의 전제인 환경 정보공개에 관련된 규정이 너무 부족하다. 정보공개는 공중이 환경사무에 참여하는 전제이고 환경정보가 없거나 또는 공개된 환경정보가 충분하지 못하면 공중참여가 이루어 졌다하더라도 예상한 목표치에 도달하지 못하게 된다. PX제품의 생산은 2004년 2월에 국가발전과개혁위원회의 허가를 받았고 2005년 7월 이에 대한 환경영향평가보고서가 국가환경보호총국의 심사에 통과하였는데 2007년 3월까지도 샤먼의 시민들은 본 환경프로젝트에 대한 환경정보를 전달받지 못하고 단지 하이창지역 건설시공으로부터 소량의 정보를 얻었던 것이다. 만약 프로젝트기획초기에 샤먼시 시민들에게 정보를 공개하고 적극적인 공중참여가 이루어 졌더라면 샤먼PX유해성사건은 발생하지 않을 수도 있었다. 본 사건에서 시민들은 자신의 중대한 환경이익과 관련된 정책결정사항에 대한 정보권, 참여권, 감독권을 충분히 보장받지 못하였기에 결과상 공중이 반발이 일어났고 정부는 공공행정위기를 맞았던 것이다.

마지막으로, 샤먼PX유해성사건에서 중국환경보호법에 규정된 공중참여규칙의 제도적인 허점이 드러났다. 샤먼PX프로젝트건설회사 및 샤먼시정부가 건설초기에 프로젝트와 관련된 정보를 공개하지 않았기 때문에 2007년 5월 30일 샤먼시정부가 시공건설에 대한 정지통고를 내고 공중참여절차를 시작하였지만 여전히 환경사건을 막을 수 없었다. 중국은 1989년에 《집회시위법》을 제정하고 실행하여 왔는데《집회시위법》의 절차적인 제한 때문에 현실에서 집회 또는 시위가 합법적인 허가를 받기 힘들다. 샤먼시민들은 "산책(散步)"이라는 생활화 방식으로 법질서 내에서 공중의 의사를 표현한 것이다. 최종적으로 샤먼공중의 "산책사건"은 정부의 후기 정책결정과정에 영향을 미쳤고 작용을 발휘하였다. 여기서 우리는 공중은 사실상 "산책"의 방식으로 정부의 공중참여절차를 촉진한 것을 알 수 있으며 중국의 환경보호법에서 공중참여의 구체적인 규칙이 결핍함을 알 수 있다.

(3) 샤먼 PX사건으로 본 공중참여 규칙이 결여된 원인

첫째, 환경법 발전초기 정부의 일방적 규제는 합리성이 있다. 중국은 사회전환기에 많은 환경법률, 법규, 행정규칙을 제정하였는데 이는 사회전환기의 대규모의 산업화, 도시화, 지역화가 중국의 환경상황을 날로 심각하게 만들었기 때문이다. 환경경제학자들의 각도에서 보면 환경문제의 경제적 근원은 외부적 문제이다. 즉 환경오염과 파괴는 인간의 생산경영활동에서 오는 것이고 그 후과는 이를 조성한 이외의 사람들까지 부담하게 된다는 것이다. 때문에 국가의 엄격한 감독 관리는 그 합리성이 있다. 그리고 환경을 다스리는 기술적인 수요이다. 환경법이 설정된 목표는 정부의 환경관리를 위해 근거를 제공하고 사람들로 하여금 정부가 강대한 정보능력, 전문 인재, 전문기술지식을 운용하여 구체적인 환경목표의 실현을 위하여 정확한 선택을 할 수 있다고 보고 정부의 환경통제를 따르게 되며 정부가 환경을 보호하고 공익의 수호를 촉진할 수 있다고 보는 것이다. 또한 돌발사건에 대응하는 수요이다. 긴급한 상황에서 국가는 행정 강제조치명령을 내려 돌발 상황에 응급처리 하며 피해가 진일보로 악화되거나 확대되는 것을 모면한다. 행정 강제조치명령을 내릴 때 국가는 보편적으로 직접적인 강제방식을 취하며 조치의 신속성과 효과성을 추구한다. 이로서 환경통제를 받게 되는 상대인은 피동적인 복종의 지위에 처하게 되고 국가행정관리의 강제성 일면이 뚜렷하게 나타난다. 때문에 환경감독의 일방적 규제의 특성을 강조하는 것은 합리하고 필연적인 선택인 것이다.

둘째, 사회 전환기에 환경법제의 일방적 규제이다. 환경보호법에서 정부의 환경규제와 관련된 규정은 주도적 지위를 차지한다. 국가가 환경보호주체로서 전반적인 환경관리를 진행하는 규정이 상당히 많은 비중을 차지하는 것이다. 이처럼 정부는 장기간에 걸쳐 일방적인 규제의 환경규제방식을 취하고 있고 시민들과 기타 사회단체의 환경보호 주체적 지위를 무시하고 있다. 그리고 일방적으로 경제발전을 추구하는 관점 때문에 시민들이 추구하는 환경이익은 무시되었다. 환경보호에 있어서 최대의 모순은 경제발전과 환경가치의 충돌이다. 사회전환시기 일방적인 경제발전에 대한 추구는 발전도상 국가가 현대화 전략을 실현하는 주요한 전략

이다. 예하면 1984년 《수질오염방치(防治)법》, 1987년《대기오염방치(防治)법》 및 1989년《환경보호법》은 모두 경제발전을 입법목표로 정하고 공중의 환경권과 기업의 경제이익사이에서 후자를 선택하였다.

2. 환경보호 공중참여의 현실적 기초

가. 법률기초

중국 현재의 법률제도는 이미 공중참여제도를 위하여 법률적인 보장을 마련하였다. 첫째, 헌법. 중국《헌법》에서는 환경권을 명확하게 규정하지는 않았지만 《헌법》제2조의 규정에 의하면 "인민은 법률규정에 의하여 각종 경로와 형식을 통하여 국가사무를 관리하고 경제와 문화사업 그리고 사회적 사무를 관리한다"고 되어 있다. 환경보호는 사회적 사무에 속하기에 시민은 당연히 환경보호에 참여할 권리가 있으며 이는 공중이 환경보호에 참여할 수 있는 헌법적 기초이다.

둘째, 환경보호법. 중국 《환경보호법》제1조의 규정에 의하면 "생활환경과 생태환경을 보호하고 개선하며 오염과 기타 공해를 방치(防治)하고 인체의 건강을 보장하며 사회주의 현대화건설의 발전을 촉진하기 위하여 본법을 제정한다"고 되어 있다. 제2조의 규정에 의하면 "본법에서 규정한 환경이란 인간의 생존과 발전에 영향을 주는 각종 천연의 것과 인공적으로 개조된 자연요소의 총체 즉 대기, 물, 해양, 토지, 지하자원, 산림, 초원, 야생식물, 자연유적, 인문유적, 자연보호구, 풍경명승지, 도시와 농촌 등이 포함된다"고 하였다. 이는 환경보호가 공중의 이익과 밀접한 관련이 있다는 것을 설명한다. 《환경보호법》제6조에서 규정하기를 "모든 사인과 단체는 환경을 보호할 의무가 있으며 오염과 환경을 파괴하는 자에 대하여 신고하고 적발할 권리가 있다"고 하였다. 제8조의 규정은 "환경을 보호하고 개선함에 있어서 뚜렷한 성과가 있는 사인이나 단체에 대하여 정부는 장려를 한다"고 되어있다. 이러한 규정들은 직접적으로 공중참여에 대하여 규정하지는 않았지만 정부는 공중이 환경보호에 참여하

는데 대하여 긍정적인 태도를 보여주고 있다. 2003년 제정된 《환경영향평가법》에서는 직접적으로 공중참여제도를 규정하였다. “정부는 나쁜 환경영향을 미칠 수 있고 시민의 환경이익에 직접적인 영향을 줄 수 있는 특별계획에 대하여 반드시 계획을 승인하기 전에 먼저 공청회 등을 진행하여 전문가와 단체 그리고 공중의 의견을 청취하여야 한다”고 되어 있다. 그리고 2006년에는 국가환경보호총국에서 《환경영향평가 공중참여임시방법》을 발표하였는데 이는 공중참여 입법측면의 공백을 보충하였으나 일시적인 대책에 불과하였다. 그 뒤로 공중의 의견을 광범하게 청취하여 2015년 9월 1일《환경보호 공중참여방법》이 시행되었다. 이는 중국의 공중참여제도건설을 위한 법률적인 기초를 마련하였다.

셋째, 행정법. 중국의 《행정허가법》제46조의 규정에 의하면 “법률, 법규, 정부부문규제에서 규정한 행정허가를 함에 있어서 반드시 공청회를 진행하여야 하는 사항 또는 행정기관에서 공청회가 필요하다고 판단되는 공익과 관련되는 중대한 행정허가 사항에 관련하여 행정기관은 반드시 사회에 공고하고 공청회를 진행하여야 한다”고 규정하였다. 제47조의 규정은 “행정허가사항이 신청인과 타인 사이의 중대한 이익과 직접적인 관련이 있다면 행정기관은 행정허가결정을 내리기전에 반드시 신청인과 이해관계자들에게 공청회를 요구할 권리가 있음을 고지(告知)한다. 그리고 신청인, 이해관계자들이 공청회를 요구할 권리를 고지 받은 날로부터 5일 이내에 공청회를 신청하였을 경우 행정기관은 반드시 20일 이내에 공청회를 조직하여야 한다. 신청인, 이해관계자는 공청회가 조직되는 비용을 부담하지 않는다”고 규정하였다. 본 조항에 근거하여 환경보호문제와 관련된 행정허가에 관하여 공중은 공청회의 절차를 통하여 행정기관의 정책결정과정에 참여할 수 있다.

넷째, 소송법. 2013년 1월 1일부터 새롭게 시행된 중국 《민사소송법》 제55조의 규정에 의하면 “환경을 오염하거나 소비자의 합법적인 권익을 침해하는 등 사회의 공익을 손해 하는 행위에 대하여 법률에서 규정한 기관과 조직은 법원에 소송을 제기할 수 있다”고 하였다. 이는 중국 소송법에서 처음으로 공익소송의 주체를 규정한 것이다. 비록 세부적인 실

시절차에 관련된 규정의 뒷받침이 필요하지만 이는 공중이 민사소송절차를 통하여 환경보호에 참여할 수 있는 절차법적인 기초를 마련하였고 거대한 제도적인 진보인 것이다.

나. 조직기초

현재 중국에는 전문적 환경보호 비정부기구(NGO)에 관련한 법률규정이 마련되어 있지 않다. 아직까지 환경보호 NGO[105]는 그 법적지위가 충분히 보장받지 못하고 있다 또한 정부가 주도하는 색채가 강하다. 《중국환경보호민간조직발전상황청서(藍皮書)》에서 보여주듯이 중국에는 현재 2700여개의 환경보호 NGO가 있는데 모두 네 가지로 종류로 분류할 수 있다. 즉 정부부문의 발의로 성립된 환경보호 NGO, 민간의 자발적인 발의로 성립된 기층환경보호 NGO, 학생 환경보호사단, 홍콩, 마카오, 대만 그리고 국제 환경보호 NGO의 지사기구 등이다. 이 중에서 정부의 재정지원을 받는 관설(官設) NGO는 49%를 차지하고 민간의 자발적인 발의로 성립된 기층환경보호 NGO의 비중은 겨우 7.2%이다. 그 중에서도 76.1%에 달하는 환경보호 NGO는 고정적인 경제적 지원이 없다.

중국에서 환경보호는 정부의 몫이고 정부가 모든 것을 독점하여 진행하였으며 환경보호 NGO의 영향력은 미비하였다. 이러한 현상의 원인은 첫째, 정부와 환경보호 주관부문은 정부이외의 기타 사회조직의 발전을 제한하였고 소수로 존재하는 환경보호 NGO도 정부의 부속기관이었고 많은 환경보호단체와 정부행정주관부문은 실제로는 “두 개의 피켓을 들고 있는 같은 인력”들이었다. 이와 같이 앞으로도 환경보호 NGO의 영향력이 미비하다면 중국환경보호 사업의 발전은 심각하게 제한될 것이고 환경보호 공중참여의 효과도 기대하기 어려울 것이다. 중국은 외국의 선진적인 경험을 참고하여 환경보호 공중참여를 발전시키려면 반드시 환경

105) NGO란 조직성, 민간성, 비 영리성, 비 정당성, 비 종교성, 자치성, 자원성의 특징을 가지고 있는 전문조직이다. 상세기 60년대부터 시작하여 발전한 나라들에서 생태환경위기가 나타나면서 생태환경위기에 공통된 인식을 가지고 있는 사람들이 자발적으로 모여 생태환경문제를 둘러싼 활동을 전개하였는데 이것이 바로 초기의 환경NGO이다.

보호 NGO의 역할을 중시하고 적극성을 제고시켜 그들의 영향력을 충분히 발휘할 수 있게 하여야 한다. 둘째, 현존하는 중국의 환경보호 NGO 자체에도 많은 문제점들이 존재한다. 예를 들어 규모가 작고 경제적 지원이 부족한 것이다. 이는 환경보호 NGO의 발전을 심각하게 제한하였다. 대다수 환경보호 NGO의 대부분 인원은 모두 아르바이트 인력이기에 업무의 효율은 떨어지고 환경보호에 참여하는 수요를 만족시킬 수 없었다. 이로 인하여 소수의 정부부문과 공중은 환경보호 NGO에 대하여 오해와 편견을 가지게 되었고 역할을 의심하게 되었으며 환경보호 NGO의 활동에 열정을 가지고 지지를 보낼 수 없었다. 그리고 NGO는 전문적인 인재의 부족과 기초시설의 박약 그리고 짧은 발전역사로 인하여 국제적인 민간 환경보호 교류활동에 참여할 수 있는 능력이 부족하였다. 이상의 여러 가지 원인으로 환경보호 NGO는 중국에서 아직까지 큰 역할을 하고 있지 못하지만 그 역할을 중시하여 환경보호 NGO가 정부와 공중 사이에서 매체물의 역할을 잘 완성하여야만 환경보호 공중참여사업의 발전을 촉진시킬 수 있다.

공업이 발달한 국가일수록 생태보호운동이 활발하게 발전하고 있는 것은 그들의 환경보호 NGO가 중요한 역할을 발휘하고 있고 신속하게 발전하여 왔기 때문이다. NGO의 활동은 주로 공중에게 환경보호지식을 홍보하고 환경보호운동을 조직하며 정부의 일부 활동을 금지하거나 정부가 어떠한 행동을 취할 것을 호소하며 환경소송도 진행한다. 예컨대 미국의 환경보호 NGO인 시에라클럽(Sierra Club)은 공중의 환경 권리와 이익을 보호하고 공중을 도와서 환경소송을 제기하며 정부의 활동을 감독하고 제한하는 등 측면에서 중요한 역할을 하고 있다. 영국에서 환경보호 NGO는 절대적인 우세로 환경보호 사업의 발전을 촉진하고 있다. 그리고 “세계자연보호기금(World Wide Fund for Nature) 영국사무실”과 “대지의 벗”이라는 NGO는 80년대 말과 90년대 초기에 정부를 인도하여 정부가 더욱 신중한 태도로 환경보호문제를 다룰 수 있게 하였다. 그리고 “그린피스(Green peace)”는 자신의 명의로 환경을 파괴하는 행위에 대하여 법원에 소송을 제기하였다. 또한 “대지의 벗”은 영국정부가 유럽환경

보호법률의 규정을 어긴 사실은 적발하였으며 영국의 어업(漁業)인협회는 하천의 오염을 일으킨 행위를 고소하였다.

환경보호는 사회 각 측면의 적극적인 참여를 필요로 하고 환경보호에 있어서 환경보호 NGO의 역할은 매우 큰 것이다. 환경관리는 복잡한 사업인바 환경문제를 해결하려면 한 가지 역량의 노력으로는 해결할 수 없는 것이고 여러 가지 요소들을 충분히 동원하여 진행하여야 한다. 그 요소들 중 환경영역의 NGO의 역할은 매우 중요한바 1972년 UN의 "인간환경회의"에 참석한 NGO는 300개에 불과하였지만 20여년의 발전을 거쳐 20년 후의 리우데자네이루에서 열린 UN의 "환경 개발 회의"에는 약 2000여개의 국제NGO단체가 참석하였고 심지어는 그들 내부에서 담판을 거쳐 30여 가지의 "협약"내용을 작성하여 정부에 압력을 가하였다. 이는 NGO의 역할이 갈수록 늘어나고 있음을 보여준다. 현재 중국의 실정에 비추어 볼 때 통일적인 단체조직법의 구축이 필요하고 환경보호에 있어서 환경보호 NGO의 역할을 중시하고 환경보호 NGO의 성립조건을 낮추어 주어 그들이 정상적인 사회질서를 수호하고 환경보호를 위하여 더 나은 서비스를 제공할 수 있게 한다.

3. 환경보호 공중참여의 문제점

가. 환경보호 공중참여 범위의 제도적 현황과 문제점

공중참여범위란 환경 공중참여제도에서 참여주체가 직면하는 구체적인 환경사항이다. 구체적인 참여범위에 있어서 현재 중국의 환경보호법에는 개괄된 규정만 있고 구제적인 규정이 적다. 《중화인민공화국 환경보호법》제6조에는 "일체의 단위와 사인은 모두 환경보호의무가 있으며 오염과 파괴행위가 있는 단위와 사인에 대하여 검거할 권리가 있다"고 규정되었다. 환경기본법으로서의 본 법안에서 이렇게 원칙적으로 규정하는 것은 합리적이나 《소음오염방치(防治)법》, 《수질오염방치(防治)법》 그리고 《환경영향평가법》에서도 모두 환경보호 공중참여 범위에 대한

구체적인 규정이 적다는 것이다. 개괄된 원칙적인 규정은 비록 더 많은 공중이 모든 환경사무의 참여가 가능하게 하지만 규범이 명확하지 못하면 실시하는 구체적인 경로에서 어려움을 겪고 공중참여에 관한 사항이 규범의 측면에 머물러 있게 되고 발전할 수 없는 것이다.

나. 환경보호 공중참여 주체의 제도적 현황과 문제점

중국은 현재 환경보호 공중참여 주체에 대한 규정이 입법에서 상당히 반영되었다. 그러나 이것도 개괄된 규정에 머물러 있다. 즉 일체의 단위나 사인이 모두 환경보호 공중참여의 주체라는 것이다. 부문법의 규정을 살펴보면 《수질오염방치(防治)법》과 《소음오염방치(防治)법》에서는 환경항목소재지의 단위와 주민이라고 규정하고 있다.

다. 환경정보 공개제도의 현황과 문제점

환경정보 공개제도의 이론적 기초는 시민의 환경정보에 대한 알 권리이다. 공중의 환경정보에 대한 알 권리란 공중이 법률의 규정에 근거하여 법정기관으로부터 환경보호에 관련한 정보를 획득하는 권리를 의미한다.[106] 이는 공중참여의 전제이고 기초이며 기타 권리의 행사에도 큰 영향을 미친다. 환경정보 공개제도를 추진하기 위하여 중국 정부는 많은 노력들을 해왔는데, 예를 들어 매년 환경정보를 발표하고 매달마다 큰 강과 큰 바다에 대한 수질 상황을 공표하며 매일 도시 공기의 질에 관하여 공표한다. 그러나 아직까지 전문적인 환경정보 공개제도에 대한 감독체제가 마련되어 있지 않고 환경 정보공개에 관한 법률규정도 여러 가지 법률규정에 산재되어 있다는 것이다. 여기에서 가장 영향력이 있고 의미가 있는 법률은 2003년 9월부터 실시된 “환경영향평가법”인데 이는 중국 시민의 “환경 권리와 이익”을 처음으로 국가의 법률에 입법한 것으로서 자신의 생활환경과 밀접한 관계가 있는 환경권에 대하여 공중이 알 권리

106) 林愛裙著; 知情權的法律保障. 夏旦大學出版社, 2010.

를 주장하고 공공정책 결정과정에 관한 감독권을 행사할 수 있게 되었다. 환경 정보공개는 시민 환경권 실현의 근본적인 보장이다. 투명한 정보를 획득하는 경로가 없다면 공평하게 권리를 실현할 수 없는 것이다. 현재 중국의 환경정보 공개제도에 관하여 많은 노력들은 하여야 하겠지만 아래와 같은 문제점들을 우선 해결하여야 한다. 첫째, 환경 정보공개 권리의무주체의 확립이 명확하여야 한다. 둘째, 기업의 환경정보와 제품의 환경정보에 관한 공개가 충분하지 못하다는 것이다. 셋째, 환경감시측정제도가 입법적으로 확립되어야 한다. 넷째, 환경에 대한 감시측정제도의 연결이 제대로 이루어지고 있지 않다는 것이다. 다섯째, 명확한 책임규제와 충분한 구제제도가 결여되었다.

라. 환경입법 참여제도의 현황과 문제점

공중참여에 관한 중국내 환경입법에는 두 가지 경로가 있다. 하나는 시민들이 인민대표회의 대표를 선거하여 대표가 환경입법 활동에 참가하는 것이다. 이는 공중의 간접참여에 속한다. 다른 하나는 공중의 직접적인 참여인데 예를 들어 입법기관에서 환경입법안에 대한 예안을 사회에 공표하여 공청회, 논증회, 좌담회 등의 방식을 통하여 신문이나 미디어 매체에서 시민의 의견을 응모하는 것이다. 이는 공중이 환경입법의 과정에 참여할 수 있는 충분한 근거를 마련하여 주었고 시민이 더욱 많은 기회를 얻어 환경입법의 전 과정에 참여하는 것이다. 그렇다면 현재 중국의 공중참여에 관한 환경입법 참여제도의 문제점은 아래와 같은 것들이 있다. 첫째, 환경입법의 공중참여제도는 법률의 확실한 보장을 받고 있지 않는다. “입법법(立法法)”, “정부부문규제제정조례(部門規章制定條例)” 등 법률, 법규에서는 입법과정에서 공중의 참여가 필요하다고만 규정하였고 공중참여의 구체적인 형식에 대한 언급이 없고 구제적인 참여원칙이나 표준에 관한 규정도 없다는 것이다. 둘째, 공중참여에 관한 환경입법에는 절차적인 규정이 결여되었다. 공중의 환경입법과정 참여에는 공청회, 논증회, 좌담회 등과 같은 형식 있는데 현재 중국의 모든 환경입법절차규

정에는 이와 같은 제도에 대한 구제적인 절차적 규정을 두고 있지 않다.

마. 환경행정 참여제도의 현황과 문제점

공중참여의 핵심은 공중환경권과 국가 환경행정권사이의 균형을 조절하는 것이다. 환경행정영역에서 환경문제는 비교적 높은 기술성 특성을 갖고 있고 공중은 환경행정기관처럼 전문적인 지식이나 전문경험, 기능이 부족하다 보니 문제의 해결에 어려움이 많고 이로 인하여 대량의 환경문제는 환경행정기관에 위탁하거나 권리를 넘겨서 처리하는 방식을 취하고 있다. 이는 공중의 입법권, 결정권 그리고 감독권이 위축되는 현상을 초래하고 더불어 환경행정권의 팽창을 초래하게 된다. 때문에 기타 행정영역에 비하여 환경행정의 "집권"현상이 아주 선명하게 드러난다. 이러한 상황에서 "민주주의 행정" 사상에 기초한 공중참여제도는 환경관리영역에서 더 중요한 역할을 한다. 환경행정정책 결정과정의 공중참여는 한 측면으로는 행정기관의 행정관리와 환경정책결정과정에 필요한 도움을 제공할 수 있고, 다른 측면으로는 환경행정권에 대한 유효한 감독과 규제를 통하여 환경행정권의 합법적 행사를 보장한다.

또한 중국의 환경입법 중에서 공중참여 환경행정에 일정한 법률적인 근거를 제공하였지만 이러한 규정은 여전히 원칙적인 측면에 머물러 있고 구체적인 실시에 있어서는 아래와 같은 문제점들이 존재한다. 첫째, 환경행정 참여제도 입법측면에서 체계성이 결여되어있다. 환경입법에서 직접적이고 명확하게 공중의 행정과정참여에 대한 내용을 규정하지 않았고 이미 존재하는 규정들도 단순한 반복들이다. 둘째, 환경행정 참여제도의 입법측면에서 활용성이 떨어진다. 즉 대부분이 원칙이나 추상적인 규정들이고 내용, 방식, 경로 등에 대하여서는 구체적인 규정이 없어 공중참여환경행정은 실현가능성이 떨어진다. 셋째, 환경행정 참여제도 입법측면에서 지원성이 떨어진다. 즉 현재의 규정들은 대부분 환경오염이나 생태파괴가 발생한 후 공중이 참여하는 방식인데 참여형식과 경로가 너무 단일하여 오염분쟁과 환경위해를 방지함에 있어서 사전예방의 작용을 발

휘하기 힘들다. 넷째, 환경행정 참여제도는 입법측면에서 보장성이 떨어진다. 즉 현재의 규정들은 모두 오염원인자와 환경파괴자에 대한 제재규정이며 정부의 행정부작위에 대하여서는 공중참여제도가 작용을 발휘할 기회가 없다.

바. 환경사법(司法)참여제도-환경 공익소송제도의 현황과 문제점

"권리가 있으면 구제가 있어야 하고 구제가 없으면 권리도 존재하지 않는다" 즉 공중참여권의 정확한 행사를 보장하려면 공중의 사법구제권도 충분한 보장을 받아야 한다. 공중참여의 사법상 구제권은 주로 환경소송에서 체현된다. 환경소송은 환경보호 공중참여의 중요한 방식이며 최종적이고 극단적인 조치이다. 그렇다면 환경 공익소송제도의 문제점에는 아래와 같은 것들이 있다. 첫째, 실체법에 환경권에 대한 명확한 규정이 없다. 세계의 대부분 나라들에서는 환경권을 헌법권리로 인정하였다. 그러나 현재 중국의 입법체계에서는 환경권에 대한 입법규정이 존재하지 않으며 헌법뿐만 아니라 환경관련 법률에서도 찾아볼 수 없다. 환경권은 환경 공익소송의 기초이고 동시에 환경 공익소송도 환경권의 내재적인 요구이다. 둘째, 현행 소송법에서 원고적격에 대한 제한이 너무 엄격하다. 셋째, 현행 소송제도에서 환경손해구제에 대한 규정이 결핍하다. 넷째, 현재 환경 공익소송은 소송비용문제와 기술적인 문제에 직면하였다.

제2절 신《환경보호법》의 입법배경

1. 환경문제

새 중국이 창건된 이래 더욱이 개혁개방이후 중국의 국민경제는 신속한 발전을 이루고 있으나 그 반면에 환경문제는 날로 심각해지고 있다. 선진국들의 과거 백년간의 산업화 과정에서 단계별로 발생했던 환경문제들이 현재의 중국에서 집중적으로 발생하고 있으며 구조적, 복합적, 압축

적인 특징을 나타내고 있다. 환경오염과 생태계파괴는 국민의 건강과 안전에 위협을 가져다 줄 뿐만 아니라 국민경제에도 막대한 손실을 안겨주어 사회의 안정과 생태계 안전을 위협하고 있다.[107]

가. 현재 중국의 환경오염과 생태파괴현황

현재 중국 대부분의 지역은 일 년 내내 악성 스모그에 뒤덮여 있고, 식수안전문제는 시민들의 가장 큰 고민이며, 토양중금속오염으로 인하여 "안전한 먹을거리" 문제도 큰 이슈로 떠오르고 있다. 다년간 국민경제의 신속한 성장으로 중국의 환경오염문제는 현재 한꺼번에 대규모로 급속하게 폭발하여 생태계가 심각하게 파괴되는 상황에 처하게 되었다.

대기오염문제는 오늘날 시민들의 심각한 고민이다. 《2013년 중국환경상황보고서》에서 보여주듯이 신《환경대기 질 표준》에 근거하여 평가한 전국 74개 중점도시의 환경대기 질 평가결과 표준치에 도달하는 비율은 4.1%였고 기타 256개 도시는 구《환경대기 질 표준》에 근거하여 평가한 결과 표준치에 도달하는 비율이 69.5%에 그쳤다.[108] 대기환경오염문제를 어떻게 해결할 것인가는 현재 중국의 환경보호에 있어서 첫 번째로 꼽히는 과제이다.

다음으로 수질오염에 대한 조사결과를 살펴보면 2013년 전국의 지표수는 총체적으로 경미한 오염상태였고 일부 도시의 강과 하천은 이미 심각한 오염수준이었다. 양자강유역의 수질은 비교적 양호한 상태인바 Ⅰ~Ⅲ형, Ⅳ~Ⅴ형, 열(劣)Ⅴ형 수질단면비율은 각각 89.4%, 7.5%, 3.1%로서 전년도 대비 뚜렷한 변화가 없었다. 황하유역은 경미한 오염상태였고 Ⅰ~Ⅲ형, Ⅳ~Ⅴ형, 열(劣)Ⅴ형 수질단면비율은 각각 58.1%, 25.8%, 16.1%로서 전년도 대비 역시 선명한 변화가 나타나지 않았다. 주요한 오염지수는 암모니아질소, BOD5(5일 생화학적 산소요구량)부하율, 화학적 산소요구량에서 나타났다. 해하유역은 중도오염상태이고 Ⅰ~Ⅲ형, Ⅳ~Ⅴ형, 열(劣)Ⅴ형 수질단면비율은 각각 39.1%, 21.8%, 39.1%로서 전년도

107) 韓德培, 陳漢光. 环境保護法教程[M]. 法律出版社, 2010 : 10－11.
108) 출처:《2013年중국환경상황공보(公報)》대기환경편.

대비 역시 선명한 변화가 없었으며 주요한 오염지수는 화학적 산소요구량, BOD5(5일 생화학적 산소요구량), 총인(total phosphorus)에서 나타났다. 담수호 중에서 태호(太湖), 소호(巢湖)가 경미한 오염상태였고 전지(滇池)는 중도 오염 상태였다.[109] 그리고 난주(蘭州), 무한(武漢), 정강(靖江) 등 도시들에서 수질오염과 관련된 사건들이 연달아 발생하면서 시민들은 식수안전에 큰 위협을 느끼기 시작하였다.

2014년 4월 17일 발표된 환경보호부와 국토자원부가 연합하여 8년 동안 완성한 《전국토양오염상황조사보고서》에 따르면 전국의 토양 상황에 대한 조사결과에서 기준치를 초과한 곳이 16.1%였다. 그중에서 중도오염은 1.5%, 고도오염은 1.1%에 달한다. 경작지의 상황을 살펴보면 기준치를 초과한 곳이 19.4%인데 그중에서 중도오염은 1.8% 고도오염은 1.1%이다. 조사결과가 보여주듯이 토양오염문제는 경제와 사회의 발전과정에서 장기간의 축적으로 이루어진 것이다. 광산채굴, 농업생산, 공업생산 등 인류의 활동은 토양오염과 중금속오염의 주요한 원인이다.[110] 그리고 수질환경오염과 대기환경오염에 비하여 토양오염은 은폐성, 정체성 그리고 비가역성의 특징을 띄고 있다.

이 밖에 생태 파괴상황을 살펴보면 생태 보호측면에서 중국의 현재 상황은 낙관적이지 못하다. 야생 동식물자원은 총량이 부족한데다가 불합리한 소모현상이 아직도 심각하다. 습지는 지속적으로 개발 이용되어 습지 총면적은 급속도로 줄어들고 있으며 파괴현상이 심각하여 홍수재해의 위험이 상승하고 있다. 또한 자연보호구의 수는 대폭 증가하고 있지만 진정한 보호가 이루어지지 않아 보호구의 토지가 오염되고 자원이 파괴되며 생태계 보호라는 이름으로 생태계가 파괴되고 있다. 이 밖에 최근 들어 외래 생물종의 국내 반입이 부단히 증가하여 생물의 다양성이 감소되는 중요한 요인으로 되었다. 또한 중국의 서북지구와 화북지구의 토지는 사막화 현상이 일어나면서 황사현상이 빈번하게 일어나고 있고 이로 인하여 농경지의 조건은 날로 악화되어가고 농작물의 생산량은 감소되어가고 있다.[111] 환경보호부장관의 말을 빌리자면 “우리는 환경보호를 위

109) 출처:《2013年중국환경상황공보(公報)》담수환경편.
110) 출처:《전국토양오염상황조사공보(公報)》

하여 많은 노력을 기울였지만 환경의 질에 대한 개선은 국부적 지역에서만 나타났고 총체적으로 극복되지 않았으며 여전히 심각한 상황에 놓여 있다"[112] 시민들에게 푸르른 하늘과 깨끗한 물을 제공하기 위하여서는 가장 엄격한 제도와 엄격한 처벌기준이 뒷받침되어야 한다.

나. 환경문제로 인한 피해

환경문제가 초래하는 가장 심각한 피해는 바로 인체건강에 대한 위해이다. 환경문제, 특히 환경공해사건은 공중의 건강에 심각한 위해를 끼친다. 이와 관련하여 많은 예를 들 수 있지만 그중에서 가장 대표적인 것은 지난 영국런던의 악성 스모그사건이다. 2주간의 짧은 기간 동안 4000여명이 사망하였고 그 뒤로 2개월 동안 8000여명이 잇달아 사망하였다. 중국의 일부지방에는 "암촌"이라고 불리는 지역들이 나타나고 있는데 이러한 지역 촌민들의 암 발병률은 동시기 기타지역에 비하면 현저하게 높았고 촌민들의 평균수명도 같은 시기 기타지역주민들에 비하면 현저하게 낮았다. 조사에 의하면 이러한 현상의 근본적인 원인은 환경문제와 밀접하게 연관되어 있었다. 환경문제가 공중의 심신건강에 미치는 위해를 소홀히 하는 것은 현명하지 못한 선택이며 환경문제로 인한 심각한 피해의 원인을 정확하게 파악 하여야 만이 환경보호입법을 위한 시발점이 될 수 있다.

환경문제는 지속적인 경제발전을 저해할 수 있다. 인간이 생존하고 발전하려면 반드시 환경으로부터 햇빛, 공기, 물, 토지, 동식물자원, 에너지자원 등의 환경요소가 필수적으로 요구된다. 그러나 환경오염과 생태계의 파괴는 인간이 환경자원을 획득하는 것을 방해하고 인간의 생산 활동에도 악영향을 미친다. 또한 경제활동은 에너지자원에 대한 개발과 이용에 의존하여야 한다. 때문에 자연자원이 파괴되어 감소되고 고갈된다면

---

111) 韓德培, 陳漢光. 环境保護法教程[M]. 法律出版社, 2010 : 12－13.

112)中國政府网.2013中國环境狀况公報:大气, 水, 土壤汚染狀况仍嚴重[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/26/content_2708652.htm, 2014-06-26/2014-08-01.

경제활동에 중대한 영향을 미칠 것이고 경제발전을 제약하는 걸림돌이 될 것이며 국민경제의 운행에 악영향을 미칠 것이다. 이 밖에 환경문제는 중대한 재산상의 피해도 초래할 수 있다. 중국의 경제는 개혁개방이후 30여 년간 고속성장을 하였으나 미래에도 여전히 과거 “자원약탈방식”의 개발전략으로 경제의 성장을 유지하려는 것은 바람직하지 못하고 “환경우호적인 방식”의 전략을 모색하여야 한다.

환경문제는 사회의 조화와 안정에도 영향을 미친다. 환경문제로 인한 사회모순은 날로 심각해지고 있으며 집단적 환경오염사건을 일으키는 중요한 요인으로 작용하고 있다.[113] 예를 들어서 ″11차 5개년계획″[114]기간에만 232건의 중대한 환경오염사건이 발생하였는데 그중에서 37건의 환경사건이 집단적 환경오염사건으로 발전하였다.[115] 그중에서 시민에게 큰 반향을 불러일으킨 PX항목건설사건에서 보여주듯이 항목건설여부를 위한 현지조사에서 지방마다 모두 시민들의 집결로 인한 집단적 시위사건을 일으켰다. 환경문제는 이미 사회의 조화와 안정에 영향을 주는 가장 중요한 요소인바 절대적인 중시를 받아야 하고 반드시 해결하여야 하는 문제가 되었다.

2. 구《환경보호법》의 한계

중국의 《환경보호법》은 1989년에 정식으로 공포되고 시행되었다. 본법의 출시는 시민 환경보호 의식의 각성을 상징하기도 하는바 이때로부터 중국의 환경보호 사업은 법제화의 길에 들어서게 되었고, 《환경보호법》은 환경의 질을 개선하고 환경보호에 있어서 중대한 의미를 가지고 경제, 사회, 환경의 조화적인 발전을 위하여 적극적 작용을 하였다.[116]

113) 信春鷹. 《中華人民共和國环境保護法》學習讀本[M]. 中國民主法制出版社, 2014 : 20.

114) ″5개년계획″이란 국민경제와 사회발전을 위한 중 단기계획프레임을 말하며 매 5년마다 한 번씩 발표된다. 중국은 1953년부터 첫 번째 ″5개년계획″을 시작하였는데 이를 ″1차5개년계획″이라고 한다. ″11차5개년계획″은 2006년부터 2010까지 실시된 열한 번째 ″5개년계획″이다. 간략해서 ″115″라고도 한다.

115) 信春鷹. 《中華人民共和國环境保護法》學習讀本[M]. 中國民主法制出版社, 2014 : 52.

그러나 시대적인 배경의 제한으로 인해 입법목표, 기본제도, 법적 책임 등에 관한 규정은 불가피하게 한계점을 남기게 되었다. 따라서 경제 발전과 더불어 지속가능한 발전전략의 실시, 국민경제체제의 개선, 과학적 발전관과 사회주의 생태문명 건설이념의 제기로 구《환경보호법》은 중국의 사회현실과 환경보호 사업의 수요를 크게 뒤떨어지게 되었으며 환경보호 사업의 지속가능한 발전을 이끌어 갈 수 없게 되었다. 예를 들어 입법목표와 내용이 지속가능한 발전의 요구에 부합하지 않고 제도적인 면에서도 계획경제시대의 색채를 짙게 띠고 있으며 시장경제의 요구를 제대로 반영하지 못하였다. 또한 환경관리체제의 총체적 운행이 원활하지 못하며 환경입법체계가 완벽하지 못한 것이다. 결론적으로 이상의 많은 문제점들로 인해 구법은 이미 중국사회의 지속가능한 발전의 요구를 만족시킬 수 없게 되었다.[117]

가. 입법목표의 한계

법의 입법목표는 규제가 의도하는 법적결과를 의미한다. 즉 법이 추구하는 가치의 가장 직접적 서술 형태이다.[118] 환경보호법의 입법목표는 국가가 환경보호법을 제정할 때 도달하려고 했던 목적 또는 실현하려는 결과를 의미한다. 입법목표는 환경보호법의 지도사상, 조정대상, 적용범위를 결정하고 입법자가 추구하는 가치의 가장 직접적인 표현 형태이기도 하다.[119] 중국의 1989년《환경보호법》제1조는 “생활환경과 생태환경을 보호하고 개선하며 오염과 기타공해를 방치(防治)하고 인체의 건강을 보장하며 사회주의 현대화건설의 발전을 촉진하기 위하여 본법을 제정한다”고 규정하였다.[120] 그러나 구《환경보호법》의 입법목표에는 아래와 같은 한계점이 존재한다.

---

116) 劉蓓. 我國环境法立法体系研究[D]. 南昌大學, 2011.
117) 王燦發, 博學良. 論我國《环境保護法》的修改[J].中國地質大學學報(社會科學版), 2011(03).
118) 卓澤渊. 法的价值論[M]. 法律出版社, 1999: 64-65.
119) 韓得培 主編. 环境資源法論從(第一卷)[M]. 法律出版社, 2001: 350.
120) 출처: 1989년 중국《환경보호법》제1조.

(1) 경제건설의 우선

위 조항의 핵심은 “사회주의 현대화건설의 발전을 촉진한다”는 것이다. 이는 환경보호의 목표가 사회주의 경제건설이라는 것을 의미한다. 즉 환경보호와 경제발전 특히 지방의 경제발전사이에 이익충돌이 발생할 경우 입법목표에 근거하여 정부부문에서는 일반적으로 환경을 희생하여 경제의 신속한 발전을 도모한다는 것이다. 이렇게 된다면 선진국들의 경제발전 초기단계에 걸었던 “먼저 오염하고 나중에 복원”하는 방식을 그대로 답습하고 있으며 막대한 대가를 지불하게 된다. 이는 환경보호법의 입법취지에 부합하지 않는 것이다. 본 규정은 경제발전을 우선으로 하고 환경보호는 경제발전을 위한 것임을 천명하고 있다. 이로 인하여 환경보호는 난감한 상태에 처하게 되었고 중국정부가 추구하는 생태문명건설은 경제건설과 사회건설에 비하여 뒤쳐질 수밖에 없게 되었다. 구《환경보호법》상의 가치충돌로 인하여 많은 구체적인 제도가 제대로 된 개선을 받지 못하고 있으며 실천에 있어서도 여전히 큰 대가를 지불하면서 “먼저오염하고 나중에 복원”하는 옛 방식을 고수하고 있고 전국의 환경보호 형세가 심각하며 많은 지역의 환경오염과 생태계 파괴상황은 여전히 개선되지 못하고 있고 심지어 날로 심각해지고 있으며 환경오염과 생태계의 파괴는 시민의 건강과 지방의 경제발전, 사회발전을 제약하는 중요한 요인으로 작용하고 있다.[121]

(2) 지속가능한 발전 이념의 비 포섭

1987년 세계환경과발전위원회는 《우리의 공동미래》라는 보고서를 발표하여 지속가능한 개발의 개념을 제시하였다. 즉 현세의 요구를 만족시키는 동시에 미래세대의 수요를 만족시킬 수 있는 능력을 파괴하지 않는 것이다.[122] 지속가능한 발전방식은 전통적인 “먼저 오염하고 나중에 복

121) 何明. 环境資源可持續發展的法制思考[D]. 貴州大學, 2007.
122) 世界环境与發展委員會. 我們共同的未來[M]. 王之佳等譯, 吉林人民出版社, 1997:

원”하는 발전방식에 대한 반성이고 근본적인 혁신이다. 그러나 1989년 구《환경보호법》에는 지속가능한 발전의 원칙이 입법목표에 포함되지 않았다. 지속가능한 발전의 이념은 공평과 발전을 강조하고 발전은 공평을 기초로 한다. 공평에는 세대내 공평과 세대 간의 공평이 포함된다. 1989년 구《환경보호법》에는 지속가능한 발전의 이념이 포함되지 않았으므로 세대 간의 공평이 고려되지 않았고 따라서 미래세대의 수요를 고려하지 않았기에 현세대가 미래세대를 위하여 자연자원을 보존할 것을 기대를 할 수 없으며 미래세대에 남겨질 환경의 질도 보장할 수 없는 것이고 이는 미래세대에 불공평한 것이다. 즉 현세대의 이익만 고려하였다는 것은 환경보호에 매우 불리하다. 반드시 현세대와 미래세대의 이익을 결합하여 환경보호에 대한 목표를 제기하여야 한다.[123] 지속가능한 발전의 목표는 인간과 인간사이 그리고 인간과 자연사이의 조화를 이루기 위한 것이다.[124]

(3) 자연자원에 대한 보호의 미흡

구《환경보호법》제1조의 입법목표에 관한 조항은 환경오염과 기타공해의 방치(防治)에 제한되었고 이는 전체적인 환경보호에 불리하다. 이론적인 측면에서 환경보호는 반드시 환경오염 방치(防治)와 자연자원의 보호를 모두 포함하여야 한다. 즉 산림, 토지, 광산, 물, 야생 동식물 등 자연자원을 환경요소로 이해하고 전체 환경에 대한 보호와 개선을 위하여 노력하여야 하며 인간의 활동이 환경에 미치는 오염과 파괴를 감소하고 자연자원의 고갈을 방지하며 생태평형을 유지하고 생태효과를 발휘하는 것이다. 자연자원보호와 환경오염방지의 근본목표는 일치하다. 즉 양자 모두 환경보호의 구성부분이기에 편향되지 않게 양자를 융합하여 동일한 기본법으로 다스리는 접근은 전체적 환경보호에 유리하다.

52.

123) 李愛年. 环境法的倫理審視[M]. 科學出版社, 2006: 101-102.

124) 世界环境与發展委員會. 我們共同的未來[M]. 王之佳等譯, 吉林人民出版社, 1997: 80.

나. 기본제도의 한계

우선 1989년 구《환경보호법》에 규정된 환경보호의 기본제도는 시장경제운용의 요구에 부합되지 않고 적용범위가 좁은 것 등의 한계가 존재한다. 그 원인으로는 1989년 구《환경보호법》은 계획경제시대의 산물이고 주로 정부의 행정명령과 규제수단을 통하여 환경문제를 해결하였기 때문이다. 정부의 행정명령으로 환경오염을 다루는데 있어서의 적극적인 작용을 부인할 수는 없지만 많은 문제점도 존재한다. 예를 들어 환경보호 부문의 예산부족, 전문적 인력의 부족, 행정수단의 단일화, 불합리한 처벌절차, 심지어는 행정기관의 권력남용이다. 국민경제의 급속한 발전은 환경오염으로 인한 사회모순을 날이 갈수록 뚜렷해지게 만들고 있고 심지어는 환경오염문제로 인한 집단사건이 빈번하게 일어나고 있다. 오늘날 환경보호 사업은 "사전에 명령하고 사후에 제재하는 방식"의 단순한 정부의 행정수단에만 근거하는 것은 바람직하지 못하며 더 많은 경제수단과 법적 수단을 결합시켜야 한다. 계획경제시대에 내려진 계획경제수단은 환경보호주체의 경제이익을 고려하지 않았기에 세금감면 등의 수단으로 시장주체를 자극하여 적극적으로 환경보호 사업을 위하여 노력하게 할 수 없으며 환경오염의 확산을 막을 수 없을 뿐만 아니라 대량의 인력과 물력의 낭비를 초래하였다.[125)]

다음으로 기본제도의 규정이 지나치게 추상적인 바 이는 집행절차에 있어서 환경보호효과를 크게 감소시킨다. 예를 들면 구《환경보호법》 제11조에서 환경감시측정제도를 규정하였지만 구체적인 실시절차에 관한 규정이 없기에 환경감시측정제도를 실행함에 있어서 아래와 같은 문제점들이 나타났다. 첫째, 중복건설문제가 심각하고 합리적인 배치가 곤란하다. 둘째, 통일된 감시측정기술규범과 표준이 존재하지 않아 감시측정결과의 데이터가 상이하다. 셋째, 관련부문사이 정보공유를 실현하지 못하였기에 다양한 경로를 통하여 정보를 발표하게 되고 발표하는 감시측정

125) 李愛年, 周訓芳, 李慧玲. 环境保護法學[M]. 湖南人民出版社, 2012: 82-85.

결과 사이에 모순이 존재한다. 이상의 현상들이 말해주듯이 제도설계상의 한계는 정부의 공신력을 떨어뜨리고 측정결과의 진실성이 의심을 받게 될 뿐만 아니라 환경보호에 더욱 큰 어려움을 초래하게 된다.

다. 불합리한 법적 책임

(1) 각급 정부의 경미한 책임

1989년 구《환경보호법》에서는 환경보호에 대한 행정책임을 각 급 정부가 아닌 정부의 환경보호 주관부문으로 돌렸다. 이로 인하여 환경보호에 대한 정부의 부담을 덜어 주었고 환경보호 집행에 있어서도 강제성이 결핍하게 되었으며 지방정부는 책임을 회피하고 환경보호를 소홀히 하였고 환경보호에 대한 잘못된 정책결정을 내릴 수 있는 위험요소를 남김으로서 일부 정부의 지도자들은 전략적인 위치에서 환경보호가 사회의 안정, 경제의 운영에 주는 중요성을 인식하지 못하고 환경보호 주관부문의 업무로만 간주하는 착오적인 인식을 갖게 하였다. 비록 법률조문에는 명확하게 “지방정부는 반드시 관할구역내의 환경의 질 개선에 대하여 책임지며 합리적인 조치를 취하여 환경의 질을 개선하여야 한다”고 명확하게 규정하였지만[126] 지방정부책임에 대한 규제가 결핍하기 때문에 일부 정부의 책임자는 형식적으로만 환경보호의 중요성을 홍보하고 실제로는 환경보호를 위하여 아무런 노력도 하고 있지 않으며 심지어는 경제이익을 추구하기 위하여 주동적으로 환경범죄행위의 방패막이가 되었고 지방의 환경오염문제는 갈수록 심각해져 시민의 불만은 날이 갈수록 높아갔다. 환경보호 책임주체와 환경보호 책임제도의 결여로 정부의 환경보호의무는 유명무실하게 되었다.

(2) 환경보호규정을 위반한 자에 대한 약한 처벌수위

126) 출처: 1989년 중국《환경보호법》제16조.

구《환경보호법》이 제정된 후 지금까지 20여년이란 시간이 흘렀고 제정된 당시의 기준으로 현재의 환경보호의 요구를 만족시킬 수 없게 되었으며 법적 책임의 형식에 관한 규정에도 많은 부족한 점이 존재한다. 예를 들어 벌금을 부과하는 것은 시종일관된 책임부담형식으로서 환경오염을 방지하고 억제함에 있어서 정부는 벌금을 부과하는 것을 가장 효과적인 방식으로 간주하고 집행과정에서 벌금으로 모든 문제를 해결하려고 하였다. 심지어 형사범죄에 연루된 사건에 대하여서도 벌금형으로 마무리하기에 급했고 벌금에 대한 구체적인 표준도 정해지지 않았다. 이는 환경위법비용이 환경보호비용보다 낮게 책정되는 경우를 만들었고 더 많은 환경문제를 초래하였다. 또 다른 처벌방식에는 "경고"가 있는데 처벌수위가 낮아 환경위법행위를 처벌하고 제재하는 목표를 실현할 수 없었다. 환경오염에 대한 법적책임 형식을 개선하지 않고 행정처벌에만 과도하게 의지하며 민사, 형사책임에 대한 규정이 없다면 환경위법행위로 인한 피해자의 이익을 제대로 보상할 수 없고 심각한 환경위법행위에 대한 형사책임을 추궁하기 어렵게 된다. 또한 환경위법행위에 대해 책임을 추궁함에 있어서 시민들의 민주주의적인 참여체제 그리고 환경공해사건에 대한 환경 공익소송제도가 마련되어 있지 않다. 제소기간에 대한 규정에 있어서도 일부 환경문제는 긴 시간이 지나야 문제점이 발견되는 것에 비하면 제소기간이 너무 짧다. 제소기간이 짧으면 환경오염과 기타공해를 제대로 발견하고 해결할 수 없게 된다.

3. 기타 법제에서 공중참여제도와 한계

가. 헌법

1980년대 이후 중국경제가 급속도로 성장함에 따라 중국 환경문제의 심각성은 최근 20년간 집중적으로 나타났으며 중국 정부는 이러한 환경문제를 해결하기 위하여 1978년 《헌법》제11조에서 "국가는 환경과 자연자원을 보호하고 오염과 기타 공해를 방지한다"를 시작으로 환경보호

조항을 규정하였고 국내의 환경보호법 입법과 국제적인 환경보호협약의 가입을 비롯하여 환경법체계를 기본상 구축하였다. 그러나 환경문제는 국가의 의지가 상당히 중요하지만 일반 국민의 참여 역시 중요하기에 정보공개, 공중참여, 권리보호는 국민이 환경권을 행사함에 있어서 기본적인 요구이다. 그러나 중국 정부는 사회 안정을 우선시하여 사회혼란을 야기할 수 있다는 이유로 개혁개방 초기에는 많은 환경정보를 제대로 공개하지 않는 관행을 유지하여 왔고 이러한 관행은 비공개를 원칙으로 공개는 예외로 표현할 수 있었다. 최근 들어 중국환경문제의 심각성이 폭발하면서 중국 정부는 국민으로부터 투명성 원칙이 적용될 것이 요구되고 있고 민주주의제도가 발전함에 따라 환경 정보공개 역시 큰 변화가 발생하고 있다. 그렇다면 우선 헌법에서의 정보공개규정을 살펴보면 현행 중국헌법은 1982년 전면개정을 거쳐 제정한 것이며 그 후 여러 차례 일부 조항을 개정하였다. 헌법 제2장에서는 시민의 기본 권리와 의무를 규정하고 있지만 시민의 기본권에는 환경권이 포함되어 있지 않다.

헌법상 환경보호관련규정은 제1장 제26조의 “국가는 생활환경과 생태환경을 보호하고 오염과 기타 공해를 방지한다”이다. 이는 환경보호 선진국들에서 환경권을 국민의 기본 권리로 인정하고 환경보호의무를 국가의 기본의무로 규정하는 제도와는 거리가 멀다. 중국의 일부 학자들은 헌법 제2장 제41조에서 규정하고 있는 정부기관과 공무원에 대한 시민의 비판과 건의의 권리 및 이들의 불법행위에 대한 고발권, 즉 시민의 비판・건의・고발권은 시민의 알 권리까지 포함한다고 보거나 또는 간접적으로 알 권리를 규정하고 있다고 보는데 그 이유는 이러한 비판・건의・고발권을 행사하기 위해서는 알 권리가 전제로 되어야 하기 때문이다. 그러나 이러한 정보권이 비판권이나 고발권에 내포된다고 할지라도 만약 정보권을 법률의 형식으로 명확하게 규정하지 않는다면 효과적인 보장을 받기 어렵다. 환경 정보권 역시 법률지위가 모호하면 해당 권리의 존재 여부를 둘러싸고 논쟁을 야기 시키며 정부행정부문은 명확한 법적 근거가 없다는 이유로 환경 정보공개를 거부할 가능성이 높다. 그리고 헌법 조항은 시민의 권리에 한해서 규정한 정보권이고 환경 정보권의 권리주

체는 자연인만 포함된 것이 아니라 법인 및 기타 단체도 포함되어 있다. 따라서 환경 정보권에 대한 헌법적 근거에 대해서는 다소 논란의 소지가 있다고 본다.

나. 행정법제

환경보호법과 개별 환경법에서 규정한 환경정보 공개제도는 원칙적 내용만 담고 있기 때문에 현실적으로 세부적 시행규칙이 필요하다. 이러한 배경 하에 2006년 2월 국가환경보호총국은 《환경영향평가 공중참여 임시방법(环境影響評价公衆參与暫行辦法)》을 제정하였다. 본법은 환경영향평가에 있어서 건설업체가 관련정보를 시민과 환경보호 부문에 제공할 것을 요구하고 있다. 그리고 정부부문규제에서 가장 중요한 법은 2007년 2월8일에 제정된 《환경 정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》이다.[127] 동법의 제정배경과 주요내용은 5장에서 상세하게 소개하기로 한다. 그 외에도 정부부문규제는 아니지만 2003년에 제정된 법규범의 성격을 가지는 《기업환경 정보공개에 관한 공고(關于企業环境資訊公開的公告)》에서는 기업환경 정보공개에 대하여 규정하고 있으며 중국증권감독위원회 또한 상장기업에게 환경정보를 공개할 것을 요구하는 가이드라인을 제정한바 있다.

일반 시민의 정보권이 제대로 보장을 받지 못하면 공중의 환경보호참여를 기대할 수 없다. 현재 환경보호부는 비록 환경보호에 관한 감독관리권을 통일적으로 행사하고 있지만 업종별로 각 주관부문이 별로도 있기에 부문 간 이익충돌로 인하여 환견보호부[128]의 환경보호 관리감독권

127) 정부부문규제(部門規章)는 한국의 시행규칙에 해당한다. 일반적으로 규정(規定), 방법(辦法) 등으로 부른다.

128) 국무원 산하의 환경보호부가 환경에 대한 감독 관리권을 통일적으로 행사하는 것 이외에 국가발전개혁위원회・건설부・상무부・위생부(衛生部)・문화부・교통부・농업부・공안부・철도부・국토자원부・수리부(水利部)・민항국(民航局)・국가질량감독검사검역총국 등의 부서에서도 환경관련 행정 관리권을 가각 행사하고 있다. 또한 환경보호부와 관련 부서간의 환경 및 자원 관련 법안 작성할 때 심사권・증서발급권・비용수취권・처벌권・법률해석권을 두고 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우도 있다.

의 행사가 원활하지 못한 부문이 있다. 따라서 구 국가환경보호총국 및 각 정부부문은 환경보호차원에서 시민의 환경보호참여가 절실히 필요하다고 인식하고 전국인민대표대회 법제작업위원회, 국무원 법제국, 공안부 등 관련부서의 적극적인 동참 하에 2007년 1월 17일 《정부정보공개조례(政府信息公開條例)》를 제정하였다. 이는 국무원산하 업무주관부문에서 처음으로 제정한 정보공개 관련 법규이다. 행정정보의 공개는 행정의 투명도를 높이고 시민의 행정참여도를 제고하며 나아가 중국의 민주주의 발전을 추진하는 데 일조할 것이다.

다. 민사소송법

2012년 8월 31일에 새롭게 개정된 중국 《민사소송법》에서는 다양하고 새로운 원칙과 소송제도를 채택하였다. 여기에는 신의성실의 원칙, 공익소송제도의 프레임, 소액소송제도, 제3자취소의 소, 집행감독 등이 있다. 또한 관할, 증거, 소송대리인, 보전, 송달, 제1심 소송절차, 제2심 소송절차, 재심절차, 검찰감독 등 기존의 제도에 대하여도 수정을 하였다. 공익소송의 경우, 《민사소송법》 제55조는 환경오염 또는 다수 소비자의 합법적인 권리 등 사회의 공익을 침해하는 행위에 대하여, 법률이 규정하는 기관 또는 관련 조직은 인민법원에 소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다. 공익소송의 주체를 법률이 규정하는 기관과 관련 조직으로 제한하여 사인은 공익소송을 제기할 수 없도록 하였다. 사회의 공익을 침해하는 행위에서 국유재산침해행위, 부당경쟁행위의 경우 위 조문에 근거하여 구제를 받을 수 있다. 다만, 개정 민사소송법 제55조 만으로는 환경 공익소송 절차 전체를 아우를 수는 없고, 단지 이는 환경 공익소송에 기본원칙을 제공하는 것이다. 또한 2015년 1월 최고인민법원은 환경 민사공익소송에 관한 사법해석을 발표하여 환경 민사공익소송에 관한 제반 절차적 요소에 대하여 보다 구체적 근거규정을 마련하였다. 이와 같이 중국은 국가의 입법차원에서 환경 공익소송시대를 개시하였다. 그러나 비록 본 사법해석을 통하여 그동안 논쟁의 중심에 있던 환경 민사공

익소송의 원고적격 중 하나인 사회조직에 관하여 명쾌한 규정을 하였지만 검찰기관이나 행정기관, 사인의 원고적격에 대하여서는 아직까지 여전히 명확하게 규정을 하지 않았다. 또한 본 사법해석은 단지 환경 민사공익소송에 대한 규정이고 환경 행정공익소송에 대하여서는 아직까지 그 어떠한 구체적인 해석법규가 결여된 상태이다. 그럼 아래에는 현재 중국 환경 공익소송제도의 쟁점사항인 원고적격과 청구내용에 대한 검토를 진행하고 전반 환경 공익소송제도에 대하여 알아보도록 한다.

원고적격에 대하여 중국 학계에서는 환경 공익소송의 원고적격을 대체적으로 검찰기관, 환경행정기관, 사회조직, 사인 등 네 가지로 분류해야 한다는 것이 통설이다. 중국 《헌법》 제129조는 중화인민공화국 인민검찰원은 국가의 법률 감독기관이라고 규정하고 있고, 《민사소송법》 제14조는 인민검찰원은 민사소송에 대하여 법률 감독을 실행할 권리가 있다고 규정하고 있다. 중국의 검찰기관은 예전에는 민사소송과 행정소송에 참가할 수 있었으나 1983년에 개정된 《인민검찰원 조직법》에 근거하여 형사소송만 제기할 수 있는 권리만 남게 되었고 민사소송과 행정소송에 관하여는 감독권만 행사할 수 있게 되었다. 그리고 공익소송의 원고적격을 갖고자 적극적 시도를 진행하여 왔지만 개정 민사소송법의 명확한 법적 수권(授權)의 결여로 인하여 애매해졌다. 이에 대하여 민사소송법의 명확한 수권 내지는 《인민검찰원 조직법》에서 원고적격을 명시하는 등 법규의 개정을 통하여 검찰기관의 원고적격을 명확히 해야 한다는 의견이 있다. 2014년 중국공산당 제18차 중앙위원회 제4차 전체회의는 "검찰기관이 공익소송을 제기하는 제도를 탐색하여 구축한다"고 발표함으로써 중국내에서 검찰기관이 공익소송의 원고가 되는 제도에 대한 근거를 제시했다.

그리고 개정 민사소송법은 그 어디에서도 환경 공익소송에 사인의 원고적격을 규정하지 않았다. 비록 환경 공익소송은 사인이 참여하기에는 어려운 부분이 존재하며 남소의 우려도 있지만 환경은 한번 파괴되면 원상복구가 어렵다는 특성 때문에 사인에게 환경 공익을 침해하는 행위에 대한 환경 공익소송을 제기하는 권한을 부여하는 것이 합리적이라고 생

각한다. 미국의 Clean Air Act, Clean Water Act 등 법제도를 참조할 때, 중국의 환경 공익소송에서 사인의 원고적격을 배제하는 것은 결함으로 여겨진다.

중국 환경 민사공익소송의 청구내용에는 침해정지, 방해제거, 위험요소, 원상복구, 손실배상, 사죄 등이 포함된다. 현재 환경오염과 생태파괴의 확대를 방지하기 위해서 신속하고 즉시적으로 환경오염행위와 생태계에 대한 파괴행위를 중지해야 하는데, 사법해석과 관련하여 원고의 침해정지, 방해제거, 위험요소의 청구에 따라 법원이 이를 인용한다고 규정하고 있을 뿐, 법원의 가처분명령에 관한 조항을 두지 않고 있다. 이에 관하여 원고의 신청여부와 관계없이 법원이 필요하다고 판단될 때 가처분명령을 내려 보다 효과적으로 환경오염과 피해 확대를 예방하는 것이 바람직하다.

이상으로 중국의 환경보호법체계를 제외한 기타 법제체계에서 공중참여에 대한 규정을 알아보았다. 중국은 현재 환경보호법에서 뿐만 아니라 전체적인 법체계에서 공중참여를 시도하고 있고 중국 정부는 최근 들어 공중참여제도의 활성화를 위하여 정부의 정보공개제도를 개선하는 등 적극적으로 공중참여를 위하여 많은 노력을 하고 있으며 새로운 시도들이 이루어지고 있다. 하지만 환경보호에 있어서 공중의 충분한 참여를 보장하려면 기타 법제체계에서의 개선이 뒷받침 되는 전제하에서 환경보호법에서 조금 더 제도적이고 체계적인 보완이 필요하고 이는 직접적으로 환경보호의 성과에 영향을 미칠 것이며 기타 법제체계에서의 공중참여제도의 한계를 극복함에 있어서 중요한 역할을 할 것이다. 그렇다면 이하에서는 2015년에 개정된 중국의 신《환경보호법》의 입법배경으로부터 출발하여 공중참여제도를 개선하게 된 계기와 새로운 개선책 그리고 여전히 존재하고 있는 문제점들을 짚어보기로 한다.

제3절 신《환경보호법》에서의 공중참여제도

2014년 4월 24일 《중국공산당 제12기 전국인민대표대회 상무위원회

제8차 회의》에서는 표결을 통하여 《환경보호법》수정안을 통과하였다. 신《환경보호법》의 변화는 매우 큰 바, 입법목표, 기본제도, 법적 책임 등 측면에서 모두 새로운 변화를 시도하였다. 《환경보호법》에 대한 개정은 중국 정부의 환경보호 사업에 대한 결의를 보여주기도 한다.[129] 신《환경보호법》은 현재 중국의 경제발전에 있어서 직면하고 있는 환경자원의 제약을 해결하는 것으로부터 출발하여 많은 새로운 이념과 원칙을 제기하였고 새로운 제도와 관리대책을 규정하였으며 좋은 전망과 장기적인 지도가능성을 보여주었다.[130] 신《환경보호법》의 개정에 있어서 구조, 내용면에서는 국외환경법의 최신발전추세를 참고하고, 사회 각 측면의 이익을 충분히 고려하였으며, 현재 중국환경문제의 실체를 보여주었다. 그렇다면 그 중에서 공중참여제도에 대한 개선과 한계 그리고 앞으로의 전망에 대하여 중점적으로 살펴보도록 한다.

1. 개선

가. 환경정보 공개제도의 개선

시민의 권리의식이 각성됨에 따라 시민의 환경권은 날이 갈수록 더 많은 관심을 받게 되었다. 중국의 신《환경보호법》에서는 처음으로 법조문의 형식으로 시민의 환경 정보권, 환경보호참여권, 환경보호감독권이라는 세 가지 구체적 환경권을 확정하였다.[131] 이는 환경정보 공개제도와 공중참여제도를 개선함에 있어서 더 명확하고 견고한 권리기초를 마련하였다.

---

129) 孫佑海. 新《环境保護法》: 怎么看? 怎么辦? [J]. 环境保護, 2014(10): 18-22.

130) 張秋蕾. 环境保護部擧辦學習貫徹《环境保護法》專題報告會[N]. 中國环境報, 2014-5-8(01).

131) 신《환경보호법》제53조"시민, 법인 그리고 기타조직은 법에 의하여 환경정보를 획득하고 환경보호에 참여하며 환경보호를 감독하는 권리를 가진다. 각급 인민정부의 환경보호 주관부문과 기타 환경보호감독관리 직책이 있는 부문에서는 법에 의하여 반드시 환경정보를 공개하고 공중참여의 절차를 개선하며 시민, 법인 그리고 기타조직이 환경보호에 참여하고 감독하는데 편리를 제공하여야 한다"

환경 정보공개에 관하여 1989년《환경보호법》에서는 국무원, 성급(省級) 인민정부의 환경보호 주관부문에서 정기적으로 환경상황정보를 발표하여야 한다는 것만 규정하였다. 신《환경보호법》에서는 환경정보 공개제도를 명확히 함과 동시에 공중에 대하여 공개하여야 하는 환경정보의 내용범위를 확대하고 거시적의미의 총제적인 환경상황보고에만 국한하지 않았다. 여기에는 거시적 측면의 국가전체의 환경의 질에 관련한 정보, 환경상황정보가 포함될 뿐만 아니라 중점오염원감시 측정정보, 환경감시 측정정보, 폐기물배출비용징수와 사용상황이 포함되며 미시적인 측면의 환경행정허가, 환경행정처벌 그리고 돌발환경사건에 관련된 정보도 포함된다. 그리고 환경행정처벌정보, 환경위법자명단도 포함되며 사회에 환경정보를 공개할 뿐만 아니라 환경위법상황을 사회신용기록에 기입하고 이러한 사회신용기록을 통하여 시민들에게 환경정보를 공개한다. 더욱 중요한 것은 환경정보 공개제도는 정부정보공개제도의 일부로서 본 제도에 《환경보호법》의 규정과 《정부정보공개조례》의 관련된 규정을 동시에 적용한다. 《정부정보공개조례》의 규정에 의하면 정부정보공개는 적극적 공개와 신청에 의한 공개 두 가지 유형으로 나뉘는데 《환경보호법》에서 규정한 환경 정보공개의 방식은 적극적 공개이다. 이는 현재 험준한 환경형세를 충분히 고려한 결과이고 또한 환경정보는 공중의 직접적인 이익과 밀접한 연관이 존재하기에 행정기관에 엄격한 요구를 제기하여 환경정보를 적극적으로 공개하도록 하였다. 환경정보 공개제도에 대한 개선은 사회적인 오해를 해소하고 정부의 신뢰도를 쌓음으로서 환경정보가 공개되지 않았을 때 발생하게 되는 사고를 모면하고 사회의 안정을 기할 수 있다. 또한 환경정보 공개제도는 공중이 환경보호에 직접참여하고 환경보호를 직접 감독할 수 있는 기초이며 정부가 보다 과학적이고 합리적인 환경결정을 내리고 환경의 질을 개선함에 있어서 촉매로서 작용한다. 공중이 공개적이고 투명한 환경정보를 얻을 수 있어야 보다 적극적으로 환경보호 사업에 참여하고 환경보호 사업을 감독할 수 있으며 기업의 생산경영과정과 정부의 환경보호에 대하여 감독하는 역할을 충분히 발휘할 수 있는 것이다.

(1) 각종 환경정보와 위반 기업명 등의 공개의무

신《환경보호법》에 신설된 제5장 '정보공개 및 시민참여'는 국민이 법에 따라 환경정보를 획득하고, 환경보호에 참여하고, 그것을 감독하는 권리가 명시되어 있다. 각급 인민정부의 환경보호 주관부문과 기타 환경보호 감독관리 책임부문은 법에 따라 환경정보를 공개하고 시민의 참여절차를 정비하고, 국민, 법인 및 기타 조직이 환경보호에 참여하고 그것을 감독하기 위한 편의를 제공하여야 한다. 국무원의 환경보호 주관부문에서는 국가 환경의 질, 중점오염원의 모니터링 정보와 기타 심각한 환경정보를 통일적으로 발표하고, 성급(省級) 이상 인민정부의 환경보호 주관부문은 정기적으로 환경상황정보를 발표하여야 한다. 또한 제54조의 규정에서 의하면 현급(縣級) 이상 지방 인민정부 환경보호 주관부문과 기타 환경보호 감독관리 책임부문에서는 법에 따라 환경의 질, 환경 모니터링, 돌발 환경사건 및 환경 관련 행정허가, 행정처벌, 오염물질 배출비용의 징수 및 사용상황 등의 정보를 공개하여야 하며, 현급(縣級) 이상 지방 인민정부의 환경보호 주관부문과 기타 환경보호 감독관리 책임부문은 기업, 사업체, 기타 생산경영자의 환경 위법정보를 사회신용 파일에 작성하고, 법률위반자의 명단을 신속하게 공표하여야 한다. 그리고 동법 제55조의 규정에 의하면 중점오염물질의 배출사업자는 배출하는 주요 오염물질의 명칭, 배출방법, 배출농도와 총량, 기준을 초과한 배출상황 및 시설오염방지의 정비 상황 및 가동 상황을 여실하게 공개하고, 사회의 감독을 받아야 한다. 제56조의 규정에 의하면 법에 따라 환경영향보고서를 작성하지 않은 건설 프로젝트에 대하여, 건설사업자는 그 작성에 있어서 영향을 받을 우려가 있는 시민에게 상황을 설명하고 충분한 의견을 구해야 한다. 건설 프로젝트의 환경영향평가문서의 심사에 책임이 있는 부문은 건설 프로젝트의 환경영향 보고서를 접수한 후, 국가비밀 및 기업비밀에 관련된 사항을 제외하고, 전문을 공개하여야 한다. 건설 프로젝트로 시민의 의견을 충분히 구하지 않은 것이 있는 경우에는 건설사업자

에게 시민의 의견을 구하도록 명하여야 한다.

(2) 환경오염과 생태계 파괴에 대한 통보의 권리

국민, 법인 및 기타 조직은 어떠한 조직이나 사인이 환경을 오염시키거나, 생태계를 파괴하는 행위를 발견한 때에는 환경보호 주관부문 또는 기타 환경보호 감독관리 책임부문에 통보할 권한을 가진다. 또한 국민, 법인 및 기타 조직은 지방 각급 인민정부 및 현급(縣級) 이상의 지방 인민정부의 환경보호 주관부문과 기타 환경보호 감독관리 책임부문이 법에 따른 직무를 이행하지 않는 것을 발견한 때에는 이를 상급기관 또는 감찰기관에 통보할 권리를 가진다. 통보를 접수한 기관은 신고자에 대한 신상정보의 비밀을 준수하고, 신고자의 합법적인 권익을 보호하여야 한다.

나. 공중참여제도의 개선

실천에서 보여주듯이 환경보호에 있어서 정부의 주도적인 역할이 가장 중요하지만 정부의 행정감독역량의 제한과 행정체제상의 결함으로 인하여 환경보호를 정부의 힘에만 의지한다면 효과적인 성과를 거둘 수 없다. 이러한 결함을 극복하려면 공중참여제도를 도입하여야 한다. 공중참여제도란 환경을 보호함에 있어서 단체나 사인이 일정한 절차와 방법을 거쳐 공중의 환경권리, 환경이익과 밀접한 연관이 있는 활동에 직접 참여할 수 있는 권리를 말하며 정부가 합법적이고 공평하게 행정권을 행사할 수 있도록 보장하고 감독하는 역할을 한다.[132] 신《환경보호법》에서는 공중참여제도의 실효성을 보장하기 위하여 아래와 같은 세 가지 측면의 구체적인 규정을 하였다.

첫째, 공중의 절차환경권을 규정하여 공중참여의 법적인 기초를 마련하였다. 이는 공중참여권이 법적권리로서 법의 보호를 받을 수 있게 되

132) 韓德培，陳漢光. 环境保護法教程[M]. 法律出版社，2010：80－81.

었음을 의미한다.

둘째, 사전(事前), 사중(事中)참여제도를 명확히 하고 법에서 규정한 반드시 환경영향평가보고서를 작성하여야 하는 환경항목에 있어서 건설업체는 보고서를 작성함에 있어서 환경항목의 영향을 받을 수 있는 시민들에 대하여 설명을 진행하고 의견을 구하여야 한다고 규정하였다.[133]

셋째, 사후 참여제도와 감독체제를 명확히 한다. 공중은 환경위법행위에 대하여 신고할 수 있고 일정한 조건을 구비한 사회단체는 법에 의하여 환경 공익소송을 제기할 수 있다. 공중참여는 사회감독체제로서 근원적으로 사회모순을 해결할 수 있으며 환경오염행위를 신속하게 발견하여 행정감독상의 결함과 실효성이 떨어지는 문제를 해결할 수 있다. 공중참여제도를 강화하는 것은 지방정부의 환경정책 결정과정이 더욱 과학적이고 민주주의적인 방향으로 발전하게 하고 환경보호와 시민의 자발적인 의식이 결합함으로서 사회각계 시민의 자발성, 적극성 그리고 창조성을 충분히 발휘하는 것이다. 최근 악성 스모그나 마시는 물 오염 등 환경문제에 대한 시민의 관심은 날로 늘어나고 있으며 따라서 환경문제로 인한 사회모순도 더욱 치열해져 환경문제를 둘러싼 사회사건이 끊이지 않고 일어나고 있다. 환경문제는 이미 사회의 조화적인 발전에 영향을 주는 중요한 문제로 떠오르고 있다.

다. 환경 공익소송제도의 개선

환경 공익소송제도란 법률에 규정한 기관과 조직에서 환경공익이 침해되었다고 인식할 때 법원에 소송을 제기하는 것이다. 다시 말하면 법적으로 보호하고 있는 환경공익이 침해를 받았을 때 법원에 소송을 제기하는 제도를 의미한다. 2012년 8월에 통과된 중국의 신《민사소송법》에서는 처음으로 환경 공익소송제도를 규정하였다. 본법 제55조의 규정에 의하면 “환경을 오염하고 소비자의 합법적인 권익을 침해하는 등 사회의 공익을 침해하는 행위에 대하여 법률에서 규정한 기관이나 조직에서는

133) 출처:2014년 중국《환경보호법》제56조.

법원에 소송을 제기할 수 있다"고 하였다.[134] 그러나 신법이 제정되고 나서 지난 몇 년간의 사법실무결과를 살펴본다면 본 조항은 추상적인 원칙에 불과하기에 구체적인 실무에 적용하기 어려우며 관련된 사법해석도 나오지 않은 상황에서 공중이 환경 공익소송을 통하여 환경권을 수호하고 사회각계의 환경보호에 대한 참여도를 제고하려는 것은 제도적으로 어려우며 환경 공익소송제도는 실제적인의 역할을 발휘하지 못하고 있다.[135]

이러한 배경 하에서 신《환경보호법》 제58조의 규정을 보면 환경을 오염시키고 생태계를 파괴하고, 사회의 공익을 해치는 행위에 대하여 첫째 법에 따라 시급(設區的市)[136] 이상의 인민정부의 민생부문에 등록하고 있고, 둘째 연속해서 5년 이상 독점적으로 환경보호 공익활동에 종사하고, 불법기록이 없는 사회조직은 인민법원에 소송을 제기 할 수 있다고 규정하였다. 소송을 제기한 경우 인민법원은 법에 따라 이를 접수하여야 하며, 소송을 제기한 사회조직은 당해 소송을 통하여 경제적 이익을 얻지 못한다. 본 규정에 관련하여 아래와 같은 두 가지 측면으로 환경 공익소송제도를 구체화하였다고 볼 수 있다.

첫째, 환경 공익소송의 주체를 명확히 하였다. 환경 공익소송의 주체자격문제는 《환경보호법》개정 과정에서 시종일관하게 초점으로 떠올랐다.[137] 《환경보호법》수정안 제1차심의안에서는 환경 공익소송제도를 포함시키지 않음으로써 많은 학자들로부터 환경 공익소송에 대한 제안을 받았다. 제2차심의안에서는 환경 공익소송주체의 범위를 "중화환경보호연합회 그리고 성, 자치구, 직할시에 설립한 환경보호연합회"라고 한정지음으로써 환경 공익소송의 범위를 축소시켰고 이는 또 한 번 사회의 강력한 불만과 학계의 큰 반발을 불러일으켰다. 제3차심의안에서는 환경 공익소송주체의 범위를 "법적규정에 근거하여 국무원의 민정부분에서 등

134) 출처: 2012년《민사소송법》제55조.
135) 王燦發, 程多威. 新《环境保護法》規范下环境公益訴訟制度的构建[J]. 环境保護, 2014(10): 35-39.
136) 여기에서 말하는 시는 구급 행정구역이 포함된 시를 의미한다. 이는 중국의 행정
137) 王磊. 論我國环境行政公益訴訟制度的构建[D]. 山東大學, 2010.

기하고 5년 이상 전문적인 환경보호 공익활동에 종사한 경력이 있으며 신용이 양호한 전국적 사회조직"으로 조정하였으나 실제로 이러한 요구에 부합되는 조직은 오직하나 즉 중화환경보호연합회였고[138] 중화환경보호연합회의 각 지방분회도 범위에 포함되지 못하여 주체 자격범위는 더욱 축소되었다. 신《환경보호법》제58조 제1항은 현저한 진보가 있는바 각각 환경 공익소송 주체의 자격과 수량 두 가지 측면으로 "상관된 조직"에 대한 법적 함의를 명확히 하였다. 자격규정에 있어서 법에 의하여 등기하고, 전문적 공익활동에 종사하며 위법기록이 없는 등 요건으로 공익소송 주체범위의 합법성과 전문성 그리고 공신력을 보장하였다. 숫자에 있어서는 전국적으로 300여개의 사회 공익조직이 환경 공익소송 주체자격을 부여받아 환경 공익소송주체자격을 소지한 사회적 조직이 일정한 규모를 이룰 수 있게 하였다.[139] 2012년 신《민사소송법》 제55조에서는 "환경을 오염시키는 것 또는 다수 소비자의 합법적인 권익을 침해하는 것 등 사회 공공 이익을 해치는 행위에 대하여, 법률에서 정한기관 및 관련 조직은 인민법원에 소송을 제기 할 수 있다"는 규정이 신설되었다. 이 규정은 환경보호법의 규정과 연계되는 것이다.

둘째, 환경 공익소송의 범위를 확장하였다. 2012년 신《민사소송법》에는 환경 공익소송에 관련한 규정이 있다. 그러나 환경오염에 관련한 공익소송만 규정하였고 생태계의 파괴에 관련한 공익소송제도는 규정하지 않았다. 신《환경보호법》은 《민사소송법》에 기초하여 생태계의 파괴에 관련한 공익소송제도를 추가하여 규정하였다. 이로써 환경 공익소송제도는 직접적이고 전면적이며 적시성까지 겸비한 구제제도의 성격을 나타내게 되었다. 환경문제는 환경오염문제와 생태계의 파괴문제를 포함하고 있다. 전자는 인간이 생산건설 또는 기타 활동에서 환경에 유해물질을 배출하여 환경의 질이 악화되는 문제이고 후자는 환경에 대한 인간의 불합리한 개발이용으로 발생하는 문제이다. 현실에서 환경오염으로 인하

---

138) 陳陽. 环保法三審搞困惑: 环境公益訴訟主体反收窄[EB/OL]. http://www.ceh.com.cn/shpd/2013/10/254909.shtml, 2013-10-25/2014-08-01.

139) 王燦發, 程多威. 新《环境保護法》規范下环境公益訴訟制度的构建[J]. 环境保護, 2014(10): 35-39.

여 나타나는 문제들이 더욱 직관적이고 심각하여 역대의 중국 환경보호 법제는 환경오염에 대하여서만 규제하는 사고방식상이 관성으로 작용하여 생태계의 파괴로 인한 환경 공익의 침해는 충분한 중시를 받지 못하였다. 신《환경보호법》은 생태계의 파괴로 인한 공익소송제도를 규정하여 《민사소송법》의 입법방식을 변화하였으며 이로서 환경 공익소송의 법위가 확대되어 공중이 더 적극적으로 환경보호에 참여할 수 있게 되었으며 전면적인 환경에 대한 보호가 이루어 질 수 있게 되었다. 이 밖에 신《환경보호법》에서는 새로운 기본원칙인 파괴자책임원칙을 확립하였다. 이는 신법의 새로운 혁신인바 예전의 오염자책임만 중시하던 것으로부터 지금은 생태계 파괴자의 책임을 중시하여 환경오염과 생태계 파괴의 책임을 동시에 고려하여 파괴자책임원칙으로 개괄하는 것이 더욱 정확하고 합리적인 것이다.

2. 한계

중국의 신《환경보호법》이 시행된 이래 정부부문과 사회각계에서는 다양한 좌담회와 연구회 등을 통하여 신법을 분석하고 높게 평가하였으며 일부 학자들은 “역사상 가장 엄격한 환경보호법”[140]이라고 하였다. 그러나 새로운 개선 시도들이 있었음에도 불구하고 신법에는 여전히 많은 미진함이 존재하고 있으며 신법을 집행함에 있어서도 많은 어려움이 수반된다.

가. 집행부재의 문제

신《환경보호법》에서는 환경보호 주관부문 및 기타 관련부문에 차압, 압수할 수 있는 권한을 부여하였지만 예견할 수 있듯이 이러한 권리를 행사함에 있어서 많은 현실적인 어려움이 존재한다. 2008년《수질오염방치(防治)법》의 규정에서는 환경보호 주관부문에 관련규정을 어기고 수

140) 常紀文. 新《环境保護法》: 史上最嚴但實施最難[J]. 环境保護, 2014(10): 23-28.

역에 오염물질을 배출하는 설비에 대하여 강제철거조치명령을 내릴 수 있는 권한을 부여하였지만 환경보호 집행상황을 살펴보면 성공적인 집행 사례를 찾아보기 힘들다.[141] 이는 법률에서 부여한 권리가 정확하게 실행되고 있지 않음을 의미한다. 그 원인으로는 환경보호 주관부문은 지방당위(党委)와 지방정부의 관리를 받기에 지방당위(党委)와 지방정부의 간섭으로 인하여 엄격한 법의 집행이 이루어 질 수 없다. 때문에 신《환경보호법》의 실행은 지방 환경보호 부문의 사업 진행에 큰 도전장을 내밀게 되었다. 만약 엄격한 법의 집행이 이루어 지지 않는다면 시민들의 불만은 높아질 것이고 만약 엄격한 법의 집행이 진행된다면 지방당위와 지방정부의 간섭은 더욱 심해질 것이다. 근본적인 원인은 환경보호에 대한 엄격한 집행은 기업에 직접적인 영향을 미치게 되고 이로 인하여 최종적으로 지방경제의 증장에 영향을 주며 더 나아가서는 지방관원들의 업무능력과 정치생명에도 영향을 미친다. 비록 환경보호 부문의 집행권은 일정한 독립성이 존재하지만 환경보호 부문에 대한 인사임명권 역시 지방당위와 지방정부의 관할 하에 있기 때문에 이러한 상황에서 환경보호 부문은 의연히 지방당위와 지방정부의 압력 때문에 엄격한 집행을 기대하기 어려울 것이다.

다음으로, 신《환경보호법》제68조의 규정은 각급 인민정부와 현급(縣級)정부 이상의 환경보호 주관부문 그리고 기타 환경보호 관리감독직책이 있는 주관부문의 책임자와 기타 직접적인 책임자에 대한 직권면직에 관한 내용인데[142] 만약 직권면직을 하지 않을 경우 어떻게 처리 할 것이며 시민들은 어떻게 그들에 대하여 관리감독 할 것인가에 대하여 의문이 생긴다. 신《환경보호법》의 환경 공익소송의 소송범위에는 이러한 상황들이 포함되지 않았기에 이러한 상황들이 발생한다면 시민과 사회의 공적조직 그리고 침해를 입은 당사자는 권리침해를 주장할 수 없게 되었다. 또한 직권면직을 당한 관원은 다른 직무를 겸임하며 복귀할 수 있기에 직권면직제도는 공무원들의 책임을 회피하는 도구로 전락될 수 있고 책임자로서 마땅히 짊어져야 하는 책임의 수위는 매우 낮을 수 있으며

141) 常紀文. 新《环境保護法》: 史上最嚴但實施最難[J]. 环境保護, 2014(10): 23-28.
142) 출처: 2014년 중국《환경보호법》제68조.

심지어는 지방을 바꾸어 빠른 복귀도 시도 할 수 있는 것이다. 때문에 인책사직제도의 설립 그리고 실시는 원활하지 못하며 공중의 기대를 만족시킬 수 없는 것이다.[143]

나. 환경 공익소송 주체의 제한

신《환경보호법》에서는 환경 공익소송에 관한 제도를 규정하였으나 환경 공익소송 주체자격에 관하여 엄격하게 제한하였는바 "사회조직"으로 한정하였고 사인의 환경 공익소송적격을 인정하지 않았다. 이러한 규정의 원인으로 하나는 현재 중국의 환경 공익소송제도는 탐색단계에 불과하기에 원고적격을 넓게 규정할 수 없고 다른 하나는 사인의 남소로 인한 법원과 행정기관의 인적, 물적 자원의 낭비를 막으려는 것이다. 그러나 사인을 환경 공익소송 주체자격에서 배제한다면 환경보호에 대한 시민의 적극적인 참여에 불리할 뿐만 아니라 환경 공익소송제도의 설립목적에도 어긋나는 것이다. 현재 중국시민들의 환경보호 의식은 환경보호선진국의 상황에 비하면 많이 뒤쳐져 있지만 환경보호에 대한 열정이 점차 높아지고 있으며 행정기관의 업무부담 때문에 사인의 주체자격을 박탈한다는 것은 환경보호법의 발전추세에 부합되지 않는다. 때문에 사인의 환경 공익소송 주체자격을 배제하는 것은 매우 바람직하지 못한 것이다.

다. 지정기한 내에 개선하는 제도의 결여

중국의 환경보호 실천에 있어서 가장 효과적인 환경보호 행정조치가 바로 지정기한 내에 개선하도록 명령하는 것이다. 1989년《환경보호법》과 기타 개별법에는 모두 위와 같은 규정이 있다. 그러나 신《환경보호법》에서는 지정기한 내에 개선하는 제도를 규정하지 않았다. 신《환경보호법》제60조에서는 폐기물배출기준을 초과하였거나 중점폐기물배출총

143) 常紀文. 新《环境保護法》: 史上最嚴但實施最難[J]. 环境保護, 2014(10): 23-28.

량규제지표를 초과하여 오염물질을 배출하였을 때에 대하여 제한생산, 휴업정비 그리고 휴업, 폐업 등 형식만 규정하였고 지정기한 내에 개선하는 책임형식은 규정하지 않았다. 때문에 경위가 심각할 경우 바로 휴업, 폐업의 위기에 놓이게 되었으며 지정기한 내에 개선하는 중간단계를 거치지 않았기에 환경보호가 효과적이지 못하고 기타 환경보호관련 법규와도 충돌이 생기는 바 먼저 기한을 지정하고 지정기한 내에 개선하도록 명령한 뒤 기한 내에 완성하지 못한 임무에 대하여 휴업, 폐업명령을 내리는 것이 효과적이다. 그리고 제한생산과 휴업정비도 독립적인 책임형식이 아닌 정비하도록 명령한 기한 내에의 상황에 따라 생산을 제한하거나 휴업정비명령을 내리는 것이 마땅하다.

3. 평가와 전망

가. 공중참여제도의 강화

법제도의 생명력은 정확한 집행에 있다. 현재 사회각계에서는 중국의 신《환경보호법》의 집행에 대하여 많은 기대를 하고 있다. 그러나 법안이 성공적으로 제정되었다고 하여서 반드시 효과적으로 집행되는 것은 아니다. 왜냐하면 집행과정에는 여러 가지 저해가 따르게 되고 요구가 엄격한 법안일수록 집행과정은 더욱 험난하며 저해가 크게 된다.[144] 때문에 신《환경보호법》의 유효한 집행을 위하여 반드시 양호한 집행환경을 마련하여야 한다. 양호한 집행을 환경마련하기 위한 적합한 대안으로서 공중참여제도를 들 수 있다. 즉 공중을 동원하여 환경보호에 참여하는 것인데 홍보를 강화하고 여론의 작용을 충분히 발휘하여 전 사회적인 환경보호 의식을 발전하고 환경보호이념을 배양한다. 그리고 공중을 동원하여 환경보호 관리감독사업에 참여하는 적극성을 불러일으켜 공중참여 메커니즘을 도입하는 것이다. 환경보호 사업에 대한 공중의 적극적인 참여와 감독을 통하여 지방당위와 지방정부 그리고 기업들이 상호 제약

144) 常紀文. 新《环境保護法》: 史上最嚴但實施最難[J]. 环境保護, 2014(10): 23-28.

하여 균형을 이루게 하며 지방당위의 법에 의한 집권, 지방정부의 법에 의한 집행, 기업의 법에 의한 경영을 이루는 것이 목표이다. 이러한 목표를 실현하려면 반드시 통일된 국가통치체계 하에 환경보호 부문의 통일된 관리감독직책을 강화하며 각 정부부문사이의 환경보호에 대한 직책을 조정하여 시민의 참여와 감독의 작용을 충분히 발휘하는 것이다.

나. 시민 환경권에 대한 일반적인 규정

시민의 환경권은 기타 기본권과 다르게 환경문제가 나타나면서부터 생기게 된 새로운 권리개념이다. 1972년 UN의 《인간환경선언》에서는 시민의 환경권을 기본인권으로 인정하였으며 그 뒤로 많은 나라들에서는 시민의 환경권을 헌법에 규정하였다. 2009년 중국 정부는 《국가인권행동계획(2009-2010년》을 발표하였는데 여기에서는 "환경권리"에 대하여 명확하게 제출하였다. 그리고 최근 신《환경보호법》을 제정하는 과정에서 다수의 의견으로는 시민의 실체 환경권을 헌법에 규정하여 양호하고 적합한 환경에서 생활할 수 있는 권리를 명확히 하여야 한다는 것이었는데[145] 이러한 의견은 채택되지 않았다. 비록 신《환경보호법》에서 시민의 환경권에 관하여 일반적인 규정을 하지 않았지만 구체적인 조문에서 시민이 향유할 수 있는 절차 환경권에 대하여 규정하였다. 예를 들면 신《환경보호법》제54조는 시민의 환경 정보권[146]에 관하여 규정하였고 제56조는 시민의 참여권[147]을 규정하였으며 제57조는 시민의 감독권[148]을

145) 信春鷹. 《中華人民共和國环境保護法》學習讀本[M]. 中國民主法制出版社, 2014: 36-37.

146) 신《환경보호법》제54조 "국무원환경보호 주관부문은 국가 환경의 질에 관련된 정보, 중점오염원감시 측정정보, 기타 중대한 환경정보를 통일적으로 발표한다. 성급(省級)이상 인민정부의 환경보호 주관부문에서는 정기적으로 환경상황공보를 발표하고 현급(縣級)이상 인민정부의 환경보호 주관부문과 기타 환경보호관리감독직책이 있는 부문에서는 반드시 법에 의하여 환경의 질, 환경감시 측정, 돌발환경상황, 환경행정허가, 행정처벌, 오염물배출비용징수와 사용상황 등 정보를 공개한다. 현급(縣級)이상 지방정부의 환경보호 주관부문과 기타 환경보호관리감독직책이 있는 부문에서는 반드시 기업, 사업단위 그리고 기타 생산경영자의 환경위법정보를 사회신용기록에 기입하고 즉시 사회에 위법자 리스트를 공개하여야 한다.

규정하였다. 시민 환경권이 내포하고 있는 함의는 비교적 넓은 바 사회 각계에서 시민 환경권 성격에 대한 인식차이가 존재하고 시민 환경권이 어떠한 내용을 포함하고 있고 시민 환경권에 대하여 어떻게 보호할 것인가에 관하여서는 의견충돌이 존재하고 있기에 충분한 검토와 토론을 거친 후에 통일된 의견을 형성한 뒤에 규정 하여야 한다.

다. 환경보호 관리감독체제의 개선

많은 환경문제와 환경문제에 대한 해결방안은 지방의 경제활동과정에서 발생하고 있다. 때문에 지방정부의 관리감독수준은 중국의 환경관리감독의 목표를 실현하는 결정적인 요인이며 지방에 대한 관리감독을 강화하고 구역에 따른 관리감독체제를 구축하여야 한다. 또한 《아젠다21》에서 제기되었던 "지방당국은 경제, 사회 그리고 환경의 기본시설을 건설, 보수하고 발전계획의 진행과정을 관리감독하며 지방의 환경정책과 규제제도를 제정하고 국가적 또는 준 국가적 차원의 환경정책을 협조하여 집행한다...시민들을 교육하고 동원하며 시민에 호응하여 지속가능한 발전을 추진함에 있어서 중요한 역할을 한다"고 되어 있는데 지방정부의 환경보호역할을 강화하려면 국가적인 환경관리 감독체제와 지방의 환경

147) 신《환경보호법》제56조 "법에 의하여 반드시 환경영향보고서를 작성하여야 하는 환경항목에 대하여 건설단위는 보고서를 작성할 때 반드시 영향을 받을 가능성이 있는 공중에 대하여 상황을 설명하고 의견을 청취하여야 한다. 환경항목의 환경영향평가보고서에 대한 평가를 진행하는 기관에서는 보고서를 수령한 뒤 보고서에 국가비밀, 상업적 영업비밀과 관련된 사항이 존재하는 상황을 제외하고는 반드시 전문을 공개하여야 한다. 환경항목에 대한 공중의 의견을 충분히 청취하지 않았음을 발견하였을 때에는 반드시 건설단위에서 책임지고 충분히 공중의 의견을 청취하도록 명령하여야 한다"

148) 신《환경보호법》제57조 "시민, 법인 그리고 기타조직은 환경을 오염하고 생태를 파괴하는 행위를 발견하였을 때 환경보호 주관부문 또는 기타 환경보호관리감독직책이 있는 부문에 신고할 수 있는 권리가 있다. 시민, 법인 그리고 기타조직은 지방각급인민정부, 현급(縣級) 이상 인민정부의 환경보호 주관부문 그리고 기타 환경보호 관리감독직책이 있는 부문에서 법에 규정된 직책을 제대로 이행하지 않을 때에는 상급기관 또는 감찰기관에 신고할 수 있는 권리가 있다. 신고를 접수한 기관에서는 신고인 정보의 비밀을 보장하여야 하고 신고인의 합법적인 권익을 보호하여야 한다"

관리 감독체제를 구축하고 중앙과 지방사이의 적당한 권한 분배를 실현하여 환경관리감독에 대한 구제적인 권력과 직책을 지방당국에 일부분 이양함으로써 지방정부의 환경관리감독에 대한 적극성을 충분히 발휘하는 것이다. 중앙정부의 환경보호 부문에서는 주로 지방에 대한 감찰 작용을 발휘하여 지방정부의 정확한 직권행사에 대하여 감독하며 지방 보호주의의 영향을 면하여야 한다.

환경의 정체성 그리고 구역에 따라 나타나는 다양한 지역 환경의 특성은 환경보호를 실시함에 있어서 구역에 따라 관리감독체계를 구축할 것을 요구하고 있다. 예를 들어 미국, 일본, 독일 등 국가의 환경보호경험상 모두 구역관리체제를 채택하였으며 중국도 이를 참고하여 구역에 따른 관리감독 시스템 구축을 위한 탐색을 시작하였다. 2005년《국무원의 과학발전관을 실현하고 환경보호를 발전할 것에 관한 결정》에 의하면 "구역에 따른 생태계보호시스템 관리방식에 의하여 정부부문간의 직권분할을 실현하고 환경관리감독의 조화성, 정체성을 강화한다. 국가가 감찰하고 지방정부가 관리감독하며 기업이 책임지는 환경관리 감독체제를 구축하는 것이다"[149]고 규정하였다. 2006년 7월 국가환경보호총국에서는 11개의 지방파출집행감독기구를 설립하였는데 그 중에는 5대 환경보호 감독조사 센터가(화동지구, 화남지구, 서북지구, 서남지구, 동북지구 관리감독센터)포함되었다. 그리고 2008년 12월 18일 국무원의 환경보호부는 베이징에 여섯 번째의 환경보호 감독조사 센터-화북지구 감독조사 센터를 설립하였는데 이러한 환경보호 감독조사 센터의 주요한 업무는 아래와 같다. 첫째, 지방 환경보호 사업의 진행상황을 감독하고 조사한다. 둘째, 성급(省級) 행정구 사이의 환경보호 사업을 조정한다. 셋째, 응급사고를 처리한다. 중국에서 환경보호 감독조사 센터의 설립은 중앙정부의 조정능력과 거시적인 규제능력을 강화하였고 중국의 구역관리감독체제의 설립을 위한 토대를 마련하였다. 그러나 현재 환경보호 감독조사 센터의 지위는 환경보호부의 사업단체에 속하는데 직권의 행사에 있어서 지방정부 환경보호 부문과의 조화를 강화하여야 하며 행정집행권과 현장처리권

149) 引自2005年《國務院關于落實科學發展觀加强环境保護的決定》(二十)完善环境管理体制.

을 행사하지 못하고 있고 감독조사를 실시하는 근거로서의 구체적인 감독조사규범이 마련되지 않았으며 효과적인 감독조사제도가 형성되지 못하였다. 향후 환경보호 감독조사 센터를 구역에 따른 관리감독기구로서의 행정집행지위와 집행권한을 명확히 하고 효과적인 감독조사메커니즘을 구축하기 위하여 노력하여야 한다.

4. 소결

신《환경보호법》의 주요한 내용은 대략 3가지로 요약할 수가 있다. 첫째, 새로운 제도의 도입이다. 즉 경제발전과 환경보호를 조화시킴과 동시에 환경우선의 원칙을 표명하면서 환경보호를 국가의 기본정책으로 선언한 것이 중요한 점이다. 또한 환경보호를 위한 엄격한 법의 집행을 위하여 감독기관의 단속 권한을 명확히 하였고, 오염시설 등에 대한 폐쇄 및 압류조치와 환경관련법 위반업체에 대한 생산 정지명령 등을 부과하는 등의 감독 권한을 강화하였다. 그리고 지역 간의 오염방지대책의 광역연계제도, 생태보호보상제도, 환경정보의 공개와 공중참여제도, 환경오염책임보험제도 등을 새로이 도입하였다. 이러한 제도의 도입으로 인하여 중국의 환경법은 한층 발전된 면모를 갖추게 되었다. 둘째, 기존의 제도와 조치를 보완한 것이다. 예컨대 환경기준의 설정에 엄격한 과학적 방법의 향상과 지방의 환경오염에 대한 지방정부의 책임범위를 확대하였으며, 환경영향평가 제도의 적용을 강화하였다. 특히 환경영향평가의 사전의무의 실시는 환경보전에 대한 예방적 조치를 강화한 것이다. 셋째, 환경오염과 환경훼손에 대한 새로운 법적 책임을 명문화 하였다. 즉 위반기간에 따라 일 단위의 벌금을 가산하는 것과 환경기준과 절차를 위반한 사업자에게 작업 중지명령 및 원상회복을 명할 수가 있다. 또한 각종의 행정규제나 처분을 내리게 함으로써 환경보호를 위한 효율적인 환경행정을 이룰 수 있게 하였다. 주목할 점은 오염원인자의 책임에 입각하여 환경오염의 책임자와 그와 관련한 단체나 기관들에게 연대책임을 부담케 하여 책임 당사자의 범위를 확대한 것이다. 한편 신《환경보호법》

시행상의 소송법적 문제점으로는 중국의 각 지역의 환경법정(法庭)의 설치가 불균형하다는 것이다. 일부 지역에서는 환경소송을 담당할 법정이 전혀 없는 곳도 있다. 또한 환경소송에서 독자적인 소송절차가 확립되어 있어도 기존의 관할과 소송구분은 변함이 없다는 것이다. 그리고 환경오염손해에 대한 입증은 법원의 직권주의에 의한 조사가 중심이며, 최근에는 환경 공익소송과 생태계회복 청구소송이 증가하고 있기 때문에 비용의 관리 및 감독 관리의 책임소재 문제와 사법과 행정의 역할 분담의 문제 등이 있다. 중국은 그 동안 경제발전 우선정책에 따라 환경오염 문제를 등한시 한 것이 사실이다. 그 결과로 현재까지 심각한 환경문제에 직면해 있다. 이에 엄격한 신《환경보호법》의 개정으로 강력한 처벌기준과 정부의 권한을 구체화하는 등, 환경보호를 위한 노력을 가속화하고 있다. 중국의 신《환경보호법》은 역사상 가장 엄격한 환경법으로 평가되고 있다. 동법은 환경보전에 대한 종합적인 기본법의 성격을 가진다. 즉 정책법의 성격을 가짐으로써 개별적 환경대책 입법의 기본내용에 관하여는 물론이거니와 환경에 관련된 각종의 정책에 대해서도 구속력을 가지는 것으로 보여 진다. 또한 개별적으로 환경보호조치를 직접 적용할 수 있는 규제법의 성격도 가지고 있다. 중국은 《환경보호법》의 개정에 이어, 《대기오염방치(防治)법》과 《수질오염방치(防治)법》의 개정, 《토양오염방치(防治)법》의 제정등도 예정되어 있다. 또한 환경을 둘러싼 민사사건을 전문으로 취급하는 "환경자원 심판법정"의 최고인민법원에의 설치, 오염물질 배출권거래제도의 도입을 비롯하여, 환경보호법 개정에 관련된 국내의 각종 제도의 정비도 가속화하여 왔다. 비록 PM 2.5에 의한 심각한 대기오염 등 환경오염 문제에 대한 과제가 산적해있지만, 중국 정부의 환경문제에 대한 대처는 확실히 새로운 단계로 진행되고 있다는 사실이다.

신《환경보호법》은 환경오염에 대한 행정적 조치와 책임규정 등에 있어서는 구《환경보호법》보다 진보한 면들이 있으나, 환경오염의 책임에 대하여는 다른 법에 위임하고 있다. 즉 중국의 《불법행위법》의 관련규정에 따라 환경오염에 대한 책임을 지게 된다. 그리고 환경오염피해에

대한 무과실책임주의는 한국의 환경정책기본법 제44조에서[150] 규정하고 있는 내용과 유사한 것으로 보인다. 또한 공동불법행위에 의한 환경오염의 책임에 있어서도 연대책임을 지는 것도 유사하다고 할 것이 나, 오염기여도에 따라 책임의 분담을 확정하도록 한 분할책임을 인정하고 있는 것이 특이하다. 한편 환경오염으로 국민 건강 등 생활의 질 향상에 큰 어려움을 겪고 있는 중국은 환경 정화를 위해 많은 예산을 투자할 것으로 예상되어진다. 신《환경보호법》이 시행됨에 따라 기업의 환경보호 설비교체가 가속화될 전망이며, 이에 따라 폐수처리설비, 정화장비 등 관련 설비수요가 급증할 것으로 전망된다. 요컨대 신《환경보호법》의 원칙과 방향성은 향후 하위법령 및 지방법령 등으로 구체화되어야 할 것이다.

150) 제44조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임) ① 환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다. ② 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 둘 이상인 경우에 어느 원인자에 의하여 제1항에 따른 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 원인자가 연대하여 배상하여야 한다

제 4 장 공중참여 관련 국제환경협약과 외국법제

제1절 《오르후스협약》[151]

유럽의 산업혁명은 세계경제의 급속한 발전을 이끌었고 동시에 환경에 대한 심각한 오염과 파괴를 야기하여 시민들의 환경문제에 대한 고도의 관심을 불러일으켰다. 1970년대 민주주의와 환경보호 의식의 제고는 유럽의 녹색정치의 신속한 발전을 촉진하였고 유럽의 녹색당은 새로운 시민권을 제기하였고 시민의 민주주의참여권을 주장하였다. 90년대에 이르러 유럽연합의 회원국들은 "유럽환경"진행과정에 기초하여 통일된 구역내의 환경사무에 대한 권리를 제기하였고 동시에 공개적이고 투명한 프레임을 구상하였다. 유럽지역은 인권에 대한 보호를 중시하여 왔다. 그러나 실체적 환경권에 대한 사법적 실천의 저해로 인하여 유럽 인권입법에서 환경권을 승인하지 않았다. 《환경과 개발에 관한 리우선언(The Rio Declaration on Environment and Development)》[152]과 《아젠다 21(Agenda 21)》[153]에서 시민참여에 대한 고도의 관심을 표현한 후로

151) 오르후스협약(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Marking and Access to Justice, Aarhus, 1998)은 UN 유럽 경제 위원회(United Nations Economic Commission for Europe-UNECE)에서 만든 국제적 환경에 관한 협약이다. 환경과 개발에 관한 UN 회의 (리우 선언) 제10대 원칙(시민 참여 조항)에 근거한다. 리우선언의 제10대 원칙의 내용은 아래와 같다. 환경 문제는 적절한 수준의 모든 관계 시민들의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어진다. 국가 차원에서 각 개인은 지역 사회에서의 유해 물질과 처리에 관한 정보를 포함하여 공공 기관이 가지고 있는 환경 정보에 적절히 접근하고 의사 결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 부여 받아야 한다. 각 국가는 정보를 광범위하게 제공함으로써 공동 인식과 참여를 촉진하고 증진시켜야 한다. 피해의 구제와 배상 등 사법 및 행정적 절차에 효과적으로 접근할 수 있어야 한다.

152) 환경과 개발에 관한 리우선언(이하에서는 리우선언이라고 약칭한다)은 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 인간환경선언이 있은 지 20년 만에 150여 개국 대표가 서명하여 채택되었으며 27개 원칙으로 구성되어 있다.

국제적 그리고 각국의 국내 환경입법은 시민참여를 중요한 원칙으로 도입하였다. 때문에 《오르후스협약》은 당시 유럽의 민주주의, 환경문제, 인권보호 그리고 환경권에 대한 전면적인 인식과 반영이다.

1. 배경

가. 사회적 근원

(1) 유럽의 산업혁명은 환경문제를 일으켰고 이로 인하여 시민들의 환경보호 의식을 각성시켰다. 산업혁명은 서구의 고도의 번영을 창조하였지만 세계 환경문제도 급속히 악화시켰다. 18세기 후반[154]에 들어서서 영국의 산업혁명을 기점(起点)으로 산업혁명의 강한 폭풍은 거의 모든 자본주의 국가를 휩쓸었다. 와트의 증기기관차의 발명, 스티븐슨의 기차의 발명, 내연기관차의 발명과 전기의 사용 등 산업혁명은 인류의 생활방식을 대대적으로 변화시켰고 서구의 산업화와 도시화의 변화를 추진하였다. 산업혁명의 에너지 자원에 대한 거대한 수요는 인류의 에너지소비구조에 있어서 돌이킬 수 없는 변화가 일어났다. "전 세계적으로 산업화가 진행되는 곳이라면 화석연료는 반드시 그곳의 주요한 에너지 자원이었다." 그러나 화석연료의 연소과정에서 대량의 이산화유황, 이산화탄소가 배출되었고 이는 산성비, 온실효과 등 대기문제를 일으켰다. 역사상 제일 처음으로 산업혁명을 시작했던 영국은 처음으로 대공업의 큰 위력

153) 아젠다21(Agenda 21)은 사람이 환경에 영향을 끼칠 수 있는 장소면 어디든지 UN산하 기구들이나 정부들 혹은 주요 단체들이 전 지구적이고 각 국가별로 그리고 지역적으로 행동할 수 있게 만드는 포괄적인 계획이다. 아젠다21은 1992년 6월 브라질의 리우데자네이루에서 열린 UN환경 개발 회의(UNCED)에서 178개 이상의 정부들 동의를 얻어 채택 되었다. 아젠다 21의 주요 분야는 지구환경문제의 원인이 되는 각종 사회, 경제적인 요인에 대한 해결방안, 대기, 해양, 폐기물, 토지 등 각종 환경사안에 대한 해결방안, 이를 위한 사회 각계각층의 역할 그리고 법, 제도, 기술이전 및 재정지원 등의 광범위하고 포괄적인 이행체계를 규정하고 있다.

154) 영국 산업혁명시대의 시작에 대하여 여러 가지 의견이 존재하지만, 현재 가장 많은 학자들이 주장하는 것은 1780년대이다. 참조: 王覺非. 歐洲五百年史. 高等教育出版社, 2000: 162.

을 체험하는 동시에 그에 대응하여 큰 부작용을 겪게 되었다. 산업화로 인한 스모그에 휩싸인 도시와 혼탁한 하천은 수많은 영국인들의 목숨을 앗아갔다. 기록에 의하면 템스 강의 오염으로 인하여 1832년-1886년 사이에 런던에서 4차례의 콜레라가 유행하였고 1849년 한해에만 14000여 명이 숨졌다. 1950년대에 이르러 템스 강 유역의 오염은 포화상태에 이르렀고 어류는 거의 찾아볼 수가 없게 되었다. 이 밖에 템스 강을 제외한 기타의 하천도 오염을 피하지 못하였다. 그리고 19세기 영국의 대기오염도 매우 심각하였는바 영국은 "안개의 도시"로 불렸다. 그러나 짙은 연기가 자욱한 현상은 영국에만 타나나는 것이 아니라 기타 도시들도 마찬가지였다. 19세기 후반부터 호흡기계통질병은 매우 심각한 건강 문제로 떠올랐다. 특히 폐결핵, 기관지염, 폐렴, 천식 등이다. 과학기술과 생산력의 진보로 인간은 환경의 수인한도를 무시하였고 눈앞의 경제이익을 위하여 환경의 후과를 고려하지 않았다. 그 결과 20세기에 이르러 서구들의 경제와 물질문화가 전례 없던 번영을 이루었지만 동시에 대자연에 대한 오염과 파괴는 계속되었다. 20세기에 출현한 신, 구 두 차례 "세계 8대 공해사건"[155]에서 구 8대 공해사건은 1930년 마르스계곡사건부터 1968년 미강유사건까지, 전후38년을 경과하였으나 신 8대 공해사건은 1970년대 중반부터 1980년대 중반까지 10년도 안 되는 사이에 발생하였으며 공해의 빈도가 가속화 되었고 일부 학자들은 20세기는 "전 세계의 환경이 파괴되는 세기"였다고 하였다.[156] 그리고 이러한 재난사건을 통하여 인간의 환경위기 의식은 심화되었다.

(2) 유럽의 사회혁명은 사회변혁을 일으켰고 이로 인하여 유럽 민주주의개혁의 진도를 가속화 하였다. 16-17세기의 유럽은 여전히 전제주의(專制主義)를 실행하고 있었다. 17세기에 이르러 영국의 자산계급혁명이 시작되었고 영국은 의회 민주주의의 선례를 열었다. 영국 자산계급혁명

155) 구 "세계 8대 공해사건"은 각주 89 참조. 신 "세계 8대 공해사건"은 ①1976년 6월 이탈리아 세베소화학오염사건②1979년3월 미국 스리마일 섬 원자력발전소사고③1984년 멕시코액화가스폭발사건④1984년12월 인도보팔 농약유출사건⑤1986년4월 구소련 체르노빌 원자력발전소사고⑥1986년11월 스위스바젤화학회사의 라인 강 오염사건⑦전 세계적인 대기오염⑧아프리카 대재앙.

156) 岩佐茂. 环境的思想. 中央編譯出版社, 1997: 1.

은 자산계급과 신귀족이 도시와 농촌의 중, 하층 시민의 추진과 지지 하에 완성한 것이다. 혁명은 최종적으로 입헌군주제도와 의회가 왕권보다 우위에 있다는 원칙을 건립하였으며 이는 당시 세계에서 가장 선진적인 정치제도였고 기타 여러 나라 자산계급에서 본받으려고 하는 롤 모델이었다. 18세기 초기부터 시작하여 유럽은 점차 계몽사상과 자유사상을 받아들이기 시작하였고 계몽사상 시대에 영국의 철학자이자 정치사상가로서 계몽철학 및 경험론의 원조인 존 로크의 주장은 많은 사람들로부터 높은 평가를 받았다. 로크의 영향을 많이 받았던 프랑스의 사회계약론과 계몽주의 철학자인 루소가 주장하기를 국가를 다스리는 것은 군주만의 의무가 아니고, 통치자와 피통치자 사이에는 "사회계약"이 존재하며 만약 통치자가 그의 책임을 이행하지 않는다면 피통치자로서의 백성은 사회계약이 폐지되었다고 볼 수 있고 그들은 통치자에 대하여 계속되는 충성과 복종을 할 필요가 없다는 것이다. 루소는 유럽계몽사상과 유럽의 현대 민주주의사상의 선구자로서 그의 "사회계약론"은 유럽의 각종 민주주의정치에 영향을 미쳤다. 몽테스키외는 영국의 입헌군주제와 입법, 사법, 행정의 삼권분립을 주장하였다. 계몽사상 시대의 사상가와 철학가들이 주장하기를 정부는 우선 사회복지에 관심을 기울여야 하고 개인자유의 손해를 가급적 모면하며 신앙자유를 존중하여야 한다고 하였다. 계몽사상의 영향으로 1789년 프랑스대혁명이 폭발하였고 프랑스 헌법제정회의에서는 헌법의 서언 "인권 선언"을 통과시켰다. 인권 선언에서는 법 앞에서 모든 사람이 평등하고 신앙, 언론, 출판의 자유가 있다고 주장하였다. 유럽의 계몽운동은 프랑스대혁명과 같은 현대사회 정치문화의 혁명을 일으켰고 동시에 "자유, 평등, 박애"와 같은 보편적 가치관을 형성하였다. 18세기 후기부터 시작하여 민주주의는 사회개혁의 동력이었고 20세기 초기에 이르기까지 전체 유럽의 역사에서 정치구조와 사회조건은 민주주의가 진보하는 역사였다.[157]

(3) 환경의식과 민주주의의식의 제고는 유럽환경운동과 녹색당의 발전을 촉진하였다. 앞에서 서술한바와 같이 1960년부터 시작하여 환경문제

157) 薩爾沃.馬斯泰羅內. 歐洲民主史-從孟得斯鳩到凱爾森. 社會科學文獻出版社, 1998: 1.

는 사회가 보편적으로 관심하는 초점이었다. 한 측면으로는 산업혁명이 후 인간의 환경에 대한 파괴가 가속화되었고 환경오염은 날로 심각해져 인간의 생존을 위협하였고 생활의 질 개선을 방해하였다.[158] 다른 한 측면으로는 인간의 환경의식과 민주주의의식이 보편적으로 각성되어 새로운 사회변화가 일어나기 시작하였고 그 중에는 영원한 과제인 환경보호주의와 환경보호운동이 포함되었다. 1960년대 후기부터 서구들에서는 공해방지운동이 일었다. 1970년 4월 22일 미국에서는 "지구의 날(Earth Day)"행사가 큰 규모로 진행되었고 정부에 환경보호를 요구하였다. "지구의 날"행사는 환경보호운동의 새로운 고조를 의미하는 사건이다. 그리고 일부 개발도상국가에서도 다양한 형식으로 환경보호운동에 동참하였다. 1972년 UN"인간환경회의"에서는 "인간환경선언"을 발표하였는데 이는 전 세계 환경보호운동의 고조를 의미한다. 그리고 환경보호운동의 지속적인 전개와 더불어 1960년대 말부터 70년대 초까지 소수의 국가에서 새로운 사회정치현상인 녹색정치가 신속하게 전개되기 시작하였다. 또한 생태환경문제를 계기로 정치관념, 조직구조, 생활방식의 새로운 혁신을 기점으로 기존의 경제사회구조를 변화하고 인간과 자연의 조화로운 사회를 구축하려는 새로운 형태의 정당인 녹색당이 출현하였다. 유럽은 녹색당이 가장 먼저, 가장 성공적으로 그리고 광범하게 발전한 지역이다. 유럽에서 녹색당은 1970년대부터 시작하여 20여년의 발전과정을 거쳐서 90년대 중반에 이르러서는 전 유럽 범위내의 신흥 정치세력으로 발전하였다. 비록 각 나라의 녹색당에서 생태정치원칙에 대하여 다양한 해석을 제기하였지만 가장 대표적인 해석은 독일녹색당에서 제기한 네 가지 원칙이다. 즉 생태학, 기층민주주의, 사회정의, 비폭력이다. 그리고 녹색당의 민주주의목표는 국가와 사회생활 각 측면에서 전면적인 민주화를 실현하고 사람마다 정치, 경제, 문화측면에서 자신의 생활에 영향을 미치는 방식을 선택할 수 있는 것이다. 녹색당은 현재 실행되고 있는 정당의 민주주의는 시민기본권의 실현을 보장하지 못한다고 하였고 시민도 의회민주주의제도에 신심을 잃어가고 있었으며 더 많은 직접참여를 요구하였

158) 김대희, "국제환경법상 환경정보공유에 관한 연구", 『아주대학교 대학원 법학전 공 박사학위논문』 (2013).

다. 이에 기초하여 녹색당은 새로운 시민권을 제기하였다. 즉 시민의 기본권을 보장하고 시민의 민주주의참여를 추진하는 것이다. 즉 직접민주주의이다. 녹색당의 사회적 정의의 목표에는 각 사회단체에 평등하게 발전할 수 있는 기회와 민주주의참여권을 부여하는 것도 포함하고 있다.

(4) "유럽 환경"진행과정의 제기와 《오르후스협약》에 대한 추진이다. 시민의 환경보호 의식의 강화와 사회공개성의 정치적 흐름 속에서 진실한 생태환경정보에 대한 요구와 시민의 환경의식, 정치적 참여의 열의가 높아졌다. 1986년 체르노빌원자력발전소 사고 이후 시민들의 환경의식과 정치참여의 열의는 높아갔고 1990년부터 유럽연합 회원국들에서는 통일된 구역 내의 환경사무에 대한 권리와 공개적이고 투명한 프레임을 건립할 것에 대한 구상이 나타나기 시작했다. 이러한 프레임을 구상하는 목표는 유럽연합 회원국과 구 소련해체이후 유럽연합에 가입하려고 하는 국가들을 지도하는 것이었다.

환경사무에 있어서 '시민참여에 관한 지역협약'과 같은 구상은 "유럽 환경"진행과정[159]에서 시작되었다. 이는 베를린장벽이 무너진 2년 뒤 그리고 불가리아, 체코슬로바키아, 동독, 헝가리, 폴란드, 루마니아에서 독재정부가 무너진 1년 뒤에 프라하에서 시작된 것이다. NGO단체 특히 많은 새로 독립한 국가의 NGO단체는 처음으로 시민들의 목소리에 귀를 기울이기 시작하였고 시민의 환경사무참여를 제도화하려는 노력을 목표로 하였다. 프라하"유럽 환경"장관급회의 결과는 "충분한 환경 정보권이 보장된 시민의 환경사무 정책결정과정 참여 또는 환경에 중요한 영향을 미치는 사무에 참여하는 중요성을 강조"하였다. 1993년 스위스의 루체른에서 제2차 회의가 개최되었는데 회의에 참석한 대표들은 "UN 유럽경제

159) "유럽 환경"진행과정은 1989년 동유럽의 정치적 격변에서 시작되었다. 당시 중유럽, 동유럽, 중앙아시아의 진정한 환경상황은 공개되지 않았다. 이를 계기로 체코슬로바키아 환경부 장관의 주도하에 유럽 각 나라의 환경부 장관들은 프라하에 모여 유럽의 환경정책제정계획의 발전에 대하여 논의하였다. 이는 소위의 "유럽 환경"진행과정의 시작이다. "유럽 환경"진행과정의 최종목표는 유럽지역의 환경문제를 강조하는 동시에 동유럽과 중유럽 각 나라들의 환경기준을 제고시켜 최종적으로 유럽지역 환경수준의 통일을 실현하는 것이다.

위원회에서 시민의 환경정책결정과정 참여를 지원하고 유효한 시민참여 메커니즘의 제공을 위하여 NGO단체와의 협력을 강화하여야 한다"는 성명을 발표하였다. 1995년 불가리아의 소피아회의에서 "유럽 환경"진행과정은 환경사무에 있어서의 참여문제를 중시하였다. 그리고 발표된 소피아선언에서는 "시민이 환경정보를 얻고 환경정책결정과정에 참여하는 지도방침 초안" 즉 "소피아 지도방침"을 찬성하였다. 동시에 회의에 참석한 국가들에서는 NGO단체의 참여 하에 시민참여에 관련된 지역협약을 제정할 것을 호소하였다. 소피아회의에서의 건의로 정부와 NGO단체사이의 정식적인 협력이 시작되었고 초기의 협상은 1996년 UN 유럽경제위원회 25개회원국 중 20개 국가에서 대표를 파견하여 참석하고 특설업무 팀에서 진행을 맡은 제네바회의이다. 그리고 회의에 참석한 국가들에서 파견한 대표 중에는 십여 개의 NGO단체도 포함되었다. 그중 여섯 개는 시민조직(Environmental Citizens Organizations)이다. 이와 같이 환경시민조직은 협상의 전 과정에 적극적으로 참여하였으며 논의과정과 결과에 대한 서면보고를 작성하였는데 이는 유럽 환경경제위원회에서 제공한 공식적인 보고서 보다 상세하게 작성되었다. NGO단체는 협상과정에 적극적으로 참여하였고 공식적인 모임 외에도 대표 팀과의 접촉을 시도하였다. 최종적으로 진행 팀에서 협약의 초안을 작성하여 1998년 6월 덴마크의 오르후스에서 진행된 제4차"유럽 환경"장관급회의에 넘겼으며 본 회의에서 통과되었다. 협약은 본 회의가 폐회된 1998년 6월 25일부터 대외적으로 공개되었고 2001년 10월부터 정식으로 실시되었다. "유럽 환경"진행과정의 중요성은 국가적인 차원에서 시민이 환경사무에 참여하는 것을 지원하는데 있을 뿐만 아니라 지역적인 측면에서 시민참여의 롤 모델이었고 NGO단체참여의 공정성과 방식을 중시하였다. 때문에 "유럽 환경"진행과정은 참여의 좋은 선례이다. 최종적으로 "유럽 환경"장관급회의의 노력 하에 "오르후스협약"이 체결되었다.

나. 국제법 연원

《오르후스협약》이 탄생되기까지 많은 국제적 협약과 선언에서 체현되었다.[160] 일찍 1948년 UN에서 통과한 《세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)》에서는 표현권, 알 권리, 참여권에 대하여 규정하였다. 그 뒤로 1966년 UN에서 통과한 《시민적·정치적 권리규약(International Covenant on Civil and Political Rights)》에서는 《세계인권선언》에서 규정한 표현권, 알 권리, 참여권에 대하여 상세하게 규정하였다. 제19조에서는 시민의 주장과 의견을 발표한 권리, 각종 정보와 사상을 탐구하고 접수하며 전파할 수 있는 자유를 규정하였다. 제25조에서는 시민이 공공사무에 참여할 수 있는 권리, 선거권과 피선거의 권리, 본 국의 공공사무에 참여할 수 있는 권리에 대하여 규정하였다. 때문에 두 선언 모두 표현권, 알 권리, 참여권을 시민의 기본인권으로 인정하였다. 1966년 UN에서 통과한 《경제적·사회적·문화적 권리규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)》의 두 개 조문에는 환경권에 관련한 내용이 포함된다.[161] 제11조에서는 시민은 상당한 생활주준을 보장받을 권리가 있는데 여기에는 생활환경조건을 부단히 제고시킬 권리가 포함된다. 제12조는 건강에 관련된 권리인데 여기에는 체약국에서 여러 가지 조치를 취하여 환경위생수준을 제고시킬 것을 요구하였다. 1997년 UN의 인간환경회의전체회의에서는 《스톡홀름 인간환경선언(Declaration on the Human Environment)》을 통과하였는데 여기에서 "인간은 존엄과 복리의 환경에서 생활할 권리가 있고 자유, 평등 그리고 충족한 생활조건을 향수 할 수 있는 기본권리가 있다"고 하였다. 그리고 모든 정부와 시민은 인류환경과 전체 인류, 그리고 후세의 복지를 위하여 공동으로 노력하여야 한다고 강조하였다. 1980년 12월 3일 오스트리아 잘츠부르크에서 진행된 유럽의 제2차 환경과 인권에 관련된 회의에서는 《정보권과 참여권을 보호할 것에 관련한 잘츠부르크 선언》을 통과하였는데 여기에서는 환경과 관련된 정보권과 참여권의 개념

160) 김현준, "환경정보에 대한 접근·이용권-오르후스 협약 제1기둥의 내용과 시사점", 한국토지공법학회, 『토지공법연구』제37집 제2호, p.335-358 (2007).

161) 김현준, "자발적 환경협약", 한국환경법학회, 『환경법연구』제29권 제1호, p.3-34 (2007).

을 제기하였다. 1981년 아프리카의 여러 나라에서는 케냐의 나이로비에서 통일로 《아프리카 인권헌장(African Charter on Human and Peoples' Rights)》을 통과하였는데 여기에서 시민은 발전에 유리한 보편적으로 양호한 환경권과 국가사무에 자유롭게 참여할 수 있는 권리에 대하여 규정하였다. 1982년 UN에서 통과한 《세계자연헌장》의 제15, 16, 18 그리고 23조에서는 환경교육, 환경 정보공개, 환경참여 등과 관련된 내용을 규정하였다. 이러한 내용은 《오르후스협약》과 긴밀한 연계가 존재한다. 1985년 6월 27일 유럽연합의 공공과 사적항목에 대한 환경영향평가 85/337호 지령에서는 환경영향평가 과정에서의 시민참여의 실천을 규정하였는데 이는 《오르후스협약》의 협상과정에 많은 도움을 제공하였다. 1988년 11월 17일 산살바도르에서 통과된 《미주인권협약: 보충의정서(American Convention on Human Rights)》에서는 시민의 환경건강권을 설립하였다. 1989년 독일의 프랑크푸르트에서 열린 제1회 유럽 환경과 건강 장관급회의에서는 《유럽환경과 건강헌장》을 통과하였는데 여기에서 시민참여는 환경과 건강문제를 해결하는 중요한 구성부분이라고 인정하였다. 1989년 유럽안보협력회의는 소피아에서 환경회의를 소집하였는데 사인, 단체 그리고 조직의 환경과 관련된 권리를 인정하였다. 1990년 유럽연합에서 통과한 90/313호 지침의 환경 정보권에 관한 실천은 《오르후스협약》의 협상과정에 많은 도움을 제공하였다. 1991년 2월 25일 핀란드에서 UN의 유럽경제위원회는 《에스포협약(Espoo Convention)》을 통과하였는데 여기에서 시민참여와 환경영향평가 사이의 연계를 표현하였다. 1992년 3월 17일 UN의 유럽경제위원회는 헬싱키에서 《공업사고 환경영향협약》을 통과하였는데 제9조는 시민의 환경정보권과 시민참여에 관한 내용이다. 그리고 같은 날 통과된 《국경하천과 국제호수의 보호와 이용에 관한 협약(Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes)》제16조에서는 체약국에서 반드시 공개하여야 하는 공공정보와 의무를 규정하였다. 1992년 UN의 환경 개발 회의에서는 《아젠다21》과《리우선언》등 을 통과하였는데 그 중에서 《아젠다21》제23장에서는 지속가능

한 발전을 함에 있어서 시민참여의 역할을 중시하였고, 《리우선언》에서는 시민참여를 환경보호의 원칙으로 규정하였다. 1993년 4월 30일 루체른에서 《제2회 범 유럽“유럽환경”선언》을 통과하였는데 여기에서 미래에는 시민이 환경정책결정과정에 참여하는 것을 우선적으로 고려한다고 선언하였다. 1993년 《북아메리카 자유 무역 협정(The North American Free Trade Agreement)》의 보충문헌인 《환경협력협정》에서는 정보를 얻고, 시민이 정책결정과정에 참가하며 사법구제를 받을 수 있는 기구를 건의하였다. 1994년 7월 6일 UN의 경제와 사회이사회에서 출판한 《인권과 환경원칙선언(초안)》의 세 번째 챕터에는 《오르후스협약》의 모든 3대 핵심내용이 포함되었다. 1995년 10월 26일 소피아에서 진행된 제3회"유럽환경"장관급회의에서는 《1995소피아지침》을 통과하였는데 지침의 제26의 규정에도 《오르후스협약》의 모든 3대 핵심내용이 포함되었다.

다. 실체 환경권의 곤경

환경권이란 환경위기와 함께 나타난 권리의 개념이고 환경시대 인권중의 하나이다. 20세기 초반 인류는 세계8대 공해사건을 경험하면서 환경의식이 부단히 제고되었다.[162] 그러나 당시에는 환경문제가 곧 자신의 환경 권리와 이익의 침해라는 사실을 인식하지 못하였다. 1969년 미국의 미시간주립대학교 삭스 교수는 “공유재산”과 “공공신탁”이론에 근거하여 체계적인 환경권이론을 제기하였다. 즉 환경권은 구체적으로 충족한 식수, 청정한 공기 등을 보장하고 최종적으로 인간의 생존을 보장할 수 있는 것이라고 하였다. 유럽인권위원회는 10여 년간의 노력을 거쳐 환경권을 인정하였고 1973년 비엔나 유럽환경장관급회의에서 제정한 《유럽 자연자원인권초안》에서 환경권을 새로운 인권으로 인정하였다. 그리고 환경권이 처음으로 국제사회의 인정을 받은 것은 《인간환경선언(Declaration on the Human Environment)》이다. 즉 “사람마다 양호한

162) 陳泉生. 环境權之辨析. 中國法學, 1997(02): 61.

환경에서 자유, 평등 그리고 적합한 생활조건을 향유할 수 있는 기본권리가 있다"고 하였다. 30여년의 노력을 거쳐 환경권은 인간의 기본권으로서 이미 국제사회의 인정을 받았다. 그리고 1990년대 이전에는 이론과 입법에서 실체 환경권을 중시하였다. 그러나 실체 환경권이 구체적인 실천과정에 있어서 많은 어려움이 존재하기에 환경권의 개념은 모호해졌고 환경권의 주체, 범위가 불확정적이며 구체화될 수 없었다. 실체 환경권의 이러한 문제점으로 인하여 개별 국가에서는 환경권에 대하여 승인하고 인정하였지만 사법적 실천에서 신중을 기울이는 태도를 보였다. 결론적으로 환경권은 "건강과 생태평형의 환경"이라고 정의되었지만 의연히 추상적인 개념이고 진일보로 구체화가 필요하였다. 그러나 환경권에 대한 해석에 있어서 기술요건과 도덕선택의 문제가 존재함으로 체계적인 연구가 진행되지 않은 전제하에서 각국 국내의 판사부터 국제인권감독위원회에 이르기까지 모두 집행과정에서 상호 충돌하는 도덕적 선택의 문제가 존재하고 모호한 수준의 환경권개념은 기타의 기본인권과 자유와 구분하기 어렵게 되었다. 실체 환경권을 주도로 했던 환경권이론은 몇 십년간의 입법과정에서 실질적인 진보가 존재하지 않았다. 이로 인하여 1990년대 이후 통과된 국제적 협약문서에서는 모두 환경권에 대한 언급이 없었으며 시민의 정보권, 참여권, 구제권을 강조하기 시작하였고 각 나라들에서는 환경 정보권의 범위를 확대하고 시민의 환경보호과정참여에 대한 연구에 있어서 큰 발전을 가져왔다. 1990년대 초기부터 시작하여 환경권에 대한 국제, 국내입법은 절차 환경권에 대하여 중시하기 시작하였다.

유럽은 1973년의 비엔나 환경장관급회의에서 이미 실체 환경권에 대하여 인정하였지만 그 뒤로 《유럽인권조약(European Convention on Human Rights)》에는 환경권을 포함시키지 않았으며 점차 절차 환경권에 대하여 중시하기 시작하였다. 왜냐하면 하나의 문제점에 대한 해석은 사람에 따라서 다르지만 절차에 있어서는 일치하였으며 절차에 대한 인정은 곧 자신이 선택한 절차를 통하여 얻어진 결과를 인정하는 것이기 때문이다. 때문에 유럽연합은 환경정보, 환경정책 결정과정참여에 관련된 규정을 발표한 후 UN의 유럽경제위원회에서는 환경 정보권, 환경 참여

권, 환경 구제권을 포함한 《오르후스협약》을 제정하였다.

2. 환경 공중참여권의 보장

가. 협약의 목표, 총칙 그리고 관련 개념

(1) 협약의 목표

《오르후스협약》제1조는 협약의 총체적 목표와 가치를 규정하였다. “현세와 후세 사람들의 건강과 복지의 적합한 환경에서 생활할 수 있는 권리를 촉진하고 보호하기 위하여 모든 체약국은 본 협약의 규정에 따라 환경문제에서 정보를 얻고 정책결정과정에 참여하며 법적 구제의 권리를 보장한다.” 《오르후스협약》의 목표와 가치는 다양하고 단계성을 나타내고 있다. 구체적으로 두 가지 의미가 있다. 먼저, 협약의 최종목표는 건강 환경권(즉 실체 환경권) 실현을 촉진하는 것이다. 두 번째로 협약의 직접적인 목표는 체약국의 건강 환경권에 대한 실현을 보장하는 것이다. 두 가지 목표의 관계는 체약국의 절차 환경권에 대한 보장규정을 통하여 최종적으로 실체 환경권의 실현을 위한 것이다. 협약 제1조의 규정에서 가장 주목할 만한 것은《오르후스협약》은 기본인권에 대하여－누구나 건강 환경권을 향유할 수 있는 협약이라고 명확하게 규정한 것이다. 본 협약은 건강 환경권에 대한 서술이 가장 정확한 국제협약이다. 하지만 이것은 권리의 존재를 증명하려는 것이 아니라 건강 환경권의 존재를 사실로 받아들이려는 것이다. 협약에서 건강 환경권에 대한 서술에서 세대간 공평의 이념을 포함하고 있다. 1972년,《스톡홀름선언》에서는 전 세계적으로 현세와 미래세대의 환경에 대한 책임과 보호, 개선할 의무를 제기하였다. 다만《오르후스협약》은 이러한 이념을 실현하고 구체적인 법적의무의 설정을 위한 첫 번째 국제적 문서이다. 총적으로 본 협약은 실체 환경권에 치중하는 것이 아니라 환경정보, 환경정책 결정과정참여와 사법구제의 절차적 권리에 대하여 중점을 둔다. 건강 환경권의 실현

을 위하여 제1조에서는 국가가 이러한 과정에서의 역할을 구체적으로 명시 하였다.

(2) 협약의 총칙

《오르후스협약》의 내용은 정보의 획득, 시민의 정책결정과정 참여 및 법적 구제의 세 개 부분이 포함되어있다. 때문에 협약의 전체규정에 적용할 수 있는 총칙이 필요하다. 그러므로 협약 제3조에서는 총칙을 규정하였다. 내용은 주로 세 가지 내용부분의 모든 총체적 원칙과 체약국이 약속한 의무에 적용된다. 구체적으로 9항 8개 측면이 포함되었다. 첫째, 체약국이 협약내용의 실현을 위하여 관련된 조치를 취할 의무. 둘째, 체약국 관원과 정부부문이 시민에게 협조와 지도를 제공하는 것을 보장하는 의무. 셋째, 체약국의 환경교육과 환경의식을 제고하는 의무. 넷째, 체약국의 환경보호단체를 지지하는 의무. 다섯째, 협약규정은 체약국의 최저 의무원칙이다. 여섯째, 체약국이 국제환경정책결정과 국제기구 프레임에 적응할 의무. 일곱째, 체약국이 협약에 의하여 권리를 행사하는 사람들이 보복당하지 않게 보호하는 의무. 여덟째, 무차별대우 원칙이다.

(3)협약의 관련개념

《오르후스협약》의 개념은 주로 국내입법에서 국제적인 표준을 세우기 위해서이다. UN 유럽경제위원회 구역의 법률체계는 다양하다. 때문에 체약국의 국내입법체계와 협약구성의 일치성을 확보하기 위하여《오르후스협약》에서 될수록 정확하게 주요 개념을 정하는 것이 더욱 중요한 의미가 있다. 협약의 목적을 실현하기 위하여 《오르후스협약》제2조[163]에서는 중요한 개념 확정의 필요성에 대하여 명확하게 규정하였다.

163) 제2조 개념정의. 본 협약에서 규정하고 있는 (1) ″당사자 (party)라 함은 협약에서 따로 정함이 없는 한, 본 협약의 체약국 (contracting party)을 의미한다.
(2) ″공공기관″이란 다음을 의미한다. (a). 국가적·지역적·기타 차원의 행정기관 (b). 국내법에 근거하여, 환경과 관련한 특정한 의무,

그 중에는 “당사자”, “공공기관”, “시민”, “이해관계 있는 시민” 및 “환경정보”가 포함하여 있다.[164] 이러한 개념들에 대한 명확한 규정은 내연과 외연 모두가 정확한 범위가 있고 서로 다른 해석이 생기는 것이 쉽지 않고 협약에서 확정되면 상대적으로 안정성이 있다. 때문에 협약 제2조에서의 중요한 개념에 대한 명확한 규정은 협약의 적용범위의 확정에 유리하고 사인의 책임과 권리를 구체적으로 규정할 수 있다.

나. 협약의 실행메커니즘

(1) 보고메커니즘

활동 또는 서비스를 포함한 행정기능을 수행하는 자연인 또는 법인 (c). (a) (b)에 해당하는 기관이나 사람의 통제 하에, 환경과 관련된 공적인 임무나 공공 서비스를 수행하는 그 밖의 자연인 또는 법인 (d). 본 협약의 체약국으로 제17조에서 규정된 지역경제통합조직체의 기구. 여기서의 공공기관에는 사법·입법을 담당하는 위원회나 기구는 포함되지 않는다.

(3) ″환경정보″란 다음에 관한 서면·영상·음성·전자적 형태 등의 실체적인 방식에 의한 정보를 의미한다. (a). 공기, 물, 토양, 토지, 경관 및 자연적 생활공간, 유전자변형생물체를 포함한 종의 다양성 및 그 구성요소, 이러한 구성요소간의 상호작용 등의 환경요소의 상태 (b). (a)에서 규정하고 있는 환경요소에 영향을 미치거나, 미칠 우려가 있는 물질, 에너지, 소음, 방사선 등의 요인, 행정조치, 환경협정, 정책, 입법, 계획, 프로그램 등과 같은 활동이나 조치, 환경에 관한 의사결정절차에서 이용되는 비용편익분석 및 기타 경제적 분석·가정 (Annahme). (c). 환경요소의 상태에 의해, 이들 요소를 통하여, 상기 (b)에서 언급된 요인, 활동이나 조치에 의해 영향을 받거나 받을 가능성이 있는 경우의 인간의 건강 및 안전의 상태, 인간의 생활조건, 문화적 장소 (cultural sites) 및 건축구조물 (built structures).

(4) ″시민″이란 1인 또는 복수의 자연인이나 법인, 그리고 각국의 법령이나 관행에 기한 단체, 조직 또는 그룹을 의미한다.

(5) ″이해관계 있는 시민″이란 환경에 관한 의사결정과 관련되거나, 관련될 개연성이 있는 시민 또는 여기에 이해관계를 가지는 시민을 말하며, 이러한 개념에는 환경보호를 목적으로 하며, 국내법상의 요건을 충족하는 NGO단체는 이해관계를 가지는 것으로 본다.

164) 김진현, “국제법상 환경정보공개제도-알후스협약(Aarhus Convention)과 2003년 EU지침을 중심으로-”, 아주대학교 법학연구소, 『아주법학』 제5권 제1호, p.29-54 (2011).

《오르후스협약》에서 체약국이 효율적으로 협약을 집행하는 것을 감독하고 촉진하기 위하여 체약국의 보고의무를 직접적으로 규정하지 않았지만 이와 관련된 간접적 규정으로 체약국이 관련된 기관에 정기적으로 보고하는 의무를 규정하였다.《오르후스협약》제10조 제2항에서 “체약국은 회의에서 체약국의 정기적인 보고에 의하여 다자간협약의 실행상황을 심사한다”고 규정하였다. 본 규정은 체약국이 정기적으로 체약국회의에 협약에 대해 실행하는 상황을 보고할 것을 요구하고 있다. 본 규정이 진정으로 실현될 수 있기 위하여 2002년 이탈리아 루카에서 열린 ″제1차 체약국회의″에서 통과한 제I/8호 결정에서는 구체적으로 협약의 보고제도를 규정하였다. 본 결정에서 체약국은 체약국회의가 열리기전에 반드시 체약국에게 협약의 이행상황보고를 제출할 것을 요구하였다. 보고내용은 당연히 첨부 서류에서 요구한 격식에 따라 작성되어야 한다. 구체적으로 체약국이 이미 채택한 협약규정실행에 관한 입법, 체약국이 협약을 실행한 구체적 상황이 포함된다. 그리고 체약국은 보고를 준비할 때 시민자문 절차를 진행해야 된다. 본 결정은 동시에 체약국이 아닌 기타 나라, 국제단체, 지역 기구와 비정부 기구를 요청하여 보고를 제출한다. 마지막으로 본 결정에서는 협약사무국이 매번 회의 전에 체약국회의에 종합보고를 제기하여－성취한 발전을 총결하고 중요한 국제추세 그리고 도전과 해결방안에 대한 보고서를 제기할 것을 요구하였다. 구체적인 실행에 있어서 대부분의 체약국은 제때에 사무국에 보고를 제기하였다. 하지만 보고제도를 정식으로 발전시킬 필요가 있다.

(2) 협약준수상황 심사메커니즘

먼저 협약준수상황 심사메커니즘 또는 협약준수상황 심사절차란 체약국이 협약에 대한 내용을 이행하지 않을 때 심사를 진행하는 전문적인 기관이다. 《오르후스협약》의 협약준수상황 심사위원회는 8명의 멤버로 구성되었다. 멤버의 구성은 협약준수상황 심사절차의 유효성에 영향을

줄뿐만 아니라 전체 절차의 선호도와 권위에도 영향을 준다. 하지만 협약준수상황 심사위원회의 멤버는 체약국이어도 되고 사인도 가능하다. 《오르후스협약》 체약국 제1차 회의에서 통과한 제I/7호 결정은 협약준수상황 심사위원회의 멤버기준에 대해 규정하였다. 협약준수상황 심사위원회의 직책은 청원서를 연구하고 소통하며 소재를 전달하고 체약국회의의 요구에 따라 협약규정을 준수하고 실행하는 보고를 준비하는 것이다. 그리고 협약 제10조 제2항규정의 실행과 준수를 감독, 평가 및 촉진한다. 체약국회의는 협약의 최고 권력기구이며 협약의 실행정황을 감독하고 심의하며 협약 및 첨부된 수정안, 결정 등 문건을 접수하고 통과하며 협약의 부속기구를 설립하여 업무를 진행한다. 회의는 정상회의와 비상회의로 나뉜다. 정상회의는 최소 2년마다 한 번씩 개최한다.

(3) 협약준수 협조메커니즘

체약국회의는 관련 정책과 입법지침의 제정을 통하여 체약국이 정확하게 협약의 내용을 이해하도록 도와주고 더 나아가 효과적인 국내의 입법을 지도한다. 예를 들어《오르후스협약》의 체약국회의는 《오르후스협약 실행지침》, 《오염물배출 및 이전에 관한 등록의정서의 실행지침》 등 정책과 지침을 제정하였다. 이러한 문건들은 체약국이 협약의 규정을 국내법으로 전환하는 것을 촉진할 수 있다.《오르후스협약》은 전문적인 체약국과 사회에 대한 공개적인 공식사이트가 있다. 웹사이트를 통하여 체약국과 시민에 정보교류서비스를 제공한다.《오르후스협약》은 전문적인 신탁기금의 설립을 통하여 경제구조 조정중인 국가에서 온 전문가와 대표에게 회의참석에 필요한 경비를 제공해주고 이러한 국가를 도와 국내입법을 발전시키고 시민참여의식을 제고하고 구역과 차구역정보 센터를 설립한다.

다. 환경 시민참여권의 실현

환경 정보권, 환경정책결정과정 참여와 사법구제가《오르후스협약》에서의 “3대 기둥”이다. 협약의 첫 번째 기둥은 환경 정보권이다. 협약은 정보입수의 방법에 따라 이것을 두 부분으로 규정하였다. 첫 번째 부분은 제4조 “환경정보권”[165], 두 번째 부분은 제5조“공공기관의 환경정보

165) 제4조(1) 모든 체약국은, 본 조항에 따라, 시민이 환경정보제공을 신청하는 경우 각국내법의 프레임에서 그 환경정보가 제공되도록 확보해야 한다. 환경정보의 제공 신청이 있고, (b)의 기준에 맞는 경우에는 당해 정보를 포함하거나 구성하고 있는 원문서의 복사도 여기서의 정보제공에 해당한다. 이러한 정보제공에 있어서, (a) 이해관계를 증명할 필요는 없다. (b) 다음의 경우를 제외하고는, 정보는 청구인이 원하는 형태로 제공되어야 한다. (ⅰ) 공공기관이 판단할 때 정보를 다른 형태로 제공하는 것이 적절한 경우로서, 그 이유가 제시된 경우 (ⅱ) 정보가 시민에게 이미 다른 형태로 제공된 경우

(2) 제1항의 환경정보는 가능한 한 신속하게, 늦어도 청구일로부터 1월 이내에 제공되어야 한다. 이 기간은 정보의 분량 및 복잡성에 따라 청구일로부터 2월 이내로 연장될 수 있다. 청구인에게는 기한연장에 관한 모든 사항 및 그 이유에 대한 사항이 고지되어야 한다.

(3) 다음의 경우에는 환경정보 제공은 거부될 수 있다. (a)청구의 상대방인 공공기관이 청구대상인 환경정보를 보유하고 있지 않는 경우 (b) 청구가 명백하게 비합리적이거나, 지나치게 일반적인 방식으로 구성된 경우 (c) 청구대상이 아직 미완성인 정보이거나, 공공기관 내부의 의사소송에 관한 것으로서 그 제외사유가 국내법 또는 관행으로 인정되고 있는 경우. 이때 정보공개에 관한 공익은 고려되어야 함

(4) 정보공개로 다음에 대하여 악영향을 초래하는 경우에는 그 환경정보 공개가 거부될 수 있다. (a) 공공기관의 절차의 비밀. 다만, 이러한 비밀이 국내법에서 규정된 경우이어야 함 (b) 국제관계, 국방 또는 공공안전 (c) 진행 중인 재판절차, 사인이 공정한 재판을 받을 가능성, 공공기관이 형사적 또는 징벌 성격의 심문을 수행할 가능성에 관한 것 (d) 정당한 경제적 이익을 보호하기 위해 영업·경영비밀 법적으로 보호되는 경우에, 그 영업·경영비밀 이러한 프레임에서 환경보호 상 중요한 의미를 가지는 배출정보는 공개되어야 함 (e) 지식재산권 (f) 정보공개에 동의하지 않은 자연인의 사인정보 및/또는 정보파일(file)의 비밀. 다만, 그 비밀이 국내법에서 규정된 경우이어야 함 (g) 당해 정보를 제공한 제3자가 정보공개에 동의하고 있지 않는 경우에 그 제3자의 이익. 다만, 그 제3자가 정보제공에 대한 법적 의무를 부담하거나 부담할 수 있는 경우가 아니어야 함 (h) 희귀한 동물종류의 번식지 등 그 정보와 관련된 환경. 이상의 거부사유는 정보공개에 대한 공익을 고려하고, 청구된 정보의 환경에의 배출관련성을 고려하여, 제한적으로 해석되어야 한다.

(5) 공공기관은 청구된 환경정보를 보유하고 있지 않는 경우에는 가능한 한 신속하게 청구대상 정보의 공개를 관할한다고 생각되는 공공기관을 청구인에게 고지하거나, 그 공공기관에게 청구를 이관하고, 이를 청구인에게 고지해야 한다.

(6) 모든 체약국은 본 조 제3항(c) 및 제4항에 의해 공개에서 제외된 정보가 그 비밀을 침해함이 없이 분리될 수 있는 경우에는 공공기관은 청구된 환경정보의 기타 부분에 대하여 이용할 수 있도록 확보해야 한다.

수집과 보급"[166]이다. 협약의 두 번째 기둥은 환경정책 결정과정 참여이

(7) 정보 청구에 대한 거부는 청구가 서면에 의하는 경우 또는 정보공개청구인이 이를 원하는 경우에는 서면의 형식에 의한다. 거부함에 있어서는 청구거부에 대한 이유 및 제9조에 의한 심사절차 접근에 대한 정보가 제시되어야 한다. 거부는 가능한 한 빨리 행해져야 하는바, 늦어도 1월 이내에 행해져야 한다. 다만, 정보의 분량 및 복잡성에 따라 청구일로부터 2월 이내로 연장될 수 있다. 청구인에게는 기한연장에 관한 모든 사항 및 그 이유에 대한 사항이 고지되어야 한다.

(8) 모든 체약국은 공공기관에게 정보제공에 대한 비용부담을 허용할 수 있지만, 그 비용은 합리적인 금액을 초과해서는 아니 된다. 정보제공에 비용을 부과하려는 공공기관은 정보 청구인에게 비용이 부과되거나 면제되는 요건 및 정보제공을 위해 비용의 사전 지불이 필요한 때에는 그 요건을 제시하고, 비용의 일람표를 청구인에게 제공해야 한다.

166) 제5조(1) 모든 체약국은 다음을 확보해야 한다. (a) 공공기관은 그 임무와 관련된 환경정보를 보유하고, 업데이트할 것 (b) 환경에 현저한 영향을 미칠 수 있는 계획된 활동 및 진행 중인 활동에 대한 정보를 공공기관이 적당한 범위에서 보유할 수 있도록 구속력 있는 체제를 구축할 것 (c) 인간의 활동이나 자연적 원인으로 인간의 건강이나 환경에 급박한 위험이 초래되는 경우 그 위험에 기인하는 손해를 방지 또는 제한하는 조치를 시민이 실시하는데 필요한 공공기관의 모든 정보를 지체 없이 이해관계 있는 시민에게 전달할 것

(2) 모든 체약국은 국내법의 프레임에서, 공공기관이 시민에게 환경정보를 투명한 방법으로 제공하며, 환경정보에의 효율적인 접근이 이루어지도록 확보해야 한다. 특히 다음의 사항이 이에 해당한다. (a) 관할 공공기관이 보유하는 환경정보의 종류와 범위, 그러한 정보를 이용・입수할 수 있게 하는 기본적인 조건, 그것을 취득하기 위한 표준적인 절차에 관한 충분한 정보의 제공 (b) 다음과 같은 실용적인 조치의 확립 및 유지 (ⅰ) 공적으로 접근할 수 있는 목록, 등록부 또는 정보파일의 관리 (ⅱ) 본 협약에 근거한 정보에 접근하려는 시민을 지원하는 공무담당자의 의무이행 (ⅲ) 연락처의 지정 (c) 상기(b)(ⅰ)에서의 목록, 등록부 또는 정보파일에 포함된 환경정보에의 접근을 무료로 제공

(3) 모든 체약국은 공공통신망을 통하여 시민이 쉽게 접근 가능한 전자데이터베이스의 환경정보에 대한 이용가능성 제고를 확보해야 한다. 이 방식으로 접근 가능한 정보에는 다음이 포함되어야 한다. (a) 제4항에서 규정된 환경상태에 대한 보고서 (b) 환경법 또는 환경과 관련된 법률 (c) 적절한 방식에 의해, 환경정책・계획・프로그램, 환경과 관련된 정책・계획・프로그램, 또는 환경협약 (d) 이러한 형식의 정보이용가능성이 이 협약을 실시하는 국내법 적용을 용이하게 하는 범위에서의 기타 정보. 다만, 이러한 정보가 이미 전자방식으로 이용가능 할 것을 조건으로 한다.

(4) 모든 체약국은 3년 또는 4년을 넘지 않는 일정한 간격으로 환경의 질과 환경에 압박을 주는 정보를 포함한 환경상태에 관한 국가보고서를 발행하고, 보급해야 한다.

(5) 모든 체약국은 국내법의 프레임에서, 특히 다음의 것을 보급시킬 목적으로 조치를 취해야 한다. (a) 환경에 관련한 전략・정책・프로그램 및 행동계획에 대한 문서와 같은 법령・정책문서 그리고 정부의 다양한 레벨에서 작성된 그 실행에 관한 경과보고서(progress reports) (b) 환경문제에 관한 협약(treaties),협약(conventions), 협정(agreements) (c) 적절한 형태로(as appropriate), 환경문제에

다. 협약은 참여의 상대에 따라 이것을 세부분으로 나누었다. 첫 번째 부분은 협약 제6조가 규정한 시민의 구체적인 활동의 결정참여이다. 이러한 결정은 시민에 영향을 미칠 수 있는 결정이거나 또는 시민들이 관심을 보이는 구체적인 활동이다. 두 번째 부분은 협약 제7조에서 규정한 환경사무참여 측면의 계획, 방안과 정책의 제정이다. 세 번째 부분은 협약 제8조가 규정한 실행규정, 법적구속력이 있는 일반적 준칙문서의 작성이다. 협약의 세 번째 기둥은 법적 구제이다.

제2절 외국법제

환경보호 선진국들에서는 시민참여가 환경보호에서 차지하는 비중이 매우 높고 관련된 법제도 역시 완벽하게 구축되어 있다. 그 중에서 미국, 한국, 일본, 캐나다, EU와 EU구성 회원국들이 대표적인 예이다. 이들은 환경보호 시민참여의 실천부터 환경보호 시민참여의 이론연구에 이르기

관한 기타 중요한 국제문서

(6) 모든 체약국은 그 활동이 환경에 현저히 영향을 주는 조업자가 자발적 환경마크(eco-labelling)나 환경감사(eco-auditing)제도의 프레임에서, 또는 기타 방식으로 적절하게 그 활동 및 제품의 환경영향을 시민에게 정기적으로 정보제공 할 것을 장려해야 한다.

(7) 모든 체약국은, (a) 주된 환경정책제안의 작성에 관계가 있고, 중요하다고 생각되는 사실 및 사실의 분석을 공표해야 한다. (b) 본 협약의 적용범위 내에 있는 사항에 있어서 시민과 대응하는 경우에 이용할 수 있는 설명 자료를 공표하거나 접근가능하게 해야 한다. (c) 모든 레벨의 정부에 의해 환경과 관련된, 공공기능 수행 또는 공공 서비스 제공에 대한 정보를 적절한 형태로 제공해야 한다.

(8) 모든 체약국은 소비자가 정보를 얻은 후 환경을 고려한 선택을 할 수 있게 하고, 시민이 충분한 제품정보를 이용할 수 있도록 확보하기 위한 메커니즘을 개발해야 한다.

(9) 모든 체약국은 표준화된 보고를 통하여 축적된 체계적이고, 전산화된, 협약으로 접근 가능한 데이터베이스에 기한, 오염물질의 목록(inventory) 또는 등록부의 일관성 있는 국가규모의 시스템을 적절하게 국제적인 프로세스를 고려하면서, 단계적으로 확립하기 위한 조치를 취해야 한다. 그러한 시스템에는 특정범위의 활동으로부터, 환경매체 및 작업장 내·외에서의 처리(on-site and off-site treatment)및 처분장으로의, 물·에너지·자원이용을 포함한 특정한 범위의 물질·제품의 투입·방출·이전이 포함될 수 있다.

(10) 본조의 어떤 규정도 제4조3항 및 4항에 따라, 특정한 환경정보의 공개를 거부할 체약국의 권리를 침해해서는 아니 된다.

까지 모두 개발도상국들보다 앞서고 있다. 현재 개발도상국인 중국은 환경보호 시민참여의 이론제도와 실천에 있어서 많은 부족점이 존재하기에 외국의 선진적인 입법과 실천을 참고하는 것은 중국의 환경보호 시민참여제도의 발전에 중대한 실천적 의의가 있으며 시민 환경권의 실천에도 중대한 이론적 의의가 있다.

서구의 환경보호 선진국들에서는 시민참여에 관련한 연구를 비교적 일찍 시작하였다. “시민참여”를 영문으로 "public participation" 또는 "public involvement" 또는 "public or citizen engagement"라고 표기한다. 시민참여연구에 관한 선구자라고 할 수 있는 Sherry R. Arnstein은 1969년에 시민참여의 계단식이론을 제기하였다. 계단식 이론이란 시민참여는 시민의 권리이고 시민권리가 정책결정에 미치는 영향력에 따라 참여를 8가지 단계로 나눌 수 있다.[167] 미국학자 John Clayton Thomas는 시민이 정책결정과정에 참여한 42개의 사례들을 분석하는 것을 통하여 이론상에서 어떻게 시민참여운동을 공공관리이론에 부합시킬 것인가를 연구하였고, 실천의 측면에서는 어떠한 경로를 통하여 시민이 정부의 공공정책 결정과 관리과정에 참여할 것인가를 연구하였다.

시민들이 환경정책결정과정에 참여하는 것에 대하여 학자들 사이에는 의견이 분분하다. 예를 들어 시민참여는 민주주의정부가 공공정책 결정과정에서 공평을 추구하게하고 정책결정결과에 대한 시민만족도를 높일 수 있으며 정책결정의 질을 향상시킨다고 한다.[168] 또한 시민참여는 인권을 보호하고 추진하는 중요한 요인이라고 한다.[169] 그리고 시민참여는 환경정책의 성공과 민주주의 정도를 판단하는 관건요소이며[170] 시민과

---

167) herry R. Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation'(1969) Journal of American Planning Association, p.216. 8가지 단계의 참여는 영향력의 차이에 따라서 조종, 의료, 고지, 자문, 안무(安撫), 협력동반자, 대리권, 시민통제 이다.

168) 참고 Anne Shepherd、 Christi Bowler, Beyond the Requirements: Improving Public Participation in EIA, in: Journal of Environmental Planning and Management, 1997,p725.

169) Ebbesson, "The notion of public participation in international law"(1997)8 Yearbook of international Law.

170) Jane Holder and Maria LEE, Environmental Protection, Law and Policy(Second Edition), Cambridge University Press, 2007.

사회단체가 진정으로 정책결정과정에 참여한다면 시민의 만족도는 더욱 높아지며[171] 시민의 정부에 대한 신뢰도가 높아질 것이고[172] 정책결정의 집행에도 유리하다.[173]

비록 일부 학자들은 EIA에서 시민참여를 배제한다면 더욱 신속하고 유효한 정책결정을 할 수 있다고 주장하고, 예를 들어 시민참여는 정책결정의 지연과 심지어는 전복을 초래할 수 있고[174], 또 시민들은 정책결정과정에 대한 전문적인 지식이 결핍하기에 참여는 불필요한 것이라고 주장하지만[175] 시민참여의 중요성에 대하여서는 이미 세계 여러 나라와 많은 학자들의 인정을 받은 바이다. 실천에 있어서 Mark R. Goldschmidt 는 북아메리카자유무역협정에서 시민참여의 절차를 예로 들어 국제협정의 시행 시스템에서 투명성원칙과 시민참여제도는 강제성 조치에 비해 국내의 환경행위의 변화를 촉구하고 있다고 설명하였다.[176] 미국 《청결수자원관리법》의 오염물배출제도가 미국에서 가장 성공적인 환경제도로 평가받는 원인은 바로 제도의 실행과정에서 시민참여를 적극

---

171) Aarhus Convention Conference Report(London: Environmental Law Foundation, 2002),p,6.

172) W. Tabb, Environmental Impact Assessment in the European Community: Shaping International Norms(1999) Tuane Law Review 953.

173) Paul Stookes, Getting to the Real EIA, Oxford University Press, Journal of Environmental Law 2003, p.143.

174) Portney, K. E.(1991)public Environmental Policy decision making: citizen roles, in: R. A. Chechile & S. Carlisle(eds)Environmental Decision Making: A Multidisciplinary Perspective(New York, Van Nostrand Reinhold).

175) Fischoff, B. Slovic, P. & Lichtenstein, S.(1981)The public vs. the experts: perceived vs. actual disagreements about the risks of nuclear power, in: V. T. Covello, W. G. Glamm, J. V. Rodricks & R. G. Tardiff(eds) The Analysis of Actual Versus Perceived Risks(New York, Basic Books); Krimasky, S&Plough, A.(1988) Environmental Hazards: Communicating Risks as a Social Process(Dover, MA, Auburn House). Saladin, Claudia & Brennan Van Dyke(1998) Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations, Center for International Law, Washington DC, June.

176) Mark R Goldschmidt, The Role of Transparency and Public Participation in International Agreements: The North American Agreement on Environmental Cooperation, in: Boston College Environmental Affairs Law Rwview(29), 2002, p343.

적으로 지원하기 때문이다.[177]

학자들 사이에서 시민참여에 대한 연구는 매우 큰 차이가 존재한다. Justine Thornton 과 Silas Beckwith 는 시민참여이론을 통하여 인권과 환경민주주의에 대하여 분석하였는데 그들이 주장하기를 시민참여는 인권과 환경보호 사이를 연결하는 절차적 권리로서 그 법적 기초는 《리우선언》원칙10이고, 《오르후스협약》은 사인이 양호하고 건강한 환경에서 생활하는 것을 보장한 첫 번째의 국제협약으로서 본 협약에서는 시민에게 권리를 부여한 동시에 국가와 정부에게 상응한 책임과 의무를 부과하였다고 하였다.[178] Shelton, Dinah가 주장하기를 시민참여는 참여권으로서 인권법에서의 참여권은 수많은 인권메커니즘이 보호하고 있는 기본인권이며 이는 이미 법률규칙과 민주주의적지배의 이념 속에 깊숙이 침투되어 국제 환경협약의 집행조항마다 모두 반영되었다고 하였다.[179] Beder, Sharon은 시민참여를 환경법의 한 가지 원칙으로 소개하였다. 그들이 주장하기를 인권에는 사인과 조직이 자신의 직접적인 이익과 관련되는 정부의 결정과 정책의 제정과정에 참여하는 권리를 포함한다고 하였다. 그리고 환경과 관련되는 인권에는 환경리스크에 대한 예지(預知)권, 환경영향평가권, 법률구제권(공익소송과 환경손해구제권을 포함한다.)이 포함된다고 하였다.[180] Thomas가 주장하기를 시민참여과정의 사회목표에는 시민을 교육하는 것, 환경정책결정과 시민의 가치를 융합시키는 것, 신임을 수립하는 것, 충돌을 감소시키는 것 그리고 정책결정의 효율을 확보하는 것 등이 포함된다고 하였다. 그리고 이러한 목표의 기초에

---

177) Jennifer L. Seidenberg, Texas Independent Producers&Royalty Owners Ass'n v. Environmental Protection Agency: Redefining the Role of Public Participation in the Clean Water Act, In: Ecology Law Quarterly(33), p699. (lexis.com 2010년8월5일 인터뷰)

178) Justine Thornton and Silas Beckwith, Environmental Law, Thornson(Sweet and Maxwell),2004.

179) Shelton, Dinah(1999) A right-based approach to public participation and local management of natural resources; Beder, Sharon, Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction, Earthscan, 2006. 에서 2차인용.

180) Beder, Sharon, Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction, Earthscan, 2006.

서 환경시민참여평가 메커니즘의 프레임을 제기하였다.[181] Maurice Sunkin, David Mong, Robert Wight가 주장하기를 시민참여는 일종의 책임과 의무라는 것이다. 그리고 이러한 책임과 의무는 정부의 의무뿐만 아니라 모든 사회구성원의 의무이고, 시민은 이러한 의무를 이행하는 동시에 그에 상응한 권리도 부여 받아야 하는데 여기에는 정보를 획득할 권리, 환경정책결정과정 참여권, 구제권 등이 포함된다는 것이다.[182] Andrew J. Green이 미국 환경법과 캐나다환경법을 비교 분석한 결과 1970년대부터 시작하여 미국 환경법은 캐나다 환경법에 비하여 엄격하였는데 그 중요한 원인으로 캐나다 환경법에는 시민참여제도가 결여되었다. 시민참여권에 영향을 주는 요인들을 분석한 결과 시민참여는 시민들이 더욱 많은 정보를 얻고 정부에 압력을 가하기 위한 것이었다.[183] 환경정책이 과학적으로 만들어져야 하는지 아니면 "전문가 대표"에 의하여 결정되어야 하는지에 대하여 논란이 존재하는데 Sally Eden이 주장하기를 비과학적(시민참여)방법에는 사람들의 주위환경에 대한 이해가 포함되며 사실이 증명하듯이 과학적 방법 이외의 기타형식도 정책을 제정함에 있어서 유익한 정보가 될 수 있기에 전문지식에 대한 이해와 연구의 범위를 넓혀야 한다는 것이다.[184]

시민참여는 환경법영역에서 최초로 환경영향평가에서 제도화된 형식으로는 나타났기 때문에 많은 학자들은 환경영향평가에서의 시민참여를 연구하고 있다. Anne Shepherd와 Christi Bowler는 주장하기를 거의 모든 나라의 환경영향평가 제도는 시민참여를 요구하고 있지만 시민참여는 환경정책결정을 내림에 있어서 하나의 절차상의 요구로 간주되고 실질적인 작용을 발휘하지 못하고 있다고 하였다. 시민참여절차의 유효성을 평가

---

181) Thomas C. Beierle, 《Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals》, Resources for the Future, 1998.

182) Maurice Sunkin, David Mong and Robert Wight, Sourcebook on Environmental Law, Cavendish, 2002.

183) Andrew J. Green, Public Participation, Federalism and Environmental Law, in: Buffalo Environmental Law Journal,1999. (lexis.com 2010년8월5일 인터뷰)

184) Sally Eden, Public Participation in Environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions, in: Public Understand. Sci.5(1996)183-204.

함에 있어서 민주주의, 적정성 문제를 해결하고 정책결정을 제고하는 능력을 보는데 민주주의적이고 신속한 시민참여는 좋은 프로젝트를 만들어 내고 충돌을 해결하며 협력관계를 만들어 최종적으로 환경정책결정의 과정과 결과를 추진하는 역할을 한다.[185]

그리고 환경영향평가에서의 시민참여의 문제점들에 대하여 학자들은 아래와 같이 지적하였다.[186] 첫째, 시민이 정책결정과정에 참여할 수 있는 시기가 너무 늦기에 법적인 조치를 취하여 정책결정의 실시를 저지하거나 완벽한 정책결정을 추구할 수 없다.[187] 그리고 시민들이 환경영향평가 과정에 늦게 참여할수록 시민들이 최종정책결정에 미치는 영향력은 더욱 작아진다.[188] 둘째, 참여의 시간과 범위가 제한을 받는다.[189] 시간에 있어서 시민참여는 ELA과정에만 허용되었고 이로 인하여 프로젝트가 실행되는 단계에는 참여가 불가하였다. 그러나 많은 연구결과가 보여주듯이 시민참여는 프로젝트의 기획단계에만 필요한 것이 아니라 실행단계 그리고 그 후에도 필요한 것이다.[190] 그리고 참여의 범위에 있어서 시민참여는 현지사업의 기획단계에만 적용되었고 지역기획 또는 정책의 제정과정에 참여하는 경우가 드물었다. 그러나 시민들이 지속가능한 발

---

185) Anne Shepherd, Christi Bowler, Beyond the Requirements: Improving Public Participation in ELA, in: Journal of Environmental Planning and Management, 1997,p725-738.

186) 김은주, “환경법상 리스크 관리와 리스크 커뮤니케이션에 관한 연구”, 한국 환경법학회, 『환경법연구』 제36권 제3호, pp.33-61 (2014).

187) Ortolano &Shepherd, (1995) Environmental impact assessment, in: F. Vanclay &D.A.Bronstein(eds) Environmental and Social Impact Assessment(Chichester, Wiley).

188) Grima, A.P.(1985)Participatory rites: integrating public involvement in Environmental impact assessment, in: J.B.R. Whitney &V.W.Maclaren(eds) Environment Impact Assessment: The Canadian Experience (Toronto, University of Toronto).

189) 김은주, “리스크규제에서의 시민참여: 미국에서의 이론과 법제도를 중심으로”, 단국대학교 분쟁해결연구센터, 『분쟁해결연구』 제12권 제2호, p.109-135 (2014).

190) Bush, M.A.(1990) Public Participation in Resource Development after Project Appoval (Ottawa, Canadian Environmental Assessment Research Council); Shepherd, A.(1997) Post-Project impact assessment and monitoring, in: Environmental Methods Review: Retooling Impact Assessment for The New Century(Atlanta, GA, Army Environmental Policy Institute).

전을 위한 큰 범위의 문제에 참여할 수 있다면 작은 범위의 프로젝트에 참여하는 것보다 더욱 효율적일 것이다.[191] 셋째, 프로젝트를 건의한 자는 “중대한 영향을 발견하지 못하였다”라는 이유를 들어 시민참여를 회피하려고 한다.[192]

Jane Holder와 Maria LEE는 시민참여의 진정한 의미를 파악하는 것은 매우 어려운 것이나 시민참여에는 아래와 같은 세 가지가 반드시 포함되어야 하는데 환경 정보권, 환경정책결정과정에 참여권, 소를 제기할 수 있는 권리라고 하였다. 그리고 《오르후스협약》은 환경보호 시민참여 영역에서 가장 중요한 국제적 혁신으로서[193] 환경보호 시민참여를 연구함에 있어서 최초의 전문적인 협의일 뿐만 아니라 본 협약에서는 환경권과 인권을 연결하여 현세인과 미래세대에 대한 책임을 승인하였으며 모든 이익관련자들의 참여가 있어야만 지속가능한 발전을 할 수 있다고 명시하였고 협상과정에 참여하고 국제협약을 집행하기 위한 새로운 경로를 마련하였다.[194] 알렉산더스키는 《오르후스협약》이 환경권을 구체화시킨 가장 완벽한 국제협약이라고 하였다.[195] 그러나 시민참여절차를 고립적으로 운영한다면 훌륭한 영향을 미치지 못할 것이고 반드시 상호조합을 이루는 프레임을 만들어 집행하여야 하며 그 계선은 유연성을 띄어 정보와 가치가 다양한 영역사이에서 서로 교류할 수 있어야 한다는 것이다.[196] 《오르후스협약》은 기초(起草)과정에서 많은 NGO단체의 참여가 있었는데 이로 인하여 《오르후스협약》은 유럽의 환경보호정책 중에서

---

191) Therivel, R. & Partidarion, M.R(1996) The Practice of Strategic Environmental Assessment (London, Earthscan).

192) Ensminger, J.T & Mclean, R.B(1993) Reasons and strategies for more effective NEPA implementation, The Environmental Professional, 15(1), p.46-56.

193) Jane Holder and Maria LEE, Environmental Protection, Law and Policy(Second Edition), Cambrige University Press, 2007.

194) Richard E. Saunier and Richard A. Meganck, Dictionary and introduction to global environmental governance(second),2004.

195) [法]亞力山大基斯 著: 《國際环境法》, 張若思編譯, 法律出版社 2000年版。

196) Nancy Perkins Spyke, Public Paticipation in Environmental Decisionmaking at the new Milliennium: Structuring New Spheres of Public Influence, in: Boston College Environmental Affairs Law Review(winter), 1999. lexis.com(2010년8월5일 인터뷰).

이정표적인 의의를 가지게 되었다.[197] 진정한 참여란 시민들에게 정책결정결과에 대하여 결정할 수 있는 기회가 주어져야 한다.[198] 《오르후스협약》은 구제적인 시행규칙[199]을 포함하고 있는데 예를 들어 시민이 환경정보를 획득하고 정책결정과정참여하며 사법구제를 받을 수 있는 권리, 그리고 정부의 책임성과 투명성을 요구할 수 있는 권리를 의미한다. 때문에 《오르후스협약》은 국가가 시민과 비정부조직에 의무가 있음을 규정한 첫 번째의 국제환경협정이다. 그 시행시스템은 아래와 같은 특징이 있다. 첫째, 비정부조직은 집행위원회구성원선거에 전문가를 추천할 수 있다. 둘째, 집행위원회의 전문가는 독립적이며 체약국을 대표하지 않는다. 셋째, 시민과 비정부조직은 위원회에 체약국의 의무불이행에 대하여 소를 제기할 수 있다.[200] 넷째, NGO단체가 시민의 이익을 대표하여 정책결정과정에 참여하고 환경 정보공개를 요구할 수 있으며 입법과정에 참여할 수 있다.[201] 《오르후스협약》은 또한 유럽연합 이외의 기타국가의 민주주의에도 관심을 가지며 국제환경정책결정 측면의 국제환경조직의 참여에도 관심을 가진다.[202] 때문에 《오르후스협약》은 시민참여분야의 가장 선진적인 국제협약이다. 그러나 《오르후스협약》은 아래와 같은 부족한 점도 포함하고 있다.[203] 예를 들어 국제법제와 정책의 제정

---

197) Sean T. Mc Allister, Human Right and the Environmental: The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making, and Access to Justice in Environmental Matters, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, 1998. lexis.com(2010년8월5일 인터뷰).

198) 김은주, “지속가능한 발전과 환경법상 참여제도에 관한 연구”, 한국공법학회, 『공법연구』 제38권 제3호, p.259-285 (2010).

199) Beder, Sharon, Environmenatal principles and policies: an interdisciplinary introduction, Earthscan, 2006.

200) Svitlana Kravchenko, The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreement, Colo.J.Int'l Envtl.l. & Pol'y(18)

201) Maurice Sunkin, David Mong and Robert Wight, Sourcebook on Environmental Law, Cavendish, 2002.

202) Eric Dannenmaier, A European Commitment to Environmental Citizenship : Article 3.7 of the Aarhus Convention and Public Participation in International Forums, Yearbook of International Law(18), 2007, Oxford University Press.

203) Ebbesson, "The notion of public participation in international law"(1997)8 Yearbook of International Law.

과정 참여에 있어서 NGO단체의 지위문제, NGO단체가 국제기구 활동에 참여하는 방식, 체약국의 민주주의화 발전과정과 행정능력의 차이로 인하여 구체적인 실시에 있어서 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가 하는 문제[204], 시민들이 구제방법을 모색하는 과정에 어떠한 구체적인 경로가 포함되며 또한 어떠한 방식이 가장 합리적인 것인가 하는 문제 등이다.[205] 그렇다면 아래에는 환경보호 시민참여제도의 구축이 잘 되어있는 나라별, 경험별로 고찰해 보기로 한다.

1. 미국

미국 환경보호운동의 역사는 비교적 길고 시민의 환경의식은 보편적으로 높은 편이다. 또한 각종 민간 환경보호단체의 활동이 활발한바, 정치적 영향력이 거대하여 이들은 정부부문, 전문가, 과학연구부문 밖의 제3의 환경보호 세력이다. 민간 환경보호단체는 법적인 수단으로 오염과 생태파괴를 다스리고 보상하며 감독하고 규제하여 정부가 정책결정을 마련하게끔 감독하는 것이다. 때문에 미국 환경입법에는 시민참여를 중시하는 전통이 존재한다.[206]

우선 미국에서 1969년에 제정한 《국가환경정책법》(Nationnal Environmental policy Act, NEPA)에서는 시민이 환경보호에 참가하는 원칙을 제정하였다. 본 법안의 제101조(c)에서는 “국회는 모든 사람이 건강한 환경을 향유할 권리가 있다는 것을 인정하는 동시에 모든 사람은 환경개선과 보호에 참여할 의무가 있다”고 규정하였다. 그리고 미국은 제일 처음으로 시민이 환경영향평가에 참여하는 제도를 만들었다. 미국의 《국가환경정책법》제102조에서는 "미국연방정부산하 모든 기구들에서 제기한 입법건의와 중대한 연방행동건의는 정책결정이 이루어지기 전

204) Jane Holder and Maria LEE, Environmental Protection, Law and Policy(Second Edition), Cambridge University Press, 2007.

205) Saladin, Claudia &Brennan Van Dyke(1998) Implementing the Principles of the Public Participation Convention in International Organizations, Center for International Law, Washington DC, June.

206) 王雪娟; 环境法中的公衆參与原則. 环境保護和循环經濟, 2009[6].

에 환경영향평가를 실시하고 환경영향평가보고서를 작성하여야 하며, 보고서는 사회에 공개하고 시민의 의견을 청취하여야 한다"고 규정하였다. 《미국연방토지정책관리법》 제103조에서는 "공유토지에 대한 관리규칙을 제정하거나 공유토지에 관련된 결정을 내리거나 또는 공유토지 관련규칙을 제정할 때 영향범위 내에 거주하는 시민에게 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 제공한다. 여기에는 영향범위에 속하는 토지가 있는 지방에서 열리는 공개회의 또는 시민의견공청회에 참가하는 기회거나, 자문을 구할 수 있는 기회 또는 특수한 상황에서 기타 절차를 통하여 시민에게 각종 평론을 제기할 수 있는 기회를 주는 것이다"[207] 다음으로 "시민소송"에 관한 규정이다. 미국 환경법에서 시민소송이란 시민은 법률규정에 근거하여 불법오염원인자 또는 법정의무를 이행하지 않은 연방환경보호국을 상대로 소송을 제기할 수 있다는 것이다. 예를 들어 원고의 소송비용 부담을 줄여주고 행정기관에 대한 시민의 감독을 지원하기 위하여 《청정공기법》에서는 법원이 소송비용(합리한 범위내의 변호사비용과 전문가증인 신청비용을 포함)에 대하여 양당사자중의 임의의 당사자가 부담하도록 결정을 내릴 수 있다고 규정하였다. 이는 원고가 부담하여야 하는 소송비용을 피고가 부담할 수도 있다는 것을 의미한다. 시민소송의 편리를 위하여 각종 개별 환경법에서도 비교적 완벽한 관련규정을 두고 있다. 그렇다면 아래에는 미국 환경법의 발전사와 관련공공사무에 대한 연구에 대하여 알아보고 나서 환경법제도를 구축함에 있어서 시민참여의 원인을 분석하기로 한다.

가. 환경법의 형성과 발전

(1) 법적연원

(가) 헌법

207) 李拓等著; 中外公衆參与体制比較研究. 國家行政學院出版社, 2010.

미국은 제일 처음으로 환경에 대한 관리를 시작한 나라이며, 세계적으로 제일 완비한 환경법을 보유하고 있는 나라 중의 하나이다. 미국의 환경입법이 이러한 성과를 취득할 수 있었던 것은 특유한 법적연원과 관련이 있다. 미국헌법 중 환경보호에 관련된 규정은 아래와 같은 특징이 있다. 첫째. 미국헌법에서는 직접적으로 연방환경관리권과 시민 환경권을 규정하지 않았다, 이는 헌법제정 당시 미국은 농업사회였고 대규모적인 환경오염능력을 갖고 있지 않았기 때문이다. 둘째, 연방은 헌법의 구체적 조항을 통해 환경관리를 진행한다. 이러한 조항들은 ①연방최상. 《미국헌법》제6조는 연방최상의 조항을 규정하여, 연방은 법률작성, 협약체결 등 방식으로 환경에 대한 관리와 시민에게 환경권을 수여하는 권력을 확보하였다. ②재산조항. 연방은 대량의 토지를 보유하고 있기에 그들은 공공토지에 대한 관리를 통해 환경보호를 할 수 있다. ③상업조항. 1899년, 미국국회는 《1899년 하천 및 항구 법》을 통과하여, 하천과 항구에 대한 폐기물배출에 대하여 규정하였다. 1981년, 미국연방최고법원이 심사한 Hopedal VS Indiana 사건은 연방이 상업조항을 이용하여 환경자원과 환경사무를 관리한 전형적인 사례이다. ④정당절차조항.《미국헌법》이 규정한 본 원칙에 근거하여, 연방은 반드시 환경보호에 관련된 절차규정을 준수해야 하고, 시민이 환경관리에 참여하며, 오염원인자를 제재하는 엄격한 절차를 규정해야 한다. 셋째, 《미국헌법》은 부단히 수정되었고 직접적으로 연방환경관리권과 시민 환경권을 부여하지 않았지만, 사람들의 노력은 멈추지 않았다.

(나) 기타

첫째, 법률. 《미국헌법》은 국회에 권한을 부여하여 대량의 환경보호에 관련된 법률을 제정하였고, 이는 미국 환경법의 중요한 구성부분이 되었다. 예를 들어 19세기에 제정된 국가공원과 하천오염에 관련된 법률, 1940년대에 제정된 대기오염에 관련된 법률, 1970년대에 제정된 국가 환경정책, 독극물관리에 관련된 법률 등이다. 둘째, 행정법. 행정기관은 국

회로부터 권한을 부여받아 실제적인 환경법의 제정, 해석 및 집행의 권한을 취득하였다. 예를 들어 공기 질 표준, 수질 표준 등을 확정하고, 환경문서의 내용과 격식에 대한 요구를 제기 하였다. 셋째, 보통법. 미국 환경법의 연원에는 반드시 보통법을 포함한다. 주요형식은 불법행위법이다. 환경법과 밀접한 관련이 있는 불법행위법은 주로 침해, 방해, 공공신탁원칙, 판례, 비정상위험행위에 대한 엄격책임 등이 포함된다. 넷째, 형평법. 환경사건의 집행에 있어서, 형평법에서 설치된 금지령을 통해, 법원은 현재 발생하고 있거나 미래에 발생 가능성이 있는 환경손해를 제지할 수 있다. 금지령을 위배한 행위에 대하여 법원은 민사처벌 또는 형사적 제재를 가할 수 있다. 다섯째, 국제협약. 1991년 미국과 캐나다는 대기의 월경(越境)오염 문제에 대하여 《미국정부와 캐나다정부의 대기 질에 관한 협약》을 체결하였다. 그리고 미국국회는 《1973년 멸종위기종법》에서 미국은 반드시 야생동물과 어업에 관련된 국제협약에 가입하여야 한다고 규정하였다. 여기에는 《야생 동식물 멸종위기 종 국제무역협약》(Convention On International Trade In Endangered Species Of Wild Fauna And Flora-CITES), 《미국과 캐나다, 멕시코 철새협약》(Migratory Bird Treaties With Canada And Mexico), 《미국과 일본 철새 그리고 멸종위기조류협약》(The Migratory And Endangered Bird Treaty With Japan), 《서반구자연보호와 야생생명보존협약》(The Convention On Nature Protection And Wildlife Preservation In The Western Hemisphere), 《서북대서양어업협약》(The International Convention For The Northwest Atlantic Fisheries), 《북태평양공해어업협약》(The International Convention For The High Seas Fisheries Of The North Pacific Ocean) 및 기타 국제협약이 있다. 즉 다자간국제협약도 미국 환경법 연원중의 하나이다.

(2) 초창기(1776년-1920년대)

(가) 단계별 특징

초창기에는 두 단계를 포함한다. 첫 단계의 배경부터 살펴보면 우선, 사회적으로 종교 신앙의 원인으로 인하여 자연을 정복하려는 사상이 주도가 되었고 환경파괴는 국가와 시민의 광범한 허락을 받은 상황이었다. 그리고 건국초기였기에 환경에 대한 파괴능력이 제한적이었다. 법률적인 배경으로 본다면, 환경보호에 대한 법률은 거의 없었다고 할 수 있다. 토지매매와 점유제도는 자연환경의 파괴를 야기하였고, 《서부영토 공공토지법》은 미국인들의 서부확장을 지원하였다. 이외에도, 영미법계의 재산법에 의하여 야생동물에 대한 사냥도 합법적이었다. 경제적 배경으로는 농업, 광업, 교통운수 등 여러 측면의 발전은 모두 토지와 환경에 대한 파괴를 대가로 하고 있었다. 즉 첫 단계에서 인간으로부터 환경파괴를 거의 받아보지 못했던 토지는 막대한 파괴를 받았다. 대량의 토지가 개간되고, 엄청난 수량의 나무가 벌목되어 원시산림은 파괴되었고, 야생동물도 인간의 끝없는 사냥으로 인해 멸종위기에 처하게 되었다.

두 번째 단계는 환경입법의 출현을 기점으로 한다. 미국이 부단한 영토 확장 과정에서, 일부 인사들이 환경보호에 대하여 주장하기 시작하였다. 그들 중에는 랠프 에머슨(Ralph Waldo Emerson, 1803-1882)이 있었다. 그는 초자연주의를 제기하였는데 초자연주의에서 자연이란 정신성과를 추구하는 중요한 기반이었다. 그는 자연이란 아름다운 것이며, 인간은 자연을 존중해야 한다고 주장하였다. 자연에 대한 찬송 외에도 그가 자연에 대한 공헌은 바로 미국문화와 자연을 연결시킨데 있다. 소로(Henry David Thoreau, 1817-1862)도 에머슨과 같은 견해를 주장하였고 1854년 소로는 《월든 호수》를 출판하였는데, 그는 자연을 체험하고 찬송할 것을 주장하였으며 공업문명과 자연 간의 모순을 예측하였다. 말시(George Perkins Marsh, 1801-1882)는 인류와 자연 간의 관계에 대해 과학적 탐구를 진행하였다. 그는 1864년 《인간과 자연》(또는 <인류행위가 변화한 지리>)(Man And Nature 또는 Physical Geography As Modified By Human Action)을 출판하였고, 본 저작은 미국역사상 처음 체계적으로 인간행위가 환경에 대한 파괴적 영향을 분석하였다. 그리고 자연환경보

호의 실천에 있어서 사상과 과학탐구 외에, 실행자들이 나타나기 시작하였다. 존 뮤어(John Muir, 1838-1914)는 요세미티국립공원(Yosemite National Park)의 건립을 추진하였고, Hetch Hetchy 밸리를 보호하기 위해 평생을 투쟁하였다. 그의 노력 하에 많은 국립공원과 환경보호지역이 설립되었고 그는 "국립공원의 아버지"라고 불리고 있다. 루스벨트 대통령(Theodore Roosevelt, 1858-1915. 1901-1907 미국 제26대 대통령)은 미국 환경보호운동의 진행에 중요한 역할을 하였다. 루스벨트는 사람들이 자연환경에 대한 인식을 향상하게 하였고, 대통령 임기 내에 환경입법에도 힘을 기울였다. 그의 임기 내에 산림보류지, 조류서식지 등 환경지역을 설치하였다. 해밀턴(Alice Hamilton, 1869-1970)은 미국역사에서 처음으로 도시공업 환경주의를 주장한 사람이다. 그는 1920년대에 《미국의 공업오염》(Industrial Pollution in the United States)이란 저작을 발표하였는데 이는 직업과 환경건강측면의 큰 성과이다.

(나) 초창기의 주요 환경법

첫째, 국립공원법. 《황석국립공원법》의 실시는 미국연방환경법의 창설을 의미한다. 국립공원의 관리문제를 해결하기 위하여 국회는 1916년 8월 25일 《국립공원관리처의 설립과 기타 목적 관련 법률》(또는 <국립공원관리처법>)을 통과하였다. 본 법안의 작성과 실시는 미국의 국립공원관리에 대해 개혁하였으며 국립공원에 대한 전문적인 책임기관이 없던 상황을 변화하였다. 그 뒤로 미국의 국립공원관리는 점차 체계적인 관리를 시작하였고 공원의 수량과 면적도 점차 확대되어 미국의 자연환경을 효과적으로 보호하였다. 둘째, 산림보호법. 링컨 대통령은 산림에 대한 보호를 주장하였고, 각계 인사들의 노력 하에 1891년에 국회는 《산림보호법》(Forest Reserve Act)을 통과하여, 대통령에게 미국지역의 나무와 산림관련 공공 토지를 보류할 수 있는 권한을 부여하였다. 그 뒤로 루스벨트 대통령의 노력 하에 많은 산림보호구역이 설치되었다. 이 밖에도, 1873년에는 《정부보유지 그리고 미국이 구매한 토지에서 관상

수와 기타 나무에 대한 보호와 기타 목적 관련 법률》(An Act to Protect Ornamental and Other Trees on Government Reservations and On Lands Purchased by the United States, and for Other Purposes), 1897년에는 《산림관리법》(Fotest Management Act), 1905년에는 《공공산림보유지 그리고 국립공원보호법》(An Act For the protection of the public forest reserves and national parks of the United States) 등 산림보호 관련 법규들이 실행되었다. 셋째, 야생동물보호법. 야생동물보호 관련입법은 체계화 되지 않았었다. 이는 관련 법규의 목적이 자연환경보호에 있는 것이 아니라 상업목적이었기 때문이다. 1871년 국회는 《미국해안 식용어류의 보호와 보존에 관한 공동협의》(Joint Resolution for the Protection and Preservation of the Food Fishes of the Coast of the United States)를 통과하였으나 효과가 현저하지 않았다. 초창기에 연방이 보호하는 야생동물은 주로 상업가치가 있는 야생동물이거나 또는 국가공원 또는 산림보호지역 내에 서식하는 동물이었다. 이시기에 조류에 대한 보호가 더욱 많은 주목을 받았다. 기타 생물 종에 대한 보호를 위해 1900년 미국국회는 미국역사에서 처음으로 야생생물보호를 목적으로 한 《농업부의 권력을 확대하고 지방법규를 위배한 사냥물 운송을 금지하는 법》(Lacey Act)을 통과하였다. 넷째, 주법의 보호. 상기 입법 외에도, 연방법원은 각주 간의 환경오염 사건을 심사하고 판결을 내렸다. 초창기에 각주는 야생동물보호, 공원, 산림 등 항목에 관한 입법활동을 활발히 진행하였다. 그리고 환경파괴로 인한 재산손실에 대한 사건을 심사하기도 하였다.[208]

초창기 환경법에 대한 총제적인 평가는 연방과 각 주 간에 협력이 없었다. 그리고 환경보호에 관한 통일된 인식이 부족하였으며 경제이익과 정신적 향수를 위해 자연을 보호하고 환경보호에 대한 사회적 기초가 부족하였고 법적인 보호가 부족하였다.

(3) 발전기(1930년대-1960년대)

208) 김은주, “리스크 규제에 있어 사전예방의 원칙이 가지는 법적 의미”, 행정법이론 실무학회, 『행정법연구』 제20호, p.67-89 (2008).

경제위기로 인해 연방정부는 기술과 재정수단으로 각주의 환경관리에 개입하기 시작하였다. 미국과 유럽의 일부 도시들에서는 심각한 대기오염사건이 발생하였고, 연방정부는 이를 계기로 환경관리에 직접적으로 개입하였다. 발전기 환경법의 특점으로는 환경보호가 경제회복의 유용한 수단으로 부상하였고 연방이 환경오염을 처리하는 법률들이 시행되기 시작하였다. 그리고 연방정부는 간접적인 방법으로 각 주의 환경관리에 대한 영향을 확대하기 시작하였으며 환경보호는 경제문제를 해결하는 요소가 되었다. 따라서 국제 환경법이 발전하기 시작하였다.

(가) 발전기 환경법의 성과와 제한

발전기 환경입법은 초창기의 환경보호 이념을 이어받아 오염에 대한 처리를 강조하기 시작하였다. 주요 환경법규는, 1948년 《수질오염통제법》, 1954년 《원자력법》, 1955년 《대기오염통제법》, 1965년 《고체폐기물처리법》, 1966년 《동물복리법》등이다. 루스벨트 대통령은 신정기간에 민간 자연보호구역을 설립하여 자연보호를 강화하였다. 발전기 환경법의 제한은 주로 아래와 같다. 첫째, 여전히 환경보호에 대한 정확한 인식이 부족하였다. 민간자원보호대의 행동은 진정한 환경보호가 아닌 환경파괴로 평가할 정도로 오염문제에 대한 실질적인 해결이 없었다. 둘째, 연방권력은 여전히 제한을 받고 있었다. 비록 루스벨트 대통령의 신정시기가 있었으나, 환경보호 영역에서 연방의 권력은 여전히 주 권력보다 약하였고, 환경오염에 대한 처리권은 여전히 주의 권한에 속하였다.

(나) 발전기의 역할

첫째, 헌정기초. 전통적인 헌정체제와 삼권분립체제의 변화는 행정기구에 특정사항에 대한 입법권을 취득하게 하여 대통령의 권한이 각 주의 권력을 능가할 수 있게 되었다. 하지만 이는 연방과 각 주간의 관계가

관리자와 피 관리자, 또는 복종자와 피 복종자 간의 관계인 것이 아니라, 단지 일종의 새로운 협력관계라고 평가된다. 각 주는 점차적으로 연방법령의 명령 하에 임무를 수행하고 행정권을 수행하기 시작하였다. 둘째, 경제기초. 제2차 세계대전 후, 미국의 경제는 신속한 발전을 가져왔고 경제실력도 대폭 상승하여 시민의 수입이 대폭 증가하였다. 재부가 신속히 증가하면서 사람들은 주의력은 환경으로 이전하기 시작하였다. 풍요로운 경제기초가 없었다면 미국인들의 환경에 대한 태도도 여전히 자연으로부터 이익을 취득하고자 하는 것이지 그것을 보호하고자 하지는 않았을 것이다.[209] 발전기는 미국 환경법의 성숙한 발전에 경제기반을 마련해 주었다. 셋째, 사회기초. 발전기에 대다수 미국 대통령은 자연자원에 대한 보호를 강조하였다. 비록 그들은 각자 자연자원에 대해 서로 다른 인식을 갖고 있었으나 일련의 환경사건은 미국시민들의 환경보호에 대한 열정을 불러일으켰다. 이밖에 미국의 사회운동은 환경법의 성숙한 발전에 시민의식과 행동방식에 관한 전반적인 기반을 마련해 주었다. 넷째, 법률기초. 발전기에 연방정부는 현재의 법률체제로 더 이상 날로 심각해지고 있는 환경문제를 원활하게 해결할 수 없음을 인식하게 되었다. 따라서 연방정부는 전 국민의 복지책임을 부담하기 위하여 입법을 통해 전국범위 내에서 환경에 대한 보호, 회복, 방지를 실행하기 시작하였다.

(4) 성숙기(20세기70년-현재)

(가) 특징.

연방정부가 환경법을 제정하고 실행하기 시작하였다. 그리고 환경입법의 기본임무는 환경에 대한 전면보호였으며 환경법이 광범한 사회기초를 갖게 되었다. 또한 행정과 형사수단이 강화되었으며 환경법과 행정법은 서로 영향을 주었고 경제요소가 환경법에 표현되었으며 국제 환경법은 환경법의 일부가 되었다. 시민이 환경사무에 대한 참여권과 정보권은 보

209) 소병천, “미국의 환경정보 공개 법제-온실가스의무보고제도를 중심으로-”, 아주 대학교 법학연구소, 『아주법학』 제5권 제1호, p.55-82 (2011).

장받기 시작하였고 환경 분쟁에 대한 해결에 있어서 조정이 중요한 수단이 되었으며 환경보호로부터 환경공평으로 변화하였다.

(나) 성숙기의 환경성과

성숙기의 부단한 노력으로 인하여 미국의 환경보호법은 이미 매우 완벽하게 구축되었으며 집행도 잘 이루어지고 있었다. 이로 인하여 세기말 미국 환경의 질은 대폭 향상되었다. 대기, 수질, 유독물질, 자연자원은 거대한 변화를 가져왔다. 연방의 환경보호 성과는 오염물 배출량의 감소만이 아니라 연방보호지역의 자연자원보호지역 면적의 확장에서도 표현된다. 자연보호지역의 증가는 국가 자연자원의 회복정도를 보여준다. 하지만 환경의 질이 대폭 향상되는 동시에 미국은 새로운 환경위기에 처하게 되었다. 이러한 위기는 환경오염이 아닌 외래생물종(外來生物种)이다. 환경의 질이 대폭 향상되는 동시에 미국의 환경이론도 성숙기에서 중대한 발전을 가져왔다. 성숙기에 생태중심주의 환경이론은 인류중심주의 환경이론과 동등하게 중요한 환경논리학으로 부상하였으며 이것은 미국의 환경논리의식의 발전과 향상을 도모하고 있다.

(다) 뉴 연방주의에 대한 질의

연방의 주관 하에 환경문제를 관리하는 행위는 지금도 미국 학계와 연방내부에서 쟁론되고 있는 문제점이다. 심지어 일부 학자들은 미국에서 가장 악렬한 오염원인자가 바로 연방정부라고 주장한다. 현재 일부 학자들은 뉴 연방주의 문제점에 대해 논의하기 시작하였고 국회도 이에 관한 연구를 하고 있다.

뉴 연방주의에 대한 질의는 주로 아래와 같다. 첫째, 오염을 다스리는 입법을 진행한 것은 연방정부가 아닌 주 또는 지방정부였다. 둘째, 오염물배출의 감소는 연방의 관리결과가 아닌 주의, 노력과 과학기술의 발전으로 인한 뉴 에너지 사용의 결과이다. 셋째, 1970년대의 법률체제는 이

미 현재에 적용되지 않는다. 대표적인 사건이 바로 일부 주의 환경보호 기관 책임자들은 “주 환경위원회”를 설립하고, 그들은 환경보호 영역에서 주가 더욱 많은 자치권을 보유하기 위해 유세하고 있다.

나. 환경영향평가 제도에 있어서의 공중참여

(1) 역사적 배경

(가) 환경보호운동

미국에서 시민은 1960-70년대부터 환경입법 활동에 참여하였다. 그들은 여러 가지 방식을 통하여 미국 환경영향평가 제도의 수립에 적극적인 작용을 하였으며 이러한 의미에서 이는 미국 시민의 공로이지 입법자의 공로가 아니다.[210] 당시 미국사회는 생산력의 고속적인 발전과 도시의 대규모적 확산을 겪고 있었고, 그 결과는 여러 가지 환경문제를 초래하여 사람들은 부득이 하게 인류와 환경 간의 관계에 대해 더욱 심사숙고하게 되었으며 환경위기를 묘사하는 일련의 저서들이 뿜어 나오기 시작하였다. 예를 들면 “현대 환경보호 운동의 어머니”라고 불리 우는 Rachel Carson의 《고요한 봄》, 《조용한 위기》, 《인구폭탄》, 《과학과 생존》 등 저서들이 널리 알려지고, 환경이 날이 갈수록 악화되면서 사람들은 환경문제를 유의하고 환경을 보호하는 것이 가장 급선무임을 깨닫게 되었으며, 정부활동이 환경에 대한 파괴를 의식하고 주목하기 시작하였다.

(나) 미국정부의 환경보호입법 활동

미국 《국가환경정책법》(National Environmental Policy Act-NEPA)

210) Cary Coglianses. Social Movements，Law，and Society：The Institutionalization of the Environmental Movement[J].University of Pennsylvania Law Review，November 2001.

이 제정된 배경중의 하나가 바로 날이 갈수록 커지는 시민의 환경상황에 대한 불만이었다. 그들은 정부가 환경관련 문제를 결정할 때 경제이익의 유혹 때문에 기술적 요소만 고려하고 환경요소를 소홀이 하여 환경을 파괴하는 사업이 순조롭게 진행되거나 또는 사업이 진행 될 때 환경과 생태계에 미치는 영향을 충분히 고려하지 않았다고 여겼다.[211] 때문에 다가오는 대통령선거를 대비하여 국회와 닉슨 대통령은 주의력을 환경문제 해결에 기울이기 시작하였다. 제2차 세계대전 후 국회는 일부 환경문제에 대해 일련의 법률을 제정하였으나 이는 환경의 지속적 악화를 억제하지 못하였고 국회는 단지 부분조정으로 환경과 경제, 정치, 사회 간에 서로 복잡하게 얽혀 있는 관계를 원활하게 대응할 수 없음을 인식하게 되었다. 따라서 미국이 1969년에 통과한 《국가환경정책법》은 입법이념의 거대한 돌파이고 법조문에 직접적으로 연방기구는 프로젝트의 설계와 실시 과정에서 최대한 환경요소를 고려해야 한다고 규정하였다. 이에 대해 콜롬비아대학 법학원 교수인 Frank P. Grad는 자신의 저서 《환경법전론》에서 "《국가환경정책법》은 아래와 같이 현저한 영향을 초래하였다. 첫째, 행정기관으로 하여금 자신의 처리결과가 환경에 초래하는 영향에 대한 인식을 향상시켰다. 둘째, 행정기관으로 하여금 환경영향으로 절차를 평가하게 하였다. 셋째, 법원의 도움 하에, 환경보호자는 공업계, 정부와 저항할 수 있는 힘을 갖추게 되었다"

(다) 미국 환경영향평가 제도의 수립

《국가환경정책법》이 처음으로 실행될 때 가장 핵심적인 문제는 환경영향평가 제도의 법적효력 문제였다. "사실 미국정부는 NEPA의 적용을 배척하고 있었다. 전면적인 NEPA적용에 대해서는 소극적인 태도였다. "[212]비록 나중에 환경의질위원회가 활용가능성을 구비한 NEPA집행가이

211) 박정훈, "미국의 환경정보공개제도, 그리고 그 평가와 시사", 한국환경법학회, 『환경법연구』 제34권 제3호, p.3-41 (2012).

212) See P. Benj1amin Underwood & Charles C. Alton. "Could the SEA Succeed within the United States?" Environmental Impact Assessment Review, 2003.260.

드를 발표하였지만, 정부는 여전히 모순에 처해있었다. 한 측면으로 정부는 이러한 전략도구를 사용하고 싶었지만, 다른 한 측면으로는 자신들이 얻고 싶지 않는 결과를 보고 싶지 않았다. 이러한 모순을 해석할 수 있는 대표적 사건은 Calvert Cliff Coordinating Committee VS. 미국원자능위원회(United States Atomic EnergyCommission)사건[213] 이다. 상소법원은 "가능한 최대하게" 규정에 의해, 정부는 환경관련 결정을 내리는 매개 중요단계에서 처음부터 끝까지 환경요소를 고려해야 하며, 환경영향 보고서를 준비하는 것은 단지 형식상의 요구가 아니라고 밝혔다. 본 사건의 판결은 환경영향평가의 진행은 사법이 강제적으로 요구하여 반드시 수행하여야 하는 절차임을 명확히 하였다.

(2) 발전

1969년 미국《국가환경정책법》의 입법목적은 "국가정책을 밝히고, 인간과 환경 사이의 풍요롭고 쾌적한 조화를 이루고 환경과 자연생명체에 대한 손해를 방지 또는 감소에 노력하여 인류의 건강과 복지를 향상하며 생태시스템과 자연자원이 국가에 대한 중요성을 충분히 알아보기 위해 환경의질위원회를 설치한다"고 하였다. 동법은 환경목표를 제기하였으나 명확한 집행기준과 입법목적은 제기하지 않았다. 미국 환경의질위원회(Council on Environmental Quality-CEQ)는 동 법의 구체적인 실행절차를 명확히 하기 위하여, 1970년, 1971년과 1973년에 가이드북을 제작하여 《국가환경정책법》을 해석하였다. 하지만 가이드북도 상세하고 완벽하지 못하여 연방정부는 가이드의 강제성을 승인하지 않았다. 이러한 제한을 극복하기 위하여 카터 대통령은 1977년에 제11992호 행정명령을 발행하여 환경의질위원회는 반드시 강제집행명령을 통해 《국가환경정책법》의 집행을 추진해야 한다고 명하였다.[214] 환경의질위원회는 1978년

213) Calvert Cliff Coordinating Committee v. United States Atomic Energy Commission 449 F. 2d 1109 (D. C. Cir.1971.

214) [英]约翰・格拉森. 里基・泰里夫. 安德鲁・查德威克. 环境影响评价导论[M].鞠美庭. 王勇. 王辉民译. 北京：化学工业出版社，2007.21--23.

에 《환경정책법 실시절차 조례》(National Environmental Policy Act-Regulations ; Implementation of Procedural Provisions)를 발표하였다. CEQ조례는 《국가환경정책법》의 입법목적과 실시절차에 대해 구체적인 규정을 하였고 동시에, 시민참여제도와 대체제도를 강조하였다. 《국가환경정책법》실행의 세부규칙으로서 《환경정책법 실행 절차조례》는 환경형향평가제도의 구체적인 실행방법을 환경영향평가보고서의 제작과 심사제도에서 구체화하였다. 《환경정책법 실행 절차조례》는 제1502. 1-1502. 25절을 통해 환경영향평가 제도에 대해 구체적으로 규정하였고, 시민이 환경영향평가보고서의 제작부터 심사까지 모든 단계에 참여할 수 있는 현실가능성을 열어놓았기에, 본 조례에 대한 분석은 우리가 미국 환경영향평가 제도의 시민참여시스템에 대해 연구하는데 도움이 될 것이다. 시민참여는 미국 환경영향평가 제도에서 충분히 체현되었다. 특히 환경영향평가 과정에서 제일 중요한 절차인 환경영향보고평론과 보고서 완성단계에서 제일 현저하게 체현되었다. 환경영향평가보고서를 작성 완료한 후 행정기구는 반드시 보고서를 "연방공보"에 발표하고 관련 부서에 발송하여 평론을 요청해야 한다. 평론을 진행하는 주요방법은 공개적인 청문회를 개최하는 것이며 누구나 모두 보고서에 대해 의견과 건의를 제출할 수 있으며 행정기구는 반드시 이러한 평론에 대해 응답해야한다. 이 밖에 시민의 편리한 참여를 위하여 조례는 환경영향평가보고서는 반드시 시민들이 알아보기 쉬운 언어를 사용해야 한다고 규정하였다.

(3) 주요내용

미국 환경영향평가의 법정절차는 주로 환경평가단계와 환경영향보고서 제작 단계로 구분할 수 있다. 규정에 따르면 "환경영향 보고서를 제작하기 전에 먼저 환경평가를 진행해야 하며 환경평가에 대한 기본적인 판단을 내린 후 환경평가보고서 작성여부를 결정할 수 있다.[215] 만약 연방기

215) 김유환, "미국 행정법에서의 참여와 협력-그 의미의 변화와 새로운 행정법 질서-", 한국공법학회, 『공법연구』 제30집 제5호, p.35-64 (2002).

구는 논하고자 하는 행위가 환경영향평가를 진행할 필요가 없는 행위라고 판단될 때 반드시 연방공보에 이를 발표하여야 한다. 반면, 논의하고자 하는 행위가 환경영향보고서를 제작할 필요가 있다고 판단될 때 반드시 연방공보에 논하고자 하는 행동방안에 대한 환경보고서를 작성하고자 하니 시민과 사회 각계의 심사를 받는 다는 내용으로 공고를 발표하여야 한다"고 규정하였다. 제2단계는 평가범위 확정단계 (scoping) 이다. 작성자는 회의를 개최하고 사회 각계 인사들과 논의하여 함께 구체저인 사항을 확정한다. 본 과정에서 시민과 기타기구는 계획에 대한 평가에 참석할 수 있고 평가서의 범위를 확정할 수 있으며 평가서의 중대한 사항에 대해 논의할 수 있게 된다. 제3단계는 환경영향보고서 초안을 작성하는 것이다. 제4단계는 환경영향 보고서의 최종버전을 확정하는 것이다. 보고서 초안은 사전에 연방공보에 발표하고, 청문회 형식으로 각계 인사를 요청하여 평론에 참여하게 하고 충분한 토론을 바탕으로 보고서 최종버전을 확정한다. 환경영향보고서(EIS)의 작성은 미국이 환경영향평가 제도를 전면적으로 실행하는 핵심내용이다. EIS제작의 법정절차는 주로 프로젝트심사 (screening) , 범위확정 (scoping) , EIS초안 준비, EIS최종버전의 제작 등 단계로 구분할 수 있다. 따라서 모든 단계에는 시민의견의 참여와 이에 대한 충분한 고려가 구현된다.

(가) 프로젝트 심사단계의 시민참여

이는 환경영향평가의 최초단계이다. 주관기구는 논의하고자 하는 행동에 대해 EIS를 작성할 필요가 있다고 판단하면 연방공보(federal register)에 EIS를 준비한다는 의사를(notice of intent) 공고해야 한다. 공고에는 통상적으로 아래 내용들이 포함 된다: 주관기관이 논의하고자 하는 행위에 대한 요약묘사, 시민의견을 접수하는 최종기한, 보고서 초안과 최종버전 제작에 대한 초보적인 계획표. 이는 시민에게 연방정부는 이러한 행위 진행 여부에 대해 논하고자 함을 알리고 이런 행위의 환경영향에 대해 분석과 설명을 하는 것이다. 프로젝트 심사단계에서 주관기

구는 공고를 통해 시민에게 연락방식을 알려주고 시민이 기구와 연락하고 이에 대한 의견을 발표할 수 있게 한다.[216]

(나) 평가범위 확정단계의 시민참여

주관기구가 의사를 공고한 후, 평가범위 확정단계에 진입하였다. 이는 연방기구 또는 주최기구가 보고서와 관련될 수 있는 문제와 범위 등 중요문제를 확정하는 시민참여절차이다. 행정기관은 보고서에서 논하고자 하는 문제와 범위, 즉 환경영향평가의 범위를 확정해야 한다. 본 절차는 아래와 같다: 첫째, 시민과 환경영향을 받을 수 있는 기구들의 참여를 요청한다. 둘째, 평가범위와 환경영향보고서의 주요문제에 대한 분석정도를 확정한다. 셋째, 구체적인 연구에서 중요하지 않거나 사전 환경심사에서 이미 언급된 문제들을 삭제하여, 보고서에서는 이러한 문제에 대한 논의를 간화하며, 이러한 문제들이 왜 인류환경에 현저한 영향이 없는지에 대해 요약한 설명을 하거나, 관련 분석에 대한 참고자료를 제출한다. 넷째, 주관기구와 협력기구(CEQ 조례에 따르면 “협력기구란, 주관기구 외에, 인류환경에 현저한 영향이 있는 주요입법, 또는 연방활동건의서, 또는 기타 합리적인 선택방안을 제출하는, 환경영향평가의 준비 및 심사단계에서 법정관할권 또는 특수전문분야가 있는 기구”)가 환경영향보고서 준미단계에서 각 분야별로 업무를 맡고, 주관기관이 보고서에 대해 책임진다. 다섯째, 평가보고서와 관련 되지만 평가범위에 속하지 않는, 현재 준비 중인 각 환경평가와 기타 환경영향 보고서를 지정한다. 여섯째, 기타 환경심사와 협력요구를 확정하고, 주관기구와 협력기구가 환경영향보고서를 제작 할 때 함께 진행하여야 하는 필요한 연구와 분석을 지정한다. 일곱째, 환경 분석의 준비와 본 기구의 기본적 계획 및 결정들의 시간적 관계를 명확히 한다. 이 밖에, 평가범위 확정 단계의 일부분으로서 주관기구는 환경평가서의 분량을 제한하고 시간제한을 설정하며 평가절

216) Heather N. Stevenson, "Environmental Impact Assessment Laws in the Nineties: Can the United States And Mexico LearnFrom Each Other?"32 U.Rich.L.Rev.1675,January,1999.

차와 평가범위의 결합정도를 결정하여 청문회 횟수를 결정한다. “총적으로, 평가범위확정 절차는 될수록 빨리 공개적인 방식으로 논의문제의 범위와 확정해야 하는 중요문제를 결정하는데 목적이 있다”[217] 조례에서 “범위를 확정하는 토론회의에는 영향을 받을 수 있는 기타 연방기관, 주기관, 지방기관, 인디안 부락 및 기타 이해관계자를 요청해야 한다”고 규정하였다. 범위확정회의는 필요절차가 아니지만 조례는 여전히 주관기관이 이를 개최할 것을 권장한다. “이는 범위확정 예비회의에서 보고서에서 문제가 될 수 있는 실질적인 문제들을 사전에 확정할 수 있어, 향후 논의의 진행과 절차의 원활한 진행에 도움이 되어 시간과 비용을 절약할 수 있다”[218]

(다)보고서 초안 준비단계의 시민참여

통상적으로 입법건의 외에, 각 기관은 두 가지 단계로 나누어 보고서를 준비한다. 즉 보고서 초안 작성단계와 보고서 최종버전 확정 단계이다. 《국가환경정책법》의 규정에 의하면 ″환경보고서 제출대상에 관하여.... 이를 책임지는 관원은 아래 사항에 대한 상세한 설명을 제출해야 한다. 첫째, 논의하고자 하는 행위가 환경에 대한 영향. 둘째, 논의하고자 하는 행위의 실시가 환경에 미치는 불가피한 불량영향. 셋째, 논의행위에 대한 대체방안. 넷째, 인류환경 지역에 대한 단기사용과 장기적 생명력 강화 간의 관계. 다섯째, 논의하고자 하는 행위가 실시될 경우 발생할 수 있은 회복과 보완이 불가능한 자원소모″

이에 대해, 조례는 각 기구는 현저한 환경문제와 대체가능한 방안에 주목하고 목표업무와 관련 없는 수치와 배경을 감소할 것을 요구하며 보고서는 주요문제에 대해 요약하고 명확하면서도 충분한 근거가 있게 작성하여야 한다고 규정하였다. 보고서 초안의 편집은 주관기관과 협력기

217) 叶俊荣. 环境影响评估的公众参与：法规范的要求与现实的考虑[A].环境政策与法律[C]. 台湾月旦出版公司，1993.206.

218) 이재협, “기후변화의 도전과 미국의 에너지법정책”, 경희대학교 법학연구소, 『경희법학』 제46권 제4호, p.185-222 (2011).

관이 함께 완성하고 규정된 격식에 따라 제작해야 한다. 통상적인 격식은 “겉표지, 개요, 목차, 활동의 목적과 요구 방안(건의하는 활동을 포함), 영향받는 환경결과, 업무인원 이름목록, 보고서를 송달한 기구, 조직과 사인 목록 색인, 부록(있을 경우)”이다. 조례는 또 “기타 격식으로 보고서를 작성하였다 하더라도 상기 내용들을 모두 포함해야 한다”고 규정하였다. 보고서 초안을 작성한 후, 주관기관은 이를 미국 국가환경보호국에 제출하고 연방공보에 보고서 초안의 이용가능성을 (availability) 공고해야 한다. 미국 국가환경보호국은 이에 대한 충분한 의견발표를 해야 한다. 보고서 초안의 이용가능성을 공고하기 전에, 책임기관은 모든 법정 관할권이 있는 기관 또는 환경영향이 발생할 수 있는 범주에 대해 전문적인 경험이 있거나 환경표준을 집행하고 있는 기구들의 의견을 들어야 하고 기타 신청인에게 보고서 초안을 발송하여 그들의 논평도 접수해야 한다″ 모든 사인, 단체 또는 기구는 보고서 초안의 복사본을 신청할 수 있다.″

미국 국가환경보호국이 연방공보에 보고서 초안의 이용가능성을 공고한 일자부터 90일 내에, 주최기구는 모든 이해관계자 또는 기구가《국가환경정책법》준수상황에 대해 의견을 발표하는 것을 허용해야 한다. 시민의견은 주관기관이 보고서 초안을 발표 한 후 미국 국가환경보호국에 발송해야 한다. 만약 시민 또는 기타 기구가 이 기간에 보고서에 대해 의견을 발표하지 않은 경우, 보고서 최종버전 확정 단계에서 그들이 질의할 수 있는 권리를 제한할 수 있다. 보고서 준비단계에서 책임기구가 의견을 접수하는 주요방법은 청문회 또는 시민회의 개최이다. 시민은 주동적으로 논의행위에 대한 의견을 발표할 수 있다. 조례의 요구에 따르면 “관련 의견은 반드시 가능한 구체적이고 명확해야 한다″ 각 기구가 논의행위에 대해 실질적인 수정 또는 본 행위 관련 환경문제에 관하여 중대한 정보를 제출한 경우 반드시 이를 제작한 보고서에 추가하여야 한다.

(라) 보고서 최종버전 확정단계의 시민참여

조례는 “보고서 최종버전을 확정할 때, 주관기구는 시민의견과 주관기구가 시민의견에 대한 피드백을 특정챕터로 편집하여 보고서에 게재해야 한다”고 규정하였다. 주관기구가 시민의견에 대한 피드백은 주로 아래와 같다: 첫째, 건의한 활동방안을 포함한 대체방안에 대한 조절. 둘째, 사전에 신중하게 고려하지 못한 선택 가능한 방안에 대한 평가 도는 제정 셋째, 보충, 개선, 또는 수정분석. 넷째, 사실에 따라 수정 다섯째, 채택되지 않은 평론의견에 대해 해석해명하고, 채택된 의견을 지지할 수 있는 수치와 원인을 열거하며 평론의견이 적합한 경우 재평가를 할 수 있거나 보다 상세한 답변을 취득할 수 있는 상황을 밝힌다. “ 시민의 평론의견의 채택 여부와 관련 없이 보고서 최종버전에 수록되어야 한다. 최종버전 작성완료 후 주관기구는 다시 한 번 이에 대한 시민의견을 수렴해야 한다. 조례는 의견 접수기한을 30일로 규정하였다. 시민으로부터 30일 내에 접수된 의견이 없다면 주관기구는 목표행위를 실행할 수 있다.[219]

상술한 미국 환경영향보고서 절차에 대해, 일부 학자들은 매 단계마다 공개와 시민참여의 특색을 보여주었다고 평가하였다.[220] 미국의 환경영향평가 절차의 핵심이 바로 “작성”과 “공시”임을 보여준다.[221] 이는 사회이익을 입법목적으로 설정한 사항의 표현이다. 환경영향평가 주체의 권력은 다소 분산되었고 환경영향보고서를 작성하는 연방기구는 시민의 심사와 감독을 받기에 막대한 행정 권력을 기반으로 환경영향보고서를 임의적으로 작성 및 공시하는 가능성을 배제하였다. 연방공보의 공시작용을 이용하여 환경영향평가 주체는 보고서의 제작, 심사 과정에서 관련 사항에 대해 의견을 발표할 수 있고 이러한 의견을 채택하였는지에 대한 피드백도 받을 수 있다. 이러한 과정에서 각 이익단체는 충분히 자신들의 이익주장을 표현하고 사회효과, 경제효과와 환경효과 간의 최적한 타협점을 찾게 되어 최대한으로 환경영향평가에 의한 결정을 최적화 하며

219) Heather N. Stevenson, "Environmental Impact Assessment Laws in the Nineties: Can the United States And Mexico LearnFrom Each Other?"32 U.Rich.L.Rev.1675, January, 1999.

220) 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉大学出版社，1992:226.

221) 肖剑鸣. 比较环境法[M]. 中国检察出版社，2001:473.

정부가 이익을 추구하기 위하여 시민의 이익을 홀시 하는 경우를 방지하였다. 이는“미국 시민참여와 환경영향평가 관련 규정이 형식에 머물러 있지 않고 진정으로 시민의 의견을 존중하고 있다는 것을 보여주며 미국의 사법적 심사제도는 환경평가제도 중의 시민참여제도가 더욱 완벽하게 구축될 수 있도록 보장하였다”[222]

2. 한국

가. 환경법의 형성과 발전[223]

한국 환경법은 1963년의 《공해방지법》에서 출발하였다고 할 수 있다. 그러나 본 법안이 위법적인 성격을 가지고 있기 때문에 진정한 의미의 환경법으로 보기에는 무리가 있으며 1977년에 제정된 《환경보전법》을 한국 환경법역사의 시작으로 보는 것이 다수의견이다.[224] 그 뒤로 1990년에 제정된 《환경정책기본법》을 비롯하여 많은 개별 환경법들이 만들어지면서 한국 환경법역사는 성숙된 발전단계에 진입하였다.[225] 지난 근 40년의 한국 환경법역사를 돌이켜 볼 때 공해방지법에서 환경법으로, 단일법에서 복수법으로 발전하였다.[226] 그리고 법안 제정당시의 환경문제를 둘러싼 시대적 배경, 시민의 인식정도, 국가의 발전전략 등이 융합된 시대적 산물이라고 할 수 있다.[227]

(1) 공해방지법시대(1963년-1977년)

---

222) 李艳芳. 美国的环境影响评价公众参与制度[J]. 环境保护，2001（10）.
223) 김홍균, 『환경법』, 홍문사 (2010) 11-17쪽.
224) 이비안, “불확정개념의 해석과 환경법의 퇴보”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제34권 1호, p.259-292 (2012).
225) 금기순, “지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석”, 대한국제법학회, 『국제법학회논총』 제52권 제3호, p.11-43 (2007) 21쪽.
226) 김남진, “행정법의 변천과 기본원리”, 고시연구사, 『고시연구』 제31권 3호, p.14-23 (2004) 15쪽.
227) 이계수, “한국 환경법의 역사와 과제”, 민주주의 법학연구회, 『민주법학』 제51권, p.135-176 (2013).

한국의 환경문제는 1962년부터 박정희 정권이 경제개발 5개년계획을 수립하고 본격적으로 경제개발을 추진하면서부터 나타나기 시작하였다. 1963년 정부는 경제개발로 인한 대기오염, 하천오염, 소음과 진동의 피해를 방지하고 국민보건의 향상을 위하여 공해방지법을 제정하였다. 그러나 본 법안은 환경문제를 공해문제로 인식하고 공해법적인 성격을 갖고 있으며 공해자체의 소극적인 규제에만 국한되었기에 현대적 의미의 환경법과는 거리가 멀었다. 또한 규제대상에 있어서 소음. 진동, 수질, 대기 등 "3대 공해"에 대해서만 규정하였고 전문이 21개 조항에 불과하였으며 규제내용도 완정하지 못하였다. 그리고 본 법안에 대한 시행령과 시행규칙이 늦게 제정되었고 공해전담기관이나 법 시행을 위한 예산조치가 마련되지 않았기 때문에 구체적인 시행을 기대하기 어려웠다. 한마디로 1960년대 한국 환경법은 초보적인 상징적 입법단계를 벗어나지 못하고 있었다. 그리고 당시 경제개발을 최우선으로 생각하는 사회적 분위기 때문에 동법의 실효성은 더욱 유명무실하였다. 그 후 1970년대에 들어서서 두 번에 걸친 경제개발 5개년계획으로 경제성장에 대한 자신감과 함께 개발로 인한 공해문제가 심각하게 떠오르면서 공해방지법에 대한 정비의 필요성을 느끼게 되었고 1971년 1월 공해방지법의 대폭개정이 이루어졌는데 여기에는 배출허용기준, 배출시설설치허가제도, 이전명령제도 등이 포함되었다. 물론 박정희 정권 내내 이루어진 대규모 개발 사업으로 인한 자연환경파괴도 무시할 수 없었다.

(2) 환경보전법시대(1977년-1990년)

1977년 한국에서 환경[228]보전법이 제정되었다. 고도의 경제개발 및 성장에 따른 각종 오염물질의 급격한 배출과 인구밀집 그리고 소비생활의

228) 한국에서 환경이라는 용어가 사용되기 시작한 시기를 보여주는 문헌은 발견되지 않는다고 한다. 이 단어가 미국의 연방환경정책법(NEPA)로부터 차용된 것으로 추측하는 견해가 있다. 1960년대까지 그 어떤 나라에서도 "환경"개념은 존재하지 않았다.

성장에 따라 필연적으로 발생되는 오염물질, 폐기물 등은 환경오염을 심화시켰고 이러한 점증하는 환경문제를 종래의 소극적인 공해규제에 만족하는 기존 공해방지법만으로는 대처하기에 무리였기에 급기야 정부는 1977년 12월 31일 공해방지법을 대체하는 환경보전법을 제정하고 공포하게 되었다. 동법은 환경기준, 환경영향평가제도, 환경오염도의 상시측정, 특별대책지역의 지정제도, 오염물질의 총량규제제도, 배출부과금제도, 사업자에 대한 환경오염방지비용제도, 생명. 신체의 피해에 대한 무과실책임제도 등을 새롭게 도입하였다.[229] 즉 동법은 자연환경 및 생활환경 속의 전반적인 환경문제를 규제하고 적극적으로 대응하였으며 현재의 국민과 미래세대의 환경권까지 보장하였기에 환경법의 새로운 지평을 열었다고 할 수 있다. 그러나 전문이 70개 조항에 불과하였기에 사전예방, 미래세대의 환경권을 보장하기에는 거리가 있었고 심화되는 환경문제를 근본적으로 해결할 수 없었다. 그러나 환경보전법은 그 취약점에도 불구하고 "최초의 체계적인 환경보전에 관한 법"으로 이해되고 있다. 1986년에는 환경보전법이 개정되었고 특히 주목할 만한 것은 1980년 개정된 헌법에 환경권에 관한 규정이 처음으로 수용된 것이다. 환경권의 신설은 당시로서는 획기적인 것이었다. 당시에는 환경권의 내용과 행사에 관한 법률유보조항이 없었는데 1987년 전면개정이 이루어지면서 법률유보조항이 삽입되고 현재에 이르고 있다.

(3) 환경정책기본법시대(1990년-현재)

1980년 헌법에서 환경권이 신설되었지만 구체적 권리로 인정받지 못했고 입법의 혁신이 이루어지지 못하였다. 다만 눈에 띄는 변화라면 환경청의 설치 정도였다. 그러다가 1980년대 중반 이후 한국 정부는 복수법주의(複數法主義)의 방침을 세우고 1987년부터 본격적으로 재차 환경법 정비에 나섰다. 왜냐하면 날로 심각해지고 복잡해가는 환경문제로 인하여 환경보전법이 대기, 수질, 소음. 진동 등 이질적인 분야를 함께 규정

229) 이계수, "자유주의와 한국 행정법", 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 제31호, p.51-77 (2011).

하고 있어 이러한 환경문제에 효과적으로 대처할 수 없다는 인식이 확대되었기 때문이다. 이러한 상황은 기본법적 성격을 갖는 법의 제정과 함께 오염분야별 대책법의 제정이 불가피하다는 데로 의견이 모아졌다. 따라서 1990년8월1일 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음. 진동규제법, 유해화학물질관리법, 환경분쟁조정법 등 "환경 6법"이 제정되었고 이는 한국의 환경법이 종래의 환경보전법이라는 단일법 체계에서 복수법 체계로 이행하였음을 의미한다.[230][231] 1980년대 이후 한국경제의 규모가 커지고 환경법의 양적 확대가 가속화되었고 1990년대에는 이러한 "환경 6법"을 시작으로 환경정책기본법시대를 맞이하게 되었다. 즉 실정법령의 수가 크게 늘었고 환경행정조직이 정비되었다. 그리고 환경법 집행을 위한 예산도 대폭 증액되었다.[232] 또한 분법화를 시작한 환경법은 그 가속도가 붙으면서 오염매체별로 효율적인 관리를 위하여 하루가 멀다시피 이루어진 분법화는 그 정도가 심해지면서 이제는 비대화, 복잡화, 비체계화 등 많은 문제를 야기하고 있다. 지나친 분법화는 오염을 근본적으로 감소 또는 제거하기보다는 오염을 다른 곳으로 전가하는데 그치게 할 수 있으며 효율성을 떨어뜨릴 수 있다. 이는 분법화에 대한 재고가 요구된다는 것을 의미한다. 이제는 유사한 환경법률 간의 통합, 조정이라는 새로운 과제를 안게 되었다. 그리고 환경부 소관의 법률규정 외에도 타 부처 소관법률 중에 환경관련 규정을 담고 있는 법률들이 다수 있기 때문에 이들까지 포함할 경우 환경법의 범위는 광범위한 것이다. 현재 환경부 이외의 다른 관련부처가 15개 이상인 것으로 파악되고 있다. 이처럼 환경관계 규정이 여러 부처에 그리고 여러 법률에 산재하고 있기 때문에 부처 간의 알력, 책임소재의 불분명, 관련 규정들 간의 모순, 충돌이 상존하고 있다.[233]

---

230) 김남철, "우리나라 개별법에서의 행정계획수립절차의 현황 토론문", 한국 토지보 상법연구회, 『토지보상법연구』 제14집, p.271-282 (2014) 275쪽.

231) 김홍균, "수질보전 및 개선을 위한 배출권거래제도 점오염원과 비점오염원 간의 거래를 중심으로", 한국법학원, 『저스티스』 통권 제124호, p.317-351 (2011).

232) 환경부가 발족한 1990년의 환경예산규모는 3,447억 원이었지만 2006년에 환경예산은 3조 3,978억 원이 되었다. 16년 만에 예산은 약 10배가 되었다. 환경부, 2007년 환경연감(2007).

233) 총체적으로 한국 환경법의 적극적이고 공세적인 입장이 확인되었고 반면, 환경

(4) 환경법성장의 한계를 극복하기위한 노력-시민참여제도

1952년의 런던 스모그사건이후 영국정부는 청정대기법(Clean Air Act 1956)을 제정하였는데 이는 공해규제. 환경법의 발전에서 중요한 이정표가 되었다. 그 후로 1962년 레이첼 카슨의 "침묵의 봄"이 출간되면서 환경에 대한 시민적 관심이 강화되기 시작했다. 비록 자본주의 호황기가 계속되는 동안에 환경정책과 환경법제정에 대한 현실적 필요성이 크게 인식되지는 못했지만 이러한 상황은 전후 자본주의가 위기국면에 진입하는 1970년대 초 이후 급변하기 시작하였고 자본주의가 그 성장의 한계에 직면하면서 환경과 환경법에 대한 시민의 관심은 증대하였다.[234] 비록 이러한 관심은 고도로 발달된 물질적 가치관에 대한 회의에서 기인하는 측면을 부정할 수는 없겠지만 정치-경제적 관점에서 볼 때 성장의 한계에 직면한 자본주의체제가 민주주의의 가치 즉 시민참여의 중요성을 인식하기 시작했다고 볼 수 있는 것이다.[235] 미국 정부와 시민사회는 1970년대 세계 환경법의 발전을 주도했으며 환경법학자들의 평가를 보면, 미국 환경법은 "국민의 환경의식과 환경보호운동을 배경으로 한 의회의 이니셔티브"에 의해 발전하였고 일본 환경법은 "지방자치단체의 노력과 주민운동을 배경으로" 발전한 것이다. 오늘날 환경법은 국가와 경제계 사이에 존재하는 "협상을 통한 규범정립" 및 협상을 통한 법집행의 예를 가장 잘 보여주는 소재로 소개된다. 국가는 환경규범을 강제적으로 관철하는 것을 점차 포기하고 시민과의 대화를 통해 구속적 규정의 유지에

법의 역사를 환경입법과 환경행정의 역사로 국한하지 않고 환경사법까지 포함한 환경법령에 대한 집행의 역사로 확대하고 여기에 환경법학 및 시민과 기업의 환경법 수용태도까지 포함하여 고찰하게 되면 한국 환경법의 지난 40년의 역사에서 가장 큰 문제점이라면 환경법령과 제도는 오랫동안 "상징적 입법"의 문제를 겪고 있음을 알 수 있다. 물론 이는 한국만의 문제가 아니다. 그리고 하위법령에 대한 위임이 지나치며 행정재량이 많아 환경행정기관의 집행업무는 규제대상사업에 좌지우지되고 있다.

234) 권건보, "정보인권에 관한 헌법재판소 판례의 분석", 한국비교공법학회, 『공법학 연구』 제12권 제4호, p.3-33 (2011) 20쪽.

235) 김홍균, "환경법상 사전배려원칙의 적용과 한계", 한국법학원, 『저스티스』 통권 제119호, p.262-291 (2010).

관해 협상하는 쪽을 택한다고 할 수 있다. 환경법의 집행결함을 생각할 때 이렇게 하는 것이 더욱 실효적인 환경법 집행이 될 것이다. 이를 두고 일각에서는 국가가 스스로 통제권을 포기하고 평가적 결정권한을 시민에 넘겨주었다고 비판하고 동시에 법규범의 정립 및 집행에 있어서 국가가 "그 정도로" 후퇴해도 되는가 하는 근본적인 문제를 제기하기도 한다. 하지만 주민참여와 감독의 보장 등 일정한 조건이 충족된다면 그 협력은 "환경 거버넌스"로 기능할 수 있을 것이다.[236]

나. 《공공기관의 정보공개에 관한 법률》[237]상 환경 정보공개

(1) 법률규정

《공공기관의 정보공개에 관한 법률》 제1조(목적)

이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정(국정)에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.

《공공기관의 정보공개에 관한 법률》 제3조(정보공개의 원칙)

공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알 권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다.

《공공기관의 정보공개에 관한 법률》 제5조(정보공개 청구권자)

① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

② 외국인의 정보공개 청구에 관하여는 대통령령으로 정한다.

---

236) 한귀현, "환경법상 시민참가제도에 관한 연구", 한국비교공법학회, 『공법학연구』 제9권 제4호, p.289-322 (2008)

237) 1996.12.31 제정 [법률 제5242호, 시행 1998.01.01] 총무처2. 2016.05.29 일부개정 [법률 제14185호, 시행 2016.05.29] 행정자치부

《공공기관의 정보공개에 관한 법률》 제7조(행정정보의 공표 등)

① 공공기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보에 대해서는 공개의 구체적 범위와 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다. 다만, 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보에 대해서는 그러하지 아니하다.

1. 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보
2. 국가의 시책으로 시행하는 공사(공사) 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보
3. 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보
4. 그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보

② 공공기관은 제1항에 규정된 사항 외에도 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다.

《공공기관의 정보공개에 관한 법률》 제8조의2(공개대상 정보의 원문 공개)

공공기관 중 중앙행정기관 및 대통령령으로 정하는 기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다.

《공공기관의 정보공개에 관한 법률》 제18조(이의신청)

① 청구인이 정보공개와 관련한 공공기관의 비공개 결정 또는 부분 공개 결정에 대하여 불복이 있거나 정보공개 청구 후 20일이 경과하도록 정보공개 결정이 없는 때에는 공공기관으로부터 정보공개 여부의 결정 통지를 받은 날 또는 정보공개 청구 후 20일이 경과한 날부터 30일 이내에 해당 공공기관에 문서로 이의신청을 할 수 있다.

④ 공공기관은 이의신청을 각하(각하) 또는 기각(기각)하는 결정을 한 경우에는 청구인에게 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 사실

을 제3항에 따른 결과 통지와 함께 알려야 한다.

《공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령》[238] 제3조(외국인의 정보공개 청구)

《공공기관의 정보공개에 관한 법률》 제5조제2항에 따라 정보공개를 청구할 수 있는 외국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 국내에 일정한 주소를 두고 거주하거나 학술·연구를 위하여 일시적으로 체류하는 사람
2. 국내에 사무소를 두고 있는 법인 또는 단체

《공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령》 제4조(행정정보의 공표 등)

① 공공기관은 법 제7조제1항에 따라 다음 각 호에 해당하는 정보를 포함하여 국민에게 알려야 할 필요가 있는 정보를 공개하여야 한다.

1. 식품·위생, 환경, 복지, 개발사업 등 국민의 생명·신체 및 재산 보호와 관련된 정보
2. 교육·의료·교통·조세·건축·상하수도·전기·통신 등 국민의 일상생활과 관련된 정보

《공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령》 제8조(제3자의 의견청취)

① 공공기관이 법 제11조제3항에 따라 제3자의 의견을 들을 때에는 문서로 하여야 한다. 다만, 공공기관이 필요하다고 인정하거나 제3자가 원하는 경우에는 말로 의견을 들을 수 있다.

《공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령》 제9조(정보생산 공공기관의 의견청취)

---

238) 타법개정 2016.02.12 [대통령령 제26980호, 시행 2016.02.12] 행정자치부

공공기관은 공개 청구된 정보의 전부 또는 일부가 다른 공공기관이 생산한 정보인 경우에는 그 정보를 생산한 공공기관의 의견을 들어 공개 여부를 결정하여야 한다.

《공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령》 제28조(자료제출)

① 제2조 각 호의 기관은 전년도의 정보공개 운영 실태를 매년 1월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 받은 정보공개 운영 실태를 포함한 전년도의 정보공개 운영 실태를 매년 2월 10일까지 관할 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 제출하여야 한다.

③ 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사는 제1항 및 제2항에 따라 받은 정보공개 운영 실태를 포함한 전년도의 정보공개 운영 실태를 매년 2월 말일까지 행정자치장관관에게 제출하여야 한다. <개정 2014.11.19>

④ 행정자치장관관은 매년 제3항에 따라 받은 정보공개 운영 실태를 종합하여 공표하여야 한다. <개정 2014.11.19>

《헌법재판소 정보공개 규칙》[239] 제1조(목적)

이 규칙은 《공공기관의 정보공개에 관한 법률》에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

《헌법재판소 정보공개 규칙》 제2조(행정정보의 공표 등)

① 헌법재판소사무처(이하 "사무처"라 한다)는 《공공기관의 정보공개에 관한 법률》(이하 "법"이라 한다) 제7조제1항 각 호에 해당하는 정보를 정보통신망을 이용하거나, 간행물의 발간·판매 등 다양한 방법으로 국민에게 공개하여야 한다.

② 헌법재판소사무처장(이하 "사무처장"이라 한다)은 공표한 정보의

239) 1997.12.31 제정 [법률 제94호]. 2004.09.22 전부개정 [법률 제162호]. 일부개정 2014.12.16 [헌법재판소규칙 제344호, 시행 2014.12.16] 헌법재판소.

이용편의를 위하여 종합목록의 발간 및 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

《헌법재판소 정보공개 규칙》 제5조(다수인의 정보공개 청구)
2명 이상이 공동으로 정보공개를 청구하는 때에는 1명의 대표자를 선정하여야 한다.

《헌법재판소 정보공개 규칙》 제21조(정보공개 운영실태의 공표)
사무처장은 전년도의 정보공개 운영 실태를 매년 2월 말일까지 별지 제11호 서식에 따라 작성하고 이를 공표하여야 한다.

《환경기술 및 환경산업 지원법》[240] 제16조의8(환경정보의 작성·공개)
① 제16조의2에 따른 녹색기업과 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관 및 환경영향이 큰 기업 등은 다음 각 호에 해당하는 환경정보를 작성·공개하여야 한다. 다만, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업 비밀에 해당하는 환경정보에 대하여는 그러하지 아니하다.
1. 환경보호, 자원절약, 환경오염물질 배출 저감 등의 관리(이하 이 조에서 "환경관리"라 한다)를 위한 목표 및 주요활동 계획
2. 환경관리를 위한 제품 및 서비스의 개발·활용에 관한 사항
3. 환경관리 성과에 관한 사항
4. 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조제7호에 따른 녹색경영에 관한 사항
② 제1항에 따른 환경정보의 공개 방법 및 절차 등 세부사항은 환경부령으로 정한다.

《환경기술 및 환경산업 지원법 시행령》[241][별표 2]

240) 1994.12.22 제정. [법률 제4830호]. 타법개정 2016.01.06 [법률 제13747호, 시행 2016.01.06] 환경부

환경 정보공개 의무 대상 지방공사 또는 지방공단 34항 열거

(2) 평가와 전망

환경에 대한 권리를 인류보편의 가치인 인권과 연결하여 본다면 그 중에서 환경정보에 대한 접근과 이용권 역시 환경인권의 일종으로서 민주주의 법치국가에서는 존중되어야 한다.[242] 한국에서는 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 헌법상 기본권으로 보장하고 있기에 이러한 환경권에 대한 구체화된 내용으로 환경정보에 대한 접근, 이용은 일반적인 정보공개청구의 근거로 제시되는 알 권리 차원만이 아닌, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 실질적으로 보장하는 전제이다.[243] 이러한 의미에서 공공기관이 장악하고 있는 환경정보를 청구할 수 있는 자 그리고 정보제공의무자의 범위, 환경정보의 개념 등을 넓게 보고 상세하고 구체적인 환경정보제공에 대한 내용 그리고 정부의 주도적인 환경정보의 수집 및 보급 등에 관한 규정은 환경법에 있어서 매우 중요한 연구가치가 있다. 즉 환경정보에 대한 신청, 그리고 수집과 이용에 관한 권리의 보장이 일반 정보공개차원과는 별도로 폭넓게 보장하려는 시도가 중요한 것이다. 이는 환경인권의 일종으로서 입법자가 지켜야 하는 최소한의 기준이라고 할 수 있다.[244]

한국의 경우 《공공기관의 정보공개에 관한 법률》에 따라 환경문제와 관련된 정보의 공개를 청구할 수 있는 제도가 마련되어 있고 《환경기술 및 환경산업 지원법》 제16조의8에서도 정보공개에 대한 규정이 있다.[245] 이는 인근 주민의 알 권리를 보장하고 헌법상 표현의 자유에서

241) 일부개정 예정 2016.07.12 [대통령령 제27334호, 시행 2016.07.28] 환경부

242) 구지선, “환경정보공개에 관한 공법적 검토-환경정보에 대한 상시적 접근에 관한 논의를 중심으로”, 서울시립대학교 법학연구소, 『서울법학』 제21권 제3호, p.31-66 (2014).

243) 김희곤, “환경행정에의 주민의 참가와 환경정보공개제도”, 한국토지공법학회, 『토지공법연구』 제9집, p.245-282 (2000).

244) 강정혜, “환경친화적 정보공시를 위한 법적 과제”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제31권 제2호, p.3-21 (2009) 15쪽.

245) 박종보, “공공정보공개제도와 알 권리의 헌법적 근거”, 한국공법학회, 『공법연

비롯된 알 권리를 근거로 누구든지 자연인 및 법인이 보유하고 있는 환경에 대한 정보에 자유롭게 접근하고 이를 이용할 권리가 있다. 환경오염이나 환경훼손으로 인해 야기되는 피해는 장기적이면서 광범위하여 국민의 생명과 건강을 위협하기에 환경 정보공개의 필요성은 강하게 표현된다.[246] 또한 환경권에 실체적 환경권뿐만 아니라 절차적 환경권이 포함되어 있어 모든 국민에게 환경정보에 대한 청구권 외에도 정부의 주동적인 제공을 받을 권리가 도출된다고 볼 수 있을 것이다.[247] 그리고 환경법상 사전배려의 원칙과 협력의 원칙에 근거하여 환경정책의 형성 및 실현과정에서 환경정보에 대한 자유로운 접근은 이해관계가 있는 인근 주민들의 의미 있는 참여를 보장할 수 있다. 환경정보에 대해 행정기관의 주동적인 제공을 보장받기 위하여서는 행정기관의 환경정보수집의무가 전제되어야 한다. 행정기관은 오염유발시설의 허가 등 소관 사무를 수행하는 과정에서 환경정보를 취득하여 보유하게 되는데, 환경정보의 경우 현재보다 보존기간을 연장할 필요가 있다. 우선 환경정보에 대한 접근은 당사자나 이해관계인에 한정되지 않으며, 모든 국민에게 인정된다. 모든 국민은 언제 어디서든 환경정보에 접근할 수 있어야 하는데, 이는 별도의 청구나 선별 없이 접근 가능한 형태로 놓여있어, 이용 가능한 상태에 있어야 함을 의미한다.[248] 즉 환경 데이터베이스와 인터넷을 통한 접근방식이 유용하며, 이는 곧 언제 어디서나 청구 없이도 필요한 정보를 제공받을 수 있는, 이른바 환경정보에 대한 상시적인 접근을 의미한다. 이는 이미 구축되어 있는 시스템으로도 구현할 수 있으며, 장기적으로는 환경정보접근의 창구를 일원화하는 방안을 모색하여야 한다. 또한 접근할 수 있는 환경정보는 환경구성요소나 환경구성요소에 대한 평가결과뿐만 아니라 환경에 영향을 미칠 수 있는 활동까지를 포함하며,

---

구』 제28집 제1호, p.1-17 (1999)

246) 김현준, “저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 한국공법학회, 『공법연구』 제39집제2호, p.489-518 (2010).

247) 김형철, “공법상 환경정보화 촉진을 위한 법제”, 한국헌법학회, 『헌법학연구』 제 8권 제2호, p.241-270 (2002).

248) 김형철, “공법상 환경정보청구권”, 한국헌법학회, 『헌법학연구』 제6권 제2호, p.226-249 (2000).

일반 시민의 생명·건강이나 환경에 급박한 위험이 초래될 위험이 있는 경우에는 관련정보가 즉시 제공되어야 한다.[249]

나아가 개정된 화학물질관리법에서는 사업자에게 인근 주민에 대한 직접적 환경정보제공을 의무화하고 있다. 이는 행정기관이 보유하고 있는 정보뿐만 아니라 사업자의 정보에 대해서도 상시적으로 접근할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 지방자치단체로 하여금 사업자와 인근 주민 사이의 정보공유의 매개체가 될 수 있도록 한다면 보다 실질적인 환경정보 접근을 구현할 수 있을 것이다.

다. 《환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률》상 환경정보 청구

(1) 법률규정

제5조(정보 청구의 절차·방법 등)[250]

① 법 제15조제1항에 따라 정보의 제공 또는 열람을 청구하려는 피해자는 별지 제1호서식의 정보 제공·열람 청구서에 피해사실에 대한 서류를 첨부하여 해당 시설의 사업자에게 제출하여야 한다.

② 법 제15조제2항에 따라 정보의 제공 또는 열람을 청구하려는 사업자는 별지 제1호서식의 정보 제공·열람 청구서에 피해자로부터 피해배상의 청구를 받은 사실에 대한 서류를 첨부하여 다른 사업자에게 제출하여야 한다.

③ 제1항 또는 제2항에 따라 정보의 제공 또는 열람 청구를 받은 사업자는 청구를 받은 날부터 10일 이내에 별지 제2호서식의 정보 청구 결과 통보서를 청구인에게 제공하거나 해당 정보를 열람하게 하여야 한다. 열람의 경우에는 열람 일시·장소를 정하여 열람일의 3일 전까지 청구인에게 통보하여야 한다.

---

249) 김현준, “환경갈등 극복을 위한 환경민주화의 법적 과제”, 한국법학원, 『저스티 스』통권제134-3호, p.11-38 (2013).

250) 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 시행규칙. 제정 2015.12.31 [환경부령 제634호, 시행 2016.01.01] 환경부.

④ 제3항에도 불구하고 제1항 또는 제2항에 따라 정보의 제공 또는 열람 청구를 받은 사업자는 정당한 사유가 있는 경우에는 10일의 범위에서 제3항에 따른 기간을 1회 연장할 수 있다. 이 경우 사업자는 제3항에 따른 기간 이내에 연장의 사유 및 연장 기간을 청구인에게 통보하여야 한다.

제6조(정보 제공·열람 명령의 신청 등)

① 법 제15조제4항에 따라 정보의 제공 또는 열람 명령을 신청하려는 피해자 또는 사업자는 제5조에 따라 청구한 정보의 범위에서 별지 제3호서식의 정보 제공·열람 명령 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 환경부 장관관에게 제출하여야 한다.

1. 제5조제1항 또는 제2항에 따른 정보 제공·열람 청구서 사본과 그 첨부서류

2. 제5조제3항에 따른 정보 청구 결과 통보서 사본

② 제1항에 따라 정보 제공 또는 열람 명령의 신청을 받은 환경부 장관관은 신청을 받은 날부터 10일 이내에 법 제16조에 따른 환경오염피해구제정책위원회(이하 "위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 정보 제공 또는 열람 명령의 여부, 범위, 방법을 결정하고 신청인에게 그 결과를 별지 제4호서식의 정보제공명령 신청결과 통보서에 따라 통보하여야 한다.

③ 제2항에도 불구하고 환경부 장관관은 현지조사나 의견청취가 필요한 경우 등 정당한 사유가 있는 경우에는 10일의 범위에서 통보 기간을 1회 연장할 수 있다. 이 경우 환경부 장관관은 신청을 받은 날부터 10일 이내에 연장사유 및 연장기간을 신청인에게 통보하여야 한다.

④ 환경부 장관관은 법 제15조제5항에 따라 정보 제공 또는 열람 명령을 하는 경우 별지 제5호서식의 정보 제공·열람 명령서에 따라 하되, 별지 제6호서식의 정보 제공·열람 명령 처리대장에 그 사실을 기록하여야 한다.

⑤ 제4항에 따라 정보 제공 또는 열람 명령을 받은 사업자는 10일 이내에 명령을 이행하고, 그 이행 결과를 환경부 장관관에게 제출하여야 한다.

(2) 전체적인 평가와 과제[251]

《환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률》의 제정[252]은 환경오염피해에 대한 신속하고 충실한 구제이다. 즉 환경법 영역에서 발생하는 책임 이슈를 정리하고 획기적으로 책임법체계를 마련하려는 것이다. 이는 한국에서 환경책임 및 구제체계를 근본적으로 뒤흔들어 놓았다. 이를 위하여 동법은 사업자의 무과실책임, 인과관계추정, 사업자의 환경책임보험의 가입, 구제급여의 지급 등의 규정을 두고 있다. 그리고 피해자만을 고려하는 것이 아니라 배상책임한도의 설정, 인과관계 추정의 배제 등의 규정을 두어 사업자에 대한 배려도 고려하고 있다. 특기할 것은 배상과 함께 보상 차원에서 이루어지는 국가의 구제급여의 지급은 외국법제에서도 찾아보기 힘든 선진적인 제도라고 할 수 있다. 피해구제는 신속하고 적절하게 이루어져야 하는 반면에 기존의 소송을 통한 피해구제는 많은 시간과 비용을 요구하고 불충분할 때가 많았다. 예를 들어 《민법》 제750조의 불법행위책임규정에 의하면 고의. 과실, 인과관계, 위법성, 피해여부를 입증하여야 하는데 모두 쉽지 않은 절차이다. 《환경정책기본법》에도 환경오염피해에 대하여 원인자의 무과실책임 규정을 두고 있으나 단순하고 모호한 규정이고 무엇보다 요건이 불명확하여 구체적 효력의 인정여부가 확실하지 않다. 최근 신속하고 충실한 구제를 목적으로 제정된 동법은 환경책임문제가 모두 해결되었다고 할 수는 없지만 일단 법의 제정은 진보적이고 향우 입법체계상 미처 다루지 못했던 주제들에 대한 지속적인 검토가 필요하다. 그렇다면 아래에는 정보청구권에 대하여 중점적으로 평가해 보기로 한다.

---

251) 김홍균. 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제, 환경법연구, 제37권2호, 2015.

252) 입법배경: 2012년 9월 발생한 구미 휴브글로벌 불산 누출사고는 《환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률》제정의 기폭제가 되었다. 사고는 피해액이 천문학적 규모인데, 피해구제는 지연되고 사고를 낸 기업은 공장 문을 닫음으로써 환경책임체계가 효율적으로 작동하지 않은 한계를 그대로 보여주었다.

(3) 정보청구권에 대한 평가[253]

인과관계의 추정을 통해 입증책임을 완화한다고 하더라도 피해자의 입장에서는 관련 증거를 수집·확보하여 법원에 제출하는 것이 필요하다. 가해 사업자에 비해 관련 정보에 대한 접근이 절대적으로 취약한 피해자에게 정보청구권을 인정하지 않을 경우에는 구제 자체가 이루어지기 어려울 수 있다. 이에 정보에 대한 접근을 쉽게 하여 실질적 구제가 가능하도록 하여야 한다. 말하자면 피해배상청구권의 성립과 범위를 확정하기 위해서 정보청구권의 인정은 필수불가결한 조치라고 할 수 있다. 가뜩이나 인과관계 추정 규정을 두고 이와 관련하여 상당한 개연성이 있는지의 여부의 판단요소를 제시하는 경우에는 그 판단 주체가 종국적으로 법원이 된다는 점에서 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 피해발생의 시간과 장소, 피해의 양상과 그 밖에 피해발생에 영향을 준 사정 등 이러한 상당한 개연성의 판단 요소와 관련한 내용이 정보공개청구권에 포함되어 관련 정보가 법원에 쉽게 현출되도록 하여야 한다. 이에 동법은 가해자에게 관련 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있도록 하고 있다(제15조 제1항). 동법은 무기대등의 원칙에 따라 피해자의 정보청구권뿐만 아니라 사업자의 정보청구권도 규정하고 있다. 가해자 자신의 면책이나 다른 가해자에 대한 구상권의 범위확정을 위해 관련 정보가 필요할 수 있어 정보공개청구권은 가해자에게도 인정될 필요가 있기 때문이다. 이에 피해배상 청구를 받은 사업자는 피해자에 대한 피해배상이나 다른 사업자에 대한 구상권의 범위를 확정하기 위하여 다른 사업자에게 관련정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있다(동조 제2항).정보 제공 여부에 대한 피해자와 사업자 간의 분쟁은 피해구제를 지연시킬 수 있다. 사업자는 영업상 비밀 또는 피해발생의 원인자가 아니라는 이유로 정보제공을 거부할 가능성이 있고, 피해자는 무분별하고 과도한 정보를 요구할 가능성이 있기 때문에 신속하면서도 그 남용을 방지할 수 있는 정보제공 절차가 필요하다. 동법은 신속

253) 김홍균. 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제, 환경법연구, 제37권2호, 2015:155-157.

한 정보제공 절차의 확립 차원에서 피해자 및 사업자로 하여금 영업상 비밀 등을 이유로 정보 제공 또는 열람이 거부된 경우에는 환경부 장관관에게 정보 제공 또는 열람명령을 신청할 수 있도록 하고(동조 제4항), 환경부 장관관으로 하여금 환경오염피해구제정책위원회의 심의를 거쳐 정보 제공 또는 열람 명령 여부를 결정하고, 그 결정에 따라 해당 사업자에게 정보 제공을 하도록 하거나 열람하게 하도록 명할 수 있도록 하고 있다(동조 제5항).정보청구권의 인정은 가해자의 영업상의 비밀이나 제3자의 이익을 해칠 수 있는바,이를 고려하여 정보청구권의 예외로 사업자의 중대한 이익의 침해 등 예외적인 경우를 인정하는 것을 생각해 볼 수 있다.23) 그러나 이러한 예외는 자칫 가해자의 정보공개거부 또는 지연을 유발하여 피해자의 신속한 정보 수집을 막고 피해구제를 어렵게 하거나 지연시킬 가능성이 있다. 이러한 점을 의식해서인지 동법은 이에 대해 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 그 결과 여기에서의 정보는 영업상 비밀을 포함한 모든 정보로 이해된다. 이는 피해자자 영업상 비밀 등을 포함한 모든 정보에 대하여 제공 또는 열람 명령을 신청할 수 있다는 것을 의미한다. 정보 청구의 실효성을 제고하기 위하여 정보공개 여부에 대한 결정 기한과 함께 거부에 대한 이의신청의 길을 열어둘 필요가 있으나 동법은 이에 대하여 침묵하고 있다. 한편, 비 진정(非眞正) 피해자(제3자, 환경단체)의 정보 청구 남용 및 진정(眞正) 피해자의 무제한 또는 과도한 정보제공 청구는 자칫 지속가능한 경영을 해칠 수 있다.이러한 점을 인식하고 동법은 정보 청구권자 및 범위 등의 타당성을 판단하는 환경오염피해구제정책위원회의 심의를 거쳐 환경부 장관관으로 하여금 정보 제공 또는 열람 여부, 범위 등을 명할 수 있도록 하고 있다. 같은 맥락에서 동법은 정보의 부당 목적 사용을 금지하도록 하고(동조 제6항), 이를 위반한 경우 처벌하도록 하고 있으며(제47조), 정보 청구의 절차 및 정보공개 방법 등을 환경부령으로 정하도록 하고 있다(동조 제7항).

라. 환경영향평가 제도에서의 주민의견 수렴제도

(1) 법률규정

《환경영향평가법》 제13조(주민 등의 의견 수렴)[254]

① 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 범위의 주민이 공청회의 개최를 요구하면 공청회를 개최하여야 한다.

② 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획이 생태계의 보전가치가 큰 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 포함하는 경우에는 관계 전문가 등 평가 대상지역의 주민이 아닌 자의 의견도 들어야 한다.

③ 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장이 책임질 수 없는 사유로 제1항에 따른 설명회나 공청회가 정상적으로 진행되지 못하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 설명회나 공청회를 개최하지 아니할 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회에 준하는 방법으로 주민 등의 의견을 들어야 한다.

④ 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항 및 제2항에 따른 주민등의 의견 수렴 결과와 반영 여부를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 공고·공람, 설명회 또는 공청회 개최, 그 밖에 의견 수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

《환경영향평가법》 제15조(주민 등의 의견 재수렴)

개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제13조에 따라 의견 수렴 절차를 거친 후 제18조에 따라 협의 내용을 통보받기 전에 개발기본계획 대상지역 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 제11조부터 제14조까지의 규정에 따라 전략환경영향평가서 초안을 다시

254) 환경영향평가법 타법개정 2015.07.24[법률 제13426호, 시행 2016.01.25] 환경부.

작성하여 주민 등의 의견을 재수렴하여야 한다.

《환경영향평가법》 제25조(주민 등의 의견 수렴)

① 사업자는 제24조에 따라 결정된 환경영향평가항목 등에 따라 환경영향평가서 초안을 작성하여 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다.

② 제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성 및 주민 등의 의견 수렴 절차에 관하여는 제12조부터 제14조까지의 규정을 준용한다. 다만, 주민에 대한 공고 및 공람은 환경영향평가 대상사업의 사업지역을 관할하는 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 의미한다)이 하여야 한다. <개정 2015.7.24>

③ 사업자는 제1항에 따른 주민 등의 의견 수렴 결과와 반영 여부를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.

《환경영향평가법》 제26조(주민 등의 의견 재수렴)

사업자는 제25조에 따른 의견 수렴 절차를 거친 후 제29조에 따라 협의 내용을 통보받기 전까지 환경영향평가 대상사업의 변경 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 제24조 및 제25조에 따라 환경영향평가서 초안을 다시 작성하여 주민 등의 의견을 재수렴하여야 한다.

《환경영향평가법 시행령》 제16조(공청회의 개최 등)

① 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 법 제13조제1항 단서에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최하여야 한다.

1. 제14조에 따라 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30명 이상인 경우

2. 제14조에 따라 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5명 이상이고, 전략환경영향평가서 초안에 대한 의견을 제출한 주민 총수

의 50퍼센트 이상인 경우

② 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가서 초안의 공람기간이 끝난 후 관계 전문가 및 주민의 의견을 폭넓게 수렴할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 공청회를 개최할 수 있다.

③ 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 공청회를 개최하려는 경우에는 공청회를 개최하기 14일 전까지 일간신문과 지역신문에 다음 각 호의 사항을 각각 1회 이상 공고하여야 한다.

1. 개발기본계획의 개요
2. 공청회 일시 및 장소
3. 그 밖에 원활한 공청회 운영을 위하여 필요한 사항

《환경영향평가법 시행령》 제38조(주민 등의 의견제출 방법 등)

① 주민은 환경영향평가서 초안의 공람기간이 시작된 날부터 환경영향평가서 초안의 공람기간이 끝난 후 7일 이내에 주관 시장·군수·구청장 또는 관계 시장·군수·구청장에게 해당 사업의 시행으로 예상되는 환경영향, 환경보전방안 및 공청회 개최 요구 등에 대한 의견을 제출할 수 있다. 이 경우 주민으로부터 의견을 제출받은 관계 시장·군수·구청장은 환경영향평가서 초안의 공람기간이 끝난 날부터 10일 이내에 제출받은 주민의 의견을 주관 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

② 제35조제1항제2호부터 제6호까지의 규정에 따른 행정기관의 장은 환경영향평가서 초안이 접수된 날부터 30일 이내에 해당 사업의 시행으로 예상되는 환경영향 및 환경보전방안 등에 대한 의견을 주관 시장·군수·구청장에게 통보할 수 있다.

③ 주관 시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항에 따라 의견을 제출받거나 통보받은 경우에는 환경영향평가서 초안의 공람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 제출받거나 통보받은 의견 및 공청회 개최 여부를 사업자에게 통지하여야 한다. 이 경우 주관 시장·군수·구청장이 환경영향평가서 초안에 대하여 의견이 있는 경우에는 그 의견을 함께 통지할 수 있

다.

《산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법》 제9조(주민 등의 의견청취)[255]

① 지정권자는 산업단지계획을 수립하려고 하거나 산업단지계획의 승인신청을 받은 경우에는 해당 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간신문 및 해당 기관의 인터넷 홈페이지에 공고하고, 공고일부터 20일 이상 일반인이 열람하도록 하여야 한다. 이 경우 산업단지계획의 승인신청을 받은 때에는 특별한 사유가 없는 한 승인신청을 받은 날부터 3일(근무일 기준) 이내에 공고하여야 한다.

② 지정권자는 제1항에 따른 의견청취와 동시에 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 및 환경영향평가, 교통영향평가서 및 사전재해영향성 검토협의를 위하여 작성한 평가서 등에 관한 의견청취를 하여야 한다. 다만, 제8조제3항 각 호 외의 부분 단서에 따라 지정권자가 산업단지계획과 따로 제출하도록 한 사항에 대하여는 별도로 의견청취를 할 수 있다. <개정 2011.7.21, 2011.8.4, 2015.7.24>

③ 지정권자는 「환경영향평가법」 제13조 및 제25조에도 불구하고 제8조제1항제6호에 따른 사업시행자(이하 "사업시행자"라 한다)가 제1항에 따른 공고일부터 10일(근무일 기준) 이내에 합동설명회 또는 합동공청회를 개최하여 산업단지계획, 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 및 환경영향평가 관련 사항, 교통영향평가서 관련 사항 및 사전재해영향성평가 검토협의 관련 사항 등에 대하여 설명하도록 할 수 있다. 이 경우 합동설명회 및 합동공청회의 개최방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2011.7.21, 2011.8.4, 2015.7.24>

④ 제1항에 따라 공고된 산업단지계획안 등에 대하여 의견이 있는 자는 그 열람기간 내에 지정권자 또는 사업시행자에게 의견서를 제출할 수 있다.

⑤ 지정권자는 주민의견을 효율적으로 청취하기 위하여 필요한 경우에

255) 2015.08.11[법률 제13481호, 시행 2015.08.11] 국토교통부.

는 해당 산업단지의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 의미한다. 이하 같다)으로 하여금 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 의견청취를 시행하도록 할 수 있다. 이 경우 지정권자는 산업단지계획안, 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 및 환경영향평가, 교통영향평가서 및 사전재해영향성 검토협의 관련 서류를 해당 시장·군수·구청장에게 보내야 하며, 이를 받은 시장·군수·구청장은 의견청취가 종료된 때에 제4항에 따른 의견서 및 이에 대한 검토의견서를 지정권자에게 제출하여야 한다. <개정 2011.7.21, 2011.8.4, 2015.7.24>

《산업입지 및 개발에 관한 법률》[256] 제10조(주민 등의 의견청취)

① 산업단지지정권자는 제6조, 제7조, 제7조의2부터 제7조의4까지 및 제8조에 따라 산업단지를 지정하거나 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에는 이를 공고하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하고, 그 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 반영하여야 한다. 다만, 국방상 기밀을 지켜야 할 필요가 있는 경우에는 의견의 청취를 생략할 수 있다.

② 산업단지지정권자는 제1항 단서에 따라 주민 및 관계 전문가 등의 의견청취를 생략하고 산업단지를 지정하려는 경우에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

③ 그 밖에 공고 등 주민 및 관계 전문가의 의견청취 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) 평가와 전망

환경법상의 시민참여제도는 환경사업의 투명성과 공개성이라는 민주주의 요소와 실효적인 시민의 권익보호라는 법치주의 요소를 포함하고 있다.[257] 이러한 시민참여는 다수인의 이익을 합리적으로 조정하는 절차로

256) 산업입비 및 개발에 관한 법률 일부개정 2015.12.29[법률 제13684호, 시행 2016.03.30] 국토교통부.

257) 구광모, “정책분석과 행정참여”, 국가정책연구, 『중앙행정논집』제15권 제2호,

서 행정의 민주주의화와 행정에 대한 신뢰를 확보하기 위한 절차이다.[258] 환경계획에 대한 공청회와 주민의견 수렴절차를 통한 의견수렴은 대표적인 시민참여제도라고 할 수 있다. 한국의 환경영향평가 제도에서의 주민의견수렴절차는 사업에 이해관계가 있는 시민의 사익과 사업을 통해 추구하는 공익이 조화될 수 있는 여지를 제공하고 있다. 또한 도시개발에 있어서 시민참여는 지역사회의 집단적인 역량을 과시함으로써 자치단체의 개발정책을 성공적으로 변경시킬 수 있다.[259] 이것은 미국이나 유럽이나 어느 국가에서도 지역사회와 자본과 정부라는 삼자 간에 존재하는 싸움이 있는 어느 도시들에서도 모두 나타난다. 지역사회는 사회적 경제적으로 주민들에게 좋은 것을 위하여 행동하려는 성향이 높은 반면에 자본 또는 기업의 이익은 기업들이 번영할 수 있는 유리한 환경을 조성하는 것이다.[260] 동시에 제3세력인 지방정부는 항상 더 많은 세수를 올릴 수 있을 뿐만 아니라 경제개발을 가속화시키는데 관심을 가진다. 지역사회 참여가 정책결정에 영향을 주는 성공적인 사례로서 환경정책도 또 다른 측면을 이룬다.[261] 일반적으로 환경이슈에 대한 주민들의 이해수준은 다른 사회적 경제적 정치적 이슈에 비하여 낮지만 주민들은 환경을 보호하기 위하여 중요한 자연자원들을 어떻게 보존하고 어떻게 사용하여야 하는지에 관하여 많은 관심을 가지고 있다. 시민참여의 역할은 산업의 힘과 균형을 이루어 정부에 적절한 정보를 제공하는데 절대적이며 특히 환경보호에 있어서 시민참여는 정부에게 불필요하게 규제의 수준을 과도하게 높이지 않도록 기여하기도 한다.[262] 오늘날 세계적으로

---

p.1-18 (2001) 5쪽.

258) 석인선, “환경영향평가절차상 주민참여 : 미국과 우리나라의 경우에 비교법적 고 찰을 중심으로”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제30권 제2호, p.437-472 (2008).

259) 김봉철, “계획법상 대규모사업에서의 조기적 시민참여에 관한 연구”, 한국토지공 법학회, 『토지공법연구』제73집 제1호, p.179-200 (2016) 186쪽.

260) 이재협, “녹색성장기본법의 친환경적 실현을 위한 법적 수단: 기후변화대응 시장적 메커니즘을 중심으로”, 한국환경법학회,『환경법연구』제31권 제1호, p.39-62 (2009).

261) 박태현, “환경적 의사결정의 두 방식에 관한 일 고찰: 보전 중심의 공유수면의 관리에 대한 함의”, 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터, 『환경법과 정책』제9권, p.175-195 (2012).

녹색민주주의를 지향하고 있고 지역사회 주민들은 환경을 보호하는 최종 행위자들이라고 할 수 있다. 그리고 환경정책의 최종 이해관계자인 주민들의 주관적 가치들과 이해관계와 선호들이 제대로 반영될 때에 한하여 정책정보의 질이 높아진다.[263]

환경정책결정에 있어서 시민참여는 두 가지 다른 경우에 필요하다. 첫째는 정책결정과정에 있는 정책전문가들에게 가치 있는 정책정보들을 주민들이 소유하고 있을 때이다.[264] 둘째는 참여를 통해서 주민들이 정책이 어떻게 만들어지는가에 대하여 그리고 정책선택에 중요한 각 정책대안들이 그들에게 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대하여 정보를 더 많이 얻을 수 있다는 점이다. 따라서 민주주의화의 질을 더욱 높이기 위하여 시민참여는 정책제안 단계부터 정책선택에 이르기까지 정책결정의 모든 단계들에서 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 대규모사업계획의 경우에는 계획 확정절차에서의 시민참여만으로 시민참여의 그 절차적 의의를 실질적으로 구현하기 어렵다는 한계가 있다. 왜냐하면 이미 계획 확정단계에서의 대규모사업계획은 이미 상당할 정도로 구체화된 계획이기 때문에 시민참여를 통한 계획의 수정·변경은 사실상 기대하기 힘들기 때문이다. 사업주체의 계획형성단계에서의 시민의 초기적 개입은 계획안의 변경 및 수정여지를 실질적으로 형성하는 것이다.

마. 환경법 집행에 있어서의 공중참여[265]

(1) 문제의 제기

---

262) 이창훈, “신재생에너지의 환경적 영향에 관한 법적 고찰”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제37권 제1호, p.113-140 (2015).

263) 이재경·이선경, “대중참여를 통한 생태계관리정책수립과정에 있어서 선호와 가치의 갈등: 국립공원관리쟁정을 사례로”, 한국환경생태학회, 『한국 환경생태학회지』 제16권 제1호, p.55-67 (2002).

264) 김시철, “환경분쟁조정법에 따른 분쟁해결과 ADR의 일반이론(II)”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제31권, 제1호, p.82 (2009).

265) Hong Sik Cho. Against the Viability of Private Enforcement: Focusing on Korean Environmental Law. Journal of Korean Law. Vol.7 No.1. (2007).

한국은 1962년부터 경제개발 5개년 계획을 본격적으로 추진한 압축 성장을 통하여 OECD 10위권의 경제대국으로 성장하였으나 '선 성장 후 환경보전'정책을 추진하던 당시의 사회적 분위기에 휩쓸려 환경문제가 주요 사회문제로 부각되지도 못하고 "무 의사결정이론"(無意思決定理論; Non-decision Making Theory)으로 설명할 수 있는 시기를 겪은 후 환경이 급속히 악화되었다.[266] 그 뒤로 1990년대에 이르러 한국은 환경보호에 대한 시민의 수요를 만족하고자 미국 환경법을 모델로 하는 새로운 환경법을 제정하였고 한국의 환경입법수준은 실체법과 절차법 모두 선진국의 수준에 도달하였다.[267] 그러나 환경법제에 대한 현대화를 실현하였지만 집행부재와 과도집행을 두고 대량의 사실증거들이 보여주고 있듯이 신설된 법제도에 대한 집행부재 현상이 매우 보편적이었다. 때문에 집행부재에 대한 원인을 연구하는 것은 환경측면에서 생활의 질을 개선함에 있어서 법의 역할을 확대할 수 있는 것이다.[268] 1997년 아시아금융위기 이후 한국은 공업의 급속한 발전과 경제의 번영으로 많은 발전도상나라들의 이목을 집중시켰다. 그리고 이러한 경제발전 과정에서 법제도가 발휘하는 작용도 학술계와 정계의 관심을 받아왔었다. 한국정부는 경제발전목표를 실현하기 위하여 성공적으로 법제도를 활용하였다. 하지만 환경법제의 현대화를 실현하였음에도 불구하고 여전히 환경보호에 관련한 소송이 제기되었는데 이는 법제도가 제대로 된 역할을 하지 못하고 있으며 경제발전속도에 비하여 환경법제의 실행이 시민의 기대에 미치지 못하였음을 의미한다. 그리고 경제의 발전과정과 환경보호과정에서 법제도는 다른 역할을 하고 있음을 의미한다.[269]

한국의 환경보호에 있어서 집행부재의 원인을 밝히기에 앞서 먼저 두 가지 문제를 짚어볼 필요가 있다.[270] 첫째, 환경을 개선함에 있어서 환경

---

266) 고문현, 《우리나라 환경법의 문제점과 과제》. 숭실대학교 법학연구소 《법학논총》 제25집, p.227-244(2011).

267) 강의중, "행정계획과 주민참가", 한양대학교 법학연구소, 『법학논총』제6집, p.227-244 (1999).

268) 박병도, "국제환경법상 오염자부담원칙의 우리나라 환경법에의 수용", 한국 환경법학회, 『환경법연구』제34권 1호, p.331-359 (2012).

269) Hong Sik Cho. Is Private Enforcement the Cure for Under-Enforcement of Environmental Law? Law and Politics. University of Tokyo Journal (2007).

입법의 진정한 의의는 무엇인가 하는 것이다. 많은 증거가 입증하듯이 환경법제는 부여 받은 권한을 제대로 실행하지 못하였고, 실행이 되었다 하더라도 환경입법의 진정한 역할에 대하여 의문을 가지지 않을 수 없다. 즉 입법과정과 실행과정이 따로 진행되어 입법은 코스메틱과 같은 "표면공사"로 전락될 수도 있었던 것이다. 둘째, 어떠한 상태가 진정한 집행부재 또는 과도집행인가 하는 것이다.[271]

먼저 첫 번째 문제인 환경입법의 의의부터 짚어 본다면 객관적으로 환경프로젝트의 성공여부는 법제도의 영향을 받는다. 집행은 일반적으로 정의되기를 "정부 또는 기타 기관에서 실행하고 협의를 이뤄낸 일련의 행위"이다.[272] 그렇다면 협의란 일련의 요구들을 집행하면서 이뤄낸 예상한 변화이다. 때문에 제대로 설계된 법제도가 없다면 환경프로젝트의 실행은 사인집행자의 자유재량에 맡겨질 수밖에 없다. 그리고 성공여부는 가늠하기 어렵게 된다. 이것이 바로 환경보호가 코스메틱과 같은 "표면공사"의 본질을 가지고 있다는 것이다. 한국에서 환경보호법의 제정은 시민의 환경보호에 대한 높은 정치적 근거가 일정한 수준에 도달했음을 말해준다. 법률의 제정은 시민의 특정사안에 대한 정치적 근거를 보여줄 수 있듯이 한국 환경보호법에 대한 집행은 한국 시민의 환경보호의 중요성에 대한 높은 이해도를 보여줄 뿐만 아니라 정치적으로 성숙되어 환경보호법의 통과를 촉진시킬 수 있었던 것이다. 왜냐하면 환경보호법은 "재화에 대한 재분배 효력"이 있기 때문에 본질적으로 통과가 힘들다. 환경오염의 원인과 환경에 대한 영향은 본질적으로 파급력이 넓어 환경보호법은 오늘날 사람들의 소비로 미래세대가 얻는 이익과 바꾸는 경향이 있다. 이렇듯 재화에 대해 재분배하는 법제도는 쉽지 않은 것이고 이해관계자들의 심의과정에서 최대의 효과가 나타났을 때 가능한 것이다.[273]

---

270) 곽상진, "헌법원리에서 본 시민운동", 한국헌법학회, 『헌법학연구』 제14권 제1호, p.37-74 (2008) 50쪽.

271) Hong Sik Cho. The Pathology of Korea's Under-enforcement of Environmental Law: Is Public Awareness and Deliberation the Key to Success? Law and Politics. University of Tokyo Journal (2006).

272) 김연태, "환경법에 있어서 사전배려의원칙", 고려대법학연구소, 『법학논집』 제4 집, p.79-112 (1998).

273) 김유환, "국민참여에 의한 행정분쟁해결제도", 한국법학원, 『저스티스』 통권

즉 입법자가 넓은 시야를 갖고 정당간의 편견과 많은 즉각적인 문제점들을 극복하여야 할 수 있는 일이다. 고비용의 환경입법과정에서 심의는 입법의 최고권위를 증명한다. 가장 최근 미국의회에서 통과한 환경입법은 비논리적이고 포괄적이지 못하여 급변하는 환경에 대하여 공개적이고 체계적으로 대응할 수 없었다. 미국국회의 환경보호정책에 영향을 미치는 입법과정은 일반적으로 예산과정을 통하여 이루어졌다. 예산과정은 민주주의적인 심의에 불리하다고 증명되었으며 더욱이 합리적이지 못하고 광범위한 불특정 다수를 위한 입법이 아닌 특정이익집단을 위한 입법이다. 이는 단기적인 수요를 위하여 장기적인 이익을 희생하는 것이 된다. 더욱이 미국은 집행권을 연방정부에서 주정부 그리고 지방정부로 이전 시켰다. 그리고 유럽연합에서도 환경법에 대한 통과는 매우 어렵다. 한 평론가의 말을 빌리자면 유럽연합 법체계의 가타 영역에서 개별적인 국가를 벗어난 이익은 평형을 이루어 시민이익을 위한 일반적인 정책이 되고 있지만 환경보호영역에서는 경쟁속의 오염유발자들의 이익은 화합이 이루어지지만 시민이익은 형평을 이루기 어렵다.[274]

둘째로 환경보호법에 대한 집행부재인가 아니면 과도집행인가에 관한 논의에 대하여 아래와 같은 세 가지 관점이 존재한다.

우선, 많은 경제학자들과 기업의 데이터들에서 보여주기를 집행부재는 일반적으로 관리통제영역과 환경입법영역에서 압도적이다. 그러나 사실상 이러한 현상은 바람직하다고 한다. 왜냐하면 예를 들어 속도제한과 같은 경우에서 보여주듯이 포괄범위가 지나치게 넓거나 예상목표에 도달하지 못하는 집행이 대부분이기 때문이다. 완벽한 법안은 그에 따르는 높은 예산이 뒷받침 되어야 하지만 정부의 재원은 제한적이고 충분하지 못하다. 그렇다면 정부는 입법과정에서 예산을 통하여 규제하거나 또는 적어도 집행단계에서 비용편익분석을 통하여 비교형량하게 된다. 다음으로, 환경운동가 또는 기타 활동가들이 요구하는 공익을 위한 입법은 통

제81호, p.40-74 (2004).

274) 조홍식, “대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학: 환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제47권 제1호, p.13 (2006).

상적으로 포괄적이지 못하고 명확하지 못하며 규범화되지 못하였다. 왜냐하면 입법과정이 사회비용을 내화할 수 있을 정도로 성숙되지 못하였기 때문이다. 이러한 비정상적인 현상은 집행단계에서도 나타난다. 마지막으로, 최근 행동경제학자들은 앞의 두 가지 입장에 대하여 중립적인 태도를 취하고 있다. 그들의 관점에 의하면 집행부재와 과도집행을 판단함에 있어서 구체적인 내용을 파악하여야 한다는 것이다. 즉 입법영역의 특수한 사회적 환경을 고려하고 현재사회의 경제회복을 위한 사회적 구조와 경제구조 속에서 이성적으로 판단하여야 한다는 것이다. 총체적으로 복잡한 세상 구조에서 모든 원인과 영향을 이해하고 참여한다는 것은 어렵다는 것이다.[275]

이상의 관점에서 하나의 완벽한 시각을 선택하기란 어려운 것이다. 집행부재에 대해 정의해보면 법제도에 의한 집행의 결과가 관련된 데이터상의 규정보다 낮은 정도를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 간략한 정의에 비하면 복잡한 현실에서 집행부재와 과도집행을 명확하게 구분하기란 쉽지 않은 것이다. 이것은 법조문상의 명확하지 않은 요구도 있지만 오히려 실제 집행자에게 충분한 자유재량의 권한을 부여한 원인에 기인한다. 법에 의해 명확히 규정된 강제명령을 제외하고는 집행부재와 과도집행을 구별하는 구체적인 표준이 만들어져야 한다.[276] 그러나 이는 결코 쉽지 않은 작업이다. 예를 들어 모든 사람들의 요구를 만족시킬 수 있는 최상의 표준을 만들기란 불가능하며 이 또한 무수한 추측 속에서 이루어져야 하고 이러한 추측이 이루어지려면 많은 관계자들의 참여가 필요하기에 그들 사이에도 큰 의견차이가 존재하며 나아가서 전문가, 학자들 사이의 의견 차이는 더욱 클 것이다.[277]

그러나 아래와 같은 가설이 받아 들여 진다면 한국은 여전히 집행부재

---

275) 이유봉, “공법과 사법간의 갈등에 대한 분석연구 -환경사례를 중심으로-”, 『서울대학교 대학원 법학박사 학위논문』 (2008).

276) Hong Sik Cho. The Pathology of Korea's Under-enforcement of Environmental Law: Is Public Awareness and Deliberation the Key to Success? Law and Politics. University of Tokyo Journal (2006).

277) 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제 26권 제3호, p.219 (2004).

의 어려움을 겪고 있는 것이다. 즉 한국은 환경보호의 목표를 위하여 이미 성공적으로 법제도에 대한 현대화를 실현하였고 환경보호를 위한 합리적인 사법시스템이 갖추어졌음에도 날로 심각해지고 있는 환경문제는 집행부재가 원인이라고 볼 수 있는 것이다. 그리고 2003년 환경부에서 진행한 시민들을 대상으로 한 투표결과 한국시민들은 최근 몇 년 사이 한국의 환경조건은 더 악화되었다고 느끼고 있고 앞으로도 지속적으로 나빠질 것이라고 보고 있다. 이 밖에 또 하나의 보충적인 증거가 보여주기를 환경보호측면의 집행부재 문제는 국제적인 문제이다. 네덜란드를 제외한 유럽연합의 많은 나라들에서 집행부재의 현상을 겪었다. 결론적으로 한국은 전형적인 집행부재의 국가이고 이는 국제적인 문제이며 세계 각 곳에 존재한다. 한국 환경법의 집행부재문제는 한국특성상의 문제일 뿐만 아니라 구조적 원인이다.[278]

(2) 집행부재의 원인

법제도는 사회의 발변화화에 영향을 미치고 그 영향을 주는 정도는 사회적 환경과 관련이 있다. 한국의 경우는 이미 환경법에 대한 현대화를 실현하였지만 한국의 경제발전수준에 비하여 볼 때 그 실행에 있어서 시민의 기대에 미치지 못하고 있다. 상세기 90년대 시민의 환경에 대한 관심을 만족하고자 한국은 미국의 환경법을 모티브로 하는 새로운 환경법제도를 구축하였다. 많은 학자들은 한국의 환경법은 실체법과 절차법상에서 모두 선진국의 수준에 도달하였다고 하였다. 그러나 한국 환경법의 실행에 있어서 경제발전을 우선으로 하는 법제도의 실행과는 일치하지 않았다.[279] 그 결정적인 원인은 바로 법제도가 경제발전과 환경보호에서 일으키는 역할이 다르기 때문이다. 그렇다면 입법부, 입법상의 하자, 상징적 입법 또는 자금부족, 정부기관 행정자유재량권의 남용, 법원의 자제

278) 정태용, “우리나라 개별법에서의 행정계획수립절차의 현황”,한국 토지보상법연구 회, 『토지보상법연구』 제4집, p.241-267 (2014).
279) 소병천, “환경법상 지속가능한 발전과 시민소송제도에 대한 담론”, 한국환경법학 회, 『환경법연구』 제27권 제1호, p.131-155 (2005).

력 등 중에서 어떤 것이 집행부재의 원인이며 각자 어느 정도의 영향을 미친다고 판단할 수 있는가하는 것이다. 그리고 이와 같은 원인분석으로 집행부재의 현상을 모두 해석할 수 없다는 것은 시민의 의사를 제대로 반영하지 못하였다는 것이다. 민의는 한국 환경법 제도의 가장 큰 지지력이다. 결론적으로 정부의 집행부재 상황과 집행과정은 여전히 정책의 영향을 받고 있으며 한국에서 시민의 관심은 환경보호보다 경제발전에 있다는 것이다. 그렇다면 시민참여가 어느 정도로 환경법집행에 있어서의 집행부재의 문제를 해결할 수 있는가 하는 것을 보기로 한다.

집행부재는 한국을 포함한 많은 나라들에서 겪고 있는 현실이고 환경법의 실행에 있어서 법조문에 따라 명확하게 진행하기 어렵기 때문이다.[280]

많은 요소들이 집행의 결과에 영향을 준다. 여기에 비교적 합리적인 원인을 찾아보자면 바로 삼권분립으로부터 출발한다. 집행부재의 원인 중에는 입법상의 하자, 상징적 입법, 정부기관 행정자유재량권의 남용, 법원의 자제력, 제한된 자금 등이 포함되는데 그중에서 제한된 자금의 원인이 가장 관건이라고 볼 수 있다.[281] 자금이론은 정부조직이 통상적으로 정치적인 요소에 의하여 결정된다는 데 기초한다. 정치가들이 관료기구들을 통제하는 도구 중에서 예산을 통제하는 것은 자금이론의 초점이다. 즉 집행부재의 원인을 집행에 들어가는 제한된 자금으로 돌릴 수 있다는 것이다. 본 이론으로 미국과 멕시코의 환경법집행에 있어서 서로 다른 효과를 나타내는 현상을 해석할 수 있다. 제한된 자금이론은 서로 다른 집행결과의 진정한 원인은 시스템상의 비구조적인 영향중에서 발견할 수 있다는 것을 설득력 있게 증명하였다. 특별히 자금이다. 미국과 멕시코의 지출통계 데이터와 집행 데이터를 심층 분석한 결과 제한된 자금이론이 증명하기를 멕시코는 전체적인 성능이 향상됨과 동시에 집행에 투입하는 자금이 늘어났다. 자금이론의 업그레이드 버전이 바로 제한된

280) Hong Sik Cho. Law and Politics in Environmental Protection: A Case Study on Korea. Journal of Korean Law. Vol.2, No.1. (2002).

281) Hong Sik Cho, "Against the viability of Private Enforcement: Focusing on Korean Environmental Law".

자금이론인 것이다.[282] 즉 환경조건의 개선을 위하여 국가는 환경예산이 GDP중에서 차지하는 비율을 제고시켜야 한다는 것이다. 이는 수량의 제고가 아니라 자금이 전체 GDP중에서 차지하는 비율이 환경조건의 수준을 결정한다는 것이다.[283]

자금의 주요한 출처는 국가의 예산이다. 자금은 집법과정에서 정치의념의 표현이다. 정치의념의 역량은 특정된 환경예산에서 명확하게 체현된다. 때문에 충족한 자금원을 확보하려면 시민의 환경의식이 강화되고 같은 목소리를 내야 한다. 그러나 이는 오랜 시간이 필요하고 시민의 의식이 환경보호로 변화되어야 실현할 수 있는 것이다. 그리고 정치가들이 주도적으로 환경보호를 위하여 힘써줄 것을 기대할 수는 없는 것이다. 왜냐하면 적어도 정치가들의 주요한 목표는 연임이지 공익을 위함이 아니기 때문이다. 이에 비추어 단기간에 집행수준을 제고하려면 환경운동가를 기대하는 것이 좋은 방법이다. 투철할 환경보호 의식을 가진 시민이 소송의 방식을 통하여 자발적으로 환경집행에 참여한다면 이는 정부의 노력에 큰 도움을 주는 것이다. 이러한 의미에서 환경운동은 정부의 집행력을 보완해주는 사적 규제수단이라고 볼 수 있다. 그리나 시민참여도 무료는 아니며 시민참여의 장점과 단점을 명확히 구별하지 않는 다면 시민참여에 대한 판단을 미뤄야 할 것이다.

3. 기타 국가

가. 일본

일본은 환경에 대한 관리에 있어서 정부, 기업 그리고 시민 삼자가 상호촉진하고 상호제약 하는 “3원”구조를 형성하였기에 일본의 환경관리기본법은 대체로 “정부규제형”과 “사회견제형”이 결합된 운영방식이라고

282) Hong Sik Cho, "Against the viability of Private Enforcement: Focusing on Korean Environmental Law".

283) Hong Sik Cho. Law and Politics in Environmental Protection: A Case Study on Korea. Journal of Korean Law. Vol.2, No.1. (2002).

할 수 있다.[284] 일본학자들의 관점에 의하면: 환경법의 최종과제는 시민의 참가를 통하여 민주주의적으로 환경가치의 실현을 선택하는 것과 기타 기본인권이 조화를 이루는 법률구조를 제공하여 환경가치를 고려한 시민의 최대한의 복리를 추구하는 사회제도를 창조하는 것이다. 정부는 시민의 환경권익을 법제화, 제도화 하는 것을 통하여 시민참여의 절차를 정책결정과정에 끌어들이는 등 수단을 통하여 진일보로 사회균형의 작용을 강화시켰다. 일본사회 환경보호의 과정을 되돌아보면 시민이 환경관리과정에 참여하는 제도는 환경관리의 전 과정에 침투되었다.[285]

일본의 《환경기본법》은 시민참여의 절차를 충분히 고려한 법률이다. 법안은 제정되는 과정에서부터 시민참여가 이루어졌다. 본 법안에서 시민참여에 관한 규정은 아래와 같은 것들이 있다.[286]

우선, 기업과 국민의 환경보호의무를 명확하게 규정하였다. 제8조 제1항의 규정에 의하면 "기업은 기본이념에 근거하여 기업 활동을 진행할 때 필요한 조치를 취하며 기업 활동에 의하여 산생하는 연기와 먼지, 오수, 폐기물을 처리하고 기타공해를 방지하며 자연환경을 적절하게 보호하여야 하는 의무가 있다"고 규정하였다. 제8조의 규정에 의하면: "국민은 기본이념에 근거하여 자신의 일상생활로 인하여 환경에 주는 압력을 감소시키기 위하여 노력하며 환경오염 방지의 편의를 도모하여야 한다"고 규정하였다.

다음으로 민간 환경보호단체의 환경보호작용을 중시한다. 《환경기본법》제26조에 의하면: "국가는 필요한 조치를 취하여 기업자와 국민 그리고 그들로 이루어진 민간단체가 자발적으로 녹화행사, 재생자원의 회수, 그리고 기타 환경보호와 관련된 활동을 진행하는 것을 지지하여야 한다"고 규정하였다. 이외에 환경기본법을 기준으로 하는 일본의 개별 환경법에도 시민참여에 대한 규정이 있다. 일본의 《대기오염방지법》제18조에 의하면: "기업은 기업의 활동을 수반하여 대기에 배출 또는 흩날

284) 周漢華主編; 外國政府信息公開制度比較. 中國法制出版社, 2003.
285) 이시재, "일본의 순환형사회 형성추진 사례의 연구", 한국환경사회학회, 『환경사 회학연구(ECO)』제11권 2호, p.7-44 (2007).
286) 周永生; 日本环境保護机制及措施. 國際資料信息, 2007[4].

리게 되는 유해물질의 상황을 장악하는 동시에 이러한 배출 또는 흩날리는 현상을 규제하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다. 어떤 사람이나 모두 자신의 일상생활로 인하여 대기에 배출 또는 흩날리게 되는 물질로 인한 대기오염을 규제하기 위하여 노력하여야 한다"고 규정하였다. 일본의 《수질오염방지법》에도 유사한 규정이 있다.

그리고 일본에서는 환경 공익소송제도를 확립하였다. 행정기관의 행위로 인하여 국민의 환경이익이 침해를 받았거나 침해를 받을 위험이 있고 기타 절차를 통하여 적절한 구제를 받기 어려울 경우 국민은 행정기관의 처분 또는 기타 공권력 행사에 속하는 행위취소를 청구할 수 있다. 또한 시민은 행정기관의 직무태만(부작위)에 대하여 침해자에게 의무를 이행할 것을 요구하는 청구권을 발동할 수 있다. 그리고 환경행정대책의 원인으로 지방공공단체가 불필요한 비용을 지출했을 경우 주민은 이러한 비용의 타당성 여부에 관하여 시민소송을 제기할 수 있다.

마지막으로 일본의 환경법의 또 하나의 특수한 점이라면 사인오염방지협의다.[287] 협의는 일반적으로 지방당국과 오염배출자간에 체결된다. 사인협의에는 법률규정보다 더 엄격한 배출기준을 규정할 수 있고 환경영향평가절차도 규정할 수 있으며 지방당국(또는 시민)이 정규적인 모니터링(監測)과 검사를 진행할 수 있고 심지어는 오염행위에 대해 엄격한 책임 제도를 실행할 수 있다. 이러한 협의는 현실적으로 시민의 압력에 의하여 공장이 오염을 배출하는 것을 제지함에 있어서 눈에 띄는 성과를 이루었다. 그리고 일본은 법률적으로 명문화하여 오염으로 인한 인명피해에 대하여 정부가 직접적인 보상을 책임진다고 규정하였다.

나. 캐나다

캐나다에서 1999년 수정한 《환경보호법》은 가장 선진적인 환경입법 중의 하나라고 불리고 있는데 시민참여제도에 있어서 시민의 알 권리, 조사청구권, 환경소송을 제기할 권리 그리고 타인에게 환경위법사실을

287) 陳冰照;日本环境影響評价中的公衆參与及其借鑒. 化學工程与裝備, 2009[9].

알린 후 안전을 보장받을 권리 등 측면에서 비교적 완벽한 제도를 구축하였다. 그 중 가장 중요한 수정이라면 시민참여의 구체적인 경로를 확대하여 시민참여의 규정을 구체화하였다.[288]

우선, 환경관련 법률법규제정과정의 참여에 있어서 네트워크상에 환경등기기관을 설립하고 환경관련 정보, 수치, 상황을 제공하여 시민이 환경관련 법률법규의 전체 제정과정에 대한 감독을 진행함에 있어서 편의를 제공하는 것이다. 또한 시민이 의견을 제기하는 것을 통하여 환경에 대한 알 권리와 참여권의 실현을 보장한다.[289]

또한, 구체적인 환경행위에 있어서 시민참여의 구체화와 제도화를 실현하여 시민참여제도에 충분한 발전공간을 제공한다. 예를 들어 해상폐기물의 처리에 대한 허가를 발급함에 있어서 시민에 대한 통지단계를 거쳐야 하고 30일간의 대기기간을 두어 시민이 반대의견을 제출할 수 있게 한다. 그리고 환경보호법에 근거하여 작성한 행정부문규제, 장관명령을 공포한 후 60일간의 평의기간을 두어 시민이 이의를 제기할 수 있게 하고 평론위원회를 설립하여 이의에 관한 이유를 듣는 것이다.

그리고 환경소송참여측면에서 시민이나 사인은 모두 환경위법행위에 대하여 조사청구를 제출할 수 있고 만약 장관이 조사를 하고 적절한 조치를 취하지 않았다면 위법한 자에 대하여 공익소송에 속하는 환경보호소송을 제기하여 법원에 정지명령을 청구할 수 있으며 환경위업행위로 인한 인신재산피해는 민사소송을 통하여 손해배상을 제기할 수 있다.

마지막으로, 신고인에 대한 보호에 있어서 신고인보호조항에는 신고인의 신분을 노출하는 것을 금지하고 신고인에 대하여 해고하거나 처벌하는 것은 위법행위라고 명문으로 규정하였다.

다. EU

EU는 환경권이 본질적으로 절차적인 특성을 가져야 한다고 하고 있는데 여기에는 아래와 같은 세 가지 절차적인 권리가 포함된다.[290] 첫째,

288) 蔡定劍著; 公衆參与:歐洲的制度和經驗. 法律出版社, 2009.
289) 蔡定劍主編; 國外公衆參与立法. 法律出版社, 2005.

모든 사람이 환경에 대하여 영향을 미치는 계획과 항목에 대한 정보권, 둘째, 환경정책결정과정에 참여할 수 있는 권리, 셋째, 환경손해를 입었을 때 충분한 배상과 보상을 받을 권리이다. EU는 시민참여의 법적지위를 확립하고 다양한 시민참여방식을 규정하였으며 전문기구인 유럽환경국을 설립하여 정확하고 비교 가능한 환경정보를 독립적으로 수집하고 제공할 수 있게 하였다. EU이사회는 1997년 3월 《공공과 사인항목에 대한 환경영향평가지령 제정에 관한 수정안》을 제정하고 시민참여문제에 관하여 명확하게 규정하였다.[291] 1998년 6월 25일 유럽위원회는 《오르후스협약》을 통과하고 시민의 환경정책결정에 대한 참여권에 대하여 아래와 같이 규정하였다. 첫째, 구체적인 환경활동에 대한 정책결정과정 참여이다. 둘째, 환경과 관련된 계획과 정책결정과정의 참여이다. 셋째, 현행 행정법규와 정책결정 그리고 집행과정의 참여이다.[292] 오르후스협약에서는 시민이 환경사무에 참여하는 규정 즉 구체적인 환경사무의 참여부터 환경계획 그리고 법률정책의 집행에 이르기까지 전면적이다. 또한 시민참여권도 전면적으로 인정하였다.[293]

스웨덴에서는 시민참여를 환경법의 기본원칙으로 규정하였다. 영국은 환경권의 실체성 권리가 절차권리의 강력한 지지를 받고 있다. 절차권리로서의 환경권의 핵심은 시민이 국가의 환경정책결정과정에 참여하는 것이다. 영국법의 규정에 의하면 시민은 국가의 환경관리 예측과 정책결정의 전 과정에 참여할 수 있고 여기에 대하여 관심이 있는 사람은 모두 참여가능하다고 규정하였다. 프랑스의 1995년 《환경에 대한 보호강화》의 법률에서 새롭게 시민자문제도를 설립하였다.[294] 본 법안에서는 대규모의 환경정비 사업을 시작하기 전에는 반드시 시민자문을 진행하여야

290) 이광윤, “프랑스 환경법전에 관한 연구”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제31권 1호, p.227-253 (2009).
291) 소병천, “영국의 환경정보공개에 관한 법제 연구”, 한국외국어대학교 법학연구소, 『외법논집』 제35권 제2호, p.85-99 (2011).
292) 송동수, “유럽에서의 환경단체소송의 변화와 시사점”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제34권 제1호, p.461-488 (2012)
293) 전 훈, “사전배려원칙과 사법적 통제-프랑스 꽁세이데타 판결을 중심으로 -”, 한국비교공법학회, 『공법학연구』 제15권 제1호, p.243-261 (2014).
294) 吳浩主編; 國外行政立法的公衆參与制度. 中國法制出版社, 2008.

하며 법안에서 규정한 시민자문전국위원회의 임무는 시민을 조직하여 대형항목에 대해 토론을 진행하는 것이다. 그리고 1999년에 제정한 《환경법전》에서는 시민참여의 원칙을 일관되게 적용하였다.[295] 본 법안의 제110조의 규정에 의하면 국가의 공동재부에 대한 보호, 개발이용, 수리복원 그리고 양호한 관리에 관하여 반드시 법률의 규정한 범위 안에서 아래와 같은 원칙을 준수하여야한다고 규정하였다. 그 중 네 번째 원칙은 참여원칙이다. 참여원칙에 관련하여 본 법안에서는 "제1항의 참여원칙에 근거하여 사람마다 환경에 관련된 각종 정보를 획득할 권리를 가지고 있으며 그 중에는 환경에 손해를 줄 수 있는 위험물질과 위험행위에 관련한 정보를 포함한다"고 규정하였다. 또한 본 법안의 제2장에서는 "정보와 시민참여"를 전문적으로 규정하였는데 여기에는 관리계획에 대한 시민참여, 환경영향평가에 대한 시민참여, 환경에 불리한 영향을 미칠 수 있는 항목에 대한 시민조사와 정보를 획득하는 기타 경로 등 네 개 절로 나뉘었고 환경보호 시민참여에 대한 목적, 범위, 권리와 절차에 대하여 구체적으로 상세하게 규정하였다. 그리고 시민조사의 목적에 대하여서는 본 법안의 제3장 즉 환경에 불리한 영향을 미칠 수 있는 항목에 대한 시민조사 제123조에서 규정하기를 "조사의 목적은 한 측면으로는 시민을 안심시키기 위한 것이고 다른 한 측면으로는 환경영향평가를 진행하기 전에 시민의 의견, 건의, 반대의견을 조사하여 직능부서에서 전면적으로 필요한 정보를 장악하기 위함이다"라고 되어있다. 이 밖에 프랑스는 환경보호협회의 활동도 매우 활발한바 현재 활동하고 있는 많은 환경보호위원회에 모두 대표를 파견하여 공식적으로 조직하는 환경보호 관련활동에 적극적으로 참여하고 있다. 이러한 환경보호협회는 환경보호측면의 민사권리를 행사할 수 있고 자연인의 위탁을 받고 법정판결의 보완행동에 참여할 수 있는데 이것이 바로 "연합대표행동"이다. 독일의 법제도에서 협동의 원칙에 관하여 국가기관, 민간조직은 단결하고 협동하여 미래에 발생할 수 있는 새로운 유형의 환경피해를 예방하여야 하고 과거에 일어난 환경재해를 복원하여야 한다고 규정하였다. 이는 국가, 사회, 단

295) Citizen 2000.development of a model of environmental citizenship. Global Environmental Change.199(99):25-43.

체, 사인이 공청회 등 방식을 통하여 서로 정보를 교환하여 환경보호 의무를 이행할 것을 요구한다.

제3절 시사점

공중참여에 관한 법률규제는 환경보호 선진국들의 환경보호 영역에서 중요한 지위를 차지한다. 이러한 현상은 법치수준이 높고 환경보호에 대한 역사가 깊은 나라일수록 더욱 선명하게 나타난다. 그러나 정치제도나 국가정책 등 측면의 차이로 인하여 중국은 환경보호 선진국들의 환경입법과 환경보호 공중참여의 방식을 그대로 옮겨올 수는 없지만 나라마다 환경문제를 해결하는 경로에서 고도의 통일성을 보이고 있고 선진국들의 환경관리이념과 법률제도설계에 있어서 많은 참조가치가 존재한다.[296] 앞에서 고찰한바와 같이 선진국들의 환경보호 공중참여에 관한 입법과 실천에 관한 분석을 통하여 우리는 아래와 같은 참고가치가 있는 경험을 종합해 볼 수 있다.

1. 시민환경권의 구체화와 제도화

환경보호 선진국들에서는 일찍 20세기 초기에 이미 환경보호 이론에 관한 연구에 있어서 큰 발전을 가져와 환경보호에 관한 법규와 체계구조가 완벽하다. 미국, 한국 등 국가들은 일반적으로 헌법과 환경기본법을 통하여 시민의 환경권을 확립하였는데 이는 공중참여 또는 공중의 권리를 보장하는 가장 결정적인 방식이다. 환경권이라는 기본적인 권리에서 출발하여 시민의 환경 정보권과 환경사무에 참여하여 토론할 수 있는 권리, 건의를 제기할 수 있는 권리 등의 구체적인 권리들을 명확하게 규정한다.

완벽한 법률체계는 환경권, 정보권, 참여권 그리고 구제수단에 관한 네

296) 王錫鋅著; 公衆參与和行政過程──一个理念和制度分析的框架. 中國民主法制出版社, 2007.

가지 기본적인 입법내용을 포함하여 법적으로 공중이 환경관리에 참여할 수 있는 각종권리를 규정하고 보장한다.[297] 개별법(미국의 EIA법 등)에서는 이에 대응하는 중요한 공중참여 절차와 제도를 확립하였다. 동시에 비교적 완벽한 행정법규는 공중참여입법을 함에 있어서 든든한 지지대 역할을 하였다.

입법을 통하여 시민의 환경권을 세분화하고 구체화 제도화하는 것은 공중참여의 실현을 보장하는 것이다.[298] 즉 시민의 실체적인 환경권을 전제로 하고 이것에 근거하여 절차적인 환경권으로 세분화하고 구체화하는 것이다. 예를 들어 환경에 대한 알 권리, 환경정책결정과정 참여권, 사법구제를 받을 수 있는 권리 등이다. 이것은 시민의 실체적 환경권을 실현하는 유효한 과정이다.

2. 환경보호 공중참여의 경로와 형식완비

환경보호 공중참여의 경로와 형식은 일반적으로 두 가지 유형으로 나뉜다.[299] 하나는 법으로 정하고 주로는 정부가 제공하는 형식이다. 대체적으로 아래와 같은 것들이 있다. 환경사무심의회, 자문위원회, 비공식적인 소형회의, 일반적인 공개설명회, 지역사회설명회, 시민심사위원회, 공청회 등이다. 이 외에 환경과학기술관련 연구를 조직하고 지원하는 것, 생태마크와 녹색제품을 추진하는 것, 환경영향평가에서 공중의 의견을 수렴하는 것, 환경관련한 정부의 관리기구와 정책결정기구에 공중대표의 석을 마련해주는 것 등이 있다. 다른 하나는 법으로 정한 형식이 아닌 공중이 스스로 선택한 방법과 형식이다. 즉 공중들로 이루어진 공중조직 또는 환경보호민간단체에서 자발적으로 참여하는 일련의 환경보호 활동이다. 여기에는 환경보호에 관련한 홍보와 교육 그리고 정보교류, 과학기술연구, 감독검거, 기소, 자문, 조사연구 등이 포함된다.

---

297) 劉杰著; 知情權与信息公開法. 淸華大學出版社, 2005.
298) 鐘衛紅、翁漢光;《奧胡斯公約》中的环境知情權及其啓示—兼論我國公民环境知情權的立法与實踐. 太平洋學報, 2006[8].
299) 王秀衛; 論环境法中公衆參与制度的作用与完善. 行政与法, 2004[3].

3. 공중이 환경정책결정과정에 참여하는 시스템 완비

환경보호 선진국들은 환경에 대해 관리를 함에 있어서 많은 중요한 제도에 구체적인 공중참여절차를 설립하였다.[300] 예를 들어 미국의 경우에는 환경정책이나 환경관련 행정법규를 제정함에 있어서 공중의 평론절차가 마련되어 있고 캐나다와 유럽의 경우에는 환경영향평가 제도와 허가제도에 모두 공청회 절차가 마련되어있으며 독일의 경우에는 법률제도로 관리감독을 함에 있어서 고문위원회제도가 마련되어 있다. 또한 공중참여의 내용에 대하여서도 명확한 절차적 규정을 하였는데 예를 들어 공청회를 진행하기 전에 먼저 공중에게 환경영향평가보고서, 설명서 등 문건을 공개하여 공중이 공청회의 내용에 대하여 충분히 이해할 수 있게 하고나서 정식으로 환경영향평가에 대한 공청회나 심의회를 개최하는 것이다. 공청회가 열리는 동안 공중의 의견을 사실 그대로 기록하고 공중의 질의를 적극적으로 해답하며 최종적으로 환경영향평가보고서에 공중의 의견을 충분히 반영하는 것이다.

4. 환경정보 공개제도

“공개”라는 이념은 고대 그리스의 정치사상에서 유래되었다고 볼 수 있다. 아리스토텔레스는 《정치학》이라는 저서에서 “볼 수 있는 정의가 진정한 정의이다”라고 하였다. 서방사회의 현대의의상의 “알 권리”, “투명한 정부”등 개념은 모두 1960년대 민권운동의 산물이다. 민주주의는 다수인의 선택을 실현하여야 하는 것이고 법치는 다수인의 근거를 법제도로 상승시켜 지켜지고 집행되어야 하는 것이다. 다수인의 선택이 객관규칙에 부합되는 정확한 선택이 되려면 공중이 관련된 상황에 대한 충분한 이해가 필요하다. 즉 공중은 유효한 경로를 통하여 정부의 문건을 획득하고 관련된 정보(또는 공중정보)를 획득하는 것이다. 때문에 이러한

300) 馬奔; 环境正義与公衆參与—協商民主理論的觀点. 山東社會科學, 2006[10].

권리를 "알 권리"(the right to konw)라고 한다. "공개성"은 이미 국가정치제도의 민주주의여부를 가늠하는 중요한 상징이 되었다. 지금까지 전세계적으로 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 프랑스, 독일, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 한국, 일본 등 나라들에서 이미 정보공개법 또는 관련된 법제도를 제정하였다. 그중에서도 미국제도의 영향력이 가장 큰 바, 여러 나라들에서 참조하고 모방하고 있다.

환경보호 공중참여의 전제는 정보를 획득하는 것이고 공중의 알 권리에 대한 보호는 법률제도를 건설함에 있어서 중요한 내용이다. 공중은 환경 정보권이 있다. 즉 이것은 공중이 환경관리에 참여하는 전제조건이며 공중참여권과 민주주의절차의 중요한 특징이기도 하다. 《세계인권선언》 제19조, 《시민과 정치권리국제협약》 제19조 그리고 기타 많은 국제협약과 국제 법률정책문건에는 모두 알 권리에 대한 규정이 있다. 《환경과 개발에 관한 리우선언》에서 강조하기를 "사인은 국가차원에서 발표한 환경과 관련된 정보를 얻을 수 있어야 하고 여기에는 거주지역내의 위험물질과 활동에 대한 정보도 포함되며 여러 가지 환경관련 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 또한 각국에서는 광범한 정보를 제공하는 것을 통하여 공중의 인식을 제고 시키고 참여를 지원하여야 한다. 그리고 사람마다 모두 사법과 행정절차를 유효하게 사용할 수 있어야 하며 여기에는 보상과 보완절차가 포함된다."

환경보호 선진국들의 환경 정보공개법은 일반법에서부터 특별법까지 마련되어 있어 공중에게 광범하고 충분하며 적극적이고 간편한, 실제적으로 환경관련 정보를 얻을 수 있는 경로를 제공하고 있다.[301] 입법규정을 살펴보면 대체적으로 두 가지 체제로 나뉘는데 하나는 전문적인 환경법에 환경정보와 관련된 규정을 두는 것이다. 예를 들어 EIA법(캐나다)과 같은 것이다. 다른 하나는 기본법 또는 일반법에 체현되는 것인데 예를 들어 《정보자유법》(미국), 《행정공개법》(네덜란드)과 같은 것이

301) 김봉철, "환경법상 협동원칙의 실현요소로서 환경보호단체의 참여권과 환경정보 접근권: 독일 연방자연보호법상의 참여권과 환경정보공개법상의 정보접 근권을 중심으로", 인하대학교 법학연구『법학연구』제16권 제1호, p.349-380 (2013) 360쪽.

다. 이러한 규정은 정부와 기업이 환경정책결정과 관리, 환경문제의 상태 등 정보를 공개하는 범위에 대하여 명확하게 규정하였으며 정보공개 범위 또한 광범하다. 그리고 정보공개방식을 규정하여 공중은 일정한 절차에 따라서 관련된 환경정보를 신청할 수 있으며 정부와 기업은 환경 정보공개 의무가 있는 것이다. 또한 공중의 환경에 대한 알 권리가 침해를 받았을 때에는 민사, 행정절차를 통하여 권리에 대한 구제를 주장할 수 있다.

그리고 위와 같은 정보공개법에서 규정한 정보제공 방식에는 두 가지 유형이 있다. 즉 소극적 형식과 적극적 형식인데 소극적 형식이란 공중이 명확한 청구를 제출하여야 정부의 관련된 행정정보를 얻는 방식이다. 적극적 형식이란 명확한 청구가 없어도 정부와 기업은 주동적으로 정보를 발표하고 전파하는 방식이다. 예를 들어 유해물질배출리스트, 환경년도공보(环境年度公報) 등이다. 정부와 공중은 환경보호에 관련된 정보를 획득함에 있어서 불평등한 지위에 놓여 있기에 환경보호 선진국들은 환경정보제공방식을 선택함에 있어서 주로 적극적인 형식을 취하고 있고 공중이 환경보호 정보를 획득함에 있어서의 피동적인 지위를 보호하고 공중참여의 유효성을 보장하여 공중참여제도의 효능을 충분히 발휘하는 것이다.

환경관리영역에서 미국은 제일 처음으로 오염정보공개제도를 설립하였다. 미국의 《연방행정절차법》,《정보자유법》등 일련의 법제도가 제정되고 실시되면서 환경관리행정측면의 정보공개를 위하여 기초를 마련하였다. 1986년 미국은 《정보권법》(right-to-know act)을 통과하였다. 본 법안에서 규정하기를 정부와 기업은 반드시 시민의 안전에 영향을 미치는 화학오염물질에 관한 정보를 지역주민, 운영요원 그리고 모든 미국시민에게 공개하여야 한다고 하였다. 또한 《유해화학물질배출목록》(TRI)을 만들어 기업은 매년 미국 환경정보국과 지방당국에 유해화학물질의 사용상황을 보고하여야 한다고 하였다. 이러한 규정은 기업에게 거대한 영향을 미쳤고 기업들이 청결한 기업으로 변화할 수 있도록 압박을 가하는 역할을 하였다. 미국의 화학제조업협회가 TRI수치를 분석할 결과

1989년부터 1993년까지 5년간 미국의 화학공업생산량은 18% 제고된 반면에 배출된 유해화학물질은 49% 감소되었고 폐기물은 56% 감소되었으며 1993년의 재활용률은 55%까지 제고되었다. 실천이 증명하기를 《정보권법》의 실행은 기업의 경쟁력에 부정적인 영향을 미치지 않았을 뿐만 아니라 오히려 기업의 기술수준을 제고하고 경제의 발전을 촉진시켰으며 환경을 보호하였다. 미국 환경보호국은 본 법안에 대하여 평가하기를 미국의 환경정책가운데서 가장 성공적인 사례라고 하였다. 미국의 환경평가제도는 정보공개를 매우 중시하고 있다. 미국 환경평가제도의 핵심은 "제작"과 "공개"이다. 즉 미국 환경보호국(EPA)와 CEQ는 환경평가를 진행함에 있어서 심사권이 없고 다만 건의, 지도, 조정역할을 한다. 때문에 전체 절차에서 강조하는 것은 공개이고 사회의 각 계층 그리고 공중의 의견을 청취하는 것이며 최종보고서는 실제상에서 여러 가지 의견의 집합체이고 평가의 결론은 가장 최적화된 방안을 의미한다.

환경문제를 초래하는 가장 주요한 원인은 기업의 생산과 오염물질 배출이다. 때문에 기업의 환경정보를 공개하는 것은 환경보호의 성패와 직접적인 관련이 있다. 기업의 환경행위는 공중의 환경이익과 관련된 요구사항이 생기거나 제약하는 중요한 요소이다. 기업의 환경 정보공개는 정부의 환경공공정책과 구체적인 환경보호행위의 정확한 실행에 영향을 주며 더욱이는 공중이 자신이 처한 환경상황과 환경이익을 정확히 이해할 수 있는 것이다. 기업의 환경정보가 정확하게 충분히 공개된다면 공중참여과정에서 정부와 공중의 정확한 판단이 내려질 수 있으며 이는 공중참여가 정확히 실행될 수 있는 중요한 보장이다.

환경보호영역에서 기업의 정보공개제도를 실현하려면 아래와 같은 세가지 측면으로부터 착수하여야 한다. 첫째, 환경감사 제도를 도입하고 환경관련 회계업무를 강화하여야 한다. 둘째, 경제활동에서 중요한 역할을 하는 상장회사는 년도보고서에서 반드시 환경정보를 공개하는 것을 보급시키며 이러한 환경 정보공개상황은 회사의 상장여부 그리고 확대융자여부와 연결시켜야 한다. 셋째, 기업의 환경 정보공개에 대한 등급제를 도입함으로서 환경정보를 공개하는 것을 기업의 일상적인 업무로 만들며

또한 공중의견에 대한 피드백을 접수하여 공중, 정부 그리고 기업 삼자 간의 양호한 정보교류가 이루어 질 수 있게 하여야 한다.

5. 환경보호 NGO단체들의 환경사무에 대한 광범한 개입

많은 국가의 환경법에는 시민이 법적 규정에 근거하여 환경보호를 목적으로 사회조직을 설립할 수 있는 권리를 규정하였으며 NGO단체가 환경보호에 참여하는 전문적인 규정을 두고 있다. 온두라스《환경보통법》제13조의 규정에 근거하면 국가 환경협상위원회에는 반드시 환경비정부조직대표의 의석이 마련되어 있어야 하고 본 법의 제102조의 규정에 근거하면 국가 환경협상위원회는 반드시 환경과 자연자원보호에 대한 계획과 조치에 관련하여 NGO단체와 협상하여야 한다고 규정하였다. 잠비아《환경보호와 오염통제법》(1990년)제4조와 제6조의 규정에 근거하면 국가 환경위원회는 반드시 한명의 비정부조직대표와 두 명의 사인 공중대표를 위해 의석을 마련해야 한다고 규정하였다. 스리랑카에서는 7명의 환경자원봉사기구의 대표가 환경위원회에 임명되며 환경위원회를 도와 임무를 이행한다. 일부 국가의 환경법에는 정부기구가 반드시 공중 또는 환경단체를 위해 편의와 서비스를 제공하여야 한다고 규정하였는데 그 내용에는 환경정보의 제공; 환경법규, 정책, 계획과 기타 관련된 정보의 제공; 법률자문 제공; 기술자문 제공; 조직 활동 협조 등을 포함한다. 이러한 사회단체는 국민사인과 비하면 환경사무에 종사하는데 큰 우세와 능력을 가지고 있다. 이 밖에도 일부 조직은 공중대표의 신분으로 국가 또는 지방정부와 환경사무의 효과적인 합작을 진행할 수 있도록 협조와 감독의 역할을 할 수 있다.

6. 시민이 환경소송을 제기할 수 있는 제도

발달한 국가의 구제제도는 상대적으로 완벽하여 법률상 많은 구제수단을 규정하고 있다. 구제수단은 의견의 제기, 고소, 고발, 검거, 청원, 공청

회, 재의, 소송 등이다. 그중 공청, 재의, 소송이 제일 중요한 구제방식이다. 환경소송은 공중참여와 환경보호의 중요한 방식으로서 특히는 정부기구가 환경입법의 규정을 이행하지 않거나 위법행정행위를 시행 할 때 환경행정소송은 건의, 고소, 항의, 시위, 데모 등 형식보다 더욱 유력한 구제수단이다. 다른 한편으로 직장 또는 사인이 위법행위를 실시하고, 환경민사손해를 조성할 때 공중이 소송을 제기하지 않는다면 "고소하지 않으면 심사하지 않는"원칙에 따라 정부와 법원은 주동적으로 간섭하기 어렵다. 예하면 미국의 시에라클럽(the Sierra Club), 녹색평화(Green Peace)등 NGO조직은 수많은 소송을 제기하였으며 《국가환경정책법》, 《청정공기법》과 《청결물법》등 환경법제의 실행을 보장하였다. 그리고 서방에서 공중의 고소, 고발은 독특한 구제방법으로 운용될 수 있는데 바로 행정감찰원제도(Ombudsman)이다. 본 제도는 1809년 스위스에서 시작되어, 임의의 모든 피해자는 행정기구에서 독립된, 의회의 임명을 받은 행정감찰책임자에게 고소를 제출할 수 있으며 행정감찰책임자는 고소를 접수한 후 조사를 진행하고 최종으로 관련 행정 관원에게 건의를 제기한다. 공중이 행정감찰책임자에게 제기하는 고소, 고발은 행정위법행위를 상대로 제기하는 것이 아니라 각종 불량행위이다. 예하면 관료작풍, 무책임한 언행 등이다. 행정감찰책임자의 건의는 법적강제력이 존재하지 않지만 행정감찰책임자의 지위와 의회의 지지로 인하여 행정기구는 절대대부분 상황에서 건의를 접수한다. 현재 적지 않은 국가의 환경관리영역에서 광범하게 본 제도를 실행하고 있으며 공중에게 고소와 구제의 경로를 제공하여 국민의 환경권익을 더욱 전면적으로 보호하고 있다. 이는 국민의 환경권을 침해하는 행위는 위법행위에만 국한된 것이 아니라 행정관리불량행위도 국민의 이익을 침해하기 때문이다.

7. 환경보호에 대한 교육과 홍보

환경보호 정책결정과정에 참여하는 것도 공중의 권리이지만 공중의 환경보호 의식의 제고도 홀시할 수 없다. 이는 녹색가치관 등 생태관념이

공중이 환경보호에 참여하는 사상기초이기 때문이다. 환경문제의 세계화와 국제화는 환경문제를 판단하는 새로운 척도를 제출하였는데 1982년 《나이로비선언》 제9조에서는 "반드시 선전교육과 훈련을 통하여 공중과 정부가 환경의 중요성에 대한 인식을 제고하고 환경보호를 촉진하는 사업에서 사람마다 책임을 져야 하며 구체적인 환경보호 사업에 참여하여야 한다"고 규정하였다. 세계적 범위에서 보면 환경보호 사업이 발달된 국가에서 국민의 환경보호 의식과 참여정도가 비교적 높고 아니면 반대이다. 그 중요한 원인중의 하나가 경제발전수준의 저하가 환경보호에 대한 공중참여의 적극성을 제약하기 때문이다. 일반적으로 수입수준이 높을수록 사람들의 환경에 대한 관심도가 놓으며 환경개선, 환경의 질을 추구하는 정도가 강렬하다. 경제발전의 저하는 공중참여에 부작용을 일으켜 사람들이 환경보호를 위해 경제발전기회의 포기를 원하지 않으며 이런 경제발전이 거대한 대가를 치른다 하더라도 포기하지 않으려고 한다. 그 중요한 원인이 두 가지가 있다. 인식수준이 낮은 것이 공중참여정도의 저하를 초래하는 객관적 원인이다. 왜냐하면 일부 환경보호행위는 사소한 행위에 불과한데, 예하면 쓰레기를 함부로 버리지 않고 꽃과 나무를 보호하고 공공위생을 유지하는 등이다. 일반적으로 교육수준의 정도가 높을수록 환경의식이 더욱 높다. 교육적인 원인 외에도 인식수준은 사회 전체적 생태발전관, 논리도덕관, 발전관과 관련된다. 모종 의미에서 인식수준은 경제적인요소보다 더욱 근본적이고 더욱 심각한 원인이다. 공중의 인식수준을 제고하는 제일 중요한 수단은 환경교육이다. 환경교육은 반드시 전민교육을 실시하여야 하고 이는 학교교육, 직업교육과 사회교육 3가지 측면으로 나뉜다. 3가지 교육이 결합되어야만 사람마다 환경보호와 사인이익의 밀접한 관계를 제대로 인식할 수 있게 되고 공중의 책임감과 참여의식은 향상된다.

8. 미디어감독

21세기 초 미국의 수많은 매거진에서 설문조사를 실행하여 새로운 세

기에 들어서서 가장 큰 관심사를 조사하였는데 결과는 환경문제가 1위로 꼽혔다. 미디어는 공중에게 환경문화를 전파하고 환경보호의 정보를 전달하는 중요한 장치이며 환경보호정책, 법률법규, 환경보호지식을 보급하고 공중참여를 동원하는 동시에 환경보호, 생태개선, 각종 자원의 합리적 이용과 절약하는 관념을 공중에 전달함에 있어서 중요한 역할을 한다. 공중이 환경문제에 대한 관심과 미디어가 환경문제에 대한 보도는 서로 촉진하는 관계이다. 미디어는 환경문제데 대한 보도로 공중의 환경보호 의식을 향상시키고 공중의 환경문제에 대한 관심도를 제고시킨다. 공중의 환경보호 의식의 제고는 더욱 큰 환경문제에 대한 관심을 불러일으켜 환경문제가 뉴스보도에서의 비중이 날로 제고되게 하여 더욱 많은 국민들이 환경문제를 인식하고 이해하게 한다. 이런 상호관계를 인식하고 20세기 80년대 중후기, 적지 않은 국가에서 환경기자협회를 설립하였다. 아시아-태평양지구는 1988년에 아시아-태평양지구환경기자협회와 환경기자정보망을 설립하였고 총부를 스리랑카에 두어 현재 42개 국가의 8000여명의 기자가 가입하였다. 1987년 전 미국기자협회가 워싱턴에서 설립되었고 최초의 몇 명으로 부터 1989년에 이미 1100명이 되었다. 환경보호에 있어서의 환경기자의 역할을 지원하기 위하여 많은 환경보호단체, 재단에서는 전문적인 환경보도상을 설립하였다. 예하면 영국로이터통신사와 국제 자연보호연합에서 연합하여 환경보도상을 설립한 것, 아시아-태평양지구에서 설립한 녹필상(綠筆奬, UN에서 설립한 지구500가(佳)상도 특별히 미디어를 수상대상으로 열거했다. 총부를 영국에 설치한 세계환경영상시스템(世界环視网絡>은 무상으로 전 세계에 황경영상자료를 제공한다.

제 5 장 환경보호 공중참여제도에 대한 입법적 개선방안

현재 중국에서 환경보호에 대한 공중참여의 중요성과 그 필요성에 대한 인식과 공감대가 어느 정도 형성된 것은 사실이지만, 환경보호 공중참여제도에 대한 입법적 지원이 후속되지 않음으로 인하여 공중이 구체적인 법적 수단을 통해 직접 환경보호와 환경관리에 참여할 수 없는 실정이다. 이는 중국의 강점이라 할 수 있는 방대한 시민자원의 낭비라 할 수 있을 것이다. 환경보호에 있어 공중이 충분한 역할을 발휘하도록 보장하기 위해서는 환경사무에 참여할 수 있는 공중의 법적 지위가 먼저 명확히 정립되어야 하고, 다양한 법적 수단을 동원하여 환경에 대한 손해를 제재 및 처리할 수 있는 권한을 부여하여야 할 것이다. 즉 공중이 환경보호에 참여할 수 있는 권리를 입법적으로 보장하여 환경보호 공중참여제도의 법률적·제도적인 수단을 제공하는 것이다.

차이징의 'Under the dome'이 방영됨에 따라 스모그와 같은 환경오염의 심각성과 위험성이 재차 환기되면서, 전문가들은 대기 중 PM 2.5[302]에 유독물질이 다량 함유되어 있어 인체건강과 대기환경에 큰 악영향을 미친다고 설명했다. 현재 중국은 심각한 환경오염을 해결하기 위해 많은 정책을 쏟아내고 있다. 중국 정부는 신《환경보호법》을 시행하기에 앞서 불법행위에 대해 벌금을 강화하고 소셜 미디어인 "위챗(wechat)"을 통한 신고플랫폼을 구축하는 등 다양한 환경보호 정책을 강화할 것이라고 밝혔었다. 이러한 작은 시도들이 모두 공중참여를 위한 기초 시스템 구축이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 또한 환경문제 개선을 위한 중국의 추가적인 노력 중 하나로 전기자동차 보급정책을 들 수 있는바, 2015년 양회(兩會)에서 리커챵(李克强) 중국 국무원 총리는 정부 업무보고를 통해 "신에너지 자동차 보급을 확대해 자동차 배기가스 문제를 해결하고

302) 환경오염수치인 PM 2.5는 대기 중에 존재하는 직경 2.5미크론 이하의 미립자를 가리킨다.

석유제품 기준과 품질을 높여야 한다."고 밝혔다. 이미 대체에너지에 적극적인 투자를 하고 있는 중국정부는 아직 충분히 성숙하지 않은 세계 전기자동차 시장에서 중국의 신속한 성장을 도모하기 위해 정부 차원의 지원을 아끼지 않고 있다. 중국 정부의 대표적인 지원 정책으로는 NEV 정책을 들 수 있을 것이다. NEV 정책은 New Energy Vehicle의 약자로, 중국 정부는 2020년까지 전기자동차 500만 대 보급을 목표로 지난해 7월 "신에너지 자동차 정책"을 발표하고 이를 추진하고 있다. 정부는 2017년 말까지 NEV 구매 시 취득세 10%를 추가 감면할 계획이라고 밝혔다. 또한, 주차비, 통행료 감면 등의 장려 정책 이외에 베이징(北京)시 교통관리국은 전기 승용차에 대한 차량 5부제 운행 제한을 폐지한다고 공고하기도 하였다.[303] 중국의 자동차 제조업체들은 정부정책을 준수하지 않을 수 없을 만큼, 중국 정부의 정책은 전기자동차 생산에 실로 막대한 영향을 미치고 있다. 이외에 2015년 양회에서 발표된 수많은 개선방안들이 보다 효율적이고 실효적인 관점에 초점을 입각한 것이라는 점에 미루어 볼 때, 앞으로 중국에서 환경보호 및 신재생에너지 산업이 지속적으로 중요화두로 다뤄지게 되리라는 점은 자명하다. 경제성장이 둔화되고 새로운 경제성장 동력이 필요한 현 시점에서 환경보호 및 녹색에너지 투자는 새로운 투자방향으로 부상할 것이며 질적인 성장에 기여할 수 있는 유망한 산업이 될 것이다. 배출가스 관리, 환경 관련 검사 및 관측, 환경보호 집행역량의 확대는 전반적인 산업에 투자기회를 제공해줄 것이다. 또한 일정한 성장 기반을 지니고 있는 신재생에너지 자동차를 비롯하여, 석탄소비량과 미세먼지 증가를 억제할 수 있는 태양광과 같은 녹색에너지에 대한 시장의 주목은 더욱 가속화될 전망이다. 또한 대기오염과 관련하여 정부에서 대기오염 기준을 강화하면서 그 정화에 대한 새로운 수요 역시 창출될 것으로 예상된다. 중국내 대기오염의 심각성을 고려할 때, 향후 3-5년 사이가 공기정화장비 산업의 급성장기가 될 것으로 기대된다. 향후 오염물질 배출제한은 화력발전소에서 철강, 시멘트 등 기타

303) 현재 베이징시는 자동차 번호판 끝자리 수를 기준으로 평일 하루에 두 번호씩 운행제한 규정을 두고 있는데 이번 조치로 전기 승용차는 이러한 제한을 받지 않게 돼 일반차량보다 이용률이 20% 증가하는 효과가 있을 것으로 보인다.

오염이 심한 산업으로까지 확장되어 동시에 꾸준한 실적 성장이 기대된다.

실제로 중국 당국은 차이징의 다큐동영상은 삭제했지만, 그 어느 때보다 강도 높은 환경 대책을 내놓고 있다. 시진핑(習近平) 국가주석은 지난해 3월 7일 장시(江西)성 전국인민대표대회 대표들과 만나 "환경은 곧 민생"이라면서 "환경을 오염시킨 자는 누구든 일벌백계하겠다"고 밝혔다. 차이징에게 감사의 뜻을 표하기도 했던 천지닝(陳吉寧) 환경보호장관(장관)도 이날 전국인민대표대회 기자회견에서 "새로 개정된 환경보호법을 강철처럼 강하고 날카롭게 엄격하게 집행할 것"이라고 말했다. "환경오염은 민생의 우환이자 고통이다. 오염물질을 몰래 배출한 자들에게 법적 책임을 묻겠다"고 말했다. 전국인민대표대회 정부 업무보고에 나선 리커창(李克强) 중국 총리는 강도 높은 환경오염 대책을 강조했다. 리 총리는 "오염물 배출을 줄이는 환경정비 공략전을 치를 것"이라며 "확고한 조치를 취해 맑고 푸르고 영속적인 발전이 가능한 환경을 만들 것"이라고 말했다. 그는 "올해 1000만무(66억6000㎡)의 경작지를 산림이나 초원으로 환원시키고 9000만무의 산림을 조성하겠다"고 말했다. 아울러 2005년 말 이전에 등록된 영업용 대량 오염물질 배출 차량을 전부 폐차시키겠다는 계획도 발표했다. 중국 전역에 친환경 에너지 자동차를 보급하고, 환경보호세 입법도 추진하겠다고 밝혔다. 이에 더하여 이산화탄소 배출량 3.1% 이상 감축, 중점지역 석탄 소비증가 억제, 풍력, 태양광, 수력, 원자력 등 비 화석연료를 이용한 전력생산 등의 대책도 제시했다. 중국 정부는 지난해 전국인민대표대회 때도 노후 차량 600만대 폐차, 소형 석탄 보일러 5만대 도태, 화력 발전시설의 탈황·탈미세먼지 시설 의무화 등의 대책을 내놓은 바 있다. 또한 에너지자원관련 국유기업의 고질병인 부정부패 척결에도 굳은 의지를 보였다. 중국공산당 중앙검사기율위원회(기율위)는 최대 석유가스 국유기업인 중국석유천연가스집단공사(CNPC·중국석유)의 랴오융위안(廖永遠)[304] 총경리를 심각한 기율 위반 혐의로

304) 중국석유에서는 랴오융위안(廖永远) 총경리 외에 46명의 간부들이 조사를 받고 있어 처벌 대상이 더 늘어날 것으로 보인다. 중국석유천연가스집단공사는 정치국 상무위원 출신으로는 처음으로 비리 혐의로 낙마한 저우융캉의 '친정'이다. 일부

체포해 조사했다. 국유 자동차 기업인 중국제일자동차그룹(이치그룹)[305]의 쉬젠이(徐建一) 회장이 체포된 데 이어 랴오융위안(廖永遠) 총경리가 체포되자 기율검사위의 칼날이 본격적으로 국유기업들을 향하기 시작했다는 분석이 나오고 있다. 반부패를 강조한 양회가 폐막된 직후에 국유기업 책임자 두 명이 축출되자 중국 언론들은 "기율위의 국유기업에 대한 부패 척결의 속도가 매우 빠르게 진행될 것"으로 전망했다. 기율위는 2015년 2월 올해 석유, 에너지, 통신 등 26개 중앙 국유기업을 조사하겠다고 밝힌 바 있다. 이 같은 강력한 대책은 전국인민대표대회 직전에 나온 '돔 천장 아래'의 선풍적인 인기와 결코 무관하지 않을 것이다. 세계 그 어느 나라에서도 정부의 힘으로만 오염을 다스리는 것은 사실상 불가능하다. 우리는 정부의 완벽한 환경보호의 체제와 시스템이 구축되기만 기다릴 것이 아니라 개개인마다 모두 환경보호에 참여하여 힘을 보태야 한다. 공중의 선택과 근거가 환경보호의 관건이라 할 수 있다.

이하에서는 중국의 환경 공중참여입법에 대한 분석을 기초로 공중참여 제도에 대한 입법적인 제안을 행하고자 한다. 우선 중국의 환경정보공개 제도, 환경공중참여, 환경구제측면의 입법규정을 소개하고 다음으로 현재 중국의 환경보호 공중참여에 있어서 제도적으로 미흡한 점을 지적한 이후, 몇 가지 측면으로 공중참여에 대한 제도적인 개선책을 제안하고자 한다.

제1절 환경 공중참여권 입법에 대한 평가

중국 《환경보호법(环境保護法)》,《환경영향평가공중참여임시방법(环境影響評价公衆參与暫行辦法)》등에는 환경 공중참여에 관한 규정을 두고 있다. 하지만 날로 심각해져 가는 환경문제와 집단적 환경오염사건의 빈번한 발생은 현재 중국의 환경공중참여를 위한 입법의 미흡사항을 시사해주는 것이기도 하다. 환경 공중참여에 관한 입법은 일련의 체계적인

전문가는 중국석유에 대한 손보기를 '저우융캉 사건의 여파'로 분석하기도 한다.

305) 이치그룹은 독일 폴크스바겐과 일본 도요타 등 많은 외국 업체와 합작 사업을 하고 있는 중국 최대 자동차 기업이다.

공정으로서 이론적인 가능성과 현실적 실행 가능성을 동시에 고려하여야 하고 환경 정보권, 환경정책결정과정에 참여할 권리와 환경구제에 참여할 권리 그리고 환경교육, 환경단체 등 관련된 제도의 뒷받침이 있어야 한다. 때문에《오르후스협약》과 미국, 한국 등 환경보호 선진국들의 공중참여에 관한 성공적 경험을 참고하여 환경 공중참여 입법에 있어 중국의 현재 실정을 충분히 고려하여야 한다. 공중참여권에 관한 법규는 중국의 헌법과 이외의 다수 법률들에 포함되어 있다. 특히 전문적 환경관련 법률, 법규에서도 환경 공중참여권에 관한 규정을 두고 있다. 2002년에 제정된 《환경영향평가법(环境影響評价法)》은 환경 공중참여권의 입법을 한 단계 발전시켰으며 2006년에 제정된 《환경영향평가공중참여임시방법(环境影響評价公衆參与暫行辦法)》와 2007년에 제정된 《환경 정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》은 중국의 환경공중참여권의 입법을 한층 개선하였다. 그러나 이들 법령에는 아래에서 보는 바와 같이 여전히 많은 미흡사항들이 존재한다.

1. 환경 정보공개

가. 전문적인 환경보호관련 법률, 법규중의 환경 정보공개규정

(1) 주요내용

중국의 《환경보호법(环境保護法)》과 전문적 환경보호관련 법률, 법규에서 환경 정보공개에 관한 내용을 담고 있다. 1989년《환경보호법(环境保護法)》에서는 정부와 기업의 환경 정보공개 의무를 규정하였다. 제11조에 따르면, 국무원(國務院), 자치구(自治州), 직할시(直轄市)인민정부의 환경보호행정주관부문에서는 환경상황정보를 공개할 의무가 있고 현급(縣級) 또는 진급(鎭級)정부에서는 공중에 중요한 영향력이 있는 현지의 환경상황을 공개할 의무가 있다고 규정하고 있다. 제31조에 따르면, 돌발환경사건에서 기업은 의무적으로 관련된 환경정보를 공개하여야 한다.

그러나 기업이 이를 위반하였을 때의 법적 책임은 규정하지 않았다. 1996년《소음오염방치법(噪聲汚染防治法)》제19조에 따르면, 공안기관은 소음오염배출상황을 공고할 의무가 있다고 규정하고 있다. 2002년《청결생산촉진법(淸洁生産促進法)》제17조에서는 성(省), 자치구(自治州), 직할시(直轄市)인민정부의 환경보호 행정주관부문에서는 정기적으로 오염물배출기준을 초과하였거나 또는 오염물배출총량기준을 초과한 기업의 명단을 공개하여야 한다고 규정하고 있으며 제31조에서는 오염물배출기준 초과로 명단공개리스트에 오른 기업은 주요한 오염물배출상황을 공개하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 오염물이 인체 또는 환경에 미치는 피해에 대한 설명을 공개할 것은 요구하지 않고 있다.

2000년《대기오염방치법(大气汚染防治法)》제20조2항에서는 지방정부가 대기오염이 심각한 긴급 상황에서의 고지(告知)제도를 규정하고 있다. 제23조에서는 대, 중형 도시인민정부의 환경보호 행정주관부문에서는 반드시 정기적으로 대기환경상황정보를 발표하여야 한다고 규정하였다. 그러나 본 규정에서는 현급(縣級)정부의 의무를 규정하지 않았다. 《수질오염방치법(水汚染防治法)》제19조의 규정에 의하며 환경보호부에서는 중점수질오염물 배출총량규제지표의 요구를 완성하지 못한 성, 자치구, 직할시를 공개하고, 성급(省級) 인민정부의 환경보호 주관부문은 중점수질오염물 배출총양규제지표의 요구를 완성하지 못한 시, 현을 공개하고, 현급(縣級) 이상 인민정부의 환경보호 주관부문에서는 본 법의 규정을 위반하고 수질환경을 심각하게 오염시킨 기업의 명단을 공개한다.

제25조에 따르면, 국무원의 환경보호 주관부문에서는 국가의 수질환경상황정보를 공개할 의무가 있다. 제68조의 규정에 의하면 기업과 사업단위에서는 사고 또는 기타 돌발환경사건이 발생하였을 때 사고발생지의 현급(縣級) 이상 인민정부 또는 환경보호주관부서에 보고하여야 하고, 환경보호주관부분에서는 보고를 받은 뒤 즉시 본급(本級)인민정부에 보고하고 관련부서에 송달하여야 한다. 여기에서 제68조의 규정과 《환경보호법》제31조의 규정은 서로 충돌되는바 이는 입법상의 퇴보라 할 수 있다. 《환경영향평가법》에서는 필요한 환경영향평가정보 공유시스템을

구축하여 환경영향평가의 과학성을 제고하여야 한다고 규정하였지만 아쉽게도 이러한 정보를 공중이 공유할 수 있다고 규정하지는 않았다. 이밖에 2003년《방사성오염물질방치법(放射性污染物防治法)》등 법규에서도 환경 정보공개에 관련된 내용을 규정하였다.

(2) 소결

중국의 전문적인 환경보호관련 법률, 법규 중 환경 정보공개규정의 특징은 아래와 같다. 첫째, 환경 정보공개 의무를 이행하는 주체는 대, 중형도시의 환경보호 주관부문이고 현급(縣級)과 진급(鎭級) 인민정부는 포함되지 않는다. 또한 오염이 심각한 기업리스트에 포함된 기업과 돌발환경사건이 발생한 기업도 포함되지 않는다. 둘째, 공개되는 환경정보에는 주로 "중점수질오염물 배출총량규제지표의 요구를 완성하지 못한 성·자치구·직할시", "중점수질오염물 배출총량규제지표의 요구를 완성하지 못한 시·현", "수질환경을 심각하게 오염시킨 기업", "오염물배출기준치를 심각하게 초과하였거나 또는 오염물배출총량기준치를 심각하게 초과한 기업"만 포함되었고 상술한 기업이 "배출 또는 기준치를 초과하여 배출한 구체적인 정보"는 포함되지 않았다. 또한 "주요 오염물질의 배출상황"도 포함되지 않았으며, 상술한 오염으로 인하여 환경과 인체에 미치는 위험성에 대한 설명도 포함되지 않았다. 셋째, 《수질오염방치(防治)법》제68조의 규정에는 돌발환경상황이 발생한 기업이 관련정보를 즉시 공개하여야 한다는 규정이 포함되지 않았다. 넷째, 상술한 입법에서 공중이 필요한 환경정보를 신청하여 얻을 수 있는 권리와 절차를 규정하지 않았다. 다섯째, 정부와 기업이 규정을 위반하였을 때의 법적 책임에 대하여서도 규정하지 않았다.

나. 행정법규와 행정부문규제중의 환경 정보공개규정

(1) 주요내용

중국의 행정법규와 행정부문규제에도 환경 정보권에 관련된 규정이 있다. 2006년 국무원에서 제정한 《국가돌발공공사건 총체적응급예안(國家突發公共事件總体應急預案)》에서는 돌발공공사건이 발생한 직후 반드시 즉시 사회에 간략한 정보를 공개하여야 할 의무를 부과하는 한편, 돌발사건에 대한 정보전송, 처리, 통보, 정보발표 등에 관하여서도 명확하게 규정하였다. 2003년 국가환경보호총국(2008년 국무원산하의 환경보호부로 변경)에서 제정한 《환경보호행정주관부문 정무공개관리방법(环境保護行政主管部門政務公開管理辦法)》에서는 각급 환경보호부분에서 반드시 공개하여 하는 정부업무정보, 절차 등을 규정하였다. 같은 해에 제정한 《기업의 환경정보에 관한 공고(關于企業环境信息的公告)》는 환경정보 공개에 관한 중국의 첫 번째 법률이다. 본 법에서는 기업의 환경 정보공개에 관련된 세부적인 제도를 규정하였다. 2006년에 제정한 《환경영향평가공중참여임시방법(环境影響評价公衆參与暫行辦法)》제7조에서는 시공기업 또는 시공기업의 위탁을 받은 환경영향평가 기관 그리고 환경보호행정주관부문은 반드시 공중에게 환경영향평가정보를 공개하여야 한다고 규정하였다. 그러나 구체적인 법적 책임은 규정하지 않았다.

본 법의 제9, 10, 11조에서는 시공항목에 관련된 정보의 범위와 방식 등을 공개하여야 한다고 규정하였고 시공항목의 대체방안에 대하여서도 공개하여야 한다고 규정하였지만 여전히 구체적인 법적 책임에 대해서는 규정하지 않았다. 2007년 국무원에서 제정한 《정부정보공개조례(政府信息公開條例)》에서는 각급 인민정부에서 정부정보를 공개하여야 한다고 규정하였지만 공중이 정보공개를 신청할 때 반드시 “특수 수요”가 있어야 한다고 규정하였다. 2007년 국가환경보호총국(2008년 국무원산하의 환경보호부로 변경)에서 제정한 《환경 정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》에서는 정부와 기업의 환경 정보공개내용을 세부적으로 규정하였으며 2008년 환경보호부에서는 《환경보호부 정보공개목차(环境保護部信息公開目彔)》(제1회)와 《환경보호부 정보공개지침(环境保護部信息公開指南)》을 제정하였다. 《정부정보공개조례(政府信息公開條例)》와

《환경 정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》은 시민의 환경 정보권을 보장하였다는 점에서 중대한 의의를 갖는다.

이 밖에 2009년에 제정한 《환경영향평가기획조례(規划环境影響評价條例)》제4조에서는 환경영향평가보고서에 대한 기획심사기관은 환경영향평가보고서의 결론과 심사의견을 채택하지 않을 때 반드시 채택하지 않는 것에 관한 서면의견을 항목별로 작성하고 문서를 비치하도록 의무화하였다. 그리고 관련된 기업, 전문가, 공중은 열람신청을 할 수 있다고 규정하였다. 환경보호부에서 2010년부터 실시한 《환경행정처벌방법(环境行政處罰辦法)》제48조에서는 행정기관이 행정처벌결정을 내릴 때 반드시 당사자에게 관련된 사실, 이유, 증거와 당사자의 진술과 항변을 할 수 있는 권리를 고지(告知)하여야 한다고 규정하였다. 또한 중대한 행정처벌결정을 내리기 전에는 당사자가 공청회의 개최를 요구할 수 권리가 있다는 것을 고지(告知)하여야 한다고 규정하였다.

(2) 소결

상술한 행정법규와 행정부문규제중의 환경 정보공개규정에 관한 특징은 아래와 같다. 첫째, 환경정보 공개의무가 있는 주체는 각 급 정부, 각 급 정부의 환경보호 부문, 건설업체, 위탁을 받은 환경영향평가기구, 오염이 심각하여 정보공개 리스트에 오른 기업이 포함되어 있지만 공공직무를 수행하는 환경보호 사업단위와 직속부문 그리고 기타의 공공직무를 수행하는 기업과 부문은 포함되지 않았다. 둘째, 환경 정보공개의 범위는 확대되었으나 공중이 가장 알고 싶어 하는 자신의 주거환경 주변의 정보 그리고 관련된 위험정보는 포함되지 않았다. 셋째, 공중이 정부에 환경정보를 공개할 것을 요구할 수 있다고 규정하였지만 반드시 "특수 수요"가 있어야 한다는 단서를 두었다. 넷째, 관련된 법적 책임을 규정하였지만 정부의 법적 책임에 대한 규정은 명확하지 않고 기업의 법적 책임형식은 단일하고 정도가 미미하며 "오염물배출이 국가 또는 지방정부의 기준을 초과하였거나 오염물배출총량이 지방정부규제지표를 초과하여 오염정도

가 심각한 기업"에 국한 되었다.

다. 지방법규, 지방정부규제중의 환경 정보공개규정

환경정보와 관련된 지방정부의 입법은 주로 지방정부 정보공개규정과 지방 환경 정보공개규정이다. 국무원에서 《정부정보공개조례(政府信息公開條例)》를 제정하기 전 후난(湖南)과 허베이(河北) 등 지방정부는 1990년대 중반부터 시작하여 이미 정부의 정무를 공개하기 시작하였고 2002년 광저우(广州)시정부에서 제정한 《광저우시 정부정보공개규정(广州市政府信息公開規定)》은 중국의 정보공개제도를 선도하였으며 그 뒤로 각 급 지방정부는 정보공개규정을 제정하기 시작하였다. 예를 들어 《광저우시 환경보호국의 환경 정보공개실시방법(시행)广州市环境保護局环境信息公開實施辦法(試行)》,《쓰촨성 환경보호청의 정부환경 정보공개방법(시행)四川省环境保護廳政府环境信息公開辦法(試行)》,《상하이시 환경 정보공개 공중실용지침(上海市环境信息公開公衆獲取實用指南)》,《칭하이성 환경보호청의 정부환경 정보공개지침(青海省环境保護廳政府环境信息公開指南)》등이 대표적이다.

라. 문제점 분석

이상의 입법들에서 중국의 환경정보 공개제도는 지난 몇 년간 무에서 유를 창조하였고 일반적인 사항에서 구체적인 것으로, 지방에서 중앙으로 점차 확장하는 과정을 거쳤음을 알 수 있다. 현재 중국에서 공중의 환경 정보권에 대한 입법은 점차 구체화되고 있으며 활용성이 갈수록 높아지고 있다. 그러나 직접적인 시민 환경 정보권에 관한 규정이 존재하지는 않으며 다만 국가 환경관리의 입장에서 출발하여 환경정보에 대한 통계와 발표제도를 규정하였고 아직도 많은 문제점들이 존재하고 있다. 이하에서는 그 문제점을 구체적으로 살펴보기로 한다.

첫째, 환경 정보권의 주체가 제한적이다. 《오르후스협약》에서 환경

정보공개의 의무주체가 “공공당국”인 것에 비하면 중국의 환경 정보공개의 의무주체와 환경 정보공개를 신청할 수 있는 주체의 범위는 크게 제한적이다. 즉 환경 정보공개의무의 주체는 국가행정기관, 환경보호 부문, 환경오염이 심각한 기업 리스트에 오른 법인, 자발적으로 환경정보를 공개한 기업이 포함되지만 공적 책임이 있거나 또는 공공 서비스를 제공하는 자연인, 법인, 환경공공자문기구 등은 포함되지 않았다.[306] 또한 환경정보권의 권리주체에 대한 규정에는 불합리한 제한사항으로서 환경정보공개를 신청하는 시민, 법인 그리고 기타 조직은 반드시 "특수 수요"[307]가 있어야 한다고 규정하고 있는데 이러한 "특수 수요"에 대한 명확한 기준은 명확히 정립되어 있지 않다. 때문에 외국시민, 법인 그리고 기타 조직은 중국의 환경 정보공개를 신청할 권리가 없다. 《오르후스협약》에서 권리주체는 "공중"으로 규정되어 있는데 "어떠한 이익과 관련이 있는지 해석할 필요가 없다"는 규정과 대비되며 중국의 환경보호법규정에서 환경 정보권의 권리주체에 대한 제한이 지나치게 엄격하다.[308]

둘째, 공개되는 환경정보의 범위가 제한적이다. 정부에서 자체적으로 공개하는 환경정보의 범위는 전면적이지 않다. 예를 들어 《환경 정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》제11조에서는 17개의 항으로 환경보호 부문에서 반드시 공개하여야 하는 정부의 환경정보를 규정하였는데 그 중에서 6항, 8-16항은 모두 정부업무에 대한 공개사항이고 1, 2, 3, 4, 5, 7항의 내용은 환경보호법률, 법규, 행정부문규정, 표준 그리고 기타 문

306) 다만, 일부 지방에서는 본 규정을 다소 개선하는 입법을 행한 바 있다. 예컨대 《광저우(广州)시환경보호국의 환경 정보공개실시방법(시행)》제2조의 규정과 《쓰촨(四川)성환경보호청의 정부환경 정보공개방법(시행)》제2조에서 규정한 환경 정보공개의 주체에는 환경보호국의 직속단위와 부속된 사회단체를 포함하고 있다.

307) 《중화인민공화국정부정보공개조례》제13조 참조; 《환경 정보공개방법(시행)》제10조 참조.

308) 일부 지방입법에서는 이미 환경 정보공개를 신청할 수 있는 주체의 범위에 제한을 두지 않고 있다. 예를 들어 《산시(山西)성환경보호 공중참여방법》과 《선양(沈陽)시공중참여환경보호방법》의 규정에서는 “공중”에 대하여 법률행위능력을 갖춘 자연인, 법인 그리고 기타조직이라고 규정하였으며 신청인의 국적을 제한하지 않고 있다. 《산시(山西)성환경보호 공중참여방법》제2조; 선양(沈陽)시공중참여환경보호방법》제2조 참조.

건, 환경보호기획, 환경품질정보, 환경통계정보와 환경조사정보, 돌발환경사건에 대한 응급대안과 예보 그리고 발생과 처리 등 상황, 대, 중형도시에서의 고체 폐기물에 관련된 정보이다. 이러한 규정들은 표면상 매우 광범위한 것으로 보이지만 실제로는 거시적인 정보에 불과하고 환경전략, 정책, 방안, 계획 등을 실시함에 있어서의 진도 보고서나 입안하려는 구체적 활동, 계획, 방안과 정책초안, 정부부문규정 등 규칙을 집행하는 초안, 환경정보 등은 포함하지 않고 있다. 또한 소형도시의 환경품질상황, 주민의 생활환경과 밀접한 관련 있는 공정의 건설, 정책결정정보, 오염물상호작용원리와 유전자변형물질에 관련된 정보 등은 포함되지 않았다.

다음으로 《환경 정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》제19조와 제20조에서는 기업정보공개의 범위에 대하여 규정하였는데 여기에도 오염물의 위험정도에 대한 설명과 기업의 제품에 대한 환경정보는 포함되지 않았다. 또한 공중이 정부에 환경정보를 공개할 것을 요구할 수 있는 권리는 있지만 "특수 수요"가 있어야 한다는 규정 외에는 어떠한 환경정보의 공개를 요구할 수 있는지에 대한 구체적인 규정이 존재하지 않는다. 특히 정부가 정보공개신청을 거절하는 범위도 명확하지 않은바, 여기에는 국가안전, 공공안전, 경제안전, 사회의 안정, 국기비밀, 상업적 영업비밀, 사인의 프라이버시와 관련되는 정부의 정보가 포함된다고 하였는데 이는 정보공개를 함에 있어서 정부에게 지나치게 큰 자유재량권을 부여한 것으로 그 결과 공중의 환경 정보권은 보장받기 어렵게 되었다.

셋째, 법적 책임에 대한 규정이 부족하다. 현재 중국의 환경보호 입법상황에서 공중의 환경 정보권을 실현하려면 주로 정부와 기업의 환경 정보공개에 의존할 수 밖에 없다. 그러나 《정부정보공개조례(政府信息公開條例)》와 《환경 정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》에는 정부와 기업이 정보공개 의무를 제대로 이행하지 않을 경우에 이를 추궁하는 책임의 강도가 약하고 정부가 환경정보를 제공함에 있어서 정보제공의 과도한 지연·공개범위와 제공된 정보의 진실성 결여·공중의 환경정보 요구에 대한 부작위 등의 경우에 대한 법적 책임을 규정하지 않았다.

《환경 정보공개방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》에서는 오염정도가 기준치를 엄중하게 초과한 기업은 환경정보를 공개하여야 하고 강제공개 의무를 위반한 기업에게 최고로 10만웬(한화로 약 1763만원)의 벌금을 부과할 수 있다고 규정하였지만 법정형이 엄격하지 않아 일반적으로 기업은 벌금형을 감수하더라도 정보공개 의무를 이행하지 않으려는 경향이 있다.

2. 환경정책결정과정 참여

가. 헌법과 헌법성문헌의 규정

《중화인민공화국 헌법》의 공중참여에 관련된 규정은 아래와 같다. 제2조제3항에서는 시민의 국가관리 사무에 참여할 권리를 규정하고, 제27조제2항에서는 국가기관과 국가공직자는 인민의 의견과 건의를 경청하여야 함을 규정하였으며, 또한 제35조에서는 시민의 언론, 출판, 집회, 결사, 시위의 자유를 규정하였으며, 제41조에서는 시민의 비평, 건의, 제소, 고소, 고발할 권리를 규정하였다. 이는 환경 공중참여권의 헌법적 근거이다. 2000년에 시행된 헌법성법제규정인《입법(立法)법》제5조의 규정에 의하면 입법과정에서 인민이 각종 경로를 통하여 입법 과정에 참여하는 것을 보장하여야 하고, 제58조에서는 행정법규를 제정함에 있어서 반드시 공중참여절차가 있어야 한다고 규정하였다. 이는 공중참여 권리의 법적 근거에 해당한다.

나. 행정법규와 행정부문규제중의 규정

중국의 행정법규와 행정부문규제에서 규정하고 있는 공중참여권에 관련된 내용은 아래와 같다. 2004년에 제정된 《행정허가법(行政許可法)》 제46조의 규정에 의하면 행정기관은 공익과 관련된 중대한 행정허가결정을 내리기 전에 반드시 공청회를 열어야 한다. 제47조에는 타인의 중대

한 이익과 관련된 행정허가(行政許可) 공청회에 관련된 규정도 있다. 2002년에 제정된 《행정법제 제정절차 조례(行政法規制定程序條例)》제12조의 규정에 의하면 행정법규를 기초(起草)할 때에는 반드시 광범하게 관련된 기관, 조직, 시민의 의견을 광범위하게 청취하여야 하고, 의견을 청취함에 있어서 좌담회, 심의회, 공청회 등의 형식을 취할 수 있도록 규정하였다. 제19조부터 22조에서는 시민이 행정법규의 기초(起草)과정에 참여하는 내용을 상세하게 규정하였다. 2002년에 제정된 《행정부문규제 제정절차 조례(行政部門規章制定程序條例)》제14조의 규정에 의하면 행정부문규제를 기초(起草)할 때에는 반드시 광범하게 관련된 기관, 조직, 시민의 의견을 광범위하게 청취하여야 하고, 의견을 청취함에 있어서 서면으로 의견을 구하거나, 좌담회, 심의회, 공청회 등의 형식을 취할 수 있다고 규정하였다. 그리고 제15, 22, 23, 35조에서는 시민이 행정부문규제의 기초(起草)과정에 참여하는 내용을 상세하게 규정하였다.

다. 전문적인 환경보호관련 법률, 법규중의 규정

중국의 전문적인 환경보호법제에서는 비교적 상세하게 공중의 환경보호 참여권에 관련된 내용을 규정하였다. 1989년 《환경보호법(环境保護法)》제5조의 규정에 의하면 공중은 환경과학교육과 환경과학기술연구, 개발과정에 참여할 수 있는 권리가, 제6조에서는 명확하게 시민은 환경오염과 환경파괴행위에 대하여 검거와 고소할 수 있는 권리가 있다고 규정하였다. 제8조는 공중의 환경보호에 대한 참여를 장려하는 제도를 규정하였다. 그리고 《대기오염방치법(大气污染防治法)》,《해양환경보호법(海洋环境保護法)》,《수질오염방치법(水污染防治法)》,《환경소음오염방치법(环境噪聲污染防治法)》등 환경보호법률, 법규에도 유사한 규정이 있다. 2002년에 제정된 《환경영향평가법(环境影響評价法)》은 환경보호 공중참여에 있어서 크게 진일보한 것으로, 공중참여의 주체, 범위, 절차, 형식, 공중참여조직자, 대상, 공중참여 의견의 처리 등에 대하여 규정하였다. 2006년에 제정된 《환경영향평가 공중참여 임시방법(环境影響評价

公衆參与暫行辦法)》은 실질적으로 공중이 환경영향평가에 참여할 수 있는 제도를 법적인 측면으로 발전시켰으며 세부적인 절차도 구체화하였다. 본 법에서는 공중이 환경영향평가에 참여할 수 있는 권리를 명확히 하였고 내용 또한 구체화하였다.[309]

예를 들어 공중의 환경영향평가참여에 대하여 공개적이고 평등하며 광범하고 편리한 원칙을 적용하고 공중참여의 조직형태를 규정하였으며 정부와 환경보호 부문의 환경 정보공개 의무도 규정하였다. 이는 중국의 환경보호 공중참여와 관련된 최조의 전문적 입법으로서 환경공중참여권을 미래지향적으로 확립하였다는 의의가 있다. 2006년에 제정된 《환경민원방법(环境信訪辦法)》의 규정에서 환경민원을 제기할 수 있는 사항으로는 첫째, 환경보호법제규정을 위반하여 시민, 법인 또는 기타조직의 합법적인 환경권익을 침해하는 행위 둘째, 환경보호 사업에 대한 의견, 건의, 요구 셋째, 환경보호행정부문 그리고 그 소속부문의 공무원에게 비평, 건의, 요구가 포함된다. 2009년에 제정된 《환경영향평가기획조례(規划环境影響評价條例)》제6조에서는 공중이 환경영향평가 과정의 위법행위를 신고할 수 있는 권리를 규정하였고, 제13조는 공중이 환경영향평가 기획에 참여할 수 있는 방법과 그 효력에 대하여 규정하였으며, 제26조에서는 환경영향평가추적제도를 규정하였는데 이는 시민들이 환경영향평가에 참여할 수 있는 범위를 확대시켰다.

라. 지방법규, 지방정부규제중의 규정

국가적인 측면의 적극적인 환경보호 공중참여에 대응하여 지방정부에서도 입법을 통하여 환경보호 공중참여제도에 대한 개선을 시도하였다. 지방법규가운데서 환경보호 공중참여에 관련된 입법은 다음과 같다. 첫째, 지방정부의 입법과정에 대한 공중의 참여 보장이다. 예를 들어 2006년에 제정된 《충칭시 정부중대정책결정절차규정(重慶市政府重大決策程序規定)》에서는 정부가 중대한 정책을 결정함에 있어서 반드시 공중의

309) 김성은, “중국의 환경법제와 「순환경제촉진법」의 제정”, 한중법학회, 『중국법연구』제13집, p.235-256 (2010) 240쪽.

참여, 전문가 논증 그리고 정부의 결정과정을 결합하여야 한다고 규정하였다. 중대한 정책결정에는 총체적 도시계획, 총체적 토지이용계획, 총체적 자연자원개발이용계획, 생태환경보호 등의 전문적 계획이 포함된다.[310] 2007년에 제정된 《광저우시 정부부문규제제정의 공중참여방법(广州市規章制定公衆參与辦法)》에서는 공중이 정부부분규제 제정과정에 참여하는 방식, 절차 등을 구체적으로 규정하였다. 둘째, 지방정부 환경보호법제중의 공중참여 규정이다. 예를 들어 2006년에 제정된 《상하이시 환경보호조례(上海市环境保護條例)》와 1990년에 제정된 《닝샤후이족자치구 환경보호조례(宁夏回族自治區环境保護條例)》에서는 모두 공중의 검거와 고발할 수 있는 권리를 규정하였다. 셋째, 지방의 전문적인 환경공중참여방법 제정이 있다. 예를 들어 2005년에 제정된 《선양시 환경보호 공중참여방법(沈陽市公衆參与环境保護辦法)》과 2009년에 제정된 《산시성 환경보호 공중참여방법(山西省环境保護公衆參与辦法)》이 이에 해당된다. 이 두 규제에서는 새로운 시도가 적용되었는데, 예를 들면 공중참여의 주체를 법률행위능력을 갖춘 자연인, 법인 그리고 기타조직으로 규정하였으며[311] 《선양시 환경보호 공중참여방법(沈陽市公衆參与环境保護辦法)》에서는 공중의 정책결정과정 참여권을 명확하게 규정하였는바 공중참여의 내용에는 정책결정과정에 참여할 권리, 환경 정보권, 환경구제과정에 참여할 권리를 포함하였다.[312] 《산시성 환경보호 공중참여방법(山西省环境保護公衆參与辦法)》제6조에서는 공중참여의 범위를 환경항목을 완공하고 환경보호시설을 검거하는 사업에까지 확대시켰으며 제7조에서는 공중의 환경 정보권을 명확하게 규정하였다.[313]

마. 문제점 분석

위의 법제 규정들에서 보여주듯이 중국의 환경정책 결정과정 참여권에

310) 《충칭(重慶)시정부중대결정절차규정》제3조, 제5조의 규정.
311) 《선양(沈陽)시 환경보호 공중참여방법》제2조, 《산시(山西)성 환경보호 공중참여방법》제2조.
312) 《선양(沈陽)시 환경보호 공중참여방법》제5조.
313) 《산시(山西)성 환경보호 공중참여방법》제7조.

대한 입법규정에는 헌법, 행정법규, 행정부문규정, 환경보호의 기본법, 전문적인 환경보호법규, 지방법규와 지방정부규정 등이 포함 된다. 그 중에는 2006년에 제정된 《환경영향평가 공중참여 임시방법(环境影響評价公衆參与暫行辦法)》,《선양시 환경보호 공중참여방법(沈陽市公衆參与环境保護辦法)》,《산시성 환경보호 공중참여방법(山西省环境保護公衆參与辦法)》등 전문적인 환경보호입법과정의 공중참여규정이 포함하며, 그 입법내용이 구체적이고 공중의 환경참여권을 제도화한 것이라는 점에서 실천적으로 중요한 의의가 있다. 그러나 국가적인 측면의 입법에 있어서 공중의 환경정책결정과정에 대한 참여권을 명확하게 규정하지 않았고 정부의 환경관리 측면에서 정부가 공중참여에 대한 책임을 규정하였다. 이러한 방식은 공중의 권리행사와 권리구제에 불리하므로, 입법을 함에 있어서 공중참여의 형식과 범위에 대한 개선이 필요하다.

첫째, 공중참여의 조직자에 대한 공신력이 부족하다. 환경 공중참여의 조직자는 환경입법기관 또는 입법담당자[314], 기획한 편제기관[315], 환경보호행정주관부문, 건설업체 또는 건설업체가 위탁한 기관[316]이 담당할 수 있다고 명확하게 규정되었다. 그러나 이러한 규정은 합리성이 결여되어 있다고 여겨진다. 왜냐하면 환경영향평가 기관과 건설업체는 위탁 계약관계이고 환경영향평가 기관은 건설업체에 약속한 서비스를 제공함으로 법적 관계에 있어서 공중에 직접적인 책임을 지는 것이 아니기 때문이다. 기획한 편제기관과 건설업체가 공중참여의 조직자가 되는 것은 공신력을 떨어뜨린다. 환경보호 주관부문과 심사기관에서 공중참여를 조직하는 것은 공신력을 높이지만 이는 환경보호행정허가에 관련된 공청회거나 환경영향평가결론에 중대한 의견이 있는 경우로 국한된다.

둘째, 공중참여 주체와 그 주체를 확정하는 방식이 불분명하다. 환경정책결정과정에 참여할 수 있는 주체에 대한 통일된 규정은 없지만 일반적으로 정부부문, 지방정부, 성급(省級)이하 환경보호 부문, 관련기관, 전문가, 기업대표, 시민, 법인 또는 기타 조직이 포함된다. 이는 환경정책결정

---

314) 《환경보호법규 제정절차방법》제9, 10조 참조.
315) 《중화인민공화국 환경영향평가법》제11, 21조 참조.
316) 《환경영향평가 공중참여 임시방법》제3, 12, 13조 참조.

과정에 참여할 수 있는 주체의 범위가 매우 넓음을 의미한다. 그러나 "공중"과 "관련된 공중"의 의미를 명확히 구분하지 않았기 때문에 "관련기관", "전문가"의 참여와 "공중"참여 간의 관계가 명확하게 구분되지 않는다. 환경행정허가에 있어서 참여자는 반드시 "이해관계"가 있어야 하는데 이러한 이해관계를 구분함에 있어서 지연 관계로 구분할지 전문지식배경으로 구분할지 아니면 환경항목에 대한 관심 정도로 구분할지가 명확하지 않은 것이다.[317] 구체적인 실천에 있어서 공중의 선택범위, 인수와 구체적인 인원선택은 완전히 조직자에 의하여 장악되고 최종적으로 조직자는 평가범위를 축소시키고 인원선택에 있어서 대표성을 잃게 되며 공중참여를 원하는 공중의 권리는 박탈당하거나 또는 오히려 임의로 공중참여자의 범위를 확대하여 환경정책결정의 영향을 적게 받게 되는 부류의 사람들을 참여시킬 수 있다.

셋째, 공중참여의 범위가 제한을 받는다. 이론상으로 《환경보호법》, 《환경민원처리방법》등 법제에서 규정한 검거권, 고발권으로 공중이 참여할 수 있는 범위는 매우 넓다. 하지만 검거, 고발은 모두 사후의 참여이고 실제 효과적인 측면에서 보면 이 두 가지 권리는 예상했던 "결과와 효과"를 얻지 못하였다.[318] 그렇다면 본 논문에서 강조하려고 하는 참여는 사전참여라고 할 수 있는바 공중사전참여의 범위는 ① 환경과 관련된 법률, 법규, 행정부문규정 ② 전문적인 기획 ③ 환경에 중대한 영향을 미치는 환경항목[319] ④ 환경에 중대한 영향을 미쳐 반드시 환경영향평가보고서를 작성하여야 하는 환경항목 ⑤ 환경영향평가보고서가 승인을 받은 후 환경항목에 중대한 변화가 발생하여 반드시 새로 환경영향평가를 진행하여야 하는 환경항목 ⑥ 환경영향평가보고서가 승인을 받은 후 5년 뒤에 착공결정을 내릴 때 원래의 심사기관에 새롭게 환경항목에 대한 심사신청을 하는 환경항목 ⑦ 전문적인 환경기획[320] ⑧ 나쁜 환경영향을

317) 李摯萍著:《环境法的新發展-管制与民主之互動》, 人民法院出版社2006年版, 319頁。
318) 常紀文、楊朝霞著: 《环境法的新發展》, 中國社會科學出版社2008年版, 第413頁。
319) 《환경영향평가 공중참여 임시방법》제11, 12조.
320) 《환경보호행정허가공청임시방법》제2, 33조.

미칠 수 있으며 공중의 환경권익과 직접적인 연관이 있는 전문적인 환경기획[321] 등이다. 이와 같이 비록 공중참여의 범위는 넓지만 《오르후스협약》의 규정과 같이 전략적 환경평가와 종합기획에 대한 참여, 《오르후스협약》의 부록과 기타 형식의 문건에서 명확하게 규정한 "중대한 환경영향", "나쁜 영향", "중대한 환경보호행정허가", "중대한 영향"의 개념에 대한 정의 그리고 중대한 영향이 있는 활동의 리스트를 구체적으로 열거하는 등 형식의 규정은 없었다.

넷째, 공중이 참여할 수 있는 시기가 제한되었다. 공중참여의 시기는 주로 규범의 기초단계와 의견수렴단계, 전문적인 환경기획초안과 환경항목의 환경영향평가보고서에 대해 심사를 진행하기 전 단계, 환경영향평가보고서의 편집과정과 환경영향평가보고서에 대한 심사 또는 재심과정 그리고 전문적인 환경기획에 대한 심사를 진행하기 전 단계, 환경영향평가기획의 진행과정을 포함한다. 종합하여 보면 환경항목의 입안과 실시단계 그리고 전문적인 환경기획의 편성단계에는 공중참여에 대한 규정이 있다. 그러나 《오르후스협약》에서 환경항목에 대한 결정초기 또는 더 빠른 시일 내에 공중참여를 고려하는 규정과 비교하면 큰 차이가 존재한다.

다섯째, 공중참여의 방식이 비과학적이다. 공중의 의견을 수렴하는 방식에는 주로 연구 토론회, 전문가 의견수렴, 부문회의, 기업대표좌담회, 공청회, 공개적인 의견청취, 심의회, 공중의견조사보고, 전문가의견자문의 형식 그리고 직접적으로 편지, 팩스, 전자메일 또는 공고상 요구한 기타의 방식으로 담당부서에 의견을 제기하는 방식 등이 있다. 여기에서 일반 공중(전문가와 관련단체를 제외)이 실제 참여할 수 있는 방식은 공개적인 의견청취, 공청회, 좌담회, 공중의견조사보고이다. 그러나 입법에는 명확하게 어떠한 방식을 선택하여야 한다는 규정이 없기에 기획부문, 건설업체 그리고 환경보호 주관부문에서는 일반 공중의 참여에 불리한 방식을 선택하고 있는 실정이다. 예를 들어 심의회, 전문가의 의견을 자문하는 형식이다. 이러한 형식은 참여인 수가 적고 조직자가 결과에 대해

321) 《환경영향평가기획조례》 제13조.

쉽게 통제할 수 있는 것이다. 그러나 《오르후스협약》에서는 주로 공청회와 공개적으로 의견을 수렴하는 방식을 취하고 있으며 구체적 절차에 대한 규정도 있다.

여섯째, 공중참여의 효력이 크지 못하다. 공중참여의 효력은 주로 관련된 기관이 "반드시 공중의 의견을 진지하게 고려하여야 한다", "공중의 의견을 채택하거나 또는 채택하지 않는 데 대한 설명을 한다", "의견을 제기한 공중에게 의견처리상황에 대한 피드백을 줄 수 있다", "공중이 제기한 의견을 정리하고 보관하여 비치한다"로 표현된다. 《오르후스협약》의 규정에 의하면 정부는 입안결정을 내린 후 반드시 즉시 공지하여야 하고 공중은 입안 결정된 공문을 열람할 수 있으며 입안결정 근거와 이유에 대하여 확인할 수 있다. 중국의 공중참여효력이 높지 못한 이유는 공중의 의견에 피드백을 줄 수 있는 메커니즘이 없고 공중의 열람권도 보장받지 못하고 있으며 또한 공중의 의견이 정부에 의하여 최종적으로 채택되지 못한데 대하여 이의를 제기 할 수 있는 장치도 마련되지 않은데 있다.[322] 이로 인하여 "반드시 공중의 의견을 진지하게 고려하여야 한다"는 형식적인 규정에 불과하게 되었다.

일곱째, 법적 책임이 결여되었다. 《환경영향평가법》과 《환경영향평가기획조례》에서는 환경영향평가의 기획 편제기관, 환경영향평가기구가 평가를 진행할 때 결과에 대하여 허위로 날조할 경우의 법적 책임 그리고 기획심사기관에서 기획초안에 대한 심사가 위법하게 이루어 졌을 경우의 법적 책임을 규정하였다.[323] 그러나 《환경영향평가 공중참여 임시방법》에서는 관련된 기관이 공중참여 규정을 위반하였을 때의 법적 책임에 대하여 규정하지 않았다. 이는 환경항목과 환경기획을 함에 있어서 공중참여의 작용을 고려하지 않았을 때 또는 환경기획부문, 건설업체 또는 건설업체의 위탁을 받은 환경영향평가기구에서 공중의 의견을 충분히 고려하지 않았을 때의 책임을 규정하지 않았음을 의미한다. 더욱 심각한

322) 江海珍:《公衆环境行政參与權研究》, 蘇州大學碩士學位論文, 2008年4月, 第30頁。

323) 《중화인민공화국환경영향평가법》제29, 30, 33조 참조;《환경영향평가기획조례》제31, 34조 참조.

것은 《환경영향평가법》제31조의 "규정한 기한 내에 재발급 받도록 명령"이라는 법적 책임에 대한 규정으로 인하여 먼저 착공에 들어가고 나중에 평가를 받는 현상이 나타남으로서 공중참여제도가 의미를 잃게 되었다. 이처럼 명확한 법적 책임규정의 결여로 인하여 공중은 관련 경로를 통하여 구제를 받기 힘들며 공중참여제도는 형식에 불과하게 되는 것이다.[324]

3. 사법(司法)에의 접근

가. 민사소송법의 관련 규정

민사소송법에서 규정한 환경오염 손해배상청구권에 관련된 내용은 주로 《민사소송법(民事訴訟法)》제108조에서 규정한 "소송을 제기한 원고는 반드시 본안과 직접적인 이해관계가 있어야 한다"이다. 그리고 제15조에서는 "정부기관, 사회단체, 기업과 사업단위에서는 국가이익, 단체 또는 사인의 민사적 권리와 이익을 침해하는 행위에 대하여 피해를 받은 단위 또는 사인을 대신하여 법원에 소송을 제기할 수 있다"고 규정하였다. 제53, 54, 55조에서는 "대표인 소송제도(그러나 단체의 소송권리는 승인되지 않는다)"를 규정하였다. 이 밖에 《민법통칙(民法通則)》과 《환경보호법(环境保護法)》제42조에서는 환경민사소송의 제소기간을 3년이라고 규정하였고 "당사자가 손해사실을 알거나 알 수 있었을 때부터 계산한다"고 하였다. 그리고 1992년 최고인민법원에서 제정한 《〈중화인민공화국 민사소송법〉을 적용하는 문제에 관한 의견(關于适用<中華人民共和國民事訴訟法>若干問題的意見)》제74조의 규정에 의하면 환경침해소송에서 피고에게 입증책임이 있다고 규정하였다. 2001년에 제정된 《최고인민법원 민사소송증거에 관한 약간의 규정(最高人民法院關于民事訴訟証据的若干規定)》제4조제3항의 규정에 의하면 환경침해의 원인을 입증하는 책임에 관하여 "환경오염으로 인한 손해배상청구소송에서 가해

324) 李摯萍著:《环境法的新發展-管制与民主之互動》, 人民法院出版社2006年版, 323頁。

자는 자신의 행위와 손해결과사이에 인과관계가 존재하지 않는다는 것과 법률에서 규정한 면책사유에 대하여 입증책임을 부담한다"고 규정하였다.

1989년 《환경보호법(环境保護法)》제41조에서는 환경오염 손해배상책임과 손해배상액의 분쟁에 관한 행정처분과 소송제도를 규정하였다. 그 뒤로 2000년에 제정된 《대기오염방치법(大气汚染防治法)》의 제62조, 2008년에 제정된 《수질오염방치법(水汚染防治法)》의 제86조, 1989년에 제정된 《소음오염방치법(噪音汚染防治法)》의 제61조 등 전문성 환경법제에는 모두 유사한 규정을 두고 있다. 그리고 2008년에 제정된 《수질오염방치법(水汚染防治法)》제88조는 환경보호 주관부문과 관련된 사회단체의 소송제도에 대하여 규정하였다. 1999년에 제정된 《해양환경보호법(海洋环境保護法)》제90조의 규정에 의하면 해양관리감독부문은 중대한 해양오염을 일으킨 행위에 대하여 소송을 제기할 수 있다는 공익소송조항을 규정하였다.

2010년 6월 29일 최고인민법원에서 제정한 《경제발전방식의 변화를 가속화함에 있어서 사법적인 보장과 서비스의 제공에 관한 약간의 의견(關于爲加快經濟發展方式轉變提供司法保障和服務的若干意見)》제13조에서는 각 급 인민법원으로 하여금 법적 규정에 따라 환경오염으로 인한 손해배상청구사건을 수리하고 환경보호 행정소송사건을 적시에 심사하며 환경보호 행정부문에서 국가를 대표하여 제기한 환경오염 손해배상청구사건을 처리하도록 하고 있다. 환경보호 분쟁사건이 많은 법원에서는 전문적인 환경보호법정을 설립하고 환경보호사건의 전문적인 심판을 진행하여 환경보호사건 심판에 대한 사법수준을 제고한다. 본 규정은 환경보호분쟁소송을 해결함에 있어서 중요한 의의가 있다. 현재 중국의 사법적 실천을 살펴보면 이미 환경 공익소송제도에 대한 탐구를 시작하였다. 1999년 최고인민법원에서 제기한 "헤이룽장성지시시 화학공업국, 선양시 제련공장의 환경오염분쟁사건에 대한 회답(關于黑龍江省鷄西市化工、沈陽市冶煉厂环境汚染糾紛案的夏函)"에서 리수(梨樹)구 인민정부는 원고적격으로 민사소송을 제기할 수 있다고 하였다. 이는 리수(梨樹)구 인민정

부가 생태파괴로 인한 손해에 대하여 소송을 제기할 수 있다는 것을 분명히 하였고 환경 공익소송의 성격을 나타낸다. 그 뒤로 유사한 사건이 많이 발생했다. 예를 들어 산시(陝西)성단펑(丹鳳)현상뤄(商洛)지역의 "특대 시안화나트륨유출사건"에서 상뤄(商洛)구 중급인민법원은 단펑(丹鳳)현인민정부가 제기한 환경오염으로 인한 손해배상청구소송을 받아들였다.[325] 2007년 구이양(貴陽)시수자원관리국("兩湖一庫管理局")이 탠펑(天峰)화학공업회사를 상대로 제기한 오염물불법배출사건에서 법원은 환경 공익소송에서의 행정기관의 원고적격을 인정하였다. 《인민검찰원조직법(人民檢察院組織法)》제4조는 검찰기관의 직책에 대한 규정인데 여기에는 환경 공익소송을 제기할 수 있는 검찰기관의 직책을 명확히 규정하지 않았다. 하지만 현재 많은 지방의 검찰기관에서 환경 공익소송을 탐색하고 있으며 이미 환경오염 또는 환경파괴로 인한 손해에 대해 환경 공익소송을 제기하고 있고[326] 법원의 심사과정에서도 검찰기관의 원고적격을 인정하고 있다. 예를 들어 2007년 12월 12일 구이양(貴陽)시 중급인민법원에서 제정한 《구이양시 중급인민법원환경보호심판청, 칭전시 인민법원환경보호법정 사건수리범위규정(關于貴陽市中級人民法院环境保護審判庭、清鎭市人民法院环境保護法庭案件受理范圍的規定)》제4조에서 명확하게 환경 공익소송사건을 환경보호법정의 심사범위에 포함시켰다. 2009년 10월 구이양(貴陽)시 인민대표회의 상무위원회에서 통과한 《구이양시 생태문명건설조례(貴陽市促進生態文明建設條例)》제24, 25조에서는 환경 공익소송의 원고, 유형, 청구소송내용 등의 문제에 대하여 명확하게 규정

325) 2001년 산시(陝西)성단펑(丹鳳)현상뤄(商洛)지역"9.29"특대시안화나트륨유출사건에서 단펑(丹鳳)현인민정부는 민사소송을 제기하였고 산시(陝西)성상뤄(商洛)구 중급인민법원은 오염원인자에게 단펑(丹鳳)현에 환경오염으로 인한 손해배상으로 865.63만웬(한화로 약15억5천만)지급하여야 한다고 판정하였다.

326) 예를 들어 2003년 쓰촨(四川)성러산(樂山)시인민검찰원에서 진신(金鑫)화학공업 공장에게 오염을 원인으로 소송을 제기한 사건; 2004년 쯔양(資陽)시옌장(雁江)구 인민검찰원에서 8개의 석재공장에게 오염을 원인으로 소송을 제기한 사건; 2008년 구이양(貴陽)시인민검찰원에서 웅금지(熊金志)등 3인에게 불법건설을 원인으로 소송을 제기한 사건; 2008년 장시(江西)성신위(新余)시위수이(渝水)구인민검찰원에서 이모씨의 수자원오염을 원인으로 소송을 제기한 사건; 2010년 광저우(广州)시판위(番禹)구인민검찰원에서 판위(番禹)박랑(博朗)오금공장의 위법배출로 인한 수역오염을 원인으로 환경 공익소송을 제기한 사건 등이다.

하였다. 2008년 5월 우시(无錫) 중급인민법원과 우시(无錫)시법원에서 선후로 환경보호법정을 설립하고 검찰기관, 환경보호 부문, 환경보호단체, 지역사회아파트관리부문에서 제기한 소송을 심사한다고 공표하였다. 2008년 11월 5일 쿤밍(昆明)시 중급인민법원, 시검찰원, 시공안국, 시환경보호국에서 연합하여 《환경보호집행조정체제를 건립하는데 관한 시행의견(關于建設环境保護執法協調机制的實施意見)》을 제정하여 환경 공익소송사건은 검찰기관, 환경보호 부문, 관련된 사회단체 등이 법원에 소송을 제기할 수 있다고 규정하였다. 중국의 환경민사송 관련 법제도를 통하여 중국은 환경 관련 분쟁을 위한 특별한 규정을 마련하였다. 이는 소송의 주체, 제소기간, 입증책임 등을 다루고 있는바, 국가적 차원에서는 환경공익소송에 관련된 내용을 규정하였고 지방적 차원에서도 이미 환경공익소송제도를 시도를 하고 있으며 실제로 많은 환경 민사공익소송사례가 존재한다.

나. 행정소송법제중의 관련 규정

중국의 《행정소송법(行政訴訟法)》과 《환경보호법(环境保護法)》에는 환경행정소송과 관련된 내용이 있다. 《행정소송법(行政訴訟法)》제2조의 규정에 의하면 구체적인 행정행위로 인하여 합법적인 권리와 이익을 침해 받은 주체는 행정소송을 제기할 수 있다고 규정하였다. 제12조 제2항의 규정에 의하면 공중은 환경행정법규, 규정 등에 대하여 소송을 제기할 수 없다. 《환경보호법(环境保護法)》제40조의 규정에 의하면 당사자는 행정처벌에 불복하면 행정소송을 제기할 수 있다. 유사한 규정은 2008년에 제정된 《수질오염방치법(水污染防治法)》제84조 등 환경법제에서도 찾아볼 수 있다. 중국의 환경행정소송법제는 완전히 《행정소송법》의 기초에서 마련되었으며 환경 행정공익소송과 관련된 규정은 존재하지 않는다.

다. 행정법과 환경법의 관련 규정

환경보호 공중참여의 행정구제권에는 주로 행정재의를 신청할 권리와 행정처분을 청구할 권리가 포함된다. 1999년에 제정된 《행정재의법(行政复議法)》제6조의 규정에서는 구체적인 행정행위에 대하여 행정재의를 신청할 수 있다고 하였다. 제7조의 규정에서는 국무원의 부문규제, 현급(縣級)이상 지방정부와 그 정부부문의 규제, 향(鄕)또는 진(鎭)정부의 규제에 대하여 행정재의를 신청할 수 있다고 규정하였다. 그러나 환경행정주체의 행정처분결정 또는 기타 인사결정 그리고 환경행정주체가 민사분쟁에 대하여 진행한 환경행정조해, 환경행정중재행위에 대하여서는 행정재의를 제기할 수 없다. 2003년에 제정된 《행정허가법(行政許可法)》제7조의 규정에 의하면 시민은 행정허가결정에 대하여 진술권, 해명을 할 권리, 행정재의를 신청할 권리, 소송권이 있다. 《환경보호법(环境保護法)》제40조의 규정에 의하면 시민은 행정처벌결정에 대하여 행정재의를 신청할 수 있는 권리가 있다. 환경행정재의는 행정재의의 일종이고 절차와 방식은 《행정재의법(行政复議法)》의 규정에 의하여 진행한다. 때문에 중국의 행정재의제도에서는 환경문제에 대한 특별한 절차와 조건을 설정하지 않았다.

라. 기타 구제절차에 관련된 규정

《환경보호법(环境保護法)》등 환경보호와 관련된 제도에서 기타의 구제방식을 규정하였다. 예를 들면 시민, 법인 그리고 기타조직은 국가의 규정을 위반한 기업 또는 사인에 대하여 관련된 행정기관에 검거하거나 고발할 권리가 있다. 당사자는 환경책임분쟁과 배상금액분쟁에 대하여 환경보호 주관부문에 행정처분을 요구할 수 있다. 《환경민원처리방법(环境信訪辦法)》에서는 시민, 법인 그리고 기타조직은 서신, 전자우편, 팩스, 전화, 방문 등 형식을 통하여 각 급 환경보호 행정주관부문에 환경보호상황을 반영하고 건의, 의견 또는 민원을 제기하며 환경보호 행정주관부문에서 법정규정에 근거하여 처분하는 활동을 규정하였다.[327] 《해

사중재위원회중재규칙(海事仲裁委員會仲裁規則)》에서는 중재위원회에게 해양자원개발과 해양오염손해에 관련된 사건을 심사하도록 규정하였다. 《선박해역오염방지관리조례(防止船舶汚染海域管理條例)》에서는 선박해양오염으로 인한 섭외(涉外)사건은 중재절차에 따라 해결할 수 있다고 규정하였다.

마. 문제점 분석

환경권리 침해에 대한 구제방식에는 민사적 조해(民事調解), 협상과 담판, 중재, 행정재의, 소송 등이 있다. 아래에서는 《오르후스협약》에서 선도하는 독립적인 제3자 참여의 구제방식을 참조하여 중국에서의 인민조해위원회의 조해, 중재, 행정재의, 행정처리, 검거, 민원제기 그리고 소송의 방식이 환경 공중참여 구제권을 보장하는 규정에 대하여 살펴보기로 한다. 첫째, 인민조해위원회[328]의 조해와 중재가 불충분하다. 왜냐하면 인민조해위원회가 조해할 수 있는 범위가 제한되었기 때문에 그 효력은 충분하지 않다. 또한 중재제도를 살펴보면 중국의 법제규정에서 환경중재의 범위도 매우 제한적이다. 예를 들어 《해사중재위원회중재규칙(海事仲裁委員會仲裁規則)》은 중재위원회가 해양자원개발과 해양오염손해배상에 관한 사건을 수리할 수 있다고 규정하였다. 《선박해역오염방지관리조례(防止船舶汚染海域管理條例)》에서 선박으로 인한 섭외해양오염사건은 중재절차에 따라 해결할 수 있다고 규정하였다. 이는 대량의 기타 환경민사사건은 중재의 과정을 통하여 해결할 수 없음을 의미한다.

둘째, 환경행정구제[329]가 역시 충분하지 않다. 예를 들어 《환경보호법

327) 《환경민원처리방법》제2조 참조.

328) 인민조해위원회 제도는 중국에서 민간모순을 해결하는 특유의 법률제도이다. 본 위원회는 법적규정에 의하여 설립된 집단성자치조직으로서 조해의 방식으로 모순을 해결하는 제도이다. 2002년 최고인민법원에서 제정한 《인민조해협의와 관련된 민사사건을 심의하는 약간의 규정》을 살펴보면 양측 당사자가 체결한 조해협의서는 민사계약의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 때문에 이러한 조해방식의 법적효력은 높지 않을 뿐 아니라 전문성이 부족하며 일반적으로 향진기업, 소상인들의 생산경영과정 또는 주민들의 생활과정에서 발생하는 환경모순을 해결하는데 적용된다.

(环境保護法)》제41조에서 규정한 환경 분쟁 행정처분체제는 환경책임과 손해배상액에 관련된 분쟁에만 적용된다. 그리고 조해협의의 형식으로 처리된 결과에 대하여 강제집행력이 부여되지 않았으며 당사자가 결과를 번복하면 조해협의는 무효가 된다. 《행정재의법(行政夏議法)》제2조, 《정부정보공개조례(政府信息公開條例)》제33조제2항, 《환경 정보공개 방법(시행)环境信息公開辦法(試行)》제26조에서 규정한 행정재의를 신청할 수 있는 조건은 "합법적 권익의 침해"라고 되어 있지만 입법규정에는 "환경정보에 대한 알 권리"와 "합법적 권익"에 대한 명확한 규정이 없다. 때문에 정부에서 정보공개에 대한 의무를 이행하지 않아도 공중의 합법적인 권익이 손해를 받았다고 보기 어려운 것이다. 《환경영향평가법(环境影響評价法)》등 관련된 입법규정에는 건설업체, 환경영향평가기구, 환경보호행정기관이 환경영향평가에서의 공중참여를 위반하였을 때의 신고할 수 있는 권리를 규정하지 않았다. 그리고 모든 신고제도에는 신고자에 대해 답변하는 체제를 규정하지 않았으며 이는 신고제도의 실행이 효과적이 못한 원인이다. 2006년《환경민원처리방법(环境信訪辦法)》제16조에서 규정한 환경민원 제기 가능 범위는 매우 광범위하지만 환경민원 처리기관에서는 제기된 민원에 대하여 처리를 독촉하거나 감독하는 역할만 할 수 있는 것이다. 이는 공중이 기대하는 분쟁해결의 목적에 반하고 그 결과 많은 집단성민원이 제대로 해결되지 못하고 있다.

셋째, 환경사법구제절차가 결여되었다. 중국의 입법과 실행과정을 살펴보면 환경 분쟁의 특수성을 고려하여 소송자격, 소송시효, 입증책임, 인과관계의 증명 등의 분야에서 규제를 완화하였다. 그러나 통계에 따르면 중국에서 매년 발생하는 환경 분쟁이 10만 여건에 달하지만 실제로 법원에 소송을 제기하는 사건은 그중에서 1%에 불과하다.[330] 이는 환경민사소송제도에 아직 많은 문제점이 있음을 드러낸다. 주요 문제점은 다음과 같다. 공중이 제기한 생태환경파괴에 대한 손해배상청구소송에서, 환경보호 주관부문에서는 소송에 대한 구체적인 요구와 소송비용에 대한 규정

329) 환경행정구제는 관련된 행정기관에서 분쟁을 해결하는 방식이다. 여기에는 주로 환경행정처리, 환경행정재의, 검거, 민원제기 등이 포함된다.
330) 武衛政:《环境維權亟待走出困境》, 載《人民日報》, 2008年1月22日。

을 명확히 하지 않았으며, 환경소송에 대한 지원제도[331]를 규정하지 않았다. 예를 들어 환경소송의 소송비용, 변호사비용, 감정비용에 대한 특별한 규정 그리고 전문적인 환경피해액수를 감정하는 기관, 민사적 벌금형의 책임형식 등이 결여되었다. 그리고 환경행정소송제도에도 다음과 같은 많은 문제점들이 존재한다. 우선 행정소송을 제기할 수 있는 자격조건이 엄격한바 행정소송의 원고는 반드시 합법적인 권익이 침해를 받았고 구체적인 행정행위가 존재하며 침해사실과 구체행정행위사이에 법적이해관계가 존재하여야 한다.

다음으로, 입법에서 환경정보에 대한 알 권리를 명확하게 규정하지 않았기에 관련된 행정소송법에서도 시민의 환경정보에 대한 알 권리의 보호를 행정소송의 구제범위에 포함시키지 않았다. 때문에 사법실무에 있어서 정부가 정보를 공개하거나 또는 공개하지 않는 것은 시민의 인신과 재산권에 대한 실제적인 피해를 가져오지 않았다고 인정되며 원고와 피소된 행정행위사이에는 법적인 이해관계가 존재하지 않는다고 판단한다. 마지막으로, 입법규정을 살펴보면 공중은 행정기관이 환경 공중참여 규정을 위반한 행위에 대하여 행정소송을 제기할 수 있다고 명확하게 규정하지 않았다. 종합하여 보면 중국에서 시민은 생태파괴에 대한 손해배상청구 민사소송에서, 환경정보에 대한 알 권리, 참여할 권리를 침해한 행위에 대하여 사익을 위한 소송을 제기할 수 없으며 환경 행정공익소송을 제기할 수 없다. 《오르후스협약》제9조의 내용과 비교하여 보면 중국의 환경 공중참여구제권의 심각한 문제점은 인민조해위원회에서 진행하는 조해의 효력과 범위는 제한적이고, 환경 분쟁에 대한 중재제도가 결여되어 있으며, 행정구제제도에 대한 피드백효과가 부족하고 소송에 있어서 법원의 독립성이 약해 환경정보에 대한 알 권리와 참여권에 대한 행정구

331) 환경소송을 지원하는 체제의 작용에 대하여 학자들의 의견에 의하면: “비록 높은 법률의식을 가진 사람들은 환경보호활동을 자발적으로 추진할 수 있지만 인위적인 자극을 주어 소송활동의 전개가 이루어 질수 있게 할 필요가 있는 것이다. 만약 많은 피해자들에 대한 구제에 있어서 대폭적인 경제적“장려”가 이루어진다면 소송활동이 활발히 전개될 수 있을 뿐만 아니라 구제활동에 필요한 많은 전문가들이 생겨날 것이고 이러한 전문가들은 법원의 판단에 근거하여 전문적인 활동에 종사하며 이러한 활동은 외부적인 간섭에 의하여 권리가 억압받는 위험성이 낮아지게 될 것이다”

제 그리고 환경 공익소송제도를 비롯한 소송구제제도에 대한 규정이 완벽하지 못하다는 것이다.

넷째, 기타 관련된 제도의 발전이 충분하지 못하다. 예를 들면 환경교육제도의 발전이 정체되었고 사회단체에 대한 관리제도가 과도하게 엄격하며 환경 공중참여를 지원하는 제도가 부족하다. 먼저 환경교육제도에 대하여 살펴보면 환경교육의 근본은 사회시민의 환경보호 의식을 배양하는 것이다. 이는 인류사회진보의 중요한 특징이고 환경보호에 있어서 가장 기본적인 공정이며 지속가능한 발전이 개념에서 실천으로 옮겨지는 관문이기도 하다.[332] 그러나 《환경보호법(环境保護法)》제5조에서는 환경교육의 내용에 대하여 원칙적인 규정만 하였다.[333] 환경교육입법의 부족은 직접적으로 환경교육의 발전을 정체시켰고 그 직접적 표현으로는 공중의 환경보호 의식이 낮고 주동적인 환경보호참여에 대한 의식이 매우 떨어진다. 국가적인 차원에서 1998년, 2005년, 2006년, 2007년에 조직된 공중환경의식조사결과에서 나타나듯이 1998년부터 2007년까지 공중의 환경문제의 중요성과 심각성에 대한 인식이 제고되었고 환경의식 제고를 가져왔지만 전체적인 수준이 낮고 주동적인 참여의식은 여전히 뚜렷한 개선이 없었으며 대체적으로 간단한 일상적인 환경보호행위에 머물러 있고 심지어 그것도 자신의 이익과 밀접한 관련이 있는 사무였다. 다음으로 사회단체에 대한 관리제도에 대해 살펴보면 4가지 원칙이 존재한다. 이중관리원칙[334]; 구역별 관리원칙[335]; 비경쟁원칙[336]; 등급질서원칙[337]이다.[338] 이렇게 엄격한 관리제도하에서 중국의 환경보호단체의 발

---

332) 王小龍, 史崇宇, 周柯:《我國环境教育立法芻議》, 載《法學家》2006年第4期, 第58頁。

333) 《중화인민공화국환경보호법》제5조 "국가는 환경보호과학교육사업의 발전을 지원하고 환경보호과학기술의 연구와 개발을 발전하며 환경보호과학기술수준을 제고하고 환경보호의 과학지식을 보급한다"

334) 사회단체는 반드시 등기관리기관과 업무주관기관의 이중관리를 받는다.

335) 사회단체는 반드시 활동하고 있는 범위와 지리적구역의 행정 급별에 따라 급별 등기, 급별 관리한다.

336) 동일한 행정구역내에 이미 업무범위가 같거나 비슷한 사회단체가 있으며 새로운 사회단체의 성립을 허가받지 못한다.

337) 사회단체는 국가와 지방의 두 가지 유형으로 나뉜다. 많은 전국적인 사회단체는 지방에 상하 급 관계의 지사 기구를 발전하였다.

전은 양적인 면에서나 독립적인 면에서나 모두 낙후되어 있으며 자금과 경비의 부족 그리고 전문적인 인재부족의 문제도 겪고 있다.

제2절 개선방안

1. 환경정보 공개제도의 확충

환경법에서 환경정보에 대한 알 권리는 이미 세계적으로 공인된 중요한 법적인 권리중의 하나인바, 그 법적 지위가 날로 격상되면서 공중의 환경에 관한 정보에의 접근권 제한은 갈수록 감소하는 반면 환경정보권의 내용은 그 범위를 확장하면서 환경법을 통한 환경 정보권 보장 역시 충분히 이루어지고 있다. 1992년 《리우 선언》 원칙10에서 "사람마다 공공기관이 장악하고 있는 환경정보에 대하여 이해할 수 있는 권리가 있으며...국가는 반드시 공중이 정보를 얻을 수 있는 경로를 제공하여야 한다.."고 규정하였다. 그 후로 1994년 UN의 부속위원회의 《인권과 환경 강령선언》에서 공중이 환경관리에 참여하는 절차적인 권리에 대하여 명확하게 규정하였는데 여기에는 환경 정보권, 자신의 주장을 표현하고 정보를 얻을 수 있는 권리가 포함되어 있다.

이 밖에 각국에서 공중이 획득한 정보의 일치성과 투명성을 보장하기 위하여 1998년에 정식으로 《오르후스협약》(《공중이 환경사무에서 정보를 획득하고 정책결정과정에 참여하며 사법구제를 받을 수 있는 오르후스협약》)이 체결되었는데 본 협약은《리우 선언》원칙10의 내용에 대한 세부 규정이며 각 체약국에서는 반드시 공중의 환경 정보권과 환경정책결정과정에 참여하며 사법구제를 받을 수 있는 권리를 보장하도록 요구하였다. 《리우 선언》과 《오르후스협약》은 "환경 정보권"의 확립을 위하여 유력한 국제법적인 근거를 제공하였고 권리이론의 발전과 각국의 환경법제의 운용을 위한 기초가 되었다. 특히 《오르후스협약》[339]은 현

338) 王錫鋅主編. 《公衆參与和中國新公共運動的興起》. 中國法制出版社, 2008:137.
339) 《오르후스협약》에서는 "사람마다 건강하고 복지의 환경에서 생활할 권리가 있다. 또한 당대와 후세를 위하여 환경을 보호하고 개선할 의무가 있다. 시민은

재까지 시민의 환경 정보권을 보호하기 위한 가장 완벽한 국제협약이다. 또한 정보공개 메커니즘[340]은 참여메커니즘이나 소송메커니즘의 기초로서 환경보호 공중참여의 전제조건이다. 환경 정보권을 실현하려고 확립한 공중참여제도는 주로 정보공개제도에서 체현된다. 중국에서는 아직까지 환경정보 공개제도가 형식적인 규정에 머물러 있다. 이에 환경정보 공개제도에 대한 개선에 있어서 입법방식, 정보공개의 주체, 정보공개의 법위와 방식 그리고 법적 책임 등 측면에 대하여 제안해 보기로 한다.

가. 환경 정보공개의 입법방식

현재 많은 국가들에서 환경 정보공개에 관한 관련 규정을 두고 있다. 헌법에 명확하게 정보공개규정을 두고 있는 러시아식 입법방식[341], 환경보호법에 환경 정보공개규정을 두고 있는 프랑스식 입법방식[342], 그리고 정보공개법과 환경보호법에서 결합하여 규정을 하고 있는 미국식 입법방식[343], 환경 정보공개에 관해 전문입법을 한 독일식 입법방식[344]이 대표

위와 같이 권리를 향유하고 의무를 이행하려면 환경문제에 있어서 반드시 정보를 획득할 수 있어야 하고 정책결정과정에 참여하며 사법구제를 받을 수 있어야 한다. 또한 시민은 자신의 권리를 행사함에 있어서 지원이 필요하다. 환경측면에 있어서 공중이 정보를 획득하는 절차와 정책결정과정에 참여하는 것을 개선하는 것은 정책결정의 질과 집행에 유리하고 공중의 환경문제에 대한 인식을 제고하며 공중의 관심사를 표현할 수 있고 공공당국은 정책결정을 함에 있어서 공중의 관심사에 대하여 충분한 고려를 할 수 있는 것이다" "협약체약국의 각급 행정관원과 행정부분에서는 환경문제에 있어서 공중이 환경정보를 획득하고, 정책결정과정에 참여하며, 사법구제를 받을 수 있도록 협조하고 지도하여야 한다"라고 규정하였다.

340) 정보공개 메커니즘이란 공중이 집행당국이 가지고 있는 본국 그리고 다른 나라의 환경상태, 국가의 환경관리상황 특히 자신이 생활하고 있는 구역의 위험물질과 활동정보를 획득할 수 있는 권리를 의미한다. 예를 들어 환경계획, 환경조사보고 등 자료들이다.

341) 1993년 《러시아연방 헌법》 제42조의 규정 "사람마다 모두 양호한 환경과 환경정보를 획득할 수 있는 권리가 있다"

342) 프랑스 《환경법전》 제2편제110.1조의 규정 "제1항에서 제기한 참여원칙에 근거하여 사람마다 환경과 관련된 정보를 획득할 수 있는 권리가 있다. 주로 환경에 위험을 줄 수 있는 위험물질과 위험행위에 관련된 정보가 포함된다. "

343) 미국《청정공기법》,《청결물법》,《응급계획과 지역사회정보권법》등 환경관련 입법에서 환경 정보공개에 관련된 내용을 규정하였다. 동시에 《정보자유법》,

적이다. 이상 4가지 입법방식을 비교하여 중국의 상황에 비추어 보면 중국은 네 번째 입법방식을 취함이 적합할 것으로 보인다. 즉 전문적인 환경 정보공개법이다. 이러한 유형의 입법방식은 종전에 정보공개에 관한 규정을 두고 있지 않은 국가들에서 많이 취하고 있다. 첫 번재 유형과 같이 헌법에 명확히 공중의 환경 정보권에 관한 규정을 두는 것은 환경 정보메커니즘에 헌법적 근거를 제공하고 환경 정보권에 대한 임의의 침해를 방지할 수 있다. 그러나 헌법의 규정은 원칙적이고 추상적이어서 활용성이 떨어지며 반드시 진일보된 입법을 통하여 환경 정보공개에 대한 입법을 구체화하여야 한다. 또한 만약 환경입법에서 환경 정보공개의 방식을 규정한다면 기존의 환경법제규정사이의 조화를 고려하여야 하고 이는 입법자원의 낭비를 초래할 것이다. 또한 그리고 현재 중국에는 전문적인 정보공개법이 존재하지 않고 환경입법에서도 환경 정보공개에 관한 규정이 적다. 때문에 개별법의 입법방식을 통하여 전문적인 환경 정보공개법을 제정하고 환경정보 공개제도가 반드시 포괄하여야 하는 다섯가지 기본문제를 집중 해결하는 것이 바람직하다. 여기에는 정보공개의 권리주체와 의무주체, 공개 범위, 공개방법, 환경정보 공개제도를 위반하였을 때의 법적 책임, 시민의 환경 정보권에 대한 구제 등이 포함되어야 할 것이다.

나. 환경 정보공개의 주체

현재 중국은 행정공개의 권리주체가 이해관계자에 국한되어 있는데 이는 행정공개제도와 정보권 발전의 국제적인 추세에 부합되지 않는다. 특히 환경법영역에서 환경문제의 보편적인 관련성으로 인하여 어느 누구나 모두 서로 이해관계가 존재할 수 있기 때문에 직접적인 이해관계자의 구

《프라이버시법》,《전자정보자유법》등 정보공개에 관련된 입법도 환경 정보공개에 적용된다.

344) 본 유형을 취하고 있는 국가들에서는 일반적으로 종전에 기본적인 정보공개에 관련된 입법이 존재하지 않았다. 독일은 1994년에 《환경정보법》을 통과하였으며 영국은 1992년에 《환경정보법규》를 통과하였는데 모두 환경 정보공개에 관한 전문입법의 형식이다.

분이 어렵다. 이해관계자를 조건으로 환경 정보권의 권리주체를 제한하는 것은 명확한 판단기준이 될 수 없으며 활용성이 떨어진다. 그러므로 환경 정보권의 권리주체는 시민, 법인, 기타조직을 모두 포함시켜야 하고 환경정보는 법률에 의하여 공개하지 말아야 하는 정보를 제외하고는 원칙적으로 모든 공중에게 공개하여야 한다. 여기에서 특별한 설명이 필요한 것은 아래와 같은 두 가지 유형의 주체이다. 하나는 비정부조직이고 다른 하나는 외국인이다. 비정부조직은 공중이 환경사무에 참여하는 중요한 형식으로서 사인이 환경보호에 참여함에 있어서의 노력, 재력, 전문지식, 영향력 등 다방면의 고유한 결함을 극복할 수 있고 이러한 이점은 이미 많은 국가들에서 인정받고 있다. 그러나 중국에서는 비정부조직이 환경보호에 참여하는 역할에 대하여 비교적 최근에야 주목받기 시작하였기 때문에 법적인 규정으로 명확하게 권리의무를 부여하여 비정부조직이 독립적으로 환경사무에 참여할 수 있게 하는 것이 필요하다. 그러므로 환경 정보공개의 권리주체에 반드시 비정부조직이 포함되어야 한다.

다음으로 여기에서 말하는 외국인에는 자연인과 조직이 모두 포함되는데 국제화가 날로 심화되고 있는 지금 중국은 이미 가입하고 있는 국제협약을 통해 승낙한 범위에서 외국인에게 환경 정보권을 부여할 의무가 있다. 공중에게 환경 정보권이 있다면 환경정보를 장악하고 있는 정부와 기업, 단체는 환경정보를 제공하여야 할 의무가 있다. 즉 환경 정보공개에 있어서 정부와 환경단체 그리고 기업은 모두 정보공개의 의무가 있는 것이다. 정부는 공권력의 보유자로서 전국범위의 매개 환경요소영역의 행정기구는 비교적 완벽하게 환경정보수집이 가능하고 법률제도의 보장도 뒷받침한다. 정부는 이러한 우세적인 지위로 인하여 환경정보를 수집함에 있어서 우월한 지위에 놓이게 되고 이는 정부와 공중의 환경정보 점유율상의 불균형을 초래하는 것이다.[345] 이러한 지위로 인하여 정부가 환경 정보공개에 있어서 주요 의무주체로 결정된다. 환경 정보공개에 관련된 국제법과 외국의 입법을 살펴보면 모두 예외 없이 정부가 환경 정보공개의 주체이고 입법을 통하여 명확하게 정보공개 의무를 담당하는

345) 馬燕. 焦躍輝. 論环境知情權 [J]. 当代法學, 2003(9).

정부기관을 확정하였다. 여기에서 말하는 정부의 범위는 매우 넓은바 중앙(中央)과 성급(省級)의 정부부문을 포함할 뿐만 아니라 기층정부 즉 시(市), 현(縣), 구(區), 향진(鄕鎭)정부도 포함한다. 또한 환경 정보공개 업무를 담당하는 부문을 정부의 환경보호 부문에 국한할 것이 아니라 입법기관과 사법기관을 제외한 모든 부분에 확대하여야 한다. 즉 중앙정부와 지방정부가 결합하고 기타 정부부문에서 환경보호 부문을 배합하는 환경 정보공개 메커니즘을 형성하는 것이다.[346]

이 밖에 환경 정보공개 의무를 부담하는 또 하나의 주체는 기업이다. 기업이 환경정보를 공개함으로서 정부가 기업에 대한 환경관리를 개선시키고 공중의 기업에 대한 감독을 강화할 수 있으며, 이는 결과적으로 기업의 발전에도 도움이 된다. 따라서 환경자원에 영향을 미칠 가능성이 있는 개발 사업에 종사하는 기업이라면 환경정보를 공개하여야 한다. 일부 국가에서는 이미 법제도로 기업의 환경 정보공개 의무를 규정하였다. 예를 들어 미국은 1986년 말 《슈퍼펀드법(Super fund Act)》 수정안을 통과하였는데 본 수정안의 "정보권" 조항에서 기업마다 배출하는 화학물질에 대한 데이터베이스를 설립하여 공중의 정보획득에 편의를 제공하도록 요구하였다. 《응급계획과 지역사회정보권법》에서는 설비의 소유권자 또는 운영자는 반드시 현지의 응급계획위원회에 화학물질의 안전데이터리스트를 교부하여야 하고 공중은 위원회에 신청하여 정보를 획득할 수 있다고 규정하였다.

다. 환경 정보공개의 범위

환경 정보공개에 있어서 "공개를 원칙으로 비공개를 예외"로 하는 원칙은 국제사회의 관례이다. 본 원칙에 의하여 각국은 저마다 사정에 맞는 환경 정보공개의 범위를 확정하였다. 비록 국제법과 외국의 입법에서 이러한 원칙을 명문으로 규정하지는 않지만 환경정보 공개범위에 대한 구체적인 입법규정을 찾아보면 본 원칙이 체현되어 있다.[347] 또한 환경

346) 현준원, "유럽연합의 공법상 환경정보공개제도에 관한 고찰 -독일의 사례를 중심 으로", 아주대학교 법학연구소, 『아주법학』 제6권 제1호, p.641-669 (2012).

정보에 대한 정의와 환경 정보공개에 대한 예외규정을 결부지어 정보공개의 범위를 확정하는 것이 일번적이다. 예외적 규정 이외의 환경정보는 원칙적으로 모두 공개되어야 한다. 예를 들어 《오르후스협약》제2조제3항에서는 환경정보에 대하여 비교적 광범위한 정의를 내렸고, 제4조제3항(c)행과 제4항에서는 정보공개의 9가지 예외규칙에 대하여 규정하였으며, 영국《환경정보법규》제2조제1항에서는 열거의 방식으로 환경정보에 대하여 정의하였다. 그리고 제12조, 제13조는 예외규칙의 적용에 대하여 구체적인 규정을 두었다. 그렇다면 중국의 환경 정보공개법에서도 "공개를 원칙으로 비공개를 예외"로 하는 원칙하에 우선 환경정보에 대하여 정의하고 그 다음으로 국가안전, 국가비밀, 상업적 영업비밀, 사인의 프라이버시 등 예외규칙에 대하여 규정하여 환경 정보공개의 범위를 구체화하여야 한다.[348]

정부와 기업은 원칙적으로 자신이 진행하고 있는, 환경과 관련된 모든 행위를 공개하여야 한다. 여기에는 아래와 같은 다섯 가지를 포함한다. 첫째, 환경 정책정보, 예를 들어 환경법제의 규정과 환경법의 입법상황 등이다. 둘째, 환경 관리기구 정보, 예를 들어 환경관리 주관기관과 본 기관의 직책권한에 관한 정보, 환경 관리기구와 연락할 수 있는 절차와 방법 등이다. 셋째, 환경 상태정보, 예를 들어 기후, 환경 오염지수, 환경 품질지수, 환경 파괴상황, 환경 자원상황 등이다. 넷째, 환경 과학정보, 예를 들어 주로 환경원리와 관련되는 데이터, 과학연구 성과, 과학기술정보 등이다. 다섯째, 환경 생활정보, 주로 일상생활 주의사항과 관련된 정보이다. 예를 들어 쓰레기분리수거, 전기절약과 물 절약 그리고 환경보호에 유리한 생활방식 등이 여기에 포함된다.[349] 한편 환경 정보공개에 있어서 예외규정이 필요하다. 첫째, 국가이익에 손해를 야기할 수 있는 환경정보, 예를 들어 국방안전, 국가기밀과 공공안전에 관련된 정보이다. 둘째, 환경이익을 훼손할 수 있는 정보, 예를 들어 희귀동물의 서식지와

347) 홍준형, "행정절차법상 계획확정절차 도입의 필요성", 한국 토지보상법연구회, 『토지보상법연구』 제4집, p.139-181 (2014).
348) 홍준형, "환경정보공개제도의 도입방안에 관한 연구", 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』 제34권 제2호, p.2205-2268 (1996).
349) 曲格平. 环境保護知識讀本[M]. 紅旗出版社, 1999.278.

희귀식물의 산지가 노출된다면 인위적인 파괴를 받아 동물의 생존공간과 식물의 생장상태에 영향을 줄 수 있는 정보이다. 셋째, 상업적 영업비밀과 개인프라이버시에 관련된 정보이다. 여기에서 반드시 상업적 영업비밀과 개인프라이버시의 개념과 범위를 명확하게 규정하여야 하고 예외조항의 남용을 방지하여야 한다.

라. 환경 정보공개의 방식

환경 정보공개 방식에는 주로 두 가지가 있다. 하나는 행정기관 또는 기업 등 의무주체가 주체적으로 공개하는 것이고 다른 하나는 공중의 신청으로 공개하는 것인데 두 번째 방식은 국외에서 큰 관심사로 떠오르고 있고 환경보호 선진국들의 환경입법규정을 살펴보면 공중의 신청으로 공개되는 환경 정보공개규정에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 그러나 중국은 현재 첫 번째 방식을 통한 정보공개가 이루어지고 있으며 공중신청에 의하여 환경정보를 취득하는 규정이 없다. 때문에 중국은 입법적인 개정을 통하여 한 측면으로는 기존의 행정기관이나 기업 등 의무주체의 환경정보 공개제도를 발전시켜 공개의무를 부담하는 구체적인 주체를 명확히 하고 다른 한 측면으로 공개의 절차와 방식을 확정하며 공개의무를 이행하지 않을 때의 법적 책임에 대하여 명확히 규정하여야 한다. 아울러 공중에게 환경정보에 대해 신청하여 획득할 수 있는 권리를 부여하는 것이다. 그리고 공중이 정보공개를 신청하는 절차, 구제, 비용, 행정기관에서 신청요청에 대하여 처리하는 절차와 시간 그리고 신청요청을 기각할 때의 절차와 결정 등을 구체적으로 규정하여야 한다. 이로서 행정기관 또는 기업 등 의무주체가 주체적으로 공개하는 방식과 공중이 신청하여 공개하는 방식을 결합하는 이중의 환경정보 공개제도를 구축하는 것이다. 행정기관에서 직권에 의하여 주동적으로 환경정보를 공개하는 방식에는 아래와 같은 것이 포함된다. ① 공보발행 ② 신문, 방송, 라디오, 인터넷을 이용하여 시보, 뉴스 또는 특집기사를 발표, 정보발표회를 통하여 환경항목에 관한 팸플릿 등 서면자료를 배포 ③ 정부열람실에 진열하

여 공중이 열람하고 출판할 수 있는 자료 등이다. 기업이 공개하는 환경정보의 형식과 방법에는 ① 환경정보 신청등기제도 ② 기업의 환경보호활동에 관한 보고서작성 ③ 자원상품광고와 설명서 등을 들 수 있을 것이다.

마. 법적 책임과 권리의 구제

권리가 있다면 반드시 구제가 있어야 한다. 만일 정보공개를 해야 하는 의무주체는 규정에 따라서 환경정보를 공개하지 않는다면 반드시 상응한 법적 책임의 추궁을 받아야 하고 공중은 법적 구제를 받을 권리를 부여받아야 한다. 《오르후스협약》 제9조제1항의 규정에 의하면 "협약을 체결한 모든 당사국은 반드시 본국의 입법체계에서 임의의 사인이 《오르후스협약》 제4조의 규정에 의하여 신청한 정보공개요구가 기각되었거나, 부분적으로 또는 전부 부당하게 거절당하였으며 이러한 결과에 대하여 충분한 답변을 얻지 못하였거나 합법적인 처리가 이루어 지지 않았을 때 법원 또는 법적 규정에 의하여 설립된 독립적이고 공정한 기관의 재심을 받을 수 있도록 보장하여야 한다." 본 규정은 신청인이 사법구제를 받을 수 있는 권리에 대하여 규정하였다.[350] 지금까지 정보공개법을 제정한 모든 국가에서는 모두 법적 책임에 대하여 규정하였으며 신청인에게 행정재의, 사법적 심사 또는 입법구제(의회감찰전문위원 또는 정보위원회)의 권한을 부여하였다. 미국의 《정보자유법》에서 신청인은 행정당국이 내린 모든 불리한 결정에 대하여 당국에 이의를 제기할 권리가 있으며 이의를 제기한 결과 행정당국이 원래의 결정을 유지한다면 신청인은 사법적 심사를 신청할 수 있고 행정당국은 입증책임을 져야 한다고 규정하였다.[351]

법적 책임과 구제수단에 관한 규정이 없다면 정보공개는 형식적인 규정에 불과한 것이다. 때문에 중국의 환경 정보공개법에서는 반드시 정보

350) 유향란, "중국 순환경제촉진법 제정의 현황과 전망", 법제처, 『2008 세계법제연 구보고서』, p.5-28 (2008).
351) 魏星河等著; 当代中國公民有序政治參与研究. 人民出版社, 2007年.

공개의 의무주체가 의무를 이행하지 않았을 때의 법적 책임과 권리주체의 유효한 사법구제절차를 규정하여야 한다. 여기에는 행정재의, 행정소송 등 법적 구제 수단이 포함되며 정부 또는 기업 등 의무주체는 정보공개를 거절한 것에 대한 입증책임을 져야하고 이는 공중의 환경 정보권에 유력한 법적 구제를 제공할 것이다.

2. 환경정책결정과정 참여권에 대한 강화

환경보호에 있어서 공중의 표현형 참여방식은 여러 측면에서 체현된다. 예를 들어 환경건설참여, 환경입법참여, 환경집행부문에 대한 감독, 환경관리과정 참여, 환경보호법규 실시과정 참여, 환경영향평가 참여 등이다.[352] 국제관례에 의하면 환경보호에 있어서 공중의 표현형 참여방식에는 간접참여[353]와 직접참여[354]의 두 가지 형식이 있다. 현재 중국의 사정을 고려한다면 직접참여는 중국이 반드시 발전시켜야 하는 참여방식이고 이를 위하여 공중이 효과적으로 표현하고 참여할 수 있는 메커니즘을 구축하여야 한다.[355]

가. 공중의 언론자유와 정책결정과정 참여권

표현형 참여 메커니즘이란 시민의 언론자유와 정책결정과정 참여권의 환경보호영역에서의 체현이라고 할 수 있다. 중국은 《시민권리와 정치권리국제협약》에 참여하였는데 본 협약 제10조제2항에서 규정한 언론자유란 “사람마다 표현의 자유가 있는데 여기에는 구두, 서면 또는 간행물,

352) 周珂. 环境法學研究[M]. 中國人民出版社, 2008.48.
353) 간접참여란 기금을 모금하거나 또는 선거를 돕는 방식을 통하여 자신이 지지하는 환경보호자인 선거후보자가 국가정부의 요직을 담담하고, 정부의 환경정책결정에 참여하여 할 수 있도록 도와 간접적으로 지지자의 환경의원을 표현하고 환경관리에 참여하는 목적을 의미한다.
354) 직접참여란 시민이 언론자유, 공청회, 협상, 민원신청, 단체의 결성 등 방식을 통하여 직접적으로 환경보호관리에 참여하는 것이다.
355) 모우취안·마리리, “공공참여: 중국 환경법의 민주화와 법치화 과제”, 전남대학교 법학연구소, 『법학논총』 제30권 제1호, p.239-254 (2010).

예술 또는 자신이 선택한 기타방식을 통하여 국경을 가리지 않고 각종 정보와 사상을 추구하고 받아들이며 전파하는 자유"라고 하였다. 광의의 언론자유는 헌법에서 규정한 언론자유, 집회시위행진자유, 과학연구와 예술창작자유, 국가기관과 공무원에 대한 비평의 자유, 건의를 제기할 수 있는 권리 등을 포괄하는 것이다. 근대사회에서 각 국가에서는 언론자유를 시민의 기본권 중의 하나로 규정하는 한편 이를 헌법에서 명확하게 보호하고 있다. 그렇다면 환경보호 공중참여 영역의 언론자유란 공중이 자원하여 자발적으로 환경사무에 대한 자신의 태도나 평가를 발표하는 것이다. 심지어는 민원신청, 집회, 시위, 항의, 청원 등의 극단적인 방법으로 자신의 태도를 표현하는 것이다. 공중은 환경오염과 환경파괴의 직접적이면서 최종적인 피해자이고 환경상황의 변화와 환경정책결정의 우열에 대하여 직접 체험하고 느낀 것으로 공정한 평가를 내릴 수 있다. 때문에 환경보호 영역에서 공중은 가장 큰 발언권이 있고 법률적인 규제를 통하여 표현의 자유를 충분히 보장하여야 한다.

정책결정과정 참여권은 절차적 환경권의 핵심내용이며 공중참여 환경사무의 기점(起点)이다. 《세계자연헌장》제23조에서는 "사람마다 모두 자국의 법적 규정에 근거하여 개별적으로 또는 집단적으로 환경과 직접적으로 관련되는 규정의 입안과정에 참여할 수 있는 기회가 주어져야 한다"고 규정하였다. 공중은 정책결정과정에 참여하고 정책을 결정하는 등의 활동에 참여하면서 자발적이고 민주주의적으로 지속가능한 발전을 위하여 노력하게 된다. 《오르후스협약》의 관련된 규정에 근거하여 공중이 정책결정과정에 참여하는 범위에 대하여 아래와 같이 세 가지 측면으로 규정할 수 있다. 첫째, 공중이 구체적인 환경보호활동 정책결정과정에 참여하는 것이다. 환경에 영향을 미치거나 잠재적인 영향을 미치는 활동에 있어서 반드시 투명하고 안정적이며 효과적인 공중참여 절차를 보장하여야 한다. 둘째, 공중이 환경과 관련되는 기획과 정책결정과정에 참여하는 것이다. 공중이 환경과 관련되는 거시적 기획과 정책결정의 준비단계에 참여하는 것을 보장하는 투명하고 공정한 제도적 프레임을 설계하여 시민들의 효과적인 참여를 보장하는 것이다. 셋째, 환경행정법규와 환

경법적인 결정과정에의 공중참여이다. 즉 공중이 적당한 시기에 환경행정법규의 정책결정과정과 집행과정에 참여할 수 있도록 보장하여 공중이 직접적으로 또는 대표를 통한 평론의 기회를 가질 수 있게 하는 것이다.

나. 공중의 환경정책결정과정 참여방식

표현형 참여 메커니즘을 구축하려면 효과적으로 운용할 수 있는 공중의 의견표현시스템과 피드백 시스템을 구축하여야 한다.[356] 이러한 시스템의 작용은 상호적이지만 한편으로는 공중이 일정한 경로를 통하여 자신의 의견을 표현하고 환경사무의 정책결정과정에 참여하는 것이며 다른 한편 정부와 환경보호행정기구가 상응한 경로를 통하여 공중의 의견을 청취하고 접수하며 환경정책결정사무를 진행하고 시민들의 제안에 피드백을 주는 것이다. 많은 구체화된 법률제도는 '표현형 참여 메커니즘'의 운용을 뒷받침 할 수 있다.[357] 예를 들어 민의 조사제도, 공청회제도, 협상담판제도, 시민청원과 시민투표제도 등이다. 이 중에서 민의 조사제도와 공청회제도는 중국의 현재 상황에 가장 적합한 제도이며 공중의 환경사무에 대한 표현과 정책결정과정에의 참여를 보장할 수 있다.

민의조사제도는 인민주권원칙을 실현하는 한편, 정부의 행정업무와 정책결정과정을 위한 수요이다. 특히 중요한 환경사무(중요 환경입법 또는 정책의 시행)에 있어서 민의 조사제도는 시민의 이해와 지지를 받을 수 있는 유력한 수단이다. 중앙정부의 각 부문, 위원회에서 민의조사기관을 설립할 수 있는 것 외에 광범한 민간의 자문연구 민의조사기관과 사영 민의조사기업의 건립을 지지하여 민의조사가 공중의 의사와 견해를 표현하는 일상적인 경로가 되어 공중의 지속적인 환경보호참여를 수호하는 것이다. 공청회제도는 입법기관의 환경정책결정과정과 중대한 환경사무

---

356) 오선영, "WTO 체제하에서 공중참여제도의 활용방안에 대한 검토", 강원대학교 비교법학연구소, 『강원법학』 제36권, p.43-68 (2012).

357) 史玉成; 环境保護公衆參与的理念更新与制度重构—對完善我國环境保護公衆參与法律制度的思考. 甘肅社會科學, 2008[2].

에 대한 정책결정과정에서 중요한 역할을 발휘한다. 특히 환경영향평가 제도에서 공청회는 공중이 환경영향평가에 참여하는 핵심수단이며 공중이 가장 직접적이고 유효한 방식으로 정부의 환경정책결정과정에 참여할 수 있도록 한다는 점에서 환경보호 공중참여제도의 가장 중요한 표현형식이라 할 수 있다.

공청회는 일반적으로 요청에 의한 참가와 신청에 의한 참가 두 가지 유형이 있는데 전자는 폐쇄형공청회로서 대부분 전문가좌담회의 형식으로 진행되고 전문성과 권위성을 자랑하지만 일반 공중의 참여를 배제하기 때문에 광범한 대표의 참여가 결여된다. 후자는 개방형공청회로서 전문가들을 요청할 뿐만 아니라 일부분 좌석을 남겨두어 일반 공중이 신청에 의하여 참가할 수 있게 한다. 국가환경보호총국(2008년 환경보호부로 변경)은 2005년 4월 베이징에서 "원명원[358]누출방지공사공청회"을 진행하였는데 이는 건국 이후 처음으로 진행된 중대한 환경사건에 대한 개방형공청회였고 수많은 공중의 관심과 참여가 있었으며 양호한 사회적 효과를 거두었다. 공청회는 준비단계와 실시단계 두 가지로 나뉘는데 준비단계에는 공청회공고와 통지의 발송, 증인의 선택과 요청, 증언과 자료의 수집, 증인의 증언형식과 순서에 대한 확인 등이 포함된다. 실시단계에는 공청회의 공개여부, 증인의 권리, 질문과 답변, 공청회기록 등이 포함된다. 환경문제는 공중의 이익과 매우 밀접한 관련이 있기 때문에 환경정책, 환경법규를 제정하거나 중대한 환경문제를 처리할 때 반드시 개방형공청회를 진행하여야 한다. 그리고 법적인 규정으로 공중이 자유롭게 공청회에 참여할 수 있는 권리, 절차, 방법을 명확히 하여 공청회가 공중이 중대한 환경사건에 대하여 의사를 표현하고 처리과정에 참여하는 중요한 경로가 되어야 한다.

다. 표현형 공중참여의 구체적인 제도에 대한 개선

환경입법과정에서 공중참여는 환경민주주의를 실현하는 내재적 요구이

358) 청(淸)나라 강희(康熙)연간(1709년)에 건설한 이궁. 1860년 8개국 연합군에 의하여 대부분 불에 타 없어짐.

다. 공중의 환경이익에 대한 요구를 만족시키고 환경입법의 민주주의화를 실현하려면 현재의 참여형식에 대한 개선을 기초로 참여과정을 넓히고 참여방식을 규범화하여 참여절차의 제도화를 실현할 필요가 있다. 환경보호 선진국의 공중참여 방식은 다양하다. 예를 들어 입법조사, 좌담회, 심의회, 공중의견응모, 공청회 등이 있다. 중국은 환경입법에 있어서 공중참여형식이 단일하고 절차가 미비한 문제점을 가지고 있으므로 우선 공중의 입법과정참여 절차를 규제하여야 한다. 즉 공중의 환경이익과 관련이 있는 중대하고 보편적인 입법사항 또는 심각한 분쟁이 존재하는 입법사항에 관해서는 반드시 입법공청회나 전민토론회를 진행하는 강제성 참여방식을 취하고, 일반 환경입법사항에 관해서는 행정기관이 상황에 따라 전문가심의회, 좌담회, 서면진술, 공동협상, 공중의견응모 그리고 전민토론에 이르기까지의 공중참여 형식과 방법을 취할 수 있다.[359]

현대사회에서 행정정책을 결정하는 규칙에 근거하여 중국은 점차 공중참여, 전문가심의, 정부의 결정을 결합하는 행정정책결정메커니즘을 확립할 필요가다. 환경행정정책 결정과정에서 아래와 같은 두 가지 측면의 개선이 필요하다.[360] 첫째, 공중이 참여할 수 있는 사무의 범위를 확장하는 것이다. 여러 나라들의 공중참여 경험과 중국의 현황을 결합하여 보면 공중을 지원하여 환경정책결정과정과 환경관리의 전 과정에 참여하게 하여야 한다. 현재의 입법규정을 보면 공중은 《환경영향평가법》에서 규정한 전문기획과 환경항목의 환경영향평가 과정에 참여할 수 있는데 이것을 제외하고도 공중이 참여할 수 있는 범위를 확장시켜 환경보호정책의 전 과정 그리고 환경보호법제규정의 집행과정에 참여하는 것이다. 둘째, 공중이 환경행정정책 결정과정에 참여하는 정도를 심화하여야 한다. 공중이 환경영향평가 과정에 참여하는 것을 예로 들면 중국은 현재 환경영향평가영역에서 비교적 성숙된 공중참여제도를 건립하였다. 그러나 본 제도에서는 일반적으로 환경영향평가전의 참여와 환경영향평가 과

359) 전경운, “환경오염피해구제를 위한 민사법제의 개선방안 및 대안모색”, 한국환경 법학회, 『환경법연구』 제36권 제1호, p.124-173 (2014).
360) 전경운, “상린관계에 관한 민법개정논의”, 한국토지법학회, 『토지법학』 제28-2호, p.171-204 (2012).

정의 참여에 대하여 규정하였다. 일반적인 방식은, 우선 관련된 행정부문에서 환경항목에 대한 정보를 제공하는데 이는 환경영향평가에서의 공중참여를 위하여 조건과 기초를 마련해 준다. 다음으로 공중은 자신이 장악하고 있는 정보를 이용하여 구체적인 항목에 대하여 행정정책결정부문과 상호적인 의사소통을 거쳐 자신의 의견과 건의를 제기한다. 그러나 아직까지 정부가 행정정책결정을 주도하는 현실에서 위와 같은 상황에서 공중참여는 형식에 그치게 되고 진정으로 행정권의 남용을 감독하는 효과를 보지 못한다. 때문에 환경영향보고서에 대한 행정기관의 심사비준을 얻은 뒤에도 공중은 보고서의 내용, 환경보호 부문의 심사의견, 근거, 이유 등에 대하여 질의, 의견, 건의를 제기할 수 있는 권리가 있어야 한다. 그리고 관련행정부문에서는 즉시 공중의 피드백의견을 충분히 고려하고 적절한 조절을 하여야 한다.

환경보호 집행행위에 대한 감독에 있어서도 공중참여의 역할을 충분히 발휘한다면 공중의 역량으로 환경보호 부문의 집행과정에서 나타나는 결함을 극복하는 동시에 환경보호행정부분의 행정권남용을 억제할 수 있을 것이다. 현재 중국의 환경집행에 대한 감독과정에서 공중의 표현형참여는 아래와 같은 두 가지 측면의 개선을 시도하여야 한다.

첫째, 환경 장려제도를 설립하여 공중이 환경오염과 환경파괴를 억제하기 위한 활동에 적극적으로 참여하는 것을 지원한다. 환경 장려제도에는 물질과 정신상의 장려를 포함한다. 환경보호 공중참여의 동력은 공중과 환경사이의 이해관계에서 오는데 사람마다 모두 쾌적한 환경에서 생활하기를 원하고 있지만 환경에서 얻을 수 있는 이익이 적거나 쾌적한 환경을 위하여 노력하였지만 아무런 대가도 받지 못한다면 공중의 환경보호에 대한 동력이 줄어들게 될 것이고 이러한 상황에서 환경 장려제도의 중요성이 체현된다. 공중이 중대한 환경오염사고에 대하여 고발하고 중대한 단서와 증거를 제공하였을 때 관련된 공중에게 장려를 한다면 한편으로는 환경보호에 참여한 공중이 일정한 보상을 받을 수 있고 다른 한 편으로는 기타 공중의 참여행위를 격려할 수 있을 것이다. 둘째, 공중에게 환경보호기관의 환경보호집행에 대한 감독권을 부여하는 것이다.

중국의 환경보호법규정을 살펴보면 공중의 감독대상은 오염원인자이고 공중은 그들에 대하여 검거, 고발, 고소할 수 있는 권리가 있다. 그러나 행정기관의 부작위에 대해서는 공중에게 감독권이 부여되지 않았다. 감독권이 결여된다면 공중은 환경보호 부문의 법집행실천에 참여하는 것이 제한을 받고 행정권의 남용을 제약하는 작용을 발휘할 수 없다. 때문에 《환경보호법》의 사인권리조항에서 시민에게 행정주관부분의 환경보호 집행활동에 대한 감독권을 부여하는 것이 바람직하다. 이렇게 된다면 시민의 표현형참여권은 크게 보장을 받을 수 있다.

(1) 공중참여 범위의 확대

공중참여 원칙은 민주주의참여원칙이라고 불리기도 하며 이미 많은 국가에서 환경법의 기본원칙으로 확립되어 준수되어 오고 있다. 미국은 1969년 《국가환경정책법》에서 환경보호의 기본정책에 대하여 규정하였는데 공중참여는 미국이 장기적으로 표방하여온 현대 민주주의정치 관념과 일맥상통하는 정책으로서 여기에서 충분히 체현되었다. 본 법안의 프레임 안에서 미국 각주의 환경입법은 환경보호 공중참여제도의 실체적 권리와 절차적 권리를 모두 상세하게 규정하였고 판례법에서도 공중참여에 대하여 상세하게 기술하고 발전시켰다. 그 후로 1976년 통과된 《연방토지정책관리법》과 《아젠다21》에서는 보다 상세하게 공중참여에 관한 구체적인 정책을 규정하였다.[361] 그 후 많은 나라들에서 각자의 환경법에 공중참여 원칙을 강화시켰다. 중국에서 공중참여 원칙의 발전은 국가의 공중노선과 환경보호 사업에 대한 절박한 수요에서 출발하였고 더 발전된 민주주의와 법제의 실현을 위하여 환경 공중참여는 중국의 환경보호 기본원칙으로 자리매김해 나가고 있다.

환경보호 공중참여 범위에 대한 제도적인 개선에 있어서 참여범위를 확정하는 원칙을 설명하자면 첫 번째는 광범위 원칙인데 환경 공중참여의 범위는 넓을수록 좋고 공중이 참여하는 시간은 이를수록 좋다는 것이

361) 馬賽; 公衆參与公共政策的困境分析. 广西社會科學, 2003[4].

다.[362] 두 번째는 환경정책결정 참여원칙인데 이는 환경 공중참여의 핵심적 원칙이라고 할 수 있다. 즉 공중은 합당한 경로를 통하여 집행당국에 환경상황에 대한 개선의견과 건의를 충분히 전달하는 것이다. 그리고 이러한 합리적인 의견과 건의가 정책결정기관에 의해 채택되는 것을 확보하며 만약 채택되지 않았더라도 합리적인 결해를 들을 수 있고 필요시에는 국가기관과 함께 환경정책결정을 내리는 것이다. 정부의 정책결정, 특히 중요한 사회경제발전정책, 규정은 일단 정책결정의 실수가 발생하면 심각한 환경문제를 초래할 수 있기에 손해에 대한 예방차원에서 환경정책결정참여원칙을 확립하여 환경문제를 미연에 방지하여야 한다. 세 번째로는 환경에 대한 중대한 영향을 우선으로 하는 원칙이다. 인간의 활동이 환경에 미치는 영향은 크고 작은 구분이 있다. 그리고 정부의 집행능력과 또한 제한되어 있기 때문에 환경 공중참여의 범위에 있어서 일방적으로 광범위 원칙만 주장한다면 경제상의 불합리뿐만 아니라 참여효과도 이상적이지 못할 것이다.

(2) 공중참여 주체의 개선

환경문제는 사인의 생활과 밀접한 관련이 있으며 사인은 환경권의 권리주체이다. 때문에 개사인은 모두 환경 공중참여권이 있다. 그러나 실증법적 각도에서 보면 환경사무에 참여하여 환경 공중참여권을 행사하는 주체는 반드시 생활규율과 사회규율에 대한 이해가 있어야 하고 발생할 수 있는 환경오염이나 파괴정도에 대하여 정확하게 파악할 수 있는 사람이어야 한다. 다시 말하면 환경 공중참여 주체는 환경사무와 관련이 있거나 관심이 있는 사람이어야 한다. 그리고 관련이 있거나 관심이 있다는 것은 아래와 같은 다섯 가지 측면으로 판단할 수 있다. 첫 번째는 공간거리이다. 즉 환경항목 주변에 거주하여 소음 등의 피해를 받을 가능성이 있는 사람이다. 두 번째는 경제이익 즉 환경항목으로 인하여 일자리를 얻거나 이익을 취득하고 또는 이와 상반되는 경우에 처한 단체이

362) 羅小芳; 論环境公衆參与法律制度的主体、范圍与方式. 渭南師范學院學報, 2006[11].

다. 세 번째는 환경 사용여부이다. 즉 환경항목으로 인하여 주변 환경을 이용하는 그들에게 영향을 미치는지 여부이다. 네 번째는 사회적인 관심이다. 즉 환경항목으로 인하여 전통적인 지방문화가 위협을 느낀다고 생각하는 사람들은 관심을 가질 것이다. 다섯 번째는 가치관 즉 환경항목으로 인하여 발생한 모종의 문제가 직접적으로 그들의 가치관에 영향을 미친 것이다.[363] 때문에 환경법률, 법규는 공중참여 주체가 구비하여야 할 자격에 대하여 한층 진일보된 시각에서 구체화 되어야 할 것이다.

3. 공중의 환경보호 사법절차참여의 보장

환경손해 또는 환경파괴에 대하여 사람마다 법적 구제를 받을 권리가 있다. 이는 절차환경권 중의 소송권이다. 환경문제로 인하여 소송을 제기하여 구제를 받는 것은 환경권을 실현하는 최종 보장수단이다. 《오르후스협약》의 규정에 근거하면 공중은 일반 환경손해에 대하여 법적 구제를 받을 수 있는 권리가 있을 뿐만 아니라 환경사무에 대한 환경 정보권과 환경정책결정에 대한 참여권이 침해를 받았을 때에도 소송을 통하여 법적인 구제를 받을 수 있어야 한다. 환경소송은 환경보호 공중참여의 또 다른 중요한 방식인바 일종의 극단적이면서도 최종적인 참여조치이다. 환경손해의 복잡하고 광범하며 특수한 성질에 근거하여 공중이 소를 제기함에 있어서 일반적인 소송제도와 다르게 소송방식과 절차에 있어서 차이점이 존재한다. 그 중에서 대표적인 것은 바로 환경 공익소송제도이다.

현재 중국의 행정소송법과 민사소송법에서 환경사익소송에 대하여서는 비교적 성숙한 제도체계를 구축하였다. 그러나 환경 공익소송제도는 아직까지 성숙되지 못하였다. 환경 공익소송제도에 대한 입법적 개선은 시민의 환경권과 환경공익을 보장하는 데 유리하고 공중의 환경보호에 대한 적극성을 불러일으킬 수 있으며 소송제도의 발전과 환경보호 입법목적의 실현에도 유리하다. 유럽과 미국의 환경입법은 보편적으로 환경 공

363) 那力; 論公衆在环境事務中獲得信息、參与決策、訴諸司法的權利. 武漢大學环境法研究所基地會議論文, 2001.

익소송제도를 확립하였고 공중의 환경소송을 위하여 편리한 사법조건을 제공하고 있다. 법적으로 시민소송조항은 1970년 미국에서 제정한 《청정공기법》에서 처음으로 규정하였다[364]. 본 법의 규정에 의하면 시민은 자신을 대표하여 미국정부와 정부기관을 포함한 임의의 누군가를 상대로 소송을 제기할 수 있으며 시민에게 소송할 수 있는 권리를 부여한 환경법과 환경법에 근거하여 제정된 행정법규와 기타의 행정명령 등과 같은 특수한 법적요구를 실시할 수 있다.[365] 미국의 《청결수질법》은 "연방환경보호국과 각 주정부는 본법을 실행하는 주요한 책임을 진다. 그리고 환경보호국은 폐기물배출금지에 관련된 법률의 개선, 수정, 집행을 함에 있어서 반드시 공중참여제도를 도입하여야 한다" "시민 또는 주정부는 《청결수질법》의 규정을 위반한 임의의 사인을 상대로 소송을 제기할 수 있다"고 규정하였다. 스웨덴《환경보호법》제34조는 "본 법의 규정에 의하여 환경에 유해한 활동에 대하여 소송을 제기할 때 유해활동이 발생하였거나 또는 발생하게 되는 재산소재지의 법원에 소송을 제기할 권리가 있다"고 규정하였다. 영국《오염규제법》은 "공해에 대하여 모든 사람은 소송을 제기할 수 있다"고 규정하였다. 환경보호 선진국들의 입법경험을 참조하고 중국의 사정을 충분히 고려하며 법률의 상대적 안정성을 유지하는 전제하에서 아래와 같은 몇 개 측면으로 중국의 환경 공익소송제도에 대한 개선을 진행하여야 한다. 이는 환경보호 공중참여제도에 사법자원의 제도적인 지지를 제공한다.

가. 시민 환경권에 대한 입법적 확인

(1) 실체 환경권

환경권은 환경법의 핵심문제이고 환경입법과 집행, 환경관리, 공중참여, 시민소송, 공익소송의 기초이다. 또한 미래의 생태사회와 녹색문명을

364) 李楊勇; 論我國环境公益訴訟制度的构建—兼評<环境影響評价公衆參与暫行辦法>. 河北法學, 2007[4].
365) 舒冰. 論我國环境保護中的公衆參与制度[J]. 內蒙古环境保護, 2004(6).

구축하는 환경법체계의 중심이다. 그렇다면 환경보호 공중참여의 기초로서 공중의 환경권을 명확히 하고 입법을 통하여 시민의 환경권을 구체화, 제도화시켜야 한다. 이는 환경보호 공중참여를 실현하는 근본적인 보장이며 환경보호 공중참여제도를 구축하는 논리적 출발점이다. 현재 전세계 많은 국가들에서는 헌법과 기타 관련된 환경입법에서 환경권에 대한 규정을 두고 있다. 예를 들어 미국의 《국가환경정책법》제3조의 규정에서는 "사람마다 건강한 환경에서 생활할 권리가 있고 환경을 수호하고 개선할 책임이 있다"고 하였다. 《포르투갈공화국 헌법》[366]제66조의 규정에서는 "전체시민은 자신의 건강을 손해하지 않는 생활조건을 향유할 권리가 있고 동시에 환경의 청결을 보호할 의무가 있다"고 하였다. 대한민국《헌법》[367]제35조의 규정에는 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다"고 되어있다. 그러나 환경권 개념에 대한 모호한 정의로 인하여 국제사회와 법조계는 환경권개념에 대하여 공통된 인식을 달성하지 못하였다. 중국의 저명한 법리학 학자인 리부우윈(李步云)교수의 인권의 세 가지 형태에 대한 논술에서 인권은 기본권리(應有權力), 법적권리(法定權利), 실체법적 권리(實有權利)로 나뉜다고 하였다. 여기에서 기본권리(應有權力)는 권리의 초기상태이고 특정 사회의 사람들이 사회적, 물질적 조건과 문화전통에 의하여 생성된 권리의 수요이며 인간으로서 반드시 향유하여야 하는 절대적이고 양도할 수 없는 권리로서 이는 천부인권이다.[368] 환경권이 바로 이러한 권리이다. 환경권은 인간의 환경보호에 대한 수요와 지속가능한 발전의 이념에 의하여 생성된 권리인바, 기본권에 속한다. 법적권리란 국가에서 법안의 제정을 통하여 기본권에 대한 법제화, 제도화로 법의 보호를 받게 되는 권리를 의미한다. 때문에 기본권리가 인정되는 전제하에서 법적권리에 대한 보호의 문제가 존재하고 기본권을 부정한다면 환경권이라는 법적권리는 근거를 잃게 된다.[369] 환

366) 高杰; 环境公益訴訟—环境執法的新机制. 世界环境, 2010[2].
367) 孫彩虹; 我國环境行政訴訟的缺失及其完善. 河南大學學報(社會科學版), 2005[6].
368) 高金龍, 徐麗媛. 中外公共參与环境保護立法比較[J]. 江西社會科學, 2004(3).
369) E.博登海默. 法理學法律哲學与法律方法[M]. 中國政法大學出版社, 1998:415.

경문제의 악화로 인하여 공중의 환경보호에 대한 요구가 나타났고 생태학과 환경과학의 발전으로 국가는 법적권리를 보호할 수 있는 물질적 수단이 생겼다. 때문에 환경권의 법제화는 환경보호의 현실적 수요일뿐만 아니라 국가의 환경관리기능과 인권보호를 위하여 법적인 근거를 마련하였다. 그러나 "한 나라의 입법규정에서 기본권에 대한 완벽한 체계가 형성되었다고 하여 그 나라의 인권보호가 잘 되어있는 것이 아니다. 왜냐면 법적권리와 실체법적 권리사이에는 큰 차이가 존재하기 때문이다"[370] 여기에서 실질적적 권리란 현실생활에서 실제로 향유할 수 있는 권리로서 권리가치의 최고의 표현형식이고 최종목표이다. 기본권으로서의 환경권이 법적권리와 실체법적 권리로 변화되는 역사적 과정에서 국가의 제도적 보장이 뒷받침하여야 한다. 때문에 국가는 시민의 환경권에 대하여 헌법, 환경기본법, 개별법에 명확히 규정하고 발전시켜 시민이 쾌적한 환경에서 생존하고 발전할 수 있도록 실체적 권리와 절차적 권리를 보장하여야 한다.

따라서 우선 중국 헌법에서 시민의 환경권에 대하여 명확히 규정하여야 한다. 헌법 제2장 "시민의 기본 권리와 의무"에 시민 환경권에 관한 규정을 추가하여 시민이 직접적으로 환경권을 주장할 수 있는 근거, 그리고 기타 법률법규에서 환경권을 실현할 수 있는 헌법적 근거를 마련하여야 한다. 이는 시민 환경권에 대한 직접적인 확인과 유효한 보장을 제공할 수 있고 또한 헌법의 각도에서 환경권에 대하여 확인함으로서 법체계의 조화와 통일을 이룰 수 있다. 다음으로 환경보호법에서 시민 환경권의 함의와 범위에 대하여 명확히 규정하여야 한다. 시민 환경권의 내용에는 환경사용권, 정보권, 참여권, 청구권이 포함된다. 동시에 정보권, 참여권, 청구권을 행사하는 원칙, 형식, 범위에 대하여 구체적으로 규정함으로서 환경권이 진정으로 환경법체계의 핵심과 초석이 되게 한다. 그리고 환경보호법의 각 개별법에서도 상응한 규정을 구체적으로 두어야 한다. 세 번째로 헌법상의 환경권에 기초하여 민법, 형법, 행정법 등에서도 구체적인 조정을 하여 환경권익의 실현을 보장하여야 한다. 마지막으

370) 王燦發. 論我國环境管理体制立法存在的問題及其完善途徑[J]. 政法論壇, 2003(4).

로 실체적 환경권익 뿐만 아니라 절차적 환경권에 대하여서도 명확히 규정하여 시민의 환경보호와 관리에 대한 정보권, 참여권, 감독권 등 절차적 권리를 보장하여야 한다. 즉 현재의 개별 환경법 또는 전문적인 행정법규를 제정하여 환경권을 실현할 수 있는 구체적인 절차를 규정하고 절차환경권의 실현을 보장하여야 하는 정부의 의무와 법적 책임을 명확히 할 필요가 있다.

(2) 절차환경권

실체 환경권은 절차 환경권의 실질적 근거고 절차 환경권은 실체 환경권을 실현하는 절차적 근거이다. 공중참여권은 절차적인 권리인바 환경권의 구체화된 내용이다. 공중참여권이 실현됨으로서 환경권은 점차 기본권에서 법적권리, 실체법적 권리로 전화한다. 하지만 현재 시민 환경권에 대한 정의가 모호하고 이에 대해 통일된 인식이 형성되지 않았기 때문에 사법적 심사에서 직접적으로 적용하기 힘들고 활용성이 낮다. 이러한 상황에서 시민의 절차적 환경권을 이용하여 현실에서 표현하기 힘든 추상적인 권리를 구체화하는 것이 필요하다. 시민 환경권의 구체적 내용에 대한 보호는 환경권의 실현을 보장할 수 있는 절차적 권리의 설립을 통하여 실현할 수 있고 시민 환경권의 실현은 구체적인 절차의 제정과 집행측면에서 체현된다.[371] 즉 시민의 환경권이 침해를 받았을 때 절차적 환경권을 활용하여 환경 권리에 대한 유효한 보장을 제공할 수 있다.[372] 1992년 《리우 선언》에서는 처음으로 절차 환경권에 대하여 규정하였고 《리우 선언》원칙10은 “환경문제는 전체 관련된 시민의 참여하에 급별로 처리하는 것이 가장 바람직하다. 그리고 국가적 차원에서, 모든 시민이 공공당국에서 보유하고 있는 환경정보를 획득할 수 있고 각종 정책결정과정에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다. 국가는 환경정보를 폭넓게 제공하여 공중이 환경정보를 인식하고 환경보호에 참여하는

371) 송옥렬, “민사소송의 경제적 분석”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제46권 제2호, p.136 (2005).
372) 張梓太; 中國环境行政訴訟之困境与對策分析. 法學評論, 2003[5].

것을 지원하여야 하며 공중에게 사법적 절차와 행정절차를 보장하여야 한다"라고 되어있다. 그 후로 1998년 6월에 통과한 《오르후스협약》에서도 절차 환경권에 대하여 명확하게 규정하였을 뿐만 아니라 협약의 의무로서 모든 회원국에서 실행될 수 있도록 요구하였다. 절차 환경권의 확립과 개선은 공중이 환경보호에 참여할 수 있는 관건이고 더욱 완벽한 공중참여 메커니즘의 수립을 위하여 기초를 마련할 것이다. 때문에 헌법에 시민의 환경권에 대한 명확한 규정을 두는 전제하에서 입법을 통하여 절차적 참여권을 구체화하여야 한다. 즉 적극적으로 환경보호법, 환경개별법 등 환경법체계에서 절차적 참여권을 발전시켜 공중이 진정으로 환경보호에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 예를 들어 공중의 환경 정보권, 환경정책결정과정 참여권, 환경 구제권 등을 명확히 규정하고 환경권의 실현을 위한 절차적인 보장을 제공하는 것이다. 현재 중국의 환경보호측면의 입법체계는 대부분 개괄적으로 공중은 환경을 보호할 의무가 있고 불법행위에 대하여 검거하고[373] 고소할 권리가 있다고 규정하였다. 그러나 구체적인 절차와 방식에 대한 규정이 없다. 중국의 환경보호법은 공중참여의 절차적 규정에 대한 개선을 추진하고 환경 공익소송을 추진하여야 한다.

나. 원고적격의 확대

환경침해는 간접적이고 복잡하며 회복이 어려운 특징이 있다. 때문에 환경 공익에 대한 침해는 예방을 위주로 하여야 하고 환경 공익소송의 소송원인은 "이미 현실화된 피해나 파괴"가 아니라 행위인의 행위로 인하여 환경손해가 발생할 가능성이다.[374] 만약 환경 공익에 손해를 주는 행위가 발생하여야만 환경 공익소송을 제기할 수 있다면 환경 공익을 침해하는 결과를 방지할 수 없을 것이고, 반대로 환경공익을 침해하는 객관적 사실이 발생하지 않았음에도 불구하고 장래에 발생할 가능성이 있다는 것만으로 환경 공익소송을 제기할 수 있다면 침해를 미연에 방지할

373) 李摯萍; 中國环境公益訴訟原告主体的优劣勢分析和順序選擇. 河北法學, 2010[I].
374) 周珂, 王小龍. 环境影響評价中的公衆參与[J]. 甘肅政法學院學報, 2004(3):46.

수 있을 것이다.[375]

원고는 소송절차를 가동하는 대체할 수 없는 참여자이다. 환경 공익에 대한 보호를 원인으로 소송을 제기할 수 있으려면 원고의 자격을 확장하여야 한다는 것이 이미 현대 법치국가 소송법의 발전추세이다. 그러나 중국은 인구가 많고 사법자원이 제한되어 있어서 모든 시민, 법인 또는 기타조직이 환경 공익소송을 제기할 수 있게 하려는 염원을 실현하기 어려우며 최소한 현재로서는 불가능하다. 그렇다면 현실가능성을 충분히 고려하고 환경보호 선진국들의 입법경험을 참조하여 원고적격에 대하여 적당하게 확장하는 것이 이성적이다. 이러한 관점에서 원고적격의 확대 방안을 제시해보면 다음과 같다.[376] 첫째, 환경 민사공익소송에서 현행법의 규정 중 "본안과 직접적인 이해관계"가 있어야 소송을 제기할 수 있다는 제한을 없애고 "본안과 직접적 또는 간접적인 이해관계가 있는 시민, 법인, 기타조직"으로 확대하여 환경민사침해 피해자의 이익을 보호하는 것이다. 환경 민사공익소송제도를 확립하는 원인은 환경관련 불법행위가 일반 민사적 불법행위와 중대한 구별이 있기 때문이다. 즉 일반 민사적 불법행위가 침해하는 것은 특정된 피해자의 직접적인 이익이지만 환경 불법행위는 불특정다수가 향유하는 환경이익과 민사권익을 침해한다. 만약 엄격하게 반드시 "본안과 직접적인 이해관계"가 있어야 소송을 제기할 수 있다는 규정을 적용한다면 다수의 환경침해는 구제를 받기 힘들고 사회의 공평과 정의에 어긋나는 것이다. 둘째, 환경행정관리기관이 내린 구체적 행정행위가 행정관리상대인의 권리와 이익을 침해한 것이 아니라, 구체적 행정행위와 직접 또는 간접적인 이해관계가 있는 시민, 법인 또는 기타조직의 합법적인 권리와 이익을 침해하였다면 이해관계자는 환경 행정공익소송을 제기하여 권리의 구제를 받을 권리가 있다. 때문에 환경 행정공익소송의 원고적격은 행정관리상대인 외에도 검찰기관 그리고 구체적 환경행정행위와 직접 또는 간접적인 이해관계가 있는 시

375) 조홍식, "법에서의 가치와 가치판단: 원고적격의 규범학(I)", 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제48권 제1호, p.160-203 (2007).

376) 손태우, "WTO체제에 국제사회의 가치수용을 위한 법적방안에 관한 연구 -WTO 분쟁해결절차상 비정부기구(NGO)와 사인의 역할확대를 중심으로", 한국법학원, 『저스티스』 통권 제81권, p.221-239 (2004).

민, 법인 또는 기타조직에까지 확장하여야 한다. 또한 중국에서 환경보호기관은 정부부서이자 환경보호 전문기관으로서 환경을 훼손하는 행위를 처벌하고 사회의 공익을 보호하는 직책이 있다. 중국의 현행《형사소송법》의 규정에 의하면 환경보호행정기관에서는 직접적으로 환경 공익형 사소송을 제기할 수 없다. 그러나 환경보호행정기관은 자원과 인력상의 우위를 확보하고 있으며 전문기술수준이 높다. 그러므로 환경침해와 환경범죄의 특수성 요구에 근거하여 환경보호행정기관에 형사사건에 대하여 소송을 제기할 수 있는 권리를 부여하여야 한다. 셋째, 검찰기관에 환경 공익소송을 제기할 수 있는 원고적격을 부여하는 것이다. 일반 사인이 환경 공익소송을 제기하는 것과 비교하면 검찰기관에서 제기하는 공익소송의 긍정적인 효과는 매우 크다. 왜냐하면 검찰기관의 공공특성으로 본 기관이 공익의 대표를 담당하기에 적합하고 거기에 수사권이 있고 소송비용을 부담할 수 있는 자원도 보장되어 있기에 적합하다고 할 수 있다. 현재 검찰기관에 환경 공익소송을 제기 할 수 있는 자격을 부여하는 것은 세계 대부분 나라에서 추진하는 입법적 추세이고 중국내 학자들의 주류관점이기도 하다.

다. 입증책임의 전환

환경 공익소송에 있어서 입증책임의 합리적인 분배는 직접적으로 환경 공익소송목표의 실현여부와 직결되고 최종적으로 공중이 환경보호에 참여하는 권리를 수호하고 환경문제를 효과적으로 해결할 수 있다. 그렇다면 환경 공익소송에 있어서 입증책임에 관련되는 몇 가지 측면의 개선을 시도해 보기로 한다. 첫째, 입증책임의 전환이다. 현실적으로 환경 공익소송에서 입증책임을 부담하는 것은 매우 어려운 것이다. 왜냐하면 일반적으로 오염과 파괴행위가 발생하고 나서 상당한 기간이 지나서야 환경손해의 효과가 나타나기에 사후에 수집한 증거들은 당시의 상황을 충분하게 입증하기 어려우며 또한 이러한 입증은 일정한 정도의 전문적인 기술을 필요로 하기 때문에 피해자에게 가해자의 행위와 손해 사이의 인과

관계와 가해자의 고의 또는 과실 여부에 대한 입증책임을 부담하게 한다면 매우 불합리하다. 최고인민법원의《<중화인민공화국 민사소송법> 적용에 관한 의견(關于适用<中華人民共和國民事訴訟法>若干問題的意見)》제74조의 규정에서 공중이 환경오염피해로 인하여 제기한 소송에서 입증책임을 전환한다고 규정하였다.

2004년에 수정한 《고체 폐기물오염방지법(固体廢弃物汚染防治法)》제86조에서도 환경소송에 있어서 입증책임의 전환을 실시한다고 규정하였다. 그렇다면 중국의 환경 공익소송에서도 이러한 입증책임의 전환원칙을 진행하여 피해자는 환경손해사실과 손해의 크기에 대한 입증책임만 부담하고 가해자는 자신의 행위가 환경오염과 환경파괴를 일으켰는지 여부와, 오염이나 파괴사실과 손해결과 사이의 인과관계 그리고 고의 또는 과실 여부, 면책사유에 대하여 입증책임을 부담하여야 한다. 그리고 기타의 주장과 입증사실에 대한 입증책임은 법원이 사건의 구체적 상황과 사건당사자의 입증능력 등을 종합적으로 고려하며 공평공정의 원칙하에 합리적으로 배분하여야 한다. 이는 환경 공익소송의 목표를 실현하고 환경공익을 수호하는데 유리하다. 그러나 이러한 입증책임의 전환에도 예외가 있는바 만약 환경 공익소송의 원고가 검찰기관이라면 “주장한 사람이 입증”하는 원칙을 진행하여야 한다. 왜냐하면 검찰기관은 국가기관이고 수사권을 행사할 수 있기 때문이다.

라. 독립적이고 객관적인 증거의 확보

환경오염원인과 환경파괴정도는 과학기술로 입증하여야 한다. 전문적인 과학기술요건의 수요로 인하여 환경 공익소송의 실행에 있어서 각 나라들에서는 일반적으로 법원에서 직접 증거에 대한 확인을 진행하는 것이 아니라 전문기관에 위탁하여 감정을 진행한다. 그러나 중국은 현재 독립적인 제3자 입장의 환경오염원인에 대한 감정기관과 환경오염피해규모에 대한 손해평가기관이 존재하지 않는다. 제도의 결함으로 인하여 환경오염원인과 피해규모에 대한 검증은 공신력을 잃게 된다.[377] 비록 임

업부문, 농업부문에 개별적인 손해원인에 대한 검증기관과 손해평가기관이 존재하긴 하지만 통일적인 기술표준이 형성되지 않았기에 동일한 사건에 대하여 다양한 기관의 평가결과는 크게 다르게 나타났고 심지어는 서로 다른 결과가 나타나기도 했다. 때문에 중국의 환경 공익소송제도에 대한 합법적 개선을 함에 있어서 우선 환경감시 측정과 관리체제에 대한 개혁을 진행하여 종속관계에서 벗어난, 독립적인 제3의 조직을 발전시켜 환경 공익소송에 필요한 조사에 공정하고 객관적인 환경검증결과를 제공할 수 있게 하여야 한다. 이는 환경 공익소송제도의 양호한 운영을 보장할 수 있다.

마. 시효의 완화

사법적 절차의 효율을 제고하기 위하여 현재 중국의 3대 소송법[378]에는 모두 소송시효에 대한 명확한 규정이 있다. 그러나 《민법통칙(民法通則)》사법해석의 규정에는 "시민, 법인에 권한을 부여하여 경영하고 관리하는 것이 아닌 국가의 재산이 침해를 받았을 때 소송시효의 제한을 받지 않는다"고 규정되었다. 이는 국가이익을 보호하기 위한 것이다. 이와 같이 환경 공익소송도 국가의 이익과 사회의 공익을 보호하기 위한 것이므로 환경이익을 침해하는 위법행위에 대하여 언제든 법적인 책임을 추궁하려면 소송시효의 제한을 받지 말아야 한다.

바. 소송비용에 대한 부담완화

소송비용에 대한 부담과 소송결과에 의한 이익배분은 직접적으로 소송의 제기와 효율에 영향을 주며 소송이 예상한 목적에 도달할 수 있는지 여부를 결정하고 이는 환경 공익소송 사건에서 더욱 선명하게 나타난다. 때문에 합리적인 비용부담 방식과 소송이익 배분은 환경 공익소송에서

377) 정 훈, "한국 환경행정소송의 최근 동향과 쟁점, 향후 과제", 강원대학교 비교법 학연구소, 『환경법과 정책』 제7권, p.107-145 (2011).
378) 陳廷輝; 現階段我國公民环境權獲得的障碍. 中山大學學報論叢, 2003[2].

중요한 역할을 한다. 현재 중국의 법적규제를 보면 소송비용은 패소한 당사자가 부담한다. 그러나 원고는 사건접수비용을 예납하여야 하는데 이는 소송이 성립되는 중요한 요건중의 하나이다. 만약 당사자가 비용을 납부하지 않거나 또는 비용 납부에 대한 연기신청, 감면신청을 하였으나 법원의 허락을 받지 못하였을 때 소송절차는 개시되지 않고 당사자의 소송권도 보호받지 못한다. 그러나 공중이 제기하는 환경 공익소송은 사회의 공익을 수호하기 위한 것이고 공중이 승소한다면 불특정다수인이 수혜자가 되는 것이며 심지어는 사회전체가 수혜자가 될 수 있다. 때문에 모든 소송비용을 원고가 부담하는 것은 사회공평의 원칙에 어긋나고 또한 공중이 환경공익을 수호하려는 노력도 저해할 것이다. 환경 공익소송은 관련된 분야가 많고 복잡한 전문지식과 기능을 필요로 하기에 원고가 입증책임을 완수하려면 비싼 소송비용을 감수하여야 하고 이는 일반적인 사인이나 조직에서 감당하기 어렵다. 때문에 외국의 경험을 받아들여 공중이 환경 공익소송을 제기하는 비용을 적당하게 경감하고 입법으로 소송비용 부담에 대하여 원고에 유리하게 규정하여야 한다. 예를 들어 프랑스에서는 당사자가 정부의 월권행위에 대해 소송을 제기할 때 소송비용을 사전에 부담하지 않고 패소 시 관련규정에 의하여 납입하되 그 비용도 적다. 이와 같은 소송비용 부담방식은 공중의 환경 공익소송참여에 유리하며 제도설계 시 참고가치가 충분하다고 여겨진다. 그리고 만약 환경 공익소송에서 원고가 승소한다면 소송에서 얻은 소익으로 오염된 환경에 대한 보전사업에 투자하여야 한다. 예를 들어 전문적인 환경보호기금을 설립하여 오염된 환경에 대한 복원과 보호를 진행하는 것이다. 다른 한 편으로는 장려금의 형식으로 원고에게 환경 공익을 수호한 행위에 대하여 지원해줄 수도 있다. 미국의 관련 규정을 보면 "원고가 승소한다면 소송비용과 변호사비용을 보상받을 수 있고, 배상금전액의 15%-30%를 받을 수 있다. 만약 정부가 소송에 개입하였다면 원고는 15%-25%를 받을 수 있고, 만약 정부가 중도에서 포기하고 소송을 계속하지 않은 상황에서 원고가 소송을 진행하여 승소하였다면 25%-30%의 배상액을 받을 수 있다" 이와 같은 규정은 공중이 환경보호에 참여하는데 있어 유인

동기를 제공하여 환경보호 사업의 지속가능한 발전을 보장할 수 있다.

사. 원고에 대한 소송지원 장려금 제도

환경공익을 위한 소송에서 원고로서는 필연적으로 시간, 노력, 금전상의 소모가 수반되므로 원고를 지원하는 차원의 장려체제가 없다면 더 많은 시민들이 자신의 이익을 희생하면서 환경공익을 수호하려고 하지 않을 것이다. 때문에 사회의 공익의 수호를 목적으로 하는 소송이라면 원고에 대한 일정한 장려제도가 마련되어야 한다. 그리고 장려금의 자금원은 국가가 위법행위에 대하여 가하는 경제적 제재, 즉 벌금에서 충당되어야 한다는 일부 학자들의 의견이 있다. 미국의 관련규정[379]을 살펴보면 패소한 피고에 대하여 일정한 벌금형이 내려지는데 원고는 피고의 벌금에서 15%-30%의 금액을 장려금으로 받을 수 있다. 또한 미국 《수질관리법》제505조 규정에는 "승소한 당사자의 변호사비용을 면제한다. 그러나 중요하지 않은 위법행위에 대하여 신중하지 못한 소송을 제기한 시민에 대하여서는 법원에서 변호사비용을 면제해주는 결정을 거부할 수 있다"고 되어있다. 공중이 환경 공익소송제도를 활용하여 자신과 타인의 환경이익을 보호하는 활동을 지원하기 위하여 중국의 환경보호입법에서도 아래와 같은 규정이 필요하다. 즉 환경사건의 당사자가 환경 공익소송을 제기할 때 소송비용은 사건에 대한 법원의 심사가 종결된 뒤에 납부한다. 원고가 승소하면 소송비용을 피고에 부분적으로 이전시킨다. 그리고 원고가 신청하고 법원에서 승인할 때 국가는 원고에 대하여 적당한 보상을 진행할 수 있다. 일부 학자들은 원고에 대한 보상금의 자금원을 피고에 대한 경제적 제재, 즉 벌금형에서 마련하는 것 외에 국가 또는 지방정부에서 출자하여 환경 공익소송 장려기금을 설립하거나 사회의 기증 등 경로를 통하여 실현할 수 있다고 하였다.[380] 이는 원고에 대한 보상일 뿐만 아니라 더 많은 사람들을 지원하여 사회적 공익을 수호할 수 있는 것이다.

379) 陳易; 公衆參与中的若干問題. 城市問題, 2002[1].
380) 王艶艶; 關于环境保護中公衆參与的思考. 法制与社會, 2009[11].

제 6 장 결 론

산업화 이후 인류의 사회생산력의 제고는 모두 일정한 정도의 환경피해를 대가로 하고 있다. 중국도 30년에 가까운 개혁개방에 의해 경제의 고속성장은 달성하였지만 높은 에너지소모량으로 거대한 환경자본의 지출을 대가로 하고 있다. 경제발전은 중국에 있어서 삶의 질을 향상시킴과 동시에 자원과 환경보호라는 책임을 수반하도록 요구하였다. 우리는 현재 환경오염과 생태파괴가 인류의 생산과 생활에 심각한 영향을 미치고 있음을 충분히 인지하고 있다. 환경보호는 전체인류의 공동한 이념으로써 환경과 생태계에 대한 보호는 전체인류가 공동으로 직면한 임무이다. 그렇다면 경제발전과 환경보호가 유기적으로 맞물려 발전하려면 구체적인 환경보호에 있어서 정부가 주도적으로 환경보호정책을 제정하고 집행하는 주요한 책임을 지고 친환경적인 환경보호법제의 완비가 필수적으로 요구된다. 그러나 정부행정의 한계로 말미암아 정부의 환경보호 법제건설과 구체적인 환경보호행위에 대하여 감독규제를 강화할 필요가 있고 이렇게 함으로써 정부의 환경보호정책의 개선을 촉구할 수 있다. 감독규제를 함에 있어서 공중참여제도는 기본권으로서의 환경권 실현의 구체적인 방법과 제도적인 보장이다. 시민의 환경보호 의식의 강화와 사회공개성의 정치적 흐름 속에서 진실한 생태환경정보에 대한 요구와 시민의 환경의식, 정치적 참여의 열의가 높아졌다. 1998년 "오르후스협약"이 체결되었고 유럽연합 회원국들은 이에 기초하여 통일된 구역 내의 환경사무에 대한 권리와 공개적이고 투명한 프레임을 건립할 것에 대한 구상이 나타나기 시작했다. 즉 시민의 환경사무참여를 제도화하려는 노력을 목표로 하였다. 여기에서 미국이나 한국, 유럽, 일본 등 국가의 환경관련 기준을 철저히 준수하고 국가적인 차원에서 제도의 구축에서부터 시민의 참여까지 모두 비교적 완벽한 법제시스템을 구축하고 있으며 환경보호의 효과적인 실현을 이루었다. 이는 모두 현재의 개발도상단계인 중국에 많은 제도적인 시사점을 주고 있다. 중국에서 현재 환경보호 공중참여의

중요성과 필요성에 대한 인식은 어느 정도 형성되었지만 환경보호 공중참여제도에 대한 입법적 뒷받침이 따라가지 못하기 때문에 공중은 구체적인 법적 수단을 동원하여 직접적으로 환경보호와 환경관리에 참여할 수 없다. 이는 중국의 방대한 시민자원의 낭비이다. 공중참여의 역할을 충분히 발휘하려면 반드시 먼저 법적으로 공중이 환경사무에 참여할 수 있는 법적 지위를 명확히 하고, 법적 수단을 동원하여 환경에 대한 손해를 제재하고 처리할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 즉 공중이 환경보호에 참여할 수 있는 권리를 입법적으로 확인시켜 환경보호 공중참여제도의 법률적, 제도적인 보장을 제공하는 것이다. 최근 중국 정부는 환경보호법을 개정하여 환경목표를 강화하는 등, 강력한 환경규제를 실시하고 있다. 즉 그동안 오염기업에 대한 미약한 처벌로 구속력이 없다는 비판을 반영하여, 기업의 환경 관련 위법행위를 횟수가 아닌 일수를 기준으로 처벌하고, 처벌의 상한선을 없애는 등 처벌의 강도를 크게 강화하였다. 개정된 환경보호법의 주요 내용에는 정부와 기업의 환경관련 정보공개와 환경정책결정과정의 공중의 참여, 환경보호에 대한 사법적 감독관리를 둘러싼 일련의 규정들을 정하고 있다. 개정된 중국의 신환경보호법은 역사상 가장 엄격한 환경법으로 평가되고 있다. 그러나 중국의 현재 실정에 비추어 볼 때 이러한 환경보호 공중참여제도는 아직 발전초기 상태이다. 환경보호공중참여제도에 대한 이론을 충분히 분석하고 현재 중국의 환경정보 공개제도, 환경 공중참여, 환경구제측면의 입법현황과 문제점에 대한 체계적인 분석을 통하여 현재 중국의 환경보호 공중참여에 있어서 제도적으로 부족한 점을 짚어보고 나서 중국의 새로운 환경보호 공중참여제도 구축의 실현을 위하여 공중참여에 대한 제도적인 개선을 하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

Ⅰ. 한국문헌

1. 단행본

김광임 외, 『국내 자원순환지표 변화 추이』, 한국환경정책·평가연구원 (2010).
김성수, 『일반행정법』, 홍문사 (2010).
권영성, 『헌법학원론』, 법문사 (2010).
김준호, 『민법강의-이론과 사례-』(신정3판), 법문사 (2002).
김홍균, 『환경법』(제3판), 홍문사 (2014).
_____, 『국제환경법』, 홍문사 (2010).
노명준, 『신국제환경법』, 법문사 (2003).
박균성, 『행정법론(상)』(제2판), 박영사 (2013).
박균성・함태성, 『환경법』(제6판), 박영사 (2013).
_____, 『환경법』(제5판), 박영사 (2012).
박은정, 『왜 법의 지배인가』, 돌베개 (2010).
성낙인, 『헌법학』, 법문사 (2013).
신선경 외, 『자원순환정책과정』, 국립환경인력개발원 (2013).
오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사 (1996).
이순자, 『환경법』(제3판), 법원사 (2012).
이유봉, 『오염토양의 법적 관리체계 개선을 위한 법제분석』, 한국법제연구원 (2013).
이희선 외, 『자원순환정책 중장기 발전방안 마련 연구』, 한국환경정책·평가연구원 (2010).
전경운, 『환경사법론』, 집문당 (2009).
장영배・한재각, 『시민참여적 과학기술정책 형성 발전방안』, 과학기술

정책연구원 (2008).
전재경, 『자원순환사회 법제 연구』, 한국법제연구원 (2012).
정종섭, 『헌법학원론』, 박영사 (2008).
조현권, 『환경법』, 법률문화원 (2006).
조홍식, 『기후변화시대의 에너지법정책』, 박영사 (2013).
_____, 『판례환경법』, 박영사 (2012).
_____, 『사법통치의 정당성과 한계』(제2판), 박영사 (2010).
_____, 『민주주의와 시장주의』, 박영사 (2007).
고학수·허성욱, 『경제적 효율성과 법의 지배』, 박영사 (2009).
조홍식·이재협·허성욱, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사 (2010).
최봉석, 『환경법』(개정판), 청목출판사 (2014).
한국법철학회, 김도균 엮음, 『한국 법질서와 법해석론』, 세창출판사 (2013).
한귀현, 『독일환경법론』, 한국법제연구원 (2002).
_____, 『환경법의 기본원리』, 세종출판사 (1997).
허 영, 『한국헌법론』(全訂3판), 박영사 (2007).
_____, 『한국헌법론』(신4판), 박영사 (2004).
홍준형, 『환경법특강』, 박영사 (2013).
_____, 『환경법』(제2판), 박영사 (2005).
환경부, 『2014 환경백서』, 환경부 (2014).

2. 논문

권건보, “정보인권에 관한 헌법재판소 판례의 분석”, 한국비교공법학회, 『공법학연구』 제12권 제4호, pp.3-33 (2011).
금기순, “지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석”, 대한국제법학회, 『국제법학회논총』 제52권 제3호, pp.11-43 (2007).
강정혜, “환경친화적 정보공시를 위한 법적 과제”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제31권 제2호, pp.3-21 (2009).

구광모, “정책분석과 행정참여”, 국가정책연구, 『중앙행정논집』 제15권 제2호, pp.1-18 (2001).

김남진, “행정법의 변천과 기본원리”, 고시연구사, 『고시연구』 제31권 3호, pp.14-23 (2004).

김남철, “우리나라 개별법에서의 행정계획수립절차의 현황 토론문”, 한국토지보상법연구회, 『토지보상법연구』 제14집, pp.271-282 (2014).

김대희, “국제환경법상 환경정보공유에 관한 연구”, 『아주대학교 대학원 법학전공 박사학위논문』 (2013).

김봉철, “계획법상 대규모사업에서의 조기적 공중참여에 관한 연구”, 한국토지공법학회, 『토지공법연구』 제73집 제1호, pp.179-200 (2016).

_____, “환경법상 협동원칙의 실현요소로서 환경보호단체의 참여권과 환경정보 접근권: 독일 연방자연보호법상의 참여권과 환경정보 공개법상의 정보접근권을 중심으로”, 인하대학교 법학연구『법학연구』 제16권 제1호, pp.349-380 (2013).

김성은, “중국의 환경법제와 「순환경제촉진법」의 제정”, 한중법학회, 『중국법연구』 제13집, pp.235-256 (2010).

곽상진, “헌법원리에서 본 시민운동”, 한국헌법학회, 『헌법학연구』 제14권 제1호, pp.37-74 (2008).

김시철, “환경분쟁조정법에 따른 분쟁해결과 ADR의 일반이론(II)”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제31권, 제1호, pp.82 (2009).

김은주, “환경법상 리스크 관리와 리스크 커뮤니케이션에 관한 연구”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제36권 제3호, pp.33-61 (2014).

_____, “리스크규제에서의 공중참여: 미국에서의 이론과 법제도를 중심으로”, 단국대학교 분쟁해결연구센터, 『분쟁해결연구』 제12권 제2호, pp.109-135 (2014).

_____, “지속가능한 발전과 환경법상 참여제도에 관한 연구”, 한국공법학회, 『공법연구』 제38권 제3호, pp.259-285 (2010).

_____, “리스크 규제에 있어 사전예방의 원칙이 가지는 법적 의미”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』 제20호, pp.67-89 (2008).

강의중, “행정계획과 주민참가”, 한양대학교 법학연구소, 『법학논총』 제6집, pp.227-244 (1999).

김연태, “환경법에 있어서 사전배려의원칙”, 고려대법학연구소, 『법학논집』 제4집, pp.79-112 (1998).

김유환, “국민참여에 의한 행정분쟁해결제도”, 한국법학원, 『저스티스』 통권 제81호, pp.40-74 (2004).

_____, “미국 행정법에서의 참여와 협력-그 의미의 변화와 새로운 행정법 질서-”, 한국공법학회, 『공법연구』 제30집 제5호, pp.35-64 (2002).

구지선, “환경정보공개에 관한 공법적 검토-환경정보에 대한 상시적 접근에 관한 논의를 중심으로”, 서울시립대학교 법학연구소, 『서울법학』 제21권 제3호, pp.31-66 (2014).

김진현, “국제법상 환경정보공개제도-알후스협약(Aarhus Convention)과 2003년 EU지침을 중심으로-”, 아주대학교 법학연구소, 『아주법학』 제5권 제1호, pp.29-54 (2011).

김희곤, “환경행정에의 주민의 참가와 환경정보공개제도”, 한국토지공법학회, 『토지공법연구』 제9집, pp.245-282 (2000).

김홍균, “수질보전 및 개선을 위한 배출권거래제도 점오염원과 비점오염원 간의 거래를 중심으로”, 한국법학원, 『저스티스』 통권 제124호, pp.317-351 (2011).

_____, “환경법상 사전배려원칙의 적용과 한계”, 한국법학원, 『저스티스』 통권 제119호, pp.262-291 (2010).

김현준, “환경갈등 극복을 위한 환경민주화의 법적 과제”, 한국법학원, 『저스티스』 통권제134-3호, pp.11-38 (2013).

_____, “저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 한국공법학회, 『공법연구』 제39집 제2호, pp.489-518 (2010).

_____, “환경정보에 대한 접근・이용권-오르후스 협약 제1기둥의 내용과 시사점”, 한국토지공법학회, 『토지공법연구』제37집 제2호, pp.335-358 (2007).

_____, “자발적 환경협약”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제29권 제1호, pp.3-34 (2007).

김형철, “공법상 환경정보화 촉진을 위한 법제”, 한국헌법학회, 『헌법학연구』제8권 제2호, pp.241-270 (2002).

_____, “공법상 환경정보청구권”, 한국헌법학회, 『헌법학연구』제6권 제2호, pp.226-249 (2000).

노명준, “국제환경법의 원칙”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제24권 1호, pp.369-395 (2002).

모우취안·마리리, “공공참여: 중국 환경법의 민주화와 법치화 과제”, 전남대학교 법학연구소, 『법학논총』제30권 제1호, pp.239-254 (2010).

박경철, “환경법의 근본이념과 기본원칙”, 강원대학교 비교법학연구소, 『강원법학』제22권, pp.67-100 (2006).

박병도, “국제환경법상 오염자부담원칙의 우리나라 환경법에의 수용”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제34권 1호, pp.331-359 (2012).

박종보, “공공정보공개제도와 알 권리의 헌법적 근거”, 한국공법학회, 『공법연구』제28집 제1호, pp.1-17 (1999)

박정훈, “미국의 환경정보공개제도, 그리고 그 평가와 시사”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제34권 제3호, pp.3-41 (2012).

박태현, “환경적 의사결정의 두 방식에 관한 일 고찰: 보전 중심의 공유수면의 관리에 대한 함의”, 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터, 『환경법과 정책』제9권, pp.175-195 (2012).

박효근, “환경영역에서 리스크방지를 위한 협동원칙”, 한양법학회, 『한양법학』제22집, pp.289-313 (2008).

송동수, “유럽에서의 환경단체소송의 변화와 시사점”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제34권 제1호, pp.461-488 (2012)

소병천, “환경법상 지속가능한 발전과 시민소송제도에 대한 담론”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제27권 제1호, pp.131-155 (2005).
_____, “미국의 환경정보 공개 법제-온실가스의무보고제도를 중심으로-”, 아주대학교 법학연구소, 『아주법학』 제5권 제1호, pp.55-82 (2011).
_____, “영국의 환경정보공개에 관한 법제 연구”, 한국외국어대학교 법학연구소, 『외법논집』 제35권 제2호, pp.85-99 (2011).
소병철, “법치주의 현실 개선과 행정입법의 사법적 통제에 관한 연구”, 『서울시립대학교 대학원 법학박사학위 논문』 (2010).
송옥렬, “민사소송의 경제적 분석”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제46권 제2호, pp.136 (2005).
석인선, “환경영향평가절차상 주민참여 : 미국과 우리나라의 경우에 비교법적 고찰을 중심으로”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제30권 제2호, pp.437-472 (2008).
석종현, “행정계획 특유의 사법적 통제법리에 관한 소고”, 한국 토지공법학회, 『토지공법연구』 제67집, pp.383-400 (2014).
손태우, “WTO체제에 국제사회의 가치수용을 위한 법적방안에 관한 연구-WTO분쟁해결절차상 비정부기구(NGO)와 사인의 역할확대를 중심으로”, 한국법학원, 『저스티스』 통권 제81권, pp.221-239 (2004).
이광윤, “프랑스 환경법전에 관한 연구”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제31권 1호, pp.227-253 (2009).
이비안, “불확정개념의 해석과 환경법의 퇴보”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제34권 1호, pp.259-292 (2012).
오선영, “WTO 체제하에서 공중참여제도의 활용방안에 대한 검토”, 강원대학교 비교법학연구소, 『강원법학』 제36권, pp.43-68 (2012).
_____, “지속가능한 개발의 국제법적 발전과정 및 국내 법체계에 대한 시사점에 관한 소고”, 연세대학교 법학연구원, 『법학연구』 제21권 제4호, pp.169-197 (2011).

이계수, “한국 환경법의 역사와 과제”, 민주주의 법학연구회, 『민주법학』제51권, pp.135-176 (2013).

_____, “자유주의와 한국 행정법”, 행정법이론실무학회, 『행정법연구』제31호, pp51-77 (2011).

이시재, “일본의 순환형사회 형성추진 사례의 연구”, 한국환경사회학회, 『환경사회학연구(ECO)』제11권 2호, pp.7-44 (2007).

이유봉, “공법과 사법간의 갈등에 대한 분석연구 -환경사례를 중심으로-”, 『서울대학교 대학원 법학박사 학위논문』 (2008).

이재경·이선경, “대중참여를 통한 생태계관리정책수립과정에 있어서 선호와 가치의 갈등: 국립공원관리쟁정을 사례로”, 한국환경생태학회, 『한국 환경생태학회지』제16권 제1호, pp.55-67 (2002).

이재협, “기후변화의 도전과 미국의 에너지법정책”, 경희대학교 법학연구소, 『경희법학』제46권 제4호, pp.185-222 (2011).

_____, “녹색성장기본법의 친환경적 실현을 위한 법적 수단: 기후변화대응 시장적 메커니즘을 중심으로”, 한국환경법학회,『환경법연구』제31권 제1호, pp.39-62 (2009).

이창훈, “신재생에너지의 환경적 영향에 관한 법적 고찰”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제37권 제1호, pp.113-140 (2015).

유향란, “중국 순환경제촉진법 제정의 현황과 전망”, 법제처, 『2008 세계법제연구보고서』, pp.5-28 (2008).

조홍식, “환경분쟁조정의 법정책-라즈의 권위의 이론에 의존하여-”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』제52권 제3호, pp.121-159 (2011).

_____, “환경법의 해석과 자유민주주의”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』제51권 제1호, pp.241-288 (2010).

_____, “경제학적 논증의 법적 지위-배제적 법실증주의의 관점에서-”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』제48권 제4호, pp.124-178 (2007).

_____, “법에서의 가치와 가치판단: 원고적격의 규범학(I)”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』제48권 제1호, pp.160-203 (2007).
_____, “대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학: 환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』 제47권 제1호, pp.13 (2006).
_____, “리스크法-리스크관리체계로서의 환경법”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』제43권 제4호, pp.27-128 (2002).
_____, “환경법 소묘-환경법의 원리, 실제, 방법론에 관한 실험적 고찰”, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』제40권 제2호, pp.318-357 (2000).
전경운, “환경오염피해구제를 위한 민사법제의 개선방안 및 대안모색”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제36권 제1호, pp.124-173 (2014).
_____, “상린관계에 관한 민법개정논의”, 한국토지법학회, 『토지법학』 제28-2호, pp.171-204 (2012).
_____, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 한국환경법학회, 『환경법연구』제26권 제3호, pp.219 (2004).
정태용, “우리나라 개별법에서의 행정계획수립절차의 현황”,한국 토지보상법연구회, 『토지보상법연구』제4집, pp.241-267 (2014).
전 훈, “사전배려원칙과 사법적 통제-프랑스 꽁세이데타 판결을 중심으로-”, 한국비교공법학회, 『공법학연구』제15권 제1호, pp.243-261 (2014).
정 훈, “한국 환경행정소송의 최근 동향과 쟁점, 향후 과제”, 강원대학교 비교법학연구소, 『환경법과 정책』제7권, pp.107-145 (2011).
최봉철, “문언중심적 법해석론 비판”, 한국법철학회, 『법철학연구』제2권, pp.271-296 (1999).
한귀현, “환경법상 공중참가제도에 관한 연구”, 한국비교공법학회, 『공법학연구』제9권 제4호, pp.289-322 (2008)

허성욱, “규제행정의 규범적, 실증적 목적으로서 경제적 효율성과 정치적 효율성-SSM 규제에 대한 효율성 분석을 중심으로-”, 한국법경제학회, 『법경제학연구』 제12권 제1호, pp.67-90 (2015).

_____, “한국에서 빅데이터를 둘러싼 법적 쟁점과 제도적 과제”, 서울대학교 법학연구소, 『경제규제와 법』 제7권 제2호, pp.7-21 (2014).

_____, “공법이론과 공공정책(I)-공법이론 연구방법론으로서 공공선택이론-”, 한국법경제학회, 『법경제학연구』 제6권 제2호, pp.123-181 (2009).

_____, “지속가능한 발전의 원칙에 관한 법경제학적 고찰”, 한국환경법학회, 『환경법연구』 제27권 제4호, pp.39-87 (2005).

현준원, “유럽연합의 공법상 환경정보공개제도에 관한 고찰 -독일의 사례를 중심으로”, 아주대학교 법학연구소, 『아주법학』 제6권 제1호, pp.641-669 (2012).

홍준형, “행정절차법상 계획확정절차 도입의 필요성”, 한국 토지보상법연구회, 『토지보상법연구』 제4집, pp.139-181 (2014).

_____, “환경정보공개제도의 도입방안에 관한 연구”, 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』 제34권 제2호, pp.2205-2268 (1996).

3. 사전 및 웹사이트

한국유럽학회 유럽연합(EU) 학술용어사전 편찬위원회, 『유럽연합 학술용어사전』, 높이깊이 (2007)

동아 새국어사전(제5판 10쇄), 두산동아(주), (2014)

민중 엣센스 국어사전(제6판 제6쇄), 민중서림 (2011)

국가 법령정보센터 (http://www.law.go.kr)

국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr)

네이버 두산백과 (http://terms.naver.com)

다음 국어사전 (http://terms.naver.com)

대한민국 전자관보 (http://gwanbo.korea.go.kr) 한국환경산업기술원「국가환경산업기술정보시스템」(http://www.konetic.or.kr)
환경부 (http://www.me.go.kr)

Ⅱ. 외국문헌

1. 단행본

Barak, Aharon, PURPOSIVE INTERPRETATION IN LAW (Translated from the Hebrew by Sari Bashi), Princeton University Press, 2005.
Craig, Robin Kundis, Environmental Law in Context (3rd ed.), WEST , 2012.
Fauchald, Ole Kristian; Hunter, David; Xi, Wang, Yearbook of International Environmental Law 2008, Oxford University Press, 2009.
Kiss, Alexandre & Shelton, Dinah, International Environmental Law(3rd ed.), United Nations Environment Programme, 2004.
Kubasek, Nancy K. & Silverman, Gary S., Environmental Law(8th ed.), Pearson, 2014.
McEldowney, John & McEldowney, Sharron, Environmental Law, Pearson, 2010.
Nash, Jonathan R., Environmental Law and Policy: The Essentials, Aspen Publishers, 2010.
Sunkin, Maurice; Ong, David M; Wight, Robert, Sourcebook on Environmental Law(2nd ed.), Cavendish Publishing Ltd, 2001.
Christopher McGrory Klyza David Sousa, American Environmental Policy, 1990-2006 Beyond Gridlock, Cambridge Massachusetts, London, England, 2007.
Ho-Won Jeong, Global Environmental Policies: Institutions and

Procedures, Palgrave, 2001.
Beder, Sharon, Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction, Earthscan, 2006.
Justine Thornton and Silas Beckwith ,Environmental Law, Thomson(Sweet and Maxwell), 2004.
Jonas Ebbesson and Phoebe Okowa, Environmental Law and Justice in Context, Cambridge University Press, 2009.
David Robinson and John Dunkley, Public Interest Perspectives in Environmental law, Wiley Chancery, 1995.
Jane Holder and Maria LEE, Environmental Protection, Law and Policy(Second Edition), Cambridge University Press, 2007.
Maurice Sunkin, David Mong and Robert Wight, Sourcebook on Environmental Law, Cavendish, 2002.
Anne Shepherd, Christi Bowler, Beyond the Requirements: Improving Public Participation in EIA, Journal of Environmental Planning and Management, 40(6),725-73 8, 1997.
Eric Dannenmaier, A European Commitment to Environmental Citizenship: Article 3.7 of the Aarhus Convention and Public Participation in International Forums, Yearbook of International Environmental Law(18), 2007. http://ssrn.com/abstract =1405388.
Peter Mclaverty, Public Participation and Innovations in Community Governance, Ashgate, 2002.
Frans H.J.M. Coenen, Public Participation and Better Environmental Decisions, Springer, 2008.
Linking Human Right and Environment, the University of Arizona Press, 2003.
Thomas Dietz and Paul C.Stern, Public Participation in Environmental Assessment and Decision Makiing, the National Academies Press,2008.
Marian Barnes, Janet Newman and Helen Sullivan, Power,

Participation and Political Renewal, The Policy Press, 2007.
Jorge LDominguez and Anthony Jones, The Construction of Democracy: lessons from Practice and Research, The Jones Hopkins University Press, 2007.
Maria Lee, EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making, Oxford and Portland, Oregon, 2005.
Stephen P. Depoe, John, John W Delicath, Marie-France Aepli Elsenbeer, Communication and Public Participation in Environmental Decision Making, State University of NEW YORK Press, 2004.
Thomas C. Beierle and Jerry Cayrord, Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions, Resources for the Future, 2002.
Bernd Kasemir, Jill Jager, Carlo C. Jaeger, and Matthew T.Gardner, Public Participation in Sustainability Science, Cambridge University Press, 2003.
Svitlana Kravchenko, THE AARHi1S CONVENTION and Innovation in Compliance with Multilateral Environmental Agreements, http://papers.ssrn.com/so13/ papers.cfin? abstract id=1076746
The Aarhus Convention Newscastale Workshop, (Pub11C Participation in Making Local Environmental Decisions Good Practice Handbook), 2000.
Carl Bruch, THE NEW "PUBLIC": The Globlalization of Public Participation, Environmental Law Instititute press, 2002.

汪勁著; 环境法學[M]. 北京大學出版社, 2006.
常紀文著; 环境法原論[M]. 人民出版社, 2003[3].
林燦鈴著; 國際环境法[M]. 人民出版社, 2004.
張梓太,吳衛星等編著; 环境与資源法學[M]. 科學出版社, 2002[5].
杜群著; 环境法融合論[M]. 科學出版社, 2003.

蔡守秋主編；环境法學教程[M]. 科學出版社, 2003[7].
那力編著；國際环境法[M]. 科學出版社, 2005.
張文顯主編；法理學[M]. 高等教育出版社, 1999[9].
王覺非主編；歐洲五百年史[M]. 高等教育出版社, 2000.
蔡定劍著；公衆參与:歐洲的制度和經驗. 法律出版社, 2009.
魏星河等著；当代中國公民有序政治參与研究. 人民出版社, 2007年.
蘇成雪編著；傳媒与公民知情權. 新華出版社, 2005.
王維國等著；公民有序政治參与的途徑. 人民出版社, 2007[6].
張龍著；行政知情權的法理研究. 北京大學出版社, 2010.
林愛裙著；知情權的法律保障. 夏旦大學出版社, 2010.
伍玉功著；公益訴訟制度研究. 湖南師范大學出版社, 2006.
康宝斌著；中國社會轉型時期的群体性政治參与.中國社會科學出版社, 2009.
龔志宏著；和諧社會与公民政治參与. 河南人民出版社, 2009.
別濤主編；环境公益訴訟. 法律出版社, 2007.
蔡定劍主編；國外公衆參与立法. 法律出版社, 2005.
李拓等著；中外公衆參与体制比較研究. 國家行政學院出版社, 2010.
蔡定劍主編；公衆參与:風險社會的制度建設. 法律出版社, 2009.
馬彩華、游奎編著； 环境管理的公衆參与:途徑与机制保障. 中國海洋大學出版社, 2009.
王鳳著；公衆參与环保行爲机理研究. 中國环境科學出版社, 2008.
吳浩主編；國外行政立法的公衆參与制度. 中國法制出版社, 2008.
王錫鋅著； 公衆參与和行政過程－一个理念和制度分析的框架. 中國民主法制出版社, 2007.
李艷芳著；公衆參与环境影響評价制度研究. 中國人民大學出版社, 2004.
褚松燕著； 權利發展公民參与－我國公民資格權利發展与有序參与研究. 中國法制出版社, 2007.
王華、曹東等著；环境信息公開理念与實踐. 中國环境科學出版社, 2002.
鄧一峰著；环境訴訟制度研究. 中國法制出版社, 2008.
劉杰著；知情權与信息公開法. 清華大學出版社, 2005.

賈西津主編；中國公民參与案例与模式. 社會科學文獻出版社, 2008.
中央編譯局比較政治与經濟研究中心、北京大學中國政府創新研究中心聯合編寫；公衆參与手冊. 社會科學文獻出版社, 2009.
王錫鋅主編；公衆參与和中國新公共運動的興起. 中國法制出版社, 2008.
王錫鋅主編；行政過程中公衆參与的制度實踐. 中國法制出版社, 2008.
李圖强著；現代公共行政中的公民參与. 經濟管理出版社, 2004.
朱謙著；公衆环境保護的權利构造. 知識産權出版社, 2009.
周漢華主編；外國政府信息公開制度比較. 中國法制出版社, 2003.
(英)霍恩比(A.S.Hornby)原著； 李北達編譯； 牛津高階英漢双解詞典[M]. 牛津大學出版社, 1997.
(法)盧梭(J.J.Rousseau)[著]； 何兆武選編； 社會契約論[M]. 商務印書館, 2002.
(美)亨廷頓(Huntington,S.P.)著； 王冠華等譯； 變化社會中的政治秩序[M]. 三聯書店, 1989.
(美)卡羅爾·佩特曼(CarolePateman)著； 陳堯譯； 參与和民主理論[M]. 上海人民出版社, 2006.
(美)亞歷山大·米克爾約翰(AlexanderMeiklejohn)著； 侯健譯； 表達自由的法律限度[M]. 貴州人民出版社, 2003[23]
(美)C.H.麥基文(CharlesHowardMcIlwain)著； 翟小波譯； 憲政古今[M]. 貴州人民出版社, 2004.
(美)倫納德·奥托蘭諾(LeonardOrtolano)著；郭怀成,梅鳳喬譯；环境管理与影響評價 [M]. 化學工業出版社, 2004.

北村喜宣, 『環境法』(第2版), 弘文堂, 2013.
高橋信隆, 『環境法講義』, 信山社, 2012.
新美育文・松村弓彦・大塚直, 『環境法大系』, 商事法務, 2012.
大塚直, 『環境法』(第3版), 有斐閣, 2010.
大塚直・北村喜宣, 『環境法ケ-スブク』(第2版), 有斐閣, 2009.
南博方・大久保規子, 『要說 環境法』(第4版), 有斐閣, 2009.

佐藤泉・池田直樹・越智敏裕, 『實務 環境法講義』, 民事法研究會, 2008.

2. 논문

Bishop, A. B. :"Public Participation in Water Resources Planning", pp. 60~85, Publ. IWR 70-7, Institute for Water Resources, Washington, D. C., Dec.1970.

Bishop, A. B. :"Public Participation in Environmental Impact Assessment, paper presented at Engineering Foundation Conference on Preparation of Environmental Impact Statements, New England College, Henniker, N. H., July 29~Aug. 3, 1970.

Babich, Adam, "Too Much Science in Environmental Law", 28 Columbia Journal of Environmental Law 119 (2003).

Binder, Denise, "Perspectives on Forty Years of Environmental Law", 3 George Washington Journal of Energy & Environmental Law 143 (2012).

Bowers, Kate R., "Saying What the Law Isn't: Legislative Delegations of Waiver Authority in Environmental Laws", 34 Harvard Environmental Law Review 257 (2010).

Canter, L. W. :"Public Participation in Mid-Arkansas River Basin Study", 2 Vols., report to Tulsa District of Corps of Engineers, Tulsa, Okla., Nov. 1973.

Council on Environmental Quality : Preparation of Environmental Impact State-ments : Guidelines, Fed Reg., Vol.38, No.147, pp. 20550~20562, Aug. 1,1973

Corps of Engineers : "Public Participation in Water Resources Planning", EC-1165-2-100, Washington, D. C., May 1971.

Dean, B. V., and M. J. Nishry : Scoring and Profitability Models for Evaluating and Selecting Engineering Projects, J. Operations Res. Soc.

Am., Vol. 13, No. 4, pp. 550~569, July~Aug. 1965.
Free. Green. A New Approach to Environmental Protection Jonathan H.Adler. Harvard Journal of Law&Public Policy.(2001).
Friedmann J.Empowerment: The Polities of Alternative Development. MA. Blackwell. Cambridge.(1992).
Farber, Daniel, "Sustainable Consumption and Communities: Bringing the American Way of Life into the Twenty-first Century", 29 P ace Environmental Law Review 344 (2011).
Hong Sik Cho. Against the Viability of Private Enforcement: Focusing on Korean Environmental Law. Journal of Korean Law. Vol.7 No.1. (2007)
_____. Is Private Enforcement the Cure for Under-Enforcement of Environmental Law? Law and Politics. University of Tokyo Journal (2007).
_____. The Pathology of Korea's Under-enforcement of Environmental Law: Is Public Awareness and Deliberation the Key to Success? Law and Politics. University of Tokyo Journal (2006).
_____. Law and Politics in Environmental Protection: A Case Study on Korea. Journal of Korean Law. Vol.2, No.1. (2002).
John Wiley. Environmental Impact Statements: A Practical Guide for Agencies, Citizens and Consultants, Inc[M]. (1996).
Lown, Jo Jeanne, "Eco-Industrial Development and the Resource Conservation and Recovery Act: Examining the Barrier Presumption", 30 Boston College Environmental Affairs Law Review 275 (2003).
Manus, Peter, "Seems Like Old Times For Environmental Law: The Supreme Court's Conservative Turn In 2008-2009", 1 George Washington Journal of Energy & Environmental Law 40 (2010).
Pedersen, Ole W., "Environmental Principles and Environmental Justice", 12 Environmental Law Review 26 (2010).

Pugsley, Arthur, “The Myth of EPA Overregulation”, 39 Ecology Law Quarterly 475 (2012).
Swell. Coppock. Chambers Robert. Participatory Rural Development: analysis of experience. World Envelopment.(1994).
Webler and Tuler. Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study. Administration Society. (2000).

史玉成; 論环境保護公衆參与的价値目標与制度构建. 法學家, 2005[1].
黃冀軍; 公衆參与呼喚程序保障. 中國环境報, 2006[5].
王雪娟; 环境法中的公衆參与原則. 环境保護和循环經濟, 2009[6].
文同愛、胡春冬;關于公衆參与环境影響評价的若干思考. 時代法學, 2003[1].
陳易; 公衆參与中的若干問題. 城市問題, 2002[1].
劉紅梅、王克强、鄭策;公衆參与环境保護研究綜述. 甘肅社會科學, 2006[4].
張春莉; 公民行政參与研究狀况回顧与展望. 湖南社會科學, 2005[5].
王艷艷; 關于环境保護中公衆參与的思考. 法制与社會, 2009[11].
庄曉春; 环境問題的公衆參与及其制度保障. 中共四川省委省級机關党校學報, 2007[4].
鐘衛紅、翁漢光;《奥胡斯公約》中的环境知情權及其啓示－兼論我國公民环境知情權的立法与實踐. 太平洋學報, 2006[8].
王秀衛; 論环境法中公衆參与制度的作用与完善. 行政与法, 2004[3].
王旭; 我國环境法中公衆參与制度的不足与完善. 山西經濟日報, 2007[3].
吳眞; 樹立以人爲本的生態法理念－從公衆參与制度出發的考察. 当代法學, 2005[7].
馬奔; 环境正義与公衆參与－協商民主理論的觀点. 山東社會科學, 2006[10].
彭峰; 中國环境法公衆參与机制研究. 政治与法律, 2009[7].
潘岳; 环境保護与公衆參与. 前沿論壇, 2004[13].
張曉文; 我國公衆參与环境保護法律制度探析. 河北法學, 2007[7].
孫巍; 我國环境公衆參与法律制度的立法完善. 學術交流, 2009[8].

朱謙； 环境公共決策中个体參与之缺陷及其克服－以今年來环境影響評价公衆參与个案爲參照. 法學, 2009[2].
史玉成； 环境保護公衆參与的理念更新与制度重构－對完善我國环境保護公衆參与法律制度的思考. 甘肅社會科學, 2008[2].
李鎮炎；淺談我國公民环境權的法律保護. 法制与社會, 2009[中].
陳廷輝；現階段我國公民环境權獲得的障碍. 中山大學學報論叢, 2003[2].
馬賽；公衆參与公共政策的困境分析. 广西社會科學, 2003[4].
楊沛川、潘衆；环境公衆參与原則理論基础初探. 經濟与社會發展, 2009[1].
陳冰照;日本环境影響評价中的公衆參与及其借鑒. 化學工程与裝備, 2009[9].
周永生；日本环境保護机制及措施. 國際資料信息, 2007[4].
羅小芳； 論环境公衆參与法律制度的主体、范圍与方式. 渭南師范學院學報, 2006[11].
樓曉、汪婷;論环境公衆參与法律制度中“公衆”的界定. 法制与經濟, 2007[4].
那力； 論公衆在环境事務中獲得信息、參与決策、訴諸司法的權利. 武漢大學环境法研究所基地會議論文, 2001.
李摯萍； 中國环境公益訴訟原告主体的优劣勢分析和順序選擇. 河北法學, 2010[1].
李楊勇； 論我國环境公益訴訟制度的构建－兼評<环境影響評价公衆參与暫行辦法>. 河北法學, 2007[4].
高杰；环境公益訴訟－环境執法的新机制. 世界环境, 2010[2].
張梓太；中國环境行政訴訟之困境与對策分析. 法學評論, 2003[5].
孫彩虹； 我國环境行政訴訟的缺失及其完善. 河南大學學報(社會科學版), 2005[6].
孔曉明； 环境信息法研究－以完善立法爲目標. 中國海洋大學博士研究生學位論文, 2008.
楊振姣； 孫雪敏； 羅玲云； 环保NGO在我國海洋环境治理中的政策參与研究[J]. 海洋环境科學, 2016[3].
王莉； 王俊拴； 服務型:基層党組織的角色定位[J]. 中共山西省委党校學報 , 2016[3].

付春華；王宇輝；社區多元共治共性邏輯和差异性選擇－－包頭市爲例[J]. 赤峰學院學報(漢文哲學社會科學版), 2016[5].
陳貽健；區域性夏合环境污染防治法律制度研究[J]. 行政与法, 2016[5].
蔣德海；“异地爲官”傳統制度反思－全面推進依法治國背景下的分析[J]. 哈爾濱工業大學學報(社會科學版), 2016[3].
馮炯；檢察机關提起环境公益訴訟的經濟分析[J]. 中國管理信息化, 2016[10].
謝平振； 唯物史觀生産力動力論双重維度的辯証思考－－以生態文明爲視角[J]. 商丘師范學院學報, 2016[5].
王敬波；什么不能公開?－－信息公開例外事項的國際比較[J]. 行政法學研究, 2016[3].
耿達； 傅才武； 塑造“公共文化”:近代圖書館建設与城市發展－－以武漢爲中心(1927－1937年)[J]. 圖書情報知識, 2016[3].
傅沿； 困局与破解:我國环境公益訴訟成本分攤規則的功能主義審視[J]. 法律适用, 2016[5].
范文；魏婷；魏娜；現代城市社區的多元主体協同治理實踐－－以治理理論爲分析視角[J]. 改革与開放, 2016[8].
李宁宁； 我國环境影響評价制度問題研究－－基于美國环境影響評价制度的分析[J]. 戲劇之家, 2016[8].
白明華； 風險預防原則在國際河流開發中的定位[J]. 西安電子科技大學學報(社會科學版), 2016[2].
王楠；顧建亞；环境行政策決失界誤定分析[J]. 行政与法, 2016[3].
米庭樂；馬克思的正義觀研究[D]. 中共中央党校, 2015.
徐成龍；环境規制下産業結构調整及其生態效應研究[D].山東師范大學, 2015.
董麗；基本公共服務質量評价問題研究[D]. 吉林大學, 2015.
黃佳宇；行政信息公開研究[D]. 吉林大學, 2015.
初丹；生態批判与綠色解放之路[D]. 吉林大學, 2015.
張敏純；陳國芳；环境公益訴訟的原告類型探究[J]. 法學雜志, 2010[8].
劉超； 反思环保法庭的制度邏輯－－以貴陽市环保審判庭和清鎮市环保法庭爲考察對象[J]. 法學評論, 2010[1].

万鄂湘；环境保護亟待建立公益訴訟制度[J]. 團結, 2009[3].
張蘭； 李叶欣； 論公衆參与环境保護立法中法律責任制度的构建－－以环境影響評价法爲視角[J]. 江西理工大學學報, 2009[2].
陳彪；蔣華林；叶進；环境公益訴訟的面紗揭啓与本体綱要性預設研究[J]. 甘肅社會科學, 2009[2].
唐茂林；對南海环境污染防治的法律思考[J]. 河南省政法管理干部學院學報 , 2009[1].
劉先樹； 淺論我國环境影響評价之公衆參与制度[J]. 成都大學學報(教育科學版), 2008[12].
呂忠梅；环境公益訴訟辨析[J]. 法商研究, 2008[6].
劉小飛； 李振國； 加拿大法院案件管理的規則、實踐与啓示[J]. 法律适用 , 2008[11].
王鵬；博弈論視角下農民环境知情權的法律保護[J]. 当代經濟, 2016[14].
劉暢；法治視野下公衆环境知情權保護的价值冲突与整合路徑[J]. 蘭州學刊 , 2016[3].
劉暢； 芻議公衆环境知情權的實現－－兼評新《环境保護法》之相應規定[J]. 河北法學, 2015[10].
徐本鑫；劉清軒；風險應對視閾下环境風險交流法律制度的完善[J]. 南京工業大學學報(社會科學版), 2015[3].
顏運秋；余彦；《奥胡斯公約》司法救濟條款及其對我國的啓示[J]. 淨月學刊 , 2015[4].
向歡；环境信息公開的法理闡述与困境剖析[J]. 理論与改革, 2015[4].
賈莉莉；环境信息公開法律制度的完善策略研究[J]. 通訊世界, 2015[12].
丁凡；公衆自測环境信息与环境知情權的法律思考[J]. 法制与社會, 2015[9].
程夢婧； 环境權國際進程探析及啓示[J]. 南京工業大學學報(社會科學版) , 2014[3].
邱福軍； 新農村建設視角下我國農民环境知情權的法律保障研究[J]. 農業經濟, 2014[8].

3. 보고서 및 결정문

Commission of the European Communities, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Interpretative Communication on waste and by-products” (COM(2007) 59 final)
OECD, “OECD Council Decision on the Transfrontier Movements of Hazardous Wastes” (Decision C(88)90(Final))
“OECD Council Decision on the Control of Transfrontier Movements of Waste Destined for Recovery Operations” (Decision C(92)39/FINAL)
OECD Waste Management Policy Group, “Final Guidance Document for Distinguishing Waste from Non-waste” (ENV/EPOC/WMP(98)1/REV1)

4. 웹사이트

Curia (유럽연합 사법재판소(Court of Justice of the European Union) 홈페이지, http://curia.europa.eu)
Juris - Das Rechtsportal (獨逸 법령 포털, www.juris.de)
독일 연방대법원(BGH) 홈페이지 (http//juris.bundesgerichtshof.de)
미국 정부간행물출판국(U.S. Government Publishing Office) 홈페이지 (http://www.gpo.gov/fdsys/)
미국 연방법원 판례 DB (http://law.justia.com)
e-Gov (日本 전자정부 포털, http//law.e-gov.go.jp)
臺灣 環保法規資料中心 (대만 환경보호성, http://law.epa.gov.tw)
Basel Action Network, “Electronics Recycler convicted for Illegal Exports to Developing Countries” (http://www.ban.org/2012/12/22/electronics-recycler-convicted-for-illeg

al-exports-todeveloping-countries.)
Zwart, Christiaan, “Waste Not, Want Not: A Practical Guide to"Waste"”, 2006 (http://www.39essex.com/docs/articles/CZ_Practical_guide_to_waste_EA_140906.pdf.)

ABSTRACT

Research on the legal guarantee system of public participation of environmental protection in China

JIN, SHENG-JI
Department of Law
Graduate School
Seoul National University

In mid-20th century, a series of changes have taken place in the area of environment, democracy and environmental law. Such changes have promoted public participation, which is deemed an inevitable choice in the field of environmental protection.

From the late 1960s', because of the growing environmental protection movements, environmental problems have attracted much attention of human society as a whole. Public participation has exerted much influence on the administrative field, and accordingly, new public participation movement was launched. Much emphasis is put on public participation in the stages of policy formulation and policy implementation. Such participation in a modern sense differs from that in the previous era, as it refers to the participation of the general public, not of the small group of "elites."

In the early 1970's, many countries employed the "command-control" system of environmental regulation; and this method functioned well in limiting environmental pollution. However, with the heightened environmental protection consciousness and the change of government function, the environmental issues again received much attention.

In the 1980's, the means of environmental control which followed "command and control" model was found not so effective in achieving the coordinated development of economic growth and the environmental protection. Although environmental laws of many countries did have provisions on environmental right, the environmental rights was not fully protected until 1990's. Therefore, since 1990's, the international trend in the field of environmental legislation was to focus on the public's right to have proper information on the environment, the right to participate in the environment issue, the right to environmental relief and so on. The *Aarhus convention,* which was adopted by the United Nations Economic Commission in Aarhus in 1988, is deemed the most comprehensive international environmental legislation for the protection of public participation in environment issues. However, the relevant provisions in China's *environmental protection law* are far from perfect, and most of the environmental legislation in China do not seem to play its due role. In this context, the analyzing the content of *Aarhus Convention* and comparing the *Convention* with China's environmental law are cerntainly of great significance.

In this paper, I will analyze and further evaluate the definition, main contents, and the basic theories of public participation; then I will introduce relevant statutes and specific process regarding public participation in environmental protection in China, and the

environmental information right, environmental participation right, environmental relief right stipulated in the *Aarhus Convention*. Later I will analyze relevant international treaties and other countries' experience, comparing them with the present situation of environmental protection in China; I will discuss what China can and should learn from the experience of the *Aarhus Convention,* focusing on the legal system guaranteeing the public participation in environmental protection.

Each chapter of this paper deals with the following issues:

The first chapter of this paper puts forward the problem of public participation in environmental protection and introduces the research background, research scope and research methods.

The second chapter introduces the definition, main contents and basic theories of public participation in environmental protection. With regard to the definition of the public participation in environmental protection, this paper introduces the general theory of public participation in environmental protection focusing on the theoretical basis underlying each theory, namely the economics and legal philosophy.

The third chapter analyzes the present situation and problems of the public participation in environmental protection in China based on relevant case analysis. Starting from the legislative background of *Environmental Protection Law* in January 1, 2015, this part introduces the legal system of public participation in environmental protection in China.

The fourth chapter introduces the international environmental treaties and other countries' legal systems related to the public participation. This chapter then introduces the formation and development of the *Aarhus Convention*, and the environmental law of countries such as

the United States and Korea, which are deemed as developed countries in the field of environmental protection. After studying the current system of public participation in environmental protection of aforementioned countries, this chapter analyzes the public participation system of China.

The fifth chapter analyzes the legislation of environmental public participation right in China, and suggests what must be improved and how such improvement can be achieved. After introducing Chinese system regarding environmental information disclosure, environmental decision-making process, and judicial remedy, the later parts of this chapter focus on the lessons from the experience of the *Aarhus Convention* and other countries such as the United States and South Korea, proposing relevnat measures for the improvement of the system protecting the right of public participation in environmental protection in China.

Key Words : Environmental protection, Public participation, The right to participation in environmental matters, The right to environmental information, The right to public participation in environmental decision-making, The right to justice.