

# 환경법 기본원칙의 헌법적 수용\*

— 2005년 프랑스 환경헌장의 내용과 시사점 —

전 훈\*\*

## 차 례

- I. 시작하면서
- II. 환경법의 헌법적 수용
- III. 헌법에 나타난 환경법원칙
- IV. 마치면서- 환경권에서 환경헌법으로

## [국문초록]

프랑스 환경법은 나폴레옹1세의 칙령(1810)을 언급하기도 하지만 스톡홀름선언(1972)등 1970년대 이후 국제환경법의 영향과 약 30년간의 국내의 입법과 판례를 통해 발전되었다. 그리고 2005년 3월 10개 조항이 담긴 환경헌장을 헌법 전문에 편입하는 헌법 개정이 이루어졌다. 그리고 환경헌장의 헌법적 효력은 헌법재판(유전자변형물질에 관한 결정) 혹은 행정법원(꼬뮌양시판결)의 일반재판을 통해 확인되었다. 프랑스 환경헌장은 1975년 이후 제정된 환경 관련 법률에 나타난 기본원칙을 확인하고 있다.

본고에서는 환경헌장에 나타난 지속가능발전원칙(목표), 예방원칙, 사전배려원칙, 오염자배상원칙(원인자책임원칙) 및 정보공개청구와 공중참여원칙의 의의와 내용에 대해 검토하고 있다. 프랑스 환경헌장에 대한 연구는 현행 헌법의 환경권 조항의 개정뿐만 아니라 “앞서간 세대로부터 물려받은 것이 아니라 뒤따라 올 세대에게 빌린” 지구환경의 생태적 연대와 지속가능한 발전에 대한 논의를 향후 개정될 새로운 헌법에 어떻게 정할 것인가에 대한 시금석이 될 것이다.

\* 이 글은 2017. 6. 16. 한국환경법학회 학술대회 “생태적으로 지속가능한 한국사회와 헌법”에서 발제한 자료를 수정·보완한 것이다.

\*\* 경북대학교 교수, 법학박사.

## I. 시작하면서

프랑스에서 환경헌장이라 함은 2005년 헌법 개정을 통해 헌법 전문에 새로이 편입된 환경법의 기본원칙과 선언을 담은 헌장을 말한다. 필자는 우연스럽지만 프랑스 환경헌장에 대해 자주 접한 편에 속한다. 외국(프랑스) 행정판례평석에 관한 글을 쓰면서, 비록 헌법 전문에 수록되긴 했지만 환경헌장의 헌법적 효력을 (행정)법원에서 처음 전면적으로 인정한, 콩세이데타의 ‘꼬뮌 앙시(Annecy)판결’을 2008년 대표적인 프랑스 행정판례의 하나로서 접하게 되었고<sup>1)</sup>, 기후변화와 녹색성장을 위한 환경 거버넌스라 할 수 있는 ‘환경그르넬(Grenelle Environnement)’의 배경이 되는 환경민주주의를 소개하면서 환경헌장의 제정과정에 대해 소개한 적이 있다.<sup>2)</sup>

그 후에 2012년 경남 밀양 고압송전탑 사건에서 제기되었던 전자파 유해성논란과 관련해 프랑스 환경헌장 제5조에 규정된 ‘사전배려원칙’을 소개하면서 환경헌장을 재차 언급하였다.<sup>3)</sup> 그런데 또 4년이 지나 프랑스 환경헌장에 대한 글<sup>4)</sup>을 쓰는 특별한 이유가 있는지 곰곰이 생각해보니, 여러 차례 프랑스 환경헌장을 언급하면서도 정작 환경헌장의 구체적 내용인 프랑스 환경법의 기본원칙과 환경헌법을 직접 다룬 자료가 생각보다 부족하다는 생각이 들었다. 그리고 개헌이라는 새로운 움직임이 우리 가까이 왔기 때문에 현행 헌법의 환경권 조항에 대한 대폭적인 변화가 구체화될 수 있다고 판단했기 때문이다.

현직 대통령이 내년 지방선거 때 개헌을 추진하겠다고 하였기 때문에, 그간의 개헌 논의와는 반대로 정치권력 구도 보다는 지방분권(지방자치)분야와 환경권과 같은 젊고 새로운 기본권 조항의 개헌 가능성이 높아졌다. 그렇다면 현재의 우리 헌법 제35조의 리모델링 내지 리빌딩을 위한 비교법 연구는 필요할 뿐만 아니라 적시성과 효율성까지 갖추었다고 생각한다.

1) 전훈, 최근(2008), “프랑스 행정판례의 동향 및 분석 연구”, 「행정판례연구」XIV-2, 박영사, 2009.12., 366-370면.

2) 전훈, “프랑스에서의 환경민주주의”, 환경법연구 제33권 제2호, 한국환경법학회, 2011.8. 400-401면.

3) 전훈, “사전배려원칙과 사법적 통제-프랑스 콩세이데타 판결을 중심으로-”, 공법학연구 제15권 제1호, 한국비교공법학회, 2014.2., 245-250면.

4) 전훈, “환경법원칙과 헌법: 프랑스 환경헌장사레”, 「생태적으로 지속가능한 한국사회와 헌법」, 한국환경법학회 제130회 학술대회 자료집, 2017.6.16., 17-31면.

현재 프랑스 환경헌장을 소개하거나 언급한 선행 자료는 이광윤(2009), 정관선(2014), 전훈(2009, 2011, 2014)의 논문이 있고<sup>5)</sup>, 한국법제연구원의 ‘환경그르넬’ 관련 연구보고서(2010) 등이 있다.<sup>6)</sup> 상기한 선행 자료와 중복되지 않는 범위에서 이를 추가 및 보완하고, 국내자료 출간 이후의 프랑스 문헌을 참조하여, 프랑스 헌법 전문상의 환경헌장의 내용을 통해 환경헌법을 지향하는 공문화 작업의 작은 단초를 제공하고자 한다.

구체적으로 프랑스 환경법의 기원과 1970년대 이후 본격적으로 진행된 환경입법의 노력들이 환경헌장의 형식으로 헌법전문에 수용된 의의와 그 규범적 지위를 확인한 헌법재판소와 콩세이데타(Conseil d’Etat)의 판결을 소개하고(II. 환경법의 헌법적 수용), 환경헌장의 10개 조항에 나타난 환경법의 기본원칙에 대해 알아보기로 한다(III. 헌법에 나타난 환경법원칙).

## II. 환경법의 헌법적 수용

### 1. 프랑스 환경법의 기원과 시작

민법이 로마시대로 그 기원을 거슬러 올라가는 것에 비해 환경법은 역사적인 뿌리를 찾기에는 아직 젊다고 할 수 있다. 중세시절, 위생 혹은 공공질서 차원에서 권력자들의 규제를 굳이 환경법 기원으로 볼 수도 있겠지만, 오히려 지금의 행정법(위생경찰)의 연원으로 보는 것이 정확하다고 본다. 같은 취지에서 1661년 프랑스 재상 콜베르(Colbert)가 실시한 왕실 소유의 숲(forêts royals)의 벌목과 정비 등의 조치<sup>7)</sup>는 산림 보호 보다는 경제적 동기로 보는 것이 정확하다.

5) 이광윤, “프랑스 환경법전에 관한 연구”, 환경법연구 제31권 제1호, 한국환경법학회, 2009.5.; 정관선, “프랑스 식품안전 분야에서의 사전배려원칙의 적용”, 환경법연구 제36권 제2호, 한국환경법학회, 2014.8.

6) 김현희, 프랑스의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구 -「환경 그르넬법 1」의 기후변화대응을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2010.

7) 당시 프랑스 해군선박 건조에 드는 목재를 스칸디나비아에서 수입하는 대신 왕실 산림의 목재를 통해 조달함으로써 재정안정을 추구하였다(M. Gros, Leçon de Droit de l’environnement, Ellipse, 2013, p.27).

근대적 의미의 환경적 규제가 처음 등장한 것은 오늘날 공해방지규제로 볼 수 있는 산업공해에 관한 1810년 10월 15일 칙령(勅令)으로 기원을 찾고 있다. 보나파르트 1세(우리가 아는 나폴레옹)는 제품 생산과정에서 악취나 혐오스러운 냄새를 발생시키는 가공업자(les manufactures et ateliers)에게 일종의 사전허가를 받도록 하는 규정을 제정하였는데, 지금의 오염원에 대한 규제와 유사한 양상을 보여준다. 이후 20세기 초반에 등장한 환경에 관한 법인 1906년 4월 21일 법률은 인간 활동으로부터 나온 피해를 제한하는 것을 목적으로 하기 보다는 사람들이 그 특성을 보전하고자 하는 장소를 보존하는데 목적이 있었다. 동 법률은 1930년 5월 2일 법률에 계승되었고, 현재는 환경법전 L.341-1조 내지 L.344-21조에서 규정하고 있는 보호대상구역의 지정(l'inscription et du classement des sites à préserver)의 기원이 되었다.<sup>8)</sup>

그러나 엄밀한 의미에서 환경법은 1970년대에 와서야 나타났다고 할 수 있다. 환경에 대한 프랑스 국내의 요구도 있었겠지만 그 보다는 국제적인 환경권에 대한 인식과 환경조약에 프랑스 정부가 참여하면서 태도의 변화가 나타났고, 유럽공동체법의 국내법에 대한 영향이 본격화되기 시작되면서라고 보는 것이 정확하다. 이러한 움직임에 따라 1971년에 프랑스에서 처음으로 환경부가 설치되었고, Robert Poujade가 장관에 임명되었다. 1972년의 스톡홀름에서 있었던 국제환경회의와 결과물인 선언문 채택과 1986년 2월 17일과 28일 룩셈부르크에서 조인된 유럽국가<sup>9)</sup>의 공동 환경정책을 위한 단일 행동선언(Acte unique européen)은 환경과 규범의 구체적 접목을 빠르게 가속화시키는 촉매가 되었다.

이러한 변화에 사법부도 동참하게 되는데, 행정법원은 1975년에 사업개발이 공익성을 가지기 위해서는 생태적 불편함을 초과하지 않는 범위에서 가능하다고 판시하면서 공공사업의 사업인정 판단과정에 필요한 ‘비용-편익평가’(bilan coût-avantage) 항목에 생태적 요소의 존재를 인정하였다.<sup>10)</sup> 그리고 사법법원 역시 소극적인 입장에서 태도를 바꾸어 이탈리아 티타늄-바니듐 이산화물 제조 공장에서 배출된 적색 침전

<sup>8)</sup> M. Prieur, Droit de l'environnement, 7<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2016, p.14.

<sup>9)</sup> 2월 17일 공동체 회원국 중 9개국이었으나, 2월 28일 헤이그에서 덴마크, 이탈리아와 그리스로 추가로 서명하였다. 단일행동 선언은 환경문제를 유럽공동체의 공동정책의 하나로 통합하도록 하는 점에서 이른바 유럽환경법의 틀이 만들어지기 시작했다고 해도 과언이 아니라 생각한다.

<sup>10)</sup> C.E. 25 juillet 1975, Synd. CFDT des marins pêcheurs de la rade de Brest, Rev. jur env.1976, p.63.

물로 인한 해양생태 균형의 파괴에 대해 생태적 피해(un dommage écologique)의 인과성이 있음을 인정하였다.<sup>11)</sup>

국내·외적인 정치적 상황과 일련의 입법조치 그리고 법원의 판단에 이어서 환경법 제의 화룡정점(畫龍頂點)은 1975년 이후 법률제정을 통해 나타났다. 그 가운데 대표적인 법률로 현재의 프랑스 자연환경보전법의 토대를 마련한 ‘자연보호에 관한 1976년 7월 10일 법률’(제76-629호)을 들 수 있다. 동법 제1조<sup>12)</sup>에 나타난 정신은 현재의 환경법전의 모태라 할 수 있는 ‘환경보호의 강화에 관한 1995년 2월 2일 법률’<sup>13)</sup>(환경부 장관 이름을 따서 일명 ‘바르니에(Barnier)법’이라 한다), 농업법전(Code rural) L.200-1조 그리고 최종적으로 현재의 환경법전 L.110-1조에서 계속 이어지고 있다. 그리고 바르니에법은 환경에 영향을 주는 모든 사업계획에 있어 영향평가 의무화 규정을 두었다. 리모쥬(Limoge) 대학의 환경법 교수 M. Prieur는 1971년 이후 65개가 넘는 환경관련 법률이 제정되었음을 강조한다.<sup>14)</sup> 이와 같은 프랑스 국내환경법은 환경에 관한 모든 테마뿐만 아니라 환경에 대한 정보공개와 공공참여에 관한 입법을 포괄하였다. 1983년에 제정된 ‘공공조사의 민주화와 환경보호에 관한 법률’(법률 제 83-630호, 일명 부샤르도(Bouchardeau)법)<sup>15)</sup>에서는 토지수용에 앞서 이루어지는 공공조사가 관련 구역이 본질적으로 환경에 영향을 주는 성격을 가진다면 개발계획에 대한 정보공개와 주민의 참여를 전제로 하여야 한다고 명시하고 있다.

11) Cour corr. 27 avril 1974, Livourne, Prud’homie des pêcheurs de Bastia et Département Corse c/ Sté Montedision; M. Gros(sous la direction), *op.cit.*, p.28.

12) “자연공간과 경관의 보호(protection), 동물과 식물의 종의 보전(préservation), 생물학적 균형의 유지(maintien) 및 자연자원을 위협하는 모든 파괴행위의 원인으로부터의 보호(protection)는 공익에 해당한다. 자연 유산 속에서 살고 있는 각자는 이를 보호할 의무를 가진다.”(일부 표현은 의역하였다) 상기 내용이 환경법전 L.110-1조에 그대로 규정된 것은 아니고 동조 1. 부분 제1문에서 찾아볼 수 있다. 제1문은 “공간, 자원 및 자연공간과 바다, 유적지, 주간과 야간의 경관, 대기질, 생명체와 생물다양성은 국가의 공통의 유산을 이룬다. 이 유산은 생태시스템의 서비스와 이용가치를 산출한다”고 규정한다.

13) Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement.

14) M. Prieur, *op.cit.*, 2016, p.27.

15) Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l’environnement.

&lt;표 1&gt; 주요 환경법 연보

| 일자            | 법률/판결                                | 기타         |
|---------------|--------------------------------------|------------|
| 1810년 10월 15일 | 불편하고 비위생적 냄새를 퍼뜨리는 제조업에 관한 나폴레옹1세 칙령 |            |
| 1930년 5월 2일   | 자연유산보호에 관한 법률                        |            |
| 1976년 7월 10일  | 자연보호법                                |            |
| 1983년 7월 12일  | 공공조사의 민주화와 환경보호에 관한 법률               | 일명 ‘부샤흐도법’ |
| 1995년 2월 2일   | 자연보호의 강화에 관한 법률                      | 일명 ‘바르니에법’ |
| 2000년 9월 18일  | 환경법전                                 |            |
| 2004년 3월 1일   | 환경헌장                                 |            |
| 2008년 10월 3일  | 콩세이데타 전원합의체 ‘꼬핀양시판결’                 |            |
| 2010년 7월 10일  | 에너지를 위한 국민약속, 일명 그르벨2                |            |

## 2. 환경법상의 기본원칙의 헌법적 수용

### (1) 환경헌장과 환경법전에 기술된 내용

프랑스 헌법은 우리 헌법 제35조와 같은 기본권조항을 규정하고 있지 않지만 헌법 전문에 환경헌장을 두고 있다.<sup>16)</sup> 환경헌장은 총 10개의 조문으로 구성된 환경에 대한 기본원칙과 권리의무를 선언하고 있다. 그리고 환경헌장 이후 개정된 환경법전 L.110-1조 II.부분에서 모두 9개의 원칙을 구체적으로 다시 명시하고 있다. 환경법전은 구체적으로 사전배려(*précaution*, 제1호), 예방과 조정조치(*action préventive et de correction*, 제2호), 오염자배상(*pollueur-payer*, 제3호), 행정당국에 대한 환경관련 정보공개청구(*le droit d'accéder aux informations*, 제4호), 참여(*participation*, 제5호), 생태적 연대(*solidarité écologique*, 제6호), 지속가능이용(*l'utilisation durable*, 제7호), 환경, 농업, 해양농업(양식)과 산림의 지속가능한 관리의 상호보완(*compémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion*

<sup>16)</sup> 환경헌장은 자끄 시락(J. Chirac)대통령이 재선되었던 2005년 3월 헌법 개정을 통해 헌법 전문에 포함되었다. 환경헌장의 입안은 2001년 대통령 담화에서 출발하는데, 이를 위한 특별위원회의 국토 전반에 걸친 공청회와 공개토론 등이 이루어졌다. 2004년에 위원회 최종안이 의회에 제출되었다. 2005년 2월 28일 양원합동회의에서 압도적 지지로 위 환경헌장을 헌법전문에 추가 신설하는 헌법률(*loi constitutionnelle*)안이 통과되었다(전훈, 앞의 논문(2011), 392면).

durable des forêts, 제8호), 퇴보금지(non-régression, 제9호)를 환경법의 기본원칙으로 제시하고 있다.

<표 2> 2005년 환경헌장 전문

프랑스 국민은, 자연의 자원과 균형이 인류의 등장을 조건 지웠고 인류의 장래와 생존자체가 자연환경으로부터 유리될 수 없으며, 환경은 인류의 공동재산이며, 인간은 생명의 조건과 자신의 고유한 진화에 집중하는 영향력을 행사하며, 생물다양성, 개인의 발현, 인간사회의 진전은 일정 형태의 소비 또는 생산과 자연자원의 과도한 개발에 의하여 영향을 받으며, 환경의 보존은 국가의 다른 근본적 이익과 마찬가지로 추구되어야 하며, 지속가능한 개발을 보장하기 위하여 현재의 필요에 응하는 결정은 다음 세대의 능력과 그들의 필요를 만족시키려는 다른 국민들의 능력과 타협할 수 없음을 인식하고, 아래와 같이 선언한다.

제1조

각자 균형적이고 건강한 환경 속에서 살아갈 권리를 가진다.

제2조

모든 사람은 환경의 보존과 개선에 참가할 의무를 진다.

제3조

모든 사람은, 법률이 정한 바에 따라, 환경에 야기할 수 있는 피해를 예방하거나 침해의 결과를 제한하여야 한다.

제4조

모든 사람은, 법률이 정하는 바에 따라, 자신이 환경에 야기한 손해전보에 기여하여야 한다.

제5조

과학적 지식수준으로는 불확실함에도 불구하고, 환경에 대한 피해발생이 중대하고 회복하기 어려운 방법으로 발생할 수 있는 경우, 행정기관은 사전배려원칙을 적용하여 권한범위 안에서 손해발생을 회피하기 위한 위험영향평가절차를 시행하고, 손해발생을 방지하기 위한 임시적이고 적절한 조치를 강구하여야 한다.

제6조

정부의 공공정책은 지속가능한 발전을 증진시켜야 한다. 이를 위하여 정부는 환경 보호의 중요성을 인식하고 경제성장과 사회발전을 조정하여야 한다.

#### 제7조

모든 사람은, 법률이 정한 요건과 범위 안에서, 공공기관이 보유한 환경에 관한 정보를 열람하고, 환경에 영향을 있는 행정결정의 절차에 참여할 권리가 있다.

#### 제8조

환경에 대한 교육과 직업훈련은 이 헌장에 규정된 권리와 의무의 행사에 기여해야 한다.

#### 제9조

연구와 혁신은 환경보존과 강조에 지원을 하여야 한다.

#### 제10조

이 헌장은 프랑스의 유럽연합과 국제 활동을 지원한다.

## (2) 환경헌법의 시작과 의미

2001년 대통령 담화<sup>17)</sup>를 시발로 하여 2005년 헌법 개정으로 프랑스 헌법에 환경에 대한 권리나 내용이 들어왔지만 비교법적 관점에서 보면 다른 유럽국가 보다 뒤늦은 편에 속한다.<sup>18)</sup> 그리고 헌법 본문이 아닌 전문(前文)에 환경헌장의 형태로 들어가 있어서 그 법적 효력이 어떨까 하는 의문이 들 수 있다. 환경헌법의 규정방식에 있어 입법례를 보면 기본권조항으로 하거나 국가목표조항으로 하는 방식이 있다고 한다. 앞의 경우는 다시 사회적 기본권으로 규정하거나 방위적 기본권으로 구별된다고 한다.<sup>19)</sup>

17) 시락은 2001년 5월 3일 오를레앙 담화에서 “생태와 보호받고 보전되는 환경에 대한 권리는 기본권(des libertés publiques)과 동등한 것으로 간주되어야 한다”고 연설하였다.

18) 유럽에서 환경권이 헌법에 수용된 시기는 이베리아 반도의 두 나라에서 선두를 차지한다. 포르투갈은 1976년 개정헌법에서 “각자 건강하고 생태적으로 균형있는 환경에 대한 권리를 가지며 동시에 이를 지켜야 할 의무를 부담한다.”고 규정하였다. 이어 1978년에 스페인도 이를 뒤따르고 있는데, 헌법 제45조에서 “모든 사람은 인간의 발전을 위해 적절한 환경을 누릴 권리를 가지고 이를 보전할 의무를 부담한다.”는 문언을 추가하고 있다. 그리고 오스트리아는 1984년 헌법 개정에서 환경조항을 삽입하였는데, “공화국은 인류의 삶의 토대가 되는 자연환경에 대한 부정적 영향으로부터 보호할 책무를 진다”고 규정하였다.

19) 고문현, “환경헌법의 바람직한 규정형태”, 환경법연구 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004.11.,

하지만 프랑스 환경헌장과 같은 방식은 이러한 설명에 더 추가되는 포괄적 방식을 취하는 것이 아닐까 생각된다. 왜냐하면 프랑스 헌법의 경우, 별도의 기본권에 관한 장을 두고 있지 않고 헌법 전문에서 인권선언과 기본권헌장 그리고 환경헌장을 두고 있지만 그 헌법적 효력을 헌법재판소와 행정법원이 인정하고 있기 때문이다. 다시 말해, 제3의 인권으로서의 성격과 Charte(헌장)라는 명칭에서 오는 정치적 선언으로서의 성격과 함께 10개 조항의 개별권리와 의무를 규정하고 있기 때문에 어쩌면 종합적 권리설이라 불릴 기본권 보장방식을 취한다고 해도 억측은 아니라고 생각된다. 그리고 헌법 전문에 환경헌장 형식으로 규정된 것과 관련해 프랑스와는 달리 국내에서 헌법 전문에 대한 내용이 많이 이루어지지 않아서 이를 우리의 헌법 전문의 경우처럼 이해해서는 곤란할 것 같다.

프랑스 헌법은 우리의 기본권 항목이 없고, 헌법 전문에서 1789년 인간과 시민의 권리선언, 1946년 헌법 전문과 2005년 환경헌장을 두고 있다. 프랑스 헌법전문외의 경우, 헌법 전문을 통해 기본권 보장에 관한 헌법적 포섭이 가능하다는 점에서<sup>20)</sup> 헌법전문외의 규범적 가치(효력)를 구체적 기본권 조항에 대한 보충적인 것으로 평가하는 우리나라의 경우와 차이가 있다.<sup>21)</sup>

본고에서 헌법전문외의 규범적 효력에 대한 논의를 할 생각은 없기 때문에 짧게 결론을 겸한 소개를 하면 프랑스 헌법재판소는 1971년 이래로 전문외의 헌법적 효력을 인정하고 있다는 점이다. 그리고 헌법위원회의 사전위헌심사결정(2010년부터는 우리 처럼 사후적 위헌법률심사도 같이 한다)이나 행정법원의 일반사건에서 환경헌장에 규정된 내용을 준수하지 않았다는 이유로 위헌 또는 위법하다는 법적 판단이 언제 나타났는가 하는 점이다. 그리고 2005년 3월에 헌법전문에 들어온 환경헌장의 규범적 효력이 아래 소개하는 헌법재판소와 콩세이데타의 판결을 통해 전면적으로 확인되었다는 점이다.

#### 6-10면.

<sup>20)</sup> 김승대, 헌법학강론, 제4판, 법문사, 2017, 105면.

<sup>21)</sup> 우리 헌법재판소도 2001년에 내렸던 신한일어업협정 관련 헌법소원결정에서 헌법 전문에 기재된 3.1 운동정신은 우리나라 헌법의 연혁적·이념적 기초로서 헌법이나 법률해석의 기준이 된다고 하였으나 이를 통해 개별적 기본권이 도출되는 것은 아니라고 하였다(헌법재판소 2001.3.21. 99헌마139, 판례집 13-1, 676면).

## 2. 법원의 환경헌장의 규범적 효력의 인정

환경헌장이 헌법에 등장하였다는 것은 환경헌장의 규범적 효력 그 자체 뿐만 아니라 환경민주주의의 가치를 헌법적으로 확인하고 있다는 점에서 의의를 가진다.

### (1) 헌법재판과 환경헌장

프랑스에서 환경헌장의 규범적 효력을 헌법재판 시스템을 통해 최초로 확인한 예는 2005년 4월 28일 결정(제2005-514호)이나, 가장 많이 인용되는 헌법판례는 전기한 2008년 유전자변형물질에 관한 법률 결정이다.

동 결정에서 헌법위원회는 심판대상 법률규정이 환경헌장을 준수해야 하며, 헌법 제34조에서 규정된 법률제정 사항은 “헌법적 효력을 가진 환경헌장에서 규정하는 모든 권리와 의무”에 합치되어야 한다는 점을 분명히 하였다.

헌법위원회의 이러한 환경헌장의 헌법적 효력의 인정은 도시계획법 규정을 시행하기 위한 공중참여에 관한 행정입법(테크레)의 경우 환경에 관한 정책결정에 대한 참여를 법률로 제정할 것을 규정한 환경헌장 제7조에 위반한 것 이라는 2008년 콩세이데타의 전원합의체판결(일명 ‘양시’판결)에서도 재차 확인되고 있다.<sup>22)</sup>

### (2) 행정법원의 태도변화

#### ① 초기입장-‘조류보호연맹(Ligue pour la protection des osieaux)판결’

환경헌장의 헌법적 효력이 구체적 사건을 통해 전면적으로 확인된 것은 최고행정법원인 콩세이데타 전원합의체 ‘꼬핀 양시판결’을 들 수 있다(아래②부분). 하지만 콩세이데타도 위 전원합의체판결 전까지 만해도 헌법전문에 포함된 환경헌장의 개별 조항에 대한 원고 측의 주장을 인정하지 않았다.

2005년 헌법 개정을 통해 환경헌장이 헌법에 편입된 후에 이와 관련된 콩세이데타의 첫 판결인 ‘조류보호연맹판결’(2006년 4월 6일, 사건번호 제283103호, 제1·제6 부병합사건)과 ‘브레타뉴 하천협회(Association Eaux et Rivières de retagne)판

<sup>22)</sup> 꼬핀 양시 판결이 주목 받았던 것도 바로 행정법원에서 환경헌장의 헌법적 효력을 직접 명시적으로 확인한 첫 사례라는 점이였다.

결’(2006년 6월 19일, 사건번호 제282456호, 제1·제6부병합사건)에서는 환경현장의 헌법적 효력에 대해 소극적 입장을 견지하였다. 조류보호연맹사건의 다툼의 대상인 습지와 해안에서의 야생조류 사냥을 허가하는 생태지속개발가능부 장관의 지시(아레떼, arrêté)가 환경현장 제5조에 나타난 사전배려원칙(précaution)과 환경법전 제110-1조 위반이라는 원고의 주장을 수용하지 않았다는 점에서 일반(행정)법원도 헌법 전문의 환경현장의 의미에 대해 처음부터 적극적이지는 않았음을 추측해 볼 수 있다.

## ② 헌법적 효력의 인정-‘꼬뮌 앙시(Annecy)판결’ 이후

환경현장의 헌법적 가치에 소극적이었던 콩세이데타의 입장은 2008년 의 코뮌 앙시(la commune d'Annecy)판결과 2009년 CRI-GEN(Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique)판결을 통해 수정되었다.

콩세이데타 전원합의체판결인 ‘꼬뮌 앙시 판결’은 지방자치단체(commune d'Annecy)가 제기한 법규명령(décret, 데크레)무효소송으로서, 원고는 연안(沿岸)법을 규정보다 완화된 수변(水邊)보호에 관한 조치를 규정한 도시계획법 제145-1조 시행을 위한 법규명령이 환경현장 제7조에 위반된다고 주장하였는데, 콩세이데타는 종전 입장을 변경하여 원고 주장을 인용하였다.<sup>23)</sup>

아울러, 그 이듬해에 콩세이데타는 유전자변형물질을 전부 혹은 일부를 포함한 비(非)식용 제품의 시장판매허가 절차에 관한 2007년 3월 19일 법규명령(데크레 제2007-359호)과 동물질을 포함한 제품의 적극적인 보급에 관한 2007년 3월 19일 법규명령(데크레 제2007-358호) 조항은 환경에 위해를 가져올 유전자변형물질과 관련된 허가신청 혹은 환경정보공개에 관련된 사항으로서 이를 법률이 아닌 행정입법 소관 사항으로 이해하고 이를 제정한 것은 환경현장에 위반되는 것이라는 전제하에 이를 위법하다고 판시하였다.<sup>24)</sup>

따라서 2008년 이후 일반법원(행정법원)은 환경현장의 헌법적 효력은 전면적으로 인정하고 있고, 환경현장에 수록된 기본원칙에 대한 입법에 대한 위헌심사의 위헌성 판단기준으로 기능하고 있다.

<sup>23)</sup> C.E. Ass. 3 Octobre 2008, req.n°297931, 전훈, 앞의 논문(2009), 369-370면.

<sup>24)</sup> C.E. 4 juillet 2009, req.n°30531, 전훈, “최근(2009)프랑스 행정판례의 동향 및 분석연구, 행정판례연구X V-2, 박영사, 2010, 511-515면.

### Ⅲ. 헌법에 나타난 환경법원칙

#### 1. 지속가능한 발전원칙(목표)

##### (1) 근본적이고 글로벌한 원칙

환경법의 특징은 기본원칙과 내용들이 한 국가에 특정된다고 하기 보다는 지역 또는 범(凡) 지구적이라는 것이다. 지속가능발전의 이론적 단초는 환경법의 태동이라 할 수 있는 인간과 환경에 대한 UN회의(스톡홀름)와 1972년 6월 16일 선언을 통해 등장한 생태적 발전이라는 개념과 무관하지 않다.

제로성장의 실현을 주장했던 1970년 로마(Rome)클럽 보고서(1972)에 대응하는 지속가능한 발전은 1988년 브루트란트(Brundtland)보고서와 1992년 리우(Rio)환경회의, 2002년 요하네스버그 세계정상회의에서의 이행계획 합의를 통해 지속적으로 발전해왔다.

그리고 유럽 차원에서는 마스트리히트(Maastricht)조약 제2조와 1993년 암스테르담협약 제6조를 통해 유럽연합의 기본원칙으로 자리매김하였다.

또한 프랑스 국내법적으로는 1999년 7월 9일 법률에 따라 국토개발의 필수적인 우선원칙으로 농림법전(Code rural) L.111-1조와 뒤이어 환경법전(Code de l'environnement) L.110-1조에서 다시 지속가능한 발전을 규정하였다. 그리고 2005년 환경현장 제6조에서 이를 다시 천명하고 있다.

##### (2) 지속가능발전의 의미의 명료성과 법적 효용성

브룬란트 보고서에서는 ‘지속가능한’의 의미를 모두의 행복의 장기적인 개선(une amélioration sur le long terme du bien-être de tous)이라는 시간적 개념을 제시한다. 그리고 ‘발전’은 경제적 활동과 물질적 복지가 핵심이지만 건강, 교육, 환경보전, 문화적 온전함(l'intégrité culturelle)등 인간의 행복의 개선을 추구해가는 과정(un processus)을 말한다고 제시한다.<sup>25)</sup>

하지만 지속가능한 발전이란 표현 자체가 가지는 용어상 명료함에 대한 의문은

<sup>25)</sup> M. Gros, *op.cit.*, p.41.

나라마다 차이가 있다. 지속가능성과 발전은 서로 다른 가치이며, 세계를 남북으로 구별할 경우 북반구, 이른바 먼저 산업화를 이룬 선진 국가는 지속가능성에 비중을 두며, 반면에 현재 산업화가 진행 중이거나 정점에 있는 국가의 경우 발전이 주가 될 것이다. 예를 들어 기후변화의 주범인 온실가스 배출의 주요 원인인 에너지 생산과 정에서의 화석연료 사용과 배출되는 CO2가스억제는 한쪽에서는 지속가능성을 위한 적극적 에너지정책이 될 수 있지만 다른 한쪽에서는 개발의 중단이라는 갈등적 요소를 가진다. 아마 그런 점을 예견했는지 몰라도 지속가능성장을 제시한 브룬란트 보고서는 통일적 해석을 제시하지는 않고 아주 넓고 다양한 해석가능성을 제시하였다.<sup>26)</sup>

이에 대해 프랑스 환경법전 L.110-1조 III.부분에서 예정한 지속가능발전의 구체적 목표는 다음 5가지를 명시하고 있다.

- 기후변화에 대한 대응
- 생물다양성, 공간 및 자원의 보전
- 국토와 세대 간 연대와 사회통합
- 모든 사람의 번영(L'épanouissement de tous les être humains)
- 생산방식과 합리적 소비에 의한 발전의 역동성

그리고 이러한 지속가능발전은 환경헌장 제6조(위의 <표 2> 부분 참조)에서 경제적 이익과 조정(conciliation)될 수 있다고 헌법개정권자들이 수정하면서 아울러 그 헌법적 가치와 더불어 앞에서 보았던 지속가능과 발전의 요소를 절충한 개념을 수용하고 있다고 평가된다. 이러한 이해는 현재 2015년 파리(Paris)신(新)환경협약 이후 진행되고 있는 사회당 홀랑드 정권의 환경에너지부와 현 마크롱 정권의 생태연대전환부<sup>27)</sup>의 녹색성장과 신에너지정책이 근본적 변화 없이 환경헌장 제6조의 정신과 궤를 같이 하여 진행되고 있는 논거를 환경헌장이 제공해준다고 추측이 가능하다.

<sup>26)</sup> 2007년 8월 제정되어 2008년 2월 4일 부터 시행된 「지속가능발전 기본법」의 경우, “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는” 것을 뜻하는 지속가능성에 기초한 “경제성장 과 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루며” 발전하는 것이 지속가능발전이라고 한다.

<sup>27)</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>

## 2. 예방원칙과 사전배려원칙

### (1) 예방원칙

환경법의 기본원칙 가운데 그리 언론을 많이 타지는 않지만 중요한 원칙인 예방원칙은 환경에 가져올 위해를 예방하기 위한 모든 규율과 조치의 실행을 의미한다.<sup>28)</sup> 예방원칙은 결과발생 이전에 예방적 차원에서 조치들이 등장하는 점에서 사전배려원칙과 혼동되기 쉽다. 하지만 예방원칙이 위험이 확인된 것에 관한 것이라면 사전배려원칙은 그 의심되는 위험을 지배하는 것이 과학적으로 확실하지 않음에도 공권력 당국의 조치가 요구되거나 동원되는 경우에 사용된다. 예방원칙은 위험의 논리적 결과에 따른 리스크 규제(관리)방식의 전형적 모습으로 이해되지만 사전예방원칙은 위험이 예상할 수 있고 확실하게 될 것이라는 점에서 차이가 있지만 현실에서 그 구별이 쉽지는 않다.

예방원칙의 정의는 과학지식 만큼 분명하다고 할 수 있지만, 2005년 환경현장에서는 분명히 나타나 있는지는 의문이다. 실제로, 예방원칙이 국제조약에서 일의적으로 나타나기 보다는 다양한 형식으로 등장하고 있다. 예를 들면, 1992년 북동 대서양해양 환경보호에 관한 파리협정은 “오염을 완전히 예방하고 제거하기 위하여 최신기술과 방법을 동원하여 실행하기 위한 모든 역량을 강구하여” 혹은 “가능한 최고의 기술과 환경적 실시방법을 동원하여” 등과 같은 표현은 예방원칙의 규정한 것으로 이해할 수 있다. 1992년 리우환경선언에서 “국가는 환경에 대한 효율적인 입법조치를 강구해야 한다”고 밝히고 있는데 예방원칙의 규범화는 각국의 입법을 통해 분명해지고 있다.

프랑스 환경법상 예방활동원칙(le principe d'action préventive)은 보통 줄여서 예방원칙이라고 하는데, 환경법전 L.110-1조에 제2호에서 환경에 대한 피해의 예방과 제거원칙은 경제적으로 수용가능하고 가능한 최고의 기술이 사용되어야 함을 명문으로 밝히고 있다. 예방원칙의 실행을 위해 동원되는 중요한 수단으로 환경영향평가와 특정한 오염원 활동에 대한 사전허가제 등이 있다.

### (2) 사전배려원칙

<sup>28)</sup> M. Gros, *op.cit.*, p.51.

사전배려원칙은 앞의 예방원칙에서처럼 예방적 차원이라는 상황은 유사하지만 구체적 위험발생의 증거가 현재의 과학기술 수준에서 확실하지 않음에도 행정의 적극적 개입을 법적으로 정당화한다는 특징이 있다.<sup>29)</sup>

프랑스의 경우 환경헌장 제5조에 비교적 긴 문구로 규정되기 이전에도 사전배려원칙은 유럽공동체법과 유럽공동체법원의 판결을 거쳐 1995년 바흐니에법, 농림법전 L.200-1조, 환경법전 L.110-1조를 통해 주요 환경법원칙으로 인정되었다.

환경헌장이 제정되기 전에 헌법재판소는 2차 인공임신중절에 관한 법률의 사전위헌심사(2001년)에서 사전배려원칙이 위헌판단의 기준인 합헌성불력이 될 것인가에 대해 소극적 입장을 취했다. 대상법률이 환경관련 법률은 아니기 때문에 환경법원칙으로서 사전배려원칙의 헌법적 가치에 대한 평가는 비교적 구체적이고 긴 조문인 환경헌장(제5조) 이후 나온 유전자변형물질에 관한 법률의 사전위헌심사(2008년)에서 분명해졌다고 할 수 있다.<sup>30)</sup>

헌법재판소는 위 판결 18번째 풍시대량에서 “입법자가 사전배려원칙을 준수하고 있고 정부가 지켜야 할 본연의 조치를 강구하고 있다”고 하면서 전과는 다른 입장을 표명하였다.<sup>31)</sup>

그리고 유전자변형물질에 의한 옥수수 품종인증고시(1999), 휴대전화 중계안테나 건축(2002, 2004), 고압송전탑 건축(2012) 등에 관한 행정소송에서 환경이나 건강에 대한 위해 발생원인이 과학적으로 입증되 불확실하지만 이에 대한 보호조치를 내려야 한다는 ‘예방’차원의 사전배려원칙의 의의를 확인하였고 일부 사안에서는 이에 근거한 행정청의 조치(휴대전화 중계안테나 건축허가신청의 거부)의 적법성을 인정하였다.<sup>32)</sup>

사전배려원칙의 특징은 위험발생의 과학적 불확실성과 사전평가에 있다. 그리고 사전배려원칙은 환경적 공익을 위한 규제 당위성의 논거가 되어야 한다는 점에서 손해발생을 회피하기 위한 위험영향평가절차를 시행하고 손해발생을 방지하기 위한

<sup>29)</sup> 전훈, 앞의 논문(2014), 243-244면.

<sup>30)</sup> Conseil constitutionnel, 19 juin 2008, DC n°2008-564, Loi relative aux OGM.

<sup>31)</sup> A. Van Lang, Droit de l'environnement, 4<sup>e</sup> éme mise à jour, PUF, 2016, p.112

<sup>32)</sup> 유전자변형물질에 의한 옥수수 품종 인증고시의 경우, 정관선, 앞의 논문, 279-283면에 소개되어 있고, 휴대전화중계안테나와 고압송전탑 사례의 경우 전훈, 앞의 논문(2014) 250-256면에 소개되어 있다.

임시적이고 적절한 선제(先制)적 대응조치를 동원한다는 점에서 피규제 대상으로부터 불만이 야기할 수 있다.

프랑스에서 환경상 사전배려원칙은 비록 국제법의 영향으로 국내 법률과 헌법에도 규정되어 있는 원칙임에도 불구하고 여전히 구체적 법적 의미는 ‘불확실함’이 주는 의구심을 완전히 해소하지 못하는 점은 확실한 것 같다.

선행자료에 비추어 볼 때 프랑스에서는 법원에서 구체적으로 행정권의 조치(개별적 처분형태가 되었던 고시와 같은 행정입법 형태든 간에)의 위법판단 자료로 사전배려 원칙 위반을 활용할 경우에 사전에 실시된 위험평가의 존재와 이에 대응하는 조치의 적합성에 대해서만 할 것인지에 대해 논란이 있는 것 같다. 행정소송을 통해 해결해야 하는 공익과 충돌하는 사익간의 이익형량의 과정에서 사전배려조치의 필요성의 전제로 행정의 적극적 개입의 전제상황이 불확실함은 결국 법과 그에 따른 조치의 불확실성에서 완전히 벗어날 수 없기 때문이다.<sup>33)</sup>

### 3. 오염자배상원칙

원래 오염자배상(지불)원칙은 경제학에서 출발했다. 20세기 영국 경제학자 피구(Pigou)는 증기기관차가 뿜어내는 석탄 조각이 철로 근처의 숲의 화재를 발생시킨다고 가정하고 이러한 재해의 원인을 제공한 철도회사에 과세한다면 철도운영자는 매연을 막을 장치를 할 것이고 피해를 줄일 수 있을 것이라고 생각했다.<sup>34)</sup> 환경보호에 이 원칙을 적용해보면 경제적인 사고를 할 줄 아는 환경오염자라면 자신이 부담할 비용을 줄이기 위해 환경에 대한 피해를 제한하려는 목표를 당연히 구체화 할 것이라는 논리가 성립된다. 점차적으로 순수하게 경제적 측면이 제거되고 법적으로 ‘번역’된 오염자지불원칙은 국제법과 유럽공동체법에서 오염자배상책임으로 전환되게 되는데, 1972년 5월 26일 경제협력개발기구(OECD)에서 채택한 ‘환경정책의 국제 경제적 측면에 관한 지도원칙’에서 처음으로 사용되었다(당시에는 비구속적 성격의 권고였다).

33) 전훈, “사전배려원칙과 사법적 통제”, 「공법학연구」 제15권 제1호, 한국비교공법학회, 2014.2., 257-258면.

34) P.-J. Baralle(dans Leçons de Droit de l'environnement, 2013), Le principe du pollueur-Payer, *op.cit.* p.61.

그 후 1980년대에 들어와 많은 국제조약에서 오염자배상원칙이 등장하였고(1980년 5월 17일 지중해보호에 관한 프로토콜, 1990년 11월 30일 탄화수소물에 의한 오염의 손해배상, 방지와 협력을 위한 런던협약, 1991년 11월 7일 알프스산맥보호협약 등), 특히 1992년 리우환경선언 제16조에서 “정부당국은, 오염자가 원칙적으로 오염의 비용을 부담해야 한다는 원칙을 고려하여, 환경 비용의 내부화와 경제적 수단 이용을 증진시키도록 노력해야 한다”고 밝히고 있다.

프랑스에서 오염자배상원칙이 국내 환경법원으로 공식적으로 정착된 것은 환경법전 L.110-1조에 규정된 환경보호 강화에 관한 1995년 2월 2일 일명 바르니에법 부더라 할 수 있다. 따라서 환경법전은 프랑스 환경법상의 일반법원칙이 된 오염자배상원칙을 제4조에서 확인하고 있다.<sup>35)</sup>

#### 4. 정보공개와 참여원칙

##### (1) 환경에 대한 정보공개청구와 공중참여

환경에 대한 정보공개의 구체화는 먼저 공중과 행정의 관계에 관한 법전에 포함된 구(舊)행정정보공개법(1978), 환경정보공개에 관한 유럽공동체 디렉티브(1990, 2003), 환경보호 강화를 위한 일명 ‘바르니에법’(1995), 환경에 관한 정책결정과정과 환경소송에서의 정보공개청구와 공중참여에 관한 아르후스(Aarhus)협약(1998)과 환경법전 및 환경헌장 제7조를 통해 가능하게 되었다.<sup>36)</sup>

환경을 보호는 국가의 의무인 동시에 시민 각자의 의무가 되었다. 환경헌장 제7조가 자신이 살고 있는 자연유산의 보호 의무를 각자(chacune)에게 있음을 천명하고 있음은 우리 헌법 제35조 1항의 내용이나 별반 차이가 없다.

그런데 이 의무를 실천하기 위해서는 자신이 직접 또는 단체를 통해 환경에 영향을

<sup>35)</sup> 오염자배상원칙에 대한 프랑스 국내법상의 실행 수단은 환경세와 환경보상기금 및 배출권거래의 3축으로 설명되는데, 많은 분량뿐만 아니라 다양한 법제의 배경지식에 대한 이해를 전제로 한다. 이에 대한 내용은 본고에 후속하는 과제로 삼기로 한다.

<sup>36)</sup> 필자는 프랑스 환경민주주의에 관한 글에서 본 부분에 대해 비교적 상세하게 그 내용을 소개한 바 있다. 프랑스 환경법에 대한 다양한 연구가 부족한 상황에서 내용의 중복(자기표절)을 피하는 차원에서 자세한 내용은 해당 부분을 언급하는 것으로 같음하기로 한다(전훈, 앞의 논문(2011), 394-401면, 다만 396면 부분의 2004년 환경헌장은 오자(誤字)임).

주는 정책결정에 대한 정보를 제공받고 이에 참여할 수 있어야 함이 먼저일 것이다. 정보공개원칙과 참여원칙은 자연스럽게 환경과 민주주의를 접목시키는 법원칙이다.

프랑스 헌법재판소는 환경헌장 제7조의 정보공개는 그것만으로는 충분하지 않으며 공중의 참여가 동일하게 있어야 하며 환경정보에 관한 공중의 공개요구에 대한 요건과 한계는 입법자의 권한이라는 점을 판시한 바 있다.<sup>37)</sup>

환경법전 L.110-1조 II. 제4호는 “정보공개원칙에 따라 모든 사람은 행정당국이 보유하고 있는 환경에 관련된 정보공개청구권(le droit d'accès aux information relative à l'environnement)을 가진다”고 하고 있다. 그리고 이와 구별하여 제5호에서 “참여원칙에 따라 모든 사람은 관련 지역의 환경에 중요한 영향을 가진 공공(정책)결정에 대해, 권한관청이 참고할 수 있도록, 요건에 따라 자신의 의견을 작성할 수 있음을 통지받아야 한다”<sup>38)</sup>고 규정하고 있다.

환경정보공개와 관련해 환경법전 L.124-1조 이하 규정은 행정기관이 보유하고 있는 환경관련 정보의 공개방법을 규정하고 있다. 이러한 정보공개 방식은 구(舊)행정정보공개법(1978년 7월 17일 법률)에 따라 이루어지는데 환경요소의 상태, 결정, 상기 요소에 결과를 미치는 활동, 사람의 건강상태, 비용-편익분석결과 등 행정기관이 작성한 보고서 등이 대상이 된다.

프랑스 헌법재판소는 광산허가와 관련해 광산에 대한 연구보고서는 환경에 의미 있는 영향력을 주는 결정으로 보기 어렵기 때문에 결과적으로 뉴-칼레도니아 광산법(Code minier de Nouvelle-Calédonie)이 환경헌장 제7조를 위반한 것이라 볼 수 없다고 한 바 있다.<sup>39)</sup>

## (2) 공공토론위원회(CNDP)

환경정보와 함께 공중참여를 현실화시켜주는 행정조직으로 (국가)공공토론위원회(Commission nationale du débat public)를 빼놓을 수 없다. 공공토론위원회는 1995

<sup>37)</sup> Cons.const. 2011-183/184, QPC du 14 octobre 2011, FNE.

<sup>38)</sup> “Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.”

<sup>39)</sup> Cons.const. 2013-308 QPC du 26 avril 2013, Ensemble pour planète.

년 2월 2일 법률에 의해 설립되었는데, 2002년 제정된 ‘주민들에게 근접한 민주주의에 관한 법률(*la démocratie de proximité*)’에 의해 독립행정청(AAI)으로 지위가 변하게 되었다. 환경법전 L.123-1조에 의하면 공공토론위원회는 25명의 위원으로 구성되는데, 이들의 주요 역할은 환경법전 L.121-1조에 규정되어 있는데, 가장 핵심적 기능은 환경관련 주요개발계획의 정보공개와 공중참여 준수여부를 감시하는 것이라 할 수 있다.

환경법전 L.121-8조에 의하면 공공토론위원회의 정보공개에 관한 권한이 법령에 따라 위원회에 보고된 사항에 한정된다는 점에서 제한적일 수 있지만, 현실적으로 사업시행자는 3억 유로가 넘는 재정규모 사업계획에 대해서는 의무적으로 공공토론위원회에 보고를 해야 한다.<sup>40)</sup>

아울러 공공토론위원회는 공중(公衆)이 참여하여 관련 권한행정청과 사업시행자의 신청에 따라 모든 조정사항에 관하여 자문을 수행하고 있다.

#### IV. 마치면서- 환경권에서 환경헌법으로

현재의 개헌논의는 내년 지방선거를 목표로 대통령 임기 중에 추진된다는 점에서 정치권력의 구도를 근본적으로 수정할 시간적·상황적 제약을 받고 있어서 그동안 개헌논의 과정에서 소홀시 했던 환경권과 같은 새로운 인권에 대한 대폭 수정가능성이 높아졌다.<sup>41)</sup> 따라서 본고에서는 왜 환경헌장이 프랑스 헌법에 수용되었을까 하는 의문과 더불어 어떤 내용들이 포함되어 있는지를 알아보는데 기본 목표를 두고 살펴보았다.

프랑스 환경헌장에 대한 논의는 개헌 논의 과정에서 환경권 조항에 대한 업그레이드를 위한 기초 작업으로서 적용가능성 높은 비교법적 시사점을 제공할 수 있는 파급 효과를 수행할 수 있다고 본다.

<sup>40)</sup> M.Gros. *op.cit.*, p.77.

<sup>41)</sup> 우리 헌법은 1980년 제8차 개정헌법에서 처음으로 국가의 환경보전의무와 환경권을 규정하였다. 그리고 현행헌법인 1988년 헌법은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”(제1항)고 하고 제2항에서 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”고 규정하여 입법자에게 공을 돌리고 있다.

환경에 대한 국가공동체의 기본원칙으로서 현세대와 미래세대의 연대권, 예방과 사전배려원칙, 오염자책임원칙, 환경민주주의 내용으로서 정보권과 참여권은 우리 환경관련 법률에서도 명문화되어 있는 내용들이다.

글을 쓰면서 우리도 프랑스처럼 환경법의 기본원칙에 해당하는 환경관련 법률에 있던 내용을 헌법의 한 장(章)으로 올려 볼 수 있을까 자문해보았지만 솔직히 현실가능성은 그리 높지 않다고 본다. 다만 현행 헌법 조항(제35조)에 환경정책기본법에 나타난 기본원칙과 프랑스 환경헌장이나 환경법전에 나타난 내용을 추가하는 정도의 논의는 현실성이 있다고 생각한다. 다만 사전배려원칙의 경우 많은 논쟁이 예견될 것으로 본다.

앞서 기술한 바와 같이 프랑스도 30년에 걸쳐 국제(유럽공동체)법·개별 법률과 명령·환경법전의 정비를 거쳐 환경헌장으로 서서히 환경법의 헌법화를 진행시켰다. 수많은 환경관련 국제조약·환경관련 법률 단계에 머물고 있는 우리의 환경법을 헌법적 가치로 업그레이드할 시간과 여건이 만들어지고 있다. 이제 헌법규범에서 환경은 고려할 주제가 아니라 생존의 조건이 되었다. 동·식물종과 사람과 그리고 이를 둘러싼 환경의 생태적 연대와 지속가능성은 지속가능발전이란 말이 회자되기 훨씬 전인 1940년대 생-텍쥐페리(A. de Saint-Exupéry)의 책에도 나타나 있다: “우리는 우리의 부모들로부터 이 땅을 상속받은 게 아니라, 우리의 자식들로부터 빌려온 거야(nous n’héritons pas de la terre de nos pères, nous l’empruntons à nos enfants)”.

논문투고일 : 2017. 7. 18.    심사일 : 2017. 8. 2.    게재확정일 : 2017. 8. 7.

## 참고문헌

- 고문현, “환경헌법의 바람직한 규정형태”, 환경법연구 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004. 11.
- 김현희, 프랑스의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구 - 「환경 그르넬법 1」의 기후변화대응을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2010.
- 이광윤, “프랑스 환경법전에 관한 연구”, 환경법연구 제31권 제1호, 한국환경법학회, 2009.5.
- 전 훈, 최근(2008), “프랑스 행정관례의 동향 및 분석 연구”, 「행정관례연구」 XIV-2, 박영사, 2009.12.
- \_\_\_\_\_, “프랑스에서의 환경민주주의”, 환경법연구 제33권 제2호, 한국환경법학회, 2011.8.
- \_\_\_\_\_, 사전배려원칙과 사법적 통제-프랑스 콩세이데타 판결을 중심으로-, 공법학연구 제15권 제1호, 한국비교공법학회, 2014.2.
- 정관선, “프랑스 식품안전 분야에서의 사전배려원칙의 적용”, 환경법연구 제36권 제2호, 한국환경법학회, 2014.8.
- M. Prieur, Droit de l'environnement, 7<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2016.
- R. Romi, Droit de l'environnement, 9<sup>e</sup> édition, Montchrestien, 2016.
- Code de l'environnement, Dalloz, 2015.
- M. Gros(sous la direction), Leçon de Droit de l'environnement, Ellipse, 2013.
- C. Roche, L'essentiel du Droit de l'environnement, 6<sup>e</sup> édition, Galliano, 2013.
- A. van Lang, Droit de l'environnement, 4<sup>e</sup> édition mise à jour, PUF, 2016.
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>(헌법위원회 판결검색)
- <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/ArianeWeb> (콩세이데타 판결 검색)

[RESUME]

La constitutionalisation des principes du droit  
de l'environnement

- Le contenu et la suggestion de la Charte de l'Environnement française  
en 2005 -

Jeon, Hoon

(Professor, Kyungpook National University)

Le droit de l'environnement français, certain remonte son origin comme le décret impérial du Napoléon 1<sup>er</sup>(1810), a été développé sous l'influence des conventions internationales de l'environnement à partir des années 1970s, notamment la déclaration de Stockholm (1972). Les efforts du législateur y compris le Code de l'environnement(2000) et la jurisprudence française ont conduit à la réforme constitutionnelle en 2005. C'est l'insertion de la charte de l'Environnement dans le préambule de la Constitution par voie de la loi constitutionnelle n°2005-205 promulguée le 1<sup>er</sup> mars 2005.

La valeur constitutionnelle de cette Charte est confirmée par la décision du Conseil constitutionnel(2008, le contrôle de constitutionnalité sur la loi relative aux OGM) et l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat(2008, commune d'Annecy)(II. La constitutionalisation du droit de l'Environnement).

Dans notre étude, nous avons examiné des principes fondamentaux de la charte de l'Environnement: le principe ou objectif de développement durable, les principes de précaution et de prévention, le principe de polluer-payer et aussi celui de l'information et de participation en tant que la démocratie environnementale.(III. Les principes dans la Charte de l'Environnement).

L'étude concernant de la charte de l'Environnement française sera utile pour le développement du droit de l'environnement constitutionnel en Corée. Le prochain droit constitutionnelle de l'environnement coréen sera une conciliation entre l'équilibre écologique sur la terre que "nous n'héritons pas à nos père, nous l'empruntons à nos enfants"(A. de Saint-Exupéry) et le développement durable.

**주 제 어** 코뮌양사판결(2008), 환경헌장(2005), 지속가능발전, 헌법적 효력, 사전배려와 예방원칙, 환경민주주의

**Mots Clés** Arrêt de Commune d' Annecy(2008), Charte de l'environnement(2005), Développement durable, La valeur constitutionnelle, Principe de précaution et prévention, Démocratie environnementale