

# 환경거버넌스 강화를 위한 공공참여제도 한·중 비교연구

정우현 | 이정석 | DONG Zhan Feng 외



## ■ 연구진

연구책임자	정우현 (한국환경정책·평가연구원 연구위원) 이정석 (한국환경정책·평가연구원 부연구위원)
참여연구원	추장민 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원) 최선미 (한국환경정책·평가연구원 초빙연구원) 김보경 (한국환경정책·평가연구원 연구원)
외부연구진	DONG Zhan Feng (중국 환경계획원 Associate Director) QU Aiyu (중국 환경계획원 Research Assistant) WU Qiong (중국 환경계획원 Research Assistant) LI Hongxiang (중국 환경계획원 Research Assistant)

## ■ 연구자문위원 (가나다 순)

성찬용 (한밭대학교 도시공학과 교수)
이명균 (KDI 초빙연구위원)
장영석 (성공회대학교 중어중국학과 교수)
장 훈 (한국환경정책·평가연구원 연구위원)
홍용석 (고려대학교 환경시스템공학과 교수)

© 2017 한국환경정책·평가연구원

---

발행인	조 명 래
발행처	한국환경정책·평가연구원 (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 과학·인프라동 전화 044-415-7777 팩스 044-415-7799 <a href="http://www.kei.re.kr">http://www.kei.re.kr</a>
인 쇄	2017년 12월 26일
발 행	2017년 12월 31일
등 록	제17-254호 (1998년 1월 30일)
ISBN	979-11-5980-198-3 94530 979-11-5980-211-9 (세트)

---

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처를 표시해 주십시오.  
정우현, 이정석 외(2017), 「환경거버넌스 강화를 위한 공공참여제도 한·중  
비교연구」, 한국환경정책·평가연구원.

---

값 7,000원

# 서 언

환경정책에서 거버넌스라는 기반의 중요성은 두말할 필요가 없을 것입니다. 한국은 최근 몇십 년간 민주주의와 시민사회의 성장을 배경으로 환경부문의 거버넌스도 강화되어 왔지만, 아직도 주민참여 절차의 실효성, 시민단체의 위상, 실질적 환경권의 보장 등 여러 측면에 발전의 여지가 남아있는 것도 사실입니다. 중국도 최근 환경정책에서의 대중참여가 크게 강화되고 있는 추세입니다만, 실질적인 의미에서의 대중참여가 정착되려면 상당 기간 동안의 정책 경험이 축적되고 시민사회의 역량이 성장할 필요가 있을 것입니다. 이러한 배경에서 제21차 한·중 환경협력공동위원회에서 양국 간의 공동연구사업으로 환경거버넌스와 공공참여라는 주제를 선정하여, 본 원에서 이 연구과제를 중국 환경계획원과 공동으로 수행하게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 3년에 걸친 공동연구기간 동안 양국의 거버넌스 발전을 위한 참신한 제안들과 활발한 지식교류가 이루어지기를 기대합니다.

본 연구사업의 기획에 핵심적인 역할을 수행한 본 원의 추장민 박사와 과제를 발전시키고 수행해 준 이정석 박사, 최선미 박사와 김보경 연구원, 마무리 짓는 데 힘을 보태준 정우현 박사, 그리고 실무적인 도움을 많이 준 정성운 연구원에게 감사의 뜻을 전합니다. 공동연구진으로서 충실히 연구를 수행하고 흥미로운 중국 사례를 제공해 주신 중국 환경계획원의 DONG Zhan Feng 박사와 그 외 연구진들에게도 깊은 감사를 표합니다. 또한 바쁘신 와중에도 자문위원으로 연구의 질적 향상을 위해 수고해 주신 한밭대 성찬용 교수, KDI 이명균 박사, 성공회대 장영석 교수, 고려대 홍용석 교수와 본 원의 장훈 박사에게도 감사의 마음을 전합니다.

2017년 12월

한국환경정책·평가연구원

원장 **조명래**



# 국문요약

본 연구는 제21차 한·중 환경협력공동위원회(16.11.23, 서울)에서 채택된 한·중 환경협력사업의 일환으로, 환경거버넌스 및 공공참여와 관련한 한·중 양국의 제도를 분석·비교하는 연구를 공동으로 수행함으로써 양국의 제도 발전을 위한 시사점과 정책과제를 도출하고 양국 공동으로 수행할 협력과제를 도출하고자 한다.

본 보고서는 총 3년의 연차 협력사업 중 제1차 년도의 성과물로, 환경거버넌스 및 공공참여와 관련된 양국 제도 현황을 개괄적으로 살펴보고 실제 이행사례들을 분석하여 향후 협력과제 도출을 위한 발판으로 삼고자 한다. 제2, 3차 연도에는 세부주제에 관한 심층분석과 사례연구, 정책과제 개발 및 역량강화 사업 등으로 이어질 계획이다.

환경정책에서의 거버넌스와 공공참여를 강화할 필요성으로는 다양한 관점과 정보의 활용을 통한 환경정책의 질적 향상, 이해관계자와 시민의 참여 강화를 통한 민주주의적 가치의 증진, 그리고 공공갈등의 예방 등을 들 수 있다. 양국의 제도 분석을 위한 틀로는 환경정책의 공공참여에 관한 오르후스 협약(Aarhus Convention)에서 제시된 정보접근, 과정접근, 사법접근의 틀을 활용하여, 양국의 관련 제도를 이 세 가지로 구분하였다. 또한 환경갈등의 사후적 관리보다 예방이 우선이라는 측면에서 사전적 접근과 사후적 접근을 구분해 보았다.

한·중 양국의 관련 제도를 총괄적으로 살펴본 결과, 환경거버넌스와 공공참여에 관한 관점과 접근방식의 차이를 느낄 수 있었다. 즉, 한국의 환경거버넌스 강화 취지에는 민주적 가치의 향상과 갈등예방에 우선적인 초점이 있다면, 중국은 환경관리의 실효성을 높이기 위한 역량강화에 초점을 두고 있는 것으로 대비된다.

먼저 한국의 제도를 분석해 보면, 정보접근(access to information) 측면에서 행정법제인 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 공공정보의 공개원칙, 사전정보공표제도 등으로 공개되는 행정정보의 양이 폭발적으로 늘어났으며, 환경법제에서는 「환경정책기본법」에서 정보보급 및 접근보장에 관한 기본규정을 두고 있다. 좀 더 구체적으로는 녹색기업 및 주요 공공기관과 대형 배출업체 등을 대상으로 하는 '환경정보공개제도'가 시행 중이고,

환경허가(통합허가)와 환경영향평가라는 주요 환경행정 절차상에도 주요 정보의 구체적인 공개방법을 정하여 공개하고 있다.

이처럼 공개되는 정보의 양은 늘어났으나, 이 정보들이 시민감시와 거버넌스에 효과적으로 활용되고 있는지는 별개의 문제이다. 정보접근성을 높이기 위한 향후의 과제는 정보의 양적 홍수 속에서 정보의 질을 높여 시민들의 실생활이나 시민감시, 정책참여에 필요한 정보를 적절히 선별·가공하여 시민에게 제공하는 것일 것이다.

과정접근(access to decision-making process) 측면에서, 한국은 주요 정책결정에 대해 공청회 등을 활용하여 공공참여를 보장하고 있다. 국가환경종합계획 등 주요 계획 수립 시 공청회를 개최하고 있으며, 특히 환경영향평가 절차상 대상지역 주민의견 수렴을 위한 공청회와 설명회 등의 절차가 상세히 규정되어 운영되고 있다. 한편 잘 정비된 제도에 비해 실무적으로는 주민참여의 실효성이 떨어진다는 비판도 존재한다. 또한 「지방자치법」에 근거하여 주민투표, 주민감사청구 등의 직접민주주의적인 제도가 도입되어, 정책결정에 더욱 다양한 방식으로 참여할 수 있는 길이 열렸다.

사법접근(access to justice)의 측면에서, 환경오염피해구제제도와 환경분쟁조정제도를 소개하였다. 두 제도는 대체로 환경피해의 발생 이후에 발동되는 사후적 장치라는 한계가 있지만, 피해구제와 분쟁조정의 어려움을 해소하는 실효적인 제도라는 장점이 있다.

한국의 공공참여제도의 실제 이행사례로 환경시설의 입지결정과 주민투표를 둘러싼 경상남도 남해시와 강원도 삼척시의 두 사례를 분석하였다. 환경시설의 유치결정은 흔히 경제발전을 기대하는 찬성 측과 환경피해를 우려하는 반대 측 간의 갈등으로 번지는 경우가 많다. 최선의 의사결정과 지역주민들의 이해와 합의를 위해서는 입지결정 전 충분한 정보공개와 의견수렴 및 주민참여가 중요하다. 한국의 주민투표제도는 정책결정에 주민의사를 직접 반영할 수 있는 직접민주주의적인 제도로, 지자체의 주요 의사결정에 활용할 수 있다. 남해시의 경우 의사결정 초기에 주민투표제도를 유용하게 활용하였던 반면, 삼척시의 경우 이 시기를 놓치고 갈등이 크게 번졌다.

중국의 경우 최근 환경정책의 대중참여에 대한 적극적인 입법 움직임이 보이고 있으며, 환경감시를 위한 언론과 사회단체의 역할도 법적으로 보장되어 활성화되고 있다.

정보접근 측면에서 환경정보의 공개범위와 절차, 책임 등을 규정한 「환경정보공개방법」이 2007년 공표되었고, 환경보호법에서 환경상태를 중앙 및 지방 정부가 정기적으로 발표하도록 하고, 중점오염배출업체의 배출 및 위반 정보를 공개하는 등의 제도를 시행 중이다.

과정접근 측면에서는 「입법법」과 「행정허가법」상 주요 결정에 대한 공청회 개최가 규정되어 있는데, 특히 환경영향평가 절차에서 공청회 등 대중참여 절차가 구체화되어 있고, 관련 규정, 조례, 지침들을 통해 대중참여의 절차와 방법이 구체적으로 제시되어 있다.

사법접근의 측면에 있어서 중국의 최근 제도적 변화는 대중신고 제도의 강화가 두드러진다. 즉 관계당국이 아닌 일반 대중에게 환경오염 행위에 대한 신고권한을 부여하고, 신고를 쉽게 할 수 있도록 각종 편의를 제공하고 있다. 물과 대기, 소음, 고체 폐기물 등 각 매체별 환경법에 대중감시 및 신고에 대한 조항이 포함되었다.

중국 제도의 이행사례로는 지방정부 차원에서 대중참여를 구체적으로 이행하고 있는 저장성 자싱시의 사례 등을 소개하였다. 표창과 포상금을 활용한 대중신고의 활성화, 원탁회의제도를 활용한 의사결정에의 참여, 환경법 위반 시의 처벌 판정 등 대중참여의 범위가 매우 폭넓으며, '생태문명 홍보단'을 활용한 대중홍보 및 인식개선 활동, 관련 인력의 양성 및 조직화, 대중과의 소통 등에도 노력을 보여 종합적인 접근을 취하고 있는 것으로 보인다. 시민대표를 공개모집하여 오염기업의 처벌 판정, 건설사업 비준 등의 절차에서 발언권을 부여함으로써 대중참여의 실효성을 높였고, '생태문명 홍보단', '시민 검사단', '십백천만 사업' 등 지방정부가 주도적으로 시민들을 조직화하여 환경보호 및 인식개선 활동에 참여하도록 독려하는 것도 하나의 특징이다.

본 공동연구사업은 향후 세부주제에 대한 심층분석과 사례연구, 정책과제 개발과 역량강화사업 등으로 이어질 계획이다. 향후 공동추진할 수 있는 연구주제의 예로 환경영향평가제도상의 주민참여의 실효성 개선, 비선호시설 입지 등과 관련한 환경갈등의 사례분석 및 관리전략을 제시하였다.

주제어 : 환경거버넌스, 공공참여, 중국 환경정책, 동아시아 환경정책



# | 차례 |

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구방법 및 체계 .....	3
제2장 환경거버넌스와 공공참여 .....	5
1. 환경거버넌스의 개념 및 공공참여의 필요성 .....	5
가. 환경거버넌스의 개념 .....	5
나. 환경정책 과정에서 공공참여의 필요성 .....	6
다. 환경 분야 공공참여의 필요성에 대한 국제적 논의 .....	7
2. 환경거버넌스 제도의 분석틀: 오르후스 협약 .....	10
가. 정보에의 접근(access to information) .....	11
나. 의사결정 과정에의 공공참여 (public participation in decision-making process) .....	11
다. 사법절차에의 접근(access to justice) .....	12
라. 오르후스 협약에 따른 분석틀 .....	13
3. 환경갈등과 환경거버넌스 .....	13
가. 환경갈등의 개념 .....	13
나. 환경갈등의 특징 .....	14
다. 환경갈등 해결의 한계 및 환경거버넌스의 필요성 .....	15
라. 오르후스 협약의 분석틀과 환경갈등 .....	15
제3장 한국의 환경거버넌스 및 공공참여 관련 제도 분석 .....	17
1. 한국의 환경거버넌스 관련 제도 분석 .....	17
가. 정보접근(access to information) .....	18

1) 행정법상 정보공개제도 .....	18
2) 「환경정책기본법」상 정보 보급 및 접근보장 .....	20
3) 환경정보공개제도 .....	20
4) 주요 환경행정 절차상 정보공개 및 정보접근의 보장 .....	21
나. 의사결정 과정에의 접근(access to decision-making process) .....	21
1) 행정법상 시민참여제도: 공청회 등 .....	21
2) 주요 환경행정 절차에의 참여: 환경영향평가상 주민참여제도 .....	22
3) 「지방자치법」상 주민참여제도 .....	23
가) 주민투표제도 .....	23
나) 주민소환제도 .....	27
다) 주민감사청구제도 .....	29
라) 주민소송제도 .....	30
다. 사법 절차에의 접근(access to justice) .....	31
1) 환경분쟁조정제도 .....	31
2) 환경오염피해구제제도 .....	34
2. 한국의 환경거버넌스 공공참여 관련 사례 .....	36
가. 남해 화력발전소 유치에 대한 주민투표 실시사례 .....	36
나. 강원도 삼척 원자력발전소 유치사례 .....	37
3. 소결 및 시사점 .....	39
제4장 중국의 환경거버넌스 및 공공참여 관련 제도 분석 .....	42
1. 중국 환경 분야 대중참여 강화의 움직임 .....	42
2. 환경거버넌스 관련 제도 분석 .....	45
가. 정보접근(access to information) .....	48
1) 환경상태의 공개 .....	49
2) 배출업체 및 위반자의 정보공개 .....	49
3) 환경영향평가서의 공개 .....	49

4) 기타 .....	50
나. 의사결정 과정에의 접근(access to process) .....	50
1) 행정법상의 대중참여 .....	50
2) 환경영향평가 절차상의 참여 .....	50
다. 사법절차에의 접근(access to justice) .....	52
3. 중국의 환경거버넌스 공공참여 관련 사례 .....	53
가. 자싱(嘉興)시의 대중참여 환경관리체계 .....	53
1) 대중참여 장려체계 .....	54
2) 대중참여 운영체계 .....	55
3) 대중참여 강화체계 .....	56
나. 장쑤(江蘇)성 환경보호 대중참여방법 .....	57
1) 환경보호 전 과정의 대중참여 실현 .....	57
2) 대중참여 형식의 세분화 .....	58
3) 대중참여 경로 개발 및 확대 .....	58
4. 소결 및 시사점 .....	59
제5장 결론 및 시사점 .....	61
1. 연구내용의 요약 및 시사점 .....	61
2. 향후 연구방향 및 정책과제 .....	65
참고문헌 .....	67
Abstract .....	75

## | 표차례 |

〈표 2-1〉 오르후스 협약의 주요 내용 .....	12
〈표 2-2〉 환경갈등의 발생원인과 접근법 .....	14
〈표 2-3〉 오르후스 협약에 따른 구분과 환경갈등 .....	16
〈표 3-1〉 정보공개제도 운영실적의 평가지표 및 기준 .....	19
〈표 3-2〉 주민투표 실시 현황 .....	26
〈표 3-3〉 한국의 환경거버넌스(공공참여) 주요 제도 총괄표 .....	40
〈표 4-1〉 중국의 대중참여 관련 환경입법 주요사례 .....	43
〈표 4-2〉 중국의 환경거버넌스(공공참여) 주요 제도 총괄표 .....	59
〈표 5-1〉 한·중 양국의 환경거버넌스(공공참여) 주요 제도 비교 .....	62

## | 그림차례 |

〈그림 1-1〉 연차별 수행계획 .....	2
〈그림 1-2〉 공동연구 수행체계 .....	3
〈그림 4-1〉 “자싱모델”의 구조 .....	53



# 제1장

## 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

환경문제에 대한 인식이 지속적으로 증가하는 가운데, 환경문제를 둘러싼 거버넌스(governance)의 중요성에 대한 인식도 높아지고 있다. 환경거버넌스는 “환경문제 해결을 위한 정책 과정에 관계된 다양한 행위자들의 작용과 상호작용에 의한 협치(協治)체계”<sup>1)</sup>라고 할 수 있다. 즉 정부로부터의 일방적인 통치라는 전통적이고 일률적인 방식에서 벗어나 다양한 이해관계자들의 역할을 확대하고 이들 간의 소통과 상호작용에 의한 협치(協治)를 지향하는 새로운 패러다임의 제시라고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

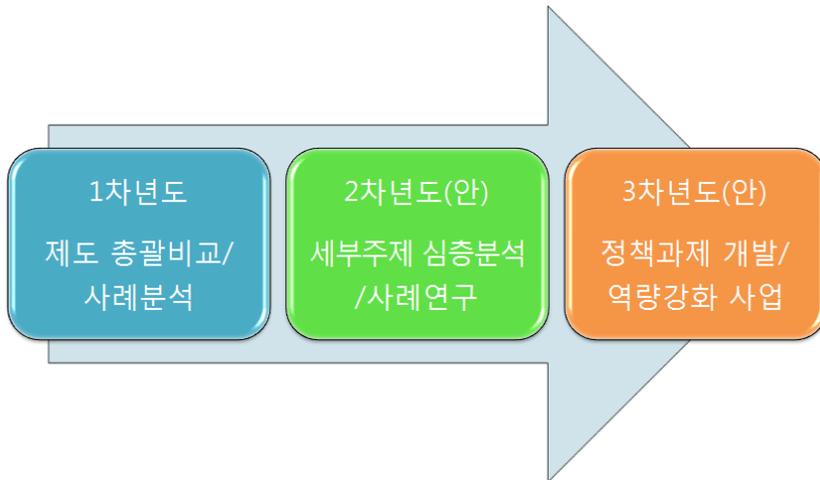
환경거버넌스의 중요성은 리우선언(1992)과 리우+20(2012) 등을 통해 국제적으로도 오랫동안 인정받았으며, 특히 한국에서는 환경이슈와 관련된 공공갈등 사례가 빈번해지면서 그에 대한 예방책으로서 환경거버넌스 강화의 필요성에 대한 인식이 더욱 높아졌다. 이에 따라, 그간 한국은 민주주의와 지방자치의 발전, 환경갈등 사례 등을 겪으며 환경거버넌스 강화를 위한 제도 개선을 점진적으로 이루어 왔다.

한편 중국에서도 최근 환경정책에서의 대중참여를 강화하는 입법 움직임이 두드러진다. 2000년대 이후 대중참여, 정보공개, 환경단체의 역할 등에 관한 다수의 지침 등이 만들어졌고, 2014년에는 「환경보호법」이 대폭 개정되면서 “정보공개와 대중참여”에 관한 별도의 장(章)이 신설되었으며, 이후 「대기오염 방지법」 등 개별법 개정에도 이러한 내용들이 반영되어 가는 추세이다.

1) 정우현 외(2012, p.19)의 환경거버넌스의 정의를 약간 변형하였다.

2) 정우현 외(2012, p.19)에서 제시한 환경거버넌스의 의미를 약간 변형하였다.

이러한 배경에서 본 연구는 제21차 한·중 환경협력공동위원회(‘16.11.23, 서울)에서 채택된 한·중 환경협력사업의 일환으로, 환경거버넌스 및 공공참여와 관련한 한국과 중국의 제도 현황과 실제 사례를 비교하는 연구를 공동으로 수행함으로써 정책적 시사점을 찾고 양국 간의 협력과제를 도출하고자 한다. 또한 본 연구는 3년간의 연차사업으로 기획된 한·중 공동연구의 제1년 차 과제로, 본 연구에서는 양국 관련제도와 사례의 일차적 분석을 마치고 향후 심층연구와 협력사업을 수행할 과제를 발굴하는 것이 제1차 연도 과제의 목표이다.



〈그림 1-1〉 연차별 수행계획

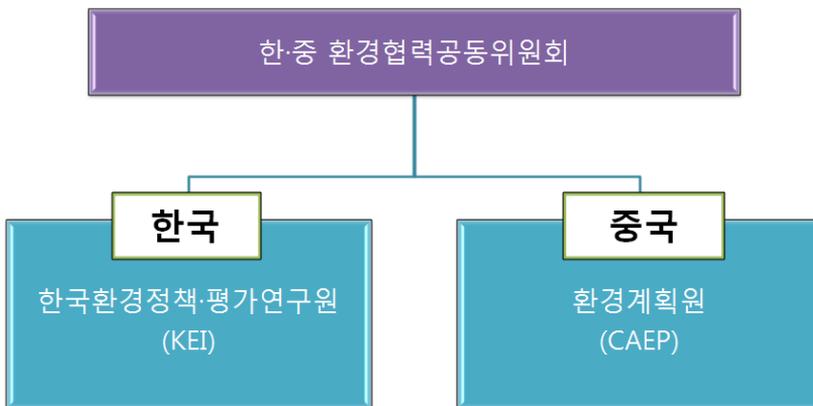
전술했듯이 환경거버넌스는 환경정책을 둘러싼 다양한 행위자 간의 협치를 말한다. 즉 중앙정부, 지방정부, 기업, 시민사회 등 여러 집단과 관계되는데, 본 연구에서는 그중 시민 집단의 공공참여에 중점을 둔다.<sup>3)</sup> 이는 환경 관련 주요 정책과 자신에게 영향을 미치는 정책에 일반 시민들이 의견을 낼 기회를 보장하는 것, 그에 대한 기반으로서 주요 정책과 환경상태에 대한 정보를 제공하는 것 등을 포함한다. 이를 위해 본 연구에서는 환경 분야의

3) 환경거버넌스의 다른 행위자들인 지방정부와 산업계, 그리고 사회적 기업의 역할에 대한 고찰은 정우현 외 (2012)에서 다룬 바 있다.

공공참여에 대해 하나의 모형을 제시하고 있는 국제협약인 오르후스 협약(Aarhus Convention)을 토대로, 환경거버넌스 제도를 정보접근, 과정접근, 사법접근으로 구분하여 분석하였다.

## 2. 연구방법 및 체계

본 연구는 한·중 양국의 환경정책 연구기관 간 공동연구사업으로 수행된다. 즉 한국의 환경 분야 국책연구기관인 한국환경정책·평가연구원(KEI)과 중국 환경보호부 소속 환경계획원(CAEP)<sup>4)</sup>의 연구진이 공동으로 수행한다. 본 연구에서 양국 연구진은 각각 해당국의 거버넌스 제도와 사례를 조사하고, 한 차례의 공동 워크숍(17.9.6. 베이징)을 통해 서로의 제도, 사례와 관점을 공유하고 발전방향과 향후 과제에 대한 토론을 가졌다.



〈그림 1-2〉 공동연구 수행체계

본 보고서는 다음과 같이 구성된다. 먼저 제2장에서는 환경거버넌스와 공공참여에 대한 개념과 필요성 및 본 연구에서 활용한 공공참여제도의 분석틀을 제시하고, 환경갈등 관점에서 거버넌스적 접근의 의미를 논하고자 한다.

4) 정식 명칭은 环境保护部 环境规划院(CAEP: Chinese Academy for Environmental Planning)이다.

제3장에서는 한국의 환경거버넌스 및 공공참여제도와 관련 사례를 분석하고자 한다. 양국의 제도적 배경에 상당한 차이가 있는 점을 감안하여, 분석의 범위를 환경법에 한정하지 않고 행정법에 근거한 관련 공공참여제도도 함께 다루었다. 이를 오르후스 협약에서 제시된 틀인 정보접근, 과정접근, 사법접근으로 나누어 분석하고, 이러한 제도가 실제로 어떻게 활용되는지를 사례연구를 통해 살펴보았다.

제4장에서는 유사한 접근으로 중국의 환경거버넌스 제도와 관련 사례를 분석하였다. 제5장에서는 본 연구의 성과를 종합하여 시사점을 도출하고, 향후 연구방향을 제시하고자 한다.

## 제2장

# 환경거버넌스와 공공참여

### 1. 환경거버넌스의 개념 및 공공참여의 필요성

#### 가. 환경거버넌스의 개념

거버넌스(governance)는 전통적인 정부(government)에 의한 통치(governing)로부터 발전해 온 개념이다. 전통적으로는 국가정부가 정책결정을 주도하고 국민이나 기업 또는 여러 이해관계자 집단들은 이에 따르는 구조로 인식되어 왔으나, 민주주의가 발전함에 따라 정부의 일방적인 통치보다 여러 이해관계자 집단간의 소통과 네트워크에 기반한 협치(協治)가 더욱 바람직하다는 인식이 확산되어 왔다.

거버넌스의 개념은 1970년대까지 전통적인 관점에 머물러 정부(government)와 같은 의미로 인식되었으나, 70년대 말부터 정부 중심의 공공서비스 제공 체계의 한계에 대한 비판이 제기되면서 거버넌스가 기존 정부중심 체계를 보완하는 개념으로 쓰이게 되었고, 1990년대부터는 절차적 민주주의 확립 및 시민의식의 성장을 배경으로 거버넌스의 민주주의적 특성이 강조되기 시작하였다.<sup>5)</sup>

환경 분야에서의 환경거버넌스(environmental governance)는 “환경문제 해결에서의 다자간 관계형성”으로 정의할 수 있다.<sup>6)</sup> 즉 환경문제 해결을 위한 정책과정에 관계된 다양한 행위자—중앙정부, 지방정부, 기업, 시민사회 등—의 다자간 관계형성이며, 이들의 상호 작용에 의한 협치(協治)체계<sup>7)</sup>라고 할 수 있다.

5) 이정석(2010), p.10; 최영출 외(2006), pp.30-31.

6) 거버넌스에 대한 다양한 정의만큼이나 환경거버넌스에 대해서도 다양한 정의가 존재하나, 여기서는 배태영 외(2001, p.23)의 정의를 활용하였다.

환경거버넌스는 본래 중앙 및 지방정부, 산업계, 시민사회 등 다양한 이해관계자 집단의 역할 증대를 포괄하는 개념이나, 본 연구에서는 그중 시민집단의 공공참여에 중점을 두기로 한다.<sup>8)</sup> 이는 일반시민들이 환경에 관련된 주요 정책결정 과정에서 소외되지 않고 충분히 정보를 제공받으며 적절한 시기에 의견을 낼 기회를 보장받는 것, 지역주민들이 자기 지역의 환경에 영향을 미칠 사업이나 정책결정에 대해 정보를 제공받고 의견을 낼 수 있는 것, 이를 위한 기반으로 일반시민에게 주요 정책과 환경상태에 대한 정보를 지속적으로 제공하는 것 등을 포함한다.

#### 나. 환경정책 과정에서 공공참여의 필요성

환경정책에서의 거버넌스와 공공참여를 강화할 필요성으로는 몇 가지를 들 수 있다. 첫째, 환경정책을 질적으로 향상시킬 가능성이 있다. 시민과 다양한 이해관계자가 의사결정에 참여할 경우 정부기관의 일방적인 의사결정에서 간과될 수 있는 다양한 관점과 정보를 활용할 수 있으므로 더욱 합리적이고 모두가 만족할 수 있는 대안을 찾을 수 있다는 것이다.

김은주(2005)에 따르면 공공참여이론 영역에서는 “시민의 참여가 행정기관의 일방적인 결정보다 질적 측면에서 우수한 결과를 가져올 것”이라고 인식되며, 이는 “행정관료와 전문가를 중심으로 한 결정들은 객관적인 법질서와 과학적 지식하에서 도출된 합리적인 결정일 수 있으나 시민의 참여가 배제된 결정은 이러한 전문적 평가에 포함될 수 없는 요소들, 즉 지역사회에 대한 경험, 이해관계 및 불만과 불신 등의 요소들이 결여된다는 점에서 최적의 결정이 되기 어려운 경우가 많기” 때문이다.<sup>9)</sup>

둘째, 민주적 가치의 증진이다. 대의민주주의(representative democracy)의 한계를 극복하기 위한 대안으로 다양한 이해관계자의 참여를 강화하여 직접민주주의적인 측면을 강화하고자 하는 것이다. 특히 환경문제의 경우 오염배출 사업장의 설치나 개발사업에 의한 생태 파괴 등 특정 지역에 환경영향이 집중되는 경우가 많은데, 이와 관련한 정책결정에 해당

7) 정우현 외(2012, p.19)의 환경거버넌스의 정의를 활용하였다.

8) 환경거버넌스의 다른 행위자인 지방정부와 산업계, 그리고 사회적 기업의 역할에 대한 고찰은 정우현 외(2012)에서 다룬 바 있다.

9) 김은주(2005), pp.149-150.

지역주민의 참여를 보장하는 것은 자치권의 실현이라는 측면에서 중요하다고 볼 수 있다.

셋째, 공공갈등의 예방이다. 공공갈등 사례가 정부의 일방적인 의사결정에 대한 불만에서 시작되는 경우가 많은데, 의사결정 초기부터 이해관계자들과 함께 문제의식을 공유하고 해답을 찾고 협상을 해 나간다면 갈등을 완화하거나 예방할 수 있다.<sup>10)</sup> 임동진(2011)의 조사에도 나타나듯이 정부의 일방적인 정책 추진은 공공갈등의 주요 원인으로 꼽힌다. 이 조사에서 ‘정부의 일방적 정책·사업 추진’은 공공갈등의 원인 중 두 번째로 높은 응답빈도(응답자의 16.5%)로 나타났는데,<sup>11)</sup> 가장 높은 빈도로 나타난 ‘경제적 이익관계의 충돌’은 해당 이슈의 구조상 피할 수 없는 경우가 많음을 감안하면 정부의 일방적 정책 추진 관행을 개선하는 것은 공공갈등 예방의 열쇠가 되는 가장 중요한 요인이라고도 볼 수 있을 것이다.

특히 1990년대 이후의 한국은 환경정책과 관련된 공공갈등이 빈번하여,<sup>12)</sup> 갈등의 예방 및 관리 측면에서 거버넌스의 필요성이 높이 인식되고 있다.

#### 다. 환경 분야 공공참여의 필요성에 대한 국제적 논의

한편, 환경정책 과정에서의 거버넌스 강화와 공공참여의 필요성은 국제적으로 리우선언(1992) 및 이를 계승한 리우+20(2012)에서 천명된 바 있으며, 더 일찍이는 1982년의 세계자연헌장에서도 찾을 수 있다. 유럽의 오르후스 협약(Aarhus Convention)은 환경 분야 공공참여를 더욱 구체화하는 내용을 담고 있는데, 이에 대해서는 본 장의 2절에서 자세히 다루기로 한다.

리우선언(1992)은 환경문제는 관계된 모든 시민의 참여를 통해 다루어지는 것이 최선이라고 선언하였으며, 환경과 관련된 정보와 절차에의 접근 필요성을 천명하였다(principle 10).<sup>13)</sup> 리우선언을 계승한 2012년 리우+20 결과문서(The Future We Want)에서도 폭넓은 공공참여와 정보 및 절차에의 접근이 지속가능발전에 필수적이라는 점을 재차 강조하였

10) 김종호 외(2004), p.6, p.49.

11) 임동진(2011), pp.305-306.

12) 임재형(2016), p.117.

13) 리우선언(Rio Declaration on Environment and Development, 1992)의 전문은 유네스코 웹사이트에서 찾을 수 있다.([http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF), 검색일: 2017.12.11)

으며(paragraph 43), 모두의 목소리와 이익을 대변하는 모든 층위에서의 효과적인 거버넌스를 지속가능발전 달성을 위한 결정적 요소로 꼽고 있다(paragraph 76).<sup>14)</sup> 1982년 세계자연헌장(World Charter for Nature)에서는 모든 사람은 환경문제에 대한 의사결정 과정에 참여할 기회를 가져야 하며, 또한 환경피해를 입었을 경우 구제수단에의 접근이 보장되어야 한다고 선언하였다(paragraph 23). 또한 자연보전에 관한 계획의 모든 요소가 대중에게 적절한 시기와 방식으로 공개되어 효과적인 협의와 참여가 가능하도록 해야 한다고 하였다(paragraph 16).

〈상자글 2-1〉 환경정책 과정에서 공공참여의 필요성: 리우선언(1992)

**리우선언(Rio Declaration on Environment and Development, 1992)**

**PRINCIPLE 10** Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

출처: 리우선언문, [http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF), 검색일: 2017.12.11.

14) 리우+20 결과문서 “우리가 원하는 미래”(Rio+20 outcome document “The Future We Want”)의 전문은 유엔 웹사이트에서 찾을 수 있다([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E), 검색일: 2017.12.11).

## 〈상자글 2-2〉 환경정책 과정에서 공공참여의 필요성: 리우+20(2012)

## 리우+20 결정문서 “The Future We Want”(2012)

**Paragraph 43.** We underscore that broad public participation and access to information and judicial and administrative proceedings are essential to the promotion of sustainable development. Sustainable development requires the meaningful involvement and active participation of regional, national and subnational legislatures and judiciaries, and all major groups: women, children and youth, indigenous peoples, non-governmental organizations, local authorities, workers and trade unions, business and industry, the scientific and technological community, and farmers, as well as other stakeholders, including local communities, volunteer groups and foundations, migrants and families, as well as older persons and persons with disabilities. In this regard, we agree to work more closely with the major groups and other stakeholders, and encourage their active participation, as appropriate, in processes that contribute to decision-making, planning and implementation of policies and programmes for sustainable development at all levels.

**Paragraph 76.** We recognize that effective governance at the local, subnational, national, regional and global levels representing the voices and interests of all is critical for advancing sustainable development. The strengthening and reform of the institutional framework should not be an end in itself, but a means to achieve sustainable development. (후략)

출처: 리우+20 결정문서, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E),  
검색일: 2017.12.11.

〈상자글 2-3〉 환경정책 과정에서 공공참여의 필요성: 세계자연헌장(1982)

세계자연헌장(World Charter for Nature, 1982)

**Paragraph 23.** All planning shall include, among its essential elements, the formulation of strategies for the conservation of nature, the establishment of inventories of ecosystems and assessments of the effects on nature of proposed policies and activities: all of these elements shall be disclosed to the public by appropriate means in time to permit effective consultation and participation.

**Paragraph 23.** All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation.

출처: 세계자연헌장, <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>, 검색일 2017.12.11.

## 2. 환경거버넌스 제도의 분석틀: 오르후스 협약

오르후스 협약(Aarhus Convention)<sup>15)</sup>은 1998년 유엔 유럽경제위원회(UNECE)<sup>16)</sup>에서 채택한 협약으로, 환경 분야에서의 정보접근, 공공참여, 그리고 사법적 판단에의 접근을 보장함으로써 환경정책과 관련된 이해관계자의 권리를 보호하고 나아가 환경거버넌스를 강화하기 위한 협약이다.

이 협약은 기본적으로 유럽지역 국가들끼리 채택한 협약이므로 한국이나 중국에 직접적 효력이 있는 것은 아니지만, 환경거버넌스를 어떻게 제도화할 것인가 하는 틀을 제시하는 하나의 모범적인 사례로 보아 본 보고서에서 환경거버넌스 제도의 분석틀로 활용하고자 한다.

오르후스 협약에서 규정하는 내용은 크게 (1) 정보에의 접근(access to information), (2) 의사결정 과정에의 공공참여(public participation in decision-making process), 그리고 (3) 사법절차에의 접근(access to justice)의 세 부분으로 나눌 수 있다.<sup>17)</sup>

15) 정식 명칭은 “Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters”이다.

16) 유엔 유럽경제위원회(UNECE: United Nations Economic Commission for Europe)는 유엔 산하에 구성된 다섯 개 지역위원회(regional commission) 중 하나이다. 더 자세한 내용은 UNECE 웹사이트 (<http://www.unece.org/>) 참조.

### 가. 정보에의 접근(access to information)

정보접근(access to information)은 다시 소극적 접근보장(제4조)과 적극적 접근보장(제5조)으로 구분할 수 있다. 협약 제4조는 환경정보에 대한 요청이 있을 경우 관계당국이 해당 정보를 제공하여야 할 의무를 규정한다. 이때 정보요청자는 그 이해관계를 소명할 의무가 없어(without an interest having to be stated)<sup>18)</sup>, 누구라도 관계당국에 환경정보를 요청할 수 있도록 범위를 넓게 설정하고 있다. 또한 정보제공을 거절할 수 있는 사유를 제한적으로 열거하고, 정보제공의 기한(원칙적으로 한 달, 최대 두 달), 정보제공의 대가로 청구할 수 있는 비용이 지나치게 높지 않을 것 등 세세한 부분까지 원칙을 제공하고 있어, 정보제공의무가 관계당국의 비협조적이거나 비효율적인 행태로 말미암아 사문화되지 않도록 하고 있다.

제5조는 적극적 정보접근에 관한 조항으로, 환경영향에 관한 정보를 관계당국이 지속적으로 수집하고 공개하여야 할 의무를 규정한다. 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 신규 혹은 기존 활동에 대한 정보를 관계당국이 파악할 수 있도록 정보의 흐름을 마련한 시스템을 구축하여야 한다. 건강이나 환경에 긴급한 위협이 있을 경우 이에 대비할 수 있도록 관계당국이 가진 관련 정보를 즉시 배포하여야 한다. 또한 환경 관련 법령, 전략, 정책, 이행계획을 배포할 의무와 각 국가별로 환경상태에 대한 보고서를 최대 3~4년 간격으로 발간할 의무도 포함된다.

### 나. 의사결정 과정에의 공공참여(Public Participation in Decision-making Process)

협약의 제6조~제8조는 의사결정 과정에의 공공참여(public participation in decision-making process)를 규정한다. 제6조에는 환경허가 및 환경영향평가의 대상이 되는 주요 활동에 대해 이해관계자에게 미리 고지하고 의견제시의 기회를 주며, 이러한 공공참여의 결과가 의사결정에 충분히 고려되어야 하고, 결정내용과 사유, 고려사항 등을 포

17) 소병천(2005)에서는 이를 (1) 정보에 대한 접근(Access to Information), (2) 결정 과정에의 접근(Access to Process), (3) 사법적 판단에의 접근(Access to Justice)으로 표현하기도 했다.

18) 오르후스 협약 제4조 제1(a)항

합하는 결정결과가 신속히 고지되어야 함 등이 규정되어 있다. 또한 환경허가 외의 계획, 정책 등의 수립에도 이 같은 원리가 준용되며(제7조), 시행령 등을 마련할 때도 안을 공개하고 공중의 의견제시 기회를 주도록 규정하고 있다(제8조).

#### 다. 사법절차에의 접근(access to justice)

협약 제9조의 사법접근(access to justice) 조항은 관계당국의 결정에 대해 사법 혹은 이에 준하는 독립적인 절차를 통해 결정을 재검토(review)받을 수 있는 절차를 보장하는 것이다. 즉 제4조의 정보공개 요청이 거부되었을 때, 그리고 제6조에 관련한 관계당국의 결정이나 관련사항에 대해 사법적인 절차를 통해 이를 재검토받을 기회를 보장하는 것이다. 또한 환경 관련 법규정을 위반한 사인(私人)이나 관계당국의 행위 또는 행위의 부재에 대해 행정적 혹은 사법적 절차에 따른 이의신청의 기회를 보장한다.

〈표 2-1〉 오르후스 협약의 주요 내용

구분	내용	관련 조항
정보접근	- 소극적 접근: 정보공개 요청에 대한 대응	제4조
	- 적극적 접근: 정보의 생산 및 제공	제5조
과정접근	- 환경허가 절차에의 참여	제6조
	- 환경영향평가 절차에 참여	제6조
	- 계획, 프로그램, 정책 등 결정 시	제7조
	- 시행령 등의 마련 시	제8조
사법접근	- 정보공개 요청의 거부 관련	제9조
	- 환경허가, 환경영향평가 절차 참여 관련	제9조
	- 환경법 위반행위 또는 행위의 부재 관련	제9조

## 라. 오르후스 협약에 따른 분석틀

오르후스 협약의 이러한 구분에 따라, 본 보고서의 제3장과 제4장에서는 한국과 중국의 환경거버넌스와 공공참여 관련 제도를 정보접근, 과정접근, 사법접근의 세 범주로 나누어 분석하고자 한다. 정보접근에서는 환경 분야에 적용되는 여러 정보제공제도를 주로 소개하며, 과정접근에서는 환경 관련 주요 정책결정 과정에서의 의견수렴 및 기타 이에 활용될 수 있는 시민참여제도를 소개한다. 사법접근에서는 환경 관련 문제에 관해 사법절차 혹은 이에 준하는 절차를 활용할 수 있게 하는 제도를 소개한다.

한편 본 보고서에서 다루는 제도들은 환경법상 제도에 한정하지 않고, 환경 관련 문제에 적용될 수 있는 행정법상 공공참여제도도 함께 다룬다. 양국의 제도적 기반에 상당한 차이가 있음을 감안하면, 행정법상의 차이가 환경거버넌스의 차이로 이어지는 지점이 많을 것으로 예상되기 때문이다.

## 3. 환경갈등과 환경거버넌스

제1절에 전술했듯이 환경거버넌스 강화의 필요성 중 하나는 환경갈등의 예방이라는 측면에서 찾을 수 있다. 본 절에서는 환경갈등에 대한 처방이라는 측면에서 환경거버넌스의 의미를 논의하고자 한다.

### 가. 환경갈등의 개념

환경문제를 둘러싼 공공갈등인 환경갈등(environmental conflict)은 “둘 이상의 당사자들 간의 환경적 가치와 이해를 둘러싸고 발생하는 상호 배타적인 행위”로 정의될 수 있다.<sup>19)</sup> 한편 정희성 외(2005, p.7)에서는 환경갈등이 “환경재의 이용과 배분에 관한 갈등”이며, “현재 및 미래에 걸쳐 일정 지역에서 인간의 환경권을 침해하거나 자연환경을 파괴하는 사태를 둘러싸고 당사자 간 또는 관련 집단 간 다툼이 합의에 이르지 못한 상태”라고 정의한다.

강일신, 김종철(2015, p.238)이 지적하듯이 환경갈등은 환경의 개발과 보전을 둘러싼 이

19) 사득환(1997), p.188.

해관계 또는 이념의 대립으로부터 발생하는데, 이해관계나 이념의 대립은 인간사회의 자연스러운 현상이지만 적절히 해소되지 못하면 사회통합이 어려워지는 등의 문제가 발생한다.

### 나. 환경갈등의 특징

환경갈등은 원자력발전소, 방사성폐기물 처리장, 쓰레기 매립지 혹은 소각시설 등 환경과 관련된 공공시설의 입지와 관련하여 발생하는 경우가 빈번하며, 새만금과 같은 대규모 간척 사업, 송전선로 건설사업 등 환경파괴를 동반하는 중·대형 국책사업을 둘러싸고 발생하는 경우도 많다. 환경파괴의 피해는 해당 지역에 집중되는 반면 사업의 편익은 그보다 넓은 지역에서 수혜하는 경우가 많아 해당지역 주민의 불만을 달래고 그 이해관계를 조정할 필요가 있게 된다.

또한 환경갈등은 때로 ‘개발과 보전주체, 즉 정부와 시민(사회단체) 간의 대립’으로, ‘각종 개발행위에 대해 현재의 이용가치를 보다 중시하는 측과 미래세대를 위한 보전가치의 중요성에 보다 가치를 부여하는 가치관과 이념’의 대립이기도 하다.<sup>20)</sup> 채중현(2012, p.31)은 환경갈등의 발생원인을 <표 2-2>와 같이 구분하여 제시하였다.

<표 2-2> 환경갈등의 발생원인과 접근법

접근법	발생원인
정치·행정적 접근	- 주민의 의사결정 참여기회 부족 - 행정절차의 미흡 - 사적협의를 조정기제 미약
경제적 접근	- 비용과 편익의 불균형 - 보상제도의 미흡
환경적 접근	- 환경문제에 대한 언론의 사회적 증폭 - 시민의 환경의식 성장 및 국민의 관심 증대 - 환경위해에 대한 불안감 및 정책 불신
인지적 접근	- 환경위해에 대한 심리적 요인 - 개발과 보전을 둘러싼 이해관계와 가치의 대립

출처: 채중현(2012), 「환경갈등 해결을 위한 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구」, p.31 <표: 환경갈등의 발생원인 접근법>에서 발췌 및 약간의 재구성.

20) 김길수(2007): 채중현(2012, p.30)에서 재인용.

### 다. 환경갈등 해결의 한계 및 환경거버넌스의 필요성

한국에서는 환경갈등이 발생하여 해결되지 않은 채 장기화하는 경우가 많아 사회문제화 되면서 이에 대한 제도적 접근의 필요성이 논의되었다. 갈등의 장기화에 따라 대형사업의 추진이 기약 없이 미루어지는 등 환경갈등의 사회적 비용이 심각하다는 인식에 따라, 갈등 당사자 간의 이해관계 조정과 소통을 통해 해결로 나아가는 것을 돕는 제도들이 논의되고 도입되었다.

정규호(2007, pp.119-120)가 논의하듯이 당사자 간 비용분담이나 보상방안을 마련하거나 갈등조정제도 등을 통해 당사자 간 협상이 쉽게 이루어지도록 하는 방안 등이 그 예이며, 이는 갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위한 ‘경제적 처방’ 또는 갈등을 합리적으로 관리하기 위한 ‘제도적 처방’이라고 볼 수 있다.

그러나 갈등 발생 후의 사후적인 비용 최소화를 목적으로 하는 결과 중심적 접근은 한계를 노정하고 있다.<sup>21)</sup> 갈등 발생 이전에 이를 예방할 수 있도록 이해당사자 간의 충분한 소통과 이해조정이 필요하며, 이를 위한 기반으로서 건강한 환경거버넌스 구조를 확립해 둘 필요가 있는 것이다.

이에 대해 정희성(2005)은 “권위주의 시대의 강제의 장에서 민관협력을 통한 타협의 장으로 전환될 때 환경갈등의 해결 가능성이 높아지는 만큼 갈등해결에서 거버넌스의 역할”을 강조한 바 있으며, 신기현, 임성진, 김수관(2006)에서는 새만금 간척사업이 심각한 공공갈등으로 치달았던 원인으로 사회자본의 역할을 하는 거버넌스의 부재를 지적하기도 했다.<sup>22)</sup>

즉 환경갈등의 근본적인 관리를 위해서는 사후적인 해결을 위한 접근만으로는 한계가 있으며, 사전적 접근으로서 갈등을 예방하기 위한 제도적 기반과 조치가 중요하다.

### 라. 오르후스 협약의 분석틀과 환경갈등

앞서 오르후스 협약에 따른 환경거버넌스 제도의 분석틀로서 정보접근, 과정접근, 사법접근의 세 범주를 제시하였다. 소병천(2005, p.132)은 이는 정책과정을 시간적으로 나누어

21) 정규호(2007), p.120.

22) 정희성(2005); 신기현, 임성진, 김수관(2006): 모두 정규호(2007, p.121)에서 재인용.

정책결정 전, 정책과정 중, 정책과정 이후의 공공참여인 것으로 보고 있다. 즉 <표 2-3>에서와 같이 사법접근은 정책과정 이후의 사후적 접근으로 한계를 가지며, 정보접근과 과정접근은 사전적 접근으로 환경갈등의 예방을 위한 근본적인 처방이라고 볼 수 있다.

<표 2-3> 오르후스 협약에 따른 구분과 환경갈등

오르후스 협약에 따른 환경거버넌스 제도의 구분		환경갈등에 관한 사전적/사후적 접근
정보접근	정보에의 접근(Access to Information)	사전적 접근
과정접근	의사결정 과정에의 접근(Access to Decision-Making Process)	
사법접근	사법적 판단에의 접근(Access to Justice)	사후적 접근

주: 소병천(2005, p.132)을 참고하여 작성함.

## 제3장

# 한국의 환경거버넌스 및 공공참여 관련 제도 분석

### 1. 한국의 환경거버넌스 관련 제도 분석

본 장에서는 한국의 환경거버넌스와 공공참여 관련 제도를 오르후스 협약에서 제시한 정보접근, 과정접근, 사법접근의 틀에 따라 분석하였다. 전술하였듯이 분석대상은 환경법 뿐 아니라 환경거버넌스에 중요한 영향을 미치는 행정법상의 제도까지 포괄하여, 지방자치법상의 행정정보공개제도와 주민투표, 주민감사청구 등의 직접민주주의적 시민참여제도도 분석대상에 포함하였다. 또한 제2절에서는 이 중 주민투표제도의 실제 이행사례를 분석하여 현실에서 이행되는 양상과 그 한계를 분석하였다.

한국의 환경거버넌스 관련 제도들은 환경정책이 보다 건전한 의사결정 기반에서 이루어지도록 하고 환경정책의 민주성을 강화하고자 하는 취지에서 도입되기도 하였지만, 한편 국민과의 충분한 소통에 의해 추진되기보다 정부 주도로 이루어진 측면이 존재하는 한계도 있다. 고문현(2011, p.3)에 따르면 한국 환경법의 발전은 정부 주도하에 하향식으로 추진된 경우에 해당하며, 시민환경운동이나 지자체의 노력에 의해 환경법이 발전해 온 미국이나 일본의 사례와는 뚜렷이 대조된다고 보고 있다. 한편 1990년대 이후 빈발한 환경갈등에 대한 처방으로서 환경거버넌스 제도들이 강화되기도 하였고, 행정 분야 전반에 걸친 행정의 투명성과 정보공개 및 거버넌스 강화 움직임에 따라 도입된 행정법상의 제도가 환경 분야에 적용되어 영향을 미치기도 했다.

## 가. 정보접근(access to information)

오르후스 협약에서는 대중의 정보공개 요청 시 이에 성실히 응할 의무에 관한 소극적 정보접근(제4조)과 주요 환경정보를 정부가 적극적으로 수집하여 대중에게 배포할 의무에 관한 적극적 정보접근(제5조)을 규정하고 있다. 이와 관련한 한국의 정보접근제도로 행정법상 정보공개제도, 「환경정책기본법」상 정보보급 및 접근보장, 「환경기술 및 환경산업 지원법」에 따른 환경정보공개제도, 그리고 환경허가와 환경영향평가라는 주요 환경행정 절차상 정보공개 및 접근보장 제도를 들 수 있다.

### 1) 행정법상 정보공개제도

먼저 행정정보 접근에 관한 일반 원칙은 행정법제인 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(약칭: 정보공개법, 1996.12.31. 제정, 1998.1.1. 시행)에서 찾을 수 있다. 행정정보공개제도는 1994년 「행정정보공개 운영지침」(국무총리 훈령)의 제정·시행과 함께 구체화되기 시작하였으며, 1996년 제정된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 본격화되었다.<sup>23)</sup> 이에 따라 환경부와 그 산하기관 및 유관 공공기관도 보유하고 있는 환경 및 행정정보를 공개할 의무를 가진다.

#### 공공기관의 정보공개에 관한 법률 [시행 2017.7.26.]

제5조(정보공개 청구권자) ① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

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. (후략)

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

23) 행정정보공개제도의 자세한 추진경과 및 연혁은 행정안전부(2017b) 「2016 정보공개 연차보고서」 pp.4-5 참조.

제8조의2(공개대상 정보의 원문공개) 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.

정보공개법에서는 국가기관, 지자체, 공공기관 등이 보유한 정보에 대해 모든 국민이 공개를 청구할 권리를 가진다고 하여(제5조), 공공정보의 공개원칙을 천명하였다. 2004년부터는 국민의 실생활과 밀접한 관련이 있는 정보는 정보공개 청구 이전에 정부가 선제적으로 공개하도록 하는 ‘사전정보공표’ 제도가 실시되고(제7조), 2013년부터는 공개대상 정보의 목록뿐 아니라 원문까지도 선제적으로 공개하는 원문정보공개제도가 실시되면서(제8조의2), 공개되는 행정정보의 양은 폭발적으로 늘어났다.

2015년부터는 사전정보공표와 원문정보공개 실적에 대해 평가가 이루어지고 그 결과가 정부업무평가에 반영되면서<sup>24)</sup> 정보공개에 대한 유인이 더욱 강화되었다. 정보공개 운영실적에 대한 평가는 <표 3-1>과 같이 실시되고 있다.

<표 3-1> 정보공개제도 운영실적의 평가지표 및 기준

구분	평가지표	평가기준
중앙행정기관	사전정보공표 운영실적(5점)	- 정보공개포털(open.go.kr)에 게시된 사전공표정보 실적(2점) - 공표정보 주기별 현행화 등 사전정보공표 관리실적(3점)
	원문정보 공개율(4점)	- 국장급 이상 문서 공개율(4점)
지방자치단체	사전정보공표 운영노력도(7점)	- 사전정보공표 표준모델 대비 공표목록별 이행률(4점) - 공표정보 주기별 현행화 등 사전정보공표 관리실적(3점)
	원문정보 공개율(3점)	- 국장급 및 부단체장 이상 문서 공개율(3점)

자료: 행정안전부(2017b), 「2016 정보공개 연차보고서」, p.34.

24) 정보공개제도 운영실적의 평가에 관한 자세한 사항은 행정안전부(2017b) 「2016 정보공개 연차보고서」 pp.34-35 참조.

## 2) 「환경정책기본법」상 정보 보급 및 접근보장

또한 한국 환경법제에서는 「환경정책기본법」에서 환경부가 국민에게 환경정보를 보급하고 정보접근을 보장할 의무를 규정하여(제24조 1항), 환경정보의 적극적 접근보장을 위한 기본규정 역할을 하고 있다. 또한 제2항에서는 정보화 시대에 이를 효율적으로 이행하기 위한 환경정보망의 구축·운영을 규정하고 있다.

### 환경정책기본법 [시행 2017.3.28.]

- 제24조(환경정보의 보급 등) ① 환경부장관은 모든 국민에게 환경보전에 관한 지식·정보를 보급하고, 국민이 환경에 관한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ② 환경부장관은 제1항에 따른 환경보전에 관한 지식·정보의 원활한 생산·보급 등을 위하여 환경정보망을 구축하여 운영할 수 있다.

## 3) 환경정보공개제도

좀 더 구체적인 환경정보공개제도 중 하나로 「환경기술 및 환경산업 지원법」에 따른 환경정보공개제도가 2011년부터 운영되고 있다. 도입 당시에는 정보공개를 해야 하는 기관이 해당 지원법에 따라 지정된 녹색기업에 한정되었으나, 2012년부터는 대통령령으로 지정된 공공기관과 일정량 이상의 온실가스 배출 또는 에너지 사용업체 등으로 확대되었다. 해당 기관들은 ‘환경정보공개시스템’<sup>25)</sup>에 온실가스 및 환경오염물질의 배출과 사용량, 환경법규 위반 현황, 저감목표 및 환경관리 성과 등을 공개해야 한다. 환경정보공개제도에 따라 2011년 1,047개 기업 및 기관의 환경정보가 공개되기 시작하였으며, 2016년 현재 총 1,505개 기업·기관으로 대상이 확대되었고, 업종별 특성에 따라 6~13개 의무공개 항목과 11~14개 자율공개 항목으로 운영되고 있다.<sup>26)</sup>

25) “환경정보공개시스템”(www.env-info.kr)은 환경부 산하기관인 한국환경산업기술원(KEITI)이 운영하고 있다.

26) 환경정보공개시스템, www.env-info.kr, 검색일: 2017.12.11.

#### 4) 주요 환경행정 절차상 정보공개 및 정보접근의 보장

환경허가와 환경영향평가라는 주요 환경행정 절차상에도 정보접근이 보장된다. 환경영향평가 절차에 따라 결정된 환경영향평가 항목 등의 사항은 결정일로부터 20일 이내에 공개하여야 하며, 관계기관이 운영하는 정보통신망 및 ‘환경영향평가 정보지원시스템’<sup>27)</sup>에 14일 이상 게시하여야 한다.<sup>28)</sup> 또한 환경영향평가서 초안을 공고·공람하여 주민의견을 수렴하도록 하고 있다. 즉 초안 제출일로부터 10일 이내에 전국 일간신문과 개발대상지역의 일간신문에 각각 1회 이상 공고하고, 개발대상지역 등에 공람장소를 둘 뿐 아니라 관련 정보통신망에 게시하여 20~40일간 주민들이 공람할 수 있도록 하고 있다.<sup>29)</sup>

오염배출업체에 대한 환경허가 절차에서도 주요 정보를 공개하도록 하고 있다. 기존에 매체별로 시행되던 오염규제와 환경허가를 통합관리하기 위해 「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」이 제정되어 2017년부터 시행되기 시작하였는데, 동법에 의해 환경허가의 신청 및 결정과 사전협의에 관한 내용 등을 공개하도록 하고 있으며<sup>30)</sup>, 배출시설 및 오염방지시설의 운영·관리에 관한 연간보고서도 공개대상이다.<sup>31)</sup>

### 나. 의사결정 과정에의 접근(access to decision-making process)

#### 1) 행정법상 시민참여제도: 공청회 등

주요 정책결정 전에 널리 의견을 수렴하기 위한 방식으로 공청회가 활용된다. 「행정절차법」상 그 “영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요”가 있는 행정처분의 경우 공청회를 개최하도록 하고 있고, 개별법에서 공청회 개최가 필요한 행정처분을 명시하도록 하고 있다. 예를 들어 「환경정책기본법」에서는 ‘국가환경종합계획’, ‘환경보전중기종합계획’, ‘시·도 환경보전계획’, 「대기환경보전법」상 ‘대기환경개선 종합계획’ 등 주요 계획의 수립 시 공청회를 거쳐 국민의 의견을 수렴하도록 하고 있다.

27) 환경영향평가 정보지원시스템, <https://www.eiass.go.kr/>, 검색일: 2017.12.11.

28) 「환경영향평가법」 제24조 7항 및 시행령 제33조 1항.

29) 「환경영향평가법」 제25조, 제13조 및 시행령 제13조.

30) 「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」 제27조.

31) 「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」 제33조, 제27조.

그러나 공청회가 본연의 취지에 따라 충실히 운영되기보다 행정기관에서는 형식적인 절차로만 취급하고 정책에 반대하는 주민들은 의견을 개진하기보다 공청회를 무산시켜 절차적 정당성을 훼손하려는 경우가 있다는 점도 지적된다.<sup>32)</sup>

또한 2000년대 지방자치 활성화를 위한 노력의 일환으로 「지방자치법」상 주민투표, 주민감사청구 등 주민이 정책과정에 직접 참여할 수 있는 제도들이 도입되어 운영되고 있다. 자세한 내용은 3)에서 후술한다.

**행정절차법 [시행 2017.7.26.]**

제22조(의견청취) ② 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최한다.

1. 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우
2. 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우

**2) 주요 환경행정 절차에의 참여: 환경영향평가상 주민참여제도**

환경행정 절차 중 대표적으로 환경영향평가 절차상 주민참여제도가 구체화되어 운영되고 있다. 환경영향평가는 개발사업 시행 전에 환경영향을 미리 평가하여 이를 고려한 의사결정을 함으로써 부정적 영향을 최소화하고자 하는 제도이다. 사업에 따라 주변지역 주민들이 환경피해를 입는 경우가 있으므로 주민들이 이를 미리 알고 의사결정에 참여하는 것이 중요하다.

한국에서는 1993년 「환경영향평가법」의 제정 시부터 공청회 개최가 필요한 경우를 명시하는 등 주민참여의 방식이 구체화되기 시작했다. 그 이전 「환경정책기본법」을 근거로 환경영향평가 제도가 운영되던 당시에도 영향지역 주민의 의견을 수렴하여 평가서에 반영해야 하도록 하고 있었으나, 공청회라는 형식이 명시된 것은 1993년 「환경영향평가법」이 개별법으로 독립하여 제정되면서부터이다.

32) 정정화 외(2015), p.109.

환경영향평가서 초안의 작성 후 이를 공고·공람하고 설명회를 개최하여 대상지역 주민의 의견을 들어야 하며, 주민이 공청회 개최를 요구할 경우 공청회를 개최하여야 한다. 이때 설명회나 공청회가 정상적으로 진행되지 못할 경우의 절차 및 의견수렴 방법, 의견수렴 결과와 반영 여부의 공개 방법 등 자세한 사항을 규정하여 운영하고 있다.<sup>33)</sup>

### 3) 「지방자치법」상 주민참여제도<sup>34)</sup>

주요 공공의사결정 과정에 시민참여를 강화하는 방식 중 주민투표 등의 직접 참여가 있다. 이러한 직접민주주의(direct democracy)적 수단은 현대 국가들이 기본적으로 차용하고 있는 대의민주주의(representative democracy) 체제의 한계를 보완하려는 목적으로 도입되고 있다.

한국에서는 지방자치법에 근거한 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송 등의 직접 참여 제도들이 도입되어 지자체의 주요 의사결정에 주민참여의 수단으로 활용되고 있다. 이러한 직접민주주의적 수단은 국가 단위보다 구성원 수가 상대적으로 적은 지자체 단위에 더욱 적합한 방식이기도 하다.

#### 가) 주민투표제도

주민투표제도는 지역의 주요 현안에 대해 주민들의 직접 투표로 결정하는 제도적 장치이다. 주민투표에 대한 「지방자치법」상 근거조항은 1994년에 도입되었으나 시행을 위한 구체화된 법률이 제정되지 않고 있다가, 2000년대 들어 지방분권이 강력하게 추진됨에 따라 2004년 「주민투표법」이 제정·시행되면서 본격적으로 운영되기 시작하였다.<sup>35)</sup>

정정화 외(2012, p.46)에 따르면 부안군의 방사성폐기물 처리장 유치문제에 관한 2003년의 환경갈등 사례가 주민투표제도 본격 도입의 계기가 되었다. 부안군수가 방폐장 유치를 일방적으로 결정하자 주민들이 이에 거세게 저항하였고, 주민들이 주민투표 실시를 요구하였으나 정부가 거절하였다. 이에 2004년 2월 주민들이 자체적으로 투표를 실시하여 92%가

33) 「환경영향평가법」 제25조, 제12조, 제13조.

34) 본 절은 전반적으로 정정화 외(2015, pp.15-74)를 참고하여 작성하였다.

35) 주민투표제의 구체적인 도입 배경 및 연혁은 정정화 외(2012, p.46) 참조.

유치에 반대하는 결과(투표율 72%)를 얻었으며, 결국 정부는 부안의 방폐장 건설계획을 백지화하였고, 이후 주민투표가 정식으로 제도화되었다.<sup>36)</sup>

한편, 국가 단위에서 국가적인 주요 결정사항을 국민투표에 부칠 수 있는 국민투표제도도 헌법상 규정되어 있으나(「헌법」 제72조37)), 제정 이래 아직 한 번도 발동되지 않은 제도이므로 여기서는 논외로 하고, 지방자치법상 주민투표제도에 대해서만 논의하기로 한다.

주민투표는 “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항”(「주민투표법」 제7조)에 대하여 실시할 수 있으며, 구체적으로는 해당 지자체의 조례로 정하도록 하고 있다. 예를 들어 경기도의 주민투표 조례에 따르면 다수 주민의 이용을 위한 주요공공시설의 설치·관리, 도와 민간이 공동출자하는 대규모 사업, 그 외 주민의 복리·안전에 중대한 영향을 미치는 주요 결정사항 등에 대해 주민투표를 실시할 수 있다(「경기도 주민투표 조례」 제4조).

지방자치 강화를 목적으로 도입된 한국의 주민투표제도는 그 대상이 기본적으로 지자체 사무에 한정되나, 중앙정부에서 필요하다고 판단할 경우에는 국가정책에 대해서도 실시할 수 있다(「주민투표법」 제8조 1항).

주민투표는 주민이나 지방의회의 청구, 혹은 단체장의 직권으로 발의할 수 있다(「주민투표법」 제9조). 주민 청구에 의한 경우 해당지역 총 투표권자 중 일정 비율(1/20~1/5 범위에서 해당 지자체 조례로 정한다) 이상의 서명을 얻어야 하며, 지방의회의 청구에 의한 경우 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성, 그리고 단체장의 직권에 의한 경우 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 한다(「주민투표법」 제9조 제2, 5, 6항).

지방자치단체 사무에 관한 주민투표는 법적 구속력을 발휘하지만, 국가정책에 관한 주민투표에 대해서는 주민의 의견을 듣는 자문형 주민투표에 그칠 뿐 법적 구속력을 부여하지 않고 있다.<sup>38)</sup>

36) 정정화 외(2012), p.46.

37) 「대한민국헌법」 제72조 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.” 헌법상 국민투표제도에 대한 자세한 논의는 이공주(2013) 참조.

38) 정정화 외(2015), p.17.

### 지방자치법 [시행 2017.7.26.]

제14조(주민투표) ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 증대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.

### 주민투표법 [시행 2017.7.26.]

제7조(주민투표의 대상) ① 주민에게 과도한 부담을 주거나 증대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다.

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 사항은 이를 주민투표에 부칠 수 없다.

1. 법령에 위반되거나 재판중인 사항
2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항
3. 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항
4. 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항
5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 제9조제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다.
6. 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항

제8조(국가정책에 관한 주민투표) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. (후략)

주민투표제도가 운영되기 시작한 2004년 이래 행정구역 개편, 비선호 환경시설의 설치 등 주민들의 관심이 높고 찬반 갈등이 쉽게 해결되지 않는 지역 현안들에 대해 총 8회의 주민투표가 실시된 바 있다(표 3-2). 2017년 7월 현재까지 실시된 총 8회의 주민투표 중 5회는 행정구역의 통합(3회), 지방행정구조 개편, 면사무소의 이전에 관한 행정 이슈였고, 2회는 방사성폐기물 처분시설, 화력발전소 유치라는 환경피해 우려가 있는 공공시설 유치에 관한 이슈였다.

2005년 실시된 중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치와 관련한 주민투표는 군산시, 포항시, 경주시, 영덕군에서 동시 시행되었고, 투표결과 찬성비율이 가장 높았던 경주시가

방사성폐기물 처분시설의 유치지역으로 선정되었다. 2012년에는 남해 화력발전소 유치와 관련하여 유치동의서 제출에 관한 찬반투표가 실시되었으며, 투표결과 근소한 차이로 반대가 우세하였고 이 결과에 따라 유치 백지화 결정이 내려진 사례가 있다. 남해 화력발전소 유치에 관련한 주민투표 사례는 제2절에서 좀 더 심층적으로 다룬다.

총 8회 실시된 주민투표 중 지자체장이 청구한 건은 남해 화력발전소 유치에 관한 1건이었고, 지자체 주민들이 청구한 건은 2건, 그 외 5건은 「주민투표법」 제8조에 의해 중앙정부 부처에서 청구한 건이었다. 이처럼 중앙정부에서 청구한 주민투표 사례가 많다는 점은 고무적이라고 볼 수 있다. 주민투표가 「지방자치법」에 근거하여 지자체의 사무를 일차적인 투표 대상으로 하고 있으나, 중앙정부의 결정사항에 대해서도 주민투표를 통한 직접적인 의견수렴이 이루어지고 있다는 점에서 주민투표제도의 활용도가 지자체 사무에 국한되지 않고 있다고 볼 수 있다.

한편 주민투표제도가 처음 실시된 2005년부터 2017년 현재까지 총 8회의 주민투표만이 실시되었는데, 주민투표의 청구요건이 지나치게 엄격하고 실시대상이 제한적인 점 등을 주민투표의 실효성의 한계로 지적하기도 한다.<sup>39)</sup>

〈표 3-2〉 주민투표 실시 현황

지역	청구권자	투표일	주민투표명 (추진사유)	투표율 (%)	투표결과(%) (진행상황)
전북 완주군	안전행정부 장관	'13.6.26.	완주·전주 통합	53.2	통합 반대 (찬성 44.7, 반대 55.3)
경남 남해군	남해군수	'12.10.17.	남해 화력발전소 유치동의서 제출	53.2	유치 반대 (찬성 48.9, 반대 51.1)
(구)충북 청원군	행정안전부 장관	'12.6.27.	청원·청주 통합	36.8	통합 찬성 (찬성 79.0, 반대 21.0)
경북 영주시 평은면	영주시민 (1/9, 11%)	'11.12.7.	영주시 면사무소 이전 관련(평은면사무소 이전 지역 선정)	39.2	평은리 일대 선정 (평은리 90.9, 오운리 8.2 / 유효표)
서울시	서울시민 (1/20, 5%)	'11.8.24.	서울시 무상급식 지원범위	25.7	미개표 (투표권자 1/3 미만 투표)

39) 정정화 외(2015), pp.37-38; 김혜정(2016), pp.10-12.

〈표 3-2〉의 계속

지역	청구권자	투표일	주민투표명 (추진사유)	투표율 (%)	투표결과(%) (진행상황)	
전북 군산시	산업자원부 장관	'05.11.2.	중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치	70.2	(찬성 84.4, 반대 15.6)	경주시 선정
경북 포항시				47.7	(찬성 67.5, 반대 32.5)	
경북 경주시				70.8	(찬성 89.5, 반대 10.5)	
경북 영덕군				80.2	(찬성 79.3, 반대 20.7)	
(구)충북 청주시	행정자치부 장관	'05.9.29.	청주·청원 통합	35.5	(찬성 91.3, 반대 8.7)	통합 반대
(구)충북 청원군				42.2	(찬성 46.5, 반대 53.5)	
제주도	행정자치부 장관	'05.7.27.	단일광역자치안	36.7	단일광역자치안 채택 (찬성 57.0, 반대 43.0)	

자료: 행정안전부(2017a) 사전정보공표자료 “17.7.31 기준 주민참여 제도 운영현황”에서 발췌

#### 나) 주민소환제도

주민소환제도는 선출직 공직자의 해직을 주민들이 직접 결정할 수 있도록 하는 제도적 장치이다. 한국은 「지방자치법」(제20조)에 근거하여 선출직 지방공직자인 지자체의 장과 지방의회 의원(비례대표 제외)의 주민소환이 가능하다. 주민소환제도는 선출직에 대한 주민들의 자율통제기능을 높이고 자치행정에 대한 책임성을 강화하기 위한 강력한 제도이다.<sup>40)</sup> 한국의 주민소환제도는 2006년 「주민소환에 관한 법률」이 제정되고 이듬해 시행되면서 본격적으로 운영되기 시작하였다.

주민소환은 투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다. 전체 주민소환 투표자의 수가 주민소환 투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 않는다. 주민소환이 확정되면 소환대상자는 결과공표 시점부터 그 직을 상실하게 되며, 해당 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없다.

40) 정정화 외(2015, p.42.) 참조

어떤 사유로 소환할 수 있는지에 대해서는 법적으로 명시되지 않아 소환사유에 특별한 제한은 없는 것으로 해석되고 있다. 이 때문에 소환제도가 남용될 수 있다는 주장도 존재하나, 주민소환제도를 법적 책임이 아닌 정치적 책임을 묻는 절차로 보아 소환사유를 제한하지 않는다는 견해가 일반적이다.<sup>41)</sup>

**지방자치법 [시행 2017.7.26.]**

제20조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.

**주민소환에 관한 법률 (약칭: 주민소환법) [시행 2012.7.22.]**

제7조(주민소환투표의 청구) ① <중략>…“주민소환투표청구권자”라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표…<중략>…은 제외하며, 이하 “선출직 지방공직자”라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

1. 특별시장·광역시장·도지사: 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상
2. 시장·군수·자치구의 구청장: 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15 이상
3. 지역선거구시·도의회의원 및 지역선거구자치구·시·군의회의원: 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상

제22조(주민소환투표결과의 확정) ① 주민소환은 제3조의 규정에 의한 주민소환투표권자(이하 “주민소환투표권자”라 한다) 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다.

제23조(주민소환투표의 효력) ① 제22조 제1항의 규정에 의하여 주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실한다.

주민소환은 2007년에 처음 실시되어 현재까지 총 84건이 이루어졌다. 이 중 대부분인 76건은 실제 소환투표에 이르지 못하고 종결되었으며, 주민소환투표가 실시된 것은 8회이다. 소환투표가 실시된 8회 중 2회는 투표결과에 따라 소환된 의원이 의원직을 상실했으며, 그 외 6건은 소환투표율이 법정 요건인 33.3%를 넘지 못해 무산되었다.<sup>42)</sup>

41) 조경련, 김영기(2008), pp.212-213; 이우권, 박상주(2015), p.185; 정정화 외(2015), p.54.

주민소환제도의 운용사례 중 환경이슈와 관련된 투표로는 2012년 10월 이루어진 강원도 삼척시장의 원자력발전소 건립 강행에 대한 직무책임 투표가 있었으며, 투표결과 투표를 25.9%로 법정 투표율을 넘지 못해 소환이 무산된 바 있다.

#### 다) 주민감사청구제도

주민감사청구 제도란 지자체 사무의 위법성에 대한 감사를 주민이 직접 청구할 수 있는 제도이다. 「지방자치법」 제16조에 따라 지자체의 사무처리가 “법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고” 인정되는 경우 일정 수 이상의 주민의 연서를 통해 상급기관에 감사를 요청할 수 있다. 주민감사청구 제도는 1999년부터 「지방자치법」에 근거규정을 두고 있었는데, 2005년 개정(2006년 시행)을 통해 감사청구에 필요한 주민 수를 대폭 하향조정함으로써 더욱 활성화되었다. 한편, 2006년에 도입된 주민소송 제도에서 주민소송을 제기하기 전에 반드시 주민감사청구를 경유하도록 규정하고 있다.

#### 지방자치법 [시행 2017.7.26.]

제16조(주민의 감사청구) ① 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다.

주민감사청구 제도가 2000년 처음 시행된 이후 2014년 말까지 총 299건이 청구되었다. 제도 시행 초기인 2000~2005년까지 매년 5~20건이 청구되었는데, 청구요건이 완화된 2006년부터 2012년까지는 청구건수가 늘어 매년 24~35건이 청구되었고, 2013년과 14년에는 각각 18건과 12건으로 다소 줄어든 양상이다.<sup>43)</sup>

42) 주민소환제도 운용 현황은 2017년 7월 31일 기준이며, 자료출처는 행정안전부(2017a), 사전공표자료 “17.7.31 기준 주민참여 제도 운영현황”.

43) 연도별 주민감사청구 현황은 정정화 외(2015, p.60) 참조.

### 라) 주민소송제도

주민소송제도는 지자체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 자기의 권리나 이익에 관계없이 주민이 직접 소송을 제기하여 그 시정을 요구할 수 있는 제도이다.<sup>44)</sup> 한국에서는 일찍이 1962년 「지방자치법」에서 도입되었으나 활용되지 않고 폐지되었다가 2005년 「지방자치법」 개정 시 다시 부활하였다.<sup>45)</sup>

#### 지방자치법 [시행 2017.7.26.]

제17조(주민소송) ① 제16조제1항에 따라 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리한 사항을 감사청구한 주민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장(해당 사항의 사무처리에 관한 권한을 소속 기관의 장에게 위임한 경우에는 그 소속 기관의 장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다.

주민소송제도는 2006년 시행이 시작된 이후 총 33건이 청구되었으며, 이 중 2건은 2017년 7월 현재 아직 진행 중이고 나머지 31건은 종결되었다. 청구사유로는 ‘불법 의정비 인상분 환수요구’가 가장 많았고, 부적절한 사업 집행으로 인한 ‘예산의 부적절한 낭비’, ‘업무추진비 불법지출’ 등도 높게 나타났다.<sup>46)</sup>

주민소송제도는 지자체의 재정행위를 주민들이 직접 통제할 수 있는 직접 참여적 수단으로 도입되었으나, 절차가 복잡하고 장시간이 소요되는 점 등 때문에 활용도가 낮다는 비판도 존재한다. 소제기 전에 주민감사청구제도를 먼저 거치도록 하고 있는 점도 주민소송 절차를 복잡하게 만드는 한 요소이다.<sup>47)</sup> 또한 실제로 현재까지 종결된 주민소송 31건 중 대부

44) 정정화 외(2015), p.71.

45) 정정화 외(2015), p.71.

46) 주민소송제도 운용 현황은 2017년 7월 31일 기준이며, 자료출처는 행정안전부(2017a), 사전공표자료 “17.7.31 기준 주민참여 제도 운영현황”.

47) 주민소송 전에 주민감사청구를 거치도록 하고 있는 ‘주민감사청구 전치제도’에 대한 비판은 조성규(2007,

분이 주민패소(27건) 및 소각하(1건) 또는 취하(1건)로 종결되었고, 주민의 일부승소는 단 2건뿐인 점에서도<sup>48)</sup> 주민소송제도의 실효성에 의문이 제기된다.

#### 다. 사법 절차에의 접근(access to justice)

오르후스 협약에서 사법접근(access to justice)은 관계당국의 환경정책 관련 결정에 대해 사법 또는 이에 준하는 독립적인 절차를 통해 결정을 재검토(review)받을 수 있는 절차를 보장하는 것이며, 또한 환경 관련 법규정을 위반한 사인(私人)이나 관계당국의 행위 또는 행위의 부재에 대해 행정적 혹은 사법적 절차에 따른 이의신청의 기회를 보장하는 것도 포함된다.

본 소절에서는 한국의 사법접근 관련 제도로 환경 관련 행위나 행정처분 등에 관하여 분쟁이 발생하였을 때 알선·조정 및 재정의 절차를 통해 신속·공정하게 분쟁을 해결할 수 있는 환경분쟁조정제도와, 환경오염에 대한 배상책임이 명확히 이행되고 피해구제가 쉽도록 하는 환경오염피해구제제도를 다룬다.

##### 1) 환경분쟁조정제도

환경문제와 관련된 당사자 간의 분쟁이 발생한 경우, 정식 소송절차를 이용하는 것은 비용이 높고 장기간이 소요되며 절차가 복잡한 등의 어려운 점이 있다. 소송절차에 대한 이러한 문제의식에 따라 조정, 중재 등 좀 더 간편하고 신속한 절차를 통해 분쟁을 해결할 수 있는 대안적 분쟁해결수단(ADR: Alternative Dispute Resolution)에 대한 관심이 높아졌다. 환경분쟁조정제도는 이러한 맥락에서 환경오염에 관련한 분쟁을 행정기관의 전문성을 활용하여 신속하고 간편하게 적은 비용으로 해결할 수 있는 절차를 제공하는 제도이다.<sup>49)</sup>

한국에서는 1990년 「환경오염피해분쟁조정법」이 제정되고 1991년 ‘중앙환경분쟁조정위원회’와 전국 16개 시·도의 ‘지방환경분쟁조정위원회’가 설치되면서 제도의 운영이 시작되었고, 이 법은 1997년 「환경분쟁조정법」으로 개정되어 현재에 이르렀다.<sup>50)</sup>

pp.22-24); 정정화 외(2015, p.74).

48) 주민소송제도 운용현황은 2017년 7월 31일 기준이며, 자료출처는 행정안전부(2017a), 사전공표자료 “17.7.31 기준 주민참여 제도 운영현황”.

49) 대안적 환경분쟁해결수단의 필요성에 대해서는 박효근(2015, pp.110-111).

「환경분쟁조정법」에 따라 활용할 수 있는 분쟁조정(調整) 절차는 알선, 조정(調停), 재정, 중재가 있다. 알선은 “알선위원이 당사자 쌍방이 주장하는 요점을 확인하여 사건이 공정하게 해결되도록 주선”하여 당사자 간의 화해와 합의를 유도하는 절차이며, 조정(調停)은 “중립적인 지위를 가진 조정기구에 의한 중개를 통하여 분쟁당사자들이 합의에 도달하도록 함으로써 분쟁을 해결하려는 제도”이다. 재정에서는 재정위원회가 인과관계, 피해액 등에 대한 법률적 판단을 내린다. 알선과 조정은 당사자 간 합의를 유도하는 것을 목적으로 하는데 비해, 재정은 사실에 근거한 객관적인 판정을 내리는 데 중점을 둔다는 차이가 있다.<sup>51)</sup> 중재는 2015년 법 개정으로 도입되었으며, 당사자들이 위원회의 중재에 따를 것을 합의한 후 당사자들의 합의에 따라 구성된 중재위원회가 인과관계와 피해액 등에 대한 법률적 판단을 내려 분쟁을 해결하는 방식이다.<sup>52)</sup>

이처럼 네 가지의 분쟁해결 절차가 제공되고 있지만, 실제로는 손해배상 여부에 대한 재정 위주로 이루어지고 있다는 점이 한계로 지적되기도 한다. 재정 절차는 신속하고 간편한 분쟁해결이라는 의미는 있지만 당사자 간의 합의를 유도하고자 하는 분쟁조정제도의 본질과 달리 재정위원회의 일방적인 결정을 당사자가 수용하는 형식이기 때문이다. 알선은 당사자 간의 합의조성을 위한 준비 이상의 의미를 갖지 못해 실제 거의 이용되지 않으며, 조정(調停)도 조정결과에 대한 구속력이 약한 탓인지 거의 이용되지 않고 있다. 조정안이 나와도 당사자가 수락하지 않으면 효력이 없으며, 당사자들이 수락하여 합의가 이루어진 경우에도 집행력이 없어 합의사항이 실제로 이행되지 않는 경우 이행강제를 위해서는 민사소송을 거쳐야 한다.<sup>53)</sup>

한편, 분쟁의 효율적 해결이라는 취지에 맞도록 환경분쟁조정제도는 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 당사자가 다수인 경우를 감안하여 일반적인 대리제도 외에 대표자나 대표당사자 제도를 채택하고 있는데, 이는 도입취지에 맞게 절차를 간편하게 운영하고자 함이며, 또한 환경분쟁의 경우 당사자의 수가 많은 경우가 많기 때문이기도 하다. 둘째, 위원회 또는 사무국이 직권조사를 할 수 있도록 하고 있다. 환경분쟁의 경우 인과관계와 피해액 등의

50) 김상호(2005), pp.96-97.

51) 본 문단의 알선, 조정, 재정 절차에 대한 설명은 조홍식(2006, pp.59-61)을 바탕으로 하였다.

52) 중앙환경분쟁조정위원회 사무국 보도자료(2015.12.15.), “지하수 수위 관련 환경피해분쟁도 조정 가능”

53) 본 문단은 홍준형(2006, p.147)을 바탕으로 하였다.

입증이 어려우며, 특히 오염피해자보다 가해자가 사실이나 인과관계를 입증하는 데 필요한 관련 정보를 가지고 있어 피해자의 입증능력이 떨어지는 경우가 많기 때문이다. 셋째, 사법 기관과 달리 위원회는 여러 분야의 전문가로 구성된다. 환경분쟁의 해결을 위해서는 법률 지식뿐 아니라 넓은 분야에서의 전문적, 기술적 지식이 필요하기 때문이다. 넷째, 법원에서 환경분쟁을 처리하는 경우 환경행정처분과 연계하기 어렵지만, 행정위원회이므로 분쟁의 처리를 행정상 조치와 연계할 수 있다. 환경분쟁은 피해배상금의 지불만으로 완전히 해결되지 않고 오염 규제나 방지 등에 관한 행정조치와 함께 할 필요가 있는 경우가 많다.<sup>54)</sup>

중앙환경분쟁위원회에서 처리되는 분쟁건들을 보면, 위원회가 설립된 1991년 7월부터 2016년 말까지 총 4,258건이 접수되었고, 이 중 자진철회(462건)되거나 2016년 말 기준 아직 처리 중(116건)인 건을 제외한 3,657건이 재정, 조정, 또는 중재합의로 처리가 완료되었다. 이는 연평균 약 240건이 위원회에 신규접수되고 약 207건이 재정, 조정, 중재합의로 처리되는 셈이다.<sup>55)</sup>

2002년에는 증진소음 등 그간 행정법의 규제대상이 아닌 범위까지 조정대상을 확대한 결과 접수건수가 크게 늘었으며, 2003년에는 1억 원 이하의 재정사무를 지방환경분쟁조정 위원회가 맡도록 하면서 중앙위원회의 처리사무가 다소 줄어들었다.<sup>56)</sup>

처리완료된 3,657건 중 3개월 이내에 처리한 사건은 약 13%, 4~6개월 소요된 사건이 약 37%, 7~9개월이 45%, 9개월 이상 소요된 사건은 5% 정도로, 평균 처리기간은 5.6개월이다.<sup>57)</sup>

또한, 조정결정에 대한 승복률이 약 85%<sup>58)</sup>에 달하는 상당히 높은 수준을 유지해 오고 있다. 이에 대해 홍준형(2006, p.136)은 “조정결정에 대한 구속력이 없음에도 불구하고 법원이 사실관계를 인정하여 조정결과를 받아들이는 경우가 적지 않다는 점”에서 환경분쟁 조정제도가 환경소송에 대한 보완적 분쟁해결제도로서의 기능을 성공적으로 수행하고 있는 것으로 평가하였다.

54) 본 문단은 박효근(2015, pp.111-112)을 바탕으로 하였다.

55) 제시된 연평균은 2001~2016년의 평균값. 자료: 중앙환경분쟁위원회(2017), “환경분쟁사건 처리 등 통계자료(2016.12.31)”

56) 조홍식(2006), pp.61-62.

57) 자료: 중앙환경분쟁위원회(2017) “환경분쟁사건 처리 등 통계자료(2016.12.31)”

58) 홍준형(2006, p.140)의 분석에 기반하여 2013년 말까지의 통계치로 재계산하였다(자료: 중앙환경분쟁위원회(2014) “분쟁조정위원회 환경분쟁사건 통계자료(2013년 12월 31일 기준)”).

## 2) 환경오염피해구제제도

환경오염피해구제제도는 환경오염피해의 신속하고 공정한 구제를 목적으로 한다. 환경오염피해가 발생할 경우 오염의 피해자는 소송 등을 통해 배상책임을 물을 수 있으나, 환경오염 사건의 경우 인과관계 등의 사실입증뿐 아니라 오염원인자가 누구인지 규명하는 것조차 어려운 경우가 많으며, 원인자가 입증된 경우에도 배상할 능력이 부족한 경우 피해구제를 받지 못하는 경우가 있었다. 이에 대해 환경오염피해구제제도는 사업자의 오염피해에 대한 무과실책임, 인과관계의 추정, 정보청구권, 환경책임보험 의무가입, 구제급여 지급 등을 규정하여 환경오염 피해자의 피해구제를 돕고 있다.<sup>59)</sup>

「환경오염피해 배상책임 및 피해구제에 관한 법률」(약칭: 환경오염피해구제법)은 2014년 12월 공포되어 2016년 1월부터 시행되고 있으며, 그 주요 특징은 다음과 같다.<sup>60)</sup>

### - 무과실책임:

시설의 설치운영과 관련하여 환경 오염피해가 발생할 경우 사업자가 그 피해를 배상하여야 한다(법 제6조 1항). 책임의 성질은 무과실책임으로, 피해를 유발하거나 기여한 자는 사고로 인한 피해뿐 아니라 정상운영 과정에서 발생한 피해에 대해서도 책임을 진다. 다만 사업자가 환경·안전 관계 법령 및 인허가조건을 모두 준수하고 사업자의 책무를 다하였다는 사실을 증명하는 경우 인과관계 추정이 배제되어 책임을 면할 수 있는 여지가 존재한다.

### - 인과관계의 추정:

인과관계 입증의 어려움은 환경소송의 가장 큰 장애물 중 하나이다. 따라서 환경피해구제를 쉽게 하기 위해서 달리 입증되지 않는 한 인과관계가 있는 것으로 추정함으로써 피해자의 입증책임을 완화해 주는 것이다. 법 제9조 1항은 “시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다”고 하고 있다.

59) 박종원(2015), p.1321.

60) 이하 환경오염피해구제제도의 주요 특징은 김홍균(2015, pp.145-159)을 바탕으로 하였다.

- 정보청구권:

환경오염 사건에서는 피해자가 아닌 가해자가 관련 정보를 가지고 있어 피해자가 증거를 수집하여 제출하는 것이 어려운 점도 환경소송의 큰 장애물 중 하나이다. 이에 따라 법 제15조 1항에서는 “피해배상청구권의 성립과 그 범위를 확정하기 위해 필요한 경우” 피해자가 가해자에게 관련 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있도록 하여 정보에 대한 접근권을 줌으로써 피해구제를 돕고 있다.

- 환경책임보험:

환경오염피해는 피해의 규모와 범위가 크고 배상액이 매우 높은 경우가 많아 가해자의 배상능력이 이에 못 미치는 경우 피해구제가 어려울 수 있기 때문에, 배상책임의 이행 담보를 위해 시설 사업자들이 의무적으로 환경책임보험에 가입하도록 하고 있다. 보험가입이 의무화되는 시설에는 특정대기유해물질 혹은 특정수질유해물질의 배출시설, 지정폐기물 처리시설, 유해화학물질 취급시설 등 환경오염피해를 유발할 위험성이 높은 시설들이다.

- 구제급여

오염의 원인자가 불분명한 경우 보험에 의한 피해배상도 이루어질 수 없다. 이러한 경우 동법은 재원 확보를 위해 환경오염피해구제 계정을 설치하고 이를 바탕으로 재원을 조성하여 피해자 또는 유족에게 피해구제를 위한 급여를 지급할 수 있도록 하고 있다. 구제급여를 지급할 수 있는 경우는 피해 원인자를 알 수 없거나 배상능력이 없는 경우, 그리고 배상책임 한도를 초과한 경우이다.

## 2. 한국의 환경거버넌스 공공참여 관련 사례

본 절에서는 앞서 살핀 한국의 환경거버넌스 공공참여제도의 실제 이행사례를 분석하여 제도의 실질적인 활용도와 한계를 보이고자 한다. 한국에서 지속적으로 발생하여 사회문제화되고 있는 환경시설 입지 관련 갈등과 관련하여 종종 활용되어 온 주민투표제도의 활용사례를 분석하고자 한다. 주민투표제도는 앞서 제시한 오르후스 협약의 구분법에 따르면 과정 접근에 해당하며, 의사결정과 갈등의 발생 전에 활용하는 사전적 접근이기도 하다.

### 가. 남해 화력발전소 유치에 대한 주민투표 실시사례<sup>61)</sup>

경상남도 남해군에서 석탄화력발전소의 건설계획에 대한 찬·반 여론이 대립함에 따라 발전소 유치신청 여부의 결정을 위해 2012년 주민투표를 실시하였고, 투표결과에 따라 결국 화력발전소 유치계획이 백지화되었던 사례이다.

남해군은 지역경제발전을 위해 기존에 조선산업단지 건설을 추진하고 있었으나 조선경기가 위축됨에 따라 에너지산업으로 계획을 변경하여 “남해에너지파크” 건설계획을 추진하였다. 남해에너지파크는 남해군 서면 중현리에 2021년까지 4000MW 규모의 석탄화력발전소와 관련 산업단지를 건설하는 계획이었다.

이에 대해 지역여론은 발전소 유치가 지역경제와 일자리 창출에 도움이 될 것이라는 찬성측과 발전소에 의한 대기, 수질, 토양 오염과 농수산업 피해를 우려하는 반대 측으로 나뉘어 대립하게 되었다. 찬반 양측은 화력발전소 유치위원회와 건설 저지 대책위원회 등을 구성하고 대규모 집회를 열어 대립하는 상황에 이르렀다.

이에 남해군수의 직권으로 유치 여부를 주민투표에 부쳐 2012년 10월 17일 투표가 실시되었다. 투표 결과 전체 유권자 4만 2,055명 중 53.2%(2만 2,367명)가 투표하였고, 무효 117표를 제외한 2만 2,250표가 유효 투표인 수로 인정되었으며, 그중 찬성 48.9%(1만 870표), 반대 51.1%(1만 1,380표)의 결과를 얻었다. 표차는 510표로 크지 않았지만, 결과는 즉각 받아들여졌다. 남해군수는 투표결과를 받아들여 다음날 바로 남해에너지파크 유치계획을 ‘주민들의 뜻에 따라 전면 백지화하겠다’고 발표하였다.

61) 남해 화력발전소 유치 갈등과 주민투표 실시사례와 관련한 자세한 경과는 한겨레(2012.10.18), 한겨레(2012.10.29), 경남신문(2012.10.26)의 관련 기사를 바탕으로 하였다.

## 나. 강원도 삼척 원자력발전소 유치사례

2010년 12월 강원도 삼척시는 경북 영덕군과 함께 원자력발전소 유치를 신청하여 한국수력원자력 부지선정위원회의 평가를 통해 2011년 후보부지로 선정되었다. 그 결과 2012년 9월 삼척시 근덕면이 경북 영덕군과 함께 원전 신규건설 예정지역으로 지정고시되었다. 삼척시는 당시 원자력발전소 유치를 찬성하는 김대수 시장을 중심으로 '삼척시 원자력 유치협의회'를 구성하여 원전 유치활동을 전개하였고, 한편 원자력발전소 유치에 반대해 온 시민이 중심이 된 '삼척 핵발전소유치 백지화투쟁위원회'는 전문가 및 이해관계자와 함께 공개토론회를 개최할 것을 제안하고 원전 유치에 대한 주민투표와 삼척시장에 대한 주민소환을 추진하는 등 유치 반대활동을 지속했다. 2012년 10월 실시된 주민소환투표는 투표율이 25.9%로 법정투표율인 33.3%를 넘지 못해 부결되었고, 원전 건설에 대한 찬반을 묻는 주민투표안이 2013년 12월 삼척 시의회에 발의되었으나 시의회 투표결과 부결되어 투표가 실시되지 못하였다. 이후 2014년 6.4 지방선거에서는 원자력발전소 유치 반대를 공약으로 삼은 무소속 김양호 후보가 삼척시장에 당선되었고, 2014년 10월 삼척시 주민들의 주도로 원자력발전소 유치 찬반에 대한 주민투표가 실시되었다. 그 결과 삼척시민 투표 등재자 중 약 68%가 투표에 참여하였고, 투표자 중 85%가 원전유치에 반대하는 결과를 얻었으나, 중앙정부는 해당 주민투표는 국가 사무에 대해 실시된 점을 들어 법적 효력이 없다고 선언하였고, 원전건설지역 지정은 취소되지 않았다.<sup>62)</sup>

삼척 원자력발전소 유치 사례에서는 원전 건설을 지역경제발전의 동력으로 삼고자 하는 찬성 측과 환경적 피해를 우려하는 반대 측 사이에 극심한 갈등이 일어났고, 갈등이 채 봉합되지 않은 상태에서 삼척시의 원전유치 신청과 이에 따른 중앙정부의 원전건설지역 지정고시가 이루어졌다. 지정고시 이후에도 갈등은 여러 해 동안 지속되었고, 마침내 2014년 시장의 직권으로 주민투표를 실시하고자 하였으나 이미 중앙정부의 지정고시가 이루어진 시점이라 국가사무라는 점을 들어 중앙정부에서는 주민투표의 적법성을 인정하지 않았고, 주민투표는 공식 선관위가 아닌 민간기구의 주도로 실시되게 되었다. 이 투표의 결과 85%의

62) 김강민(2015, pp.44-46)을 바탕으로 작성하였으며, 강원일보(2011.3.16); 녹색연합 논평(2014.6.6); 안순철(2015, p.70); 조경훈(2015, pp.176-181)에 기반하여 일부 보완하였다.

반대라는 압도적인 결과를 얻었음에도 불구하고 투표는 중앙정부에게 적법성을 인정받지 못했고, 삼척 원전건설계획의 철회로 이어지지 않았다.

삼척시 사례에 대한 분석을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 2014년 실시된 주민투표가 적법성을 인정받지 못해 주민들의 높은 관심과 투표율에도 불구하고 투표결과가 효력을 갖지 못했던 점이다. 이는 한국의 법상 주민투표가 지방자치법에 근거하고 있어 지자체 사무를 일차적인 대상으로 하므로, 국가 혹은 타 지자체 사무에 대해서는 주민투표를 실시할 수 없고, 국가정책에 대한 주민투표(「주민투표법」 제8조)는 중앙정부가 요구할 수는 있으나 지자체가 자체적으로 실시할 수는 없도록 하고 있기 때문이다. 이는 중앙-지방 정부의 권한 분배와 행정처분의 안정성 측면에서 이해할 수 있으나, 한편 주민투표제도의 실효성을 저해하는 요소로 비판받기도 한다(김강민, 2015; 안순철, 2015)

정정화 등(2015)은 한국의 주민투표제도에 대해 “주민투표의 금지대상이 지나치게 넓게 설정되어 있어 주민의 직접 참여수단으로서의 주민투표제도의 의의를 반감시킬 우려가” 있다고 지적하였다. 또한 “국가의 권한 또는 사무에 속하는 사항에 대해 주민투표를 할 수 없도록 만든 규정 역시 국가사무에 대한 명확한 구분을 전제로 융통성을 부여할 필요가 있다”고 주장하였다.<sup>63)</sup>

둘째, 삼척시의 원전유치 신청 이전에 지역주민들의 충분한 합의 형성과 의견수렴이 이루어지지 않았다는 점이다. 만일 남해 화력발전소 유치 사례에서처럼 유치신청 이전에 주민투표를 실시하는 방식 등으로 충분한 의견수렴이 이루어졌다면 이처럼 길고 극심한 갈등 상황은 피할 수도 있었을 것이다.

63) 정정화 외(2015), p.37.

### 3. 소결 및 시사점

한국의 환경거버넌스에서의 공공참여제도를 분석해 보면, 정보접근(access to information) 측면에서 녹색기업뿐 아니라 주요 공공기관과 대형 온실가스 배출 또는 에너지 사용업체를 대상으로 오염 배출량과 에너지 사용량, 저감목표와 환경관리 성과 등을 공개하도록 하는 '환경정보공개제도'가 시행 중이고, 환경허가(통합허가)와 환경영향평가라는 주요 의사결정 절차에서도 주요 정보의 구체적인 공개방법을 정하여 공개하고 있다. 또한 1996년 제정된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 행정정보공개 원칙이 천명되고, 2004년부터는 국민의 실생활과 밀접한 관련이 있는 정보들은 정보공개청구 이전에 정부가 선제적으로 공개하도록 하는 '사전정보공표' 제도가 실시되고 그 실적이 정부평가에 반영되어,<sup>64)</sup> 공개되는 행정정보의 양은 폭발적으로 늘어났다.

수많은 행정정보가 여러 정보통신망 등을 통해 공개되고 있다. 이처럼 공개되는 정보의 양은 늘어났으나, 이 정보들이 시민감시에 효과적으로 활용되고 있는지는 별개의 문제이다. 일례로, 종종 수천 장에 달하는 환경영향평가서를 환경전문가도 아닌 주민들이 제대로 읽고 이해하여 이의를 제기하기는 무리라는 지적도 있어 왔다. 정보접근성을 높이기 위한 향후의 과제는 이러한 정보의 양적 홍수 속에서 정보의 질을 높여 시민의 실생활이나 시민감시에 필요한 정보를 적절히 선별·가공하여 시민에게 제공하는 것일 것이다.

과정접근(access to decision-making process) 측면에서, 한국은 주요 정책결정에 대해 공청회 등을 활용하여 공공참여를 보장하고 있다. 국가환경종합계획 등 주요 계획 수립 시 공청회를 개최하고 있으며, 특히 환경영향평가 절차상 대상지역 주민의견 수렴을 위한 공청회와 설명회 등의 절차가 상세히 규정되어 운영되고 있다. 이처럼 제도적으로 잘 마련되어 있으나, 한편 실무적으로는 형식적이고 비효율적으로 운영되어 주민참여의 실효성이 떨어진다는 비판도 존재한다.<sup>65)</sup> 한편 지방자치법에 근거하여 주민투표, 주민감사청구 등의 직접민주주의적인 제도가 도입되어, 정책결정에 더욱 다양한 방식으로 참여할 수 있는 길이 열렸다.

64) 행정안전부(2017b), 「2016 정보공개 연차보고서」, pp.34-35.

65) 조공장, 주용준(2015), p.1.

사법접근(access to justice)의 측면에서, 환경오염피해구제제도와 환경분쟁조정제도를 소개하였다. 두 제도는 대체로 환경피해의 발생 이후에 발동되는 사후적 장치라는 한계가 있지만, 피해구제와 분쟁조정의 어려움을 해소하는 실효적인 제도라는 장점이 있다.

〈표 3-3〉 한국의 환경거버넌스(공공참여) 주요 제도 총괄표

구분	한국의 제도 현황	법적 근거
정보접근	공공정보의 공개제도 (사전정보공표, 원문정보공개 등)	공공기관의 정보공개에 관한 법률
	환경정보의 보급	환경정책기본법
	환경정보공개제도	환경기술 및 환경산업 지원법
	환경영향평가 절차 상 정보공개	환경영향평가법
	통합허가 관련상 정보공개	환경오염시설의 통합관리에 관한 법률
과정접근	공청회의 개최	행정절차법 및 각 개별법
	환경영향평가 절차상 설명회, 공청회 등	환경영향평가법
	주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송	지방자치법, 주민투표법, 주민소환법
사법접근	환경오염피해구제제도	환경오염피해 구제에 관한 법률
	환경분쟁조정제도	환경분쟁 조정법

- 사전적 및 사후적 접근에 대한 논의

한편 이러한 공공참여제도를 환경갈등이라는 관점에서 본다면, 정보접근과 과정접근은 최종적인 의사결정이 이루어지기 전에 시민들이 이를 알고 참여할 수 있도록 하는 사전적 접근인 반면 사법접근은 의사결정이 이루어진 이후의 사후조정을 위한 장치들로 볼 수 있다.

즉 사법접근으로 분류된 환경오염피해구제제도와 환경분쟁조정제도는 사후적 장치로, 피해구제의 절차적 어려움을 완화하여 발생한 환경피해를 효과적으로 구제한다는 면에서 의의가 있으나 이미 발생한 환경피해에 대한 사후적 접근이라는 한계가 존재한다.

한편 정보접근과 과정접근은 의사결정과 그로 인한 피해나 분쟁이 일어나기 전에 사전적으로 예방할 수 있는 사전적 장치로 볼 수 있다. 환경오염 상황이나 환경파괴 행위, 오염배

출기업의 주요 활동, 혹은 환경파괴를 수반할 가능성이 있는 개발사업 등에 대한 정보를 시민들이 미리 알고 이에 대처할 수 있도록 하는 정보공개제도와 개발사업이나 오염배출 행위 등에 대한 허가 시 공청회 등의 형식을 통해 주민들의 의견을 수렴하거나 주민투표 등 다양한 제도적 장치를 통해 정부의 의사결정에 직접 영향을 줄 수 있도록 함으로써 주민들에게 심각한 피해를 주거나 갈등을 유발할 만한 의사결정이 이루어지지 않도록 예방하는 것이다.

#### - 사례 분석

이행사례 분석에서는 환경시설의 입지와 주민투표를 둘러싼 경상남도 남해시와 강원도 삼척시의 두 사례를 살펴보았다. 환경피해의 우려가 있는 비선호시설의 입지 결정은 흔히 경제발전을 기대하는 찬성 측과 환경피해를 우려하는 반대측 간의 지역주민 간 갈등으로 번지는 경우가 많다. 최선의 의사결정과 이에 대한 지역주민들의 이해와 합의가 이루어지기 위해서는 입지에 관한 의사결정 전 충분한 정보공개와 의견수렴 및 주민참여가 이루어지는 것이 중요하다. 이를 실현하는 방식에는 여러 가지가 있겠으나, 한국에 도입되어 있는 주민투표제도를 활용한 사례를 살펴보았다. 주민투표제도는 앞서 제시한 오르후스 협약에 의한 구분 중 과정접근(public participation in decision-making process)에 해당한다.

남해시 화력발전소 사례의 경우에는 시의 유치신청 행위 이전에 의견수렴을 위해 주민투표제도를 활용하였고, 찬반 양측이 팽팽하게 대립하였음에도 불구하고 투표 결과에 따라 의사결정이 이루어져 더 이상의 갈등은 크게 번지지 않았다.

반면 삼척시 원자력발전소 사례의 경우는 시의 유치신청 이전에 주민들의 합의 형성이 충분히 이루어지지 않아 시의 유치신청과 중앙정부의 지정고시가 이루어진 후에도 여러 해 동안 극심한 갈등이 지속되었고, 결국 민간 주도의 주민투표를 실시하였지만 사안이 이미 국가사무로 넘어간 뒤라는 이유 등으로 주민투표의 결과가 효력을 발휘하지 못하였다.

한국의 주민투표제도는 정책결정에 주민들의 의사를 직접 물어 반영할 수 있는 직접민주주의적인 제도로, 지자체의 주요 의사결정에 활용할 수 있다. 남해시의 경우 의사결정 초기에 주민투표제도를 유용하게 활용하였던 반면, 삼척시의 경우 이 시기를 놓치고 갈등이 크게 번졌다.

## 제4장

# 중국의 환경거버넌스 및 공공참여 관련 제도 분석<sup>66)</sup>

### 1. 중국 환경 분야 대중참여 강화의 움직임

중국은 2012년 11월 열린 제18차 공산당 전국대표대회에서 ‘생태문명건설’을 경제, 정치, 문화, 사회사업과 함께 중국 사회주의 현대화의 중요한 구성요소로 제시하는 등 환경보호정책의 강화를 적극적으로 추진하고 있다. 또한, 환경보호 분야의 제도 혁신과 관리역량 강화를 위한 전략 중 하나로 “대중참여”의 강화를 적극적으로 추진하고 있다.

〈표 4-1〉에 나타냈듯이 최근 중국은 환경정책에서의 대중참여를 구체화하고 강화하는 다수의 입법 움직임을 보이고 있다. 2006년에는 「환경영향평가 실시시행 방법」을 공포하여 환경영향평가 절차에서의 대중참여를 구체화하였고, 2007년에는 「환경정보공개방법」을, 2010년에는 「환경보호 사회단체의 체계적인 발전을 위한 육성 및 지도지침 의견」을 공포하였다. 2014년 대폭 개정된 「환경보호법」은 정보공개와 대중참여에 관한 장(章)을 신설하였으며, 2014년과 2015년에는 각각 「환경보호 대중참여 추진에 관한 지도 의견」과 「환경보호 대중참여방법」을 공포하였다. 2012년에 공포된 환경영향평가 관련 두 개의 행정규칙에도 대중참여 관련 내용이 담겨 있으며, 2015년 개정된 「대기오염 방지법」에도 정보공개와 대중참여 관련 내용이 강화되었다. 또한 제3절의 이행사례 분석에서 볼 수 있듯이 지방정부 단위에서 이러한 대중참여 제도를 더욱 구체화하여 활발하게 운영하는 사례도 볼 수 있다.

66) 본 장은 중국 환경계획원 소속의 외부 연구진들이 작성한 원고를 바탕으로 발췌 및 일부 재구성하고, 관련 중국법규 및 기타 인용문헌을 근거로 일부 보완하여 작성하였다.

〈표 4-1〉 중국의 대중참여 관련 환경입법 주요사례

공포년도	법령명	비고
2006년	「환경영향평가 대중참여 임시시행 방법」	
2007년	「환경정보공개방법」	
2010년	「환경보호 사회단체의 체계적인 발전을 위한 육성 및 지도지침 의견」	
2012년	「환경영향평가 기술 가이드라인 총칙」	
2012년	「건설사업 환경영향평가서 요약본 작성에 관한 요구」 발표 공고	
2013년	「건설사업 환경영향평가 정부 정보공개 지침(시행)」 발행에 관한 통지	
2014년	「환경보호 대중참여 추진에 관한 지도 의견」	
2014년	「환경보호법」	정보공개와 대중참여에 관한 장(章) 신설
2015년	「환경보호 대중참여방법」	
2015년	「대기오염 방지법」	정보공개와 대중참여 강화

〈표 4-1〉은 최근의 활발해진 입법 움직임을 나타내지만, 중국 환경정책에서 대중참여의 법적 근거는 이보다 더 거슬러 올라간다. 중국의 환경보호업무가 시작되던 시기에 「환경보호법(시행)」은 총체적 원칙 중에서 중국 환경보호업무의 총체적 방침을 다음과 같이 규정했다.

“전면적으로 계획하고 합리적으로 구성하며 종합적으로 이용하고 해로운 것을 이롭게 하며 대중을 중심으로 모두가 함께 동참하여 환경을 보호하고 국민을 행복하게 한다.” (중국 「환경보호법(시행)」, 총칙 중)

또한 중국 「헌법」에는 “인민은 법률 법규에 따라 각종 방법과 형식을 통해 국가 사무를 관리하고 경제와 문화 사업을 관리하며 사회 사무를 관리한다.”라고 명시되어, 중국 국민이 환경자원보호에 참여하는 데 대한 헌법적 근거로서의 역할을 하고 있다.

1989년 공포된 중국의 「환경보호법(1989)」 제6조는 “모든 기관과 개인은 환경보호의 의무를 지니며 환경을 오염하거나 파괴하는 기관과 개인을 고발하고 기소할 권리가 있다.”라고 규정하여 환경감시 대중참여의 근거를 마련하였다.

이후 「국무원의 환경보호 및 가지 문제에 관한 결정」(1996)에서도 이를 더욱 구체화하여, “대중참여 메커니즘을 구축하여 사회단체의 역할을 함으로써 대중이 환경보호정책에 참여하고 각종 환경보호 법률과 법규를 위반하는 행위를 고발하도록 장려한다.”라고 규정했다. 또한, 「대기오염 방지법」과 「해양환경보호법」, 「수질오염 방지법」과 「환경소음오염 방지법」 등 환경보호 관련 법률과 법규, 규장(規章)에서도 관련 규정을 제정함으로써 “대중참여”의 합법성과 강제성, 필요성을 명확히 하고 중국 대중의 환경보호 참여에 관한 권리와 의무를 보장했다.

이처럼 대중참여 메커니즘은 지속적으로 체계화되고 있다. 하지만 관련 법률 조항이 원칙적이고 추상적이며 일부 규정은 실행가능성이 낮아 대중참여가 환경오염 사후처리 참여 등의 단순한 형태로 제한되고 있다. 대중의 참여과정을 보면 사후처리 감독에 편중되어 있고 사전예방을 위한 참여는 상대적으로 부족하다.

한편 환경문제에 관한 대중의 관심과 참여 욕구가 날로 커지면서 다양한 대중참여 방식이 확산되고 있다. 첫째는 대중이 정부와 직접 상호작용하는 것이다. 민원과 신고 등의 방식을 통해 지방정부에 환경개선에 관한 요구를 직접 전달하고, 지방정부는 대중에게 의무와 책임을 다하기 위해 환경오염기업 가동중단, 환경관리 투자 증액 등 도시의 환경문제 개선을 위한 조치를 취한다.

둘째는 대중이 상급 정부기관을 통해 지방정부와 간접적으로 상호작용하는 것이다. 민원과 신고 및 시위 등의 방식으로 상급 정부기관에 지방 환경문제에 관한 불만과 환경개선 요구사항을 직접 전달한다. 최근 몇 년 사이에 중국에 생겨난 ‘지구촌(地球村)’과 ‘자연의 친구(自然之友)’ 등 민간 환경보호단체들은 환경보호 대중참여의 핵심이자 모범사례로 떠오르고 있다. 민간 환경보호단체는 고소와 공익소송 등으로 환경법률의 시행을 촉진하고 정부 환경정책 참여와 의사표현을 통해 국가의 환경 권한을 견제한다. 지방정부의 이익, 단체의 이익, 개인의 이익이 충돌할 때 민간 환경보호단체의 참여도는 일반 대중보다 월등히 높다.

원명원(圓明園) 환경평가 사건이 그 전형적인 예이다. 2003년 8월 베이징의 고궁 중 하나인 원명원에서 진행되던 방수막 설치공사가 환경피해를 유발할 것이라는 우려가 제기되어 언론에 크게 보도되면서 사회적 논란이 되었다.<sup>67)</sup> 환경보호단체가 이 사건을 폭로하고 공표

67) China Daily(2015.4.12.) “Old Summer Palace Hits New Environmental Snag”

하면서 언론과 대중 및 소비자는 환경보호국, 임업국 등 정부 부처로 하여금 이 같은 공사의 환경보호 관련 규정위반 여부에 대한 조사를 계속하도록 할 주도권을 잡게 되었다.

하지만 중국의 민간 환경보호단체는 아직 초기단계에 있다. 단체의 수나 규모 면에서 대중참여제도가 잘 갖추어진 일부 선진국들과 비교가 어렵다. 활동범위 또한 대부분 소규모 환경보호활동이나 환경보호 관련 도서 및 잡지 발간, 신문과 TV, 인터넷 등 매체를 통한 환경보호 관련 지식 홍보 등에 국한되어 있을 뿐 정부의 환경보호정책 결정에 참여하지 못하고 있다. 즉, 환경보호 비정부조직의 최대 권한을 발휘하지 못하고 있는 것이다. 향후 더 많은 발전이 필요하다.

셋째, 각종 사회단체와 엘리트 학자들이 적극적으로 참여해 환경자문위원회를 구축하는 것이다. 2006년 중국은 ‘국가환경자문위원회’를 구성했다. 이 위원회는 싱크탱크형 자문위원회로 주요 환경정책과 관련하여 정부에 의견을 제시한다. 자문위원회는 대부분 환경 분야의 최고 전문가로 구성된다.

## 2. 환경거버넌스 관련 제도 분석

일찍이 1989년에 발표된 「환경보호법(1989)」 제6조는 “모든 기관과 개인은 환경보호의 의무를 지니며 환경을 오염하고 파괴하는 기관과 개인을 고발하고 기소할 권리가 있다.”라고 규정했다. 이는 중국 대중참여에 관한 기본조항으로, 대중이 환경관련 사건에 참여할 수 있는 권리를 부여한 것이다.

이후 2014년 4월 24일 제12차 전국인민대표대회 상무위원회 제8차 회의에서 「환경보호법」 개정안이 통과되어 2015년 1월 1일부터 시행되었다. 개정된 「환경보호법」에는 정보공개와 대중참여에 관한 장(章)이 포함되어 환경정보공개와 대중참여에 대해 규정하고 정부와 환경오염 배출기업에 대한 대중의 감독을 강화했다. 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 대중의 알 권리와 참여권, 감독권을 명확히 한다. 국민과 법인, 기타 단체가 법에 의거해 환경정보를 획득하고 환경보호에 참여하고 감독하는 권한을 규정한다. 각급 정부의 환경보호 주관부처와 기타 환경보호 감독·관리 업무기능을 담당하는 부처는 법에 의거해

(<http://www.china.org.cn/english/2005/Apr/125594.htm>, 검색일 2017.12.10)

환경정보를 공개하고 대중참여 절차를 개선함으로써 국민과 법인, 기타 단체의 환경보호 활동 참여 및 감독에 편의를 제공한다.

둘째, 중점오염배출기업이 주도적으로 공개해야 하는 환경정보를 명확히 하고 중점오염배출기업이 사실대로 주요 오염물질의 명칭과 배출방식, 배출농도와 총량, 초과배출 상황 및 오염방지설비 구축과 운영 현황을 공개하도록 하며 이에 상응하는 법적 책임을 규정한다.

셋째, 건설사업 환경영향평가에 관한 대중참여를 개선한다. 법에 의거해 환경영향보고서를 작성해야 하는 건설사업에 관해 건설업체는 보고서 작성 시 대중에게 상황을 설명하여 의견을 충분히 수렴해야 한다. 건설사업 환경영향평가 문서를 심사·비준하는 부처는 건설사업 환경영향보고서의 접수 시 국가기밀과 영업비밀 사항을 제외한 나머지를 전부 공개해야 한다. 건설사업이 대중의 의견을 충분히 수렴하지 않은 것으로 밝혀진 경우 건설업체가 책임지고 대중의견을 수렴해야 한다.

중국은 물과 대기, 소음, 고체 폐기물 등에 관한 환경보호법을 제정하면서 대중참여권을 보장하는 조항을 포함시켰다. 예를 들어 2015년 8월 29일 시진핑 국가 주석은 제31호 “주석령(主席令)” 서명을 통해 제12차 전국인민대표대회 제16차 회의에서 개정 통과한 「대기오염 방지법」을 공식적으로 발표했다. 이는 개정된 「환경보호법(2014)」 이후 처음 개정한 환경보호 개별 법률로, 2016년 1월 1일부터 시행되었다. 개정된 「대기오염 방지법」은 정보 공개와 대중참여를 더욱 강화했다. 22곳에서 환경정보의 공개와 발표를 요구했는데, 정부 심사의 결과를 공개하는 것뿐만 아니라 대기오염 기준과 배출 기준 제정 시 대중의 의견을 구할 것과 기준을 공개할 것, 무료 열람 및 다운로드를 제공할 것을 요구했다. 또한 성급 이상의 환경부처와 지방정부의 회담 약정 상황, 중점오염배출기업 명단, 중점지역 내의 대기 모니터링 정보와 오염원 분석 결과, 중대한 오염에 대한 긴급 대비책 등을 대중에 공개하도록 했다. 그리고 환경보호부처는 대중의 신고 편의성을 위해 신고 전화와 이메일 주소 등을 공개하고 법에 따라 신고처리 결과를 피드백해야 한다고 요구했다.

1984년 제정된 「수질오염 방지법」은 1996년과 2008년에 두 차례 개정되었다. 최근 「수질오염 방지법」 개정안(초안) 2차 심사본에 대해 2017년 6월 22일 제12차 전국인민대표대회 상무위원회 제28차 회의에서 심사가 요청되었는데, 이 개정안에도 정보공개와 대중참여에 관한 장(章)이 추가되었다. 표준계획 제정과 환경평가, 오염배출 허가의 세 가지 측면에

서 대중참여를 강화하고 대중신고제도를 강조했다. 환경보호 주관부처와 기타 수질오염 감독·관리 책임부처는 대중의 신고 편의성을 위해 신고 전화와 이메일 주소, 온라인 신고 플랫폼 등을 공표해야 한다. 또한, 수질오염과 수중 생태계 파괴, 사회 공공이익을 해치는 행위에 관해 인민검찰원과 법에 따른 일정 조건에 부합하는 사회단체는 인민법원에 고소할 수 있다.

일찍이 1996년 발표한 「국무원의 환경보호 몇 가지 문제에 관한 결정」(국무원 발표 [1996] 제31호)은 대중참여 메커니즘을 구축할 것을 명확히 규정하고 사회단체의 역할을 증시하며 환경보호업무에 대한 대중참여를 장려하고 있다. 신문과 라디오, TV 등 보도매체는 환경보호정책의 선진화 사례를 적시에 보도 및 표창하며 환경을 오염하고 생태를 파괴하는 위법행위를 공개적으로 폭로 및 비판해야 한다. 심각한 오염과 생태환경을 파괴하는 기관과 개인의 폭로를 통해 언론과 여론이 감독 역할을 하는 것이다.

환경보호 사회단체의 건강하고 체계적인 발전을 촉진하기 위해 자원절약형, 친환경형 사회 건설과정에서 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 환경보호부는 2010년 12월 10일 「환경보호 사회단체의 체계적인 발전을 위한 육성 및 지도 지침 의견」(환경보호부 발표 [2010] 제141호)에서 환경보호 사회조직의 육성 및 지도를 위한 기본원칙과 종합목표를 명확히 했다. 즉, 적극 지원하고 발전을 가속화하며 소통과 협력을 강화하고 법에 의거해 관리하며 체계적으로 지도하여 환경보호 사회단체가 건강하고 체계적으로 발전할 수 있도록 적극 육성 및 지원하고, 각급 환경보호부처와 환경보호 사회단체의 상호작용의 선순환을 촉진하며, 환경보호 사회단체가 환경보호 관련 업무에서 역할을 발휘하도록 하는 것이다. 또한 제12차 5개년 계획 시기 동안 전국적으로 자원절약형과 친환경형 사회, 생태문명건설, 지속 가능한 발전전략에 맞는 지위가 확실하고 기능이 전면적이며 역할이 명확한 환경보호 사회단체 체계를 형성하도록 계속 힘쓰고 이를 통해 환경보호사업과 사회경제의 조화로운 발전을 추진하는 것이다.

2014년 5월 22일 환경보호부가 발표한 「환경보호 대중참여 추진에 관한 지도 의견」(환경보호부 [2014] 제48호)(이하 ‘의견’)은 새롭게 개정된 「환경보호법」이 통과된 이래 처음으로 환경보호 대중참여 내용에 대해 구체적으로 규정한 정부 문서이다. ‘의견’은 “경로를 원활하게 하고 대중의 감독을 수용하며, 법에 의거해 체계적, 이성적, 효과적이며, 평등하고

자원(自願)에 의하며 공익을 우선한다”는 환경보호 대중참여에 관한 3대 기본원칙을 확립했고, 전면적으로 환경보호에 참여하는 사회활동체제를 적극적으로 구축할 것을 제안하면서 대중참여 주체의 확장성을 보장했다. 또한 ‘의견’에서는 5대 주요 과제를 제시했는데, (1) 홍보인력 동원 확대, (2) 환경정보 공개 추진, (3) 대중의 표현 및 소통 채널 원활화, (4) 법률·법규 개선, (5) 환경보호 사회단체에 관한 지원 강화가 그것이다. 이 밖에 ‘의견’은 환경 법규와 정책 마련, 환경정책 결정, 환경감독, 환경영향평가, 환경홍보교육 등 대중참여 중점 분야를 명확히 했다. 이 5대 분야는 오늘날 대중의 관심이 가장 높고 영향력이 크며 대중의 생산생활과 밀접한 분야인 점에서 환경보호 대중참여 우선 강화 분야로 선정되었다.

당과 국가의 환경보호 대중참여에 대한 요구를 이행하고 대중의 질 높은 생태환경에 대한 기대와 환경보호업무 참여 욕구에 부응하기 위한 목적으로 중국 환경보호부는 2015년 7월 13일 「환경보호 대중참여방법」(환경보호부 령 제35호)(이하 ‘방법’)을 발표했다. 이는 새로 개정된 「환경보호법」 시행 후 최초로 제정된 환경보호 대중참여에 관한 부처 규정이다. ‘방법’에서는 의법(依法), 체계화, 자원(自願), 편의성이라는 대중참여원칙을 강조함으로써 법에 의거한 국가통치와 환경사회 관리 강화를 전면적, 유기적으로 결합시키고 생태환경 보호에 관한 대중의 알 권리와 참여권, 표현권, 감독권을 충족시키기 위해 노력했으며, 사회주의 민주법제의 참여 메커니즘을 구현했다. 또한 환경보호 주관부처가 의견 자문, 설문조사, 좌담회와 심의회, 좌담회 개최 등의 방식으로 대중이 참여하는 환경보호활동을 펼칠 수 있다고 명시하고 각종 참여방식에 관해 상세히 규정했다. ‘방법’은 환경보호 대중참여를 제도적으로 보장함으로써 환경보호업무에서 대중참여의 역할과 분량을 더 확대시켰다.

#### 가. 정보접근(access to information)

2007년 중국 정부는 「환경정보공개방법(시행)」(환경보호총국 령 제35호)을 발표하고 2008년 5월부터 정식 시행했다. 이 방법은 환경정보 공개 범위와 방식, 절차 및 감독과 책임 관련 요구를 명확하게 했다. 법규 측면에서 대중이 필요로 하는 환경정보를 적시에 정확하게 얻을 수 있도록 하여 더 넓은 차원의 환경보호 대중참여의 기반을 제공하였다.

### 1) 환경상태의 공개

「환경보호법」(2014) 제54조에 따라 “국무원 환경보호 주관부서는 국가 환경질량, 중점 오염원 모니터링정보와 기타 중대한 환경정보를 통일적으로 발표”하며, “성급 이상 인민정부 환경보호 주관부서는 환경상황공보를 정기적으로 발표”하도록 하고 있다. 또한 “현급 이상 인민정부 환경보호 주관부서와 기타 환경보호 감독관리직책이 있는 부처는 법에 따라 환경질량, 환경관측, 돌발적 환경사고, 환경행정허가, 행정처벌, 오염배출비용 징수 및 사용 상황 등의 정보를 공개”해야 한다.

### 2) 배출업체 및 위반자의 정보공개

「환경보호법」 제55조에 따라 중점오염배출업체는 주요 오염물질의 명칭, 배출방식, 배출 농도와 총량, 기준 초과 배출상황, 오염방지시설의 설치 및 운영 상황을 공개하여야 하며, 이를 통해 “사회의 감독을 받도록” 하고 있다. 또한 제54조에 따라 기업의 환경법 위반 정보를 사회신용파일에 기록하고 법률위반자 목록을 공개하도록 하고 있다.

오염매체별 개별법에서도 구체적인 정보공개 규정을 두고 있다. 2015년 개정된 「대기오염 방지법」에서는 22곳에서 환경정보 공개와 발표를 요구했는데, 정부심사의 결과를 공개할 것뿐 아니라 대기오염기준과 배출기준 제정 시 대중의 의견을 구할 것과 기준을 공개할 것, 무료 열람 및 다운로드를 제공할 것을 규정했다. 또한 성급 이상의 환경부처와 지방정부의 회담 약정 상황, 중점오염배출기업 명단, 중점지역 내의 대기 모니터링정보와 오염원 분석 결과, 중대한 오염에 대한 긴급대비책 등을 대중에 공개하도록 했다.

### 3) 환경영향평가서의 공개

「환경보호법」 제56조에 따라 “건설사업 환경영향평가서 심사비준의 책임부처는 건설사업 환경영향보고서를 접수한 경우 국가기밀과 상업기밀과 관련된 사항 외에는 전문을 공개해야” 한다.

### 4) 기타

이밖에 「방사성 오염 방지법」 제5조와 「청결 생산 촉진법」 제10조, 제17조 등에도 환경 정보공개에 관한 명확한 규정이 있다.

## 나. 의사결정 과정에의 접근(access to process)

### 1) 행정법상의 대중참여

환경정책에 관련된 행정절차상 대중이 참여할 수 있는 근거는 모든 행정절차를 규율하는 행정법에서 찾을 수 있다. 즉 「입법법」과 「행정허가법」에서 각각 입법 과정에서의 대중참여와 주요 행정허가 절차에서의 공청회 개최를 보장하고 있으며, 이 같은 원리가 환경행정 절차에도 준용된다고 볼 수 있다.

2000년에 시행된 「입법법」 제5조는 입법 과정에서 인민이 각종 방법과 형식을 통해 입법 활동에 참여할 수 있도록 보장해야 하고, 제58조는 행정 법규의 제정과 관련하여 대중이 참여하는 절차가 있어야 한다고 명시했다. 이 두 조항이 중국의 대중이 입법절차에 참여하는 근거규정의 역할을 한다. 또한 「행정허가법(2004)」 제46조는 행정기관은 공공의 이익이 결부된 주요 행정허가와 관련하여 공청회를 열어야 하고, 제47조는 타인의 중대 이익과 결부된 행정허가와 관련하여 공청회를 열어야 한다고 명시했다.

### 2) 환경영향평가 절차상의 참여

환경 분야에서는 특히 환경영향평가제도상 대중참여의 방법과 절차가 구체적으로 명시되어 있다.

2002년에 제정한 「환경영향평가법」은 2016년 개정을 통해 환경업무에 관한 대중참여 부분을 더 상세하게 서술했다. 첫째, 관련 기관과 전문가, 대중이 적합한 방식을 통해 환경영향평가에 참여하도록 지원한다. 둘째, 건설사업을 할 때는 환경에 미칠 영향에 관해 환경영향보고서를 작성해야 한다. 건설업체는 국가가 규정한 기밀을 제외한 건설사업의 환경영향보고서를 비준 요청하기 전 심의회와 공청회, 또는 다른 방식을 통해 관련 기관과 전문가, 대중의 의견을 구해야 한다. 건설업체가 비준 요청한 환경영향보고서에는 관련 기관과 전문가, 대중 의견에 관한 채택 사유와 미채택 사유가 첨부돼야 한다.

2006년 국가환경보호총국에서 발표한 「환경영향평가 대중참여 임시시행 방법」(환경보호 총국 발표 [2006]호 문서)는 환경영향평가에 관한 대중참여를 전문적으로 다룬 체계적인 문서로, 대중참여 권리의 범위와 구체적인 절차를 설명하여 환경영향평가에서의 대중참여를 구체화하는 데 기여하였다.

또한 계획에 대한 환경영향평가작업 강화를 위해 2009년 8월 12일 국무원 제76차 상무 회의에서 「계획 환경영향평가 조례」(국무원령 제559호)가 통과되었고 2009년 10월 1일부터 정식으로 시행되었다. 해당 조례는 다음의 사항을 명확하게 규정했다. 첫째, 계획 초안을 비준 요청하기 전에 공개적으로 관련 기관과 전문가, 대중에게 보고서에 관한 의견을 구해야 하며, 이는 설문조사와 좌담회, 심의회, 공청회 등의 형식을 취할 수 있다. 둘째, 관련 기관 및 개인의 환경영향평가 결과가 큰 차이를 보일 경우, 작성기관은 심의회와 공청회 등 형태로 더 깊이 논의해야 한다. 셋째, 작성기관은 최종적으로 보고서 비준 신청 시 대중 의견 채택 여부와 그 사유를 첨부해야 한다.

2012년 시행된 「환경영향평가 기술 가이드라인 총칙」(HJ2.1-2011)은 환경평가 대중참여를 구체화한 규정으로, 다음의 사항들을 실천해야 한다고 규정했다. 첫째, 전 과정 참여, 즉 대중참여는 환경영향평가작업의 전 과정을 아울러야 한다. 둘째, 참여 대중의 광범위성과 대표성을 충분히 고려하고 참여대상에 건설사업의 직·간접적 영향을 받는 관련 기업과 비영리기관, 사회단체, 비정부조직, 시민, 전문가와 대중 등을 포함시킨다. 셋째, 실제 요구와 구체적 조건에 따라 설문조사와 좌담회, 심의회, 공청회 및 기타 형식을 포함한 한 가지 또는 다양한 형식을 취할 수 있다. 넷째, 대중이 상황을 알고 있는 경우 대중에게 건설사업에 관한 정보를 고지해야 한다. 다섯째, 모든 의견을 철저하게 분석하고 채택 여부 및 사유를 설명해야 한다.

같은 해 8월, 환경보호부는 “「건설사업 환경영향보고서 요약본 작성에 관한 요구」 발표 공고”(2012 제51호 공고)를 발표하며 건설사업보고서와 관련한 다음의 사항을 명확히 규정했다. 첫째, 비준 요청 시에는 환경영향보고서의 주요내용 요약과 대중참여에 대한 내용의 전문이 포함된 보고서 요약본을 제출해야 한다. 둘째, 합법성과 유효성, 대표성, 진실성 등의 측면에서 대중참여를 요약하여야 한다. 이를 통해 대중참여를 중시하고 있음을 알 수 있다.

환경영향평가 정보공개 강화로 환경평가의 대중참여를 끌어내고 대중의 환경권익을 보호하기 위해 환경보호부는 2013년 11월 15일 “「건설사업 환경영향평가 정부 정보공개 지침(시행)」 발행에 관한 통지”(환경보호부 [2013] 제103호)를 발표해 다음의 사항을 명확하게 요구했다: “건설업체는 환경보호 주관부처에 건설사업 환경영향보고서와 표를 제출하기 전에 법에 의거해 건설사업 환경영향보고서와 표에 관한 전체 정보를 자발적으로 공개하고

환경영향보고서와 표 전문을 제출할 때는 삭제한 국가 기밀과 비즈니스 기밀 관련 내용과 삭제 근거, 이유를 첨부해야 한다. 환경보호 주관부처는 건설사업 환경영향보고서와 표를 받을 때 설명보고서를 심사하고 법에 의거해 환경영향보고서와 표의 전체 정보를 공개해야 한다.” 이는 법률 차원에서 건설사업 환경영향평가 문서 공개에 관한 세칙과 사업 준공검사 단계에서의 사업의 정보공개를 규정한 것이다.

#### 다. 사법절차에의 접근(access to justice)

사법절차에의 접근(access to justice) 보장이라는 측면에서, 최근의 중국 환경법에서는 대중신고 제도의 강화가 두드러진다. 즉 관계당국이 아닌 일반 대중에게 환경오염행위에 대한 신고권한을 부여하고, 신고를 쉽게 할 수 있도록 하는 각종 편의를 제공하고 있다. 물과 대기, 소음, 고체 폐기물 등 각 매체별 환경법에 대중감시 및 신고에 대한 조항이 포함되었다.

예를 들어 2015년 개정 통과된 「대기오염 방지법」에 따르면 환경보호부처는 대중의 신고편의성을 위해 신고 전화와 이메일 주소 등을 공개하고 법에 근거해 신고처리 결과를 피드백해야 한다고 규정하였다. 2017년 6월 22일 심사에 상정된 「수질오염 방지법」 개정안(초안) 2차 심사본도 환경보호 주관부처와 기타 수질오염 감독관리 책임부처에 유사한 신고편의성 증대 규정을 포함하고 있으며, 또한 수질오염과 수중 생태계 파괴, 사회 공공 이익을 해치는 행위에 관해 인민검찰원과 법에 의거해 조건에 부합하는 사회단체는 인민법원에 고소할 수 있도록 하고 있다.

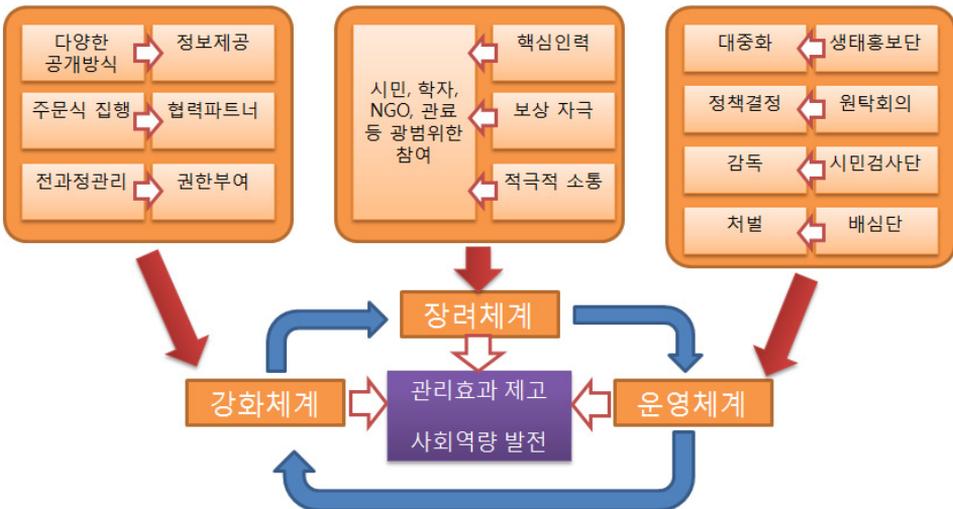
「고체 폐기물 환경오염 방지법」 제9조와 「환경소음 오염방지법」 제7조에서도 모든 기관과 개인은 환경오염을 일으킨 기관과 개인을 고발하고 고소할 수 있는 권리가 있다고 규정했다.

### 3. 중국의 환경거버넌스 공공참여 관련 사례

본 절에서는 환경거버넌스와 공공참여에 관련한 중국 제도의 실제 이행사례로서 자싱(嘉興)시와 장쑤(江蘇)성 지방정부의 공공참여 강화 사례를 소개한다. 이들은 국가 차원에서 도입된 제도를 지방정부 차원에서 더욱 구체화하여 운영하고 있는 사례로, 중국의 대중참여 정책이 실제 어떤 모습으로 이행되고 있는지 구체적으로 알 수 있다.

#### 가. 자싱(嘉興)시의 대중참여 환경관리체계

2007년 환경보호 자원봉사자 서비스 본부가 설립된 이후, 저장성 자싱(嘉興)시 시정부는 적극적으로 “환경 민주화”를 추진해 대중참여와 환경관리를 적극적으로 유도했으며, 실질적인 노하우를 쌓고 사회의 주목을 받아 대중참여 환경관리의 모범사례인 “자싱모델”로 불리고 있다. 자싱시의 대중참여 모델의 특징은 대중이 환경보호사업 전반에 걸쳐 전국적으로 참여했을 뿐 아니라 왜 참여하는가, 무엇에 참여하는가, 어떻게 대중의 효과적인 참여를 유도할 것인가의 3대 기본 난제에 대한 답을 제시한 것이다.



〈그림 4-1〉 “자싱모델”의 구조

### 1) 대중참여 장려체계

#### - 보상을 통한 대중참여 유도:

자싱시는 「자싱시 환경오염 신고 장려법」을 마련해 기업의 오염행위에 대한 신고를 장려하는 제도를 더욱 강화했다. 예를 들어 전화로 7종의 수환경 위법행위에 대해 신고하면 사실 여부 확인 후 500~3,000위안의 포상금을 제공했다. 또한, 매년 “생태 자싱의 선구자”, “환경보호 풍운아”를 선발해 환경보호에 크게 기여한 시민에게 표창과 포상금을 수여했다.

#### - 핵심인력을 통한 대중참여 유도:

자싱시 정부는 환경관리 관련 부처의 여러 퇴직간부와 원로당원을 모집하고 이들을 주축으로 대중참여를 이끌어냈다. 정서적 동질감으로 맺어진 관계와 공동의 염원을 토대로 형성된 관계망을 통해 사회 핵심인력은 실질적인 행동으로 주변에 영향을 미쳤고, 환경보호 실천활동에 참여를 이끌었다. 예를 들어 자싱은 2011년부터 “십백천만(十百千萬)” 사업을 실시했는데, 이는 10명의 환경보호 핵심인력, 즉 환경보호와 공익활동에 열정적이며 일정 수준의 영향력과 활동력, 리더십을 갖춘 대중참여의 핵심층과 100명의 환경보호에 적극적인 인력, 즉 환경보호 공익활동에 자주 참여할 수 있는 대중참여의 집결층, 그리고 1,000명 이상의 환경보호 자원봉사자, 즉 공익활동에 관심을 가지고 참여하는 대중참여의 참여층을 의미한다.

#### - 적극적인 소통을 통한 대중참여 유도:

자싱시 정부는 환경관리에 적극적으로 참여하는 대중과 원활하게 소통했고, 대중과의 약속을 적극적으로 이행했다. 이로써 대중은 존중받는 느낌을 가지게 되었고 상호 신뢰가 형성되었다. 또한 정부는 환경보호 감독원들을 통해 대중이 관심 있는 환경보호사업을 공모해 대중이 자신의 취향에 따라 참여 항목 및 시간을 선택할 수 있도록 했다. 이런 식으로 맞춤형 참여를 유도해 대중참여도를 높였다.

## 2) 대중참여 운영체계

### - “생태문명 홍보단”을 통한 환경보호 대중화:

2011년 자싱시는 ‘생태문명 홍보단’을 공개모집하여 운영했다. 이들은 연 100회가량 마을, 기업, 학교, 지역을 대상으로 생태문명 및 환경보호 지식을 널리 홍보하는 역할을 수행하였다. 공개모집으로 선발된 생태문명 홍보단은 환경보호사업에 열정적이고 환경보호 지식이 풍부하며 말재주가 좋은 사람들로 구성되었다. 사회 저변에서 모인 환경단원들은 자신의 경험을 바탕으로 대중에게 기본적인 환경보호 지식을 전파하였고, 환경보호에 대한 주민의 공감대를 형성했다.

### - 원탁회의제도를 활용한 환경보호정책 결정:

자싱시는 평등, 민주, 대화를 기본 원칙으로 정부관료, 시민대표, 지역주민대표, 전문가, 기업, NGO와 함께 공동으로 정책 수립, 사업 심의, 계획 심사 등 환경 관련 이슈에 대해 협상하고 정책을 결정하는 사업 승인 원탁회의를 마련했다. 환경용량의 한계와 자원수용력이 낮다는 이유로 투자 규모 100억 위안의 사업이 원탁회의에서 부결된 사례가 있었는데, GDP를 둘러싼 중국 지방공무원의 승진경쟁체제<sup>68)</sup>하에서 규모가 큰 투자사업이 부결된 것은 민주적인 정책 결정 기조 형성과 대중참여의 신뢰 향상에 매우 큰 영향을 주었다.

### - “시민 검사단”을 통한 환경보호 관리감독:

2008년 자싱시는 “시민 검사단”을 결성했고 「자싱 시민 환경보호 검사단 조직관리 방법」을 마련해 이를 제도적으로 뒷받침했다. 시민 검사단은 각종 사업의 공청회에 참석할 뿐 아니라 환경신용이 낮은 기업이 낙후된 환경을 개선해 신용을 회복하는 사업의 검사 업무를 맡아 관리감독을 하고 있다. 환경신용이 불량한 기업의 신용 회복에 발언권을 갖는 것이다. 그 밖에도 자싱시 정부는 「환경보호 신용불량기업 공시관리법」, 「기업 환경행위 신용등급 평가 실시법」을 시행해 환경 신용불량기업이 공식적으로 사과하고 환경오염 개선을 약속하는 방식으로 자율규제를 강화하도록 했다. 또한 은행 신용대출 관리감독 및 언론과 대중의 참여를 통해 해당 기업의 환경오염 개선 과정을 관리감독하도록 했다.

68) “晋升锦标赛模式”(promotion tournament). 중국의 지방공무원들이 GDP를 둘러싼 토너먼트식 승진 경쟁을 벌이는 인센티브 구조가 중국의 눈부신 경제성장의 비결이라고 설명하는 周黎安(2007)의 논문 참조.

- 환경보호 관련 처벌:

자싱시는 ‘처벌 배심단’을 통해 제3자의 입장에서 법을 위반한 기업과 환경법 집행기관의 대립과 정서적 충돌을 완화시켰다. 환경보호사업에 열정적이고 환경보호 및 법률적 지식을 갖춘 대중을 공개적으로 모집해 “환경 법관”으로 임명했는데, 이들은 환경보호 행정처벌 사안의 법률 적용조항, 자유재량, 개선방안, 처벌액수 등에 대해 발언권을 갖는다. 배심단원은 관련 기업 현장에 방문하여 상황을 파악하고 현실적인 의견을 통해 환경보호부처의 최종적인 처벌에 중요한 근거를 제시한다.

3) 대중참여 강화체계

- 정보제공:

자싱시는 오염원 환경관리감독 정보 및 기업의 자가관리감독 결과 등 대중이 관심을 갖는 정보를 공식 홈페이지에 집중적으로 게재하고 공식 홈페이지의 “대중참여” 게시판에 환경관리 대중참여에 대한 핫이슈를 게시한다. 매달 1일과 15일을 국장의 민원처리일로 지정하고 환경보호국장이 실명으로 웨이보에 오염사건의 처리 현황을 실시간으로 보고한다. 또한 전국 최초로 “환경보호 모바일 신문”을 창간하고 환경보호 공식 위챗<sup>69)</sup>을 개설했으며, 인터넷에는 “시민 검사단”, “환경보호 자원봉사자 활동”, “12369 온라인 신고센터”, “환경보호 관점” 등의 게시판을 개설해 대중이 ‘참여하고, 신고하고, 평가할 수 있는’ 온라인 상호교류 플랫폼을 마련했다.

- 협력 파트너:

환경관리의 주체인 대중은 더 이상 고객이 아닌 정부와 협력하는 이해관계자로 보고 있다. 자싱시의 “주문식” 환경보호법 집행, 즉 대중이 기업을 무작위로 지명해 조사하고, 환경부처 및 언론과 전문적으로 법을 집행하는 방식으로 행정부처의 투명성과 공신력을 높이는 동시에 시민, 기업, 정부 간의 환경관리 협력을 강화시켰다.

---

69) 위챗(WeChat) 혹은 웨이신(微信)은 중국의 모바일 메신저 서비스이다.

- 권한 부여:

자싱시는 시민대표를 공개모집, 선발해 환경오염기업의 처벌 여부와 건설사업의 비준에 대한 “부결권”을 부여했고, 오염개선기업을 검사하는 데에 “지명권”을 부여해 환경법 집행의 공개적 관리감독을 강화했다. 또한 처벌 배심단에게는 오염기업의 환경행위 처벌에 대한 “표결권”을 부여했다. 대중은 이에 참여해 역량을 발휘함으로써 자신의 합법적 권리를 수호할 수 있게 되었고, 정부 부처는 대중참여를 통해 관리가 어려웠던 문제를 해결할 수 있게 되었다. 또한 기업은 사회적 책임을 더욱 잘 이행함으로써 공동의 발전을 도모할 수 있게 되었다.

#### 나. 장쑤(江蘇)성 환경보호 대중참여방법

장쑤(江蘇)성은 대중참여 환경보호정책과 관련하여 환경보호 원탁대화 메커니즘의 대대적인 확산을 통해 대중들이 환경 공공업무관리에 체계적으로 참여할 수 있도록 했다. 연속 5년간 환경 홍보교육주간 활동을 전개하면서 환경보호 사회단체 연맹을 확대했다. 장쑤성 전체의 환경보호 사회단체연맹의 회원단체는 현재 24개로 증가했고 국가 환경보호 과학교육기지가 9개가 설립되면서 전국 1위가 되었다.

2016년 11월 28일 장쑤성 환경보호청은 「장쑤성 환경보호 대중참여방법(시행)」(이하 ‘방법’)을 발표하고 2017년 1월 1일부터 시행했다. ‘방법’은 총 28개 조항으로 구성되었으며 환경보호 기본법을 기초로 하여 대중참여의 범위와 경로를 확대하고 대중참여 형식을 명확하게 규정하여 대중이 환경보호업무에 적극 참여할 수 있도록 했다.

##### 1) 환경보호 전 과정의 대중참여 실현

장쑤성이 발표한 ‘방법’은 환경보호 대중참여의 범위를 더 명확하게 규정했는데, 그 내용은 다음과 같다: (1) 환경관련 정책과 계획 수립, (2) 중점오염배출기업의 주요 오염물질배출 현황과 오염방지설비 건설, 운영/현황 감독, (3) 환경보호 공공업무에 대한 여론 및 사회 감독, (4) 환경오염과 생태파괴 등 사회 공공이익을 해치는 행위에 대한 환경 공익 민사소송 전개, (5) 환경보호 홍보교육과 사회 실천, 자원봉사, 공익활동 등 기타 사항.

## 2) 대중참여 형식의 세분화

대중이 참여하는 건설사업 환경영향평가는 대중참여 원칙을 구체화하고 실현하는 중요한 활동이다. 하지만 이행하는 과정에서 대중참여는 허울뿐인 경우가 종종 있기 때문에 대중참여에 관한 더 명확하고 효과적인 법률규정이 필요하다. 「환경보호법」은 법에 의거해 환경영향평가서를 작성해야 하는 건설사업에 대해 건설업체는 평가서 작성 시 사업의 영향을 받게 될 대중에게 상황을 충분히 설명하고 의견을 수렴해야 한다고 규정한다.

장쑤성이 발표한 ‘방법’ 제8조는 “환경보호 주관부처는 법률과 규칙에 의거해 환경영향평가 문서와 심사 및 평가 예정인 의견 및 관련 정보를 자발적으로 공개하고, 좌담회, 전문가 심의회, 공청회 등 방식을 통해 대중의 환경관리에 관한 합리적 의견과 제안을 듣고 적절한 방식으로 피드백해야 한다”고 규정한다. ‘방법’은 대중참여조직의 형식을 세분화하고 국제적으로 통용되는 의견수렴 형식과 절차 도입을 통해 대중이 충분히 의견을 제시하여 대중참여가 실효를 거둘 수 있도록 하였다. 또한 대중참여의 수준에 관한 요구도 포함되었다.

## 3) 대중참여 경로 개발 및 확대

과거 일부 주요 사업에서 정보를 공개하여 대중의 의견을 수렴할 때, 대중이 직관적인 정보를 열람했으나 정보전달 의도를 정확하게 파악하지 못하거나 사업실행 후 실제 생활에 어떠한 영향을 미치게 될지 예상하지 못하는 경우가 있었다. 이와 관련하여 ‘방법’ 제13조와 14조에서는 다음과 같은 특별 규정을 두었다. “법규와 정부 규장 초안 작성 단계에서 환경보호 주관부처는 관련 공식 웹사이트에서 의견을 공개 수렴하고 초안에 대해 설명해야 한다.”, “본 규정에 따라 의견을 공개 수렴할 경우, 대중은 공표된 시간과 절차, 방식 등에 따라 의견을 제시해야 한다. 환경보호 주관부처는 합리적인 의견을 채택하고 채택되지 못한 의견에 대해서는 원인을 설명해야 한다.” 이처럼 ‘방법’에서는 환경보호 주관부처가 의견을 공개 수렴할 경우, 관련 사항에 대한 기본 상황 설명을 통해 대중의 의견을 수렴하는 목적과 의의를 알리고 의사를 표현할 수 있게 하도록 했다. 또한 대중이 제안한 의견 중 채택되지 못한 의견에 대해서는 적시에 설명하여 대중의 관심에 응답하도록 했다.

#### 4. 소결 및 시사점

최근 중국은 ‘생태문명건설’을 주요 국가목표 중 하나로 제시하는 등 환경보호정책의 강화에 힘쓰고 있으며, 환경보호 분야의 제도 혁신과 관리역량 강화를 위한 전략 중 하나로 대중참여의 강화를 적극 추진하고 있다.

환경정책에서의 대중참여 강화에 관한 입법 움직임도 활발하여, 「환경영향평가 임시시행 방법」(2006)에서 환경영향평가 절차에서의 대중참여 절차를 구체화하였고 「환경정보공개 방법」(2007)으로 정보공개 범위, 방식, 절차, 감독, 책임을 명확히 하였고, 그 외에도 대중참여 및 정보공개에 관한 다수의 행정지침과 법령개정이 있었다. 2014년 「환경보호법」이 대폭 개정되면서 “정보공개와 대중참여”에 관한 별도의 장(章)이 신설되어, 중국 환경 분야에서 대중참여에 얼마나 무게를 두고 있는지 알 수 있다. 「환경보호 사회단체의 체계적인 발전을 위한 육성 및 지도 지침 의견」(2010), 「국무원의 환경보호 몇 가지 문제에 관한 결정」(1996) 등에서는 환경보호를 위한 언론과 사회단체의 역할도 법적으로 보장되어 활성화되고 있다.

〈표 4-2〉 중국의 환경거버넌스(공공참여) 주요 제도 총괄표

구분	중국의 제도 현황	법적 근거
정보접근	환경상태의 공개, 배출기업 정보공개 등	환경보호법
	각 매체법상 정보공개와 발표	대기오염방지법, 방사성 오염 방지법, 청결 생산 촉진법 등
	환경영향평가 절차상 정보공개	환경보호법, 환경영향평가법
과정접근	입법과정 및 주요 행정허가 절차상 공청회 개최 등	입법법, 행정허가법
	환경영향평가 절차상 대중참여	환경영향평가법 및 관련 조례, 지침 등
사법접근	대중의 신고 및 고소·고발 권한	대기오염 방지법, 고체폐기물 환경오염방지법, 환경소음 오염방지법 등

중국의 관련 제도들을 오르후스 협약에서 제시된 정보접근, 과정접근, 사법접근의 틀로 구분하여 분석하였다. 정보접근 측면에서 환경정보의 공개범위와 절차, 책임 등을 규정한

「환경정보공개방법」이 2007년 공표되었고, 「환경보호법」에서 환경상태에 관한 모니터링 결과를 중앙 및 지방정부가 정기적으로 발표하도록 하고, 중점오염배출업체의 배출 및 위반 정보를 공개하며, 환경영향평가를 공개하는 등의 정보공개규정들을 시행하고 있다.

과정접근 측면에서는 「입법법」과 「행정허가법」상 주요 결정에 대한 공청회 개최가 규정되어 있고, 특히 환경영향평가 절차에서 공청회를 비롯한 대중참여 절차가 구체화되어 있다. 「환경영향평가 대중참여 임시시행 방법」, 「계획 환경영향평가 조례」, 「환경영향평가 기술 가이드라인 총칙」, 「건설사업 환경영향보고서 요약본 작성에 관한 요구」 등에 걸쳐 대중참여의 절차와 방법이 구체적으로 제시되어 있다.

사법접근의 측면에 있어서 중국의 최근 제도적 변화는 대중신고제도의 강화가 두드러진다. 즉 관계당국이 아닌 일반 대중에게 환경오염행위에 대한 신고권한을 부여하고, 신고를 쉽게 할 수 있도록 하는 각종 편의를 제공하고 있다. 물과 공기, 소음, 고체 폐기물 등 각 매체별 환경법에 대중감시 및 신고에 대한 조항이 포함되었다.

중국 제도의 이행사례는 지방정부 차원에서 대중참여를 구체적으로 이행하고 있는 저장성 자싱시와 장쑤성의 사례를 소개하였다. 자싱시의 경우 표창과 포상금을 활용한 대중신고의 활성화, 원탁회의제도를 활용한 의사결정예의 참여, 환경법 위반 시의 처벌 판정 등 대중참여의 범위가 매우 폭넓으며, ‘생태문명 홍보단’을 활용한 대중홍보 및 인식개선 활동, 관련 인력의 양성 및 조직화, 대중과의 소통 등에도 노력을 보여 종합적인 접근을 취하고 있는 것으로 보인다. 시민대표를 공개모집하여 오염기업의 처벌 판정, 건설사업 비준 등의 절차에서 발언권을 부여함으로써 대중참여의 실효성을 높였고, ‘생태문명 홍보단’, ‘시민 검사단’, ‘십백천만 사업’ 등 지방정부가 주도적으로 시민들을 조직화하여 환경보호 및 인식개선 활동에 참여하도록 독려하는 것도 하나의 특징이다.

## 제5장

### 결론 및 시사점

#### 1. 연구내용의 요약 및 시사점

본 연구는 제21차 한·중 환경협력공동위원회(16.11.23, 서울)에서 채택된 한·중 환경협력사업의 일환으로, 환경거버넌스 및 공공참여와 관련한 한국과 중국의 제도 현황을 분석하고 실제 이행사례를 분석하는 연구를 공동으로 수행함으로써 정책적 시사점을 찾고 양국 간의 협력과제를 도출하고자 하였다.

환경정책에서의 거버넌스와 공공참여를 강화할 필요성으로는 다양한 관점과 정보의 활용을 통한 환경정책의 질적 향상, 이해관계자와 시민의 참여 강화를 통한 민주주의적 가치의 증진, 그리고 공공갈등의 예방 등을 들 수 있다. 양국의 제도 분석을 위한 틀로는 환경정책의 공공참여에 관한 오르후스 협약(Aarhus Convention)에서 제시된 정보접근, 과정접근, 사법접근의 틀을 활용하여, 양국의 환경정책 시민참여 활성화 제도를 이 세 가지로 크게 구분하였다. 또한 환경갈등의 사후적 관리보다 예방이 우선이라는 측면에서 사전적 접근과 사후적 접근을 구분해 보았다.

한·중 양국의 관련 제도를 총괄적으로 살펴본 결과, 환경거버넌스와 공공참여에 관한 관점과 접근방식의 차이를 느낄 수 있었다. 한국의 경우 환경거버넌스 제도 도입의 주요 동인은 80~90년대부터 더욱 강해진 민주화와 지방자치의 열망, 그리고 90년대 이후 심각한 사회문제가 된 환경갈등의 예방이었다고 볼 수 있을 것이다.

지방자치와 참여민주주의의 강화를 위해 「지방자치법」상 주민투표 등의 직접 참여제도가 도입되었고, 행정의 투명성 향상을 위한 「정보공개법」의 시행으로 공공정보의 공개범위가 대폭 넓어졌다. 이러한 제도는 환경 분야에 국한되지 않고, 행정 분야 전반에 걸쳐 정보공개와 참여확대를 통한 거버넌스 강화를 추구한 것이다.

한편 환경시설의 입지 등을 둘러싸고 공공갈등이 빈발하면서 그 원인 중 하나로 정부의 일방적인 의사결정과 밀어붙이기식 추진이 지목되고, 갈등예방을 위해 의사결정 초기에 관련 정보를 투명하게 공개하고 관련 주민들을 의사결정에 참여시키는 것이 중요하다는 점이 인식되면서, 환경영향평가 등 주요 환경행정절차에서의 주민참여의 중요성에 대한 인식도 높아졌다.

한편, 중국의 경우는 생태문명건설 등 환경보호의 강화를 국가적으로 추진하고 있는 배경에서, 환경보호의 실효성을 높이기 위한 제도혁신과 환경관리 역량 강화라는 취지로 대중참여를 적극적으로 추진하고 있는 것으로 보인다. 환경 분야에서의 대중참여가 국가의 주도로 추진됨에 따라 관련 입법 움직임이 활발하고, 대중참여의 범위도 공청회 등 절차 참여, 배출업체 정보공개 및 대중감시 강화뿐 아니라 정부정책의 소통 강화, 환경사회단체의 육성, 대중의 환경인식 개선 등 종합적인 범위에 걸쳐 있는 점이 인상적이다.

즉, 한국의 환경거버넌스 강화 취지에는 민주적 가치의 향상과 갈등예방에 우선적인 초점이 있다면 중국은 환경관리의 실효성을 높이기 위한 역량 강화에 초점을 두고 있는 것으로 대비시킬 수 있을 것이다.

세부적인 제도들은 앞서 제시한 오르후스 협약에 따른 분석틀로 정보접근, 과정접근, 사법접근으로 나누어 분석하였다.

〈표 5-1〉 한·중 양국의 환경거버넌스(공공참여) 주요 제도 비교

구분		한국의 주요 제도	중국의 주요 제도
정보 접근	정보공개 일반	- 공공정보의 공개제도(사전정보공표, 원문정보공개 등) - 환경정보의 보급	- 환경상태의 공개 등 - 각 매체법상 정보공개와 발표
	기업단위 정보공개	- 환경정보공개제도	- 배출기업 정보공개
	환경행정절차상 정보공개	- 환경영향평가 절차상 정보공개 - 통합허가 관련 정보공개	- 환경영향평가 절차상 정보공개

〈표 5-1〉의 계속

구분		한국의 주요 제도	중국의 주요 제도
과정 접근	행정절차 일반	- 공청회의 개최	- 입법과정 및 주요 행정허가 절차상 공청회 개최 등
	환경행정절차	- 환경영향평가 절차상 설명회, 공청회 등	- 환경영향평가 절차상 대중참여
	직접 참여	- 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송	
사법 접근	사법접근	- 환경오염피해구제 제도 - 환경분쟁조정제도	- 대중의 신고 및 고소·고발 권한

먼저 한국의 제도를 분석해 보면, 정보접근(access to information) 측면에서 1996년 제정된 행정법제인 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 행정정보공개의 원칙이 천명되고, 2004년부터는 국민의 실생활과 밀접한 관련이 있는 정보들은 정보공개 청구 이전에 정부가 선제적으로 공개하도록 하는 ‘사전정보공표’ 제도가 실시되고 그 실적이 정부평가에 반영되어, 공개되는 행정정보의 양은 폭발적으로 늘어났다. 환경법제에서는 「환경정책기본법」에서 정보 보급 및 접근보장에 관한 기본규정을 두고 있다. 좀 더 구체적으로는 녹색기업뿐 아니라 주요 공공기관과 대형 온실가스배출 또는 에너지 사용업체를 대상으로 오염배출량과 에너지 사용량, 저감목표와 환경관리 성과 등을 공개하도록 하는 “환경정보공개제도”가 시행 중이고, 환경허가(통합허가)와 환경영향평가라는 주요 의사결정 절차에서도 주요 정보의 구체적인 공개방법을 정하여 공개하고 있다.

수많은 행정정보들이 여러 정보통신망 등을 통해 공개되고 있다. 이처럼 공개되는 정보의 양은 늘어났으나, 이 정보들이 시민감시와 거버넌스에 효과적으로 활용되고 있는지는 별개의 문제이다. 일례로, 종종 수천 장에 달하기도 하는 환경영향평가서를 환경전문가도 아닌 주민들이 제대로 읽고 이해하여 이의를 제기하기는 무리라는 지적도 있었다. 정보접근성을 높이기 위한 향후의 과제는 이러한 정보의 양적 홍수 속에서 정보의 질을 높여 시민들의 실생활이나 시민감시, 정책참여에 필요한 정보를 적절히 선별·가공하여 시민에게 제공하는 것일 것이다.

과정접근(access to decision-making process) 측면에서, 한국은 주요 정책결정에 대해 공청회 등을 활용하여 공공참여를 보장하고 있다. 국가환경종합계획 등 주요 계획 수립 시 공청회를 개최하고 있으며, 특히 환경영향평가 절차상 대상지역 주민의견 수렴을 위한 공청회와 설명회 등의 절차가 상세히 규정되어 운영되고 있다. 이처럼 제도적으로 잘 마련되어 있으나, 한편 실무적으로는 형식적이고 비효율적으로 운영되어 주민참여의 실효성이 떨어진다는 비판도 존재한다. 한편 「지방자치법」에 근거하여 주민투표, 주민감사청구 등의 직접민주주의적인 제도가 도입되어, 정책결정에 더욱 다양한 방식으로 참여할 수 있는 길이 열렸다.

사법접근(access to justice)의 측면에서, 환경오염피해구제제도와 환경분쟁조정제도를 소개하였다. 두 제도는 대체로 환경피해의 발생 이후에 발동되는 사후적 장치라는 한계가 있지만, 피해구제와 분쟁조정의 어려움을 해소하는 실효적인 제도라는 장점이 있다.

한국의 공공참여제도의 실제 이행사례로 환경시설의 입지 결정과 주민투표를 둘러싼 경상남도 남해시와 강원도 삼척시의 두 사례를 분석하였다. 환경시설의 유치 결정은 흔히 경제발전을 기대하는 찬성 측과 환경피해를 우려하는 반대 측 간의 갈등으로 번지는 경우가 많다. 최선의 의사결정과 지역주민들의 이해와 합의가 이루어지기 위해서는 입지 결정 전 충분한 정보공개와 의견수렴 및 주민참여가 이루어지는 것이 중요하다. 한국의 「지방자치법」에 근거한 주민투표제도는 정책결정에 주민들의 의사를 직접 물어 반영할 수 있는 직접민주주의적인 제도로, 지자체의 주요 의사결정에 활용할 수 있다. 남해시의 경우 의사결정 초기에 주민투표제도를 유용하게 활용하였던 반면, 삼척시의 경우 이 시기를 놓치고 갈등이 크게 번졌다.

중국의 경우 최근 환경정책의 대중참여에 대한 관심이 높아지고, 적극적인 입법 움직임이 많이 보이고 있다. 환경감시를 위한 언론과 사회단체의 역할도 법적으로 보장되어 활성화되고 있다.

정보접근 측면에서 환경정보의 공개범위와 절차, 책임 등을 규정한 「환경정보공개방법」이 2007년 공표되었고, 환경보호법에서 환경상태에 관한 모니터링 결과를 중앙 및 지방정부가 정기적으로 발표하도록 하고, 중점오염배출업체의 배출 및 위반 정보를 공개하며, 환경영향평가서를 공개하는 등의 정보공개규정들을 시행하고 있다.

과정접근 측면에서는 「입법법」과 「행정허가법」상 주요 결정에 대한 공청회 개최가 규정되어 있고, 특히 환경영향평가 절차에서 공청회를 비롯한 대중참여 절차가 구체화되어 있다. 「환경영향평가 대중참여 실시시행 방법」, 「계획 환경영향평가 조례」, 「환경영향평가 기술 가이드라인 총칙」, 「건설사업 환경영향보고서 요약본 작성에 관한 요구」 등에 걸쳐 대중참여의 절차와 방법이 구체적으로 제시되어 있다.

사법접근의 측면에 있어서 중국의 최근 제도적 변화는 대중신고제도의 강화가 두드러진다. 즉 관계당국이 아닌 일반 대중에게 환경오염행위에 대한 신고권한을 부여하고, 신고를 쉽게 할 수 있도록 하는 각종 편의를 제공하고 있다. 물과 공기, 소음, 고체 폐기물 등 각 매체별 환경법에 대중감시 및 신고에 대한 조항이 포함되었다.

중국 제도의 이행사례는 지방정부 차원에서 대중참여를 구체적으로 이행하고 있는 저장성 자싱시의 사례 등을 소개하였다. 표창과 포상금을 활용한 대중신고의 활성화, 원탁회의 제도를 활용한 의사결정에의 참여, 환경법 위반 시의 처벌 판정 등 대중참여의 범위가 매우 폭넓으며, ‘생태문명 홍보단’을 활용한 대중홍보 및 인식개선 활동, 관련 인력의 양성 및 조직화, 대중과의 소통 등에도 노력을 보여 종합적인 접근을 취하고 있는 것으로 보인다. 시민대표를 공개모집하여 오염기업의 처벌 판정, 건설사업 비준 등의 절차에서 발언권을 부여함으로써 대중참여의 실효성을 높였고, ‘생태문명 홍보단’, ‘시민 검사단’, ‘십백천만 사업’ 등 지방정부가 주도적으로 시민들을 조직화하여 환경보호 및 인식개선 활동에 참여하도록 독려하는 것도 하나의 특징이다.

## 2. 향후 연구방향 및 정책과제

본 연구는 3년간의 연차사업으로 기획된 한·중 공동연구의 제1년차 과제로, 본 연구에서는 양국 관련 제도와 사례의 일차적 분석을 마치고 향후 심층연구와 협력사업을 수행할 과제 발굴의 발판을 제공하는 것이 1차 년도 과제의 목표이다. 향후 양국 연구진이 공동추진할 수 있는 연구주제로 다음의 두 가지 정도를 제시하고자 한다.

첫째, 세부적인 제도의 심층분석 및 비교와 발전방안 마련이다. 본 연구에서는 정보접근, 과정접근, 사법접근을 망라하여 공공참여 전반에 걸친 개괄적인 분석을 실시하였다면, 이

중 세부적인 범위를 설정하여 양국의 제도와 이행 현황을 심층적으로 분석·비교함으로써 한·중 양국에 각각 필요한 발전방안을 도출할 수 있을 것이다.

예를 들어 환경영향평가제도상의 주민참여방식에 대해 심층연구를 수행할 수 있을 것이다. 중국의 경우 2002년 「환경영향평가법」의 제정 및 2006년 「환경영향평가 대중참여 실시행 방법」의 제정에 즈음하여 주민참여가 구체화된 것으로 보이며, 한국은 1993년 「환경영향평가법」의 제정 시부터 공청회 개최가 필요한 경우를 명시하는 등 주민참여의 방식이 구체화되기 시작했다. 양국 모두 어느 정도의 제도 정비가 이루어진 상태이나, 세부적으로 비교하면 상당한 차이점을 발견할 수 있을 것이다. 또한 한국에서 주민참여의 실효성을 높일 수 있는 새로운 방식에 대한 이론적 논의도 진행되고 있어<sup>70)</sup>, 여러 가능성을 놓고 양국 연구진의 토론을 통해 발전방안을 도출해낼 수 있을 것이다.

둘째, 특정 제도는 아니지만, 환경거버넌스와 관련된 세부 주제를 선정하여 심층연구를 수행할 수 있다.

예를 들어 갈등관리 측면에서 연구를 수행한다면, 그간 한국이 환경갈등을 빈번히 겪어오면서 축적된 갈등관리 사례와 노하우를 분석하여 중국이 활용할 수 있는 관리방안을 도출할 수 있을 것이다. 중국의 경우 아직 한국만큼 환경갈등이 심각한 사회문제가 된 단계는 아니나, 최근 들어 환경파괴가 우려되는 사업에 대해 주민들이 시위를 통해 반대의사를 표명하는 등 몇몇 갈등사례가 발생하기 시작하는 것으로 보인다. 한국도 환경갈등에 있어 아직 제도적으로나 관리역량 측면에서 성숙한 단계는 아닌 것으로 보이지만, 빈번한 갈등을 겪으면서 파악한 예상 문제점과 실패요인, 그간 축적한 관리전략 등이 중국이 향후 겪을 수 있는 갈등에 도움이 될 수 있으리라 판단된다.

한편, 향후 연구수행에서 겪을 수 있는 어려움 중 하나는 한국과 중국의 사회·문화·제도적 배경의 차이에서 오는 비교연구의 한계일 것이다. 한 국가에서 장점 혹은 단점이었거나 효과적인 제도였던 것이 다른 국가에서는 그대로 적용하기 어려운 경우가 있을 것이다. 따라서 해당 제도뿐 아니라 관련 배경까지 넓게 파악할 필요가 있을 것이며, 현지 사정을 잘 아는 양국 연구진 간의 원활한 소통을 통해 이러한 어려움을 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 기대한다.

70) 이상윤, 주용준(2016); 조공장, 주용준(2015) 등.

## | 참고문헌 |

## [국문문헌]

- 강일신·김종철(2015), “환경민주주의와 심의적 시민참여”, 「강원법학」, 45, pp.237-267.
- 고문현(2011), “우리나라 환경법의 문제점과 과제”, 「법학논총」, 25, pp.1-30.
- 김강민(2015), 「공공사업에서 주민환경권 보장실태 및 개선방안 연구」, 단국대 분쟁해결연구센터/국가인권위원회.
- 김길수(2007), “새만금사업의 환경갈등에 관한 연구”. 「한국자치행정학보」, 21(2), pp.145-168. [채종현(2012)에서 재인용]
- 김상호(2005), “환경피해 구제를 위한 환경분쟁조정제도”, 「나라경제」, 2005년 6월호, pp.96-98.
- 김은주(2005), “환경분쟁 해결을 위한 대안적 주민참여제도 - 폐기물 처리시설 관련 분쟁을 중심으로”, 「환경법 연구」, 29(3), pp.135-161.
- 김종호 외(2004), 「환경분야 갈등 유형 및 해결방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원.
- 김혜정(2016), “주민직접참여제도의 공공성 제고를 위한 제도분석”, 「한국정책과학학회보」, 20(4), pp.1-25.
- 김홍균(2015), “환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제”, 「환경법 연구」, 37(2), pp.141-175.
- 박종원(2015), “환경오염피해 배상 및 구제 제도 개선을 위한 입법방안 연구: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 행정적 구제제도를 중심으로”, 「법과 정책연구」, 15(4), pp.1319-1357.
- 박효근(2015), “대안적 분쟁해결수단으로서의 환경분쟁조정제도에 대한 검토”, 「한양법학」, 26(1), pp.109-129.
- 배태영 외(2001), “환경거버넌스의 범주와 주체간 관계에 관한 연구”, 「환경정책과학학회보」, 5(2), pp.18-34.

- 사득환(1997), “지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로”, 「한국행정학보」, 31(3), pp.187-201.
- 소병천(2005), “환경법상 지속가능한 발전과 시민소송제도에 대한 담론”, 「헌법학연구」, 27(1), pp.131-155.
- 신기현·임성진·김수관(2006), “새만금사업과 지역사회 거버넌스”. 「정치정보연구」, 9(2), pp.329-363. [정규호(2007)에서 재인용]
- 안순철(2015), “국책사업의 절차적 정의와 주민투표: 삼척 원전 건설 분쟁 사례를 중심으로”, 「분쟁해결연구」, 13(3), pp.65-94.
- 이공주(2013), “국민주권 실질화를 위한 국민투표 제도 활성화 방안”, 「법학연구」, 49, pp.253-275.
- 이상윤·주용준(2016), 「환경영향평가에서 활용 가능한 주민참여 방법 기초 연구」, 한국환경정책·평가연구원.
- 이우권·박상주(2015), “주민소환제도의 현황 분석과 개선방안 연구”, 「한국자치행정학보」, 29(2), pp.173-192.
- 이정석(2010), 「환경문제를 둘러싼 지역갈등 해소 및 거버넌스 강화 방안」, 한국환경정책·평가연구원.
- 임동진(2011), “공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석”, 「한국행정학보」, 45(2), pp.91-318.
- 임재형(2016), “한국사회 환경갈등의 발생원인과 특징에 관한 연구”, 「분쟁해결연구」, 14(2), pp.109-136.
- 정규호(2007), “환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천유역 ‘지속가능발전협의회’의 경험”, 「동향과 전망」, 한국사회과학연구회, 71, pp.114-152.
- 정우현 외(2012), 「환경거버넌스의 다각화 현황 및 시사점」, 한국환경정책·평가연구원.
- 정정화 외(2012), 「공공갈등 해결수단으로 주민투표제도의 개선방안」, 국회입법조사처.
- 정정화 외(2015), 「주민참여제도 현황 및 활성화 방안 연구」, 한국정책학회/행정자치부.
- 정희성 외(2005), 「환경갈등 현황 및 정책과제」, 한국환경정책·평가연구원/한국여성개발원.
- 정희성(2005). “환경갈등과 거버넌스”. 민관협력포럼 창립 2주년 기념 심포지엄 발표자료

[정규호(2007)에서 재인용].

조경련·김영기(2008), “우리나라 주민소환제 운용에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 12(1), pp.197-220.

조경훈(2015), “삼척 원자력발전소 입지 갈등”, 『공존협력연구』, 1(1), pp.175-185.

조공장·주용준(2015), 『환경영향평가 설명회·공청회 운영 현황 분석』, 한국환경정책·평가연구원.

조성규(2007), “지방자치단체의 책임성 제고수단으로서 주민소송제도의 의의와 한계”, 『지방자치법연구』, 7(4), pp.1-38.

조흥식(2006), “대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학: 환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로”, 『비교사법』, 13(1), pp.85-159.

채종현(2012), 『환경갈등 해결을 위한 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구』, 한국행정연구원.

최영출 외(2006), 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』, 서울: 대영문화사.

홍준형(2006), “환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰”, 『환경법 연구』, 28(1), pp.135-165.

## [국내 법령]

※ 모든 국내 법령은 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)를 참고함

「경기도 주민투표 조례」

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」

「대기환경보전법」

「주민소환에 관한 법률」

「주민투표법」

「지방자치법」

「행정절차법」

「행정정보공개 운영지침」

「헌법」

「환경기술 및 환경산업 지원법」

「환경분쟁조정법」; (구)「환경오염피해분쟁조정법」

「환경영향평가법」

「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」

「환경오염피해 배상책임 및 피해구제에 관한 법률」

「환경정책기본법」

[국내 기타자료: 정부문서 및 통계, 보도자료, 언론기사 등]

강원일보(2011.3.16), “삼척 원자력발전소 찬반 논란 가열”, <http://www.kwnews.co.kr/news/view.asp?s=501&aid=211031500058>, 검색일: 2017.6.21.

경남신문(2012.10.26), “남해 주민투표가 남긴 의미와 과제- 이효수(사천시 부시장, 남해군 남면 출신)”, <http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1048859>, 검색일: 2017.11.17.

녹색연합(2014.6.6), “[논평] 최초 탈핵 시장 당선, 삼척 원전 부지 취소 민심 확인”, <http://www.greenkorea.org/?p=40098>, 검색일: 2017.6.21.

중앙환경분쟁위원회(2014) “분쟁조정위원회 환경분쟁사건 통계자료(2013년 12월 31일 기준)”, <http://ecc.me.go.kr/jsp/information/statis.jsp>, 검색일: 2017.12.10.

중앙환경분쟁조정위원회 사무국 보도자료(2015.12.15. 배포), “지하수 수위 관련 환경피해분쟁도 조정 가능”.

중앙환경분쟁조정위원회(2017), “환경분쟁사건 처리 등 통계자료(2016.12.31.)”, <http://ecc.me.go.kr/jsp/information/statis.jsp>, 검색일: 2017.12.10.

한겨레(2012.10.18), “주민투표 절반 ‘반대’…남해 화력발전소 없던일로” 최상원 기자, <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/556532.html>, 검색일: 2017.11.17.

한겨레(2012.10.29), “화력발전소 유치? 주민들에게 물어봐”, <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/557889.html>, 검색일: 2017.11.17.

행정안전부(2017a), “17.7.31 기준 주민참여 제도 운영현황”, [http://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE\\_00072404HpocCxx&fileSn=0](http://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_00072404HpocCxx&fileSn=0),

검색일: 2017.11.3. (행정안전부 웹사이트 >정보공개 >사전정보공표 >사전정보 공표목록 >국민생활과 밀접한 정책정보 >공개업무: 주민참여 제도 운영현황 >“170931 주민투표 주민소환 주민소송 현황.hwp”)

행정안전부(2017b), 「2016 정보공개 연차보고서」, <http://www.open.go.kr/pa/info/openData/annualReport.do>, 검색일: 2017.12.11. (행정안전부 정보공개 웹사이트 >공개제도 >연차보고서)

환경영향평가 정보지원시스템, <https://www.eiass.go.kr/>, 검색일: 2017.12.11.

환경정보공개시스템, <http://www.env-info.kr>, 검색일: 2017.12.11.

### [중문문헌]

周黎安(2007) “中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”, 「经济研究」第7期, 第36-50页. (Zhou Li'an(2007), “Governing China’s Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model”, *Economic Research Journal*, No. 7, pp.36-50.)

### [중국 법령]

「고체 폐기물 환경오염 방지법」

“「건설 사업 환경영향보고서 요약본 작성에 관한 요구」 발표 공고”(2012 제51호 공고)

“「건설 사업 환경영향평가 정부 정보 공개 지침(시행)」 발행에 관한 통지”(환경보호부 [2013] 제103호)

「계획 환경영향평가 조례」(국무원령 제559호)

「국무원의 환경보호 몇 가지 문제에 관한 결정」(국무원 발표 [1996] 제31호)

「기업 환경행위 신용등급 평가 실시법」

「대기오염 방지법」(2015년 개정)

「방사성 오염 방지법」

「수질오염 방지법」(1984 제정, 2008 개정)

「입법법」

「자싱 시민 환경보호 검사단 조직 관리 방법」

「자싱시 환경오염 신고 장려법」

「장쑤성 환경보호 대중참여방법(시행)」(2016 공포, 2017 시행)

「청결 생산 촉진법」

「해양환경보호법」

「행정허가법」

「환경보호 대중참여 추진에 관한 지도 의견」(환경보호부 [2014] 제48호)

「환경보호 대중참여방법」(2015, 환경보호부 령 제35호)

「환경보호 사회단체의 체계적인 발전을 위한 육성 및 지도지침 의견」(환경보호부 발표 [2010] 제141호)

「환경보호 신용불량 기업 공시관리법」

「환경보호법」(2014년 개정); 「환경보호법」(1989); 「환경보호법(시행)」

「환경소음오염 방지법」

「환경영향평가 기술 가이드라인 총칙」(2012)

「환경영향평가 기술 가이드라인 총칙」(HJ2.1-2011)

「환경영향평가 대중참여 임시 시행 방법」(환경보호 총국 발표 [2006]호 문서)

「환경영향평가법」

「환경정보공개방법(시행)」(2007 공포, 2008.5. 시행) (환경보호 총국 령 제35호)

#### [영문문헌]

China Daily(2015.4.12), “Old Summer Palace Hits New Environmental Snag”,  
<http://www.china.org.cn/english/2005/Apr/125594.htm>, 검색일: 2017.12.10.

#### [영문 기타자료: 국제협약, 국제기구 문서, 온라인자료 등]

리우+20 결과문서 “우리가 원하는 미래”(Rio+20 outcome document “The Future We Want”), UN, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E), 검색일: 2017.12.11.

리우선언(Rio Declaration on Environment and Development, 1992), 유네스코,

- [http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF) 검색일: 2017.12.11.
- 세계자연헌장 (World Charter for Nature, 1982), UN 문서 A/RES/37/7, UN,  
<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>, 검색일: 2017.12.11.
- 오르후스 협약, UNECE, <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>,  
검색일: 2017.12.6.
- 오르후스 협약 전문(영문): <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>, 검색일: 2017.12.6.
- 유엔 유럽경제위원회, UNECE, <http://www.unece.org/>, 검색일: 2017.12.11.



# Abstract

## **Public Participation Systems for Strengthening Environmental Governance: Comparative Study of South Korea and China**

Woo Hyun Chung, Jeongseok Lee, et al

This report contains the first-year outcome of a three-year joint project between South Korea and China – KEI(Korea Environment Institute) and CAEP(China Academy for Environmental Planning), adopted in the 21st ROK-China Joint Committee on Environmental Cooperation. By analyzing and comparing the two countries' institutions regarding environmental governance and public participation, we seek to find relevant policy implications to advance institutional developments, and derive further cooperation projects.

To this end this report presents a general survey of the relevant institutions in each country and case studies to portray the actual implementation of the institutions. For the surveys we categorized the institutions in three groups of (1) access to information, (2) public participation in decision-making process, and (3) access to justice, following the framework of the Aarhus convention.

As for the access to information in Korea, the Official Information Disclosure Act in administrative law led to a substantial increase in the amount of governmental information disclosure, and environmental laws have basic rules in information provision and access and more specific obligations of large-scale pollutant dischargers to disclose relevant information. In terms

of the participation in decision-making process, Korea ensures public participation in major policy decisions by obliging procedures as public hearings. Major planning in environmental area requires public hearing, and the environmental impact assessment procedures are operated under detailed provisions on public briefings and hearings. Furthermore, based on the Local Autonomy Act several forms of direct democracy including referendum and recall were made available, so that people can have more diversified channels to participate in the public matters. Regarding the access to justice, the environmental damage relief system and the environmental dispute adjustment system are taking effect to alleviate the practical difficulties of damage relief and dispute resolution in environmental matters.

Regarding the case studies to illustrate the actual implementation of governance institutions in Korea, we presented two cases related to controversial locational decisions of environmental facilities and initiation of referendum, in the cities of Samcheok and Namhae. Environmental facilities often entail degradation of environmental qualities in the area, leading to conflict among the residents, between the supporters who welcome the economic gains and the opponents who condemns the environmental loss. In order to reach a consensus and obtain understanding among the residents to make the best decision, it is crucial to provide the relevant information, hear the public opinion, and let the public participate in the locational decision-making. The referendum in Korea also can be a useful tool to base the local government's decision on the public opinion. As a response to construction plan of power plant in the area, the Namhae city successfully conducted the referendum in early stage of decision-making and cancelled the construction project in reflection of the public opinion, whereas the conflict prolonged much longer in the Samcheok city where the city government was less eager to gather the public opinion before the decision-making.

China is producing much legislative outputs for public participation in environmental protection in recent years. Regarding the access to information, the Environmental Information Disclosure Method is declared in 2007 to stipulate the extent, procedures, and responsibilities of information disclosure. The Environmental Protection Act dictates the national and local governments to regularly publish the state of environment, and the major pollutant dischargers to disclose their information on emission and violation. In terms of participation in decision-making process, the administrative law stipulates the public hearings to be held for major policy decisions, and the environmental impact assessment is based on a number of rules and guidelines describing the detailed procedures and methods for the public participation such as public hearing. Regarding the access to justice, China is giving the general public more authorities in monitoring and penalizing the environmental violations.

For the case studies of China, two localities are illustrated for their implementation of the public participation system in local scale. The city of Jiaying takes a multi-faceted approach: citizens' reporting of environmental violation is encouraged with commendations and monetary rewards; roundtable meeting is held for public participation in major decision-makings; citizen counselors are recruited to have a voice in deciding penalties for environmental violators and in endorsing construction projects; the city government organizes the "Eco-Civilization Promotion Group" for raising environmental awareness, and makes efforts for better public communication.

**Keywords:** Environmental Governance, Public Participation, Environmental Policy in China, Environmental Policy in East Asia

## ■ 저자약력

### 정우현 (연구책임)

미국 인디애나대학교 Public Affairs 박사

한국환경정책·평가연구원 연구위원(현)

E-mail: wchung@kei.re.kr

#### 주요 연구실적

- 녹색 사회적 기업의 역할 제고 방안 (2014)
- 통합환경관리제도 도입을 위한 관계기관 구성 및 운영방안 연구 (2014)

### 이정석 (연구책임)

미국 인디애나대학교 Public Affairs 박사

한국환경정책·평가연구원 부연구위원(현)

E-mail: leejs@kei.re.kr

#### 주요 연구실적

- 한중일 3국의 환경투자가 산업에 미치는 영향 비교분석 및 환경산업 활성화 방안 연구 (2016)
- AIIIB 출범과 GCF 운영을 고려한 한국 환경외교의 방향 및 정책 과제 (2015)
- 지속가능한 동북아 지역개발을 위한 환경관리정책과 월경성 환경영향평가 (2014)

### 추장민

중국 북경대학교 환경과학 박사

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)

E-mail: sinoeco@kei.re.kr

### 최선미

서울대학교 행정학 박사

한국환경정책·평가연구원 초빙연구위원(전)

E-mail: smchoi@kei.re.kr

### 김보경

KDI 국제정책대학원 국제개발정책학 석사

한국환경정책·평가연구원 연구원(전)

E-mail: bkkim@kei.re.kr

DONG Zhan Feng

Nanjing Univ. Ph.D in Environmental Science

중국 환경계획원 Associate Director(현)

QU Aiyu

Nanjing Univ. Ph.D in Environmental Science and Engineering.

중국 환경계획원 Research Assistant(현)

LI Hongxiang

Beijing Univ. of Chemical Technology, M.A. in Environmental Science

중국 환경계획원 Research Assistant(현)

WU Qiong

Univ. of California, M.A. in Environmental Science & Management

중국 환경계획원 Research Assistant(현)