

프랑스의 行政參與法制

研究者：朴均省(慶熙大 法大 教授)

Park, Kyun-Sung

2003. 9

한국법제연구원

목 차

제 1 장 머리말	5
제 2 장 행정참여의 개념과 발전	7
I. 행정참여의 개념	7
II. 참여제도의 발전	8
제 3 장 행정참여제도의 종류 및 내용	11
I. 자 문	11
1. 직접자문	11
(1) 주민투표	11
(2) 공공조사절차	13
2. 간접 자문	20
(1) 자문기관의 조직	20
(2) 자문의견의 형성	21
(3) 기 간	22
(4) 자문의 종류에 따른 주요내용	23
3. 자문의 효력	25
4. 자문의 적법성 및 위법성과 그 효력	25
II. 협 의	26
1. 국토개발활동 및 국토개발사업에 관한 협의절차	26
(1) 도시계획법전 법률 제300-2조상의 협의	26
(2) 1991년 7월 13일의 도시를 위한 지침법률	29
(3) 기타 협의절차	29
2. 국가공개토론위원회에 의해 조직되는 국민토론	29
(1) 적용범위	30

(2) 국가공개토론위원회의 임무	30
(3) 위원회의 구성	31
(4) 공개토론 개최 여부의 결정	31
(5) 공개토론의 조직 및 진행	32
(6) 공개토론 결과의 반영	33
3. 타절차와의 관계	33
Ⅲ. 기 타	34
1. 공동관리	34
2. 행정감시	34
제 4 장 프랑스 행정참여법제의 시사점	35
I. 우리나라 행정참여법제의 문제점	35
1. 주민투표	35
2. 공청회	36
(1) 행정절차법상 공청회절차	37
(2) 환경·교통·재해등영향평가에관한법률상 주민의견수렴과 공청회	38
3. 주민협의체	41
II. 프랑스 행정참여법제의 시사점	42
1. 행정참여의 목적과 기능	42
2. 행정참여의 정도 및 한계	42
3. 실질적인 행정참여의 보장 및 행정참여 여건의 조성	42
4. 참여방식의 조정	43
5. 행정참여법제의 정비방식	44
참 고 문 헌	45
프랑스 행정참여 관련법령	47

제 1 장 머리말

오늘날 국토개발 및 환경에 영향을 미치는 행정활동 등에 있어서는 여러 이해관계인이 존재하고, 여러 이익(공익과 사익, 공익 상호간, 사익 상호간)이 상호 대립한다. 전통적으로 관료제하에서 공익의 판단은 행정청에 맡겨졌고, 일반국민 또는 주민의 공익판단에의 참여는 배제되었다. 그리고, 공익이 사익에 대해 우월하다는 관념이 강하게 자리 잡고 있어 행정결정으로 인하여 사익에 대하여 직접 영향을 받는 개인의 의견은 행정결정에서 배제되었다.

그러나, 민주화 및 이에 따른 법치주의의 진전에 따라 행정활동에서 행정절차를 통한 권익의 사전적인 구제와 이해관계인 나아가 국민의 행정참여에의 요구가 증대하여 왔다. 또한, 관료제의 문제와 한계가 드러나게 되었다. 관료는 이제 더 이상 행정문제 해결에서의 유일한 전문가가 아니며 사회 각 분야의 전문가와 이해관계인으로부터 정보와 의견을 보충받을 필요가 있다는 인식이 형성되었다. 이에 따라 행정과 국민 또는 주민 사이의 관계도 일방적 관계에서 상호 협력적 관계로 발전할 것이 요구되고 있다. 국민 또는 주민의 지위도 단순한 행정객체에서 행정의 이용자로 변경될 것이 요구되고 있고, 행정의 입장에서가 아니라 국민의 입장에서 행정이 행해질 것이 요구되고 있다. 또한, 민주화에 따라 국민의 억눌렸던 욕구가 분출하고, 권리주장이 강하게 된 반면에 행정에 대한 과거로부터 쌓여온 국민의 불신은 매우 높았고, 대립되는 이해관계를 조정하는 장치가 제대로 작동하지 못함에 따라 국가나 지방자치단체의 중요한 사업이 좌절되거나 혼란을 겪는 일이 자주 발생하고 있다.

이러한 상황하에서 이론적으로 대표민주제와 관료제의 한계를 극복하고, 국민의 권익을 보호하며 행정의 민주화를 도모하여야 한다는 당위에서 뿐만 아니라 실제적으로 행정을 보다 적절하게 수행하고, 국민의 수용성을 제고함으로써 행정의 효율성을 증대시키기 위하여도 행정에 대한 국민 또는 주민의 참여는 시대적 과제로 요구되고 있다. 이러한 시점에서 금년 노무현 정부가 참여정부를 표방한 것은 매우 적절한 것이라고

할 수 있다. 그런데, 참여정부가 구호에 그치는 것이 되지 않도록 하기 위해서는 국정 및 지방행정에 대한 국민 또는 주민의 참여를 확대하는 제도적 개혁이 있어야 한다.

1980년대 말 이후 민주화에 따라 행정을 민주화하고 행정에 국민 또는 주민을 참여시키는 법제도적 개선조치가 없었던 것은 아니다. 1988년 지방자치법이 제정됨으로써 지방행정에 대한 주민의 참여가 보장되었다. 그리고, 1996년 행정절차법이 제정되어 외형상 국민의 행정참여를 위한 일반법제가 마련되었다. 행정절차법은 제1조 입법목적에서 국민의 행정참여를 도모한다는 것을 직접목적으로 규정하고 있지만 공청회, 행정상 입법예고 등을 제외하고는 기본적으로 이해관계인의 사전적 권익구제를 위한 사전절차를 주된 규율대상으로 하고 있다. 이러한 점에서 행정절차법을 엄밀한 의미의 행정참여에 관한 일반법이라고 할 수는 없다. 그리고, 혐오시설의 설치와 관련하여 인근주민의 납비현상을 완화하기 위하여 혐오시설의 설치 및 운영에 주민의 참여를 인정하는 법령 및 제도가 간헐적으로 도입되기도 하였다.¹⁾ 위와 같은 입법적 노력에도 불구하고 행정에 대한 국민 또는 주민참여는 아직 우리 행정법의 일반원칙으로 자리매김되지 못하고 있고 진단할 수 있다.

이러한 상황은 민주행정의 관점, 적정한 행정의 관점 및 국민 또는 주민의 권익의 보호라는 관점에서 문제가 있다. 국민이나 주민의견의 수렴 등 일정한 참여는 법제도적 정비없이도 가능한 것이지만, 공동결정, 공동관리 등 일정한 행정참여에는 법적 근거가 필요하고 또한, 국민 또는 주민의 행정참여가 왜곡되는 경우에는 오히려 공익의 실현 및 국민의 권익의 보호라는 관점에서 순기능보다는 역기능이 크게 되므로 행정참여가 제 기능을 발휘하기 위하여는 법제도화가 필요하다.

프랑스에서는 우리나라보다 먼저 행정에 대한 국민 또는 주민의 참여를 보장하는 법제도가 정비되어 오고 있다. 이 글에서는 프랑스의 행정참여제도를 소개한 후 우리나라의 행정참여법제의 발전에 대한 시사점을 도출해보기로 한다.

1) 박균성·김진욱, 주민참여를 통한 혐오시설관리운영방안, 집문당, 1999.9.

제 2 장 행정참여의 개념과 발전

I. 행정참여의 개념

프랑스에서 행정참여는 “공공서비스활동에 관한 예견, 통제 또는 평가 과정 및 특히 결정권의 행사에의 행정이용자 및 일반 국민 또는 주민의 직접 또는 간접의 개입”을 의미하는 것으로 이해된다.²⁾

이용자는 행정에 직접 참여하기도 하고 이용자의 대표를 통하여 간접적으로 참여하기도 한다. 직접 참여하는 방식으로는 공공조사절차, 주민투표가 인정되고 있고, 간접참여방식으로는 단체의 대표를 통한 의견제출, 위원회에의 참여 등을 들 수 있다.

또한, 행정참여는 이용자에서 나아가 보다 널리 공중(le public) 즉, 일반 국민 및 주민의 참여를 포함한다.

행정참여에는 비공식적인 것도 있고 제도화된 참여도 있다. 행정기관은 법적 근거없이도 국민으로부터 의견을 듣는 등 국민을 행정에 참여하게 할 수 있다. 이 경우 행정기관은 행정참여의 결과에 구속되지 않는다.

참여의 방식으로는 자문(consultation), 협의(concertation), 공동관리(cogestion) 및 행정감시 등이 있다.

이 글에서는 국민 또는 주민의 행정참여제도 중 국민 또는 주민의 행정결정에의 참여제도에 중점을 두기로 한다. 그리고, 공동관리 및 행정감시는 예외적인 예에 속하므로 여기에서는 자문 및 협의를 중심으로 고찰하기로 한다. 공동관리 및 공동결정은 대표민주제의 원리 및 행정기관의 책임성의 원칙에 비추어 문제가 있으므로 이들 원칙에 반하지 않는 한도 내에서 극히 예외적으로만 인정될 수 있다. 그리고, 주민참여에 관한 일반적인 제도를 중심으로 고찰하고, 공동관리 및 행정감시 등 예외적인 제도는 간단히 소개하기로 한다.

2) Dominique Maillard Desgrées du Loué, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, puf, 2000, 10, pp.39-40 참조.

II. 참여제도의 발전

참여제도 중에는 그 역사가 매우 오래된 것도 있다. 그런데, 이들 참여 제도는 본래 이해관계인의 권익을 보호하는 것을 주된 목적으로 하였던 제도로서 오늘날 말하는 엄밀한 의미의 참여제도라고 할 수는 없다, 그러나, 과거의 이들 제도 중에는 오늘날에도 그 목적과 내용이 변경되어 존속되고 있는 경우도 있다. 예를 들면, 공공조사는 이미 1829년 5월 10일 샤를르 10세의 칙령에 의해 도입되었으며 이 제도의 취지는 사권의 보호에 있었다.³⁾ 공공조사는 1933년에 수용법에 도입되었고, 그 후 적용범위가 확대되었고, 1983년 7월 12일 법률 제83-630호의 제정에 의해 환경보호를 위한 일반적인 공공조사절차로 발전하였다.

프랑스의 행정참여는 다른 나라에서도 그러하듯이 대표민주주의와 관료제의 한계를 극복하고 행정민주화를 도모하기 위하여 발전하였다. 그리고, 프랑스의 행정참여는 환경보호의 요구가 커짐에 따라 환경보호를 위하여 국토개발과 관련한 갈등을 해결하기 위하여 발전되었다.

프랑스에서는 60년대 말부터 사회민주화 요구가 증가하였다. 70년대 말부터 행정절차와 정보공개에 관한 법령이 정비되었다. 이미 방어권(droit de la défense)은 1945년 이전의 비시정권에서 행정법원의 판례에 의해 인정되었다.⁴⁾ 이유부기에 관하여는 행정행위의 이유부기와 행정과 국민 사이의 관계 개선에 관한 1979년 7월11일 법률이 규정하고 있다. 그리고, 행정과 이용자 사이의 관계를 규율하는 1983년 11월 28일의 데크레⁵⁾ 제8조는 의견제출권을 규정하고 있다. 정보처리, 파일 및 자유에 관한 1978년 1월 6일 법률 제78-17호는 개인정보의 보호를 규율하고 있고, 행정과 국민 사이의 관계개선조치에 관한 1978년 7월 17일의 법률 제78-753호는 정보공개에 대하여 규율하고 있다.

3) MOUTOU, LE DROIT DES ENQUETES PUBLIQUES, Juris- Classeurs Facicule 193, 1992.2 p.2,

4) 프랑스 행정법원은 법을 창설하는 권한을 갖는다.

5) 대통령 또는 수상이 제정하는 명령의 형식을 말한다.

그러나, 엄밀한 의미의 행정참여제도가 법제도적으로 인정된 것은 1980년대 이후이다. 1983년 7월 7일 공공조사절차에 관한 일반 법률이 제정되었고, 1985년 7월18일 법률에 의해 도시계획분야에서 협의제도가 인정되었다. 1992년 2월 6일 법률에 의해 주민투표가 제도화되었고, 1995년 2월2일 법률에 의해 국민토론제도가 도입되었다.

제 3 장 행정참여제도의 종류 및 내용

I. 자 문(consultation)

국민 또는 주민에 대한 자문에는 직접 국민 또는 주민에게 자문을 요청하는 직접자문과 국민 또는 주민의 대표로 구성된 위원회를 통하여 간접적으로 국민 또는 주민의 의견을 듣는 간접자문이 있다.

1. 직접자문

(1) 주민투표

1) 주민의 정보권 및 의견제출권

지방자치법전은 주민에게 꼬뮌(commune)⁶⁾의 사무에 관한 정보를 제공받고 이해관계있는 결정에 대해 의견을 진술할 수 있는 기회를 갖는 일반적인 권리가 있음을 선언하고 있고, 이 권리는 지방자치단체의 자치 행정의 불가분의 요소이며 지방민주주의의 본질적인 원칙이라고 규정하고 있다. 이 권리는 지방기관 행위의 공개와 행정정보의 공개청구권과 별도로 인정된다(법률 제2141-1조).

주민의 의견제출권은 구체적으로 주민투표와 꼬뮌 자문위원회를 통하여 보장되고 있다.

2) 주민투표의 결정

시장의 제안, 주민수가 3500명 이상 되는 꼬뮌에 있어서 꼬뮌의회 의원 3분의 2 이상의 서면요청 또는 주민수가 3500명 미만인 꼬뮌에서는 꼬뮌의회 의원 과반수 이상의 서면 요청에 의해 꼬뮌의회가 주민투표 개최여부, 조직의 원칙 및 방식을 결정한다(동법전 법률 제2142-2조).

또한, 주민에게 다음과 같은 엄격한 제한하에서 주민투표 실시를 요청할 수 있도록 하고 있다. 즉, 선거인명부상의 선거권자 5분의 1 이상은

6) 꼬뮌은 프랑스의 기초자치단체를 말한다.

시가 결정권한을 갖는 국토개발사업에 대하여서만 주민투표의 조직을 꼬뮌의회에 신청할 수 있다. 위의 신청을 받은 경우 꼬뮌의회는 주민투표 조직의 원칙 및 방식에 대하여 의결한다(동법전 법률 제2142-3조).

3) 주민투표의 대상

주민투표의 대상은 꼬뮌기관이 꼬뮌의 사무를 해결하기 위하여 취할 결정이다(동법전 법률 제2142-1조). 따라서, 국가사무에 관한 결정은 주민투표의 대상이 될 수 없다

4) 주민투표의 제한

주민투표는 지방자치단체기관의 책임회피의 도구가 될 수도 있고, 주민투표가 지방선거에 혼란을 가져올 수도 있다. 또한, 주민투표가 정쟁이나 주민의사의 대립의 장이 될 수도 있다.⁷⁾ 따라서, 주민투표가 남용되어 지방자치조직의 정상적인 운영이 저해되는 것을 막기 위하여 주민투표의 개최에 대하여 다음과 같이 일정한 제한이 가해지고 있다.

- ① 주민에 의한 주민투표의 신청은 꼬뮌의회 의원선거후 2년 이내 그리고 4년 이후에는 가능하지 않다(동법전 법률 제2142-3조).
- ② 꼬뮌의회회 통상의 재구성이 있는 해의 전해 1월 1일부터 직접 또는 간접의 보통선거의 선거운동기간동안에는 주민투표가 실시될 수 없다(동법전 법률 제2142-6조).
- ③ 동일한 사항에 대하여 2년 이내에 두 번의 주민투표가 실시될 수는 없다(동법전 법률 제2142-6조). 또한, 두 주민투표는 1년 이상의 간격을 가져야 한다(동법전 법률 제2142-6조).

또한, 주민투표가 선거에 관한 재판에 대해 영향을 미치는 것을 막기 위하여 시장(maire)⁸⁾ 또는 꼬뮌의회 의원 선거가 행정법원에서 다투어지고 있는 경우에는 주민투표가 실시될 수 없다(동법전 법률 제2142-7조).

7) Dominique Maillard Desgrées du Lou, op. cit. p. 75

8) 꼬뮌의 집행기관의 장을 말한다.

5) 주민투표의 방식

주민투표의 방식은 꼬뮌의회가 결정한다.

주민투표의 대상에 관한 정보서류는 적어도 주민투표일로부터 15일 전에 시청에서 그리고, 경우에 따라서는 이에 추가하여 구역시청에서 주민의 열람에 제공된다. 또한, 정보공개에 관한 법률에 따라 그 사본 등이 제공된다(동법전 법률 제2142-4조).

6) 주민투표의 투표권자

주민투표에 참여할 수 있는 자는 모든 주민이 아니라 꼬뮌의 선거권자만이 주민투표에 참여할 수 있다. 꼬뮌의 일정지역에 관한 사항이 주민투표의 대상이 되는 경우에는 꼬뮌영토중 관계지역에 속하는 선거권자만이 주민투표에 참여할 수 있다(동법전 법률 제2142-1조).

7) 주민투표의 성질과 효력

주민투표는 주민의견의 조사에 불과한 것으로 규정되어 있다(동법전 법률 제2142-2조 및 제2142-3조). 따라서, 주민투표는 법적 구속력을 갖지 않는다.

주민투표에 의견조사의 효력만을 부여한 것은 프랑스 헌법 제72조에 기인한다. 헌법 제72조는 지방자치단체 행정을 담당하는 것은 자치단체 의회라고 규정하고 있다. 따라서, 주민투표는 주민의 의견제출의 효력만을 가질 수밖에 없다고 본다.

(2) 공공조사절차(Enquête publique)

1) 의 의

공공조사는 공중에게 정보를 제공하고 권한있는 행정청이 사업에 관한 모든 정보를 획득할 수 있도록 하기 위하여 공중의 평가, 제안 및 반대 의견을 수집하는 것을 목적으로 하는 제도이다.

프랑스에서 공공조사절차는 고전적인 직접적 자문방식이다. 종래 이 절차는 행정결정에 있어서 소유권의 보호가 고려되도록 하는 기능을 가지는 제도로 여겨졌지만, 오늘날에는 이와 함께 환경 및 삶의 조건의 옹호 등 공익의 보호를 위한 이용자(l'usager)⁹⁾의 행정결정에의 참여절차로 이해되고 있다.

공공조사절차가 환경 등 제한된 분야에서이기는 하지만 일반적으로 인정된 것은 공공조사의 민주화와 환경의 보호에 관한 1983년 7월 12일의 부샤르도법률(la loi Bouchardeau)(이하 '1983년 법률'이라 한다)과 이를 시행하는 1985년 4월 23일 명령(이하 '1985년 명령'이라 한다)에 의해서이다. 이 법령 이전에도 개별법령에 의해 각 개별분야에서 130개 이상의 공공조사절차가 인정되고 있었다. 그런데, 이들 개별법상의 공공조사절차가 너무 다양하고, 그 절차가 충분하지 못한 경우가 많았기 때문에 1983년 법률이 제정된 것이다.¹⁰⁾ 그러나, 이 법률의 제정으로 기존의 각 개별법률에 의한 공공조사절차가 모두 폐지된 것은 아니다. 1983년 법률에 포섭되지 않는 개별공공조사절차는 지금도 존재하고 있다. 이중 가장 대표적인 것은 우리 나라의 사업인정에 해당하는 공공수용절차로서의 공공필요성선언(La déclaration d'utilité publique)이전에 행해지는 공공조사절차이다.

현재 공공조사절차에는 네 유형이 있다. 첫 번째 유형은 1983년 법률 제정 이전에 어떠한 공공조사절차의 대상도 되지 않은 활동에 대한 공공조사절차이고¹¹⁾, 이 경우 당해 활동은 1983년 법률의 적용만 받는다. 두 번째 유형은 1983년 법률 제정 이전에 어떠한 공공조사절차의 대상이 되었고, 1983년 법률의 적용범위에도 들어가는 경우이다. 1983년 법률에 의한 공공조사절차는 공공조사절차에 관한 최소한의 요구를 규정하고 있다. 따라서, 각 개별법상의 특별공공조사절차에 관한 규정이 1983년 법률의 규정에 위반하지 않는 한 1983년 법률의 규정에 우선하여 적용된다(법률 제123-2조). 세 번째와 네 번째 유형은 1983년 법률의 적용

9) 행정서비스를 제공받는 자를 의미한다.

10) Dominique Maillard Desgrées du Lou, op. cit. p.78.

11) 일정한 건축허가, 캠핑 및 캐러반장의 토지분할과 정비 등이 이에 해당한다.

범위에 들어가지 않는 공공조사절차이다. 이 경우도 수용법전 명령 제 11-4조 이하의 규정에 의해 규율되는 공공조사절차와 각 공공조사절차에 고유한 법적 규율이 행해지는 공공조사절차로 구분할 수 있다.

이하에서는 1983년 법률의 공공조사절차를 중심으로 논하기로 한다.

공공조사절차는 환경영향평가(étude d'impact)가 행해지는 경우¹²⁾에는 환경영향평가절차 이후에 행해진다(제2조).

공공조사절차는 원칙상 행정결정 또는 사업시행 이전에 행해진다.

2) 적용범위

공공조사절차는 “공법인 또는 사인에 의하여 집행되는 국토개발, 시설 또는 공사의 실행이 그 성질, 내용(consistance)이나 관계 구역의 성질로 인하여 환경에 영향을 미칠 수 있는 때에 거쳐야 하는 의무적 사전절차이다. 공공조사절차를 거쳐야 하는 사업의 유형에 관한 목록과 그것을 정하기 위한 기술적 기준 및 최소기준은 국사원의 심의를 거치는 데크레로서 정하여진다. 다만, 이러한 최소기준과 한계는 법령상의 환경보호를 위한 장소 및 구역의 민감성을 고려하여 조정될 수 있다(제1조). 도시계획문서도 1983년 7월 12일의 공공조사절차의 대상이 된다.

그러나, 중대하고 급박한 위험을 방지하기 위하여 집행되는 사업은 본장의 적용범위에서 제외된다(제123-2조).

3) 공공조사절차 개시 여부의 결정권자

지방자치단체, 지방자치단체연합(groupement de collectivités territoriales) 또는 그에 속하는 공공시설법인의 계획에 대한 공공조사의 개시결정은 자치단체 또는 시설법인의 의결기관의 장에 의하여 내려진다. 단, 공공조사가 공공필요선언에 선행하는 경우, 그 결정은 국가의 권한 있는 기관(도지사 등)에 의하여 내려진다.

12) 공공조사절차가 행해지는 범위는 환경영향평가가 행해지는 범위와 반드시 일치하지는 않는다.

4) 공공조사절차의 진행주체

공공조사절차는 조사위원회 또는 조사위원에 의해 행해진다.

조사위원회 또는 조사위원은 지방행정재판소장이나 그로부터 위임받은 재판관에 의해 임명된다(제123-4조). 개인적으로 또는 조사를 거쳐야 하는 시설의 관리, 업무의 관리 또는 사업의 통제를 담당하는 단체, 조직이나 기관 등에서 그의 직무상 이해관계 있는 자는 조사위원 또는 조사위원회의 위원으로 임명될 수 없다(제123-6조).

조사의 특성에 비추어 필요한 경우 조사위원 또는 조사위원회의 장의 요청에 따라 행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관은 조사위원 또는 조사위원회의 장을 보조하는 전문가를 임명할 수 있다. 이러한 전문화에 따른 비용은 시설주체의 부담으로 한다(제123-5조).

공공조사는 일정한 유형의 조사에 대해 규정된 특별한 규정을 제외하고는 도지사의 명령(아레떼)에 의하여 개시되고 조직된다. 사업이 수 개의 도에 걸쳐서 행하여지는 경우에 조사는 관계 도의 도지사들의 공동아레떼에 의하여 개시되고 조직된다. 사업의 가장 큰 부분이 시행되어야 하는 도의 도지사는 조사의 조직을 조정하고 그 결과를 종합하는 임무를 담당한다(명령 제7조).

5) 조사기간

조사의 기간은 1개월 미만으로 할 수 없다. 조사위원 또는 조사위원회의 장은 이유부기된 결정으로 조사기간을 최장 15일 연장할 수 있다(제123-7조). 조사위원 또는 조사위원회에 의하여 최장 15일을 연장하는 결정에 의하는 경우를 제외하고는 조사기간이 2개월을 초과할 수 없다(명령 제11조).

6) 공공조사절차의 내용

가. 정보제공

국민이 계획에 관하여 완전히 알고, 그들의 평가, 제안 및 대안을 제시할 수 있도록 하여야 한다(제123-9조).

권한 있는 행정청은 조사의 개시 최소한 2주일 전과 조사기간 동안 조사가 행해지는 장소 등에서 모든 적절한 게시방법으로 공중에게 알려야 한다. 또한 계획의 중요성과 성질에 따라 조사의 대상, 조사위원 또는 조사위원회 위원의 성명과 직책, 조사개시일과 장소 및 그 기간을 신문 또는 방송 수단을 통하여 공중에게 알린다(제123-7조).

조사위원은 자신의 주제로 국민과 함께 시설주체가 참석하는 정보교환 회의를 조직할 수 있다. 법률 제123-15조의 규정을 제외하고, 시설주체는 조사위원 또는 조사위원회의 장이 국민에게 유익한 정보라고 판단하는 서류를 국민에게 공개하여야 하며 시설주체가 공개를 거부한 경우, 그의 이유부기된 답변은 조사의 서류에 기록된다(제123-9조).

나. 조사활동

위원장은 모든 서류를 취득하고, 장소를 방문하고 모든 사람의 의견을 듣고 시설소유자가 참석하는 공청회를 개최할 수 있다.

조사위원은 공공조사의 대상이 되는 사업의 시설주체를 접견하고, 모든 문서를 접수할 수 있고, 주거지가 아닌 한 권한 있는 기관에 의한 소유자와 점유자에 대한 사전고지 후 관계장소를 방문할 수 있으며, 그가 필요하다고 인정하는 모든 자의 의견을 청취하고, 시설주체 또는 그 대리인 및 관계 행정청을 출두시킬 수 있다(제123-9조).

조사위원 또는 조사위원회는 의견을 제출하고자 하는 자 및 협의대표자에게 의견제출의 기회를 주어야 한다(제123-9조).

다. 보고서 작성 및 결론의견

공공조사절차가 종결된 경우 조사위원 또는 조사위원회는 보고서를 작성하고 결론의견을 제시한다. 보고서는 조사기간 동안 제기되었던 대안 및 시설주체에게 행하여진 서류공개요청 등에 대한 그의 답변을 포함하여야 한다. 조사위원 또는 조사위원회의 보고서와 이유부기된 결론의견은 공중에게 공개된다(제123-10조).

7) 공공조사절차의 효과

공공조사절차의 결론은 행정청을 구속하지 않는 의견에 불과하다. 다만, 공공조사절차에는 다음과 같은 일정한 법적 효과가 부여된다.

- ① 조사위원 또는 조사위원회의 부정적인 결론의견 후에 내려진 결정에 대해 집행정지가 신청된 경우에는 그 신청이 그 결정의 적법성에 관해 상당한 의심을 발생시키는 사유를 포함하는 경우 그 집행정지 신청을 인용한다. 요구되는 공공조사절차를 거치지 않고 내려진 결정의 경우에도 그러하다(제123-12조 제1항, 제2항).
- ② 조사위원 또는 조사위원회의 부정적인 결론의견이 내려진 지방자치단체 또는 지방자치단체연합의 모든 계획은 자치단체 및 관계 연합의 의결기관의 의결을 거쳐야 한다(제123-2조 제3항).
- ③ 공공조사의 대상인 국토개발(aménagement) 또는 시설이 그 결정으로부터 5년 내에 시행되지 않은 경우, 국사원의 심사를 거치는 데크레에 의하여 정하여진 조건하에서 이 기간의 만기 전에 최장 5년의 연장에 대한 결정이 없는 한 새로운 조사가 행해져야 한다(제123-13조).
- ④ 공공조사절차의 대상이 된 사업에 관한 행정결정은 공공절차의 대상이 된 사업계획안에 대응하는 것이어야 한다. 행정청은 공공조사절차의 결과를 고려하여 계획안을 수정할 수 있지만, 실질적인 변경이 되어서는 안된다.¹³⁾ 계획안에 실질적인 변경이 행해진 경우에는 그에 대하여 새로운 공공조사절차가 행하여져야 한다.

8) 공공조사절차하자의 효과

공공조사절차의 하자는 그에 따른 행정결정의 절차의 하자가 되며 그 하자가 실질적인(substantiels)인 경우에 한하여¹⁴⁾ 행정결정의 취소사유가 된다. 예를 들면, 공중에게 관계서류를 공개하였다고 하여도 실질적

13) CE 8 févr. 1999, Carry, D. A., 1999, no 119.

14) 절차의 하자가 실질적이라는 것은 그 하자가 행정결정의 실제적 판단에 영향을 미칠 수 있는 것을 말한다.

으로 정보를 제공하지 않았던 경우 및 공사비용이 명백히 저평가된 경우¹⁵⁾에는 그에 따른 행정결정은 위법하게 된다.

9) 공공조사절차의 통합

하나의 활동에 복수의 공공조사절차가 행해지는 경우¹⁶⁾에 절차의 중복 또는 행정의 지연 등의 문제가 제기된다. 따라서, 일정한 경우 일정한 조건하에 복수의 공공조사절차가 통합되어 행해지도록 하거나 하나의 공공조사절차만 거치도록 하고 있다.

가. 토지수용법전상의 동시진행 공공조사절차(les enquêtes jumelées)

수용토지조사절차(l'enquête parcellaire)¹⁷⁾는 통상 공공필요선언 이전의 조사절차 후에 행해지는 것이 보통이지만, 토지수용법전 명령 제 11-21조는 수용자가 공공필요선언전에 수용될 토지를 특정하고, 토지도면과 토지소유자 목록을 작성할 수 있는 경우에는 수용토지조사절차는 공공필요선언 이전의 조사절차와 동시에 행해질 수 있는 것으로 규정하고 있다.

나. 1985년 명령 제4조상의 공공조사절차의 통합(le regroupement d'enquêtes)

1985년 4월23일 명령 제4조 I은 “동일한 사업이 본래 수 개의 조사를 거쳐야 하고 그 중 적어도 하나가 1983년 7월 12일 법률의 조사인 경우, 그들 조사 또는 그중 일부의 조사는 행정재판소장에 의하여 임명되는 동일한 조사위원 또는 동일한 위원회의 주제 아래 공동으로 조직될 수 있다.”라고 규정하고 있다.

15) CE 30 déc. 1998, Assoc. pour la conservation du site de Bollène, Dr. adm., 1999, no 42.

16) 원자력발전소의 건설에 있어서는 약 10개의 공공조사절차가 행해진다.

17) 수용토지조사절차는 공중 특히 관계 소유자에게 예견된 공사의 집행 또는 시행되는 활동의 실행이 어떠한 부동산의 수용을 필요로 한다는 것을 주장하거나 반박하도록 하기 위하여 행하여진다.

다. 1985년 명령 제4조 II에 의해 규율되는 예기된 공공조사절차 (l'enquêtes par anticipation)

어떤 사업이 공공필요를 위한 수용법전 명령 제11-14-1조 이하에 규정된 형식의 공공필요성선언에 선행하여 조사의 대상이 되는 경우, 조사를 거치는 것으로 결정하는 의견에 이러한 조사가 통상 1983년 7월 12일 법률에 규정된 공공조사를 포함하는 다른 절차에 대하여도 효력도 갖는다고 적시된 경우 그 계획안이 조사의 종료 후 실질적으로 변경되거나 보완되지 않은 경우에는, 그 계획안은 1983년 7월 12일 법률의 제7조의 경우를 제외하고는, 그 주요 특징이 사전적인 조사절차에 제출된 서류에 표시되는 국토개발, 시설 또는 공사의 실행에 있어서 새로운 조사 없이 시행될 수 있다.

이 이외에도 도시계획 및 채석장운영허가에서 예기된 공공조사절차가 인정되고 있다.¹⁸⁾

2. 간접 자문

(1) 자문기관의 조직

법령에서 자문기관의 조직에 대하여 규정하고 있지 않은 경우가 적지 않다. 그러나, 이 경우에도 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

- 1) 자문조직은 적법하게 설치되어야 한다. 자문조직이 위법한 경우 그 후의 당해 자문조직에 대한 자문절차는 위법하게 된다.¹⁹⁾
- 2) 자문조직은 적법하게 구성되고, 소집되고, 주재되고 운영되어야 한다. 다만, 자문조직에 비적격자가 참여한 경우에도 자문의견의 형성에 결정적인 역할을 하지 않은 이상 당해 자문의견에 기초한 행정결정의 취소사유가 되지는 않는다.

18) Vincent LE COQ, PRATIQUE DES ENQUETES PUBLIQUES, NOUVELLES EDITIONS FIDUCIAIRES, 1995.5, pp.235-236.

19) CE sect. 1 juillet 1983, Raveau, Rec., 288, concl. Robineau ; Rev. adm., 1984.46, note Pacteau.

- 3) 자문조직의 구성원은 자문사항을 검토함에 필요한 정보를 충분히 그리고 적절한 시기에 제공받아야 한다.²⁰⁾
- 4) 국가의 행정기관 및 국가공공시설법인의 기관에 의해 국민에 대하여 내려지는 결정의 사전절차로서 요구되는 의견을 제출하는 합의제조직에 적용되는 1983년 11월 28일 데크레 제3장이 적용요건에 해당하는 자문조직에 적용될 수 있다.
- 5) 자문조직의 구성과 운영에 법의 일반원칙인 공정성의 원칙(*principe d'impartialité*)이 적용된다. 1983년 11월 28일 데크레 제13조는 국가기관 또는 국가공공시설법인의 자문조직에 대하여 “자문조직의 구성원은 토의사항에 대하여 개인적인 이해관계를 가지는 때에는 심리의결에 참여할 수 없다. 이 원칙에 위반한 경우에 이해관계 있는 구성원의 참여가 심리의결에 영향을 미치지 않았다는 것이 입증되지 않는 한 당해 자문에 근거한 결정은 무효가 된다.”

(2) 자문의견의 형성

자문조직은 회의를 거쳐 충분히 토의하지 않고는 자문의견을 제출할 수 없다. 따라서 자문조직의 심의의결에 대신하여 자문조직의 구성원으로부터 서면에 의해 자문의견을 받는 것은 자문절차를 거친 것이 되지 않는다.²¹⁾

자문조직의 자문에 관한 법령을 보면 자문의견의 형성에 표결이 반드시 필요한 것으로 규정되어 있지는 않다. 그리고, 과반수 이상의 동의를 확인될 수 있었던 때에는 표결이 반드시 행해지지 않아도 위법은 아닌 것으로 보고 있다.

1983년 11월 28일 제14조는 “회의보고서는 회의 중 다루어진 문제와 각 심리의 의미에 대하여 기술한다.....또한, 자문조직의 구성원은 다수의견에 대한 본의의 반대의견이 기록될 것을 요구할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

20) CE 31 mars 1989, Gagnault, Rec., 108 ; AJDJ, 1989.540, concl. Levis.

21) CE 4 févr. 1955, vallet, Rec., T. 655 ; CE 7 avr. 1995, Zuber, D.A. 1995, no 247, obs. R. Schwartz ; RFDA, 1995.636.

(3) 기 간

자문기관은 충분한 정보를 가지고 의견을 제출할 수 있도록 충분한 자문기간을 가져야 한다. 따라서, 자문의 대상이 된 계획안을 자문기간이 얼마 남지 않은 시점에서 변경하면 당해 자문절차는 위법하다.²²⁾ 그러나, 자문기관의 심리의결이 매우 짧은 시간에 끝났다는 사실만으로는 자문절차의 위법사유가 되지 않는다.²³⁾

자문이 지체되는 것을 방지하기 위하여 법령에서 자문기간을 제한하는 경우가 있고, 법령에 따라서는 법정된 자문기간 내에 자문의견이 제출되지 않으면 의견제출의 독촉 또는 그것없이 자문대상이 되는 계획안에 긍정적인 자문의견이 있는 것으로 간주하는 경우가 있다.

자문의견을 받은 후 행정결정을 내릴 때까지의 기간도 합리적인 것이어야 한다. 자문의견을 받은 후 행정결정이 즉시 내려질 수는 있지만 합리적인 기간이 지나야 한다.²⁴⁾ 또한, 자문의견이 있는 후 법적, 사실적 상황이 변하지 않은 경우에는 자문의견 후 오랜 시간이 지난 후 행정결정을 내려도 자문절차상 하자가 없지만²⁵⁾, 자문의견이 제출된 후 법적, 사실적 상황이 근본적으로 바뀐 경우에는 새로 자문의견을 받은 후 행정결정을 내려야 한다.²⁶⁾

22) CE 23 févr.1990, Assoc. des membres de l'inspection générale des affaires sociales et al. ; Ass. générale des administrateurs civils, D.A. 1990, no 204.

23) CE sect. 10 déc. 1971, Min. des Finances c/ Delcourt, Rec. 755.

24) CE Ass. 7 juillet 1978, Croissant, Rec., 292.

25) CE 9 févr. 1964, Binet, AJDA, 1964.622 ; CE 8 nov. 1991, Union laitière normande et al., Rec. T. 669.

26) CE 18 mars 1959, Sieur de La Fourrière et al., Rec., 193 ; CE 11 déc. 1987, Min. de l'Intérieur c/ Stasi, Rec. T. 411 ; D, 1989, somm. 115, obs. Waquet et Julien-Laferrière.

(4) 자문의 종류에 따른 주요내용

1) 의무적 자문과 임의적 자문

가. 의무적 자문

자문이 의무적인 경우에는 묵시적 결정에도 자문이 행해져야 한다.²⁷⁾

의무적 자문의 경우에도 자문기관에 최종적인 계획안 또는 자문의 대상이 되는 계획안의 전문이 제공되어야 하는 것은 아니다.²⁸⁾ 그러나, 행정결정에서 다루어진 모든 문제에 대하여 자문이 요구되어야 한다.²⁹⁾ 따라서, 자문 후 내려지는 행정결정이 자문의 대상이 된 계획안에 포함되지 않은 문제를 포함하는 경우에는 다시 자문을 요청하여야 한다.³⁰⁾

의무적 자문의 경우에 법령에 따라 자문의견이 단순의견(avis simple)과 합치의견(avis conforme)으로 규정된다. 단순의견은 행정결정을 내리는 행정청을 구속하지 않는다. 단순자문의 경우 행정청은 계획안을 포기하거나, 계획안에 따른 결정을 내리거나 자문의견을 수용하여 행정결정을 내린다. 그리고, 행정청은 자문의 대상이 된 계획안의 기본구조를 변경하지 않는 한도 내에서 새로이 자문을 받지 않고 계획안에 세부적인 변경을 가하는 것이 가능하다.³¹⁾ 합치의견의 경우에는 자문의 대상이 된 계획안을 포기하거나 의견에 합치하는 방향으로 결정을 내려야한다.

27) CE 27 janv. 1984, maire de Veauchette, Rec., 24.

28) CE 7 juillet 1965, Caisse d'allocation vieillesse des arts graphiques et plastiques, Rec., 410.

29) CE sect. 12 nov. 1954, Jammes, Rec., 585 ; CE Ass. 1 juin 1973, Syndicat national du personnel navigant commercial et al., Rec., 388 ; CE 24 févr. 1999, Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique et al., AJDA, 1999.823, note Ricci ; RFDA, 1999.437.

30) CE Ass, 24 juin 1955, Ville de Paris, 2e espèce, Rec., 356 ; CJEG, 1955.216, concl. Grévisse ; CE Ass. 23 oct. 1998, Union fédérale CFDT fonctions publiques et assimilé, D.A. 1999, no 32.

31) CE 15 mars 1959, Lacroix, RDP, 1959.1053.

나. 임의적 자문

임의적 자문의 경우에 행정청은 자문의견을 받은 후에도 계획안을 자유로이 변경할 수 있고, 이 경우 다시 자문을 요청하지 않아도 된다.³²⁾

2) 지방행정에서의 자문절차

꼬뮌의 권리와 자유에 관한 1982년 3월 2일 법률 제1조는 법률로 지방행정에 대한 시민의 참여를 확대하도록 규정할 것을 선언하였다. 이 선언 이후 1982년 12월 31일 법률에 의해 대도시인 파리, 리옹 및 마르세이유의 각 구에 구발안및자문위원회가 창설되었지만 한 동안 지방행정에 대한 시민의 참여를 확대하는 입법조치가 행해지지 않았다. 그러다가 1992년에 가서야 지방행정에 대한 주민의 참여를 획기적으로 확대하는 입법이 행해졌다. 즉, 공화국 지방행정에 관한 1992년 2월 6일의 지침법률 제2절(titre)은 지방민주주의에 관하여 규정하고 있는데, 동법 제10조에서 “주민들이 꼬뮌사무에 대하여 고지되고 그들과 관계있는 결정에 대하여 자문요청을 받는 권리는 지방자치단체의 자치행정과 불가분의 것이며 지방민주주의의 본질적인 원칙이다”라고 선언하고 있다. 그리고 지방자치단체일반법전 제2편 제2장(정보와 주민의 참여)은 지방행정에 대한 주민의 참여를 규정하고 있다.

가. 구발안및자문위원회(Comités d’initiative et de consultation d’arrondissement)

이 위원회는 파리, 리옹 및 마르세이유와 꼬뮌간협력공공시설법인의 행정조직에 관한 1982년 12월 31일 법률에 의해 파리, 리옹 및 마르세이유의 각 구에 창설되었다. 이 위원회는 구에서 활동을 행하는 지방협회의 대표 또는 협회연맹 또는 국가총연맹의 위원으로 구성된다(지방자치법전 법률 제2511-24조).

32) CE sect. 15 mars 1974, Syndicat national CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix, Rec. 188 ; AJDA, 1974. 432, chr. Franc et Boyon, 434, concl. Braibant ; D, 1975.152, note B. Pacteau ; JCP, 1975.II.17923, note Auby.

협회대표는 투표권 없이 구의회의 토론에 참여할 수 있다. 협회는 토론주제를 구청장에게 제안할 수 있다. 위원회는 구의회에 의해 정해지는 토론일정의 준비에 참여하는데, 구의회는 이들 토론의 준비에 필요한 일체의 정보를 위원회에 제공하여야 한다.

나. 지방공공서비스분야의 자문위원회

1992년 2월 6일 법률은 직영으로 또는 위탁운영협정에 의해 운영되는 하나 또는 수개의 지방공공서비스에 대하여 권한 있는 자문위원회를 창설하였다. 이 위원회의 창설의무는 3500명 이상의 주민을 갖는 꼬뮌(동법전 법률 제2143-4조) 및 3500명 이상의 주민을 갖는 꼬뮌 하나 이상을 포함하는 협력공공시설법인에만 적용된다(동법전 법률 제5211-6조). 이 두 경우 위원회의 위원으로 관계 서비스의 이용자협회의 대표를 포함하여야 한다. 위원회는 시장 또는 공공시설법인의 장에 의해 주재되며 그 의견은 구속력을 갖지 않는다. 여기에서 공공서비스라 함은 그 개념이 모호한데, 수영장, 도서관, 영아원 등 급부를 제공하는 서비스를 말하는 것으로 해석된다.³³⁾

3. 자문의 효력

자문의견은 당해 자문절차가 의무적인 것이든 임의적인 것이든 원칙상 법적 구속력을 갖지 않는다. 달리 말하면 행정기관은 제출된 의견에 구속되지 않는다.

4. 자문의 적법성 및 위법성과 그 효력

자문의 하자중 실질적인 절차의 하자(les vices de procédure substantiels)만이 취소사유가 된다. 실질적인 절차라는 것은 행정결정의 실체적 판단에 영향을 미치는 절차를 말한다. 절차를 거쳤더라도 실체적 판단이 달라질 수 있는 경우에 당해 절차의 하자는 실질적인 절차의 하자가 된다.

33) Dominique Maillard Desgrées du Lou, op. cit. pp.68-69.

자문이 임의적인 경우에도 실질적인 절차의 하자는 행정결정의 취소사유가 된다.³⁴⁾

II. 협 의(Concertation)

협의절차중 대표적인 것은 도시계획법전상의 국토개발활동 및 국토개발사업에 관한 협의절차와 국가공개토론위원회에 의해 조직되는 협의절차이다.

1. 국토개발활동 및 국토개발사업에 관한 협의절차

국토개발의 정의 및 원칙의 시행에 관한 1985년 7월 18일 법률로 도시계획법전 법률 제300-2조에 국토개발활동 및 국토개발사업분야에서의 일반적인 협의절차가 규정되었다. 그리고, 그후 여러 개별법률은 협의의 의무 또는 가능성을 확대하였다.

(1) 도시계획법전 법률 제300-2조상의 협의

1) 협의분야

꼬뮌의회 또는 꼬뮌간협력공공시설법인의 의결기관이 다음의 결정을 내리기 전에 계획안 입안의 전기간에 걸쳐 주민, 지방의 협회 및 농업대표 등 기타 이해관계인을 참여시키는 협의절차를 거쳐야 한다.

- ① 영토통일기본계획(schéma de cohérence territoriale) 및 도시 계획도면(plan local d'urbanisme)의 입안 또는 변경
- ② 그가 주도하는 협의정비구역(ZAC)의 창설
- ③ 꼬뮌에 의해 또는 꼬뮌을 위해 실행되는 모든 국토개발활동(그 중 요청 및 성질상 이 활동이 꼬뮌의 삶의 틀 또는 경제활동을 실질적으로 변경하고 상기 ① 및 ②에 해당하는 것으로서 이미 의결의 대상이 된 구역에 위치하지 않는 경우)

34) CE sect. 19 mars 1976, Bonnebaigt, Rec., 167 ; AJDJ, 1976.413, chr. Nauwelaers et Fabius ; RDP, 1976.1079.

협의절차를 거쳐야하는 국토개발활동의 특징적 요소는 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의해 정하여진다.

국토개발활동이 다른 공법인에 의해 행해지는 경우에도 협의절차가 적용된다.

2) 협의시기 및 기간 등 협의절차의 조직

“협의절차는 결정전의 사전절차이다”라는 규정만 존재하며 협의절차의 조직에 관하여는 법령상 아무런 규정이 없다. 따라서 협의절차를 어떻게 거칠 것인가는 기본적으로 개발계획에 관한 주무기관에서 정한다. 따라서, 협의는 사안에 따라 다른 조건하에서 진행되는 것으로 될 수 있다.³⁵⁾

그런데, 판례는 다음과 같이 협의절차가 진행되어야 한다고 보고 있다.

꼬뮌에서는 꼬뮌의회가 기본적으로 협의절차를 조직하여야 하며 적어도 협의방식의 기본원칙을 정하여야 한다고 본다.³⁶⁾

협의방식에 관하여 행정법원은 꼬뮌의 규모 및 계획안의 중요도를 고려하여 꼬뮌의회에 의해 조직된 협의가 “충분한”(suffisante) 것이었는지를 통제한다. 일부 협회와의 협의만으로는 충분하지 않고, 주민과 직업단체가 협의절차에 참여하도록 하여야 한다.³⁷⁾

판례는 협의시기 및 기간에 관하여 협의의 실효성을 보장하기 위하여 협의절차가 계획안이 그 성격 및 기본적인 사항에 있어 결정되기 전 그리고, 공공필요선언 및 계획안의 최종서류를 정하는 결정 등 사업의 실질적인 실현(réalisation effective)에 이르는 행위가 행해지기 전에 진행되어야 하는 것으로 보고 있다³⁸⁾. 또한, 판례는 협의는 이해관계있는 자 및 집단이 그들의 의견을 제출하기에 충분한 기간동안 계속되어야 한다고 보고 있다.³⁹⁾

35) Dominique Maillard Desgrées du Lou, op. cit. p.83.

36) CE 24 mai 1995, ville de Meudon, RFDA, 1995, 857.

37) Dominique Maillard Desgrées du Lou, op. cit. p.84.

38) CE sect. 6 mai 1996, Assoc. <<Aquitaine Alternatives>>, Rec., 144.

39) CE 21 avr. 1997, Mlle Jubert et al., Rec., 136.

협의를 시장은 **코뮌의회**에 보고서를 제출하고 **코뮌의회**는 이를 심의의결한다. 최종계획문서가 **코뮌의회**에 의해 결정되고 공중의 열람에 제공된다.

3) 타절차와의 관계

협의절차는 공공조사절차와 별도로 행해진다. 통상 공공조사절차에 앞서 협의절차가 행해지며 공공조사절차가 시작되면 협의절차는 종료된다.

4) 협의절차의 효력

도시계획법전 법률 제302-2조 I 제2항은 도시계획문서와 협의절차의 대상이 되는 활동은 제1항의 의결기관의 의결에 의해 정해진 방식이 준수된 한에서는 협의의 하자만으로는 위법하지 않다고 규정하고 있다. 행정법원은 형식적이고 비밀에 싸인 협의 및 협의개념자체의 중대하고 명백한 부인에 이르는 등 하자가 중대한 경우에 한하여 취소사유로 보고 있다.⁴⁰⁾

그리고, 도시계획법전 법률 제302-2조 I 제2항은 다음과 같이 협의의 대상이 된 계획에 근거한 개별처분에 대하여는 협의절차의 흠결의 효과를 제한하고 있다 : 토지점유 또는 이용허가는 협의절차를 조직하는 의결 또는 그 의결의 집행방식에 있어서의 하자만으로는 위법하게 되지 않는다. 이러한 해결에 대하여는 법논리상 문제가 있다는 비판이 있는 반면에⁴¹⁾, 토지 점용 또는 사용허가는 지방도시계획규범의 집행행위는 아니므로 문제될 것이 없다는 견해도 있다.⁴²⁾

또한, 협의자체의 효력도 매우 약하다. 협의절차를 통하여 제시된 의견은 구속력이 없고 참고자료가 될 뿐이다.

협의의 대상이 된 계획안이 변경된 경우에는 변경된 계획안에 대해 협의절차가 재진행되어야 한다.

40) Jacqueline Morand Deviller, La procédure de création de la ZAC, Droit et Ville, 1993, no 36, p.26.

41) J-P Leberton, Droit de l'urbanisme 1993, no 290.

42) Vincent LE COQ, op. cit. p.35.

(2) 1991년 7월 13일의 도시를 위한 지침법률

1991년 7월 13일 법률 제4조는 “그의 규모 또는 성격상 구역 또는 부동산집단(les ensembles immobiliers)에서의 주민의 삶의 조건을 실질적으로 변경하는” 도시계획법전 법률 제300-1조상의 국토개발활동 및 사업 모두에 대해 협의절차를 신설하였다. 앞의 협의와 같이 협의방식은 법률에 의해 규정되어 있지 않고, 시장이 그 협의를 조직하여야 한다. 이 협의에는 문제가 된 시설주체 및 요청이 있는 경우 국가주거위원회(Conseil national de l’habitat)에 참여하는 임차인협회의 지역대표가 참여한다. 시장은 꼬뮌의회에 협의결과보고서를 제출하고, 꼬뮌의회는 이를 심리한다.

1991년 7월 13일 법률은 우선시가화구역(ZUP)의 폐지에 협의절차를 적용하도록 하고 있다.

(3) 기타 협의절차

협의절차는 폐기물에 관한 1992년 7월 13일 법률 제1조 및 제7조에도 규정되어 있고, 1982년 법률 제82-1153호 국내운송지침법률 및 이에 근거한 1992년 12월 15일의 시설, 주거 및 교통장관의 통첩도 대규모사회기반시설계획안에 대한 협의절차를 규정하고 있다.

또한, 전기망의 환경에의 통합에 관한 1992년 8월 25일의 국가와 프랑스전기공사의 의정서는 협의를 강화하고 있고, 1993년 1월 14일의 통첩도 도시기본계획의 입안 및 큰 갈등을 일으키고 있는 시설계획안에 있어서의 협의의 강화를 규정하고 있다.

2. 국가공개토론위원회에 의해 조직되는 국민토론

사회경제적으로 큰 영향을 미치거나 환경 또는 국토개발에 중요한 영향을 미치는 국가적 차원의 국토개발 또는 시설계획의 그 수립과정에 대한 국민의 참여를 보장하기 위하여 바르니에 법률(loi Barnier)이라 불

리는 1995년 2월 2일 법률은 국민토론제도를 도입하였다. 그리고, 이 국민토론을 주관하는 기관으로 독립행정위원회인 국가국민토론위원회를 창설하였다.

(1) 적용범위

국가공개토론위원회가 조직하는 공개토론의 대상이 되는 것은 국가, 지방자치단체, 공공시설법인과 사인이 행하는 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의해 정하여진 사업유형에 속하는 국가적 차원의 국토개발 또는 시설계획⁴³⁾으로서 사회경제적으로 큰 영향을 끼치거나 환경 또는 국토개발에 중요한 영향을 미치는 것이다(법률 제121-1조). 보다 구체적으로 말하면 그 성격, 기술적 특성 또는 수립시에 평가될 수 있는 예측 비용(coût prévisionnel)상, 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의해 정해진 기준에 합치하거나 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의해 정해진 최소기준을 넘는 모든 국토개발 또는 시설계획이 공개토론의 대상이 될 수 있다(법률 제121-8조).

공개토론에 관한 규정은 도시계획법전 제3부에 규정된 도시계획문서와 국토개발사업에는 적용되지 않는다. 다만, 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의하여 정하여진 일정 투자계획의 경우는 그러하지 아니하다. 공개토론이 개최되는 경우, 협의절차를 정하고 있는 도시계획법전 제300-2조의 규정은 적용되지 않는다(제121-2조).

(2) 국가공개토론위원회의 임무

국가공개토론위원회는 공개토론의 조직과 시행을 주관한다.

- ① 위원회는 시설과 공사의 승인까지 그에게 제기된 계획의 수립과정 중 국민에게 적절한 정보가 보장되도록 하는 임무를 수행한다.
- ② 또한, 위원회는 권한 있는 행정기관과 모든 시설주체에 대하여 그

43) 고속도로, 특급도로 또는 분리된 왕복4차선 도로의 창설, 철도의 신설, 공항활주로의 창설 또는 확장, 전기배선의 신설, 가스공급관의 설치, 원자력시설의 설치, 문화, 체육, 과학, 관광시설, 공장시설 등이다.

들의 신청을 받아 계획수립의 전 기간동안 국민과의 협의에 관한 모든 문제에 대하여 조언한다.

- ③ 또한, 국가공개토론위원회는 국민과의 협의를 촉진시키는 일반적이고 또는 방법론적인 성격의 모든 의견과 권고를 개진하는 임무를 수행한다.

그러나, 국가공개토론위원회 및 특별위원회는 그들에게 제출된 계획의 내용에 관하여는 언급할 수 없다.

(3) 위원회의 구성

국가공개토론위원회는 그 법적 지위가 법에 의해 명확히 규정되어 있지 않지만 독립행정행위원회의 지위를 갖는 것으로 평가된다⁴⁴⁾. 실제로 이 위원회는 행정기관과 시설주체로부터 독립되어 있다.

국가 공개토론위원회는 21인으로 구성되고, 그 임기는 5년 또는 정해진 기간으로 한다. 의장과 2인의 부의장 외에 위원회는 다음과 같이 구성된다 : ①하원의원과 상원의원 각1인 ②관계 지방의원 중 6인 ③국사원 법관 1인 ④파기원 법관 1인 ⑤회계원 위원 1인 ⑥지방행정재판소와 행정고등법원의 판사 1인 ⑦환경담당장관의 추천으로 수상에 의해 임명되는 공인된 환경보호협회의 대표자 2인 ⑧경제 및 운송담당장관의 추천에 의해 수상에 의해 임명되는 소비자와 행정의 이용자 대표 2인 ⑨산업 및 시설을 담당하는 장관의 제청에 따라 수상에 의하여 각각 임명되는 조사위원의 직무를 수행한 자를 포함한 능력 있는 인사 2인(제121-3조).

(4) 공개토론 개최 여부의 결정

공개토론의 개최 여부는 신청을 받아 국가공개토론위원회가 결정한다. 공개토론의 개최를 신청할 수 있는 자는 시설주체 또는 계획에 대하여 책임있는 공법인, 10인의 국회의원 또는 레지옹⁴⁵⁾의회, 도의회, 시의회나 공간정비분야에 있어서 권한 있는 꼬뮌간협력시설법인 또는 전국을

44) Vincent LE COQ, op. cit. p. 37.

45) 레지옹(région)은 도보다 큰 지방자치단체이다.

대상으로 활동하며 법률 제141-1조에 언급된 공인된 환경보호협회이다.

시설주체는 공개토론의 대상이 될 수 있는 계획을 공개하고, 공개토론의 신청은 이들 계획이 시설주체에 의하여 공개된 날로부터 2월의 기한 내에 행해져야 한다.

시설주체 또는 계획에 대하여 책임 있는 공법인은 위원회에 계획의 목적과 그 주된 특징 및 사회경제적 영향, 평가비용과 환경 또는 국토정비에 대한 계획의 중요한 영향을 제시하는 서류를 제출한다(법률 121-8조).

위원회는 각 계획에 있어 그 계획의 국가적 이익, 국토상 영향, 그에 부수하는 사회경제적 영향과 환경 또는 국토정비에 대한 영향을 고려하여 공개토론의 조직 여부를 결정한다. 공개토론이 필요하지 않다고 판단한 경우에도 위원회는 시설주체 또는 그 계획에 대해 책임 있는 공법인에게 위원회가 제안하는 방식에 따라 협의절차를 조직하도록 권고할 수 있다(법률 제121-9조).

환경을 담당하는 장관은 관계 장관과 공동으로 환경 또는 국토정비분야에 있어서의 일반적 선택(options générales)에 관한 공개토론의 조직을 국가 공개토론위원회에 신청할 수 있고, 이 경우 위원회는 공개토론을 조직하여야 한다(법률 121-10조).

(5) 공개토론의 조직 및 진행

공개토론이 필요하다고 판단한 경우, 위원회는 그 자신이 공개토론을 조직하고 그가 구성한 특별위원회에 그 진행을 맡기거나, 시설주체 또는 그 계획에 대해 책임 있는 공법인에게 그 조직을 맡기고, 토론조직의 방식을 정하고 그 진행을 주관한다(법률 제121-9조).

공개토론은 계획의 합목적성, 목적과 주된 특성에 관하여 행하여진다(법률 제121-7조).

국민의 참여는 예비조사가 개시된 때부터 본법전 제1부 제2편 제3장 또는 공공필요를 위한 수용법전 제1편 제1장 규정의 적용으로 실행되는 공공조사절차의 종결에 이르기까지 계획수립의 전 과정에 걸쳐 보장된다(법률 제121-7조).

국가공개토론위원회는 공개토론의 진행일정을 세우고 공개한다. 공개토론의 기간은 4월을 초과할 수 없으나, 국가공개토론위원회의 이유부기된 결정으로 2월을 연장할 수 있다(법률 제121-11조).

(6) 공개토론 결과의 반영

공개토론의 종결일로부터 2월의 기간 내에 국가공개토론위원회의 장은 토론보고서를 공개하고 그 결산(bilan)을 작성한다(법률 제121-11조).

시설주체 또는 그 계획에 책임 있는 공법인은 공개토론의 결산 공개 후 3월내에 공개되는 문서로써 그 계획의 추진에 관한 원칙과 조건에 대해 결정하고, 필요한 경우 공개토론의 대상이 된 계획에 대한 중요한 변경사항을 명시하며 이 문서는 국가공개토론위원회에 이송된다(법률 제121-13조).

공개토론에 관한 법률규정에 대한 위반은 국가공개토론위원회가 공개토론의 조직을 거부하기로 한 결정문서 또는 법 제121-13조에 언급된 문서가 확정된 경우에는 주장될 수 없다(법률 제121-14조).

국가공개토론위원회는 매년 그 활동에 관한 보고서를 작성한다. 이 보고서는 정부와 의회에 제출되며, 공중에 공개된다(법률 제121-7조).

3. 타절차와의 관계

협의절차는 공공조사절차와 별개로 행해진다. 통상 공공조사절차에 앞서 협의절차가 진행된다. 이는 공공조사절차가 늦게 행해짐으로써 공공조사절차가 계획안의 근본적인 사항에 대한 변경에 기여하지 못할 수도 있다는 우려에서 계획안의 초기단계에서 주민의 의견을 듣고 반영할 필요가 있어 협의절차가 도입된 것에 기인한다.

공개토론은 협의절차와 병행하여 진행된다. 협의는 계획안의 입안 전 기간동안 행해지는 반면에 공개토론은 계획안의 입안과정 중 일정한 시기 이전에 행해지는 것으로 규정되어 있다.

Ⅲ. 기 타

국민 또는 주민의 자문 또는 협의와 달리 공동관리와 행정감시는 예외적으로만 인정되고 있다.

1. 공동관리

공동관리가 행해지는 전형적인 경우는 고등교육기관이다. 고등교육기관의 경우 이용자는 결정권을 갖거나 제안권을 갖는 일정한 기관에서 이용자의 대표자로서 행정서비스의 관리에 참여한다. 바로 1984년 1월 26일 법률 및 1989년 7월10일 법률이 교육서비스이용자의 공동관리에의 참여에 관하여 규정하고 있다. 그리고, 이용자대표 등 의결기관에 참여하는 자는 누구나 의결기관의 의결을 다룰 소의 이익이 있다⁴⁶⁾.

2. 행정감시

원자력발전소나 방사성폐기물처분장 등 대규모 에너지시설 주변에는 지역정보협의회(Commission locale d'information)가 창설될 수 있다. 지역정보협의회는 지방의회의원(통상 위원의 반 이상을 차지한다), 직업별조직 및 노동조합의 대표, 사회단체 특히 환경보호단체의 대표, 전문가, 공권력의 대표 등으로 구성되는 비상설기관이다. 지역정보협의회는 안전관련정보를 수집하여 주민에게 제공하고 주민과 사업자 사이를 중개하며 대규모 에너지시설의 영향을 조사하는 역할을 한다. 지역정보협의회는 환경오염에 대한 독자적인 측정·감시가 주민에 의해 강하게 요구되는 경우에는 스스로 환경오염을 측정하기도 한다.

46) CE sect. 22 mars 1996, Mme Paris et Mme Roignot, RDP, 1996.893, concl. Schwartz ; AJ, 1996.362, chr. Stahl et Chauvaux ; RFDA, 1996.615.

제 4 장 프랑스 행정참여법제의 시사점

I. 우리나라 행정참여법제의 문제점

우리나라의 경우 행정절차법이 제정되어 이해관계인의 의견제출에 관한 일반적 규정이 두어지고 있지만 엄밀한 의미에서의 행정참여를 일반적으로 인정하는 법규정은 아직 없다. 지방자치법상 주민투표가 인정되고 있지만 아직 그 실시에 관한 법률이 제정되어 있지 않아 법제도로써의 주민투표는 실시될 수 없다. 그리고, 행정절차법에서 공청회절차에 관하여 규정하고 있지만, 공청회는 개별법에서 인정하고 있는 경우나 행정청이 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 인정되는 것으로 되어 있다. 개별법에서 드물게 주민협의체에 관한 규정이 두어진 경우가 있기는 하지만 일반적으로 인정하는 규정은 아직 없다.

1. 주민투표

지방자치법은 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있는 것으로 규정하면서(제13조의2 제1항) 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정하는 것으로 규정하고 있다(지자법 제13조의2 제2항). 그런데 아직 주민투표의 실시에 관한 법률이 제정되어 있지 않다. 따라서 지방자치법상의 주민투표가 실시될 수 없다.⁴⁷⁾ 이와 같이 현재 지방자치법상의 공식적인 주민투표는 실시될 수 없지만 중요한 문

47) 주민투표의 실시에 관한 법률이 제정되지 않고 있는 것에 대하여 입법부작위위헌의 확인을 구하는 헌법소원이 제기되었는데, 헌법재판소는 지방자치법 제13조의2 제1항에서 규정한 주민투표권이 헌법이 보장하는 지방자치제도에 포함되지도 않고 헌법이 보장하는 참정권에도 포함되는지 않는다고 보면서 지방자치법 제13조의2가 주민투표의 법률적 근거를 마련하면서, 주민투표에 관련된 구체적 절차와 사항에 관하여는 따로 법률로 정하도록 하였다고 하더라도 주민투표에 관련된 구체적인 절차와 사항에 대하여 입법하여야 할 헌법상 의무가 국회에게 발생하였다고 할 수는 없다고 하였다(헌재, 2001.6.28, 2000헌마735).

제에 대한 주민의 의견을 묻는 차원의 주민투표는 법적 근거 없이도 지방의회의 결정이나 지방자치단체의 장의 결정에 의해 실시할 수 있을 것이다. 이러한 임의적 주민투표의 결과는 아무런 법적 구속력을 갖지 못하고 행정결정에 참고자료에 불과하다고 보아야 한다.

하루 빨리 주민투표의 실시에 관한 법률이 제정되어야 할 것이다. 그리고, 지방자치법상 주민투표의 효력에 관한 규정이 없는데, 이에 관한 규정을 두어야 할 것이다. 지방자치법에 근거하여 제정될 주민투표에 관한 법률에서 주민투표의 효력에 관한 규정을 두는 것도 가능한 하지만 주민투표의 효력에 관한 규정은 주민투표에 관한 기본적이고 중요한 규정이므로 지방자치법에 규정하는 것이 타당하다.

2. 공청회

공청회라 함은 “행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과 경험을 가진 자 기타 일반행정인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차”를 말한다(행정절차법 제2조). 공청회는 통상 행정작용과 관련이 있는 이해관계인이 다수인 경우에 행해지는 의견 청취절차이다. 또한 공청회에는 의견제출절차나 청문절차와 달리 통상 전문지식을 가진 자 및 일반국민이 참여 등이 참여한다.

행정절차법은 공청회와 청문에 대하여는 일반적으로 인정하지 않고 다른 법령 등에서 청문이나 공청회를 실시하도록 규정하고 있는 경우와 당해 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우에 한하여 공청회를 인정하고 있다(제22조 제2항). 즉, 의무적인 공청회의 개최는 개별법에 맡기고 있고, 공청회의 일반적인 절차와 방법만을 규정하고 있다(행정절차법 제28조 - 제39조). 다만, 환경·교통·재해등에관한영향평가법(이하 ‘환경영향평가법’이라한다)은 다소 일반적으로 공청회의 실시에 관한 규정을 두고 있다.

개별법상 공청회를 규정하고 있는 경우로는 환경영향평가법 제6조 및 동법시행령 제9조, 원자력법 제104조의5, 국토의계획및이용에관한법률 제14조 및 제20조 등에서 규정하고 있다.

(1) 행정절차법상 공청회절차

1) 공청회의 개최

행정청은 공청회를 개최하고자 하는 경우에는 공청회 개최 14일전까지 다음 각 호의 사항을 당사자 등에게 통지하고 관보·공보·인터넷 또는 일간 신문 등에 공고하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다 : 1. 제목 2. 일시 및 장소 3. 주요내용 4. 발표자에 관한 사항 5. 발표신청 방법 및 신청기한 6. 기타 필요한 사항(제38조 제1항). 행정청은 발표자의 선정에 있어 공정성이 확보될 수 있도록 하여야 한다(제2항). 공청회의 발표자로는 이해관계인, 관련 단체 및 전문가가 고르게 선정되도록 하여야 한다. 전문가는 이해관계자를 대표하는 자인 경우도 있고 공익을 대표하는 자인 경우도 있다.

2) 공청회의 주재자

공청회의 주재자는 대통령령이 정하는 자격을 가진 자중에서 행정청이 지명 또는 위촉하는 자로 한다(행정절차법 제39조 제1항). 공청회 주재자의 독립성, 중립성 및 전문성이 보장되도록 하여야 한다. 공청회의 주재자의 자격을 대통령령으로 정하도록 한 것은 타당하지 않으며 그 자격은 법률로 정하여야 한다.

3) 공청회의 진행

공청회의 주재자는 공청회를 공정하게 진행하여야 하며, 공청회의 원활한 진행을 위하여 발표내용을 제한할 수 있고, 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다(동조 제3항). 발표자는 공청회의 내용과 직접 관련된 사항에 한하여 발표하여야 한다(동조 제2항). 공청회의 주재자는 발표자의 발표가 끝난 후에는 발표자 상호간에 질의 및 답변을 할 수 있도록 하여야 하며, 방청인에게도 의견을 제시할 기회를 주어야 한다(동조 제4항). 우리 나라의 경우 공청회가 통상 만나질 또는 하루에 끝나는 것이 일반적이는데, 충분한 토론이 행해지도록 공청회기간이 정하여져야

할 것이다. 공청회의 원활한 진행도 중요하지만 발표와 토론이 충분히 행하여지도록 하는 것도 중요하다.

4) 공청회 결과의 반영

행정청은 처분을 함에 있어서 공청회에서 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다(제39조의2 제5항).

(2) 환경·교통·재해등영향평가에관한법률상 주민의견수렴과 공청회

사업자는 평가서를 작성함에 있어서 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역 안의 주민의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 공청회를 개최하여야 한다. 사업자는 생태계의 보전가치가 큰 지역 등 대통령령이 정하는 지역에서 대상사업을 시행하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 주민 외의 자의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다(제6조 제1항, 제2항).

1) 주민의견수렴

대상사업의 사업지역을 관할하는 시장·군수·구청장(다만, 사업지역이 2 이상의 시·군·구의 행정구역에 걸치는 사업지역의 면적 또는 길이가 가장 많이 포함되는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장)(이하 주관 시장·군수·구청장"이라 한다)은 천재지변 등 특별한 사유가 없는 한 환경영향평가서초안이 접수된 날부터 10일 이내에 사업개요·공람기간·공람장소 그 밖에 공청회 개최 여부에 관한 주민의 의견제출의 시기 및 방법 등을 1 이상의 중앙일간신문 및 해당지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하고, 50일을 초과하지 아니하는 범위 내에서 30일 이상 평가서초안을 영향평가대상지역의 주민 등에게 공람하여야 한다.

제6조 제1항 제2호 내지 제6호의 규정에 의한 행정기관의 장은 평가서초안이 접수된 날부터 30일 이내에 주관 시장·군수·구청장에게, 주

민은 공람기간만료일부터 7일 이내에 주관 시장·군수·구청장 또는 관계 시장·군수·구청장에게 그 사업의 시행으로 인하여 예상되는 주민의 생활환경 및 재산상의 피해와 그 감소방안 등의 의견(주민의 경우에는 공청회 개최 여부에 관한 의견을 포함한다)을 통보하거나 제출할 수 있다. 이 경우 주민의 의견을 제출받은 관계 시장·군수·구청장은 이를 공람기간만료일부터 10일 이내에 주관 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다. 주관 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 통보되거나 제출된 의견과 공청회 개최 여부를 공람기간만료일부터 14일 이내에 사업자에게 통지하여야 한다. 이 경우 주관 시장·군수·구청장은 평가서 초안의 내용에 대한 의견이 있는 때에는 그 의견을 함께 통지할 수 있다 (동법 시행령 7).

2) 공청회

통합영향평가법 제6조 제1항은 “사업자는 평가서를 작성함에 있어서 대통령령이 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역 안의 주민의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 공청회를 개최하여야 한다”고 하여 주민의 견수렴의 실행방법으로 설명회 또는 공청회 등에 관한 규정을 두고 있다.

설명회는 사업자가 주민의견을 수렴하기 위하여 사용할 수 있는 방법의 하나이다. 사업자가 법 제6조 제1항의 규정에 의하여 주민의견을 수렴하기 위한 설명회를 개최하고자 하는 때에는 사업개요, 설명회 일시 및 장소 등을 설명회 개최예정일 7일전까지 1 이상의 중앙일간신문 및 해당지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하여야 하고, 제6조 제2항의 규정에 의한 공람기간이 시작된 날부터 10일 이내에 설명회를 개최하여야 한다(시행령 제8조 ①). 사업자는 제1항의 규정에 의한 설명회 개최에 관한 공고사항을 제6조 제2항의 규정에 의한 평가서초안의 공고에 포함하여 줄 것을 주관 시장·군수·구청장에게 요청할 수 있으며, 주관 시장·군수·구청장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 이 경우 주관 시장·군수·구청장이 설명회 개최에 관한 공고사항을 함께

공고한 때에는 그 공고는 제1항의 규정에 의하여 사업자가 행한 공고로 본다(시행령 제8조 ②).

공청회는 ‘임의적 공청회’와 ‘필요적 공청회’로 나누어 볼 수 있다. 법 제6조 제1항 전단은 사업자에게 반드시 공청회를 개최할 의무를 부과하지 아니하고 그 임의적 선택에 따라 설명회든 공청회든 또는 설명회나 공청회 이외의 방법이든 주민의 의견을 수렴하기 위한 절차를 거치면 된다고 규정하고 있는데 이 경우 의견수렴절차로서 공청회를 개최하였다면 이를 임의적 공청회라고 부를 수 있다. 반면, 법 제6조 1항 후단은 ‘대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때’ 즉 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30인 이상의 경우나 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5인 이상 30인 미만인 때로서 평가서 초안에 대한 의견을 제출한 주민총수의 100분의 50 이상인 경우에는 사업자는 반드시 공청회를 개최하여야 한다고 규정하고 있는데(시행령 제9조 ①) 이 경우를 필요적 공청회라고 부를 수 있다.

주관 시장·군수·구청장으로부터 시행령 제9조 제1항 각 호의 1의 요건에 해당되어 공청회 개최통지를 받은 사업자는 사업개요·공청회 일시 및 장소 등을 공청회 개최예정일 14일전까지 1 이상의 중앙일간신문 및 해당지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하여야 한다. 이 경우 공청회 일시 및 장소 등에 관하여 미리 주관 시장·군수·구청장과 협의하여야 한다(시행령 제9조 ②). 영향평가대상지역의 주민은 공청회에서 의견을 진술할 전문가를 추천할 수 있으며, 사업자는 그 전문가로 하여금 공청회에서 의견을 진술할 수 있도록 하여야 한다(시행령 제9조 ③).

법은 더 나아가서 제6조 제2항에서 “사업자는 생태계의 보전가치가 큰 지역 등 대통령이 정하는 지역에서 대상사업을 시행하고자 하는 경우에는 대통령이 정하는 바에 따라 주민 외의 자의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다”고 규정함으로써 생태계의 보전가치가 큰 자연환경보전지역·자연공원·습지보호지역·특별대책지역 등에서 사업을 시행하는 경우에는 해당 지역들의 특성을 고려하여 환경단체나 시민단체 등 지역주민 외의 자로부터 의견을 수렴하도록 하였다.

3) 공청회제도의 문제점

공청회 주재자의 독립성이 보장되어 있지 못하다. 즉, 통상 공무원 또는 사업시행자가 공청회를 주재하도록 하고 있어 공청회 주재자의 독립성이 보장되지 못하고 있다.

그리고, 공청회의 기간에 관한 규정이 없고, 실제에 있어 공청회는 단기간에 끝나는 경우가 많다. 그리하여 이해관계인 등 일반 국민 또는 주민이 충분히 의견을 제시할 수 있는 기회가 주어지지 못하고 있다.

이러한 문제로 인하여 공청회 개최가 이해관계 있는 주민에 의해 원천 봉쇄되거나 형식적인 공청회가 되어 일반주민의 공청회에 대한 불신이 적지 않고, 공청회가 오히려 사업시행자와 주민 사이의 갈등을 증폭시키는 결과를 가져오는 경우가 적지 않다.

3. 주민협의체

폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(이하 ‘폐촉법’이라 한다)은 폐기물처리시설입지선정 및 폐기물처리시설의 관리 및 주변지역 지원에 주민의 참여를 인정하고 있다. 즉, 폐기물처리시설의 입지를 선정하는 입지선정위원회에 지방의회 의원, 주민대표, 주민대표가 추천하는 전문가 등이 참여한다(폐촉법 제9조 및 동법시행령 제7조 별표 1). 주민지원협의체는 폐기물처리시설설치로 인한 환경상 영향조사를 행하게 하기 위하여 전문연구기관을 선정하고, 주변영향지역의 선정에 있어 폐기물처리기관과 협의하며(동법 시행령 제18조) 주민감시요원을 추천(동법 시행령 제30조)하는 등의 권한을 갖는데, 주민지원협의체는 당해 폐기물처리시설이 소재하는 시·군·구의회 의원, 폐기물처리시설의 경계와 인접한 읍·면·동에 거주하는 지역주민으로서 해당 시·군·구의회에서 선정한 읍·면·동별 주민대표 및 주민대표가 추천한 전문가 2인으로 구성되며 정원중 주민대표가 과반수가 되도록 하여야 한다(동법 시행령 제18조 별표 2).

II. 프랑스 행정참여법제의 시사점

1. 행정참여의 목적과 기능

프랑스의 경우 행정참여는 행정의 민주화를 위하여 도입되었다. 특히 행정기관과 국민의 관계를 개선한다는 차원에서 행정참여가 확대되고 있다. 또한, 행정참여를 통하여 국민 또는 주민에 의한 행정의 수용을 제고한다는 점이 강조되고 있다.⁴⁸⁾ 우리 나라의 경우에서도 이러한 행정참여의 목적과 기능은 타당하다고 본다. 그런데, 우리 나라의 경우에는 혐오시설의 설치 등 행정에 대한 주민의 저항을 해소한다는 점이 너무 강조되고 이에 따라 행정참여제도가 형식적으로 도입되어 경우에 따라서는 행정참여가 주민사이의 갈등과 행정에 대한 주민의 불신을 증폭시키는 등 그 부작용이 적지 않은 문제가 있다.

2. 행정참여의 정도 및 한계

행정참여는 헌법, 기존의 법체계 및 기존의 행정구조와 정합성을 가져야 한다. 대표민주주의의 원칙, 공익판단의 적정성 및 공정성의 담보, 행정권의 책임성에 비추어 행정참여에는 일정한 한계가 설정될 수밖에 없다. 또한, 행정참여의 정도는 국민 및 주민의 의사가 대표성을 갖고 제시될 수 있는지 여부를 고려하여 정해져야 한다. 모든 국민 또는 주민의 의사가 공평하고 적정하게 제시될 수 있는 여건이 조성됨에 비례하여 행정참여는 확대될 수 있을 것이다. 또한, 행정참여를 확대하면서도 원칙상 행정청의 최종적 행정결정권을 보장함으로써 행정의 책임성을 확보하여야 할 것이다.

3. 실질적인 행정참여의 보장 및 행정참여 여건의 조성

프랑스에서는 나름대로 행정참여의 역기능을 막고 행정참여가 순기능을 발휘하도록 하기 위한 장치를 마련함으로써 행정참여가 본래의 기능

48) 박균성, 프랑스에서의 원자력발전소 및 방사성폐기물처분장의 건설에 있어서의 주민의 수용실태에 관한 연구, 토지공법연구 제7집, 1999, 215면.

을 발휘하도록 하고 있다. 우선 공공조사절차의 진행자를 독립기관으로 함으로써 공공조사절차의 공정성의 보장하고 있다. 행정참여에 충분한 정보와 기간을 보장하고 있다. 그리고, 대표성이 보장되는 이용자의 대표자(국회의원, 지방의회의원, 조합대표, 직능단체 대표, 협회대표, 전문가 등) 또는 공인된 단체(associations agréées)의 행정참여를 통하여 행정참여를 합리화하고 있다.

행정참여는 행정에 대한 불신을 막고 국민 또는 주민에 의한 행정의 수용성을 제고하는 기능을 갖는다. 그러나, 행정참여가 형식적으로 행해지는 경우에는 오히려 행정에 대한 국민의 불신과 이해관계인간의 갈등을 증폭시킬 수 있다. 따라서, 우리 나라의 경우에는 특히 행정참여의 공정한 운영과 국민 또는 주민의 실질적인 참여가 보장되도록 행정참여법제를 설계하여야 할 것이다. 또한, 국민 또는 주민의사가 편협하게 제시되지 않도록 하는 장치가 마련되어야 하며 행정참여제도가 이해관계인의 민원제기의 장이 되지 않도록 하여야 할 것이다. 이를 위하여는 행정참여자의 국민 또는 주민 대표성을 제도적으로 보장하도록 하여야 한다.

프랑스에서와 같은 국민토론제도가 없는 상황에서 텔레비전에서 중요한 국책사업에 관하여 국민의 여론을 수렴하는 것에는 신중을 기하여야 한다. 국민의 여론이 공정하게 표출될 수 있는 장치가 마련되지 않는 경우에는 국민의 여론이 왜곡될 수 있고, 국민의 갈등을 해소하기 보다는 국민의 갈등을 증폭시킬 우려도 없지 않다.

4. 참여방식의 조정

프랑스의 경우 여러 행정참여방식간의 관계 및 통합에 관한 규정을 두고 있다. 우리 나라의 경우에도 행정참여법제를 확대함에 있어서는 참여방식간의 관계를 정립하여 상호 중복을 막을 필요가 있다. 다만, 각 참여방식은 나름대로의 독자적인 목적과 기능을 갖는 것이므로 각 참여방식의 독자성을 인정하면서 절차의 중복 및 그로 인한 행정지체가 발생하지 않도록 배려하여야 할 것이다.

5. 행정참여법제의 정비방식

프랑스에서는 현실의 요구에 맞추어 단계적으로 행정참여제도를 정비하고 있다. 행정참여에 관한 일반법을 제정하지 않고, 분야별로 행정참여를 제도화하고 있다. 그러면서도 국민생활과 밀접한 관계가 있는 국토개발 및 환경분야에 있어서는 일반적인 행정참여제도를 도입하고 있다.

프랑스에서도 기존의 분야별 행정참여법제를 통합하여 행정참여에 관한 일반법을 제정하는 것이 필요하다는 견해가 없는 것은 아니지만 대체로 현재의 입법방식에 찬성하고 있다.

우리 나라에서는 행정참여를 촉진한다는 차원에서 행정참여에 관한 기본원칙을 정하는 행정참여에 관한 기본법을 제정하는 것은 가능할 수도 있겠지만, 모든 행정분야에 행정참여를 일반화하는 행정참여에 관한 일반법을 제정하는 것은 시기상조로 보인다. 다만, 국토개발분야와 환경분야에 있어서는 일반적인 행정참여법제를 마련하는 것이 가능하고 필요하다고 본다.

참고문헌

1. 國內文獻

- 박균성·김진욱, 주민참여를 통한 혐오시설관리운영방안, 집문당, 1999.9.
- 박균성, 프랑스에서의 원자력발전소 및 방사성폐기물처분장의 건설에 있어서의 주민의 수용실태에 관한 연구, 토지공법연구 제7집, 1999, 215면.
- , 원자력행정에 대한 지방자치단체와 주민의 참여, 경희법학, 제31권 제1호, 1996.
- , 행정법론(상), 박영사, 2003.
- 방승주, 참여와 민주적 정당성, 한국공법학회 제110회 학술발표회, 2003.
- 정영화, 한국 참여민주주의의 헌법적 과제와 평가, 한국공법학회 제110회 학술발표회, 2003.
- 김명연, 주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방향, 한국법제연구원, 1999.
- 박천오, 정부관료제의 시민참여 수용성 : 한국 공무원의 인식을 중심으로, 행정논총 40권 2호, 2002.
- 이재학, 주민참여자치의 제도적 보장 : 일본의 주민소송제도를 중심으로, 법제 484호, 1998.
- 이기우, 주민참여 활성화를 위한 법제정비, 법제연구 9호, 1995.
- 윤장근, 참여정부와 법제발전방안, 법제연구 546호, 2003.
- 은승표, 헌법이론에서의 참여와 정당성, 공법연구 31집 2호, 2002.

2. 프랑스 文獻

Dominique Maillard Desgrées du Loû, Droit des Relations de l'administration avec ses usagers, puf, 2000, 10, pp.39-40 참조.

MOUTOU, LE DROIT DES ENQUETES PUBLIQUES, Juris-Classeurs Facicule 193, 1992.2 p.2,

Vincent LE COQ, PRATIQUE DES ENQUETES PUBLIQUES, NOUVELLES EDITIONS FIDUCIAIRES, 1995.5,

J-P Leberton, Droit de l'urbanisme 1993, no 290.

Jacqueline Morand-Deville, Droit de l'urbanisme, DALLOZ, 2003.

Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, DALLOZ, 2002.

RENE CHAPUS, Droit administratif général, Montchrestien, 1999.

프랑스 행정참여 관련법령

I. 환경법전상 행정참여 관련법령

1. 법 률

제 1 절 공통규정 (총칙)

제 2 편 정보와 시민의 참여

제1장 환경과 국토개발에 있어 중요한 영향을 미치는 국토개발 또는 시설계획의 수립에 관한 국민의 참여

제1절 국가공개토론위원회(la Commission nationale du débat public)의 임무, 공개토론의 적용범위 및 대상

제121-1조

독립행정기관인 국가공개토론위원회는 국가, 지방자치단체, 공공시설법인과 사인이 행하는 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의해 정하여진 사업유형에 속하는 국가적 이익의 국토개발(l'aménagement du territoire) 또는 시설계획이 사회경제적으로 큰 영향을 끼치거나 환경 또는 국토개발에 중요한 영향을 미치는 것일 때에는 그 수립과정에서의 국민의 참여를 보장하는 임무를 진다.

국민의 참여는 공개토론의 형식을 취할 수 있다. 공개토론은 계획의 합목적성, 목적과 주된 특성에 관하여 행하여진다.

국민의 참여는 예비조사가 개시된 때부터 본법전 제1부 제2편 제3장 또는 공공필요를 위한 수용법전 제1편 제1장 규정의 적용으로 실행되는 공공조사절차의 종결에 이르기까지 계획수립의 전 과정에 걸쳐 보장된다.

또한, 국가공개토론위원회는 시설과 공사의 승인까지 그에게 제기된 계획의 수립과정중 국민에게 좋은 정보조건이 보장되도록 하는 임무를

수행한다.

위원회는 권한있는 행정기관과 모든 시설주체에 대하여 그들의 신청을 받아 계획수립의 전 기간동안 국민과의 협의에 관한 모든 문제에 대하여 조언한다.

또한, 국가공개토론위원회는 국민과의 협의를 촉진시키는 일반적이고 또는 방법론적인 성격의 모든 의견과 권고를 개진하는 임무를 수행한다.

국가공개토론위원회 및 특별위원회는 그들에게 제출된 계획의 내용에 관하여는 언급하지 않는다.

제121-2조

본 장의 규정은 도시계획법전 제3부에 규정된 도시계획문서와 국토개발사업에는 적용되지 않는다. 다만, 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의하여 정하여진 일정 투자계획의 경우는 그러하지 아니하다.

공개토론이 본 장에 정하여진 조건 하에서 조직되는 경우, 도시계획법전 제300-2조의 규정은 적용되지 않는다.

제 2 절 국가공개토론위원회의 구성과 운영

제121-3조

국가 공개토론위원회는 21인으로 구성되고, 그 임기는 5년 또는 정해진 기간으로 한다. 의장과 2인의 부의장 외에 위원회는 다음과 같이 구성된다 :

1. 하원의장과 상원의장에 의하여 각각 임명된 하원의원과 상원의원 각1인 ;
2. 관계 지방의원중 대표적인 협회의 제안에 따라 데크레에 의하여 임명되는 지방의원 6인 ;
3. 국사원의 총회에서 선출된 국사원 법관 1인 ;
4. 파기원의 총회에서 선출된 파기원 법관 1인 ;
5. 회계원의 총회에서 선출된 회계원 위원 1인 ;
6. 행정재판소와 행정고등법원의 고등위원회(Conseil supérieur)의

제청에 따라 데크레에 의하여 임명되는 행정재판소와 행정고등법원의 판사 1인 ;

7. 환경을 담당하는 장관의 제청에 따라 수상의 아레떼에 의하여 임명되는 전국을 대상으로 활동하는 제141-1조상의 공인된 환경보호협회의 대표자 2인 ;

8. 경제와 교통을 담당하는 장관의 제청에 따라 수상의 아레떼에 의하여 각각 임명되는 소비자와 (행정의) 이용자 대표자 2인 ;

9. 산업과 시설을 담당하는 장관의 제청에 따라 수상의 아레떼에 의하여 각각 임명되는 조사위원의 직무를 수행한 자를 포함한 능력을 가진 인사 2인 ;

의장과 부의장은 데크레에 의하여 임명된다.

위원의 임기는 1회에 한하여 갱신될 수 있다.

의장과 부의장은 상임으로 그들의 직무를 수행하며, 보수를 받는다.

다른 위원은 직무에 대한 수당을 받는다.

제121-4조

위원회는 그 활동시 공무원의 지원을 받을 수 있다. 위원회는 그 업무상 필요한 경우에 계약직 공무원을 채용할 수 있다.

제121-5조

국가 위원회 및 관계 특별위원회의 위원이 개인적으로 또는 그들의 직무로 인하여 어느 사업에 관계있는 경우, 그들은 그 사업에 관계있는 토론 또는 협의절차에 참여할 수 없다.

제121-6조

국가공개토론위원회의 업무에 필요한 자금은 수상의 제안에 따라 국가의 일반예산에 책정된다. 위원회의 장은 지출명령권자이다. 그는 업무조직에 대한 통제권을 갖는다.

예정된 지출의 통제조직에 관한 1922년 8월 10일 법률의 규정은 동위원회의 지출에 대하여는 적용되지 않는다.

제121-7조

국가공개토론위원회는 매년 그 활동에 관한 보고서를 작성한다. 이 보고서는 정부와 의회에 제출되며, 공중에 공개된다.

제 3 절 공개토론의 조직

제121-8조

I. 국가공개토론위원회는 그 성격, 기술적 특성 또는 수립시에 평가될 수 있는 예측비용(coût prévisionnel)상, 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의해 정해진 기준에 합치하거나 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의해 정해진 최소기준을 넘는 모든 국토개발 또는 시설계획에 대하여 신청을 받는다.

시설주체 또는 계획에 대하여 책임있는 공법인은 위원회에 계획의 목적과 그 주된 특징 및 사회경제적 영향, 평가비용과 환경 또는 국토개발에 대한 계획의 중요한 영향을 제시하는 서류를 제출한다.

II. - 또한, I의 적용에 의해 정해지는 영역에 속하지만 예측비용(coût prévisionnel)이 I의 적용에 의해 정하여진 최소기준 이하이고, 그 계획의 각 성격에 있어서 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의하여 정하여진 기준에 합치하거나 최소기준을 넘는 계획은 그 목적 및 중요한 특징과 함께 시설주체 또는 계획에 대하여 책임있는 공법인에 의하여 공개된다.

위원회는 시설주체 또는 계획에 대하여 책임있는 공법인에 의하여 그리고 10인의 국회의원에 의하여 신청을 받을 수 있다 ; 또한, 위원회는 레지옹의회, 도의회, 시의회나 공간정비분야에 있어서 권한 있는 꼬뮌간협력시설법인 또는 전국을 대상으로 활동하며 법률 제 141-1조에 언급된 공인된 환경보호협회에 의하여도 신청을 받을 수 있다. 이러한 신청은 이들 계획이 시설주체에 의하여 공개된 날로부터 2월의 기한 내에 이루어진다.

시설주체는 국가 공개토론위원회에 I의 제2항에 합치하도록 작성

된 서류를 제출한다.

제121-9조

국가 공개토론위원회가 법 제121-8조에 의하여 신청을 받은 경우, 위원회는 다음의 조건 하에서 공중의 결정과정에서의 참여방식을 정한다 :

- I. 위원회는 각 계획에 있어 그 계획의 국가적 이익, 국토상 영향, 그에 부수하는 사회경제적 영향과 환경 또는 국토정비에 대한 영향을 고려하여 공개토론이 조직되어야 하는 경우인지 여부를 판단한다. 공개토론이 필요하다고 판단한 경우, 위원회는 그 자신이 공개토론을 조직하고 그가 구성한 특별위원회에 그 진행을 맡기거나, 시설주체 또는 그 계획에 대해 책임있는 공법인에게 그 조직을 맡길 수 있다. 이 경우 위원회는 토론조직의 방식을 정하고 그 진행을 주관한다.

공개토론이 필요하지 않다고 판단한 경우, 위원회는 시설주체 또는 그 계획에 대해 책임있는 공법인에게 위원회가 제안하는 방식에 따라 협의를 조직하도록 권고할 수 있다.

- II. 국가공개토론위원회는 법률 제121-8조의 I과 II에 규정된 신청의 처리에 대해 2월의 기한 내에 의견을 표시한다.

위원회는 법 제121-8조에 의하여 신청된 토론의 신청에 관하여 이 유부기된 결정으로 의견을 표시한다.

이 기한이 지난 후에 명시적인 결정이 없는 경우, 위원회는 공개토론을 조직하거나 시설주체 또는 그 계획에 대해 책임있는 공법인에게 조직권을 부여하는 것을 거부한 것으로 간주한다.

- III. 공개토론의 실질적인 조직에 관한 지출은 시설주체 또는 그 계획에 대해 책임있는 공법의 부담으로 한다. 이에 반하여 추가적인 감정비용은 국가 공개토론위원회의 부담으로 한다.

제121-10조

환경을 담당하는 장관은 관계 장관과 공동으로 환경 또는 국토개발분야에 있어서의 일반적 선택(options générales)에 관한 공개토론의 조직을 국가 공개토론위원회에 신청할 수 있다.

제121-11조

국가공개토론위원회는 공개토론의 진행일정을 세우고 공개한다. 공개토론의 기간은 4월을 초과할 수 없으나, 국가공개토론위원회의 이유부기된 결정으로 2월을 연장할 수 있다.

국가공개토론위원회는 시설주체 또는 책임있는 공법인에 대하여 공개토론에 제공하여야 할 서류를 보완할 것을 요구할 수 있다. 이 경우, 전항에 규정된 기간은 국가공개토론위원회가 보완된 서류를 접수한 때로부터 진행된다.

공개토론의 종결일로부터 2월의 기간 내에 국가공개토론위원회의 장은 토론의 보고서를 공개하고 그 결산(bilan)을 작성한다.

제121-12조

법 제121-8조에 속하는 계획에 관하여 법 제123-1조에 규정된 공공조사절차의 개시는 공개토론이 조직될 수 없는 때로부터 또는 결산(bilan)의 공개일로부터 혹은 그 공개를 위하여 국가공개토론위원회의 장에게 부여된 기간의 만료일로부터만 가능하며 이들 날짜로부터 늦어도 5년의 기간 내에 행해져야 한다.

이 기한을 넘는 경우 위원회는 계획을 정당화하는 법적 또는 사실적 상황이 본질적으로 변경된 경우에 한하여 국민과의 협의를 재개하는 것으로 결정할 수 있다.

제121-13조

공개토론이 어떤 계획에 관하여 조직된 경우, 시설주체 또는 그 계획에 책임있는 공법인은 공개토론의 결산 공개 후 3월내에 공개되는 문서로써 그 계획의 추진에 관한 원칙과 조건에 대해 결정한다. 그는 필요한 경우 공개토론의 대상이 된 계획에 대한 중요한 변경사항을 명시한다. 이 문서는 국가공개토론위원회에 이송된다.

시설주체 또는 그 계획에 대해 책임있는 공법인이 지방자치단체인 경우, 이 문서는 심의의결의 대상이 된다.

제121-14조

본 장의 규정에 관한 어떠한 위법도 국가공개토론위원회가 공개토론의 조직을 거부하기로 한 결정문서 또는 법 제121-13조에 언급된 문서가 확정된 경우에는 주장될 수 없다.

제121-15조

본 장의 적용조건은 국사원의 심의를 거치는 데크레로써 정하여진다.

제 2 장 환경영향평가

제122-1조

공공단체에 의하여 시행되거나 허가 또는 승인결정 및 도시계획문서를 요하는 공사과 개발계획은 환경에의 배려를 준수하여야 한다.

그 규모 또는 자연지역에 대한 영향의 중요성에 의하여 그 자연지역을 침해할 수 있는 개발 또는 시설에 있어서 그 시행에 선행하는 평가는 그 결과를 평가할 수 있도록 하는 환경영향평가를 포함하여야 한다.

공공필요를 위한 수용법전 제11-1-1조와 공공필요선언과 계획선언의 이유부기에 관한 본법 제126-1조의 규정의 적용과는 별도로 영향평가를 요하는 계획에 관한 허가를 부여 또는 거부하는 결정이 내려진 경우, 권한있는 행정기관은 국민에게 그에 대해 알리고, 국가방위에 관한 비밀의 경우를 제외하고 다음의 정보를 공개한다 :

- 결정의 내용 및 그 결정의 조건 ;
- 결정의 근거가 되었던 사유 ;
- 영향평가를 열람할 수 있는 장소 및 계획의 중요한부정적 효과를 회피, 감소, 가능하다면 보상하기 위한 주요한 조치들.

제122-2조

법 제122-1조의 제2항에 규정된 계획의 허가 또는 승인결정에 대하여 행정법원에 제출된 청구가 영향평가의 부재에 근거한 경우에는 다투어진

결정의 집행정지신청을 받은 급속심리법원은 그 부재가 확인된 때에는 신청을 인용한다.

제122-3조

- I. 본 장의 적용방식은 국사원의 심의를 거치는 데크레로써 정한다.
- II. 그것은 특히 다음을 정한다 :
 1. 환경에의 배려가 현존하는 명령상의 절차에서 고려되는 조건들 ;
 2. 적어도 부지와 부지환경의 원상태의 분석, 계획이 그에 대하여 유발하게 되는 변경에 대한 평가, 건강에 대한 영향평가 및 환경과 건강을 위하여 유해한 결과를 제거, 감소, 가능하다면 보상하기 위하여 검토되는 조치들을 포함하는 영향평가의 내용 또한, 교통기반시설에 있어서는 오염과 위해에 대한 집단적 비용과 자치단체를 위하여 도출되는 편익의 분석 및 그 계획의 개발에 의해 야기되거나 회피할 수 있는 이동 등 그 계획의 개발로부터 발생하는 에너지소비의 평가가 영향평가에 포함되어야 한다.
 3. 영향평가 및 그 계획의 부정적 효과를 회피, 감소, 가능하다면 보상하기 위한 주요한 조치들을 공개하는 조건들 ;
 4. 환경에 대한 영향이 미미하여 영향평가절차가 요구되지 않는 시설의 제한적 열거 목록 ;
 5. 모든 영향평가에 대해 환경을 담당하는 장관이 직권으로 의견을 제시하거나 신청을 받아 의견을 제시하는 조건들.

제 3 장 환경에 영향을 미칠 수 있는 사업에 관한 공공조사

제 1 절 : 공공조사의 적용범위과 대상

제123-1조

- I. 공법인 또는 사인에 의하여 집행되는 개발, 시설 또는 공사의 실행은 그 성질, 내용이나 관계 구역의 성질로 인하여 이들 사업이 환경에 영향을 미칠 수 있는 때에는 본 장의 규정에 따르는 공공조사를

거친다.

전항의 사업의 유형에 관한 목록과 그것을 정하기 위한 기술적 기준 및 최소기준은 국사원의 심의를 거치는 데크레로서 정하여진다. 이러한 최소기준과 한계는 법령상의 환경보호를 위한 장소 및 구역의 민감성을 고려하여 조정될 수 있다.

II. 지방자치단체, 지방자치단체연합(groupement de collectivités territoriales) 또는 그에 속하는 공공시설법인의 계획에 대한 공공조사의 개시결정은 자치단체 또는 시설법인의 의결기관의 장에 의하여 내려진다. 단, 조사가 공공필요선언에 선행하는 경우, 그 결정은 국가의 권한있는 기관에 의하여 내려진다.

제123-2조

법령이 도시계획문서의 승인 또는 제123-1조에 언급된 사업에 대하여 공공조사라는 특별절차를 거치도록 요구하는 경우, 이러한 조사를 규율하는 규정은 본 장의 규정에 위반하지 않는 한 적용될 수 있다.

중대하고 급박한 위험을 방지하기 위하여 집행되는 사업은 본 장의 적용범위에서 제외된다.

제123-3조

제123-1조에 규정된 조사는, 환경영향평가가 필요한 경우에는 그 후에 행해지는데, 권한있는 기관으로 하여금 그의 정보에 필요한 모든 요소를 가질 수 있도록 하기 위하여 공중에게 정보를 제공하고, 그들의 평가, 제안과 대안을 수집하는 것을 그 목적으로 한다.

제 2 절 : 공공조사의 절차와 진행

제123-4조

제123-1조에 규정된 조사는 사업의 성질 및 중요성에 따라 행정재판소장이나 그로부터 위임받은 재판관에 의해 임명되는 조사위원 또는 조사위원회에 의하여 진행된다.

자격목록은 각 도마다 행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관에 의하여 주재되는 위원회에 의하여 작성된다. 이 목록은 공개되며, 적어도 1년마다 개정된다.

행정재판소장은 자격목록에 있는 자 중에서 조사위원 또는 조사위원회의 위원을 임명한다. 그의 선택은 재판소의 관할에 속하는 도의 목록에 제한되지 않는다.

제123-5조

조사위원 또는 조사위원회의 장의 요청에 따라 그리고 조사의 특수성 상 요구되는 경우, 행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관은 조사위원 또는 조사위원회의 장을 보조하는 전문가를 임명할 수 있다. 이러한 전문화에 따른 비용은 시설주체의 부담으로 한다.

제123-6조

개인적으로 또는 조사를 거쳐야 하는 시설의 관리, 업무의 관리 또는 사업의 통제를 담당하는 단체, 조직이나 기관 등에서 그의 직무상 이해관계있는 자는 조사위원 또는 조사위원회의 위원으로 임명될 수 없다.

전항의 규정은 국사원의 심의를 거치는 데크레에 의하여 정하지는 조건 하에서 그러한 직무를 행하였던 자들에게로 확대될 수 있다.

제123-7조

권한있는 행정청은 조사의 개시 최소한 2주일 전과 조사기간 동안 조사가 행해지는 장소 등에서 모든 적절한 게시방법으로 공중에게 알린다. 또한 계획의 중요성과 성질에 따라 조사의 대상, 조사위원 또는 조사위원회 위원의 성명과 직책, 조사개시일과 장소 및 그 기간을 신문 또는 방송 수단을 통하여 공중에게 알린다.

조사의 기간은 1월 미만으로 할 수 없다.

조사위원 또는 조사위원회의 장은 이유부기된 결정으로 조사기간을 최장 15일 연장할 수 있다.

제123-8조

행정청과 국민간의 관계개선을 위한 다양한 조치 및 행정적·사회적·재정적인 다양한 규정을 포함하고 있는 1978년 7월 17일 법률 제78-753호의 제1편의 규정에 불구하고, 공공조사 서류는 제141-1조에 의해서 공인되는 환경보호협회에 대하여 그들의 비용으로 공개될 수 있다.

제123-9조

조사위원 또는 조사위원회의 장은 국민이 계획에 관하여 완전히 알고, 그들의 평가, 제안 및 대안을 제시할 수 있도록 하면서 조사를 진행한다.

그는 공공조사의 대상이 되는 사업의 시설주체를 접견한다.

그는 모든 문서를 접수할 수 있고, 주거지가 아닌 한 권한있는 기관에 의한 소유자와 점유자에 대한 사전고지 후 관계장소를 방문할 수 있으며, 그가 필요하다고 인정하는 모든 자의 의견을 청취하고, 시설주체 또는 그 대리인 및 관계 행정청을 출두시킬 수 있다.

그는 자신의 주제로 국민과 함께 시설주체가 참석하는 정보교환회의를 조직할 수 있다.

법률 제123-15조의 규정을 제외하고, 시설주체는 조사위원 또는 조사위원회의 장이 국민에게 유익한 정보라고 판단하는 현존 서류를 국민에게 공개한다. 시설주체가 공개를 거부한 경우, 그의 이유부기된 답변은 조사의 서류에 기록된다.

조사위원 또는 조사위원회는 의견을 제출하고자 하는 자 및 협의대표자에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.

제123-10조

조사위원 또는 조사위원회의 보고서와 이유부기된 결론의견은 공개된다. 보고서는 조사기간 동안 제기되었던 대안 및 시설주체에게 행하여진 서류공개요청 등에 대한 그의 답변을 포함하여야 한다.

제123-11조

행정허가가 요구되는 사업이 본 장에서 정하는 공공조사의 대상이 되어야 하는 경우, 그 허가는 명시적인 결정에 의하여서만 발급될 수 있다.

제123-12조

조사위원 또는 조사위원회의 부정적인 결론의견 후에 내려진 결정에 대한 집행정지가 신청된 경우에 행정급속심리법원은 심리중 그 신청이 그 결정의 적법성에 관한 상당한 의심을 발생시키는 사유를 포함하는 경우 그 신청을 인용한다.

전항의 규정은 본 장에 의하여 요구되는 공공조사절차를 행하지 않고 내려진 결정의 경우에도 적용된다.

조사위원 또는 조사위원회의 부정적인 결론의견을 야기한 지방자치단체 또는 지방자치단체연합의 모든 계획은 자치단체 및 관계 연합의 의결기관의 의결의 대상이 되어야 한다.

제123-13조

공공조사의 대상인 개발 또는 시설이 그 결정으로부터 5년 내에 시행되지 않은 경우, 국사원의 심사를 거치는 데크레에 의하여 정하여진 조건 하에서 이 기간의 만기 전에 최장 5년의 연장에 대한 결정이 없는 한 새로운 조사가 행해져야 한다.

본 조는 각 사업에 고유한 규정에 정하여진 것보다 더 구속적인 규정이 적용되는 것을 막지 않는다.

제124-14조

시설주체는 조사위원과 조사위원회의 위원의 수당 및 조사위원 또는 조사위원회 위원이 조사의 절차를 조직하고 진행하는데 필요한 물질적 수단을 사용함으로써 발생한 비용 등의 조사비용을 부담한다.

행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관은 조사위원 또는 조사위원회의 장이 그 비용에 관한 신청을 한 경우에 시설주체에 대하여 그가 정한 공탁금의 납입을 명한다. 공공조사는 이 공탁금을 납입한 후에만

개시될 수 있다.

국사원의 심의를 거치는 데크레는 조사위원과 조사위원회 위원의 독립성을 보장하기 위하여 그들에 대한 수당규정과 각 관계인에 상응하는 금액의 시설주체에 의한 지불방식이 정해질 조건을 정한다.

제123-15조

조사의 진행은 국방, 산업 및 법률에 의하여 보호되는 모든 비밀을 준수하는 범위 내에서 집행되어야 한다.

제123-16조

조사의 최장기간 및 조사의 일시에 관한 조건 등 본 장의 적용방식은 국사원의 심의를 거치는 데크레로써 정하여진다.

2. 명 령

1985년 4월 23일 데크레 제85-453호

공공조사의 민주화와 환경보호에 관한 1983년 7월 12일 법률 제83-630호의 적용을 위해 제정된 데크레

제 1 장 : 적용범위과 일반규정

제 1 조

- I. 1983년 7월 12일 법률 제1조의 제1항과 제2항에 의해 공공조사를 거쳐야 하는 개발, 시설 또는 공사의 유형의 목록은 이 데크레에 첨부된 표에 정하여져 있다.
- II. 동일한 사업이 나누어져 시행되는 경우, 이 표에 정하여진 최소기준 및 기준의 판단은 사업의 전체를 고려하여 행한다.
- III. 제정상 최소기준액은 경쟁과 소비에 관한 공식보고서(Bulletin officiel de la concurrence et de la consommation)에 공표

된 국가공토목공사지수(l'index national des travaux publics) TP 01이 앞의 최소기준의 작성일로부터 10%이상 오른 경우에는 즉시 환경을 담당하는 장관의 아래떼에 의하여 변경된다.

그 변경은 확인된 변화의 전체를 고려한다. 그렇게 획득된 결과는 가장 근접한 만단위의 유로로 계산된다.

IV. 유지 또는 대규모 보수공사는 그것이 관계되는 시설과 개발이 어떤 것이든지 1983년 7월 12일 법률에 규정된 공공조사를 거치지 않는다.

위 I에 정하여진 목록에 언급된 개발과 시설은 그것이 예비적이거나 일시적인 성격인 것일지라도 1983년 7월 12일 법률에 규정된 공공조사를 거쳐야 한다.

제 2 조

도시계획법전 법률 제123-3-1조, 제123-4조, 제123-7-1조, 제123-8조, 제123-11조, 제311-4조, 제313-4조, 제315-4조 제2항과 제4항 및 이들 조항의 적용을 위하여 제정된 명령에 규정된 조사도 1983년 7월 12일 법률의 적용을 받는다.

제 3 조

제1조 및 제2조에 규정된 적용범위에 포함되는 사업은 다음과 같이 1983년 7월 12일 법률에서 정한 공공조사절차를 거친다 :

- 시행명령에 따라 그러한 조사가 선행되어야 하는 각 결정의 개입 이전에 행하여져야 한다 ;
- 그러한 조사를 규정하는 조항이 없는 경우에는 사업시행의 개시 이전에 이루어진다.

이들 조사는 각 사업유형의 특수성에 따라 요구되는 적용을 위한 변경을 제외하고는 이 데크레의 제1장과 제2장의 규정에 의해 규율된다.

본 조은 토지구획조사(enquête parcellaires)에는 적용되지 않는다.

제 4 조

I. 동일한 사업이 통상 수 개의 조사를 거쳐야 하고 그 중 적어도 하나가 1983년 7월 12일 법률의 조사인 경우, 이들 조사 또는 그중 일부의 조사는 행정재판소장에 의하여 임명되는 동일한 조사위원 또는 동일한 위원회의 지휘 아래 공동으로 조직될 수 있다. 그렇게 공동으로 진행되는 조사의 조직은 각 조사의 대상을 정하는 단일 명령(아레떼)에 의해 정해진다.

이들 조사의 각 조직이 통상 상이한 기관에 속하는 경우, 그 아레떼는 도지사에게 의해 다른 기관에 고지된 후 제정된다.

II. 사업이 공공필요를 위한 수용법전 명령 제11-14-1조 이하에 규정된 형식의 공공필요성선언에 선행하여 조사의 대상이 되는 경우, 조사를 거친다는 의견은 이러한 조사가 통상 1983년 7월 12일 법률에 규정된 공공조사를 거쳐야 하는 다른 절차로서의 효력도 갖는다는 것을 적시할 수 있다. 이 경우 계획이 조사의 종료 후 본질적인 변경 또는 보완의 대상이 되지 않은 경우에는, 그 계획은 주요 특징이 사전적인 조사를 거쳐야 하는 서류에 표시되는 개발, 시설 또는 공사를, 1983년 7월 12일 법률의 제7조의 경우를 제외하고는, 새로운 조사없이 시행할 수 있다.

제 5 조

조사의 대상이 된 결정을 내릴 권한있는 기관은 조사의 유효기간을 연장할 수 있는 권한을 갖는 기관이다.

제 2 장 : 조사의 조직과 진행방식 조사서류의 구성

제 6 조

공공조사를 거쳐야 하는 서류는 이하의 문서를 포함하며, 필요에 따라 재구성될 수 있다 :

I. 사업이 허가 또는 승인의 결정을 요하지 않는 경우 :

1. 다음에 대해 설명하는 통지 :
 - a) 조사의 대상 ;
 - b) 조사를 요하는 사업의 가장 중요한 특징 ;
 - c) 환경영향평가를 요하지 않는 경우 : 시설주체에 의하여 검토된
방책중에서 조사를 거쳐야 하는 계획이 환경의 관점 등에서 채택된 이유
2. 환경영향평가서(l'étude d'impact) 또는 환경영향보고서(la notice d'impact)가 필요한 경우 그들 중의 하나 ;
3. 상황도면(le plan de situation) ;
4. 공사의 일반도면(le plan général) ;
5. 가장 중요한 시설의 주요 특징 ;
6. 시설주체가 공법인인 경우, 부동산 취득비용을 포함한 지출액의
개괄적 평가 ;
7. 당해 공공조사를 규율하는 법령의 언급과 이 조사가 예정된 사업
에 관한 행정절차에 포함되는 방식의 표시

II. 사업이 허가 또는 승인의 결정을 필요로 하는 경우 :

1. 계획된 사업에 관한 법령에서 정한 서류 ;
2. 상기 I 의 제2호와 제7호에 규정된 문서.

제 7 조(조사의 조직을 담당하는 기관)

공공조사는 일정한 유형의 조사에 대해 규정된 특별한 규정을 제외하고는 도시자의 아레떼에 의하여 개시되고 조직된다.

단, 사업이 수 개의 도에 걸쳐서 행하여지는 경우에 조사는 관계 도의 도시사들의 공동아레떼에 의하여 개시되고 조직된다. 사업의 가장 큰 부분이 시행되어야 하는 도의 도시사는 조사의 조직을 조정하고 그 결과를 종합하는 임무를 담당한다.

제 8 조(조사위원 또는 조사위원회의 임명)

도시사는 조사위원 또는 조사위원회의 임명을 조사를 거쳐야 하는 사업 또는 조사를 거쳐야 하는 사업의 가장 넓은 부분이 시행되는 지역을

관할하는 행정재판소장에게 조사의 대상 및 채택된 조사의 기간을 명시하면서 요청한다.

행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관은 15일 내에 조사위원 또는 홀수의 조사위원회 위원을 임명하며, 그 위원회 위원중에서 장을 선임한다.

단일 또는 다수의 대리인이 이 조에서 규정된 조건 하에서 임명될 수 있다 ; 이들은 장애사항이 있는 경우 자격자를 대체하고 절차의 종료까지 그들의 직무를 수행한다.

제 9 조(조사위원의 직무수행을 위해 임명될 수 없는 자)

개인적 자격으로 또는 시설지배, 사업지배나 조사를 거쳐야 하는 사업의 통제를 담당하는 공공단체, 조직이나 기관(service)에서 또는 그 사업에 관계된 협회 등에서 그가 집행하거나 5년 이내에 집행하였던 업무로 사업에 이해관계가 있는 자는 조사위원의 업무를 집행하기 위하여 임명될 수 없다.

제10조(조사위원의 보수(rémunération))

조사위원과 조사위원회 위원은 보수를 받을 권리가 있다. 그것은 시설주체의 부담으로 하며, 수당과 그들이 임무를 수행함에 있어 사용한 비용의 상환을 포함한다.

조사위원이나 조사위원회 위원을 임명한 행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관은 조사위원이 조사에 임하였다고 신고한 시간에 기초하여 조사의 난이도 및 그에게 부과된 업무의 성질과 질을 고려하면서 그에게 할당되는 수당을 결정한다.

그는 조사위원에게 상환될 비용의 총액을 정당화 자료에 근거하여 지불명령한다.

행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관은 보수의 총액을 오르도낭스(지불명령)로 정한다. 이 명령은 조사위원, 시설주체와 제10-2조에 규정된 조사위원보수기금(fonds d'indemnisation des commissaires)에 통지된다. 시설주체는 지체없이 필요한 경우 제10-1조에 규정된 조건에 따라 납입된 공탁금(provision)을 공제하고 보수기금에 지불해야 할

금액을 지불한다. 기금은 받은 총액을 조사위원회에 지급한다.

고지 후 15일 내에 조사위원과 시설주체는 이 명령의 주체가 속한 법원에 그 명령에 대한 불복을 제기할 수 있다. 그는 이를 판결로써 정한다.

환경을 담당하는 장관과 시설을 담당하는 장관 그리고 예산과 내무를 담당하는 장관의 공동 아레떼로 보수의 산정방식을 정한다.

주 : 2002년 11월 5일 데크레 제2002-1341호 제8조 : 이 데크레는 2002년 12월 31일 이후에 발하여진 아레떼에 의하여 개시되는 조사에 대하여만 적용된다.

제10-1조

조사위원 또는 조사위원회의 장은 그 임명 후 일주일 내에 행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관에 대하여 시설주체에게 조사위원의 보수기금에 그가 정한 공탁금(provision)을 납부할 것을 명하도록 요청할 수 있다.

조사위원은 조사를 조직할 권한있는 행정청에 대하여 그의 요청을 통지하고, 당해 권한있는 행정청은 시설주체가 이 공탁금을 납입하였다는 것을 입증한 후에만 조사의 개시를 허가할 수 있다.

시설주체는 지불할 금액의 할부금을 매년 조사위원보수기금에 지급하고, 그의 신청에 따라 행해지는 조사의 개시시에 이 할부금이 지불할 금액의 지급을 보장한다는 것을 입증하면 전항의 의무를 면제받을 수 있다.

행정재판소장 또는 그로부터 위임받은 재판관은 조사가 시작할 때 또는 그 진행중 또는 조사보고서의 제출 후 조사위원의 신청을 받아 임시 급여금을 지급할 수 있다. 이 결정은 소송의 대상이 되지 아니한다. 급여는 시설주체로부터 징수된 금액의 한도 내에서 조사위원의 보수기금에서 지급된다.

주 : 2002년 11월 5일 데크레 제2002-1341의 제8조 : 이 데크레는 2002년 12월 31일 이후에 발하여진 아레떼에 의해 개시되는 조사에 대하여만 적용된다.

제10-2조

조사위원보수기금이라 불리는 기금이 창설되는데, 이 기금이 이 데크레에 규정된 조건 하에서 환경법 제123-14조와 공공필요를 위한 수용법전 명령 제11-6-1조에 규정된 보수를 조사위원에게 지급하는 것을 담당한다. 시설주체는 이 기금에 이들 조항에 따라 그가 부담하는 보수의 지급에 충당되는 금액과 공탁금을 납입한다.

예금공탁금고는 환경을 담당하는 장관에 의해 대표되는 국가와 체결된 협정에 의해 정해지고, 재정을 담당하는 장관의 승인이 요구되는 조건 하에서 이 기금의 회계와 재정의 관리를 담당한다. 이 협정은 기금의 조성, 관리 및 통제의 방식 등을 정한다.

주 : 2002년 11월 5일 데크레 제2002-1341의 제8조 : 이 데크레는 2002년 12월 31일 이후에 발하여진 명령(아레떼)에 의해 개시되는 조사에 대하여만 적용된다.

제 2 장 조사의 조직과 진행방식

제11조(조사의 조직에 관한 아레떼)

도지사는 조사위원 또는 조사위원회의 장의 자문을 거친 후에 명령(아레떼)으로 다음을 정한다 :

1. 조사의 대상, 조사가 개시될 일자과 그 기간, 단 그 기간은 1개월 미만으로 할 수 없으며, 조사위원 또는 조사위원회에 의하여 최장 15일을 연장하는 결정에 의하는 경우를 제외하고는 2개월을 초과할 수 없다 ;
2. 국민이 조사의 서류를 열람할 수 있고 공개된 등록부(registre)에 대하여 그의 의견을 제시할 수 있는 장소 및 일시 ; 조사장소가 복수인 경우, 아레떼는 그들 중에서 조사에 관한 모든 연락이 취하여질 수 있는 조사본부를 정할 수 있다 ;

3. 조사위원 또는 조사위원회 위원과 존재하는 경우 대리인의 성명과 자격 ;
4. 조사위원 또는 조사위원회 위원이 국민의 의견을 청취하기 위하여 그들을 접견하는 장소 및 일시 ;
5. 조사의 종결 후 국민이 조사위원 또는 조사위원회의 보고서와 결론 의견에 대하여 자문을 구할 수 있는 장소.

제12조(조사의 공개)

이러한 사항을 국민의 열람에 제공하는 의견(avis)이 도지사에 의하여 적어도 조사개시 2주일 전에 대외적으로 공개되며, 조사의 처음 8일간 관계 도내에 배포되는 2개의 지역 또는 지방신문에 게재된다. 이러한 의견은 국가적으로 중요한 사업에 있어서는 적어도 조사의 개시 15일전에 전국적으로 배포되는 2개의 신문에 게재된다.

이 의견은 경우에 따라 적어도 조사의 개시 15일 전과 조사의 전 기간 동안 도지사에 의해 지정된 각 꼬뮌에서 게시의 수단, 기타 다른 공고수단에 의하여 공개된다. 이 지정은 최소한 사업이 시행되어야 하는 영토에 걸친 모든 꼬뮌에 대하여 행하여져야 한다. 이러한 공개조치의 이행은 시장의 책임이며, 그에 의하여 확인된다.

이들 꼬뮌 중 몇몇이 다른 도에 위치한 경우, 도지사는 이러한 지정에 관하여 그 도의 도지사의 동의를 받는다. 그 도의 도지사는 전항에 규정된 방식에 따라 이들 꼬뮌에서의 의견의 공개를 담당한다.

또한, 동일한 의견의 게시가 불가능한 경우를 제외하고는 동일한 조건의 기간 동안에 시설주체에 의해 계획된 개발, 시설 또는 공사의 인근에 위치하고, 공공도로로부터 보여질 수 있는 장소에 행해진다.

제13조(시장에 대한 정보의 제공)

조사를 거쳐야 하는 서류는 사업이 집행되어야 하는 영토에 걸쳐 있으나 그 시청이 조사장소로 지정되지 않았던 각 꼬뮌의 시장에게 제공되어야 한다.

제14조(조사일시)

국민이 서류를 열람할 수 있고 그들의 의견을 개진할 수 있는 일시는 정상적인 근무시간 등을 고려하여 주민이 최대한 참여할 수 있도록 정하여진다 ; 그것은 최소한 서류가 보관되어 있는 각 장소의 일상적인 개방 일시를 포함한다 ; 그것은 토요일, 일요일과 공휴일 중 일부의 반나절을 포함할 수 있다.

제15조(국민의 의견)

조사기간동안 국민의 평가와 제안 및 대안은 서류가 보관되어 있는 각 장소에 비치되는 조사등록부에 기록될 수 있다 ; 이동할 수 없는 종이장부에 작성되는 이 등록부는 조사위원 조사위원회의 장 또는 그 위원에 의하여 번호가 부여된다.

의견은 조사본부의 조사위원 또는 조사위원회의 장에게 서신으로서 제출될 수 있다 ; 진술된 의견은 국민에게 열람된다.

국민의 의견은 제11조와 제12조에 규정된 조건하에 정하여져 공고된 장소 및 일시에 조사위원 또는 조사위원회 위원에 의하여 접수된다.

제16조(조사위원에 의한 장소의 방문)

조사위원이 거주지를 제외하고, 스스로 답사를 진행할 수 없어서 시설주체와 연계하여 관계 장소를 방문하고자 하는 경우, 그는 도지사에게 계획된 방문의 일시를 명시하여 이 사실을 알리고, 도지사는 소유자와 점유자에게 적어도 48시간 이전에 통지한다.

소유자와 점유자가 통지받을 수 없었거나 그들의 이의가 있는 경우, 조사위원 또는 조사위원회는 조사보고서에 그에 관하여 언급한다.

제17조(조사위원의 요청에 따른 서류의 제공)

1983년 7월 12일 법률 제4조에 규정된 조건에 따라 현존하는 문서에 의해 서류를 보완하도록 하고자 하는 경우, 조사위원 또는 조사위원회의 장은 이를 시설주체에게 요구한다 ; 이 요구는 시설주체가 보유하는 문서에 대하여만 행해질 수 있다.

그렇게 하여 획득된 문서 또는 시설주체의 이유부기된 거절은 조사본부에 비치된 서류에 포함된다.

제18조(공청회의 조직)

사업의 중요도와 성질 또는 공공조사의 진행조건이 공청회의 조직을 필요로 한다고 평가하는 경우, 조사위원 또는 조사위원회의 장은 도지사와 시설주체에게 그에 관하여 알리며, 그들에게 공청회의 조직에 관하여 그가 제안하는 방식을 그들에게 제시한다.

도지사는 조사위원 또는 조사위원회의 장에게 동의여부에 관하여 통지한다. 도지사가 동의하지 않은 경우, 이는 조사본부에 비치된 서류에 기재된다.

도지사가 동의한 경우, 도지사 및 조사위원 또는 조사위원회의 장은 공동으로 그리고 시설주체와 연계하여 국민에게 사전에 정보를 제공하는 방식과 공청회의 진행방식을 정한다. 그렇게 함으로써 정하여진 규정은 시설주체에게 통지된다.

필요한 경우 조사의 기간은 제19조에 정하여진 조건하에서 공청회의 조직을 위하여 연장된다.

공청회의 종결 후 조사위원 또는 조사위원회의 장에 의하여 보고서가 작성되고 시설주체에게 제출된다.

이 보고서 및 시설주체의 의견이 있는 경우 그것은 조사위원 또는 조사위원회의 장에 의하여 조사의 종결보고서에 첨부된다.

제19조(조사기간의 연장)

도지사의 의견을 수렴한 후에 조사위원 또는 조사위원회는 이유부기있는 결정으로 조사기간이 최장 15일간 연장된다는 것을 정할 수 있다.

그 결정은 늦어도 조사가 종결되기 8일 전에 도지사에게 통지되어야 한다 ; 그 결정은 제12조 제2항에 규정된 장소적 조건 하에서 행하여지는 게시 및 필요한 경우 다른 적절한 방법에 의해 늦어도 최초에 예정된 조사종결일에 국민의 열람에 제공된다.

본조의 규정이 적용되는 경우, 제21조에 규정된 절차의 이행은 이렇게 연장된 조사의 종결시로 연기된다.

제20조(조사의 종결절차)

조사기한이 다한 경우, 조사등록부는 마감되고, 조사장소가 도청 또는 군청인 경우 도지사 또는 부지사에 의하여, 기타의 경우 시장에 의하여 서명되며, 24시간 내에 조사서류 및 부속문서와 함께 조사위원 또는 조사위원회의 장에게 이송된다.

조사위원 또는 조사위원회는 자문이 필요하다고 생각하는 모든 자 및 시설주체의 신청이 있는 때에는 그의 의견을 청취한다.

조사위원 또는 조사위원회는 조사의 진행과 관련되는 보고서를 작성하며, 접수한 의견들을 검토한다.

조사위원 또는 조사위원회는 사업에 찬성하는지 여부를 밝히면서 이유부기된 결론의견을 별도의 문서에 기록한다.

조사위원 또는 조사위원회의 장은 조사종결일로부터 1월내에 조사서류와 보고서 및 이유부기된 결론의견을 도지사에게 송부한다.

제21조(보고서 및 결론의견의 공개)

도지사는 보고서와 결론의견을 수령하는 즉시 그 사본을 행정재판소장, 시설주체 및 경우에 따라 결정을 내릴 권한있는 행정청에게 제공한다.

마찬가지로, 보고서와 결론의견의 사본이 조사종결일로부터 1년동안 국민의 열람에 제공되기 위하여 조사가 진행되었던 각 꼬뮈의 시청 및 각 관계 도의 도청에 제공된다.

이해관계인은 1978년 7월 17일 법률 1편에 규정된 조건 하에서 도지사로부터 보고서와 결론의견을 제공받을 수 있다.

제 4 장 : 효력의 발생 그리고 경과규정

제43조

- I. 아래 II에 규정된 경과규정을 제외하고, 이 데크레는 1985년 10월 1일 부로 시행된다.

II. 1983년 7월 12일 법률 이전의 규정에 따라 조사를 거쳐야 하는 사업에 있어서는 조사를 조직하는 결정이 1985년 10월 1일 이전에 발하여진 조사는 당시 시행중인 규정에 의하여 계속 규율된다. 단, 그 효력은 법률 제7조에서 정한 조건 하에서만 연장될 수 있다.

조사의 절차에 관한 이 테크레의 개입이전에 효력이 발생하지 않은 제도에 속하며 1985년 10월 1일 이전에 제출된 허가 또는 승인의 신청은 그 제출일에 효력이 있는 규정에 합치되도록 심사된다.

III. 이 테크레의 규정은 공공필요를 위한 수용법전 법률 제11-5조에 정해진 것과 같은 공공필요선언의 효력에 관한 제도에는 영향이 없다. 그 제도는 이 법전이 그러한 선언에 부여하는 효과에만 계속 적용된다.

II. 지방자치법전상 주민참여에 관한 법령(주민투표 등)

제 1 장 총칙규정

법률 제2141-1조

지방자치단체의 자치행정의 불가분의 요소인 꼬뮌주민의 꼬뮌의 사무에 관한 정보를 제공받고 이해관계있는 결정에 대해 의견을 진술할 수 있는 기회를 갖는 권리는 지방민주주의의 본질적인 원칙이다. 이 권리는 지방기관 행위의 공개와 행정정보의 공개청구권 등에 관한 규정과 별도로 본 편에 규정된 조건하에서 행사된다.

제 2 장 꼬뮌사무에 대한 유권자의 자문

법률 제2142-1조

꼬뮌의 유권자는 꼬뮌기관이 꼬뮌의 권한에 속하는 사무를 해결하기 위하여 취할 결정에 대하여 자문을 받을 수 있다. 꼬뮌의 일부분만에 관계있

는 사무에 있어서 자문은 꼬뮌의 일부분의 유권자만에 대하여 행하여진다.

제2142-2조

시장의 제안, 주민수가 3500명 이상되는 꼬뮌에 있어서 꼬뮌의회 의원 3분의 2 이상의 서면요청 또는 주민수가 3500명 미만인 꼬뮌에서는 꼬뮌의회 의원 과반수 이상의 서면 요청에 의해 꼬뮌의회가 주민투표 개최여부, 조직의 원칙 및 방식을 결정한다. 이 경우에 긴급성은 거론될 수 없다. 자문을 결정하는 의결은 이 자문이 단순히 의견의 요청임을 명시하여야 한다.

제2142-3조

선거인명부상의 선거권자 5분의 1 이상은 꼬뮌이 결정권한을 갖는 국토개발사업에 대한 주민투표의 조직을 꼬뮌의회에 신청할 수 있다. 유권자는 1년에 한 번만 자문조직을 요청하는 신청에 참가할 수 있다.

이 신청은 꼬뮌의회 의원선거후 2년 이내 그리고 4년 이후에는 가능하지 않다. 위의 신청을 받은 경우 꼬뮌의회는 주민투표 조직의 원칙 및 방식에 대하여 심의의결한다. 자문을 실시하기로 하는 의결은 이 자문이 단순히 의견의 요청임을 명시하여야 한다.

제2142-4조

주민투표의 대상에 관한 정보서류는 적어도 주민투표일로부터 15일 전에 시청에서 그리고, 경우에 따라서는 이에 추가하여 지역시청에서 주민의 열람에 제공된다. 그 서류에 대한 정보공개가 행정과 국민 사이의 관계의 개선을 위한 다양한 조치에 관한 1978년 7월 17일 법률 제78-753호 제4조에 의해 정해진 조건하에서 보장된다.

제2142-5조

주민투표의 결과를 본 후 꼬뮌의회는 법률 제2121-20조 및 법률 제2121-21조에 규정된 조건하에서 의결한다.

제2142-6조

꼬뮌의회의 통상의 재구성이 있는 해의 전해 1월 1일부터 직접 또는 간접의 보통선거의 선거운동기간동안에는 주민투표가 실시될 수 없다.

동일한 사항에 대하여 2년 이내에 두 번의 주민투표가 실시될 수는 없다. 또한, 두 주민투표는 1년 이상의 간격을 가져야 한다.

제2142-7조

시장(maire) 또는 꼬뮌의회 의원 선거가 행정재판소 및 경우에 따라서 국사원에서 다루어지고 있는 경우에는 이 선거가 종국적인 결정의 대상이 된 경우가 아닌 한 주민투표가 실시될 수 없다.

제2142-8조

이장의 적용조건은 국사원의심의를 거치는 데크레에 의해 정해진다.

제 3 장 기타 규정

법률 제2143-1조

8만명이상의 꼬뮌에 있어서 꼬뮌의회는 꼬뮌의 구성하는 각 구역(quartiers)의 경계를 정한다. 각구역에는 구역의회는 두는데, 구역의회의 호칭, 구성 및 운영방식은 꼬뮌의회가 정한다. 구역의회는 시장의 자문을 받을수 있고, 구역 또는 시에 관한 문제에 대하여 시장에게 제안을 할수 있다. 시장은 시의 정책으로 하는 것 등 구역에 관계있는 활동의 입안, 실행 및 평가에 구역의회를 참여시킬 수 있다. 꼬뮌의회는 구역의회에게 청사를 제공하고 매년 운영예산을 줄 수있다. 주민수가 2만명에서 79999명에 이르는 꼬뮌은 이규정을 적용할 수 있다. 이 경우에 법률 제2122-2-1조 및 법률 제2122-18-1조가 적용된다.

제 3 장 주민의 지방생활에의 참여

법률 제2143-2조

꼬뮌의회는 꼬뮌영토의 전부 또는 일부에 걸친 지방적 이익에 관련된 문제에 관한 자문위원회(comité consultatif)를 창설할 수 있다. 이 위원회는 지역협회대표 등 의회에 속할 수 없는 인사를 포함한다. 의회는 현재의 꼬뮌의회회원의 임기를 초과하지 않는 기간으로 그 위원회를 구

성한다. 각 위원회는 시장에 의해 지명되는 꼬뮌의회 의원에 의해 주재된다.

위원회는 공공서비스와 인접시설에 관계되고 위원회의 구성원인 협회의 활동분야에 속하는 문제 또는 계획안에 대하여 시장에 의해 자문요청을 받을 수 있고, 설치목적인 지방적 문제에 대해 시장에게 제안할 수 있다.

Ⅲ. 도시계획법전 법률 제300-2조

I - 꼬뮌의회 또는 꼬뮌간협력공공시설법인의 의결기관은 다음의 결정을 내리기 전에 계획안의 입안의 전기간에 걸쳐 주민, 지방의 협회 및 농업대표 등 기타 이해관계인을 참여시키는 협의의 목적 및 방식에 대하여 의결하여야 한다.

- a) 영토통일기본계획(schéma de cohérence territoriale) 및 도시계획(plan local d'urbanisme)의 입안 또는 변경
- b) 그가 주도하는 협의정비구역(ZAC)의 창설
- c) 꼬뮌에 의해 또는 꼬뮌을 위해 실행되는 모든 국토개발활동(그 중요성 및 성질상 이 활동이 꼬뮌의 삶의 틀 또는 경제활동을 실질적으로 변경하고 상기 a) 및 b)에 해당하는 것으로서 이미 의결의 대상이 된 구역에 위치하지 않는 경우).

국사원의 심의를 거치는 데크레로 이 항의 의무에 속하는 정비활동의 특징적 요소를 정한다. 도시계획문서와 a), b), 및 c)에서 언급된 활동은 제1항에 규정된 의결에 의해 정해진 방식이 준수된 한에서는 협의의 하자만으로는 위법하지 않다. 토지 점용 또는 사용허가는 이 의결 또는 이 의결의 집행방식의 하자만으로는 위법하게 되지 않는다.

협의후 시장은 꼬뮌의회에 보고서를 제출하고 꼬뮌의회는 이를 심의의결한다.

최종계획문서가 꼬뮌의회에 의해 결정되고 공중의 열람에 제공된다.

정비활동이 b) 또는 c)의 적용에 의해 협의의 대상이 되고 영토통일기

본계획 및 도시계획의 수정을 요하는 경우에 영토통일기본계획 및 도시계획의 수정은 꼬뮌 또는 권한 있는 꼬뮌간협력공공시설법인의 주도로 단일협약(une concertation unique)의 대상이 될 수 있다. 이 경우 제1항 및 제6항에 규정된 의결은 꼬뮌의회 또는 꼬뮌간협력공공시설법인의 의결기관에 의해 행해진다.

- II - 정비활동을 주도하는 다른 공법인도 동일한 의무를 지고, 꼬뮌과 협의후 정해진 조건하에서 협의를 조직한다.