

原子力發電所의 設置와 法的 課題

金 載 光*

차 례

I. 문제의 제기

II. 원자력법의 성격 및 원자력행정 체제상의 문제

1. 원자력법의 성격
2. 원자력행정 체제상의 문제점

III. 원자력발전소의 설치와 법적 과제

1. 전원개발사업실시계획승인에 따른 집중효의 문제
2. 부지 및 부지사전승인과 관련한 문제
3. 허가절차의 문제
4. 방사선환경영향평가절차의 문제
5. 주민참여절차의 문제

IV. 결 론

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 문제의 제기

우리 원자력산업은 1962년 TRIGA MARK-II(연구용원자로)의 가동을 계기로 원자력의 씨앗이 이 땅에 뿌리를 내린 후 40년도 채 되지 않아 세계 10위권의 원자력발전국으로 성장하여 현재는 세계에서 가장 모범적인 원자력 이용국의 하나로 평가받게 되었고, 그 동안 어려운 여건 속에서도 착실히 쌓아온 기술과 경험을 바탕으로 한국형 표준원전 설계를 통하여 최근에는 원자력기술 수출과 대북경수로 기술지원도 할 수 있는 위치에 서게 되었다.

사회적으로는 최근 소득수준이 높아지고 민주화가 진전됨에 따라 국민의 환경·안전에 대한 욕구수준이 높아짐과 함께 원자력에 대한 비판적 시각이 다양하게 표출되고 있어 원자력사업의 지속적 추진 필요성에 반하여 원자력의 사회적 수용여건은 더욱 어려워지고 있다.

최근 신규 원자력사업의 추진을 위한 부지확보의 어려움과 부지선정을 둘러싼 지역주민과의 갈등에서 보듯이 원자력에 대한 문제는 이제 전문가들의 영역을 넘어 사회적 문제로 전환되었음을 알 수 있으며 안전문제의 내용에 있어서도 방사선 환경차원 뿐만 아니라 온배수문제 등 일반 환경문제 등이 다양하게 제기되고 있다.

원자력의 경우에 아무리 기술이 진보하고 안전기준이 강화되어도 소위 “殘存危險”(Restrisiko)을 영(zero)으로 하는 것은 불가능하다. 원자력사고가 이론적으로는 일어나지 않는다고 하여도 현실적으로는 일어났고 또 일어날 수 있음을 부정할 수 없다. 원자로의 경우 체르노빌사건이나 트리마일 아일랜드(TMI)사건을 예로 들것까지도 없이 어떠한 집약적 안전장치를 강구하여도 위험을 영(zero)으로 수렴시키는 것은 불가능하다고도 말할 수 있다(How safe is safe enough?).

이런 심각한 법현실을 감안해 볼 때 원자력발전소의 설치와 관련한 문제들을 이 시점에서 짚어보는 것은 그 나름대로 의미가 있다고 생각한다. 이 글에서는 먼저 원자력법의 성격 및 원자력행정 체제상의 문제를 짚어보고, 그런 다음에 원자력발전소의 설치와 관련한 여러 가지 법적 문제들을 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 원자력법의 성격 및 원자력행정 체제상의 문제

1. 원자력법의 성격

원자력법은 원자력에 관한 기본법으로서 원자력의 연구·개발·생산·이용과 이에 따른 안전관리에 관한 사항과 방사선에 의한 재해의 방지와 공중의 안전 등 대부분의 규제를 담당하고 있는 고도의 전문성이 있는 과학기술법이라 할 수 있다.¹⁾

이러한 성격으로 인하여 법률로 모든 사항을 정하기 어려우며 상대적으로 폭넓게 명령에 위임될 수 밖에 없다. 원자력기술이 매우 급속히 발전하고 있기 때문에 안전규제에 관한 실질적 규제는 대부분 하위 법령에 규정하는 것이 각국의 보편적 경향이라 할 수 있다. 특히 행정규칙(과학기술부장관의 고시)의 중요성이 다른 행정 규제분야보다도 크다.

그런데 우리나라의 원자력법 체제하에서는 안전규제에 관한 실질적 내용들이 주로 원자력법시행령에 있는 관계로 기술발전에 따른 신속한 법령정비에 상당한 지장이 발생되고 있는 실정이다. 왜냐하면 시행령의 개정은 관계 부처(주로 과학기술부와 산업자원부)간의 합의가 있어야 가능한데, 만약 정부 부처간에 특정한 사안을 둘러싸고 이해가 대립되는 경우에는 이해대립이 없는 순수기술적 사항조차 개정이 지연되어 적정한 안전규제업무 수행에 지장을 초래하기 때문이다.²⁾

그동안 원자력법은 잦은 개정을 하였는데, 원자력법이 본질적으로 원자력의 이용에 따른 국면 전개에 맞추어 보완·정비될 수밖에 없다고 하더라도 우리나라의 원자력법은 상황 변화에 따른 문제해결 위주의 대응입법의 성격이 매우 강하여 전체적으로 통일성이 결여되어 있는 경우가 적지 않다.

기본적으로 우리나라의 원자력법, 원자력법시행령 및 시행규칙은 일본의 원자력법령체제를 참조하여 제정하였고, 다만 발전용원자로에 대하여는 미국의

1) 원자력법에 대한 최근의 동향에 대해서는 Odette Jankowitsch(IAEA Legal Department), "Elements of a General Structure and Some Principles of Nuclear Law", (OECD/INLA International School of Nuclear Law 講義資料), Université Montpellier, 2001 참조.

2) 박균성, "원자력 관계법에 대한 소고", 『원자력산업』, 97. 3, 10면.

중전의 2단계의 허가절차제도(건설허가 및 운영허가)를 도입하였으며, 구체적인 심사·검사기준은 미국의 각종 Code & Standard를 적용하는 절충적 입법의 방식을 채택하여 왔는데,³⁾ 현재는 부지에 관한 것을 제외하고는 우리나라 자체의 구체적인 안전심사 및 검사기준이 상당 수준 마련되어 있는 것은 다행한 일이 아닐 수 없다.

2. 원자력행정 체제상의 문제점

현재 원자력 관계 위원회로는 원자력위원회와 원자력안전위원회가 있다. 원자력 기술개발기능과 규제기능은 동일 기관에서 동시에 관장할 수 없다는 생각에서 원자력안전위원회는 원자력위원회의 고유업무 중에서 안전규제기능만 분리하여 만든 조직이다. 이러한 생각은 대부분의 국가에서도 공감하고 있기 때문에 ‘견제와 균형’이라는 일반적인 미국의 패턴을 따른 것이라 볼 수 있다.

원자력안전위원회는 1996년 12월에 개정된 원자력법에 의하여 1997년 8월 원자력안전과 관련된 주요사항을 심의·의결하는 기구로 발족하였으며, 원자력법 제5조 내지 제8조에 의거 과학기술부장관이 위원장이 되고 과학기술부장관이 산업자원부장관과 협의하여 임명 또는 위촉하는 7인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하도록 되어 있다. 다만 발전용 원자로 및 관계시설의 운영에 종사하는 자는 위원으로 위촉될 수 없도록 함으로써 객관적이고 공정한 심의가 될 수 있도록 하고 있다.

중전의 원자력위원회의 기능 중 이용규제는 원자력위원회의 권한으로 존속시키고, 안전규제를 분리하여 원자력안전위원회의 권한으로 하였다. 이렇게 개정된 것은 이용규제와 안전규제를 분리하여 안전규제의 독립성과 전문성을 확보하기 위해서이다.

(1) 위원회의 법적 지위상의 문제

현행 원자력법에 의하면 원자력위원회와 원자력안전위원회는 원자력의 이용·개발·안전에 관한 사항을 심의·의결하는 권한을 가지고 있다. 비교법적으로 보면 미국의 원자력규제위원회(Nuclear Regulatory Commission : NRC)는 명실상부한 원자력규제의 결정 및 집행기관이고 원자력 관련 청문을

3) 박균성·박윤훈, 『원자력관계법령에 관한 연구』, 과학기술정책관리연구소, 1996, 8면.

주관하는 기관이고 일본의 원자력위원회와 원자력안전위원회도 우리처럼 심의·의결기관이지만 원자력시설의 안전성에 관한 의견청취와 공청회의 주최기관인 것을 감안하면 우리나라의 원자력위원회와 원자력안전위원회의 법적 지위가 약한 것이 사실이다.

원자력행정의 일관성과 체계화를 위해서는 권한과 독립성이 필요한 행정조직으로의 전환이 요구되며 현행처럼 정부나 관료의 컨트롤이 미치는 비독립적 기관으로 두는 것은 바람직하지 않다.

그리고 현행법상 사업자에 맡기는 주민의 의견수렴을 객관성과 공정성을 위해 원자력안전위원회에 맡겨, 원자력시설건설 및 운영의 안전규제 최종결정과 정에서 공청회를 주관하여 안전성은 물론 국민 이해를 최종 점검하도록 하는 것이 타당하다.

(2) 위원회 위원 구성상의 문제

원자력위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 재정경제부장관·과학기술부장관·산업자원부장관 및 기획예산처장관(이상 당연직 위원)과 그밖에 위원장의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하는 자가 된다(원자력법 제4조의2제2항).

먼저, 당연직 위원은 원자력과는 직접 관련이 없는 비전문가로 구성되어 있는데, 이들을 당연직 위원으로 한 것은 관계부처간의 원활한 합의를 도출하기 위한 것으로 이해되나, 현실적으로는 전문성과는 관계없이 관계부처간 이해대립의 장으로 변할 가능성이 상존하고 있다.⁴⁾

다음으로 현행법상으로는 원자력위원회와 원자력안전위원회의 실질적 대등성이 담보될 보증이 없다는 점을 들 수 있다. 원자력위원회는 국무총리가 위원장이고 원자력안전위원회는 과학기술부장관이 위원장이다.⁵⁾ 원자력안전위원회의 위원장은 정당정치나 행정청과 명확히 구분되고 장기간에 걸쳐 그 전문적 지식을 계속 발휘하여 재직할 필요성이 있다는 점에서 원자력에 관한 학식경험자 중에서 선임하는 것이 타당하다. 그런데 현행법처럼 국무총리를 장으로 하는 원자력위원회에 대한 원자력안전위원회의 대등성을 확보하는 것은

4) 박균성·박윤훈, 전거서, 31면.

5) 당초의 개정안에는 원자력안전위원회의 위원장 및 위원은 과학기술부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하는 자가 되는 것으로 하였으나, 개정법률에서는 원자력안전위원회의 위원장을 과학기술부장관으로 하였다. 이렇게 됨으로써 원자력안전위원회의 독립성이 당초의 안보다 약화되었고, 원자력안전위원회의 위상이 낮아지게 되었다.

실질적으로 용이하지 않을 뿐만 아니라 원자력안전위원회의 안전규제활동을 상대적으로 저하시키는 계기가 될 수도 있다. 국민의 생명·건강·안전에 직접 관계되는 안전규제행정은 개발추진을 위한 행정과는 저절로 달라야 하는 것은 말할 것도 없고 원자력개발의 원활한 추진을 위한 안전규제행정이 종속되는 등의 일이 있어서는 안될 것이다.

(3) 위원회 의사결정절차의 문제점

원자력위원회의 경우 당연직 위원 이외의 임명직 위원은 대부분 원자력 전문가로 구성되나, 현실적으로 위원회의 심의시 이들의 전문적 지식과 의견이 채택되는가에 대해서는 의심의 여지가 있다. 통상적으로 위원회의 심의는 관계부처간의 합의가 끝나면 형식적 심의절차를 거칠뿐 실질적인 심의절차를 거치지 않는 것으로 보이기 때문이다.

(4) 원자력안전위원회의 하부조직상의 문제

현행법에는 원자력안전위원회 산하에 원자력안전전문위원회만을 두고 있으며 강력한 참모와 하부조직, 연구기관이 준비되어 있지 아니하다(원자력법시행령 제19조의3). 원자력 안전규제에 요구되고 있는 것은 현행 체제 이상의 강력한 참모와 하부조직의 충실이며, 공청회 등에서 주민의 의문·주장에 대해 충분히 대응해 나갈 수 있는 정도의 능력과 체제의 정비가 불가결하다. 또 안전규제행정의 책임수행은 외국의 차용물이 아닌 자주적인 안전성에 관한 연구개발의 뒷받침 없이는 불가능한 것이며 그 충실·강화가 병행하여 이루어져야 한다.

원자력안전위원회가 개발추진주체와 별개 독립의 double check를 행하는데 필요한 정도로 강력한 진용과 연구기관을 가지지 않으면 안전규제나 check가 형식적 서면심사에 그치게 됨을 피할 수 없을 것이다.

(5) 위원회간 권한분배상의 문제

중전의 원자력위원회의 권한에 속하는 원자력규제에 관한 사항을 이용규제 사항과 안전규제사항으로 구분하여, 전자는 원자력위원회의 권한으로 하고 후자는 원자력안전위원회의 권한으로 하고 있는데, 핵물질 및 원자로의 규제에 관한 사항을 안전규제사항만이 아니라 일체를 원자력안전위원회의 권한으로

하고 있는 것은 입법상 문제가 있다고 생각한다.

참고로 일본의 경우에는 원자력안전위원회의 소관사항이 아닌 핵연료 물질 및 원자로의 규제에 관한 사항을 원자력위원회의 권한으로 하고 있다.

Ⅲ. 원자력발전소의 설치와 법적 과제

원자력관련시설의 설치의 각종 계획법상의 국토계획에 부합하여야 하며, 자연환경보전법상의 자연환경보전계획, 도시계획에 따른 지역적 종합계획 등에 부합하여야 한다. 따라서 이들 계획에 적합하지 않은 원자력관련시설의 승인 및 허가는 위법하므로 그의 적합성이 실시계획승인절차 및 허가절차에서 중요한 심사사항이 된다.

현행법상 원자력발전소는 다른 시설들의 설치계획에 비해서 상대적으로 계획사업성이 약한 것이 특징이자 문제점이며, 다단계의 행정절차⁶⁾를 거쳐 설치된다. 거쳐야 하는 주요절차로는 전원개발에관한특례법상 전원개발사업실시계획승인절차와 건설허가절차 그리고 운영허가절차 등을 들 수 있다. 여기서는 각 행정절차상의 법적 문제점을 중심으로 살펴보기로 한다.

6) 1970년에 이르러 독일의 판례와 학설에 있어서 행정결정과정에서 법적 분석을 행하려는 시도가 다양한 형태로 전개되었는데, 그러한 시도 중의 하나가 다단계 행정절차론이다. 브롬(Brohm)은 복잡한 행정결정 과정자체를 법적으로 파악가능한 개개의 부분결정(Teilentscheidung)으로 분할하여 제결정을 불복대상으로 하자고 제안하였다(W. Brohm, "Die staatliche Verwaltung als eigenständige Gewalt und die Grenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit", DVBl. 1986, S.290). 그가 이렇게 제안한 것은 행정결정에 대한 이해관계인의 참여를 보장하고, 행정의 결정과정자체를 통제가능한 것으로 하기 위해서였다. 즉 브롬은 현대행정을 실효적으로 통제하기 위한 제도로서 전체의 행정과정을 부분결정으로 분할할 필요가 있다고 하면서, 행정절차에 대한 참가권의 실효성을 확보하기 위해서도 복잡한 행정과정의 개개의 단계를 상호적으로 파악하는 것이 중요하다는 점을 아울러 지적하였다. 이러한 브롬의 주장은 다단계 행정절차론의 싹을 틔운 것으로 평가받고 있다(高橋 滋, 『現代型訴訟と行政裁量』, 弘文堂, 1990, 38頁). 그리고 1969년의 『원자력법』의 개정과 그 후의 『연방임의시온방지법』의 제정을 계기로 하여 부분허가 및 예비결정제도가 도입되면서 다단계 행정절차론이 구체적으로 전개되기에 이르렀다. 즉 부분허가와 사전결정제도가 첫째, 대규모시설은 장기간의 투자가 필요하기 때문에 후속단계에서 계획전체가 부정되면 사업자의 투자가 무위로 돌아가므로 사업자의 리스크를 경감시킬 수 있다는 점, 둘째, 이른 단계에서 이해관계자에게 권리보호를 부여하는 것이 가능하다는 점, 셋째, 대규모시설의 허가자체가 복잡하므로 복잡한 결정절차를 명확한 개개의 단계로서 파악가능한 것으로 하는 것이 법치국가의 견지에서 필요하다는 점 등의 기능을 가지고 있음으로 해서 이들 제도를 핵심요소로 하여 다단계 행정절차론이 발전하게 되었다.

1. 전원개발사업실시계획승인에 따른 집중효의 문제

산업자원부장관이 행하는 전원개발사업실시계획승인은 특정한 사업을 개별·구체적으로 확정하는 계획이므로 행정처분으로서의 법적 성질을 가진다.⁷⁾ 전원개발사업자는 전원개발사업의 실시계획을 작성하여 산업자원부장관의 승인을 얻어야 하며 산업자원부장관은 전원개발사업을 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 전원개발사업자의 신청에 의하여 전원개발사업예정구역을 지정할 수 있다. 전원개발사업예정구역으로 지정되었다 하더라도 원자력발전소의 부지로 선정되기 위하여는 그 지역 내에서 구체적으로 공사가 시작될 지점을 선정하여 산업자원부장관의 승인을 받아야 한다.

원자력발전소의 설치도 복수의 법규의 규제대상이 되기 때문에 전원개발사업자가 실시계획의 승인을 얻은 때에는 집중효(Konzentrationswirkung)⁸⁾ 내지 인허가의제효과가 발생한다.⁹⁾ 여기서 집중효란 특정사업이 관련법규에 따라 계획확정결정이 내려진 경우에는 여타의 법규들에 의거 요건화되어 있는 허가, 인가, 승인, 결정 등 제반 공법상의 처분이 필요하지 아니한 효력을 말한다.¹⁰⁾ 본래 집중효가 이해관계인의 집중적인 참여하에 내려지는 결정임을 감안하면 실시계획승인절차에는 독일 행정절차법상의 계획확정절차¹¹⁾와 같이

7) 박근성, “원자력관계법의 몇 가지 문제점”, 원자력법학회 세미나발표문, 1997, 35면.

8) 집중효에 대하여는 김재광, “행정법상 집중효제도의 검토”, 『토지공법연구』 제9집, 한국토지공법학회, 2001, 69면. 독일에 있어서 기본적으로 집중효와 인허가의제는 구분되고 있다. 그것은 연혁적으로 집중효제도는 인허가의제제도의 불합리를 근본적으로 해소하기 위한 입법조치이기 때문이다.

9) 전특법 제6조는 전원개발사업자가 실시계획의 승인 또는 변경승인을 얻은 때에는 다음 각호의 허가·인가·면허·결정·지정·해제·협의 또는 처분 등(이하 “인·허가등”이라 한다)을 받은 것으로 본다. 그러나 건축법 제8조에 의한 시장·군수의 건축허가에는 집중효가 미치지 않는 것으로 되어 있다. 그런데 원자력법 제11조제6항은 과학기술부장관이 발전용원자로 및 관계시설의 건설허가를 위하여 건설교통부장관과 협의하여 정한 사항에 대하여는 건축법 제8조의 규정에 의한 건축허가를 받은 것으로 규정하고 있다.

10) 집중효의 기원에 대해서는 Ronellenfitsch, “Die Planfeststellung”, VerwArch. 1989, S.92(97ff).

11) 계획확정절차에 대한 자세한 설명으로는 Wahl, “Entwicklung des Fachplanungsrechts”, NVwZ 1990, S.426ff ; 일반법으로서의 행정절차법을 가지고 있는 나라로서는 미국, 독일 등 여러 국가가 있으나, 그 중에서 계획확정절차에 관한 규정을 두고 있는 행정절차법으로서의 독일이 유일한 예이다. 독일에 있어서 계획확정절차는 1976년 『연방행정절차법』의 제정에 의하여 처음으로 창설된 것이 아니라 멀리 1838년의 『프로이센 철도법』(Preussisches Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3.

이해관계인의 집중적인 참여가 결여되어 있어 실시계획승인에 대해 집중효를 부여하고 있는 현행법제는 절차간소화라는 시대적 요청을 감안하더라도 극단적인 행정편의주의의 소산이 아닌가 하는 생각이 든다. 다시 말해서 원칙적으로 계획확정절차를 거친 최종적인 계획결정에 인정되는 특별한 효력인 집중효를 일반적인 인허가절차에까지 확대하려는 것은 계획확정절차를 단순 인허가절차로 대체하려는 의도에 다름 아니기 때문이다.¹²⁾

따라서 실시계획승인절차에 이해관계인의 참여를 실질적으로 보장하는 관련법개정이 이루어져야 할 것이다. 더욱이 실시계획승인에 따른 집중효에 의해 바로 아래에서 다루는 법현실적으로 매우 중요한 원자력법 제11조제3항의 규정에 의한 부지사전승인도 의제되어버리기 때문에, 원자력발전소 부지선정의 현실적 어려움을 감안하면 이해관계인의 집중적인 참여를 제도적으로 보장하는 것은 원활한 법집행의 견지에서 매우 필요하다 아니할 수 없다.

2. 부지 및 부지사전승인과 관련한 문제

(1) 부지와 관련한 문제점

원자력발전소의 부지선정은 국가의 에너지정책과 밀접한 관련을 가진다. 電源立地를 인정하느냐 마느냐는 당해 지역의 기본방침을 좌우하는 중요한 문제를 포함하고 있기도 하다. 원자력을 중심으로 하는 현행 원자력법체계에 있어서 인근주민의 생명 및 건강유지에 관한 권리의익이 개개인의 권리로서 보호된다는 것은 각국의 법원의 판결로서 확립되어 있음은 주지의 사실이다.¹³⁾

부지선정과 관련하여 우리나라의 경우에는 대체로 미국의 규제관행을 따르고 있으며 EA(Exclusion Area: 배제구역, 현재는 제한구역으로 통용됨), LPZ(Low Population Zone: 저인구지대)설정을 위해 미국규정인 10.C.F.R.100((Code of Federal Regulation)(부지선정기준))을 참고하고 있다.

미국은 부지선정기준으로서 10.C.F.R.100을 적용하고 있는데, 이 규정에서는 제한구역, 저인구지대를 정의하여 사고발생후 저인구지대 내의 주민을 2

11. 1838)을 비롯하여 이미 각 법률에서 종래 개별적으로 정하여져 있던 계획확정절차를 그 후의 판례이론 등을 받아들여 집대성하고 통일화한 것에 지나지 않는다(김철용, “계획확정절차의 도입문제”, 『행정법연구』 제4호, 행정법이론실무연구회, 1999, 2면).

12) 김성수, 『행정법 I』, 법문사, 1998, 358면.

13) 高橋 滋, 『先端技術の行政法理』, 岩波書店, 1998, 58頁.

시간내에 소개하는 개념을 설정하고 있다.

즉, NRC규칙에 의하면 원전부지는 그 주위에 3개의 緩衝地域을 설정하도록 규정하고 있다. 이것은 최악의 설계기준사고의 발생지를 가상하여 원전주위를 배제구역·저인구지대·인구밀집지대로 구분하고 있다. 첫째, 배제구역이란 원전을 둘러싼 가장 가까운 지역으로서 가상의 설계기준사고시 배제구역 경계에 있는 사람이 사고발생 후 2시간 동안 노출되었을 때의 전신에 대한 피폭선량이 25rem이하이거나 또는 갑상선에 대한 피폭선량이 300rem을 넘지 않는 지역이다. 이 지역에서는 원전운영자가 사람 또는 재산에 대하여 소개를 포함한 모든 활동을 규제할 수 있는 권한을 가지는 지역이다(10 C.F.R. 100.3(a)). 이 지역 내에서는 주민의 거주는 허용될 수 없지만 원자로의 통산운전에 지장이 없고 긴급시 효과적인 조치를 취할 수 있으면 이 지역에 고속도로 또는 수로 등이 통과하는 것은 무방하다. 둘째, 저인구지대는 이 지역의 외측 경계에 있는 사람이 사고 후 상당기간 동안의 전신에 대한 피폭선량이 25rem이하이거나, 갑상선에 대한 피폭선량이 300rem을 초과하지 않는 지역으로서 배제지구의 외곽을 형성하는 지대를 말한다. 이 지역의 크기는 원전사고의 경우 원전으로부터 예상되는 방사능누출량과 관계가 있다. NRC규칙은 이 지대의 시설이 적절한 방호조치가 취해질 수 있는 상당한 가능성이 있을 때에 한하여 적합성을 인정한다. 셋째, NRC는 인구밀집지대를 ‘원자로에서 25,000명 이상 주민을 포함한 인구밀집중심지의 가장 가까운 경계선까지의 거리’라고 규정한다(10 CFR 100.3(c)). 다만 인구밀집지역이 대도시일 경우에는 이 보다 더 멀어야 할 것이다. 그러나 NRC규칙에서는 인구밀집지역을 명확히 규정하고 있지 않다.¹⁴⁾

반면 유럽의 경우에는 미국처럼 부지선정을 위한 구체적인 기준을 정하고 있는 곳이 드문 형편이다. 흥미로운 것은 발전소와 아주 가까운 곳에서도 야외 피크닉, 낚시 등 스포츠 활동이 자유롭게 수행되고 있다는 점이다. 이러한 자유로운 접근으로 인하여 일반 대중으로 하여금 원자력발전시설에 좀 더 친근감을 갖게 하는 효과를 얻고 있다.

수십 년에 걸쳐 반복하여 같은 방법으로 수행하고 있는 선량계산을 근거로 부지를 결정하는 것은 너무 고루하다는 비판을 받았었다. 특히 제한구역결정에

14) 김상원, “원자력발전소 인허가에 대한 행정소송”, 『박사학위논문』, 충남대학교 대학원, 2002. 2, 17면 각주 16 참조.

서 선량계산에 의존하는 것보다는 이미 정해진 제한구역크기를 그대로 유지하고 특별한 설계개선이나 비상계획의 획기적 개선이 보장될 때 사안에 따라서는 제한구역크기를 줄이도록 하는 것이 바람직하다는 견해도 제기되고 있다.¹⁵⁾

그리고 또 한가지 지적하고 싶은 것은 제한구역 확보를 위해 필요한 부지를 반드시 소유해야 한다는 발상이다. 제한구역설정은 비상시에 대응하기 위한 것이고, 따라서 비상시에 통제할 수 있는 방안만 강구하면 충분하다고 할 수 있다. 비상시에는 정부주도의 통제가 자연적으로 이루어지므로 부지에 대한 특별한 소유권은 필요하지 않다고 본다.

(2) 부지사전승인과 관련한 법적 문제

현행법상 원자력발전소의 부지선정절차에 관해서는 상당히 불완전하게 규율되고 있다. 이러한 태도는 원자력발전소를 포함한 상업용의 발전소의 입지점선정의 절차에 관한 법률로서 전원개발촉진법과 원자력발전소등의 원자력시설을 포함한 발전관련시설의 입지점확보를 구체적으로 촉진하기 위한 법률로서 電源3法을 두고 있는 일본의 경우와 비교된다.

현행법상 부지사전승인과 관련한 법적 문제점으로 제기될 수 있는 것은 세 가지 정도를 들 수 있다. 첫째, 부지사전승인의 법적 성질에 대한 규명이 필요하다. 부지사전승인제도는 원자력발전소의 특성상 설계·허가취득까지 복잡한 과정과 장시간이 소요되는 점을 고려하여 미리 원자력발전소의 부지를 확보하도록 허용하는 제도이다. 원자력법 제11조제3항은 건설허가 신청 전에 부지에 대한 사전승인을 신청하는 것을 전제하고 있고 승인이 나면 제한공사를 할 수 있다고 규정하고 있다. 부지사전승인제도는 미국의 부지사전허가(Early Site Permit) 및 독일에서 원자력발전소의 입지의 적합성을 사전에 확인하는 원자력법상의 예비결정(Vorbescheid)¹⁶⁾과 유사하다. 즉, 이들 모두 입지의 적합성을 사전에 확인하는 것이고, 법적 성격에 있어서도 그 자체

15) 강창순, “원자력 안전규제의 발상 전환”, 6면.

16) 豫備決定이란 허가의 부여를 좌우하는 개개의 문제, 특히 立地와 基本構想 問題(Standort-und Konzeptvorbescheid)에 대해 행정청이 신청에 근거하여 미리 확인을 행하는 것을 말한다. 즉, 행정관청이 허가사항 중의 개별적 사안에 대하여 사전판단을 내리는 것으로, 독일 원자력법 제7a조 및 원자력법절차령 제19조의 시설물 입지와 구상의 적합성을 사전에 확인하는 결정을 일컫는다(A. Weber, “Vorbescheid und Teilgenehmigung im Atomrecht”, DÖV 1980., SS.397~398).

가 하나의 완결적인 행정행위¹⁷⁾이며 부지사전승인에 최종성이 부여되므로 법적 안정성을 도모하는 장치로 활용되고 있다.

판례¹⁸⁾는 부지사전승인의 법적 성질을 ‘사전적 부분건설허가처분’이라고 보고 있으며, 학자들은 대개 부지사전승인을 사전결정으로 보고 있는 것으로 보인다. 그런데 부지사전승인을 받으면 제한공사를 할 수 있는 바, 이 제한공사를 일종의 건설허가의 부분허가(Teilgenehmigung)로 볼 수 있으므로 원자력법상의 부지사전승인은 사전결정과 부분허가가 결합된 처분이라고 보는 견해도 있다.¹⁹⁾ 즉, 이 견해는 제한공사승인은 독일원자력법상 제1차 부분건설허가에 해당하는 것으로 보고 있다.²⁰⁾

생각건대 판례가 부지사전승인을 사전적 부분건설허가처분으로 본 것은 적절하지 않다. 왜냐하면 판례가 부지사전승인을 받게 되면 제한공사를 할 수 있는 법규정을 감안하여 사전적 부분건설허가처분으로 본 듯하나, 부지사전승인과 제한공사승인은 엄연히 구별되기 때문에 제한공사를 포함하여 부지사전승인의 법적 성질을 논하는 것은 타당하지 않다고 본다. 따라서 부지사전승인은 사전결정으로 보고, 제한공사승인은 부분건설허가로 보는 것이 타당하다고 본다.

둘째, 부지사전승인의 유효기간이 명시되어 있지 않은 것은 문제이다. 현행법을 들여다보면 부지사전승인과 관련하여 주목할 점은 부지사전승인신청서에 방사선환경영향평가를 첨부하도록 하고 있는 점, 부지를 사전에 선정하고 이를 승인받는 것이 임의절차인 것처럼 규정하고 있는 점 및 부지사전승인과 원자력발전소의 건설허가를 직접 연결시키지 않고 있는 점 등이다. 그러나 원자력발전소는 안전성을 최우선으로 하기 때문에 지반 및 지형조건이 석탄, 석유발전소보다 매우 까다로운데, 지질 및 지각변동이 일어날 가능성이 희박하며 견고한 암반구조를 가진 지역이어야 하고, 지형조건도 발전소로부터 일정 거리 이내는 인구밀집지역이 아니어야 한다.²¹⁾

17) 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 1999, 302면; 박윤훈, 『최신행정법강의』, 박영사, 1999, 296면.

18) 판례에 대한 자세한 설명으로는 정하중, “다단계 행정절차에 있어서 사전결정과 부분허가의 의미”, 『법제』, 99, 4, 145~146면 참조.

19) 박균성, “다단계 행정결정”, 『고시계』, 99, 5, 179면.

20) 박균성, 『행정법론(상)』, 박영사, 2002, 347면.

21) 오준근, 『다중영향시설 설치계획의 확정절차에 관한 법제정비방안』, 한국법제연구원, 1997. 12, 36면.

미국의 경우 사전부지허가가 행해지면 동허가의 유효기간은 10년 내지 20년 간이며 독일의 경우에는 원자력발전소를 건설하려는 자가 사전결정을 받은 뒤 2년 이내에 건설허가신청을 하도록 규정하고 있다(원자력법 제7a조). 미국에서의 유효기간은 10~20년 기간으로 갱신이 가능하며(\$52. 29-52. 33), 그 부지에 건설허가 또는 통합허가가 되어 건설이 개시되면 기간만료 후라도 위 허가는 유효하다(\$52. 27). 따라서 우리나라의 경우에도 유효기간에 대해서도 구체화할 필요가 있는데, 부지확보가 앞으로 점점 어려워지는 현실을 감안하여 미국의 예를 따르는 것도 무방할 것이다. 다만, 원자력발전소가 특정 장소에만 집중됨으로써 생길 수 있는 주민들의 반발과 상대적으로 증가할 환경 문제 등에 대해서는 세심한 배려를 할 필요가 있다. 그리고 부지가 사전승인 되었을때의 환경적 조건이 그 이후 급격한 변화를 일으켰는지 여부 등을 원자력발전소 건설시에 세심하게 검토할 필요가 있다.²²⁾

셋째, 부지사전승인과 제한공사제도에 관한 문제가 있다. 원자력법상 부지사전승인을 얻게 되면 제한공사를 할 수 있다. 원자력법상 부지사전승인을 얻은 후 수행할 수 있는 공사의 범위는 원자로시설을 설치한 지점의 굴착과 그 지점의 암반의 보호 및 보강을 위한 콘크리트 공사로 제한하고 있다. 그런데 이 제한공사승인제도에 대해서는 보다 강화된 내용의 법적 통제가 필요하다고 본다. 즉 현행제도는 전체적인 관점에서 원자력발전소 건설이 가능한가에 관한 종합적인 검토없이 단순히 사업자의 편의를 위하여 장기간인 건설기간을 단축하기 위하여 일정한 공사를 허용하는 것인 바, 사후에 허가과정에서 과학 기술적인 문제로 건설이 중지되는 경우에는 재정상 큰 손실을 입게 되는 문제가 발생할 수 있다.²³⁾

그리고 제한공사를 승인하기 전에 전체적으로 건설가능성을 평가할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있다. 원자력발전소의 사업주체가 공기업의 성격이 강한 한국전력공사이기 때문에 그럴 가능성이 크진 않지만 앞으로 민영화에 대비하여 사후에 건설허가를 받지 못할 경우에는 원상회복을 명할 수 있다는 명시적 규정을 입법으로 보강할 필요가 있다.

22) David P. O'Very, *Controlling the Atom in the 21st Century*, Westview Press, 1994, p.164.

23) 류지태, "한국에서의 원자력에너지이용에 관한 법적 문제", 95면.

3. 허가절차의 문제

(1) 현행 2단계 허가절차의 문제

원자력발전소 인허가절차는 각 국가마다의 다양한 개성을 나타내듯 매우 다양한 모습을 보이고 있다. 미국은 1989년 기존의 2단계 허가절차(건설허가 및 운영허가)이외에 통합인허가절차(Combined Licences for Construction and Operation)를 새로이 창설하였고, 독일은 다단계 허가절차(mehrstufiger Verwaltungsverfahren)²⁴⁾ 일본은 2단계 허가절차를 채택하고 있고 있는 바, 각국에서 채택한 절차의 배경에는 각국의 고유한 특성이 배어있다. 시종일관 우리나라는 2단계 허가절차를 채용하고 있는데, 미국에서 1989년에 통합허가절차를 채택함으로써 국내에서도 기존의 2단계 허가절차를 재고해야 한다는 주장이 유력하게 주장되고 있다.

사실 원자력발전소의 기술수준이 설계단계에서 이미 운전이후의 과정까지 확인할 수 있는 수준으로 발달된 시점에서는 현행의 건설허가와 운전허가라는 2단계 허가절차는 사업자에게 편리성을 제공하기보다는 오히려 번잡하고 절차적 지연으로 인한 원가상승의 부작용을 초래할 가능성이 높다.

다시 말해서 현행 2단계 허가절차는 원자력산업의 발전도상단계에는 적합하나, 원전의 설계·건설·운전에 관한 경험이 축적됨에 따라 2단계 허가절차의 유효성 및 효율성이 문제될 수밖에 없다.

미국이 1989년 4월 18일 통합허가절차로 전환한 배경에는 절차적인 이유로 해서 원자력발전소의 건설이 지지부진함에 따라 업계의 강력한 요청이 있었고 이에 따라 부지사전허가와 표준설계인증, 그리고 건설허가와 운영허가를 통합하는 이른바 통합허가제로 전환한 것이다.

이런 사정을 감안하여 한국형 표준원전이 개발됨에 따라 한국형 표준원전의 건설에 있어서는 건설허가와 운영허가를 통합하는 것이 규제단계를 축소하는 결과를 가져오게 되어 좋다는 의견이 제시되고 있다.

24) Jürgen Schwarze, "Rechtsfragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken", DÖV, 1973, SS.700~704; Ossenbühl, "Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kraftwerken", DVBl 1978, S.1.

그러나 우리나라에서 통합허가절차의 도입이 바람직한 것인가에 대해서는 신중한 검토가 있어야 한다. 미국에서 2단계 허가절차에서 통합허가절차로 나아가게 된 가장 큰 실질적인 이유는 운영허가 전에 행하여지는 청문이 원자력 발전소의 건설을 크게 지연시킨다는 점이었다.

그러나 우리나라에서는 운영허가 전에 청문이나 공청회가 행하여지지 않으며, 공청회 기간도 미국에서와 같이 그렇게 길지 않다. 또한 통합허가가 사업자에게 반드시 유익한 것만도 아닐 것이다. 그것은 통합허가시에는 운영허가시 제출하는 서류도 통합허가시에 제출하여야 하는데, 이는 사업자에게 오히려 부담이 될 수도 있기 때문이다. 또한 오늘날 지역주민의 원자력발전소 건설반대 분위기가 계속 확산되고 있는 상황에 비추어, 원전에 대한 안전성 확보는 더욱 강조되고 있는 실정인데, 큰 실익이 없음에도 2단계 허가절차에서 통합허가절차로 변경하는 것은 원전의 안전성에 대한 국민의 인식을 오히려 악화시킬 수 있음을 감안할 필요가 있다.²⁵⁾

더욱이 현행 2단계 허가절차는 이해관계인의 집중적 참여기회가 열려져 있지 않다. 원자력발전소가 위험시설이자 혐오시설이라고 생각하는 국민들의 인식을 감안한다면 현행의 단순한 허가절차를 고집하는 것은 그리 현명한 생각은 아니라고 본다.

따라서 원자력발전소의 성격을 감안하여 이해관계인의 집중적 참여가 가능한 새로운 절차로의 전환이 반드시 필요하다고 생각한다. 그 해답을 필자는 계획확정절차에서 찾고 있다. 계획확정절차를 도입할 필요성에 대해서는 결론에서 언급하고자 한다.

(2) 건설허가절차의 문제

현행법상 건설허가절차와 관련한 문제점으로 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 심사기준의 자주성 결여문제가 있다. 원자력법 제11조는 발전용 원자로 및 관계시설의 건설은 과학기술부장관의 허가를 받도록 하고, 허가기준에 관하여는 동법 제12조에서 규정하고 있다. 건설허가 신청서에는 ① 방사선환경영향평가서 ② 예비안전성분석보고서 ③ 설계·건설에 관한 품질보증계획서 등을 과학기술부장관에게 제출하여야 한다(동조 제2항). 건설허가시 안전성을 심사하는데 가장 중요한 서류는 예비안전성분석보고서이다.

25) 박균성, “원자력 관계법에 대한 소고”, 14면.

예비안전성분석보고서는 원전의 부지, 설계, 안전성 등 모든 심사요건을 사전에 점검하여 허가기준을 기술적으로 충족시킬 수 있는 방법을 수록한 보고서로서, 그 작성지침은 미국의 Regulatory Guide 1. 70 Rev. 3 Standard Format & Content를 준용하고 있다. 이 보고서의 심사기준은 미국원자력규제위원회(NRC)의 심사기준인 NUREG-0800 Standard Review Plan을 적용하고 있다. 문제는 우리나라 자체의 고유한 구체적인 안전검사 및 검사기준이 마련되지 못하고 미국의 각종 code 및 standard를 적용하고 있다는 점이다.

둘째는 허가관청과 사업주체의 긴밀성으로 인한 불공정문제를 들 수 있다. 원자력발전소의 사전부지승인, 건설허가, 운영허가 등을 위하여는 원자력안전기술원에서 부지조사보고서, 정밀지질보고서 및 환경영향평가서 등에 대한 심사를 완료한 후, 과학기술부 산하 원자력안전전문위원회에서 심의하여 과학기술부에서 승인·통보하는 절차를 취하고 있다. 원자력발전소 건설허가절차에서의 가장 큰 특징이며 문제점으로 지적될 수 있는 것은 다른 나라에서와는 달리 발전소 건설사업의 주체와 허가관청 및 감독기관과의 사이에 밀접한 관련성이 존재하고 있다는 사실이다. 즉, 원자력발전소 건설의 허가관청은 과학기술부이고 사업주체는 한국전력공사로 구분되고 있으나, 한국전력공사가 정부투자기관으로서의 공기업적 성격이 강하므로 허가청과 사업주체의 구분이 무의미하게 되는 문제를 안고 있다.

이로 인해 원자력발전소 건설허가절차가 안전성확보의 차원에서 보면 제도적으로 많은 공백을 낳고 있다. 이러한 제도적 구조하에서는 민간사업자와 행정청의 대립적인 구조로 되어 있는 다른 나라에 있어서 보다 강화된 절차에 의해 그 객관적인 공정성을 담보하는 내용이 규정될 필요가 있다는 지적이 제기되고 있는 것은 지극히 타당하다. 허가청과 사업주체와의 긴밀성으로 인해 원자력관련시설의 설치가 안전성확보의 차원에서, 그리고 제도적 측면에서 많은 공백을 낳고 있는데, 이러한 제도적 구조하에서는 사업자와 행정청의 대립적인 구조로 되어 있는 다른 나라에 있어서 보다 강화된 행정절차에 의해 그 객관적인 공정성을 담보하는 내용이 규정될 필요가 있다.²⁶⁾

세째는 건설허가기준과 관련한 문제점을 들 수 있다. 원자력법상 발전용 원자로 및 관계시설의 건설허가기준은 ① 발전용 원자로 및 관계시설의 건설에 필요한 기술능력을 확보하고 있을 것, ② 발전용 원자로 및 관계시설의 위치·

26) 류지태, 전계논문, 96면.

구조 및 설비가 대통령령이 정하는 기술수준에 적합하여 방사성물질 또는 그
에 의하여 오염된 물질에 의한 인체·물체 및 공공의 재해방지에 지장이 없을
것, ③ 발전용 원자로 및 관계시설의 건설이 국민의 건강 및 환경상의 위해방
지에 지장이 없을 것(동법 제12조) 등이다. 미국의 경우에는 허가기준으로 시
설이 공중의 건강과 안전에 유해한지 여부와 공중의 건강과 안전이 위협하게
되지 않을 것이라는 합리적인 확신이 있는지 여부 등을 들고 있다.²⁷⁾

여기서 허가기준 중 제1호의 “필요한 기술능력”, 제3호의 “국민의 건강 및 환
경상의 위해방지에 지장이 없을 것” 등은 대표적인 불확정개념(unbestimmte
Begriffe)이다. 원자력법시행령은 제2호의 위임에 따라 원자로시설의 위치,
구조 및 설비를 대통령령으로 규정하게 하고, 대통령령은 제3장제2절의 원자
로시설의 기술기준에서 이를 구체화하고 있다. 그러나 원자력법 제12조제3호
를 구체화하는 시행령은 찾아볼 수 없다. 여기서 시행령에 의하여 구체화되는
제12조제2호 또는 제22조제2호는 최소한 구비하여야 하는 원자력발전소의
위치, 시설의 구비조건이고, 제3호는 동태적 규정이라고 보아야 할 것이다.

그리고 허가기준의 구체적 내용은 기술기준 및 고시 등을 참고하여야 한다.
원자력법 제12조 및 제22조를 근거로 동법시행령 제2절(제58 내지 제112
조)에서는 좀더 구체적으로 구조물 및 장치 등에 대한 기술기준을 규정하고
있다. 그러나 시행령에서도 여전히 명확한 기술기준을 제시하지 않고 하위법
규에 위임하는 규정이 많은 것은 문제가 아닐 수 없다.²⁸⁾

넷째는 건설허가의 법적 성질을 규명해 볼 필요가 있다. 원자력법에 의하면
건설허가신청을 받은 과학기술부장관이 발전용 원자로 및 관계시설의 건설허
가를 위하여 건설교통부장관과 협의하여 정한 사항에 대하여는 건축법 제8조
의 규정에 의한 건축허가를 받은 것으로 간주한다(동법 제11조제6항). 발전
용 원자로의 건설허가에 대한 심사는 과학기술부가 행한다. 그러나 과학기술
부는 원자력법 제111조(업무위탁) 제1항에 따라 한국원자력안전기술원에 실
질적 심사를 위탁하고 있다. 한국원자력안전기술원에서는 미국 NRC가 원전
에 대한 인·허가시 사용하는 심사기준과 동일한 기준을 적용하여 심사한다.
심사가 완료되면 그 결과를 과학기술부에 제출하고 과학기술부는 원자력안전

27) 이 기준에 대하여는 개념의 모호성으로 인해 입법권의 포기 및 행정청에게 사실상 무
제한의 재량을 준 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

28) 손현경, “원자력발전소의 이용과 규제에 관한 법적 고찰”, 『경성법학』 제7호, 경성대
법학연구소, 222~223면 참조.

전문위원회의 심의를 거쳐 원자력위원회의 의결을 거쳐 건설허가를 발급한다.

여기서 건설허가는 일단 문언상으로는 강학상의 허가에 해당하는 것처럼 보일지라도, 이러한 허가기준이 구비된 경우에도 건설허가여부 자체는 여전히 과학기술부장관의 (거부)재량에 속하는 것으로 보아야 할 것이다.²⁹⁾ 이러한 해석은 무엇보다도 원자력관련시설에 관한 기술상 미지의 또는 불확정적인 위험요인이 존재한다는 점, 그리고 이 경우 잠재적 위험이 현재화될 경우 우려되는 피해의 심각성에 대한 정책적 고려에서 뒷받침된다.

4. 방사선환경영향평가절차의 문제

제12차 원자력법 개정(1995. 1. 5)으로 발전용 원자로 및 관계시설을 건설하고자 하는 자는 원자력법에 의한 방사선환경영향평가를 받게 되었다. 발전용 원자로 및 관계시설에 대한 허가절차의 선행절차로서 방사선환경영향평가를 규정한 것은 방사능에 대한 위험인식을 반영한 것으로 볼 수 있다.³⁰⁾

일반적으로 방사선환경영향평가제도는 환경에 중대한 영향을 미치게 될 원자력발전소의 설치를 대상으로 정부의 책임하에 제반 학문적인 지식과 기술을 종합적으로 활용하여 방사선환경영향을 검토·분석하고 평가하여 환경오염의 발생, 자연환경의 파괴 등 환경상 부정적 영향을 사전에 제거하거나 감소시키고 환경상 긍정적인 영향을 증진시키는 등 ‘환경과 개발’의 조화의 방법을 모색하기 위한 합리적 의사결정과정을 보장하는 절차로 이해되고 있다.

우리나라의 원자력법은 방사선환경영향평가서는 사업자가 작성하도록 규정하고 있다. 원자력법은 방사선환경영향평가서 작성에 있어 설명회 또는 공청회를 개최하여 방사선환경영향평가대상지역안의 주민의 의견을 수렴하고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 하며, 일정한 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 공청회를 개최하도록 하였다(동법 제332조의5).

방사선환경영향평가서 작성에 지역주민이 참여한다는 것은 원자력발전소 건설사업에 대한 주민의 의견을 수렴한다는 목적 외에 주민을 사업자에 대한 견제의 주체 중 하나로 인정한 것으로 볼 수 있다. 원자력건설사업에 대한 견제

29) 독일의 경우 원자력법 제7조제2항의 비교적 명확한 문언상의 표현에도 불구하고 이러한 입법정책적 고려를 근거로 학설은 동법 제7조에 의한 시설설치허가의 거부재량을 인정하고 허가발급청구권을 부인하는 입장에서 있다.

30) 울진원전 3, 4호기와 월성원전 3, 4호기에 적용되었다. 한국전력공사, 『원자력발전 인 허가 체계 및 안전규제기술 동향』 참조.

를 누구에게 맡기느냐 하는 것은 나라의 사정에 따라 다르지만, 일반적으로 지역주민과 환경보호단체, 행정기관과 사법부 등에 인정된다.

주민이나 환경보호단체에게 견제의 자격을 줄 경우에도 그러한 자격이 인정되는 주민이나 단체의 범위와 의사표현방법, 의견반영정도 등에 대하여 많은 차이가 있다. 미국의 경우, 주민과 단체의 참여를 광범위하게 인정하는 한편, 그들의 이의절차와 불복방법도 넓게 인정함으로써 공청회와 공청회 관련소송 등으로 원자력발전사업이 사실상 진행불능의 상태에 빠져있는 원인 중의 하나가 되고 있다.

현행법은 이러한 점을 고려하여 방사선환경영향평가서 작성에 의견을 제시할 수 있는 범위를 “방사선환경영향평가 대상지역안의 주민”으로 한정하였다. 그러나 방사선환경영향평가대상지역을 규정한 법령의 취지로 미루어보면 위 대상지역의 설정은 사업자가 하는 것처럼 보여지는 반면, 그러한 판단의 기준에 대한 규정이 없어 주민의 범위가 사업자에 의하여 임의로 증감될 수 있는 불합리한 점이 있다. 그리고 행정절차에 있어서의 이해관계인은 그 행정행위로 인하여 피해를 입거나 입을 가능성이 있는 모든 사람이 되어야 할 것이므로³¹⁾ 방사선환경영향평가서 작성에 의견을 제시할 수 있는 주민의 범위를 “방사선환경영향평가 대상지역안의 주민”으로 한정하는 것은 문제가 없지 않다.

그리고 사실상 환경관련지식이 없고 조직화되지도 않을 것이 확실시되는 대상지역의 주민에게만 의견제시자격을 부여함으로써 사업자가 수렴해야 할 의견제시의 의미는 없고 주민설득이나 피해보상측면에서 당사자간의 접촉수준에 머물 가능성이 많다.

그리고 환경단체 등 관련전문지식이나 조직이 충분한 단체들에게도 일정한 요건을 부여하여 의견제시의 기회를 부여함으로써 사업확정 후의 대규모 집단 반발이나 소송사태 등을 예방할 수 있는 구체적 방안을 검토하지 않고 있는 것은 문제이다.

사업자에게는 환경부장관의 사업계획의 조정·보완 등 협의내용에 대하여 이의를 할 수 있도록 규정하면서 그 사업에 의하여 직접적 영향을 받는 주민들은 그 협의내용에 불만이 있을 경우 이의를 제기할 수 있는 방법에 대하여는 침묵하고 있는 것은 문제이다. 따라서 주민도 사업자와 마찬가지로 협의결과에 대하여 이의할 수 있도록 하고 그 이의절차도 법에 명시하여야 할 것이다.

31) 신보성, “다단계 행정과정의 법적 고찰”, 『고시연구』, 1992. 5, 127면.

한편 주민참여를 통한 행정의 실효성은 이해관계있는 주민이 충분한 정보를 갖고 사안을 이해하고 있는 경우에만 가능하다는 현실론에 비추어볼 때 공고·공람에 제공되는 방사선환경영향평가서 초안에는 통상의 지식을 갖춘 자라면 용이하게 알 수 있을 정도의 개요서 내지 설명문이 첨부되어 있어야 할 뿐만 아니라 관련정보에 대한 접근권이 개방되어 있어야 이 조항의 입법취지를 제대로 살릴 수 있을 것이다. 일례로 독일의 환경영향평가법은 비밀유지 및 데이터보호에 관한 법률의 적용을 배제하여 이해관계인의 정보접근권을 보장하고 있는 것(동법 제10조)은 좋은 시사가 될 것이다.

5. 주민참여절차의 문제

원자력개발이 오늘날 직면하고 있는 중요과제의 하나는 어떻게 하든 원자력 관련시설의 안전성·환경보전에 대한 일반국민 특히 지역주민의 불안감·불신감을 해소하고 그 이해와 협력(public acceptance)을 얻기 위한 법적 수단을 모색하는데 있다고 말할 수 있다.³²⁾

지금까지 우리나라의 원자력행정은 주민을 행정권의 객체로만 파악하여 실질적으로 공정한 행정을 확보하기보다도 오히려 기술전문성을 핑계로 독선에 빠져 행정의 편의와 능률을 지향하고 운영되어 왔다고 할 수 있다. 이것이 주민의 불신감을 증폭시키고 주민에 의하여 원자력발전사업이 feed back되지 않을 수 없게 된 때에는 행정의 커다란 혼란과 능률의 뚜렷한 저해, 노력의 낭비를 가져오게 된다.

원자력행정이 주민과의 신뢰관계를 수립하는 것은 그리 손쉬운 일은 아니다. 이를 위하여 행정이 “사실”을 있는 그대로 주민에게 “공개”하고 자기의 예견과 현실결과를 끊임없이 비교고려하고 오류를 수정하는 feed back체제를 가짐과 동시에 원자력과 같은 거대기술을 추진하기 위하여는 과거 기술혁신시대와는 달리 기술을 받아들이는 측, 즉 일반주민과의 사이에 “부단한 대화”의 준비와 자세가 행정측에 요구되고 있다.

이러한 “대화”와 “feed back체제”가 連動한다고 하면 민주적 제도에 불가결한 행동양식, 예컨대 토론·논쟁·설득·교섭·타협이 행정의 과정·결정으로 쉬이지 않을 수 없다. 여기에서는 주민이 단순한 수동적인 행정권 행사의 객

32) 원자력발전소 건설에 있어서 주민참여의 필요성을 제기하고 있는 문헌으로서는 David P. O'Very, *op. cit.*, p.155 이하 참조.

체로부터 주체자인 지위로 상승하고 행정과정 중에 그 주도권이 반영되는 능동적 참여가 형성되게 된다.

주민참가라는 것은 행정에 있어서의 의사결정과정에 대하여 “비전문가”의 공적 참여를 허용하는 제도밖에는 없다. 행정에 있어서의 의사결정과정은 정책 내지 계획의 형성·결정·실시에 이르는 행동연쇄이지만 이것에 대한 참가라고 하는 경우는 이 중 정책 내지 계획의 형성과 결정에 대한 “分有參加”(shared participation)인 것을 말하는 것으로서, 재량적 선택의 여지가 거의 없는 기성의 행정의사의 실시를 담당하는 말단 행정기구의 일부에 집어넣는 것은 참가가 아니라 단지 “행정적 포섭”(administrative involvement)인 것이다. 이것이 법이 행정청이 처분에 앞서 당해 처분에 대하여 이해관계인 등의 의견을 청취하는 기회를 정하고 있는 경우에도 공개행정절차를 통하여 당사자가 행정결정에 참가하는 취지·목적은 방향 지우게 된다.

주민의 참가는 기본권보호를 목적으로 하고, 권리의 사전보호를 또한 목적으로 한다. 더 나아가 주민참가의 기능은 사업계획에 대하여 모든 사람들에게 알리고 또한 논란이 있는 원자력 사업계획에 있어서 평화적 요인을 도출하는데 있다.

그런 측면을 감안하면 개정원자력법이 주민의 의견수렴제도³³⁾를 규정하는 제104조의5를 신설한 것은 다행한 일이 아닐 수 없으나, 의견수렴제도에 내포된 문제점도 적지 아니하다.

먼저 의견수렴을 가능케 하기 위해서는 원자력행정에 대한 정보공개가 선결적으로 이루어져야 한다. 원자력에 대한 불신은 원자력이 고도로 전문화된 과학기술로서 국민이 원자력을 잘 이해하지 못한다는 점과 원자력에 대한 정보가 행정기관이나 사업자에 의해 잘 공개되지 않는 것에 크게 기인한다. 따라서 원자력에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위하여는 원자력에 대한 정보가 제대로 공개되고 주민이 원자력을 잘 이해하도록 하는 것이 필요한데, 지금은 정보공개법이 제정되어 원자력발전소의 설치와 관련한 정보를 제공받을 수 있다. 그러나 사업자에게 정보공개를 청구할 수 없는 것은 중대한 입법상의 불비이다. 왜냐하면 원자력발전소의 사업자에게 압도적인 “정보의 우월”(Informationsvorsprung)이 현

33) 우리나라에서 주민의견수렴이라는 용어로 많이 표현되는 절차로는 의견제출과 공청회가 있다. 그러나 주민의견수렴이라는 용어는 정확한 법률용어라고는 할 수 없고 영미와 독일에서 사용되는 공공참가(public participation) 또는 공중참가(Öffentlichkeitsbeteiligung)가 정확한 용어라 할 수 있다. 신치재, “원자력 관련시설 건설허가절차에 있어서의 주민참여문제”, 『과학기술법연구』 제2집, 한남대 과학기술법연구소, 202면 참조.

실적으로 존재하기 때문이다. 만약 이 “정보의 우월” 가능성을 시정·제약함이 없이 형식적인 절차를 대치하는 데에 일관한다면 주민은 확실하고 충분한 정보를 획득할 길은 없고 이의도 자칫하면 감정적으로 기울어지기 쉽게 되기 때문이다.

둘째, 주민의견수렴의 방법으로는 방사선환경영향평가서 초안을 공람하게 하거나 공청회 등을 개최하는 것이다(제104조의5제1항). 방사선환경영향평가서 초안을 공람하게 하는 것은 주민의견수렴의 사전요건에 불과한 데에도 이를 주민 의견수렴의 방법으로 정하고 있는 것은 문제이다.

셋째, 원자력법 제104조의5제3항은 주민의견수렴의 방법·절차 등을 일체 대통령령에 위임하고 있는데, 이는 포괄적 위임으로 문제가 있고, 최소한 주민의견수렴의 방법에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하여야 할 것이다.

넷째, 의견수렴은 원자력발전소의 건설허가 또는 부지사전승인시에 제출되는 방사선환경영향평가서의 작성전에 행하여진다. 의견수렴의 주관자는 발전용 원자로설치자이며, 의견수렴사항은 방사선환경영향에 한정된다. 여기서 이해관계인인 사업자를 의견수렴주관자로 하는 것은 인근주민으로 하여금 의견수렴절차의 공정성에 의심을 가지도록 하는 부작용을 가져올 것이므로 타당하지 않다고 본다. 다시 말해서 주민참가가 주민의 행정에 대한 반발과 비판을 예상하여 회피하는 완충기능을 수행하는 “同意의 工學”(engineering of consent)으로 변질되어서는 안될 것이다.

다섯째, 원자력법상 원자력관계시설의 설치에 있어서 방사선환경영향에 대하여는 의견수렴절차가 규정되어 있으나 일반환경영향평가에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 그리고 원자력관련시설자체의 안전성에 대한 의견수렴절차도 불비되고 있는 문제가 있다. 원자력관계시설의 설치에 있어서 방사선환경영향에 대하여는 의견수렴절차가 인정되게 되었지만, 일반환경영향 및 원자력관계시설 자체의 안전성에 대한 의견수렴절차가 불비되어 있으므로 환경영향평가법상 일반환경영향평가대상사업으로 원자력관계시설을 포함시켜야 하고 안전성에 대한 의견수렴절차도 마련하여야 할 것이다.

여섯째, 주민의견제출자의 한정문제가 있다. 원자력법시행령 제332조의4는 사업의 시행으로 인한 방사선환경영향에 대한 의견제출을 규정하고 있는데 의견제출도 의견수렴제도의 하나로 볼 수 있다. 의견을 제출할 수 있는 자는 관계국가행정기관과 관계(주관 및 관할)시장·군수·구청장 그리고 관계주민이다. 의견을 제출할 수 있는 자로 지방의회를 배제한 것은 지방의회가 주민대표기관이라는 사실을 망각한 것으로 적합하지 않은 태도로 여겨진다.

IV. 결 론

지금까지 원자력법의 성격 및 원자력 행정체제상의 문제, 그리고 설치절차상의 각종 문제점들을 하나하나 검토해 보고 나름의 개선방안을 제시해 보았다. 주지하다시피 원자력발전소의 추가건설과 관련하여 주민들의 저항이 갈수록 조직화, 심화되어가고 있기 때문에 원자력발전소의 설치와 관련한 제반 문제점들의 검토는 시급한 현안의 해결이라는 과제도 아울러 함축하고 있다.

법치국가의 관점에서 원자력발전소 설치절차상 중요한 것은 이해관계인의 집중적 참여라고 생각한다.³⁴⁾ 그렇기 때문에 절차참여권이 경시되거나 저해되어서는 안될 것이다. 그리고 법원에 의한 해결 이전의 절차단계에서 권리보호가 심도있게 강구되어야 할 것이다.³⁵⁾

이해관계인의 집중적 참여없는 행정결정과 법집행은 지양되어야 할 것이다. 현행법상 허가절차상 이해관계인의 참여방식과 정도는 원자력발전소의 추가건설에 있어서 심각한 장애물로 등장할 가능성이 크다고 생각한다.

즉, 원자력발전소의 설치에 부지의 선정 및 시설의 설치 등에 있어서 지방자치단체와 인근주민에게 종합적인 영향을 미치는 사업이기 때문에 신중한 계획하에서 추진될 필요가 있으나, 현행 원자력법은 계획사업으로 규정하지 않고 단순 허가절차로 규정하고 있어, 입지 및 설치와 관련한 지방자치단체와 주민들의 반대가 극심한 현실을 수용하기에는 한계가 있다.

원자력발전소는 지역주민의 반발로 향후 부지확보도 어려운 상황에 있으므로 철저한 계획사업으로 규정하고 있지 않는 현행법으로는 문제해결이 곤란할 것이므로 근본적인 해결방안의 하나로 계획확정절차를 도입할 필요가 있다.

그리고 집중적 참여하에 내려진 결정에 대해서는 집중적 효력(집중효)을 인정하여야 함은 두말할 나위가 없다. 계획확정절차를 도입하는 경우에는 두 가지 방법을 들 수 있다. 하나는 별도의 법률을 제정하여 그 법률 속에서 계획확정절차를 정하는 방법이고, 다른 하나는 행정절차법을 개정하여 그 일부로서 계획확정절차를 규정하는 방법이다. 행정절차의 통일성을 기한다는 측면에서 행정절차법의 일부로 포함시키는 것이 타당하다.

34) Hill, "Integratives Verwaltungshandeln-Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung", DVBl. 1993, S.973.

35) 山田 洋, "大規模施設設置と行政手續-ドイツ行政節次法の課題", 『公法研究』 第53號, 日本公法學會, 185頁.