



車 澈 淳

司法研修院 教授 · 法博

## 原子力法の 規制構造와 改善方向

이 글은 지난 9월 27일 서울 인터콘티넨탈호텔에서 열린 제 66차 원자력계 정기기술회의에서 발표된 것으로, 우리나라 原子力法の 규제구조를 개괄하고 그 개선방향을 제시하고 있다.

필자는 지난 8월 「核에너지의 法的 規制에 관한 研究」로 法學博士 학위를 받은 바 있다.

## 利用의 증진과 安全性의 保障이 原子力이용의 要諦 原子力法の 規制는 獨立 · 公開 · 效率 · 明瞭 · 信賴의 原則으로

### I. 核에너지와 法

#### 1. 核에너지에 대한 시민의 認識

핵에너지에 대한 국민의 기본인식은 효용가치는 무한정이지만 그 효용만큼 위험한 에너지라는 것이다.

핵에너지의 安全問題는 대형사고의 가능성과 放射能障害 등이다.

대형사고에 대하여는 확률상 거의 발생가능성이 없었던 중대사고가 핵 선진국인 美國의 드리마일 아일랜드와 옛 소련의 체르노빌에서 발생함으로써 “이론적으로는 일어나지 않는다.”

그러나 현실적으로는 일어났다”는 말을 만들었고, 이러한 현실은 아직 핵을 안전하게 통제할 수 없다는 것을 입증한 것이며 특히 체르노빌사고의 광범위한 피해보도로 보아 핵에너지의 피해는 특정지역이 아니라 인류적 차원에 이르는 아주 위험한 것이라는

대 인식을 같이하고 있다.

핵에너지의 安全性의 핵심중 하나라 할 수 있는 放射線에 대한 통제능력에 대하여는, 최근 생활수준이 향상되면서 새롭게 강조되고 있는 환경오염문제와 연관되어, “핵에너지가 발산하는 방사선은 아직 그 정체조차 제대로 파악하지 못하고 있으며, 한번 오염되면 그 피해는 자손만대에 이르게 된다”는 식의 인식이 급속히 확산되고 있다.

이러한 위험의 인식에 대하여는

“무엇이, 어떻게” 위협한 지가 문제로 되지 않을 뿐만 아니라 핵공학자들의 안전성 해명은 큰 역할을 하지 못하고 있는 실정이다.

이러한 인식으로 인하여 우리의 핵에너지정책은 바쁜 일정에도 불구하고 한발자국도 전진을 못하는 지경에 이르고 있다.

## 2. 핵산업의 當面課題

이러한 社會狀況은 根本的으로 現代科學의 수준이 핵에너지를 完全制壓할 수 있다는 확신을 국민에게 심어 주지 못함에 있겠지만, 그것 못지않게 이제까지 核政策이 국민의 의사와 관계없이 몇몇 核科學者와 關係機關에서 비밀스럽게 추진되었다는 점과 핵정책에 대하여는 누구도 접근이 허용되지 않았다는 점에도 원인이 있다.

그러나 몇차례의 住民抵抗을 경험한 政策關係者들은, 向後의 原子力政策은 국민의 合意없이 추진될 수 없다는 사실을 체험하였고 따라서 핵산업의 당면과제는 위와같은 국민의 잘못된 인식을 불식시키고 국민의 신뢰를 회복하는 것이라는 데에 의견을 같이하게 되었다.

핵에너지에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위한 방법은 사회 각 분야에 따라 그 내용이 다를 것이다.

공학적 측면에서는 핵에 대한 안전성이 확보되어야 한다는 것은 당연한 전제일 것이며, 사회과학적 측면에서

는 核政策이 公開問題와 住民의 참여를 통한 주민의 협력문제가 주요 관심사가 될 것이다.

## 3. 핵에너지와 法

핵에너지에 대하여는, 다소의 반대가 있지만, 평화적 이용을 전제로 하여 그 개발의 당위성을 인정하는 것이 대세의 흐름이라 할 수 있다.

그것은 핵에너지가 가지는 무한한 효율성과 경제성, 淸淨性이 인류로부터 에너지 격정에서 해방시켜 줄 수 있는 가능성을 가지고 있기 때문이다.

그러나 핵에너지는 그 효율성만큼 위험한 것도 사실이다.

에너지 개발의 목적이 인간의 건강과 복지의 향상에 있다고 본다면, 핵에너지의 이용은 그 안전성이 담보되어야 가능하다고 하여야 할 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 핵에너지의 평화적 이용에 있어서 요체는 이용의 증진과 안전성의 보장이라 할 것이다.

이제까지 우리의 핵에너지정책은 이용의 증진을 주목적으로 하였으며, 안전성에 대한 法的 측면에서의 규제나 이를 위한 연구인력과 성과는 이에 미치지 못하는 듯하다.

핵에너지 규제의 母法인 原子力法은 기술적인 이용에 치중되어 保健과 環境 등 安全에 대하여는 규제가 미비하다.

이러한 점을 해결하기 위하여는 適法節次(duo process of law)의 보장을

통한 국민의 신뢰회복과 국민의 幸福追求權의 보장이 선행되어야 한다고 본다.

적법절차의 보장을 위하여는 우선 이를 보장할 수 있는 법체계가 정비되어야 하고, 공청회 등을 통하여 주민의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치가 완비되어야 하며, 국민의 행복추구권을 보장하기 위하여는 현대생활의 주요 관심사이며, 핵에너지문제중 주요 관심사인 환경이 적절히 보호되어야 한다.

## II. 現行法上 核에너지 規制구조

### 1. 핵에너지 關聯法令

#### ① 原子力關聯法

핵에너지를 규제하는 법체계를 보면, 原子力法이 기본법으로서 原子力의 연구·개발·생산·이용과 이에 따른 安全管理에 관한 사항과 放射線에 의한 재해의 방지와 공중의 안전 등 대부분의 규제를 담당하고 있으며, 그 외 韓國原子力研究所法, 韓國原子力安全技術院法, 放射性廢棄物 관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 法律, 原子力損害賠償法과 原子力損害賠償補償契約에 관한 法律 등이 있다.

이와 함께 핵에너지는 그 특수성으

## 原子力法の 규제구조와 개선방향

로 인하여 국제적 규제가 많으며, 이에 따라 조약 등 국제규범이 주요한 규범으로 작용하고 있다.

### ② 其他 法令

전기사업과 長期電力需給計劃은 상공자원부장관이 주관한다(제3, 5조).

전기사업법은 原子力發展所 電氣設備(터빈 및 관계시설)의 공사, 유지와 운용에 관한 사항을 규제한다.

기타 原子力安全과 관련한 법령으로는 民防衛基本法, 消防法, 建築法, 環境政策基本法, 環境影響評價法과 條約 등이 있고, 핵시설의 건설과 관련된 법으로는 도시계획법, 水道法, 공유수면관리법, 公用水면매립법, 하수도법, 항만법, 하천법, 도로법, 산림법, 草地法, 사망사업법, 酪農振興法, 측량법, 私道法, 농촌근대화촉진법과 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 등이 있다.

## 2. 核에너지의 規制組織

### ① 科學技術處

原子力의 안전규제업무를 관장하는 정부책임기관으로서 原子爐와 관계시설의 심사 및 검사, 認許可業務와 放射線非常訓練 등에 관한 업무를 관장한다.

과학기술처는 이를 위하여 원자력실장과 원자력정책관을 두고, 그 산하에 원자력정책과, 원자력개발과, 원자

력협력과, 안전심사관, 원자력안전과, 원자력검사과, 원자력통제과, 방사선안전과 등을 두고 있다.

### ② 商工資源部

상공자원부에서는 전력국소속으로 원자력발전과와 원자력연료과를 두고 원자력관련업무를 수행하고 있다.

### ③ 韓國原子力安全技術院

이 기관은 原子力安全技術院法(법률제 4195호)에 의하여 설립되었으며 원자력의 생산 및 이용에 따른 放射線障害로부터 국민을 보호하고 공공의 안전과 환경보전에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조).

이 기관은 科學技術處業務중 認許可關聯安全檢査, 環境影響評價書審査, 安全性關聯檢査, 放射線作業從事者의 피폭관리 등을 위탁받아 안전규제업무를 수행한다.

## 3. 核에너지의 規制審議 機構

### ① 原子力委員會

#### A. 조직과 업무

原子力委員會는 原子力의 利用과 安全에 관한 重要事項을 심의·의결하기 위하여 國務總理所屬下에 설치된 기구(제3조)로서 原子力安全關聯 최고심의·의결기관이다.

原子力委員會가 심의 의결하는 사

항 등 10개항이 법정되어 있다(제4조).

委員會는 부총리인 경제기획원장관을 위원장으로 하고, 과학기술처장관, 상공자원부장관과 한국전력공사사장을 포함한 5인 이상 7인 이하 原子力關係專門家로 구성되어 있다(제5조).

#### B. 原子力委員會 專門委員會

專門委員會는 原子力委員會委員長이 지명하는 專門委員長을 포함 50인 이내의 정부, 학계와 산업계의 관계전문가로 구성된다(原子力法 제13, 14조).

專門委員會는 原子力委員會의 소관업무를 專門分野別로 조사·심의하기 위한 實務委員會이며 현재 利用·開發專門委員會와 安全專門委員會가 있다.

#### ② 安全規制實務機構

안전규제실무기구로는 한국전력공사내에 韓電原子力審議委員會, 韓電原子力發電安全委員會(KNRB)와 發電所原子力安全委員會(PNSC) 등이 있다.

## 4. 原子力研究機關

科學技術處長官의 감독하에 原子力 利用에 관한 연구 및 실험 기타 원자력이용촉진에 관한 사항을 전문적으로 수행하기 위하여 원자력연구개발

原子力法の 改正経緯 및 改正内容

개정 수	공포일 (法律番號)	개정 사유	주요 내용
1차	1961. 10. 2 (735)	• 一部改正 • 憲法改正	• “대통령”을 “각령”으로 함
2차	1963. 12. 16 (1537)	• 一部改正	• 原子力院에 放射線醫學研究所設置 • 原子力委員會에 상임위원 2인을 둠
3차	1963. 12. 16 (1615)	• 一部改正 • 憲法改正	• “내각수반”을 “대통령”으로 함
4차	1966. 8. 3 (1833)	• 一部改正	• “放射線醫學研究所”를 “放射線醫學研究所 및 放射線農學研究所”로 변경
5차	1967. 3. 30 (1948)	• 一部改正 • 機構개편	• 原子力院을 原子力廳으로 하여 科學技術處 소속하에 두고 原子力廳長 소속하에 原子力委員會를 둠.
6차	1969. 1. 24 (2093)	• 一部改正	• 原子力施設의 檢査規定新設 • 原子爐破壞罪 신설
7차	1973. 1. 15 (2444)	• 一部改正 • 原子力廳을 폐지	• 原子力廳長의 認許可權을 科學技術處長官으로 移管 • 原子力研究所를 科學技術處長官 소속하에 둠.
8차	1973. 3. 5 (2602)	• 一部改正	• 제한구역설정과 이에따른 손실보상을 규정
9차	1983. 4. 1 (3549)	• 전면개정 • 原子力の 利用 개발의 확대에 따른 安全 관계조항을 보강	• 核燃料 주기사업을 세분화하고 그 認許可 節次改善 • 放射性物質의 廢棄業을 許可制로 하고 운반 및 廢棄事項은 신고제로 함 • 核燃料物質 및 일정량 이하의 RI 사용에 대한 許可制를 신고제로 완화함 • 環境保全基準遵守規定 설정 • 科學技術處長官의 권한의 일부를 專門機關에 위탁
10차	1986. 5. 12 (3850)	• 一部改正	• 原子力委員會를 국무총리소속으로 하고 위원장을 부총리로 격상 • 規制物資計量管理規定新設 • 發電用原子爐의 설치, 運營時  일부 檢査를 사업자의 自體檢査로 같음 • 韓國原子力研究所 이외의 자에 대해 放射性廢棄物의 永久處分을 제한 • 放射性廢棄物 管理基金 설치 • 위탁입무수행에 따른 費用徵收條項 신설
11차	1993. 3. 6 (4541)	• 一部改正	• 동력자원부가 상공자원부로 통합됨에 따른 직명 변경

기관 또는 생산기관을 둘수 있다(原子力法 제9조제1항).

이에 따라 韓國原子力研究所法이 제정되고 그 법에 의하여 韓國原子力研究所가 설치되어 있다.

### Ⅲ. 原子力法の 沿革과 主要内容

#### 1. 原子力法の 沿革

原子力法은 1958년 3월 11일 法律 제483호로 制定公布된 이후 1993년 3월 6일 제11차 改正을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

#### 2. 原子力法の 主要内容

##### ① 原子力法の 目的

制定法の 목적은 “原子力の 研究・開發・利用과 管理에 관한 基本事項을 규정하여 學術의 진보와 産業의 진흥을 도모함으로써 國民생활의 향상과 人類社會의 복지에 기여”함에 두었으나, 현행 原子力法은 그 목적을, “原子力の 연구・개발・생산 利用과 이에 따른 安全管理에 관한 事項을 규정하여 學術의 진보와 産業의 진흥을 촉진함으로써 國民생활의 향상과 복지증진에 기여하며, 放射線에 의한 재해의 방지와 公衆의 安全을 도모함”에 둔다고 하여(제1조) 목적에 安全管

리를 추가하였다.

## ② 原子力法の 주요 規制 内容

현행 原子力法은 12장 122조로 구성되어 있으며, 그 규제의 주대상은 原子力發電所이고, 그 중에서도 原子力發電所의 建設·運營의 許可(제4장)와 放射性廢棄物의 處理(제8장)이다.

그 외 주요 규제사항으로는 原子爐 및 관계시설의 生産 등(제5장), 核燃料週期事業 및 核物質使用 등(제6장), 放射性同位元素 및 방사선발생장치(제7장), 運搬(제8장), 免許 및 試驗(제9장)과 規制·監督(제10장) 등이다.

## 3. 原子力法の 특징

### ① 公法

원자력의 이용과 안전관리는 국가적인 공공업무이므로, 이를 관장하는 원자력법은 공법에 속하며, 그 중에서도 행정법의 영역이 중심이 되고 있다.

이 법은 우리나라 행정규제법이 일반적으로 채택하고 있는 공익목적과 위험방지를 위한 사업규제라는 형식을 취하고 있다.

### ② 技術法

원자력의 이용과 안전관리 등은 최첨단의 자연과학적 지식과 기술을 필

요로 하는 것이므로 원자력관리법은 기술적인 요소가 강하다.

우리 원자력법도 주로 시설의 위치, 구조와 설비 등을 재해방지의 관점에서 기술적으로 규제하는 구조를 취하고 있다.

원자력기술은 그 중요성과 영향력으로 인하여 세계적으로 획일화 되어가고 있으며, 그 접근이 어려운 비밀스러운 것이기도 하다.

또한 이법은 기술중에서도 가장 급속히 발전하는 분야이며, 국가의 장래와도 직결되는 중요한 기술을 규율하는 법이기도 하다.

### ③ 委任法

사회과학적 측면의 안전성 등과 관련한 원자력에 대한 규제법규는 급속히 발전하는 고도의 자연과학적 기술분야의 조화에 문제가 있을 수 있다.

이러한 점을 보장하기 위하여는 그 규제법규를 법률보다는 위임입법에 의한 행정법규의 형식을 취하여야 할 경우가 많다.

현실적으로 볼 때, 세계원자력법의 추세는 국회에서 제정한 법률을 기본법으로 하고, 그 세부사항은 법률에 의하여 위임된 위임법의 형식을 취하는 것이 대부분이다.

우리나라법도, 기본법인 원자력법의 규정은 121조문에 불과하나, 그 법에 의하여 위임된 하위법은 그 규정량이 위 법과는 비교가 되지 않을 정도이다.

### ④ 規制보다는 利用法

원자력법의 규정을 보면, 원자력개발의 양대관심사를 원자력의 이용과 규제라고 할 때, 우리의 원자력법은 규제보다는 이용을 위주로 하는 법이라 할 것이다.

### ⑤ 國際性

원자력의 개발과 이용은 한 나라의 문제가 아니고, 인류의 생존과 관계되는 세계적인 관심사이며, 따라서 그 규제도 세계적인 차원에서 틀이 형성되고 있으며, 국내 규제는 그 틀을 근간으로 하여 세분화 되고 있다.

원자력관련법의 국제성은 공적인 규제 뿐만이 아니라 私的인 피해보상 등에 관하여도 동일하다.

그것은 핵에너지로 인한 피해의 경우 대부분이 국내 뿐만 아니라 국외에 까지 그 영향을 미칠 수 있을 정도이기 때문이다.

## IV. 現行 原子力法の 改善方向

現行 原子力法은 제정된 지 36년 이상이 되었고, 마지막 전면 개정된 지도 7년이 지났으므로 그 간의 科學 발달로 보아 技術的인 면에서 많은 문제점이 있고 施行과정에서도 개선이 필요한 사항들이 많다.

우선, 원자력에 대한 국민의 인식에 커다란 변화가 있으며, 原子力法の 규

제대상이 광범위해졌고, 분야마다 기준도 고도로 발달되어 하나의 법으로는 일관성있는 규제가 어려워졌으며, 한 분야에 한개의 법이 있어야 할 정도로 각 분야의 기술과 규제원칙에 있어 전문화, 세분화되었다.

## 1. 핵에너지關聯法の體制整備

### ① 原子力法과 法體制

핵에너지 이용과 개발은 각 분야마다 특성이 있고, 따라서 그에 적합한 규제도 방법이나 대상과 범위에 있어서 달라하여야 할 것임에도 原子力 관련분야라는 이유로 이를 일괄 규제하는 것은 규제에 있어서 허점이 있을 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 우리의 현행 原子力法體系는 완벽한 법이라고 볼 수는 없다.

그 주된 원인은 첫째, 原子力法은 약 40년전에 기술적 측면의 규제위주로 제정된 법으로서 제정당시 예측한 사태와 현실에는 커다란 괴리가 있다는 점과, 둘째, 현대의 광범위한 原子力의 이용분야를 단일법으로 규제하려는 점 등에 문제가 있다.

따라서 우리 原子力관련분야도 이제 단일법으로는 규제할 수 없을 정도로 그 규제범위가 확대되었음을 직시하고, 하나의 法體系로 정비되어야 할 시점이 되었다고 생각한다.

法을 規範의 集合體라고 한다면, 그

속에는 理想的으로 基本이 되는 條項과 이를 실천하기 위한 조항으로 구분할 수 있는 것은, 마치 나무가 줄기를 근간으로 하여 가지와 잎이 있는 원리와 같다. 따라서 體系있는 법이 되기 위하여는 그러한 基本條項과 實踐條項이 조화있게 체계적으로 정비되어야 할 것이며, 그 관할범위가 한 개의 法으로는 規制하기 곤란할 정도로 광범위한 경우에는 基本法과 實踐法으로 細分되어야 할 것이다.

이러한 法體系는 그 규제목적을 효과적으로 규율하기 위하여 基本法과 實踐法이 그 규제내용과 방법을 달리하여야 한다.

먼저 基本法에서는, 그 법체계의 이념과 규제분야를 개괄적으로 규정하여야 하며, 규제분야는 行政關聯法의 경우 規制組織, 研究, 事業施行, 事業으로 인한 損害의 救濟 등으로 나누어야 한다.

實踐法에서는 위 기본법의 이념에 따라 해당하는 규제분야별로 그 분야에 대한 전문적 세부적인 규정이 정립되어야 한다.

이러한 法體系의 例는, 勞動·勞政에 관하여 勤勞基準法을 基本法으로 하고 이를 實踐·推進하기 위하여 勞動組合法·勞務委員會法 등 많은 法들이 實踐法으로 있으며, 環境保護와 關聯하여 環境政策基本法을 基本法으로 하고, 이를 實踐하기 위한 水質環境保全法, 大氣環境保全法 등 많은 特別法이 있다.

### ② 바람직한 原子力法體系

原子力관련법을 하나의 법체계로 재편성하고자 할 때에는 그 법 체계를 규율하는 규제의 원칙이 있어야 하며, 그 법체계는 原子力基本法과 原子力關聯法으로 구분하여 관련조항을 규제하여야 할 것이다.

#### A. 規制의 원칙

法은 그 제정목적이 있고 그 목적달성을 위하여 필요한 규제의 기본원칙이 있다. 그러한 목적과 기본원칙은 구체적 범규의 내용에 따라 달라져야 할 것이다.

우리의 원자력법이 지향하여야 할 규제의 기본원칙에 대하여는 핵선진국인 미국에서 최근 제정한 기본원칙을 살펴봄으로써 이에 대신하고자 한다.

1970년 이후 미국 原子力發電産業을 절망으로 빠뜨리는 중요한 요소중의 하나가 규제제도였으며, 1990년 NRC는 규제제도를 혁신하기 위하여 “the principle of good regulation” 의라는 이르므로 그 주요원칙을 공포하였는 바, 그 주요 요지는 다음과 같다.

#### 가. 獨立(independence)의 原則

윤리적 실천과 직업주의에 입각한 최고의 이행가능한 기준만이 규칙에 영향을 미칠 수 있다.

## 原子力法の 규제구조와 개선방향

독립성은 고립을 의미하는 것은 아니다. 가능한 모든 사실과 의견은 許可申請者와 利害關係人으로부터 공개적으로 수집되어야 한다.

다수의 그리고 다툼이 있을 수 있는 공중의 관심사는 고려되어야 한다. 최종결정은 모든 정보의 객관적이고 편견없는 평가에 기초하여야 하며, 명백한 근거로 文獻化되어야 한다.

### 나. 公開(Openness)의 원칙

原子力法規는 公衆의 관심사이며, 그것은 공개적으로 솔직하게 집행되어야 한다.

公衆은 法이 정한대로 規制節次에 참여하고 정보를 제공받을 기회를 가져야 한다.

의회와 다른 行政機關, 許可申請者, 公衆, 國際核社會 등은 공개된 대화 통로가 유지되어야 한다.

### 다. 效率性(Efficiency)의 원칙

納稅者, 消費者, 許可받은 자들은 모두 규제활동에 대하여 최선의 관리와 行政을 할 자격이 있다.

최선의 기술적·관리적 경쟁이 요구되며 그것이 行政廳의 목표가 되어야 한다.

규제활동은 그것이 달성한 危險輕減의 정도와 일치하여야 한다. 몇가지 효과적인 代案들 중에서 자원의 사용을 최소화할 수 있는 방안을 채택해야 한다. 規制的 결정은 부당한 지연없이 이루어져야 한다.

### 라. 明瞭性(clarity)의 원칙

規則은 조리가 있고 논리적이며 현실적이어야 한다.

規則과 行政廳의 목표와 이념간에는 명시적이든 묵시적이든 명백한 연관성이 있어야 한다. 行政廳의 지위는 순리적으로 이해되고 쉽게 적용되어야 한다.

### 마. 信賴性(reliability)의 원칙

規則은 연구와 運營經驗을 통한 가장 활용성있는 지식을 근거로 하여야 한다.

危險성을 수용가능한 낮은 수준으로 유지하기 위하여 연관성있는 체계, 공학적 불확실성, 許可받은 자나 규제활동의 다양성 등을 모두 고려해야 한다.

일단 완성되면, 규칙은 신뢰할 수 있는 것으로 인식되어야 하며, 부당하게 변형되는 일이 없어야 한다.

規制行爲는 항상 規定된 規則과 일치해야 하며, 核運營과 計劃過程에 안정성을 줄 수 있도록 정확하고 공정하며 결단력있게 처리되어야 한다.

## B. 原子力基本法

原子力法規體系의 기본이 되는 법이 있어야 한다. 이 법은 原子力法の 理念과 原子力關聯法이 규제해야 할 분야에 대하여 개괄적이며 포괄적으로 규정하여야 할 것이다.

### 가. 原子力法の 基本理念

모든 법은 그 법이 존재하는 이유와 그 법이 규제함에 있어 기본이 되는 이념이 있어야 한다.

우리 原子力法이 지향하여야 할 基本理念은, 핵에너지의 평화적 이용, 안전성 확보, 환경보호의 선언과 핵에너지의 자주 공개의 원칙 등이다.

#### ㉠ 핵에너지의 평화적 이용

우리 憲法은 前文에서 “항구적인 世界平和와 人類共榮에 이바지”함을 목적으로 하고 있고 제9장에서 “國際平和의 유지에 노력하고 侵略的 戰爭을 否認”하고 있으므로 핵에너지의 이용도 그러한 憲法의 精神을 따라야 한다.

그리고 平和的 利用을 효과적으로 하면서 국제사회에서 핵에너지의 평화적 이용을 권장·규제하기 위한 국제협력도 적극적으로 추진할 것을 선언해야 한다.

#### ㉡ 安全性的 確保

핵에너지를 평화적으로 이용하더라도, 기술적 미비나 人的인 管理未熟으로 인한 사고와 放射能의 재해가능성은 여전히 국민의 공포의 대상이 되고 있으므로, 그러한 위험이 없거나, 염려할 정도가 아님을 국민에게 확신시켜 주어야 할 것이다.

㉔ 環境保護의 선언

環境保護의 중요성은 재론을 필요로 하지 않을 것이며, 反核의 주요 부분이 環境保護임을 감안할 때, 핵에너지의 이용이 環境에 악영향을 미치지 않음을 선언하여야 한다.

環境保護는 핵에너지의 安全性이 確保되면 그것으로 성취될 수도 있겠지만, 安全性은 기술적인 면이 강조되고 있다 할 것이고, 최근 環境에 대한 地球人의 관심도를 고려할 때 環境保護의 선언은 독립된 이념으로 채택되어야 할 가치가 있다고 생각된다.

環境保護의 선언에는 소극적으로 우리나라의 핵에너지 이용과 관련된 것 뿐만 아니라, 적극적으로 地球차원에서 他國의 핵에너지로 부터의 環境保護도 포함되는 개념이어야 할 것이다.

㉕ 핵에너지의 自主·公團원칙

핵에너지의 주요 부분인 原子力發電이 에너지의 自立을 목적으로 개발되고 있고 이로 인하여 국민 의 지지를 받고 있는 점을 고려할 때, 모든 핵에너지 문제 는 特定國家나 團體의 간섭없이 우리나라 스스로 그 開發과 利用에 관한 대책을 수립·시행하는 체제가 되어야 할 것이다.

또한 핵에너지 정책의 성패는 국민 의 지지여부에 달려있음은 현재 관계 기관이 체험하고 있는 상태이므로, 이러한 지지확대를 위하여는 과거와 같

을 비밀주의를 과감히 버리고 핵에너지와 관련된 장·단점과 미비점 등을 국민에게 솔직히 공개하여 그 비판속에 정책을 수립·시행하여야 할 것이다.

나. 規制分野

基本法은 핵에너지 관련법이 규제 해야 할 분야를 지정해야 할 것이다.

주요 분야로서는 ① 原子力行政機關 등 行政組織 ② 原子力開發과 研究機關設立 ③ 核原料物質의 개발과 취득 ④ 核燃料週期事業과 核物質使用 ⑤ 原子力發電所 등 原子爐의 管理와 運營 ⑥ 放射性廢棄物의 管理 ⑦ 放射線同位元素 및 放射線發生장치 管理 등 放射線障害防止 ⑧ 핵에너지로 인한 피해의 구제 ⑨ 핵에너지에 관한 國際協力 등이다.

이들 분야는 原子力關聯法에서 세부적으로 규제되어야 할 것이며, 이 경우 원자력법의 주요과제인 원자력 의 이용 개발의 촉진과 안전관리를 위한 규제 의 적절한 조화를 도모하여야 할 것이다.

C. 핵에너지關聯法

原子力基本法을 효과적으로 이행하려면 아래와 같은 關聯法의 제정이 필요하다.

가. 핵에너지 管理組織法

핵에너지의 管理를 위한 組織法이 있어야 한다. 그러한 조직에는 정부의

主務機關내에서 핵에너지 정책전반에 관한 行政實務를 담당하는 조직과 原子力관련 정책수립, 原子力관련업무 의 종합조정, 原子力관련 전문가의 육성 등에 관한 사항을 심의 결정할 수 있는 原子力專門家로 구성된 독립된 行政機關 등이 있어야 한다.

現行法上 原子力委員會法이 있고 行政主務部署인 科學技術處내의 핵관련 부서는 政府組織法에서 규정하고 있다.

이와 관련하여 우리의 原子力安全管理業務가 조직과 인력면에서 많은 미비점을 노정하고 있으므로 이를 보강하기 위하여 일본의 原子力安全委員會와 같이 原子力의 安全에 관한 전문업무를 취급하기 위한 委員會의 설립도 고려되어야 할 것이다.

나. 핵에너지 研究·開發 促進法

핵에너지 관련기술은 계속 발달되고 있으므로 이러한 核技術을 연구·개발하고, 외국기술을 받아들이는 專門研究機關이 필요하다.

우리나라에는 이에 해당하는 것으로 原子力研究所法이 있고 이 법에 따라 原子力研究所가 위 업무를 담당하고 있으나, 그 규모나 연구분야로 보아 선진국에 비하여 많이 뒤떨어져 있다.

핵에너지 관련기술은 고도의 전문성을 요하며, 세계적으로 기술경쟁이 치열할 뿐만 아니라 그 경쟁에서 뒤질



경우, 에너지 정책이 타국의 기술에 영향을 받을 수 밖에 없는 것이 국제 현실이므로, 核先進國으로 진입하기 위하여는 일본의 “동력로, 核燃料開發 사업단”과 같은 최첨단기술을 연구·개발하는 조직의 양성을 추진하기 위한 特別法の 制定이 시급하다 하겠다.

### 다. 핵에너지 關聯事業 規制

原子力發電事業 등 核燃料週期事業과 核物質使用關聯事業·행위, 放射性障害의 방지 등 핵에너지 관련사업의 전반적인 규제를 위한 법률이 있어야 한다.

현행 原子力法이 규제하고 있는 구체적 업무관련 규정은 대부분 本法으로 흡수되어 각 업무마다 전문적이며 세부적인 규정으로 바뀌어야 할 것이다.

이 법에서 규제되어야 할 업무나 행위의 범위는 정책적인 결정사항이겠지만, 현행법을 기초로 하여 외국 입법례를 보완하면 그 내용은 대개 ① 原子爐의 설치와 運營, ② 核燃料週期施設에 대한 規制, ③ 核物質使用, ④ 國際規制物資, ⑤ 放射線利用 등에 관한 事業이 대상으로 되어야 하고, 再處理事業은 핵에너지 정책에 중요한 부문으로서 核技術의 自立과 에너지의 안전한 공급을 위하여 이 사업의 활성화를 신중히 고려해야 한다.

위 사업대상은 대개 국가가 직접하거나 공익기업에서 하는 것이 타당하겠지만, 규모가 적어, 개인기업이 경

영하여도 안전성에 큰 문제가 없는 부분에 대하여는 私經營을 인정하는 것이 세계의 추세이다.

또한 放射線利用의 부분은 그 대상이 광범위하고, 규제방법도 다른 사업들과는 다소 차이가 있으므로, 이 부분은 독립법으로 규정하는 것이 바람직하다 하겠다.

### 라. 放射性廢棄物의 管理

핵에너지의 이용에 있어서 주요문제 중 하나가 放射性廢棄物의 安全한 廢棄處分이다.

一般廢棄物을 관리하는 廢棄物管理法이 있으나 同法 제3조에서 “原子力法에 의한 放射性物質 및 이에 의하여 汚染된 物質...에 대하여는 이를 적용하지 아니한다”라는 예외규정을 두고 있어 별도의 立法을 하더라도 법체계상 문제는 없다.

放射性廢棄物의 廢棄는 處分敷地의 선정에 있어 지역주민의 저항이 심각한 상태이므로, 이를 국가적인 사업으로 추진할 수 있는 根據法規의 설정이 필요하며, 그 외 廢棄方法과 廢棄前의 수송 및 보관 등에 관하여 안전성을 담보할 수 있는 규정이 있어야 한다.

이와 관련하여 정부는 放射性廢棄物 연구처분시설과 使用後燃料중간저장시설 등의 건설을 위하여 放射性廢棄物 管理事業의 촉진 및 施設周邊地域의 支援에 관한 法律을 제정하여 1994년 6월 1일부터 시행하고 있다.

또한 放射性廢棄物의 廢棄는 국내

뿐만 아니라 국제적 관심사로 國際紛爭의 가능성이 상존하는 문제이므로 국제문제화되었을 경우의 해결방안, 廢棄物의 국제적이동 등 國際協力에 관한 부분도 규정되어야 할 것이다.

### 마. 핵에너지로 인한 被害의 救濟

放射線은 피폭을 당하여도 통증이 없고, 그 피해도 장기간에 서서히 나타나는 경우가 대부분이며, 그것도 다른 질병과 쉽게 구분되지 않는 특징이 있으므로, 이로 인한 피해의 구제는 국가차원에서 이루어져야 한다.

핵에너지로 인한 피해에 대하여는 이러한 점을 고려하여 사업자에게 無過失責任을 인정하여야 한다.

우리나라에서는 현재 原子力損害賠償法과 原子力損害賠償補償契約에 관한 法律 등이 있어 立法 외형상이 부분에 대하여는 어느 정도 체계를 갖추고 있으나, 그 내용에 있어 문제점이 거론되고 있으므로 통합적인 재검토가 있어야 할 것이다.

### 바. 핵에너지에 관한 國際協力

핵에너지 문제는 國際協력이 무엇보다도 필요한 부분이다.

우선 핵에너지의 평화적이용을 위하여 국제간의 협력과 규제가 필요하며, 核擴散의 방지에도 전세계가 공동으로 노력하여야 할 분야이다.

그리고 핵에너지의 이용을 위한 기술개발에 있어서도 국제간의 상호 기

술 및 경험의 교류가 필요하다.

또한 核事故의 경우에는, 그 위력으로 보아 한 지방이나 국가의 차원이 아닌 전세계의 문제임은 옛 소련의 체르노빌 원전사고에서 경험한 바와 같다.

따라서 원전사고의 조기경보체제의 확립과 그 폐해의 국제간 보상, 사고 경험의 공유 등을 위한 국제간의 협력이 절실한 실정이다.

이와 함께 핵에너지 관련 國際協力이나, 國際機構의 권고안 등을 국내에서 즉시 효과적으로 활용하기 위하여는 국제법의 국내법상의 효력에 관한 법이론이 있다 하더라도 이들을 國內法化할 수 있는 根據法規의 설정이 필요하다.

## 2. 핵에너지의 規制와 住民參與

### ① 住民參與의 의의

住民參與라 함은, 行政廳의 意思決定過程에 대하여 일반인의 공적참여를 허용하는 제도, 또는 이해관계가 다른 개인이나 사회단체에게 行政이 그 意思決定過程에 있어서 공적인 영향력을 행사하는 것을 승인하는 민주적인 제도를 말한다.

행정청의 의사결정과정은 정책 내지 계획의 형성에서부터 결정 실시에 이르는 연속행위이지만, 이러한 것에 대한 참여라 함은 그중 정책 내지 계획의 형성과 결정에 대한 부분참가를

말한다.

### ② 핵에너지와 住民參與

핵에너지 이용에 있어서 가장 중요한 당면과제중 하나는 施設의 安定성과 環境保全 등에 대한 국민의 불안감과 불신감을 해소하여 그 이해와 협력(Public Acceptance : PA)을 얻기 위한 법적 수단을 강구하는 것이다.

주민의 이해와 참여는 원자력시설의 부지확보에 결정적인 영향을 미치지만 그 외에도 주민이 실력으로 지속적인 반발이나 저항을 하거나 施設의 安全性 등을 문제삼아 소송 등의 행위를 계속할 경우 이러한 것은 원자력발전소의 안전에 직결되는 중요한 문제이다.

이제까지 핵에너지 行政은 국민을 行政權의 객체로 보아 실질적인 공정한 行政을 확보하기보다는 核技術의 專門性을 방자하여 행정편의와 능력을 지향하며 비밀스럽게 운용되어 왔다.

이러한 行政은 法的根據만 있으면 된다는 근대적 法治行政의 원리에 기인하는 것이지만, 現代行政의 특징은 行政權에 法的根據가 있는 경우에도 그 권한은 일방적 專斷의로 행사될 수 없으며 객관적인 行政權의 發動對象事實의 존재가 입증됨으로써 비로소 行政權의 구체적 행사가 認定된다는 전제가 필요하다는데 있고 原子力 施設의 建設에 주민의 참여가 필요한 것도 이러한 관점에서 이해되어야 할

것이며, 이러한 사고는 근본적으로 行政에 대한 국민의 불신에서 유래하는 것이라 할 것이다.

### ③ 機能과 目的

住民參與 등 行政을 공개하는 이유는 행정과정을 공개함으로써 행정권의 위법 부당한 행위를 방지하고 행정의 민주적 통제를 기함으로써 신중한 판단에 의한 합리적이며 공정한 처분을 하도록 하는데 그 목적이 있다.

핵에너지와 관련된 住民參與의 경우에는 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 핵시설 종사자와 연계하여 참가하는 것이 바람직하다.

그것은 만일의 事故를 막기위하여 ‘共感防禦權’이 새로이 모색되어야 하기 때문이다.

핵에너지행정에 있어서의 주민참여는 주민을 단순한 수동적인 行政權行使의 객체로 인식되던 것이 주체자의 지위로 상승하여 행정절차중에 그 의사가 반영되는 능동적 관여가 형성되는 것과 함께 행정과정에 대한 規制者의 지위에 있음을 의미하기도 한다.

住民參與는 전문적 기술 또는 정치적 정보가 이해관계인을 통하여 제공되는 정보수집의 장으로서의 기능도 한다.

따라서 책임있는 공무원은 이해관계인이 제시하는 기술적 지식과 국민의 감정에 타당한 답변을 하여야 한다.

住民參與制度는 운용방법에 따라서

는 역기능을 가져올 수도 있다.

예컨대, 주민의 행정에 대한 반발과 비판 등을 예상하고 이를 회피하는 완충효과를 위한 方法으로 활용되는 것이 그것이며, 이러한 것을 同意의 工學(engineering of consent)이라 하며, 그 결과는 개발을 정당화하는 알리바이 기능(Alibi function)을 하게 된다.

이것은 일정한 목적으로 굴절된 정보를 일반적으로 유포하는 民衆造作의 수단으로 전락되고 만다.

### ④ 住民參與의 유형과 절차

핵에너지 이용과 관련된 住民參與의 대표적인 형태는 公聽會이며 그의 국민논의와 聽聞 등이 있다.

미국에서 발달된 適法節次(due process of law)의 이념에 의하면 住民參與의 節次는 고지(notice), 청문(hearing), 적절한 기록(adequate record), 및 제소(appeal)라는 기초적 절차가 유지될 것을 요청하고 있고, 그 중에서도 告知와 聽聞은 缺할 수 없도록 되어 있다.

독일의 경우, 원자력발전소의 허가 절차에 있어서 원자력법절차령에 의하여 주민참여가 인정되는 것은, 계획의 공시(제4조), 사업자의 신청 및 자료의 열람(제6조제1항), 기록의 열람(제6조제3항), 관계주민과 제3자의 이의신청(제7조), 청문실시절차(제8~12조)와 청문조서의 작성 교부(제13조)

등이다.

### ⑤ 住民의 理解와 協力 (PA)

PA는 핵에너지의 이용에 대하여 적극적인 반대외사 없이 이를 묵인 또는 찬성하는 소극적, 내부적인 의사표시를 말한다.

PA를 얻기 위한 방법에 대하여는 原子力産業에서 상당한 연구와 실례가 있으며, 우리나라에서도 안전도사건이후 많은 연구와 노력을 하고 있다.

외국의 경우를 보면, PA를 얻기 위하여 원자력산업이 타산업에 비하여 경제적이고 국민에게 이롭다면, 과학의 발달로 인하여 위험성이 없다는 등의 설명은 그간의 원자력산업의 비밀스러우면서 행정편의적인 운영영향으로 국민에게 신뢰를 주지 못하였고 오히려 불신을 깊게 하는 효과를 가져 오기까지 하였다.

PA를 위한 가장 효과적인 접근은 'open and honest'라고 한다.

行政이 事實을 그대로 주민에게 공개하고 자기예상과 현실결과를 비교하여 行政錯誤를 수정하는 자세를 가짐과 동시에 핵에너지와 같은 거대한 新技術을 추진하기 위하여는 行政은 기술을 받아들이는 측인 주민과 항상 대화하는 자세가 준비되어야 한다.

이를 위하여 활용되는 방법은 發電所訪問이다. 사업자측에서의 일방적인 情報提供보다는 發電所의 방문을

통하여 安全性을 직접 확인하는 것이 가장 설득력있고 피부에 와닿는 방법이기 때문이다.

## 3. 公聽會制度

### ① 意義

公聽會란 公的機關이 一定事項을 결정함에 있어 공개석상에 학식있는 경험자나 이해관계자 등으로부터 의견을 듣고 참고하기 위하여 마련된 制度 또는 그 모임을 말한다.

이것은 法治國家的 견지에서 원자력시설로 인하여 법적으로 保護된 이익(rechtlich geschütztes Interesse)을 침해받게 될 가능성이 있는 자에 대하여는 法律上的 聽問(rechtliches Gehör)이 보장되어야 한다는 원칙에 입각한 제도이다.

原子力發電所의 건설은 건설지역뿐만 아니라 국가전체에 영향을 미치는 중대한 사안이므로 그 許可과정에서 公聽會를 통하여 주민 등 이해당사자를 포함한 일반의 참여를 보장하는 것이 세계적인 추세이다.

公聽會에서는 지역주민의 불만이나 요망사항과 반핵론자나 환경관계단체들의 원자력발전소의 안전성에 대한 비판 등이 조직적 장기적으로 제시되므로, 행정청이나 사업자측에서는 성가신 일이다.

실제 미국에서는 공청회의 장기화와 과대비용소모가 원자력발전산업이

근경에 처한 원인중의 하나인 것도 사실이다.

이에 따라 共産國家나 개발도상국 등에서는 원자력사업을 국가와 사업자가 밀실에서 일방적으로 추진해오고 있는 실정이다.

그러나 地球環境에 대한 위기의식의 확산에 함께 Greenpeace 등 체계적인 환경단체와 반핵론자들의 지속적인 활동으로 많은 나라에서 원자력 발전사업은 더 이상 密室行政으로 추진될 수 없는 상황에 이르렀으며, 우리나라에서도 核機關施設의 敷地選定 등을 둘러싸고 地域騷擾에 이를 정도의 사회문제가 제기되고 있는 실정이다.

이러한 사회현실과 관련하여 볼 때 행정청은 더 이상 공청회를 기피할 수도 없고 기피할 필요도 없다고 본다.

왜냐하면 공청회에서 위와같은 불만이나 저항이 공식화되는 면도 있겠지만, 정부의 입장이나 원자력발전소의 안전성이 과학적으로 국민에게 전달되는 기회도 될 수 있기 때문이다.

## ② 外國例

### A. 美國

公聽會制度가 가장 발달한 나라는 미국이다.

미국의 원자력발전사업은 민간기업이 주도하므로, 공청회에서는 원자력 발전소의 안전성에 대하여 사업자와 반핵론자들간의 끊임없는 논쟁이 계

속되고 있으며, 1970년대 이후에는 사업자가 일방적으로 궁지에 빠져있는 실정이다.

미국의 원자력발전관련 공청회 제도에 대하여는 공청회 기간이 필요 이상으로 길고, 공청회에 제기될 수 있는 사항이 무제한이며, 공청회에 참여할 수 있는 당사자의 범위가 지나치게 확장되어 있다는 점 등의 비판이 있다.

### B. 日本

原子力發電所許可節次에 있어서의 公聽會는 原子力基本法 제2조의 '公開의 原則'을 근거로 하여 인정되고 있으며 그 細則은 '原子爐의 設置에 關聯한 公聽會開催要領'과 同實施細則에 규정되어 있다. 위 규정들에 의한 공청회의 실시절차는 다음과 같다.

#### 가. 公聽會의 事前節次

公聽會는 원칙적으로 공개되어야 한다(要領제2항). 公聽會는 개최전 60일에 공시하고(細則제21항), 公聽會의 대상자료는 原子爐設置許可申請資料이며(要領제7항), 이것은 지정된 장소에서 공람되어야 한다(細則제20항).

이해관계자로서 의견진술을 희망하는 자는 原子力委員會에 이해관계의 내용과 진술의견요지를 委員會가 지정하는 날까지 제출하면 된다(要領제3항).

委員會는 희망자중에서 의견진술자를 지정하고(要領제4항제1호) 동일의

견은 1인만 지정한다(同項제3호). 委員會는 原子爐設置者에게 설명할 기회를 줄 수 있다(同項제4호).

#### 나. 진행

公聽會는 委員會가 지정하는 原子力委員이 주재하고, 科學技術廳 原子力局職員 등의 보좌를 받는다(細則제2항).

의견진술자의 발언시간은 15분으로 한정하고 나머지는 서류로 제출하면 후에 공람된다(細則제11항).

발언시간을 초과하거나 불온한 언동을 할 때는 발언을 중지시키거나 퇴장을 명할 수 있고(細則제13, 14항), 公聽會의 개최나 운영이 곤란할 경우라고 주재자가 인정할 때에는 서면에 의한 의견제출만으로 公聽會를 종료할 수 있다(細則제17항).

委員會가 내각총리대신에 대하여 답신을 한 후에 安全審査報告書와 公聽會에서 진술된 의견의 檢討結果說明書가 공표된다(要領제8항 細則제19항).

#### ③ 우리나라의 경우

原子力法에는 公聽會에 대한 規定은 없으며, 다만 建設許可의 취소(同法제17조) 등 核關聯事業의 許可取消의 경우 許可取消의 상대방 또는 그 대리인에게 의견진술기회를 주어야 한다는 聽聞規定을 두고 있을 뿐이다(제104조의 2).

다만, 최근의 일부 원자력관련 입법

에서는 公聽會를 인정하고 있다.

원자력발전소건설과 관련하여 볼 때 위에서 본 바와 같이 舊環境政策基本法과 環境影響評價法에 의하여 原子力發電所 許可時 제출하는 環境影響評價書의 작성과정에서 現行법상 公聽會는 개최될 수 있다.

행정실무상으로는 公聽會가 法的根據를 반드시 요하는 것으로 보이지 않으며, 그러한 근거 없이도 개최되는 경우가 많다고 한다.

### ④ 公聽會制度 도입시 고려사항

公聽會制度는 현재 우리사회의 실정으로 볼 때 필요한 制度라고 생각된다.

다만 우리사회에 팽배한 님비(NIMBY) 현상과 집단이기주의 등으로 미루어 볼 때, 公聽會 본래의 목적이 아닌 과도한 반대급부를 겨냥한 시비거리로 변질될 우려도 있다.

따라서 公聽會制度를 도입할 경우에는, 미국 등 선진국의 실례를 세밀히 분석하여 우리 실정에 맞게 제도를 마련하여야 할 것이다.

합리적인 公聽會의 골격은 대강 다음과 같다.

#### A. 目的

公聽會의 목적은 原子力發電所의 安全性의 確保와 시민참여기회의 확대를 통하여 原子力發電所의 建設과 運營에 住民이나 이해관계인의 정당

한 주장을 반영하여 그 적정을 기함과 동시에 국민의 이해를 증진시키는데 두어야 할 것이다.

#### B. 當事者

公聽會에 당사자로 참여할 수 있는 자는 국가와 原子力發電事業者 외에는 엄격히 제한하여야 한다.

이와 관련하여 環境影響評價法에서는 環境影響評價對象地域의 주민에게 公聽會開催 요구권을 주고 있다.

미국의 경우, 당사자로 참가할 수 있는 intervenor의 자격(standing)을 인정하는 경우는 權利參加와 裁量參加 등 두가지가 있다.

權利參加(intervention of right)를 하려는 자는 “논쟁의 法的 해결을 얻기 위한 適法論爭에 있어서 충분한 利害關係”가 있어야 하고, “충분한 이해관계”가 있기 위하여는,

① 論爭이 되고 있는 행위나 제안된 행위로 부터 “사실상 침해(injury in fact)”를 받게 되거나 받는 경우이며, 이 경우 그 침해자체가 “분명하고 가능(distinct and palpable)하거나 가능할 것”이라는 것이 입증되어야 한다.

또한 “事實上 侵害”가 있다고 하기 위하여는 자신이 그 피해자중의 1인이어야 한다.

② 사실상 침해가 소송관계인이 행위권한이 있다고 주장하는 憲法, 法律, 規則에 의하여 보호되는 ‘利害關係의 範圍’(zone of interests)에 속하

는 이해관계이어야 한다. 따라서 核訴訟에 있어서는 당사자로 소송에 참여하고자 하는 자는 행정청이 구제할 수 있는 힘을 가진 권리를 침해했다는 주장을 하여야 하며 행정청이 그러한 권리를 가졌는지 여부는 NRC의 운영과 책임의 범위를 규율하는 법규의 해석을 통하여 알 수 있다고 한다.

裁量參加(Discretionary Intervention)은 위와 같은 요건을 충족하지 못한 자가 公聽會許可委員會에 참가신청을 하고 그 신청에 대하여 許可委員會가 재량으로 당사자격을 인정하는 경우이다.

當事者問題와 관련하여 거론되는 것은 代理陳述人의 문제이다.

위와 같은 당사자요건에 해당하는 자가 충분한 의견제시능력이나 정보가 없을 경우에 關聯科學者 등에게 대래진술케하는 방법 등은 진행방법에 따라 公聽會의 목적달성에 효과적일 수도 있을 것이므로 적극적인 검토가 필요하다고 사료된다.

#### C. 公聽會의 形態와 節次

公聽會를 어떤 형태로 할 것인가는 정책적인 결정의 문제이다.

미국에서는 事實審型公聽會(trial-type hearings)가 建設許可過程에서 운영되고 있으나 會議型公聽會(legislative-type hearings)로 바꾸어야 한다는 주장이 있다.

公聽會 절차는 위의 어느 公聽會를 택하느냐에 의하여 정해질 것이다. 事

實審型公聽會는 민사소송에 준하는 절차가 진행될 것이고, 會議型公聽會는 의회에서 청문회 때 적용하는 절차가 준용될 것이다.

위 형태는 각 장단점이 있으므로 어느 한 형태로 특정하기 보다는 당사자의 신청과 사안의 내용으로 보아 原子力委員會가 장하도록 융통성을 두는 것이 좋을 듯하다.

다만, 原子力發電所建設關聯 公聽會는 放射線문제와 環境汚染문제 등 지역주민의 생명과 건강에 심각한 영향을 미치는 것이고, 주민들도 그 이상으로 심각하게 느끼는 사항이므로 어느 경우이든지 전문가 등에 의하여 문제점이 충분히 검토될 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이고, 각 결정에 대하여는 불복과 行政訴訟이 가능하여야 할 것이다.

公聽會의 개최는 강제적인 것으로 하기보다는 申請으로 열릴 수 있는 임의적인 것으로 함이 좋을 듯하다.

#### D. 時 期

公聽會의 목적이 그 공청회로 인하여 문제점이나 의견을 행정기관의 정책일정에 참가토록 한다는 점에 있다면 그 개최시기는 허가 또는 운영심사기관이 그 심사내용의 윤곽조차 파악하지 못하는 시기 또는 이미 모든 결정이 사실상 내려진 시점에서는 公聽會에서 거론되어야 할 쟁점이 준비 안된 상태이거나 공청회에서 도출된 의견의 참작여지가 없으므로 공청회의

개최의의가 없어진다.

이러한 점을 고려한다면 公聽會는 特定敷地의 승인을 고려하고 있을 때, 建設許可와 運營許可를 각 발급해줄 때 할 때가 적당하다.

다만, 原子力發電所의 標準化事業이 완성되면 公聽會의 시기도 달라져야 할 것이다.

標準化事業의 경우, 發電所設計와 設計審議, 敷地事前承認, 制限工事承認 등이 建設許可 또는 統合建設運營許可(col)가 발급되기 전에 이루어질 것이므로 이 경우 公聽會는 建設許可 또는 統合建設運營許可가 발급되기 전에 1회로서 개최될 수 있을 뿐이다.

#### E. 爭 點

公聽會의 成敗는 쟁점의 범위를 어떻게 정하느냐에 달려있다고 하여도 과언이 아닐 정도로 쟁점의 범위는 중요하다.

모든 쟁점을 언제나 주장할 수 있도록 한다면 原子力發電事業은 公聽會로 인하여 진전이 있을 수 없게 될 것이고, 이를 지나치게 제한할 경우 公聽會 본래의 목적을 달성키 어려울 것이다.

미국에서 거론되고 있는 쟁점의 기준을 보면,

① 중요한 새로운 자료에 근거하여 그 문제를 재검토해야 한다는 실질적 증거제시(substantial evidentiary showing)가 없는 한 發電所, 敷地選定, 設計案 등을 포함하여 이전단계에

서 고려되지 못했거나 고려할 수 없었던 상태에서 결정된 문제에만 제한하여야 한다는 見解와,

② 중요한 새로운 사실이 알려지고 일반의 건강과 안전, 공공안녕의 보호를 위하여 어떠한 조치가 필요하다고 인정되는 경우를 제외하고는 여타과정에서 NRC에 의하여 제기되고 결정된 사안들은 다시 거론될 수 없어야 하며, 이 경우 새로운 쟁점들은 보건상·안전상·보안상 “중요하다고 연관성이 있으며 구체적이고 시설에 전반적인 영향을 미치는 것”들이어야 한다고 한다.

생각컨대, 公聽會의 爭點問題는 공청회의 성패에 직결되는 것이므로 공청회의 목적이 原子力發電所의 安全性의 확보와 함께 일반인 참여의 보장이라는 점에 있으므로 사회상황에 그 범위를 정책적으로 적정하게 정하여야 할 것이다.

#### F. 期 間

公聽會의 기간은 쟁점의 難易度와 당사자의 의도에 따라 큰 차이가 있을 것이다. 공청회의 횟수나 시간은 문제점이 해명되고 주민이 납득할 때까지 충분히 토론하도록 제한하지 말아야 한다는 입장도 있으나 선진국에서의 실시경험에 의하면 기간의 장기로 인한 폐해가 심각하게 제기되고 있다.

公聽會의 기간에 대하여 대부분의 국가에서는 決定하지 않고 있지만, 프랑스와 日本의 경우에는 1日 이상 가

지 않는다고 한다.

그러나 미국의 경우에는 公聽會 評 균이 37일 정도이나, 긴 것은 1년 이 상 가는 것도 많다고 한다.

생각컨대 公聽會의 기간은 그 논의 될 쟁점에 따라 적절하게 정하여져야 하겠지만, 原子力發電所의 경우 당사 자중 일부는 發電所建設 자체를 반대 하는데 목적을 두는 경우도 있을 것이 므로 무작정 계속하게 할 수도 없을 것이다.

따라서 최대한 기간은 規定으로 정 하여 강제토록 하는 것이 타당하다고 사료된다.

## 4. 環境保護

### ① 概 觀

원자력발전소에 대한 국민의 중요 한 관심중의 하나는 환경문제이며, 그 것은 발전소건설 등으로 인한 환경파 괴와 함께, 발전소에서 나오는 방사선 에 의한 환경오염의 우려이다.

현대의 삶은 쾌적한 환경을 최우선 으로 한다. 憲法도 제35조에서 “모든 국민은 건강하고 快適한 環境에서 생 활할 權利” 즉, 環境權을 국민의 기본 權으로 인정하며 이를 위배했을 때는 불법행위가 될 수도 있으며, 그 배제 를 청구할 수도 있다.

環境問題가 국내외적으로 심각한 사회적 국제적 문제로 되고있는 현실 을 감안하면 원자력발전소도 이를 위

하여 적절한 규제가 마련되어야 한다.

原子力發電所로 인한 環境影響은 發電所建設時와 運營時 및 發電所廢 止와 그 이후로 나누어 생각해 볼 수 있다.

첫째, 發電所建設로 인한 環境影響 은 발전소건설에 따르는 어느 정도의 환경파괴는 기정사실화하고 그 영향 을 최소화하는 측면에서 고려되어야 하며, 이는 建設許可節次에서 環境影 響評價書의 작성을 통하여 엄격히 規制되고 있고 이것은 原子力發電所에 대한 環境規制의 기본이다.

둘째, 發電所運營으로 인한 環境影 響은 오염물질에 의한 오염의 문제이 며 크게 放射性物質에 의한 것과 非放 射性物質에 의한 것으로 나누어 볼 수 있다.

放射性物質에 의한 環境汚染의 경 우는, 기체, 액체와 고체폐기물로 인 한 경우 등으로 나눌 수 있으며, 이것 은 환경방사선관리, 방사성폐기물의 문제로 분류된다.

그리고 非放射性物質로 인한 環境 汚染은, 溫排水가 가장 관심의 대상이 되고 있고, 기타 소음, 진동 등에 의한 環境汚染이 있다.

셋째, 原子力發電所의 폐지와 그 이 후의 環境影響은, 폐지된 원자력발전 소는 그것 자체가 하나의 방사성폐기 물로 볼 수 있고, 환경복구의 측면이 있어 이를 포함한 原子爐廢止對策으 로 대비되고 있다.

### ② 建設許可節次에서의 環境影響評價

原子力發電所의 建設許可申請時에 실시되는 環境影響評價는 原子力發電 所의 건설로 인한 영향 뿐만 아니라 운영과 폐지이후의 환경영향에 대하 여도 예측·평가되어야 한다.

#### A. 外國例

##### 가. 미국

原子力發電을 비롯한 핵에너지 개 발사업이 민영화되면서 放射能으로부 터 환경과 사람을 보호하는 문제는 중 요한 관심사가 되었으며 環境規制는 1969년 環境政策基本法(NEPA)의 제 정으로 획기적인 전환점을 맞이하게 되었다.

NEPA는 環境保護와 行政廳의 政 策決定에 대한 시민참여 등 2개를 政策 目標로 하고 있다.

첫번째 목표를 위하여 NEPA는 NRC 등 聯邦行政廳이 原子力發電所 許可와 같은 주요한(major) 행위를 許可 하거나 環境影響을 줄 수 있는 法規 를 공포하려면 그 전에 “環境價値에 대한 적절한 考慮(adequate consider- ation)”를 하여야 한다고 規定한다.

NEPA는 “적절한 고려”를 하는 方法으로서 環境影響評價(Environmental Impact Statements : EIS)의 작성 을 요구한다.

EIS에는 ① 제안된 행위나 規制의

環境에 대한 影響, ② 가능한 代案, ③ 環境비용 대 사회경제적 이익 등이 상세히 서술되어야 한다.

NEPA의 두번째 목표인 시민참여를 위하여 NEPA가 NRC에 부여한 明示的 義務는 告知와 評論(notice and comment)節次와 略式行政型公聽會 등이다.

### 나. 日本

敷地選定段階에서 一般環境分野에 대한 環境調査報告書を 地方自治團體에 제출하고 通商산업부 주관하의 1차 公聽會를 통하여 事業者와 住民代表間의 協의에 의한 보상차원에서 問題點을 해결한 후 敷地가 확정된다.

이후 建設許可申請이 되지만 이 때에는 環境影響評價書는 작성되지 않고 주로 시스템의 安全次元에서 檢討가 이루어진다.

이때 原子力安全委員會에 의한 2차 公聽會가 개최되어 住民意見收斂過程을 거친다.

環境放射線問題는 廢棄物의 廢棄物의 방출관리 측면에서 취급하여 사업자가 ICRP의 권고치에 따라 산정된 기준에 의하여 放出管理를 철저히 하면 放射線에 의한 環境影響은 없는 것으로 판단된다.

### 다. 프랑스

原子力發電所建設과 관련한 프랑스의 환경보호호제는 미국의 NEPA영향을 많이 받아 1976년 7월 10일 자

연보호법(Loi sur la protection de la nature)이 제정됨으로써 유럽에서 최초로 環境영향평가가 의무사항으로 되었다.

이 법과 명령에 의하여 시행되는 환경영향평가는 3가지가 있다.

하나는 법률에 의하여 環境影響評價調査(étude d'impact)가 강제되는 경우와, 두번째는 명령에 의하여 약식의 環境影響說明(notice d'impact)이 필요한 경우 및 세번째 환경에 대한 배려만 하면 되는 경우(mini-notice d'impact) 등이다.

原子力發電所의 경우는 위 첫번째에 해당하며, 敷地決定에 있어서 사업자는 建設許可前에 特殊環境影響研究가 반드시 실시되도록 되어있다.

이 環境影響研究結果는 EIS로 작성되어야 하고, 그 내용에는 ; 原子力發電所의 建設과 運營으로, i) 野生동물, 수목, 숲, 물, 공기 등을 포함한 그 地域環境과 ii) 인근마을 및 도시의 사회적 環境 등에 미치는 影響을 分析, 보고하는 것이 포함되어야 한다.

EIS는 공개되어야 하며 環境影響評價와 관련하여 公청회나 청문이 필요한 경우에는 公청청문의 민주화 및 환경보호에 관한 법률에 따라 이를 개최한다.

### B. 우리나라法の 規定

우리나라에서 原子力發電所의 建設許可를 받으려면 環境影響評價書를 작성하여 科學技術處와 環境處의 승

인을 받아야 한다.

이 경우의 環境影響評價書는 原子力法이 정하는 내용의 環境影響評價法이 정하는 내용도 포함하여야 한다.

環境影響評價法에서는 “環境影響評價”를 “環境影響評價對象事業의 事業計劃을 수립함에 있어서 당해사업의 시행으로 인하여 環境에 미치는 해로운 影響(이하 ‘環境影響’이라 한다)을 미리 예측 분석하여 環境影響을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것”이라고 정의하고(同法 제2조 제1호), 環境影響評價 대상사업중에는 原子力發電所도 포함하고 있다(同法 제4조 제1항 제3호, 同施行令 제2조 제2항 별표 1, 4)의 (4)항).

#### 가. 原子力法の EIS 作成에 관한 特別規定

原子力發電所를 建設하고자 하는 者는 科學技術處長官의 許可를 받아야 하고(法제11조 제1항) 許可를 받고자 하는 者는 許可申請書에 環境影響評價書를 첨부하여야 한다(同條 제2항).

원자력사업자는 環境影響評價書를 과학기술처장관에게 제출하여야 하며 과학기술처장관은 원자력법이 정하는 절차와 내용에 따른 심사를 하는 외에, 環境影響評價法이 정하는 절차대로 環境處와의 협의 등 절차를 거쳐야 한다.

원자력법상 環境影響評價書에 포함해야 할 내용은 법정하고 있으며(施行



## 原子力法の 규제구조와 개선방향

습 제3조), 위 評價書의 세부작성지침은 고시로 규정하고 있다.

### 나. 環境影響評價法에 의한 EIS 作成의 規制

#### ㄱ. 作成主體와 평가항목

EIS는 事業者가 작성하여야 한다. 事業者가 環境影響評價書를 작성함에 있어서 環境影響評價代行者에게 작성을 대행하게 할 수 있다(제8조, 제10조).

環境影響評價項目은 대상사업의 시행으로 영향을 받게 될 自然環境, 生活環境과 社會·經濟環境分野이며(제5조 제1항), 분야별 環境影響評價의 내용항목은 23개항목이다(同施行規則 제2조 별표 1).

위 항목중 대상사업의 특성에 따라 중점적으로 環境影響評價를 실시할 評價項目을 지정 고시할 수 있도록 하는 重點評價制度를 도입하고 있다(제5조 제2항).

環境影響評價書에 포함될 내용과 評價書草案에 포함될 사항은 법정하고 있다(同施行令 제8조, 제3조).

#### ㄴ. 評價書의 제출시기와 절차

事業者가 評價書를 승인기관의 장에게 제출하여야 할 시기 및 승인기관의 장 등이 評價書에 대하여 環境處長官에게 협의요청을 할 시기는 原子力法 제11조 제1항의 규정에 의한 建設許可前이며, 同條 제3항에 의하여 敷

地事前承認을 받아야 하는 경우에는 그 承認前이다(施行令 제9조 별표 1의 다(4)항).

과학기술처장관은 사업자가 환경영향평가서를 제출하여 사업승인·허가·인가 등을 신청한 경우 그 평가서에 대하여 환경처장관과 협의하여야 한다(제16조제2항).

#### 다. 公聽會와 說明會

事業者는 環境影響評價書作成에 앞서 評價書草案을 작성하고 이를 기초로 설명회 또한 公聽會를 개최하여 環境影響評價對象地域안의 주민의 의견을 수렴하여 이를 評價書內容에 포함시켜야 하며, 특히 30인 이상 주민의 요구 또는 評價書草案에 대한 의견을 제출한 住民總數의 100분의 50 이상의 요구가 있을 때에는 公聽會를 開催해야 한다(法 제9조 제1항, 施行令 제7조 제1항 제1, 2호).

#### 라. 意義 및 問題點

##### ㄱ. 規制의 二元化

原子力發電所의 環境影響評價는 科學技術處와 環境處의 二元的 規제를 받아야 한다. 이러한 規制의 二元化는 環境影響評價의 특수성으로 보아 原子力發電事業 뿐만 아니라 環境影響評價 대상사업전부에 해당하는 문제이고, 또한 法規에서도 承認機關과 環境處의 二元的 規制를 전제로 하고 있다(環境影響評價法 제4장).

이러한 規制의 二元化는 原子力發電事業과 環境保護義務라는 각 전문 분야에 대한 각 부처의 전문성을 고려한 것으로서 일응 그 분야에 대한 책임있는 감독과 규제가 이루어질 수 있어 긍정적인 면이 있다.

또한 현대의 환경보호는 특정사업이나, 국가의 문제가 아니라 세계적 관심사로서 국가의 의무사항에 해당되는 업무이므로 科學技術處에서 이를 규제하도록 하는 것은 업무정질상 어려운 문제라 할 것이다.

그러나 二元的規制를 함으로써, 原子力發電所 사업자측에서는 동일업무에 대하여 環境處와 科學技術處의 2개 기관이 아닌 국가로부터의 2회의 중복규제라는 비난이 있을 수 있고, 규제측면에서는 자칫 확실한 규제를 위한 二元化가 쌍방 책임을 전가하는 책임소재부재의 혼선이 초래될 위험성도 있다.

위와같은 중복규제의 문제는 우리나라의 경우 뿐만 아니라, 環境을 중시하는 대부분의 나라에서 일어나는 공통적인 문제이며, 美國에서도 原子力發電所規制에 관한 環境廳(EPA) 및 NRC의 중복성에 대하여 비판의 소리가 높다.

##### ㄴ. 作成主體

環境影響評價書를 原子力發電所 사업자로 하여금 작성하도록 하느냐, 아니면 그 사업의 關係행정기관이 작성하느냐의 문제이다.

美國, 獨逸 등에서는 관계행정기관이, 프랑스는 사업자가 작성한다. 후자의 경우는 사업자의 環境影響評價能力이 충분치 않고, 環境影響評價機關에 위임하여 평가하는 경우에도 그 評價機關에 밀착하여 사업가측에 부당하게 유리한 결과를 유도하기 쉽다는 약점이 있는 반면, 사업계획을 잘 아는 사람이 環境影響評價를 함으로써 汚染防止施設 등 環境影響의 극소화초치를 사업계획과 조화되도록 취할 수 있고, 環境被害가 발생할 경우 그 책임을 사업자에게 물을 수 있으며, 사업자에게 시간은 걸리지만, 환경에 대하여 충분히 이해시킬 수 있는 교육적 자기개발적이라는 점 등의 장점이 있다.

우리나라의 原子力法이나 環境影響評價法에서는 環境影響評價書는 事業者가 작성하여야 하며 環境影響評價代行者에게 대행할 수 있도록 하였다.

### ㄷ. 住民意見 收斂

環境影響評價法은 EIS작성에 있어 설명회 또는 公聽會를 개최하여 環境影響評價對象地域안의 住民意見을 수렴하고 이를 評價書의 내용에 포함시켜야 하며, 일정한 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 公聽會를 개최토록 하였다(同法 제9조 제1항).

EIS작성에 주민이 참여한다는 것은 해당사업에 대한 주민의 의견을 수렴한다는 목적 외에 주민을 사업자에 대한 견제의 主體中 하나로 인정한 것

로 볼 수 있다.

해당사업에 대한 견제를 누구에게 맡기느냐 하는 것은 나라의 사정에 따라 다르지만, 일반적으로 住民과 環境保護團體, 行政機關과 司法府 등에 인정된다.

住民이나 環境保護團體에게 견제의 자격을 줄 경우에도 그러한 자격이 인정되는 住民이나 團體의 범위와 意思表示方法, 의견반영정도 등에 대하여 많은 차이가 있다.

미국의 경우, 住民과 團體의 참여를 광범위하게 인정하는 한편 그들의 異議節次와 不服方法도 넓게 인정함으로써 公聽會와 公聽會 關聯訴訟 등으로 原子力發電事業이 사실상 진행불능의 상태에 빠져 있는 원인중의 하나가 되고 있다.

우리 법은 이러한 점을 고려하여 EIS작성에 의견을 제시할 수 있는 범위를 “環境影響評價對象地域안의 住民”으로 한정하였다.

그러나 環境影響評價對象地域을 규정한 동법 제7조의 취지로 미루어보면 위 대상지역의 설정은 사업자가 하는 것처럼 보여지는 반면(同法施行令 제3조 제1항 제2호), 그러한 판단의 기준에 대한 규정이 없어, 주민의 범위가 사업자에 의하여 임의로 증감될 수 있는 불합리가 있다.

그리고 행정절차에 있어서의 이해관계인은 그 행정행위로 인하여 피해를 입거나 가능성이 있는 모든 사람이 되어야 할 것이므로 위 규정은 이러한

원칙에도 반한다.

그리고 사실상 환경관련지식이 없고 조직화되지도 않을 것이 확실시되는 대상지역의 주민에게만 意見提示資格을 부여함으로써 사업자가 수렴해야 할 의견제시의 의미는 없고 住民說得이나 被害補償側面에서 당사자간의 접촉수준에 머물 가능성이 많다.

따라서 環境關聯團體나 反核團體 등 關聯專門知識이나 조직이 충분한 團體들에게도 일정한 요건을 부여하여 의견제시의 기회를 부여함으로써 사업확정후의 대규모 집단 반발이나 소송사태 등을 예방할 수 있는 구체적인 방안이 검토되어야 한다.

### ㄹ. 異議方法

법은 사업자에게는 環境處長官의 事業計劃의 調整·補完 등 협의내용에 대하여 異議를 할 수 있도록 규정하면서도 그 사업에 의하여 직접적 영향을 받는 주민들은 그 협의내용에 불만이 있을 경우 異議할 수 있는 방법에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다.

주민도 사업자와 마찬가지로 협의의 결과에 대하여 異議할 수 있도록 하고, 그 異議節次도 法에 明示하여야 할 것이다.

### ㄱ. EIS의 내용

原子力法에 의한 環境影響評價書의 내용은 ① 原子力發電所로 인한 周邊環境의 惡影響과 ② 위 惡影響의 최소

## 原子力法の 규제구조와 개선방향

화 政策 등으로 요약될 수 있고, 環境影響評價法에 의한 EIS의 내용은,

① 原子力發電所로 인하여 環境에 미치는 해로운 影響(環境影響)과,

② 環境影響을 줄일 수 있는 方案(環境影響저감방안) 등이다.

이러한 評價內容은, 해당사업을 該當地域에서 施行하는 것을 전제로 하는 것으로 보여진다.

그러나 EIS작성의 목적이 “環境으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 環境을 유지·조성함”에 있다면(環境影響評價法 제 1조), 해당지역에서 사업의 시행을 전제로 한 EIS는 그 타당성이 문제될 수 있다.

미국의 경우는 EIS의 내용에 ① 제안된 행위가 環境에 미치는 영향 외에 ② 가능한 대안 ③ 環境費用 대 사회경제적이익의 比較衡量을 하도록 되어 있다.

따라서 EIS에는 우리 현행법의 규정내용외에 原子力發電所의 建設取消 또는 연기방안, 代替發電所 建設方案, 다른 數地의 선택 등의 대안도 評價되어야 할 것이다.

### ③ 原子力發電所運營으로 인한 汚染의 規制

#### A. 概 觀

原子力發電所의 汚染物은 크게 放射性物質과 非放射性物質로 나누어 규제된다.

放射性汚染物質은 노심에서 우라늄이 분열하는 과정에 燃料棒속의 放射性氣體가 냉각재속으로 유출되면서 생성된다. 非放射性汚染物質은 온배수와 소음·진동 및 악취 등이 있다.

原子力發電所運營으로 인한 오염의 규제는 그 오염의 위험성이 매우 크면서 放射性物質 등 전문적인 장비나 지식을 요한다는 점에서, 그 규제의 주체를 原子力發電所 규제기관으로 할 것인지, 일반 環境規制機關으로 할 것인지와, 規制方法에 있어 일반 環境汚染과 같은 規制法規에 의할 것인지, 放射性物質에 대하여만 특별 규정을 둘 것인지에 대하여는 나라마다 다르다.

#### B. 美國의 경우

미국은 原子力發電所의 正常運營으로 인한 汚染規制는 기체와 액체에 따라 規制法을 달리하고 있으며, 각각의 경우 規制機關도 EPA와 州 및 NRC 등 3機關이 분할하여 담당하고 있다.

水質汚染의 경우는 聯邦水質汚染規制法과 飲用水의 安全에 관한 法 등에 의한 規制를 받는다.

이들 法에 의하면 放射性物質에 대한 規制權限은 NRC에 있으나, 聯邦水質汚染規制法은 非放射性物質의, 음용수의 안전에 관한 법은 公共水系에 대한 모든 汚染物質의 각 排出基準의 설정권한을 EPA나 州에게 인정한다.

大氣汚染의 規制는 淸淨大氣法이

규제하며, 이 法에서는 大氣汚染物質을 基準汚染物質과 危害汚染物質로 나누고 放射能을 危害汚染物質의 하나로 본다.

同法에서는 放射性汚染氣體의 排出基準設定權限을 EPA와 州에게 인정한다.

#### C. 우리나라의 경우

##### 가. 現行法の 規定

우리 法の 環境汚染規制와 廢棄物管理는 環境政策基本法을 母法으로 하고 있다.

이 법은 그 규제대상인 環境汚染을, “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 大氣汚染, 水質汚染, 土壤汚染, 海洋汚染, 放射能汚染, 소음·진동·악취 등으로서 사람의 건강이나 環境에 피해를 주는 상태”라고 규정한다(同法 제3조 제4항).

그리고 위의 각 환경오염을 개별적으로 규제·관리하기 위하여 大氣環境保全法, 騒音·振動規制法, 水質環境保全法, 有害化學物質管理法, 廢棄物管理法, 海洋汚染防止法 등의 環境關聯規制法을 마련하고 각 法마다 排出許容基準, 排出施設 設置規制, 防止施設의 設置規制 및 罰則規定을 두고 있다.

原子力發電所를 정상적으로 운영할 경우 다른 산업체와 마찬가지로 각종 산업폐기물을 배출하므로 위 법률들의 적용을 받아야 한다.

그러나 環境政策基本法은,

“① 정부는 放射性物質에 의한 環境汚染 및 그 방지 등에 관하여 적절한 조치를 하여야 한다.

② 제1항의 規定에 의한 조치는 原子力法에 정하는 바에 의한다.”(제9조)

라고 규정하여 原子力發電所에 의한 環境汚染의 規制中 放射性物質에 의한 環境汚染과 그 방지 등에 관한 조치책임을 原子力法으로 위임하였다.

이러한 母法の 위임에 따라 大氣環境保全法에서는 許可對象이 되는 大氣汚染物質排出施設중에서 原子力發電所를 제외하였고(同法 제2조 제9호, 同法 施行規則 제4조 별표 3), 水質環境保全法에서도 許可를 받아야 하는 廢水排出施設의 대상에서 原子力發電所가 제외되어 있다(同法 제2조 제5호 同法 施行規則 제5조 별표 3).

또한, 有害化學物質管理法에서는 그 적용대상에서 原子力法에 의한 放射性物質을 제외하였고(同法 제3조) 廢棄物管理法에서도 原子力法에 의한 放射性汚染物質은 적용하지 않는다(同法 제4조).

#### 나. 環境政策基本法 第9條의 適用範圍

環境政策基本法 제9조는 放射性物質에 의한 環境汚染의 規制法을 環境政策基本法에서 原子力法으로 변경시켰다.

위 규정의 취지는 放射性物質關聯業務가 매우 전문적이고 그 주무부서도 環境處가 아닌 科學技術處이며 關連 原子力法 등이 이를 規制하고 있기 때문으로 보인다.

그러나 原子力法の 시행기관은 原子力産業의 제한보다는 적극 장려하려는 측면이 강할 것이고, 해당기관에서의 環境關聯規制業務에 완벽을 기할 수 있는 조직이나 인력이 環境處정도 수준으로 정비되어 있을까 하는 점 등의 의문이 있다.

따라서 이러한 점을 효과적으로 보완하기 위하여는 關連기관의 적극적인 업무수행이 요망되지만, 현 단계에서는 법해석을 통하여 그 조화를 도모하여야 할 것이고, 이렇게 볼 때 위 규정은 가능한 한 제한적으로 해석함이 타당하다고 본다.

ㄱ. 同規定의 적용대상은 放射性物質에 의한 「環境汚染」에 한한다.

ㄴ. 環境汚染의 원인이 「放射性物質」인 경우에만 적용된다.

原子力法上 放射性物質이란 核燃料物質·使用後核燃料·放射性同位元素 및 原子核分裂生成物を 말한다(제2조 제5호).

核燃料物質이란 “우라늄, 토륨 등 原子力를 발생할 수 있는 物質을 말하며(同條 제3호, 施行令 제3조), 放射性

同位元素란 放射線을 방출하는 同位元素와 그 화합물중 同位元素의 수량 및 濃도가 科學技術處長官이 정하는 수량과 濃도를 초과하는 物質로서 核燃料物質과 核原料物質이 아닌 것을 말한다(法 제2조 제6호, 施行令 제5조), 使用後核燃料과 함은 原子爐의 燃料로서 사용된 核燃料物質 또는 기타의 方法으로 原子核分裂시킨 核燃料物質을 말한다(법 제2조 제14호).

原子核分裂生成物(fission products)에 대하여는 입법적 정의가 없으나, 실무상으로는 原子核分裂로 인하여 생성되는 物質로서 원자번호가 28(니켈)에서 66까지(디스프로슘) 또는 질량수 66부터 166까지 物質을 말한다.

위 조항은 放射性物質에 의한 環境汚染의 경우 原子力法을 적용한다는 것이므로 非放射性物質에 의한 環境汚染의 경우, 原子力法の 制限規定이 있더라도 環境法の 적용을 받는다.

#### ㄷ. 防止

정부는 放射性物質에 의한 環境汚染 및 그 방지 등에 관하여 적절한 조치를 취하여야 한다. 이 경우 防止란 事前豫防의 개념에 국한되지 않고 사후적인 억제와 개선까지를 포함하는 넓은 의미로 해석하여야 할 것이다.

#### ㄹ. 原子力法の 規制範圍

環境政策基本法은 제9조 제2항에서 “제1항의 規定에 의한 조치는 原子力

법에 정하는 바에 의한다.”라고 규정하여 放射性物質에 의한 環境汚染 및 그 방지 등에 관한 規制를 原子力法에 위임하였다.

위 문언중 “原子力法에 정하는 바에 의한다”라는 의미가 環境政策基本法の 적용을 배제한 것인지, 아니면 原子力法에서 규제하지 않은 사항에 대하여는 環境政策基本法이 보완적으로 이를 규제한다는 취지인지가 不明하다.

이것은 原子力法에서 立法不備로 필요한 조치를 취하지 않은 사항에 대하여 環境法을 적용할 수 있겠는가 하는 문제이다.

생각컨대, 放射性物質 관련업무는 고도의 전문성을 요하는 것이고, 그 규제는 일관성있게 함이 효과적이라 할 것이므로 원자력법의 排他的 管轄을 인정하되, 정부는 위 立法趣旨에 따라 原子力法에서 環境政策基本法보다 나은 “適切한 措置”를 취하여서, 立法不備로 인한 불이익을 환경과 국민에게 부담시키지 말아야 할 것이다.

### 다. 非放射性物質에 의한 環境汚染의 規制

非放射性物質에 의한 環境汚染의 規制는 原子力法の 적용이 없고 環境政策基本法 제9조의 規定상 環境關聯法の 적용을 받는다.

環境政策基本法の 위 규정에 따라 有害化學物質管理法(제3조), 廢棄物管理法(제4조) 등에서는 그 적용대상에

서 放射性物質만을 제외하고 있다.

그러나 大氣環境保全法(同法 제2조 제9호, 施行規則 제4조 별표 3)과 水質環境保全法(同法 제2조 제5호, 施行規則 제5조 별표 3)에서는 汚染排出施設의 許可對象에서 原子力發電所를 포함시키지 않아 原子力發電所의 운영으로 인한 非放射性物質에 의한 環境汚染規制를 할 수 없도록 되어있다.

原子力發電所의 운영상, 非放射性氣體에 의한 대기오염은 염려할 수준은 아니나, 水質의 경우는 문제가 있다.

특히 溫排水문제는 환경에 심각한 영향을 줄 수 있는 것으로서 이에 대한 적절한 규제가 요망됨에도 現行법상 이에 대한 규제는 다른 산업체와 비교할 때 그 강도가 매우 약하다.

이것은 심각한 立法的 不備이며 조속한 補完을 요한다.

또한, 原子力發電所가 소음·진동·악취 등의 環境汚染을 유발할 경우, 그것이 放射性物質과 관련이 없는 경우에는, 原子力法이 아닌 騒音·振動規制法 등 環境關聯法の 적용을 받는다고 하여야 할 것이다.

현행 騒音·振動規制法에서는 原子力發電事業의 排除規定은 없고, 공장 소음 진동 규제대상에 水力發電機 이외의 120kW 이상의 發電機를 포함하고 있다(同法 제2조 제3호, 同法施行規則 제2조 별표 1, 1의 다(2)項).

## ④ 環境放射線管理

일반적으로 環境 방사능관리라함은 原子力發電所運營으로 인한 發電所 周邊環境에 대한 放射能監視를 말한다.

이러한 감시는 原子力發電所의 영향을 받을 수 있는 모든 지역에 대하여 실시되어야 하며, 그 공정성을 확보하기 위하여 상호견제할 수 있는 기관, 예컨대 국가, 原子力發電所, 地域住民代表, 環境機關團體代表 등의 참여가 보장되도록 規制되어야 하며 그 결과는 국민에게 발표되어야 할 것이다.

### A. 環境管理體系

#### 가. 原子力發電所運營時의 環境管理

우리나라의 原子力發電所는 發電所運營중 環境影響評價를 위하여 發電所運營 2년전부터 필요한 기초자료를 조사·소집한다.

조사지점은 주변지역 기상상태, 인 구분포, 지형특성 등을 고려하여 선정되며, 지점에서는 空間放射線量率, 육상, 수중, 해저의 동식물과 토양, 각종 식품류의 放射能量 등이 측정되고, 이들 자료는 發電所運營중 동일지점에서 채취한 시료의 조사결과와 비교分析된다.

나. 環境放射能調査(envir-  
onmental radioactiv-  
ity survey)

環境中の 放射能濃度 등을 조사하  
는 것을 環境放射能調査라 한다. 조사  
대상은 環境중의 모든 放射能이며, 原  
子力施設로 인한 人工放射能도 조사  
된다.

다. 環境監視體系

原子力發電所의 環境監視는 신뢰성  
확보와 조사자료의 객관성제고를 위  
하여 科學技術處, 韓國原子力安全技  
術院, 韓國原子力研究所, 地域大學 및  
地域住民代表 등과 原子力發電事業主  
體인 韓國電力公社가 함께 확인·점  
검·평가한다.

B. 現行法規上의 環境放射能  
監視

環境放射能監視를 위하여 科學技術  
處는 고시 제85-5호 “原子力發電所  
 주변 環境調査指針”을 제정하여 이를  
시행하고 있다.

주요내용을 보면 空間放射線量率을  
연속감시하기 위하여 環境放射線감시  
기를 운영하고, 空間集積線量を 분석·  
평가하기 위하여 열형광線量計(TLD)  
를 운영한다.

또한, 주변주민에게 미치는 放射線  
影響을 확인하기 위하여 국제적으로  
사용되는 전산프로그램을 利用하여  
주기적으로 주민이 받은 放射線량을

평가한다.

⑤ 허가기준으로서의  
환경보호

원자력법에서 원자력관련사업의 허  
가기준중에는 환경오염과 관련된 부  
분을 두고 있다.

예컨대, 건설허가의 許可基準은,

㉠ 原子力發電所의 建設에 필요한  
技術能力을 확보하고 있을 것.

㉡ 原子力發電所의 위치·구조와  
設備가 대통령령이 정하는 技術基準  
에 적합하여 放射性物質 등에 의한 인  
체·물체와 공공의 害방지에 지장  
이 없을 것.

㉢ 原子力發電所의 建設에 따른 環  
境汚染의 우려가 없을 것(법제12조)이  
라는 기준이 그것이다.

이러한 환경오염요건은 그외에,  
발전용원자로 및 관계시설의 운영  
허가기준(법제22조 제3호),

연구용원자로 등의 建設운영허가  
기준(법제33조 제3항),

핵연료주기사업의 허가등기준(법제  
44조 제4호),

핵물질사용의 허가기준(법제58조  
제4호),

방사성물질 등의 폐기사업의 허가  
기준(법제77조 제3호) 등에도 있다.

위 環境汚染에 관한 허가기준은 원  
자력법이 環境오염방지를 위한 정책  
적 規범적 基準으로 제시함으로써 環  
境보호에 徹저를 기한다는 면에 있어  
서는 現代적 環境보호의 조류에 부응

하는 입법으로 보여진다.

그러나 그 적용에 있어서는 문제가  
있다. 許可基準에 있어서는 環境汚染  
의 “우려가 없을 것”이라고 하였으나  
“憂慮”라는 말의 뜻은 현실적으로 環  
境汚染이 일어난 경우 뿐만 아니라 環  
境汚染이 일어날 가능성까지 포함하  
는 주관적인 개념이므로 어떤 의미에  
서는 “오염 0” 보다도 더 엄격한 요건  
이라 할 것이다.

이러한 엄격한 기준의 設立은 環境  
을 徹저히 保護한다는 點에서는 의미  
가 있겠으나, 현실적으로 發電所建設  
 자체로 어느 정도 自然環境의 파괴가  
수반되고, 운영에 있어서 法定基準置  
이하라 하더라도 汚染物質의 배출도  
불가피한 點등을 감안하면 이러한 요  
건의 準수는 사실상 불가능하여 그 타  
당성이 없는 기준이라 할 것이고, 이  
를 엄격히 적용할 경우 發電所建設은  
불가능해진다.

따라서 위 기준은 再考되어야 하며,  
이 경우 미국이 정하고 있는 基準인  
“시민의 健康과 安全의 適切한 保護”  
는 좋은 참고가 될 것이다.