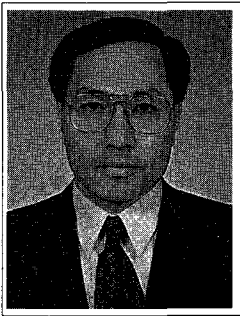


## 원자력 관계법에 대한 小考

박 균 성

경희대학교 법과대학 교수



### 원자력법의 성격

원자력법은 기본적으로 과학 기술 법으로서의 성격을 가지며, 과학 기술법 중에서도 고도로 전문성이 있는 과학 기술에 관한 법이다.

따라서 법률로 모든 사항을 정하기 어려우며, 상대적으로 폭넓게 명령에 위임될 수밖에 없다.

그러나 원자력 규제의 기본적 내용 및 국민의 기본권에 관한 사항은 기본적으로 법률로 정하여야 할 것이다.

또한 원자력 기술은 매우 급속히 발전하고 있기 때문에, 안전 규제에 관한 실질적 규제는 대부분 하위 법령에 규정하는 것이 각국의 보편적 경향이다.

특히 행정 규칙(과학기술처 장관의 고시)의 중요성이 다른 행정 규제 분야보다도 크다.

독일에서는 원자력 분야에서 안전 심사 기준을 정하는 행정 규칙을 법적 성질을 갖는 것으로 보고 있다.

그런데 우리 나라의 원자력법 체제 하에서는 안전 규제에 관한 실질적

내용들이 주로 원자력법 시행령에 규정되어 있는 관계상, 기술 발전에 따른 신속한 법령 정비에 상당한 지장이 발생되고 있는 실정이다.

왜냐하면 시행령의 개정은 관계 부처(주로 과학기술처와 통상산업부)간의 합의가 있어야 가능한데, 만약 정부 부처간에 특정한 사항을 둘러싸고 이해가 대립되는 경우에는 이해 대립이 없는 순수 기술적 사항조차 개정이 지연되어 적정한 안전 규제 업무 수행에 지장을 초래하기 때문이다.

또한 우리 나라 자체의 구체적인 안전 심사 및 검사 기준이 마련되지 못하고 미국의 각종 code 및 standard를 적용하고 있는 문제도 있다.

우리 나라의 원자력법은 상대적으로 항구적 성격을 가지는 다른 법률과는 달리 그 자체의 발전적 성격으로 인하여 비교적 짧은 기간에 무수한 개정을 되풀이하였다.

원자력법의 무수한 개정은 임기 응변식 대응 입법의 대표적 사례이지만, 무턱대고 이를 비난할 수도 없다.

왜냐하면 원자력의 이용을 둘러싼 문제들은 어떤 특정한 시점에서 향후

원

자력의 기술은 끊임없이 발전되어 왔고, 아직도 발전 도상에 있다.

이에 따라 원자력법도 끊임없이 개정되어 왔다.

또한 원자력을 둘러싼 정치적·사회적·국제적 환경도 변화를 거듭하여 왔고, 이에 따라 원자력 규제의 틀을 이루는 원자력법이 개정될 수밖에 없었다.

우리 나라에서는 58년 3월 11일 최초로 원자력법(법률 제483호)이 제정되었고, 그동안 13차례의 개정을 거치면서 법령 체계가 정비되어 왔다.

진행 상황을 예측하는 것이 곤란할 뿐만 아니라, 그렇다고 예상되는 상황을 모두 사전에 규정하는 것도 반드시 바람직한 것은 아니기 때문이다.

따라서 원자력법은 본질적으로 원자력의 이용에 따른 국민 전개에 맞추어 보완·정비될 수밖에 없는 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

그렇다고 하더라도 우리 나라의 원자력법은 상황 변화에 따른 문제 해결 위주의 대응 입법의 성격이 매우 강하여 전체적으로 통일성이 결여되어 있는 경우가 적지 않다.

우리 나라의 원자력법은 단일법 체제로 되어 있는데, 이를 복수법 체제로 하는 것이 좋다는 견해가 있다.

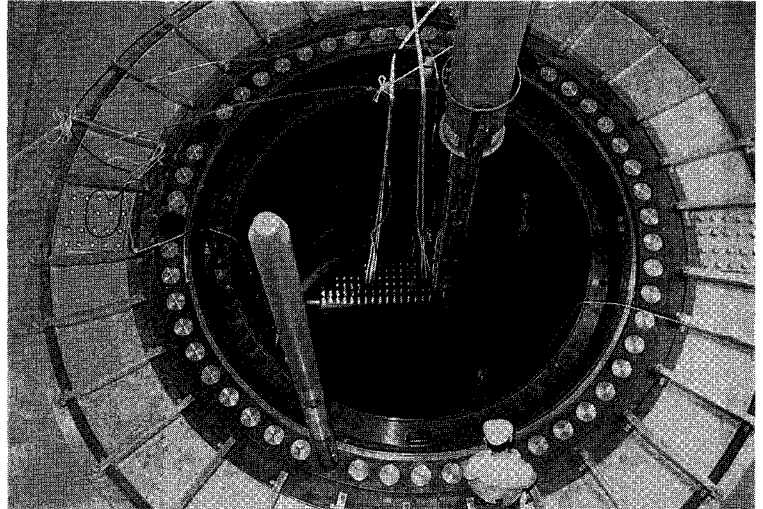
즉 원자력위원회, 원자력의 개발·이용 및 원자력 안전 규제에 관한 사항은 그 직접적 목적이 상이하기 때문에 이를 모두 원자력법에서 규정하는 것은 부적당하다는 여론이 강력히 제기되고 있는 실정이다.

특히 원자력 안전 규제에 있어서 시설 규제(원자로, 핵주기 시설, 폐기 시설 등)와 행위 규제(핵물질 사용, RI 및 방사선 등)를 분리하여야 한다는 의견도 있다.

이 문제는 기본적으로 정부의 입법 정책에 관한 문제이다.

입법 정책을 결정함에 있어서는 양자의 장단점의 비교·분석, 법률의 운영 경험, 앞으로의 전망 등을 종합적으로 고려하여야 할 것이다.

다만 원자력 법령의 내용이 보다



원자력기술은 매우 급속하게 발전하고 있기 때문에 안전 규제에 관한 실질적 규제는 대부분 하위 법령에 규정하는 것이 각국의 보편적 경향이다. 핵연료를 장전하고 있는 모습(영광 원전)

고도화되고 다양화될 것을 감안한다면, 그 본질과 목적에 따라 별도의 입법을 하는 것이 법의 운영에 있어서 편리하리라고 판단된다.

또한 단일법 체제는 본질과 목적이 상이한 내용을 단일법 체제하에 수용함으로써 법률의 운영에 무리가 따르게 된다.

### 원자력위원회

행정위원회 (Administrative Commission)는 조직상으로는 행정각부에 소속되면서도, 독립적으로 직무를 수행하는 합의체 행정기관을 말한다.

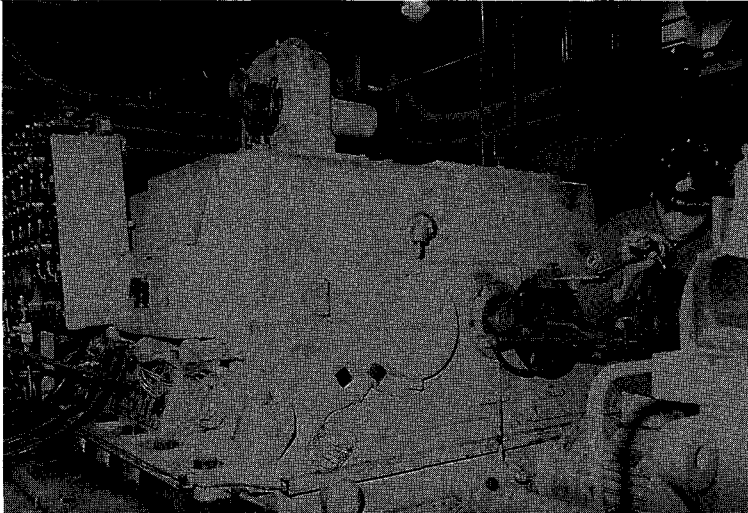
현재 원자력 관계 위원회로는 원자력위원회와 원자력안전위원회가 있

다. 종래에는 원자력위원회만 있었지만 제13차 원자력법 개정에서 원자력안전위원회가 신설되었다.

중전의 원자력위원회의 기능 중 이용 규제는 원자력위원회의 권한으로 존속시키고, 안전 규제를 분리하여 원자력안전위원회의 권한으로 하였다.

이렇게 개정된 것은 이용 규제와 안전 규제를 분리하여 안전 규제의 독립성과 전문성을 확보하기 위한 것이다.

당초의 개정안에는 원자력안전위원회의 위원장 및 위원은 과학기술처 장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하는 자가 되는 것으로 하였으나, 개정 법률에서는 원자력안전위원회의 위원장을 과학기술처 장관으로



오늘날 원자력의 안전이 기술적으로 가능하여도 원자력 정책에 대한 국민의 이해와 수용이 없다면 원자력 산업은 심한 어려움을 겪게 된다. 원전의 주급수 펌프 측정 작업 모습

하고, 위원은 과학기술처 장관이 통상산업부 장관과 협의하여 임명 또는 위촉하는 것으로 하였다.

이렇게 됨으로써 원자력안전위원회의 독립성이 당초의 안보다 약화되었고, 원자력안전위원회의 위상이 낮아지게 되었다.

중전의 원자력위원회의 권한에 속하는 원자력 규제에 관한 사항을 이용 규제 사항과 안전 규제 사항으로 구분하여, 전자는 원자력위원회의 권한으로 하고 후자는 원자력안전위원회의 권한으로 하고 있는데, 핵물질 및 원자로의 규제에 관한 사항을 안전 규제 사항만이 아니라 일체를 원자력안전위원회의 권한으로 하고 있는 것은 입법의 잘못이 아닌가 생각된다.

일본의 경우에는 원자력안전위원

회의 소관 사항이 아닌 핵연료 물질 및 원자로의 규제에 관한 사항을 원자력위원회의 권한으로 하고 있다.

원자력위원회와 원자력안전위원회는 원자력의 이용·개발과 안전에 관한 사항을 심의·의결하는 권한을 가질 뿐이다.

미국의 원자력규제위원회는 명실상부한 원자력 규제의 결정 및 집행 기관이고 원자력 관련 청문을 주관하는 기관이다.

일본의 원자력위원회와 원자력안전위원회도 우리 나라의 그것과 같이 심의·의결 기관이지만, 원자력안전위원회는 원자력 시설의 안전성에 관한 의견 청취와 공청회의 주최 기관이 된다.

오늘날 원자력의 안전이 기술적으

로 가능하여도 원자력 정책에 대한 국민의 이해와 수용이 없다면 원자력 산업은 심한 어려움을 겪게 된다.

국민의 원자력 행정에 대한 불신을 고려할 때 원자력홍보위원회를 만들어 보다 공정한 입장에서 원자력에 관한 홍보 수단을 양적 및 질적으로 확대해가도록 하는 것이 필요하다.

### 발전용 원자로의 허가 제도

그동안 국내의 원전 건설은 전원 개발 계획에 따른 전력의 적기 공급이 지상 과제였기 때문에 발전용 원자로의 2단계 허가 제도(건설 허가와 운영 허가를 분리하는 제도)를 개선하기 위한 전력 업계의 요구가 있었으며, 특히 원자로 설계 기술 자립을 통한 한국형 표준 원전이 개발됨으로써 표준 원전 건설에 대한 허가 절차의 표준화 및 정형화가 요구되고 있다.

한편 발전용 원자로에 대하여 2단계 허가 제도를 채택하여 왔던 미국이 89년 기존의 제도 이외에 1단계 허가 제도인 통합 인허가 제도(one-step license)를 새로이 창설함으로써, 국내에서도 기존의 2단계 허가 제도를 재고해야 한다는 분위기가 조성되었다.

### 1. 2단계 허가 제도의 배경

미국의 원전 규제의 기본 구조는 54년 수정 원자력법(42 USC<미합중국연방법규집 §2011 이하 '원자력

법'이라 한다))에 의하여 확립되었다.

그 당시 미국의 원자력 산업은 발전 도상 단계에 있었기 때문에, 미국은 당시에 개발된 기술만을 활용하여 원자력 발전 계획에 착수하였다.

이러한 상황에서 반복 형식인 2종류의 인허가 절차를 필요로 하는 규제 방식이 고안되었다.

원전의 건설 및 운전을 행하고자 하는 전력 회사는 이러한 규제 제도 하에서 2가지의 다른 인허가를 받아야 하였다.

그 하나는 건설 허가(construction permit)이며, 다른 하나는 운영 허가(operating license)이다(10 CFR Part 50).

건설 허가 단계에서 신청자인 전력 회사는 설계 예비 자료를 제출하며, 이에 대하여 최종 설계의 약 10~15%에 대하여만 건설 허가가 부여되었다.

그 후 미해결의 기술적 문제를 해결하기 위하여 필요한 연구나 개발을 행하면서 건설과 병행하여 설계를 점진적으로 완성하였다.

이러한 반복적인 과정은 '점진적인 설계(design as you go)'로 알려졌다.

결국 발전소의 건설이 완성 단계에 이르면서 최종 설계가 거의 완성되며, 운영 허가의 심사에 들어가면서 최종 설계의 적합성을 평가하는 것이다.

## 2. 통합 인허가 제도의 도입 배경

원전의 설계·건설·운전에 관한 경험이 축적됨에 따라 2단계 허가 절차의 유효성 및 효율성이 문제되기에 이르렀다.

즉 기술적인 관점에서 볼 경우, 설계 및 건설에 있어서 적정성의 척도가 될 명확한 기준이 없었기 때문에, 전력 업체는 항상 목표의 불확실성이라는 사태에 직면할 수밖에 없었다.

새로운 인허가 조건의 추가 또는 인허가 조건의 변경을 끝없이 반영하여야 하는 인허가상의 불안정이 공사 일정에 영향을 미쳤으며, 결국 전체 적 코스트를 증가시켰다.

따라서 원전의 설계 표준화가 필요하다는 생각이 짝트게 되었다.

더욱이 반복 형식의 인허가 절차와 규제 요건의 수시 변경은 청문 절차를 불안정하게 하는 원인이 되었다.

인허가 절차상 청문은 2회 개최가 가능하였다.

하나는 건설 허가 단계에서, 또 하나는 운영 허가 단계에서이다.

그런데 2회의 청문은 원전 건설에 적지 않은 부담이 되었다.

우선 미국에서의 청문은 상당히 오랜 기간에 걸쳐 행해지고 또한 재판 절차에 준하는 엄격한 절차에 의해 행해지는 행정 절차이므로, 사업자에게 적지 않은 부담이 되었다.

또한 운영 허가 단계에서의 청문은 공사가 거의 완성되어 변경이 실질적으로 불가능한 단계에 이르러 행해지

게 되는데, 운영 허가 전에 행해지는 청문으로 인하여 이미 건설된 원자력 발전소가 운영되지 못하는 결과도 발생하였다.

## 3. 우리 나라에서의 통합 인허가 제도의 도입 필요성

한국형 표준 원전이 개발됨에 따라 한국형 표준 원전의 건설에 있어서는 건설 허가 와 운영 허가를 통합하는 것이 규제 단계를 축소하는 결과를 가져오게 되어 좋다는 의견이 나오고 있다.

그러나 우리 나라에서 통합 인허가 제도의 도입이 바람직한 것인가에 대해서는 신중한 검토가 있어야 할 것이다.

미국에서 2단계 허가에서 통합 인허가로 나아가게 된 가장 큰 실질적인 이유는, 운영 허가 전에 행하여지는 청문이 원자력발전소의 건설을 크게 지연시킨다는 점이었다.

그러나 우리 나라에서는 운영 허가 전에 청문이나 공청회가 행하여지지 않으며, 공청회 기간도 미국에서와 같이 그렇게 길지 않다.

또한 통합 인허가가 사업자에게 유익한 것만도 아닐 것이다.

통합 인허가시에는 운영 허가시 제출하는 서류도 통합 인허가시 제출하여야 하는데, 이는 사업자에게 오히려 부담이 될 수 있다.

또한 오늘날 지역 주민의 원전 건설 반대 분위기가 계속 확산되고 있

고 있는 상황에 비추어, 원전에 대한 안전성 확보는 더욱 강조되고 있는 실정인데, 큰 실익이 없음에도 2단계 허가에서 통합 인허가로 변경하는 것은 원전의 안전성에 대한 국민의 인식을 악화시킬 수 있다.

### 원전과 환경 규제

원자력 관계 시설의 건설로 인한 환경 영향에는 방사선 환경 영향과 온배수로 인한 환경 영향과 같이 방사선 환경 영향이 있다.

중전에는 원자력 관계 시설로 인한 모든 환경 문제에 관하여는 원자력 관계법에서 규율하는 법 체제를 취하고 있었지만, 최근에 법이 개정되어 일반 환경 영향은 일반 환경 규제법에 의해 규율되고, 방사선 환경 영향은 원자력 관계법에 의해 규율되게 되었다.

이에 따라 규제 기관에도 변경이 있게 되었다.

#### 1. 중전의 원전 환경 규제

중전 원자력법 제12조는 발전용 원자로 및 관계 시설의 건설 허가 기준 중 하나로 발전용 원자로 및 관계 시설의 건설이 환경상의 위해 방지에 지장이 없을 것을 규정하고 있다.

이 규정에서의 '환경'은 방사선 환경에 국한되지 않고, 포괄적으로 환

경 일반을 말한다고 보았다.

실제로 온배수로 인한 환경 영향도 이 규정의 적용 대상이 된다고 해석되었다.

#### 2. 현재의 원전 환경 규제

95년 10월 19일 원자력법 제12조상의 '환경상의 위해 방지'를 '방사능 환경상의 위해 방지'로 해석하는 원자력법 시행령 제323조의2를 신설하고, 96년 4월 2일 개정된 원자력법 시행규칙 제3조는 건설 허가시 제출되는 환경영향평가서의 기재 내용을 방사선 환경 영향에 한정하고 있다.

그리하여 과학기술처에 의해 규제되는 것은 방사선 환경 영향에 한정되게 되었다.

그러나 이러한 시행령이나 시행규칙의 개정은 법 체계상 문제가 있었다.

그것은 시행령과 시행규칙의 개정으로 법률을 개정하는 것과 같은 결과를 가져왔기 때문이다.

그리하여 제13차 원자력법의 개정에서 원자력법 제11조 제2항 및 제5항 중 '환경영향평가서'를 '방사선 환경영향평가서'로 개정하고, 제12조 제3호를 개정하여 건설 허가의 요건 중 하나인 '발전용 원자로 및 관계 시설의 건설이 국민의 건강 및 환경상의 위해 방지에 지장이 없을 것'을 '발전용 원자로 및 관계 시설의 건설로 인하여 방사성 물질 등에 의한 국

민의 건강 및 환경상의 위해 방지에 지장이 없을 것'으로 하고, 제22조 제3호를 개정하여 운영 허가의 요건 중 하나인 '발전용 원자로 및 관계 시설의 운영이 국민의 건강 및 환경상의 위해 방지에 지장이 없을 것'을 '발전용 원자로 및 관계 시설의 운영으로 인하여 방사성 물질 등에 의한 국민의 건강 및 환경상의 위해 방지에 지장이 없을 것'으로 함으로써 비로소 원전의 환경 규제 중 방사선 환경 규제만이 원자력법의 규율 대상이 되게 되었다.

제13차 원자력법의 개정은 또한 원자력법 제33조 제2항, 제44조 제4호, 제58조 제4호, 제76조 제2항, 제77조 제3호를 개정하여 연구용 원자로, 핵주기 사업, 핵물질의 사용, 폐기 시설의 경우에도 방사선 환경 영향을 규제 대상으로 하는 것으로 하고 있다.

이러한 법 개정의 결과 방사선 환경은 과학기술처가, 일반 환경은 통상산업부가 환경부와 협의하여 관리하게 되었다.<sup>1)</sup>

이러한 법 개정의 이유는, 일반 환경 영향에 대한 중복 규제로 책임 소재가 불분명하게 되어 일반 환경 영향에 대한 사업 승인 기관 및 규제 기관을 통상산업부로 일원화하고자 하는 것이었다.

그러나 일반 환경 규제와 방사선

1) 이에 따라 2차 계통에서 발생하는 온배수의 환경 영향 평가 업무는 과학기술처에서 통상산업부로 이관되게 되었다.

환경 규제가 분리됨에 따라 원자력 관계 시설의 건설로 인한 환경 영향에 대한 총체적인 규제가 불가능하게 되었고, 원자력 발전 시설의 특성과 관계된 일반 환경 영향이 허가시 규제되지 못하게 되는 결과를 가져왔다.

또한 일반 환경 영향의 관리 기관이 통상산업부로 됨으로써 원전의 일반 환경 영향에 대한 규제가 약화되는 결과를 가져오게 되었다.

온배수에 대하여는 다음과 같은 문제가 남아 있다.

온배수가 비록 2차 계통에서 발생한다고는 하나, 2차 계통에 주입되는 고온·고압 가스는 1차 계통에서 발생한 것이고, 이를 냉각시키기 위하여 2차 계통을 순환시키는 해수가 곧바로 온배수인 점을 고려한다면, 방사선에 의한 환경 영향 평가와 방사선 이외의 물질에 의한 환경 영향을 별도로 분리하는 것이 바람직한가 하는 문제가 있다.

이 문제는 앞으로 계속 검토되어야 할 것이다.

### 원자력 행정과 지방 자치 단체

종래 원자력 행정은 전적으로 국가 행정으로 여겨져 왔다.

그것은 원자력 행정이 고도로 전문적이고 기술적인 분야이며 전국각처원에서 통일적으로 행해져야 하는 사무로 보았기 때문이다.

이러한 견해는 오늘날에도 본질적



지방자치단체는 일반 주민보다는 보다 객관적인 입장에서 국가의 원자력 행정에 협력할 수 있는 위치에 있다. 21세기를 향한 원자력연구개발 중장기 계획 수립을 위한 공청회 장면

으로 타당하다.

다만 원자력 시설의 건설이 지역의 개발, 환경, 지역 주민의 안전 및 복지와 무관하지 않다는 점에서 그 한도 내에서 지방 자치 단체의 참여가 요청되는 것이다.

우리 나라에서도 원자력 행정은 국가 행정에 속하는 것으로 보아 왔다.

그러나 지방 자치가 실시되면서 주민에 의해 선출된 지방 의회 의원이나 지방 자치 단체의 장이 원자력 시설의 설치 문제에 참여하려 하고 있다.

그러나 법 제도상으로는 지방 자치 단체의 원자력 문제에 대한 참여가 보장되고 있지 않기 때문에, 비공식적인 방법으로, 때로는 위법한 방식으로 원자력 문제에 관여하고 있다.

지방 의회 의원이나 지방 자치 단체

의 장이 주민의 편에 서서 원자력 시설의 설치를 반대하는 경우도 있다.

본래 지방 의회 의원이나 지방 자치 단체의 장은 주민에 의해 선출되기는 하지만, 선출된 이후에는 지역 주민 개개인의 사적인 이익을 보장하는 것이 아니라 지역 전체의 이익을 추구하고 국가 전체의 행정과 조화를 이루어야 하는 임무를 갖게 된다.

그러나 지방 자치의 역사가 짧은 현재 지방 의회 의원이나 지방 자치 단체의 장은 독자적으로 업무를 추진하기보다는 지역 주민의 민원에 끌려가는 경우가 많은 것이 현실이다.

이러한 상황에서 지방 자치 단체에게 원자력 행정에 대한 참여 권한을 널리 인정할 수는 없을 것이다.

그러나 지방 자치 단체는 일반 주

민보다는 보다 객관적인 입장에서 국가의 원자력 행정에 보다 협력할 수 있는 위치에 있다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 앞으로 원자력 문제에 대한 지방 자치 단체의 참여를 합리화하는 방향으로 원자력 행정 제도가 발전되어야 할 것이다.

지방 자치 단체의 원자력 행정에 대한 참여로는 공청회 참여, 방사능 감시 참여, 원자력 방재 대책 참여, 환경 감시 참여 등을 생각할 수 있다.

지방 의회 의원이나 지방 자치 단체의 장이 주민의 이기적인 의사로부터 충분히 독립하지 못하고 독자적이고 책임감 있는 직무 수행을 하고 있지 못하는 경우가 적지 않은 상황에서, 원자력 행정에 대한 광범위한 참여를 보장하는 것은 시기 상조이겠으나, 단계적으로 그 참여를 확대하여야 할 것이다.

이를 통하여 지역의 의견이 반영된 원자력 행정이 되고, 원자력 행정에 대한 주민의 신뢰를 제고하게 될 수 있을 것이다.

원자력 행정 규제에 지방 자치 단체의 참여를 인정하는 경우에는 지방 자치 단체에 대한 재정적·기술적 지원을 하여야 할 것이다.

또한 원자력 시설 주변 지역의 개발 사업의 주체를 지방 자치 단체로

하고 그에 필요한 재원도 지황 자치 단체에게 줌으로써, 지방 자치 단체가 적극적으로 원자력 관계 시설의 건설에 매력을 가지고 참여할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

건축법 제8조상의 건축 허가의 대상에 원자력발전소의 건설도 들어간다.

또한 전원개발에 관한 특례법 제6조는 전원 개발 사업자가 전원 개발 사업 실시 계획의 승인을 받은 경우 17개 관련법상의 인허가나 협의 등을 받은 것으로 의제하고 있지만, 건축법 제8조에 의한 시장·군수의 건축 허가에는 집중효가 미치지 않는 것으로 되어 있다.

따라서 원자력발전소의 건설에 있어서 시장·군수·구청장의 건축 허가를 받아야 한다.

다만 원자력법 제11조 제6항은 과학기술처 장관이 발전용 원자로 및 관계 시설의 건설 허가를 위하여 건설교통부 장관과 협의하여 정한 사항에 대하여는 건축법 제8조의 규정에 의한 건축 허가를 받은 것으로 간주하고 있다.

시장 또는 군수의 건축 허가권의 남용을 막기 위하여 원자력 관계 시설의 사업 실시 계획의 승인의 집중효를 건축 허가에까지 미치게 하는

것으로 하는 원자력법 제11조 제6항의 타당성이 인정될 수 있겠지만, 다음과 같은 문제점이 있다.

건축 허가권자가 시장 또는 군수임에도 협의의 상대방을 시장 또는 군수가 아니라 건설교통부 장관으로 하고 있는 점이 그것이다.

입법론으로는 건축 허가권자가 시장·군수·구청장이므로 건설교통부 장관이 아니라 시장·군수·구청장과 사전에 협의하도록 하여 건축 허가시에 고려되어야 할 지역적 고려 사항이 반영되도록 하는 것이 바람직할 것이다.<sup>2)</sup>

### 원자력 행정과 주민의 참여

원자력 행정에 대한 주민 참여의 요구는 최근의 행정에 대한 국민의 참여의 확대 경향에도 기인하는 것이기는 하지만, 원자력의 위험성이 인식되면서 최근에 더욱 커지고 있다고 말할 수 있다.

주민의 생명과 건강에 치명적인 손상을 가져올 위험이 있는 원자력 시설의 건설에 이해 관계 있는 주민이 참여하는 것은 당연한 요청이다.

원자력 행정에 대한 주민의 신뢰를 회복하기 위하여도 원자력 행정에 대한 공개와 주민의 참여는 필요하다.

2) 건축 행정을 국가 행정으로 보고 단지 건축 허가권이 법률에 의해 기초 자치 단체의 장에게 위임된 것으로 본다면 건축 행정을 담당하는 건설교통부 장관과 협의하면 충분한 것으로 해석할 수 있다. 다만, 건축법 제8조에서 건축 허가권자를 시장·군수·구청장으로 규정하고 있고, 건축을 허가함에 있어서 지역적 특성을 고려하여야 한다는 점에서 보면, 건설 허가의 집중효를 건축 허가에까지 확대하는 경우, 건설 허가 전에 기초 자치 단체의 장과 협의하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

공청회가 원자력 발전 시설을 저지하거나 보다 큰 이익을 얻어내기 위한 자리로 악용된다는 행정이나 사업 자측의 불신이 있고 현실에 있어서 그러한 점이 없지도 않지만, 이것이 주민의 참여를 배제하는 이유가 될 수는 없다.

### 1. 환경영향평가법상의 주민 의견 수렴 제도

발전용 원자로 및 관계 시설의 건설과 방사성 폐기물 처분장의 건설은 환경영향평가법 제4조, 동법 시행령 제2조 제2항에 의해 환경 영향 평가의 대상이 되고, 환경영향평가법 제9조는 환경 영향 평가의 대상이 되는 사업에 있어서 사업자가 환경 영향 평가서를 작성함에 있어서는 주민의 의견을 수렴하도록 하고 있다.

그런데 환경영향평가법 및 동법 시행령이 정하는 주민 의견의 수렴은 환경 영향 평가서의 작성을 위한 의견 수렴 절차에 그치는 것이며, 엄격한 의미의 행정 절차라고 할 수는 없다.

그것은 행정청이 행정 처분을 내리기 전에 행하는 의견 수렴 절차가 아니라 환경 영향 평가서의 작성 전에 사업자에 의해 주관되는 의견 수렴 절차이기 때문이다.

환경영향평가법 제9조는 주민 의견의 수렴 방법으로 설명회 또는 공

청회를 예시하고 있다.

동법 시행령에서는 주민 의견 수렴 방법으로 의견 제출, 설명회, 공청회를 규정하고 있다.

주민 의견 수렴 방법은 시행령이 아니라 법률에서 정하는 것이 타당하다고 보여지므로, 의견 제출이 환경영향평가법 제9조에 주민 의견 수렴 방법으로 예시되어야 할 것이다.

환경영향평가법은 설명회를 의견 수렴 절차로 규정하고 있다.

그러나 설명회의 개최만으로 주민의 의견을 수렴하였다고 보기는 어려울 것이다.

오히려 사업자가 주관하는 설명회의 개최만으로 주민의 의견을 수렴하였다는 사실은 주민의 원자력 관계 시설에 대한 불신을 크게 하는 부작용을 가져올 것이다.

따라서 설명회의 개최는 법에 근거가 없더라도 사업자가 임의적으로 할 수 있는 것이므로 법에 규정하지 않는 것이 바람직할 것이다.

### 2. 원자력법상의 주민 의견 수렴 제도

지난해 정기 국회에서 개정되고 공포 후 6개월이 경과한 후에 적용되는 것으로 된 개정 원자력법은 주민의 의견 수렴 제도를 규정하는 제104조의5를 신설하였다.

즉 발전용 원자로 건설 허가 및 방사성 폐기물 처분장 건설 허가 신청 서류로 작성되는 방사선 환경 영향 평가서를 작성함에 있어서 주민의 의견을 수렴하도록 하고 있다.<sup>3)</sup>

그런데 주민 의견 수렴 제도의 구체적 내용이 대통령령으로 정하도록 되어 있고, 아직 이에 관한 대통령령이 제정되지 않았기 때문에 제도의 구체적 내용을 알 수는 없지만, 신설된 주민 의견 수렴 제도를 분석하면 다음과 같다.

주민 의견 수렴의 방법으로는 방사선 환경 영향 평가서 초안을 공람하게 하거나 공청회 등을 개최하는 것이다.

방사선 환경 영향 평가서 초안을 공람하게 하는 것은 주민 의견 수렴의 사전 요건에 불과한 것임에도, 이를 주민 의견 수렴의 방법으로 정하고 있는 것은 문제이다.

동법 제104조의5 제3항은 주민 의견 수렴의 방법·절차 등을 일체 대통령령에 위임하고 있는데, 이는 포괄적 위임으로 문제가 있고, 최소한 주민 의견 수렴의 방법에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하여야 할 것이다.

의견 수렴은 원자력발전소의 건설 허가 또는 부지 사전 승인시에 제출되는 방사선 환경 영향 평가서의 작성 전에 행하여진다.

3) 이로써 방사성 폐기물 처분장의 건설과 관련하여서는 3번의 의견 수렴이 행해지는 것으로 되었으나, 곧 방축법이 폐지 또는 개정될 것이 검토되고 있다.





원자력 행정에 대한 주민의 신뢰를 회복하기 위해서도 원자력 행정에 대한 공개와 주민의 참여는 필요하다. 원전 주변 환경 방사능 조사 발표회 모습(울진 원전)

의견 수렴의 주관자는 발전용 원자로 설치자이며, 의견 수렴 사항은 방사선 환경 영향에 한정된다.

원자력발전소의 건설에 있어서 일반 환경 영향과 방사선 환경 영향에 대하여는 주민의 의견 수렴 절차가 인정되게 되었지만, 원자력발전소 자체의 안전성에 대한 의견 수렴 절차는 불비되고 있는 문제가 있다.

### 3. 공청회 제도의 개선 방안

현행법은 공청회의 주관자를 사업자로 하고 있는데, 공청회의 공정성의 측면에서 문제가 있다.

현행법은 공청회가 환경 영향 평가서 작성 전의 의견 수렴 절차로서의 성격을 갖고 있으므로, 환경 영향 평가서를 작성하는 사업자가 공청회를

주관하는 것으로 하고 있는 것 같은데, 공청회가 진정한 행정 절차로서의 의미를 갖기 위하여는 중요한 행정 처분의 전에 공정성이 보장된 공적 기관에 의해 공청회가 주관되어야 할 것이다.

따라서 최소한 원자력 관계 시설의 부지 선정과 건설 허가 전에 사전 의견 청취가 행하여질 필요가 있다.

부지 승인 전에 행하여지는 의견 청취는 부지 선정의 적정성과 원자력 관계 시설의 건설로 인한 일반 환경 영향과 지역의 개발 및 온배수 문제 등을 대상으로 하고, 건설 허가 전에 행하여지는 의견 청취 제도는 원자력의 안전과 방사선 환경 영향을 대상으로 하도록 하여야 할 것이다.

전자의 공청회는 주관 부서가 통상

산업부가 되고, 후자의 경우에는 과학기술처가 될 수 있을 것이다.

현행법상 공술인은 원칙상 관계 주민 또는 관계 주민의 대표자에 한정되고 있다.

원자력 관계 시설의 건설에 관하여 상당수의 주민이 반대하고 있는 경우에는, 공술인은 거의 반대하는 주민으로 될 것이므로 공청회가 본래의 기능을 발휘할 수 없게 되고, 공청회가 사업을 반대하는 성토의 장이 될 우려가 있다.

따라서 사업의 당위성, 환경 오염 피해 감소 방안 및 지원 사업을 제시하는 사업자측과 보다 객관적이고 중립적인 입장에서 의견을 제시할 수 있는 시민 단체 또는 환경 단체의 대표, 환경 전문가, 원자력 전문가 및 지방 자치 단체의 대표가 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

주민만이 공청회에 참여하도록 하는 것은 다음과 같은 관점에서도 타당하지 않다.

즉 원자력 관계 시설의 건설은 지역에 영향을 미치는 사업일 뿐만 아니라 전국가적인 이해 관계를 갖는 문제이다.

따라서 전국가적인 관점에서 의견을 제시할 수 있는 전국민의 대표자도 공청회에 참석하여 의견을 제시할 수 있도록 하여야 할 것이다. ☞

\*이 글은 지난 2월에 열린 97년도 원자력 법학회 춘계 세미나에서 발표된 것을 요약한 것이다.