

원자력과 지방자치

한양대학교 대학원 과학기술정책학과
함철훈 교수

I. 종합소견

오늘날 원자력행정은 과거와는 달리 중앙정부(국가행정)와 지방자치단체(지방행정)와의 협치(거버넌스)의 필요성이 점증하고 있다. 원전의 상업적 이용이 개시된 초기에는 미국을 비롯한 어느 국가이든 중앙정부조차 원자력에 대한 전문성이 부족했기 때문에 원자력행정은 국가의 고유행정으로 수행되는 것이 당연시되었다.

그러나 1979년 TMI 원전사고, 1986년 체르노빌 원전사고 등을 통해 그 직접적 피해가 원전 부지 주민에게 미치게 됨으로써 지역주민 및 지방자치단체는 원전의 건설 및 운영 등 원자력행정에 차츰 개입하기 시작하였고, 특히 2011년 일본의 후쿠시마 원전사고는 원자력행정에 대한 지방자치단체의 관심을 결정적으로 증대시켰다.

통상 원자력행정이 국가고유행정으로 이해되고 있지만, 이것은 논리필연적 귀결이 아니라, 현실적 상황에 따라 국가고유행정으로 취급된 것이라고 판단된다. 그러나 원자력행정의 범위가 확장됨에 따라 원자력행정은 국가고유행정의 영역으로만 취급하기에는 현실적으로 많은 무리가 있기 때문에 앞으로 원자력행정의 범위가 확대될수록 지방자치단체의 원자력행정에의 참여는 더욱 확대될 것으로 판단된다.

원자력행정에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 이해가 상충하는 대립관계라기 보다 국가권력을 분점하면서 중앙과 지방간의 이해를 조절하는 협력관계라 할 수 있다.

다시 말해 지방자치단체는 중앙정부의 원자력정책 수립에 적극 참여하면서 지역주민 사이의 갈등을 조정하고, 지역주민의 민원을 우선적으로 해결하는 등 국가기관으로서의 역할을 수행할 필요가 있다.

현재 지방자치단체가 원자력안전규제 또는 부수적인 행정에 참여하는 경우가 있지만 이들은 모두 국가의 지방행정기관의 지위에서 국가사무를 위임받아 처리하는 형식으로 행하고 있을 뿐이다.

따라서 지역개발과 관련되는 한도 내에서의 부지선정 및 방사선환경영향평가와 같은 환경, 건축에 관한 것들에도 지방자치단체의 참여가 금지되는 것으로 해석해서는 안 된다는 지적은 타당하다.

원자력행정은 국가적 이익의 사무라고 할 수 있으면서도 지방적 이익과 무관하지 않다고 할 수 있다. 지방사무의 일반적 기준이 되는 주민의 복리라는 개념은 주민의 안전과 건강의 증진도 포함하는 넓은 개념으로 이해되어야 하기 때문이다.

지방자치단체는 지역적 이익을 대변하면서도 그의 공적 지위로 인하여 원자력문제에 대하여 보다 이성적으로 접근할 수 있고, 국가적 이익도 고려하는 지위에 설 수 있다.

그러나 아직은 지방자치가 원숙한 단계에 들어서지 못하여 지방의회 의원이나 장이 주민의 의견이나 지방적 이익에 너무 끌리는 경향에 있음을 부인할 수 없으나 원자력행정에 대한 참여는 법적인 보장이 불가피하다고 할 것이다.

II. 개별적 검토소견

1. 원자력 관련시설을 둘러싼 국가와 지방자치단체의 갈등

(1) 원자력발전에 대한 시각

- 신기후 체제와 우리나라 에너지정책 : 제183차 원자력계 조찬 강연
 - 일시 : 2015.12.17.(목)
 - 발표 : 박주현 에너지경제연구원 원장
 - 원전의 온실가스 감축 기여 : 원전 1기(1.5GW) 당 약 700만톤 CO2 감축

(2) 갈등 사례

사 례	주 요 내 용	평 가
경주방폐장	* 유치공모방식, 주민에 대한 올바른 정보제공, 주민투표법 등에 문제점이 지적되고 있으며 , 『중저준위방	* 주민투표법 상 문제점이 무엇인지? * 유치지역지원법은 어떻

	<p>사성폐기물처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법(유치지역지원법)』 역시 앞으로 세워질 방폐장에 대한 모든 가능성을 포섭하기 보다는 이번 유치 확정을 위해 존재하는 법처럼 보이고 있다는 비판</p> <ul style="list-style-type: none"> * 원자력시설 부지를 주민투표로 결정하는 것은 안전성이나 경제성에서 가장 적합한 곳에 원자력시설을 설치하여야 한다는 점에 비추어보면 바람직한 것은 아니지만, 주민투표에 의한 원자력시설 부지의 결정은 주민의 반대와 불신이 심한 경우에 택할 수 있는 교육지책의 방법 	<p>게 보완되어야 하는지?</p> <ul style="list-style-type: none"> * 교육지책을 극복하는 방법은 무엇인지?
삼척 원전(대진원전) 건설 주민투표	<ul style="list-style-type: none"> * 정부(산업부)는 법적 절차를 거쳐 2012년 9월 이곳을 원전 건설 예정구역으로 지정·고시 * 삼척시장은 자체적으로 유치신청 반대에 관한 주민투표 실시. 2014년 10월 9일 투표결과 <ul style="list-style-type: none"> - 투표율 : 67.9% - 찬성 14.4% - 반대 84.9% * 정부의 입장 : ‘원전사무는 국가사무로 주민투표는 아무런 법적 효력이 없으며, 그 결과가 전원개발 예정구역의 지정에 아무런 법적 영향을 주지 않는다’ 는 입장 	<ul style="list-style-type: none"> * 삼척시장의 주민투표 실시는 공직자로서 준법정신에 위배되는 것은 아닌지? 또는 국민의 저항권의 행사로 볼 수 있는 지? * 사업자의 예측가능성을 확보하는 문제 * 정치의 법률적 효력에 대한 영향
영덕 원전(천지원전) 건설 주민투표	<ul style="list-style-type: none"> * 2015년 11월 11, 12일 주민투표를 실시, 전체 3만4432명 중 32.53%인 11,201명 투표 참여로 전체 유권자의 3분의 1에 미달 * 정부의 입장 : 위와 동일 	

(2) 원자력 정책사무

○ 국가사무(행정)와 지방사무(행정)의 구분

- * 국가사무 : 국가 전체의 이익에 관련된 사무, 전국적으로 통일될 필요가 있는 사무 및 지방자치단체가 수행하기 어려운 전국적 규모의 사업이나 고도의 기술적 성격을 갖는 사무(5면)
- * 지방사무 : 법률의 규정에 의해 지방자치단체에 속하는 것으로 규정된 위임사무와 지방자치단체에 고유한 고유사무

○ 원자력에 관한 국가사무(행정)와 지방사무(행정)의 구분

- * 종래 원자력행정은 전적으로 국가행정으로 간주
 - 원자력행정이 고도로 전문적이고 기술적인 분야이며 전국가적 차원에서 통일적으로 행해져야 하는 사무
 - 이러한 견해는 오늘날에도 본질적으로 타당. 다만 원자력시설의 건설이 지역의 개발, 환경, 지역주민의 안전과 복지와 무관하지 않다는 점에서 지방자치단체와의 관련성도 무시할 수 없음(5면).
- * 발전소 주변지역에 관한 법률
 - 발전소 주변지역에 대한 지원사업은 지방자치단체별로 재정능력에 따른 차등이 없이 통일적으로 시행하여야 할 국가사무에 해당
 - 다만 당해 지역의 사정과 지방자치단체가 시행하는 다른 복지시책과 밀접한 관련 하에서 시행할 필요가 있는 점을 고려. 당해 지방자치단체의 장에게 시행을 위임한 기관위임사무에 해당(주 8)
- * 지방자치법 제11조
 - 고도의 기술을 요하는 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 국가사무로 열거.
 - 지역주민의 이익을 대변할 수밖에 없는 지방자치단체는 원자력시설의 설치가 지역에 영향을 미치는 한도 내에서 원자력시설의 설치에 전혀 무관할 수 없음

2. 원자력 관련시설을 둘러싼 국가와 지방자치단체의 갈등

(1) 원전유치신청의 법적 성격

- 산자부는 2012년 9월 14일 전원개발촉진법 제11조 제1항의 규정에 의하여 삼척 원전 건설사업 예정구역을 지정·고시하였다(지식경제부 고시 제2012-217호)(6면).
- 원전 유치신청 사무 : 지방자치단체의 고유사무(7면)

(2) 원전유치신청 철회의 법적 성격

- 철회사무는 유치신청 철회사무가 동전의 양면처럼 신청사무와 동질의 것으로 자치사무라고 보아야 하는 견해
- 유치신청 철회사무는 일단 유치신청이 되어 원전건설 예정구역으로 결정 고시되면 그것은 국가사무로 전환되어 그 뒤 철회하는 경우(유치신청철회사무)는 국가사무로 전환하는 된다는 견해(7면)
- 법적 구속력 : 없음(9면)
 - * 주민투표법상의 주민투표가 이루어진다고 해도 결론은 사실상의 주민투표와 다를 바 없이 정치적 의미를 가짐에 불과
 - * 따라서 중요한 것은 원전 건설예정 구역 지정 고시가 있기 이전부터 지방자치단체의 의사가 충분히 반영되도록 하는 제도적 뒷받침이 중요(9면)

3. 원자력행정과 지방자치단체의 참여

- (1) 원칙 : 원자력행정에 지방자치단체의 거부권 행사는 드물고 참여나 협력 규정(9면)

(2) 외국사례

○ 미 국

- * 연방정부는 원자력시설에 관한 모든 사항에 대하여 배타적인 관할권을 갖는 것이 아니라 원자력발전의 방사성위해로부터의 안전에 관한 규제권한만을 배타적으로 행사
- * 반면 추가적인 발전의 필요성, 발전시설의 형태 및 비용 등 경제적인 측면은 주의 전통적인 권한에 속함(10면~11면)

○ 독 일

- * 원자력규제를 위한 기본적 규정은 원자력법 제22-24조, 특히 제24조에 따라 원자력시설을 가지는 주정부가 원자력발전소의 허인가와 감독을 담당하는 주의 규제당국을 설치
- * 조직의 인사, 재무 등의 책임은 주정부가 행사

○ 프 랑 스

- * 원자력행정은 고도의 정치적, 정책적 성격으로 인하여 기본적으로 국가행정으로 인식. 원자력관계시설의 건설에 관한 모든 결정은 중앙행정기관에 의해 수행
- * 지방자치단체는 직접 원자력규제행정을 수행할 권한이 없음. 다만 부지선정은 통상 지방자치단체의 집행기관 및 기초 및 광역자치단체의 지방의회와 협의를 통해 이루어짐

- * 지방자치단체의 의견은 법적 구속력을 갖지 않지만 사실상으로는 강한 구속력을 가지기 때문에 합의점에 도달하지 못하는 경우에는 대부분의 경우 건설포기(12면)

○ 일 본

- * 기본적으로 원전의 건설, 운영 및 재가동에 지자체가 직접 관여할 수 있는 실정법상의 근거는 없음
- * 다만 원전의 건설과정, 즉 입지점 결정에 있어 당해 도도부현 지사의 건설동의가 하나의 조건으로 되어 있음
- * 원전재가동 여부를 묻는 지방자치단체의 주민투표가 종종 실시된 경우가 있는데, 일본의 주민투표는 자문형 주민투표로 법적 구속력은 없지만, 주민의 의사가 결정되어 나타나므로 정치적 의미의 구속력은 있음(13면)

(3) 우리나라

○ 지방자치단체의 원자력행정 관련법

- * 전원개발촉진법(15면)
- * 방사성폐기물관리법(15면)

○ 지방자치단체의 역할

- * 지방의회 의원이나 지방자치단체의 장은 주민에 의해 선출되기는 하지만 선출된 이후에는 지역 주민 개개인의 사적인 이익을 보장하는 것이 아니라 지역 전체의 이익을 추구하고 국가전체의 행정과 조화를 이루어야 할 임무
- * 문제점
 - 사용후핵연료 공론화위원회에서는 위원으로 원전소재 지역 위원을 포함시켜 의견이 반영되도록 하였다. 다만 실제 운영과정에서 지역추천 위원들이 합리적 판단보다는 자기지역을 우선하는 입장을 취하였다는 문제점이
 - 우리나라의 현실을 보면 아직 지방의회 의원이나 지방자치단체의 장은 독자적으로 업무를 추진하기 보다는 지역주민의 민원에 끌려가는 경우가 많음

○ 주민의견수렴

- * 전원개발촉진법(17면)
- * 원자력안전법(17면)

4. 지방자치단체의 참여와 협력방안

○ 합리적 공청회의 운영

○ 국가 에너지기본계획이나 원자력안전위원회의 위원 구성 등에서부터 지방자치단체의 참여

○ 방재행정 및 손해배상에의 적극 참여

<별 첨>

1. 주민의견 수렴제도

가. 개 요

원전해체 이슈는 자원, 가치, 욕구, 이익, 정보, 시민사회 부분 갈등 등 다양한 갈등의 요소를 가지고 있다. 따라서 원전해체 규제개발에 있어 갈등을 이해하고 국민적 수용성을 확보할 방안을 마련할 필요가 있다. 특히 공공갈등의 경우 정부의 사업 추진 방법에 대한 불신, 불투명한 정보 공개, 갈등 조정 기구로서의 정부의 역할 및 신뢰 부재 등이 복합적으로 작용한다. 원자력 해체관련 갈등 또한 주민의 이해관계와 안전 문제가 얽힌 만큼 투명한 의사 결정 과정 공개로 공공 갈등을 해결하는 갈등 관리의 중요성이 대두되는 바이다.

나. 외국의 갈등관리제도 및 기관

(1) 미 국

우리보다 갈등관리가 활성화된 선진국의 갈등관리 현황을 간략하게 살펴보면, 미국의 경우, 「행정분쟁해결법」(the Administrative Dispute Resolution Act of 1996)과 「협상에 의한 규칙제정법」(the Negotiated Rulemaking Act of 1996)에 근거하여 다음과 같은 갈등관리 제도와 기관을 운영하고 있다.

- 대안적 분쟁해결 실무그룹(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)
- 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center; CPRC) : 미국 농림부와 환경보호청의 ADR을 이용한 갈등관리 기구
- 연방 환경 분쟁 예방 및 해결 지원기관인 미국환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution)
- 연방조정알선청
- 지역사회 갈등해결센터(Community Dispute Resolution Center) 등

이와 같은 여러 갈등관리 제도와 기관의 역할은 대안적 갈등 해결에 관한 교육훈련과 조정과 화해, 중재서비스를 제공을 기본으로 하고 있다.

(2) 독 일

독일은 건설상세계획을 수립할 때 형량원칙(Abwagungsgebot)에 따라 다양한 이해관계를 사전에 조정해 갈등을 예방하도록 규정한다. 또한 계획확정절차에 따라 지역적으로 큰 의미를 갖는 대규모 계획수립 시 계획확정에 필요한 정보를 공개 및 공유하고 이의사항이 제기될 경우 제한 없이 논의를 진행하는 행정절차를 통해 갈등을 예방하는 제도 (연방건설법

제3조는 2단계의 주민참여 절차를 규정)를 갖추고 있다.

(3) 프랑스

프랑스는 공론화위원회(CNDP)를 이용하여 정책의 결정과정에 주민참여와 토론을 적극적으로 활용해 갈등을 사전에 예방한다. 또한 공화국조정처(MR)는 제도적인 조정기구이자 대안적 분쟁해결 기구로서 프랑스 정부와 국민 사이의 관계를 개선하고 우호적인 타결안을 제공하는 역할을 한다. 이처럼 위 국가들의 갈등관리에서의 공통점은 필요한 정보의 제공과 효과적인 의사소통, 주민참여를 제도화 하는데 있다.

2. 외국의 원전 주민의견 수렴제도

가. 미국

원자력규제위원회(NRC)의 대중참여(public involvement)와 투명성은 개방, 책임, 접근가능한 정부에 초점을 맞춘 미국의 열린 정부사업(Open Government Initiative)에 대한 역할이기도 하다. 특히 원자력시설 해체 활동 중에서도 대중의 참여(public involvement)를 가장 강력하고 공정한 원자력 해체 규제의 초석으로 여긴다. 대중은 특정 회의를 관찰하거나 참석할 뿐만 아니라 해체과정과 제안된 규제에 의견을 제시하도록 요구된다.

NRC의 각각의 규제 절차에서 대중의 참여는 NUREG/BR-0215에 의해 규정된다. 대중은 공개위원회 회의, 자문위원회 회의, 공청회 및 직원회의(주로 기술적 회의)를 포함한 다양한 public meeting을 통해 NRC의 최신 규제활동을 파악할 수 있다. 규칙제정 과정에서 대중은 NRC 규제의 발전과 변화 혹은 폐지를 위한 청원을 할 수 있지만, 주로 NRC 기술 직원에 의해 개시되며, 모든 규칙제정은 대중에게 의견을 제시할 기회를 최소 한번 이상 제공한다.

경우에 따라서는 NRC가 상정된 규칙 초안 이전에 미팅이나 워크숍을 개최하기도 함. 이런 식으로 대중은 규칙제정 과정 초기에 관심사를 표명할 수 있고, 규제에서 다룰 중요한 사항을 확인할 수 있다. 상정된 규칙을 제정시키기에 앞서 여론을 수렴하고 특정 이슈에 대한 설명을 제공하기 위해 NRC는 대중에게 “Advance Notice of Proposed Rulemaking in the Federal Register”를 발간하기도 한다.

상정된 규칙이 제정되면, 여론 수렴을 위해 연방 관보(Federal Register)에 게시됨. 이 공지에는 질의응답을 할 NRC 담당자 연락처가 기재되어 있고, NRC는 상정된 규칙에 대해 토론하고 상정 배경을 설명하거나 추후의 여론을 받아들이기 위해 회의나 워크숍을 개최할 수 있다. 여기서의 여론은 상정된 규칙처럼 최종 규칙 요인으로 다시 연방 관보에 게시한다.

특히 원자력 해체 과정에서 시민은 공청회 등의 형태로 정책과정에 참여할 수 있다. 라이선스 종료 규정(10.C.F.R. 50.82)에 따라 라이선스 보유자는 허가종료계획(LTP)을 제출 후 정지 후 해체활동 보고서(PSDAR)를 제출하면, NRC는 각 서류의 수신 후 시설의 주변에서 public meeting을 개최한다. 이는 시설주변 지역에서 허가소지자의 해체계획에 관한 논의를 위함이다.

“사업종료를 위한 방사선 기준(10.C.F.R.Part20, Subpart E)”에서는 해체과정에서 대중

에 대한 공지 및 참여기회제공 규정한다. NRC가 허가 소지자로부터 허가종료계획(LTP) 혹은 해체계획(DP)을 접수한 경우 또는 허가종료기준에 근거한 부지개방제안을 접수한 경우, 해당 지방 및 주 정부, 환경보호청(EPA) 등에 통지하고 연방관보 및 포럼(지방신문, 서신 등) 게재를 통하여 지역주민에게 공지하여 의견을 수렴해야 함을 명시한다. 대중의 참여 유형과 예는 다음과 같다.

(1) 공청회(hearing, 10.C.F.R. 2.104)

NRC는 원자로, 핵 물질 및 핵 물질 시설의 허가에 관련된 분쟁 문제에 대한 공청회를 실시한다. 공청회는 어떤 조치를 취하는데 있어 위반이 되는 NRC규정이나 직원 지시에 대한 민사 처벌에 이의를 제기 할 수 있다.

(2) 청원(petition, 10.C.F.R. 2 Subject B)

NRC의 권한권 내에서 규정을 위반한 사업자나 기타 개인에 대해 NRC 면허 제재 조치를 부여하는 과정을 ‘집행’ (enforcement)이라고 한다. 집행조치는 주로 NRC직원에게 의해 이루어 지지만, 대중 누구나 잠재적 건강과 안전문제를 청원을 통해 NRC에 제기할 수 있다.

(3) 의견제기(Allegations)

NRC 검토가 (시민의)정체성 보호의 정도를 감당한다고 주장할 때 잠재적인 안전문제를 제기하는 과정도 있다.

(4) 자문위원회 회의(10.C.F.R. part 7.12)

자문위원회는 장애인을 포함해 대중이 접근가능한 곳에서 회의를 개최해야한다. 자문위원 위원, 위원회 또는 기관 직원, 관심 있는 대중을 수용하는 곳이어야 한다. 이처럼 원자력발전소(사업자)가 해체단계에서 사업자가 해체 승인신청 및 변경허가신청을 하고 그 조치에 대한 주민의견을 수렴한다

기술한 바와 같이 미국은 사업자(허가소지자)가 라이선스 종료 계획(LTP)을 신청 시 영구 정지 후 해체활동보고서(PSDAR) 등을 NRC에 제출하면, NRC는 시설의 주변에서 공청회를 개최한다.

즉 대중은 사업자(허가소지자)가 PSDAR, LTP, DP, 또는 기타 라이선스 개정 요청을 제출할 때마다 의견을 제공 할 기회를 가지는 것이다. NRC는 공청회에 대한 내용을 홈페이지에 기재하고 있다(표 20 참조). 또한 대중의 의견을 반영해 허가종료계획서(License Termination Plan)를 수정한 사례도 있다. 미국 메인 주에 위치한 Maine Yankee는 1972년 상용운전을 개시 후 1996년 핵연료봉 누출 등의 문제로 최종 정지하였다.

나. 영국

(1) 원자력발전소 인·허가 관련 공청회

영국의 원자력발전소 인·허가 관련 공청회는 발전사업의 소재 지역에 따라 각 장관(잉글랜드/웨일즈 지역: 통산부 장관, 스코틀랜드 지역: 스코틀랜드 장관, 북아일랜드 지역: 북아일랜드 장관)이 결정하여 개최한다. 영국은 원자력발전사업과 관련한 공청회로 예비공청회(Pre-inquiry Meeting)와 일반공청회로 구분하여 개최한다.

예비공청회는 공청회를 신속하고 효율적으로 수행하기 위해 필요한 사항들을 미리 고려하여 공청회 이전에 예비로 개최하는 회의이다. 이에 비해 일반공청회는 담당 장관이 관련 사안의 접수일로부터 22주 이내에 혹은 예비공청회 종료 후 8주 이내에 공청회 개최일자를 결정하고, 개최일로부터 최대 28일 이전에 공청회 참석 대상자에게 관련 내용을 통보하여야 한다. 해당 사업자는 언론 매체 및 해당 지역 내 게시를 통하여 일반 대중이 쉽게 볼 수 있도록 하여야 한다.

일반공청회를 담당하는 담당 장관은 공청회를 주재하는 주재자(inspector)와 원만한 회의 진행을 위해 평가관(assessor)을 임명한다. 주재자는 필요시 예비공청회를 개최할 수 있으며, 개최 14일 전까지 참석대상자에게 사전 통보한다. 공청회의 주재자는 공청회 참석 대상을 제한할 수 있으며, 회의진행에 방해되는 자의 퇴장을 명할 수 있다.

(2) 지역연락제도(Local Liaison Arrangement)

영국의 원자력발전 사업자는 시설 주변지역의 주민과 협의하기 위하여 지역연락제도를 운영하고 있다. 여기에는 대표적으로 지역연락위원회(LLC: Local Liaison Committee)와 비상계획소위원회(Emergency Planning Sub-committee)라는 2개의 조직이 있다.

지역연락위원회는 시설운영자(사업자)와 지역사회간에 공식적인 의사소통을 제공하는 것을 주목적으로 하고 있으며, 토론회(Forum) 형태의 회합을 최소한 년 1회 개최한다. 통상적으로 원자력 시설 부지에서의 활동에 관한 정보를 공유하며, 시설부지 외곽경계의 방사능 환경감시 결과를 보고받는다. 또한 규제기관인 보건안전집행부(HSE)는 정례적으로 원자력시설에 대한 규제검사 결과를 지역연락위원회에 보고하고 있다. LLC는 원자력시설 운영조직의 경영층에서 주관하며 지역의 공익을 대표하는 다수의 위원으로 구성된다.

비상계획소위원회(Emergency Planning Sub-committee)는 시설운영자와 지방정부기관, 특정 부지에서의 비상계획 임무가 부여된 비상조직 및 기구간에 의사소통을 제고하고 있다. 특히 비상계획의 상세한 내용이나 소외비상계획의 광범위한 내용에 대한 논의, 이 계획에 LLC에서 제기된 질의에 대한 답변을 위한 토론회를 개최하고 있다. 회의의 주관은 지방제도에 따라서 원자력발전사업자 경영층이나 지방정부 비상계획 담당관 또는 지방의회 의원이 수행한다.

(3) 이해 당사자 및 공공참여(Public and Stakeholder Engagement) 프로그램

영국 정부는 1997년 컴브리아주 Sellafield 지역에 방사성폐기물 처분장을 설치하려고 했던 계획이 주민과 환경단체 등의 반대로 무산됨에 따라 방폐장 부지 선정에 있어 공공참여

의 중요성을 인식하고 이를 강조하기 시작하였다.

이러한 문제의식의 일환으로 영국 정부는 1999년에 방사성폐기물 관리 정책을 주제로 합의 회의를 개최하였고 이어서 2003년 11월에는 ‘방사성폐기물 관리위원회’ (CORWM: Committee of Radioactive Waste Management)를 설립하고 방사성폐기물의 장기적이고 안전한 관리를 위한 방안들을 검토하여 정부에 권고하도록 하였다.

CORWM은 2004년 4월부터 2006년 12월까지 3년에 걸쳐 방폐장 문제에 대한 사회적 공론화와 협의 과정을 주도하게 된다. 이러한 작업 수행의 일환으로 CORWM은 현재 ‘이해 당사자 및 공공참여’ 프로그램을 만들어 실행하고 있다. 이 프로그램은 공개성, 대표성, 사회적 학습, 투명성, 형평성, 효율성의 가치를 기본 원칙으로 하고 있으며 on-line과 off-line에서 동시에 진행된다. 프로그램의 주요 참여자로는 전문가, 이해 당사자, 지역 주민, 일반 시민 등으로 구성되어 있다.

이들은 국가 이해 당사자 포럼(National Stakeholder Forum), 원자력 지역 포럼(Nuclear Communities Forum), 광역 시민 포럼(Regional Citizen Forum), 자발적 시민 포럼(Voluntary Forum), 포커스 그룹(Focus Group) 등의 다양한 프로그램에 참여하여 방폐장 정책과 관련된 심도 있는 논의를 해 나가고 있다.

(4) 영국 핵연료공사(BNFL)의 주민참여 노력

1971년에 설립된 영국 핵연료공사인 BNFL은 전 세계 16개국에 걸쳐 원자력사업을 운영(전 세계 원자력발전소 시장의 12% 점유)하고 있다. BNFL의 기업운영 목적은 경제적 이익을 추구하는 것뿐만 아니라 환경친화적인 전력생산을 통해 이익을 증진시키며, BNFL의 행위로 발생한 모든 것들에 대한 책임을 지는 것이다.

이를 위해 BNFL은 국가, 지방, 지역의 모든 곳에서 교육서비스를 제공하고, 지역개발 및 투자에 노력하고, 사회공헌을 위한 철저한 사원 교육을 실시함은 물론 지역 주민 혹은 지역공동체에 지속적인 지원을 통하여 경제적 발전을 주도하고 있다.

또한 사원과 지역 주민들의 건강과 안전을 생활화하기 위해 환경, 안전분야에 지속적인 투자를 하고, 공동체 경제 복지 기금, 건강기금, 교육기금 등 각종 기금을 통하여 지역사회의 복지사각지대를 커버하며 지역공동체 삶의 질을 높이고 회사 작업장의 수준을 증진시키기 위해 사원들 중 지역공동체를 위해 봉사를 하거나 서비스를 제공한 이들을 위해 ‘지역공동체 서비스상’을 제정하여 수여하고 있다.

다. 프랑스

(1) 원자력 관련 고위 정책결정위원회에서의 주민참여

(가) 과학기술평가국회사무소(POASTO: Parliamentary Office for Assessment of Scientific & Technological Options) 주관 공청회 제도

POASTO는 국회내 하부조직으로 원자력시설의 안전성 감독을 국회 차원에서 위임받아 수행한다. 즉 POASTO는 원자력 시설의 안전성에 대해 정부를 감독하는 기관으로서 원자력과 관련된 기술적 현안 문제점 뿐만 아니라 원자력에 대한 정치·사회적 현안 사항에도 관여한다.

특히 주요 현안에 대해 공청회를 개최할 수 있다. 공청회에서 주어진 논제에 대하여 모든 이해 당사자가 의견을 제시하게 하며, 공청회에 언론이 참여하는 것이 관례이다. 공청회의는 공개토론으로 진행하며 회의록은 국회에 보고된다. POASTO는 주민에 대한 정보제공과 의사결정과정의 투명성 측면에서 매우 중요한 역할을 하고 있다.

(나) 원자력 안전 및 정보고등평의회(CSSIN: High Council for Nuclear Safety & Information)

CSSIN은 환경성 장관과 산업성 장관에게 원자력 시설의 안전성과 관련한 문제점 및 이와 관련된 일반시민과 언론의 여론에 관하여 자문을 제공하기 위해 설립되었다. 위원들은 환경성 장관과 산업성 장관이 임명하며, 위원은 국회의원, 과학기술계 인사, 경제사회 분야의 유명인사 등 각계의 저명한 인사들로 구성된다. 특별한 현안에 대한 조사 업무는 실무 작업팀이나 외부 전문가에게 위탁한다.

(2) 원자력안전 규제기관 차원의 주민참여

(가) 원자력안전청(ASN: Autorité de sûreté nucléaire)

원자력안전청은 1973년 산업성 산하의 규제담당 부서인 “Nuclear Installation Safety”가 설립되면서 시작되었으며, 1991년 환경성과 산업성 2개 부처에 보고를 하는 부서로 변경되었고, 1997년에는 방사성물질의 수송까지 그 업무영역이 확장되었다. 그리고 2002년에는 방사능방호영역까지 업무범위가 확장됨에 따라 산업성, 환경성, 보건성 3개 부처에 보고를 하게 되었다.

그 후 「원자력에 관한 투명성 및 안전성에 관한 2006년 6월 13일의 법률」(Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la séduiré en matière nucléaire)(이하 “원자력안전투명화법 또는 TSN법”이라 한다)의 제정에 따라 원자력의 안전성 및 투명성 강화를 위해 ASN을 정부조직으로 개편하였다.

ASN은 독립행정기관으로서 원자력안전 및 방사선방호의 감독 및 해당 분야의 공중에 대한 정보제공을 담당하도록 되어 있다(TSN법 제4조). ASN의 주된 역할은 일반규제문서와 주요 개별결정에 대한 의견을 정부에 제시함과 동시에 규제문서를 기초하고, 기술적 결정을 내림으로써, 규제상의 과제를 명확히 하고 있다.

또한 ASN은 정부가 직접 교부하는 원자력시설 인허가 또는 폐지조치 등 주요한 경우를 제외하고는 모든 개별 인허가를 발급하고 있다. 최근 원자력 안전과 관련한 정보수요가 증대하고 있고 언론의 관심도 확장일로에 있어 ASN은 이러한 요구에 부응하기 위해서 정기적인 정보 교환을 근간으로 하는 실천 방안을 수립하고 있다.

대표적인 것으로 간행물을 들 수 있는데, ‘Controle’라는 격월간 리뷰 잡지, 프랑스 원자력 안전 연차보고서, ‘MAGNUC’라는 telematic magazine을 제공하고 있으며, 인터넷 홈페이지

(WWW.asa.gouv.fr)를 통해 일반 시민들이 원자력 안전 정보의 기초와 최근의 전개과정을 충분히 자유롭게 접근할 수 있도록 하고 있다.

나아가 ASN은 전국적인 수준이나 지역적인 수준에서 보도자료를 제공하고 정기적으로 언론과의 만남을 조직화하여 특별한 상황이 있을 때에는 즉각적인 기자회견을 자청하기도 한다. 또한 ASN은 언론과의 접촉을 넘어서서 지역정보위원회(CLI)를 원자력 시설 주변지역에 살고 있는 주민을 중심으로 구성하고 있으며, 이들에게 적절한 정보를 제공하고 시설의 안전성에 대한 견해를 교환한다.

(나) 지역정보위원회

지역정보위원회(CLI: Commission Locale d'Information)는 원자력안전·투명화법(TSN법)에 의해 법인격이 인정되어 활동내용 및 책무 등이 명시되었다. CLI는 원자력안전과 방사선방호에 관한 조사, 정보제공 및 평가를 행하고 사업자, 지방공공단체 및 지역주민과의 논의의 장을 펼치는 것을 목적으로 하고 있으며 그 운영규칙은 “기본원자력시설에 관한 지역정보위원회에 관한 시행령(2008-251호)”에 규정되어 있다. CLI는 BNI가 설치허가의 신청대상이 된 시점에서 해당 BNI의 설치 도의회의장의 결정에 따라 설치할 수 있으며 2010년 말 현재 36개의 CLI가 설치되어 있다.

위원은 도선출 국회의원 및 도의회, 시읍면의회, 콤문그룹의 심의회, 주의회, 환경보호단체, 경제단체, 노동조합, 의료전문가의 각대표자, 학자로 구성되며 위원장은 도의회의장 또는 동 의회의장이 지명하는 도의회의원이 맡는다. 또한 ASN과 운전자의 대표자도 의회에 출석할 수 있으나 의결권을 갖지 않는다. 법 제22조 V에 의해 CLI 및 관계기관은 다음과 같은 임무를 가진다.

- i) CLI는 역학적 연구를 포함한 조사, 측정, 분석을 전문가에게 맡길 수 있다.
- ii) CLIS는 운전자에게 질문 가능하며 운전자는 수령 후 8일 이내에 회답해야 한다.
- iii) 운전자, ASN 및 관계부처는 CLI의 임무달성에 필요한 모든 서류 및 정보를 CLI에 제공해야 한다.
- iv) 운전자는 법 제54조에서 규정하는 사고, 사태에 대해 CLI에 이를 신속히 전달해야 한다.
- v) ASN과 담당장관은 BNI의 경계선에 관한 모든 계획에 대해 CLI에 자문할 수 있다. 청문절차가 필요한 계획에 대해서는 자문이 의무화된다.
- vi) CLIS는 부지 안전에 관한 모든 문제를 ASN 및 담당장관에게 요구할 수 있다.
- vii) CLIS는 부지위생, 안전, 노동위원회가 지명하는 대표자를 청문할 수 있다.

(다) 안전규제에 대한 지역주민의 참여

우선 지역관여에 대해 TSN법 및 안전감독시행령에서는 청문절차에의 참가 기회와 함께 설치허가와 운전정지에 관한 지자체와 CLI 의견진술의 기회가 확보되어 있다. 또한 CLI는 원자력안전에 관해 ASN에 모든 질문을 하고 8일 이내에 회답을 받을 수 있도록 되어있는 등 감시기능을 발휘하기 위한 제도도 만들어져 있다. 관계기관으로부터 CLI에의 정보제공에 대

해서도 “CLI의 임무달성에 필요한 모든 문서 및 정보”가 제공된다(TSN법 제22조 V).

결국 공개토론, 청문절차, 의견진술과 ASN에의 질문이라는 권한, 절차는 주민참여와 안전규제의 투명성 확보라는 점에서 상당히 중요하며 지자체와 CLI가 시설의 설치, 운전을 직접 좌우할 수는 없다. 안전규제면에서도 “의견의 일치라는 의미에서 합의를 도모하지 않고 의견을 듣는 것, 정보공유, 절차적 공정성”을 중시하는 프랑스의 의사결정 패턴을 볼 수 있다.

표 21. 우리나라와 프랑스의 주민의견수렴제도 비교

구 분	원자력안전법	TSN Act
원자력 안전에 관한 원칙	원자력 안전에 대한 국제기준 준수나 국내법적 원칙에 대한 규정 전무	원자력 안보 및 안전에 관한 기본 원칙 명시적으로 규정
독립기구 설치에 대한 규정	원자력안전위원회의 설치, 운영원칙, 역할 등을 규정<원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률>	원자력안전청(ANS)의 설치 및 권한과 책임 등을 규정
독립기구의 운영원칙	운영원칙 : 독립성, 공정성	4대 가치 : 권한, 독립성, 엄중성, 투명성 활동 원칙 : 효과성, 공정성, 합법성, 신뢰성
독립기구와 하부기관의 관계	원자력안전위원회가 필요하다고 인정하는 경우 업무에 관한 보고, 서류 제출 요구, 특별히 필요한 경우 일정 검사 임무 부여. 즉, 특별한 경우에만 검사권 행사 허용	원자력안전청이 감독관 임명 : 원자력 안전과 방사선 방호 관련 업무 수행 및 원칙과 기준 준수 여부 감시 권한 부여. 즉, 폭넓은 감시 감독권 인정
정보 공개 책임	정보 공개에 대한 규정 전무. 원자력안전위원회의 의결로 연차보고서 공표 유보 가능	원자력 안전 및 방사선 방호에 대한 절차와 감시 결과를 국가가 국민에게 알려야 할 책임을 명시. 연차보고서 공개 의무 규정
원전주변 지역에 대한 배려	원전주변 지역에 대한 정보공개기구 설치 근거 전무	지역정보위원회의 설치 의무화 : 원자력 활동으로 미치는 영향을 지역주민과 국민에게 공개
정보 공개와 투명성 확보	원자력안전 정책성명 *과학기술처장관(1994)	원자력 안보의 투명성과 정보공개를 위한 고등위원회 설치의무 규정

출전 : 조성경(2013), 원자력안전관련 정보공개 및 주민의견수렴 제도에 대한 개 선방안 연구

라. 일본

(1) 원자력규제위원회의 주민의견 수렴제도

일본의 원자력규제위원회(NRC: Nuclear Regulatory Commission)는 위원회 활동 및 의결사항에 대한 정보공개와 일반국민과의 대화를 촉진하기 위한 활동을 수행한다. 우선 원자력규제위원회는 지침이나 보고서의 작성에 있어서 국민이나 주민으로부터 의견을 모집하고 있으며, 접수된 의견을 검토하여 지침 등에 반영한다. 1998년에는 “원자력안전위원회(현 원자력규제위원회)에 있어서 정보공개 등의 추진에 대한 내부 방침”을 정하여 공표한 바 있다.

나아가 원자력규제위원회는 원자력의 안전을 확보하기 위하여 사회적 감시기능의 일환으로 「원자로등규제법」에 따라 원자력사업자의 종업원으로부터 신고를 접수한다. 접수한 신고내용에 대해서는 조사를 실시하고, 조사결과에 대해서는 신고자의 보호를 전제로 공개하고 있다. 또한 1981년 이후 매년 일본에서의 원자력 안전 확보의 여러 활동 사항을 종합하는 원자력 안전 백서를 간행하여 공표하고 있으며, 원자력 안전 광장(safety & dialog)을 부정기적으로 간행하여 일반 국민에게 원자력규제위원회의 활동이나 원자력 안전을 알리고 있다. 그리고 원자력규제위원회에서 개최되는 모든 회의의 자료 및 의사록을 원자력공개자료센터와 홈페이지를 통해 공개하고 있다. 이 외에도 원자력규제위원회는 국민의 의견이나 질문을 접수하는 “의견·질문 창구”를 개설하고 있으며, FAX, 우편, E-mail로 접수된 의견이나 질문에 대해서 회답을 작성하고 홈페이지에 공표하고 있다. 아울러 전국 각지에서 원자력 안전 등을 위한 심포지움 등을 개최하고 있다.

(2) 환경영향평가에서의 주민참여

일본은 원자력발전소 건설계획단계에서 실시되는 환경영향평가(EIS: Environmental Impact Assessment) 시행과정에서 지자체 및 해당 지역주민의 의견을 수렴하여 반영하는 제도가 있다. 이 경우 원자력 사업자는 건설계획, EIS 항목 조사방법 등이 기재된 환경영향평가방법서를 준비하여 원자력규제위원회와 지자체에 제출한다.

원자력규제위원회는 지자체, 주민 및 사업자의 의견 검토와 함께 방법서를 심사하고, 사업자에게 수정사항을 권고한다. 이 때 사업자는 수정된 방법서에 따라 환경영향조사를 실시하고, EIS 보고서 초안을 작성하여 주민의 의견을 구한 후 원자력규제위원회에 심사를 의뢰한다. 원자력규제위원회는 해당 지역의 지자체 의견과 환경성의 검토 등을 참조하여 EIS 보고서를 확정하거나 변경사항을 사업자에게 지시한다. 사업자는 최종 EIS 보고서를 지자체에 배포하고 주민공람을 실시한다.

(3) 인·허가 관련 공청회

일본은 원자력시설의 허가와 관련하여 청문이나 공청회에 관한 규정은 없다. 「원자력기본법」 제2조는 원자력의 연구, 개발 및 이용에 있어서 민주적 운영의 원칙과 공개의 원칙을 선언하고 있으나 이 규정은 어디까지나 일반적 선언적 규정에 불과할 뿐 공청회의 근거로 볼 수는 없다. 그러나 현재 경제산업성 및 원자력규제위원회에 의한 공청회가 2단계에 걸쳐 행해지는 것이 관행화되고 있다.

제1차 공청회는 1979년부터 행해지고 있으며 원전의 부지선정단계에서 주무관청(당시 통상산업성)이 주최하여 개최된다.

제2차 공청회는 1983년부터 행해지고 있으며 원전허가에 관한 공청회는 원자력안전위원회(현 원자력규제위원회)가 주최한다. 이 공청회는 “원자로의 설치에 관한 공청회개최요령 및 동 실시규칙”에서 정해지고 있다.

(가) 원전부지 선정과 관련한 공청회

과거 원전부지 선정과 관련한 공청회는 통산성(현 경제산업성)이 주관하였다. 이 공청회는 지방자치단체의 장과 협력하여 가능한 한 원전부지 예정지에서 개최되었다. 공청회의 개최는 미리 주민들에게 공시된다.

이 공청회의 목적은 원전의 부지선정단계에서 주무관청이 주민들의 의견을 청취하고 원자력사업자의 계획을 주민들이 직접 들을 수 있게 함으로써 원전부지의 확보를 도모함에 있다. 공청회는 사전에 의견진술을 신청한 주민들에게만 의견진술의 기회가 주어진다.

(나) 원전건설허가와 관련된 공청회

공청회는 개최일 60일 전에 공시된다. 원자력사업자가 제출한 원자로 설치허가 신청 자료는 지정장소에 공람된다. 공청회는 원칙적으로 공개된다. 의견진술자는 원칙상 이해관계인 즉 원자로가 설치되는 기초자치단체 및 인접한 기초자치단체 주민의 의견진술신청을 받아 원자력규제위원회에 의해 결정된다.

주민의 의견진술 신청시에는 의견요지를 제출하여야 한다. 원자력규제위원회는 원자력사업자에게 설명기회를 부여할 수 있다. 전문적 사항에 관하여 전문가의 참여가 허용된다. 공청회의 진행은 원자력규제위원회가 지정하는 원자력위원이 주재한다. 의견진술자의 발언시간은 15분으로 제한되며 서류로 제출하면 후에 공람된다. 공청회의 개최나 운영이 곤란하다고 판단될 경우에는 서면에 의한 의견제출만으로 공청회를 종료할 수 있다.

(4) 주민투표

원전 건설에 관한 주민투표제는 기초자치단체의 조례를 통하여 도입되고 있다. 원전의 건설에 관한 주민투표는 원자력사업자로부터 원전의 설치와 관련한 신청이 있을 때 실시된다. 투표권은 투표고시일 현재 선거인명부에 등재된 주민에게만 부여된다. 지방자치단체의 장은 투표결과를 고시하고 지의의회 의장에게 통보하며 원자력사업자의 신청에 회답할 경우 유효투표수의 과반수 이상을 점하는 찬반의사를 존중하도록 규정되어 있다.

(5) 폐지조치 단계

발전용원자로 설치자는 발전용원자로를 폐지하려고 할 때에 당해 발전용원자로시설의 해체, 보유한 핵연료물질의 양도, 핵연료물질에 의한 오염의 제거, 핵연료물질에 의해 오염된 물건의 양도 기타 원자력규제위원회규칙에서 정한 조치(이를 “폐지조치”라고 한다)를 강

구하여야 한다. 이를 위해 사전에 당해 폐지조치에 관한 계획을 작성하고 원자력규제위원회의 인가를 받아야 한다(원자로등규제법 제43조의3의32).

이때 원자력규제위원회는 폐지조치계획이 원자력규제위원회규칙에서 정한 기준에 적합한지를 심사하고 인가를 하게 된다. 또한, 폐지조치계획을 준수하지 않고 폐지조치를 강구한 발전용원자로 설치자에 대해 재해를 방지하기 위해 필요한 조치를 명할 수 있다.

폐지조치가 종료된 때에는 그 결과가 규칙에서 정한 기준에 적합한지 여부를 확인받아야 하고, 확인을 받은 후에는 당해 원자로의 허가의 효력은 상실된다. 물론, 폐지조치중이라고 하여도 완료되기 전에는 운전단계에서와 마찬가지로 보안규정의 인가, 보안검사, 시설정기검사 등의 규제를 받는다. 또한 원자로폐지 및 해체의 경우에도 원자로 건설, 운영의 경우와 같이 주민의견을 수렴하여야 한다.

3. 우리나라의 원전 주민의견 수렴제도

가. 주민참여의 의의

오늘날 대규모 국가사업 등 형성적 행정활동의 비중이 증가함에 따라 행정결정과정에서 이해관계인이나 주민의 의사를 폭 넓게 반영할 필요가 있다는 것에 대해서는 이론이 없다. 이에 따라 우리나라도 종래의 행정과정에서의 행정절차적정화론에서 벗어나 현대 행정에 대한 적절하고 유효한 법적 통제를 위한 다양한 참여론이 전개되고 있다.

특히 지방자치의 실시와 함께 주민참여에 대한 다각적인 논의가 전개되고 있다. 그러나 행정실체에 있어 주민참여에 대한 인식이 어느 정도 새로워지고 있음에도 주민참여에 대한 체계적인 제도화나 통일된 이론의 정립을 보지 못하고 있을 뿐만 아니라 주민참여의 용어가 매우 다양한 분야에서 사용되면서 사람마다 그 의미가 다를 정도로 다양한 의미로 사용되고 있다. 이에 따라 주민참여의 개념과 범주에 대해서조차 일치된 견해에 도달하지 못하고 있는 실정이다.

원자력발전에 있어서 「원자력안전법」상 주민참여권이 인정되는 절차단계는 발전용원자로 및 관계시설을 건설하려는 건설허가와 운영허가 전, 해체승인, 방사성폐기물관리시설등의 건설·운영허가 전에 행해지는 방사선환경영향평가단계이다. 원자력발전소의 설치절차에 주민의 참여권이 인정된 것은 일반적인 행정절차에의 국민의 참가의 확대경향에도 기인하는 것이기는 하지만, 원자력발전소의 위험성에 대한 인식과 깊은 연관을 맺고 있다.

그동안 주민의견수렴제도가 파행적으로 운영되어 제도본래의 기능이 달성되지 못하였을 뿐만 아니라 불완전한 주민의견수렴이 국민의 불신과 사업자, 행정청 및 주민사이의 반목을 증폭시키는 결과를 가져왔기 때문에, 1996년 12월 30일 구 원자력법 개정 법률은 ‘주민의 의견수렴’을 규정하는 제104조의5를 신설하였고, 2011년 7월 25일 제정된 「원자력안전법」은 제103조에서 이를 엄격히 규율하고 있다.

결국 주민의 의견수렴제도가 1996년 말에 와서야 비로소 인정된 것인데, 그동안 정부가 얼마나 일방적·편의적으로 원자력행정을 수행해 왔나를 여실히 알 수 있다. 이러한 이해관

계 있는 주변 주민의 배제가 지금에 와서 원자력에 대한 심리적·행동적 배타행위로 나타나고 있다. 의견을 제출할 수 있는 자는 관계국가행정기관과 관계(주관 및 관할)시장·군수·구청장 그리고 관계주민이다.

나. 우리나라의 주민의견 수렴제도

(1) 개요

「원자력안전법」상 발전용 원자로의 건설·운영 허가, 해체 승인, 방사성폐기물관리시설 등의 건설·운영 허가 전에 방사선환경영향평가를 받아야 하는바, 「원자력안전법」 제103조 제1항은 주민들에게 방사선환경영향평가서초안을 공람하게 하거나 공청회를 통해 주민의견을 수렴하도록 규정하고 있다.

한편 의견수렴의 주관자는 발전용 원자로의 설치자(사업자)이다. 의견을 제출할 수 있는 자는 ‘위원회가 정하는 범위의 주민’ 이다(법 제103조 제1항). 그러나 「원자력안전법」이 의견수렴의 주관자를 사업자로 하고 있는 것은 객관성과 공정성 측면에서 중대한 문제를 야기하므로 사업자가 아닌 제3자로 하여 객관성을 확보할 필요가 있다.

주민의 의견수렴신청자(즉, 사업자)는 주민의 의견을 수렴하고자 할 때에는 원자력안전위원회가 정하는 범위의 주민의 의견을 수렴하고 이를 방사선환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 주민의견수렴 대상지역을 관할하는 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있으면 공청회 등을 개최하여야 한다.

또한 「원자력안전법」 제28조(발전용원자로 및 관계시설의 해체)제1항에 따라 승인을 받으려는 자가 제28조 제2항에 규정한 해체계획서를 작성할 때 제28조 제3항에 따른 해체계획서 초안을 공람하게 하거나 공청회 등을 개최하여 위원회가 정하는 범위의 주민의 의견을 수렴하고 이를 해체계획서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 주민의견수렴 대상지역을 관할하는 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있으면 공청회 등을 개최하여야 한다.

아울러 신청자 또는 사업자는 제28조 제1항 또는 제2항에 따라 주민의 의견을 수렴하려면 총리령으로 정하는 바에 따라 미리 방사선환경영향평가서 초안 또는 해체계획서 초안을 작성하여야 한다.

이와 같이 원자력발전소의 의견수렴제도 중 하나인 공청회는 의무적 공청회와 임의적 공청회로 나뉜다. 의무적 공청회는 ① 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30명 이상인 경우와 ② 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5명 이상 30명 미만인 경우로서 평가서초안에 대한 의견을 제출한 주민 총수의 100분의 50 이상인 경우이다(시행령 제145조 제1항).

주관시장·군수·구청장으로부터 제1항 각 호 중 어느 하나의 요건에 해당되어 공청회 개최 통지를 받은 사업자는 사업개요, 공청회의 일시 및 장소 등을 공청회 개최 예정일 14일 전까지 1개 이상의 중앙일간신문 및 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하여야 한다.

이 경우 공청회 일시 및 장소 등에 관하여 미리 주관시장·군수·구청장과 협의하여야 한다(시행령 제145조제2항). 공청회에 출석하여 의견을 진술하려는 주민은 공청회 개최 예정일 5일 전까지 진술신청서를 사업자 또는 주관시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

진술신청서를 접수한 주관시장·군수·구청장은 그 사실을 사업자에게 즉시 통지하여야 한다(시행령 제145조 제3항). 사업자는 주관시장·군수·구청장과 협의하여 제3항에 따라 제출된 신청서의 진술내용 중 비슷한 내용에 대해서는 일괄하여 공청회에서 진술하도록 대표자를 선정하여 의견을 진술하게 하거나 주민이 추천한 전문가로 하여금 의견을 진술하게 하여야 한다(시행령 제145조 제4항).

사업자는 제2항에 따라 공고한 공청회가 사업자가 책임질 수 없는 사유로 2회에 걸쳐 개최되지 못하거나 개최는 되었으나 정상적으로 진행되지 못한 경우에는 공청회를 생략할 수 있다. 이 경우 사업자는 공청회를 생략하게 된 사유와 공청회에서 의견을 제출하려는 자의 의견 제출 시기 및 방법 등에 관한 사항을 제2항을 준용하여 공고하고, 다른 방법으로 주민의 의견을 듣도록 노력하여야 한다(시행령 제145조 제5항).

사업자는 공청회가 끝난 후 7일 이내에 위원회규칙으로 정하는 바에 따라 공청회 개최 결과를 주관시장·군수·구청장 또는 관계시장·군수·구청장에게 통지하여야 한다(시행령 제145조 제6항). 사업자는 제1항 각 호의 공청회 개최 요건에 해당되지 아니하는 경우에도 사업시행으로 인한 방사선환경영향에 관하여 전문가 및 주민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우에는 법 제103조 제1항 전단에 따른 공청회를 「원자력안전법 시행령」 제143조 제2항에 따른 공람기간이 끝난 후 주관시장·군수·구청장과 협의하여 개최할 수 있다. 이 경우 그 공청회는 법 제103조제1항 후단에 따라 개최한 공청회로 보되, 개최방법 및 절차 등에 관하여는 제2항부터 제4항까지 및 제6항을 각각 준용한다(제7항).

이에 반하여 임의적 공청회는 사업시행으로 인한 방사선환경영향에 대하여 전문가 및 주민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우이다.

(2) 원자력안전법의 각 단계별 규제와 주민참여

현행 「원자력안전법」은 크게 원자로의 건설, 운영, 해체단계마다 허가나 승인을 받도록 하고 이에 따른 주민의견수렴제도를 두고 있다. 특히 발전용원자로운영자가 발전용원자로 및 관계시설을 해체하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회의 승인을 받아야 한다(원자력안전법 제28조).

승인을 받으려는 하는 자는 제28조 제2항에 규정한 해체계획서를 작성할 때 제3항에 따른 해체계획서 초안을 공람하게 하거나 공청회 등을 개최하여 위원회가 정하는 범위의 주민의 의견을 수렴하고 이를 해체계획서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 주민의견수렴 대상지역을 관할하는 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있으면 공청회 등을 개최하여야 한다.

또한 신청자 또는 제28조제1항에 따라 승인을 받으려는 하는 자가 제1항 또는 제2항에 따라 주민의 의견을 수렴하려면 총리령으로 정하는 바에 따라 미리 방사선환경영향평가서 초안

또는 해체계획서 초안을 작성하여야 한다(제28조 제3항).

(3) 지방자치단체의 참여에 대한 현행법의 태도

지방자치단체가 원자력안전규제 또는 부수적인 행정에 참여하는 경우가 있지만 이들은 모두 국가의 지방행정기관의 지위에서 국가사무를 위임받아 처리하는 형식으로 행하고 있을 뿐이다. 따라서 지역개발과 관련되는 한도 내에서의 부지선정 및 방사선환경영향평가와 같은 환경, 건축에 관한 것들에도 지방자치단체의 참여가 금지되는 것으로 해석해서는 안 된다는 지적은 타당하다.

원자력행정은 국가적 이익의 사무라고 할 수 있으면서도 지방적 이익과 무관하지 않다고 할 수 있다. 지방사무의 일반적 기준이 되는 주민의 복리라는 개념은 주민의 안전과 건강의 증진도 포함하는 넓은 개념으로 이해되어야 하기 때문이다.

지방자치단체는 지역적 이익을 대변하면서도 그의 공적 지위로 인하여 원자력문제에 대하여 보다 이성적으로 접근할 수 있고, 국가적 이익도 고려하는 지위에 설 수 있다. 그러나 아직은 지방자치가 원숙한 단계에 들어서지 못하여 지방의회 의원이나 장이 주민의 의견이나 지방적 이익에 너무 끌리는 경향에 있음을 부인할 수 없으나 원자력행정에 대한 참여는 법적인 보장이 불가피하다고 할 것이다.

(4) 현행 주민의견수렴제도의 문제점

각종 공공갈등을 해소하기 위한 현행 법제는 기본적으로 그러한 갈등을 사전적 예방보다는 사후적으로 조정·해결하려는 시스템으로 구성되어 있다. 사용후핵연료 공론화위원회와 같은 갈등관리 기구의 경우 법적 효력이 없고 가이드만 제시해 사실상 구색 갖추기 식 갈등관리이고, 부처나 기관이 가지고 있는 갈등관리 매뉴얼 역시 매뉴얼에 그칠 뿐 법적 효력은 없다.

이마저도 2015년 6월 30일자로 사용후핵연료 공론화위원회의 활동을 종료하는 등 지속적이고 일관적인 공론화가 수행되지 못하는 실정이다. 해외 갈등관리 기구와 비교했을 때, 미국의 분쟁해결실무그룹, 프랑스의 CNDP 등은 법적 효력이 없어도 해당 관리 과정을 반드시 거쳐야 정책 집행이 가능하다는 점에서 의미가 있다.

이것이 가능한 이유는 영향을 받을 것으로 예상되는 이해당사자들을 참여시켜 협의를 형성하고, 정책결정 초기단계에 주민참여 및 토론을 통해 다양한 의견을 수렴하기 때문이다. 갈등관리의 기본 원칙이 있음에도 불구하고, 구체적인 기준이나 절차가 부족하다.