

원자력과 지방자치

한국지방자치연구소 연구위원

법학박사 김 민 훈

목차

- | | |
|--|--------------------------------------|
| I. 배경 - 원자력 관련 시설을 둘러싼
국가와 지방자치단체의 갈등 - | III. 원자력 정책수립에서의 지방자치단
체의 참여 및 협력 |
| 1. 개설 | 1. 외국의 사례 |
| 2. 갈등사례 | 2. 국내의 경우 |
| II. 원자력 정책에 대한 주민투표 논란 | IV. 결어 - 바람직한 지방자치단체의
참여와 협력 |
| 1. 원자력 정책사무의 성질 | |
| 2. 원자력 정책에 관한 주민투표 여부 | |

I. 배경 - 원자력 관련 시설을 둘러싼 국가와 지방자치단체의 갈등 -

1. 개 설

(1) 현재 우리나라는 24기의 원자력발전소가 운영되는 원전강국이다. 또한 에너지 자원·소비량의 97%를 수입하는 자원빈국인 상황에서 제7차 전력수급기본계획에서는 원자력발전소 2기(총 3000MW) 신설 계획이 확정됐다. 이에 따라 한국수력원자력은 신규 원전에 대해 대진(삼척) 1·2호기 또는 천지(영덕) 3·4호기로 건설의향을 제출했다. 이미 확정된 신고리 5·6호기 건설은 유보하되, 2026~2027년에 천지(영덕) 1·2호기를 건설하는 의향도 제출됐다. 해당 원전의 입지는 원전 건설 관련 인허가 단계에서 확정될 예정이다. 전력생산 구성비는 석탄(32.3%), 원전(28.2%), 액화천연가스(LNG, 24.8%) 순이다. 6차 계획 대비 원전비중은 0.8%포인트 증가하는 반면, 석탄 화력 비중은 2.4%포인트 감소하는 방향이다. 따라서 원자력발전은 여전히 우리나라의 중요한 발전원임을 국가정책을 통하여 확인할 수 있다.

(2) 문제는 2011년 3월 후쿠시마 사고 이후 급속히 악화된 원전 수용성의 문제로서 원자력에 대한 국민감정이 극히 좋지 않다는 것이며, 특히 필요성은 인정하되 자

기 지역에 원전을 인정할 것인가 하는 거주지 수용성은 지극히 낮다는 것이다.¹⁾ 이러한 현상은 최근 신규원전 건설과 관련된 삼척, 영덕 등 지역에서의 주민투표 등의 논란에서 확실하게 나타난다. 실제 우리나라의 경우는 과거 중저준위방사성폐기물처리장 설치와 관련하여 지역에서의 격렬한 반발을 초래한 경험도 있다.

이와 같이 원전 관련 시설에 대한 지역에서의 반발은 어느 정도 예상될 수 있는 부분이었다. 그것은 국가정책이라고 해서 지방이 아무런 비판 없이 그대로 수용하던 것은 지방자치가 활성화되기 이전인 중앙집권시대이나 가능한 것이다. 본격적인 지방자치가 실시된 지 20년이 지난 시점에서 지방자치단체의 권한이 강화되는 것은 헌법상 당연한 요청이라고 할 수 있다.²⁾ 여기에서 댐건설, 화력 발전소, 송전탑, 원자력 관련시설 등의 설치에 관해서 국가와 지방자치단체 사이의 분쟁은 님비현상과 관련하여 더욱 심해지고 있다.³⁾ 이하에서는 원자력 관련 시설과 관련한 국가와 지방자치단체 사이의 갈등에 대한 대표적 사례를 간단히 살펴본다.

2. 갈등사례

앞서 언급한 바와 같이 원전건설을 위한 부지는 지형·지반 등의 지리적 조건 등의 이유 때문에 제한될 수밖에 없으며, 적합한 지역으로 판정되어 선정된 지역도 주민들의 권리의식의 증대 및 원자력 종합장기계획의 미비와 정부의 강력한 추진의지 부족으로 원자력에 대한 국민의 신뢰성 상실과 지방자치의 실시에 따른 중앙과 지방간의 이해관계 등의 이유 때문에 실제 원전의 건설이 지체되거나 저지되고 있는 것이 현

1) 한국원자력문화재단 2015년 9월 여론조사

구분		'13년 3월	7월	8월	10월	'14년 5월	8월	11월	'15년 7월	'15년 9월 (직전조사대 비)
필요성		81.6	88.5	86.2	83.5	75.3	81.9	81.7	82.9	82.3(↓ 0.6)
안전성		43.6	38.5	37.0	31.2	29.8	33.0	26.2	36.2	35.6(↓ 0.6)
방폐안전		34.7	34.5	33.6	25.6	31.0	36.7	27.6	32.8	32.8(-)
원 전 증 설	늘려야	41.9	45.2	45.7	40.3	37.3	33.0	31.5	29.5	26.7(↓ 2.8)
	유지해야	34.3	33.4	32.6	34.9	31.4	38.4	39.4	42.9	47.5(↑ 4.6)
	줄여야	21.1	17.3	17.4	21.7	27.3	24.1	24.9	24.9	21.9(↓ 3.0)
거주지수용		41.6	42.4	38.8	35.7	31.5	31.8	36.0	31.3	33.5(↑ 2.2)

- 2) 특히 보충성의 원칙(지역에 관한 문제는 우선 지방자치단체에 의해 해결하도록 하여야 하고 국가는 지방자치단체가 지방자치단체에 고유한 문제를 스스로 적절하게 해결하지 못할 경우에만 보충적으로 개입하여야 한다는 원칙) 등에서 지방자치의 강화를 알 수 있다. 또한 각 지역에 맞는 개성적인 문화와 전통이 풍부한 지역사회를 창조하기 위해 지방자치단체의 자주성 강화가 필연적으로 요청된다.
- 3) 2012년 10월 17일 남해 화력발전소 유치 여부를 놓고 진행된 남해군 주민투표가 있다. 남해군민 가운데 53.2%가 참여한 주민투표에서 유치 반대가 51.5%를 차지해 '화력발전소 유치 백지화'가 결정된 사례이다.

실이다. 특히 지방자치제도의 강화로 국가의 의사결정이 장기화되고 재산권 내지 생활권 보장, 환경보전 및 지역개발에 관한 국민의 권리의식이 증대되어 지역주민의 민원이나 각종 환경단체들의 반발이 증가하고 있다.⁴⁾ 그 밖에도 지역지원제도에 대한 주민의 만족도가 지극히 낮다는 점도 하나의 부정적 요인이 되고 있다.

(1) 중저준위방사성폐기물 처분장 논란

원자력 시설과 관련하여 국가와 지방자치단체 분쟁의 대표적 사례가 바로 중저준위 방사성폐기물 처분장 설치에 관한 것이다. 중저준위방사성폐기물 처분장 설치에 관해서는 과거 경북 영덕, 충남 태안, 경남 양산, 경북 울진, 전남 영광, 강원도 양양, 경기도 웅진, 경북 영일 등에 폐기물처분장 설치를 시도하였으나 모두 실패하였다.⁵⁾

2004년 제253차 원자력위원회에서는 중저준위방사성폐기물을 고준위와 분리하기로 결정하였고, 방폐장의 유치에 대하여 주민투표에 의해 결정하기로 하였다.⁶⁾ 2005년 4월 중저준위 방사성폐기물의 분리확정에 따라 『중저준위방사성폐기물처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법』이 제정 공포되었다. 이에 따라 동년 6월 방폐장부지선정이 공고되었으며, 8월에는 경주, 영덕, 포항, 군산 등의 지자체가 자율적으로 유치를 신청하였다. 그리고 11월 2일 4개의 지자체가 주민투표를 통하여 경주가 입지로 선정되었다. 이에 대해서는 유치공모방식, 주민에 대한 올바른 정보제공, 주민투표법 등에 문제점이 지적되고 있으며, 『중저준위방사성폐기물처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법』 역시 앞으로 세워질 방폐장에 대한 모든 가능성을 포섭하기 보다는 이번 유치확정을 위해 존재하는 법처럼 보여지고 있다는 비판이 있었다.⁷⁾

(2) 삼척 원전(대진원전) 건설 주민투표

삼척과 영덕 지역에 대한 신규원전 건설은 지난 2008년 제1차 국가에너지기본계획 수립(신규원전부지 2~3개소 확보)시부터 추진됐다. 이후 영덕을 포함한 삼척과 울진 등에서 신규원전 후보부지로 유치신청을 했으며, 지난 2011년 영덕과 삼척을 신규원

4) 1996년도에도 영광군수가 영광원전(한빛원전) 5, 6호기 건설허가에 대해 취소처분을 하고 다시 감사원 심사결정 후 다시 취소처분에 대한 철회처분을 내린 경우처럼 과거에도 지방자치단체의 반발 사례가 있다.

5) 방폐장 입지선정의 진행과정에 관하여는 참조, 김동건 방폐장 입지선정과 토지공법적 제문제, 토지공법연구 제29집, 2005. 12, 56-63면.

6) 폐기물문제와 주민투표에 관하여는 참조, 小林 武, 地方自治の憲法學(晃洋書房 ; 2001), 292-317면.

7) 김동건, 전개논문, 63-66면. 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 방법이라 평가하고 있다. 박균성, 원자력 안전법제의 재검토, 행정법연구 제33호, 2012, 8, 178면.

전 후보부지로 선정, 발표했고 이후 정부는 법적 절차를 거쳐 2012년 9월 이곳을 원전 건설 예정구역으로 지정·고시했다.

삼척의 경우 이와 같이 신규원전 건설이 추진되어 왔으나, 2014년 6월 지방선거에서 원전유치반대라는 공약을 내건 후보자가 시장으로 당선된 후, 공약의 이행을 위해 원전 유치여부에 관한 주민투표를 추진했다. 그 과정에서 정부(산자부)는 원전사무는 국가사무로 주민투표의 대상이 되지 않는다고 판단하였으며, 이에 따라 삼척 선관위도 투표 사무의 수탁을 거부하였다. 그에 따라 삼척시장은 자체적으로 주민투표를 실시했으며, 2014년 10월 9일 그 결과 67.9%의 투표율을 기록했으며 유치신청 찬반여부는 찬성 14.4%, 반대 84.9%의 압도적 결과가 나왔다.

그러나 정부의 입장은 ‘원전사무는 국가사무로 주민투표는 아무런 법적 효력이 없으며, 그 결과가 전원개발예정구역의 지정에 아무런 법적 영향을 주지 않는다’는 입장을 취하고 있다. 삼척 원전 건설 추진에 대해 정부의 명확한 입장이 없는 상황에서 주민들의 논란은 여전히 진행 중이다.

(3) 영덕 원전(천지원전) 건설 주민투표

영덕도 삼척과 마찬가지로 신규 원전 건설이 추진되어 왔으나, 삼척에 뒤이어 주민투표의 논란에 휩싸였다. 영덕도 주민투표를 추진하여 2015년 11월 11, 12일 주민투표를 실시했으나, 전체 3만4432명 중 32.53%인 1만1201명이 투표에 참여한 것으로 나타나 전체 유권자의 3분의 1이 넘지 못했다. 주민투표가 실시된 후에 투표자 현황, 투표인명부, 투표 결과 집계 등 여러 면에서 공정성 의혹이 제기되기도 했다. 영덕의 경우도 산업부의 입장은 삼척의 경우와 같이 원전사무는 국가사무라 주민투표의 대상이 되지 않는다는 것이다.

II. 원자력 정책에 대한 주민투표 논란

1. 원자력 정책 사무의 성질

(1) 자치사무와 국가사무

지방자치가 실시되면서 국가기관의 관할에 속하는 국가사무와 지방자치단체의 사무에 속하는 자치사무의 구분이 문제되고 있다. 지방자치단체의 사무, 즉 지방사무는 법률의 규정에 의해 지방자치단체에 속하는 것으로 규정된 위임사무와 지방자치단체

에 고유한 고유사무를 포함한다. 문제는 원자력행정 중에 지방자치단체의 고유사무에 속하는 것이 있을 수 있는가 하는 점과 원자력행정의 일부를 지방자치단체의 사무로 위임하는 것이 타당한가 하는 점이다.⁸⁾

국가사무는 일반적으로 국가적 이익에 관한 사무를 말한다. 즉 국가사무는 국가 전체의 이익에 관련된 사무, 전국적으로 통일될 필요가 있는 사무 및 지방자치단체가 수행하기 어려운 전국적 규모의 사업이나 고도의 기술적 성격을 갖는 사무를 말한다.

그러나 국가사무와 지방사무의 구별이 용이한 것이 아니다. 국가사무와 지방사무는 배타적으로 구분되는 경우도 있지만, 오늘날에는 상호 중첩적으로 존재한다. 달리 말하면 하나의 사무가 부분적으로는 국가사무이면서 지방의 특성에 따라 행해져야 하는 점에서 부분적으로 지방사무에 속할 수도 있다. 예를 들면 환경업무는 국가적 차원에서 볼 때에는 국가사무에 속하면서도 지방에 특수한 환경의 관점에서 보면 지방 사무에도 속한다고 할 수 있다. 이러한 경우에 국가기관과 지방기관은 상호 협력하여야 하는 관계에 있게 된다.

(2) 원자력 정책 사무의 성질

종래 원자력행정은 전적으로 국가행정으로 여겨져 왔다. 그것은 원자력행정이 고도로 전문적이고 기술적인 분야이며 전국가적 차원에서 통일적으로 행해져야 하는 사무로 보았기 때문이다. 이러한 견해는 오늘날에도 본질적으로 타당하다. 다만 원자력 시설의 건설이 지역의 개발, 환경, 지역주민의 안전과 복지와 무관하지 않다는 점에서 지방자치단체와의 관련성도 무시할 수 없다는 점이다.

즉, 원자력발전소를 비롯한 원자력 시설의 설치에 에너지정책의 문제이고, 원자력의 개발 및 규제는 고도의 기술을 요하는 사무로 지방자치단체가 감당하기 어려운 사무이다. 그래서 원칙상 원자력행정업무는 국가사무에 속한다고 할 수 있다. 원자력 시설의 입지선정 문제도 전국적 차원에서 가장 적절한 장소에 결정되어야 하는 문제

8) 대판 1999.9.17., 99추30.

「발전소주변지역지원에관한법률은 지역개발 외에 전원개발의 촉진과 발전소 및 방사성폐기물관리시설의 원활한 운영 도모를 그 목적에 포함시키고 있고(제1조), 위 법상 발전소 주변지역에 대한 지원사업은 한국전력공사가 전국의 각 주변지역에 대한 장기계획을 각각 수립하여야 하며(제9조), 지원사업은 지방자치단체의 장 외에 위 공사도 그 시행주체가 되어(제11조), 지원사업의 내용에 따라 각각 나누어 시행하게 되어 있고(같은법시행령 제19조 내지 제25조), 사업시행에 필요한 경비는 기본적으로 위 공사가 출연하여 운용·관리하는 기금에 의하여 충당하게 되어 있는 점을 고려할 때(제4조 내지 제7조), 위 법상 발전소 주변지역에 대한 지원사업은 지방자치단체별로 재정능력에 따른 차등이 없이 통일적으로 시행하여야 할 국가사무에 해당하나 다만 당해 지역의 사정과 지방자치단체가 시행하는 다른 복지정책과 밀접한 관련하에서 시행할 필요가 있는 점을 고려하여 당해 지방자치단체의 장에게 시행을 위임한 기관위임사무에 해당한다.」

발전소 주변지역에 대한 지원사업의 일부를 지방자치단체장이 아닌 지역단체가 시행할 수 있도록 규정한 울진군발전소주변지역지원사업시행에관한조례안이 발전소주변지역지원에관한법률시행령 제30조 제1항, 제36조의 위임 범위를 벗어나 무효라고 본 사례.

이므로 국가사무에 속한다고 할 수 있다. 현행 지방자치법 제11조는 고도의 기술을 요하는 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 국가사무로 열거하고 있다.

그러나 원자력시설의 설치에 해당 지역에 많은 영향을 미친다. 지역의 개발, 지역의 환경, 지역주민의 안전 및 복지와 무관하지 않다. 따라서 지역주민의 이익을 대변할 수밖에 없는 지방자치단체는 원자력시설의 설치가 지역에 영향을 미치는 한도 내에서는 원자력시설의 설치에 전혀 무관할 수 없는 것이다. 최종 결정권한은 국가가 가지지만 지방자치단체의 협력과 참여가 필요한 이유이다.

2. 원자력 정책에 관한 주민투표 여부

삼척과 영덕의 주민투표에서 가장 논란이 되었던 것이 원전 유치신청 사무를 비롯한 원전사무가 국가사무인지 자치사무인지에 대한 여부이다. 그것은 우리 주민투표법 제7조 제2항에서 ‘국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사무에 속하는 사항’에 대해서는 주민투표에 부칠 수 없다고 하는 규정 때문이다. 이하에서는 삼척의 경우를 중심으로 이에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

(1) 원전유치신청 사무의 법적 성격

산자부는 2012년 9월 14일 전원개발촉진법 제11조 제1항의 규정에 의하여 삼척 원전 건설사업 예정구역을 지정·고시하였다(지식경제부 고시 제2012-217호). 고시의 근거가 된 전원개발촉진법 제11조 제1항은 ‘산업통상자원부장관은 전원개발사업을 시행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 전원개발사업자의 신청을 받아 전원개발사업 예정구역을 지정할 수 있다.’고 규정하고 있어, 지방자치단체의 원전유치신청에 관해서는 아무런 규정이 없다. 지방자치단체의 원전유치신청은 2000년 한수원이 주민수용성을 확보하기 위해 도입한 제도라고 한다.⁹⁾ 한수원은 2010년 전문기관의 연구용역을 거쳐 원전건설부지로 적합하다고 확인된 지역 중 신규원전 유치에 참여가 능성이 있는 4개 지역(강원 삼척시, 전남 고흥군 및 해남군, 경북 영덕군)을 대상으로 신규원전 건설부지 유치신청을 요청하였고(유치를 희망하는 기초자치단체장은 지방의회의 동의를 거쳐 첨부한 유치신청서를 2011년 2월 28일까지 한수원에 제출할 것을 요청), 이에 삼척시, 영덕군과 추가로 울진군 등 3개 지방자치단체가 지방의회의 동의를 받아 유치를 신청하였다. 유치신청 이후 한수원은 부지선정위원회를 통해 유치신청지역을 대상으로 부지안전성, 환경성, 건설적합성 및 주민수용성 등을 종합평가하

9) 박태현, 원전개발과 지방자치, 동아법학(67), 2015. 5, 126면.

여 2011년 12월 23일 신규원전 건설을 위한 후보지로 경북 영덕군 영덕읍, 강원 삼척시 근덕면 일대 등 2개 지역을 선정발표하고, 2012년 전원개발특례법에 따라 산자부에 전원개발사업 예정구역 지정 신청을 한 후, 산자부는 2012년 9월 14일 삼척시 근덕면 일대를 전원개발사업 예정구역으로 지정고시하였다.

원전 유치신청 사무는 한수원의 유치신청요청에 응한 것으로 유치신청이 원전 개발 사업이라는 행정과정에 포함되어 있다하더라도 유치신청 사무 자체는 국가사무(국가 정책에 따른 사업)에 대한 지방자치단체의 자율적 판단에 의한 신청이라고 보아 지방자치단체의 고유사무라고 보아야 할 것이다.

(2) 원전유치신청철회 사무의 법적 성격

문제는 원전 유치신청 철회 사무의 법적 성격이다. 즉 유치신청 사무와 철회사무가 동질의 성격으로 같이 지방자치단체의 고유사무라고 보아야 하는지, 아니면 유치신청 사무와 동 사무의 철회사무를 다른 것으로 보아야 하는 지이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 유치신청 사무는 국가사무에 대한 유치신청으로 지방자치단체의 자율적 판단으로 보아 자치사무임에 논란이 없으나 철회사무는 유치신청 철회사무가 동전의 양면처럼 신청사무와 동질의 것으로 자치사무라고 보아야 하는 견해와 유치신청 철회사무는 일단 유치신청이 되어 원전건설 예정구역으로 결정 고시되면 그것은 국가사무로 전환되어 그 뒤 철회하는 경우(유치신청철회사무)는 국가사무로 전환하는 된다는 견해로 나뉜다.¹⁰⁾ 후자의 경우가 주로 정부의 입장이다. 이 경우에는 유치신청 철회사무에 대한 주민투표는 국가사무에 대한 것이 되어 주민투표법 제7조 제2항, 지방자치법 제11조의 규정에 따라 부적법한 것이 된다.

한편 유치신청 철회의 문제를 단순히 유치신청행위와 같이 동전의 양면으로 보아 동질의 성질을 가지는 것으로 보는 주장하는 견해는 다음과 같은 문제점이 있다고 생각된다.

먼저 유치신청 행위의 법적 성격을 보면 사인의 공법행위라고 볼 수 있다.¹¹⁾ 사인의 공법행위는 자기완결적 공법행위와 행정요건적 공법행위로 나뉘는데, 이 경우는 후자의 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 즉 원전건설예정지역의 결정 고시라고 하는 행정처분을 위한 행정요건적 행위로서의 신청이라고 본다.

통상적으로 사인의 공법행위가 적법하게 이루어지면 이로 인한 행정처분이 적법하게 이루어진 것으로 보아, 유치신청과 같은 자치사무는 신청으로 종료되고, 이로 인한 행정처분이 있게 되면 원전건설 예정지역 결정 고시와 같이 국가사무로 전환된다

10) 박태현, 전계논문, 125-127면.

11) 사인의 공법행위라 함은 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 사인의 공법행위를 말한다.

고 봄이 타당하다. 이 경우까지 자치사무로 보면 지방자치단체가 국가정책의 추진에 신청을 하고 언제든지 자치사무로 해석해서 철회할 수 있게 된다. 이렇게 되면 국가정책의 통일적 수행에 문제가 생겨 결과적으로 법적불안정의 발생과 같이 공익에 큰 영향을 줄 것으로 이에 대해서는 제한적으로 해석하는 것이 타당하다고 생각된다. 즉 철회의 가능성을 결정고시에 이른 전원개발계획승인 전까지 가능하다고 보는 것은 법적안정성에 문제가 있다고 생각된다.¹²⁾

다음으로 문제되는 것은 삼척시의 경우처럼 유치신청 자체에 하자가 있다고 주장하는 경우이다.¹³⁾ 먼저 유치신청 자체의 하자가 어느 정도인가이다. 즉 하자의 정도 무효사유인가 취소사유인가에 따라 달라진다. 취소사유인 경우에는 행정청이 직권취소를 하던 원고적격을 가지는 자를 통한 재송취소를 하던 취소가 가능하다고 보아야 한다. 이 경우 취소권자인 산업부가 신청행위의 하자를 이유로 직권취소를 할 수 있고, 만일 하지 않으면 원고적격을 가진 자들이 취소소송을 제기하여 결정 고시에 대해 다룰 수 있다고 본다.¹⁴⁾

무효인 경우에 해당하는가의 여부는 중대한 법규위반과 누가 보더라도 명백한 하자가 있을 경우(중대명백설)에 무효라고 보며, 특히 이 경우는 행정요건적 행위가 뒤이은 행위의 본질적 부분을 차지하는가에 따라 그 행위가 무효라고 볼 수 있다. 따라서 이 경우 유치신청 행위의 하자가 무효인 행위인가 더 나아가 유치신청행위가 본질적 부분을 이루는가가 핵심이 되는데, 실제 중대명백설의 엄격성에 따라 삼척의 경우는 무효라고 쉽게 판단하기 어렵다.¹⁵⁾

따라서 취소사유 정도의 하자라고 보아야 한다. 이 경우는 원칙적으로 유효하다고

12) 반대의 견해 박태현, 전개논문, 133면. 이 견해는 주민수용성, 원전이 지역사회에 미치는 잠재적 위험성, 지방자치단체의 자치권 등이 법적안정성보다 우선되어야 한다는 이유로 승인 전까지 철회가 가능하다고 주장하고 있다. 그러나 통상적으로 행정행위의 철회에는 명백한 철회사유가 있어야 하며, 이 철회사유가 있을 때 다른 공익과 비교형량하여 철회의 정당성을 결정하여야 한다. 즉 신청행위에 이른 행정처분이 현행법상 건설예정구역 지정고시이지 승인이 아니라고 보아야 하며, 만일 신청에 문제가 있을 때는 지정고시에 대해 다투어야지 굳이 승인 단계까지 확대시킬 이유는 없다고 생각된다. 비례원칙 등에 의한 철회의 제한. 따라서 특별한 사정이 있지 않는 한 전원개발계획 승인까지 확대시킬 이유는 없다고 본다. 또한 법적안정성 역시 법치주의의 주요한 기본원리라는 점에서 더욱 그러하다.

13) 삼척의 경우는 유치신청 과정자체에 하자가 있다고 계속해서 주장되고 있다.

14) 이 경우 취소소송의 원고적격 유무에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 참조 1998. 9. 4. 선고 97누19588 판결. 「[2] 원자력법 제12조 제2호(발전용 원자로 및 관계 시설의 위치·구조 및 설비가 대통령령이 정하는 기술수준에 적합하여 방사성물질 등에 의한 인체·물체·공공의 재해방지에 지장이 없을 것)의 취지는 원자로 등 건설사업이 방사성물질 및 그에 의하여 오염된 물질에 의한 인체·물체·공공의 재해를 발생시키지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 방사성물질 등에 의한 생명·건강상의 위해를 받지 아니할 이익을 일반적 공익으로서 보호하려는 데 그치는 것이 아니라 방사성물질에 의하여 보다 직접적이고 중대한 피해를 입으리라고 예상되는 지역 내의 주민들의 위와 같은 이익을 직접적·구체적 이익으로서도 보호하려는 데에 있다 할 것이므로, 위와 같은 지역 내의 주민들에게는 방사성물질 등에 의한 생명·신체의 안전침해를 이유로 부지사전승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있다.」

15) 다만 예정구역 결정고시에 신청행위가 본질적인가의 유무는 그 절차과정을 볼 때 충분히 본질적 부분이라고 볼 여지도 있다.

보는 견해도 있으나(대판 2001.8.24., 99두9971), 사인은 행정행위가 행해지기 전에는 언제든지 사인의 공법행위를 취소 또는 철회할 수 있고, 행정행위가 행해진 후에는 사인의 공법행위를 취소 또는 철회할 수 없고, 행정행위의 취소를 청구하여야 한다는 견해가 타당하다고 생각된다. 즉 건설예정 지역 결정고시라는 행정행위가 있었기 때문에 유치신청 행위의 철회신청은 불가능하고 쟁송취소로 다투는 것이 타당하다고 생각된다.

결론적으로 유치신청이 적법하다면 철회가능성의 범위를 승인단계까지 확대시키는 것은 법적 안정성에 있어 문제가 있다고 생각되며, 취소할 수 있는 정도의 하자가 있는 경우에는 행정청의 직권취소는 가능하지만 사인의 철회행위는 신청에 뒤이은 행정처분이 있는 경우에는 불가능하다고 보아야 한다.

한편 유치신청 철회사무를 자치사무로 보아 주민투표의 대상이 된다고 보더라도, 현행 주민투표법 제24조 제5항(‘주민투표의 결과를 지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표결과 확정된 내용대로 행정·재정상의 필요한 조치를 하여야 한다.’)에 따라 유치신청 철회를 산업부에 요청하는 것에 불과하게 된다. 원전건설의 결정유무는 산업부인 정부가 그 권한을 가지고 있기 때문에 최종적 권한은 정부가 가진다. 따라서 이러한 주민투표의 법적 구속력이 얼마나 있을지는 의문이다. 즉 주민투표법상의 주민투표가 이루어진다고 해도 결론은 사실상의 주민투표와 다를 바 없이 정치적 의미를 가짐에 불과하다고 보아야 한다.

따라서 중요한 것은 원전 건설예정 구역 지정 고시가 있기 이전부터 지방자치단체의 의사가 충분히 반영되도록 하는 제도적 뒷받침이 중요하다. 이와 더불어 지방자치단체의 의사는 지방자치단체 장의 인기영합적인 정책의사가 아니라 주민의 의사가 충분히 반영된 민주적 의사가 반영되어야 함은 물론이다.

Ⅲ. 원자력 정책 수립에서의 지방자치단체의 참여 및 협력

사용후핵연료 처분장의 설치과정에서 알 수 있듯이 핀란드, 스웨덴의 경우는 일반적으로 지방자치단체가 동의권(거부권)을 가진다고 되어 있다. 그러나 대부분의 국가들이 원자력 관련 시설 등의 설치에 있어 지방자치단체가 거부권을 가지는 경우는 드물고 참여나 협력을 규정하고 있다. 또한 지방자치의 과정은 그 지역의 역사적 발전과정과 밀접한 연관이 있어 반드시 어느 것이 타당하고 단정할 수 없다. 다만 우리나라의 논의과정에 참고할 사항이라고 보면 된다.

이하에서는 미국, 독일, 프랑스, 일본의 경우를 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 외국의 사례

(1) 미국¹⁶⁾

1) 미국에서 초기에는 원자력행정은 전적으로 연방사무에 속하는 것으로 보고 주의 참여를 인정하지 않았다. 1954년 원자력에너지법도 원자력규제는 원칙상 연방정부의 권한에 속하는 것으로 규정하였다. 그러나 이에 대해서는 비판적인 견해가 있었다. 왜냐하면 주는 전통적으로 일반적인 경찰권의 행사를 통하여 공중의 건강과 안전을 확보하고 에너지생산의 경제적 측면을 규제하는 권한을 가졌던 것인데, 1954년의 원자력에너지법은 원자력규제분야에서의 주의 규제권을 거의 인정하지 않았기 때문이었다.

이러한 반대로 인하여 1959년에 원자력에너지법이 개정되어 원자력규제위원회에 의한 원자력물질의 규제에 대한 주의 참여와 원자력발전소의 감시에의 주의 제한적인 참여가 인정되었다. 그러나 원자력시설에 대한 최종적인 규제권한은 원자력규제위원회가 보유한다(U.S.C.A. 2021(c)). 반면 원자력규제위원회는 다른 원자력물질의 사용에 대한 규제권한은 각 주에 이양할 수 있다. 이와 같은 원자력에너지법의 개정에 따라 연방의 주와의 원자력규제에 있어서의 협력을 실현시키는 방법으로 수개의 원자력규제위원회 정책보고, 주연락프로그램, 주협정프로그램 등이 있다.

1959년의 개정법률 제274조는 원자력시설에 대한 연방과 주의 역할에 수정을 가하고 있다. 그 수정의 중요한 내용은 다음과 같다. 첫째, 원자력규제위원회는 어떤 주에 있어서 부산물(by-product), 원료 및 소량의 특별핵물질에 대한 규제권을 포기할 수 있다(법 제274조 b). 둘째, 일체의 원자로의 건설 및 운영의 방사선 및 국가의 안전에 대한 측면에 대하여는 연방정부의 배타적 권한이 인정된다(법 제274조 c). 셋째, 원자력규제위원회는 주가 원자력시설에 관하여 협력적 차원에서 원자력규제위원회가 적절하다고 판단하는 조사 및 다른 기능을 할 수 있도록 주와 협정(agreements)을 체결할 수 있다(법 제274조 i). 넷째, 협정은 원자력규제위원회의 궁극적인 규제권한을 배제하지 않는다.

2) 미 연방정부는 원자력시설에 관한 모든 사항에 대하여 배타적인 관할권을 갖는 것이 아니라 원자력발전의 방사성위해로부터의 안전에 관한 규제권한만을 배타적으로 갖는다. 반면 추가적인 발전의 필요성, 발전시설의 형태 및 비용 등 경제적인 측면은 주의 전통적인 권한에 속한다. 토지사용 및 일반적인 환경문제도 주의 권한에 속한다. 주의 전통적인 권한에 속하는 사항에 대하여 연방 법률은 최소한의 규제를 가하

16) 박균성, 원자력행정에 대한 지방자치단체와 주민의 참여, 경희법학 제31권, 1996, 256면 참조.

며 주법률에서 구체적이고 가중적인 규율을 하게 된다.¹⁷⁾

(2) 독일

1) 독일의 경우는 조직에 관한 법령에 의해 연방정부가 원자력안전 및 방사선방호를 관할하는 연방부처를 지정한다. 1986년 이전은 연방내무성이 환경보전과 원자력을 관할하였지만, 1986년에 새로이 설립된 환경·자연보호·원자력안전성(BMU)가 관할한다. BMU는 연방정부의 원자력규제기관의 조직, 인사, 재무의 책임이 있으며, 조직상의 권력을 가진다. 즉 BMU는 독일에 있어 원자력안전 및 보안을 담당하는 최상위의 규제기관이다. 1989년 BMU의 하위기관으로 방사성방호청(BfS)을 설립하였다(원자력법 제23조). 원자력규제를 위한 기본적 규정은 원자력법 제22-24조, 특히 제24조에 따라 원자력시설을 가지는 주정부가 원자력발전소의 허인가와 감독을 담당하는 주의 규제당국을 설치하고 조직의 인사, 재무 등의 책임은 각각 주정부가 지닌다.

2) 다만 2014년 1월 1일부터 발효한 연방방사성폐기물처분청 설치법(BfE)에 의해 2014년 9월에 연방방사성폐기물처분청(BfE)이 설치되었다. 동청은 우선 처분장사이트의 선정절차 전체의 감독·조정을 담당한다. 처분장 사이트가 결정된 후는 고준위 방사성폐기물처분에 관한 규제당국으로서 설치주체인 BfS에 대한 감독을 행한다. 특히 종래는 고준위방사성폐기물의 처분장에 대해서는 주의 관할관청이 허인가 당국으로서 역할을 담당하고 있었지만, BfE의 설치 등에 따라 규제·실시체제가 변경되었다.

BfE는 사이트의 선정에서 처분장의 건설·조업·폐쇄에 이를 때까지 규제감독을 행한다. 원자력법에서는 BfE가 허인가를 발급할 때에는 주나 관계지자체도 결정에 참가할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 2013년 7월에 새로이 제정된 발열성폐기물의 처분장 사이트의 선정에 관한 법률에서 BfS는 사이트선정의 임무를 제3자에게 위임할 수 없다고 규정하고 있다. 독일에서는 고준위방사성폐기물처분장의 사이트 선정프로세스는

17) 미국에서는 연방정부와 주정부의 권력분립이 원자력 정책에서의 분리로 원자력 산업이 생존할 수 있는 분위기가 조성되기도 한다. 미국에서는 연방정부와 주정부 사이의 권력분립의 원칙도 지켜지게 되어 주정부의 공공사업위원회와 주입법부의 기능이 연방정부의 원자력에 대한 규제에 직면한 원자력산업계에 숨통을 트는 역할을 하였다. 주정부 차원에서는 원자력발전시설의 설치에 관하여 연방정부로부터 통제권을 이양 받는 형식을 취하면서 주정부가 원자력사업을 주정부의 통제 아래 두는 효과를 거두었다. 주정부 수준에서는 중요한 문제의 경우에는 주민투표의 형태를 통해서 연방정부의 원자력 정책에 영향력을 행사할 가능성도 열어놓았다. 다양한 주에서 원자력발전소의 입지선정에 대한 결정을 가지는 조치를 연방정부로부터 요구했다. 약 25개주가 원자력발전소의 설치와 관련하여 주정부의 관할권을 요구하고 6개주는 추가 원자로 개발에 대한 정지를 발동하는 권한을 가지게 되었다. 주정부의 금지권에 대해서도 연방대법원이 주정부의 권한을 인정하는 판결을 내렸는데 법적 근거는 안전에 대한 것이 아니라 경제성에 대한 것이었다는 점에서 주정부가 다양한 정치적 고려를 통해서 결정할 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 고경민·이성우, 원자력에너지의 미래와 국가 정책결정구조 : 미국과 프랑스 사례가 한국에 주는 함의, 분쟁해결연구 2014. vol. 12, No.3, 240-241면. 대표적인 판례로는 1983년의 The Pacific Gas & Electric Co. 사건을 들 수 있다.

연방정부가 주도하는 형태를 취하고 있음을 알 수 있다.

(3) 프랑스

1) 원자력행정은 고도의 정치적, 정책적 성격으로 인하여 기본적으로 국가행정으로 인식되고 있다. 그리하여 원자력관계시설의 건설에 관한 모든 결정은 중앙행정기관에 의해 행해진다.¹⁸⁾ 지방자치단체는 직접 원자력규제행정을 수행할 권한을 전혀 갖지 못한다. 다만 부지선정은 통상 지방자치단체의 집행기관 및 기초 및 광역자치단체의 지방의회와 협의를 통해서 행하여진다. 건설허가 있어도 지방자치단체와 협의를 거친다. 지방자치단체의 의견은 법적 구속력을 갖지 않지만 사실상으로는 강한 구속력을 가지기 때문에 합의점에 도달하지 못하는 경우에는 대부분의 경우에 있어 건설을 포기한다고 한다.

프랑스에서 원자력관계 시설의 건설에 있어서는 원자력관계법에 의한 규제 이외에 도시계획 관계법의 규제를 갖는다. 즉, 원자력관계시설의 건설허가를 받기 전에 국사원명령에 의한 시설건설의 공공성승인 및 도지사 또는 시장에 의한 건축허가를 받아야 한다. 시설건설의 공공성승인을 받기 위하여는 사전에 공공의견조사를 하여야 하는데 이 절차는 도지사가 주관한다. 도지사와 시장은 건축허가를 행함에 있어 국가의 이름으로 행한다.¹⁹⁾

2) 지역정보위원회(CLI)

2006년의 TSN법(원자력에 관한 투명성 및 안전성에 관한 법률) 제22조에서 기본 원자력시설(BNI)에 CLI의 설치를 의무화하였다. CLI는 시설 또는 복수의 관계시설을 점하는 도의 도의회의장의 결정 또는 구역이 복수의 도에 미치는 경우 도의회의 의장 공동결정에 의해 설립된다. 여기서 도의회의장은 위원회의 위원을 임명할 수 있으며, 도의회의장 또는 도의회의원 가운데서 의장에 의해 임명된 의원이 위원회의 의장이 된다. 위원은 도의회의 대표자, 시의회 또는 코뮌연합 및 관계 지방의회 협의회회의 대표자, 도선출의 국회의원, 환경보호 및 경제관련 단체의 대표자, 노동자 및 의료관계자의 대표적 조직의 대표자 및 학식있는 자로 구성된다. 하는 역할은 모니터링, 원

18) 프랑스에서 인허가를 규제를 담당하는 행정청으로는 1973년 이래로 독립행정기관인 원자력안전기구인 ASN이 국가기관의 지위에서 원자력시설의 안전을 감독한다.

19) 프랑스에서 도지사는 지방자치단체의 장이 아니라 국가의 지방행정기관으로 관할 지역의 치안확보를 담당한다. 도지사는 긴급 시 대응준비, 주민을 위한 예방대책, 사고의 경우 긴급 시의 대책 책임을 진다. 이러한 대책은 ASN이 그 관할범위 내에서 제안한다. 예방대책, 사고의 경우 긴급 시 대책의 공적인 조사에 이어, 그 부국의 의견이나 조사검사관의 의견을 수집한 후 도지사가 내린 결정(부의 결정 및 사고 시의 방사성물질의 방출에 관한 사항)에 관한 보고를 ASN에 제출한다. ASN은 그것을 심사하고 이에 관한 결정을 내린다.

자력안전과 방사선방호에 관한 정보수집 및 자문활동, 더욱이 원자력시설의 운전이 당해 지역의 주민과 환경에 미치는 영향 등에 대해 고찰한다. CLI는 BNI의 설치허가 신청이 제출된 시점에서 설치가 가능하다.

(4) 일본

1) 일본의 경우 기본적으로 원전의 건설, 운영 및 재가동에 지자체가 직접 관여할 수 있는 실정법상의 근거는 없다고 본다. 다만 원전의 건설과정, 즉 입지점 결정에 있어 당해 도도부현 지사의 건설동의가 하나의 조건으로 되어 있다. 여기서 당해 도도부현 지사의 건설동의는 법적인 근거가 있는 것이 아니라, 암묵적인 rule(요해라고도 함)²⁰⁾에 이루어지는 것이라고 한다.

한편 원전의 재가동과 더불어 일본의 자치체가 자신의 동의를 요구조건으로 하고 있는 경우가 다수 있는데, 이에 대해서 일본 중의원의원이 질의하고 노다총리가 답변한 답변서를 보면 “정기검사로 정지 중의 원전재개에 대해 법률상, 관계 지방자치체의 동의가 필요하다고 되어 있는 것은 아니지만, 정부로서는 관계 지방자치체 등에 대해 정중하게 설명을 하고, 주민의 이해나 국민의 신뢰를 얻고 있는가 하는 점까지도 근거로 하여, 4개부처 장관이 운전재개의 가부를 총합적으로 판단하는 것으로 하고 있다”고 답변하고 있다.²¹⁾

따라서 재가동 여부에 대해서도 지방자치단체의 동의가 법적으로 필요한 것은 아니라고 판단하고 있다.

참고로 최근까지 원전재가동 여부를 묻는 지방자치단체의 주민투표가 종종 실시된 경우가 있는데, 일본의 주민투표는 자문형 주민투표로 법적 구속력은 없지만, 주민의 의사가 결정되어 나타나므로 정치적 의미의 구속력은 있다고 본다.

결론적으로 원전정책은 일본의 경우에도 국가정책으로 판단하고 있기 때문에 지자체가 의견을 제시하고, 이를 국가가 자연스럽게 어느 정도 반영하는 것은 가능하지만, 동의와 같은 제도를 법적으로 두는 것은 아직 곤란하다고 판단하고 있다.

2) 원자력안전협정

20) 암묵적 rule(요해)이란 명문화되어 있지 않지만, 지금까지 전례, 관습 등에 의해 상식·규칙 등으로 인지되어 있는 것을 말한다.

21) 일본 총리가 과거 2012년 6월 8일 “입지 지자체의 이해를 얻고 재가동을 진행시키고 싶다”라고 했으며, 특히 입지지자체의 동의가 필요하다고 했다. 이와 더불어 앙케트 조사에서 일본 지자체는 입지지자체 뿐만 아니라 원전 반경 10-30km권에 위치하는 지자체의 60%(20개 도부현의 83개 시정촌 가운데 47 자치체(후쿠시마현 제외))가 원전의 재가동에 자신들의 동의도 필요하다고 했다. 그러나 총리의 이러한 발언은 정치적인 판단으로 법적인 근거는 없다고 본다.

원전소재 지방자치단체가 원전입지와 가동여부에 대해 강력한 권한과 책임을 가질 시 아니면 중앙정부에 전적으로 맡길지에 대해 일본의 삼자협정(원자력회사, 시·군, 도)이 도움이 될 것이라는 견해가 있다. 후쿠시마현을 비롯한 지방자치단체들은 자체적으로 방사성을 측정하기 시작했으며, 그 동안 정부에만 의지하던 자세를 바꾸어 스스로 지역주민의 안전을 책임지려는 자세를 보이고 있다. 이 중에서 제도적으로 큰 변화를 보이고 있는 것이 ‘원자력안전협정’이다. 이 협정은 법적 구속력이 없는 신사협정이지만 입지지역의 지방자치단체가 실질적으로 원전의 안전에 관여할 수 있는 유일한 제도로서 운영되고 있다.

일본에서 1960년대 산업화과정에서 대규모의 공해로 인한 주민피해가 심각하여 사회적 문제로 부각되면서 맺어진 공해방지협정이 발전하여 본격적으로 원전이 도입되던 1970년대에 전력회사가 입지 자치단체(시·군, 도)와 원자력안전협정을 맺게 됐다. 시·군의 경우 원자력방재대책법에 근거한 원전으로부터 8-10km 지역 내의 행정구역을 의미한다. 일본에서는 원전지역의 모든 지방자치단체가 원자력안전협정을 맺고 있다. 최근 후쿠시마 사고 이후 피해지역의 범위가 확대됨에 따라 10km밖의 인근 지역의 지방자치단체들도 협정 체결의 대상지역을 확대할 것을 요구하고 있다.

원자력안전협정은 방사성물질의 방출관리, 폐기물의 보관 및 처분, 핵연료의 수송, 온배수 등의 수질관리, 방재대책, 손해배상, 사전적인 연락과 보고, 자치단체의 입회조사, 지방자치단체의 조치 등의 폭 넓은 내용을 규정하고 있다. 가장 특이한 내용이 라면 지방자치단체에 입회조사권의 권한을 부여하고 사고·고장 발생 시에는 원전회사의 보고의무를 부과한 점, 원전시설의 설치·변경 시에 시군 및 도의 책임자와 협의 및 동의를 필요하다고 규정한 점 등이다. 특히 시·군 또는 도지사의 동의를 중요하 다. 원자력안전협정 자체는 비록 법적 구속력이 없으나 원전이 사고 또는 정기검사 후에 재가동할 때에는 반드시라고 할 만큼 시군 및 도시자의 동의를 필요하다고 관 습적으로 요구되고 있다. 또 전력회사도 정부의 허가만으로는 재가동을 할 수 없는 실정이다. 왜냐하면 도지사의 바다의 매립에 관한 허가권한, 시군 책임자는 소방법 및 도로법과 같은 법률에 근거하여 발전소의 운영에 직접적인 제한을 가할 수 있기 때문이다.²²⁾

2. 국내의 경우

(1) 개요

앞서 언급한 바와 같이 원자력행정은 국가행정에 속하는 것으로 보아 왔다. 그러나

22) 김창수 외 2인, 원전안전관리와 지방정부의 딜레마, 지방정부연구 제18권 제25호, 36면 이하.

지방자치가 실시되면서 주민에 의해 선출된 지방의회의원이나 지방자치단체의 장이 원자력설치문제에 참여하려 하고 있다. 그러나 법제도상으로는 지방자치단체는 원자력문제에 대한 참여가 보장되고 있지 않기 때문에 비공식적인 방법으로 때로는 위법한 방식으로 원자력문제에 관여하고 있다. 행정기관인 지방의회 의원이나 지방자치단체의 장이 주민의 편에 서서 원자력시설의 설치를 반대하는 경우도 있다.

본래 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 하는 임무를 갖게 된다. 그러나 우리나라의 현실을 보면 아직 지방의회 의원이나 지방자치단체의 장은 독자적으로 업무를 추진하기 보다는 지역주민의 민원에 끌려가는 경우가 많은 것이 현실이다. 이러한 것은 지방자치단체에게 원자력행정에의 참여권한을 널리 인정할 수 없는 이유가 된다.

(2) 지방자치단체의 참여

1) 전원개발촉진법 제5조 제4항에 따르면 ‘산업통상자원부장관이 전원개발촉진법 제5조 제1항 또는 제2항에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 하려는 경우에는 미리 해당 전원개발사업구역을 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐야 한다’라고 되어 있다. 먼저 관계 광역지방자치단체의 장의 의견을 듣도록 되어 있다.²³⁾ 이와 더불어 동법 제10조 제2 항에서는 전원개발사업자가 이주대책을 수립함에 있어서는 관할 지방자치단체의 장과 협의하도록 되어 있다. 그러나 의견을 듣는다는 것이 단순한 의견수렴에 그쳐 확실한 의견반영이 되지 않은 형식적인 것에 지나지 않을 우려가 크다.

2) 한편 방사성폐기물 처분과 관련하여서는 국가의 책무 이외에 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다. 즉 방사성폐기물 관리법 제5조에서는 ‘지방자치단체는 방사성폐기물 관리시설의 부지선정, 건설 및 운영 등 방사성폐기물 관리와 관련된 업무가 원활히 추진될 수 있도록 노력하여야 한다(동법 제5조 3항). 또한 ‘국가와 지방자치단체는 방사성폐기물 관리사업을 원활하고 효율적으로 추진하기 위하여 상호 협력하여야 한다’(동법 제5조 제4항)라고 하여 지방자치단체의 의무를 규정하고 있다. 이에 따라 구성된 사용후핵연료 공론화위원회에서는 위원으로 원전소재 지역 위원을 포함시켜 의견이 반영되도록 하였다. 다만 실제 운영과정에서 지역추천 위원들이 합리적 판단

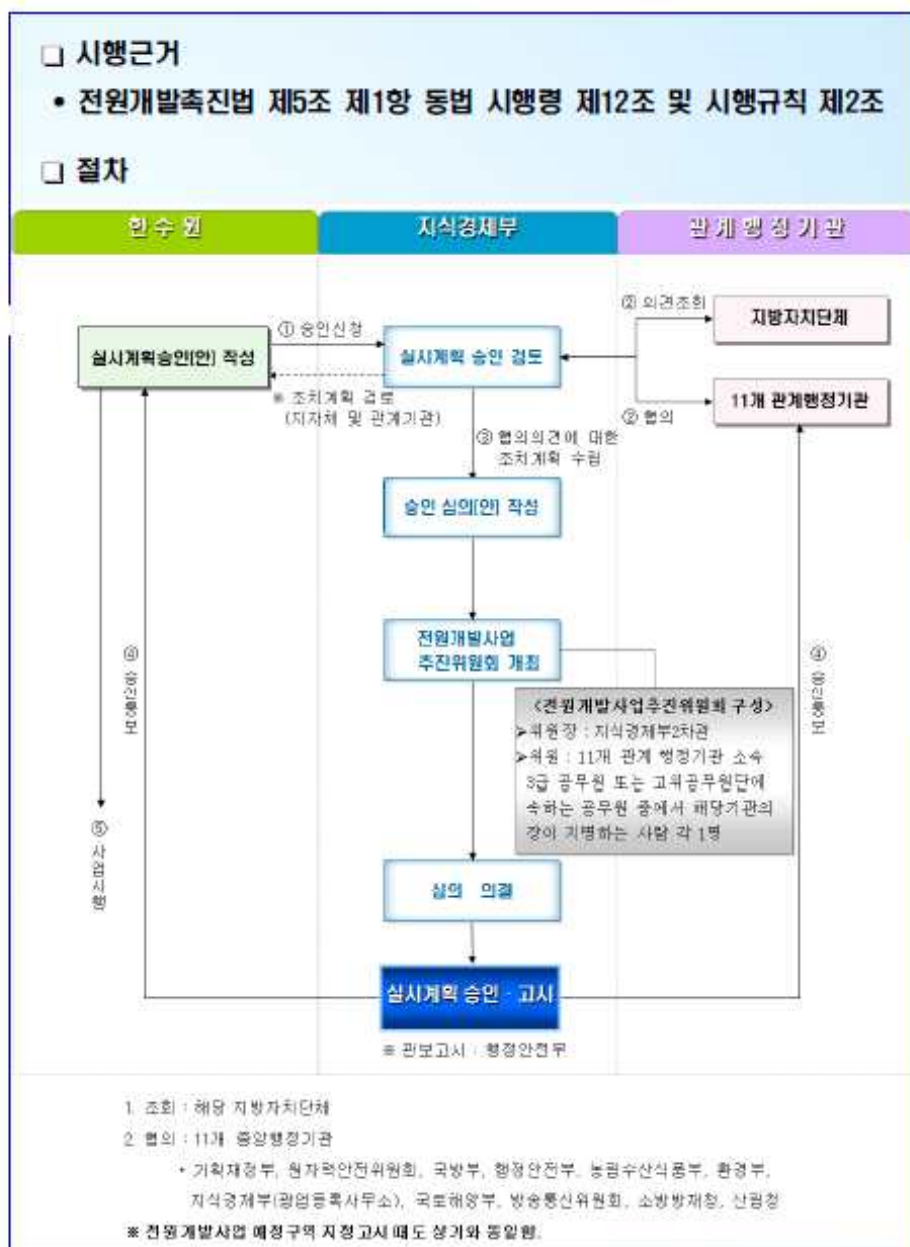
23) 전원개발 실시계획 승인 절차

보다는 자기지역을 우선하는 입장을 취하였다는 문제점이 지적되기도 했다.

3) 새로이 개정된 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법(약칭: 방사능방재법)에 따르면 지역방호협의회의 설치, 지역방사능방재계획의 수립, 지역방사능방재단

< 참고 1 >

전원개발사업 실시계획 승인 절차



책본부의 설치 등 방사능방재와 관련하여 지방자치단체의 역할을 규정하고 있다. 그러나 방사선비상계획구역 가운데 긴급보호조치계획구역이 발전용 원자로 및 관계시설이 설치된 지점으로부터 반지름 20킬로미터 이상 30킬로미터 이하로 확대됨에 따라 지방자치단체의 부담이 커질 예정이다. 즉 전체적인 국가의 전원계획 수립이나 원자력안전위원회의 구성 등을 비롯한 원자력행정에 대한 지방자치단체의 참여가 보장되지 않는 가운데 방사선사고와 관련한 방재업무에 대해서만 지방자치단체에 의무를 지움으로써 해당 지방자치단체는 재정, 인력, 기술적 측면 등 여러모로 어려움을 겪고 있다.²⁴⁾

(3) 주민의 의견수렴

원자력발전소를 비롯한 원자력 관련시설의 설치에 당해 지역주민의 입장에서는 매우 중요하기 때문에 지역주민의 의견을 듣는 것이 필요하다. 다른 측면에서 보면 원자력시설의 안전성 내지는 원자력시설에 대한 주민 수용성을 높이는데도 의견수렴은 필수적이다. 이에 대해 우리나라 현재 실정법을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 전원개발촉진법 제5조의2 제1항은 ‘전원개발사업자가 전원개발 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받으려는 경우에는 승인 또는 변경승인을 신청하기 전에 사업시행계획의 열람 및 설명회를 통하여 대상사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역의 주민 및 관계 전문가(이하 주민 등이라 한다) 등의 의견을 듣도록 규정하고 있다.

또한 원자력안전법을 보면 발전용원자로 및 관계시설의 설치 허가 또는 승인을 받으려는 자, 발전용원자로 및 관계시설의 설계수명기간이 만료된 후에 그 시설을 계속하여 운전하기 위하여 제20조제1항 후단에 따른 변경허가를 받으려는 자, 제63조제1항에 따라 방사성폐기물 처분시설 또는 사용후핵연료 저장시설의 건설·운영 허가를 받으려는 자는 제10조제2항·제5항, 제20조제2항 또는 제63조제2항에 따른 방사선환경영향평가를 작성할 때 제3항에 따른 방사선환경영향평가서 초안을 공람하게 하거나 공청회 등을 개최하여 위원회가 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 제28조 제1항(발전용원자로 및 관계시설의 해체)에 따라 승인을 받으려는 자가 제28조제2항에 규정한 해체계획서를 작성할 때 제3항에 따른 해체계획서 초안을 공람하게 하거나 공청회 등을 개최하여 위원회가 정

24) 방사능방재법에 의하더라도 방사능방재교육, 예방훈련 등의 지원 등에 그치고 있다(동법 제46조).

하는 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(원자력안전법 제103조 제1항, 제2항).

종래부터 주민의 의견수렴부분에 대하여는 의견수렴 범위와 지방자치단체의 의견수렴 부분 등에 대해 문제가 있다고 지적되어 왔다. 따라서 국회를 중심으로 주민수렴 부분에 대한 원자력안전법(동법 제103조) 개정이 활발히 논의되어 왔다. 대표적인 개정안에 따르면 '발전용원자로 및 관계시설을 건설하는 경우 등에 있어서의 주민 의견수렴 과정에서, 관할 지방자치단체의 장의 동의를 받아 이를 방사선환경영향평가서의 내용에 포함시키도록 하고, 발전용원자로 및 관계시설의 설계수명기간이 만료된 후에 그 시설을 계속하여 운전하려는 자도 발전용원자로 및 관계시설을 건설하려는 자와 동일하게 주민 의견수렴 절차를 거치도록 하는 안이 제안되었다(안 제103조).²⁵⁾ 이에 대해서 계속운전과 폐로부분에 대해서까지 의견수렴절차를 확대시켰다.

개정 법률에서 계속운전과 폐로부분까지 의견수렴절차를 확대시킨 것은 바람직하다고 할 수 있다. 다만 공청회의 운영부분은 우리나라의 공청회 문화, 중립성 등에서 문제가 제기되어 왔기 때문에 실제 운영에 있어 공정하고 중립적은 것이 요청된다.

한편 지방자치단체의 동의부분에 대해서는 개정안에서는 신청자가 의견을 수렴한 내용을 방사선환경영향평가서에 포함하고자 하는 경우 의견수렴 대상지역을 관할하는 지방자치단체에 사전동의권을 부여하고 있으나 전원개발사업 실기계획 승인(전원개발촉진법 제5조의2)과 원전건설허가 단계에서 공청회, 지방자치단체의 의견청취 등이 이루어지는 상황에서 지방자치단체 장에게 동의권을 부여하는 것이 중앙정부와 지방자치단체의 권한 사이에 문제가 있다는 점과 방사선환경영향평가서는 과학적·기술적 근거를 바탕으로 작성되는 보고서이므로, 지방자치단체의 동의를 요하는 것이 다소 과도하다고 하여 개정 법률에는 반영되지 않았다.

IV. 결어 - 바람직한 지방자치단체의 참여와 협력방안 -

(1) 이상에서 살펴본 바와 같이 원자력과 관련하여 지방자치단체의 역할이 증대함에도 우리나라의 현재 상황은 그리 만족스럽지 못하다. 특히 후쿠시마 사고 이후 원

25) 미래창조방송과학통신위원회, 원자력안전법 일부개정 법률안 검토보고서, 2014, 11, 31면 이하 참조.

전의 피해에 대한 관심이 증대함에 따라 해당 원전소재지 주민들의 반대나 걱정이 커지고 있다. 이러한 상황에서 신규원전 건설을 중심으로 삼척, 영덕 등에서의 주민들의 반대가 심해지고 이것이 주민투표라는 현상으로 나타나게 되었다. 또한 신규원전 건설과 더불어 시급한 과제가 사용후핵연료 처분장 설치문제이다. 이렇듯 원자력과 지방자치단체와 관련한 과제가 산적해 있다.

(2) 원자력행정은 고도의 전문적이고 많은 비용이 수반되는 분야이기에 이것을 자치사무로 전환하기는 곤란하다. 즉 기본적으로는 국가사무임에 틀림없다. 그러나 이것을 단순히 국가사무로 보기에 지역에는 미치는 영향이 너무 크며, 지역의 문제를 해결하지 않고서는 더 이상 추진하기가 곤란한 상황에 이르게 되었다. 그러면 원자력행정을 어떻게 하면 지역과 조화롭게 추진해 갈 수 있는가. 이에 대해서는 크게 원자력 관련 시설의 설치 이전과 이후로 나누어 볼 수 있겠다.

(3) 먼저 설치 이전에는 지방자치단체와 그 지역주민의 의사가 충분히 반영될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 앞서 살펴본 대로 우리나라는 전원개발계획의 수립에 있어 주민과 지방자치단체의 의견수렴, 원자력안전법에 따른 공청회의 실시를 통한 의견수렴 등에 그치고 있다. 우리나라의 공청회 문화가 과연 얼마나 독립적이고 공정하게 이루어져 의견수렴의 절차로 운영되고 있는지 한번 생각해 볼 문제이다.

따라서 이와 같은 과정 이전에 국가의 에너지기본계획이나 원자력안전위원회의 위원 구성 등에서부터 지방자치단체의 참여를 고려할 필요가 있다.

우리나라의 에너지기본계획은 에너지법과 저탄소녹색기본법 제41조에 따라 정부는 에너지정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획(이하 이 조에서 "에너지기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. 이에 따라 국가 에너지정책의 큰 방향이 정해진다. 한편 전력수급기본계획은 전기사업법 제25조에 따라 2년마다 한 번씩 발전소, 송전탑, 변전소, 배전소 등 구체적인 전원시설의 건설, 폐지 계획을 세우는 것이다. 에너지기본계획에서 1차 에너지수요를 예측하고 이를 공급하는 에너지원의 비중을 정하는 것처럼 전력수급기본계획은 전력수요를 예측하고 이를 공급하는 발전원의 비중을 정한다.

이와 같은 국가의 에너지기본계획을 수립하는 과정에서 지방자치단체의 참여에 대한 규정이 전혀 없다. 즉 에너지위원회의 구성에서는 물론이고 전력수급기본계획의 수립과정에도 시민단체와 전문가의 참여는 인정되고 있으나 지방자치단체의 참여는 제도적으로 보장되어 있지 않다. 다만 전기사업법 제25조2에 따라 주민의 의견청취만 인정되고 있다. 기본계획의 수립과정에서부터 지방자치단체의 참여가 보장될 필요

가 있다고 생각된다.

(4) 원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률에 근거할 때 원전 소재 지방자치단체가 추천하는 전문가가 원자력안전위원회 위원으로 참여할 수 있는 제도적 장치가 없기 때문에 지역을 배려한 외부통제 측면의 가회적인 견제장치가 전무한 상황이다. 미국이나 독일과 같이 원자력에 대한 규제권한을 지방정부에 맡길 수는 없다 하더라도 지방자치단체의 의견이 국가의 원자력행정에 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다고 생각된다.

(5) 끝으로 지방자치단체의 국가 원자력행정에 대한 참여가 보장될 때 지방자치단체의 장의 독단이 아니라 주민의 의견이 얼마나 제대로 반영될 수 있는가 하는 문제가 생긴다. 그것은 원전 보조금 등이 주민의 의사와 관계없이 지방자치단체 장이 독단적으로 사용되는 것과도 관련이 있다. 이에 대해서는 만일 지방자치단체가 국가 원자력행정에 참여할 수 있는 것이 제대로 반영된다면 합리적인 주민의 의견수렴이 가능하도록 하도록 이에 관한 지방자치단체의 조례를 제정하여야 할 것이다. 또한 보조금과 관련하여는 앞서 살펴본 대로 기관위임사무의 성격이 강하므로 국가의 적극적 통제방안이 마련되어야 된다고 생각된다.

다만 이상과 같은 지방자치단체 역할과 참여의 확대는 성숙한 시민의식, 지방자치단체 장의 합리적 판단 등을 전제로 함은 당연하다.