

원자력허가절차에 대한 주민참가

박 효 근*

< 차 례 >

I. 머리말

II. 우리나라의 行政節次法과 原子力行政에서의 住民參加制度

1. 行政節次法과 原子力行政에서의 住民參加制度
2. 원자력법상의 주민의견수렴제도
3. 현행 주민의견수렴제도의 문제점과 개선방향

III. 맺음말

I. 머리말

원자력개발에 있어 오늘날 직면하고 있는 중요과제 중 하나는 원자로·핵연료재처리공장 등의 안전성·환경보전에 대한 일반국민 특히 지역주민의 불안감·불신감을 해소하며, 그 「이해와 협력」(Public Acceptance ; PA)을 얻기 위한 법적 수단을 모색하는 것에 있다고 하겠다.

오늘날의 원자력행정은 실질적으로 공정한 행정을 확보하는 것보다 오히려 주민을 행정권의 객체로 파악하여 기술전문에 편승하여 독선에

* 서울대학교 법학연구소 선임연구원

빠져 행정의 편의와 능률을 지향하여 운용된다고 하는 우려가 있다. 이것이 오히려 주민의 불신감을 증폭시켜 주민에 의하여 개발이 feedback 되지 않을 수 없게 된 경우에는 행정에 큰 혼란과 현저한 능률저해·노력의 낭비를 초래하지 않을 수 없는 것이다.

행정이 주민과의 신뢰관계를 수립하는 것은 쉬운 일은 아니다. 이를 위해선 행정측이 주민에게 사실을 있는 그대로 공개하여 자기의 예견과 현실결과를 계속 비교·고려하며 오류를 수정하는 feedback구조를 가짐과 동시에, 원자력과 같은 거대신기술을 추진하기 위하여 과거와 다른 기술의 도입시에는 행정측에 일반주민과의 부단한 대화준비와 자세가 절실히 요구된다 하겠다.

만약 이와 같은 대화와 feedback구조가 같이 움직인다고 하면 민주적 제도에 있어 불가결한 행동양식, 예컨대 토론·논쟁·설득·교섭·타협이 행정과정과 결정에 관여되지 않을 수 없는 것이다. 즉 주민이 단지 수동적인 행정권행사의 객체로부터 주체적인 지위로 상승하여 행정과정의 중심에 그 주도권이 반영되어지는 능동적 관여가 형성되어야 한다는 것이다.

주민참가란, 행정청의 의사결정과정에 대하여 일반인(非專門家)의 공적 참여를 허용하는 제도이다. 행정청의 의사결정과정은 정책 내지 계획의 형성에서부터 결정, 실시에 이르는 연속행위이지만, 이에 대한 「참가」라고 하는 경우에는 이 중에서 정책 내지 계획의 형성과 결정에 대한 「부분참가」(shared participation)를 말하는 것으로 재량적 선택의 여지가 거의 없는 이미 정해진 행정의사의 실시를 담당하는 말단 행정기구의 일부에 편성되는 것은 참가가 아니라 단지 「행정적 포섭」(administrative involvement)이다.

독일의 전통 행정법이론상의 “법률에 의한 행정의 원리”는 議會가 정

하는 法律에 의하여 행정권발동의 근거와 요건을 정하고 여기에 행정 활동을 실제적으로 따르게 한다는 실제법의 실질내용에 의한 억제원리로서 행정활동의 適否는 결과에 의하여 논하여지고 행정판단의 當否만이 오로지 문제되는 것이다.

이에 대하여, 英美法系에서는 행정청이 결과적으로 정당한 판단에 도달하기 위하여 우선 그 판단을 형성하는 일련의 행정과정에서 適正性과 公正性이 확보되어야 한다. 이것이 適法節次의 실천에 의한 행정과정의 규제이며, 그 전제는 불공정한 절차로부터는 결코 공정한 결론이 나올 수 없다는 사고방식에 근거를 둔다.

주민참가는 후자의 원리를 기초로 하며, 이것은 行政過程에 있어서의 제2의 기본적 원리로서 국민의 行政에 대한 직접적·적극적 참여의 원리에 기초한다.

주민참가는 전문기술적 또는 정치적 정보가 이해관계인을 통하여 제공되는 정보수집의 장으로서의 기능도 한다. 따라서, 책임 있는 공무원은 이해관계인이 제시하는 기술적 지식과 국민의 감정에 타당한 답변을 하여야 한다. 이러한 주민참가 등 행정을 공개적으로 진행하는 이유는, 행정과정을 공개함으로써 행정권의 위법·부당한 행사를 방지하고 행정의 민주적 통제를 기함으로써 신중한 판단에 의한 합리적이며 공정한 처분을 하도록 하자는 데 그 목적이 있다. 원자력발전소와 관련된 주민참가의 경우에는 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 핵심설에서 근무하는 종사자와 연계하여 참가하는 것이 바람직하다.

주민참가제도는 운용방법에 따라서는 역기능을 가져올 수도 있다. 예컨대, 주민의 행정에 대한 반발과 비판 등을 예상하고 이를 회피하는 완충효과를 위한 방법으로 활용되는 것이 그것이며, 이러한 것을 「同意의 工學(engineering of consent)」이라 하며, 그 결과는 개발을 정당

화하는 알리바이기능(alibi funktion)을 하게 된다. 이것은 일정한 목적으로 굴절된 정보를 일방적으로 유포하는 민중조작의 수단으로 전략되고 만다.

주민의 이해와 참여는 원자력시설의 부지확보에 결정적인 영향을 미치지만 그 외에도 실력으로 지속적인 반발이나 저항으로 하거나 시설의 안전성 등을 문제삼아 소송 등의 방해행위를 계속할 경우, 이러한 것은 원자력발전소의 안전에도 직결되는 중요한 문제이므로, 사업자는 사업에 앞서 주민의 이해와 협력을 확보하여야 할 것이며, 그것이 불가능할 경우에는 원자력사업자에게 적절한 방법에 의하여 이를 행하도록 법적으로 규제하여야 할 사항이다.

이제까지의 행정은 국민을 행정권의 객체로 보아 실질적으로 공정한 행정을 확보하기보다는 핵기술의 전문성을 빙자하여 행정편의와 능률을 지향하며 비밀스럽게 운용되어왔음은 부인할 수 없다. 그 결과 주민의 협조가 없이는 행정이 집행되지 못하고 능률이 저해되며 노력의 낭비를 초래하게 된다. 이러한 행정은 법적 근거만 있으면 된다는 근대적 法治行政의 原理에 기인하는 것이지만, 현대행정의 특징은 행정권에 법적 근거가 있는 경우에도 그 권한은 一方的·專斷的으로 행사될 수 없으며, 원자력시설의 건설에 주민의 참가가 필요한 것도 이러한 관점에서 이해되어야 할 것이며, 이러한 사고는 근본적으로는 行政에 대한 국민의 불신에서 유래하는 것이라 할 것이다.

行政이 주민과 신뢰관계를 수립하는 것은 쉬운 일이 아니다. 전문지식이 없는 주민들은 가능성과 같은 복잡한 생각에 빠져있어 항상 어려워지며 핵전문가가 核發電의 안전성에 대한 확신을 전달하려는 경우 가끔 역효과가 나기도 한다. 이러한 불신관계의 해소를 위해서는 행정의 사실을 그대로 주민에게 공개하고 자기예상과 현실결과를 비교하여 시

행착오를 수정하는 자세를 가짐과 동시에, 핵에너지와 같은 거대한 신 기술을 추진하기 위해서는 행정은 기술을 받아들이는 측인 주민과 항상 대화하는 자세가 준비되어야 한다.

이러한 것은 주민을 단순한 수동적인 행정권행사의 객체로 인식되던 것이 주체자의 지위로 상승하여 행정절차 중에 그 의사가 반영되는 능동적 관여가 형성되는 것과 함께 행정과정에 대한 주민의 '규제자적 지위'를 의미하기도 한다.

물론 허가처분이 선행하고 이에 대한 반대자·주민의 소송이 제기되며, 예컨대 허가된 위험물의 안전성이 실정법 소정의 안전기준에 적합하지 여부에 대한 관점에서 司法實體審査가 사후적으로 행하여져서, 분쟁이나 이익대립에 일용 결론을 짓는 전통적인 법시스템도 존재한다. 그러나 허가처분을 둘러싼 고도의 전문기술적 과학재량이나 정책재량의 여지가 廣大化되어가는 오늘날, 법원의 심사기능이 상대적으로 저하됨을 피할 수 없을 뿐 아니라 가령 양당사자로부터 科學的 鑑定을 많이 구한다 할지라도 현실의 재판관의 심사능력에 한계도 있으므로, 특별한 일이 없는 한 原處分을 追認함에 그친다는 우려도 없다고 할 수 없다.

더욱이 이러한 사후적 해결의 법시스템에 의해서는 확실히 안전여부에 대한 양자택일적인 판단만을 얻을 뿐, 기술이 어떠한 방식으로 진화되어도 '零'으로는 되지 않는 「殘存危險」(Restrisiko)을 어떻게 없앨 것인가를 포함하여, 지나치게 세세한 배려를 개발측과 주민측이 검토하여 결정을 내린다는 점 등의 선택여지는 고려되지 않는다.

독일에서는 1976년 5월 25일의 「행정절차법」(Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes; VwVfG)의 도입과 더불어, 아직 부분적이긴 하지만 전통적인 실체법적 사법통제에 대하여 혹은 그것을 보완하는 것

으로서 영미법적인 절차법적 통제시스템이 형성되어가는 것으로 보인다.

원자력행정에 있어서 주민의 의견청취의 문제는 주로 원자력발전소의 건설과 방사성폐기물처분시설의 건설에서 제기되고 있다. 그동안 주민 의견청취제도가 파행적으로 운영되어 주민의견청취제도의 본래의 기능이 달성되지 못하였을 뿐만 아니라 불안정한 주민의견청취가 국민의 불신과 사업자 및 행정과 주민사이의 반목을 증폭시키는 결과를 가져 오기도 하였다. 그러나, 원자력행정에의 주민참여의 요청은 세계적인 흐름이며 우리나라에서도 그 요청이 점차 커지고 있다.¹⁾

이러한 상황 하에서, 이하에서는 원자력행정에서의 의견청취제도의 내용과 문제점을 고찰하고 개선방안을 모색해 보고자 한다. 그리고 행정절차법상 행정처분절차에 의견청취제도가 도입됨에 따라 행정절차법과 원자력관계법상의 의견청취제도의 관계에 대하여도 고찰할 필요가 있다.

II. 우리나라의 行政節次法과 原子力行政에서의 住民參加制度

1. 行政節次法과 原子力行政에서의 住民參加制度

(1) 行政節次法과 原子力關係法の 關係

행정절차에 관하여 행정절차법은 일반법이 되고 원자력관계법은 특별

1) 朴均省, 「原子力行政에 대한 地方自治團體와 住民의 參與」, 『慶熙法學』, 1996. 12. 30. 276면 참조.

법이 된다. 따라서 행정절차법의 규정과 원자력관계법률의 규정이 충돌하는 경우에는 원자력관계법의 규정이 우선적용된다. 행정절차법 제3조는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 행정절차법이 적용된다고 규정하고 있다. 그러나 원자력관계법령 중 법률이 아닌 시행령 및 시행규칙은 법률인 행정절차법에 위반할 수 없다. 따라서, 원자력관계법령 중 행정절차에 관한 명령이나 시행규칙 중 행정절차법의 규정과 모순되는 규정은 법적 효력을 상실하며 즉시 행정절차법과 모순되지 않도록 개정되어야 할 것이다. 그리고, 원자력관계법률에 특별한 규정이 없는 경우에는 행정절차법의 규정이 적용된다.

(2) 行政節次法の 適用範圍와 原子力行政

행정절차법은 '처분·신고·행정상 입법예고·행정예고 및 행정지도의 절차에 한하여 적용'된다(행정절차법 제3조). 행정계획의 확정, 행정입법에 관하여는 행정입법예고나 행정계획의 예고를 제외하고는 규율대상에서 제외하고 있다. 행정예고의 경우에도 행정청이 수립·시행하는 계획에 한하여 적용된다(동법 제46조). 원자력발전소건설사업실시계획이나 방사성폐기물처분장건설사업실시계획을 수립하고 시행하는 자는 한국전력공사로서 행정청이라고 볼 수 없으므로 행정예고의무규정이 적용되지 않는다. 다만, 사업실시계획의 승인은 행정청의 처분에 해당하므로 행정절차법이 적용된다. 건설허가나 운영허가도 처분이므로 행정절차법이 적용된다.

(3) 行政節次法과 意見聽取制度

행정절차법은 의견청취제도를 청문, 공청회, 의견제출로 구별하여 규율하고 있다. 聽聞이라 함은 "행정청이 어떠한 처분을 하기에 앞서 당

사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차”를 말하고, 公聽會라 함은 “행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자 등, 전문지식과 경험을 가진 자 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차”를 말하고, 意見提出이라 함은 “행정청이 어떠한 행정작용을 하기에 앞서 당사자 등이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차”를 말한다(행정절차법 제2조).

행정절차법은 공청회와 청문에 대해서는 일반적으로 인정하지 않고 다른 법령 등에서 청문이나 공청회를 실시하도록 규정하고 있는 경우와 행정청이 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 공청회와 청문을 인정하고 있다. 즉, 의무적인 청문이나 공청회의 개최는 개별법에 맡기고 있다. 다만, 공청회와 청문의 일반적인 절차와 방법을 규정하고 있다(동법 제28조·제39조).

의견제출에 있어서는 행정지도에 대해서는 임의적인 제도로 하고, 처분에 대해서는 침해적 처분에 한하여 의무적인 제도로 하고 있다(행정절차법 제22조 3항).

(4) 行政節次法과 原子力行政에의 住民의 參加

행정절차법은 청문이나 공청회는 다른 법령 등에서 청문이나 공청회를 실시하도록 규정하고 있는 경우 또는 행정청이 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 청문이나 공청회를 실시하도록 하고 있으므로, 원자력관계법에 청문이나 공청회를 실시한다는 규정이 없는 한 원자력행정에 있어서 청문이나 공청회가 의무적인 것이 되지는 않는다.

일반적으로 원자력시설의 허가절차에 주민참가 내지 청문제도를 도입하게 되면 ①콜치아폰 반대집단의 대량동원에 의하여 청문이 일종의 정치집회화되고, ②「감정적인 거친 타격의 교환(웅수)」(pauschaler

Schlagabtausch)에 그치며, ③어떠한 실적도 없이 절차의 무한정 지연됨으로써 국가적 에너지정책의 차질이 초래 등이 심히 우려됨은 그 체제면에 있어서 동서양을 불문하다.

그러나 이러한 독단적인 우려가 과연 현실화될 것인가 아닌가는 실증적으로 검증되어 있는 것은 아니다.

독일에서는 각 원자력발전소 건설예정지에 관한 많은 청문이 행하여진 실적이 있으며, 당초에는 체제면에서 우려할 만한 사태가 초래된 점도 부정할 수 없지만 점차로 상황이 정비되어 「실속있는 청문」(fruchtbare Anhörung)과 「진정한 대화」(echter Dialog)만이 행하여졌다고 할 수 있다.

우선 이의신청에 대한 청문과 심리가 갖는 중요한 의의로는 다음의 2가지가 있다.

첫째로는 행정에 대한 교육적 기능이다.

본래 행정은 고도의 풍부한 자료를 제공받기 때문에, 주민 내지 주민층의 학자가 가지고 있는 자료보다 현저히 많은 지식을 보유하고 있는 것이 통례이다. 그러나 많은 청문절차과정에서 드러난 것과 같이 행정은 의외로 「폐쇄적인 정보시스템」(geschlossenes Informationssystem) 속에 갇혀 있는 경우가 많다. 여기에서 만약 시민발의나 환경보호단체가 충분한 과학적·사회적 자료를 수집하여 청문절차에 참가한다면, 행정청이 결정을 내린 후에 직접적인 정보제공과 제안이 될 수 있는 것이며 당해 지역의 특성·고유성을 통하여 행정이 간과해 온 새롭고 올바른 정보와 증거가 청문절차를 통하여 행정측에 전달, 제공되는 것이다.

이 경우 주민참가는 전문기술적 또는 정치적 정보가 이해관계인으로부터 제공되는 정보수집의 장으로서 기능할 뿐 아니라, 책임 있는 공무원은 이해관계인이 제공한 기술적 지식과 민중의 감정에 직접 답변하

지 않으면 안 된다.

둘째로는 전 계획의 합법성, 정당성 그리고 합목적성의 부여기능이다. 청문이라고 하는 것은 종래 해석되어 온 바와 같이 단지 일부 주민·시민의 이의신청에 의한 자기의 권익의 방어에 한정되어서는 안 된다. 청문이라는 제도는 그것을 초월하여 전체로서의 계획이 법적합성 내지 합목적성을 가질 수 있는지 여부를 판단하는 데 필요한 것으로서 이해하지 않으면 안 된다. 생각건대 전문기술적 재량의 통제에는 실체적 사법심사능력이 상대적으로 저하되는 것을 보완하는 관점에서의 주민참가절차의 강화가 현대사회에서의 행정의 통제로서 극히 시급한 문제로서 존재하므로 원자력시설의 허가절차에 있어서의 참가절차법적 통제의 필요성에도 타당한 것이다.

오늘날의 청문의 바람직한 모습은 개발추진측과 주민의 이의가 제출되어 행정청이 이른바 직권주의적 절차진행에 의하여 양당사자측에 촉구하는 각각의 鑑定(Gutachten)에 있어서 기업기밀을 넘어 공통으로 제시되는 자료를 기본적으로 포함시킴으로써 안전성을 포함한 일종의 진실을 탐구하게끔 운용되는 것에 역점을 두어야 할 것으로 생각된다.

또한 청문기일의 종결은 양당사자의 합의, 이의신청자대표의 동의가 없으면 못하는 것이며, 주민 및 시민발의단체·환경보호단체를 보좌하는 입장에 서는 전문가와 개발추진주체 및 행정측 전문가사이에서의 準論爭(Quasi-Streitgespräch)이 충분한 시간에 걸쳐 행하여져 이것을 주민다수의 진지한 분위기 가운데 묵묵히 청취하는 청문의 이미지가 기대되는 것이다.

이상의 서술에서 분명한 바와 같이 「거친 타격교환」과 달리 청문을 실질화하기 위하여 방사선학, 안전공학, 기상학, 농학, 지리 등 광범위한 인접·종합과학의 영역에 걸친 전문가도 전면적으로 참가하는 감정과

토론의 철저한 실시와 주민에 대한 공개가 절대적으로 요구된다고 하겠다.

자료열람청구권이 제한되어 주민측을 보좌하는 전문가에게도 생생한 자료가 제시되지 않음으로 인한 정보의 부족에서 오는 이른바 「일방통행」(Einbahnstraße)의 공청회·청문에 그쳐서는 안되며, 절차진행자의 의무적 재량에 의한 대립견해의 논점정리나 데이터의 제출명령과 그 開示에 의하여 起業者와 주민간에 정보의 대등성을 무단히 형량하면서 진실한 대화·논쟁이 되지 않으면 진정한 「이해와 협력」(public acceptance)를 기대할 수 없는 것이다.²⁾

그리고 이러한 「진실한 대화」를 현실적으로 하는 개발측도 일방적인 경직성에 고집하지 않을 때 입지·건설의 찬성, 반대라는 양자택일적인 문제에서 안전장치의 강화, 방사선방호시설의 개선, 불안에 대처하기 위한 附款(Auflage)의 가중 그리고 경우에 따라서는 입지점의 변경이라는 '방법(wie)'의 문제로 이행하여³⁾ 그 진지한 교섭·토론에 의하여 해결할 수 있는 것이다.

여하튼 시민·주민에게 부여된 사실상의 제권리—실체상 또는 절차상의—가 적으면 적을수록 시민·주민의 핵저항은 에너지에 대해서나 감정적으로도 첨예화하여, 국가 및 행정의 정당성은 그만큼 감소된다. 반면 시민·주민의 법적 지위를 강화하는 것에 의해서만이 저항은 보다 완화되어 합리적인 측면에서의 '방법(wie)'의 문제에까지 미쳐 그것을

2) Bernd Bender, Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1987.S. 250. 행정측이 이 경우 소극적인 자세를 취하면 「第3者性」을 상실하게 되어 개발측에 크게 기우는 것이 되며, 주민측의 절차자료가 극도로 적을 때에는 자료제출명령의 懈怠는 그만큼 의무위반이 될 수 있는 경우가 있다.

3) B. Bender, a. a. O., S. 252.

채용한 행정결정이 내려지면 시민·주민의 국가·행정에 대한 신뢰를 높일 수 있다.

그렇다면 주민참가의 철저와 법률상의 청문의 보장이 법치국가사상의 원리로서 요청된다고 하여도, 그것은 절차법이 곧 「공동결정의 권리」(Recht auf Mitentscheidung)까지를 의미하는 것은 아니다. 그와 같은 공동결정 내지 다수결에 의한 안전성에 관한 본안판결에서의 개인 또는 시민발의단체의 청구권은 곧바로 기본법의 민주주의원리에서는 도출되지 않는다.⁴⁾

주민투표 내지 국민투표제도는 일견 민주적 장치이기는 하지만, 감정적 내지 경제적인 피상적인 선택에 사람들을 내몬다는 점에 파시즘과 종이 한 장 차이의 위험성이 있으며 이것이 주민투표의 경우에는 투표구의 인위적 조작에 의하여 결과까지도 또한 인위적으로 조작할수 있는 여지가 있을 뿐 아니라 투표구의 확대는 중앙에서 떨어진 개발을 반대하는 주민의사를 상대적으로 희석화시킬 위험성이 있다.

여하튼 행정결정이 청문시점에서는 아직 내려지지 않았고 시민의 실질적인 이의가 행정결정에 여하한 효과기능을 수행할 것이라는 희망이 있다면, 비록 후일 시민의 입장에서 볼 때 소극적·부정적인 행정결정이 내려졌다 하더라도 시민은 이를 감수해야 하는 것이다. 그러나 「이해와 협력」(public acceptance)의 길은 험하며 이는 하나의 시도임에 불과한 것이다.

公聽會에 관해서는 원자력발전소와 방사성폐기물처분장의 사업계획의 승인 전에 행해지는 환경영향평가시에 행해지는 공청회가 환경영향평

4) 간접민주제를 원칙으로 하는 국가체제하에서는 무슨 일이든 직접민주제(예컨대 주민투표 등)에 의하여 모든 일을 결정해야 한다고 하는 관념은 도출되지 않는다(Vgl. W. Blümel, Masseneinwendungen, S. 539 f.; B. Bender, Anhörung, S. 166.).

가법에 규정되어 있고,⁵⁾ 원자력발전소의 경우에는 건설허가 전에 행해지는 방사선환경영향평가서의 공청회에 관하여 원자력법 제104조의5에서 규정하고 있고, 방사성폐기물처분장건설의 경우에는 시설지구지정 전에 개발계획에 대하여 공청회를 개최하도록 하고 있다.

공청회의 절차 및 방법 등에 관하여 환경영향평가법, 원자력법과 동법들의 시행령과 시행규칙에서 규정하고 있다. 위의 법률규정은 공청회의 절차와 방법에 대하여 규정하는 행정절차법의 규정(행정절차법 제38조와 제39조⁶⁾)에 우선하지만, 동 법률들의 시행령과 시행규칙에 대해서는 행정절차법 제38조와 제39조가 우선한다.

5) 환경영향평가법 제9조(住民의 意見收斂) 1항-事業者가 評價書를 작성함에 있어서는 說明會 또는 公聽會등을 개최하여 環境影響評價對象地域안의 住民(이하 "住民"이라 한다)의 의견을 收斂하고 이를 評價書의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 大統領令이 정하는 범위의 住民의 요구가 있는 때에는 公聽會를 개최하여야 한다.

6) 제38조 (공청회의 개최)

①행정청은 공청회를 개최하고자 하는 경우에는 공청회 개최 14일전까지 다음 각호의 사항을 당사자등에게 통지하고 판보·공보 또는 일간신문등에 공고하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다.

1. 제목 2. 일시 및 장소 3. 주요내용 4. 발표자에 관한 사항
5. 발표신청 방법 및 신청기한 6. 기타 필요한 사항

②행정청은 발표자의 선정에 있어 공정성이 확보될 수 있도록 하여야 한다.

제39조 (공청회의 진행)

①공청회의 주재자는 대통령령이 정하는 자격을 가진 자중에서 행정청이 지명 또는 위촉하는 자로 한다.

②발표자는 공청회의 내용과 직접 관련된 사항에 한하여 발표하여야 한다.

③공청회의 주재자는 공청회를 공정하게 진행하여야 하며, 공청회의 원활한 진행을 위하여 발표내용을 제한할 수 있고, 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

④공청회의 주재자는 발표자의 발표가 끝난 후에는 발표자 상호간에 질의 및 답변을 할 수 있도록 하여야 하며, 방청인에게도 의견을 제시할 기회를 주어야 한다.

⑤행정청은 처분을 함에 있어서 공청회에서 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다.

意見提出에 관해서는 “당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분”에 한하여 당사자 등의 의견제출이 의무화되고 있다(행정절차법 제22조 3항). 그런데, 행정절차법은 제2조 4호에서 “당사자등”을 “행정청의 처분에 대하여 직접 그 상대가 되는 당사자와 행정청이 직권 또는 신청에 의하여 행정절차에 참여하게 한 이해관계인”을 말한다고 규정하고 있다. 이 경우에 “이해관계인”은 무엇을 의미하는가. 이해관계인이란 처분에 의하여 법률상 영향을 받는 자에 국한시키는 견해가 있을 수 있다. 원자력발전소주변이나 방사성폐기물처분장의 인근주민이 數地指定處分이나 ●건설허가 또는 운영허가에 대하여 사실상의 이해관계가 있는 것은 확실하지만, 법률상 이해관계가 있는 것인가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 결국 관계법규가 인근주민의 이익도 보호하는 목적을 갖고 있는가 여부로 판단될 것이다.

또한 행정절차법은 의견제출을 할 수 있는 이해관계인을 “행정청이 직권 또는 신청에 의하여 행정절차에 참여하게 한 자”에 한정하고 있는데, 이 한정 의미의 의미가 애매하다. 이 규정은 당사자 이외의 자들 중 의견제출을 할 수 있는 자는 행정청의 결정에 맡긴다는 의미인지 아니면 이해관계인인 경우에는 신청이 있으면 행정청은 참여시켜야 하는 것인지 애매하다. 문언상으로는 전자로 해석될 여지가 많은데 이렇게 되는 경우에 당사자 이외의 이해관계인의 행정절차에의 참여는 개별법에 특별한 규정이 없는 한 自動的인 것이 되지 못하고 이해관계인은 의견제출신청권만을 갖는다는 결과가 된다. 이는 의견제출이란 청문과 달리 변론이나 증거조사 등의 절차가 행해지지 않고 관계인의 단순한 의견제출에 그치는 것이므로 행정절차를 지연시키거나 행정절차를 크게 번잡하게 하지 않음에도 이해관계인의 의견제출을 명시적으로 인정하지 않고 이해관계인의 의견제출신청권만을 인정한 것은 설득력을 잃는 규

정이라고 하지 않을 수 없다.⁷⁾

그런데 행정절차법은 “당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분”, 즉 侵害的 處分에 한하여 당사자 등에게 의견제출의 기회가 보장되는 것으로 규정하고 있다(행정절차법 제22조 3항). 원자력발전소의 건설허가나 운영허가는 “당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분”에 해당한다고 볼 수 없으므로 원자력발전소의 인근주민에게는 특별한 규정이 없는 한 행정절차법상의 의견제출규정이 적용되지 않게 된다.

2. 원자력법상의 주민의견수렴제도

원자력법령상 주민의견수렴제도⁸⁾로서는 대표적으로 公聽會와 意見提出制度를 들 수 있다. 공청회는 널리 의견을 수렴하는 절차로서 다중의 공통적 이익을 도모하는데 주안점을 두는 절차이다. 원자력법 제104조의 5 1항 前段은 발전용원자로 및 관계시설을 건설하고자 하는 자와 건설허가신청 전에 敷地에 대한 사전승인을 얻고자 하는 자 및 방사성폐기물관리시설의 건설·운영허가를 신청하는 자가 방사선환경영향평가서를 작성함에 있어 평가대상지역 주민의 의견을 수렴하고 이를 평가서의 내용에 포함시키기 위한 경우에는 공청회를 개최하도록 규정하고 있다. 이러한 경우의 공청회는 당해 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있기 때문에 인정되는 것이다. 또한 同項 後段은

7) 朴均省, 전개논문, 279면 참조.

8) 주민의견수렴이라는 용어는 정확한 법률용어가 아니므로 영미와 독일에서 사용되는 공공참가(public participation) 또는 공중참가(Öffentlichkeitsbeteiligung)를 사용해야 한다는 견해(이상돈, 방사성폐기물관리사업 관련법제에 관한 고찰, 한국원자력법학회 96년도 하계세미나 발표논문 참조)가 있다.

대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 公聽會등을 개최하여야 한다고 규정하고 있다.

행정절차법은 이해관계인의 공청회신청에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않으나, 원자력법시행령은 공청회개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30인 이상인 때, 공청회개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5인 이상 30인 미만인 때로서 방사선환경영향평가서초안에 대한 의견을 제출한 주민수의 100분의 50인 때(의무적 공청회, 제332조의5 제1항)와 사업시행으로 인한 방사선환경영향에 대하여 전문가 및 주민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우(임의적 공청회, 동조 제6항)에 공청회를 개최하도록 규정하고 있다.⁹⁾ 그리고 원자력법시행령 제332조의4는 "...주민은 공람기간 만료일로부터 7일 이내에 주관시장·군수·구청장 또는 관계시장·군수·구청장에게 당해 사업의 시행으로 인하여 예상되는 방사선환경영향 및 그 감소방안 등의 의견을 제출할 수 있다"고 규정하고 있다.

그리고 주관시장·군수·구청장으로부터 공청회개최통지를 받은 사업자는 사업개요, 공청회의 일시 및 장소 등을 공청회개최예정일 14일전까지 1개이상의 중앙일간신문 및 지방일간신문에 각각 1회이상 공고하여야 한다. 이 경우 공청회의 일시 및 장소 등에 관하여 미리 주관시장·군수·구청장과 협의하여야 한다(원자력법시행령 제332조의5 2항). 공청회에 출석하여 의견을 진술하고자 하는 주민은 공청회개최예정일 5일전까지 공술신청서를 사업자 또는 주관시장·군수·구청장에게 제출

9) 원자력법시행령 제332조의5 제6항-"사업자는 제1항 각 호의 공청회개최요건에 해당되지 아니하는 경우에도 사업시행으로 인한 방사선 환경영향에 관하여 전문가 및 주민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우에는 법 제104조의5 제1항 전단의 규정에 의한 공청회를 제332조의3 제2항의 규정에 의한 공람 기간이 끝난 후 주관시장·군수·구청장과 협의하여 개최할 수 있다."

하여야 한다. 이 경우 공술신청서를 접수한 주관시장·군수·구청장은 이를 사업자에게 즉시 통지하여야 한다(同條 3항). 사업자는 주관시장·군수·구청장과 협의하여 제3항의 규정에 의하여 제출된 신청서의 공술내용중 유사한 내용에 대하여는 이를 일괄하여 공청회에서 진술하도록 대표자를 선정하여 의견을 진술하게 하거나 주민이 추천한 전문가로 하여금 의견을 진술하게 하여야 하며, 사업자는 공청회 종료 후 7일 이내에 과학기술부령이 정하는 바에 의하여 공청회개최결과를 주관시장·군수·구청장 또는 관계시장·군수·구청장에게 통지하여야 한다.

또한 사업자는 제1항 각 호의 공청회개최요건(주민의 범위)에 해당되지 아니하는 경우에도 사업시행으로 인한 방사선환경영향에 관하여 전문가 및 주민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우에는 법 제104조의5제1항 전단의 규정에 의한 공청회를 제332조의3 2항의 규정에 의한 공람기간¹⁰⁾이 끝난 후 주관시장·군수·구청장과 협의하여 개최할 수 있다. 이 경우 그 공청회는 법 제104조의5 1항 후단의 규정에 의하여 개최한 공청회로 보되, 개최방법 및 절차 등에 관하여는 2항 내지 5항의 규정을 각각 준용한다(同條 4·5·6항 참조).

중요한 것은 공청회의 법적 효과인데, 공청회의 효과에 대한 판단은 많은 사람의 이해관계가 충돌할 염려가 있는 행정과정에 대하여 국민의 참여가 촉진되고, 행정청과 국민간에 공감대가 형성되며, 이로써 공정성, 신뢰성, 투명성이 확보될 수 있도록 공청회절차가 운영되어야 하고, 그 필요성이 부인되지 아니하도록 신중하게 이루어질 것이 요구된다.

10) 주관시장·군수·구청장은 특별한 사유가 없는 한 제1항의 규정에 의하여 평가서초안이 접수된 날부터 10일 이내에 사업개요·공람기간·공람장소 등을 1개 이상의 중앙일간신문 및 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하고, 평가서초안을 30일 이상 의견수렴대상지역 안의 주민 등에게 공람하여야 한다(원자력법시행령 제332조의3 2항).

3. 현행 주민의견수렴제도의 문제점과 개선방향

(1) 序 說

주민의견수렴을 사업자가 주도하고 그 절차와 방식이 포괄적으로 규정되어 있는 점이 문제가 된다. 즉 원자력법 제104조의5 제3항은 주민의견수렴의 방법, 절차 등을 일체 대통령령에 위임하고 있는데, 이는 포괄적 위임의 문제가 있으므로 중요사항에 대해서는 법률에 규정하여야 할 것이다.

또한 원자력법 제104조의5는 허가신청자가 주민의견수렴시에 주민에게 방사선환경영향평가서초안을 공람하게 하고 있는데, 이것이 주민의견수렴의 사전요건에 불과한 데에도 이를 주민의견수렴의 방법으로 정하고 있는 것은 입법상 잘못이라는 생각이 든다. 그리고 원자력법시행령 제332조의4가 규정하고 있는 평가서초안에 대한 의견제출¹¹⁾은 그 성격상 주민의 절차적 권리이므로 법적 근거가 법률에 규정되는 것이 바람직하다.

한편 원자력관계시설의 건설은 다단계의 행정기관의 결정을 통하여 행하여진다. 그 중 중요한 것은 부지승인, 건설허가, 운영허가이다. 의견

11) 원자력법시행령 제332조의4 (평가서초안에 대한 의견제출 등) ①제332조의3 제1항 제1호·제3호 및 제4호의 규정에 의한 행정기관의 장은 평가서초안이 접수된 날부터 30일 이내에 주관시장·군수·구청장에게, 주민은 공람기간만료일부터 7일 이내에 주관시장·군수·구청장 또는 관계시장·군수·구청장에게 당해 사업의 시행으로 인하여 예상되는 방사선환경영향 및 그 감소방안 등의 의견(주민인 경우에는 공청회 개최여부에 관한 의견을 포함한다)을 통보 또는 제출할 수 있다. 이 경우 주민의 의견을 제출받은 관계시장·군수·구청장은 이를 공람기간 만료후 10일 이내에 주관시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다. ②주관시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 통보 또는 제출된 의견과 공청회 개최여부를 공람기간 만료후 14일 이내에 사업자에게 통지하여야 한다. 이 경우 주관시장·군수·구청장은 평가서초안의 내용에 대한 의견이 있는 때에는 그 의견을 함께 통지할 수 있다.

수렴절차는 주민의 참여를 확대한다는 측면에서는 이들 중요한 결정전에 각각 행하여져야 할 것이지만, 이러한 해결은 원자력행정의 능률성의 확보라는 측면에서는 문제가 있다. 최소한 의견수렴제도는 지역주민에게 중대한 영향을 미치는 부지사전승인과 건설허가전에 행하여질 필요가 있다.

부지사전 전에 행하여지는 의견수렴은 부지선정의 적정성과 원자력관계시설의 건설로 인한 일반환경영향, 지역의 개발 및 溫排水문제 등을 대상으로 하고, 건설허가 전에 행하여지는 의견수렴제도는 원자력의 안전과 방사선환경영향을 대상으로 하도록 하여야 할 것이다.

의견제출이나 공청회를 여러 단계의 결정 중 중요한 결정이 되는 부지선정과 건설허가 전에 두 번 개최되는 것으로 하는 경우에 행정에 대한 절차적 부담이 문제될 수 있지만 현재와 같이 주민이 원자력시설의 설치에 관하여 반대의 의견을 강하게 제기하는 때에는 주민에게 충분한 의견제출기회를 주지 않음으로써 원자력시설의 설치가 실력으로 저지되는 것보다는 낫다. 주민들이 충분한 의견제출기회를 갖지 못하고 있다는 의식을 갖고 있고, 주민이 원자력에 관하여 잘 모르는 상황 하에서는 충분하지 못한 의견진술의 기회를 주는 것은 의견진술의 기회를 전혀 주지 않는 것보다 더 큰 부작용을 가져올 수 있다.

설명회 개최는 법의 근거가 없더라도 가능한 것이므로 법에는 규정하지 않는 것이 바람직하다. 설명회를 주민의 의견수렴제도로 보고 있는 현행 법규정은 타당하지 않다. 설명회는 그 명칭에 맞게 운영되어야 할 것이다.

(2) 公聽會制度的 問題點과 改善方案

1) 公聽會의 必要性

원자력의 고도의 전문성과 기술성을 들어 공청회의 개최가 타당하지 않다는 견해가 있다. 즉, 주민은 원자력에 대한 지식을 갖고 있지 못하므로 공청회에 참가하여 발언할 능력이 없다는 것이며, 원자력을 이해할 수 없는 주민이 참가하는 공청회의 개최는 원자력에 대한 주민의 불신을 증폭시키는 부작용만 가져온다는 것이다.

그러나, 원자력이 갖고 있는 위험의 중대성에 비추어 주민의 참여는 필수적이다. 주민의 운명에 중대한 영향을 미칠 수도 있는 원자력시설의 설치에 주민이 참여하여 자신의 의견을 개진할 수 있는 기회는 주어져야 할 것이다.¹²⁾ 또한, 청문이나 공청회는 원자력시설의 안전성을 증진시키는 기능을 갖는다.¹³⁾ 첫째, 청문이나 공청회를 통하여 公衆의 심사를 받게 되는 경우에 행정기관이나 사업자는 보다 신중한 검토를 하게 된다. 둘째, 원자력발전소의 안전성에 대한 주민의 이의제기는 규제행정기관이나 원자력사업자에게 원자력의 안전기술에 대하여 재검토할 기회를 주고 이를 통하여 종종 문제점이 발견되는 경우가 있다. 원자력기술은 아직 충분히 발전되어 있지 못하고 발전되는 중에 있기 때문에 그러한 경우가 적지 않을 것이다. 셋째, 전문가의 참여와 토론을 통하여 규제행정기관은 보다 정확한 판단을 내릴 수 있을 것이다.

2) 公聽會의 문제점

먼저 공청회와 관련하여 다음과 같은 다양한 법적 효과가 문제된다.

12) 朴均省, 전제논문, 290면 참조.

13) David P. O'Very/Christopher E. Paine/Dan W. Reicher, Controlling the Atom in the 21st Century, 1994., p. 161.

첫째, 행정청이 공청회개최의무를 위반한 경우가 문제된다.

행정절차법은 행정청에게 다른 법령 등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우에는 반드시 공청회를 개최하여야 할 의무를 부여하고 있다(행정절차법 제22조 2항). 따라서 법령이 공청회를 개최하도록 규정하고 있음에도 불구하고 공청회를 개최하지 아니한 경우에는 위법한 행정작용이 된다. 행정입법의 경우 그 위법성이 인정되며, 처분의 경우에는 취소의 대상이 된다. 그 반면에 다른 법령 등이 공청회를 개최할 것을 규정하지 아니한 경우에는 행정청은 스스로의 판단에 따라 공청회의 필요성여부를 결정하게 된다. 이 경우 공청회가 필요한가의 판단은 행정청이 재량으로 결정하여야 한다. 공청회가 필요하다고 인정됨에도 불구하고 행정청이 공청회를 개최하지 아니한 경우 행정작용의 위법성을 인정할 수는 없다 할 것이다.

둘째, 공청회의 개최를 위한 통지의 요건을 결여한 경우도 문제가 된다.

공청회 개최 5일 전에 공청회개최통지를 한 경우와 같이 14일의 法定期間을 위반한 경우, 널리 공고를 하지 아니한 경우, 필수적인 공고사항이 공고되지 아니한 경우 등 행정절차법이 규정한 공청회의 통지요건을 위반한 경우는 공청회를 개최하지 아니한 것과 동일한 법적 효과를 미친다고 해석하여야 할 것이다.

셋째, 공청회의 개최에 있어 발표자의 선정이 심히 공정성을 잃은 경우도 문제가 된다.

예컨대, 폐기물처리장의 입지선정을 위하여 공청회를 하는 경우, 입지선정에 찬성하는 입장의 발표자만을 발표자로 선정하여 일방적으로 선정사실을 통고하는 절차를 취하는 경우는 그 위법성을 인정하여야 할 것이다.

넷째, 공청회의 主宰者의 선정이 심히 공정성을 잃은 경우도 문제가 된다.

예컨대, 원자력발전소의 설치를 위한 공청회에서 원자력발전소의 임직원이 공청회의 주재자로 선정되는 경우와 같이 편파적으로 행정청, 사업자 등의 입장을 옹호할 우려가 있는 위치에 있는 자가 공청회의 주재자로 선정되는 경우에는 그 위법성을 인정하여야 할 것이다.

다섯째, 공청회가 현저하게 공정성을 잃고 편파적으로 진행된 경우도 문제가 된다.

공청회의 주재자가 일방적인 찬성의견만을 발표하도록 하고, 반대의견의 경우에는 발표, 질의, 답변의 기회를 봉쇄한 경우에는 그 위법성을 인정하여야 할 것이다.

여섯째, 공청회의 결과가 적절하게 반영되지 아니한 경우도 문제가 된다.

공청회의 결과가 법령이 추구하는 목적과 현저히 다르게 일방적으로 무시된 경우, 그 위법성을 인정하여야 할 것이다.

공청회의 효과에 대한 판단은 많은 사람의 이해관계가 충돌할 염려가 있는 행정과정에 대하여 국민의 참여가 촉진되고, 행정청과 국민간에 공감대가 형성되며, 이로써 공정성·신뢰성·투명성이 확보될 수 있도록 공청회절차가 운영되어야 하고, 그 필요성이 부인되지 아니하도록 신중하게 이루어질 것이 요구된다.¹⁴⁾

3) 바람직한 공청회제도

① 충분한 정보의 제공과 공청회의 전문성의 확보

주민에게 원자력에 대한 충분한 정보가 제공되어야 한다. 국가적 이

14) 吳峻根, 「行政節次法」, 三知院, 1998. 434면 참조.

익을 위하여 비밀로 할 사항을 제외하고는 원자력관계정보가 공개되도록 하여야 한다. 이를 위하여 원자력관계정보의 분류작업이 필요하다. 이렇게 하는 것은 국민에 대한 원자력관계정보의 제공을 위하여 필요한 준비작업일 뿐만 아니라 비밀로 하여야 할 원자력관계정보를 명확히 하여 비밀을 철저히 보호하는 데에도 기여할 수 있다.

주민은 원자력기술에 관한 지식을 갖지 못하므로 공청회가 제대로 되지 못하고 있다. 따라서 주민이 신뢰할 수 있는 전문가의 참여를 통하여 주민의 부족한 지식을 보충하여야 할 것이다. 또한 평소에 국민에게 원자력을 알리는 노력이 있어야 한다.

② 공청회의 주재자(主宰者)

공청회의 주재자인 공청회의 진행을 담당하는 자로서 공청회의 주관 기관과 구별된다. 공청회에 대한 주민의 신뢰를 제고하기 위해서는 공청회 주재자의 독립성 내지 공정성이 강화되어야 할 것이다. 공청회의 주재자는 공정성을 가져야 하고 이를 위하여 주재자는 이해관계로부터 독립된 중립적인 위치에 있는 자가 되어야 한다. 프랑스에서는 공청회의 주재자를 행정법원에서 결정하도록 함으로써 공청회 주재자의 독립성과 중립성을 보장하고 있다. 미국에서는 강한 독립성을 갖는 원자력 규제위원회의 청문위원회가 청문을 주재한다. 공청회의 주재자는 또한 전문성을 갖추어야 한다. 이와 같이 공청회의 주재자가 전문성과 공정성을 가질 경우에만 주민은 공청회를 신뢰하게 될 것이다.

행정절차법은 공청회의 주재자는 대통령령이 정하는 자격을 가진 자 중에서 행정청이 지명 또는 위촉하는 자로 하며, 행정절차법시행령은 대통령령이 정하는 자격을 가진 자를 ㉠당해 공청회의 사안에 관한 업무를 담당하는 과장이상 또는 이에 상당하는 직위에 있는 공무원, ㉡당

해 공청회의 사안과 관련된 분야의 전문적 지식이 있고 동 분야에서 종사한 경험이 있는 자로 정하고 있다(동법시행령 제22조).

이와 같이 행정절차법 및 동법시행령은 행정청이 공청회의 주재자를 지명 또는 위촉함에 있어 폭넓은 재량권을 부여하고 있다. 행정청은 재량권을 행사함에 있어 공청회절차의 공정성이 확보될 수 있도록 공청회주재자를 선정하여야 한다. 또한 공청회가 신뢰성이 있도록 당해 사안과 관련된 전문가를 공정한 방법으로 선정하도록 노력하여야 할 것이다.

③ 공청회 발언자

주민은 원자력에 관한 전문지식을 충분히 갖지 못하고, 현재 원자력에 대한 주민의 불신이 매우 큰 상황에 있다. 따라서, 공청회에 사업자와 주민만이 참석하여 발언하는 경우에 상호간의 의사소통이 제대로 되지 않고 상호간의 불신을 증폭시킬 우려가 있다. 따라서, 주민의 전문지식의 부족을 보충하고 주민의 의견을 중화하여 대변할 수 있는 자의 참여를 인정하는 것이 공청회의 기능을 제대로 달성하기 위하여 필요하다. 이를 위하여 지방자치단체, 환경단체, 시민단체, 환경 및 원자력전문가의 참여를 고려할 수 있다. 특히 지방자치단체, 환경단체, 시민단체 및 전문가들이 보다 객관적 지위에서 발언하고, 사업자와 반대주민 사이에서 양자의 대립을 조정하는 역할을 하도록 하여야 할 것이다. 또한 공익을 대표하는 전문가의 참여와 국익을 대표하는 자의 참여를 보장하여야 할 것이다.¹⁵⁾

④ 공청회 개최장소

공청회의 개최장소는 사전부지승인전에 행하여지는 공청회에 있어서

15) 朴均省, 전계논문, 292면 참조.

는 사전부지승인이 지역적 영향이 큰 것이므로 지방자치단체의 집행기관의 소재지나 광역자치단체의 소재지 중에서 선택하도록 하고, 건설허가전에 행하여지는 공청회에 있어서는 원자력행정이 전국가적인 이익과 관계가 있는 국가행정이므로, 서울에서 개최되는 것이 타당하다. 사전부지승인전에 행하여지는 공청회는 원칙상 지방자치단체의 집행기관의 소재지에서 하되 일부 주민의 조직적 반대에 의해 그곳에서 공청회 개최가 정상적으로 개최될 수 없다고 여겨지는 경우에는 광역자치단체의 소재지에서 개최될 수 있도록 하여야 할 것이다.

⑤ 공청회의 진행

공청회의 진행은 공청회의 주재자가 담당한다. 공청회 주재자는 공청회가 공정하게 행해지도록 하여야 하고, 공청회의 원활한 진행을 크게 해치지 않는 한 발표와 토론이 충분히 행하여지도록 하여야 한다. 우리나라의 경우에는 공청회가 통상 반나절 또는 하루에 끝나는 것이 일반적인데, 원자력관계시설의 건설과 같이 중대하고 복잡한 사안에 있어서는 충분한 토론을 위하여 필요하다면 여러 번에 걸쳐 공청회가 진행되도록 하여야 할 것이다.

행정절차법은 발표가 끝난 후 발표자 상호간에 질의 및 응답을 할 수 있도록 하고, 방청인에게도 의견을 제시할 기회를 주도록 규정하고 있다(동법 제39조 4항).

Ⅲ. 맺음말

현재와 같이 공청회가 제 기능을 발휘하지 못하고 공청회의 공정성에 관하여 시비가 있으며 주민과 사업자간에 불신이 적지 않은 상황 하에

서는 얼굴을 맞대고 하는 구두에 의한 공청회에서 참가자가 감정적으로 공청에 임하게 될 가능성이 적지 않다. 따라서 공청회보다는 서면에 의한 의견제시를 주된 주민의견청취제도도 하고, 공청회는 필요한 경우 일정한 요건 하에서만 보충적으로 인정되는 것으로 하는 방안도 검토해 볼만하다. 의견제출절차는 사전부지승인전과 건설허가전에 있어서 공청회 개최 전에 각각 행해져야 할 것이다. 그리고 현행의 의견제시제도가 주민의 의견청취제도도 정착되기 위해서는 여러 가지 조건이 구비되어야 할 것이다.

첫째, 의견의 제시는 원칙상 서면에 의하도록 하고, 제시된 의견에 대해서는 권한 있는 자의 답신이 서면으로 주어져야 한다.

둘째, 의견을 제시할 수 있는 주민의 범위가 「이해관계 있는 자」로 한정되어야 한다. 「이해관계 있는 자」란 법적인 이익을 침해당하는 자에 한정되지 않고 시설의 설치로 인하여 불이익한 영향을 받게 되는 자로 정하여야 한다.

셋째, 충분한 기간(적어도 1개월 이상)을 의견제시기간으로 하여야 한다.

또한 원자력에 대한 정보공개的重要性을 두 가지 측면에서 재인식하여야 한다. 즉, 정부 또는 원자력계가 원자력에 대한 정보를 독점하고 있는 상황을 전제할 때, 발전용원자로 설치 및 운영단계에서 주민참가에 의한 청문회를 개최한다고 하더라도 원자력정보에 관한 Have v. Have not의 기본구조가 극복되지 않는 한 청문회든 공청회든 그것은 일방적인 설명회나 불만발산집회에 그치고 말 것이며, 원전건설을 합리화하면서 알리바이효과를 수반하는 일종의 통과 의례에 불과할지도 모른다. 따라서 원자력에 관한 각종 자료를 주민들이 이해하기 쉽도록 작성하여 적극적으로 정보를 개시하고 주민들이 지켜보는 가운데 원자력

계와 주민의 이익을 대변하는 전문가그룹이 주장과 반증을 되풀이하는 과정에서 원자력의 안전성 및 환경에 대한 마이너스 영향(예를 들면, 濫排水문제)에 대하여 주민들을 충분히 납득시킬 수 있는 관행과 제도가 정착되어야 할 것이다. 이를 위하여 우리나라의 실정에 맞는 주민의 견수렴제도의 모델을 개발하는 것이 필요하다.

【ABSTRACT】

A Study On the Participation of the Residents
& Legal Control
Of Nuclear Power Administration

Park, Hyokn

Nowadays the environmental pollution which is directing us into the Crises of ruin has been a serious problem day after day. The phenomenon is massive and collective trespass that resulted from the rapid change of the structure of industry and consumption.

As the aspect of environmental pollution presently has a tendency to be expanded quantitatively, generalized regionally and complicated contentedly and positional nonsubstitution between sufferer and offender.

Our nuclear energy law regulates the reactor licensing, radiation, nuclear pollution control for the safety of nuclear power plant.

There are many methods to issue the license of nuclear power plant in the world. Ours is the two-step licensing system. In order to obtain the construction permit, the utility must file with the Ministry of Science and Technology a preliminary safety analysis report and an environmental report. In case of operating license, an

applicant needs the final safety analysis report, the technical operating guidelines and emergency planning.

Early site permit, limited work authorization, docketing and backfitting to the nuclear power plant are being considered to be amended or newly enacted.

And it should be emphasized that citizen participation in this system is essential for the protection of environment. Even the best methods for this system can't be achieved the expected results without positive attitude of participants. The most important thing is the inspiration of the participants' consciousness by the area residents and public officials relating to public participation in this system.

When a citizen opens an nuclear power administrative litigation against the government because he has been injured by the nuclear power pollution, he must be asked if he has the qualification of standing to sue.

As the existence of legal interest is essential for the proof of standing to sue in general hearings of administrative litigation, legal interest as a criterion of acknowledging standing to sue is required to determine the magnitude of environmental interest in nuclear power litigation.

The court of justice must establish new patterns of judicial review considering the characteristic of nuclear power litigation which requires a highly professional, technical and scientific judgement.

They have tended to refer to group categories, and classes of

people, rather than to one or a few individuals alone, thus, a new subject has come to be needed, in accordance with social request, to protect the collective, meta-individual and diffuse rights as "rights without a holder or small rights" by judicial system beyond the protection of the individual rights inspired by natural law concept of 19th century.

Thus the residents suit play an important part that make a court expedite observance of autonomy law and calls upon performance autonomy law by virtue of self-governing body as residents set out to civil right performance to represent another residents for private protection.