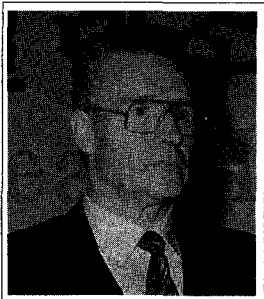


제79차 원자력계 월례조찬회

원자력발전소 허가시 주민의 이의 제기 -갈등과 해소-

Franz Ludwig Knemeyer

독일 Würzburg대 교수



**자율적 지방자치를 가지는
연방체제에 있어서 원자력발전소의
허가시 세가지 갈등 영역**

1. 연방 : 연방의 입법권과 주의 연방위임행정에서 연방의 명 령권

○ 경합적 입법, 연방 헌법 제74조 제11호

○ 원자력 : 원자력법과 연방 헌법

제80조에 의한 원자력법 명령

○ 행정권 : 특히 제74조 제11a호와 관련된 연방 헌법 제87c조

원자력법은 연방 위임으로, 즉 연방 헌법 제85조에 따라 주 위임 행정으로서 주가 이행한다는 것을 규정하고 있다.

이와 함께 연방은 특히 원자력법과 그 명령의 통일적 집행을 위하여 원자력 절차 명령에서 행정 절차를 규정하고 있다.

연방 헌법 제85조는 합법성과 합목적성의 범위 내에서 특별 명령권과 이 명령권을 위하여 필요한 정보권 및 통제권과 아울러 일반적 행정 명령 제정을 허용하고 있다.

명령에 따르지 않을 경우에 연방 헌법 제37조에 의하여 연방 참사원의 찬성으로 연방 강제에 의하여 관철시킬 수 있다.

동시에 연방 정부의 위임자는 모든 주들과 주의 행정청에 대한 명령권을 가진다.

경우에 따라서 발생할 수 있는 연방과 주의 다툼에 관하여는 연방 헌법재판소가 결정한다(연방 헌법 제39조 제3호).

2. 주 행정청 사이의 갈등 가능성

대기 오염 및 소음 등 방지법상의 허가를 포함한 원자력법상 허가의 경우에는 일반적으로 다툼의 여지가 존재하지 않는다.

그러나 방사선방지법에 관계되지 않는 건축 허가의 경우에는 다르다.

이러한 허가를 자율적 지방 단체(시)가 위법적으로 거절할 경우에는 주에 의한 대집행의 가능성이 존재한다.

이것에 대해서는 물론 행정권 보호가 있다.

허가가 하위 국가 행정 기관인 군청에 의하여 발하여질 경우에-보통 원자력에 관한 시설물이 시에는 있지 않기 때문에- 국가 사무를 수행하는 지방 선거직 공무원인 하위 국가 행정 기관의 장에 의한 명령은 몇가지 문제점을 가지고 있다.

만약 군수가 허가를 거부할 경우에는 이러한 갈등을 제거하기 위하여 자기의 권리가 필요하다.

모든 주들은 이러한 문제점을 주무 장관의 자기 개입권의 명확한 규정을 통하여 해결한다.

3. 주민과 국가간의 갈등

가. 허가 발급에 있어서의 갈등

이러한 경우에 원자력 절차 명령에 의하여 일정하게 규정된 이의 제기 절차에서 광범위한 주민의 이의 제기 가능성이 주어진다.

나. 허가 집행에 있어서의 갈등

여기에서 보통 주민 갈등은 집회 및 시위로 나타난다.

갈등 해소를 위한 근거 법률은 주 경찰법과 더불어 연방 집회 및 시위에 관한 법률이다.

첫 갈등 영역-연방과 주의 갈등-은 자율적 지방 자치를 얼마 전에 실시한 중앙 단일 국가인 한국에서는 제외된다.

한국에서 시급한 점은 두번째 갈등 영역-국가와 지방 자치 단체 사이의 다름-을 해소하는 것이다.

즉 자기 개입권, 다시 말해 지방 선

거직 공무원과 지방 자치 단체에 대한 대집행의 신설에 관한 것이다.

오늘 강연은 세번째 영역 중에서도 허가 발급에 있어서 국가와 주민간의 갈등에 관한 것이다.

왜냐하면 집회 및 시위에 관한 법률과 경찰법의 영역은 여기에서 나타나지 않기 때문이다.

행정 절차에서 주민 참여와 그 영향

여러 절차와 단계에서 주민은 이의 제기권자로서 참여한다.

더욱이 일정한 조건하에서 주민에게는 행정 소송의 가능성도 주어진다.

1. 원자력법상 허가 절차에 있어서 주민참여

가. 주민 참여의 목적

공공의 참여는 허가 기간의 가장 중요하고 또한 어려운 과제에 속하며, 특히 그들의 목적에 따라 개별적으로 구성된다. 이것은 분명히 여러모로 고려된다.

원자력 절차 명령은 설명회(또는 공청회)의 목적을 규정하고 이의 제기권자에게 그들의 이의를 서술할 기회를 부여한다.

연방 행정 법원과 몇몇 고등 행정 법원은 공공의 참여는 허가 기관에게 일반적인 의견과 사실 관계를 알리고, 중요한 결정을 위한 모든 것을 고려하는 데 기여한다고 하였고, 79년

헌법재판소는 이보다 더 넓은 기능을 확립하였다. 즉 제3자의 참여에 관한 규정은 기본권의 실현에 기여한다고 판시하였다.

결국 공공의 참여는 기본권 보호를 목적으로 하고, 권리의 사전 보호와 관계자의 청문권을 적절한 시기에 실현하는 데 영향을 미친다.

더 나아가 공공 참여의 기능은 사업 계획에 관하여 모든 사람들에게 알리고, 또한 논란이 있는 원자력 사업 계획에 있어서 평화적 요인을 도출하는 데 있다.

끝으로, 공공의 참여는 이해 관계자가 함께 참가하여 공식 절차상 원자력 절차 명령에서 규정한 기간 내에 그들의 주장을 관철하는 것이다.

참여권과 참여 의무는 동일하기 때문에 준법 기능이 추가된다.

공공의 참여는 사업자에게 그들의 계획에 어떠한 종류의 이의 제기와 저항 등을 고려해야 하는지에 대하여 알리는 목적을 가진다.

이상을 요약하면, 공공의 참여는 한 측면에서는 홍보와 주민 권리의 사전 보호에 기여하고, 다른 측면에서는 사업 신청자와 허가 기관에게 이의 제기 기간 말료와 함께 그들이 무엇을 조정해야 되는지를 알도록 하는 것에 있다.

공공의 참여는 혜택과 부담의 양면성을 가진다.

나. 주민 이의 제기의 형태와 내용
허가 절차에 있어서 주민에 의한

이의 제기의 형태 및 내용과 범위는 오랜 기간 동안 논의되어 왔다.

연방 행정 법원은 이러한 이의 제기를 신청 사업의 저지와 변경을 목적으로 하는 사안에 대한 반대 의견으로 규정하였다.

이의 제기의 대표는 반대 의견을 위임된 범위 내에서 서면에 전권 위임받은 사안을 명시하여야 한다.

그러나 그에게 기술적으로 높은 수준의 이의 논거를 제출하도록 요구할 수는 없다.

원자력 관할 행정청은 원자력상 특수한 조건에 관하여서만 심사하기 때문에, 이의 제기 절차에서도 원자력상 특수한 이의만이 심사되어야 한다.

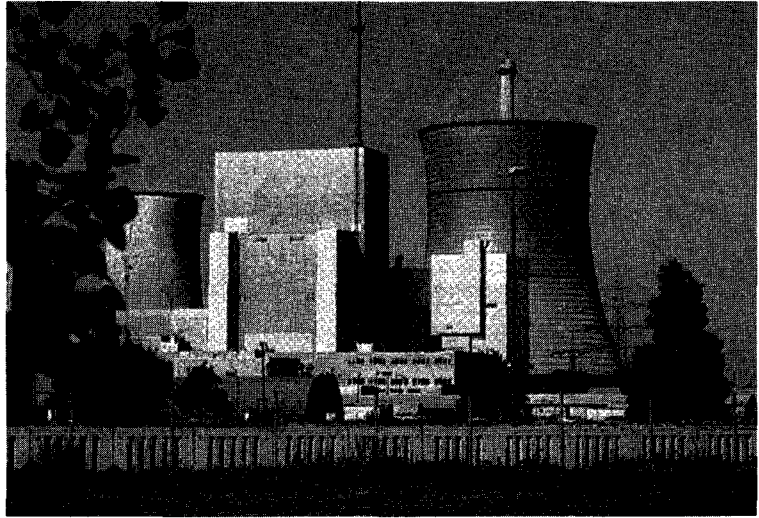
원자력과 관련된 위험이 건축상의 하자과 결부되는 경우에, 원자력상 특수한 이의 제기는 결국 건축상 하자에만 관계될 수 있다.

인근 토지에 대한 거리와 같은 순수한 건축법상 문제점은 건축법상 허가 절차에서 고려해야 할 것이다.

수법水法에서는 다시 수자원법 제8조와 바이에른 수자원법 제18조에 의하여 다른 이의 제기 가능성이 존재한다.

원자력법상 허가가 연방 대기 오염 및 소음 등 방지법에 의한 허가를(원자력법 제8조 제2항) 포함한 경우에 원자력법상 절차에서 이의 제기를 할 수 있다.

이것 외에 예컨대, 냉각탑에 대한 대기 오염 및 소음 등 방지법상 이의



독일의 Hamm-Uentrop 원전

는 대기 오염 및 소음 등 방지법상의 주무 행정청에 제기되어야 한다(대기 오염 및 소음 등 방지법 제10조 제3항 제2호).

다. 모든 국민에 의한 주민 이의제기 원자력절차법은 이의 제기권에 대하여 규정하고 있지 않은 반면, 다수설은 원자력법상 절차에서 모든 국민이 이의 제기권을 가지고, 특히 이의 제기권은 행정소송법상의 의미에서 주관적 방어권에 국한되지 않는다고 주장한다.

행정절차법 제73조 제4항은 사업 계획에 의하여 자기의 이익이 침해된 자만이 이의 제기를 할 수 있도록 규정하고 있다.

이것은 개인이 공익이 아닌 사익만을 주장할 수도 있다는 것을 의미한다(다수설: 민중 참여).

먼저 행정 소송에서는 자기의 고유한 권리를 침해받은 사람만이 소송을 제기할 수 있는 권리를 가진다.

그 결과 자기의 고유한 권리를 침해받은 자는 허가청에 그와 관련되지 않는 일반인의 이의 제기에 주의하여 줄 것을 '강요' 할 수 없다.

오늘날 행정 기관의 결정에 대한 불만족한 수용의 표현으로서 주민의 이의 제기는 아주 넓게 조직되어 있다.

지방 주민 단체-처음에는 느슨하게 조직되었고, 특정된 동기에서 발생하였다-는 그 동안 상당수가 연계 조직으로 연방과 각 주에서 활동하고 있고, 현장에서 활발한 재정적·인적 재원을 동원할 뿐만 아니라 법률상 단체로 등장하는 상태에 있다.

많은 절차에서 소수의 이의 제기는

사실 적은 숫자만 설득력을 가지고 있다.

더욱이 대량의 이익 제기 가능성에 의하여 남용되어질 여지가 존재한다.

이익 제기자는 사업 신청자-허가 기관-전문 기관의 '삼각 갈등 관계'의 중간에 위치한다.

라. 이익 제기의 배제

원자력절차법 제7조 제1항 제2호에 의한 이익 제기의 배제는 본질적 방어 기능과 화해 기능에 속한다.

이 규정에 의하여 2개월 이익 제기 기간 만료 이후에는 이 기간중에 제기되지 않은 모든 이익은 배제된다.

2. 전체 계획에 관계하는 허가 절차에 있어서의 주민 참여

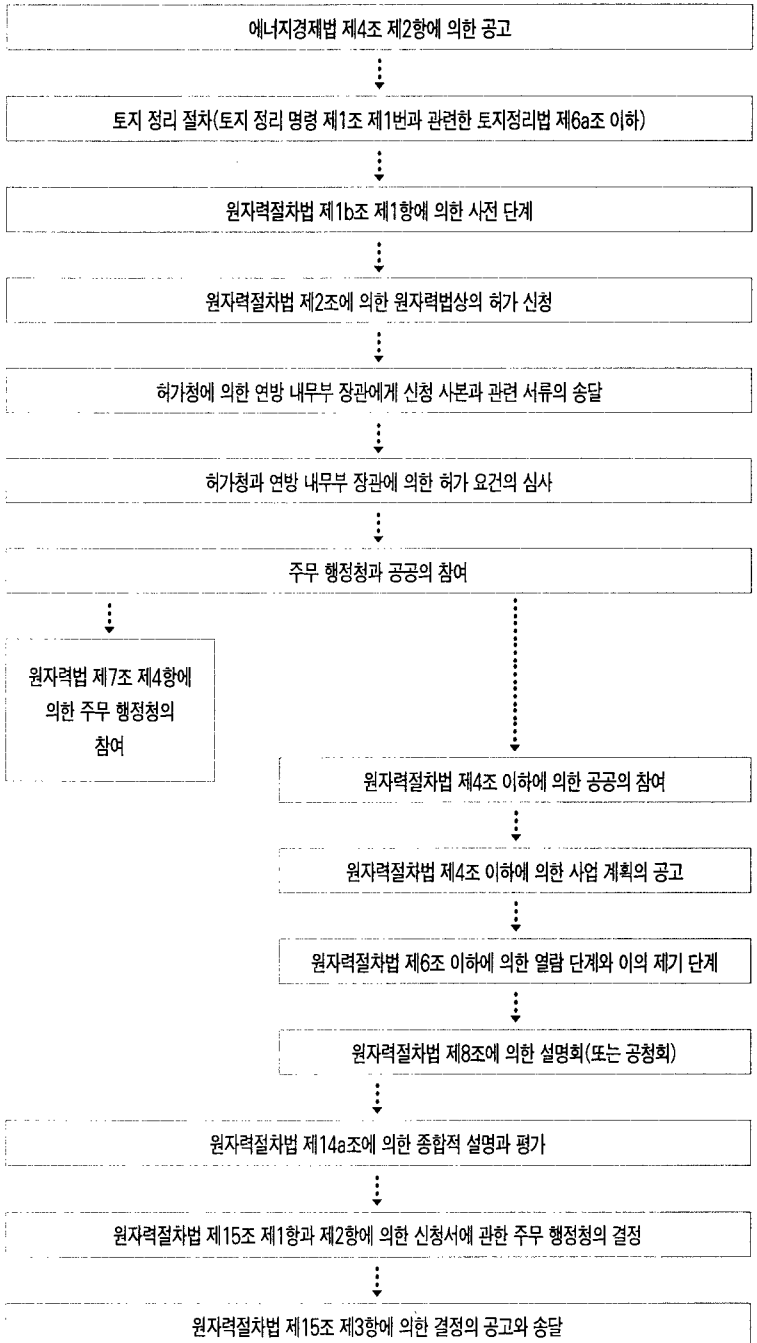
원자력 시설물의 설치와 관련하여 가장 의미있는 주민 참여는, 원자력 시설물을 위협없이 가동할 수 있게 하기 위하여 원자력법상의 절차 이외에 기술적인 안전을 필요로 하지 않는 건축물에 필요한 계획법상 절차에서 고려된다.

이러한 시설물은-냉각탑만이 거론된다-전체 시설물의 절대적 구성 요소이기 때문에 전체 허가는 상당히 지연될 수 있다.

건축법 제3조에 의한 절차는 개인에게 적용되고, 주민에게 의문 제기 와 더불어 열람 및 의견을 제출할 기회를 부여한다.

사업 계획 변경의 경우에도 주민은 다시 개입되어야 한다.

〈표 1〉 전체 절차 과정에 관한 전개



환경영향평가법 제9조에 의한 공공의 참여는 원자력절차법의 특별 규정에 의하여 배제된다.

공간 계획과 국토 계획은 원자력발전소의 입지와 관련되지만, 국토 계획 절차에서의 개별적인 주민 참여는 허용되지 않는다.

단지 공간계획법 제6a조 제7항에 따라 주법으로 공공의 참여를 고려할 수 있을 뿐이다.

이것은 기본적으로 주민 참여와 관련이 없다.

바이에른 국토계획법 제16조 제2항에 의하면 계획과 관계된 지방 상위 단체와 지방 자치 단체가 참가할 수 있도록 함으로써 바이에른 국토계획법은 '간접적' 주민 참여를 고려할 뿐이다.

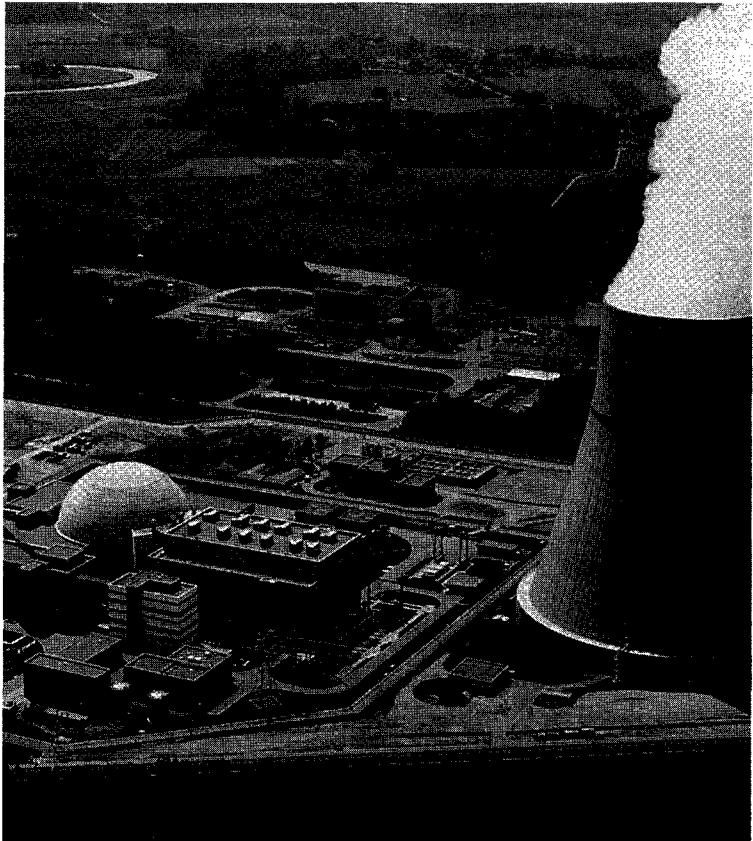
이러한 주민의 원칙적인 간여 불가능은 개별적인 원자력 시설물의 입지는 아직 최종적으로 결정된 것이 아니고, 단지 해당 지역을 확보하고 비워 놓은 것에 불과하다.

3. 행정소송을 통한 절차와 임시적인 권리 보호의 영향

원자력법상 허가의 경우에는—이것은 주의 최고 기관으로부터 발하여지기 때문에—행정 소송상의 전심 절차(이의 절차)가 있을 수 없다.

소송 제기자는 단지 직접 자기의 권리가 침해되었다는 것을 주장할 경우 취소소송을 제기할 수 있다.

이것은 제삼의 주민은 제3자 보호



독일의 Emsland 원전

규범에 근거하여 소송 제기권을 가질 수 있다는 것을 의미한다.

예컨대, 원자력법 제7조 제2항 제3호는 위험 방지에 기여하고, 제1조 제2호는 명백하게 보호 원칙을 규정하고 있기 때문에, 이 규정은 직접 제삼자를 보호하고 있다.

그러나 위험의 사전 배려는 일반적인 이익만 있는 위험 최소화에 관한 객관적 배려에 해당된다.

제삼자 보호로서 일반적인 이익에 있

는, 개별 규정의 성격 규명은 소송 제기권의 문제를 매우 어렵게 만든다.

여기에 대하여 포괄적인 한 판례가 있다. 연방행정법원의 판례에 의하면 규범의 경시가 자기의 실질적인 법적 지위에 영향을 미쳤다고 주장하였을 경우에, 절차 규정은 제3자를 보호한다는 것이 확정될 수 있다.

개인 소송과 단체 소송 사이의 구별은 중요한 문제이다.

각 주의 입법자는 연방 자연보호법

제29조 제2항에 의하여 인정된 자연 보호 단체에게 자연보호법상의 분야에서 소송 제기권을 부여한 반면, 원자력법상 절차에서는 단체 소송을 배제하고 있다.

법원의 심사 범위는 다수의 판단 여지 때문에 제한받는다.

다른 소송 절차에서와 같이 행정 소송 절차도 잠정적 권리 보호를 하고 있다.

이러한 잠정적 권리 보호는 연방법원법 제80조 제5항에 의하여 실현된다.

실무에 있어서 원자력 주무 관청은 공익의 이유로 거의 모든 허가를 즉시 집행으로 표명하기 때문에 소송 제기자는 중지효의 재생을 청구한다.

거의 모든 원자력법상의 허가는 즉시 집행으로 표명되기 때문에, 원고는 행정 법원법 제80조 제5항에 의하여 소송을 제기할 수 있다.

행정 법원이 원고의 승소로 결정하여 중지효를 회복시킬 경우에, 이것은 우선 일차적으로 공사 중단의 결과를 초래한다. <표 2>는 공사 중단의 기간을 나타낸다.

원자력법상의-원자력상 특수한-

문제가 아닌 건축법상의 문제에 해당할 경우에 주민이 다른 허가, 예컨대 건축법상 허가에 대하여 소송을 제기함으로써 원자력 시설물의 공사는 지연될 수 있다.

이러한 소송은 소송 제기자가 건축법상 제삼자 보호 규정에 해당할 수 있을 경우에만 허용된다.

절차의 지속 기간은 절차 사이에서 상승하는 이의 제기의 수보다도 주민의 이의 제기로 인한 지연으로 나타난다.

86년에 실시한 한 조사에서 허가 기간은 평균 11.3년에 달하는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 본질적으로 오늘날 까지 변함이 없다.

이러한 오랜 기간의 원인은 각 부분 허가가 항상 취소 소송을 제기당함으로써 나타난다.

법원은 점점 경제와 환경 사이의 정치적 갈등의 조정 장소로 변하고 있다.

극단적으로 원자력발전소는 법원 통제의 적절한 가능성과 함께 허가 기관으로부터 허가되는 게 아니라 선행된 허가 절차와 함께 법원에 의하

여 허가된다고까지 표현할 수도 있다.

허가 절차의 간략한 표현의 구체화로서 절차 기간이 참작된다.

**법치 국가적 절차에 있어서
갈등 해소 방안**

법치 국가의 관점에서 이해 관계인 참여는 특히 높게 정착되고, 이것이 저해되어서는 안된다.

하지만 행정법원에 의한 해결 이전의 신속한 절차와 권리 보호가 심도 있게 연구되어야 한다.

허가의 신속화, 허가의 단일화, 탈규제는 환경 보호의 영역에서 일반적인 목표이다.

장기적인 계획 과정과 절차 기간은 단축되어야 한다.

이미 여러 가지 법률과 움직임에서 이것이 시작되고 있다.

행정법원법 제6번째 개정법과 대기 오염 및 소음 등 방지법상의 허가 절차의 신속화와 단순화를 위한 법률이 언급되어질 수 있다.

더욱이 허가 절차에 대한 신속한 법률이 연방 국회에서 통과되었으나, 연방 참사원과 주 의회에서 통과되지 못하였다.

허가 절차에서 신고 절차로의 개정에 의하여 신속화가 달성될 수 있을을 여기서 언급하고자 한다.

갈등의 완화 기능은 이의 제기의 배제에 속한다.

(표 2) 중지효의 재생과 회복 사례

원자력발전소 소재지	중지효의 재생(공사 중단)	중지효의 만료	기 간
Grafenrheinfeld	VG Würzburg, 74. 8. 30	Bay VGH, 74. 11. 22	3개월
Grohnde	VG Hannover, 77. 6. 2	OVG Lüneburg, 79. 2. 23	18개월
Wyhl	VG Freiburg, 75. 3. 14	VGH BW, 75. 10. 8	7개월
Mülheim-Karlich	VG Koblenz, 77. 2. 4	OVG Rh.-Pf., 77. 5. 3	3개월
Brokdorf	VG Schleswig, 76. 12. 15	OVG Lüneburg, 77.10. 17	21개월

갈등 해소의 관점에서 원자력질차 법상의 갈등 가능성과 갈등 해소의 가능성이 지적되었다.

데모라는 방식으로 갈등은 공공에서 명백하게 나타난다.

경찰법의 일부로서 이러한 집회 시위에 관한 법을 대처하여서는 안된다.

집회시위법은 갈등 해소 전략의 배경에 특별한 의미를 점유한다는 것을 지적하고자 한다.

사 례

장시간의 허가 및 건설 단계의 한 좋은 예로서 소위 칼카(Kalkar) 지역의 고속 증식로를 들 수 있다. 원자력발전소가 완성되었으나, 가동은 되지 못했다.

73년 계획이 세워진 후 고속 증식로는 80년에 발전할 계획이었다.

그러나 새로운 형식의 가동 방식과의 결부된 위험 가능성 때문에 주



독일의 Obrigheim 원전

민과 환경 보호론자들의 거센 항의에 직면하였다.

허가청도 연속된 단계 허가를 거절하고자 하였다. 왜냐하면 특별한 사고의 위험이 배제될 수 없었기 때문이다.

그러나 허가청은 결국 연방법상의

명령을 따라야만 했고, 여러 가지 단계 허가를 발하여야 했다.

결국 85년 건설은 완공되었고, 가동 허가만을 남겨둔 상태였다.

모두 합해서 17개의 부분 허가가 나왔다. 그 당시 대중의 시위와 집회는 점점 확대되었으며 많은 정치가들조차 고속 증식로의 작업 가동에 대해 반대 의사를 표명해 91년(첫단계 허가로부터 18년이 흘렀다) 연방 정부는 원자력발전소를 폐쇄하기로 결정했다.

이에 따라 호텔을 포함한 공원 시설로의 전환이 결정되었고, 이 시설은 96년 5월 25일 개장되었다.

91년 최종 거부 결정까지의 경비는 무려 80억마르크(약 4조원)에 달했다. *

〈표 3〉 원자력발전소의 허가 사례

원자력발전소	신 청 일	가 동	기 간
Grafenrheinfeld	1973/ 6	1981/12	8년 6개월
Biblis A	1969/ 6	1974/ 7	5년 1개월
Neckarwestheim I	1971/ 4	1978/ 9	7년 2개월
Ohu I	1971/ 7	1977/11	6년 4개월
Krümmel	1971/ 7	1983	약 12년
Neckarwestheim II	1980/11	1989	약 9년
Philippsburg	1975/ 6	1983	약 8년
Grohnde	1973/12	1985	11년 이상
Grundremmingen II (B)	1974/ 3	1984	약 10년