

# 한국에서의 原子力에너지利用에 관한 法的 問題

柳至泰\*

## 目 次

- I. 머리말
- II. 원자력발전소 건설허가절차의 법적 문제
- III. 原子力發電의 環境責任문제
- IV. 핵폐기물 처리시설의 설치문제
- V. 맺는말

## I. 머리말

산업사회의 발전은 국민의 복지증진과 아울러 이를 실현하기 위한 에너지에 대한 폭발적인 수요의 충족을 요구하고 있다. 이에 따라 각국은 에너지의 확보를 위한 노력으로 기존의 화석에너지를 대체하기 위한 노력을 강구하고 있다. 이러한 노력이 앞으로 어떠한 결론으로 종결되든 잠정적인 단계에서 필수불가결한 에너지의 형태는 원자력에너지이다. 이러한 原子力에너지의 利用은 법적인 측면에서는 두 가지 방향으로의 고찰을 필요로 한다.<sup>1)</sup> 하나는 에너지의 수요충족의 측면에서 原子力産業의 體系的인 育成的인 측면이고, 다른 하나는 국민의 건강과 쾌적한 환경보호의 측면에서의 원자력에너지이용에 대한 法的 統制의 측면이다. 원자력에너지이용에 관한 논의가 우리보다 비교적 긴 역사를 갖는 외국의 경우는, 초기에 원자력에너지의 평화적 이용의 促進目的이, 원자력에너지 이용과정에서 발생하는 危害로부터의 保護目的보다 우위를 점하다가, 오늘날은 일반적으로 원자력이용으로부터 발생

\*. 高麗大 法大 教授

1) 원자력이용에 관한 일반적인 법적 고찰에 관한 概觀에 대해서는, 吳錫洛, 원자력위험관리의 법적 측면, 환경강연집 제2집, 1993, 170면 이하 참조

할 수 있는 危險으로부터의 保護目的을 다른 목적보다 우월한 것으로 인정하고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 우리 나라의 경우는 다른 나라의 경우보다 원자력에너지이용이 늦게 시작한 현실여건으로 인해, 이러한 원자력에너지의 평화적 이용의 促進目的과 동시에 원자력에너지 이용과정에서 발생하는 危險으로부터의 保護目的을 동시에 수행해야 하는 특성을 갖고 있다. 이러한 특성으로 인해 우리의 원자력에너지이용과 관련한 문제의 법적 고찰은, 개별적인 경우에 있어서 원자력발전소 건설과정의 체계적인 법적 절차화, 원자력발전소 가동과 관련한 환경책임문제, 원자력발전소에서 나오는 핵폐기물의 처리문제 등을 주요 논의대상으로 하게 된다. 이하에서는 우리나라의 실정을 중심으로 이러한 문제들을 검토하기로 한다.

## Ⅱ. 원자력발전소 건설허가절차의 법적 문제

### 1. 비교법적 고찰

#### (1) 미국의 경우

원자력발전소 건설의 허가절차의 핵심은 물론 우선적으로는 안전성 확보이며, 부수적으로는 건설사업주체의 적절한 이해관계의 배려이다. 이를 위하여 각국은 허가절차에 관한 엄격한 규정을 두고 있으며, 전체적으로 볼 때에 그 허가방법에 있어서 單一許可制와 複數許可制로 구분할 수 있다. 前者는 統合許可制度라고도 하며, 원자력발전소의 건설에서 운영에 이르기까지 한번의 허가만 받으면 되는 제도이며, 複數許可制는 둘 이상의 허가를 필요로 하는 제도를 말한다. 일반적으로 單一許可制는 기술이 안전을 확보할 수 있는 수준에 있는 나라가 채택할 수 있으며, 미국이 1989년 4월 18일자로 원자력규제위원회(NRC)의 규칙을 개정하여 종전의 2단계 허가제도로부터 새로이 이 제도를 채택하고 있다고 한다.<sup>3)</sup> 물론 미국에서의 이러한 제도의 채택은 기술수준

2) Kloepfer, Umweltrecht, 1989, S. 476

3) 차철순, 핵에너지의 법적 규제에 관한 연구, 중앙대 박사학위논문 1994년 6월 136면 참조

이 설계단계에서 이미 운영이후의 과정까지 확인할 수 있는 수준으로 발달하고 있다는 사실에 기초하고 있고, 이는 구체적으로 標準設計承認제도(standard design certification)에 의해 뒷받침되고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 현실적인 이유는 절차적인 지연으로 인해 건설사업주체가 원가상승의 불이익을 받게 되는 이해관계를 배려하기 위한 것으로 평가되고 있다.<sup>5)</sup> 이 제도에 따르면 건설허가신청서류와 운영허가신청서류를 한번에 제출하고, 이에 대해 허가관청은 통합허가를 발령하게 된다. 이에 따라 건설이 가능하며, 건설이 끝나면 공청회등의 절차가 남아있어도 허가된 사업체의 운영은 가능하도록 하고 있다.<sup>6)</sup> 그러나 이러한 허가 절차에서 당사자가 이의를 제기할 수 있는 가능성은, 운영과 관련하여 그 운영이 합격기준에 위반하였다고 주장하는 경우와 통합허가조건등의 변경을 신청하는 경우라고 한다. 그리고 前者의 경우에 당사자는 서면으로 그 사실을 입증하도록 하고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 결과로 인해 당사자의 이의제기는 사후에만 인정되며, 허가절차에 참여한다는 의미는 상실되게 된다. 또한 당사자의 서면입증이 용이하지 않을 뿐더러, 사후에 당사자의 이의제기로 인해 문제점이 인정되는 경우에는 건설된 발전소가 운전이 정지되는 경제적인 문제도 발생하게 된다고 생각한다.

## (2) 독일의 경우

이에 반해 독일의 경우의 특징은 원자력법에서 규정하고 있는 허가 절차의 체계화이다. 즉 독일의 경우 원자력법은 원자력발전소자체와, 발전소와 공간적·작용적 관련성을 갖는 부속시설의 건설을 위해 허가를 요하고 있는데(제7조 이하), 그 세부적 절차가 연방공해방지법상의 허가절차에 상응하는 내용으로 체계적으로 정비되어 규정되고 있

4) 이에 대해서는 차철순, 앞의 논문 71면

5) 앞의 논문 68면

6) 앞의 논문 69면

7) 앞의 논문 69면

다. 특히 그 세부적 절차를 위해 별도의 원자력법 절차규정 (Atomrechtliche Verfahrensverordnung ; AtVfV)이 마련되고 있다. 이에 따르면 허가절차는 단계적 절차로서 구성되어 있으며, 단계별로 관련 당사자의 異議提起권한이 인정되고, 동시에 일정시점까지 허용되어 있는 異議提起(Einwendung)가 행해지지 않으면 절차 전체의 계속적인 안정적 진행을 위해 법원에서 소송을 통하여 더 이상 다룰 수 없도록 하는 實體的 失權(materielle Präklusion)의 효과가 인정되고 있다(동 절차규정 제7조 1항). 또한 단계적 절차의 과정에서는 部分決定이 발령될 수 있도록 하고 있으며, 이에 豫備決定(Vorbescheid)과 部分許可(Teilgenehmigung)가 행해지고 있다. 실무에 있어서는 10개정도까지의 부분결정이 행해지고 있으며, 이를 통하여 지속적인 행정의 통제가 가능하도록 하고 있다.

## 2. 우리나라의 경우

### (1) 개관

우리나라는 허가절차로서 현재 2단계의 구조를 가지고 있으며, 미국식 제도운형을 많이 참고하고 있다. 즉 건설허가와 운영허가를 분리하여, 건설허가심사는 원자력법 제11조에 따라 제출된 원자력발전소 관계시설의 예비안전성평가와 환경영향평가를 주요대상으로 하며, 건설허가전에 신청자의 편의를 위하여 敷地事前承認制度和(제11조 3항) 制限工事承認制度를(제11조 4항) 통하여 건설허가취득 전에도 안전에 직접 관련이 없는 범위안에서 특정작업을 수행할 수 있도록 하고 있다. 운영허가심사는 건설된 발전소의 최종의 설계내용이 관련 기술수준을 충분히 충족하고 있는 지를 확인함으로써 원자력발전소 운전의 안전성을 평가하기 위하여 수행되며, 이 신청시 사업자는 최종안전성 분석보고서, 운영기술지침서, 방사선비상계획서 등을 제출하여야 한다.

## (2) 문제점

① 그러나 이러한 절차 중에서 부지사전승인제도와 제한공사승인제도는 앞으로 강화된 내용의 법적 통제가 필요하다고 본다. 즉 현행제도는 전체적인 관점에서 원자력발전소건설이 가능한가에 관한 종합적인 검토없이, 단순히 사업자의 편의를 위하여 장기간인 건설기간을<sup>8)</sup> 단축하기 위하여 일정한 공사를 허용하는 것인 바, 사후에 허가과정에서 과학기술적인 문제로 건설이 중지되는 경우에는 국가재정이 경제적 손실을 입게 되는 문제가 발생할 수 있다.<sup>9)</sup>

따라서 이를 위해서는 제한공사를 승인하기 전에 전체적으로 건설가능성을 평가할 수 있는 절차를 마련하는 것이 타당할 것이다. 논자에 따라서는 이 경우에 사후적으로 건설허가를 받지 못할 경우에 원상회복을 명할 수 있다는 명시적 규정을 입법으로 보강할 필요성을 주장하기도 한다.<sup>10)</sup>

또한 이 제도는 원자력발전소 건설의 실질적인 한부분이므로, 제한공사승인의 경우에 건설업자가 승인신청전에 환경영향평가서를 작성하여 환경처장관과 협의하도록 하고 있다(환경영향평가법 제4조 2항, 동법 시행령 제2조 2항에 따른 별표1의 다의 (4)). 따라서 환경처장관은 이 협의시에 제출된 평가서를 검토함에 있어서 사업계획 등이 환경영향을 초래할 위험이 있어 사업계획등의 調整 또는 補完 등이 필요하다고 인정하는 경우에는, 사업자 및 승인가관의 장에게 사업계획의 조정 또는 보완 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다(동법 제17조 1항). 그러나 이 때의 환경처장관의 요청은 의견진술적 성질만을 갖기에, 이러한 요청에 따른 이행이 이루어지지 않더라도 당해 승인행위가 효력에 영향을 받지 않게 되는 문제점을 안고 있다. 또한 이러한 협의

8) 우리나라의 원자력발전소 표준건설공정에 의하면 계획수립에서 준공까지 약 139개월이 소요된다고 한다(박동화, 원자력발전공학, 1987, 226면).

9) 김동완, 원자력발전소 허가절차에 관한 연구, 고려대 석사논문 1993.12, 81면 참조

10) 차철순, 앞의 논문 150면

과정에서 이의가 있는 사업자는 이의를 제기할 수 있는 방법을 규정하고 있으면서도(동법 제20조 1항), 이러한 협의내용이 잘못된 경우에 당해 사업을 통하여 직접영향을 받게 되는 주민들은 이에 대해 이의를 제기할 수 있는 방법이 마련되고 있지 않은 문제점도 존재한다.<sup>11)</sup>

② 우리나라에서의 원자력발전소 건설허가절차에서의 가장 큰 특징이며, 문제점은 다른 나라에서와는 달리 발전소 건설사업의 주체와 허가관청 및 감독기관과의 사이에 밀접한 관련성이 존재하고 있다는 사실이다. 즉 원자력발전소 건설의 허가관청은 과학기술처이고, 사업주체는 한국전력공사로 구분되고 있으나, 한국전력공사가 정부투자기관으로서의 공기업으로서 국가 자체와 구분하기 어렵고, 한국전력공사 사장이 원자로시설의 건설허가를 심의할(원자력법 시행령 제22조) 원자력위원회는 당연위원으로서 되어있기 때문에(원자력법 제5조 2항) 허가행정청과 사업주체의 구분이 무의미하게 되는 문제를 안고 있다. 이로 인해 원자력발전소 건설허가절차가 안전성확보의 차원에서 제도적 측면에서 많은 공백을 낳고 있다. 이러한 제도적 구조하에서는, 민간사업자와 행정관청의 대립적인 구조로 되어있는 다른 나라에서 있어서 보다 강화된 절차에 의해 그 객관적인 공정성을 담보하는 내용이 규정될 필요가 제기된다. 또한 다른 한편으로 정부의 앞으로의 방침대로, 그리고 세계각국의 일반적인 경향대로 원자력발전사업이 일반 대기업에게 개방되는 경우의 준비를 위해서도, 현행 법제는 안전성을 단계별로 검토할 수 있는 내용으로 강화될 필요가 있다고 생각한다. 이러한 문제점에 비추어 우리 나라에서 미국식의 통합허가제도에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있다는 사실은,<sup>12)</sup> 우리의 기술수준과 안전성에 관한 절차적 통제체계의 구조가 강화되지 않는 한 매우 위험한 생각이며, 오히려 기존 절차를 세분화하고 안전을 강화하는 내용으로의 보장이 순서라고 생각한다.

11) 이에 대해서는 진효근, 환경영향평가제도의 기본적 이해, 환경강연집 제2집, 대한변호사협회, 1993, 26면이하 참조

12) 차철순, 앞의 논문 138면

### Ⅲ. 原子力發電의 環境責任문제

#### 1. 일반론

원자력에너지이용과 관련한 環境責任문제는 국민의 기본권보호의 측면과 원자력산업의 육성측면에서 중요한 의미를 갖는다. 따라서 원자력발전을 하는 각국은 이에 관한 별도의 법제를 마련하고 있다.<sup>13)</sup> 우리나라에서는 이에 관해 '원자력손해배상법'과 '원자력손해배상 보상계약에 관한 법률'이 제정되어 있다.

#### 2. 원자력손해배상법의 문제점

원자력손해배상법은 비록 그 대상이 원자력의 이용과 관련된 손해에 한정된 제한적인 성질을 가지나, 우리의 현행 실정법중 비교적 체계화된 環境責任에 관한 법률로 평가할 수 있다. 그러나 그 개별적 내용을 검토하게 되면 적지 않은 문제점이 나타나게 됨을 알 수 있다.

##### (1) 원자력사업의 주체문제

우리의 원자력손해배상법을 검토하기 전에 미리 전제해야 할 사실은, 앞서서도 언급한 바와 같이 우리나라의 원자력발전사업자는 정부 투자기관인 한국전력공사라는 점이다. 그러나 외국의 일반적인 추세는 원자력발전사업을 대기업들이 주체가 되어 운영하고 있고, 이러한 민간기업들로부터 정부가 전력을 구매하여 공급하는 체제를 유지하고 있다. 따라서 외국의 원자력손해배상법제나 일반적인 환경책임법제의 주된 관심은, 일면에 있어서는 손해배상을 실효성있게 보장하기 위해 그 책임의 내용을 강화하는 한편, 다른 면에 있어서는 민간기업운영자의 사업적인 투자의 이해관계도 적정한 형태로 보장해주는 내용을 포함하

13) 각국의 제도에 관한 개관은 원자력안전백서, 1992, 과학기술처, 247면 참조

게 된다. 이는 구체적으로 배상책임의 금액을 비교적 고액으로 하여 주의의무를 강화시켜 사업자 스스로 위험관리체제를 갖추도록 하는 한편, 원자력사업의 육성의 차원에서 법정된 배상조치액을 초과하는 손해가 발생하는 경우에 국가가 보상하는 체제를 취하게 된다. 그러나 이때에 중요한 것은 국가의 역할은 후견적이며 보충적이어야 하며, 실질적으로 주도적인 것이 되어서는 안된다는 사실이다. 그러나 우리의 경우와 같이 현실적으로 정부가 직·간접적으로 관여하는 사업주체에 있어서는, 정부의 영향하에 있는 사업주체의 사업적 이해관계가 현실적으로 지나치게 배려되는 문제가 존재한다. 즉 사업자로서의 손해배상조치액수도 엄격하지 않게 되며, 주도적인 것은 오히려 국가에 의한 사후적인 보상조치가 되는 문제를 안게 된다. 그러나 원자력손해배상법의 입법목적이, 일면에 있어서 피해자를 보호할 뿐만 아니라 타면에서 원자력사업의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 하고 있는 것이라면(동법 제1조 참조), 원자력발전사업의 기술적 발전을 위하여서도 사업자 스스로에게 손해배상을 위한 엄격한 의무를 부과하는 차원에서, 배상조치액수를 현실화하는 문제가 검토되어야 한다. 1991년부터 환경책임법을 시행중인 독일의 경험에 비추어보면, 보험에 의해 사업가가 손해배상해야 하는 액수가 고액이기 때문에 사업자뿐 아니라 보험회사까지 스스로 당해 사업시설로부터 발생할 수 있는 위험의 관리체제를 강화하고 있다고 한다.<sup>14)</sup> 위해시설로부터 발생할 수 있는 위험관리의 주체는 사업자이어야 하며, 우리의 경우처럼 실질적으로 국가만이 담보하는 체제는 바람직하지 않다. 정부에서도 장기적인 방침에 의해 원자력발전사업과 같이 재정적 부담이 많은 대규모 사업을 민간기업에게 개방하는 것을 검토하고 있기에, 이에 관련된 입법의 내용도 이에 맞추어 변경될 필요가 있을 것이다. 따라서 원자력사업주체로서의 민간기업의 스스로의 책임강화를 보장하는 내용이 근본적으로 보충될 필요가 있다고 생각한다.

14) 이에 대해서는 Der Spiegel, 1993년도 제39호 136면 이하 참조



## (2) 無過失責任의 原則

環境責任의 경우에 일반적으로 통용되는 危險責任의 예에 따라 원자력손해배상법도 그 근본구조에 있어서 무과실책임을 표방하고 있다. 즉 동법 제3조 1항은 “원자로의 운전등으로 인하여 원자력손해가 생긴 때에는 당해 원자력사업자가 그 손해를 배상할 책임을 진다” 라고 규정하고 있다. 따라서 이때의 원자력사업자 자신의 고의나 과실의 유무는 책임인정에 있어서 아무런 영향을 미치지 못한다. 물론 현실적으로 제3자의 고의나 과실이 존재하게 되는 경우에 제3자에 대해 구상권을 행사하는 것은 가능하다고 볼 것이다(동법 제4조 1항 참조). 무과실책임의 인정에 있어서 특히 고려될 사항은 損害賠償責任을 일정한 경우에 배제하는 문제이다. 즉 무과실책임으로 일반적으로 비교적 엄격하게 적용되는 책임의 내용을, 당해 시설의 사업자의 이해관계도 반영하여 형평에 맞게끔 일정한 경우에 면제하는 것이다. 이러한 경우로서는 특히 일정한 不可抗力에 해당하는 경우가 인정되고 있으며, 이때에는 손해배상책임의 면제가 인정되고 있다. 그러나 이때에 어떠한 사항이 불가항력에 해당한다고 볼 것인가의 판정은 신중한 검토가 필요하다. 원자력손해배상법은 제3조 1항 단서에서 “그 손해가 이례적으로 甚大한 천재, 지변, 전쟁 또는 이에 준하는 사변으로 인한 경우” 를 불가항력으로 규정하고 이에 따라 손해배상책임을 배제하고 있으나, 이는 제한적으로 해석할 수 없고 예시적인 사유라고 보아야 하며 그밖에도 불가항력에 해당하는 경우가 인정될 수 있을 것이다. 따라서 이때의 不可抗力의 개념은 일정한 정형적인 기준에 의해서 파악하는 것이 필요할 것이다. 이러한 기준으로는 당해 시설의 가동과정과 무관한 이질적인(betriebsfremd) 상황을 들 수 있을 것이다. 이러한 기준에 해당하는 한, 그 사유가 자연적인 상황이든(예컨대 폭풍이나 천재지변 등) 인간적인 행위에 의한 것이든(예컨대 타인에 의한 파괴행위나 조업방해행위 등) 모두 불가항력에 해당하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 북한의 무장간첩에 의한 원자력발전소 파괴행위를 동법 제3조 1항 단서에서 말하는 “전쟁 또는 이에 준하는 사변”에 해당한다고 볼

수 없기에 이때에도 사업자는 그 피해를 배상할 책임이 있다고 보는 것은<sup>15)</sup>, 당해 조문을 제한적으로 잘못 해석하는 오류를 범하는 것이며, 이로 인해 원자력손해배상책임 문제를 전체 체계에서 바라보지 못하는 문제를 안게 된다. 오히려 이러한 행위는 원자력발전소 가동과정과 관련없는 이질적인 사유에 해당하는 전형적인 경우이므로 면책된다고 해석되어야 할 것이다. 이러한 오해는 당해 조문의 표현에서 비롯되고 있는 만큼 동법 조문을 보다 정형적이고, 일반적인 표현으로 바꾸는 것도 고려해볼 수 있다고 생각한다.

### (3) 損害賠償責任의 保障問題

환경책임의 실효성 확보를 위한 주요한 문제로서 간과할 수 없는 것은 損害賠償責任의 保障문제이다. 손해의 발생시에 가해시설의 운영자에게 충분한 재정능력이 확보되어 있지 않은 경우에는 현실적으로 손해배상은 어렵게 된다. 따라서 이를 위하여 사전에 손해배상책임을 보장할 수 있는 제도적 장치가 필요하게 되며, 이 때에 가장 많이 이용되는 제도는 保險에 의한 保障方法이다.<sup>16)</sup> 원자력손해배상법도 이에 관해 “원자력사업자는 원자력손해를 배상함에 필요한 조치를 한 후가 아니면 원자로의 운전등을 할 수 없다”고 규정하고(동법 제5조 1항), 이에 해당하는 조치로서 원자력손해배상 책임보험계약 및 원자력손해배상 보상계약의 체결 또는 공탁을 들고 있다(동법 제5조 2항). 이러한 손해배상책임을 보장하는 제도에 있어서 중요한 것은 물론 배상조치액의 액수이다. 현행법은 이에 관해 1공장 또는 1사업소마다 각각 90억 원을 한도로 대통령령이 정하는 금액의 범위안에서 과학기술처장관의 승인을 얻은 금액으로 배상조치액을 정하도록 하고 있고(동법 제6조 1항), 이에 따른 원자력손해배상법 시행령은 제3조에 따른 별표에서 열

15) 예컨대 李相敦, 핵에너지 개발의 법적 문제점, 환경법연구 제6권(1984), 105면 참조

16) 물론 환경책임의 실효성보장을 위해 보험을 법률로 강제하는 문제에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이에 대해서는 拙稿, 환경책임법 입법론, 공법연구 제20집(1992), 한국공법학회, 314면 참조.

출력이 1만 킬로와트이상인 원자로의 운전의 경우에 60억원을 최고로 하고, 연구용의 핵연료물질의 변환이나 가공의 경우의 1천만원을 최저로 하여 이를 구체화하고 있다. 論者에 따라서는 이러한 배상조치액은 중대한 사항인만큼 시행령이 아니라 법률에서 명백히 규정하여야 할 것이라는 비판을 제기하기도 하나,<sup>17)</sup> 손해배상액의 금액은 시일이 지나면서 증가하는 것이 경향이고 보면 법률의 형식보다는 융통성있게 변경할 수 있도록 시행령의 형식으로 하는 것이 오히려 현실적이라고 생각된다.

원자력손해배상을 보장하는 원자력손해배상 책임보험은 원자력사업자와 일반보험회사간의 계약에 의해 체결되는 것이며, 우리의 현실에 있어서는 보험금액의 규모 때문에 개별 보험회사가 아닌 여러 보험회사가 공동으로 '풀(pool)을 형성하여 '한국원자력보험 풀'이라는 이름하에 개별 원자력사업자와 계약을 체결하고 있다. 이에 따르면<sup>18)</sup> 우리나라의 14개 보험사가 참여한 '한국원자력보험 풀'에는 한국보증보험주식회사만이 3.8%의 분담비율을 지고, 나머지 13개 보험회사가 각각 7.4%의 분담비율로 참여하고 있고 각 보험회사는 이러한 분담비율에 따라 연대책임이 없이 권리와 의무를 부담하도록 하고 있다. 그러나 현재까지 원자력손해배상법에 의한 법의 적용을 받은 사고는 한 건도 존재하지 않고 있다.<sup>19)</sup> 이 제도에 있어서 실제적인 문제는 앞서서도 보았듯이 사업자가 부담하는 賠償措置額의 額數이다. 원자력손해배상법을 구체화하고 있는 시행령은(제3조) 60억원을 최고로 하고 이 범위안에서 과학기술처 장관의 승인을 얻은 금액을 배상조치액으로 하고 있으나, 이러한 액수만으로는 현실적인 손해발생시에 완전한 배상이 되지 못하는 문제가 발생하게 된다. 원자력사고로 인한 피해액의 규모가 점차 대규모화하는 추세에 비추어 우리의 60억원의 규정은 거의

17) 李相敦, 앞의 주 15, 105면

18) 이하의 내용은 '한국원자력보험 풀'에서 작성하는 원자력손해배상 책임보험증권의 기재내용을 참조로 함.

19) 1992 원자력안전백서, 과학기술처, 242면 참조

의미를 갖지 못하게 된다. 캐나다의 456억원, 프랑스의 864억원, 독일의 2130억원, 스위스의 2064억원, 일본의 1800억원의 예<sup>20)</sup> 들지 않더라도 손해배상액수의 문제는 신중히 재검토되어야 한다. 물론 이를 위하여 현행법은 보험계약에 의하여 補填할 수 없는 원자력손해를 사업자가 스스로 배상함으로써 생기는 손실을 정부가 보상할 것을 약정하고 이에 대해 사업자는 보상료를 납입할 것을 약정하는, 원자력사업자와 정부간의 원자력손해배상 보상계약체결을 供託과의 선택사항으로 의무화하고 있다(동법 제9조 1항). 이에 관한 별도의 '원자력손해배상 보상계약에 관한 법률'이(이하에서는 보상법률로 略함) 존재하며, 이 때의 보상계약금액은 원칙적으로 배상조치액에 상당하는 금액으로서 대통령령이 정하는 금액으로 하고 있고(보상법률 제5조 1항), 동법 시행령 제3조는 이에 따라 보상계약금액을 원자력손해배상법 시행령 제3조에서 정하는 배상조치액에 해당하는 금액으로 하고 있다. 따라서 보상계약금액도 보험계약금액과 동일하게 현실적으로는 최고 60억원이 된다. 그러나 보상계약의 성격은 보험계약의 경우와 달리 정부가 스스로 그 재정적 부담을 안게 되는 특성을 갖는 것이어서, 결국은 국민전체의 부담으로 돌아가게 될 것이다. 이러한 문제로 인해 정부가 체결하는 보상계약금액의 한도는 회계년도마다 국회의 의결을 얻은 금액이내로 한정되고 있으며(보상법률 제10조), 정부 스스로가 사업자의 원자로 운전등에 관한 관리체제를 유지하도록 하고 있다(보상법률 제11조 참조). 또한 원자력손해가 발생하여 그 배상액이 배상조치액을 초과하게 되는 경우에는, 국회의 의결에 의하여 허용된 범위안에서 정부가 필요한 원조를 하도록 하고 있다(원자력손해배상법 제14조 참조).

따라서 결국 우리의 경우에는 사업자의 위험관리체제가 아니라 국가가 주도하는 위험관리체제하에서 원자력발전이 운영되는 현실하에 있게 된다. 이는 사고발생시의 실질적인 손해배상을 국가가 부담하게 되며, 결국은 국민의 세금에 의해 스스로 보상해야하는 문제를 안게 되

20) 이상의 자료는 원자력안전백서, 1992, 과학기술처 247면이하 참조

는 것이다.

물론 이러한 정부의 보상계약과 원조 등은 정부의 개입을 담보로 하여 원자력사업의 건전한 발전을 적극적으로 배려하고자 하는 것이나 (원자력손해배상법 제1조 참조), 원자력사업주체로서의 사업자의 책임이 지나치게 한정됨으로써 실효성을 기대하기 어렵다고 볼 수 있다. 이러한 문제는 우리의 원자력사업자가 국가의 감독하에 있는 공기업체제인 탓에 기인하는 것이나, 사기업이 주체로 나서기 전까지는 공기업주체에게도 외국에서와 같은 비교적 엄격한 손해배상책임을 인정하는 것이 필요하리라고 본다. 아직까지 사고가 발생하지 않았다는 사실에 안도하기 보다는, 그 사고로 인한 후유증이 심각함에 비추어 조속한 입법적인 강화책이 필요하리라고 본다.

#### Ⅳ. 핵폐기물 처리시설의 설치문제

##### 1. 주민의 참여절차의 보장

###### (1) 법적 절차에 의한 이해관계조정 의 필요

###### ① 일반론

폐기물처리는 그 대상이 무엇이든 일정한 처리시설에 의하여 행하여야 한다. 그러나 현실적인 문제는 어느 곳에 당해 폐기물처리시설을 설치할 것인가 하는 문제이다. 이를 위해서는 우선 지역주민의 이해관계를 적절하게 반영하는 절차를 통한 문제해결이 주요한 내용이 된다. 우리의 폐기물관리행정이 안고 있는 가장 큰 문제는 이러한 점에 있다고 생각한다. 즉 종전의 폐기물관리에 관련된 환경법규정은 폐기물처리시설 설치에 있어서 행정기관의 이해관계만이 반영되어 있을 뿐, 이러한 시설과 보다 더 직접적으로 관련되는 지역주민의 이해관계가 반영될 수 있는 제도적 장치에는 공백을 나타내고 있었다.

폐기물처리시설의 설치가 진정으로 지역주민을 포함한 일반인의 쾌적한 환경을 위한 불가피한 선택이라면 행정기관이 일방적으로 공익이

라는 이름하에서 주민들에게 무조건 이해하고 따르기를 바라는 것보다는, 그 개별적인 내용의 확정에 있어서 행정기관이 갖는 전문적인 지식이나 관련전문가의 평가자료, 통계자료등을 통한 예측수단과 당사자들의 의견이나 이의등을 수렴한 토대위에서 공동으로 형성하도록 하는 것이 바람직하며 이러한 절차가 일정한 구속력을 가질 수 있도록 법적으로 규율하는 것이 타당할 것이다. 다른 한편으로 지역주민들도 단순한 반대논리에 의한 이기적인 생각보다는 일정한 합리적인 절차를 거쳐서 확정된 폐기물처리시설 설치계획에 대해서는 그 결과에 따르는 협조정신도 필요할 것이다. 폐기물처리를 포함한 환경행정은 물론 일차적으로는 국가행정의 과제이기는 하나, 그 효율성을 위해서는 행정기관과 지역주민의 협동체제가 필수적이며 이러한 협조체제는 폐기물처리시설 설치계획의 확정단계에서 지역주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치의 체계적인 마련에 의해서 보장될 필요가 있는 것이다.

## ② 실정법

현재 논의중인 방사성폐기물의 영구처분시설이나 사용후 핵연료중간 저장시설 등을 건설하기 위한 절차에 관하여는 '방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률'(1994년 1월 5일 제정)이 규율하고 있다. 이에 따르면 이러한 시설물을 건설하기 위한 시설지구를 지정하고자 할 때에는, 주요내용을 일간지에 공고하고 1월이상 주민에게 열람하도록 하고 있다(동법 제4조 1항). 이러한 개발계획에 이의가 있는 주민은 과학기술처장관에게 의견을 제출할 수 있으며, 이에 대해서 과기처장관은 의견의 처리결과를 지체없이 통지하도록 하고 있다(동법 제4조 3항). 또한 과기처장관은 이러한 시설지구를 지정하기 전에 개발계획에 관하여 公聽會를 열어, 주민 및 관계전문가등으로부터 의견을 듣고 이를 반영하도록 하고 있다(제4조 5항). 이상의 내용에 비추어 주민의 참여절차는 비교적 종전보다 강화되고 있다. 그러나 주민의 의견을 실질적으로 반영하고 처리하는 기구로서 설치하도록 하고 있는 지역협의회(제4조 4항)의 구성에 있어서, 일반공익을 대변할 수 있고 안전성을 검토할 수 있는 전문가가 전체 구성원에 비추어

너무 적고(실질적으로는 과기처장관이 지명하는 1인에 불과), 다른 구성원들은 그 지명절차를 통하여 볼 때에 실질적으로 주민의 전체 이해관계를 대변한다고 볼 수 있을 지가 의문이 된다(동법 시행령 제5조 1항 참조). 주요사항이 이들 위원의 출석과반수로 의결되는 것이고 보면(시행령 제7조 3항), 주민의 대표성을 확보하는 절차에 의해 위원이 선정되는 것이 필요할 것이다.

## (2) 전문성에 근거한 공개행정의 필요

다른 한편으로 지역주민의 이해관계를 제대로 반영하기 위해서는 행정기관의 행정이 지금보다 더 공개행정의 모습을 갖추 필요가 있을 것이다. 지역주민이 당해 폐기물처리시설에 대해서 갖는 불안은 대부분의 경우에 있어서 당해 시설로 인해 어떠한 새로운 환경상, 건강상 피해를 야기하는가하는 이해관계이며 이러한 내용에 있어서 지역주민이 갖는 정보는 한정될 수밖에 없다. 따라서 행정기관은 환경보호의 관점에서 정확한 정보, 즉 당해 폐기물에 어떠한 유해독성물질이 포함되는지, 당해 폐기물을 매립이나 저장하는 경우에 어떠한 영향이 나타날 수 있는 지등에 관한 정보를 지역주민에게 자발적으로 제공해주는 공개행정의 자세를 갖추어야 할 것이다. 이러한 인식하에서 정부는 폐기물관리법 제32조를 개정하여(1992. 12. 8), 환경처장관이나 시, 도지사는 폐기물처리시설의 설치나 운영으로 인하여 주변영향지역에 미치는 환경상 영향을 총리령이 정하는 바에 따라 정기적으로 조사하여 이를 주민에게 공개하도록 하고 있다. 그러나 이러한 공개의무를 위반한 경우에 대한 제재규정은 존재하지 않으므로, 공개의무가 실효성있게 보장되기는 사실 기대하기 어려우며 관계기관의 의식전환에 따른 정보공개를 유도하는 권고규정으로서의 성격만을 가질 뿐이라고 보아야 할 것이다. 그러나 기존의 행정관행은 행정목적수행을 위해 이로운 정보에 한정하여 제공하거나 밀실행정의 모습으로서 정보제공을 거부해왔음을 보여주고 있다. 따라서 관계기관의 의식전환이 얼마나 이루어질지에 따라 당해 규정의 실효성이 담보되리라고 생각한다. 과거의 사례들을 보면 행정기관은 정보제공은 거부한 채, 강행적으로 또는 전문지

식도 없는 지역주민과 다른 조건의 타협하에 폐기물처리시설의 설치를 해 왔으나, 이로 인한 결과는 대부분 행정기관이 정확하고 치밀한 사전준비없이 전문성도 결여한 채 실적행정만을 위해 무책임하게 폐기물처리시설을 설치해왔던 모습만을 남겨왔다고 볼 수 있다. 이를 위하여는 환경관계정보의 제공도 그 내용으로 하는 일반법으로서의 '정보공개법' 제정이 시급하며, 정부도 1995년도의 제정을 추진하고 있다.

## 2. 지역주민을 위한 지원제공문제

### (1) 지원제공의 필요성

아직 폐기물처리시설을 혐오시설로 인식하고 있는 지역주민의 정서 탓에 이러한 인식이 변화할 때까지는 지역주민을 위한 혜택제공문제는 앞으로 보다 더 체계화할 필요가 있다. 현실적으로 이에 관한 통일적인, 법적인 체계화가 결여되어 있어 이를 위한 재정적 재원도 마련되지 못하는 경우에는, 이러한 혜택제공을 위한 재정적 부담은 당해 폐기물처리시설의 시공업체가 부담하게 될 것이며, 이는 최종적으로는 당해 시설의 부실시공으로 이어질 수 있기 때문이다. 가시적이고 단기적인 편의시설제공이나 다른 유형의 혜택이 결국에는 당해 시설의 부실시공으로 오히려 지역주민의 환경적, 신체적 피해로 나타난다면 이는 결코 바람직하지 않을 것이다. 따라서 이러한 문제에 대해서는 지역주민을 위한 편의시설이나 혜택제공을 통한 해결이 필요하며, 이에 관하여는 별도로 법률 등에 의하여 통일적으로 규율할 필요가 있을 것이다.

### (2) 지원제공의 방법

피해를 보상하는 방안으로는 이론상 직접적인 보상과 간접적인 보상의 방법을 생각할 수 있다. 직접적인 보상은 피해의 정도에 따라 그에 상응하는 댓가를 현물형태로 직접 피해자에게 보상하는 것이다. 피해에 대한 보상금을 지불하거나 직업을 알선하는 것 등이 이에 해당한다. 그러나 이 방법은 피해자들의 피해정도를 정확히 측정하는 것이



불가능하고, 미래에 대한 피해를 현재 가격으로 일시불로 보상을 받은 자가 이주한 후에, 새로운 이주자가 피해에 대한 보상을 요구할 소지가 크기 때문에 지속적인 문제를 낳을 수 있다. 따라서 이는 특별하고도 현저한 피해가 있는 경우에만 적용될 수 있으며, 기술적으로 시행하기에는 어려움이 많다. 이에 반해 간접적인 보상의 방법은 고용을 창출할 수 있는 공단등의 산업시설, 학교등의 문화체육시설, 사회간접자본시설등을 설치하여 지역주민들에게 혜택을 제공하는 것이다. 이 제도의 단점은 개인적으로 볼 때에는 피해의 정도와 보상의 크기가 일치되지 않는다는 경우가 많다는 점이며, 장점으로는 여러가지 방안을 적절하게 조합함으로써 지역사회의 발전에 도움을 줄 수 있다는 것이다.<sup>21)</sup>

### (3) 실정법의 체계

① 현행법은 이러한 위의 피해보상방법중에서 後者를 채택하고 있다. 이에 관한 규범으로서는 우선 폐기물관리법 제29조와 제30조를 들 수 있다(1992년 12월 8일 개정). 이는 국가나 지방자치단체로 하여금 폐기물처리시설을 설치하려고 하는 경우에 그 시설의 원활한 설치 및 운영을 도모하기 위하여 당해 폐기물처리시설의 설치나 운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변지역의 주민에 대하여 대통령이 정하는 바에 따라 소득증대, 복리증진, 생활의 보전등을 위하여 필요한 지원을 하도록 하고 있다. 이 때에 필요한 재원은 폐기물처리시설 설치자의 출연금과 폐기물처리에 있어서 부과되는 수수료 등으로 충당 하도록 하고 있다.

또한 일반적인 發電所建設로 인한 지역주민의 환경피해와 지역개발 저해 등의 문제로 인한 주민들의 발전소건설 반대를 해소하기 위하여 “발전소주변지역지원에 관한 법률”(법률 제4134호)을 1990년 4월 제정하여 시행하고 있다. 이에 따르면 지원사업의 시행을 위한 財源조성을 위하여 지원사업기금을 한국전력공사에 설치하고, 한국전력공사와

21) 김상대, 혐오시설입지에 따른 피해 및 보상에 관한 연구, 서울대 환경대학원 석사논문(1993년 8월) 83면 이하참조

한국수자원공사가 지원사업에 소요되는 기금을 出捐하도록 하고 있다. 이때의 지원사업의 내용은 공공시설사업, 소득증대사업, 육영사업으로 구성된다. 지원사업 시행대상지역은 원자력발전소의 경우 발전소로부터 반경 5Km이내 지역에 시행함을 원칙으로 하되, 5Km 이내지역과 동일행정구역이거나 발전소건설 및 운영과 관련하여 필요한 경우에는 반경 5Km이외의 지역에 대해서도 사업시행이 가능하도록 하고 있다. 지원산정금은 발전소의 시설규모, 이용률, 발전소유형 및 발전소소재지를 종합적으로 고려하여 결정하되, 신규부지에 건설중인 발전소는 연간 15억원, 가동중인 발전소 및 기존부지에 건설중인 발전소는 연간 10억원을 상한금액으로 하여 산정하도록 하고 있다. 지난 3년여동안 지원된 금액은 총 1567건에 377억원을 투자하여 건당 2100만원 규모로 이루어졌다. 전체지원사업중 공공시설사업이 전체건수의 55%를 차지하고(투자금액규모로는 58%에 해당), 소득증대사업은 18%(투자규모로는 22%), 육영사업은 28%(투자규모로는 15%)를 차지하고 있다.<sup>22)</sup>

② 과학기술처는 또한 지역주민 지원문제를 체계적으로 해결하기 위해 방사성폐기물처리에 한정된 법률로서 앞에서 설명한 '방사성폐기물관리사업의 촉진및 시설주변지역의 지원에 관한 법률'을 1994년 6월1일부터 시행하고 있다. 이에 따르면 지원사업은 과기처장관이 주변지역주민과 관할 지방자치단체장의 의견을 반영하여 지원사업에 관한 기본적인 장기계획을 수립하고 상공자원부장관등과의 협의를 거쳐 확정하고, 사업자는 이에 따라 다음년도의 연관계획을 수립하여 과기처장관에게 제출하게 된다(제18조 1항, 2항). 이때에 장기계획과 연관계획을 수립하고자 할 때에는 공청회를 열어 시설주변지역주민과 관계전문가의 의견을 듣고 이를 반영하여야 한다(제18조 4항). 지원사업의 시행기간은 원칙적으로 방사성폐기물 영구처분시설의 사용후 핵연료중간저장시설의 건설기간 및 운영기간으로 한다(제22조). 이를 위한 財源은 원자력법에 의하여 설치된 방사성폐기물관리기금으로 한다(제20

22) 이상의 자료는 김상대, 앞의 논문 86면 이하 참조

조, 원자력법 제84조의 2). 이에 따른 지원사업의 내역은 소득증대사업, 공공시설사업, 육영사업으로 하며(동법 시행령 제2조 1항), 지원금은 건설기간동안 매년 50억원, 운영기간 동안은 매년 30억원의 상한을 정하고 있다(시행령 제26조 1항). 과기처는 이를 위한 기금으로서 2001년까지 7천억원의 기금을 조성하기로 방침을 정하고 있다고 한다.

## V. 맺는말

원자력에너지 이용은 안전하게 이용되는 경우에만 실효성을 가지며, 이는 법적인 통제하에서만 안전하게 되는 속성을 갖는 것이다. 이러한 입장에서 이상에서 개략적인 우리의 문제점과 개선방향에 대하여 살펴 보았다. 좁은 국토에 지나치리만큼 많은 원자력발전소가 必要惡적 선택이라면, 우리는 다른 나라에서보다 더 강도높은 안전책이 요망되는 것이며, 이의 책임을 맡은 행정기관은 엄격한 책임의식이 요구된다고 본다. 그러나 이에 못지않게 이를 감시하는 국민의식도 같이 상승작용을 할 때에만, 우리의 마지막 에너지인 원자력은 우리를 오랫동안 지켜주리라고 생각한다.