

法廷判決의 當爲성과 리스크*

말콤 리차드 윌키

美國聯邦最高裁判所 巡迴判事

Malcolm Richard Wilkey

United State Circuit Judge

요 약

原子力發電이 수렁에 빠져 들어가게 된 原因은 무엇이며 이를 打開하기 위한 對策과 묘안은 무엇일까? 특히 原子力發電所의 認許可節次에 대한 法廷과 反核運動樣相을 論하면서 歷史의 里程碑上 미국이 차지하고 있는 위치를 點檢해 보고자 한다.

현재 미국에서 原子力發電推進에 障害要素가 되고 있는 것은 大衆의 反對도 아니고 값이 비싸서도 아니다. 오로지 小數의 極烈分子가 소리높이 외치며, 적극적으로 原子力 反對運動을 일으키고 있기 때문이다. 그런데도 불구하고 輿論調查結果를 보면 아직까지 原子力發電이 대다수 市民의 지지를 받고 있는 것은 輸入油類의 依存度를 줄여야 한다는 當爲性이 認識되고 있기 때문이다. 그간 建設費가 10배나 늘어났는데도 原子力發電은 他燃料에 依存하고 있는 發電方式에 비해 여전히 매력적인 發電手段의 자리를 固守하고 있다.

우리가 當面한 電子力發電에서의 크나큰 課題는 認許可에 時間이 너무 오래 걸리고 또 그것이 언제 매듭지을지 모를만큼 不確實하다는 점이다. 原子力反對派들은 이런 時間遲延을 我田引水格으로 利用하고 있으며, 자기들의 입장을 政治的인 勢力으로 규합하지 못하게 되자 이 문제를 議會로 끌고 들어가 原子力支持를 沮止시키는 方便으로 삼고 있고 아울러 法廷에서도 같은 手段方法을 동원하여 소기의 目的을 達成하려 하고 있는데 불행히도 議會이건 法廷이건 모두 그들의 술책에 놀아나고 있는 實情이다. 참으로 한심스러운 것은 議會와 法廷이 그들에게 손발도 빌려주고 심지어는 어깨까지 내 놓고 있다는 사실이다.

原子力法은 認許可를 2段階로 나누어서 建設許可와 運轉免許로 區分하고 있는데 각각의 認許可過程에서는 公聽會를 거치도록 되어 있다. 그래서 무엇이 문제인

가도 전혀 모르는 門外漢일지라도 도중에 끼어드는 소지가 마련되어 있는 셈이다. 즉 누구나 認許可節次에 개입할 수 있는 것이다.

原子力法의 基本精神은 國民保健과 安全을 保護하는 것을 目的으로 하고 있으며, 맑은 空氣法(Clean Air Act)은 國家의 周邊空氣의 質을 規定하는 것이고 國家環境保護法은 全國的인 規模로 環境에 미치는 影響을 明示하고 規制하는 法律이다. 그런데 우스운 것은 많은 사람들이 이러한 法律을 濫用하는 愚를 범하고 있다는 사실이다. 어떤 學者는 原子力發電所許可를 받기 위해서는 무려 16가지의 環境要求條件을 滿足시켜야 한다고 지적한 일이 있다. 즉 認可를 받기 위해 原子力安全委員會(Atomic Safety Licensing Board)에 서류를 제출하기에 앞서 다음 16가지 節次를 만족시켜야 하는 것이다.

- 1) 代替敷地에 대한 評價
- 2) 電力의 必要性
- 3) 代替에너지源 明示
- 4) 復水器冷却系統의 水文學的 影響
- 5) 送電線路의 位置
- 6) 運轉의 信賴性
- 7) 觀光產業에 미치는 影響
- 8) 建設中 물의 混濁과 汎濫으로 인한 影響評價
- 9) 野生蠟鳥에 미치는 影響評價
- 10) 發電所解體의 影響

*미국 原子力學會 1983年度 夏季總會(Detroit)에서의 Wilkey 判事의 특별講演을 李昌健會員이 memo하여 學會參加報告書로 제출한 것을 게재한다.

- 11) 審美學的 影響評價
- 12) 敷地의 考古學的 側面
- 13) 私有地에의 接近容易性 評價
- 14) 漁業에 미치는 影響
- 15) 貝類 棲息地에 대한 影響
- 16) 原價와 利益對比 分析

立法精神은 한가지를 目標로 하고 있고 또 法律도 하나인데 節次가 너무 複雜하고 段階도 너무 여러개 있다. 예를 들어 認許可問題를 取扱하는 과정만해도 다음과 같다.

가. 核規制委員會 實務者 檢討(Nuclear Regulatory Commission's Staff)

나. 原子爐安全諮問委員會(ACRS, Advisory Committee on Reactor Safeguards)

다. 原子力安全許可會(Atomic Safety and Licensing Boards)

라. 原子力安全許可 上訴會(Atomic Safety and Licensing Appeal Board)

마. 核規制委員會 委員檢討(Nuclear Regulatory Commission)

물론 일은 이것으로만 끝나지 않고 建設許可가 發給된 後에도 反對者들이 사사건건 介入하여 原子力發電所建設이 進行되지 못하도록 書類를 返送하게 만든다. 용케 그런 難關을 극복한다 해도 다음단계인 運轉免許時에서 또다시 같은 일을 되풀이 된다. 이렇게 끝없이 값비싼 認許可節次가 챗바퀴 돌듯 맴돌고 있는 동안 반대파들은 또다시 새로운 방해거리를 發明해 내어 原子力發電을 지연시키려고 획책한다.

原子力發電으로 말미암은 利得은 投入額과 Risk(危險度)에 비해 월등히 유리한데도 일이 제대로 안되고 있는 것이 現實이다. 原子力의 長點을 認定하고는 있으나 그것이 우리 社會속에서 實現되도록 法的 및 節次上的 뒷받침을 마련하는데는 失敗하였다. 原子力發電의 長點이 현실적으로 具體化되려면 認許可節次를 간편하고 요령있게 만들어 重要한 項目은 철저하고 深度 있게 다루어 같은 일이 申請되었을 경우엔 一事不再理의 原則을 적용하여 다시는 똑같은 일을 重複해서 審議하지 않도록 簡素化해야 하는 것이 바람직한데도 그것이 뜻대로 되지 않고 있는 것이다. 이렇게 申請書가 提出될 때마다 똑같은 일이 되풀이되어 결국은 시간과 勞力만 낭비하는 결과가 초래되고 있다.

本人은 原子力發電이 제대로 進陞되지 못하고 있고 結果가 처럼 沈滯된 것이 議會의 法制化失敗라고 묻아 붙이려는 것이 아니다. 오히려 나의 同僚判事들에게는 미안한 이야기가 되겠으나 그것이 議會보다는 法

曹界의 잘못에 起因하는 面이 많다는 點을 지적하고자 한다. 특히 認許可節次가 그렇게 오랜시간을 끌고 있는 것은 公聽會와 審議節次 때문인데 그것은 法廷의 판단 잘못에 緣由한다고 생각한다.

原子力發電問題를 法廷에서 判決하는 것은 다음과 같은 이유로 不適當한 處事라고 말하고 싶다.

첫째, 三權分離가 엄연히 되어 있는 民主制度下에서 議會는 立法을 담당하고 行政府는 制定된 法에 據리 안에서 일을 執行하는 것인데 裁判部가 政策의 選擇與否를 判決한다는 것은 확실히 잘못된 일인 것이다.

둘째, 議會의 機能과는 달리 裁判部는 전문가의 情報를 入手키 위해 公聽會를 召集할 權限을 부여받지 못하고 있다.

셋째, 裁判部는 知慧를 최대한으로 동원하고 올바른 판단을 내리는데 있어서 補助役割을 담당해 줄 行政支 援部署를 갖지 못하고 있다.

네째, 대부분의 判事들은 技術的인 전문지식이 결여되어 있다.

다섯째, 가장 基本的인 爭點은 憲法에 權力的 根源이 어디에 뿌리박고 있다고 明示하고 있느냐 하는 命題를 생각해 보아야 한다는 점이다. 裁判部의 役割은 憲法에 規定한 바대로 任務를 完遂하면 되는 것이지, 三權分離下의 다른 二部署가 부여받은 社會的, 經濟的 및 技術的인 문제의 잘잘못을 가려내려고 노력해서는 안된다는 뜻이다. 나의 同僚判事의 얘기를 끄집어 내는 것은 송구스러운 일이나 原子力發電이 안고 있는 經濟的이고 科學的인 문제를 論議하려면 아무래도 워싱턴 D.C.의 巡迴裁判의 예를 들지 않을 수 없다. 그것이 이야기를 함에 있어서 나의 동료판사의 얘기를 轉다는 것은 마치 Hamlet에 대한 설명을 하는데 우울한 덴마크의 社會的 배경을 말하지 않는 것과 마찬가지로 거대문이다.

1978년 Vermont Yankee 原子力發電公社의 訴訟問題가 聯邦 最高 裁判所에 提出된 일이 있다. 그 때 한가지 明白히 정한 原則은 裁判部에서는 絶대로 現存하는 法에 據리에서 벗어나는 追加的인 規定과 節次를 요구하지 않겠다는 姿勢였다. 그런데 核規制委員會에서는 輕水爐用 우라늄核週기와 관련된 環境影響에 대해 計數的인 表를 提示하지 않으면 안될 立場에 놓여 있었다. 그것이 提示되면 이런 數值를 기초로 하여 여러 관계 기관에서는 各 施設이 原價-利益對比分析에 어떤 影響을 미칠 것인가를 算出할 참이었다. 그러나 이러한 일이 엿치락 뒤치락 되풀이 되는 동안 訴訟問題는 棄却되기도 하고 再上訴되기도 하기를 두번 반복했다. 바로 지난 月曜日에는 이 問題를 原點으로 돌려보내기

로 聯邦最高裁判所에서 滿場一致로 가결하였는데 이 일을 擔當하였던 判事는 어제 Washington Post紙에 말하기를 이것은 社會의 基本的 價値選擇 문제이며, 이를 위한 機構設立이 必要하다고 力說하였다. 그리고 한걸음 더 나아가 미국裁判部는 기본적 價値選擇責任이 제대로 이행되는가를 監督할 機能도 擔當해야 한다고 力說하였다.

그러나 민주사회에서는 기본적 가치선택을 담당할 사람은 바로 국민들이며, 좀더 구체적으로 표현하면 국민이 선출한 選民인 것이다. 그 문제 즉 監督機能은 이미 국민이 選出한 國會議員이 擔當하기로 되어 있는데 이제 와서 또 누가 그것을 말아야 한단 말인가? 이 일은 선거에 의해 選出되지 않은 行政府 官吏나 法官이 떠맡아서는 안되며, 政治的 및 社會的인 責務와 完全히 隔離된 法官들은 行政府나 議會에게 賦課된 일에 介入해서도 안되고 또한 그 일을 방해해서도 안되는 것이다.

끝으로 原子力反對國民派(People Against Nuclear Energy)가 提出한 訴訟問題 決定에서는 判事 1名의 反對票을 빼고는 모두가 TMI 1號機가 追加的인 環境影響評價報告書를 提出할 때까지 再稼動을 許可하지 않도록 判決되었다. 그러나 이 問題는 多분히 TMI 發展所 附近에 사는 住民들의 心理狀態와 密接한 關係가 있으므로 證解臺에 心理學者와 精神病醫師를 초치해서 認許可問題를 다루는 公聽會에 參與토록 유도해야 하는 것이다.

일전에 NRC의 安全目標(Safety Goals)에 관한 報告書 內容이 The New Yorker紙에 실렸는데 대부분의 意見은 原子力發電所 附近에 사는 사람의 危險度가 他燃料의 發電所의 경우에 비해 0.1%에도 미치지 못한다고 말하였다. 그런데 原子反對者들은 이 報告內容에 不滿을 품고 “우리의 關心事는 收容可能한 危險度(Acceptable Risks)가 얼마인가를 論하려는 것이지, 받아들일 수 있는 死亡率(Acceptable Deaths)이 얼마일 것이라는 點을 말하고자 하는 것이 아니라 하면서 畧分했다. 그런데 많은 사람들이 代替에너지를 들먹이고 있긴 하지만 原子力을 代替할만한 에너지源은 人命損失과 人命被害側面에서 너무도 값비싼 代價를 수반해야 한다는 點을 看做하고 있는 실정이다.

TMI 事件은 原子力反對를 策動하는 運動을 위해서는 起爆劑子실을 하고 있다. 그러나 TMI에서는 한사람도 죽지 않았으며 더욱이 지난 30年間 原子力發電事業을 해오는 동안 우리나라에서는 單 한명의 死亡者도 發生하지 않았다. 해마다 畧취한 運轉者 때문에 高速道路上에서 죽는 數千, 數萬의 희생者들과 이밖의 많

은 銃器事故被害者들에 비하면 原子力의 安全性은 엄청나게 좋은 것이다. 이렇게 加害要因이 分명한 畧취한 運轉者와 무기무단 휴대는 統制를 못하면서 어쨌서 大局의으로 보아 國家에 有益하고 또한 相對的으로 極히 安全한 原子力發電은 못하게 하는 것일까? 安全性을 正確하게 묘사하려면 相對的인 數値比較를 하는 方法밖엔 없다고 본다.

美國에서는 石炭採掘時 해마다 150名의 石炭礦夫가 죽으며, 15,000명이 一生동안 起動을 못하는 不具者가 되는 비극이 屢次되고 있다. 이것은 礦夫만의 數字이고 이밖에 採掘, 輸送, 矽肺症, 發電所, 有毒가스排氣, 發癌物質로 말미암은 死亡者까지 포함하면 年 5萬名에 이른다고 技術評價處(Office of Technology Assessment)가 發表하였다. 下流에 人口가 稠密한 水力發電所의 댐崩壞의 경우는 原子力發電所에서 爐心이 熔融되어 放射性物質이 格納容器를 빠져나가는 최악의 사태에 비해 몇천배의 危險性을 안고 있다. 댐 崩壞 사고는 단번에 25만명의 死亡者를 낼 수 있지만 原子力發電所의 경우는 아무리 최악의 事故를 尙상해도 이보다는 훨씬 낮은 被害率 밖엔 나오지 않을 것이다.

危險性과 事故率을 論함에 있어서는 發電所에서의 死傷者數만을 比較하는 것은 올바른 評價方法이 아니라고 본다. 原資材와 燃料求得, 輸送, 貯藏, 建設, 公害, 要因, 潛在的 危險性까지도 한데 묶어서 종합적으로 比較·검토하는 것이 더욱 바람직하다고 본다. 이렇게 해서 職業從事者와 大衆에게 미치는 影響을 分析해 보면 天然가스發展이 最低의 死亡者를 내는 것으로 나타났으며, 다음이 原子力發電이고 그 다음이 水力發電의 順이다. 즉 가장 安全한 發電方式으로 認識되고 있는 水力發電은 原子力에 비해 6배의 死亡率을 낸다. 환경 보호자들이 그렇게도 좋아하는 太陽熱과 風力利用은 死亡率面에서 原子力의 10 내지 100배의 危險性을 안고 있다. 石油와 石炭火力의 경우는 原子力에 비해 200배 내지 300배 더 나쁘다. 原子力發電을 反對하는 人들은 核燃料 대신에 使用할 燃料를 얻기 위해 投入되는 職業從事者들의 危險이 자기와 無關하다는 利己主義的인 態度를 취하고 있는 것으로 보인다. 石炭을 캐기 위해 아팔라찬山脈에서 고생하는 礦夫들, 부두에서 荷役作業에 從事하는 韓國人 勞務者들, 멕시코灣에서 油井굴착에 몰두하고 있는 人夫의 危險度는 자기와 關係없다 하여 모른척하고 있다.

에너지源選擇에 있어서는 社會的으로 危險性이 적고 또 總濟的으로 부담이 덜드는 쪽으로 옮겨가도록 유도하는 것이 大前提가 되어야 할 터인데 일반적으로 原子力 反對者들은 가난하고 被害를 받고 있는 階層의

고층은 등한시한채 오로지 理論的으로만 떠들어 대고 있다. 제대로 되려면 우리 社會에 부과된 모든 責務와 부담은 危險性까지도 포함해서 우리 모두가 다 같이 나누어 가지는 것이 原則일 것이다. 그런 側面에서 보면 石炭의 경우처럼 地下에서 나쁜 空氣를 마시면서 뜨거운 地熱環境下에서 언제 가스爆發과 崩壞事故가 일어날지도 모르는 危險性에 露出되고 있는 礦夫들을 그대로 放置할 것이 아니라 原子力처럼 적은 危險度일 땅정 국민 모두가 조금씩이나마 나누어 맡는 民主主義의 接近方法을 시도하는 것이 바람직하다.

로마帝國은 廣大한 領土, 豊富한 物資, 수많은 人口를 支配하고 있었고 그중에서도 특히 역사상 가장 뛰어난 技術을 利用하고 있었다. 그런 帝國이 亡한 것에 대해 歷史學者들은 여러가지 理由를 提示하고 있지만 나의 見解는 그것이 “精神力的 衰退(Failure of Nerve)”에 起因한 것이었다고 본다. 그런데 한가지 두려운 것은 이 나라에도 로마帝國的 末期現象 즉 精神力的 衰退가 점차적으로 일어나고 있지 않나 하는 점이다. 繁榮과 發展을 向하여 前進하려는 推進力이 지금까지는 강하였는데 최근에는 이에 대해 制動을 거는 否定的의 움직임이 너무 組織的이고 소리높다는 것이 바로 그런 것이 아니겠느냐는 두려움이다.

最近 New Republic紙의 社說은 이런 글을 실었다.
“대부분의 사람들은 危險을 他人에게 轉嫁시키려는

屬性을 지니고 있다. 原子力發電의 경우 자기는 電氣만 쓰면 되고 發電은 만 사람이 만곳에서 하라는 태도를 견지하고 있다. 原子力發電이라는 命題는 이 나라에 에너지戰爭을 불러일으켰는데 사람들은 그 戰爭이 外國에서 일어나거나 아니면 아팔라치亞山脈의 炭礦에서 벌어지기를 바라고 있는 것이다.”

결론적으로 나는 原子力의 未來像을 밝게 가져보려 한다. 그간 首都에서 일어난 3件的의 巡迴裁判에서 原子力發電所의 認許可節次에 새로운 要求條件을 附加하는 부담을 안겨주었으나, 그中 한件은 議會에서 拒否되었고 다행히도 2件은 法廷에서 認可節次를 한없이 질질 끌지 못하도록 判決하였다.

이것은 아주 작은 事件이지만 큰 勝利의 初步段階다. 앞으로 議會와 裁判部와 國民 모두가 좀더 巨視的인 危險度에 대해 충분한 敎育을 받음으로써 國民의 苦痛을 줄이고 經濟性을 向上시키고 社會的 貢獻度가 높은 에너지源을 선택하게 되기 바란다. 미국은 한때 善惡兩面을 위해 原子力開發에 손대었는데 앞으로는 善쪽의 開發이 沮止되거나 지연되지 않아야 할 것이다. 原子力發電을 선택한 것은 우리 國民의 代表인 選良들인데, 우리의 財政能力이 뒤따르고 동시에 技術的인 뒷받침을 할 수 있는 이 發電手段을 다시한번 活性化하길 바라마지 않는다.