

방사성폐기물관리사업 관련법제에 관한 고찰

이 상 돈

중앙대학교 법학과 교수

본 연구는 「방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률」의 관련 문제점을 이론적인 측면과 그간의 운영을 통한 경험적인 측면에서 검토한 것이다.

물론 이 법률의 미래 자체가 이제는 불투명해졌지만 본 연구에서는 방사성 폐기물 처분장 사업이 진행된다는 전제하에서 수행된 것이다.

본고는 이 연구의 결론 부문으로서, 본론의 각 장에서 다루어지지 못한 부분과 본론의 논의에 의거한 개선 방향을 제시한 것이다.

*연구책임자
공동연구원 : 정익재 · 이종영 · 이상팔

우리의 현행 「방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률」(이하 방촉법(放促法)으로 약칭함)은 방사성 폐기물 처리사업의 원활한 처리를 위해서 주민 의견 수렴과 지역에 대한 지원 사업 등 많은 장치를 두고 있다.

그러나 이 법률이 제정되고 난 후에 서해의 굴업도를 방사성 폐기물 처분 장소의 입지로 선정하였으나, 인근 덕적도의 주민들과 일부 인천 시민, 그리고 반핵 단체의 반발로 인하여 난항을 겪었다.

그러다가 굴업도가 활성 단층에 자리잡고 있다는 한국자원연구소의 보고서가 발표되어 결국 굴업도의 지정은 해제되었고, 방사성 폐기물 처분장소 선정은 다시 원점으로 돌아가고 말았다.

96년 1월에 김영삼 대통령은 방사성 폐기물 처분장 사업을 한국전력공

사로 이관할 것을 지시하였으며, 이에 따라 이른바 원자력 관련 사업의 구조조정이 이루어지고 있는데, 방사성 폐기물 처분장 사업의 미래는 매우 불투명하여졌으며, 따라서 방촉법의 미래도 불분명한 것으로 생각된다.

방촉법의 특징 -일본의 경우와 비교하여

일본은 87년에 원자력 개발 이용 장기 계획을 수정하여 발표하였는데, 이 계획에는 방사성 폐기물의 처분에 관한 기본적 방침이 포함되어 있다.

이 계획에 의한 원전 폐기물의 관리리는 다음과 같다.

첫째, 저준위 폐기물은 감용화 과정을 거쳐서 발전 사업소 내의 시설에 보관하고 있다.

둘째, 고준위 폐기물, 즉 사용후 핵연료는 재처리를 기본 정책으로 하고 있으며, 동력로 · 핵연료개발사업단

이 재처리를 수행하고 있다.

이러한 일본의 경우를 관련 법제를 중심으로 본다면 다음과 같다.

원자력기본법에 의하여 고속 증식로 및 신형 전환로에 관한 자주적 개발과 핵연료 물질의 생산 및 재처리 등을 위하여 동력로·핵연료개발사업단이 설치된다(동력로·핵연료개발사업단법).

방사성 폐기물의 처리와 저장 등에 관하여는 핵연료 물질 및 원자로의 규제에 관한 법률 및 동 시행령에 상세한 규정을 두고 있다.

그러나 일본은 우리의 방축법과 같은 법률은 제정하지 않았고 「발전용 시설주변지역정비법」으로 발전소 시설과 같이 다루고 있다.

일본의 「발전용시설주변지역정비법」의 주요 내용은 다음과 같다.

발전용 시설은 원자력 발전 시설, 화력 발전 시설, 수력 발전 시설, 그리고 원자력 발전에 사용된 핵연료 물질의 재처리 시설, 기타 원자력발전과 밀접한 관련이 있는 시설로서 정령이 정하는 것을 의미한다(동법 제2조).

동법 시행령은 사용후 핵연료의 재처리 시설 및 시험 검사 시설, 기타 이에 관한 안전성 연구 시설, 사용후 핵연료로부터 핵연료 물질 등을 분리한 후에 남은 방사성 폐기물의 고형화에 필요한 기술을 실증하기 위한 시설, 고속 증식로의 실험로 등이 원자력 발전과 관련이 있는 시설이라고

규정한다(시행령 제3조).

이러한 시설이 속한 시·정·촌의 장은 정비 계획을 수립하여 관계 주무 대신에 승인을 신청하고, 주무 대신이 이를 허가하면 정비 사업을 실시한다(동법 제4조).

정비 사업의 대상이 되는 시설은 도로·항만·어항·도시 공원·수도 및 기타 정령이 정하는 공공 시설인데, 시행령은 통신 시설, 스포츠 또는 레크리에이션 시설, 환경 위생 시설, 교육 문화 시설, 의료 시설, 사회 복지 시설, 소방에 관한 시설, 국토 보전 시설, 도로 교통 안전에 관한 시설, 공공급 시설, 산업 진흥에 기여하는 시설로서, 국가·지방 자치 단체 및 공공 단체가 실시하는 사업을 들고 있다(시행령 제5조).

그리고 국가는 예산의 범위 안에서 지방 자치 단체에 대하여 정비 계획에 따른 사업에 관계되는 경비에 충당하기 위한 교부금을 교부할 수 있다(동법 제7조).

일본의 경우와 비교하여 우리의 방축법은 다음과 같은 분명한 특징을 갖고 있다.

즉 우리의 방축법은 원자력발전소와 같은 기존의 원자력 시설에 비하여 매우 파격적인 주민 의견 수렴과 지원을 규정하고 있다는 것이다.

따라서 이는 평등의 문제가 제기될 수 있는데, 이는 원자력발전소 뿐만 아니라 화력 발전소 주변 지역이라든가, 다목적댐의 주변 지역에까지도

동등한 기회와 혜택을 요구하는 빌미를 제공할 수 있다.

더구나 방사성 폐기물 처분장이 환경과 안전의 측면에서 아무런 문제가 없다면에서도 이처럼 파격적인 주민 의견 수렴과 지원을 제공하는 것은 일종의 모순인 것이고, 따라서 반핵 단체가 이를 매우 위험한 시설이라고 주장할 수 있도록 일조를 하지 않았나 생각된다.

그리고 이와 같은 파격적인 지원 조건을 내걸고서도 결국에는 처분장을 구하지 못한 데 대하여 심각한 자기 반성이 있어야 할 것이다.

여하튼 우리 방축법의 주요 문제점을 다음에서 보기로 한다.

시설지구 지정과 주민의견 수렴

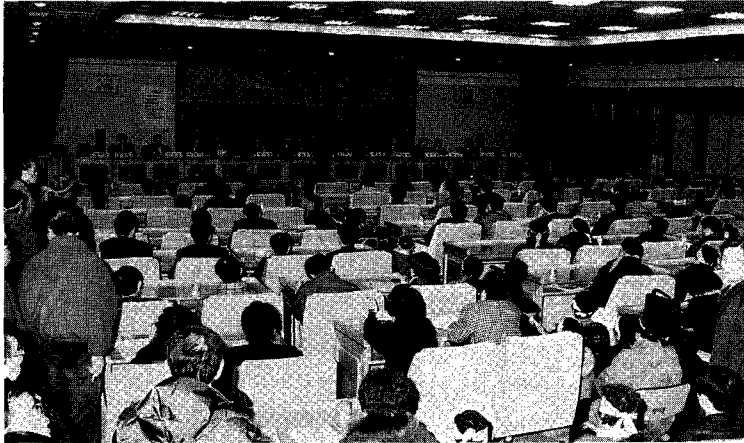
방축법은 제4조에 주민의 의견 청취 등에 관하여 규정하고 있으며, 공청회에 대해서는 시행령 제8조가 규정하고 있다.

이러한 현행 절차의 문제점으로는 다음을 지적할 수 있다.

1. 문제점

흔히 우리 나라에서 주민 의견 수렴이라는 용어로 많이 표현되는 절차로는 의견 제출과 공청회가 있다.

원래 주민 의견 수렴이라는 용어는 정확한 법률 용어라고는 할 수 없고, 영미에서 사용되는 공공 참여(public participation)가 정확한 용어라고



굴폐쇄 방사성 폐기물 관리 시설 지구로 지정 고시되기 전인 94년 12월 인천에서 열린 방사성 폐기물 처리장의 안전성에 관한 토론회

할 수 있다.

방축법에서의 주민의 의견 청취라는 용어는 우리 나라가 90년에 제정한 환경정책기본법의 환경 영향 평가 조항에 사용된 주민 의견 수렴에서 유래한 것으로 90년에 환경 영향 평가 과정에서 주민 의견 수렴 절차를 추가한 데서 비롯된다.

당시 입법의 준비 과정에서는 공공 참여라는 용어를 사용할 것도 논의되었지만 공공 참여라는 용어는 지나치게 강력한 것 같은 의미를 갖고 있어서 시민이 능동적으로 참여하기보다는 정부가 주민의 의견을 수렴하는 것이 바람직하다는 생각에서였다.

그러자 주민 의견 수렴은 마치 주민의 동의를 구하는 절차로서 이해되었는데, 이는 당시 제1 야당이던 평민당이 환경 영향 평가서에는 주민 동의를 첨부하여야 한다는 입법안을 마련하였던 것과 같이 우리 나라에서는 공공 참여가 마치 주민의 동의를 구하는 절차인 듯이 이해되었던 것이다.

따라서 우리 나라에서는 공청회와 같은 공공 참여 절차를 통해 과학적 사실에 근거한 정책 결정을 구하기보다는 무조건 지역 주민의 동의를 구하여야 하는 절차로서 이해되기에 이르렀고, 이로 인하여 국가적 사업인 많은 공공 사업이 난항을 겪게 되었다.

사실 쓰레기 소각장이 아무리 최고의 기술적 사양을 도입한 것이라고 하더라도 주민들의 입장에서는 결코 바람직하지 않기 때문에 주민의 동의를 구한다는 것은 사실상 불가능한 것이다.

마치 도시 계획을 결정할 때 완전한 주민의 동의를 사전에 구하라는 것은 사실상 불가능하기 때문에 공용 수용이라는 절차를 이용하는 것과 마찬가지로, 우리 나라의 주민 의견 수렴 제도는 사실상 불가능한 목적을 달성하라는 것과 마찬가지이다.

특히 헌법이 공공 복리를 위하여 재산권을 제약할 수 있는 것과 마찬가지로 이러한 시설의 설치를 주민의

의사에 반하여도 할 수 있는 장치를 갖추어야 하는 것이다.

따라서 이러한 경우의 공공 참여는 주민의 동의를 구하는 것이 아니라 주민의 반대에도 불구하고 최대한의 과학적 사실 및 공공 복리의 필요에 입각한 결정이 이루어질 수 있도록 하는 역할을 담당하여야 하는 것이다.

방축법의 주민 의견 청취는 일반적인 환경 영향 평가에 있어서의 주민 의견 수렴보다도 더욱 심각한 문제를 갖고 있다.

골프장의 허가, 쓰레기 소각장의 설치와 같은 것은 본질적으로 지역적인 사업이다. 쓰레기 소각장만 해도 지역에서 배출되는 쓰레기를 지역에서 처리하는 방법의 하나일 뿐이다.

이에 비하면 방사성 폐기물 처분장 건설의 입지 문제는 국가적인 에너지 정책에 영향을 주는 중요한 국가적 사업이다. 따라서 이는 결코 건설 예정지의 주민들에게만 관계되는 문제는 결코 아닌 것이다.

현행 방축법은 주민 의견 수렴 절차를 철저하게 지역화된 과정으로 운영하고 있다.

방축법 제4조 4항은 주민 의견을 효율적으로 수렴하기 위하여 지역협의회를 두어야 한다고 규정한다.

그리고 주민 의견을 청취하는 절차로서는 지역협의회 이외에도 공청회가 있는데, 시행령 제8조는 공청회를 반드시 해당 지역에서 개최해야 한다

는 조항은 없으나 방축법 제4조 자체가 주민 의견의 청취라고 되어 있기 때문에 역시 해당 지역에서 개최하여야 하는 것으로 이해된다.

따라서 방사성 폐기물 정책의 결정이 결코 지역만의 문제가 아니라는 점을 고려한다면 철저하게 주민 동의를 구하려는 불가능한 목적을 추구하는 현재의 법령은 문제를 안고 있다.

2. 개선 방향

위와 같은 문제점에 대하여 몇 가지 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공청회를 중앙에서 개최하는 것을 고려할 수 있다.

방사성 폐기물 처분장 입지 선정에 대하여 최초의 공청회를 중앙에서 개최하는 것이다.

즉 서울에서 정부 중앙 부처의 관장하에 관련 사업 추진자를 위시하여 관련 공무원, 학자, 전문가, 해당 지역 주민, 그리고 반핵 단체를 위시한 시민 단체 등이 참여하는 공청회를 개최하는 것이다.

그러면 당연히 이러한 공청회는 과학적 사실을 둘러싼 공청회가 될 것이고 그 과정을 통해서 제기된 반대론은 과학적 검증을 거치게 될 것이다.

따라서 설득력 없는 무조건적인 반대는 이러한 공청회 과정에서 걸러지게 될 것이다.

방사성 폐기물 처분장의 입지 선정 문제는 국가적 문제이기 때문에 서울

에서 공청회를 여는 것이 합당하다.

둘째, 위와 같은 경우에는 서울에서 중앙 부처의 소관으로 공청회를 마친 후에 일정한 기간이 지난 후에 해당 지역에서 지역 주민들을 상대로 설명회를 갖는 것이 필요하다.

이 설명회에서는 1차로 중앙 부처 주관으로 시행한 공청회에서의 결과를 설명하고, 또한 주민 지원 제도를 중심으로 하여 주민들의 의견을 수렴하는 것이 특히 필요할 것이다.

이렇게 공공 참여를 중앙에서의 공청회와 지역에서의 설명회로 이원화한다면, 국가적 사업을 지역 주민의 동의에 맡겨 버리고 있는 것과 마찬가지로 현재의 상태가 개선될 것으로 기대된다.

지원사업계획 확정과 주민의견 수렴

지원 사업 계획의 확정에 있어서도 주민 의견 수렴 절차가 필요한 것은 물론인데, 이에 대하여 방축법 18조 4항은 이에 대하여 규정하고 있다.

그리고 시행령 제18조는 시설 계획에 관한 주민 의견 수렴 절차를 준용하도록 하였기 때문에 위에 지적된 문제점은 그대로 적용된다.

물론 지원 사업은 지역적 성격을 갖고 있기 때문에 이 문제를 갖고서 구태여 중앙에서 공청회를 개최할 필요가 있는가 하는 의문도 나올 수 있다.

그러나 이에 관한 장기 계획은 자

체로서 중대한 공공적인 사안이기 때문에, 역시 중앙 부처가 중앙에서 공청회를 열도록 하고 2차로 지역에서 설명회를 갖도록 하는 방안이 보다 합리적이라고 할 것이다.

굴업도에 대한 특별 지원금의 규모를 500억원으로 규정한 것은 결코 합리적인 과정을 거쳐서 결정된 것이라고 할 수 없다.

이러한 규모의 자금도 결국은 국민 전체의 부담으로 이루어진 것이며, 또한 다른 국가 사업과의 형평성과 관련하여서도 문제가 있기 때문에, 지역 주민에 대한 지원도 역시 국가적 문제라고 해야 할 것이다.

지원사업

1. 법의 구조

방축법 제21조는 지원 사업 중 공공 시설 사업은 시설 주변 지역을 관할하는 시장, 군수, 또는 구청장이 시행하며, 소득 증대 사업 및 육영 사업은 사업자가 시행한다고 규정하고 있다. 지원금의 상환 금액, 지원 방법 및 절차는 시행령 제25조와 제26조에 규정되어 있다. 또한 시행령 제27조에는 사업이 중단되는 경우에는 과기처장관은 지원 사업을 중단하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

가장 문제가 되는 지원 사업의 적용 지역에 대하여 방축법 제24조는 지원금을 시설 주변 지역에 사용하며, 다만 지원 사업의 효율적인 시행

이나 지역의 균형있는 발전 등을 위하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시설 주변 지역과 인접하고 있는 읍·면·동에 대하여 이를 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

따라서 지원 대상 지역은 시설 주변 지역, 즉 방사성 폐기물 처분 시설이 소재하거나 소재하게 될 읍·면 또는 동을 말하게 되며(법 제2조 3), 법 제24조에서 시설 주변 지역과 인접하고 있는 읍·면·동이라 함은 시설 주변 지역과 경계를 같이 하는 읍·면·동을 말하며, 이러한 인접 지역에 대한 지원금은 당해년도 지원금의 100분의 30을 초과할 수 없다.

한편 시설 주변 지역이 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에, 지원금은 시설 주변 지역의 읍·면·동의 인구·면적·지역 특성을 고려하여 지원사업 심의위원회의 심의를 거쳐서 배분하도록 되어 있다(시행령 제28조).

2. 문제점과 개선 방향

이와 같은 지원 사업 제도는 다음과 같은 몇 가지의 문제점을 안고 있다.

첫째, 지원 대상 지역의 범위에 관한 문제이다.

방축법은 처분 시설이 소재하거나 소재하게 될 읍·면·동을 지원 대상 지역으로 규정하며, 인접하고 있는 읍·면·동에는 전체 지원금의 100분의 30을 넘지 않는 범위에서 지원

이 가능하도록 하였다.

그리고 주변 지역이 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 심의위원회에서 심의를 거쳐서 배분하도록 하였다.

여기서의 문제는 행정 단위로 지원 대상 지역을 정하였다는 점이다. 따라서 경우에 따라 불합리한 경우가 제기될 수 있다.

사실 만일의 경우에 발생할 수 있는 방사성 유출의 가능성을 고려하더라도, 행정적인 단위 보다는 거리 및 지리적인 특성에 근거하여 지원 대상 지역을 정하는 것이 적절할 것으로 생각된다.

법을 개정하게 된다면 거리(예를 들자면 반경 10km)와 지리적 특성을 감안하여 지원 대상 지역을 정하는 것이 필요하다고 생각된다.

둘째, 지원 사업을 심의하기 위하여 지원사업심의 지역위원회를 두도록 하였는데, 이 위원회의 구성은 지역협의회와 유사하게 되어 있어서 실제로 지원을 받게 될 주민 대표 7명이 포함되도록 되어 있다.

주민 대표 7명 이외에 기초 자치단체 의원, 기초 자치단체 공무원 1인, 광역 자치단체 공무원 1인도 역시 해당 지역과 관련되는 위원들이다. 사업자가 추천하는 소속 직원 1인 및 사업자가 추천하는 2인의 전문가만이 주민과 격리된 위원인 셈이다.

이러한 구성은 분명히 문제가 있

다. 우선 지원을 받게 될 당사자인 주민 및 주민을 대표하는 지역 공무원의 구성이 너무나 많다.

이론적으로 보더라도 지원을 받게 될 당사자가 심의를 한다는 것 자체가 모순이라고 할 것이다. 뿐만 아니라 이러한 지원은 결국 일반 국민이 부담하는 것인데도 불구하고 국가 차원의 공익을 대표하는 독립적인 위원이 한명도 임명될 수 없도록 한 것이다.

이러한 구성원으로 비추어 볼 때 지원 사업이 결국에는 추악한 돈 싸움으로 전락하게 되는 것은 불가피하다고 생각된다.

법을 개정하는 경우에는 주민 대표를 심의위원회에서 제외하고, 오히려 명망있는 법률가와 경제학자를 공익 대표로서 포함시키는 것이 필요하다고 본다.

주민들은 심의위원회에 참고인으로 진술하는 것과 같이 참가하는 입장이 되어야 하고, 결정하는 지위에 있어서는 안될 것이다.

셋째, 지원금의 지원 절차와 관련한 문제점이다.

지원금은 방사성폐기물관리기금에 의하여 충당되는데, 지원 사업 중 공공 시설 사업은 시장·군수 또는 구청장이 시행하며, 소득 증대 사업 및 육영 사업은 사업자가 담당하도록 되어 있다(법 제21조).

그리고 소득 증대 사업 및 육영 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 비

영리 법인을 설립하거나 지방 공사가 지방 공단 또는 기타 공공 단체로 하여금 시행할 수 있도록 하였다(시행령 제22조).

그리고 지원금은 시설의 건설 기간 동안은 매년 50억원, 운영 기간에는 매년 30억원을 한도로 하며, 필요한 경우에는 별도로 특별 지원금을 지원할 수 있도록 하였다(시행령 제26조).

우선 특별 지원금에 대하여는 법규정에 전혀 상한선이 없다는 점에 주목하여야 할 것이다. 따라서 이러한 특별 지원금 조항 자체의 합법성이 문제가 될 수 있다.

또한 특별 지원금의 성격이 무엇인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 특히 특별 지원금은 시행령 별표 1에 표시된 지원 사업의 세부 내용의 범위에 국한되는지, 또는 그 외의 다른 목적에도 사용될 수 있는지 하는 문제가 제기될 수 있다.

방측법을 개정한다면 특별 지원금의 한도·목적·용도 등을 보다 분명히 하여야 할 것으로 생각된다.

넷째, 방측법에 의하면 지원금에 의한 사업 중 소득 증대 사업과 육영 사업은 사업자가 하도록 되어 있는데, 시행령에 의하면 이를 이 목적으로 설립된 법인·지방 공사·지방 공단·기타 공공 단체로 하여금 수행할 수 있도록 하였다.

방측법의 규정을 해석하면 소득 증대 사업과 육영 사업은 사업자가 하

도록 되어 있는 것이기 때문에 시행령에 규정된 법인·지방 공사·공공 단체가 이를 맡아서 하더라도 어디까지나 사업자가 주된 지위에서 책임을 지고 관장하여야 한다.

따라서 법인을 설립하는 경우에도 지원의 혜택을 받는 주민이 주도적으로 참여하는 법인에 대하여 소득 증대 사업이나 육영 사업을 하도록 하는 것은 문제가 있다고 할 것이다. 다시 말해서 혜택을 입는 사람이 스스로 혜택을 결정하는 것은 문제가 있다는 것이다.

굴업도 지정 취소 이후의 법률 문제

활성 단층의 징후가 있다는 이유로 굴업도가 지정에서 취소된 후에 다음과 같은 법률 문제가 몇 가지 제기되었다.

첫째, 덕적발전복지재단의 해산과 관련된 문제이다.

500억원의 특별 지원금을 출연하여 설립된 덕적발전복지재단은 굴업도와 덕적도에 방사성 폐기물 처분 및 관련 연구 시설이 설치된다는 전제하에 세워진 것이고 방측법 시행령 제26조에 근거한 것임은 분명하다.

따라서 굴업도의 지정이 취소되면 당연히 법인의 설립은 원인 무효가 될 것이다. 물론 여기서의 취소는 행정법의 강학상으로는 철회라고 할 것이다.

왜냐하면 원래의 지정에 하자가 있

어서 취소하는 것이 아니라 이후의 사정의 변경으로 인하여 지정을 철회하는 것이기 때문이다.

이와 관련하여 이미 설립된 덕적재단의 처리 문제가 있다. 덕적재단은 굴업도에 처분장이 건설된다는 전제하에 설립된 것이기 때문에 해산되어야 할 것이며, 어떤 주민 집단이 이르기 하듯이 지역 주민에게 준 기존의 피해를 보상하는 의미에서 그대로 둘 성질의 것은 결코 아니다.

따라서 덕적재단은 법인의 이사회에서 자발적으로 법인 해산 절차를 밟거나 또는 감독 관청의 직권으로 설립을 취소하여야 할 것이다. 그리고 동 재단의 재산은 정관에 따라서 국가에 귀속되어야 할 것이다.

입법론적으로는 이러한 사업의 추진 과정에서 법인이 해산되거나 설립 취소되는 경우에는 원래의 방사성 폐기물 처분 사업의 기금으로 환원한다는 조항을 두는 것이 바람직하다고 생각된다.

여하튼간에 덕적발전복지재단에 출연된 재원은 굴업도의 지정 취소와 더불어 원인 무효가 되는 것이고, 이것이 결코 주민들에게 주어지는 조건 없는 무상의 혜택인 것은 아니다.

둘째, 굴업도의 지정 취소로 인하여 일실된 기대 이익에 대하여 국가가 보상을 하여야 하는가 하는 문제가 있다. 특히 이주 보상을 받기로 한 굴업도의 가구에 대하여 이러한 보상이 가능한가 하는 문제가 있다.



94년 12월 인천에서 열린 방사성 폐기물 처리장 안전성에 관한 토론회 도중 토론회장에 진입한 덕적도 주민들

법리적 해석에 의하면 국가는 이에 대하여 보상을 할 필요가 없다고 할 것이다. 왜냐하면 이는 사정의 변경에 의하여 불가피한 행정상의 철회이기 때문이다.

그러나 행정상의 신뢰 보호의 원칙에 비추어 볼 때 경우에 따라서는 주민들이 입은 피해를 배상하여야 할 경우도 발생할 것이다.

이러한 경우에는 무엇보다도 피해를 보았다고 주장하는 주민들의 주장의 진실성과 인과 관련성이 검토되어야 할 것이다.

이와 관련하여서 독일의 연방행정절차법은 행정 행위의 존속을 신뢰한 개인이 행정 행위의 철회로 인하여 입은 피해가 보상되어야 한다고 규정하고 있음을 주의할 필요가 있다.

이와 같이 개인의 신뢰가 보호되기 위해서는 그 개인이 행정 행위를 신뢰한 데에 대한 귀책 사유가 없어야 한다.

그러나 법적 피해라고 볼 수 없는 막연한 피해를 들어서 정부에 대해 피해 배상을 요구하는 반핵 주민 단체들은 이러한 행정상의 신뢰 보호를 주장할 자격이 없음은 두말할 나위가 없을 것이다.

셋째, 굴업도의 주민들은 이웃의 덕적도의 반핵 주민들에 의하여 생업이 위협받고 있다고 호소하면서 피해의 배상을 정부 당국에 요구하여 온 바 있다.

특히 굴업도의 지정이 철회됨에 따라서 이들 주민들은 상당히 당혹한 위치에 서게 될 것으로 예상되기 때문에 이러한 주장은 매우 어려운 문제를 제기하고 있다.

물론 엄격한 법적 해석에 의하면 반핵 주민들에 의하여 입고 있다는 피해는 정부가 배상하거나 보상할 성격의 피해는 아니다. 왜냐하면 이러한 결과는 국가의 책임은 결코 아니고 단지 일부 주민들의 위험한 행위

에서 비롯된 피해이기 때문이다.

따라서 이러한 문제는 엄격히 이야기 한다면 당사자간에 민사 및 형사상의 문제로 해결될 것이며, 방축법상의 문제나 국가 배상의 문제는 아니라 할 것이다.

그러나 한편으로는 굴업도의 지정의 철회가 행정 행위의 존속에 관한 신뢰 보호의 문제를 갖고 있다는 점을 고려할 때, 법적 책임의 소재를 떠나서 국가의 정책에 진정으로 협력했던 주민들에 대해서는 어떠한 형태로든 보상이 주어지는 게 필요할 것이다.

반핵운동과 원자력 홍보사업

방사성 폐기물 처분 사업에는 반핵운동이 실로 가장 큰 변수로 작용하였다. 사실 우리 나라의 원자력계는 80년대까지만 하여도 오만할 정도로 원자력의 이해 사업이나 홍보 사업에는 관심을 보이지 않았다.

심지어 옛 소련의 체르노빌 사건이 있은 후에도 우리의 원자력발전소는 미국형으로 설계되어서 안전하다는 원론적 홍보만을 되풀이 하였을 뿐이다.

그러나 86~87년의 민주화 운동, 개헌과 대통령 선거, 그리고 총선 등의 정치적·사회적 격동을 거치는 동안 반핵 운동은 조직화되고 격렬하여졌다.

여기서 우리 나라의 반핵 운동을

연구하거나 평가할 수는 없으나, 우리 나라의 반핵 운동이 원자력발전소보다 방사성 폐기물 처분장을 중심으로 전개된 것은 한번쯤 짚고 넘어갈 필요가 있을 것으로 보인다.

원자력은 논쟁의 대상이 많은 에너지이고, 따라서 원자력 국가에는 어느 정도의 반핵 운동이 있기 마련이다.

더구나 방사성 폐기물 처분 사업은 재처리 문제와 결부되어서 안보 차원의 쟁점도 갖고 있다. 그러나 우리나라에서는 최근 10년간 방사성 폐기물 처분 사업이 반핵 운동의 핵심이 되었던 것이다.

이에 대한 정확한 해석은 불가능할지 모르지만 이에 대해서는 다음과 같은 해석이 가능할 것이다.

첫째, 원자력발전소보다 오히려 방사성 폐기물 처분장은 기술적으로 단순하지만, 우리가 아직 경험하여 보지 못한 시설이기 때문에 반핵 단체에서 반대 여론을 일으키는 데 용이하다는 측면이 있을 수 있다.

둘째, 아마도 더욱 중요한 이유는 정부가 방사성 폐기물 처분장을 구하려고 하였던 시기가 바로 민주화 투쟁이 한창 드세었던 때였고, 따라서 방사성 폐기물 처분장 사업은 바로 그러한 중요한 시기에 추진되었기 때문에 반핵 운동을 일으키는 데 좋은 타깃이 되었다고 볼 수 있다.

말하자면 방사성 폐기물 처분 사업은 우리나라에서 반핵 운동을 일으

키는 계기가 되었던 것이라 할 수 있다. 그러한 점에서 방사성 폐기물 처분 사업은 매우 불행한 시점에 추진되어서 한국에 반핵 운동을 심어 놓았다고 볼 수 있다.

더구나 우리나라의 반핵 운동은 대부분의 환경 단체에 의하여 추진되었다는 점도 특색이라고 할 것이다.

아마도 반핵 운동은 거대한 국가적 프로젝트인 원자력 사업을 대상으로 하여서 수행되었기 때문에 일종의 국민의 저항과 같은 상황을 그려낼 수 있었고, 반핵 운동은 정치적 성격을 진하게 타고 난 한국의 환경 단체에게 매우 매력적인 사업으로 부각되었다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 민주화 운동의 거센 물결속에서 정권 유지에 급급하였던 5공화국의 말기와 여소야대 국회에서 5공 청문회에 시달렸던 6공화국 초기의 정부는 이러한 문제를 정면으로 해결하고자 하는 의지의 여력이 없었다.

이도 역시 시기적으로 매우 불행한 점이였으며, 이러한 정부의 미온적인 태도는, 반핵 단체의 주장이 지역 주민에게 설득력을 갖게 되는 이유의 하나가 되었다고 보여진다.

원자력을 둘러싼 과학적·사회적 논쟁은 많은 논의가 있을 수 있으며, 또한 원자력에 관하여 사회가 완전한 합의를 보지 못하고 있으면 논쟁이 있는 것은 당연하다.

그러나 우리나라의 반핵 단체가

유포한 사실은 지나친 면이 많다.

예를 들어서 89년에 영덕에 유포된 반핵 단체의 유인물에는 "핵폐기물이 설치되면 반경 70km 이내에는 모든 생명체가 존재할 수 없고 죽음의 땅으로 변한다"는 식의 홍보를 하였던 것이다.

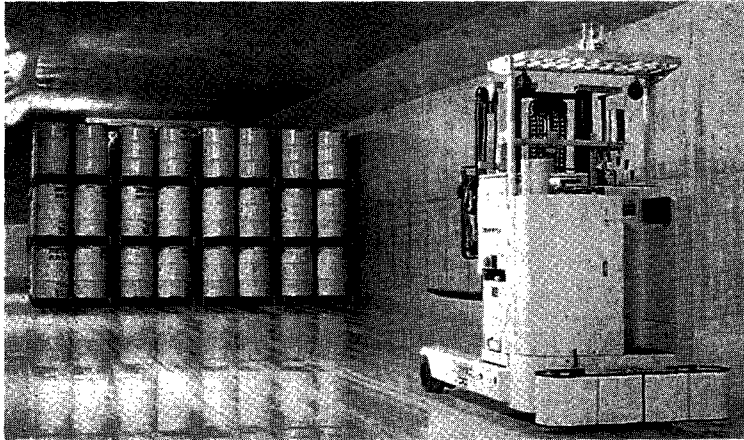
뿐만 아니라 히로시마와 나가사키의 원폭 투하를 원자력발전소와 연관시키는 홍보 방식을 많이 이용하였다. 하지만 이러한 홍보 행위에 대해 법적 판단을 하는 것은 쉽지 않다.

헌법에 표현의 자유가 보장되어 있더라도 타인의 명예를 훼손시키는 행위는 형법에 의하여 규제된다. 하지만 명예훼손되는 특정한 사실을 적시하여서 특정인의 명예를 훼손해야 성립되는 것이기 때문에 이를 형법상의 명예훼손이라고 할 수는 없다.

한편 이러한 반핵 활동으로 인하여 국가적 사업에 막대한 지장을 초래하였다고 하여 반핵 단체를 상대로 민사 소송을 제기하는 것이 가능한가 하는 문제가 있다.

전혀 불가능한 것은 아니지만 무엇보다도 비록 허위의 홍보임이 인정된다고 하여도 국가 사업에 피해를 미치는 데 원인을 제공하였나를 결정하는 것, 즉 인과 관계의 입증은 사실상 어렵지 않나 한다.

따라서 반핵 운동에 대한 상쇄적 노력이 필요한데, 이에 대하여는 지난 수년 동안의 원자력 홍보 사업이 과연



방사성 폐기물 임시 저장고. 방사성 폐기물 처분장의 건설은 한국 원자력의 미래가 달린 사업이다.

얼마나 많은 성과를 얻었나에 대해서 많은 반성을 하여야 할 것이다.

뿐만 아니라 우리 나라의 반핵 운동이 과연 주민 참여와 홍보 사업으로 극복될 수 있나 하는 문제도 있다.

마찬가지로 굴업도의 지정이 취소되지 않았다 하더라도 주민 지원 문제를 두고서 심각한 분규가 일어났을 가능성은 거의 확실하여 보였다. 따라서 지원금을 앞세운 접근이 과연 바람직한 것인가 하는 문제가 있다.

**비핵화 정책과
방사성 폐기물 관리사업**

우리 나라의 방사성 폐기물 처분 사업과 관련하여 언급해야 할 점은 비핵화 정책과의 관련성이다.

91년에 노태우 당시 대통령은 한 반도의 비핵화를 선언하면서 일체의 재처리를 포기한다고 발표한 바 있다. 이때는 안면도에 방사성 폐기물 처분장과 연구소를 건설하려는 구상을 포기한 다음이었다.

따라서 이러한 재처리를 포기한 비핵화 정책을 엄격하게 해석한다면, 방사성 폐기물 처분장의 역할은 중저준위 폐기물의 보관과 사용후 핵연료의 항구적인 처분이 되어야 할 것이다.

따라서 이러한 목적의 처분장이야말로 중국적인 처분 장소인, 문자 그대로 이른바 핵쓰레기장인 셈이다.

그러나 핵주기 사업에 있어서 사용후 핵연료의 후행 산업은 반드시 고려되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 원자력 정책의 장기적 영향을 고려하지 않은 비핵화 정책으로 인하여 원자력 사업, 특히 방사성 폐기물 관리 사업은 문제를 안게 되었던 것이다.

특히 재처리를 연구하여 중국적으로 에너지의 재생을 기한다는 긍정적인 홍보를 하지 못하게 된 한국원자력연구소의 입장에서 비핵화는 큰 멍에인 셈이다.

따라서 앞으로 방사성 폐기물 사업장을 구하고 이와 관련된 연구·개발

을 제대로 하기 위해서는 경솔하게 결정된 비핵화 정책을 번복하는 일이 시급하다고 생각된다.

맺는말

한국의 원자력은 양적인 성장과 발전에도 불구하고 방사성 폐기물 처분장 사업의 사실상의 포기라는 중대한 시련을 맞고 있다. 뿐만 아니라 영광 5·6호기 건축 허가가 영광 군수에 의해서 취소되는 사태가 일어났다.

이러한 상황으로 비추어 볼 때 과연 우리의 원자력에게 미래가 있을 것인가 하는 의문마저 생겨난다.

방사성 폐기물 처분 사업은 단순히 처분장의 부지를 구하는 사업이 아니라 한국의 원자력의 미래를 건 사업이었으며, 방축법은 이 사업을 위해서 내어 놓은 정부의 카드였다.

법적인 관점에서 보거나 정책적 관점에서 보거나 방축법은 지역 주민들을 위한 혜택의 측면에서 가히 파격적이었다. 그러나 이러한 파격도 반핵 운동을 잠재우지 못하였다.

따라서 이제 우리 정부와 사회는 좀더 근본적인 결정을 하여야 할 것이다. 즉 그것은 원자력 정책을 사실상 포기하거나 또는 원자력 정책과 제도를 전면적으로 쇠신하고, 보다 다른 시각에서 우리 사회 일각에 만연한 반핵 정서에 대응하여 나가는 양자 택일을 하여야 할 것이라는 점이다. ☻