

국제원자력손해배상협약의 개정

-개정의 배경과 주요 내용-

박 기 갑

한림대학교 법학과 교수



국제원자력기구(IAEA) 산하 「원자력손해배상 책임에 관한 상설위원회(Standing Committee on Nuclear Liability, 이하 SCNL이라고 칭함)」는 90년 봄부터 장장 8년간에 걸친 기나긴 작업을 97년 4월 11일 제17-기차 회기로 완료하고, 63년의 「원자력손해배상에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, 이하 비엔나협약이라 칭함)」의 일부 내용을 수정·보완하는 「개정 의정서」와 동 비엔나협약을 보충하는 「국제보충기금협약안」을 마련하는데 성공하였다. 두 개의 협약안은 97년 가을 IAEA 정기 총회가 개막되기 이전에 외교 회의를 열어 채택될 예정으로 있다. 필자는 우리 나라 외무부측 법률자문역으로 상설위원회 8차 회기(1993)부터 마지막 회기인 17-기차 회기까지 대한민국 대표단 일원으로 참석하였다.

「**의견**」

자력 손해 배상(nuclear liability)이란 일반적으로 말해서 평화적 목적으로 사용되는 원자력 시설, 가령 원자력발전소 등에서 사고가 발생하거나 또는 그러한 시설을 목적지 또는 출발지로 하는 핵연료의 운송 도중에 사고가 발생하여 손해를 야기시킨 경우, 그에 대한 적절한 손해 배상을 하는 제도를 일컫는다.

이러한 제도는 원자력 시설 내부에서 종사하는 자들이 입은 피해에 대한 손해 배상이 아니라, 오로지 시설

외부의 인적·물적 피해 등을 그 대상으로 하기 때문에 '제3자 책임(third party liability)'이라고도 일컫는다.

그리고 국제 협약에서 말하는 피해자란 비단 국내 피해자뿐만 아니라 외국의 피해자도 포함시키기 때문에 국내 원자력손해배상법의 적용 범위 보다 훨씬 넓다.

한편 국제 협약의 공간적 적용 범위는 그 조약법상 체결국 상호간에만 적용되기 때문에, 만일 사고가 비체약국에서 발생한다든지 또는 비체약

국의 영토에서 피해가 발생하는 경우에는 조약이 적용되지 않기 때문에, 가급적 주변국이 모두 가입해야만 실효성(實效性)이 보장된다.

끝으로 기존의 비엔나협약은 이번 개정 의정서가 발효(發效)되더라도 자동적으로 폐지되는 것이 아니라 계속 존속하기 때문에, 가령 우리 나라처럼 아직 비엔나협약 가입 당사국이 아닌 국가는 기존의 비엔나협약 또는 개정되는 비엔나협약 중 선택하여 가입할 수 있다.¹⁾

그러나 후술하는 바와 같이 이번

1) 비엔나협약은 15개국의 비준서가 기탁된 날로부터 3개월 후인 77년 12월에 효력이 발생하였다. 97년 초 현재 가입국수는 28개국이다.



미국의 드리미일 아일랜드 원자력발전소 주변 하천의 검사 시료 채취 장면

개정된 내용은 과거 비엔나협약에 대해 제기되었던 비판을 거의 대부분 수용하였기 때문에 굳이 기존의 비엔나협약에 가입할 실익은 거의 없다.

우리 나라는 개정 작업을 맡은 SCNL에 지속적으로 대표단을 파견하는 등 상당히 적극적인 입장을 취하였다.

SCNL의 작업 개시 배경

SCNL은 63년 5월 19일 IAEA 이사회 결의안에 따라 아래와 같은 임무를 수행하기 위해 창설되었다.

- ① 비엔나협약과 관련된 제반 문제 검토 및 IAEA 사무총장이 의뢰

하는 사항에 대한 권고안 제시

- ② 국제보충기금의 형성 가능성 검토
- ③ 국제 기구에 의해 가동되는 원자력 시설과 시설 소재지국과의 관계에서 일어날 수 있는 각종 법률 문제 검토
- ④ 협약 개정 작업을 담당하고 개정을 다룰 국제 회의 개최의 준비 작업
- ⑤ 재판 관할권 행사를 둘러싸고 발생할 수 있는 체약국간의 법률 문제 해결책 제시

SCNL의 이번 작업은 첫 번째와 네 번째 임무에 의거하였다고 보여진다.

사실 60년대 초 채택되었던 비엔나협약의 내용은 현실과 동떨어진다

는 비판을 받아왔다.

즉 원자력 산업의 대규모화와 각종 핵물질을 이용하는 분야가 다양하게 발전하는 등 국제·국내 사회적 여건이 급격하게 변화하였음에도 불구하고, 비엔나협약의 가입국 분포상 원자력 국보다는 비원자력국들이 다수를 이루는 특이한 상황 때문에, 개정되지 못한 채 그대로 남아있었던 것이다.

이러한 가운데 86년 옛 소련(현재는 우크라이나)의 체르노빌 원전 사고는 비엔나협약 개정 논의의 도화선이 되었고, 90년 제1차 회기를 시작으로 비엔나협약의 어떤 부분이 개정 필요성이 있는지의 여부 및 동협약에서 정하는 국내 최저 손해 배상 한도 액수를 초과하는 원자력 사고로 말미암아 피해자 구제가 완결되지 못한 경우를 대비하여, 국제 연대성(international solidarity)에 입각한 국제보충기금을 설치할 필요성의 여부를 본격적으로 논하게 되었다.

개정된 비엔나협약의 주요 내용

SCNL에서 채택된 비엔나협약의 개정 의정서는 총 24개 조항으로 이루어져 있다.

이들 각 조항은 기존의 비엔나협약

- 2) 기존의 비엔나협약은 총 29개 조항으로 구성되어 있으며, 협약과는 별도로 채택된 분쟁의 강제 해결 방식에 관한 선택 의정서가 있다. 비엔나협약의 주요 내용을 살펴보면 1조(주요 개념 정의), 2조(원자력 사업자가 배상 책임을 지는 경우로서 그의 시설 또는 운송중에 발생한 사고), 원자력 사업자의 배상 책임의 성격(4조), 손해 배상 조치역의 최저 액수 설정(유한 책임)(5조), 손해 배상 청구 소송의 소멸 시효 인정(6조), 강제 보험 제도(7조), 재판 관할권의 통일 및 지정(8조와 11조), 사업자의 구상권(9조와 10조), 판결의 집행 및 승인(12조), 체약국의 권리 의무(13조 이하 18조), 잡칙(19조 이하 29조) 등이다.

의 관련 조항을 일부 수정하거나 아예 대체하거나 또는 없었던 내용을 신설하는 기능을 갖는다.²⁾

이를 구분하여 설명하면 다음과 같다.

1. 기존 내용의 일부 수정 또는 대체

가. 원자력 손해 개념의 확장

기존의 인적·물적 피해뿐만 아니라 환경 자체가 훼손됨으로써 생겨나는 피해 및 원상 복구 조치 비용, 방제 조치 비용 등을 포함시켰다.

나. 원자력 사업자의 면책 사유의 제한

천재 지변으로 인해 사고가 발생하는 경우 기존 협약은 사업자의 손해 배상 책임을 면제시켰으나 개정된 내용은 이 경우에도 배상 책임을 지도록 하였다.

다. 국내 최저 손해 배상 액수의 상향 조정

과거 63년 기준으로 미화 5백만달러에 상당하는 낮은 액수였으나, 개정안은 3억SDR(약 4억2천만달러)로 높였다.

이 액수는 시설 소재지국이 자국의 원자력 사업자에게 전액 부담을 시키거나, 또는 1억5천만SDR까지 부담시키고 나머지 1억5천만SDR은 공공 기금으로 충당할 수도 있다.

한편 원자력 시설 또는 핵물질의 성격상 사고의 위험이 극히 낮은 경우에는 시설 소재지국은 5백만SDR

로 낮출 수 있다.

그렇지만 이 경우에도 시설 소재지국은 3억SDR에 해당하는 공공 기금을 마련하여야 한다.

라. 손해 배상 청구 소송의 소멸 시효 기간 연장

기존 협약은 사고 발생일로부터 10년 내로 제한시켰으나, 개정안에 따르면 인적 피해는 30년, 기타 피해에 대해서는 10년 내로 규정하였다.

2. 기존에 없던 내용의 신설

가. 공간적 적용 범위에 관한 조항의 신설

비체약국의 영토 또는 그의 일정 관할권이 미치는 해양에서 발생한 피해에는 동 협약이 적용되지 않음을 명확히 하였다.

하지만 피해 발생지국이 비체약국이라도 비원자력국인 경우에는 동 협약의 적용이 가능하다고 규정하고 있다.

나. 무한책임제도를 갖는 국가에 대한 특칙

기존 협약은 유한 책임 제도를 갖는 국가를 전제로 하였기 때문에, 무한 책임 제도를 갖는 국가에 관한 조항이 없었다.

이번 개정안은 이러한 흠결을 보완하고 보충 기금의 개입 시점을 보다 명확히 하기 위해 시설 소재지국은 사업자로 하여금 일단 3억SDR에 해당하는 책임 보험 제도를 의무적으로 갖도록 하였다.

다. 협약의 해석 및 적용을 둘러싼

분쟁 해결 제도

기존 협약은 체약국간 발생하는 분쟁의 강제 해결 방식을 선택 의정서란 별도의 문서로 분리시키고 있었으나, 이번 개정 작업에서는 이 내용을 협약의 일부분으로 삽입시킴으로써 이 협약의 전반적 체제를 강화시켰다.

라. 국내 손해 배상 액수의 점진적 증액 제도 도입

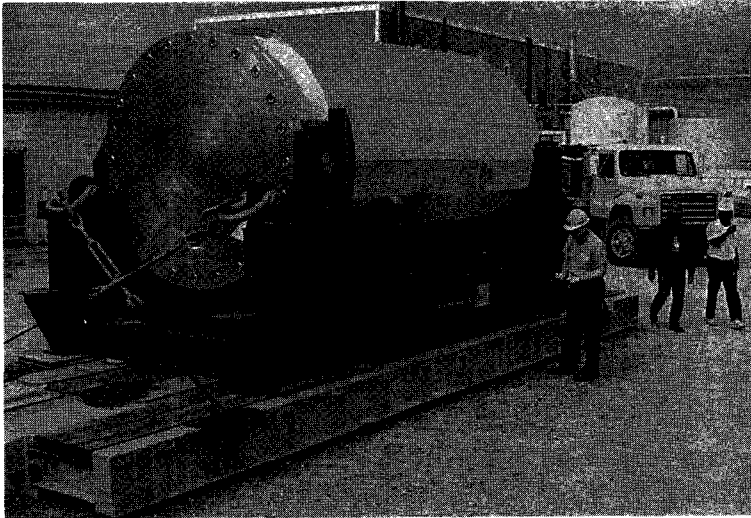
일명 'phasing-in'이라고도 불리는 이 제도는 개발 도상 원자력국들이 개정안이 요구하고 있는 국내 최저 손해 배상 액수인 3억SDR에 비해 현저히 낮은 가액을 자국 국내법상 채택하고 있음을 고려하여, 협약 서명 개시일로부터 15년의 유예 기간을 인정하여 일단 개정 협약에 가입하고 난 후에 그 기간이 완료되는 시점 이전까지 점차적으로 3억SDR에 도달하도록 허용하고 있다.

이 제도는 빠른 시일 내에 가급적 많은 국가가 개정 협약에 가입하도록 하는 유인 효과를 기대한 것이다.

이상이 대략 살펴본 개정 협약의 주요 내용이다.

그런데 의욕적으로 개정을 추진하였던 내용 중 일부 국가의 거센 반대에 부딪혀 좌초된 것도 있다.

가령 비평화적 목적에 사용되는 원자력 시설에서 발생한 원자력 사고에 대해서도 최소한 3억SDR의 손해 배상액을 적용토록 규정하는 초안이 있었으나, 러시아의 반대로 17-I차 회기에서 삭제되었다.



사용후 연료 저장 캐스크(미국의 Surry원전). 원자력 손해 배상이란, 일반적으로 말해서 평화적 목적으로 사용되는 원자력 시설 등에서 사고가 발생하거나 또는 핵연료의 운송 도중에 사고가 발생하여 손해를 야기시킨 경우 그에 대한 적절한 손해 배상을 하는 제도를 일컫는다.

이외에도 분쟁 해결을 위한 조정위원회 설립 조항이 있었으나 역시 삭제되었다.

보충기금협약의 주요 내용

개정되는 비엔나협약이 국내 손해 배상 조치 액수를 상당히 높게 조정하였음에도 불구하고 왜 국제 보충기금의 형성이 필요한가?

이 질문에 대한 대답은 다음과 같은 상황에서 찾아볼 수 있다.

즉 유한 책임 제도를 채택하고 있는 일 체약국의 원자력 시설에서 사고가 발생하고, 총피해액을 산정해본 결과 개정 비엔나협약상 규정된 국내 최저 손해 배상 조치액을 초과한다고 가정하자.

이렇게 되면 일부 피해자들은 적절한 손해 배상을 받지 못한 채 방치될

수밖에 없다.

따라서 일국의 과중한 재정적 부담을 덜고 아울러 불합리한 상황을 치유하기 위해서 일종의 국제 연대성에 입각한 제도적 장치가 필요하다.

이러한 제도는 이미 국제해양유탁 배상기금협약인 71년 브뤼셀협약과 지역적 원자력손해배상제도인 60년 파리협약에 대한 국제보충기금을 마련하는 63년 브뤼셀협약 등 다른 여타 국제 협약 체제에서 찾아볼 수 있기 때문에 어떻게 보면 비엔나협약에 대한 국제보충기금의 형성은 당연한 것이다.

이번에 새로이 제정된 보충기금협약 초안은 그 구성상 협약 본문과 부속서(Annex)의 두 문서로 나뉘어져 있다.

협약 본문은 27개 조항으로 이루어져 있는데 본문은 보충 기금의 공간적 적용 범위, 형성 및 운용 방식,

그리고 체약국의 권리·의무 등을 다루고 있다.

내용 중 비엔나협약과 보충기금협약에 모두 가입한 국가, 비엔나협약에는 가입하였지만 보충기금협약에는 가입하지 아니한 국가 또는 그와 반대되는 상황에 있는 국가들 사이에서 핵연료 운송중 발생하는 사고에 대한 재판 관할권 설정 문제는 상당히 복잡하여 SCNL 회기 종료 직전까지 논의되었다.

한편 부속서는 총 11개 조항으로 이루어져 있다.

부속서의 존재 이유는 어떤 특정 국가들은 무슨 이유에서든 비엔나협약 또는 파리협약에 가입할 필요성은 느끼지 않지만 보충기금협약에는 가입하려는 의사를 표명할 수가 있는데, 바로 이러한 국가들로 하여금 막 바로 보충기금협약에 가입할 수 있는 길을 열어주는 역할을 한다.

따라서 부속서는 보충기금협약 가입의 전제 조건으로서 그러한 국가의 관련 국내법이 충족시켜야 할 최소한의 내용을 열거하고 있다.

부속서를 통하여 보충기금협약에 가입할 가능성이 높은 국가로는 미국·캐나다, 그리고 비원자력국 등을 꼽고 있다.

보충 기금의 형성 및 사용 방식에 대해 잠시 살펴본다.

SCNL 회기 초반에 이미 보충 기금 형성이란 기본 원칙에는 참석한 모든 국가가 쉽사리 합의를 보았다.

그러나 보충 기금의 구조를 논함에 있어서 가령 원자력국과 비원자력국 모두가 돈을 낼 것인가의 여부를 결정하는 참여국의 범위 문제와 계약국이 분담할 액수를 결정할 기준 설정 문제, 그리고 보충 기금을 국내 피해자와 국외 피해자에게 어느 정도의 비율로 사용할 것인가란 문제에 대해 상당 기간 동안 원자력국 대 비원자력국, 서유럽국 대 미국, 그리고 선진 원자력국 대 개발 도상 원자력국간에 이해 관계가 첨예하게 대립되었다.

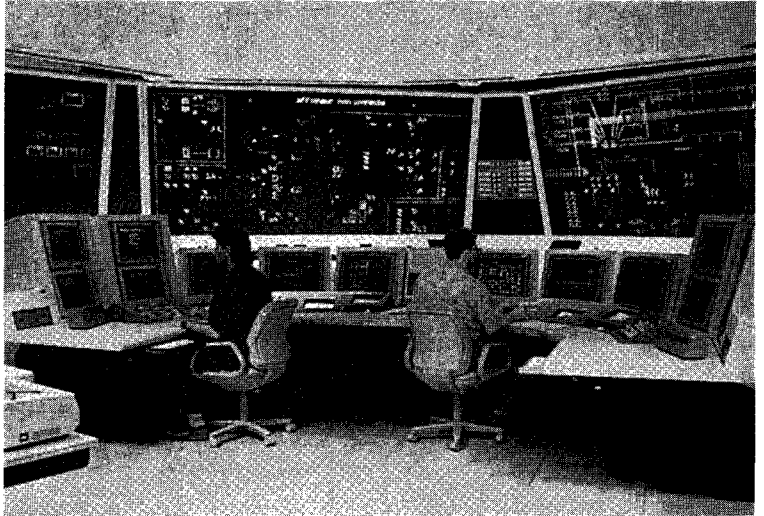
어려운 협상 결과 도출된 보충 기금의 형성 및 사용 방식은 다음과 같다.

우선 보충 기금은 사고 전에 미리 그리고 항상 형성되어 있는 것이 아니고 일단 사고가 발생한 후에 형성·적립된다.

즉 재판 관할권을 갖는 일 계약국의 국내 재판소가 배상해야 할 총액이 사고 발생지국이 규정하는 3억 SDR이란 국내 손해 배상 액수를 초과할 때 사고 발생지국이 IAEA에 이 사실을 통보한다.

그렇게 되면 IAEA의 주도하에 계약국들이 미리 정해진 기준에 의거하여 각출한 분담금으로 보충 기금을 형성하여 그 기금을 재판 관할권을 갖는 국가에 이전하여 사용토록 한다.

계약국이 내는 분담 금액수는 원자력 설비 용량과 GNP(유엔 예산 분담



원자력발전소의 컨트롤 룸(프랑스의 Shooz B 원전). 원자력 손해 배상 제도는 원자력 시설 내부에서 종사하는 자들이 입은 피해에 대한 손해 배상이 아니라, 오로지 시설 외부의 인적·물적 피해 등을 그 대상으로 하기 때문에 '제3자 책임'이라고 일컫는다.

률)란 두 가지 기준에 의거하여 산정된다.³⁾

따라서 보충 기금의 총액은 계약국이 많아지면 많아질수록 늘어나게 된다.

보충 기금의 사용 방식은 총액의 50%는 국내 피해자와 국외 피해자에게 형평스럽게 배분되며, 나머지 50%는 오로지 국외 피해자에게 배분된다.

맺는말

「원자력안전협약」과 「사용후핵연료 및 방사성폐기물의 안전관리협약」에 이어 IAEA의 또하나의 개가로 평가될 두 개의 협약안은 21세기 원자력 산업계와 원자력 안전 문화 향상

에 결코 무시할 수 없는 중요한 영향력을 행사할 것으로 보여진다.

아울러 세계 주요 원자력국에 속하는 우리 나라는 조만간 두 개의 협약 내용에 대한 전반적 검토 작업은 물론 동 협약 채택이 가져올 직접·간접적 파장에 대한 대책 마련이 필요하다.

특히 이 짧은 글에서 일일이 대조할 수는 없지만 우리 나라의 현행법과 개정된 비엔나협약의 내용을 비교한다면 분명한 차이점이 존재하므로, 앞으로 어떻게 대처할 것인가에 대한 관련 정부 기관과 전문가의 심도있는 논의가 조만간 시작되어야 할 것이다. ☼

이 글은 대한민국 정부의 공식 입장과는 무관한 개인적인 의견임-필자

3) 보충기금협약 초안에 따르면 일 계약국의 분담 액수는 그 나라의 원자력 설비 용량당 300SDR을 곱한 액수를 일단 낸 다음, 모든 계약국의 원자력 설비 용량에서 산출된 총액수의 10%에 해당하는 액수에 그 나라가 원자력 사고 발생 전년도에 유엔 예산 분담률을 곱한 액수를 더하면 된다. 이런 공식에 따르면 우리 나라는 대략 800만SDR이 할당된다.