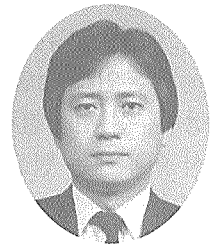
원자력법 위반에 따른 후속조치



김창범

한국원자력안전기술원
규제기술연구부 기술기준실

그간, 일곱 회에 걸쳐 원자력법령에서 규정하고 있는 방사성동위원소 등의 사용 등에 따른 인 · 허가절차와 기술기준, 그리고 관련규정에 대하여 알아보았다. 이번에는 사업자가 행정법상의 의무이행을 게을리 한 경우에 대한 행정청의 대응수단에 관하여 알아보기로 한다. 행정청의 대응수단에는 행정강제, 인 · 허가의 취소 또는 정지 및 그 대용인 과징금, 그리고 행정벌이 있으나, 여기서는 적용사례가 드문 행정강제를 제외한 나머지 세 가지에 관하여 알아보기로 한다.

1. 인 · 허가의 취소 또는 정지 등 행정처분

행정처분은 행정주체가 법규에 의거하여, 구체적 사실에 대해 법의 집행으로서 하는 공법상의 단독행위를 의미한다. 원자력법 위반과 관련하여서는 위반사업자에 대해 원자력법에 의거, 인 · 허가를 취소하거나 일정기간 정지하는 등의 행정행위를 일컫는다.

즉, 원자력법 제68조에서 규정하고 있는 허가 등의 취소 또는 업무정지가 이에 해당하는 것으로, 과학기술부에서는 원자력법을 위반한 사업소에 대해 통상적으로 이 규정에 따라 행정처분을 한다. 따라서, 우리의 관심도 행정벌보다는 여기에 집중되어 있으므로 찬찬히 고찰해 보기로 한다.

행정처분이란, 물론 그 대상이 되는 사업소의 입장에서 보면 유쾌할 리 없으며, 일면 언짢기도 하겠지만, 사실 규제기관의 입장에서도 행정처분은 결코 달가운 작업이 아니다. 일차적으로는 행정처분을 위한 추가업무가 못마땅하며, 청문회에서의 언쟁도 피곤한 과정 중에 하나다. 아울러 귀책여부는 차치하더라도 방사선산업의 발전에 저해요인이 되지는 않을지 하는 우려도 배제할 수 없기 때문이다. 사실인즉, 검사를 시작하는 검사원의 입장에서는 지적사항이 하나도 발생하지 않았으면 하는 것이 하나 같은 바램이다. 그러나, 어찌하랴! 개 눈에는 뭐만 보인다고, 유능한 검사원의 눈에는 위반사항만 띄게 마련이다. 필자도 적지 않게 현장검사를 수행하

였는데, 두툼한 서류뭉치 사이에서 몇 장만 골라내어도 어쩌면 눈에 거슬리는 내용만 쏟아져 나오는지 본인도 놀랄 지경이었다. 아마, 일부러 그렇게 하려고 해도 못할 것이다.

행정처분은 현장검사가 이루어진 후 이루어지는 것이 보통이다. 그 중에서도 정기검사 및 수시검사 이후에는 반드시 라고 해도 좋을 정도로 행정처분으로 귀결된다. 그 외에 방사선원을 분실 또는 도난 당하였거나, 과피폭자가 발생하는 등 비정상적인 사건 · 사고의 경우에도 마찬가지이다.

정기검사의 경우에는 통상 매 분기마다 검사결과를 근거로 행정처분을 한다. 물론, 중대한 위반사항이 지적되는 때에는 그 때마다 하기도 한다. 수시검사는 특정분야를 대상으로 취약한 사업소에 대해 집중적으로 하는 검사이므로 정기검사 때보다 지적사항이 많아지며, 따라서 즉시 행정처분이 뒤따르게 된다. 그렇다고, 정기검사와 비교하여 행정처분이 과다하거나 더 엄격한 것은 아닌 듯하다.

원칙적으로 원자력법 제68조를 위반한 사업소는 모두 행정처분의 대상이 된다. 그러나, 경미한 위반행위에 대해서는 원자력법 제67조(검사) 제2항에 의거하여 시정 또는 보완조치를 명하는 수준에서 그치기도 한다. 문제는 위반행위가 중대한 경우인데, 예를 들어 폐기물을 임의로 폐기하거나 허가를 받지 않고 시설을 변경하는 등의 행위는 지금까지의 사례로 보아 고발이나 행정처분 또는 아래에 설명할 과징금의 부과로 이어진다고 해도 틀림없다.

법적으로는 이러한 행정처분에 앞서 청문회를 실시하여 대상자에게 소명의 기회를 준다. 따라서, 청문회의 참석통보는 인 · 허가의 취소나 사용정지 또는 과징금을 부과하겠다는 불길한 징조로 보아야 한다.

그러면, 위반사항의 경 · 중은 어떻게 결정하는 것일까? 필자가 알기에는 위반사항, 즉 행정처분의 경 · 중을 따지는 과정에 어떤 획일적인 원칙이 있는 것은 아닌 것 같다. 즉, 벌금이나 과징금 금액의 예를 참고로 하여, 예를 들어 변경허가를 받지 않았다거나 하는 따위의 안전성에 부담이 되는 지적사항을 가려내고 위험도를 고려하여 행정처분의 정도를 결정하는 것으로 보인다. 이러한 방법은 상황여건과 전체적인 안전성을 고려하여 탄력적으로 운영한다는 장점을 내포하고 있는 것은 분명하지만, 필자의 생각으로는 규제기관의 부담을 줄여준다는 차원에서 행정처분의 지침을 갖는 것도 고려할 만하다 하겠다.

그렇다면, 행정처분의 구체적인 내용은 무엇일까? 지금까지 시행된 행정처분의 예를 살펴보자. 우선, 인 · 허가를 취소한 예는 없었던 것으로 기억된다. 그러나, 일정기간 동안 방사성동위원소 등을 사용하지 못하게 하는 사용정지는 종종 적용되었던 것으로 알고 있다. 이것은 원자력법 제68조제1항의 규정에 의한 것인데, 제2항의 과징금제도가 도입되기까지 행정벌 이외에 행정청이 주로 의지하던 수단이다.

다음에는 방사선안전관리자의 자격을 일정기간 정지시키는 방법이다. 그러나, 이 방법도 방사선안전관리자의 선임제도가 있던 시절에나 가능한 방법이었다. 즉, 위반에 대한 책임을 해당 방사선안전관리자에게 물어 사업자에게는 별도로 면허소지자를 채용하게 하는 경제적 부담을

지우게 하는 한편, 방사선안전관리자에게는 관리에 대한 책임을 묻는 방법이었지만, 선임제도가 삭제되는 관계로 지금은 동원할 수 없는 대응수단이 되고 말았다.

2. 행정벌

행정벌이란 행정법상 의무위반행위에 대하여 일반통치권에 의거하여 과하는 제재로서의 처벌을 말한다. 행정벌이 과하여지는 비행을 행정범이라 하며, 행정범에 대하여 행정벌을 과하는 절차를 행정처벌이라고 한다. 또한, 행정벌은 처벌의 내용에 따라 행정형벌과 행정질서벌(과태료)로 나누어진다.

2.1 행정형벌

행정형벌은 행정법상 위반사항에 대한 제재로서 사형, 징역, 금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구로, 과료 및 몰수 등 형법상의 형을 과하는 경우를 일컫는다. 그러나, 원자력법에서는 사형, 징역, 벌금의 형벌만을 채택하고 있으며, 징역과 벌금을 병과할 수 있도록 규정되어 있다.

우선, 사형에 대해서는 어째 으스스하기도 하고, 원자로의 조작과 관련된 자에 국한되며, 다른 사람의 생명 · 신체 또는 재산을 해하거나 기타 공공의 안전을 문란하게 하는 자에 국한된 문제이므로 여기에서는 굳이 언급하지 않기로 한다.

징역은 일정기간 교도소 내에 구치(拘置)하여 정역(定役)에 종사하게 하는 형벌이다. 즉, 형법에 규정된 형법의 하나로, 자유형 중 가장 대표적인 형벌이다.

벌금은 대표적 재산형으로서, 판결 확정일로부터 30일 이내에 선고받은 벌금액을 납입하여야 하며, 벌금을 납입하지 않은 사람에게는 3년 이하의 기간동안 노역장에 유치하여 작업에 복무하게 한다. 따라서, 벌금을 선고할 때에는 이를 납입하지 아니하는 경우의 유치기간을 정하여 동시에 선고하게 된다.

원자력법에 규정되어 있는 (행정)형벌의 내용은 다음과 같다.

o 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 또는 병과
- 허가를 받지 아니하고 방사성동위원소 등을 생산 · 사용 · 이동사용 · 판매한 자
- 등록을 하지 아니하고 업무대행이나 판독업무를 한 자
- 장해방어조치의 명령에 위반한 자
- 허가사용자 · 신고사용자 · 업무대행자 · 판독업무자가 사업 또는 업무의 정지명령에 위반하여 사업 또는 업무를 계속 한 자

o 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 또는 병과
- 변경허가를 받지 않고 허가받은 사항을 변경 한 자
- 방사선기기 또는 방사성물질 등의 운반용기의 설계승인을 받지 아니 한 자

- 허가사용자 · 업무대행자 · 판독업무자가 검사(운반검사 및 수시검사를 포함한다.)를 거부 · 방해 또는 기피하거나 허위로 진술을 한 자
- 허가사용자 및 신고사용자가 기준준수의무를 위반하거나 수시검사 결과에 따른 과학기술부장관의 당해 시설의 안전조치에 필요한 명령에 위반한 자
- 검사에 합격된 운반용기의 사용, 면허를 받은 자의 감독에 의한 방사선의 취급, 방사선원의 소지 및 양도 · 양수 제한, 원자력시설의 취급제한, 도난 등의 신고규정에 위반한 자
- 방사성물질 등의 운반 또는 포장중 발생한 사고, 장해방어조치에 관한 보고, 정기보고를 하지 않거나 허위의 보고를 한 자

o 300만원 이하의 벌금

- 허가사용자 및 업무대행자의 검사(운반검사를 포함한다.)결과에 대한 시정조치명령에 위반한 자
- 면허증을 타인에게 대여하거나 부당하게 행사한 자 및 종업원에 대한 보호규정을 위반한 자
- 허가조건에 위반한 자

이렇듯 행정형벌로서의 징역과 벌금이 원자력법에 규정되어 있기는 하지만, 그러나 실제로 시행된 사례는 극히 일부에 지나지 않는다. 무엇보다 검찰에 고발하고 진행시키는 과정이 간단하지 않을 뿐만 아니라 행정부가 아닌 사법부의 절차에 의한 결론에 도달하기까지 많은 시간이 소요되어 위반행위에 대한 책임의식이 소멸되기 십상이다. 또한, 행정법규의 위반은 전통적 형사범에 비해 도덕적 긴장감이 떨어진다는 일반적 현상이외에 대부분의 경우 벌금형으로 종결된다는 사실을 위반 사업자들도 예상하고 있다는 문제점도 간과할 수 없다. 즉, 위하(威 : 법률에 의한 처벌이 있다는 사실을 인식한 행위자는 처벌을 두려워하여 범법으로 나아가지 않는다는 이론)의 효과가 높지 않으며, 따라서 사업자의 진솔한 반성을 기대하기 어렵기 때문이 아닐까 한다.

한편, 벌금형의 경우에는 행위자를 벌하는 외에 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조항의 벌금형을 과하는 양벌규정이 있다. 그러나, 이 또한 실제 적용된 사례는 거의 없는 것으로 알고 있다. 다만, 해당 회사의 내규에 의한 인사조치 등의 여부는 별개의 문제이다.

2.2 행정질서벌

행정질서벌은 형법에 형명이 없는 "과태료"가 과하여지는 행정벌이며, 이는 일정한 신고, 보고, 서류비치 등을 할 행정법상의 의무를 태만히 하는 것과 같이 간접적으로 행정목적의 달성에 장해를 미칠 우려가 있는 행위에 대한 제재로 과하여 진다. 원자력법에서는 제120조의2의 규정에 따른 과태료가 여기에 해당한다 할 수 있다.

그러나, 원자력법에 의한 과태료가 부과된 사례는 찾아보기 힘들다 할 것이며, 필자가 아는 한 최근 몇년 사이에 단 한 건도 없었던 것으로 확언한다. 이것은 과태료에 해당하는 위반사항이 발생한 사례가 극히 드물었기도 하거니와 해당규정인 업무대행자 및 판독업무자의 등록, 방

사선기기 및 운반용기의 설계승인과 같은 제도가 비교적 최근에 도입된 데에도 기인한 것 같다. 또한, 사업개시 신고의 지연과 같은 단순한 위반은 방사선 안전성 확보와 밀접한 관계가 없다는 측면 이외에도, 신규로 사업을 개시하는 자에 대한 홍보가 미진하였다는 규제기관의 자괴감도 한몫 하였을 것으로 보인다.

가. 과태료의 내용

원자력법에서 규정하고 있는 과태료는 300만원 이하이며, 그 내용은 다음과 같다.

- o 허가사용자 · 신고사용자 · 업무대행자 · 판독업무자의 승계 및 사업개시 등의 신고, 허가사용자의 일시적 사용장소의 변경 및 기타 경미한 사항의 변경신고, 방사성동위원소 등의 사용신고, 업무대행자 및 판독업무자의 변경사항 신고, 방사선기기의 설계승인에 대한 경미한 사항의 변경신고, 방사성물질 등의 운반신고, 방사성물질 등의 운반용기 설계승인에 대한 경미한 사항의 변경신고, 허가 등의 취소 또는 사업폐지에 따른 신고를 하지 않거나 허위로 신고를 한 자
- o 허가사용자 · 신고사용자 · 업무대행자의 기술기준(안전관리규정, 업무대행규정 포함)준수 의무, 허가사용자 및 신고사용자에 대한 방사선기기의 검사 및 검사합격 방사선기기의 사용의무, 방사성폐기물의 자체처분, 포장 및 운반에 관한 기술기준 준수, 운반관련 작업자의 피폭여부 점검 및 안전교육, 방사선장해방지조치, 종업원에 대한 교육 및 훈련규정에 위반한 자
- o 허가사용자 · 신고사용자 · 업무대행자 · 판독업무자의 기록 및 비치에 관한 규정에 위반한 자
- o 판독업무자에 대한 검사결과의 시정조치명령에 위반한 자
- o 방사선기기 및 운반용기의 변경승인을 얻지 않고 승인받은 사항을 변경한 자

나. 과태료의 부과규정

과태료의 부과와 관련된 규정은 다음과 같다.

- o 위반행위를 조사 · 확인한 후 위반사실과 과태료 금액을 서면으로 통지하여야 한다.
- o 과태료를 부과할 때 10일 이상의 기간을 정하여 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다.
- o 과태료 금액을 정할 때 위반행위의 동기 및 결과를 참작하여야 한다.
- o 과태료처분에 불복이 있는 자는 고지를 받은 날로부터 30일이내에 이의를 제기할 수 있다. 이 경우, 과학기술부장관은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다.
- o 기한내 이의 제기없이 과태료 미납시 국세 체납처분(국세체납자에 대하여 세무행정관청에서 국세징수법에 따라 행하는 강제징수처분 또는 그에 부수되는 절차)의 예에 따라 징수한다.

여기에서, 비송사건절차법(非訟事件節次法)이라 함은 민사와 상사에 관한 비송사건(법원

이 사생활 관계에 관여하는 사건 중 소송사건 이외의 사건)의 절차를 규정한 법률(1991.12.14. 법률 4423호)로 법원이 관여하는 사생활에 관한 사건 중에서 소송사건 이외의 사건을 심판하는 절차법을 말한다.

3. 과징금

국가가 국민에게 부과 · 징수하는 금전 중에서 조세를 제외한 것의 총칭이다. 행정처분에 대신하여 새롭게 등장한 수단인데, 일정한 행정법상의 의무위반에 대한 제재로서 국민에게 부과 · 징수하는 금전적 부담을 말한다.

과징금제도는 1995년 원자력법에 도입되었다. 그 도입의 배경으로는, 위에서 설명한 행정처분이나 행정벌이 전자는 그것이 미치는 사회경제적 이유 등으로, 후자 중 형벌은 사법부의 절차를 활용하기가 번거롭고 과태료는 위하(威)의 효과가 적다는 이유로 자주 동원할 수 없었던 사정을 들 수 있다.

또한, 현실적으로는 비록 원자력법을 위반하였다고는 하여도 법령의 이해가 부족했고 고의성이 없었으며, 결과적으로 방사선안전성에는 별 문제가 없었던 사업소에 사용정지까지 하게 한다면, 반성보다는 운수소관에 의존하는 냉소적인 풍조만 키울 수도 있다는 우려도 있었다. 특히, 중요한 산업시설이라면 국가경제에 미치는 영향도 무시할 수 없었던 게 그간의 사정이었다. 따라서, 이러한 실질적인 어려움을 극복하기 위한 대처방안도 과징금제도 신설에 일조하였음은 불문가지이다.

그외에, 과징금제도의 도입에는 어떤 사업자가 벌금이나 과태료를 물고도 불법적인 영업을 계속하는 것이 이익이 된다고 판단하여 불법상태를 계속 유지하는 경우에 불법으로 얻은 경제적 이익을 국가가 환수해 버리겠다는 의도도 있다. 따라서, 통상 과징금은 벌금이나 과태료보다 훨씬 많은 액수이다.

원자력법에서 규정하는 과징금은 행정권에 의한 것으로 방사성동위원소와 관련된 과징금은 1997년 모 대학병원에 대해 처음으로 부과된 이후, 그 대상은 차차 늘어나 지금까지 적지 않은 사업소에서 과징금을 납부한 것으로 알려져 있다. 즉, 벌금이나 사용정지보다 그 절차가 간편한 과징금을 선호하는 경향을 보이고 있는데, 이는 다른 법령에서도 마찬가지인 것으로 보인다.

3.1 과징금의 내용

과징금은 원자력법시행령 별표에 방사성동위원소 등의 생산 · 사용허가를 받은 자, 이동사용 · 판매허가를 받은 자, 신고사용자, 업무대행자, 판독업무자 각각에 대하여 위반법규에 따른 금액이 정해져 있으므로 이를 참고하면 된다. 여기에서는 대표적으로 생산 · 사용허가자의 경우에 대하여 알아보기로 한다.

o 과징금 1천500만원

– 기준준수의무를 위반하여 과학기술부장관의 당해 시설의 안전조치에 필요한 명령에 위반

한 때
- 장해방어조치의 명령에 위반한 때

o 과징금 1천만원
- 변경허가를 받지 않고 허가받은 사항을 변경한 때
- 방사성폐기물의 자체처분, 방사성물질의 소지 및 양도 · 양수의 제한, 원자력이용시설의 취급제한에 위반한 때
- 정기보고 또는 수시검사의 결과에 의한 시정명령에 위반한 때

o 과징금 800만원
- 허가기준에 미달하게 된 때
- 수시검사이외의 검사결과에 의한 시정명령에 위반한 때
- 안전관리규정의 준수의무 및 종사자에 대한 교육훈련의무에 위반한 때
- 허가조건에 위반한 때

o 과징금 200만원
- 정당한 사유없이 허가받은 날로부터 1년 이내의 기간에 허가받은 사용 또는 사업을 개시하지 않거나 1년 이상 허가받은 사업을 휴지한 때

o 과징금 150만원
- 결격사유에 해당하게 된 때

이상의 관련규정은 원자력법 제68조제1항의 규정에 의한 허가취소 또는 1년 이내의 업무정지에 해당하는 위반을 망라한 것으로, 기준준수의무 및 장해방어조치의 위반에 가장 고액의 과징금이 규정된 것은 방사선안전관리의 우선순위를 고려하여 볼 때 적절하다고 판단된다.

그러나, 필자가 알기에 가장 많은 적용사례를 남기고 있는 것은 안전관리규정의 위반에 따른 과징금이므로 이 분야의 각별한 주의가 요망된다.

3.2 과징금의 부과규정

과징금 부과와 관련된 규정은 다음과 같다.

o 허가 · 신고 · 등록의 취소 또는 1년 이내의 업무정지에 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과한다.

o 위반행위의 종별 · 과징금액 · 수납 기관을 명시하여 서면으로 통보한다.

o 사업의 규모 및 위반행위의 정도를 감안하여 50%의 범위에서 가중 또는 경감할 수 있다.

o 과징금의 납부통지를 받은 때에는 20일 이내에 수납기관에 납부하여야 하며, 천재지변 등으로 납부할 수 없을 때에는 그 사유가 없어진 날로부터 7일이내에 납부하여야 한다.

o 과징금을 납부받은 수납기관은 납부자에게 영수증을 교부하고 지체없이 과학기술부장관에게 수납사실을 통보하여야 한다.

o 기한내에 납부하지 않은 때에 과학기술부장관은 국세 체납처분의 예에 따라 징수하며, 과징금은 분할하여 납부할 수 없다.

특별히 어려운 내용이 없는 일반적인 절차이지만, 50%의 가중 또는 경감 사실에 유의하여 한 푼이라도 절약하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 처음에는 50% 경감의 규정만 있었으나, 1999년 개정 시 가중한다는 규정이 첨부되었는데, 재발사례만 아니라면 특별히 가중처분되지는 않을 것이므로 너무 긴장할 필요는 없을 것이다. 무엇보다도, 공청의 기회를 활용하여 불가피성을 이해시키거나 재발방지의 결연한 의지를 보이는 지혜도 과징금 감소에 도움이 될 것이므로 참고하기 바란다.

4. 결론

이상 행정벌 및 행정처분에 대하여 알아보았다. 행정벌에는 징역, 벌금과 과태료가 있으나 잘 적용되지 않고 있으며, 행정처분도 사용정지에 대신하여 최근에는 주로 과징금을 부과하는 방향으로 나가고 있음을 알 수 있었다.

이 모든 것이 위반행위에 대한 단순한 응징보다는 사업자의 산업활동을 저해하지 않는 선에서 위반자의 반성을 촉구하여 방사선재해를 사전에 예방하기 위한 불가피한 처분으로 이해되면서도 몇 가지 제언을 아끼고 싶지 않다.

첫째, 벌칙의 내용을 현실적으로 조정하자!

원자력법의 벌칙은 그 내용이 과도하여, 벌칙을 적용하기 어렵다는 아이러니를 내포하고 있다. 벌칙은 실제로 적용될 가능성도 적으며, 과징금 부과라는 보완적 장치도 마련되어 있으므로 적용기준과 함께 형량을 대폭 내리거나 과태료 또는 과징금으로 전환하여도 처벌의 목적을 달성하는 데에는 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 다행히 최근에 이에 대한 연구가 이루어지고 있으므로 그 결과를 기대한다.

둘째, 행정처분의 정량적 기준을 수립하자!

앞에서도 언급했지만, 정량적 기준에 따라 행정처분의 경 · 중을 결정함으로서 규제기관의 부담을 줄일 필요가 있다. 물론, 획일적인 기준에 따른 융통성 저하의 문제점이 없는 것은 아니지만, 예외규정의 해결방안도 고려할 만 하다. 그간의 지적사항과 그에 따른 행정처분의 유형을 분석하여 하나의 모델을 설정하는 작업이므로 지침의 제정은 크게 어렵지 않을 것으로 본다.

셋째, 행정처분의 효과를 높이자!

행정처분은 위반에 대한 응징의 수단으로 그치지 말고 재발방지를 위한 반면교사로 삼아 안전문화의 확산을 위한 기폭제로 활용하여야 한다. 지적사항의 철저한 분석과 대책수립, 취약분야에 대한 끊임없는 홍보와 계도, 그리고 교육훈련으로 이어지는 일련의 후속절차에 관심을 가져야 할 것이다.

이 모두가 규제기관이 앞장서야 할 문제이지만, 사업자의 자발적인 노력 없이는 이루어질 사안이 아니므로 지속적인 관심과 참여를 부탁한다. KRIA