



원자력 국제 협약과 행위 준칙의 의미와 한계

박창호
KONICOF 국제협력실장¹⁾

머리말

사용후핵연료 안전 및 방사성 폐기물 안전에 관한 공동협약(일명 공동협약) 제2차 계약국 회의가 2006년 5월 15일부터 2주간 비엔나에서 개최될 예정이다.

1990년대 중반 이후 이처럼 IAEA의 협약(convention), 특히 안전 관련 협약이 점차 늘어나고 있으며, 우리 전문가들이 국가보고서(National Report)의 준비와 보고서 검토를 위한 계약국 회의에 참가하고 있다.

우리가 이러한 협약에 왜 참여하는지, 참여는 어떤 의미를 갖는 것인지에 대해 명확한 그림(snapshot)을 그려보는 것이 필요하다고 보며, 본고에서는 IAEA의 협약들의 의미

와 한계에 대해 국제법(국제환경법)의 틀에서 개괄적으로 살펴보고자 한다.

조약(Treaty)과 협약(Convention)

일반적으로 협약(convention)은 조약(Treaty)의 다른 이름이다. 비슷한 뜻을 가지 용어인 Agreement가 Treaty보다는 덜 공식적인 표현이지만 대체로 조약(treaty)와 비슷한 용어로 사용된다면, 협약(convention)은 agreement보다 특수한 성격의 것을 지칭한다고 할 수 있다.

원자력 분야는 다소 특수한 분야이며 따라서 대체로 협약(Convention)이라는 이름을 많이 사용하고 있다.

국제 사회에서 조약은 당사국들

의 합의를 표명하는 방법이며, 특히 중요한 국제법의 연원으로 간주²⁾된다.

1945년 2차 세계 대전의 종전 이후 약 40,00여개의 조약이 UN에 등록되어 있으며, 이중 2,000여개가 다자 조약이다.

이중 모든 국가나 광범위한 지역적 기구, 기관의 회원국들에 개방되어 있는 일반적 다자 조약을 '입법적(law-making) 조약'이라 하는데, 궁극적으로 범국제적 적용을 목적으로 하고 있다.

원자력 분야의 협약도 위와 같은 국제법적 조약의 하나로 궁극적으로는 범국제적 적용을 목적으로 하고 있다.

- 1) 원자력국제협력재단(KONICOF)은 과학기술부가 설립한 독립법인으로 국제 협력 전문가 기관이다. 필자는 KINS 前국제협력팀장으로 2006년 1월부터 현재 KONICOF에 파견 근무중이다.
- 2) 그 이유는 다음과 같음 ① 조약의 체결 절차가 합리적이고 질서가 있다는 점 ② 평등의 원칙을 토대로 각국의 참여를 도모한다는 점 ③ 개도국 입장에서 이들 국가의 불참 하에 이루어진 국제관습법의 구축을 받기보다는 직접 법전화에 참가하여 자국의 이상과 필요를 반영하는 기회를 가질 수 있다는 점 ④ 선진국 입장에서 조약을 통한 법전화는 여러 문제들에 대해서 좀 더 광범한 세계 각국의 합의를 획득할 수 있는 기회를 마련할 수 있다는 점



원자력 분야의 국제 협약(안전 관련)

원자력 분야에서는 IAEA를 중심으로 많은 협약들이 생겨나고 있다. 그 내용을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

원자력 안전에 대해서는 IAEA 현장 제3조는 IAEA가 원자력 안전 기준을 제정 채택하는 것을 IAEA의 기본 임무 중 하나로 규정하고 있다. 이를 근거로 지금까지 IAEA는 구속력 없는 안전 기준과 지침³⁾들을 채택하여 오다가 1994년에 원자력안전협약(CNS)⁴⁾을 채택하였다.

그리고 핵물질 수송에 관한 안전은 핵물질의 물리적 보호에 관한 협약(CPPNM)과 핵물질의 안전 수송을 위한 규칙(IAEA Safety Series No. 6)에 의해 규율되고 있다.

작업상의 안전은 국제노동기구(ILO)가 1960년에 채택한 이온화 방사선에 대한 노동자 보호에 관한 협약(ILO Convention No.115)에 의해 관리되고 있다.

핵안전 사고에 의한 비상시 대책으로는 핵사고의 조기 통보에 관한 협약(1986년), 핵사고 또는 방사선 긴급시의 원조에 관한 협약(1986)

등이 마련되어 사고로 인한 영향을 최소화하기 위한 의무들을 규정하고 있고, 핵폐기물 관리로는 일반적으로 폐기물은 IAEA 기준에 따라 지하 방사성 폐기물 처리장에서 관리되고 있다.

과거에 일부 국가들이 시행하던 해양에서의 투기는 해양에서의 모든 핵폐기물을 금지하는 런던협약에 의하여 금지되었다.

핵폐기물의 국제적 이동에 대하여 IAEA는 구속력 없는 문서인 핵폐기물의 초국경 이동에 관한 관행 규칙 등이 이 문제에 대한 지침을 제공하고 있다.

그리고 기타 사항으로 방사선원의 보안과 안전에 관한 행위 준칙과 연구로의 안전성에 관한 행위 준칙 등이 있다.

국제 환경법으로서의 원자력 협약의 위상과 의미

위에서 살펴본 바와 같이 IAEA는 1980년대 체르노빌 사고와 구소련의 붕괴 이후 안전에 대한 인식을 원자력 시설을 운영하는 개별 국가의 책임에서 전 세계적 책임(Global

Safety)으로 전환하고 많은 협약과 행위 준칙을 제정하고 있다.

아울러 이러한 원자력 협약과 규칙은 환경 보호, 사고로 인한 초월경 방사선 오염 방지를 위한 국제법, 특히 국제 환경법상의 규율과 규칙의 문맥에서 그 위상과 의미를 찾아보아야 한다.⁵⁾

1. 국제 환경법(또는 환경협약)의 일반적 특징

일반적으로 국제 환경법은 다음과 같은 일반적인 특징을 가지고 있다.

첫째, 규제 내용과 규제 수단을 정함에 있어 특별히 과학 기술 분야(원자력 포함)와 밀접한 관계를 가진다.

이는 문제에 대한 불확실성을 좁힐 수 있는 근거를 제시하여 해결의 공감대를 형성할 수 있고 과학적 발견을 통해 협상을 촉진할 수 있기 때문이다.

둘째, 국제 환경법의 규율 대상인 환경이 상호 밀접한 관련성을 가진다.

예를 들어 해양 오염의 오염 원인이 하천 오염에서뿐만 아니라 대기

3) 이들 문서들은 원자력 시설의 설계 및 안전 기준, 운영 요원 훈련, 원자력 시설 운영 및 관리 기준, 비상시의 대책, 안전 점검 등에 관한 규정을 담고 있음.
 4) 원자력안전협약(CNS: Convention on Nuclear Safety)의 제정 이전에 원자력 안전은 전적으로 개별 국가 차원의 법적 문제였으나 1986년 체르노빌 사고를 계기로 국경을 넘는 방사선 사고 피해에 대한 정치적 관심이 모아지고, 1991년 구소련의 붕괴로 NIS의 원자력 시설에 대한 우려가 높아짐. 이에 따라 1991년 원자력 안전 비엔나 컨퍼런스에서 협약의 제정이 결의됨.
 5) 산업화 과정에서 야기되는 유독 물질의 확산, 지구 온난화, 오존층 파괴 등 환경 문제의 발생 영역이 범세계적으로 확대됨에 따라 지구 환경 문제에 효과적으로 대처하기 위한 국제적인 규제 장치의 필요성 제기됨. 이에 따라 다각적 차원에서 지구 환경을 보호하고 지구 환경에 영향을 미치는 인간 활동을 규제하기 위한 국제환경법 규범이 1972년 유엔인간환경회의의 개최를 계기로 선언·권고·결정·협정 등의 형태로 구체화되기 시작해 오늘날 수백 개의 양자·다자간 국제 환경법 규범이 탄생함. 그러나 국제 환경법은 대개 법적 구속력이 결여되어 있음.

오염에서도 그 원인을 찾을 수 있기 때문이다.

셋째, 구속력 없는 문서들의 역할이 크다.

국제 환경 보호를 위해 구속력 있는 규율에 대한 합의가 어려운 경우 소위 지침(guide)이나 권고(recommendation), 행위 준칙(Code of Conduct), 결의안(resolution)과 같은 연성법(soft law)의 형태로 "선(先) 국제적 기준을 마련→후(後) 국제 사회의 합의를 유도" 해가는 전략⁶⁾을 많이 사용하고 있다.

일반적으로 연성법 형식은 문서 형식으로 기록되지만 참여국들에게 문서상의 행동 지침이나 요건을 언제, 어떻게 이행할 것인가에 대해서는 상당한 정도의 재량권을 줌으로써 과학적 증거가 확실하지 못하거나 국가에게 많은 부담을 줄 수 있는 환경 규제에도 합의에 이를 수 있는 길을 열어놓게 하는 장점이 있다.

넷째, 비정부 기구의 역할이 크다는 점이다.

환경 관련 비정부 조직과 시민 단체들은 국가 환경 정책의 수립을 요구하고, 국제 환경 협상에서 직접 참여하며, 제정된 국제 환경법 규범의 준수를 감시 역할을 한다.

원자력 분야에도 많은 비정부 기구들의 활동이 있지만 타국제환경법과는 달리 원자력 협약에의 관여와 참여가 현재까지는 극히 제한적

<표 1> 일반 국제 환경 협약과 국제 원자력 협약의 비교

국제 환경 협약	국제 원자력 협약
Declaration (Principle)	Agreement (guideline in tech filed)
Consensus of aims	Consensus of method
common or difference btwn States	principle of equalization

이어서 이와 관련한 논란이 있는 것도 사실이다.

2. 연성법 (Soft Law)과 국제 원자력 협약에서의 연성법

그러면 이번에는 일반적인 국제 환경 협약에서의 연성법과 국제 원자력 협약에서의 관계를 살펴보고자 한다.

연성법은 비구속적 법적 장치(Non legal binding instrument), 준법적 장치(Quasi-legal)를 의미하며, 일반적으로 환경, 경제 분야에서 많이 활용되고 있는데, 연성법을 활용하는 이점을 몇 가지 들자면 ① compromise (국제 관계와 국가 재량권) ② flexible correspondence (기술 발전의 불확실성) ③ 정책적 오류의 수정 가능 ④ Non-state Action 규제 가능 등이 그것이다.

이러한 연성법은 국내 법제화의 이행에 영향을 미치는 한편 점차 Lex Ferenda⁷⁾화 하고 있는데 이러한 경향을 반영하여 전 세계적으로 과거 법적 구속력이 없는 기준이 binding commitment화 추세이다.

그렇다면, 원자력 분야에서 연성법의 개발과의 활용 이유는 무엇인가?

위에서 살펴본 일반적인 연성법의 개발 사유가 원자력 분야도 공히 적용되며, 아울러 연성법이 당장에 비록 구속력이 없다 해도 향후 구속력을 지니는 환경 규제의 발전 방향을 제시하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 원자력 분야만이 갖고 있는 특수성으로 일반 국제 환경 협약과 국제 원자력 협약은 공통점과 더불어 차이점도 갖고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

우선 공통점은 둘 다 연성법적 요소가 많고, 환경 보호 측면의 연관성이 많다는 점이다.

다양한 관점에서 비교가 가능하겠지만 두드러진 차이점 한 두 가지를 살펴보면, 국제 환경 협약은 원칙에 대한 선언이 주류인 반면, 원자력 협약은 기술 분야에 대한 가이드라인이 주류이며, 환경 협약이 목표나 목적에 대한 합의라면 원자력 협약은 방법에 대한 합의라고 볼 수 있다.

원자력 안전 협약의 이행(enforcement) 및 한계점

IAEA 원자력 안전 협약 전문 제3

6) * Soft law technique

과학 기술 전문가 그룹 간에 공감대 형성 → 비의무적 규범·협약·기준 제정

7) 라틴 법률 용어로 "본래라면 있어야 하는 법(what the law ought to be)을 의미



조는 협약상의 체약국의 의무를 다음 3가지로 정하고 있다.

첫째는 체약국 당사자의 자체 평가(self assessment)이다. 둘째는 5월 공동 협약 체약국 회의와 같은 체약국 간 상호 평가(Peer Review)이다. 셋째는, 체약국의 국내법하의 협약의 이행(CNS implement under National Law)⁸⁾으로 관습법의 전통을 따르도록 하는 것이다.

이중 매 3년마다 개최되는 상호 평가 체계는 이러한 IAEA 협약들이 대체로 당초의 제정 목적을 달성하는 데 큰 기여를 하고 있는 것으로 보인다.

구체적으로는 review process를 통해 다른 나라의 good practice를 학습할 수 있는 기회를 가질 수 있으며, 결과적으로 점차 안전 수준의 국제적 조화를 도모할 수 있다는 점을 꼽을 수 있다.

그러나 그럼에도 불구하고 IAEA 안전 협약이 체약국의 의무 불이행에 대해서 공식적 제재가 없는 인센티브 협약(incentive convention)이고 국가에 행동의 자유와 재량권에만 의존한다는 점에서 근본적 한계점을 가지고 있는 것도 사실이다.

이외에도 일반 환경 협약과 비교해 원자력 협약에 대해서는 공개성

과 투명성 개선의 숙제를 안고 있다.

일반적으로 국제 환경 협약에서의 비정부 조직은 국제 환경 협상에서 직접 참여, 제정된 국제 환경법 규범의 준수를 감시 역할을 하는 데 반해, 원자력 군축 분야의 회의 문화 영향을 받고 있는 원자력 협약은 얘기가 좀 다르다.

원자력 협약은 현재까지 Incentive & Strict closed door policy 정책을 고수하면서, 모든 참가국에 솔직한 대화 유도하기 위해 당사국 외의 참석을 제한하고 자료의 배포도 엄격히 제한하고 있다.

지난해 제3차 원자력 협약 체약국 회의가 협약 발표 10주년을 기념하여 개최되면서, 이의 개선을 위한 활발한 토의가 있었으며, 그 결과로 press conference 등 공개성을 이의 개선을 위한 전향적인 움직임들이 체약국의 자발적 판단과 결정으로 이루어지기도 하였다.

맺는말

본인은 원자력 분야 국제 협력의 코디네이터로서 일선 업무에 종사하면서 매년 수 십명의 원자력 전문가들이 IAEA가 주관하는 안전 협약

관련 회의는 물론 Technical Meeting (TM), Consultation Meeting(CM)에 참여하기 위해 비엔나의 IAEA 본부를 찾는 것을 지켜봐왔다.

그런데 그런 전문가들의 회의 참여가 국제 규칙 제정 과정의 일부라는 것을, 그리고 그러한 규칙이 어떤 국제법적으로 의미를 갖는지에 대해 명확히 그림을 가지고 있는 경우가 많지 않다는 생각을 갖고 있었다.

따라서 본고가 원자력 전문가들과 정책 당국자들이 이러한 원자력 안전 협약들을 철저히 국제 환경법의 테두리 내에서 재인식하여 국제 환경법과 협약의 언어로 의사 소통하고 특히 Soft Law 메커니즘으로 이해할 수 있는 데 다소나마 도움이 될 수 있기를 기대한다.

아울러, 1970년대의 'Principle 21 of the Stockholm Declaration'과 같은 환경 선언들이 20~30년이 지난 현재에는 실질적인 국제 관습법이 되는 사실을 되새기면서, 현재의 soft law적인 원자력 협약이 비록 당장의 구속력이 강하지 않다 해도 향후 구속력을 가진 국제환경규제책으로서의 국제적 안전규제의 발전 방향을 제시하고 있다는 점을 되새겨 보고 싶다. ☉

8) 우리나라 헌법은 국제법과 국내법의 관계에 대해서 명백한 결론을 내리고 있지는 않다. 다만 우리의 현행 헌법 제6조 1항은 "헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제 법규는 국내법과 같은 효력을 갖는다"고 규정하고 있다. 이 규정중에 "일반적으로 승인된 국제 법규"라는 표현은 국제 관습법을 말하는 것으로 일반적으로 인정되고 있다. 우리나라의 경우 헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제 법규는 특별한 국내 입법 절차 없이도 국내적인 효력이 당연히 인정된다는 것에 대체로 긍정적이다. 문제가 되는 것은 국내법에 대하여 어떠한 위치에 놓이느냐 하는 것이다. 실제로 국제법과 국내법이 충돌하는 경우는 그리 흔하지 않은데, 왜냐하면, 조약 체결 과정에서 헌법적인 통제가 이루어지고 관습 형성 과정에서 국가의 승인이 작용하기 때문이다.