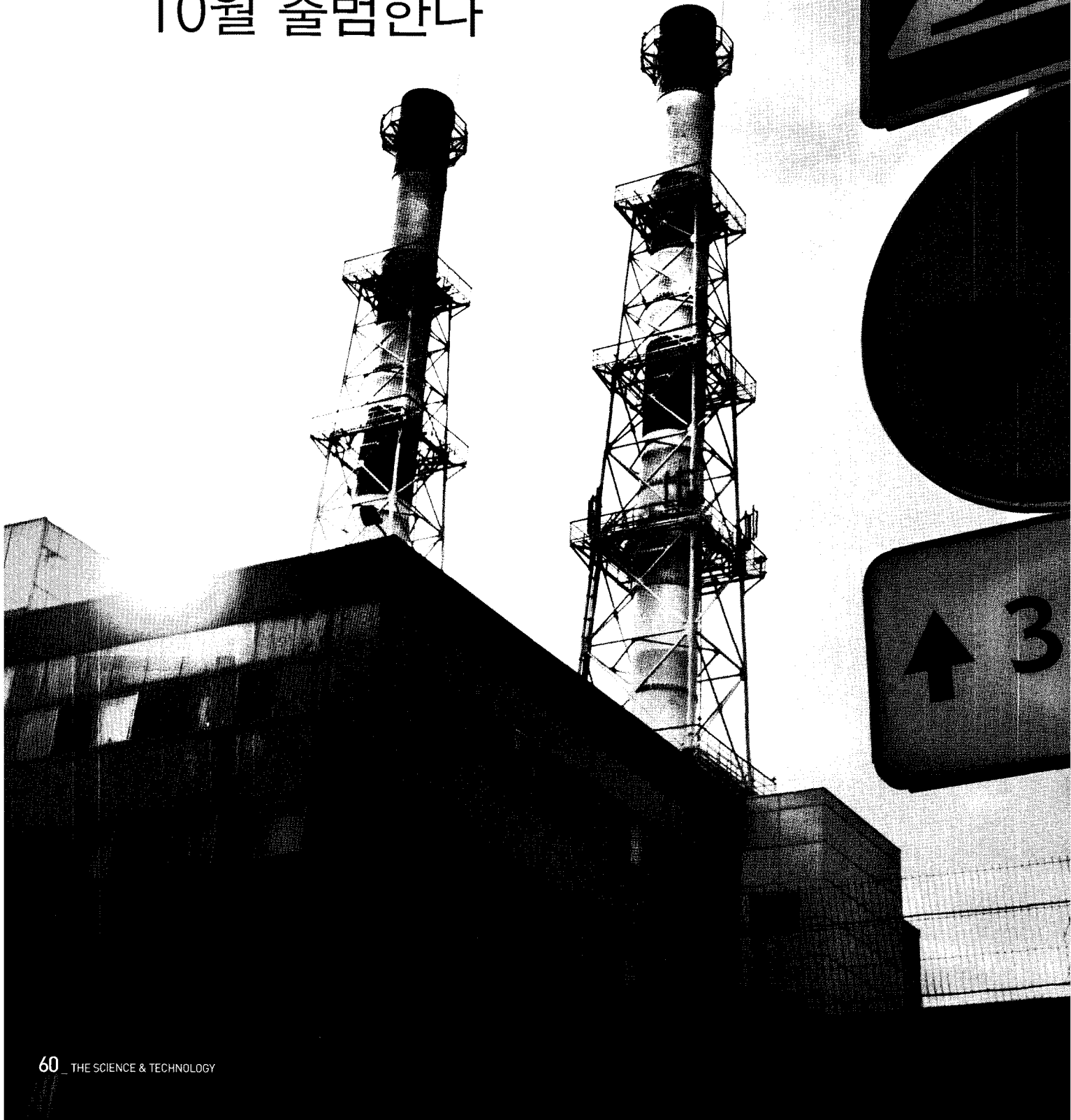


01 원자력안전위원회 상설화 과정과 쟁점

원자력안전위원회 10월 출범한다





원자력안전위원회 상설화의 연원은 1990년대 중후반으로 거슬러 올라간다. 우리나라는 1996년 10월 24일 발효된 국제원자력기구(IAEA)의 원자력안전협약 체결국으로서 과학기술부장관 소속의 원자력안전위원회를 설치했지만, 국가별로 제출하도록 돼 있는 원자력 현황에 대한 국가보고서 검토의견에서 우리는 항상 안전규제에 대한 독립이 미흡하다는 점을 지적받아왔다.

2009년 원자력안전위원회 관련 법안 제출

국제원자력기구는 원자력안전협약 제8조에서 “규제기관의 기능을 원자력 에너지 이용 또는 진흥과 관련된 다른 기관이나 조직의 기능과 효과적으로 분리하도록 적절한 조치를 취할 것”을 협약 체결국들에 요구하고 있다. 좀 더 구체적인 사항은 국제원자력기구가 지난해 10월 발표한 ‘안전기준’ 수정안에 상세히 기술돼 있다. 이 기준에 따르면, 첫째 규제기구는 정부와 완전히 분리할 수는 없지만 정부는 규제기구가 피규제 시설이나 기관에 대한 법적인 결정을 내릴 수 있도록 보장해야 하며, 부당한 압력이나 통제 없이 임무를 수행할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 독립성을 위해 규제기구에는 충분한 권위와 인력이 제공돼야 하고 주어진 책무를 이행할 수 있는 재정을 확보할 수 있도록 해야 한다. 셋째 규제기구의 구성원은 피규제 시설이나 기관과 직간접의 이해관계가 있어서는 안 된다. 마지막으로 규제기구는 안전과 관련한 정보들을 요구하거나 피규제 시설과 기관을 조사하기 위한 협의를 할 수 있도록 보장돼야 한다.

국제원자력기구의 지적에 따라 1990년대 중반 일부 학계에서 성명을 발표하는 등 독립적인 원자력 규제기관의 필요성을 강조했지만 본격적인 논의는 2009년 정두언 의원(한나라당)에 이어 김춘진 의원(민주당)과 권영길 의원(민주노동당) 등이 원자력안전위원회 설치 관련 법안을 제출하고 나서야 시작됐다.

현 정부, 규제기구 독립에 다소 소극적

현 정부의 인수위원회 시절 조직개편 때 원자력 규제기구의 독립 원칙이 세워지고, 또 지난해 원자력수출이 달성되면서 국제적 기준의 원자력안전행정체계의 강화가 더욱 필요해졌음에도 정부는 규제기구의 독립에 소극적인 자세를 보여 온 것이 사실이다. 실제로 지난해 3월 교육과학기술부(교과부) 산하의 현 원자력안전위원회가 수립한 원자력안전종합계획(2010~2014년)을 보면, “원자력안전규제체계 선진화를 위해 정부의 원자력안전행정체제를 강화해야 한다”고 하면서 원자력안전위원회의 위상 재정립과 기능 활성화 방안으로 민간 공동위원장 제도 도입, 안전 현안에 대한 전문위원회 조사연구 기능 강화 등만을 제시하는 데 그쳤다.

지난해 8월 교과부 제2차관은 “교과부에 있는 원자력국은 6개의 과로 구성돼 있는데 그 중 4개 과가 안전규제·방제·통제를 맡고 있다. 그리고 대부분의 과가 안전과 규제를 담당하고 있는데 (한국은) 원자력 분야에서 가장 사고가 없었고 굉장히 잘되고 있는 국가”라고 발언해 안전규제 부분의 독립을 반대하는 입장을 표명했다. 교과부는 지난 2월 진흥과 규제가 한 국장 아래 통제되고 있다는 지적을 의식해 연구개발 부문을 뺀 나머지 부분으로 원자력안전국을 신설함으로써 별도의 안전규제기구의 설치를 사실상 부정하는 조치를 취했다.

후쿠시마원전 사고로 위원회 설치 급물살

이런 상황을 극적으로 전환시킨 것은 지난 3월 11일 일본 동북부 대지진과 쓰나미 여파로 발생한 후쿠시마원전 사고이다. 국제 원자력사고의 최고등급으로 분류될 정도로 심각한 원전 사고가 일어나자 교과부는 당정회의에서 원자력안전위원회를 대통령 소속의 합의 중앙행정기관으로 설



글 이근영 한겨레신문
선임기자
kylee386@gmail.com
글쓴이는 서울대학교 국어
국문학과 졸업 후 서강대에
서 과학커뮤니케이션협동과
장으로 석사학위를 받았다.



▶▶ 지난 6월 13일 서울 중구 롯데호텔에서 한국과학기술자협회 주최로 '원자력안전위원회 상설화 입법 전망' 토론회가 열렸다.

치하는 데 합의하기에 이르렀다. 그러나 앞에서 언급했듯이 국회에 이미 원자력안전위원회 설치 관련 법안들이 제출된 상태여서 여야 합의에 의한 국회 입법으로 원자력안전위원회 설치법이 통과된 것이다.

애초 4월 국회에서 처리를 해 7월 중순 시작되는 국제 원자력기구의 통합규제검토서비스(IRRS) 수검을 받기 이전에 원자력안전위원회를 출범시키려 했으나 정치권이 다른 쟁점에 휩싸이면서 3개월 정도 일정이 늦춰졌다. 여야는 6월 중순 진행된 교육과학기술위원회와 법안 심사소위원회에서 원자력 안전 확보에 대한 국민 여론과 원자력기구의 안전규제 수검을 의식해 몇 가지 쟁점에서 타협을 함으로써 원자력안전위원회가 탄생하게 됐다.

원자력안전위원회는 원자력 안전규제·통제·방재 등 '안전 업무'를 원자력 연구개발 등 '진흥 업무'나 원전 건설·운영·수출 등 '이용 업무'와 처음으로 분리해 행정적으로 독립시켰다는 데 의미가 있다. 또 7월 10일부터 22일까지 진행되는 국제원자력기구의 안전규제 수검에 앞서 독립적 행정기구 설립의 가시적 성과를 제출할 수 있게 됨에 따라 검사 결과 좋은 평가를 받을 수 있을 것으로 기대된다.

■ 위원장·부위원장 포함 총 7~9명으로 구성

원자력안전위원회 설치법 입안 과정에는 위원회의 위상과 구성방식, 위원의 자격, 한국원자력안전기술원과 한국원자력통제기술원의 통합 문제, 원자력안전 관련 연구개발 재정 확보 등이 주요 쟁점으로 떠올랐다.

의원들이 제출한 법안은 크게 독립적인 규제기구인 원자력안전위원회의 신설과 기존 정부 조직 개편을 통한 원전 안전규제와 진흥의 분리로 나뉘었다. 후자의 경우 현재 교과부 산하에 있는 진흥 관련 연구개발 부분을 원자력 이용과 관련한 업무를 관장하고 있는 지식경제부(지경부)에 넘김으로써 안전규제 부처와 이용 및 진흥 부처를 나누자는 주장이었다. 그러나 지경부로 연구개발 업무가 넘어갈 경우 단기 성과와 효율을 중시하는 부처의 특성상 중장기 연구개발 업무가 소홀히 취급될 수 있다는 우려가 설득력 있게 제시됨에 따라 원자력안전위원회 신설안이 중론을 형성하게 됐다.

위원회의 위상과 관련해서는 애초 의원들이 제출한 법안은 총리실 산하의 위원회였으나 국제 원자력기구의 안전기준은 "독립행정기관의 장이 보고하는 라인"이 최고의 수뇌부일수록 안전성이 보장된다"는 권고를 하고 있다는 점과 다른 선진국의 원자력규제기구 위상 등을 고려해 대통령 소속의 행정기관으로 설치하기로 여야가 합의했다.

위원장과 부위원장을 상임으로 하고 나머지 위원의 수를 5~7명으로 하는 데는 쉽게 합의가 됐으나, 위원의 선임 방식에서 정치적 독립성을 보장하기 위해 일부 위원을 국회에서 추천을 하자는 안이 논란을 불렀다. 일부 교과위 위원들이 안전위원회 위원의 국회 추천이 오히려 정치적 논란을 불러일으킬 수 있다고 지적하면서 모든 위원을 대통령이 임명 또는 위촉하는 방식으로 정리됐다.

이 문제와 관련해 대통령 직속 기구로 할 경우 국회 상임위 소속이 운영위원회로 바뀌는 문제에 대해서도 논란이 있었다. 운영위에서 원자력 안전과 관련한 안건들이 비중 있게 처리되지 못할 것을 우려해 상임위를 교과위로 명시해야 한다는 의견이 제기됐다.



위원회 구성과 관련한 또 다른 논쟁은 위원장의 인사청문회 대상에 포함시킬지를 둘러싸고 벌어졌다. 일부 의원들은 중립성을 지켜야 하는 원자력안전기술원의 임무를 고려해 청문회 대상에 포함시킬 것을 주장했지만, 행정안전부에서 반대를 해 법제사법위원회 통과가 쉽지 않다는 현실을 고려해 의견을 철회함으로써 합의가 이뤄졌다.

원자력·환경·보건 등 사회 각 분야 전문가 참여

의원들 사이에 의견이 가장 분분했던 것은 위원의 자격문제였다. 원자력안전위원회의 설립근거는 독립성과 전문성이다. 이 둘을 만족시키려면 국제원자력기구에서 “규제기구의 구성원은 피규제 시설이나 기관과 직간접의 이해관계가 있어서는 안 된다”고 권고하고 있듯이 원자력 이용이나 진흥과 관련된 인사들을 배제하면서도 전문적 식견이 있는 사람들로 위원회가 구성돼야 한다. 일부 야당의원들은 원자력 분야에 한정해 전문성을 고려해서는 안 되고, 인문·사회적인 시각과 식견도 중시돼야 한다며 환경과 보건·의료 등 분야로 위원의 자격범위를 넓혀야 한다고 주장했다. 최종적인 법안은 (원자력안전위원회) 위원은 원자력안전에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람 중에서, (중략) 원자력·환경·보건의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 원자력안전에 이바지할 수 있는 관련분야 인사가 고루 포함돼야 한다고 마무리됐다.

이른바 ‘원자력 마피아’ 기피 논란에서는 원자력 이용자 및 관여자 범위와 종사 했수 규제가 쟁점이었다. 독립성을 강조해 배제 자격 범위와 종사 했수를 늘릴 경우 위원으로 임명할 인사풀이 좁아지는 단점이 생기고 너무 좁혀놓으면 애초 취지가 흐려지는 문제가 발생하기 때문이다. 결론 끝에 원자력위원회 위원의 결격사유는 ‘원자력이용자, 원자력관계이용자단체의 장 또는 그 종업원으로서 근무하였거나 근무하고 있는 사람, 원자력이용자 또는 원자력이용자단체로부터 연구개발 과제를 수탁하는 등 원자력이용자 또는 원자력이용자단체가 수행하는 사업에 관여하였거나 관여하고 있는 사람’으로 국한됐다. 또 종사기간은 2~5년까지 다양한 의견이 제시돼 3년으로 최종 타결됐다.

안전기술원과 통제기술원 기존대로 존속

애초 제출된 법안에서 의견이 갈렸던 부분은 원자력안전기술원과 원자력통제기술원의 통합과 분리 존속이다. 일부 의원들이 업무의 중복을 피하고 효율성을 높이기 위해 두 기구를 통합해야 한다고 주장했지만, 안전 규제 업무를 하는 안전기술원과 핵 확산 방지라는 국제적 차원에서 설립된 셰이프가드 기구인 통제기술원은 성격이 다르다는 지적에 따라 원자력위원회 산하에 두되 지금처럼 분리된 채로 존속시키기로 했다.

마지막으로 주요 쟁점이 아니지만 원자력안전 관련 연구개발을 위한 재원 확보 문제도 논의 대상이었다. 일부 의원은 연구개발사업비용의 부담 주체를 지경부로 이관하는 방안을, 다른 의원은 현재 kW당 1.2원을 추렴해 조성하는 원자력연구개발기금에서 0.25원을 떼어 원자력안전연구개발기금으로 조성하는 방안을 제시했다. 그러나 원자력안전에 관한 연구개발을 정부 예산이 아닌 원자력이용자, 곧 한전수력원자력(한수원)에서 각출하는 기금으로 하는 것은 바람직하지 않다는 지적에 따라 원자력안전에 관한 연구개발은 원자력안전위원회가 출범한 뒤 정부 예산 체계 안에서 확보하는 것으로 결론지어졌다.

정치적 독립·인력 확충 등 문제 해결해야

일본 후쿠시마원전 사고를 계기로 정부가 독립 행정기구로서의 원자력안전위원회 신설에 대

한 소극적 태도를 바꾸고, 여야가 활발한 논의를 통해 원자력안전위원회 설치법의 타협안을 만들어 전격 통과시킨 것은 일본 원전 사고 뒤 형성된 원자력안전에 대한 국민 여론에 부응한 적절한 활동으로 평가를 받을 만하다. 그러나 다소 서둘러 입안을 하면서 향후 원자력안전위원회 구성과 운영 과정에 문제를 발생시킬 수 있는 논란거리들을 남겨 놓았다. 사고 당사자인 일본의 경우 오히려 한국의 입법을 지켜본 뒤 독립 행정기구의 설립을 추진하겠다고 하고 있다.

우선 정치적 독립 문제가 여전히 숙제로 남게 됐다. 위원 선임을 대통령 임명 또는 위촉 방식으로 여야가 합의함에 따라, 일부 위원이 국회 추천 방식으로 구성되는 방송통신위원회나 국가인권위원회조차도 정치적 논란에 휩싸였던 전례에서 보듯 원자력 안전규제가 정치적 쟁점이 됐을 때 자칫 원자력안전위원회가 독립적인 합의제 행정기구로서의 구실을 제대로 하지 못할 경우 역으로 정치적 논란에 휩싸여 무력화할 수 있다는 우려도 나온다. 특히 위원장을 인사청문회 대상에서 제외하는 데 야당의원들이 동의해줌에 따라 청문회를 통해 정치적 중립뿐만 아니라 전문적인 업무 수행능력이나 도덕성 등에 대한 검토를 할 기회를 원천적으로 없앴다는 점도 지적되고 있다.

위원의 자격 범위를 원자력 내지 원자력안전 전문가에 국한하지 않고 사회 각 분야 인사들이 참여할 수 있도록 개방적인 조항을 마련해 놓았지만 운용 과정에 애초 취지가 얼마나 살려질지 의문이다. 국가과학기술위원회는 실제 운영 과정에서 상임위원들이 공직자 위주로 구성돼 민간 참여 확대라는 원칙이 무색해진 전례로 지적된다.

또 원자력안전기술원과 원자력통제기술원은 표면적으로는 세이프티와 세이프가드라는 업무 성격이 다르다는 점에서 분리하는 것이 타당한 것으로 보이지만, 실제 운영 측면을 들여다보면 물리적 분리가 과연 합리적인지는 논란으로 남는다. 우선 통제기술원은 평상시 업무량이 많지 않아 최소한의 인원이 근무를 하지만 사안이 발생할 때는 안전기술원의 지원을 받아 업무를 처리하는 구조로 돼 있다. 또 핵무기 비확산에 관한 조약(NPT)에 근거해 만들어진 통제기술원이 과연 원자력안전위원회가 담당해야 할 안전규제 범위 안에 들어가는지 여부도 논란의 대상이다.

마지막으로 원자력안전기술원이 독립적으로 효율적인 업무를 추진하기 위해서는 주요 원전보유국 수준의 안전규제 인력을 확보해야 한다. 현재 우리나라의 안전규제 인력은 주요국의 절반 수준에도 못 미치고 있다. 독립 행정기구라는 형식보다 실질적인 안전규제가 이뤄지기 위해서는 인력 확충이 더 중요한 문제일 수 있다. 그러나 행정안전부가 공무원 정원 동결 방침을 천명하고 있고, 이미 현 정부의 '작은 정부' 의지와는 어긋나게 다수의 행정위원회가 발족된 상태여서 원자력안전위원회가 과연 실효성 있는 업무수행을 할 수 있을 만큼의 충분한 인력과 재원을 확보할 수 있을지도 의문이 되고 있다. **ST**

주요국 원자력 안전 규제기관 형태

국가 (원전 수)	원자력 진흥 (연구개발 등)	안전규제	원전 사업	에너지정책
미국 (104)	에너지부	원자력규제위원회 (대통령 직속)	민간 (지역별 발전사업자)	에너지부
프랑스 (59)	원자력청	원자력안전위원회	프랑스원자력공사	경제·재정·산업부
일본 (54)	산업용	자원에너지청	원자력안전보안원 (경제산업성 산하)	
	연구용	문부과학성	문부과학성	자원에너지청 (경제산업성 산하)
러시아 (31)	연방원자력청	생태환경기술 원자력감독청	러시아 국영원자력공사	천연자원부
캐나다 (18)	천연자원부	원자력안전위원회 (총리 직속)	캐나다원자력공사	천연자원부
한국* (21)	교육과학기술부	원자력안전위원회 (대통령 소속)	한국수력원자력	지식경제부

* 예정

주요국 원자력안전규제 인력 비교

(단위 : 명)

국가	한국	미국	일본	프랑스	캐나다
원전초기당 인원*	16.6	37.7	21.1	37.2	47.2

* 정부 및 기술지원기관 포함