



원자력손해보충배상협약(CSC) 체제 대응을 위한 제언¹⁾

이대성

한국원자력연구원 정책연구부 책임기술원



- 고려대 법학과 졸업
- 미국 템플로스쿨 Master of Law
- 미국 캔사스로스쿨 Juris Doctor

- 미국 뉴저지주 변호사
- 국제원자력법학회 회원
- KINS 기술기준위원회 법제도분과위원

들어가는 말

후쿠시마 원전 사고 이후 일본은 그동안 가입을 주저해왔던 원자력손해보충배상협약(Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage : 이하 CSC)에 지난 2015년 4월 전격 가입하였다. 그리하여 1997년 IAEA와 미국의 주도로 채택되었으나 20여 년 동안 미발효되어 있던 CSC는 드디어 발효 요건을 갖추어 본격적으로 출범하게 되었다. 이에 따라 CSC는 서유럽 중심의 파리협약과 IAEA 회원국 중심의 비엔나협약과 더불어 유효한 국제 원자력 손해배상협약의 하나로 자리매김 하게 되었다.

캐나다 역시 CSC 가입을 위한 국회 비준을 앞두고 있어서, 중국이 비록 가입하지 않고 있으나 태평양 주요 국가인 미국(2008년 가입), 일본(2015년 가입)을 망라한 태평양 원자력손해배상협약 체제로서 우리에게 의미하는 바가 크므로, 우리는 다양한 측면에서 손익을 따져 적절하게 대응해야 할 것이다.

그리하여 원자력손해배상 체제의 특징 및 원자력손해배상에 관한 국제 협약들의 주요 내용을 살펴보고 CSC 체제의 등장 의미와 우리나라의 CSC 가입 여부를 결정할 때 고려해야 하는 주요 쟁점들을 소개하고자 한다.

¹⁾ 본고는 한국원자력연구원 정책연구부에서 발간한 필자의 원자력정책 Brief Report에 기반하여 작성되었음.



원자력손해배상에 관한 국제 협약

1. 원자력손해배상 제도의 특별 원칙

미국 아이젠하워 대통령의 ‘원자력의 평화적 이용’ 선언(1953년 12월) 이후 원자력 사고에 대한 손해 배상은 여타의 사고와 다르게 원자력 사고 피해의 광대함, 장기 지속성 등 그 특수성을 고려하여 위험 책임의 무과실 엄격 책임 원칙, 책임의 집중, 사업자의 책임 한도액 설정, 강제 보험 제도, 국가 개입, 비차별주의, 재판 관할권의 통일 등의 특별 원칙을 갖고 있으며, 이러한 것들이 국제 협약에 반영되어 있다.

가. 위험 책임의 무과실 엄격 책임 원칙

통상의 민사상 불법 행위 책임 원칙인 과실있는 자 모 두에게 과실을 묻는 것과 다르게, 원자력 사고의 책임은 원자력시설 운영자에게 운영자의 과실 여부를 떠나 원자력사업 자체의 위험 부담 및 배상 책임을 전적으로 일임시켜 피해자의 신속한 배상과 원자력사업 및 무역이 원자력 사고 위협으로 중단되지 않고 지속될 수 있도록 도모하는 무과실의 위험 책임 원칙이 작동되고 있다.

나. 책임의 집중

원자력 시설의 건설 및 운영에는 시설 건설자, 물질 공급자, 운송자, 장치 제작자 등 여러 참여자들이 있지만 원자력 사고 시 오직 원자력시설 운영자만이 원자력 손해에 대한 배상 책임을 부담시키는 원칙이다. 이를 통해 피해자들이 과실자를 밝히는 번거로움 없이 신속한 자신의 피해를 배상받을 수 있으며, 원자력산업을 위축시키지 않으면서 원자력보험사들도 한정된 보험 재원을 원자력시설 운영자에게 집중적으로 제공하여 재원의 효율성을 도모할 수 있다.

다. 사업자의 책임 한도액 설정

원자력시설 운영자가 책임의 집중과 무과실 책임을 단독으로 부담하면서 그 최대 책임 한도를 일정 금액으로 제한하여 원자력사업자의 무제한적인 책임 부담을 완화시키는 원칙이다. 독일이나 일본 역시 무한 책임을 유지하고 있지만, 가입 보험 한도액은 특정 금액으로 규정하고 있으며, 아무리 배상 한도를 무한으로 하여도 법인의 자산 자체가 유한하므로 최종적으로는 유한 책임을 부담할 수밖에 없으므로 다수의 국가들은 최종 책임 한도를 설정해 두고 있다.

라. 강제 보험 제도

원자력 사고 피해자에게 신속한 보험금 제공을 위해 강제적인 보험 가입과 재정 보증 장치를 두고 있다.

마. 국가 개입

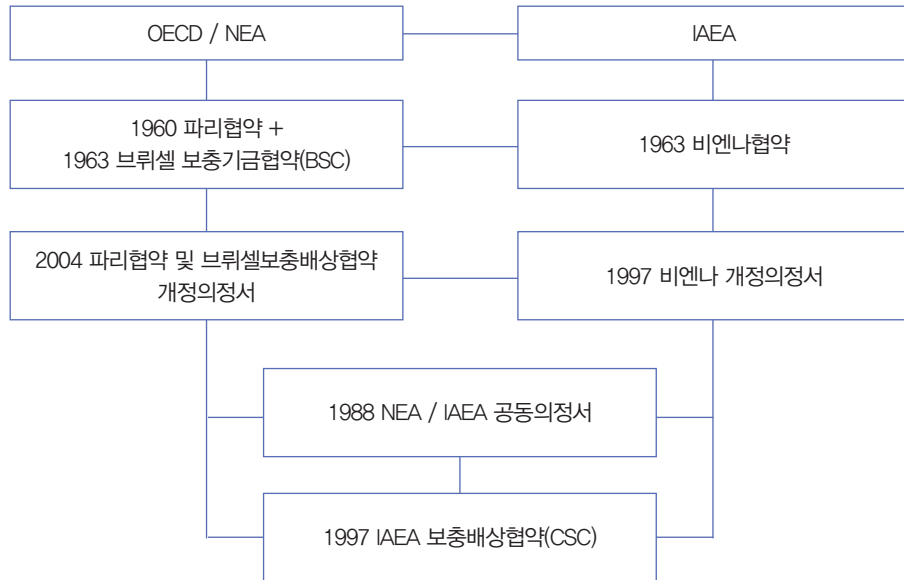
원자력 사고 피해가 원자력시설 운영자의 배상 한도를 초과할 경우 당해 사고지 국가 개입이 필수적으로 수반하게 되며, 이러한 국가 개입의 일환으로 원자력손해배상협약들은 점차 가입국들이 공공 기금을 출연하여 사고 발생국을 지원하는 공동 대응 성격을 갖게 한다.

바. 비차별주의

원자력 사고의 피해자들이 국적, 거주지, 인종을 이유로 원자력손해배상의 차별을 받아서는 안됨을 규정하고 있다.

사. 재판 관할권의 통일

사고 발생지의 협약 체결국 법원에서 당해 원자력 사고 배상 소송을 독점하여 심리, 판결한다는 것으로서 배상 총액이 한정적일 경우 국내의 피해자들에게 공평한 배상을 나누어주기 위함이다.



〈그림 1〉 국제 원자력손해배상협약 관계²⁾

2. 원자력손해배상에 관한 주요 협약

원자력손해배상 책임을 규율하는 국제 협약으로서 서유럽 국가 중심의 1960년 파리협약 및 이 배상 체제를 보충하기 위한 브뤼셀보충협약으로 구성된 파리협약 체제와 IAEA가 후원하는 1963 비엔나협약, 1997 개정 비엔나협약이 있으며 모두 원자력손해배상의 특별 원칙을 담고 있다. 파리협약 체제는 사고 발생 시 체약국들 간의 공공 기금 메커니즘(브뤼셀보충기금협약)을 보유하고 있으나, 비엔나 체제는 CSC를 통해 비로소 이를 갖추게 되었다.

원자력손해보충배상협약(CSC) 체제의 등장

1. CSC 체제의 등장 배경과 주요 내용

체르노빌 원전 사고를 계기로 국제 원자력 손해 배상 제도의 확충 및 공공 기금을 통한 국제 협력이 절실해짐에 따라 CSC가 등장하게 되었다.

CSC는 원자력손해배상의 특별 원칙을 다 포함하고 있으며, 이에 대한 준수가 가입국의 기본 의무로 되어 있으며, 체약국 내 원자력시설 책임 한도를 최저 3억SDR(약 4730억원)³⁾ 이상을 유지하도록 하고 있으며, 이를 초과하게 되면 체약국들의 공공 기금 출연을 통해 보충적으

²⁾ OECD/NEA Workshop on Nuclear Damages, Liability Issues and Compensation Schemes (2013.12.10.).

³⁾ SDR (Special Drawing Right): 국제통화기금(IMF)의 특별인출권으로서, 통화 가치가 안정된 국제기준통화로 활용됨. 2015년 7월 8일기준 3억SDR은 약 4730억원으로 계산됨.



〈표 1〉 CSC 주요 내용

채택 및 발효	<ul style="list-style-type: none"> • 채택: 1997년 9월 12일 • 발효: 2015년 4월 16일 • 계약국: 7개국(미국, 일본, 아르헨티나, UAE, 루마니아, 모로코, 몬테네그로)
구성	<ul style="list-style-type: none"> • 27개조항의 본문 + 11개 조항의 부속서
손해의 개념 및 적용범위	<ul style="list-style-type: none"> • 비엔나협약의 주요 내용을 모두 포함 • 원전 미보유 국가도 가입하여 자국 해상 및 영토 내 타국적의 선박 또는 시설의 원자력 사고 시에 재판 관할권을 행사할 수 있음.
보상 체제	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력시설 운영자의 배상 책임 한도는 최소 3억SDR, 계약국들간의 공공 기금 개념을 도입함. <ul style="list-style-type: none"> - 1단계 : 원자력시설 운영자는 최소 3억 SDR의 보험 또는 재정 장치 구축 - 2단계 : 정부가 모든 원자력시설 운영자의 최소3억 SDR 재정 준비를 담보 - 3단계 : 위 배상액 초과로 사고지 정부 요청 시 계약국들이 공공 기금 지원

로 배상액 증액을 도모하고 있다.

1997년 미국과 IAEA 주도로 만들어진 이래, 가입 조건에 도달하지 못해 미발효되어 있다가 후쿠시마 원자력 사고 이후 일본의 가입으로 지난 2015년 4월 16일 비로소 공식 발효되었다.⁴⁾

2. CSC 의의

CSC는 원전 보유 국가를 포함하여, 원전 미보유 국가 모두가 가입할 수 있는 국제 협약으로서 계약국들이 공공 기금을 부담하고 이를 국내의 피해 배상의 재원으로 활용할 수 있도록 하는 광범위한 원자력 배상 체제 구축을 도모하고 있다.

원전 미보유 국가들도 CSC 가입을 통해 타국 선박의

영해 통과 중 발생한 원자력 사고에 대해 재판 관할권을 행사할 수 있으며, 계약국들이 제공하는 공공 기금으로 막대한 원자력 사고를 대비할 수 있게 된다.

CSC는 모든 초국경적 손해 배상을 위해 계약국 공공 기금의 50%를 반드시 주변 계약국에 한정하여 사용하도록 하고 있어, 이웃 계약국의 피해를 고려한 배상 체계를 마련했다는 평가를 받고 있으나, CSC 비계약 이웃 국가의 피해 배상에는 사용할 수 없다는 한계도 있다.

CSC는 원자력손해배상의 특별 원칙을 반영하고 있어, 원자력시설 운영자의 책임 집중 및 원자력시설 공급자 면책 원칙이 확립되어 원전 수출에 따른 위험 부담이 완화된 수 있다.

2008년 미국 부시 행정부가 CSC에 가입하기 위한 의

⁴⁾ CSC는 원자력설비용량이 최소한 400,000 units (1 units= 1Mwth)이상에 상응하는 최소 5개국 이상의 비준 및 가입이 필요했으며, 이번 일본이 가입하여 공식 발효됨.

회 설득 과정에서 제시한 CSC 협약가입의 목적 중 하나는 웨스팅하우스 등 미국 원자력시설 공급자가 건설한 CSC 체약국의 해외 원전에서 사고 발생 시 공급자 책임 면제를 공고히 하는 데 있다.

이는 미국의 인도와의 원자력 협력에 있어서 주요한 쟁점 중 하나였으며, 원전 수입국들은 CSC 가입으로 공공 기금을 활용할 수 있으면서도 공급자를 면책시켜줘야 하는 의무가 발생한다.

CSC는 환태평양 원자력손해배상의 메커니즘의 주요 틀로써 자리 잡을 가능성이 크다. 미국, 일본이 이미 가입하였으며, 캐나다는 국회 비준을 준비중이므로, 태평양 원전 주요국들이 가입한 상태이다.

미국은 2008년 가입 이후 상무부 주관으로 CSC 발효를 위해 우방국들의 협조를 지속적으로 요청하고 있으며, 우리 역시 2008년 10월 제29차 한미원자력공동상설위원회의 신규의제로 CSC 가입이 의제가 된 이후 양국 간에 지속적으로 협의하고 있다.

3. 일본의 CSC 가입 배경

일본은 후쿠시마 원전 사고 이전에는 CSC의 공공 기금 의무의 국내 부담 주체에 대한 결정과 주변국 원전 사고 시 자국 피해에 대한 타국의 재판 관할권 인정 의무를 놓고 협약 가입을 주저하고 있었다.

그러나 후쿠시마 원전 사고 이후에는 향후 자국 원전 사고 시 미국 등 주변국 피해에 대해서 일본 내 재판 관할권을 보유할 필요가 절실해졌으며, 또한 미국으로부터 CSC 가입 조건으로 후쿠시마 원전 사고 복구 협력이라는 제안을 받아 가입 결정을 하게 되었다.

국내 원자력손해배상 법제 및 CSC 가입 고려 사항

우리나라는 최근 국내 법령을 개정하여 CSC 가입에

필요한 일부 요건을 갖춘 상태이나 CSC 가입에 따른 비용도 상당하므로, 면밀한 검토가 필요하다.

1. 우리나라의 원자력손해배상법

현재까지 우리나라는 파리협약이나 비엔나협약 등 어느 협약에도 가입하고 있지 않으나 협약의 주요 특별 원칙과 배상 수준을 확보하고 있다. 1969년 제정된 원자력손해배상법의 여러 차례 개정을 통해 국제 협약 및 국제적 수준의 법제를 유지하고 있다.

△ 원자력사업자의 무과실 책임, 책임 집중, 배상 조치 강제 등이 적용됨.

△ 원자력 손해의 개념도 점차 확대되어, 사망, 신체상해, 재물 손해, 환경 복원 및 예방 비용 포함

△ 배타적 경제수역을 포함하고, 사고 시 사업자 배상 책임 한도는 3억SDR(약 4730억원)로 하고, 이에 따른 상시 보험도 상용 원전인 경우 최근 3억SDR로 일치시킴.

△ 무력 충돌, 적대 행위, 내란 등으로 인한 원자력 시설 파괴 손해는 사업자 면책을 인정함.

△ 필요시 국가의 배상 조력 및 조치가 법률로 규정됨.

2. 우리나라의 CSC 가입을 위한 고려사항

중국의 CSC 미가입, 더불어 CSC 협약 준수를 위한 재정적 부담과 법률적 판단이 아래와 같이 필요하다.

가. 중국의 미가입

CSC는 국제 조약이므로 가입한 국가 상호 간의 법적 권리 의무가 발행하므로, 비회원국에 대해서는 원칙적으로 조약상 의무가 적용되지 않는다.

우리나라는 지리적인 영향으로 주변국인 중국의 동향을 무시할 수 없으며, 특히 바람과 조류의 방향을 고려할 때 중국의 원전 사고 시 피해 가능성이 가장 크다고 할 수 있다. 현재 미국 주도의 CSC 체제에 대한 중국의 가



〈표 2〉 CSC 가입 시 분야별 고려 사항

분야	고려 사항
예산 및 재정	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 원자력사업자 상시 3억 SDR 정부 보증 (방재 및 환경 오염 비용 등 포함) • 체약국 공공 기금 납부 의무
사법 등 재판권	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력 사고지 법원의 재판 관할권을 우리 피해발생 시 인정
보험료 부담 및 민간 보험 제공 가능 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력발전소, 연구로, 방폐시설 등 산업 시설의 원자력 손해 대비 상시 3억 SDR 보험 의무 • 민간 보험사의 환경 방재 및 경제 손해에도 3억 SDR 보장 가능 여부
주변국과의 원자력손해배상 체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 중국, 대만 등 미가입 주변국 동반 가입 유도

입에 미온적인 상황에서 우리의 가입에 대한 전략적 접근이 필요하다.

나. 예산 및 재정

CSC 가입 희망 국가는 사고 발생 시 체약국별로 출연해야 할 공공 기금의 국내 부담 주체 결정 문제 및 모든 원자력시설 사업자의 환경 방제, 복구 비용을 포함하는 최소 3억 SDR에 대한 국가 보증 의무가 부담으로 작용할 수 있다.

다. 공공 기금 투입 대비 실익

CSC 가입으로 원전 사고 발생 시 사용할 수 있는 공공 기금의 투입 대비 실익은 단순 비교 시에는 실익이 있을 수 있으며, 국가별 사고 발생 가능성까지도 고려할 필요가 있다.

사고 발생 체약국의 공공 기금 요청 시 우리 부담액은 가입 국가 규모에 따라 가변적이지만 대략 1,800만

SDR(약 320억원)으로 예상되며, 우리나라 사고 발생 시 활용 가능한 공공 기금은 약 1.25억 SDR(약 2200억원)으로 추산된다.⁵⁾

라. 재판 관할권

CSC 사고국 재판 관할권 보유 조항은 일회적인 분쟁 해결 측면에서 장점일 수 있으나, 타국 사고에 대한 자국 피해에 대해 재판 관할권을 행사할 수 없다는 점도 고려해야 한다. CSC 체약국들 간에는 우리가 피해국일 경우에도 사고 발생 체약국 법원의 우리 피해에 대한 판결을 인정해야 한다.

마. 원전 수출국으로서의 위상 강화

CSC 가입으로 미국, 일본 등 우방국과의 지역 협력 체계를 강화할 수 있으며, 우리 역시 원전 수출국으로서 현재는 원전 수출 계약에서 개별적으로 다루어지는 원전 공급자의

5) 공공기금 부담 계산방식은 [체약국의 원자력설비용량(MWth)x300SDR] + [모든체약국 원자력설비용량(MWth) x 300 SDR x 0.1 x (해당체약국 UN분담률/모든 체약국들의 UN분담률 합계)]로 이뤄지며, 추후 한국, 캐나다 추가가입 시 한국부담은 1800만 SDR로 추정(2015년 7월8일 기준 약320억원)되며, 가용 공공기금 총액은 1.25억 SDR(약 2200억원)로 추정됨.

〈표 3〉 CSC 가입을 위한 우리나라 원자력손해배상법 주요 개정 필요 사항

조항	개정사유 및 방향
법 제6조(배상조치액) 및 시행령 제3조(배상조치액)	• CSC 의무 사항인 원자력사업자 최소 3억 SDR 재정 보증 의무와 국가 보증 의무 부담 방식을 결정하여 법률화 필요
법 제14조(정부조치)	• 모든 원자력 관련 시설의 사고 시 최소 3억 SDR 이상 정부 보증 및 제공 의무가 협약상 국가 의무로 즉시 발생하므로 이에 대한 조치 필요
CSC 부담금 제공 조항 신설	• CSC 사무국에서 공공 기금의 우리나라 몫 제공 요청 시 국내 부담 주체 등 규정
CSC 공공 기금 요청 조항 신설	• 우리나라 영역 내 원자력 사고의 배상액이 3억 SDR 초과 시 CSC 사무국 및 회원국에 공공기금 각출 및 제공 요청 규정
CSC 재판 관할권 인정 조항 신설	• “CSC 계약상 발생 사고에 대해서는 당해 협약에 따라 피해자 및 피해국 배상에 공정하고 적정할 것을 전제로 사고지 재판 관할권을 인정할 수 있다”는 재판 관할권의 일부 유보 가능 조항 신설 필요

원자력 사고 배상 면책 사항에 대하여 CSC는 이미 그 내용을 담고 있으므로 이러한 CSC에 원전 도입국의 가입을 유도하여 원전 및 기자재 공급자 배상 면책이 확고한 국제 원자력손해배상 체계를 보다 용이하게 확립할 수 있다.

바. CSC 가입 시 필요한 법제 정비 사항

우리나라가 CSC에 가입할 경우에는 공공 기금 부담 주체, 정부의 조치, 타국의 재판 관할권의 인정 사항에 대한 입법이 필요할 것이다.

맺음말

원자력손해배상의 특별 원칙이 국제 원자력손해배상협약과 각국의 국내법에 적용되어 있으며, 원자력시설 운영자의 배상 한도는 점차 증액되고 있으며, 원자력 손해의 범주도 확대되어 피해자 구제를 강화시켜오고 있다.

원전 비보유 국가들도 CSC의 가입을 통해 타국 선박

의 영해 통과 중 사고에 대해 재판 관할권을 행사할 수 있으며, 공공 기금으로 막대한 원전 사고에 공동으로 대비하는 경향으로 추진 중이다.

CSC는 이러한 원자력손해배상의 경향을 반영하여, 일본의 가입으로 2015년 4월 발효되어 향후 태평양 주변 지역의 원자력손해배상 체제로서 기능할 것으로 본다.

CSC 가입을 대비한 범정부 부처 및 관계 기관 협의회 구축을 통한 대응이 필요하다. CSC 가입 전 제반 사항을 고려하기 위해 원자력시설 운영자, 원전 수출 기관 및 담당 정부 부처들과 더불어 외교부, 원자력안전위원회, 기획재정부(공공 기금 부담 의무), 법무부(재판 관할권) 등으로 구성된 범정부 부처 협의 채널을 통한 통합적인 시각에서 대응이 필요할 것이다.

이와 더불어 국제 외교를 통해 중국의 국제적 수준에 부합하는 원자력손해배상법제 완비를 통한 CSC 가입을 유도하여, 명실상부하게 CSC가 태평양 배상 체제로 구축되게 할 필요가 있다. 🌐