

원자력안전협약의 법적 고찰

박 기 감

한림대학교 법학과 부교수

특정 국가의 영토내에 건설, 운영되는 원자력시설의 안전성 확보문제는 당해국 정부의 고유권한이며, 책임사항이라는데 이론의 여지가 없지만, 원자력안전문제를 특정 국가의 판단에만 맡겨둘 수 없다는 공감대가 점차 형성되었고, 이러한 움직임은 특히 동구권에 소재하는 옛소련 모델 원자력발전소의 안전성에 심각한 우려를 가지고 있는 서유럽국가를 중심으로 구체화되어 원자력안전협약이 제정되었다.

인

류에게 많은 공헌을 하고 있는 원자력은 방사선 특성 자체의 위험성과 이로 인한 재난의 요소도 함께 내재하고 있다.

따라서 안전성 확보는 원자력개발 및 평화적 이용의 전제조건이 되고 있다.

특히 주변국가들에게 심각한 영향을 준 옛소련의 체르노빌 원전사고 이후 원전의 안전문제는 더이상 사고가 난 당사국만의 문제가 아니라 전세계가 공동으로 대응해야 할 국제적 문제라는 공통인식을 갖게 되었다.

즉 안전성은 국제적으로 검증되고 안전성 증진을 위해서는 전세계가 공동으로 노력해야 한다는 인식이 비등한 것이다.

마침내 국제원자력기구(IAEA)가 주관이 되어 제정작업을 해왔던 원자력안전협약(Convention on Nuclear Safety)은 1994년 6월 17일 비

엔나 IAEA 본부에서 개최된 외교회의에 참석하였던 84개국 대표들에 의해 표결없이 채택되었다.

협약은 동년 9월 20일 IAEA 38차 정기총회에서 각국의 서명에 개발되어 1994년 12월 말까지 50개국이 서명하였으며, 우리나라 역시 과기처장관이 서명하였다(표 1).

이하에서는 협약의 제정배경 및 그 작업과정의 약술하고, 주요내용을 분석한다.*

기존의 관련분야협약과의 비교

IAEA가 주관하여 채택하였거나 IAEA가 관련된 국제조약은 여러가지가 있다.

북한핵문제와 관련하여 일반인에게 많이 알려진 NPT(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)는 「핵무기의 비확산에 관

한 조약」으로서 핵무기 및 그에 관한 기술의 국가간 이전과 확산방지를 목적으로 한다는 점에서 원자력의 평화적 이용을 다루는 원자력안전협약과 다르다.

또한 이 조약의 채택은 IAEA가 주관한 것이 아니라 UN 총회에서 1968년에 채택되었으며(1970년 발효), IAEA는 단지 이 조약에 의거하여 감시역할을 담당하고 있다.

다음으로 1986년 IAEA에 의해 채택된 두개의 국제협약이 있다.

「원자력사고의 조기통보에 관한 국제협약(Convention on Early Notification of a Nuclear Accident)」은 방사선사고의 조기통보에 관한 국제협약이다.

그리고 「원자력사고 비상지원에 관한 협약(Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency)」은 방사

선사고시 기술지원 등 사후적 관리체계수립을 그 목적으로 하고 있는 국제 협약이다.

그러므로 사전적 측면에서 조치를 취하는 원자력안전협약과 다르다.

한편 원자력안전협약과 가장 유사하게 번역되는 「핵안전협정(Safe-guards Agreements)」이란 상기 NPT에서 규정하고 있는 목적달성을 위하여 IAEA와 비핵국간에 체결되는 양자조약을 일컫는다.

이는 비핵국들에 의해 원자력의 평화적 목적에 사용되는 핵물질이나 핵기술의 군사적 목적에로의 전용여부를 감시하기 위해 IAEA의 검증작업(이를 사찰이라고 부른다)이 가능도록 하는 법적 근거가 된다.

따라서 이 역시 「원자력안전협약」과 그 성격이 다르다.

협약제정의 배경 및 작업과정

1. 협약제정배경

국제조약 제정작업은 특정한 하나의 요인에 기초하는 일은 드물다. 그 만큼 하나의 조약이 창출되기 위해서

는 법·정치·경제·문화 등 다양한 요인이 작용한다.

하지만 조약문을 준비한다는 결정이 내려지는 전후맥락을 살펴보면 종종 재해나 큰 사건이 도사리고 있음을 알 수 있다.

가령 해상유류오염손해배상책임에 관한 여러 국제협약의 채택을 끌어낸 1967년의 Torrey Canyon 유조선사고, 유해폐기물의 국제적 이동 및 처리규제에 관한 국제협약과 EC의 지침을 제정케 한 1976년의 Seveso와 같은 화학산업사고, 그리고 ICAO가 1991년에 채택한 플라스틱 폭발물 감시협약 제정의 직접적 동기를 제공했던 1988년과 1989년에 일어난 테러리스트에 의한 민항기 폭파와 같은 범행 등이다.

이와 같은 대형사고 발생과 국제조약 제정의 연관성은 만일 적절한 국제법규가 제정되어 적용되었더라면 피해를 최소화할 수 있었거나 사고 자체를 미연에 방지할 수 있었다는 공동의 식이 조성되기 때문이다. 원자력분야 역시 예외는 아니다.

1986년 4월 체르노빌 원전사고후

소집되었던 IAEA 이사회는 당시 「최근 체르노빌 원전사고 및 과거 다른 사고를 고려해 볼 때 원자력안전에 관한 보다 더 긴밀한 국제적 협력이 필요하다」고 강조하였다.

그래서 원자력사고시 초기통보·정보교환·긴급대책 및 원조에 관한 상호조율을 위한 시급한 조약문 작성을 위한 전문가회의를 소집하였고, 그 결과 불과 몇 달 후에 두개의 국제협약이 채택되었던 것이다.

그런데 원자력안전협약의 경우 이보다 더욱 복잡한 배경을 갖는다. 왜냐하면 사전후 후유증 치유보다는 예방적 차원이라는 정치적 동기를 갖기 때문이다.

이는 옛소련이 해체되고 난 후 옛소련에서 개발한 원전모델을 사용하는 동구권 국가에서 제2의 체르노빌 원전사고가 발생하는 경우 서유럽은 직접 피해를 입기 때문에 예방책을 서둘러 마련해야 한다는 의도가 깔려있다.

1990년 IAEA는 유럽공동체의 다수 회원국들의 제안을 받아들여 1991년에 「원자력의 안전 : 미래를 위한 전략(Safety of Nuclear Power : Strategy for the Future)」이라는 주제로 IAEA가 주관하는 국제회의를 개최할 것을 결정하였다.

1991년에 열린 원자력안전에 관한 국제회의는 「원자력안전문제는 일차적으로 국내차원에서 확보되어져야 할 것이지만 모든 국가에서 공히 채택되어져야 할 원자력안전에 대한 통일

(표 1) 원자력안전협약 서명국

알제리, 아르메니아, 아르헨티나, 오스트레일리아, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 불가리아, 캐나다, 칠레, 중국, 쿠바, 체코, 덴마크, 아랍트, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 인도, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 대한민국, 록셈부르크, 네덜란드, 니카리아, 나이제리아, 노르웨이, 파키스탄, 페루, 필리핀, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 슬로바키아, 슬로베니아, 남아프리카공화국, 수단, 스웨덴, 시리아, 튀니지아, 터키, 우크라이나, 영국, 미국

된 국제적 접근을 고려할 필요가 있다」는 공동의식을 재확인하였다.

1991년 9월에 있었던 35차 IAEA 정기총회는 이 회의의 결과를 중요시 여기고, 관련 전문가회의의 소집을 촉구함과 동시에 IAEA 사무총장에게 회원국과 관련 국제기구의 의견 및 INSAG, NUSSAG, INWAC 등과 같은 자문기관의 권고를 수합하여 협약제정작업을 시작할 경우 필요한 제반절차를 준비할 것을 요청하였다.

이로써 원자력안전협약 제정의 준비작업을 개시하기 위한 모든 배경이 형성되었다.

2. 협약제정 작업과정

가. 예비회의

IAEA 총회 결의안에 따라 사무총장은 본격적인 전문가회의를 소집하기 전에 예비단계로서 1991년 12월 9일부터 13일까지 회원국에서 파견된 36명의 대표와 참관인 자격으로 정부간 국제기구(EC위원회, ILO, OECD/NEA) 및 NUSSAG, INWAC, SAGSTRAM 등 관련 비정부간 국제기구를 초빙한 예비회의를 통하여 총회 결의안이 구체적으로 언급하지 아니한 협약의 체계·적용 범위 및 주요내용에 관한 의견을 수렴하였다.

예비회의는 IAEA 사무총장에게 제출한 보고서에서 다음 사항을 권고하였다.

첫째, 원자력안전에 관한 국제협약의 채택이 필요하며 가급적 빠른 시일

내에 협약제정을 위한 작업이 시작되어야 한다.

둘째, 제정될 협약의 체계는 일단 협약의 적용범위와 주요 내용에 대한 합의가 이루어진 다음 고려됨이 적절하다.

셋째, 제정될 협약은 원자력안전에 관한 기술적 세부사항보다는 일반적인 원칙과 절차의 명시에 주안점을 두는 것이 적절하다.

나. 전문가회의

사무총장에게 제출된 예비회의 보고서를 검토한 IAEA 이사회는 1992년 2월 결정을 통하여 원자력안전협약제정작업을 수행할 법률가·기술전문가회의를 소집하였다.

전문가회의는 45개국에서 파견된 100여명으로 구성되었고, EC, OECD/NEA, ILO 등에서도 전문가를 파견하였다.

전문가회의는 결론에 도달하기 위해 2년동안(1992년 5월 ~ 1994년 2월) 7차례 회의를 거쳤다.

전문가회의에서 집중논의된 주요 사항은 다음과 같이 요약할 수 있다.

1) 협약의 골격

여기에 대해서는 두가지 입장으로 갈렸다.

첫번째 입장은 협약문 뿐만 아니라 상세하고도 기술적 내용을 담은 부속서 내지는 의정서를 덧붙이자는 것이었다.

두번째 입장은 의정서가 없는 단 한 개의 협약문이 적절하며, 만일 필요하

다면 간략한 부속서까지 인정한다는 것이었다.

이 두가지 입장 중 후자가 채택되었다.

2) 협약의 적용범위

다음과 같은 두가지 의견이 대립되었다.

첫번째 입장은 협약의 적용대상을 모든 원자력시설과 민간 핵연료주기 활동, 연구용원자로 뿐만 아니라 방사성폐기물의 안전한 관리와 처분까지도 포함시킬 것을 요구하였다.

이에 따라 협약문은 상세한 기준을 수록한 부속서와 의정서를 갖는 체제로 초안작성함이 적절하다고 주장하였다.

두번째 입장은 단일화된 협약안을 선호할 뿐만 아니라 오로지 민간 원자력발전소의 운전에만 제한시키며, 세부적인 규칙보다는 원칙적인 규범만을 설정할 것을 요구하였다.

첫번째 안을 지지한 나라는 자국 영토내에 원자력시설이 거의 없는 유럽 국가들이었다.

이들은 IAEA의 의해 수행되는 강제적이며 국제적 안전통제형태를 원하였다.

두번째 안을 지지하는 측은 주로 원자력기술분야의 전문가와 자국 영토내에 원자력시설을 갖거나 원자력계획을 수립한 국가들이었다.

토론과정에서 개도국 및 동구권 국가를 포함한 모든 국가들로 하여금 안전계획과 안전문화를 강화시키고 앞

으로 설립될 체약국회의의 기능강화를 위해서라도 두번째 안이 적당하는 의견이 다수를 차지했다.

이에 따라 4차 전문가회의 이후부터 절충안 모색에 들어갔고, 5차 회의부터는 의장이 제시한 절충안을 놓고 서 문안조정을 하는 단계로 접어들었다.

3) 체약국 의무내용의 선정

협약상의 체약국 의무를 규정함에 있어서 국제원자력안전자문그룹(INSAG)에서 제정한 「Safety Fundamentals—the Safety of Nuclear Installations」에 담긴 규정을 바탕으로 관련 법률과 규칙체제, 안전관리, 안전의 기술적 측면, 안전 검증 등에 관한 주요 원칙을 담기로 하였다.

아울러 협약이 달성을 목적으로 「일반적 원자력안전」, 「방사선방호」, 「기술적 안전」 등 세가지를 확정하였다.

이러한 기본적 원칙으로부터 파생되는 체약국의 구체적인 의무로서는 정부, 관할 국내기관과 사업자의 책임을 정하는 법률 및 규정의 채택

- 인력교육과 훈련을 위한 필요한 조치를 취할 것

- 원자력시설의 안전을 위하여 시설안전의 지속적인 감독체제
- 협약의 범주내에 드는 방사성폐기물의 안전관리와 처분을 위한 필요한 조치를 취할 것이다.

4) 의무이행을 감시할 국제기관의 필요성

만일 협약이 원자력안전분야에 관해 범세계적으로 적용되는 최상 수준을 유지하고 촉진하기 위해서는 원자력시설의 안전한 운전을 위한 일반적 의무 및 원칙을 열거하는 것만으로는 충분치 않고 그러한 목적을 달성할 수 있도록 집행하는 적절한 기관이 필요하다.

바로 이 점이 협약문을 고안해내는 전문가회의에서 부딪친 큰 어려움 중의 하나였다.

즉 원자력시설의 안전성 유지 및 확보의무는 일차적으로 국내적 책임이라는 원칙을 인정하면서도 과연 협약상의 의무준수 여부를 확인함에 있어서 예외를 설정함이 없이 검증하는 방식의 선택이었다.

이 문제는 다음과 같은 「peer group(同類집단)」이라는 논리로 해결되었다.

즉 자국의 원자력안전문제에 대한 국가 자신의 배타적 관할권 확보라는 이기심은 국제협약형태로 창출될 수 있는 어느 외부적 통제형태보다 더 강

하므로 꺼기 힘들다는 점은 인정해야 한다.

하지만 이러한 이기심은 원자력시설을 가진 체약국 사이에서 조정되고 더 나아가서는 발전될 수 있다.

동류집단의 압력과 설득은 체약국들로 하여금 협약하의 의무를 이행하도록 강요하고 그 결과 모든 원자력시설의 원자력안전을 향상시키는데 효율적이라는 것이다.

그리고 모든 체약국회의(meeting of all Contracting Parties)는 이러한 동류집단의 역할을 극대화하는데 적절한 방법으로 제시되었다.

전문가회의는 이와 같은 접근방식의 연장선에서 가급적 많은 국가를 동참시키기 위해서는 「유인적 성격(incentive)」의 협약을 제정함이 필수적이라는데 합의를 보았다.

「유인적」이란 표현은 비록 명확하게 개념정의가 되지는 않았지만 협약의 전문속에 삽입되었다.

협약의 구성과 주요내용

협약은 전문과 4장으로 나뉘어져

〈표 2〉 원자력안전협약의 주요목차 및 항목

목 차	항 목
1장(1조~3조)	협약의 목적, 개념정의 및 적용범위
2장(4조~19조)	체약국의 의무로서 국내법 또는 국내행정조치 등을 통한 안전성 검증방법 및 절차, 안전성 제고를 위한 조치방안 등
3장(20조~28조)	체약국회의(검토회의)의 구성 및 역할
4장(29조~35조)	종결조항 및 부수적 사항

〈표 3) 방사선에 의한 신체적 영향

방사선량 (밀리렘)	증상
0~500	일반주민의 연간 법적 허용 범위
0~5,000	원자력발전소 종사자의 연간 법적 허용 범위
0~50,000	별다른 증세없음
50,000~100,000	약간의 혈구변화, 곧 정상회복
100,000~200,000	구토, 설사후 잠복기를 거쳐 탈모, 내출혈, 조혈기관장애, 일시적 불임, 약 90일후 정상회복
200,000~600,000	탈모, 식욕감퇴, 내출혈, 소화기관장애, 피부반점
600,000이상	구토, 설사후 짧은 잠복기를 거쳐 내출혈, 신경마비, 중추신경장애, 영구불임, 수일내 모두 사망

있으며, 총 35개 조항으로 구성되어 있고, 부속서나 의정서는 없다.

구체적인 목차 및 주요 항목은 표 2 와 같다.

1. 전 문

협약의 전문(preamble)은 10개 항으로 구성되어 상당히 긴 편이다. 내용의 대부분은 IAEA가 작성하였던 「Safety Fundamentals」란 문서의 주요 부분 및 IAEA 총회 결의안 GC(XXXV)/RES/553, GC(XXXIV)/RES/529의 내용을 기초로 하고 있다.

전문은 원자력안전에 대한 일차적 책임이 국가에게 있음을 인정하면서도 왜 협약이 채택되어야 하는가에 대한 이유 및 협약의 전반적 성격을 선언하고 있을 뿐만 아니라 향후 제정되어야 할 관련분야를 언급하고 있다.

이와 관련하여 전문에서 짚고 넘어갈 가치가 있는 항목은 마지막 두 귀절인 9번째와 10번째 항이다.

이들 문항은 원자력안전협약의 적용범위가 육상에 소재하는 민간 원자력발전소 및 그와 직결되는 폐기물관련시설에만 한정됨을 고려하여, 장차 기술적 자료가 수집·축적되는대로 방사성폐기물 안전과 관련된 국제협약 제정작업을 서두르겠다는 의지의 표현이다.

그리고 핵연료주기와 연구용원자로는 또 다른 안전문제를 제기하는 바, 이는 아직 제한되어 있고 국내적 수준에 머물러 있다고 판단하면서 앞으로 관련 국제협약 제정작업을 할 것임을 밝히고 있다.

2. 1장(협약의 목적, 개념정의 및 적용범위)

협약 1조는 이미 언급한 IAEA의 「Safety Fundamentals」 문서 중 「Safety Objectives」에 기초를 둔 3 가지 기본목적을 규정하고 있다.

여기서 짚고 넘어갈 사항은 첫번째

목적에 관한 문구의 수정이다.

원래 외교회의 직전까지의 초안은 「국내적 조치와 국제적 협력을 통하여 범세계적인 원자력안전의 높은 수준을 달성하고 유지한다」라고 되어 있었다.

그런데 외교회의를 거치면서 여기에 덧붙여서 「국내적 조치의 향상과 적절한 경우 안전과 관련된 기술적 협력을 포함한 국제적 협력을 통하여…」라고 바뀌었다.

이와 같은 문구수정은 중국을 위시한 개도국들과 원자력 선진국들간의 이해관계 대립의 산물이다.

즉 원자력안전에 관한 국제적 협력이 장려되어야 하며, 이를 위해서는 협약이 주된 역할을 한다는데 의견일치를 보이면서도, 기술적 협력을 통한 기술이전에 관한 특별조항의 필요성에 대해서는 두가지 다른 의견이 있었다.

대부분의 OECD 회원국들은 그러한 조항은 원조를 제공할 법적 의무를 체약국에게 부과시킬 것이고, 원자력 안전분야에 있어서의 국제적 협력은 NPT와 같은 비확산체제에의 가입이란 고리를 떼어버릴 우려가 있다고 보았다.

이에 반해 대부분의 개도국들은 기술적 협력을 통한 원자력안전을 한단계 높이기 위한 원조는 협약의 중요한 요소라고 보았던 것이다.

협약은 원자력시설의 안전에 적용된다(3조).

「원자력시설」은 2조에 개념정의 되어있는 바 「체약국의 관할권하에 있는 육상 소재 민간 원자력발전소(상업용 원전)」를 의미한다.

그리고 원자력폐기물 관련시설에 대해서는 「원자력발전소(상업용원전)의 운전과 직결되고 동 부지내의 방사성물질의 저장·처분시설」로 한정하여 규정짓고 있다.

아울러 개념정의에서 「발전소는 모든 핵연료가 영구히 원자로 노심으로부터 제거되고 관할기관에 의해 합의된 승인절차와 해체계획에 의거 안전하게 저장된 때 더 이상 원자력시설이 아니다.」라고 명시하고 있다.

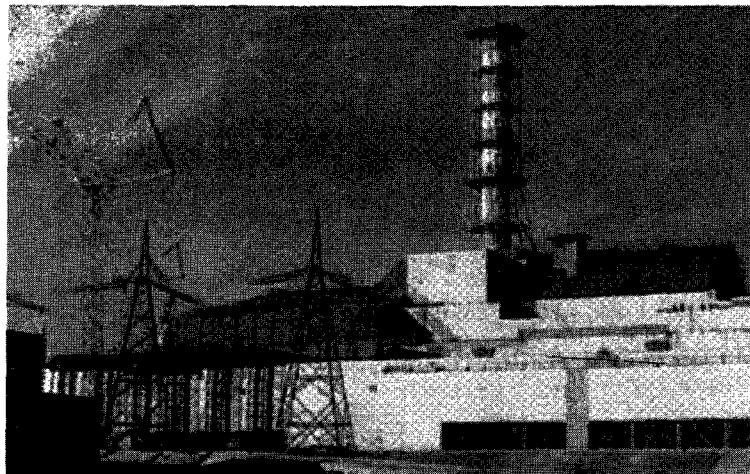
여기서 한가지 짚고 넘어갈 점은 「관할권(jurisdiction)」개념이 「소재(location)」개념보다 선호받았다는 사실이다.

그 이유는 단순히 원자력시설이 소재하고 있다는 사실만으로는 법적 책임을 규정짓기에 불충분하다는 논리가 강하게 작용되었기 때문이다.

3. 2장(체약국의 의무)

체약국에 의해 이행되어져야 할 의무는 두가지 형태로 구분된다.

하나는 일정한 수단 내지는 조치를 취할 의무(obligation de moyens)로서 협약상의 의무를 이행하기 위한 각종 입법, 규칙 그리고 행정조치를 취하도록 요구되어지는 것이고 또 다른 하나는 국내보고서를 작성·제출할 의무이다.



원전의 안전문제가 국제문제로 인식된 계기가 된 엣소련의 체르노빌원전

첫번째 의무는 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

가. 국내입법과 규칙제정 및 유지

「각 체약국은 원자력시설의 안전을 규율하기 위한 입법과 규칙을 제정하고 유지하여야 한다(7조 1항).」

여기에는 적용가능한 국내 원자력 안전에 관한 지침설정, 인허가제도, 인허가를 받지 아니한 시설운전금지, 정기적 검사제도, 정지·변경·취소 등을 포함한 제재조치등의 강제조치 등을 포함한다(7조 2항).

관할기관은 그의 책임을 완수하기 위해 필요한 권한, 관할권, 재정적·인적자원을 가져야 한다(8조).

협약은 아울러 이러한 관할기관의 기능은 원자력사용 촉진과 관련된 다른 국내기관의 기능과 분리되어야 함을 명시하고 있다.

나. 일반적 안전성 고려

이 항에서 협약은 여러 다른 의무를 망라하고 있다.

국가는 원자력안전성에 대해 우선적 배려를 할당함으로써 다음과 같은 정책을 수립토록 요구된다.

각 시설의 안전성 유지를 위해 관련 시설이 운전되는 전체 기간동안 적절한 재원확보와 양적·질적으로 충분한 인력을 보유함과 동시에, 그들을 교육·훈련·재교육시킬 것과 체약국들은 인간의 수행능력과 한계를 고려함과 동시에 그를 보장하고 아울러 관련 국제협약조문을 고려할 것 등이다.

한편 기술적 성격의 의무로서 원자력시설이 운전되는 전 기간을 통털어서 질적 수준의 보증과 안전성의 평가 및 검증에 관한 의무를 부담한다.

또한 체약국은 방사선방호와 관련된 의무를 진다.

15조는 「원자력시설을 운전중인 체

약국은 근로자와 공공시민이 원자력 시설에 의해 피폭되는 방사선량이 합리적으로 낮은 수준을 유지도록 하며, 어떠한 개인도 국내 피폭허용량 한계를 넘는 방사선에 노출되어서는 아니 된다.]라고 규정하고 있다.

자국 영토내에 원자력시설 존재유무와 관계없이 모든 체약국에게 직접 요구되는 조항인 16조는 체약국으로 하여금 비상사태에 대비한 체제가 정비되어 있을 것과 그러한 제도를 시험하도록 규정하고 있다.

특히 거리적으로 봐서 일 체약국의 원자력시설에 의해 영향을 받을 수 있는 다른 체약국을 위해서 17조 4항은 A국이 예정하고 있는 원자력시설과 근접하고 있는 B국은 그러한 시설물에 의한 안전영향평가를 위해서 A국에게 필요한 정보요청 및 협의(consult)과정을 거치도록 하고 있다.

다. 시설의 안전성

여기서는 전반적인 원자력안전문제 보다는 원자력시설 자체에 대한 체약국의 의무를 다루고 있다.

특히 새로운 원자력시설의 부지에 관한 17조는 원자력시설의 안전성에 영향을 줄지도 모르는 모든 가능한 부지선정요인에 대한 평가를 하도록 명시하고 있다.

그리고 예정된 원자력시설이 개인, 사회와 환경에 미치는 안전성 영향과 계속적인 안전성 허용가능성의 확보, 예정된 시설에 인접한 다른 체약국과의 협의의무 등을 제시하고 있다.

아울러 18조는 원자력시설의 설계와 건축단계에서부터 방사성물질이 환경으로 새어나오지 않도록 여러 단계의 조치를 취하도록 하고 있다.

협약이 체약국에 대해서 요구하는 두번째 형태의 의무는 지금까지 언급된 첫번째 의무형태와는 약간 다르다.

즉 보고의무를 명시하고 있는 5조는 「체약국은 이 협약상 의무의 이행을 위해 취해진 조치에 관한 국내 보고서를 작성할 의무를 지며, 동시에 그러한 보고서를 체약국회의시 검토(review)를 위해 제출하여야 한다.」고 규정하고 있다.

전문가회의에 참석했던 협상자들에 의해 「peer review」로 명명된 이 「검토회의」는 오래전부터 원자력안전과 관련된 기술적 단체, 특히 WANO (World Association of Nuclear Operators)와 IAEA에 의해 이루어져 온 관행과 유사하다. 어쨌든 이 절차는 협약의 주요한 혁신이며 동적인 요소라고 보여진다.

4. 3장(검토회의)

협약은 3장 20조부터 28조까지 체약국회의(Meetings of the Contracting Parties, 또는 검토회의 Review Meetings라고 부를 수 있다)에 대해 규정하고 있다.

협약에 명시된 검토회의의 주요 내용은 다음과 같다.

가. 회의소집일정

체약국회의(검토회의)의 예비모임

격이 되는 준비회의는 협약발표 후 6개월 이내에 소집된다.(21조)

그리고 발효 후 30개월 이내에 첫 번째 검토회의가 소집된다.

이후 두번째 검토회의 날짜는 체약국의 결정에 맡겨져 있지만 3년을 넘지 아니하는 기간을 두고 소집되기 때문에 첫번째 회의가 소집된 이후 3년 내에 개최된다. 한편 23조는 특별회의 소집 가능성을 예정하고 있다.

나. 회의의 주제

5조에 의거하여 체약국이 검토회의에 제출한 국내보고서가 논의주제가 된다.

국내보고서에는 일 체약국이 협약상의 의무이행을 위해 취한 조치에 담겨 된다.

체약국은 자국 국내보고서의 준비, 제출 및 발표에 대해 일차적 책임을 지게 된다.

체약국은 보고서 준비를 위해서 다른 국가 또는 관련 국제기구 가령 IAEA의 전문가에게 의뢰를 하거나 그를 개입시켜도 무방하다.

준비회의(예비회의)에서 체약국들은 정기 검토회의에 적용될 각종 절차와 재정적 규칙을 형성하게 된다.

특히 이 과정에서 국내보고서의 형태와 내용, 제출일정 및 검토절차를 규정하게 될 것이다.

다. 소위원회 구성 및 비밀유지

검토회의가 열리면 보고서내에 담겨있는 특수한 항목을 검토하기 위해 소위원회가 구성될 수도 있다.

이러한 소위원회는 가령 시설의 안전성(17조 이하), 비상사태준비에 관련된 개별적 사항들(16조), 현존하는 일정 시설에 관한 문제점(6조) 등을 다룰 수 있다.

검토대상이 되는 체약국의 보고서 내용은 27조에 명시된 정보의 엄격한 비밀유지조항(confidentiality)에 의해 보호되지만, 20조 3항에 의거하여 분류를 위해 공개될 수도 있다.

라. 사무국

협약 28조는 「AEA가 체약국회의를 위해 사무국을 제공한다.」라고 규정한다.

검토회의를 위해 체약국이 요청할 수도 있는 여타 서비스 역시 IAEA에 의해 정규예산 또는 별도로 형성된 기금에 의해 제공될 수 있다.

한편 IAEA 사무총장은 협약의 기탁자가 된다(34조).

검토회의의 세부규칙과 절차 및 재정적 지침은 협약에는 명시되어 있지 않고 그대신 앞으로 소집될 준비회의에서 초안작성하게 된다.

이런 맥락을 놓고 볼 때 협약문 작성자들은 체약국들로 하여금 회의의 제반조건과 진행방식을 재량껏 결정하도록 상당한 여백을 두고 있는 것처럼 보여진다.

뿐만 아니라, 더 나아가서는 정형화되고 엄격하게 운영되는 검토회의를 의도적으로 회피하고 있지는 않은가라는 의심을 불러일으킨다.

하지만 검토회의에 관한 규정을 담

〈표 4〉 체르노빌원전과 국내 원전(고리 3, 4호기 기준) 안전성 비교

항 목	체르노빌 원전	국내 원전	비 고
격납용기	없음	방사성물질 방출시의 최후 장벽으로서 두께가 약 1.2mm 이상인 콘크리트 및 철판으로 구성된 격납용기	사고발생시 방사성물질이 격남용기내로 국한되며 환경누출이 방지됨
원자로 설계특성	정반응도 출력계수를 갖고 있어 특히 저출력 상태에서 출력제어가 어렵고 출력폭주의 위험이 있음	부반응도 출력계수를 갖고 있어 어떤 요인으로 출력이 상승되면 스스로 출력을 감소시키는 고유의 안전성을 갖고 있음	출력상승으로 인한 출력폭주의 가능성이 전혀 없음
중성자감속재	감속재로 흑연을 사용하여 핵재의 위험성이 매우 큼	원자로 냉각재인 경수가 감속재 역할을 겸하고 있음	감속재로 인한 핵재의 가능성이 전혀 없음
노형의 차이	비동기수로이므로 증기를 통한 2차 계통(터빈)등에 대한 오염기능성이 큼	1, 2차 계통이 각각 분리된 가압기수로이므로 2차계통에 대한 방사능오염의 가능성성이 거의 없음	2차 계통을 통한 방사성 물질의 누출가능성이 거의 없음

고 있는 3장은 이 협약중에서도 가장 조심스럽게 문구가 작성된 부분이다.

4번째 전문가회의가 열렸던 1993년 5월 이후(이 때는 협약의 주요부분에 대한 합의가 이루어졌던 때였다). 검토회의의 기본개념과 가능한 운영 체제에 대해 몇가지 대안이 제시되었다.

검토과정의 세부적인 방식결정의 필요성은 전문가회의에 참석했던 이들에게 가장 주요한 문제로 등장하였다.

이에 따라 외교회의 폐막시점에서 최종의정서에 대한 부록이라는 명칭으로 채택되었다.

이 문서는 결코 원자력안전협약의 일부를 이루는 것은 아니지만, 협약 자체가 침묵을 지키고 있거나 설명이 충분하지 못한 부분, 가령 검토회의에

제출될 국내보고서, 검토회의 방식 및 체약국의 재정적 부담과 협약이행에 관한 사무국의 역할 등에 대해 어느 정도의 지침을 제공해 주고 있다.

이외에도 이 문서는 원자력안전에 대한 국내책임의 강조, 기술적 전문가에 의해 제출되고 토론될 상세하고 포괄적인 보고서의 필요성, 주요 결정시 총의해결방식, 제공된 비밀보장 및 체약국과 사무국에 부과될 비용의 제한 등에 대해서도 언급하고 있다.

5. 4장(분쟁해결조항 및 종결조항)

가. 분쟁해결조항

29조는 「체약국들은 체약국회의의 대두리내에서 불일치를 해결하기 위해 서로 협의해야 한다」고 규정함으로써 협약의 적용과 해석에 관하여 체약국간 발생할 수 있는 분쟁을 해결하는

수단으로 단지 협의절차(consultation)만을 예정하고 있다.

따라서 분쟁은 체약국회의라는 구조내에서 호의적인 방식으로 해결되어져야 하고, 법원에 제기되어서는 아니된다.

하지만 협약의 분쟁해결 절차방식은 통상적인 예는 아니다. 대부분의 다자조약은 「외교적 분쟁해결방식」뿐만 아니라 더 나아가서 「사법적 분쟁해결방식」까지도 예정하고 있다.

나. 협약에의 가입 및 발효

협약은 1994년 9월 20일부터 발효 시점까지 모든 국가의 서명에 개방되며, 서명국은 자국 국내법상의 비준·수락·승락절차 등을 밟아서 기탁자인 IAEA 사무총장에게 비준서를 제출한다.

협약이 발효된 후에는 나머지 모든 국가의 가입에 개방된다.

협약의 발효는 원자로 노심이 임계 점에 도달한 원자력시설을 최소한 한 개 이상 보유하고 있는 17개 국가를 포함한 22번째 비준서가 IAEA 사무총장에게 기탁된 날로부터 90일이 지나서 효력을 발생한다(31조).

효력발생에 필요한 22개국 중 원전 운전중인 나라를 17개로 잡은 것은, 이 지구상에 원전을 가동중인 32개국의 절반 정도가 협약에 가입하여 구속을 받겠다는 의사표시를 하여야만 협약이 실질적이고 의미있는 문서가 된다고 보았던 초안작성자의 의도가 나타난다.

하지만 현시점으로 봐서 언제 협약이 효력을 발생할지 예측하는 것은 쉽지 않다.

왜냐하면 효력발생을 위해 필요한 22개국이란 국가숫자는 IAEA가 이전에 채택하였던 다른 국제조약, 가령 단지 3개국의 비준서 기탁이 있은 후 30일이 경과하면 효력발생을 하는 「원자력사고의 조기통보에 관한 국제협약」과 「원자력사고 비상지원에 관한 국제협약」 등에 비해 많기 때문이다.

가입절차에 한가지 특이할 사항은 다른 국제조약처럼 협약 역시 주권국가들로 구성되며, 이 협약에 의해 포괄되는 문제에 관한 국제협약의 교섭, 체결 및 적용과정에서 관할권을 갖는 여타 지역적 국제기구에게 서명과 같이 개방된다.

단 이러한 국제기구는 그의 회원국이 행사할 투표권과 별도의 투표권을 갖지 못한다(30조 4항).

다. 개정, 탈퇴 및 유보

협약의 개정은 32조에 예정된 개정 절차를 밟아야만 가능하다.

개정발의에 대한 논의는 정기 또는 특별 체약국회의에서 체약국의 과반 수가 찬성하면 가능하다.

발의내용과 그 사유서는 기탁자를 경유하여 모든 체약국들에게 전달되어져야 한다.

개정은 원칙적으로 총의(consensus)에 의한다. 총의에 이르지 못할 경우 참석하고 투표한 체약국의 2/3

찬성에 의해 개정발의안을 외교회의에 회부할 것을 결정한다.

만일 외교회의에서도 총의에 이르지 못한다면 전체 체약국 2/3 다수결에 의한다.

채택된 개정안은 체약국들로부터의 비준·수락·승락을 요한다.

협약은 무기한 존속한다. 하지만 각 체약국은 사유를 제시할 필요없이 기탁자에게 서면으로 통보함으로써 협약으로부터 탈퇴할 권리를 갖는다.

폐기는 기탁자가 통보를 접수한 날로부터 1년이 경과하면 효력을 발생한다.

한편 유보가능여부에 관련된 조항은 이 협약상 명시되어 있지 않기 때문에 일반 국제조약법에 따라 논의될 것이다.

결 론

우리는 이 글을 통하여 특정 국가의 영토내에 건설, 운영되는 원자력시설의 안전성 확보문제는 당해국 정부의 고유권한이며, 책임사항이라는데 이론의 여지가 없지만 원자력안전문제를 특정 국가의 판단에만 맡겨둘 수 없다는 공감대가 점차 형성되었고, 이러한 움직임은 특히 동구권에 소재하는 옛 소련모델 원자력발전소의 안전성에 심각한 우려를 가지고 있는 서유럽국가를 중심으로 구체화되어 원자력안전협약이 제정될 수 있었다는 점을 살펴보았다.

이 협약의 전반적인 내용은 입법적 성격이라기 보다는 기존에 존재하였고 일반적으로 받아들여졌던 원자력 안전규제에 관련된 기술적 성격의 판행들을 조약의 형태로 바꾼 것이 대부분이라는 점 역시 지적하였다.

즉 이 협약은 안전성향상을 위한 각종 지원방안을 마련하는 한편, 원자력 시설의 안전문제를 최소한의 국제적 감시와 평가제도하에 둘으로써 모든 국가가 공감할 수 있는 안전기준을 총족시킬 수 있는 방안의 모색으로서 나타났던 것이다.

이 협약의 가장 핵심적 내용으로서 전문가회의를 통하여 논란이 되었거나 절충을 본 부분은 다시 요약하면 다음과 같다.

첫째, 협약의 적용범위에 드는 원자력시설(nuclear installation)은 우선 육상에 소재하는 민간원전(land-based civil nuclear power plant) 및 동부지내의 폐기물관리시설에 국한하기로 하되, 적용범위의 확대문제는 추후 협약개정을 통하여 합의에 이르도록 하였다.

둘째, 체약국의 의무조항은 전세계가 공통으로 받아들이고 있던 안전관행에 근거하여 포괄적 규정으로 작성하였다.

구체적인 기술부록을 채택하지 않고 그 대신 NUSS(Nuclear Safety Standards) Code를 참고로 하여 체약국회의(검토회의)에서의 지침으로 활용하기로 하였다.

셋째, 체약국회의(the Meeting of Contracting Parties)의 위상 및 기능에 관해서는 상설기구화하자는 의견과 원자력안전규제에 관한 신체제를 만들어서는 아니된다는 의견으로 나뉘어졌다.

이에 따른 절충안으로 체약국회의는 최대 3년을 넘지 아니하는 기간마다 개최토록 하였다.

넷째, 체약국회의에 드는 비용문제는 IAEA의 정규예산으로 지원하자는 의견과 특별재원 수단을 마련하자는 의견으로 대별되었다. 몇몇 문안조정 끝에 전자가 채택되었다.

다섯째, 사무국의 기능과 관련해서는 IAEA가 체약국회의의 준비지원 등 행정적인 지원을 담당하는 사무국 역할을 맡되, 규제기관으로 행동해서는 안될 것이라는 의견이 지배적이었다.

그러면 우리나라의 협약에 대한 입장은 어떻게 정리될 수 있을까?

이미 언급하였지만 협약체정의 궁극적인 동기는 동구권 국가에 소재하는 옛소련제 원전의 운전에서 빚어지는 불안전성의 치유에 있다.

따라서 우리나라처럼 원전의 모델이나 국내법상으로 안전성이 확보되어 있는 입장에서 볼 때 비준을 고려함에 있어 그리 부담없는 협약이라고 보여진다.

다만 우리나라가 이 협약에 가입할 경우 국내적 적용의무, 즉 협약 2장, 특히 4조에 명시된 「이행조치」에 따

라 체약국으로서 국내법률, 규칙, 시행령 및 행정조치의 테두리내에서 이 협약상 요구되는 의무를 이행하는데 필요한 절차를 밟아야 한다.

그리고 국내 원자력시설의 안전성을 검토하고 안전성 증진을 위해 필요한 개선조치가 필요하면 즉시 수행하여야 한다.

만일 그렇지 않는다면 우리 정부에서 검토회의에 제출한 국내보고서를 전문가가 검증하여 그 미비점이 지적되고 그에 따른 보완책 내지는 권고안이 송부될 것이다.

끝으로 협약은 체약국회의라는 능동적인 움직임을 만들어냈지만 기술적·원론적인 내용이 대부분이라는 비판도 가해질 수 있다.

그럼에도 불구하고 초안작성과 협상에 임했던 전문가와 국가대표들은 국내적으로 서로 다른 산업체체, 법체제, 발전단계, 원자력산업에 대한 개념을 갖는 모든 국가에 의해 이행될 수 있는 문서작성에 성공하였다는 점은 높게 평가되어야 한다.

민간 원자력발전소(상업용 원전)에서 직접 적용될 구속력있는 첫번째 국제협약이 이처럼 원만하게 채택된 만큼 효력발생 역시 빨리 되면 좋을 것이다. ☺

이 논문은 지난 2월 24일에 열린 한국원자력법학회 세미나에서 발표된 글이다.