

원자력손해배상에 관한 파리협약 및 브뤼셀보충배상협약 개정 의정서의 채택

Adoption of Protocols to amend the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy and the Brussels Convention Supplementary to the Paris Convention

김상원, 장군현, 오병주, 송재명, 정명모, 김효정

한국원자력안전기술원

대전광역시 유성구 구성동 19번지

요 약

체르노빌사고 이후의 원자력손해배상제도 강화 경향에 따라 1997년의 비엔나협약개정에 이어 2004년 2월 12일 파리협약 개정의정서 및 브뤼셀보충배상협약 개정의정서가 채택되었다. 파리협약 개정의정서의 가장 중요한 내용은 최저손해배상책임 한도가 1500만 SDR에서 7억 유로로 증액되었다는 점과, 피해자가 보상받을 수 있는 원자력손해의 범위가 확장되었다는 점이다. 국내배상한도를 초과하는 부분을 전보하기 위하여 개정 보충배상협약에서는 기존의 3단계 보상체계(3 Tiers)를 유지하되 그 금액은 대폭 인상되었다(3단계 금액 합계 15억 유로). 파리협약 개정의정서는 서명국의 3분의2 비준으로, 개정 보충배상협약은 서명국 전체의 비준으로 발효되게 된다.

Abstract

To keep in line with the world-wide tendency to strengthen the nuclear third party liability system after the Chernobyl accident, the Protocols to amend the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy and the Brussels Convention Supplementary to the Paris Convention was adopted on 12 February, 2004. The most important feature of the revised Paris Convention is an increase in the nuclear operator's liability amount from 15 million SDRs to a new minimum of 700 million Euros. For the additional compensation to those provided by the domestic liability regime, the revised Brussels Supplementary Convention will maintain its basic three-tier compensation system but with significantly

increased amounts(As a result the total amount to be compensated according to the three tiers will be 15 billions Euros). The protocols to amend the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy will come into force when ratified by two thirds of the Signatory States, and the protocol to amend the Brussels Convention Supplementary to the Paris Convention will come into force when ratified by all the Brussels Supplementary Convention Signatory States.

1. 배 경

원자력산업에 요구되는 안전도는 매우 높은 수준의 엄격한 것이어서 원자력시설의 사고 가능성은 극히 낮지만, 만일의 사고가 있는 경우 원자력손해는 환경오염 범위의 광역성, 피해의 대규모성 내지 거액성, 인적손해의 특수성(만발성 등), 입증의 곤란성 등 특성을 가지고 있어 민법상의 일반 불법행위법만에 의하여는 피해자의 합리적 구제에 미치지 못할 우려가 크다. 이 때문에 불법행위법에 특칙을 정하는 원자력손해배상제도가 필요하게 된다.

이에 1950년대 이후 원자력의 평화적 이용이 본격적으로 추진되면서 세계 각국은 만일의 사고에 대비한 원자력손해배상제도의 정비를 꾀하였다.

이 원자력 손해배상제도는 대부분의 국가에서 국내법이 제정됨과 아울러 국제협약도 동시에 정비되었다.

국제적 관점에서는 원자력손해배상 제도를 보면, 원자력사고가 있는 경우 시설소재지, 사고발생지, 손해발생지, 관련자의 국적 등 여러涉外적 요소를 가지고 있다. 국제원자력손해배상제도는 피해자와 가해자의 국적이 서로 다른 경우 등涉外적 요소를 가진 원자력손해를 다루는 것이다. 실제 어느 한 국가의 사고가 인접국의 주민에게 신체 및 재산상의 피해를 줄 뿐만 아니라 주변국의 자연환경에 피해를 미칠 수 있음은 자명한 사실이기 때문이다.

이를 해결하기 위하여 국제협약이 필요하게 된다. 국제협약은 기본적으로 원자력손해배상 문제를 사업자(私人)와 피해자(私人)의 관계, 즉 사인간(私人間)의 법률문제로 간주하고涉外적 법률관계 내지 국제 민사소송 측면에서 접근하고 있으며, 협약 당사국의 책임은 사업자의 배상책임제도를 국내적으로 입법하고 동시에 사업자의 책임이행을 보장하는 부차적인 면에서의 것이다.

2. 국제협약의 개정

국경을 넘어 원자력손해가 확산되는 경우에 대비하여 그 처리를 위한 국제조약이 일찍부터 마련되었다. 관련 국제협약으로는 OECD/NEA가 주관하는 파리협약(Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy of 29th July 1960, as amended by the Protocol of 16th November 1982; 이하 “파리협약”) 체제와 IAEA가 주관하는 비엔나협약(Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage; 이하 “비엔나협약”) 체제가 양대 축을 이루고 있는데, 이 조약들이 국제 원자력 손해배상제도의 기본 열개를 형성하고 있다.

1986년의 체르노빌사고 이후 각국의 손해배상제도 강화노력과 함께, 국제적 차원에서는 협약체제를 보완하는 작업에 노력을 기울였는데, 그 방향은 두 가지 이다.

그 하나의 방향이 협약의 적용범위를 확대하고자 하는 노력이며 이에 따라 1988년 공동의정서(파리협약체제와 비엔나협약 체제를 연결하는 Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention: 이하 공동의정서)를 채택하여 어느 협약의 당사국

은 손해배상에 있어 자신이 가입하지 않은 다른 협약체제의 적용도 받을 수 있도록 한 것이고, 다른 하나의 노력은 국제협약 자체를 강화하는 방향으로 진행되었는데, 구체적으로는 배상책임한도 및 보험등 배상조치액의 인상, 배상받을 수 있는 원자력손해의 개념 확대, 청구기간 연장 등이다.

양 협약체제 중 비엔나협약은 10여년의 노력 끝에 1997년 개정의정서가 채택되고 이와 함께 보충배상협약도 채택되었다(이 중 비엔나협약은 2003년 10월 4일 발효되었다).

3. 파리협약(및 브뤼셀보충배상협약)의 개정내용

이번 파리협약체제 개정의 주요 특징은 다음과 같다.

가. 손해배상 한도액의 인상

국제협약은 가입국의 국내법에서 일정 수준 이상의 사업자책임한도액을 유지하도록 의무지우고 있는 바, 개정 파리협약에서는 사업자의 최소책임한도를 현행 1500만 SDR(1990년 운영위원회 Steering Committee의 권고액은 1억5천만 SDR)¹⁾에서 7억 유로로 인상하였다.

이 인상폭은 현행에 비하여 매우 큰 증액으로서, 1997년의 개정 비엔나협약상의 최저책임한도액(3억 SDR)에 비추어 보아도 2배 이상이다.

개정 파리협약은 또 저위험원자력시설(일정 용량 이하의 연구용원자로등)의 최저책임한도에 관하여는 현행 500만 SDR에서 7000만 유로로 인상하고 운송중 위험에 대하여는 현행 500만 SDR에서 8000만 유로로 인상하였다.

개정협약은 또 보험 등의 방법으로 사업자가 배상조치를 유지할 것으로 하고 있는데 배상조치액은 (무한책임제도를 채택한 국가를 제외하고) 사업자의 책임액 또는 최저책임한도액이다. 만일 사업자의 배상조치액이 사업자의 책임액에 미치지 못할 그 차액은 협약당사국 정부가 담보하여야 한다.

나. 원자력손해의 범위 확장

개정 파리협약은 현행의 “원자력손해(nuclear damage)”의 정의(현재의 personal injury and property damage)를 확대하였다. 원자력손해에 대한 개정협약상의 정의는 개정 비엔나협약 (및 비엔나보충배상협약)의 그것과 거의 같은데, 경제적 손실, 중대한 환경손상의 복구비용, 환경손상으로부터 야기된 수입손실, 방재조치비용, 방재조치로 야기된 멸실과 손상을 구체적으로 규정한 것이 그것이다.

파리협약은 또 해체중인 시설과 모든 핵물질 처분시설에 적용이 확대된다. 그러나, 더 이상 중대한 위험이 없고 따라서 적극적 관리가 더 이상 필요하지 않게 된 폐쇄단계 후의 특정 처분시설(post-closure phase)은 제외될 수 있다. 또 “원자력사고(nuclear incident)”의 정의에는 원자력 시설의 정상적인 운영이나 핵물질의 정상적인 운반중 일어나는 원자력손해를 야기하는 핵물질의 방출(emission)을 포함하여 해석하여야 한다.

다. 배상 청구할 수 있는 피해자의 범위 확대

현행 협약에 의하면 협약이 적용되기 위하여는 원자력사고가 협약당사국의 영역(영토, 영해 및 일정한 해역을 포함)에서 일어나야 하고 손해도 그 영역 내에서 발생한 것이어야 한다. 이 원칙에 대하여는 1968년과 1971년의 Steering Committee가 완화를 권고한 바 있다. 개정 파리협약에 따르면 공해상에서 일어난 사고에도 이 협약을 적용하고, 비록 파리협약 당사국 영역 내에서 일어난 사고에 의한 것이 아니라 하더라도 당사국 국가 영역 내에서 입은 피해에 대하여도 적용한다는 것인 바, 이를 위하여는 i) 그 국가가 비엔나협약 및 1988년 공동의정서 가입국이거나 ii)

1) Special Drawing Rights(IMF의 특별인출권)

그 국가가 영역내 또는 그 해역에 원자력시설을 보유하고 있지 아니한 국가이거나 iii) 그 국가의 원자력손해배상 법령에서 파리협약에서 채택한 원칙과 동일한 상호주의적 규정을 채택하고 있을 때일 것을 조건으로 한다.

이러한 규정은 개정 비엔나협약에서 채택한 것과는 다소 다른 방식의 적용방법인데, 개정 비엔나협약의 그것은 발생장소를 불문하고 동 협약을 적용하되, 다만 원자력시설을 가지지 않은 국가가 입은 피해로서 동일한 상호주의적 보장을 하지 않는 국가에 대하여는 그 적용을 배제할 수 있다는 것이었다.+

라. 배상 청구 가능 시한의 연장

개정 비엔나협약이 그러하였듯이, 개정 파리협약에서도 인적손해(loss of life and personal injury)에 대한 배상청구의 소멸시효 기간을 30년으로 연장하였다. 여타 유형의 원자력손해에 대하여는 현행의 시효기간 10년(및 discovery rule 즉, 사고 및 피해발생의 사실을 안 날로부터 3년)을 유지하기로 하였다.

사업자가 적절한 배상조치(보험 등으로)로 담보하는 한, 이 기간보다 장기의 시효기간도 채택할 수 있는데, 다만, 상술한 30년-10년의 소멸시효기간 내에 배상청구를 한 피해자의 권리에 영향을 주지 아니할 것을 조건으로 한다. 30-10년 기간내의 청구액이 사업자의 배상한도액에 달하지 아니하여 배상액에 여유가 있는 경우가 이 예외 허용조항의 주된 적용범위로 추측된다.

그러나 개정 파리협약에서는, 개정 비엔나협약과는 달리, “우선배상(priority)” 제도는²⁾ 채택하지 아니하였다.

마. 연안국의 특별이해관계 인정

개정 비엔나협약 및 (비엔나보충배상협약)과 같이 개정 파리협약에서도 배타적경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone)을 통과하는 핵물질 운송에 관한 연안국의 특별이해관계를 인정하였다. 즉, 협약당사국의 EEZ(또는 그 범위를 초과하지 아니하는 범위에서 설정하는 특별한 해역) 내에서 일어난 원자력사고의 경우 연안국의 법정인 그 사고로 인한 손해배상 청구사건의 관할권을 가진다는 것이다.

바. 브뤼셀 보충배상협약 하에서의 추가적 배상

파리협약 당사국중 브뤼셀보충배상협약(이하 “브뤼셀보충배상협약”라 한다)에 가입한 국가는, 파리협약에 의한 금액이 손해의 전부를 배상하기에 부족한 경우 공적자금으로 조성된 재원으로 추가적인 배상을 받을 수 있다. 개정 브뤼셀보충배상협약은 기존의 3단계 보상체계(3 Tiers)³⁾를 유지하되, 그 금액은 대폭 상향조정하였다. 즉, 1st Tier는 사업자의 배상책임으로 그 하한은 7억 유로이다(현행 브뤼셀보충배상협약은 5백만 SDR). 2nd Tier는 5억 유로로서 협약당사국 정부가 담보한다(기존협약상의 2nd Tier는 1억7500만 SDR). 3rd Tier는 브뤼셀보충배상협약 당사국이 각출한 분담금으로 조성하는 기금으로 상기 2nd Tier를 초과하는 손해를 3억 유로까지 추가 보상한다(기존 협약상은 1억2500백만 SDR)는 열개로 되어 있다.

결과적으로 파리협약체제 하에서의 배상액은 브뤼셀보충배상협약상의 추가배상까지 합하면 최종적으로 15억 유로에 달하게 된다.

2) 개정 비엔나협약에서는 사업자의 배상책임 한도가 청구된 피해액 전부를 만족하지 못할 경우에 관할법원은 인적손해에 배상책임 한도액을 우선 지급할지 여부에 대하여 결정할 수 있도록 하고 있다. 그 경우 관할법원은 우선배상할 배상청구 기한의 범위를 정할 수 있다.

3) 3rd Tier에 의한 기금의 형성은 체결국의 GNP에 따라 할당된 분담금과, 체결국의 원자력시설 규모에 따라 할당된 분담금으로 조성하되, 시설 보유국가의 책임이 더 중하다는 점을 고려하였다.

이 브뤼셀보충배상협약 하에서의 기금으로는 오직 이 협약의 당사국 피해자에게만 적용되는데, 그 논리는 브뤼셀보충배상협약 하에서의 배상재원은 “공적 자금”이므로, 그것은 이 보충배상협약 체제의 구성에 동의한 국가에만 사용되어야 한다는 단순한 이유에서이다.

개정 브뤼셀보충배상협약 하에서는 1st와 2nd Tier 간에 광범위한 국내제도적 재량을 허용하고 있는데 그것은 사실상 양 Tier 모두를 사업자가 부담할 수도 있도록 한 것이다.

이하 개정 파리협약 및 개정 브뤼셀보충배상협약 하의 배상책임 수준을 도표로 정리하면 다음과 같다.

	개정전	개정후
파리협약		
☐ 기본책임 한도	15 Mil SDRs (19Mil 유로)	700 Mil 유로
☐ 감경책임 한도		
- 운반	5 Mil SDRs (6Mil 유로)	80 Mil 유로
- 저위험시설(소형 연구로 등)	5Mil SDRs (6Mil 유로)	70 Mil 유로
브뤼셀보충배상협약		
1st Tier	5 Mil SDRs 이상	700 Mil 유로
2nd Tier	1st Tier와 175 Mil DSRs 와의 차액	500 Mil 유로
3rd Tier	125 Mil SDRs	300 Mil 유로

4. 결론

이번의 파리협약 및 브뤼셀보충배상협약 개정의정서의 채택으로 파리협약체제 및 비엔나협약체제의 개선작업이 마무리되었다. 다만, 파리협약 체제 하의 책임한도액이나 배상조치액의 수준이 비엔나협약 체제에 비하여 월등히 높는데⁴⁾, 이는 양 체제에 가입하고 있는 국가의 경제력이나 보유 원자력시설 규모의 차이에 기인한다. 파리협약국은 비교적 경제력이 일정수준에 이른 동질성을 가진 OECD 국가로 구성되어 있는 반면, 비엔나협약은 세계 각국에 산재하는 국가가 그 가입국이며, 저개발국가, 비원자력국가 등이 다수 가입하고 있음을 감안하면 이해가 가는 일이다⁵⁾.

4) 비엔나협약 하의 기금액은 협약발효의 시나리오에 따라 그 금액이 달라지는 소위 open-ended로서 3억의 추가배상 수준은 일정한 시나리오를 가정한 금액이다. 만일 비엔나보충배상협약이 협약상의 요건인 5개국 비준, 비준국의 설비용량 합계 40만 Thermal Unit 도달 시점에 발효한다고 가정하면 추가배상을 위하여 각출되는 기금액은 약 1억3천만 SDR이 될 것이다.

5) 사실 비엔나협약 상의 사업자 최저배상책임한도 수준인 3억 SDR도 협약개정에 참여한 저개발

개정 파리협약은 당사국의 3분의2가 비준하면, 개정 브뤼셀보충배상협약은 서명당사국 전원이 비준하면 발효한다

체르노빌원전 사고 이후 원자력손해배상 관련 국제협약의 개정 또는 제정을 추진하여 왔고, 또 러시아, 중국, 일본 등에서도 자국의 손해배상제도를 새로이 만들거나 강화하는 개정을 추진 중에 있으며, 우리나라도 이러한 추세에 부응하여 2001. 1. 16. 관련법을 개정하여 배상조치액 현실화 등 개정 비엔나협약의 정신을 반영한 바 있다.

한편, 2004. 3. 현재 개정 비엔나협약은 5개국이 비준하여 2003년 10월 4일 발효하였고, 비엔나보충배상협약은 3개국 비준에 머물러 아직 발효하지 못하였다. .

우리나라는 OECD 국가이지만 지리적으로 유럽국가와 상호 영향을 줄 가능성이 적다는 점에서 개정 파리협약 체제의 참여는 필요성은 아직 제시되고 있지 않은 듯하다.

그러나, 우리나라의 손해배상제도의 완결이라는 의미에서, 즉 우리 손해배상법상의 배상책임 한도인 3억 SDR을 초과하는 손해의 진보제도가 마련되어야 한다는 점에서 보면 국제협약 개정과 그 발효에 대하여 주시할 필요가 있다. 특히 중국, 일본, 북한을 포함한 주변 원자력국의 원자력활동과 그로 인한 손해배상제도의 동향을 주시할 필요가 있다. 일부에서는 동북아 지역 내에서 기능하는 별도의 지역적 손해배상체제의 구상이 바람직하다는 의견도 제시되고 있다.

참고문헌

1. 한국원자력안전기술원, 원자력손해배상 제도개선 방안연구, 1998. 3.
2. 경수로사업지원기획단 · 한국원자력안전기술원, 원자력손해배상자료집, 1997. 7
3. 박기갑, 국제원자력손해배상법, 삼우사, 2001. 3.
4. Boulanenkov, V., Strengthening the International Regime of Liability for Nuclear Damage, a Presentation at the IAEA Training Workshop Development of a Legal Framework for Governing Civil Liability for Nuclear Damage and for Preparedness and Response to Radiological Emergencies for Countries of East Asia and the Pacific, OECD Nuclear Energy Agency, Vienna, 22 -26 November, 1999.
5. Julia Schwartz, "Liability and Compensation for Nuclear Damage - the Revision of the Paris Convention and the Brussels Supplementary Convention" NEA News 2003- No. 21. 1, OECD/NEA, 2003.
6. OECD, Expose des Motifs of the Paris Convention (Approved by the OECD Council on 16th November, 1982 and revised on 1st September, 1988).
7. "Revised Third Party Liability Conventions Improve Victim's Rights to Compensation", OECD/NEA Homepage, Press Release

국가의 사정을 감안하고, 그리하여 더 낮은 금액의 설정을 원하는 그들의 요구에 따라 금액을 절충한 결과이다.