

【논문】

원자력발전과 인권* ** ***

이계수

건국대학교 법학전문대학원 교수

ksyi@konkuk.ac.kr

<국문초록>

세계 각국은 핵에너지의 이용을 군사적 이용과 평화적 이용으로 나누고 후자에 대해서는 합헌적이라는 입장을 유지해왔다. 그러나 311 후쿠시마 대재앙은 이러한 이분법적 견해에 결정적인 파탄을 가져왔다. 특히 일본 헌법학계에서는 원자력발전이 전쟁수단으로 전용될 수 있는 잠재적인 전력(戰力)에 해당하여 일본국 헌법 제9조에 반한다는 인식이 확산되고 있다. 이 글은 이러한 인식을 수용하여 원자력시설을 설치하고 운영하는 것은 위헌이라는 점을 인권의 관점에서 분석하였다. 이어서 원전으로 인한 인권 침해의 제 양상을 사례별(차별, 생명·건강, 노동인권 침해, 방사능 피폭과 기준치 문제 등)로 정리하였다. 나아가 평화적 생존권과 국민의 에너지 주권의 보장과 확립 없이는 이러한 침해가 결코 제거되거나 치유될 수 없음을 인권과 민주주의의 관점에서 논증하였다. 그 동안 법률가를 포함한 많은 ‘전문가’들이 원전의 안전성과 경제성을 선전하는 국가와 원전업체의 말만 믿고 원자력시설의 위헌성, 반인권성에 주목하지 않았다. ‘원전의 안전성 신화’는 그냥 만들어진 것이 아니다. 후쿠시마 사고는 그러한 신화에 조종을 올리고 있다. 이러한 시기에 법의 역할은 무엇인가? 필자는 이 질문에 답하는 간단한 제안을 끝으로 이 글을 마무리하였다.

주제어: 원전위헌론, 핵의 평화적 이용, 평화적 생존권, 인권, 주권

* 심사위원: 김광수, 신옥주, 정영선

투고일: 2013.10.2. 심사개시: 2013.10.3. 게재확정: 2013.10.18.

** 이 논문은 2012년도 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임

*** 이 글은 필자가 2012년 2월 13일 탈핵법률가모임 ‘해바라기’와 탈핵에너지교수모임이 주최한 공동세미나 <원전의 인권문제와 위헌성>에서 발제한 “원자력발전소와 인권”과 씨울의 소리 제221호(2012년 3·4월, 106-115쪽)에 발표한 “탈핵 인권선언 3장 11개조”에 기초해 있지만, 양 원고의 전면 개고(改稿)에 해당한다.

— < 차 례 > —

- I. 원자력발전의 위헌성과 반인권성
- II. 원전의 인권론(1): 인권 침해의 제 양상
- III. 원전의 인권론(2): 인권과 주권의 견련(牽聯)
- IV. 탈핵 인권사회를 위한 법의 역할

I. 원자력발전의 위헌성과 반인권성

1. 원자력발전의 위헌성

소 잃고 외양간 고치는 격일까, 일본의 연구자들은 ‘동일본 대지진 재해’라는 ‘복합형 대참사’¹⁾를 겪고 나서야 비로소 원자력발전(소)²⁾의 위헌

1) 미즈시마 아사호, *동일본대지진과 헌법: 일본에 직언하다*(고려대학교출판부, 2013), 5쪽.

2) 이 글에서 필자는 원자력발전, 원자력발전소, 원자력발전시설, 원자력 시설(nuclear installations) 등의 용어를 혼용해서 사용하고 있다. 원자력 시설은 원자력발전소를 포함하여, 핵연료 농축시설, 핵연료 제조시설, 재처리시설, 연구용 원자로 시설, 사용 후 연료저장시설을 망라한다. 예컨대 원자력시설 안전성 확보를 위한 기본지침(Council Directive 2009/71/Euratom of 25 June 2009 establishing a Community Framework for the nuclear safety of nuclear installations) 제3조를 참고할 것. 이러한 원자력시설 중 가장 핵심적인 시설이 원자력발전소이다. 따라서 원자력발전 혹은 원자력시설이라고 지칭할 때에는 원자력발전소와 그 밖의 시설을 모두 포함하는 의미로 사용하였다. 그 밖의 시설에는 사안에 따라 양수발전소나 765kv 고압송전탑도 넣을 수 있다. 이 글에서는 또한 원자력발전(소)라는 표현대신에 핵 발전(소)이라는 정치적으로 보다 정확한 표현을 사용하는 것이 옳지만, ‘공식적’인 용어인 원자력 발전을 일단 그대로 썼다. 이 표현을 쓰는 것과 이 표현에 대해 동의하는 것은 별개임을 밝혀 둔다. 필자는 “핵발전소(nuclear power plant; Kernkraftwerk)를 원자력발전소라 명명하고, 핵폐기물이 아니라 “방사성폐기물”(방사성폐기물관리법)이라 바꿔 부르고, 원자로의 수명연장을 “계속운전”(원자력법 제23조의3, 동법 시행령 제42조의2 제4항)이라고 표현하는 것은 핵에 대한 사람들의 공포와 부정적 인식을 숨기려는 의도가 있음을 지적한 바 있다. 이계수, “행정법령을 읽는 법: 폐기물관리법을 소재로”, *민주법학* 제47호(2011), 257-258쪽.

성에 주목하기 시작했다. 핵 피폭국인 일본사회는 평화헌법을 통해 핵무기에 반대해 왔지만, 원자력 발전 또한 일본국 헌법 제9조의 평화헌법 조항에 반하는 것으로서 위헌이라는 생각을 대중적으로 공유하지는 못했다.

핵무기의 위헌성에 대해서는 많은 논의가 있었지만 원자력발전의 위헌성을 따지는 헌법적 논의는 평화헌법옹호자들 사이에서도 거의 이루어지지 않았다.³⁾ 그러나 이제는 원자력 발전을 유지·운영하는 것 자체의 위헌성을 평화적 생존권 등의 관점에서 논증하는 견해들이 늘어나고 있다.⁴⁾ 이것이 일본에서 제기되는 원전위헌론이다.

일본에서 원전위헌론을 제기하는 논자들은 이러한 주장이 국내적·국제적으로 다음과 같은 의의와 과제를 갖게 될 것으로 보고 있다. 즉, 국내적으로는 원고와 시민사회가 거의 매번 패소해온 원전소송에서 향후 보다 더 유리한 입지를 확보할 수 있고, 지방자치단체 차원에서 ‘탈핵조례’나 국가 차원에서 ‘탈핵기본법’을 제정할 때 합법성과 정당성을 확보하기 용이하다. 나아가 미일원자력협정을 폐기하여 미일안보·핵 군사동맹으로부터 이탈할 수 있는 길도 모색해 볼 수 있다.⁵⁾ 국제적으로는 핵의 평화적 이용을 각국의 권리로 인정하고 있는 핵확산금지조약(NPT) 체제(동조약 제4조)에 균열을 내어 원자력 발전을 중단하고 헌법으로 원전을 금지하는 나라들을 늘려나갈 수 있다.⁶⁾

그렇다면 한국에서의 논의사항은 어떠한가? 원자력발전 문제에 관심을 가져 온 몇 안 되는 헌법학자 중 한 사람인 홍성방 교수⁷⁾는 1999년 논문에서 “핵에너지의 평화적 사용이 헌법과 합치된다는 데에는 이론(異論)

3) 澤野義一, “原発と憲法: 原発違憲論の考察”, 大阪経済法科大学21世紀社会研究所紀要, 第4号(2013), 19쪽.

4) 澤野義一, 위의 글, 19-20쪽.

5) 澤野義一, 위의 글, 31-32쪽.

6) 澤野義一, 위의 글, 32-33쪽.

7) 홍성방 교수 외에도 몇몇 헌법학자들이 비교적 이른 시기에 원전 문제에 대한 글을 발표하였다. 석인선, “미국의 원자력관련 환경판례연구: 원자력법제와 사법적 통제를 중심으로”, 환경법연구 제21호(1999), 189-223쪽 등.

이 있을 수 없다”⁸⁾고 단언했다. 그러나 이러한 인식이 311 이후에도 유지될 수 있을까? 이와 관련한 논의는 아직 활발하지 않다.

필자는 핵에너지를 군사적으로 이용(핵무기의 제조·사용 등)하든 평화적으로 이용(발전용, 의료용 등)하든 그 어느 쪽도 헌법에 합치하지 않는다고 생각한다. 양자를 분리해서 평화적 이용은 ‘합헌적’이라고 보는 이중의 기준 혹은 구분론은 더 이상 유지될 수 없다.

후쿠시마 사고 이후 지금까지 계속되고 있는 피해참상을 보고도, 원자력 발전은 특정 국민의 기본권과 특정 지역의 자치권을 침해하는, 그래서 특정한 헌법조항을 부정하는 위험한 시설에 그치는 것이 아니라 민주주의와 인간의 존엄, 평화주의라는 헌법의 기본이념 그 자체를 파탄시켜 헌법 전체를 부정하는 위험적인 시설⁹⁾임을 인식하지 못한다면, 우리는 소를 잃을 뿐만 아니라 외양간도 더 이상 고칠 수 없는 상황에 직면할 수 있다.

후쿠시마 사고와 같은 복합형 대참사는 더 이상 “실천이성(praktische Vernunft) 지평에서 발생할 수 있는 불확실한 일”¹⁰⁾이 아니다. 그러므로 불확실한 일들이 발생하여 생길 수 있는 손해는 피할 수 없으며, 그것은 인간인식능력의 한계에서 기인하는, 사회적으로 상당한 잔존 리스크로서 모든 시민이 수인할 수밖에 없다는 논리는¹¹⁾ 그 기초를 상당부분 상실하였다.

8) 홍성방, “핵에너지의 평화적 사용과 기본권의 보호: 독일의 논의를 중심으로”, 서강법학연구 제1권(1999), 39쪽, 홍성방 교수는 이 논문을 일부 수정하여 발표한 글인 “핵에너지의 헌법적 문제: 독일의 논의를 중심으로”(2012. 6. 20, 민교협+탈핵에너지 교수모임 공동주최 토론회)에서도 이 주장을 그대로 반복하고 있다. 필자는 홍성방 교수의 발표논문에 대해 지정토론자로 참여하여 이러한 인식은 이제 수정되어야 한다고 비판하였다.

9) 이는 ‘이카타 원자력발전소를 멈추기 위한 모임’(伊方原発をとめる会) 사무국장인 쿠사나기 준이치(草薙順一) 변호사의 인식이기도 하다. 출처: <<http://kusanagi7.org/wp-content/uploads/8b4e5a3d3ad5fead78dcb6df088a420c.pdf>>, 검색일: 2013. 9. 30.

10) BVerfGE, 49, 143.

11) BVerfGE, 위와 같음.

2. 기본권과 인권

필자는 이 글에서 원자력발전을 유지하고 계속해서 원자력발전소를 지으려는 대한민국 정부의 정책과 그 집행을 위헌이라고 말하고, 이를 인권의 이름으로 탄핵하고자 한다.

일반적으로 어떤 국가작용(법률, 명령, 행정행위 등)이 위헌이라는 것은 당해 작용이 기본권 제한의 합헌성에 대한 이른바 ‘3단계 심사’에 의거,¹²⁾ 헌법적으로 정당화되지 않는 방식으로 기본권적 인권의 보호영역(Schutzbereich)을 ‘침해’(Eingriff)¹³⁾하거나, 혹은 평등권 침해에 대한 ‘2단계 심사’에 의거할 때 불평등한 경우를 말한다.¹⁴⁾ 또한 당해 작용이 통치구조의 기본원리(=구성원리)의 본질적인 내용을 침해하여 국민주권의 기본원리를 형해화하는 경우에도 동일한 판정이 내려질 수 있다.

따라서 위헌의 징표는 1차적으로 기본권 침해에서 확인할 수 있다. 그에 따라 논문의 제목도 ‘원자력발전과 기본권’이 되는 것이 정확하다. 그런데 이 논문은 기본권 대신에 인권이라는 개념을 선택했다. 그 이유는 두 가지이다.

첫째, 원자력발전시설은 개별적인 기본권 조항의 침해를 넘어 헌법 전체를 부정하는 위헌적인 시설이므로 이러한 현실을 부각시키고 탄핵하는데 인권 개념이 보다 더 적실하기 때문이다.

인권이 추상적이고 일반적인 원칙을 담고 있다면 기본권은 민주 사회에서 의사소통을 거쳐(심의민주주의) 정해진 구체적인 실정법적 권리를 말한다. 헌법전을 가진 나라에서는 헌법이 보장하는 권리, 즉 특정한 시간과 공간에서 보편성을 얻은 인권을 기본권이라고 한다. 기본적 인권(한

12) 독일의 헌법교과서(기본권 부분) 서술에서 뼈대가 되는 ‘3단계심사론’은 한국 헌법학에서도 채택되고 있다. 대표적으로 한수웅, 헌법학(법문사, 2013), 430쪽.

13) 독일어 Eingriff를 한국 헌법·행정법학은 ‘침해’라고 번역해 왔다(가령 ‘침해행정’, ‘침해유보이론’ 등). 그러나 헌법상 정당화될 수 있는 것은 어디까지나 적법한 행위이므로 이 단어를 피하고 Eingriff를 ‘개입’ 혹은 단순히 (권리의) ‘제한’으로 번역하는 경우도 있다. 대표적으로 한수웅, 위의 책, 442쪽.

14) 한수웅, 위의 책, 563쪽 참고.

국헌법 제10조)이라는 말도 그런 의미에서 쓰이는 것이다. 그러나 헌법에 적혀 있는 권리라고 해서 그것이 전부 인권은 아니다. 또한 헌법상 기본권으로 정해진 것까지만 인권이라고 생각해서도 안 된다. 기본권은 인권을 드러내는 방식인 것은 맞지만 인권의 전부를 드러내는 것은 아니다. 그래서 우리는 헌법상의 기본적 인권 혹은 기본권조차도 인권의 관점에서 항상 점검하고 비판하는 한편, 인권이 구체적인 법과 제도 속에서 구현될 수 있도록 노력해야 한다.¹⁵⁾

예컨대 1987년 현행 헌법은 이전 헌법에 비해 기본권 조항을 강화하였지만 국민국가 단위를 넘는 보편적 인권의 보장이라는 측면에서는 미흡한 부분이 많다. 이러한 한계를 넘어서기 위해 “국민의 권리와 의무”를 “기본권과 시민권”으로 바꾸고 ‘대한민국 국민’이 아닌 ‘거주자’들의 인권과 사회권을 적극적으로 보장해야 한다는 주장도 제기된다.¹⁶⁾

나아가 시민권을 국적과 분리하여 사고하는 것도 가능하다. 시민권은 인권과 달리 국가의 시민에게만 유보되어 있는 권리이다. 이러한 시민권을 국적이 없는 자들에게도 부여하자는 발상이다. 1990년 독일 통일과정에서 만들어진 시민헌법초안은 이러한 발상을 담고 있었다.¹⁷⁾ 그러므로 외국인의 기본권을 상호주의의 관점에서, 그 한도 내에서만 보장하려는 태도는 보편적 인권의 관점과 맞지 않다.

따라서 기존의 헌법¹⁸⁾·국제법까지 포함하여 원자력법제 전반을 비판하

15) 류은숙, 인권을 외치다(푸른숲, 2009), 9쪽.

16) 진보정치연구소 지음, 사회국가, 한국사회 재설계도(후마니타스, 2007), 241쪽.

17) 당시 세 가지 방안이 고려되었다. 국적이 없더라도 일정 연한(5년) 이상 합법적인 거주요건을 갖춘 외국인 여성 및 남성도 이 헌법에서 말하는 시민이 될 수 있게 하는 방안, 이제까지는 독일인만 누릴 수 있었던 권리도 시민의 권리로 전파시키는 방안, 그리고 시민권이었던 것 중에서 일부를 인권으로 만드는 방안(예컨대 기본법 제8조 집회의 자유, 제9조 결사의 자유, 제12조 직업의 자유) 등이 그것이다. Bernd Guggenberger, Ulrich K. Preuß, Wolfgang Ullmann, *Eine Verfassung für Deutschland: Manifest Text Plädoyers*(München: Carl Hanser Verlag, 1991), 41-42쪽.

18) 연방의 전속적 입법권을 규정한 독일 기본법 제73조 1항 14호에 따르면 “평화적 목적의 핵에너지 생산과 이용, 이 목적을 위한 시설의 설치 및 운용, 핵에너지의 유리(遊離)시 또는 전리(電離)방사선에 의해 생기는 위험으로부터의 보

는 척도로서 인권(국제인권법상의 인권¹⁹⁾을 포함하여)을 전면에 내세우는 것이 탈핵법리의 형성에서 매우 중요하다.

둘째, 이 글이 탈핵의 가치 위에 서 있기 때문이다. ‘탈핵’은 원자력 발전에 반대할 뿐만 아니라 에너지 전환(transformation)을 추구하는 하나의 프로세스적인 개념이다. 이는 핵에너지의 안전한 사용을 위한 통제와 감독의 개선을 주장하는 안전 관리주의 혹은 규제 강화주의와는 그 입장을 달리한다. 궁극적으로 탈핵은 전후 냉전 지배체제의 한 축이었던 원자력 발전으로부터 해방을 고민하는 개념이다. 이러한 개념에 적합한 것은 기본권보다는 인권이다.

여기서 인권은 진보적 인권법학이 추구하는 그것을 의미한다. 진보적 인권법학이란 “자유주의적이고 자본주의적인 원칙의 운행결과로서 발생하는 희생자나 최소 수혜자 집단을 배려하는 보충법학이 아니라 그러한 원칙 자체를 근본에서 교정하고 평등한 원리를 관철하려는 법학”²⁰⁾을 말한다.

참고로, ‘인간다운 생활권’(한국헌법 제34조)이 별도로 규율되어 있지 않아 인간의 존엄과 가치(독일기본법 제1조)로부터 ‘생태적 최저생활수준’을 포함한 ‘인간다운 생활기반에 대한 권리’를 도출해내는 독일의 다수견해는 인간의 존엄과 가치라는 ‘기본권’으로부터 원자력발전에 대한 지지 혹은 반대라는 특정한 에너지 정책상의 결론을 도출해낼 수 없다고 보고 있다.²¹⁾

호, 방사능물질의 처리”는 연방이 전속적으로 입법권을 행사하는 사항에 해당한다. 다만 311 이후 독일 좌파당과 녹색당은 각각 전기 생산을 위한 원자력에너지의 이용을 헌법적으로 금지하는 기본법개정안을 발의하였다. 이에 대해서는 Daniel Enzensperger, “Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz?”, *Humboldt Forum Recht*, 4/2013, 31쪽.

19) 예컨대 지역차별적인 원자력발전소 혹은 송전탑 건설과정에서 발생하는 지역주민 강제퇴거 문제를 생각해 보면, 당해 강제퇴거가 ‘전원(電源)개발촉진법’ 및 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’에 의거 이루어진다고 하더라도, 그것이 곧바로 국제인권법상으로도 적법하다고 인정되는 것은 아니다.

20) 이계승, “민주주의와 인권법학방법론”, 민주법학 제41호(2009), 76쪽.

3. 설치위헌과 운영위헌

한편, 원자력발전(소)과 관련한 위헌논증에서는 이른바 ‘설치위헌’과 ‘운영위헌’ 양자를 검토할 수 있다. 다소 도식적으로 말하면 전자에서는 인권과 주권의 관점을 강조하는 것이 유용하다. 국가가 원자력발전시설의 설치(건설)를 새롭게 승인하는 것은 개인과 민족의 평화적 생존권은 물론 국민의 탈핵주권·에너지주권을 침해하여 헌법 전체에 대한 부정으로 나아갈 수 있기 때문이다.

반면, 후자에서는 ‘국가의 기본권 보호의무’에 초점을 맞출 필요가 있다. 독일법제에 입각해서 판단할 때 원자력의 ‘평화적인 이용’은 앞에서 본 것처럼(기본법 제73조 제1항 제14호, 구 제74조 제1항 제11a호), 기본법상 금지되어 있지는 않다. 그러나 생명·신체의 안전은 한번 훼손되면 회복되기 어려운 것이므로 이러한 종류의 기본권이 침해될 우려가 있는 원자력의 평화적인 이용을 허용한 국가에게는 기본권 보호의무가 발생하는 것으로 학설·판례상 해석되고 있다. 이 의무는 원칙적으로 개인의 주관적 권리를 수반하지 않는 객관법적 의무이다. 따라서 국가는 원자력의 평화적 이용에 따르는 리스크 평가 및 리스크에 대처하는 방법의 선택 등에서 광범위한 판단여지 혹은 활동의 자유를 갖는다. 단, 국가가 어떠한 조치도 취하지 않는 경우라든가 일단 취해진 조치가 명백히 불충분한 경우라면 국가의 의무 위반이 인정된다.²²⁾

‘원전위헌론’이 주장하듯이 이제 논의는 ‘설치위헌’ 쪽으로 모아져야 한다. 하지만, 원전사고 수습에서 무능함을 드러낸 도쿄전력, 사고 은폐와 비리, 무사안일과 업계 유착을 보여준 한국전력은 물론 이들 전력회사들을 제대로 제어·관리하지 못하고 무사안일로 일관한 양국 정부의 실상을 생각할 때,²³⁾ 원전사고에 대처하는 국가의 기본권 보호의무를 ‘운영위헌’

21) Daniel Enzensperger, “Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz?”, 35쪽.

22) 일본에너지법연구소, 박지은/윤혜진 옮김, 각국의 원자력발전소 안전규제 법제 (국회의원 김계남/녹색연합/탈핵법률가모임 해바라기, 2013), 25쪽.

23) 일본 정부와 도쿄전력의 무능과 안일함에 대해서는 다음 문헌을 참고하라. 오 시카 야스아키, 한승동 옮김, 멜트다운(양철북, 2013). 국내 원전의 고장 및 정

의 관점에서 심도 깊게 논의하는 것의 중요성을 실감하게 된다. 특히 위험한 원자력시설의 폐쇄를 주장하는 주민(법적으로는 제3자)이 이를 쟁송을 통해 다투는 경우 국가의 기본권 보호의무를 근거로 논증하는 것이 유익하다. 그러므로 ‘인권’의 관점에서 논지를 전개하더라도 기본권 도그 마틱을 상황에 따라 적절히 원용하는 것은 유용할 수 있다. 이하 인권 침해의 제 양상부터 살펴본다.

II. 원전의 인권론(1): 인권 침해의 제 양상

1. 은폐되고 있는 인권 침해와 위험

원자력발전 사고로 인한 인권 침해의 양상은 다면적이다. 공포로부터의 자유, 평화적 생존권, 인간의 존엄과 행복추구권이 침해될 뿐만 아니라 평등권, 생존권, 재산권, 거주이전의 자유, 교육을 받을 권리, 근로의 권리 등이 침해된다.

공포로부터의 자유는 311 이후 더 이상 유보할 수 없는 인권 중 하나임이 분명해지고 있다. 원전사고와 방사능 피폭이라는 공포에서 벗어나 ‘평화 속에서 살 권리’는, 전 세계에 440기가 넘는 원전이 운영되고 있는 현실을 감안할 때 국내법은 물론 국제인권법의 차원에서도 옹호되어야 할 권리이다.²⁴⁾

지 현황에 대해서는 지식경제부/한국수력원자력, 2012원자력발전백서, 128-129쪽 참고 위 백서는 ‘이북’(<<http://ebook.khnp.co.kr/Viewer/LP5IPSIZY6MD>>)으로 발간되어 있다.

24) 원자력발전은 국제인도법 위반(평화와 인도에 대한 죄)이라는 주장도 제기되고 있다. 그에 따르면 핵 억지력으로서의 원전 보유는 핵병기 사용=핵전쟁의 계획과 준비행위에 해당하는 것으로 해석된다. 또한 2011년 일본에서 개최된 원자력발전민중법정은 원전사고로 방사능물질이 방사되어 주민들이 집단피난을 강제 당하게 되는 상황은 국제형사재판소 규정 제7조 제1항 상의 ‘주민의 추방 혹은 강제이송’ 등(인도에 대한 죄)에 해당한다는 해석을 내놓았다. 澤野義一, “原発と憲法: 原発違憲論の考察”, 33쪽.

후쿠시마 사고 이후 버려진 집과 마을, 땅으로 돌아가지 못하고 자살하거나 쓸쓸히 죽어가고 있는 노약자들에게 인간으로서의 ‘존엄’과 ‘행복’은 더이상 없다.²⁵⁾ 임시 거주지에 봉쇄되어 있는 후쿠시마 지역 피난민들은 생존권은 물론 거주이전의 자유면에서도 본질적 침해로 받고 있다. 토지가격 폭락으로 인한 경제적 손실은 재산권 침해로 이어진다. 원전사고로 일터를 잃은 이들은 근로의 권리를, 그곳에서 어쩔 수 없이 생활하고 공부해야 하는 아이들은 교육을 받을 권리를 침해당하고 있다.

그러나 위협과 침해는 은폐되고 있다.²⁶⁾ 후쿠시마 사고 이후의 참상을 뉴스에서 지워 버리고자 하는 (일본 및 한국) 정부와 언론 탓도 있겠지만, 대다수의 국민들은 그러한 위협과 침해를 자신의 문제로 인식하지 않는다. 그들은 원자력발전소가 생산하는 전기를 사용만 할 뿐, 그 이면에 어떠한 인권 침해들이 있는지 ‘거의’ 모른다. 2012년 1월, 756Kv 송전탑 반대 투쟁 중에 70대 농부가 분신을 하기 전까지 원자력발전에 반대하는 이들조차도 밀양에서 도대체 어떠한 일이 발생하고 있는지 모르는 경우가 많았다. 어찌면 은폐가 문제가 아니라 인권 침해를 침해로 인식하지 못하는 무감각이 더 문제일지도 모르겠다. 지역주민들은 고압송전선로로 인해 암 발병 가능성이 높아지는 것에 대해 우려하고 있으나,²⁷⁾ 다수 국민들은 그 영향에 대해 무관심하거나 부정하려는 경향이 강하다.²⁸⁾

이러한 무감각과 무관심에서 벗어나려면 원자력발전에 의한 인권 침해

25) 후쿠시마 사고가 발생한 지 2년 6개월이 지난 시점의 언론보도에 의하면 원전 사고로 인한 사망자는 910명에 달하며, 현재도 14만 6800여명이 피난생활을 하고 있다. 뉴스한국, 2013.9.11.자, “日 후쿠시마 원전 폭발 후 ‘원전 사망자’ 910명 기록”.

26) 후쿠시마 사고 직후 일본 정부가 방사성물질 확산예측결과를 뒤늦게 발표하는 바람에 원전 주변 주민들의 피난이 늦어지거나, 심지어는 주민들이 방사성 물질이 확산하는 방향으로 피난하는 등 주민피해가 발생한 사건은 약명 높다. 이 사안에서 정보공개가 지연된 이유는 일본정부의 무능에서 기인하는 측면이 크지만 그럼에도 불구하고 정보의 미공개로 인한 위협은 항상 존재한다. 후쿠시마 사고 직후의 정보 미공개와 관련한 자세한 내막은 오시카 야스아키, 한승동 옮김, 델트다운, 82쪽 이하를 볼 것.

27) 노컷뉴스, 2013.10.9.자, “송전탑 발암 가능성 WHO가 인정”.

28) 경남신문, 2013.10.10.자, “고압송전선로 전자파 ‘발암’ 해석 각각”.

의 제 양상 중 몇몇은 조금 더 자세하게 들여다볼 필요가 있다. 이하의 내용은 원전사고로 인한 (현실적 혹은 가능상의) 침해를 염두에 두고 기술한 것이지만, 꼭 그것에 국한하지는 않았다.

2. 차별과 평등권 침해

원전추진세력은 원자력발전이 안전하다고 누누이 강조한다. “지식경제부는 한국형 원전의 노심용융사고 확률이 100만년에 1회라고 광고하고 있지만 실제 원전역사에서는 10년에 한 번 정도의 빈도로 상당히 큰 규모의 원전사고가 발생하였다.”²⁹⁾ 그렇게 안전하다면 전력수요가 많은 서울, 경기도 등 수도권에 원자력발전소를 지으면 된다. 일본의 극영화 ‘동경핵발전소’(Tokyo: Level One)³⁰⁾는 바로 이러한 모순을 극적(劇的)으로 패러디하고 있다.

그러나 “원전은 예외 없이 대도시나 인구가 밀집한 도시 근처에는 건설되지 않으며, 항상 상대적으로 낙후되고 여론영향력도 별로 없는 소외 지역에 건설된다. 원전업체는 지역주민들의 저항을 사실상 돈으로 관리하기도 한다.”³¹⁾ 이렇게 해서 지역에 설치된 원전에서 사고라도 발생하면 그로 인한 피해는 원전이 들어서 있는 지역의 주민들이 고스란히 받게 되고, 그 피해의 정도와 양상은 다른 지역주민의 그것과는 비교가 안 된

29) 신고리 5, 6호기 헌법소원심판 청구서(2012.2.8 접수), 13쪽, 탈핵법률가모임 ‘해바라기’와 ‘핵 없는 사회를 위한 공동행동’ 등이 기획하고 신고리 원전 5, 6호기 건설예정지 부근 주민 251명(부산 113명, 울산 26명, 밀양 112명)이 청구인으로 참여한 헌법소원심판청구에서 청구인들은 2011년 11월 11일 개정, 고시된 “원자력이용시설 방사선환경영향평가서 작성 등에 관한 고시”(원자력안전위원회 고시 2011-04호)의 위헌성을 다투었다. 동 고시에 의하면 방사선환경영향평가서 중 사고로 인한 영향을 기술하는 항목에서, 원자력이용시설의 운영 중 발생 가능한 사고를 유형별로 가정하면서 “중대사고”는 평가대상에서 제외하도록 명시했는데, 청구인들은 이러한 고시가 원전 부근 주민들인 청구인들의 알 권리와 행복추구권을 즉각 침해하고, 잠재적으로 생명권, 신체의 안전, 건강권, 환경권, 재산권도 침해하여 위헌이라고 주장하였다.

30) 야마가와 겐 감독이 2004년에 제작한 극영화이다.

31) 신고리 5, 6호기 헌법소원심판 청구서, 72쪽.

다(결과의 불평등).³²⁾

지역차별 구조는 원전가동 시뿐만 아니라 원전사고 이후에도 지역민들에게 길고 긴 차별을 남긴다. 후쿠시마 사고는 후쿠시마 이외 지역의 일본인들에게 안타깝지만 자기네들의 삶과 단절시킬 수 있는 문제로 주변 화하고 있다. 엄청난 위험을 안은 채 건설되고 있는 ‘경주 방사능 폐기물 처리장’이 서울과 수도권 주민들에게는 중요한 관심사가 되지 않고 있는 것도 같은 맥락이다. 중심부의 이해관심에 의해 주변으로 밀려나는 삶이 재생산되는 곳에서 인권을 말할 수는 없다.

‘빈곤은 위계적이지만 스모그는 민주적’이라는 말도 하지만, 꼭 그런 것은 아니다.³³⁾ 모든 환경문제는 계급·계층·인종·국가 간에 환경피해를 불평등하게 배분하는 부정의와 인권 침해의 문제를 발생시킨다.³⁴⁾ 핵 개발은 정치적 견지에서 볼 때 언제나 민중에게 전쟁을 선포해 왔다. 미국에서는 미 서부 지역 실험 부지 내의 목축민과 거주민, 아메리카 원주민, 가난한 라틴계 및 아프리카계 미국인(핵폐기물 처리장의 비자발적인 이웃이 대개 그들이다), ‘사고’ 내지 비밀 실험의 경로에 놓인 사람들이 그러한 민중의 범주에 속했다.³⁵⁾

후쿠시마 사고는 환경정의의 한 형태인 에너지 정의와 인권의 문제를 아주 적나라하게 드러내 보였다. 우리의 경우에도 1%의 전기도 자체 생산하지 못하면서 대부분의 전기를 소비하는 서울과 그 반대인 지역 간의 격차는 그 자체 심각한 인권 침해 상황을 노정하고 있다.³⁶⁾ 어디 그뿐인가? 지역 간 차별은 도시 내에서도 발생한다.³⁷⁾

이러한 차별은 헌법적으로 정당화될 수 있는가? 평등권 침해에 대한 2

32) 澤野義一, “原發と憲法: 原發違憲論の考察”, 26쪽.

33) 윤순진, “핵발전 위험사회와 시민사회의 대응”, NGO연구 제7권 1호(2011), 113쪽

34) 미국에서 환경정의 개념의 등장에 대해서는 오제키 슈지/가메야마 스미오/다케다 가즈히로 엮음, 김원식 옮김, 환경사상 키워드(알마, 2007), 177쪽.

35) 알렉산더 쿡번, “후쿠시마의 여진”, 뉴레프트리뷰 4(2013, 가을), 392쪽.

36) 한제각, 핵 없는 사회를 향한 대전환, 어떻게 가능한가: 대안적 에너지 시나리오와 민주적 토론(에너지기후정책연구소, 2012), 25쪽 참고.

37) 인터넷한겨레, 2013.10.15.자, “강남은 땅밀에, 노원은 땅위에 ‘송전탑 불평등’”.

단계 심사에 의거할 때 불평등이 헌법적으로 정당화될 수 있으려면 차별에는 합리적 근거가 있어야 한다. 예컨대 원전을 지지하는 이들은 “핵발전소를 건설하는 장소의 측면에서도 국민들은 강제를 받고 있다. 핵 발전기를 냉각시키기 위해서는 어쨌든 물가가 아니면 안 되기 때문”³⁸⁾이라고 말한다. 이것은 원전을 특정 지역에 집중해서 건설하는 것의 합리화 사유제시에 해당한다.

헌법재판소는 차별에 합리적 근거가 있는지 여부를, 그 차별이 ① 인간의 존엄성 존중이라는 헌법 원리에 반하지 않으면서 ② 정당한 입법목적 달성을 위하여 ③ 필요하고도 적절한 것인가를 기준으로 판단한다.³⁹⁾

이러한 기준에 따를 때 국가가 특정 지역에 원전을 건설하도록 승인한 것을 두고 합리적 근거가 없는 불평등한 조치로 단정할 수는 없다. 앞서 본 것처럼 원전 그 자체가 인간의 존엄성 존중에 반한다고는 볼 수 없다는 독일의 논의도 상기할 필요가 있다. 다만, ‘지중화’ 방식이나 아니면 지상 송전탑 방식이나가 논쟁이 된 밀양 송전탑 사례를 보아도 알 수 있듯이 입지 선정이나 송전선로 승인과 같은 국가의 조치가 과연 ‘필요하고도 적절한 것인가’에 대한 논증 여하(예컨대 특정 지역에 특정 시설을 설치하는 것이 오로지 시설의 ‘경제성’에만 착안한 것인가 등)에 따라서는 그러한 조치의 위헌성을 도출해낼 수 있다.

3. 생명·건강권 침해

원전사고는 국민의 생명, 건강 및 재산에 돌이킬 수 없는 손해를 발생시킨다. 바로 이 때문에 독일 원자력법⁴⁰⁾은 ‘원자력의 위험과 전리방사선의 유해한 작용으로부터 생명·건강·재산을 보호하는 것’을 보호목적으로

38) 홍성방, “핵에너지의 평화적 사용과 기본권의 보호”, 34쪽.

39) 헌재 2001.11.29. 99헌마494; 오승철, 헌법이야기(태운당, 2011), 270쪽.

40) 정식명칭은 ‘Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren’, 즉 ‘핵에너지의 평화로운 사용 및 핵에너지 위험에 대한 보호를 위한 법률’이지만 통상 ‘원자력법’으로 불린다.

로 명문화하고 있으며(원자력법 제1조 제2호), 원자력의 평화적인 이용에 수반하여 발생할 수 있는 중대한 위험을 자각하고 있다.⁴¹⁾ 또한 생명·건강·재산의 보호목적(제2호)은 그 헌법상의 의미에 비추어 적정한 가동의 보증이나 원자력 추진 목적에 우선한다는 것이 판례·학설상 인정되고 있다.⁴²⁾

그러나 한국의 원자력법제는 이와 사뭇 다른 양상이다. 후쿠시마 사고 이후 원자력법이 ‘원자력안전법’과 ‘원자력진흥법’으로 분화되기 이전 동법 제1조는 다음과 같이 규정하고 있었다.

“이 법은 원자력의 연구·개발·생산·이용과 이에 따른 안전관리에 관한 사항을 규정하여 학술의 진보와 산업의 진흥을 촉진함으로써 국민생활의 향상과 복지증진에 기여하며, 방사선에 의한 재해의 방지와 공공의 안전을 도모함을 목적으로 한다.”

위의 목적조항 그 어디에도 국민의 생명과 건강에 대한 국가의 보호의무를 명시한 대목은 없다. 또한 “방사선에 의한 재해의 방지와 공공의 안전”은 “산업의 진흥”과 “촉진” 뒤에 배치되어 국민의 생명·건강은 뒷전으로 밀려나고 있다.

이처럼 원자력발전을 촉진해 온 국가야말로 생명·건강권 침해에서 가장 중요한 행위자이다. “어떤 기술도 국가의 인·허가절차를 밟지 않는 한 실현될 수 없(기)”⁴³⁾ 때문이다. 원자력발전이 민간 사업자에 의해 이루어진다고 하더라도, 정책을 수립하고 발전소 건설과 운영에 보조금을 지급한 것은 국가이다. 그러나 생명·건강권 침해에서는 실제로 원자력발전시설을 운영하면서 유해 물질과 방사능 물질을 외부로 누출시키는 원전사

41) 일본에너지법연구소, 박지은/윤혜진 옮김, 각국의 원자력발전소 안전규제 법제, 5쪽.

42) BVerwG, DVBl., 1972, 678(680), Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter, *Grundzüge des Umweltrechts*, 4. Aufl.(Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2012), 12장, 옆번호 76번. 참조; 일본에너지법연구소, 박지은/윤혜진 옮김, 위의 책, 29쪽에서 재인용.

43) 홍성방, “핵에너지의 평화적 사용과 기본권의 보호”, 28쪽.

업자의 행위에 대해서도 주목할 필요가 있다.

생명과 건강, 그리고 신체를 침해당하지 않을 기본권(독일 기본법 제2조 제2항 1문 참조)은 원래 ‘수직적 관계’에서의 방어권으로서 국가에 의한 침해에 대항하는 것이지 ‘수평적 관계’에서의 사인에 의한 침해(공업 시설에 의한 피해)를 향한 것은 아니다. 그러나 이 기본권은 ‘수평적 관계’에서 발생하는 손해를 막을 보호의무를 국가에 부과하며, 이에 상응하여, 피해를 입은 개인은 그 보호의무가 수행되는 것에 대한 권리를 갖는 것으로 해석되고 있다.⁴⁴⁾

이 보호의무의 내용에는 ‘위험’ 방어는 물론 ‘리스크’ 예방도 포함되어 있다. 따라서 개인은 위험 방어만이 아니라 리스크 예방에 대해서도 청구권을 갖는다. 손해의 잠재력이 크면 클수록 손해 발생의 개연성은 낮아야 하며, 안전성에 대한 요청도 커진다. 단 모든 리스크가 차단될 것을 요구하는 것은 아니다. 잔여 리스크는 남게 되고, 그것이 잔여 리스크에 해당하는지 여부를 판가름할 경계는 ‘실천이성’에 의해 정하여진다.⁴⁵⁾

이것이 독일의 도그마틱이지만, 앞서서도 보았듯이 후쿠시마 사고 이후로는 실천이성의 판정에 의해 잔여 리스크로서 국민 모두가 수인해야 할 잔여 리스크의 영역은 현저하게 줄어들었다고 보아야 한다. 독일에서의 탈핵 프로세스는 바로 그러한 인식에 기초를 두고 있는 것으로 보인다. 그러므로 후쿠시마 이후에도 한 국가의 원전 정책이 과거의 인식 수준에 그대로 머물러 있다면 그것은 그 자체로 이미 국민의 생명과 건강에 대한 위협이 되며, 신체를 침해당하지 않을 권리를 형해화한다고 보아야 한다. 후쿠시마 이후에도 한국정부가 고리와 월성의 낮은 원전의 ‘수명 연장’(공식의 법령용어는 ‘계속 운전’이다)을 고집하는 것은 바로 그 점에서 국민의 생명·건강권에 대한 본질적인 침해를 구성한다.

44) Gerd Winter, “Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts”, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht(ZfU)*, 2/2012, 240쪽.

45) Gerd Winter, 위의 글, 240-241쪽.

4. 방사능 피폭과 기준치 문제

한편, 원자력발전으로 인한 생명·건강권 침해의 가장 대표적인 사례는 방사능 피폭이다. 그래서 각국 정부는 방사능으로부터 국민을 보호하기 위해 일정한 기준치를 마련해 두고 있다. 원전으로 인한 건강 침해에서 가장 위험한 상황에 놓인 집단은 원전 인근 주민과 원전 노동자들이지만 최근의 ‘방사능 피담’에서 보듯 원전(사고)으로 인한 위험은 전 방위에 걸쳐 있다.

그런데 문제는 이 기준치이다. 한국 정부는 한국의 방사능 기준치가 일본의 그것보다 낮아서 일본에서는 먹지 못하는 생선이 한국에 수입되고 있는 것 아닌가 하는 국민들의 당연한 우려를 피담으로 치부하다가 후쿠시마 원전사고 발생 2년 6개월만인 2013년 9월 초에야 식품방사능 기준치를 일본의 그것과 동일하게 변경하였다.⁴⁶⁾

이런 논란을 통해 알 수 있듯이 기준치는 여러 문제를 안고 있다. 우선 이 기준치는 성인/백인남성/건강한 평균인을 기준으로 행정부에 의해 정치적 고려 하에서 설정된다는 사실이다.⁴⁷⁾ 나라마다 방사능 기준치가 다르며, 다를 수 있다는 것은 기준치라는 것이 국민의 건강과는 관계가 없으며, 오로지 정부와 산업계의 이해관계를 반영하는 것임을 알 수 있다. 이것은 방사선비상계획구역의 설정에서도 똑같이 나타나는 현상이다.⁴⁸⁾

46) ‘방사능핵종에 따른 일본, 각국 및 국제식품규격(CODEX)의 지표치’를 보면 일본과 한국에서 ‘방사성 요소131’과 ‘방사성 세슘’의 기준치가 다름을 확인할 수 있다. 수치는 일본 소비자청이 퍼낸 다음 자료를 참고하였다. 출처: <http://www.caa.go.jp/jisin/pdf/111021_food_qa.pdf> 검색일: 2013. 9. 30; 기준치는 나라마다, 상황마다 10배 이상 차이가 난다는 견해도 있다. 김익중, 한국탈핵: 대한민국 모든 시민들을 위한 탈핵교과서(한티제, 2013), 122쪽 이하.

47) Reinhold Thiel, “Kein Schutz durch Grenzwerte”, *ipnw forum*, nr. 128(2011), 8쪽. ipnw는 International Physicians for the Prevention of Nuclear War의 약자이다.

48) ‘원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법’ 제2조 제1항 제9호에 정의되어 있는 ‘방사선비상계획구역’은 “원자력시설에서 방사선비상 또는 방사능재난이 발생할 경우 주민 보호 등을 위하여 비상대책을 집중적으로 마련할 필요가 있

따라서 기준치란 항상 정치적이며 또한 ‘현실적으로 실행할 수 있는 것’(이론적으로 가능하며 또한 실행해야 하는 것이 아니라)에 일차적으로 초점이 맞추어져 있다. 이것의 목적은 국민의 건강을 지키는 데 있지 않다. 태아의 경우 기준치 이하에서도 영향을 받는다는 사실이 이를 잘 반증한다. 같은 양의 방사선에 노출된 경우에도 어른보다 아이가 더 큰 피해를 입는다. 20-30대 성인에 비해 아기의 방사선감수성은 4배나 된다.⁴⁹⁾

기준치는 그것의 전제조건이 주기적으로 재평가되어야 하고 새로운 과학적(학문적) 인식에 따라 재검토되어야 하는 계산모델에 기초해 있다.⁵⁰⁾ 그런데 최근의 학문적 인식에 의하면 어느 선 이하에서는 방사능으로부터 위해를 받지 않는다고 말할 수 있는 기준이라고 하는 것은 존재하지 않는다. 일례로 미국과학아카데미 산하에서 방사선의 영향을 검토하는 위원회(BEIR: 전리방사선의 생물학적 영향에 관한 위원회)의 7차 보고서(2005)는 피폭의 위험성은 저선량에 이르기까지 비례하여 존재하며, 역치는 없다. 최소한의 피폭이라도 인간에게 위험을 미칠 가능성이 있다(‘선형 무역치’ 모델)고 결론지었다.⁵¹⁾

행정부가 정한 기준치가 합헌성을 유지할 수 있는 조건은 무엇인가? 기준치 설정을 통해 어느 범위까지 국민의 생명과 건강을 보호해야 할 것인가를 전적으로 입법자가 결정해야 하는 것은 아니다.⁵²⁾ 이것은 행정부에 위임할 수 있다. 그러나 여기에는 조건이 있다.

입법자는 원자력시설의 설치를 허가하고 방사능 물질을 통제할 수 있도록 행정에게 수권한다. 이러한 수권을 받아 행정은 원자력행정에서 폭

어 대통령령으로 정하는 구역’을 말하는데, 동법 시행령 제5조 제1항에 따르면 위 구역은 원자력안전위원회가 원자력시설별로 정하여 고시하는 지역을 기초로 하여 ‘원자력사업자’가 시·도지사와의 협의 후 설정하게끔 되어 있다.

49) 고이데 히로아키 지음, 고노 다이스케 옮김, 원자력의 거짓말(녹색평론사, 2012), 102쪽.

50) Reinhold Thiel, “Kein Schutz durch Grenzwerte”, 8쪽.

51) 고이데 히로아키 지음, 고노 다이스케 옮김, 원자력의 거짓말, 81쪽; 위 제7차 보고서 내용은 다음 문헌에 한국어로 요약되어 있다. 김익중, 한국탈핵: 대한민국 모든 시민들을 위한 탈핵교과서, 254-289쪽.

52) BVerfGE, 49, 89 (117).

넓은 판단여지와 재량권을 행사한다. 특히 시설의 허가 혹은 허가 취소 시 행정은 전문적인 과학·기술 재량을 폭넓게 행사하게 되는데, ‘규범 구체화 행정규칙’의 제정도 그러한 재량권 행사의 일례에 해당한다. 다만, 재량권의 행사는 리스크 조사나 리스크 평가와 관련하여, ‘리스크에 대한 최선의 사전배려의 원칙’에 의거 다음과 같은 제약을 받는다.

첫째, 행정기관은 현존하는 불확실성을 배제하기 위해서 공학상의 경험칙에 의하는 것만으로는 부족하며 과학(이론)적인 가설이나 계산에 지나지 않는 것까지 고려해야 한다. 둘째, 행정기관은 모든 지지 가능한 과학적 지식을 고려해야 하며, 지배적인 견해에 치우쳐서는 안 된다. 셋째, 행정기관은 충분히 보수적인 가설에 근거하여 리스크 조사나 리스크 평가 시에 남을 수 있는 불확실성을 고려해야 한다.⁵³⁾ 독일에서 행정기관은 이러한 신중한 판단 하에 규범 구체화 행정규칙을 제정한다.⁵⁴⁾

고려해야 할 것은 과학기술의 수준이 아니라 과학(학문) ‘및’ 기술의 수준이다. 여기서 과학은 다수학설은 물론이며, 소수학설을 포함한다.⁵⁵⁾ 이것이 ‘과학(이론)적인 가설이나 계산에 지나지 않는 것까지 고려해야 한다’는 말의 의미이다.

따라서 예컨대 의학계 일각에서 비록 소수지만, 방사능 기준치를 설정하는 것은 무의미하며, 설령 기준을 책정하더라도 최대한 보수적인 가설에 근거하여 리스크 조사나 리스크 평가 시에 남을 수 있는 불확실성을 고려해야 한다는 ‘지지 가능한’ 주장이 제기된다면 행정은 이를 고려해야 한다. 반면, 행정이 이를 무시하고 기존의 기준치를 고집하여 얼마 이하는 안전하다고 발표하면서, 일본산 수산물의 수입을 방치했다면 이것 자체가 인권 침해 행위로 평가될 수 있다. 그러나 한국에서는 의학계와 과학계의 카르텔로 인해 지지 가능한 소수견해 자체가 제기되고 관철되기 힘든 실정이다.

⁵³⁾ BVerwGE 72, 300(315ff.); 92, 185(196); 106, 115(121); 일본에너지법연구소, 박지은/윤혜진 옮김, 각국의 원자력발전소 안전규제 법제, 33-34쪽에서 재인용.

⁵⁴⁾ 일본에너지법연구소, 박지은/윤혜진 옮김, 위의 책, 34쪽.

⁵⁵⁾ BVerwGE 72, 300f.; 또한 김종천, 과학기술의 안전성확보에 관한 공법적 연구 (중앙대박사 논문, 2008), 132쪽 각주 323번 참고.

5. 노동인권 침해

최근 들어 부쩍 늘어난 원전 (중대)사고는 원전의 기술적 안전성 문제 외에 수익성과 효율성을 우선시하는 국내 원자력산업의 구조적 취약성을 드러내고 있다. 2008년 당시 이명박 정부의 공공기관 선진화 방안에 따라, 한국수력원자력 등 원자력산업체들은 정원을 대폭 줄였다.⁵⁶⁾ 이로 인한 노동자들의 업무 과다와 피로도 누적은 원전 운영상의 안전을 위협할 뿐만 아니라 노동인권 침해로 직결되고 있다.⁵⁷⁾

원전노동에서 가장 취약한 부분은 비정규직, 하청노동이다. 원전은 외국인 노동자를 포함하여 가장 열악한 노동조건에 처해 있는 비정규노동자들의 인권(생명·건강권)에 돌이킬 수 없는 피해를 가하고 있다.⁵⁸⁾ 현실이 이러함에도 관련 법제는 미흡하기 짝이 없다.

‘원자력안전법’은 “원자력이용시설의 운전·이용 또는 보전이나 방사성 물질 등의 사용·취급·저장·보관·처리·배출·처분·운반과 그 밖의 관리 또는 오염제거 등 방사선에 피폭하거나 그 염려가 있는 업무에 종사하는”(동법 제2조 제21호) 이른바 ‘방사선작업종사자’의 안전을 위한 노동안전법으로 기능하기에는 턱없이 부족하다.

또한, 법의 목적이 “원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 발생한 경우의 손해배상에 관한 사항을 규정함으로써 피해자를 보호”하는데 그치지 않고 “원자력사업의 건전한 발전에 기여”하는 데 있다고 ‘당당히’ 밝히고 있는 ‘원자력손해배상법’은 동법의 목적달성을 위해 “당해 원자력사업자의 종업원이 업무상 받은 손해”를 원자력손해로부터 제외시키고 있다(동법 제1조, 제2조 제1항 제2호). 이렇게 되면 원전노동자들이 입은 손해는 일반적인 ‘산업재해보상보험법’에 따라 구제될 수 있을 뿐이어서 원전 노동의 특수성을 전혀 반영하지 못하게 된다.

원자력발전에 의한 인권 침해는 원자력발전소 현장에서만 일어나지 않

56) 인터넷한겨레, 2013.9.23.자, “원전수익 쫓아 대폭감원...과로에 빨간 분 켜진 ‘원전 안전’”.

57) 전기신문, 2013.9.2.자, “원전 건설·운전 현장인력 부족” 참조.

58) 인터넷한겨레, 2013.10.14.자, “원전 하청노동자 피폭량, 정규직의 최대 18.9배”.

는다. 인권 침해는 원자력발전의 연료인 우라늄 채굴과정에서부터 발생한다. 미국은 인접국인 캐나다 광산에서 우라늄을 캐으며, 구 소비에트 연방은 구 동독지역, 체코슬로바키아, 헝가리, 그리고 불가리아에서 우라늄 채굴을 독려했다. 수천 명에 달하는 우라늄 광산 노동자들은 환기도 제대로 되지 않는 갱도에서 라돈 가스로 오염된 미세먼지를 마시며 중노동을 해야 했고, 장기간 근무한 노동자들은 결국 폐암으로 시름시름 죽어갔다.⁵⁹⁾ 그 과정에서 우라늄을 채굴하는 광부들의 건강은 처음부터 문제조차 되지 않았다.

프랑스 원자력큰체인 아레바(Areva)는 40년 넘게 아틀리트(니제르, 아프리카)에서 우라늄을 채굴하고 있다. 이 기업의 비디오자료는 우라늄 광산에서의 노동과 복지 및 안전 기준이 유럽과 미국의 수준에 맞추어져 있다고 선전하고 있으나, 현지의 환경운동가, 인권운동가 및 언론인들의 주장에 의하면 이는 완전히 거짓말이다.⁶⁰⁾

한편, 원전기업들은 311 이후 ‘원자력발전소 수출회사의 행동원칙’(Nuclear Power Plant Exporters’ Principles of Conduct)⁶¹⁾을 채택했다 (2011. 9. 15.). 해당 기업들은 311 이전부터 이 원칙을 준비해 온 것으

59) 게르트 로젠크란츠, 박진희·정계화 옮김, 왜 원전을 폐기해야 하는가(시금치, 2011), 84쪽.

60) 인터넷한국일보, 2010.4.7.자, “阿 니제르, 우라늄 방사능에 죽어간다, 프랑스 등 유럽의 무분별한 광산개발로 환경오염·인명피해 심각”; 보다 더 자세한 내용은 <<http://www.uranium-network.org>>에 게재되어 있는 다음 문건을 참고하라. Tchinchaghen Association-Peace and solidarity with the Northern Niger, *The uranium curse: The Northern Niger's suffering from its wealth*, <<http://www.uranium-network.org/images/pdfs-niger/tchinaghennewsfile.pdf>>, 검색일: 2013.10.1.

61) 이 행동원칙을 추진한 세력은 카네기재단 국제평화센터이고, 이들의 작업 컨셉은 기업의 사회적 책임이다. 이 행동원칙에는 한국, 미국, 일본, 프랑스, 러시아 및 캐나다의 원전 공급사 10개사가 참여하고 있다. ‘원전수출 행동원칙’은 원전의 안전성, 안정성, 환경보호, 사용 후 연료 관리, 핵사고 보상, 비확산 및 윤리에 대해 다루고 있으며, 원전 사업자들의 수출계약에 적용하고 최초 원전 도입국가가 원전 도입 및 운영 프로그램에 자발적으로 참여토록 하는 안내 지침이라고 한다. 자세한 내용은 이 행동원칙을 추진하는 이들이 만든 홈페이지 (<<http://nuclearprinciples.org/about/>>)를 참고하라.

로 알려져 있다. 그만큼 원전에 의한 인권 침해가 심각하다는 것을 그들도 잘 알고 있었다는 뜻이다. 이 ‘행동원칙’ 중 6번 항목은 윤리부분을 다루는데 인권과 관련된 내용이 포함되어 있다.

예컨대 원전판매자는 “근로자의 안전을 향상하고 공공의 건강과 환경을 보호”(6.3)하고 “아동과 강제노역 및 고용차별”을 금지하며, “집회의 자유와 단체교섭권 같은 기본적인 노동자의 권리를 존중”한다는 내용이나 “세계인권선언에서 추구하는 인권을 존중하며 국가가 인권보호의 책임을 갖고 있음”을 인식”(6.8)하고 “원자력발전소 산업의 공급자, 하도급사 및 기타 참여자가 윤리적 약속을 동일하게 존중하는 것을 독려”한다는 내용 등등이다.⁶²⁾

이러한 원칙들은 국제적 가이드라인으로 제시될 수 있을지는 모르겠으나, 그 자체로 법적 구속력도 없고, 내용 또한 포괄적이어서 실효성 면에서 의심스럽다.

Ⅲ. 원전의 인권론(2): 인권과 주권의 견련(牽聯)

1. 인권과 민주주의

원자력발전으로 인한 인권 침해 문제는 기업들도 ‘걱정’한다. 그래서 그들 또한 차별에 반대하고 노동자의 권리를 존중하고 원자력사업에 참여하는 자들이 윤리적 약속을 존중할 것을 독려한다. 기본권 보호의무의 주체인 국가는 또 어떠한가? 그들도 방사능 기준치를 만들고 노동자들의 건강을 모니터링한다. 그렇다면 이러한 태도와 활동들이 지속되면 원자력발전으로 인한 인권 침해는 방지되고 원전 그 자체의 위험성과 반인권성은 제거될 수 있는 것일까? 이에 대한 답은 인권을 무엇으로 인식할 것

62) 이 지침의 한국어 번역문이 수록된 주소는 다음과 같다. <http://nuclearprinciples.org/wp-content/uploads/2011/09/KOR_Principles_of_Conduct.pdf>, 검색일:2013. 10.25.

인가에 따라 달라진다.

신자유주의 시대, 서구 자유주의 인권담론이 지배적 지위를 누리고 있는 이 시대에 인권은 내가 ‘소유’하고 있는 사상이나 신체, 삶의 방식을 방어하는 문제인 것처럼 받아들여지고 있다.⁶³⁾ 혹은 칼 슈미트 류의 자유주의적 기본권 이론에 의하면 기본권과 민주주의는 분리된다. 그는 개인을 중심으로 하는 도덕적 담론으로서의 자유주의적 개인주의와 본질적으로 정치적이며 동질성에 기초하여 동일성을 창출하는 것을 목적으로 하는 민주주의의 이상 사이에는 극복할 수 없는 대립이 존재한다고 보았다.⁶⁴⁾

이러한 이해에 따르면 기본권 혹은 인권의 ‘최대한’이 민주주의의 ‘최대한’을 자동적으로 보장하지 않는다. 즉, 자유주의 인권전략을 통해 앞에서 말한 제반 침해들을 ‘최대한’ 방어할 수는 있다. 그러나 그것으로 원전 ‘그 자체’의 반인권성까지 제거할 수 있느냐는 별개의 문제이다. 왜냐하면 원자력시설을 둘러싼 “권력원리의 분석과 주권이론에 대한 본질적인 통찰과 대책이 없이 인권이나 자유나 평등을 아무리 주장한다 하더라도 그것은 공허한 주장이 되기” 쉽기 때문이다. 또한 “헌법전상 인권규정이 아무리 풍부히 열거되고 예리한 해석론으로 뒷받침되고 있다 하더라도, 권력이나 주권자체가 실제로 국민의 것이 되지 아니하는 한 인간의 존엄성과 자유의 침해는 근절되기 어렵다.” 이러한 사실은 “역사와 이론이 증명하고 있다.”⁶⁵⁾

반면, 인권의 ‘해방적’ 의미에 주목하게 되면 온갖 종류의 권리 주장이 인권의 이름으로 옹호되고 관철되는 것을 막고 ‘원자력발전과 인권’의 쟁점을 민주주의라는 지평 위에 분명하게 위치지우는 길을 찾아낼 수 있다.

63) 고병권/이진경 외 지음, 코문주의 선언: 우정과 기쁨의 정치학(교양인, 2007), 126-127쪽.

64) 카를 슈미트, 나중석 옮김, 현대 의회주의의 정신사적 상황(길, 2012), 9-38쪽 (제2판 서문); 샬탈 무페, 이보경 옮김, 정치적인 것의 귀환(후마니타스, 2007), 66쪽.

65) 이상 인용문의 원문은 헌재 1988.9.8. 선고 88헌가6, 헌법재판소판례집 제1권, 199(206)쪽.

왜냐하면 “민주주의를 수호하고, 보호하고, 형성하고, 해석하고, 수정하고, 변화하는 상황에 적합하게 만드는, 조직화된 민주적 주권자가 존재하지 않는 한, 인권은 온정주의와 자의의 산물에 지나지 않기 때문이다.”⁶⁶⁾ 그래서 우리는 민주주의에서만 인권은 실현될 수 있다고 말해야 한다.⁶⁷⁾

결국, 앞에서 말한 국민의 생명과 건강, 신체의 완전성, 노동자의 안전, 지역 차별 없는 에너지 생산구조에 대한 권리들이 특정 정권의 에너지 정책에 의해 좌지우지될 수 있는 인권목록이 아니라 생태적이고 민주적인 에너지 정책의 기초로서 작동하려면 다음과 같은 두 가지가 보장되어야 한다. 그 하나는 평화적 생존권의 보장이고 다른 하나는 에너지 국민 주권의 확보이다.

인권의 주장이 원자력시설의 건설과 유지·확장, 핵폐기물의 재처리 문제에 대항하는 생명권, 건강권, 노동권 등의 개별적인 권리목록의 제시로 종결되지 않고, 원자력발전 자체를 촉진·확장해온 권력에 대항하며 민주적인 에너지 생산을 가능케 하는 정치체제에 대한 권리까지 소환할 수 있을 때, 자유롭고 평등한 평화헌법의 기초는 확고해진다. 이럴 때 인권은 생명·건강·안전에 대한 개인의 권리만이 아니라 민주적 통체로부터 벗어나 있는 권위주의적·기술 관료적 지배를 극복해 내는 ‘국민주권’을 표상한다.

이것이 바로 민주적 주권을 중심에 놓고 사고하는 인권과 주권의 상호 견련성이다.⁶⁸⁾ 따라서 원자력발전 문제에서도 “권력과 인권, 주권과 자유와의 상관관계를 정확히 인식”하는 것이 중요하다. “권력, 인권, 주권, 자

66) Hauke Brunkhorst, “Menschenrechte und Souveränität: ein Dilemma?”, Hauke Brunkhorst 등(편집), *Recht auf Menschenrechte*(Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999), 173쪽.

67) Hauke Brunkhorst, 위와 같음.

68) 인권과 주권의 상호 견련성을 현행 헌법조문에서 구현해 보려는 시도도 있다. ‘한국사회당’ 대표를 지닌 금민은 현행 헌법 제34조 제2항 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”를 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력하며, 국민주권 실현에 필수적인 사회체계를 적극적으로 형성할 의무를 진다”로 개정해야 한다고 주장한다. 금민, 사회적 공화주의(박종철출판사, 2007), 45-46쪽.

유의 문제는 고리와 같이 서로 연결된 하나의 문제이지 각각 떨어진 각각의 별개문제가 아니다.”⁶⁹⁾

2. 평화적 생존권의 보장

그렇기 때문에 ‘원자력발전과 인권’의 목록에 평화적 생존권을 기재하는 것은 원자력에 대항하는 또 하나의 인권을 추가하는 것 이상의 의미를 갖고 있다.

헌법 전문에 “평화 속에서 생존할 권리”라는 개념이 존재하고 있는 일본에서와는 달리, 한국에서 평화적 생존권은 아직 헌법이론과 실무적으로 정착한 개념이 아니다.⁷⁰⁾ 그러나 현행 헌법 전문과 제5조 등이 수용하고 있는 평화주의 원리를 인권적 관점에서 재구성한다면 우리 헌법 하에서도 평화적 생존권은 헌법상 열거되지 않은 기본권 중의 하나로 인정될 수 있다.⁷¹⁾

앞에서도 보았듯이 일본의 평화헌법학자들조차 핵무기의 보유와 달리⁷²⁾ 원자력 시설을 건설·유지·운영하는 것이 평화적 생존권에 반하는 국가작용인가 하는 문제를 철저히 사유하지 못했다. 그러나 이제는 원자력발전이 잠재적으로 전쟁수단으로 전용될 수 있는 위헌의 ‘전력’(戰力)임을 분명하게 인식해야 한다.⁷³⁾ 핵무기에 의한 피폭국가인 일본이 원자

69) 헌재 1988.9.8. 선고 88헌가6, 헌법재판소판례집 제1권, 199(206)쪽.

70) 헌법재판소는 ‘대한민국과 미합중국간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정 등 위헌확인’ 소송(헌재 2006.2.23. 선고, 2005헌마268 결정)과 ‘2007년 전시증원연습 등 위헌확인’ 소송(헌재 2009.5.28. 선고, 2007헌마 369 결정)에서 평화적 생존권에 대해 각각 상이한 판단을 내렸다. 동 재판소는 첫 번째 판결에서 평화적 생존권을 헌법상 열거되지 않은 기본권 중의 하나임을 헌정사상 최초로 확인하였지만, 두 번째 판결에서는 이를 반복하였다. 이에 대한 비판으로는 이경주, “평화적 생존권의 헌법실천적 의의”, 민주법학 제41호 (2009), 178쪽 이하.

71) 이경주, 앞의 글, 203-204쪽.

72) 서경석, “헌법상 평화주의와 그 실천적 의미”, 민주법학 제25호(2004), 64쪽.

73) 澤野義一, “原發と憲法: 原發違憲論の考察”, 28쪽 이하.

력발전에 매달려 온 것은 핵무기 기술을 확보·유지하는 데 있음은 공공연한 사실이다. 경주 월성의 중수로 원자로는 핵무기를 갖고자 했던 박정희 정권의 ‘야심’과 연결되어 있다고 알려져 있다. 한국의 보수 우익계 권력자들은 은근히 핵무기 제조 가능성을 기대하면서 계속해서 원전을 확대해 왔다.⁷⁴⁾

원자력발전으로 인한 평화적 생존권 침해에서 가장 위험한 가능성은 원자력 시설을 다른 나라나 테러집단이 무력 공격함으로써 국민들이 받게 될 생명과 건강의 훼손 혹은 절멸이다.⁷⁵⁾ 사고로 폭발한 후쿠시마 제1원전 중 지금도 가장 문제가 되는 것이 4호기이다. 그곳에는 사용 후 핵 연료봉 1500여 개가 아슬아슬하게 보관되어 있다. 그것들을 언제 모두 꺼내어 안전한 저장수조로 이동시킬 수 있을지는 예측하기 힘들다.

한국에는 이 후쿠시마 4호기의 폐연료봉 개수의 만 배에 해당하는 1,500만개에 달하는 사용 후 핵 연료봉이 있다.⁷⁶⁾ 최근에는 1년에 약 700톤씩 사용 후 핵연료가 발생하고 있다.⁷⁷⁾ 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 이렇게 많은 사용 후 핵연료를 쌓아 놓고 있는 것은 매우 위험한 일이다. 격납용기 외부에 있는 사용 후 핵연료 저장소의 냉각 시스템은 재래식 무기에 의해서도 쉽게 파괴될 수 있기 때문이다.⁷⁸⁾ 이러한 위험성을 의식하여,⁷⁹⁾ 필자는 일찍이 테러 방지를 위해서라도 원

74) 김종철, “원자력 사고, 다음은 한국 차례”, 프레시안, 2011. 3. 11자.

75) 미국 상원에 제출된 911 테러 공격에 대한 공식 보고서에 실린 이들의 증언에 따르면, 보잉767기를 몰고 뉴욕의 세계무역센터 북쪽 건물로 돌진했던 모함메드 아타는 원래는 허드슨 강변의 인디언 포인트 핵발전소의 원자로 두 곳도 타격 목표로 삼았다. 그러나 비행기를 몰았던 테러범들은 핵발전소로 향하는 비행이 지대공미사일이나 요격전투기로 저지될 수 있다고 판단하여 이 계획을 수정했는데, 놀라운 점은 핵발전소를 방어하는 군사적인 안전대책은 실제로는 존재하지 않았다는 사실이다. 게르트 로젠크란츠, 박진희·정계화 옮김, 왜 원전을 폐기해야 하는가, 49-50쪽; 테러로 인한 위험에 대한 유사한 지적으로는 알렉산더 록번, “후쿠시마의 여진”, 388쪽.

76) 인터넷경향신문, 2011.3.27.자, “국내 원전에 남은 폐연료봉 무려 1500만 여개”.

77) 전기신문, 2013.4.24.자, “사용 후 핵연료 공론화, 신뢰 확보 관건”.

78) 강남훈, “생태기본소득의 가구별소득 재분배 효과”, 사회이론 43호(2013), 240쪽.

자력발전소의 조기 폐쇄를 주장한 바 있다.⁸⁰⁾

오스트리아는 아예 헌법적 차원에서 원자력발전소를 명시적으로 금지한다. 오스트리아의 비핵헌법은 오스트리아가 EU에 가입할 당시 보수파들이 나토 가입까지 시도한 것이 계기가 되어 핵무기의 국내 배치는 물론 국내 통과도 금지하며, 동시에 핵발전소를 금지하는 내용으로 제정되었다(1999). 이것은 원자력에 초점을 맞춘 평화적 생존권의 구현으로 평가할 수 있다.⁸¹⁾

원전사고는 현 세대의 국민 개개인만이 아니라 민족 모두에게 파멸적 결과를 가져오므로, 개인과 ‘민족’ 모두 이 기본권의 향유주체가 되어야 한다.⁸²⁾ 이렇게 본다면 원자력발전에 반대하는 평화적 생존권은 인권의 차원과 함께 핵무기는 물론 원자력시설도 갖지 않을 우리민족의 ‘탈핵주권’의 근거가 될 수 있다.

3. 에너지 국민주권의 확립

원자력발전 기술과 결합된, 혹은 원자력발전 기술을 중심으로 구축된

79) 독일에서는 원자력발전소안전기준(Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke(SKK)에 의거 항공기 추락으로 인한 사고를 가장 높은 사고등급인 ‘안전레벨 4a’로 규정하고 있다. 독일의 최근 판례에서는 항공기추락에 대한 사전배려조치(안전레벨 4a) 여부가 원자력법의 허가요건(‘제3자의 방해조치 기타 개입에 대하여 필요로 하는 방어의 보증’(원자력법 제7조 2항 5호)) 중 하나로 해석되고 있다. 일본에너지법연구소, 박지은/윤혜진 옮김, 각국의 원자력발전소 안전규제 법제, 35쪽.

80) 이계수, “정부의 테러방지법안에 대한 의견서”, 민주법학 제21호(2001), 400쪽.

81) 오스트리아에서는 건설 완료, 가동 직전의 원자력발전소가 국민투표를 통해 폐쇄된 전례가 있다(1978년). 그 직후 오스트리아 국회는 ‘핵발전 금지법’을 제정한 바 있다. 한편 남태평양의 몇몇 나라들, 예컨대 마이크로네시아 연방헌법(1979), 팔라우(1991) 등도 오스트리아와 마찬가지로 헌법 차원에서 핵무기와 함께 원전을 금지하고 있다. 특히 남태평양의 두 나라는 마셜 제도(諸島)에서 수없이 행해진 미국의 원자-수소폭탄 실험의 피해체험에 근거하여 위와 같은 헌법 규정을 두었다고 한다. 澤野義一, “原發と憲法: 原發違憲論の考察”, 35-36쪽.

82) 이경주, “평화적 생존권의 헌법실천적 의의”, 208쪽.

‘사회기술체계’(technological system)⁸³⁾는 일반대중의 접근을 허락하지 않으며 소수 엘리트들에게 권력을 부여하고 중앙집권을 강화하는 속성을 지니고 있어 민주적인 의사결정구조와 결합되기 힘들다.⁸⁴⁾ 민주적 통제를 통해 순화시키고 위협의 발생을 억제하는 것이 거의 불가능한 이러한 ‘권위주의적 기술’⁸⁵⁾은 ‘정치체제에 대한 권리’로서의 인권과 모순된다.

인권이 바로 그러한 체제와 대결하는 하나의 ‘무기’가 될 수 있으려면 그것은 각인의 평등한 자유에 기초한 조직화된 민주적 주권의 권능으로 고양되어야 한다.

탈핵 선진국의 사례를 보면 부분적으로나마 그러한 권리들이 일찍부터 관철되어 왔음을 확인할 수 있다. 덴마크는 1970년대 오일쇼크 이후 원전 도입 여부를 논의했지만 전국적 규모의 ‘시민합의회의’의 토론 끝에 이를 부결시켰다.⁸⁶⁾ 독일은 1980년에, 탈핵이든 찬핵이든 모든 가능성을 열어놓고 논의를 시작해야 한다는 합의를 만들었다.⁸⁷⁾ 스웨덴은 1984년에, 종래의 원자력 관련법을 통합·정비하는 형태로 원자력활동에 관한 법(The Act on Nuclear Activities)을 제정하였다. 그 후 동법은 1987년에

83) 사회기술체계는 토마스 휴즈(Thomas Hughes)가 주장한 개념이다. 그에 따르면 기술은 개별 기술로만 존재하지 않으며 그 기술을 활용하기 위한 물리적 인공물과 조직, 과학기반, 법적 장치, 자연자원 등으로 구성되어 있다. 그는 이 점을 강조하기 위해 ‘technical’과 ‘technology’를 구분한다. 그러므로 technology(사회기술) 체계에는 ‘기술적인 것’(the technical)과 ‘사회적인 것’(the social)이 공존하고 있다. 윤순진, “핵발전 위험사회와 시민사회의 대응”, 114쪽 각주 1번.

84) 윤순진, 위의 글, 114-115쪽.

85) 윤순진, 위의 글, 115쪽.

86) 김종철, “원자력 사고, 다음은 한국 차례”, 프레시안, 2011. 3. 11자.

87) “1980년 연방의회는 ‘미래 핵에너지 정책’을 다룰 앙케트위원회를 구성하여 핵에너지 정책을 생태, 경제, 사회와 안전이라는 관점에서 근본적으로 검토하고 대안을 내놓도록 했다.” 박진희, “독일 탈핵정책의 역사적 전개와 그 시사점”, 역사비평, 2012년 봄호(통권 98호), 227쪽, 이것이 1980년의 유명한 합의이다. 독일에서의 핵 폐기 과정을 설명한 글로는 박진희의 글 외에도 엄광희, “독일의 핵폐기 결정, 그 배경과 영향”, 황해문화 2011년 가을(통권 72호), 79-103쪽; 진진성, “생태주의, 민주주의, 인권: 독일 탈핵 운동사에서 찾는 세 가지 가치”, 독일연구 제24호(2012), 125-148쪽 등을 참고.

개정되어 원자력발전소의 신설 허가가 금지되었다. 그 배경에는 1979년 스리마일 섬 사고를 계기로 1980년 3월에 실시된 ‘원자력정책에 관한 국민투표’가 있다(스웨덴에서 국민투표는 자문의 의미를 가질 뿐 법적 구속력은 없다). 스웨덴 정부는 국민투표의 결과를 수용하여 건설 중 혹은 운전 중인 12기(당시)를 끝으로 더 이상 원자력발전소는 설치하지 않고, 고용과 복지를 유지하기 위해 필요한 최소 전력량(電力量)을 가급적 고려한 속도로 발전소를 폐쇄하는 방향으로 나아간다는 선택을 하였다.⁸⁸⁾ 이러한 프로세스들은 에너지 주권을 국민들에게 재귀속시키는 절차로 자리매김할 수 있다.

시민합의회의, 열린 합의⁸⁹⁾든 혹은 국민투표든 그 어느 것도 제대로 논의되지 않고 있는 한국의 토양에서, 원자력의 미래에 대한 논의의 출발점은 무엇이 되어야 할까? 우선, ‘공공재인 에너지’의 수요 예측에 대한 통제권한을 국민이 확보하는 방안을 생각해 보아야 한다.

지금과 같은 대기업 중화학 공업 중심의 산업구조를 그대로 가져가면 향후로도 전력은 부족해지고 탈핵은 현실성 없는 얘기가 될 것이다.⁹⁰⁾ 반면, 석유정점이나 기후 변화에 따른 에너지 고갈과 같은 위기를 고려하고 원자력발전으로부터 벗어나자는 정치적 의지를 반영하여, 미래의 에너지 수요를 어느 수준까지 감축할 것인지 규범적인 차원에서 결정할 수 있다면 이야기는 달라진다.⁹¹⁾

88) 일본에너지법연구소, 박지은/윤혜진 옮김, 각국의 원자력발전소 안전규제 법제, 271-272쪽.

89) 우리의 경우에는 2004년 참여연대 시민과학센터가 주도한 ‘시민합의회의’의 경험을 확대해 도입할 필요가 있다. 김명진 외, 탈핵: 포스트 후쿠시마와 에너지 전환의 논리(이매진, 2011), 34쪽.

90) 1999년 논문에서 홍성방 교수는 “문명의 운명적인 발전의 결과 에너지에 대한 수요는 어쩔 수 없이 증대하기 마련이며, 예측할 수 있는 가까운 시일 내에 핵 에너지가 유일한 에너지원일 수밖에 없다.”고 단언하고 있는데, 당시는 물론이고 현재도 이러한 인식은 법학자들 사이에서도 무의식적으로 공유되고 있는 것이 아닐까 생각한다. 홍성방, “핵에너지의 평화적 사용과 기본권의 보호”, 34쪽.

91) 통상 관료들이 해 오던 포어캐스팅(forecasting), 즉 현재의 에너지 소비 증가 추세를 연장하여 미래의 에너지 수요를 전망하는 방식에 대비하여 이와 같은 수요예측방식을 백캐스팅(backcasting)이라고 부른다. 이런 접근은 에너지 문제

탈핵 혹은 에너지 전환은 에너지 기술을 변화시키는 문제이자, 지배적인 정치·사회적 동맹 세력에 맞서 새로운 정치·사회적 동맹 세력을 형성하는 문제이기도 하다.⁹²⁾ 그러한 동맹 형성에서 가장 중요한 첫 발은 에너지 수요 예측에 대한 통제권을 새로운 정치·사회적 동맹 세력도 함께 행사하는 것이 되어야 한다.

후쿠시마 사고 이후에도 원자력발전소를 새로 짓고 있는 나라들에서는 그러한 통제권을 새로운 동맹 세력이 전혀 행사하지 못하고 있다. 한국이 그렇고, 러시아, 아랍에미리트연합(UAE)⁹³⁾이 또한 그러하다. 그곳에서는 테크노크라트가 지배하며 국민들의 목소리는 억압되거나 잘못된 방향으로 호도된다. 무엇보다 국민들은 자신들이 소비하는 에너지·전기를 둘러싸고 도대체 무슨 일이 벌어지고 있는지를 알지 못한다.⁹⁴⁾

2030년 혹은 멀지 않은 장래에 우리가 꿈꾸는 것은 단지 원자력발전과 화석연료를 버리고 재생에너지 이용을 100%까지 확대하자는 것은 아니다. 산업구조를 바꾸고, 지역인구 분포를 바꾸고, 그에 따른 권력을 바꾸자는 것이기도 하다.⁹⁵⁾ 여기서 관건은 에너지에 관한 국민의 자기 결정권을 정부 관료와 기업 경영자, 그리고 무엇보다도 전문가들로부터 되찾아서, 민주적 토론 아래에 두는 것이다.⁹⁶⁾

그러나 이렇게 말해 놓고도 앞길은 멀게만 느껴진다. 이 막막해 보이

가 전문가의 폐쇄적 영역의 주제가 아니라는 점을 보여주며, 민주적 토론을 가능하게 만든다. 한재각, 핵 없는 사회를 향한 대전환, 어떻게 가능한가, 31쪽.

92) 한재각, 위의 책, 27쪽.

93) 아랍에미리트연합에 원전을 수출한 나라가 한국이다. 이명박 정부가 밀어붙인 이 원전 수출과 관련해서는 엄청난 비리가 숨어 있는 것으로 보도되고 있다. 인터넷시사저널, 2013.9.3.자, “원전 리베이트 8000억 조성됐다”.

94) 2013년 10월 현재, ‘저탄소 녹색성장 기본법’에 근거하여(동법 제41조) 2008년 수립된 제1차 에너지 기본계획을 수정하는 제2차 에너지 기본계획이 수립 중에 있다. 문제는 이러한 기본계획의 수립과 관련하여 국민들은 관료들과 전문가들의 논의상황에 전혀 개입하지 못하고 있다는 사실이다. 회의내용과 자료, 회의록이 일체 공개되지 않은 채 그들만의 ‘리그’ 하에서 이루어지는 계획 수립은 알 권리 침해를 넘어 국민들을 정치적 무능력자로 만들어 버린다.

95) 한재각, 핵 없는 사회를 향한 대전환, 어떻게 가능한가, 41쪽.

96) 한재각, 위와 같음.

는 미래 앞에서 법은 무엇을 할 수 있으며, 또한 해야 하는가?

IV. 탈핵 인권사회를 위한 법의 역할

원자력발전이 만들어내는 위험적·반인권적 상황을 극복해 나가기 위해 법학이 해야 할 일은 무엇일까? 원전 문제와 같은 과학·기술법의 영역에서 법학의 역할을 찾아내는 작업은 쉽지 않다. 쟁점은 많고 갈 길은 먼데, 막막함을 느낄 때가 많다. 그러나 다른 한편으로는 원전 문제도 결국은 헌법의 문제이고 인권의 문제로 귀결될 수 있으며, 헌법의 기본원리, 즉 민주주의와 인권, 사회국가, 법치국가의 해석 투쟁으로 정리될 수 있는 것이다. 그러므로 탈핵법학 앞에는 원전 폐쇄와 ‘탈핵기본법’ 주장을 원전 운영자 측의 신뢰보호, 재산권·영업권 주장에 대치시키고 그것들을 민주주의, 사회국가, 법치국가 원리에 입각하여 방어하는 임무가 놓여 있다.⁹⁷⁾

원자력법과 같은 과학기술법의 영역에서는 ‘과학(학문) 및 기술의 수준’이 규범적으로 매우 중요한 의미를 갖는다는 점은 앞에서도 살펴보았다. 따라서 우리는 향후 과학적 인식의 인권적 의미, 헌법적 의미 또한 중요하게 생각해야 한다. 이와 관련하여 마지막으로 짚어 보아야 하는 것이 테크노크라트 시대에서의 학문의 자유이다.

사회경제적 지배관계가 존재하는 상황에서 학문의 자유라는 것, 도대체 그런 것이 존재한 적이 과연 있었던가? 새삼 이런 물음을 던진다면 놀랄 사람들이 많을 것이다. 그러나 냉정하게 보자. 수많은 학자들이 아무런 양심의 가책도 없이 권력자들의 시녀가 되었고, 그걸로 이득을 얻었다. 그들에게는 사회 권력구조 내의 돈 되고 영향력 있는 자리가 보장되었다. 그런 학자들에게, 그들에게 일을 주는 자들의 경제적, 군사적 혹은 정치적 이익이 앞을 대한, 그리고 때로는 불편하기도 한 진실에 대한 혼

⁹⁷⁾ Daniel Enzensperger, “Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz?”, 33-34쪽 참고.

들림 없는 추구보다도 항상 더 중요한 것이었다. 이것은 오늘날까지도 전혀 달라지지 않았다.⁹⁸⁾ 이러한 상황에서 ‘시민과학자’로서 진실을 말할 자유를 행사하고 실천한다는 것이 얼마나 소중한지 절감하게 된다.⁹⁹⁾

원자력 마을(村)¹⁰⁰⁾ 세력 중 원전과 관련한 학문과 양심의 자유를 침해하는 가장 강력한 이들은 돈과 일자리로 어르고 달래는 힘을 가진 자본이다.¹⁰¹⁾ 고등교육이 상품을 취급하는 무역으로 인식되고, 대학교육 정책이 국제무역기구(WTO)와 같은 기관의 영향을 받게 되면서,¹⁰²⁾ 대학은 점점 더 “비판적 사유와 건강한 회의주의에 대한 깊은 경멸감을 품고 있으며, 학생들이 글과 세상을 비판적으로 읽도록 가르치는 교육을 불쾌하게 생각하는 자들”¹⁰³⁾에 의해 지배되고 있다. 그 결과 원전의 위험성을 고백(profess)하고 증언할 교수(professor)와 전문인(professional)을 대학 내외에서 만나기가 더욱 힘들어지고 있다.¹⁰⁴⁾

누군가가 그러한 고백과 증언을 한다면, 그는 학문과 양심의 자유에 근거한 자신의 발언과 발표로 인해 ‘따돌림’을 당할 수 있다. 과학자의 사회적 책임¹⁰⁵⁾에 입각한 말과 행동은 그와 같은 ‘소극적’ 방식을 통해서도 철저히 봉쇄되어 왔다.¹⁰⁶⁾

98) Martin Kutscha, “Freiheit der Wissenschaft: ein bürgerlicher Mythos?” 출처: <<http://www.bdwi.de/forum/archiv/themen/wiss/5278428.html>>, 최종검색일 2013. 9.30.

99) 다카기 진자부로, 김원식 옮김, 시민과학자로 살다(녹색평론사, 2011).

100) ‘원자력 마을’이란 원자력산업을 추진하는 전력·산업·관료·정치(정계)·대학(학계)·미디어(언론계) 등으로 짜여진 원자력 공동체(일명 마피아)를 가리킨다. 이이다 테츠나리가 처음 붙인 명칭이다. 이이다 테츠나리, 한승동/양은숙 옮김, 원전 없는 미래로(도요새, 2012), 5쪽.

101) “한때 대학은 부당한 정치권력에 저항하는 진지였고, 견고한 지배체제에 거리를 뒀 미래 사회의 희망을 잉태하는 등지였다. 그러나 대자본에 대학 사회가 잠식되면서 자본의 바깥을 사유할 수 있는 곳이 사라지고 있다.” 오창은, 절망의 인문학. 반제도 비평가의 인문학 현장 보고서(이매진, 2013), 17쪽.

102) 서보명, 대학의 몰락. 자본에 함몰된 대학에 대한 성찰(동연, 2011), 33쪽 참고.

103) 헨리 지루, “사라지는 지식인: 공적 가치의 쇠퇴와 대학의 위기”, 녹색평론 제 130호(2013), 127쪽.

104) 서보명, 대학의 몰락, 51쪽 참고.

105) 김명진 외, 탈핵, 44쪽.

그러나 더 이상 침묵하는 것은 있을 수 없다. (법)전문가들의 침묵 혹은 동조가 오늘의 이 상황을 ‘함께’ 만들어 왔음이 분명하기 때문이다. 그들이 비판적 지성을 내려놓고 국가와 원전기업이 조작해 온 신화들(안전성, 경제성, 효율성)을 턱없이 믿어버린 결과는 참혹하다.

311 이전에 한국에서 ‘탈핵’을 말한 법률가는 거의 없었다. 그러나 이제는 조금씩 변화가 생기고 있다. 그 변화 속에서 탈핵을 위해 법학의 영역이 집중해야 할 일은 무엇일까? 나는 현 국면에서는 세 가지 일을 해야 한다고 생각한다.

첫째, 당면한 반 원전소송에서의 (부분적) 성과 확보를 위해 실무가와 이론진영이 공동 노력하는 것이 중요하다. 기존의 관련 소송을 연구하고 외국의 반 원전소송의 성공과 실패로부터 배워야 한다.¹⁰⁷⁾ 또한 탈핵에 성공한 외국의 법제와 사례를 연구하고, 소수의 ‘친 원전파’에 의해 독점되어 온 원자력(행정)법 연구에도 매진해야 한다. 특히, 국민은 물론이고 원자력발전시설 인근 주민조차도 권리담론에서는 ‘제3자’로 취급되기 때문에 그들이 실효적으로 절차적·실체적 권리를 행사할 수 있는 방안을 연구해야 한다.

둘째, 전문적인 탈핵 법리를 법학 및 일반 대중들과 공유할 수 있도록 ‘토론회’, ‘학습회’, ‘연구회’ 등을 조직해야 한다. 이러한 모임들을 통해 현재 ‘한국원자력문화재단’이 행사하는 ‘문화적·정치적 헤게모니’를 탈핵으로 연대하는 자들의 대항 헤게모니로 대체해 나갈 수 있어야 한다.¹⁰⁸⁾

106) 311 이후 정열적으로 탈핵 전도사 역할(2년 반 동안 약 450회의 대중강연)을 해 온 김익중 교수는 2013년에 원자력안전위원회 비상임위원으로 선출되었다. 그러나 원자력찬동파가 다수인 동 위원회에서 소수파의 목소리가 존중을 받을 수 있을지는 의문스럽다. 김익중, 한국탈핵: 대한민국 모든 시민들을 위한 탈핵 교과서, 10쪽(김종철 ‘추천사’) 참고.

107) 이와 관련하여 자세한 것은 이계수, “한국 환경법의 역사와 과제”, 민주법학 제51호(2013), 141쪽 각주 32번.

108) 한국원자력문화재단은 2012년부터 “로스쿨, 원자력을 논하다”는 제하에 공모전을 개최하고 있다. 2012년 당시 이 공모전의 주제는 ‘원자력의 평화적 이용 및 녹색성장을 위한 원자력 관련 법·제도의 역할과 전망’이었다. 후쿠시마 사고 이후에도 원자력의 ‘평화적 이용’, ‘녹색성장’을 공격적으로 말하고 있는 위 제

이른바 담론투쟁이 되겠다.

셋째, 탈핵을 추진할 정치주체의 형성을 위한 법률투쟁을 함께 조직해야 한다. 현재의 정치지형은 탈핵 진영에게 공식적인 발언권을 허용하지 않는다. 원전에 대한 강력한 반대의사를 갖고 있는 국민을 대표하지만, 현재의 선거제도로 인해 국회 내에서 소수의석밖에 갖지 못한 혹은 전혀 의석을 갖지 못하는 정파의 의견을 에너지정책에 반영시킬 수 있으려면 ‘정치지형’을 재구성해야 한다.¹⁰⁹⁾

탈핵 인권의 정치는 개별 재판에서의 승패를 넘어서는 것이다. 대부분의 나라에서 원전 저지 재판 투쟁은 거의 패소로 끝났다. 일본의 원전소송이 그러했고, 독일의 경우에도 몇몇 승소사례가 있지만 대개는 원고패소로 끝났다. 그러나 중요한 것은 독일의 사례가 보여주듯이 소송에서 패소하더라도, 그 과정에서 결집된 저항운동과 논리들이 결국 원전 건설을 좌초시키고 원전 폐쇄를 압박하며 탈핵이라는 방향성을 만들어 낸다는 사실이다. 또한 일본의 사례가 보여주듯이 정부의 위헌적이고 위법한 행동을 사후적으로라도 탄핵하고 새로운 투쟁을 이어갈 동력을 얻을 수도 있다. 지금 내딛는 조그만 발걸음이 탈핵이라는 역사의 큰 흐름을 만들 수 있도록 법학 대중과 법 실천가 모두의 분발이 필요한 때이다.

단의 헤게모니에 대항하기 위해 관련 법 연구자들은 어떤 고민을 해야 할지 생각해 볼 일이다.

109) ‘생태, 사회, 기층민주주의, 비폭력’을 기본이념으로 제시하면서 1980년 1월 전국정당으로 창당한 독일 녹색당은 독일의 탈핵역사에서 결정적인 국면을 만들어왔다. 독일 녹색당의 역사에 대해서는 다음 문헌을 참고하라. 최백순, 미래가 있다면, 녹색(이매진, 2013).

<참고문헌>

- 게르트 로젠크란츠, 박진희·정계화 옮김, 왜 원전을 폐기해야 하는가, 시금치, 2011.
- 고영아, “일본의 원전관련 소송의 동향”, 강원대학교 법학연구소, 환경법과 정책 제 7권, 2011, 147-177쪽.
- 고이데 히로아키 지음, 고노 다이스케 옮김, 후쿠시마 사고 Q&A, 무명인, 2012.
- 김명진 외, 탈핵: 포스트 후쿠시마와 에너지 전환의 논리, 이매진, 2011.
- 김익중, 한국탈핵: 대한민국 모든 시민들을 위한 탈핵교과서, 한티재, 2013.
- 김종천, 과학기술의 안전성확보에 관한 공법적 연구, 중앙대박사논문, 2008.
- 김종철, “[후쿠시마 1년, 핵 없는 세상을 꿈꾼다. ①] 원자력 사고, 다음은 한국 차례”, 프레시안, 2011. 3. 11자.
- 다카기 진자부로, 김원식 옮김, 시민과학자로 살다, 녹색평론사, 2011.
- 이이다 테츠나리, 한승동/양은숙 옮김, 원전 없는 미래로, 도요새, 2012.
- 미즈시마 아사호, 동일본대지진과 헌법: 일본에 직언하다, 고려대학교 출판부, 2013.
- 박진희, “독일 탈핵정책의 역사적 전개와 그 시사점”, 역사비평, 2012년 봄호(통권 98호), 214-246쪽.
- 서경석, “헌법상 평화주의와 그 실천적 의미”, 민주법학 제25호, 2004, 49-77쪽.
- 석인선, “미국의 원자력관련 환경관례연구: 원자력법제와 사법적 통제를 중심으로”, 한국환경법학회, 환경법연구 제21호, 1999, 189-223쪽.
- 신고리 5, 6호기 헌법소원심판 청구서, 2012, 2. 8. 접수.
- 알렉산더 록번, “후쿠시마의 여진”, 뉴레프트리뷰 4, 2013, 길.
- 염광희, “독일의 핵폐기 결정, 그 배경과 영향”, 황해문화, 2011년 가을(통권 72호), 79-103쪽.
- 오승철, 헌법이야기, 태운당, 2011.
- 오시카 야스아키, 한승동 옮김, 멜트다운, 양철북, 2013.
- 오제키 슈지/가메야마 스미오/다케다 가즈히로 엮음, 김원식 옮김, 환경사상 키워드, 알마, 2007.
- 윤순진, “핵발전 위험사회와 시민사회의 대응”, 한국NGO학회, NGO연구 제7권 1호, 2011, 109-153쪽.
- 이경주, “평화적 생존권의 헌법실천적 의의”, 민주법학 제41호, 2009, 175-218쪽.
- 이계수, “정부의 테러방지법안에 대한 의견서”, 민주법학 제21호, 2001, 377-401쪽.
- _____, “한국 환경법의 역사와 과제”, 민주법학 제51호, 2013, 135-176쪽.
- _____, “행정법령을 읽는 법: 폐기물관리법을 소재로”, 민주법학 제47호, 2011, 245-291쪽.
- 일본에너지법연구소, 박지은/윤혜진 옮김, 각국의 원자력발전소 안전규제 법제, 국

- 회의원 김제남/녹색연합/탈핵법률가모임 해바라기, 2013.
- 전진성, “생태주의, 민주주의, 인권: 독일 탈핵 운동사에서 찾는 세 가지 가치”, 한국독일사학회, 독일연구 제24호, 2012, 125-148쪽.
- 한재각, 핵 없는 사회를 향한 대전환, 어떻게 가능한가: 대안적 에너지 시나리오와 민주적 토론, 에너지기후정책연구소, 2012.
- 헨리 지루, “사라지는 지식인: 공적 가치의 쇠퇴와 대학의 위기”, 녹색평론 제130호, 2013, 120-137쪽.
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2013.
- 홍성방, “핵에너지의 평화적 사용과 기본권의 보호: 독일의 논의를 중심으로”, 서강대학교법학연구소, 서강법학연구 제1권, 1999, 25-65쪽.
- 澤野義一, “原発と憲法: 原発違憲論の考察”, 大阪経済法科大学21世紀社会研究所紀要, 第4号, 2013, 19-36쪽.
- 海渡雄一, 原発訴訟, 岩波書店, 2011.
- Brunkhorst, Hauke, “Menschenrechte und Souveränität: ein Dilemma?”, Hauke Brunkhorst 등(편집), *Recht auf Menschenrechte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999, 157-175쪽.
- Enzensperger, Daniel, “Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz?”, *Humboldt Forum Recht*, 4/2013, 30-37쪽.
- Guggenberger, Bernd/Preuß, Ulrich K./Ullmann, Wolfgang, *Eine Verfassung für Deutschland: Manifest Text Plädoyers*, München: Carl Hanser Verlag, 1991.
- Thiel, Reinhold, “Kein Schutz durch Grenzwerte”, *ippnw forum*, nr. 128, 2011, 8-8쪽.
- Winter, Gerd, “Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts”, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht(ZfU)*, 2/2012, 209-246쪽.

<Zusammenfassung>

Kernkraftwerk und Menschenrechte

Yi, Kyesoo

Professor, Konkuk Univ.

Seit langem wurde die Nutzung der Kernenergie in die friedliche Nutzung(kernkraft) und militärische Nutzung(Atom-Bombe) geteilt. Allerdings seit Kernkraftwerk Katastrophe in Fukushima am 11. März 2011 gilt diese Unterscheidung als nicht mehr akzeptabel. So argumentieren japanische Verfassungsrechtswissenschaftler wie folgt im Besonderen: Kernenergie entspricht der Kampfkraft, die die Friedensverfassung verletzen kann, weil sie zum Kriegswerkzeug umgewandelt werden könnte.

Auf der Grundlage dieses Verstandes habe ich deutlich die Aspekte der Menschenrechtsverletzungen durch Kernenergie(Recht auf friedliche Existenz, Recht auf Gleichstellung, Recht auf Leben und Gesundheit, Menschenrecht der Arbeitnehmer, Schutz durch Grenzwerte u.s.w) gemacht. Darüber hinaus habe ich gezeigt, dass ein solcher Verstoß zu einem negativen Ergebnis der gesamten Verfassungsverletzung (=Verneinung der Volkssouveränität) gehen wird.

Es wird eine Zeit kommen, wo die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen durch die Kernenergie sehr hoch wird. Um diese Krise zu überwinden, habe ich über die Rolle der demokratischen Rechtswissenschaft nachgedacht.

Schlüsselwörter: Verfassungswidrigkeit der Kernkraftwerk, friedliche Nutzung der Atomkraft, Menschenrecht, Volkssouveränität, Recht auf friedliche Existenz