

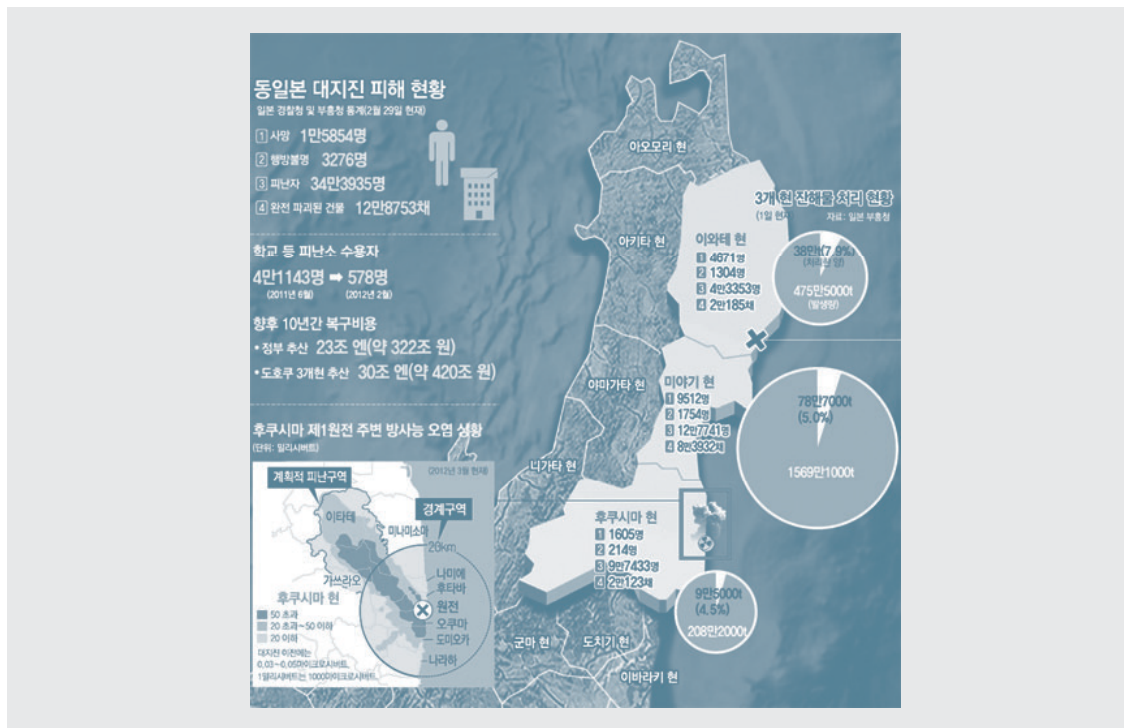
후쿠시마 원전사고에 따른 원자력손해배상지원기구법의 제정과 개정

함철훈
한양대학교 교수

I. 서론

2011년 3월 11일 14시 46분 경 일본 동북지방의 미야기현(宮城縣) 동쪽 해저⁰¹에서 발생한 진도 M 9.0의 동일본대지진⁰²은 태평양 연안의 넓은 지역에 초대형 쓰나미⁰³를 유발하여 아래 그림과 같이 2만여명의 사망·실종자 및 수십만명의 이재민을 발생시켰다.

[그림 1] 동일본 대지진 피해현황⁰⁴



II. 일본의 원자력손해배상제도

일본의 원자력손해배상제도는 원자력사업에 수반하여 발생하는 원자력손해의 배상처리에 관한 제도로써 일반불법행위법인 민법상의 원칙을 수정한 예외적 제도이다.⁰⁵

일본의 원자력손해배상제도는 1961년 제정된 “원자력손해의 배상에 관한 법률”(이하 “일본원배법”이라 한다)⁰⁶ 및 “원자력손해배상보상계약에 관한 법률”(이하 “일본보상계약법”이라 한다)⁰⁷에 의하여 성립되었으며 그 후 여러 차례의 법 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

일본원배법은 제1조에서 “원자로의 운전 등에 의하여 원자력손해가 발생한 경우의 손해배상에 관한 기본제도를 정함으로써, 피해자의 보호 및 원자력사업의 건전한 발달에 이바지할 것을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다.

일본원배법에서는 배상책임액의 제한을 하고 있지 않기 때문에 원자력사업자는 원자력손해에 대하여 무한배상책임을 부담하도록 규정하고 있다. 원자력사업자에게 아무리 엄격한 무과실책임을 부과하더라도 그 이행이 확실하지 아니하면 피해자에게는 전혀 무의미하다.

따라서 일본원배법 제6조는 원자력사업자에 대하여 손해배상조치⁰⁸를 강구하지 아니하고는 원자로의 운전 등을 금하고 있다. 이것은 무엇보다 손해배상의 확실하고도 신속한 이행을 확보하고 피해자의 보호를 도모하기 위한 것이나 원자력사업자로서도 우발적인 배상부담을 경상적인 보험료 등의 지급으로 전환할 수 있다는 이점이 있다.

01 진원위치 : 북위 38.1도, 동경 142.9도, 해저깊이 23.7km.

02 이 지진에 대한 일본의 정식명칭은 “東北地方太平洋沖地震”이며, 영어로는 “The Tohoku District-off the Coast of Pacific Ocean Earthquake (in Japan)”으로 사용되고 있다. 여기서는 “동일본대지진”으로 표현한다.

03 쓰나미(Tsunami)는 지진해일(地震海溢)을 표시하는 일본어 “진파(津波)”의 발음이다.

04 함철훈, 원자력손해배상법-후쿠시마(福島)원전사고와 배상실무-, 진원사, 2013, 268면, 동아일보 2012. 03.02, A-4.

05 鈴木孝寛, 原子力施設を中心とした原子力損害賠償制度の概要, 日本の原子力損害賠償制度(JELI・R・No. 44), 日本エネルギー法研究所, 1989.3, 3면.

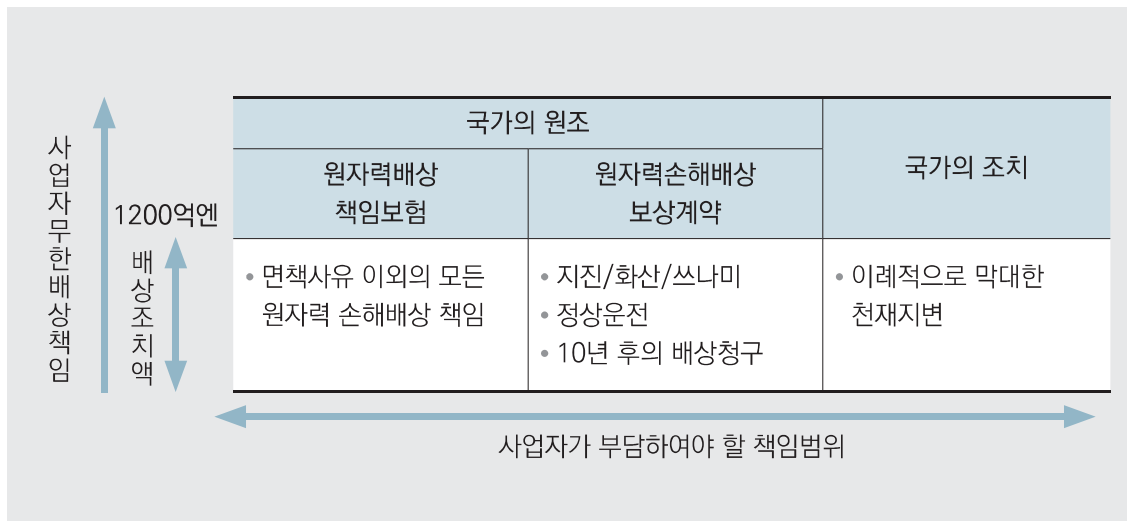
06 이 법의 정식명칭은 “原子力損害の賠償に関する法律”이며, 1961년 6월 17일 法律 제147호로 제정되었다.

07 이 법의 정식명칭은 “原子力損害賠償補償契約に関する法律”이며, “原子力損害の賠償に関する法律”의 부속법으로서 1961년 6월 17일 법률 제148호로 제정되었다.

08 원자력사업자에게 아무리 엄격한 무과실책임(위험책임)을 부과하더라도 그 이행이 확실하지 아니하면 피해자에게는 아무런 의미가 없다. 따라서 원자력사업자의 무과실책임을 실질적으로 확보하기 위하여 어떤 특별조치를 강구할 필요가 있으며 이러한 특별조치를 “손해배상조치”(financial protection)라 한다.

따라서 각국의 원자력손해배상법은 원자력사업자에게 그 나라 실정에 맞는 손해배상조치의 이행을 강제하고 있다. 손해배상조치의 수단으로서는 보험, 자가보험, 정부보증, 공탁 등이 있으나 이 중에서도 가장 주요한 수단은 원자력손해배상책임보험이다. 그리고 각국의 보험업자들은 원자력 리스크의 특수성 때문에 원자력보험풀(pool)을 형성하여 원자력보험을 인수하고 있으며 인수규모를 확대하는 데 신중을 기하고 있다.⁰⁹

[그림 2] 일본의 원자력손해배상구조¹⁰



09 함철훈, 원자력손해배상제도에 관한 연구, 충남대학교 박사학위논문, 1995.2, 19면.

10 함철훈, 원자력손해배상법-후쿠시마(福島)원전사고와 배상실무-, 진원사, 2013, 192면.

Ⅲ. 원자력손해배상지원기구법의 제정

1. 제정배경 및 목적

후쿠시마 원전사고에 의한 배상액은 최악의 경우 10조엔(145조원)을 상회할 가능성이 있는데, 이 규모는 일본원배법 제7조에 의한 손해배상조치액(후쿠시마 제1원전 및 제2원전을 합한 2400억엔)을 훨씬 상회하였다.

그러나 동경전력의 지불능력에는 한계가 있기 때문에¹¹ ① 피해자에 대한 신속·적절한 손해배상, ② 후쿠시마 제1원전 및 제2원전에 대한 사고수습과 사고처리의 완수, ③ 전력의 안정적 공급을 위해 일본 정부의 동경전력에 대한 지원이 절대적으로 필요한 상황이었다.

이러한 상황 하에서 “원자력손해배상의 신속·적절한 실시”와 “전력의 안정공급 및 기타 원자로의 운전 등에 관련된 사업의 원활한 운영”의 도모를 목적으로 원자력손해배상지원기구법(이하 “기구법”이라 한다)이 제정되었다.¹²

2. 원자력손해배상지원기구

기구법은 국가가 새로 설립된 원자력손해배상지원기구(이하 “기구”라 한다)를 통해 동경전력에 주도적 지원을 행하도록 되어 있다.

(1) 설립

“기구”라 함은 원자로의 운전 등을 행하는 일정한 원자력사업자(이하 “사업자”라 한다)가 원자력손해를 배상하기 위하여 필요한 자금의 교부 등을 행할 목적으로 설립된 법인이다(기구법 제2조 및 제3조).¹³

11 동경전력의 재무상황 등에 관하여는 2011년 10월 3일 공표된 “동경전력에 관한 경영·재무조사위원회보고” Ⅲ.3을 참조할 것. 동 보고에서 동경전력은 신용하락에 따라 자금시장에서 사채 또는CP에 의한 직접조달이 곤란하다는 취지가 지적되고 있다.

12 함철훈, 위의 책, 326면.

13 이 기구는 2011년 9월 12일 자본금 140억엔(정부가 70억엔, 원자력사업자 12사가 70억엔)이 출자되어 설립되었다.

(2) 업무내용

기구는 원자력사업자로부터 부담금을 수납하여(기구법 제38조 및 제52조) 원자력손해가 발생한 경우에 원자력사업자에 대한 자금원조를 행하고(기구법 제41조), 필요에 따라 교부국채(交付國債)¹⁴를 활용한 특별자금원조를 실시한다(기구법 제45조).

“통상자금원조”라 함은 국가로부터 교부국채의 교부를 받는 것이 아니라, 참가하고 있는 원자력사업자의 상호부조에 의한 지원으로 장래의 원자력사고에 대비한 보험적 성격을 가지고 있다.

한편, “특별자금원조”라 함은 원자력사업자간의 적립금 이외에 대규모 재해가 발생함으로써 정부로부터 교부국채의 교부를 받을 필요가 있을 경우에 실시되는 자금지원으로서 국가의 지원정도가 더욱 강화된다.

따라서 특별자금지원을 받기 위해 원자력사업자는 경영합리화 또는 경영책임의 명확화를 명기한 특별사업계획서를 작성하여 주무대신의 엄격한 사정을 거친 후 자금지원을 받게 된다(기구법 제45조 제1항). 법문상으로는 불명확하지만 특별자금원조는 동경전력의 후쿠시마 원전사고에 대한 원조금으로 추정된다.

한편 기구는 원자력손해를 입은 자로부터의 상담에 응하여 정보제공 및 조언을 행하는(기구법 제53조) 이외에 원자력사업자의 보유자산 매수(동법 제54조) 및 배상금 지불의 수탁(기구법 제55조)을 할 수 있다.¹⁵

3. 지원구조

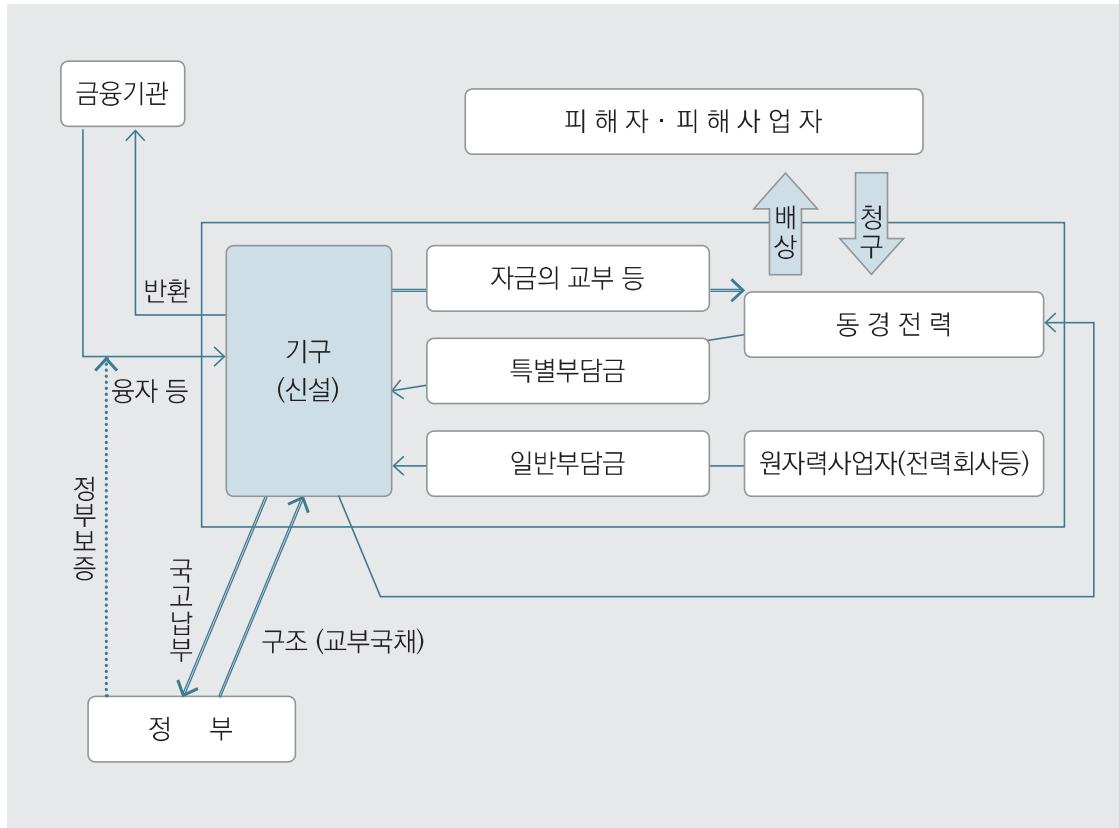
(1) 개요

기구는 원자력손해배상의 신속·적절한 실시, 전기의 안정공급 및 원자로 운전 등에 관련된 사업의 원활한 운영을 확보하기 위해 손해배상의 지원을 위해 발족되었다. 기구의 사업에 필요한 비용은 원자력사업자가 납부하는 부담금으로 충당된다. 원자력사업자는 배상조치액을 넘는 원자력손해가 발생한 경우에 기구에 대해 자금 원조를 신청할 수 있다. 기구법상 원자력사업자리에 대한 지원구조의 개요는 아래 그림과 같다.

¹⁴ 국가가 그 금전급부 의무의 이행에 갈음하여 교부하는 강제적 성질의 국채를 말한다.

¹⁵ 함철훈, 원자력손해배상법-후쿠시마(福島)원전사고와 배상실무-, 진원사, 2013, 327면~328면.

[그림 3] 기구법상 원자력사업자에 대한 지원 구조¹⁶



(2) 자금지원절차

가) 자금원조의 신청

원자력사업자는 일본 원배법 제3조 제1항에 따라 배상해야 할 금액(이하 “요배상액(要賠償額)”이라 한다)이 동법 제7조 제1항에 규정하는 배상조치액(1사업소 당 1,200억엔)을 넘을 경우에 기구에 자금원조를 신청할 수 있다. 자금원조의 방법에는 해당 원자력사업자에 대해 손해배상의 이행을 위한 자금 교부(이하 “자금교부”라 한다) 등 5개 방법이 있다(기구법 제41조). 후쿠시마 원전사고에 관한 동경전력의 요배상액은 배상조치액을 초과하고 있기 때문에 동경전력은 기구에 대해 자금원조의 신청을 행하게 된다.

16 原子力損害賠償實務研究会編, 原子力損害賠償の實務, 民事法研究会, 2011.10, 49면.

나) 특별사업계획의 작성·인정

기구는 자금원조의 신청이 있을 경우 지체 없이 운영위원회의 의결을 거쳐 자금원조의 여부, 자금원조의 내용 및 금액을 정하여야 한다(기구법 제42조).

그리고 기구는 자금교부에 소요되는 비용 때문에 국채교부를 받을 필요가 있거나 또는 그 필요성이 예상될 때에는 운영위원회의 의결을 거쳐 자금원조의 신청을 행한 원자력사업자(동경전력)와 공동으로 해당 원자력사업자에 의한 손해배상의 실시 및 기타 사업의 운영 또는 해당 원자력사업자에 대한 자금원조계획(이하 “특별사업계획”이라 한다)을 작성하고, 이에 대하여 내각총리대신 및 경제산업대신의 인가를 받아야 한다(기구법 제45조 제1항). 특별사업계획에는 다음과 같은 사항이 기재되어야 한다.¹⁷

- i) 원자력손해배상액의 예측
- ii) 신속·적절한 배상을 위한 대책
- iii) 자금원조의 내용 및 금액
- iv) 합리적 경영의 대책,
- v) 배상이행에 필요한 자금을 확보하기 위한 관계자의 협력 요청,
- vi) 경영책임의 명확화를 위한 대책 등

이와 관련하여 기구는 계획의 작성에 있어서 원자력사업자의 자산에 대하여 객관적으로 엄격한 평가 및 경영내용의 철저한 재검토를 행하여야 한다(기구법 제45조 제2항).

후쿠시마 원전사고에 대해서는 “자금원조에 있어서 자금교부에 필요한 비용에 충당하기 위한 국채교부를 받을 필요”가 있기 때문에 동경전력과 기구와의 사이에 특별사업계획이 작성되고 내각총리대신 및 경제산업대신의 인가를 받게 된다.

한편 기구법의 법안 수정과정에서 동법 부칙 제3조 제2항에 “이 법률의 시행 전에 발생된 원자력손해에 관해서는 자금원조를 기구에 신청한 원자력사업자는 경영합리화 및 책임경영을 명확하게 함과 동시에 해당 원자력손해배상의 신속·적절한 이행을 위해 해당 원자력사업자의 주주 및 기타 이해관계자에 대하여 필요한 협력을 구하여야 한다”라는 규정이 추가되었다.

¹⁷ 原子力損害賠償實務研究会編, 原子力損害賠償の實務, 民事法研究会, 2011.10, 49면.

아울러 기구가 “특별사업계획을 작성하고자 할 때에는 해당 원자력사업자의 자산에 대한 엄격하고 객관적 평가 및 경영내용을 철저한 예측함과 동시에 해당 원자력사업자에 의한 관계자에 대한 협력 요청이 적절하고도 충분한지 여부를 확인하여야 한다”(기구법 제 45조 제3항).

한편, 동경전력의 주주 및 채권자 등 주식보유자의 책임에 대한 논점으로 동경전력에 대한 금융기관의 채권포기의 문제가 거론되었으나 금융기관관계자의 극심한 반대가 있었다.¹⁸

다) 특별사업계획에 기초한 원조의 실시

특별사업계획의 인가 후 기구는 동경전력에 대해 인가를 받은 특별사업계획에 기초한 자금원조를 실시한다(기구법 제42조 및 제45조).

IV. 원자력손해배상지원기구법의 개정

1. 개요

일본의 「원자력손해배상지원기구법」은 당초 후쿠시마 원전사고에 의해 발생된 동경전력의 제3자에 대한 손해배상을 지원하기 위해 제정되었으나, 사고에 따른 아래 표와 같은 원전을 해체(폐로)하기 위해 소요된 막대한 자금을 지원하기 위해 「원자력손해배상·폐로 등지원기구법」으로 2016년 확대·개편되었다.

[표 1] 후쿠시마 제1원전 개요¹⁹

호 기	1	2	3	4	5	6
종 별	BWR	BWR	BWR	BWR	BWR	BWR
압력용기형식	BWR-3	BWR-4	BWR-4	BWR-4	BWR-5	BWR-5
격납용기형식	마크 I	마크 I	마크 I	마크 I	마크 I	마크 II
전기출력(MWe)	460	784	784	784	784	1100
열출력(MWt)	1380	2381	2381	2381	2381	3293
건설착수	'67.04	'69.01	'70.08	'72.09	'71.12	'73.05
상업운전	'71.03	'74.07	'76.03	'78.10	'78.04	'79.10

¹⁸ 함철훈, 원자력손해배상법-후쿠시마(福島)원전사고와 배상실무-, 진원사, 2013, 328면~330면.

¹⁹ 原子力損害賠償實務研究会編, 原子力損害賠償の實務, 民事法研究会, 2011.10, 302면 참조

2. 주요 개정내용

동법의 주요개정내용은 제3장에 제2절(폐로등기술위원회) 을 신설하였다(제22조의2 내지 제22조의7). 주요내용은 다음과 같다

- i) 기구에 “폐로등기술위원회”의 설치(제22조의2)
- ii) 위원회의 권한에 관한 사항(제22조의3)²⁰
- iii) 위원회의 조직(제22조의4)
- iv) 위원의 임명(제22조의5)
- v) 의결방법(제22조의6)
- vi) 준용(제22조의7)

V. 국내 시사점

우리나라는 설계수명이 종료되는 원전이 증가하고 있고, 현 정부는 탈원전정책의 일환으로 수명이 다한 원전의 계속운전을 불허할 방침을 천명하여 왔다. 또한 우리나라의 경상도 일대는 세계 최고의 원전 밀집지대로서 원전사고가 발생할 경우 그 피해 및 해체의 규모는 상상하기 어렵다.

따라서 후쿠시마 원전사고를 통해 일본이 사고를 처리 수습하는 과정 및 입법정책은 이웃나라인 우리나라에 많은 시사점을 주고 있으며, 따라서 국내에서는 비록 원자력사고가 발생하지는 않았지만 만일의 사태를 대비하여 일본의 관련 입법제도를 검토할 필요가 있을 것이다.

20 1. 폐로등을 실시하기 위하여 필요한 기술에 관한 연구 및 개발에 관한 업무를 실시하기 위한 방침(제36조의2에서 「폐로등기술연구개발업무실시방침,이라 한다)의 작성 또는 변경
2. 기타 폐로등기술위원회가 특히 필요하다고 인정하는 사항

참고문헌

함철훈, 원자력손해배상제도에 관한 연구, 충남대학교 박사학위논문, 1995

_____, 원자력법제론, 법영사, 2009.2

_____, 원자력손해배상법-후쿠시마(福島)원전사고와 배상실무-, 진원사, 2013

原子力損害賠償實務研究会編, 原子力損害賠償の實務, 民事法研究会, 2011

鈴木孝寛, 原子爐施設を中心とした原子力損害賠償制度の概要, 日本の原子力損害賠償制度(JELI·R·No. 44), 日本エネルギー法研究所, 1989

原子力規制關係法令集, 大成出版社, 2015