



미국의 Calvert Cliffs 원전 판결의 교훈



함철훈

전 가톨릭대학교 법학부 교수/
전 한양대학교 특임교수

- 서울대 법대 졸업
- 송실대 대학원 석사
- 충남대 대학원 박사
- 한국원자력연구소 책임연구원
- KAIST 대우교수
- 가톨릭대 법학부 교수
- 대구가톨릭대 겸임교수
- 한양대 공학대학원 과학기술정책학과 교수 역임

1. 서론

지난 달 검찰의 월성 1호기 수사를 둘러싸고 여권과 야권 등 정치권이 첨예하게 부딪히고 있으며 이러한 파열음은 현재진행형이다. 검찰의 월성 원전 수사가 시작되자 여당(더불어민주당)에서는 “정부 정책에 대한 수사는 권한 남용”이라며 수사 배경에 의혹을 제기했다.

여당 의원들은 검찰이 “월성 1호기 경제성 평가 조작” 의혹 관련자들에게 구속영장을 청구한 것은 “윤석열 검찰총장의 정치공작”이라고 몰아 부쳤다. 감사원과 검찰이 정치적 목적으로 집권세력에 협공을 전개하고 있다는 것이다.

아울러 여당을 중심으로 한 여권에서는 “무소불위의 권력을 도구 삼아 정치세력으로 변질된 검찰의 표적 정치수사가 문재인 정부 국정과제의 동력을 저하시키고 동력을 저하시키고 있다”고 주장했다.

따라서 “산업통상부 공무원 3명에 대한 해당 혐의가 구속할 만한 사유가 없음에도 불구하고 검찰은 구속영장 청구를 졸속으로 감행하였고 이는 정부의 정당한 국정운영에 대해 검찰권을 남용한 것”이라고 했다.

이러한 검찰권의 남용은 “월성 1호기를 정치적 사건으로 확대시키겠다는 의도”인데 “월성 1호기 조기폐쇄는 국민으로부터 가장 큰 지지를 받았던 대통령 선거공약이었다”고 여권은 반발했다.

이에 반해 이번 수사를 검찰에 의뢰한 야당(국민의힘)에서는 연일 정부 책임론을 제기하고 있다. 김종인 국민의힘 비상대책위원장은 “감사원 감사 결과 다수의 위법행위가 이미 구체적으로 드러났는데, 수사기관이 이를 묵과한다면 그 자체가 직무유기”라며 검찰의 수사 정당성을 강조하면서 여권이 노골적으로 수사방해를 자행하고 있다고 맞받아쳤다.

그리고 여권의 격한 반발은 월성 1호기 경제

성 조작 의혹뿐만 아니라 울산시장 선거개입, 라임·옵티머스 사모펀드 사기사건, 조국 일가족 비리 의혹 등에 대한 검찰수사를 마비시켰다는 의도라는 것이다.

여권의 거듭된 비판에 따라 검찰은 “이번 수사는 정치와는 관계가 없다”면서, 대전지검은 11월 16일 “월성원전 수사는 원전 정책의 부당(옳으나 그르나)에 관한 것이 아니라 정책 집행과 감사 과정에서 공무원 등 관계자의 형사법 위반 여부에 관한 것”이라고 수사의 취지를 밝혔다.

이와 같은 여권과 야당 그리고 검찰의 주장에 대해 미국의 판례(Calvert Cliffs 원전)를 통해 필자의 소견을 제시하고자 한다.

II. 미국 연방항소법원의 Calvert Cliffs 원전 판결

1. 미국의 1969년 연방환경정책법(NEPA, National Environmental Policy Act of 1969)

미국에서는 1969년 연방환경정책법(NEPA, National Environmental Policy Act)이 제정되어 1970년 1월 1일부터 시행되었다. 이 법의 제정목적은 인간과 환경의 조화를 촉진하고, 생태계의 파괴를 방지하며, 일반공중의 건강 및 복지의 증진을 위한 노력의 조장 및 국가의 환경정책목표와 그 실천방안을 강구하는 것이었다. 이 법의 목적을 달성하기 위하여 미합중국의 모든 법령은 NEPA의 입법목적에 따라 해석되고 운용되어야 함을 의무화하였다.

미국 원자력위원회(AEC, Atomic Energy

Agency)는 NEPA의 규정에 따라 기존 AEC의 모든 관련 규칙을 개정한다는 방침을 1970년 6월 3일 공표하고, 적법한 규칙개정절차를 거쳐 동년 12월 3일 연방규칙 10.C.F.R.50의 부속서 D에 이를 반영하였다.

NEPA는 미국원자력규제위원회(NRC, Nuclear Regulatory Commission) 등 연방행정청이 원전의 허가과 같이 환경에 중대한 영향을 줄 수 있는 법규를 공포하려면 그 전에 “환경가치에 대한 적절한 고려(adequate consideration)”를 하여야 한다고 규정하였다.

2. 1960년대 미국의 원전 건설 열기

1963년 Jersey Central Power & Light(JCPL)사의 Oyster Creek 원전이 미국형 경수로의 경제성을 전 세계에 입증함으로써 1960년대 후반 원전 건설의 열기가 재점화되었다.

당시 미국에서는 대형 원전이 일시에 대량으로 건설됨에 따라 원전 건설이 예정된 지역의 주변주민, 원전의 인·허가에 대하여 규제권한이 없었던 주정부 및 지방공공단체 등은 원전 건설에 대하여 커다란 불안감을 갖게 되자 그 당시 원자력의 개발 및 이용에만 주력해 왔던 미국원자력위원회(AEC)는 원전의 안전성 확보를 위한 규제기능의 중요성을 비로소 재인식하게 되었다.

이와 같은 대규모의 원전 건설계획은 점차 고조되기 시작하였던 미국 국내의 환경문제 전반에 대하여 국민의 관심을 집중시켰다.

3. AEC의 Calvert Cliffs 원전의 건설허가

1968년 1월 25일, Baltimore Gas & Electric (BGE)사는 메리랜드주 체사피크만 서안에 PWR형 원자로 2기(전기출력 합계 170만 kW)를 설치하기 위한 Calvert Cliffs 원전의 건설허가를 AEC에 신청하였다.

그런데 이 지역은 미국에서도 유명한 어패류 산지였기 때문에 이 지역에서의 원전건설계획이 발표되자 지역주민 및 지방공공단체들은 이 계획에 대하여 강렬한 반대의사를 표출하였다.

급기야 군당국과 체사피크 환경보호협회는 원전건설허가에 대한 이의신청을 공동으로 제출하였다. AEC는 적법절차에 따라 1969년 5월 12일 청문회를 개최하여 원고측의 의견을 청취한 후, 동년 6월 30일 Calvert Cliffs 원전에 대하여 조건부로 건설을 허가한다는 결정을 내렸다.

원전의 건설에 반대하는 Calvert Cliffs Coordinating Committee를 비롯한 3개 단체는 이의신청서에서 AEC 규칙인 10.C.F.R.20의 적부 이외에, 10.C.F.R. 50도 NEPA의 기본정신을 충분히 반영하지 아니하였다고 주장하였으나 AEC는 이들의 주장을 받아들이지 아니하였다.

법리적으로 보아 미국 원자력법은 원자력위원회에 대하여 규칙제정권을 위임하였고, 이 규칙(10 C.F.R.20)의 제정배경인 방사선의 영향에 관한 기술적 근거에 오류가 없기 때문에 동 허가는 정당하다고 원자력위원회가 주장함으로써 Calvert Cliffs 원전의 건설은 착수되기에 이르렀다.

4. 연방항소법원의 판결과 함의

원고측인 위의 3개 단체는 즉시 “콜롬비아지구 연방순회항소법원”에 항소하였다. 원고측의 항소 이유는 개정된 AEC 규칙이 외관상으로는 NEPA의 요건을 충족하고 있는 것 같으나 다음과 같은 점에서 AEC의 규칙은 NEPA의 취지에 부합하지 아니함을 주장하였다.

1971년 7월 23일 동 연방항소법원은 원고측의 주장을 전면적으로 채택하고 AEC에 대하여 환경문제심사에 관한 AEC 규칙의 개정을 명하는 판결을 내렸다. 판결의 요지는 다음과 같다.

첫째, NEPA는 실제적 사항에 관하여는 연방행정기관의 재량권 행사를 인정하고 있으므로 특정사항에 대해서 일률적 행정행위를 요구하고 있는 것은 아니다. 그러나 NEPA는 동법의 적용을 확보하기 위해 엄격한 절차적 사항을 규정하고 있기 때문에 그 규정은 연방행정기관의 재량권 행사가 인정되지 아니한다.

둘째, 당해 행정결정에 관하여 AEC가 자의적으로 이익과 경비를 비교·형량하였거나 또는 환경영향평가를 충분히 수행하지 않는 한 당 법원은 그 결정의 실질적 결과를 번복할 수 없다.

이상에서 보듯 원전에 대한 행정기관의 행정처분(허가 및 취소 등)은 그 자체가 명백히 부당한 처분이 아닌 한 법원이 이를 취소할 수 없다. 더구나 NEPA에서는 소관 행정기관에 대하여 재량권을 부여하고 있다. 그러나 법원은 특정 원전의 건설에 따른 경제적 이익과 환경적 불이익을 비교·형량할 권한은 없지만 AEC 규칙상의 절차가 NEPA에 규

정된 절차를 엄격히 준수하였는지 여부는 심사할 수 있다는 것이다. Calvert Cliffs 원전판결이 가지는 함의는 궁극적으로 모든 행정처분은 법적 절차를 준수해야 하며 이는 미국 연방헌법의 핵심가치인 “적법절차”조항에 위배되어서는 안 된다는 것이다.

III. Calvert Cliffs 원전판결을 유추한 검찰의 월성원전 수사에 대한 소견

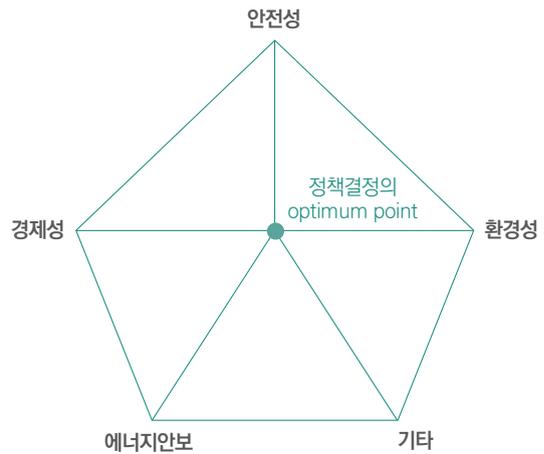
현재 검찰의 고리 1호기 수사를 둘러싸고 진행 중인 여·야의 치열한 공방에 대해 미국의 Calvert Cliffs 원전판결을 유추한 필자의 소견은 다음과 같다.

현 정부(산업통상부)에서 “탈원전정책”을 추진하기 위해 월성 1호기의 영구폐지에 대한 행정처분은 그것이 위법하거나 지나치게 부당하지 않는 한 주 무관청인 산업통상부의 고유권한이다.

그러나 이러한 행정처분을 하는 과정에 있어서 원자력안전법 등 관련 법령에 규정된 절차를 제대로 준수했는지 그리고 실제적 사항에 대한 판단에 있어서 외부의 부당한 압력 내지는 허위사실의 존

재 여부는 당연히 검찰의 수사대상이 될 수 있고 이에 대한 사법적 판단은 당연한 법리이다.

정부의 정책결정에는 안전성, 환경성, 경제성, 에너지 안보 등이 종합적으로 고려되어 최적점(optimum point)이 결정된다. 다만 이러한 최적점은 시대상황과 주변여건에 따라 유동적이다.



원전정책결정의 고려요소와 최적점(optimum point)

월성 1호기의 영구폐쇄조치는 안전성 등 다른 요인을 이유로 행정처분을 할 수도 있음에도 불구하고 도대체 무엇 때문에 경제성을 왜곡하여 행정처분을 하였는지 이해가 안 되며 참으로 마음이 답답하다. **KMIF**