

원자력 안전규제에서 환경정의(Environmental Justice)에 대한 고려



최영성
한국원자력안전기술원 책임연구원

- 서울대 원자핵공학 학사
- KAIST 원자력공학 석사, 박사

1. 머리말

지난 2021년 7월 미국의 원자력규제위원회(NRC)는 자신이 수행하는 각종 원자력 인허가 및 규제활동에서 환경정의(Environmental Justice)를 제대로 다루고 있는지에 대한 전반적인 재검토를 진행한다고 발표하였다. 이를 통해 환경정의와 관련된 NRC의 정책, 프로그램, 제반 절차와 제도에서 개선이 필요한 부분은 없는지 살펴볼 것이라고 하였다. 환경정의는 특정 지역과 계층에 환경부담(burden)이나 환경편익(amenity)이 집중되지 않도록 인종, 출신, 소득 수준 등과 무관하게 모든 국민이 환경과 관련해서 공정하게 처우받고 의미 있게 참여하는 것이라고 미국 환경보호청(EPA)은 규정한다. 일견 환경정의는 환경운동가들의 일방적인 주장이며 원자력과는 배치되는 것이라고 생각할 수 있지만 NRC는 이미 2004년 환경정의에 관한 정책

성명(Policy Statement)을 공표하여 환경정책법(NEPA)에서 규정하는 범위 내에서 원자력의 환경정의를 고려하여 왔다.

NRC의 환경정의에 대한 재검토는 올해 1월 바이든 대통령이 취임한 직후 공표한 일련의 행정명령(Executive Order)에 기인한다. 바이든 대통령은 기후위기 대응을 국정운영 최우선 과제의 하나로 선정하고 연방정부의 대응방향을 제시하였는데 그 대응과정에서 환경정의도 더욱 공고히 실현하도록 지시하였다. 이 같은 행정명령은 독립기관인 NRC를 구속하지는 않지만 행정명령의 취지가 NRC의 임무를 효율적으로 수행하는 데 기여한다면 이를 자율적으로 따르게 된다.

이미 환경정의를 인허가 및 규제활동에서 고려하고 있는 NRC는 환경정의를 재검토하고 필요한 후속조치를 파악하도록 실무진에게 지시하였고, 실무진은 곧이어 환경정의 검토팀을 구



성하여 작업에 착수하였다. 실무진은 내년 1월 까지 위원회에 검토결과를 보고할 예정이다.

본고에서는 환경주의자들이 1980년대부터 제기하기 시작한 환경정의의 개념과 역사적 배경을 살펴본 후 미국의 원자력산업 특히, 규제기관의 환경영향평가에서 환경정의를 어떻게 다루어 왔는지를 파악해 보고, 향후 미국의 행보를 전망하면서 국내 시사점을 논의해 보고자 한다.

2. 환경정의의 개념과 역사적 배경

환경운동과 환경주의는 주로 유럽에서 정치세력화하여 국가의 정책의제로 격상되어 활발히 전개되고 있는 반면, 환경정의가 활발히 논의되고 국가정책으로 구현되는 곳은 미국이다. 초기 미국의 환경운동은 대부분 경제적으로 윤택한 중산층 백인 주도의 환경보호단체를 중심으로 전개되었으며 환경파괴, 환경오염으로부터 동식물의 보호 및 자연환경의 보전 등을 주된 쟁점으로 삼았다. 이들은 전반적인 총량 개념 위주의 환경운동을 펼쳤으나 공해시설이나 위해시설이 사회경제적으로 약자들이 많이 거주하는 지역에 집중하여 불균등하게 영향을 준다는 현상에는 주목하지 못했다.

미국에서 환경정의 운동을 촉발시킨 것은 1982년 노스캐롤라이나주 워런 카운티(Warren County)에 강행된 유해 폐기물 처리

장의 건설이었다¹¹. 이곳은 흑인 및 저소득층 비율이 높은 지역으로 주민들은 위해시설을 이곳에 설치하는 것은 환경적으로 불평등하다고 반발하였고 이 문제가 언론을 통해 확산되어 전국적인 이슈가 되었다. 이후 미의회 회계감사원(GAO)의 조사 보고서, 여러 관련 학계의 실증적인 연구를 통해 미국 전역에서 환경적으로 유해한 시설이 유색 인종 및 저소득층이 거주하는 지역에 주로 설치되며 이들은 어쩔 수 없이 환경부담을 감당하면서 생활하고 있음이 밝혀졌다.

이를 바탕으로 1990년 미국 환경보호청(EPA)은 환경정의 문제를 실무적으로 다루기 시작하였고 1994년 2월 클린턴 대통령은 “소수 및 저소득 집단의 환경정의를 위한 조치에 관한 행정명령 제12898호”를 공포하기에 이른다. 이 행정명령은 연방정부의 자금이 투입되는 곳에는 환경정의 관련 영향을 고려하도록 강제하였고 EPA는 환경정의에 관한 주무부서로서 환경정의 취약 지역의 식별, 환경영향평가에서 환경정의를 평가하기 위한 표준지침 등을 개발하였다. 이를 바탕으로 미국에서는 환경정의에 대한 관심이 높아지고 연방정부 활동에서 이것이 하나의 규범적인 기초가 되었다.

환경정의는 크게 3가지 영역으로 설명된다. 첫째, 분배적 정의로서 환경적 혜택과 부담이 인종, 소득, 지위 등과 무관하게 공정하게 분배되

¹¹ 역사적 배경에 대해서는 박재욱, “환경정의의 개념과 대안적 개념화”, 환경사회학연구ECO 10(2), 2006 참조.

는 것이다. 둘째, 절차적 정의로서 공공기관이 보유한 환경정보에 모두가 자유롭게 접근하고, 의사결정 과정에 참여하며, 환경 관련 사법적 판단을 받을 수 있는 것이다. 셋째, 교정적 정의로서 훼손된 환경의 복원, 회복, 피해자 보상 등이 효과적이고 적절하게 시행되며 이에 대한 책임을 분명히 하는 것이다. 이 중에서 가장 주목하여야 할 부분이 분배적 정의라고 할 수 있다. 분배의 문제는 측정이 어려울 뿐만 아니라 정치 이념과도 관련된 복합적인 문제이며, 공공복리라는 또 다른 중요한 가치와 갈등하는 관계에 있기 때문이다. 다른 두 가지는 기존 행정절차법, 정보공개법, 손해배상 및 민법 등에서 어느 정도 다루어지고 있기도 하다.

3. 원자력 안전규제에서 환경정의의 고려

1994년 클린턴 대통령의 행정명령 제12898호는 “모든 연방정부 기관은 법률이 허용하는 최대의 범위 내에서, 환경정의의 구현을 그들의 임무 중 하나로 삼아 불공정한 환경영향이 없는지 확인하고 조치할 것”을 규정하였다. 그리고 이를 위해 각 기관은 환경정의의 위한 전략 수립, 관련 통계작성, 환경영향평가에 대한 고려, 행정명령 이행준수의 감독 등을 수행할 것을 지시하였다. 한편 이 행정명령은 원자력규제

위원회(NRC)와 같은 독립기관(independent agencies)에까지 이행을 구속하지는 않았으나 독립기관들도 이를 준수할 것을 요청(request)하였다. 이에 NRC는 그 취지를 수용하여 행정명령을 따르기로 약속하고 관련 절차와 지침을 개발하는 데 착수하였다.

행정명령의 준수를 약속하였지만 환경정의라는 개념이 여전히 추상적이고 법률적 근거가 미약²⁾하여 NRC는 2004년이 되어서야 환경정의를 어떻게 다룰 것인지에 대한 정책성명(policy statement)을 확정하여 발표하게 된다. 이는 1998년 및 2002년에 진행되었던 2건의 환경정의 관련 쟁송(contention)에 대한 NRC의 중재적 판결(Adjudicatory Proceeding)이 마무리되고 NRC 실무진이 환경영향평가를 위한 심사지침서(NUREG-1555, 1999 및 NUREG-1748, 2003)와 관련 절차(NRR LIC-203 Rev.1, 2004)에서 환경정의 항목의 개발을 완료하여 환경정의를 구체적으로 다룰 수 있게 되면서이다.

NRC의 정책성명은 대통령 행정명령의 취지를 존중하면서도 정부기관으로서 법률에 근거한 활동만 수행할 것이라는 점을 명확히 하였다. 즉, 행정명령은 새로운 본질적 요건이나 권리의 무 관계를 생성하지 않으며, 환경정의를 고려할 수 있는 유일한 법적 근거는 환경정책법(NEPA)

²⁾ 환경정의가 대중의 공감을 얻기는 하였지만 그 개념이 추상적이고 원래 목적에 기여하지 않는 허상이라는 비판도 적지 않다. 실제로 첨단 친환경 산업시설인데도 이를 반대하는 환경 이익단체에 주어지는 또 하나의 법적 장치로 작용한다거나, 일자리를 원하는 지역사회의 희망에 반하여 증거 없이 주장하는 골칫거리일 뿐이라는 견해도 있다. 또한 정치적 의미를 지닐 뿐 지역사회의 발전이나 환경보호에 기여하는 점은 하나도 없으며 오히려 빈곤 지역을 더욱 가난하게 만들고 있다고 한다. 이상돈, “환경정의론에 관한 연구”, 법학논문집 30(1), 2006 참조.

상의 환경영향평가에서만 가능하고, NEPA의 유일한 주문은 환경적 차별의 존재 여부를 평가하는 것이지 경제적 차별을 평가하는 것은 아니며, 유의할 만한 환경적 부담이 존재하지 않으면 환경정의를 평가할 필요가 없다는 입장을 천명하였다. 그러면서 만약 환경적 부담이 존재할 경우 특정 지역사회의 특성으로 인해 그 부담이 차별적으로 영향을 주는지를 평가하기 위한 지침을 제시하고 있다. 또한 환경정의는 그 어떤 법률에서도 구체적인 권리관계를 규정하고 있지 않으므로³⁾ 환경적 부담이 아닌 차별적 부담을 이유로 인허가 및 규제활동에 대한 쟁송(contention)을 제기할 수 없다고 하였다.

이처럼 NRC는 자신의 활동에서 고려해야 하는 환경정의를 현실적으로 규정하고 실무에 적용하기 위한 체계를 갖추었지만 그 내용은 온전히 기존 법령에 기반을 두고 있다. 구체적으로는 신규 시설의 인허가 혹은 수명연장에 대한 환경영향평가에서 환경정의 항목을 포함⁴⁾하고, 이에 대한 심사를 수행하여, 환경영향진술서(EIS)를 작성, 공표하는 것이다. 최근 이루어진 신규 원전의 인허가 관련 문서들을 보면 환경정의를 평가하고 심사한 결과를 확인할 수 있다.

하지만 환경정의라는 개념은 법률적으로 구체화되지 않은 채 환경과 정의라는 기본이념을 합

쳐 하나의 덕목으로 내세운 것이다. 그동안 많은 학자가 환경권을 주장하고 정의를 범주화하여 이론을 제시하였지만 다원적 사회에서 그 어느 것도 절대적인 권위를 얻지 못하고 있다. 더군다나 환경이라는 가치는 인간의 존엄과 생존보다 우선한다고 볼 수 없고 재산권이라든지 국토의 효율적 이용 및 개발, 공공복리의 증진 등과 같은 다른 가치들과의 비교형량을 통해 조화와 균형을 이루어야 하는 개념이다. 미국에서도 2001년 부시 행정부가 들어서면서 환경정의에 관한 연방정부의 활동은 환경정책을 수립할 때 형평성 측면을 고려할 것을 권고하는 차원으로 전락하여 운영되는 등 부침을 겪었다.

2021년 1월 20일 취임한 미국의 바이든 대통령은 이전 보수당 정부 특히, 트럼프 대통령과는 확연히 차별화되는 기후변화 및 환경 정책을 추진하고 있다. 이를 위해 취임식 당일부턴 일련의 행정명령을 발표하였는데 그중에서 1월 27일 공표한 “국내외 기후위기 대응에 관한 행정명령 제14008호”는 기후특사 임명, 온실가스 감축 국가기여분(NDC) 수립, 국가 차원의 대응책 개발 등을 지시하고 있다. 특히 이 행정명령에서 눈여겨볼 부분은 기후위기 대응을 위한 연방 차원의 모든 활동은 환경정의를 보장하는 방식으로 시행하겠다는 점이다. 이를 위해 과거 클린

3) 일부 주에서는 주 법률로 행정명령의 내용을 법규화하였다. 가령 캘리포니아주에서는 1999년 주법으로 주정부 차원에서 시행하는 활동에 대해 환경정의를 구속하였다. 이외 몇몇 주에서 환경정의를 위한 주법을 제정하였다. 김은주, “환경정의와 리스크규제에 관한 연구”, 홍익법학 14(1), 2013 참조.

4) 예를 들어 발전용 원자로의 경우, 환경보고서(ER) 작성을 위한 규제지침(R.G)-4.2, 환경영향평가 심사지침(NUREG-1555), 환경이슈 조치를 위한 NRR 내부지침(LIC-203) 등에서 환경정의 항목을 포함하고 있다.

턴 대통령이 1994년 공포한 행정명령 12898호를 계승하여 환경정의 관련 조직을 재정비하고, 환경정의 지표를 개발해 운영하며, 과거 및 현재의 환경부정의(Environmental Injustice)를 치유하고 미래 환경정의를 높이기 위하여 'Justice 40 이니셔티브⁵⁾'를 제안하였다. 미국 행정부 차원의 움직임에 더해 최근 미 상원 및 하원에서는 환경정의를 연방법률로 규정하는 법안이 발의⁶⁾되어 논의되고 있다.

4. 국내 환경정의 정책과 제도

환경정의라는 개념이 추상적이고 현실적으로 집중하기 어려운 과제인데도 국내에서는 최근 법률에 원론적인 형태의 조문으로 이미 포함되었다. 국내 환경 법령에 환경정의를 포함하려는 시도는 1999년 환경정책기본법의 개정안을 마련하는 과정에서부터 시작되었다. 당시 환경부는 미국에서 환경정부가 환경보호운동의 주류로 자리 잡아가고 있으며 환경정책 전반에서 환경정의를 반영할 필요가 있다는 이유를 내세워 이를 법안에 포함하려 하였으나 많은 비판이 제기되어 철회하였다⁷⁾. 이후 2002년 제16대 국회

에서 의원 입법안으로 발의를 시도하였으나 시·기상조라는 검토의견에 따라 폐기되었다. 그러다 약 20년이 흐른 2019년 1월 제20대 국회에서 환경정책기본법이 개정되어 제2조(기본이념)에 환경정의를 실현하도록 노력한다는 조항이 포함되었고, 같은 해 8월에는 국토기본법에도 환경정의를 실현하도록 국토의 발전과 이용 개발 및 보전을 이루도록 한다는 조문이 포함되었다.

우리나라 헌법은 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다고 하여 환경권을 기본이념으로 규정하고 있다. 하지만 개별 법률에서 구체적으로 규정되어야 현실적으로 환경권의 적극적인 이행을 청구할 수 있다고 보는 것이 법조계의 입장⁸⁾이다. 이는 앞서 미국의 사례에서와 마찬가지로 환경의 가치는 다른 여러 가치와의 비교형량을 통해 판단되어야 하기 때문이다. 환경권에 대한 지금까지의 판례가 이런 입장을 취하고 있는데 여기에서 더 나아가 환경정의를 판단하기 위해서는 환경상 이익을 향유하는 자와 환경적 부담을 지는 자를 파악하여 환경상 불평등이 객관적으로 확인되는 차별 인지를 가려내야 하는 어려운 과정을 거쳐야 한

5) Justice 40'는 연방정부의 활동으로 발생하는 환경적 편익 및 혜택의 40%는 지역적으로 차별받는 지역에 돌아가도록 한다는 약속이다. 이를 위한 구체적인 권고지침이 개발되어 최근 공개되었다.

6) 민주당 상원의원 Cory Booker와 하원의원 Raul Ruiz는 1994년 행정명령의 내용을 법령으로 의무화하는 법안을 각각 발의하였다. 만약 이 법안이 통과될 경우 환경정의에 대한 권리, 의무 관계가 확립되며 이를 근거로 연방정부의 환경정의 이행에 대해 소송을 제기할 수 있게 되는 등 변화가 예상된다. 그러나 이 같은 법안 노력은, 이번에는 기대감이 있긴 하지만, 과거 여러 차례 시도되어 실패하였다.

7) 이에 대해서는 이상돈, "환경정의론에 관한 연구", 법학논문집 30(1), 2006 참조.

8) 환경정의와 연계하여 환경권에 대한 법원의 판단경향에 대해서는, 석인선, "환경영향평가절차상 주민참여", 환경법연구 30(2), 2008; 구지선, "환경불평등의 개선에 관한 공법적 검토", 공법학연구 13(4), 2012; 김은주, "환경정의와 리스크규제에 관한 연구", 홍익법학 14(1), 2013 등을 참조.



다. 그런데도 국내에서 환경정의가 법령에 포함 된 것은 환경단체들이 꾸준히 정치의제로 제기 하였던 노력이 컸기 때문으로 보이며, 향후 이를 현실에서 구현해 내는 방법을 모색하는 것은 관련 학계 및 환경당국의 몫이 될 것이다. 다만, 그 과정에서 다양한 의견을 수렴하는 노력이 뒷받 침되어야 한다.

범위를 좁혀서 원자력과 관련하여 환경정의를 살펴보자. 원자력에너지의 이용에 대해 환경론 자들은 오래전부터 환경정의 주장을 도입하여 이 관점에서 원자력을 반대하는 논리를 펼쳐왔 다⁹⁾. 총량적 환경질의 주장에서 벗어나 차별적 부담을 핵심 문제로 삼아 지역 간 및 세대 간 형 평성을 주된 논거로 삼은 것이다¹⁰⁾. 하지만 이러 한 문제제기는 아직 환경정의와 관련된 영향평 가 결과가 없는 상태에서 제기된 주장이어서 환 경정의 본래의 목적에 맞게 객관적으로 입증될 필요가 있다. 현재는 평가요건으로 정해진 것도 없고, 최근에는 환경정의 항목에 대한 평가기준 을 개발하려는 단계¹¹⁾에 있으며, 실제 평가를 위 해서는 관련 데이터의 수집, 축적, 분석이 선행 되어야 한다. 이미 미국에서는 독립기관인 원자 력규제위원회(NRC)가 환경정의에 대한 평가를 명시적으로 수행하여 유의미한 부정의가 확인

되지 않는다고 평가한 사실도 눈여겨보아야 한다.

그러나 문제는 환경정의에 대한 평가가 요구 되어 시행되더라도 환경영향평가의 주체가 정 부가 아닌 사업자라는 국내 법제도의 특성으로 인해 분배적 정의를 위한 조치가 이루어질 수 있을지 의문이다. 미국처럼 정부가 환경영향진 술서(EIS)를 작성, 공표함으로써 그 자체가 법률 적 근거가 되어 정부를 구속하는 체계가 아니라, 사업자체가 평가하고 평가결과에 대해 정부가 협의의견을 제시하는 형태의 제도하에서 지역 간 분배적 효과의 조정을 요구하기는 무척 어려 울 것이다. 또한 국내 원자력과 관련된 환경영향 평가 제도는 특이하게 일반환경과 방사선환경 이 분리되어 있다는 점도 분배적 측면의 이슈를 통합적으로 해결하는 데 어려움을 줄 수 있다.

5. 시사점과 향후 전망

지금까지 미국에서 환경정의가 원자력 안전규 제에서 어떻게 다루어져 왔는지, 국내 현황은 어 떤지 살펴보았다. 미국처럼 안전규제에서 명시 적으로 환경정의, 그 중에서도 분배적 정의의 고 려는 안전규제와 관련된 의사결정에서 기술적 판단과 정책적 판단의 경계가 변화함을 의미한

9) 미국의 경우 초기 우라늄 광산, 핵연료주기시설, 저준위방사성폐기물 처분장 등이 입지한 지역이 인디언보호구역이나 흑인 거주지역 주변이어서 객관적인 수치상으로 환경부정의가 존재한다. 그러나 원전은 도시 인근에 있어서 환경부정의 문제가 유의미하게 나타나지 않는다. (M. Alldred and K. Shrader-Frechette, "Environmental Injustice in Siting Nuclear Plants", Environment Justice Vol. 2, No. 2, 2009 참조) 최근 Vogtle, VC Summer 원전 등의 경우 NRC는 특기할 환경정의 문제가 없는 것으로 평가하였다. (ESP 및 COL에 대한 EIS 참조)

10) 국내에서 환경정의 관점에서 문제를 제기하는 대표적인 저술로, 윤순진, "에너지와 환경정의", 환경사회학연구ECO 7호, 2004; 윤순진, "환경정의 관점에서 본 중저준위 방사성폐기물 처분장 입지선정 과정", 환경사회학연구ECO 10(1), 2006 등이 있다.

11) 이상윤, 박지현(2018), 환경영향평가 환경정의 항목 개발을 위한 기초연구, 한국환경정책평가연구원

다. 일반적으로 위험 혹은 안전과 관련된 공공정책 의사결정에는 다양한 가치판단과 다수의 이해관계, 불확실성의 문제가 혼합되기 때문에 두 가지 판단을 분리할 것을 권고¹²⁾하고 있다. 과학기술적 허용기준 만족 여부를 확인하거나 정량적 비용편익분석의 결과에 근거하여 정책추진의 타당성을 확인하는 기술적 판단과 달리 정책의 추진과 관련되어 필연적으로 나타나는 이념과 가치관의 문제, 경제적 이해의 분배와 같은 문제는 정치적 판단의 영역에 속하기 때문이다. 따라서 대부분 국가의 규제기관은 실무적으로는 기술적 판단을 수행하는 임무와 역할을 갖는 반면 최종적인 의사결정을 담당하는 위원회는 법률이 정하는 범위 내에서¹³⁾ 정책적 판단까지 고려해야 하는 부담을 갖는다.

혹자는 안전규제는 안전에 관한 기술적 판단만 수행하면 된다고 말하지만 이는 최근 학계에서 바라보는 규제의 본질은 아니다. 규제기관이 고려하던 하지 않던 안전에 관한 기술적 판단은 안전을 위해 투입되는 자원 즉, 안전을 위해 희생되는 편익에 영향을 주게 된다. 안전규제에서 판단의 범위에 넣지 않는다고 회피하면 더 중요한 안전에 관한 의사결정을 놓치게 된다. 다만,

이를 어떤 단계에서 어떤 조직이 담당하느냐는 나라마다 제도적으로 차이를 보인다. 미국 NRC는 기술적 판단, 비용편익적 판단, 환경정의 항목을 통한 분배적 판단까지 통합하여 결정하는 규제기관으로 규정된다. 그리고 이러한 NRC의 판단은 그 상위 단계에서 사법적 판단 및 의회의 정치적 판단에 의해 통제되고 감시된다. 반면 영국의 경우 법적 민간조직인 원자력규제원(ONR)은 기술적 판단을 위주¹⁴⁾로 하고 정부 부처 차원에서 비용편익적 판단을 수행하는 것으로 보인다.

정책적 판단의 영역이었던 분배적 환경정의가 기술적 판단의 영역으로 들어오는 것은 정보통신 기술의 발달로 인해 향후 더욱 활성화될 것으로 보인다. 과거에는 영향을 받는 모든 개별 이해관계자와의 정보 유통이 어려워 개별적 이해관계를 단순 통합하는 정치적 합의가 효율적이었지만, 근래 들어 이들의 생활환경, 소득수준, 인구통계 등의 데이터를 이용할 수 있고 다양한 정보통신 매체를 통해 개별 의견을 효과적으로 수집, 조사할 수 있게 되었기 때문이다. 개별 이해관계자들의 다양한 선호를 고려할 수 있는 상황에서는 훨씬 정교하고 효과성이 큰 대안

12) 미국과학한림원(NAS, National Academies of Sciences)은 위험평가에 관한 1983년 보고서(일명 Red Book)를 통해 위험평가 활동이 과학과 정책이 혼재된 활동이라는 것을 인정하고, 위험평가라는 과학적인 분석과 위험관리라는 정치적인 결정이 분리되어야 한다는 '분리주의의 원칙'을 천명하였다. 그러나 이를 적용, 실행하는 과정에서 평가와 관리의 단순한 분리는 맞지 않는다는 경험과 인식에 따라 NAS는 1996년 보고서(일명 Orange Book)에서 위험결정을 위한 참여와 숙의의 단계를 강조하였다. 이후 리스크 거버넌스에 대한 논의는 위험평가와 위험관리를 나누는 것을 인정하면서도, 두 영역 사이에 유기적인 피드백의 상호작용을 포함하는 것으로 발전하였다. 최근 들어 국제리스크거버넌스학회(IRGC)가 제시하는 Risk Governance Framework는 시민참여를 강화하여 기술적 평가의 단계에도 시민을 깊숙이 참여시킴으로써 위험평가와 위험관리의 엄격한 구분을 완화하고, 숙의와 참여를 중심으로 진행하도록 제시하고 있다.

13) 현실적으로 법률이 정하는 범위라는 것이 명확하게 규정되지 않아 전통적으로 미국에서는 일명 셰브론 독트린이라고 불리는 행정청 준중의 원칙이 적용되어 왔다. 그러나 최근 들어 미 연방대법원의 판결은 가능한 한 기술적 판단을 요구하는 경향으로 변화하고 있다.

14) ONR도 특정한 규제 현안에 대해서는 최종적인 결정을 위해 ALARP(as low as reasonably practicable)에 근거한 비용편익적 판단을 수행한다.

개발이 가능하므로 단순한 정치적 판단이 아니라 증거 기반의 정책결정이 가능하고 이를 실무 차원에서 수행할 수 있게 되었다. 실제로 NRC는 환경정의 항목의 평가를 위해 각종 지리정보, 통계정보를 활용하고 지역주민과의 맞춤형 소통과 면담을 통해 환경영향진술서를 작성하고 공람을 시행한다.

미국의 바이든 행정부는 기후위기 대응을 위해 청정에너지의 개발과 공급을 야심차게 추진하고 있으며 그 과정에 환경정의의 실현을 또 하나의 축으로 하여 지역과의 공존을 모색하고 있다. 여기에서 주목의 대상이 되는 것이 원자력 에너지이다. 민주당과 바이든 행정부는 한편으로는 원자력을 기후위기 대응을 위한 주요 수단으로 강조하면서도 지역사회의 혜택 및 폐기물의 세대 간 부담을 위한 측면에서는 면밀한 검토가 필요하다고 보고 있다. 따라서 원자력규제위원회(NRC)가 이번 환경정의 재검토를 통해 어떤 새로운 접근법을 제시할지에 대해 에너지 업계의 관심이 높다고 한다¹⁵⁾.

환경정의를 명시적으로 평가하고 확인하여 실제 어떤 대안이 환경적으로 정의로운지 평가결과를 알리는 것도 규제기관이 수행할 역할의 하나가 될지 모른다. 환경정의 평가기준이 개발되어 시행되면 기술적 판단을 위한 증거기반 규제 활동¹⁶⁾의 노력도 필요하다. 또한 환경정의를 넘어 더욱 범위가 넓은 국제적인 기후정의의 문제도 대두하고 있다. 기후변화로 폭염, 집중호우가 빈발하고 태풍의 강도가 세지고 있으며 전염병 발병률이 높아지는 등 기후재난 가능성이 커지고 있는데, 이런 재난이 닥쳤을 때 약자들은 더욱 심한 차별적 곤경에 처한다. 진정으로 정의로운 에너지공급이 무엇일지 숙고해야 하며, 규제기관도 정의로운 원자력안전에 필요한 과제가 무엇인지 확인하고 추진하는 것이 필요하지 않을까? **KMIF**

〈본문의 내용은 필자의 소속기관인 한국원자력안전기술원의 의견을 대변하지 않습니다.〉

15) B. Wilson and H. Jacobs, "Nuclear Energy and Environmental Justice in the Biden Era", LAW360, July 16, 2021

16) 이러한 평가에서 이해관계자들의 인지적 오류를 극복하는 것이 중요하다. 최근 미국 원자력규제위원회(NRC)는 "증거기반 정책수립 법"에 따라 "증거축적 및 평가에 관한 정책성명"(86 FR 29683)을 공포한 바 있다.