

原子力法上の課徴金制度와 行政刑罰 改善方向

The Improvements of Provisions on Surcharge and Administrative Penal in the Atomic Energy Act

김상원, 정상기, 장군현, 송재명, 정명모, 김효정
 한국원자력안전기술원
 대전 유성구 구성동 19번지

1. 서 - 행정의무확보수단 중의 과징금 -

행정상의 의무를 지는 자가 그 의무를 행하지 않는 데 대한 이행확보수단으로는, 장래에 향하여 강제적으로 의무이행을 실현하도록 강제는 행정상 강제집행과, 과거의 의무위반에 대한 제재를 통하여 의무실현을 간접적으로 강제하는 행정벌 및 인허가의 취소정지 등이 있다. 이러한 전통적 의무이행 확보수단의 효율성이 여러 이유로 한계에 봉착하게 되자 과징금, 명단공개 등 새로운 수단이 등장하였다.

여기서는 그 중 인허가의 취소, 정지에 갈음하여 부과하는 과징금제도와, 행정형벌에 있어 과실범에 대한 처벌규정의 흠결, 벌금의 과잉에 따른 벌금의 과태료로의 전환 등에 관하여 원자력법상 관련규정의 문제점과 그 개선방안을 검토해 보고자 한다.

2. 과징금제도와 벌칙조항

가. 과징금 제도

원자력법 제 17 조 제 2 항은 발전용원자로 건설공사의 정지를 명하여야 할 경우에 그 정지처분이 당해 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 정지명령에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 그 상한을 "5 천만원 이하"로 규정하고 있다. 이 규정은 발전용원자로 운영허가의 정지, 핵연료주기사업 허가의 정지, 폐기시설 등의 건설·운영 허가의 정지에 각각 준용되고 있다. 또한 방사성동위원소 등의 생산·판매·사용 또는 이동사용 허가 등의 정지에 갈음하는 과징금도 역시 그 상한을 "5 천만원 이하"로 규정하고 있고, 이 규정은 판독업무자의 업무정지에 준용되고 있다.

결국 원자력법은 허가·등록 등의 정지에 갈음하는 과징금의 상한은 모두 '5 천만원 이하'로 동일하게 규정하고 있는 바, 이는 각 원자력 관련사업의 특성 및 영업에 따른 이익의 차별성을 고려하지 아니한 것을 의미한다. 원래 "과징금제도"는 그 취지가 행정법규의 위반이나 행정법상의 의무 위반으로 경제적 이익을 얻게 되는 경우, 그러한 경제적 이익을 박탈하기 위한 것이므로 과징금의 규모는 이득액에 따라 결정되어야 한다.

왜냐하면, 과징금의 규모가 그 이득액에 미치지 아니한 때에는 사업자는 과징금을 감수하더라도 행정법규의 위반 내지 행정법상의 의무위반을 통하여 불법적인 이익을 계속 취하려 할 것이고, 과징금이 지나치게 높을 경우 역시 불법으로 얻은 이익의 박탈이라는 본래의 취지에 반하여 사업자에 대한 가혹한 경제적 제재가 될 것이기 때문이다.

나. 과실범 규정의 흠결

원자력법 제114조 및 제115조에서는 원자로파괴 및 원자력시설 부당조작으로 인한 벌칙을 사형 또는 3년 이상의 징역으로 다스리고 있다. 여기에는 미수범, 예비, 음모, 선동죄, 사망에 이르게 한 때의 결과적가중범을 규정하고 있으나 과실범에 대한 규정이 없다.

형법은 고의범의 처벌을 원칙으로 하고 과실범은 특별한 규정이 있는 경우에 한하여 처벌하는 것을 원칙으로 하고 있는 바, 원자력 관련 사고는 많은 경우가 고의에 의하지 아니하고 과실범의 형태로 발생한다는 점을 감안하면 중형을 규정하고 있는 동 조항들이 과실범을 규정하지 않은 것은 입법의 불비로 보인다.

다. 행정형벌 과잉의 문제

제118조나 제119조에 따른 벌금부과 대상과 제120조의2에 따른 과태료 부과대상을 비교해 보면, 전자에는 위반행위의 심각성, 중대성 관점에서 보아 제120조의2에 따른 과태료 부과대상이 되어도 좋을 사유가 포함되어 있다는 점이 문제가 된다. 벌금과 과태료는 금전적 제재수단이라는 점에서는 유사하지만, 벌금은 행정형벌로서 형법 및 형사소송법이 적용되나, 과태료는 행정질서벌로서 형벌이 아니며 그 부과절차도 개별법 또는 비송사건절차법이 적용되는 등 그 법적 성격과 처벌요건, 부과절차, 효과(전과 기록의 유무 등)에서 큰 차이가 있다. "벌금의 과태료로의 전환"이 오늘날 행정법의 두드러진 추세라는 점을 고려할 때, 현재 벌금으로 처벌하는 사유 가운데 일정 부분을 과태료 대상으로 전환시키는 작업이 필요하다.

3. 개선방안

가. 과징금제도 개선방안

오늘날 원자력발전소를 비롯한 원자력관련 사업의 규모가 점점 대형화되어 가고 있고, 그 결과 영업에 따른 경제적 이익도 점점 커지고 있다는 점을 감안하면, i) 원자력재해의 치명성과 영향범위 등을 고려할 때 원자력법규의 준수를 담보하기 위한 예방적 차원에서 사업의 규모나 영업이익의 규모에 따라 과징금의 상한선을 상향 조정하여야 하며, ii) 이는 각 사업의 종류와 특성에 따라 달리 정하여야 한다. 현재 원자력법에서는 사업의 규모나 위험의 크기를 묻지 아니하고 모든 사업에서 일률적으로 5 천만원을 과징금의 상한선으로 규정하고 있는 바, 심지어 원자력발전사업자와 동위원소사용자를 구별하지 아니한다. 그리고 위반행위의 유형에 따라 대통령령(별표)에서 과징금액을 달리 정하고 과학기술부장관이 50%의 범위 내에서 가중, 감경할 수 있도록 하고 있으나, 원자력법 자체에서 상한선 자체를 차별화할 필요가 있다.

비교법적으로 보면 수질환경 보전법에서는 수질 오염물질 배출시설의 조업정지 처분에 갈음하여 “3 억원 이하”의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있고, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에서는 시장지배적 사업자의 지위남용 행위에 대하여 매출액에 100 분의 3(매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 때에는 10 억원)을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다고 규정하고 있다.

나. 과실범 규정의 흡결 개선방안

과실(정상적인 주의의무의 해태)로 인하여 제 114 조나 115 조가 규정하는 원자로 파괴나 원자력시설등의 부당조작으로 인한 위험을 야기할 경우에는 명문이 없는 경우 죄형법정주의에 따라 이를 처벌할 수가 없다. 따라서 이를 처벌하는 규정을 신설하여야 한다. 그 형량에 관하여는 형법 제 268 조 “업무상과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5 년 이하의 금고 또는 2000 만원 이하의 벌금에 처한다”는 규정을 참고할 수 있다고 본다. 원자력사고가 반드시 사람의 사상을 의미하는 것은 아니지만 사고발생시는 그 영향이 불특정 다수에 미칠 수 있다는 점을 감안하면 사망을 전제로 하는 업무상과실치사의 형량이 비교적 적절하다고 본다. 이 경우에는 제 114 조, 제 115 조 간의 형량의 차이는 물론 고려하여야 한다.

다. 벌금의 과태료전환 방안

전통적 견해에 의하면, 벌금 등 행정형벌은 행정목적은 직접 침해한 행위에 대하여 과하고, 행정질서벌인 과태료는 신고, 등록, 대장비치 의무를 태만히 하는 것과 같이 간접적으로 행정목적의 달성에 장애가 될 수 있는 행위 즉, 행정상의 질서를 문란하게 하는 행위라고 보았다.

현재 행정의무 확보수단으로서의 형벌과잉이 문제가 되고 있어 이에 대한 반성으로 독일이 질서위반법을 제정하는 등 벌금을 과태료로 전환되고 있는 것이 국내외의 추세이다. 과태료보다 위하력이 큰 형벌을 사용하고자 하는 태도가 현재의 형벌과잉의 주된 원인으로 추정되지만, 행정형벌은 그 적용이 행정청의 손을 떠나 제삼의 손(사법경찰관, 검찰, 법원)으로 넘어가 있어 실제로는 행정형벌 대상인 법규위반이 많음에도 불구하고 사건화되어 처벌되는 것은 오히려 예외인 것이 현실이기도 하다.

수많은 행정법규 속에서 일상을 영위하는 현대사회에서 전과자의 양산을 방지하기 위하여도 벌금형 부과대상 중 비난가능성이 적은 행위는 과태료 부과대상으로 전환하여야 한다.

제 118 조나 제 119 조의 벌금부과 사유 가운데 어떤 것을 과태료 부과대상으로 전환할 것인가에 대하여는 법무부와 법제처가 추진하고 있는 벌칙의 과태료전환 계획에 따른 13 개의 전환유형을 참고할 수 있을 것이다. 구체적으로는 제 118 조 제 3 호의 검사방해가 전환유형 v)의 “검사, 조사, 임검의 거부, 방해, 기피”에, 제 6 호의 도난신고의무 위반 및 제 7 호의 각종 보고위반 및 허위보고는 전환유형 vi)의 “보고, 자료제출, 출석답변 또는 통지 등 명령위반, 정기보고의 불이행, 및 허위보고”에, 제 119 조 제 4 호의 제 104 조에 따른 허가 또는 지정 조건의 위반은 전환유형 x) “부수적 의무의 불이행”에 해당한다고 보아 그 제재를 벌금에서 과태료로 전환할 수 있을 것이다. 다만, 과태료액은 현재의 300 만원보다 훨씬 높은 금액으로 책정하여야 할 것이다.

참고자료:

- 한국원자력안전기술원, 원자력관계법령집, 2001
- 박윤훈, 최신 행정법 강의(박영사, 2000)
- 김남진, 행정법(법문사, 2000년)
- 한남대학교, 원자력법령 분법화체계에 따른 특정법령 조문화방안(KINS/HR-606)