

남북한 원자력 법제의 특징과 통합 방안

정환삼* · 박은주** · 김익성*** · 이규창**** · 윤성원*****

I. 서론

2015년 남북한 간의 군사적 긴장감은 여전하지만, 남북은 양국 관계를 개선하여 경제 분야를 중심으로 사회, 문화 등 분야의 교류·협력을 재개하기 위하여 노력하고 있다. 남북한은 대결 국면에서도 교류활성화 혹은 궁극적으로 민족 통일에 대한 중요성은 공동인식하고 있다.

남북한의 원자력 이용기조는 1980년대 들어 극명하게 대비되었다. 당시 북한은 국제사회의 반대에도 불구하고 핵실험, 미사일 발사 등을 지속했기 때문에 통일시대 한반도 원자력 정책에 대한 국제적 책임이 크다. 특히 원자력 연구개발의 자율성을 보장받기 위해서는 책임감을 바탕으로 투명성과 국제협력을 도모하여 국제 사회에 대한 세심한 배려가 필요하다.

한반도 통일의 경우, 무엇보다 우선적으로 추진해야 할 것은 남북한의 서로 다른 법제와 법령들을 통합하는 일이다. 이러한 필요성에서 본 연구는 남북한의 원자력 관련 현행 법제와 법률을 분석하고, 독일의 통일과정에서 원자력의 제도와 시설 문제를 어떻게 처리하였는지 사례 분석을 통해 현행 우리나라 원자력 법제의 정비방향과 통일 이후 북한 원자력 관련 법제 처리의 기본방향을 모색하고자 한다.

II. 남북한 원자력체제 및 법률 비교

1. 남북한 원자력체제

남북한은 각기 다른 목표를 갖고 원자력 기술개발을 진행해 왔다. 북한은 1950년대 자력갱생의 에너지정책을 추진했으며, 그 일환으로 전력공급용 원자력 개발을 시작하였다. 북한은 중앙원자력공업지도기관이 원자력 부문에 대한 통일적 지도를 수행하고 있다. ‘중앙원자력공업지도기관’은 원자력법에 의해 원자력 부문의 과학연구 단지를 조직하고, 방사능 광물의 관리, 원자력 사업의 지도, 원자력의 연구·개발·이용의 지도 등의 역할을 수행하고 있다.

북한은 ‘경제·핵무력 건설 병진노선’을 천명하고 2013년 4월 내각 부처의 하나로 ‘원자력공업성’을 신설하였다. 원자력공업성은 원자력발전소의 운영, 핵 설비 이용 시 보호구역의 설정, 비상설 원자력위원회 설치 등의 임무를 수행하고 있다.

이 밖에도 북한은 핵안전감독기관을 별도로 두고 핵시설의 관리와 핵물질, 방사성물질의 취급을 감독·통제하고 있다.

1992년 IAEA에 보고된 시설 이후에 최근까지 알려진 북한의 원자력 시설을 보면, (그림 1)과 같이 영변이

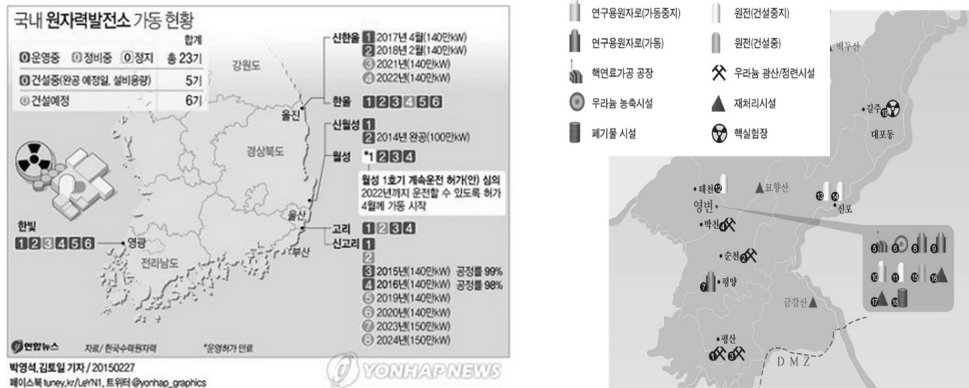
* 정환삼, 한국원자력연구원 책임연구원, 042-868-2146, wschung@kaeri.re.kr

** 박은주, 상명대학교 글로벌문화연구원, 연구원, 010-3276-8311, kpeditor@daum.net

*** 이규창, 통일연구원, 연구위원, 010-6276-8124, kchrhee@kinu.or.kr

**** 김익성, 서울대학교 법과대학, 연구원, 010-4537-6685, iksungkim@snu.ac.kr

북한 원자력 프로그램의 주요 시설이 존재하고 있는 원자력 거점 지역임을 알 수 있다.



(그림 1) 남한의 원전과 북한의 주요 확인 핵시설

이에 비해 남한은 관련 행정부처외에도 원자력진흥위원회, 원자력안전위원회가 원자력 관련 업무를 담당하고 있으며, 산하에 한국원자력연구원에서 원자력관련 기초기반 및 응용 연구개발을, 한국원자력안전기술원에서 원자력안전에 대한 사항을, 한국원자력통제기술원에서 핵비확산의 이행에 관한 사항을 수행하고 있다.

2. 남북한의 원자력 관련 법률

1) 북한의 원자력 관련 법제 특징

북한은 원자력 기술개발을 위한 제도를 마련하였다. 원자력 기술개발이 시작된 초기에는 법령에서도 원자력 정책목표를 평화적으로 하고 이를 법제화하였지만, 현재 북한은 핵무기 개발을 공공연하게 밝히고 있어 법규와 현실의 괴리를 보이고 있다. 즉, 북한은 현재까지 세 차례의 핵실험을 감행하였으며, 2012년 4월 13일에는 헌법을 개정하여 서문에 핵보유국임을 명시하였다. 그리고 2013년 3월 핵·경제 병진 노선을 채택한 데 이어 2013년 4월 1일에는 《자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여》를 최고인민회의 법령(이하 “북한 핵보유 법령”)으로 채택하였다.

북한의 원자력 관련 법제는 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 핵보유 법령에 우월적 효력을 부여하고 있다. 북한에서 법규의 제정 또는 개정은 일반적으로 최고인민회의 상임위원회 ‘정령’으로 채택하는 데 비해 북한 핵보유 법령은 북한의 최고 주권기관인 최고인민회의 ‘법령’으로 채택해 북한 핵보유 법령을 중요하게 간주하고 있음을 의미한다.

둘째, 북한의 원자력 관련 법규는 각 관련분야로 산재해 있다. 북한 법규에 원자력과 직접 관련된 명칭이 붙어 있는 것은 원자력법과 방사성오염방지법이 유일하며 손해배상, 자원개발, 에너지 개발 및 이용, 환경, 처벌 등에 대해서는 각각의 법률에서 부분적으로 규정하고 있다.

셋째, 북한 원자력법에는 원자력과 관련된 선언적 내용만 있는 것이 아니라 핵설비 및 핵물질의 수출입, 핵연료의 통제, 핵연료순환체계 수립, 핵폐기물의 피해 방지를 위한 대책 수립, 핵안전감독체계 수립, 핵안전에 대한 감독통제 등 핵과 관련된 규정들도 다수 포함되어 있다.

넷째, 북한의 원자력 관련 법규는 일반적·추상적으로 규정되어 있다. 북한법의 실질적 효력은 하위 규정에 대부분 위임되어 있다.

다섯째, 형식적인 면에 있어 북한의 법규에는 해당 법규의 내용을 위반하였을 때에는 행정적 책임 또는

형사적 책임을 지운다는 선언적인 조문이 포함되는 것이 일반적이다. 그런데 북한 원자력법에는 처벌 조항이 포함되어 있지 않다.

마지막으로, 북한의 원자력법은 특이하게 1974년과 1992년 두 번에 걸쳐 제정되었다. 이는 법률의 관리상 특이한 이력이다. 북한의 원자력관련 법률은 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한 원자력 관련 법률 현황

법률	연도		관련 내용
	채택	개정	
사회주의헌법	1972	1992, 1998, 2009, 2010, 2012, 2013	핵보유국(2012.4.13)
자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여	2013		핵보유국 선언
원자력법	1974, 1992	1999.1, 1999.3	원자력 분야 기본법
방사성오염방지법	2011	-	
폐기폐설물 취급법	2007	-	방사성폐기폐설물, 재이용
환경보호법	1986	1999, 2000, 2005, 2011.3, 2011.8	핵무기
기술수출입법	1998	1999	기술수출입 허가
에네르기관리법	1998.2	1998.12	핵물질
지하자원법	1993	1999, 2004, 2006, 2007, 2009	광물
바다오염방지법	1997	1999	원자력발전소
의약품관리법	1997	1998	방사성의약품 방사성동위원소
손해보상법, 철도법, 양어법, 수산업 등	1987~ 2004	NA	방사성물질 관리
한반도 비핵화 공동선언	1992	-	핵무기, 핵재처리시설

참조) 북한자료센터, 북한법제정보센터, 북한법령집(1990-대륙연구소, 2005 이후-장명봉), NK테크(KISTI) 등

2) 남한의 원자력 관련 법제 특징

남한은 1958년 3월 ‘원자력법’을 제정하였다. 제정 당시 원자력법의 제정목적은 원자력의 연구·개발·이용과 관리에 관한 기본사항을 규정하여 학술의 진보와 산업의 진흥을 도모함으로써 국민생활의 향상과 인류사회의 복지에 기여하는 데 두었다. ‘원자력법’은 제정 당시에 33개 조문으로 구성되었다. 이후 원자력법은 22차례에 걸쳐 개정되었으며, 2011년 3월 후쿠시마사고를 계기로 2011년 7월 원자력법은 원자력진흥법과 원자력안전법으로 분리되었다.

남한의 원자력 관련 법률들은 <표 2>와 같다.

3) 남북한 원자력 법률의 비교

북한의 법령체계는 기본적으로 원자력의 이용과 관리원칙 및 방법을 남한처럼 헌법상 국민의 기본권 보장

이라는 원리 보다는, 인민경제발전과 전력생산이라는 현실적 요구를 반영하고 있다. 이를 위해 북한은 원자력 공업 분야의 발전은 물론 핵개발을 보다 강화하기 위한 조치로서 관련 법령의 보완과 정비를 지속해 나갈 것으로 예상된다.

<표 2> 남한의 원자력 관련 법률

관 련	법률명	소관부처
원자력 진흥 (5개)	원자력진흥법	미래부
	방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법	
	비파괴검사기술의 진흥 및 관리에 관한 법률	
	방사성폐기물관리법	산업부
	중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법	
원자력 안전 (5개)	원자력안전법	원자력안전 위원회
	원자력시설등의 방호 및 방사능 방재 대책법	
	원자력손해배상법	
	원자력손해배상보상계약에 관한 법률	
	생활주변방사선안전관리법	
조직설립 (2개)	원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률	
	원자력안전기술원법	

이에 비해 남한은 원자력의 이용과 관련한 헌법상 원칙, 즉 국제평화주의, 핵확산금지, 기본권 보장 차원 접근, 안전 확보 등을 정점으로 원자력 관련 법령체계를 갖추고 있다. 대체로 원자력진흥법, 원자력안전법, 원자력안전위원회법과 그 하위법령을 비롯하여 원자력의 개발 및 이용에 관한 법령, 원자력안전규제에 관한 법령, 원자력관련 행정조직, 그 밖의 발전소 주변지역 지역에 관한 법률, 중저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법, 원자력손해배상법, 원자력손해배상 보상계약에 관한 법률 등이 있다. 이 밖에도 핵확산방지조약, 원자력안전에 관한 조약 등의 국제규범이 있다.

결국 남한은 원자력과 관련한 여러 법률이 제정되어 있는 데 비해 북한은 법규에 원자력이란 명칭이 붙은 것은 원자력법이 유일하다. 또한 남한은 법률의 하위에 시행령과 시행규칙을 두어 관련 사항을 자세하게 규정하고 있다. 이에 비해 북한에는 우리의 시행령과 시행규칙에 해당하는 하위규정들이 공개되어 있지 않아 구체적인 내용을 파악하기 어렵다.

따라서 남북의 원자력법령의 비교는 향후 북한의 관련법령의 개선과 보완, 나아가 남북의 원자력 관련 법 제통합의 전제와 기반을 조성하기 위하여 필요하다.

III. 독일과 한반도의 원자력 정책 환경 비교

한반도와 독일의 원자력 정책환경을 비교하면 <표 3>과 같다. 먼저 동서독과 남북한은 원자력 정책에서 큰 차이를 보인다. 동서독의 경우는 전후 패전국의 지위와 진주한 4대강국들의 핵정책으로 원자력의 군사적 이용은 완전 배제되었다. 이에 비해 북한은 1980년대부터 핵의 군사적 이용을 추구해왔다. 이로 인해 북한은 군사적 이용 정책을 추가로 갖고 있다.

다음으로 북한의 경우 법률의 실질적 지배력이 제한적인 것으로 추정된다. 이는 법률이 통치의 수단으로 사용될 뿐, 인민의 규범지침 기능을 하기에 불충분하다는데 기인한다. 이는 원자력 관련 법률에서도 마찬가지로 보인다. 법률규정이 미흡하고 그 내용도 구체적이지 못할 뿐만 아니라, 하위규정과 행정지침에도 관리의 절차 규정이 부족하다는 점에서 이 같은 추정이 가능하다.

<표 3> 동서독과 남북한의 원자력 정책환경 비교

국 가	비교 분야	서독 (남한)	동독 (북한)
동서독	원자력 정책	평화적 이용 (비에너지 이용 포함)	
	관련 법제	법령체계 유사 (개별 전문법률로 분산) 원자력법 제정(서독-1960년, 동독-1962년)	
	Liability 특징	시설의 안전한 관리 높은 수준의 기술	시설의 불완전성 드러남 러시아 의존형 기술
	통합 준비	핵물리 관련 학술교류를 시작으로 원자력 안전의 기술협력으로 까지 활발	
남북한	원자력 정책	평화적 이용 활발	군사적 이용 비중 높음
	관련 법제	원자력 분야 전문법률들로 집합해 규정 원자력법 제정-1958년	개별 전문법률로 분산 원자력법 채택-1974년
	Liability 특징	시설의 안전한 관리 높은 수준의 기술	안전, 핵물질, 환경, 폐기물 등의 보완 필요
	통합 준비	교류 단절 지속, 과도한 통일비용 초래 가능성	

그리고 원자력 활동에 필요한 시설과 핵물질, 활동의 부산물인 방사성폐기물 그리고 주변 환경의 오염과 같은 원자력 정책 실행의 부채(liability)의 특징에서 북한이 특이성을 가질 것으로 추정된다. 이는 단기간에 엄청난 과업을 수행한 북한의 핵개발 행적에 비추어 용이한 추정이 가능하다.

마지막으로 재통일의 준비에 있어 독일과 한국은 너무 큰 차이를 보인다. 먼저 동서독은 양국 원자력 정책 지향점이 동일해 동서독 학술교류에서 핵물리 등 원자력 기반기술이 빠지지 않았다. 이로 인해 1986년 체르노빌 원전사고가 났을 때에도 큰 동요 없이 원자력 안전점검과 평가, 조치 등의 기술협력이 가능했다. 이에 비해 남북한은 정치적 대립으로 인해 원자력을 포함한 모든 분야의 학술교류와 기술협력이 극히 제한적으로 이루어져 왔다. 원자력을 포함한 과학기술의 교류도 역시 문화교류와 같이 비정치적 잣대로 여기는 의식 전환이 시급하다.

통일한반도 시대에 원자력은 자칫 큰 통일비용의 요소가 될 수 있다. 이를 경감하기 위한 노력이남한의 원자력계에서 선제적으로 이루어져야 한다. 특히 원자력의 liability와 국민의 보건 분야 대책은 중요하고 시급하다. 남북한이 원자력 분야 학술교류를 조속히 실시하여 양국의 과학기술적 이해를 증진해야 할 이유이다.

IV. 결론 및 건의사항

제도적으로 독일의 통일과정은 국가조약과 통일조약에 따른 법체계의 통합과 법의 동화를 통하여 이행되었다. 원자력 법제에서 동독은 국가조약에 따라 우선 원자력에 관한 기본법인 서독의 ‘원자력법’을 직접 적용하

고, ‘환경총괄법’이라는 특별법을 통해서 기타의 원자력 관련 법령을 일정한 조건 및 경과규정을 두면서 기존 동독법과의 조화를 꾀하였다.)¹⁾

이에 비해 한반도 상황은 독일과 다른 특징을 갖는다. 즉, 북한은 원자력의 군사적 이용 정책을 이행해 온 것이다. 북한은 2013년 채택된 핵보유 법령과 1986년 제정한 환경보호법에서 핵무기 및 핵무력에 관하여 언급하고 있다. 북한이 핵·경제 병진 노선을 핵심적인 국가정책으로 천명하고 있는 점을 볼 때 자발적으로 핵무력의 포기를 선언할 가능성은 희박해 보인다. 그러나 다행히 정부의 핵무력 정책에 관하여 국민적 합의 과정을 거치지 않았다. 따라서 기존의 핵무기 노선 포기에 따른 정치적 부담도 크지 않다고 여겨진다.

남북한이 통일된 한반도에서도 원자력 연구개발의 지속성을 안정적으로 확보하기 위해서는 다음과 같은 필요조건들에 노력이 경주되어야 한다.

첫째, 북한은 즉시 평화적 원자력 이용과 개발로 전환해야 한다. 북한은 그들 스스로 공표했던 ‘원자력법’의 본 취지에 맞게 평화적 이용을 위한 원자력정책으로 전환하고 국제사회는 물론 남한과 교류·협력이 시작되어야 한다.

둘째, 통일시대의 평화적인 원자력 이용 원칙을 천명해야 한다. 원자력의 평화적 이용에 대한 남한의 원자력 정책이 국제사회로부터 존중받고 있으므로 이를 토대로 원자력의 비군사적 이용을 보장받아야 한다.

셋째, 남한에서는 통일 한반도 원자력 정책방향과 종합적 추진계획을 담보할 수 있는 ‘원자력기본법’을 제정해야 한다. 또한 남북한이 통일될 때 원자력기본법을 제정하여 원자력의 평화적 이용에 관한 선언적 규정을 포함시킬 경우 이를 구체적으로 정책화시킬 수 있는 법률로 가칭「원자력의 평화적 이용증진을 위한 법률」의 특성을 가져야 한다.

마지막으로, 현재 북핵 6자회담의 경제·에너지 분과의 의장국으로서의 역할을 충실히 수행하고 있는 대한민국의 외교부와는 긴밀한 협조 체계를 구축하여 북한이 핵무기 개발을 포기하고 핵의 평화적 이용을 추진할 수 있도록 해야 한다. 이를 뒷받침하기 위해 자칫 북한 핵을 군사적 활동의 유산으로만 취급하지 말고 원자력 활동의 과정에서 축적된 한반도 자산으로 여기는 인식을 공유하고 그 처리에 관한 객관적인 기준을 미리 설정해야 한다.

참고문헌

- 미래창조과학부 (2014), “남북한 원자력 연구개발 관련 법제특성 분석 연구”.
- 이규창 (2011), “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제,” 「저스티스」, 통권 제122호.
- 이춘근 (2014), “북한의 원자력 발전과정과 특징,” 「남북 교류활성화 대비 원자력 법제 및 기술정책 특징과 과제」, 한국원자력연구원 세미나 발표자료.
- 장명봉 (2013), 「2013 최신 북한법령집」, 북한법연구회.
- 김경현 (2011), “공화국행정법의 원천,” 「김일성종합대학학보: 력사법률」, 57(1).
- 리경철 (2000), “공화국이 법원문제해결에서 견지하는 원칙,” 「김일성종합대학학보: 력사법학」, 46(1).
- 신분진 (1996), “조선민주주의인민공화국 환경보호법의 우월성,” 「김일성종합대학학보: 력사법학」, 42(2).
- 조선로동당출판사 (1980), 「김일성저작집」.

1) 통일조약이 발효된 이후에는 통일조약(특히 제1부속의정서)에 다른 규정이 없는 한 1990년 10월 3일부터 구동독에는 서독의 모든 연방법이 효력을 발생하였다. 다만 조약의 제2부속의정서에 열거된 구동독의 법령은 거기에 규정된 조건에 따라서 효력을 유지하였다.

Daubler, Haftung für gefährliche Technologien. Das Beispiel AtomR, 1988.

Deutsches Atomforum e.V., Stilllegung und Rückbau von Kernkraftwerken, 2013, S. 22

Rodi, Michael, Grundlagen und Entwicklungslinien des Atomrechts, NJW 2000, 7.

Das Gesetz über die Anwendung der Atomenergie und den Schutz vor ihren Gefahren - Atomenergieweggesetz

- v. 8. 12. 1983 GBl. I S. 325.