원자력법 개정에 관한 연방헌법재판소 결정의 이행[1)]

1. 사실관계

이 사건 헌법소원심판은 2018. 7. 10.의 ‘제16차 원자력법 개정 법률’[2)](이하 ‘제16차 개정’)을 대상으로 한다. 2001년 당시 연방정부는 개별 원자력발전소가 2000년 1월 1일부터 최대한 생산할 수 있는 전력량을 할당(잔여 전력량)하는 합의(Atomkonsensvereinbarung)를 에너지공급회사들과 함께 이끌어내고자 했다. 2002년의 탈원전 법률[3)]은 이 합의를 이행한 것이다. 2011년 3월의 일본 후쿠시마 원자력 발전소의 핵연료 용융 및 수소폭발 사고에 대한 대응으로 같은 해 8월에 발효된 제13차 원자력법 개정 법률[4)](이하 ‘제13차 개정’)을 통해 개별 원자력발전소의 구체적인 폐쇄시점이 확정되었다. 연방헌법재판소는 2016. 12. 6. 판결[5)]에서 해당 개정 법률의 폐쇄시점 확정이 2002년에 할당된 전력량을 온전히 소진하는 것을 보장하지 않고, 이에 대한 적절한 보상을 제공하지 않는 범위에서 독일 기본법 제14조 제1항[6)]에 합치되지 않는다는 헌법불합치결정을 하였다. 연방헌법재판소는 2018. 6. 30.까지 새로운 규정을 입법할 의무를 입법자에게 부과하였다.

2018. 7. 10.의 제16차 개정에서 입법자는 판결을 이행하기 위해 소진될 수 없는 전력량의 보상(원자력법 제7f조[7)])과 이와 관련한 행정절차(원자력법 제

---

1) 2020년 9월 29일자 사건번호 1 BvR 1550/19.
2) 16. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (BGBl I S. 1122).
3) 정식 명칭은 “상업적 전력 생산을 위한 원자력 에너지 사용의 단계적 종식을 위한 법률(Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 (BGBl I S. 1351))”.
4) “탈원전의 신속화를 목적으로 하는 제13차 원자력법 개정 법률(13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes mit dem Ziel der Beschleunigung des Atomausstiegs vom 31. Juli 2011 (BGBl I S. 1704))”.
5) 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12 (세계헌법재판동향 2017 제2호, 17면 이하 “원자력 발전소 폐쇄로 인한 재산권 침해”에서 소개).
6) [독일 기본법 제14조 제1항]
재산권과 상속권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.
7) [원자력법 제7f조]

7g조[8]) 규정을 원자력법에 추가하였다. 법률의 시행과 관련하여서는 유럽연합 집행위원회(Europäische Kommission)가 보조금에 대한 인가를 내리거나 그러한 인가가 필요 없다는 기속력 있는 결정을 하는 날에 발효된다고 제16차 개정의 제3조에서 규정하고 있다. 독일의 행정청들은 유럽연합 집행위원회에 제16차 개정안에 관하여 알렸다. 유럽연합의 기능에 관한 조약[9]) 제108조 제3항[10])에 따른 공식 통보는 이루어지지 않았다. 유럽연합 집행위원회의 하위부서인 경쟁총국(Generaldirektion Wettbewerb)은 위원회 본부에서 유럽연합의 기능에 관한 조약 제108조 제3항에 따른 형식상의 통보가 필요하지 않으리라고 간주하고 있다고 전했다. 이에 따라 연방 환경부는 유럽연합 집행위원회가 보조금과 관련된 인가가 필요 없다는 기속력 있는 결정을 내렸으므로 제16차 개정이 2018. 7. 4. 발효되었다고 연방공보에 게재하였다.

원자력발전소를 운영하고 있거나 해당 발전소의 경영지분을 소유하고 있는

전력량의 보상
(1) 브룬스뷔텔(Brunsbüttel)과 크뤼멜(Krümmel) 및 뮐하임-캐얼리히(Mülheim-Kärlich) 원자력발전소의 인가보유자들은 부록 3의 제2단에 할당된 전력량을 2022. 12. 31. 이후까지 생산할 수 없고 다른 원자력발전소에도 양도할 수 없게 되는 경우에 적절한 금전 보상에 대한 청구권을 갖는다. 보상은 브룬스뷔텔 원자력발전소의 경우 제1문에 따른 전력량의 3분의 2, 크뤼멜 원자력발전소의 경우 제1문에 따른 전력량의 2분의 1에 한정된다. 보상을 위해서는 보상의 청구권자가 2018. 7. 4. 이후부터 2022. 12. 31. 전까지 보상 가능한 전력량을 제7조 제1b항에 근거하여 적절한 조건에 따라 양도하려는 진중한 노력을 하였음을 증명하여야 한다.
(2) 보상액수는 2011. 8. 6.에서 2022. 12. 31. 사이의 시중 전기요금을 기준으로 하되, 이 기간 동안 예상되는 공통경비를 포함한 전력 생산 비용을 제한다. 경영위험요소와 투자위험요소 및 상품화위험요소의 부재는 보상액수 산정에서 적절히 고려되어야 한다. 예상가능한 비용은 공식적으로 유효한 해당 비용산정에 있어서 평가기준으로 사용될 수 있다.
(...)

8) [원자력법 제7g조]
행정절차
(...)
(2) 제7f조에 따른 보상은 2022. 12. 31. 이후 1년 이내에 원자력 기술안전 및 방사선 방호를 관할하는 연방부에 서면으로 신청해야 한다. 이 기간 내에 보상 신청이 이루어지지 않으면 청구권은 소멸한다. 신청서에는 보상을 신청하는 전력량을 킬로와트시(Kilowattstunde)로 환산하여 기재해야 한다. 전력량에 대한 보상은 경제 및 에너지 관할 연방부의 승인을 받아 원자력 기술안전 및 방사선 방호를 관할하는 연방부가 서면 결정을 통해 확정한다.
(...)

9) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

10) [유럽연합의 기능에 관한 조약 제108조 제3항]
유럽연합 집행위원회는 모든 보조금의 도입 또는 개편 계획에 대해 적시에 통지를 받음으로써 이에 대한 의견을 표시한다. 그러한 계획이 제107조에 따라 유럽단일시장에 위배된다는 의견일 경우, 위원회는 지체 없이 제2항에 기재된 절차(역주: 보조금의 취소 또는 개편 결정과 관련된 절차)를 개시한다. 유럽연합 집행위원회가 최종 결정을 내릴 때까지 해당 회원국은 계획된 조치를 이행해서는 안 된다.

청구인들은 제16차 개정을 통해 추가된 원자력법 제7f조 제1항과 제2항 및 제7g조 제2항 제1문을 통해, 나아가 연방헌법재판소가 요구한 새로운 규정을 입법자가 제정하지 않아서 독일 기본법 제14조 제1항에서 도출되는 재산권을 침해당했다고 주장하였다. 또한 유럽연합 집행위원회가 보조금 관련 인가를 하지 않았으며, 그러한 인가가 필요 없다는 기속력 있는 결정을 내리지도 않았으므로 제16차 개정이 발효되지 않았다고 주장하였다.

2. 결정주문

(1) 입법자가 2018. 6. 30. 이후에 제16차 개정(2018. 7. 10. 연방공보 I 1122면)을 통해서건 다른 법률을 통해서건 새로운 규정을 발효하지 않았으므로 청구인들의 독일 기본법 제14조 제1항에서 도출되는 기본권이 침해되었다.

(2) 입법자는 여전히 새로운 규정을 제정해야 할 의무를 진다.

(3), (4) 생략

3. 결정이유

(1) 제16차 개정이 발효되지 않아 규정이 부재하므로 이미 연방헌법재판소가 2016. 12. 6. 판결에서 지적한 청구인들의 기본권 침해 상황은 지속되고 있다.

기본권 침해의 근본 원인은 제13차 개정에 있으며, 이는 제16차 개정을 통해 제거되어야 했다. 그렇지만 제16차 개정은 해당 개정의 제3조에 열거된 두 요건 중 어느 하나도 충족하지 않아서 발효되지 않았다. 유럽연합 집행위

원회의 인가는 내려지지 않았으며, 경쟁총국의 2018. 7. 4. 서신은 제16차 개정의 제3조상의 “기속력 있는 통지”라고 볼 수 없다. 기본권의 침해상황을 제거하기 위한 다른 규정이 제정된 바 없으므로 기본권의 침해는 지속되고 있다.

유럽연합법의 관점에서 2018. 7. 4.의 서신은 기속력 있는 통지가 아니라 기속력이 없는 추측에 불과하다. 이는 보조금과 관련한 선제적 접촉에서의 추측에 지나지 않으며, 유럽연합 집행위원회는 보조금절차 이행의 행동지침에서 이를 명시적으로 비공식적이며 기속력이 없다고 규정하고 있다. 그렇다고 해서 제16차 개정의 “기속력 있는 통지”라는 구성요건을 유럽연합법상의 용어보다 더 넓게 이해하는 것을 배제할 수는 없다. 그렇지만 그러한 해석은 법치국가의 원리로부터 나오는 법률 발효 규정 특유의 명확성에 대한 요구와 합치되지 않기 때문에 헌법적 고려에 따라 참작될 수 없다.

독일 기본법 제82조 제2항 제1문[11]은 입법자로 하여금 법률의 효력발생일을 정할 의무를 지우고 있다. 그렇다고 해서 입법자가 법률의 효력발생일을 명시하지 않고 특정한 요건에 따라 좌우될 수 있도록 하는 것이 완전히 배제되지는 않는다. 그렇지만 요건의 충족과 효력발생이 제3자에게 임의로 맡겨져서는 안 되며 요건의 의미에 대해 불확실성이 존재하지 않도록 명확하게 표현되어야 한다. 법률의 효력발생 여부를 유럽연합 집행위원회의 보조금 조치 요건에 연계하는 것은 원칙적으로 독일 기본법 제82조 제2항 제1문과 합치된다. 하지만 법률규정의 적용시점을 정하는 것은 그 영향력이 매우 광범위하기 때문에 규범의 수범자가 자신의 권리나 의무의 시작 시점을 인지할 수 있도록 충분히 적확하게 확정되어야 한다. 제16차 개정 제3조상의 “위원회의 기속력 있는 통지”에 경쟁총국의 명시적인 기속력 없는 통지도 해당되는지는 예측불가능한 사안이므로 충분히 명확하게 규정되었다고 할

11) [독일 기본법 제82조 제2항 제1문]
모든 법률과 법규명령은 효력발생일을 정해야 한다.

수 없다.

(2) 이미 2016. 12. 6.의 판결에서 확인된 독일 기본법 제14조 제1항에 위배되는 상황을 종결하기 위해서 제16차 개정을 변경하지 않은 채 시행하는 것만으로는 충분하지 않다. 위헌적인 상황을 원자력법 제7f조 제1항을 통해 제거할 수 없기 때문이다.

2016. 12. 6. 판결에서는 제13차 개정이 원자력발전소의 폐쇄시점을 확정적으로 규정함으로써 재산사용의 가능성을 제한하여 재산권을 침해한다고 확인하였다. 2002년에 할당된 잔여 전력량을 해당 기업들이 온전히 소진하지 못하리라는 점이 예견되었기 때문에 이러한 제한은 비례의 원칙에 위배된다. 따라서 입법자는 비례의 원칙의 기준에 따라 적절한 보상을 마련해야 한다.

새로 추가된 원자력법 제7f조 제1항의 규정을 통해서는 재산권 침해에 대한 비례의 원칙의 기준에 따른 적절한 보상을 할 수 없다.

1) 원자력법 제7f조 제1항 제3문의 보상 가능한 전력량을 적절한 조건하에 다른 기업에 양도할 노력을 해야 하는 의무에 동조 제1항 제1문의 청구권을 병합하는 방식은 인정될 수 없으며 따라서 연방헌법재판소의 판결이 의미하는 적절한 보상이 될 수 없다. 기대 가능한 상품화 가능성을 거부할 경우에 국가가 보상하지 않는 점에 대해 헌법상 반대할 이유는 없다. 그렇지만 청구인들은 행위시점에서 그들이 어떤 양도조건을 받아들여야 하는지 알 수 없으며, 그에 따라 해당 규정은 잠재적으로 부적절한 조건을 수락해야 하거나 아예 어떠한 보상도 받을 수 없는 위험을 감수해야 하는 의무를 부과하므로 인정될 수 없다.

2) 나아가 원자력법 제7f조 제1항 제1문과 제2문의 규정을 감안하면 두 원

자력발전소의 잔여전력량과 관련하여 청구권이 한 번 더 축소될 위험 역시 부인할 수 없다. 해당 조문에 기재된 보상청구권을 3분의 2 내지 2분의 1로 양적으로 제한하는 것이 헌법에 위배되는 보상 축소인지 여부는 브룬스뷔텔과 크뤼멜 원자력발전소의 잔여전력량에 원자력법 제7f조 제1항이 어떻게 적용되는지를 보면 알 수 있다. 회사법상 두 개의 기업이 공동으로 경영에 참여하고 있음에도 불구하고 연방헌법재판소의 2016년 판결에 따라 그중 한 기업만 보상을 받을 권한이 있다는 문제의 해결책에 대해 주지하다시피 청구인들과 연방정부 및 관계자는 근본적으로 다른 기대를 갖고 있었다. 이처럼 복잡한 사실관계 및 법적 상황에 대한 상세한 이해는 미결 상태로 둘 수 있다. 왜냐하면 원자력법 제7f조 제1항 제1문과 제2문의 내용은 충분히 명확하지 않게 규정되어 있기 때문이다. 보상의 특수한 헌법적 배경을 감안하더라도 법률에 미진하게 규정된 보상의 구체화를 관련 기업들에게 맡겨서는 안 된다. 해당 규정은 명확성이 결여되어 헌법에 위배된다.

4. 결정의 의의

이미 2016년에 내려진 연방헌법재판소의 판결을 입법자가 적절히 이행하였는지에 관한 결정이다. 2016년 당시 연방헌법재판소는 문제된 제13차 원자력법 개정이 대체로 기본법에 합치되지만, 2010년에 추가적으로 보장된 잔여 전기생산량에 대한 신뢰하에 이뤄진 투자에 대해 보상이 있어야 한다고 판시하였다. 이 판결을 이행하기 위해 제16차 원자력법 개정이 이루어졌으나, 2016년 판결의 청구인이기도 했던 스웨덴 기업 Vattenfall과 Vattenfall이 지분을 갖고 있는 두 원자력발전소의 운영기업이 해당 개정 법률에 대해 헌법소원심판을 청구하여 제16차 개정이 형식상의 이유로 발효되지 아니하였으며, 설령 시행이 되었다고 하여도 명확성의 원칙에 위배되어 이미 확인된 기본권의 침해가 지속되고 있다는 결정을 이끌어냈다.

우리나라의 경우 탈원전 논의가 시작되는 단계라는 점에서, 탈원전 계획을 구체화하고 원자력발전소 운영 기업에 대한 보상 등에 관한 사법적 판단이 이루어진 독일의 사례는 향후 우리에게 시사점을 줄 수 있다고 판단된다. 이 결정은 2016년 헌법불합치결정의 기속력을 확인하면서 재산권을 제한함에 있어 비례의 원칙에 따라 보상이 필요한 경우 '명확하게' 적절한 보상을 규정하여야 함을 선언하였다는 점에서도 그 의의를 찾을 수 있다.