

원자력 안전에 대한 대중 신뢰

최 광 식

한국원자력안전기술원 규제정책실 책임연구원



머리말

지난 2004년 5월 18일부터 20일 까지 캐나다의 오타와에서 「원자력

규제 기관에 대한 대중 신뢰의 구축, 측정 및 향상」이라는 워크숍¹⁾이 개최되었다.

이 워크숍은 OECD/NEA의 원자력규제위원회(CNRA)가 캐나다의 규제 기관인 원자력안전위원회(Canadian Nuclear Safety Commission: CNSC)의 지원을 받아 개최한 것이다.

이에 앞서 OECD/NEA의 CNRA는 2000년 11월에 「신뢰에의 투자(Investing in trust : Nuclear Regulators and the Public)」라는 주제로 빠리에서 워크숍을 개최한 바 있는데, 그 이후 2001년 「원자력과 대중 커뮤니케이션」에 대한

실무그룹(WG)이 회원국 규제 기관들의 communicator들간에 대중과 규제 기관간의 커뮤니케이션 분야의 정보, 뉴스, 자료, 경험과 실무 사례들의 교환을 목적으로 구성되었으며, 이들의 준비에 의하여 본 워크숍이 개최된 것이다.

이렇듯 근래에 이르러 원자력 안전과 규제 기관에 대한 대중 신뢰(public confidence)²⁾가 국제적으로 논의되고 있다.

중전에 대중에 대한 정보 공개에도 소극적이었던 규제 기관들이 대중과의 커뮤니케이션을 논의하더니 이제 대중의 신뢰 확보를 논하고 있는 것이다. 이것은 대중 신뢰 확보

1) 이 워크숍 제목은 「Building, Measuring and Improving Public Confidence in the Nuclear Regulator」였고 캐나다 오타와의 Hotel Fairmont Chateau Laurier에서 개최되었다. OECD 국가 원자력 규제 기관들의 대국민 커뮤니케이션 책임자 및 고위 규제자들이 참석하였으며, 필자는 이 워크숍의 세션 3에서 「Role Playing (Sociodrama) in public communication」라는 제목으로 KINS에서 지속적으로 시도하고 있는 사회극에 대하여 발표하였다. 사회극에 대해서는 필자의 기고 <원자력산업> 2003년 7월호 '원자력 안전성 향상을 위한 역할극의 도입'과 동년 12월호 '역할극을 통한 KINS와 원전 주민들의 새로운 만남'을 참조하기 바란다.

2) 중전에 public trust라는 말이 사용되었으나 근래에 public confidence라는 말이 많이 쓰이고 있다. public confidence는 '대중 확신'이라는 번역이 더 맞을 것이나 좀 생소한 용어라 경우에 따라 '대중 신뢰' 혹은 '대중 확신'이라고 번역하였다.

문제가 오늘날 규제 기관들의 주요 관심사로 등장하고 있음을 의미한다.

그러면 왜 이런 일이 일어나고 있는 것인가? 규제 기관이 대중 신뢰 확보의 필요성을 느끼게 된 이유는 무엇일까?

규제 기관과 대중과의 커뮤니케이션과 규제 기관에 대한 대중 신뢰 간에는 어떤 관계가 있는가?

규제 기관에 대한 대중 신뢰는 일반적인 원자력에 대한 대중 이해(Public understanding)와 대중 수용(Public acceptance)에 있어 어떤 역할을 하는 것일까?

우리나라에서는 지난 2003년 영광 5·6호기 열전달 원충판의 이탈과 영광 5호기 방사능 누출 사건으로 민관합동안전대책위원회가 구성되고 이들의 요구로 외국의 제3기관에 사건 관련 재조사를 의뢰한 일이 발생하였다. 이에 앞서 3개 원전 지역에 민간환경감시기구가 설립되기도 하였다.

이는 국민과 지역 주민을 위하여 설립된 규제 기관에 대한 신뢰가 저하되었다는 것을 보여주고 있다.

이는 원자력 사업자에 대한 불신과는 또 다른 것으로서, 규제 기관에게 맡겨놓았던 원자력 안전 문제에 대해 해당 지역 주민들이 적극 참여를 요구하게 된 것은 규제 기관을 당혹하게 만들었다.

과연 규제 기관이 무엇을 잘못한

것일까?

규제 과정에 비전문가들인 NGO, 국민 혹은 지역 주민들이 참여하는 것은 원자력 안전과 관련한 의사 결정을 왜곡시키지는 않을까?

목소리 큰 사람들의 정치 공세에 밀려 중요한 국가 정책 결정이 잘못 내려져서 국익과 반대되는 방향으로 가져가지나 않을까?

이런 의문과 우려들이 오늘 우리 뇌리를 떠나지 않는다.

본고에서 필자는 그 동안 진행되어 온 이러한 대중 신뢰 논의의 배경을 살펴보고, 2004년 5월 오타와 워크숍에서 논의된 내용들을 정리한 후 그 동안 우리가 개발해 온 대중 신뢰 모델과 앞으로 해결해야 할 과제들을 제시하여 보고자 한다.

대중 신뢰 논의 활성화의 배경

세계적으로 원자력 안전 혹은 원자력 안전 규제에 대한 대중 신뢰 혹은 확신(Public confidence)이라는 말이 사용된 것은 근래의 일이다.

그러면 왜 원자력 안전에 대한 대중 신뢰 혹은 대중 확신이 논의되고 강조되고 있는 것인가?

첫째는 국제·정치·사회적 환경의 변화이다.

종전에는 원자력 안전에 대한 정보는 사업자와 규제 기관 등 소수 전문가들만 갖고 있었다.

그러나 정보화 사회로의 이행, 디지털 사회의 도래, 시민 의식의 성장, NGO의 등장, 다수 언론 매체의 경쟁 환경 등은 원자력 시설에서 작은 사건 사고라도 일단 발생하면 그에 대한 정보가 그 지역에서 혹은 전국으로 국제적으로 빠른 속도로 확산되도록 만들었다.

사업자나 규제 기관은 공식적인 발표를 하여야 하므로 사실 확인, 상급자 결재 등으로 의사 결정이 느릴 수밖에 없는데, 언론은 이것을 기다리지 못한다.

사업자와 규제 기관의 미숙한 대응과 늦은 발표는 대중들에게 사실 축소, 은폐의 의혹을 불러일으킨다.

국민들은 종전에는 원자력 시설 사고시 그 운영자인 원자력 사업자를 비난하고 그들에게 정보 공개를 요구하였다.

그러나 그들은 점차 자신들을 위하여 정부 규제 기관이 존재하고 있다는 사실을 알게 되었다.

또 사업자들이 근본적으로 영업 이익을 추구하는 집단이라는 것을 깨닫고 나서는 규제 기관에 대한 기대가 커졌다.

독립적인 규제 기관에 대한 요구가 커졌으며 사고가 발생할 경우에 규제 기관에 쏠리는 비난도 거세어졌다³⁾.

그리고 세계화·국제화는 규제 기관들이 여러 당면 현안에 대하여

국제적인 논의와 협력과 공동 대응을 하도록 만들었으며, 이러한 국제적인 논의 과정을 통하여 자연스럽게 대중 신뢰의 문제가 세계 원자력 안전 규제 기관의 공통 현안임을 인식하게 되었다.

두 번째, 세계적으로 규제 기관이 원자력 시설의 안전에 대한 대중 신뢰에 관심을 가지게 된 이유는 원전 안전성에 대한 부정적인 인식의 확산이 원전 산업 침체에 기여한다는 인식을 갖는 데서도 비롯되었다고 볼 수 있다.

원자력산업이 침체되면 원자력 규제 기관의 규모도 축소될 수밖에 없다는 데 대해 규제자들이 위기감을 느끼게 된 것이다. 자신의 기관의 업무 영역이 줄어드는 데 관심을 안 가질 수가 없는 것이다.

이런 측면에서 원자력 사업자와 규제 기관은 원자력 사업의 진흥 발전에 일부 이해를 같이 하며⁴⁾, 그러므로 규제 기관은 자신들의 업무 영역의 보존을 위해서도 대중 신뢰의 향상에 관심을 가지게 된다.

규제 기관의 독립성은 원자력 이용 진흥 기능으로부터의 분리가 그 핵심을 이루는데, 규제 기관의 대중 신뢰가 원자력의 이용 진흥의 저하에 대한 우려와 이런 방식으로 연결된다는 것은 흥미 있는 일이다.

세 번째, 규제 효과성의 관점이다. 규제 기관이 그 목적을 어느 정도 달성하였느냐 하는 문제 제기가 증가하고 있다.

국민들은 자신의 세금으로 운영되는 정부 공공 부문의 성과를 입증하라는 요구를 해오고 있다.

규제의 목표는 국민들이 최종적으로 느끼는 만족이며 그것이 규제의 궁극적인 성과 중 하나라는 인식이 확산되어가고 있다.

따라서 공공 부문의 하나로서 원자력 안전 규제의 효과성에 대한 논의가 국내·국제적으로 활성화되고 있는데⁵⁾, 규제의 성과는 최종적으로 원자력 안전에 대한 국민들의 만족이며 이를 위해서는 안전과 규제에 대한 신뢰와 확신(confidence)이 필요한 것이기 때문이다.

국내 영광 원전 사건과 대중 신뢰 문제

우리나라의 경우 1995년부터 원자력 안전과 규제에 대한 국민 인식도 조사를 실시하고 있는데, 최근 조사 결과 원자력 안전에 대한 주민들의 불안은 여전하며 안전 규제는 더욱 강화되기를 희망하고 있었다⁶⁾.

영광 5·6호기 열전달 완충판 이

탈 및 영광 5호기 방사능 누출 사건은 public confidence와 관련하여 여러 가지로 생각해 볼만한 사례였다.

이 사건으로 인해 원자력안전위원회 계통분과회의가 15차례 개최되었으며 국내원자로전문가상황진단그룹을 구성하여 5차례의 회의를 하였고, 지역 주민 설명회 등을 개최하였으나, 결국 지역 주민들의 요구로 민관합동안전대책위원회를 구성하여 5차례의 회의를 거쳤다.

이러한 노력에도 불구하고 주민들의 요구로 독일의 응용생태연구소(Oeko)와 기술검사협회(TUEV)에 사건 관련 재조사를 의뢰하게 되었고, 이들의 조사 결과 국내 KINS의 조사 결과와 동일함이 판명되었다.

이후 논란은 해결되었으나 결과적으로 영광 1호기의 1차 정기 검사가 18일 지연되고 2차로 70일이 지연되었으며 영광 6호기는 86일간 정기 검사가 지연되었다.

이후 영광 지역의 민간환경감시기구에서는 원전 내에서의 안전 규제 활동에 자신들의 참여를 요구하기도 하였다.

외국 기관의 조사 결과가 우리 조사 결과와 일치하였으므로 우리 규제에 대한 신뢰가 회복되었다고 생

3) 일본 동경전력 검사 부정 사건의 경우 처음에는 대중들이 동경전력을 비난하였으나 시간이 경과함에 따라 그 비난이 규제 기관인 METI로 옮겨졌다.

4) 이 부분은 규제 기관은 인정하려고 하지 않을지 모르나 필자는 이것이 상당히 중요한 원인이라고 보고 있다.



각하는 것은 아전인수격 발상이다.

이러한 일들은 규제 기관에 대한 지역 주민들의 신뢰가 낮은 수준임을 보여준 것이며 실추된 신뢰는 쉽사리 회복되지 않는다.

이러한 대중 신뢰 문제의 근본적인 해결을 위하여 미리 체계적으로 준비하지 않으면 제2, 제3의 영광 원전 사태가 발생할 수 있는 것이다.

이런 측면에서 우리나라도 원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰의 문제에 관심을 갖고 대응하여야 하는 것이다.

「규제 기관에 대한 대중 신뢰의 구축, 측정 및 향상」 워크숍

2004년 5월 18일~20일까지 사흘간 캐나다 오타와 Fairmont Chateau Laurier Hotel에서 OECD/NEA 원자력에너지기구, 캐나다원자력안전위원회(CNSC) 주최로 「원자력 규제자에 대한 대중 신뢰 구축, 측정 및 향상」이라는

주제로 워크숍이 개최되었다.

2000년 11월 Paris에서 Investing in trust 라는 주제로 워크숍이 개최된 후 2001년 OECD/NEA CNRA는 대중 커뮤니케이션에 대한 working group을 구성하여 활동에 들어갔는데 이 WG의 준비로 본 워크숍이 개최된 것이다.

본 워크숍의 목적은 원자력 규제 기관의 대중 커뮤니케이션 담당자들에게 규제 기관과 대중과의 커뮤니케이션 분야의 정보, 실무 경험 등을 교환하는 기회와 이 분야의 발전과 진보 그리고 기법 등을 함께 토의하기 위한 기회를 제공하는 것이었으며, 특별히 규제 기관에 대한 대중 신뢰의 구축, 측정 및 향상에 중점을 두었다.

OECD/NEA, IAEA, 벨기에, 캐나다, 체코, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 일본, 한국, 멕시코, 노르웨이, 러시아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등 2개 기구 17개국에서 83명이 참석하였는데, 워크숍의 전체의장은 CNSC의 의장

Linda Keen이 맡았다.

그 외 주요 참석자는 NEA의 Deputy Director Shimomura, 안전부의 Head Mr. Reig, IAEA의 spokesperson Mark Gwozdocky, CNRA 의장 Jukka Laaksonen, 미국 NRC의 commissioner Merrifield, 프랑스의 ASN의 Deputy Director General Alain Schmidt이었으며 기타 각국 규제 기관의 대국민 커뮤니케이션 담당자들과 언론사측에서도 참석하였다.

필자는 세션4에 참석하여 「원자력 대중 커뮤니케이션을 위한 역할극」이라는 제목으로 발표하였다.

본 워크숍은 5개 세션으로 나누어 개최되었으며, 본 워크숍의 발표 및 토의 주요 내용은 다음과 같다.

개회세션에서는 CNSC president인 Linda Keen의 개회 및 환영사와 OECD/NEA 안전 규제부 Deputy Director인 K. Shimomura상의 본 워크숍의 목적, 예상 성과 및 시각(perspective)에

- 5) 규제의 성과에 대한 사회적 관심이 증대하고 있으나 그 성과, 즉 규제 효과성은 측정하기가 어렵다. 안전 규제의 궁극적 목표는 그 사회가 수용 가능한 수준의 안전성을 확보하는 것이다. 2003년 6월 「규제 효과성 측정, 평가 및 커뮤니케이션」 포럼이 OECD/NEA CNRA에 의해 개최되었다. CNRA의 규제 효과성실무그룹(WG)은 규제의 효율성/효과성 지표를 시험 개발하고 있는데 2005년 3월 이에 대한 Status Review Meeting이 워싱턴에서 개최될 예정이다.
- 6) KINS는 「원자력 안전과 규제에 대한 국민 인식도 조사」를 1995년, 2000년, 2002년, 2003년, 2004년 실시하였으며 2004년에는 원전 주민 800명을 대상으로 면접 조사를 실시하였다. 2004년 주요 조사 결과 53.8%가 원전 안전성에 불만족하며 96.4%가 안전 규제를 보다 강화해야 한다고 답변하였다. KINS에 대한 인지도는 전년 대비 4% 상승하여 30%대로 진입하였고 주재원들에 대한 인지도는 2년 전 대비 22%가 상승하여 원전 주민들의 60%가 주재원의 존재를 인지하고 있었다. KINS 인지도와 원자력 안전에 대한 만족도 간에 양의 상관관계가 있어 이를 원자력 안전에 대한 대중 신뢰와 확신 확보 전략 수립에 참고할 필요가 있다. 즉 규제 전문 기관으로서의 KINS 인지도를 높이기 위한 활동을 강화하는 것을 생각할 수 있다.

대하여 발표가 있었으며 이어서 NEA CNRA의 대중 커뮤니케이션 Working Group(WGPC) 의장인 SKI의 대중홍보부장 A. Jorle의 WGPC 활동 소개가 있었다. 규제 기관은 Devil's advocate⁷⁾의 역할을 할 필요가 있음이 지적되었고 CNSC의 홍보부장인 Marc Dembers가 사흘간의 워크숍 진행에 대한 설명이 있었다.

첫 번째 세션에서 규제 기관이 대중들에게 인기를 얻을 필요는 없으며 신뢰를 얻어야 하는데 이는 투명성과 개방성에 의해 확보될 수 있다는 의견이 제시되었다.

대중 확신(public confidence)이란 무엇인가 하는 것에 대하여 여러 사람들이 이야기 하고 이에 대한 논의가 있었으나 이것은 규제 업무의 품질과도 관련이 있다는 점, 과학적인 역량이 필요하며 문화적인 배경과 함께 논의되어야 함이 지적되었다. 대중 확신의 정의에 대하여 명확히 할 필요가 있다는 것에는 동의하였으나 구체적인 정의를 도출하지는 못하였다.

두 번째 세션에서는 원자력의 대

중 신뢰에 대한 언론인의 시각이 발표되었다.

9/11 테러 사건 이후 중요 위험 시설의 보안 유지가 더욱 필요해진 시점에서 규제 기관은 대중들과 커뮤니케이션하고 그들에게 많은 정보를 제공하여야 할 필요성에 당면해 있다는 것, 이를 어떻게 극복할 것인가가 중요하다는 지적이 있었다.

프랑스는 이해 관계자들에 대한 survey가 수행 결과를 소개하였다. 이것은 아직 초기 단계로서 더욱 연구할 필요가 있다는 의견이 개진되었다.

세 번째 세션에서 규제 기관이 과연 대중에게 정보를 제공할 법적인 책임을 갖는가하는 문제가 제기되었다.

대변인 훈련 프로그램의 필요성, 언론 압력을 simulation한 상태에서 규제 기관 간부들의 훈련 필요성 등이 논의되었고 언론에 대한 정보 제공은 선전(propaganda)이 아니라는 지적이 있었다. 캐나다 CNSC의 사스카체완의 사례 발표가 있었다.

대중과의 접촉은 주로 간부나 관리자들이 수행하므로 관리자들의 책임이며 기자들은 대체로 기술자들과 접촉을 하지 않는다는 점도 지적되었다.

그리고 네 번째, 다섯 번째 세션에서 대중 신뢰의 개선 기법과 저하된 규제 기관에 대한 대중 신뢰를 회복하는 방법 및 규제 활동에 있어서 대중들을 어떻게 효과적으로 관여시킬 수 있을 것인지에 대한 발표와 토의가 있었다.

주요 이슈들

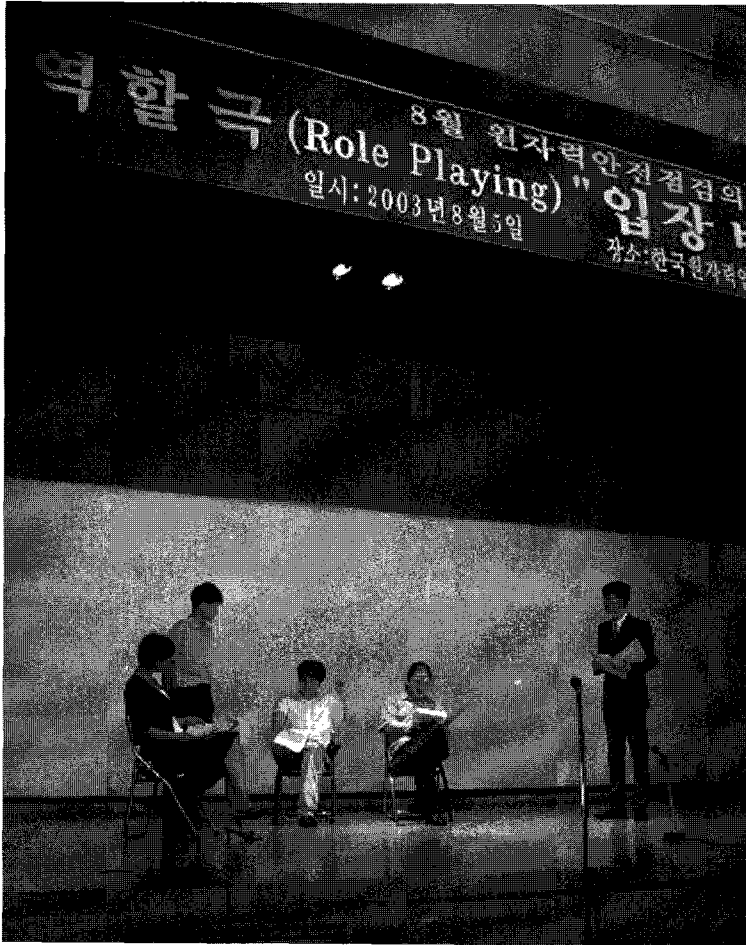
이상 워크숍에서 논의한 내용들 중 중요한 것들을 요약 정리하면 다음과 같다.

가. 대중 신뢰의 획득은 규제 기관의 궁극적인 목표와 관련된 것이므로 이것은 고위 규제자들이 직접 챙겨야 할 문제라는 것이다.

이것은 기관의 대민 담당자 혹은 홍보 부서장에게만 맡겨놓을 사안 이 아니다. 이런 현실 인식을 반영하여 본 워크숍에 여러 나라에서 고위 규제자들이 참석하였다.

7) Devil's advocate란 사회심리학에서 동조 현상이나 집단 사고를 방지하기 위하여 집단 중에서 의무적으로 반대 의견을 내도록 지정한 반대 전담 악역을 말한다. 원자력 관련 집단(혹은 원자력계)에서 의사 결정이나 안전에 대한 이슈와 관련하여 원자력산업에 의식적으로 동조하지 않는 집단으로서의 원자력 안전 규제 기관의 역할을 devil's advocate로 표현한 것이며 이에 의해 그 집단이 거시적·장기적으로 잘못된 방향으로 나가는 것을 방지할 수 있다고 본 것인데, 필자도 이 견해에 공감한다.

8) 1990년대 초기에 안전 문화가 논의될 때 그 정의의 필요성이 논의되고 1991년 INSAG-4가 나온 것을 상기할 때 이 대중 확신에 대해서도 국제적으로 전문가들의 공동 작업에 의하여 지침이 될 수 있는 문서가 개발되어야 할 것이다.



KINS에서 시행한 역할극(2003. 8. 5)

제 기관에 대한 대중 신뢰인가하는 논의가 제기되었다.

대중 확신의 확보를 위해서는 규제 기관의 독립성과 투명성이 중요하다라는 의견이 개진되었다.

규제 기관이 국민들과 빈번히 접촉하는 것은 필요하지만, 대중의 어떤 행동에 대해 수준 이하의 반응도, 과잉 반응도 곤란하다는 의견이었다.

미국 NRC는 Davis Besse 사태 때 대중과 언론들이 NRC에 대해 공격적으로 비난하고 책임 추궁할 수 있는 상황이었으나 큰 무리 없이 상황이 수습된 것은 평소 확보되어 있던 public confidence 때문이라는 의견과 이것은 또한 NRC의 완전한 규제 독립성과 업무의 투명성 때문이라는 의견이 제시되었다.

다. 본 워크숍에는 언론측 전문가들이 참가하여 원자력 안전과 규제 기관을 바라보는 언론의 시각에 대하여 발표하였다.

참가자들을 중심으로 대중들의 안전에 대한 인지(perception)와 정서적 측면의 중요성에 대하여 공감하였으나 아직 미흡하다고 생각되었다.

이는 전반적으로 고위 규제자들이 기술자 출신이며, 규제 기관의 홍보 담당자들은 공학적 지식과 원자력 안전 규제의 특성에 대한 전문 지식이 부족한 때문이라고 생각된다.

각 기관에서는 실제 원자력 시설 사고 발생 등 위기 상황을 모사하여 언론사들의 협조를 받거나 혹은 가상으로 언론인을 참석시킨 상태에서 대중 정보 공개, 보도 자료 작성 등 훈련을 할 필요가 있다. 이에 홍보 담당자뿐 아니라 주요 간부들도 참석시켜야 한다.

특히 위기 상황은 자주 발생하는

것이 아니므로 한 번 상황이 발생하여 이에 대한 경험이 습득된다고 하더라도 다음 번 위기 상황이 발생할 때는 담당자들이 거의 바뀌어 있는 경우가 대부분이다. 이점을 감안하여 이러한 훈련은 가능한 한 자주 수행할 필요가 있다.

나. 대중 신뢰가 원자력 안전에 대한 대중 확신인가 원자력 안전 규

사흘간의 워크숍 결과 그것에 대한 인식은 점진적으로 제고되었으나 앞으로 어떻게 나아가야 할 것인지에 대한 큰 방향은 잡지 못하였다. 이에 대해서는 PCWG(대중 신뢰 실무 그룹)의 향후 활동이 기대된다.

라. 일본에서는 NRSA의 소장이며 원자력 안전위원회 위원이기도 한 Sato와, NISA의 홍보과장 Tanaka가 참석하였다. 일본은 TEPCO 사태 이후 일본 규제 기관의 대응에 대하여 발표하였는데, 일본은 동경전력 사태에 대하여 처음에는 대중들이 전력 회사를 비난하였지만 시간 경과에 따라 그 비난이 규제 기관으로 옮겨왔음을 지적하였다.

규제 기관에 대한 대중들의 기대와 심리에 대하여 규제 기관은 유의할 필요가 있다. 일본의 규제 기관이 스스로 업무를 개선하고자 하는 노력은 미흡한 것으로 보였다.

마. 필자는 워크숍 3세션에서 한국의 원자력 안전 규제자에 대한 대중 신뢰의 향상을 위한 한국의 방법론으로서 2003년에 수행하였던 역할극(sociodrama)에 대하여 발표하였다.

출장자는 원래 이 역할극이 규제자의 안전 문화의 향상 및 지역 주민들의 인지 안전성을 향상시키기 위한 목적으로 시작하였으며, 이것이 지역 주민 및 NGO들과의 커뮤니케이션의 또 다른 수단이 될 수 있음을 설명하고 이것은 규제 및 원자력 안전에 대한 대중 신뢰의 향상에 유용함을 설명하였다.

그리고 12월에 KINS에서 지역 주민들을 초청하여 개최한 역할극 CD-ROM(영문자막 제작)을 발췌 상영하였으며 참석자들은 큰 관심을 보였다.

또한 필자는 대중의 신뢰를 논할 때 일반 대중과 지역 주민의 이해가 다를 수 있음을 지적하였다.

즉 일반 대중은 원전의 운영으로 인하여 큰 리스크없이 값싸고 안정적인 전력의 혜택을 누리는 데 반하여 지역 주민은 실제 큰 피해를 입고 있어 이들의 이해가 일치하지 않음에 주의를 환기시키고, 규제 기관이 대중 신뢰를 논할 때 일반적인 국민들의 원자력 안전에 대한 확신인지 지역 주민들의 신뢰와 확신인지를 구분하여야 하며 이를 고려하여 차별화된 전략을 수립할 필요가 있음을 지적하였다.

바. 규제 기관 내에 언론과 대중을 상대하는 전문 대변인 제도의 필요성, 대중과 커뮤니케이션 훈련을 받은 숙련된 관리자들이 많이 확보되어 있어야 한다는 것, 그리고 투명성의 확대와 원자력의 보안(security) 문제를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 제기되었다.

대중 신뢰(public confidence) 확보 모델

public confidence라는 것이 원자력 안전에 대한 신뢰인지 안전 규제에 대한 신뢰인지가 이제 논의되기 시작한 상태이므로 이것이 어떤 방식으로 획득되고 달성되는지에 대해서는 아직까지 구체적인 모델이 개발되어 있지 않은 상태이다.

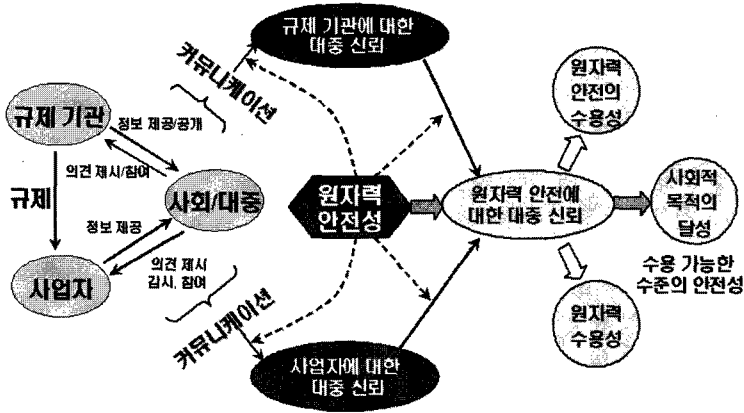
그러므로 여기서는 필자가 제안하고 KINS에서 여러 기회를 통하여 발표한 바 있는 대중 신뢰 모델을 제시하여 보기로 한다.

〈그림〉이 이 모델을 나타내고 있는데, 규제 기관과 사업자와 대중의 상호 관계 및 커뮤니케이션, 원자력 안전성과 안전 규제 기관에 대한 신뢰, 원자력 안전에 대한 대중 신뢰, 원자력 안전의 수용성, 원자력의 수용성과의 관계들을 보여주고 있다.

즉 규제 기관은 사업자를 규제하고 사회 및 대중에게 정보 제공 및 공개를 하며 그리고 사회는 규제 활동을 참관하고 의견 제시를 하면서 커뮤니케이션을 한다.

한편 사업자도 국민에게 정보를 제공하고 국민은 의견 제시, 감시 등으로 참여하면서 상호 커뮤니케이션을 이룬다.

이러한 사업자의 안전성 확보 노력과 규제 기관의 규제 활동에 의하여 확보된 공학적 원자력 안전성과 커뮤니케이션 활동들이 결합되어



〈그림〉 대중 신뢰 모델

규제 기관과 사업자에 대한 대중 신뢰를 형성한다. 이러한 신뢰들과 공학적 안전성이 결합하여 원자력 안전에 대한 대중 신뢰를 이루며 이것은 원자력과 원자력 안전에 대한 수용성 획득에 기여한다.

궁극적으로 원자력 안전에 대한 대중의 확신과 안심이 얻어지면 규제 목표인 사회적 목표(societal goal)가 달성되는 것이다.

이 모델은 앞으로 더 수정되고 정교화될 필요가 있는데, 이 모델에 대한 논의와 검증은 거친 후 이것을 기본으로 하여 원자력 안전에 대한 대중 신뢰 혹은 확신 확보 전략을 수립할 수 있다. 이 모델은 또한 원자력에 대한 대중 수용(public acceptance)에 규제 기관이 어떤 역할을 할 수 있는지에 대한 단서를 제공해 줄 수 있다.

무엇을 할 것인가?

그러면 원자력 안전에 대한 대중 신뢰의 확보를 위하여 무엇을 할 것 인지를 살펴보기로 한다.

먼저 원자력 안전에 대한 부정적인 주장과 반대 인식에 대한 논리적인 저항보다는 이러한 주민 혹은 대중의 불안과 불신의 정서를 우선 이해하는 것이 필요하다.

그 후 그들에게 원자력을 이해시키는 노력을 기울여야 한다. 국민, 주민, NGO, 언론들은 우리의 홍보와 교육의 대상으로 보고 접근할 것이 아니라 규제 기관이 먼저 그들의 정서를 이해하는 것이 필요한 것이다.

주민들은 교육의 대상이 아니라 규제 기관의 고객(client)인 것이다. 고객이 불안해 하면 그 불안을 해소시켜주어야 하며 그러한 노력을 하는 모습을 보여주어야 한다.

또한 대중 신뢰의 확보를 위해서 먼저 규제의 fundamental을 확보하는 것이 중요하다.

즉 규제 기관의 독립적인 재원의 확보, 우수 인력의 확보, 규제 기술 역량으로 공학적 안전성을 확보하고, 규제 기능의 독립성과 의사 결정 과정의 독립성을 보여주어야 하며 규제 과정의 투명성·공개성과 함께 적극적인 커뮤니케이션이 필요하다.

국민들이 원하는 것을 파악하여 미리 이것을 제공하고 규제 의사 결정에 주민들의 참여를 활성화하는 것이 필요하다.

또한 public이라고 했을 때 국민과 지역 주민을 분리하여 차별화된 접근 방법을 사용하는 것이 필요하다.

실제 문제가 되는 것이 주로 지역 주민의 안전에 대한 불안과 사업자와 안전 규제에 대한 불신이므로 주민들을 주타겟으로 하여 전략을 수립하는 것이 필요하다.

다만 비전문가들인 지역 주민들의 참여의 형태와 폭을 어떻게 할 것인지 하는 것은 향후 논의할 과제이다.

그리고 confidence는 지식과 함께 정서적인 측면도 함께 가지고 있으므로 심리학적인 접근 방법도 필요하다.

원자력을 안전하다고 설득하려고 하기에 앞서 원자력을 안전하다고

느끼게 하는 것이 필요하며, 이런 측면에서 KINS에서 시도하고 있는 사회적 등의 방법론도 계속되어야 한다.

그리고 원자력 안전에 대한 신뢰 이전에 원자력 안전을 다루는 조직과 사람에 대한 신뢰를 먼저 키우는 것이 필요하다.

조직과 사람에 대한 신뢰는 그 구성원들의 윤리 의식과 일상적인 업무 태도 등이 변화하여야 얻어진다.

이런 측면에서 사업자와 규제 기관의 윤리성을 향상시키고 조직 문화가 안전성 우선으로 정착되도록 지속적인 노력을 기울여야 한다.

자신의 조직 문화에 대한 객관적인 평가와 그것을 바탕으로 한 개선책을 마련하는 것이 필요하다.

규제 기관은 원자력산업에 있어서 devil's advocate와 같은 역할을 하여야 할 것이다.

우리나라의 에너지 확보를 위하여 원자력이 잘 되어야 한다는 말을 하는 기관이나 집단은 너무나 많다. 여기에 규제 기관까지 그러한 입장을 가지는 것은 좋지 않다.

이렇듯 집단 동조 현상은 궁극적으로는 원자력과 관련된 의사 결정을 장기적으로 왜곡시킬 수 있기 때문에 의도적으로 devil's advocate 역할을 하는 규제자가 필요한 것이다.

규제 기관은 방법적으로 의식적으로 원자력 안전에 대하여 비판적

시각을 가지는 것이 필요하다.

더구나 오늘날 국가 행정이나 공공 분야의 의사 결정 과정은 너무 많이 공개되어 있다. 규제 기관이 원자력 진흥을 해야 한다는 의견을 내비치거나 사업자에게 너무 협조적이고 친근하게 비친다면 국민들 특히 지역 주민들의 신뢰를 얻을 수 없다.

흔히 '규제를 위한 규제는 안 된다' 하는 말들을 하고 또 사람들은 그 말에 고개를 끄덕인다. 그러나 이 말은 무슨 뜻인가?

규제는 규제의 목적인 국민이 수용 가능한 수준의 안전성 확보를 위하여 수행되어야 한다. 규제는 규제의 목적 달성을 위하여 수행하는 것이다.

그런 측면에서 규제는 규제를 위하여 수행되어야지 원자력산업의 보호와 진흥을 위하여 수행되어서는 안되며 그러한 인상을 언론과 국민들에게 주어서도 안 된다.

맺음말

규제 기관에 대한 대중 신뢰는 착실히 저축해 쌓아가는 은행 예금과 같다. 비축해 놓으면 평소 든든하고 실제 위기 상황이 발생하더라도 크게 문제될 것이 없으나, 평소에 소홀히 하면 상황이 발생하였을 때에 발을 동동 굴러도 이미 때는 늦기 마련이다.

원자력 안전과 관련한 사고가 발생하고 나서 비로소 주민들을 찾아 설득을 하고 그리고 우리를 믿어달라고 애원하여도 잘 되지 않을 뿐 아니라 그나마 쌓아놓았던 신뢰도 가파르게 추락하는 법이다.

이것은 미국의 Davis Besse 사태와 일본의 동경전력 부정 사건시 양국 규제 기관이 경험한 상황을 비교해 보면 할 수 있다.

대중 신뢰의 확보는 대중과의 효과적인 커뮤니케이션과 관계가 있지만 그보다 더 넓은 영역의 업무이다.

아직 규제 기관과 대중과의 커뮤니케이션의 방법론도 제대로 정립되어 있지 않은 상태에서 다시 등장한 public confidence의 확보 문제는 우리에게 대중과의 커뮤니케이션과 대중 신뢰 문제를 함께 논의 하도록 만들었다.

앞으로 많은 노력이 필요할 것으로 예상되는데, 이 대중 신뢰 확보 문제는 규제 효과성(regulatory effectiveness) 이슈와 함께 향후 10여 년 간 국제적으로 논의가 진행되어갈 것이다.

이에 대한 관계자들의 폭넓은 관심과 연구가 필요하며 방사성 폐기물 처분장 부지 문제, 원전 부지 선정 문제 등 우리가 겪고 있는 여러 문제들의 해결을 위해서도 안전 규제의 대중 신뢰 확보를 위한 국제적인 노력에 우리도 적극 동참할 것을 부탁드립니다. ☺