

'대중 신뢰'에 대한 인식과 제고 방안 도출

- 포럼 요약 -

박인규

<프레스리안> 대표



개요

제2회 원자력 안전 포럼이 「원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰 확보」를 주제로 9월 6일 13:30부터 18:30까지 대전 한국원자력안전기

술원 대강당에서 한국원자력안전기술원 주최, 과학기술부 후원으로 개최되었다.

국회, 과기부, 한수원(주), 민간 환경감시기구(영광, 고리, 울진), KAERI, KOPEC, KEPRI, KINS 등으로부터 200여명이 참석¹⁾하여 이루어진 본 포럼에서는 1부 순서로 「정부에 대한 신뢰의 영향과 원인(이화여대 박통희 교수)», 「원자력 안전 및 규제에 대한 영광군민의 시각 (영광원전 환경·안전감시센터 박용섭 소장)», 「원자력 안전에 대한 국민 신뢰 향상 대책」(한국수력원자력(주) 조희봉 안전실장), 그리고 「원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰 구축을 위한 정책 방향

(한국원자력안전기술원 최광식 박사)」 등 4편의 주제 발표가 있었다.

2부는 패널 토의로서 박인규 프레스리안 대표의 진행으로 주제 발표자 4인과 지정 토론자 2인(KAIST 장순홍 교수, 명지대 조성경 교수)이 패널리스트로 참석하였다.

지정 토론자의 토론 이후 「신뢰와 관련하여 어떤 문제가 존재하는가? 그리고 신뢰를 제고하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는가?」에 대하여 토론이 진행되었다.

토론시 주제 발표자가 발표한 내용과 이후 토론을 통하여 전체적으로 패널리스트들이 인식을 같이 한 내용 등 주요 결론은 다음과 같다.

1) 주요 기관별 참석 인사로 박익수 전 국가과학기술자문회의 위원장, 과학기술부 원자력안전과 임승철 서기관, KINS 신원기 원장, 한국수력원자력(주) 홍장희 발전본부장, 박연선 안전기술처장, 한국전력기술(주) 한기인 원자력사업 단장, 고갑석 원자력 기술처장, 양준석 원자로설계개발단 사업책임자, 한전원자력연료(주) 양창국 사장, 김풍오 생산본부장 등이었다.

발표 및 토의

발표 1 : 정부에 대한 신뢰의 영향과 원인

이화여대 박통희 교수는 한국 정부는 투명성 부족으로 인해 정부에 대한 신뢰 수준이 낮으며 이러한 정부의 저신뢰 문제로 경제 번영, 법질서 순응, 민주주의 발전 등에 영향을 미치고 있다는 점, 그리고 신뢰 수준에 따라 건설적 참여 혹은 파괴적 참여와 같은 공동체 활동에도 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다고 지적하였다.

문화, 개인적 연계, 제도화, 인지적 평가 과정을 거쳐 정부 신뢰가 형성되는 정부 신뢰의 모형을 제시하였고, 정부 신뢰의 모형을 바탕으로 문화적 특성에 따른 신뢰 성향, 지역주의에 따른 신뢰의 영향, 최고 책임자에 대한 정치 사회적 평판의 영향, 제도화에 따른 신뢰 제고 가능성 등을 언급하였다.

또한 기술 위험 부처(원자력 관련 정부 기관)에 대한 신뢰에 영향을 주는 특성으로 전문성과 정직성을 제시하였으며, 다음과 같은 정부 신뢰와 관련된 쟁점을 설명하였다.

첫째 '신뢰와 불신 개념의 독립성'과 관련하여 원자력 정책에서는 불신이 신뢰보다 중요한 영향으로 작용할 것이라는 것, 그리고 '신뢰의 쌍방향성'과 관련하여 정부가

국민(주민)을 얼마나 신뢰하는가도 고려해야 한다고 하였다.

그리고 뉴 거버넌스에 의한 협치(協治)도 신뢰가 전제되어야 한다는 것, 또한 신뢰(Trust)와 신용(Confidence)의 차이점은 선택 상황과 관련되어 있다고 설명하고 기관 신뢰에 대한 국제 비교에서 우리나라는 대부분의 기관이 세계 평균보다 낮지만 NGO, 노동조합에 대해서는 세계 평균 신뢰 수준보다 높다는 연구 결과를 소개하였다.

발표 2 : 원자력 안전 및 규제에 대한 영광국민의 시각

영광원전 환경·안전감시센터 박응섭 소장은 2003년 영광 원전 사건의 경위, 결과, 파급 효과 등을 요약 설명하였다.

동 사건의 문제점으로서 5호기 완충판 이탈시 지역 주민 의견을 듣지 않고 6호기 열전달 완충판 점검을 하지 않아 주민 불신이 촉발되었다는 점, 방사능 누출 사고시 주민 공개 지연, 감시기구의 시료 채취 활동 거부 등이 신뢰를 더욱 저하시킨 원인이라고 지적하였다.

한편, 영광 사건에 대한 외국 조사 결과로 기술적 검증이 되었지만 우리나라 규제 기관에 대한 신뢰가 회복된 것은 아니라고 말하고, 규제 기관 및 사업자에 대한 불신이 안전과 규제에 대한 부정적 시각을 갖게

된 큰 요인이라고 지적하는 한편 일부 왜곡된 정보로 부정적 시각이 심화되었다는 의견을 개진하였다.

주민 신뢰 회복을 위한 방안으로 원자력 안전 규제 기관의 독립, 전문가와 주민의 대화 구조 개선과 시각 변화, 감시 기구 기능 확대, 정보 공개 및 보도 관행 개선, 주민 인식도에 대한 체계적 조사, 종합폐수처리장 시료 채취와 관련하여 안전을 증시하여 접근하는 것이 필요하다고 지적하고 서로 역지사지(易地思之)의 태도를 가질 것을 제안하였다.

발표 3 : 원자력 안전에 대한 국민 신뢰 향상 대책

한국수력원자력(주) 조희봉 안전실장은 국내 원전 현황과 안전 관리 현황 및 안전 성능, 그리고 국내 원전의 안전성을 설명하였다.

특히 2002년 원전안전정책성명을 제정하고, 2005년 경영자 안전관리 지침에서 안전 최우선과 보수적 판단의 원칙을 규정하고 있다고 하였다.

주민 신뢰의 문제와 관련하여 원전 사업에 대한 사회적 인식의 변화, 원전 관리 주체에 대한 신뢰 저하, 정부에 대한 불신 등을 지적하고, 특히 원전 종사자의 원전 안전 수준에 대한 생각과 사회적 인식의 차이가 크다는 것을 언급하였다.



주민 신뢰 제고를 위해서는 일차적으로 원전 안전성 제고, 원전 운영 관련 보고 규정의 철저한 준수, 적극적인 정보 공개 및 밀착 홍보, 지역 사회 발전을 위한 지역 공동체 경영 등을 제시하였다.

특히 지역 공동체 경영과 관련하여 지역 사회와의 공존 공영을 목표로 중장기 계획을 수립·추진할 계획이며, 사업자 자기 부담 지원 사업 추진을 할 것임을 밝혔다.

마지막으로 원전에 대한 국민 관심과 신뢰를 위해 안전 관리 강화, 지역 사회에의 기여, 커뮤니케이션 강화 등을 위해 노력할 것임을 밝혔다.

발표 4 : 원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰 구축을 위한 정책 방향

KINS 최광식 박사는 원자력 안전에 대한 신뢰 문제 제기의 배경을 설명하고 신뢰에 대한 이론으로서 저신뢰 사회와 고신뢰 사회, 신뢰 발전의 2단계를 CBT(Calculus-based Trust; 계산 기반 신뢰)와 IBT(Identification-based Trust; 동일화 기반 신뢰)로 소개하였다.

국내 원전의 안전에 대한 체감 지수 조사 결과를 소개하고, 주민들의 안전 체감 지수가 발전소 직원들에 비해 낮음과 특히 영광 지역이 낮음

(50% 수준)을 보였으며, 국내의 사업자와 규제 기관에 대한 신뢰가 CBT 수준일 것이라는 의견을 제시하였다.

또한 안전에 대한 대중 신뢰 문제를 정보의 비대칭성(대리의 문제), 규제 정책의 일관성, 원자력 리스크의 인지 특성, 규제 독립성, 위기 대응 능력, 기술력과 규제 역량, 심리학적 관점, 커뮤니케이션 관점에서 설명하였다.

그리고 원자력 안전에 대한 대중 신뢰 모델을 제시하였으며 신뢰 회복을 위한 인식의 전환을 제안하였는데, 즉 원자력 family 의식으로 부터의 탈피, '원자력 안전 규제는 기술적 규제'라는 관념으로부터의 탈피, 국민들은 홍보와 교육의 대상이 아니라 고객이라는 점, 보수성(conservatism)을 원칙화 하자, 그리고 규제 마인드를 정의하고 확산하자고 제안하였다.

그리고 신뢰 제고를 위한 정책 방향으로 규제의 fundamental 확보, 사업자와 규제 기관의 조직 문화 건전성 향상, IBT 수준으로 대중 신뢰 향상, 규제 기관의 국민 신뢰 활동 강화, 주민의 응급 사고 대응 역량 배양, 커뮤니케이션 활동 강화, 그리고 전략적으로 지역 주민의 신뢰 향상에 집중할 것을 제안하고 향후 연구 과제들을 제시하였다.

지정 토론 1 : KAIST 장순홍 교수

장 교수는 원자력 관련 기관은 원자력 안전성 확보를 위해 노력한다는 측면에서 역할 분담과 동시에 공동의 책임을 지고 있으며, 원자력 안전에서 중요한 것은 이성적 접근 이상으로 상대방에 대한 좋은 감정, 좋은 관계 유지, 현장과의 친밀성 등을 갖도록 하는 것이 중요하다고 언급하였다.

이러한 기반 위에 안전에 대한 신뢰가 형성될 수 있으며, 따라서 규제 기관과 지역민과의 정기적 만남과 사업자는 발전소 내부에 대해 적극적으로 보여주는 기회를 자주 갖기를 권고하였다.

원자력 관련 기관과 종사자는 적극적으로 지역 주민에게 안전에 대해 설명하고 이해를 구하는 데 노력하여야 하며, 이를 위해 원자력 안전을 쉽게 설명하고 발표하는 능력을 배양해야 할 것임을 지적하고 이는 곧 건전한 원자력 안전 문화 형성에 기여할 것이라고 언급하였다.

지정 토론 2 : 명지대 조성경 교수

조 교수는 안전에 대한 신뢰와 규제에 대한 신뢰는 다르게 바라봐야 한다는 점을 지적하였다. 다시 말해 안전 규제의 목표는 신뢰의 확보가 아니라 만약에 발생할 수 있는 환경과 인간에 대한 위험을 보호하

는 데 있는 것이라고 말하고, 규제 기관이 어떻게 규제함으로써 위험을 최소화할 것인가에 앞서 대중 신뢰를 얻기 위한 노력을 최우선 순위에 두는 것이 바람직한 것인지에 대해 언급하였다.

규제 기관은 공학적·기술적인 전문성을 바탕으로 안전성 확보에 대해 노력해야 하며, 한수원은 일차적으로 국민에게 기업의 목표가 무엇인지, 즉 이익 창출인지, 안전을 확보한 전력의 안정적 공급인지 정확히 알려주고 원자력 안전성 확보를 위한 활동을 전개해야 할 것임을 지적하였다.

신뢰 확보를 위한 인위적인 노력에 앞서 기본과 원칙의 철저한 준수, 자기 역할의 인식과 실천이 우선되어야 할 것임을 지적하였다.

종합 결론

1. '신뢰의 문제'에 대한 인식

○ 신뢰 수준의 저하로 인한 사회적 비용이 크다는 점에서 신뢰의 문제를 다루고 공론화하는 것이 중요하며, 이를 위한 출발점으로 오늘 포럼에 의미가 있다.

○ 정부에 대한 신뢰와 불신은 다른 현상이라는 문제 제기와 우리나라가 고불신·저신뢰 사회로서 국민의 참여가 공격적이고 파괴적일 수 있다는 발제자 의견에 대해 참가자들은 관심을 표시한 바 이에 대한



원자력 안전포럼 진행 모습

보다 체계적인 조사 연구가 필요하다.

○ 신뢰와 불신의 원인에 대해서는 지역 주민은 규제 체제의 독립성 문제를 제기하였으며, 이에는 토론자들 간에 시각 차이가 있었다.

향후 규제 체제에 대해서는 적극적인 대화를 통해 시각 차이를 명확히 검증하고 그러한 시각차에 대한 원인을 규명하는 것이 필요하다.

○ 체감 안전성과 공학적 안전성의 차이는 현실로서 받아들여야 하며, '차이가 나는 것이 문제'라는 접근보다는 그러한 차이의 원인을 밝히고, 신뢰와 관련된 문제가 있다면 이를 치유하는 방향으로 논의하는 것이 바람직하다.

○ 지역 주민과 가치(value)와 목적(goal)을 공유하기가 사업자에 비해 상대적으로 용이한 규제 기관이 어떤 이유에서 동일화 기반 신뢰(Identification-based Trust:IBT) 수준에 이르지 못했는지 대해서는

충분한 반성과 연구가 있어야 한다.

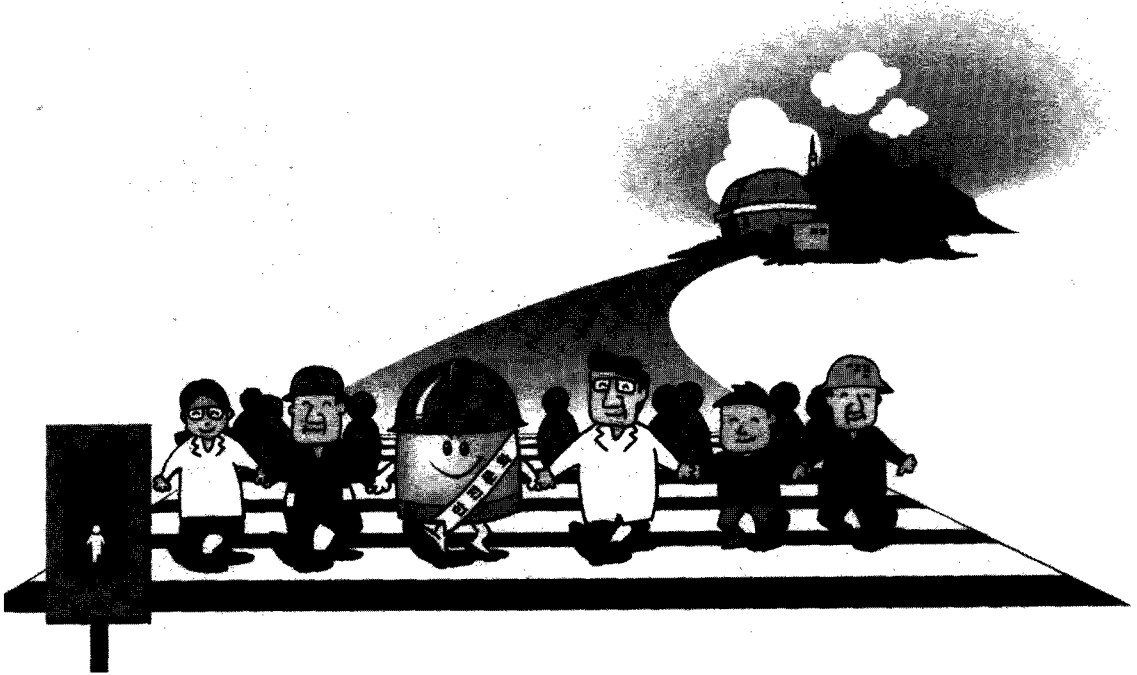
○ 규제 기관과 사업자 모두 관계 형성을 위해 노력해야 하며, 그러한 관계 형성은 형식적이거나 정치적 인 행동이 아닌 주민에 대한 배려를 통해 형성된다는 점을 중시해야 한다.

○ '구체적인 사안에 대한 신뢰와 전반적인 신뢰와의 관계'에 대한 문제 제기가 있었는 바 이에 대해서는 향후 더욱 연구가 필요하다.

2. '신뢰의 제고'를 위한 제안

○ 규제 기관은 지역 주민의 입장에서 업무를 수행하고, 사업자는 지역 공동체 경영을 통해 신뢰를 구축해나가며, 안전에 관한 한 모두의 공동 책임임을 인식하는 것이 필요하다.

그러나 사업자의 지역 지원이 문제를 해결하는 데 일부 도움이 될 수는 있겠지만 그것만으로는 주민



규제 기관은 지역 주민의 입장에서 업무를 수행하고, 사업자는 지역 공동체 경영을 통해 신뢰를 구축해 나가며, 안전에 관한 한 모두의 공동 책임임을 인식하는 것이 필요하다.

의 신뢰를 얻는 데는 한계가 있을 것이라는 의견도 제시되었다.

○ 사업자는 객관적으로 드러난 원전의 우수한 성능을 바탕으로 좋은 관계 형성, 이미지 제고를 위해 노력하고, 특히 지속 가능한 관계 형성에 중점을 두어야 한다.

○ 주민의 입장에서 기술 전문가의 입장에서 그리고 신뢰의 입장에서 참여의 중요성이 논의되었으며, 참여가 다양한 양태로 그리고 긍정적이고 또 부정적인 효과를 가져올 수 있다는 의견이 개진되었다.

그리고 참여 및 갈등 조정과 관련하여서는 환경부와 수자원공사의 사

례를 벤치마킹할 것을 권고하였다.

○ 신뢰의 중요성에 대한 기본적인 선상에서 규제 기관의 목표는 전문성을 바탕으로 위험을 최소화하는 데 있으며, 신뢰 구축을 위한 여타 행동을 취하기에 앞서 이러한 기본과 원칙을 바탕으로 한 자기 역할에 충실하도록 하는 것이 중요하다는 의견과 신뢰는 국민이 무엇을 원하는가에 대한 정확한 파악으로부터 출발해야 한다는 의견이 제시되었다.

○ 신뢰 형성을 위해서는 커뮤니케이션과 언론의 역할도 크므로 전문 기술자와 언론과의 끊임없는 대

화가 필요하다.

이번 포럼을 통해 원자력 안전과 규제에 대한 '신뢰의 문제'와 '신뢰 확보의 방법'은 중요한 주제이지만, 문제의 원인이나 해결 방안에 대해서는 공통된 인식뿐만 아니라 시각 차이도 있음을 확인할 수 있어, 이에 대한 조심스러운 접근이 필요하다는 결론을 얻었다.

이러한 시각 차이를 극복하기 위해 좀더 많은 대화와 책임 있는 정부 당국의 적극적인 역할이 필요하며, 오늘 포럼을 계기로 신뢰 제고를 위한 정책 방향이 수립되어야 할 것이다. ☞