

규제 기관에 대한 신뢰와 불신, 어떻게 다를 것인가?

- 쟁점 분석과 대응 방안 -

최 광 식

한국원자력안전기술원 책임연구원

머리말

요즘 신뢰라는 말이 대단히 자주 이야기되고 있다. 국제적으로 국가들 간의 신뢰 문제도 주요 이슈이다. 북핵 문제나 남북 간 대화 등도 본질적으로 신뢰의 문제로 귀착된다. 개인 간에도 '그 사람은 신뢰할 수 없어, 혹은 신뢰가 가지 않는다' 등의 말이 사용된다.

대체 신뢰란 무엇이며 그것은 어떤 경로를 통하여 형성되고 실추되며 또 회복되는가? 신뢰란 무엇이며 불신은 무엇인가? 신뢰에도 단계가 있는가? 개인에 대한 신뢰와 정부에 대한 신뢰 그리고 국가에 대한 신뢰는 어떤 차이가 있는가?

모두들 신뢰라는 말을 사용하면

서도 정작 이 신뢰라는 말의 정의에 대해서는 그렇게 잘 알고 있는 것 같지는 않다. 많은 사람들이 신뢰를 막연히 '믿는 것'이라는 동어 반복적인 설명으로만 이해하고 있다는 느낌을 받는다.

원자력 분야에서 신뢰란 말이 사용된 지도 수 년이 되었다. 이는 신뢰의 저하가 여러 가지 문제점을 야기하기 때문¹⁾이다.

원자력안전기술원에서는 사업자에 대한 신뢰, 안전과 규제에 대한 신뢰 문제의 본질을 파악하기 위하여 2005년 '원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰 확보'라는 주제의 안전포럼을 개최하여 신뢰의 정의와 관련 이론적 쟁점들을 검토하고 이를 근거로 원자력시설의 안전과

관련한 국민 혹은 주민의 신뢰에 대하여 본격적으로 논의하였다.

이후 매년 원자력안전기술원이 주최하는 원자력안전기술정보회의에 '국민 신뢰와 대중 커뮤니케이션'이라는 분과를 2006년 신설하여 동년 4월의 11차 기술정보회의에서 이에 대하여 다시 토의하였다.

그리고 올해 6월 28일(수) 안전기술원에서 '규제 기관에 대한 신뢰와 불신, 어떻게 다를 것인가?'라는 주제로 정책 워크숍을 개최하여 관련 전문가들의 참여하여 규제 기관에 대한 국민 신뢰의 주요 쟁점들과 구체적인 신뢰 향상 방안 등을 논의하였다.

본고에서는 그 동안 진행되어온 일련의 포럼과 관련 세미나, 회의 및

1) 신뢰 저하가 문제되는 이유는 다음과 같다. 원전 지역 주민의 관점에서 보면 원자력 안전성에 대한 불신은 안전에 대한 불안감을 조성하고 이는 주민들의 삶의 질 저하를 초래하고 이것은 또한 주민의 후생(welfare)의 감소를 가져온다. 사업자의 관점에서 보면 신뢰 저하로 인하여 원전 운영의 차질, 신뢰 회복을 위한 국민 이해 활동을 위한 재원의 소요 등 추가 비용이 발생하며, 규제자의 관점에서 신뢰의 저하는 안전에 대한 만족의 저하로 이어지고 이는 규제 목적의 달성을 저해한다. 지방 자치 단체의 관점에서는 지역 내의 긴장과 갈등 조성으로 지방 행정에 부담으로 작용한다. 이렇듯 신뢰의 저하는 불필요한 비용을 증가시키므로 신뢰의 회복은 국가 전체적인 비용의 감소를 위해서 필요하다. (원자력산업 2005년 9월호 '원자력안전과 규제에 대한 국민 신뢰 구축을 위한 정책방향' 최광식)

정책 워크숍을 통하여 제기, 정리된 원자력 안전과 규제와 관련한 국민 혹은 대중의 신뢰와 관련한 주요 쟁점들을 6월 28일의 워크숍에서 발표된 내용을 중심으로 요약하여 보고자 한다.

주민과 국민신뢰 향상의 문제는 전력 사업자들에게도 큰 관심사인 만큼, 본고가 관련기관 종사자들이 신뢰의 본질과 쟁점들을 이해하고 또한 실제적으로 신뢰 제고를 위하여 활용하는 데 도움이 될 것으로 기대한다.



신뢰 낙하

신뢰의 정의와 이론적 쟁점 사항

1. 신뢰의 정의

신뢰(trust)에 대한 정의를 먼저 살펴보기로 한다. 신뢰란 ‘사회적 불확실성이 존재함에도 불구하고 상대에 대한 믿음 때문에 상대가 자신에게 선한 행동을 하리라 기대하는 것’(Yamagishi, 1998)²⁾이라고 정의된다.

또 다른 정의로는 신뢰(trust)란 ‘공동체 내에서 구성원들이 보편적 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적인 행동을 할 것이라는 기

대’(Fukuyama, 1995)³⁾라는 것이다.

또한 ‘상호 의존적인 관계에 있는 상대방에 대한 낙관적인 기대에 근거하여 이러한 상호 관계에서 발생하는 위험을 자발적으로 감수하려는 의지와 행동’을 말한다(박통희).

일반적으로는 ‘신뢰란 내가 약할 때 상대방이 나에게 해를 끼치지 않을 것이라는 기대’⁴⁾라는 정의를 사용하는 것이 무난하리라고 본다.

2. 신뢰의 단계

학자에 따르면 신뢰를 2단계로 구분 설명⁵⁾할 수 있다.

첫째는 계산 기반 신뢰(Calculus-based Trust : CBT)로서 이는 관

계의 초기 단계에서 상대 행위에 대한 계산(calculation)에 의해 생기기 시작한다.

신뢰 대상자(trustee)의 행위의 일관성, 약속 이행 등에 의해 형성되며, 대상자의 예측 가능성과 신뢰성(reliability)에 근거한 인지 구동적(cognitively-driven) 신뢰 현상이다.

한편 정체성 기반 신뢰(Identification-based Trust: IBT)는 반복된 접촉(interaction)에 의해 상호 이해가 깊어짐에 따라 가치(value)와 목표(goal)를 공유함을 인식함으로써 질적으로 다른 수준으로 성장한 신뢰이다.

2) 일본의 사회심리학자인 Yamagishi는 일반적인 신뢰가 폐쇄적 관계로부터 사람을 해방시키고 새로운 상대와 자발적 관계를 형성하는 데 필수적 역할을 하며 이 학자는 가족 관계, 조직 폭력단 상하 관계 같이 완벽한 통제력을 가진 확실한 상황에서의 믿음인 안심(assurance)과 구별하였다. (한규석, 사회심리학의 이해, 학지사, 2002)

3) Fukuyama에 의하면 이기적인 개인들이 계약(합법적 기제)으로 묶이면 집단의 형성과 결속이 가능하지만 이것만으로는 한계가 있다. 윤리적 가치가 공유되는 공동체일수록 효율성이 높으며 그 기본적인 도덕률로서 구성원간의 상호 신뢰가 존재하는데, 신뢰가 있음으로써 더 이상의 계약과 구성원 관계에 대한 규제가 불필요하게 되고 조직의 주목적 추구가 가능하게 된다. 그러므로 신뢰는 개인적 행위로서가 아니라 공동체가 함께 받아들임으로써 그 가치가 드러나는 사회적 자본이다.

4) Trust is an expectation that another party will not allow you to be harmed at a time when you are vulnerable.

5) Roy J. Lewicki, Edward C. Tomlinson, 2003

이 단계에서는 상대방의 욕망과 의도를 서로 내재화(internalize) 하는 수준이 되며, 이는 개인 간 보살핌, 염려, 상호 필요의 충족에 대한 인식에 근거한 정서 구동적(emotionally-driven) 신뢰 현상이다.

3. 신뢰(trust)와 신용(confidence)

‘신뢰’라는 말에 대하여 국제적으로는 영어로 ‘trust’라는 용어보다 ‘confidence’라는 용어를 많이 사용하고 있다.

근래에 신뢰와 신용의 개념적 혼란이 존재하는데, 이를 구분하면 ‘위험을 인지하고 선택 상황에서 낙관적 기대를 토대로 상호 의존 관계에 있는 상대방에게 자발적으로 자신의 운명을 맡기는 것이 신뢰(Mayer, etc. 1995)’이며, ‘위험을 인지하지만 선택 상황이 아닌 경우 상대방이 어떤 일을 해 낼 수 있는 능력과 의도에 대한 판단을 신용(confidence)’으로 본다(Giddens, 1990).

그리고 신용은 신뢰의 일종으로서 신뢰는 신용을 개념적으로 포괄하는 것으로 볼 수 있다.(Deutch, 1960; Cook and Wall, 1980)⁶⁾.

그러므로 우리가 원자력 안전 규제 기관에 대한 신뢰라고 할 때는 원자력 시설로 인한 방사선의 리스크가 주민들이 선택한 상황이 아니라 confidence가 더 적합하다고 보며, 그런 측면에서 국제적으로 trust 대신 confidence라는 용어를 사용하는 것은 적절하다고 생각된다.

우리나라의 경우에는 신뢰라는 단어가 confidence라는 의미를 개념적으로 포괄하는 것으로 보고 신뢰라는 용어를 사용하되, 영문으로 쓸 때는 confidence를 사용하는 것이 적절하다고 생각된다.

4. 일반적 신뢰 성향

신뢰는 어떤 대상에 대한 기대이지만 일반적인 신뢰(general trust)라는 말도 사용된다. 이는 ‘신뢰 성향’이라는 말과 매우 유사한데, ‘어떤 집단이나 사회의 구성원들이 불특정 다수에 대하여 갖는 신뢰’ 혹은 서로에 대하여 갖는 신뢰의 총체적인 수준을 지칭한다고 할 수 있다.

우리 사회는 일반적인 신뢰가 낮은 사회에 속하는데⁷⁾, 저신뢰 사회로는 중국, 대만, 한국, 홍콩, 프랑스, 이탈리아를, 고신뢰 사회로는 미국,

영국, 일본을 드는 것이 일반적이다.

5. 정부와 규제 기관에 대한 신뢰

‘정부에 대한 신뢰’는 ‘정부의 정책적 조치에 자신을 자발적으로 맡김으로써 발생하는 취약성을 수용하려는 의지와 행동’으로 볼 수 있다(박통희).

정부에 대한 국민의 신뢰라는 개념은 신중하게 사용되어야 하며, 이러한 ‘정부에 대한 신뢰’의 개념적 모호성을 덜기 위해서 ○○○ 행정 기관에 대한 국민, 주민, 행정 고객 또는 이해 당사자의 신뢰라는 것은 ‘신뢰자(국민, 주민, 행정 고객, 또는 이해 당사자)가 ○○○ 기관과의 관계 속에서 발생할 수 있는 위험을 낙관적 기대에 의하여 자발적으로 감수하려는 생각(의지와 행동)’이라고 정의할 수 있다.

위의 정의에 따르면 원자력 안전 규제 기관에 대한 신뢰란 ‘국민, 주민 혹은 이해 당사자가 원자력 규제 기관과의 관계 속에서 원자력 시설의 방사선에 의하여 발생할 수 있는 위험을 낙관적인 기대에 의하여 자발적으로 감수하려는 생각’이라고 정의할 수 있다⁸⁾.

6) 박통희, 정부에 대한 신뢰의 영향과 원인, 원자력산업 2005년 9월호

7) 고신뢰 집단과 저신뢰 집단에 대해 살펴보면 고신뢰 집단은 긍정적 정보를 줄수록 상대를 더욱 신뢰하고 부정적 정보를 줄수록 신뢰감이 저하된다. 이 집단은 상대의 행동에 민감하게 반응하여 자기 행동을 조정하는 사람들이며 일반적으로 신뢰 성향이 높은 사람이 손해를 많이 본다는 말은 사실이 아니라고 한다. 반면에 저신뢰 집단은 긍정적 정보가 많아도 상대에 대한 신뢰 향상이 적고 부정적 정보의 제공시에도 상대에 대한 신뢰 하락이 적다고 한다.

8) 신뢰란 ① 상호 의존적 관계에 있는 상대방에 대한 낙관적 기대에 의거하여, ② 이러한 상호 의존 관계에서 발생하는 위험을 ③ 자발적으로 감수하려는 의지와 행동을 말하는데(박통희) ‘정부에 대한 신뢰’에서 ‘정부’의 개념은 그 포괄하는 범위가 매우 넓어 모호하므로, 구체적인 정부 기관으로 특정할 필요가 있으며 또한 국민은 공익을 추구하는 일반 국민으로부터 주민, 행정 고객, 그리고 개인의 이익을 추구하는 이해 당사자로서의 국민을 지칭할 수도 있다. 이렇게 신뢰자와 신뢰 대상이 다양하기 때문에 ‘정부에 대한 국민의 신뢰’라고 통칭하여 사용하는 경우 오해의 소지가 있다고 박통희 교수는 지적하였다.

<표> 정부에 대한 국민의 신뢰와 불신의 독립적 공존 양태

불신 : 신뢰	높 음	낮 음
높 음	(고불신, 고신뢰)	(고불신, 저신뢰)
낮 음	(저불신, 고신뢰)	(저불신, 저신뢰)

우리나라의 정부에 대한 신뢰는 일본, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴과 비교하면 싱가포르와 말레이시아, 프랑스, 독일보다는 많이 낮으며, 그 정도는 작지만 일본, 태국, 영국, 스웨덴 보다도 낮은 수준이다.

이렇게 정부에 대한 신뢰가 낮은 상황에서 원자력 규제 기관에 대한 신뢰를 향상하는 것은 쉬운 문제가 아니다.

6. 국민에 대한 정부의 신뢰(불신)

지금까지 정부 신뢰에 대한 거의 모든 논의는 국민의 정부에 대한 신뢰에 관한 것이었으나, 자신을 신뢰하지 않는 정부를 국민이 신뢰하기는 매우 어렵다는 측면도 간과할 수 없다.

공직자들의 국민에 대한 신뢰는 행정 행위에 지대한 영향을 주는데, 공식적으로 도입된 제도가 취지대

로 제도화되지 않는 중요한 이유의 하나는 국민에 대한 공무원의 불신일 가능성이 있다.

행정 또는 정책 대상으로서의 국민들을 신뢰하지 않는 공직자는 폐쇄적, 통제 지향적, 권위주의적 직무 성향을 가지게 되며, 이러한 직무 행태는 정부에 대한 국민의 불신을 조장하기 때문이다⁹⁾.

원자력 분야에서는 주민들을 신뢰하지 않는 전력 사업자, 규제 기관을 주민 혹은 국민들이 과연 신뢰할 수 있겠는가 하는 문제가 제기된다.

특히 주민들의 원전 반대 활동들을 안전에 대한 우려 때문이 아니라 실제로는 금전적인 이익을 얻기 위한 행위라고 미리 예단하고 불신하는 현재의 일반적인 성향이 대표적인 것인데, 이로 인하여 사업자와 규제 기관에 대한 신뢰의 저하가 초래될 수 있다.

7. 정부에 대한 신뢰에 영향을 주는 요소

정부에 대한 신뢰에 영향을 주는 여러 가지 요소가 있다. 문화적인 측면에서 가족주의, 집합주의, 개인주의 등이 영향을 끼치며, 제도화라는 측면에서의 여러 공식적인 예측 가능성을 제고하고 신뢰자의 권익을 보호하는 제도 등이 영향을 미친다.

그리고 인지적 평가와 관련된 신뢰 대상의 도덕성, 공익에의 봉사성, 정치적 중립성, 공정성, 정직성, 일관성, 개방성, 기술적 전문성, 이념적 거리감 등이 있다.

이중에서 기술 위험 부처의 경우에는 전문성과 정직성이 중요한 요소이다.(박통희).

그리고 정부 행정에 대한 부정적인 언론 보도도 일반적인 신뢰에 큰 영향을 미치며 또한 커뮤니케이션은 신뢰 형성에 기본 요소이다¹⁰⁾.

8. 신뢰와 불신의 개념적 독립성

지금까지 이론적 논의는 불신을 신뢰의 이면이라고 가정하고 진행되어 왔으나 정부에 대한 불신과 신

9) 우리나라의 정부에 대한 국민의 신뢰가 낮은 것은 행정 관행이 많이 개선되었음에도 상당 부분 권위주의 시대의 행정 관행이 남아 국민을 여전히 규제의 대상으로 인식하거나 불신하는 풍조에서 비롯된 것일 수 있다. 국민(주민, 행정 고객)에 대한 정부의 신뢰가 정부에 대한 국민의 신뢰에 미치는 영향에 관한 연구가 필요하다. "오는 말이 고와야 가는 말이 곱다"는 말처럼 신뢰는 쌍방향성이기 때문이다. (박통희)

10) 커뮤니케이션은 단순 의사 소통 이상의 '관계'의 형성이며 원자력 시설의 리스크에 대한 커뮤니케이션과 위기 관리 커뮤니케이션이 미흡하면 신뢰도 저하된다. 지역 주민, 일반 국민, media와의 커뮤니케이션이 중요하다. 사건 사고시 미디어들은 마감 시간에 쫓기며 경쟁적 환경 속에서 보도를 하게 되는데 이때 제공되는 정보나 자료의 부족으로 과장되거나 선정적인 보도가 나갈 수 있는데 이 경우 불안이 가중되며 신뢰가 저하된다. media의 보도가 여론 및 신뢰형성에 중요하므로 일상적인 커뮤니케이션(사업자/주민, 사업자/미디어, 규제자/주민, 규제자/미디어/ NGO) 외에 상황 발생시 언론과의 커뮤니케이션이 중요하다. 이의 개선을 위하여 위기시 미디어 혼란과 역할극(socio-drama) 등 다양한 커뮤니케이션의 시도가 필요하다. 체감 안전 지수 측정 결과, 지역 주민의 커뮤니케이션 만족도가 낮은 점도 고려되어야 한다.(최광식, 원자력안전과 규제에 대한 국민 신뢰 구축을 위한 정책방향, 원자력산업 2005년 9월호)

원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰 모델

되는 이론적으로 독립적일 개연성이 높다(신뢰와 불신의 개념적 독립성)는 것이다.

〈표〉에 표시된 바 고불신, 저신뢰 사회에서는 국민의 사회적 참여가 공격적이고 파괴적이며, 저불신, 고신뢰 사회에서는 맹목적 추종으로 자칫 독재나 파시즘이 출현한다.

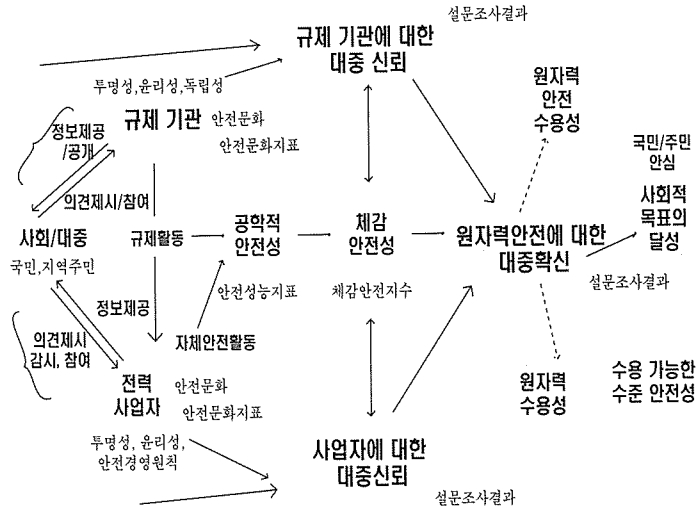
그리고 저불신, 저신뢰 사회는 사회적 응집성과 동원력이 낮고, 고불신, 고신뢰 사회는 참여에 의한 뉴거버넌스의 전제 조건이 된다¹¹⁾.

이는 신뢰의 개념에 대한 근본적인 재검토가 필요함을 시사하며 이러한 논리적 추론은 향후 연구를 통해 과학적으로 검증되어야 할 중요한 연구 가설이다.

규제 기관에 대한 신뢰 모델

〈그림〉에서 신뢰 모델을 제시하였다. 규제 기관은 사업자를 규제하고 사회에 정보 제공/공개하며 국민 혹은 주민은 규제 활동을 참관하고 의견을 제시하고 커뮤니케이션을 한다.

사업자도 국민에게 정보를 제공하고 국민은 의견 제시, 감시 등으로 참여하며 상호 커뮤니케이션이 이



루어진다. 한편 사업자의 안전성 확보 노력과 규제 기관의 규제 활동에 의하여 확보된 공학적 안전성과 커뮤니케이션 활동들이 결합되어 규제 기관/사업자에 대한 대중 신뢰를 형성하고 이러한 신뢰들과 공학적 안전성이 결합하여 원자력 안전에 대한 체감 안전성이 형성되며 이는 원자력 안전에 대한 국민 신뢰로 연결된다.

이는 원자력 안전과 원자력 안전에 대한 수용성 획득에 기여하고 궁극적으로 원자력 안전에 대한 국민의 관심이 언어지면 규제의 목적인 사회적 목표(societal goal)가 달성된다.

원자력에 대한 수용성이 이로 인하여 향상될 수 있지만 이는 규제 기관이 신뢰 향상을 추구하는 목적이 아님을 유의할 필요가 있다.

국민 신뢰에 대한 워크숍

규제 기관에 대한 신뢰 문제 분석 및 대응 전략 수립을 지속적으로 추구하는 것이 필요한 상황에서 대중 신뢰 연구 과제¹²⁾ 수행자, 내외부 전문가들과 함께 그동안 원자력 안전 분야 대중신뢰 관련 국내외 연구 진행사항에 대해 검토하기 위하여 2006년 6월 28일 KINS에서 규제 기관에 대한 신뢰와 불신, 어떻게 다

11) 박통희 (정부에 대한 신뢰의 영향과 원인, 원자력산업 2005년 9월호, 이화여대)에 따르면, 정부에 대한 국민의 신뢰와 불신에 따른 참여의 특성을 살펴보면 신뢰는 건설적 참여를 증진시키는데, 적극적 참여로 나타나면 주인의식에 입각한 각종 사회 참여가 증가되고 소극적 참여로 나타나면 무임 승차가 억제된다. 한편 불신은 파괴적 참여를 심화시키는데, 적극적 참여로 나타나면 NIMBY에 입각한 집단 행동은 물론 집단이기주의적 행동이 증가하게 되고, 소극적 참여로 나타나게 되면 냉소주의와 함께 정책 불응이 자연스럽게 될 것이라고 본다.

12) 현재 KINS 기본 과제로 대외정책단에서 '대중 신뢰 종합 프로그램 수립' 과제가 2006년 4월 ~ 11월까지 수행중이며, 본 정책 워크숍은 그 과제 수행을 위한 전문가 정책 세미나를 겸하여 KINS 간부 및 직원들에게 국민 신뢰의 주요 쟁점들에 대한 지식을 전달하고 업무에 필요한 insight를 제공하기 위한 목적으로 수행되었다.

를 것인가? 라는 주제로 워크숍이 수행되었다¹³⁾.

본 워크숍에서는 규제 기관에 대한 신뢰 관련 국내의 동향, 규제 기관에 대한 불신 생성 메커니즘 분석, 규제 과정에의 대중 참여와 신뢰, 대중 신뢰 종합 프로그램 수립 방향, 고리 1호기 계속 운전 현안과 신뢰의 문제 라는 제목의 5개의 발표가 있는 후 질의 응답과 발표자와 참석자가 참여하는 종합 토의가 진행되었으며 발표 내용은 다음과 같다.

1. 규제 기관에 대한 신뢰 관련 국내외 동향

- 하연희 / KINS

원자력 안전 규제 기관과 대중과의 커뮤니케이션, 규제 과정의 투명성, 공개성과 관련한 국제 기구 및 원전 선진국들의 동향을 소개(OECD/NEA WGPC(Working Group Public Communication) 활동 등)하고 토의하였다.

또한 KINS가 그동안 수행해 온 안전에 대한 국민 수용성 과제 수행 결과를 요약하고 그간의 규제 기관의 대국민 활동에 대한 평가, 현재 원전 주민들의 동향 및 규제 기관에 대한 신뢰 현황, 우리나라 원전 지역 간 체감 안전 지수의 편차에 대하여



‘규제 기관에 대한 신뢰와 불신, 어떻게 다를 것인가?’ 를 주제로 KINS에서 열린 정책 워크숍(2006. 6. 28)

발표하였다.

2. 규제 기관에 대한 불신 생성 메커니즘 분석

- 조병훈 / 서울대행정연구소

신뢰(trust)를 신뢰자와 피신뢰자 간의 지속적 상호 작용 속에서 형성, 유지, 강화, 감소, 소멸되는 구성적 개념으로 인식하고 원자력 안전 규제에 대한 대중의 불신 문제를 이것이 극단적으로 표출된 사례 연구를 통하여 동태적으로 분석하였다.

안전 규제에 대한 불신 메커니즘의 특수성, 신뢰의 다차원성과 역동성, 원자력 위험의 이념 친화성과 불신 요인, 전문가 중심주의의 한계, 사회 심리적 안전 요구 수용의 불가피성, 기술공학적 판단의 불안전성 및 오류 가능성, 전문가 집단의 집단 사

고로 인한 오류 가능성과 이들의 오만과 독선에 대한 정서적 반감 등과 불신의 관계 등을 논의하고 구체적인 불신 양태 및 실제 해결책으로 논의되고 있는 규제 과정에의 대중 참여 등의 장단점을 분석 제시하였다.

3. 규제 과정에의 대중 참여와 신뢰

- 최윤경 / 서울대행정연구소

규제 과정에의 대중 참여의 장단점에 대한 용역 과제 연구 결과를 근거로 대중 참여 관련 이론적 쟁점들, 즉 민주적 가치와 효율성의 충돌, 과잉 정치화에 따른 과잉 비용, 참여와 불신의 악순환 등을 소개하였다.

규제 기관의 대응성과 감응성, 규제에의 참여 주체의 합리성(대표성 확보, 주체 사이의 경쟁, 책임성 등),

13) 이 워크숍은 2005년 시행된 안전포럼(주제: 원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰) 결과 및 2006년 기술정보회의의 국민 신뢰와 커뮤니케이션 세션 세션 결과를 요약 분석 공유하고, 그동안 진행 상황 및 관련 전문가들 습득 지식을 통합 검토 정리하여 향후 추진 방안을 토의하였다. 고리 1호기 계속 운전 관련 주민들의 반대 성명서 발표 등 움직임에 대하여 신뢰 전문가들 및 규제 실무자 관점에서 토의하여 규제 측 입장 정리 및 대응 전략 도출에 활용하고 주민들의 계속 운전 반대 등과 사업자에 대한 불신, 규제 기관에 대한 불신간의 관계 규명을 시도하였다. 서울대행정연구소 연구원 조병훈, 최윤경, KINS 김호기, 최광식, 김웅식, 윤원호, 박상훈, 노병환, 하연희, 김길중, 최영성과 한수원, 한국전력기술 직원 등 30여명이 참석하였다.

이들 참여들이 규제 기관에 대한 신뢰와 어떤 관계를 가지는지를 검토하고 의사 소통 기술과 참여의 제도화, 시민 사회의 참여 요구 내용에 대해 평가하며 규제에의 대중 참여 시 고려 사항을 논의하였다.

불신의 문제는 복잡적이고 뿌리 깊은 원인에 의하여 비롯되므로 단순히 대중 참여를 늘린다고 해결될 문제는 아니며, 대중 참여가 효과적으로 이루어지기 위해서는 정보 공개의 확대, 효과적인 커뮤니케이션, 합리적 절차의 제도화, 참여 주체의 합리적 태도 등이 충족되어야 한다는 의견이 개진되었다.

그러므로 규제에의 대중 참여 범위는 이들을 고려하여 면밀한 검토 후에 점진적으로 시행해 나가야 하며, 안전 규제는 법과 절차에 따라 수행되는 것이므로 이러한 규제 과정에 정당한 권한과 책임이 없는 대중의 개입은 인정해서는 곤란하다는 견해를 발표하였다.

4. 대중 신뢰 종합 프로그램 수립 방향

- 최광식 / KINS

2005년 9월 수행된 안전포럼과 2006년 4월의 기술정보회의의 대중 신뢰 세션의 발표 및 토의 결과와 지금까지의 대중 신뢰 과제 수행 내용을 근거로 하여 신뢰의 학문적 정의에 기반을 두고 원자력 안전 규제 기관에 대한 신뢰를 정의한 후 규제에 대한 신뢰 모델을 제시하였다.

지금까지 논의된 내용들을 바탕

으로 여러 가지 고려 사항을 반영하여 대중 신뢰 프로그램 작성을 위한 기본 방향을 도출하였는데 그것은 다음과 같다.

우선 규제 당국이 신뢰 프로그램 시행을 위하여 사용할 수 있는 handbook 성격의 문서를 개발하되 신뢰에 대한 이론의 정교화보다는 기 도출된 주요 신뢰 요소들을 반영하여 실제적으로 신뢰 향상을 위한 구체적인 프로그램을 개발 시행한다는 것이다.

이 원칙에 따라 지금까지 연구에 의해 도출된 규제 기관에 대한 국민 신뢰에 영향을 주는 여러 요소들과 이를 신뢰자 별로 대응시켜 대중 신뢰 확보를 위한 구체적인 방안들을 도출하였다.

10개의 방안이 제시되었는데 그것들은 다음과 같다.

- ① 규제 체제의 개선 및 규제 역량 강화
- ② 규제 검사 결과 주민 설명회 개최
- ③ 현장주재관실/지역 주민 접촉의 강화
- ④ 규제 과정에의 대중 참여
- ⑤ 규제 효과성 지표 개발활용
- ⑥ 사고시 정보의 충실한 제공
- ⑦ 대외 협력 전담 부서의 설립
- ⑧ 환경 단체, 언론사와의 정례 간담회 개최
- ⑨ Sociodrama 개최
- ⑩ 기타 제도적 불신 요소의 제거

이 방안들은 향후 검토 보완을 거

쳐서 과제 수행 결과 종합프로그램의 형태로 작성될 것이다.

5. 고리 1호기 계속 운전 현안과 신뢰의 문제

- 김응식 / KINS

현안 과제로 대두되고 있는 고리 1호기 계속 운전 문제에 대해 지금까지 계속 운전 허가 신청 경과와 언론사들의 보도, 고리 주민들 반응 및 성명서 내용과 여러 토론 현황 및 결과 등을 분석하였다.

KINS 측의 대응 방안의 시안을 제시하고 고리 주민과 각종 단체들의 연대 투쟁, 지역사회 언론의 반응을 고려할 때, 규제 기관 혹은 KINS가 고리 1호기 계속 운전에 대한 안전성 평가는 치밀한 계획으로 세워 대중의 의혹이 없도록 투명하게 추진할 필요가 있으며, 기술적 판단과 규제 의사 결정이 정치화되는 것을 방지하기 위하여 기술적 검토의 엄밀성과 대중의 신뢰 구축 방안 마련에 대한 논의가 필요함을 지적하였다.

워크숍 종합 토의 주요 결과

대중 신뢰의 국제 동향에 관한 발표 후에 이루어진 질의 응답과 종합 토의에서 논의된 내용을 요약하면 다음과 같다.

1. 규제 기관에 대한 신뢰 논의의 목적과 신뢰 회복 활동의 체계화 불신이라고 할 때 사업자에 대한

불신인지 규제 기관에 대한 불신인지를 명확하게 이해할 필요가 있으며, 신뢰 회복 활동을 규제 기관 측에서 활발하게 전개하고 있는데 사업자의 영역까지 KINS가 앞서 나가고 있지 않은가 하는 의문이 제기되었다.

또한 규제 당국이 신뢰를 중요한 목표로 설정하고 있으나 실제 이를 체계적으로 수행하는 전담 부서가 없는 것이 현실이며, 규제 전문 기관으로서 주로 기술적인 검토와 검사를 수행하는 KINS가 이러한 규제 기관에 대한 신뢰 회복 활동을 하는 것의 타당성에 대한 의문도 제기되었다.

우리가 신뢰의 확보를 논하는 것은 규제기관이 국민의 신뢰를 얻는 것이 궁극적인 목표가 아니며 기술적인 규제 활동을 통하여 확보한 원자력 안전에 대한 국민에게 안심을 주기 위하여 신뢰가 필요하기 때문이다.

따라서 실제적인 가용 인력을 확보하고 있는 KINS가 주민들의 신뢰를 얻기 위한 활동을 보다 체계화할 필요성이 제기되었는데, 이에 대해서는 종합 프로그램 수립시 KINS에 대외 협력 전담 부서의 설립 등으로 구체화할 수 있을 것이다.

다음으로 지역 주민이 원전 혹은 규제 기관에 대해 가지고 있는 감정 혹은 정서가 과연 불신인가 하는 의문이다.

지역에서 주민들을 접촉해본 전문가들은 그들은 원전이 위험하다

고 생각하기보다 보상에 대한 약속의 불이행, 언행의 일관성 부족, 사고시 신속하고 정확한 발표의 미흡 등으로 인한 사업자 혹은 원전 혹은 정부에 대한 불만을 많이 갖고 있었다고 지적하였다.

그러나 설문 조사 결과, 규제 기관에 대한 신뢰가 낮으며 안전 체감 지수의 주요 요인이 신뢰라는 것은 밝혀진 사항이라는 것에 주목할 필요가 있다.

그리고 사업자에 대한 신뢰와 규제 기관에 대한 신뢰의 관계성 규명도 필요한데, 앞에 제시한 신뢰 모델에서 사업자에 대한 신뢰와 규제 기관에 대한 신뢰가 상호 어떤 영향을 주며 어떤 관계를 가지는지 연구할 필요가 있다.

또한 정부에 대한 신뢰가 낮은 우리의 여건에서 KINS는 정부 규제 기관으로서의 이미지보다는 전문가 집단으로서의 이미지를 강화 유지하는 전략이 신뢰 확보 측면에서 더 유리할 수 있다는 의견이 개진되었고 여러 사람들이 이에 흥미를 표명하였는데 이에 대해서도 더 연구해볼 필요가 있다.

2. 원자력 안전 체감 지수의 의미와 유용성

2004년도 서울대심리연구소의 연구 결과 발표된 원전 안전 체감 지수(절대 체감 지수와 상대 체감 지수)의 의미와 그것의 유용성에 대한 문제 제기이다.

연구 결과 체감 안전성에 영향을

주는 변인으로, 커뮤니케이션, 신뢰, 발전소 위험 대응역량, 응급 대응역량이 도출되었다.

체감 안전 지수 측정 결과, 응답자 전체의 체감 지수가 낮고 발전소별 절대 체감 지수가 영광이 다른 3개 지역에 비해 낮았다.

영향을 주는 요소로서는 응급 대응 역량에 의한 체감 지수가 가장 낮고 다음이 커뮤니케이션, 다음이 신뢰 그리고 원전 위험 대응 역량 순이었다.

상대 체감 안전 지수를 보면, 주민의 원전 직원에 대한 응답자 전체 상대 체감 지수는 56.7%, 즉 전체 주민들이 원전직원들이 안전하다고 생각하는 수준의 56.7% 만큼 안전하다고 인식하고 있었고, 커뮤니케이션과 응급 대응 역량에서 특히 큰 차이(각각 54.3%, 49.5% 수준)를 보였으며 영광의 상대 체감 지수가 가장 낮았는데(49.9%), 이는 영광 주민들의 안전하다고 인식하는 수준이 직원들의 약 절반임을 나타낸다.

이 안전 체감 지수에 대해서 사업자는 민감하고 부정적인 반응을 보인다. 현재 영광 지역에서 특별히 낮은 안전 체감 지수를 보이는 이유를 분석하는 연구를 수행중에 있다.

이에 대해 원자력 외에 다른 분야 혹은 외국에도 유사한 안전 체감 지수가 있는지, 그것이 어떤 의미를 가지는지, 체감 지수란 어떤 기전을 거쳐서 형성되는 것이며, 그리고 공학적 안전성과 어떠한 관계가 있는지 연구 조사할 필요가 있다.

그리고 2004년 조사 결과는 안전 체감지수에 영향을 주는 변인 4개 중 신뢰가 3번째로 나타났는데, 이의 의미에 대한 연구와 논의가 더 필요하다.

이에 대해서는 안전 체감 지수를 개발한 전문가 그룹과 이 분야 전문가들 초청하여 별도 세미나 개최 등을 수행할 예정이다.

3. 원전 안전과 규제와 지역 주민과 환경 단체의 정치적

원전 주변에는 원전과 관련한 경제적인 그리고 다른 정치적인 실익을 얻고자 하는 각종 이익 집단들로 구성된 큰 정치 시장이 형성되어 있으며, 이들의 거동과 안전에 대한 문제 제기를 연관시켜 생각해야 한다는 지적이 있었다.

즉 주민들은 안전에 대한 우려를 제기하면서 그들의 경제적인 이익을 추구하려는 거동을 보이는 반면, 환경 단체들은 그들이 추구하는 환경 보호라는 이데올로기와 그들의 NGO로서의 발언권과 입지 강화라는 다른 정치적인 이익을 추구하는 단체이므로 근래에는 지역 주민과 외부 환경 단체들 간의 갈등 양상도 표출되고 있다는 관측이 있었다. 이는 나중에 논의될 고리 1호기의 계속 운전에 대한 근래의 지역 주민의 반응과도 관련이 있다.

우리의 규제 독립성에 대해서 주민들이 의구심을 가지고 있으며, 그

들 또한 이를 전략적으로 활용하고 있고, 지역 주민들이 규제 전문 기관의 전문성을 판단할 수는 없다고 보는 시각도 있었으며, 또한 규제 기관이 원칙을 세우고 주민들에 대한 신호(signal)를 명확하게 전달하여야 한다는 지적이 있었다.

4. 규제 역량과 규제 체제

우리 정부 공무원들의 순환 보직의 적용을 받는 원자력 규제 당국의 전문성의 단절은 정부 전체의 문제이다.

이러한 정부의 일반적인 특성이 규제 기관의 역량을 저하시키고 규제 기관에 대한 신뢰에 영향을 끼치고 있다.

이러한 토양 위에서 사고가 발생할 경우에 규제 역량의 부족으로 신속하고 적절한 대응이 부실함으로써 불신이 증폭되는 양상을 보이며 또한 규제가 과잉 정치화하는 경향을 보인다는 지적이 있었다.

MOST의 전문성을 향상시키는 것이 필요하나 현 순환 보직 체제로서는 근본적인 한계가 있으며, 이를 산하의 전문 기관이 지원하는 체제가 우리 정부 체제의 특성이다.

그러므로 원자력 안전 분야에서 전문 기관인 KINS의 역할이 특히 중요하며, 규제에 대한 신뢰 제고를 위해서는 상당한 권한과 책임이 KINS로 이관되어야 한다는 의견이 있었다.

그리고 규제 당국의 전문성과 역

량이 높아지기 위해서는 근본적으로 독립규제위원회 같은 체제가 바람직하다는 의견도 있었다.

규제 체제 문제는 또 다른 논의가 필요한 분야이며, 이것이 규제 기관에 대한 신뢰에 크게 영향을 준다는 점은 주목할 필요가 있다.

현재의 규제 체제는 과학 기술 정책을 다루는 과학기술부 내 원자력 국에 원자력산업에 대한 규제 업무가 부여되어 있는데, 발전용 원자료를 운영하는 원자력산업에 대한 규제가 과학 기술 영역이 아니라는 점, 그러나 이 규제 기능을 산자부로 이관할 경우 과기부, 산자부의 부단위에서 규제 기능과 진흥 기능의 분리가 이루어지고 있는 현 상태보다 독립성의 수준이 낮아진다는 점, 그리고 우리나라의 여건상 아직 독립 규제위원회가 시행되기는 어렵다는 현실 등이 주요 쟁점 사항이다.

그러나 규제 독립성에 대해서는 국제적으로 그리고 국내의 시민 단체나 언론 등에서 지속적으로 논의를 제기하고 있고 이것이 규제 기관에 대한 신뢰와 관련이 있으므로 이에 대한 체계적인 검토가 필요하다.

사실 규제 체제 혹은 독립성의 문제는 그것을 관계자들이 인식하지 못해서가 아니라 이것이 규제 당국의 권한에서 벗어나 있기 때문이라고 생각되며, 여건이 성숙되면 규제 체제의 변화는 순간적으로 일어난다고 보는 것이 옳다¹⁴⁾.

14) 이러한 여건의 변화는 구체적으로 원자력 시설에서 큰 사회적인 충격을 주는 사건/사고가 발생하는 경우가 대표적이다.

5. 지역 민간환경감시기구의 대 표성

KINS가 그 동안 각 원전 지역에 설립된 민간환경감시기구와의 접촉에 주력한 점에 대하여 이들이 과연 지역 주민의 대표성을 갖고 있는가에 대해서 문제 제기가 있었다.

지역 주민들과 직접 접촉한 사람에 의하면, 민간환경감시기구의 존재를 모르거나 과기부나 한수원이나 민간환경감시기구나 다 똑같다는 인식을 갖고 있는 사람들이 상당수 있었다고 한다.

또한 운영 재원을 한수원과 같은 계열인 산자부로부터 조달한다는 점을 고려할 때 그 대표성을 인정하는 것이 적절한가 하는 문제 제기도 있었다.

그리고 지역의 군 의회와 직접 접촉을 확대하는 등 다양한 접촉 채널을 가동할 필요성을 제안하기도 하였다.

그러나 현재의 민간환경감시기구는 해당 지역 원전에 대한 일차적인 이해 관계 당사자인 지역 단체장이 위원장이므로 그 대표성에는 큰 문제가 없다고 생각되며, 만일 이들의 대표성을 인정하지 않을 경우 누구를 대표성을 가진 사람으로 인정할 것인가 하는 문제가 대두된다.

다만 지역 주민을 접촉한다고 할 때 그 접촉 범위를 다양화하고 넓히는 것은 앞으로 검토해 볼 필요가 있다.

6. 규제 과정에의 대중 참여

규제 과정에의 대중들의 직접 참여는 여러 가지 측면을 고려할 때 부작용이 있을 수 있으므로 신중히 단계적으로 추진해야 한다.

참여를 통하여 신뢰의 문제를 해결하기는 어려우며, 정부에 대한 불신이 큰 우리나라 여건에서 비전문가들이나 원전에 대해 정서적으로 반대하는 사람들에게 실제 현장 검사 등에 참여를 허용할 경우 제한된 현장 상황하에서 얻어진 부정적인 정보와 인식을 외부에 확산함으로써 오히려 신뢰를 저하시킬 우려가 있다.

하지만 규제 과정이라는 용어의 의미가 포괄적이며 대중들의 참여는 여러 종류가 있으므로, 참여의 범위를 신중히 제한하면서 일부 참여를 허용하는 것은 대세라고 생각된다.

지역 주민들이 자기 거주 지역의 원전에서의 사건/사고 발생 이후 원전과 규제 기관을 신뢰할 수 없음을 이유로 일부 현장 규제 활동에 입회를 요청하는 것에 대해 이를 완전히 거절할 경우 어떤 결과를 얻을 것인가를 생각한다면, 제한된 범위에 대해서 신중하게 참여를 허용하는 것은 필요하다고 보며, 중요한 것은 참여의 범위의 문제이다.

특히 오늘날 governance(협치)의 개념이 확산되는 추세에서 방사선의 리스크 거버넌스의 관점에서 주민들의 참여는 어떤 형태로든 일부 수용되어야 할 것이다.

규제 정책 결정 과정에의 참여나

중요 규제 결정시 청문회 등으로 참여하는 것은 가능하고 또한 권장할 일이다.

다만 구체적인 규제 활동, 예컨대 원전 현장에서의 검사 활동 등에 참여시키는 경우는 명확한 가이드라인과 원칙에 따라 하는 것이 중요하다.

참여할 사람들의 범위와 대표성, 자격들을 규정하는 것이 필요하며, 그들이 요구한다고 해서 준비가 안된 상태에서 이를 수용하는 것은 곤란하다.

규제 과정에 참여자들이 예컨대 원전 현장에서의 목격하는 기술적인 사항이나 규제 검사자에게 질문시 신속하게 답변을 못하는 경우 등이 발견될 경우 이들이 외부로 나가서 부정적인 인식을 퍼뜨리고 오히려 불신을 확산시킬 수 있으므로 이에 대한 주의가 필요하다.

또한 원전 현장에서의 규제 검사자도 전문적인 교육을 받는 것을 감안할 때 참여하는 주민들에게도 기본적인 교육을 시행하는 것도 필요하며, 참여 요청시 제한적인 참여를 구체적으로 어떤 절차를 거쳐 허용할 것인지에 대한 연구가 필요하다.

7. 공학적 안전성의 달성과 안전에 대한 안심 제공의 추구

근래 규제 기관이 원자력 안전에 대한 국민 안심을 제공하는 것을 정책 목표로 설정하고 있는데 신뢰 모델에 의하면 신뢰는 이러한 국민 안심의 달성을 위한 것이다.

그러나 과연 공학적 안전성을 확

보하는 것 외에 규제 기관이 안심을 제공하고 이를 위하여 신뢰 확보를 위한 노력까지 하여야 하는 것인가는 심층 연구할 과제이다.

일부 규제 당국자들 간에는 규제 기관이 국민 신뢰 활동을 하는 것에 대하여 부정적인 시각도 있으나, KINS는 20여년의 경험을 보유한 규제 전문 기관으로서 리더십을 가지고 이를 추진하되 일단은 최소 규모의 신뢰 확보 프로그램을 수립 시행하고 이 주제에 대한 보다 체계적인 검토를 위해서 장기적으로 별도의 과제를 수행하는 것도 고려하여야 한다.

현재는 그 동안 공학적 안전성만을 추구하여 왔고 그 결과 현재 국민들이 안전에 대해 정서적으로 불안감을 갖고 우려를 표명하고 있으므로, 이의 해결을 위하여 안심의 제공, 신뢰의 향상 등 사회적인 접근을 적극적으로 시도하는 일종의 조정 국면이라고 보아지며 시간이 경과함에 따라 점차 적절한 균형점을 찾을 것으로 전망된다.

8. 고리 1호기 계속 운전

고리 1호기 계속 운전은 방폐장 문제의 해결, 새만금 사업의 해결, 천성산 문제 등의 해결로 현안이 없어진 환경 단체들이 새로운 메뉴로서 정책적 전략적으로 선정한 이슈 성격을 갖고 있다.

그리고 고리 주민들은 이러한 외부 환경 단체의 활동에 반대하는 정서를 일부 갖고 있다는 관측도 있었다.

부안과 경주의 사례를 볼 때, 부안에서 방폐장 처분장 유치하는 주민들과 반대하는 주민들의 갈등이 심화되면서 이 과정에서 외부의 역할이 크게 작용하였는데, 결과적으로는 방폐장 유치에 제공되는 금전적 혜택의 수준을 높여놓은 후 경주에 빼앗겼다는 경험에서 외부 환경 단체의 적극 개입이 지역에 경제적인 실익을 안겨주지 않는다는 인식에 근거한다.

KINS 측의 입장은 계속 운전 신청에 대해 공학적 기술적인 판단에 따라 엄정하게 심사한다는 것이다.

그러나 고리 1호기 계속 운전에 적용하기로 한 최신 기준도 실제 그 내용이 적용하기가 쉬운 일이 아니며, 또 아직 실제로 깊숙이 논의된 적이 없고 적정선을 찾아서 심사하는 것이 기술적으로 어려울 수 있으므로, 우리 전문가들이 기술적 평가에 있어 상당한 부담을 가지게 될 것이라는 지적이 있었다.

당장은 심사 신청이 접수되고 적용할 기술 기준 등도 확정된 상태이므로 이에 전념하여야 하지만, 우려하는 것은 심사 후 계속 운전을 허가하는 기술적 판단과 이에 따른 규제 결정을 규제 당국이 내렸을 때 지역 주민들이 그 심사 과정의 정당성과 기술 검토의 내용에 대한 불신을 표시하면서 제3자 검토 등을 요구하는 경우가 발생하는 것이다.

따라서 그런 일이 18개월 후 심사가 종료된 시점에서 발생하지 않도록 미리 가능한 한 적절한 조치를

취하는 것이 필요하다.

구체적으로 어떻게 하여야 할 것인가는 향후 더욱 심도 있게 논의될 사항이며, 우선 국제 기관 예컨대 IAEA 등에 의한 Peer review 등을 계속 운전 신청자 혹은 검토 기관에서 활용하는 것을 고려하는 방안 등이 논의되었다.

9. 규제 기관에 대한 국민 신뢰 제고 방안

지금까지의 논의를 근거로 하여 국민 신뢰 제고를 위한 종합 프로그램 작성을 위한 방안을 제시하여 본다.

이 방안들은 신뢰자들을 주민, 국민, media, 시민단체로 구분하고 이들과 신뢰 대상인 과학기술부와 안전기술원에 대한 신뢰에 영향을 주는 요소들을 도시하여 신뢰를 향상시키기 위한 방안들을 도출, 정리한 것이다.

이것은 향후 보다 많은 논의와 전문가들의 검토를 거쳐 확정되고 종합 프로그램에 활용될 것이다.

이는 규제 체제의 개선 및 규제 역량 강화, 규제 검사 결과 주민 설명회 개최, 현장주재관실/지역 주민 접촉의 강화, 규제 과정에의 대중 참여, 규제 효과성 지표 개발활용, 사고시 정보의 충실한 제공, 대외 협력 전담 부서의 설립, 환경 단체 언론사와의 정례 간담회 개최, Sociodrama 개최, 기타 제도적 불신 요소의 제거 등 10개 항목이다.



규제 기관과 원전 직원들과의 역할극(sociodrama)

10. 기타

앞의 신뢰에 대한 쟁점에서 언급하였듯이 주민들이 규제 기관에 대해 낮은 신뢰를 가지는 것도 문제이지만 정부 규제 기관이나 사업자가 주민들을 신뢰하지 않는 것도 문제이다.

주민들의 반대 활동을 실제적으로는 경제적인 실익을 얻어내기 위한 정치적 행동으로만 인식하고 그들을 그런 시각으로 바라보고 대할 경우 이러한 태도가 주민들에게 전달되어 다시 규제 기관이나 사업자에 대한 신뢰를 저하시키는 악순환이 일어날 수 있다.

결론 및 향후 과제

규제 기관에 대한 신뢰의 문제에 대하여 2005년 안전포럼에서 논의한 이후 실제 신뢰향상 프로그램을 수립하기 위한 여러 정책 이슈들이 본 워크숍에서 전문가들의 참여 하에 광범위하게 토의되었다.

규제 기관에 대한 신뢰에 영향을

주는 요소들과 프로그램의 기본 방향이 수립되고 구체적인 방안의 대안이 제시되었으므로 향후 수 차례의 전문가 회의와 검토 그리고 발표회를 거쳐 11월까지 규제 당국이 신뢰 향상을 위하여 사용할 수 있는 Handbook 수준의 종합 신뢰 프로그램을 작성할 수 있을 것으로 예상된다.

앞으로 더욱 논의와 연구가 필요한 부분도 있으나 이러한 연구의 진행과 병행하여 지금까지의 연구 결과 도출된 신뢰의 요소들에 주목하고 이를 개선하기 위한 실제적인 방안과 프로그램을 마련, 시행하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

그리고 안전 체감 지수의 의미와 활용성, 공학적 안전성 외에 안전에 대한 사회적 안심의 제공이 규제 기관의 목적이 될 수 있는지, 일반적인 신뢰와 정부에 대한 신뢰가 낮은 우리 사회에서 원자력 안전 규제 기관에 대한 신뢰를 어떻게 향상시킬 것인지 하는 것들에 대해서는 앞으로 별도의 세미나 혹은 연구를 통하여

더욱 심도 있게 논의해야 할 것이다.

또한 규제 역량의 부족에 기인한 규제의 과잉 정치화의 역기능 문제의 해소, 규제 기관과 주민들과의 접촉 강화가 규제 효과성을 저하시킬 가능성, 사업자에 대한 신뢰와 규제 기관에 대한 신뢰의 관계를 어떻게 규명할 것인지, 사업자에 대한 저신뢰 상황에서 규제 기관의 신뢰 향상이 어떻게 가능한지 하는 것들도 지속적으로 연구되는 것이 필요하다.

신뢰는 원자력 안전과 관련하여 장기적으로 사회적 비용을 최소화시키는 자산이며, 이를 통하여 사업자는 전력 생산 비용을 최소화하고 규제자는 규제 비용을 줄일 수 있다.

이를 위해서는 미리 신뢰에 투자하는 것이 필요하며 지금 들어가는 단기적인 수고와 비용은 장기적으로 여러 가지 거래 비용이나 사회적 비용의 감소로 회수할 수 있다.

신뢰는 수용 가능한 수준의 원자력 안전성 확보, 나아가서 원자력 안전에 대한 국민의 만족이라는 규제의 목적 달성에 기여할 것이다. 그리고 부수적으로 원자력의 사회적 수용성에도 기여할 것이다.

누군가가 지적하였듯이 '신뢰란 특이한 자원이다. 사용할수록 줄어드는 것이 아니라 쌓여가는 것이다 (Trust is peculiar resource; it is built rather than depleted by use)'. ☹

(본고는 한국원자력안전기술원의 공식 의견을 대변하는 것이 아닙니다)