



원자력 안전 규제 기관에 대한 대중 신뢰 제고 방안(II)

- 대중 신뢰의 관점에서 바라본 원자력 안전 규제 체제의 문제점 분석 -

조 병 훈

서울대학교 행정연구소 연구원

문제의 제기

첫 번째 기고문(〈원자력산업〉 2005년 11월호)에서는 원자력 안전 규제에 대한 대중 신뢰의 문제를 신뢰의 다차원성과 규제 역량의 관점에서 살펴보았다.

지난번 기고문에서 간단히 언급한 바와 같이 규제 기관의 입장에서 볼 때 대중 신뢰의 제고와 관련해서 가장 관심을 기울여야 할 부분은 실증 연구 분야라 할 수 있다.

규제 기관에 대한 대중의 불신이 생성되고 강화되는 메커니즘에 대한 치밀한 분석 없이 도출되는 대중 신뢰 제고 방안이 소기의 목표를 달성하리라 기대하기는 어렵기 때문이다. 이번 호에서는 실증 연구의 전단계로서 원자력 안전 규제

기관이 과연 대중들로부터 불신을 받을 만한 합리적 이유가 있는가에 관한 문제를 지난 호에서 제시한 규제 역량의 시각에서 분석해보고자 한다.

이번 두 번째 기고문에서는 원자력 안전 규제 기관(피신뢰자)에 대한 일반 대중(신뢰자)의 신뢰가 저하될 수밖에 없는 구조적 모순이 존재하는가를 검토하는 데 초점을 둔다.

첫 번째 기고문의 논의 내용에 의하면, 원자력 안전 규제 기관이 대중들로부터 신뢰를 받기 위해서는 충분한 규제 역량을 갖추고 있어야 한다.¹⁾

지난 호의 논의에 따르면, 원자력 안전 규제 기관이 대중들로부터 신뢰를 충분히 받지 못하고 있다면

규제 역량상에 무언가 문제가 있기 때문이라고 추론해 볼 수 있다.

과연 현재의 원자력 안전 규제 체제는 대중 신뢰를 약화시키는 치명적 단점을 갖고 있는가? 이번 기고문에서는 이 문제에 대한 답을 찾아보고자 한다.

논의 내용은 먼저 일반론으로서 규제 기관이 대중들로부터 신뢰를 받고 권위를 인정받기 위해서는 어떠한 요인들이 필요한지를 간단히 살펴본다. 그런 연후에 이러한 요인들이 지난 호에서 언급한 규제 역량과 어떠한 상관성이 있는지를 언급할 것이다.

이번 기고문에서는 특히 규제 기관의 전문적 역량에 초점을 맞추어서 현재의 원자력 안전규제 체제가 왜 일반 대중들로부터 불신을 받을

1) 물론 원자력 안전 규제 기관에 대한 대중 신뢰를 좌우하는 요인은 규제기관의 규제 역량 이외에도 다양한 요인들이 존재할 수 있다. 그러나 이번 호에서는 지난 호에 제시한 규제 역량의 개념을 중심으로 원자력 안전 규제 기관에 관한 대중 신뢰 문제를 검토하고자 한다.



수밖에 없는가에 관한 내용을 제도론적 시각(*institutional perspective*)에서 분석하고자 한다.

특히 과기부, 원자력안전위원회, 원자력안전기술원 3자로 구성된 규제 체제의 구조적 특성과 의사 결정 과정의 특성이 규제 역량을 심각하게 약화시킬 수밖에 없는 제도적 속성을 갖고 있음을 검토한다.

결론에서는 원자력 안전 규제 기관의 권위와 신뢰를 회복하기 위해 전문적 역량을 강화할 수 있는 방안을 간단히 언급한다.

원자력 안전 규제 기관의 권위 및 신뢰 제고 요인

1. 규제 기관의 권위 및 신뢰 제고 요인

일반적으로 국민들로부터 규제 기관이 권위를 인정받고 신뢰를 받는 원인은 네 가지 정도로 생각해 볼 수 있다.

첫째는 관련 분야에 대한 책임 있는 결정을 실행할 수 있는 법적 권한을 부여받았다는 사실(*out of legal power to impose its decisions*)에서 도출되는 권위가 있다.

둘째, 관련 분야에 대한 충분한 전문 지식을 보유한 전문가 집단이라는 대중의 인식(*out of perce-*

ived knowledge and expertise)에서 도출되는 권위가 있을 수 있다. 즉, 원자력 안전 규제를 예를 들어보면, 원자력 안전 규제의 효과성을 담보할 수 있는 전문가 조직이라는 대중의 신뢰로부터 도출되는 권위가 있다.

셋째, 규제 기관이 자신들에게 부여된 사명을 성공적으로 달성하는 경험에서 도출되는 권위가 있을 수 있다.²⁾

넷째, 대중의 규제 기관에 대한 신뢰와 권위 인정은 의사 결정의 투명성과 참여 수준에 의해서도 영향을 받는다.

2. 규제 기관의 규제 역량과 규제 기관의 권위 및 신뢰의 상관 관계

이러한 네 가지 요인은 앞에서 첫 번째 기고문에서 언급한 규제 역량(*regulatory capacity*)과 밀접한 관련성을 갖는다.

즉, 관련 분야에 대한 전문가 집단이라는 일반 대중의 인식과 사명 완수의 경험에서 도출되는 권위는 규제 기관의 전문적 역량(*expertise capacity*)과 관련이 있다.

의사 결정의 투명성과 참여 수준에 의해 도출되는 권위는 규제 기관의 정치적 역량(*political capacity*)에 관한 문제이다.

결국 규제 기관에 대한 신뢰와 권

위 부여 문제는 규제 기관의 규제 역량의 충실도에 관한 문제라 할 수 있다.

그렇다면 규제 역량과 규제 기관의 권위 및 규제 기관에 대한 국민의 신뢰는 구체적으로 어떠한 상관 관계를 갖는가?

규제 역량을 구성하는 정치적 역량과 전문적 역량의 유기적 배합 관계가 규제 기관의 권위 및 규제 기관에 대한 대중의 신뢰에 미치는 영향은 <표 1>과 같이 4가지 경우로 나누어서 생각해 볼 수 있다.

즉, 규제 기관의 전문적 역량이 충분하고 정치적 역량도 강한 경우(Ⅱ), 규제 기관의 전문적 역량은 충분한데 정치적 역량은 미약한 경우(Ⅳ), 규제 기관의 전문적 역량은 부실한데 정치적 역량이 강한 경우(Ⅰ), 규제 기관의 전문적 역량과 정치적 역량이 모두 부실한 경우(Ⅲ)의 4 가지 상황을 가정해 볼 수 있다.

이 각각의 경우가 규제 기관의 권위와 규제 기관에 대한 국민의 신뢰 정도에 미치는 영향을 고려해 보자.

첫째, 규제 기관의 전문적 역량이 충분하고, 정치적 역량도 강한 경우(Ⅱ)는 규제 기관의 전문성이 높으면서 정책 결정 과정의 투명성 및 참여 정도가 높은 경우를 의미한다.

2) Breyer, Stephen(1999). *Breaking the Vicious Circle-toward effective risk regulation*. Harvard University Press.

〈표 1〉 규제 역량과 규제 기관의 권위 및 신뢰 수준

정치적 역량 (Political Capacity)		전문성 및 정보 수준 (Expertise & Level of Information)	
		낮음 (Low)	높음 (High)
반응성 및 참여수준 (Responsiveness & Level of Participation)	높음 (High)	(I) : 정치적 무능력 낮은 신뢰 및 권위 수준 = 정책 결정의 과잉 정치화	(II) : 규제 역량의 극대화 높은 신뢰 및 권위 수준 = 기술 판단 + 정치 판단
	낮음 (Low)	(III) : 비정치화된 무능력 낮은 신뢰 및 권위 수준	(IV) : 중립적 능력 높은 신뢰 및 권위 수준 = 기술적 판단 압도 현상

규제 기관이 권위와 신뢰를 인정 받는 Breyer의 기준에 비추어 보면, 이 경우에는 규제 기관의 권위가 높고 국민들로부터 높은 신뢰를 인정받게 된다.

이러한 상황하에서는 원자력 안전 정책 결정 과정에서 기술적 판단과 정치·행정적 판단의 괴리가 최소화될 수 있는 다양한 제도적 장치가 발전할 수 있다.

둘째, 규제 기관의 전문적 역량은 충분한데 정치적 역량은 미약한 경우(IV)는 규제 기관의 전문성에 대해서는 국민들의 신뢰가 높는데 참여수준이 미흡한 상황이다.

(II) 상황에 비교해 볼 때 규제 기관에 대한 국민의 신뢰는 다소 낮을 수 있다. 그러나 참여수준이 미흡하다 할지라도 규제 담당자들이 전문가 집단이라는 국민들의 인식과 성공적인 규제 목표 달성의 경험에서 도출되는 권위와 신뢰는 상당히 높은 수준이라 할 수 있다.

이러한 상황에서는 정책 결정 과정에서 기술적 판단(technical judgement)이 대단히 중요한 역할을 수행하게 된다.

셋째, 규제 기관의 전문적 역량은 부실한데 정치적 역량이 강한 경우(I)는 참여수준은 높는데 규제 기관의 전문성과 정보 능력이 대단히 취약한 상황을 의미한다.

과학 기술 행정 분야와 같이 고도의 전문 지식이 필요한 분야에서는 이러한 상황이 발생할 경우 정치·행정적 판단(political judgement)이 기술적 판단을 압도하는 정책 결정의 과잉 정치화(over-politization) 현상이 나타나게 된다.

이 경우에 국민들의 규제 기관에 대한 신뢰는 앞의 두 경우에 비해 낮을 수밖에 없고, 규제 기관의 권위 역시 충분히 인정받지 못하게 된다.

정치 행정적 판단의 명목으로 사실상 전문성이 결여된 부당한 정책 결정이 이루어지거나 그때그때의 상황 논리에 따라 일관성 없는 정책 결정이 이루어질 개연성이 높다. 그럴 경우 국민들의 신뢰는 더 더욱 실추될 수밖에 없다.

넷째, 규제 기관의 전문적 역량과 정치적 역량이 모두 부실한 경우(III)는 규제 기관에 대한 신뢰와 권위 인정의 측면에서 볼 때 최악의 상황이라 할 수 있다.

규제 업무를 담당하는 사람들이 전문성도 없으면서 참여도 인정하지 않는 상황이 전개된다. 규제 역량이 가장 취약한 경우로서 규제 기관에 대한 신뢰와 권위가 가장 낮은 상황이다.

3. 원자력 안전 규제 기관에 대한 불신의 심화 ?

- 전문성 부족 및 참여의 부족 ?

이러한 네 가지의 가상적 상황에 비추어 볼 때, 현재의 원자력 안전 규제 기관이 대중들로부터 불신을 받고 있다면, 아마도 참여도 보장하지 못하고 전문성도 부족한 (III)의 상황이라고 해석해 볼 수 있다.

즉, 대중들은 현재의 원자력 안전 규제 기관이 안전 규제 활동과 관련하여 다양한 이해관계와 선호 체계를 갖고 있는 이해 관계자들의 요구와 필요에 상응하는 대응성(responsiveness)을 갖추지 못하

고 있다고 생각하기 때문에 규제 기관을 신뢰하지 않을 것이다.

또한, 원자력 관련 위험의 발생 시 위기 관리 능력 면에서도 만족할 만한 능력을 보여주지도 못한다고 생각하기 때문에 규제 기관을 불신하는 것이라 판단해 볼 수 있다.

과연 그러한가? 이 문제는 선불리 판단할 수 있는 사항이 아니다. 원자력 안전 규제 기관의 규제 역량에 대한 치밀한 실증 연구가 선행된 이후에야 합리적 판단이 가능하기 때문이다.

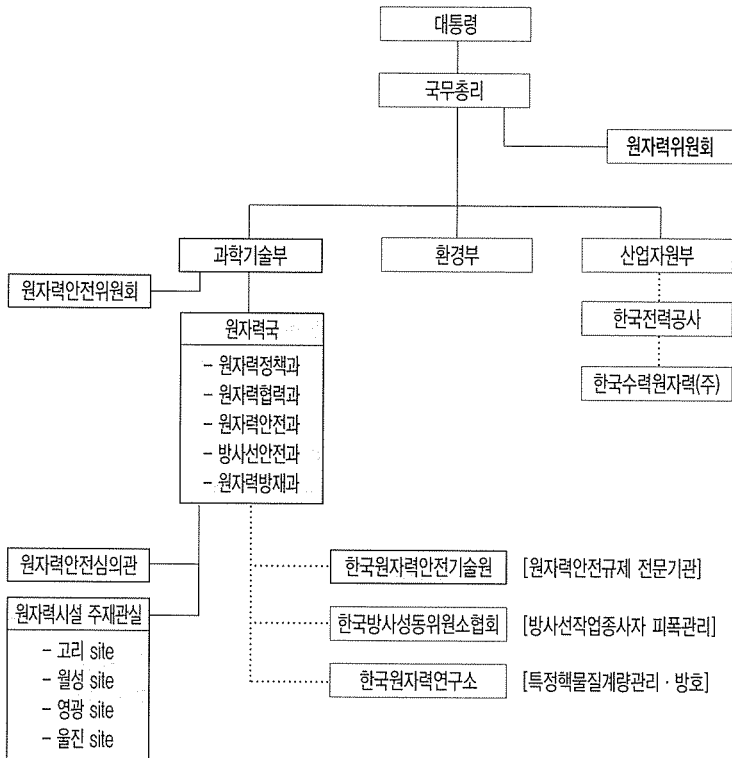
이번 기고문에서는 이 문제에 대한 탐색적 연구(explanatory studies)로서 현재의 원자력 안전 규제 기관의 규제 역량이 전문성의 측면에서 어떠한 문제를 갖고 있는지를 논리적 추론(logical inference)을 통해서 보여주고자 한다.

원자력 안전 규제 체제의 현황

1. 우리나라의 원자력 안전 규제 체제

원자력 안전 규제 기관이 전문적 역량 면에서 어떠한 문제점을 갖고 있는가를 검토하기 위해서는 우리나라 원자력 안전 규제 체제의 구성 양태를 먼저 검토해 볼 필요가 있다.

〈그림 1〉에서 알 수 있는 바와 같



〈그림 1〉 우리나라의 원자력 안전 규제 체제

이 우리나라의 원자력 안전 규제 체제를 담당하는 실체가 하나로 통일되어 있지 않다.

원자력 안전 규제 업무의 성격 자체가 고도의 전문적 판단 및 기술적 판단을 요구하는 관계로, 단일 주체에 원자력 안전 규제 기능을 부여하지 않고, 복수의 주체들의 분업과 협조를 통해 원자력 안전 규제 업무를 수행하도록 하고 있다.

우리나라의 원자력 안전 규제 체제는 원자력 안전 규제에 필요한

기술적 판단과 전문적 판단을 보완하기 위해 전문가 집단으로 구성된 원자력안전위원회(NSC) 및 원자력안전기술원(KINS)을 포함시키고 있다. 또한 원자력 안전 규제에 관한 최종적인 책임 기관으로서 과학기술부(MOST)의 원자력국을 주무부서로 규정하고 있다.

따라서 원자력 안전 규제 기관에 관한 대중들의 불신 여부를 검토하기 위해서는 MOST와 NSC 및 KINS간의 분업을 통해 구성된 원자력 안전 규제 체제에 어떠한 문

〈표 2〉 원자력 안전 규제 기관간의 역할 분담

과학기술부	원자력안전기술원	원자력안전위원회
원자력 안전 규제 책임 행정 기관	안전 규제 심의 의결 기관 : 원자력 안전 규제 실무 수행	안전 규제 심의 의결 기관
<ul style="list-style-type: none"> • 원자력 안전 규제 정책 수립 • 원자력 법령 제·개정 입안 • 원자력 시설 및 사업에 대한 인·허가 발급 • 원자력 시설의 규제 검사 결과에 따른 시정 조치 명령 • 수시 검사권 보유 • 주재관에 의한 일상 규제 검사 	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력 안전 규제 정책 수립 및 지원 • 원자력 법령 제·개정 시안 개발 • 원자력 시설 및 사업의 인·허가 안전 심사 수행 • 원자력 시설에 대한 규제 검사 수행 및 발전용 원자로를 제외한 원자력 시설의 지적 사항에 대한 시정 요구 • 수시 검사 지원 • 주재관에 의한 일상 규제 검사 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 원자력 안전 관리에 관한 사항의 종합·조정 • 핵물질 및 원자로의 규제에 관한 사항 심의 의결 • 원자력 이용에 수반하는 방사선평파폭으로 인한 장해의 방어에 관한 사항 심의 의결 • 원자력 안전 관리에 관한 경비의 추정 및 배분 계획에 관한 사항 심의 의결 • 원자력 안전 관리에 관한 시험 및 연구의 조성에 관한 사항 • 원자력 안전 관리에 관한 연구자·기술자의 양성 및 훈련에 관한 사항 심의 의결 • 방사성 폐기물의 안전 관리에 관한 사항 심의 의결 • 방사선 재해 대책에 관한 사항 • 기타 위원장이 중요하다고 인정하여 안전위원회의 토의에 부치는 사항 심의 의결

제가 있는가를 분석할 필요가 있다.

즉 MOST, NSC, KINS 등 복수의 행위 주체들로 구성된 현재의 원자력 안전 규제 체제가 소관 업무(원자력 안전 규제 업무)를 효과적으로 수행할 수 있도록 제도 설계(institutional design)가 되어 있는가의 문제를 검토해야 한다.

원자력 안전 규제 체제의 제도적 문제점을 고찰하기 위해서 먼저 원자력 안전 규제 체제 내의 역할 분담 및 권한의 배분 상태를 검토할 필요가 있다. 그런 연후에 현재의

원자력 안전 규제 체제가 효과적인 원자력 업무 수행과 관련하여 어떠한 문제를 갖고 있는가를 검토해야 한다.

2. 원자력 안전 규제 체제 내부의 역할 분담 및 권한 배분 현황

가. 역할 분담 현황

우리나라 원자력 안전 규제 체제 내부의 구체적인 역할 분담 현황은 〈표 2〉에 설명된 바와 같다.

나. 권한 배분 현황

우리나라의 원자력 안전 규제는 규제 정책 기능 및 시정 조치 권한

을 가지고 있는 과학기술부와 안전 심사, 규제 검사, 기준 개발 등 규제 실무를 담당하는 한국원자력안전기술원(KINS)에 의해 수행된다.

안전 규제 관련 일부 업무는 과기부에서 직접 수행하고 있지만 대부분의 업무는 KINS 혹은 기타 기관에 위탁하고 있다. 이는 과학기술부 관료의 보직 순환으로 인한 정부 규제 기능의 전문성 축적 한계를 보완하기 위한 방편이다.

KINS는 원자력 법령에 따라 원자력 시설에 대한 사용전 검사, 정기 검사, 품질 보증 검사를 과학기술부로부터 위탁받아 수행하고 있으며, 과학기술부가 수시 검사(일상 검사)를 수행할 때 이를 지원하고 있다.

KINS가 원자력 시설의 규제 검사를 직접 수행하고 있으나 사용전 검사 및 정기 검사에 국한되고 있고, 수시 검사권과 검사 지적 사항에 대한 시정 조치권은 없다.

KINS는 규제 검사 결과에 따라 원자력 사업자에게 검사 지적서의 직접 발급을 통하여 시정 요구를 할 수 있도록 되어 있으나, 발전용 원자로 시설 설치자 및 운영자에게 검사 지적서의 발급을 의뢰하도록 되어 있다.

원자력 안전 심사는 과학기술부의 의뢰로 KINS에서 먼저 심사를 수행한 후 그 결과를 다시 원자력

안전위원회에서 심의하고 있다. 과기부 장관은 이러한 절차를 통하여 원자력 시설의 허가·승인 등을 발급하고 있다.

원자력안전위원회³⁾는 1996년 개정된 원자력법에 의해 안전 규제 독립성 및 공정성에 바탕을 두고 원자력 안전에 관한 중요한 사항을 심의·의결하기 위해 과학기술부장관 소속하에 설립된 위원회 조직이다.

원자력안전위원회는 원자력법 제5조 2의 규정에 따라 원자력 안전에 관한 주요 사항을 심의 의결하는 권한을 갖는다.

원자력 안전 규제 체제의 문제점

1. 구조(structure)상의 문제

현재의 원자력 안전 규제 체제는 권한과 책임을 지나치게 한 부서에 집중시키면서도 규제기관의 규제 역량을 약화시키는 구조를 갖고 있다는 점이 가장 심각한 문제라 할 수 있다.

또한 원자력 분야의 전문가들의 기술적 판단이 충분히 발휘되기 어려운 의사 결정 구조를 갖고 있기 때문에 정책 판단에서 기술적·분석적 합리성이 지속적으로 소외되

는 점도 심각한 문제라 할 수 있다. 정책 판단의 기술적·분석적 합리성을 약화시키면서도 비전문가에게 과도한 책임을 묻는 구조적 측면이 현행 원자력 정책 결정 체제의 가장 본질적 문제 중의 하나라고 할 수 있다.

가. 기능 분담의 비합리성 및 권한과 책임의 과도한 편중 현상

현재의 원자력 안전 규제 체제는 규제 담당 기관인 과기부에 과도한 권한을 부여하고 책임의 범위를 지나치게 확대하는 잘못된 기능 분담의 오류를 범하고 있다.

규제 담당 기관인 과기부는 원자력 안전 규제에 관한 모든 권한을 거의 독점하고 있으며, 안전 규제의 결정 및 집행의 결과 전반에 대해 포괄적인 책임을 부여받고 있다.

원자력 안전 규제 업무를 한 기관에서 전담함으로써 관련 업무의 유기적 조정을 용이하게 하고 책임 있는 정책적 판단과 집행 활동을 수행할 수 있다는 점은 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 문제는 그러한 업무를 수행하는 충분한 역량이 부족한 조직에 지나치게 많은 권한과 책임을 부여하고 있다는 사실이다.

원자력 분야는 고도의 전문성과

기술적 판단을 요하는 위험 관리 분야로서 관련 기술에 대한 충분한 정보와 전문 지식이 없이는 합리적 규제 업무를 담당할 수 없다.

직위 분류제가 아닌 계급제를 채택하고 있고, 순환 보직에 의해 자주 담당 업무를 바꾸는 현재의 정부운영 체제하에서, 원자력 안전 규제 분야 담당 관료의 전문성이 높을 것이라고는 기대할 수 없다.

문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은 원자력 기술 전반의 불확실성과 국민들의 원자력에 대한 과민 반응이라 할 수 있다.

원자력 기술은 지속적으로 진화되고 있으며, 기술 진보 과정에서 다양한 시행 착오와 기술적 오류가 발생할 수 있는 분야이다. 다른 과학 기술 분야 역시 이러한 문제는 빈번히 찾아 볼 수 있다.

그러나 원자력이 갖고 있는 위험적 파괴 단으로의 변질 가능성과 재해 발생시 부정적 파급 효과의 범위가 넓고 피해의 복구가 사실상 어렵다는 점이 다른 분야와는 달리 원자력 분야의 불확실성을 사회적으로 수용하지 못하게 만드는 점으로 작용하고 있다.

다른 과학 기술 분야라면 용인 가능한 피해나 병리 현상도 원자력

3) 원자력안전위원회 원자력안전위원회는 위원장을 포함하여 7인 이상 9인 이하의 위원으로 구성되며, 위원의 임기는 3년으로 연임할 수 있다. 위원장은 과학기술부 장관이 되고, 위원은 과학기술부 장관이 산업자원부 장관과 협의하여 임명 또는 위촉할 수 있다. 그러나 발전용 원자로 및 관계 시설의 운영에 종사하는 자는 위원으로 위촉될 수 없도록 하고 있는데, 이것은 원자력 안전 규제 업무의 객관성을 확보하기 위한 것으로 보인다.

의 경우 지나치게 과장되거나 과민 반응을 유발하게 된다.

이는 원자력을 담당하는 관료 조직에 대한 책임 소재를 무한히 증폭시키고 다른 분야에 비해 지나치게 확대시키는 측면으로 작용하게 된다.

전문성이 부족한 상태에서 과도한 책임과 권한을 부여받은 과기부는 어떤 행태를 보일 것인가?

원자력 안전 규제에 관한 업무를 둘러싼 불확실성이 대단히 높은 조직적 특성에서 관료들은 어떤 행태를 보일 것인가?

이러한 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 원자력 안전 규제를 담당하는 조직 외부에서 발생하는 불확실성을 최소화시키는 전략을 활용하거나, 조직 내부의 전문적 역량을 강화하는 방안이 모색하려 할 것이다.

우리나라의 경우 반핵 단체의 입김이 지나치게 강하고 원자력에 대한 사회적 수용성이 낮은 특성을 고려할 때 규제 기관이 활동 맥락상의 불확실성을 감소시키는 노력은 한계가 있을 수밖에 없다.

여론을 주도하는 반핵 단체와의 합리적 토론이 사실상 불가능하고, 원자력을 둘러싼 사회적 담론이 냉철한 이성애 의해 주도되기보다는 오히려 지나친 감성적 논리에 의해 좌우되는 측면이 강하기 때문이다.

원자력 관련 사건·사고가 오작

동이나 주의력의 부족 등 인적 실수에 의한 것이 아니라 지진 등 자연 재해에 의해 발생할 개연성이 상존하는 점도 원자력을 둘러싼 불확실성 자체를 통제하는 면에서 볼 때 부정적 요인으로 작용하게 된다.

그렇다면 두 번째 대안으로서 원자력 안전 규제를 담당하는 조직의 전문적 역량을 강화하는 것이 합리적 대안이 된다.

문제는 현재의 원자력 안전 규제 체제가 이러한 요구에 효과적으로 대응하기 어렵다는 점이다. 이 문제에 대해서는 아래에서 자세히 검토하기로 한다.

나. 규제 기관의 규제 능력을 약화시키는 정책 결정 구조 : 규제 기관의 전문성 부족

현재의 원자력 안전 규제 체제는 규제 담당 기관의 취약한 전문성과 기술적 판단과 정치적 판단을 조화시킬 수 있는 메커니즘의 부족으로 인해 심각한 능력부족(capacity deficit)의 문제를 내포하고 있다.

현재의 원자력 안전 규제 체제는 원자력 안전 규제의 효과성과 합리성의 전제 조건이 되는 규제 기관의 규제 역량을 약화시키는 심각한 한계를 노정하고 있다.

규제 활동이 의도한 목표를 달성하기 위해서는 규제를 담당한 기관의 규제 역량이 성숙되어 있어야 한다. 그러나 현재의 원자력 안전

규제 체제는 전문적 역량과 정치적 역량 및 관리적 실행적 능력을 모두 약화시키는 고질적 문제를 안고 있다.

원자력 안전 규제 체제가 전문적 역량 면에서 문제가 발생하는 것은 크게 4가지 원인이 작용하기 때문이다.

첫째는 규제 담당 관료들이 순환 보직으로 인해 전문성 축적이 곤란하다는 점, 둘째, 업무 인수 인계의 부실화 및 특화된 교육 훈련 기회의 부재로 인해 최소한의 전문성마저도 사장되고 있다는 점, 셋째, 규제 담당 기관의 부족한 전문성을 보완하기 위한 메커니즘이 충분히 작동하지 못하고 있다는 점(원자력 안전위원회의 형식화 및 원자력 안전기술원과의 유기적 협력 체제 부족), 넷째, 원자력 안전에 관한 합리적 정책 판단에 필요한 충분한 정보를 얻기 어려운 정책 결정 체제로 인해 정보의 비대칭성이 심화되고 있다는 사실이다.

이러한 상황에서 규제 담당 기관과 관료들이 나름대로의 합리적 판단하에 최대의 편익을 추구하다 보면 기술적 판단보다는 정치·행정적 판단을 우선시 하는 등의 왜곡된 제도적 학습(*institutional learning*) 메커니즘이 작동할 수밖에 없는 것이다.

A. 전문성 축적 기회의 박탈

① 단기간의 순환 보직에서 초



래되는 문제

현재와 같이 1년 내지는 1년 6개월이라는 단기간에 순환 보직이 이루어지는 상황에서 과기부의 원자력 안전 규제 담당 관료의 전문성 축적을 기대하기는 어렵다.⁴⁾

순환 보직이 이처럼 짧은 기간에 걸쳐 일어나는 이유는 보통 두 가지 정도로 생각해 볼 수 있다.

첫째는, 인기가 없는 업무에 오랫동안 종사할 경우 승진상의 불이익에 대한 우려 등으로 인해 관료들의 사기가 저하된다는 인식 때문이다.

둘째는, 동일 분야에 오래 근무하게 되면 고객 집단과 유착 관계가 형성되어 부정부패의 온상이 된다는 우려 때문이다. 게다가 실제 전공과 무관하게 승진 등의 보직 관리가 이루어지고 있는 점도 원자력 안전 규제를 담당하는 관료들의 전문성을 저해하는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

과기부 원자력국의 인력 구조와 근무 경력을 검토해 보면, 대부분이 이공계 출신이며, 석·박사 학위자의 비중이 높기 때문에 안전 규제 관련 공무원들 개개인의 전문성은 기본적인 학력 면에서 어느 정도 확보되었다고 볼 수 있다. 그

리나 효율적인 원자력 안전 규제 업무를 추진하는 데 필요한 실무 경력은 매우 일천한 것으로 보여진다.

㉠ 부실한 업무 인수 인계와 특화된 교육 훈련 기회의 부재

문제를 더욱 어렵게 만드는 것이 업무 인수 인계 과정이 대단히 비합리적으로 운영되고 있다는 사실과 특화된 교육 훈련 기회의 거의 전무하다는 사실이다.

후임자가 새로운 업무에 성공적으로 적응하기 위해서는 업무의 인수 인계 과정을 통해 업무 수행에 관련된 공식적·비공식적 정보와 지식이 전임자로부터 후임자에게 성공적으로 전달되어야만 한다.

North에 의하면 지식은 전달 가능한 지식(*communicable knowledge*)과 암묵적 지식(*tacit knowledge*)으로 분류해 볼 수 있다.⁵⁾

전달 가능한 지식은 행위자간에 전달이 가능한 지식을 말하고, 암묵적 지식은 행위자가 오랜 경험을 통해서만 습득이 가능하거나 그 일부분만을 전달할 수 있는 지식을 말한다.

전달 가능한 지식만으로는 업무 수행에 필요한 충분한 know-how

를 습득하기가 어렵다. 원자력 안전 규제 업무를 성공적으로 수행하기 위해서는 명시적으로 표출되고 전달 가능한 지식과 공식적 정보 이외에 잠재화되어 있고 업무 담당자의 두뇌에 축적된 채 표출되지 않은 know-how, know-where, know-who 등의 암묵적 지식과 비공식적 정보가 업무의 인수인계 과정을 통해서 전달되어야 한다.

즉, 원자력 안전 규제 업무를 수행하는 과정에서 정책 대상 집단과의 접촉을 통해 습득한 다양한 문제나 고객들의 요구 사항, 외부 기관이나 집단과의 접촉 과정을 통해 알게 된 상호 양해 또는 이해한 내용들, 이들의 협조를 얻기 위해서 필요한 조치들 등등에 관한 정보는 꼼꼼히 축적되고 공유되도록 관리되어야 한다.

또한 업무 인수 인계 과정을 통해서 성공적으로 전달되어야 한다. 그러나 현재의 업무 인수 인계는 업무 수행과 관련된 공식적 서류 정도를 후임자에게 간단히 설명하는 수준에 불과하다.

업무 인수 인계 과정에서 짧은 업무 담당 기간일지라도 축적된 최소한의 전문성마저도 제대로 전달되지 못하고, 사실상 사장되고 있

4) 기존의 연구 결과를 보면 5급 이상 관리직의 절반 이상이 원자력실 근무 연수가 1-3년이며, 6급 이하의 경우는 더욱 짧은 것으로 나타나고 있다.

5) North, Douglass C(1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

는 것이다.

특화된 교육 훈련 기회의 부족 역시 심각한 문제라 할 수 있다.

순환 보직으로 인해 전문성을 축적하기가 실질적으로 어렵고 업무 인수 인계 과정이 부실해서 그나마 최소한의 전문성과 정보마저도 전달되기 어려운 상황하에서, 규제 담당 관료의 안전 규제 업무 능력 향상을 위한 체계적이고 지속적인 교육 훈련 계획도 특별히 마련되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 상황하에서 담당 관료들과 규제 담당 기관은 전문적 역량을 상실해 가고 있는 것이다.

원자력 안전 규제 업무를 담당하는 관료가 업무 수행의 과정에서 습득한 정보는 안전 규제 관련 업무를 성공적으로 수행하는 데 소중한 자산이 된다.

이러한 정보들은 개인 차원의 정보 및 지식이 아니라 조직 전체의 정보와 지식으로서 다루어져야 한다.

이를 위해서는 개인 정보의 조직 소유가 가능한 방향으로 경력 관리가 이루어질 필요가 있다. 개인 정보의 조직적 소유가 없이는 그 정보는 얼마 가지 않아 유용성이 급감하면서 막장 속으로 사라지기 마련이다.

B. 전문성 보완 기구의 부실화 및 형해화(形骸化)

㉠ 원자력안전위원회의 유명무

실화

원자력 안전 규제 업무의 기술적 전문적 판단을 보완하기 위해 설치한 과기부 산하의 원자력안전위원회가 실질적인 심의·의결 기능을 수행하지 못하고 있는 사실이 원자력 안전규제의 전문적 역량을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

원자력안전위원회는 법령상 원자력에 관한 중요한 사항을 심의의결함으로써 원자력 안전 규제에 관한 정책 결정의 전문성을 보완하기 위해 마련된 조직이다.

원자력안전위원회는 원자력 안전에 관한 중요 사항을 심의·의결하는 기능을 수행하는 위원회로서 원자력법에 의해 과학기술부 장관 소속하에 설치되어 있다.

그러나 현실적인 운영은 본래의 취지와는 무관하게 이루어지고 있다. 전문성 면에서 원자력안전위원회가 원자력 안전 규제 담당 관료를 보완해 주는 역할은 정책 제안과 같은 적극적 역할이 아니라 대부분 규제 담당 관료들이 만든 정책을 검토(review)해 주는 역할에 머무르고 있다.

원자력안전위원회는 1년에 3회에서 4회 정도 개최되며, 위원간의 활발한 정책 토론이 이루어지지 않는 실정이다. 과기부 장관을 당연직 위원으로 위촉하고 있는 상황하에서 관료들의 정치적 영향력을 완전히 배제한 채, 진솔한 실질적 토

론이 이루어지기는 어렵다.

과기부가 담당하는 원자력 안전 규제 업무의 기술적 판단을 보완하기 위해 설립된 KINS의 의견이나 제안이 원자력 안전위원회에 직접 반영될 기회가 적은 것도 문제라 할 수 있다. KINS의 인력이 원자력안전위원회에 참여하지 못하고 있으며, 전문 기술자로서의 합리적 의견 제시를 과기부의 안전 규제 담당 관료들을 통하지 않고는 반영하기 어렵다.

원자력안전위원회가 실질적인 기능을 수행하기 위해서는 위원들에게 사전에 충분한 정보제공과 인센티브가 주어져야만 한다.

그러나 현실적으로 원자력안전위원회 위원들에게 규제 담당 관료로부터 충분한 사전 정보가 주어지고 있지 못하며, 다수의 비상임 위원들에게 심의 의결에 헌신할 만한 보상이 주어지고 있지도 않은 실정이다.

그러다 보니 원자력안전위원회는 실질적으로 안전 규제에 필요한 전문적 판단을 보완해주는 역할보다는 과기부 관료들의 책임분산 수단으로 활용되는 측면이 강하다고 볼 수 있다.

실질적인 의제 설정권(*agenda setting authority*)을 규제 담당 관료들이 장악하고 있으며, 관료들의 부족한 전문성 및 불안전하고 침해당하기 쉬운 정보(*impacted*



information)에 의해 마련된 의제를 추진하는 수준에서 활동이 이루어지고 있다.

원자력안전위원회에 참여하는 위원들이 사업자로부터 완전히 자유롭지 못한 점도 위원회의 기능 부실화에 한 원인이 되고 있다.

관련 위원들 대부분이 사업자들로부터 규제와 진흥에 대한 프로젝트를 발주 받아 수행하는 경우가 많기 때문에, 공정하고 중립적인 규제 의견을 제시하기가 대단히 어려운 상황이라 할 수 있다.

위원회의 회의록이 공개되지 못하는 측면도 이러한 점들을 고려한 결정이라 볼 수 있다. 사업자들에게 불리한 의견을 제시한 사실이 회의록 공개 등으로 외부에 유출될 경우 위원들의 프로젝트 수주가 지장을 받을 수 있으므로, 회의록 등을 공개하는 결정을 하게 되면 위촉을 거부하는 사례가 증가할 수 있다.

안전 규제 담당 관료들의 입장에서 원자력안전위원회의 의결 사항이 공정성과 객관성을 담보하기 어렵다고 인식할 경우 원자력안전위원회의 운영을 형식화될 수밖에 없다.

또한 내실 있는 토론과 심의·의결이 이루어지기보다 담당 관료의 지나친 자의적 판단을 차단하거나 외부에 전문가 집단의 심의 의결을 거쳤다는 것을 홍보하는 효과 이상

을 기대하기 어렵다.

규제 담당 기관의 전문성이 원자력안전위원회의 활동을 통해서 보완되는 것이 아니라, 과기부의 규제 담당 관료들이 만들어 올린 정책 대안을 대부분 추진함으로 인해 규제 기관의 전문성을 약화시키고 오히려 책임 분산의 수단으로 악용될 수 있는 개연성을 조장하는 것이다.

㉠ KINS와 과기부의 유기적 협조 체제 부족

규제 위탁 기관인 KINS와 규제 기관인 과기부간의 유기적 협조 체제가 부족한 것도 원자력 안전 규제의 전문적 역량을 심각하게 저해하는 요인으로 작용한다.

제4장의 사례 분석에서 검토한 바와 같이 과기부에서는 기술적 전문성을 보완해 주는 KINS의 기술적 판단을 원안대로 수용하지 않고, 문제가 발생한 시점상의 상황적 요인 등을 고려해서 기술적 판단을 뒤집거나 수용시기를 늦추는 행태를 보이고 있다.

이러한 문제가 발생하는 원인은 여러 가지로 분석해 볼 수 있다. 가장 심각한 문제는 과기부와 KINS에 명확한 역할 분담이 이루어지고 있지 않다는 점과, 권한과 책임이 합리적으로 배분되어 있지 못하다는 점 및 원활한 의사 소통(comm-unication)이 이루어지지 않고 있다는 세 가지 측면에서 찾아 볼 수

있다.⁶⁾ 좀 더 자세히 검토해 보자.

하나의 업무를 두 기관이 일정 부분 분담하는 체제이다 보니 두 기관 간에는 늘 업무 수행 과정에서 갈등이 발생할 개연성이 상존하게 마련이다.

이러한 잠재적 갈등의 소재를 사전에 해소하거나 사후에 원만히 해결함으로써 유기적 협력 체제를 갖출 수 있을 때 원자력 안전 규제는 성공적으로 이루어질 수 있다.

갈등의 발생 가능성을 최소화하기 위해서는 두 기관 간에 명확한 역할 분담이 필요하다. 분명한 기능 분담을 통해 각자의 업무 영역을 명확히 하는 한편 그에 상응하는 책임까지도 분담하게 하여야 한다.

이를 위해서는 각 기관의 독립성이 보장되어야 한다.

① 역할 분담과 권한 배분의 문제점

그러나 현재의 원자력 안전 규제 체제를 검토해 볼 때 과기부와 KINS의 역할 분담 및 권한의 배분은 여러 가지 문제점을 나타내고 있다.

규제 위탁 기관인 KINS의 제도적 독립성이 충분히 보장받지 못하고 있다.⁷⁾

또한 위탁받은 규제 업무를 효과적으로 수행하기에는 충분한 규제 권한을 소유하고 있지 못하기 때문에 포괄적 규제를 적절히 수행하지

못하고 있다.

현 체제는 규제와 관련된 전문성이 부족한 과기부가 안전 규제에 관한 대부분의 규제 권한을 소유하고 있다. 반면, 전문성 측면에서 우월한 KINS가 과기부를 지원하는 부차적인 기관으로서의 위상 때문에 전문성에 상응하는 충분한 권한을 부여받지 못하고 있다.

이러한 상황은 안전 규제 정책에 관한 결정을 왜곡하고 정책 결정 과정에서 기술적 판단보다 정치·행정적 판단이 강화되는 요인으로 작용하게 된다.

원자력 안전 규제와 관련하여 실질적인 규제 역할을 수행하는 주체가 자신들의 업무에 관한 충분한 권한과 책임을 보유하지 못하고 있기 때문에 업무 수행의 효율성이 저하되고, 책임을 회피하려는 유인

을 갖게 된다.⁸⁾

또한 전문성 면에서 우월함에도 불구하고 전문성이 취약한 과기부의 최종 판단에 의해 모든 실질적인 결정이 이루어지는 상황은 규제 위탁 기관 종사자들의 냉소주의와 무기력증 및 불만을 잉태하기 쉽다.

아무것도 모르는 상태에서 지나친 공익 논리를 내세우고 모든 업무를 권위주의적이고 보수적으로만 수행한다는 불평과 불만을 낳을 수 있으며, 결국 규제 기관에 대한 강한 거부감을 가질 수 있다.

규제 위탁 기관이 축적한 많은 경험 및 노하우와 원자력 안전 규제 분야의 다양한 유형무형의 전문 지식을 정책 결정 과정에 반영할 수 없다는 사실 역시 조직 전체의 사기를 떨어뜨리는 요인이 된다.

특히 앞장의 사례 분석에서 살펴본 바와 같이 자신들의 정책적 판단이 존중받지 못하고 무시되는 듯한 상황이 벌어질 경우 이러한 양태는 더욱 강화되기 마련이다.

그러다 보면 자신들이 해야 할 업무 수행에서 최선을 다하기보다는 책임 소재를 면하는 수준에서 형식적으로 업무를 처리할 수도 있다.

충분한 정보와 전문 지식을 지속적으로 규제 기관에 전달하고, 규제 기관의 부족한 전문성을 보완하기 위해 적극적인 노력을 보일 유인이 사라지기 때문이다.

이는 다시 규제 기관의 정책 판단이 기술적 전문성이 결여된 정치적 행정적 판단 위주로 이루어질 개연성을 높이게 된다.

- 6) 과기부와 한수원. KINS를 대상으로 설문 조사를 한 결과, 먼저 현재 어떤 기관 간에 의사 소통상의 문제가 좀 더 심각한 편인가에 대해서 한수원과 과기부는 공통적으로 한수원과 과기부간의 의사 소통상에 가장 문제가 있다고 대답하였으며, KINS는 과기부와 KINS간에 의사 소통의 문제가 있다고 생각(78%)하는 것으로 나타났다. 즉 한수원과 KINS 모두 과기부와 의사 소통에서 애로를 겪는 것으로 볼 수 있다. 즉, 세 기관간의 의사 소통의 문제는 주로 한수원과 과기부 간에 또는 KINS와 과기부 간에 나타나는 것으로 파악된다. 이러한 결과는 인터뷰 결과와도 유사하게 나타난다. 과기부의 경우 한수원과 KINS가 한통속의 되어 과기부를 무시 또는 따돌린다는 인식을 가지고 있으며, 한수원과 KINS 간에는 어느 정도 의사 소통이 잘 이루어지고 상호 이해가 이루어지고 있으나 과기부와는 의사 소통에 애로를 겪는다고 느끼고 있다고 지적하였다. (최병선, 원자력 안전 규제의 효과성 제고 방안 2005)
- 7) 현재 KINS는 과기부의 통제를 받고 있으며, 과기부의 원자력 안전 규제 업무의 집행을 기술적·전문적으로 지원하는 행정 수단적 성격이 강하기 때문에 미국 원자력안전규제위원회(NRC : Nuclear Regulatory Commission)와 같은 절대적 독립성을 보장받고 있지 못하다. 실제로, KINS를 대상으로 설문 조사를 한 결과, 원자력 안전 규제 체계를 설계에 있어서 KINS의 독자성과 자율성에 대해서 전체의 63%가 원자력 안전 규제 체계 설계에 있어서 독자성과 자율성이 낮다고 대답했으며, 높다고 대답한 사람은 8%에 그쳐 전반적으로 KINS의 독자성이나 자율성이 부족하다고 생각하는 것으로 나타났다. (최병선, 원자력 안전 규제의 효과성 제고방안, 2005).
- 8) 과기부를 도와 한수원을 규제해야 할 한국원자력안전기술원은 규제에 관한 충분한 책임과 권한이 부여받지 못한 채, 안전 규제의 집행 과정에서 안전 사고 등 문제가 발생할 경우 문제를 가급적 축소하거나 은폐하려는 동기를 가질 수밖에 없다. 책임 소재를 피규제자인 한국수력원자력에 전가시킬 경우 규제자로서의 권위와 규제의 완벽한 집행 능력을 스스로 부정하는 꼴이 되기 때문이다. 안전 사고에 대한 기술적 판단 능력이 불완전하고 규제 업무를 수행하기에 충분한 전문성이 없다는 부정적 신호를 외부에 보낼 경우 자신들의 입지가 더욱 좁아질 수밖에 없다.

② 주인-대리인 관계(principal agency relationship)로의 변질

과기부의 KINS에 대한 인식은 문제를 더욱 악화시킬 수 있다. 원자력 안전 규제에 대해 모든 법적 권한과 최종적인 책임을 소유하고 있는 과기부는 규제 위탁 기관을 규제 업무 수행의 동반자(partner)라기보다는 기술적 판단을 도와주는 단순한 하위 기관 내지 대리인(agent)으로 인식하는 경향이 강하다.

이러한 과기부의 KINS에 대한 인식은 규제 기관과 규제 지원 위탁 기관간의 관계를 주인 대리인 관계로 변질시키게 된다.

기술적 전문성이 턱없이 부족하기 때문에 원자력 안전 규제 분야의 경우 주인과 대리인간의 정보의 비대칭성은 더욱 심화될 수밖에 없다. 규제 지원 위탁 기관이 규제 기관의 선한 청지기(steward) 내지 동반자적 지위를 부여받게 될 경우에 비해, 양자의 관계가 주인 대리인 관계로 변질되게 되면 상호간에 불신과 기회주의적 행태는 심화되기 마련이다.

③ 의사 소통(communication)의 장애와 왜곡

KINS와 과학기술부 사이에 원활한 의사 소통이 이루어지고 있지 않은 상황은 주인-대리인 문제를 더욱 악화시킨다.

두 기관간의 원활한 의사 소통을

가로막는 요인 중에 가장 중요한 것은 두 기관의 위상의 차이와 소통되는 용어의 문제, 화자와 청자간의 전문성과 수준의 차이로 나누어 검토해 볼 수 있다.

일반적으로 원만한 의사 소통이 이루어지기 위해서는 몇 가지의 요인이 필요하다.

첫째, 말하는 사람과 듣는 사람의 수준이 비슷해야 한다.

둘째, 두 사람이 사용하는 언어가 유사해야 한다.

셋째, 두 사람 간에 진솔하고 허심탄회한 대화가 이루어질 수 있는 호의적인 분위기가 형성되어야 한다.

원자력 안전 규제를 담당하는 규제 기관과 규제 위탁 기관간의 의사 소통은 세 가지 면에서 모두 문제의 소지를 갖고 있다.

첫째, KINS 종사자와 과기부의 규제 담당 관료의 전문성이 현저한 차이를 보이고 있다. 과기부의 규제 담당 관료들은 원자력 분야의 전공자도 아닐 뿐더러 잦은 순환 보직과 미비한 교육 훈련으로 인해 원자력 안전에 대한 충분한 전문성을 보유하고 있지 못하다.

이에 비해 KINS 종사자들은 대부분이 유관 분야의 전문가로서 원자력에 관한 높은 전문성을 보유하고 있다. 전문가와 비전문가간의 대화는 행위자들의 전문성의 차이로 인해 상당한 애로 사항을 겪을

수 있다.

둘째, KINS에서 과기부에 보고를 하는 경우에도 서로 간에 사용하는 개념이나 단어의 수준이 상이하기 때문에, 상호간의 의사 소통은 더욱 어려워질 수 있다.

전문 기술자들이 최대한 쉽고 상대방이 알아듣기 쉽게 설명한다 할지라도 막상 보고를 받거나 설명을 듣는 규제 관료들의 입장에서는 관련 분야에 대한 충분한 사전 지식이 없는 관계로 내용을 파악하기가 어렵다.

과기부 관료들이 순환 보직으로 인해 자주 바뀌다보니 전문가의 입장에서 계속해서 바뀌는 담당자와의 호흡을 맞추는 것이 쉬운 일이 아닐 수 있다. 자신들의 고유 업무 외에 규제관료들을 학습시켜야 하는 추가적 부담을 져야 한다. 이런 상황은 번거롭고 때로는 짜증나는 일일 수밖에 없다.

셋째, 두 기관 간에 의사 소통이 호의적이고 우호적인 상황하에서 이루어지기 어려운 특성은 의사 소통 문제를 더 악화시킨다.

두 기관간의 관계는 수평적이지 않고, 다분히 수직적인 특성을 갖는다.

비전문가로서 최종적인 의사 결정권과 책임을 부여받고 있는 과기부는 문제 발생시 모든 책임을 져야 하기 때문에 절차와 형식에 집착하는 행태를 보일 수밖에 없다.

이러한 과기부의 권위주의적이고 형식적인 행태는 규제를 담당하고 있는 공무원 개개인의 행태상의 문제라기보다는 현행 제도와 규제자의 유인 구조를 고려할 때 당연한 결과라고 할 수 있다. 만약에 발생할 수 있는 위험과 사고에 대한 책임을 회피하기 위해서 절차와 형식에 집착하는 것이 부답이 덜하기 때문이다.

상급 기관과 하부 기관으로서의 불평등한 위상에 불필요한 권위주의와 관료적 행태가 개입될 경우 두 기관간의 의사 소통은 더욱 곤란해질 수밖에 없다.

KINS를 안전 규제 분야의 파트너가 아니라 단순한 대리인 내지 하부 기관 정도로 인식하고, 자신들을 공익의 수호자로서 단순한 전문가의 편협한 시각을 보완해야 하는 존재로 인식할 경우 정치 행정적 판단이 기술적 판단을 압도하게 된다.

과기부의 KINS에 대한 인식은 의사 소통 과정을 쌍방향의 학습 과정과 심의(deliberation) 과정이 아니라 일방적인 보고 절차로 왜곡할 개연성이 높다.

즉, 자신들이 부족한 전문성을 지원받는다든가 입장보다는 단순히 의사 결정에 참고할 수 있는 정보와 자료를 얻는 수준의 일방적인 보고 절차로 이해할 수 있다.

그러다 보면 두 기관의 의사 소

통은 상당 부분 왜곡되기 마련이고, 전문가 집단의 불만과 냉소주의를 유발하게 된다. 규제 업무의 과정에서 시행 착오로 인해 발생할 수 있는 오류 수정이 이루어지기 어렵게 된다.

2. 의사 결정 절차 및 과정의 문제 : 투명성 부족 및 심의 기능의 취약

의사 결정 과정 및 절차상의 문제 역시 현재의 원자력 안전 규제 체제를 비합리적으로 만드는 요인이다.

현재의 원자력 안전 규제 체제 하에서 원자력안전위원회의 심의·의결 기능이 사실상 형식적인 추진 기능으로 전락한 채 운영되고 있으며, 이해 관련자들의 참여가 거의 이루어지지 못하는 폐쇄성을 띄고 있다.

전문가들의 의견과 기술적 판단이 충분히 반영되기 어려운 구조하에서 정책 결정이 이루어지고 있고, 이해 관련자들의 참여가 없는 상태에서 정책 결정이 이루어지고 있다.

이로 인해 기술적 판단이 반영되기 어렵고 대표성이 결여된 정치·행정적 판단이 정책 결정 과정을 주도할 수밖에 없다.

비전문가인 과기부 관료들의 정치·행정적 판단이 정치적 합리성을 갖추기보다는 상황 논리에 밀려

책임 회피와 같은 부정적 유인(incentive)하에 이루어질 개연성이 높다.

물론 참여의 폭을 확대하는 것이 능사는 아니다. 비전문가인 일반 국민과 시민 단체들은 책임에 대한 부담이 없기 때문에 최종적인 책임을 져야 하는 규제 관료들과 동일한 수준의 참여를 허용하는 것도 비합리적이다.

더불어, 전문가들의 기술적 판단이 정책 결정을 압도하는 것도 바람직하지는 않다. 기술적 전문성이 중요하다 할지라도 원자력에 대한 사회적 수용성과 국민의 불신을 고려하지 않은 무리한 분석적 합리성 중심의 정책 결정은 실현 가능성의 측면과 민주성의 측면에서 부작용을 유발할 수 있다.

그렇다고 해서 기술적 전문성을 소홀히 할 수도 없다. 원자력 안전 규제 분야가 고도의 기술적 판단을 요하기 때문에 소인 행정(素因行政)을 통해서는 합리적인 결정이 도출되기 어렵다.

기술적 판단과 정치·행정적 판단, 즉 분석적·합리성과 정치적 합리성의 조화가 이루어져야 한다.

앞장의 이론 부분에서 이미 검토한 바와 같이 두 가지 판단이 상충하기 쉽다는 점이 문제를 어렵게 만든다.

이 문제를 해결하기 위해서는 정책 결정 체제와 과정을 합리적으로



설계해야만 한다.

참여의 폭과 참여자의 인적 구성을 고려해야 하고, 참여의 수순을 신중하게 고려해야 한다. 의견의 반영 비율 역시 적절히 고려해야 한다.

그러나 현재의 원자력 안전 정책 결정 체제는 이러한 다양한 요구를 적절히 수용하고 조화시킬 수 있는 절차적 합리성을 담보하고 있지 못하다. 이 문제는 좀 더 자세히 검토해 볼 필요가 있다.

가. 비전문가 주도의 정책 결정 : 기술적 합리성에 대한 고려 미흡
현재의 원자력 안전 정책 결정 과정은 사실상 비전문가인 과기부 담당 관료들이 주도하고 있는 실정이다.

기술적 판단을 보완하기 위해 심의·의결권한을 부여받고 있는 원자력안전위원회의 활동이 유명무실한 수준에서 이루어지고 있다. 의제 설정권을 관료들이 거의 독점하고 있으며, 토론에 필요한 정보 역시 사전에 거의 제공되지 못하고 있다.

토의 과정에 현실할 인센티브 역시 주어지지 않는다. 규제 위탁 기관인 KINS의 판단도 반영되기 어려운 상황이다.

결국 원자력 안전 규제에 관한 정책 결정 과정은 전문가의 정책 결정 참여 기회가 충분히 반영되지 못한 채, 비전문가인 관료들에 의

해 주도될 수밖에 없다.

나. 폐쇄적 의사 결정 체제 : 왜곡된 정치·행정적 판단의 양산

현재의 원자력 안전 규제 체제는 정책 결정 과정에 이해 관계자들의 참여가 거의 이루어지고 있지 않다. 사전적인 참여와 사후적인 참여가 모두 불가능한 상황이다.

비전문가인 시민 단체나 일반 국민들의 참여의 폭을 넓힐 경우 무책임한 발언과 감정적인 토론이 이루어질 확률이 높다.

의사 결정의 규칙을 어떻게 정하는가에 따라 결정 과정에서의 의결 절차가 달라지겠지만, 일반적으로 참여의 폭을 넓힐 경우 거부권(veto)을 증가시킴으로서 결정이 지연되거나 불가능해질 우려가 있다.

그러나 사후적으로라도 정책 결정 과정의 투명성을 확보하는 최소한의 절차가 필요하다. 회의안의 개요나 의결 사항에 대한 최소한의 정보는 공개할 필요가 있다.

기술관료주의(technocracy)에 대한 사회적 불신의 정도가 심화되고 있고 일반 시민들의 과학기술 분야에 대한 참여의 요구가 기술 시민권 개념의 정립으로 확산되고 있는 추세를 고려할 필요가 있다.

원자력 안전 규제 분야는 복잡하고 난해한 과학 기술 영역으로서, 이에 대한 합리적 판단을 내리기 위해서는 전문적인 훈련을 받은 전

문가들의 의견이 존중되어야 한다.

그러나 이러한 사실이 일반 국민이나 시민 단체의 참여 자체를 원천적으로 봉쇄하거나 차단하는 정당성 논리로 작용할 수는 없다.

의사 결정 과정의 지나친 폐쇄성과 엘리트 중심의 결정은 시민들의 불신과 불안감을 증폭시킬 수 있다.

원자력에 대한 사회적 수용성이 대단히 약한 우리나라의 특수한 상황 역시 고려할 필요가 있다.

최소한의 사전적 참여와 사후적 참여 절차를 확보해야만 한다.

그럼에도 불구하고, 현재의 정책 결정 과정은 이러한 요구를 전혀 반영하지 못하고 있다.

전문가 집단인 원자력안전위원회의 심의·의결 결과에 대한 회의론이 거의 공개되지 않고 있다. 물론 참여 위원들이 피규제자인 한국수력원자력으로부터 자유롭고 독립적인 상태에서 객관적 판단을 내리기 위한 배려라 볼 수도 있다.

불필요한 국민의 불안감을 증폭시키거나 사회적 반향을 축소시키기 위한 고려가 작용하고 있다고 볼 수도 있다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 현재의 원자력 안전 규제에 대한 정책 결정은 전문가들의 기술적 판단이 충분히 반영되지 못하고 있다. 비전문가인 과기부의 판단이 거의 모든 결정을 좌우하고 있다. 견제

와 균형의 메커니즘이 전혀 작동하지 않는 상황이다.

이러한 제약 조건하에서 관료들이 정치·행정적으로 판단하는 것이 과연 정당한 것인가를 자문해 봐야 할 시점이다.

관료들의 정치·행정적 판단이 과연 정치적으로 합리적이라 할 수 있을가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 정치적 합리성의 개념 자체를 어떻게 규정하느냐에 따라 달라질 문제이고, 그러한 합리성 개념이 적용되는 분야의 특수성 역시 고려해야 할 사항이다.

그러나 일반적으로 대표성이 취약한 상황 하에서 전문가들의 판단도 고려하지 못하고 견제와 균형의 역학이 작용하지 못할 때 합리적 판단이 도출되리라 기대하기는 어렵다.

정치적 합리성 판단의 준거가 되는 공익 개념 자체의 추상성과 불확실성이 사실상 사익의 포장 논리 내지 정당화 논리로 악용될 개연성 역시 이러한 추론을 강화시킨다.

3. 제도적 학습(institutional learning) 메커니즘의 왜곡

원자력 안전 규제 체제의 비합리성이 발생하는 근본 메커니즘은 앞에서 살펴본 원자력 안전 정책 결정 구조의 모순과 과정의 비합리성



원자력 홍보 기관을 방문하여 원자로 모형을 보고 있는 방문객들. 우리나라의 경우 반핵 단체의 입김이 지나치게 강하고 원자력에 대한 사회적 수용성이 낮은 특성을 고려할 때 규제 기관이 활동 맥락상의 불확실성을 감소시키는 노력은 한계가 있을 수밖에 없다.

이 규제기관의 제도적 학습 메커니즘을 왜곡시키고 있기 때문에 발생한다.

제도적 학습이란 제도내 행위자들이 제도의 특성과 기능에 관한 지식과 정보, 기술을 습득하여 제도를 이해하고 제도에 적응하는 과정으로 이해할 수 있다.⁹⁾

합리적 경제 주체로서 행위자들은 자신의 편익을 극대화하는 과정에서 제도적 학습을 통해 새로운 행위 규칙이 어떻게 구성되어 있는지, 그리고 그로 인하여 제약받는 자기 이익의 범위는 어떠한지 등을 알고 새로운 제도에 적응해 가게

된다.

원자력 안전 규제를 담당하는 관료들은 합리적 경제 주체라 볼 수 있다.

가능한 한 자신들의 업무와 관련하여 책임 소재를 줄이려 하고 승진 상의 불이익 등을 피하려는 위험 회피적(risk averse) 성향을 갖고 있다.

합리적 경제 주체로서 규제 담당 관료들은 자신들을 둘러싼 맥락적 특수성과 업무에 연계된 제도적 속성을 파악하여 가능한 한 자신의 편익을 극대화하는 방향으로 제도에 적응해 가기 마련이다.

9) 이민창, 정책변동의 제도론적 분석, 2001.



어차피 1년 내지 1년 6개월의 제한된 시간 하에서 전문성을 축적하기가 곤란한 상황이라면 과기부의 안전 규제를 담당하는 관료들은 어떤 행태를 보일 것인가?

규제 담당 관료들이 합리적이라면 자신들이 담당하는 업무의 기술적 특성, 업무 수행을 둘러싼 불확실성, 지나치게 광범위한 업무의 책임수준, 국민들의 원자력에 대한 일반적 불신과 사회적 수용성 부족, 논리적·이성적 담론이 형성되기 어려운 원자력 담론 체계의 속성, 업무 수행에 필요한 전문성의 부족 등을 고려해서 최소한의 위험 부담을 지는 쪽으로 보수적 행태를 보일 것이라 예상해 볼 수 있다.

정치적 합리성에 대한 판단을 명분으로 하여 사실상 책임 회피를 위한 기회주의적 행태를 보일 수밖에 없다.

원자력 안전 규제에 관련된 구체적인 전문적인 지식이 없는 상태에서, 즉 잘 모르는 상태에서 정책을 결정해야 하는 관료들은 자신들이 이해할 수 없는 문제를 결정하는 것을 주저하거나 이해할 때까지 결정을 유보하려 할 것이다.

또는 상황이 유리하게 변경될 때까지 문제를 방치하는 등의 책임 회피를 위한 보수적인 행태를 보일 수밖에 없다.

과도한 보고를 요구하거나 절차에 집착하는 행태 역시 담당 관료

의 전문성을 약화시키는 현행 정책 결정 체제의 제도적 측면에서 비롯되는 문제라 할 수 있다.

기술적 판단의 반영 범위를 결정함에 있어서도 일관된 원칙에 의해서가 아니라 사건 사고의 패턴이나 시점상의 상황적 맥락에 따라 기준을 달리하게 된다.

선례가 존재하고 그 사건이나 사고의 사회적 파장이 적은 경우, 국민적 관심이 덜 한 경우에는 기술적 판단을 대부분 존중하고 우선시하게 된다. 그러나 선례가 없고 국민적 여론이 악화되는 상황하에서는 책임 소재를 가능한 한 최소화하기 위해 기술적 판단보다는 정치·행정적 판단을 우선시하게 된다.

업무 수행에 필요한 전문성을 보완하기 위한 부가적 노력 역시 이루어질 수 없다. 예를 들어 규제가 정확하게 이루어지기 위해서는 규제 절차를 제대로 작성하는 것이 필요하다.

공무원이 순환 보직으로 인해서 자주 바뀌게 된다면, 각 규제 내용에 대해서 절차를 분명하게 밝혀두는 것이 바람직하다.

그러나 현재의 제도적 제약 조건 하에서는 담당 관료들이 이러한 절차를 만들어야 할 유인을 찾아보기 어렵다. 규제 절차를 만들게 되면 작성한 관료가 오히려 손해를 보는 경우도 있기 때문이다.

왜냐하면 현재 이루어지는 절차

나 과정이 매우 주먹구구식으로 이루어지고 비효율적인 경우가 많기 때문에 이들 각각에 대해서 절차를 통해 기술하게 되면 오히려 책임 소재를 확대하고 의도하지 않은 불이익을 얻게 될 수 있다.

즉, 규제 절차서의 작성이 기존에 잘 못하고 있다는 것을 고백하는 것일 수 있다. 또한 규제 절차를 만들어 놓음으로써 업무가 증가될 수 있다. 게다가 규제 절차를 만든다는 것 자체가 공무원에게는 업무 외의 부가적인 일이 될 가능성이 높다.

규제 기관 전체의 전문적 역량을 강화할 수는 있지만, 개인의 입장에서는 상당한 과외적 부담과 불이익을 얻을 수 있기 때문에 합리적 규제 관료라면 이러한 작업을 무시할 수밖에 없다.

이러한 모든 행태는 결코 과기부 관료들의 개인적 잘못이 아니다. 제한된 역량과 막대한 책임 범위를 안고 있는 과기부 관료들은 가능한 한 위험 부담을 최소화하고 불이익을 피하려는 유인을 가질 수밖에 없다.

이러한 유인을 가지고 주어진 제도에 적응하다보니 책임을 회피하려는 정책 선호가 형성되기 때문이다. 즉, 관료들의 제도에 대한 합리적 적응 양태가 병리적으로 나타나는 현상일 뿐이다.

원자력 안전 규제에 관한 정책

결정 체제가 비합리적인 제도적 속성을 갖고 있는 한 이러한 병리적 양태는 지속될 수밖에 없다. 제도적 학습이 왜곡될 수밖에 없기 때문이다.

결론

위에서 간단히 살펴본 바와 같이 현재의 원자력 안전 규제 체제는 규제 기관의 전문적 규제 역량을 심각하게 훼손시키는 제도적 모순점을 갖고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 어떠한 요인들이 필요할까?

무엇보다도 원자력 안전 규제 기관의 전문성을 강화할 수 있도록 규제 체제의 제도적 속성을 변화시켜야 한다.

우선 원자력 안전 규제 체제를 합리화하기 위해서는 원자력 안전 문제에 전문 지식과 충분한 경험 및 식견을 보유하고 있는 전문가 집단의 역할과 권한을 확대할 필요가 있다.

원자력 안전 규제 분야가 고도의 기술적 전문성을 요하는 분야이니만큼 비전문가가 정책 결정을 주도하다 보면 대단히 위험한 결과를 야기할 수 있다.

따라서 원자력 안전 위원회와 KINS와 같은 전문가 집단이 안전 규제에 관한 정책 결정에서 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 권

한과 책임을 부여해야 한다.

또한 관료들이 원자력 안전 규제 업무에 관한 전문 지식을 충분히 축적하고 관련 정보와 전문성을 공유할 수 있도록 원자력 안전 규제 담당 공무원을 Generalized Specialist가 아니라 전문성을 지닌 일반 행정가(specialized generalist)로 육성해야만 한다.

이러한 요구에 부응하기 위해서는 정부 전체의 과학 기술 인력 활용 체제를 재검토해서 보완해야 한다.

현재와 같이 계급제를 근간으로 하는 정부의 인력 운용 체제하에서는 일반 행정가를 양성하는 데 인력 정책의 기본 목표를 두고 있다.

고위 관료가 되기 위해서는 다양한 업무를 두루 거친 연후에야 편협한 시야를 벗어나서 중요한 정책 결정에 필요한 종합적이고 거시적인 안목을 얻을 수 있다는 논리가 통용되고 있다.

이러한 인력 운용 체제하에서는 관료들의 보직 이동이 빈번하게 발생하고 담당 업무가 자주 바뀌게 된다. 문제는 원자력 안전 규제와 같이 고도의 전문 지식과 축적된 경험을 요하는 전문 기술 행정 분야에서는 전문성을 지닌 일반 행정가(specialized generalist)가 필요하다라는 점이다.

현재와 같은 인력 운용 체제하에서는 관료들이 결코 특정 분야에

대한 전문 지식을 갖춘 전문가로 성장하지 못하기 때문에 전문 기술 행정 분야의 업무 수행에 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다.

따라서 원자력 안전 규제 분야와 같은 전문 기술 행정 분야에 종사하는 관료들의 위상을 Generalized Specialist가 아니라 전문성을 지닌 일반 행정가로서 정립하고, 이들을 양성하기 위한 구체적인 제도를 마련할 필요가 있다.

이번 기고문에서는 지면의 한계로 인해 현재의 원자력 안전 규제 체제가 갖고 있는 제도적 모순이 원자력 사고 고장의 발생시 규제 기관의 대응양태에 어떠한 부정적 영향을 주는가에 대한 사례를 제시하지 못했다.

또한 원자력 안전 규제 기관의 규제 역량 강화를 위한 구체적 제도 설계 방안 역시 충분히 제시하지 못했다.

구체적 사례를 통한 현재의 규제 체제의 문제점 검토 및 원자력 안전 규제 체제의 규제 역량 강화 방안에 대해서는 다음 기회에 논의하고자 한다. ☞