

규제 완화 정책과 원자력 안전 규제 그리고 규제의 효과성

석 광 훈
녹색연합 정책위원



전력산업 부문에서 규제 개혁 또는 탈규제 정책의 의미와 실제

지난 1970년대 후반 영, 미를 중심으로 진행되어온 규제 완화 또는 규제 개혁 정책들은 과거 정부가 다양한 방식으로 특정 산업 또는 특정 기업을 지원해오던 관행을 중단하고 신규 사업자의 시장 진입을 원활하게 한다는 의미를 담고 있다. 이를 통해 시장에서 과거 독점적 상황에서 공정한 경쟁이 가능해지고 사업자간 치열한 경쟁은 결국 최종 소비자의 편익을 증진시킨다는 논리이다.

이 때문에 처음에 사용된 탈규제 정책은 신규 사업자에 대한 정부의 시장 진입 규제를 제거한다는 의미로 볼 수 있다.

그러나 영, 미 등 선진국들이 실제로 지난 30년간 경험해온 것은

탈규제(deregulation)라기보다는 재규제(re-regulation)의 과정이었다. 즉 규제를 제거한 자유 방임 상태가 아니라 과거의 규제를 새로운 규제가 대체하는 과정이었다고 볼 수 있다.

]애초에는 이들도 탈규제 정책의 성과 지표로서 각종 규제 법률들에 대한 철폐를 각 부처에게 할당하여 철폐한 규제 법률들을 구체적인 숫자로 제출할 것을 요구하기도 하였다.

이러한 조치들은 과거 행정부가 다양한 이유로 암묵적으로 개입하던 관행들에 대해서도 투명성을 강화하는 조치들과 병행하여 진행되었다.

이로 인해 실제로는 행정부로부터 독립적인 규제 기관이 설립되고 다양한 암묵적 정부 개입 관행들이 명문화된 제도로 공식화되는

영국 Sussex 대학교 과학기술정책학 석사

녹색연합 정책위원

대통령직속 지속가능발전위원회 에너지산업전문위원

원자력통제기술원 사외이사

국가에너지위원회 갈등관리전문위원회 위원

사례가 다반사로 일어났다. 역설적이게도 이러한 과정을 통해 선진국들의 정부 규제 제도들은 숫자상으로 볼 때 오히려 더 많이 늘어났다.

그렇다면 이러한 과정은 비효율적이고 비생산적이었는가? 그렇지 않다. 오히려 규제 개혁을 단순히 관련 법률이나 제도의 숫자를 줄인다는 식의 사고 방식에서 벗어나 시장 참여자, 규제 기관, 행정부, 규제 활동이 갖는 상호 관계와 복잡성에 대한 이해의 개선 과정이었다고 볼 수 있다.

결국 서구 선진국들이 진행한 일련의 탈규제(de-regulation) 정책은 애초 의도와 달리 실제로는 재규제(re-regulation)의 과정이었으며, 이는 단순히 과거로의 회귀가 아니라 보다 복잡해진 상황에 대한 대응이었다는 점에서 규제의 진화 과정(evolutionary process of regulation)으로 보아야 할 것이다.

그렇다면 원자력산업과 관련하여 서구 선진국들의 탈규제 정책은 어떠한 영향을 미쳤는가?

과거 영국과 프랑스는 원자력산업에 대한 정부의 태도와 규제 정책에서 극명한 대조를 이루었다.

영국은 자율적인 시장 경쟁의 논리에서 원자력 사업자를 전력 시장 내 다양한 경쟁자들의 하나로서 접근하였고 과거의 보조나 지원을 일관되게 축소해왔다.

반면 프랑스의 경우 원자력을 국가 자원으로 상정하고 국가 행

정 자원을 원자력 발전 사업자 EDF와 재처리 사업자인 AR-EVA(구 COGEMA)로 양분되는 국가 원자력산업 지원에 집중하였다.

프랑스는 OECD 국가들 중 한국과 함께 마지막까지 방사성폐기물관리기금에 대한 원자력 사업자의 전용을 허용해주는 국가이기도 하다. 또한 원자력 안전 규제기능도 최근까지 독립적인 규제 기관 없이 원자력 진행 주체인 원자력청(CEA)의 행정 권한 내에 편입시켜왔다.

그러나 프랑스 역시 지난 1990년대 말 사회당-녹색당간 적녹연정의 주도하에 원자력 안전 규제체제 개선을 추진하였고 그 결과 현재는 독립적인 안전 규제기관이 설립된 상태이다.

국내 원자력산업에 예상되는 탈규제 정책과 우려 사항

이명박 정부가 출범한 이후 원자력 안전 규제 정책에 대한 특별한 입장은 아직까지 제출된 바가 없는 것으로 보여 본격적인 논의는 한계가 있다. 다만 현정부가 다른 부문에서 진행하는 규제 완화 정책의 논리를 통해 향후 예상되는 원자력 부문의 안전 규제 정책에 대해 제한적으로 논의를 할 수 있겠다.

이명박 정부 들어서 정부가 가장 많이 언급하는 용어들 중 하나가 탈규제 또는 규제 완화 정책이

다. 그러나 하루에도 몇 번이나 정부 인사들을 통해 거론되는 이 개념은 많은 경우 애초의 원뜻과 전혀 다른 의미로 왜곡되고 있다.

이명박 정부의 규제 개혁 정책에 대한 아전인수식 해석들과 그 위험에 대해 간단히 살펴보자.

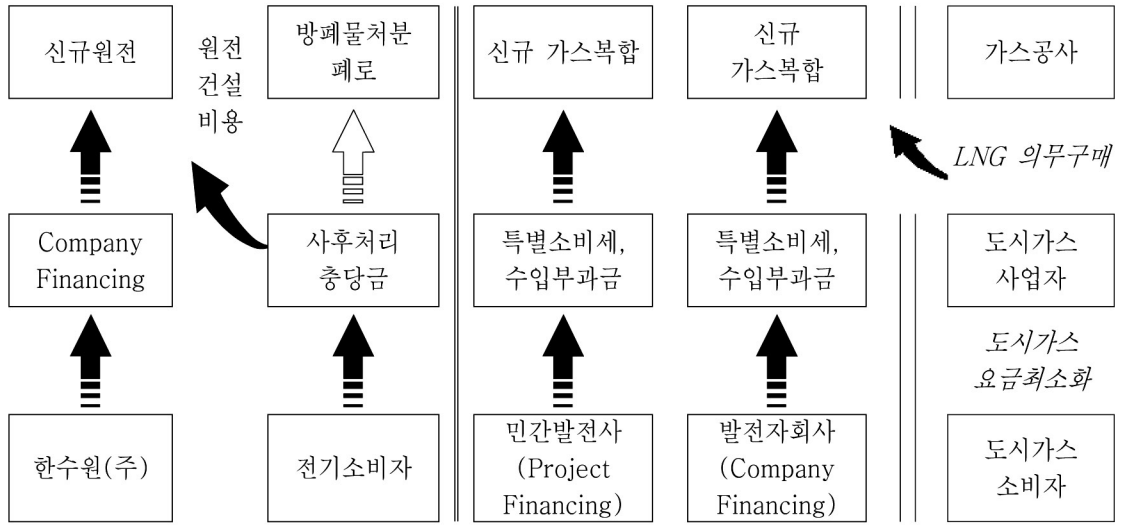
첫 번째 혼선은 규제 개혁을 기존의 국내 독점 또는 과점 기업들의 편의를 더 많이 봐주는 정책과 동일시한다는 점이다.

규제 완화 또는 탈규제는 엄밀한 의미에서 과거 정부가 독과점 기업들을 보호하기 위해 신규 사업자의 시장 진입을 규제하던 관행을 철폐하고 경쟁을 촉진시켜 그만큼 더 소비자를 보호하는 것으로 보아야 한다.

그러나 많은 경우 현정부는 기존의 독점 또는 과점 기업들의 편의를 더 강화함으로써 신규 사업자의 진입을 어렵게 만들고 결과적으로 소비자는 더욱 독과점의 횡포에 노출될 수밖에 없는 상황으로 몰아가고 있다.

두 번째 혼선 또는 의도된 왜곡은 시장 진입 규제와 안전 규제(또는 환경 규제)를 구분하지 않는다는 점이다.

이는 사실 반드시 현정부만의 문제라기보다는 이미 김대중 정부 때부터 보여온 일부 경제 부처의 관행이다. 예를 들어 정부의 규제 개혁위원회가 가장 많이 하는 일은 환경 및 안전 시설 및 조치를 취할 수 없거나 이를 꺼리는 산업체들을 위해 환경 규제를 없애는 일



<그림> 국내 전력 시장의 원자력사후처리충당금과 경쟁 질서 왜곡

이다.

선진국에서는 오히려 강화된 환경 규제하에서 이에 대처할 수 있는 신규 사업자의 사업 영역이 확장되면서 시장이 활성화되는 경험을 하고 있다는 측면에서 국제 사회의 추세와는 전혀 상관없이 국내에서만 벌어지는 어처구니없는 관행이라고 볼 수 있다.

이처럼 지금까지 이명박 정부의 행동을 볼 때 원자력산업에 대한 규제 개혁 정책을 원자력 사업자의 각종 편익을 증대시킨다는 의미로 인식할 가능성이 높다.

현정부가 이 부문에 대한 관심을 높이게 될 경우 원자력 사업자에 대한 각종 경제적 보조, 안전 규제의 축소 등이 예상된다. 그러나 이는 서구 선진국들의 규제개혁 정책을 완전히 거꾸로 해석한 것으로 볼 수 있다.

그동안 국내 원자력산업은 오히려 정부의 전력 시장 규제로 많은 편익을 보았다고 볼 수 있다. 원자력 사업자의 방사성폐기물관리기금 전용과 그로 인한 전력시장의 불공정 경쟁여건을 대표적 예로 들 수 있다.

원자력 안전 규제의 효과성 개선과 시민 참여 대안

선진국의 규제 기관과 NEA, IAEA 등 국제 기구들도 원자력 안전 규제의 효과성에 대한 측정 방법, 지표 개발 등에 대해서는 아직도 개발 단계이며 개선의 여지가 많다는 중론이다. 더욱이 세부적인 사항들에 대해서는 필자의 인식 능력을 넘어서게 된다.

현재까지 국제 기구들이 강조하는 것은 세부적인 지표보다는 규

제의 전략적 목표 설정, 규제 기관의 투입 자원 의사 결정, 규제 성과의 측정 및 평가의 흐름을 끊임없이 지속함으로써 규제의 효과성을 높이는 과정으로 보인다.

방사성폐기물 관리 사업 체계의 혁신과 함께 안전 규제 체제도 혁신한 캐나다의 경우도 세부적인 효과성 지표보다는 지속적인 규제 효과성 개선을 위해 ‘Good Governance’와 ‘Good Practice’의 기준을 강조하고 있는 것으로 보인다.

그중 캐나다원자력안전위원회(CNSC)가 제시하는 Good Practice의 기준을 간단히 소개하고 우리에게 주는 의미를 살펴보기로 한다.

CNSC는 최근의 공개 문서를 통해 Good Practice의 기준으로 규제 인사(Staffing), 규제 예산, 책

<표> 시민 참여와 방사성폐기물 관리 부문 규제 개혁

	1996년 이전		1996년 이후		규제개혁이후
조직	과학기술부	('96) ▶▶▶	산업자원부	▶▶▶	지식경제부
집행	원자력연구소		한국수력원자력		방폐물관리공단
예산	방폐물 기금		사후처리 충당금		방폐물 관리기금
제도	원자력법, 전기사업법				방폐물관리법

임성, 이해 당사자와의 관계를 두고 있다.

규제 기관의 효과성은 규제 기관의 진정으로 독립적인 의사 결정과 규제 인력의 건전성 및 중립성에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 이 때문에 많은 전문가들은 윤리 행동 강령 등의 지침을 마련할 것을 권고한다.

규제 기관의 인사 과정에서 발생하는 이해 갈등에 대해서는 투명하고 엄정한 규칙이 있어야 한다. 규제 인력은 규제 대상과 금전적인 이해 관계나 불투명한 사적 이해 관계를 갖지 않도록 해야 한다.

규제 기관이 어떤 방식으로 예산을 확보하느냐는 문제는 규제 관련 의사 결정에 많은 영향을 미친다. 명료한 예산 확보 구조를 통해 의사 결정 과정의 건전성과 독립 규제 기관으로서의 자율성을 보장해야 한다.

예산 확보 과정은 정부의 원자력 관련 산업에 대한 진흥 업무에서 철저히 구분되어야 하며, 합법적인 제도를 통해 보호받도록 고위 의사 결정자의 주목 대상이 되

어야 한다.

상당수의 전문가들은 규제 대상으로부터 직접적인 방식으로 규제 예산을 얻는 것이 금지되어야 함은 물론 행정 기관으로부터 독립적인 방식으로 규제 예산을 확보해 규제 기관의 자율성을 높여야 한다고 권고한다.

우리의 경우 규제 기관이 규제 대상인 한수원과 규제 예산을 직접적인 협상을 해야 하는 위치에 있는 만큼 이에 대한 개선이 요구된다.

규제의 독립성이 보장되는 만큼 규제 기관은 정부, 규제 대상, 국민들에게 책임을 갖고 있다. 규제 기관은 최고 수준의 정부 관료, 의회에게 직접적인 보고를 할 수 있는 채널을 확보하고 있어야 하며, 적절한 감사 구조를 갖추고 있어야 한다. 엄격한 투명성, 자료의 보존 등도 필요하다.

규제자는 독립성과 중립성을 유지해야 하는 의무가 있는 반면, 규제 대상의 협조와 응증을 독려하기 위한 노력도 반드시 필요하다.

의사 결정 과정에서 예측 가능성과 일관성은 규제 대상인 원자

로 운전자에게 매우 중요하다. 또한 신뢰성과 안정성을 강화하기 위해, 모든 이해 당사자들이 의사 결정 과정에서 적절하게 의사 표현을 할 수 있도록 규제 기관은 이해 당사자들과 공개적인 토론의 기회를 반드시 제공해야 한다.

한국에서 이해 당사자의 참여, 특히 시민 사회의 참여는 이같이 선진국이 명문화한 권고보다 더 적극적이며 원자력 부문의 규제 개혁에 많은 영향을 미쳐왔다.

최근의 사례로 방사성폐기물 관리 부문의 규제 개혁을 들 수 있다. 이미 선진국의 경우 상당수가 제도화시킨 주제들이지만 국내의 경우 정부의 오래된 관행으로 인해 개혁되지 않은 부문이었다.

그러나 적극적인 시민 참여는 오래된 정부 관행, 원자력 사업자의 이해 관계 등 쉽지 않은 장애물들을 제거하고 규제 개혁을 하는데 많은 이바지를 하였다. 따라서 향후에도 규제 기관의 규제 효과성을 증진시키기 위한 개혁에 적극적인 시민 참여가 권장될 필요가 있다. ☯