

누구를 위하여 규제할 것인가? - 원자력 안전 규제의 '대리의 문제' 고찰 -

최 광 식

한국원자력안전기술원 규제정책실 책임연구원



머리말

오늘날 지방화 시대가 도래하면서 원전 운전과 규제에 대하여 원전 지역 주민들을 포함한 지역 공동체의 영향력이 커지고 있다.

종래 지역 주민들은 자신들의 거주지에 들어서는 원전의 부지 선정, 건설과 운전 등에 있어서 중요한 의사 결정의 주변부에 머물고 있었다.

한전은 정부의 지원을 받고 있는 거대 공기업이었으며 국가 경제 성장을 위하여 안정적인 에너지를 공급한다는 강력한 명분을 갖고 있었다.

주민들은 원전에 대한 지식과 정보가 없었고 조직화되어 있지 않았으며 따라서 원전 사업자는 그들의 힘으로 어찌지 못하는 대상이었다.

원전은 물리적으로는 그들 가까이 에 있지만 실제적으로는 감히 접근할 수 없는 거대한 섬이었던 것이다.

그러면 규제 기관은 어떠한였는

가? 근래에 이르기까지 대부분의 국민들은 규제 기관 역시 국민들로부터 유리되어 있었다고 보는 것이 옳을 것이다.

그러나 오늘날 규제 기관은 어느 때 보다도 자주 국민을 위하여 혹은 국민을 대신하여 규제한다고 말하게 되었으며, 규제에 대한 국민들의 신뢰를 얻기 위하여 무엇을 하여야 하는지를 논의하고 있다.

이때 국민이란 일반적으로 원전 지역에 근무하는 원전 직원들, 원전 지역 주민들과 그곳으로부터 멀리 떨어진 지역에 거주하는 국민들(대도시 지역을 포함하여)을 종합적으로 지칭한다고 할 수 있다.

최근 국내에서는 원전에서 발생하는 사고들에 대하여 지역 주민들

- 1) 원전 소재 지역의 군수가 위원장이 되어 현지 지역 인사들로 위원을 구성하고 운영하는 원전 주변 환경에 대한 방사능 감시 기구로서 현재 고리·영광·월성 지역 3개 지역에 구성되어 활동하고 있다.
- 2) 2003년 발생한 영광 원전의 열전달 원충판 이탈 사건이나 방사능 오염 사고로 인해 영광 지역 주민들은 민관합동 조사위원회를 구성하여 독일의 TUV 민간생태환경연구소에 조사를 의뢰하였다. 그 보고서를 제출받은 후 영광 지역 민간환경감시기구에서는 원전 내 검사에의 참여 등 일부 규제 권한을 요구한 바 있다.

이 국내 규제 기관을 신뢰하지 못하고 외국의 제3의 기관에게 조사를 의뢰할 것을 요구하고 정부가 이를 받아들이는 일이 발생하였다.

그리고 산자부로부터 재정 지원을 받는 민간환경감시기구³⁾가 원전에 대한 규제 권한의 일부를 요구하기도 하였다.²⁾

이러한 현실은 오늘 우리를 당혹하게 한다. 조직·예산·인력을 갖춘 정부 규제 기관이 존재하는데 왜 민관합동조사위원회가 구성되었으며, 민간환경감시기구는 왜 규제 권한을 요구하는 것인가?

산자부로부터 지원을 받고 지방 군수가 위원장인 그 기구는 NGO의 범주에 속하는 것인가 아니면 정부 기관인가?

정부는 민간환경감시기구에 그러한 규제 권한을 주어야 하는 것일까? 그렇다면 그 기구는 국민의 혹은 지역 주민의 이해를 완전하게 대리할 수 있는가?

규제 기관은 과연 누구를 위하여 어느 수준까지 어떻게 규제하여야 하는 것인가?

우리는 또 다음과 같은 의문을 제기할 수 있다. 원자력 시설 지역 주민의 이익과 그로부터 먼 지역의 주민들의 이익이 상충할 때 정부나 규제 기관은 누구를 위하여 일해야 하는 것인가? 대다수인 국민인가? 아니면 위험에 직접 노출되는 소수의 지역 주민인가?

그렇다면 국영 기업체인 한수원이 추구하는 공익과 정부가 안전 규제를 함으로써 얻고자 하는 공익은 어떻게 다른가? 그것들은 상충하지 않는 것인가?

전력 회사를 민간 기업이 운영하는 다른 나라들과 우리는 또 어떻게 다른가?

에너지원이 희소한 우리 나라에서 공익은 다른 나라와 다른 개념이어야 하는가?

오늘 필자는 이에 대하여 규제 기관은 누구를 대신하여 혹은 누구의 이익을 더 대변하는 방향으로 즉 누구를 위하여 일하여야 하는가 하는 것을 ‘대리의 문제(Agency problem)’라는 관점에서 고찰해보고자 한다.

‘대리의 문제(Agency problem)’에 대한 학문적 고찰

대리의 문제란 무엇인가?

한 개인 또는 집단이 자신의 이해에 직결되는 일련의 의사 결정 과정을 타인에게 위임할 때 대리인 관계(Principal agent relationship)³⁾가 성립되는데, 이때 위임 하는 자를 주인(principal, 혹은 주체라고 하기도 함)이라 하고, 위임 받는 자를 대리인(agent)이라고 한다.

대리인 관계가 성공적으로 유지되기 위해서는 대리인이 주인과의 계약을 성실히 이행하여야 한다.

그리고 대리인으로 하여금 자신의 노력을 아끼지 않도록 하기 위해서 대리인에게 적절한 보상이 주어져야 하며 이를 위해서는 대리인의 노력의 성과를 정확히 평가할 수 있어야 한다. 그러나 대부분의 대리인 관계는 미래의 불확실한 상황을 대상으로 하여 계약이 이루어진다.

대리인의 행위 일체를 관찰한다는 것은 현실적으로 거의 불가능한

3) 이러한 대리 관계는 경제 활동 전반에 걸쳐 관찰된다. 기업의 주주와 경영자, 지주와 소작인, 보험 회사와 보험 가입자 등의 계약 관계에서 대리 관계를 살펴볼 수 있다. 대리인 문제는 주체 혹은 소유주와 대리인의 목표가 일치하지 않고 정보 불균형이 있다면, 항상 발생한다.
4) 대리인에게 맡겨진 과업이 전문적 지식을 요하는 것이 아니라면 이러한 문제는 쉽게 해결된다. 대리인이 일을 제대로 수행하지 않을 경우 관계를 끊든지 더 나아가 법적 책임을 물을 수도 있으나 문제는 대리인이 보유한 전문성으로 말미암아 대리인의 행동이 적합한지를 주인은 알 수 없다는 데 있다. 즉 대리인의 행동은 비대칭적 정보(asymmetric information)의 일종으로 숨겨진 행동(hidden action)이다(전성훈). 예컨대 기업의 경우 이해 관계자는 경영자·주주·채권자·종업원·소비자 및 국가 등인데 기업의 이해 관계자들이 자신들의 만족을 극대화시키려고 노력하는 과정에서 이해 관계가 상충될 수 있다. 이로 인하여 발생하는 문제도 대리인 문제(agency problem)이다. 학자에 따라서 영어로 principal agent problem이라고 하기도 한다.

데, 이것은 주인의 입장에서 볼 때 대리인이 어느 정도의 불확실한 상황에서 어느 정도의 노력을 기울이고 있는가에 대한 정보가 극히 한정되기 때문이다.

대리인 관계에 있어서 이같은 정보의 비대칭성(asymmetric information)으로 인하여 양질의 대리인이 시장에서 축출되거나 혹은 자신에게 이익을 가져다주지 못할 특성을 지닌 자를 대리인으로 선택하게 되는 역선택(adverse selection)과 대리인의 태만으로 인한 도덕적 해이(moral hazard)가 일어난다.

이로 인하여 주인이 피해를 입을 수 있는데, 이러한 상황 혹은 문제를 가리켜 '대리의 문제(Agency problem)⁴⁾'라고 부른다. 또한 대리인 문제와 관련하여 발생하는 모든 비용을 대리인 비용(Agency cost)⁵⁾이라 한다.

원자력 안전 규제에 있어 대리의 문제

그러면 이러한 대리의 문제가 원

자력 안전 규제에 어떻게 나타나며 적용되는가?

국민은 대통령을 선출하여 임기 동안 국가의 통치 관리를 그에게 맡기고 대통령은 내각을 구성하여 국가 경영을 해나가는데, 정부는 이윤을 추구하는 전력 회사가 건설·운영하는 원전에 의한 방사선 사고의 리스크라는 외부 불경제(external diseconomy)를 줄여줄 책임을 갖는다. 정부는 규제라는 행위로 전력 사업자의 전력 생산 행위에 개입한다.

국민은 정부 규제 기관에 원자력 시설의 감시 및 안전 규제 권한을 위임하였다고 볼 수 있는데 이때 명시적으로 계약을 맺지는 않았지만 규제 기관은 주인(principal)인 국민을 대리하는 대리인으로 임명을 받았다고 볼 수 있다.

이때 주인인 국민의 이해를 명확하게 이해할 수 없다는 것이 문제이다.

일반적으로 국민은 원자력 안전성 확보를 희망한다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 국민은 원자력 안전성에 대하여 얼마나 알고 있으며 어

느 수준의 안전성을 원하는 것일까? 혹시 안전 수준이 좀 낮더라도 전력 생산을 더 많이하기를 그들이 바라는 것은 아닐까?

우리는 국민들이 어느 정도의 안전성을 원하는지 그들 스스로도 잘 알지 못한다고 보는 것이 옳다. 그런 까닭으로 규제 기관도 국민이 원하는 바를 정확하게 파악하는 것이 불가능하며 그러므로 대리인으로서 활동을 잘 수행하는 데 근본적인 한계가 있다.

국민에게는 대리인인 규제 기관이 자신을 위하여 제대로 일하는지에 대한 정보가 극히 부족하기 때문에 (정보의 비대칭성)에 국민은 규제 기관을 완전히 감시할 수 없으며, 따라서 규제 기관이 국민의 이익을 완전하게 대리하지 못하는 대리의 문제가 발생하는 것이다.

특히 우리 나라 같이 전력 회사가 공기업인 경우 국민이 원하는 이익이 안정적이고 값싼 전력의 공급인 원자력 안전성의 확보인지 파악하는 것이 어렵고 불분명함으로써 대리의 문제는 더욱 복잡한 양상을 띤다.

5) 쟈센과 맥클링은 대리인 비용을 감시 비용, 확증 비용, 잔여 손실로 구분하였다. ① 감시 비용(monitoring cost)은 대리인이 주인의 이해에 반하는 행동을 하는 것을 감시·감독하는 데 드는 비용으로서 주인은 대리인에게 적절한 보상을 함으로써 주인의 이해와 일치하도록 대리인을 유도하는 방법을 사용할 수 있다. 이것을 보상 유인 정책(incentive system)이라고 한다. 보상 유인 정책 감사 활동, 예산 통제 시스템의 설정 등이 모두 감시 비용이다. ② 확증 비용(bonding cost)은 대리인이 주인의 이해에 반하는 행동을 하지 않고 있음을 증명하는 과정에서 수반되는 비용이며 채권의 이면 계약, 회계 감사를 받아 영업 보고서를 공시하는 경우 등에 수반되는 비용이다. ③ 잔여 손실(residual loss)은 감시 비용과 보증 비용의 지출에도 불구하고, 대리인의 의사 결정이 주체의 최적 의사 결정과 일치하지 않음으로써 발생하는 주체의 부(wealth)의 감소를 말한다.

국민, 정부 관료, 규제 기관(우리 나라의 경우 규제 전문 기관 등으로)으로 대리 관계가 다단계화할 경우, 그리고 주인인 국민들이 일반 국민들과 지역 주민들로 분화되어 다수가 될 때 이러한 대리의 문제는 더욱 복잡해지고 대리인이 열심히 일하도록 인센티브를 보장하기 위한 계약 관계를 맺기는 더욱 어려워진다.

규제 기관의 도덕적 해이 (Moral hazard)

원자력 규제 기관의 도덕적 해이는 주인인 국민이나 지역 주민이 원자력에 대한 전문성과 정보가 부족한 것, 규제의 성과를 평가하기가 어려운 점 등을 이유로 규제 기관이 국민이나 지역 주민들의 원하는 안전성 확보 등 그들의 이익을 위하여 일하는데, 태만하거나 나아가서는 오히려 피규제자인 전력 사업자의 이익을 위하여 규제를 약화한다거나 하는 행위로 볼 수 있다.

이러한 도덕적 해이는 사업자 잘못된 목인, 부정 혹은 불법 행위에의 참여와 협조 등으로 나타날 수 있으며, 때로 이러한 행위는 규제

독립성의 부족한 여건과 결합하여 규제 포획(regulatory capture), 나아가서는 규제 실패(regulatory failure)의 원인이 되기도 한다.

실제 규제 업무 수행 과정에서 발생하는 문제들은 그렇게 단순하지가 않고 여러 가지로 불확실한 상황이 발생하는데, 이 경우 규제자는 직접적인 감시자가 없음으로 인하여 직무 태만을 할 수 있는 것이다.

때로는 기술적인 판단의 실수인지 고의 및 도덕적 해이에 의한 것인지 구별이 모호할 경우가 발생하기도 한다.^{6) 7)}

특히 원자력 안전의 특성상 큰 사고가 자주 일어나지 않음으로 인하여, 혹은 규제의 성과를 측정하기가 어려운 까닭으로 인하여 규제 기관의 도덕적 해이는 쉽게 드러나지 않고 그들 자신도 인식하지 못하는 상태에서 만연하게 된다.

예컨대 기업의 경우 주주는 전문 경영자를 고용하여 경영을 맡기고 그 경영 실적이나 성과를 감시함으로써 이러한 도덕적 해이를 막을 수 있으나, 규제의 경우는 규제의 과정을 감시하는 것이나 성과를 평가하는 것이 어려우므로 이러한 도덕적

해이는 심각해질 수 있다.

이러한 규제 기관의 도덕적 해이는 사업자에 대한 규제 및 감독 소홀을 초래하게 되고 궁극적으로 큰 사고를 발생시키는 데 기여함으로써 국가적인 손해를 끼치는 결과를 가져오게 된다.

규제 기관의 역선택 (adverse selection) 문제

국민들에게는 애초에 규제 기관을 자신들이 선택할 기회가 주어지지 않았다고 볼 수 있다.

정부는 그들에게 위임된 포괄적인 국정 업무의 일부로서 규제 기관을 설립하였으며 국민들은 규제 기관의 선정 혹은 규제 기관장의 선임에 있어 무엇을 고려하는지에 대한 충분한 정보가 없으므로 국민들의 이익을 대변하지 못하는 방향으로 선택이 이루어질 수 있으며 이는 소위 역선택(adverse selection)이 될 수 있다.

대리인 비용

대리인 비용의 관점에서 본다면 감시 비용은 국민이 규제 기관을 감시하는 데 드는 비용으로서 이는 국

6) 2002년 미국 Davis Besse의 경우 규제 기관이 이 문제를 인지하고서도 수 년간 안이하게 대처하다가 발견된 케이스이다. 다행히도 큰 사고로 발전할 수 있었던 것을 발견, 조치하기는 하였으나 이는 규제 기관의 안이한 업무 태도의 문제점을 제기하였다.

7) 일본 동경전력의 검사 부정 사건은 사업자의 도덕적 해이로서 규제 기관의 관여 여부는 논의되지 않았다. 국민은 처음에는 동경전력을 비난하였으나 나중에 '규제 기관은 무얼 하였느냐' 하는 비난이 일었다. 이것은 안전에 대한 국민 불안을 야기한 것에 대하여 궁극적인 규제의 목적을 달성하지 못하였다는, 즉 규제 성과에 불만을 제기한 것이라고 볼 수 있다.(필자주)

회의 국정 감사나 감사원 감사 등의 비용을 생각할 수 있다.

대리인에게 적절한 보상을 함으로써 규제 업무의 도덕적 해이를 예방하는 것도 감시 비용으로 생각할 수 있다.

현재 한국의 규제 전문 기관인 KINS의 경영 평가에 따라 인센티브가 일부 조정되는데, 이는 감시 비용의 범주에 넣을 수 있다.

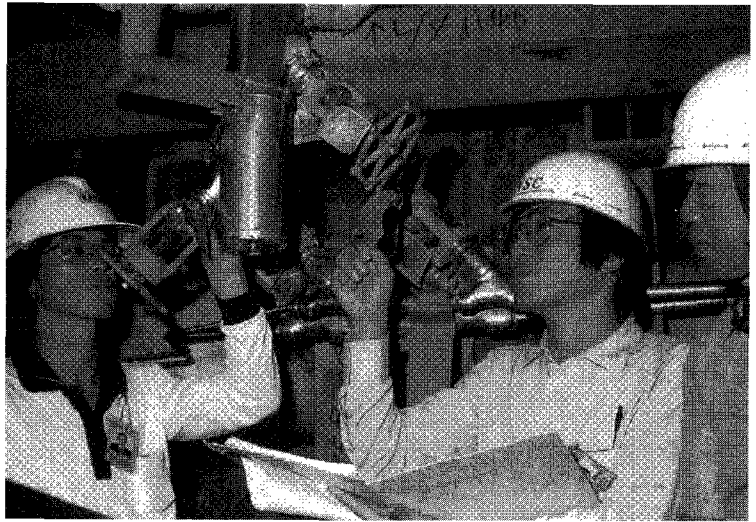
잔여 손실(residual loss)은 감시 비용과 보증 비용의 지출에도 불구하고, 대리인의 의사 결정이 주체의 최적 의사 결정과 일치하지 않음으로써 결과적으로 발생하는 주인의 부(wealth)의 감소이다.

원자력 안전 규제의 경우 안전성 확보 수준이 낮아짐으로써 초래되는 지역 주민의 후생(welfare)의 감소가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

원자력 안전 규제의 대리 모형

다음으로 대리의 모형에 대하여 살펴보기로 한다.

원자력 규제로는 먼저 정부 규제 기관이 법적 근거에 의하여 수행하는 종합적인 심사·검사 업무가 있다. 그리고 규제 검사라고 부를 수 있는지 논의의 소지가 있긴 하지만



국민에게는 대리인인 규제 기관이 자신을 위하여 제대로 일하는지에 대한 정보가 극히 부족하기 때문(정보의 비대칭성)에 국민은 규제 기관을 완전히 감시할 수 없으며, 따라서 규제 기관이 국민의 이익을 완전하게 대리하지 못하는 대리의 문제가 발생하는 것이다.

공인 검사라는 이름으로 정부가 기계연구원에 위탁한 일부 검사 업무가 있다. 그리고 국내 3개 원전 지역에 민간환경감시기구가 설립되어 활동하고 있다.

이러한 한국의 원자력 안전 규제 상황은 1인의 주인(principal)이 다수의 대리인에게 업무를 의뢰한 다수 대리인 모형(multiple agency model)으로 일단 볼 수 있다.

이러한 다수 대리인 상황에서는 각 대리인 계약에 있어서 상대적 성과를 고려하는 문제와 무임 승차 문제가 새로이 발생한다. 다시 말하면 여러 대리인이 일을 하므로 각각의

대리인은 자신은 일을 덜 하여도 다른 대리인의 노력에 의하여 성과가 달성된다고 생각하고 자신은 free rider가 될 수가 있다는 것이다.

그러나 이것은 독점적인 규제가 갖는 안이한 업무 태도 등의 문제점을 보완하는 장점도 있다.

즉 규제의 성과를 지역 주민들에게 안겨주는 만족도로 정의하고 주민을 만족시키려는 대리 인간의 상대적인 경쟁을 끌어내면 규제 성과를 향상시킬 수도 있다.

이런 관점에서 보면 민간환경감시기구는 현재 증양에 있는 규제 기관과 비교할 때 지식과 전문성 인

8) Bernheim-Whinston(1985, 1986)은 이러한 공동 관계가 효율성의 개선 및 담합의 촉진 수단으로서 어떻게 활용될 수 있는지를 연구하였으며, Gal-Or(1991)는 이들의 논의를 확장시켜서 대리인의 비용에 대한 정보가 불완전한 경우 공동 대리인을 고용하는 것의 득과 실을 비교하였다. 한편 Dixit-Grossman-Helpman(1997)은 공동 대리인 모형을 공공 정책의 분석에 응용할 수 있는 방향으로 발전시켰다.



력 면에 있어 현저한 열세에 있으나, 지역에 위치하여 해당 주민들과의 수시 커뮤니케이션을 통하여 주민들의 만족도를 확보할 수 있다는 점에서는 유리한 입장에 있다.

현재 산자부/한수원으로부터 운영비를 지원 받으므로 신뢰성 확보에 약간의 문제가 있지만, 이것은 현재 KINS도 규제 비용을 사업자로부터 받고 있고 세계의 거의 대부분의 규제 기관이 규제 비용을 사업자로부터 충당하고 있으므로 특별히 민간환경감시기구가 불리한 것은 아니다.

다음으로 원자력 안전 규제는 원전 도입 초기에는 국민이라는 단일 주인이 정부를 통하여 규제 기관이라는 단일 대리인에게 업무를 의뢰한 것으로 볼 수 있으나, 오늘날에 있어서 일반 국민과 지역 주민들의 분화(사실은 종전에는 주민들이 인식하지 못했던 이해(interest)를 주민들이 각성함으로써 국민과 사이가 벌어졌다는 것이 옳다) 현상이 일어나고 있는데, 이는 대리인에게 여러 명의 주인이 존재하는 공통 대리인 모형(common agency model)이 되었다고 볼 수 있다.⁹⁾

종합적으로 본다면 오늘의 한국의 원전 규제는 다수대 다수의 대리인 모형이라고 볼 수 있다.

여기에는 우리 나라의 공공 전력 사업자인 한수원을 국민이 원자력 시설의 운영을 맡긴 대리인이라고 볼 경우 주인-대리인 관계는 더 복잡해지는데, 이에 대한 논의는 추후 연구에서 하기로 하겠다.

주인으로서 국민과 지역 주민의 이해 분석

여기서 규제 기관은 국민을 대리하는 것인가, 지역 주민을 대리하여야 하는 것인가를 논의해 보기로 한다.

지역 주민은 큰 범주로 볼 때 국민에 속한다. 그러나 지역 주민과 일반 국민의 이익이 반드시 일치하는 것은 아니다.

국가적으로 원전의 운영으로부터 안정적이고 싼 전력 요금이라는 경제적 이익이 발생한다고 할 수 있는데, 이 이익은 국민과 지역 주민에게 함께 배분된다.

그러나 지역 주민은 원전의 건설 운영으로 인하여 방사선 사고의 위험 증가라는 불이익 등 그들의 효용과 후생이 현저하게 저하된 집단이다.

물론 이에 대한 보상책들이 마련되었지만 지역 주민들은 이것이 충분하지 않다고 느끼고 있는 것이 문

제이다.

규제 기관의 활동으로부터 얻어지는 원자력 안전이라는 공익(혹은 공공재, public goods)은 일반 국민에게도 공급되지만 지역 주민에게 더욱 큰 가치를 갖는다.

그것은 사고가 발생할 경우 일차적으로 지역 주민들이 피해를 보기 때문이다.

이런 측면에서 보면 지역 주민은 원자력 규제 기관이 우선적으로 고려해야 할 대리인이라고 할 수 있다.

먼 곳에 거주하는 국민은 원전이 불안하다고 느끼기는 하지만 이를 반대하기 위하여 적극적인 단체 행동을 할 유인이 존재하지 않는다.

반면 지역 주민에게 이것은 직접적인 이해가 걸린 대단히 절실한 문제이다.

오늘날 각 지역에 민간환경감시기구가 설립되어 활동을 강화하고 있는 것이 이를 설명해준다.

즉 다시 말하여 현재의 규제 기관이 지역 주민의 이익을 충실하게 대변하지 못하였다는 것, 다시 말하면 대리인의 문제가 가시화되었다는 징표인 셈이다.

이것은 대리인의 문제에 대한 규제 측의 인식이 부족하여 이를 미리 해소하기 위하여 스스로 노력을 기울

9) 원자력 안전은 공공재의 특성인 비배타성·비경합성을 갖고 있어 공공재의 범주에 넣을 수 있다. 필자는 이것이 국방 등과 같은 범주의 공공재라고 본다.

이는 데 소홀했기 때문이라고 본다.

이렇듯 국민과 지역 주민의 대리의 문제가 명확하게 인식되지 않는 상태에서는 지역 주민들이 규제에 불만을 가지고 있더라도 규제 기관은 다수의 일반 국민의 이익을 위한다는 명분으로 원전을 계속 운전하는 방향으로 규제를 하게 되는 경우가 있을 수 있다.

지역 주민이 규제 기관에 대한 정보를 파악할 환경이 아직 충분히 갖추어져 있지 않으므로 이런 체제에서는 지역 주민의 이익을 대리할 의사가 약한 규제 기관과 계약을 맺거나 그런 성향의 사람을 규제 기관장으로 선출하는 역선택이 발생하게 된다.

이런 관점에서 현재 규제 기관이 지역 주민의 이익을 대리하려면 지역 주민과의 커뮤니케이션과 그들의 애로 사항 반영 등 지역 주민의 만족을 위한 현장 활동이 강화되어야 한다.

현재 주된 실무 규제 업무를 수행하는 KINS가 대전에 있고 규제 당국인 과기부가 과천에 있는 체제는 이 대리의 문제를 해결하는 데 있어 유리한 환경은 아니라고 볼 수 있다.

공공 부문 측면에서의 대리의 문제

원자력 안전을 위하여 정부는 규제 부서를 만들어 산업을 규제한다. 이 때 규제 기관은 공공 부문에 속하며 정부의 대리인으로서 일한다.

정부는 국민을 대리하는 대리인이며 그 계약은 정부를 국민이 선거에 의하여 선출함으로써 이루어진다. 이러한 규제 기관이라는 대리인에 대한 정부의 지배권 행사는 규제 기관장의 선임에 의하여 이루어진다.

사기업의 경우 소유자는 기업의 효율 경영과 경영자와 종업원을 감시할 충분한 인센티브를 가지는데, 이것은 재산권 이론에 따라 그 기업 잔여 자산에 대한 잔여 수익 청구권을 가지며 그 가치는 기업 경영 성과에 따라 결정되기 때문이다.

그러나 안전 규제의 경우 규제 행위로서 얻어지는 잔여 수익은 규제 기관의 예산을 절감하여 남은 돈이 아니라 원자력 안전성의 향상 혹은 확보일 것이다.

그러나 그것을 금전으로 환산하여 규제 기관장이 자신에게 나눠달라고 청구할 수 없으며, 그에 앞서 그것을 결정하는 근거가 되는 규제의 성과도 불명확하다.

따라서 규제 기관장은 규제 업무로 인하여 얻어지는 경제적인 성과가 없으므로 규제 행위로 이루어지는 잔여 수익을 얻기 위한 산하 기관장과 직원들을 감시 관리할 인센티브가 없다고 할 수 있다.

그리고 정부가 다시 주인으로서 대리인인 산하의 규제 기관을 감시하려고 한다고 하여도 필요한 정보와 지식을 충분히 갖추었는가 하는 문제가 제기된다.

실사 정부 관료가 규제 기관의 효율적인 경영에 대한 정보를 충분히 갖고 있다 하더라도 정부 관료 스스로도 주인인 국민의 대리인이므로 앞에서 논의한 바 대리의 문제가 존재한다.

그러므로 정치적 압력 및 청탁 등에 의해 산하 규제 기관으로 하여금 비효율적인 경영을 강제할 가능성이 존재한다.

그리고 규제 기관 경영의 효율성과 효과성이 보장되려면 최고 경영자를 비롯한 경영진이나 종업원이 업무를 충분히 담당·수행해야 할 능력을 갖고 있어야 하는데, 정부가 개입한다고 해서 규제 기관 경영진이 효율을 위해 노력하기보다는 규제 기관은 도리어 정부의 의지와 생

10) 일반적으로 공공 부문 경영에 대한 정부 개입은 첫째, '사정을 잘 알지 못하면서 간섭한다'는 문제로 인해 경영 효율성 제고의 해법이 되고 있지 못하다. 즉 대리인은 스스로 '충분한 정보를 갖고 있으나 인센티브가 부족한' 경우인 반면에, 정부는 '잘 해보려는 의도(인센티브)는 좋으나, 충분한 정보를 갖고 있지 못해 바람직하지 못한 의사 결정을 강제 혹은 유도'하게 된다. 둘째, 정부 개입이 오랜 기간 체질화되면서 정부의 지시와 통제 없이는 움직일 수 없는 경직된 관료주의가 뿌리내리게 되어 정부간섭에 의한 공공 부문의 경영 효율성의 저하 문제는 더욱 심각해지게 된다.



중앙의 규제 기관은 지역 주민들의 이익을 대변하지 못할 가능성이 높으며 이는 도덕적 해이로 연결될 수 있는데, 이의 해결을 위해서는 스스로의 윤리성을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

각에 맞추려고만 할 수도 있다.

말없는 다수의 주인(국민)보다 자신들에게 직접적인 영향력을 행사하는 정부 관료의 의사를 반영하려고 노력하는 것은 '진정한 주인'의 의사를 반영하지 못한다는 점에서 대리인 문제의 치유 방법이 되지 못한다.

정부 내 책임 관료의 이해 관계가 주인인 국민의 이해 관계와 반드시 일치하리라는 보장이 없는 것이다.¹⁰⁾

이렇듯 일반적으로 공공 부문의 대리인 문제는 주인-대리인의 관계가 다단계이어서 주인-대리인 문제는 더욱 복잡해지고 문제 해결을 위한 인센티브 계약의 도입이 용이하지 않다. 이것은 향후 한국의 원자력 안전 규제에서 연구해 볼 분야라고 하겠다.

맺음말

이상에서 원자력 안전 규제에 있

어서 대리인 문제를 살펴보았다.

요약하면, 국민을 위하여 정부가 주인으로서 규제 부서 혹은 규제 기관을 만들고 혹은 산하 전문 기관을 만들어서 규제를 하지만 주인인 국민에게는 대리인인 규제 기관에 대한 정보가 부족하다.

그리고 국민이 규제 업무를 충분히 감시할 수 없으며 또 규제의 성과가 특히 불분명하다.

그러므로 규제 기관 업무 성과를 높이기 위한 유인이 부족하다. 정부 역시 주인인 국민의 대리인으로서 국민이 무엇을 어느 정도 원하는지에 대한 정보가 부족하다.

국민 역시 규제 기관이 잘하고 있는지를 아는 것이 근본적으로 불가능하므로(대국민 홍보 기능의 미흡, 어려운 기술 전문 용어 등의 이유로) 대리인 문제는 심각하게 된다.

또한 오늘날 지역 주민과 일반 국민과의 이해 관계의 차이가 현저히 드러남으로써 규제 기관은 지역 주민의 이익과 일반 국민의 이익 사이에서 무엇을 우선해야 할 것인지 하는 문제에 당면하게 된다.

지역 주민 입장에서는 해당 지역에 거주하지 않는 중앙에 있는 규제

11) 국민 - 정치인 - 고급 관료 - 하부 집행 조직 등 '다단계의 주인 - 대리인 관계' 혹은 '복대리인 문제 (multiple/hierarchical principal-agent problem)'는 공기업에 지배권을 행사하는 정부도 하나의 대리인에 불구하며 정부 내 책임 관료의 이해 관계가 주인인 국민의 이해 관계와 반드시 일치하리라는 보장이 없다는 문제를 갖는다. 즉 민간기업은 '주인에 의한 경영' 혹은 '주인이 있는 대리인의 경영'인 반면 공기업은 '주인 없는 대리인에 의한 경영'이라는 점에서 민간 기업과 명백히 구분된다. 따라서 공공 부문 책임자는 조직 슬립화를 위한 구조 조정이나 우수 인력 확보를 위한 인사 관리 개선이 요구됨에도 불구하고 단기적으로 노조 및 종업원의 반발을 우려하여 방만한 경영 형태를 유지하는 경향이 나타나게 된다.

기관은 지역의 이익을 성실히 대변하지 않으려 한다는 시각을 가질 것이다.

이런 측면에서 원자력 안전 규제에 있어서 대리의 문제는 사기업·공기업에서의 문제보다 더 복잡하고 심각할 수 있다.

또한 중앙의 규제 기관은 지역 주민들의 이익을 대변하지 못할 가능성이 높으며 이는 도덕적 해이로 연결될 수 있는데, 이의 해결을 위해서는 스스로의 윤리성을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

대리의 문제, 특히 도덕적 해이 문제를 해결하기 위해서는 정보의 비대칭성을 해소해 주어야 하는데, 이를 위하여 지역 주민들에게 규제 기관이 적극 다가가는 것이 필요하다.

이를 위해서는 규제 기관의 현장 사무소를 강화하여 해당 지역에 거주하는 규제 요원들이 그 시설을 규제 함으로써 지역 주민들에게 신뢰를 심어주고 규제 결과를 즉시 그리고 친절하게 알려주어 규제의 투명성을 높이는 한편 지역 주민들과 적극 접촉하여 원전 안전에 대한 관심과 만족을 제공하는 것이 필요하다.

그렇지 않고서는 해당 지역 지방 정부가 원전 규제 권한을 갖겠다고 요구해 오거나 혹은 현재의 민간환경감시기구의 권한을 증대해 달라는 요구는 지속적으로 나올 것이다. 특히 원전에서 큰 사고라도 생기는

경우에는 이러한 지역의 요구를 거부하기가 어렵게 될 수도 있다.

또한 규제 업무를 감시할 수 있도록 하기 위한 장치를 마련하는 것도 필요하다.

주요 의사 결정을 하는 회의의 공고와 주민 대표의 참여, 인터넷 화상을 통한 참여와 감시 등을 생각할 수 있다.

정보의 비대칭성을 해소하기 위한 다양한 정보 공개 채널의 마련이 필요하다. 그리고 어려운 과제이기도 하지만 규제의 성과를 측정하는 방안을 마련하여 규제 기관 혹은 규제 기관장의 incentive와 연계하여 계약을 맺는 것도 생각할 수 있다.

많은 사람들이 단편적인 현상만을 보고 자신의 업무와 관련된 불편을 경험하고는 '규제 이거 도저히 이래서는 안돼' 라며 규제 개혁을 논의하든가, 혹은 막연한 '감' 만을 가지고 '규제 강화를 희망' 한다.

규제는 대단히 복잡하고 고도의 정치적 특성을 가지므로 그렇게 단순하게 이해하고 논의할 대상이 아니다.

피규제자와 불만만을 듣고서 규제를 완화시켜 줄 수 없으며, 소수의 환경 단체가 강력히 요구한다고 해서 그 의견을 액면 그대로 수용하는 것은 타당하지 않다. 하지만 오늘날 모두들 자기 주장의 관철을 위하여 목소리를 한껏 높이는 것이 현실이다.

이러한 상황의 개선을 위하여 지금까지 논의한 대리의 문제에 대한 이해는 중요하다. 이것은 막연한 느낌의 문제를 전문가의 용어로 설명하는 것에 해당하는 것이며 그래서 구체적인 해결책 모색의 과정으로 들어가는 것을 의미한다.

이러한 대리의 문제에 대한 인식을 가지고 방안을 강구하지 않을 경우 규제 기관의 도덕적 해이는 심화될 수 있다. 그리고 국민은 장기적으로 현재 규제 기관의 무용론을 들고 나올 지도 모른다.

사실 규제 독립성의 문제나 규제 성과의 문제, 민간환경감시기구의 문제 등이 모두 이 대리의 문제와 연관되어 있다. 그러므로 이러한 규제 기관의 대리의 문제에 대한 이해와 인식을 바탕으로 원자력 안전 규제 분야의 개선을 이루어나가야 할 것이다.

마지막으로 앞으로 더 연구해야 할 과제로 국민-정부-규제 기관-산하 전문 기관으로 이어지는 다단계 대리 모형을 설정 연구하는 일, 규제 대상인 공기업 한수원이 주장하는 공익과 원자력 안전 규제로 인해서 얻어지는 공익과의 차이를 규명하는 일, 그리고 지역 주민들에게 어떤 정보를 제공하여 비대칭적 정보 문제를 해소하느냐 하는 문제를 등을 제시하고자 한다. ☉

(choi@kins.re.kr).