

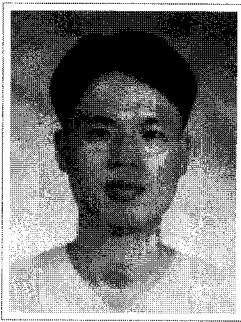


원자력 안전 규제 기관에 대한 대중 신뢰 제고 (I)

- 신뢰의 다차원성과 규제 역량의 관점에서 -

조 병 훈

서울대학교 행정연구소 연구원



문제의 제기

1. 원자력 안전 규제 기관에 대한 일반 대중의 신뢰 제고 ?

- 성급한 처방보다는 꼼꼼한 진단이 중요

최근 들어 원자력 전반에 대한 사회적 수용성을 제고하고 규제 기관에 대한 대중의 신뢰를 제고하기 위한 다양한 논의가 진흥 업무 담당자

들과 규제 관련 기관 모두에서 발생하고 있다.

원자력 발전을 담당하는 사업자인 한국수력원자력(주)(이하 한수원)에서는 「공동체 경영 전략」을 수립하여 추진하고 있으며, 규제 기관인 한국원자력안전기술원(이하 KINS)에서도 「원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰 제고 방안」에 대한 심포지엄을 개최하는 등 일반 대중의 신뢰 회복을 위해 발빠른 대응을 보이고 있다.

어느 조직이건 간에 조직이 지속적으로 존립하고 번성하기 위해서는 주변 환경의 변화에 신속적으로 적응해야 할 뿐만 아니라, 호의적인 여건을 조성할 필요가 있다.

이러한 사실을 고려할 때 원자력에 대한 사회적 수용성의 부족으로 인해 고통받고 있는 당사자들의 입장에서 원자력의 사회적 수용성 제

고 및 신뢰 제고를 위해 이러한 노력들을 기울이는 것은 합리적 대응이라 할 수 있다.

원자력 사업의 진흥 업무와 규제 업무에 관련된 사람들 모두가 사회적으로 평가 절하되고 있는 상황에서 일반 대중의 신뢰와 원자력 수용성 문제에 대해 고민하는 것은 당연한 일로서, 당사자들에게 있어서 이 문제는 단순한 적응의 문제가 아니라 조직의 생사가 걸린 문제이기 때문이다.¹⁾

그러나 원자력 관련 종사자들과 규제 기관이 일반 대중의 신뢰를 제고하기 위해 다각적인 노력을 기울이는 것에 대해서는 많은 사람이 공감할 수 있지만, 구체적인 신뢰 제고 방향 및 대안에 대해서는 이견이 존재할 수 있다.

일례로 규제 기관이 일반 대중들로부터 신뢰를 제고하기 위해 지나

치게 적극적인 역할을 수행하거나 사업자가 해야 할 역할까지도 간섭하게 되면 규제 기관의 독립성에 대한 의혹을 받을 수 있고, 규제 업무의 순수성이 훼손될 수 있다.

신뢰를 제고하기보다는 오히려 불신을 심화시키는 요인으로 작용할 수 있는 것이다.²⁾

또한 일반 대중의 신뢰 제고를 명분으로 불필요한 조직을 신설하거나 인력과 예산을 증가하기 위한 기회로 악용될 소지도 있다.

규제 기관이 대중 신뢰를 제고하기 위해 세미나를 개최하고 이해 관계자들의 다양한 견해를 수렴하는 등 적극적인 역할을 하는 것은 바람직하지만, 신뢰 제고의 방향을 설정하고 신뢰 제고를 위한 활동을 수행함에 있어서는 조심스러운 접근이 필요하다는 점을 유의할 필요가 있다.

성급한 처방을 만들기 전에 명확한 방향 및 기준의 설정이 필요하고, 이를 위해서는 현상에 대한 치밀한 분석이 선행되어야 한다.

환자의 병증에 대한 정확한 진단

없이 이루어지는 의사의 처방이 병증을 해소하고 완치하기는 커녕 병증을 악화시키고 환자를 죽음으로까지 내몰 수 있음을 기억할 필요가 있다.

2. 정확한 진단과 조심스러운 처방의 조화 어떻게 해야 하나 ?

원자력 안전 규제 기관에 대한 대중 신뢰를 제고하기 위해서는 무엇보다도 현상에 대한 정확한 진단과 분석이 필요하다.

현재의 원자력 안전 규제 기관이 대중 신뢰의 관점에서 정말 문제가 있는 건지, 있다면 어떠한 문제를 갖고 있는지, 대중의 신뢰를 악화시키는 문제가 규제 기관의 본연의 문제인지, 아니면 규제 기관과는 상관이 없는 외부의 요인 인지를 엄밀하게 검토한 이후에야 현실 적합성이 높은 처방을 도출할 수 있기 때문이다.

그렇다면, 대중 신뢰의 부족에 대한 정확한 진단과 신뢰 제고를 위한 적실성 높은 대안을 어떻게 도출할 수 있는가? 대중 신뢰 문제에 대

해 다양한 접근 방법을 보완적으로 활용하는 한편, 무엇보다도 연구의 초점(focus)을 명확하게 하는 것이 필요하다.

가. 접근 방법(approach)의 문제 : 규범적 연구와 실증적 연구 및 처방적 연구의 조화

첫째, 규범적(normative) 측면에서 규제 기관과 신뢰의 본질적 관련성을 검토할 필요가 있다.

규제 기관이 과연 일반 대중들로부터 신뢰를 받기 위해 별도의 노력을 할 필요가 있는가?

말은 바 업무에만 충실하면 되는 것 아닌가, 별도의 노력이 필요하면 어떤 노력을 해야 하는가, 어느 수준까지 신뢰를 제고하기 위해 노력해야 하는가, 즉 대중들의 신뢰 제고를 위해서는 어느 수준의 노력이 필요한가를 먼저 고민해야 한다.

규제의 정치 경제적 속성으로 인해 모든 사람을 만족시킬 수 있는 규제 활동이 존재할 수 없기 때문이다.

따라서 규제 기관에 대한 대중 신뢰의 문제를 검토할 때 신뢰와 만족

1) 원자력 발전을 담당하는 사업자와 원자력 사업의 진흥 업무를 담당하고 있는 관련 부서 입장에서는 원자력의 사회적 수용성 부족의 문제가 단순한 업무상의 스트레스가 아니라 장기적으로 원자력 산업의 존망과 결부된 문제로 작용할 수 있다. 조직의 존망이 걸린 문제인 것이다. 원자력 안전 규제를 담당하는 규제 담당자들의 입장에서 자신들의 업무에 대한 지속적인 불만 혹은 불신이 표출되고 있는 상황은 업무 수행에 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없다. 이러한 상황하에서는 원자력 관련 사고 고장의 발생시 규제 기관이 기술 공학적 판단에 의해 중립적이고 객관적인 정책 결정을 하지 못하고 당시의 여론 동향과 반핵 단체나 여론의 태도 등에 따라 주관적이고 자의적인 정책 결정을 하게 될 개연성이 높다. 그러다 보면, 정책 결정의 일관성이 떨어지고 정책의 품질이 저하되게 된다. 또한 정책 결정의 타이밍을 놓치게 되는 등 규제 실패 현상이 증가하게 되어 장기적으로 조직의 존립 기반이 흔들리게 된다.

2) 특히 원자력에 대한 사회적 수용성을 제고하기 위해 규제 기관이 해야 할 일과 사업자가 해야 할 일에 대한 명확한 고려가 필요하다.



의 개념을 명확히 구별하여 접근할 필요가 있다.

규제 기관의 입장에서 자신들에게 부여된 업무를 성공적으로 달성하기만 하면 되지, 별도로 대중 신뢰 제고를 위해 노력할 필요가 있는가는 대단히 중요한 문제이다.

이 문제는 특히 규제 기관에 대한 일반 대중의 신뢰를 제고하기 위한 실천적 방안이 서로 상충하거나 모순되는 경우에 어떠한 수단을 우선시 할 것인가를 결정하는 평가 기준으로 작용하기 때문에 특히 중요하다.³⁾

둘째, 실증적(empirical) 혹은 경험적(empirical) 측면에서 일반 대중의 규제 기관에 대한 불신 메커니즘을 정확하게 규명해야 한다.

즉, 일반 대중이 규제 기관을 좋게 평가하지 않는 이유가 무엇인지,

일반 대중의 규제 기관에 대한 태도가 불만 사항인지, 아니면 불신인지, 불신이라면 일반 대중의 규제 기관에 대한 불신은 왜 발생하고 어떻게 강화(reinforcement) 내지 재생산(reproduction) 되는지, 불신의 이유는 정당하지 등의 메커니즘에 대한 실증적 분석이 필요하다.⁴⁾

규제 기관의 입장에서 볼 때 대중 신뢰의 제고와 관련해서 가장 관심을 기울여야 할 부분이 실증 연구 분야라 할 수 있다.

규제 기관에 대한 대중의 불신이 생성되고 강화되는 메커니즘에 대한 치밀한 분석없이 도출되는 대중 신뢰 제고 방안이 소기의 목표를 달성하리라 기대하기는 어렵다.

셋째, 처방적(prescriptive) 차원에서 규제 기관이 대중 신뢰를 제

고하기 위해서는 어떠한 노력이 필요한지, 현재의 규제 기관은 어떤 문제로 인해서 대중의 불신을 받고 있는지, 어떻게 하면 이러한 문제를 수정할 수 있는지, 제도의 문제인지, 사람의 문제인지, 신뢰 제고를 위해서 단기적 전략과 장기적 전략은 어떻게 구성해야 하는지를 고민해야 한다.

나. 연구 초점(focus)의 명확화

원자력 안전 규제 기관에 대해서 일반 대중의 신뢰가 부족하다면 무엇에 대한 신뢰가 부족하다는 것인가가 분명해야 한다.

신뢰란 피신뢰자와 신뢰자를 전제로 성립하는 개념이기 때문에, 신뢰자가 신뢰 대상의 다양한 특성 중 무엇을 신뢰하고 불신하는가에 대한 연구 대상 및 초점이 불명확할 경우 경험적 연구가 수행되기 어렵다.

3) 예를 들어, 규제 기관에 대한 대중 신뢰가 규제 목표의 성공적 달성(업무의 효과성)을 통해서 제고될 수 있다면 규제 기관의 전문성을 보완하여 정책 결정의 타당성과 건전성을 제고하고, 결정된 내용을 성공리에 집행하기 위한 집행 역량을 강화하면 될 것이다. 그러나 규제 기관에 대한 대중 신뢰의 수준이 규제 과정 전반의 투명성과 참여 정도에 따라 결정된다고 한다면, 일반 대중의 참여를 허용하고 정보의 공개 수준을 높이는 등의 노력이 필요하게 된다. 문제는 전문성 제고를 통한 규제 기관에 대한 신뢰 제고와 참여 확대를 통한 신뢰 제고 노력이 성공적으로 조합되기 어려운 모순적 속성을 갖는다는 데 있다. 원자력 분야에 대해 전문성이 부족한 사람들이 정책 결정 과정 및 규제 집행 과정에 참여하게 되면, 참여 요구는 만족될 수 있어도 정책 결정이 지연되거나 교착상황에 빠지는 상황이 발생할 수 있다. 참여자의 증가로 인해 의사 결정 과정에 거부점(veto point)이 증가하게 되고, 결국 의사 결정이 지연되거나 불가능해질 수도 있다. 즉, 참여 증대로 인해 업무의 효율성과 효과성이 떨어질 수 있다. 그렇게 되면 결국 규제 기관에 대한 일반 대중의 불신을 초래할 수밖에 없다. 참여자들의 대표성을 확보하는 것도 쉬운 일이 아니다. 그렇다고 참여 요구 자체를 묵살하고 전문가 중심의 정책 결정만을 고집하는 것도 문제가 있다. 결국, 규범적 차원에서 규제 기관이 대중 신뢰 확보를 위해 별도의 역할을 해야만 하는가, 그리고 어느 수준까지 노력해야 하는가에 관한 문제는 전문성의 요구와 참여 요구의 조화 문제와 같이 사안에 따라 해결이 곤란한 딜레마 상황과 관련성을 맺게 되고, 규제 기관에게는 막중한 스트레스로 작용하게 된다. 전문성의 요구와 참여의 요구라는 상반되는 가치를 어떻게 조화해야 하는가에 대한 문제는 쉽게 해답을 찾을 수 있는 문제가 아니기 때문에 자세한 논의는 다음 기회로 미루기로 한다.

4) 규제 기관이 일반 대중의 기대를 달성하지 못하는 불만 상황이 곧바로 불신의 문제로 연결되는 것은 아니다. 일례로 원자력 안전 규제 기관이 사고 고장에 대해 한 두 번 미진하게 대응했다 하더라도, 그러한 사실이 곧바로 규제 기관에 대한 불신으로 이어지지는 않는다. 불만의 누적이 자연스럽게 불신의 증가로 귀결되기보다는 불만이 불신으로 변화하는 모티브가 존재하기 마련이다. 그러한 모티브 역할을 하는 것이 무엇인지에 대한 검토가 필요하다.

따라서 막연하게 원자력 안전에 대한 신뢰가 부족하다는 논의는 연구 초점이 불명확하고 신뢰 주체와 신뢰 객체가 불분명한 관계로 성립하기 어렵다.

구체적으로 신뢰 주체(일반 대중)가 신뢰 객체(원자력 안전 규제 기관)의 어떤 점(특성)을 신뢰하지 않는가에 대한 명확한 기준과 분석의 초점이 필요한 이유가 여기에 있다.

따라서 원자력 안전 규제 기관에 대한 대중 신뢰와 관련하여 치밀한 경험적 연구를 수행하기 위해서는 신뢰의 개념적 다차원성에 대한 논의와 신뢰 주체(대중)의 신뢰 객체(원자력 안전 규제 기관)에 대한 신뢰에 영향을 주는 요인들에 대한 검토가 필요하다.

신뢰의 개념적 다차원성과 역동성

1. 신뢰 개념의 복잡성

신뢰에 대한 논의가 유행처럼 퍼지고 있는 반면, 신뢰에 대한 개념은 논의하는 사람과 접근 방식 및 분과 학문에 따라서 대단히 다양하고 복잡하다.⁵⁾ 이처럼 신뢰의 개념이 복잡하고 혼란스러운 이유는 신뢰에 대한 논의가 경제학·사회학·정치학·심리학 등 사회과학 전반에서 이루어졌기 때문이다.

각 분과 학문 별로 신뢰를 통해 해결하고자 하는 주요 현안이 다를 수 있고⁶⁾, 신뢰를 연구하는 수준 및 초점이 다양하며, 연구자별로 신뢰 당사자간의 관계의 특성, 신뢰의 내용, 신뢰의 근거 등에 다양한 견해

차이를 보일 수밖에 없었기 때문이다.⁷⁾

따라서 모든 사람이 동의할 수 있는 통일된 신뢰 개념을 도출하는 것은 불가능하다. 다만 신뢰 개념의 복잡성과 혼란이 존재하게 되면, 신뢰에 대한 경험적 연구가 곤란하고 연구 결과의 타당성이 의심을 받을 수 있는 문제가 있다. 신뢰의 정의에 따라 신뢰에 대한 측정 도구가 달라질 수 있기 때문이다.

따라서 최근에는 이러한 문제를 인식하여 신뢰 개념의 공통 요소가 정리되어 가고 있는 상황이다.⁸⁾

2. 신뢰 개념의 다차원성

사람이 상대를 신뢰하게 되는 요인은 다양하다. 마찬가지로 사람이

- 5) 신뢰에 대한 다양한 개념 정의를 소개하면 다음과 같다. “한 단위(신뢰자)가 다른 단위(신뢰 대상)에 대해서 느끼는 긍정적 의미의 평가적 태도”(이종범, (1988). 「국민과 정부 관료제」, 서울: 고려대학교 출판부, 박종민, (1991). 정책 산출이 정부 신뢰에 주는 영향. 「한국행정학보」, 25(1): 291-305.), “상대방의 선의와 의존 가능성(reliability)에 대한 긍정적 평가”(Ring, P. S. & Van de Ven, A. H. (1992). Structuring Cooperative Relationships between Organizations. Strategic Management Journal, 13: 483-498.) “신뢰 대상에 대한 어떠한 감정이나 믿음이 아닌 신뢰 대상에 대한 의존성의 의식적 규제(conscious regulation of one's dependence on another)”(Lewis, J. D., & Weigert, A. (1985). Trust as a social reality, Social Forces, 63: 967-985.) 신뢰란 위협으로부터 발생하는 “취약성”을 “기꺼이” 받아들여려는, 위협 감수의 의지로 볼 수 있다(Gambetta, D. (1988). Trust: Making and Breaking Cooperative Relations, 3-13. New York: Basil Blackwell. ; Rousseau, D., Sitikin S., Burt, R. S. & Camerer, C. (1998). Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust, Academy of Management Review, 23(3): 394)
- 6) 신뢰를 주인 - 대리인(principal-agency) 간의 통제 메커니즘 및 거래 비용(transaction cost)의 감소 수단 및 부패의 통제 수단으로 활용하고자 하는 경향이 있는가 하면, 신뢰를 통해 조직 내부에서의 의사 소통의 활성화 및 지식 및 정보의 공유와 같은 협력의 증진 수단으로 인식하는 경향이 있을 수 있다. (김양호,(2003). 신뢰가 조직 시민 행동과 공유 학습에 미치는 영향에 관한 연구, 경희대학교 경영학 박사학위 논문.)
- 7) 구자숙(2005). 조직내 신뢰 : 개념화와 연구 동향, 한국심리학회지 vol. 11. pp. 69-83)
- 8) 신뢰에 대한 개념적 구성 요소는 신뢰에 관한 관점의 다양성만큼이나 다양하다. 최근에는 신뢰 개념을 관통하는 공통 요소로서 위협의 감수, 낙관적 기대, 자발성 등으로 정리되어가고 있다.(박통희, (1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 「한국행정학보」, 33(2): 1-17. Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. AMR, 20: 709-734. Rousseau, D., Sitikin S., Burt, R. S. and Camerer, C. (1998). Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust, AMR, 23(3): 393-404. 원숙연, (2001). 지역주의가 상관의 부하에 대한 신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙 정부 공무원을 대상으로. 이화여자대학교 대학원 박사학위 논문)

상대를 불신하게 되는 요인도 다양하다.

일반 대중이 원자력 규제 기관을 불신하는 원인을 명확하게 규명하기 위해서는 신뢰 개념의 다차원성(multidimensional)에 대한 이해가 필요하다.⁹⁾

사람이 누군가를 신뢰하는 이유는 상대를 믿을만한 충분한 이유가 있다고 이성적으로 판단을 내렸기 때문이거나, 상대방에 대해 정서적 친밀감 혹은 감정적 호감을 갖기 때문이다.

따라서 신뢰라는 개념은 적어도 인지적인 차원과 감정적 차원의 2차원적 속성을 갖는다.

또한 상대방을 신뢰한다는 것은 단지 막연하게 상대를 좋아한다거나 믿을만 하다는 감정 상태 및 느낌에 그치는 것이 아니라 구체적인 행동으로 표현되게 마련이다.

이성적으로 믿을만하고 정서적으로 좋아한다 하더라도 구체적인 신뢰 의지 및 행동으로 표현되지 않는 경우도 얼마든지 있을 수 있다.

따라서 신뢰 개념을 이해하기 위

해서는 무엇이 감정과 이성을 신뢰 행동으로 이어지게 하는가에 대한 측면도 규명되어야 한다. 이를 신뢰의 행동적 차원이라 한다.

가. 신뢰의 인지적 차원

사람(신뢰 주체)이 누군가(신뢰 객체)를 믿는 데에는 나름대로의 합리적 이유가 있기 마련이다.

즉 상대방이 믿을만 하다는 그럴듯한 이유(good reason)가 있을 때 신뢰 여부를 결정하게 된다.

신뢰의 인지적 차원이란 이와 같이 사람이 상대방과의 관계에서 상대방에 대한 지식이나 신념을 근거로 누구는 믿을만 하고 누구는 못 믿겠다는 것을 결정하는 인지적 선택의 과정을 말한다.

이성적 판단을 통해서 상대에 대한 신뢰를 결정하기 위해서는 오랜 상호 작용(경험)이 필요하고, 상대에 대한 일정한 지식과 정보가 존재해야 한다.

신뢰의 인지적 차원에서 중요한 것은 상대방을 믿을만한 그럴듯한 이유를 결정하는 것이 무엇이나에 관한 것이다.

이는 주로 신뢰 주체가 상대방(신뢰 대상 혹은 신뢰 객체)과의 상호 작용에서 얼마나 긍정적인 경험을 했는가에 의해서 결정된다.¹⁰⁾

신뢰의 인지적 차원이 중요한 이유는 원자력 안전 규제 기관이 일반 대중으로부터 신뢰를 받기 위해서는 신뢰할만한 그럴듯한 이유, 즉 규제 업무의 성공적 수행에 필요한 전문성 등의 능력과 그러한 능력을 인정할 만한 객관적인 증거(교육 수준이나 각종 자격증 등)를 갖추고 있어야 한다는 사실이다.

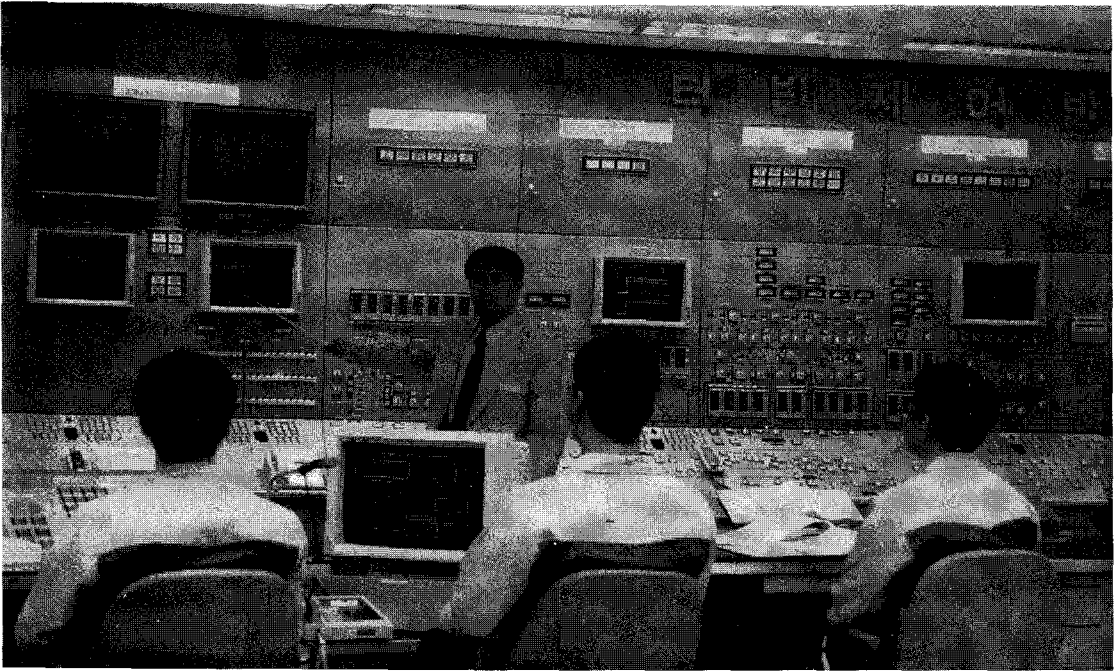
또한 일반 대중들이 느끼기에 규제 기관이 결코 자신들의 믿음을 저버리는 신뢰 유린(trust violation) 행위를 하지 않을 것이라는 평판을 지속적인 상호 작용 속에서 구축해야 한다는 사실이다.

즉 규제 기관의 전문적 역량과 전문가 집단으로서의 공정 중립적인 규제 업무 수행에 대한 평판(reputation)을 얻어야만 일반 대중의 신뢰를 얻을 수 있다.

다만 이러한 역량이 충족된다고 해서 대중의 신뢰를 반드시 얻을 수

9) 원자력 안전 규제 기관에 대한 대중 신뢰가 부족한 원인을 규명하기 위해서는 이러한 신뢰의 다차원성에 대한 이해가 필요하다. 일반 대중들이 원자력 안전 규제 기관에 대해서 정서적인 측면에서 불신을 하는 건지, 아니면 규제 기관의 객관적인 능력(ability) 부족이나 호의의 부족 및 성실성 부족과 같은 의도(intention)상의 문제에 대한 이성적 판단 때문에 불신을 하는 건지에 대해서 먼저 검토해 보아야 한다. 정서적 불신과 이성적 불신간에 어떤 역학 관계가 있는지 역시 검토할 필요가 있다. 또한 일반 대중의 규제 기관에 대한 정서적 반감과 이성적 불신이 어떻게 집단적인 불신 행동으로 전개되어 나타나는가에 대한 문제도 엄밀히 검토되어야 한다.

10) 즉 상대방과의 상호 작용에서 상대방이 업무를 성공적으로 수행할 능력이 있다거나 또는 그러한 능력을 인정할 만한 객관적인 증거(교육 수준, 각종 자격증..)를 갖고 있다거나, 신뢰 대상이 자신의 이익을 위해 부도덕한 행동을 하지 않으리라는 평가 등과 같은 긍정적 경험을 한 경우에 상대를 믿을 수 있다고 판단하게 된다.(McAllister, D. J. (1995). Affect- and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. AMJ, 38: 24-59.)



원자력 발전을 담당하는 사업자인 한국수력원자력(주)에서는 「공동체 경영 전략」을 수립하여 추진하고 있으며, 규제 기관인 한국원자력안전기술원에서도 「원자력 안전과 규제에 대한 대중 신뢰 제고 방안」에 대한 심포지엄을 개최하는 등 일반 대중의 신뢰 회복을 위해 발빠른 대응을 보이고 있다.

있는 것은 아니다.

신뢰의 인지적 차원에 관한 논의는 규제 기관의 입장에서 일반 대중의 신뢰를 얻기 위한 충분 조건으로서가 아니라 필요 조건의 하나로 무엇이 필요한가를 가늠케 해주는 데 의미가 있다.

나. 신뢰의 감정적 차원

상대방에 대한 신뢰를 결정하는데 있어서 감정적 측면을 무시할 수 없다.

상대방의 능력이 출중하고 객관적으로 믿을만한 여러 가지 요건들

이 충족되었다고 해서 상대를 믿을 만하다고 판단하지는 않는다.

오히려 객관적인 이성적 판단으로는 믿기 어려운 상대라 하더라도 정서적이고 감정적인 교감이 이루어지는 경우에는 상대를 신뢰하는 경우가 많다. 이를 신뢰의 감정적 차원이라 부른다.

감정적 차원으로 나타나는 신뢰는 관계의 당사자들간에 형성되는 감정적·정서적 유대감에 근거한다.¹¹⁾

신뢰의 감정적 차원에서 중요한

점은 상대방에 대한 신뢰가 인지적 차원과는 달리 대상에 대한 정보와 지식을 반드시 전제하지 않으며 일정 시점에서 나타나는 자극에 대한 즉각적인 반응에 근거할 수도 있다는 점이다.

즉 원자력 안전 규제 기관에 대한 대중 신뢰 문제에 신뢰의 감정적 차원을 접목시키게 되면, 원자력 안전 규제 기관이 대중들로부터 신뢰를 받기 위해서는 상대방에 대한 배려와 안녕에 대한 관심과 같은 정서적이고 감정적인 유대 관계에도 신경

11) Clark, M. and Payne, R. (1997). The Nature and Structure of Workers' Trust in Management, Journal of Organizational Behavior, 18: 205-224

을 써야 한다는 사실이다.

비전문가인 일반 대중들이 갖고 있는 막연한 불안감을 해소하기 위한 다각도의 노력이 필요하다는 점을 인식할 필요가 있다.

또한 정서적 차원에서의 신뢰 문제는 단 한 번의 사고 고장에 대한 잘못된 대응으로도 악화될 수 있다는 점 역시 규제 기관의 규제 활동에 중요한 시사점을 둔다.

그러나 일반 대중의 정서적이고 감정적 차원이 규제 기관에 대한 신뢰에 있어서 중요할 수 있다 하더라도, 이 부분에서 어느 수준까지 규제 기관이 신뢰 제고를 위해 노력해야 하는가는 참으로 어려운 문제이다.

일반 대중의 정서적 불안감과 감정적 소외감에 대한 일정한 관리 역할이 필요하지만, 이러한 측면이 과도한 참여 요구 수용 및 일반 대중의 정서적 만족감 제고라는 측면으로까지 확대되는 안된다.

정서적 요인에서 일반 대중의 신뢰를 구축하는 일은 불안감과 불만요소를 구별해서 접근할 필요가 있다.

일반 대중이 원자력 안전 규제에 대해서 갖고 있는 불안감을 해소하기 위해서는 규제 기관의 객관적 업무 역량을 제고하는 동시에 규제 절차의 투명성 증진을 통해서 해소하는 방향을 검토할 필요가 있다.

규제 기관이 일반 대중과의 감정적 유대 관계를 형성하고 유지하는 것은 수준과 원칙의 문제로 풀어야 하며, 사업자의 역할과의 명확한 차별성이 전제되어야 할 부분이다.

신뢰와 만족의 개념을 혼동해서는 안된다.

피규제자인 사업자가 발전소 주변 지역 주민과의 정서적 유대감을 강화하는 활동과 규제 기관이 일반 대중과의 정서적 유대 관계를 형성하는 것은 엄연히 분리해서 접근해야 하는 문제이다.

다. 신뢰의 행동적 차원

신뢰는 단순히 상대방에 대한 믿음이나 호의적인 감정 상태가 아니다. 신뢰하는 사람이 상대방에 대해 믿음만 하다는 이성적 판단과 감정적 호감을 가지고 상대를 신뢰하는 적극적인 행동 대안을 선택하는 활

동이라 볼 수 있다.

신뢰가 성립하기 위해서는 불확실성(uncertainty)과 위험(risk) 그리고 상호 의존성(interdependence) 및 이해 관계(interest)의 전제 조건이 필요하다. 신뢰하는 사람이 신뢰받는 사람의 일정한 행동에 의해 자신의 이해 관계에 영향을 받는 상황에 처해 있을 때, 상대가 어떠한 행동을 하는지 완전한 정보가 부족한 불확실성하에서도 상대가 자신을 위해 행동할 것이라는 믿음을 보이는 것이 신뢰이기 때문이다.

그렇기 때문에 불확실성하에서 발생할 수 있는 자신의 이해 관계에 대한 위험 요인을 자발적이고 적극적으로 수용하려는 의식적 행동이 신뢰라 할 수 있다.¹²⁾

따라서 신뢰는 정태적인 심리 상태에 그치는 것이 아니라, 보다 적극적인 행동의 의지를 포함하는 '행동적 실행(behavior enactment)'으로 나타내게 된다.¹³⁾

이러한 신뢰 행동은 상대방에 대한 정보 제공, 권한 부여 및 감시

12) Meyer는 신뢰를 ① 위험에도 불구하고, ② 신뢰 대상이 신뢰자의 이해에 부합하도록 행동하리라는 주관적 기대와 ③ 그러한 기대를 근거로 자신을 취약한 상태에 두려는 자발성로 개념 정의하고 있다.(Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20: p 712) 신뢰에 있어서 위험은 신뢰자의 이해 특질이 신뢰 상대방의 행동에 달려있기 때문에 불가피하게 발생하는 문제이다. 즉 신뢰하는 사람이 잘못된 신뢰로 인해 본인에게 발생할 수 있는 "인지된 손실의 개연성"(Rousseau, D., Sitikin S., Burt, R. S. & Camerer, C. (1998). Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 23(3): 395)" 또는 "손실이 이득을 초과할 가능성"(Deutsch, M. (1958). Trust and Suspicion. *Journal of Conflict Resolution*, 2: 137)을 알면서도 상대를 신뢰하기 때문에 위험은 불가피하게 발생하게 된다. 게다가 신뢰 주체가 신뢰 대상에 대해 충분한 정보를 갖고 있지 못하고, 신뢰 상대방의 행동을 완전히 감시하는 것이 어렵기 때문에 위험은 심화될 수 밖에 없다.

13) Lewis, J. D., & Weigert, A. (1985). Trust as a social reality. *Social Forces*, 63: 971).

감독의 소홀 및 부재 형태로 나타나게 된다.¹⁴⁾

라. 인지적 차원과 감정적 차원 및 행동적 차원의 역학 관계

상대방을 신뢰하는 것은 이성과 감정 및 의식적인 신뢰 행동이 복합적으로 결합되어 나타나는 현상이다.

즉 신뢰의 인지적 차원과 감정적 차원 및 행동적 차원이 밀접한 관련성을 맺으면서 신뢰라는 형태로 나타나게 된다.

사람이 타인을 신뢰하는 행동은 상대방이 믿을만 하다는 그럴듯한 이유(이성적 판단)나 상대방에 대한 정서적 호감(감정적 차원) 등에 의해서 나타나기 마련이다.

상대방과의 오랜 상호 작용을 통해 형성된 긍정적 경험이나 상대방에 대한 정서적 호감이 상대방에 대한 낙관적인 기대를 낳게 되고, 상대에 대한 신뢰 행동으로 표현되게 된다.

상대에 대한 인지적 판단과 정서

적 호감 중 어떤 것이 더 강하게 신뢰 행동으로 나타나는가는 신뢰자와 신뢰 상대방간의 사회적 관계에 따라 달라질 수 있다.¹⁵⁾

신뢰의 다차원 요인간의 상호 작용에서 중요한 사실은 신뢰를 구성하는 인지, 감정, 행동적 요인들이 상호 영향을 주고 받으면서 동시에 변화할 수 있다는 사실 외에, 각각의 요인들이 독립적으로 존재할 수 있다는 사실이다.

즉 이성적으로 상대를 신뢰하면서도 감정적인 면에서는 신뢰하지 않을 수 있다.

반대로 감정적으로는 신뢰하는 데도 불구하고 능력은 믿지 못할 수도 있다.

또한 상대를 신뢰할만한 그럴듯한 이유가 있고 상대를 좋아한다 할지라도 이러한 사실이 곧바로 신뢰 행동으로 발전하지 않을 수 있다는 점이다.

3. 신뢰의 역동성

원자력 안전 규제 기관에 대한 신뢰를 논의함에 있어서 주목해야 하는 점은 신뢰라는 것은 정태적(static) 개념이 아니라 역동적(dynamic) 개념이라는 사실이다.

신뢰는 시점별로 항상 일정한 상태에 머무르기보다는 시간의 흐름에 따라 변화하는 동태적 개념이다.

즉 신뢰란 신뢰를 하는 사람(일반 대중)과 신뢰를 받는 사람(규제 기관)간의 지속적인 상호 작용속에서 형성·유지·강화되거나 감소 내지 소멸되어 가는 구성적 개념이다.

따라서 원자력 안전 규제 분야에 있어서도 대중 신뢰의 제고를 논의하기 위해서는 신뢰의 동태적 성격 내지 역동성의 메커니즘을 분석할 필요가 있다.

그렇다면 이러한 신뢰의 동태적 성격을 규명하기 위해서는 어떠한 측면이 검토되어야 하는가?

신뢰의 동태적 성격 및 역동성이

- 14) 신뢰자가 상대방을 신뢰할 경우 나타나는 행동 양태는 다음과 같다. 첫째, 상대방과 보다 많은 양의 정보를 공유하고, 보다 정확하며 왜곡되지 않은 정보를 제공하려 노력한다. 둘째, 신뢰 상대방(신뢰 객체)에게 신뢰자 자신의 미래의 손익과 관련된 결정권을 부여하는 권한 부여의 의지로 나타난다. 셋째, 상대방에 대한 감시 감독을 소홀히 하거나 수준을 완화하게 된다. 감시와 감독을 강화한다는 것은 상대방에 대한 불신 정도를 나타내주는 척도이기 때문이다.(Currall, S. C. (1990). The Role of Interpersonal Trust in Work Relationships. Unpublished doctoral dissertation, Cornell University. ; Currall, S. C. & Judge, T. A. (1995). Measuring Trust between Organizational Boundary Role Persons. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 64(2): 151-170. ; Whitener, E. M., Brodt, S. E., Korsgaard, M. A., & Werner, J. M. (1998). Managers as Initiators of Trust: an Exchange Relationship Framework for Understanding Managerial Trustworthy Behavior. *Academy of Management Review*, 23(3): 513-530.)
- 15) 신뢰 주체와 신뢰 객체가 친밀한 1차 집단에서는 상대방에 대한 감정적 호감이 상대를 신뢰할만 하다는 이성적 판단의 근거로 작용하는 경우가 많다.(박통희, (1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 「한국행정학보」, 33(2): 1-17) 이에 반해서, 2차 집단에서는 인지적 판단에 의해 상대방에 대한 호감 여부가 영향을 받는 경우가 많다. McAllister, D. J. (1995). Affect- and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. *Academy of Management Journal*, 38: p 35).

라 함은 결국 신뢰라는 것이 신뢰하는 사람과 신뢰받는 사람간의 상호 작용 속에서 일정한 행동을 통해서 변화해간다는 것을 의미한다.

그리고 이러한 신뢰 당사자들의 행동(일정한 선택)에는 상대방에 대한 이성적 판단과 감성적 판단이 작용을 하기 마련이다.

즉 신뢰란 신뢰 주체와 신뢰 객체간의 지속적인 상호 작용을 통해서 형성되는 관계 개념으로서, 당사자들의 이성과 감성 및 그에 기반한 일정한 행동이 결부되어 나타나는 역동적 성격을 갖는다.

따라서 신뢰의 역동성을 이해하기 위해서는 앞에서 검토한 신뢰의 다차원 요인들이 어떻게 영향을 주는지가 규명되어야 한다.

**원자력 안전 규제 기관이 신뢰를 받기 위한 조건
- 규제 역량의 관점에서**

앞에서 살펴본 바와 같이 신뢰는 개념적 다차원성과 역동성을 갖는다. 그렇다면, 이러한 신뢰의 다차원성과 역동성을 고려할 때 원자력 안전 규제 기관이 일반 대중들로부터 신뢰를 받기 위해서는 어떠한 요건이 필요한가?

무엇보다도 원자력 안전 규제 기관은 일반 대중들이 갖고 있는 신뢰의 다차원성과 역동성에 대응할 수 있는 충분한 역량을 갖추고 있어야

한다.

즉 신뢰의 인지적 차원에서 일반 대중들이 원자력 안전 규제 기관을 믿을만한 존재라고 판단할 수 있도록 전문성 및 성실성 등 업무 능력에 대한 충분한 역량을 갖추고 있어야 한다.

또한 신뢰의 감성적 차원에서 일반 대중들로부터 원자력 안전 규제 기관에 대한 신뢰를 이끌어내기 위해서는 일반 대중들이 원자력 위험에 대해 느끼는 정서적 불안감 등에 대한 적절한 배려와 관심이 필요하다.

그리고 지속적으로 일반 대중들의 원자력 규제 기관에 대한 믿을만하다는 이성적 판단과 정서적 호감이 규제 기관에 대한 권한 부여, 정보 제공, 감시 감독 행동의 축소로 나타날 수 있도록 신뢰의 행동적 차원에 대한 대응 능력을 갖추고 있어야 한다.

이러한 면은 결국 규제 기관이 일반 대중들로부터 신뢰받기에 합당한 규제 역량(regulatory capacity)을 갖추고 있어야 한다는 결론에 도달하게 된다.

규제 기관의 규제 역량에 대해 좀 더 구체적으로 검토해 보자.

**1. 인지적 차원에서의 신뢰 요건
- 전문적 역량 (expertise capacity)**

원자력 안전 규제 기관이 일반 대

중들로 하여금 믿을만한 존재라는 그럴듯한(혹은 충분한) 이유를 갖도록 하기 위해서는 안전 규제 업무의 효과적 수행에 관해 충분한 업무 능력을 갖추어야 한다.

원자력 안전에 관한 사고 고장이 발생했을때 사고 고장의 원인을 정확하고 신속하게 규명하고 빠르게 수습할 수 있는 전문성과 신속한 대응 역량을 갖추고 있어야 한다.

또한 사고 고장이 발생하지 않도록 사전에 충분한 검사 기능을 수행할 수 있어야 한다. 이러한 규제 기관의 전문적 업무 능력은 일반 대중들로부터 신뢰받기 위한 필요 조건에 해당한다.

전문적 역량(expertise capacity)은 규제 업무에 필요한 전문 지식과 경험 및 정보의 활용 능력을 지칭하는 개념이다.

또한 원자력 안전 규제에 관한 정책 결정 과정에서 합당한 기술 공학적 판단을 수행할 수 있는가에 관련된 문제이기도 하다.

즉 원자력 안전 규제를 담당하는 규제 기관의 전문성(expertise)에 관한 문제이다.

규제 기관이 원자력 안전 규제에 필요한 충분한 전문 지식을 보유하고 있는가, 즉 원자력 관련 사고 고장의 원인을 정확하게 규명할 전문성이 있는가, 사고의 경중을 정확하게 파악하고 사고 고장의 합리적인 등급 판정을 할 수 있는가, 피해 범

위를 최소화하기 위한 안전 조치를 신속하게 수행할 능력이 있는가, 동일한 사고 고장이 재발하지 않도록 적절한 조치를 취할 능력이 있는가 등의 문제가 전문적 역량과 관련되어 있다.

이러한 업무를 수행하기에 적절한 전문 인력의 충원 및 교육 훈련 및 내부 관리 활동(정보 관리 및 지식 관리)의 성공적 수행 여부가 규제 기관의 전문적 역량을 좌우하게 된다.

토목, 건축, 전기공학, 핵융합 기술 등 다양한 전문 기술의 총화라 할 수 있는 원자력 기술은 일반 대중이 쉽게 이해하지 못하는 고도의 전문 지식을 요구하는 분야라 할 수 있다.

이러한 고도의 복잡성과 전문성을 요구하는 기술 행정 분야를 효과적으로 규제하기 위해서는 관련 분야에서의 오랜 경험과 학습을 통해 축적된 전문적 능력이 필요하다.

원자력 기술에 내포된 고도의 불확실성과 복잡성은 일반 대중이 이해하기 어려운 문제이다.

일반 대중의 원자력을 둘러싼 제반 환경에 대한 이해도의 부족은 막연한 불안감과 필요 이상의 과민 반응을 유발하기 마련이다.

원자력 기술로 인해 발생할 수 있는 재난의 파급 효과가 광범위하고 그 부정적 영향은 치유될 수 없다는 인식이 이러한 국민들의 불안감과



일반 대중들이 원자력 안전 규제 기관을 신뢰하기 위해서는 규제 기관이 일반 대중들이 느끼는 신뢰의 인지적 차원과 감정적 차원 및 행동적 차원에 대해 기민하게 대응할 수 있는 충분한 역량을 갖추어야 한다.

거부감을 증폭시키는 요인으로 작용하게 된다.

따라서 일반 국민들의 막연한 불안감과 원자력에 대한 정서적 반감을 해소하기 위해서는 규제 기관이 원자력 위험을 효과적으로 관리하고 규제할 수 있는 전문가 집단이라는 믿음을 갖게 해야 한다.

규제 기관의 전문적 역량에 대한 믿음이 있을 때, 그리고 규제 기관 종사자들이 원자력 안전 규제 전문가로서의 사회적 명성을 얻을 수 있을 때, 일반 대중들로부터 신뢰받을 수 있다.

원자력 안전 규제 기관이 과학적으로 신뢰할만한 규제 기관(scientifically credible regulator)이라는 권위를 갖도록 하는 것이 신뢰 제고를 위한 가장 급선무라 할 수 있다.

규제 기관이 원자력 안전 규제 업무에 대해 충분한 전문적 역량을 갖게 될 때 일반 대중들은 규제 기관

이 믿을만하다고 생각하게 된다.

또한 전문적 역량을 토대로 규제 기관이 안전 규제 업무를 효과적으로 수행하는 반복적인 경험을 통해서 점진적으로 신뢰가 쌓여가게 된다.

원자력 안전 규제 기관이 일반 대중들이 갖고 있는 인지적 차원에서 신뢰 요건에 충분한 대응력을 갖추게 되면, 감정적 차원에서 신뢰 업무의 제고에 소요되는 부담을 경감할 수 있다.

감정적 차원에서의 일반 대중이 원자력에 대해 갖고 있는 막연한 불안감과 자신들의 안전을 책임지고 있는 전문 기술자들의 권위적이고 일방적인 일처리 방식에 대한 불만은 과도한 참여 요구와 대응성에 대한 요구로 나타날 수 있다.

그러나 다양한 이해 관계자들의 모든 의견을 종합적으로 조정하여 모든 사람이 동의할 수 있는 권위 있는 결정을 만드는 것은 사실상 불



가능하다. 결정 비용을 고려해 볼 때 비효율적이기도 하다.

과도한 참여 요구와 대응성에 대한 요구를 상당 부분 무마하기 위해서는 규제 기관이 안전 문제에 대한 만족할만한 성과를 만들어내야 한다.

그러기 위해서는 규제 기관이 충분한 전문적 역량과 집행 역량을 보유해야 한다.

2. 감정적 차원에서의 신뢰 요건 - 정치적 역량 (political capacity)

원자력 안전 규제 기관이 갖추어야 할 정치적 역량(political capacity)은 일반 대중의 감정적 차원의 신뢰 요건과 관련을 갖는다.

원자력 안전 규제 기관이 사고 고장에 대한 신속한 대응 및 적절한 검사 감독을 통해 안전 사고를 미연에 방지하는 것도 중요하지만, 그러한 규제 업무 처리 과정에 일반 대중들에 대한 적절한 배려와 관심을 보일 필요가 있다.

이 문제는 특히 일반 대중들과 원자력 안전 규제 기관의 전문가들의 위험에 대한 인식 태도가 다르기 때문에 발생할 수 있는 불필요한 오해와 불만이 규제 기관에 대한 불신으로 확산되지 않도록 하기 위해서도 대단히 중요한 부분이다.

원자력 규제 기관에서는 원자력 위험에 대해 공학적 안전성을 중요시 하지만, 일반 대중들은 체감적

안전성을 더 중요시한다.

즉 원자력 안전 규제 기관의 전문가들은 사고 고장이 발생할 객관적 확률을 중심으로 안전 관리 업무를 수행하지만, 일반 대중들은 심리적으로 안심할 수 있는 수준의 안전 관리를 요구한다.

전문가들이 아무리 안전하다고 하더라도, 일반 대중들이 불안하다고 느끼면 감정적 차원에서 신뢰를 얻기 힘들다.

따라서 규제 업무의 수행 과정에서 나타나는 일반 대중들의 막연한 불안감과 소외감에 대한 적절한 대응 능력을 갖추어야 한다. 이러한 역량을 정치적 역량이라 한다.

정치적 역량은 원자력 안전에 대한 불신이 필요 이상으로 부당하게 확산되고 증폭되지 못하도록 하는 면에서도 대단히 중요하다.

원자력 안전 규제는 성격상 기업가적 정치(entrepreneurial politics) 모형에 해당하는 규제로서, 원자력 안전 규제에 의한 비용은 일차적으로 소수의 원전 사업자가 부담하며 그 비용은 대단히 크다는 특성을 보인다.

반면에 그로 인한 편익은 원자력 발전소 주변 지역 주민은 물론이고, 일반 국민 모두에게 광범위하게 귀속되나 개개인의 입장에서 보면 안전의 증대로 인한 체감 편익이 작을 수밖에 없다.

그 결과 무임 승차(free ride) 현

상이 유발되어 일반 국민의 입장에서 집단 행동의 딜레마(collective action dilemma)에 빠지게 된다.

일반 대중이 집단 행동의 딜레마에 빠지게 된다는 것은 평소에 원자력 안전 규제 기관에 대해 이성적으로 믿을만한 역량을 갖고 있는가에 대해 상시적인 평가를 수행할 유인(incentive)이 없다는 것을 의미한다.

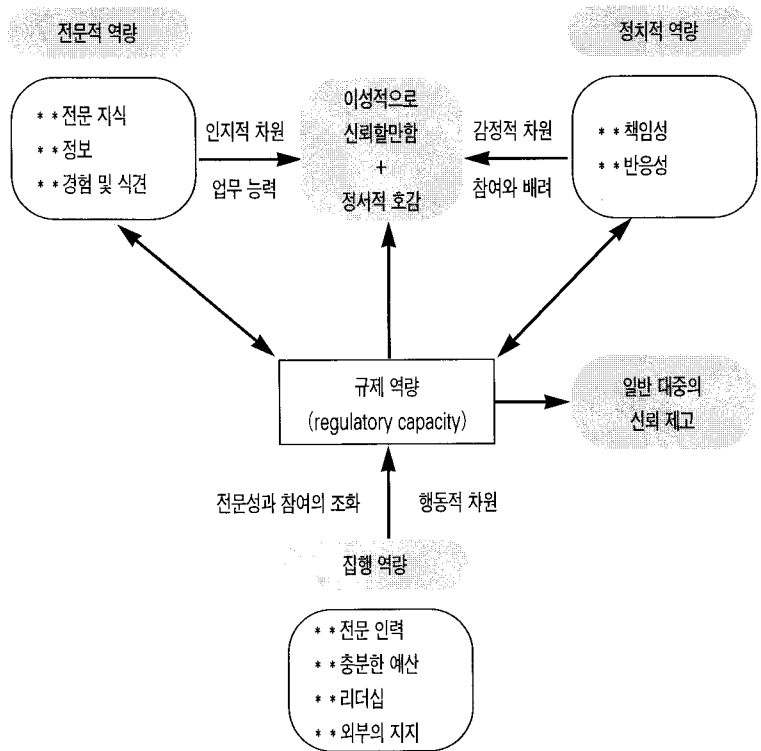
전문성 면에서도 원자력 안전 규제 업무에 필요한 전문 지식이 부족하기 때문에 규제 기관의 객관적 업무 수행 능력에 대해 이성적인 판단을 하기가 대단히 어렵다.

그러다 보니, 원자력 안전 규제 기관에 대한 일반 대중의 신뢰는 상당 부분 정서적 차원에 의해 지배되는 경향이 있다.

정서적 차원의 불만 내지 불신이 인지적 차원의 불신으로까지 연계될 수 있다.

게다가 일반 대중의 무임 승차 성향을 정치적으로 활용하는 반핵 단체와 언론의 영향력은 이러한 성향을 증폭시키는 문제가 있다.

반핵 단체 등은 일반 대중들이 정부 일반에 대해 갖고 있는 불신을 원자력 규제 기관에 대한 불신으로 필요 이상 확대하거나, 사업자에 대해서 느끼는 불만을 규제 기관에 대한 불신으로까지 확산시키는 경향이 있다.



(그림) 규제 기관의 규제 역량과 대중 신뢰의 상관 관계

우리나라의 경우 원자력 발전을 담당하는 사업자가 공기업이기 때문에 일반 국민이 느끼는 규제 기관인 정부와 사업자간의 체계적 거리감이 좁을 수밖에 없다.

이러한 상황에서 규제 기관이 사고 고장에 미온적으로 대응하거나 신속한 수습을 못할 경우, 일반 국민들은 사업자와 규제 기관이 같은 통속 혹은 한 패거리라는 의구심을 가질 수 있다.

그러다 보면, 원전 주변 지역 주민들이 사업자에 대해서 갖고 정서적 반감과 불만 혹은 불신이 규제 기관 전반에 대한 불신으로 이어질 수도 있다.

정부 일반에 대한 불신이 증폭되고 있는 현재의 상황하에서 지역 여론을 선점하는 여론 주도층과 반핵 단체의 원전 주변 지역 주민과의 정서적 교감 및 원자력 발전의 안전성 제고라는 대의 명분이 맞아떨어지면서 규제 기관에 대한 불신이 확산될 수 있기 때문이다.

이러한 점을 고려할 때 원자력 안전 규제 기관은 규제 업무의 성공적 수행을 위해 전문적 역량과 집행 역량 외에 적절한 정치적 역량을 갖추 필요가 있다.

3. 행동적 차원에서의 신뢰 요건 - 집행 역량(implementation capacity)

규제 기관의 집행 역량(imple-

mentation capacity)은 규제 기관이 안전 규제 정책을 성공적으로 집행할 충분한 여력과 능력을 보유하고 있는가에 관한 개념이다.

원자력 안전 규제의 집행은 원자력 분야가 갖는 기술적 복잡성과 불확실성 및 시민들의 원자력에 대한 막연한 불안감 등으로 인해 동태적 특성과 진화적 속성을 갖는다.

다양한 사건 사고의 발생과 원자력에 대한 국제적 이슈의 발생 등 예측 불가능한 돌발 변수가 빈번히 돌출되기 때문이다.

이로 인해 원자력 안전 규제의 집행은 이미 결정된 정책을 단순히 집행하는 것이 아니라 계속적으로 변화된 환경하에서 적응력을 갖추기 위한 지속적인 결정 과정이라 볼 수 있다.

규제 기관의 집행 역량이 중요한 이유는 결정과 집행이 유기적으로 연계되어 있다는 사실에서 찾을 필요가 있다.

규제 기관의 집행 역량을 결정하는 요인들은 주로 전문 인력과 충분한 예산 등의 물적 자원과 외부로부터의 지지 동원 능력, 권한과 책임의 합리적 배분 등과 관련되어 있다.

일반 대중들로부터 원자력 안전 규제 기관이 신뢰를 얻기 위한 요인으로서 집행 역량이 중요한 이유는 원자력 안전 규제 업무의 복잡성에서 기인한다.

전문적 역량에서 검토한 바와 같이 원자력 안전 규제는 다양한 기술적 전문성을 바탕으로 일관성 있는 정책 결정을 요구하는 전문 기술 행



정 분야이다.

반면, 원자력 안전 규제는 대표적 위험 관리(risk management) 분야이기 때문에 공학적 판단만이 아니라, 위험에 대한 사회적 인식과 원자력 기술에 대한 사회적 수용성 역시 고려하지 않을 수 없다.

게다가 원자력 안전 규제 문제를 복잡하게 만드는 것은 일반 국민들의 원자력에 대한 무지에서 파생되는 불안감과 불신감 외에도 다른 요인이 존재한다.

원자력 기술 자체의 필요성에 대한 가치관의 차이 및 개발보다는 환경을 중시하는 본질적인 세계관의 차이가 원자력 기술에 대한 사회적 거부감을 유발할 수 있다는 점이다.

원자력 안전 규제가 갖고 있는 이러한 다차원적 속성들은 원자력 안전 규제 업무의 집행 환경을 대단히 복잡하고 역동적으로 만든다.

규제 업무의 집행 과정에서 기술적·분석적 합리성 외에 정치적 합리성과 사회적 수용성에 대한 문제까지 고려해야 하는 경우가 발생한다. 규제 기관에게 충분한 집행 역량을 요구하는 이유가 여기에 있다.

규제 기관이 원자력 안전 규제 업

무의 동태적 성격과 복잡성을 충분히 감안하지 않고 집행 과정에서 기술 공학적 판단 등 전문적 측면만을 지나치게 강조하게 되면 일반 대중들의 정서적 유대감을 손상시키게 된다.¹⁶⁾

반면 지나치게 사회적 수용성과 일반 대중들과의 정서적 교감에만 관심을 갖게 되면 정책 결정의 일관성이 떨어지고 정책의 품질이 떨어지게 된다. 전문성이 훼손되는 상황이 발생하는 것이다.

원자력 안전 규제 기관이 일반 대중의 신뢰를 얻기 위해서는 두 가지 상황 모두 바람직하지 않다. 대중들로부터 규제 기관이 신뢰를 얻기 위해서는 두 가지 상황을 유기적으로 조정하고 통합하기 위한 노력이 집행 과정에서 이루어져야 한다.

**규제 기관의 신뢰 회복 어디까지
신경 써야 하나?
- 참여와 전문성의 딜레마**

지금까지 원자력 안전 규제 기관이 일반 대중들로부터 신뢰를 받기 위한 요건이 무엇인가를 신뢰의 개념적 다차원성과 규제 기관의 규제

역량을 중심으로 살펴보았다.

일반 대중들이 원자력 안전 규제 기관을 신뢰하기 위해서는 규제 기관이 일반 대중들이 느끼는 신뢰의 인지적 차원과 감정적 차원 및 행동적 차원에 대해 기민하게 대응할 수 있는 충분한 역량을 갖추어야 한다.

무엇보다도 인지적 차원에서 공학적 안전성을 담보할 수 있는 충분한 전문적 역량을 갖추어야만 한다.

원자력 위험으로부터 자신들이 충분히 보호받고 있다는 규제 업무의 성공적 완수에 대한 반복적 경험이 규제 기관을 믿을만 하다고 판단할 수 있는 이성적 판단의 기초로 작용하기 때문이다.

그러나 일반 대중의 원자력 안전 규제 기관에 대한 신뢰라는 것이 이성적인 판단에 의해서만 영향을 받는 것은 아니다.

이성적으로 믿음만한 상대가 아니라 하더라도 정서적인 호감에 의해서도 신뢰 여부가 결정될 수 있기 때문이다.

따라서 규제 기관은 원자력 안전에 대해서 일반 대중들이 갖고 있는 막연한 불안감과 정서적 반감에 대해서도 적절한 배려를 할 필요가 있

16) 전문가들은 엘리트 집단으로서 자기 분야에 관한 전문 지식을 많이 보유하고 있지만 정치·행정적 기술이 부족하고 규제 마인드 면에서는 많은 결함을 갖고 있다. 또한 이론과 실제 현실은 많은 차이점을 갖고 있기 때문에 과학적 사실을 그대로 현실에 반영하는 것은 많은 장애물이 존재할 수밖에 없다. 게다가 전문가 집단은 대중과의 의사 소통 기술 면에서도 많은 한계점을 갖고 있다. 세계관이 다르고 사용하는 용어의 수준이 다르며 전문 지식이 다른 사람들과 효과적인 의사 소통을 하기 위해 필요한 적절한 의사 소통 기술을 전문가 집단에게 기대하기는 어렵다. 이러한 여러 가지 문제점을 고려하지 못한 채 전문가 집단에게 지나치게 많은 규제 권한과 책임을 부여하게 되면 참여 요구를 묵살할 개연성이 높다. 정치적 실현 가능성을 무시한 정책 대안이 양산되어 규제 실패의 문제를 초래할 수도 있다. 그러다 보면 규제 기관의 대중 신뢰는 떨어질 수밖에 없다.

다.

전문가 집단으로서 일반 대중들이 원자력 안전에 대해서 갖고 있는 위협에 대한 인지와 판단이 과도하다고 생각할 수 있고, 이러한 체감적 안전성에 대한 요구까지 대응하는 것이 불필요하다고 생각할 수도 있다.

그러나 중요한 사실은 원자력 안전에 대해서 일반 대중들이 갖고 있는 정서적 측면에 대한 신뢰 요인을 무시해서는 대중들로부터 신뢰를 받을 수 없다는 사실이다.

따라서 일반 대중들이 갖고 있는 위협에 대한 인지적 특성을 고려하고, 안전보다 안심을 요구하는 정서적 요인들에 대해서 적절한 배려와 관심을 보일 필요가 있다.

원자력 안전 규제 기관에 대한 대중 신뢰 문제를 복잡하게 하는 것은 인지적 차원의 요구와 감정적 차원의 요구가 쉽게 조화되기 어려운 딜레마적 상황을 낳는다는 사실에 있다.

흔히 전문성의 요구와 참여의 요구로 표현되는 두 가지 신뢰 요인은 이론적으로는 조화가 가능한 듯 보이지만, 현실에서는 조화가 대단히 어려운 특성을 갖는다.

신뢰의 행동적 차원에서 간단히 언급한 바와 같이, 규제 업무의 수행 과정에서 정서적 요인을 과도하게 배려하게 되면, 사고 고장의 수습 과정에서 정책의 일관성이 떨어

지거나 시간이 지연될 수 있다.

그렇다고 전문가의 정책 판단에 의해서만 업무를 처리하다 보면 사고 고장의 원인을 규명하고 검사 업무를 수행하는 과정에서 일반 대중이 갖고 있는 정서적 요인들을 충분히 배려하지 못하고, 때로는 일반 대중들의 감정을 상하게 하거나 불필요한 정서적 반감을 자극할 수도 있다.

그렇다면, 어떻게 해야 이러한 두 가지 상충되는 요소가 집행 과정에서 해소될 수 있는가?

집행 과정에서 지나치게 전문성을 강조하면 인지적 측면의 신뢰는 어느 정도 얻을 수 있어도 감정적 차원의 신뢰는 얻기 힘들다.

반면 정서적 유대감과 사회적 수용성을 지나치게 강조하게 되면 감정적 차원의 신뢰는 어느 정도 얻을 수 있지만 규제 업무의 효과성 하락으로 인한 인지적 차원의 신뢰는 얻을 수 없다.

규제 업무의 수행 과정에서 전문성의 요구(인지적 차원의 신뢰 조건)와 참여 등 정서적 배려의 요구(감정적 차원의 신뢰 조건)이 충돌하는 진퇴양난(dilemma) 상황이 벌어질 수 있다.

이 문제는 규제 기관이 규제 업무의 수행 과정에서 매번 느낄 수밖에 없는 고질적 문제일 수밖에 없다. 이 문제를 어떻게 해결해야 하는가?

이 딜레마 상황을 해결하기 위한 구체적인 해법을 단번에 제시하기는 어렵다.

원자력 안전 규제에 요구되는 전문성의 요구와 참여 등 정서적 배려의 요구 어느 한쪽으로 우선 순위를 두는가에 따라 여러 가지 복잡한 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 현재 원자력 안전 규제 기관에 대해서 대중들이 불신을 하게 되는 실질적 원인이 무엇인가에 대한 구체적인 불신의 메커니즘이 먼저 규명되어야 한다.

원론적으로 두 가지 딜레마를 해결하기 위해서 규제 기관의 규제 역량을 강화하기 위한 제도 설계(institutional design) 및 제도 선택(institutional choice)이 필요하다고 주장할 수는 있다.

그러나 구체적으로 어떠한 역할이 얼마만큼 부족한지 그리고 그러한 규제 역량 부족(regulatory capacity deficit)의 문제가 왜 발생하는지, 규제 역량 중 전문적 역량과 정치적 역량과 행동적 역량 중 일반 대중의 입장에서 가장 무엇이 불만인지 등에 대한 경험적 분석이 선행된 연후에야 규제 역량 강화의 방안에 대한 실천적 처방을 얻을 수 있기 때문이다.

이러한 규제 기관에 대한 대중 신뢰의 부족 원인에 대한 문제는 지면상 다음에 검토하기로 한다. ☞