

전력산업 구조개편과 규제완화 요구에 따른  
안전규제의 사회적 수용성 제고방안 연구

Improvement of The Public Acceptance of Nuclear Safety Regulation  
for The Request of The Deregulation and The Reorganization of  
Electric Power Industrial Structure

육동일  
충남대학교  
대전광역시 유성구 궁동 220

요약

우리나라의 원자력안전규제개혁은 기존의 규제를 철폐하거나 그 집행방식 등을 완화하고 단순 작업에 그칠 것이 아니라 수많은 정책대안 중에서 가장 효율적인 정책대안을 개발·발굴하고 지속적인 과정으로 정착해야 할 것이다. 그러므로 기존 규제를 정비하는 차원에서 한걸음 더 나아가 보다 명확한 규제원칙과 규제개혁 전략, 그리고 강력한 안전규제관리체계의 확립이 시급하다. 본 연구의 목적은 전력산업구조 개편, 규제완화요구 그리고 지방자치의 활성화라는 새로운 환경 변화에 대응하는 원자력 안전규제의 합리화, 효율화, 민주화 방향과 전략을 체계적으로 모색하는데 있다. 이를 위해서 민영화 사례, 규제순응 사례, 그리고 정부와 NGO간의 바람직한 관계들에 대한 외국과 한국의 현황을 분석하였다. 이러한 다양한 분석의 결과들을 토대로 안전규제의 사회적 수용성 제고방안을 제시하였다.

Abstract

The purpose of this study is to develop the solutions for feasible alternatives and strategies by seeking the rationalization, optimization and democratization of nuclear regulatory policies and systems, under the new public demands for the restructuring or privatization, deregulation and local governance. One of the most important tasks is to evaluate and improve current nuclear safety regulatory administrative system which is in need of reform, by analyzing the various cases of foreign privatization, regulatory compliance, and relationships between government and NGO. Based on the results of these analyses, the problems and the preliminary direction to the improvement of the optimal and democratic regulatory requirements are proposed, to be accepted and supported from residents in the long run.

## I. 서론

최근 미국의 캘리포니아주에서 전기부족으로 어려움을 겪은 바 있다. 전력예비율이 1.5% 아래로 떨어지면서 30일 이상 동안 긴급 절전 3단계가 발동되어 대규모 제한송전조치가 취해진 것이다. 전력산업 구조개편의 상징으로까지 여겨졌던 미국 캘리포니아주가 이처럼 심각한 전력난 사태를 맞게된 것은 전력산업 구조개편 실행을 본격적으로 추진하고 있는 우리나라의 입장에서는 큰 교훈이 되고있다.

우리 나라는 2000년 말에 전력산업구조개편법안이 국회를 통과하여 2001년 4월초까지 6개의 발전회사를 분할 설립하고, 전기위원회 설치, 전력거래소 설립 등 본격적인 전력산업 구조개편 실행계획을 추진하고 있다. 지난 캘리포니아 사태를 타산지석으로 삼아 우리나라에서는 전력산업 구조개편을 하면서 발전부문부터 단계적으로 분할하고, 거래소와 규제기관을 일원화하며, 송전담당회사를 정부의 공기업으로 유지하고, 정부가 전력수급 기본계획을 수립하여 전력의 안정적 공급이 확보되도록 하는 등 성공적인 구조개편을 위해 노력중이다.

전력산업구조개편에 대응하여 제기될 수 있는 원자력안전현안은 선행 국가들의 경험과 국제적으로 제기되는 문제점을 통하여 도출될 수 있다. 이러한 사례를 토대로 전력산업 경쟁력 강화를 위하여 기업 및 사업 부문의 합병 등 구조적인 변경과 더불어 전력생산비용의 절감을 위한 노력이 공통적인 핵심현안으로 대두되고 있음을 알 수 있다. 전력생산 비용의 절감을 위하여 우선적으로 규제완화의 요구와 규제의 적정성에 대한 의문이 제기되고 있으며, 규제비용의 절감과 규제부담금의 삭감을 요구하고 있음을 알 수 있다. 또한 안전설비의 개선 및 보수를 소홀히 할 수 있으며, 운전요원의 축소와 훈련의 부실을 초래할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 한편으로는 원전에서 발생하는 방사성폐기물의 처분 및 원전의 해체비용에 대한 적립이 소홀할 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

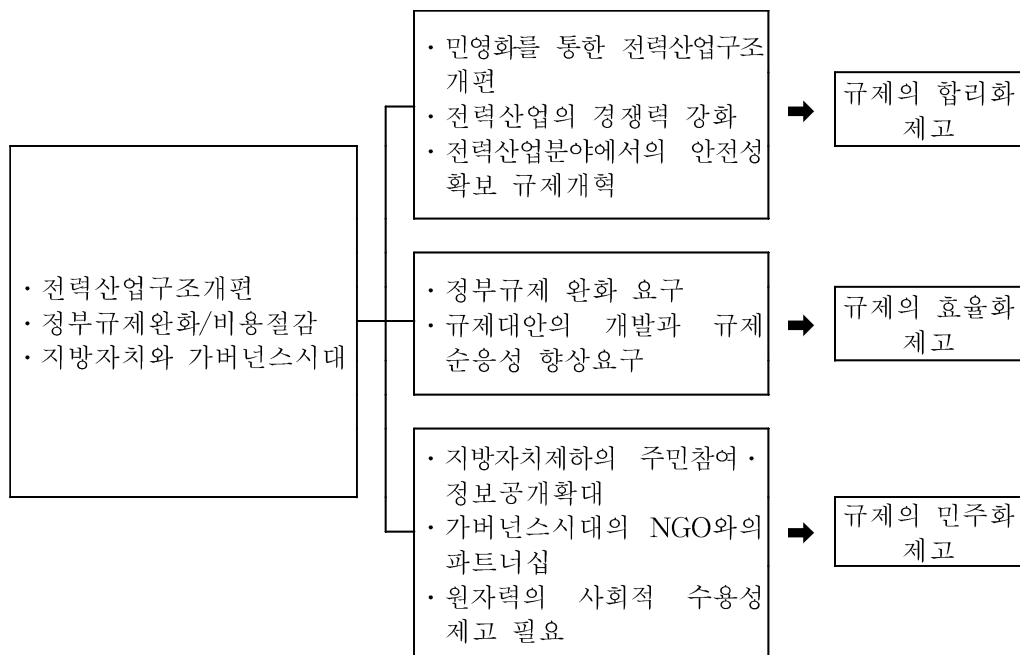
이러한 안전상의 우려에 적극적으로 대처하기 위하여는 전력산업 구조개편을 일찍이 시행한 국가들의 경험을 반영하고 국제사회의 안전에 대한 우려를 충분히 고려하여야 할 것이다. 이를 통하여 우리나라에서의 전력산업 구조개편에 따른 원자력안전성 확보를 위한 시행착오를 최소화하여야 할 것이다. 안전현안의 대처에는 여러 가지 접근방법이 있겠지만, 안전규제 관점에서 가장 중요한 것은 무엇보다도 원자력 안전규제의 합리화, 효율화 및 민주화를 추구하는 것이다. 전력산업 구조개편은 기본적으로 전력시장의 경쟁체제 진입을 의미한다. 따라서 원자력산업 및 원자력안전규제에 미치는 영향도 다르게 작용할 것인 바 이에 대한 검토와 제도적·정책적 방안 마련이 요구되고 있다.

한편, 최근 모든 OECD국가들에서는 정부규제의 개혁에 높은 우선 순위를 두고 규제의 비용과 양을 줄임과 동시에 규제의 질을 높여나가는 방향으로 노력을 경주해가고 있다. 우리나라도 1998년 출범한 규제개혁위원회를 중심으로 규제개혁을 위한 다양한 노력이 전개되고 있다. 그런데 규제개혁은 규제의 철폐 또는 완화, 개별적 규제의 질 개선 등에만 한정해서는 안 될 것이다. 규제개혁은 국민과 기업의 공익증대라는 궁극적인 목표달성으로 이어질 수 있도록 성과 지향적이어야 하며, 이를 위해서는 순응 친화적 규제개혁이 이루어져야 한다.

한편, 다른 어느 정책 못지 않게 원자력 관련 정책에서는 사회적 여론과 이해관계집단의 사전동의가 중요 요소로 작용한다. 정부는 보다 바람직하고 집행가능성이 높은 원자력정책을 수립하기

위해서는 NGO와의 파트너십을 구축해야 한다. 최근 정책과정에서의 NGO의 역할에 대해서는 가버넌스(governance)의 관점에서도 새롭게 분석하는 움직임이 대두되고 있다. 가버넌스의 입장에서 시민들이 정책결정과 집행권을 정부로부터 회수하여 시민위주의 공공정책이 시행될 수 있도록 하는 것이다. 즉 확대되는 중앙정부 및 중앙관료의 역할을 축소시키고 시민들이 공공정책결정 및 집행관료에 적극적으로 참여하여 주도하라는 것이다. 원자력 안전규제과정에서의 주민의 이해와 참여는 필수적인 바 가버넌스의 관점에서 그 검토와 대책이 마련되어야 한다.

따라서 향후 원자력안전규제의 환경변화와 과제 그리고 발전방안을 그림으로 정리하면 다음과 같다.



<그림 1> 원자력안전규제의 발전방향

## II. 전력산업구조 개편에 따른 원자력 안전규제의 합리화

### 1. 전력산업구조 개편에 따른 규제개혁

#### 1) 규제개혁의 배경

전세계적으로 에너지 시장이 개편되어 기존의 공급자 중심의 독과점 체제에서 시장 기능을 중시하는 경쟁체제로 전환됨에 따라 여러 가지 변화가 일어나고 있다. 특히 상호 연관성이 큰 전력 산업과 천연가스 산업의 구조개편이 심도 있게 추진되면서 전체 에너지 산업의 모습이 크게 변모되고 있다. 가장 두드러진 변화는 모든 공급기능이 수직적으로 통합되어 있는 공급체제가 해체되어 사업영역이 분리되면서 자유화와 이에 따른 규제개편이 진행되고 있다는 것이다. 각국의 국내

산업과 시장의 대외개방이 가속화되고 국경을 초월하여 자본이나 기술이 자유롭게 이동하는 범세계화 현상은 에너지시장에서도 예외가 아니다. 세계의 우수한 에너지기업들은 막강한 자본력과 기술력을 무기로 각국의 에너지시장에서 시장 확대를 지속적으로 모색하고 있다.

주요 선진국에서 에너지산업의 경쟁체제가 정착되는 가운데 독점체제로 출발한 전력산업 역시 지난 10여 년간 비교적 빠른 속도로 경쟁이 도입되면서 그 효과가 가시화되고 있다. 이들 국가는 송배전망의 공동이용과 서비스의 분리라는 두 가지 축을 중심으로 전력산업에서의 진입장벽을 제거해 왔다. 이들의 경험에 비추어 볼 때 전력 산업에서 궁극적으로 송배전망은 독점으로 남게 되지만 다른 모든 부문은 경쟁체제가 되어 가격하락, 품질상승, 서비스의 질적 효과가 나타날 것으로 기대되고 있다. 실제로 이들 국가에서는 시장경쟁의 도입으로 공급자들은 생산·수송·판매 부문에서 기술혁신과 생산성향상으로 양질의 전기를 저렴한 가격에 경쟁적·안정적으로 공급할 수 있게 되었고 소비자들은 수요패턴에 따라 다양한 메뉴의 서비스를 선택할 수 있게 되었다.

국내외적으로 전력산업에서의 경쟁도입과 규제방식의 전환은 거스를 수 없는 일반적인 조류로 인식됨에 따라 국내 전력시장도 시장경쟁의 원리에서 예외로 남아 있을 수 없는 상황이 도래되고 있다. 전력산업에서 경쟁도입은 무조건적인 규제완화를 의미하지는 않으며 오히려 독점해체와 경쟁도입에 따른 공급기능의 분리와 다수의 시장 참여자간에 발생하는 계약의 체결·이행을 둘러싸고 제도적 위험(institutional risk)이 증가하게 되므로 새로운 형태의 규제 필요성이 증대되고 있다.

## 2) 외국 전력산업구조개편의 경험과 교훈

캘리포니아 전력난의 주된 원인으로는 어설픈 규제완화와 시행 잘못, 전력수요예측 판단 착오, 신규 발전설비 전무 등이 지적되고 있다. 캘리포니아 주정부는 전력거래시스템을 구축하여 인근 지역에서 값싼 전력을 수입하고, 전력산업의 효율성을 제고하여 전기요금을 인하시킨다는 의도로 1996년 전력산업을 재편하여 발전부문을 경쟁체제로 전환하고 1998년 4월부터 전력거래를 시작하였다. 이때 전기 도매가격은 완전 자율화하는 대신 일반가정과기업에 공급되는 최종 소비자가격은 2002년까지 동결키로 했는데, 지난 해 봄부터 천연가스 및 유가 폭등에 따른 원가상승으로 전력 도매가격이 4배나 오른 반면에 소매가격은 동결돼 있었기 때문에 도매를 담당하던 지역판매 전력 회사들이 이들에게 전력 판매를 기피하면서 이번의 전력난 사태를 초래하게 된 직접적인 동기가 되었다고 한다.

그러나 캘리포니아 전력위기의 근본적인 원인은 전력수요가 그토록 급격하게 증가하리라고 아무도 예측 못하였고, 또한 강력한 환경규제와 주민들의 NIMBY현상으로 신규발전소 건설이 없었다는 데 있다. 전력산업 구조개편이 한창이던 1990년대 중반 캘리포니아는 경기침체의 후유증을 앓고 있었기 때문에 앞으로 10년 동안은 전력설비가 충분할 것으로 예측했다. 그러나 이 지역의 경제가 예상보다 빠르게 성장했고, 이는 엄청난 전력수요의 증가를 가져왔다. 하지만, 전력설비의 증설은 전혀 이루어지지 않았었다. 전력수요가 있었는데도 주정부 차원에서 발전설비의 증설대책을 마련하지 못했던 것이다.

한국전력산업의 구조개편시 대체로 다음의 경우가 예상된다. 첫째, 현재의 한전 발전 자(子)회사를 매수 할 국내외의 대기업은 당연히 경쟁을 통해 가격을 인하시켜야 할 것이나 실제로는 현재의 우리나라 정유업계에서 보는 것처럼 사실상의 가격담합이 이루어져 오히려 소비자가격이 지금보다 상승할 가능성이 크다. 반면, 만일 정부가 소비자가격의 상한선을 낮은 수준에서 묶어둔다면

민간 발전회사들은 캘리포니아에서 본 것처럼 발전량을 삭감해 공급물량을 줄임으로써 전력공급의 부족 내지 중단상태를 초래할 가능성이 커진다. 따라서 한전 자회사를 인수할 국내외의 기업들은 현재의 한전 투자수익률보다 훨씬 높은 수익률 보장을 발전자회사 구매입찰시 요구할 가능성이 크고 이를 정부가 거절하는 경우, 지금과 같은 전 세계적인 불경기와 국내기업의 자금경색 때문에 대규모 전력회사를 인수할 입찰에 참여할 수 있는 국내외 기업들의 수는 극히 제한적일 것으로 또한 우려된다.

사실 전력산업 민영화와 경쟁체제 도입은 세계적인 추세다. 지난 90년 실시된 영국의 전력산업 민영화 이후 미국 호주(빅토리아주) 칠레 아르헨티나 인도네시아 태국 필리핀 등이 과거 독점체제를 유지하던 전력산업에 민영화와 경쟁을 도입했다. 호주 빅토리아주의 경우는 전력거래소도 남아프리카공화국의 한 회사에 팔아버릴 정도로 전력산업을 철저히 시장에 맡겼다. 하지만 선진국들보다 민영화만을 추구하고 있는 것은 아니다. 프랑스의 경우는 공기업간 경쟁체제를 유지하면서 EDF같은 대표적인 전력회사는 더욱 덩치를 키워 유럽 시장을 석권하겠다는 전략을 펴고 있다. EDF는 이미 영국의 배전회사 한 곳을 인수했고 최근에는 독일 남부 바덴 뷔르템베르크 주의 전력회사 인수도 추진하고 있다. 독점보다는 경쟁이 효율적이라는 명제는 맞지만, 민영화만이 정답은 아니라는 점을 보여주고 있다.

### 3) 전력산업 민영화가 원자력 안전성에 미치는 영향

전력산업의 구조개편은 한편으로 원전의 안전성을 소홀하게 하는 요인이 될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 국제원자력규제자협의회의(INRA)는 1998년 전력생산 분야에서의 구조조정 및 민영화와 규제완화 추세에 대비하여 고려되어야 하는 안전관련 현안을 제시한 바 있다. 1999년 4월 국제원자력기구(IAEA)에 개최된 원자력안전협약 제1차 검토회의에서도 원자력안전에 영향을 미치는 주요 외적 요인으로서 전력산업에 대한 경쟁력 강화와 규제완화가 제기된 바 있다. 또한 경제협력개발기구/원자력청(OECD/NEA)소속의 원자력규제활동위원회(CNRA)에서는 전력시장의 규제완화에 따른 규제에의 위협요인과 대처방안에 대하여 안전현안의 의제로서 다룬 바 있다.

전력산업구조개편에 대응하여 제기될 수 있는 원자력 안전현안은 선형 국가들의 경험과 국제적으로 제기되는 문제점을 통하여 도출될 수 있다. 이러한 사례를 토대로 전력산업 경쟁력 강화를 위하여 기업 및 사업 부문의 합병 등 구조적인 변경과 더불어 전력생산 비용의 절감을 위한 노력이 공통적인 핵심현안으로 대두되고 있음을 알 수 있다. 전력생산 비용의 절감을 위하여 우선적으로 규제완화의 요구와 규제의 적정성에 대한 의문이 제기되고 있으며, 규제비용의 절감과 규제부담금의 삭감을 요구하고 있음을 알 수 있다. 또한 안전설비의 개선 및 보수를 소홀히 할 수 있으며, 운전요원의 축소와 훈련의 부실을 초래할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 한편으로는 원전에서 발생하는 방사성폐기물의 처분 및 원전의 해체비용에 대한 적립이 소홀할 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

## 2. 원자력 안전규제의 합리화 과제

국내외적으로 전력시장의 자유경쟁체제가 심화됨에 따라 원자력안전규제 분야의 투자가 약화될 가능성과 함께 규제 합리성 제고 압력이 더욱 가중될 것으로 전망한다.

- 최근 외국에서도 국가경쟁력 제고정책의 일환으로 전력산업의 경쟁력강화를 위하여 전력시

장의 규제완화와 국영기업의 민영화 등을 활발히 진행하고 있으며, 원자력발전사업도 이와 궤를 같이하고 있음

- 이에 따라 원자력사업자는 회사 혹은 사업부문의 합병 등을 통하여 경쟁력을 제고하고, 조직 및 인력의 감축과 설비개선 및 보수비용의 절감 등 지속적인 예산감축 노력을 기울이고 있음. 또한 가동원전의 노후화에 따른 안전성 재평가 및 수명관리 기술개발을 통하여 원전의 수명연장을 통한 투자자원의 활용을 극대화하고 있음. 이와 병행하여 규제기관에 대하여는 규제의 효율성 제고 압력과 합리적인 안전규제의 수행을 요구하고 있음
- 원자력 발전사업의 경쟁력은 안전성을 전제로 한 경제성의 확보에 두어야 할 것임. 그러나 초기투자비가 큰 원전사업은 기 투자된 설비를 최대한 활용코자할 것이며, 행정절차의 간소화 등 규제완화를 요구할 것임. 또한 경비절감을 위한 안전성의 개선 및 보수를 위한 투자미흡과 운전요원의 축소 및 교육훈련의 부실 등이 우려됨. 따라서 안전규제도 효율의 극대화를 위한 안전규제의 내실화와 합리적인 방법 및 전략을 개발하여야 함
- 가동 중 원전의 안전 운전, 원자력 산업체제 및 기술과 인력의 유지가 핵심과제가 됨
- 지방자치단체의 참여확대, NGO 및 지역주민 등의 원자력에 대한 관심 증대와 안전규제에 대한 영향력이 강화되고 있음
- 지금까지의 원전사업자에 대한 원전건설 반대에서 안전규제기관의 역할 및 책임에 대한 감시 등 그 영향력을 강화하고, 정보 통신의 발달로 인한 열린 사회로 변화함에 따라 정보공개를 통한 투명한 안전규제가 요구됨

### III. 규제순응성 향상을 통한 원자력 안전규제의 효율화

#### 1. 시장친화적 고품질 규제수단의 도입

과거에는 우리나라 시장의 규모가 협소하였고 경제주체가 자유롭게 시장에 참여할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않는 등 시장의 기능이 제대로 작동되지 않았다고 할 수 있다. 따라서 정부가 시장에 직접 개입하게 되었으며 결국 시장의 기능을 도외시한 공무원들에 의해 선호되고 추진되어 왔던 정책수단들은 경쟁제한적인 규제를 많이 생산하였다고 할 수 있다. 그러나 이제는 규제를 제정하거나 이를 심사할 경우 시장기능이 고려된 고품질 규제가 되도록 하여야 할 것이다.

##### 1) 시장을 도외시한 규제의 문제점

이처럼 시장의 기능을 도외시한 전통적인 규제의 문제점을 몇 가지 열거해 보면 다음과 같다.

첫째, 비효율적인 자원배분이 이루어지게 된다. 이는 결국 산업구조를 왜곡시키고 또한 민간경제 주체들이 경영전략을 수립할 때 시장의 조건보다도 규제자의 규제계획에 훨씬 민감한 반응을 보이게 되는 것이다. 이로 인하여 이해관계인 등 피규제자는 규제의 생산 및 집행에 영향력을 가할 수 있는 정치인, 공무원 등과 유착관계를 맺으려 하는 등 부패의 주요 원인이 되는 것이다.

둘째, 경쟁제한적인 규제는 기득권을 유지, 보호하는 경향이 높으며 더 나아가서 기업의 체질을 경쟁회피적으로 조장하는 결과를 자아낸다. 또한 피규제자에게 담합과 같은 경쟁제한적인 행위를 하려는 인센티브를 제공하기도 한다.

셋째, 획일적인 기준을 강요하게 되며 비탄력적으로 운용되기 때문에 다양한 조건이나 동태적 변화에 적절하게 대응할 수 없게 된다. 즉 피규제자들간의 다양한 특성과 준수비용을 고려하지 않고 평균적 또는 한계기업에 적합하게 획일적으로 설정되기 때문에 하향 평준화시킬 가능성이 높다. 피규제자의 다양성과 창의성을 무시한 결과 나타나게 되는 하향평준화는 결국 우리나라 전체의 경쟁력을 떨어뜨리게 될 것이며 이로 인하여 민간경제 주체의 잘못도 정부의 책임으로 전가되는 빌미를 제공하게 될 것이다.<sup>1)</sup>

넷째, 규제의 실패를 보완하기 위하여 규제의 범위를 점점 더 넓히는 등 규제를 확대 재생산하게 되며 결국 악순환에 빠져들게 한다.

## 2) 원자력안전규제에서의 시장친화적 고품질 규제수단

시장친화적 고품질 규제를 달리 표현하면 시장친화적 인센티브(유인) 규제라고 할 수 있다. 즉 시장친화적 고품질 규제수단은 규제의 실패는 최소화시키고 규제의 성과를 최대화시킬 수 있는 규제수단으로서 OECD 국가들간에 새롭게 조명을 받고 있는 규제수단이다.<sup>2)</sup> 따라서 향후 원자력 안전규제를 신설하거나 이를 심사할 경우에는 당해 규제가 시장친화적인지의 여부-즉 시장의 기능을 중요시하고 있는지의 여부를 고려하여야 할 것이다. 구체적으로 첫째, 규제로 인한 정부의 불합리한 간섭과 통제는 제거하는 반면에 시장에서 공정한 경쟁질서를 확립하기 위한 제도를 도입하여야 한다. 둘째, 민간의 자율성을 제고시키는 반면에 철저한 자기책임의 원칙을 확립시켜야 할 것이다. 셋째, 규제의 목적을 달성하기 위하여 가장 효과적인 규제수단이 채택되었는지에 대한 검토를 함으로써 규제목적과 규제수단간에 상호 조화가 이루어지도록 하여야 한다.

## 2. 규제완화 제약요인과 해소방안

규제완화를 제약시키는 요인으로는 (1) 공무원의 시장메카니즘과 기업에 대한 불신, (2) 공무원들의 권한·이해 축소 우려에 따른 저항, (3) 민간위원회 중심 규제완화 추진체계상의 문제, (4) 규제개혁위원회 활동의 예상되는 제약요인 등 4가지 문제가 주류를 이루고 있고, 이에 대한 해소방안은 다음과 같이 검토될 수 있다.

### 1) 공무원의 시장·기업에 대한 불신의 실태와 해소방안

시장메카니즘과 기업에 대한 불신 문제의 올바른 해결책을 모색하기 위하여 불신의 근원과 강화요인을 검토하고 이를 토대로 다음과 같은 해소책들을 적극 모색해야 한다.

첫째, 규제완화를 통하여 불신의 악순환을 차단하여야 하며, 이를 위해서는 정책금융을 축소해야 하고, 진입규제와 가격규제를 과감히 철폐하여야 한다. 우리나라의 진입규제와 가격규제의 수준은 미국 등 선진국과 비교하면 매우 높은 수준이며, 이들 규제를 완화하는 것은 시장메카니즘의 정상적인 작동을 위해서 뿐 아니라 집단이기주의의 해소를 위해서도 매우 중요하다.

둘째, 경제관료들의 엘리트의식과 개입주의의 해소 또한 필요하다.

셋째, 생산자 지향적인 조직 및 정책에서 고객지향적 조직 및 정책으로의 개편이 또한 필요하

---

1) 이러한 현상은 얼마 전부터 나타나고 있다. 예를 들어 외국에서 발표된 '국가경쟁력 순위'의 경우 우리나라의 순위가 상당히 낮게 매겨져 있는 바, 이에 대한 모든 책임은 기업인이나, 근로자나, 전문분야 종사자들의 탓이 아니라 정부의 탓으로 돌려지고 있다.

2) 우리나라의 경우 향후 시장친화적 고품질 규제수단에 대한 많은 연구가 필요하다고 하겠다.

다. 지금 원자력관련조직은 거의 소비자 또는 서비스 이용자가 아니라 생산자 또는 공급자 중심으로 체계를 갖추고 있다. 이러한 조직체계하에서는 규제기관이 공급자를 위하여 시장에 개입하는 일이 빈번해질 수밖에 없고, 이러한 개입 역시 공정한 시장질서의 형성을 어렵게 할 수 있다.

#### 2) 공무원의 권한·이해 축소 우려에 따른 저항의 실태와 완화방안

공무원의 이해저항이 형성, 강화된 요인으로는 종분할식 정책조정체계, 규제권한의 확대, 정부조직간의 계층화, 직무의 사유화 등을 들 수 있다. 특히 기업에 대한 불신이 경제권력의 견제를 위하여 필요 이상의 강한 정부를 정당화할 수 있으며, 이 역시 공무원에게 이해집단화의 기회를 제공할 수 있다.

공무원 이해저항의 완화를 위한 방안으로는 다음과 같은 개선책이 검토될 필요가 있다.

첫째, 성과중심의 인사관리이다. 집단구성원에게 주어지는 보상이 업무성과와 무관할 경우 구성원들은 더 많은 보상을 위하여 각자가 더 열심히 일하기보다는 집단적 행동을 선택할 것이다.

둘째, 부처간 인사교류를 촉진해야 한다. 부처이기주의의 완화를 위하여 총정원제를 채택하고 부처간 인력교류를 활성화할 필요가 있다.

셋째, 퇴직공무원에 대한 유관기관 취업규제를 강화할 필요가 있다.

넷째, 공무원의 이해저항이 규제완화의 걸림돌로 지적되는 분야의 경우 조직개편을 통하여 규제와 공무원의 이해관계를 단절할 필요가 있다.

#### 3) 규제완화 추진조직상의 제약요인과 대응방안

민간위원회를 통한 규제완화작업이 높은 성과를 거두기 어려운 이유를 분석해 보면 민간위원회는 우선 규제완화 추진조직이 갖추어야 할 기본적 조건의 하나인 규제완화 추진과제의 발굴능력이 매우 미흡한 것으로 나타났다. 또한 집행력 및 조직구성상의 문제와 공무원의 부정적 시각과 비협조, 조정력의 미흡, 정치적 지지확보의 곤란 등도 민간위원회의 활동을 제약하는 것으로 나타났다.

특히 정치적 지지의 확보문제는 정치의 장이 될 수 밖에 없는 규제정책의 특성상 규제완화 조직의 성패를 결정하는 핵심적 요소이지만, 민간위원회의 경우는 조직형태 자체가 근본적으로 정치적 지지의 확보에 어려움이 따를 수 밖에 없으며, 따라서 규제완화 추진조직의 형태로는 적합치 않다고 볼 수 있다. 오히려 규제완화 추진조직의 형태로는 위원회형 조직보다는 정부부처형 조직이 유리하다.

### 3. OECD 국가에서의 분야별 규제순응 사례

환경분야에서는 규제순응을 확보하기 위한 노력들이 다양하게 진행되어 왔다. 여기서는 자율규제, 그리고 정보를 이용한 규제순응 개혁사례만을 중심으로 각각 살펴보고자 한다.

#### 1) 자율규제를 통한 규제순응 개혁사례

##### (가) 화학산업과 Responsible Care 사례

인도 보팔에서 발생한 화학공장사고는 전세계적으로 화학산업에 대한 신뢰성의 문제를 심각하



게 불러일으켰다. 화학산업계는 정부의 규제강화와 자신들의 산업활동에 대한 시민들의 강력한 반발을 염려하게 되었다. 이에 따라 화학산업계는 순응확보를 위한 혁신적인 방안으로 'Responsible Care'라고 불리는 자율프로그램을 도입하였다. 이 프로그램의 목적은 화학사고와 공해를 줄이고, 성과향상과 의사소통의 증대를 통해 산업에 대한 신뢰성을 향상시키고, 의사결정에 있어 지역사회의 참여를 증대시키기 위한 것이었다. 본 프로그램은 일련의 생산과정에 도입되었으며, 전국적으로 화학산업협회들에 의해 높은 수준의 정보공개와 공공참여가 이루어졌다. 화학산업협회는 순응을 확보하고 책임감을 심어주기 위하여 회원들에 의한 자료수집과 자율보고, 기술이전과 도움, 동료간 감시(peer pressure), 행동규범에 대한 법령 공포 등을 하도록 만드는 데 중점을 두었다.

#### (나) 핵발전소 운영에 관한 제도관련 사례

1979년 5월 28일 아침에 펜실베이니아 해리스버그 근처의 핵발전소에서는 여러 개의 물공급 펌프가 작동을 멈춘 TMI(Three Mile Island)사건이 발생하였다. 이 재해는 정부의 규제에 대한 불신과 미국의 핵관련 산업에 대한 암운을 드리웠다. 이와 함께 핵관련 산업의 생존을 위협할 수도 있는 대중적 반발을 불러일으켰다. 핵발전산업계는 어떻게 하면 이러한 위기에서 모면할 수 있을 것인가를 심각하게 고민하게 되었다.

이 사건이 일어난 지 2주가 되기 전에 핵발전의 효용성을 옹호하는 CEO협의회가 사건을 처리하기 위해 소집되었다. 이 협의회는 핵발전에 관한 민간 규제기관(INPO: the Institute of Nuclear Power Operations)을 만들어 자율적으로 엄격한 규제를 하도록 하는 제도적 장치를 마련하였다. INPO는 매년 5천 4백만 달러의 예산을 사용하고 약 400명의 직원을 둔 기관으로 성장하였으며, 핵발전에 대한 기준, 감시 및 사건조사를 맡았다.

그러나 INPO만으로는 효과적인 자율규제가 이루어지기 어려웠다. INPO의 정책에 따르지 않는 업체가 존재하였으며, 이들은 몇 년이 지나도 행태변화를 거의 보이지 않았기 때문이다. 또한 INPO가 그 업체 핵발전의 문제점을 지적해주어도 이를 무시하거나 오히려 반발하는 사태가 발생하게 되어 강제적인 조치가 불가피해졌다. 이러한 혼란을 약 5년간 겪은 후 민간기관인 INPO는 정부기관인 핵규제위원회(NRC: the Nuclear Regulatory Commission)의 도움을 요청하게 되었다.

NRC는 안전을 위하여 문제가 되는 업체의 최고 경영진 해임, 핵발전 중단, 획기적인 개선조치 등을 강제하였다. 이는 NRC가 업체를 기소할 수 있는 사법기관의 지위와 핵 발전을 중단시킬 수 있는 권한을 가지고 있었기 때문에 가능하였다.

#### 2) 정보를 이용한 규제순응 개혁사례

##### (가) 유해화학물질 정보에 대한 지역사회의 알 권리 사례

중요한 유해화학물질 사고가 전세계적으로 빈번하게 발생함에 따라 생산·저장되어 있거나 지역적 혹은 국가 전체적으로 방출되는 유해화학물질에 대한 주민들의 정보접근 필요성이 대두되었다. 이러한 정보가 없는 경우 주민들은 자신들이나 환경을 보호할 힘을 가질 수 없으며, 정책결정에 효과적으로 참여할 수도 없다는 것을 깨닫게 되었다.

미국에서 1986년에 도입된 '비상기획 및 지역사회 알 권리법'(The Emergency Planning and Community Right to know Act)은 지정된 유해화학물질을 특정한 환경에서 보관하도록 하고, 그에 대한 정보를 지역주민에게 매년 공개하도록 요구하고 있다. 또한 기업은 물, 공기, 토지에 배출

되는 특정 유해화학물질의 양을 추정하여 정부에 보고토록 하였으며, 이 자료는 유해화학물질연감(TRI: Toxic Release Inventory)으로 발간되었다. TRI의 기본적인 기능은 특정 화학오염물질의 배출이나 이동을 모든 언론에 알림으로써 현재 실행 중인 공해방지수단이나 프로그램의 효과를 증진시키고 모니터링하기 위한 중요한 자료로 활용하는 것이다.

TRI는 미국에서 다음과 같은 효과를 거둘 수 있는 것으로 밝혀지고 있다. 첫째, 지역사회단체의 통찰력과 정치적 중요성을 증대시킨다. 둘째, 정부와 규제기관의 잘못을 노출시키고, 보다 철저한 규제를 하도록 압박을 가한다. 셋째, 지역사회의 관심을 기업이 인식하도록 하여 공해방지에 보다 힘쓰도록 한다. 넷째, 지역사회와 기업간에 '좋은 이웃'(good neighbors) 협약을 체결하도록 이끈다. 다섯째, 환경정책 토론의 질을 높인다. 여섯째, 확인가능한 공해감축목표를 기업이 스스로 지키도록 함으로써 환경규제의 필요성을 감소시킨다. 일곱째, 회사주가에 직접적인 영향을 미친다. 이를 통해 유해화학물질의 배출을 감소시키는 기업은 이익을 보고, 그렇지 않은 기업은 손해를 보게 될 것이다.

#### (나) 기업의 규제순응관련 정보의 공개를 통한 순응확보 사례

규제순응, 규제모니터링, 규제집행 등에 대한 이전의 경험적 분석들은 대부분이 환경오염자들에 대한 지도감독이나 벌금 및 부과금 등의 전통적인 규제수단에 의존하여 왔다. 또 다른 분석들은 정보공개에 영향을 대한 것들이었다. 그러나 이제 규제순응의 이슈는 이러한 전통적인 규제수단이 가져다주는 환경오염 억제유인에 더하여 규제순응 유인을 추가적으로 제공할 수 있는 프로그램을 어떻게 개발하느냐 하는 것이다. 낮은 규제순응률이나 규제불응으로 인한 기소 등의 정보를 일반 국민에게 공개하는 것도 규제순응을 확보하는 방안이 될 수 있다.

규제기준을 지키지 않는 조직에 대한 압력의 수단으로서 그리고 투명성을 높이기 위하여 British Columbia Ministry of Environment(MOE)는 현재의 규제를 잘 지키지 않는 회사나 MOE가 주의를 집중하고 있는 회사에 대한 규제순응정보를 공개하였다. 이와 함께 규제위반에 대해서는 법적 조치를 취하고 있다는 것도 공개하였다. 이러한 정보의 공개가 전통적인 지시통제적 접근방식보다 높은 수준의 환경오염 감소유인을 부여하고 있으며, 또한 실제로 기업의 규제순응과 오염물질 감소에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

### 5. 원자력안전규제에의 시사점

이러한 사례분석은 규제순응의 확보를 통해 규제개혁의 질을 향상시키고자 하는 원자력안전규제분야에 다음과 같은 시사점을 던져주고 있다. 첫째, 규제대상집단에 대해 선별적 개별적 규제기준 및 수단의 적용이 필요하다는 점이다.

둘째, 최근 여러 분야에서 도입되고 있는 자율규제는 자율규제가 가지고 있는 한계를 인식하면서 추진되어야 한다. 산업계의 소속 업체들이 자발적으로 규제수준을 잘 따르는 경우에는 자율규제가 아주 효과적이지만 지시에 잘 따르지 않을 경우에는 효과적인 대응책을 가지고 있지 못하다는 한계를 지니고 있다. 따라서 이들에게 강제력을 행사할 수 있는 법적 권한을 가진 정부기관의 강제적 통제수단이 보완적으로 필요하다. 다시 말해서 자율규제는 지시통제적 강제수단이 보완적으로 작용할 때 그 효과를 극대화시킬 수 있을 것이다.

셋째, 규제순응 확보를 위해서는 사회적 기반을 확보하는 일이 시급하다. 자발적 협약은 기본적

으로 법치주의가 확립되고 사회의 갈등조정능력이 뒷받침될 때 그 효과를 발휘할 수 있다. 이러한 사회적 기반이 부족한 우리 나라의 경우 OECD국가에 비교적 성공적으로 수행되고 있는 자발적 협약이 효과를 거둘 수 있을지는 의문이다. 특히, 이해집단들간의 협상조정능력이 부족한 현실에서 선진국과 같은 효과를 기대하기는 쉽지 않을 수 있다.

넷째, 규제다원주의에 기초한 규제순응 확보전략의 체계화가 필요하다. 경제적 수단, 규제순응관련 정보의 공개, 유해화학물질의 저장 및 배출에 대한 자료의 공개, 전통적 명령강제방식 등 다양한 규제수단을 적절하게 조합하여 활용하여야 한다. 이를 위해서는 개별 규제수단의 효과에 대한 체계적인 분석이 우선적으로 이루어져야 한다.

다섯째, 규제대상집단과 규제기관의 파트너십 확보도 중요하다. 규제기관이 규제대상기관과 협력하여 규제대상의 정확한 현황에 대한 내용을 파악하고 이를 분석하여 규제내용을 정하는 것이 중요하다.

결국, 정부 역할과 관련하여 중요한 점은 자율규제 제도의 도입이 정부규제를 전면적으로 대체할 수는 없다는 것이다. 다만 정부규제가 맡아오던 역할의 일부를 자율규제로 전환하여야 한다는 것이며, 그것도 전면적 실시보다는 환경적 요인을 고려하여 점진적으로 시행을 확대해가는 것이 바람직할 것이다.

## 6. 원자력 안전규제전략의 구상

규제순응 확보를 위해 제시된 앞서의 원칙들은 동시에 진행되는 것이 가장 바람직하나 현실적 여건을 고려할 때 이는 적용가능성이 떨어질 것이다. 따라서 원자력안전규제분야의 효율화 차원에서 개별 원칙의 중요성과 실현가능성을 감안하여 단기, 중기 및 장기의 3단계로 그 우선순위를 설정할 필요가 있다.

먼저 단기적으로 가장 선행되어야 할 원칙은 규제현장의 문제를 파악하고 이를 규제결정, 즉 규제내용이나 수단에 반영시키는 것이다. 규제현장의 문제가 파악·분석되지 않고서는 규제내용의 현실가능성과 규제수단의 합리성을 담보하기 어려운 까닭이다. 또한 규제내용의 이해도를 높이기 위한 규제담당관료 및 규제대상집단에 대한 교육 및 홍보도 즉각적으로 실천되어야 할 부분이다.

중기적으로는 크게 두 가지 부분이 진행되어야 한다. 하나는 규제집행능력을 제고하는 것이고, 다른 하나는 규제정책공동체를 형성해 나가는 일이다. 규제집행능력의 향상을 위해서는 집행기관의 전문인력 및 예산을 확대해야 한다. 또한 정책공동체 형성을 위해서는 규제분야별 제3자 집단을 파악하여 이들과 연계망을 구축하는 동시에 정치인, 언론, 이해관계자 등에 대한 정책적 정당성을 홍보하고 협조를 구하는 노력이 요구된다. 아울러 장기적으로는 규제순응을 위한 기반을 조성하는 일이다. 규제대상집단의 순응능력 제고를 위한 정부의 지원, 국민과 기업들의 규제순응을 제고할 수 있는 법치의식 강화, 정부에 대한 신뢰성 회복 등이 이에 속하는 주요 내용이 될 것이다.

## IV. 가버넌스와 지방자치하의 원자력안전규제의 민주화

### 1. 원자력정책에서 정부와 NGO간 바람직한 관계

현재 세계적으로 환경 관련 NGO들은 원자력에 대한 심한 반대 시민운동을 전개하고 있다. 얼마전 그린피스를 중심으로 일본이 프랑스로부터 플루토늄 수송하는 것과 체르노빌 원전의 재가동을 반대하는 운동을 대대적으로 전개하기도 하였다. 우리나라에서도 방사성 폐기물처리장 부지선정 문제 때문에 발생했던 안면도 사태, 원자력 발전소부지 선정시 지역주민 반대운동 등 환경단체를 중심으로 한 반원자력 운동이 조직적으로 펼쳐지고 있다. 이러한 시민운동은 21세기에도 역류할 수 없는 힘으로 작용할 것이다.

그런가 하면 최근 우리나라의 원자력 정책은 딜레마에 직면해 있다. NGO의 활동이 활발해지고 정부정책에 대한 영향력이 증대되면서 정부의 원자력 정책은 대부분 취소되거나 유보 상태에 직면하고 있다. 추가로 건설하기로 계획하고 있는 원자력 발전소뿐 아니라 방사성폐기물 처리장 부지를 선정하지 못하고 있으며, 지금으로서는 원자력 정책의 집행을 위한 어떠한 예측도 할 수 없는 상황이다.

정부는 지속적으로 에너지 공급을 위한 원자력의 비중을 늘려야 한다는 주장이며, NGO는 원자력은 에너지 공급에서 경제성, 안정성, 효율성이 떨어지는 것으로 보고, 대체에너지를 개발을 요구하고 있다. 원자력 정책에 관한 정부와 NGO간 관계는 제로섬 게임(zero-sum game)적 상황이라 할 수 있다. 원자력 정책에 대한 정부와 NGO간 견해는 정반대의 입장을 고수하고 있으며 내재적으로는 적대적인 상호 인식을 지니고 있다고 볼 수 있다. 양자의 대결구도 속에서 원자력정책은 표류하고 있어, 국력의 낭비와 많은 정책비용의 소모를 초래하고 있다.

#### 1) 원자력정책과 NGO

최근 한국사회에서 가장 큰 특징 가운데 하나는 NGO의 성장이 활발해 지고 있다는 점이다. 한국의 NGO는 장기간의 권위주의적 정치체제를 경험하고 문민정권, 그리고 국민의 정부가 들어서면서 정치·경제·사회의 각 분야에서 그 활동이 급속하게 증가하고 있다. 각종 여론조사에서도 국민들이 가장 신뢰할 수 있는 집단으로 NGO를 선정하고 있는 점은 우리의 대의민주제에 대한 문제점의 지적과 아울러 정책과정에서 NGO의 기능을 무시할 수 없는 상태에 이르렀다는 점을 반영하고 있다 하겠다.

최근 정책과정에서의 NGO의 역할에 대해서는 거버넌스(governance)의 관점에서 새롭게 분석하는 움직임이 대두되고 있다. 거버넌스란 일반 시민, 선거에서 선출되는 시민대표, 공공정책을 입안하고 실행하는 행정관료 등을 포괄하는 사회구성원 전체의 활동을 의미한다. 즉, 거버넌스의 입장에서는 국가가 산업화 과정을 거치면서 정치 엘리트 및 행정관료에게 넘겨주었던 정책결정 및 집행의 주도권을 되찾아, 시민 위주의 공공정책이 시행될 수 있도록 하고 정치 엘리트와 행정관료는 공공부문의 공동체의 일원으로 하자는 것이다. 이러한 주장은 현대의 대의민주주의 체제 하에서 과도하게 집중되고 확대된 중앙정부 및 행정관료의 역할을 축소시키며, 시민들이 공공정책의 결정 및 집행과정에 적극적으로 참여하여 주도하자는 것이다.

원자력 정책과정에서의 NGO의 역할은 정책의제 설정단계에서 NGO는 시민들의 요구사항을 관철시키기 위해 여론형성을 하거나 정책대안을 제시하게 된다. 다음으로 정책결정단계에서 NGO의 역할은 크게 두 가지로 나뉘는데 정책 결정자에게 문제해결을 위한 전문지식을 제공하거나 문제 환경에 대한 정보수집 및 제공이 그 한가지이고, 정치적 지원을 이유로 정책이 결정되도록 압력을 행사하는 것은 나머지 역할이다. 그리고 정책집행 이후의 단계에서도 최근 NGO의 역할이 두드러

지고 있다. 이 단계에서 NGO는 집행된 정책의 오류를 수정하고 변경시키려 하며, 수행 중인 정책에 대한 지속적인 감시자로서의 역할을 담당하며, 자신들의 견해가 효과적으로 재투입되도록 시민들을 교육한다.

## 2) 원자력정책에서 정부와 NGO간 바람직한 관계구축을 위한 과제

원자력정책을 둘러싼 정부와 NGO간의 대립과 갈등은 매우 치열하다. 정부와 NGO간 관계는 원자력 자체는 물론이고 상호불신의 골이 깊어져 감정적 대립 관계로 나가고 있다. 원자력을 둘러싼 정부와 NGO간 관계는 협력이나 경쟁의 요소를 찾아 볼 수 없고 기본적으로 갈등관계가 지속되고 있다. 새로운 행정패러다임으로서 governance 체제는 공공영역을 재형성하여 NGO의 존재를 인정하고 있다. 과거의 정부시스템이 이성과 합리성에 기초한 합리적인 조직으로서 계층제적인 권위를 강조하였다면, governance 체제는 시장주의와 다양성·자율성·개방성·상호의존성에 입각한 네트워크 개념을 중시한다. 그러므로 최근 NGO와 정부의 협력 관계에 대한 인식과 관심의 고취는 governance 체제의 패러다임에 기초하고 있음을 알 수 있다. 따라서 governance 이론에서는 국정 관리에서 NGO를 정부의 대등한 파트너로 인정하고, 정책과정에서 정부와 NGO간의 협력체제의 구축의 필요성을 강조한다.

### (가) 바람직한 관계형성을 위한 전제조건

#### ① 뿌리깊은 정부불신의 해소 노력

원자력과 방사성 폐기물에 대한 과학적 지식의 부족과 정책과정에서의 오류가 주민들로 하여금 이에 대한 부정적인 이미지를 고착시킨 것으로 보인다. 이의 해결을 위해서는 정부가 신뢰받을 수 있는 세심한 정책 배려와 수행이 필요하다. 또한 폐기물 처리장이 설치될 지역의 주민들과의 지속적인 대화는 물론 일반 국민들의 원자력에 대한 이해를 높여야만 가능할 것으로 보인다. 이러한 과정이 선행되거나 동반되지 않는 한 단순히 지역협력사업의 추진만으로는 주민들의 동의를 얻기가 어려울 것으로 생각된다.

#### ② 원자력에 대한 사회적 인식의 변화

원자력 정책에서 정부와 NGO간 합의점을 추구하는데 있어 원자력에 대한 국민들의 인식이나 사회적 수용성 (public acceptance)이라는 비(非) 기술적 요소는 대단히 중요하다. 원자력의 사회적 수용성의 문제는 앞서 논의한 원자력의 안전성, 경제성 환경친화성의 기술적인 측면과는 별도로 그 자체로서 중요한 쟁점으로 대두되고 있다.

### (나) 바람직한 관계형성을 위한 NGO에 대한 정부의 변화

#### ① 원자력정책에 대한 정치적 합리성의 제고

정부는 원자력정책 과정에서 정치적 합리성을 높이기 위해서는 절차적 합리성과 투명성을 제고시켜야 한다. 정부의 과거 원자력 정책형성과정에서 NGO 참여를 배제한 권위주의적 결정과 밀어붙이기 방식의 정책집행의 반복으로 원자력에 대한 부정적인 인식을 증폭시켰다고 볼 수 있다. 초기 단계의 원자력정책의 비밀성은 여러가지 사회적 여건상 불가피한 조치였는지 모르지만 이제는

정책과정을 공개하고 이해관계자의 동의를 구하는 태도 변화가 있어야만 국민들로부터 높은 신뢰를 받을 수 있을 것이다.

### ② 원자력 정책에 대한 적극적인 홍보와 설득

그 동안 정부는 원자력에 대한 올바른 인식을 위하여 NGO에 대한 정확한 정보의 공개 및 홍보가 부족하였고, 홍보의 내용은 사후적이고 방어적인 홍보가 주류를 이루었다. 무엇보다 중요한 것은 원자력정책에 관한 홍보는 정책형성 이전에 사전적으로 이루어져야 한다. 물론 이러한 사전적으로 홍보가 이루어 질려면, 정책담당자의 원자력 정책에 대한 태도가 주민지향적으로 변화되어야 한다. 과거의 많은 원자력 정책들이 바람직한 성과를 거두지 못한 이유는 사전적 홍보보다는 사후적 홍보에 치중했기 때문이다. 그리고 홍보매체에서 인터넷을 보다 적극적으로 활용하는 전략을 수립해야 한다. 과학기술부와 한전 등의 정부와 NGO 등의 인터넷 사이트를 비교해 보면 홍보성과 측면에서 NGO 사이트가 앞서가는 것으로 생각된다. 이러한 홍보전략은 기본적으로 원자력과 관련된 문제가 과학기술적인 문제가 아니라 사회적인 문제로 보고 홍보전략을 수립해야 할 것이다.

### ③ NGO에 대한 협상과 협상능력의 향상

정부는 원자력정책에 대한 각 분야의 전문가를 충원하여, 전문적 지식을 바탕으로 하여 NGO 또는 주민들에 대한 협상능력을 향상시켜야 한다. 최근 NGO는 원자력 분야의 전문가의 참여가 늘고 있는 반면, 원자력 관련 정부부처는 그러하지 않다고 볼 수 있다. 특히 NGO는 주민을 설득하고 원전 주민을 조직화하고 여론을 형성하는 사회적 협상능력이 우수한 구성원이 증가하고 있는 반면, 정부는 이러한 전문가가 상대적으로 부족한 실정이다. 우선 정부는 원자력 정책에 대해 보다 적극적으로 이러한 대화와 협상의 기회를 마련하는 것이, 정부와 NGO간 관계개선을 가져오고, 보다 바람직한 정책형성에 이바지 할 것이다.

### (다) 바람직한 관계형성을 위한 정부에 대한 NGO의 변화

#### ① 원자력 문제에 대한 전문성 강화와 의견발표의 신중성

그 동안 NGO는 정부의 원자력 정책에 대해 다양한 분야에서 많은 성명서와 보도자료를 발표하였다. 이러한 자료들은 정부의 원자력 정책을 보다 합리적으로 결정하는데 공헌한 것은 사실이나, 때로는 검증되지 않는 문제를 일방적으로 공표함으로써 원자력에 대한 국민들의 사회적 인식에 혼란을 초래하기도 하였다. 우선 NGO는 정부의 원자력정책을 보다 전문적으로 검토할 수 있는 전문가를 양성하고, 외부로의 의견 발표는 사안의 필요성과 사회적 영향에 관한 전문가들의 충분한 검토후에 이루어져야 한다. 이러한 점에서 NGO는 대학이나 연구기관 등의 원자력 전문가와 긴밀한 협조를 해야 할 것이다.

#### ② 합리적이고 바람직한 대안을 제시하는 비판기능의 수행

세계적으로 사회가 보다 민주화됨에 따라 NGO가 사회를 이끄는 핵심 주체로 등장하고 있다. 실제로 선진 외국의 NGO들은 정부조직 이상의 영향력을 행사하고 있다. 따라서 NGO의 사회적 책임과 정책과정에서 정부의 한 파트너로서의 역할을 강조되고 있다. 이제 NGO는 원자력정책에

대한 감시와 비판을 하는 역할에서 벗어나 정부정책이 올바르게 형성될 수 있도록 합리적인 정책 대안을 제시해야 한다.

### ③ 정부와 지역주민간 조정 역할 수행

원자력 정책에서 NGO는 문제가 된 지역의 여론형성과 반원전 단체의 조직화 운동을 활발하게 수행하였다. 이런 과정에서 NGO는 지역주민의 원자력에 대한 인식과 태도형성을 주도해 왔다고 볼 수 있다. 이제 NGO는 원자력 정책에서 정부와 지역주민 또는 지역협의체간의 조정역할을 수행해야 한다. 현실적으로 단기간에 환경운동연합이나 반핵운동본부가 이런 역할을 수행하기가 어려울 것이다. 따라서 조정 역할을 수행할 수 있는 제 3의 원자력 NGO들의 출현이 요구된다.

## 2. 원자력안전규제 정보공개제도의 효율적 운용방안

정보공개제도가 법적으로 완비되어도 실제 운영과정에서 여러 가지 문제점이 나타날 수 있다. 특히 운영의 주체인 규제공무원과 청구주체인 국민의 적극적이고 긍정적인 태도가 정보공개제도의 성공적 수행에 매우 필요하다. 정부측에서는 청구된 정보를 빠른 시간 내에 제공하자면 정보관리체계의 구축이 필요하다. 그리고 우리나라의 행정문화 및 공무원과 국민의 인식은 정보공개제도를 실시하는 데 있어서 장애요인으로 나타날 가능성이 크다. 따라서 규제공무원과 국민의 인식의 전환이 필요하며 이를 위해서 교육과 홍보 등이 선행될 필요가 있다.

### 1) 정보관리체제의 확립

행정정보의 공개를 위해서는 정보가 쉽게 공개될 수 있도록 보관, 정리되어야 하며, 쉽게 검색을 할 수 있는 기술이 마련되어야 한다. 행정정보관리는 행정기관 및 공공기관이 관계법이나 규칙에 의거하여 국가의 목표를 수행하는 데 필요로 하는 정책의 수립, 집행, 분석 그리고 평가를 합리적이고 효율적으로 수행할 수 있도록 지원하는 정보를 컴퓨터 프로그램 및 통신을 이용하여 처리, 활용 그리고 전달하는 모든 활동을 의미한다.

### 2) 정보공급자의 긍정적 태도

정보를 정부기관의 독점물인 것처럼 생각하고, 정보공개를 담당하는 공무원은 정보공개에 소극적인 태도를 취하고 있는 것이 일반적인 현상이라고 할 것이다. 따라서 원자력안전규제 정보공개제도의 내실화를 기하려면 담당하는 공무원 및 정보보유 주체인 국가 및 원자력안전규제기관의 의식개혁이 필요하다. 정보공개제도의 실시에 있어서 공무원의 정보공개 의지에 따라서 그 성패가 좌우된다고 할 수 있으므로 공무원의 적극적인 공개의지의 함양이 선행되어야 한다.

### 3) 정보이용자의 적극적 자세

정보를 이용하는 사람은 국민인데, 국민들의 의식은 유교적 관료국가의 전통적 행정문화가 아직도 잔존하고 있어서 정보의 이용을 적극적으로 청구하지 못하는 경우가 있다. 즉 시민의식의 미성숙이 정보이용의 실질적인 제약요인으로 작용할 가능성이 매우 크기 때문에 보다 적극적인 자세의 확립이 요청된다. 따라서 국민 스스로의 자각과 함께 원자력규제기관도 국민에 대한 적극적인 홍보 및 안내를 실시하여야 한다.

#### 4) 전자정보공개제도의 활성화

##### (가) 전자정보공개를 위한 운영지침

- ① 기관별 인터넷 홈페이지 구축
- ② 홈페이지상에 정보공개관련 메뉴 연계
- ③ 인터넷을 통한 공개청구 및 처리의 활성화
- ④ 인터넷을 통한 원자력 관련자료의 제공

##### (나) 전자적 정보공개 촉진방안

- ① 인터넷을 통한 전자적 행정정보공개 촉진
- ② 행정업무에 정보기술도입이 촉진될 수 있는 제도 마련
- ③ 새로운 문서분류체계 구축이 필요
- ④ 전자적 정보공개관리 관련 체계 구축
- ⑤ 정보접근 단일창구 마련
- ⑥ 집행 및 검토기준의 설정
- ⑦ CIO(Chief Information Officer)제도를 통한 정보공개 관리
- ⑧ 전산정보공개 성과와 인센티브 연계
- ⑨ 안전규제 정보관리시스템을 구축하여 쉽게 접근할 수 있는 체계 구축
- ⑩ 국가원자력안전정보센터 설치를 통하여 국내·외 안전관련 정보의 활용을 극대화

#### 3. 원자력정책에서의 주민투표제도 도입방안

원자력분야와 같은 국가 및 지방자치단체의 중요한 정책결정에 있어서 주민의 직접참여를 확대하여 정책결정의 민주성을 향상시키는 위해 직접민주주의 제도인 주민투표제도를 어떻게 우리나라에 성공적으로 도입할 수 있는가를 밝히는 것은 대단히 중요하다. 이를 위해 미국, 일본, 독일 등 외국의 주민투표제도를 살펴보고 한국에 있어 주민투표제도의 운영사례를 분석하여 문제점을 도출하고, 이러한 문제점을 극복하고 주민투표제도가 지방자치단체의 정책결정의 민주성과 능률성을 제고하기 위해 어떻게 설계되는 것이 바람직한지를 그 도입방향을 제시하는 것이 필요하다.

##### 1) 주민투표제도의 의의

주민투표(referendum)란 지방자치단체의 주민이 지방자치단체의 권한에 속하는 사항을 직접 결정하는 제도이며 직접민주주의 한 방식으로서 주민의 의사를 묻기 위한 투표라고 할 수 있다. 주민투표는 지방자치단체수준에서 행해지는 것이므로 국가수준에서 실시되는 국민투표와는 구분된다.

주민투표는 다음의 4가지 요소를 포함한다. 첫째, 주민투표는 관련주민의 의사를 묻는 것이므로 표본을 대상으로 조사하여 여론의 근사치를 알려주는 일반 여론조사와 구분된다. 둘째, 주민투표는 미리 정해진 응답, 즉 흔히 찬성, 반대, 기권 중에서 선택해야 한다. 셋째, 주민투표의 대상은 원칙적으로 공적 쟁점사항에 대해 주민의 의사를 결정하기 위한 것으로 대표를 뽑는 선거와는 구



별된다. 넷째, 주민투표는 정책결정과정에서 주민이 참여하는 것이다. 그러므로 주민투표에는 직접적으로 법적 구속력을 갖는 의사결정적 주민투표 이외에 자문적 주민투표, 정책방향제시적 주민투표 등을 포함한다.

## 2) 외국의 주민투표제도 운영현황

### (가) 미국

미국의 경우 이러한 주민투표를 통해 주민들은 해당 정책에 대해 그들의 의견을 표명할 수 있는 기회를 제공받고, 일반대중이 의회에 대해 막강한 영향력을 행사하는 소수압력집단의 힘에 대해 균형세력을 제공하고 있으며, 의회도 정책형성과정에서 주민의 이해를 진지하게 검토하는 역할을 수행하고 있고, 지역문제에 대해 유권자인 대중의 관심을 일으키고 있다. 문제점으로는 소수파가 주민발안을 주도하여 주민투표로 가결시키는 상황이 많으며, 주민투표의 캠페인을 통한 정보제공이 불완전하다는 점(공청회는 토론회가 없는 경우도 있고 제공된 정보도 단편적이거나 수정기회가 없음), 투표자는 찬성 또는 반대 이상의 의견을 표시할 수 없으므로 진정한 여론을 파악하기 힘들다는 점, 비용이 많이 들어 상당한 재정부담이 된다는 점이 지적되고 있다.

### (나) 일본

일본의 경우 주민투표는 헌법에 의한 주민투표, 법률에 의한 주민투표, 조례에 의한 주민투표 등 여러 유형이 있다. 우선 헌법에 의한 것으로 헌법 §95에 의해 하나의 지방자치단체에게만 적용되는 특별법(지방자치특별법)은 주민투표를 거치도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체의 폐지통합, 경계변경, 명칭변경 등은 국회에서 법률로 제정하나 발효를 위해서는 주민투표를 거쳐야 한다. 법률(지방자치법)에 의한 것은 조례제정, 개폐의 청구, 의회해산청구, 의원의 해직청구, 장의 해직청구 등이다. 조례에 의한 주민투표는 여론조사식 주민투표이며 지방자치단체의 장이나 의회를 구속하지는 않는다. 법률이나 조례의 근거가 없는 사실상의 주민투표도 많이 이루어지고 있는데 원자력발전소입지 등 공공계획과 관련된 입지결정에 많이 활용되고 있다.

조례에 근거한 주민투표로 1996년 8월 4일 니시우라마키정(町)에서 실시된 원자력발전소 유치에 관한 주민투표는 88%라는 높은 투표율을 기록하여 투표자의 61%가 유치를 반대하는 결과가 나왔으나 이러한 결과에 대해 국가의 에너지정책과 같은 국책사업을 한 지방의 주민의 판단에 맡길 수 있는가 하는 비판도 있었다. 최근 일본 Miyama 市, 신규원전 유치 여부 주민투표 결과 대다수가 반대로 나타난 바 있어서 우리에게 좋은 시사점을 주고 있다.<sup>3)</sup>

## 3) 한국의 주민투표제도 운영사례와 도입방향

---

3) 2000년 9월 시의회에서 주민 투표 실시를 허가함에 따라 11월 18일 신규원전 유치 여부를 묻는 주민투표 결과, 일본 Miyama 市의 대다수 시민들이 Miyama 市에 신규 원전을 건설하는 것을 반대하고 있는 것으로 나타남

- 전체 유권자 중 88.6%가 투표에 참여하여 이 중 67.5%가 Miyama 원전을 건설하는 것을 반대하였음(반대 : 5,215, 찬성 : 2,512)
- 개표 후 열린 기자회견에서, Miyama 市의 Tatsuo Shiotani 시장은 비록 투표결과가 법적인 구속력을 가지는 것은 아니지만 이번 투표 실시 결과 신규 원전 유치에 대한 논의는 모두 종결되었다고 발표
- 시의회는 지난 9월 투표 실시를 허가하면서 다수의 의견이 존중되어야 한다고 명시한 바 있음

(가) 한국의 주민투표제도 논의 과정

1999년 4월 5일 행정자치부는 행정구역의 조정, 시·도청 등 공공시설의 설치를 주민투표를 통해 의무적으로 결정하고 또 원전, 폐기물 매립장 설치 등 국가사업도 주민의견조사를 거치도록 하는 내용을 담은 주민투표법(안)을 마련하였다. 한편 1999년 8월 31일 정부는 지방자치법을 개정하여 제13조의3 및 제13조의4에서 조례제정·개폐청구권 및 주민감사청구권을 상세하게 입법화함으로써 주민의 직접참여제도의 도입을 확대하였다.

한편 2000년 11월 25일 원자력발전소 건설 예정구역으로 고시된 울산광역시 울주군 서생면 주민 244명은 지방자치법에 따라 주민투표법을 제정하지 않은 국회의 입법부작위가 국민의 기본권을 침해한다는 이유로 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였다. 주민들은 시민 대다수가 원전건설을 반대하고 있어 지방자치법 제13조의2 2항에 따라 주민투표를 하였다면 원전건설은 무산되었을 것이라고 주장하였다. 2001년 2월 21일 행정자치부는 새해 대통령업무보고를 통해 주민투표제도를 도입키로 했으나 현재 아직까지 국회에 제출된 법안은 없다.

(나) 한국의 주민투표제도 운영사례

이러한 주민투표를 활용한 몇가지 사례를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시·군 통합과 분리에 관한 주민투표다. 강화군의 경우 1994년 9월 29일 실시된 주민투표를 통해 68.7%의 찬성으로 1995년 3월 1일 인천시에 편입되었다. 다만 투표과정에서 공무원이 일방적으로 편입을 유도하여 현재도 불공정시비가 일어나고 있는바 1998년 2월 ‘강화군행정구역경기도환원추진위원회’가 다시 결성되었으며 2000년 3월 9일 실시된 한국갤럽여론조사에서는 조사대상의 70.3%가 주민투표의 방법(67.6%)으로 경기도환원에 찬성하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 선호하는 공공시설에 관한 주민투표이다. 선호시설(PIMFY)에 대하여는 유치 희망지역이 많아 주민투표를 통해 이를 해결하는 경우이다.

셋째, 비선호 공공시설에 대한 주민투표이다. 비선호시설(NIMBY)은 주민이 기피하는 시설물로 쓰레기 소각장, 원자력발전소 등이 여기에 해당된다. 부산 사하구 신평소각장의 경우 산업폐기물 처리를 위해 1996년 10월 완공되었지만 1997년 11월 26일~27일 소각장 인근 신평동, 하단동, 장림동지역 아파트 단지 10,182가구를 대상으로 주민투표를 실시하여 전체 유효투표수 7,522표중 찬성 2,830표(37.6%), 반대 4,692표(62.4%)로 시험가동이 부결되었다. 투표결과 반대가 62.4%이었고 10개 투표지역 중 6개 지역은 찬성이 오히려 더 많았다. 그러나 그 후 회사측과 대책위측과의 오랫동안 민·형사소송이 계속되었고 행정심판을 청구하여 1999년 7월 준공허가를 받아내어 1999년 11월 26일 본격가동에 들어갔다.

이상의 몇몇 사례를 통해 나타난 문제점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 주민투표의 발의자가 지방자치단체의 장에게만 한정되어 지방의회나 주민에게는 기회가 없다는 것이다. 둘째, 주민투표시 사전에 주민들에게 충분한 정보를 제공해야 하나 그렇지 못했고 오히려 공무원을 동원하여 지방자치단체가 원하는 쪽으로 투표를 유인함으로써 투표후 주민들이 결과를 인정하지 않고 갈등만 증폭되는 경우가 있다는 것이다. 셋째, 주민투표제도가 지방자치단체의 장의 책임회피수단으로 이용되고 있다는 점이다. 넷째, 주민투표의 결과에 대해 법적 효력을 인정하지 않고 있어 이해당사자들이 투표결과에 승복하지 않는다면 갈등이 종결될 수 없다는 점이다. 다섯째, 주민투표의 대상이나 제시된 대안이 주민들의 판단하기에는 너무 전문적이어서 주민들의 결정이 더 바람직하였는지 의심스러우며, 아울러 직접 이해관계가 없는 사람이 투표권자에

포함되어 투표결과를 왜곡시켰다는 것이다.

(다) 원자력관련 문제해결을 위한 주민투표제도 도입방향

그동안 외국과 한국의 주민투표제도 실시사례를 보면 성공적인 제도 도입을 위해 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 제도화의 방법으로서 현행 지방자치법은 별도의 주민투표법의 제정을 추진하지 않고 있다. 현행 법체계로는 조례로 주민투표를 도입하는 것이 불가능하다. 그러나 현행 지방자치법을 개정하여 법에서는 대강의 원칙만을 정하고 구체적인 것은 조례를 통해 결정하는 것이 지방자치의 취지에 맞을 것이다.

둘째, 발의권의 소재로서 지방자치단체장 이외에 지방의회나 주민에게도 발의권을 주느냐가 검토될 필요가 있다. 지방의회 및 주민에게도 발의권을 주어야 하며, 다만 주민이 발의한 경우 지방의회의 심의를 거치도록 해야 하는지에 관하여는 사안에 따라 의무적인 주민투표대상도 인정해야 하는 경우도 있을 것이다.

셋째, 주민투표 대상의 문제로 종합적이고 장기적인 검토를 요하는 고도의 전문적인 문제를 가부 양자택일로 선택할 수 있느냐는 것이다. 주민투표의 대상을 열거하는 방식이 주민의 직접참여를 활성화하는 측면에서 더 바람직할 것이며 다만 남용을 막기위해 주민투표에서 제외되는 것을 법률을 통해 정할 필요가 있다.

넷째, 주민투표의 절차의 문제로서 무엇보다 주민투표대상에 관한 충분한 정보공개와 토의가 보장되어야 한다. 주민투표제도는 이성보다는 감성에 의존하므로 선전의 영향을 받기 쉬우며 비합리적인 결정을 내릴 우려가 있지만 일단 결정되면 그것을 번복하는 것이 용이하지 않다는 것이다. 다섯째, 투표구역에 관한 것으로 투표대상과 관련하여 이해관계가 있는 사람들이 포함되어야 한다.

여섯째, 주민투표의 효과와 관련하여 법적인 구속력을 인정할 것인가 아니면 자문적인 것만 인정할 것인가가 검토되어야 한다. 비용이 많이 소용되는 주민투표에 대해 자문적인 효력만을 인정하는 것은 낭비이며 주민여론조사를 통해서도 충분할 것이다. 따라서 현행 지방자치법(제13조의2)을 개정하여 주민투표의 결과가 지방의회의 결정을 대체하는 법적인 구속력을 인정해야 한다고 보며, 아울러 지방의회의 결정보다도 더 강한 지속성을 두어 일정기간 내에서는 변경이 어렵도록 해야 할 것이다.

## V. 결론

전력산업구조개편에 대응하여 제기될 수 있는 원자력 안전 현안은 우선적으로 규제완화의 요구와 규제의 적정성에 대한 의문이 제기되고 있으며, 규제비용의 절감과 규제부담금의 삭감을 요구하고 있음을 알 수 있다. 또한 안전설비의 개선 및 보수를 소홀히 할 수 있으며, 운전요원의 축소와 훈련의 부실을 초래할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 한편으로는 원전에서 발생하는 방사성 폐기물의 처분 및 원전의 해체비용에 대한 적립의 소홀할 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

이러한 안전상의 우려에 적극적으로 대처하기 위하여는 전력산업 구조개편을 일찍이 시행한 국가들의 경험을 반영하고 국제사회의 안전에 대한 우려를 충분히 고려하여야 할 것이다. 이를 통하

여 우리나라에서의 전력산업 구조개편에 따른 원자력안전성 확보를 위한 시행착오를 최소화하여야 할 것이다. 안전현안의 대처에는 여러 가지 접근방법이 있겠지만, 안전규제 관점에서 가장 중요한 것은 무엇보다도 원자력 안전규제의 합리화, 효율화 및 민주화가 적극 추구되어야 할 것이며, 가동원전의 안전성에 대한 철저한 확인체계가 구축되어야 할 것이다. 따라서 원자력산업 및 원자력안전규제에 미치는 영향도 다르게 작용할 것인 바 이에 대한 검토와 제도적·정책적 방안 마련이 절실히 요구되고 있는 것이다.

## 참고문헌

- 김종래, 강제상, “국정관리와 NGO의 역할: 환경 NGO와 정부관계를 중심으로”.
- 김태운, 「규제순응과 시장친화성의 요인분석」 연구보고서, 한국행정연구원, 2000.
- 김태운, 「규제준수와 시장친화성」 연구보고서, 한국행정연구원, 2000.12.
- 김태운, 「시장유인적 규제방식의 개발」 연구보고서, 한국행정연구원, 1999.
- 김효정, “원자력 안전규제의 발전방향”, 한국원자력안전기술원 기본교육자료, 한국원자력안전기술원, 1999.
- 류호상, “지방행정에 있어 주민참여활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안연구”, 「지방정부연구」 제5권 제2호(2001 여름): 135-150.
- 박경호, 정운수, “규제순응의 확보전략: 규제대안 및 규제다원주의 관점에서”, 「한국행정연구」, 제10권 제2호(2001 여름호), pp.173-200.
- 박창규, “원자력 분야의 전망 및 비전”, 「한국행정연구」 9(1), 한국행정연구원, 2000.
- 사공영호, 「국제완화 제약요인의 해소방안 모색」 1998.1.
- 육동일, 「원자력 안전규제제도의 본질적 개념정립 및 개선방안 연구」 KINS/HR-374, 원자력안전기술원, 2001. 3. 31.
- 이근주, 「정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구」, 연구보고서, 한국행정연구원, 1999.
- 이상훈, 「원자력규제 행정체계 개선방안 연구」, KINS/GR-119, 원자력안전기술원, 1996. 12.
- 이시경, “원자력 정책에서 정부와 NGO간 바람직한 관계의 모색”, 「공공행정연구」 제4권 제1호(2001), pp.19-38.
- 임보영, 「규제완화과정에 있어서의 규제기관과 행태에 관한 연구」 서울대 박사학위논문, 서울대 대학원.1998.
- 과학기술부, 「원자력안전백서」 2000
- 과학기술부, 「제2차 원자력진흥종합계획(2002-2006)」 2001.7
- 국무조정실, 「2002년도 규제정비지침」 2001.11.
- 국무조정실, 「국민의 정부 4년간의 규제개혁 추진실적 및 향후 추진방향」 2001. 12.26
- 국무조정실, 「정부 규제개혁업무 평가지침」, 2001.6.
- 규제개혁위원회, 「2002년도 규제개혁 주요계획」 2001.12.26.
- 규제개혁위원회, 「규제개혁백서」 2000.3