

본 자료는 도쿄전력 후쿠시마 제1원전 사고로부터 10년을 맞이하여, 일본 원자력규제위원회 후케다 도요시(更田豊志) 위원장이 위원회 직원에게 한 훈시를 번역한 것이다. 원문은 일본 원자력규제위원회 홈페이지(<https://www.nsr.go.jp/>)에서 찾을 수 있다.

## 후케타 위원장 직원 훈시

### - 도쿄전력 · 후쿠시마 제1원전 사고로부터 10년을 맞이해 -

후케다 도요시(更田豊志)

일본 원자력규제위원회위원장

**도** 일본대지진, 그리고 도쿄전력 후쿠시마 제1원전 사고가 발생한 지 10년이 지났습니다.

10년이라고 하는 고비가 되는 날인데, 사고의 기억, 반성, 교훈을 풍화<sup>風化</sup>되게 만들지 않기 위해서도 지금 제가 느끼는 불안감과 우려 등도 소개하고 초심을 잊지 않도록 호소하고 싶습니다.

사고 발생으로부터 10년이 지나 위험한 징후, 열화의 징후가 나타나지 않았는지 다시 묻고 계속 생각할 필요가 있습니다.

먼저 이른바 ‘규제의 포획<sup>規制の虜</sup>’에 대해 말씀드리겠습니다. Regulatory Capture라는 말이 ‘규제의 포획’, 일본어로는 ‘규제의 포로<sup>規制の虜</sup>’라고 되어있어 조금 이해하기 어려운 부분이 있지만, 경제학 분야에서는 본래 소비자 보호를 위해서였던 규제가 어느덧 생산자 보호를 위한 규제로 변화해 버리는 현상으로 1950년대부터 지적되어 경제학자 스티글러의 연구 등이 유명합니다

만, 2007년에는 당시 아직 대통령 후보였던 버락 오바마 미국 전 대통령이 미국 원자력규제위원회<sup>USNRC</sup>를 규제해야 할 산업계의 포로가 되어 버렸다고 비판했습니다.

그리고 후쿠시마 제1원전 사고가 발생하면서 국회의 사고조사위원회는 이 ‘규제의 포획’을 사고를 막지 못한 원인으로 지목했고, 새로운 규제 조직에 대한 다양한 논의를 거쳐 규제당국은 추진당국으로부터 독립했습니다.

여기서 제가 강조하고 싶은 것은 규제당국이 규제 대상의 포로가 되어버리는 ‘규제의 포획’은 규제당국과 규제대상이라는 구도에서의 보편적인 현상으로 포착, 우려해야 할 것이므로 규제당국이 추진당국으로부터 독립했기 때문에 해소되었고, 그 우려가 사라졌다고 생각해서는 안 된다는 것입니다. 독립성이 뛰어나다고 평가받는 규제당국도 ‘규제의 포획’에 대한 우려를 계속 인식해야 합니다.

규제당국이 사업자에게 포로가 되는 메커니즘

은 여러 곳에 숨어 있다고 보아야 합니다. 예를 들어 사업자가 트리블이나 부주의를 일으켰을 때 우리는 종종 규제에도 부족했던 부분이 있지 않았나 생각합니다. 이 자체가 일반적으로 좋은 일로 받아들여지기 쉽지만, 우리는 사업자의 보호자가 아니며 보호자가 되어서도 안 됩니다. 가령 사업자의 불미스러운 일에 대해 규제당국도 항상 일정한 책임을 진다고 생각해 버리면, 불미스러운 일이 일어났을 때 그것을 어떻게든 원만하게 수습하려고, 작게 파악하려고 하는 마인드가 규제 측에서도 생겨날 수도 있습니다. 그야말로 ‘규제의 포획’입니다.

‘규제의 포획’에 빠지지 않으려면 사업자의 부실을 사업자의 책임으로 돌리는 자세가 필요합니다.

다음으로 이른바 세계 최고 수준, 세계에서 가장 엄격한 수준의 기준이라는 표현에 대해서 말하겠습니다.

이른바 신<sup>新</sup>규제기준은 다양한 자연의 위협에 대한 대비, 다중·다양한 중대사고 대책, 대규모 손괴 대책 등 시설물에 대한 규제요구로서는 확실히 세계적으로 유례가 없는 것이 되고 있습니다. 그러나 놓여져 있는 자연 조건의 차이가 있고, 문화의 차이, 경험의 차이 등 하드면 뿐만이 아니라 소프트면에도 여러 가지 차이가 있는 가운데, 기준이나 규제의 국제 비교는 매우 어려운 일입니다.

물론, 지속적인 개선을 게을리 하는 일이 있어서는 안 되며, “세계에서 가장 어려운 수준의 기

준을 클리어”라고 하는 대사가 ‘기준을 클리어 하면 괜찮다’라는 자세를 낳지 않도록 새로운 안전신화가 되지 않도록 우리는 충분히 주의할 필요가 있습니다.

세 번째로 시큐리티에 관한 것인데, 도쿄전력 가시와자키 가리와 원자력발전소의 ID 부정 이용에 대해서는 당초의 평가가 느슨해서 정보의 공유에 현저한 지연이 발생했습니다. 당초의 평가가 느슨했던 것에 대해 정상성 편견 같은 것은 작용하지 않았는지 생각해 볼 필요가 있습니다. 사람은 예상 밖의 사태를 접했을 때 그것을 일정한 범위 내의 것이라고 생각하고 싶은, 즉 예상 내라고 생각하고 싶다는 지향성을 가지고 있으며, 이러한 인지나 사고에 작용하는 편견이 당초의 평가를 좌우하지 않았는지 스스로에게 묻는 자세가 중요하다고 생각합니다. 또한 정보의 취급이 엄격히 제한되는 핵시큐리티 사안에 대해서는 많은 눈으로 감시하는 것이 불가능하기 때문에 더욱 위원회의 관여를 강화해야 했습니다. 위원회는 IAEA 등의 국제기관에서 이루어지는 핵시큐리티 분야에 대한 논의에 참가하여 핵시큐리티의 바람직한 모습, 방법론, 안전과 시큐리티와의 간섭 등 이른바 높은 수준의 논의에 참여했는데 왜 핵시큐리티의 현장에서 일어나는 일에 강하게 관여하지 않았던가.

안전에 대해서도 시큐리티에 대해서도 규제의 내용은 현장에 반영되지 않으면 의미가 없습니다. 위원회는 실동부대<sup>実働部隊</sup>와 함께 일하는 조직으로서 세세한 부분에 실태에 눈이 닿도록 노

력해야 하는 것은 안전이나 시큐리티에서나 마찬가지이며, 오히려 핵시큐리티에 있어서 보다 중요했다고 생각합니다.

또한 원자력규제위원회도 지난해 해킹 시도로 인터넷 시스템을 외부로부터 차단할 수밖에 없어 여전히 큰 불편을 겪고 있습니다. 부정 접근을 허용해 버렸지만, 거기에 우리의 안일함은 없었던 것인가. 심각한 정보유출은 확인되지 않았지만 부정 접근을 허용한 것에 대한 반성이 필요합니다. 부정 접근을 허용하기에 이른 상세한 것에 대해서는 취약성을 드러낼 수 없다는 이유로 공개할 수 없습니다만, 이때문에 비판적 시각이 결여되어 버리는 일이 있어서는 안 됩니다.

다음은 제가 원자력규제위원회 발족 후 계속 걱정하고 있는 것입니다만, 지금 가이드의 정비, 매뉴얼의 정비를 진행하고 있습니다. 이로 인해 규제の内容이 점점 규범화되어 가는 것에 대해 강한 우려를 가지고 있습니다. 규범화라고 하면 딱딱하지만, 룰<sup>Rule</sup>화라고 할까요, 틀에 맞추려고 하는 틀에 박혀 버리는 형태로 하는 것을 규범화라고 합니다. 규범화는 규제측, 피규제측의 부담을 줄이는 한편, 결함을 찾아내고 상정 외<sup>想定外</sup>에 대비하는 데 있어서 해가 되는 측면이 있음을 의식해야 합니다.

도쿄전력 후쿠시마 제1원전 사고는 중대사고였습니다. 중대사고는 항상 상정 외에서 일어날 것입니다. 상정 범위를 넘어서기 때문에 큰 사고에 이르고 맙니다. 안전을 추구하는 싸움은 상정 외를 줄이는 싸움이며, 그 싸움에는 항상 새롭게

생각하는 것이 불가결합니다. 이미 다른 사람이 생각한 것 중에서 답을 찾으려고 하는 자세로는 중대사고를 막을 수 없습니다.

심사가이드 같은 것은 장래의 심사에 있어서 심사관의 부담을 가볍게 할 목적으로 만들어져서는 안 된다고 생각하고 있습니다. 가이드가 전형적인 심사절차를 부여하면 심사관이나 신청자가 생각하지 않게 됩니다. 심사는 미리 쓰여져 있는 것과의 대조로는 전혀 안되고, 그것은 책임 포기나 마찬가지로입니다. 심사도, 검사도 때로는 백지로 돌아가 생각하는 자세가 중요합니다. 대상이 하나의 기기라면 그 동작원리를 이해하고 어떤 조건에서 어떤 기능, 얼마나 성능이 필요한지 생각하는 것이 중요합니다. 심사의 예견성은 어느정도 필요할 것입니다. 그러나 모든 것을 예견할 수 있는 것은 심사라고 부를 수 없습니다.

이미 지금까지도 반복해서 말해 온 것입니다만, 자신이 아니라도 누군가가 제대로 생각하고 있다고 기대하는 것은 그만둬시다. 굽어 부스럼을 만드는 것을 두려워하지 맙시다. 필요하다면 말을 반복하는 것을 마다하지 말고, 밥상을 뒤집는 것도 두려워하지 말고 합시다. 원자력규제위원회·원자력규제청 직원에게 의견을 가지면 발신하는 것은 권리가 아니라 의무입니다.

검사에 대해서도 매뉴얼 정비를 요구하는 목소리가 들리고 있습니다. 대부분의 경우 매뉴얼의 정비는 좋은 것일지도 모르지만, 매뉴얼이 많이 만들어져 버려서 검사가 매뉴얼대로 진행된다면 검사는 점점 체크리스트 방식으로 돌아가게

됩니다. 새로운 검사제도의 포인트는 미리 정해진 것에 얽매이지 않고, 검사관 각각이 스스로의 지식, 경험, 이해에 따라서 틀에 박히지 않는 검사를 실시하는 것입니다.

심사든 검사든 우리의 책임의 대부분은 이미 써져 있는 것에서 답을 찾으려는 것이 아니라 스스로의 지식, 경험, 이해를 바탕으로 생각하고 판단함으로써 이루어진다고 생각해야 합니다.

다음으로, 도쿄전력 후쿠시마 제1원자력발전소에서는 현장의 노력에 의해 발전소가 발전소 밖에 위해를 끼칠 가능성은 매우 작게 되어 있습니다. 한편, 작업의 곤란함은 한층 높아지고 있습니다. 작업이 안전하게 진행되도록 주의를 기울이면서 효과적이고 효율적인 폐로가 진행되도록 원자력규제위원회·원자력규제청은 충분한 감시를 계속해 나갈 필요가 있습니다. 처리가 완료된 물의 처분, 폐기물의 안정화 안정 보관 등 직면한 과제의 해결을 위해서 규제위원회·규제청은 한층 더 정신을 바짝 차려야 합니다.

또, 어제 중간보고서를 정리한 도쿄전력 후쿠

시마 제1원전 사고의 조사분석은 사고 후 10년이 지나 아직도 조사할 것이 있는 것과 동시에, 지금까지도 했다고 하는 조사분석에 끝나지 않은 것도 분명히 하고 있습니다. 전력 자주<sup>自主</sup>로 추진되고 당시의 규제당국도 행정지도라는 형태로 관여하고 있었던 사고 이전의 중대사고 대책의 설계·시공에 있어서 어떠한 논의가 있었으며, 검토·고려가 이루어졌는지 또 이루어지지 않았는지, 이 중대사고대책의 정비에 있어서 훈련에 대해서는 어떻게 고려되고 있었는지 등 다시 물어보는 것이 중요하다고 생각합니다.

마지막으로, 저는 지금까지 초심을 잊어서는 안 된다는 것과 지속적인 개선이 불가결하다는 것을 자주 말해 왔습니다. 한쪽은 결코 바뀌서는 안 된다는 것이고, 다른 쪽은 계속 바뀌나가야 한다는 것입니다. 어느 쪽도 안전신화의 부활을 허락하지 않기 위해서는 중요합니다.

사고 발생 10년을 맞이하여 다시 한 번 원자력규제위원회는 안전신화의 부활을 허용하지 않는다는 것을 맹세하며, 저의 훈시<sup>訓示</sup>로 하겠습니다. **KIIF**