

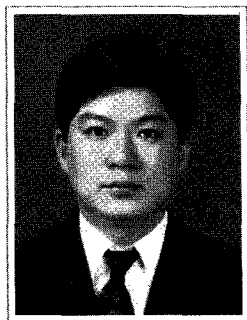


# 일본의 원자력 정책 결정 구조

- 정부 조직 개편 전후의 행정 체제 비교 · 분석 -

전진호

서울대학교 사회과학대 강사



## 시론 : 정부 조직 개편과 정책 결정 구조의 변화

금년 1월, 일본은 중양성·청 등의 정부 조직을 대폭 개편한 신체제를 출범시켰다. 기존의 1부 22성·청의 정부 조직을 1부 12성·청으로 축소·재편성하고, 내각부(개편 전의 총리부)의 정책 조정 기능을

강화하기 위하여 정책 조정 제도를 창설하는 것 등이 개편의 골격이었다.<sup>1)</sup> 정부 조직 개편의 영향으로 일본의 원자력 행정 체제도 크게 변화하였다.

개편 이전, 일본의 원자력 정책은 통상산업성(통산성)과 과학기술청(과기청)<sup>2)</sup>을 중심으로 책정되어져 왔다. 수상의 자문 기관으로서 총리부에 속해 있던 원자력위원회가 원자력 정책의 기본 계획에 해당하는 장기계획<sup>3)</sup>을 수립하고, 장기 계획에 기초하여 통산성이 원자력 발전 등의 에너지로서의 원자력에 관련된 정책을, 과기청이 연구·개발 등의 과학 기술로서의 원자력에 관련된 정책 결정을 분담하여 책정하여 왔다.

그 외에도 외무성이 대외 원자력

정책 및 원자력의 국제 교섭 등에 관련한 정책 수립 등에 관여하여 왔으며, 운수성 및 해상보안청 등도 사용후 핵연료와 플루토늄의 해외 이전 등에 관련한 정책 입안에 참가하여 왔다.

비정부 기관으로서는 전력 업계를 필두로 원자력 산업계가 원자력 위원회의 전문부회나 통산성의 종합에너지조사회 등을 통하여 정책 입안에 관여해 왔다.

제2장에서 자세히 다루겠지만, 이렇듯 일본의 원자력 정책 결정에는 통산성과 과기청의 양 주무 관청을 비롯한 다양한 관계 기관이 참가하여 왔으며, 이에 따라 상당한 부분 정책상·업무상의 중첩이 있었던 것 또한 사실이다.

금년 1월 초에 이루어진 정부 조

1) 중양성·청등 개편의 구체적인 내용에 대해서는 일본 수상 관저의 다음 사이트를 참고할 것. <http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/main.html>

2) 정부 조직 개편 이전 시기의 논의에 있어서는 개편 이전 성·청의 명칭을 사용.

3) 장기계획(원자력 개발 이용 장기 기본 계획)은 5~6년에 한 번씩 원자력위원회가 책정하는 일본의 원자력 개발 이용에 관한 장기·기본 계획이다. 1959년에 제1회 장기계획이 발표된 이래, 2000년 11월의 제9회 장기계획에 이르기까지 9차례 장기계획이 책정되었다. 장기계획에 대해서는 원자력백서 및 원자력위원회 월보 등을 참고할 것. 2000년 11월에 책정된 제9회 장기계획에 대해서는 원자력위원회의 다음 사이트를 참고할 것. [http://aec.jst.go.jp/jcst/NC/nc\\_jinoldf.htm](http://aec.jst.go.jp/jcst/NC/nc_jinoldf.htm)

직 개편 중 원자력 행정 체제에 관해서는, 이러한 원자력 행정의 중첩된 구조를 해소하여, 정부 조직간의 업무 영역을 명확히 한 것에 그 특징이 있다고 할 수 있다.

따라서 본고는 정부 조직 개편 이전과 이후의 일본의 원자력 행정 체제를 비교·분석하여, 새롭게 출범한 신행정 체제하에서의 원자력 행정의 특징을 파악하고, 향후의 전개를 예측하여 보고자 한다.

**개편 이전 : 통산성과 과기청에 의한 정책 결정 구조**

**1. 원자력 개발 이용 체제의 확립**

1954년 전후 최초의 원자력 관련 예산<sup>4)</sup>이 통과된 이래, 일본의 원자력 연구 개발은 본격적으로 재개되었다. 1955년 말에는 원자력 연구 개발 및 이용의 기본이 된 원자력기본법<sup>5)</sup>이 제정되었다. 1956년 1월에는 국가의 원자력 정책 결정의 중추

기관으로서 원자력위원회가 발족하였으며, 동시에 총리부에 원자력국이 설치되어 일본의 원자력 개발의 행정 기구가 정비되었다.

총리부 원자력국은 동년 5월에 과학기술청으로 새롭게 발족하였다. 발족 전의 과기청 설치안에 의하면, 과기청은 과학 기술 관련 산업 및 연구 개발 등을 총괄하는 성(省)으로 발족할 계획이었다. 그러나 새롭게 발족할 과기청에 관련 업무를 이관해야만 하는 통산성·문부성 등의 반대로 과기청은 과학 기술 행정 체제의 3중 구조(통산성·문부성·과기청) 속에서 청(廳)으로 발족하게 되었다.

즉 과기청은 원자력 발전과는 별도로 원자력의 연구 개발, 우주 개발 정책을 추진하고, 통산성은 원자력 발전을 비롯한 원자력산업에 관련하는 업무를 담당, 문부성은 대학에서의 연구 개발 및 연구 진흥을 담당하는 것으로 과학 기술 관련 행

정이 분할된 것이다.

과기청의 설립과 동시에 발생한 행정부 내부의 이해 관계의 충돌 및 행정과 산업계(민간)의 대립은 일본의 초기 원자력 개발에 있어서의 중요한 특징이었다.<sup>6)</sup> 이러한 행정부 내부의 대립과 행정과 민간의 충돌<sup>7)</sup>은 원자력에 관련한 행정이 분할된 것에 주로 기인하는 것이었으며, 일본의 원자력 행정 체제의 하나의 중요한 특징으로 자리 잡았다고 해도 과언은 아닐 것이다.

그러나 일본의 원자력 개발 이용 체제 전체에서 본다면, 통산성과 과기청, 전력업계의 3자간의 관계는 대립과 갈등만의 관계는 아니었다. 반대로, 원자력 개발 사업이라는 거대한 이익을 지키기 위한 협력과 협조 관계가 3자간 관계의 기본틀이었다고 할 수 있다.

다시 말해, 통산성·과기청·전력업계의 3자 관계는 원자력 분야에 있어서의 국가 정책의 결정권을

4) 당시 개진당 의원이었던 中曾根康弘(전 수상)가 중심이 되어 입안·성립된 예산은 원자로 연구 개발비 등의 2억 7천만 엔이었다. 中曾根는 그가 통산성 장관이던 1974년에 전원3법을 제정하여 원자력 연구 개발의 재원 확보에 기여하였으며, 그가 수상이던 1980년대에는 미·일 원자력협정을 개정하여, 일본의 독자적인 핵연료 주기(핵연료 사이클)의 확립에 크게 기여하기도 하였다. 일본의 원자력 개발과 中曾根 전 수상의 관련에 대해서는, Richard Samuels, *The Business of the Japanese State* (Cambridge University Press, 1978) 2) 정부 조직 개편 이전 시기의 논의에 있는 개편 이전 성·청의 명칭을 사용.

5) 원자력기본법은 원자력의 연구 개발 및 이용은 평화 목적에만 한정하고, 민주·자주·공개의 소위 원자력 평화 이용 3원칙을 기본 방침으로 하였다.

6) 초기 행정부간의, 또한 행정과 민간간의 대립의 대표적인 케이스는, 도입할 원자로의 운영 주체를 둘러싼 국영론과 민영론의 대립이었다. 전력업계와 과기청의 민영론과 통산성의 국영론이 대립한 이 사건은 원자력 사업의 패권을 둘러싼 행정부간의 경쟁과 갈등의 출발점이었다. 이 논쟁에 대해서는, 일본원자력산업회의편 『原子力はいま』 上 pp.91-95.

7) 행정과 민간의 대립은 표면적으로 잘 드러나지는 않지만, 원자력에 관련한 중요한 정책 결정 과정에서 가끔씩 외부로 표출되기도 한다. 예를 들면, 과기청과 원자력위원회가 개발을 추진해 온 신행 전환로에 대한 전력업계의 반대, 통산성의 캐나다형 중수로 도입 주장에 대한 과기청과 전력업계의 반대 등이 대표적이라 할 수 있다.



사실상 독점하고, 이익 연합을 형성하는 '2원 체제적 이익 연합'을 형성하고 있다고 할 수 있다.

이 '2원 체제적 이익 연합'<sup>8)</sup>은 과기청과 통산성의 양 하위 그룹이 원자력 정책에 관한 정책 결정권을 독점하고, 이들의 결정이 사실상의 정부 정책으로서 실효성을 가지면서, 원자력 공동체 외부로부터의 영향력의 행사를 배제하여 왔다.

이러한 정책 결정 구조에서는, 복수의 정부 기관이 정책 결정에 참여하는 정책 분야에서 정부 부처간에 이해 대립이 발생한 경우, 상위 기관의 조정에 의해 정책 결정이 이루어지는 것이 아니라, 관계 사안에 대한 관련 부처간의 힘겨루기를 토대로 한 타협에 의해 정책이 결정되는 '내부자 거래'의 결과가 국책으로서 결정된다고 하는 점에 그 특징이 있다.

가끔씩 발생하는 관계 부처간의 대립은 '원자력 공동체'라고도 할 수 있는 이익 연합 내부에서의 이익 조정 과정에 불과하며, 이익 연합 외부로부터의 압력이나 공격에 대해서는 연합하여 국익 또는 이익 연합의 전체 이익을 우선시키는 경향이 강하다. 이러한 원자력 정책 결정 구조에서의 이익 연합 구조는 지

금도 유지되고 있다고 말할 수 있다.

## 2. 각 관련 기관의 업무 분담

정부 조직 개편 이전, 일본의 원자력 관련 정책 결정에 관계한 중요한 정부 기관은 과기청·통산성·원자력위원회·외무성 등이었다. 사안에 따라 운수성·문부성·환경청·해양보안청·경시청 등이 참여하기도 하지만, 통상의 정책 결정에 대해서는 상기의 4기관이 중심적인 역할을 수행하였다. 우선 관련 각 기관의 업무 분담 내용을 정리하면 다음과 같다.

핵연료 주기의 확립, 플루토늄 이용을 포함한 원자력 개발 이용에 관한 연구 개발 등의 원자력 정책을 책정·시행하는 과기청은 원자력 정책 입안과 수행의 주무 관청이었다고 할 수 있다. 과기청은 도카이무라(東海村) 재처리 시설을 운영하는 핵연료개발기구(구 동력로·핵연료개발사업단)를 중심 연구 기관으로 하여 관련 기술의 개발 및 시설 운영에 중점을 두며 개발을 추진해 왔다.

이에 대해 통산성은 원자력발전소 등의 원자력의 상업 이용에 관한 권한을 가진 관청으로서 통산성 산

하의 자원·에너지청이 원자력 관련 부문을 담당하였다.

통산성의 통제하에 있는 전력업제도 핵연료 주기 계획 전반에 깊은 이해 관계를 맺고 있다. 즉 천연우라늄의 구입에서 재처리에 이르기까지의 핵연료 주기 계획의 전과정에 전력 회사가 관계하고 있다.

통산성은 전력업계와 마찬가지로, 과기청이 추진해 온 국산 기술의 확립보다는 해외 기술의 도입과 이용 노선을 취하고 있다고 할 수 있다.

예를 들면, 사용후 핵연료의 재처리에 있어서 과기청이 운영하는 핵연료개발기구의 도카이무라 재처리 시설의 이용보다는 해외에서의 재처리를 선호해 왔다. 1977년에 있었던 도카이무라 재처리 시설의 운전을 둘러싼 미국과 일본간의 재처리 교섭 당시에도 통산성은 재처리 교섭의 결렬로 해외에서의 재처리에 지장을 초래해서는 안된다는 입장에서 과기청과 대립하기도 했다.<sup>9)</sup>

그러나 통산성과 전력업계도 재처리와 재처리 기술 확립의 필요성에 대해서는 과기청과 인식을 공유하고 있으며, 그것의 중요성은 인정하고 있다고 할 수 있다.

8) '2원 체제적 이익 연합'의 개념은 吉田齊의 「이원 체제적 하위 정부(sub-government) 모델」을 인용하고 있다. 吉田의 모델에 대해서는, 吉田齊 「原子力の社會史」 pp.20-28 참고.

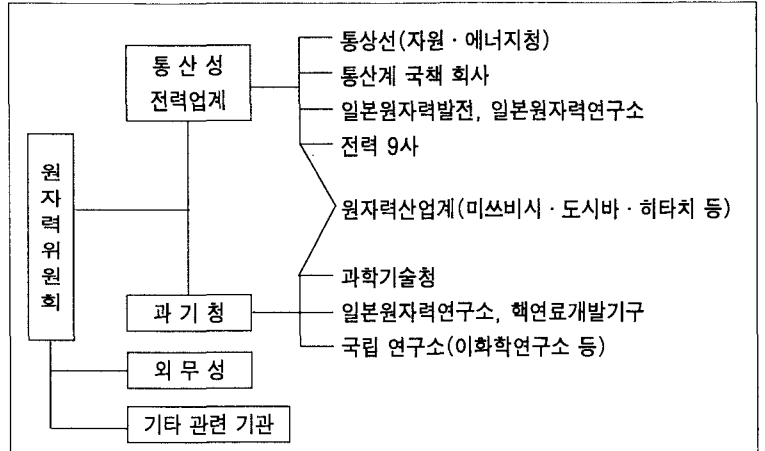
9) 도카이무라 재처리 시설의 운전을 둘러싼 미·일 교섭에 대해서는 全鐵浩, 『日米交渉の政策決定過程: 「日米原子力協力協定」의 改定をめぐる日米交渉の政治過程』(東京大學 博士學位論文, 2001年), pp.70-99 참고.

원자력위원회는 장기적이고 기본적인 국가의 원자력 정책의 방향성을 제시하는 기관으로서 앞서도 언급한 장기 계획의 수립을 통하여 원자력 정책 결정에 관여해 오고 있다.

핵연료 주기의 확립과 국내 재처리 시설의 정비, 차세대 원자로로서의 고속중수로 이용 노선의 확립 등 일본의 원자력 정책의 골격을 형성하고, 통산성 및 과기청 등의 정책 입안에 영향력을 행사해 온 기관이었다.

도카이무라 재처리 시설 및 룩카쇼무라(六ヶ所村)의 제2 재처리 시설, 룩카쇼무라의 방사성 폐기물 중간 저장소 및 플루토늄 전환 시설의 건설 및 운영 등은 원자력위원회가 직접적으로 관여한 주요한 사업이었다.

원자력위원회는 통산성과 과기청의 의견 대립이 있을 경우 이를 조정하는 수상의 자문 기관으로서의 역할도 수행해 왔다. 다만 원자력위원회의 사무를 과기청이 대행해 왔으며, 과기청 장관이 원자력위원회의 위원장을 역임하여 왔던 영향 등으로 통산성보다는 과기청의 정책에 가까운 결정들을 결정해 온 것도 사실이라고 할 수 있다.



\* 원자력 산업계는 통산성과 과기청의 양 그룹과 각각 관련을 맺고 있지만, 전력업계가 속한 통산성 그룹에 가깝다고 말할 수 있다.

〈그림 1〉 일본의 원자력 정책 결정 구조(2원 체제적 이익 연합)

외무성은 국내 원자력 정책의 형성에 관여하는 기관은 아니나, 핵불확산 정책 및 원자력의 국제 교류, 대외 원자력 정책의 입안 및 국제 교섭(2국간 교섭 및 다자간 교섭) 등에 직접적으로 관여한다. 외무성은 1968년에 과학과를, 1979년에 원자력과 및 과학기술 심의관 제도를 신설하여 원자력 협정 및 원자력의 국제 교류 등에 있어서의 창구 역할을 수행하여 왔다. 또한 5인으로 구성되는 원자력위원회 위원의 1인은 통상 외무성 출신의 고급 관료가 임명되었던 탓에 간접적이거나 원자력위원회의 결정에 영향력

을 행사할 수 있는 위치에 있다고 말할 수도 있다.<sup>10)</sup>

정부외의 조직으로서 원자력 정책 형성에 관여하는 기관은, 원자력 산업의 중핵 단체로서 1956년에 설립된 일본원자력산업회의의 및 전력 회사 등의 민간 부문이 있다. 전력업계가 주로 주무 관청인 통산성을 통해 정책 입안에 관여해 온 것에 비해, 원자력산업회의는 원자력위원회의 전문부회나 통산성 및 과기청의 자문 기구에서 정책 조율을 행해 왔다.<sup>11)</sup> 원자력산업회의가 주최하는 각종의 연구회 등도 민간과 정부 관계자가 의견 조정을 행하는 장소

10) 이러한 점은 역으로, 외무성이 주관하는 각종 국제 교섭 및 핵불확산 정책, 대외 원자력 정책의 입안 등에 원자력위원회가 영향력을 행사할 수 있는 루트로서도 활용된다 하겠다.

11) 일본원자력산업회의는 행정부처간의 이견 대립이 심각했던 지난 1977년, 수상에게 직접 제안을 하여 원자력위원회에 「원자력국제문제등간담회」를 설치하기도 했다. 간담회는 민간과 관계기관의 실무자가 구성원이 되어, 양자간의 의견을 조절하는 역할을 수행하였다. 동간담회에 관해서는, 前掲 『原子力はいま』下, p.166 참고.



로 사용되기도 했다.

지금까지 언급한 일본의 원자력 정책 결정 구조를 정리하면 <그림 1>과 같다.

### 3. 정책 결정 구조의 특징 : 2원 체제적 이익 연합

일본의 정책 결정은 흔히 관련 부처간의 타협과 합의의 산물이라고 말해지고 있다. 물론 정책 결정 과정에서 타협과 합의를 중시하는 것은 일본만의 특징은 아니다.<sup>12)</sup> 그러나 정부 내의 관련 부처간의 위상(힘) 관계에 따른 정책 결정이 비교적 많은 서구 국가들과 비교해 볼 때, 일본은 정부 내의 위상보다는 사전 교섭(根回し)이나 사전 조정 등을 통해 전체의 이익을 조정하는 합의를 더욱 더 중시하는 것은 사실이라고 할 수 있다.

앞에서도 언급했듯이, 일본의 원자력 개발 이용 체제는 ① 국내 개발 노선을 채용해 온 과기청과 ② 주로 외국 기술의 도입·습득 노선을 채용해 온 통산성과 전력업계의

협력과 대립이 반복되는 2원 체제의 형태로 추진되어 왔다.

과기청은 재처리 기술과 시설의 확립을 통해서 장래에는 사용후 핵연료의 전량을 국내에서 재처리하고, 신형전환로<sup>13)</sup>와 같은 일본의 독자적인 원자로를 개발, 가동하는 등 국산화 중심의 노선을 과기청 설립 시부터 유지해 왔다.

물론 1950년대의 일본 원자력의 여명기에는 미국과 영국 등으로부터 원자로와 원자로 개발 기술 등을 수입하지 않으면 안되었지만, 원자력 발전이 궤도에 오른 이후에는 국내 개발 노선이 과기청의 기본적인 노선이였다.

그러나 전력업계를 총괄하고 있는 통산성은 재처리 기술의 확립과 국내 시설의 가동이라는 점에서는 과기청과 인식을 공유하고 있었지만, 경제적 이유 등으로 해외 재처리를 우선시해 왔다. 또한 과기청이 추진해 온 신형전환로의 개발에 대해서는 캐나다형 중수로(CANDU로)<sup>14)</sup>의 도입을 주장하는 등 외국

기술의 도입에 의한 실용화 노선을 선택하여 과기청과 대립하기도 했다.<sup>15)</sup>

그러나 앞서도 지적한 바와 같이, 일본 원자력산업 전체라는 시점에서 보면 과기청·통산성의 두성·청을 중심 축으로 하여, 정치가·관료·업계·학계 등으로 구성되는 일군의 집단이 고도의 자립성을 가지며, 그들이 국가 정책의 결정권을 사실상 독점하는 이익 연합을 형성하고 있는 '2원 체제적 이익 연합'이 정책 결정을 독점하고 있다고 평가할 수 있다.

이 정책 연합 내부의 두 하위 그룹(과기청과 통산성 그룹)은 자신들의 목적과 이익 추구를 위해 항상 상호 교섭하며 때로는 대립하기도 하지만, 외국을 비롯한 이익 연합 외부로부터 이익 연합의 이익을 손상시키려는 압력 등이 행사되었을 경우에는 협력·단결하여 자신들의 이익을 지키려는 경향이 강하다.

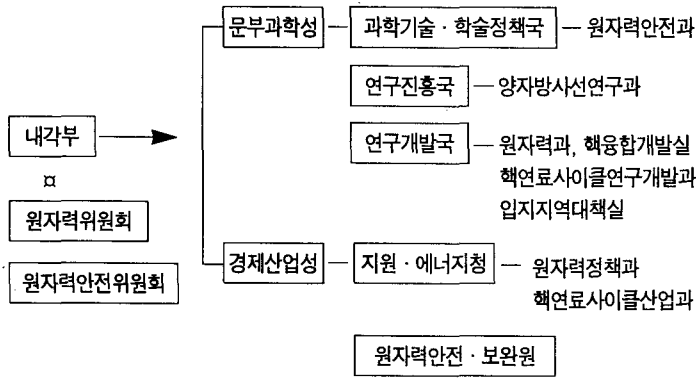
예를 들면, 외국으로부터의 압력 등에 대해서 각 하위 그룹은 공통

12) 예를 들면, 미국에서는 '官産複合體'가 원자력 연구·이용을 포함한 안전 보장 관련 분야에 주로 형성되어 있는 것에 비해, 일본에서는 각종 정책 분야에 형성되어, 정책 결정 과정을 사실상 독점하고 있는 점, 국민 일반이 정책 형성에 관여하는 제도가 정비되어 있지 않는 점 등의 차이가 있다. 또한 이러한 구조가 일본의 다른 산업 부문과 다른 점은, 원자력 관계의 거의 모든 사업이 국가사업으로 진행되는 점, 개발·이용 담당 성·청이 복수 존재하는 이원 체제인 점 등이 거론될 수 있다. 이 점에 대해서는 吉田彌 『原子力の社會史』 참고.

13) 신형전환로(Advanced Thermal Reactor: ATR)는 일본이 독자적으로 개발한 원자로로서, 경수로에서 고속중수로에 이르는 중간 과정의 원자로로 개발되었다. 천연 우라늄·농축 우라늄 및 플루토늄을 연료로서 사용할 수 있으며, 감속재로는 중수를 사용한다.

14) 중수로는 경수로와 다르게 천연 우라늄을 연료로서 사용하며, 감속재로는 중성자 흡수가 적은 중수를 사용하는 원자로. 캐나다형 CANDU로가 대표적이며, 플루토늄의 추출이 비교적 손쉬운 특징이 있다.

15) 1977년 원자력위원회에 「원자력국제문제등간담회」라는 부회가 생겨난 것도 이러한 과기청과 통산성의 이해 대립에 의해 정부의 정책이 혼선을 빚자, 이에 불안을 느낀 원자력산업회의 등의 민간 부문이 당시의 스즈키(鈴木) 수상에 직접 제안하여 이루어진 것이다.



〈그림 2〉 성·청 개편 후의 원자력 행정 체제

이익 부분의 메리트가 대립 이익 부분의 코스트보다 큰 경우 이익 연합이 결정한 정책은 그대로 유지되어 연합 유지를 위한 조정을 피하는 것에 의해 외국의 압력 등에 대처한다. 그러나 공통 이익 부분의 메리트가 대립 이익 부분의 코스트보다 작은 경우, 때때로 이익 연합이 결정한 정책에 반하여 독자적인 정책을 추진하기도 한다. 대부분의 정책 결정 과정에 있어, 이익 연합 내부의 사전 조정을 거쳐 국내의 정책이 결정되었다고 할 수 있다.

정책 결정 과정에서의 부분적 대립에도 불구하고 대체적으로 장기적인 기본 정책이나 대외 정책 등의 결정에서는 이익 연합이 결정한 정

책이 그대로 유지되어 온 원인이 여기에 있다고 할 수 있다.

따라서 이러한 '2원 체제적 이익 연합'에 의한 일본의 원자력 정책의 결정은, 그것의 추진에 직접적인 이해 관계를 가진 제 집단(과기청·통산성·전력업계·원자력산업계 등)이 아무도 손해보지 않도록 사전 조정을 통해 그들 각자의 이익을 확보하는 것을 목적으로 하는 '이익 본위의 내부자 거래'라고 불리어 지기도 한다.<sup>16)</sup>

결론적으로 말해 원자력위원회가 설정한 장기적·기본적 계획의 토대 위에서 과기청과 통산성의 하위 그룹은 이익 연합 전체의 이익을 중시하면서도 각자의 이익을 최대화

하는 방향에서 정책 결정에 임해온 것이 일본의 원자력 정책 결정 구조에서의 가장 중요한 특징이라고 할 수 있을 것이다.<sup>17)</sup>

## 정부 조직 개편

### 1. 정부 조직 개편의 주요 내용

2001년 1월의 중앙 성·청 등의 개편에 의해 원자력 행정 체제는 1956년 원자력위원회와 과기청이 설치된 이래 가장 큰 변화를 맞게 되었다. 원자력 행정에 관련한 조직 개편의 주요한 내용은 〈그림 2〉와 같다.

가. 원자력위원회<sup>18)</sup>, 원자력안전위원회

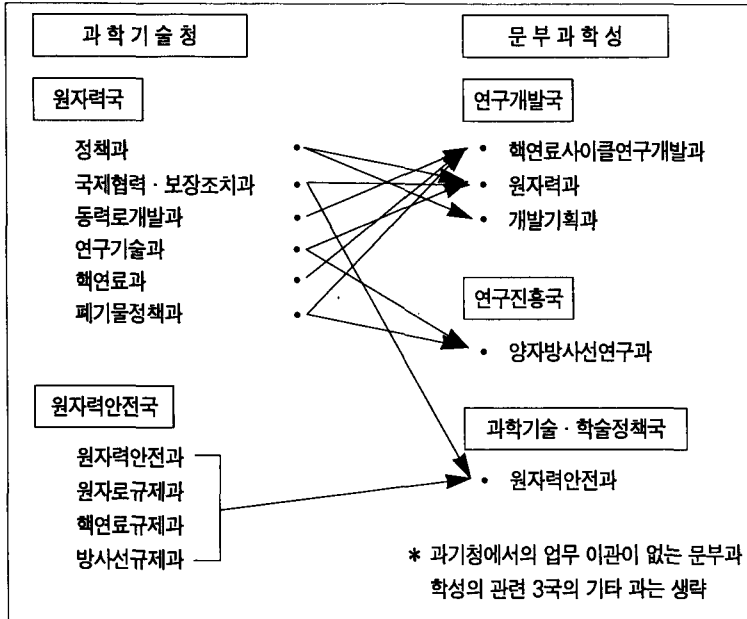
일본의 원자력 개발 및 행정의 중추 기관인 원자력위원회가 총리부에서 내각부로 이전되고, 과학기술청 장관이 겸임하던 원자력위원회 위원장은 민간의 학식 경험자(유식자)가 임명되도록 되어 원자력위원회의 독립성이 강화되었다. 원자력위원회는 원자력에 관한 장기 정책과 이론 구축 부문을 담당하게 되었다.

원자력위원회의 수상의 자문 기

16) 吉田 齋 『原子力の社會史』 p.6.

17) 원자력위원회는 행정부 내의 지위상 이익 연합과는 독립적으로 정책 결정을 행하는 기관임에는 틀림없지만, 원자력위원회 역시 이익 연합의 내부에 위치해 있으며, 그것의 결정에는 이익 연합의 전체 의사가 일정한 정도 반영되어 있다고 평가하는 것이 적절할 것이다.

18) 개편에 의해 새롭게 발족한 원자력위원회는 藤家洋一(위원장)을 비롯하여 遠藤哲也, 竹内哲夫, 木元教子, 森島昭夫위원의 5명으로 구성되었다. 원자력위원회에 대해서는 원자력위원회의 홈페이지 <http://aec.jst.go.jp/> 를 참고할 것.



출전: 北岸達郎 「新しい原子力行政體制と展開」, 「原子力 eye」 Vol.47, No.4 (2001年 4月) p. 16을 기초로 작성

〈그림 3〉 과기청에서 문부과학성으로 이행된 업무

관으로서의 위상에는 변화가 없으며, 내각부로 이전하여, 독자 사무국<sup>19)</sup>을 가지게 됨으로서 그 위상이 강화되었다고도 말할 수 있다. 원자력위원회 위원장을 과기기술청 장관이 겸임하고, 원자력위원회의 사무를 과기기술청 원자력국에서 담당하던 구체제하에서는 과기기술청의 의견이 원자력위원회의 결정에 일정한 영향을 미칠 수밖에 없었

다고 해도 과언이 아니다. 원자력안전위원회도 마찬가지로 내각부로 이전되었다.

나. 원자력 행정 체제의 개편

원자력 개발의 주무 행정 기관이었던 과기기술청이 문부성과 통합되어 문부과학성으로 재편되었다. 과기청의 업무 분야 중에서 기초 연구 분야와 대학의 연구 기관과의 연계 등은 문부과학성이 담당하게 되

고, 그 외의 응용 연구, 공업 연구 및 실용 기술과 안전 문제 등은 경제산업성<sup>20)</sup>으로 이관되었다.

행정 체제의 개편에 의해, 구체제 하에서의 과기청과 통상성의 중복된 업무 영역을 조직 개편으로 명료히 구분되게 되어, 에너지에 관련된 원자력 부문은 경제산업성이, 과학 기술에 관련된 부문은 문부과학성이 계승하도록 되었다.

그러나 실제적으로는, 과기청이 수행하던 원자력 개발 이용 등에 관한 거의 모든 업무가 기초 연구 및 우주 관련 부문을 제외하면, 경제산업성으로 이관되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

문부과학성과 경제산업성으로 분산·이관된 과기청의 업무 영역을 정리하면 다음과 같다. 먼저, 문부과학성으로는 원자력 정책 중 과학 기술에 관련된 부분과 시험·연구 등에 필요한 관련 행정 기관의 예산 계획의 책정, 보장 조치(safe guards) 및 원자력의 평화적 이용의 확보에 관한 규제 등에 관한 업무가 이관되었다. 문부과학성의 과학기술·학술정책국, 연구진흥국, 연구개발국이 과기청의 업무를 승계하였다. 과기청에서 문부과학성으로 이관된 업무의 상세는 〈그림

19) 원자력위원회가 내각부로 이전됨에 따라 원자력위원회의 사무는 내각부분부에 설치되어 있는 정책총괄관(과학기술담당)이 총괄·처리하게 되었다. 단지, 관련 행정 기관의 소관에 관한 사항의 처리에 관해서는 해당 관계 행정 기관의 담당 부서와 공동으로 처리한다.

20) 통상산업성이 경제산업성으로 재편

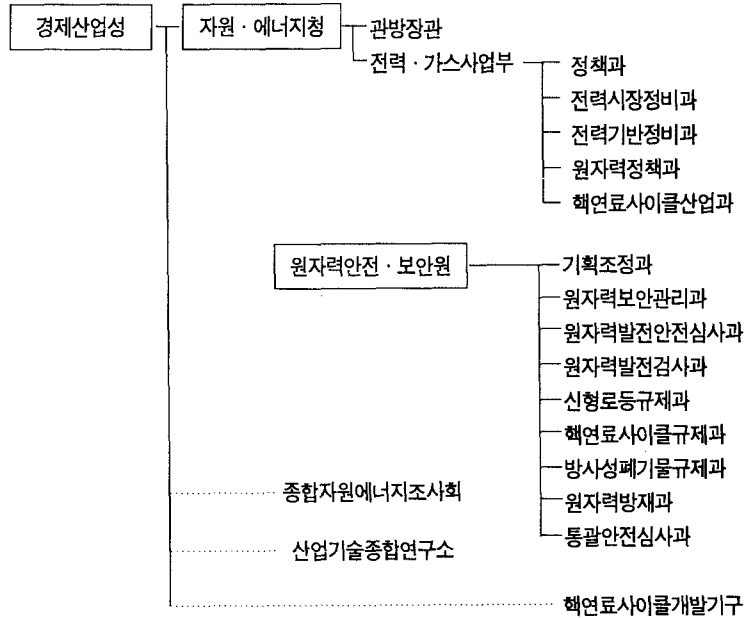
3)과 같다.

경제산업성으로 이관된 업무는 원자력 발전에 관련된 원자로 및 실용면의 부문으로서 경제산업성은 중단기의 실무 집행 부문과 핵연료 사이클의 전부문을 담당하게 되었다. 경제산업성 산하의 자원·에너지청의 전력·가스 사업부의 원자력정책과가 원자력의 연구, 개발, 이용에 관한 종합적인 정책의 입안, 기획, 기술 개발 등을 담당하고, 동 사업부의 핵연료사이클산업과가 방사성 폐기물 처리, 원자력 홍보 등을 담당하게 되었다.

과기청이 담당하였던 원자력 관련 업무의 대부분이 경제산업성으로 이관되어 경제산업성이 원자력 정책 결정의 주무 부서로 자리잡게 되었다.

개편 전의 통산성과 과기청의 2원 체제가 개편 후에는 경제산업성과 문부과학성의 2원 체제로 재편성된듯이 보이나, 실제적으로는 경제산업성의 비중이 상대적으로 강화되었다고 할 수 있다.

또한 조직 개편으로 신설된 경제산업성 산하의 독립 기관인 원자력안전·보안원이 방재 대책과 원자력 안전 문제를 담당하게 되었다. 지금까지 과기청과 자원·에너지청이 각각 실시해 오던 에너지 이용에



〈그림 4〉 경제산업성의 원자력 행정 체제

관한 원자력 안전 행정을 일원화함과 동시에, 통산성에서 실시해 오던 산업 보안 행정을 이관함으로써 안전 보안 행정을 원자력 안전·보안원으로 일원화한 것이다.

경제산업성에 원자력 안전 문제를 점검하는 원자력안전·보안원이 신설됨으로써 원자력안전위원회와 의 2중 점검 구조가 확립되게 되어 원자력 안전 확보에 보다 신중을 기할 수 있는 태세가 확립되었다고 볼 수 있다.<sup>21)</sup> 그러나 조직 개편에 의해 경제산업성은 원자력 개발 이용

을 책임지는 주무 부서로 변화했으며, 따라서 동성은 개발과 점검의 양면의 책임을 지니게 되었다. 경제산업성의 원자력 행정 체제는 〈그림 4〉와 같다.

2. 정부 조직 개편의 특징<sup>22)</sup>

가. 원자력위원회 및 원자력안전위원회의 위상

앞서 지적한 바와 같이 개편에 따른 수상의 자문 기관으로서의 위상 및 기능에는 변화가 없다. 다만 원자력위원회의 위원장이 과학기술청

21) 원자력안전·보안원의 구조 및 임무에 대해서는 <http://www.nisa.meti.go.jp/> 참고할 것.

22) 신체제의 특징에 대해서는 鈴木達治郎 「原子力行政再編への期待と課題：自由化市場における新にな政府の役割」, 『原子力 eye』Vol.47, No.4 (2001년 4월) 참조





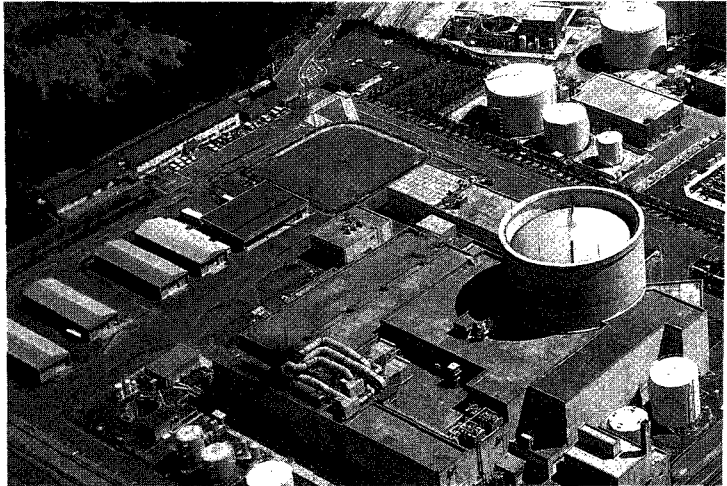
장관에서 민간 유식자로 변화함에 따라 위원회의 정부 내의 정치적 영향력의 저하가 우려되는 측면이 있다.

실질적인 정책 결정은 경제산업성에 이전되고, 위원장의 지위가 대신에서 민간인으로 변화한 것이 원자력위원회의 위상 저하 및 기능 부진에 이어질 가능성은 부인하기 어렵다.

원자력위원회는 지난 2000년 11월 책정한 제9차 장기계획에서 경수로에서의 플루토늄의 사용, 재처리, 고속증식로 개발 등을 통한 핵연료 사이클화의 추진, 원자력 개발에 주역 주민을 위시한 국민의 의견을 충분히 반영할 것, 열린 위원회의 정립 등을 골자로 하는 장기계획을 제시한 바 있다.

그러나 체제 개편 이후 경제산업성이 원자력 에너지의 역할을 포함한 장기 에너지 전략의 수정을 추진 중이며, 이러한 경제산업성의 활발한 정책 입안의 움직임은 원자력 분야의 최고 정책 기관으로서의 원자력위원회의 위상에 어떠한 형태이든 영향을 미칠 것으로 추측된다.

원자력안전위원회의 경우는 원자력위원회에 비해서는 변화가 적은 편이다. 원자력안전위원회도 내각부로 이전하여, 독자적인 사무국을 보유하게 되어 위원회의 위상은 강



일본의 신형전환로 「후겐」. 일본의 원자력 행정 체제는 원자력 개발의 주무 행정 기관이었던 과학기술청이 문부성과 통합되어 문부과학성으로 재편되었다. 과기청의 업무 분야 중에서 기초 연구 분야와 대학의 연구 기관과의 연계 등은 문부과학성이 담당하게 되고, 그 외의 응용 연구, 공업 연구 및 실용 기술과 안전 문제 등은 경제산업성으로 이관되었다.

화되었다고 할 수 있다.

다만 경제산업성에 원자력안전·보안원이 신설되어 원자력 안전 관리의 역할을 수행하게 됨으로써 원자력안전위원회의 규제 기능이 강화될 것인지, 아니면 원자력안전·보안원에 그 기능을 침식 당할지는 현재로서는 판단하기 어려운 실정이라 할 수 있다.

#### 나. 문부과학성의 역할 감소

문부과학성의 원자력에 관련한 업무는 과학 기술 정책의 일부로서의 원자력에 한정되게 되었다. 앞에서 지적한 바와 같이, 경제산업성의 원자력정책과와 핵연료사이클산업과는 실증 개발이 중심이 되고, 문

부과학성의 원자력과 핵연료사이클연구개발과는 기초·기반 연구 개발에 중점이 놓이게 되었다.

이러한 문부과학성의 역할 변화는 연구 개발에의 지원을 중심으로 하였던 국가 주도형에서 민간의 자유를 존중하여 안전 규제에 역할의 중점을 두는 변화를 상징한다고 평가되고 있다.<sup>23)</sup>

비록 과기청의 원자력국·원자력안전국의 업무가 문부과학성으로 이관되었지만, 문부과학성에는 원자력국·원자력안전과가 설치되어 있을 뿐으로, 일본의 원자력 행정 체제에서 원자력국·원자력안전국의 명칭과 원자력 개발과 이용에 관

23) 鈴木達治郎 「原子力行政再編への期待と課題：自由化市場における新にな政府の役割」 『原子力 eye』Vol.47, No.4 (2001年4月), p.20.

련한 종합적인 업무를 담당하는 부서는 없어진 결과가 되었다. 결국 과기청에서의 문부과학성으로의 재편은 문부과학성의 원자력 행정에서의 역할의 감소를 의미한다고 평가할 수 있다.

다. 원자력 정책 결정 기관으로서의 경제산업성의 자원·에너지청

문부과학성의 역할 감소에 비해 경제산업성은 명실상부한 원자력 정책 결정의 중심 기관으로 확대·개편되었다. 자원·에너지청의 원자력정책과와 핵연료사이클산업과는 과기청의 소관이었던 고속중수로 및 신형 핵연료사이클의 연구·개발 업무를 승계하였고, 원자력안전·보안원은 원자력뿐만 아니라 타에너지의 안전 규제도 담당하도록 권한이 강화되었다. 결과적으로 경제산업성이 연구·개발 및 안전 규제도 담당하게 된 것이다.

이러한 경제산업성의 역할 확대는, 원자력 발전을 총괄하는 기관에서 전반적인 원자력 정책의 입안 및 시행을 책임짐으로써 정책의 일관성을 유지하고 합리적인 정책 수행을 가능하게 한다는 점에서 보다 효율적인 정책 수립 및 원자력 개발 이용에 유리하게 작용할 것으로 예상된다.

과기청과 통산성의 의견 대립 등

으로 원자력 정책 수립 및 시행에 혼선을 야기할 가능성은 개편 이전과 비교한다면 현격히 감소할 것이다. 특히 장관 관방에 설치된 종합정책과가 운영하는 종합자원에너지조사회가 종합 에너지 정책 결정의 중심적 역할을 수행할 것으로 예상된다.

종합자원에너지조사회는 개편전의 종합에너지조사회를 확대·재편성한 기구로서, 종합정책과와 함께 경제산업성이 책정할 원자력정책의 포괄적이고 기본적인 노선을 제시할 것으로 예상된다.

경제산업성이 전반적인 정책 결정을 수행함과 동시에 원자력안전·보안원이 원자력의 안전 규제를 시행하게 됨으로써 경제산업성은 원자력 추진과 규제를 동시에 수행하게 되었다. 다시 말해, 경제산업성은 선수와 심판의 역할을 동시에 수행하게 된 것이다.

### 결론 : 정부 조직 개편 이후

#### 1. 조직 개편 후의 정책 결정 구조 : 예측

전후 일본의 원자력 개발이 재개된 후 일본의 원자력 개발 이용 체제는 과기청과 통산성<sup>24)</sup>을 두 축으

로 하는 2원 체제적 이익 연합을 중심으로 형성되었으며, 이러한 구조 속에서 정책 결정이 이루어져 왔다.

과기청과 통산성의 대립과 갈등, 협력과 타협 속에서 일본의 원자력 정책이 일정한 방향성을 유지할 수 있었던 것은 2원 체제적 이익 연합으로부터 일정한 거리를 두고 있었던 원자력위원회가 중요한 역할을 하였다고 평가할 수 있을 것이다.

정부 조직 개편 후에도 이러한 원자력위원회의 역할과 위상에 큰 변화는 없을 것이라는 것은 앞서도 지적하였다. 그러나 조직 개편에 의해 경제산업성에 원자력 관련 업무가 집중되고 이에 따라 경제산업성의 권한이 대폭 강화됨으로써 일본의 원자력 정책 결정 구조에도 적지 않은 변화가 있을 것으로 예측된다. 향후 이루어질 원자력 정책 결정의 많은 부분이 경제산업성의 판단하에서 이루어질 것은 명백하며, 특히 자원·에너지청의 종합정책과와 종합자원에너지조사회가 정책 결정의 핵심으로 대두될 것으로 보인다.

그러나 반세기 가까이 일본의 원자력 정책 결정을 주도해 왔던 2원 체제적 이익 연합이 일시에 붕괴되어 경제산업성이 독단으로 정책을 형성할 가능성은 그다지 높지 않을 것이다.

24) 원자력 정책 수립에 있어서의 통산성의 역할에 대해서는, Michael Donnelly, "Japan's Nuclear Energy Quest," In Japan's Foreign Policy, Edited by Gerald Curtis.

25) 종합외교정책국은 1993년 8월의 기구 개편으로 신설.

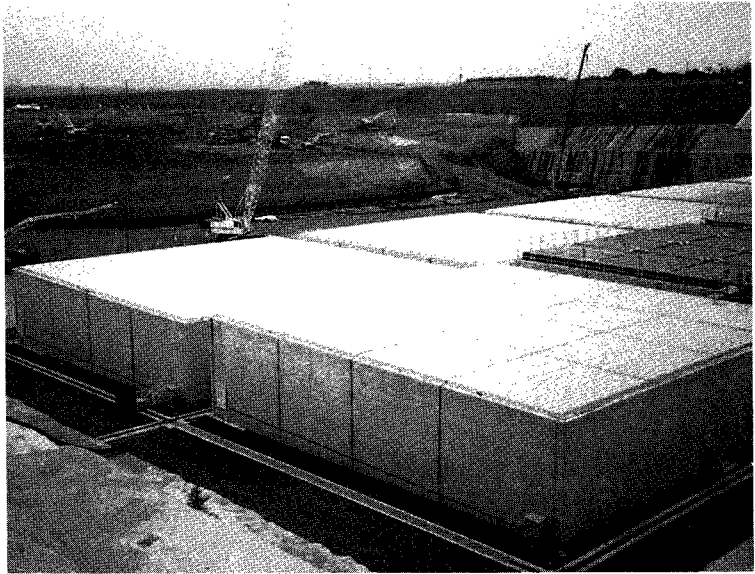


즉 2원 체제의 일각이 거대해짐으로써 과거와 같은 과기청과 통산성의 균형잡힌 2원 체제가 아니라 경제산업성을 하나의 축으로 하고 이를 견제하는 관련 기관이 연대하여 또 다른 하나의 축을 형성하는 새로운 형태의 2원 체제가 일정한 기간 정책 결정을 이끌어 갈 것으로 생각된다.

원자력위원회 · 문부과학성 · 의무성 등의 관련 기관이 경제산업성의 정책 주도를 견제하는 세력으로 집결되어, 기존의 2원 체제에서 향유하였던 권익을 지키려고 할 것이기 때문이다.

또한 경제산업성 역시 이들을 정책 결정 과정에서 완전히 배제하는 것은 역효과를 불러일으킬 소지가 크며, 합의를 존중하는 일본의 정책 결정 관행상, 경제산업성의 단독 판단에 의한 정책 결정의 독점은 생각하기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 경제산업성 중심 체제가 확고히 자리잡을 때까지의 일정한 기간 기존의 2원 체제적 정책 결정 구조는 존속될 것이며, 정책 결정의 메커니즘도 급격히 변화하지는 않을 것이다.

원자력위원회의 기본 노선 제시, 경제산업성의 정책 주도, 문부과학성을 비롯한 기타 관련 기관의 견제와 타협에 의해 향후의 정책 결정이 이루어질 전망이다. 다만 분명한 것은 과거의 통산성의 영향력에 비교한다면, 향후의 경제산업성은 일본



일본 롯카쇼무라의 방사성 폐기물 처분장

정부 내의 정책 결정 구조에서 보다 더 강력한 하위 그룹, 주도 관청으로 자리잡는다는 것일 것이다.

## 2. 조직 개편 후의 과제

새로운 원자력 행정 체제를 출범시킨 정부 조직 개편은 원자력의 업무 영역과 권한의 명확화를 주된 목적으로 한 것이라고 할 수 있으며, 따라서 현시점은 이러한 목적의 실현을 위해 다방면의 검토와 개조가 일어나고 있는 과도기라고 생각된다.

개편 후 일 년도 되지 않은 현시점에서 신체제를 평가하려는 것은 설익은 판단이 될 수밖에 없을 것이다. 따라서 본고는, 신체제가 보다 효율적으로 운용되는 데 있어 필요

하다고 생각되는 몇 가지 과제를 제기하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

먼저, 신체제가 개발 일변도의 정책 형성에서 벗어나 환경과 지역을 중시하는 체제로 자리잡기 위해서는 지역과 환경과의 친화에 보다 주의를 기울여야 한다는 점이다.

조직 개편에 의해 원자력안전·보안원이 신설되어 원자력안전위원회에 의한 점검과 함께 2중의 안전 점검을 행하도록 되었다.

하지만 원자력의 평화 이용에 가장 큰 장애가 되고 있는 사고 및 개발에 의한 환경 파괴, 환경과 지역과의 조화는 조직 개편에서 중요한 판단 기준으로 적용되지 않은 듯하다. 개발 정책과 환경 정책과의 조

화, 지역과의 조화를 어떻게 이루어 낼 것인가의 문제는 조직 개편의 성패를 가름하는 중요한 척도가 될 것이다.

두 번째로 제기되는 문제는 비정부 기관의 역할에 관한 것이다. 정부 조직 개편은 전체적으로 관계 관청과 담당 관료의 역할 증대를 불러올 것으로 보인다.

경제산업성에 원자력 업무가 집중된 것은 경제산업성의 권한의 강화이며, 이로 인해 다양한 정책 논의의 방해할 가능성이 있다는 점이다. 체제 개편 전의 2원 체제적 이익 연합은 이익 연합 외부로부터의 견제를 배제하는 시스템으로 작용했으며, 이러한 경향은 경제산업성의 업무 확대에 의해 더욱 더 강화될 것이기 때문이다.

따라서 관계 관청이나 업계의 이익을 넘어선 정책 논의의 필요성이 요구되며, 동시에 행정부를 견제하는 의회의 역할 또한 강조된다고 할 것이다. 또한 정책 결정 과정에 민간과 시민 단체의 참가를 확대하여 보다 열린 행정을 지향하는 프로세스가 요구된다.

실제로 원자력을 운용하는 것은 전력 업계를 비롯한 민간 부문이라 할 수 있다. 전력을 비롯한 민간 부문이 지역과 함께 보다 적극적으로 정부의 정책 형성에 참가하는 것이 요구된다 할 것이다.

세 번째로 제기되는 문제는 핵분

화 원자력 외교의 담당에 관한 문제이다.

조직 개편 이전까지 원자력위원회와 과기청이 주도해왔던 원자력 외교를 경제산업성이 담당할 것인가, 그렇지 않으면 외무성이 단독으로 행할 것인가, 또는 외무성을 창구로 하여 다양한 관계 관청이 공동으로 참여하는 방식을 취할 것인가에 대한 책임 분담이 불명확하다는 점이다.

체제 개편 이전, 외무성 과학원 자력과는 원자력 관련 외교의 창구 역할을 해 왔다. 그러나 외무성의 원자력 관련 부서도 군비관리군축과와 과학원자력과(이상 종합외교정책국<sup>25)</sup>), 국제에너지과(경제국) 등으로 세분되어 있으며, 따라서 외무성이 단독으로 종합적인 원자력 관련 외교를 담당하기는 힘든 실정이다.

핵분화산이나 원자력의 국제 협력과 같은 원자력 외교를 어떻게 처리할 것인가에 대한 명백한 역할 분담이 요구된다 할 것이다. ☞

〈참고 문헌〉

原子力委員会「原子力委員会月報」, 『原子力白書』2000年版.  
 全鎮浩 「日米交渉の政策決定過程: 『日米原子力協力協定』の改定をめぐる日米交渉の政治過程」(東京大學博士論

文) 2001年.

日本原子力産業會議編 『原子力はいま: 日本の平和利用30年』上・下, 1986年.

日本原子力産業會議編 『原子力ポケットブック』2001年版.

吉田齋『原子力の社會史』(朝日選書), 朝日新聞社, 1999年.

Atomic Energy Commission, Long-Term Program for Research, Development and Utilization of Nuclear Energy (Nov. 2000)

Richard Samuels, The Business of the Japanese State (Cambridge University Press, 1978)

鈴木達治郎「原子力行政再編への期待と課題: 自由化市場における新たな政府の役割」, 『原子力 eye』Vol.47, No.4 (2001年4月)

北岸達郎「新しい原子力行政體制と展開」, 『原子力 eye』Vol.47, No.4 (2001年4月)

Michael Donnelly, "Japan's Nuclear Energy Quest," In Japan's Foreign Policy. Edited by

Gerald Curtis(New York: M.E. Sharpe, 1993)