

嫌惡施設の 立地葛藤에 대한 새로운 解釋과 計劃에의 含意

Rethinking NIMBY Syndrome and Its Implication for Planning

李 壽 長
(江南大 都市工學科 教授)

<目 次>

I. 序 論	III. LULUs의 立地葛藤의 새로운 解釋과 計劃에의 含意
II. LULUs의 立地葛藤의 傳統的 說明과 計劃論理	IV. 結 論

<ABSTRACT>

Local opposition and protest constitute single greatest hurdle to the siting of locally unwanted land uses(LULUs). Many planners view their role of transforming cries of "not in my backyard" to please of "yes in my backyard" or "please in my frontyard" as the modern equivalent of alchemy.

At least three inter-related conventional explanations account for the problem. First, it can be attributed in part NIMBY syndrome, secondly, it is also possible to fault the public relation approaches of facility proponents, and finally the comprehensive-rational planning process of LULUs, which is technocratic and topdown in orientation, is itself a possible cause of siting conflicts.

In this paper my purpose is to reconsider the conventional explanations, especially the NIMBYism which is built on two inherent premises: first, that facilities are needed to provide an important social benefit; and second, that selfish local parochialism prevents realization of that societal good. I argue that such facilities are needed not by society but by capital, and by a stste striving to reproduce the capitallabor relationship. Further I argue that the local protectionism characterized as NIMBY represents a barrier not to societal goal but to the goals of capital.

Then I wish to trace several implications of this reformulation. NIMBYism reflects the role of place in the mobilization and empowerment of community resistance against the interests of capital. And pervasiveness of community opposition causes a crisis of legitimation that is forcing the state to redirect the costs of policy intervention away from communities toward capital. A final implication of this reconceptualization addresses the role of the planner in these polical debates.

In short, using a sound planning process for siting LULUs should improve the ability of citizens to influence the decisions that affects them. By a sound planning process, I mean one that is open to citizen input and contains accurate and complete information.

I. 序 論

오늘날 국가 또는 사회적 문제를 위기로 특징지우는 것이 일반적인 현상이나 모든 위기가 그 중요성에 있어 같지 않다. 어떤 문제는 소수의 사람들에게만 중요한 반면 다른 위기는 대다수의 사람들에게 문제가 된다. 또한 본질적으로 수명이 짧은 위기가 있는가 하면 몇 세대에 걸쳐 지속되는 위기도 있다. 나아가 현대 과학이나 기술에 의해 극복될 수 있는 위기가 있는 한편 그렇지 못한 위기도 있다. 이러한 위기 가운데서 가장 고차원적인 것이 산업화·근대화의 부수물(주로 유해쓰레기)에 의해 야기되는 환경 내지 건강상의 危害라 할 수 있다. 이러한 위기 내지 위해에 대처하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 부수물을 안전하게 처분 내지 처리할 수 있는 시설의 입지에 정책의 초점을 두고 있는 것이 세계적으로 보편적인 현상이다.

그런데 이러한 시설은 이른바 “지방적 기피토지이용”(locally unwanted land uses, 즉 LULUs)로 그 계획과 집행에 있어 주민들의 격렬한 반대를 야기하고 있는데 그 가장 주된 이유는 LULUs의 영향이 사회전체에 분산되기보다는 어느 국지적 지역에 집중되는 지리적 결정성(geographical determinancy)을 가지는데 있다. 다시 말해 LULUs의 경우 그 고유서비스를 전달하는 과정에서 ① 당해 및 주변지역에 부정적 외부효과를 미치며²⁾ ② 비용과 편익의 불공평한 지리적 배분, 즉 반전된 공유지문제(reverse commons problem)를 가져오기 때문인 것이다³⁾. 모든 토지이용이 어느 누구에게 어떠한 비용을 수반하고 있다는 의미에서 LULUs라 부를 수 있으나 두 가지 측면에서 진정한 LULUs(real LULUs)와 구별할 수 있는데 ① 그것이 발생시키는 관심사가 넓은 의미에서의 환경적이라는 것과 ② 그에 대한 반대가 지방여론의 실질적 부분이라는 것이다⁴⁾. 이러한 LULUs의 입지문제는 최근에 생겨난 새로운 문제가 아니며 60년대 말에서 70년대 초에 걸쳐 입지이론가에 의해 광역적으로 필요하나 입지예정지역의 주민들에 의해 바람직한 것으로 받아들여지지 않는 유해한(noxious) 시설로 기술되어 왔다⁵⁾. 따라서 입지결정은 정책결정자, 사기업 또는 개인의 특권이 아니라 이들의 상호작용과 갈등의 산물이 되어 왔으며⁶⁾ 많은 계획가들은 소위 넘비(not in my

1) F. J. Popper, 「Siting LULUs」, Planning, Vol.47, No.4, Apr., 1981, p.12.

2) F. J. Popper, 「The Environmentalist and the LULU」, in R. W. Lake(ed.), Resolving Locational Conflict(New Brunswick, N. J. : Center for Urban Policy Research of Rutgers University, 1987), p.2-3.

3) K. L. Florini, 「Issues of Federalism in Hazardous Waste Control : Cooperation or Confusion?」, Harvard Environmental Law Review, Vol.6, 1982, p.325.

4) F. J. Popper, 「The Environmentalist and the LULU」, p.3.

5) A. M. Armour, 「The Siting of LULUs」 : Towards a Cooperative Approach, Progress in Planning, Vol.35, 1991, p.7.

backyard)를 임비(yes in my backyard) 또는 핼피(please in my front yard)로 변환시키는 일종의 현대적 연금술의 개발을 그들이 당면한 최대의 과제로 간주하고 있다.

II. LULUs의 立地葛藤의 傳統的 說明과 計劃論理

지난 10년간 LULUs입지의 병리현상, 즉 갈등을 야기하는 상황과 그 표출 및 영향을 이해·설명하기 위한 이론적 노력이 이루어져 왔는데 이는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 즉 님비신드롬, 주민참여의 미흡 및 흠 있는 입지계획과정인 것이다⁷⁾.

1. 님비신드롬적 說明

Spangler는 기술과 그 영향에 관계되는 73가지의 신드롬을 기술하면서 신드롬을 개인이나 집단이 어떠한 형태의 결정이나 행동에 대해 가지는 확인할 수 있는 태도적 양상으로 정의하고 있다⁸⁾. 정책결정자, 계획가 및 기술적 전문가는 입지문제를 님비신드롬(NIMBY Syndrome)으로 규정하고 있는데 이는 약 20년전 O'Hare에 의해 처음 사용된 이후⁹⁾ LULUs에 대한 지역 주민들의 행태를 표현하는 일반적인 용어가 되고 있다.

님비신드롬은 입지문제를 간단히 설명하고 있다. 즉 어떤 시설에 반대하는 사람들은 그 시설의 인근에 거주하는데 대해 강한 반감(aversion)을 가지며 그것을 거부하려는 성향을 나타내게 된다는 것이다. 입지갈등을 이와 같이 님비로 설명하는 이론적 기초는 행태와 태도간의 관계이다. 즉 세 가지 조건이 현재할 경우 태도와 행태간에는 실질적 대응관계가 존재한다는 것인데 ① 태도와 행태가 행위, 목표, 맥락 및 시간의 견지에서 구체적일 때 태도는 행태의 좋은 예측인자이며, ② 직접 경험에 의거한 태도는 그렇지 않은 태도에 비해 보다 믿을만한 행태의 예측인자이며, ③ 강도, 확실성, 명료성 및 안정성의 견지에서 잘 형성된 태도는 그렇지 않은 태도에 비해 보다 좋은 행태의 예측자가 된다는 것이다¹⁰⁾.

6) J. Wolpert, "Departures from the Usual Environment in Locational Analysis", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.60, 1970, p.223.

7) 이하는 주로 다음 논문을 참조하였음. A. M. Armour, op. cit., pp.12-38.

8) M. B. Spangler, 「Syndromes of Risk and Environmental Protection」 : *The Conflict of Individual and Social Values*, *The Environmental Professional*, Vol.2, 1983, pp.274-291.

9) M. O'Hare, 「Not on My Block You Don't」 : *Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation*, *Public Policy*, Vol.75, No.4, Fall, 1977, pp.407-458.

10) S. L. Albrecht & J. G. Thompson, 「The Place of Attitudes and Perceptions in Social Impact Assessment」,

LULUs의 입지갈등에 대한 님비적 설명은 LULUs가 갖는 부정적 외부효과에 대한 감정적 대응, 즉 심리적 현상이라는 것이며 여러 가지 경험적 조사가 이를 뒷받침하고 있다. 즉 어떤 시설은 다른 시설에 비해 보다 유해한 것으로 인식되고 있으며, 사람들은 그들 자신과 그들이 유해하다고 인식하는 시설간에 일정거리를 유지하려고 하며 개인이나 집단의 LULUs의 외부성에 대한 인식이나 반응에 차이가 난다. 이러한 경험적 사실이 과학우려와 정부에 대한 불신 및 다른 사회적 경향과 융합될 때 LULUs갈등의 님비적인 설명은 꽤 그럴듯하게 보인다.

그러나 이러한 설명에는 몇 가지 문제가 있다.

우선 경험적 연구가 대부분 가상적 상황에서 이루어졌다는 점이다. 인간의 태도와 행태에 주된 영향을 주는 요인은 정보인데 가상적·친숙하지 않은 상황에 대한 사람들의 반응은 최소한의 정보에 의지하기 쉽다는 것이다.

둘째, 모든 경험적 연구에서는 님비적 설명을 주어진 것으로 받아들이고 있다. 다시 말해 각 사례연구의 암묵적 목표는 다른 설명을 찾으려는 것이 아니라 님비적 설명을 명료하게 하는데 있다. 사람들의 반대행태는 시설에 대한 그들의 부정적 태도에 의해 설명될 수 있다는 것을 전제로 하고 있다. 따라서 사람들의 반감을 면밀히 조사하는데 초점이 모아지고 있으며 LULUs에 대한 사람들의 반감과 무관한 인식과 태도는 연구되지 않고 있다.

셋째, 님비관점은 갈등에 대한 제한된 분석에 머물고 있다. 시설입지분쟁을 설명하는 출발점으로 태도를 주된 변수로 삼고 있으며, 그 문제를 사회·심리적 문제로 한정하고 있다. 즉 두려움과 불신으로 인해 사람들은 입지제안에 대해 반감을 가지며, 이러한 반감은 반대를 가져오고 반대가 갈등상황을 야기한다는 것이다. 그러나 갈등은 일반적으로 서로 연계된 세 가지 요소를 가지는데 태도, 행태 및 관계된 당사자간의 양립할 수 없는 목표나 가치가 그것이다. 따라서 갈등을 충분히 평가하기 위해서는 다른 요소, 즉 모든 당사자가 서로에게 갖는 행태와 그들의 목표와 가치간의 불양립성의 정도를 검토하는 것이 필요하다.

넷째, 님비적 설명에서는 모든 비난을 지역공동체에게 돌리고 있다. 즉 님비적 분석은 LULUs가 지역적으로 원하지 않는 시설임에도 불구하고 사회적 편익을 가져오며, 공공선을 실현하는데 필수불가결하다고 전제하고 있으며 이러한 전제는 무비판적으로 수용되고 있다는 것이다. Brion은 님비현상을 분석하면서 사회나 지역공동체의 구성원으로서 우리는 LULUs로부터 막대하고 전반적인 편익을 추구할 수 있다는 합의가 이루어져 있다고 주장한다¹¹⁾. 또한 O'Hare 등도 시설의 입지문제는 일반적으로 사회에 있어 본질적인 것으로 생각

Society and Natural Resources, Vol.1, 1988, pp.69-80.

11) D. Brion, *Essential Industry and the NIMBY Phenomenon*(New York : Quorum Books, 1991), xii.

되고 있으며 따라서 이러한 시설을 입지시키지 못할 경우 공공경제와 물리적 건강에 대규 모적이며 확실한 위해를 초래할 것이라고 기술하고 있다¹²⁾. Mazmanian과 Morell도 사회가 지방적 거부에 대해 값비싼 대가를 지불하고 있다고 주장한다¹³⁾. 이와 같이 모든 사람에게 깨끗하고 건강한 환경을 보장하려는 국가적·전사회적 목표를 편협적·이기적·근시안적인 이해(local parochialism)를 가진 지역공동체가 방해하고 있다는 것이다.

다섯째, LULUs가 사회적 필요성을 충족시킨다는 전제로부터 또 하나의 밀접하게 관련된 전제가 도출되는데 지방적 이해와 국가적 이해의 갈등관계를 발생시킨다는 것이다. 이와 같이 지방적 이해와 전사회적 이해간의 갈등의 견지에서 넘비를 파악할 때 수많은 관계된 구성물을 도출할 수 있다. 즉 지방적으로 집중된 비용과 지리적으로 분산된 편익간의 불형 평성¹⁴⁾, 물질적 진보를 달성하려는 사회적 추진력과 지역공동체의 순수성을 보호하려는 힘 간의 마찰¹⁵⁾, 팽창과 배제간의 대조¹⁶⁾, 보다 일반적으로는 경제성장과 환경보호간의 갈등 등이 그것이다. 그런데 넘비적 분석에서는 이러한 갈등을 적절히 설명하지 않고 있다. 즉 갈등의 다른 당사자인 국가 또는 개발업자가 어떠한 역할을 수행해야 하는가에 대한 언급이 없다.

2. 住民參與의 未洽

LULUs의 입지갈등에 관한 또다른 설명에서는 갈등을 시설제안자, 즉 의사결정자의 빈약한 주민관계(poor public relation)에서 찾고 있다. 이는 단순히 시설제안자는 나쁜 녀석이며 시설은 환경적 위해 등을 초래한다는 이미지(image)의 문제만은 아니다. 시설입지과정동안 시설제안자와 주민들의 상호작용, 즉 긴장·갈등관계는 상호연계된 두 가지 요인에 의해 악화된다. 그 하나는 지역공동체의 반응의 강도이며¹⁷⁾ 다른 하나는 실질적 전문성에 의거하

12) M. O'Hare, L. Bacow & D. Sanderson, *Facility Siting and Public Opposition*(New York : Van Nostrand Reinhold, 1983), p.1.

13) D. Mazmanian & D. Morell, 「The NIMBY Syndrome」 : Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse, in N.Vig & M.Kraft(eds.), *Environmental Policy in the 1990s : Toward a New Agenda*(Washington, D. C.: CQ Press, 1990), p.126.

14) D. Morell & C. Magorian, *Siting Hazardous Waste Facilities : Local Opposition and the Myth of Preemption*(Cambridge, MA :Ballinger, 1982).

15) D. Brion, *op. cit.*, p.xv.

16) S. Plotkin, *Keep Out : The Struggle for Land Use Control*(Berkeley : University of California Press, 1987).

17) M. E. Kraft & R. Kraut, "The Impact of Citizen Participation on Hazardous Waste Policy Implementation : The Case of Clermont County, Ohio", *Policy Studies Journal*, Vol.14, No.1, Sep. 1985, pp.52-61. W. A. Rosenbaum, "The Politics of Public Participation in Hazardous Waste Management", in J. P. Lester & A. O'M. Bowman, *The Politics of*

여 참여를 제한하려는 의사결정자의 속성이다¹⁸⁾. 이와 같이 LULUs의 계획에 있어 주민지지의 중요성을 인지하지 못함으로써 그 집행에도 악영향을 미치는 것이다¹⁹⁾.

일반적으로 계획가(또는 시설제안자)가 주민과의 상호작용에서 범하기 쉬운 오류가 있는데 그것은 다음과 같다.

첫째, 시설제안자의 인식상의 문제이다. 시설입지는 ‘우리’의 문제이며 중요한 것은 거시적 안목(big picture)이라는 시설제안자의 의식구조이다²⁰⁾. 제안자들은 자기의 관점을 과대평가하는 반면 대안적 관점은 과소평가하기 쉬우며 과학적 엄격성을 갖는 문제만을 주로 분석하려고 한다. 또한 거시적 공공정책과 이것이 갖는 함의의 견지에서 문제를 정의하려고 한다. 따라서 시설과 지역공동체 생활양식의 양립가능성, 지역공동체의 사회적 특성이나 장소에 대한 만족감 같은 문제는 피상적으로 다루거나 관심을 두지 않으려고 한다.

둘째, 정보의 엄폐성향이다²¹⁾. 시설제안자들은 반대로부터 자신을 보호하기 위하여 시적으로 내용적으로 정보의 제공을 제한하거나 정보에의 접근을 방해하려 한다. 이러한 성향은 특히 환경적 정책결정과정에서 두드러지는데 왜냐하면 기술적 문제에 대한 주민의 능력을 믿지 않으려는 태도 때문인 것이다²²⁾. 이러한 이유로 인해 주민에게의 정보제공이 너무 늦게 이루어지며, 보고서 등은 그들만이 이해할 수 있는 전문용어로 쓰여 이른바 지성의 간격(intelligibility gap)을 야기하고 있다.

셋째, 협의절차의 부적절성이다. 논쟁거리가 되는 문제의 생산적인 논의를 조장하는데 있어 공청회 등은 효과적인 메커니즘이 되지 않는다는 일반적인 합의에도 불구하고²³⁾ 주로 이 방법에 의존하고 있다. 다시 말해 주민들의 의견을 경청할 수 있는 체계적인 절차를 사용하지 않는다는 점이다. 또한 제안자들은 필요한 의사소통과 과정기술을 갖지 못하는 경우도 있다. 나아가 주민들의 질문과 코멘트중 합리적 내용만 중시되어 버린다. 따라서 자기의 두려움과 관심은 어떠한 방법으로도 정당화될 수 없다는 것을 깨닫게 된 주민들은 더욱 격분하게 되며 제안자들은 방어적이며 냉담하게 된다.

넷째, 법규 의존적이다. 인간사를 허가와 금지의 연속으로 보는 사람들은 어떤 일을 하는

Hazardous Waste Management(Durham, N.C. : Duke University Press, 1983), pp.176-95.

18) C. Davis, "Substance and Procedure in Hazardous Waste Facility Siting", *Journal of Environmental Systems*, Vol.14, No.1, 1984-85, pp.51-62.

19) D. A. Mazmanian & P. A. Sabatier, *Implementation of Public Policy* (Lanham : University Press of America, 1989).

20) A. M. Armour, *op. cit.*, p.24.

21) *Ibid.*, p.25.

22) C. Davis, *op. cit.*, p.55.

23) B. Checkoway, 「The Politics of Public Hearing,」 *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.17, No.4, 1981, pp.566-582.

데 있어 법률적 장애물이 유일한 것처럼 행동한다. 입지제안자들도 입지선정과정을 일련의 법률적 과정으로 보고 있다. 즉 최고의 선의를 갖고 일하며, 필요한 서류를 완벽하게 작성하고 최고의 자문가(변호사)를 선정한다면 모든 허가를 받아낼 수 있고 어떠한 금지조항에도 걸리지 않으며 따라서 시설을 건설할 수 있다는 것이다. 그러나 허가된 모든 것이 가능하지 않다는 것은 두 말 할 나위도 없는데 진행시킬 법적 권한을 가지고 있다는 것이 반드시 시설을 건설할 권한을 주는 것은 아니다. 이를 공공선택과정에 있어 법률가의 오류라 부른다²⁴).

끝으로 너무 늦게 주민들과 대화한다는 점이다. 이러한 오류가 주민관계에서 나타나는 가장 일반적인 것으로 연구설계과정에서 주민들과의 협의노력이 불충분하기 때문에 지역공동체의 관심과 문제를 건전하게 이해하고 있다는 사실을 확실히 할 수 없다. 또한 여러가지 정보도 이 때에 이르러서야 비로소 제공되는 것이 보통이다.

이상과 같은 오류로 인하여 불충분한 주민협의를 오히려 이해당사자들을 양극화시키는 참여형태(polarized public participation style)를 가져오는 것이다²⁵).

3. 흠 있는 立地計劃過程

시설입지과정(facility siting process)은 여러가지 기술적·입지적 대안의 조합 중에서 경제적·공학적·환경적 및 사회적 목표를 가장 잘 성취할 수 있는 하나의 조합(대안)을 선정하는 과정이다. 이러한 시설입지과정은 새로운 시설에 대한 필요성이 인지될 때 시작되며, 상호관련된 세 가지 구성요소로 이루어져 있다.

1) 목표의 정립

이는 어떤 기관 또는 조직의 임무를 확인하는 과정으로 몇 가지 이유로 인해 그 정립 내지 확인이 어려워질 수도 있다. 왜냐하면 충족되어야 할 필요성에 대해 상이한 인식이 조직안팎에 존재할 수도 있으며, 조직의 목표가 잘 정의되어 있지 않을 수도 있으며 또한 조직의 일차적인 임무(mandate)와 외적인 사회·경제·환경의 목표가 상이할 수도 있기 때문이다²⁶).

목표설정작업은 문제를 구체화·명확화하는 것으로 기술적·입지적 결정이 이루어지는 전

24) M. O'Hare et al., *op. cit.*, pp.26-27.

25) P. J. Culhane, *Public Lands Politics* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1981), pp.238-241.

26) E. A. Williams & A. K. Massa, *Siting of Major Facilities* (New York : McGraw-Hill, 1983), pp.36-37.

반적인 정책의 틀을 강구하는 것이다. 특히 광범위한 계획 및 관리대안을 마련하기 위하여 경제적·기술적·환경적·사회적 및 기타 정책적 고려사항과 함께 시설에 대한 수요·공급분석이 이루어진다. 문제를 해결하기 위한 활용가능한 여러 대안중의 하나로서 시설을 설치하지 않는 대안도 이 단계에서 평가된다. 만약 시설의 필요성이 확인된다면 예상되는 시설의 특성, 즉 형태, 능력 등에 대한 예비적 조사가 있게 된다.

2) 체제·기술의 분석·평가

시설입지과정의 두번째 단계는 대안, 즉 기술을 평가하는 단계이다. 이 단계의 기본목적은 대안 중에서 정립된 목표를 가장 잘 성취할 수 있는 가능한 체제적·기술적 대안을 선정하는 것이다. 보다 구체적으로 볼 때 각 대안과 관련된 기술적 사항을 확인하며 그것의 상대적 효과성, 위험 및 비용을 평가하는 것이다. 이 단계는 예상입지의 평가에 있어 사용될 입지적·환경적 보호기준의 개발을 가능하게 할 수 있다는 의미에서 입지선정행위와 직접적인 관계를 가지고 있다.

3) 입지의 선정

시설입지과정의 마지막 단계는 입지선정과정으로 이른바 공간모색(spatial search)²⁷⁾이다. 이 과정은 상대적으로 상기 두과정에 비해 상당한 논쟁을 수반하기 때문에 가장 가시적인 것이다. 입지선정과정은 두 가지 활동으로 구분하는 것이 일반적인데 후보지의 목록을 만들어 내는 지역 및 장소선별과정(screening process)과 최적의 장소를 찾아내기 위한 장소평가 및 선정과정(selection process)이 그것이다²⁸⁾. 이 단계에서 전혀 공통점이 없는 복수의 환경적·경제적·사회적 및 공학적 요인들은 비교와 결정을 가능하게 하는 어떤 종류의 평가체계(rating system)²⁹⁾로 조합되어야 한다.

이러한 접근방법은 계획이론의 패러다임(paradigm)이라고 할 수 있는 합리적·종합적 계획이론(rational-comprehensive planning theory)에 근거하고 있다. 즉 여기서는 계획을 사전적 의사결정(in advance decision-making) 즉 결정을 보다 합리적으로 내리기 위한 정보를 준비하는 과정으로 보며³⁰⁾ 다음과 같은 일련의 과정으로 구성되어 있다³¹⁾. ① 목표와 목적으로

27) B. H. Massam, *Spatial Search* (Oxford : Pergamon, 1980).

28) Williams & Massa, *op. cit.*, pp. 79-151.

29) 이러한 평가체제를 고안함에 있어 필요한 분석적 요구사항들은 다음 논문에 간결하게 제시되어 있다. M. L. Elliott, 「Pulling Together the Pieces」 : Amalgamation in Environmental Impact Assessment, *E.I.A.R.*, Vol.2, 1981, pp.7-35.

30) J. Friedmann & B. Hudson, 「Knowledge and Action : A Guide to Planning Theory」, *J.A.I.P.*, Vol.40, No.1, Jan.

표현된 일반적 가치체계, ② 목표를 달성할 수 있는 모든 대안의 산출과 검토, ③ 각 대안이 가져올 모든 결과의 예측, ④ 목표와 결과의 비교, ⑤ 최선의 대안의 선택이 그것이다.

그러나 최근에 이르러 LULUs에 대한 이러한 접근방법의 효능성(efficacy)에 의문이 제기되기 시작하였다³²⁾.

우선 전통적 LULUs의 입지계획과정은 그 방향이 하향적 의사결정과정(top-down decision making)이며 따라서 하나의 선택을 강제하고 있다는 점이다. 다시 말해 시설입지과정은 사람을 다른 목적의 수단으로 간주하는 관리된 기술적 사회의 강력한 경향을 대변하고 있다는 것이다³³⁾.

둘째, 앞서서도 언급되었듯이 합의된 가치 내지 목표의 도출이 거의 불가능하다는 사실이다. 시설제안자는 LULUs가 국가적으로 긍정적 효과를 가져온다는 견지에서 그 필요성을 주장하는 반면 당해 지역주민들은 여러가지 이유를 내세워 그 필요성에 이의를 제기하게 된다. 이렇게 됨으로써 가치와 기대의 근본적 상충(fundamental clash of values and expectation)이라는 갈등상황이 생겨난다³⁴⁾.

셋째, 입지의 선정과 관련하여 몇 가지 오류가 발생한다는 점이다. 시설제안자는 기능적 합리성(functional rationality)에 입각하여 객관적이며 과학적인 기준에 의거하여 입지를 선별·선정하였고 따라서 안전하다고 주장한다. 그러나 선정된 기준이 완전히 가치중립적일 수 없으며, 최선의 노력을 경주한다 하더라도 위험이 전혀 없는 시설을 설계하는 것은 불가능하다. 여기서 이른바 계획가와 과학자의 오류(planner's and engineer's fallacy)가 생겨난다³⁵⁾. 또한 제안자는 선정된 부지는 공익의 견지에서 최선의 선택이라고 주장한다. 그러나 그 결정이 최상의 기대사회가치이며 전반적인 공익 또는 주민의 선호를 반영하고 있다는 점을 증명하는 것이 거의 불가능하다. 왜냐하면 '공익'이라는 개념은 모호할 뿐만 아니라 Arrow가 '불가능성 정리'라는 용어로 증명한 바와 같이 개인적 선호의 합을 집합적 선택의 근거로 삼는 것은 많은 문제점을 가지고 있기 때문이다³⁶⁾. 여기서 또다른 오류가 발생하는데 경제학자의 오류가 그것이다³⁷⁾. 요컨대 모든 결정에는 정치적인 여러 전제가 내포되어 있

1974.

31) M. Camhis, *Planning Theory and Philosophy*(London : Tavistock, 1979), p.30.31)) M. Camhis, *Planning Theory and Philosophy*(London : Tavistock, 1979), p.30.

32) 합리적·종합적 계획이론에 대한 비판과 이에 따른 대안적 이론의 모색에 관해서는 다음 논문을 참조E. R. Alexander, 「After Rationality,What?」, *J.A.P.A.*,Vol.50, No.1, Winter 1984,pp.62-69.

33) P.Timmerman, *Ethics and Hazardous Waste Facility Siting* Toronto : University of Toronto Press, 1984), p.18.

34) M. O'Hare et al., *op.cit.*,p.24.

35) *Ibid.*, pp.27-28.

36) K. Arrow, *Social Choice and Individual Values*(New York : John Wiley & Sons, 1963).

는 것이다.

넷째, 입지의 결정과 관련해 볼 때 주민들에게 사업의 기술적 내용과 장소를 발표할 경우 이것이 문제의 해결이 아니고 시작이라는 점을 간과하고 있다. 다시 말해 입지계획과정과 갈등해결과정을 분리하려고 하는데 양자는 결코 분리될 수 없으며 입지선정과정에서 동시에 논의되어야 하는 정치적 과정이라는 사실을 무시해 왔다는 것이다³⁸⁾.

끝으로 전반적인 측면에서 계획과정의 효율성과 형평성에 문제가 있다. 즉 과정의 효율성과 결과의 효율성 및 형평성의 극대화를 가져올 수 없다는 점이다. 과정의 효율성이라는 측면에서 볼 때 비슷한 결과를 가져오는 대안을 계속 검토하는 경우 보다 많은 시간과 자원이 낭비되어 그 과정은 비효율적이라는 것이다. 또한 시설을 잘못된 위치에 입지시키거나 시설을 입지시키지 못하게 될 경우 결과의 비효율성이 초래되는 것이다. 한편 효율성만큼 명확한 개념은 아니지만 형평성에도 문제가 있다. 입지과정의 비형평성을 측정하는 지표로 절차적 형평성(procedural fairness)을 사용할 때 ① 입지과정에서 대가를 지불하지 않으면 다른 사람으로부터 무엇을 취할 수 없다는 점, ② 어떤 의미에서는 입지과정에서 모든 이해관계자를 공평하게 고려해야 한다는 점이 그것인데 전통적 입지과정에서는 양자 모두에 대응하지 못하고 있다³⁹⁾.

III. LULUs의 立地葛藤의 새로운 解釋과 計劃에의 含意

이러한 님비주의적 분석은 국가와 지역공동체간의 갈등을 설명함에 있어 부적절한데 왜냐하면 그 분석이 외양적 수준(level of appearance)에 머물고 있기 때문이다. 다시 말해 님비적 설명에서는 국가이해와 지방이해가 왜 전사회적 이해와 이기적 이해의 견지에서 구성되고 표현되어야 하는데 대해 언급이 없다. 즉 국가와 지방의 관점을 주어진 것으로 받아들이기 보다는 그것이 왜 전사회적-이기적 담론의 견지에서 구조화되었는가를 규명할 필요가 있다⁴⁰⁾.

본 절에서는 LULUs의 입지갈등에 관한 전통적 설명의 한계와 이 갈등을 새로운 측면에서 설명하려는 이론적 논의를 살펴보고 이것이 LULUs의 계획에서 갖는 함의를 도출하고자

37) M. O'Hare et al., *op. cit.*, pp.28-29.

38) R. W. Lake, 「Introduction」, in R. W. Lake(ed.), *op. cit.*, xvii-xviii.

39) M. O'Hare et al., *op. cit.*, pp.37-41.

40) R.W.Lake & R.A.Johns, 「Legitimation Crisis: The Politics of Hazardous Waste Siting Law」, *Urban Geography*, Vol. 11, No. 5, 1990, p.490.

한다.

1. LULUs의 立地葛藤의 傳統的 說明의 限界

LULUs의 입지에 있어 가장 큰, 유일한 방해물은 지역공동체의 저항 내지 반대이다. 혁신적이며 광범위한 주민의 참여가 보장되는 입지절차에도 불구하고 거의 모든 LULUs의 입지 노력은 좌절되어 버린다⁴¹⁾.

이러한 LULUs의 입지에 대한 반대원인에 대한 전통적 설명, 즉 님비주의는 비교적 피상적 수준에 머물고 있다. 건강위험에 대한 우려, 비용과 편익의 불공평성, 과학과 정부에 대한 불신, 지역공동체의 상(image)의 상실, 재산가치의 하락 및 환경의 질의 저하 등에서 그 원인을 찾고 있다⁴²⁾.

이러한 설명에서는 어떤 지역공동체에 LULUs가 입지할 경우 당해 지역주민들이 직면하게 되는 실제적 관심을 반영하고 있다. 그러나 두려움, 불공평성, 경제적 손실, 불신 등을 강조함으로써 전통적 설명에서는 시설입지과정의 결과 및 과정과 결과의 상관성에 초점을 두고 있다. 이와 같이 과정에 따른 결과에 초점을 두게 되면 당연히 이러한 부정적 효과를 경감시키거나 완화시킴으로써 지역공동체의 반대를 극복할 수 있는 정책적 대안이 제시된다.

이와 같이 결과에 대한 분석적 접근방법과 이에 따른 정책적 대응은 ‘왜 지역공동체가 원하지 않는 시설을 수용해야만 하는가’라는 사전적 질문(prior question)을 덮어버리고 있다⁴³⁾. 구체적으로 표현하면 전통적 설명에서는 쓰레기의 관리문제가 왜 입지문제(locational problem)로서 주민들에게 어쩔 수 없이 제시되어야 하는가라는 이유를 간과하고 있다⁴⁴⁾. 시설입지는 실제로 복잡하고 다면적인 쓰레기관리과정에 있어 마지막 대안이다⁴⁵⁾. 그러나 시설입지는 이해의 충돌이 수면위로 부상하여 갈등이 가장 명백하게 표출되는 무대이다. 그런데 전통적 설명에서는 관리논의가 입지차원에 이를 때까지 갈등이 어떻게, 왜 효과적인

41) L. S. Bacow & J. R. Milkey, O 「vercoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities」 : The Massachusetts Approach, Harvard Environmental Law Review, Vol. 6, 1982, pp.265-305.

42) D. Morell, 「Siting and the Politics of Equity」, in R. W. Lake(ed.), *op.cit.*, .119-122.

43) F. J. Popper, *op.cit.*, 1985.

44) R. W. Lake & L. Disch, 「Structural Constraints and Pluralist Contradictions in Hazardous Waste Regulation」, Environment and Planning A, Vol. 24, No. 3, 1992, p.664.

45) 쓰레기관리의 우선순위는 첫째, 감량 둘째, 분리와 집중 셋째, 재활용 넷째, 소각, 탈독성화, 중성화 다섯째, 위생매립이다. U. S. Environmental Protection Agency, Solid Waste Facts:A Statistical Handbook 2, 1978.

로 연기되는가에 대한 언급은 거의 없다. 그런데 LULUs의 입지에 대한 지방반대의 근원은 시설의 입지에 따른 원하지 않는 부정적 결과에 있는 것이 아니라 정책목표로서 시설입지라는 어쩔 수 없는 결과를 도출하는 규제적 접근방법에 있는 것이다⁴⁶⁾. 다시 말해 지금까지 쓰레기관리의 기본전제가 쓰레기문제를 국가가 당면한 입지문제로 정의하게 하며, 시설에 대한 지방반대의 근원은 이러한 기본전제에서 찾아야 한다.

2. 쓰레기管理政策의 基本前提

쓰레기 특히 유해쓰레기관리정책의 기본전제는 정치경제학에 근거하고 있으며, 당연한 것으로 인식되며, 따라서 심각한 논의의 대상이 되지 않고 있다. 이러한 여러 전제를 살펴보는 것이 쓰레기관리정책의 구조를 이해하고 개혁하는데 있어 첫단계일 것이다⁴⁷⁾.

전제 I: 사기업은 지속적으로 유해쓰레기를 배출할 것이며 배출하여야 한다.

거의 대부분의 유해쓰레기는 기초제조공정에서 배출되고 있으며 그 양은 지속적으로 증가되고 있다⁴⁸⁾. 그런데 이러한 생산물은 주민들의 일상생활, 사회 및 국가를 떠받치는 중요한 것이므로 유해쓰레기정책의 기본적이면서 합리적인 전제는 국가 및 사회가 이러한 재화의 생산에 있어 대규모적 감소를 필요로 하는 생활양식의 변화를 지지하지 않으며 따라서 산업체는 지속적으로 유해쓰레기를 배출할 것이라는 것이다. 요컨대 자본축적의 부산물로써 배출되는 쓰레기의 양은 계속 증가할 수 밖에 없는 것이다.

전제 II: 사기업은 쓰레기의 처분 내지 처리비용을 지속적으로 외부화할 것이며 외부화하여야 한다.

국가의 규제정책이 시행되기 전에는 산업체는 일반적으로 단순한 방법으로 쓰레기를 처분함으로써 쓰레기관리의 비용을 외부화시켜 왔다. 오늘날 문제가 되고 있는 버려진 쓰레기매립지는 과거의 안전하지 못하고 낮은 비용의 처분관행의 결과인 것이다. 그런데 국가의 규제에 의하여 산업체가 유해쓰레기를 처리하는 것이 보다 어려워지고 있으며 그 비용도 계속 증가되어 왔으며 앞으로도 증가될 것이다.

그러나 이러한 비용, 즉 외부화비용은 배출되는 쓰레기의 양을 감소시키기 위한 생산과정의 변경에 소요되는 비용, 즉 내부화비용에 비해서는 훨씬 적다는 점이다. 지금까지 산업

46) R. W. Lake & L. Disch, *op.cit.*, p.665.

47) 이하는 다음 논문을 주로 참고하였음. R. W. Lake & L. Disch, *op.cit.*, pp. 666-671.

48) 미국의 경우 유해쓰레기는 다섯 개의 산업부문, 즉 화학, 1차 금속, 석유 및 석탄, 가공금속, 고무 및 플라스틱의 제조공정에서 주로(약 92.5%) 배출되고 있다.

체는 생산과정에서 배출되는 쓰레기의 양을 감소시킬 수 있는 생산양식을 채택하라는 환경 단체의 요구에 저항해 온 사실이 이를 웅변으로 대변하는 것이다⁴⁹⁾.

배출자에 의해 외부화될 또 하나의 비용은 적절치 못한 처분에 따른 인간이 입는 건강상의 위해에 따른 의료비용이다. 이러한 비용의 규모에 대한 추정치는 아직 없는데 이는 비용을 배출자로부터 지역주민에게 전가한 셈이 된다.

처리비용의 외부화에 있어 가장 중요한 것은 새로운 처리시설의 개발·입지의 책임을 공공부문이 지고 있다는 점이다. 국가가 쓰레기처분을 위한 적지를 모색하려고 하는 한 산업체는 쓰레기 감량을 위한 생산공정변경에 따른 비용을 내부화하려는 유인을 거의 갖지 않을 것이다.

전제Ⅲ: 쓰레기 처분·처리에 필요한 시설을 제공하는 것은 공공부문의 책임이다.

처분비용의 외부화와 조화되는 또 다른 전제는 쓰레기의 관리책임을 공공부문, 즉 국가가 지고 있다는 점이다. 과거의 경험을 볼 때 배출자는 독자적으로 적절한 처분방법을 채택하려고 하지 않으며, 그 방법의 시행에 따른 비용도 자발적으로 부담하지 않으려고 한다. 따라서 국가는 입법을 통해 쓰레기의 적정관리기준을 설정하는 등 쓰레기의 적절한 처리를 위해 직접 관여하게 된다.

전제Ⅳ: 필요한 처리시설을 제공함으로써 국가는 주민의 건강과 안전을 보호해야 할 의무를 수행하고 있다.

규제되지 않은 쓰레기에 의한 환경적 재앙은 국가의 정통성위기를 초래하고 있으며 따라서 국가관여가 요청되고 있다⁵⁰⁾. 쓰레기관리에 있어 정부의 역할을 규정하고 있는 기본 법령에서는 건강, 안전 및 환경을 보호하는데 기본목표를 두고 있으며 이로부터 국가의 정통성을 찾으려는 것이다⁵¹⁾. 즉 이러한 정통성을 위한 제도적 형식을 국가가 만들어 가고 있으며⁵²⁾ 그것은 추상적 원칙과 형식적 교리에 의거하고 있다. 이에 따라 국가의 계획 및 정책결정은 절차적 문제에 초점을 두는 합리적 계획이론에 의거하는 결과를 낳게 된다⁵³⁾.

전제Ⅴ: 필요한 시설의 규모와 기술은 쓰레기의 양과 유형에 의해 결정된다.

기존의 처분·처리능력에 비추어 현재 및 미래의 쓰레기 양을 비교함으로써 필요한 시설

49) K. Oldenburg & J. Hirschhorn, 「Waste Reduction: A New Strategy to Avoid Pollution」, *Environment*, Vol.29, 1987, pp. 17-20, 39-45.

50) J. Hirsch, 「The Apparatus of the State, the Reproduction of Capital, and Urban Conflict」, in M. Dear & A. Scott (eds.), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*(New York : Methuen, 1981), pp. 593-607.

51) R. W. Lake & R. A. Johns, *op. cit.*,

52) G. L. Clark, 「A Theory of Local Autonomy」, *Annals of the Association of American Geography*, Vol. 74, pp. 195-208.

53) A. Faludi (ed.), *A Reader in Planning Theory* (Oxford : Pergamon Press, 1973).

의 객관적이며 정량적인 계산을 도출한다. 이와 같이 객관적 숫자에 의거하여 필요성을 정의함으로써 시설규모와 특성에 대한 정치적 논쟁을 배제하는 것이다. 즉 그 과정의 기술적·객관적 성격이 그 과정의 정통성을 담보하는 것이다. 필요성에 대한 과학적 중립성이라는 외관에도 불구하고 이는 지역공동체에 비해 자본의 특권화를 가져오는 효과를 가진다. 왜냐하면 지역공동체의 선호가 아닌 생산과정이 필요한 시설의 규모와 특성을 규정하기 때문이다.

이상과 같은 전제의 관점에서 볼 때 국가의 임무는 환경적·기술적으로 적절한 입지를 발견하는데 두어지고 있다. 다시 말해 유해쓰레기문제를 산업체에 있어 생산의 문제가 아닌 국가에 있어 입지적 문제로 정의하게 되는 것이다.

요컨대 시설입지는 경제위기를 완화하기 위한 국가관여의 한 형태으로써 이는 국가의 기성이 자본주의의 위기에서 파생되는 것으로 보는 국가도출론(state derivationist theory)에 근거하고 있다⁵⁴).

이와 같이 쓰레기관리문제를 공간적으로 한정된 이해당사자간의 입지갈등으로 정의함으로써 국가의 구조적 논리의 근간이 되는 기본전제에 대한 도전을 피할 수 있다. 또한 입지 문제는 갈등의 성격을 변모시켜 버린다. 즉 생산의 결과에 대한 자본과 지역공동체간의 갈등이 아닌 공간적으로 한정된 이해당사자 상호간의 갈등과 비정형적이며 비공간적인 공익을 대변하는 것처럼 보이는 국가에 대한 갈등으로 바꾸어 버린다. 다시 말해 입지전략은 갈등을 이해집단의 다원적 정치영역으로 돌리는 것이다.

이러한 다원적 정치과정에서의 정책결정은 조직화된 복수의 집단간의 경쟁에 의해 이루어지며, 국가는 이러한 경쟁, 즉 갈등을 불편부당하게 중재하는 역할을 수행하는 것이다⁵⁵). 또한 다원론에서는 쓰레기관리정책의 기본전제가 보호되는데 왜냐하면 그것이 갖는 경쟁적이며 갈등적인 정치양태는 가치에 관한 의문을 제기하는데 적절치 않기 때문이다⁵⁶). 오히려 다원론에서는 물질적 이해관계에 대한 경쟁을 조장하는 반면 원칙의 문제에 관한 관심을 흐뜨리고 있다⁵⁷).

54) 국가도출론에 관한 논의는 다음 문헌을 참조. M. Carnoy, *The State and Political Theory*(Princeton : Princeton University Press, 1984).

C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*(Cambridge : MIT Press, 1984).

J. Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston : Beacon Press, 1975).

55) R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago : University of Chicago Press, 1956).

56) B. Barber, *Strong Democracy* (Berkeley : University of California Press, 1984).

57) T. Lowi, 「The Public Philosophy : Interest-Group Liberalism」, *American Political Science Review*, Vol. 60, 1967, pp.5-24.

3. LULUs의 立地葛藤의 새로운 解釋과 計劃에의 含意

1) LULUs입지갈등의 새로운 해석

LULUs입지갈등의 넘비적 분석은 두 가지 내재된 전제에 근거하고 있는데 그 하나는 중요한 사회적 편익을 제공하기 위하여 시설이 필요하다는 것이며, 다른 하나는 이기적·지방적 편협주의가 전사회적 선의 실현을 방해하고 있다는 것이다. 이러한 두 가지 쌍둥이적 전제가 LULUs의 본질적 특성을 호도하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 쓰레기관리정책은 국가와 자본의 관계에 의해 국가에 가해지는 구조적 한계를 반영하고 있다. 즉 LULUs는 사회가 아닌 자본이 필요로 하는 것이며, 자본-노동관계의 재생산을 추구하는 국가가 요구하는 것이다. 나아가 넘비로 특정화되는 지방의 보호주의는 전사회적 목적에 대한 장애물이 아니라 자본의 목적에 대한 방해를 대변하는 것이다⁵⁸⁾. 다시 말해 LULUs는 내재적인 전사회적 필요성을 대변한다기 보다는 자본의 요구에 특권을 부여하는 경제적 문제에 대한 구조적으로 제약된 정치적 해결책인 것이다. 따라서 LULUs에 대한 지역공동체의 반대는 지역공동체와 자본, 지역공동체와 국가간의 갈등의 표출인 것이다.

넘비주의는 20세기 후반에 생겨난 전혀 새로운 현상이 아니고 19세기에 이미 경제적 중요성을 가지는 시설에 대한 입지갈등은 존재하였다⁵⁹⁾. 다만 오늘날에 있어 차이가 나는 것은 LULUs의 입지를 방해하여 성공한 비율에 있으며⁶⁰⁾ 이러한 성공률은 지역공동체의 권한화(empowerment)의 새로운 수준을 대변하고 있다.

이와 같이 넘비가 유력한 정치적 힘을 지녀왔으며 지금까지 지속 내지 증대되는 이유는 토지개발과정에서 있어 넘비는 내재적이며 불가피한 구성요소이기 때문이다. 토지개발과정은 기본적으로 토지자본의 예상수익률에 의해 좌우되며 이러한 수익성을 유지하기 위한 기본요건은 토지의 소비이다. 이러한 토지개발과정으로부터 토지이용패턴이 확립되며 그 결과 경관(landscape)은 문제로 가득차게 된다. 즉 고밀도개발, 교외확산, 부적절한 서비스, 사회적·경제적 분리, 교통혼잡 및 환경오염 등이 그것이다.

이러한 문제의 확산은 차후의 토지투자의 수익성을 위협하게 되며 따라서 계획과정을 통한 국가의 관여를 초래하게 한다. 그런데 국가가 이러한 문제를 중점적으로 다루려고 노력할 때 토지개발과정의 초기에 있어 현재와 같은 경관에 투자한 소비자들로부터 반대가 생

58) R. W. Lake, 「Rethinking NIMBY」, J.A.P.A., Vol. 59, No. 1, Winter 1993, p.87.

59) W. B. Meyer & M. Brown, 「Locational Conflict in a Nineteenth-Century City」, Political Geography Quarterly, Vol. 8, No. 2, Apr. 1989, pp.107-122.

60) F. J. Popper, 「The Great LULU Trading Game」, Planning, Vol. 58, No. 5, pp.15-17.

겨난다. 다시 말해 차후의 자본투자에 있어 수익률을 유지하기 위한 국가관여는 초기 투자의 수익성을 책임지고 있는 소비자들의 반대에 부딪치게 되는 것이다. 토지개발과정의 오류를 시정함에 있어 국가는 처음 투자한 토지자본에 대해 그 수익의 환원을 거의 요구하지 않는 대신 만들어진 지역공동체로 하여금 그 성격에 있어 실질적인 변화를 수용하도록 기대 내지 요구하는 것이다. 지역공동체가 이러한 변화에 반대할 때 이를 넘비라 부르는 것이다. 결국 자본축적을 지지하는 국가관여가 넘비현상을 초래하는 것이다.

넘비를 이렇게 정의할 때 필요한 시설의 부정적 외부효과의 인식에 의해 넘비가 생겨난다는 전통적 설명은 설득력을 상실하게 된다. 다시 말해 LULUs에 대한 입지갈등은 일정한 시설이 갖는 공간적 함축성에 대한 것이 아니라 생산과 소비의 선행적 맥락에 시설을 추가 입지시키려는 국가의 시도에 대한 갈등인 것이다. 이러한 갈등은 Cox 등에 의해 개발자본과 상품화된 삶의 장소를 보호하려는 주민간의 갈등으로 설명되고 있다⁶¹⁾. 여기에 덧붙여 입지갈등은 자본과 노동의 직접적인 갈등이라기 보다는 지역공동체에 비해 자본에 특권을 주는 방식으로 자본의 위기를 경감시키려는 국가관여에 의해 야기된 갈등인 것이다⁶²⁾.

그런데 여기에 하나의 역설이 존재한다. 자본의 이해에 반대하여 생겨난 넘비주의가 동시에 자본의 수익률을 유지하는데 필수불가결하다는 점이다. 다시 말해 지속적인 투자를 추구하려는 토지자본의 필요성과 넘비로 표현되는 항상성과 안정성의 요구는 토지개발과정에 있어 변증법적 관계를 구성하고 있다. 따라서 넘비주의가 이상하고 비합리적인 탈선이기는 커녕 토지자본의 수익성을 보장하는 적대적이지만 필요한 요소인 것이다. 넘비주의를 야기하는 편협성, 보호주의 및 이기심을 제거하는 것은 자본의 수익을 보장하는 시장수요를 제거하는 것이다. 이러한 소비와 자본간의 변증법적 관계가 넘비의 강렬성과 확산성, 즉 어느 누구의 뒷마당에도 안된다는 니아비(Not in Anybody's Backyard)⁶³⁾를 설명하고, 넘비적 갈등을 해결하기 위해서는 정-반사이의 정치적 화해를 지속적으로 재협상하여야 한다는 것을 암시하고 있다.

LULUs에 대한 정치적 갈등은 국가를 매개로 한 자본과 지역공동체간의 투쟁이다. 자본

61) K. Cox, 「Capitalism and Conflict around the Communal Living Space」, in M. Dear & A. Scott(eds.), *op. cit.*, pp. 431-456. K. Cox, 「Social Change, Turf Politics, and Concepts of Turf Politics」, A. Kirby, P. Knox & S. Pinch(eds.), *Public Service Provision and Urban Development*(New York : St. Martin's Press, 1984), pp. 283-315. K. Cox & J. McCarthy, 「Neighborhood Activism as a Politics of Turf : A Critical Analysis」, in K. Cox & R. Johnston(eds.) *Conflict, Politics, and the Urban Scene*(New York : St. Martin's Press, 1982), pp. 196-219.

62) R. W. Lake, *op. cit.*, 1993, p.89.

63) M. Heiman, 「From 'Not in My Backyard!' to 'Not in Anybody's Backyard!' : Grassroots Challenge to Hazardous Waste Facility Siting」, *J.A.P.A.*, Vol.56, No.3, Summer, 1990, pp. 359-362.

의 입장에서는 자유방임주의, 자유시장원리, 제한받지 않는 개발을 요구하면서 국가에게 자본축적을 지원할 것을 요구한다.

한편 지역공동체의 견지에서는 지역의 향상성과 안정성을 필요로 하는데 여기에는 재산가치의 유지라는 경제적 요소와 미적 가치의 보호, 사회적 지위, 지역공동체의 응집성과 같은 비경제적 요소가 포함되어 있다. 이러한 경제적·비경제적 요소가 이른바 주민의 최소화된 불확실성의 기대에 기여하고 있다. 이러한 기대로 인하여 토지개발과정에 기꺼이 참여하려고 하며 이러한 기대를 충족시키는 것이 국가 정당성의 주요한 근원이 된다⁶⁴⁾.

이와 같이 국가는 양자사이에 쉼여 있어 국가관여의 형태는 정치적으로 협상된 것으로 그 시점에 있어 자본과 지역공동체의 상대적인 정치적 권한을 반영하고 있다. 따라서 정치적 논쟁은 특정한 시점에 있어 채택·실행되는 특정한 국가관여의 형태가 자본 또는 지역공동체중 누구에게 비용을 귀속시킬 것인가를 결정하는 것이다.

그런데 대부분의 경우 그 비용을 지역공동체에게 부담지우게 되는데 그 이유는 다음과 같다. 즉 님비는 비합리적이며, 편협하며, 이기적인 방해꾼으로 몰아붙이는 결정이 정치적으로 훨씬 쉬운 결정이라는 점이다. 또한 이러한 정치적 결정은 보다 근본적인 문제에 대처하는데 있어서도 매우 효과적이라는 것이다. 예를 들어 무주택자의 경우 그들이 빈곤하게 된 정치경제학을 재검토하는 것보다는 공동주택의 건설에 대한 반대를 님비로 치부하는 것이 정치적으로 용이하다.

하지만 국가의 관여형태에 관한 정치적 결정에 영향을 주는 자본의 고도의 조직화된 힘에도 불구하고, 그리고 님비를 이기적이며 편협적인 행태로 매도하는 국가의 노력에도 불구하고 님비는 이제 국가로 하여금 자본의 양보를 받아내도록 그 관여의 방향을 재정립하여야 할 만큼의 힘을 가지고 있다. 다시 말해 지역공동체의 권한화의 방향으로 정치적 추가 움직이고 있어 국가관여에 따른 비용을 자본에게 부담지우려 하고 있다⁶⁵⁾.

2) 계획에의 함의

님비가 나아비로 변모되고 따라서 LULUs에 대한 입지갈등을 자본과 지역공동체간의 투쟁으로 보고 기존의 생산양식을 정의하는 사회적 관계에 있어 내재한 구조적 모순의 표출로 인식할 경우 계획과정에 있어 몇 가지 함의를 갖게 된다.

우선 지역공동체의 관점이 사회가 아닌 자본에 대한 방해라는 점을 수용한다면 합리성과

64) 용도지역제가 토지개발과정에 있어 생산자·소비자 모두에게 불확실성을 감소시키는 수단인 것이다.

65) M. Heiman, *op. cit.*, p.361.

지역공동체입장의 상대적 정당성에 대한 기존의 관념을 재정립해야 할 것이다. 넘비를 비합리적 방해주의로 비방하기 보다는 그것이 지역공동체의 욕구와 두려움의 표현이라는 사실을 인정해야 한다. 다시 말해 그것은 시장메커니즘이나 자본의 수익성추구와 마찬가지로 합리적이며 정당한 표현이므로 제거할 수 없다는 것이다.

그리고 넘비를 비합리적인 것으로 매도하는 것은 그 근원적 문제해결이라는 훨씬 어려운 과제를 피하려는 것이다. 그러나 최근 문제의 근원을 해결하려는 노력이 이루어지고 있는데 예를 들어 쓰레기의 배출을 감소시키려는 노력이 그것이다. 이러한 노력은 국가의 역할이 급격한 변화를 가져오는데, 즉 지금까지의 위기대응적 역할로부터 사전예견적 행동(proactive anticipation)으로의 변화이다. 사전행동적으로 비전과 집행을 제시한다는 것이 정치적으로 어려운 일이나 사후에 문제를 치유하려는 노력보다는 보다 용이하고, 효율적이며, 효과적이며, 또한 공평할 수 있다. 이러한 변화는 LULUs에 대한 입지갈등이 근본적 원인에 대한 연기된 갈등에 불과하다는 인식을 반영하고 있다⁶⁶⁾. 다시 말해 이러한 변화는 자본에 보다 많은 비용을 부담시키려는 노력을 의미한다. 그러나 이러한 근본적 해결책은 거의 불가능한데, 정치적으로 장기적 논쟁거리가 되고 특히 국가의 역할에 대한 재정비가 요구되기 때문이다.

따라서 보다 실용적 측면에서 볼 때 자본과 지역공동체사이의 중용(middle ground)이나 정-반의 균형점을 찾는 것이 중요할 것이다. 이러한 보다 현실적인 접근방법은 그 해결책이 일시적이라는 것을 의미한다. 왜냐하면 우선 문제의 근원을 해결하지 않기 때문에 새로운 문제표출에 그 해결책을 지속적으로 적용시켜야 하기 때문이다. 그리고 일시적 해결책 이상을 결코 기대할 수 없는데 왜냐하면 정치적 중용은 항상 가변적이기 때문이다. 실효성있는 해결책은 좋은 계획원칙과 타당한 기술적 해답 뿐만 아니라 그 순간의 정치, 즉 자본과 지역공동체의 상반된 압력사이에서 정치적으로 수용가능한 균형을 어떻게 정의하느냐에 달려 있다. 또한 어떠한 정치적 균형이 이루어졌다고 치더라도 해결책은 일시적일 수 밖에 없는데 왜냐하면 자본이나 지역공동체의 압력이 지속적으로 작용하여 균형의 추가 이미 다른 방향으로 움직이기 때문이다.

결국 완전한 계획적 논리를 추구하기 보다는 자본과 지역공동체의 상반되는 압력에 대응할 수 있는 융통성 있는 계획과정이 요구된다. 넘비에 관한 전통적 전제를 무비판적으로 영구화시키려는 계획가는 합리적 대화를 차단시켜버려 논의를 대립적 형태로 몰아넣어 정치적 갈등만을 심화시킬 것이다. 오히려 전통적 전제와는 달리 지역공동체의 관점을 인정함으로써 보다 건전한 계획과정(sound planning process)이 도출될 수 있을 것이다.

66) R. W. Lake & L. Disch, *op. cit.*, p. 665.

IV. 結 論

요컨대 전통적 LULUs의 계획논리는 국가 내지 사회적으로 주어진 목표, 즉 시설입지를 성공적으로 이루기 위해 과학적·합리적으로 대안을 찾으려는 기능적 합리성의 추구를 기본 명제로 하고 있다. 그런데 수단적 계획관을 비판하고 있는 규범적 계획관에서 주장하고 있듯이 계획을 정치적 과정으로 이해할 때 LULUs의 계획에서도 실질적 합리성에 기초한 이해갈등의 조정이 주요한 측면이라 할 수 있다. 따라서 지금까지 무비판적으로 수용한 LULUs의 계획논리는 수정되어야 하며 이에 따라 새로운 건전한 계획과정이 모색되어야 한다. 여기서 건전한 계획과정이라 함은 주민참여에 대해 개방적이며, 정확하고 완전한 정보를 갖는 계획과정을 의미한다. 다시 말해 분석되고 논의되어야 할 필요성이 있는 문제의 정의, 즉 목표정립과정에 주민들이 참여하여 LULUs의 필요성을 적절히 평가·정당화하고, 계획가에 의해 분석된 정보를 주민들이 평가하고, 문제해결을 위한 전략이 합의형성방법을 통해 개발되어야 할 것이다⁶⁷⁾.

무릇 모든 계획행위는 인간활동에 관여하기 때문에 전체사회의 변화과정(processes of societal change)을 통제하여야 하는 임무, 즉 변화대응능력을 가져야 한다. 따라서 지금까지의 일방적인 시설 내지 서비스의 공급자위치에서 벗어나 수요자의 관점, 즉 지방정부의 대응성과 신뢰, 지역공동체의 효능감(efficacy), 그리고 공동선(common good)에 대한 합의된 개념을 바탕으로 하여⁶⁸⁾, 각종 공공 서비스가 계획된 수혜자 내지 수요자에게 적절한 때에 적절한 양과 질만큼 착오없이 공급·이용되게끔 하는 방법과 절차가 마련되어야 할 것이다⁶⁹⁾.

參 考 文 獻

권태준(1981), “도시개발과 새로운 도시경영”, 「도시문제」, 4월호.

A. Faludi (ed.)(1973), *A Reader in Planning Theory*, Oxford : Pergamon Press.

A. Kirby, P. Knox & S. Pinch(eds.)(1984), *Public Service Provision and Urban Development*
New York : St. Martin's Press.

67) American Planning Association., *Policy Implementation Principles on Locally Unwanted Land Uses*(Washington, D.C. : A.P.A., 1991), p. 2.

68) Levine, C.M., 「Citizenship and Service Delivery」 : The Promise of Coproduction, P.A.R., Special Issue, Mar. 1984.

69) 권태준, “도시개발과 새로운 도시경영”, 「도시문제」, 1981. 4월호, p. 14.

- A. M. Armour(1991), "The Siting of LULUs : Towards a Cooperative Approach", *Progress in Planning*, Vol.35.
- American Planning Association(1991), *Policy Implementation Principles on Locally Unwanted Land Uses*, Washington, D.C. : A.P.A.
- B. Barber(1984), *Strong Democracy*, Berkeley : University of California Press.
- B. Checkoway(1981), "The Politics of Public Hearing," *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.17, No.4.
- B. H. Massam(1980), *Spatial Search* Oxford : Pergamon.
- C. Davis(1984-1985), "Substance and Procedure in Hazardous Waste Facility Siting", *Journal of Environmental Systems*, Vol.14, No.1.
- C. Offe(1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge : MIT Press.
- D. A. Mazmanian & P. A. Sabatier(1989), *Implementation of Public Policy*, Lanham : University Press of America.
- D. Brion(1991), *Essential Industry and the NIMBY Phenomenon*, New York : Quorum Books.
- D. Morell & C. Magorian(1982), *Siting Hazardous Waste Facilities : Local Opposition and the Myth of Preemption*, Cambridge, MA :Ballinger.
- E. A. Williams & A. K. Massa(1983), *Siting of Major Facilities*, New York : McGraw-Hill
- E. R. Alexander(1984), "After Rationality, What?", *J.A.P.A.*, Vol.50, No.1, Winter.
- F. J. Popper(1981), "Siting LULUs", *Planning*, Vol.47, No.4, Apr.
- F. J. Popper(1987), "The Environmentalist and the LULU", in R. W. Lake(ed.), *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick, N. J. : Center for Urban Policy Research of Rutgers University.
- F. J. Popper, "The Great LULU Trading Game", *Planning*, Vol. 58, No. 5.
- F. J. Popper, "The Environmentalist and the LULU".
- G. L. Clark, "A Theory of Local Autonomy", *Annals of the Association of American Geography*, Vol. 74.
- J. Friedmann & B. Hudson(1974), "Knowledge and Action : A Guide to Planning Theory", *J.A.I.P.*, Vol.40, No.1, Jan.
- J. Habermas(1975), *Legitimation Crisis Boston* : Beacon Press.
- J. Wolpert(1970), "Departures from the Usual Environment in Locational Analysis", *Annals of the*

Association of American Geographers, Vol.60.

- K. Arrow(1963), 『Social Choice and Individual Values』, New York : John Wiley & Sons.
- K. Cox & R. Johnston(eds.)(1982), 『Conflict, Politics, and the Urban Scene』, New York : St. Martin's Press.
- K. Cox(1984), 『Social Change, Turf Politics, and Concepts of Turf Politics』, New York : St. Martin's Press.
- K. L. Florini(1982), "Issues of Federalism in Hazardous Waste Control : Cooperation or Confusion?", *Harvard Environmental Law Review*, Vol.6.
- K. Oldenburg & J. Hirschhorn(1987), "Waste Reduction: A New Strategy to Avoid Pollution", *Environment*, Vol.29.
- L. S. Bacow & J. R. Milkey(1982), "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities : The Massachusetts Approach", *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 6.
- Levine, C.M.(1984), "Citizenship and Service Delivery : The Promise of Coproduction", *P.A.R.*, Special Issue, Mar.
- M, B. Spangler(1983), "Syndromes of Risk and Environmental Protection : The Conflict of Individual and Social Values", *The Environmental Professional*, Vol.2.
- M. Carnoy(1984), 『The State and Political Theory』, Princeton : Princeton University Press.
- M. Camhis(1979), 『Planning Theory and Philosophy』, London : Tavistock.
- M. Dear & A.Scott (eds.)(1981), 『Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society』, New York : Methuen.
- M. E. Kraft & R. Kraut(1985), "The Impact of Citizen Participation on Hazardous Waste Policy Implementation : The Case of Clermont County, Ohio", *Policy Studies Journal*, Vol.14, No.1, Sep.
- M. Heiman(1990), "From 'Not in My Backyard!' to 'Not in Anybody's Backyard!': Grassroots Challenge to Hazardous Waste Facility Siting", *J.A.P.A.*, Vol.56, No.3, Summer.
- M. L. Elliott(1981), "Pulling Together the Pieces : Amalgamation in Environmental Impact Assessment", *E.I.A.R.*, Vol.2.
- M. O'Hare(1977), "Not on My Block You Don't : Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation", *Public Policy*, Vol.75, No.4, Fall.
- M. O'Hare, L. Bacow & D. Sanderson(1983), 『Facility Siting and Public Opposition』, New

York : Van Nostrand Reinhold.

- N. Vig & M. Kraft(eds.)(1990), 『Environmental Policy in the 1990s : Toward a New Agenda』, Washington, D. C.: CQ Press.
- P. J. Culhane(1981), 『Public Lands Politics』, Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Timmerman(1984), 『Ethics and Hazardous Waste Facility Siting』, Toronto : University of Toronto Press.
- R. Dahl(1966), 『A Preface to Democratic Theory』, Chicago : University of Chicago Press.
- R. W. Lake & L. Disch(1992), “Structural Constraints and Pluralist Contradictions in Hazardous Waste Regulation”, *Environment and Planning A*, Vol. 24, No. 3.
- R. W. Lake & R. A. Johns(1990), “Legitimation Crisis : The Politics of Hazardous Waste Siting Law”, *Urban Geograpy*, Vol. 11, No. 5.
- R. W. Lake(1993), “Rethinking NIMBY”, *J.A.P.A.*, Vol. 59, No. 1, Winter.
- S. L. Albrecht & J. G. Thompson(1988), “The Place of Attitudes and Perceptions in Social Impact Assessment”, *Society and Natural Resources*, Vol.1.
- S. Plotkin(1987), 『Keep Out : The Struggle for Land Use Control』, Berkeley : University of California Press.
- T. Lowi(1967), “The Public Philosophy : Interest-Group Liberalism”, *American Political Science Review*, Vol. 60.
- U. S. Environmental Protection Agency(1978), 『Solid Waste Facts : A Statistical Handbook 2』.
- J. P. Lester & A. O'M. Bowman(1983), 『The Politics of Hazardous Waste Management』, Durham, N.C. : Duke University Press.
- W. B. Meyer & M. Brown(1989), “Locational Conflict in a Nineteenth-Century City”, *Political Geography Quarterly*, Vol. 8, No. 2, Apr.