

내 땅에서는 물러가라

— NIMBY와 施設立地問題 —

아니터 월렌

이 글은 日本原子力産業會議 발행 「原子力資料」 7月號에 수록된 미국 「Nuclear Industry」誌 1991년 4/4분기號의 원고를 정리한 것이다.

「크린 하버社가 매사추세츠州 브레인트리市에 유해 폐기물소각로 설치를 계획했을 때 동사는 예상을 초월하는 반대에 부딪혔다. 거리에서 항의에 동원된 수천명의 현지주민들은 이 계획에 분개해서 공청회를 열지 못하도록 死神 옷차림을 하고 폐기물운반용 트럭을 정지시키는 행동을 했다. 이 때문에 동사는 계획을 중지하지 않을 수 없었다」

「캐나다의 앨버타州에서는 두 지역사회가 유해 화학폐기물 처분시설의 신설계획을 둘러싸고 이를 유치하려고 서로 치열한 경쟁을 벌였다. 최종적으로 「스완 힐즈」 지역이 승리했지만, 패배한 「리레이」 지역은 이 시설을 유치하지 못하는데 대해 그간의 고충을 밝히는 전면광고를 「에드먼드 저널」誌에 냈다」

새로운 처분장을 개발하기 위한

노력은 항상 위협적인 NIMBY (Not In My Backyard, 우리집 뒷뜰에는 안된다) 증후군과 부딪치게 된다. NIMBY는 폐기물시설 만에 국한된 것이 아니고, 운동장에서부터 Halfway House(更生訓練用 시설), Fast Food 레스토랑에 이르기까지 무수한 LULU(이 지역의 토지사용을 사절)의 변함없는 요인이 돼있다.

현지주민들에게 NIMBY는 그들의 민주주의에 따른 권리의 합법적인 행사이다. 그러나 지역사회가 폐기물처분장 또는 발전소 등 필요설비의 개발을 저지할 수 있는 능력을 갖는다고 하면 우리 사회는 심각한 딜레마에 직면하게 될 것이다.

그러나 전혀 희망이 없는 것은 아니다. 산업계를 비롯해 사회과학자나 정부의 규제담당자들은 지금까지 어떻게 하면 입지문제를 둘러싼 분쟁을 피할 수 있을까 하는 문

제를 놓고 그 해결방안을 모색해 왔는데 멀지 않아 그 결과가 나올 것으로 기대된다.

1960년대 초까지는 시설입지문제에 대한 현지주민들의 반대는 그다지 큰 문제가 아니었다. 정부도, 각 회사도 입지문제는 너무나 복잡해 일반사람들의 참여는 불가능하다고 보고 이에 관한 결정을 정부와 각 회사 자체에서 내리고 있었다. 일반사람들은 정부를 신뢰했고 또 정부의 전문가들이 일반사람들의 건강과 안전을 방호해 줄 것이라고 믿고 있었기 때문에 그같은 결정에 대해 논쟁이 벌어지는 일은 극히 드물었다.

그러나 1962년 라첼 카슨氏의 「The Silent Spring(침묵의 봄)」이 발간됨에 따라 미국민은 많은 유독물질의 위험성에 눈을 뜨게 되었다. 1970년대에 들어서 랩 커널이나 드리마일 아일랜드(TMI) 등의 사고에서 보았듯이 환경에 대한 위협이 널리 알려짐에 따라, 정부가 시민을 방호해 줄 것이라는 시민들의 정부에 대한 신뢰감이 상실되고 시민들은 자기들 스스로가 방호해야 한다는 생각을 하게 되었다. 시민들은 강경하게 의견을 개진함으로써 정부정책에 영향을 주었던 反戰운동으로부터 여러가지 수법을 원용했다. 이같은 경위로 NIMBY가 탄생한 것이다.

NIMBY가 나타나기 전까지 시설개발자들(폐기물처분장 개발자 포함)에게는 주변여건이 상당히 쉽게 돌아갔다. 처분장선정의 전형적인 과정을 보면 시설개발자는 우선 처분장입지를 선정하고 그 취지를 발

표한 다음, 대체적으로 순종하는 일반사람들에 대해 이같은 결정의 정당성을 주장하는 것이었다. 이 과정은 자주 「결정-발표-방어」라고 표현되어 매우 이론적인 것 같이 보였다. 그러나 문제는 이 과정이 이미 통하지 않게 되었다는 것이다. 이 과정은 NIMBY에 관한 樣式의 하나가 되었다. 그러나 시설개발자와 많은 입지대행기관들이 여전히 30년 전에 그들이 했던 것과 거의 같은 방식으로 시설의 입지선정을 하려고 했다.

어떤 회사는 이 「결정-발표-방어」 방식을 악용하기도 했다. 1980년대 중반에 위스콘신주 매디슨市的 크리에이티브 리소스 벤처즈(CRV)社가 미시건주 스파터市에 있는 자사 유리공장의 산업폐기물시설 개발을 결정했다. 이 공장에는 대부분 이 지방사람들이 고용되어 있었다. 설마 반대운동이 일어나리라고는 상상도 할 수 없는 상황이어서 CRV社는 이 시설의 개발을 市의회에만 통고하고 일반사람들에게는 발표하지 않았다. 그러나 반대의 소리가 높아지고 이에 분개한 200명의 시민이 市의회에 밀어 닦쳤다. 市의회는 그때까지 이 결정을 지지하고 있었는데, 최종적으로 표결에 붙인 결과 시설개발이 부결되었다. CRV社의 로버트 그레브스 사장은 『그것은 전형적으로 낡은 방식에 의한 입지선정이었다. 우리는 일반사람들을 전혀 이 문제에 참여시키지 않았다. 이 경우 의사소통이 얼마나 빈약했던가는 반대를 부르짖던 사람들 중에 회사고용인이 몇 사람 포함돼 있었

던 것만 보아도 알 수 있다』고 말했다.

뉴욕주는 저준위방사성폐기물 처분장의 입지를 계획하는 최초의 단계에서 매우 엄격한 교훈을 배우게 되었다. 이 주의 입지위원회는 최선의 처분장후보지를 선정하기 위해 전문위원들을 고용했는데, 이들은 결정의 기초가 되는 과학적, 기술적 데이터를 일반사람들(또는 위원회에서 조차도)에게 공개하는데 적극적인 자세를 보이지 않았다. 입지위원회 대표 일행이 후보지에 대한 조사를 실시하려고 했을 때 격노한 반대자들은 재판소에 몰려와 대표자 일행을 저지했다. 이에 고심한 위원회는 원점으로 되돌아가 입지선정작업을 다시 시작했다. 이번에는 전혀 다른 접근방식을 취했고 검토내용을 비밀에 붙이려던 전문위원들을 해고했다.

최선의 경우라도 「결정-발표-방어」 방식은 고도의 기술적인 검토과정을 거치는 입지선정이나 개발내용을 검토할 만한 능력을 일반사람들이 갖고 있지 않다는 것이 공사나 정부의 생각이다. 최악의 경우 일반사람들은 정보제공이나 의사결정과정에서 제외시킬 수 있다는 가정은 분명히 속임수로 이어질 가능성이 많다.

최악의 사례 중의 하나가 매사추세츠주 브레인트리市에서 일어난 사건이다. 1978년 「재생시설」로 생각되던 장소에서 화재, 폭발사고가 일어나 이 시설이 실은 유해폐기물 처리공장이었다는 것이 시민들에게 폭로되었다. 州정부에 항의한 지역사회는 주정부로부터 이같은 시설

의 인허가과정에서 시민들이 아무런 의견도 제시하지 않았다는 통고를 받았다. 그후 크린 하버社는 시설을 복구하고 대대적인 확장공사를 벌였다. 몇년이 지난 후 동사가 1987년 회전식 킬른을 갖춘 유해폐기물소각로 건설을 희망한다는 뜻을 발표했을 때 이를 저지하려던 지역사회와 대결하게 되었다. 『여기에서 좋은 점은 하나도 발견할 수 없었다』고 브레인트리市 행정위원회 위원장으로 한때 시민운동가로 활약했던 프랜시스 도런드氏는 말했다.

투쟁이 계속되는 동안 회사측은 노골적으로 현지주민들을 「하잘것 없는 패거리」라고 부르면서 경멸했다. 또 전하는 바에 의하면 두 사람 이상되는 항의지도자를 직장으로 부터 추방하려고 했다. 또 시민들은 크린 하버社와 州규제당국이 필요 이상으로 긴밀한 관계에 있던 것을 감추고 있었다고 비난했다. 『우리들은 이 사람들의 모든 연관성을 계도상에 올려 보았는데 그것은 마치 가게도를 보는 것 같았다』고 도런드氏는 말하고, 『이 문제와 관련된 과정은 마치 그들이 취급하고 있는 폐기물과 같이 오염돼 있었다』고 했다.

마침내 반대운동에 몇천명이 동조하고 또 언론과 州정치인들의 지원도 받을 수 있게 되었다. 크린 하버社는 결국 소각로의 건설허가 취득에 실패했고, 그 경위에 대해 동 사에서는 『이미 끝난 일이다. 이제 그 일은 잊고 싶다』고 말하면서 더 이상 논의하기를 거부했다.

이와같이 극단적인 사태에 몰린

회사는 많지 않을 것으로 보이지만 「결정-발표-방어」 방식 때문에 입지선정에 실패한 환경시설 개발자는 많다. 그러면 왜 그들은 이같은 접근방식을 좀 더 일찌기 포기하지 않았을까?

캐나다의 요크대학 환경조사부문 조교수이며 캐나다정부의 입지자문역을 맡고 있는 오드리 아마 여사는 『회사와 정부규제당국 쌍방은 입지개발을 하는데 있어 대부분 상대방인 현지주민과 똑같이 변화에 저항하고, 의심이 많고, 공포심에 얽매어 행동한다』고 말하고 그들을 「얼빠진 교양없는」 업주라고 못박으면서 비난했다. 『그들은 계획과의사결정단계에서 시민참여의 필요성을 인정하면서도 그 접근방식에 대해서는 어떤지 마음이 내키지 않은 사업이라고 보고 있다』고 그녀는 말하고 있다.

산업평론가 중에도 이같은 의견에 찬성하는 사람이 많다. 『많은 사업가들 사이에서는 사업가의 계획을 자세히 알고 있는 사람이 적을수록 목표달성이 더 쉬워진다는 생각이 널리 퍼져 있다』고 일리노이주 오크 브루크의 화학폐기물관리회사의 조셉 포코니 홍보담당 부사장은 말하고 있다.

그러나 「결정-발표-방어」 방식의 한계를 인정하고 있는 회사도 몇개 있는데 이들은 최소한 지금보다도 더 나은 「방어」면의 일을 해왔다. 일반사람들이 왜 이러한 시설이 필요한지, 또 개발자나 입지규제당국이 어떻게 계획을 추진할 것인지 그 내용을 알 수 있도록 인근주민의 각종 회합을 비롯해 뉴스

레터, 신문기자 회견, 설비시찰여행, 쇼핑 몰(보행자용 상점가)에서의 정보자료 전시, 신문지상의 광고 등 각종 홍보활동을 많이 하고 있다.

어느 정도 성공을 거두고 있는 그외의 접근방법으로는 시설이 설치될 지역사회를 대상으로 경제적인 인센티브를 제시하는 것을 들 수 있다. 이같은 인센티브 제시를 한 상담역은 『지역사회가 거절할 수 없는 교섭의 하나』라고 말하고 있다. 위스콘신주 매디슨市 근처에 건설중인 쓰레기처리장의 인근주민에 대한 보상으로 CRV社는 인근지역주민의 재산가치 보장을 비롯해 200피트 깊이의 급수용 우물 2개 건설, 인접공원의 연간운영비 2만달러 기부, 현지주민으로 구성된 감시위원회의 운영비 연간 5천달러 지불 등을 실시하기 위해 1톤당 1달러 내지 1달러50센트의 요금을 지불하고 있다. CRV社의 로버트 그레브스 사장의 추산에 의하면 지불하게 될 인센티브 비용은 가동기간 12년간 총 600만달러에 이른다.

그러나 시설개발자가 「매수하려는 수법을 쓰고 있다」고 보여지는 경우에는 지역사회가 적의를 품고 대항할 것으로 보인다. 크린 하버社가 유해폐기물 조각로를 받아들이도록 설득시키기 위해 브레인 트리市에 거금을 제시했을 때 시민들은 더욱 분노하게 되었다고 도런드氏は 말했다. 매사추세츠주 힌즈케일市의 한 시행정위원의 말을 빌린다면 「과거 10년간 빈곤수준 이하의 도시」지만 쓰레기처리장 개발자로부터 터무니 없는 일련의 배상금

액을 제시받게 되었다. 이 보상금에는 고정자산세의 필요성을 실질적으로 일소할 정도의 충분한 금액을 비롯해 레크레이션 건물용 1, 200만달러와 매년 주민에 분배되는 25만달러가 포함돼 있다. 시민들은 『그 돈을 가지고 빨리 나가 달라』고 말하면서, 대다수 시민들이 찬성하는 가운데 이 쓰레기처리장의 건설계획을 거절했다.

이보다 더 큰 문제는 경제적인 인센티브를 제시한 시설개발자가 현재 비난을 받고 있는 「인종차별적인 리스크 관리」의 위험성에 직면하고 있다는 것이다. 뉴저지주 에지슨市의 홍보 컨설턴트 회사인 「홀트 로스 앤드 유리시社」의 찰스 유리시 부사장은 다음과 같이 말하고 있다. 『일련의 시민권을 주장하는 그룹과 그의 몇개 그룹이 유해 시설이 항상 가난한 사람들 특히 흑인과 히스패닉계 사람들이 사는 곳에 설치되고 있다는 생각과, 이같은 사람들이 경제, 정치적으로 무력하다고 해서 이같은 종류의 위험부담을 강요당하고 있다는 생각을 더욱 더 굳히고 있는 것이 사실』이라고 말하고 『만약 당신이 그런 곳을 매수하려고 한다면 시설입지의 반대운동 지지자들 전원을 손아귀에 넣어야 할 것』이라고 했다.

신뢰 획득

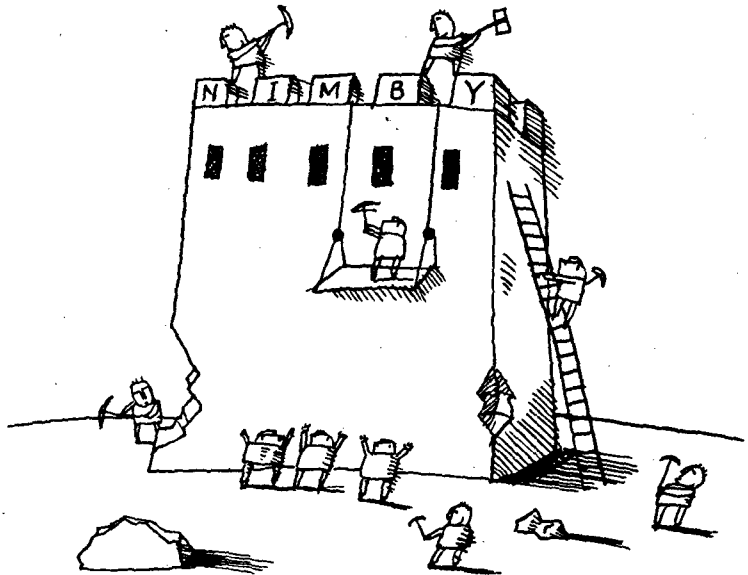
일반사람들에 대한 정보캠페인은 경제적인 인센티브 종합계획과 함께 그 나름대로 성공을 거두고 있지만, 사회과학자나 시설개발자 중 많은 사람들은 『이같은 결과는 항

상 일반사람들의 불신감을 불식시킬 만큼 철저한 대책을 강구한데서 온 것은 아니다」라고 말하고 있다.

『일반사람들의 신뢰를 획득하는 것은 지금까지 해온대로 하나의 사업에는 틀림없다』고 요크대학의 아머 교수는 말하고 있다. 그는 『이 사업은 치밀하게 조직된 기능적, 고압적인 접근방식으로 말하자면 우리는 입지선정을 하려는 것이지 입지결정에 대해 주민들로부터 호감을 사도록 보상을 하려는 것은 아니다』라고 이라고 말하고 있다.

아머 교수와 그의 많은 사람들은 NIMBY로 입지에 대한 일반사람들의 반대를 설명하려는 것이 너무나 단순한 생각이라고 보고 있다. 그보다는 전통적인 입지선정과정 자체가 「비록 그것이 최신키 홍보 프로그램과 경제적인 혜택을 내세운다 하더라도」 일반사람들의 반대를 낳게 하고 있다는 점에서 큰 책임이 있다고 본다고 그들은 말했다.

『일반사람들은 시설물에 대해 위협을 느낄지 모르나 사람들은 의사결정과정의 경위, 즉 어떻게 그들이 취급받고 있었느냐 하는 것이 시설에 대해 품고 있는 어떠한 생각보다도 그들의 저항과 분노에 크게 작용하고 있는 것으로 밝혀졌다』고 아머 교수는 말하고 있다. 그에 따르면 『일반사람들이 그들의 걱정을 하소연하고 또 그들의 기본적인 민주적인 권리를 행사하기 위해 충분한 정보에 접할 기회가 주어지지 않고 있다고 느낄 때는 이와 관련된 권고사항과 결정사항을 받아들일 가능성은 비록 그같은 결



정을 뒷받침할 만한 많은 기술조사 자료가 준비돼 있다 하더라도 매우 낫다』는 것이다.

뉴저지주 뉴 브런즈윅 라저대학의 피터 샌드맨 환경홍보연구계획 부장도 같은 생각을 갖고 있다. 『거의 모든 사람들이 라돈, 잘못된 식이요법에 의한 비만, 후천성면역결핍증(AIDS) 등의 최대의 위험성에 대해 무관심한 상태에 있다. 사람들이 소극적인 반응을 보이는 대신에 지나치게 반응을 보이는 위험성을 발견한다는 것은 극히 예외적인 것이다. 거기에는 그 나름대로의 이유가 있지만 그 이유는 언제나 같은 것이다. 즉 위험성은 사람들이 분노하는 방법을 통해 수습되었다는 것』이라고 그는 말하고 있다.

일반사람들의 참여

그렇다면 이것과 다르게 할 수

있는 방법은 없을까. 이에 대한 해답으로 회사와 입지대행기관들은 「일반사람들의 참여」를 더욱더 깊이 생각하게 되었다. 사실 「일반사람들의 참여」는 시설입지문제에서 하나의 전문용어가 돼있다. 문제는 그것이 무엇을 의미하는지 아무도 확실하게 모르고 있다는 점이다. 공청회는 어떻게 열 것인지, 여기에 몇 사람을 참가시킬 것인지, 입지과정의 어느 단계서부터 시작할 것인지, 현재 진행중인 시민자문위원회 구성은 어떻게 돼가고 있는지, 그 목적이 단순히 정보제공에 있는 것인지, 시민자문위원회가 실제 의사결정에 관여하게 되는 것인지, 주 및 연방의 법률은 대부분 어떤 시설을 건설하게 될 때 어느 정도 일반사람들의 참여를 요구하고 있다. 또 입지개발자 중에서는 법령상의 최저조건 만으로도 충분하다고 하는 사람도 있다. 그러나 사정을 잘 알고 있는 개발자들은

법령상의 최저조건은 그 출발점에 불과하다고 보고 있다.

『일반사람들의 참여는 돈이 들 뿐 아니라 시간낭비가 된다는 것은 의심의 여지가 없다』고 테네시주 요크리지국립연구소 연구원인 사회과학자 엘리자베스 피일 여사는 말하고 있다. 그러나 이러한 노력은 그만한 대가가 있는 것이다. 탬퍼 전력회사는 훼손되기 쉬운 水生生物의 보호구역으로 알려진 탬퍼灣 코코치 베이의 한 구역에 신규발전소 2기 건설을 1990년대 중반에 착공할 예정으로 계획을 세운 일이었다. 그러나 이 전력회사에서 건설허가신청을 냈을 때 이 지역주민의 강력한 반대운동에 봉착했다. 이 때문에 탬퍼전력회사는 입지계획을 포기하고 새로 이 지역주민대표 17명으로 구성된 작업반을 구성해 이를 대체할 수 있는 입지선정을 하도록 했다. 이 작업반에는 이 지역의 경제학자, 교육자, 사업가들이 포함되었다. 전력회사측은 이 작업반의 입지선정에 따를 것을 약속했는데 이같은 약속은 지켜졌다. 17개월 후 작업반이 탬퍼반에서 50마일 내륙으로 들어간 지점을 선정함에 따라 전력회사에서는 즉시 토지취득에 필요한 조치를 취했다. 결과는 회사측, 지역사회 양쪽에 만족스러운 것이었다.

일반사람들의 참여가 진정한 의미에서의 상호간의 의사소통을 가져오는 것이라면 입지개발자 또는 입지대행기관은 지역사회의 걱정을 덜어주는 것이 무엇인지를 알 수 있는 정보를 입수할 수 있을 것이다. 펜실바니아주 환경서비스국은

저준위 방사성폐기물의 지하매설계획이 식수오염으로 이어질 가능성이 있다는 시민단체의 높은 우려의 소리를 듣게 됐다. 그 결과 이 시설을 지상에 건설하기로 했지만 환경서비스국의 빌 돈사이프 원자력안전부장은 『성능 및 침입자의 방 어라는 점에서는 지하시설과 전혀 다른 것이 없지만 지하시설이 아니고 지상에 설치된 시설이라는 사실 자체가 바로 일반사람들의 마음 속에 큰 변화를 가져온다』고 말하고 있다.

그러나 일반사람들의 참여계획도 실패로 끝날 가능성이 있는데 이들 계획이 형식적인 것이거나 또는 그 밑에 감춰져 있는 낡은 「결정-발표-방어」 방식을 위장하기 위한 방법으로 받아들여질 경우 특히 그렇다고 사회과학자인 피일氏は 말하고 있다. 『이같은 경우에는 일반사람들의 반발을 사 일단 이것이 악화되면 오히려 아무 것도 안했을 때 보다 더 수습하기가 어렵다』고 말하고 『이같은 일은 왕왕히 NIMBY 운동을 일으킬 구실을 주고 있다』고 피일氏는 지적하고 있다.

권한의 공유

비록 일반사람들의 참여계획을 교과서적으로 면밀하게 실시했다 해도 이것만으로는 충분하다고 할 수 없다. 어떤 영역에서는 특히 이전에 피로운 입지경험을 갖고 있는 경우, 또는 지역사회에 역사적인 의견의 불일치가 있는 경우 또는 문제의 시설이 극도로 위험성이 있

다고 받아들여질 경우에는 일반사람들의 참여방식을 낱낱히 살펴볼 필요가 있다고 본다. 여기에서 얻어낸 최선단 방식이란 피일氏가 「진정한 의미의 힘의 공유」라고 부르고 또 그외의 입지전문가들이 「자유의사에 따른 접근방식」이라고 부르고 있는 것이다.

많은 전문가들은 자유의사에 따른 접근방법은 시설이 필요할 경우 일반사람들이 의식적 또는 무의식적으로 하는 위험성과 이득의 비교 분석 결과에 변화를 가져올 수 있다고 말하고 있다. 만약 일반사람들이 시설의 위험성이 이득을 능가한다고 느끼는 경우에는 일반사람들은 시설에 반대할 것이다. NIMBY를 극복하기 위해서는 일반사람들의 이득에 대한 인식을 부추기고 위험성에 대한 인식을 낮추게 하는 것이 관건이 된다고 많은 전문가들은 말하고 있다.

일반사람들의 위험성에 대한 인식의 변화를 일으키기 위해 산업계가 손을 쓰지 않는 것은 아니다. 입지개발자는 일반사람들이 좀 더 과학자들과 같은 생각을 갖도록 교육할 것을 권장해왔다. 입지개발자는 일반사람들이 전문가와 같이 위험성을 이해할 수 있다면 시설이 그렇게 위험한 것이 아니라는 것을 인정하고 이를 받아들일 것이라고 믿고 있다.

그러나 이같은 접근방식을 채택하는 경우는 드물다고 캐나다원자력공사(AECL)의 핵연료폐기물관리에 관한 일반사람들과 정부간의 조정역할을 맡고 있는 이이곤 플레치氏는 지적하고 있다. 그에 의하

면 산업계에 필요한 것은 일반사람들이 전문가와는 전혀 다른 시각에서 위험성을 보고 있다는 것을 이해하는 것이다.

무법성

『위험성을 査定하는 사람은 확률로 그 규모를 증폭시켜 연간사망률 예측 같은 것을 발표하고 있다』고 라저대학의 샌드맨 부장은 말했다. 그에 따르면 문제는 그것이 다른 사람들이 말하는 위험성이 아니라는 것이다. 시민들은 그가 말하는 「무법(無法)」에 보다 더 관심을 갖고 있다. 그가 말하는 「무법성의 특성」은 위험성이 그렇게 잘 알려져 있는 것인지, 미지의 것인지, 사실이 정당한 것으로 받아들여지고 있는 것인지, 적절하지 못한 것으로 보고 있는 것인지 등의 의문을 포함하고 있는 것이다. 『입지를 둘러싼 대부분의 논쟁에서 일반사람들은 위험성은 그들이 안고 이익은 다른 사람들에 돌아간다고 보고 있다』고 그는 말하고, 『이같은 불공평이 분노를 자아내고 있다』고 말했다.

여기서 가장 중요하게 생각되는 것은 「무법성의 특성」이 임의로 방지할 수 있는 것인지 아닌지 하는 문제다. 사회과학자의 연구결과에서도 그 위험성이 임의로 방지할 수 없는 것이라면 이것을 임의로 방지할 수 있다고 가정했을 때보다 일반국민들이 이를 받아들일 가능성은 1,000배 가까이 낮아진다. 샌드맨 부장은 자유의사로 하는 스키딩산의 경우와 정상에 무리하게

연행돼 발을 미끄러지기 쉬운 판때기에 묶여 하산을 강요당하는 경우를 비교해서 말하고 있다. 그에 따르면 『한 쪽은 레크레이션이고 다른 한 쪽은 협박당한 폭력행위』라고 말하고, 『그 차이는 누가 결정권을 가지고 있는 것인지, 그 행위가 자발적인 것인지 아니면 강요당한 것인지 하는 차이』라고 지적하고 있다.

입지에서도 그 차이는 크다. 『일반 사람들에게 위험부담을 주게 되면 바로 그들은 위험성을 방지 또는 거부하기 위해 자기 자신의 모든 권리를 행사하려고 할 것』이라고 캐나다원자력공사(AECL)의 플레치氏は 말했다. 그는 『만약 위험부담이 제거되던가 또는 그것을 임의로 방지할 수 있는 것이라면 위험성에 대한 인식은 극적으로 낮아져 NIMBY 반응도 회피할 수 있을 것』이라고 말하고 있다.

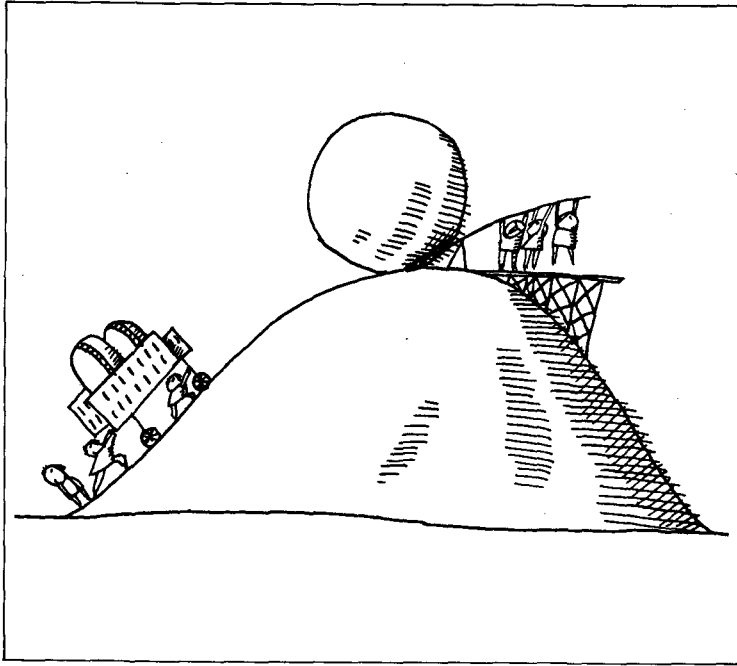
전문가에 의하면 이것은 지역사회에 권한을 부여하는 것, 즉 지역사회에 입지에 대해 찬성 또는 반대할 수 있는 발언기회를 주는 것으로 실행이 가능하다. 샌드맨 부장은 『완벽한 권한은 본질적으로 무법성을 배제한다』고 말하고, 『이상적인 상황에서는 「짜는 쪽과 사는 쪽 쌍방이 당연히 좋다고 하던가 아니면 거래가 전혀 이루어지지 않던가 어느 한 쪽이 될 것이다. 모든 사람이 그 거래가 이루어질 때까지는 언제나 자유로이 행동할 수 있다』고 말했다.

지역사회에 권한을 부여하는데 가장 중요하다고 생각되는 방법의 하나는 지역사회에 입지선정을 할

때 발언할 수 있는 기회를 주는 것이다. 입지개발자는 대개 기술적인 면만을 고려한 입지선정을 한다. 『의심많은 일반사람들에 대해 어떤 입지라도 그것이 기술적으로 볼 때 최선의 것이라는 것을 증명해보인다는 것은 매우 어려운 일이다. 이것이 전통적인 입지선정과정에서 보통 정치적인 불만에서 오는 기술적인 논쟁에 빠지게 되는 원인』이라고 플레치氏は 말했다.

『기술적으로 최선(따라서 최고)』이라고 하는 생각은 무서운 책략이고 큰 오해다』라고 매사추세츠공과대학(MIT)의 도시환경계획부 교수이며 하버드법률학교의 교섭계획부 차장으로 있는 로렌스 서스킨드氏도 의견을 같이 하고 있다. 그는 『대체적으로 좋다고 생각되는 입지를 찾아낼 수는 있지만 그것이 최선이라고는 볼 수 없으며, 결과적으로 신용할 수 없다고 보았을 때에는 논쟁이 일어나는 것은 당연한 일』이라고 말하고, 입지당국에게 요구되는 것은 기술적으로 받아들일 수 있는 입지를 준비하고 입지선정과정을 비기술적, 비과학적인 판정, 예컨대 일반사람들로 하여금 그 정당성을 인정하도록 만드는 것, 이라고 지적하고 있다.

코네티컷州에서 최근에 있었던 저준위방사성폐기물 처분시설 후보지로 3개소를 선정하는 과정에서의 무모한 처사는 무엇을 해서는 안되는가를 잘 보여주는 좋은 예라고 서스킨드 교수는 말하고 『이 州에서는 기술적인 조사이므로 관계자 이외는 전면 배제하고 기술전문가들에 의해서만 실시된다고 주장했



다』고 했다. 이 3개 마을은 자기들의 마을이 후보지 대상이 돼있는 것을 모르고 있다가 이것이 전국에 공표되기 불과 15분 전에 처음 이러한 사실을 알았다. 『이에 대한 현지주민들의 반응은 뻔한 일이다. 그들은 이 문제를 법정으로 가져갈 것』이라고 서스킨드 교수는 말했다.

지역사회를 제어하는 또 한가지 방법은 지역사회를 시설관리에 참여시키는 것이다. 이것은 입지추진자의 건전성 또는 경쟁력을 신뢰할 수 없다고 보는 지역사회에 대해서는 특히 효과적이다. 샌드맨氏는 이 방법을 『신뢰를 실행의무로 대신하는 것』이라고 말하고 있다. 시설개발자와 지역사회는 공동으로 시설의 운영방법, 특히 시설이 미치는 환경영향에 관한 기준을 책정

한다. 또 이같은 영향을 감시하고 또 정기적으로 보고를 받는 시민그룹이 형성돼, 이 그룹에게는 만약 기준을 위반했을 경우 시설을 폐쇄할 수 있는 권한이 주어진다. 공동관리체제를 제시하는 것은 지금까지 많은 입지반대자의 승리하는 방법으로 잘 알려져 왔다. 『일단 이같은 제안을 하면 모든 일이 해결된다』고 서스킨드 교수는 말하고 있다.

권한의 공유라는 관념이 많은 시설개발자와 입지대행기관에게는 위협적인 것으로 보일지 모른다. 『그것은 시설개발자가 받아들이지 않으려는 유형의 것이다. 말하자면 그것은 매우 위협적인 것이다』라고 오크리지국립연구소의 피일 여사는 말했다. 피일 여사는 『모든 권한을 자기 손에 놓으면 모든 사람들이

그쪽이 편리하다고 생각하지만 구식 입지방법으로 효과를 못 봐 불만에 차있는 시설개발자 중에는 이 새로운 방식의 입지방법을 시도하려는 사람도 있다』고 말했다. 서스킨드 교수는 『그들은 손을 들었다. 그들은 어찌할 바를 모르고 있는 것이다』라고 말했다.

아마 가장 성공을 거두었다고 하는 예는 캐나다의 앨버타州에 있는 유해 폐기물처분시설이 자유의사에 따라 설치된 경우일 것이다. 1980년대초 앨버타州 정부는 일반사람들과 함께 유해 폐기물시설물의 필요성을 강조하고 입지기준을 개발하는 작업에 착수했다. 지역사회는 관심을 갖도록 요청받은 동시에 언제라도 이 작업에서 손을 뗄 수 있다고 통고받았다. 동州의 관할구역 내의 70군데 중 52군데가 입지대상에 올라 있었다. 입지의 기술평가작업은 지역사회에서 정식요청이 있을 때까지 일체 시작되지 않았다. 정책과정이 기술과정보다 우선했기 때문이다. 앨버타州 정부는 1984년 애드먼드 북서쪽 125마일 지점의 스완 힐즈를 후보지로 선정했다. 패배한 경쟁상대중의 하나인 리레이 마을은 정부에 재검토를 요청하는 한편 신문의 광고란을 통해 스완 힐즈보다 더 기술적으로 적합한 입지를 제시한다고 빈정되는 투의 주장을 되풀이했다.

브라우닝 펠리소社는 뉴욕州에 쓰레기처리장을 설치하도록 자발적인 제안을 하고 있다. 동사는 1990년 7월에 일련의 정보를 1,000명이나 되는 도시의 감시위원과 郡의 고위관리에 발송했는데, 지금까지

44건의 공개설명회의 초청을 받고 있다. 『우리는 미리 입지선정을 하지 않은 상태에서 시작한다. 우리는 지역사회가 파트너가 되겠다고 결정한 뒤에 입지를 찾기로 했다』고 동사의 뉴욕주 지역사회협동계획부의 로브 레인맨 부장은 말했다. 레인맨 부장은 이 방법이 과연 효력을 발휘할 수 있는지에 대해서는 확신을 가지고 있지 않지만 과거에 성공률이 낮았던 지금까지의 방법인 「결정-발표-방어」 방식에 비하면 훨씬 가능성이 많은 것으로 확신한다고 말했다.

입지에 대한 개방형의 임의접근 방식의 또 하나의 이점은 근로층과 지역의 NIMBY 그룹에 노하우를 제공할 전국적인 조직을 조정한다는 면에서 도움을 줄 수 있다는 것이다. 이같은 전국적인 조직에는 그린피스를 비롯해 버지니아주 앨링턴에 본부를 두고 있는 유해 폐기물에 관한 시민들의 상담소도 포함돼 있다. 『전국적인 활동단체들은 폭력적인 사업에 관여하고 있다. 그러나 폭력행위를 부추기는 것은 아니고 그들에게 명예를 주어 이로부터 성과를 올리고 이를 홍보하는 것이다. 그들이 최종적으로 원하는 것은 시설개발자가 성실하게 일반사람들과 교섭을 벌이기 위해 지역사회에 들어가는 것』이라고 라저대학의 샌드맨 부장은 말했다.

자유 의사에 따른 접근방식이 일반사람들이 가장 위험성이 높다고 보고 있는 시설, 즉 방사성폐기물 처리장에 대해 과연 효력을 발휘할 수 있을까? 그 결과는 당분간 관망할 필요가 있을 것 같다. 이 자유

의사에 따른 접근방식은 현재 온타리오주 포트호프에서 시도되고 있는데 여기에서는 정부가 저준위방사선에 오염된 토양의 처분시설 입지를 계획하고 있다. 민간의 시설개발자가 입안한 첫번째 입지계획에서는 포트호프 주민들이 이 시설에 대해 맹렬히 반대했다. 그러나 자유의사에 따른 지금의 입지계획에서는 포트호프가 후보지가 되도록 경쟁을 벌이고 있다. 무엇이 이같은 변화를 가져왔는가? 『포트호프 주민은 그 과정이 첫번째와는 크게 달라 지금까지 그들이 보아온 중에서는 가장 민주적인 것으로 본 것 같다』고 뉴욕대학의 아머氏は 말하고 『그들은 최종적으로 그 과정에서 어떠한 저지력을 갖게 될 것으로 보고 있다』고 했다.

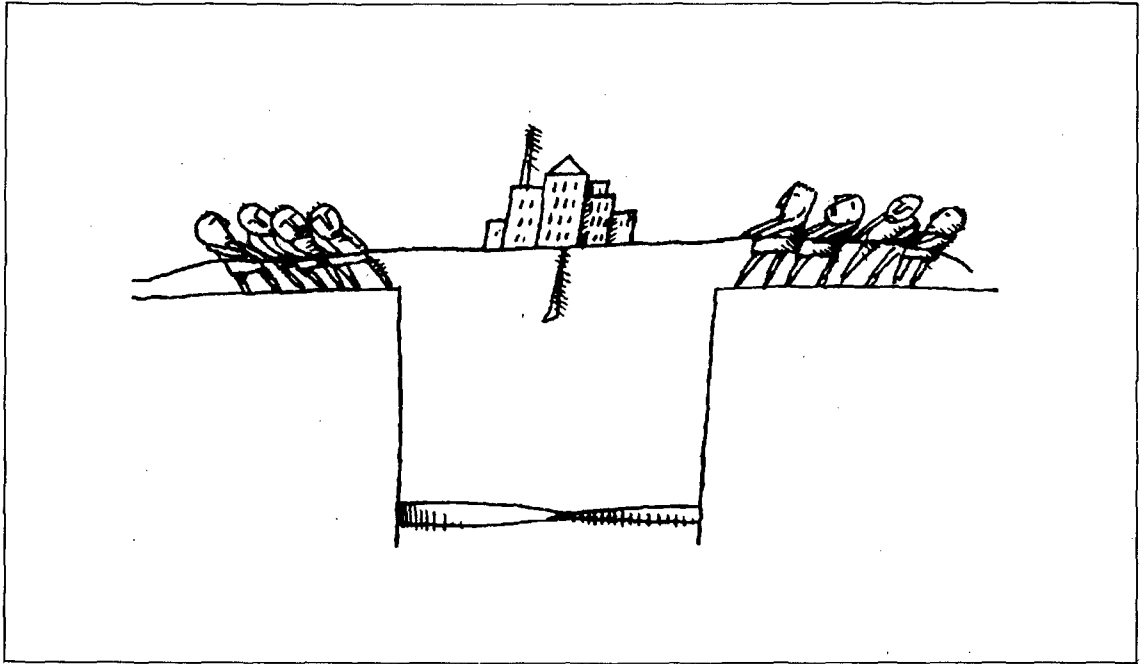
州 또는 인디언부족이 자진해서 처분장이나 감시회수가능저장(MRS) 시설을 유치할 가능성이 있는가를 확인하는 일을 맡은 데이비드 르로이氏는 자유의사에 따른 접근방식은 미국에서는 충분한 효과를 발휘한다고 주장하고 있다. 각주와 인디언부족은 입지와 관련된 정보를 더 많이 입수하기를 원하고 있는데 그들은 모두 입지문제를 조사하기 위해 10만달러의 미 에너지성(DOE)의 타당성조사보조금을 받게 돼 있다. 각주와 인디언부족은 또 언제나라도 입지선정과정에서 손을 댈 수 있게 돼 있다. 경제적인 혜택은 최종적으로 선정된 지역사회에 돌아가게 돼 있지만, 그러나 『나는 돈이 잔뜩 들어있는 가방을 들고 공항 사이를 오가는 여행에 관해 말하고 있는 것은 아니다. 미

국민은 금전 내물로 움직일 수 있는 민족은 아니며 앞으로도 이 점에서는 변함이 없을 것』이라고 르로이氏는 말하고 오히려 『미국인의 행동에 동기를 부여하는 것은 공평하고 감정이 풍부한 개방적인 과정』이라고 지적했다.

입지이론과 접근방식에서 볼 수 있는 혼란상태에서는 그 태반이 성공과 실패로 이어지는 것이지만 대체로 성공률이 높다는 것은 무엇을 의미하는 것인지, 시설개발자나 정부의 입지대행기행기관이 어떻게 하면 이에 대한 확신을 가질 수 있는 것인지, 유감스럽게도 이에 대한 공식은 없다. 『어떠한 비결이 있는 것도 아니고 설사 그것을 정당하게 손에 넣었다고 해도 모든 것은 순리에 따라 해결이 나는 것』이라고 라저대학의 샌드맨 부장은 말하고 『그것은 복잡해서 무엇이든지 올바르게 할 수는 반면에 그것이 효력을 발휘하는 데까지는 이르지 못할 것』이라고 말했다.

『과학적인 올바른 실시방법에 관한 홀리 그레이의 조사자료가 있기는 하지만 여기서 정말 얻을 수 있는 것은 기술에 지나지 않는다』고 홀트 로스 앤드 유리시社의 유리시 부사장은 말하고 『일부의 이론은 너무 과학적인 가치판단에 치우치고 현재의 활동을 재현하려는 희망에 너무 사로잡혀 있는 것이 아닌지 나는 이 점을 우려한다. 불행히도 이같은 일은 입지를 책임지고 있는 대부분의 기술자와 프로젝트 매니저들이 이같은 편견을 갖고 있다』고 말하고 있다.

그는 각 입지계획은 해당지역사



회의 잠재적 가능성에 대한 정밀한 조사에서부터 시작해야 한다고 지적하고 있다. 고려해야 할 변동대상으로는 지역사회의 인구통계를 비롯해 경제성, 정책, 일반사람들이 현재 안고 있는 여러가지 문제 그리고 일반사람들이 그 외의 입지 계획에서 얻은 경험 등을 들 수 있다. 『현재 검토대상에 올라있는 장소의 이점을 살리기 위해 전략적으로 계획을 재조정하는 것이 절대 필요하다』고 그는 말하고 『어떤 일이 현재 지역사회에서 벌어지고 있는지 그 진상을 파악하기 위해 거리를 돌아다니며 보고 들을 필요가 있다』고 지적했다.

X 요인

해결방법은 한 가지 만이 아니고

여러가지 일이 겹치는 경우가 많다. 독특한 시설설계, 지역사회에 대한 보상, 어느 정도의 일반사람들의 참여 등을 그 예로 들 수 있다. 『경험에 의하면 채래식의 지혜를 무시하는 X 요인이 있다고 본다』고 유리시 부사장은 말하고 『따라서 창조성과 유연성이 더욱더 중요하다』고 말했다.

그는 시설개발자가 입지계획에 착수할 때 「과감한 공격법」을 취하는데 적극적이 아니라고 비난했다. 그는 예를 들어 『왜 일반사람들의 우려를 불식시킬 만한 대담한 폐기물시설, 예컨대 간단한 장벽보다는 오히려 큰크리트제나 강철제 피라밋과 같은 세계를 놀라게 할 정도의 것을 건설하려고 하지 않는지』라고 반문했다. 이같은 구상은 이길 수 있는 가능성이 있는 아이디

어지만 이러한 혁신적인 생각을 채택할 수 있는 준비가 돼 있는 시설개발자는 드물다.

라저대학의 샌드맨 부장은 NI MBY를 극복할 수 있는 것은 이같은 혁신이 아니고 용기와 인내라고 보고 있다. 그는 시설개발자가 매우 신중하게 「결정-발표-방어」 방식에서 보다 더 참여에 역점을 두는 접근방식을 시도할 때 『잠시 해보았다가 결국 물러서게 되는 것이 아닌지라고 염려한다. 시설개발자는 그 효과가 점점 희박해지는 것이 사실인데도 여전히 여기에 지나친 신뢰감을 갖고 있다. 또한 그 효과가 서서히 나타나고 있는데도 불구하고 이를 신뢰하지 않는다는 것은 민주적인 방식에 대한 신뢰감이 너무 희박한 것이 아닌가』라고 반문했다.■