

電源立地地域の 支援制度 改善에 관한 研究 ③

鄭 熙 宙

韓國原子力文化財團 專門委員

라. 심각한 사회문제의 징후인 「NIMBY」

「NIMBY」는 특히 전체에 이익이 될 수 있다고 생각되는 시설을 방해하는 비교적 수가 적은사람의 힘에 관계되는 일이지만, 그것은 일반적으로 다른 여러 가지 문제의 징후라고도 생각된다. 문헌들에 따르면 「NIMBY」에 이바지하는 요인들로서 다음과 같은 사항들을 들 수 있을 것이다.

- 인구이동과 과밀지역에서의 인구증가
- 기술의 전문화에 수반하여 많아지고 달라진 「언어」로 이야기할 수 있다, 라고 하는 언어의 혼란을 의미하는 이른바 「BABEL의 탑」 효과
- 기술적 공정에서 사용되는 화학물질, 요소의 숫자 증가
- 필요한 공정 및 처분시설의 숫자 증가
- 산업재해(인공재해, 따라서 방지가능)에 관한 정보와 영상의 증가
- 시민에 대한 재해방지를 위한 정부규칙과 개입의 증가
- 기술전문지식의 세분화
- 전문가의 신뢰성을 손상시키는 기술전문가간의 공적인 불일치(정치적 이유 또는 기타의 이용에 의한)의 증가

- 정부가 개입하여 문제를 해결해야 될 것이라는 대중의 기대증가
- 산업과 정부가 대중에게 이익을 가져다 준다는 신뢰감의 전면적 저하
- 「너무나 급격」하다고 생각되는 환경변화에 비해 위험방지가 너무도 완만한 것
- 지도능력의 위기-구태여 입지를 지지하려는 정치 지도자가 적은 것.

이들 많은 사항들은, 기술혁신과 변화에 대응하려는 사회진행과정이 느리다는 것을 반영하는 것이기도 하다. 이러한 적응의 지체는 「移行의 危機」라고도 불리운다. 기술은 인류에게 더 새롭고 풍부한 정보를 가져다 주었지만, 그 반면에 정리할 수 없을 정도로 많은 정보를 가져다 주었다. 이렇게 되었다는 것은 지식이 항상 변화하고 있으며, 오늘 안전했던 것이 내일에는 해를 끼친다는 것을 가르쳐 주기도 한다.

이와 같은 「移行의 危機」-기술변화에 대응하기 어려운것-은 가치의 대립을 초래하게 된다. 다음의 네가지 가치의 대립은 「NIMBY」 반응의 기초적 기반을 형성하고 있는 것으로 보인다.

- ① 문제해결자로서의 과학기술의 신용과 새로운 문제를 발생시키는 이상의 능력을 과학기술이 갖고

있는지에 대한 懷疑와의 對立

② 利用되고 있는 資源으로서의 自然과 保護되어야 하는 資源으로서의 自然과의 對立

③ 집단과 권리와 정부의 개입 증가와 개인의 권리와 대립

④ 공평의 분배와 사회적 편익을 창조하기 위한 義務를 누가 지는가에 대한 의견의 대립

문헌에는 산업입지에 대한 반대가 단순한 「反技術」 「反産業」 「反進歩」 또는 개별 事案에 대한 「관념형대적 반대」라기 보다는 훨씬 복잡한 문제인 것을 나타내고 있다. 모든 종류의 시설들이 보다 커다란 사회문제에 대해 더욱 많은 문제를 발생시키고 있는 것과 같이 많은 문제에 직면하도록 만들고 있다.

시설입지 선정정책과 관련된 주변지역 주민운동이 우리 사회에서는 「지역이기주의」를 「NIMBY」라는 이름으로 불리우고 있다. 이런 NIMBY 현상에 대하여는 비판적 입장과 긍정적입장의 상반되는 두가지 대립되는 관점이 있다. 비판적 입장에서 보는 측은 NIMBY 행위가 이기적이고 비합리적이며 사회적비용을 증대시키는 것이라고 주장하는 반면 긍정적으로 생각하는 측의 관점은 이른바, 지역이기주의가 경제적 합리주의를 근거로 하고 있으며 지역주민의 사고방식이 합리적이고 타당하다고 주장한다.

이상 조사인용된 문헌들에 비친 수많은 원인과 관점에 대한 논의의 결과에 대해 의견의 일치를 쉽게 기대하기는 어렵게 보여지나 다음 절에서 소개되는 「입지의 기본원리」 전개로 본 연구주제로의 접근방식을 모색해 본다.

마. 입지의 기본원리

문헌에서 시설입지문제를 해결하기 위한 하나의 「최선」책은 없다는 것을 실증하고 있다. 여러 가지 상황하에서 채택 사용될 수 있는 기법은 많으나 이런 것들이란 과거의 경험을 바탕으로 하여 광범위하게 이용할 수 있는 교훈을 끌어내기가 힘들다. 그러나 이러한 상황임에도 불구하고 중요한 몇 가지 공통 원칙이 있다.

○ 공중합의(Public Acceptance)는 필요하다. 강요는 강한 반대를 가져오는 소동을 일으킨다.

○ 설비를 안하겠다는 결론은 설비를 하겠다는 결론보다 더욱 나쁘게 된다는 것을 납득하지 않으면 안된다.

○ 설비의 필요성을 확실히 표시하여, 합의를 얻어야 한다.

○ 기술적 「증명」 만으로는 필요성과 안전성을 입증하기에 충분하지 않다.

○ 대중에게는 존경과 더불어 정중하게 대해야 하며, 정보를 입수하여 협의를 할 것인지의 여부를 결정하는 등, 진행과정으로의 참가가 허용되어야 한다.

○ 관심을 갖고 있는 자, 그 일에 몰두하고 있다고 느끼는 모든 관계자와의 공개적인 대화는 사태를 승리로 이끌어낼 수 있다. 이러한 대화는 간혹 실패할 때도 있지만, 대화가 끊이지 않으면 성공의 가능성도 더욱 커질 것이다.

○ 선택을 허용하는 방법을 찾아낸다는 것은 대중이 진행과정의 일부가 되는 것을 허용하여 신뢰를 확립시킨다. 어떤 사회과학자가 지적하듯이 자발성만 이 공중합의(P.A.)의 결정요인으로 작용하는 것이다.

지역사회가 도저히 무엇과도 바꿀 수 없는 것 예컨대 집단으로서의 동질성, 즉 그 「지역사회」의 관념이라든가, 깨끗한 대기, 수질, 건강한 생활과 같은 시민이 그 지역사회에서 가장 소중히 하고 있는 것들이 있는 것이다. 사람들은 또한 자산가치에도 관심이 있을 것이다. 시설입지를 생각하는 회사는 이들 여러 가지 문제에 대해, 지역사회에 보증을 해주어야 할 것이다.

바. 대중의 조기참가요청은 용이한 대중수용의 지름길

입지진행과정에 있어 지역사회의 참여가 필수이며, 그렇지 않으면 실패의 가능성이 성공의 가능성을 상회한다고 하는 것에 대해서는 의견이 일치하고

있다. 대중이 초기에 참가한다는 것은 사업개발자가 대중심리와 보조를 맞추고, 또한 대중은 사업개발자와 보조를 맞추는 것을 가능하게 한다. 법적인 결정은 흔히, 진작 미리부터 말해 줄 수 있었을 것이라는 이유에서 대중에게 수용되지 않는 경우가 있다. 대중속의 관계자가 사업개발자와 같은 사고방식이나 순서를 밟지 않으면 결론의 정당성을 이해하고, 수용할 가능성은 희박해지는 것이다. 개발사업에 대한 반대는 항상 있게 마련이기 때문에 제외하기보다는 끌어들이는 것이 많은 사람에게 공정한 것이며 잘 받아들여진다는 생각이 일반적이다.

이와 같이 대중을 참여시키는 전략은 여러 가지 상이한 이익의 요청들에 응하려는 것보다는 다원적 접근방식이 될 것이며, 「唯一한 또는 최선의 방법」이라는 사고방식에 기초를 둔 것이다. 이 전략은 「일반적 진실」이라기보다는 오히려 「주어진 상황에서의 최적」을 노리게 되는 것이다.

문헌에 따르면, 대중이 관여하는데는 여러 단계가 있다. 대중에게 항상 정보를 흘리는 것(홍보운동, 특수임무조, 조연단)으로 부터 시작하여 대중의 목소리에 귀를 기울일 것(계획위원회가 입지위원회에 지역주민대표를 참가시키는 대중회합, 연구집회, 문제해결을 위한 회합, 조사의 활용)이라든가, 의지결정도중에 대중의 영향을 담을 것(교섭, 중개)과 같은 것들이다.

시설이 제안됐을 경우 대중이 즉시 질문하는 2개 항목은 다음과 같다.

○그 시설은 필요한 것인지.

예컨대, 에너지분야에 대해서 사람들은 「절약이나 효율이 신중히 검토되어, 달성되고 있는가」라고 질문할 것이다. 또한 폐기물분야에 대해 사람들은 「폐기물의 감소작업이 실시되고 있는 것 아니냐」라고 질문할 것이다.

○제안된 시설은 그 필요성을 충족시키는 최선의 방책인지.

이들의 의문에 만족되는 회답이 얻어지면, 그 시설의 입지지점에 관한 문제가 거론될 수 있는 가능성이 생긴다. 많은 사회학자는 시설입지를 위해

서는 자발적 접근이 최선의 해결책인 것으로 생각하고 있다. 그 이유는 지역사회는 유일의 목표로 되기보다는 스스로 그 문제를 검토하고 싶다고 생각하고 있기 때문인 것이다. 이 경우 사회, 정치적 문제가 최초로 언급되고 기술적 문제가 그 다음으로 계속된다.

어떤 사회학자는, 만일 지역사회의 주민 가운데에서 자발적 인사가 입지의 가능성을 검토하여 반대하기로 결정했을 경우, 그 시설을 강요당하지 않도록 보증을 받고 싶어 할 것이라고 지적하고 있다. 지역사회의 주민은 진행과정을 이해하지 않으면 안 된다-그 진행과정은 「유리窓」을 통해 볼 수 있도록 공개적이어야 한다. 그렇지 않을 경우, 관계자와 전체 사이의 불신의 벽은 높아갈 것이다. 또 어떤 사람은 참가하는 진행과정은 “정치적 지도력의 필요성을 높이는 것이다.”라고 슬회하고 있다.

대중의 참가를 확보하는 것이 반드시 쉬운일은 아니다. 관계자 상호간의 불신감, 냉담 또는 관심의 결여, 기술이나 사업이 끼칠 잠재적 영향에 관한 지식의 결여, 빈약한 과거의 경험, 특정이해에 대한 집착과 같은 것이 있을지도 모르는 일이다. 여기에 추가하여 연구집회나 회합을 위하여 시간을 희생하지 않으면 안될지도 모른다. 유해하거나 또는 방사성 폐기물시설을 받아들이는 것에 관심을 갖는 지역사회를 발견하기란 거의 불가능할 것이다 라고 믿고 있는 사람도 있다. 설사 있다 하더라도 많은 사람들은 어떤 지역사회가 사전에 관여하는 일없이 받아들일 후보지로 됐을 경우 소동이나, 노여움과 더불어 목표가 됐다고 반응할 것이다. 이런 것은 진행과정을 대립의 장으로 만들 것이며, 대화를 더욱 어렵게 만들 것이다.

사. 합의의 형성과 의견일치점의 발견

많은 사회과학자들은 ‘입지노력은 추목적의 합의를 얻어내기 위하여 가능한 한도내에서만 시도되어야만 한다’라고 믿고 있다. 그것을 달성하기 위해서는 반대론자와 직접 접촉하는 것 외에는 방법이 없다.

반대론자는 왕왕 잘못된 선입관에 사로잡혀 있는 경우가 있어 이것이 혼란을 초래하여 대립을 격화시킨다.

직접대화의 형식은 매우 중요하다. 예컨대, 재판이나 공청회는 양자에 불만을 남긴다. 사회과학자는 '중립의 제3자가 촉진역 또는 중개역을 맡으면 토의 또는 질충이 보다 쉽게 받아들여져 결실이 많아진다'라고 말한다.

많은 사회과학자는, 모든 관계자가 최초로 여러 사람의 건강과 안전 및 환경을 지키는 것이 주요 목적이라는 점에서 합의 하는 것이 중요하다고 믿고 있다.

아. 산업시설수용주체와 용이한 입지대상

문헌에 따르면, 어떤 지역사회에서는 다른 지역 사회보다 산업시설유치에 적극적인 경우가 있다고 한다. 그것은 다음과 같은 경우이다.

○그 목적을 잘 이해하고, 이미 이것과 유사한 시설이 입지되고, 그러한 시설에 의존하고 있는 지역.

○입지결정을 받아들이는 대신으로 경제적·사회적 필요성이 충족되는 지역.

지방당국은 지역문제의 해결책으로서 산업시설을 유치하는 이유를 확실히 협의해야 한다. 많은 경우, 이런 문제에 대해 토론하는 것에 대해 주민들로부터 충분한 합의를 얻어내지 않으면 안된다.

○환경정화를 필요로 하는 지역.

이것은 「위험부담 삭감전략」이라고 불리우며 새로운 시설의 입지는 기존의 위험부담을 감소시키기 위한 협상재료가 된다.

○과거에 이미 공업화가 이루어진 지역.

많은 사회과학자는 '가장 좋은 지역사회는 자신의 힘으로 문제를 검토하는 사회'라고 믿고 있다. 지역사회에서는 이익이 손실을 상회할 경우에 한하여, 산업시설의 수용을 고려할 것이다. 필요성을 정하고 사태의 복잡성을 이해하고 협상을 위한 교섭을 할 것인지의 여부를 결정한다고 하는 과정은 시간이 걸리며 또한 정치적인 과정이 될 것이므로 다음과 같은

특징을 갖고 있는 지역사회와의 공동작업은 유효할 것이다.

○「공통어」

○의사결정 순서중, 모든 견해를 집약할 수 있는 정치기구

○확실하게 의견을 개진하며 공개진행과정의 남용을 허용치 않은 정치적 지도력

○지역사회의 목표를 提議하여 문제가 되는 주변에 대한 합의를 형성하여(격렬하게 대립하고 있는 진영을 분열시키지 말아야 한다) 용인하는 것이 가능한 결단을 내리는 민주적 능력

자. 효과적인 의사소통

연구자는 효과적인 의사소통을 위해서는 사업계획자가 계획을 발표하고 비판에 반론을 가한다는 일방통행의 대화 이상의 사안이 필요하다고 지적하고 있다. 효과적인 의사소통에는 결론에 영향을 미치게 하는 것과 같은 대화에 관심을 갖는 사람들이 필요하다. 사업개발자가 대중의 요망을 조정하려고 한다는 염려를 줄이기 위해서는 「유리창」을 통해 볼 수 있는 것과 같이 투명(공개)성의 보장이 가장 중요하다.

문헌에 따르면, 여러 가지 계층의 대중에 제공하는 정보에 대해 생각할 경우, 다음 2가지의 가정이 중요하게 된다.

(1) 일반사람들은 무엇을 생각하고 있는지를 모른다고 가정하고, 그들에게 묻는 것을 통해, 그것을 발견토록 하는 것.

(2) 일반사람들은 당신이 무엇을 생각하고 있는지를 모른다고 가정하고 그것을 전달시키도록 할 것.

효과적인 의사소통의 원칙에는 다음과 같은 것들이 포함된다.

○계획을 작성할 것. 산업계의 참가와 지원을 얻는 전략계획과 대중참가계획의 두 가지 계획. 「에디슨」전기협회는 일반참가코스를 만들고 있으며 상세계획도표가 붙은 다양한 안내서를 발간하고 있

다. 이외에 편람도 있다.

- 계획을 부드러운 양식으로 채택할 것. 의사소통과 대화는 행동양식을 바꿀 가능성이 있다는 것을 인식할 것.
- 특정사업을 계획하거나 발표하기 전에 대화를 개시할 것. 준비가 미처 안되어 있는 지역사회에 당신의 계획을 「전달」하지 말 것. 초기대화는 신뢰형성에 중요하며 제안이 「퇴조」의 기운을 탈 것인지, 또는 「고려할 가치가 있는 것」으로 받아들여질지의 여부를 이해하는 데에도 중요한 것이다.
- 「우리들이 가장 많이 알고 있다」라는 식의 접근이나 정식공청회와 같은 상호간의 진행을 방해한다든가 의사소통의 장애가 되는 행동을 피할 것.
- 반대자는 그렇지 않더라도 신용이나 신뢰를 쌓을 것.
 - 신의를 표시한다. 행동과 관념은 언어보다 중요한 의미를 포함한다.
 - 할 수 없는 것은 절대로 제공해서는 안된다. 지역사회로부터 입력을 원치 않을 경우, 그것을 구해서는 안된다.
 - 주장을 위해서 사실을 왜곡하지 않는다.
 - 과거의 잘못을 인정한다.
- 하나의 家庭이나 영향을 받는 지역을 보호할 필요성을 포함하여 개인과 지역사회의 가치와 計算을 이해할 것.
- 기술적인 전문용어를 피하고, 누구나 모두가 이해 가능한 간단한 용어를 사용할 것. 난해한 전문용어의 사용은 사실을 숨기고 있지는 않는가 하는 인상을 준다.
- 기능이 보장되는 쌍방향의 의사소통 통로를 확립할

것. 형식적인 의사소통 통로에 의존해서는 안된다.

- 선출된 당국자와의 대화를 유지할 것. 그들이 제일 먼저 최초의 공격에 노출될 것이다.
- 조사의 도구를 적절하게 사용할 것. 여론조사는 중심적인 신념이나 가치관의 평가 또는 태도의 변화를 추적하거나 어떠한 발상과 사고방식이 의도하고 있는 내용을 전달하는데 있어 어떻게 하는 것이 가장 중요하고도 효과적인지를 결정하기 위해 이용된다. 평가적 조사로서 특정의 의사소통 도구(팸플릿이나 광고 등)의 효과를 결정할 수 있다.
- 일반인들은 원자력기술, 방사능, 유해폐기물에 관련된 시설에 많은 불안감을 가지므로 많은 지역사회에서는 관여하기를 꺼리고 있다는 것을 인식할 것. 그러므로 문제를 잘 검토하여 시설이 안전하다는 것을 인식시키고 시설이 입지됨으로써 중요한 이익을 받을 수 있는 지역사회를 찾고 있다는 것을 인식시켜야 한다.

차. 교섭, 중개, 보상 : 해결수단

입지과정에는 장시간을 요한다. 그것은 필요성과 안전성에 관한 문제를 둘러싼 의론이나 합의의 확립으로부터 시작된 다음으로 여러 가지 보상이나 위험부담 감소에 대한 합의를 통해서 모든 관계자를 만족시키는 방책에 관한 한층 더 구체적인 교섭에 따라 종결된다. 사회과학자는 초기교섭을 제창하지만 그 한편에서는 과도한 낙관주의에 대하여 주의를 환기시키고 있다. 그리고 어떤 사람은 방호나 완화의 문제는 교섭에 앞서서 해결되어야 한다고 슬회하고 있다.

보상은 입지의 수용과 교환하여 이루어지는 것이

나부터 먼저...

음식은 먹을 만큼만 만들어 먹고 남기지 맙시다.



바람직하다. 연구자는 보상에 여러 가지 형태가 있으며 다음과 같은 사항들이 포함되어 있다고 보고 있다.

- 지방정부로의 지불 또는 세율의 인하.
- 조전부 보상, 즉 자산가치의 보증 또는 보험과 같은 지방자치단체에서는 試算 못하는 비용.
- 보호 즉 새로운 긴급시·계획설비, 훈련, 입지감시 설비와 운영비용.
- 影響의 완화.

사회과학자는 보상협정을 맺기 위한 협의를 할 때 사업개발측에서는 반대자의 감정을 상하게 할 가능성이 있는 것에 대해 신경을 쓰도록 충고하고 있다.

단순히 현금을 지불하는 것은 왕왕 부적절하여 뇌물로 간주되기 쉽다. 「여러 가지 교류는 지역사회내의 다양한 집단에게 호소하는 것」이라는 것을 인식하는 것이 중요하다. 유력한 의지결정자는 보상이 지방세력간의 공평한 분담보다 중요하다고 생각하기 쉬우나 다른 한편의 대중이나 환경보호단체 대표자는 지방세력간의 공평한 분담이야말로 보다 중요하다고 보는 견해가 있음을 염두에 두어야 한다.

보상도 중요할지 모르나 대중은 인간의 건강이나 환경을 보호할 필요성 쪽이 보상보다는 훨씬 더 중요하다고 확신하고 있다. 일반적으로 보상은 협력을 받아내기에는 충분하지 않다고 한다. 설비의 일상운전을 지방주민으로 하여금 감시시키겠다는 공약쪽이 입지선정후 결정을 수락하는데 있어 중요한 역할을 할 수 있다는 것을 연구자들은 이미 발견하고 있다.

지역사회가 요구하고 있는 또 하나의 사항은, 바라고 있지 않는 시설을 받아들여야 할 때 유사한 타시설을 받아들일 필요가 없다는 확약일 것이다. 지역사회측에서는 또한 교섭은 불법행위취제법 뿐만 아니라 계약정관에 입각해야 한다고 주장할지도 모른다. 그 계약에서는, 특정위반행위에 대한 감시를 확실하게 할 수 있을 것과 동시에 특별한 벌칙을 부과할 수 있다.

사회과학자에 따르면 대중이 지방정부를 신뢰하지

않을 경우 또 하나의 어려운 문제가 발생한다. 이런 경우, 지역사회는 지방의 공식대표자와의 교섭의 정당성을 인정하지 않으려 할 것이다.

어떤 사람은, 입지문제는 주로 지방수준에서 해결될 것으로 믿고 있다. 그러나 무엇을 결정할 때에 있어 「지방수준」이란 복잡한 요소가 있다. 그 시설 근처에 살고 있지 않으나, 그 시설의 영향을 받고 있다고 느끼는 사람들이나, 지역사회가 존재할(예컨대, 바람부는 바로 아래라든가, 하류, 수송경로로상에 산다)경우를 말한다. 반대로 지방정부나 국가가 반대하여 그 사업을 중지쪽으로 몰았는데도 불구하고, 그 지방에서는 받아들인 경우도 있다.

문헌에서 많은 교훈을 보여주고 있으나, 입지를 성공으로 이끄는 유일한 접근방식 또는 답판으로 해결하는 방법을 제시하는 것은 아니다. 용이한 해결책은 없으나 성공을 가져다 주는 가능성-보장된 것은 아니지만-은 많이 있다. 진행과정 단계에서의 각각의 변경은 예측할 수 없는 새로운 변경을 가져온다. 제안이 많은 「해결책」은 입지문제를 해결하기 위한 진행과정상 중요한 사항이다. 어느 문제든 여러 갈래로 다양한 상황을 나타내고 있어서 상황을 신중하게 검토하고 지금까지의 경험에서 얻은 교훈을 토대로 최선의 판단을 내려 문제에 대응하는 것이 필요하게 된다. 총괄과 합의를 구하는 신중하면서도 융통성있는 전략은, 필요로 하고 있는 산업시설을 입지하기 위한 순서를 촉진할 것이다. 그러한 시설의 필요성이 명확하게 입증되고 또한 합의를 형성시키기 위한 최선의 참가코뮤니케이션·프로그램이 있다고 하더라도 강력한 정치적 지도력이 결여되면 그 사업의 전도는 다난해진다. 어떤 의미에서 입지문제는 정부 또는 기관의 정당성이 평가되는 가장 일반적인 위기중의 특별한 사례가 된다. 사람들은 지금까지 어떠한 문제가 희생이나 勞力없이도 해결되는 것에 길들여져 왔고, 또한 선출된 사람들 대부분이 실현이 불가능하다는 것을 알고 있으면서도, 대중이 요구하는 노고를 필요로 하지않는 選定을 약속하는 등, 이른바, 「더불어」라는 기본속에서 협력해 왔던 것이다.