

## 넙비(NIMBY) 갈등의 심층적 이해\*

심준섭

### 논문요약

행정학 분야의 NIMBY 연구는 주로 정책문제 해결을 이유로 NIMBY 갈등에 효과적으로 대처할 수 있는 방안들을 찾는데 초점이 맞추어져 왔다. 그 결과 NIMBY 현상에 내재된 복잡성과 역동성을 이해하는 데는 근본적인 한계를 드러내고 있다. NIMBY 문제의 해결 방안을 모색하기에 앞서 NIMBY 현상에 대한 보다 종합적이고 심층적인 이해가 요구된다. 이러한 맥락에서 본 연구는 NIMBY에 관한 다양한 문헌과 선행연구들에 대한 종합적이고 심층적인 검토를 통해 NIMBY 현상의 복잡성과 역동성을 이해하고자 하였다. 이를 위해 NIMBY 개념의 모호성과 NIMBY 갈등의 복잡성을 분석하였다. 다음으로 NIMBY와 관련된 인식차이, 특히 NIMBY 시설 입지의 영향에 대한 인식차, 다른 행위자들에 대한 신뢰도, 입지선정 과정에 대한 인식차 등을 분석하였다. 마지막으로 NIMBY의 주요 해결 방안들에 대해서도 검토하였다.

주제어 : 넙비(NIMBY), 비선호시설 입지, 넙비(NIMBY) 해결방안

## I. 문제제기

1980년대 넙비(not in my backyard: NIMBY)라는 단어가 출현한 이후 NIMBY 현상

\* 이 논문은 2008년도 중앙대학교 우수연구자 연구비 지원에 의한 것임

은 공공정책 특히 혐오시설의 지역입지를 둘러싼 갈등을 대변하는 표현으로 여겨져 왔다. NIMBY 현상은 사회 전체적 이익에 부합함에도 불구하고 원하지 않는 시설의 입지에 대한 지역 사회의 부정적 반응으로 축약되며 최근에 와서는 LULU(locally unwanted land use)와 이음동의어로도 쓰이고 있다. 보수적인 언론과 시설의 지지자들을 중심으로 NIMBY라는 표현은 입지 반대론자들을 폄하하거나 조롱하는 간단한 표현의 하나로 여겨져 왔다(Hermansson, 2007; Burningham, 2000). 미국의 경우 대중적 반대로 인해 1980년대 이래 쓰레기 시설의 입지 시도 성공률이 단지 3% 미만에 불과한 것으로 나타나고 있다(Ibitayo, 2002). 이러한 상황에서 NIMBY는 이해당사자의 당연한 권리주장이라기 보다는 정책효율성 및 공공선의 실현을 저해하는 파괴적 갈등의 원천으로 여겨지고 있다.

우리나라의 경우도 예외는 아니어서 다양한 시설들이 NIMBY 시설들로 간주되고 있다. 쓰레기 소각장에서부터 정신병원, 핵폐기물 처리장에 이르기까지 사회적으로 반드시 필요하지만 지역입지를 거부당하는 대부분의 시설들이 NIMBY 시설로 분류되고 있다. NIMBY 시설이 입지하게 되면, 보건과 환경의 피해는 물론 재산가치의 하락을 초래한다는 이유로 거의 모든 지역에서 지역 주민들을 중심으로 한 강력한 반대에 직면하게 된다. 흔히 입지 대상지역 주민들은 모든 법적, 정치적, 또는 물리적 수단을 동원하여 프로젝트 자체를 중단시키는 것이 유일한 목적이며, 또한 동시에 갈등해결의 유일한 방안으로 여긴다. 이처럼 사회적 딜레마(social dilemma)로서의 NIMBY는 정책적 골머리(policy headaches)의 주요 원인이 되고 있다(Minehart & Neeman, 2002). NIMBY는 경제적 비용은 물론 사회적 갈등과 정부에 대한 불신의 심화라는 막대한 사회적 비용을 발생시키고 있다.

지금까지 다양한 학문분야에서 다양한 시각과 방법론을 통해 NIMBY 현상에 대한 연구를 진행해 왔다. 행정학은 그 대표적인 학문으로서 행정학 분야의 연구는 주로 사회문제 해결을 이유로 NIMBY 현상에 효과적으로 대응할 수 있는 방안들을 찾는 데 연구의 초점이 맞추어져 왔다. 그 결과 NIMBY 현상에 내재된 복잡성과 역동성을 이해하는 데는 근본적인 한계를 드러내고 있다. NIMBY 문제의 해결 방안을 모색하기에 앞서 NIMBY 현상에 대한 보다 종합적이고 심층적인 이해가 필요한 시점이다. 이를 위해서는 특히 NIMBY 참여자들의 동기와 반응, 위험 인식, 다른 행위자들에 대한 신뢰도, 위험 의사소통, 입지과정에 대한 인식과 같은 주제들에 대한 체계적인 연구가 진행될 필요가 있다. NIMBY 현상에 대한 보다 심층적이고 다측면적인 접근이 이루어진

다면 NIMBY 갈등의 관리 및 해소에 커다란 도움을 얻을 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 NIMBY에 관한 다양한 문헌과 선행연구들에 대한 종합적이고 심층적인 검토를 통해 NIMBY 현상의 복잡성과 역동성을 이해하는데 연구의 초점을 맞추었다. 또한 주요 NIMBY 해결방안들에 대해서도 검토하였다.

## II. 넘비(NIMBY)의 이해

### 1. NIMBY 개념의 모호성

NIMBY 현상에 대한 이해의 출발점은 NIMBY가 무엇인가에 대한 정확한 정의를 내리는 일이다. 지금까지 NIMBY는 "Not In My Backyard"의 약어로서, 흔히 사회적으로는 필요하지만 부정적인 의미(connotation)를 지니는 시설, 인프라, 서비스 입지 등에 대한 지역 주민들의 반대로 정의되고 있다. 옥스퍼드 영어사전에서는 NIMBY를, "자신의 인근에 위험하거나 또는 해롭다고 여겨지는 무언가의 입지를 반대하지만, 다른 지역 어딘가에 위치하는 것에 대해서는 반대하지 않는 사람들의 태도"와 "지역 개발에 대한 반대자 또는 반대의 태도를 가진 사람"의 두 가지로 정의하고 있다. 이러한 정의에도 불구하고 많은 학자들이 여전히 NIMBY 개념의 모호성을 지적하고 있다(이민창, 2005; Hermansson, 2007; van der Horst, 2007; Wolsink, 2006, 1994).

개념상의 가장 큰 혼란은 NIMBY가 반대 이상의 어떤 의미를 담고 있느냐 하는 점이다. 이상의 정의에 따르면 NIMBY 참여자들은 자신의 뒷마당에 시설이 설치되지만 않는다면, 다른 곳에 시설이 설치되던 설치되지 않던 개의치 않는다(indifferent)는 것이다. 그러나 선행 연구들을 살펴보면, NIMBY는 시설의 필요성에 대한 좀 더 분명한 태도를 전제로 한다. 즉 NIMBY 참여자들이 다른 지역에 시설이 입지하는 것을 반대하지 않는 이유는 시설이 전혀 입지하지 못하는 것보다는 다른 어딘가에 입지하기를 선호하기 때문이다. 이러한 태도는 시설의 필요성은 인정하지만 다른 지역에 위치함으로써 누군가 다른 사람이 그 위험을 부담할 수만 있으면 충분하다는 것이다(Hermansson, 2007; Ninehart & Neeman, 2002; Wolsink, 1994).

NIMBY 개념과 관련된 또 다른 혼란은 개인의 태도와 집단의 태도간의 불명확한 구분에서 기인한다. 특히 집단 수준에서의 입지 반대 행동에 적극적으로 참여하려는 의

지나 능력을 고려하지 않은 채, 단지 개인들에 의해 표출된 견해나 태도만을 설명하는데 NIMBY라는 표현이 이용되는 것이 문제이다. 대표적으로 Dear(1992)에 의한 NIMBY 정의인 “자신들의 지역(turf)을 보호하려는 주민들의 동기”는 이러한 혼란을 반증하고 있다. 보다 광의의 시각에서 NIMBY는 “이웃의 원치 않는 개발에 직면한 지역 집단들의 보호적 태도뿐만 아니라 반대전략(oppositional tactics)을 포괄하는 개념”으로 정의된다(van der Horst, 2007). 이러한 개념 속에는 개인의 동기뿐만 아니라 개인이 속한 집단의 태도(group attitudes)와 전략(group tactics)이 중요한 요소로 포함된다.

더욱이 NIMBY와 유사한 표현들인 NIABY(not in anyone's backyard), NIMTOO(not in my term of office), BANANA(Build absolutely nothing anywhere near anyone), NOPE(not on planet earth) 등은 NIMBY의 개념적 불충분성과 맞물려 혼란을 가중시키고 있다.

NIMBY의 보다 분명한 개념화를 위해서는 시설에 대한 태도를 한 차원으로, 시설에 적용되는 기술에 대한 태도를 또 다른 차원으로 NIMBY 관련 개념들을 구분할 수 있을 것이다(Wolsink, 1994). 이 경우 시설 입지에 대한 반대의 양상은 <표 1>에서 제시한 것처럼 네 가지 중의 한 형태를 보인다. Type A의 NIMBY는 시설의 필요성에는 동의하지만, 자신의 거주 지역에 그 시설이 입지하는 것만을 반대하는 상황을 나타낸다. 그에 비해 흔히 Type B의 NIABY나 BANANA는 해당 시설의 입지는 물론 기술 자체를 부정하는 보다 극단적인 거부감을 나타낸다. 예컨대 원자력 관련 시설(원자력 발전소, 방사능 폐기물처리장 포함)의 지역 입지는 고사하고 원자력 자체를 거부하는 행위가 대표적이다.<sup>1)</sup> 한편 Type C의 경우는 쓰레기 소각장의 경우처럼 시설 그 자체의 필요성에 대해서는 긍정적이지만 논의 과정에서 갈등이 확산되면서 부정적인 시각으로 바뀌는 경우이다. Type D의 경우는 풍력 발전소와 같이 기술은 찬성하는 입장이지만 일부 시설의 문제로 인해 반대하는 경우이다.

1) 한편 PIMFY(Please In My Front Yard)나 YIMBY(Yes In My Back Yard)는 원래 NIMBY에 반대되는 개념으로 비선호 시설이지만 그 필요성을 인정하며 또한 시설의 입지를 찬성하는 시각을 나타낸다. 그러나 최근에는 지역 선호시설의 입지를 찬성하는 시각까지 포함하는 개념으로 확장되었다.

<표 1> NIMBY 관련 개념들의 구분

구분	특성
Type A (순수한 NIMBY)	시설에 대해서는 긍정적인 태도를 지니고 있으나, 인근 지역 어느 곳에도 입지하는 것은 반대함
Type B (NIABY)	시설 자체의 기술에 반대하기 때문에 시설의 지역 입지를 반대함
Type C (역동적인 NIABY)	시설에 대해서는 긍정적인 태도를 지니고 있으나, 직면하고 있는 시설의 건설에 대한 토론의 결과 부정적 태도로 전환됨
Type D	기술은 반대하지 않으나 일부 시설들이 그 자체로 문제가 있기 때문에 반대함

\* 출처: Wolsink(1994)

여기서 한 가지 주목할 점은 시설입지의 찬성론자들은 NIMBY라는 표현을 선호하지 만, 반대론자들은 그 표현의 사용에 대해 상당한 거부감을 표출하고 있다는 점이다 (Wolsink, 2006; Burningham, 2000). NIMBY라는 표현이 통용됨으로써 입지 반대가 단 지 비도덕적인 이기심의 표출로만 비취지며, 따라서 무시되어 마땅한 대상으로 보이도 록 만든다는 것이다(Hermansson, 2007; Wolsink, 2006, 1994). 그럼에도 불구하고 학자 들 사이에서도 NIMBY라는 표현은 아무런 거리낌 없이 쓰이고 있는 상황이다. 실제로 Burningham(2000)과 Wolsink(2006)는 학자들에게 NIMBY라는 표현을 사용하지 말 것 을 주장했지만 성공을 거두지는 못하였다. 비슷한 맥락에서 van der Horst(2007)는 NIMBY라는 표현의 대중성을 고려할 때, 학자들은 그러한 표현이 지닌 낙인(stigma)을 제거하는 노력을 전개할 필요가 있다고 주장한다.

## 2. NIMBY 현상의 복잡성

NIMBY 현상이 지니고 있는 복잡성에 대한 이해가 전제되지 않고서는 NIMBY에 대 한 적절한 진단과 대응은 어려울 것이다. NIMBY의 복잡성은 크게 세 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째, NIMBY를 발생시키는 대상 시설의 다양성이다. 둘째, NIMBY 현상을 바라보는 시각의 다양성이다. 셋째, NIMBY 반응에 관련된 행위자들의 다양성 이다.

## 1) NIMBY 유발 시설의 다양성

NIMBY 시설에는 사회적 요구를 충족시키기 위해 설치되지만, 지역 수준에서 부정적 효과를 불러오는 시설들이 포함된다. 시설에 따라 차이는 있으나 공통적으로 NIMBY 시설은 공공재적 성격, 비용과 편익의 불공평성, 특별한 입지조건의 충족, 불확실성의 영역 등의 특성을 지니고 있다(김도희, 2004). 우선, NIMBY 시설들은 시장의 원리에 의해 공급되기 어려운 공공재적 성격을 지니고 있다. 둘째, 부정적인 외부효과(negative externality)를 지니고 있어 비용과 편익의 불균형이 초래된다. 셋째, 고도의 기술적인 문제로 인해 일정한 입지조건의 충족이 요구된다. 넷째, 시설 및 기술과 관련된 불확실성이 존재한다.

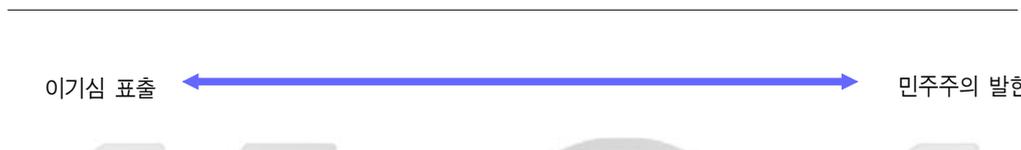
NIMBY 시설들은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 삶의 질이나 재산 가치에 영향을 미치는 공공서비스 시설과 환경 또는 보건에 잠재적 영향을 미치는 시설들로 구분된다. 전자의 시설들로는 교도소, 약물치료시설, 노숙자보호소, 정신병원, 납골당, 도축장 등 주로 혐오시설과 기피시설들이 포함된다. Dear(1992)에 따르면 이러한 시설들에 대한 NIMBY 반응의 대표적인 결과는 지역 공동체 내부 유대관계의 훼손이다. 후자의 시설들은 주로 위험시설들로 쓰레기 소각장 및 매립장, 특정 산업 시설, 원자력발전소 및 핵폐기물 처리장 같은 에너지 시설, 화학 물질 보관시설, 하수종말처리장 등이 포함된다. 이러한 시설들은 자치단체의 권한을 넘어서 중앙정부에 의한 규제나 설치의 대상인 경우가 보통이다. 한편 NIMBY 시설은 사회적 시급성(pressing problem)으로 인해 설치가 추진되거나, 정책결정자가 자신의 선호에 따라 주도적으로 추진하는(chosen problem) 경우로도 구분이 가능하다(김용철, 1998).

## 2) NIMBY를 바라보는 시각의 다양성

NIMBY의 복잡성을 유발하는 또 다른 이슈는 NIMBY를 이해함에 있어 부정적인 시각에서부터 긍정적인 시각에 이르기까지 다양한 시각차가 존재한다는 것이다. 두 상반된 접근법은 근본적인 시각차를 드러내는데, 부정적 시각은 NIMBY의 결과에 초점을 맞추고 있는 반면에 긍정적 시각은 NIMBY의 원인에 초점을 맞추고 있다(Fiorino, 1989). 즉 부정적 시각은 NIMBY로 인한 사회적 경제적 비용에 초점을 맞추고 있는 반면에 긍정적 시각은 NIMBY 발생의 다양한 원인에 초점을 맞추고 있다. 이처럼 양분되어 있는 NIMBY 관점은 NIMBY에 대한 문제 정의 단계부터 어렵게 만든다.

우선, 부정적 시각은 공리주의적 사고에 바탕을 두고 NIMBY 참여자들의 공공선을 도외시한 이기심에 비난의 초점을 맞추고 있다. 편협한 이기심이 가장 강력한 반대의 동기로 작용한다는 것이다(van der Horst, 2007; Rabe, 1994). NIMBY 참여자들에게는 공포증 환자(chemophobe)나 광신자(fanatics) 수준의 맹렬하고 편협한 사익(narrow self-interest) 추구가 발생된다는 것이다(Rabe, 1994; Easterling, 1992; Edelstein, 1988; Kraft & Clary, 1991). 이처럼 반대 원인을 이기심과 사익 추구에서 찾는 시각은 경제학의 게임이론적 접근을 반영하고 있다(Wolsink, 1994).<sup>2)</sup> <그림 1>은 NIMBY에 대한 시각을 연속선상에서 나타낸 것이다.

<그림 1> NIMBY에 대한 시각



정책의 관점에서 보면 NBIMBY 참여자들이 공동체 전체를 대변하기 보다는 목소리가 큰 소수를 대변하는데 불과하다는 비판도 존재한다. 다수의 사람들이 조용하게 반응하는 반면, 소위 회피신념(avoidance beliefs)으로 무장된 일부 사람들이 훨씬 큰 목소리를 낸다는 것이다(Groothuis & Miller, 1994). 그 결과 소수의 NIMBY 참여자들에 의해 지역 공동체 전반의 선호에 대한 인식이 왜곡되는 효과가 초래되기도 한다는 것이다(Hunter & Leyden, 1995). 외국의 경우 여러 연구들에 따르면 NIMBY 참여자들은 나이가 많고, 교육수준이 높으며, 부유하고, 모임에 잘 참여하며, 반대에 확신을 가지고 있는 사람들인 것으로 나타났다(Mansfield, Van Houtven, & Huber, 2001; Walsh, Warland, & Smith, 1997). 국내의 경우 이진복·안형기(1999)는 실증연구를 통해, 여성이 남성보다, 젊은 층이 노령 층에 비해 위험에 더 민감하게 반응한다는 사실을 확인하였다.

이러한 부정적 시각과는 반대로, NIMBY에 대한 긍정적 시각에서는, NIMBY는 민주주의의 전형이며 또한 정상적이고 효과적인 대응방식으로 바라보고 있다. 이러한 시각은 이미 오래전부터 존재해 왔으며, 무엇보다 풀뿌리 민주주의의 핵심인 주민의 반대

2) 경제학자인 Thurow(1980)는 시설의 적절한 입지선정 문제를 최초로 분석한 학자중의 하나였다. 그는 지역의 반대를 제로섬 사회(zero-sum society)에서의 '국가의 분열(balkanization of nations)'로 묘사하였다.

는 본래적 가치(inherent value)를 지닌다고 본다. 소수의 정당한 권리는 다수의 이익과 상충되더라도 마땅히 보호되어야 한다는 철학적 배경을 기초로 한다. 이러한 시각에서 보면, NIMBY는 삶의 질과 재산의 경제적 가치에 미칠 인식된 위험과 불편에 대한 정상적인(normal)이고 정당한 자기방어적 반응이다(김도희, 2004; 이진복·안형기, 1999; Dear, 1992).

대표적으로 Piller(1991)는, NIMBY는 전체로서의 사회가 어떻게 특정한 기술을 선택하고 관리해야 하는가에 대한 변화를 가져오게 한다고 주장하였다. NIMBY는 생태민주주의(ecodemocracy) 시대에 정치적 환경적 정의를 탐색하는 고결한 시민집단(virtuous citizen bands)으로서 민주주의의 승리라는 것이다(Rabe, 1994). Lake(1993)는 NIMBY로 대표되는 지역 보호주의(local protectionism)는 사회적 목표에 대한 장벽(barrier)이라기보다는 자본의 목표에 대한 장벽을 나타낸다고 본다. 또 시각은 NIMBY 시설의 입지에 관한 정책결정과정에서의 민주적 토론(democratic discourse)의 가치를 강조한다. McAvoy(1998)에 따르면 비선호시설의 입지를 둘러싼 격렬한 반대와 토론은 정책결정자들이 다양한 시각과 이해관계를 깨닫는데 중요한 역할을 한다.

### 3) NIMBY 참여자들의 다양성

다음으로 NIMBY 반응 참여자들 역시 다양하며 복잡한 동기를 지니고 있다. 시설입지의 반대가 지역에 한정되는 경우도 있지만 사안에 따라 외부의 관심을 불러일으키는 경우도 빈번하다. NIMBY 시설이 들어서는 지역의 거주자들에게 NIMBY 시설 입지로 인한 사회적 비용이 집중되며, 따라서 이들은 이해당사자로서 가장 신속하게 반대의 동기가 형성된다. 반면에 NIMBY 시설의 수혜자들은 해당 시설로부터 원거리에 주거할 뿐만 아니라 그 혜택의 크기가 크게 느껴지지 않으므로 쉽게 반응하지 않는다. 즉, 시설의 입지로 인한 비용과 혜택의 분배에 불균형이 초래되는 것이다. 비록 NIMBY 시설의 입지가 사회적으로 공공재를 제공하는 바람직한 일이라 하더라도, 입지지역 주민들은 광범위하게 분산되는 혜택의 극히 일부만을 누리게 된다. 결국 NIMBY에 따른 비용은 소수에게 집중되는 반면 혜택은 사회의 불특정 다수에게 분산되므로 비용부담 집단은 쉽게 이해집단 또는 정치세력으로 동원화(mobilize)되고 시설입지의 비용에 대한 보전 또는 보상을 요구하거나 심지어 입지자체를 반대하게 된다(Wolsink 1994). 이처럼 NIMBY는 혜택과 손실의 공간적 분리(spatial separation)로 묘사되는 사회적 딜레마(social dilemma)의 산물이다(Vlek & Keren, 1992).

한편 입지지역 이외의 행위자들이 NIMBY 반응에 참여하는 경우, 이들은 해당 지역의 이해당사자들과는 달리 보다 추상적인 경제, 사회, 환경적 차원과 관련된 가치들을 대변하는 경우가 많다. 흔히 이들은 환경보호나 사회적 형평성과 같은 가치를 내세워 시설의 입지뿐만 아니라 시설 또는 기술 자체를 반대한다(Frey, Oberholzer-Gee, & Eichenberger, 1996). 이들은 다른 지역에 해당 시설을 입지시키려는 시도를 특정 지역에 부과되는 보건, 환경, 위생비용이 단지 타인들에게 전가되는 현상으로 해석함으로써, 타 지역으로 입지를 이전하는 방안도 거부한다. 결국 이들에게는 갈등원인의 소멸만이 갈등의 유일한 해결책이다. 예컨대 원전폐기물 처리시설의 경우 가장 안전한 지역으로의 입지선정이 아니라 원자력발전소 그 자체의 가동중단이나 원자력 정책의 폐기만이 유일한 문제해결 방안이다. 이러한 반대자들에는 흔히 시민단체와 같은 조직적 재정적 자원들을 제공하는 전국 단위의 조직들이 포함된다.

### 3. NIMBY와 관련된 인식차

NIMBY 현상의 특징을 이해하는 것과 함께, NIMBY 반응의 본질을 이해하는 것이 중요하다. 공공정책 및 사회적 갈등의 예방과 해결과정에서 고려해야 할 중요한 차원은 바로 인간이 가진 현상에 대한 인식과 관련된 문제이다(주재복·고경훈·홍성만·심준섭, 2005). 그럼에도 불구하고 NIMBY 현상과 관련된 행위자들의 인식과 반응에 대해 극히 제한된 이해만을 지니는 경우가 대부분이다. 또한 NIMBY에 대한 기존의 연구들 역시 심리학적, 심리사회학적(psycho-social), 심리환경적(psycho-environmental) 측면에서의 접근은 거의 이루어지지 못하고 있다(Pol et al., 2006). NIMBY가 가져오는 효과들인 행위자들의 인식된 위협, 인지, 귀인(attribution), 태도, 사회적 행동에 대한 체계적인 연구가 요구된다.

크게 보면 NIMBY 참여자들간에는 해당시설의 입지가 가져올 영향에 대한 인식, 다른 행위자들에 대한 인식, 입지선정과정에 대한 인식 등에 있어서 커다란 차이를 드러낸다. 이하에서는 이러한 세 가지 차원의 인식차이에 초점을 맞추고자 한다.

#### 1) 시설 입지의 영향에 대한 인식차

NIMBY 시설의 입지를 반대하는 가장 큰 이유는 시설의 입지에 따른 위협의 인식이다. NIMBY 시설이 초래하는 공포의 인식에는 객관적인 위협과 주관적 위협(귀인된 위

협)의 공포, 지금까지 성취한 풍요로움과 삶의 질의 손실에 대한 공포, 재산의 경제적 가치 손실에 대한 두려움 등이 포함된다(Pol et al., 2006). 사람들은 동일한 현상이라 할지라도 다양하게 해석하며, 이러한 해석체계의 다양성은 인식차의 원인이 된다. 마찬가지로 NIMBY 시설 입지가 가져올 환경, 보건, 및 재산적 가치에 미치는 영향에 대한 개개인의 인식에는 커다란 차이가 존재한다.

NIMBY 참여자들은 해당 시설의 입지에 따른 주관적으로 인식된 위험(perceived risks)의 크기에 의해 자극된다. Takahashi & Dear(1997)는 입지에 따른 주민들의 반응을 예측하기 위해서는 그들이 어떻게 위험을 인식하고 정의하는지 이해해야 한다고 강조하였다. Hunter & Leyden(1995)은 NIMBY 반응은 재산 가치나 미적정서(aesthetics) 같은 관심사에 의해 나타나는 것이 아니라 잠재적 건강 손실의 두려움과 시설들에 대한 정부의 적절한 관리능력에 대한 불신 두 가지에 의해 유발된다고 주장하였다. 마찬가지로 Matheny & Williams(1985)는 기술에 대한 불신과 시설들을 적절하게 관리 운영할 공공기관의 능력에 대한 불신이 NIMBY의 주된 요인이라고 보았다.

위험의 크기나 수용성에 대한 사람들의 평가는 객관적 또는 합리적 기준에 의존하기 보다는 위험의 친숙성, 재난의 가능성, 위험이 자연적인가 아니면 기술적인가의 여부, 즉각적인가 아니면 잠복적인가의 여부, 자발적인가 아니면 비자발적인가의 여부에 의해 달라진다(Slovic, 1987; Fischhoff et al., 1981). Slovic et al.(1991), Kaspersen, Golding, & Tuler(1992) 등에 따르면 잠재적으로 위험한 시설에 의한 보건 및 환경 위험의 실체가 어떻든 그러한 위험들에 대한 일반인의 인식과는 커다란 차이를 보인다. 흔히 사람들은 비자발적이며, 기술적이고, 또한 대재난의 가능성이 있는 위험에 대해서는 덜 관용적이다(Slovic, 1987; Slovic et al., 1991). 또한 과학적 근거에 기초해 평가된 객관적 위험의 크기는 NIMBY 참여자들에 의해 주관적으로 인식된 위험의 크기와는 관계가 없는 것으로 나타나고 있다(이진복·안형기, 1999). 한편 정부나 기업에 대한 신뢰도가 낮을수록 시설의 위험에 대한 인식은 증폭된다(Pijawka & Mushkatel, 1991).<sup>3)</sup> 보다 종합적으로 Sandam(1986)은 위험 인식의 역동성을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 익숙하지 않은 위험은 익숙한 위험에 비해 수용성이 낮다. 둘째, 비자발적 위험은 자발적 위험에 비해 수용성이 낮다. 셋째, 타인에 의해 통제된 위험은 자신에 의해 통제된 위험에 비해 수용성이 낮다. 넷째, 탐지할 수 없는 위험은 탐지할 수 있는 위험

3) 대중적 불신의 원인으로는 정부에 대한 과거의 부정적 경험, 실수에 대한 불인정, 과장된 정책공약, 핵심 정보의 비공개, 기관포획(agency capture) 즉, 기업과 정부의 밀접한 관계, 제도의 불변성(institutional constancy) 등을 꼽을 수 있다(La Porte & Metlay, 1996).

에 비해 수용성이 낮다. 다섯째, 공정하지 않은 것으로 인식된 위험은 공정한 것으로 인식된 위험에 비해 수용성이 낮다. 여섯째, 개인의 방어적 행동을 허용하지 않는 위험은 그러한 행동을 허용하는 위험에 비해 수용성이 낮다. 일곱째, 극적이고 기억할만한 위험은 쉽게 잊혀지는 별 관심 없는 위험에 비해 수용성이 낮다. 여덟째, 불확실한 위험은 확실한 위험에 비해 수용성이 낮다. 아홉 번째, 위험의 교차 비교(cross-hazard comparison)는 수용되기 어렵다. 열 번째, 사람들은 위험감소에 비해 위험 추정에는 관심이 적으며, 또한 공포가 정당화되기(legitimized) 전까지는 위험감소든 위험추정이든 어느 것에도 관심이 없다.

이처럼 주관적 위험인식에 근거하여, NIMBY 참여자들은 입지선정 과정에서 정부나 해당 시설에 의해 제공되는 위험에 대한 각종 정보들을 불신한다(Kearney & Smith, 1994). 심지어는 과학적 사실(예컨대 다이옥신 발생량)을 객관적으로 분석하려는 시도 자체를 거부하는 “무조건 안 돼(just say no)”의 화학공포증(chemophobia)을 보이기도 한다(주재복 외, 2005). 과학적 사실판단과 가치판단이 뒤섞이면서 극단적인 적대감으로 치달게 되는 것이다.

한편 NIMBY 시설과 관련하여 사람들은 모든 정보에 주목하기 보다는 선택적인 주목(selective attention)을 통해 자신들의 믿음을 뒷받침하는 정보만을 받아들이기 쉽다(Tversky & Kahneman, 1974). 실제로 Easterling & Kunreuther(1995)는 핵 폐기장 건설과 관련한 연구에서 시설의 안전성에 대한 주관적 평가는 시설의 수용성에 대한 인식과 밀접한 관련이 있음을 확인하였다.

## 2) 다른 행위자들에 대한 인식차

NIMBY 참여자들간에는 시설의 입지과정에 참여하는 다른 행위자들에 대한 인식에 있어서 커다란 차이를 보인다. 다른 참여자들에 대한 인식의 차이를 설명하는 가장 중요한 변수는 신뢰(trust)인 것으로 나타났다. 무엇보다, NIMBY 참여자들간에는 해당 시설의 입지를 추진하는 정부기관에 대한 인식에 있어 커다란 차이를 보인다(Takahashi & Dear, 1997). 특히 정부에 대한 신뢰의 부족은 비선호시설의 입지에 대한 반대를 촉진하는 가장 핵심적인 변수로 확인되었다(Hunter & Leyden, 1995). 실제로 낮은 수준의 신뢰도는 시설의 입지 실패와도 직결된다. 둘째, NIMBY 시설과 관련된 지지자들과 반대자들 사이의 상호 불신은 효율적인 정책결정을 제약하는 중요한 요인이 되고 있다. 셋째, 시설입지와 관련된 전문가들에 대한 부정적 인식이 불신의 또 다른 원천이

된다. 비록 전문가는 객관적인 평가를 하려고 노력하지만, NIMBY 참여자들은 이들 전문가들이 객관적이라고 생각하지 않는다(O'Hare, Bacow, & Sanderson, 1983). 기술적 한계를 인식하고 있는 전문가들과는 달리 일반인들은 무위험(zero risk)을 추구한다. 기저율(base rate)을 고려하지 않는 휴리스틱스 판단으로 인해 실제로는 낮은 위험 확률도 과대평가되기 쉽다(Tversky & Kahneman, 1974). 확실성 효과(certainty effect)에 기초한 일반인들은 단지 발생할만한 어떤 결과들보다는 확실한 결과들을 선호한다. 따라서 비록 시설입지로 인해 기대되는 가치가 크다 하더라도 위험회피적인 성향을 보이게 된다(Kahneman, & Tversky, 1979).

이와 함께 전문가가 정보를 제공하는 방식에 따라 시설입지 과정의 공정성과 효율성에 대한 인식에 커다란 차이가 존재하며, 그 결과 NIMBY 반응의 원인이 되기도 한다. 갈등적이고, 상충되며, 다측면적인 정보나 의사소통은 참여자들간의 정보혼란(information haze)을 유발한다(Futrell, 2003). 특히 일반인들은 여러 전문가들의 견해가 일치되지 않는 경우 쉽게 혼란을 겪게 되며, 이 과정에서 인식된 위험의 크기는 과대평가되기 쉽다. 이러한 혼란이 가중될수록 주민들은 추가적인 정보를 탐색하기보다는 더 격렬하고 적극적인 방식으로 저항하게 된다. 이 과정에서 또 다른 전문가를 동원하여 정부 측 전문가의 견해를 반박하는 상황도 쉽게 발생된다. 이러한 상황은 흔히 적대적 분석(adversarial analysis) 또는 격돌하는 과학자들(dueling scientists)로 불리기도 한다(Busenber, 1999).

### 3) 입지선정 과정에 대한 인식차

선행 연구들에 따르면 입지과정에 대한 행위자들의 인식차도 확인된다. 입지과정에서의 인식된 공정성이 핵심 이슈이다. 입지과정의 비용과 공정성에 대한 인식이 개인의 NIMBY 반응 수준에 영향을 미친다(Lober, 1995). 예측된 위험의 부담자들, 즉 지역 주민들은 입지과정의 공정성에 대해 의심을 키우고, 자신들을 보호해야 할 책임이 있는 사람들의 진심을 의심하게 되며, 그 결과 갈등이 발생되고 파국으로 치닫게 된다(Kasperson et al., 1992). Frey et al.(1996)에 따르면 입지과정에 대한 인식된 공정성은 성공적인 입지와 높은 상관관계를 지니고 있다. 이들은 인식된 공정성에 기여하는 두 가지 기준들을 제시하고 있다. 첫째, 지역 공동체에게 해당 시설을 거부할 권리를 주는 것을 비롯하여 공동체 선호(community preferences)는 입지과정에서 중요한 투입으로 작용한다. 둘째 과학적 전문성(scientific expertise)은 입지과정에서 핵심적 역할을 한

다.

NIMBY 시설에 대한 검토과정 역시 참여자들의 인식에 영향을 미친다. Rabe(1994)에 따르면, 흔히 정부가 일방적으로 입지를 선정하고 이에 놀란 자치단체에 동의를 강요하거나 동의를 하도록 권유하기 때문에, 정부주도 입지 전략들은 마치 자석처럼 불신이나 정치적 반대를 불러온다. 흔히 입지 계획이 선행되고, 이후 대중들의 반대를 억누르기 위해 이를 정당화하는 시도가 이뤄지는 것이 보통이다.

NIMBY 시설의 입지선정 과정에서의 행위자들간의 상호작용의 특성 역시 시설의 수용성에 대한 인식과 선정과정의 공정성에 대한 인식에 영향을 미친다. 흔히 시설의 개발자이거나 정책결정자들은 반대집단의 관심사를 무시하거나 깨닫지 못하는 경우가 빈번한데, 이는 입지에 대한 반대를 강화시킬 뿐이다(Hunter & Leyden, 1995).

한편 NIMBY 시설에 대한 거부감을 시설의 입지장소가 아닌 이념(ideology)의 문제로 보는 시각에서는 시설이 얼마나 가까운 곳에 위치하느냐가 반대의 강도를 결정하는 것은 아니라고 본다(Wolsink, 1994; Hampton, 1996). 따라서 시설의 근접성과 반대(또는 찬성)의 강도 사이에는 커다란 상관관계가 없다는 것이다. 예컨대 원자력에 반대하는 사람들은 어떤 형태의 원전 개발도 반대하며, 원자력 정책의 폐기를 주장한다.

### Ⅲ. NIMBY에 대한 대처방안

지금까지 NIMBY 갈등을 해결하기 위한 다양한 정책적 대안들이 제시되었다. 대표적으로 보상, 참여적 의사결정과 합의형성, 위험에 대한 정보제공과 의사소통, 비용부담자에 대한 임파워먼트(empowerment), 제도적 기제(institutional mechanism) 등이 제시되었다. 이하에서는 종합적인 시각에서 이러한 방안들 각각을 비판적으로 살펴보고자 한다.

#### 1. 보상

NIMBY 반응에 대한 소극적 해결책으로서 가장 빈번하게 언급되는 것이 비선호시설의 수용성을 증진시키고 입지로 인해 영향을 받는 집단의 잠재적 손실(potential losses)을 보전하기 위해 보상의 방법을 쓰는 것이다. 금전적인 보상의 크기가 충분히

커서 해당 시설로 인한 부정적 외부효과를 상쇄하고도 남아야만 보상으로서 효율적으로 작동할 수 있다(김용철, 1998; Frey et al., 1996). 지금까지 보상의 방법으로 경매기제(Minehart & Neeman, 2002; Sullivan, 1992; Kunreuther et al, 1987)와 같은 직접적 보상방법과 재산세 경감이나 지역발전 기금의 지원과 같은 간접적인 보상방법들이 제안되었다. 전체적으로 보상이 다른 방법들에 비해 시설입지를 촉진하는데 성공적이라는 증거를 발견하기는 어렵다.

직접적 보상에 대해 살펴보면, 우선 금전적 보상방법으로 경매기제(auction mechanism)가 있다. n개의 지역들이 해당시설을 유치함으로써 생기는 비효용(disutility)을 반영하여 보상받기 원하는 액수가 기록된 입찰(bid)안을 제출한다.<sup>4)</sup> 일률적으로 입찰+비효용이 값이 가장 낮은 지역에 시설이 위치하게 된다. 다른 지역들은 시설의 유치를 보상하는 이전비용(transfer payment)을 지불한다. 보다 Quan & Tan(1998)도 이와 비슷한 경매방법을 제시하고 있는데, 유치지역에서 보상금을 주민들에게 배분함에 있어 능률성과 형평성의 고려를 요구하고 있다. 다음으로 복권식(lottery) 보상체계이다(Sullivan, 1992). 정부는 추첨을 통해 어느 지역에 혐오시설을 유치할 것인가를 결정하고, 입지지역 내의 주민들에 대해 시설의 입지로 인해 발생할 재산상의 손해를 보상하는 방식이다. 최저기준(lower-bound)도 하나의 대안으로 제시되었다(Richardson & Kunreuther, 1993). 각 지역은 제시된 여러 대안에 대해 얼마의 보상을 할 것인지, 또는 얼마의 보상을 받을 것인지에 대해 의사를 표명하는 방식이다. 그 밖에도 거래(trade) 보상체계, AIDS(Almost Ideal Dominant Strategy Mechanism), Direct 보상체계, Second-Low 보상체계, Bid-Down 보상체계 등이 있다.<sup>5)</sup>

다음으로는 간접적인 보상 방안이다. 간접적인 보상으로 재산세의 보전, 지역학교와 도로 건설을 위한 기금마련 등이 제안되었다. 또 다른 보상방법으로는 재산가치에 미치는 효과에 초점을 맞추는 방안들이 있다. 대표적으로 재산가치보전(property value guarantee)의 방법은 입지과정에서 반대를 완화시키는 효과가 있는 것으로 나타났다(Zeiss & Atwater, 1989). Fischel(2001)이 제시한 가정가치보험(home value insurance)도 비슷한 보상의 방법으로서, 만일 지역의 주택가격과 비교하여 입지 지역 주택소유자들의 재산가치가 증가되지 않는 경우 이를 보상하는 방법이다.

4) 단 각 지역에서 시설을 건설하고 운영하는데 드는 비용은 계산이 가능하다고 전제한다.

5) 각 보상 방법의 구체적 내용에 대해서는 김상현(1999)의 논문을 참고할 것.

이상의 다양한 직간접적 보상의 방법들에도 불구하고 보상기제가 적절히 작동하지 않는 경우가 빈번하다. NIMBY 문제의 경우 금전적 가치보다는 도덕이나 규범의 가치들이 강조되며 따라서 금전적 동기는 평가절하 되기 쉽다. 위험 그 자체를 어떻게 감소시킬 것인가가 아닌 위험에 대한 보상의 강조는 오히려 불신만을 불러오며 시설 입지를 어렵게 만든다(Kasperson et al., 1992). 또한 사람들은 흔히 금전적 보상을 하나의 뇌물처럼 인식하는 경우가 많은데, 특히 입지선정 과정이 공정하지 못하다고 느끼는 경우는 더욱 그러하다(Frey et al., 1996). 금전적 보상에 대한 기대는 사람들로 하여금 오히려 NIMBY 시설의 수용을 반대하도록 하는데 이는 금전적 보상에 대한 수용이 공공선에 배치되는 행동으로 여겨지기 때문이다(Frey et al., 1996). 이와 함께 김용철(1998)에 따르면 보상의 제공은 입지 정책 추진 초기에 이루어져야 효과적이다. 또한 경제적 보상은 핵폐기물 처리시설과 같이 고도의 위험성을 지닌 시설 입지 갈등에서는 문제해결 기제로 적절하게 작동하지 않지만, 저위험성을 지닌 시설의 선정에는 도움이 되는 것으로 나타났다(김상헌, 1997).

## 2. 참여적 의사결정과 합의 형성(consensus building)

NIMBY 시설 입지결정 과정에서의 다양한 행위자들간의 참여를 통한 합의형성 노력은 가장 빈번하게 언급되는 NIMBY 대처방안 중의 하나이다. 최근에 이르러 정책결정자, 시민, 기업, 시민단체 등의 행위자들간의 상호작용을 통한 합의형성 노력은 절차적 합리성(procedural rationality)의 측면에서 더욱 강조되고 있다. 동의를 기반으로 한 접근법은 절망감, 적대감을 감소시키는 물론 위험 의사결정에 있어서 경제적 시간적 비용을 감소시키는데 기여한다(Slovic, Fischhoff, & Lichtenstein, 1982).

시설의 입지에 의해 영향을 받는 사람들은, 시설이 1) 긴급한 사회적 욕구를 다루며, 2) 문제에 대한 더 나은 해결책은 존재하지 않으며, 3) 모든 가능한 위험감소 조치들이 취해졌으며, 4) 어디에 시설을 입지시킬 것인가에 대한 결정이 공정하다는 네 가지 전제조건이 성립되는 경우에만 시설의 입지가 적절하다고 믿는다(Easterling & Kunreuther, 1995). 물론 이러한 전제조건을 충족시키기 위한 필수적인 요소는 시설입지 문제의 본질과 잠재적 해결방안들에 대한 행위자들 사이의 충분한 대화와 토론이다.

Kasperson(1986)은 위험·혐오시설의 입지선정과 관련된 5가지 중요한 원칙들을 제시하고 있다. 첫째, 사회의 전체적 복지는 일부의 사람들이 다수의 사람들을 대신해서 위험을 감수할 것을 요구한다. 둘째, 어디든 가능하다면, 이러한 위험은 보상을 통해

완화되거나 개선되기보다는 제거되는 것이 보다 합리적이다. 셋째, 합리적으로 피할 수 없는 위험은 수혜자들에 의해 공유되어야 하며 집중되어서는 안된다. 넷째, 위험의 부과는 시기적으로 적절한 방식으로 위치를 선정하는데 있어서의 제약 내에서 강제적이 아닌 자발적으로 이루어져야 하며 정부가 특정 입지선정이 바람직하다는 입증책임을 지녀야 한다(주민이 해당 지역이 입지로 부적절하다는 입증책임을 질 필요는 없다.) 다섯째, 이성적으로 피할수 없는 위험은 그에 따른 보상이 동반되어야 한다. 중요한 점은 이러한 원칙들은 정부에 의해 하향적(top-down)으로 입지가 선정되는 전통적인 접근방식으로는 충족되기 어려운 것들이라는 점이다.

Kearney & Smith(1994)는 NIMBY 시설 관련 행위자들 사이에 존재하는 불신을 감소시키는 수단으로 완전한 시민참여(full citizen participation)와 임파워먼트, 장기간의 정치적 토론(political debate)을 강조하였다. 숙고적(deliberative)이고 민주적인 입지선정과정은 다양한 이해관계자들이 서로 다른 준거 틀(frame of reference)을 인식하게 하고, 참여자들간에 자기결정(self-determination)의 느낌을 증진시키며(Hunold & Young, 1998), 보상방법의 적용가능성을 증진시킨다(O'Hare, Bacow, & Sanderson, 1983). Frey 등은 원자력 폐기물 시설과 관련된 연구에서, 일반 대중들은 보상, 추첨(lottery), 주민투표(referenda)에 비해 협상을 가장 공정하고 수용가능한 방법으로 여기는 것을 확인하였다(Frey et al., 1996).

한편 NIMBY 시설의 입지선정 과정에서의 시민참여의 효과에 대해 많은 연구가 진행되었다(지병문·지충남, 2002; Edelstein, 1988; Kasperson, 1986; Morell, 1984). 이들 연구들에 따르면 공통적으로 시설입지 결정 과정에 대한 투입으로서 실질적인 주민 참여를 보장하는 절차적 공정성의 확보는 대중의 지지나 반대를 이끌어내는데 있어서 핵심적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 공청회와 같은 전통적인 형태의 수동적인 의견청취 방법들은 사람들의 이해관계가 매우 다양하다는 사실을 고려하는데 적절하지 못한 것으로 나타났다(O'Hare et al., 1983). 특히 정부가 일단 시설 입지장소를 결정하고 이어서 반대 주장들을 방어하는 결정 후 방어(decide-announce-and-defend: DAD) 전략은 대중적 투입(public input)이 낮은 공청회(public hearings)나 보고회(public notice) 등의 형식적인 수준의 시민참여만을 보장함으로써 대중의 소외감을 불러오고 그 결과 주민의 반대를 강화시키게 된다. La Porte & Metlay(1996)는 정부에 대한 신뢰도를 증진하기 위해선 중요한 결정을 하기에 앞서 대중을 참여시켜야 하며, 지역의 지도자들에게 지속적으로 다가가야 하며, 시민들이 정

부에 접근 가능해야 한다고 주장하였다. 비슷한 맥락에서, Rabe(1994)는 입지 결정 초기 단계의 대중 참여는 신뢰도를 증진시키는데 기여하며, 입지의 성공가능성도 증대시킨다고 주장하였다. 지병문·지충남(2002)은 현실적으로 주민참여 보장만으로는 갈등을 해소하기에 불충분하다고 주장하며, 주민참여를 확대한 시민참여를 대안으로 제시하였다.

한편 공식적인 중재자(intervenor)를 활용하는 것도 하나의 대안이지만, 중재자들이 전문성이 결여되어 있는 경우가 많아 실질적인 도움이 되지 못하기도 한다(O'Hare et al., 1983). 이 보다는 비공식적인 방법들이 훨씬 효과적인 것으로 나타났다. 비공식적인 방법들을 통해 논쟁과 토론이 훨씬 효과적으로 촉진되며, 따라서 다양한 시각에서 이해관계들이 논의될 수 있다(Kasperson et al., 1996). 따라서 효과적인 토론이 이루어지게 되며, 수용가능한 해결책이 제시될 가능성이 커진다(Rabe, 1994). 공청회와 같은 전통적인 의견수렴 방법들은 목소리 큰 소수에 의해 지배되는 것이 보통이기 때문 기업과 지역주민간의 일대일 의사소통이 공식적인 공청회 형식의 의사소통 방법에 비해 효과적일 수 있다. 한편 합의형성이나 협상을 의무화하는 방안은 과학적 복잡성과 지역 주민 대표들간의 내부갈등으로 인해 반드시 성공적인 것만은 아니다(Richman, 2001).

이와 함께 합의형성의 중요한 출발점은 거시적 합의(mega consensus)이다. 즉 소각장은 반드시 필요하다는 것에 대한 합의가 입지선정에 선행되어야 한다(주재복 외, 2005). 그러나 흔히 시설을 어디에다 건설할 것인가에 논쟁의 초점이 맞추어짐으로써, 시설의 필요성에 대한 상호이해의 달성에 실패하는 경우가 빈번하다.

### 3. 입지영향에 대한 정보제공과 의사소통

NIMBY를 해결하는 두 번째 방법은 시설의 입지에 따른 위험과 영향에 관해 다양한 행위자들과 의사소통(risk communication)하는 방법이다. 위험 의사소통이 효과적일 경우, 정부에 대한 대중의 신뢰도는 증진된다. 위험 의사소통 문헌들을 중심으로 제시되는 대안들을 살펴보면, 전통적인 위험 의사소통 접근법에서는 전문가들로 하여금 진실을 알려주는 방식을 통한 대중교육과 기술적 합리성(technical rationality)을 강조한다(Plough & Krinsky, 1987).

그러나 이러한 전통적인 방법은 위험의 사회적 맥락(social context of risk)을 고려하는 데는 실패하기 때문에 적절하지 못한 방법으로 여겨지고 있다. 실제로 정부가 공정하고 객관적으로 해당시설에 관한 정보를 주민에게 제공함으로써 주민들의 신뢰를

연기보다는 정보를 왜곡하는 경우가 빈번하며, 이러한 상황에서 NIMBY 갈등은 확산될 수밖에 없다. 특히 위험시설의 경우 그 안전성과 관련된 객관적인 정보를 주민들에게 제공하기보다는 위험을 축소하는 등의 거짓정보를 제공하고 나중에 이것이 주민들에 의해 밝혀지게 되면 정부의 신뢰는 회복하기 어려울 만큼 치명타를 맞게 된다. 따라서 정부는 시설이 지역사회에 미칠 부정적 효과에 대해 정확한 정보를 제공해야 한다(Young, 1990).

NIMBY 관련 행위자들간의 합의를 형성하기 위해서는 위험 의사소통에 관련된 사람들이 잠재적 위험에 관해 의견을 나눌 수 있는 환경이 조성되어야 한다. Kasperson et al.(1992)에 따르면 위험 의사소통 프로그램들에는 기술적 위험과 관련된 이슈들뿐만 아니라 재산가치 하락의 위험이나 삶의 질에 대한 영향도 포함되어야 한다. 정보의 투명성이 확보되는 컴퓨터 기반 의사결정 시스템(computer-based decision management system)을 NIMBY 시설의 위험과 영향에 관한 의사소통 수단으로 활용할 수도 있다.

#### 4. 피해 집단의 임파워먼트(empowerment)

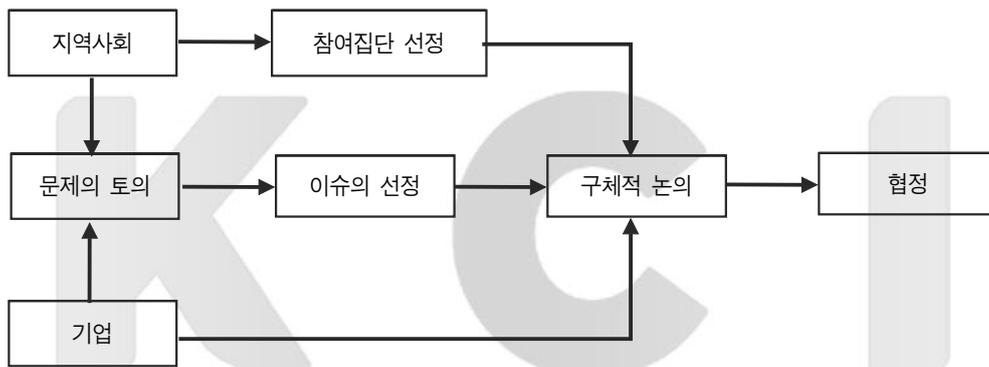
NIMBY 반응에 대한 또 다른 대처방안은 시설로 인해 영향을 받는 사람들로 하여금 시설과 시설의 잠재적 영향에 대해 더 많은 감시권, 통제권을 행사하도록 권한을 부여하는 방법이다. 이와 같은 위험 부담자의 임파워먼트(empowerment of risk bearers)는 신뢰를 증진하고 시설입지에 대한 반대를 감소시키는데 필수적인 방안으로 제시되고 있다(Kasperson et al., 1992). 권한부여는 주로 환경적 영향에 대한 통제력에 집중되지만, 그 외에도 재산가치, 교통, 소음, 기타 영향 등도 시민 감시(citizen monitoring)의 영역에 포함될 수 있다.

보다 구체적으로 피해 집단의 사람들로 하여금 자신들이 의뢰한 전문가를 활용하게 하거나, 자신들이 위험 감시 프로그램을 개발하도록 하는 방안이 있다(Heiman, 1990; Kasperson et al., 1992). 지역 전문가와 주민이 포함된 지역자문위원회(community advisory board)를 설치하는 방안도 고려될 수 있다(Dear, 1992). Dear(1992)에 따르면 자문위원회는 제안된 시설의 가동을 정당화하며, 필요한 기술적 지원을 확보함은 물론 반대를 분산시키는 효과가 있다.

NIMBY 시설과 지역주민과의 우호적 합의(Good Neighbor Agreement: GNA)는 위험 부담자들에게 권한을 부여하는 또 다른 방법으로 제시되었다(illsley, 2002). 기업 활동이 지역에 미치는 악영향을 방지하고 이에 대항하기 위하여 지역주민들이 조직화되

면서 기업 의사결정의 책임성(accountability)을 확보할 수 있는 법적인 구속력을 지닌 방법과, 법적인 구속력을 지니지는 않으나 기업과 지역주민간의 우호적인 합의에 의하여 기업 의사결정의 사회적 책임성을 담보하는 방법들이 개발되기 시작하였다. GNA는 후자의 시각에서 기업과 지역의 우호적 합의에 기반을 둔 사업추진(GNA)은 기업과 지역조직이 서로의 욕구(needs)에 반응하는 관계를 형성하려는 상호인정(mutual acknowledgement)을 기반으로 하고 있다(Lewis & Henkels, 1996). 이처럼 지역조직들과 기업간에 지역 내에서의 자신들의 역할을 인식하고 공식화하기 위한 수단으로서 기능하고 있다. <그림 2>는 GNA의 일반적 절차를 도식화한 것이다.

<그림 2> GNA의 절차



이 밖에도 주민들에게 NIMBY 시설의 감시·감독(oversight)권을 부여하는 방안을 고려할 수 있다(Kasperson, 1986). 특히 위험·혐오시설의 경우 해당지역의 주민들이 시설의 운영과 관련하여 전반적인 부분을 모니터링할 수 있다면 시설의 사회적 수용성은 증대될 것이다.

## 5. 제도의 변경

NIMBY 반응에 대처하는 또 다른 방법은 입지과정에서 일관성과 확실성을 증진시키기 위해 제도적 구조(institutional structure)를 인식, 확립 또는 이용하는 방안이다(Kasperson et al., 1992). 제도는 정책의 일관성을 증대시키는 것과 함께, 사람들로 하여금 사회적 관계 속에서 다른 사람들이 행동하는 방식을 예측 가능하도록 만드는 사

회적 신뢰를 촉진한다. 토지이용 규제 등과 같은 제도들은 시설입지에 커다란 영향을 미친다. 따라서 예컨대 시설 입지의 필요성과 잠재적 영향에 대한 충분한 분석을 필수 규제사항으로 만드는 것이 하나의 제도 변화 방안이 된다. 현행 환경영향평가제도는 이러한 규제의 대표적인 사례이다. 또한 입지선정 과정에서 시민참여 기회를 보장하도록 의무화하는 것도 하나의 방안이 된다. 이처럼 제도의 변화는 주로 정책의 절차적 합리성을 증진하는데 초점을 맞추고 있다.

#### IV. 결론

NIMBY에 대한 좀 더 종합적이고 분석적인 이해는 공공정책 결정과정에서 NIMBY 현상을 진단하고 정책적 관리 방안을 마련하는데 도움을 제공할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 NIMBY와 관련된 다양한 문헌과 선행연구들을 중심으로 NIMBY의 정의, NIMBY 현상의 본질, NIMBY 반응의 본질, NIMBY에 대한 대처방안 등을 살펴보았다. 이상에서 살펴보면 것처럼, NIMBY는 다양한 인식과 태도를 지닌 참여자들이 관련되는 매우 복잡하고 역동적인 현상이다. NIMBY 반응에 대처하는 방안들 역시 보상, 입지영향에 대한 의사소통, 피해 집단의 임파워먼트, 참여적 의사결정과 합의형성, 제도적 변화 등으로 다양하게 제시되고 있다.

비록 본 연구에서 광범위한 문헌 탐색이 진행되었지만, NIMBY 현상에 대한 보다 심층적인 연구가 절실하다. 특히 NIMBY 현상에 대한 정책학의 연구들은 대부분 NIMBY를 해결하기 위한 정책 수단이나 절차에 초점이 맞추어짐으로써 NIMBY 현상에 내재된 복잡성과 역동성을 이해하는 데는 근본적인 한계를 드러내고 있다. 이러한 한계들을 극복하기 위해서는 인지심리학과 사회심리학적 시각에서의 접근을 통해 위험 인식, 신뢰, 위험 의사소통(risk communication)과 같은 주제들에 대한 체계적인 연구가 진행될 필요가 있다. 행위자들이 입지의 영향, 관련 정보, 다른 참여자들, 입지선정 과정 등에 대해 어떻게 인식하느냐에 대한 보다 심층적인 이해가 이루어진다면 효율적인 입지선정에 도움을 얻을 수 있을 것이다. 보다 구체적으로, 다음 주제들에 대한 추가적인 연구가 요구된다.

첫째, NIMBY 반응을 유발하는 인식에 대한 연구와 관련하여, 사람들이 어떻게 시설과 관련된 위험이나 여타 정보를 인식하는가를 심도 깊게 연구할 필요가 있다. 특히

시설 반대론자 집단 내에서의 개인간 인식의 차이를 연구함으로써 보다 NIMBY에 대한 효과적인 관리 방안을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다. 둘째로, NIMBY에 대한 대처 방안들에 대한 연구가 강화될 필요가 있다. NIMBY에 대한 다양한 대처 방안들이 제시되고는 있으나 이러한 대안들간의 체계적인 비교분석은 매우 미흡하다. 셋째, 절차적 합리성 측면에서의 연구가 강화되어야 한다. 현재 비선호시설의 입지선정 과정이 NIMBY 반응에 어떤 영향을 미치는가에 대한 연구는 상대적으로 미미한 수준에 머물고 있다. 앞으로의 연구는 다양한 유형의 입지 갈등에서의 다양한 참여 방법과 입지의 영향에 대한 인식차에 초점이 맞추어져야 한다. 마지막으로, 지역 주민의 정책참여의 수준과 방식이 입지선정 결과에 미치는 영향에 대한 체계적인 연구도 진행되어야 할 것이다.

### ≤참 고 문 헌>

- 김도희(2004). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석 : '북구 화장장 유치사업'과 '경부고속전철 울산역 유치사업' 사례를 중심으로, 『한국정책학회보』, 13(1), 157-188
- 김상헌(1997). 넴비(NIMBY) 문제해결을 위한 최적 보상체제, 『한국행정학보』, 31(4), 205-225.
- 김용철(1998). NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교: '영광원전 5·6호기 건설사업'과 '전남도청 이전사업' 사례를 중심으로, 『한국정치학보』, 32(1), 87-109
- 이민창(2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로, 『한국정책학회보』, 14(1), 71-96
- 이진복·안형기(1999). NIMBY 극복을 위한 정책적 제언: 혐오시설 설치와 주민의 저항을 중심으로, 『한국정책과학학회보』, 3(3), 99-127
- 주재복·고경훈·홍성만·심준섭(2005). 『지역갈등의 현황 및 정책과제』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 경제인문사회연구회
- 지병문·지충남(2002). 시민참여방식을 통한 넴비(NIMBY)의 해결방안: 생활폐기물소각시설의 건설을 중심으로, 『한국지방자치학회보』, 14(1), 181-205
- Burningham, K. (2000). Using the language of NIMBY: A topic for research, not an activity for researchers. *Local Environment*, 5(1), 55-67.
- Busenberg, G. (1999). Collaborative and adversarial analysis in environmental policy. *Policy*

- Sciences*, 32(1), 1-11.
- Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of American Planning Association*, 58(3), 288-301.
- Easterling, D. (1992). Fair rules for siting a high-level nuclear waste repository. *Journal of Policy Analysis and Management*, 11(3), 442-475.
- Easterling, D., & Kunreuther, H. (1995). *The dilemma of siting a high-level nuclear waste repository*. Boston: Kluwer Academic.
- Edelstein, M. R. (1988). *Contaminated communities: The social and psychological impacts of residential toxic exposure*. Boulder, CO.: Westview press.
- Fiorino, D. (1989). Environmental risk and democratic process: A critical review. *Columbia Journal of Environmental Law*, 501-547.
- Fischel, W. A. (2001). Why are there NIMBYs? . *Land Economics*, 77(1), 144-152.
- Fischhoff, B., Lichtenstein, S., Slovic, P., Derby, S., & Keeney, R. (1981). *Acceptable Risk*. Cambridge University Press.
- Frey, B., Oberholzer-Gee, F., & Eichenberger, R. (1996). The old lady visits your backyard: A tale of morals and markets. *Journal of Political Economy*, 104(6), 1297-1313.
- Futrell, R. (2003). Framing processes, cognitive liberation, and NIMBY protest in the U.S. chemical-weapons disposal conflict. *Sociological Inquiry*, 73(3), 359-386.
- Groothuis, P. A., & Miller, G. (1994). Locating hazardous waste facilities: The influence of NIMBY beliefs. *American Journal of Economics and Sociology*, 53(3), 335-347.
- Hampton, G. (1996). Attitudes to the social, environmental and economic impacts of the construction of an armaments complex. *Journal of Environmental Management*, 48(2), 155-167.
- Heiman, M. (1990). From "not in my backyard!" to "not in anybody's backyard!" *Journal of American Planning Association*, 56(3), 359-363.
- Hermansson, H. (2007). The ethics of NIMBY conflicts. *Ethical Theory and Moral Practice*, 10, 23-34.
- Hunold, C., & Young, I. M. (1998). Justice, democracy, and hazardous siting. *Political Studies*, 46(1), 82-96.
- Hunter, S., & Leyden, K. M. (1995). Beyond NIMBY: Explaining opposition to hazardous waste facilities. *Policy Studies Journal*.

- Ibitayo, O. O. (2002). Public-private partnerships in the siting of hazardous waste facilities: the importance of trust. *Waste Management & Research*, 20, 212-222.
- Illsley, B. M. (2002). Good neighbor agreements: The first step to environmental justice. *Local Environment*, 7(1), 69-79.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.
- Kasperson, R. E. (1986). Hazardous waste facility siting: Community, firm, and governmental perspectives. In *Hazards: Technology and fairness*. Washington, D. C.: National Academy Press.
- Kasperson, R. E., Golding, D., & Tuler, S. (1992). Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks. *Journal of Social Issues*, 48(4), 161-187.
- Kearney, R. C., & Smith, A. A. (1994). The low-level radioactive waste siting process in Connecticut: Anatomy of a failure. *Policy Studies Journal*, 22(4), 617-631.
- Kraft, M. E., & Clary, B. B. (1991). Citizen participation and the NIMBY syndrome: Public response to radioactive waste disposal. *Western Politics Quarterly*, 44(2), 299-328.
- Kunreuther, H., Kleindorfer, P., Peter, J. K., & Yaksick, R. (1987). A compensation mechanism for siting noxious facilities: Theory and experimental design. *Journal of Environmental Economics and Management*, 371-383.
- La Porte, T., & Metlay, D. (1996). Hazards and institutional trustworthiness: Facing a deficit of trust. *Public Administration Review*, 56(4), 341-347.
- Lake, R. W. (1987). Introduction. In R. W. Lake (Ed.), *Resolving locational conflict*. New Brunswick, NJ: Center for Urban and Policy Research.
- Lake, R. W. (1993). Rethinking NIMBY. *Journal of American Planning Association*, 59(1), 87-93.
- Lewis, S., & Henkels, D. (1996). Good neighbor agreements: A tool for environmental and social justice. *Social Justice*, 23(4), 134-152.
- Lober, D. (1995). Why protest? Public behavior and attitudinal response to siting a waste disposal facility. *Policy Studies Journal*, 23(3), 499-512.
- Mansfield, C., Van Houtven, G., & Huber, J. (2001). The efficiency of political mechanisms for siting nuisance facilities; Are opponents more likely to participate than supporters? *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 22(2), 141-161.

- Matheny, A., & Williams, B. (1985). Knowledge vs. NIMBY: Assessing florida's strategy for siting hazardous waste disposal facilities. *Policy Studies Journal*, 14(1), 70-80.
- McAvoy, G. E. (1998). Partisan probing and democratic decision-making: Rethinking the NIMBY syndrome. *Policy Studies Journal*, 22(2), 141-161.
- Minehart, D., & Neeman, Z. (2002). Effective siting of waste treatment facilities. *Journal of Environmental Economics and Management*, 43, 303-324.
- Morell, D. (1984). Siting and the politics of equity. *Hazardous Waste*, 1(4), 555-571.
- O'Hare, M., Bacow, L., & Sanderson, D. (1983). *Facility siting and public opposition*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Pijawka, D., & Mushkate, A. (1991). Public opposition to the siting of high level nuclear waste repository: The importance of trust. *Policy Studies Review*, 10(4), 180-194.
- Piller, C. (1991). *The fail-safe society: Community defiance and the end of American technological optimism*. New York: Basic Books.
- Plough, A., & Krinsky, S. (1987). The emergence of risk communication studies: Social and political context. *Science, Technology, and Human Values*, 12(3-4), 4-10.
- Pol, E., Masso, A. D., Castrechini, A., Bonet, M. R., & Vidal, T. (2006). Psychological parameters to understand and manage the NIMBY effect. *Revue europeenne de psychologie appliquee*, 56, 43-51.
- Rabe, B. G. (1994). *Beyond NIMBY: Hazardous waste siting in Canada and the United States*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Richardson, J., & Kunreuther, H. (1993). Experimental test of a Nash-efficient mechanism for collective choice with compensation. *Journal of Economic Behavior and Organizations*, 22, 349-369.
- Richman, B. D. (2001). Mandating negotiations to solve the NIMBY problem: A creative regulatory response. *Journal of Environmental Law*, 20(233), 223-236.
- Sandam, P. M. (1986). Getting to maybe: some communications aspects of siting hazardous waste facilities. *Senton Hall Legislative Journal*, 9(2), 442-465.
- Slovic, P. (1987). Perception of Risk. *Science*, 236, 280-285.
- Slovic, P., Layman, M., Krauss, N., Flynn, J., Chalmers, J., & Gesell, G. (1991). Perceived risk, stigma, and potential economic impacts of high-level nuclear waste repository in Nevada.

- Risk Analysis*, 11(4), 683-696.
- Slovic, P., Fischhoff, B., & Lichtenstein, S. (1982). Why study risk perception? *Risk Analysis*, 2(2), 83-93.
- Sullivan, A. M. (1992). Siting noxious facilities: A siting lottery with victim compensation. *Journal of Urban Economics*, 31, 360-374.
- Takahashi, L. M., & Dear, M. J. (1997). The changing dynamics of community opposition to human service facilities. *Journal of American Planning Association*, 63(1), 79-93.
- Thurow, L. C. (1980). *The Zero-sum society: Distribution and possibilities for economic change*. Harmondsworth: Penguin.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185, 1124-1131.
- van der Horst, D. (2007). NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. *Energy Policy*, 35, 2705-2714.
- Vlek, C., & Keren, G. (1992). Behavioral decision theory and environmental risk management: assessment and resolution of four 'survival' dilemma. *Acta Psychologica*, 80(1-3), 249-278.
- Walsh, E., Warland, R., & Smith, D. C. (1997). *Don't burn it here: Grassroots challenges to trash incinerators*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Wolsink, M. (1994). Entanglements of interests and motives: Assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting. *Urban Studies*, 6, 851-866.
- Wolsink, M. (2006). Invalid theory impedes our understanding: a critique on the persistence of the language of NIMBY. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 19, 309-325.
- Young, S. (1990). Combating NIMBY with risk communication. *Public Relations Quarterly*, 35.
- Zeiss, C., & Atwater, J. (1989). Waste facility impacts on residential property values. *Journal of Urban Planning and Development*, 115(2), 64-80.

---

\* **심준섭**: 미국 State University of New York at Albany에서 행정학 박사학위(2002)를 취득하고, 현재 중앙대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 의사결정론, 협상론, 정책평가론이다. 주요 저서로는 “협상의 이해(2008),” “Efficient Designs for Judgment Analysis(2008)”가 있다. 주요 논문으로는 “행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화(Triangulation): 질적 방법과 양적 방법의 결합(2008),” “다산의 성과관리: 고적제 개혁안을 중심으로(2007),” “정책과정에 대한 판단분석(Judgment Analysis) 기법의 적용에 관한 연구(2006),” “협상실험을 통한 다중이슈(multi-issue) 협상의 학습(2006)” 등이 있다(jsshim@cau.ac.kr).