

都市施設計劃의 論理

-忌避施設을 中心으로-

Planning Logic of Locally Unwanted Land Uses

李 壽 長

(江南大 都市工學科 教授)

<目 次>

I. 序 論	III. LULUs의 立地를 위한 計劃論理
II. LULUs의 傳統的 計劃論理와 그 限界	IV. 結 論

<ABSTRACT>

Until now many planners and/or policy-makers think that locational decisions such as siting LULUs must be made upon functional rationality, and these decisions are the prerogative of planner and/or policy-makers. In other word the conventional siting process, which is technocratic and top-down in orientation, result in one outcome, that is, the imposition of a decision. This process, which is expressed as decide-announce-defend(DAD), is inherently confrontational in nature and creates an 'us-them' adversarial situation, namely siting conflicts. But understanding locational decisions as the products of interactions and conflicts of policy-makers and affected citizens, the most crucial aspect in planning LULUs is to resolve the conflicts among stake-holders.

To resolve these conflicts we need a sound planning process for siting LULUs, which should improve the ability of citizens to influence the decisions that affects them. By a sound planning process, we mean one that is open to citizen input and contains accurate and complete information. In other word the public is also part of the goal setting process, and as the information and analyses developed by the planners is evaluated by the public, strategies for solutions can be developed through consensus-building.

I. 序 論

산업화·도시화가 진전·심화됨에 따라 모든 도시가 당면하게 되는 과제는 지속적인 도시신진대사(urban metabolism)를 위하여 도시활동의 최종산물인 여러 가지 폐기물을 안전하게 처분 내지 처리할 수 있는 시설, 즉 하수처리장·분뇨처리장·쓰레기 처리시설 등의 건설이다.

그런데 이러한 시설은 그 특성상 그것이 입지하게 되는 지방자치단체나 지역주민에게 세입이나 고용의 확대와 같은 편익을 거의 가져다 주지 않는 자본집약적인 성격을 갖는 반면(Tarlock: 433), 오염이나 악취 등 건강·환경상의 위험 및 지가하락과 같은 상당한 부정적 외부효과를 초래하는 속성을 갖는다. 이와 같은 비용과 편익의 비대칭성으로 인하여 이러한 시설은 입지과정에서 관련 지역공동체의 강력한 저항이나 반대, 즉 넘비(not in my backyard)현상을 유발하는 토지이용으로서 이른바 '기피시설'(locally unwanted land uses, LULUs)¹⁾인 것이다.

LULUs가 이러한 기본 속성을 갖고 있음에도 불구하고 지금까지 LULUs의 계획을 일반적인 계획의 소우주(microcosm)로 간주하여(Seley: 3), 다음과 같은 계획논리를 사용하여 입지갈등을 심화시켜 문제의 해결을 더욱 어렵게 하고 있는 것이다.

첫째, 과정의 효율성의 추구라는 명제하에 이른바 결정-발표-옹호(decide-announce-defend, DAD)라는 하향적 계획논리를 최근까지 지속적으로 적용하여 왔다는 점이다(Ducsik).

둘째, 시설의 건설여부를 결정함에 있어 소위 숨겨진 재분배 기재를 암묵적으로 사용하여 왔기에 보다 많은 부와 권력을 가진 사람이 공공정책으로부터 혜택을 계속 향유하고 있다는 사실이다(Seley: 8).

셋째, 합리성과 객관성의 추구라는 견지에서 주로 경제적·공학적 기준을 기초로 하여 입지를 선정하여 왔다. 즉 최선의 입지를 선택하기 위하여 과학과 가치를 엄격히 구분하여 문제에 접근하였던 것이다.

끝으로 시설의 계획 및 설계결정을 집행과정과 분리하려는 경향이다. 다시 말해 시설결정과정과 그 집행에 따른 갈등해결과정을 분리하고 있다는 것이다(Lake, 1987: x vii-x viii).

이상과 같은 LULUs의 전통적 계획과정은 국가 내지 사회적으로 주어진 목표를 성공적

1) LULUs란 용어를 도시계획에서 처음 사용한 사람은 Popper로서 다음 논문에서 비롯되었음.

F. J. Popper, "Siting LULUs", *Planning*, Vol. 47, No. 4, Apr. 1981, pp. 12-15.

으로 달성하기 위한 과학적·객관적 수단을 기능적 합리성(functional rationality)에 근거하여 기술관료 내지 계획가가 가치중립적인 입장에서 합리적으로 선택할 수 있다는 수단적 계획관(instrumental planning)에 의거하고 있다²⁾. 그러나 LULUs의 입지결정과 같이 그 결정에 따른 ‘누가 무엇을 어디서 얻느냐(Who Gets What Where?)의 문제에 대한 이해가 극단적으로 상충되는 경우 이러한 갈등을 조정·해결할 수 있는 계획논리가 요청되는 것이다.

이러한 문제의식에 입각하여 본 연구에서는 도시계획분야에 있어 새로운 하나의 분과학문(a new discipline)으로 인식되고 있는(Armour: 1) LULUs의 입지와 관련하여 그 계획논리의 방향을 제시하고자 한다.

II. LULUs의 傳統的 計劃論理와 그 限界

LULUs의 입지계획과정도 다른 도시시설의 그것과 마찬가지로 객관성과 합리성에 기초한 사회공학적 실천논리에 충실하여 왔다. 다시 말해 LULUs의 입지과정은 여러 기술적·입지적 대안의 조합 중에서 경제적·공학적·환경적 및 사회적 목표를 가장 잘 성취할 수 있는 하나의 대안을 선정하는 과정으로 간주되어 왔다. 이러한 시설입지과정은 새로운 시설에 대한 필요성이 인지될 때 시작되며, 상호관련된 세 가지 구성요소로 이루어져 있다.

첫번째 단계는 목표의 정립이다. 목표설정작업은 문제를 구체화·명확화하는 것으로 기술적·입지적 결정이 이루어지는 전반적인 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 형태와 처리능력 등에 대한 예비적 조사가 있게 된다.

시설입지과정의 두번째 단계는 대안, 즉 기술을 평가하는 단계이다. 이 단계의 기본목적은 여러 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 그

2) 전통적 입지과정의 대명사로 쓰이는 DAD라는 약어가 ‘아버지’라는 의미를 갖고 있는 데, 수단적 계획관에 있어 계획가의 위상이 가정에 있어 아버지의 그것과 상합한다는 점에서 아이러니가 아닐 수 없다.

것의 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.

시설입지과정의 마지막 단계는 입지선정과정으로 이른바 공간모색이다. 이 과정은 상대적으로 상기 두과정에 비해 상당한 논쟁을 수반하기 때문에 가장 가시적인 것이다. 입지선정과정은 두 가지 활동으로 구분되는 것이 일반적이는데 후보지의 목록을 만드는 지역 및 장소선별과정과 최적의 장소를 찾아내기 위한 장소평가 및 선정과정이 그것이다. 이 단계에서 전혀 공통점이 없는 복수의 환경적·경제적·사회적 및 공학적 요인들은 비교와 결정을 가능하게 하는 어떤 종류의 평가체제³⁾로 조합되어야 한다.

실제 시설입지과정은 이상과 같은 간결한 선형적 문제해결방식으로 이루어지지않으나 일반적으로 이러한 순차적 틀을 갖는다고 할 수 있다.

이상과 같은 입지결정과정을 일반적으로 기술관료적 접근에 의한 결정-발표-옹호라 부르고 있다. 즉 주민참여가 거의 없이 기술관료에 의해 이루어진 기술적 조사·연구와 과학적 위험평가에 의거하여 결정이 이루어지고, 기술과 입지의 선택이 발표되고 그 선택은 옹호되어지는 것이다. 이러한 기술관료주의적 입지계획과정은 다음과 같은 문제를 가지고 있다.

우선 LULUs의 입지계획과정은 그 정향이 하향적 의사결정과정이며 따라서 어떤 선택을 강제하고 있다는 점이다. 다시 말해 기술관료적 결정과정은 사람을 다른 목적의 수단으로 간주하는 기술적 합리화의 경향을 대변하고 있다는 것이다.

둘째, 합의된 가치 내지 목표의 도출이 거의 불가능하다는 사실이다. 시설제안자는 LULUs가 국가적으로 긍정적 효과를 가져온다는 견지에서 그 필요성을 주장하는 반면 당해 지역주민들은 여러 가지 이유를 내세워 그 필요성에 이의를 제기하게 된다. 이렇게 됨으로써 가치와 기대의 근본적 상충이라는 갈등상황이 생겨난다(O'Hare et al.: 24).

끝으로 입지의 선정과 관련하여 몇 가지 오류가 발생한다는 점이다. 시설제안자는 기능적 합리성에 입각하여 객관적이며 과학적인 기준에 의거하여 입지를 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 오류가 생겨난다(Ibid.: 27-28). 또한 제안자는 선정된 부지는 공익의 견지

3) 이러한 평가체제를 고안함에 있어 필요한 분석적 요구사항들은 다음 논문에 간결하게 제시되어 있다.

M. L. Elliott, "Pulling Together the Pieces: Amalgamation in Environmental Impact Assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 2, 1981, pp. 7-35.

에서 최선의 선택이라고 주장한다. 그러나 그 결정이 최상의 기대사회가치이며 전반적인 공익 또는 주민의 선호를 반영하고 있다는 점을 증명하는 것은 Arrow의 ‘불가능성 정리’라는 용어에서 보듯이 거의 불가능하다⁴⁾. 여기서 또다른 오류가 발생하는데 경제학자의 오류가 그것이다(Ibid.: 28-29).

이와 같이 기술관료적이며 하향적인 의사결정에 의해 선택을 강제하는 LULUs의 전통적 입지과정에서는 시설제안자와 지역공동체의 상호작용을 적대적이며 파괴적인 양상으로 치닫게 하는 결과를 가져오고 있다. 따라서 이러한 상호작용의 양상은 유사성에 대한 인식을 최소화하는 반면 상이성에 대한 예민성을 증대시키는 적대적 태도를 유발하며, 이러한 상황에서는 갈등적 당사자들은 서로 신뢰할 수 없으며 갈등을 해결하는 방법은 절대적 힘이나 속임수 등에 의해 한 당사자의 굴복을 강제하는 것밖에 없을 것이다(Deutsch: 351-353).

요컨대 지금까지의 시설입지과정은 심각한 흠이 있는 입지과정이며(Armour: 30-31) 따라서 LULUs와 같은 시설의 계획과정에는 새로운 어떤 차원이 있음을 인식하여야 할 것이다. 즉 입지결정은 기술관료나 정책결정자 등 특정 개인의 전유물이 아니라 이들과 관련 당사자들간의 상호작용과 갈등의 산물로 이루어져야 한다는 것이다(Wolpert: 223).

III. LULUs의 立地를 위한 計劃論理

합리적·종합적 계획이론으로 정당화되는 기술관료주의적 LULUs의 입지과정에서는 계획대상에 대한 성찰없이 계획의 일반적 기능을 기능적 합리성의 추구 또는 목적지향적 행위로 간주하고 있으며 따라서 의도적이던 아니던 간에 공공정책에 있어 계획의 정치적 성격을 감추어 버리며 나아가 계획자체를 탈정치화하며 정당화시키고 있다(Scott & Roweis: 1114). 그러나 계획을 하나의 구체적인 사회현상으로 이해할 때 나머지 사회현상간의 연계성이 존재하며 이러한 뒤얽힌 총체성이 사회적 실재를 구성하고 있으며 계획은 이러한 연계성의 성격과 구체적 내용을 고려하여야 한다.

이러한 관점에서 이하에서는 LULUs의 입지갈등을 새롭게 해석하여 이것이 LULUs의 입지계획논리에서 갖는 함의와 계획방향을 살펴 보기로 한다.

4) 불가능성 정리에 대한 상세한 논의는 다음 문헌을 참조할 것.

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

1. LULUs의 立地葛藤의 새로운 解釋

1) 토지개발과 입지갈등

토지개발에 따른 입지갈등은 근본적으로 토지가 갖는 기본적 속성인 차별적 입지이점(differential locational advantages)에서 찾을 수 있으며 이러한 차별적 입지이점은 계획되지 않은 토지이용행위와 계획된 그것으로부터 생겨난다(Ibid: 1105-1107). 토지개발과정은 본질적으로 자본의 예상수익률이라는 순수한 시장논리에 의해서 지배되며 이에 따라 일정한 토지이용패턴이 확립된다. 이러한 토지이용패턴은 생산과 재생산을 담보하기 위하여 일정기간 변화되지 않는 사회적 제도가 된다. 그러나 지속적인 토지개발의 결과 토지이용패턴에 문제, 즉 고밀도개발, 교외확산, 부적절한 서비스, 사회적·경제적 불이익, 교통혼잡과 환경오염 등과 같은 시장의 실패에 따른 토지이용상의 문제가 발생하게 된다. 이러한 문제의 확산은 토지의 수익성을 위협하거나 토지이용상의 갈등을 유발시키며 이를 치유하기 위하여 국가는 토지이용계획이라는 명목으로 개입하게 된다.

이와 같이 현대도시의 토지이용은 효율성과 합리성으로부터 일탈하고 있는 시장기제의 결정과 이에 따른 부정적 결과를 치유하려는 정치적 결정의 기묘한 파트너십(peculiar partnership)의 소산인 것이다(Ibid: 1107). 그런데 여기서 새로운 문제가 발생하는데 그것은 시장의 실패를 시정하려는 국가의 개입 그 자체가 새로운 차별적 입지이점이라는 의도하지 않은 결과를 초래하여 또 다른 갈등의 원인이 된다는 것이다. 결국 국가의 개입, 즉 토지이용계획은 토지개발과정의 부정적 결과를 치유하려는 노력인 한편 이 과정에서 뜻하지 않게 다른 부정적 결과를 창출하고 있다. 다시 말해 토지개발과정의 오류를 시정함에 있어 국가는 지역공동체로 하여금 그 성격에 있어 실질적인 변화를 초래하는 새로운 토지이용을 수용하도록 요구하는 것이다. 지역공동체가 이러한 요구에 반대할 경우 국가는 이를 넘비로 명명하고 있다. 넘비를 이렇게 정의할 때 특정한 시설의 부정적 외부효과에 의해 넘비신드롬이 생겨난다는 전통적 설명은 설득력을 상실하게 된다. 따라서 LULUs의 입지에 대한 지역공동체의 반대는 일정한 시설이 갖는 공간적 함축성에 대한 것이 아니라 기존의 토지이용을 변화시키려는 국가의 시도에 대한 반발인 것이다. 이러한 갈등을 Cox 등은 개발자본과 상품화된 삶의 장소를 보호하려는 주민간의 갈등으로 설명하고 있다⁵⁾.

5) 이에 대한 상세한 내용은 다음 문헌을 참조할 것.

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", in 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

요컨대 입지갈등은 자본과 지역공동체의 직접적인 갈등이라기 보다는 지역공동체에 비해 자본에 특권을 주는 방식으로 자본의 위기를 경감시키려는 국가개입에 의해 야기된 갈등인 것이다(Lake, 1993: 89).

2) LULUs의 입지계획에의 함의

LULUs입지에 대한 지역공동체의 반대를 기존의 생산양식을 규정하는 사회적 관계에 내재한 구조적 모순의 표출로 인식하여 LULUs의 입지갈등을 국가와 지역공동체간의 갈등으로 이해할 경우 이는 LULUs의 입지계획에 있어 몇가지 함의를 갖게 된다.

우선 지역공동체의 반대가 사회가 아닌 자본에 대한 것이라면 지역공동체입장의 정당성과 합리성에 대한 기존의 관념을 재정립해야 할 것이다. 다시 말해 남비를 비합리적인 이기주의로 비방하기 보다는 그것이 지역공동체의 정당한 요구의 표현이라는 점을 인정해야 한다. 예를 들어 시장기제와 자본의 수익성 추구가 합리적이며 정당한 것과 마찬가지로 남비도 토지이용에 있어 합리적이며 정당한 것이라는 점이다. 따라서 지역공동체의 편협적이기주의가 LULUs의 합리적·객관적 입지계획을 방해하고 있다는 전통적 설명은 더 이상 설득력을 가지지 못하게 된다. 다시 말해 DAD로 대변되는 LULUs의 입지논리는 더 이상 그 적실성이 담보될 수 없으며 따라서 지역공동체가 입지결정에 적극적으로 참여할 수 있는 계획과정이 필요한 것이다.

그리고 자유시장원리 및 제한받지 않는 개발에 의한 자본축적이라는 요구와 환경보호 및 재산가치유지를 위한 지역공동체의 항상성과 안정성의 보장이라는 상반되는 명제를 해결하여야 하는 국가는 후자의 관점을 남비로 치부하면서 전자를 지지하는 정책을 채택하여 왔다. 왜냐하면 지역공동체의 행태를 비합리적이며 편협하며 이기적인 방해꾼, 즉 남비로 몰아붙이는 결정이 정치적으로 훨씬 쉬운 결정일 뿐만 아니라 보다 근본적인 문제에 대처하는데 있어서도 매우 효과적이라는 것이기 때문이다. 예를 들어 무주택자의 경우 그들이 빈곤하게 된 정치경제학을 재검토하는 것보다는 공공임대주택의 건설에 대한 반대를 남비로 치부하는 것이 정치적으로 용이한 것이다.

그런데 국가개입의 형태는 정치적인 결정, 즉 협상의 산물로 그 시점에 있어 자본과 지역공동체의 상대적인 권한을 반영하고 있다. 작금의 LULUs입지반대의 높은 성공률과 (Popper: 15-17) 남비가 '어느 누구의 뒷마당에도 안된다'는 니아비(not in anybody's

Critical Analysis", in K. Cox & R. Johnston (eds.) *Conflict, Politics, and the Urban Scene*, New York: St. Martin's Press, 1982, pp. 196-219.

backyard)(Heiman: 359-362)로 변모함을 볼 때 고도로 조직화된 자본의 힘과 넘비를 이기적이며 편협적인 행태로 매도하는 국가의 노력에도 불구하고 넘비는 이제 국가로 하여금 자본의 양보를 받아내도록 그 개입의 방향을 재정립하여야 할만큼의 힘을 가지고 있다. 다시 말해 지역공동체의 권능화의 방향으로 정치적 추가 움직이고 있어 LULUs의 입지갈등을 해결하기 위해서는 자본과 지역공동체사이의 중용이나 정-반의 균형점을 찾아야 할 것이다. 그런데 이러한 정치적 타협은 항상 가변적인데 왜냐하면 자본이나 지역공동체의 압력이 지속적으로 작용하여 균형의 추가 또다른 방향으로 움직일 수 있기 때문이다(Lake, 1993: 91).

결국 종합적이고 합리적인 계획논리를 추구하기 보다는 자본과 지역공동체의 상반되는 압력에 대응할 수 있는 융통성있는 계획과정이 요구된다. 넘비에 관한 전통적 전체를 무비판적으로 영구화시키려는 계획가는 합리적 대화를 차단시켜 논의를 대립적 형태로 몰아넣어 정치적 갈등만을 심화시킬 것이다. 따라서 LULUs의 입지계획에서는 지역공동체의 관점을 인정하고 그들의 관심과 요구를 반영할 수 있는 보다 건전한 계획과정이 요구되는데 이는 토지이용계획의 새로운 이해로부터 도출될 수 있을 것이다.

2. LULUs의 立地計劃의 論理

1) 절차와 실체의 조화

지난 수십년 동안 도시계획이론의 주류적 위치를 점하고 있는 절차적 계획이론(procedural planning theory)은 여러 측면에서 비판을 받고 있는데 특히 계획의 목적과 계획가의 역할에 초점이 모아지고 있다. 다시 말해 어떤 종류의 행위가 계획이며 계획가는 무엇을 하여야 하는가와 같은 계획의 의의에 대해 비판이 제기되고 있다(Hemmens: 259).

우선 절차적 계획이론에서는 계획이론의 종합성 내지 완전성을 추구하고 있다. 도시계획이론가들은 그들의 이론이 도시계획에만 국한되는데 대해 이상할 정도의 강한 반감을 보이고 있다. 이러한 사실은 도시계획을 하나의 사회적이며 역사적인 현상이라기 보다는 추상적이며 분석적인 개념으로 간주하여 계획을 순수히 선택적 성격을 갖는 형식적 언어로 정의하고 있다는 점에서 분명하게 드러나고 있다. 즉 계획을 '순차적 선택을 통하여 적절한 미래행동을 결정하기 위한 과정'으로(Davidoff & Reiner: 11), '보다 나은 수단으로 목표를 달성하기 위하여 장래의 행동에 관한 일련의 결정을 준비하는 과정'으로(Dror: 330), '모든 의도적 행동의 기초가 되는 원리를 찾아내는 과정'으로(Hudson: 388) 또는 '장래 행동을 교도(guidance)하는 과정'(Forester: 3) 등이 그것이다. 이러한 명제는 완전성(unexceptionableness)

이라는 속성을 가지나 실제적 구체성이나 예측력을 가지지 못하며 따라서 도시계획의 경험적 영역에 있어 가치로운 것은 무엇인가에 대해서는 거의 아무 것도 말할 수 없다. 예를 들어 어떠한 사회적 논리에 의해 바람직한 목표가 결정되는가? 어떤 사회적 과정이 제약조건을 만들어 내는가? 합리성의 성격과 내용을 결정하는 것은 무엇인가? 등의 질문에 대해서는 거의 아무런 답을 할 수가 없는 것이다. 요컨대 절차적 계획이론에서는 계획을 포함한 인간행위가 이루어지는 제도적 맥락, 즉 역사적으로 구체적인 사회적 실재를 사상하고 있다.

그리고 절차적 계획이론에서는 절차(procedure)와 실제(substance)를 분리하여 계획과정의 기능과 구조의 측면에 일차적인 관심을 두고 있다. 계획이론가들은 실제에 대한 성찰없이 계획의 일반적 기능을 인간성장의 증진, 공익의 확보, 사회복지의 극대화와 같이 문제해결적·상황개선적인 목적론으로 간주하고 있다. 그리고 이러한 기능은 계획과정의 일반적 인 구조모형, 즉 계획과정의 구성요소와 이들 요소간의 상호연계성의 틀속에 위치하게 된다. 이와 같은 구조적 의미에서의 계획체제는 하나의 일반통제체제(general control system)가 되며 따라서 계획이론은 계획체제의 일반모형과 동일시되고 있다(Faludi: 3). 이러한 점은 계획을 목적지향적 인간행위를 위한 과학적 지식의 탐구·적용으로 정의하고 있다는 측면에서 찾을 수 있다. 즉 계획을 '목표달성을 위해 필요한 수단을 과학적·합리적으로 선택하는 과정'으로(Banfield: 139), '정책결정에 있어 과학적 방법을 적용하는 것'으로(Faludi:1), '계획된 행동과 그렇지 않은 행동과의 차이는 ... 그 사전준비과정의 합리성 내지 과학성 여부'라고(권 태준: 19) 정의하고 있는 것이다. 이러한 정의에서 나타나듯이 계획은 과학적 활동을 지배하는 제규칙, 즉 합리성과 객관성을 추구하고 있으며 이를 위하여 과학철학에 눈을 돌리고 있다. 다시 말해 계획의 기능은 과학적 지식의 획득에 있는데 이를 위하여 실증주의적 인식론에 의거하지 않을 수 없다(Camhis: 8-9). 따라서 절차적 계획이론은 의도적이던 아니던 간에 공공부문에 있어 모든 집합적 개입, 즉 계획이 본질적으로 정치적이라는 사실을 간과하고 있으며 나아가 이러한 성격을 숨기는 이데오르기가 되고 있다.

이와 같이 실제와 절차의 분리가 가능하고 따라서 절차적 계획이론만이 타당한 계획이론이라는 지금까지의 신념은 다음과 같은 이유로 인해 더 이상 정당화되지 않을 것이다.

첫째, 절차와 실제의 분리는 인간지식과 목적지향적 인간행동간의 관계를 지지할 수 없는 개념화에 기초하고 있다. 목적지향적 인간행동이 어떤 구체적 인간의 의도를 현실화하려는 의식적 노력을 의미한다면 그리고 이것이 실제적 지식의 실천적 적용을 통해서만 가능하다는 점을 인정한다면 목적지향적 행동의 논리인 절차는 실제적 지식과 분리될 수 없

다.

둘째, 절차적 계획이론만이 진정한 계획이론이라는 주장은 계획이론의 적실성과 유용성을 제한한다. 절차적 계획이론에서는 실체적 지식의 실천적 적용에 내포되어 있는 여러가지 문제, 예를 들어 어떠한 지식을 어떻게 적용하느냐의 문제에 대해서는 아무 것도 알려주지 않는다. 나아가 생활세계(life-world)에 준거한 왜, 무엇을, 누구에게 분배할 것인가를 결정하는데는 속수무책일 수 밖에 없다(이 덕복: 108).

따라서 모든 계획적 행위를 포괄할 수 있는 일반계획이론을 정립하려고 노력하기 보다는 구체적 분야에 있어 절차와 실체의 상호작용과 이러한 상호작용이 계획의도와 계획결과의 관계에 어떤 영향을 미치는가를 설명하는 이론이 필요한 것이다. 다시 말해 도시계획가에게 의미있는 계획이론은 도시계획이론인 것이다. 도시계획이론은 도시계획이 이루어지는 상대적으로 지속적인 사회현상으로부터 그것의 성격·내용 및 궤적을 분석적으로 도출할 수 있는 개념적 기초에 근거하여야 한다는 것이다.

이상과 같은 논의에 의거할 때 도시계획의 논리는 거시적으로는 지속적인 사회적 실재인 생산양식과 이의 사회적 재생산의 논리에서 도출하여야 하며 미시적으로는 토지위에서 일어나는 다양한 토지이용상의 갈등을 해결하려는 정치과정의 논리로부터 도출하여야 할 것이다.

2) 도시계획의 실체적 합리화

도시계획가의 실체적 관심의 핵심은 토지관계(territorial relation)의 과정과 그 결과를 교도(guide)할 수 있는 방법에 있다고 할 수 있다. 인간의 토지점유에 있어 상호의존성은 상호접근을 필요로 하는데 도로와 같은 회로공간(channel space)과 주택과 같은 적응공간(adapted space)이 토지점유자들의 상호접근을 가능하게 하고 수용하는 망(network)을 형성하게 된다. 이러한 망이 토지를 이용가능하게 만들고 이용선택에 영향을 주지만 어떻게 이용되어야 하는가를 결정하지는 않는다. 다시 말해 주어진 영토에 있어 토지필지의 실제 이용이 수많은 토지점유자에 있어 망의 유용성의 정도를 결정하는 것이다. 따라서 토지점유자들은 누가 어떤 필지의 토지를 어떤 목적으로 이용하느냐에 관심을 갖게 된다.

이러한 관점에서 볼 때 토지관계란 적실한 영토에서 어떤 토지점유자의 계획·결정·행위에 의해 다른 토지점유자의 접근양상에 현실적·잠재적으로 긍정적·부정적인 영향을 미치는 인간의 상호작용인 것이다. 이러한 관계는 사회적 제도로서 인간의 사회생활의 행위를 지배하는 '표준화된 행태양식'(standardized modes of behavior)이 되는 것이다.

그러나 이러한 제도는 다양한 토지관계의 재생산을 담보할 만큼 완전할 수가 없다. 왜냐 하면 지속적인 사회적·기술적 변화와 함께 기존 제도의 상대적 완강성, 그들간의 복잡한 상호의존성, 인간행동이 의도하지 않은 결과를 가져올 가능성 등이 이러한 완전성을 불가능한 것으로 만들고 있기 때문이다. 따라서 사회생활은 기존의 사회적 제도간의 불일치와 그것의 부적절성을 노정시켜 제도적 변화를 요구하는 새로운 상황을 끊임없이 만들어 내며 중국에는 기존의 사회적 제도에 의해 통제될 수 없는 새로운 상황이 대두된다. 이러한 상황에서 사회적 재생산이 가능하기 위해서는 사회적 제도는 단속적으로 변화되어야 하거나 적어도 변화의 잠재성이 존재하여야 한다. 다시 말해 정통성을 상실하기 시작한 사회적 제도는 갈등적 상호작용을 초래하며 결국에는 사회적 재생산을 방해하게 되므로 사회적 제도는 정치화되는 것이다. 따라서 토지정치는 토지관계의 부수적 현상이 아니라 그것의 중심적·항구적 속성이라 할 수 있다.

이러한 점에 기초하여 이하에서는 도시계획의 기본문제, 즉 계획의 의의와 계획가의 역할에 대한 명제를 정립하기로 한다.

첫째, 도시계획의 의의이다. 하나의 전문직종(distinctive professional)으로서의 도시계획의 정체성(identity)은 토지관계와 토지정치에서 찾을 수 있다. 다시 말해 도시계획은 토지 정치에의 실천적 관여를 통하여 생존가능한 영토조직(viable territorial organization)의 사회적 재생산을 촉진할 목적으로 토지점유의 사회적 과정과 그 속에 포함된 토지관계를 연구하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 정의에는 계획의 방법과 실제 모두를 확인할 수 있는데 방법적으로 도시계획의 정향은 정치에 있어 지식의 적용이며, 실제적으로 볼 때 그 실천적 관심은 영토관계와 영토정치의 성격과 동학에 있는 것이다. 이와 같이 도시계획의 특이성은 그 방법과 실제가 상호작용을 하여 서로를 형성하고 고도로 구체적인 직업의식의 기초를 만드는 방법으로부터 도출된다. 이러한 도시계획의 전문적 특이성을 담보하기 위하여 도시계획가는 영토관계와 영토정치의 논리와 동학에 대한 분석적 지식과 실천적 이성을 가져야 한다.

둘째, 도시계획가의 역할이다. 도시계획가가 분석적 능력과 실천적 이성을 갖고 있을 때 그의 역할은 사회관계와 이를 지배하는 사회적 제도 및 토지정치에 속하는 사회적 실재의 다양한 측면에 대해 체계적이면서 옹호될 수 있는 해석을 산출하는 것이다. 보다 구체적으로 볼 때 다음과 같은 질문에 답을 하는 것이 도시계획가의 역할이다.

i) 적실한 당사자는 누구인가? 도시계획가는 정치·정책상황에 직접 관여된 행위자 또는 당사자와 그 결과에 영향을 받게 될 사람을 확인하여야 한다.

ii) 적실한 당사자들이 직면하게 될 상황은 무엇인가? 계획가는 당사자들이 직면하는 현재의 사회적 실재의 성격을 이해할 수 있도록 노력하여야 한다.

iii) 적실한 당사자들의 요구나 이해는 무엇인가? 계획가는 당사자들이 사회적 실재를 어떻게 보고 있으며, 그 실재를 어떻게 해석하며, 어떤 이해에 집착하며, 어떤 요구가 수용되기를 원하는가를 알아야 한다. 또한 각 당사자들이 다른 사람들의 실재를 어떻게 보고 있으며, 그들의 주장이나 요구의 정당성을 어떻게 평가하고 있는가를 알아야 한다.

iv) 적실한 당사자들의 요구가 어떻게 상합될 수 있는가? 이해간의 갈등의 정도를 평가하기 위하여 요구와 이에 대응할 수 있는 여러가지 대안을 구별하는 것이 필요하다. 일반적으로 요구를 충족시키는 대안적 방법이 있다는 것을 알 경우 어느 범위내에서는 그 요구를 변화시키려 한다. 따라서 초기에는 극단적 갈등상황인 것처럼 보이는 것도 그렇지 않을 수 있다.

v) 적실한 당사자들의 요구가 얼마나 정당한가? 이 문제는 미묘하고 논쟁거리가 될 수 있지만 도시계획가의 전문영역을 초월하는 것은 아니다. 각 행위자들은 사실적 정보에 의거하여 그들의 요구를 정당화하고 있으므로 타당성·완전성 또는 선별성·적실성의 견지에서 그 정보를 분석할 때 그 요구의 정당성을 평가할 수 있다.

vi) 적실한 당사자들의 정치적 능력은 무엇인가? 각 행위자들은 정치에 다양한 자원, 즉 물질적 자원, 지위, 지식, 신뢰성, 도덕적 지원 등을 투입하고 있으므로 이러한 능력의 상대성을 체계적으로 정리하는 것이 가능한 정책의 영역을 평가함에 있어 전제조건이다.

vii) 정치적으로 가능하고 사회적으로 바람직한 정책의 범위는 무엇인가? 정치적 실현가능성을 평가하기 위해서는 현재 토지정치의 논리, 특히 특별한 의사결정(ad hoc decisions)에 주로 의존하려는 경향을 이해하여야 한다. 그리고 사회적 바람직성을 보장함에 있어 규범적 판단뿐만 아니라 기술적 고려도 제약조건이 될 수 있다.

이와 같은 질문은 절차와 실체의 구별의 불가능성을 말하고 있다. 다시 말해 사회적 실재의 복잡한 논리에 대한 실체적 통찰력이 없을 경우 이러한 질문에 대한 답은 불가능하며, 또한 정치·정책과정의 실천적 논리에 대한 절차적 통찰력이 없다면 어떠한 질문도 할 수 없는 것이다. 요컨대 도시계획의 주된 사회적 역할은 적실한 사회적 실재에 대한 전문가적 해석을 통해 지속적인 토지정치를 조정하는 것이다(Roweis: 155-159).

IV. 結 語

LULUs의 입지갈등은 기존 시설의 확장이나 새로운 시설의 건설을 거의 불가능한 상태로 만들고 있다. 이와 같이 LULUs의 입지가 불가능하게 된 가장 큰(어떤 의미에서는 유일한) 이유는 주민의 반대이며 이는 주로 개발과 환경보전간의 첨예한 대립에 기인하는 것이다. 이러한 질곡에서 벗어나기 위하여 다양한 정책대안이 강구·시행되어 왔으나 별무소용이 되고 있는데 그 이유는 LULUs의 입지에 대한 반대의 원인과 그 동학(dynamics)을 잘못 이해한데 있으며, 또한 그 조치들은 갈등을 해소하려 하기 보다는 회피하려는데 초점을 두고 있기 때문이다(Bingham & Miller: 473). 다시 말해 LULUs의 입지반대는 지역공동체의 이기적·편협적인 님비신드롬에 기인하는 것이 아니라 삶의 장소를 보호하려는 지역주민의 합리적이며 정당한 요구의 표현이며 따라서 입지결정은 과학적 합리성과 과정적 효율성이라는 명목하에 기술관료나 계획가에 의해 일방적으로 이루어지는 것이 아니라 이들과 모든 이해당사자들의 상호작용, 즉 갈등해소의 산물인 것이다.

결론적으로 LULUs의 입지결정과 같이 상충적인 가치를 가진 복수의 이해당사자들이 포함되는 경우 계획의 개념 내지 기능에 대한 새로운 이해가 필요할 것이다. 다시 말해 계획을 기능적 합리성에 근거한 과학적·객관적 수단의 발견으로 이해하기 보다는 실체적 합리성(substantive rationality)에 기초한 이해의 조정과 가치판단적 결정으로 이해하는 것이 보다 적실할 것이다.

參 考 文 獻

- 권 태준, “사회체제계획이론 서설(I)”, 「환경논총」, 제1권 제1호, 서울대학교 환경대학원, 1974.
- 이 덕복, “공공정책의 정당화 논리에 관한 연구 -논리실증주의적 정당화 논리의 한계”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1993.
- 이 수장, “기피시설입지의 갈등해소에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1996.
- Armour, A. M., "The Siting of Locally Unwanted Land Uses: Towards a Cooperative Approach", *Progress in Planning*, Vol. 35, 1991.
- Banfield, E., "Ends and Means in Planning", in A. Faludi (ed.).
- Bingham, G. & D. S. Miller, "Prospects for Resolving Hazardous Waste Siting Disputes through Negotiation", *Natural Resources Lawyer*, Vol. 17, No. 3, 1984.
- Camhis, M., *Planning Theory and Philosophy*, London: Tavistock, 1979.
- Davidoff, P. & T. A. Reiner, "A Choice Theory of Planning", in A. Faludi (ed.).
- Deutsch, M., *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, New Haven: Yale University Press, 1973.
- Dror, Y., "Planning Process: A Facet Design", in A. Faludi(ed.).
- Ducsik, D. W., "Electricity Planning and the Environment: Towards a New Role for Government in the Decision Process", unpublished Ph. D. dissertation, M.I.T., 1978.
- Faludi, A., "What Is Planning Theory", in A. Faludi (ed.).
- Faludi, A., (ed.), *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press, 1973.
- Faludi, A., *Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press, 1973.
- Forester, J., *Planning in the Face of Power*, Berkeley: University of California Press, 1989.
- Heiman, M., "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.
- Hemmens, G. C., "New Directions in Planning Theory", *J.A.P.A.*, Vol. 46, No. 3, Jul. 1980.

- Hudson, B., "Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions", *J. A. P. A.*, Vol. 45, Oct. 1979.
- Lake, R. W. (ed.), *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick, N. J.: Center for Urban Policy Research of Rutgers University, 1987.
- Lake, R. W., "Introduction", in R. W. Lake (ed.).
- Lake, R. W., "Rethinking NIMBY", *J. A. P. A.*, Vol. 59, No. 1, Winter 1993.
- O'Hare, M., L. Bacow & D. Sanderson, *Facility Siting and Public Opposition*, New York: Van Nostrand Reinhold Co., 1983.
- Popper, F. J., "Siting LULUs", *Planning*, Vol. 47, No. 4, Apr. 1981.
- Popper, F. J., "The Great LULU Trading Game: Is There a Point System in Our Future?", *Planning*, Vol. 58, No. 5, 1992.
- Roweis, S. T., "Urban Planning as Professional Mediation of Territorial Politics", *Environment and Planning D*, Vol. 1, 1983.
- Scott, A. J. & S. T. Roweis, "Urban Planning in Theory and Practice: A Reappraisal", *Environment and Planning A*, Vol. 9, 1977.
- Seley, J. E., *The Politics of Public-Facility Planning*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983.
- Tarlock, A. D., "Siting New or Expanded Treatment, Storage, or Disposal Facilities: The Pigs in the Parlors of the 1980s", *Natural Resources Lawyer*, Vol.17, No. 3, Sep. 1984.
- Wolpert, J., "Departures from the Usual Environment in Locational Analysis", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 60, 1970.