

# 국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토

Review of German Cases of Easing Social Conflicts  
over National Projects

권용석, 최영국

국토연 2011-12 · 국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토

지은이 · 권용석, 최영국 / 펴낸이 · 박양호 / 펴낸곳 · 국토연구원  
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2011년 7월 10일 / 발행 · 2011년 7월 24일

주소 · 경기도 안양시 동안구 시민대로 254 (431-712)

전화 · 031-380-0114(대표), 031-380-0426(배포) / 팩스 · 031-380-0470

ISBN · 978-89-8182-812-7

한국연구재단 연구분야 분류코드 · B170500

<http://www.krihs.re.kr>

©2011, 국토연구원

\* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와는 관계없습니다.

국토연 2011 - 12

국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토  
Review of German Cases of Easing Social Conflicts  
over National Projects

권용석 · 최영국

## 연구진

---

연구책임 권용석 박사

공동책임 최영국 선임연구위원

---

연구협의(자문)위원  
(가나다 순)

박형서 국토연구원 선임연구위원  
김선희 국토연구원 선임연구위원  
이용우 국토연구원 선임연구위원  
문정호 국토연구원 연구위원  
이순자 국토연구원 연구위원  
권영인 한국교통연구원 연구위원  
김광구 경희대학교 교수  
김강민 단국대학교 교수  
박태순 사회갈등연구소 소장

## 발 간 사

독일은 수십 년간 모범적인 경제적 성장과 건전한 복지시스템을 바탕으로 사회 안정을 누린 국가입니다. 이러한 사회에서 최근에 사회갈등이 급증하고 있습니다. 정책사업에서도 예외가 아니어서 정책사업의 사회갈등을 연구하는 이들에게는 매우 흥미롭습니다. 우리나라에서도 각종 정책 사업추진과정에서 야기되는 갈등이 사회문제화 되고 있기 때문입니다. 본 연구에서는 갈등을 바라보는 독일 사회의 시각에서부터 갈등문제를 해소하기 위해 어떻게 접근하고 있는가에 대하여 살펴보고 있습니다. 독일 사례는 우리 사회가 더욱 발전하는 과정 속에서 직면할 수 있는 문제들을 사전에 준비한다는 점에서 여러 시사점을 주고 있습니다.

독일 대표 신문 중 하나인 『쥬드 도이치 신문』은 최근에 두 면에 걸쳐 세계의 정책사업 갈등문제를 특집기획으로 다루었습니다. 소개된 나라는 스위스, 프랑스, 스웨덴, 미국, 브라질, 이탈리아, 스페인과 함께 한국으로, 우리나라는 아시아 국가로써는 유일하게 포함되어 있습니다. 이 기사를 통해 정책사업의 사회갈등 문제는 단지 한국에 한정된 문제가 아닌 사회적 안정을 이미 오랜 기간 유지하는 국가들에서도 발생하는 문제임을 알 수 있습니다. 갈등문제가 우리나라만의 문제가 아니란 표면적 이해는 자칫 현실안주를 정당화하는 변명이 될 수 있습니다. 하지만 우리의 갈등문제가 해외 언론에서도 다루어질 만큼 주목을 받고 있다는 것은 그 만큼 국내 갈등문제가 심각하다는 것을 자각하고 이 문제 해결을 위해 더욱 힘을 기울여야 함을 간파해서는 안 될 것입니다.

갈등의 해소는 갈등의 사회현상을 정확히 이해하는 데서 출발합니다. 갈등은 부정적인 것만이 아니며, 갈등을 계기로 사회가 결속될 수 있는 순기능 또한 갈

등문제를 다룰 때 염두 해야 합니다. 갈등을 어떤 식으로 사회 공동체 형성에 순기능으로 작용토록 할 것인지에 대한 고민이 필요합니다. 이런 점에서, 본 연구 결론에서 제시된 "국책사업 사회갈등 문제는 사회가 성숙되면 해소되는 정적(靜的) 현상이 아닌, 한 사회가 성숙하면 하는 대로 그에 맞춰 새로운 양상으로 변하는 유기적이며 역설적인 동적(動的) 현상입니다. 이러한 이유로 사회갈등에 대한 꾸준한 연구와 관리가 필요하다."란 연구자의 견해는 그 맥을 정확히 짚은 지적입니다.

이 독일사례연구가 관련연구를 하시는 분들이 참고하실 수 있는 좋은 연구 자료로 활용될 수 있으리라 기대합니다. 짧은 시간적 제약에도 최선을 다해 알찬 연구결과를 내어주신 권용석 박사와 최영국 선임연구위원의 노고에 감사드립니다. 또한 좋은 연구가 되도록 도와주신 원내외 연구자문위원들과 전문가들께 고마움을 표합니다.

2011년 7월

국토연구원장 박양호

## 서 문

부지런함, 성실함, 정확함 등의 단어들은 우리가 독일이란 단어를 들었을 때 함께 떠오르는 수식어입니다. 과거 전쟁 중에 초토화가 되었던 우리나라가 세계가 놀랄 정도의 빠른 경제 성장을 거듭할 때 당시 우리는 그 결실을 독일 라인강의 기적과 비교하였고 별거숭이 민둥산이 아카시아 나무로 조림될 때 우리의 시선은 독일의 조림 성공 사례로 향했습니다. 그런 이유에서인지 독일은 우리에게 무엇이든 모범이 될 것만 같은 "먼 이웃나라"로 느껴집니다.

본 연구는 갈등문제로 큰 어려움을 겪고 있는 독일을 사례로 하였습니다. 선뜻 그런 일이 쉽게 일어나지 않을 것 같은 우리의 "먼 이웃나라"에서 벌어지는 이야기입니다. 복거지계(覆車之戒)란 사자성어가 있습니다. 앞서 가던 마차가 넘어지면 그것이 뒤에 오는 마차의 거울이 되어야 한다는 의미입니다. 이 사자성어는 본 연구의 취지를 한 마디로 잘 설명한다고 생각합니다. 독일에서 벌어지는 국책사업과 관련된 사회갈등을 살펴봄으로써 우리사회가 성숙해가는 과정 속에서 직면할 수 있는 문제들을 미리 찾아내어 문제의 원인을 사전에 해소하는 팁(tip)을 얻고자 하였습니다.

사회갈등은 사회의 성숙과정에 있어 나타나는 흥미로운 사회현상입니다. 사회가 민주화, 다원화되는 성숙과정 중에서 사회 갈등이 자연스럽게 사라질 듯하더라도 실제로는 그렇지 않은 경우를 자주 관찰하게 됩니다. 사회에 대한 불만과 불신이 있더라도 억압된다면 갈등으로 표출되지 못한다는 점에서 갈등이 발견된다는 사실은 한편으로는 표출할 수 있는 기회가 어찌했든 존재한다는 긍정적인 신호입니다. 동시에 갈등이 발생한다는 것 자체가 사회 한 구석 어디엔가 문제가

있기 때문에 발생하는 부정적인 신호로 볼 수 있는 양면성이 있습니다. 기능적 측면에서 볼 때에도 갈등은 사회집단을 응집시키는 기능이 있는 반면 동시에 사회집단을 와해시키는 기능을 갖는 양면성을 갈등현상에서 발견하게 됩니다. 이를 토대로 생각컨데, 갈등문제를 다루는 과정은 역설의 연속을 이해하는 과정이라 할 수 있겠습니다.

독일 사례에서 많은 것을 얻고자 하였습니다. 당연한 얘기로 들릴 수 있겠지만 얻고자 하는 의욕이 큰 만큼 아쉬움도 큼니다. 아쉬움은 무엇보다 한국사회가 알고 싶어 하는 것이 무엇인지를 제가 충분히 파악하지 못했기에 컸습니다. 성공보다는 실수를 통해 더 많은 것을 얻는다고 하였습니다. 연구과제에서 겪었던 어려움들은 다음 연구 활동의 밑거름이 될 것이라 생각합니다.

이 과제를 수행하는 과정에서 많은 분께서 자문해 주셨습니다. 원내 자문회의를 통해 여러 면에서 연구의 완성도를 높여주신 박형서 선임연구위원님을 비롯한 김선희, 이용우 선임연구위원님 그리고 문정호, 이순자 연구위원님께 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 권영인 한국교통연구원 연구위원님, 박태순 사회갈등연구소 소장님, 김광구 경희대학교 행정학과 교수님, 단국대 김강민 교수님 등 전문가 자문회의에서 다양한 의견을 주신 분들께도 감사드립니다. 원내외 전문가께서 주신 좋은 자문을 통해 연구골격과 내용이 많이 보완 되었으며 개인적으로는 많이 배우는 기회가 되었습니다. 마지막으로 본 연구를 하도록 기회를 주신 박양호 원장님을 비롯한 국토연구원 관계자 여러분께도 감사를 드립니다.

2011년 7월

권용석



## 요 약

## 제1장 서론

1970~80년대 혼돈과 분단의 국가 독일은 현재 유럽연합의 심장으로써 기후온난화 방지, 세계경제위기 극복 및 분쟁지역의 평화적 화해 등 국제사회에 이바지하는 바가 크다. 그런데 요즘 그런 독일사회에서 국책사업 사회갈등문제가 심각하게 대두되고 있다. 독일에서의 이같이 예상치 못한 사회갈등 문제는 독일의 지난 7~80년대를 회상케 하며, 동시에 심각한 사회갈등으로 골치를 썩고 있는 국내 현실 문제를 다시금 직시하게 한다.

이 연구의 목적은 국내 국책사업에서 유발되는 사회갈등문제가 사회가 다원화 민주화되는 과정 중에서 어떤 식으로 변해가며 그에 대한 적절한 대처가 무엇인지를 최근 독일사례를 통해 미리 진단하여 안정 사회 구현에 이바지 하고자 하였다. 연구의 방법으로 문헌연구와 전문가 자문을 통한 정성적, 기술적 방식을 채택하였다. 독일 국책사업 관련 사회갈등 문제가 최근에 대두된 연유로 갈등 현상을 언론보도자료와 인터넷자료를 통해 심층 사례연구를 하였으며, 갈등 사회학 이론을 통해 심층 사례연구의 이론적 바탕을 다졌다.

연구내용은 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 독일 내 사회갈등 현황에 대한 기술 부분이다. 일반적인 사회 갈등 문제에서 국책사업에서의 사회갈등을 거쳐 개별 국책사업의 구체적인 갈등문제로 대상의 초점을 점진적으로 좁혀가는 방식을 취하였다. 두 번째 부분은 첫 번째 부분에서 검토하였던 독일 사회갈등 유발 국책사업 중 국내에 시사하는 바가 큰 세 국책사업 사례<sup>1)</sup>에 대한

심층사례분석을 하였다. 세 번째 부분은 첫 번째 부분과 두 번째 부분에서 기술되고 분석된 내용들을 바탕으로 국내 시사점을 도출하였다. 이어 이를 국내에 적용하는 방식을 검토한 후, 국책사업 사회 갈등 관리에 대한 정책적 대안을 제시하였다. 마지막 종합하는 네 번째 부분에서는 연구의 의의와 한계 그리고 향후추진 과제를 제시하였다.

## 제2장 독일 내 사회갈등 현황

이 장에서는 독일사례의 맥락을 정확히 이해하기 위해 사회갈등을 바라보는 독일의 시각과 최근 갈등문제의 배경을 살펴보았다. 또한 최근 사회갈등 유발 국책사업을 사업내용, 갈등의 원인을 위주로 간략히 소개하였다 (다음 페이지 <표> 참조).

독일 사회는 역사, 문화적 맥락에서 살펴보았을 때 개인적 자유보다는 사회적 안정을 우선시한다. 이와 같이 낮은 사회갈등 발생 조건임에도 불구하고 최근 급증한 국책사업관련 사회갈등은 2008년 세계금융위기를 거치면서 커지기 시작한 정부에 대한 불신에서 기인한다. 사회가 다원화와 민주화 과정을 거치면서 독일 주민 참여 확대에 대한 독일 시민의 요구가 증가하였다. 반면, 친기업성격의 독일 정부는 계획과정의 간소화란 명목 하에 환경, 주민참여 부분을 계획과정에서 제외시킬 수 있도록 하였다. 이렇게 정부의 기업위주 정책으로 인해 일반 시민들의 권익이 제대로 보장받지 못하고, 그들의 요구사항이 정부결정에 충분히 수용되지 못함에 따라 사회적 불만과 불신이 누적되었으며, 이렇게 쌓인 정부에 대한 적대적 감정은 국책사업이란 구체적인 대상을 통해 표출되었다.

---

1) 슈튜트가르트 21사업 (Stuttgart 21), 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설 사업(Berlin-Brandenburg Internationalflughafen), 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정 사업(Gorleben Atommüllendlager)

〈표〉 독일의 사회갈등 유발 국책사업 개요

사업명	사업분야	대상지	계획시작/완공 예정기간(사업 추진상황)	갈등 주 원인	갈등 파급 효과
슈투트 가르트 21	철도 및 도시개발	슈투트 가르트 시	1994/2019 (진행 중)	불투명한 계획과정및 환경파괴	전국적
BBI (국제 공항 건설)	공항건설	브란덴 부르크 및 베를린	2004/2012 (진행 중)	항공노선의 부적절한 선정	광역적
엘베강 정비사업	운하정비	엘베강 인접지역	2002/2011 (진행 중)	환경파괴 및 지역 관광산업 위협	광역적
'18년 동계올림픽 개최 사업	지역개발 및 체육시설	뮌헨외 인근도시	2009/2018 (진행 중)	환경파괴, 사업의 경제성	지역적
핵폐기물 폐기장 지정	핵폐기물 처리장 지정	고어레벤	1977/지속관리	대상지의 부적절성	전국적
제 94 고속도로 건설 사업	도로건설	뮌헨과 파사우 간	1979/2015 (진행 중)	환경파괴, 사업의 경제성	지역적
페만벨트 대교 건설사업	도로건설	독일- 덴마크 국경지역	2009/2013 (진행 중)	사업비용, 환경파괴	지역적
다텔른 화력발전소 건설사업	에너지	다텔른	2011 (완공)	이산화탄소 배출, 시설 안전성	지역적
베를린 도시 고속도로 연장 사업	도로건설	베를린	2011 (준공예정)	도시경관 훼손	지역적
모젤탈 도로교각 건설	도로건설	위치히와 라히티히	2009 (준공)	환경 및 경관 훼손, 지역 와인산업 위협	지역적
Y형 고속철도 노선 건설	철도건설	하노버, 브레멘, 함부르크	1990년 초부터 계획진행 중	사업비용, 지역공동체 파괴	광역적

### 제3장 독일의 갈등유발 국책사업사례 검토

이 장에서는 제 2장에서 심층적으로 다루지 못한 개별 사례에 대해 보다 심층적인 분석을 통해 보다 구체적인 시사점을 찾고자 하였다. 사업 개요, 사업 추진 과정 속에서 나타난 갈등 양상과 이러한 갈등을 해결하고자 활용된 갈등해소방식이 무엇인지를 심층사례분석을 통해 살펴봄으로써 실질적인 정책적 시사점을 제시하였다. 시간적 제약과 자료획득의 어려움으로 인해 제 2장에서 이미 소개된 독일의 여러 갈등유발 국책사업 사례 중 사회갈등 원인과 해결노력에서 대표적인 의의가 있다고 판단되는 세 가지 사례(슈튜트가르트 21, 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설, 핵폐기물 폐기장 지정)를 다음 <표>와 같이 선정하였다.

<표> 심층 사례의 개요

사례명	유형과 선정이유	갈등의 쟁점과 해결방안	시사점
슈튜트가르트 21	철도 및 도시 재개발사업 (독일 사회갈등 급증의 계기가 된 사례)	<ul style="list-style-type: none"> <li>과대한 사업비</li> <li>지반층 부실로 인한 시설 안전성 문제</li> <li>환경파괴</li> <li>중재절차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등문제의 객관화를 통한 합의도출 방식 제시</li> <li>사전대책 위주 갈등관리의 중요성</li> <li>협상 합의이행에 대한 갈등 주체간의 자책의무화</li> <li>국책사업 사회갈등과 정치권 판도와외의 직접적 상호영향관계</li> </ul>
베를린-브란덴부르크 국제공항 건설	역세권과 소음관련 분야 (사전 대책적 성격)	<ul style="list-style-type: none"> <li>항공소음문제</li> <li>역세권 개발을 두고 벌어지는 지역갈등</li> <li>항공소음대책위원회와 공항역세권 토론포럼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사전대책 위주 갈등관리의 중요성</li> <li>갈등관리에 있어 공공의 제한적 개입</li> <li>행정구역 접경지역의 협동개발</li> </ul>
핵폐기물 폐기장 지정	핵폐기물 분야, (과거 정치적 결정에서 잘못 시작된 문제를 현재 바로 잡아야 하는 어려움이 있음, 사후 대책적 성격)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치적 압력으로 인한 대상지의 비과학적 결정</li> <li>핵폐기물이란 위험물질에 대한 두려움</li> <li>사실은폐</li> <li>정부에 대한 불신</li> <li>신뢰위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>불투명 계획과정으로 인한 불신의 해소</li> <li>사전대책 위주 갈등관리의 중요성</li> <li>시민단체를 통한 시민참여의 조직화 및 전문화</li> </ul>

심층 분석 내용으로써, 첫 번째 슈튜트가르트 21 사업 사례는 유럽 연합의 유럽대륙 연결망 구축안을 바탕으로 1994년 처음 그 사업 구상이 소개된 철도 및 도시 개발 성격을 띠는 국책사업이다. 이 사업 추진의 필요성에 대해 사업초기에는 사회 전체적인 공감대가 형성되어 있다. 하지만 이를 구체화하는 계획 과정에서 시민들의 꾸준한 계획 참여 요구에도 불구하고 이를 충분히 수용하지 못해 결국 강력한 시민 사회 반대에 부딪혀 공사가 시작되는 늦은 시점에 백지화될 위험에 처하게 된다. 본 사업으로 인한 갈등 문제는 독일 사회 전역에서 벌어지는 국책사업으로 인한 사회갈등 문제들을 해결하기 위해선 단발적 대처가 아닌 사회갈등의 종합적인 이해의 필요성을 인지시켰다는 점에서 독일 현대 사회갈등 연구의 대표적 사례로 자리매김하였다. 특히 국책사업 사회갈등 관리 측면에서 슈튜트가르트 21 사업의 경우 기존에 시도되지 않은 중재절차를 활용하였다는 점에서 있어 그 연구 가치가 대단히 높다.

두 번째, 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설사업 사례의 경우, 갈등의 핵심 사항이었던 항공소음과 지역개발 문제가 항공소음대책위원회와 공항 인근 지역 대화포럼을 통해 논의되고 대안이 모색될 수 있었다. 갈등은 크게 ‘특정한 목적을 달성하기 위한 협상수단으로써의 갈등(수단적 갈등)’과 ‘단순 감정 폭발로 발생하는 갈등(목적적 갈등)’으로 구분된다. 갈등 진행과정에서 갈등 주체간의 상호 감정적 대립이 심화되면, 갈등은 협상의 수단이 아닌, 단순 감정폭발로 그 성격이 변할 수 있다. 슈튜트가르트 21 사례와 다르게 본 사례에서는 감정 대립으로 인해 갈등 자체가 목적이 되는 경우를 찾아보기 힘들었다. 본 사례에서는 지자체 및 시민단체로 대표되는 지역사회가 항공소음대책위원회와 공항 인근 지역 대화포럼을 통해 계획 초기단계부터 갈등의 원인이 될 수 있는 문제점을 적시에 공론화 및 객관화함으로써 갈등이 수단에서 목적으로 전이되는 문제를 해결하였다.

세 번째 사례는 핵폐기물에 대한 것으로 높은 위험성물질을 폐기하기 위한 처리장을 지정하는 데에서 발생한 갈등문제이다. 핵폐기물은 인간과 환경에 미치는 영향이 매우 큼에도 불구하고 이 사례에서는 1970년대 당시의 이데올로기적

상황으로 인해 계획 초기과정부터 주민의 참여기회가 보장되지 않았다. 또한 과학적 근거를 바탕으로 하기보다는 정치적 판단으로 대상지가 결정되다 보니 정부에 대한 시민들의 불신이 증폭하였다. 그 결과 해당 지역 주민은 물론 독일 시민사회의 거친 반대에 부딪혀 30년이 지난 지금에도 대상지의 적절성 논란에 표류중이다. 즉, 갈등의 원인은 핵폐기물이라는 위험물질에 대한 우려만이 아닌 그 간 계획결정과정에서 나타난 불합리적이고 일방적인 절차와 계획체계에 대한 불만과 불신에서 비롯된 것이다.

## 제4장 독일사례의 정책적 시사점

여기에서는 제2장과 제3장에 걸친 독일 사례분석 내용 중에서 국내에 시사하는 바를 바탕으로 정책적 제언을 하였다. 제언은 크게 ① 시민의 정책적 참여 측면 ② 갈등관리제도적 측면 ③ 공공의 역할적 측면 ④ 갈등 해결 방법적 측면 하에 정리하였다.

(1) 시민의 정책적 참여 측면: 사회의 민주화와 시민의 의식수준 성장과 함께 정책에 참여하고자 하는 시민의 요구가 증가하고 있다. 계획의 투명성 확보를 위한 주민 참여확대와 시민단체의 자유로운 활동을 보장하고 이를 장려하여 시민들의 정책 참여가 조직화하고 전문화됨으로써 시민 개개인들의 의견들이 공공적 성격의 정책적 대안으로 발전할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

(2) 갈등관리 제도적 측면: 효율적 갈등해소를 위해서는 사후보다는 사전 관리가 우선시되어야 한다. 또한 성과 있는 합의노력을 위해 합의사항 이행에 대한 협의주체간의 사전합의가 전제되어야 한다. 마지막으로 갈등해소 노력의 경제성과 조정자의 공정성을 확보하는 방안으로써 중재인이 무보수 봉사로 활동할 수 있는 사회문화적 성숙이 요구된다.

(3) 공공 역할적 측면: 갈등관련 법제도 마련 등의 직접적이고 적극적인 개입을 줄이되, 갈등 원인으로 작용할 수 있는 안전에 대한 제도적 개선이란 간접적이지만 근본적인 문제해결을 통해 갈등문제가 최대한 관련 법조항의 충돌, 업무

과중 등의 부작용 없이 해결될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 특히 행정 접경 지역의 불균형 개발과 그로 인한 지역갈등을 해소하는 근본적인 해결책은 인접한 지역 간의 협력부서 개설과 같이 공공이 주도하여 지역균형발전의 토대를 마련하는 것이다.

(4) 갈등 해결 방법적 측면: 첫째, 갈등의 객관화를 위한 접근방식으로 중재절차가 있다. 둘째, 역세권 개발로 유발되는 지역갈등을 해소하는 방식으로 인근 지역과의 협동계획을 통해 균형적 지역 개발을 도모는 공항역세권 대화포럼방식이 있다. 셋째, 항공소음대책위원회를 통한 이착륙 노선 대안 마련은 항공소음 문제를 근본적으로 해결하려는 접근방식이다. 넷째, 해당사업의 추진은 물론 정부 정책 전반에 대한 반발을 불러일으킬 수 있는 시민의 정부에 대한 깊은 불신을 종식시키기 위해 신뢰위원회와 같은 기구 운영이 필요하다.

사회의 다원화가 더욱 진행되면서 사회갈등의 원인 또한 높은 다양성을 보인다. 이런 현대사회의 변화와 함께 동반되는 갈등양상의 다양성에 적합한 분석방법이 지속적으로 연구되어야 한다. 또한 국책사업 사회갈등의 정치적 영향력이 눈에 띄게 증가하였다. 이는 사회적 이슈로써 사회갈등의 비중이 그 만큼 커진 것을 의미하며, 이는 결국 갈등에 대한 지속적 연구가 필요하다는 사실을 방증한다.

## 제5장 결론

이 연구의 기대효과로써 첫째, 갈등사례의 독일이란 영역을 새롭게 개척하였으며, 둘째, 국책사업과 관련하여 현대사회의 갈등 양상을 독일의 사례를 통해 새롭게 조명하였다. 셋째, 독일 공공의 소극적 갈등문제 개입과 관련하여 그들의 선택이유를 살펴봄으로써 국내 사회갈등 관리 정책의 방향에 대한 재고의 기회가 마련되었다. 넷째, 앞서 언급한 기대효과들을 통해 사회갈등 관리정책에 대한 인식 변화 필요성에 대한 자성의 계기가 마련될 수 있길 기대한다. 다섯째, 실무에서의 세부적인 내용까지 소개한 이 독일 갈등사례연구는 국책사업 갈등 해소

를 위한 구체적 실무 참고자료로 활용될 수 있다. 마지막으로 2018년 평창 동계 올림픽의 친환경적 개최를 위한 사례연구 대상으로써 독일을 단편적으로나마 소개하였다.

연구의 한계는 무엇보다도 높은 시사성을 얻기 위해 최근 독일 갈등 사례를 다룬 부분에서 찾을 수 있다. 첫째는 자료 획득의 어려움이다. 최근 사례인 만큼 참고문헌은 기간을 두고 출판되는 참고문헌보다는 상대적으로 온라인 언론매체의 기사에 많이 의지할 수밖에 없었다. 둘째, 최근 갈등으로 어려움을 겪고 있는 사례를 선정하다보니, 모든 사례의 갈등 문제가 아직 진행형이다. 따라서 갈등이 어떤 식으로 해결되었는가에 대해 최종적 평가를 내리기에는 아직 좀 더 긴 시간이 필요하다. 셋째, 관련자료 획득문제와 관련하여 내용적으로 각 사례간의 형평성을 유지하기 어려웠다. 넷째, 독일 사례의 시사점을 도출하고 이를 국내에 어떤 식으로 적용할 수 있는지를 검토하는 과정에 독일과 국내의 거시적 차이점들(문화, 정치, 정서)을 충분히 감안하는데 어려움이 있었다.

향후 추진 과제로써 세 가지 사항이 있다. 첫째, 혐오시설 반대가 아닌 투자유치과정에서 발생하는 새로운 행태의 지역갈등 문제에 대한 대처 방안 수립되어야 한다. 둘째, 갈등관리의 제도화 노력은 갈등관리과정의 규격화를 전제로 함에 따라 그에 대한 연구가 필요하다. 셋째, 갈등 특징 분석을 통해 사회적 파장을 예상할 수 있는 갈등 분석 모델의 완성도를 높여야 한다.

국책사업 사회갈등 문제는 사회가 성숙되면 해소되는 정적(靜的) 현상이 아닌, 한 사회가 성숙하면 하는 대로 그에 맞춰 새로운 양상으로 변하는 유기적이며 역설적인 동적(動的) 현상이다. 이러한 이유로 사회갈등에 대한 꾸준한 연구와 관리가 필요하다.

■ 색인어 \_ 독일, 국책사업, 갈등 관리, 사례연구



# 차 례

발간사 .....	i
서 문 .....	ii
요 약 .....	iii

## 제 1 장 서론

1. 연구배경 .....	1
2. 연구목적 .....	3
3. 연구방법 및 범위 .....	4
4. 연구내용구성 .....	4
5. 선행연구와의 차별성 .....	7

## 제 2 장 독일 내 사회갈등현황

1. 역사적 배경 .....	11
2. 독일 사회갈등의 현주소 .....	13
3. 독일 내 주민참여 확대 요구와 현실 .....	15
4. 정책사업관련 독일의 사회갈등 .....	16
1) 사회인식측면 .....	16
2) 법제도적 측면 .....	17
5. 독일의 갈등유발 정책사업 개략 소개 .....	21
1) 슈튜트가르트 21 .....	21

2) 베를린-브란덴 부르크 국제공항 건설사업 .....	22
3) 고어레벤(GORLEBEN) 핵폐기물 폐기장 지정 .....	23
4) 엘베강 정비사업 .....	24
5) 뮌헨동계올림픽 주체 계획 .....	26
6) 페만벨트 대교 건설사업 .....	27
7) 다텔른(Datteln) 화력발전소 건설사업 .....	28
8) 베를린 도시고속도로 연장사업 .....	30
9) 모젤계곡 도로교각 건설 .....	31
10) 하노버-브레멘-함부르크 Y형고속철도 노선 건설 .....	32
11) 제94번 고속도로 건설 사업 .....	34
12) 종합 .....	35
6. 요약 .....	37

### 제 3 장 독일의 갈등유발 국책사업 사례검토

1. 심층사례 선정대상 .....	40
2. 슈튜트가르트 21 .....	41
1) 사업개요 .....	42
2) 사업추진 과정 .....	47
3) 사회갈등 원인 .....	51
4) 사업에 대한 독일 시민사회의 인식 .....	56
5) 중재절차를 통한 갈등 해소 .....	60
3. 베를린-브란덴부르크 국제공항건설 .....	64
1) 사업개요 .....	64
2) 사업추진 과정 .....	65
3) 갈등 원인 .....	67
4) 사업에 대한 독일 시민사회의 인식 .....	70
5) 갈등 해소 노력 .....	71
4. 고어레벤(Gorleben) 핵폐기물 폐기장 지정 .....	80
1) 사업개요 .....	80

2) 사업추진 과정 .....	80
3) 갈등 원인 .....	82
4) 사업에 대한 독일 시민사회의 인식 .....	84
5) 갈등관리 노력 - 신뢰위원회 .....	84
5. 요약 .....	86
1) 슈튜트가르트 21 .....	86
2) 베를린-브란덴부르크 국제공항건설 .....	89
3) 고어레벤핵폐기물 폐기장 지정 .....	91

#### 제 4 장 독일 사례의 정책적 시사점

1. 시민의 정책참여 측면 .....	93
1) 계획의 투명성 확보를 위한 주민 참여확대 .....	93
2) 시민단체를 통한 시민참여의 조직화 및 전문화 .....	95
2. 갈등관리 제도적 측면 .....	96
1) 사전대책 위주의 갈등 관리 지향 .....	96
2) 갈등의 객관적 해소를 위한 사전 합의 .....	97
3) 명예직 위주의 독립적 협의체 운영 .....	98
3. 공공 역할 측면 .....	99
1) 갈등관리에 있어 공공의 제한적 개입 .....	99
2) 행정구역 접경지역의 협동개발 .....	100
4. 갈등 해결 방법적 측면 .....	100
1) 갈등 문제의 객관화를 통한 합의 도출 .....	100
2) 인근 지역과의 협동계획을 통한 균형적 지역개발 도모 .....	102
3) 적절한 사전 노선검토를 통한 환경 갈등 해소 .....	104
4) 불투명 계획과정으로 인한 불신의 해소 .....	105
5. 기타 .....	107
1) 다양해지는 사회갈등의 원인을 고려한 다각도 대안 마련 .....	107
2) 국책사업 사회갈등과 정치권 판도와의 직접적 상호영향관계 .....	107

## 제 5 장 결론

1. 연구의 기대효과 .....	109
1) 갈등사례의 독일이란 새로운 영역의 개척 .....	109
2) 국책사업 관련 현대사회의 새로운 갈등 양상의 진단과 자성 .....	110
3) 국내 사회갈등 관리 정책의 방향에 대한 재고의 기회 .....	110
4) 사회갈등 관리 정책에 대한 인식 변화의 필요성 상기 .....	110
5) 국책사업 갈등 해소를 위한 구체적 실무 참고 자료 활용 .....	111
6) 2018년 평창 동계올림픽의 친환경적 개최를 위한 사례연구 대상 제시 .....	111
2. 연구의 한계 .....	112
3. 향후 추진과제 .....	113
1) 새로운 지역 갈등 문제에 대한 대처 방안 수립 .....	113
2) 공공 갈등 관리 과정의 모델화 .....	114
3) 갈등 유발 예측 및 영향 평가 모델의 개발 .....	114
4. 맺음말 .....	114
 참 고 문 헌 .....	 117
SUMMARY .....	129

## 표 차 례

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성 검토 .....	9
〈표 2-1〉 독일 사회갈등 유발 대책사업의 개요 .....	36
〈표 3-1〉 심층분석 사례의 선정이유와 개요 .....	41
〈표 3-2〉 슈튜트가르트 21 사업의 규모 .....	45
〈표 3-3〉 슈튜트가르트 21 사업 진행 절차 요약 .....	51
〈표 3-4〉 슈튜트가르트 21사업에 대한 독일 시민들의 인식 변화 추이 .....	59
〈표 3-5〉 핵심 논의 내용과 결론을 중심으로 중재과정 정리 .....	62
〈표 3-6〉 항공소음대책위원회 구성원 .....	73
〈표 3-7〉 공항역세권 대화포럼의 구성 .....	78
〈표 4-1〉 공항역세권 대화포럼 내규 .....	98
〈표 4-2〉 독일 중재절차 .....	102
〈표 4-3〉 독일 공항역세권 대화포럼의 개요 .....	103
〈표 4-4〉 독일 항공소음대책 위원회 .....	105
〈표 4-5〉 독일 신뢰위원회 .....	106

## 그림 차례

〈그림 1-1〉 연구의 틀 .....	6
〈그림 2-1〉 베를린-브란덴부르크 국제공항 기본계획 .....	23
〈그림 2-2〉 엘베강 수심 변화 추이 .....	25
〈그림 2-3〉 하노버-브레멘-함부르크 Y형 고속철도 노선 .....	33
〈그림 2-4〉 제 94 고속도로 구간 개요도 .....	35
〈그림 3-1〉 슈튜트가르트 21 사업: 파리-부다페스트 철도 노선의 연계 .....	42
〈그림 3-2〉 슈튜트가르트 역사를 중심으로 대상지 현황 사진 .....	43
〈그림 3-3〉 신 역사를 기반으로 한 도시발전 구상안 .....	44
〈그림 3-4〉 슈튜트가르트 21 사업의 범위 (기존 구간과 신설 구간) .....	46
〈그림 3-5〉 슈튜트가르트 21 사업 설문결과 비교(1997년, 2008년) .....	57
〈그림 3-6〉 사업 참여 분담률 .....	64
〈그림 3-7〉 항공소음 영향을 받는 지역 주민 예상 수 .....	65
〈그림 3-8〉 슈페렌베르그와 쇼네펠드 두 대상지의 베를린 시로부터 접근성 .....	68
〈그림 3-9〉 베를린-브란덴부르크 국제공항 사례 .....	69
〈그림 3-10〉 기존 노선과 2008년 변경된 노선(2008년) .....	70
〈그림 3-11〉 베를린-브란덴부르크 지역 협동 계획 체계 .....	75
〈그림 3-12〉 베를린-브란덴부르크 공항 역세권 협력개발 구상 .....	76
〈그림 3-13〉 지하 핵폐기물 폐기장 계획의 변천 .....	81
〈그림 3-14〉 환경부장관이 제안한 주민의견수렴 절차 .....	86

## 사 진 차 례

〈사진 2-1〉 슈튜트가르트 신 역사가 차지할 면적 및 배치 .....	21
〈사진 2-2〉 역사의 지하화 이후, 기존 철도용지의 녹지화 구상 .....	22
〈사진 2-3〉 핵폐기물 운송에 반대하는 독일 시민 .....	24
〈사진 2-4〉 뮌헨시의 2018년 동계올림픽 유치 활동 .....	27
〈사진 2-5〉 계획상의 페만벨트 대교 모습 .....	28
〈사진 2-6〉 다텔른(Datteln) 화력발전소 공사현장 전경 .....	29
〈사진 2-7〉 베를린 도시고속도로 공사현장 .....	31
〈사진 2-8〉 계획상의 모젤탈 도로교각 이미지 .....	32
〈사진 3-1〉 슈튜트가르트 21 사업에 대한 정기 월요집회 .....	54
〈사진 3-2〉 역사 북쪽 일부를 불법 점거한 시민들 .....	55
〈사진 3-3〉 2010년 9월 30일 물대포 진압과정 .....	56
〈사진 3-4〉 슈튜트가르트 21사업 중재절차 과정 .....	62
〈사진 3-5〉 베를린-브란덴부르크 국제공항 반대 시위 .....	71
〈사진 3-6〉 베를린-브란덴부르크 공항역세권 대화포럼 실제 진행모습 .....	77
〈사진 3-7〉 모스레벤(Morsleben) 핵폐기물 폐기장 .....	80
〈사진 3-8〉 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정사업 반대 시위 .....	82





## 서론

외국 사례를 다루는 연구는 쉽지 않다. 단순한 사례 분석에 그치는 것이 아니라 대상 사례에서 우리 상황에서 고려할 만한 "거리"를 도출해 내야 하기 때문이다. 그러려면 우리에게 적합한 사례를 선정하고 우리 실태를 감안하여 사례분석의 목적을 분명하게 하는 것이 중요하다. 서론부분에서는 선행연구와의 차별성을 토대로 연구목적과 연구 내용을 정리하였다.

## 1. 연구배경

냉전의 시대, 분단의 장기화<sup>1)</sup>, 권위주의 타파를 외치던 학생운동<sup>2)</sup>, 체르노빌 핵발전 폭발 사고<sup>3)</sup>, 이에 따른 환경 파괴에 대한 두려움 그리고 녹색당 창당<sup>4)</sup>

- 
- 1) 2차 세계대전 이후 동독과 서독으로 분단 독일은 1961년 동독이 주민의 탈출을 막기 위해 자신 국경을 장벽과 철조망으로 봉쇄한다. 이 후 89년 독일이 통일이 되기까지 동독을 탈출하려는 시도가 끊이지 않았으며, 그런 시도를 하던 많은 이가 체포되는 등 분단이 장기화됨에 따라 통일문제의 갈등은 독일 사회의 최대 이슈였다.
  - 2) 수직적 위계구조를 지향하는 권위주의에 반대하여 1960년대 중반부터 학생을 중심으로 진행된 사회 개혁 운동을 의미한다. 권위주의 타파를 주장하였던 학생운동은 추후 독일 사회가 큰 폭으로 수평적 구조로 전환되는 데 기여하였다는 평가를 받고 있다(학생과 교수와의 관계, 부모와 자식 간의 관계, 상사와 부하직원간의 관계).
  - 3) 1983년 우크라이나에 위치한 핵발전소가 폭발한 사고다. 대기 중으로 누출된 방사능 물질은 바람을 타고 유럽전역으로 확산되었으며, 독일의 경우, 특히 남부지방이 방사능 문제로 심각한 타격을 받았다. 이 사건을 통해 직접적으로는 핵발전소 건설에 대한 회의가 확산되었으며 대체로 핵발전을 더 이상 확대하지 않아야 한다는 독일사회의 합의가 형성되었다. 간접적으로는 온전한 환경의 중요성을 실감함으로써 독일사회의 환경에 대한 인식이 높아지게 되었다.
  - 4) 1970년대 활동한 진보적 사회운동단체들과 환경운동단체들이 연합하여 1980년 녹색당을 창당함

이 모든 것이 1970년대와 1980년대 독일 안팎에서 일어난 사건들이다. 독일의 70~80년대는 시민의 반정부활동이 어느 때보다도 활발했던 시기였다. 그런 혼돈과 분단의 국가 독일은 현재 유럽연합의 심장으로써 기후온난화 방지, 세계경제 위기 극복 및 분쟁지역의 평화적 화해 등 국제사회에 이바지하는 바가 크다. 그런데 사회적으로 실한 성숙에도 불구하고 요즘 독일 나라 안이 다시 국책사업 사회갈등으로 떠들썩하다. 독일에서의 예상치 못한 사회갈등 문제는 독일의 지난 70~80년대를 회상케 한다. 70년대와 다른 요즘 안정된 독일사회에서 사회갈등 문제가 다시 등장하는 이유는 무엇일까? 이 질문에 대해 그룸바흐(Grumbach 2010)는 현 시점이 독일 국가운영의 이데올로기인 참여 민주주의와 이를 실현하는 방식의 하나인 국토계획 간의 새로운 조정이 이루어져야 할 시점임을 알리는 경고라고 말한다.

한국의 경우, 민주화, 지방화, 정보화, 환경화가 가속화되면서 시민의 참여 욕구가 커지고 있다. 국책사업 추진을 둘러싼 공공갈등이 확대되면서 국책사업 표류현상이 심각한 상황으로, 이제까지의 갈등으로 인한 장기간의 표류현상은 국가재정의 낭비, 사업지연에 따른 손실, 정부의 불신으로 나타나 궁극적으로 향후 국책사업 계획 및 실행을 위축시킬 우려가 있다 (김선희 외 2005: 1). 정부는 2007년 5월 "공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정"을 제정하였으며, 2009년 12월에는 계층·이념·지역·세대 간 갈등을 완화하기 위하여 대통령직속 사회통합위원회의를 발족하는 등 공공정책 갈등관리 인프라 구축을 위해 고심 중이다. 이와 같은 우려와 방지 노력에도 정부나 공공기관이 추진하는 각종 공공정책을 둘러싸고 이해관계 충돌이 빈번하게 발생하고 있다. 그런 배경으로 최근 우리나라의 사회갈등 수준이 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 네 번째로 높다고 한다(박형서 외 2010: 1-2). 이는 사회갈등의 사전 예방과 원활한 해결에 대한 연구 필요성이 매우 높다는 사실을 반증한다.

본 연구는 앞서 언급된 국내 논의의 연장이다. 박형서 외(2010: 2)의 '현대사회가 다원화되고 민주화되는 과정에서 동반되는 현상인 갈등'이 유럽연합을 대표하는 독일에서 어떤 형태로 발생하고 해소되는지를 살펴보고자 한다.

## 2. 연구목적

이 연구의 목적은 국책사업 관련, 현대사회의 다원화·민주화과정에서의 사회갈등에 대한 올바른 관리방식을 모색하는데 있다. 이를 실천하기 위한 접근으로써 최근 독일사회에서 활발히 진행되고 있는 국책사업 유발 사회갈등에 대한 논의를 검토하고자 한다. 아울러 실제 해당 국책사업을 대상으로 사회갈등의 구체적인 원인과 해결방안을 분석하여 그에 대해 국내 시사점을 도출하고자 한다.

이 연구 목적은 연구 전체의 목적으로써 이를 달성하기 위한 과정으로써 네 가지 단계별 세부목적이 있다. 첫 번째, 독일 사례를 통해 현대사회의 사회갈등에 대한 사회적 인식 혹은 용인 정도를 파악하고자 한다. 사회발전의 동반현상으로써의 사회갈등에 대한 사회적 인식이 독일에서는 과거 어떠하였으며, 어떻게 변화하였는지 그리고 현재는 어떠한지를 분석하고자 한다. 거시적 차원 분석을 선행하는 이유는 개별 현상에 대한 체계적인 이해를 돕기 위해서이다.

두 번째, 독일 사례를 통해 현대사회의 다원화 및 민주화과정에서의 국책사업 사회갈등 원인과 양상을 다차원적으로 밝히고자 한다. 분석 시 국책사업 사회갈등이란 타입차원(Typ)과 사회갈등 유발 국책사업이란 개체차원(Objekt)을 병행함으로써, 한편으로는 국책사업이란 공통분모에서 발생한 모든 사회갈등문제를 다루며, 다른 한편으로는 특정 국책사업 추진과정에서 나타난 구체적인 갈등의 원인과 양상을 밝히고자 한다.

세 번째, 갈등해소를 위한 독일의 노력을 살펴보고 그에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 사회갈등해소 정책적 대안으로써 주민의견 수렴확대의 중요성이 증대되고 있다는 것은 주지의 사실이다. 그러한 이유로 독일 시민사회의 참여 기회 확대 요구와 이에 대한 공공의 대처를 중심으로 검토하고자 한다.

네 번째, 도출된 시사점을 바탕으로 전문가 자문을 거쳐 국책사업 사회갈등 해소에 대한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

### 3. 연구방법 및 범위

#### 1) 연구방법

문헌자료와 인터넷 웹문서를 중심으로 사회갈등과 관련된 제반 현상을 기술하는 방식을 취하였다. 이외에 전문가 자문을 통해 도출된 시사점에 대한 정책적 의미를 찾고자 하였다.

#### 2) 연구범위

시간적으로는 2010년을 기준으로 독일 대표 언론에서 비중 있게 다룬 독일의 사회 갈등 유발 국책사업을 대상으로 하였다. 사례 연구 대상은 국가적 또는 그에 준하는 의미를 갖는 공공사업 중에서 선택하였다.

### 4. 연구내용구성

이 연구는 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 독일 내 사회갈등 현황에 대한 기술 부분이다. 세부적으로 ①독일 내 사회갈등 전반 ②국책사업관련 독일 내 사회갈등 ③독일 내 갈등유발 국책사업이라 소주제 나뉜다. 일반적인 사회 갈등 문제에서 국책사업에서의 사회갈등을 거쳐 개별 국책사업의 구체적인 갈등문제로 대상의 초점을 점진적으로 좁혀가는 방식을 취하였다.

두 번째 부분은 첫 번째 부분에서 검토하였던 독일 사회갈등 유발 국책사업 중 국내에 시사하는 바가 큰 세 국책사업 사례<sup>5)</sup>에 대한 심층사례분석을 하였다. 갈등 사회학 이론을 통해 갈등 분석 시 검토해야 할 요소들을 찾아냈으며, 그 요

---

5) 슈튜트가르트 21사업 (Stuttgart 21), 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설 사업(Berlin-Brandenburg Internationalflughafen), 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정 사업(Gorleben Atommüllendlager)

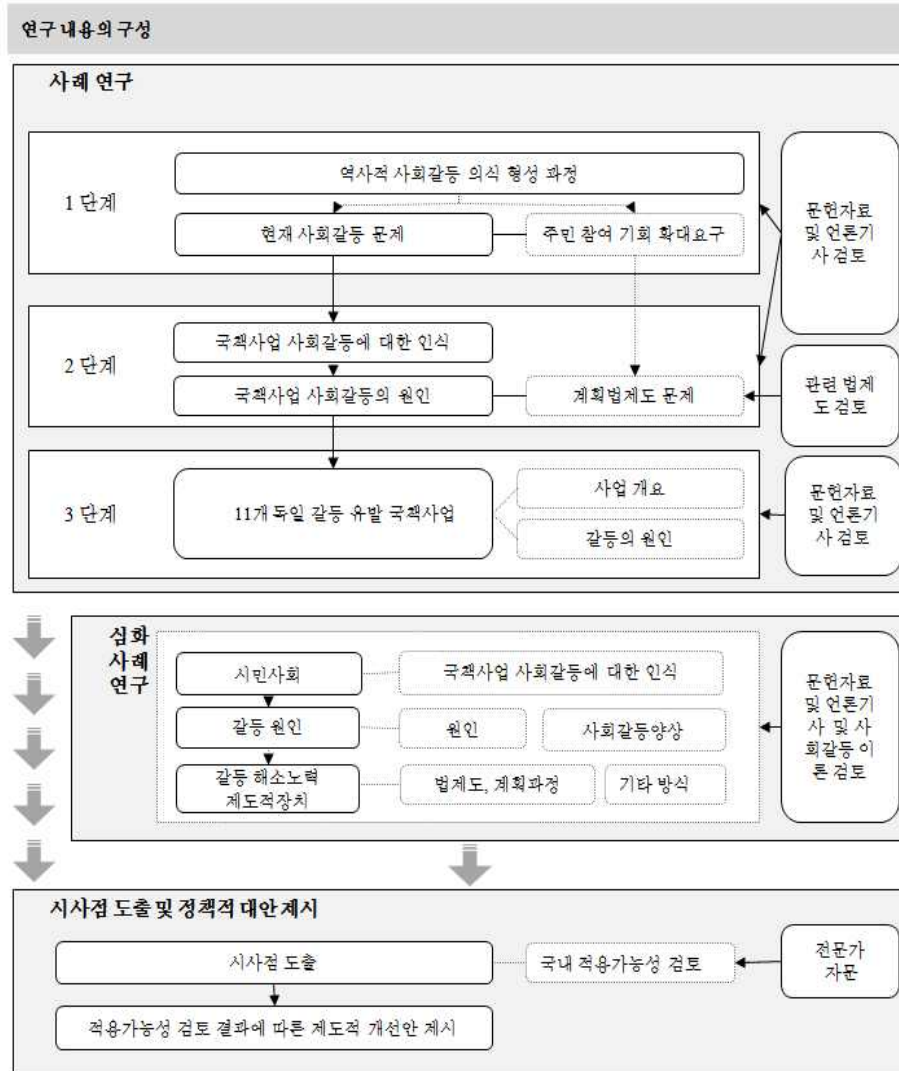
소를 기준으로 심층사례연구 내용을 구성하였다. 그 구성에 따라 세 국책사업의 개요와 추진과정을 정리·소개하고, 해당 사업으로 인한 사회 갈등의 원인과 양상 및 사업에 대한 시민의 의식 변화는 물론, 사회 갈등을 해소하기 위해 적용된 참신한 갈등 관리 노력을 찾아내어 이를 세부적으로 분석하였다.

세 번째 부분은, 첫 번째 부분과 두 번째 부분에서 기술되고 분석된 내용들을 바탕으로 국내 시사점을 도출하였다. 시사점은 크게 ①시민의 정책참여 ②갈등 관리 제도 ③공공의 역할 ④갈등 해결방법이란 네 가지 측면에서 도출하였으며, 그 외의 측면에 대한 시사점들은 기타로 정리하였다.

마지막 종합하는 네 번째 부분에서는 연구의 의의와 한계 그리고 향후추진 과제를 제시하였다.

<그림 1-1>은 상기의 연구 진행 과정들이 어떤 식으로 서로 유기적으로 구성되어 하나의 종합적인 연구과제로 완결되는지를 보여준다.

〈그림 1-1〉 연구의 틀



## 5. 선행연구와의 차별성

### 1) 국내 선행연구현황

2000년에 즈음하여 국내 갈등 연구 분야의 기본 틀이 마련되었다. 대표적 관련 연구로써 황인권 (1999), 이재일 (2000), 나태준·박재희 (2004)를 들 수 있다. 이들 연구 이후 사회갈등의 제도적 관리란 주제가 국내에서 새롭게 각광받는 연구 과제로 부각되기 시작하였다.

이후 최근 6년간 갈등에 대한 국내 연구는 매우 활발히 진행되었다. 대표적 연구로써, 김태홍 외 (2005)는 사회갈등 해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 운영을 목적으로 사회갈등에 대한 이론적 배경과 최근 한국에서 벌어진 여러 갈등 사례를 분석하였다. 이에 대한 대책으로 박홍엽 외(2005)를 대표하는 여러 정책 연구자들이 미국에서 도입된 시민 참여제도를 대안으로 제시하였다. 이 중, 박형서 외 (2005), 김선희 (2006), 조성배 외 (2008), 박형서 외 (2010)는 앞서 제시된 대안을 국책사업·환경과괴란 측면에서 검토한 대표적 사회갈등정책 연구들이다.

사례연구 방식을 취한 갈등연구로써 박형서 외 (2005)의 경우 국내외 사례연구를 통해, 사회갈등 중 특히 환경갈등에 초점을 맞춰 사회 합의형성시스템 구축을 위한 시민 참여에 대한 구체적 방안을 제시하였으며, 이 과정에서 국외 사례연구를 네덜란드와 프랑스에 한정하였다. 사회갈등과 관련하여 독일 사례를 다룬 국내 연구로는 박홍엽 외(2005), 김유한(2004), 국무조정실(2005)이 유일하다. 이 연구들의 공통적으로써 갈등관리 관련 법제를 중심으로 한 이론 연구라는 점에서 독일의 실제 사회갈등 유발 국책사업을 대상으로 한 사례분석연구는 아직 국내에 부재하다.

### 2) 독일 내 관련 문헌현황

19세기 후반부터 사회학적 접근을 시작으로 갈등의 원인과 양상 그리고 사회

학적 가치에 대한 논의가 꾸준히 진행되었다(Henecka 1993). 다만 공공 정책 결정 과정에서 발생하는 갈등에 대한 연구는 거의 한 세기가 지난 1990년대 들어서야 본격적으로 논의되기 시작하였다. 셀레(K. Selle) 외(1996)는 국토 및 도시계획과 관련된 사회갈등 연구로서 공간 계획과 관련된 다양한 갈등 사례를 소개하고 그에 대한 해결책을 제시하였다. 가스너, 홀츠나겔, 랄(Gassner, Holznagel & Lahl 1992)은 미국식 합의형성 모델<sup>6)</sup>을 갈등 해소 대안으로 독일 학계에 소개하였다. 독일 환경 분야 전문가들이 매년 하나의 주제를 선정하여 심도 있게 논의하는 환경회의(Umweltkongress)의 경우 1994년과 1995년 두해 연속해 환경갈등을 올해의 주제로 삼았다. 이 행사에서는 미국, 캐나다, 스위스, 일본 등의 갈등 관리 제도에 대한 국제적 동향은 물론 독일 국내에서 당시 실험적으로 시도되었던 다양한 갈등 관리 방식<sup>7)</sup>들이 소개되었다. 특히 갈등 관리 제도를 조급하게 법제화함으로써 법적 소송이 급작스럽게 증가하는 등의 문제를 보여준 미국식 방식이 아닌 기존 제도 보완에 주력하는 캐나다식 갈등 제도 운영을 선호한 당시 논의<sup>8)</sup>는 이미 15년이 지난 최근에도 시사하는 바가 매우 크다.

이후 최근까지 국책사업 관련 사회갈등에 대한 연구는 눈에 띄게 줄어들었다(대표적 연구: 도시개발과 관련된 갈등관리를 다룬 E. Riehle 2002). 2010년 이후 급작스럽게 증가한 국책 사업으로 인한 사회갈등 문제로 시민 참여 기회의 적정 수준에 대한 주제가 새롭게 주목을 받고 있다(Grumbach 2010).

### 3) 국내 주요선행연구와의 차별성

이 연구는 다음과 같이 연구 동기, 연구 대상 및 연구 목적이란 세 측면에서 기존의 선행 연구와 차별된다. 첫째, 갈등이란 사회현상을 그 자체를 문제로써 보지 않고 사회적변화의 필요성을 알리는 신호로써 이해한다. 갈등의 형태로 표

6) ADR(재판의 대안적 분쟁해결) 방식

7) 시민 배심원제도, 플레닝 셀, 원탁회의 등등

8) Weidner, 1995: 44-45.



출되는 사회적 변화에 대한 요구가 적시에 조정과정을 거쳐 충족될 수 있을 때 지속적인 사회적 안정이 가능하다. 이러한 시점에 있어서 현대 사회갈등현상이 해당 사회에게 뜻하는 바가 무엇인지를 파악하고자 하였다.

둘째, 연구 대상에 있어서도 본 연구는 기존 국내연구에서 크게 주목 받지 못한 독일 사례를 대상으로 하였다. 국책사업의 ‘환경갈등’에 국한하지 않고 사회 전반적 갈등양상을 다루었다. 또한 국내에서 진행된 국외사례 연구의 많은 경우가 오래 전의 사례를 다룬 반면, 본 사례 연구는 2010년 최신 사례를 다룸으로서 시사성과 현장성이 매우 높다.

셋째, 본 연구는 현대사회의 새로운 갈등 양상과 그 관리 방식에 대한 대안을 독일 최근 사례를 통해 살펴보았다. 이를 바탕으로 제도적, 해소 방법적인 개선 방안을 제시함과 동시에 한국이 지향해야 할 갈등해소의 방식 방향을 제시하였다. 이와 같이 연구목적과 내용에 있어서 다음 <표 1-1>에 정리된 바와 같이 기존 선행 연구와 차별된다.

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성 검토

구분		선행연구와의 차별성		
		연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
주요 국내 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 갈등해결의 제도적 접근</li> <li>연구자(년도): 나태준 (2004)</li> <li>연구목적: 현행 갈등 관련 제도 분석 및 대안제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 문헌 검토</li> <li>사례 연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등관리 관련 개념 정리</li> <li>현 갈등관리제도 검토</li> <li>공공갈등의 사례분석</li> <li>효과적 갈등관리 제도의 제안</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 국내외 갈등관련 법제도 분석과 효율적인 운영방안</li> <li>연구자(년도): 박홍엽 외 (2005)</li> <li>연구목적: 갈등관리에 적합한 법제도의 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 문헌 검토</li> <li>국내외 사례분석</li> <li>관련 전문가 자문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등 관리와 관련된 국내외 법/제도 전반에 대한 검토</li> <li>선진국 제도와의 비교분석</li> <li>공공갈등관리시스템 제안</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제명:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 문헌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회갈등의 개념정리</li> </ul>

		<p>사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영 방안 연구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구자 (년도): 김태홍 외 (2005)</li> <li>• 연구목적: 새로운 시민참여 중심의 갈등관리제도의 도입</li> </ul>	<p>검토</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 사례연구</li> <li>• 국민의식조사</li> <li>• 국제세미나</li> <li>• 해외자료수집</li> <li>• 관련 전문가 자문회의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민협의 제도 및 법률의 현황</li> <li>• 갈등관리시스템의 구축 제안</li> </ul>
	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회협의 형성 시스템 구축 방안 연구</li> <li>• 연구자 (년도): 김선희 외 (2005)</li> <li>• 연구목적: 국책사업의 효율적 추진을 위한 정책 결정과정에서의 시민 참여 강화 방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 문헌 검토</li> <li>• 국내외 사례연구</li> <li>• 연구자문위원회</li> <li>• 정책세미나</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회 협의의 중요성</li> <li>• 협의 형성시스템의 구축의 필요성</li> <li>• 관련 국내외 사례 소개</li> <li>• 협의 형성시스템 구축을 위한 제안</li> </ul>
	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제명: 국토개발과정에서 지역 간 갈등관리 및 해소방안</li> <li>• 연구자 (년도): 박형서 외(2011)</li> <li>• 연구목적: 행위 주체의 인식을 분석하고 그 특성 및 차이점에 근거해 효과적인 갈등관리방안 모색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 심층면접</li> <li>• 자문회의</li> <li>• 통계분석</li> <li>• 외부 전문가 협동</li> <li>• 사례연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등의 인식문제</li> <li>• 갈등 인식분석 방법론</li> <li>• 인식 유형 분류</li> <li>• 정책적 활용방안</li> </ul>
본 연구		<p>현대사회 변화과정 속에서 나타나는 국책사업 사회갈등의 새로운 양상과 그에 대한 독일의 대처를 분석함으로써 한국사회의 성숙과정에서 예상되는 사회갈등 문제를 사전조치를 강구하는데 참고가 될 정보 제공</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 문헌 검토</li> <li>• 독일 사례연구</li> <li>• 관련 전문가 자문회의</li> <li>• 해외자료수집</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현대사회의 새로운 사회갈등 원인과 양상 분석</li> <li>• 공공사업 관련 사회갈등 해소를 위한 독일의 접근방식 분석 및 한국에의 적용 가능성 검토</li> <li>• 상기 검토내용을 바탕으로 한 사회갈등 관리제도의 정책적 방향제시</li> </ul>

## 독일 내 사회갈등현황

독일사례를 검토하려면 무엇보다 독일 사회를 아는 것이 중요하다. 독일에서 발생하는 갈등의 역사적 배경과 갈등에 대한 독일 시민들의 인식을 조금이나마 그 원인을 해석하고 해소를 위한 대안을 찾는 데 도움이 될 것이다. 독일의 시민 참여 확대에 따른 갈등문제를 사회인식 측면과 법제도와 계획적 측면에서 정리하였다. 독일의 갈등에 대한 이해를 돕기 위해 그리고 다음 장에서 다룰 심층 사례분석에 앞서 최근 독일에서 이슈가 되고 있는 다양한 갈등사례를 소개하였다.

## 1. 역사적 배경

독일인이 길거리에 나와 사회에 저항하는 것을 알게 된 시기는 늦어도 19세기 후반까지 거슬러 올라간다. 이때의 시민 시위는 귀족이나 공장주에 대한 그 당시 불만과 원성에서 비롯되었다. 그때 굶주리던 힘없던 이들은 시위한다면서 빵집을 털어 허기진 배를 채웠다. 얻은 빵부스러기를 옹기종기 모여앉아 나눠 먹으면서 이런 저런 얘기가 오고 갔다. 그들의 얘기는 정치, 신앙은 물론 새로 생긴 길이 어떻게 공장 폐수로 인한 문제가 어떻고, 선거권이 이렇고 저렇고 하는 식으로 자연스럽게 그 깊이를 더해갔다. 그런 토론은 점차 자신들의 존재감을 인정받기 위한 근로시간의 단축, 적절한 대우 등의 요구사항으로 구체화되었다(Prantl, 2009). 이런 일련의 과정은 당시 봉건적 독일사회가 민주사회로 전이되어 가는 초창기의 모습이다. 이런 모습을 당시 독일 사람들은 어떻게 바라봤을까? 그들은

이런 사회변동이 불안했다. 그 불안함은 1848년에 나온 시사만평을 통해 간접적으로 느낄 수 있다.

한 농사꾼 아낙네가 한 귀가하는 이에게 묻는다. "시위하다 오는 중이요?" - "그럼, 당연하지요, 아주머니!" - "그럼, 거기서 뭘 하셨수? 이제부터 지 멋대로(자유Freiheit) 하는 거요 아님 제대로 (정상Ordnung) 돌아가는 거요?"<sup>9)</sup>

여기서 "이제부터 지 멋대로 하는 거요 아님 제대로 돌아가는 거요?"란 반응은 사회혼돈에 대한 독일사회의 거부본능이다. 자유는 정상상태가 아닌 혼돈의 상태이다. 정상은 좋은 것, 자유는 나쁜 것이다. 이런 과거의 모습은 현재의 모습과 크게 다르지 않다. 왜냐하면 독일사회의 혼돈 거부본능은 최근 독일 정치권에서 벌어지는 사회 보안을 위한 법 개정 논의에서도 그대로 나타나기 때문이다. "안전해진다면 자유 권리의 제약은 당연하다. 군소리 하지 않는 것은 시민이 지켜야 할 가장 기본적 덕목이며, 소란은 그런 덕목과 대치되는 행위이다"란 생각은 독일 사회 구성원 내면에 깊이 박혀있다(Prantl, 2009). 이와 유사한 사례로써, 2009년 독일 한 은행총수와 사민당 의원 한 명이 세계금융위기가 닥친 이 후의 사회 불안에 대한 우려를 표명한 적이 있다. 이에 대한 독일 사회의 반응은 이들을 오히려 사회를 불안하게 하는 몫쓸 사람으로 몰아갔다. 이런 현상을 안타깝게 바라보는 프란틀(Prantl 2009)은 독일에서 가장 혹독했던 시기를 불안이 전혀 허용되는 않았던 시기라고 말한다. 그는 심적 불안이 거리 시위를 통해 방출되는 것이 나쁜 것만이 아니며, 이것은 지난 독일 역사 속에서 증명되었다고 한다<sup>10)</sup>. 하지만 건설적 혼란과 성공적인 혁명에 대한 독일인의 기억은 아련한 반면 나치시절의 기억은 아직도 생생하다. 프란틀은 그 과오로 인해 "Nie wieder (이제 다시는)"

9) 인류학자 볼프강 카슈바(Wolfgang Kaschuba)는 이 현상을 "보수선동적 혁명불안감 (konservativ geschürte Revolutionsängste)"으로 설명한다. 시사만평의 배경이 되는 시기는 사회적으로, 정치적으로 매우 불안한 시기였다. 1849년은 아직 군주들이 나라의 주인임에도, 새로운 세상을 꿈꾸는 일부 뜻있는 노동자, 수공업자들이 모여 왕정을 뒤엎으려한다. 하지만 실패로 돌아간다.

10) 1832년 함부르크 시민들의 평화적 시위, 1848년 노동자들의 평화적 시위, 1989년 자유를 위한 동독시민들의 시위 등등

이란 독일어 표현처럼 "사회 혼돈"은 독일이란 나라에서는 더 이상 용납될 수 없다고 말한다<sup>11)</sup>. 한때 사회혼동을 거쳐 이 나라에 민주주의가 싹틔음에도 말이다.

## 2. 독일 사회갈등의 현주소

이미 오래전부터 잠적해 버린 듯 한 독일 시민사회가 새롭게 들고 일어나자 독일 사회 스스로가 놀라고 있다 (Biermann & Horeld 2010). 그렇다면 독일 시민사회의 반발이 최근 급작스럽게 증가한 어떤 이유는 무엇일까? 지금 시민사회의 반발은 단순 반항의지보다는 로비정치로 대표되는 현 독일 정부에 대한 불만에서 시작되었다(Prantl 2009). 신자본주의로 넘어온 이후, 경제의 새로운 질서가 자리를 잡았고 그 과정에서 세계금융위기가 닥쳤다. 이런 위기의 세상에서 독일 사회 구성원 한 사람 한 사람은 세상을 움직이는 보이지 않는 힘만 마냥 믿고 가만히 앉아있기가 웬지 불안하기만 하다. 한편, 정치권에서는 시위로 인해 나라 전체가 더 이상 앞으로 나가질 못한다고, 불만투성인 국민들과 함께해서는 나라꼴이 말이 아니라고 탄식을 한다<sup>12)</sup>. 이런 정치권의 탄식을 보는 독일 언론의 의견은 분분하다. 독일의 대표적 보수언론인 『슈피겔 (SPIEGEL)』은 정치권의 탄식이 헛된 소리가 아닌 근거 있는 주장임을 두둔한다<sup>13)</sup>. 반면, 같은 보수적인 성격을 갖는 『차이트(ZEIT)』 기사<sup>14)</sup>에는 이런 시민사회의 반발은 단지 지금에 한한 얘기가 아니라 과거부터 지속적으로 관찰되는, 연속성을 지닌 사회 현상이라고 말한다. 『차이트』 신문 기사는 일례로 최근 몇 년 동안의 핵폐기물 처리장 지정 반대, 생활보호자수당 규정 반대는 물론 나름대로 안정적이었던 1990년조

---

11) Prantl 2009: 일례로, 냉전시대였던 80년대 독일 영토 내 미국 핵폭탄의 배치에 대해 반대 시위한 이가 단지 반대했다는 이유로 1983년부터 1995년 사면될 때까지 감방신세를 져야했음

12) Biermann & HoreldMarcus 2010: "das Land sei "nicht mehr veränderbar", wenn dauernd Menschen gegen irgendetwas auf die Straße gingen. Mit Bürgern, die anstatt bloß zu nörgeln, auch noch aktiv werden, sei doch kein Staat mehr zu machen."

13) Sebastian 외 2010

14) Biermann & Horeld 2010

차도 대규모 시위가 있었음을 상기시킨다. 이런 시각 차이에도 불구하고 두 신문 매체가 공통으로 전제하는 사실은 『슈튜트가르트 21사업』<sup>15)</sup>으로 불거진 갈등 문제가 사회 곳곳에 숨어있었던 갈등 문제들이 동시다발적으로 표출되도록 한 촉발제라는 사실이다.

독일 정부는 2009년 무역수출 세계 1위, 2010년 통독 이후 최고의 경제성장을<sup>16)</sup> 기록이란 쾌거를 달성하였다. 2008년 세계금융위기가 닥쳤을 때 독일 메르켈 총리는 더욱 강한 모습으로 위기를 벗어나겠다고 약속을 했다. 그리고 그것이 이제 현실이 되었다. 세계적 부러움을 살만한 일이다. 하지만 집안은 여전히 소란스럽다. 그 이유는 무엇일까?

현재 독일 정부는 경제 살리기를 위한 기업우선 정책을 펼치고 있다. 그 부작용으로 서민경제 및 복지문제에 소홀해짐에 따라 독일 사회의 부익부 빈익빈 양극화가 가속화되고 있다. 이는 독일 사회의 기본가치인 평등 복지사회 구현에 정면으로 대치되는 현상이다. 이에 대한 우려의 목소리가 높다. 이런 우려는 특히 2008년 말의 세계경제위기를 거치면서 급격히 증가하였다(Prantl H. 2011). 독일 시민사회는 세계의 경제 질서의 재편성되면서 그들은 자신의 미래가 더욱 불안해짐을 느꼈다. 그러나 그들의 정부는 그들의 불안감을 덜어주기엔 너무나 기업 위주의 편협한 정책에 치중하였다. 독일 시민의 정부에 대한 실망은 공공정책 전반에 대한 불신으로 바뀌어, 독일 시민사회는 이제 정치권을 향해 자신이 위임한 결정권을 다시 돌려달라고 한다(상게서).

### 3. 독일 내 주민참여 확대 요구와 현실

최근 많은 사회갈등을 통해 독일 시민은 더욱 더 많은 정책참여 기회를 요구하

---

15) 제 2장과 제3장에 소개됨

16) dap (2) 2011: 독일의 경제연구소(Institut für Wirtschaftsforschung와Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut)에 따르면 2.3%에서 지속적인 상향조정을 거쳐 현재는 3.6% 예상

고 있다. 이에 반해 독일 정부는 그와는 상반되는 행로를 하고 있다. 독일 정부는 2011년 초 계획 확정절차 중에 의무적으로 실시하게 되어 있는 공청회가 선택적으로 치러질 수 있도록 하는 법 개정안을 발표하였다. 지금까지 주민들로부터 제출된 의의사항이 공청회를 통해 논의될 수 있었다. 하지만 법이 바뀌게 되면 공청회가 열려야 할지를 승인기관이 결정할 수 있게 된다. 이런 독일 정부의 방침에 대해 『BUND』<sup>17)</sup> 등 환경단체들과 독일 변호사협회(DAV)는 크게 반발하고 있다 (Janisch . 2011). 이렇게 되면 계획 확정절차가 공청회를 거치지 않기 때문에 효율성 증대 측면에 있어서 긍정적 효과가 기대된다. 법이 바뀌면 철도, 고속도로, 내륙 수로, 항공교통, 에너지 분야의 관련조항들이 하나로 통합될 예정이다. 독일 정부는 이번 법 개정을 그다지 크지 않은 소폭의 변화에 불과하다고 말한다 (Janisch . 2011). 하지만 이 변화를 통해 승인기관이면서 스스로 국책사업 실현과 직접적 이해관계에 있는 부처들은 그간 까다로웠던 주민의견 수렴과정을 거치지 않고도 사업을 진행할 수 있게 되었다. 그 점에서 이번 법 개정은 실제 매우 의미 있는 변화이다. 그 간 공청회를 준비하는 측의 불만으로써, 주민의 제출된 의의가 다수인 경우 공청회를 열고 행사를 진행하는 과정에서 많은 저항을 감수해야 했다고 한다. 또한 사실무근의 이의제기로 인해 공청회 본연의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다고 한다(Janisch . 2011). 이에 대해 변호사협회 측은 이번 정부의 조치로 인해 주민불만이 사실인지조차 판단할 수 없게 되는 것을 우려하며 크게 반발하고 있다.

독일정부가 간과하고 있는 것은 공청회란 주민참여기회의 긍정적 기능으로써 보통 공개된 자료만으로는 사업 내용을 이해하는데 큰 어려움을 갖는 일반시민들이 공청회의 논의과정 속에서 좀 더 많은 이해를 할 수 있다는 점이다. 이런 이유로 공청회는 사실관계의 명확한 규명과 계획과정의 투명성 보장 측면에서 의미 있는 계획과정 중의 하나이다(Janisch . 2011).

---

17) Bund für Umwelt und Natur Deutschland의 약자로써 독일 내 대표적 환경단체

## 4. 국책사업관련 독일의 사회갈등

### 1) 사회인식측면

그룸바흐(Grumbach D. 2010)에 따르면 최근 독일 시민사회의 잦은 국책사업 반대는 정치 및 행정의 주체에 대한 근본적 불신에서 출발한다. 그에 따르면 이는 독일 시민사회와 정부의 '권력은 국민으로부터 나오며, 그 권력을 위임 받은 정부는 국토를 합리적인 계획과 효율적인 실천을 통해 국민의 복지향상에 충실해야 한다'<sup>18)</sup>라는 상이한 입장에서 기인한다. 독일 정부는 경제 활성화, 균형적 지역 발전 등의 정책적 큰 틀을 세우고 이를 실현하는 과정 중, 시민 참여로 인해 자신의 정책 추진력이 크게 제한됨으로써, 자신에게 주어진 공적 임무를 충분히 수행할 수 없게 되는 상태를 우려한다. 반면, 독일 시민 사회는 정책결정과정의 투명성 보장을 또 다른 정부의 공적 임무의 하나로 본다. 그런 이유로 독일 시민 사회는 주민 참여 확대를 통해 국책사업 추진과정의 투명성을 확보하는 것은 결코 정책 추진력 상실 또는 임무미완수의 문제와 무관하다<sup>19)</sup>.

현재 독일 시민 사회의 국책사업에 대한 반대는 단지 현 독일 정치에 대한 실망과 정치권과 현 정권이 국민 자신의 의견을 진심으로 수렴하려는 의지와 노력이 있는지에 대한 근본적 회의로써 시작되었다<sup>20)</sup>. 2011년 3월 독일 연방 주 중에

---

18) Grumbach D. 2010: "Parlamente sind schließlich vom Volk gewählt. Politik und Verwaltung haben das Mandat für solche Planungen."

19) Grumbach D. 2010: 이에 대해 독일의 정치학자 한스 리츠만(Hans J. Lietzmann)은, 한 나라의 성장가능성은 그 나라 국민들이 어느 정도 용인할 수 있는가와도 관련 있지만, 그 나라의 미래경쟁력은 단지 발전소, 철도 같은 시설이 몇 개냐가 아닌, 국민들이 그 나라에서 자신의 삶을 살아갈 수 있다는 사실에 달려 있다고 한다. 이는 즉 계획의 결정권이 일부 전문가 집단의 독점물이 아닌 일반 시민에게도 주어져야 함을 의미한다 ("Fortschrittsfähigkeit heißt doch auch, dass die Menschen es ertragen können, was um sie herum passiert. Die Zukunftsfähigkeit eines Landes besteht nicht nur in Kraftwerken und in Eisenbahnlinien, sondern die Zukunftsfähigkeit besteht darin, dass die Menschen in diesem Land leben können. Und da muss es doch möglich sein, dass eine qualifizierte Mehrheit in einem qualifizierten Verfahren sagen kann, bis hierhin und nicht weiter. Wir wollen das nicht").

20) 『Sueddeutsche Zeitung』 신문 2010년 11월 24일자 기사 "Protestkultur in Deutschland - Machen wir uns doch nichts vor (역: 독일의 시위문화 - 착각하지 말자)" 참조.



서 전통적으로 가장 우익성향이 강했던 바덴뷔템베르크 주(Baden-Württemberg) 지역의 주지사 선거에서 좌익성향의 녹색당 후보가 당선되었다. 연정형태를 통해 연방정부를 구성한 적인 있지만, 한 연방 주의 최고책임자가 단독으로 과거 "깍두기당"이나 "무조건 반대당"<sup>21)</sup>으로 통했던 녹색당에서 나온 적은 이번이 처음이다. 이것은 독일 정치사적으로 뜻밖의, 그래서 매우 의미 있는 사건이다. 이런 일이 가능했던 이유는 시민권한의 확대와 직접민주주의를 내세운 녹색당이 최근 들어 눈에 띄게 큰 지지를 얻는 사실에서 그 실마리를 찾을 수 있다 (Grumbach D. 2010). 그 만큼 그 지역 시민 사회의 정치참여 요구가 그 만큼 컸음을 알 수 있다 (von Bebenburg 2011).

독일 최근 국책사업과 관련된 사회갈등의 근본적인 원인은 정부 및 산하 공공기관이 관료주의적 행정방식에서 벗어나지 못하고, 자신의 정책을 수립하고 실현하는 과정에서 그 투명성과 정당성을 시민들에게 충분히 인지시키고 합의에 도달하는 노력이 부족함 점에서 찾을 수 있다(Prantl H. 2011).

## 2) 법제도적 측면

국책사업으로 인해 발생하는 사회 갈등을 미리 해결할 수 있는 제도적 장치인 주민참여관련 제도들은 독일의 경우 통일적으로 규정되어 있지 않다. 다양한 법규정과 계획관련 제도에 부분적으로 도입되어 운영되고 있다 (Scholz & Selle 1996: 394). 대표적 관련 제도적 장치로써 독일에서는 첫째, 행정절차법<sup>22)</sup>상의 계획 확정절차(Planfeststellungsverfahren)<sup>23)</sup> 과정 중, 둘째, 건설법전<sup>24)</sup>상의 도시 지구 상세계획(Bauleitpläne)<sup>25)</sup> 수립·변경·취소 시, 셋째, 독일 환경영향평가법 상의

21) 『Berliner Morgenpost』 신문의 2010년 11월 4일자 기사 "Die Grünen sind die Partei der Nein-Sager (역: 녹색당은 무조건 반대당)"참조

22) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

23) 계획 확정절차(Planfeststellungsverfahren): 한국 국토계획법상의 도시계획시설사업 절차 (국토이용 및 계획에관한법 제14 조 내지 제 17 조에 의거한 도시계획시설사업)와 유사한 독일의 계획절차

24) Baugesetzbuch (BauG)

25) Bebauungsplan

환경영향평가제도(Umweltprüfung) 실행 중에 주민이 정책 및 계획에 참여할 수 있는 기회가 제공되고 있다<sup>26)</sup>.

독일 계획 확정절차의 법적 근거는 행정 행위의 간소화, 일률화를 목적으로 1976년에 제정된 독일의 행정절차법이다(Scholz & Selle 1996: 395). 본 법은 행정 절차와 관련된 제반사항을 규정함으로써 정당치 않은 행정행위로부터 시민의 권리를 보호하는데 그 취지를 둔다. 여기서 말하는 행정행위란 행정기관이 '행정행위'<sup>27)</sup>를 준비, 검토, 발효시키거나 또는 공법적 계약 수립하는 것을 의미한다(동법 제9조). 행정행위는 내부 행동 지침 같이 해당 기관 내부만 적용되는 규정과 과태료 징수 혹은 장려금 지급 등 직접적으로 시민을 직접 규제하는 행정기관의 결정으로 구분 된다<sup>28)</sup>. 후자의 경우, 그 전자와 구분하기 위해 짧게 '외부로 향하는 결정'<sup>29)</sup>이라 한다. 계획의 승인 또한 행정행위의 하나로써 그 절차는 본 법이 정하는 바에 따라 실시된다.

독일 행정절차법에 따르면, 대규모 사업을 계획하고 실현하기 위해선 계획 확정절차를 거쳐야 하며 이 과정에서 환경영향평가<sup>30)</sup>가 실시된다. 한국의 환경영향평가제도와 마찬가지로 독일에서도 환경영향평가를 실시하는 과정에서 주민 및 환경단체가 해당 사업에 대한 제안 및 의견을 제시할 수 있는 기회가 제공된다. 이와 별개로 만약 해당 사업으로 인해 자신이 피해를 받거나 자연보호법 등 관련법에 저촉되는 경우 법적 소송을 통해 자신의 권리를 보호받을 수 있는 길이 열려 있다. 이런 제도적 장치에도 불구하고 국책사업 갈등 문제는 최근 급증하고 있는데, 그 원인을 다음의 두 가지 관점에서 정리하였다.

---

26) 독일의 주민참여 관련 법제에 대한 더욱 자세한 내용은 Scholz & Selle (1996), 박홍엽 (2005)을 참조

27) Verwaltungsakt: 일반 시민에게 직접적으로 법적 영향력을 미치는 행정기관의 결정을 일컫는 독일 행정법적 용어. 본 연구보고서에서는 일반적 의미의 행정 행위와 구분하기 위해 '행정행위' 한 단어로 붙여 사용함

28) 행정 기관의 결정은 해당대상에 미치는 영향에 따라, '부정적'과 '긍정적' 결정으로 분류된다. 전자의 경우 과태료가 대표적인 예며, 후자는 장려금이 대표적인

29) 독일 원어: nach außen wirkend

30) Umweltverträglichkeitsprüfung: 한국의 환경영향평가제도와 다양한 부분에서 상이한 점을 지님 (최영국 2006 참조).

### (1) 계획 전반적 문제

유럽 연합 국가들의 행정절차들을 비교한 전(前) 독일 행정법원장 에카르트 히엔(Eckart Hien)은 독일의 행정절차가 다른 유럽연합 국가들에 비해 매우 효율적이라고 주장한다. 독일의 행정절차의 효율성이 높은 계획제도임에도 국책사업과정 중에 사회갈등이 발생하는 이유는 무엇일까?

계획 확정절차에 대한 독일 시민 사회의 인식은 대체로 정치권에서 이미 추진 결정을 내린 계획에 대해 계획적 입장에서 전문적 검토 및 조정 보다는, 단지 이를 합법화하는 형식적 기능 정도 밖에 못하는 의례적인 행정절차로 받아들여지고 있다(Beck S. 2010). 이와 같이 부정적인 시민사회의 인식은 그간 여러 국책사업 진행과정에서의 경험을 바탕으로 한다. 일례로 신 역사건립을 주 내용으로 하는 국책사업인 『슈튜트가르트 21 (Stuttgart 21)』 프로젝트를 들 수 있다. 시민 사회의 참여를 계획 장애요소로 치부한 본 신 역사개발 사업은 결국 시민사회의 거친 반대에 부딪혀 장기간의 계획기간과 투자금액에도 불구하고 무산될 위험에 처해 있다<sup>31)</sup>. 독일 철도 공사와 정치권의 대표들이 본 국책사업 추진을 결정한 1994년 당시 그 사업의 필요성과 목적에 대해 전혀 주민의 의견을 수렴하지 않았으며, 그 후 사업승인을 위한 계획 확정절차에서도 지역주민이 사업의 대안에 대해 자신의 의견을 피력할 수 있는 기회가 제공되지 않았다(Beck S. 2010). 이는 계획하는 측이 본 사업의 계획 확정절차의 경우 절차 및 내용의 복잡한 정도가 일반 시민이 이해할 수 있는 수준 이상이라는 판단에서 비롯되었다(상동).

한편, 시민사회의 참여를 꺼리는 측을 옹호하는 사례도 있다. 2002년 시작된 엘베(Elbe)강 정비 사업은 주민 참여로 인해 국책사업의 진행이 매우 장기간 지연될 수 있는 경우를 보여주는 사례이다. 2007년 첫 지구 상세계획(Bebauungsplan)의 공고 이후 2010년 여름까지 총 세 차례의 의견 수렴 절차 반복해야 했으며, 그 반복 절차 마다 이전 지구상세계획이 수정되어야 하는 행정적 번거로움이 따랐다.

---

31) von Bebenburg P.(2011)에 따르면 이미 갈등 유발 국책사업이 슈튜트가르트 21 사업이전에도 있었음에도 슈튜트가르트 21 사업의 갈등심화를 계기로 국책사업 갈등 문제에 대한 논의가 본격적으로 시작됨

## (2) 주민참여 제도적 문제

독일 주민 참여 제도 문제의 원인을 살펴보기 전에 우선 주지해야 할 사실은 현재 주민 참여 절차는 독일 행정절차법 제72조, 제73조, 제74조에 의거하여 다음 세 가지 사항을 기본적으로 전제한다. 첫째, 한 개인이 사업자로부터 공개된 광대한 자료들을 검토해야 한다. 둘째, 공개된 자료 안에서 자신의 권리와 저촉되는 지를 스스로 찾아내야 한다. 셋째, 그 사안과 관련된 자신의 법적 권리를 밝히는 제반 과정을 최대 한 달 반이란 제한된 기간 내에 해내야 한다.

독일에서는 사회간접시설 계획 시 그와 관련된 다양한 부문 및 전문계획들(도시계획, 광역계획 및 교통, 수리, 환경 등) 종합적으로 검토되고 조정되는 계획 확정절차가 의무적으로 실시된다<sup>32)</sup>. 해당 사업에 필요한 여러 승인·허가들이 본 계획 확정을 통해 하나로 묶여 결정되기 때문에 승인허가들을 개별적으로 받아야 하는 방식에 비해 절차가 크게 간소화되는 장점이 있다. 반면 이와 같은 절차의 간소화는 다양한 전문 분야를 한 번에 검토해야 하므로 계획 확정의 검토내용이 그 만큼 복잡해져 일반 시민이 이를 이해하는데 큰 어려움을 겪는다. 더욱이 관련 부문계획들 간 및 연방주 간의 상이한 규정과 기준으로 인해 국책사업 진행 과정에서 엄청난 분량의 보고서 및 자료들이 발생함으로 일반 시민의 참여가 더욱 더 어렵게 된다<sup>33)</sup>.

이와 같이 볼 때, 독일의 주민 참여 정책은 현재의 국책사업의 복잡한 계획절차로 인해 충분히 그 효과를 발휘할 수 없는 상황이다. 오히려 시민이 주민 참여 과정에서 체험한 자신의 무력감을 감정적인 방식으로 표출하도록 자극하는 문제가 있다(Beck 2010).

---

32) 일예로 역사를 새롭게 설립할 경우, 국토계획 및 해당 도시의 도시계획 내용에 부합하는지, 대상지역의 지하수 오염이 우려되는지, 지하 광산 활동으로 시설안전에 문제가 있는지, 국방 전략적 문제점이 있는지, 연계 도로를 어떻게 할 것인지, 철도노선을 어떻게 배치할 것인지, 오염 토양이 존재하는지, 소음 및 대기오염 배출은 어느 정도 우려되는지, 대상지에 중요 동식물이 서식하는지, 훼손되는 자연을 어떻게 복원할 것인지 등등 다양한 분야들이 종합적으로 고려되어야 한다.

33) Grumbach 2010: 일예로 함부르크(Hamburg)시 노상철도 건설 사업의 경우, 7킬로 공사구간에 대해 총 16 권의 자료집이 한 달간 주민 참여 기간 동안 공개되었다.

## 5. 독일의 갈등유발 국책사업 개략 소개

### 1) 슈튜트가르트 21<sup>34)</sup>

슈튜트가르트 21은 기존 역사 지하화 및 현대화를 통한 도시재개발 사업이다 (하단 <사진 2-1> 참조). 1994년 시작되어 현재까지 장기간의 계획기간이 있었음에도 최근 사실은폐, 계획의 불투명성 등의 이유로 인해 갈등이 심화되었다(자세한 내용은 제 3장 참조).

〈사진 2-1〉 슈튜트가르트 신 역사가 차지할 면적 및 배치



주: 흰색으로 표시된 영역으로 그 안의 회색 원형 패턴은 지하역사를 지상으로 연결시키는 창 역할을 함

자료: Bratmeier 2010

---

34) 원 사업명: Stuttgart 21

〈사진 2-2〉 역사의 지하화 이후, 기존 철도용지의 녹지화 구상



자료: ingenhoven architects 2010

## 2) 베를린-브란덴 부르크 국제공항 건설사업<sup>35)</sup>

베를린-브란덴부르크 국제공항 건설 사업은 통독 이후 베를린이 독일의 수도 이면서도 주변에 아직 국제공항이 없다는 문제점에서 시작된 사업이다. 2004년 계획이 본격적으로 추진되어 초기 계획보다 지연되어 2012년에 완공될 예정이다 (<그림 2-1> 참조). 이 사업의 경우 계획된 이착륙 향로가 공항 인근 주거지역을 지나가는 감으로써 소음 및 경관 훼손 문제가 우려되어 지역 주민들이 크게 반발하고 있다(자세한 내용은 제 3장 참조).

---

35) 원 사업명: Flughafen Berlin-Brandenburg International BBI

〈그림 2-1〉 베를린-브란덴부르크 국제공항 기본계획



주: 짙은 회색 면적은 기존 시설을, 노란색 면적은 새롭게 계획된 시설을 표시한다.  
 자료: Maximilian Dörrbecker, Wikipedia 2011.

### 3) 고어레벤(GORLEBEN) 핵폐기물 폐기장 지정<sup>36)</sup>

독일에는 현재 총 17곳의 핵발전소가 있다. 하지만 거기서 발생하는 핵폐기물을 폐기 처리할 곳은 아직 마련되어 있지 않다. 독일 정부는 핵폐기물을 최종적으로 폐기 처리하는 곳으로 이미 1970년대 여러 후보지를 모색하고 그 중 고어레벤을 적정지로 결정하였다. 하지만 당시 동서독으로 분단된 시대적 배경 하에 계획결정 과정에서 주민 의견이 제대로 반영되지 못한 불투명성과 그로 인해 묵인

36) 원 사업명 Atommülllager Gorleben

된 현 대상지의 심각한 위험요소가 현재 갈등을 고조시키는 주원인으로 작용하고 있다. 최근 후쿠시마 핵발전 문제 이후, 독일 시민 사회 전반적으로 핵폐기물의 안전성에 대한 우려가 급증함에도 불구하고 대안을 마련하기 어렵고 특히 시민 참여를 통한 입지를 최적화하려는 노력은 없는 실정이다<sup>37)</sup>.

〈사진 2-3〉 핵폐기물 운송에 반대하는 독일 시민



자료: Fice, Wikipedia 2011

#### 4) 엘베강 정비사업<sup>38)</sup>

엘베강 정비 사업은 기존 운하의 강 수심을 깊게 하여 수상교통로로서의 기능을 유지하기 위해 오랜 기간 동안 지속적으로 추진되고 있는 운하 정비 사업이다. 공사 구간은 쿡스하펜과 함부르그시 사이의 구간으로써 공사 이후에는 화물 선박이 최대 14.5m 깊이까지 안전하게 출항할 수 있게 될 예정이다. 기존 정비 사업이 마무리됨에 따라 2006년에 차기 사업계획이 수립되고 있다. 이 사업으로 인해

37) 자세한 내용은 제 3장 참조

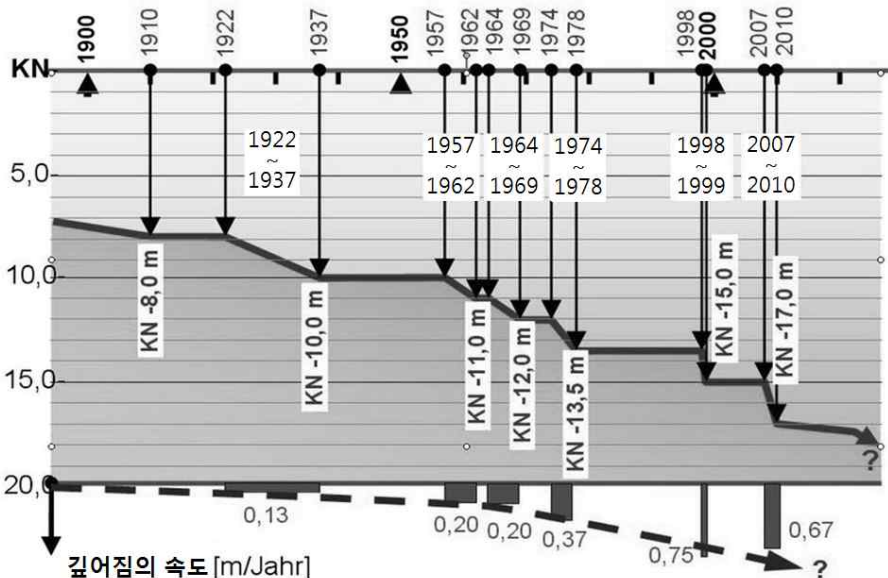
38) 공식 사업명: Elbevertiefung.



강과 인근지역의 환경파괴 및 지역 관광사업의 피해가 우려되며, 이런 이유로 환경단체 및 지역단체의 반대가 심한 사업이다. <그림 2-2>는 60년대 이후 수심이 급속히 깊어졌음을 보여준다. 이로 인해 지하수 수위가 변하고 이는 주변 식생을 변화시키는 등의 연쇄 반응을 통해 주변 환경이 크게 교란되었다. 본 사례의 경우 기존 제도적 주민 참여 외에는 별다른 주민의견 수렴 방식이 새롭게 추가 적용되지 않고 있다.

공사가 원래 2011년 마무리될 예정이었으나, 반대에 부딪혀 빨라도 2013년 안에는 어려울 것으로 예상된다. 기민당-자유당 연정 시절은 함부르크 시 정부는 사업지지 입장이었지만, 사업 반대를 주장하던 녹색당이 기민당과 함께 함부르크 연정 주정부가 구성되었다. 이런 이유로 사업 진행에 차질 생길 것이 우려되었으나, 2008년 기민당과 녹색당의 연정 정부 구성에 대한 합의과정에서 녹색당이 양보를 하게 됨으로써 현재 사업이 진행 중이다.

〈그림 2-2〉 엘베강 수심 변화 추이



자료: Achim Taubert, Wikipedia 2011

## 5) 뮌헨동계올림픽 주제 계획

뮌헨시는 2018년 동계 올림픽을 주체하여 하계올림픽과 동계올림픽을 모두 주최한 첫 번째 도시가 되고자 한다<sup>39)</sup>. 하지만 이 계획은 지역 주민의 낮은 호응은 물론 반대시위로 큰 어려움을 겪고 있다. 2011년 1월 독일 전 국민을 대상으로 여론조사 결과 독일 국민의 75%가 동계올림픽 유치신청에 찬성하였다. 2011년 3월에 IOC에서 실시한 여론조사에 따르면 독일국민의 61%가 사업을 찬성하여 두 달 전 결과보다 14%정도 낮은 찬성률을 보였다. 이런 독일국민 전체적으로 찬성이 많았음에도 불구하고, 지역적 성향은 이와 전혀 다른 양상을 보인다. 5월 가미쉬-파르텐키르히(Garmisch Partenkirchen, 뮌헨과 함께 올림픽을 공동 유치를 준비한 지자체)에서는 유치를 위한 두 가지 전제조건이 만족되는지를 주민투표 방식으로 확인하였다. 첫 번째 사항은 유치사업을 지지할 것인가, 두 번째 사항은 IOC와 체결된 사항들이 법적 효력을 갖게 되는 것에 대해 찬성하는 가였다. 첫 번째 사항에 대해 58%의 찬성표를 얻은 반면, 두 번째 사항에 대해선 절반에 못 미치는 49%의 지역주민이 찬성하였다.

2010년 당시 개최 홍보비용으로 3천300만 유로가, 동계 올림픽 경기에 3억 유로가 소요될 것으로 예상되었다. 뮌헨시의 이런 강한 개최의지에 반해 지역 환경단체는 물론 농경지의 전용으로 인해 자신의 생존 바탕을 상실할 것을 우려한 농민단체가 사업을 강하게 반대하였다. 또한 지역 정치권에서는 동계 올림픽을 개최하더라도 일본의 나가노와 캐나다의 밴쿠버 사례와 같이 시설투자만큼의 수익을 챙기지 못할 경우 지역경제에 오히려 큰 악재가 될 수 있다는 우려의 소리가 나왔다(Sebastian 외 2010).

---

39) 『SPIEGEL』 주간지 2010년 10월 5일자 온라인 기사 "Protest gegen Großprojekte-Barrikadenrepublik Deutschland(역: 대형공공사업 반대- 반대공화국 독일)" 참조



자료: Sebastian 외 2010

#### 6) 페만벨트 대교 건설사업<sup>40)</sup>

본 사업은 독일 페만(Fehmarn)지역과 덴마크를 연결하기 위해 연장 약 19킬로 규모의 교량을 건설하는 사업이다. 현재는 이 지역을 연결하는 교통수단은 여객선으로, 다리가 건설되면 약 1시간정도 교통시간이 단축되는 효과가 기대된다. 2009년 독일과 덴마크 양국의 협약에 따라 2013년 준공하여 2018년에는 시설운영을 할 예정이다(Sebastian 외 2010).

대교 건설 사업의 갈등의 첫째 원인은 사업비용이다. 다리 건설 자체 비용을 덴마크가 전적으로 부담하더라도 다리와 기존 도로를 잇는 새로운 구간은 양국이 자체적으로 건설해야하는데 약 1억 유로의 비용이 들 예정이다. 둘째 원인으로, 공사가 진행되는 동안 지역 관광산업이 공사로 인해 큰 피해를 입을 수 있다. 셋째, 기존 여객선 운행에 종사한 이들의 일자리가 감소하게 된다. 넷째, 고래 및 조류의 서식환경 파괴는 물론 해류흐름을 방해하는 등의 환경문제가 발생한다.

40) 원 사업명: Brücke über den Fehmarnbelt

한편, 사업을 반대하는 지역시민단체의 고민은 시위에 동원할 수 있는 지역주민이 많지 않아 그 만큼 정치적 압력을 행사하기 어렵다는 점이다(Sebastian 외 2010).

〈사진 2-5〉 계획상의 페만벨트 대교 모습



자료: Sebastian 외 2010

## 7) 다텔른(Datteln) 화력발전소 건설사업

독일 4대 전력생산업체중 하나인 에온(E.on)은 다텔른 지역에 유럽 최대 규모의 최신 석탄 화력발전소를 건설할 예정이다. 이미 총 1100 메가와트 규모로 180미터 높이의 냉각탑이 건설된 상태다. 2011년이면 기존 다텔른 1호, 2호, 3호의 운행중단과 함께 전력 생산은 신설된 4호에서만 이루어질 예정이다(Sebastian 외 2010).

〈사진 2-6〉 다텔른(Datteln) 화력발전소 공사현장 전경



자료: Sebastian 외 2010

구체적인 쟁점사항으로써, 효율이 높지 않고 기후변화에 악영향을 미친다는 석탄화력발전소의 일반적 문제점과 함께, 이 사업의 경우, 새로운 시설 용량이 운행을 중단하게 되는 시설의 용량을 초과하기 때문에 기존시설을 대체한다는 사업 본연의 취지에 맞지 않는다는 사실이다. 그 결과 새로운 시설이 들어서게 되면 매년 1억 톤의 이산화탄소가 추가 발생하게 된다. 이에 대한 사업자 측의 반박으로써, 신축시설은 기존시설 대비 45%이상의 효율향상효과가 있으며, 이를 통해 환경적 측면에서는 약 20%의 효과상승이 기대된다고 사업자측은 주장하고 있다. 계획절차상의 문제점으로써, 불법적으로 전체 사업을 작은 부분사업으로 쪼개어 실질적으로 이루어졌어야 할 환경영향평가를 피해갔다. 그 결과 주민참여 기회가 충분히 보장되지 못하였다. 그 외 지적사항으로써, 기후변화에 대한 충분한 검토가 계획과정에서 감안되지 않았다. 또한 수계법 상의 시설계획과정에서 자연보호법상의 조치사항들이 이행되지 않았다 (Sebastian 외 2010).

지역주민은 소송을 통해 이 사업의 도시계획적 근거인 지구상세계획을 대상으

로 상위법과의 부합성 여부를 고등행정법원에 물었다. 이에 대해 법정은 자원의 이용과 기후보호에 대한 부분이 충분치 고려되지 못하였다는 판결을 통해 지역 주민의 손을 들어주었다. 이에 따라 해당 지구상세계획은 폐지되었으며, 공사중 지 명령이 내려졌다. 사업차측은 2010년 3월에 연방행정법원에 고등행정법원의 항소 불허 결정에 대한 탄원을 하지만 이것이 기각됨에 따라 이 사업은 백지화될 위험에 처해있다(Sebastian 외 2010).

#### 8) 베를린 도시고속도로 연장사업<sup>41)</sup>

본 사업은 베를린 도시고속도로를 두 단계에 걸쳐 연장하려는 도시건설 사업이다. 연장 구간은 밀집된 도심지역에 계획되어 있으며 2011년에 준공될 예정이다. 사민당과 사회당(Die Linke)이 베를린 연정 정부를 구성할 당시 양당이 계획 실현에 대해 합의를 했음에도, 이후 사회당이 건설반대로 돌아섰기 때문에 사업 진행에 큰 차질을 빚고 있다(Sebastian 외 2010).

베를린 시민단체의 주요 반대 이유로는 콘크리트 구조물의 도시고속도로가 도심에 들어섬으로써 역사적 도시경관이 크게 훼손될 수 있다는 점이다. 이외 쟁점이 되는 사항으로써 도심교통 완화여부, 일자리창출 효과에 대한 부분, 기후변화 조치로써의 기여효과가 있다. 사업진행을 찬성하는 측에서는 도시고속도로가 연장되면 도심 교통량이 줄어들 것으로 예상한다. 또한 경제적으로도 일자리가 새롭게 창출될 수 있고, 이산화탄소 배출 감소하여 기후정책적으로도 긍정적인 효과가 기대된다. 이에 대해 사업 반대 측은 오히려 고속도로연장으로 인해 도심교통이 늘어나며, 도로건설의 경우 다른 사회간접시설에 비해 직접적 경제적 효과가 그리 크지 않아 일자리 창출 또한 기대하기 어렵다고 주장한다. 또한 베를린 도시고속도로가 연장될 경우 이산화탄소 발생이 매년 1만3천에서 3만5천 톤까지 오히려 증가할 것으로 예상하고 있다.

---

41) 원 사업명: Weiterbau der A100

2011년 4월 1일 연방행정법원은 법정 소송인인 환경단체 및 지역주민의 집행 중지 가처분 신청을 받아들여 사업 공사중지 명령을 내렸다. 그 이유는 소송인이 제시한 문제부분에 대한 충분한 검토가 되지 않은 상태에서 계획 승인사항을 즉시 이행해야할 이유가 없기 때문이었다. 법원의 결정 이후 본 사업은 아직까지 제자리에 머물고 있다.

〈사진 2-7〉 베를린 도시고속도로 공사현장



자료: Sebastian 외 2010

## 9) 모젤계곡 도로교각 건설<sup>42)</sup>

모젤(Mosel)강 유역권은 계곡이란 지형적 특성으로 유역권 내 지역들 간의 접근성이 떨어진다. 이 사업은 모젤 유역권에 속하는 위치히(Ürzig)와 라히티히(Rachtig) 지역 간의 접근성을 새로운 도로교각을 설치하여 대폭 향상시키기 위한 도로 건설 사업이다. 모젤탈 계곡 위에 설치된 이 교각은 연장 1700미터, 높이 158 미터의 규모로써 2009년 공사가 시작되었다. 녹색당과 환경보호단체들은 이 사업을 막대한 환경 및 경관 훼손의 이유로 반대하고 있다. 와인 생산자 또한 이 사업으로 인해 수리적 환경이 바뀌게 될 경우 그와 동반되는 생산 환경의 부정적

42) 원 사업명: Brücke übers Moseltal

인 변화로 인해 지금까지 명성 있는 와인 생산지로써 큰 타격을 받을 것을 우려한다. 2010년 1월부터 매주 일요일에 집회가 열리고 있다. 환경단체와 지역주민들은 서명운동을 벌이고 있으며, 선거철을 맞아 이 갈등문제를 정치 역학적으로 해결하고자 한다(Sebastian 외 2010).

〈사진 2-8〉 계획상의 모델탈 도로교각 이미지



자료: Sebastian 외 2010

#### 10) 하노버-브레멘-함부르크 Y형고속철도 노선 건설

이 사업은 북부 독일 세 도시 하노버, 브레멘, 함부르크를 잇는 Y-형 구간을 건설하려는 철도건설 사업이다. 이 사업은 슈튜트가르트 21 사업을 바로 뒤따르는 사업으로 추진되었지만 1990년대 초에 계획 추진이 잠시 중단되었다. 최근 독일 정부는 장기간 표류했던 계획을 다시 추진하려 하지만, 지역 시민 및 시민단체의 반대에 부딪혀 난항을 겪고 있다. 시민 단체들은 새로운 노선건설이 아닌 기존 노선의 확장을 대안으로 제시하고 있다. 더구나 연방환경청 자료는 Y-형 노선에서 얻을 수 있는 효과에 비해 그 비용이 너무 크다고 한다고 지적한 바가 있어, 사업주체측은 새로운 노선 건설의 당위성을 찾는데 큰 어려움을 겪고 있다(Sebastian 외 2010).



〈그림 2-3〉 하노버-브레멘-함부르크 Y형 고속철도  
노선



자료: Sebastian 외 2010

계획 내용적 쟁점으로써, 첫째, 함부르크와 브레멘 항구가 확장될 경우 여객량 보다는 화물량이 크게 늘 것이 예상되는데, 이런 시대적 요구를 Y-형 고속철도 사업 계획은 충족시키지 못하고 있다. 둘째, 현재 시설이 갖고 있는 명목현상 문제점이 해결되지 않는 한 실질적인 용량증가 효과는 기대하기 어렵다. 셋째, 고속철도와 화물철도의 혼용방안은 이들이 서로 방해하는 문제점이 있기 때문에 실제 실효성이 낮다.

경제적 문제점으로는 현재의 철도노선을 확장하는 방식을 취할 경우 더욱 신속하고, 저렴하게 필요한 교통 용량에 도달할 수 있다는 지적이 있다. 신설노선을 통해 얻을 수 있는 여객량 증가와 통행시간 단축의 장점은 실제 그리 크지

않을 것으로 예상된다. 또한 건설되더라도 건설완료 시점이 너무 늦고 사업비용이 너무 크다.

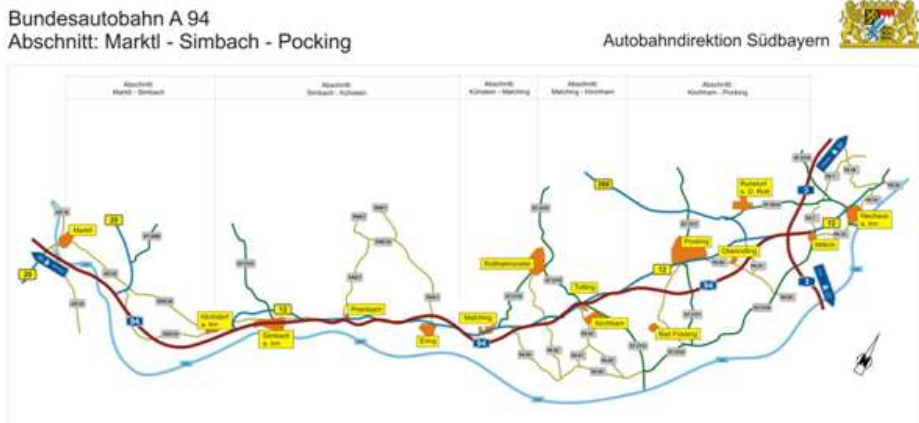
그 외 쟁점으로써 우선 고속철도 노선이 마을을 관통함으로써 마을 공동체가 분절되는 문제가 있다. 해당 지역에는 사업 반대를 위한 시민단체들이 조직되었으며, 환경단체와 지역 정치권의 지지를 받고 있다. 시민 단체들은 새로운 노선 건설이 아닌 기존 노선의 확장을 대안으로 제시하고 있다. 하지만 이런 사업반대 측의 노력에 비해 사업자 측의 그에 상응하는 해결 노력을 찾아보기 힘들다.

### 11) 제94번 고속도로 건설 사업

이 사업은 뮌헨(München)시와 파사우(Passau)시를 연결하는 약 150km거리의 고속도로를 신설하려는 사업이다. 1978년 첫 계획 수립 이후 약 30년 이상의 사업기간 동안, 약 14 km 정도 부분구간이 1989년 완공되어 현재 운영 중이며, 이외 구간은 환경파괴와 과도한 비용을 이유로 계획이 지연 중이다(Autobahndirektion Südbayern, 2010).

이 사례의 특징으로는 갈등의 주체 모두 사업 필요성에 대해 공감한다는 사실이다. 이 사례의 갈등문제는 여러 대안들의 선정과정에서 발생하는 것으로, 대안은 크게 도르펜(Dorfen) 지역을 지나가는 안과 하르(Haar) 지역을 지나가는 안으로 대표된다. 승인기관을 포함한 관련 기관과 일부 지역주민들은 도르펜-노선안을 지지하고 있는 상태이다. 이에 대해 하르-노선안을 찬성하는 측에서는 도르펜-노선으로 인해 자연공간이 분절됨으로써 크게 훼손되며, 하르-노선안에 비교해 약 4억 유로의 사업비용이 추가발생한다고 주장한다. 또한 하르-노선안의 경우 차후 다른 도로와의 연계에 있어 다른 안에 비해 한결 수월하게 도로망 확장이 가능하다고 주장한다. 2008년 3월에는 2천명 이상의 주민이 도르펜-노선에 반대하는 시위를 하였으며, 2009년 5월에는 5천명이 시위에 참가하였다. 한편, 2011년 11월에 내려진 고등행정법원의 결정 후 34년간 지속되어온 법정 투쟁은 더 이상 불가능하게 되었다.

〈그림 2-4〉 제 94 고속도로 구간 개요도



주: 붉은 선이 해당 고속도로 노선을, 하단의 하늘색은 지역 하천을, 주홍 면적은 인근 도시를 표시함

자료: Autobahndirektion Südbayern, 2010

## 12) 종합

이상 소개한 국책사업들을 <표 2-1>에 주요 사항 별 핵심 내용 정리하였다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이 최근 독일 사회갈등을 유발하는 국책사업은 특정 사업 분야에 한정되지 않고 도로, 공항, 유역 정비, 체육시설, 도로건설 등 다양한 사업 분야에서 찾아 볼 수 있다.

〈표 2-1〉 독일 사회갈등 유발 국책사업의 개요

사업명	사업 분야	대상지	계획시작/완공 예정기간 (사업추진상황)	갈등 주원인	갈등 파급 효과
슈투트 가르트 21	철도 및 도시개발	슈투트 가르트 시	1994/2019 (진행 중)	불투명한 계획과정 및 환경파괴	전국적
BBI (국제공항 건설)	공항건설	브란덴 부르그 및 베를린	2004/2012 (진행 중)	항공노선의 부적절한 선정	광역적
엘베강 정비사업	운하정비	엘베강 인접지역	2002/2011 (진행 중)	환경파괴 및 지역 관광산업 위협	광역적
'18년 동계올림픽 개최 사업	지역개발 및 체육시설	뮌헨의 인근 도시	2009/2018 (진행 중)	환경파괴, 사업의 경제성	지역적
핵폐기물 폐기장 지정	핵폐기물 처리장 지정	고어레벤	1977/ 지속관리	대상지의 부적절성	전국적
제 94 고속도로 건설 사업	도로건설	뮌헨과 파사우 간	1979/2015 (진행 중)	환경파괴, 사업의 경제성	지역적
페만벨트대교 건설사업	도로건설	독일-덴마크 국경지역	2009/2013 (진행 중)	사업비용, 환경파괴	지역적
다텔른 화력발전소 건설사업	에너지	다텔른	2011 (완공)	이산화탄소 배출, 시설 안전성	지역적
베를린 도시고속도로 연장 사업	도로건설	베를린	2011 (준공예정)	도시경관 훼손	지역적
모젤탈 도로교각 건설	도로건설	위치히와 라히티히	2009 (준공)	환경 및 경관 훼손, 지역 와인산업 위협	지역적
Y형 고속철도 노선 건설	철도건설	하노버, 브레멘, 함부르그	1990년 초부터 계획 진행중	사업비용, 지역공동체 파괴	광역적

## 6. 요약

독일 시민사회의 정치적 성장은 19세기 후반부터 지금까지 약 2백년 정도의 긴 시간을 걸쳐 진행되었다. 산업화의 시작과 함께 계몽주의가 사회 이념으로 자리를 잡으면서 인간의 기본 권리를 되찾기 위한 시민사회의 의식적인 저항이 시작되었다. 하지만 이런 독일의 시민사회의 반발은 이웃 국가인 프랑스의 혁명적인 행태에 비해 매우 소극적이고 조심스럽다. 사회 전반적으로 깔려있는 이 같은 안정과 질서를 우선시하는 독일인의 본성은 제2차 대전 시기를 거치면서 전범국이란 죄의식과 더해져, 독일 사회는 다른 어느 나라의 시민사회보다 사회불안에 대한 거부감이 크다<sup>43)</sup>.

이와 같이 안정과 질서를 최우선으로 하는 독일 사회에서 갈등이 급증하는 이유는 무엇일까? 현재 독일 정권은 경제 살리기를 위한 기업우선의 정책을 하고 있다. 서민경제 및 복지문제에 소홀해짐에 따라 독일 사회의 부익부 빈익빈 양극화가 가속화되었다. 자유경쟁시대에 대기업 세금 감세 등의 특혜는 독일 사회의 평등복지사회 구현이라는 기본가치에 정면으로 대치되는 것이다. 이에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다. 이런 우려는 특히 2008년 말의 세계경제위기를 거치면서 급격히 증가하였다. 세계의 경제 질서가 재편성되면서 그들은 자신의 미래가 더욱 불안해짐을 느꼈으나, 그들의 정부는 그들의 불안감을 덜어주기엔 너무나 기업위주의 편중된 정책에 집중하였다. 독일 시민의 정부에 대한 실망은 공공정책 전반에 대한 불신으로 바뀌어, 현재 독일 시민사회는 정치권을 향해 자신이 위임한 결정권을 다시 돌려달라고 한다. 특히, 국책사업과 관련된 사회갈등의 문제는 정부 및 산하 공공기관이 시민참여확대보다는 기존의 관료주의적 계획 방식을 고집하는데 그 원인을 찾을 수 있다(Prantl H. 2011). 국책사업으로 인해 발생하는 사회 갈등을 미리 해결할 수 있는 제도적 장치로서 독일의 경우, 주민 참여 관련 제도는 통일적으로 규정되지 아니하고, 다양한 법 규정과 계획관련 제도

---

43) 각주 9 참조

에 부분적으로 도입되어 운영되고 있다(Scholz & Selle 1996: 394). 이런 주민 참여 제도에 대한 독일 시민 사회의 인식은 정치권에서 이미 추진 결정을 내린 계획을 합법화하는 의례적 절차에 불과하다고 본다<sup>44)</sup>. 왜냐하면, 여러 승인과정이 하나로 과정으로 압축되어 대폭 간소된 만큼 그 과정에서 다루어지는 내용이 다양하고, 복잡해짐에 따라 그 검토내용을 일반 시민이 이해하는데 더 큰 어려움이 있기 때문이다. 이런 이유로 현재 독일의 주민 참여 과정은 주민의 불만이 오히려 커질 수 있는 문제점을 가지고 있다.

---

44) Beck S. 2010

## 독일의 갈등유발 국책사업 사례검토

심층 사례 분석 대상들은 독일의 여러 갈등유발 국책사업 사례 중 독일 내 사회갈등 논의에 큰 영향력을 행사하고 있는 갈등 사례들이다. 본 사례분석에서는 갈등의 원인, 진행 등 개별 사항들을 단지 기술 및 나열하는 데에 그치지 않고, 갈등 사회학적 이론<sup>45)</sup>을 바탕으로 갈등 양상을 좀 더 체계적으로 검토를 하고자 하였다. 사례 연구 구성 또한 갈등 사회학 이론에 근거하여, 각 사례마다 갈등의 원인, 진행, 대처방안 등을 살펴보고자 노력하였다.

## 1. 심층사례 선정대상

제 2장에서 소개된 독일의 여러 갈등유발 국책사업 사례 중 함께 사회갈등

45) 독일의 갈등유발 국책사업 분석은 루이스 코사 (Lewis Coser 1965)의 갈등사회학 이론 연구에 근거하였다. 코사 이론 연구를 선택한 이유는, 첫째, 코사는 그의 학술적 업적으로써 독일 사회학의 대가인 지멜(Simmel)의 사회갈등 이론을 재구성하여 갈등사회학의 이론적 기틀을 마련하였다. 둘째, 코사가 재정리한 지멜의 이론은 시대적 유행과는 상관없이 예나 지금이나 사회학의 근간을 이루는 고전이다. 셋째, 큰 '보편성'을 지닌 지멜의 이론과 그 보편성을 유지한 코사의 이론은 문화적, 정치적, 지역적 차이 때문에 우려되는 "적용의 한계"문제에 있어 다른 이론들에 비해 상대적으로 자유롭다고 판단되었다. 다음은 코사의 사회학적 갈등 이론 중 본 연구에서 고려한 것들이다.

- 이론 1: 집단을 응집시키는 기능 (Group-Binding Functions of conflict)
- 이론 2: 집단을 유지시키는 기능 및 제도적 분출장치의 역할 (Group-Preserving Functions of Conflict and the Significance of Safety-Valve Institutions)
- 이론 3: 실제 갈등과 허위 갈등 (Realistic and Nonrealistic Conflict)
- 이론 4: 갈등과 본능적 적대감 (Conflict and Hostile Impulses)
- 이론 5: 긴밀한 관계에서의 적대감 (Hostility in Close Social Relationships)
- 이론 6: 관계 정도와 갈등 강도와와의 정합관계 (The Closer the Relationship, the More Intense the Conflict)
- 이론 7: 집단 조직에 미치는 갈등의 영향과 기능 (Impact and Function of Conflict in Group Structures)

원인과 해결노력에서 대표적인 의의가 있다고 판단되는 세 가지 사례(슈튜트가르트 21, 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설, 핵폐기물 폐기장 지정)를 <표 3-1>과 같이 선정하고 각 사례 분석의 구성은 갈등사회학 이론에 근거<sup>46)</sup>하였다.

슈튜트가르트 21 사업의 경우 철도 및 도시재개발 유형에 해당된다. 잠재되어 있던 독일 사회갈등이 표출되는 계기로써, 국책사업 갈등문제에 처음으로 중재 절차가 활용되었다. 두 번째 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설사업은 공항 역세권과 관련한 지역갈등과 항공소음으로 인한 갈등에 대한 사례이다. 한 사업에서 발생하는 두 가지 상이한 갈등 문제에 대해 이 사례에서는 그에 대한 각각의 해결안이 제시되었다. 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정 사례는 여느 협오시설과 상이한 핵폐기물의 특수성이 계획적으로 충분히 고려되지 못한 문제점을 갖고 있다. 핵폐기물 처리에 대한 최근 국내의 높은 관심을 반영하여 선정하였다.

46) 코사 갈등사회학 이론에 근거해 사례연구의 구성은 다음 표와 같이 이루어졌음

사례 연구의 일반적 관행에 따라 우선 사업의 주체, 목적, 규모 등 사업 개요를 소개하되, 이를 통해 해당 사업이 가진 갈등 범위 및 영향 정도를 살폈다. 이어 사업 계획 및 실현과정이 구체적으로 어떻게 진행되었으며, 특히 주민 참여 측면에 있어 어떤 기회가 시민들에게 제도적으로 보장되고 활용되었는지를 살펴 갈등의 제도적 관리여부를 검토하였다. 다음으로 사업에 대한 정당성이 시민에게 어떤 식으로 인식되었는지를 파악하기 위해 언론보도는 물론 해당 국책사업과 관련된 여론조사 결과를 인용하였다. 이 후, 사업으로 인한 사회갈등의 전반을 파악하기 위해 관련 언론 보도와 갈등 주체들의 공식 입장 발표를 검토하고 이를 바탕으로 실제 및 허위갈등을 구분하고 갈등주체간의 적대 정도를 파악하여 갈등의 심각성을 하였다. 동시에 갈등 주체간이 이와 같은 갈등 원인 중 감정적 요소를 배제하기 위해 어떤 노력을 하였는지와 그 시사점이 무엇인지를 살펴보았다. 마지막으로 종합하는 결론 부분에서, 검토된 갈등들 중 사회 기본 가치에 저촉되었는지 갈등이 있었는지를 함께 다루었다.

갈등 분석을 위해 제시된 검토 기준	심화 사례 연구의 내용적 구성
기준 5: 갈등 영향 범위	➡ 1. 사업 개요 (주체, 목적, 대상지, 규모 등)
기준 2: 갈등의 해소장치	➡ 2. 사업 과정 (사업구상에서 실현단계까지 절차)
기준 1: 사업의 정당성 확보	➡ 3. 사업에 대한 시민 의식변화 (여론 조사 결과)
기준 3: 갈등의 목적성 (갈등원인)	➡ 4. 사업으로 인한 갈등의 전반적 양상
기준 6: 갈등 주체간 적대수준	
기준 4: 갈등문제의 객관화 작업	➡ 5. 갈등 관리를 위한 노력
기준 6: 사회기본가치 저촉문제	➡ 6. 종합



〈표 3-1〉 심층분석 사례의 선정이유와 개요

사례명	유형과 선정이유	갈등의 쟁점과 해결방안	시사점
슈튜트가르트 21	철도 및 도시재개발사업 (독일 사회갈등 급증의 계기가 된 사례)	<ul style="list-style-type: none"> <li>과대한 사업비</li> <li>지반층 부실로 인한 시설 안전성 문제</li> <li>환경파괴</li> <li>중재절차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등문제의 객관화를 통한 합의도출 방식 제시</li> <li>사전대책 위주 갈등관리의 중요성</li> <li>협상 합의이행에 대한 갈등 주체간의 자체의무화</li> <li>국책사업 사회갈등과 정치권 판도와의 직접적 상호영향관계</li> </ul>
베를린-브란덴부르크 국제공항 건설	역세권과 소음관련 분야 (사전대책적 성격)	<ul style="list-style-type: none"> <li>항공소음문제</li> <li>역세권 개발을 두고 벌어지는 지역갈등</li> <li>항공소음대책위원회와 공항역세권 토론포럼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사전대책 위주 갈등관리의 중요성</li> <li>갈등관리에 있어 공공의 제한적 개입</li> <li>행정구역 접경지역의 협동개발</li> </ul>
핵폐기물 폐기장 지정	핵폐기물 분야, (과거 정치적 결정에서 잘못 시작된 문제를 현재 바로잡아야 하는 어려움이 있음, 사후대책적 성격)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치적 압력으로 인한 대상지의 비과학적 결정</li> <li>핵폐기물이란 위험물질에 대한 두려움</li> <li>사실은폐</li> <li>정부에 대한 불신</li> <li>신뢰위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>불투명 계획과정으로 인한 불신의 해소</li> <li>사전대책 위주 갈등관리의 중요성</li> <li>시민단체를 통한 시민참여의 조직화 및 전문화</li> </ul>

## 2. 슈튜트가르트 21

슈튜트가르트 21은 기존 역사 지하화 및 현대화를 통한 도시재개발 사업이다. 1994년 시작되어 현재까지 장기간의 계획기간이 있었음에도 최근 사실은폐, 계획의 불투명성 등의 이유로 인해 시민사회의 큰 저항을 받고 있다.

## 1) 사업개요

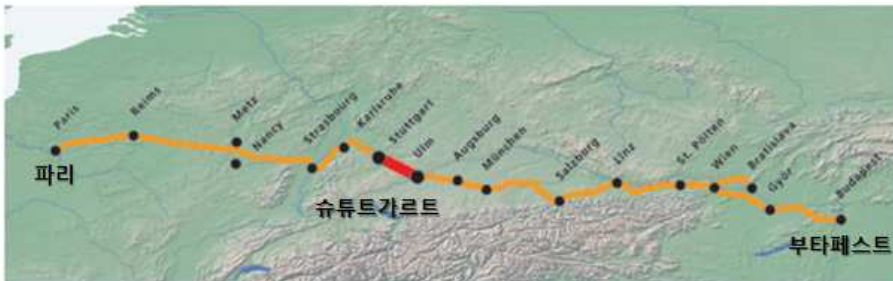
### (1) 사업주체

사업의 주체는 독일 철도공사(Deutsche Bahn)이며, 재정적으로 본 사업에는 독일연방정부, 바덴뷔템베르그 독일 연방주, 슈튜트가르트 광역단체, 슈튜트가르트 시, 슈튜트가르트 공항 유한회사와 함께 유럽연합이 참여하였다.

### (2) 사업배경

슈튜트가르트 21 사업의 배경에는 슈튜트가르트-울름(Ulm)간 노선을 개설함으로써 유럽 주요 도시들을 연결하는 유럽연합의 유럽 대륙 연결망 구상<sup>47)</sup>을 배경으로 하고 있다. <그림 3-1>은 빨간색으로 표시된 본 사업 구간이 완성됨으로써 파리-부다페스트 간 유럽 대륙 철도 노선이 완성됨을 보여준다.

〈그림 3-1〉 슈튜트가르트 21 사업: 파리-부다페스트 철도 노선의 연계



자료: Deutsche Bahn 2007: 3

### (3) 사업 대상지 현황

사업 대상지 현황을 슈튜트가르트 21 계획의 핵심 대상지인 슈튜트가르트 중앙역을 중심으로 설명하자면, <그림 3-2>에 표시된 빨간 점선 부분이 새롭게 계획된 노선이며, 노란 선으로 표시된 곳이 철도부지에서 도시개발 목적으로 전용

47) 유럽연합이 추진하는 '유럽 대륙 연결망 (Trans-European Transport(TEN) Network)'의 '기본축 제 17호 (TEN Priority Project Nr. 17)'계획. 자세한 내용은 European Congress (2010) 참조.

될 부지이다. 이 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 현재 슈튜트가르트 역(노란색 철도부지와 빨간 색 새로운 노선이 만나는 지점)은 한 측은 지상철도 노선을, 다른 한측은 지하 노선으로 되어있어 직접적인 연결(통과)이 불가능한 물류적 약점을 가지고 있다.

〈그림 3-2〉 슈튜트가르트 역사를 중심으로 대상지 현황 사진



자료: Deutsche Bahn 2007: 2

#### (4) 사업목적

앞서 설명한 유럽연합 차원의 구상에 따라 슈튜트가르트를 통과하는 노선이 새롭게 필요하게 되었다. 이를 계기로 다음과 같은 다양한 계획들이 구상되었다.

첫째, 기존의 노선 배치를 새로운 요구사항에 맞게 조정한다.

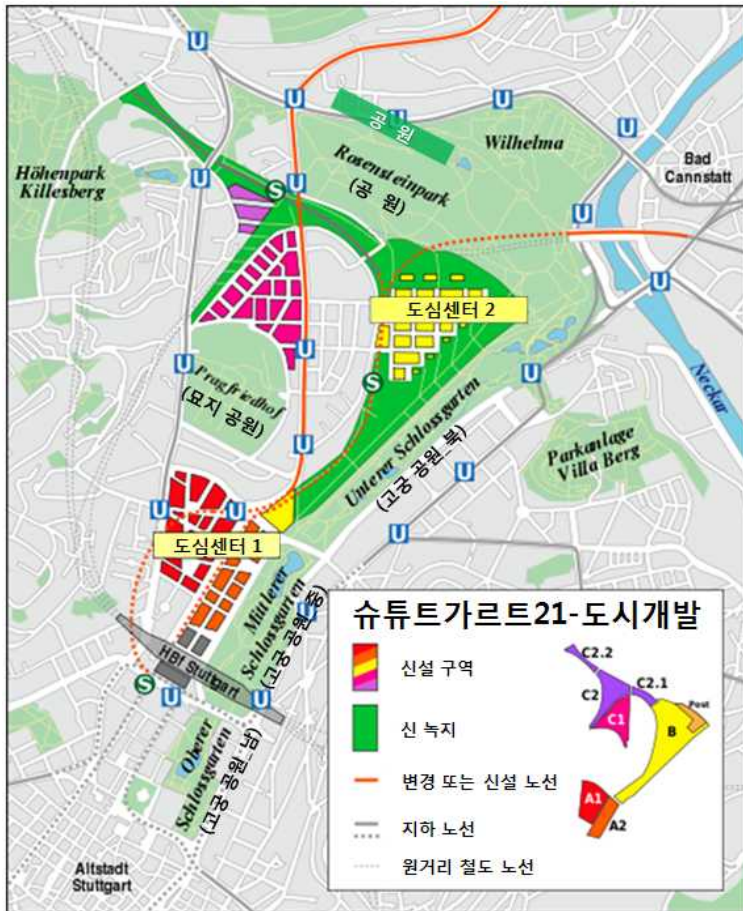
둘째, 기존 종착역에 불과했던 슈튜트가르트 중앙역을 독일은 물론 유럽 철도 교통의 주요 결절점으로 개발한다.

셋째, 기존 지상 슈튜트가르트 중앙 역사를 지하로 옮긴다.

마지막으로 기존 지상의 철도 부지를 슈튜트가르트 시의 도시 개발 목적으로 복합 개발한다.

이 사업은 교통 및 도시개발 사업의 성격을 지닌다. <그림 3-3> 내에 표시된 진녹색 면적은 새롭게 추가되는 녹지, 기타 색을 지닌 면적들은 다양한 용도의 새로운 건축용지를 의미하고, 회색 및 붉은 선은 여러 지하철 노선을 뜻한다<sup>48)</sup>.

〈그림 3-3〉 신 역사를 기반으로 한 도시발전 구상안 (Rahmenplan für Stadtentwicklung)



자료: Stoeffler, Wikipedia 2011

주 : '신역사'는 왼쪽하단 회색부분

48) 본 사업과 관련된 도시 계획적 내용은 Landeshaupstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt (1997)를 참조할 수 있다.

### (5) 사업규모 및 범위

슈투트가르트 중앙 역사의 새로운 배치 및 도시 철도 노선을 포함한 슈투트가르트 지역에 해당되는 부분사업은 <표 3-2>와 같은 사업규모를 갖는다.

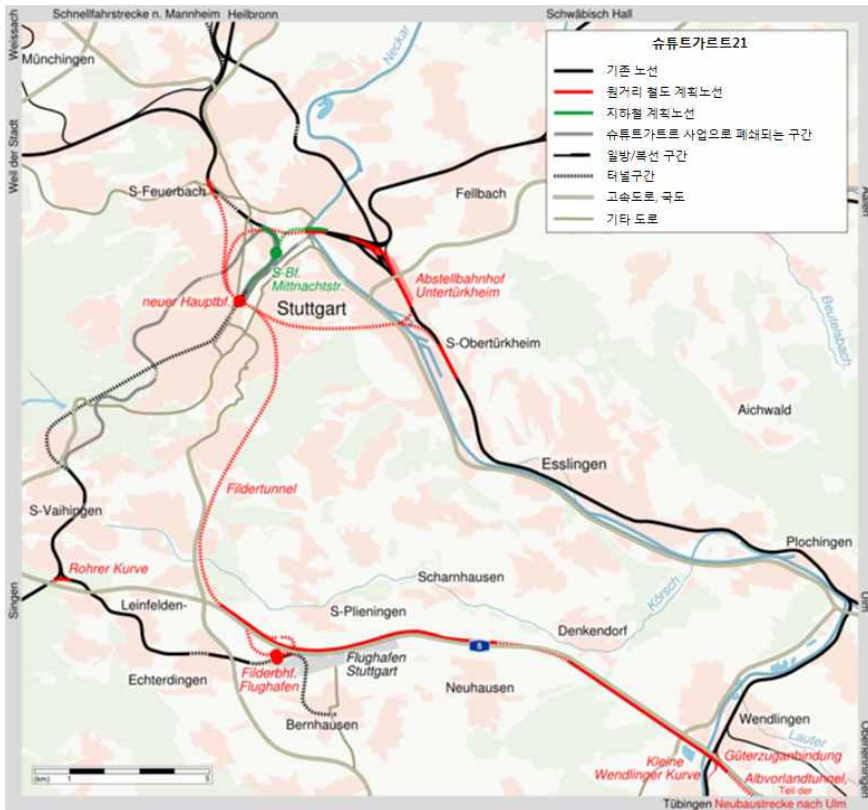
〈표 3-2〉 슈투트가르트 21 사업의 규모

구분	내용	구분	내용
총 구간 연장	54 km	터널 수	16 본
고속운행 구간	30 km	교각 수	18 본
터널 구간	33 km	여객용 역수	3 본
계획 운행 속도	최고 250 km/h	물류용 역수 (Abstellbahnhöfe)	1 본
상부 공사방식 (Oberbauart)	고정 운행로		

자료: Deutsche Bahn 2007:5

앞서 소개한 사업의 규모와 범위를 <그림 3-4>의 도면을 통해 다시 한 번 소개하면, 우선 선의 색과 상관없이 본 도면에서 사용된 실선은 지상에 노출된 노선을 의미하며, 점선의 경우 지하 또는 터널 구간을 표시한다. 한편 색에 따라 진한 검은 선이 기존 철도 노선을, 빨간 선은 새롭게 계획된 고속철도 구간을, 녹색은 새롭게 계획된 도시철도 구간을, 회색은 본 사업계획에 따라 차후 제거될 구간을 표현한다. 마지막으로 카키색 선은 도로를 표시한다. 도면 상 붉은 점으로 표현된 지점은 슈투트가르트 중앙역을 의미하며, 본 지점에서 북동쪽으로 뻗어나가는 기존의 고속철도 구간이 제거되고, 그 노선을 지하 도시철도로 대체한다. 기존 고속철도 구간이 제거됨으로서 고립되는 중앙역은 지하로 북서-남동향으로 가로지르는 새로운 고속철도 구간을 통해 연결시킨다. 또한 남동향 노선과는 별개로, 남쪽으로 도시 외곽에 위치한 피더(Fider)공항을 경유하는 또 하나의 노선을 통해 유럽 대륙 연결망 구상에 부합하고자 하였다.

〈그림 3-4〉 슈튜트가르트 21 사업의 범위 (기존 구간과 신설 구간)



자료: J. Kähne, Wikipedia 2011

#### (6) 사업비

2009년 사업 주체로부터 제출된 공식 비용산정자료에 따르면 총 사업비는 약 41억 유로<sup>49)</sup>에 달한다. 이 중 약 32억 유로에 못 미치는 비용이 공사비로, 약 5억 4천만 유로정도는 계획비로 그리고 약 3억3천만 유로정도가 자재비 상승에 따른 비용으로 산정되었다(Braun & Nauke 2009).

49) 1유로=1500원 산정 시 약 6조 원

## 2) 사업추진 과정

다음은 슈튜트가르트 21 사업의 추진 과정을 사업 구상 단계부터 공사개시까지 계획 단계별로 정리하여 소개하였다.

### (1) 사업 구상 단계

1994년 4월 18일 당시 철도공사 사장, 주지사, 슈튜트가르트 시장 및 연방정부 및 주정부 교통부장관이 처음으로 본 사업 추진 의지를 밝혔다. 당시 거론된 사업의 내용으로는 '공항 연계', '기존 중앙역 활용', '철도용지의 용도전용을 통한 도시발전기여', 'H형 철로를 기반으로 한 고속운행 가능화', '불필요한 구간의 제거'등이다<sup>50)</sup>.

### (2) 타당성 검토(Machbarkeitsstudie) 단계

사업 타당성 검토는 1994년 6월에 실시되었다. 1995년 1월 16일 긍정적 검토 결과가 발표됨으로써 마무리되었다<sup>51)</sup>. 그 당시, 실시계획은 1995년 말에 결정되며, 공사기간은 6~8년 정도 예상되었다. 계획 내용은 기존 중앙역을 8개 노선이 지나가는 역으로 변경하고, 도시철도 노선과의 연계 강화하는 계획안이 추가 결정되었다. 사업비용으로 당시 48억 마르크가 산정되었고, 본 사업비는 부지매각, 여객 수와 운영효율의 증가에 따른 추가수입 및 지자체 지원비로 충당될 예정이었다. 타당성 검토의 대상이었던 운영계획은 그 기준 시점을 2010년에 두었는데, 본 운영계획에 따르면 공항으로 연결된 노선의 경우 138 (운행 수/일/방향별) 정도의 운영이 가능하며, 사업 전체적으로 매년 슈튜트가르트 시를 유입/통과하는 4백만 승용차 통행량을 감소시키는 효과가 지속되었다<sup>52)</sup>.

---

50) Süddeutsche Zeitung (1994)

51) Deutsche Bahn AG, Geschäftsbereich Netz, Regionalbereich Stuttgart, Projekte, 1995: 타당성 검토보고서

52) 상동



### (3) 기본구상 (Vorplanung) 단계

타당성 검토 이후, 타당성 검토 참여자들을 통해 기술적인 면과 사업성 측면에서 더욱 구체화된 기본구상을 수립하도록 하였다. 이 과정에서 지질 및 수리학적 조사가 실시되었으며, 본 사업을 통한 경제적 효과 및 재정계획이 더욱 구체적으로 검토되었다. 1995년 11월 기본 구상 결과가 발표되었는데, 그 주요 골자로서 기술적인 측면에서는 고속철도 운행간격 조정 및 중앙역의 고속철도 및 도시철도 수용 용량의 대폭 증설이 계획되었다. 한편 지역 경제적 측면에서는 매년 약 3억 유로 정도의 경제효과가 기대되었다<sup>53)</sup>.

기본 구상을 수립하던 시기(1995년 11월)에는 연방정부, 주정부, 해당 시 및 광역단체 그리고 독일 철도공사는 본 사업의 발전 및 추진방향에 대한 합의를 공식화하였다. 이 당시 예상에 따르면 2001년에 공사에 돌입하여 2008년에는 운행을 시작할 계획이었다<sup>54)</sup>.

### (4) 계획 부합성 검토 (Raumordnungsverfahren) 단계

1996년 6월에 들어 슈튜트가르트 21 사업 추진을 위한 법인 (DB Projekt Stuttgart 21)이 설립되었다. 그 해 12월에는 해당 사업이 상위 계획에 부합하는지를 검토하는 '계획 부합성 검토(Raumordnungsverfahren)<sup>55)</sup>'가 실시되었다. 1997년 1월부터 한 달간 주민 의견 수렴 기간 동안 환경영향평가 자료를 포함한 계획 부합성 검토 절차와 관련된 제반 자료들이 공개되었다<sup>56)</sup>. 이 과정에서 총 1만3천 7백 건의 주민 의견이 제출되었으며, 주민 의견의 주요 안건은 노선 및 운행에 대한 대안을 포함해 철도로 인한 소음이었다. 계획 타당성 검토는 1997년 9월 마무리 되었으며, 그 결론으로 상위 계획과의 부합성이 인정되었다. 본 검토과정을 통해 계획이 조정된 부분은 공항에 접한 역을 슈튜트가르트 중앙역과 같이 통과

---

53) 이와 관련, Süddeutsche Zeitung (1996) 참고

54) 이와 관련, Deutsche Bahn AG, Geschäftsbereich Netz, Regionalbereich Stuttgart, Projekte (1995: pp. 10 - 21, 38 - 40) 참고

55) 노선 결절 점과 신설 노선에 대해 실시

56) DB Projekt GmbH, Stuttgart 21 (2005: 3)



할 수 있도록 노선이 계획되고, 중앙역과 공항역 간의 교통용량이 확대 계획되었다. 한편 1997년 2월에는 유럽전체를 대상으로 한 국제 공모전을 통해 중앙역사의 설계가 결정되었다.

#### (5) 계획 확정 절차 (Planfeststellungsverfahren) 단계

계획 부합성 검토 이후 본 사업은 '계획 확정(Planfeststellungsverfahren)'을 밟게 되며, 그 과정에서 다시 한 번 더욱 구체적인 실시계획 차원의 환경영향평가를 거치게 된다<sup>57)</sup>. 이 과정에서 사업추진을 담당했던 공공의 참여자들이 직책임기 만료로 더 이상 참여하지 못하게 됨으로써 1999년 중반에는 지금까지의 원활히 진행된 사업이 정체되기 시작한다.

같은 해 여름을 거치면서 연방정부의 긴축재정 정책에 따라 본 사업의 추진은 더욱 어려워지는데, 이는 연방정부와 주정부간의 재정 부담에 대한 서로간의 불신으로 심화된다. 사업의 사업성을 위해 3.5억 마르크의 추가적 부담이 예상되었으며<sup>58)</sup>, 이런 이유로 '독일 철도 심의 위원회(Aufsichtsrat der Deutsche Bahn)'는 사업추진 승인을 기각하였다. 사업이 이렇게 무산될 위험에 처하자 당시 슈튜트가르트(Stuttgart) 시장은 철도공사 심의위원회가 2000년 3월까지 사업계획 허가를 거부할 경우, 독일 철도공사를 상대로 한 손해 보상 청구란 법적 대응을 하고자 한다고 철도 공사에 압력을 행사한다. 그럼에도 불구하고 재정지원에 대한 합의가 무산됨에 따라 2000년 6월에 열린 철도공사 심의위원회는 사업계획 허가를 기각하며, 2000년 12월 주지사와 연방주 교통부장관은 연방정부를 상대로 슈튜트가르트 21 사업을 긍정적으로 검토해 줄 것을 최후 통첩한다. 이와 같이 2000년에 들어 더욱 심각해진 상황은 2001년 3월 연방정부, 바덴뷔템베르크(Baden-Württemberg) 및 바이에른(Bayern) 주정부가 사전 재정지원에 대해 합의한 사실을 긍정적으로 검토한 철도공사 심의위원회가 본 사업 계획을 허가함으로써 새로운 국면을 맞게 된다. 지금까지 지연된 '계획 확정'에 필요한 요건들이 충족

---

57) 전계서

58) Kaiser & Wassermann (2010)

됨으로써, 절차가 원활히 진행될 경우 2003년 모든 계획절차가 완료되며, 2004년에는 준공, 2011년 즈음에는 시설 운영에 들어갈 수 있을 것으로 당시 예상되었다<sup>59)</sup>.

2001년에는 독일 철도공사, 주정부, 해당 시 및 광역단체가 1995년에 이미 합의한 사항을 보완하고 구체화하는 의미에서 사업에 대한 새로운 합의안을 마련하였다. 이 합의안은 지난 계획 침체기간 동안 삭감된 계획비용 및 축소된 계획인원을 다시 확대한다는 내용을 핵심사항으로 담고 있다<sup>60)</sup>. 2001년 10월 31일에 철도청을 주관기관으로 한 '계획 확정'이 개시되었다. 검토를 위한 기준 시점은 2015년으로써, 이전 2010년의 기준과는 여러 면에서 상이한 계획 자료를 바탕으로 하였다. 이런 이유로 기존 계획의 변경이 실제 있었음에도 사업의 계획내용에는 그러한 변동사항들이 거의 고려되지 않았다<sup>61)</sup>. 다만, 계획 일정은 2002년 준공이 2005년으로, 운영은 2013년으로 조정되고, 2004년에 들어와서는 준공이 2006년 완공이 2013년으로 재조정되는 방식으로 공사 준공 일정이 2006년까지 지연되었다.

2006년 10월 바덴뷔템베르그주 의회는 슈튜트가르트 21 사업 결정 신청 안을 받아들여, 녹색당의 반대 15표를 제외한 115찬성표의 초당적 지지를 통해 의회의 승인을 받는다<sup>62)</sup>. 이미 여러 차례의 대표자 회담<sup>63)</sup>을 거치면서 지금까지 문제의 걸림돌이었던 재정 부담에 대한 조정이 마무리됨에 따라 2007년 6월 19일 연방정부, 바덴뷔템베르그 주정부, 독일 철도공사 및 슈튜트가르트 시는 사업비용 부담에 대한 합의를 공식적으로 발표한다. 이로써 사업 실현의 발판이 마련되었으며, 2007년 9월 5일 독일 철도공사 사업심의위원회는 사업 실시에 동의한다.

## (6) 실시계획 및 공사시작 단계

---

59) Eisenbahn-Revue International (2001, p. 148)

60) Kaiser & Wassermann (2010, p. 38)

61) Unter der Lupe: Wie das Planfeststellungsverfahren funktioniert. In: TurmForum Stuttgart 21 e. V. (Hrsg.): Das Projekt Stuttgart 21. Begleitbuch zur Ausstellung im TurmForum Stuttgart 21, S. 50 f.

62) Landtag von Baden-Württemberg (2006)

63) 연방정부, 바덴뷔템베르그 주정부, 독일 철도공사 및 슈튜트가르트 시가 참석

실시 계획은 독일 철도공사에 따르면 2008년 4월에 본격적으로 시작되었으며, 2009년 4월 2일 주지사, 연방 건설부장관 및 철도공사 사장이 사업재정에 대한 공식 계약을 맺는다. 공식적인 공사시작은 2010년 2월로써 같은 해 4월에 작업 공간 확보를 위해 역사 일부가 철거되었다. 이 과정에서 본 사업은 시민단체의 본격적인 반대에 부딪히게 된다. 다음은 상기의 내용 중 핵심적인 사항을 추려 표로 정리하였다.

〈표 3-3〉 슈튜트가르트 21 사업 진행 절차 요약

기간	계획 절차
1994. 4.	사업의 추진 의사 개진
1994. 6. - 1995. 1.	타당성 검토
2006. 10	주 의회 승인
2007. 6.	사업비용 합의 (법적 강제력이 없음)
2008. 4.	실시계획에 도입
2008. 11.	연방의회 예산심의 통과
2009. 4.	사업 재정에 대한 합의
2009. 10.	첫 시민 반대집회
2010. 2.	공식적 공사 시작

### 3) 사회갈등 원인

슈튜트가르트 21 사업에 대한 시민사회의 반대는 다음과 같은 나름대로의 문제의식 및 대안을 바탕으로 한다.

- i) 본 사업에 드는 엄청난 재원을 이보다 취약한 교통부문에 투자하는 것이 보다 합리적임
- ii) 역사에 인접한 녹지에 있는 오래된 수목을 본 사업으로 인해 희생하는 것은

옳지 않음

iii) 본 사업으로 인해 이권을 챙기려는 건설업계 및 부동산업계에 대한 반감

iv) 재원조달에서의 불법 의혹

v) 새로운 역사 및 노선의 용량이 충분치 못할 수 있다는 우려

vi) 사업시행으로 인한 해당 시민의 식수원인 지하수 오염 위험성

vii) 터널공사구간의 지질학적 특징으로 인한 시설안전성에 대한 우려

viii) 독일 철도 공사의 관행적인 사업비 초과 문제

이외에 본 사업의 갈등문제에는 물론 다양한 감정적 요소들이 다분히 혼재되어 있다.

#### (1) 합법화 과정에서의 감정적 요소

사업초기단계에서 슈튜트가르트 시는 1997년 슈튜트가르트 21 사업이 미치는 도시개발 효과에 대한 주민 참여를 실시하였다. 이 자리에 참여한 시민은 형식적으로 진행된 주민 참여를 비판함과 동시에, 사업의 투명성을 위해 슈튜트가르트 21 사업 추진여부를 '시민 결정(Bürgerentscheid)' 절차를 통해 결정할 것을 요구하였으나<sup>64)</sup>, 슈튜트가르트 시는 그 요구는 받아들이지는 않았다. 한편 2004년 당시 슈튜트가르트 시장은 시장 재임을 위한 선거운동 과정에서, 슈튜트가르트 21 사업에 추가비용이 확연히 높을 것으로 예상될 경우 시민결정을 실시할 것을 공약으로 내세웠다. 당선 이 후 2007년, 슈튜트가르트 시가 약 9천억 유로가 추가비용으로 부담해야 하게 됨에 따라, 시민은 시장의 공약 준수를 요구하였다. 이에 대해 시장은, 이미 합법적 절차를 걸친 결정 안을 시민결정으로 뒤집는다는 것은 법적으로 불가능하고, 이런 이유로 공약 준수 요구하는 것을 자신을 곤경에 빠뜨리려는 정치적 술수라며 시민결정 시행에 대한 요구를 받아들이지 않는다. 2007년 11월 14일 이에 항의하는 6만7천 건의 시민결정을 요구하는 시민의 서명이 슈튜트가르트 시청에 제출되었지만, 같은 해 12월 시 회의는 슈튜트가르트 21 사

64) Schuster Wolfgang (2010): 당시 주민 수렴 절차를 기록한 영상자료로, 주민의견수렴 행사 진행 측의 자세와 사업 불투명성에 대한 참여 시민들의 불만이 이미 높은 수준에 도달한 사실을 알 수 있다.

업 철회여부를 묻는 시민결정 신청을 본 절차가 관련법을 위반한다는 이유로 기각한다<sup>65)</sup>. 이에 대해 '시민선택(Bürgerbegehren)'을 요구하는 시민대표들은 2008년 1월 시의회에 항소를 하였지만, 시의회는 이를 다시 한 번 기각을 한다. 시의회를 통한 문제해결이 불가능하다고 판단한 사업 반대 측은 곧 슈튜트가르트 행정법원에서 소송을 건다. 하지만 이 또한 2009년 10월 시민선택 시행은 불허된다는 판결을 받음으로써 반대 측은 법적 대응을 포기한다<sup>66)</sup>. 결국, 시민사회는 앞서 소개한 자신의 권리를 행사하기 위해 시도한 다양한 법적 대응 과정에서 자신들이 사업 주체인 독일 철도공사는 물론 자신의 권리를 대표해야 할 정치권으로부터 소외 되었다는 인식을 받게 된다<sup>67)</sup>.

## (2) 집회 과정에서의 감정적 요소

2008년 10월 및 2009년 5월 두 차례에 걸쳐 수천 명의 슈튜트가르트 시민들이 대규모 집회를 열어 사업의 재검토를 요구하였다. 이 대규모 집회는 2009년 6월 7일 지방자치단체 선거 결과에 큰 영향을 미쳤다. 독일 설문기관 중 하나인 'Infratest dimap'의 설문조사에 따르면 지역 선거권자의 39%가 본 사업이 선거 결정에 영향을 주었다고 답변하였으며, 이 중 사업 반대가 54%, 사업 찬성이 38%로 조사되었다. 이는 결과적으로 사업을 일관적 있게 반대해 온 녹색당이 시의회의 가장 많은 의석을 차지하게 된 반면, 사업을 찬성해 온 기민당과 사민당이 크게 의석을 잃게 된 배경으로 작용하였다<sup>68)</sup>.

65) 기각 이유는 첫째, 당시 '시민 결정'의 실질적으로 대상이 1995년 및 2001년 합의 사항에 대한 슈튜트가르트 시의회 결정이며, 이는 시의회 결정 공고 이후 6주 이내에 한해 신청을 허락하는 관련법에 의거 본 신청과 같이 몇 년이 지난 경우는 위법이다. 둘째, 이미 합법적 승인을 얻는 결정은 무효화될 수 없다. 셋째, 결정안 중 재정에 대한 부분은 시 의회의 고유한 결정권한이다.

66) Isenberg Michae (2009)

67) Michel Nadine (2010): 본 기사는 슈튜트가르트 21 사업 반대 시위가 단지 해당 사업에 한한 것이 아닌 "선거권자의 의지(Wählerwille)", '민주주의(Demokratie)' 그리고 '자주적 시민(mündiger Bürger)'이란 측면에서 바라봐야 할 문제임을 지적한다.

68) Nauke Jörg (2009): 본 사업으로 인한 당시 정치적 변화를 기사화함.

〈사진 3-1〉 슈튜트가르트 21 사업에 대한 정기 월요집회



자료: Musklprozz, Wikipedia

2009년 11월 이후 '월요집회(Montagsdemonstration)'란 이름으로 시민 반대 운동이 슈튜트가르트 시 중앙광장에서 정기적으로 열리게 되었다. 이 집회는 이후 '중재절차(Schlichtung)'가 시작된 시점인 2010년 10월 4일까지 총 46차례 계속되었다. 본 집회가 이와 같이 장기간 유지될 수 있었던 것은 시민의 관점에서 본 사업의 부당성뿐만 아니라 다음에 소개될 사업의 진행과정에서 벌어진 사업 주체측과 집회를 통제하는 경찰 측의 부적절한 대처로 인해 다양한 감정적 요소들이 개입됨으로써 기존 갈등이 더욱 악화되었기 때문이다.

① 갈등 악화 사례

2010년 2월 기공식 당시 기존 역사의 있던 정차시설을 상징적인 의미에서 제거하였는데, 이 행동은 사업 반대 측을 감정적으로 자극하였다. 그 결과, 2010년 6월 역사의 북쪽 일부를 철거하는 과정에서 약 2천 명의 시민들이 인간 고리를 만들었으며, 일부 시민들이 철거 대상 건물을 불법 점거하는 등 반대시위를 하였다<sup>69)</sup>. 같은 해 9월에는 약 6만9천112명 시민이 3만5천 명의 전경과 대치하였다<sup>70)</sup>.

---

69) Hantke M. 2010

〈사진 3-2〉 역사 북쪽 일부를 불법 점거한 시민들



자료: kienzel, 2010

## ② 갈등 악화 사례

사업시행을 위해 인근 공원의 수목을 제거 과정에서 이를 반대하는 시민단체 및 시민들이 자신을 나무에 체인으로 묶는 등 방식으로 강력히 저항하였다. 본 집회에는 다수의 나이 어린 학생들이 참가하였음에도 경찰은 2010년 9월 30일 물대포, 최루가스, 곤봉 등을 동원, 강력 대응하였다<sup>71)</sup>. 이 진압 과정에서 실명위험의 부상자 또한 다수 발생 등 문제가 발생한다. 이 후 경찰의 지나친 대응과 시민의 도발적 행위로 대표되는 사태의 원인 규명과정에서 양측 간의 더욱 감정적 반감이 더욱 커지게 된다<sup>72)</sup>.

70) Janssen S. & Baur A. 2010

71) Fröhlich H. (2) 2010

72) Poggel F. 2011: 9월30일 시위와 관련 총 124건의 법적소송이 발생

〈사진 3-3〉 2010년 9월 30일 물대포 진압과정



자료: dpa 2010

#### 4) 사업에 대한 독일 시민사회의 인식

다음은 시민이 인지하는 국책사업에 대한 정당성을 판단하는 객관적 기준으로 해당 사업에 대한 찬반 여론조사를 살펴보았다.

본 사업의 취지가 처음으로 공론화되고 그에 대한 구상이 논의되는 사업의 초기과정에서는 사업의 목적과 필요성에 대한 전반적인 합의가 형성되었다. 1995년 슈튜트가르트 시에서 실시한 여론 조사에 따르면 설문된 2천2백 명의 51%가 본 사업에 대한 평가로 ‘매우 좋음’ 또는 ‘좋음’이란 답을 하였으며, 30%가 ‘나쁨’ 또는 ‘매우 나쁨’을 선택하였다 (IsenbergMichael 2010). 1997년 슈튜트가르트 대학 정책연구소 실시한 사업 호응 정도에 대한 설문조사결과<sup>73)</sup>에 따르면 38%가 찬성, 반대는 25%에 머물렀다. 이와 같은 추세는 이후 여론 조사에 따르면 2008년을 기점으로 여론이 전반적으로 사업을 부정적으로 인식하게 되었다. 2008년 3월 조사된 결과를 정리한 <그림 3-5>에 따르면 찬반이 비슷한 수준이었던 반면,

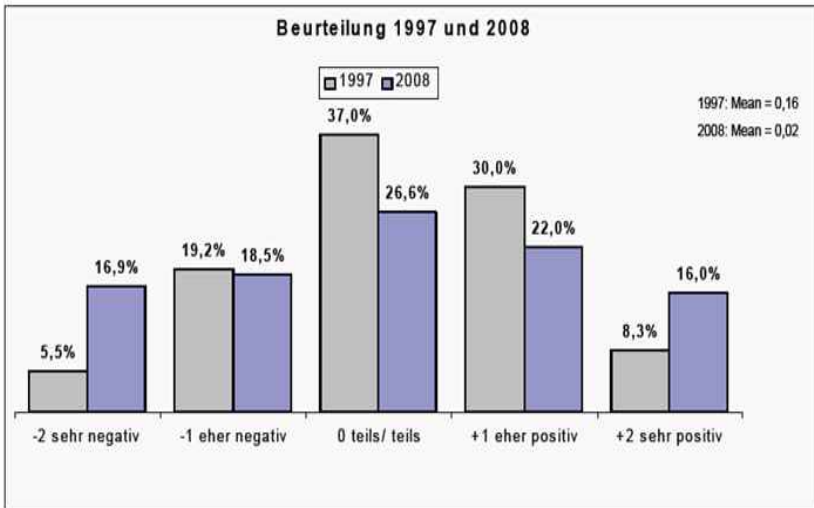
---

73) Gabriel & Vetter (2008: 6)



같은 해 11월에 실시된 설문조사<sup>74)</sup>에 따르면 반대의견이 64%에 이르게 된다.

〈그림 3-5〉 슈튜트가르트 21 사업 설문결과 비교(1997년, 2008년)



자료: Gabriel & Vetter 2008:5

주: . 표본수(N)= 1175 (1997년), 699 (2008년)

2010년 8월 슈튜트가르트 광역지역 주민을 대상으로 실시된 지역 언론<sup>75)</sup>의 설문조사에 따르면, 전체적으로 63%가 사업에 반대, 26%가 찬성하였으며, 나머지 11%는 어느 양쪽에도 선택하지 않았다. 지역적 특성을 고려한 경우, 슈튜트가르트 광역지역 주민의 경우, 반대가 48%, 찬성이 30%였으며, 슈튜트가르트 시민의 경우 반대가 67%, 찬성이 30%를 차지했다. 바덴뷔템베르크 연방주를 대상으로 한 독일의 주요 언론의 설문조사<sup>76)</sup> 결과에 따르면 51% 반대, 26% 찬성하는 것으로 나타났다.

뒤에서 자세히 설명될, 2010년 10월 갈등의 급격한 심화로 실시된 중재절차

74) Bündnis K21 (2008)

75) 해당 설문을 실시한 주체는 Stuttgarter Nachrichten

76) Stern (2010): Forsa연구소가 Stern 언론사의 위탁을 받아, 2010년 8월 16일부터 동월 27일간 해당 연방주의 선거권을 갖은 1068명을 샘플방식으로 선정하여 설문하였음

(Schlichtung)를 거치면서 여론이 찬성 쪽이 옮겨가는데, 2010년 12월 여론조사에 따르면 사업 추진 찬성이 54%, 반대가 38%를 차지하였다. 한편, 슈튜트가르트 지역 언론<sup>77)</sup>은 독일 한 국영방송<sup>78)</sup> 설문조사를 바탕으로 2011년 3월 주지사 선거를 거치면서 다시 여론이 사업반대로 돌아선 사실을 보도하였다. 그 보도에 따르면, 반대는 42%, 찬성은 37%로 같은 해 2월 조사된 43% 찬성, 35% 반대의 결과와는 전혀 다른 양상을 보인다(dpa (1) 2011).

<표 3-4>는 상기에 소개된 여론 조사 내용을 정리한 것이다. <표 3-4>를 보면 슈튜트가르트 21사업에 대한 독일 시민들의 인식이 시간이 지나면서 변화하는 추세를 한눈에 파악할 수 있다. 본 사업에 대한 시민의 인식이 사업 계획 시작 당시부터 공사가 시작될 시점까지 지속적으로 부정적인 것을 알 수 있다. 지역적으로도 독일 전역, 바덴뷔템베르그 연방 주, 슈튜트가르트 광역지역 및 시 모두 전반적으로 반대의견이 우세하다. 이러한 사업에 대한 반대여론은 중재절차가 개시된 2010년 10월을 기점으로 사업의 지지로 돌아서게 된다. 이는 중재절차의 성과로 판단된다. 다음은 그 중재절차에 대해 자세히 살펴보도록 하자.

---

77) Stuttgarter Nachrichten

78) ZDF: 독일 대표 국영 방송

〈표 3-4〉 슈튜트가르트 21사업에 대한 독일 시민들의 인식 변화 추이

설문조사자	설문대상 범위	설문일자	설문 결과 (%)		
			찬성	반대	기타
슈튜트가르트 시	-	1995	51	30	19
Institut für Politik	-	1997.12.	38	25	47
Stuttgarter Nachrichten	-	2008. 4.	50	50	0
Stuttgarter Nachrichten	-	2008. 11.	-	64	?
Stuttgarter Nachrichten	슈튜트가르트 시	2010. 8.	26	63	11
Stuttgarter Nachrichten	슈튜트가르트 광역지역	2010. 8.	30	48	22
Forsa	슈튜트가르트 시민	2010. 9.	30	67	3
Forsa	바덴뷔템부르크 연방주	2010. 9.	26	51	23
Infratest dimap	독일 전역	2010. 10.	33	54	13
TNS	바덴뷔템부르크 연방 주	2010. 10.	46	43	11
Forschungsgruppe Wahlen	바덴뷔템부르크 연방 주	2010. 11.	40	39	21
Forschungsgruppe Wahlen	슈튜트가르트 광역지역	2010. 11.	44	40	16
Infratest dimap	바덴뷔템부르크 연방 주	2010. 11.	54	38	8
Forschungsgruppe Wahlen	바덴뷔템부르크 연방 주	2011. 2.	43	35	22
Forschungsgruppe Wahlen	바덴뷔템부르크 연방 주	2011. 3.	37	42	21
Infratest dimap	바덴뷔템부르크 연방 주	2011. 3.	48	44	8

주 : 설문결과 종합

## 5) 중재절차를 통한 갈등 해소

본 사례의 경우, 계획의 결정과정에서 법이 요구하는 주민참여제도 외에, 법적 구속력이 없는 쌍방의 자율적 이행에 기초한 중재절차(Schlichtung)를 갈등 해소 방식으로 채택 실행하였다. 본 갈등사례의 갈등해소과정을 알기 위해 중재절차에 대한 심층 분석이 중요하다. 다음은 중재절차가 어떻게 제안되었으며, 이미 감정적 요인으로 인해 갈등이 매우 첨예해진 상태임에도 불구하고, 갈등의 주체들이 중재절차를 통해 상대측과 갈등 해소를 위한 객관적이고 건설적인 논의를 할 수 있었는지를 다루고자 한다.

중재 절차가 처음 거론되기 시작한 시기는, 사업 반대 측에서는 자신의 법적 대응 가능성이 모두 소진된 상태였다. 해당 사업에 대한 시민사회 저항이 독일 전역으로 확산됨에 따라, 사업주체 측에서는 사업추진의 ‘합법성’<sup>79)</sup>을 확보한 상태임에도 불구하고, 급격히 증가한 시민사회의 정치적 압력 하에서는 사업 진행이 사실적으로 힘들어진 상태였다<sup>80)</sup>. 이렇게 갈등이 첨예해진 상황에서 2010년 10월 4일 당시 바덴뷔템베르크 환경부 장관(기민당 출신)은 이를 해소하기 위한 방안으로 중재절차를 제안하였다. 이 제안을 받아들인 녹색당은 제안된 중재절차에서 중재자역할을 한 인물로써 기민당의 비서실장을 역임한 ‘하이너 가이슬러(Heiner Geisler)’를 지명한다<sup>81)</sup>.

중재자로 지명된 가이슬러는 2010년 10월 7일 사업 반대 측의 중재절차 참여 조건을 받아들여 사업자 측에 중재 기간 동안 공사를 당분간 중지할 것을 요청한다<sup>82)</sup>. 공사 중지로 매주 250만 유로 정도의 손실을 우려한 사업자측은 공사 중지

---

79) Fietz M. 2010: 최근 합법적 절차를 걸쳐 실시되는 사업들에 대한 독일사회의 "무조건 반대"를 비판하는 독일 총리의 당내 연설을 다룸

80) RPO 2010: 시민의 강한 반발로 인해 사업 진행이 차질을 빚자 독일 총리가 사업 찬성 입장 발표를 통해 사업에 힘을 실어줌

81) dpa (3) 2010: 당시 갈등 상황과 가이슬러를 지명하게 되는 과정을 기술

82) 한편, 같은 날 독일 철도청(Eisenbahn-Bundesamt, EBA)은 독일 철도공사를 상대로 수목제거 중지와 함께 수목제거지역에 서식하는 멸종위기에 있는 딱정벌레와 박쥐의 보호조치를 사전에 수립하도록 명령한다.

요청을 선뜻 받아들이지 않았다. 사업자측은 공사 중지안을 받아들이되, 안전 조치에 해당하는 공사작업만은 예외적으로 진행할 수 있도록 제안하였다. 이 제안이 받아들여짐에 따라 2010년 10년 15일 중재절차 참여자 구성 및 과정에 대한 구체적인 합의가 갈등 주체 간에 이루어지기 시작하였다. 이 사전 준비과정을 통해 중재절차에서 다루어질 논의 내용과 그 진행 방식에 대한 합의를 이끌어냈다. 총 8차례의 중재 일정이 계획되었으며, 논의 주제들은 그 중요성 및 주제간 선후 관계를 고려하여 그 중재 일정에 맞게 배정되었다. 중재절차 과정 동안 사업관련 자료가 모두 상대측에게 공개되는 것을 원칙으로 하였다. 양측 모두 자신의 주장에 대한 객관성을 높이기 위해 지질, 경제 등 관련 전문가들을 중재절차 과정에서 활용할 수 있도록 하였다. 중재절차가 생방송을 통해 일반인에게 공개되는 것에 합의함으로써 본 절차가 일부 대표들의 밀실회담으로 그치는 것이 아니라 일반 시민들 또한 참여할 수 있는 토론의 장으로써의 역할을 하였다<sup>83)</sup>. 다음은 중재절차 참여자 구성을 간략히 정리하였다<sup>84)</sup>.

- 중재자: 하이너 가이슬러.
- 사업 찬성 측: 슈튜트가르트 광역지역 장 (기민당), 기민당 산하 기독교 사무소장, 바덴뷔템베르그 환경부 장관 (기민당), 독일 철도공사 사장, 베를린 지역 독일 철도공사 대표, 바덴뷔템부르그 연방 주 주지사, 슈튜트가르트 시장 등 총 7명.
- 사업 반대측: 바덴뷔템부르그 지역 독일 교통협회 대표, 전 슈튜트가르트 시 건설청장, 독일 환경보호단체(BUND) 바덴뷔템베르그 지역 대표, 녹색당 바덴뷔템부르그 지역 원내대표, 튀빙엔 시장(녹색당), 시의회 대표 2명, 연방 주 의회 대표 1명 (녹색당) 등 총 7명.

83) dpa (5) 2010

84) 본 사례에서 진행된 중재절차에 대한 자세한 내용은 공식 홈페이지 참조:  
<http://www.schlichtung-s21.de/>

〈사진 3-4〉 슈튜트가르트 21사업 중재절차 과정



자료: Uwe Anspach in: dpa 2010

이어 <표 3-5>에는 중재 주제에 따라 아홉 부분으로 구분하여 진행된 중재 과정을 개략적으로 정리하였다.

〈표 3-5〉 핵심 논의 내용과 결론을 중심으로 중재과정 정리

회차	일정	주요 논점	결론
제 1차	10. 22	슈튜트가르트 21 사업의 전략적 의미와 역량	본 사업을 통해 교통용량 증가가 예상됨
제 2차	10. 29	철도교통의 결절 점으로써 슈튜트가르트 시 적합성	철도교통 증가와 도시 유출입 교통거리 단축이 예상됨
제 3차	11. 04	노이올름 구간	본 구간에 대한 대안 없음
제 4차	11. 12	슈튜트가르트 중앙역의 기능	중착역으로는 적합치 않음
제 5차	11. 19	환경 보호 및 도시개발적 측면	본 사업상 충분히 고려됨
제 6차	11. 20	지질 및 안전성	충분히 조사되고 안전함
제 7차	11. 26	비용, 공사기간 등 경제적 측면	안정적이고 투명한 예산산정
제 8차	11. 27	본 사업이 미치는 효과 등 기타 사항	-
결론	11. 30	중재자 중재 결론	사업 계속 진행이 적합함

자료: Bahnprojekt Stuttgart-Ulm

본 중재절차의 특징으로는 중재자가 각 일정마다 논의된 내용을 객관적 입장에서 종합하고 이를 바탕으로 한 정책적 대안을 제시토록 하였다. 이렇게 단계별로 진행된 방식을 통해 중재자의 최종 결론이 충분한 일관성을 가지고 있는지 검증될 수 있도록 하였다. 중재절차의 결과로써, 중재자 가이슬러는 사업 진행이 바람직하다란 중재 결론을 내리되 동시에 사업 계획의 불투명성을 지적하며 사후 개선 조치들을<sup>85)</sup> 요구하였다. 중재절차가 진행되는 동안 가이슬러는 중재자로써 객관적이고 단호하면서도, 경우에 따라 농담을 통해 경직된 중재분위기를 완화시켰다. 언론 일부<sup>86)</sup>는 그와 같은 중재방식을 통해 양측 간의 평화적 분위기가 형성되었다고 호평을 하였다. 반면 이와 같은 유희적 요소 때문에 언론 일각<sup>87)</sup>에서는 "가이슬러 쇼"라는 비아냥거림을 받기도 한다. 중재자로써 가장 문제된 부분은 '중재자 결론'에 이르기 까지 중재자가 논리적이며, 일관성 있게 중재과정을 진행하지 못하고, 그 과정에서 일부 모순적인 판단을 하는 실수를 범했다는 점이다<sup>88)</sup>. 이런 측면에서, 중재 절차 동안 사업 찬성에 대한 시민 의견이 늘어났음에도, 이후 다시 사업 반대가 우세하게 된 원인을 일부 앞서 말한 중재 절차를 처음 시행하면서 나타난 운영상의 문제에서도 찾을 수 있다<sup>89)</sup>.

85) 가이슬러가 지정한 사후 개선점은 다음과 같다 (각주 73 참조).

1. 계획 노선용량의 재확인 및 필요한 경우 보안대책 수립.
2. 추가적인 공사조치
3. 운행 장애에 대비한 긴급 대책 수립
4. 장애인 및 시설 안전을 위한 설계개선
5. 차후 남게 되는 철도용지에 대한 투기방지대책
6. 기존 제거 대상이었던 수목을 다른 곳으로 이식

86) dpa (5) 2010

87) 일레 자부르크 일보 (Saarbrücker Zeitung) (Renz G. 2010: "die Heiner-Geisler-Show")

88) 이와 관련하여, Zielcke A. (2010) 참고: 본 중재절차에 대한 근본적 문제점과 원인을 지적

89) 상동

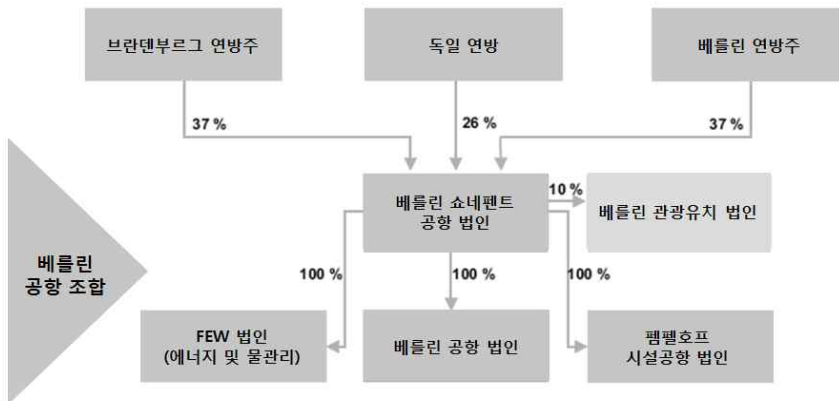
### 3. 베를린-브란덴부르크 국제공항건설

#### 1) 사업개요

##### (1) 사업 주체

본 사업의 주체는 베를린-쇼네펠드 공항 법인회사 (Flughafen Berlin-Schoenefeld GmbH)이다. 이 법인과 함께 본 사업에는 <그림 3-6>에 표시된 바와 같이 베를린시, 브란덴부르크 주, 독일 연방정부가 함께 참여하고 있다<sup>90)</sup>.

〈그림 3-6〉 사업 참여 분담률



자료: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung 2008

##### (2) 사업 배경

베를린-브란덴부르크 국제공항을 건설하려는 배경은 크게 두 가지 관점에서 볼 수 있다. 첫 번째는 베를린시가 독일의 명실상부한 수도임에도 베를린 시 인근에 아직 국제공항이 없다는 것이고, 둘째는 베를린 시 방문객이 꾸준히 늘어나 현재의 공항시설 용량을 초과하여 추가 시설 건설이 시급하다는 것이다. 기존 베를린 지역을 담당했던 테겔(Tegel) 공항의 계획 용량인 9백5십만 명을 훨씬 넘는

90) 베를린-쇼네펠드 공항 법인회사에 대한 자세한 내용: <http://www.berlin-airport.de/>

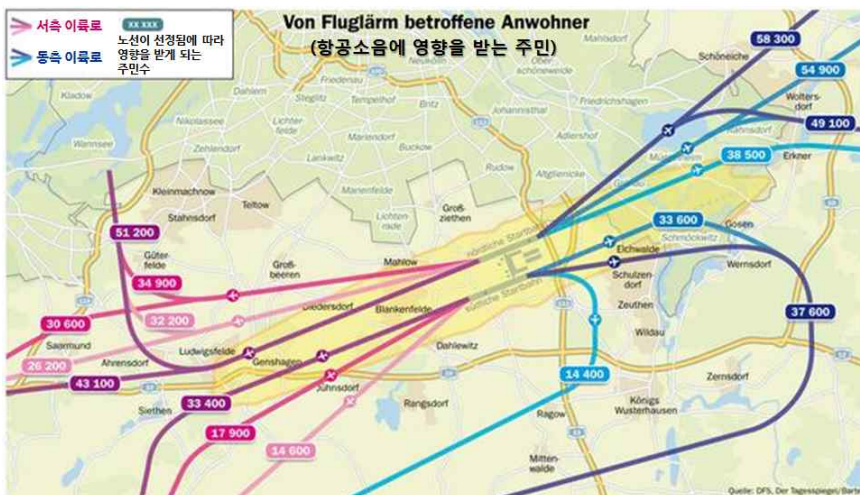


1천4백5십만 명 승객이 공항을 이용하는 것으로 집계되었다. 베를린과 멀리 떨어져 있지 않은 베를린-쇼네펠트(Berlin-Schoenefeld) 공항 또한 2008년 현재 총 2천1백만4십만 명의 승객이 이용하고 있다. 이는 2007년 대비 6.8% 정도 급증한 것이다.

### (3) 사업 규모 및 범위

대상지 부지 규모는 1천4백7십 헥타에 총 수용 여행객수가 약 2천7백만 명이다. 항공기 이착륙 및 비행으로 인해 발생하는 소음과 관련하여, 노선에 따라 소음 영향 정도가 상이하다. <그림 3-7>은 각 노선마다 예상되는 소음 피해 지역 주민 수를 표시하고 있다. 노선에 따라 최고는 5만8천3백 명에서 적게는 1만4천4백 명 정도가 항공소음 피해 대상으로 예상된다.

<그림 3-7> 항공소음 영향을 받는 지역 주민 예상 수



자료: Bartel F. 2011

## 2) 사업추진 과정

사업의 ‘계획 부합성 검토(Raumordnungsverfahren: 상위계획과의 정합성 여부를 검토하는 절차)’는 1994년에 실시되었다. 이 계획절차 중에 대상지 입지 적정

성에 대한 검토가 이루어졌다. 그 당시 국제공항 마련하는 전략으로써 두 가지 대안이 경쟁하였다. 첫 번째 대안은 기존 쇼네펠트(Schönefeld) 국내선 공항을 확장하여 국제공항으로 승격시키는 안이었으며, 두 번째 대안은 새롭게 국제공항을 만드는 안이었다. 이 중 기존 공항 확장안이 채택됨으로써, 사업 대상지는 지금의 쇼네펠트 공항이 되었다. 사업 승인을 위한 계획 확정은 1998년 3월 환경영향 조사범위 설정(Scoping)이란 준비 작업을 거쳐 2000년 2월에 계획 확정 신청서류가 제출됨으로서 본격적으로 시작되었다 (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, 2009). 주민 의견 수렴을 위한 계획 자료는 2000년 초에서 같은 해 여름까지 베를린과 브란덴부르크 연방주에 공개되었다. 공청회는 다음 해 2001년 4월에 시작되어 2002년 1월까지 총 90회 실시되었으며 2002년 6월에 마무리되었다. 이 공청회 기간에 약 일만 이천 여명 주민이 참가하였으며, 그 결과 무려 3천 장이 넘는 공청회 결과보고서가 작성되었다. 한편, 2001년에 사업의 근거자료였던 연방주 국토종합계획에 하자가 있다는 판결이 고등행정법원에서 내려졌다. 그 판결에 따라 2003년 연방주 국토종합계획이 수정됨에 따라 사업계획 또한 부분 수정이 불가피하였다. 2003년 8월에 계획변경 신청이 이루어졌으며, 변경된 계획 내용에 대한 주민의 의견을 다시 한 번 수렴하였다. 변경 내용에 대한 주민 의견 수렴절차에는 약 3만4천명이 참가하여 12만5천 건의 의견이 제출되었다. 2004년 3월에 두 번째 주민의견수렴에 대한 결과보고서가 작성된 후 같은 해 8월 13일 사업 승인과 함께 계획 확정 마무리된다. 이후 6년이 지난 2010년 9월에 독일 항공 안전청(Deutsche Flugsicherung)은 이착륙 노선을 조정하였으며, 계획된 2011년 10월30일 보다 약 반년이 늦은 2012년 6월에서야 운영될 수 있을 예정이다<sup>91)</sup>.

여기에서 본 사업의 갈등요소를 알기 위해서는 공항 건설 계획 과정상의 특이한 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 공항은 다른 사회 간접자본 시설과는 달리 이착륙 운영계획이 추가적으로 수립되어야 한다는 점이다. 독일에서는 공항 건설시

---

91) Fülling Th, 2010

다른 사회간접자본 시설과 다름없이 계획 확정 통해 건설 승인을 얻게 된다. 하지만 항공기 이착륙에 대한 운영계획은 계획 확정 검토대상에 속하지 않는다. 그 이유는 건설 계획이 승인된 후 건설되는 긴 기간 동안 계속 새로운 내비게이션 기술이 도입·활용되기 때문으로, 빠르게 변하는 기술수준에 적절히 대응하기 위해 기술 의존적 운영계획은 시설승인과는 별도로 수립된다. 승인절차 상에서는 단지 개략적인 운영계획이 제시되는 반면, 실질적인 세부 운영계획은 건설 사업 승인 절차와는 별개로 (보통 승인 절차 이후) 추가적 승인절차 필요 없이 공항이 알아서 수립하고 발효하도록 되어있다. 본 사례의 노선 변경 이유로는 두 대가 동시 이착륙하게 될 경우 두 비행기 간의 안전거리를 두기 위해서였다.

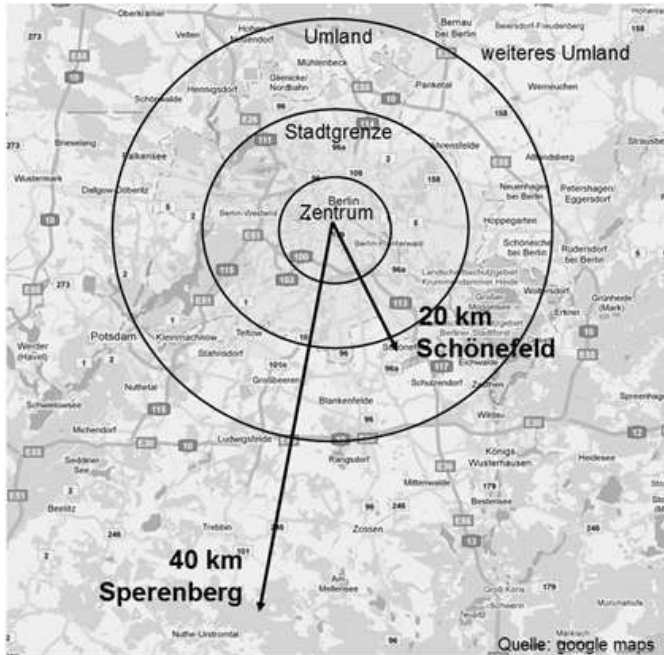
### 3) 갈등 원인

갈등의 첫 번째 원인은 입지선정문제에서 찾을 수 있다. 국제공항을 구상하는 단계에서는 두 가지 안이 검토되었다. 하나는 기존 쇼네펠드(Schönefeld) 국내선 공항을 확장하여 국제선으로 만드는 안이었고 다른 하나는 새롭게 국제공항을 만드는 안이었다. 국제공항을 새롭게 만드는 구상과 관련하여 후보대상지로써 일곱 지역이 검토되었으며, 이중 슈페렌베르그(Sperenberg)와 유틀보크오스트(Jüterbog-Ost)가 1994년 계획 부합성검토 결과 가장 적합한 대상지였다. 특히 슈페렌베르그에서의 신공항 건설의 경우, 국내선 확장안에 비해 좋은 교통연계 및 필요한 부지의 98%정도가 이미 공공용지이기 때문에 사업 경제성이 뛰어났다<sup>92)</sup> (<그림 3-8> 참조). 이에 반해 쇼네펠드 국내선 확장안은 계획 부합성 검토 결과 부적합 판정을 받았다. 그럼에도 불구하고 쇼네펠드 공항 확장안이 결국 채택되었는데, 이것이 가능했던 이유는 당시 베를린 시장의 강한 영향력 행사였다. 한편, 2004년 8월 계획 확정 마무리되면서 승인 근거로써 쇼네펠드 안보다 더 나은 대안이 없다고 하였는데, 이는 이전에 실시한 계획 부합성 검토에서 내린 결론에 정면으로 대치하였다. 이 문제에 대해 브란덴부르크 주와 베를린 시 주민으로 구

92) Jacobs S. 2005

성된 지역시민단체<sup>93)</sup>는 자체적인 검토를 실시하였으며, 이를 보고서<sup>94)</sup>로 작성하였다. 지역개발 및 일자리 창출, 방재, 확장가능성이란 관점에서 비교한 그들의 보고서 내용에 따르면 슈네펠드 안보다 슈페렌베르그 안이 모든 측면에서 낮다고 평가되었다.

〈그림 3-8〉 슈페렌베르그와 쇼네펠드 두 대상지의 베를린 시로부터 접근성



자료: Bürgerverein Brandenburg-Berlin e.V. 2011, p.2)

두 번째 갈등 원인은 국제공항개발과 도시발전에 대한 상이한 의견이다. 사업자는 쇼네펠드 공항 확장으로 무엇보다도 베를린 시 지역의 지역 발전에 크게 기여할 것으로 예상하고 있다<sup>95)</sup>. 하지만 일각<sup>96)</sup>에서는 이 예상이 실제와 다를 수

93) 브란덴부르크-베를린 지역시민단체의 공식 명칭: Bürgerverein Brandenburg-Berlin e.V.(BVBB)

94) Bürgerverein Brandenburg-Berlin e.V. 2011 참조

95) Berlin.business-on.de 2008

96) Bürgerverein Brandenburg-Berlin e.V. 2011: 24

있다는 우려를 한다. 일례로 항공소음으로 인해 오히려 베를린 남동쪽 지역의 개발 기피현상이 예상된다(<그림 3-9>에 표시된 쇼네펠드(Schönefeld) 입지 참조).

세 번째 갈등 원인은 야간 운행 제약에 대한 것이다. 쇼네펠드 공항 확장 건에 대해 4천여 명의 지역주민이 항공소음문제에 대해 행정법원에 소송을 걸었다. 행정법원은 쇼네펠드 공항 확장 결정을 인정하되 야간운행에 대한 제한조치<sup>97)</sup>를 명령하였다. 이와 같은 야간운행의 제약은 사업자에게는 시설의 경제적 운영이란 측면에서 수용하기 어려운 상태다.

〈그림 3-9〉 베를린-브란덴부르크 국제공항 사례



자료: ddp 2010

네 번째 갈등 원인은 이륙 노선계획에 대한 것이다. 독일 항공안전 연구소(Deutsche Flugsicherung)는 2010년 9월 새롭게 계획된 이륙 노선을 발표하였다. <그림 3-10>에 표시된 바와 같이 이전 계획된 직선 노선으로부터 약 15도 정도 각도가 틀어짐에 따라 이륙 노선은 이전에 계획되지 않은 지역을 지나가게 된다. 이 지역에는 세계유산인 성들과 정원들은 물론 무엇보다도 핵발전소 시설이 위치하고 있어, 이는 해당 지역 주민은 물론 27개 시민단체들이 반발하는 주요 이유이다<sup>98)</sup>.

97) 2006년 3월 16일 행정법원 판결 요약. 자정부터 새벽 5시까지 공항 시설 운영을 중지할 것. 밤 10시부터 자정까지 그리고 새벽 5시부터 6시까지 특별한 사유가 없는 한 항공기 이착륙을 금지할 것.

98) ddp 2010

〈그림 3-10〉 기존 노선과 2008년 변경된 노선(2008년)



자료: Bartel F. 2011

주 : 기존 노선 - 회색 점선 / 변경된 노선 - 주황색 실선

#### 4) 사업에 대한 독일 시민사회의 인식

‘포르자(Forsa)’ 독일 전문설문기관의 2001년 설문 조사<sup>99)</sup>에 따르면 베를린 및 브란덴부르크 주민 81%가 신 국제공항을 지역경제 활성화 및 새로운 일자리 창출의 기회로 평가하였다. 2000년 75%에 비해 사업에 대한 긍정적 여론층이 불과 1년 사이에 6%정도 늘어난 결과를 보이고 있다. 이와 같은 긍정적 효과에 대한 기대는 사업 찬반에 대한 의견에서도 나타난다. 2000년 71%가 사업에 찬성을 하였는데, 2001년에는 사업 찬성률이 5%가정도 추가증가하여 76%에 이르렀다. 2005년의 설문조사에 따르면 사업 찬성이 78%로 4년 새에 약 2%정도, 2008년에는 79%로 3년 전에 비해 1%가 더 증가하였다. 반면, 사업의 지역경제 활성화 및 새로운 일자리 창출에 대한 기대감은 2008년 79%에 머물러 2001년에 비해 2%

99) Kieker B. 2001: 설문조사기관인 Forsa에 의뢰해 2011년 3월부터 4월 초까지 14세 이상의 해당 주민 1010명을 대상으로 설문조사; BBI aktuell 2008: 1998년 이후 베를린 공항의 용역을 받아 Forsa는 정기적으로 지역 주민의 의견을 설문함. 2008년의 경우 14세 이상인 지역주민 1004명을 대상으로 설문함

감소한 사실을 알 수 있다. 2008년 이후 전문 설문조사 기관에서 실시한 설문조사는 존재하지 않는다<sup>100)</sup>. 2008년까지의 본 사업에 대한 설문조사결과를 토대로 볼 때, 시민들은 대체로 사업에 대한 찬성률 70% 정도로 긍정적인 인식을 하고 있다.

〈사진 3-5〉 베를린-브란덴부르크 국제공항 반대 시위



자료: AB 2011

## 5) 갈등 해소 노력

### (1) 소음방지 측면 - 항공소음대책 위원회(Fluglärmmmission)

본 사례에서는 항공소음문제 해결을 위한 노력으로써 항공소음대책위원회가 구성되었다. 연방 항공교통법<sup>101)</sup> 제34조에 따르면 사업을 승인하는 기관 및 항공 안전을 책임지는 연방 항공안전감독원<sup>102)</sup>을 보좌하는 목적으로 항공소음대책위원회가 소집된다. 항공소음대책위원회는 항공기 운항으로 발생하는 소음 및 대기오염 방지에 대해 승인 기관을 자문하는 역할을 수행하며, 소음보호구역을 지정한다. 일반적으로 공항 건설 및 확장 시 항공소음대책위원회가 구성되며, 그

100) 다만 시민단체들이 자체적으로 실시한 것들이 있지만, 적은 표본수와 설문 조사의 전문성을 감안하여 본 연구서에는 고려하지 않았음

101) Luftverkehrsgesetz

102) Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung

구성 시기는 이 계획의 승인 절차가 시작되기 전을 원칙으로 한다. 항공소음대책 위원회의 구성원은 공항 주변 소음피해가 예상되는 지자체 대표, 항공소음 관련 연방차원의 단체 대표들, 항공기 운영자 대표, 연방 주 관련 기관 대표이다. 경우에 따라 이외 참가자를 추가로 참여시킬 수 있으나 위원회 구성원이 15명을 초과하지 않도록 한다. 구성원은 명예직을 원칙으로 한다. 본 사례의 경우 위원회 구성원 선정 시 다음 기준이 적용되었다.

- i) 항공소음법<sup>103)</sup>에 의거한 소음 보호지역
- ii) 계획 확정에서 검토된 자연보호지역
- iii) 이륙하여 약 2000미터 고도까지 도달하는데 경유하는 공항 인근 지역으로써 이륙지점으로부터 최대 25km 직선거리안의 지자체 및 베를린 지역구

다음으로, <표 3-6>에는 본 사례의 항공소음대책위원회 구성원을 정리하였다.

〈표 3-6〉 항공소음대책위원회 구성원

구분		명수
위원장	브란덴부르크 연방주 건설부 <sup>104)</sup> (승인기관) 대표	1 명
일반 구성원	각 군(Gemeinde) 대표	10 명
	각 시 (Stadt) 대표	5 명
	해당 베를린 지역구 (Bezirk) 대표	4 명
	각 광역단체 (Landkreis) 대표	4 명
	지역 및 광역 소음 관련 연방 단체 대표	2 명
	공항 법인을 포함한 관련 민간업체 대표	6 명
	각 연방 주 배출오염관리부 <sup>105)</sup> 대표	2 명
	베를린 및 브란덴부르크 연방주 국토계획부 대표	2 명
	베를린 및 브란덴부르크 연방주 정부 대표	2 명
추가 참가자	쇼네펠드 공항 항공소음방지감독관	1 명

103) Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm



	독일 산업은행(IHK) 대표	1 명
	독일 항공 안전 법인 대표	1 명
	연방 항공 안전 감독원 대표	1 명
	보건 담당 연방부처 대표	1 명
	베를린 시장 및 브란덴부르크 연방주 주지사 대표	2 명
	소음방지 및 대기개선 감독관	1 명
	베를린 및 브란덴부르크 연방주 항공교통부 대표	2 명
총인원		41 명

본 사업의 항공소음대책위원회 구성원 수(41명)는 앞서 소개한 규정인원 15명을 초과하는데, 그 이유는 연방주가 연방차원의 항공교통법 규정을 준용 또는 지역적 특성에 따라 변경할 수 있기 때문이다.

독일 연방 항공법 제 32조에 의거, 승인기관 및 항공안전감독원(이하 승인기관 외)은 항공소음대책위원회에 계획 중인 소음방지 또는 대기오염방지 대책을 알려야 한다. 또한 공항 건설 및 확장에 대한 승인 전에 승인신청 서류를 항공소음대책위원회에 제출하여야 한다. 항공소음대책위원회 구성원은 승인기관장이 지명하되 위원회 내규 및 위원장은 위원회 스스로 결정한 후 승인기관장의 동의를 얻도록 하고 있다. 항공소음대책위원회에는 승인기관을 의무적으로 참석시키며, 본 절차에서 드는 비용은 계획된 공항이 위치한 연방 주에서 부담하는 것으로 한다. 승인기관은 앞서 말한 공항 건설 및 확장 외의 경우에도 항공기로 인한 소음 및 대기오염을 저감할 목적인 경우, 항공소음대책위원회를 소집할 수 있다.

항공소음대책위원회는 승인기관 외에게 주민을 소음 및 대기오염 피해로부터 보호할 수 있는 대책을 제안할 수 있다. 이를 승인기관 외가 적절치 않다거나 실현가능성이 없다고 판단할 경우 승인기관 외는 항공소음대책위원회에 이를 그에 대한 근거와 함께 통보하여야 한다. 여기서 보호 대책은 소음방지 시설 설치

104) Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

105) Oberste Immissionsschutzbehörde Land Brandenburg

와 같은 기술적 대책이 그치는 것이 아닌 노선 대안 제시, 관련 조항 조정 요청 등의 근본적인 조치 또한 이에 해당된다. 일례로 베를린-브란덴부르크 국제공항과 관련된 항공소음대책위원회를 통해 보상금 책정(제73차), 관련조항의 조정(제75차), 이착륙 노선 대안 검토(제76차), 이륙방향 조정(제78차 회의)등에 대한 중재안이 마련되었다.

항공소음대책위원회는 앞서 언급한 바와 같이 명예직을 기본으로 구성된다. 내규에는 전문가 섭외, 추가 조사, 출장 등 위원회를 운영하는 과정에서 추가비용이 발생하는 경우 관련법에 따라 보상받을 수 있도록 하는 조항을 담고 있다. 이 조항에 따르면 보상을 받기 위해서는 승인기관에 증빙 서류를 제출하고 승인기관의 승인을 얻어야 한다.

베를린-브란덴부르크 국제공항 건설과 관련하여 구성된 항공소음대책위원회는 상기의 항공교통법 제 32조에 의거 자체 내규를 마련하였다. 베를린-브란덴부르크 항공소음대책위원회는 법이 정하는 바를 대부분 준용하되, 회의 진행은 비공개로 정하였다. 베를린-브란덴부르크 국제공항 항공소음대책위원회는 처음으로 위원회가 구성된 이래 2011년 6월까지 총 78회 소집되었으며, 매 일정마다 그 일정 전에 제출된 안건을 중심으로 논의가 진행되고 그에 대한 중재안이 마련되었다<sup>106)</sup>. 안건은 위원회 구성원뿐만 아니라 주민 또한 제출할 수 있도록 하였다. 다루어진 안건과 중재안은 인터넷<sup>107)</sup>에 공개하였는데 이를 통해 비공개 진행으로 우려될 수 있는 투명성 문제를 해결하고자 하였다. 2010년 9월 새로운 노선 구상이 발표된 이후 '이착륙'에 대한 사항을 중심으로 논의가 진행되었다. 구상 발표 이전에는 위원회 소집이 반 년 간격으로 이루어졌으나, 구상 발표 이후 매달 경우에 따라서는 14일 간격으로 위원회가 소집되었다. 제78차 위원회 소집에서는 지금까지의 위원회 운영을 마무리하며 그간 논의된 내용을 바탕으로 위원회 권고사항을 정리하였다. 위원회는 이를 승인기관과 공항운영자에게 전달하였으

---

106) 베를린-브란덴부르크 국제공항 항공소음대책위원회의 최근 회의 내용에 대한 자세한 내용은 브란덴부르크 사회간접자본부(Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft) 홈페이지 참조 (<http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/505048>)

107) 인터넷 주소: <http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/484669>

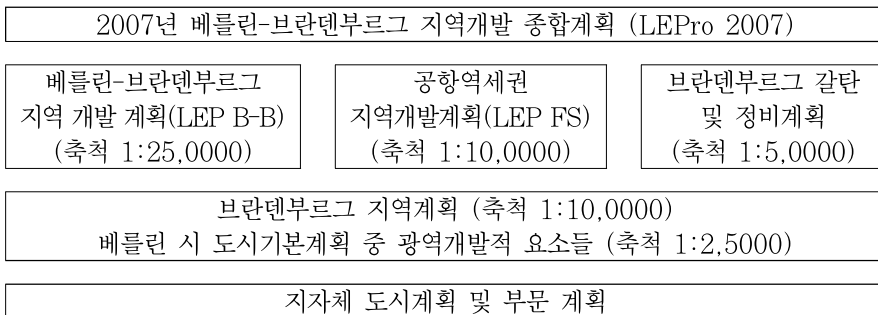
며, 승인가관과 공항운영자에게 이행할 것을 촉구했다. 다음은 베를린-브란덴부르크 항공소음대책 위원회 최종 권고사항(AB 2011)으로써 이를 통해 간접적으로 위원회의 활동 내역을 알 수 있다.

- 이착륙과 관련된 노선대안들 중 우선 대안 선정 및 권고
- 허브 (HUB) 공항으로의 개발 반대
- 22시부터 06시까지 야간 운행 중지
- 동시 이착륙 등 시설 병행 운행의 허용

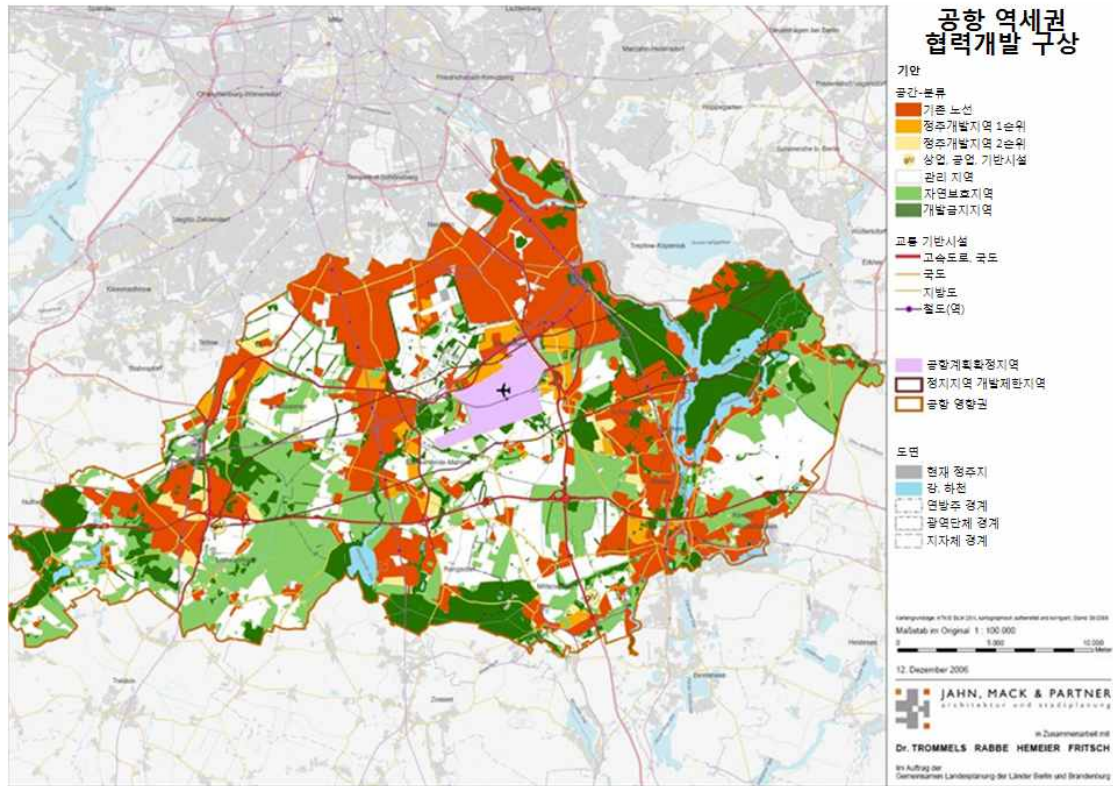
## (2) 지역개발 측면- 공항역세권 대화포럼(Dialogforum Flughafenumfeld)

베를린 시와 브란덴부르크 연방주는 각자 ,공동 지역계획 부서(Gemeinsame Landesplanungsabteilung, GL)를 설치하고, 각자의 행정구역 경계를 넘나드는 계획 및 사업의 경우 이 부서를 통해 조정하고 협력하고 있다 (<그림 3-11> 참조). 이 부서는 2006년 5월부터 12월까지 브란덴부르크 12개 시 군 및 광역단체, 3개소의 베를린 지역구와 쇼네펠드 공항 법인과 함께, 공항 주변 지역에 대한 지역 종합 개발구상을 수립하였다 (<그림 3-12> 참조). 이와 같은 협동 작업은 2007년부터 2008년에 걸쳐 진행된 “공항역세권 대화포럼(Dialogforum Flughafenumfeld, 이하 대화포럼)”을 통해 활성화되었다.

〈그림 3-11〉 베를린-브란덴부르크 지역 협동 계획 체계



〈그림 3-12〉 베를린-브란덴부르크 공항 역세권 협력개발 구상



자료: Jahn, Mack & Partner 2006  
 주: 중앙의 보라색 면이 공항에 해당됨

이 포럼은 자율적 참여를 바탕으로 진행되며, 2007년에는 토론주제의 심화를 위해 교통구상, 환경 및 휴양, 도시발전구상 및 사회간접시설이란 주제마다 각각의 전문가 그룹이 조직되어 있다. 2007년 말에는 공항 인근 지역에 대한 개발 구상이 전문가 조직을 통해 마련되었다. 이렇게 마련된 개발 구상은 사회간접자본 시설의 확대, 교통 및 도시적 발전의 연계, 지자체 내 및 간의 지역개발, 자연복원 조치 및 휴양 등의 내용을 담고 있다.

〈사진 3-6〉 베를린-브란덴부르크 공항역세권 대화포럼 실제 진행모습



자료: Wicker G. 2009

2009년 이후 운영책임이 '공동 지역계획과'에서 공항 법인으로 이전되었다. 이렇게 이전된 대화포럼은 자체 내규를 만들어 조직적인 활동을 하고 있다(<사진 3-6> 참조). 내규에 따르면, 포럼의 목적은 이권의 공평한 분배, 항공소음피해 저감 및 지역의 균형적 개발이다. 대화포럼의 공간적 범위로써, 베를린-브란덴부르크 공동지역 개발계획에서 다룬 계획지역을 기준으로 한다. 이에 따라 9개 군(Gemeinde), 3개 시, 3개의 베를린 구<sup>108)</sup>가 브란덴부르크 주와 베를린시의 지역개

108) die Gemein-den Blankenfelde-Mahlow, Eichwalde, Gosen-Neu-Zittau, Großbeeren, Rangsdorf, Schöne-feld, Schulzendorf, Wildau, Zeuthen, die Städte Königs Wusterhausen, Ludwigsfelde, Mit-tenwalde und die Berliner Bezirke Treptow-Köpenick, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg

발 담당부서, 공항 운영자, 연방 대표와 함께 대화포럼에 참여한다. 이 포럼은 일반인 누구에게나 공개되는 것을 원칙으로 한다(<표 3-7> 참조).

〈표 3-7〉 공항역세권 대화포럼의 구성

	지역	직책	이름
군 (Gemeinde)	Blankenfelde-Mahlow	군수	Ortwin Baier
	Eichwalde	군수	Bernd Speer
	Gosen-Neu Zittau	군수	Hans-Joachim Schröder
	Großbeeren	군수	Carl Ahlgrimm
	Rangsdorf	군수	Klaus Rocher
	Schönefeld	군수	Dr. Udo Haase
	Schulzendorf	군수	Markus Mücke
	Wildau	군수	Dr. Uwe Malich
	Zeuthen	군수	Beate Burgschweiger
시 (Stadt)	Königs-Wusterhausen	시장	Dr. Lutz Franzke
	Ludwigsfelde	시장	Frank Gerhard
	Mittenwalde	시장	Uwe Pfeiffer
베를린 구	Neukölln	구청장	Heinz Buschkowsky
	Tempelhof-Schöneberg	구청장	Ekkehard Band
	Treptow-Köpenick	구청장	Gabriele Schöttler
광역 단체 (Landkreis)	Dahme-Spreewald	광역단체의회장	Stephan Loge
	Oder-Spree	광역단체의회장	Manfred Zalenga
	Teltow-Fläming	광역단체의회장	Peer Giesecke
브란덴부르크 사회간접기반시설 및 농업부		해당부처장	Jörg Vogelsänger
베를린 도시개발국		해당부처장	Ingeborg Junge-Reyer
독일 연방대표 (BMVBS)		불명확	불명확
공항 사업자		비서실장	Dr. Rainer Schwarz

자료: GL 2011

이 협의체의 장은 5년 무보수 명예직으로써 중립적 인물에서 선택된다. 토론의 구성원이면 누구나 대화포럼의 장을 추천할 수 있되, 추천자는 전원 일치의 찬성을 얻어야 선출된다. 이렇게 선출된 대화포럼 장은 포럼모임을 소집하고, 전문가 조직을 구성하는 책임과 의무를 갖는다.

대화포럼의 장 업무를 보조하기 위해 포럼 사무소가 설치되며, 이렇게 포럼 운영에 소요되는 비용은 공항법인이 전액 부담한다. 대화포럼은 최소 일 년에 한번 소집을 원칙으로 하되, 대화포럼 장 혹은 포럼 구성원 1/4이상이 필요하다고 판단하는 경우 추가 소집할 수 있다. 소집 연락은 일정내용과 함께 4주전에 통보되어야 하며, 보통 이메일을 이용한다. 포럼 일정은 포럼 진행 중에도 조정될 수 있는데, 이 경우 전원 찬성을 전제로 한다.

포럼 주요 논의 내용, 결론, 참가자명단은 프로토콜(Protokoll)로 기록되며, 그 기록 업무는 포럼 사무소가 맡되 포럼 장의 기록과 대조된다. 이 기록은 포럼 구성원이 늦어도 소집 2주후에는 이메일로 받아볼 수 있도록 한다. 그 후 만약 한 주 내에 구성원의 이의가 없을 경우, 해당 안건은 통과된 것으로 간주된다. 적시에 제출된 이의 검토 후 그 내용을 반영한 최종 프로토콜이 만들어지면 다시 한번 포럼 구성원에게 전송되고, 공식 인터넷 공지<sup>109)</sup>를 통해 일반에게도 공개된다. 포럼 자체는 원칙적으로 비공개이지만, 동의를 전제로 외부인물 참여를 허용한다. 외부 전문가 등은 만장일치를 거쳐 자신의 전문분야에 한해 포럼에 참가할 수 있으며, 그에 대한 비용은 앞서 언급했던바와 같이 포럼 사무소가 담당한다.

대화포럼의 결정은 결의(Beschluss) 형태로 진행된다. 결의는 만장일치 원칙을 하되, 이는 구성원 전원(미참석도 포함)이 아닌 회의에 참석한 구성원의 만장일치이다. 구성원 모두에게 한 표가 부여되며 대리인의 투표가 허용된다. 적은 회의 참석률에서의 결정을 막기 위해 결의최소기준으로써, 결의는 구성원의 반이 참석한 경우 가능하며, 더 세부적인 사항은 대화포럼의 장(長)이 결정할 수 있다.

---

109) <http://www.dialogforum-bbi.de/>

## 4. 고어레벤(Gorleben) 핵폐기물 폐기장 지정

### 1) 사업개요

현재 고어레벤 핵폐기물 처리장은 핵폐기물을 최종적으로 폐기 보관하는 곳과 임시로 적재 보관하는 곳으로 구분된다. 전자의 경우 핵발전 및 연구 활동 등에서 발생한 핵폐기물 자체를 폐기하기 위해 마련된 지하 공간인 반면, 후자는 핵폐기물을 이송시키는데 사용되는 용기를 보관하기 위해 지상에 설치된 콘크리트 시설물이다.

〈사진 3-7〉 모스레벤(Morsleben) 핵폐기물 폐기장



자료: dpa, 2009

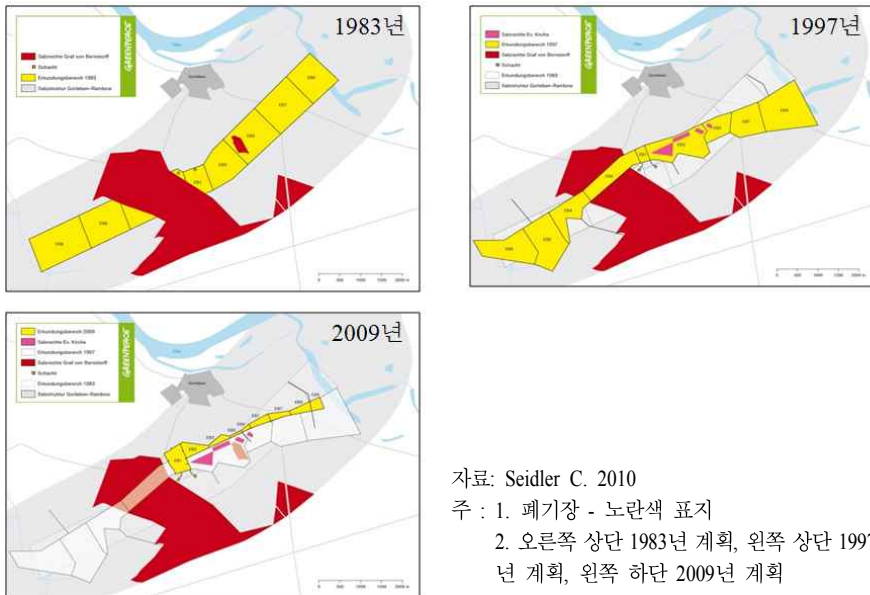
### 2) 사업추진 과정

고어레벤은 독일 연방주의 하나인 니더작스(Niedersachsen)에 속하는 지역이다. 1977년 서독의 사민당 출신 슈미트(Schmidt) 총리시절에 당시 동독과 접하는 국경지역이었던 고어레벤 지역을 '핵폐기물 적재지(Atom Müllendlager)' 대상지로 지정하였다. 선정 시 대상지의 지질학적 기준으로 화강암이나 이암 등을 배제한 채 염암에 한정하였다. 1979년부터 1999년까지 굴착조사를 통해 대상지의 지질 구조를 조사한바 적재 공간 덮개역할을 하는 염암층의 두께가 충분하지 못하고



또한 지하수맥이 인접해 있음으로 해서 염암층이 용해되어 붕괴될 수 있는 시설 안전상의 문제점이 드러났다. 그 이유로 2000년부터 2011년 현재까지 모라토리움(Moratorium)이란 유보기간을 갖게 된다. 이 유보기간의 목적은 대상지 선정과정 중에서 명확하지 해명되지 않았던 부분들을 밝히는데 있었다. 따라서 유보기간 중 활동은 적재지 대상지역의 안전성 검토에 초점이 맞춰졌다.

〈그림 3-13〉 지하 핵폐기물 폐기장 계획의 변천



〈그림 3-13〉은 1983년부터 2009년까지 핵폐기물 지하 폐기장 배치 계획(노란색으로 표시)이 어떤 식으로 변천하였는지 보여준다. 회색 띠로 공통적으로 표시된 지역은 염암층으로 이루어진 지역이며, 빨간 지역은 염암 채굴권이 민간에 이양된 지역을 표시한다. 1997년 부분적 계획 수정이 있었음에도 민간에 이양된 염암채굴권이 당시 계획에 고려되지 않았다. 2009년에 들어서야 그에 맞게 계획이 대폭 조정되었다.

### 3) 갈등 원인

체르노빌 핵발전소 폭발사고 이후 독일 사회는 핵방사능 문제에 매우 민감하다<sup>110)</sup>. 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정 사업의 갈등 문제는 충분한 대상지 사전 조사나 주민 의견수렴을 거치지 않고<sup>111)</sup> 정치 및 군사전략적 관점<sup>112)</sup>에서 내려진 결정과정에서 시작된다. 대상지의 지질학적 조건으로 염암층으로 이루어진 지역에 한정하여 대상지를 물색하였는데, 아직까지 그 당시 염암층만을 고집한 이유가 정확히 밝혀지지 않고 있다. 그 결과 핵폐기물 폐기장 대상지의 지질학적 특징으로 인해 시설 안전성의 심각한 문제가 우려됐음에도<sup>113)</sup>, 1983년 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리시절에 작성된 보고서에는 이런 사실들이 은폐되었다. 이 은폐 사실은 2010년 4월 그린피스에 의해 폭로되었는데<sup>114)</sup>, 이 후 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정 사업에 대한 사회적 불신이 크게 증가하였다<sup>115)</sup>.

〈사진 3-8〉 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정사업 반대 시위



자료: dpa, 2009

주 : 2009년 9월 5일 시위현장

110) Müller R. & Paul R. 1992

111) von Tiesenhausen F. 2011

112) can/apn/dpa (1) 2010

113) Schrammar S. 2010

114) Seidler C. 2010

115) can/apn/dpa (2) 2010

## 고어레벤을 두고 진행된 정치적 논의

고어레벤에 대한 정치적 논의는 크게 사민당-녹색당의 반대측와 기민당-자유당으로 구성된 찬성측의 대결구도 속에서 30년간 진행된다. 다음은 그에 대한 구체적인 내용을 정리한 것이다.

적정지 탐색을 위한 시설을 설치하던 1979년 당시 핵반대자들을 중심으로 전국적인 시위가 있었다. 한때 환경부 장관이었던 트리틴(Trittin, 녹색당)은 그 당시 사업 추진을 "불법 공사(Schwarzbau)"라고 비난한다. 2009년에는 당시 환경부 장관인 지그마 가브레엘(Sigmar Gabriel, 사민당)이 핵폐기물 처리장 입지 지정 사업을 백지화하고자 했으며, 그의 임기동안 그간 진행된 탐사작업이 중단되었다. 그의 백지화 계획은 토지소유자와의 계약 중 2015년에 약 115건이 종료되는 사실과, 1983년에는 당시 헬무트 콜 총리 정부의 영향 하에 평가서가 조작되었다는 사실이 폭로됨에 따라 더욱 현실성을 갖게 된다. 그럼에도 핵발전 업체를 등에 업은 기민당, 자유당은 고어레벤을 핵폐기물 처리장 후보로써 포기하지 않는다.

2010년 그린피스에 의해 고어레벤에 대한 비밀문서가 공개되었다. 그 자료를 통해 핵폐기물 처리장 후보지 선정과정이 당시 니더작스(Niedersachsen: 고어레벤이 속한 연방주) 주의 주지사(알브레히트, Ernst Albrecht, 기민당) 압력 하에 전혀 과학적이지 않았다는 사실이 드러난다. 지질 및 광물 분야를 책임지는 연방청(Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe)은 당시 용역과제로써 1972년에서 1975년까지 3년간 전국 250개소의 염암지대를 조사하였으며 적합성여부를 판단하였다. 그 조사결과 고어레벤은 최적합 후보에 속하지 못하였다. 이에 대해 심한 노화증세로 인해 현재는 그 당시 상황에 대한 진위여부를 진술할 수 없는 알브레히트 주지사가 "그런건 상관 없어, 그건 정치적 결정이야(Das macht nichts, das ist jetzt eine politische Entscheidung)"<sup>116)</sup> 라고 과거에 진술한 적이 있다고 전해진다. 정치적 결정이란 이런 의혹에 대해 비밀문서를 검토한 한 핵분야 전문가가 그것이 사실일 가능성이 높다고 주장한다. 그에 따르면 실제 후보지 선정 당시 과학적 근거가 전혀 고려되지 않았으며, 고어레벤이 선택된 사유가 정확히 제시되지 않기 때문이다.

한편, 기민당-자유당 연정 출범 이후 재차 조사된 바에 따르면 고어레벤이 핵폐기물 처리장으로써 적합하다고 판정이 내려졌다. 이에 따라 2010년 3월 현연방환경부장관인 노베르트 뢰트겐(Norbert Röttgen, 기민당)은 지난 10년간의 계획유보기간(모라토리움)을 종료하고 고어레벤 지역 내 적합지 탐사를 재개하였다.

116) Judzikowski, S. & Rohde, Ch. (2010)

#### 4) 사업에 대한 독일 시민사회의 인식

고어레벤 핵폐기물 최종적재장 계획의 경우 독립적 전문설문기관을 통해 사업의 찬반 여부를 설문한 경우는 2010년 'TNS Emnid' 설문전문기관이 실시한 설문조사가 유일하다. TNS Emnid 에서는 2010년 10월 22일 부터 23일까지 이틀간 무작위 천 한명을 대상으로 설문조사를 실시하였다<sup>117)</sup>. 조사 결과, 설문자의 65%가 고어레벤 핵폐기물 최종적재장 계획을 반대한 반면, 찬성은 29%, 무응답 또는 모름은 6%를 차지하였다. 한편, 핵폐기물 운반을 저지하는 반대시위에 대해서 어떻게 생각하는지를 묻는 질문에 대해 설문자의 80%가 반대시위를 지지하였다.

#### 5) 갈등관리 노력 - 신뢰위원회

독일 연방 환경부장관은 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정 사업에 대해 독일 사회 전반적으로 불신이 크게 증가함을 인식하고 그에 대한 대책을 2011년 초에 제안하였다 (<그림 3-14> 참조). 그 제안의 내용은, 신뢰위원회(Vertrauensgremium)라 불리는 기구를 본 사업에 한해 임시적으로 설치하고, 그 구성원을 연방정부, 주정부 및 지자체 정부기관, 핵폐기물 발생자, 지역대표들로 구성한다. 신뢰위원회의 업무로써 안전성조사의 대상 및 범위 선정, 독립적 조사기관의 추가 활용 여부 결정, 적정지 탐색을 위한 보완조치 결정, 대국민 홍보활동이 있다. 이 신뢰위원회는 산하에 정보팀(Informationskreis)과 전문가 자문팀(Sachverstaendigengremium)을 두고 있다. 정보팀은 정부기관 대표 및 지역 대표로 구성되어 관련정보를 제공하고, 필요하거나 부족한 정보들이 무엇지를 파악하는데 주력한다. 전문가 자문 팀은 지질분야 등 핵폐기물 폐기장 설치와 관련된 다양한 전문가 및 핵폐기물 발생자로 조직되며 적정지 탐사 및 안전성조사에 대해 자문하는 역할을 맡는다. 이 외에 '고어레벤 대화(Gorleben Dialog)'란 인터넷 포탈<sup>118)</sup>을 신설하여 관련정보 제공 및 주민의견 수렴 등 사업을 홍보하고 시민의

---

117) 자세한 자료는 TNS Emnid 2010참조

집적적인 참여를 유도한다.

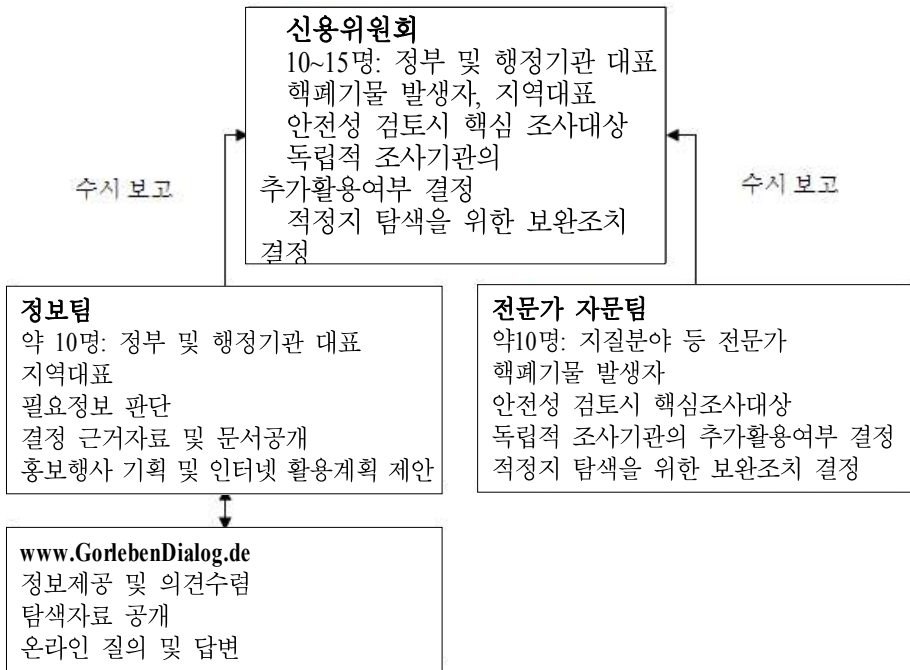
이렇게 제안된 신뢰위원회는 아직 진행 중이다. 다음은 지금까지 ‘고어레벤 대화(Gorleben Dialog)’ 인터넷 포탈을 통해 실제 진행된 주민 의견 수렴 결과이다. ‘고어레벤 대화(Gorleben Dialog)’ 인터넷 포탈을 통한 주민 의견수렴은 2010년 12월 1일부터 2011년 2월7일까지 진행되었다<sup>119)</sup>. 3천381번 조회 수와 함께 총 324명이 자발적으로 설문에 참여하였다. 설문 참여자는 전국적이었으며 고어레벤이 속한 연방주에 주거하는 참여자가 총 참여자의 1/3정도를 차지하였다. 갈등 해소를 위한 대화에 참여할 의사를 묻는 질문에 90% 정도가 (이 중 35%가 적극적으로 지속적인) 참여할 의사를 보였으며, 9.8%정도가 참여하지 않을 것이라고 응답하였다. 계획과정에서 어떤 점을 개선해야 하는가에 대한 질문에 대해 지금까지의 사실관계 해명이 가장 큰 비중을 차지했으며, 인터넷을 통한 관련자료의 공개 및 독립적 전문가의 활용이 뒤를 이었다. 가장 궁금한 정보가 무엇인지에 대한 질문에 대해서 가장 높은 비중을 차지한 것은 지질학적 조사 자료이며 그 다음으로 인체유해여부에 대한 것이다. 한편 주민참여가 실시되면 어떤 점이 핵심사항으로 다루어져야 하는가에 대한 질문에 대해 어떤 과학적 기초에 입지가 선정되는지를 가장 중요한 논의 사항으로 답하였으며, 그 다음으로 인체유해여부 및 사업비용의 조달이 뒤를 이었다. 추가 주민참여를 실시하는데 장애가 되는 요소는 무엇인가란 질문에 대해서는 기존의 과학적이지 못했던 현장조사와 정치권에 대한 불신을 가장 큰 문제점으로 지적하였다.

---

118) [www.Gorlebendialog.de](http://www.Gorlebendialog.de)

119) Zebralog GmbH & Co 2011

〈그림 3-14〉 환경부장관이 제안한 주민의견수렴 절차



자료: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011, 일부 변경

## 5. 요약

### 1) 슈튜트가르트 21

슈튜트가르트 21 사업은 유럽 연합의 유럽대륙 연결망 구축안을 바탕으로 1994년 처음 그 사업 구상이 소개된 철도 및 도시 개발 성격을 띠는 국책사업이다. 이 사업 추진의 필요성에 대해 사업초기에는 사회 전체적인 공감대가 형성되어 있다. 하지만 이를 구체화하는 계획 과정에서 시민들의 꾸준한 계획 참여 요구에도 불구하고 이를 충분히 수용하지 못해 결국 강력한 시민 사회 반대에 부딪혀 공사가 시작되는 때 늦은 시점에 백지화될 위험에 처하게 된다. 본 사업으로 인한 갈등 문제는 독일 사회 전역에서 벌어지는 국책사업으로 인한 사회갈등 문

제들을 풀어나가기 위해선 사회갈등에 대한 종합적인 이해가 우선적으로 필요하다는 사실을 인지시켰다는 점에서 독일 현대 사회갈등 연구의 대표적 사례로 자리매김하였다. 특히 국책사업 사회갈등 관리 측면에서 슈튜트가르트 21 사업의 경우 기존에 시도되지 않은 중재절차를 활용하였다는 점에서 있어 그 연구 가치가 대단히 높다.

슈튜트가르트 21 사업은 시민 사회의 꾸준한 반대에도 불구하고 진행된 점은 본 사업으로 인해 발생한 갈등들이 원천적으로 그 정당성 확보에 문제가 있었다는 점을 반증한다. 사업자 및 이를 지지한 정부 측의 갈등해소 노력은 단지 법적 최소범위에 머물렀으며, 이것조차 관행적인 형식에 불과해 결국 앞서 말한 사업의 정당성 문제를 더욱 악화시켰다. 이와 같이 그간 갈등 해소를 가능케 한 사회제도가 제 기능을 발휘할 수 없게 되자 점차적으로 객관적 사실관계 보다는 감정적 요소들이 갈등 요인으로 더욱 큰 역할을 하게 되었다. 결국 사업의 합법성이 확보된 상태에서도 전국적으로 확산된 시민 사회의 강력한 반대로 인해 사업이 더 진행될 수 없는 특이한 상황<sup>120)</sup>에 봉착하게 된다.

이와 같은 상황을 극복하기 위해, 즉, 합법적이면서 동시에 시민의 합의와 동의를 끌어내기 위해, 본 사업에서는 중재자와 찬·반대 측 대표로 구성된 중재절차를 처음으로 시도하였다. 중재기간 내의 공사 및 시위 중지, 사업 관련 제반 자료의 공개를 기본 조건으로 한 이번 중재절차는 약 두 달간의 기간 동안 총 8차례의 중재일정을 거치면서 그간 갈등의 핵심이었던 주제들이 종합적이면서 객관적인 근거를 바탕으로 논의될 수 있는 기회를 제공하였다. 특히 본 중재과정들이 일반 언론 매체를 통해 생방송으로 중개됨으로써, 그간 시민 사회에 누적된 감정적 갈등 요인들이 중재과정의 간접적 참여를 통해 크게 해소될 수 있는 역할을 하였다. 중재자 가이슬러는 독일 국책사업에서 관행적으로 이루어진 독단적 결정방식<sup>121)</sup>을 비판하며, 추후 국책사업을 수립하고 실천하는 데 있어 이 점이 우선적으로 개선되어야 함을 지적하였다.

---

120) 국민으로부터 권력이 나온다는 사회 근본 이념에 대한 근본적 회의 (Grumbach D. 2010).

121) "Basta-Politik": 밀어부쳐 정치, 즉 독단 정치

본 사례에서 살펴본 중재절차는 기존의 제도적 장치와는 달리 그 결과가 법적 효력을 발휘하지 못한다는 점에서 본 중재절차의 시행 및 결과 이행은 갈등주체 쌍방의 자율적 합의를 전제로 한다. 따라서 쌍방의 자율적 합의가 불가능하거나 쌍방 간의 불신이 깊은 경우 중재절차는 그 적용이 제한되는 반면, 본 사업에서 볼 수 있는 바와 같이 쌍방이 중재자를 신뢰하고 중재자를 통해 쌍방 간의 요구 사항들이 상대측에 받아들여질 수 있을 경우 중재절차로부터 갈등 해소 효과를 기대할 수 있다. 이런 점에서 '중재' 절차의 활용여부는 중재자의 자질에 크게 달려있다고 볼 수 있다. 본 사례에서 중재자 역할을 맡은 '하이너 가이슬러'의 경우 다양한 임금협상과정에서 이미 중재자로 충분한 경험을 지녔다. 동시에 보수적인 기민당 소속임에도 불구하고 그의 진보적인 정치적 성향은 특히 본 사업에서 부각된 갈등의 정치화 문제를 적절히 풀어갈 수 있는 요건으로 작용하였다. 중재 과정에서 가이슬러가 보여준 단호함과 유머는 갈등 주체 쌍방이 객관적 논의를 통해 합의에 도달하는데 있어 중재자가 가져야 할 긍정적인 자격 조건이다. 다만 너무 과장된 언행(Showmanship)에 치우친 경우 오히려 중재절차에 직접 참여하는 이들뿐만 아니라 이를 지켜보는 시민들이 중재 기본 조건의 사실관계에 근거한 신중한 검토 보다는 개인적이고 부차적인 문제가 부각됨에 따라 자칫 감정적인 갈등 요인이 더욱 커질 수 있는 문제점이 있음을 이번 사례를 통해 알 수 있었다. 또한 중재자가 외부 영향으로 인해 중립적이면서 객관적인 판단을 할 수 없게 되는 경우, 중재자 판단에 일관성이 상실되어 중재절차의 최종 결과물인 '중재자의 결론'에 대해 갈등 주체의 한 측, 혹은 양 측 모두 승복할 수 없는 상황에 처할 수 있다는 사실을 알 수 있었다. 즉, 중재절차의 성공여부는 중재자가 최대한 외부 영향으로부터 자유로운 상태에서 자신의 판단을 일관성 있게 할 수 있는 점에 달려있다.

본 사례를 검토한 결과, 광범위적이고 복합적인 사업의 성격을 고려하여 사업 초기부터 사회 갈등 유발 우려사업으로 지정하여 특별 관리하는 사전조치가 이루어지지 않았다. 사업에 대한 시민들의 인식이 부정적으로 일관된 점은 사업 정당성을 납득시켜야 하는 사업자 측의 노력이 부족했음을 반증함에 따라 사후 지



속적이고 적극적 홍보를 통해 시민들의 인식을 개선할 필요가 있다. 정당성의 부족과 함께 갈등을 악화시키는 원인으로 감정적 요인들이 점차 강하게 갈등에 개입된 점을 감안했을 때, 갈등에서의 실질적 문제를 다루기 위해선 꾸준한 갈등의 객관화 작업이 요구되는 바 본 사례의 경우 중재절차를 통해 갈등 속 감정적 요인들을 크게 배제할 수 있었다. 한편 사업이 진행되는 동안 사업 반대 측은 더욱 조직화되는 현상을 볼 수 있는데<sup>122)</sup>, 이는 본 사업으로 인한 갈등의 심각성이 그만큼 더욱 증가했음을 의미한다. 게다가 본 사업의 갈등 요인 중에 사회 기본 가치에 직접적으로 연관된 부분<sup>123)</sup>이 발견되는 사실을 감안했을 때 본 사업에서의 갈등 관리 문제가 매우 심각한 사회문제로 번질 수 있는 우려를 낳게 한다.

## 2) 베를린-브란덴부르크 국제공항건설

통독 이후 독일의 수도로써 베를린의 국제적 위상은 높아지고 있다. 이에 반해 아직 이에 걸맞은 국제공항이 인근에 없다. 기존에 있는 현재 수요는 이미 공항 용량을 초과하여, 추가 수요를 처리할 수 있는 새로운 공항 시설이 시급하였다. 1990년대 후반부터 추진되어온 국제공항 건설 사업은 우선 입지 선정과정에서부터 문제를 갖는다. 여러 대안이 제시되었음에도 결국 정치적 관점에서 지금의 베를린-브란덴부르크 국제공항 부지가 선정되었다. 계획 확정절차에서는 지역사회의 높은 관심을 반영하듯 무려 만 명 이상이 주민의견수렴 절차에 참여하였다. 공항 건설 사업의 특징상 항공기가 이륙 착륙하는 노선은 사업승인이 한참 지난

122) 일레로 월요집회의 운영 (Fröhlich H. (2) 2010)

123) Geisler H. 2010: 가이슬러는 중재절차를 마무리하면서 "독일 내 직접 민주주의는 더욱 확대되어야 한다. 물론 독일에 스위스의 모델을 1:1로 적용하는 할 수는 없다. 하지만 슈투트가르트 21과 같은 문제가 차후에 발생하지 않도록 하기 위해선 - 최소한 대규모 국책사업에 대해서 - 스위스 식 주민 참여방식을 받아 들여야 한다. [...] 독일 연방 및 연방 주 차원에서 (스위스 모델이) 불가능한 한, 슈투트가르트 모델은 그에 대한 하나의 대안이다 (같은 눈높이의 주민 참여)" 라는 의견을 개진하였다. 그의 견해에서 본 사업과 연관된 갈등의 배경에는 민주주의가 어떻게 실현되어야 하는지에 대한 근본적 사회 문제가 바탕에 깔려 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 살펴본 사회 이론에서 다룬바와 같이, 사회 근본적 가치를 원인으로 갈등이 발생함에 따라 본 갈등으로 인해 사회를 분열시키는 역기능이 발생될 수 있다.

2010년에야 그 윤곽이 뚜렷해졌다. 노선 변경 사실이 알려지자 소음 문제를 우려한 해당 지역 주민과 시민단체들이 사업을 반대하고 나섰다. 사안이 이렇게 심각해지자 항공소음대책 위원회는 기존 노선에 대한 대안을 관련 기관, 지역대표 및 시민단체와 함께 마련하였다. 현재 마련된 대안이 승인기관에 제출된 상태로, 승인기관은 항공소음대책 위원회의 제안을 따라야 하며, 만약 그렇지 않을 경우는 그에 대한 기각이유를 제시하여야 한다. 그런 제약조건으로 인해 받아들여질 가능성이 높다.

베를린-브란덴부르크 국제공항 건설 사업의 다른 갈등 이유로서 공항역세권을 두고 지역발전의 불균형 문제가 있다. 이 문제에 대해 본 사례에서는 공항역세권 대화포럼을 관련기관의 주선을 통해 조직하였다. 관련 기관, 지역대표 및 시민단체로 구성된 대화포럼은 공항역세권을 기존 베를린시-브란덴부르크 연방주가 공동으로 작업한 ‘베를린-브란덴부르크 지역개발 종합계획’의 틀 안에서 최대한 균형적인 지역개발이 이루어질 수 있도록 고민하였다. 여러 이해관계자들이 계획 초기부터 참여한 대화포럼은 그 활동이 점차 활성화됨에 따라 앞서 주선을 했던 행정 기관에서 사업자에게 그 관할이 이전되었다. 대화포럼을 통해 구체적 지역개발계획이 수립될 수 있었던 점은 시민이 전문가와의 협력을 통해 자신의 의견을 정책 활용 가치를 갖는 대안으로 발전시킬 수 있도록 돕고 이렇게 제시된 대안을 실제 계획에 반영하려는 정책가의 열린 자세가 있었기 때문이다.

설문조사에서 알 수 있었던 바와 같이, 본 사업에 대한 지역 시민사회의 높은 지지율은 사업의 목적과 실현방식이 지역주민의 전반적인 동감을 얻는데 성공하였음을 보여준다. 폭넓은 합의를 얻음으로써 갈등 관리의 기본적 조건이 충족되었다. 본 사업은 광역 차원의 지역개발과 공항 인근 일부 지역의 항공소음과 대기오염 문제가 대치된다. 광역적 이익을 위해 공항 인근 일부 지역 주민이 상대적으로 불편을 감수해야 하는 본 사례의 경우 무엇보다도 지역 주민간의 갈등이 발생할 가능성이 높다. 이런 이유로 본 사례와 같은 사업의 경우 갈등 유발 우려 사업으로 지정하여 관리하는 것이 필요하다고 판단된다.

### 3) 고어레벤핵폐기물 폐기장 지정

아직 독일이 분단된 70년대에 당시 서독 측에서는 핵폐기물을 폐기할 곳으로 당시 동독에 인접한 고어레벤 지역에 최종 폐기장 입지를 지정한다. 이미 정치적으로 결정된 사항으로, 대상지의 적합성을 조사하였지만 이는 단지 "알리바이(alibi)"에 불과했다. 이후 90년 말 대상지에 대한 추가 조사가 있었음에도 대상지 위험 사실을 은폐하였다. 이 사업은 사업초기부터 환경단체의 강한 반발을 받은 사업으로 2000년에 사민당-녹색당 연정 정부가 들어서자 그 정부는 모라토리움을 선언하고 본 사업 진행을 중지시키고 사업 재검토에 들어간다. 고어레벤 폐기장의 모라토리움이 2011년 끝나게 되는데, 핵발전업체의 강력한 로비와 기민당-자유당의 친기업 정책방향에 힘입어 2010년 핵발전시설 가동 기간연장과 함께 고어레벤 폐기장 건설을 위한 논의가 재개되었다. 본 사업과 관련된 갈등의 주요 원인으로써 사업과 관련하여 정부의 사실은폐 문제 등 독일 시민사회가 사업을 부정적으로 인식하고 있으며, 정부에 대한 불신 또한 매우 깊은 상태란 점이다. 이를 해소하기 위해 독일 연방 환경부가 주선하여 신뢰위원회를 조직하였다.

이 사례의 시사점으로는, 핵폐기물은 인간과 환경에 미치는 영향이 매우 큼에도 불구하고 계획 과정에서 주민을 배제함에 따라 갈등이 유발되었다는 점이다. 그 계획과정 또한 1970년대 당시의 이데올로기적 상황으로 인해 과학적 근거를 바탕으로 하기보다는 정치계의 주먹구구식 결정에 따라 진행되면서 갈등을 더욱 심화시켰다. 그 결과 해당 지역 주민은 물론 독일 시민사회의 거친 반대에 부딪혀 30년이 지난 지금에도 대상지의 적절성 논란에 표류중이다. 즉, 갈등의 원인은 핵발전에 대한 우려만이 아닌 그간 계획결정과정에서 나타난 불합리적이고 일방적인 계획체계에 대한 불만과 불신에서 비롯된다.



## 독일 사례의 정책적 시사점

독일의 갈등 구조는 갈등 발생원인과 갈등에 대한 사회적 인식의 관점에서 우리의 유사한 점도 있고 또 다른 점도 발견할 수 있었다. 갈등구조와 갈등을 해소하기 위한 접근방식에 있어서 우리와 비슷한 경우에도 갈등을 바라보는 독일 사회인식의 차이로 그 구조가 다르게 나타난다. 또 해소방식이 유사하지만 그를 추진하는 방식과 과정의 차이로 다른 결과를 가져오는 경우도 있다. 이렇듯 갈등과 그의 해소에 있어서 갈등에 대한 사회인식과 해소에 대한 접근과 진정성 그리고 사회적 공감대가 중요함을 새삼 알게 되었다. 독일 사례분석 결과를 정책참여, 제도, 공공역할, 갈등해소방식 등 4가지 측면에서 우리가 고려할 정책적 시사점을 정리하였다.

## 1. 시민의 정책참여 측면

### 1) 계획의 투명성 확보를 위한 주민 참여확대

독일에서 최근 국책사업의 사회갈등은 독일 시민의 정치 및 행정의 주체에 대한 근본적 불신에 기인한다. 이는 독일 시민사회와 정책책임자의 상이한 입장에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 독일 정책책임자는 경제 활성화, 균형적 지역 발전 등의 정책적 큰 틀을 세우고 이를 실천하는 데 있어 주민 참여로 인해 자신의 정책 추진력이 제한됨으로써, 자신에게 주어진 공적 임무를 충분히 수행할 수 없게 되는 상태를 우려한다<sup>124)</sup>. 반면, 독일의 시민 사회는 정책의 투명성 보장 또한

124) Grumbach D. 2010

정부의 중요한 책무이며<sup>125)</sup>, 주민 참여로 인해 정책 추진력 상실된다는 정책책임자의 우려는 사실과 다르다고 주장한다. 사업자 측에서는 기존의 주민 참여 제도를 관료주의 잔재로 문제시하며, 시민들은 자신의 정책 참여 욕구를 충족시키지 못한 현재의 주민 참여 제도가 너무나 가식적이다 라고 비판하는 것이 현재 독일의 현실이다. 더구나 최근 사업유치 위주로 계획풍토가 변해감에 따라, 계획과정이 점차 간소화되는 추세를 보인다. 계획과정의 간소화는 보통 환경영향성 검토과정이나 주민참여과정과 같은 상대적으로 "부차적"이라고 인식되는 절차들이 제외되는 결과를 초래한다. 한편 주민참여와 관련된 연구결과를 보면 실제 주민참여과정을 제외함으로써 얻게 되는 계획의 효율성은 그 기대만큼 크지 않으며, 경우에 따라서는 오히려 주민의견 수렴을 조기에 했었다라면 더 효율적으로 사업이 진행될 수 있었다는 진단<sup>126)</sup>이 제시되고 있다. 그 이유는 독일에서 하나의 국책사업이 진행되는 전 과정을 봤을 때 주민의견 수렴과정은 매우 작은 부분에 해당되기 때문에 이를 제외했더라도 시간적 측면에 있어 얻을 수 있는 효율은 극히 적기 때문이다.

시간적 효율에 비해 주민의견수렴은 내용적 측면에서 사업 효율성 증대에 매우 큰 영향력을 행사한다. 독일 사례 분석에서 알 수 있었듯이 주민의 의견을 적시에 하지 않아 계획의 불투명성이 갈등의 원인자체로 되버리는 결과가 초래되었다. 최근 계획의 간소화 추세와 관련하여, 사업이 이미 상당히 진행된 상태에서 더 이상 방지할 수 없는 갈등문제로 사업이 표류하는 독일 사례를 통해 사업의 효율향상이란 주장이 주민의견수렴 절차를 제외시키는 근거가 될 수 없음을 보여준다. 이런 문제는 단지 독일만의 특수적 현상으로 국한하기 힘들다. 이 문제는 시민의 참여를 기반으로 하는 현대 민주주의 사회라면 언제라도 기대되는 현실이다. 세계적으로 안정적인 사회로 뽑히는 독일에서조차 국책사업을 추진하는 과정 속에서 시민사회의 거센 저항으로 어려움을 겪고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 한국사회에서는 꾸준한 민주화 과정을 통해 시민의식이

---

125) 전계서

126) Wende W. 2001

매우 성숙하고 시민의 정책참여에 대한 요구가 어느 사회보다 커지고 있다. 이에 따라 국책사업에 대한 갈등문제를 해소하기 위해서는 무엇보다 국책사업과정의 주민참여 확대하고 관련된 법제도의 개선이 시급한 시점이라 하겠다.

## 2) 시민단체를 통한 시민참여의 조직화 및 전문화

최근 독일 국책사업 사회갈등과 관련된 시민사회의 활동을 살펴보면, 단지 환경과피, 계획의 불투명성, 과다비용 등 문제를 지적하는데 그치는 것이 아닌 그에 대안을 자체적으로 마련<sup>127)</sup>하는 등의 적극성과 전문성을 동시에 보여준다. 이와 같은 현상은 독일 지역사회의 높은 생활 및 교육수준과 공공계획에 대한 높은 참여의지에 기인한다. 특히 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설 사례의 경우, 이 사업과 관련하여 지역단위 중심으로 다수의 시민단체들이 새롭게 조직되었다. 이렇게 지역 단위로 조직된 시민단체들은 다시 한 단계 높은 차원의 연대를 통해 수직·수평 모든 측면에서 조직화되는 모습을 보인다. 이런 조직화 현상은 자신들의 요구사항을 대외적으로 표방하고 이에 대한 주민 의견을 수렴할 수 있는 인터넷을 통해 더욱 활발히 이루어지고 있다.

그린피스는 핵발전과 관련하여 적극적인 반대운동을 벌이고 있는 최근 독일 시민사회가 핵발전을 포기하게 하는 핵심역할을 하였다. 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정 사례에서도 그린피스를 중심으로 시민단체들이 결속되는 모습을 볼 수 있다. 그린피스는 자체 조사를 통해 과거 계획과정에서의 사실 은폐 사실<sup>128)</sup>을 밝히는 등 사업의 부당성과 위험성을 적극적으로 알리고 있다. 여기서 눈여겨볼 부분은 핵폐기물 폐기장 지정 반대운동에 대한 독일 시민사회의 반응은 핵발

127) 브란덴부르크 주와 베를린 시 주민으로 구성된 'BVBB' 시민단체는 2011년 자체 보고서를 발표하였다. 그들은 쇼네펠트 안과 슈페렌베르크 안을 지역개발 및 일자리 창출, 방재, 확장가능성 등 관점에서 비교를 통해 슈페렌베르크 안이 더욱 합리적임을 주장하였다.

128) 대상지의 지질학적 조건으로 염암층으로 이루어진 지역에 한정하여 대상지를 물색하였는데, 아직까지 그 당시 염암층만을 고집한 이유가 정확히 밝혀지지 않고 있다. 그 결과 핵폐기물 폐기장 대상지의 지질학적 특징으로 인해 시설 안전성의 심각한 문제가 우려됐음에도, 1983년 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리시절에 작성된 감정서에는 이런 사실을 은폐하였다

전 업체의 정치로비에도 불구하고 동조<sup>129)</sup>가 매우 우세하다는 사실이다. 이는 그린피스를 중심으로 한 지역사회의 다양한 시민단체의 도움 없이는 불가능하였다고 판단된다. 이는 얼핏 시민단체가 갈등을 조장한 것처럼 보일 수도 있다. 하지만 우리가 주목해야 할 부분은 실제 시민단체는 계획 초기 잘못 시작되었던 오류를 시정하도록 함으로써 갈등의 문제를 근본적으로 해결하는데 큰 기여를 하였다는 사실이다.

독일의 활성화된 시민단체가 주는 긍정적인 측면의 시사점은 시민단체를 통해 시민의 참여를 조직화하고 전문화할 수 있다는 점이다. 이런 점에서 국책사업 추진과정에서 시민들의 참여를 적극 권유하고 그들이 건설적인 대안을 제안할 수 있도록 시민단체를 활성화하고, 이를 또 하나의 새로운 "계획자원"으로써 적극 활용할 필요가 있다.

## 2. 갈등관리 제도적 측면

### 1) 사전대책 위주의 갈등 관리 지향

중재절차와 같이 사후대책 위주였던 슈튜트가르트 21 사례가 시사하는 바는 사전대책의 중요성이다. 국민 누구나 자신의 삶은 물론 사회 전체에 대한 책임감을 가지고 공공 결정에 참여하고자 하는 권리와 의무는 독일 사례에서 본 바와 같이 현대 사회가 성숙하면 할수록 증가하고 있다. 이런 주민 참여의 확대 요구를 수용하는 방식으로써, 독일 사례가 우리에게 주는 시사점은 계획 초기 단계부터의 예방적 사전대책이 사후 대책에 비해 효율적이란 점이다. 그 이유는 갈등이 발전해가는 과정 속에서 갈등문제에 감정적인 요인이 추가되고 증가함에 따라, 객관적 사실관계보다는 감정적 적대관계로 전이되어 이를 해결하는데 더욱 더 많은 노력이 필요하게 되기 때문이다.

---

129) 설문조사결과 독일 국민 80%가 반대시위를 지지함



본 연구에서 선정한 독일 사례들은 모두 합법적 절차를 거쳐 진행되어 온 사업들이지만 갈등의 문제를 피해가지는 못하였다. 슈튜트가르트 21 사례에서 볼 수 있었던 바와 같이 합법적 과정을 거쳤다는 명목 하에 무시된 갈등 문제는 장기간의 계획기간과 비용에도 불구하고 결국 공사단계에서 큰 저항에 부딪혀 사업이 좌초될 위기에 처한다. 본 사례는 계획초기부터의 주민참여가 얼마나 중요한지를 다시 한 번 깨닫게 하는 계기로 작용하였다.

사업의 구상 단계부터 시민이 참여할 수 있는 기회를 제공하고 이 후 계획과정에서 또한 다양한 대안들이 시민들과 함께 고민하고자 하는 정치가 및 정책가들의 인식 변화가 절실히 필요하다. 중재절차와 같은 사후 대책 보다 사전 대책을 우선적으로 고민하는 것이 현대 국책사업 사회 갈등 관리의 출발점이다<sup>130)</sup>.

## 2) 갈등의 객관적 해소를 위한 사전 합의

이번 독일 사례연구에서 소개한 갈등관리 방식들 또한 이미 국내에서 소개되었거나 이니 적용되고 있는 것들이다. 그런 점에서 방식의 참신성에서 그다지 시사점을 얻을 수 없었지만, 갈등 해소를 위해 활용된 노력들이 체계적이면서 지속적으로 진행된 점에서는 국내에 시사점을 제시한다. 중재절차의 경우 두 달 반간 이란 기간 동안 갈등주원인이었던 주제들을 사전 합의를 통해 선정하고 이를 중심으로 논의를 객관적으로 진행하였다. 공항역세권 대화포럼과 항공소음대책 위원회 역시 내규(<표 4-1> 참조)를 사전합의 하였으며, 이에 따라 위원회가 운영되었다. 이 같은 점진적 방식을 통해 법적 합의이행의 의무가 없음에도 불구하고 갈등 해소 합의안이 실질적으로 이행될 수 있는 기반을 만들었다. 또한 갈등의 실질적 문제가 아닌 절차상의 부차적 문제로 갈등이 자칫 감정싸움으로 변질 수 있는 문제를 사전에 불식시켰다는 점에 주목할 필요가 있다.

---

130) 각주 86 참조

〈표 4-1〉 공항역세권 대화포럼 내규

조항		내용
전문		포럼참여자간의 합의 사항 (법적 대처 포함)
제 1조	공간적 범위	참여자의 조건
제 2조	참여자	참여자 명시
제 3조	포럼의 취지	대화창구로써의 역할, 권익의 공평분배 등
제 4조	포럼 의장	자격조건 (중립적)과 권한
제 5조	사무소	설치 및 예산
제 6조	소위원회 및 작업반	소위원회의 구성과 책무, 작업반 운영
제 7장	포럼의 설계 및 진행	소집간격, 통보기간, 논의 내용 기록 등
제 8장	결정	결의 원칙, 결의의 조건
제 9장	공중참여	활동의 공개 및 인터넷활용
제 10장	정보누설금지	비밀 사항 누설 금지

### 3) 명예직 위주의 독립적 협의체 운영

항공소음대책 위원회와 공항역세권 대화포럼 모두, 협의체 운영이 구성원의 명예직 활동에 기반 한다. 다만 외부 전문가 활용, 추가 조사 등의 과정에서 발생하는 비용에 한해 항공소음대책 위원회의 경우 공항법인, 공항역세권 대화포럼의 경우 승인기관이 그에 대한 비용을 부담한다. "대가" 없이도 협의체가 이렇게 운영될 수 있는 배경에는 독일의 발달된 사회복지시스템에 있다. 공공이 개인의 권리를 최대한 보장해주는 만큼, 독일 사회구성원 역시 자율적으로 공공에 봉사를 해야 한다는 책임의식이 사회 전반적으로 강하게 자리 잡고 있다.

명예직 위주의 협의체 운영 방식은 갈등 해소를 자율적 바탕 하에 성사시키려는 독일 갈등 정책기조에 기초한다. 이런 독일의 독립적이고, 특히 자율적인 협의체 운영방식은 갈등해소의 전제조건인 중재자의 중립성이 그런 식으로 자연스럽게 확보된다는 측면에서 다시 한 번 큰 의미를 갖는다.

### 3. 공공 역할 측면

#### 1) 갈등관리에 있어 공공의 제한적 개입

갈등관리방식은 법제도화 여부에 따라 크게 자율적 접근과 제도적 접근으로 양분된다. 본 연구 결과 독일에서는 제도적 접근보다는 자율적 접근이 선호됨 알 수 있었다. 이처럼 독일의 갈등관리 방식은 제도적이라기보다 비제도적인 성격을 강하게 띠는데, 그 이유는 1990년 중반에 틀이 잡힌 독일 환경갈등 정책의 기초<sup>131)</sup>에서 그 실마리를 찾을 수 있다. 1995년 뒤셀도르프에서 열린 환경회의(Umweltkongress)에서는 독일 갈등 정책의 방향에 대한 청사진으로써 캐나다식 갈등 정책이 모델로 제시되었다. 미국의 모델의 경우 조급한 갈등해소제도의 일률적 법제화로 인해 갈등 문제가 갈등해소제도를 통해 실제 해결되는 것이 아닌 소송문제로 전이되는 문제점이 있기 때문이었다. 또한 갈등관련법 조항과 계획관련법 조항들이 서로 충돌하는 경우가 자주 발생하여 이들 간 조정과정에서 추가적 업무가 발생한다. 다시 말해, 합의 도출을 목적으로 한 갈등 해소 노력이 앞서 언급한 문제들로 인해 그 기능을 제대로 발휘하지 못할 경우, 갈등 관리 제도가 그 취지에 맞지 않게 계획과정만 복잡하게 하는 애물단지로 전락할 수 있는 취약점이 있다.

이에 반해 독일에서 선호된 캐나다 모델의 경우, 일률적 적용이 아닌 필요에 따라 자율적으로 참여를 통해 갈등을 해소함으로써, 갈등주체들의 합의에 대한 준비자세가 이미 존재하여 그 효용이 높다. 또한, 자율적 활용 시 기존의 계획체계를 조정할 필요성이 없어, 조정과정 중에 발생할 수 있는 계획법 제도간의 충돌 문제, 행정업무의 증가 등의 문제가 추가 발생하지 않는 장점이 독일에서 높이 평가되었다. 이런 이유로 독일의 갈등정책은 공공의 제도적인 개입보다는 갈등 당사자 간의 자율적 합의에 더욱 큰 가치를 둔다. 이와 같은 독일의 조심스런

---

131) Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. 1995

공공 개입은 갈등문제를 ,법제도적 방식'에 치중하여 대처하고 있는 국내에서 눈여겨 볼만 한 부분이다.

## 2) 행정구역 접경지역의 협동개발

공항역세권 대화포럼의 경우 역세권과 관련된 지역갈등을 간접적으로 해소하는 방식으로, 공항 역세권을 지역사회 참여를 통한 합의와 공감을 바탕으로 체계적이고 균형 있게 개발하고자 하였다. 공항역세권 대화포럼의 시작점이 우선 베를린시와 브란덴부르크 연방주란 두 지역이 공동으로 조직한 부서인 점을 감안했을 때, 공공의 갈등 해소 노력은 단지 발생한 갈등을 해소하는데 국한되는 것이 아닌 여러 관련 지역사회를 공공계획과정에 끌어들여 함께 고민하는 노력을 포함한다.

국책사업 대부분의 경우 여러 시, 도, 지자체들이 그 영향권에 들어간다. 독일 사례와 유사하게 인접한 시, 도, 지자체들 사이에 접경지역 공동개발부서가 조직되면 여러 지역사회의 요구들을 계획과정 중에 충분히 수용하고, 적절히 조정할 수 있게 될 것이다. 이렇게 사회갈등의 원인 중인 하나인 지역불균형개발 문제가 조기에 해소될 수 있다는 점에서 지역갈등 해소를 위해선 행정구역 접경지역에 대한 협동개발을 위한 부서마련이 선행되어야 한다.

## 4. 갈등 해결 방법적 측면

### 1) 갈등 문제의 객관화를 통한 합의 도출

중재절차는 슈튜트가르트 21 사례에서 사업의 합법성이 확보된 상태에서도 전국적으로 확산된 시민 사회의 강력한 반대로 인해 사업이 더 진행될 수 없는 특이한 상황에서 제의된 갈등해소수단이다. 갈등 주체 쌍방의 상반된 의견을 객관

적 중재절차를 통하여 합법적이면서 동시에 쌍방의 합의와 동의가 바탕이 되는 결정을 이끌어내고자 하였다. 중재기간 내의 공사 및 시위 중지, 사업 관련 제반 자료의 공개를 기본 조건으로 한 이번 중재절차는 약 두 달간의 기간 동안 총 8차례의 중재일정을 거치면서 그간 갈등의 핵심이었던 주제들이 종합적이면서 객관적인 근거를 바탕으로 논의될 수 있는 기회를 제공한 것이다. 특히 본 중재과정들이 일반 언론 매체를 통해 생방송으로 중개됨으로써, 그간 시민 사회에 누적된 감정적 갈등 요인들이 중재과정의 간접적 참여를 통해 크게 해소될 수 있는 역할을 하였다. 슈투트가르트 21 사례에서 살펴본 중재절차는 기존의 제도적 장치와는 달리 그 결과가 법적 효력을 발휘하지 못한다는 점에서 본 중재절차의 시행 및 결과 이행은 갈등주체 쌍방의 자율적 합의를 전제로 한다. 따라서 쌍방의 자율적 합의가 불가능하거나 쌍방 간의 불신이 깊은 경우 중재절차의 적용이 제한될 수 있다. 반면, 본 사업에서 볼 수 있는 바와 같이 쌍방이 중재자를 신뢰하고 중재자를 통해 쌍방 간의 요구사항들이 상대측에 받아들여질 수 있을 경우 중재절차로부터 갈등 해소 효과를 기대할 수 있다. <표 4-2>에는 실무적 측면에서 중재절차의 내용과 특징을 간추려 정리하였다.

〈표 4-2〉 독일 중재절차

구 분	내 용
중재절차 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등 주체간의 자율적 합의를 기반</li> <li>• 결과승복에 대한 법적 구속력이 없음</li> <li>• 원탁회의 형태</li> </ul>
중재절차 전제 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등 주체들의 갈등해결에 대한 필요성 공감</li> <li>• 중재절차 결과의 사전 설정 금지</li> <li>• 참여자 간의 같은 눈높이 보장</li> <li>• 갈등 양상 전반을 대표할 수 있는 중재절차 참여자의 적절한 선정</li> </ul>
중재절차 과정 설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개 논의를 통한 투명성 보장</li> <li>• 논의와 관련된 자료에 대한 참여자간의 무제한 공개 및 제공</li> <li>• 갈등관련 핵심 논의 주제들을 선정 후 이를 적절히 일정배분</li> </ul>
중재자의 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회 전반적인 지명도</li> <li>• 갈등 관리에 대한 사전 경험</li> <li>• 중재자 선정에 대한 갈등 주체간의 합의 및 그에 대한 신뢰</li> <li>• 외부 영향에 대한 중립성</li> <li>• 논의를 사실관계에 한해 허용하는 결단력과 단호함</li> <li>• 중재절차의 결과물인 '중재자 결론'의 일관성 확보를 위한 논리적인 판단</li> <li>• 한정적으로, 개인적 쇼맨십의 적시적재 활용</li> </ul>

## 2) 인근 지역과의 협동계획을 통한 균형적 지역개발 도모

철도, 공항 등 사회간접시설의 역세권 개발을 두고 지역 간의 갈등이 발생하는 것은 흔히 볼 수 있는 사회현상이다. 검토한 독일 사례 중 특히 베를린-브란덴부르크 신공항건설 사업에서 역세권으로 인한 사회갈등이 두드러졌다. 베를린과 브란덴부르크 연방주가 서로의 행정구역 경계지역에 대한 연계지역개발을 위해 조직한 부서가 있었는데, 이와 같은 협력을 통해 지역불균형개발로 인한 사회갈등을 해결하는 데 중요한 기반이 마련되었다. 이와 같은 제도적 기반을 통해 구성된 공항역세권 대화포럼은 갈등해소 기구로써 실질적 기여를 하였다. 자율적

참여를 바탕으로 한 이 대화 포럼에서는 전문가 그룹이 조직되어 이들을 통해 사회간접자본시설의 확대, 교통 및 도시적 발전의 연계, 지자체 내 및 간의 지역 개발, 자연복원조치 및 휴양을 주 내용으로 하는 역세권 개발 구상이 마련되었다. 포럼 활동의 활성화를 통해 포럼이 앞서 언급한 행정조직과는 별도로 독립적으로 운영될 수 있는 규모와 전문성을 갖게 되었다. 그 결과 이 포럼을 통해 역세권의 균형된 지역개발에 대안들이 구체적으로 제시될 수 있었다. 이렇게 제시된 대안들은 협력부서를 통해 적극적으로 베를린과 브란덴부르크 지역계획에 반영되었다. 현재 공항인근지역 대화포럼은 자체 공식 홈페이지<sup>132)</sup> 통해 포럼에서 그간 논의된 사항을 문헌화하여 공개하고 관련 근거 및 홍보자료를 제공함으로써 투명하고 열린 토론의 장(場)으로서 역할을 다하고 있다. <표 4-3>에는 공항역세권 대화포럼에 대한 세부적 내용이 정리되어 있다.

〈표 4-3〉 독일 공항역세권 대화포럼의 개요

구 분	내 용
공항역세권 대화포럼의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 지역의 협력을 기반으로 한 자율적 협의</li> <li>• 원탁회의 형태</li> </ul>
대화포럼의 전제 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 계획의 협력적 수립에 대한 해당 지역의 필요성 공감</li> </ul>
대화포럼의 재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포럼 구성원은 명예직을 원칙</li> <li>• 외부 전문가 자문, 추가 조사 등의 비용발생시 사업자 부담</li> </ul>
대화포럼의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이권의 공평한 분배, 항공소음피해 저감 및 지역의 균형적 개발을 위한 개발구상 수립</li> </ul>
대화포럼의 설계 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반인 공개</li> <li>• 중립적 중재자로서 포럼대표 역할 수행</li> <li>• 공항 역세권에 속하는 지역의 지역 대표로 구성</li> <li>• 공항 주변 지역의 효율적 개발에 초점</li> <li>• 지역 교통 및 환경 분야의 법정 계획을 보완 및 보조</li> <li>• 비공개 진행, 대신 논의된 내용은 인터넷에 공개</li> </ul>

132) <http://www.dialogforum-bbi.de/>

### 3) 적절한 사전 노선검토를 통한 환경 갈등 해소

공항 신설 사업은 도로건설 또는 발전소 건설사업과 유사하게 소음문제로 갈등이 유발될 여지가 크다. 한편, 도로와 발전소와는 상이한 공항 건설 사업의 특징 중의 하나는 소음문제와 직결되는 이착륙 노선 선정과정이 공항시설 승인 절차와는 별도로 이루어지고 있다는 것이다. 이런 특징은 공항과 관련된 세부적 항공기술수준을 실시간적으로 수용하기 위한 예외 조치로써 공항시설 건설 승인 시점에서는 시간이 한참 지난, 시설이 완공된 후의 항공 기술수준을 사전에 정확히 예측해내기 어렵기 때문이다. 즉, 승인과정에서 제시된 노선을 추후 기술적 가능성 문제를 검토하는 과정에서 변경될 여지가 다분히 있다.

베를린-브란덴부르크 국제공항 건설사업에서도 항공소음으로 인해 갈등이 발생하였다. 갈등이 심화된 이유 중의 하나는 앞서 언급한 바와 같은 이유로 이착륙 노선 변경이 검토됨에 따라 소음영향지역에 새롭게 속하게 된 지역주민들이 거세게 반대를 하였기 때문이다. 독일에서는 이런 노선변경절차와 관련된 항공소음 문제를 해결하기 위해 공항의 신설 및 확장 시 항공소음대책위원회를 의무적으로 설치하도록 하고 있다. 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설 사례에서도 볼 수 있었던 바와 같이 항공소음대책위원회는 항공기 운항으로 발생하는 소음 및 대기오염 방지에 대해 승인 기관을 자문하는 역할과 함께 소음보호구역 지정 업무를 담당한다. 또한 이착륙 노선에 대한 주민 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 마련된 대안을 노선을 결정하는 공항 법인에게 제시한다. 이 같은 사전 조정 작업을 통해 소음 문제의 근본적인 원인인 이착륙 노선 결정이 최대한의 지역사회 합의하에서 이루어지도록 하였다. <표 4-4>에는 독일 항공소음대책 위원회에 대한 구체적 내용을 정리하였다.



〈표 4-4〉 독일 항공소음대책 위원회

구분	내용
항공소음대책 위원회 의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항공 소음 문제에 초점</li> <li>• 독일 항공교통법에 의거</li> <li>• 주민의 조기 참여 기회 제공</li> <li>• 원탁회의 형태</li> </ul>
위원회의 전제 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 공항의 신설 및 증설 시</li> <li>• 필요에 따라 설치 가능</li> </ul>
위원회의 재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회원은 명예직을 원칙</li> <li>• 외부 전문가 자문, 추가 조사 등의 비용발생시 승인기관 부담</li> </ul>
위원회의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소음보호지역의 지정 및 주민보호대책 수립</li> </ul>
위원회의 설계 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립적 중재자로서의 위원장 역할</li> <li>• 참여 지자체 선정을 위한 적절한 기준 마련 (예, 소음보호지역 내)</li> <li>• 원활한 운영을 위해 위원회 구성원이 너무 많지 않도록 할 것</li> <li>• 제출된 안건을 위주로 논의 진행</li> <li>• 비공개 진행, 대신 논의된 내용은 인터넷에 공개</li> </ul>

#### 4) 불투명 계획과정으로 인한 불신의 해소

핵폐기물은 인간과 환경에 미치는 영향이 매우 크다. 독일 사례의 경우, 그런 위험부담에도 불구하고 계획 과정에서 주민을 배제하고 그 계획과정 또한 1970년대 당시의 이데올로기적 상황으로 인해 과학적 근거를 바탕으로 하기보다는 정치계의 주먹구구식 결정에 따라 진행되었다. 그 결과 해당 지역 주민은 물론 독일 시민사회의 거친 반대에 부딪혀 30년이 지난 지금에도 대상지의 적절성 논란에 표류중이다. 즉, 갈등의 원인은 핵발전에 대한 우려만이 아닌 그간 계획결정과정에서 나타난 불합리적이고 일방적인 계획체계에 대한 불만과 불신에서 비롯된다. 핵폐기물 폐기장 입지 선정과정에서 불거진 의혹과 비리로 인해 사업에 대한 불신이 증가함에 따라 이를 해결하기 위한 대책으로 독일 사례의 경우 신뢰위원회(Vertrauensgremium)가 조직되었다.

독일의 신뢰위원회는 연방정부, 주정부 및 지자체 정부기관, 핵폐기물 발생자, 지역대표들로 구성되어, 안전성조사의 대상 및 범위 선정, 독립적 조사기관의 추가 활용 여부 결정, 적정지 탐색을 위한 보완조치 결정, 대국민 홍보활동 등의 업무를 수행하고 있다. 원활하고 전문적인 업무 수행을 위해 신뢰위원회 산하에 정보팀(Informationskreis)과 전문가 자문팀(Sachverstaendigengremium) 두어 신뢰위원회를 보좌하고, 이 외에 ‘고어레벤 대화(Gorleben Dialog)’란 인터넷 포탈<sup>133)</sup> 통해 주민의 의견을 수렴하고 있다.

〈표 4-5〉 독일 신뢰위원회

구 분	내 용
신뢰위원회의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율적 참여에 기초</li> <li>• 주민의 조기 참여 기회 제공</li> <li>• 계획과정에서 발생한 불신의 해소</li> <li>• 원탁회의 형태</li> </ul>
위원회의 전제 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율적 참여의지</li> <li>• 필요에 따라 설치 가능</li> </ul>
위원회의 재정	(불명확)
위원회의 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보 폐기장 안전성 검토 시 핵심 조사대상</li> <li>• 독립적 조사기관의 추가 활용 여부 결정</li> <li>• 적정지 탐색을 위한 보완조치 결정</li> <li>• 대국민 홍보활동</li> </ul>
위원회의 설계 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신뢰위원회 산하로 정보팀과 전문가 자문팀을 운영</li> <li>• 정보팀은 입지결정 근거자료 및 문서공개, 홍보행사 기획 및 인터넷 활용 계획 제안 등의 업무 수행</li> <li>• 전문가 자문팀은 안전성 검토 시 핵심 조사대상, 독립적 조사기관의 추가 활용 여부, 적정지 탐색을 위한 보완조치에 대해 신뢰 위원회 자문</li> <li>• 인터넷 포탈을 통한 의견수렴 및 정책홍보</li> </ul>

133) [www.Gorlebendialog.de](http://www.Gorlebendialog.de)

## 5. 기타

### 1) 다양해지는 사회갈등의 원인을 고려한 다각도 대안 마련

세 사례 연구에서 갈등의 원인을 살펴본 결과, 갈등의 원인이 매우 다양함을 알 수 있다. 슈튜트가르트 21사례에서만 해도 갈등이 단순 환경문제에 그치는 것이 아닌 예산의 적절한 분배, 문화재 보존, 계획과정에서의 비리 혹은 의혹, 계획의 적절성, 대안 검토여부, 식수 오염 위험성, 시설안전성, 적절한 교통 용량산정, 과도한 비용 등 다양한 분야에서 갈등이 유발되고 있다. 게다가 갈등은 독일과 같은 삶의 수준이 높은 현대사회라고 하더라도 대상이 명확한 객관적 문제뿐만 아니라 대상이 명확치 않은 감정적인 이유로 더욱 악화되는 현상이 관찰되었다. 일례로 시민의 계속 높아져가는 정책참여 욕구가 현재의 제도로써는 충분히 해결되지 못함에 따라 그 욕구불만은 시위과정의 과잉진압 문제와 맞물려 갈등문제가 더욱 감정적인 양상으로 변질되는 현상을 보였다. 그 결과 갈등이 사회 전반적 가치를 부정하게 만드는 심각한 문제로까지 번지게 되었다.

사회가 지속적으로 다원화됨에 따라 갈등 원인과 양상 또한 그 만큼 더욱 다양해지고 복잡해지고 있다. 적절한 갈등 해소 대책 마련은 갈등 현상(갈등의 원인과 목적 등)의 정확한 파악에서 시작된다. 이런 이유로 이런 현대사회의 변화에 맞춰 갈등 분석방법의 개발이 지속적으로 이루어져야 한다.

### 2) 국책사업 사회갈등과 정치권 판도와의 직접적 상호영향관계

현대사회의 국책사업 사회갈등 문제는 계획과정 중에 나타나는 일시적 현상이 아닌, 선거과정을 거쳐 사회 전반에 직접적인 변화를 불러일으키는 정치적 변수로 새로운 모습을 찾아가고 있다. 슈튜트가르트 21 사업에서는 2009년 6월 지방자치단체 선거 전에 이미 심각한 사회갈등 국책사업으로 지역사회의 큰 관심을 받았으며, 실제 본 사례의 갈등문제는 지방자치단체 선거 결과에 결정적인 영향

을 미쳤다. 이런 국책사업 사회갈등문제와 정치권 판도와의 직접적 관계는 핵폐기물 폐기장 지정 사례에서도 발견된다. 과거에는 시간이 지나면 시민들이 잊을 것이라는 정치권의 안일한 생각으로 강행되었던 독일 사례들은 결국 선거를 통해 정치권이 시민들의 심판을 받게 되는 직접적 동기로 작용하였다. 갈등문제와 정치권 판세의 관계가 더욱 긴밀해지는 배경에는 시민단체 활동 및 인터넷을 통한 관련 자료의 용이한 접속 등 관련 정보들이 지속적으로 충분히 제공, 갱신됨으로써 갈등 문제에 대한 인식이 과거보다 오랫동안 지속될 수 있기 때문으로 판단된다.

이 점에서 독일 사례가 보는 바와 같이 국책사업 사회갈등이 이제는 계획학적, 사회학적 이슈에서 정치학적 이슈로 확대되고 있다는 사실이다. 갈등 문제가 정치 판세에 더욱 더 직접적으로 영향력을 행사함에 따라 사회 변동을 이끌어가는 주요 변수로써 자리매김하고 있다.

## 결론

본 연구는 3개월간 진행되었다. 갈등 관련한 연구가 최근 많이 줄어드는 상황에서 독일 사례분석은 나름대로 의미 있는 연구였다고 생각된다.. 짧은 연구기간이었고 또 갈등 관련 연구가 대체로 정보에 접근하기 어려운 점을 감안하면, 꽤 심도 있는 연구를 진행하였다. 그래서 연구결과의 쓰임새가 있을 것으로 기대해보지만 다른 한편 심층 사례를 다각도로 조명해 보지 못한 점이 연구의 한계로 지적되리라 판단된다. 향후 독일 사례뿐만 아니라 다른 나라의 갈등 사례 연구가 활발해져서 우리가 안고 있는 갈등 문제를 푸는데 좋은 길잡이가 많이 제시되었으면 한다.

## 1. 연구의 기대효과

### 1) 갈등사례의 독일이란 새로운 영역의 개척

본 연구는 우리에게 분단국가, 라인 강의 기적, 아우토반의 나라로 오래 전부터 동경과 관심의 대상이었지만, 사회갈등 분야에 있어서는 아직 우리에게 잘 알려지지 않은 "미지의 세계" 독일을 대상으로 하였다.

독일 또한 우리처럼 사회갈등 문제로 골치를 썩고 있다는 사실로 시작하여 사회갈등과 관련된 그 나라의 역사적, 문화적, 정치-사회적 배경을 소개하였다. 그리고 그들의 해결 노력을 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점을 얻었다. 이 같이 비워진 부분을 채워가는 노력 속에서 국내 사회 갈등 연구의 지평이 한층 넓어지

길 기대한다.

## 2) 국책사업 관련 현대사회의 새로운 갈등 양상의 진단과 자성

유럽연합의 대표국으로써 세계적 성공모델로 뽑히는 독일을 대상으로 현대사회에서 발생할 수 있고, 또 발생하고 있는 사회갈등을 국책사업 중심으로 살펴보았다. 독일은 지금의 사회갈등 문제를 좁게는 주민참여 확대와 개선을, 넓게는 새로운 민주주의 시대의 개막을 알리는 경고의 신호로 보고 있다. 이런 독일의 자성을 들으면서 우리는 지난 몇 년간 우리에게 이미 익숙해져버린 사회갈등이 우리에게 무슨 의미로 다가오는지, 우리 스스로에게 묻는 계기가 되기를 기대한다.

## 3) 국내 사회갈등 관리 정책의 방향에 대한 재고의 기회

독일은 갈등 해소에 있어 법과 제도 마련에 주력하는 미국이나 한국과 같지 않게 자율적 합의도출에 더 큰 정책적 의미를 두고 있다. 그들의 선택은 단지 이거 아니면 저거란 성급한 선택이 아니었다. 여러 나라의 다양한 사례분석을 통해 기존 체계와 거부반응이 가장 적은 대안을 찾고자 했으며, 대안선택의 기준으로써 그들은 최대한 합의도출이란 본연의 목적을 최대한 살리고자 하였다. 우리는 그에 대한 충분한 대안 검토가 있었는지 이번 사례연구를 통해 다시 한 번 재고해볼 필요가 있다.

## 4) 사회갈등 관리 정책에 대한 인식 변화의 필요성 상기

독일 사례의 시사점은 주민 참여의 확대 요구는 이미 갈등이 커버릴 때로 커버린 상태에서의 사후 대책은 계획 초기 단계부터의 예방적 대책에 비해 많은 어려움이 있다는 것이었다. 그렇다면 지향해야할 사전 예방적 대책이 구체적으로 무

엇인가를 생각해봤을 때, 사회의 민주화, 다원화는 최근 정보기술의 발달과 함께 새로운 계획 문화를 요구하고 있다. 시민의 참여가 한편으로는 블로그, 비출간 언론매체 등 소규모 커뮤니티를 통한 온라인 참여로 활성화되고 있고, 주제와 사안별로 다양한 시민단체가 전문성을 가지고 조직됨에 따라 그간 시민단체의 취약점으로 지적되었던 비전문성 문제가 큰 폭으로 개선되었다. 한국은 세계적으로 높은 교육수준을 자랑하며, 높은 교육수준만큼 정책에 참여하고자 하는 요구가 강하다. 이러한 이유로 사업의 구상 단계부터 시민이 참여할 수 있는 기회를 제공하고 이 후 계획과정에서 또한 다양한 대안들이 시민들과 함께 고민하고자 하는 정치가 및 정책가들의 인식 변화가 절실히 필요하다. 이는 시민들의 요구 수용이란 수동적인 차원에서, 계획자원의 활용이란 적극적 차원으로 시민을 조기에 참여시킴으로써 계획의 질을 향상시킴과 동시에 계획결정에 대한 높은 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있다는 정책적 의미를 갖는다.

#### 5) 국책사업 갈등 해소를 위한 구체적 실무 참고 자료 활용

본 연구의 정책적 시사점 중 갈등 해결 방법적 측면에 대한 시사점은 실무적 내용을 중심으로 하였다. 단지 이론적, 개론적 소개가 아닌 구체적인 내용을 소개함으로써 실무자들이 갈등해소를 위해 위원회 구성, 포럼 행사 준비 및 진행 과정에서 참고할 수 있는 국책사업 사회갈등 관리 사례집으로 활용될 수 있을 것이다.

#### 6) 2018년 평창 동계올림픽의 친환경적 개최를 위한 사례연구 대상 제시

이번 2018년 동계올림픽 개최지 선정에서는 세 후보지역임에도 불구하고 실질적으로 독일의 뮌헨과 한국의 평창 둘 간의 경쟁구도였다. 결과는 평창의 승리였다. 승리 이후 평창 동계올림픽 개최에 대한 반응은 국민의 환호만이 아니었다. 우려도 만만치 않다. 그 우려는 크게 적자행사와 환경파괴로 압축된다. 이번 사

레연구를 하면서 알 수 있었던 사실로써 독일 지역주민들은 우리와 똑같은 우려를 했다는 점이다. 그런 우려는 개최지 유치준비과정에서 이미 제기되어 독일은 한국과 다르게 개최사업 추진과정에서 난항을 겪어야 했다. 개최지 당첨이후 우리는 이제서야 환경파괴와 적자행사에 대해 얘기하고 있다. 사회갈등이 우려된다. 이 연구에서 소개된 뮌헨사례를 심층 분석하면 평창올림픽의 개최준비과정에서 무엇보다도 우려되는 환경파괴문제에 대한 해법의 단초를 얻을 수 있을 것이다.

## 2. 연구의 한계

이 사례연구는 높은 시사성을 얻기 위해서 독일 국책사업 중 2010년을 기준으로 하여 사회갈등을 유발한 사례를 선정하여 검토하였다. 이로 인해 본 사례연구는 크게 세 가지 측면에서 어려움을 겪어야 했다.

첫째는 자료 획득의 어려움이다. 최근 사례인 만큼 참고문헌은 기간을 두고 출판되는 참고문헌보다는 상대적으로 온라인 언론매체의 기사에 많이 의지할 수밖에 없었다. 언론매체에서 종종 발견되는 사실관계의 왜곡 문제를 예방하기위해 최대한 공신력 있는 온라인 언론매체의 기사를 참고하되, 기사 내용을 비교 또는 추적 하는 등의 추가 검증은 하지 않았다.

둘째, 최근 갈등으로 어려움을 겪고 있는 사례를 선정하다보니, 모든 사례의 갈등 문제가 아직 진행형이다. 따라서 갈등이 어떤 식으로 해결되었는가에 대해 최종적 평가를 내리기에는 아직 좀 더 긴 시간이 필요하다. 이런 이유로 본 사례연구에서 소개한 갈등 해소 방식과 실제 갈등이 어떤 식으로 진행되어 가는지는 지속적으로 모니터링할 필요가 있다.

셋째, 내용적으로 각 사례간의 형평성을 유지하기 어려웠다. 슈튜트가르트 21 사례의 경우 시민사회의 높은 관심과 함께 다양한 언론 기사를 접할 수 있었던 반면, 다른 사례들의 경우 분석 자료가 상대적으로 빈약하였다. 분석자료 양과



질적인 차원에서 사례마다 상이한 이유로 슈튜트가르트 21의 경우 매우 세부적인 내용까지 다룰 수 있었던 반면, 계획 유보이후 사업이 다시 진행된 2011년부터 다시 언론의 도마에 오른 고어레벤 핵폐기물 폐기장 지정 사업의 경우 판단 근거자료가 빈약하여 앞선 사례만큼 자세히 다루지 못하였다.

그 밖에, 사회갈등에 대한 국내 연구는 지난 90년대 이후 활발히 진행되어왔고, 연구의 결과물으로써 다양한 갈등 해소 대안들이 실제 적용되고 발전되었다. 본 연구에서 제시한 독일의 갈등 관리 대처 방안은 그 실무적 측면에서는 국내와 다를 수 있더라도, 방안 자체는 국내 여러 사례에서 이미 활용된 바가 있어 대안으로써의 참신성이 떨어지는 아쉬움이 있다.

마지막으로 외국 사례연구의 전형적인 문제로써, 독일 사례의 시사점을 도출하고 이를 국내에 어떤 식으로 적용할 수 있는지를 검토하는 과정에 독일과 국내의 거시적 차이점들(문화, 정치, 정서)을 충분히 감안하는데 어려움이 있었다.

### 3. 향후 추진과제

이번 사례연구를 진행하는 동안 다양한 측면에서 추가적인 연구가 필요함을 인식하였다. 크게 세 가지로 정리하였다.

#### 1) 새로운 지역 갈등 문제에 대한 대처 방안 수립

최근 들어 국내에서는 협오시설을 자기 지역에서 추방하기 위한 갈등보다는 자기 지역에 투자를 유치하기 위한 갈등이 증가하고 있다. 전자가 이전의 연구대상이었다면, 후자는 앞으로 연구되어야 할 대상이다.

#### 2) 공공 갈등 관리 과정의 모델화

국책사업 사회갈등을 해소하는 방식에 있어 국내에서는 자율적 합의를 선호하는 독일과 달리 이를 제도화하는 길을 선택하였다<sup>134)</sup>. 갈등 문제를 제도적으로 풀기 위해선 갈등의 원인과 심각성을 파악하고 그에 대한 대책을 수립하는 등의 일련의 과정이 규격화되어야 한다. 이에 대한 연구가 필요하다.

### 3) 갈등 유발 예측 및 영향 평가 모델의 개발

갈등을 현상적으로 설명하는 모델은 이미 존재하고 다양한 분야에서 활용되고 있으나, 아직 갈등의 유발 요인을 검토하여 유발 위험정도와 영향정도를 예측할 수 있는 모델을 개발하고자 한 연구<sup>135)</sup>가 충분하지 않다. 갈등 문제의 많은 경우, 갈등이 진행되는 과정에서 갈등이 감정적인 요소개입에 따라 그 해소가 더욱 어렵게 된다. 갈등의 효율적 해소를 위해 갈등 발생 여부와 영향 정도를 조기에 예측할 수 있는 모델 연구가 필요하다.

## 4. 맺음말

이 연구는 1990년대 후반부터 국내에서 꾸준히 진행된 갈등해소에 대한 논의의 연장으로서 '현대사회가 다원화되고 민주화되는 과정에서 동반되는 현상인 갈등<sup>136)</sup>'이 독일에서는 어떤 형태로 발생하고 해소되는 지를 분석하고 그에 대한 해결책을 진단하였다.

국내에는 민주화, 지방화, 환경화, 정보화가 가속화되면서 시민의 참여 욕구가 커지고 있다. 국책사업 추진을 둘러싼 공공갈등이 확대되면서 국책사업 표류현상이 점점 심각한 상황으로 진행하고 있다. 이제까지의 갈등으로 인한 국책사업의 장기간 표류현상은 국가재정의 낭비, 사업지연에 따른 손실, 정부의 불신으로

---

134) 부록 ‘원내 회의 내용 요약’ 참조

135) 박형서 외(2007)

136) 박형서 외(2010: 2)

나타나 궁극적으로 향후 국책사업 계획 및 실행을 위축시킬 우려를 낳는다.

2010년 10월 13일자 독일 대표 신문 중 하나인 『쥬드 도이치 신문(Süddeutsche Zeitung)』에 두면에 걸쳐 세계의 국책사업 갈등문제가 특집기획으로 다루어졌다. 그 기사에는 4대강 정비 사업이 한국 사례<sup>137)</sup>로 소개되었다. 소개된 나라는 스위스, 프랑스, 스웨덴, 미국, 브라질, 이탈리아, 스페인과 함께 한국으로, 아시아 국가로써는 유일하다.

국내의 사회갈등문제는 해외 기사에 다루어질 만큼 주목거리로 등장하고 있다. 동시에, 이 기사를 통해 국책사업의 사회갈등 문제는 단지 한국에 한정된 문제가 아닌 사회적 안정을 이미 오랜 기간 유지하는 국가들에서도 발생하는 문제임을 알 수 있다. 결론적으로 국책사업 사회갈등 문제는 사회가 성숙되면 해소되는 정적(靜的) 현상이 아닌, 한 사회가 성숙하면 하는 대로 그에 맞춰 새로운 양상으로 변하는 유기적이며 역설적인 동적(動的) 현상이다. 이러한 이유로 사회갈등에 대한 꾸준한 연구와 관리가 필요하다.

이러한 측면에서 이 연구는 시사하는 바가 크다. 갈등에 대한 독일 사회 인식과 그를 해결하고자 하는 접근 방식은 국책사업에 대한 갈등이 증가하고 있는 우리 현실을 감안할 때 갈등정책 추진과정에서 참고할 만하다. 갈등 자체가 목적이 아니라 상호 차별적 견해를 좁히기 위한 갈등이 존재하는 것은 사회발전과 바람직한 국책사업 추진에서 제기되는 갈등은 분명 긍정적 영향을 줄 것이다. 그러기 위해서는 국책사업 추진 과정에서 사전 협의 절차가 매우 중요하다. 정치적으로 사업추진을 결정해 놓은 상태에서 발생하는 갈등은 해결방안을 찾기 쉽지 않고 또 그것이 사회에 끼치는 영향은 사전 협의에 의해 추진되는 것보다 훨씬 부정적인 부분이 크다. 사전에 과학적 절차와 계획적 접근에 의해 대안 모색을 하는 것이 국책사업 추진의 지름길이다.

---

137) Neidhart C. (2010) in: Borchardt A. (2010: 23): 4대강 정비 사업을 다룬. 4대강 사업 추진과정에서 제기되고 있는 사회갈등 문제와 4대강 사업목적을 비교적 상세하게 제시하고 있음

## 참 고 문 헌

### 1. 국내 문헌

- 국무조정실. (2005). 공공기관의 갈등관리에 관한 기본법 종합 설명자료, 2005. 5.
- 김선빈, 김용기, 이동원 & 박준. (2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용. 서울: 삼성경제연구소
- 김선희. (2006). 환경갈등관리 특성 및 합의형성 수준 분석:  
서울외곽순환고속도로사업을 중심으로. 環境政策, 14 (1), pp. 99-124
- 김선희, 조진철 & 박형서. (2005). 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의 형성 시스템 구축방안 연구. In: 국토연구원, TheKoreaSpatialPlanningReview. 안양: 국토연구
- 김유환. (2004). "공공갈등관리를 위한 제도정비방향" 「공법연구」 제33집 제1호. 662쪽, 한국공법학회
- 김윤정. (2005). TV뉴스의 부안 위도 핵폐기물처리장 보도 프레임 분석. 석사논문. 이화여대
- 박홍엽 외. (2005). 국내외 갈등관련 법·제도 분석과 효율적인 운영방안. 과천: 여성개발연구원
- 최영국 외. (2006). 국토의 자연훼손 진단 및 대책에 관한 연구. 안양: 국토연구원.
- 최충익, & 정주리. (2009). Q방법론을 이용한 주민 환경갈등구조 분석: 홍천 골프장 개발사업을 사례로. 한국지역개발학회지, 21 (3), pp. 253-272

- 한국행정학회. (2010). 실효성 있는 갈등관리/해소절차의 제도화 연구. 서울: 사회통합위원회
- PCSD. (2005). 공공갈등 관리의 이론과 기법-갈등관리 전문가 양성 워크샵 교재. 홍원연수원

## 2. 국외 문헌

- Borchardt, Alexander (2010. 10. 13). Fortschritt hat viele Gesichter.. Süddeutsche Zeitung. pp. 22-23
- Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. (1995). UmweltkongreßDüsseldorf1995-UmweltmediationinDeutschland-InnovativeFormenbeiRegelungenvonUmweltkonflikten.(A.f.e.V.,Ed.)Bonn:ArbeitsgemeinschaftfürUmweltfragene.V.
- Bühl, W. L. (1976). TheoriensozialerKonflikte.Darmstadt:WissenschaftlicheBuchgesellschaft.
- Coser, L. A. (1965). TheoriesozialerKonflikte(Vol.30).(M.Heinz,&F.Fridrich,Eds.)Neuwied-Berlin:HermannLuchterhandVerlag.
- DB Projekt GmbH, Stuttgart 21. (2005). Planfeststellungsunterlagen:Umgestaltung desBahnknotensStuttgarAusbauundNeubaustreckeStuttgart-Augsburg,BereichStuttgart-WendlingenmitFlughafenanbindung.Stuttgart:DBProjektGmbH.
- Deutsche Bahn AG, Geschäftsbereich Netz, Regionalbereich Stuttgart, Projekte. (1995). DasSynergiekonzeptStuttgart21.DieErgebnissedesVorprojekts.Stuttgart:DeutscheBahnAG.
- Deutsche Bahn AG, Geschäftsbereich Netz, Regionalbereich Stuttgart, Projekte. (1995). Projekt"Stuttgart21".DieMachbarkeitstudie.Stuttgart:DeutscheBahnAG.
- Durkheim, E. (1927). De la Division du Travail social. Paris: F. Alcan.
- Hiller, E. (1928). TheStrike.Chicago:TheUniversityofChicagoPress.
- Linder, W., & Vatter, A. (1996). Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In K. Selle, PlanungundKommunikation:GestaltungvonPlanungsprozessin

- Quartier, Stadt und Landschaft-Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen (pp. 181-188). Wiesbaden-Berlin: BAUVERLAG GmbH.
- Mill, J. S. (1951). On Bentham and Coleridge. New York: G. W. Sewat.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung. (2008). Flughafen umfeld Berlin Brandenburg International (FU-BBI) Planungsatlas. Potsdam: Oktoberdruck.
- Poggel, F. (1994). Stuttgart soll für Fernzüge untertunnelt werden. Süddeutsche Zeitung, 10.
- Riehle, E. (2002). Stadtentwicklung, Gemeinwesen und Mediation (Vol. 3). (M. Klein, & R. Lutz, Eds.) Münster-London-Hamburg.
- Ross, E. A. (1902). The Principles of Society. New York: The Century Co.
- Scholz, B., & Selle, K. (1996). Beteiligungs-Minima: Eine Übersicht über gesetzliche Informations- und Partizipationsregeln. In K. Selle, & K. Selle (Ed.), Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft-Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen (pp. 393-437). Wiesbaden-Berlin: BAUVERLAG GMBH.
- Seifert, M. J. (1978). Sozialer Konflikt-Eine Analyse der Entstehungsbedingungen politischer Bewegungen. Frankfurt am Main-Bern-Las Vegas: PETER LANG.
- Selle, K. (1996). Klärungsbedarf: Sechs Fragen zur Kommunikation in Planungsprozessen - insbesondere zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In K. Selle, Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozess in Quartier, Stadt und Landschaft-Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen (pp. 161-180). Wiesbaden-Berlin: Bauverlag GmbH.
- Simmel, G. (1908). Soziologie. Untersuchungen über die Form der Vergesellschaftung. Berlin: Duncker & Humblot Verlag.
- Wende, W. (2001). Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren. Baden-Baden: Nomos.
- Zilleßen, H. (1998). Mediation-Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

### 3. 국내 웹문서

- 강영진. (2011, 4 4). 강창일 의원 13일 항공소음피해방지법 개정안 발의. Retrieved 6 21, 2011, from 제주일보: <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=868255#>
- 전성룡. (2010, 12 31). 항공기 소음대책 군산 배제 반발. Retrieved 6 21, 2011, from 군산신문: [http://www.gunsanews.com/webnics/News/News\\_View.php?s\\_section=&uid=24983&PHPSESSID=7a4c9797bee524212ba5b6ffcd3c584](http://www.gunsanews.com/webnics/News/News_View.php?s_section=&uid=24983&PHPSESSID=7a4c9797bee524212ba5b6ffcd3c584)
- 홍용덕. (2008, 8 19). "평택주민 6만명 "항공기 소음 어떡해". Retrieved 6 21, 2011, from 한겨레: <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/305437.html>

### 4. 국외 웹문서

- Autobahndirektion Südbayern. (2010, 1). AutobahndirektionSüdbayern.Retrieved5 2,2011,fromInformationzuaktuellenPlanungen:[http://www.abdsb.bayern.de/imperia/md/content/stbv/abdsb/projekte/planung/a94\\_marktl\\_pocking.pdf](http://www.abdsb.bayern.de/imperia/md/content/stbv/abdsb/projekte/planung/a94_marktl_pocking.pdf)
- Bahnprojekt Stuttgart-Ulm. (n.d.). FachschlichtungStuttgart21.Retrieved58,2011,fromSchlichtungStuttgart21:<http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/schlichtung-stuttgart-21/default.aspx>
- Bartel, F. (2011, 2 17). Berliner Flugrouten. DerTagesspiegel,pp.<http://www.tagesspiegel.de/mediacenter/fotostrecken/berlin/berliner-flugrouten/3845440.html?p3845440=5#image>.
- BBI aktuell. (2008, 10). Große Hoffnungen in der BBI. BBIaktuell,p.5.
- Beck, S. (2010, 12 17). Großprojekte in Deutschland - Wenn der Bürger nur stört. SüddeutscheZeitung.
- Berlin.business-on.de. (2008, 9 27). BBIwirdalswichtigstesZukunftsprojektderRegiongesehen.Retrieved 6 20, 2011, from Berlin.business-on.de: [http://berlin.business-on.de/bbi-wird-als-wichtigstes-zukunftsprojekt-der-region-gesehen\\_id251](http://berlin.business-on.de/bbi-wird-als-wichtigstes-zukunftsprojekt-der-region-gesehen_id251)

6.html

- Biermann, K., & Horeld, M. (2010, 10 15). Hat der Protest in Deutschland eine neue Qualität? Retrieved 7 1, 2011, from Zeit online: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-10/stuttgart-21-protest-pro-contra>
- Bratmeier, O. (2010, 11 2). ReisenewsOnline.Retrieved53,2011,fromZukunftversionStuttgart21:<http://www.reisenews-online.de/2010/11/02/zukunftsvision-stuttgart-21/>
- Braun, T., & Nauke, J. (2009, 12 12). Grube: Wir bauen Tunnels und keine Bunker. StuttgarterZeitung.
- Bündnis K21. (2008, 10 6). K21.Retrieved54,2011,from64ProzentderBürgergegenStuttgart21:[http://www.kopfbahnhof-21.de/index.php?id=110&tx\\_ttnews%5BpS%5D=1225494000&tx\\_ttnews%5BpL%5D=2591999&tx\\_ttnews%5Barc%5D=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=136&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=108&cHash=e6161188f5](http://www.kopfbahnhof-21.de/index.php?id=110&tx_ttnews%5BpS%5D=1225494000&tx_ttnews%5BpL%5D=2591999&tx_ttnews%5Barc%5D=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=136&tx_ttnews%5BbackPid%5D=108&cHash=e6161188f5)
- Bürgerverein Brandenburg-Berlin e.V. (2011, 4 27). ZentralflughafenfürDeutschland.Retrieved620,2011,fromBVBB:[www.BVBB-ev.de](http://www.BVBB-ev.de)
- can/apn/dpa (1). (2010, 4 24). Atomlager-StreitVertraulicheGorleben-AktenfreizugänglichimInternet.Retrieved 6 21, 2011, from Spiegel online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,691023,00.html>
- can/apn/dpa (2). (2010, 4 25). EndlagerungsfrageRöttgenwirftVorgängernFeigheitvor.Retrieved 6 21, 2011, from Spiegel online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,691147,00.html>
- ddp. (2010, 10 12). NuklearanlageinEinflugschneise-ExpertenkritisierenAbflugroutevonSchönefeld.Retrieved 6 27, 2011, from Welt online: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article10242690/Experten-kritisieren-Abflugroute-von-Schoenefeld.html>
- Deutsche Bahn. (2007, 4). DeutscheBahn.Retrieved53,2011,fromNeubauprojektStuttgart-Ulm:NeueStrecke,neuesVerkehrskonzeptfürRegion,DeutschlandundEurop



- a:[http://www.deutschebahn.com/site/shared/de/dateianhaenge/presentationen/nbs\\_\\_stuttgart\\_\\_ulm.pdf](http://www.deutschebahn.com/site/shared/de/dateianhaenge/presentationen/nbs__stuttgart__ulm.pdf)
- dpa (1). (2010, 11 4). SchlichtungStuttgart21.StreitnunauchumdieNeubaustreckenac hUlm.Retrieved 5 10, 2011, from Zeit online: [http://www.google.de/imgres?imgurl=http://images.zeit.de/politik/deutschland/2010-11/Stuttgart21Schlichtung/Stuttgart21Schlichtung-540x304.jpg&imgrefurl=http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-11/schlichtung-stuttgart-geissler&usg=\\_\\_dEBTKQgoyW3](http://www.google.de/imgres?imgurl=http://images.zeit.de/politik/deutschland/2010-11/Stuttgart21Schlichtung/Stuttgart21Schlichtung-540x304.jpg&imgrefurl=http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-11/schlichtung-stuttgart-geissler&usg=__dEBTKQgoyW3)
- dpa (2). (2010, 9 30). "Stuttgart21":WasserwerfergegenDemonstranten.Retrieved 5 8, 2011, from Stern: <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-59995-8.html>
- dpa (3). (2010, 10 6). StreitüberStuttgart21-MappusschlägtGeißleralsVermittlervor. Retrieved 6 27, 2011, from Spiegel online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,721577,00.html>
- dpa (4). (2010, 9 30). "Stuttgart21":WasserwerfergegenDemonstranten.Retrieved 5 9, 2011, from Spiegel online: <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-59995-8.html>
- dpa (5). (2010, 10 30). Geißlerglänztmit"Demokratieexperiment".Retrieved627,2011,fromSächsischeZeitung:<http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2625959>
- dpa. (2009, 9 13). Atommüll:SchwierigkeitenbeiderEndlagerung.Retrieved 6 21, 20 11, from Spiegel online: <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-55754.html>
- dpa (1). (2011, 3 18). StuttgarterZeitung.Retrieved54,2011,fromZDF-Politbaromet e:Machtwechselwirdwahrscheinlicher:<http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.zdf-politbarometer-machtwechsel-wird-wahrscheinlicher.276c795d-e84d-4491-b17b-5244286d2363.html>
- dpa (2). (2011, 6 9). 3,6 Prozent Wachstum - Forscher sehen Deutschland im Boom . Retrieved 8 7, 2011, from manager magazin: <http://www.manager-magazin.de/politik/konjunktur/0,2828,767556,00.html>

- Eisenbahn-Revue International. (2001, 4). "Grünes Licht" für Stuttgart 21. Eisenbahn-Revue International. Luzern: Minirex.
- European Congress. (2010). ProgressReport2010-ImplementationofthePriorityProject.EuropeanCongress.
- Fice. (2010, 10 9). AtommülllagerGorleben.Retrieved621,2011,fromWikipedia:htp://de.wikipedia.org/wiki/Atomm%C3%BClllager\_Gorleben
- Fietz, M. (2010, 11 15). MerkelbringtdieCDUzumJubeln.Retrieved 6 27, 2011, from Focus Online: [http://www.focus.de/politik/deutschland/tid-20440/parteitag-in-karlsruhe-merkel-bringt-die-cdu-zum-jubeln\\_aid\\_572229.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/tid-20440/parteitag-in-karlsruhe-merkel-bringt-die-cdu-zum-jubeln_aid_572229.html)
- Fröhlich, H. (2010, 10 4). "DemokratieheißtfürmichVolksherrschaft".Retrieved 6 27, 2011, from Stern: <http://www.stern.de/politik/deutschland/stuttgart-21-demokratie-heisst-fuer-mich-volksherrschaft-1610502.html>
- Frölich, H. (2010, 10 4). Volksvotum Stuttgart21 - Bürgerentscheid? Stimmen Sie ab und nehmen Sie Einfluss. Stern.
- Fülling, T. (2010, 6 25). BBI-StartummehralseinhalbesJahrverschoben.Retrieved627,2011,fromBerlinerMorgenzeitung:<http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article1332014/BBI-Start-um-mehr-als-ein-halbes-Jahr-verschoben.html>
- Gabriel, O. W., & Vetter, A. (2008, 3). StuttgarterNachrichten.(U.Stuttgart,Ed.)Retrieved54,2011,fromAkzeptanzstudieStuttgart21-DieEinstellungenderBürgerinnenundBürger.:[http://content.stuttgarter-nachrichten.de/media\\_fast/626/Stuttgarter%2021%20-%20080415neu.pdf](http://content.stuttgarter-nachrichten.de/media_fast/626/Stuttgarter%2021%20-%20080415neu.pdf)
- Geisler, H. (2010, 11 30). SchlichtungStuttgart21PLUS.Retrieved627,2011,fromSchlichtungS21:[http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30\\_Schlichterspruch\\_Stuttgart\\_21\\_PLUS.pdf](http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf)
- GL. (2011). Flughafenumfeldentwicklung Berlin Brandenburg International BBI. Retrieved 7 4, 2011, from Berlin Brandenburg: <http://gl.berlin-brandenburg.de/bbi/index.html>
- Grumbach, D. (2010, 11 22). DieneueLustamProtest-BürgerbeteiligungundPlanung

- verfahren bei Großprojekten. Retrieved 05/02, 2011, from Deutschlandradio: [www.dradio.de](http://www.dradio.de)
- Hantke, M. (2010, 7 31). Stuttgart 21-Arbeiter und Polizisten rückten an. Retrieved 6 27, 2011, from Tagblatt.de: [http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/nachrichten-newsticker\\_artikel,-Stuttgart-21-Arbeiter-und-Polizisten-rueckten-an-\\_arid,107844.html](http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/nachrichten-newsticker_artikel,-Stuttgart-21-Arbeiter-und-Polizisten-rueckten-an-_arid,107844.html)
- ingenhoven architects. (2010, 11 2). ReisenewsOnline. Retrieved 5/3, 2011, from Zukunftsvision Stuttgart 21: <http://www.reisenews-online.de/2010/11/02/zukunftsvision-stuttgart-21/>
- Isenberg, M. (2009, 8 26). Stuttgart 21 - Kampf um Bürgerentscheid ist zu Ende. Stuttgarter Nachrichten.
- Isenberg, M. (2010, 8 24). Umfrage: Mehrheit gegen das Projekt. Stuttgarter Nachrichten.
- Jacobs, S. (2005, 4 22). Anwälte: Schönefeld wird scheitern. Gegner des Flughafen-Standortes sehen sich bestätigt - und raten zur Alternative Sperenberg. Retrieved 6/27, 2011, from Der Tagesspiegel: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/brandenburg/anwaeltel-schoenefeld-wird-scheitern-gegner-des-flughafen-standortes-sehen-sich-bestaetigt-und-raten-zur-alternative-sperenberg/602690.html>
- Jansich, W. (2011, 1 7). Bürgerbeteiligung an Großprojekten- Diskussion unerwünscht. Retrieved 7 8, 2011, from Süddeutsche Zeitung: <http://www.sueddeutsche.de/politik/buergerbeteiligung-an-grossprojekten-diskussion-unerwuenscht-1.1043822>
- Jansich, W. (2011, 5 6). Lehren aus Stuttgart 21-Die Wiederentdeckung des Bürgers. Retrieved 6 27, 2011, from Süddeutsche Zeitung: <http://www.sueddeutsche.de/politik/lehren-aus-stuttgart-die-wiederentdeckung-des-buergers-1.1105068>
- Janssen, S., & Baur, A. (2010, 9 11). Zehntausende bilden eine Menschenkette. Retrieved 6/27, 2011, from Stuttgarter Zeitung: [http://content.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/2624369\\_0\\_5819\\_-zehntausende-bilden-eine-menschenkette.html](http://content.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/2624369_0_5819_-zehntausende-bilden-eine-menschenkette.html)

- Judzikowski, S. & Rohde, Ch. (2010, 4 13). Willkürstätt Wissenschaft - Wie Görleben zum Endlager erkoren wurde: <http://www.heute.de>.
- Kaiser, S., & Wassermann, A. (2010, 8 16). Stuttgarter Geschäfte. Der Spiegel, 33, p.38.
- Kieker, B. (2001, 4 2). Pressemitteilungen 2001 BBI-Forsa-Umfrage 2001: Retrieved 620, 2011, from Berliner Flughafen: [http://www.berlin-airport.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2001/20\\_\\_April\\_2001.html](http://www.berlin-airport.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2001/20__April_2001.html)
- Kienzel. (2010, 7 31). Besetzt! Demonstranten entern Nordflügel. Retrieved 59, 2011, from Stuttgarter Nachrichten: <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.besetzt-demonstranten-entern-nordfluegel.5a20f00d-ed77-41f7-aa40-6e0d0aa6fdf0.html>
- Kommunikationsbüro Bahnprojekt Stuttgart-Ulm. (2010, 1 13). Bauarbeiten für Stuttgart 21 beginnen. Presseinformation 1/2010.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt. (1997, 7 24). Stuttgart. Retrieved 52, 2011, from Rahmenplan Stuttgart 21: <http://www.stuttgart.de/img/mdb/publ/2735/58825.pdf>
- Landtag von Baden-Württemberg. (2006, 9 28). Entschließung zu Stuttgart 21 Drucksache 14/381. Antrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP: Baden-Württemberg: Landtag von Baden-Württemberg.
- Michel, N. (2010, 7 1). Demonstration gegen "Stuttgart 21" - Wut auf die Maultaschen-Connection. Tageszeitung.
- MIL Brandenburg. (2011, 2 14). Bedeutung der durch die DFS geänderten Grobplanung der Flugverfahren für den Planfeststellungsbeschluss. Retrieved 7 4, 2011, from MIL Brandenburg: [http://www.mil.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/110214\\_MIL\\_BB\\_Flugverfahren%20und%20Planfeststellung.pdf](http://www.mil.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/110214_MIL_BB_Flugverfahren%20und%20Planfeststellung.pdf)
- MIL Brandenburg. (2008). Flughafen umfeld Berlin Brandenburg International (FUBBI) Planungsatlas. Potsdam: Oktoberdruck.
- MIL Brandenburg. (2009, 5 6). Luftverkehr - Kurzfassung des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004. Retrieved 7 4, 2011, from MIL Brandenburg:

- <http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.155589.de>
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. (2011, 2 14). Dialogi  
nGorleben.Retrieved622,2011,fromGorlebenDialog:[http://www.gorlebendialog.de/files/pdf/application/pdf/grafik\\_dialog\\_beteiligung.pdf](http://www.gorlebendialog.de/files/pdf/application/pdf/grafik_dialog_beteiligung.pdf)
- Müller, R. S., & Paul, R. (1992, 1 27). Wirtöteneuchganzeise.Retrieved 6 22, 201  
1, from Spiegel online: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13679976.html>
- Nauke, J. (2009, 6 7). Rückenwind für Grüne - Das Projekt Stuttgart 21 entscheid  
et die Wahl. StuttgarterZeitung.
- Prantl, H. (2009, 5 1). Protest in Deutschland - Lob der Unruhe. Retrieved 7 1,  
2011, from Süddeutsche Zeitung: [http://www.sueddeutsche.de/politik/protest-i  
n-deutschland-lob-der-unruhe-1.445078](http://www.sueddeutsche.de/politik/protest-in-deutschland-lob-der-unruhe-1.445078)
- Prantl, H. (2011, 01 08). Widerstand gegen Großprojekte - Bürgerprotest? Basta!  
SüddeutscheZeitung.
- Renz, G. (2010, 11 30). DieHeiner-Geißler-Show.Retrieved627,2011,fromSaarbrüc  
kerZeitung:[http://www.saarbruecker-zeitung.de/sz-berichte/themen/Die-Heiner-  
Geissler-Show;art2825,3527764](http://www.saarbruecker-zeitung.de/sz-berichte/themen/Die-Heiner-Geissler-Show;art2825,3527764)
- RPO. (2010, 9 25). DieFrontensindverhärtet-MerkelwirftsichfürStuttgart21indieBre  
sche.Retrieved 6 27, 2011, from RPO: [http://www.rp-online.de/politik/deutsch  
land/Merkel-wirft-sich-fuer-Stuttgart-21-in-die-Bresche\\_aid\\_910979.html](http://www.rp-online.de/politik/deutschland/Merkel-wirft-sich-fuer-Stuttgart-21-in-die-Bresche_aid_910979.html)
- Schloemann, J. (2010, 11 24). Protestkultur in Deutschland - Machen wir uns doc  
h nichts vor. Retrieved 7 6, 2011, from Sueddeutsch Zeitung: [http://www.sue  
ddeutsche.de/kultur/protestkultur-in-deutschland-machen-wir-uns-doch-nichts-  
vor-1.1027938](http://www.sueddeutsche.de/kultur/protestkultur-in-deutschland-machen-wir-uns-doch-nichts-vor-1.1027938)
- Schrammar, S. (2010, 9 20). SalzstockGorleben:WarnungvorneuenRisiken.Retrieve  
d622,2011,fromDeutschlandfunk:[http://www.dradio.de/dlf/sendungen/umwelt/  
1276455/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/umwelt/1276455/)
- Schuster, W. (2010, 8 14). Politblogger.Retrieved55,2011,fromStuttgart21:‘Offene  
Bürgerbeteiligung’anno1997:Stuttgart21:‘OffeneBürgerbeteiligung’anno1997

- Sebastian Fischer, A. F., Reinbold, F., & Ternieden, H. (2010, 10 5). Protest gegen Großprojekte-Barrikadenrepublik Deutschland. Retrieved 71, 2011, from Spiegel online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,721162,00.html>
- Seidler, C. (2010, 4 13). Greenpeace-Recherche Dokumente entlarven Willkür bei Gorleben-Wahl. Retrieved 6 21, 2011, from Spiegel online: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/0,1518,688299,00.html>
- Stern. (2010, 9 1). Stern-Umfrage. Retrieved 54, 2011, from Baden-Württembergers in d gegen "Stuttgart 21": <http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfrage-baden-wuerttemberger-sind-gegen-stuttgart-21-1598988.html>
- Stuttgarter Zeitung. (2011, 2 23). 124 Justizverfahren zum "schwarzen Donnerstag". Retrieved 627, 2011, from Stuttgarter Zeitung: [http://content.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/2827513\\_0\\_9223\\_-124-justizverfahren-zum-quot-schwarzen-donnerstag-quot-.html](http://content.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/2827513_0_9223_-124-justizverfahren-zum-quot-schwarzen-donnerstag-quot-.html)
- Süddeutsche Zeitung. (2010, 10 13). Widerstand gegen Großprojekte. Süddeutsche Zeitung, pp. 22-23.
- Tagesspiegel. (2011, 4 20). Umfrage: Soll das Nachtflugverbot für den Großflughafen BBI ausgeweitet werden? Tagesspiegel.
- TNS Emnid. (2010, 10 31). Gorleben-Umfrage im Oktober 2010. Retrieved 621, 2011, from Greenpeace: [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/atomkraft/gree4310.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/gree4310.pdf)
- Von Bebenburg, P. (2011, 04 22). Interview zu Protest-Forschung - Bewegungen beleben sich gegenseitig. Frankfurter Rundschau.
- von Tiesenhausen, F. (2011, 2 17). Röttgen will "Vertrauensgremium" für Gorleben. Retrieved 6 22, 2011, from Financial Times Deutschland: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:atomendlager-roettgen-will-vertrauensgremium-fuer-gorleben/60012546.html>
- Weidner, H. (1995, 6 22). Internationale Erfahrungen mit alternativen Verfahren bei Umweltkonflikten. Das Umweltgespräch, Aktuell: Umweltkongress Düsseldorf

- f1995,UmweltmediationinDeutschland.,pp.35-46.
- Süddeutsche Zeitung. (1996). Stuttgart rüstet sich für die verkehrspolitische Zukunft. Süddeutsche Zeitung, 900.
- Wicker, G. (2009, 7 7). Dialogforum 07.07.2009. Retrieved 6/21/2011, from Dialogforum BBI: [http://www.dialogforum-bbi.de/DE/Bildarchiv/Dialogforum070709/BBI-Dialog-0977\\_29\\_D3X30352.html](http://www.dialogforum-bbi.de/DE/Bildarchiv/Dialogforum070709/BBI-Dialog-0977_29_D3X30352.html)
- Zielcke, A. (2010, 12 3). Stuttgart 21: Schlichtung und Wahrheit - Heiner Geißler - wenig Mumm. Süddeutsche Zeitung.

## SUMMARY

Review of German cases of easing social conflicts over national projects

Yongseok Kwon, Yeong Kook Choi

### Chapter 1 Introduction

In the 1970s and 1980s, Germany was characterized by chaos and division. Today, as heart of the European Union, Germany contributes to the international community by engaging in global issues such as preventing climate change, overcoming the global economic crisis and conflict resolution. But recently, social conflicts over Germany's public projects again are becoming serious, as they were in the 1970s to 1980s. These conflicts resemble the current social conflicts in Korea.

This study analyzes how social conflict in Germany has become diversified and democratized. By doing so, it presents measures that can stabilize society.

As a research method, a descriptive approach underlying a literature research and expert advice was chosen. As public project-relevant social conflict is emerging as a contentious issue in Germany, most in-depth case studies were based on recent press and online articles based on conflict-sociological theories.

This paper proceeds as follows. First, it describes social conflicts over national



projects in Germany in a way that narrows the focus down from general social conflicts to social conflicts over national projects, and from there to specific conflict issues surrounding individual national projects.

Second, it reviews three in-depth case analyses on the public projects causing social conflicts in Germany, the three of which have implications for Korean society. Third, it derives implication for Korean society based on the results in the first and second parts. Subsequently, it suggests policy alternatives to dealing with social conflicts over national projects. Fourth, it concludes by presenting the significance of the research, its limitations and future tasks ahead.

## **Chapter 2 Germany's social conflicts over national projects**

This chapter examines the German social awareness of conflict and the background of the conflict. In addition, the recent public projects causing social conflict were briefly focused on project content, causes of conflict presented (see table).

German society appears to place a higher priority on social stability than on individual freedom, so it is less likely to suffer from social conflicts. However, the sharp increase in social conflict is attributable to the fact that Germans began distrusting their government after the global financial crisis of 2008. The more diverse and democratic German society becomes, the more the German people demand greater participation in decision making. In comparison, the pro-business German government excludes public participation and environmental assessment from policy planning in the name of simplification of the planning process.

Such a policy stands in the way of protecting the interest of ordinary citizens and allowing them participate in decision making. Thus, discontent and distrust have been accumulated against the government and manifested through a targeted 'state project'.

〈Table〉 Overview of the social conflict-induced public projects in Germany

Project name	Project type	Location	Begin/ expected End (present Statue)	Primary cause of conflict	Spatial conflict impact
Stuttgart 21	Rail construction & urban renovation	Stuttgart	1994/2019 (in progress)	opaque planning process, and environmental degradation	nationwi de
BBi	Airport construction	Brandenburg & Berlin	2004/2012 (in progress)	Inappropriate selection of routes	regional
Deepening of the Elbe	Canal maintenance	Regions along the Elbe	2002/2011 (in progress)	Threats of environmental degradation and local tourism industry	regional
2018 winter Olympia	Community Development and Sports Facilities	Munich and its other near cities	2009/2018 (in progress)	Environmental destruction, feasibility	local
vat of nuclear waste	Specification of the vat	Gorleben	1977/sustai nable	Designation of improper	regional
Construction of the Autobahn nr. 94	Road construction	Between Munich and Passau	1979/2015 (in progress)	Environmental destruction, feasibility	regional
Bridge across the Fehmarn Belt	Road construction	German-Da nish border region	2009/2013 (in progress)	Environmental destruction, feasibility	local
Thermal power plant construction in Datteln	Energy	Datteln	2011 (completed)	Carbon dioxide emissions, the facility safety	local
Berlin City Expressway Extension	Road construction	Berlin	2011 (completed)	Destruction of the cityscape	local
Road bridge construction in Mosel valley	Road construction	Between Ürzig & Rachtig	2009 (completed)	Negative impact on environment and landscape as well as local wine industry	local
construction of Y-formed high-speed rail routes	Rain construction	Among Hannover, Bremen & Hamburg	Since 1990 in progress	Project cost, community-segme nt	regional

### Chapter 3 Social conflicts over state projects in Germany

This chapter attempts to find more specific implications through in-depth analysis of the cases introduced in chapter 2.

Practical policy implications presented in this chapter are the results of analyzing types of conflicts witnessed in the implementation of state projects and measures to respond to the conflicts through in-depth cases. Due to temporal constraints and difficulties of data acquisition, three projects (Stuttgart 21, Berlin-Brandenburg International Airport construction, specification of nuclear waste vat) were chosen from among the state projects causing social conflicts introduced in chapter 2, on the judgment that they are the most representative in conflict cause and resolution effort (see table).

The Stuttgart 21 project, introduced in 1994, was a state project regarding building railways and pursuing urban development based on a framework to build an EU-network. Initially, there was a widespread consensus within German society about the need for this project. Afterward, the project encountered strong opposition and was nearly scrapped. The conflicts over this project have become the representative case of social conflicts in modern Germany because it made German society aware of the importance of understanding social conflicts over state projects comprehensively, rather than as isolated events. In particular, from the research perspective, the event is important because unlike previous cases, arbitration was used for the first time, in an attempt to settle social conflicts over state projects.

In the second case, Berlin-Brandenburg International Airport construction, conflicts could be avoided since aviation noise and local development issues, were discussed with the Aviation Noise Commission.

Unlike the Stuttgart 21 case where the original causes for the conflicts faded over time, mounting social conflicts, which evolved into an emotional confrontation

unrelated to the original reason for the conflicts, the conflicts arising from Berlin-Brandenburg International Airport construction originated from the attempts to settle the disagreement between the government and the public. The different aspects of the two cases were attributable to the fact that the community represented by local governments and NGOs publicized conflict problems from the early planning stages.

〈Table〉 Overview of the In-depth cases

Project	Types and reasons for selection	Issues and Resolution of Conflict	Implications
Stuttgart 21	Rail construction & urban renovation (Surge in social conflict in Germany)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• excessive expenses</li> <li>• Safety issues due to poor ground facilities</li> <li>• environmental destruction</li> </ul> → Arbitration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consensus through the objectification of conflicts</li> <li>• Importance of proactive-oriented conflict management</li> <li>• Self-Obligation among the stakeholder about the implementation of negotiated agreements</li> <li>• Correlation of public project-induced conflicts with political landscape</li> </ul>
BBI	Sphere of influence and noise (precautious measure)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aviation noise issues</li> <li>• regional conflicts relevant to the development of project-affected area</li> </ul> → Aviation noise commission & Dialogue forum for the project-affected area	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importance of proactive-oriented conflict management</li> <li>• public limited involvement in conflict management</li> <li>• cooperative development of transboundary area</li> </ul>
specifica tion of nuclear waste vat	Nuclear waste, (the difficulty, that wrong political decisions in the past should be afterward corrected, postactive measure)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• unscientific decision due to political pressure</li> <li>• Fears about Iran nuclear waste, hazardous substances</li> <li>• Conceal of fact</li> <li>• distrust in government</li> </ul> → Trust commission	<ul style="list-style-type: none"> <li>• relief of distrust caused by an opaque process of planning</li> <li>• Importance of proactive-oriented conflict management</li> <li>• Organization and specialization of public participation through NGO</li> </ul>

The third case is conflicts over the disposal of hazardous nuclear waste. The people living in areas affected by nuclear waste disposal were not allowed to have

a say in the construction of nuclear waste facilities at that time when Germany was divided and restricted its public's political freedom.

In addition, the project site was chosen based on political decisions rather than scientific facts, so that the distrust of the people in the government was very large. As a result, this project hit on a strong local and nationwide opposition. Thirty years later, debates on the appropriateness of the site continue. In other words, the causes of the conflict lie not only in the concern about nuclear power plant, but also in the decision-making process, which led to complaints and a lack of public confidence in an irrational and unilateral planning system.

## Chapter 4 Policy Implications of the German cases

In this chapter, policy suggestions were given based on the implications from chapter 2 and chapter 3. Policy suggestions were largely formulated under three aspects: ① Participative aspect ② Institutional aspect of conflict management ③ Role of the public ④ Method of conflict resolution.

- ① Participative aspect: With the growing democratization of civil societies and an increase in people's education, citizens demand to participate in policy making. Thus, it is desirable to guarantee the freedom of activities of civic groups to secure transparency of planning. People's participation should be organized and specialized to develop their individual opinions about public-oriented policy alternatives.
- ② Institutional aspect of conflict management: To resolve conflicts, emphasis should be placed on the precautionary management, rather than follow-up measures. For an implementation of the agreement, stakeholders must arrive at an agreement before implementing projects. With regard to measures to secure

fairness of arbitrator and to improve the economics of efforts in resolving conflicts, the social and cultural environment must be mature, and unpaid arbitrator must be appointed.

- ③ Role of the public: Direct and active involvements of public should be reduced when introducing an Act regarding conflict. At the same time, it is desirable to resolve conflicts by solving fundamental problems indirectly without consequences such as conflict of provisions and overwork. In particular, the fundamental solutions to regional conflicts over development imbalances between administrative regions and its adjacent areas is for the public to take the initiative to lay the foundation for balanced regional development through measures such as opening a cooperative division between regions sharing borders.
- ④ Conflict resolution: Arbitration is a way to publicize conflicts. A Dialogue Forum facilitates balanced regional development through cooperative plans with adjacent regions. Coming up with measures regarding take-off and landing route through a Prevent Aviation Noise Commission is an approach to fundamentally resolve aviation noise. A trust commission should be formed to restore public trust in the government.

As society becomes diversified, the causes of social conflicts vary. Thus, it is necessary to analyze the diversification of conflicts associated with changes in modern society. In addition social conflicts over state projects have a greater impact on policy. That means that social conflict is becoming a social issue that needs more research.

## Chapter 5 Conclusions

This research has the following benefits. First, conflict cases of German were

created as a new territory of conflict studies. Second, German cases shed new light on conflicts over state projects. Third, by looking at the reasons of their choice for conflict management policy, the German public's passive involvement gives us the opportunity to enhance Korea's policy direction on conflict management. Fourth, it is possible to see the need for an effective social conflict management policy. Fifth, the German cases discussed here could be used as a reference to ease conflicts over other state projects. Last, Germany was introduced as a research target for hosting the eco-friendly 2018 Olympic Winter Games. There were limitations in this research on social conflicts in Germany. The first is the difficulty of the data acquisition. Since this research is limited to cases of social conflicts in Germany, there was no choice but to rely on newspaper accounts. Second, most of the conflicts have not yet been settled. Thus, it will take some time to evaluate on how these cases to be resolved. Third, it was difficult to balance the cases in terms of their contents. Fourth, it was hard to consider the differences in culture, politics and emotion between Germany and South Korea in the process of while trying to draw conclusions and to apply them to Korea. Researchers have the following future tasks. Countermeasures should be established in dealing with a new type of regional conflicts occurred in the process of securing investment, and not in opposition against hatred facilities. In addition, efforts should be made to research on institutionalizing conflict management based on a premise that all the process of conflict management should be standardized. Finally, it is necessary to ensure the completeness of analytical models, which can predict social consequences through an analysis of characteristics of a conflict. In conclusion, social conflicts over state projects are organic and paradoxically kinetic, and change as a society matures. For this reason, continued research on social conflicts and their management is required.

Key word: Germany, public project, conflict management, Case study