

종전부지 활용을 위한 비법정계획의 핵심요소 연구: 독일 군공항 개발사례를 중심으로

A Study on the Key Factors of the Informal Plan for the Utilization of the Former Military Airport Area: Focused on the Cases of German Military Airport Development

백한열* · 김홍배**
Baek, Han-Yeol · Kim, Hong Bae

Abstract

This study comprehensively analyzed the process, contents, and results of the German military airport area through theoretical considerations and case studies. In particular, this study tried to gain an in-depth understanding of the development process and characteristics of the development of the German military airport. This understanding is very important, especially given that Korea currently lacks both practical experience and research on the such development. As a result, the study highlighted several essential key factors for the successful development:

- 1 Ensuring participation of various social members and implementing flexible plans in the development process
- 2 Establishing a detailed and sustainable plan for the the planning
- 3 Applying a systematic legal framework and ensuring and implementing the plan in terms of project results

One of the important conclusions drawn from this study is the utilization of the informal plans such as 'Rahmenplan' and 'Planwerk'. These planning tools are important not only to achieve quantitative goals, such as the re-use of former military airport area, but also to ensure qualitative goals and promote social consensus. This insight is particularly important not only in large-scale urban development but also in situations where different initiatives and stakeholders are connected.

주 제 어: 종전부지, 독일 군공항, 비법정계획, 도시설계, 사회적 합의

Keyword: Former Military Airport Area, German Military Airport, Informal Plan, Urban Design, Social Consensus

* 한양대학교 도시대학원 박사수료(주저자: h.baek@hnu.kr)

** 한양대학교 명예교수(교신저자: hokim@hanyang.ac.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 전국에 분포하고 있는 16개 군공항은 과거 건설될 당시 도시 외곽에 위치하던 입지가 도시의 발전 및 확장으로 인해 도심 내에 위치하게 되었다. 특히, 광역시에 위치한 다수의 군공항은 도시의 장기적인 발전을 고려하지 못한 채 건설되어 토지이용에 관하여 지속적으로 문제가 제기되고 있다(국회국방위원회, 2012). 대구광역시의 경우 시민의 약 10%인 24만 명이 항공소음 피해가 있고, 도시 면적의 약 13%인 114.33km²가 고도 제한에 묶여 재산권 행사를 못 하는 상황이다(대구광역시, 2021a). 따라서 도시 내 위치한 군공항은 도시의 공간 구조를 왜곡하여 도시계획 측면에서 토지의 합리적 활용과 도시민의 삶의 질 향상에 부정적 영향을 끼치고 있다.

2013년 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」이 제정되어 군공항의 재배치 및 종전부지의 장기적 관점에서의 활용방안에 대한 사회적 논의가 계속되고 있다. 군공항이 있는 여러 지자체에서는 종전부지 개발계획을 수립하고 있으며, 지역사회 차원에서 관련 계획을 수립하고 있다. 그 예로 군공항 종전부지 스마트시티 조성계획(수원시, 2017), 군공항 종전부지 개발 로드맵(광주시, 2019), K-2 종전부지 마스터플랜 수립 연구(대구시, 2021b) 등이 있다. 이러한 노력에도 불구하고 국내에 군공항의 개발 선례가 존재하지 않기에 구체적인 활용방안 및 개발계획에 관한 연구가 현저히 부족한 실정이다. 군공항 개발에 대한 경험과 이해의 수준이 낮은 현 상황에서 군공항 이전부지 개발의 진행 시 지속적인 자원의 비효율적 배분이 발생하게 된다.

군공항 개발은 막대한 공적자금이 투입됨으로 정부, 지자체, 국방부를 포함하여 다양한 관계기관과 시민의 충분한 이해와 합의가 전제되어야 한다. 베를린 템펠호프(Tempelhof) 군공항 개발의 총괄계획가 Kanehl(2014)은 군공항 부지의 개발은 대규모 이전, 막대한 자금조달, 환경영향, 다양한 이해관계 조정 등 복잡한 요소들이 얽혀있기에 장기간의 계획과 시행착오가 예상된다고 설명한다. Strubelt(2000)는 독일의 도시설계는 복잡한 이해관계를 조정하고, 사회적 합의를 이루기 위한 커뮤니케이션 도구로서 역할이 가장 중요함을 강조한다. 따라서 독일의 군공항 이전부지 개발사례 연구를 통해 개발과정, 계획내용, 계획의 실행을 중심으로 분석하여 관련 분야에 대한 이해의 수준을 높이고 국내에 적용할 수 있는 비법정계획의 핵심요소를 도출하고자 한다.

2. 연구의 방법 및 범위

1) 연구의 범위

본 연구는 선행연구 및 제도 고찰과 독일 군공항 개발 사례연구를 중심으로 두 가지 영역으로

나눠서 내용적 범위를 한정하였고, 그 내용은 다음 <표 1.>과 같다. 또한 독일의 군공항 개발사례 중 대표적인 뵐블링겐-진델핑겐(Böblingen-Sindelfingen) 군공항 약 75ha 부지와 템펠호프(Tempelhof) 군공항 약 400ha 부지를 연구의 공간적 범위로 한정하였다. 뵐블링겐-진델핑겐 군공항 사례의 경우 계획의 국제공모를 통해 도시설계안을 수립하였고 이를 실현하기 위한 독일 건설법전(BauGB)에 의거 일관성 있는 개발계획의 수립 및 실행이 진행되었다. 베를린 템펠호프 군공항 사례의 경우 도시설계안을 작성하여 베를린 시민들과 개발에 관한 사회적 합의를 이루는 도구로 사용하였다. 그 결과 주민투표를 통해 개발을 유보하도록 결정하였고, 현재까지 기존 군공항 부지를 도시공원으로 임시적으로 사용하고 있다.

표 1. 내용적 범위

범위	내용
선행연구 및 제도 고찰	관련 선행연구 동향 독일 도시계획 관련 제도 연구의 차별성 및 시사점 도출
군공항 개발사례 연구	독일 뵐블링겐-진델핑겐 군공항 도시개발 독일 베를린 템펠호프 군공항 도시개발 시사점 도출

2) 연구의 방법

본 논문은 이론적 고찰을 통해 종전부지 관련 용어를 이해하고 관련 선행연구 동향을 파악한다. 이와 함께 독일의 도시개발 및 도시계획과 관련한 제도적 특징에 관하여 연구하고, 도시설계의 영역으로 다루어지는 비법정계획에 대하여 고찰한다. 아울러 독일의 대표적인 군공항 도시개발 사례인 뵐블링겐-진델핑겐(Böblingen-Sindelfingen) 군공항과 베를린 템펠호프(Tempelhof) 군공항 이전부지 개발사례를 연구한다. 이를 위해 개발 시 작성되었던 지침서, 개발계획서 및 관련 보고서 분석하고 도시개발의 기본원칙, 도시개발 계획 수립 및 진행 과정을 중점으로 사례별 특징을 고찰하고, 비법정계획의 활용 내용 및 핵심요소를 도출한다. 이를 바탕으로 대구 K-2 종전부지 개발, 광주 군공항 이전부지 개발 등 군공항 개발을 통한 국내의 새로운 공간 수요에 대응하고 도시계획적 효율적인 자원의 분배를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 선행연구 및 제도 고찰

국방부(2017)에 따르면 종전부지란 군공항이 설치되어 있는 기존의 부지라고 정의한다. 국토연구원(2006)은 이와 유사한 용어로 이전부지를 언급하고 있으며 이는 어떠한 시설이 이전하고 남은 땅을

지칭하는 용어로 설명한다. 현재까지 국내에 군공항 개발 선례가 존재하지 않으며, 군공항이 가지는 특수성을 이유로 군공항 이전부지 개발에 관한 선행연구는 미흡한 실정이다. 또한 이희재·백한열(2022)의 연구에서 언급하듯이 현재 군공항이 위치한 지자체에서 종전부지 활용을 위한 관련 연구용역을 다수 진행 중이나 과업의 결과물이 개념도 작성 위주이며 구체적인 계획 내용이 미비함을 파악할 수 있다. 따라서 국내의 본 연구에서는 군공항 활용 및 개발과 관련하여 ‘군공항 관련 지역갈등 연구’, ‘이전적지 활용방안 연구’, ‘산업·군사부지 개발 해외사례 연구’로 구분하여 선행연구의 동향을 고찰하였다. 이와 함께 독일 도시계획 관련 제도와 체계에 대하여 고찰하고 ‘독일 건설법전’과 ‘비법정계획의 활용’에 대하여 주요내용을 정리하였다.

1. 관련 선행연구 동향

1) 군공항 관련 지역갈등 연구

본 연구와 관련된 선행연구는 군공항이 가지는 기능적 특징에서 비롯한 지역갈등에 관해 주목한 연구가 주를 이루었다. 이종필(2022)은 군비행장 주변지역의 피해 문제에 대하여 거버넌스 측면을 중심으로 연구하였으며, 이해관계자의 참여, 적극적인 정보제공, 절차적 정당성 확보, 보상 체계를 강조하였다. 이훈(2020)은 군공항 및 군사시설로 인한 피해나 지역낙후 보상을 간접적 지원방식으로 통합, 군소음법 확대, 군사시설 지원제도의 일원화, 부대 이전재원 마련과 상생전략의 필요성을 정책적 시사점으로 제시하였다. 연구인·신만중(2020)은 군공항 이전 예비후보지 선정과 관련하여 각 지역 사이의 갈등과 그로 인해 발생하는 딜레마의 사회적 조건에 대해 경제적 가치와 환경적 가치 사이의 상충성, 비교불가능성, 선택불가피성, 기회손실로 구분하였다. 하지만 개발과정 및 실행에 드는 총량적 사회적 비용을 낮추고 지역갈등을 적극적으로 해결하기 위한 방법 및 구체적인 정책 방향성 제시가 미흡하였다.

2) 이전적지 활용방안 연구

본 연구와 같이 군공항을 대상으로 활용방안 및 실현을 위한 구체적인 개발계획과 활용방안을 분석한 선행연구는 전반적으로 희소하였다. 지준만·김형주(2015)는 이전적지 활용을 위해 도시 전체 차원의 종합적 개발계획 수립, 기반시설 개선, 협력적 의사결정 시스템 도입, 용적률 증가분의 공공기여, 개발이익의 당해지역 재투자를 시사점으로 도출하였다. 강동진(2015)은 산업유산의 자원체계 분석, 유형에 따른 사례분석 및 지역재생 패턴 도출, 산업유산의 제조조건 및 유형별 특성을 도출하여 산업유산 재활용을 통한 지역재생의 시스템을 제안하였다. 강효정(2014)의 연구는 국내에서 진행된 시설 이전적지 공원화 사업을 전수 조사함으로써 기존 장소의 역사성과 정체성에 대해 공간적으로 재해석하였으나, 그 내용이 자료조사를 통한 관련 정보의 취합에 초점을 맞추고 있다. 따라서 본 연구에서는 지역적 특성을 고려한 군공항 개발을 위하여 비법정계획의 활용을 통한 종전부지 활용방안 도출 및 개발계획의 수립과정에 관하여 연구하고자 한다.

3) 산업·군사부지 개발 해외사례 연구

산업시설과 군사시설 이전부지에 관한 사례조사 연구는 주로 해외사례를 대상으로 수행되었다. 신동호(2015)는 독일 북서부 루르지역(Ruhr)의 과거 석탄산업의 중심 지역이었던 오버하우젠(Oberhausen)시와 겔젠키르헨(Gelsenkirchen)시를 대상으로 진행된 도시재생사업을 연구하였다. 도시재생 정책적 집행과정과 결과를 분석하여 이론적, 정책적 시사점을 도출하였다. 이영석·김동하(2013)는 과거 군부대 이전부지의 도시개발 사례인 프랑스 드-본느(De Bonne) 지구의 건축적 세부지침 및 사업의 구체적 내용에 대해 분석하고 시사점을 도출하였다. 선행연구에서 언급되는 여러 시사점에도 불구하고 군공항이라는 복잡한 개발사업의 실현을 위한 구체적인 개발계획의 수립과 실행에 관한 연구는 부족한 실정이다.

2. 독일 도시계획 관련 제도 고찰

1) 독일 도시계획 제도와 체계

독일의 군공항 이전부지 개발사례를 분석하기 위해 독일의 도시개발 관련 제도를 고찰하여 그 특징을 살펴볼 필요가 있다. 독일은 제2차 세계대전과 동, 서독의 분단 및 통일과 같은 역사적 배경을 가지고 있으며, 전쟁으로 파괴된 지역의 재건 및 군사부지로 사용된 지역의 개발 등 다양한 도시개발 분야의 경험이 있다. 독일의 도시개발은 1998년 통합된 연방 건설법전(BauGB)에 의해서 지역과 관계없이 하나의 계획체계 아래에서 진행되는 것이 특징이다. <표 2.>와 같이 독일 연방공간정책의 기본계획에서부터 주발전계획, 토지이용계획, 지구상세계획, 건축계획 등 단계별 상호보완적인 특징을 가지고 수립되며, 도시계획 및 개발의 전 프로세스가 일관성이 있고 통일성을 가지고 있다.

표 2. 독일 도시계획 제도와 체계

구분	계획수준	법적구속력	법적근거
유럽연합	유럽연합 공간계획	없음	-
연방정부	연방공간정책 기본계획	있음	연방공간계획법 (Bundesraumordnungsgesetz)
주정부	주발전계획	있음	주 계획법 (Landesplanungsgesetz)
	지역계획		
지자체	도시발전전략구상	없음(비법정)	연방 건설법전 (BauGB, Baugesetzbuch)
	토지이용계획(F-Plan)	있음	
	입체적 공간계획(도시설계)	없음(비법정)	
	지구단위계획(B-Plan)	있음	
공공 및 민간	건축계획	있음	주 건축법(LBO, Landesbauordnung)

* 독일 연방건설공간계획청(www.bbr.bund.de) 내용을 바탕으로 정리

또한 연방 건설법전(BauGB) 제2장의 특별도시계획법에서는 법정계획과 비법정계획의 수립에 관한 내용을 명시하고 있다. 도시정비, 도시개발 등 빠른 시일 내 사업이 이루어져야 하거나 다양한 이해관계의 상충 등 복잡한 사업 시 비법정계획을 수립하고 적극적으로 활용하도록 권장하고 있다. 비법정계획은 대부분 토지이용계획과 지구상세계획 등 법정계획의 기본방향과 대안을 검토하기 위해서 수립되며, 그 내용과 범위가 다양하다. 독일의 도시계획 관련 제도의 체계는 우리나라의 체계와 유사하며, 나아가 그 구성과 내용이 단순하면서도 명확하고, 또 구체적이기에 독일 사례연구를 통한 시사점의 국내 적용 가능성이 매우 크다.¹⁾

(1) 독일 건설법전(BauGB, Baugesetzbuch)

동, 서독의 통일 이후 독일연방은 1998년 도시계획 및 개발에 관련한 여러 규정들을 하나의 건설법전(BauGB)으로 통합하였다. 연방 건설법전은 독일 도시계획 및 도시개발의 바탕을 이루는 법적인 토대를 제공하는 법전으로 토지이용계획과 도시관리계획, 그리고 다양한 도시개발행위 등 도시를 계획하고 관리하는 모든 기본적인 사항을 규정한다. <표 3.>과 같이 연방 건설법전은 총 4개의 장으로 구성되어 있으며, 일반 도시계획법(Allgemeines Städtebaurecht), 특별 도시계획법(Besonderes Städtebaurecht), 기타규정(Sonstige Vorschriften)과 경과 및 종결규정(Überleitungs- und Schlussvorschriften)으로 이루어진다.

일반 도시계획법은 독일 공간관리의 근간이 되는 토지이용계획 및 지구상세계획의 역할과 내용, 수립 절차 등을 다루는 도시건설계획(Bauleitplanung)에 관한 사항을 규정한다. 이외에 도시계획의 보장, 개발행위의 허가, 토지정리 및 수용, 기반시설의 정비, 자연보호를 위한 조치 등 광범위한 사항을 규정하고 있다. 특별 도시계획법은 기본적으로 도시정비(Sanierungsmaßnahmen), 도시개발(Entwicklungsmaßnahmen), 도시재개발(Stadtumbau) 등 공공의 도시개발행위에 대한 방법과 절차를 다루는 규정으로 특정지역의 면적인 개발행위에 대한 사항을 규정한다. 주요내용으로 도시정비 조치, 신규 도시개발에 관한 조치, 도시재개발, 사회보장도시, 민간에 의한 도시개발사업 조치, 도시의 보존을 위한 조례와 도시계획, 사회보장계획 및 저소득층 조정에 관한 조치, 임대관계 및 이용권 관계, 그리고 농촌 환경개선을 위한 도시계획적 조치에 관한 사항 등이 포함된다.

1) 독일의 도시계획 체계는 용도지역제를 기반으로 계획에 의한 규제방식을 취하고 있음(김상조 외, 2013). 또한 일본은 독일의 지구상세계획(B-Plan)과 토지이용계획(F-Plan)을 모델로 지구계획제도를 법제화하였고, 우리나라 또한 이를 바탕으로 하여 현재의 지구단위계획을 운용하고 있음(대한국토도시계획학회, 2001)

표 3. 독일 건설법전(BauGB)의 주요내용

구분	내용
제 1장 일반 도시계획법 (Allgemeines Städtebaurecht)	토지이용계획, 지구단위계획의 역할 및 내용, 수립 절차 등
제 2장 특별 도시계획법 (Besonderes Städtebaurecht)	도시정비, 도시개발, 도시재생 등 도시개발 행위에 대한 방법과 절차, 비법정계획의 수립과 활용
제 3장 기타 규정 (Sonstige Vorschriften)	도시관리를 위한 행정절차에 관한 사항
제 4장 경과 및 종결규정 (Überleitungs- und Schlussvorschriften)	경과규정 및 종결규정

* 독일 건설법전(Baugesetzbuch) 내용을 바탕으로 정리





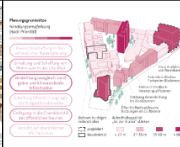
(2) 비법정계획의 활용

독일의 지방자치단체는 독일 건설법전에 의거하여 도시공간의 이용과 질적 향상에 직접적으로 영향을 미치는 토지이용계획 및 지구상세계획의 수립 권한을 가지고 있다. 이와 함께 각 지방자치단체는 도시계획의 정성적 질을 보장하기 위한 목적으로 입체적 도시설계인 라멘플란(Städtebaulicher Rahmenplan), 공간적 미래상(Räumliches Leitbild), 도시재생개념(Stadterneuerungskonzept), 도시설계공모전(Städtebaulicher Wettbewerb) 등 다양한 종류의 비법정계획을 수립하고 활용하고 있다. 이와 같은 비법정계획은 여건 변화에 따라 손쉽게 변경할 수 있는 유동적인 특성을 가지며, 공동의 이익을 위하여 도시민의 다양한 의견과 이익 관계를 조율하고 사회적 합의를 이루기 위한 커뮤니케이션 도구로서 중요성을 가진다.

독일의 도시들은 제2차 세계대전으로 이후 파괴된 도시를 재건하고, 1990년대 동, 서독 통일을 이후 새로운 도시개발을 시도하는 등 역사의 굴곡과 함께 다양한 방법으로 도시를 발전시켜 오고 있다. 특히 통일 이후에는 도시의 기능적, 계량적인 계획 및 관리에서 나아가 도시의 정성적 수준을 확보하기 위해서 비법정계획을 적극적으로 활용하고 있다. 베를린시에서는 여러 도시계획의 단계에서 비법정계획을 적극적으로 활용하며, 그 계획의 종류와 범위가 <표 4.>와 같이 다양하다. 여러 비법정계획 중 건물과 도시공간의 직접적으로 영향을 미치는 계획은 입체적 도시설계인 라멘플란(Rahmenplan)이 대표적이다. 라멘플란은 토지이용계획과 지구상세계획의 중간에 위치하여 두 계획의 계획수준의 차이를 줄이고 도시적 차원에서 개별 건축 및 외부공간에 대한 가이드라인을 제시한다.

베를린시는 1990년 통일 이후 라멘플란을 발전시켜 베를린만의 플란베르크(Planwerk)를 수립하였다. 기존의 라멘플란은 행정구역 경계로 수립되어 인접부에 대한 계획이 미흡하고 행정구역별 계획내용이 상이한 문제가 발생하였다. 따라서 플란베르크를 통해 행정구역 경계를 뛰어넘어 베를린 중심지역에 대한 계획 수립하였으며, 현재에는 베를린 전역에 대한 계획이 수립되어 있다. 플란베르크는 참여형 도시포럼인 바우콜로키움(Baukolloquium)을 통해 지속적으로 논의되고 수정 및 보완된다. 플란베르크는 연방 건설법전에 따라 비법정계획의 지위를 가지며, 그 내용이 조례를 통해 법정계획인 지구상세계획의 바탕으로 활용되기에 개별 건물 및 외부공간 조성에 대한 강력한 영향력을 발휘한다.

표 4. 독일 베를린의 비법정계획의 종류와 특징*

구분	Urban Strategie	Stadtentwicklungskonzept	Programm Landschaftsbild	Planwerk	Hochhauskonzept
주요내용	도시발전전략	도시발전구상	생태경관지도	입체적, 공간적 도시설계	고층건축물 계획
수립 범위	도시전체지역	도시전체지역	도시전체지역	도시중심지역	도시전체 및 주요지역
계획의 형식	다이어그램	다이어그램	구체적 도면	구체적 도면 및 모형	다이어그램 및 구체적 도면
연계 법정계획	토지이용계획	토지이용계획	토지이용계획	지구상세계획	지구상세계획
도시공간 조성에 직접적 영향	-	-	-	유	유
계획					

* 베를린 도시계획국(www.stadtentwicklung.berlin.de) 내용을 바탕으로 정리

3. 연구의 차별성

위에서 기술한 바와 같이 본 연구와 관련하여 선행연구의 동향은 주로 과거 군공항과 관련된 사회적 정책적 관점에서 수행되었다. 부지의 활용과 도시개발의 과정 및 단계별 주요 계획의 내용 그리고 대규모 이전 및 개발사업의 특성상 전제조건인 사회적 합의를 위한 과정에 관한 연구는 매우 미비하다는 것을 확인할 수 있었다. 산업시설 등 유사시설의 이전적지에 대한 도시재생 측면의 선행연구는 수행되었으나 군공항 및 군사시설의 경우 사례조사 연구로 한정되었다. 정연경·이영미(2021)는 도시개발에서 시민참여 과정은 지역의 발전 방향에 대해 지역사회가 함께 비전을 공유하고, 지역사회의 역량을 강화하는 과정으로 인식의 전환을 강조하였다. 따라서 본 연구는 독일 군공항 이전부지 개발 사례연구를 통해 장기적 관점에서 도시개발을 위한 구체적인 전략을 수립하고 비법정계획의 적극적 활용을 통해 사회적 합의를 이루고, 이를 바탕으로 도시를 개발하고 있는 과정을 파악하고자 한다. 이를 위해 독일 도시계획 관련 제도의 특징과 이미 진행된 군공항 이전부지 개발사례의 특징점을 분석하여 국내에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅲ. 분석의 틀

앞서 설명한 바와 같이 군공항 이전부지는 다양한 이해관계자의 참여, 토지소유권의 이전 및 재조정, 대규모 장기간의 개발 등 복잡한 요소들이 얽혀있다. 따라서 군공항 이전부지 개발사례 분석은 기존

연구를 참고하여 큰 틀에서 분석기준을 설정하고 구체적인 세부 내용을 마련할 필요가 있다. Strubelt(2000)는 대규모 도시개발에서 개발계획 수립과 집행에 관한 전체 프로세스, 즉 과정의 중요성을 강조한다. 또한 독일의 도시계획 및 개발의 특징과 관련하여 공공의 적극적 역할, 개발 비용조달, 다양한 참여자, 유연한 계획안 수립, 계획의 보증과 실행을 핵심요소로 설명하고 있다. 이희재·백한열(2022)는 종전부지의 활용방안과 계획에 관한 내용적 평가를 위하여 계획적 관점에서 7가지의 기준을 제시하고 있다.

군공항 이전부지 개발과정을 구체적으로 평가하기 위하여 도시개발의 과정, 계획의 내용, 사업의 실행 등 총 세 가지로 분석기준을 구분하였다. 또한 각각의 분석기준들은 선행연구자의 관련 연구를 수정 및 보완하여 세부 내용을 설정하였다. 개발의 과정은 공공의 역할, 다양한 참여자, 유연한 계획안 수립 등 총 4개의 세부 내용으로 구성된다. 계획의 내용은 도시의 지역성과 역사성, 친환경 및 생태적 도시경관, 주변 개발계획 및 단계별 개발, 도시 교통체계 확립, 역사적 시설 보존 및 활용, 기존 도시문제 해결, 도심지 재구조화 등 7가지로 구분하였다. 사업의 실행은 법 제도 및 시스템의 적용, 개발비용조달, 계획의 보증과 실행 등 총 3가지로 나누어 분석한다.

특히, 다양한 참여자, 유연한 계획안의 수립, 법 제도 및 시스템의 적용, 계획의 보증과 실행 그리고 계획의 내용 부분의 세부내용은 비법정계획을 활용하여 계획을 수립하고 실행한 핵심적인 부분이다. 각 내용에 관한 중점적인 분석을 통해 비법정계획의 내용 및 수립과정과 법정계획으로 적용에 관한 내용을 살펴본다. 결론적으로 본 논문에서는 2개의 대표적인 독일 군공항 이전부지 개발사례를 연구하고 <표 5.>의 기준에 따라 분석 및 평가하여 비법정계획의 활용 및 핵심요소를 파악하고 시사점을 도출한다.

표 5. 군공항 이전부지 개발의 분석기준

분석기준	세부내용
개발의 과정	공공의 적극적 역할 다양한 참여자 유연한 계획안 수립 적정 계획기간 및 내용
계획의 내용	도시의 지역성과 역사성 친환경 및 생태적 도시경관 주변 개발계획 및 단계별 개발 도시 교통체계 확립 역사적 시설 보존 및 활용 기존 도시문제 해결 도심지 재구조화
사업의 실행	법 제도 및 시스템의 적용 개발 비용조달 계획의 보증과 실행

IV. 사례연구

독일은 1990년 이후 서독과 동독이 통일됨에 따라 군축으로 인해 기존 군사시설 지역으로 사용되던 지역의 새로운 활용이 활발히 논의되었다. Strubelt(2000)에 따르면 독일 전역에 약 320.000ha 이르는 군사시설 지역이 도시지역 내 위치하고 있으며, 이 지역들은 새로운 도시개발 가능성을 가지고 있다고 설명한다. 군공항은 시설의 특성상 국가 안보와 직결되며 물리적인 특성으로 인해 세계에서 유사 개발사례를 찾기 어렵다. 독일은 통일 이후 지금까지 군공항을 비롯하여 많은 기존 군사시설 이전지역에 대한 개발사업을 진행한 경험이 있다. 따라서 독일에서 살펴볼 수 있는 군공항 이전부지 개발과 관련하여 대표사례 2개를 선정하여 연구를 진행하였다.

첫 번째 사례인 독일 뵘블링겐-진델핑겐(Böblingen-Sindelfingen) 군공항 이전부지 개발은 독일의 전통적인 도시계획 및 개발 프로세스에 의해서 복합용도 지역으로 개발이 진행되었다. 비법정계획은 라멘플란(Rahmenplan)의 형태로 입체적 공간계획을 수립하는 데 사용되었다. 두 번째, 베를린 템펠호프(Tempelhof) 군공항 이전부지 개발은 개발계획 수립과정에서 시민 투표를 통해 개발을 유보하고 군공항 부지를 임시적으로 도시공원으로 사용하고 있다. 이 사례에서 비법정계획인 플란베르크(Planwerk)를 통해 전문가가 참여하여 도시설계안을 수립 및 이를 바탕으로 시민이 참여하여 개발사업의 추진에 대한 의견을 수렴하는 용도로 사용되었다. 이처럼 두 개의 군공항 개발사례들은 서로 다른 개발의 진행 과정 및 결과를 보이고 있으며 사례연구를 통해 각각의 사례에서 나타나는 비법정계획의 주요내용을 분석한다.

1. 독일 뵘블링겐-진델핑겐 군공항 이전부지 개발 (Flugfeld Boeblingen-Sindelfingen)

독일 뵘블링겐-진델핑겐(Böblingen-Sindelfingen)은 인구 11만의 소규모 도시지역으로 행정적으로 독일 남부의 슈투트가르트 대도시권에 포함되며 슈투트가르트시와 15km 떨어져 있다. <그림1.>과 같이 제1차 세계대전 기간 동안 뵘블링겐 중앙역과 인접한 지역에 군 비행장이 최초로 건설되었으며, 1920~30년대에는 민간공항으로 이용되었다. 제2차 세계대전이 발발하면서 민간공항은 다시 군공항으로 이용되었으며, 이후 1941년과 1945년 사이 연합군의 폭격으로 비행장 등 대부분의 군사시설이 파괴되었다. 약 75ha 규모의 부지는 1990년대 동, 서독의 통일 및 냉전 시대가 종식되기 전까지 미군의 차량기지 또는 비축기지로 사용되었으며, 이후 버려진 공간으로 방치되었다. 1999년 이후 약 30년의 사업기간 및 완공을 목표로 산업과 주거가 어우러진 복합용도 지역으로 도시개발 사업이 진행되고 있다.



그림 1. 1915년 독일 뵐블링겐 군공항 전경, Stadt Böblingen



그림 2. 2020년 뵐블링겐-진델핑겐 개발지역 전경, Stadt Böblingen

1) 개발의 과정

1996년 뵐블링겐과 진델핑겐 지역은 공식적인 협정을 통해 공동으로 공공 도시개발회사(Zweckverband Flugfeld)를 설립하여 기존 군사시설 지역에 대한 도시개발 준비를 시작하였다. 이는 기존 군공항으로 사용된 지역의 2/3가 뵐블링겐 지역에, 나머지 1/3이 진델핑겐 지역에 포함되어 있었으며, 새로운 개발계획의 수립 시 행정 경계가 수정되어야 했기 때문이다. 또한 기존 군공항 부지에 대한 도시개발을 독일 건설법전(BauGB)의 특별도시계획에 따라 진행하여 연방 및 주정부로부터 도시개발 및 재생사업 보조금(SEP - Bund Länder-Programm)을 확보하였다. 해당 부지의 대부분은 1984년 작성된 토지이용계획에 따라 군사지역과 일부 상업지역으로 지정되어 있었다. 1999년 슈투트가르트는 독일 건설법전(BauGB)에 따라 토지이용계획을 수정하여 해당 부지를 산업, 상업, 주거 및 서비스 등 복합용도로 개발할 수 있도록 하였다.

2) 계획의 주요 내용

2001년 도시설계 공모전을 통하여 뵐블링겐 도심부를 공간적, 기능적으로 확장하는 Olaf Scholz의 도시설계안이 선정되었다. 계획안의 구체화를 위하여 해당 부지에 대한 상업, 주거 등 기능적 수요를 광범위하게 조사하고 분석하였다. 이를 통해 도심의 상권과 경쟁하지 않고 도심의 상권을 확장하는 계획개념을 적용하였으며, 미래의 주거수요를 예측하여 적절한 개발 규모가 결정되었다. 또 슈투트가르트(Stuttgart)-뵐블링겐(Böblingen)-콘스탄츠(Konstanz)를 연결하는 지역개발 축을 강화하기 위하여 100,000개 일자리 창출을 위한 연구 및 산업시설을 함께 계획하였다. 개발을 위한 계획개념 및 규모의 구체화와 함께 군사적 용도로 사용되었던 부지에 대한 환경조사 및 보상계획을 수립하였다. 이를 통해 오염된 토양에 대한 회복 절차가 사전에 진행되었으며, 개발 시 피해를 보는 식생 및 동물 환경에 대한 75%를 대체 보상해야 하는 규정이 제정되었다. 또한 기존의 활주로로 사용되었던 공간은 저류기능을 가지는 큰 녹지공원으로 계획하여 폭염과 폭우에 대응하도록 계획하여 새로 개발되는 지역의 중요한 공공공간으로 사용될 수 있도록 하였다.




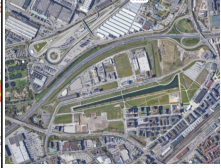
3) 사업의 실행

독일의 도시계획 및 개발에서 있어 눈에 띄는 특징은 구체적 계획의 수립 및 일관성 있는 실행에 있다. 도시설계 공모를 통해 다양한 설계 아이디어를 검토하고, 최종적으로 두 도시지역을 공간적, 기능적으로 연결하여 새로운 도시지역을 형성하는 계획안을 당선작으로 선정하였다. 공모를 통해 선정되는 계획안은 향후 비법정계획 라멘플란(Rahmenplan)과 법정계획인 지구상세계획의 바탕으로 되기에 공모지침의 구체적으로 작성, 관련 프로젝트를 수행 경험이 있는 전문가자격보유자 참여, 공정하고 투명한 심사 진행이 중요하게 고려되어 진행되었다. 공모를 통해 선정된 도시설계안을 바탕으로 입체적 도시설계인 라멘플란을 수립하였다. 이를 통해 건축물과 외부공간과의 입체적 관계, 외부공간의 위계별 성격, 규모, 개발 및 관리주체, 대중교통, 자전거, 보행 등을 연계한 교통계획, 도입 가능 시설의 종류와 규모 등 도시를 구성하는 주요 요소들을 결정하였다.

2001년 도시설계 공모전 이후 2003년까지 20여 회의 전문가토론회, 주민설명회, 공청회 등을 통해 그 내용을 투명하게 공개하고 수정 및 보완하였다. 2003년에서 2007년까지 라멘플란을 바탕으로 총 7개의 개발구역에 대한 상세하고 구체적인 외부공간 및 건축설계 지침이 지구상세계획에 반영되었다. 지구상세계획은 라멘플란을 법제화하는 과정으로 향후 실제 건축행위를 공공이 적극적으로 통제하고 유도하는 수단으로 사용된다. 지구상세계획에서는 건축한계선뿐만 아니라 건축지정선이 구체적이고 적극적으로 사용되고 필지별 높이 및 지붕 형태가 구체적으로 설정되어 도시계획 수준에서 직접적으로 건축물의 형태에 영향을 미치게 된다. 또한 독일의 지구상세계획에서는 건축물의 형태뿐 아니라, 도시의 수준 높은 외부공간을 조성하고 통일성 있는 가로경관 조성을 위하여 공공공간에 대한 구체적인 설계지침을 작성하는 것이 특징이다. 한편으로 도시계획 수준에서의 개별 건축계획에 대한 상세한 지침 수립 및 법제화가 자칫 사유재산에 대한 자유로운 활용을 저해한다는 비판이 있다.

2003년 라멘플란이 작성된 이후 2007년까지 전체 부지에 대한 지구상세계획 수립이 완료되었으며, 2005년 첫 번째 부지 매각을 시작하여 <그림 2>와 같이 현재까지 약 35% 부지에 대한 개발이 완료되었다. 독일의 경우 비법정계획을 활용하여 여러 계획단계에서 전문가, 시민 등 다양한 관련 주체 및 광범위하고 지속적인 계획과정에 참여 기회 보장한다. 이를 통해 통일성 있고 질적 수준이 높은 도시공간을 조성하는데 대한 사회적 합의를 이루고 있는 것이 특징이다. <표 7>의 계획안 및 현황에서와 같이 개발계획안의 초기 아이디어가 일관성 있게 유지되면서 단계별로 발전되는 모습을 확인할 수 있다.

표 7. 독일 뵘블링겐-진델핑겐 군공항 도시개발 주요내용

구분	도시설계 공모	라멘플란	지구단위계획	건축계획
시기	2001년	2003년	2007년	2007 이후 현재까지
제도 및 법	건축법전 내 도시개발조치	베를린 조례 비법정계획	건축법전 내 일반도시계획법	주 건축법
계획안 수립자격	건축사, 도시계획사	건축사 또는 도시계획사	도시계획사	건축사
시민참여	-	유	-	-
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 두 지역을 연결하는 새로운 도시지역으로 개발 제안 • 도시의 물리적인 형태 	<ul style="list-style-type: none"> • 위계별 공공공간 계획 및 건축유형 계획 • 건축 및 외부공간의 가이드라인 	<ul style="list-style-type: none"> • 구체적인 개발 규모 • 건축선, 높이 규제 • 도입 불가능 시설 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별건축 계획 및 인허가 진행
계획안 및 현황				

* Zweckverband Flugfeld 공공개발회사(www.flugfeld.info/de) 내용을 바탕으로 정리

2. 독일 베를린 템펠호프 군공항 이전부지 개발 (Tempelhof Freiheit)

독일의 수도 베를린에는 제1차 및 제2차 세계대전을 거치며 도시 주변에 많은 군사시설이 설치되었으며, 1945년 기준으로 군공항 12개소가 운용되었다. 제2차 세계대전 직후 대부분의 군공항 부지는 용도 폐기되어 주거지역 등으로 개발되었으며, 이후 테겔(Tegel), 템펠호프(Tempelhof), 쉐네펠트(Schönefeld), 아들러스호프(Adlershof) 등 총 4개의 공항이 민간 및 군공항으로 이용되었다. 템펠호프 군공항은 1923년에 건설되었으며 베를린 중심부에서 남쪽으로 약 5km가량 떨어져 있으며, 약 400ha의 규모를 가지고 있다<그림 3>. 제2차 세계대전 이후 미군의 비행장 및 민간공항 등 다양한 용도로 사용되었다. 베를린시는 2000년 이후 주택 부족 문제로 인해 400ha가 넘는 광활한 부지를 주거지역으로 개발하는 안을 검토하였다. 이후 개발계획이 유보되어 현재까지 임시적으로 도시공원으로 사용되고 있으며, 2017년 독일 연방정부의 난민 수용정책에 따라 부지 일부를 난민을 위한 임시 정착지로 사용하고 있다.



그림 3. 1920년대 베를린 템펠호프
군공항 전경, Berlin



그림 4. 템펠호프 군공항 이전부지 개발 조감도,
ASTOC

1) 개발의 과정

2009년 베를린시는 1990년 이후 사용되지 않고 방치되고 있던 템펠호프 군공항(Tempelhof Airport) 지역의 재개발을 포함하는 베를린시의 전략적 도시개발개념(Stadtentwicklungskonzept) 내용을 공개하였다. 이와 함께 2009년 템펠호프 군공항 부지에 대한 시민 아이디어 공모 및 전문가 도시설계 공모를 시행하였으며, 그 결과물을 바탕으로 2012년 입체적 도시공간계획(Städtebaulicher Rahmenplan, Planwerk)을 수립하였다. 이 두 가지의 비법정계획은 각각 토지이용계획(Flächennutzungsplan)과 지구상 세계획(Bebauungsplan)의 상위계획으로 위치하며 각각의 법정계획을 수립하는 근거로 활용되었다. 따라서 군공항의 특수용도 부지를 도시개발이 가능한 주거, 상업, 공원 부지로 변경하는 내용과 함께 군공항 부지의 개발을 위한 삼차원적 시뮬레이션이 비법정계획의 형식의 계획도구를 통해 검토되었다. 이 내용들은 관계기관과 시민 등 도시의 다양한 이해관계자의 토론 및 의견조정을 위한 기본 자료로 활용되었다.

2) 계획의 주요 내용

베를린 템펠호프 개발 계획의 개념은 <그림 4.>와 같이 대상지 내부에 약 260 ha에 이르는 지역을 도시공원으로 비워두고 군공항 부지의 가장자리 일부 지역에 개발을 허용하는 것이다. 군공항 부지의 성격을 가장 잘 드러내는 약 2.4km에 이르는 활주로 2개소를 보전하여 공원시설로 통합하였다. 또 공항 건물을 리모델링하여 박람회, 스타트업, 예술가 작업실 등으로 다목적으로 활용할 수 있도록 하였다. 대상지 가장자리에 개발되는 지역은 주변 도시의 가로망 및 도시조직의 유형이 이어지도록 블록형으로 계획하였다. 템펠호프 개발은 베를린의 주거 문제를 해결하는 목적도 함께 가지고 있기에 대부분의 개발 용지는 주거 용도로 설정되었으며, 주변의 주요 가로와 연결되는 일부 지역은 복합용도 개발을 허용하였다. 또한 활주로나 맞닿는 부분의 용지는 문화시설, 교육시설 등 공공용도로 계획하여 주변 도시에서 공공시설을 거쳐 내부의 공원으로 자연스럽게 연결되도록 하였다. 이를 통해 베를린의

시급한 주택문제를 일부 해결함과 동시에 도시 내부에 새로운 도시공원을 제공하는 지속가능한 개발에 중점을 둔 계획을 수립하였다.

3) 사업의 실행

템펠호프 군공항 개발사례는 주민투표를 통한 군공항 부지의 대안적 사용이 특징적이다. 베를린시는 2009년 아이디어 공모전과 2012년 템펠호프 군공항 개발계획의 초안이 작성된 이후 시민들에게 군공항 개발계획에 관한 내용을 공유하고 수정 및 보완하였다. 하지만 템펠호프 인근 지역 주민들은 개발계획을 중단하고 미래 세대를 위해 해당 부지를 현재 상태 그대로 남겨두도록 담당 관청 및 정치가들에게 지속적으로 요청하였다. 2014년 주민투표를 통해 60% 이상의 주민이 템펠호프 군공항 개발계획에 반대하였으며, 2022년 재투표를 통해 최종적으로 결정하는 것으로 개발사업이 중단되었다.²⁾ 현재 해당 부지는 임시적으로 도시공원으로 사용되고 있으며 스포츠, 야외행사, 피크닉, 도시농업, 애견 운동장 등 다양한 기능을 제공하는 공공공간으로 활용되고 있다.

군공항의 이전 및 종전부지의 개발은 대규모 비용이 소요되고, 한번 개발이 진행되면 개발이 지속되어야 하는 특성을 가진다. 따라서 개발 초기 단계에서부터 다양한 이해당사자의 의견을 조정하고 수립하고, 구체적인 계획을 수립할 필요성이 있다. 베를린의 비법정계획인 플란베르크(Planwerk)를 통해 개발계획의 수립과 실행에 이르는 전 과정에서 발생하는 다양한 의견을 수립하고 사회적 합의를 도출하는 도구로 사용됨을 확인하였다. Kanehl(2014)은 템펠호프 도시개발 사업의 연기 및 부지의 대안적 활용 결정이 단기적으로 기회비용의 상실을 초래하나, 개발계획의 실행과정에서 예상되는 미래의 더 큰 다양한 사회적 비용을 줄이는 데 일조할 것으로 예상하고 있다. 템펠호프 군공항 개발계획의 단계별 주요내용은 <표 8.>과 같다.

2) 2020년 발생한 COVID-19 상황으로 연기되었음.

표 8. 베를린 템펠호프 군공항 도시개발 주요내용

구분	아이디어 공모	도시설계 공모	플랜베르크	개발관련 주민투표
시기	2009년	2009년	2012년	2014년
제도 및 법	건축법전 내 도시개발조치	건축법전 내 도시개발조치	베를린시 조례 비법정계획	기본법
계획안 수립자격	누구나 가능	건축사, 도시계획사, 조경계획사	건축사 및 도시계획사	지역시민
시민참여	유	유	유	유
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> 아이디어 공모를 통해 군공항 활용에 대한 다양한 아이디어 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 공원부지 및 개발지역 구분 활주로를 포함한 공항부지 60%를 공원으로 개발계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 건축물의 구체적인 형태, 용도 및 외부공간 가이드라인 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 공원으로 임시 사용 중
계획안 및 현황				

* 베를린 도시계획국(www.stadtentwicklung.berlin.de) 내용을 바탕으로 정리

3. 비교분석 및 시사점

위에서 살펴본 바와 같이 독일의 두 가지 군공항 개발사례에 대하여 '개발의 과정', '계획의 주요내용' 및 '사업의 실행'의 측면에서 분석하여 <표 9.>로 정리하였다. 이 두 사례 모두 비법정계획을 활용하여 군공항 이전부지에 대한 활용을 검토하고 개발을 진행한 사례이지만 서로 다른 결과를 가진다. 뉘른베르크-진델핑겐 군공항 개발사례의 경우 개발의 과정에서 비법정계획을 활용하여 도시설계 공모전 및 라멘플란을 수립하였다. 이 과정에서 시민뿐 아니라 잠재적 투자자의 의견을 반영하였으며, 이를 통해 개발의 추진력과 지속적인 개발 동력을 확보하였다. 또한 계획의 내용에서 생태수로 조성, 주변 지역과 연결되는 교통체계 구축, 일자리 창출, 기존 도시와의 연계 등이 특징으로 분석되었다. 사업의 실행 측면에서 독일 건설법전(BauGB)의 도시개발 제도를 따라 체계적인 계획의 수립 및 순차적 실행을 통해 사업을 성공적으로 진행하고 있다.

베를린 템펠호프 군공항 개발사례는 개발계획의 수립과정에서 주민투표를 통해 사업이 일시적으로 연기되고, 해당 부지를 임시적으로 도시공원으로 사용하고 있는 것이 특징이다. 이는 개발의 과정에서 주민의 참여를 적극적으로 보장한 결과이며, 주민들의 요구에 따라 대규모 개발을 진행하기에 앞서 더 많은 시간을 가지고 그 필요성 및 영향요인을 파악하고자 함이다. 계획의 내용적 측면에서는 군공항

부지를 환경적으로 재생하여 오염된 토양을 정화하고, 활주로 및 공항시설을 보전하여 새로운 용도로 활용하는 것이 긍정적 특징으로 파악되었다. 도시개발 사업에서 시민들의 요구를 반영하여 개발계획의 실행이 중단되고 임시적인 활용을 모색하는 것이 경제적인 측면에서 부정적인 요인으로 작용할 수 있다. 반대로 이는 사회문화적 측면에서 도시의 다양한 구성원의 목소리에 귀 기울여 다양성을 가지는 지속가능한 도시를 만들어 가는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

표 9. 군공항 이전부지 개발 사례분석 종합

분석기준	세부내용	독일 뉘른베르크-진델핑겐 군공항	독일 베를린 템펠호프 군공항
개발의 과정	공공의 적극적 역할	공공개발회사 설립을 통한 개발	베를린시 개발 총괄
	다양한 참여자*	전문가, 공공, 시민, 투자자 참여	전문가, 공공, 시민 참여
	유연한 계획안 수립*	구체적인 계획 수립 및 실행	주민투표 통한 계획안 보류 및 임시적 활용계획 수립
	적정 계획기간 및 내용	7년	13년
계획의 내용*	도시의 지역성과 역사성	독일 최초 비행선 테스트 지역	과거 군공항/민간공항 지역
	친환경 및 생태적 도시경관	활주로 지역을 수로 및 녹지로 계획하고 생태환경 고려	군공항 부지의 환경적 재생을 통한 공원화
	주변 개발계획 및 단계별 개발	총 3가지 지역(복합, 주거, 산업)으로 개발계획 수립 및 진행	7단계로 나누어 개발계획 수립
	도시 교통체계 확립	주변지역과 연계되는 교통체계	대단지 내 보행 접근만 허용
	역사적 시설 보존 및 활용	활주로 영역을 도시공원으로 재생	활주로 및 공항시설 대부분을 재활용
	기존 도시문제 해결	새로운 일자리 창출	주거 부족 해소를 목표로하였지만 주민반대로 사업 보류
	도심지 재구조화	기존 도시의 연계 및 확장	새로운 도시지역 및 도시공원 개발
사업의 실행	법 제도 및 시스템의 적용*	독일 건설법전(BauGB)을 활용하여 도시재개발 진행, 라멘플란(Rahmenplan) 수립	비법정계획 플란베르크(Planwerk)를 통해 계획안 수정 및 보완, 베를린 조례를 통한 개발 보류 및 임시적 공원화
	개발비용 조달	공공 및 민간	공공
	계획의 보증과 실행*	독일 건설법전(BauGB)에 따른 일관성 있는 계획수립 및 실행	주민투표를 통한 개발계획 변경 및 대안적 활용

* 비법정계획의 활용을 통한 계획내용 수립 및 실행

V. 결론

본 연구는 이론적 고찰과 사례연구를 통해 독일 군공항 이전부지 개발에 대한 개발과정과 내용 그리고 진행 결과를 종합적으로 분석하였다. 특히 국내에 군공항의 개발사례가 전무하고, 이에 관한 연구가 이루어지고 있지 않은 현 상황에서 관련 분야의 경험을 가진 독일의 사례연구를 통하여 군공항 이전부지 개발의 과정과 특징을 종합적으로 이해하고자 노력하였다. 그 결과 개발의 과정에서 다양한 사회 구성원의 참여 보장과 유연한 계획안 수립, 계획의 내용으로 지속가능하고 구체적인 계획안 수립, 사업의 실행을 위해 체계적인 법 제도 및 시스템의 적용과 계획의 보증과 실행 등 독일 비법정계획의 활용을 통해 중점적으로 다루어지는 핵심요소를 분석하였다. 따라서 군공항 이전부지 개발과 같이 복잡한 관여 주체가 연계되어 있으며, 대규모 도시개발의 경우 정량적인 목표를 달성함과 동시에 정성적인 질을 확보하고 사회적 합의를 이루기 위한 장치로 라멘플란(Rahmenplan)과 플란베르크(Planwerk)와 같은 비법정계획을 적극적으로 활용하는 것이 필요함을 시사점으로 도출하였다.

2023년 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법」이 제정되면서 대구광역시에는 K-2 종전부지에 대하여 관광과 상업이 중심이 된 첨단도시로 개발에 속도를 높이고 있다. 그동안 대구광역시는 약 700ha 규모의 K-2 군공항 부지를 개발하고자 2019년 ‘K-2 종전부지 개발 국제 아이디어공모전’을 개최하였다. 또한 2019년 ‘K-2 종전부지 도시구상 사업’, 2022년 ‘K-2 종전부지 도시계획 상세설계 사업’, 2022년 ‘K-2 후적지 개발계획’ 등 지속적인 관련 연구용역의 발주를 통하여 사업의 구체화를 위하여 노력하고 있다. 군공항 부지 개발과 같은 대규모 개발사업의 경우 여건 변화에 따라 개발계획이 변경되고 사업의 실행 가능성이 작아지며, 사업의 원동력과 방향성을 잃어버릴 위험이 있다. 따라서 적극적인 거버넌스 구성을 통해 시민 등 다양한 사회 구성원의 의견이 반영되어 구체적인 개발 프로세스를 수립하고 단계별 상세한 계획안 작성 및 실행이 최소한의 개발에 대한 동력을 보장할 것으로 판단된다. 본 연구를 확장하여 독일 비법정계획의 활용을 한국의 군공항 이전부지 개발 프로세스에 적용해 보는 후속 연구가 필요할 것이다.

본 연구는 독일의 대표적인 2개의 군공항 개발사례를 연구하여 군공항 이전부지의 개발을 추진하고 있으나 관련 경험이 전무한 국내 여러 지자체에서도 참고할 만한 도시계획적 시사점을 도출하였다. 이를 통해 향후 군공항 개발 시 사업 추진과정에서 발생하는 다양한 시행착오를 줄이고, 다양한 이해관계를 조정하여 사회적 합의를 이루기 위해 비법정계획의 적극적 활용, 즉 과정이 강조된 도시설계를 확대 적용할 필요성이 있다. 독일 도시개발 사례에서 강조되는 비법정계획의 적극적 활용이 국내에 적용되어 환경적, 기능적, 공간적, 사회적으로 우수한 개발계획의 수립과 실행에 기여할 것으로 전망한다. 향후 관련 연구가 활발히 진행되기를 기대한다.

인용문헌

- 강동진, 2015. “산업유산 재활용을 통한 지역재생 방법론 연구”, 「도시설계」, 11(1): 157-178.
- 강효정, 2014. “시설 이전적지 공원화 사업의 공간 재해석 유형 연구”, 「도시설계」, 15(4): 141-152.
- 광주광역시, 2019, 「군공항 중전부지 개발 로드맵」, 광주
- 국방부, 2017. 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」, 서울
- 국토교통부, 2023. 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법」, 세종
- 국토연구원, 2006. 「월간 국토 12월호」, 서울
- 국회 국방위원회, 2012. 「군공항이전법안 관련 공청회, 제2차 국방위원회 회의결과보고」, 서울
- 김상조·김성수·김동근, 2013. “우리나라 토지이용규제의 문제점 및 개선과제”, 「국토연구」, 78: 91-104.
- 대구광역시, 2021a. 「대구공항 통합이전」, 대구
- 대구광역시, 2021b. 「K-2 중전부지 마스터플랜 수립 연구」, 대구
- 대한국토도시계획학회, 2001. 「도시설계 이론편」, 서울: 보성각
- 수원시, 2017. 「군공항 중전부지 스마트시티 조성계획」, 수원
- 신동호, 2015. “독일 루르지역의 도시재생정책: 오버하우젠시와 겔젠키르헨시를 사례로”, 「한국경제지리학회지」, 18(1): 60-75.
- 연구인·신만중, 2020. “수원 군공항 이전 정책과 딜레마 상황 조건에 관한 연구”, 「공공사회연구」, 10(1): 131-164.
- 이영석·김동하, 2013. “프랑스 그르노블 도시지역계획(PLU)및 도시재생사업 특성 연구”, 「도시설계」, 14(5): 29-46.
- 이종필, 2022. “주민기피시설 이전을 둘러싼 지역사회의 갈등과 거버넌스에 관한 연구”, 박사, 명지대학교
- 이훈, 2020. “군사시설 주변지역 지원제도 일원화에 대한 연구”, 「도시부동산연구」, 11(1): 5-17.
- 이희재·백한열, 2022. “K-2 중전부지 마스터플랜”, 「도시설계」, 23(1): pp.21-34
- 정연경·이영미, 2021. “참여적 도시 공간 계획 모형의 수립과 적용: 미국 뉴욕시 로우라인과 홍콩 지하공간 개발 사례를 중심으로”, 「도시재생」, 7(2): 71-97.
- 지준만·김형주, 2015. “이전적지의 유형별 활용 사례 및 활용촉진방안 연구”, 「도시행정학보」, 28(2): 145-169.
- BMJ, 1998. 「Baugesetzbuch(BauGB)」, 독일 베를린
- Berlin, 2016. 「Tempelhofer Feld, Entwicklungs- und Pflegeplan」, 독일 베를린
- Berlin, 2009. 「Nachnutzung Flughafen Tegel_Grundlagenermittlung」, 독일 베를린
- Kanehl, 2014. 「Tempelhofer Freiheit, Staedtebaulicher Rahmenplan」, 독일 베를린
- Strubelt, 2000. Stadtentwicklung und Staedtebau in Deuschland, BBR: 독일 본
- Stadt Boeblingen, 2003. 「Bebauungsplan, Ehemaliges Flughafengelände Böblingen/Sindelfingen」, 독일 뷔블링겐
- Tempelhof Projekt GmbH, 2020. 「Flughafen Tempelhof」, 독일 베를린
- www.bbr.bund.de/ 독일 연방건설공간계획청
- www.stadtentwicklung.berlin.de/ 독일 베를린 도시계획국
- www.flugfeld.info/de Zweckverband Flugfeld 공공개발회사

<투고 2023.05.22., 1차심사 2023.05.29., 게재확정 2023.08.17.>