

統獨 이후 軍用敷地の 民需用 轉換과 地域開發*

金在漢**

Conversion of Closed Military Base and Regional Development after German Unification*

Kim, Jai Han**

요약 : 1990년대 초반 이래 독일에서는 통독과 유럽의 안보상황의 변화로 대규모 군축이 이루어졌다. 그 결과 군수 산업의 해체, 군사부지의 해체 뿐만 아니라 일자리를 잃은 군인과 군속, 군수산업 노동자의 사회편입, 그리고 군부대에 종속되었던 지역경제구조의 재편 등이 국가 현안으로 부각되었다. 본고는 독일을 사례로 특히 지역개발 내지 지역구조정책의 과제로 등장한 군사부지의 재활용 문제를 주로 부지의 해체에서 재이용에 이르는 절차와 계획에 관해 살펴 보았다. 이와 관련하여 중앙 및 지방정부의 행정 및 재정능력의 미흡, 비효율적인 지원체제, 구역 획정문제, 구 소유주 내지 이용권자의 조사 확인 문제로 인한 재개발 및 개발조치의 지체 등 많은 시행착오가 나타나고 있다. 지역적으로는 군부지의 이용 전환이 지역구조 활성화의 기회이기도 하지만 인구밀집지역이 아닌 곳에서는 토지수요가 없어 여러 어려움이 따르고 있다.

주요어 : 독일, 통독, 폐쇄 군용부지, 재활용, 지역개발

Abstract : Since the early 1990s, the activities of disarmament have happened to Germany on a large scale because of German unification and the changes in security conditions of Europe. As a result, severe slump in munition industry, the closing of military bases, and the incorporation of military servicemen and munition industry's employees into society have become critical socio-political problems. Furthermore, the restructuring of regions which have been dependent on military bases has emerged as a significant national issue in Germany. This article deals with the conversion of closed military bases in Germany, by concentrating on the procedure and planning of this recycling. With regard to this recycling and redevelopment of military sites, there are now many evident problems - the lack of administrative and financial capabilities in central and local governments, central and local governments' ineffective assistance, difficulties in demarcating sites for recycling and redevelopment, and slowdown in redevelopment caused by the problems in identifying former owner and users. To be sure, for a region, the conversion of closed military bases and facilities can be the opportunity for regional regeneration. However, in the case of a sparsely populated region, the insufficient demand for such conversion can make it hard to recycle and redevelop former military bases and facilities.

Key Words : Germany, unification, closed military base, conversion, regional development

1. 序 論

유럽의 안전보장 상황의 변화와 90년대 초반 국제적인 군축의 결과 과거 수년간 독일 영토 내에서 이제까지 보지 못했던 규모로 군대 감축이 이루어졌다. 이에 따라 각국에서는 “칼을 녹여 쟁기

를 만들자”라는 목소리가 높아지고 있다. 군축의 결과 나타날 수 있는 문제로 군수산업의 해체, 군사부지의 해체 뿐 아니라 일자리를 잃은 군인과 군속, 군수산업 노동자의 사회편입 그리고 군부대에 종속되었던 지역구조의 재편 등이 중요한 국가 현안으로 떠오르고 있다. 이렇게 군사적 자원

* 본 논문은 1997-1998년도 청주대학교 학술연구 조성비(특별과제)에 의하여 연구되었음.

** 청주대학교 사범대학 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Chongju University)

을 평화적인 민간 이용으로 전환하는 과정을 총칭해서 구조전환(conversion)이라 부른다.¹⁾

연합군과 NATO군 그리고 구소련 서부군(WGT)의 철수계획이 공표되고 독일 연방국방성의 군대감축 구상이 공개됨에 따라 군사부지 전환문제가 정치적으로도 의미를 얻게 되었다. 각 연방주와 과거 군부대가 주둔했던 지방자치단체들은 군사부지의 이용전환과 군대감축과 연계된 적응과정을 특별한 구조정책적, 도시개발 과제로 인식하고 있다.

군사부지의 전환이 지역구조의 정비와 지역경제의 활성화를 위해 필수적으로 요구되는 작업이기는 하지만 수많은 절차상의 문제와 복합적인 문제들이 야기되고 있다. 우선 유럽의 냉전구조의 소멸과 독일의 통일을 예상하지 못했기 때문에 군사부지 반환 초기에는 앞서 지적한 문제들에 대해 대처할 신뢰할만한 기본 정책구상이나 행정적 구상이 갖추어져 있지 않았음을 지적할 수 있다.²⁾ 군부대 감축 내지는 해체로 지역경제가 공동화되는 지방자치단체에서 이를 대체할만한 지역개발의 압력이 매우 강한데 비해 이를 뒷받침할 수 있는 재정적 여력이 부족하다. 무엇보다도 군부지가 재활용되기 위해서는 예상보다 심각한 군부지 내의 토양오염이 제거되어야 한다.

신연방주(구동독)의 경우, 그 수나 면적에 있어서 유희 군사부지의 규모가 크기 때문에 이용전환에 있어 특히 높은 정책집행 수요를 필요로 하고 있다. 더구나 사회주의에 의한 지역계획(Territorialplanung)의 절차가 독자적인 성격을 가지는 구연방주(구서독)의 공간관리(Raumordnung) 절차와 달랐기 때문에 구연방주의 경험과 절차방법을 정책수단으로 응용하는데에 문제가 발생하고 있다. 경과적으로 구동독의 조속한 재건을 위해 어쩔 수 없이 간소화된 입지전환 절차를 적용하고 있는 실정이다.

이러한 문제들은 시장경제 시스템에서 국가의 직접개입이 아닌 시장에 의해 소리없이 진행되는 것이 원칙적이나, 워낙 문제가 크기 때문에 또한 난개발을 방지하기 위해 중앙정부가 노동시장과 사회정책적 문제에 깊이 개입하고 지역개발 내지 지역구조정책에 부분적으로 관여하는 것이 불가피하다고 인식되고 있다(Witzmann, 1994).

본 고에서는 독일에서 해제되는 군사부지의 재활용문제를 어떻게 다루고 있는지 고찰하고자 한다. 내용적으로 군부지의 해제 현황과 전환 절차의 실태를 검토한 후 전환부지의 계획과 개발과정이 어떻게 이루어지는지를 소개하고 사례를 분석하는데 주안점이 두어질 것이다.

2. 軍數地 轉換의 研究 動向

군부지의 전환 문제는 '90년대에 들어 지역개발 혹은 도시개발의 중요한 과제로 부각되고 있다. 군기지가 폐쇄된 지역의 직·간접적인 일자리 상실을 시급히 대체해야 하기 때문에 연방정부와 주정부의 관련 부서에서 문제의 실태조사와 지역경제의 재활성화를 위한 전략 연구(BM, f. Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1997; Lindemann et al., 1997 등)가 이루어지고 있다.

연방정부의 산하 연구기관인 연방공간관리연구소(BfLR, 현재는 BfBR로 개명)에서 군부지 전환에 대한 포괄적인 조사연구를 수행해 왔다. 대표적인 연구로 입지전환의 지역적 영향(1992), 구동독 지역에서의 부지전환 절차 문제(1992), 부지전환에 따른 토지이용과 공간관리의 문제(1993) 등을 들 수 있다.

이 분야의 연구에 있어 'Bonn International Center for Conversion'이라는 전문연구소가 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 이 곳에서는 과제분야 중 하나로 군부지 전환문제를 집중적으로 다루고 있다. 본고에서 참고한 연구물로 폐쇄한 미군기지의 재활용(1995), 군부지 전환의 국제적 비교(1996), 유럽연합의 부지전환 지원 프로그램(1997), 전환부지의 재활용(1997), 부지전환과 노동시장 연계 효과(1999)를 들 수 있다.

학술지에서도 부지 전환과 개발문제에 관해 많은 연구가 있을 것으로 추측되고 있지만 여건상 몇 편 밖에 참고하지 못하였다. 대체로 사례를 중심으로 부지전환의 실태와 지역적 영향을 다룬 것이 대부분이다(Liebrez, 1992; Zuehlke-Robinet, 1992; Ellger, 1996). 부지전환과 개발문제에 대해 좀 더 세분된 주제를 다루려면 보다 치밀한 자료 조사와 현지조사가 병행되어야 할 것이다.

3. 軍敷地의 解除와 轉換

1) 軍敷地의 解除 現況

독일 통일 후 1994년까지 독일 연방군 군사력이 37만으로 크게 감축되었다. 또한 1997년까지 연합군 병력 15만이 철수하고, 동독에 주둔했던 구소련 서부군 42만 6천이 전면 철수함으로써 1,000 곳 이상의 게마인데³⁾에서 유휴 군사부지의 문제에 당면하고 있다.

통일독일의 1990년 당시 군사부지 면적은 약 82만ha에 달하였는데, 과거 동서독이 접경하였던 Niedersachsen, Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt 주에 집중되어 있다. 1993년 현재 독일 전역에서 군사용도에서 해제된 부지의 면적은 전체의 1/3인 27.3만ha에 달하고 있다(표 1).

해제된 부지의 지역적 분포를 보면 우선 구동독 지역에 90% 이상의 해제부지가 집중해 있는 것을 알 수 있는데, 이는 구소련군 외에 100만 가까운 동독군(NVA)이 해제되고 현재는 5만의 독일 연방군만이 주둔해 있기 때문이다. 또 다른 특

징으로 Hamburg나 Bremen 같은 도시지역에서 해제비율이 높다는 점을 지적할 수 있다. 1993년 당시로 볼 때 국토면적에 대한 해제된 군부지 면적의 비율은 서독지역에서 약 0.1%, 동독지역에서 2.3%에 달하고 있다. 현재도 해제되는 부지가 계속 늘고 있기 때문에 반환부지의 수나 규모를 단정적으로 확인하기는 어렵다. 최근의 집계에 의하면 구동독 지역에서 약 25만ha, 구서독 지역에서 약 5.2만ha의 군사부지가 반환되었거나 반환될 것이 예상되고 있다(Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1997).

이러한 해제부지가 어디에 위치하고 있는가는 향후 개발전망과 관련하여 중요한 의미를 지닌다. 즉 도시지역 내에 위치할 경우에는 개발압력이 높아 투자가 용이하게 이루어지겠지만, 도시지역이 아닌 경우 개발잠재력이 상대적으로 낮기 때문이다.

전체적으로 볼 때 서부 주에서 도시지역에서의 군부지 해제비율이 36.4%로 동부 주에서의 17%보다 높다. 지역별 군사부지 재활용 잠재력 분포를 보면 꼭 군사부지가 밀집한 지역과 일치하지

표 1. 독일의 군부지 해제 현황 (1993. 9. 10 현재)

주	해제부지	총 군부지(ha) (A)	해제부지(ha) (B)	해제비율(%) (B/A)	해제부지의 위치(%)	
					도시 지역	시의 지역
Schleswig-Holstein		17,130.0	1,735.5	10.1	18.7	81.3
Hamburg		906.0	586.7	64.8	100.0	0.0
Bremen		610.0	152.5	25.0	- -	- -
Niedersachsen		96,910.0	1,186.8	1.2	- -	- -
Hessen		19,410.0	375.9	1.9	32.4	67.6
Nordrhein-Westfalen		48,520.0	4,313.1	8.9	34.9	65.1
Rheinland-Pfalz		37,410.0	5,630.8	15.1	11.1	88.9
Saarland		1,470.0	66.2	4.5	19.8	80.2
Baden-Württemberg		27,710.0	4,022.0	14.5	92.7	7.3
Bayern		90,600.0	4,359.6	4.8	16.3	83.7
Berlin		1,580.0	182.6	11.6	47.1	- -
Meckenburg-Vorpommern		77,350.0	42,573.0	55.0	11.0	89.0
Brandenburg		183,700.0	102,599.1	55.9	16.0	84.0
Sachsen-Anhalt		95,270.0	64,499.0	67.7	18.0	82.0
Thüringen		60,680.0	60,680.0	35.5	24.0	76.0
Sachsen		58,040.0	19,120.0	32.9	20.0	80.0
서부 주 합계		340,676.0	22,429.1	6.6	36.4	63.6
동부 주 합계		476,620.0	250,502.6	52.6	17.0	83.0
독일 총계		817,296.0	272,931.7	33.4	19.3	80.7

출처: BfL.R, Materialien zur Raumentwicklung, H.59, p.15, 19.

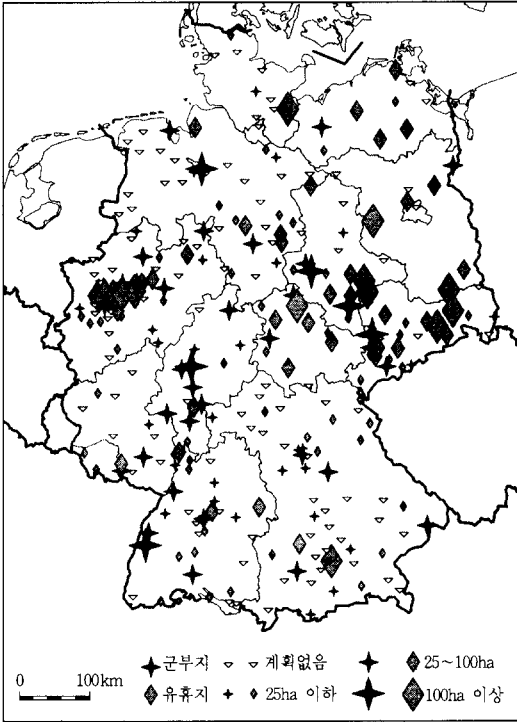


그림 1. 군부지와 유휴지의 재활용

는 않는다(그림 1).

군부지의 재활용을 논의하기 위해서는 해제되는 부지가 과거에 어떤 용도로 쓰였는지가 중요한 기준이 된다. 군사적 목적으로 설치된 각종 인프라나 건물을 완전히 해체하는 것보다는 이를 수리하거나 정비하여 민수용으로 활용하는 것이 보다 경제적이기 때문이다.

군부지의 용도는 크게 훈련장, 비행장, 저장고, 병영과 주택, 기타 기반시설로 분류된다. 해제 이전 군부지의 용도를 지역별로 살펴보면 표 2와 같다. 이 같은 용도별 부지가 개발과정에서 어떠한 용도로 바뀌었는지에 대한 종합적인 자료는 없고 개별 전환부지별로 소개되기 때문에 뒤에 나올 전환부지 개발에서 용도전환에 대한 개략적인 설명과 아울러 구체적인 사례를 소개하고자 한다.

2) 軍敷地의 轉換 節次

군부지의 전환에는 일정한 절차가 요구되는데, 그 부지를 사용하던 군대가 외국군인가 혹은 독일연방군인가에 따라 절차상 다소 차이가 있다.

표 2. 해제 이전 군부지의 용도 (1993.9.10 현재)

주	용도							(단위: ha)
		훈련장	비행장	저장고	병영, 행정, 주거	기반시설	기타·불명	총 계
Schleswig-Holstein		433.6	751.9	47.4	329.0	144.3	19.3	1,735.5
Hamburg		529.0	0.0	0.0	54.8	0.0	2.9	586.7
Bremen		0.0	0.0	0.6	143.8	8.1	0.0	152.5
Niedersachsen		318.3	0.0	8.97	14.1	145.5	0.0	1,186.8
Hessen		0.0	31.9	132.1	186.2	16.9	8.8	375.9
Nordrhein-Westfalen		713.7	566.0	840.7	1,794.8	148.6	249.3	4,313.1
Rheinland-Pfalz		811.2	1,781.9	2,264.0	416.7	202.9	154.1	5,630.8
Saarland		0.0	0.0	0.1	0.5	45.9	19.7	66.2
Baden-Württemberg		937.3	1,404.6	352.9	1,049.6	230.4	47.2	4,022.0
Bayern		2,242.6	138.7	353.4	1,269.0	329.8	26.1	4,353.6
Berlin		12.0	0.0	26.0	74.2	12.0	58.4	182.6
Mecklenburg-Vorpommern		12,759.0	2,196.0	946.0	4,517.0	2,290.0	19,856.0	42,573.0
Brandenburg		76,678.0	7,013.0	3,216.0	9,781.0	471.0	5,440.0	102,599.0
Sachsen-Anhalt		38,934.0	4,548.0	908.0	4,805.0	30.0	15,274.0	64,499.0
Thüringen		15,192.0	1,481.0	470.0	2,704.0	246.0	1,436.0	21,529.0
Sachsen		14,373.0	1,205.0	1,088.0	1,450.0	404.0	600.0	19,120.0
서부 주 합계		5,985.7	4,675.0	4,000.1	5,958.5	1,272.4	527.4	22,429.1
동부 주 합계		157,948.0	16,443.0	6,654.0	23,331.2	3,462.0	42,664.4	250,502.6
독일 총계		163,933.7	21,118.0	10,654.4	29,289.7	4,734.4	43,191.8	272,991.7

출처: BfLR, Materialien zur Raumentwicklung, H.59, p.17.

외국군의 해제 군부지가 독일에 다시 귀속될 경우 연방재산청(Bundesvermögensverwaltung)이 관리하고, 독일군이나 나토군의 부지는 연방국방성에서 관리한다(BfLR, 1993).

해제부지의 관리 부서에서는 환경법에 따라 군주둔 시 발생한 폐기물 등에 의한 환경오염 피해를 확인하고 외국군 부지의 경우 그 처리비용을 부담케 한다. 구소련군 부지의 환경오염에 대해서는 러시아 당국의 재정부족으로 인해 소련군 주둔지의 군재산과 환경오염 처리비용을 일괄 청산하는 방법을 택하였다.

연방재산청은 우선 사유지의 경우 원소유주에게 해제부지를 반환하고 국유지의 경우에는 연방정부가 계속 사용할지를 검토한다. 이러한 절차는 되도록 조속히 이루어져 연방정부의 수요가 없을 시 해당 부지를 각 지방자치단체나 주정부에 매각하여 조기에 사후 이용을 구상하고 계획절차를 진행할 수 있도록 유도하고 있다.

군부대 주둔이 법적 지위, 군사부지의 이용과 양

여, (민간인) 군속의 고용, 자원의 사용 등의 측면에서 아주 복잡한 사안인 것과 마찬가지로, 군부대 철수로 인한 군부지의 전환도 개념적으로나 내용적으로 거의 동일한 정도의 복잡한 사안이다⁴⁾. 군사시설의 전환에는 수많은 계획, 경제, 환경, 재정, 사회 문제들이 해결되어야 하는 것이다.

구체적으로 해결되어야 할 시급한 당면과제로 부지오염의 해결과 탄약 처리, 사후 토지이용 문제, 계획과제의 수립과 해결방안, 막대한 소요비용 문제들이 해결되어야 한다(Ellger, 1998). 특히 오염과 군사폐기물 처리를 하는 등 부지 재활용이 가능하도록 하는 데에는 막대한 비용이 소요되는데, 독일의 각급 정부 외에도 유럽연합 차원에서 PERIFRA, KONVER 프로그램을 통하여 경제력이 약하고 군부지가 밀집한 지역을 지원하고 있다(BICC, 1997).

군부지 전환의 기본조건으로 군대가 구축한 공간개발구조, 점유했던 토지, 군 관련 건물, 기술적인 기반시설 등이 결정적인 요인이 된다. 이는 광범한 입지-전환정책의 일환으로서 민간인 군속의 해고에 따른 문제도 해결되어야 한다. 결과적으로 군부지 전환은 (이제까지) 군사적으로 이용되던 구역의 반환과 민간에 의한 사후 이용과 관련한 모든 활동을 포함하는 것이라고 볼 수 있다. 특히 과거 군부지나 시설을 민수용으로 준비하고 전환시키는 과제와 연계되는 측면으로, 군사목적 이용의 해제와 부지반환 절차, 사후 이용의 목표구상 개발, 민간에 의한 사후 이용의 계획, 가치 추산과 취득, 부지 정비, 민영화, 추구하는 이용의 실현 등이 포함된다. 사후적 이용은 주거용, 산업용, 특수 시설 및 행정시설 용도가 일반적이는데, 이 때 환경보전의 요구도 동등하게 고려되어야 한다.

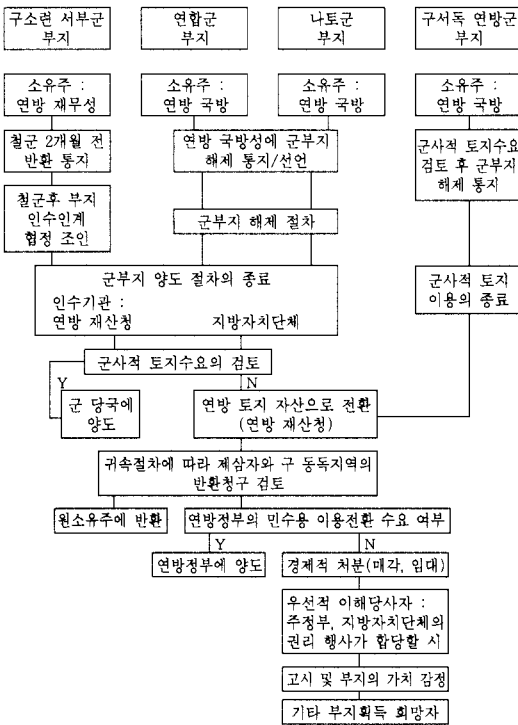


그림 2. 군부지의 해제와 전환 절차

출처: BfLR, Materialien zur Raumentwicklung, H.59, p.5.

3) 轉換過程과 利害當事者

군부지 전환과 관련된 이해당사자는 기초자치단체인 게마인데, 주정부, 토지소유자인 연방정부, 매입희망자인 민간인이다. 이외에 특히 군부지 전환에 있어 환경적 관심사를 제기하는 협회와 조직들도 관련된다. 게마인데는 일차적으로 계획, 인허가의 담당주체로 기능하며, 부분적으로 경제적인 집행자로서 부지를 취득하거나 투자활동을

별일 수도 있다. 정치, 행정, 재정적으로 군부지 전환에 관련되는 주정부는 기본적으로 구조·경제정책적인 목표수립에 관여하며, 이를 군부지 전환 지역에 반영한다. 일반적으로 연방정부가 토지 소유자이며 동시에 전환부지의 매각자인 경우가 많은데, 주로 국유지 매각에 관심을 두고 있다.

매입에 관심을 가지는 민간부문의 동기는 전환부지의 재매각이나 이용을 통해 이익을 추구하는 것이다. 매입자는 경제적인 위험을 감수해야 하기 때문에 전환부지 이용이 기업의 기준에 합당할 때에만 소유하려고 할 것이다. 비정부적인 협회가 전환부지에 관심을 가지는 주목적은 기본적으로 환경보전을 실현하는데 있지, 개발동기가 개재되어 있는 경우는 흔치 않다.

부지전환 전체에 대한 연방정부와 주정부의 명문화된 책임을 제외한다면, 전환부지의 조성은 실질적으로 대부분 지자체인 게마인데의 과제이며 해당 지자체가 부지전환의 내용이나 조직에 책임을 가지고 있다. 즉 게마인데는 가능한 한 조기에, 연방·주정부의 주무부처와 협력관계를 유지하면서, 적극적인 전략을 가지고, 정치적으로 책임을 지는 주연배우로서의 역할을 다해야 하는 것이다.

다른 한편으로 부지전환의 책임분담에 있어서 게마인데는 다른 당사자들과 다음과 같은 내용에 관해 갈등관계에 놓여 있다(Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1997). 먼저 국유 재산의 매각, 이에 관련되는 범규정 특히 연방예산규정을 준수해야 하는 연방정부가 전환부지의 소유자인 관계로 갈등이 발생할 수 있고, 동등한 생활환경을 유지, 발전시켜야 하고 특히 미래지향적 경제구조를 구축해야 하는 주정부의 기능 때문에 갈등이 있을 수 있는데, 주정부는 특히 군축으로 인한 실업극복과 지역구조의 전환에 관심을 두고 있다.

또한 반환과 계획에 관련한 절차를 두고 국가의 허가·감독 부서와 마찰을 빚을 수 있으며, 게마인데와 광역자치단체간에 미래 주민생활환경계획을 두고 그 요구수준과 필연성에 있어서 의견의 차이를 보일 수 있으며, 민간의 이용, 특히 개발지향적인 전환부지의 재이용이 게마인데의 기본구상과 다를 수 있고, 지역 주민은 여가와 휴식 그리고 환경 용지의 확보에 관심을 가지는 경우

가 많다. 마지막으로 비개발적인 부지활용에 관심을 두는 환경관련 협회나 단체와 갈등관계에 놓일 수 있다. 이를 미루어 볼 때, 부지의 전환과정이 성공적으로 이루어지기 위해서는 공공부문과 민간부문의 과제 분담이라는 측면에서 특정한 기본여건이 조성되고 준수되어야 함을 알 수 있다.

(1) 게마인데의 역할

전환과정을 통하여 지역구조 개편에 대처하는 것은 지자체만의 노력만으로 어렵기 때문에, 기대되는 또는 논의 중인 부지반환에 대한 정보를 해당 부서에 조기에 요청하여야 한다. 군 감축 공표에서 군부지 해제의 최종결정에 이르는 반환절차의 기간은 지자체 측이 당황하여 제대로 대응할 수 없는 기간이다. 부지반환의 공표가 곧 공식적인 해제라고 인식하는 지자체가 아직도 많은 것이 현실이다. 지자체의 입장은 감축 규모에 맞게 군사시설의 해제를 요구하고 있는데 비해, 연방군에서는 감축에도 불구하고 군사시설을 그대로 유지하려는 경향이 있어 군부지 해제가 대폭적으로 이루어지고 있지 않다.

일단 부지의 반환이 확정되면, 지방자치법으로 볼 때 게마인데에는 전환과정에 있어 아주 광범한 주도권이 부여되어 있는데, 그 중심이 되는 것이 바로 게마인데의 계획고권(Planungshoheit)이다. 이를 행사함으로써 건축권리를 얻게 되고, 모든 다른 참여자들에게도 비로소 해당 부지의 개발, 매각, 사후이용을 위한 조건을 제공하는 셈이다. 이러한 기본계획을 통해 이제까지 시장에 등장하지 않았던 법적으로 특수지위를 가지는 군사부지들이 담보될 수 있는 부동산으로 변화되고 일반 건축범 규정의 지배를 받게 된다(Liebrenz, 1992). 게마인데의 특별한 지위는 앞에서 언급한 고권과 관련된 과제 외에도 관찰구역의 경제적 업무를 담당하는데 있다. 전환과정에서 게마인데가 지는 절차상의 또한 내용상의 부담이 전체적으로 매우 크다고 할 수 있다.

많은 곳에서 그러하듯이 재정적인 여유가 없는 게마인데가 전환부지의 토지를 획득함으로써 인해 매각압력과 재정부담 압박에 시달리는 문제로 발전되기 일쑤이다. 경우에 따라 다른 게마인데의 고유업무에 있어 집행능력이 더욱 제한되는 상황

이 발생할 수도 있다는 것이다. 우선적으로 전환에 불가피한 게마인데의 정책적, 계획법적, 재정기술적인 조건을 마련하는 것, 즉 목표 정의, 건축권한의 창출, 필요한 허가절차의 모색과 통보에 국한하는 것이 바른 방향이라고 할 수 있다. 포괄적인 절차조정과 부지획득, 매각 등은 특히 중규모 이하 게마인데에 힘겨운 업무인 것이다.

공업용지 확보의 과제를 달성하기 위한 지자체의 부지획득 활동은 많은 곳에서 허망한 욕심에 그치고 말았다. 이는 이미 지정된 공업개발부지의 많은 수가 농촌지역에 위치하여 기업의 입주신청이 없었기 때문이다. 현재 독일의 전국에 걸쳐 외형적인 공업부지 수요가 낮은 수준을 나타내는 한, 게마인데는 대규모 부지의 획득에 있어 매우 신중한 태도를 보여야 할 것이다. 미래의 건축부지를 확보하려는 지자체의 시도는 예산부족으로 실패하는 경우가 다반사이다. 이러한 이유 때문에 과거 군사부지를 민간용으로 전환하기 위한 게마인데의 토지획득과 투자는 지자체의 통상적인 고유업무라고 할 수 없다. 특히 구조적으로 취약한 농촌지역에서 개발에 따른 위험성이 많기 때문에 지자체가 경제적으로 참여함에 있어 신중한 고려가 있어야 한다.

부지전환과 관련한 사업조직에 있어 지자체의 정책적인 목표 설정과 특별한 기본조건이 포함되어야 한다(그림 3). 많은 법적 형태 중에서 지역의 특수성을 감안하는 조직형태를 선택하기 위해서는 지자체의 법적·경제적 여건을 고려하는 것이 필수적이다. 결론적으로 게마인데라는 "기업"의 "사업목표"는 일차적으로 지역발전과 연계되는 준비, 계획, 허가 등의 고유과제를 수행하는 것이라고 말할 수 있다. 이 중에서 투자에 관한 활동을 확실히 분리하여 민간이나 기업에 위임하는 것이 필요하다.

(2) 주정부의 역할

지자체의 담당분야를 넘어서는 구조정책적 목표설정은 광역행정 차원의 책임이라 할 수 있는데, 주정부가 중심적 역할을 수행하고 있다.⁵⁾ 주정부는 주 전역의 경제·구조정책과 이를 위한 지원수단 및 집행수단을 책임지고 있고, 따라서 주정부의 정책은 행정적, 재정적, 인력 지원을 통해

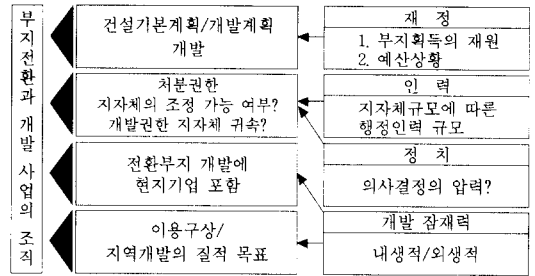


그림 3. 사업조직에의 영향요인과 기본 여건

출처: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1997, p.39.

현지의 전환과정을 측면지원하는 것에 중점을 두고 있다. 광역적인 지원과제 분야의 예를 들어본다면 다음과 같은 것들이 있을 수 있다. 즉, 행정계층간의 절차적 협조와 정보제공을 지원하고, 군사부지 활용의 유권해석에 게마인데를 지원하며, 재개발·개발 수단과 같은 법적 도구를 적용함에 있어 자문과 지원을 행하고, 특별한 군사부지 전환사업의 경우 행정과정을 축소하기 위해 특별위원회를 설치·운영하며, 게마인데의 구매협상 시 이를 자문하고 지원하는 것 등이다.

대부분의 연방주들이 지역개발의 계획과 검토 등을 위해 제공하는 수단 외에, 특히 강조하고 있는 활동으로 토양오염과 폐기물의 조사·평가를 들 수 있다. 그밖에 일부 주에서는 특정한 전환부지 과제를 주 전역에서 활동하는 재개발·개발주체의 성격을 지니는 단체에 위임하는 특별처분형태를 도입하고 있다. 특정한 경우는 주정부와 직접 연계되는 현지의 사업개발단체도 참여하고 있다.⁶⁾ 특히 중요한 것은 정보와 자문을 통해 주정부가 제공하는 지원이다. 이를 위해 실제적으로 부처간 통합조직을 포함한 여러 조직형태가 가동되고 있다.

(3) 연방정부의 역할

군사부지 전환의 거시경제적인 차원은 분명히 연방정부의 정책적 과제이다. 이는 이제까지 대부분의 부지매각이 특히 구조가 취약한 지역에서 지나치게 단기간에 이루어져 거시적인 측면이 소홀히 된 점을 감안할 때 더욱 그러하다. 지금까지 이용해 오던 민간 부동산업체와의 협력모델과 공

시설차의 촉진정책에서 한 걸음 더 나아가 지자체와 주정부 기구와의 협력형태를 모색하는 것이 필요하다. 단, 수요가 없어 대규모 부지매각의 원칙이 준수될 수 없을 경우에 한해서는 현지의 내부적인 구상형태가 여전히 필요하며, 이 경우 재정적으로 처분하는 방식보다는 우선 사업을 규정하고 개발계획을 수립하는 접근방식이 바람직하다.

해제되는 군부지의 시장가격은 기본적으로 존재하지 않으므로 지자체가 향후 이 부지를 어떻게 활용하느냐에 따라 가격이 크게 달라질 수 있다. 연방정부는 개발구역을 제외한 전환부지 매각에 있어 계획이익 환수에 관심이 있으며, 지자체는 적극적인 도시건축 수단을 투입하여 토지가격에 영향을 주려 한다. 따라서 연방 재무성의 토지가치 산정과 지자체의 그것 사이에 100% 이상의 차이가 흔히 발생할 수 있다(BfLR, 1992). 그러나 지자체의 재정이 감당하지 못해 부지의 매입이 저조하자 연방 재무성은 1991년 특별한 사회적 기반시설"을 위해 부지를 사용할 경우에 한해 할인 매각한다고 발표하 바 있다. 이에 대해 많은 지자체와 주정부는 무상양여를 요구하고 있는 실정이다.

과제분담을 명백히 하기 위해서는 토지획득으로 인한 경제적인 위험성과 수익성, 그리고 전환부지의 이용이나 매각에 관한 사항을 가능한 한 추정할 수 있고 내용을 잘 알 수 있도록 해야 한다. 전환부지를 부동산으로 보고 최종소비자나 임차인에로의 처분 가능성의 관점으로 접근하는 것은 우선 자유로운 시장의 과제이다. 그러나 전환부지의 이용자와 매입자, 그리고 부지와 건물 또는 시설에 투자할 사람을 찾는 것은 수요가 적은 현재의 상황에서 매우 어려운 일이다. 부동산 투자에 유리한 기본여건이 조성되면 이에 의한 재정·참여모델을 이용하려 할 것이고, 이에 따라 자본시장도 부동산에 투자할 것이 예상된다.

이에 반해 투자의 유용성에 대한 의사결정에 대해서는 누구도 투자자를 대신할 수 없고 투자자 스스로가 결정하여야 한다. 그러나 전체적으로 부동산 시장에서 미래의 사업개발을 탐지하려는 경향이 지속되고 있는 데에는 전환부지에 대한 전략적인 사업개발 또한 원인을 제공한다고 볼 수 있다. 이는 특히 지자체가 민간경제와의 거래

형태와 가치태도의 문제에 대해 보다 강력하게 대처해야 함을 전제한다. 동시에 지자체는 경과적으로 방지하는 방안을 검토할 수 있다. 나아가 게마인데는 지속적으로 민간 매입 희망자와 협회, 관청과 기구간의 관계에 있어 주도적인 중개자 역할을 수행해야 한다.

4. 轉換敷地와 地域開發計劃

지자체가 전환부지의 계획과정에서 계획고권을 충분히 발휘하기 위해서는 계획, 조직, 전략, 이미지지 제고의 절차과정을 구조화하여야 한다. 이와 동시에 전환 대상부지의 각종 시설과 환경오염의 실태를 조사하고 입지여건을 검토하는 기초작업이 이루어야 한다.

계획적 측면에서는 계획의 시기, 내용, 중점사항, 전문분야간의 협의, 전환부지와 도시 전체지역간의 관련성이 고려되어야 하고; 조직적인 측면에서는 전환사업에 대한 전체적·부분적 책임소재를 명백히 하여야 하며; 전략적인 측면에서는 지원 가능성을 염두에 둔 전환전략의 개발이 필요하며; 이미지 제고를 위해서는 전환부지 개발위원회와 각 협회 나아가 잠재적 이용자에 충분한 정책적 정보를 제공하여 사업의 타당성을 인정하도록 유도하는 것이 중요하다(Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1997).

이같은 조건이 충족되면 시간과 내용 그리고 정책도구를 감안하여 부지전환의 과정이 이루어지게 된다. 대체로 부지전환은 목표설정, 계획, 집행의 세 단계로 구분해 볼 수 있다.

목표설정 단계에서는 지자체와 주정부 개발목표, 민간 이용자의 개발목표, 적합한 조직의 형태(지자체 조직, 제3섹터 방식의 개발협회, 관련 지자체의 조합 등), 조사목표와 시점을 확정하는 계획 절차, 민간투자자와의 협력에 대한 법적 관계가 명백히 해결되어야 한다. 여기에서 특히 유의할 점은 전환부지를 지역구조 재편에 활용할 것인지, 혹은 단지 기존의 부족되는 기능을 확충하는데 이용할 것인지를 결정해야 한다는 것이다.

계획 단계에서는 기본계획의 목표를 교통·토양·경관관리 부문과의 협의하에 지역개발계획과

정을 집행하고, 대체 이용안을 평가하고, 건축기본계획을 제시하며, 부지 분양을 위한 투자자와의 계약이 체결되어야 한다. 여기에서 말하는 건축기본계획이란 주 개발계획에 연동되는 지자체의 계획을 말하는데, 이에는 토지이용계획과 건축계획이 포함된다.

집행 단계에서는 필요 불가결한 정치적 결정의 유도, 시민의 참여를 유도하는 홍보작업, 건축권한의 획득, 지원재정 신청과 관리, 개발과 환경오염(특히 토양오염)에 관한 각종 조치의 집행, 구체적인 사업 인허가를 포함한 투자자와의 계약 준수 등이 이루어져야 한다.

이러한 단계에서 가장 중요한 것이 건축기본계획(Bauleitplanung)의 수립이라 할 수 있다. 이 장에서는 우선 건축기본계획의 일반적인 과정을 동서독 지역으로 나누어 검토하고 구체적인 사례를 소개함으로써 이해를 돕고자 한다. 여기에서 서부지역과 동부지역으로 나눈 것은 동부지역에 경과적으로 상이한 법규정을 적용하고 있기 때문이다.

1) 轉換敷地の 建築基本計劃

(1) 서부지역

연방 건축법에서는 전환부지의 개발을 위해 다른 지역개발과 마찬가지로 지자체의 권한하에 건축기본계획을 수립하도록 하고 있다. 그 목적은 도시 혹은 지역의 난개발을 방지함은 물론, 주민의 사회·문화적 요구를 수용하고 자연경관을 보호하며 조화로운 지역 경관을 조성하는데 있다.

건축기본계획은 준비적 성격을 가지는 토지이용계획(Flächennutzungsplan)과 이에 근거하여 작성되어 법적 구속력을 가지는 건축계획(Bebauungsplan)으로 나뉘어진다(BauGB §1). 토지이용계획에서는 계획지역의 용도, 즉 주거·상업·공업·휴양·교통 등 기반시설의 지구별 용도가 수립되고, 건축계획에서는 계획구역의 각 필지에 대한 세부적인 이용계획이 확정된다. 지자체에서 작성한 건축기본계획은 주의 상위계획인 주개발계획(Landesentwicklungsplan)에 부합하는지 여부를 검토하여 허가되어진다.

일반적으로 건축기본계획을 수립하는 데는 많은 시간이 소요되고 있다. 이 계획의 수립 결정에서

법적 구속력을 갖기까지 최소 1년, 건축계획의 수립절차에 2-3년이 소요된다. 토지이용계획을 수립하는 데는 중소도시의 경우 2-3년 이상, 대도시의 경우 4-5년이 소요된다(BfLR, MzR, 1992). 이러한 계획의 절차가 12단계⁸⁾로 구성되어 있는데도 원인이 있지만 계획의 기초자료 획득, 시민·사회단체와의 갈등 해소, 문서작성의 복잡성이라는 기술적인 문제를 해결하기 위해 많은 시간이 소요되고 있다.

전환부지의 개발이 원만하게 이루어지기 위해서는 미래 지역구조를 감안하는 기본 구상이 있어야 하고, 도시 전체차원에서 뿐 아니라 국지적 차원에서의 개발잠재력을 측정해야 한다. 재개발의 경우(특히 병영시설) 구획지구의 도시건축 문제를 해소하고 기능을 강화시키는데 목표를 두며, 여기에는 현대화 조치와 수리개선 조치, 보완적 신규건설, 기반시설과 주변환경의 개선 조치가 도입될 수 있다.

전환부지에 대한 수요가 불확실하거나 부지구도가 너무 클 경우에는 해당 지역을 되도록 탄력적으로 조성하고 이용 프로그램을 다양화하며 공간적으로 혼합하는 것이 바람직하다. 기능을 혼합할 때에는 기능적인 도시구조의 형성, 주거지 인근에 일자리 창출이나 교통량의 감소, 사회공간적인 균형을 감안해야 한다.

(2) 동부지역

통일 이전 구동독에서는 독립된 공간관리정책이 없었고 부문을 중시하는 중앙계획에 종속되는 지역계획(Territorialplanung)이 있었을 뿐이다. 이에 따라 취락, 환경, 휴양과 같은 기능이 소홀히 다루어졌다.

통일이 되어 동부지역의 조속한 경제적 재건의 필요성을 인정함에 따라 통일조약에 지역개발계획의 수단과 절차에 관한 특별조항을 넣은 바 있다(BauGB §246a). 1997년 말까지 경과적으로 적용되었던 이 조항의 핵심은 동부지역에 한해 건축계획규정과 허가규정을 대폭 완화하거나 폐지한 것이다. 이러한 결정을 내린 배경에는 동부지역에 건축기본계획 수립에 요구되는 각종 자료와 문서가 없거나 측량과 건축의 지도 자료가 부실하여 이를 구비할 때까지 기다릴 수 없다는 점이

크게 작용하였다.

규제완화 차원에서 부분적인 토지이용계획을 허용하여 조기에 건축계획이 수립될 수 있도록 하였으며, 결과적으로 서부지역의 건축기본계획과 건축계획을 대체할 수 있는 사업구상계획(Vorhabensplan)과 개발계획(Erschliessungsplan)을 도입하였다(BauZVO §55). 이 대체계획들은 개인 투자자가 수립하는 것으로 그 자체만으로 법적 구속력을 가지지 못하나 관할 지자체가 이를 수용하여 계획조례(Plansatzung)로 확정할 때에는 법적 구속력을 가지게 된다. 이 조치가 가지는 의미는 개인 투자자와 지자체간의 협력 가능성을 높여주었다는 데 있다.

그러나 사유재산 문제와 폐기물 오염문제를 해결하는데 시간이 소요되고, 지자체의 재정적 능력이 낮으며, 행정력 또한 낮은 점, 비협조적인 주민, 허가관청의 업무처리 지연 등으로 인해 당초의 법적 규제완화의 효과를 거두지 못하고 있다.

동부지역에는 통일 직후 상당 기간 서부지역과 같은 주 계획(Landesplanung)이 없었기 때문에 지자체의 건축기본계획을 허가할 수 있는 기준이 없었다. 따라서 지자체의 대체 계획들이 서부지역의 관점에서 볼 때 주의 계획법에 저촉되는 것으로 생각될 수 있는 상황이 발생하기도 하였다. 또한 주정부의 허가관청에서 계획허가 업무가 폭주함에 따라 주정부에서 어떤 지자체의 토지이용계획을 허가했을 경우 이에 기초하여 작성된 건축계획에 대해서는 군(Landkreis)에서 법적 통제를 하도록 권한을 분산시키기도 하였다(BauGB §203 Abs.3).

현재 동부지역에는 지역개발계획과 관련하여 지역적인 여건에 따라 서부지역 방식을 채택하기도 하고 완화된 특별규정을 따르기도 하는 등 정책적 혼선이 빚어지고 있다. 이는 계획수립의 기본구조가 확립되어 있지 않은 상태에서 주정부와 지자체의 계획이 동시에 수립되어 상호간 조율이 불가피하기도 하고, 아직 하부 계층의 행정구역 개편이 종료되지 않고 있기 때문이라 할 수 있다(BfLR, MzR, 1992).

동부지역의 건축기본계획에서 부지용도를 보면 소매업이나 창고업 같은 상업부지가 많고, 공업부지의 신청은 크게 늘고 있지 않다. 주택건설 또한 대도시를 제외하고는 그다지 많지 않은데, 이는

주택을 건설한다 해도 동부지역 주민이 이를 부담할 능력이 없기 때문이다.

2) 轉換敷地 開發의 事例

위에서 살펴 보았듯이 서부지역과 동부지역 간에는 개발계획과 관련한 기본적인 여건이 여러모로 다르기 때문에 각 지역에서 하나의 사례를 들어 소개하고자 한다. 아래의 표 3은 전환부지의 개발 시 군부지 용도별로 전환 이후 어떠한 토지 이용이 가능한지를 보여주고 있다.

(1) 서부지역: Wegberg-Wildenrath⁹⁾

노르드라인-베스트팔렌 주의 군부지 전환사업 중 비중이 제일 큰 사업으로 나토 공군기지로 사용되던 Wegberg-Wildenrath 비행장을 들 수 있다. 이 곳은 인구밀집지역인 독일의 루르 지방과 네델란드의 란트슈타트 사이에 위치한 곳으로 교통 여건이 매우 양호하다.

1989년 말 영국군이 510ha에 달하는 기지의 폐쇄를 결정할 당시 이 곳에는 2,500명의 군인과 300-400명에 이르는 민간인 군속이 일을 하였다. 주개발협의회(LEG-NRW)는 처음부터 군부지의 재활성화에 노력하여 한때 영상매체 제작사를 유치하려 했으나 실패로 돌아갔고, 지멘스에서 이 부지를 철도 차량의 시험주행구간으로 활용하려는 계획을 구제화하였다.

이 유치사업을 성공적으로 수행하기 위해 1995년 시·군 대표, 현지 기업과 은행이 참여하는 Wegberg-Wildenrath 개발회사(EWW)를 설립하였다. 개발회사는 군부지를 매입하고 난 후 주개발협의회의 관리하에 폐기물 처리, 기반시설 설치, 부지 매각 등의 작업을 수행하였다. 지멘스사에서는 1997년부터 철도시험구간을 가동하고 있다.

독일에서 군부지를 민수용으로 전환함에 있어 일반적으로 지역개발계획의 수정, 토지이용계획, 건축계획 그리고 계획확정 절차에 의한 건축허가가 나기까지 8-10년이 소요되는 것이 일반적이는데, 이 사업의 경우 5개월(1995) 밖에 걸리지 않아 곧 건축토목사업을 수행할 수 있었다. 독일에서 최단 시일에 계획절차를 마무리한 사례이다. 주정부의 대표, 지자체의 대표, 투자자, 건축주를 포함하는

표 3. 군부지의 민수용 전환 용도

전환 이전의 군부지 용도		전환 후 민수용으로 이용가능한 토지 이용
분류	토지 이용	
병영	영내 주택 및 부대막사	재건축/수리후 주거용도: 학생·병원의 기숙사, 양로원, 재외 독일인 귀국가·망명 신청자·사회보호 대상자의 일시 수용소
	작업장, 창고, 차량정비창, 공지 교육용 건물	상공업 부지: 공단, 산업기술센터, 행정 건물, 사무실, 물류센터, 에너지 공급시설 교육/문화 용도: 전문대·대학·대학 학과 건물, 회의장, 재교육센터, 문화센터, 협회
	위생시설	사회복지 용도: 의료시설, 유치원, 장애자 시설, 양로원, 청소년 시설
	체육관	여가/관광: 스포츠센터, 유스호스텔, 센터·파크
훈련장	부지의 경관 구조가 다양	경관·자연 공원, 비오톱 조성, 놀이공원, 골프장, 농경지, 산림지, 폐기물 처리장
비행장	활주로, 기반 시설, 창고 및 행정건물	민간 비행장, 스포츠 비행장, 산업적 이용(예: 항공산업), 풍력발전소, 대규모 놀이시설
군항 시설	부두, 건물	조선소, 스포츠 보트장, 놀이시설
창고 및 병참시설	창고, 야적장, 병커	창고: 창고, 산업적 이용, 사회기반시설 탄약고 및 병커: 버섯 재배, 디스코텍, 경마 훈련장, 공공 목적(방공호, 문화재 보관 등)
기반시설	극장, 병원, 학교 등	민간이나 공공 기관이 같은 용도로 재활용
군 행정	행정 건물	민간이나 공공 행정기관에 의한 재활용, 학교·문화 시설

출처: BfLR, Materialien zur Raumentwicklung, H.59, p.12 및 기타 자료.

사업추진위원회가 구성되어 문제가 발생했을 시 적극적으로 개입하여 해결책을 모색한 것이 큰 도움이 되었다.

지멘스사는 이 시험센터에 1억 마르크를 투자할 예정이고, 이 부지의 서쪽에 조성되는 공단지역에 대해서는 개발회사가 추가로 1억 1천만 마르크를 투자할 예정이다. 개발회사는 소요되는 재원을 소규모 건물의 매각·임대와 주정부의 구조개선 지원금 6천8백만 마르크로 충당할 예정이다.

지멘스사가 이 곳에 들어왔기 때문에 공단지역에도 다른 기업체들이 많이 입주할 것으로 기대하고 있다. 지멘스사에서 시험센터 부지 외에 65ha에 이르는 공단부지 중 26ha를 매입하였으며, 다른 기업들이 5.5ha를 매입한 상태이다. 1997년 초만 시험센터에 일자리 100여개(이 중 50개는 현지 고용)가 창출되었으며 향후 이 곳에서의 일자리가 더 늘어날 전망이다.

(2) 동부지역: Wittenberg¹⁰⁾

Wittenberg는 작센-안할트 주에 속하며 엘베강

에 위치하여 통일전에 서독과 접경했던 도시이다. 이 곳에는 통일 이전 구소련군 10,000명이 주둔해 있었고 1992년까지 철수한 바 있다. 현재 인구는 53,000명이다.

군부대가 주둔했을 당시 외곽 도로변마다 30ha 규모의 병영단지가 있었는데, 소련군이 철수한 후 관심이 있는 주민이 협회를 구성하여 이 병영단지를 매입하여 다가구 주택단지의 조성을 계획하였다. 1993년에서 1997년에 걸쳐 350개의 주택이 정비되었고 비용절감을 위해 협회 회원이 대부분 작업을 하였다.

이러한 사업을 하게 된 동기는 이 당시 Wittenberg시의 무주택자가 1,900명에 이르러 주택난이 있었고, 또한 주택 임대료의 상승에 불안한 동부지역 주민들이 자가주택을 마련하고자 하는 욕구가 있었기 때문이었다. 연방정부 또한 사회보호대상자에 낮은 월세로 임대한다는 조건으로 구소련군 부지를 유리한 조건으로 양여하였다.

이 사업의 주체는 협회였는데, 병영내 주택을 양여받은 주민을 정회원으로 구성되었다. 협회의 회

장은 행정기관의 사업 승인위원회에서 Wittenberg에 임대주택의 수요는 그다지 많지 않지만 자가주택의 수요가 크다는 것을 설득해야 했다. 물론 임대 조건으로 매입했기 때문에 주정부의 동의와 허가를 얻어내는 것이 쉽지 않았다. 결국은 임대료 방식이 아니라 사회보호 계층을 위한 자가주택 건설을 조건으로 타협을 보게 되었다.

서부지역의 Wegberg-Wildenrath의 사례와 비교해 볼 때 자생적으로 발생한 협회가 사업목표의 설정이나 전략수립에 있어 전문지식이 결여되어 있고 각급 행정기관과의 대화와 지원이 부족했던 점이 두드러진다.

이 주택사업에서 특이한 점으로 정비 비용의 감축을 위해 구 동독 시절의 협동조합 모델에 기초하여 소유주가 작업에 직접 참여하는 방식을 채택한 점이다. 이렇게 된 배경에는 자기자본이 크게 부족하여 금융기관의 저리 융자를 받아야만 했고 그래도 비용이 모자랐던 사정이 있었다. 더구나 금융기관의 저리 융자를 받기 위해서는 시가 대출보증을 서주어야 했는데, 그렇지 않았더라면 사업추진이 불가능했을 것이다.

군부지 전환이 통상적으로 지역경제 회복과 일자리 창출에 목표를 둔다는 점을 감안할 때, Wittenberg의 주택사업은 전혀 그렇지 않았다는 점이 지적될 수도 있다. 부지 전환이 문화적, 사회적, 환경적 여건의 개선에도 기여할 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

5. 結 論

독일이 통일된 후 여러 어려움이 있는 것이 사실이지만 이러한 상황 속에서도 군감축에 따른 군부지의 해제는 새로운 독일 건설에 희망을 주고 있다. 사전에 군부지 해제를 예상하지 못했기 때문에 독일인 특유의 조직적인 계획에 혼선이 빚어지고 있기는 하지만 그래도 인내를 가지고 반환부지의 개발내지는 재개발에 나서고 있다. 이러한 군부지 이용전환의 기본 목적은 합리적인 군부지 재활용을 통하여 무질서한 난개발을 막자는 것이다. 어쨌든 질서를 증시하는 독일인의 정서로 볼 때 당연한 일인지도 모르겠다.

한편 각급 정부와 지자체 그리고 실수요자간에 이해관계의 갈등이 빚어지고 있는 것도 사실인데, 이를 극복하기 위해서는 군부지의 실태를 철저히 조사하고 부지매각 여건을 완화함과 동시에 이해 당사자간의 지속적인 협력과 각급 정부의 재정적·행정적 지원이 요청되고 있다. Wegberg-Wildenrath의 사례가 바람직한 부지전환의 과정을 잘 보여준다.

이와 대조적으로 동부지역의 경우 군부지 전환의 과제와 관련하여 전체적으로 행정능력이나 자체 재정능력이 미흡하다고 볼 수 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해 건축기본계획의 완화가 이루어지기도 했지만 동부지역의 행정관서나 주민이 이에 적응을 하지 못하여 기대보다 빠른 부지전환이 이루어지지 못하고 있다. 더욱이 동부지역이 전체적으로 경제조건이 시급하기 때문에 군부지 전환의 문제가 그 규모가 크에도 불구하고 서부지역보다 두드러지지 않는 것도 한 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

지역적으로 볼 때, 군부지의 이용전환이 지역구조 활성화에 좋은 기회이기는 하지만 인구밀집지역이 아닌 곳에서는 수요가 없어 많은 어려움이 따르고 있다. 농촌지역에서 특히 전환부지의 규모가 큰데 비해 이를 획득하기 위한 지자체의 재정은 제한되어 있으므로 주정부의 지원이나 민간투자자들과의 조기 협의를 통해 재정수요를 감축하려는 노력이 필요하다. 이에 비해 군부지 개발압력이 높은 (대)도시지역에서는 잠재적 매수자가 막대한 폐기물 정비비용을 감수하더라도 이익을 기대할 수 있기 때문에 사후 이용이 조속히 이루어질 전망이다.

또 하나 눈여겨 볼 점은 유럽연합 차원에서도 KONVER, Network DEMILITARISED 등의 프로그램 통해 군부지 전환을 지원하고 있고, 독일 내에서도 BICC 같은 조직이 있어 군수산업의 전환, 군감축으로 인한 실업문제, 군부지 전환, 마케팅 문제까지 종합적으로 연구하고 각급 정부나 기업 또는 개인에 정보를 제공하고 자문하고 있다는 사실이다.

아직도 한반도는 냉전상태에 있어 통일이 요원하게 느껴지지만 군부지 전환의 문제가 언젠가는 한번 닥칠 일이기 때문에 독일의 경험을 면밀히

검토해 볼만한 가치가 있다고 본다.

註

- 1) 물론 그 반대되는 경우도 구조전환으로 불리워진다.
- 2) 그러나 독일의 경우 20세기에 들어 1차 대전, 2차 대전, 냉전시대를 전후하여 군사부지 지정과 해제를 세 차례나 경험한 바 있어 지역구조 전환에 대한 대응 능력이 다른 나라보다 높다고 평가할 수 있다(Witzmann, 1994, 280-283).
- 3) 한국의 읍·면·동에 해당하는 행정계층.
- 4) 군부지 반환의 공식절차에 대해서는 BfLR(1992) 참고.
- 5) <http://www.b.schuttle.de/irs/konv01.htm> 및 <http://www.tisch.de/kon-index-1.html> 참고.
- 6) 그 예로 군부지의 건물을 대학 기숙사, 경찰시설로 이용한다던가 혹은 동구에서 유입하는 재외독일인, 발칸 반도에서의 난민, 망명신청자들의 임시수용소로 활용하는 것을 들 수 있다. 생태보존지역의 확보도 주정부가 권장한다(Liebreuz, 1992).
- 7) 학생 기숙사, 양로원, 장애인 주택, 교육시설, 병원, 환경정화시설 등 공익적인 시설들이 이 범주에 속한다.
- 8) 여기에는 구상단계, 계획수립 결정, 2차에 걸친 시민 공청회, 사회단체 및 인접 지자체와의 협의, 공간관리와 주 계획 목표와의 상응 검토, 시안 및 최종안 작성, 건축기본계획의 의결, 상급기관의 허가 절차, 허가 공시와 효력 발생이 포함되어 있다.
- 9) 참고, http://www.wfg-kreis-heinsberg.de/m_wegbwild.htm; BICC, report 8, 1996, 22-23.
- 10) 참고, BICC, 1999, Integrierte Arbeitsmarktprojekte auf Konversionsflächen, brief 13.

文獻

BICC(= Bonn International Center for Conversion), 1997, *Nachnutzung vormals militärisch*

genutzter Liegenschaften, Bonn.

———, 1997, *Militärischer Strukturwandel in Deutschland: Seit 1990 wurden 1.4 Millionen Arbeitsplätze abgebaut*, BICC *Presse Erklärung*(30, April 1997), Bonn.

———, 1997, *Abrüstung macht konversion weiterhin erforderlich*, BICC *Presse Erklärung*(20, November 1997), Bonn.

———, 1999, *Integrierte Arbeitsmarktprojekte auf Konversionsflächen: Auswertung ausgewählter Beispiele verschiedener Bundesländer*, *brief*, 13, Bonn.

———, 1999, *bulletin*, No.10, Bonn.

BfLR(= Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung), 1992, *Regionale Auswirkungen der konversion*, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 5, Bonn.

———, 1992, *Planungserleichterungen in den neuen Bundesländern*, *Materialien zur Raumentwicklung*, Heft 44, Bonn.

———, 1993, *Konversion, Flächennutzung und Raumordnung*, *Materialien zur Raumentwicklung*, Heft 59, Bonn.

———, 1996, *Mitteilungen und Informationen*, Nr.3(Juli 1996), Bonn.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1997, *Konversion - Stadtplanung auf militärflächen: forschungsvorhaben des experimentellen wohnungs- und Städtebaus(= Endbericht)*, Bonn.

Cunningham, K.B. and Klemmer, A., 1995, *Restructuring the US military bases in Germany: scope, impacts and opportunities(= BICC Report, 4)*, Bonn.

Ellger, C., 1996, *Konversion von militärflächen*, *Zeischrift für Angewandte Geographie*, H.3, 45-47.

Gustav-Stresemann-Institute, 1997, *Conversion of defense industries and regional economic interests(= An international exchange of experiences*, *Proceedings of International*

- Seminar).
- Klugmann, J. and Lindemann, U., 1997, Konversion militärischer liegenschaften - eine weltweite Herausforderung(= BICC Report, 8), Bonn.
- Liebrenz, F., 1992, Geplante truppenreduzierung und standortkonversion, *Geographische Rundschau*, 44(10), 600-605.
- Lindemann, U. and Schirowski, U., 1997, Sieben Jahre truppenabbau und konversion in nordrhein-westfalen, *Landesentwicklung - sgesellschaft NRW*.
- Witzmann, K., 1994, Flächenkonversion und raumordnung, *Raumforschung und Raumordnung*, 1994(4/5), 279-286.
- Zuehlke-Robinet, K., 1992, Die folgen der bundeswehrreduzierung für die Beschäftigung in der region schleswig, *Raumforschung und Raumordnung*, 1992 (3/4), 142-147.
- <http://www.bicc.uni-bonn.de>.
- <http://www.b.schuttle.de/irs/konv01.htm>.
- <http://www.tisch.de/kon-index-1.html>.