

[수탁\_독일 도시계획 및 도시관리체계 연구]

# 해외출장 복명서

독일 슈투트가르트(Stuttgart)

2014.08.17 ~ 2014.08.21

차주영 연구위원

**( a u r i )** 건축도시공간연구소

# 목차

## I. 출장 개요

1) 출장 목적 .....	2
2) 출장인원 .....	2
3) 출장기간 및 지역 .....	2
4) 주요업무 .....	2
5) 세부일정 .....	4

## II. 주요 기관 방문 및 면담내용

1) 전문가 면담 : M. Trieb 교수, 이석정 교수 .....	5
2) 도시계획청 담당 공무원 면담 .....	8

## III. 현장답사

1) 도시개발지역 현장답사(Stuttgart 21) .....	12
2) 도시정비지역 현장답사(Fasanenhof, Rot) .....	12

## I. 출장 개요

### 1) 출장 목적 및 기대효과

#### □ 출장 목적

- 독일 도시계획 관련 자료 수집
  - 독일 도시계획체계 관련 법령집, 해설집 등 자료 수집
  - 슈투트가르트 시 도시관리계획 관련 자료 수집
- 독일 도시계획 및 도시관리제도에 대한 전문가 자문
- 독일 도시관리 사례조사를 위한 현장 답사 및 담당공무원 면담
  - 지구단위계획 수립지역의 도시정비 및 재개발 사업 추진 과정 조사
  - 개발행위 허가 시 규제방식 및 공공과 민간의 의견조율 방식 조사

#### □ 기대효과

- 현지 전문가 및 담당공무원과의 면담을 통한 독일 도시계획제도에 대한 실증적 조사
- 도시관리체계에 대한 심층조사를 통한 시사점 도출

### 2) 출장인원

- 차주영 연구위원

### 3) 출장기간 및 지역

#### □ 출장기간

- 2014.8.17(일) ~ 2014.8.21(목) (3박 5일)

#### □ 출장지역

- 슈투트가르트시(Stuttgart)

### 4) 주요업무

- 독일 도시계획 관련 자료 조사 및 구매
  - 일시 : 2014년 8월 18일(월) 10:00 ~ 12:00
  - 장소 : Karl Kraemer, Limacher 등 건축 및 도시 저문 서점
  - 구입 자료 : 총 4권
    - . Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Eu Region
    - . Oeffentliches Baurecht und Raumordnung

- . Staedtebaurecht
- . Landesbauordnung fuer Baden-Wuerttemberg
- 슈투트가르트 시 도시재개발 지구 현장 답사
  - 일시 : 2014년 8월 18일(월) 13:00 ~ 15:00
  - 장소 : Stuttgart 21 지구
  - 참석자 : 차주영 연구위원(auri)
- 독일 도시계획 전문가 자문회의
  - 일시 : 2014년 8월 18일(월) 16:00 ~ 18:00
  - 장소 : ISA Internationales StadtbauAtelier
  - 참석자 : Prof. Michael Trieb(슈투트가르트대학 건축 및 도시계획과 교수, ISA 공동대표), 이석정 교수(서울대학교 교수, ISA 공동대표), 차주영 연구위원(auri)
  - 주요 논의사항 : 독일 도시계획체계 및 관련 법령, 슈투트가르트 시 도시계획 수립 현황 등
- 슈투트가르트 시 도시정비 및 도시재개발 지구 현장 답사
  - 일시 : 2014년 8월 19일(화) 10:00 ~ 15:00
  - 장소 : Fasanenhof 지구, Rot 지구
  - 참석자 : 이석정 교수(ISA 공동대표), Philipp Dechow(ISA 파트너), 차주영 연구위원(auri)
- 도시계획청 자문회의
  - 일시 : 2014년 8월 19일(월) 15:00 ~ 18:00
  - 장소 : 슈투트가르트 시청
  - 참석자 : Herr Holch(도시정비과장), Frau Messmer(도시정비과 Fasanenhof 지구 담당자), 이석정 교수(ISA 공동대표), Philipp Dechow(ISA 파트너), 차주영 연구위원(auri)
  - 주요 논의사항 : 슈투트가르트 시 도시관리를 위한 행정체계, 도시정비사업 추진 현황, 도시정비 추진 법적 근거 및 추진방법 등

## 5) 세부일정

일자	현지시간	출발지	도착지	일정	기타
8.17. (일)	13:20~18:20	인천	파리	이동(인천→파리→슈투트가르트)	KE901
	20:15~21:45	파리	슈투트가르트		AF1608
8.18. (월)	10:00~12:00	슈투트가르트		독일 도시계획 관련 자료조사 및 구입	
	13:00~15:00			Stuttgart 21 개발지구 현장답사	
	16:00~18:00			[전문가면담] Michael Trieb, 이석정	
8.19. (화)	10:00~14:00	슈투트가르트		Fasanenhof 지구 및 Rot 지구현장답사	
	15:00~18:00			[기관방문] 슈투트가르트시 도시계획국 - 도시정비과 과장(Holch) - Fasanenhof 지구 담당자(Messmer)	
8.20. (수)	14:45~16:20	슈투트가르트	파리	이동(슈투트가르트→파리→인천)	AF1509
	21:00	파리			KE902
8.21. (목)	14:50		인천		

## II. 주요 기관 방문 및 면담내용

### 1) 전문가 면담 : M. Trieb 교수, 이석정 교수

- 일시 : 2014년 8월 18일 (월) 16:00 ~ 18:00
- 장소 : 장소 : ISA Internationales StadtbauAtelier
  - 참석자 : Prof. Michael Trieb(슈투트가르트대학 건축 및 도시계획과 교수, ISA 공동대표), 이석정 교수(서울대학교 교수, ISA 공동대표), 차주영 연구위원(auri)

#### □ 주요 논의사항

- 독일의 도시계획 및 관리는 건설법전(Baugesetzbuch)를 근간으로 함
  - 기본적으로는 토지이용계획(Flaachennutzungsplan)과 지구단위계획(Bebauungsplan)으로 이원화된 계획체계를 갖추고 있음
  - 토지이용계획의 경우, 법적인 규제력을 갖지는 않지만, 관리하는 지역 내 도시의 토지이용에 관한 종합적인 계획을 제시하는 것으로, 이를 바탕으로 지구단위계획을 수립하게 됨. 따라서 직접적인 규제력은 없지만 간접적인 규제의 성격을 갖는다고 할 수 있음
  - 직접적인 토지이용 및 건축물의 조성에 규제력을 갖는 계획은 지구단위계획으로, 개별 필지단위로 건축물의 용도, 규모(건폐율과 용적률, 필요시 층수 제한), 기반시설의 인입사항에 대한 내용을 담고 있음. 나아가 지구단위계획은 지구 전체의 경관적인 측면을 고려하는 내용을 담기도 함. 따라서 건축물의 색채나 지붕의 형태, 디자인 지침 등의 내용으로 구성
- 슈투트가르트 시의 도시계획 수립현황
  - 도시전체를 대상으로 하는 토지이용계획과 지구별로 지구단위계획이 수립되어 있음
  - 도시 발전의 근간이 되는 상위계획으로 도시발전계획이 수립되어 있는데, 이는 비법정계획으로 구속력은 없으나 향후 20년간 도시의 발전방향을 다루는 중요한 정책계획임
  - 지구별로 사업을 추진할 때 최종적인 관리계획으로서 지구단위계획을 수립하기 전에 지구발전계획인 Rahmenplan을 수립하거나 디자인계획을 수립하기도 함
  - 최근 법정계획만으로는 주민의견 수렴, 유연한 도시관리의 어려움 등의 문제가 발생하면서, 비법정계획인 도시발전계획과 지구마스터플랜을 함께 사용하는 사례가 증가하고 있음
  - 기타 환경관리에 중요한 환경계획이 있음(Landschaftsplan)

- 독일의 도시계획 및 관리 대상은 전 국토이나 개발행위별 관리범위 구분
  - 독일은 건축 및 개발행위가 가능한 지역과 개발이 가능하지 않은 지역을 구분하여 국토를 관리
  - 개발이 가능한 지역은 내부지역(Innenbereich)이라 하고, 사람들이 이미 거주하고 있는 지역을 기본적인 대상으로 하며 주거지역, 상업지역, 공업지역 등으로 기 개발된 곳을 계획수립 및 관리대상으로 함. Innenbereich 지역은 토지이용계획과 지구단위계획을 수립하여 도시를 관리하며, 이에 따라 건축 및 개발행위 허가를 진행함
  - 개발이 원천적으로 불가능한 지역은 외부지역(Aussenbereich)라 하고, 자연환경이 우세한 지역으로 사람들의 거주가 거의 없는 지역을 대상으로 함. 이러한 지역은 자연보전 및 환경적 측면에서 건축이나 개발행위가 원칙적으로 불가능하지만, 사람들에게 해가 되는 발전소나 기반시설 등 국가차원에서 설치하는 시설, 기존에 이미 입지해 있는 농가시설 등은 건축이 가능함
  - 기타 도시의 내부지역과 외부지역 사이에서 관리되는 지역이 있는데, 주변지역과의 연계 속에 개발되는 지역(Im Zusammenhang bebauten Ortsteile)라고 함. 이 지역은 대체적으로 토지이용계획은 수립되어 있어, 전반적인 토지이용 측면에서는 관리가 이루어지고 있지만 지구단위계획 수립이 안되어 있는 지역임. 자연이 우세하기 보다는 점진적으로 건축행위나 개발행위가 이루어지는 지역으로 해당지역의 도시관리 부서에서 개발행위를 개별적으로 심의하여 허가함. 이때 건축행위나 개발행위가 주변지역에 미치는 영향을 고려하여 주변지역과 어울리는 용도, 규모, 기반시설 설치 유무 등을 중심으로 판단하게 됨
  - 공간적으로 보았을 때 사람들이 밀집해 사는 지역은 지구단위계획으로 철저히 관리되고 있다고 할 수 있으며, 사람들이 살지 않는 자연지역은 개발을 원천적으로 불허한다고 할 수 있음
- 독일의 도시계획 및 관리의 일차적인 주체는 각 지방자치단체
  - 독일은 헌법상에 지역의 자치고권이 보장되어 있으며, 연방제를 행정체제의 근간으로 삼고 있기 때문에 예로부터 지방자치단체의 계획고권과 관기고권이 보장되어 있음
  - 따라서 건설법전에 따른 토지이용계획과 지구단위계획은 각 지방자치단체에서 수립·의결하고, 이에 따른 건축허가나 개발행위 허가도 기본적으로는 지방자치단체에서 수행함
  - 도시계획 측면에서 국가의 역할은 건설법전에도 그 기본정신이 드러나듯이 지자체의 도시계획 및 관리의 기본원칙을 제시하는 것임. 기본적으로 국가는 건

설법전의 제정과 개정을 통해 도시계획 및 관리의 원칙을 토지이용계획과 지구단위계획의 이원화된 계획체제로 통일하여 제시하고 있으며, 기타 개발행위 등에 대한 절차 등에 대해서 명시하고, 기타 세계정세 변화에 따른 친환경계획 등이 반영될 수 있도록 함

- 주 정부는 국가의 원칙을 바탕으로 계획적 관리가 필요한 실행수단을 제시하고 있는데, 예를 들어 건축법규나 문화재보호법 등은 국가의 법이 아니라 각 주정부에서 개별적으로 제정하여 운영하고 있음
- 각 지방자치단체는 건설법전에 따라 도시관리에 필요한 토지이용계획과 지구단위계획을 수립하고 시행하는 주체로 각종 개발행위를 허가하거나 수행하기도 함. 또한 주정부의 법에 근거하여 건축허가와 문화재 보호법 등을 시행하는 주체임
- 그러나 기본적으로는 지방자치단체에서 각 지역의 개발과 보호를 주민과 협의하여 진행하는 것이 일반적이며, 이에 따라 개발에 대한 권한과 책임 모두 지방자치단체에서 갖고 있음. 국가와 주정부는 원칙과 실행수단인 법적 근거를 마련해주는 역할을 수행
- 지방자치단체-주정부-국가의 상호 보완적 국토관리
  - 계획과 개발의 고권은 기본적으로 지방자치단체에 있지만, 국토계획 및 관리차원에서 상호 계획을 반영하도록 함
  - 국가에서 수립하는 국토공간정책은 각 주정부에서 수립하는 주발전프로그램에 반영되어야 하며, 반대로 국가에서 국토공간정책을 수립할 경우 각 주의 주발전프로그램을 수립하여 정책을 수립함
  - 마찬가지로 주발전프로그램은 연합시군에서 수립하는 지역계획과 각 지방자치단체의 도시발전계획의 내용은 담고 있으며, 다시 주발전프로그램은 지역계획에, 지역계획은 다시 도시발전계획에 반영이 됨
- 지방자치단체에서 건축행위와 개발행위를 허가하는 것은 고권으로 인정되며, 이에 대한 판단은 지자체의 담당공무원이 수행
  - 도시계획 등과 관련된 부서는 각 지자체별로 약간의 차이는 있지만, 대체적으로 도시계획 및 관리를 담당하는 도시계획부와 건축의 인허가와 지자체의 주요 건축프로젝트를 담당하는 건축부서, 그리고 각각의 기반시설 설치와 관리를 담당하는 부서들로 구분됨
  - 도시계획부와 건축부서, 기반시설 관련 부서는 상호 긴밀한 협의를 하며, 도시계획부서에서 수립된 지구단위계획은 건축부서에서 건축의 인허가를 할 때 기본이 됨
  - 각종 개발사업과 정비사업은 보편적으로 여러 부서에서 함께 진행하는 경우가 많음.



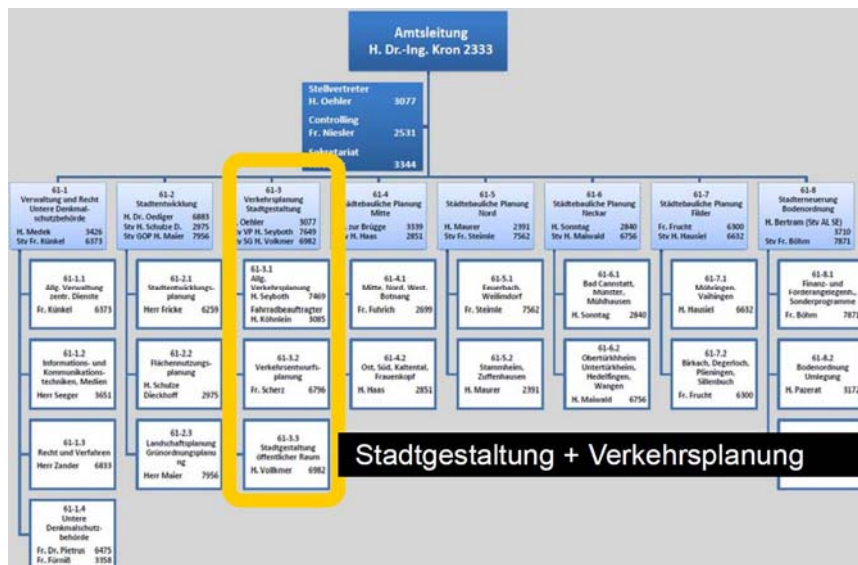
- 개발사업계획이나 정비사업계획의 수립과 시행은 도시계획 내 주 담당자가 배정되며, 필요시 각 부서의 공무원과 함께 부서내 협의, 주민협의 등을 공동으로 진행함
- 주요 사안에 대해서는 관련 부서가 모두 모여 협의를 진행하여 실행방향을 논의하고 실행하는 것이 보편적으로, 건축허가나 개발행위 허가와 관련하여 민원이 발생하는 것에 대해서는 다양한 논의를 통해 지자체 차원에서 대응하므로 공무원 개인이 책임지는 경우는 거의 없음

## 2) 도시계획청 담당공무원 면담

- 일시 : 2014년 8월 19일 (화) 15:00 ~ 18:00
- 장소 : 슈투트가르트 시청
- 참석자 : Herr Holch(도시정비과장), Frau Messmer(도시정비과 Fasanenhof 지구 담당자), 이석정 교수(ISA 공동대표), Philipp Dechow(ISA 파트너), 차주영 연구위원(auri)

### □ 주요 논의사항 1 : 슈투트가르트 시 도시정비사업 추진의 쟁점

- 도시계획청의 조직 구성
  - 슈투트가르트 시 주요 업무는 도시계획 및 관리, 도시정비사업 등의 관리로 총 8개 담당 부서로 구성됨
  - 주요 업무별로 살펴보면 문화재 보호 및 관리 담당 부서, 도시발전계획, 토지이용계획, 환경계획 및 녹지공간질서계획 등의 수립과 관리를 담당하는 도시개발 담당 부서, 교통계획 및 도시설계 담당 부서, 중부, 북부, 네카(Neckar), 필더(Filder) 등 4개 권역으로 구분된 도시계획 담당 부서와 도시정비 및 재개발, 토지이용을 담당하는 부서로 나뉨



- 슈투트가르트 시의 재개발사업 추진 현황은 2012년 현재 총 22개 도시재개발 사업 추진지역이 설정되어 사업을 추진 중에 있으며 연간 약 2개 사업을 신규로 추진함
- 도시재개발 또는 도시정비사업은 사업규모에 따라 차이는 있지만 10~15년 정도 소요
- 사업추진 단계는 준비단계-입안단계-시행단계로 구분됨. 사업준비 단계에서는 사업에 대한 사전조사를 실시하는 데, 주민의견 수렴, 타당성 조사, 필요시설 계획 등의 내용이 포함되며, 입안단계는 사업추진 지역의 공감범위 설정, 사업추진을 위한 조례 제정 또는 지구단위계획 등 도시관리계획 수립 과정으로 사업추진을 위한 법적 근거를 마련하는 것임

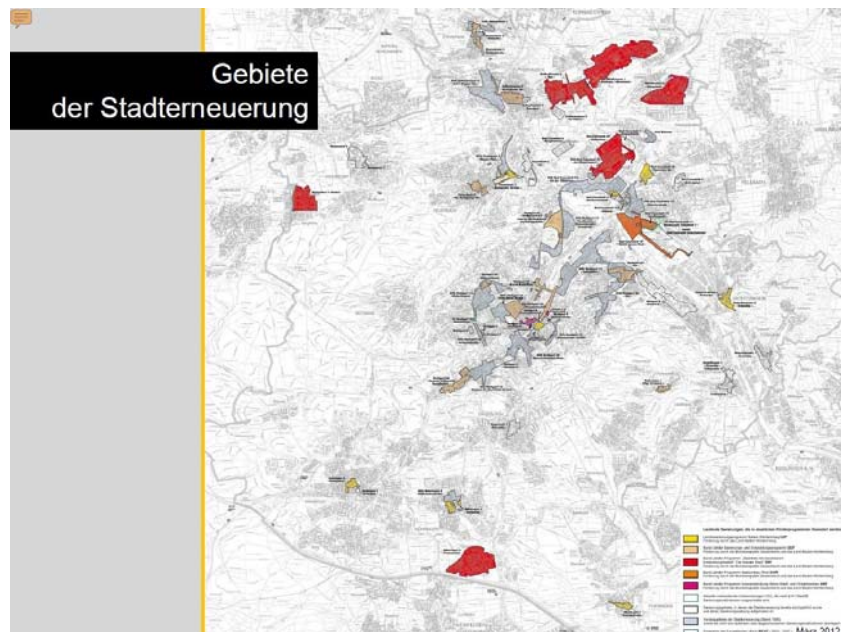


그림 3 슈투트가르트 시 재개발사업 추진 현황(2012)

- 슈투트가르트 시에서 도시정비 사업을 추진할 때 최근 가장 중요하게 생각하는 것은 주민과의 소통임
- 도시개발, 도시정비, 도시재생 등 도시를 새롭게 발전시키는 사업을 추진함에 있어 최근 주민들의 의견을 적극적으로 수렴하고 논의하는 장을 마련하여 사업의 성공을 도모하고 있음
- 모든 공공사업을 추진할 때 주민이 참여할 수 있는 방법을 사업초기부터 모색하여 사업 추진체계에 반영하고 있음. 특히 공공지원이 이루어지는 도시정비사업과 도시재생 사업에 중점적으로 도입되고 있음 : Foerdergebiete wie 'soziale Stadt'
- 주민참여는 도시계획, 주거, 복지, 교육, 지역경제, 직업전문성 확보 등 다양한 분야에서 이루어지고 있으며, 이를 위해 지구별 매니지먼트(Stadtteilmanagement) 방식을 도입. 이는 행정과 주민 사이의 소통을 위한 전문서 있는 매개체라 할 수 있음

## □ 주요 논의사항 2 : Fasanenhof 지구 도시정비사업 추진사례

### ○ 개요

- 1960년 대 개발된 파자넨호프 지구는 약 3200 개의 거주동으로 구성된 대단지 주거지역임. 그러나 열악한 교통환경과 순수 주거지역으로 계획된 대단지의 기능변화로 인해 지역이 쇠퇴함
- 이로 인해 지역 활성화를 목적으로 도심지에서 파자넨호프까지 연결되는 지하철 노선의 신축과 더불어 상업과 업무시설, 공공공간 확충을 주요 내용으로 하는 도시정비사업 추진
- 본 사업은 국가의 도시재생 정책프로그램의 일환으로 추진중인 'die soziale Stadt' 사업과 접목하여 추진하였으며, 이로 인해 국비, 주비, 그리고 시비가 지원됨

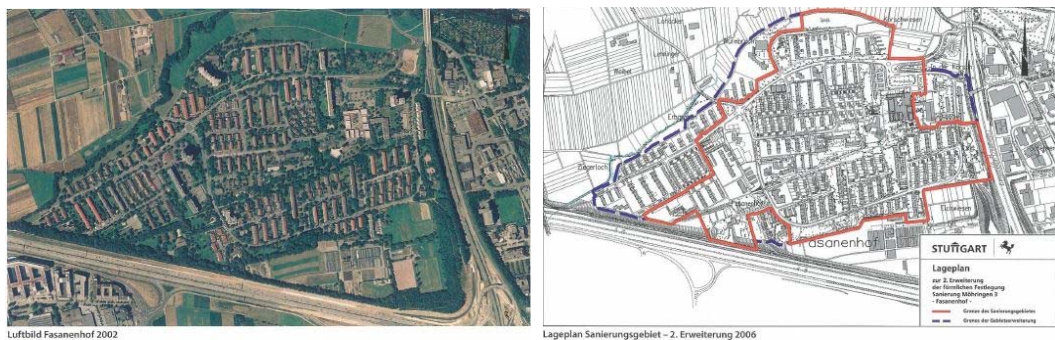


그림 4 Fasanenhof 도시정비사업 지구

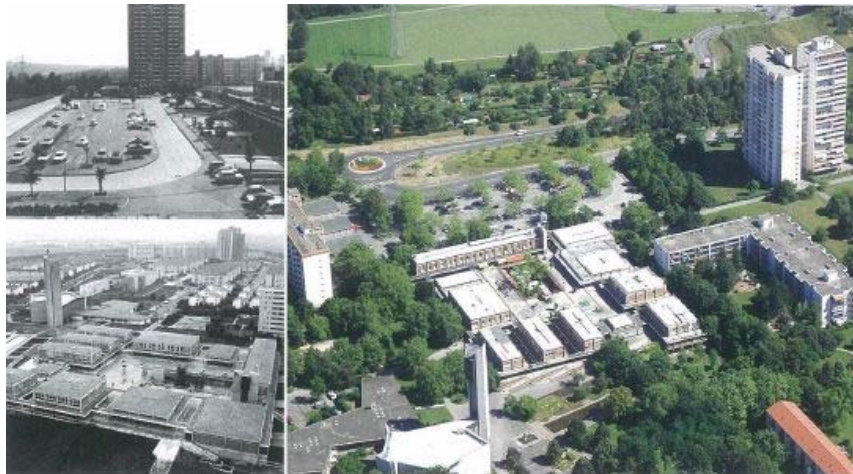


그림 5 Europaplatz의 사업 전후 모습

### ○ 추진근거

- 건설법전 제152조 ~ 제156조(특별한 정비사업에 대한 규정)

### ○ 추진경위

- 준비적 조사 실시(2001)
- 바덴뷔르템베르크 주에 도시정비지역 설정 및 사업추진계획 제출 및 통보(2002)

- 시의회의 의결을 거쳐 도시정비지역계획 결정 및 조례 제정(2003)
- 사업추진(2003 ~ 현재)
- 사업 모니터링 및 해마다 주에 추진경위 보고 및 사업계획 변경 시행
- 개발이익 환원
  - 법적으로 도시정비사업 추진 시 토지의 개발이익에 대한 비용은 필지별로 환수를 하도록 규정(건설법전 제154조)
  - 본 규정에 따라 도시정비사업 시행자인 시는 개발이익을 의무적으로 환수해야 함. 개발이익에 대한 비용은 준비적 조사를 실시할 때 추정가를 바탕으로 주민에게 알려지며, 사업이 완료된 이후 실제 개발이익에 따라 환수비용이 재조정됨
  - 개발이익은 정비사업을 지원하는 국비(30):주비(30):시비(40)으로 구분되어 각각 국가와 주, 시에 납부하게 됨
- 적극적인 주민의견 수렴 및 협의를 통한 도시정비 사업의 추진
  - 도시정비사업으로 인한 민원 제기 등을 미연에 방지하고, 주민이 참여하는 개발사업 추진을 위해 사업 초기 단계부터 주민의견을 적극적으로 반영함
  - 1990년 대까지만 하더라도 주민의견 수렴은 소극적으로 이루어졌으며, 이로 인해 주민 부담금 등에 대한 정보 제공이 미흡하여 정비사업 추진에 반대하거나, 정비사업 추진이 결정된 이후 민원 발생 등으로 사업 추진에 어려움 발생
  - 2000년 대부터 주민의견 수렴절차를 적극적으로 반영하기 시작. 사업초기부터 사업 추진에 대한 정보를 제공하고 사업추진과정의 투명성을 담보하기 위해 주민협의회 등을 정기적으로 개최하였는데, 이로 인해 사업 추진 시 민원 발생은 현저히 줄어듦
  - 대부분의 소송은 민사소송으로 진행되는 데, 시에서 소송에 패한 경우는 없음. 이는 사업추진시 공공성이 담보된 사업 추진 필요성에 대한 철저한 검토를 거치고, 관련 부서 등과 밀접한 협업을 통해 절차상의 실수를 미연에 방지한 결과라 할 수 있음



### III. 현장답사

#### 1) 도시개발지역 현장답사

- 일시 : 2014년 8월 18일 (월) 13:00 ~ 15:00
- 장소 : Stuttgart 21
- 개요
  - 슈투트가르트 시 중앙역에 인접한 brownfield로 부족한 주거와 업무시설 확보를 위해 철로를 지하화하고 지상에 주거, 업무시설, 상업시설 및 공공공간을 확충한 사업
  - 1990년 대부터 논의가 진행되어 1990년 대 말 국제현상설계를 통해 기본안이 확정되었고, 이후 주민공청회 등의 의견 수렴을 거쳐 라멘프렌과 지구단위계획 등을 수립하여 지구개발방향과 관리계획이 확정됨



그림 6 Stuttgart 21지구 신축 건축물

#### 2) 도시정비지역 현장답사

- 일시 : 2014년 8월 19일 (화) 10:00 ~ 14:00
- 장소 : Stuttgart Fasanenhof, Stuttgart Rot

○ 개요

- 파자넨호프와 로트 지구는 모두 'Soziale Stadt'라는 도시정비 및 재생 프로그램의 일환으로 쇠퇴한 지구를 정비하는 사업임
- 국비와 주비, 시비의 지원을 통해 기반시설 등의 정비가 이루어지며, 일부 노후한 주거에 대한 지원도 이루어지는 사업이나, 전반적인 사업추진 과정은 건설법전에 의한 도시정비 사업의 추진 프로세스에 따라 진행됨



그림 7 Fasanenhof 지구 : 주거정비사례(좌)와 신규 조성된 지하철노선과 공원(우)



그림 8 Rot 지구 : 신축된 주민지원센터(좌)와 주거정비사례(우)