한국경제지리학회지 제10권 제4호 2007(481~496)

연구노트

독일의 국토 및 지역계획 I : 성립과정과 조직체계*

안영진**

요약: 이 글은 국토 및 지역계획과 관련하여 오랜 역사와 독특한 전통을 갖고 있으며, 무엇보다도 연방주의의 정치적 질서 아래 다극 분산적 국토발전을 꾸준히 추구해 온 독일을 사례로 공간계획의 성립과정과 체계를 살펴보고자 한다. 독일의 공간계획은 20세기에 들어 본격화되었으며, 제2차 세계대전 후 1960년 중반에 들어서서야 비로소 오늘날과 같은 통일적 형태의 공간계획이 확립되었다. 독일의 국토 및 지역계획은 행정계층별 계획에 대한 실정법이 마련되어 있고, 국토 및 지역개발 계획(기본계획)과 토지이용계획에 대한 법적 체계로 이원적 성격을 띠고 있다. 특히 분권주의 전통을 반영하여 주정부가 공간계획에 고권을 갖고 있으며, 특히 최하위 행정단위인 게마인데에서 강력한 법집행이 이뤄지고 있다.

주요어: 독일, 국토 및 지역계획, 공간계획, 성립과정, 계획체계

1. 서 론

최근 우리 정부는 과거 그 어느 때보다 국가균형발전과 지역 분권화를 지향한 다양한 국토 및 지역정책을 강력히 추진하고 있다. 이에 따라 과거의 중앙 집권적 또는 하향적 국토 및 지역개발의 관행에서 벗어나 지역화 및 지방화 시대를 앞당기고 자립적 지역발전을 위해 다양한 정책 프로그램과 사업들을 개발하여 시행하고 있으며, 이와 동시에 보다 실효성 있는 개발 전략과 수단을 확보하기 위해 다각적으로 노력하고 있다. 하지만 기존의 국토계획 및 지역정책의 관행을 극복하고 계획과제와 이를 뒷받침하는 제도적 장치, 그리고 구체적인 정책수단의 확립 등의 측면에서 여전히 많은 한계를 드러내고 있다는 점도 부인할 수 없다(이동우 외, 2006).

다른 한편으로 21세기를 맞이하여 본격화되고 있는 세계화와 지식정보화라는 거대한 흐름의 시대전환에도 불구하고, 공간과 지역의 의미는 과거와 다름없이 중요하게 인식되고 있다. 왜냐하면 이러한 시대적 상황 속에서 다양한 척도에서 오히려 심화되고 있는 지역격차와 불균등한 공간발전에 비춰 볼 때, 공간과 지역을 둘러싼 계획과 정책은 여전히 국가와 사회의 본질적 과제의 하나임에 틀림없기 때문이다.

따라서 새로운 사회경제적 변동에 능동적으로 대처하고 정책 환경의 변화라는 상황조건에서 공간정책과 지역계획의 실효성을 높이기 위해서는 새로운

* 이 글은 필자가 2006년 국토연구원 기본 과제('분권화시대 중앙정부 지역정책 방향 연구 : 국제비교분석을 중심으로')에 참여하며 제출한 원고의 일부를 수정 · 보완한 것으로, 재정적 지원과 조언을 주신 국통연구원의 이동우, 변필성 두 박사님께 감사드립니다.

** 전남대학교 지리학과 부교수

정책비전과 아울러 패러다임을 모색하고, 또한 이를 뒷받침할 수 있는 유의미한 정책수단과 전략 등을 개발할 필요성은 한층 더 커지고 있다.

이런 맥락에서 이 글은 국토정책 및 지역계획과 관련하여 오랜 역사와 나름의 독특한 전통을 지니고 있으며, 특히 연방주의의 정치질서 아래 국토의 균형발전을 꾸준히 실천해 온 독일을 사례로 공간계획이 어떻게 성립하고 그 체계가 어떠한지를 살펴보고자 한다. 무엇보다도 지방화 또는 지역화를 통한 국가발전이 전 세계적으로 지대한 관심을 끌고 있을 뿐만 아니라, 위에서 언급한 것처럼 국토의 균형발전과 자립적 지역성장을 지향하고 있는 우리의 상황에서 다극분산적 국토공간체계를 비교적 건실하게 확립해 온 독일의 사례는 적잖은 학술적 그리고 정책적 의의를 지닌다고 볼 수 있다. 이 글에서는 먼저 전후 독일의 국토 및 공간계획의 성립을 역사적으로 개관하고, 뒤이어 이러한 국토 및 지역계획의 제도적 체계와 그 내용적 특성을 종합적으로 분석하고 설명하고자 한다.

2. 독일의 국토 및 지역계획의 성립과정

1) 제2차 세계대전 이전의 전개

독일의 국토 및 지역계획이 제도적으로 체계화되고 정치적으로 구속력을 지닌 공간계획(Raumplanung)으로서 효력을 발휘하기 시작한 것은 지난 1960년대 중반 이후였다. 독일(당시 서독)의 국토 및 지역계획은 1965년에 발효된 국토계획법(ROG: Raumordnungsgesetz)을 기점으로 하여 조직화되고 본격화되었다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 공간계획의 역사는 제2차 세계대전 이전으로 소급되며, 따라서 이에 대한 개략적인 검토는 제2차 세계대전 이후의 독일 국토 및 지역계획을 이해하는 데 중요한 단초가 될 수 있다(안영진, 1999).

세계적으로 공간계획의 역사는 나라마다 다를 수 있지만, 상당히 오랜 역사를 지니고 있는 것은 분명하다. 독일의 경우에도 오늘날 우리가 지칭하는 국토 및 지역계획과는 그 성격이 같을 수 없지만, 역사적 기원은 과거로 멀리 거슬러 올라간다. 근대적 의미의 국토 및 지역계획의 선구적 형태로서, 따라서 이른바 '묵시적' 공간계획의 예로서는 고대 로마의 유럽정복에 따른 다양한 도시 및 정주취락의 건설계획뿐만 아니라 중세 절정기에 게르만민족의 동유럽 슬라브민족의 거주지로의 세력 확장과 이주, 그리고 근세 초기의 토지개간을 통한 내국 식민지의 건설 등을 들 수 있다(Vogt, 1994).

그러나 본격적인 국토 및 지역계획으로서 이른바 '명시적' 공간계획이 확립되기 시작한 것은 20세기 초반 경이었다. 19세기 후반에 본격화된 공업화와 이에 따른 인구이동, 그리고 특정지역으로의 인구집중이 과거와 전혀 다른 양상과 차원에서 전개되고 있었다. 이에 따라 예컨대 베를린과 같은 (대)도시 주변지역의 급속한 팽창과 루르지역과 같은 새로운 산업집적지의 성립으로, 오랜 분권적 전통 속에서 성립해 온 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde) 차원을 넘어선 공간계획의 필요성이 강력하게 대두하였다. 이러한 공간계획의 문제를 해결하기 위한 노력은 1911년 베를린대공간목적단체(Zweckverband Grossraum Berlin)의 결성과 1920년 루르탄전지구취락공동단체(Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)의 성립 등으로 나타났다. 이들 계획단체의 성격은 상이하지만, 그 과제는 인구 집적지의 철도나 도로를 계획하고 무분별한 시가지 팽창 등을 방지하는 것에 맞춰졌다. 특히 오랜 산고 끝에 탄생한 루르탄전지구취락공동단체는 독일 최초의 공식적 지역계획단체로서 슈미트(R. Schmidt)의 주도 아래 게마인데를 넘어선 지역개발계획의 모범적 사례로 발전하였다(祖田 修, 1984). 그러므로 1920년대를 거쳐 30년대 초반까지 지역계획(Regionalplanung)이 제도적으로 관철되고 확산되기 시작하였다. 인구 집적지의 계획문제를 해결하기 위한 이러한 지역계획의 이념이 중·북부 독일로 빠르게 전파되면서, 프로이센과 작센, 튀링겐 등지에서도 수많은 계획협의회(Planungsgemeinschaft)

가 결성되었다. 더군다나 1928년에는 함부르크와 프로이센 간에 국가협정을 통해 함부르크-프로이센 지역계획위원회가 설치되면서 지역의 경계를 넘어선 개발계획도 가능케 되었다(Albers, 1992).

바이마르공화국에서는 이러한 지역계획을 법적으로 뒷받침하려는 노력이 이뤄졌다. 이러한 노력은 1933년 이후 실업해소와 정주취락개발, 고속도로건설, 군비확장 등의 조치와 함께 결실을 맺게 되는데, 1933년 주거지개발에 관한 법('주거법')과 1934년 독일 정주취락관리의 잠정조치에 관한 법('취락관리법')이 지역계획협의회의 사업과 연계를 맺게 되었다. 바이마르공화국에 뒤이어 1933년 나치정권이 등장하면서 독일의 오랜 분권의 역사에서 거의 유일무이할 정도로 강력한 중앙집권체제가 성립하였다. 따라서 공간계획도 그 공간적 범위를 확대하고 국가권력의 개입 정도도 심화되었는데, 독일에서 국토계획(Raumordnung)이 제도적 형태로 확립되기에 이르렀다. 다시 말해, 나치정권과 함께 지자체의 자발적 연합에 바탕을 두고 다양한 조직형태를 지니며 추진된 독일의 지역계획이 국가차원에서 추진되기 시작한 것이다. 1935년에 국토계획청(Reichsstelle fuer Raumordnung)이 설치되면서 모든 지역계획은 국가의 통일적 관리 하에 놓이게 되고, 이를 뒷받침하는 '제국계획법'과 '주지역계획법'이 제정되었다. 당시 국토계획이라는 개념은 특정 지역을 넘어선 통합계획, 즉 지역계획협의회와 주, 그리고 국가 등이 추진하는 각종 계획의 상위개념으로 사용되었다. 여타 산업 국가들과 마찬가지로 제2차 세계대전 와중에 독일에서도 각종 계획은 한층 강화되었으며, 계획도 정치적 의사결정에 대비한 기술적 수단으로서 여겨졌지만, 어쨌든 중앙정부가 본격적으로 개입한 공간계획으로 전개되기 시작하였다(Vogt, 1994; Sell, 1995).

2) 전후 1965년까지의 전개과정

1945년 제2차 세계대전에서의 패망과 함께 독일의 국토 및 지역계획은 나치정권 하에서 제도화되고 강력히 장려되었다는 사실과 더불어 정치상황의 변화로 강력한 필요성에 불구하고 대단히 어려운 새로운 출발점에 놓여 있었다. 한편으로 우선 연합국에 패망한 나치독일의 제3제국은 중앙집권국가로서, 전후에 등장한 연방체제의 독일과는 정치체제에서 근본적으로 달랐다. 자연히 나치정권 하에서 입안되고 시행된 많은 법령 중 연방주의체제의 법정신 및 원칙에 맞지 않는 모든 법령들은 자동적으로 폐기되었다.[1] 특히 나치시대의 국토계획과 관련한 법이 전체 국토를 대상으로 계획지역을 국가의 행정구역과 일치시키고 있다는 점에서 이러한 운명으로부터 결코 벗어날 수 없었으며, 따라서 전후 독일의 국토 및 지역계획은 그 법적 기초를 결여하고 있었다. 더군다나 전후 독일에서는 나치정권 하에 추진된 강력한 국가 개입적 국토 및 지역계획과 정책에 대한 깊은 회의와 국가의 감독주의적 접근에 대한 거부감이 존재하였다(Vogt, 1994: 82). 특히 나치의 폴란드를 비롯한 동유럽 점령지역에 추진하려고 한 공간계획에서 알 수 있듯이, 국가차원의 공간계획의 오용에 대한 불신감은 가시지 않고 공공연히 표출되고 있었다. 그것은 다름 아닌 나치의 공간계획이 권력의 도구로 활용되었으며, 따라서 계획이 일종의 강제조치이자 시장경제의 원칙을 위협하고 시민의 자유를 제한할 수 있다는 인식과 연결되고 있었다. 이 뿐만 아니라 1949년 독일 연방공화국이 출범하기 전까지 연합군이 옛 서독을 분할 점령한 상황에서 연합국들은 국가차원의 공간계획의 필요성을 대단히 생소하게 느꼈으며, 또한 기존의 국토공간적 기능연계를 전혀 고려하지 않고 연합군에 의해 시행된 주(州)행정구역의 획정도 국토계획을 공적 과제로 인지하는 것을 어렵게 하였다. 그렇지만 다른 한편으로 전후 독일은 전쟁으로 폐허가 된 도시와 취락을 복구하고 주택과 하부구조를 건설하며, 전쟁 난민들과 동유럽에서 추방된 수백만에 달하는 실향민들을 통합해야 하는 등 다대한 공간 관련 문제들을 해결하고 극복하기 위해 효율적이고 체계적인 국토 및 지역계획과 정책이 절실하였다(Langhagen-Rohrbach, 2005: 7-8).

결과적으로 종전 직후 독일은 공간계획을 추진해

야 한다는 필요성과 함께 사회 정책적 동기에 연유하는 공적 계획에 대한 거부가 대립하고 있었다. 이러한 진퇴양난의 상황에서 포괄적 공간계획은 우선 포기하지 않을 수 없었다. 대신에 전통적인 도시계획적 수단에 바탕을 둔 재건법(Aufbaugesetz)을 제정 · 공포하고, 게마인데를 넘어선 계획은 자발적인 지역(계획)연합에 맡기며, 연방차원에서는 각 부처별로 이를테면 재정균등화의 문제, 난민과 실향민들의 적정 배치, 주택건설 재원의 할당, 연방국도의 건설 조정 등의 문제를 다루는 국토계획 및 지역정책의 소관 조직(국이나 과)을 설치하게 되었다.

이러한 배경에서 국토 및 지역계획의 제도화가 중앙정부인 연방 차원보다 주 차원에서 먼저 확립되기 시작하였다. 1950년 전후 독일에서는 처음으로 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주가 독일의 국토계획과 지역정책의 전개에 적잖은 영향을 미친 주계획법(Landesplanungsgesetz)을 발효하였으며, 이후 이러한 주계획법의 제정은 거의 모든 주로 확산되었다. 주계획법은 주정부가 법인으로서 주계획협의회를 인정하고, 관련 업무를 고유한 책임 하에 조정하는 자치권으로 뒷받침하였다. 주계획협의회가 주와 주 이하의 하위지역에 대한 계획을 수립할 수 있도록 하고, 이 계획을 주계획관청의 설치 후에 구속력을 지닌 것으로 설명하였다. 그리고 게마인데와 게마인데 공동단체들은 그들의 계획을 이 주계획에 부응토록 하였다. 그러므로 1945년 독일의 패전 이후 과거 독일의 분권주의적 전통의 계승이라는 차원뿐만 아니라 점령군 군정당국 간의 상이한 정책방향으로 인하여 주별로 각각 주(지역)계획법이 제정되었으며, 이는 노르트라인-베스트팔렌을 시작으로 하여 브레멘, 함부르크, 베를린 등 도시주를 제외한 여타 광역주로 확산되었다. 결국 각 주의 주계획법이 연방차원의 국토계획법을 앞서 실행되기에 이르렀다(이동우 외, 2006: 305).

독일에서 연방차원의 국토계획이 법적 장치를 통해 최종적으로 확립된 것은 연방 국토계획법이 발효된 1965년을 기점으로 삼을 수 있으나, 위의 설명을 통해 알 수 있듯이 오랜 시간에 걸쳐 지난한 노력과 시행착오가 있었다. 먼저 1949년 5월 23일에 우리의 헌법에 해당하는 독일의 기본법이 발효되면서, 연방차원의 국토계획은 새로운 전기를 맞이하였다. 그것은 바로 기본법 제75조 제1항 4호에 규정되어 있는 것처럼, 연방정부는 국토계획(토지분배, 지역개발계획 및 수자원 관리, 그리고 수렵제도, 자연보호 및 경관관리)을 위해 대강 내지 규범규정(Rahmenvorschriften)을 제정할 권한을 가진다는 것이었다. 하지만 이로써 연방정부 차원에서 전국토를 대상으로 한 통일적인 국토계획과 정책을 수립하고 추진하는 것을 둘러싼 모든 논란이 종식된 것은 아니었다. 무엇보다도 주들은 국토계획이나 지역정책이 주의 관할업무라는 주장을 굽히지 않았다.[2] 그리고 또한 연방정부의 각 부처들도 우선 연방차원에서 국토계획의 법적 규율을 거부하였다. 왜냐하면 국토계획은 특정 부처를 넘어선 공동의 과제이며, 따라서 연방이 함께 다루어야할 사안이라는 이유에서 특정 부처의 주도는 자칫 타 부처의 권한을 침해할 수도 있다고 보았기 때문이다. 결과적으로 연방정부의 공간적으로 중요한 정책사업과 조치들은 위에서 언급하였듯이 경제, 사회, 교통, 재정, 농업 또는 국방 등의 개별 정책분야에서 오랫동안 공동의 국토계획이라는 목표를 지향하였으며, 주의 계획과 각종 조치들을 조정하고 협의할 수 있는 적절한 절차는 마련되지 않았다. 1950년대까지는 고작 재난지역 문제에 관한 부처간 위원회(Interministerieller Ausschuss fuer Notstandsgebietsfragen) 정도가 운영되었을 뿐이었다.

그러나 1950년대 중반에 전후 복구와 재건이라는 국가적 과제가 어느 정도 해결되고 이미 라인강의 기적이라고 불리는 경제의 비약적 발전으로 연방정부의 임무가 확대되고 재정여력이 커지면서, 공간발전이 균등하게 진행되지 않고 지역간 격차가 존재하며, 게다가 불균등한 발전으로 특정 공간이 선호되고 나머지 지역들은 불이익을 받는다는 사실을 인식하자, 연방의 각종 투자를 조정하는 것은 불가피하게 여겨지게 되었다. 1954년 국토계획이 연방의 배타적이며 완

전한 권한에 속한다는 연방 헌법재판소의 판결이 있은 후, 1955년 독일의 연방정부는 마침내 연방 부처의 공간적으로 중요한 사업과 조치들을 조정하기 위한 국토계획에 관한 부처간 위원회(Interministerieller Ausschuss fuer Raumordnung)를 설치하고, 그 산하에 국토계획에 관한 전문위원회(Sachverstaendigen-ausschuss fuer Raumordnung)를 구성하여 국토계획과 지역정책에 관한 현황과 사실관계를 파악하고 이에 대한 적절한 해결책을 마련하는 임무를 부여하였다. 당연히 이러한 연방정부의 행보에 대해서는 주의 저항이 매우 높았다. 그래서 1957년에 또한 오랜 논란 끝에 국토계획 분야에 대한 연방과 주의 협력이 행정협정을 통해 규정하게 됨으로써, 연방과 주가 공히 국토계획의 기본 문제들을 공동으로 해결해 나가기로 타협하였다. 이러한 공동책임은 이후 국토계획 및 지역정책과 관련한 독일의 고유한 특성의 하나로 자리 잡게 되었음을 두말할 나위도 없다(안영진, 1999; 이동우 외, 2006: 306-7).

1961년 국토관리에 관한 전문위원회는 그 간의 활동을 정리하여 독일의 국토계획(Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland)이라는 보고서를 내놓았다. 그 내용은 살펴보면, 우선 산업화 이후 독일 공간구조의 전개를 조명하고, 이와 관련한 독일의 공간질서는 일반적인 생각 이상으로 무질서하며, 이에 영향력을 행사할 수 있는 힘도 이성적인, 다시 말해 균형 잡힌 질서를 가져올 만큼 강력하지 않으며, 따라서 사회적 · 경제적 · 경관적 제반 요구에 적합한 공간질서를 창출하는 것은 불가피하며 우선적 국가과제라고 지적하고 있다. 이러한 토대 위에 전문위원회는 확고부동하고 최종적으로 정의된 것으로 파악하기보다는 현실 속에서 구현되어야 한다고 본 사회정책적 기본사고를 이끌어내는 계획의 기조 혹은 이념상(Leitbild)을 정리하고 있다. 전문위원회는 이 이념상이 의거해야 하는 본질적 원리들을 기본법에 담겨 있는 기본 가치들인 자유, 사회적 형평, 사회적 안전, 사회적 법치국가의 모델 등에서 찾고 있다. 이러한 논의를 바탕으로 전문위원회는 질서 잡힌 공간구조라는 개념의 본질적 특성을 정립하고 있다. 특히 절박한 문제로 본 것은 주행정구역의 개편문제와 인구의 밀집과 분산, 재난지역, 사회적 격차, 경관보존 등과 관련한 문제 등이었다. 이로부터 위의 이념상을 실천으로 옮기는 국토정책을 제시하고, 끝으로 최적의 공간구조는 어떤 모습이어야 하며 그 실현을 위해 어떤 국토계획의 조직체계와 절차가 필요한지를 서술하고 있다(Langhagen-Rohrbach, 2005: 9).

이 보고서는 의심할 여지없이 연방 국토계획법의 입안과 그 내용구성에 큰 영향을 미쳤지만, 전문위원회가 정식화한 이념상도 이에 따른 조정과정도 결국은 실천되지 못했다. 대신에 보고서에서 밝힌 이념상과 주요 내용은 1950년대 중반 이후 연방차원에서 국토계획법을 제정하려고 시도한 다양한 발의 속에 귀착되었다. 특히 1962년 전문위원회의 보고서를 토대로 하여 공간적으로 중요한 제반 조치에 관한 연방의 원칙(Grundsaetze fuer die raumbedeutsamen Maβnahmen des Bundes)이 참여 부처들의 동의로 의결되었는데, 이는 국토정책에 관한 연방의 투자결정과 연방재정의 위임 시 준수해야할 기본 원칙들을 정리한 것이었다.[3] 그리고 이 원칙들은 역시 또한 1962년에 처음으로 제시된 국토계획법 초안의 제2조 '국토계획의 제 원칙' 에 수용되었다(Boesler, 1982).

이러한 과정을 거치면서 독일 연방정부가 국토계획을 공고히 하는 것과 관련된 제도적 장치를 마련하는 데서 부상한 이견들을 상당 정도 조율할 수 있었다. 하지만 연방하원(Bundestag)은 이러한 일련의 행위를 하원의 입법 및 통제기능을 무시하는 것으로 간주하였으며, 그래서 되풀이하여 법률적 규율을 요구하게 되었다. 1962년에 마련된 연방 국토계획법(ROG) 초안도 1963년 주대표자로 구성된 연방상원(Bundesrat)에서 이미 언급한 바 있는 연방의 관할권에 대한 주들의 헌법적 의구심 때문에 또 다시 거부되었다. 그 후 연방정부의 관계부처, 주, 지방지치단체의 대표기관 등이 참여하여 오랜 숙의 끝에 연방 국토관리법은 지역계획과 관련한 내용을 구체화하고 상위계획과 하위계획 간에 서로 문의하고 존중해야

한다는 이른바 역류원리(Gegenstromprinzip)를 명문화하는 등 당초 내용의 상당한 수정을 거친 후 1965년에 연방 상·하원에서 요구되는 과반수의 찬성을 획득함으로써 종전 후 20여년 만에 드디어 발효되었다. 이 밖에도 1960년대에는 후술할 게마인데차원의 공간계획에 중요한 법률인 연방건축법(BBauG: Bundesbaugesetz)이 의결되었다(Langhagen-Rohrbach, 2005: 10).

3. 독일의 국토 및 지역계획의 체계와 성격

1) 공간계획의 체계

1965년 연방 국토계획법이 발효되면서 독일의 공간계획은 우여곡절 끝에 마침내 확립되고, 각 주 및 지역단위, 게마인데 차원의 공간계획이 크게 활성화되었다. 따라서 독일의 공간계획 체계는 크게 3계층으로 나눠져 있다고 볼 수 있다. 즉, 연방 차원의 국토계획(Bundesraumordnung), 주 차원의 주발전계획(Landesentwicklungsplanung) 및 주 이하의 (광역)지역을 대상으로 한 지역계획(Regionalplanung), 그리고 게마인데 차원의 지자체계획(Kommunale Planung)이 종적 연계성을 갖고 순차적으로 조직되어 있다(Spitzer, 1995). 마지막의 지자체계획은 종종 지방계획(Ortplanung)으로 불리기도 한다.

그러므로 위에서 이미 지적한 것처럼, 주발전계획과 지역계획은 주 단위의 독자적인 계획법과 발전프로그램에 관한 법률에 의거하여 연방의 국토계획보다 앞서 성립하고, 주에 따라 이미 여러 차례 시행된 바 있다. 또한 기초 자치단체인 게마인데차원의 계획은 기본적으로 건축기본계획(Bauleitplanung)으로서의 성격을 띠며, 이 계획은 연방 국토계획법과 주계획법과는 별도로 아래에서 설명할 도시(촌락)건설 및 토지 관련법에 의해 규율된다. 이런 의미에서 독일의 공간계획은 법률적 측면에서 연방, 주·지역 차원의 지역계획 법제와 게마인데 차원의 토지계획 법제로

표 1. 독일 공간계획의 구성체계

구분	계획의 수준	법적 기초	계획기관	계획의 종류 및 주요 수단	물적 내용
연방	연방국토계획	연방국토계획법	연방건설교통부	국토계획 프로그램	이념상 및 국토계획의 기조
주	주발전계획 지역발전계획	주계획법 및 시행령	주정부 지역계획단체	주발전계획안 및 프로그램 지역계획안	국토계획 및 지역발전계획의 목표
게마인데	게마인데 지자체계획	도시계획법전	도시계획청	도시발전계획안 토지이용계획안 지구상세계획안	건축 및 기타 이용의 규율, 이용기능의 서술; 도시계획 질서의 확정
연방 및 주	연방 및 주 전문계획	전문(계획)법	연방과 주의 공간 관계 부처	전문계획안	특정 분야의 전문계획 방향
연방 및 주	연방과 주의 공동과제 및 지역균형정책	공동과제법	연방정부 및 주정부	지원프로그램	공동과제의 지원
유럽연합	유럽 지역개발정책	지역개발과 경제구조정책	유럽연합 집행위원회	구조자금 지원 및 개발프로그램	권고, 프로그램적 합의 내용

출처 : Grabski-Kieron(2005 : 669)과 Langhagen-Rohrbach(2005: 3)에 의거하여 일부 수정

뒷받침되는 이원적 성격을 지니고 있다.

이 밖에 독일에서는 순수한 의미의 공간계획 외에도 연방과 주 및 지역 차원의 공간계획을 지원하고 보다 실효성 있게 추진할 수 있도록 공간과 관련한 다양한 계획과 정책들이 존재한다. 먼저 국토계획과 주계획 등을 직접적으로 뒷받침하는 공간 관련 전문계획(Fachplanung)이 존재하며, 이는 연방과 주의 개별 부처 차원에서 입안되고 추진되는 것이다. 그리고 또한 지역균형 발전과 관련하여 연방정부와 주정부 간의 협력과 연대가 절실한 다양한 공동과제(Gemeinschaftsaufgabe)에 대한 각종 법령에 의거한 지역균형발전정책들이 시행되고 있다. 그리고 최근 들어 독일의 국토 및 지역계획에 점점 더 큰 영향력을 행사하기 시작한 유럽연합(EU) 차원에서 추진하는 지역개발 및 (경제)구조정책 등이 있다. 물론 유럽연합의 공간 관련 정책들은 아직 확고한 법적 기반을 갖추지는 못하고 있으며, 주로 각종 구조기금을 활용한 접근을 추구해 왔다. 그리고 비로소 근래에 와서 유럽연합의 공간발전구상(EUREK : Europaeische Raumentwicklungskonzept)을 수립하여 본격적인 실행하고 있다.

2) 공간계획의 주요 내용과 성격

기본적으로 다층적 체계를 지닌 독일의 공간계획은 행정 위계에 걸 맞는 계획의 내용을 지니고 있으며, 또한 서로 다른 법률을 통해 뒷받침되고 있다. 특히 연방주의적 정치 및 행정질서에 따라 각 계획의 성격도 상이하며, 지향하는 목표 또한 적잖은 차이를 보여주고 있다. 여기서는 유럽의 지역정책을 제외한 각 공간정책의 내용과 성격을 분석하고자 한다.

(1) 국토계획

독일의 연방 차원의 국토계획은 국토계획법에 의해 규율되고, 국토계획 및 지역정책 분야에 대한 명시적이고 배타적이며 완전한 권한을 갖고 있다. 하지만 위에서 이미 언급하였듯이, 연방정부 독자의 결정권은 현실적으로 제한되고 이른바 협력적 연방주의의 원칙 아래 주정부와 공동으로 각종 정책사업들을 추진할 수 있을 뿐이다. 그렇지만 연방의 국토계획은 연방 각 부처의 관할업무(예컨대 경제나 교통 정책)를 조정하고, 국토계획 및 지역정책의 기조 또는 이념상과 정책방향을 제시하며, 각종 시범계획들(Modellvorhaben)을 추진할 권한을 지니고 있다. 연방의 국토계획은 국토계획법과 불가분의 관계를 맺고 있는 만큼, 여기서는 국토계획의 내용체계와 특성을 국토계획법에 의거하여 간략히 살펴보고자 한다. 국토계획법은 1965년 제정된 이래 1989년(기조와 원칙의 개정), 1993년(독일 통일에 따른 수정보완), 그리고 1997년(원칙과 목표의 보완 및 지속가능성의 원칙 도입)에 걸쳐 개정되면서 그 내용에서 다소 변화를 보이지만, 기본적으로는 독일의 국토계획과 정책의 최상위의 골격 혹은 준거의 틀을 제시하고 있다. 국토계획의 기조와 원칙, 과제 등을 총체적으로 담고 있을 뿐만 아니라, 주계획법을 비롯한 각종 하위계획의 체계 및 내용조직에 대한 지침들도 명시하고 있다(Weiland et al., 2007).

우선 국토계획법 제1조에 규정된 국토계획의 목표는 독일의 영토와 그 부분공간을 통합적인 일반 공간계획안을 통해 그리고 공간적으로 의미 있는 계획과 조치들의 조정을 통해 발전시키고 질서 있게 관리하며 안정화시키는데 두고 있다. 이때 공간에 대한 서로 다른 요구를 상호 조정함으로써 갈등을 피하고, 개별 공간기능과 공간이용에 대한 사전조치를 취해야 한다고 적고 있다. 이러한 과제를 충족시키기 위한 기조, 즉 지도원리로 모두 8가지를 제시하고 있다. 첫째, 지속 가능한 발전을 도모하고, 둘째 공동체 안에서 그리고 미래 세대에 대한 책임 하에 개개인의 자유로운 자아실현을 보장하며, 셋째 모든 부분공간에 걸쳐 등가치적 생활여건을 창출하고, 넷째 유럽공동체와 보다 큰 유럽 속에서 국가간 효율적인 결속을 위한 공간적 전제조건을 창출하는 것 등이다. 그리고 제1조 제3항에서는 상당히 일반적인 이러한 과제와 지도원리와 달리, 독일 계획체계의 형성과 관련한 구체적인 또 하나의 개념이 제시되어 있는데, 이는 전체

국토공간의 개발과 조직과 보호는 부분공간의 조건과 요구를 감안하고, 부분공간의 개발과 조직과 보호는 전체 시스템으로서 국토공간의 조건과 요구를 고려해야 한다는 역류원리를 적시하고 있다는 점이다.

독일의 국토계획법은 제2조에서 전체 15개에 달하는 국토계획의 원칙을 제시하는데, 이 원칙들은 의도적으로 다소 추상적으로 정리되어 있으며 공간과의 직접적인 관련성을 보여주지 않는데, 왜냐하면 이를 구체화하는 것이 바로 주나 지역 계획의 과제로 보고 있기 때문이다. 개략적으로 전체 공간의 구조적 발전과 관련된 일반적 공간발전에 관한 원칙, 서로 다른 공간범주의 미래 발전에 대한 가이드라인이 담겨있는 특수한 구조를 지닌 지역에 관한 원칙, 그리고 예를 들어 농업, 자연보호, 자원보존, 주택수요 등의 공간적 의의와 연결된 기타 공간과 유관 적합한 사안에 관한 원칙 등으로 정리될 수 있다. 이러한 원칙을 통해 독일의 국토계획이 지닌 특성이 세 가지 측면에서 분명히 드러나는데, 그 첫 번째는 국토계획이 횡단면적 과제(Querschnittsaufgabe)를 다룬다는 점으로 국토계획이 간접적으로 영향을 미치는 수많은 과제영역들이 이 원칙 속에 기술되어 있다. 두 번째는 언급한 원칙 속에는 독일의 기본법에 명시된 거의 모든 기본권과의 관련성이 숨어 있다는 점으로, 이는 국토계획이 기본권의 실현과 그 최적화를 지향하며, 전체 국토공간을 개인의 자유로운 자아실현에 최선으로 복무할 수 있도록 발전시켜야 한다는 이념이 담겨 있는 것이다. 세 번째는 국토계획법이 독일의 모든 공간계획과 정책에 골격과 준거를 제공해 주는 일종의 규범법(Rahmengesetz)의 성격을 지닌 것으로, 국토계획은 곧 지침적 계획이라는 것을 말한다. 국토계획법은 시민들을 직접 지향하는 것이 아니라 하위의 공공기관이나 관청에 대해 구속력을 갖고 있으며, 주와 지역의 각종 계획에 대강의 규정을 설정하고 건설 및 토지 법제와 달리 구체적인 토지이용에 대한 효력을 갖고 있지 않다. 따라서 독일에서는 국토계획의 이러한 규범적 성격으로 인하여 지자체에 자치권에 보장하고 계획고권을 최대한으로 부여하고 있다. 결국 국토계획법에 바탕으로 둔 독일의 연방 국토계획의 과제는 다음과 같이 정리할 수 있다. 즉, 국토계획은 주의 입법을 규정하는 규범을 제시하는 권한을 갖고 있으며, 그 과제는 연방과 주의 다양한 차원에서 유효한 일반적인 계획의 원칙을 정식화하는 것으로 정리되며, 또한 서로 다른 차원들이 어떻게 조정되어야 하는지를 규율하는 것이다.

자연히 이러한 국토계획의 과제로부터 국토계획이 어떻게 제도적으로 운영되느냐는 질문이 제기될 수 있다. 현재 국토계획은 연방교통건설주택부(Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)에 의해 관장되고 있다. 각종 원칙문제에 대해 자문하는 국토계획심의회(Beirat fuer Raumordnung)가 연방장관의 업무를 보조하고 있다. 횡단면적 성격에 따라 국토계획은 여러 연방부처에 속하는 과업내용과 관련되지만, 연방교통건설주택부가 이를 테면 국토계획과 관련된 경제정책이나 재정정책, 농업정책 또는 대학 및 과학기술정책에 관여할 실질적인 권한은 극히 제한되어 있는 것도 사실이다. 국토계획은 실제 후술할 부처별 전문계획에 의거하여 나름의 구속력을 행사할 수 있을 뿐이다. 더군다나 연방정부는 국토계획을 구체적으로 실천하는 데에는 근본적인 제한을 받고 있다. 통독과 유럽의 지역정책과 관련하여 연방이 과거보다 적극적으로 나설 수 있게 되었음에도 불구하고, 협력적 연방주의의 틀 속에서 연방정부의 국토계획과 관련한 권한행사는 주정부들의 협조에 의존하지 않을 수 없다. 광의로 국토계획 문제를 다루는 또 하나의 제도적 장치가 있다면, 그것은 국토계획법 제19조에 소급되는 국토계획에 관한 관계장관회의(MKRO : Ministerkonferenz fuer Raumordnung)라고 할 수 있다. 이 조항에는 국토계획과 주계획의 원칙적 문제와 연방과 주 간의 불명확한 문제를 공동으로 자문을 받도록 규정되어 있다. 이 과제는 1967년 행정협정을 통해 설치된 관계장관회의(MKRO)로 충족되고 있다. 이는 국토계획을 소관 업무로 하는 연방장관과 주계획을 책임지고 있는 주의 해당 장관들로 구성되며, 주요 업무는 주의 해

당 부처의 고위공무원으로 구성된 특별위원회에서 처리되고 있다.

(2) 주발전계획 및 지역계획

독일의 국토계획법 제8조에 따르면, 주(州)는 각 주의 영역에 대해 종합적이고 포괄적인 계획안을 마련하도록 규정하고 있으며, 도시주인 경우에는 후술할 토지이용계획안(FNP : Flaechennutzungsplan)이 이러한 주계획안을 대신할 수 있도록 하고 있다. 국토계획법 제9조는 주로 하여금 주계획안 외에도 주의 영역이 최상위 계층의 여러 중심지들의 관계권역을 포괄할 경우 지역계획안을 수립할 것을 명시하고 있다. 물론 이러한 관계권역이 주의 경계를 넘어설 경우에는 해당 주들이 공동으로 계획안을 마련하도록 적시하고 있다. 예를 들어 브란덴부르크(Brandenburg)주와 공동의 주계획을 수립하고 있는 베를린이 이 경우에 해당한다. 계획안의 상세한 수립절차와 계획지역은 주계획법에 규정되어 있으며, 각 주는 국토계획법 제6조에 따라 이를 의결하도록 의무화하고 있다. 이때 각 주는 주 및 지역계획에서 역류원리를 준수하도록 하고 있다. 그런데 위에서 언급한 것처럼, 독일의 주계획과 지역계획은 국토계획법이 제정되기 이전에 이미 분권주의의 전통에 따라 자생적으로 발달해 왔으며, 주별로 주계획법이 제정되면서 하위계획에 대해 구속력을 지닌 법적계획으로 정립되어 왔다. 법적계획으로서 주 및 지역계획의 계획안은 국토계획과 마찬가지로 지침적 · 규범적 성격의 계획이며, 개인에 대한 법적 구속력을 행사하지 않고 다만 국토계획의 목표와 연계된 공공정책에 대한 구속력을 지니고 있을 뿐이다.

각 주에는 법적 규정에 따라 제도화된 주계획이 존재한다. 주요 계획내용은 국토계획법에 명시되어 있지만, 개별 주 내에서 주 및 지역계획을 기획할 수 있는 상당 한 운신의 폭이 부여되어 있다. 이를 테면 주계획을 담당하는 부처는 주마다 다른데, 몇몇 주에서는 주지사실(예컨대 Rheinland-Pfalz)이, 다른 주에서는 경제부(예컨대 Hessen)나 내무부(예컨대 Schleswig-Holstein) 또는 환경부(예컨대 브란덴부르크)가 관할토록 하고 있다. 그러므로 관할 부처에 따라 계획의 내용적 중점에 다소 차이가 날 수 있으며, 횡단면적 과제를 다루는 주계획도 연방 국토계획과 마찬가지로 한 부처에 부속됨으로써, 공간계획적 관점에서 유의미한 해결책을 다른 부처의 정책결정에 우선하도록 하는 가능성은 전혀 존재하지 않는다. 주계획을 통해 작성된 계획초안은 해당 주정부에 의해 주계획안(Landesplan) 또는 주발전프로그램(Landesentwicklingsprogramm)으로 확정된다.[4)]

다른 한편으로 지역계획의 경우에는 조직과 법적 근거에서 주에 따라 차이가 있다. 이를 테면 너더작센(Niedersachen)이나 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 주에서는 지역계획이 군(Landkreis)의 임무에 속하는 반면, 헤센 등에서는 행정관구(Regierungsbezirk)의 소관이다. 군과 행정관구가 계획청(Planungsbehoerden)일 뿐만 아니라 기타 임무도 맡는다. 이에 비해 바덴-뷔르템베르크(Baden-Wuerttemberg)와 브란덴부르크 주에서는 지역계획이 계획단체(Planungsverbaende)의 관할 하에 놓여 있으며, 보통 여기에 여러 개의 군이 소속하게 된다. 자르란트(Saarland) 주는 규모 때문에 지역계획이 없고 주계획만이 존재하는 유일한 연방주이다.

물론 독일에서는 몇몇 주의 계획구조의 일부인 이러한 계획단체와 무관하게 특수한 임무를 지닌 계획단체도 존재한다. 이는 주로 하나의 계획지역으로서 분류될 수 있는 대도시지역으로, (중심)도시와 주변지역의 문제를 건설적으로 해결할 수 있는 가능성을 제공한다. 그러한 단체로서는 이를 테면 하노버(Region Hannover), 슈투트가르트(Verband Region Stuttgart), 프랑크푸르트(Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) 등을 들 수 있다. 보통 광역 대도시권계획을 수행하는 이들 계획단체는 그 조직과 법적 근거에서 한 주의 여타 계획체계와 구별된다. 주계획안이 주정부에 의해 확정되는 것처럼 지역계획안도 하나의 위원회에서 의결되지만, 주에 따라 적잖은 차이가 존재한다. 이를 테면 라인란트-팔

츠, 작센-알할트, 튀링겐에서는 시장(경우에 따라 주의회 위원들로 보완함)이 의결회의를 구성하는 반면, 바덴-뷔르템베르크, 헤센 또는 노르트라인-베스트팔렌에서는 가맹 지자체의 대표자들이 위원회를 구성한다. 이에 따라 의결된 지역계획안은 최종 인가를 위해 주 최고계획관청(주계획을 관장하는 부처) 또는 주정부에 제출되어야 한다.

국토계획법은 또한 주 및 지역계획의 내용과 계획수립과 관련한 절차에 관해서도 일련의 규정을 명시하고 있다. 먼저 국토계획법에 제7조 제2항에 의거하여 주 및 지역계획에 포함되어야할 주요 내용을 살펴보면, 공간구조와 기타 공간적으로 의미 있는 공공기관, 그리고 지역유형 등 세 가지 측면에서 규정하고 있음을 알 수 있다. 첫째, 공간구조와 관련해서는 추구해야할 정주구조, 추구해야할 녹지, 각종 (교통)노선과 하부구조 입지의 보장 등을 제시하고 있다. 정주구조의 확정에서는 공간범주의 구분, 중심지체계의 확립, 발전거점과 연계축의 설정을, 녹지의 확정에서는 자연보호 및 경관관리, 농업, 임업, 휴양, 자원확보 등을, 그리고 하부구조의 확정에서는 각종 교통 하부구조, 재화의 공급 및 폐기물 처리와 관련한 하부구조의 확보를 규정하고 있다. 둘째, 각종 정보의 수용과 관련하여 계획안에 공간적으로 의미 있는 기타 공공기관의 확정을 규정하고 있다. 셋째, 계획안에서 확정할 것으로서는 토지이용과 결부된 지역유형이 있는데, 우선지역과 유보지역, 그리고 적성지역 등이다. 다음으로 국토계획법 제15조에 따라 각종 계획과 사업의 영향을 파악하고 조정하는 것과 관련한 계획절차도 주 및 지역계획의 중요한 요소로 파악된다. 이를테면 발전소나 산업단지, 하수 및 폐기물 처리장, 장거리도로 건설, 철도개량, 수로건설, 공항건설과 변경, 각종 대형 도소매점 설치 등은 지역에 미치는 영향이 지대하므로 국토계획의 각종 전제조건과 요구에 적합해야 한다. 따라서 이와 관련한 각종 계획과 사업들이 과연 공간이용에서 갈등이 없는지, 공간적으로 수용 가능한지 등을 조사 평가하고 관련 공공기관의 의견의 조회하는 것 등이다(Grabski-Kieron, 2005).

주발전계획안 또는 프로그램은 인구, 정주체계, 지역구분, 투자우선순위 지역의 선정, 개발중심지, 광역사업 등을 담고 있으며, 텍스트와 도면의 형태로 작성되고 도면의 경우 축적 1백만분의 1까지 허용되고 있다. 이러한 주발전계획안 또는 프로그램을 기초로 주계획에서 구획된 (광역)지역을 대상으로 하는 지역계획은 소규모 중심지, 개발구역의 토지이용 세분화, 특수 목적지역의 설정, 주요 기간시설의 조성, 직장과 거주지의 공간배치를 담고 있으며, 이 지역계획도 문장 및 도면으로 구성된다. 문장으로서는 계획지역의 장래 구조, 인구전망, 주택지역의 평균 인구밀도의 목표 등이 명시되고, 도면상으로는 농림업, 주택, 상공업 등의 토지이용과 교통망, 발전소, 급수시설 등의 공급시설의 위치가 보통 축적 10만분의 1로 표시된다. 이 두 계획안은 중장기적인 지침계획의 성격을 띠고 있다.

(3) 지자체 계획

우리나라의 시읍면, 프랑스의 꼬뮌(Commune), 일본의 시정촌(市町村)에 해당하는 독일의 최하위 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)는 인구 500명 미만의 촌락에서 10만 이상의 도시에 이르기까지 그 규모가 대단히 다양하다. 이러한 게마인데를 대상으로 한 공간계획이 지자체계획이다. 독일의 게마인데는 기본법 제28조에 따라 자치를 법적으로 보장받고 있으며, 따라서 계획고권(Planungshoheit)을 부여받고 있다.[5] 물론 지자체는 국토계획법과 주계획법에 명시된 역류원리를 준수할 의무가 있다. 지자체는 도시계획법전(BauGB : Baugesetzbuch)을 바탕으로 건설기준계획(Bauleitplanung)[6]의 틀 안에서 행정당국이나 공공기관 등에 구속력이 있는 토지이용계획안(FNP : Flaechennutzungsplan)과 개인에게 구속력을 미치는 지구상세계획안(B-Plan : Bebauungsplan)을 통해 독자의 계획안을 마련하고 있다. 이는 최하위 종합계획으로서, 상위 계획의 목표와 지역의 과제를 구체화하는 지자체의 지방계획이라고 할 수 있다. 이처럼 건설기준계획의 성격을 지닌 지자체계획은 위에서 살

펴본 것처럼 연방의 국토계획법이나 주계획법에 의해 규율을 받는 것이 아니라, 건축 및 토지이용 관련법에 의해 규율을 받고 있다. 이런 의미에서 지자체계획을 이해하기 위해서는 이들 관련법의 종류와 체계, 내용을 살펴볼 필요가 있다.

게마인데의 건설기준계획은 일차적으로 도시계획법전(BauGB, 1986)에 바탕을 두고 있으며, 이 법전은 1960년에 제정된 후 1976년과 1979년에 걸쳐 두 차례 개정된 연방도시계획법(BBauG)이 1971년에 제정된 도시계획촉진법(StBauFG : Staedtebaufoerderungsgesetz)과 통합되면서 만들어진 것이다.[7] 다만 연방도시계획법에 뿌리를 둔 규정들은 일반도시계획법(Allgemeines Staedtebaurecht)으로 그리고 도시계획촉진법(StBauFG)의 규정들은 특별도시계획법(Besonderes Staedtebaurecht)으로 일컬어지고 있다. 여기서 자세히 다룰 수 없으나, 일반도시계획법에는 건설기준계획에서 지자체가 활용할 수 있는 다양한 수단들을 정의하고 있는데, 대표적으로 예비적 건설기준계획안인 토지이용계획안(FNP)과 구속력 있는 건설기준계획안인 지구상세계획안(B-Plan)을 들 수 있다. 토지이용계획안은 전체 게마인데 지역을 대상으로 수립되며, 지구상세계획안보다 장기간에 걸쳐 효력을 발휘하며 지자체 내의 미래 토지이용을 규정한다. 이 계획안은 토지이용상의 용도와 공공시설의 배치, 건축이용 정도, 계획프로그램이 제시되는 토지이용의 요강에 대한 예비적이고 지침적 계획안이며, 지구상세계획안의 전제가 되면서 그 효력은 게마인데 자체와 공적 이해관계자, 즉 관련 행정기관에게 미친다. 반면에 지구상세계획안은 토지이용계획안에서 설정한 도시건설의 목표 안에서 주민에 대해 실체법적 구속력을 행사하는 집행적, 침해적 성격의 계획안이다. 일반도시계획법은 이처럼 최하위 행정단위(게마인데)에서의 건설기준계획의 작성 외에도 토지규제와 토지수용 및 권리조정, 토지사건에 관한 행정절차, 전문계획안과 건설기준계획안의 연계, 토지이용계획안과 지구상세계획안의 작성, 각종 권리침해에 대한 형식적 치유과정 등을 담고 있다. 이에 반해 특별도시계획법은 특정 목적의 특정 지역의 개발과 관련된 각종 규정이 담겨 있는 데, 재건축과 신도시개발, 도시재개발, 사회적 도시, 특정 지구구조의 보존 등에 관한 것이다. 특히 이는 자치단체에게 기존의 도시를 적극적으로 재개발하거나 정비할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

지자체계획에는 이처럼 도시계획을 규율하는 도시계획법전 외에도 두 가지 법령이 특히 중요한 데, 그것은 건축이용령(BauNVO : Baunutzungsverordnung)과 계획표시령(PlanVO : Planzeichenverordnung)[8]이다. 건축이용령은 용도지역 및 지구의 지정, 토지이용의 형태, 건축방법, 대지 등에 관한 규율을 담고 있으며, 건축법전의 집행적 성격을 지니고 있다. 그리고 계획표시령은 도면작성 방법에 관한 내용을 일반적으로 규율하고 있다(Grabski-Kieron, 2005).

물론 이러한 도시계획법전, 건축이용령, 계획표시령은 도시계획의 전체 스펙트럼을 포괄하기에는 여전히 역부족이다. 독일의 건설법(Baurecht)은 대체로 두 부분으로 나눠지는 데, 위에서 언급한 연방 전체에 통용되는 도시계획법(Staedtebaurecht)과 주 특유의 건축정비법(Bauordnungsrecht)이 존재한다.[9] 이러한 도시계획법과 건축정비법의 분할은 1954년 연방 헌법재판소의 판결에 따른 것으로, 1960년부터 연방건축법(BBauG)과 주건축정비법으로 전환되었다. 토지의 이용방식을 규율하는 도시계획법과 달리 건축정비법은 토지상에 설치되어야할 시설과 건물의 건축적 시행을 규정한다. 이에 따라 건축정비법은 건축물의 설치, 건축적 변경, 유지, 존속, 철거 문제에 관한 규칙과 아울러 건축 인 · 허가에 대해 규정을 담고 있다. 이 밖에도 일부 주에는 근린법(Nachbarschaftsrecht)이 존재한다.[10]

(4) 전문계획

공간계획이 기본적으로 횡단면적인 성격을 지닌 것이지만, 연방의 국토계획 또는 하위 계획수준의 권한에 간접적으로만 속하는 일련의 계획과 정책이 존재한다. 이 모든 계획은 독일에서는 일반적으로 전문

계획이라고 일컬어진다. 전문계획은 보통 특정한, 제한된 사안의 발전을 목표로 하는 개별 부처 및 기관이 수립한 정책과 이를 위한 조치들을 말한다. 따라서 공간계획의 관점에서는 유럽연합, 연방, 주, 그리고 지자체의 개별 전문부처의 관할에 속하는 모든 계획이나 조치들을 지칭하며, 예를 들어 도로, 공항, 발전소, 폐기물처리장, 학교 및 스포츠 시설 등의 건설 등이 이러한 분야에 속한다(Langhagen-Rohrbach, 2005 : 54).

하지만 이러한 일반적인 관점과 달리 협의의 전문계획은 전문계획법(Fachplanungsgesetz)에 의거하여 추진되는 공간과 관련된 사업들을 지칭한다. 예를 들어 도로법(Fernstrassengesetz), 수로법(Wasserstrassengesetz), 항공교통법(Luftverkehrsgesetz), 일반철도법(Allgemeine Eisenbahn Gesetz) 등이다('경성적' 전문계획). 하지만 경관계획(Lanschaftsplanung)이나 관광계획은 예를 들어 연방자연보호법(Bundesnaturschutzgesetz) 등에 따르지만, 공간계획과의 연계가 배타적이지 않는 계획들도 존재할 수 있다('연성적' 전문계획).

국토 및 지역계획의 관점에서 본 전문계획은 여타 부처들이 의사결정과 인가 및 계획안 수립에서 국토계획의 목표에 연계되기 때문에, 국토계획법에서 다만 간접적으로 고려된다. 또한 전문계획들은 국토계획법 제15조의 계획절차(ROV : Raumordnungsverfahren)에 의거하여 규율된다. 전문계획이 국토계획의 요구조건과 일치하는지를 검토하고, 계획절차(ROV)와 함께 각종 문제점의 수정 및 사전 조정, 환경영향평가의 실시 등이 수행된다. 이러한 계획절차 후에는 공간관련 (대규모) 사업 또는 계획들은 독자의 계획 및 사업승인 절차를 거치게 되는데, 독일에서는 일반적으로 행정절차법(VwVfG : Verwaltungsverfahrensgesetz)을 따르는 것으로 알려져 있다(Langhagen-Rohrbach, 2005 : 55).

(5) 기타 공동과제 및 지역균형정책

1965년 연방 국토계획법이 발효되었으나, 이를 구체적으로 실천할 정책프로그램이 여전히 부재하였다. 하지만 당시 지역격차의 해소와 국토균형발전에 대한 요구가 존재하여 1960년대 중·후반 연방의 경제부처들은 중심으로 지역경제구조의 개선과 균형발전을 위한 연방과 주 간의 공동과제사업을 다양하게 추진하기 시작하였다. 이러한 공동과제사업은 주로 경제정책의 하위개념인 지역정책(Regionale Politik)이나 지역구조정책(Regionale Strukturpolitik) 등의 이름으로 추진되었다.

독일에서 이러한 공동과제는 연방과 주의 협력적 행정이 각 주의 고유성을 존중한다는 의미에서 금지되었고, 각 지방의 지역개발문제는 원칙적으로 주의 권한에 속하였다. 하지만 기본법 제정 이후 연방과 주의 협력과 통합 문제는 지속적으로 제기되었고, 실무차원에서 추진되었다. 특히 1969년 공동과제에 대한 기본법 조항이 확립되어 법적으로 뒷받침되면서, 특히 막대한 재정이 소요되는 사회간접자본이나 하부구조의 설치를 위해 연방과 주 간의 공통적인 업무계획을 제도화시켰다. 공동과제의 종류로서는 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신설, 지역경제구조개선, 농업구조개선 및 연안보호 등이며, 공동과제는 주로 총괄계획을 작성하여 추진하고 있다. 특히 재정조달에 있어서는 연방이 주가 수행할 공동과제에 해당하는 사업에 소요되는 재정의 50% 정도를 부담하도록 규정하고 있다(김재한, 1989).

독일에서는 이 밖에도 지역균형발전과 관련한 다양한 계획과 사업들이 계획법에 대한 특별법의 형식을 빌러 추진되고 있다. 여기서 이에 대한 자세한 논의는 이 글의 범위를 넘어서는 만큼, 주요 법률을 제시하는 것으로 가름하고자 하는 데, 주 간의 상이한 경제력을 균등화하기 위한 법률(Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in der Laendern), 투자지원원금법(Investitionszulagegfesetz, 1999), 촉진지역법(Foerdergebietsgesetz), 동독의 부흥을 위한 투자촉진법(Investitionsfoerderungsgesetz Aufbau Ost), 접경지역(개발)촉진법(Gesetz ueber Foerderung des Zonenrandgebiets, 1971) 등이 존재

한다(길준규, 2002).

4. 결론

독일의 국토 및 지역계획은 서유럽의 다른 국가들과 마찬가지로 오랜 역사를 지니고 있을 뿐만 아니라, 기본적으로 연방주의라는 정치질서 아래 다극 분산적 국토발전을 꾸준히 추구해 왔다. 독일 공간계획의 역사는 산업화가 진행되기 시작한 19세기로까지 거슬러 올라갈 수 있으나, 오늘날과 같은 통일적인 형태를 띠는 공간계획이 확립된 것은 제2차 세계대전 거친 후 1960년 중반에 들어서서였다.

독일의 국토 및 지역계획은 행정계층별 계획에 대한 실정법이 마련되어 있고, 국토 및 지역개발 계획(기본계획)과 토지이용계획에 대한 법적 체계로 이원적 성격을 띠고 있다. 특히 분권주의 전통을 반영하여 주정부가 공간계획의 고권을 갖고 있으며, 특히 최하위 행정단위인 게마인데에서 강력한 법집행이 이뤄지고 있다. 따라서 공간 규제가 통일적이고 종합적인 계획체계에 의해 행해지고, 특히 토지이용의 구분이 전국에 걸쳐 상세한 용법으로 지정되어 있는 특성이 있다.

주

1) 독일의 기본법 제123조는 구법(특히 나치 제국법)의 효력의 계속성과 관련하여 구법(제국법)이 기본법에 저촉되거나 상충되지 않는 경우에는 연방의회(하원)의 또 다른 결정이 없더라도 연방법으로 (자동으로) 바뀌고 그 효력이 존속된다고 규정하고 있다.

2) 독일의 기본법은 연방주의적 국가이해에 바탕을 두고 있으며, 따라서 국가 공권력의 행사 주체를 기본적으로 연방정부가 아니라 주로 설정하고 있다. 기본법 제30조는 "국가적 권능의 행사와 국가적 과제의 수행은 이 기본법이 다른 규정을 두지 않거나 허용하지 않는 한 주의 직무이다"고 규정하고 있다. 이는 곧 입법문제에 대해서도 유효한 데, 왜냐하면 기본법 제70조 제1항은 "주는 이 기본법이 연방에 대하여 입법권한을 부여하지 않은 범위 내에서 입법권을 갖는다"로 명시하고 있기 때문이다. 이에 따라 연방과 주의 관할권의 범위는 전속적 입법과 경합적 입법에 관한 기본법의 규정에 따라 구분되며, 전자의 경우인 연방의 전속적 입법영역에서는 주가 연방 법률에서 명문으로 위임되어 있는 경우 및 그 범위 안에서만 입법의 권한을 가지므로 큰 문제가 없으나, 후자의 경합적 입법에서는 연방과 주 간에 해석상의 차이 문제가 발생할 수 있다. 즉, 경합적 입법이 주어지는 것은 연방 법률로 규율할 필요가 성립할 경우로, 이는 첫째 사안이 개별 주의 입법을 통해 효과적으로 규율되지 않거나, 둘째 특정 주의 법률에 의한 사안에 대한 규율이 다른 주와 연방 전체의 이해를 침해할 수 있거나, 셋째 법적 또는 경제적 통일성의 유지, 특히 특정 주의 영역을 넘어서서 생활관계에서 통일성의 유지가 요구되기 때문이다. 이러한 조건이 충족되면, 연방은 주들이 주법률을 통해 보완해야할 특정 사안에 대한 틀이나 골격을 부여하는 규범법(Rahmengesetz)을 공포할 권한을 갖는다. 하지만 이러한 연방이 규범법을 제정할 권한이 지역정책, 즉 국토계획 부분과 관련하여 주들에 의해 부정되고 그러한 필요성이 인정되지 못하였다.

3) 이 원칙들을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 전체 연방영역에 걸쳐 등가치적 생활여건을 만드는데 노력해야 한다. 둘째, 일반적인 경제적 중요성을 띠는 공간 구조적 결함은 저지되어야 하며, 이는 구조적으로 취약한 지역의 경제력을 개선함으로써 이룩되어야 한다. 국경주변지역이 특별히 고려되어야 한다. 셋째, 인구 밀집지역은 경감되어야 하며, 밀집지역으로 지속적인 집중은 저지되어야 한다. 넷째, 건설조치들은 '잘 편성되고 (너무 조밀하지 않고) 다소 여지가 있는 취락구조' 라는 이념상에 부응해야 한다. 다섯째 휴양지역의 제공은 보장되어야 한다. 여섯째, 환경은 보존되고 유지되어야 하며, 이때 공기와 물의 청결과 소음피해의 방지에 큰 의미를 부여해야 한다.

4) 명칭은 주에 따라 다르며, 통일적이지 않다.

5) 독일의 경우 자치단체에게 인정되고 있는 권리를 일반적으로 고권(高權), 예컨대 대인고권(Personalhoheit), 재정고권(Finanzhoheit) 등으로 지칭하며, 이에 상응하여 계획을 수립하거나 집행할 수 있는 권리를 계획고권이라고

부른다. 이에 따라 지자체에 자신의 형태, 공간형성, 도시정비 등의 고유한 권리가 귀속된다.

6) 우리나라에서는 흔히 지구단위계획으로 알려져 있다(주범 외, 2007).

7) 도시계획법전은 최종적으로 1993년 투자완화 및 주거지법에 의해 수정되어 현재에 이르고 있다. 이 법은 도시계획법적 계획, 그 보장 및 실현, 도시계획법적 목적의 수용, 개발 및 도시계획법적 정비조치 등을 규율하고 있다. 제246조는 1990년 통일로 인해 새롭게 연방에 편입된 5개 주에 대한 도시계획법전의 효력을 다루기 위해 1997년 12월 13일까지 한시법적 특별규정을 담고 있다. 제247조는 통일 이후의 수도로서 베를린의 개발에 관한 특별한 배려를 하고 있다. 이 법은 건축이용령, 계획표시령, 가격평가령 및 도시계획법전제9조, 제46조 제2항, 제104조 제2항, 제203조 등에 의거해 발하여진 주의 집행법, 집행명령 등에 의해 보충된다. 법전은 전체 4개의 장으로 구성되어 있는데, 제1장은 일반도시계획법, 제2장은 특별도시계획법, 제3장은 가격평가 및 소송저차 등에 관한 규정, 제4장은 타법들과의 관계 및 연결규정을 담고 있다.

8) 건축이용령과 계획표시령은 현재 도시계획법전 제2조 제5항에 그 근거를 두고 있다.

9) 도시계획법은 대도시의 각종 사회문제가 한정된 공간으로서 도시가 갖는 특수성과 연결되며 그 주범은 도시 내 토지가 비계획적으로 사용되었다는 점으로 정리되면서, 이러한 문제에 대처하기 위해 발전한 법인 도시계획법으로, 연방법의 형태로 1960년 최초로 체계화되지만(BauG), 주법(州法)인 건축정비법(Bauordnung)은 건축물로부터 발생하는 위험을 방지하기 위한 법률로 발전한 것이며, 그 기원이 경찰법의 제정시기인 19세기 초반까지 소급된다.

10) 이는 공동으로 이용하는 담장을 어떻게 조성하며, 어떤 담장을 허용하며, 토지경계와 관련하여 식재를 위한 최소 이격거리를 얼마로 유지할 것인지, 창문 설치에 대한 이웃의 동의가 언제 필요한지 등을 적고 있으며, 따라서 건축정비법을 내용적으로 보완하는 것이다.

참고문헌

길준규, 2002, “독일의 지역균형발전법제,” 법과 정책연구 2(2), pp.81-118.

김재한, 1989, “서독의 지역균형발전정책”, 국토개발연구원(편), 외국의 지역균형발전정책 - 프랑스 · 서독 · 일본의 경우, 서울: 국토개발연구원, pp.117-185

안영진, 1999, “독일 공간정책의 변화과정과 이념상에 관한 연구,” 지리학연구 33(2), pp.121-136.

안영진, 2001, “독일 통일과 구동독지역에 대한 공간정책,” 지리학연구 35(3), pp.261-272.

이동우 외, 2006, 분권화시대 중앙정부 지역정책 방향 연구: 국제비교분석을 중심으로, 안양: 국토연구원.

주범 · 김세용 · 김호기, 2007, “지구단위계획에서의 조형계획과 그 활용에 대한 연구,” 지리학연구 41(2), pp.189-200.

山本健兒, 2003, “ドイツの地域構造: 政治領域の變動と多極分散型經濟,” 松原 宏(編), 2003, 先進國經濟の地域構造, 東京大學出版會, pp.89-121.

祖田 修, 1984, 西ドイツの地域計劃 - 都市と農村の結合, 東京: 大明堂.

Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 1982, *Grundriss der Raumordnung*, Hannover: Gebrueder Jaenecke Verlag.

Albers, G., 1992, *Stadtplanung - Eine praxisorientierte Einfuehrung* (2. Aufl.), Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Boesler, K.-A., 1982, *Raumordnung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Federal Office for Building and Regional Planning, 2001, *Spatial Development and Spatial Planning in Germany*, Bonn.

Grabski-Kieron, U., 2005, “Raumfoschung, Raumordnung und raeumliche Planung in der Bundesrepublik Deutschland,” in Schenke, W. et al., *Allgemeine Anthropogeographie*, Gotha: Klett-Perthes Verlag.

Jenkis, H. W.(Hrsg.), 1996, *Raumordnung und Raumordnungspolitik*, Muenchen: Oldenbourg.

Langhagen-Rohrbach, C., 2005, *Raumordnung und Raumplanung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Sell, S., 1995, *Die gesellschaftspolitische Entleerung der Regionalpolitik - Eine Untersuchung der*

Entwicklungsgeschichte der regionalpolitischen Diskussion und ihrer Leitbilder in Deutschland seit den 20er Jahren, Frankfurt: Peter Lang.

Spitzer, H., 1995, *Einfurhrung in die raeumliche Planung*, Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.

Stiens, G., 1988, "Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland: Auswirkungen und Wandel ihrer Grundsaetze und Organisationsstrukturen," *Geographische Rundschau* 40(1), pp.54-58.

Vogt, J., 1994, *Raumstruktur und Raumplanung*, Stuttgart: Klett.

Weiland, U., und Wohlleber-Feller, S., 2007, *Einfuehrung in die Raum- und Umweltplanung*, Schoeningh.

교신: 안영진, 광주광역시 북구 용봉동 300번지 전남대학교 사회과학대학 지리학과, Tel : 062-530-2686, Fax : 062-530-2689, E-mail : yjahn@chonnam.ac.kr

Correspondence : Young-Jin Ahn, Department of Geography, Chonnam National University, 500-757 Yongbongdong Bukgu Kwangju, Korea, Tel : 062-530-2686, Fax : 062-530-2689, E-mail : yjahn@chonnam.ac.kr

최초투고일 2007년 10월 30일
최종접수일 2007년 11월 23일

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol.10, No.4, 2007(481~496)

Der Entstehungsprozess und das System der Raumordnung und Raumplanung in Deutschland (I)

Young-Jin Ahn*

Zusammenfassung : Die Arbeit beschaeftigt sich mit dem Entstehungsprozess und dem Organisationssystem der Raumordnung und Paumplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Selbstverstaendlich hat die deutsche Raumplanung eine laengere Geschichte und eine besondere Tradition, entstand die heutige einheitliche Raumordnungspolitik erst im Jahr 1965. Im Grunde hat die Raumplanung immer eine ausgewogene Raumentwicklung aufgesucht und ist in den infolge des foederativen Systems gerade komplizierten Verwaltungsaufbau integriert.

Schluesselwoerter : Deutschland, Raumordnung, Raumplanung, Entstehung, Organisationssystem

* Associate Professor, Department of Geography, Chonnam National University