

독일의 국토 및 지역계획 II: 역사적 전개와 주요 계획프로그램

안영진*

Development Axis and the Programs of Spatial and Regional Planning in Germany

Young-Jin Ahn*

요약 : 이 연구는 1965년 이후 지난 50여 년간 독일의 국토 및 지역계획이 어떻게 변화해 왔는지를 살펴보고자 한다. 이와 관련하여 독일 연방차원의 공간계획이 어떤 시대적 배경 하에서 발전해 왔을 뿐만 아니라, 각 시대에 따른 주요 공간계획의 비전과 방향, 목표 등을 포함한 국토계획 프로그램이 어떤 변화를 겪었는지를 고찰해 보고자 하였다. 독일 연방차원의 국토계획은 1965년 연방 국토계획법이 제정 발효된 후 크게 3시기를 거쳐 발전해 왔으며, 이러한 독일의 국토계획은 공간계획의 추진 자체뿐만 아니라 시대의 정치사회적 배경과 경제적 환경의 변화로부터 큰 영향을 받아 왔다. 그리고 독일의 연방정부는 시대마다 국토 공간적 발전을 체계적으로 조정하고 관리하기 위한 정책 비전과 목표를 포함한 계획 프로그램을 꾸준히 제시해 왔다. 물론 독일의 국토계획 프로그램은 그동안 지역 간 균형발전을 최우선 목표로 되풀이하여 내세워 왔지만, 그 추진 성과는 반드시 높지 않으며 그 영향도 제한적이었다고 평가할 수 있다.

주요어 : 독일, 국토계획, 공간계획, 국토 및 지역계획의 비전 및 프로그램, 주요 정책적 조치

Abstract : The German spatial planning has undergone significant changes. The purpose of this study is to describe and to show how the development of spatial planning programs has developed in the Federal Republic of Germany in the last 50 years. However, the aim of this paper is not just to trace certain trends in planning practices, but to investigate their origin including the visions, directions, and purposes according to the each period. The national-level spatial planning could be divided into three phases since the enactment of the first Federal Regional Planning Act (ROG): The heyday of regional planning (1965-1975), the skepticism and crisis (1975-1990), new challenges by German unification and European integration since 1990. After 1965 the federal government has set up a number of frame-setting programs at the federal level to cope with the changing conditions and new challenges.

Key Words : Germany, national and regional planning, spatial planning, development axis, visions and programs

이 논문은 필자가 국토연구원의 '분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구'(2006)에 참여하여 제출한 원고의 일부를 바탕으로 하여 전면 수정·보완한 것임

* 전남대학교 사회과학대학 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Chonnam National University, yjahn@chonnam.ac.kr)

1. 서론

지난 2000년대 이후 우리 정부는 과거 그 어느 때보다 국토 균형발전을 지향한 다양한 국토 및 지역발전 정책을 시행해 오고 있다. 참여정부가 신행정수도과 혁신도시 등의 건설을 통해 수도권에 집중된 기능의 지방 분산을 중심으로 한 분산형 국가균형발전정책에 역점을 두었다면(주성재, 2004), 이를 뒤이은 이명박 정부는 지역경쟁력 강화에 초점을 맞추어 5+2 광역경제권 육성정책을 적극 추진하였다(안영진, 2011). 그리고 최근 박근혜 정부는 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’이란 비전을 설정하고 지역행복생활권의 구현을 목표로 한 지역발전정책을 추구하고 있다. 이에 따라 과거의 중앙 집권적 또는 하향적 국토 및 지역 개발 방식에서 점차 탈피하여 지역화와 지방화 시대를 앞당기고 자립적 지역발전을 위한 다양한 정책프로그램과 사업들을 개발하여 시행하고 있다. 이와 더불어 정부는 보다 실효성 있는 개발 전략과 수단을 확보하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다. 하지만 기존의 국토계획 및 지역정책의 관행을 극복하고 개발 과제와 이를 뒷받침하는 제도적 장치 그리고 구체적인 정책수단의 확립 등의 측면에서 여전히 적잖은 한계를 드러내고 있다는 점도 부인할 수 없다(이동우 외, 2006).

다른 한편으로 21세기를 맞이하여 본격화되고 있는 세계화와 지식 정보화라는 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 비추어 볼 때, 공간과 지역을 둘러싼 계획과 정책은 변함없이 국가와 사회의 본질적 과제의 하나임에 틀림없기 때문이다. 따라서 새로운 사회경제적 변동에 능동적으로 대처하고 정책 환경의 변화라는 상황조건에서 공간정책과 지역계획의 실효

성을 한층 더 높이기 위해서는 새로운 정책비전과 아울러 패러다임을 모색하고, 또한 이를 뒷받침할 수 있는 유효한 정책수단과 전략 등을 개발할 필요성은 높아지고 있다(안영진, 2007: 481).

이런 맥락에서 이 글은 국토정책 및 지역계획과 관련하여 오랜 역사와 함께 나름의 독특한 전통을 지니고 있으며(Hübler, 1991; Gnest, 2008), 특히 연방주의의 정치체제 하에서 국토의 균형발전을 꾸준히 실천해 온 독일의 사례로 공간계획이 어떻게 변화해 왔고, 어떤 특성을 보이는지를 살펴보고자 한다. 무엇보다도 지방화 및 지역화를 통한 국가발전이 전 세계적으로 지대한 관심을 끌고 있을 뿐만 아니라, 국토의 균형발전과 자립적 지역 성장을 지향하고 있는 우리의 상황에서 다극 분산적인 국토공간체계를 건설하게 확립해 온 독일의 사례는 적잖은 학술적 그리고 정책적 의의를 지닌다고 볼 수 있다. 이 글은 1965년 이후 지난 50여년 간 독일의 국토 및 지역계획이 어떻게 변화해 왔는지를 고찰하고자 한다. 이와 관련하여 독일 연방차원의 공간계획이 어떤 시대적 배경과 조건 하에서 전개되어 왔을 뿐만 아니라, 각 시대에 따른 주요 공간계획의 방향과 목표 등을 포함한 정책프로그램이 어떤 변화를 겪어 왔는지를 논구해 보고자 한다.

2. 독일 공간계획의 역사적 전개과정

독일의 ‘국토계획’(Raumordnungspolitik)이 연방차원에서 제도적으로 체계화되고 정치적으로 구속력을 지닌 ‘공간계획’(Raumplanung)으로서 효력을 발휘하기 시작한 것은 1960년대에 들어서였다. 독일(당시 구서독)의 국토계획은 1965년에 발효된 연방 ‘국토계획법’(Raumordnungsgesetz: ROG)을 계기로 하여 본격적으로 추진되어 왔다(안영진, 2007). 논자에 따라 견해가 다

소 다를 수도 있으나(Hinüber, 2005; Langhagen-Rohrbach, 2005; Blotevogel, 2011), 독일의 국토 및 지역계획은 제2차 세계대전 직후부터 연방 국토계획법이 제정 공포된 1965년까지의 재출발 혹은 재건의 시기를 뒤로하고(안영진, 1999), 국토계획의 개화 혹은 규범적 확립의 시기를 시작으로 하여 국토계획의 정체 혹은 공고화의 시기를 지나 독일 통일 및 유럽 통합에 따른 도전의 시기에 이르는 3시기를 거쳐 발전해 오고 있다.

1) 국토계획의 개화 및 확립 (1965~1975년)

독일의 공간계획은 십 수 년에 걸친 논의 끝에 1965년 연방 국토계획법(ROG)이 제정 공포된 후, 연방은 물론이고 주와 지역 등으로부터 강력한 지지를 받게 되면서 이른바 개화기(Blütezeit)를 맞이하였다.¹⁾ 전후 기민당(CDU) 정부의 오랜 집권을 뒤로하고 권력을 획득한 사민당(SPD) 정부는 연방 국토계획법의 제정 이후 공공 계획에 대한 높은 기대를 충족시키는 동시에, 당시 크게 변화한 경제사회적 상황에 대처할 수 있는 국토계획의 필요성을 인식하였다. 이에 연방정부는 국토계획법(ROG) 제8조에 따라 ‘국토계획 관계 장관회의’(Ministerkonferenz für Raumordnung: MKRO)²⁾를 구성하여 운용하고, 아울러 국토계획법이 발효된 지 4년 후인 1969년 연방하원(Bundestag)으로부터 국토계획과 관련한 각종 수단과 조치, 재정 배분을 조정하는데 기준 역할을 할 수 있는, 국토계획법을 넘어선 지침계획 혹은 연방 전역의 발전을 위한 구체적인 공간적 목표구상을 담은 방향지침을 제출할 것을 요구받았다.³⁾

이에 연방정부는 1969년 연방 국토계획프로그램(Bundesraumordnungsprogramm: BROP)을 제시하고, 이를 통해 1970년대 초반 공간계획에 적극 참여하는 계기를 마련하였다. 하지만 얼마 지나지 않아 연방정부 내 담당 부처 간 그리고 국토

계획 관계 장관회의(MKRO)의 틀 안에서 이루어지는 연방정부와 주정부 간의 계획프로그램을 둘러싼 의견 조율이 적잖은 갈등을 내포하고 있으며, 많은 비용과 시간을 요구한다는 사실이 드러났다. 결과적으로 1969년 연방하원의 요구에 따라 제출된 국토계획프로그램은 수 년 간의 지난한 논의과정을 거쳐 1975년에 비로소 ‘독일 연방의 광역공간적 발전을 위한 국토계획프로그램’(Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes)이라는 이름으로 국토계획 관계 장관회의(MKRO)를 통하여 의결되었다(BMBau, 1975).

독일 역사상 최초로 수립된 국토계획프로그램은 계획에 대한 낙관적 기대가 무력감으로 전환되는 시기에 발효된 것으로, 당시 대체적으로 신중하게 수용되었다. 이점은 한편으로 연방수상의 교체(사민당 내에서 브란트에서 슈미트로 교체에 따른 정책의지의 변화)와 다른 한편으로 1970년대 초반 석유파동과 연방정책 내 중점의 전환(즉, 국토계획은 의무적 과제로 이해되고, 당시 에너지위기와 경기침체로 에너지 및 환경정책, 고용정책 등이 보다 중요한 정책적 의의를 얻게 됨)과 같은 외부환경의 변화와 결코 무관하지 않았다. 따라서 연방정부의 각종 부문계획(Fachplanung)과 각 주의 주계획(Landesplanung) 혹은 발전프로그램(Landesentwicklungsprogramm)이 국토계획프로그램을 지향하는 정도가 같지 않았다. 또한 계획프로그램의 주요 내용에 대한 즉각적인 보완할 필요성이 제기되면서, 계획이 시간적 관점도 결여하고 있다는 지적도 나타났다. 또한 이 계획프로그램에서는 미래 공간발전을 예측하는 근거로 오로지 일자리수와 인구수를 고려함으로써, 기계적 추론에 제한되고 국토정책의 진정한 목표인 사회적 과정에의 영향력 행사를 담지 못하였다는 평가를 받았다. 이밖에도 바이에른 주와 바덴-뷔르템베르크 주가 국토계획 관계 장관회의의 의결 참여를 거부한 것도 국토계획프로그램의 실행력을 약화

시키는 결과를 초래하였다(Langhagen-Rohrbach, 2005: 13).

2) 국토계획의 위기 및 정체 (1975~1990년)

계획에 대한 낙관론이 우세하였던 시기가 지난 후, 독일의 국토 및 지역계획은 광의로는 국토계획이 지닌 의의의 저하 또는 위기의 시기, 협의로는 공고화의 시기를 맞이하였다. 독일의 국토 및 지역계획은 1960년대 말부터 이전과 전혀 다른 시대적 상황에 직면하였다. 우선 1970년대에 들어서면서 독일의 경제는 지속적인 성장을 구가한 1950~60년대와 달리 뚜렷한 둔화세로 돌아섰다. 이에 따라 당시까지 성장의 여력을 기존의 공간구조 속에 어떻게 배분하느냐가 국토 및 지역계획의 관건이었다면, 1970년대 중반부터 이미 모든 부분에서의 성장이 더 이상 지속될 수 없다는 인식이 확산되었다. 더군다나 당시 인구성장이 정체하면서 장차 인구감소를 고려하지 않을 수 없다는 논의도 나오기 시작하였으며, 특히 1970년대 석유파동 끝에 찾아온 경기침체는 실업률의 증가로 이어졌다. 물론 1980년대 초반 국토계획정책의 방향을 둘러싼 학술적 그리고 부분적으로 정치적 논의가 활발하였는데, 균등한 기능공간(동등한 생활여건을 강조하고 기능공간상의 성장극을 규정하는 것)이라는 개념구상이 공간-기능적 분업(공간적 격차를 수용하는 가운데 인구이동 등을 통한 낙후지역의 '수동적 개선'을 추구함)이라는 개념구상으로의 전환이 제기되었다(Priebs, 2013: 39-40).

독일 연방정부는 1970년대 중반 이후 국토 및 지역계획을 위한 정책적 여지가 제한된 상황에서, 새로운 활동영역을 모색하지 않을 수 없었다. 연방정부가 이러한 활동영역을 모색하면서 한편으로 이른바 '공간연구'(Raumforschung)를 강화하고, 다른 한편으로 당시 본격화된 연방 소속 공공기관의 지방 이전에 따른 입지선정에서 영향력을

확대하고자 하였다. 연방정부의 공간연구의 강화 노력은 국토 공간구조의 변화와 이에 따라 발생하는 지역격차를 파악할 수 있는 공간관찰(Raumbewachtung) 수단의 개선으로 나타났다. 이에 연방정부는 우선 국토계획프로그램(BROP)에 바탕이 된 38개 국토계획지역(Raumordnungsregion)의 인구 및 일자리 수의 진단 및 예측 정보를 현실화하고, 나아가 국토계획 관계 장관회의(MKRO)와의 협의 하에 국토계획지역을 순차적으로 75개와 97개(1991년 통독 후 구동독 지역의 편입이후)로 확대하였다. 이러한 국토계획지역을 바탕으로 한 작성된 국토계획보고서(Raumordnungsbericht)⁴⁾가 연차적으로 발간되었다. 또한 이러한 공간관찰의 내용과 관련하여 초점의 변화도 나타나게 되는데, 현실의 문제점, 즉 석유파동에 따른 에너지수급과 토양보호 그리고 환경보존과 같은 문제를 다루게 되었다. 이와 동시에 국토계획프로그램은 독일 전역을 대상으로 하기 때문에 포괄적이고 추상적일 수밖에 없으며, 따라서 프로그램의 효력이 제한적이라는 점을 인식하면서 국토계획은 구체적 지역문제, 이를 테면 대중교통과 지역 에너지수급계획 등에 보다 큰 의미를 부여하게 되었다.

1982년 사민당 정권을 교체한 기민당 정권은 1983년 연방 국토계획프로그램의 지속적인 수정보완을 추진하였으나, 여러 주들의 반대로 좌절되었다. 이에 1985년 연방정부는 주의 동의 없이 단독으로 국토계획에 대한 일종의 전략보고서라고 할 수 있는 '국토계획 중점프로그램'(Programmatistische Schwerpunkte der Raumordnung: PSRO)을 수립 공포하였다(BMBau, 1985). 하지만 이 역시 국토계획에 새로운 전환점을 마련하기에는 충분하지 않았다. 그렇지만 독일의 국토계획은 이 중점프로그램을 통하여 일정한 방향전환을 하게 되는데, 처음으로 국토정책과 환경정책의 조정을 모색하게 되었다. 국토계획은 환경문제가 1980년대 독일 사회에서 상당한 정치적·사회적 의의

를 얻게 되었음을 고려하지 않을 수 없었다. 이러한 변화는 법령 차원에서 1989년 연방 국토계획법(ROG)의 개정으로 이어지게 되는데, 국토계획의 비전이 환경 분야로 확대되고 국토계획수립절차(Raumordnungsverfahren: ROV)에 통합적 환경영향평가(Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP)가 명문화되었다. 따라서 이 시기와 관련하여 국토계획은 '생태적 방향전환'을 맞이하게 되었다는 지적도 나오고 있다(Gnest, 2008). 이에 따라 국토계획은 생태 환경문제에 보다 깊이 관여하고, 몇몇 주에서는 계획업무가 주 환경부에 통합 개편되기도 하였다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 국토계획의 실질적인 위상 개선은 나타나지 않았다(Priebs, 2013: 40).⁴⁾

3) 통독과 유럽통합에 따른 도전 (1990년 이후)

독일은 1990년 초반 재통일을 성취하였으며, 유럽통합으로의 발걸음을 한 발짝 더 내딛게 되는 정치사회적 변동을 겪었다. 따라서 독일은 대내적으로 구동서독 간 그리고 대외적으로 유럽연합의 여러 국가들과의 동반 성장 혹은 발전이라는 국가적 과제는 1990년대 초반 이래 국토계획에 새로운 도전으로 다가왔다. 물론 국토계획은 이를 일찍이 인식하였기 때문에 연방차원에서 새로운 정치적 의의를 얻게 되었다(Priebs, 2013).

1990년대 초 독일의 통일은 국토 및 지역계획의 틀에 근본적 변화를 가져왔다. 이제까지의 공간계획은 대부분 그 효력을 상실하였는데, 왜냐하면 각종 국토계획과 프로그램들은 기본적으로 구서독의 지역격차와 변경지역의 구조적 취약점에 바탕을 두었을 뿐, 구동독 지역에 대해서는 그 어떤 논의도 담고 있지 않았기 때문이다. 따라서 우선 국토계획 및 지역정책의 원칙과 목표를 가능한 빠른 시간 안에 변화된 국토상황에 적응시킬 필요성이 대두하였다. 독일의 재통일은 독일의 동반

성장 및 발전이라는 틀 안에서 동서독 간의 공간적 격차(교통, 인프라, 환경보, 도시와 농촌 등)와 관련하여 질과 양의 두 측면에서 이전까지 결코 경험하지 못한 새로운 도전을 던져주었다. 독일 전역의 모든 부분공간에 동등한 생활여건의 조성이라는 국토계획의 오랜 명제는 과거에 결코 인식하지 못한 현실적 타당성을 얻게 되었다. 이러한 도전을 맞이하여 1990년 연방정부는 구동독 지역을 위해 그리고 중앙 집중적 계획경제체제에서 민주적 시장경제체제로의 전환을 지원하기 위해 과도기적 특별 지침을 마련하여 구서독의 모범에 따라 구동독 지역에 주계획 및 지역계획을 수립하도록 하였다. 이미 1991년 연방 국토부는 주와 상관없이 구동독지역의 재건을 위한 국토계획 구상, 즉 '신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상'(Raumordnerisches Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern)을 내놓았다(BMBau, 1991). 부분공간에 대해서는 연방정부의 구속력 있는 계획을 추진할 수 없다는 헌법적 문제에 인하여 이 구상은 권고적 성격을 띤 것이었으나, 어쨌든 새롭게 편입된 구동독지역의 주들을 재건하기 위한 계획구상을 제시한 것이었다.⁵⁾ 비록 이 구상은 타 계획이나 프로그램과 연계되지 않은 도상계획에 불과하였으며 법적 구속력을 충분히 담보 받지 못하였지만, 통독 후 구동독지역을 개발하기 위한 독일 연방정부의 각종 재정투자정책에 가이드라인 역할을 하였다.

이어서 1992년 연방정부는 주들과 협의 끝에 유럽 내에서 통일 독일의 공간발전에 대한 공통의 입장을 천명한 '국토계획 정책적 방향지침'(Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen: ORA)을 수립하여 제시하였다(BMBau, 1993). 이 방향지침은 미래 국토계획정책의 핵심 언명을 공간구조의 발전과 관련한 다섯 가지의 비전으로 정리한 것이었다. 1995년 독일 연방정부는 또한 중장기적 성격의 '국토계획 정책적 방향지침'(ORA)을 보완하기 위하여 '국토계획 정책적 실행지침'

(Raumordnungspolitische Handlungsrahmen: HARA)을 의결하였는데(BMBau, 1995), 이것은 각종 국토계획 정책적 수단을 확대하는데 결정적 계기를 마련하였다.

2000년대에 들어서서 독일 연방정부는 국토계획 관계 장관회의를 통하여 1992년과 1995년의 국토계획 정책적 방향 및 실행 지침을 구체적으로 실천하기 위하여 2006년 6월 ‘독일의 공간발전을 위한 비전과 실행전략’(Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland)을 마련하였다(BBR *et al.*, 2006). 이는 연방과 주의 국토계획의 공동 실행을 위한 원칙들을 정리해 놓은 것이었다. 2006년에 본격적으로 논의되기 시작한 21세기 국토 공간발전 비전과 실행전략은 그동안 학술적 그리고 정치적 논의 끝에 꾸준히 수정 보완의 과정을 거쳐 2013년 6월 국토계획 관계 장관회의의 의결을 거쳐 마침내 발효되어 시행되고 있다(Priebs, 2013).

3. 독일 국토계획의 비전 및 프로그램의 변화

지난 50여 년간 독일의 국토계획은 사회경제적 환경변화와 국토공간의 여건에 따라 시기별로 서로 다른 비전과 목표를 가진 프로그램을 수립하여 추진해 왔다(Sell, 1995; Brenner, 1997). 여기서 독일 연방차원에서 제시되어 온 주요 국토계획 프로그램의 비전과 목표를 좀 더 자세히 살펴보고자 하는데, 이를 통해 독일 국토계획 프로그램의 내용적 측면은 물론이고 특성 변화를 주목할 필요가 있다.

1) 연방 국토계획프로그램

전후 독일에서 연방차원의 국토 및 지역계획과

관련하여 최초로 그 비전과 세부적 실천 방향 및 목표를 구체화시킨 ‘독일 연방의 광역 공간적 발전을 위한 국토계획프로그램’, 즉 간략히 연방 국토계획프로그램(BROP)은 독일 연방의 공간적 발전에 관한 목표, 인구 및 경제 발전에 관한 현황분석, 활용 가능한 발전 잠재력의 미래 지향적 배치를 위한 권고 그리고 즉각적인 필요한 수정 보완에 대한 권고 등을 담고 있다.

이 국토계획프로그램의 가장 중요한 내용인 계획의 목표를 살펴보면, 첫째 국토계획프로그램은 광역 공간적으로 균형 잡힌 국토공간구조를 창출해야 한다고 설명하고 있다. 이는 연방 국토계획법(ROG)에서 말하는 이를테면 동등한 생활여건의 조성 내지 창출이라는 원칙과 일맥상통하는 것이다. 둘째, 효율적인 정주(취락)구조를 발전시켜야 한다는 것으로, 이를 뒷받침하기 위한 주요 정책수단으로서 발전중심지(Entwicklungszentren) 또는 광역 공간적으로 유효한 발전축(Achsen)을 구축해야 한다고 지적하고 있다. 개념적으로 중심지체계에 바탕을 둔 발전중심지는 특히 구조적으로 취약한 지역에 발전의 자극을 주고 이 지역의 경제적 구조를 강화하며, 따라서 공간적 불균형, 즉 지역격차를 해소하는 데 기여할 수 있어야 한다고 서술하고 있다. 당시에는 이 개념이 성장극(Wachstumspolkonzept)으로 지칭되기도 하였다. 그리고 (발전)축은 독일 내 그리고 외국과의 광역 공간적 연계를 설명하기 위해 제시된 것이었으나, 이는 동시에 정주(취락)구조의 기본 골격으로서 역할을 하도록 하였는데, 왜냐하면 발전축은 주요 교통연계의 진행을 지칭할 뿐만 아니라 미래 발전의 방향을 확정하는 것이기도 하였기 때문이다. 발전축은 효율적인 대상(帶狀) 인프라(도로, 철도, 전력선 등)로 표시되고 연결기능을 충족시키거나 접근성의 이점을 창출하는 것이었다. 이에 따라 발전축은 인구와 기능이 밀집한 공간을 서로 연결시키며, 공간적 발전성과를 주변 지역과 교환하도록 하고, 이에 축을 매개로 하여 지역의 발전

동기를 부여한다는 것이었다. 셋째, 계획프로그램은 기능의 공간적 다양성을 유지하기 위하여 상이한 인구밀도를 지닌 지역과 녹지 공간 간에 공간적 기능분리를 추구해야 한다고 지적하고 있다.

이처럼 독일의 첫 국토계획이라고 할 수 있는 연방 국토계획프로그램은 현실의 정주(취락), 인구 그리고 경제구조에 대한 진단을 행하고, 이를 바탕으로 하여 독일 전역을 대상으로 한 공간발전 목표를 제시한 것이었다. 이 계획은 독일의 광역공간적 그리고 특정 부처 및 부문을 넘어서는 공간발전의 방향지침 혹은 기조로 이해되며, 연방 전역에 걸친 동등한 생활여건(gleichwertige Lebensbedingungen)의 조성에 계획목표를 두고서 연방과 주 사이의 협력적 발전을 추진하고자 한 계획이었다(BMBau, 1975).

위에서 지적한 것처럼, 연방 국토계획프로그램은 즉각적인 수정의 권고(계획구상과 실제 의결 간에는 6년이라는 시간이 경과함)이 의미하듯이 관점의 결여 및 협소한 양적 자료에 기초한 공간현황 진단으로 인하여 하나의 국토계획 개념구상으로 귀결되고, 실행력을 충분히 갖추기가 어려웠다. 독일 최초로 국토 및 지역계획의 방향을 제시한 ‘연방국토계획프로그램’은 발표 당시 상당한 기대를 모았으나, 시간이 지나면서 갖가지 비판을 직면하였다. 무엇보다도 이 프로그램은 바이에른과 바덴-뷔르템베르크 두 주의 참여 거부로 국토계획 및 지역정책의 추진력 있는 ‘강력한’ 구상으로 자리 잡지 못하였다.

2) 국토계획 중점프로그램

1983년 사민당에서 기민당으로 정권 교체 후 독일 연방정부는 연방차원에서 국토공간 관련 계획과 각종 조치들을 통합 조정하기 위해 과거와 다른 길을 모색하였다. 연방정부는 과거 지역격차를 해소하기 위하여 많은 노력을 기울였으나, 구조취약 공간, 즉 낙후 및 정체 지역이 균형발전과

달리 확대되고 있다는 사실을 확인하였다. 따라서 독일 연방정부는 1985년 1월 국토계획과 지역정책의 새로운 비전과 발전방향을 담은 ‘국토계획 중점프로그램’(PSRO)을 수립하여 연방 각의에서 의결하고, 주무 부처인 국토건설부(Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: BMBau)을 통해 발표하였다(BMBau, 1985). 주들은 국토계획 중점프로그램의 수립에 관계하지 않았으며, 하위의 주발전계획이나 지역계획은 이 중점프로그램을 참조하거나 따를 필요가 없었다. 다만, 이 프로그램은 연방 내각의 의결로 인하여 연방부처와 그 하위관청에 구속력을 지닌 계획이었다. 문자 그대로 중점프로그램은 모든 연방부처가 “공간적으로 중요한 계획과 조치들에서 국토계획의 목표와 원칙을 고려하는데 직접적인 책임을 진다”고 적시하고 있다(Vogt, 1994: 146).

1980년대 독일 국토계획의 방향과 목표를 이해할 수 있는 ‘국토계획 중점프로그램’(PSRO)의 내용을 구체적으로 살펴보면, 기본적으로 중점프로그램은 타 계획프로그램보다 간략하다. 중점프로그램은 전체 18쪽에 달하는 텍스트 부분과 함께 부록으로 공간 구조적 상황의 다양한 측면들을 설명한 지도들로 구성되어 있다. 따라서 이 중점프로그램은 진정한 의미의 계획프로그램이라기보다는 국토계획의 원칙을 구체화시켜 놓은 문건이라고 평가하는 것이 정확할 것이다. 중점프로그램은 독일의 모든 부분공간에서의 동등한 생활여건의 조성 내지 창출이라는 국토계획의 목표를 재차 제시하고, 특히 환경문제에 대하여 과거보다 한층 주목하고 있다. 국토계획의 목적을 서술한 서론에 이어 제2장에서는 구조적 문제를 안고 있는 국토계획의 문제 지역들을 설명하고, 제3장에서는 국토계획의 관점에서 부문 정책적 문제점을 제시하고 있는데, 다시 말해 개별 부처의 국토계획의 원칙을 구체적으로 설명하고 있다. 즉, 환경보전, 지역경제 진흥, 교통, 통신 및 정보기술, 도시건설 및 주택정책, 교육과 연구 그리고 혁신, 농림업,

연방 소속 관청의 (지방 분산에 따른) 입지계획 등에 대하여 연방정부와 관련 기관들의 계획정책을 추진할 때 고려해야 할 정책적 가이드라인을 제시하고 있다. 그리고 마지막 제4장에서는 ‘합의의 개선’이라는 제목으로 공간에 영향을 미치는 (각 부처의) 모든 계획과 정책적 조치들을 연방 국토계획 부처와 어떤 합의 하에 추진할 수 있을 것인가를 분석하고 있다.

국토계획 중점프로그램은 개념적으로 지역 간 균형발전과 광역 공간적 분업 간에 중도적 입장을 취하고 있는데, 특히 균등화에 대해서는 광역 공간적 기능배분만큼이나 비판을 하고 있다. “오히려 관건은 각 공간의 개별적인 경제적·생태적·역사적·사회적 그리고 문화적 조건과 요구를 발전 계획에서 고려하고 그 발전 가능성을 적극적으로 활용해야 한다”고 서술하고 있다. 이는 당시 지역 발전을 위해서는 내생적 잠재력을 활용해야 한다는 요구에 부응한 것이었다. 그런데, 이미 언급한 것처럼 이 중점프로그램은 처음으로 국토계획과 환경정책의 조정을 강조하고 있는데, 이런 점에서 국토계획 중점프로그램은 연방 국토정책의 일정한 방향전환을 시사하는 것이기도 하였다(Priebs, 2013).

이러한 독일 연방정부의 국토계획 중점프로그램을 비판적으로 고찰하면, 이 프로그램은 종종 연방이 아니라 주에서 결정해야 할 주요 정책적 사안들, 예를 들어 우선개발지역(Vorranggebiet)의 지정 등을 거론하고 있다. 교육, 교통 또는 주택 정책, 경제 및 농업구조 정책, 연방 관청의 입지선정 등과 같이 연방정부보다는 주정부가 의사결정권을 더 크게 지닌 여러 분야에 대해서도 언급하고 있다. 하지만 독일의 각 주는 연방 각의의 의결로 수립된 이 중점프로그램과 깊이 연계되지 않았다. 즉, 이 중점프로그램은 주의 발전 계획 내지 프로그램과 지역계획에 직접적으로 영향을 미치지 못하였다. 만약 개별 정책적 사안에서 서로 연계되었을 경우에는 상응한 영향력과 아울러 상

당한 정도의 조정 문제를 야기하였을 것으로 보인다. 그러나 의심할 여지없는 긍정적이었던 점은 이 국토계획 중점프로그램이 연방정부의 모든 계획과 조치들이 현안 문제와 새로운 목표를 지향하도록 하고, 연방차원에서 적어도 부처 간의 내부적 정책조율에 적잖게 기여하였다는 것이다.

3) 신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상

1990년 구 동서독의 통일과 함께 독일의 국토계획의 외부환경은 근본적으로 변하였다. 당시까지 대부분의 광역 공간적 계획은 효력을 상실할 수밖에 없었는데, 왜냐하면 이들 계획은 구서독의 지역격차와 접경지대(Zonenrandgebiet)와 같은 주로 구조 취약지역을 고려한 계획이었으며, 아울러 구 동독지역에 대한 계획 내용은 전혀 담고 있지 않았기 때문이다. 따라서 독일 연방정부는 국토계획의 원칙과 목표를 통독이라는 상황변화에 따라 독일 전역에 가능한 신속하게 적용시킬 필요성을 인식하였다. 이에 1991년 연방정부는 변화된 새로운 국토상황을 고려한 ‘신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상’을 발표하였다(BMBau, 1991). 물론 이 계획구상은 개별 공간의 계획에 대해서는 연방정부가 관여할 수 없다는 헌법상의 문제로 인하여, 구동독지역에 대한 일종의 권고적 성격을 지닌 국토계획이라고 할 수 있다.

이 계획구상의 내용을 살펴보면, 먼저 구상은 구서독의 중심지방과 마찬가지로 구동독지역에 공간 거점을 적극 개발할 것을 요구하고 있는데, 이는 도시적 중심지를 강화하는 것을 통해 추진할 수 있다고 설명하고 있다. 이에 따라 구동독지역에 12개의 발전지역을 지정하고 있는데, 이들 지역은 정주(취락)구조의 재건과 경제적 구조변화의 거점이 되고, 구서독으로의 인구유출을 저지하며 경제력의 육성을 통해 각 주의 재정 건전성을 확립하는데 기여하는 임무를 지닌다고 하였다. 이에 따라 계획구상은 베를린·포츠담, 로스토크,

표 1. 독일의 주요 국토계획프로그램

구분	국토계획 프로그램 (1969~1975년)	국토계획 중점프로그램 (1985년)	신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상 (1991년)	국토계획 정책적 방향 및 실행 지침 (1993~1995년)	공간발전을 위한 비전 및 실행전략 (2006~2013년)
특성	국토 공간 발전의 기초	국토계획의 구체적 원칙	구동독지역에 대한 권고적 성격의 국토계획	통일 국토계획의 중장기 방향 및 실천 수단	21세기 국토계획의 공동 행동 원칙
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 공간발전 목표 - 인구와 경제 발전 현황 분석 - 발전 잠재력의 미래 지향적 배치에 관한 권고 - 계획의 수정 보완에 관한 권고 	<ul style="list-style-type: none"> - 국토계획 목표 - 국토계획 문제지역 설명 - 국토계획의 관점에서 부문정책 추진 원칙 - 각종 계획과 정책 조치의 합의 추진 방안 	<ul style="list-style-type: none"> - 구동독 지역의 공간 거점 개발 - 지역구조 정책, 주택 및 도시건설, 교통정책 등에 대한 국토계획적 권고 	<ul style="list-style-type: none"> - 정주구조 등 5개 주제에 대한 비전, 미래 공간구조, 계획과 정책조치의 원칙과 목표 - 국토계획 10가지 중점 주제의 실천 방향 	<ul style="list-style-type: none"> - 미래 공간발전을 위한 3가지 비전(성장과 혁신, 미래 존립의 보장, 자원보존 및 문화경관의 조성) - 비전에 따른 실행 목표와 전략

라이프치히·할레, 슈베린, 에어푸르트·에나, 노이브란덴부르크, 드레스덴, 그라이프스발트·슈트랄준트, 험니츠, 프랑크푸르크·오더, 막테부르크, 코츠부스 등을 발전지역으로 설정하고 있다. 이러한 중심지체계와 발전극 이외에 발전축의 (연계)망을 구축함으로써, 독일 국내는 물론이고 유럽 차원에서도 발전성과를 교류 또는 확산시킬 수 있는 역할을 하도록 하였는데, 이 발전축의 연계망 구축은 특히 연방 교통계획과 결부시켰다. 더군다나 이 구상은 농촌공간을 하나의 공간범주로 규정하고, 경제여건 개선과 아울러 녹지공간의 보전을 목표로 삼고 있다. 이 계획구상은 마지막 부분에서 이상의 논의로부터 여러 정책분야, 즉 지역구조 정책, 주택 및 도시건설, 교통정책 등에 대한 국토 계획적 권고 사항을 도출하고 있다(Vogt, 1994: 148).

국토계획 구상은 비록 외부로 구속력 있는 영향력을 미치기에는 한계가 적지 않았던 일종의 정책 보고서에 지나지 않았지만, 통일된 구동독지역에 대한 구속력 있는 계획이 존재하지 않았다는 점과 이 보고서에 의거하여 구동독지역의 미래 공간구조 발전을 지속적으로 변화시킬 수 있는 연방의 막대한 재정투자가 행해졌다는 점에 비추어볼 때,

그 영향을 결코 무시할 수 없다.

4) 국토계획 정책적 방향 및 행동 지침

독일 연방차원의 국토계획은 정치적 전환과 독일의 재통일 이후 커다란 도전에 직면하였다. 연방정부는 1991년 '신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상'을 발표하였으나, 독일의 통일뿐만 아니라 동구권의 변화에 따른 근본적으로 뒤바뀐 대외 환경에 부응하는 공간발전에 대한 종합적 국가구상을 갖고 있지 않았다. 따라서 연방차원에서 국토계획에 책임 있는 연방 국토건설부가 국토계획 관계 장관회의(MKRO)와의 협력아래 1992년 말에 의결하고 1993년에 발표한 '국토계획 정책적 방향지침'(ORA)을 마련하였다(BMBau, 1993). 이 방향지침은 곧 '(유럽과의 연계를 포함한) 전체 독일을 위한 새로운 공간적 비전과 전략'(Das neue räumliche Leitbild und Strategie für Gesamtdeutschland-unter Einschluß der europäischen Bezüge)이라는 것으로, 연방정부가 작성한 초안을 바탕으로 하여 국토계획 관계 장관회의에서 협의 거쳐 발의한 계획프로그램이었다.

이 방향지침은 정주(취락)구조, 환경과 공간이

용, 교통, 유럽 그리고 국토계획과 발전 등 주제별로 5가지의 비전을 담고 있으며, 각 비전을 지도화시켜 표현하고 있다. 이 방향지침은 우선 테제(These)의 형식으로 현재의 국토 여건 및 상황과 국토 계획적 평가가 서술된 5가지의 비전에 의거하여 미래 공간구조의 모습을 제시하고, 이어서 모든 계획과 정책조치에서 주목해야 할 원칙과 목표를 언급하고 있다. 첫째, 정주(취락)구조의 비전은 지역의 독자적 발전을 강화하는 것을 바탕으로 하여 일정 목적의 공간거점을 육성하려는 분산적 집중(dezentrale Konzentration)을 목표로 제시하고 있다. 이에 따라 하위 중심지체계로 구성되는 도시망을 구축하고, 기존의 대도시지역에서는 과밀을 억제해야 한다고 지적하고 있다. 그리고 구동독의 농촌지역에서는 특별한 개발수요가 존재하며, 여타 지역에서는 각종 인프라를 집중적으로 육성함으로써 지역의 발전극으로 육성할 수 있는 도시망을 구축할 필요성이 있다고 설명하고 있다. 둘째, 환경 및 공간이용의 비전과 관련하여 4가지의 원칙을 설명하고 있는데, 광역 공간적 바이오톱(Biotop)과 녹지 공간 연결체계의 구축을 통한 보존 지향적 토지이용, 개별 지역에서 중요한 입지요인인 환경상의 질 유지, 구동독지역을 중심으로 한 환경파괴의 회복, 분산적 공간구조의 차별적 개발을 통한 환경부담의 경감 등을 설명하고 있다. 셋째, 교통의 비전은 중부 유럽, 특히 동서 방향의 교통량 증대에서 논의를 시작하고 있는데, 대도시 과밀집중 문제를 해소하기 위해 교통로의 개편, 도로에서 철도로의 화물 운송의 전환, 고속철도망의 건설 등을 요구하고 있다. 넷째, 유럽이라는 비전은 특히 유럽공동체의 초국가적 계획의 틀 안에서 다중심적 정주(취락)체계를 발전시키고, 접근성의 개선을 통한 부분공간의 동반성장을 국제적으로 추진할 것을 설명하고 있다(김광익, 1994). 다섯째, 국토계획과 발전의 비전은 모든 부분공간에서의 동등한 생활여건의 확립이라는 명제에서 출발하여 지역의 독자적 발전을 장려할 것

을 촉구하고, 지역구조정책은 특정 목적의 입지를 개선하고 투자활동을 제고하기 위하여 통합적으로 추진할 필요가 있다고 서술하고 있다.

전체적으로 ‘국토계획 정책적 방향지침’(ORA)은 통독과 동등한 생활여건의 국토계획의 목표를 구동독지역에 적용하고, 동유럽의 전환과 유럽연합의 통합 심화를 배경으로 작성된 계획으로, 독일 연방의 관점에서 주목해야 할 국토계획의 비전과 원칙들을 체계적으로 설명한 것이었다. 또한 모든 수준의 지자체와 아울러 민간 투자자를 겨냥한 미래 지향적인 투자에 지침을 정리해 놓은 계획이기도 하였다. 하지만 이 방향지침은 구체적인 목표를 제시하고 있지 않으며, 그 자체로 확정적인 발전 프로그램을 담고 있는 것은 아니었다. 이 계획은 연방과 주정부가 계획 수립과정에서 깊이 협의하였음에도 불구하고 주를 비롯하여 타 연방 부처의 권한을 침해할 수 있는 정책적 사안들을 피하고 있다. 이런 점에서 이 계획은 독일의 연방차원에서 국토계획정책의 최소한의 공통분모를 정리해 놓은 것이라고 평가할 수 있다(Priebs, 2013).

새로운 유럽에서 (통일)독일의 동반 발전이라는 도전으로 인하여 ‘국토계획 정책적 방향지침’이 의결된 후, 연방정부는 주정부와 공동으로 이 방향지침을 구체화하는 작업을 계속 추진하였다. 이에 따라 독일 연방정부가 주도하여 1995년 8월 국토계획 관계 장관회의(MKRO)의 의결을 거쳐 향후 국토계획에 있어 중점으로 삼아야 할 10가지 주제에 대하여 입장을 정리한 ‘국토계획 정책적 실행지침’(HARA)을 발표하였다(BMBau, 1995). 이는 ‘방향지침’(ORA)에서 정식화된 독일 전역의 공간발전을 위한 비전을 중기적 관점에서 구체화시켜 놓은 일종의 실행프로그램(Aktionsprogramm)이라고 할 수 있다. 즉, 이 ‘국토계획 정책적 실행지침’은 중장기적 차원에서 추진되는 각종 계획안을 보완하기 위한 목적에서 제시된 것으로, 내용적 문제에 대한 설명이 구체적인 프로그램에 비하

여 우선시되고 있다(Priebs, 2013).

이 계획프로그램에서 주목되는 점은 실행에 초점을 둔 각종 조치들이 이 지침에 다양하게 포함되어 있다는 점과 특히 기존 국토 및 지역계획 수단들을 적합성과 실행력에 의거하여 재검토해야 한다는 요구와 함께 비공식적 계획수단(‘연성적 계획’)의 강화, 조정과 협력 모델, 프로젝트 지향성 또는 실행계획 등을 염두에 둔 계획내용을 담고 있다. 따라서 이것은 국토계획정책의 실행에 초점을 맞추고, 특히 지역을 국토계획 및 지역정책에서 중요한 실행차원으로서 이해할 것을 제안하고 있다. 이에 따라 주요 실행영역과 계획 조치에는 지역발전 개념의 재설정, 지역협의회(Regionalkonferenz)의 설치 운영, 구조가 취약한 농촌지역의 육성, 도시망의 구축 그리고 특히 대도시의 자원보존 등을 지적하고 있으며, 특히 유럽 메트로폴리탄지역(EMR) 계획을 중요한 국토계획정책의 실천 분야로 제시하고 있으며(안영진, 2011), 아울러 국경을 넘어선 국제적인 국토 계획적 협력도 지적하고 있다.

5) 공간발전의 비전과 실행전략

연방국토계획법(ROG)은 국토계획 관계 장관 회의의 틀 속에서 연방과 주 사이의 협력과제로서 독일 연방 전역의 공간적 발전을 위한 비전 또는 주를 넘어선 관련성에 대한 논리 개발을 지적하고 있다. 국토계획의 비전은 또한 연방과 유럽공동체의 공간적으로 유의미한 계획과 조치, 수단에 대한 동의에 토대가 되어야 한다고 설명하고 있다. 2006년 국토계획 관계 장관회의는 1992년과 1995년의 각각 의결된 ‘국토계획 정책적 방향지침’ 및 ‘행동지침’을 수정 보완하는 동시에 연방과 주가 국토 및 지역계획상의 공동행동을 취하기 위한 원칙으로서 ‘독일의 공간발전을 위한 비전과 실행 전략’(Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland)을 의결하였다

(BBR *et al.*, 2006). 이는 국토계획의 목표에 대한 수년에 걸친 학술적, 정치적 논의와 함께 2005년에 발간된 국토계획보고서(Raumordnungsberichte)에 나타난 공간 분석과 발전추세의 변화를 고려한 것이었다.

이에 따라 ‘공간발전 비전과 실행전략’은 독일의 미래 공간발전을 위해 3가지 비전, 즉 성장과 혁신, 미래 존립의 보장, 자원보존 및 문화경관의 조성 등을 제시하고 있다. 이 계획의 서문에서 “3가지 비전은 공간과 연관된 정책적 목표, 국토계획안의 구속력 있는 설정 그리고 실행차원에서 구체적인 프로젝트 간의 가교로서 미래 국토계획의 중심과제”를 서술한 것이라고 설명하고 있다(MKRO, 2006: 5). 더군다나 이 비전과 실행전략은 “동등한 생활조건(의 조성)이라는 국토계획의 목표를 약속하고, 공간적으로 유효한 지속가능성 원리의 요소를 포괄하며, 양자를 동등하게 병립시키려는 것이다”고 서술하고 있다. “이는 농촌-주변부 공간에서 대도시지역에 이르기까지 모든 유형의 공간과 결부되어 있다. 또한 오늘날 그 어떤 발전전략에서도 간과될 수 없는 유럽 차원이 3가지 모든 비전의 구성요소이다”고 천명하고 있다.

이러한 비전과 실행전략은 무엇보다도 인구 및 경제 여건의 변화로 연방과 주의 공간발전정책은 목표 설정과 실행전략을 재검토하고 새롭게 정립해야 할 것을 권고하고 있다. 위에서 언급한 3가지 비전에는 미래 국토계획의 중점과제를 제시하고 있다. 즉, 각 지역의 성장 및 혁신 잠재력을 강화하는데 기여할 수 있도록 국토계획의 발전 이념을 강조하고, 인구감소 및 노령화가 진행되는 지역들의 동등한 생활여건의 보장이라는 동등성을 구체화하기 위해 균형의 이념에 새롭게 초점을 맞춘 점 그리고 마지막으로 공간이용을 둘러싼 갈등이 높아지고 있는 영역에서 공간적 자원과 공간이용을 적극적으로 관리함으로써 다양한 공간기능을 확보하고 경관적 다양성을 조성하기 위해 질서 이념을 강화한 점 등이다.

국토계획 관계 장관회의는 이 비전과 실행전략을 통해 독일의 모든 공간에 발전 가능성을 부여하고 그 강점을 강화하며 발전 잠재력을 결집하고 연계시키며, 지역의 공통적인 파트너십적 책임을 신장시키는데 계기가 되기를 기대하고 있다. 이때 독일의 유럽 메트로폴리탄지역의 주도적 역할과 광역 공간적 책임 공동체를 위한 조정 형태의 지속적인 개발을 지원해야 한다고 설명하고 있다. 또한 국토계획의 전략, 표준 그리고 수단을 재정립하고, 특히 독일의 모든 부분공간에서의 서비스와 인프라의 배치 및 접근성 확대라는 측면에서 유효한 동등한 생활여건을 보장할 수 있을 것이라고 기대하고 있다.

4. 결론

독일의 국토 및 지역계획은 서유럽의 다른 많은 국가들과 마찬가지로 오랜 역사를 지니고 있을 뿐만 아니라, 기본적으로 연방주의라는 정치질서 아래 다극 분산적 국토발전을 꾸준히 추구해 왔다. 독일 공간계획의 역사는 19세기 말로 거슬러 올라갈 수 있으나, 통일적 체계를 갖춘 공간계획이 확립된 것은 1960년 중반 이후라고 할 수 있다(안영진, 1999; 2007). 독일의 국토 및 지역계획은 제2차 세계대전 직후부터 연방 국토계획법(ROG)이 제정 공포된 1965년까지의 재출발 혹은 재건의 시기를 뒤로하고, 국토계획의 개화 혹은 규범적 확립의 시기를 시작으로 하여 국토계획의 정체 혹은 공고화의 시기를 지나서 독일 통일 및 유럽 통합에 따른 도전의 시기에 이르는 크게 3시기를 거쳐 발전해 오고 있다.

독일은 1965년 이후 지난 50여 년간 사회경제적 환경변화와 국토공간의 여건변화에 따라 시기별로 서로 다른 비전과 목표를 가진 국토계획 프로그램을 수립하여 추진해 왔다. 독일 연방차원

의 첫 국토계획은 1965년 발효된 연방 국토계획법의 일반 원칙과 목표를 내용적으로 구체화시킨 1975년의 '연방국토계획프로그램'(BROP)이며, 이후 약 10년 주기로 '국토계획 중점프로그램'(1985년), '국토계획 정책적 방향지침'(1993년) 및 '국토계획 정책적 실행지침'(1995년) 그리고 '독일의 공간발전을 위한 비전과 실행전략'(2006년) 등 일련의 국토계획프로그램을 수립하여 실행해 오고 있다. 물론 독일의 국토계획프로그램은 그동안 동등한 생활여건의 조성 내지 확립이라는 지역 간 균형발전을 최우선 목표로 되풀이하여 내세워 왔지만(Fürst *et al.*, 2008), 여러 가지 정채적 제약과 사회경제적 환경에 인하여 추진 성과가 반드시 높다고 할 수 없으며, 사회적 영향도 제한적이었다고 평가할 수 있다.

주

- 1) 10년의 개화기 혹은 규범적 확립기는 연방차원에서 살펴보면, 두 시기로 나누어지기도 하는데, 즉 1965년과 1969년 사이의 국토계획프로그램의 '탐색 및 구상의 시기'(Such- und Konzeptionsphase)와 1969/1970년과 1975년 사이의 '제시기 혹은 확립기'(Programmaufstellungsphase oder Verfestigungsphase)로 세분화될 수도 있다(Langhagen-Rohrbach, 2005: 11).
- 2) 이는 1957년에 체결된 연방과 주의 행정협정(Verwaltungsabkommen)에 의거하여 연방 국토의 전체 구조에 관련된 문제나 개별 주의 경계를 넘어 영향을 미치는 국토계획 사안을 논의하기 위해 구성된 일종의 협의체라고 할 수 있는 '국토계획회의'(Konferenz für Raumordnung: KRO)를 개칭한 것으로, 행정에 구속력이 있는 결정권을 지니고 있지 않으나, 공간계획에 중요한 각종 결의안을 만들고 권고를 제시하는 기능을 하고 있다.
- 3) 이를 구체적으로 실천할 법적 근거나 정책프로그램이 여전히 존재하지 않았다. 이러한 한계는 부분적으로 주의 지역개발계획을 통해 아니면 연방의 부처별 '부문계획'(Fachplanung)을 통해 극복해야 했으며(예를 들어 교통부는 연방 교통계획), 그리고 1969년에 연방의 경제 관련 부처들

은 지역 경제구조의 개선을 위한 연방과 주 사이의 ‘공동과제’(Gemeinschaftsaufgabe) 사업을 실행하기도 하였다. 사실 연방 부처들이 각종 재정수단을 활용한 다양한 투자 사업을 통해 국토공간에 상당한 영향력을 행사하였으나, 이러한 투자와 각종 개발 사업에 대한 조정수단은 여전히 마련되어 있지 않았다. 무엇보다도 매년 예산을 심의, 결정하는 연방의회는 행정부에 대한 통제 기능의 한계를 느끼게 되었는데, 왜냐하면 의회는 행정부의 각종 공간 관련 정책과 조치들을 구체화된 프로그램이 아니라 추상적인 국토계획법의 목표와 원칙에 의거해서만 평가할 수밖에 없었기 때문이었다. 그래서 국토계획 및 지역정책을 관할하는 연방하원 상임위원회는 1969년에 “연방 영역의 발전을 위해 구체적인 목표 개념에 입각하여 공간에 작용적인 연방의 각종 수단의 지역적 배분을 하나의 ‘연방국토계획프로그램’(Bundesraumordnungsprogramm) 속에 확립할 것”을 연방정부에 요청하게 되었고, 이에 따라 연방정부는 이러한 요구를 수용하여 1969년 정부 교서에서 이러한 프로그램을 예고하였다.

- 4) 이 보고서는 연방 국토계획법(ROG)에 의거하여 연방정부가 작성하여 연방의회에 연차적으로 보고하게 되어 있는데, 독일 전역의 공간발전 현황을 파악하고 발전 추세를 예측하고 관련 공간적 제반 조치들과 계획들을 제시한 것이다.
- 5) ‘국토계획 구상’의 첫 페이지에는 “신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상은 연방 국토건설부의 관점에서 동독의 국토계획 정책적 바람직한 발전의 기본 원칙을 제시하려는 것이다. 그 실행은 전적으로 신 연방주들의 결정에 달려 있다”고 적시되어 있다.

참고문헌

김광익, 1994, “독일연방의 지역계획지침: 공간개발에 대한 일반원리,” 국토정보 1994/11, pp.42-47.

김재한, 1989, “서독의 지역균형발전정책”, 국토개발연구원(편), 외국의 지역균형발전정책, 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.

안영진, 2007, “독일의 국토 및 지역계획 I: 성립과정과 조직체계,” 한국경제지리학회지 10(4), pp.481-496.

안영진, 2011, “우리나라 광역경제권 정책의 추진현황과 발전과제,” 한국지역지리학회지 17(5), pp.638-647.

안영진 외, 2009, “독일의 광역경제권으로서 ‘메트로폴리탄지역’ 육성정책,” 한국경제지리학회지 12(4), pp.557-575.

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

주성재, 2004, “참여정부의 지역균형발전 전략과 과제,” 한국지역지리학회지 10(1), pp.23-33.

Ahn, Y.-J., 2014, “Struktur und Entwicklung des Innovationsclusters in Deutschland: Das Beispiel Biotech Cluster Muenchen,” *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* 17(3), pp.585-599.

Blotevogel, H. H., 2011, Raumordnung im westlichen Deutschland, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung(Hg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*, Hannover, pp.115-168.

Brenner, N., 1997, “Die Restrukturierung staatlichen Raums-Stadt-und Regionalplanung in der BRD 1960-1990,” *Prokla* 109, pp.545-565.

Bundesamt für Baumwesen und Raumordnung(BBR) et al.(Hg.), 2006, *Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland*, Berlin.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau(BMBau), 1975, *Bundesraumordnungsprogramm. Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes*, Bonn-Bad Godesberg.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau(BMBau), 1985, *Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung*, Bonn-Bad Godesberg.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau(BMBau), 1991, *Raumordnerisches Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern*, Bonn.

- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau(BMBau), 1993, *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen - Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau(BMBau), 1995, *Raumordnungspolitische Handlungsrahmen*, Bonn.
- Fürst, D. und Scholles, F.(Hg.), 2008, *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, Dortmund: Verlag Dorothen Rohn.
- Gnest, H., 2008, *Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute*, Hannover: ARL.
- Hinüber, H. von., 2005, Geschichte der überörtlichen Raumplanung, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung(Hg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover: ARL, pp.384-393.
- Hübler, K. H., 1991, Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung(Hg.), *Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland*, Hannover, pp.32-52.
- Langhagen-Rohrbach, C., 2005, *Raumordnung und Raumplanung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Priebs, A., 2013, *Raumordnung in Deutschland*, Braunschweig: Westermann.
- 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.
- Vogt, J., 1997, *Raumstruktur und Raumplanung*, Stuttgart: Klett.
- 교신: 안영진, 광주광역시 북구 용봉로 77, 전남대학교 사회과학대학 지리학과, 전화: 062-530-2686, Fax: 062-530-2689, 이메일: yjahn@chonnam.ac.kr
- Correspondence: Young-Jin Ahn, Department of Geography, College of Social Sciences, Chonnam National University, Yongbong-ro 77, Buk-gu, Kwangju 500-757, Korea, Tel: 82-62-530-2686, Fax: 82-62-530-2689, E-mail: yjahn@chonnam.ac.kr

최초투고일 2015년 8월 3일

수정일 2015년 8월 13일

최종접수일 2015년 8월 16일