

texts

2018/01

공간계획

써드스
독일의
공간계획
Raumordnung
텍스트

THIRDSPACE BERLIN
써드스페이스 베를린 환경 아카데미



texts

독일의 공간계획 Raumordnung in Deutschland

텍스트 & 레이아웃: 고정희
출판: 씨드스페이스 텍스트

© 2018 고정희
All Rights Reserved

본 ebook의 텍스트 및 모든 내용은 저작권법에 의해 보호받고 있습니다. 자유롭게 배포할 수 있으나 내용을 무단으로 수정하거나 출처를 명시하지 않고 부분 혹은 전체를 인용, 복사하는 것은 금합니다.

인용방법:

고정희, 독일의 공간계획*Raumordnung in Deutschland*, 씨드스페이스 텍스트, 베를린 2018

목차

1. 서문	6
2. 독일의 행정체계	8
2.1. 개요	8
2.1.1. 독일의 연방제도	8
2.2. 독일의 16개 연방주와 행정체계	9
2.2.1. 개요	9
2.2.2. 주별 행정제도	13
2.3. 현	14
2.4. 군 (Land-kreis)	16
2.5. 베를린, 브레멘, 함부르크	17
2.6. <게마인데Gemeinde>와 토지이용계획(FNP)	18
2.6.1. 게마인데의 여러 유형	18
2.6.2. 시(市. Stadt)	19
2.7. 게마인데의 계획주권의 원칙(Planungshoheit)	20
3. 공간계획체계	21
3.1. 공간계획의 체계와 법적 근거	22
3.1.1. 법적근거	22
3.1.2. 건설법전 중 환경과 관련 있는 주요 항목	23
3.2. 계획체계	23
3.3. 주별 공간계획	26
3.3.1. 국토종합계획 (Landesentwicklungsprogramm/-plan)	26

3.3.2. 국토개발계획/프로그램 사례	28
3.3.3. 지역단위계획 (Regional Planung)	31
3.4. 지역발전계획 사례	34
3.4.1. 뒤셀도르프현의 지역발전계획	34
3.5. 건설계획 (토지이용계획+지구단위계획)	38
3.5.1. 법적근거	38
3.5.2. 건설법전의 구조와 대략의 내용	39
3.5.3. 건설법전을 통한 공간계획과 환경계획의 연동	39
3.5.4. 환경보고서 작성 요령	41
3.5.5. 건설계획 수립절차와 환경평가	42
3.5.6. 도면작성에 대한 법규명령Planzeichenverordnung	43
4. 용어정리	49
참고문헌 . 외부고리	50

<표 차례>

표 1. 독일연방 16개주의 명칭과 약자	7
표 2. 독일 16개주의 일반현황	10
표 3. 독일 16개 연방주의 행정단위 비교	15
표 4. 행정체계와 계획체계의 상관관계	24
표 5 행정/계획/법의 상호관계 상세	25
표 6. 주별 발전계획 수립 상황	27
표 7. NRW 주의 주발전계획 재수립 절차	28
표 8. 주별 지역단위계획의 수립 현황	32
표 9. 노르트라인-베스트팔렌 주의 행정구조와 현 단위 지역발전계획 개요	34
표 10. 뒤셀도르프 현의 지역발전계획 12 부문계획도	34

표 11. 독일연방 건설법전의 구조와 대략의 내용	39
표 12. 보호대상이 되는 매체/자원	42
표 13. 건설계획 수립절차와 환경평가와의 관계	42
표 14. 도면작성에 대한 조례에서 지정하고 있는 심볼과 색상 (일부)	43

<그림 차례>

그림 1. 독일연방에 속한 16개 주의 위치와 문장	6
그림 2. 독일연방의 행정체계 모식도	13
그림 3. 독일에서 가장 작은 계마인데, 그뢰데 섬.	18
그림 4. 작은 섬들이 각기 계마인데	18
그림 5. 플랜스부르크 시의 도시권리증서. 1284년에 획득했다.	20
그림 6. 독일공간계획 기본체계: 3 + 1 단계 (출처: 앙드레 뮐러, 독일연방국토연구소)	22
그림 7. 독일공간계획 체계 개요	24
그림 8. NRW주의 새로운 모토는 유럽의 중심에 서 있는 메트로폴이다.	29
그림 9. NRW주 주발전계획 초안 2013년 6월 25일	30
그림 10. NRW 주발전계획 범례	31
그림 11. 지구단위계획 사례 (뒤셀도르프 오버카셀항구 재개발 (주거, 복합용지))	44
그림 12. 뒤셀도르프시의 토지이용계획 1992년 수립했으며 아직도 유효하다.	45
그림 13. 베를린시 토지이용계획 재수립 2013년 10월 (초안)	46
그림 14. 베를린 토지이용계획 범례. 건설법전에서 규정한 용도지 분류에 따라 작성함	47

1. 서문

독일의 공간계획을 설명함에 있어 가장 큰 난관은

- 우선 독일의 연방시스템이 한국의 중앙 집중적인 시스템과 사뭇 다르기 때문에 독일 연방주의의 골격을 이해하는 것이 선행해야 한다는 점이며,
- 연방 전체에 통용되는 공간계획의 기본 골격은 있지만 공간계획 자체가 연방의 과제가 아니라 연방주의 과제이므로 주별로 계획 제도에 차이를 두고 있다는 점이다.
- 그러므로 독일 공간계획을 두루 다 이해하기 위해서는 16개 연방주의 제도를 모두 살펴봐야 하겠지만 이는 공간계획 전문가들도 평생 이루지 못하는 과제이므로 본문에서는 환경생태계획과의 연관성을 위해 이해를 돕는 수준에서 머물 수밖에 없다.
- 공간계획과 관련된 용어의 번역 역시 적지 않은 문제를 제공한다. 독일의 공간계획제도가 한국의 공간계획제도와 완전히 일치하지 않기 때문에 적합한 용어를 선택하는데에 큰 어려움이 있다. 따라서 아래에 적용한 용어들은 저자의 임의로 가장 적합하다고 여겨지는 것을 선정하거나 뜻에 맞게 번역한 것에 불과하며 보정과 수정의 여지를 많이 남기고 있다.
- 독일 공간계획의 가장 우선적인 목적은 국토 내지는 공간을 이용하되 국토와 환경의 지속가능성을 보장할 수 있는 가장 조화로운 방법을 찾아가자는 데에 있다. 이는 환경개념이 이슈가 되기 시작한 20년대 후반에 갑자기 등장한 것이 아니라 수백 년 이어온 전통에 의거한 것이다. 중세이후 수백 개의 크고 작은 영주국, 공국으로 존재할 때부터 “영토를 아름답게 건설하는 것”이 영주들 간의 커다란 이슈가 되어 왔으며 그 정신이 현행 국토계획법에 고스란히 수용되었다고 보아야 한다.
- 또한 기본법을 통해 토지소유권을 보장하면서 다른 한편 국토의 지속가능성을 지키기 위한 개인의 책임을 규정하고 있다.
- 독일연방은 헌법 대신 기본법 Grundgesetz이 있다. 독일제국시대의 헌법Verfassung이 있었으나 이는 폐지되었고 이차대전 이후 서독이 연방공화국으로 출범하며 기본법을 만들었다. 통일과 함께 서독에서 쓰던 기본법이 연방전체에 적용되게 되었다. 결국은 기본법이 헌법인 셈



그림 1. 독일연방에 속한 16개 주의 위치와 문장

이다.

- 그에 반해 연방주들은 각각 헌법을 가지고 있다.
- 각 연방주는 고유의 헌법 뿐 아니라 고유의 입법권, 사법권, 행정권을 모두 가지고 있으며 그에 합당하는 기관들과 고유의 헌법재판소를 가지고 있다. 말하자면 국가적 체계를 가지고 있는 것이다. 그러므로 사실상 독일연방공화국은 16개의 크고 작은 나라들이 모인 연합 체제라고 보는 편이 옳을 것이다.
- 아래 그림에서 보는 바와 같이 각 주의 규모에 상당히 차이가 난다. 바이에른 주가 가장 넓은 면적을 차지하고 있으며 서남쪽에 위치한 잘란트가 가장 면적이 작아 대도시의 2-3배 정도밖에 되지 않는 규모다. 인구가 가장 많은 주는 산업도시들을 많이 보유한 노르트라인-베스트팔렌주이다.

독일 공간계획의 체계와 구조는 독일 행정체계에서 비롯한다. 이를 계획체계와 행정체계의 일치성의 원칙이라고 하는데 사실상 행정구조가 공간구조에서 비롯한 것이므로 두 체계가 서로 일치하는 것이 당연하다 하겠다. 그러므로 독일공간계획체계를 살피기 전에 우선 행정체계를 먼저 살피고자 한다.

특기할 것은 각 주별로 행정체계와 그에서 비롯된 공간계획체계가 완전히 통일되어 있지 않다는 점이다. 그러므로 우선 간략하게 연방차원에서 살피고 주별로 상세히 살펴보는 방법을 취하고자 한다.

- 주의 명칭과 약자: 주별 현황을 살피는 표가 여러 개 삽입되는 데 편의상 표1을 제외하고는 주의 명칭을 아래와 같은 약자로 표기하였다.

바덴뷔르템베르크	Baden-Württemberg	BW
바이에른	Bayern	BY
베를린	Berlin	BE
브란덴부르크	Brandenburg	BB
브레멘	Bremen	HB
함부르크	Hamburg	HH
헤센	Hessen	HE
메클렌부르크포어포머른	Mecklenburg-Vorpommern	MV
니더작센	Niedersachsen	NI
노르트라인-베스트팔렌	Nordrhein-Westfalen	NRW
라인란트팔츠	Rheinland-Pfalz	RP
잘란트	Saaland	SL
작센	Sachsen	SN
작센안할트	Sachsen-Anhalt	ST
슐레스비히홀슈타인	Schleswig-Holstein	SH
튀링겐	Thüringen	TH

표 1. 독일연방 16개주의 명칭과 약자

2. 독일의 행정체계

2.1. 개요

독일연방은 총 16개의 주(Bundesland, 복수=Bundesländer)로 구성되어 있으며 그 중 베를린, 함부르크와 브레멘 3개 도시는 시주, 즉 도시이면서 동시에 주의 자격을 가지고 있다 (Stadtstaat). 시주의 명칭 중 슈타트Staat는 본시 국가라는 의미를 가지고 있다. 한자동맹의 도시였던 함부르크와 브레멘은 중세로부터 고도로 발달한 도시국가를 이루고 있었으므로 그 전통을 이어받아 지금도 독자적인 주를 이룬다.

아래의 주별 약자에서 보는 것처럼 브레멘의 HB와 함부르크 HH의 앞에 붙는 H는 한자도시 (Hansestadt)였다는 뜻이다. 베를린은 1871년 독일통일을 이룬 구 프로이센 제국의 수도였고 현재도 수도이므로 특수한 위치를 차지한다.

나머지 13주는 중세로부터 내려오던 영주국의 구조를 어느 정도 유지하고 있다. 그중 두 개의 국가가 하나로 합쳐진 경우가 종종 있는데 이는 주의 명칭에서 드러나고 있다. 노르트라인-베스트팔렌 주는 과거 노르트라인 공국과 베르스팔렌 공국이었던 곳이 합쳐졌음을 알 수 있고 바덴-뷔르템베르크주는 바덴 공국과 뷔르템베르크 공국이 합쳐진 것이다.

2.1.1. 독일의 연방제도

물론 독일이 유일하게 연방체제를 가지고 있는 국가는 아니지만 이웃 오스트리아 연방공화국과 비교하더라도 현저히 차별되는 철저한 분권주의를 고수하고 있다. 이는 오스트리아의 합스부르크가가 이미 바로크 시대에 소국들을 통일하여 제국을 이루었던 반면에 독일은 통일이 매우 늦어졌기 때문이다. 절대왕정의 중앙집권 시기를 겪지 않은 현 독일 연방국 소속의 국가들은 '지방색'을 고수하는 성향이 강하다. 이에 근거하여 독일의 연방주와 연방의 권한 배분은 기본법으로 정하고 있다. 입법에 관해서는 연방만이 제정할 수 있는 법, 연방과 주가 함께 규정할 수 있거나 해야 하는 법, 연방이 틀만 제시하는 법의 유형을 상세히 구분해 두었다.

연방정부에서 하는 일은 외교, 군사, 우편, 철도, 통화, 관세, 통상, 사법, 전후처리 등인데, 연방법의 집행은 다시금 각 연방주에 위임된다.

연방정부의 여당과 주정부의 여당이 다른 경우가 적지 않고, 의회는 직선제의 연방의회와 각 주정부의 대표가 모인 연방대표회의로 구성되어 있다. 연방대표회의는 어떤 정당을 대표하는 것이 아니라 지역 대표로서의 성격이 강하여 사실 중세로부터 있었던 <영주회의>의 전통을 이어받은 것이다.

독일에서는 한국의 행정구역의 시, 군이나 읍에 해당하는 <게마인데Gemeinde>라는 행정기초단위가 전통적·지연적 행정단위로서 대단히 중요하며, 결합력과 통솔력이 강하여 예를 들어 제2차 세계대전 직후의 혼란기 등에 커다란 역할을 했다. 기본법과 각 연방주법에서 모두 이

기초지역행정단위인 게마인데의 자치를 보장하고 있다. 자치권은 행정뿐 아니라 입법에도 해당되어 각 게마인데 별로 “헌법Verfassung“을 제정하여 스스로 성격을 규정할 수 있다.

각주의 정부는 내각으로 이루어져 있는데 명칭이 주별로 조금씩 차이가 난다. 대개는 미니스테리움(Ministerium. ministry에 해당)이라고 하지만 베를린, 브레멘, 함부르크의 도시 국가들은 세나트라고 한다. 각 연방주의 수장을 미니스터 프레지덴트Ministerpräsident혹은 Staatspräsident라고 하여 사실상 국가원수와 다를 바 없다. 도시 국가(시주)의 경우 여기에 서도 차별을 보여 베를린은 정부시장regierender Bürgermeister이라고 하고 브레멘과 함부르크는 <세나트 프레지덴트>라고 한다.

2.2. 독일의 16개 연방주와 행정체계

2.2.1. 개요

어떤 의미에서 독일연방공화국의 행정체계는 가장 젊은 체계라고 볼 수 있다. 통일 이후 동독지역이 수용되면서 대대적인 행정개편이 있었고 향후 일정한 시행착오의 시간을 가진 뒤 다시 조금씩 개편될 가능성이 있다. 현재 독일연방에 속한 16개 주의 일반적인 현황을 살펴보면 다음과 같다.

문장	연방주	수도	연방 가입	주대통령	주권정당	면적 (km ²)	인구 (백만)	인구 밀도 km ² 당	외국인 비율 (%)	언어
	바덴뷔르템베르크 Baden-Württemberg (BW)	슈투트가르트 Stuttgart	1949	빈프리트 크레취만 Winfried Kretschmann (Grüne)	녹색당+사민당 Grüne und SPD	35,751	10.512	301	12.1	독일어
	바이에른 Bayern (BY)	뮌헨 München	1949	호르스트 제호퍼 Horst Seehofer (CSU)	바이에른기독교사회당 CSU	70,550	12.443	178	9.9	독일어
	베를린 Berlin (BE)		1990 (동베를린)	클라우스 보베라이트 Klaus Wowereit (SPD)	사민당+베를린기민당 SPD und CDU	888	3.326	3.899	14.1	독일어
	브란덴부르크 Brandenburg (BB)	포츠담 Potsdam	1990	디터 보이드케 Dietmar Woidke (SPD)	사민당+좌파당 SPD und Linke	29,483	2.453	85	2.8	독일어/소르브어방언, 평독일어 (구게르만어의 일종)
	브레멘 Bremen (HB)	브레멘 Bremen (de facto)	1949	엔스 뵘른센 Jens Böhrnsen (SPD)	사민당+녹색당 SPD und Grüne	419	0.652	1,576	12.7	독일어/평독일어 (구게르만어의 일종)

	함부르크 Hamburg (HH)		1949	올라프 솔츠 Olaf Scholz (SPD)	사민당 SPD	755	1.718	2,366	13.8	독일어/평독 일어 (구게르만어 의 일종)
	헤센 Hessen (HE)	비스바덴 Wiesbaden	1949	폴커 부피어 Volker Bouffier (CDU)	기민당+자민당 CDU und FDP	21,115	5.994	287	11.5	독일어
	메클렌부르크포어폼 머른 Mecklenburg-Vorpo mmern (MV)	슈베린 Schwerin	1990	어윈 셸러링 Erwin Sellering (SPD)	사민당+기민당 SPD und CDU	23,191	1.607	71	2.5	독일어/평독 일어 (구게르만어 의 일종)
	니더작센 Niedersachsen (NI)	하노버 Hannover	1949	슈테판 바일 Stephan Weil (SPD)	사민당+녹색당 SPD und Grüne	47,613	7.774	166	6.9	독일어/평독 일어 (구게르만어 의 일종)/동프리 지아어
	노르트라인베스트팔 렌 Nordrhein-Westfalen (NRW)	뒤셀도르프 Düsseldorf	1949	하넬로레 크라프트 Hannelore Kraft (SPD)	사민당+녹색당 SPD und Grüne	34,092	17.545	523	10.7	독일어/ 평독일어 (구게르만어 의 일종)
	라인란트팔츠 Rheinland-Pfalz (RP)	마인츠 Mainz	1949	말루 드라이어 Malu Dreyer (SPD)	사민당+녹색당 SPD und Grüne	19,854	3.990	202	7.9	독일어

	잘란트 Saarland (SL)	자르부뤼켄 Saarbrücken	1957	아네그레트 크람프-카렌바우어 Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU)	기민당+사민당 CDU und SPD	2,569	0.998	396	8.7	독일어
	작센 Sachsen (SN)	드레스덴 Dresden	1990	스타니슬라브 툴리히 Stanislaw Tillich (CDU)	기민당+자민당 CDU und FDP	18,420	4.054	225	2.9	독일어, 고지소르브어
	작센안할트 Sachsen-Anhalt (ST)	막데부르크 Magdeburg	1990	라이너 하젤오프 Reiner Haseloff (CDU)	기민당+사민당 CDU und SPD	20,450	2.277	114	1.9	독일어/평독 일어
	슐레스비히홀슈타인 Schleswig-Holstein (SH)	킬 Kiel	1949	토르스텐 알비히 Torsten Albig (SPD)	사민당+녹색당+슐레 스비히당 SPD, Grüne, SSW	15,799	2.802	179	5.3	독일어,테네마 르크어,프리지 아어,평독일어 ,롬어
	튀링엔 Thüringen (TH)	에르푸르트 Erfurt	1990	크리스티네 리버크네히트 Christine Lieberknecht (CDU)	기민당+사민당 CDU und SPD	16,172	2.235	138	2.3	독일어
	독일연방공화국 Bundesrepublik Deutschland (DE)	베를린 Berlin	—	앙겔라 메르켈 Angela Merkel (CDU)	기민당/바이엘기민당 /자민당 CDU/CSU und FDP	357,121	80.328	229	9.1	표준독일어

표 2. 독일 16 개주의 일반현황

2.2.2. 주별 행정제도

아래의 그림은 독일연방의 행정체계를 대략 도식화 한 것이지만 예외가 많다. 독일연방전체에 통일된 시스템의 모식도를 만드는 것은 거의 불가능하다고 보면 된다. 요약해보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

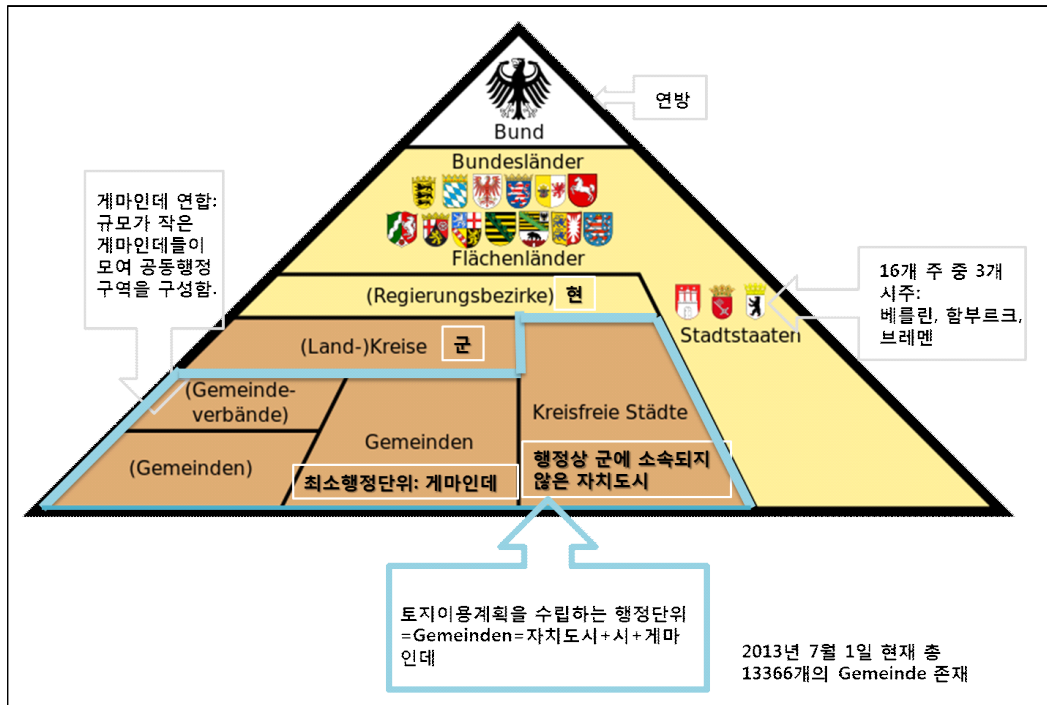


그림 2. 독일연방의 행정체계 모식도

- 행정구역을 여러 개의 현(Regierungsbezirk)¹⁾으로 각 현은 군(Land-Kreis)으로 나누는 주는 다음의 네 곳이다: (아래 2.3현 참조)
 - 바덴뷔르템베르크주 4현,
 - 바이에른주 7현,
 - 헤센주 3현,
 - 노르트라인-베스트팔렌주 5현
- 3개의 시주와 위의 네 주를 제외한 나머지 아홉 주에서는 군을 두고 있다(아래 2.4 군 참조).
- 도시의 규모가 어느 정도 커지면 군에 소속되지 않는 자치도(대도시)가 될 수 있다. 자치도시의 규모에 대한 기준 역시 주별로 다르다(아래 2.6.2 시市 참조).
- 모든 주의 공통적인 단위는 최소단위인 **게마인데(Gemeinde)**²⁾ 뿐이다. 게마인데 중

1) Regierungsbezirk를 도가 아닌 현으로 번역하는 경우도 있는데 도라고 하면 한국의 도와 혼동이 오기 때문에 현으로 번역함.

2) 게마인데(Gemeinde)를 처음에는 읍, 면 등으로 번역했으나 사실상 독일의 게마인데는 한국의 읍면과 성격이 많이 다르기 때문에 적합한 비교가 아니므로 게마인데라는 독일어를 그대로 썼다.

규모가 작은 것들은 서로 묶어 연합을 형성하는 데, 이는 한편 관청을 설치할 수 있는 최소기준을 만족시키기 위함이고 다른 한편 계획을 수립할 수 있는 최소한의 조건을 갖추기 위해서이다. 관청을 설치할 수 있는 게마인데의 규모 등은 역시 각 주에서 별도로 행정관리법을 통해 규정하고 있다. 다만 게마인데의 규모가 아무리 작더라도 계획을 세울 수 있는 권리는 보장받고 있다. 물론 실현이 어렵기 때문에 대부분은 게마인데 연합을 조성하여 공동으로 수립하고 있다(아래 2.6 게마인데 참조).

- 베를린, 브레멘, 함부르크 세 시주市州는 현과 군으로 나뉘지 않는다. 베를린과 함부르크는 주-현-군-게마인데가 모두 일치하므로 자치적인 행정구는 결국 하나밖에 없다. 세 시주 중 가장 규모가 작은 브레멘 주는 오히려 브레멘 시와 브레머하펜 시 두 개의 시, 즉 게마인데로 이루어져 있으며 그 중 수도는 브레멘 시이다. 그러므로 브레멘주의 행정구는 두 개다.

현은 행정단위일 뿐 아니라 정치단위이기도 해서 자체의 정부(Regierung)를 가지고 있다. 그러나 사실상 현은 예외적인 제도라고 보는 편이 옳을 것이다.

독일연방은 2013년 7월 1일 현재 통틀어 19개의 현과 총 115개의 군, 13666개의 게마인데를 가지고 있다. 여기서 말하는 게마인데는 시 (Stadt)와 자치시 (kreisfreie Stadt) 그리고 일반적으로 게마인데를 모두 아우르는 총칭이다. 말하자면 군 이하는 모두 게마인데인데 그 중 특별한 것들을 구별하여 시, 또는 자치시라고 부르는 것이다.

2.3. 현

현(독일어: Regierungsbezirk)은 주와 군 사이의 중간 계층의 행정부이나 현재 현을 두고 있는 곳은 바덴뷔르템베르크 주, 바이에른 주, 헤센 주, 노르트라인-베스트팔렌 주의 4개 주에 한하기 때문에 사실상 독일의 통일된 시스템으로 보기 어렵다. 4개 주에 설치된 19개의 현은 주정부의 내무부를 상급 관청으로 하는 현청(Regierungspräsidium)에서 행정을 소관하며 주정부에서 임명하는 현지사(Regierungspräsident)가 있다. 현지사는 선거로 선출되지 않고 임명되는 행정관이므로 현Regierungsbezirk을 행정구라고 번역하기도 한다.

이러한 현은 1808년과 1816년 프로이센 왕국에서 새로 설정한 주(Provinz)의 하위 행정 구역으로 행정구Regierungsbezirk를 설정한 것에서 유래한다. 프로이센의 이러한 행정 구역은 독일 제국 시절에도 유지되었고 독일 제국의 바이에른, 뷔르템베르크, 작센 등은 다른 명칭을 가진 하위 행정 구역을 두기도 했다. 나치 정권 때 독일 전국을 세 단계의 중층제 행정 구역으로 개편하면서 종전에 하위 행정 구역으로 다른 명칭을 쓰던 곳에도 모두 현, 즉 행정구 Regierungsbezirk를 두었다.

제2차 세계대전이 독일의 패망으로 끝나고 각 주가 점령군의 분할에 따라 개편된 후 동서독 양쪽 지역에도 행정 구역이 변화하였다. 서독에서는 일부 주에 현 제도가 재도입되어 바덴뷔르템베르크 주, 바이에른 주, 헤센 주, 니더작센 주, 노르트라인-베스트팔렌 주, 라인란트팔츠 주에 현을 두었다. 서독 지역에서 현은 여러 차례 통폐합이 이루어지는 개편이 있었다. 동독에서는 5개 주가 설정되었고 일부 주 밑에 현을 두었으나 1952년 주를 폐지하고 동베를린을

제외한 전국을 14개 현(Bezirke)으로 나누었다가 1990년 동서독 통일과 함께 5개 주가 부활하면서 작센 주와 작센안할트 주 밑에 현을 두었다.

이에 따라 통일 후 독일 연방 공화국을 구성하는 16개 주 중 8개 주가 현을 두었으나 비효율적인 중층제 행정 구역에 대한 개편의 요구가 있어 2000년 라인란트팔츠 주, 2004년 작센안할트 주, 2005년 니더작센 주, 2012년 작센 주에서 현을 폐지하였으며 현재는 바덴뷔르템베르크 주, 바이에른 주, 헤센 주, 노르트라인-베스트팔렌 주의 4개 주에만 현이 존재한다.

현재 현을 두고 있는 4개 주에서도 그 지위와 위치, 운영 형태는 조금씩 다르며 현칭의 명칭도 바이에른 주에서는 Regierung(레기어룽), 바덴뷔르템베르크 주, 헤센 주에서는 Regierungspräsidium(레기어룽스 프레지디움), 노르트라인베스트팔렌 주에서는 Bezirksregierung(베치르크스 레기어룽)이라고 한다. <Regierung레기어룽>은 본래 정부라는 뜻을 가지고 있다. 그러므로 현은 정부와 기관을 연결하는 역할을 하고 있다고 정의되지만 중복성이 있어 불필요하다는 비판을 많이 받고 있다. 대부분의 주에서 현을 별도로 두지 않거나 중도에 폐지한 이유도 여기에 있다. 정치와 관련 없이 순수하게 행정업무를 보는 기관은 암트 Amt라고 하여 레기어룽과 구분이 된다. 즉 정치 기관과 행정 기관을 구분하는 이중 제도를 가지고 있는 것 역시 독일의 특징이다.

현을 포함한 행정구역의 체계를 주별로 살펴보면 다음과 같다. 표에서 보는 바와 같이 사실상 천차만별의 양상을 보이고 있기 때문에 독일연방 전체의 행정제도를 요약하여 설명하는 데에는 늘 부족함이 따르기 마련이다.

주 (State)	현 Regierungsbezirk	군 Landkreis	게마인데 Gemeinde	시 Stadt	자치시 kreisfreie Stadt
바덴뷔르템베르크 Baden-Württemberg (BW)	4 현: 프라이부르크 현 칼스루에 현 슈투트가르트 현 튀빙엔 현	35	1,101	312	9
바이에른 Bayern (BY)	7 현: 오버바이에른 현 니더바이에른 현 오버프랑켄 현 미텔프랑켄 현 운터프랑켄 현 오버팔츠 현 슈바벤 현	71	2,056	317	25
베를린 Berlin (BE)			1	1	1

브란덴부르크 Brandenburg (BB)		14	419	113	4
브레멘 Bremen (HB)			2	2	2
함부르크 Hamburg (HH)			1	1	1
헤센주 Hessen (HE)	3 현: 다름슈타트 현 기셀 현 카셀 현	21	426	191	5
메클렌부르크 포어폼머른 Mecklenburg-Vorpom mern. (MV)		6	780	84	2
니더작센 Niedersachsen (NI)		38	1,003	162	10
노르트라인-베르스팔 렌 Nordrhein-Westfalen (NRW)	5 현: 아른스베르크 현 데트몰트 현 뒤셀도르프 현 퀸른 현 뮌스터 현	31	396	271	23
라인란트팔츠 Rheinland-Pfalz (RP)	2,000 년 폐지	24	48	128	12
잘란트 Saarland		6	52	17	
작센주 Sachsen	2,005 년 폐지 다만 경찰청과 교육청은 아직 현단위로 나뉘어 있음.	10	438	171	3
작센안할트주 Sachsen-Anhalt	2,003 년 폐지	11	223	105	3
슐레스비히-홀슈타인 Schleswig-Holstein		11	1,110	63	4
튀링겐주 Thüringen		17	878	126	6
계			11,192	2,064	110

표 3. 독일 16 개 연방주의 행정단위 비교

2.4. 군 (Land-kreis)

위의 표에서 보는 바와 같이 베를린, 브레멘, 함부르크 세 주를 제외한 모든 주는 군단위로

나누고 있다. 그 중에는 세 개의 <특별지역연합>이 포함되어 있다. 특별지역연합은 현재 독일 전역에 모두 세 곳에 설치되어 있으며 행정상으로는 군과 동일하게 취급된다. 특별지역연합은 군과 군에 속하지 않는 자치도시 1개로 이루어진다. 이를 지역군 (Regionalkreis)라고 하기도 한다. 이는 얼핏 한국의 광역시와 흡사한 개념이기도 하나 다른 점은 이에 포함된 시나 게마인데들이 하나로 융합된 것이 아니라 각자 자치성을 유지하면서 행정상으로만 연합되었다는 점이다. 말하자면 독일전체의 분권 개념이 말단까지 지속된다고 볼 수 있다. 예를 들어 두 개의 게마인데가 연합하여 하나의 도시를 이루는 경우가 간혹 있는데 이 때 새로 형성된 도시는 두 도시의 이름을 모두 써서 복수의 이름을 가지게 되는 것도 이와 마찬가지로 현상이다.

세 개의 특별지역연합은 명칭이 서로 다르다. 이름은 달라도 성격은 같아서 군에 해당하는 공식적인 행정단위이므로 군청을 가지고 있다.

이들은 다른 군에 비해 지역발전의 잠재력이 뛰어난 곳으로서 다른 주와의 경쟁에 앞서가기 위해 특별히 선정된 지역들이라고 보면 된다. 이는 각주에서 행정관리법을 통해 조절할 수 있다. 제일 먼저 특별지역연합제도를 도입한 곳이 니더작센이었고 다른 주들이 모방하고 있다.

- 니더작센 주의 <레기온 하노버Region Hannover>(2001년부터): 레기온 하노버는 하노버 군과 자치시 하노버를 하나로 묶은 것이다. 니더작센 주는 중간에 잠시 현을 두었었다. 현청이 있었던 하노버의 경우 하노버 현 하노버 군이었던 것을 2001년 폐지하고 레기온하노버로 재편성한 것이다. 하노버 시는 레기온하노버에 포함되었지만 자치 시로서의 위치는 보존한다.
- 잘란트 주의 <자르브뤼켄 지역연합>(2008년부터): 잘란트 주는 독일에서 가장 규모가 작은 주이다. 다섯 개의 군이 있고 수도 자르브뤼켄을 중심으로 엮어진 <자르브뤼켄 지역연합(Regionalverband Saarbrücken)>이 있으며 이 여섯 개의 행정단위를 모두 군으로 본다.
- 노르트라인-베스트팔렌 주의 <아헨도시연합(Städteverband Aachen)>: 2009년 아헨 군을 아헨도시연합으로 재편성하였다. 이는 위의 하노버, 자르브뤼켄의 사례에 힘입어 새로운 행정모델을 실험하기 위해서였다.

2.5. 베를린, 브레멘, 함부르크

위에서 언급한 바와 같이 시주인 베를린, 브레멘, 함부르크의 주 정부기관은 다른 주와는 달리 미니스테리움(ministry)이 아니라 세나트Senat라고 칭한다.

베를린은 8개의 세나트가 있으며 (노동, 교육, 재정, 사회복지, 내무 & 스포츠, 법, 도시와 환경, 경제기술연구), 각 세나트에 소속된 관청을 세나트 행정부(Senatsverwaltung)라고 한다. 행정구역으로는 우선 12개의 구Bezirk에 96개의 지구가 있다. 이들은 자치적인 게마인데가 아니라 행정편의상 구역을 나눈 것에 불과하며 오히려 한국의 시 구 동의 구조와 흡사하다.

브레멘은 5개의 구와 23개의 지구로 나뉘어 있으며, 함부르크는 7개의 구와 104개의 지구로 나뉘어 있다.

2.6. <게마인데 Gemeinde>와 토지이용계획(FNP)

독일행정단위에서 가장 말단을 차지하는 <게마인데Gemeinde>가 사실상 공간계획에서 가장 큰 권리를 가지고 있기 때문에 게마인데에 대해 조금 상세히 살펴 볼 필요가 있다.

독일의 게마인데는 한국의 읍, 면 등의 잘게 쪼갠 공간적 기초단위와는 차이가 많이 난다. 즉, 군 이하의 단위는 모두 게마인데다. 물론 여기에도 예외는 있어서 군과 대등한 위치를 가지고 있는 대도시 역시 게마인데의 범주에 속한다. 행정개념으로 볼 때 도시와 마을이 모두 게마인데이며 공간의 규모와는 전혀 상관이 없다.



그림 3. 독일에서 가장 작은 게마인데, 그뢰데 섬. 2.7ha의 작은 섬에 인구 17명에 불과하지만 게마인데로서 자치권을 행사할 수 있다.

베를린, 함부르크는 주이지만 시의 자격으로 하나의 게마인데이며 인구 백 명도 안 되는 작은 섬마을도 게마인데다.

현재 독일에서 가장 작은 게마인데는 북해의 그뢰데Gröde라는 인구 17명의 작은 섬이다. 말하자면 그뢰데와 베를린이 동등한 자치권을 가지고 있는 셈이다. 다만 쉘레스비히-홀슈타인주에 속하며 2008년 주정부에서 제정한 행정구조개편법³⁾에 의거 인구 팔천 명 이하의 게마인데는 행정기관을 둘 수 없으므로(예산 때문에 기

관을 따로 둘 수는 없지만 그렇다고 자치력이 없는 것은 아니다). 이웃의 조금 큰 섬 펠보름 Pellworm이라는 곳의 관청에서 행정사무를 봐준다. 펠보름 역시 인구 천 이백 명이 채 못 되므로 육지의 후쭌Husum이라는 도시와 행정공동체를 이루고 있다. 그럼에도 토지이용계획은 펠보름과 후쭌에서 공동으로 세우는 것이 아니라 각각 수립한다. 그뢰데 섬의 경우 실제로 토지이용계획을 수립할 장치는 없지만 계획결정권은 가지고 있다.



그림 4. 작은 섬들이 각기 게마인데이며 이들중 세 개의 게마인데가 펠부름관청에 속하며 펠부름은 한편 육지의 인구 일만 남짓의 도시 후쭌과 함께 연합체를 이룬다. 이렇게 구성된 연합체 단위로 토지이용계획을 수립한다.

같은 법에 의거 인구 70명 이하의 게마인데는 의회를 별도로 선출하지 않고 선거권이 있는 모든 주민들이 회의에 참여할 수 있도록 규정되어 있다. 말하자면 성인연령의 모든 주민들이 의원인 셈이다.

2.6.1. 게마인데의 여러 유형

게마인데의 수가 많다보니 이를 좀 더 자세히 정

3) Verwaltungsstrukturreformgesetz. 행정관련입법은 주의 과제. 각 주마다 별도의 행정관리법을 가지고 있다.

의하기 위해 주별로 여러 이름을 지정하고 있다. 그러므로 현재 독일에는 이루 말할 수 없는 다양한 <게마인데>와 <게마인데연합>의 유형이 존재하고 있다. 몇 가지 예를 들면,

- 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼머른, 쉘레스비히-홀슈타인 등 북쪽 3주의 경우는 행정 게마인데와 비 행정 게마인데로 나눈다. 위의 그외데 섬처럼 여러 게마인데가 하나의 관청아래 모일 수 있는데 이를 행정 게마인데라 하며 그에 반해 자치적으로 행정 관청을 가지고 있는 게마인데를 비 행정 게마인데라고 일컫는다.
- 통합 게마인데: 이는 여러 게마인데가 관청 하나를 나누는 것이 아니라 서로 모여 하나의 게마인데로 융합되는 방식을 말한다. 잘란트에서는 통합 게마인데를 대 게마인데라고 한다.
- 바이에른, 작센, 작센-안할트 주에서는 군소속의 모든 게마인데를 통합 게마인데라고 부르고 니더작센주에서는 잠트 게마인데Samtgemeinde라고 한다.
- 베를린 주와 함부르크 주처럼 게마인데와 주가 일치하는 경우에도 같은 개념, 즉 통합 게마인데라는 용어를 쓴다.
- 바덴뷔르템부르크 주에서는 게마인데 연합 혹은 행정 코퍼레이션이라고 한다.

2.6.2. 시(市. Stadt)

게마인데의 규모가 크면 시라고 부를 자격이 부여된다. 이 역시 각 연방주에서 기준을 정한다. 그 중에는 일정한 규모가 되지 않으면서 시로 불리는 곳들이 있다. 이는 중세에 이미 시권을 받았던 전통적인 도시들이다. 이들은 규모에 상관없이 계속 시로 존속하는 것이다.

역사적으로 보면 11세기경부터 도시라는 것이 형성되기 시작했는데 유럽의 도시는 중세에 상공인들이 모여 설립한 공동체라는 특징이 있다. 이들이 농어촌 공동체와는 성격이 다르다고 하여 마을을 칭하는 도르프Dorf와 구분하기 위해 시Stadt라고 부르기 시작했다. 농경에 근거를 두었던 봉건영주들이 자신의 영토에 형성된 이런 공동체, 즉 시들을 직접관리하기보다는 자치권을 주고 그 대가로 세금을 받았던 데에 유럽 도시 들의 막강한 자치권이 유래한다. 농경과 방위를 자신들의 과제로 알던 봉건영주들의 입장에서는 도시를 직접 관리하는 것보다 그 편이 유리했던 것이다. 시에서 사는 사람들, 즉 시민이라는 단어도 이미 중세에 형성되었으며 그들이 스스로 대표를 뽑아 시장이라고 불렀고 도시 중심에 영주의 성城대신 시민의 성인 시청과 교회를 짓고 넓은 장터를 조성하였다. 유럽의 도시들 중 도시 중심에 성이나 궁이 아닌 시청과 교회와 장터 광장이라는 전형적인 도시구조를 가진 도시는 십중팔구 상공인들이 만든 도시다.

영주는 도시대표들에게 시권Stadtrecht을 문서로 하사했으며 이런 시권증서를 하사받은 최초의 도시 중 하나가 한자도시들이며 그 외에 도르트문트, 뮌스터 그리고 생태도시로 유명한 프 라이부르크 등이 이에 속한다. 이후 다른 영주들도 이를 본받아 상공인들이 세운 도시에게 권리를 부여했으며 이렇게 도시권(Stadtrecht)을 하사받은 곳만이 도시라고 부를 수 있었다.

시간이 흐르면서 인구가 증가하면 게마인데에서 도시로 고쳐 부르는 규정이 생겨났다. 현재는

대체로 인구 6만이 넘으면 대도시라고 부르나 이 역시 통일된 개념이 아니어서 브란덴부르크 주에서는 4만 5천, 라인란트-팔츠, 튀링겐 주에서는 2만부터 군 소속 대도시라고 부른다. 한편 바덴 뷔르템부르크 주, 바이에른 주, 작센 주에서는 대 군도시라고 하며 니더작센에서는 인구 오만이 넘는 도시를 자치도시라고 부른다.



그림 5. 플랜스부르크시의 도시권리증서. 1284년에 획득했다.

명칭은 조금씩 다르더라도 일정한 규모가 넘는 도시는 군에 예속되지 않는 자치적인 (대)도시이며 독일 전역에 110개의 자치도시가 있다. 주별로 보면 다음과 같다.

1.바덴뷔르템베르크 주	9
2.바이에른 주	25
3.베를린	1
4.브란덴부르크 주	4
5.브레멘 주	2
6.함부르크 주	1
7.헤센 주	5
8.메클렌부르크포어포메른 주	2
9.니더작센 주	10
10.노르트라인베스트팔렌 주	23
11.라인란트-팔츠 주	12
12.자를란트 주	0
13.작센 주	3
14.작센안할트 주	3
15.슐레스비히홀슈타인 주	4
16.튀링겐 주	6

2.7. 게마인데의 계획주권의 원칙(Planungshoheit)

독일 공간계획의 가장 큰 특징 중 하나는 행정 최소 단위인 각 게마인데 Gemeinde 가 계획주권을 보장받고 있다는 점이다. 이를 Planungshoheit(플라눔스호하이트)라고 한다. (Hoheit는 영어의 sovereignty에 해당).

각 행정단위마다 자신의 담당구역을 대상으로 계획을 수립할 책임과 권리를 가지고 있으며 아무리 작은 마을이라도 토지이용계획을 직접 수립하는 것을 원칙으로 하며 상부기관에서 수립하여 내려 보내는 일은 없다. 상부기관에선 자신의 위계에 해당하는 계획, 즉 현 단위, 혹은 군 단위의 계획을 수립하되 하위단계에서 미리 수립해 놓은 계획이 있으면 그 내용을 감안해야 하며 반대로 각 지자체는 바로 위의 상위계획에서 수립한 계획의 기본 방향을 근거로 하여 자신들의 상황에 부합되게 구체적인 계획을 세운다. 이를 상호수렴의 원칙 또는 역류의 원칙이라고 한다.

행정단위의 위계에서 자연스럽게 계획단위의 위계도 파생되어 나오는 데, 이는 다시 말하면 각 주별로 계획시스템에 약간씩 차이가 있음을 시사한다.

3. 공간계획체계

독일 공간계획의 체계는 물론 연방-주-현-군-게마인데 단위로 큰 것에서 작은 것으로 범위를 좁혀가되 상호 수렴과 반영의 원칙이 적용되므로 각 지역이나 공간별로 전혀 다른 방향의 개발계획을 수립하는 경우는 거의 없다.

공간계획의 위계는 대개 3단계로 나뉜다. 아래 그림에서 보는 것과 같이 연방은 계획의 원칙과 방향을 설정해 줄 뿐 실제 계획단계에는 포함되지 않는다. 실제로 연방차원의 '계획'은 연방국토계획법(Raumordnungsgesetz ROG 2008)의 형태로만 존재하며 2008년도 국토계획법 개정과 함께 "여러 주의 이해가 걸려있는 <경제특구>에 한해 연방계획을 수립할 수 있다."는 항목이 추가되었다(아래 그림에서 오른쪽 sectoral planning에 해당).

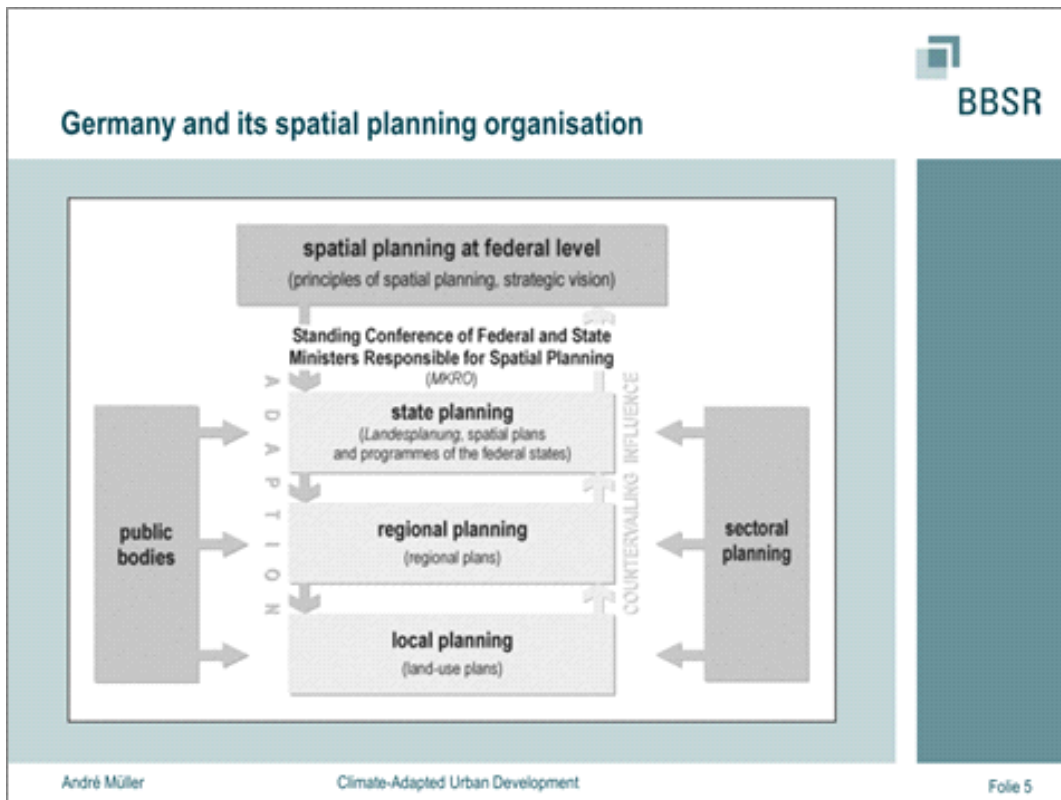


그림 6. 독일공간계획 기본체계: 3 + 1 단계 (출처: 앙드레 밀러, 독일연방국토연구소)

3.1. 공간계획의 체계와 법적 근거

3.1.1. 법적근거

공간계획은 크게 다음과 같은 세 가지 법령으로 조절하고 있다:

- 연방국토계획법 Raumordnungsgesetz (ROG 2008)
- 주 단위국토계획법 Landesplanungsgesetz (주별로 각각 국토계획법을 별도로 제정함.)

건설법전Baugesetzbuch: <건설법전>과 그에 따른 <건축 및 토지이용에 관한 법규명령>은 연방법이다. 계획의 주권이 게마인데에 있음에도 불구하고 연방이 건설법전을 통해 공간이용에 대한 항목을 포괄적으로 다룰 수 있기 까지는 길고 끈질긴 조정절차가 선행했다. 1960년 당시 서독에서 연방법에서는 도시계획 및 건설에 관련된 항목을 포괄적으로 다루고 각 연방주에서 건축법Bauordnung을 별도로 발령하여 함께 조정하도록 합의를 보았다. 통일 후 구동독에 속했던 주에서 이를 수용하여 2005년 마지막으로 작센-안할트 주가 건축법을 제정함으로써 현재 16주에서 모두 건축법을 가지게 되었다. 물론 여기도 마찬가지로 법령의 명칭들이 조금씩 차이가 난다.

<건설법전>과 <건축 및 토지이용에 관한 법규명령>은 한국의 <국토의 계획 및 이용에 관한 법률>과 유사하게 일차적으로 도시계획에 관한 사항을 조절한다. 이들 <건설법전>과 더불어 건

축법, 즉 <건축 및 토지이용에 관한 법규명령>은 공간계획은 물론이고 환경생태계획을 수립함에 있어서도 매우 중요한 법적 근거를 이룬다. 계획을 수립하는 담당기관이나 엔지니어들은 이 두 법령과 자연보호법을 바이블처럼 옆에 놓고 작업한다.

2011년 건설법전이 개정되어 환경보호와 공간계획의 연동성을 확실히 정의했다. 특히 기후행목의 추가와 더불어 환경보고서 작성이 의무화 되었다.

3.1.2. 건설법전 중 환경과 관련 있는 주요 항목

1. 제1조 5항/6항:

공간이용계획의 수립목적 및 방향, 도심개발우선의 원칙, 농경지, 임업지, 삼림의 용도변경 조건 강화. 그 중 도심개발우선의 원칙은 최근에 이슈가 되고 있는 것으로서 독일연방국토원에서 개발하였다. 이는 공간과 토양을 소모자원으로 바라보는 새로운 개념의 탄생에서 기원한 것이다. 소모자원인 공간을 절약하기 위해 기존 도시의 밀도를 높이는 것이 외곽에 새단지를 신축하는 것에 앞선다는 원칙을 말한다.

2. 기후보호 항목 강화 (제1조 5항/제1a조 5항/제 5조 2항 2)

3. 보호자원으로 기존의 환경요소 외에 인간과 인간의 건강, 문화유산 등을 추가함 (제1조 6항)

4. 환경보고서 작성의 의무 추가 (제2조 4항 이하). 환경보고서의 내용은 건설법전 별첨1에서 상세히 규정하고 있어서 일괄적이고 통일성 있는 환경보고서 발행을 보장하고 있다.

3.2. 계획체계

독일의 공간계획 체계는 계획단계와 사업실행단계로 크게 나뉘며 계획단계는 다시 공간계획과 전문계획의 두 부분으로 크게 나뉜다. 환경생태계획은 전문계획에 속한다.

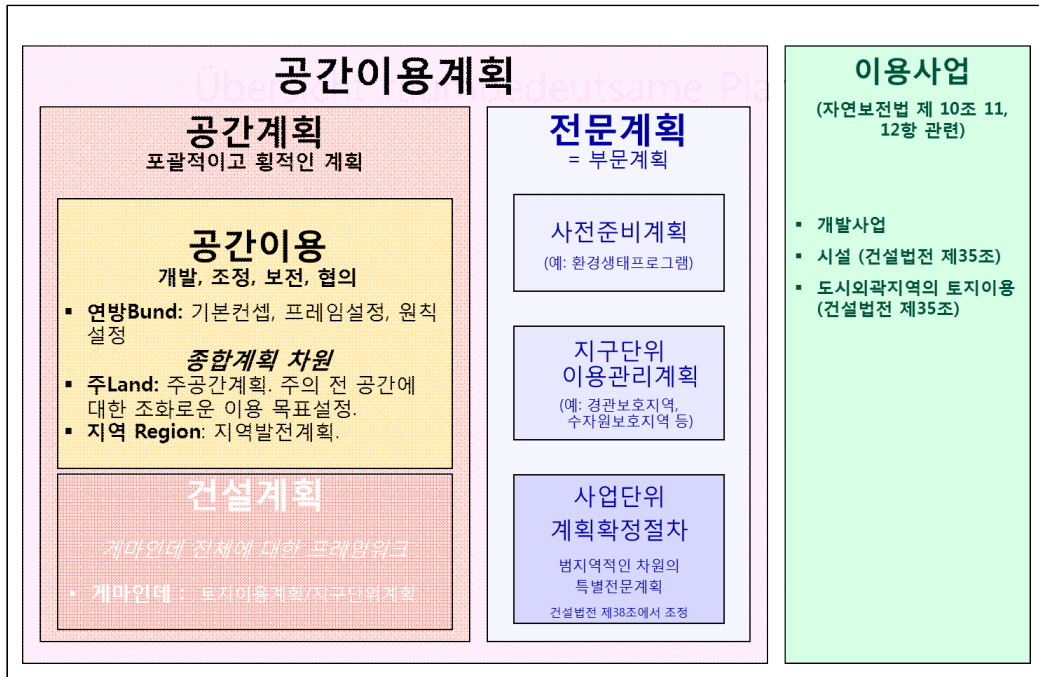


그림 7. 독일공간계획 체계 개요

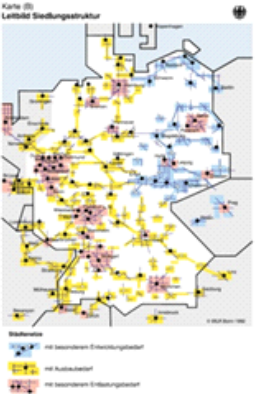
각 행정단위의 위계에 따른 계획체계와 계획절차, 법적근거를 살펴보면 다음과 같다.

행정단위	계획단계	법적근거
연방 Bund	연방국토종합계획 Raumordnung	연방국토계획법 Raumordnungsgesetz (ROG)
연방주 Länder	연방주 국토종합계획 LEP	연방주별 국토계획법 Landesplanungsgesetz
	지역단위종합계획 Regional Plan	
게마인데 Gemeinde	건설기본계획 Bauleitplanung	토지이용계획(FNP)
		지구단위계획(B-Plan)
		건설법전 Baugesetz

표 4. 행정체계와 계획체계의 상관관계

연방은 특수한 예외를 제외하고는 계획주체가 될 수 없으므로 사실상 공간계획은 주단위로 수립된다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 다만 아래 모식도의 계획단계 중에서 중간 단계에 속하는 지역공간계획/지역발전계획 (LEP)의 경우 현이 있는 주는 현단위로, 군만 있는 주는 군단위 혹은 특별지역연합단위로 세우지만 이 역시 연방 전체의 통일된 체계는 없으며 각 주에서 주공간계획법을 제정하여 각자 규정하고 있다. 이는 아래 3.3. 주별 공간계획에서 상

세히 살피고자 한다.

계획단계	법적근거	비고
상위통합계획		
<p>연방차원의 국토종합계획 (spatial planning at federal level)</p> 	<p>연방국토계획법 (ROG)</p>	<p>연방차원의 국토종합계획은 "법"으로만 존재하고 계획자체는 존재하지 않는다. 국토종합계획의 목표와 과제는 „지속가능한 공간이용"이며 이를 위해 제 1 조 2 항에서 8 항목의 프레임과 총 49 항목의 공간이용의 원칙을 제시하고 있다. 다만 2008 년도 개정된 연방국토계획법에 의해 연방전체의 향방이 걸려 있는 <경제특구>에 한해 연방에서 직접 계획을 수립하도록 규정. (북해와 발트해의 offshore wind-energy park 조성에 한함.)</p> <p>기본 프레임: 지역간의 균형발전; 지방분산제도; 주거지와 사회인프라기준; 교통; 대도시와 지방간의 균형 구조취약지구; 휴양, 여가, 문화; 농업과 임업, 어업 등 산업구조; 자연자원; 교통지역, 기타: 경제원조원칙, 연방차원의 전문계획 (하천, 고속도로, 에너지 등)</p>
<p>주단위계획 Landesplanung</p>	<p>연방국토계획법 제 8 조 및 국토종합계획법 (Landesplanungs gesetz)</p>	<p>도면축척:1 : 100.000 - 1 : 300.000 위의 연방국토종합계획에서 제시한 공간이용의 원칙을 구체화하기 위해 주 단위로 국토종합계획 혹은 공간이용계획 수립을 원칙으로 한다. 여기서 제시하는 이용목표가 실제적인 공간이용의 지침을 이룬다. 이 단계에선 아직 도면이 작성되지 않으며 다음 단계인 지역단위계획부터 도면과 설명으로 이루어진 사실상의 계획이 시작된다. 지자체들은 이를 수용할 의무가 있다.</p> <p>주 내 도시간의 위계 설정, 주거지 설정, 인프라 시설지 및 용도지역 지정. 도시국가, 즉 도시주에선 주차원의 계획을 수립할 의무는 없으며 토지이용계획으로 대체할 수 있다.</p>
<p>지역단위계획 (Regionalplan, LEP) 내용상으로는 지역단위의</p>	<p>연방국토계획법 제 9 조 및 주공간계획법</p>	<p>도면축척:1:50.000 - 1 : 100 000 대도시 두 개 이상을 보유하고 있는 주에서는 지역단위계획 수립이 의무이다.</p>




<p>토지이용계획이라 할 수 있다.</p> 		<p>이 과정에서는 주단위국토개발계획에서 수립한 내용을 기초로 하여 구체화 시킨다. 예를 들어 대도시내의 공간구조를 설정하고 공급시설 등 zoning 을 통해 토지이용의 유형을 미리 설정하며 그린벨트를 지정한다.</p>
<p>토지이용 및 사업시행을 위한 계획 (Bauleitplanung, local planning)</p>		
<p>토지이용계획 (FNP) Flächennutzungsplan /Land-use-plan</p> 	<p>건설법전</p>	<p>도면축척:1:5.000-1:50.000 계마인데별로 수립하며 토지이용의 유형을 지정하여 도면에 표현하고 상세한 설명을 첨부한다.</p>
<p>지구단위계획 (B-Plan) Bebauungsplan</p> 	<p>건설법전</p>	<p>도면축척:1 : 1.000 - 1 : 5000 사업승인계획, 일단 확정된 내용은 법적구속력을 가짐. 용도, 용적률, 건폐율등을 상세히 지정한다.</p>

표 5 행정/계획/법의 상호관계 상세

3.3. 주별 공간계획

3.3.1. 국토종합계획 (Landesentwicklungsprogramm/-plan)

위의 표에서 보는 주발전계획은 물론 단순화하여 표현한 것이지만 이 역시 같은 계획단위를 두고 주별로 계획이라고 하는 경우도 있고 프로그램이라고 하는 경우도 있다. 특기할 것은 법적으로 지정된 위의 프로그램 혹은 플랜을 수립하기 이전에 거의 대부분의 주가 다음과 같은 준비과정을 거친다는 점이다.

1. 각 연방주의 공간계획 담당 장관은 국토부장관회의에 참석해야 하며 이를 통해서 다른 주 및 연방정부와 합의과정을 거친다.
2. 공간계획 수립을 위해서 우선 각종 전문분야와 협의해야 하며 또한 역류원칙에 의해 해당 계마인데들의 참여 및 의사조절의 절차가 따라야 한다. 이를 위해 우선 각 부서의 장관을 초청하여 의견을 듣고 전문위원회가 존재하는 경우 이들의 의견을 물으며 참여의 원칙에 의거하여 각 계마인데, 계획연합체 기타 관련기관 및 민간공공참여가 따른다.

연방주	계획주체	계획명	최종수립
BW	교통시설부	국토개발프로그램 Landesentwicklungsprogramm	2002
BY	경제시설교통기술부	국토개발프로그램 Landesentwicklungsprogramm	2006 2013 재수립중
BE	주정부 베를린 브란덴부르크 계획연합	국토개발프로그램 Landesentwicklungsprogramm 현재 브란덴부르크주와 합동계획	2007 2008
BB	베를린 부란덴부르크 계획연합	브란덴부르크주는 아직 별도의 계획을 수립하지 않고 베를린과 합동계획수립	2008
HB	별도로 수립하지 않고 니더작센 주와 함께 수립		2011
HH	별도로 수립하지 않고 쉘레스비히-홀슈타인 주와 함께 수립		2010
HE	경제교통발전부	국토개발계획 Landesentwicklungsplan	2000
MV	교통건설발전부	국토 및 지역개발프로그램 Landes- und Regionalentwicklungsprogramm	2005
NI	식품농업소비 발전부	국가 공간이용 프로그램 Landes-Raumordnungsprogramm	2011
NRW	주정부	국토개발계획 Landesentwicklungsplan	1995 2010 (부분수정) 2013 현재 재수립중

RP	내무부	국토개발 프로그램 Landesentwicklungsprogramm	2008
SL	주정부	잘란트는 환경과 주거에 대한 부문계획 만 수립함	2006
SN	내무부	국토개발계획 Landesentwicklungsplan	2003
ST	주정부	국토개발계획 Landesentwicklungsplan	2010
SH	내무부	국토개발계획 Landesentwicklungsplan	2010
TH	주정부	국토개발 프로그램 Landesentwicklungsprogramm	2004 2013 재수립중

표 6. 주별 발전계획 수립 상황

3.3.2. 국토개발계획/프로그램 사례

노르트라인-베스트팔렌 (NRW)주

NRW주의 현재 유효한 국토개발계획은 1995년에 수립한 것이며 그간 수차례 부분적으로 개정 보완하였으나 2011년 12월 31일을 기해 만료되었다. 현재 새로운 국토개발계획을 수립 중에 있다. 계획초안을 수립하고 이에 따른 전략환경평가를 수행했으며 그 결과를 환경보고서의 형태로 작성하여 내각에 제출 2014년 6월 25일 초안을 통과시켰다. 자세한 수립절차와 향후 계획을 살펴보면 다음과 같으며 현재 공공열람을 통해 모든 주민들의 의견을 수집하고 있다.

2013	
6월 25일	내각에서 초안을 통과시킴
7월 3일	주의회 통보
8월 말-	기관참여와 공공참여
2014	
2월까지 (6개월간)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국토개발계획과 관련이 있는 모든 기관에 서면으로 통보. 협의 의견 제출을 종용함(모든 군청, 시청, 게마인데, 게마인데연합, 산업진흥공사, 농업진흥협회, 자연보호협회 등). ▪ 6개월간 공공열람 및 인터넷을 통한 열람 http://www.nrw.de/landesplanung ▪ 각 기관 및 단체와 공공 (모든 시민)은 이 기간 동안 의견을

발표할 수 있음.	
2014	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 협의 의견 분석, 수렴과 조정 ▪ 주발전계획 수정절차. 필요한 경우 계획수립절차 반복 ▪ 계획수립과정에 대한 보고회 ▪ 주발전계획에 대한 조례 초안 작성 ▪ 내각 의사결정 과정 ▪ 의회에 제출 <p>주발전계획은 주공간계획법 제17조 2항에 의거 주정부에서 의회의 동의를 받아 조례의 형식으로 발표하며 그 후에 법적구속력을 가지게 됨.</p>

표 7. NRW 주의 주발전계획 재수립 절차

비록 초안이라고는 하나 국토개발계획의 기본적인 틀은 크게 변하지 않을 것으로 짐작되며 2014년 말에는 확정되어 조례로 공포될 것으로 예상된다.

현재 초안으로 나와 있는 계획도서는 아래와 같다:

- 계획서
- 계획도면
- 환경보고서 및 부록 (환경평가과정을 유추할 수 있는 모든 자료들 모음집)
- 주발전계획 신규수립 설명서
- 새로운 주발전계획에 대한 질의응답서 (FAQ)

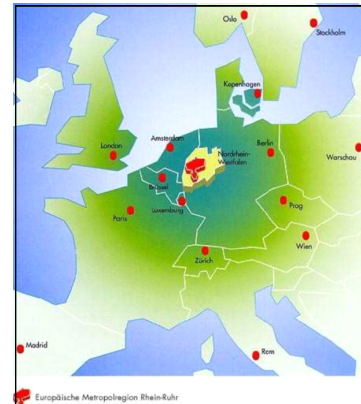


그림 8. NRW 주의 새로운 모토는 유럽의 중심에 서 있는 메트로폴이다.

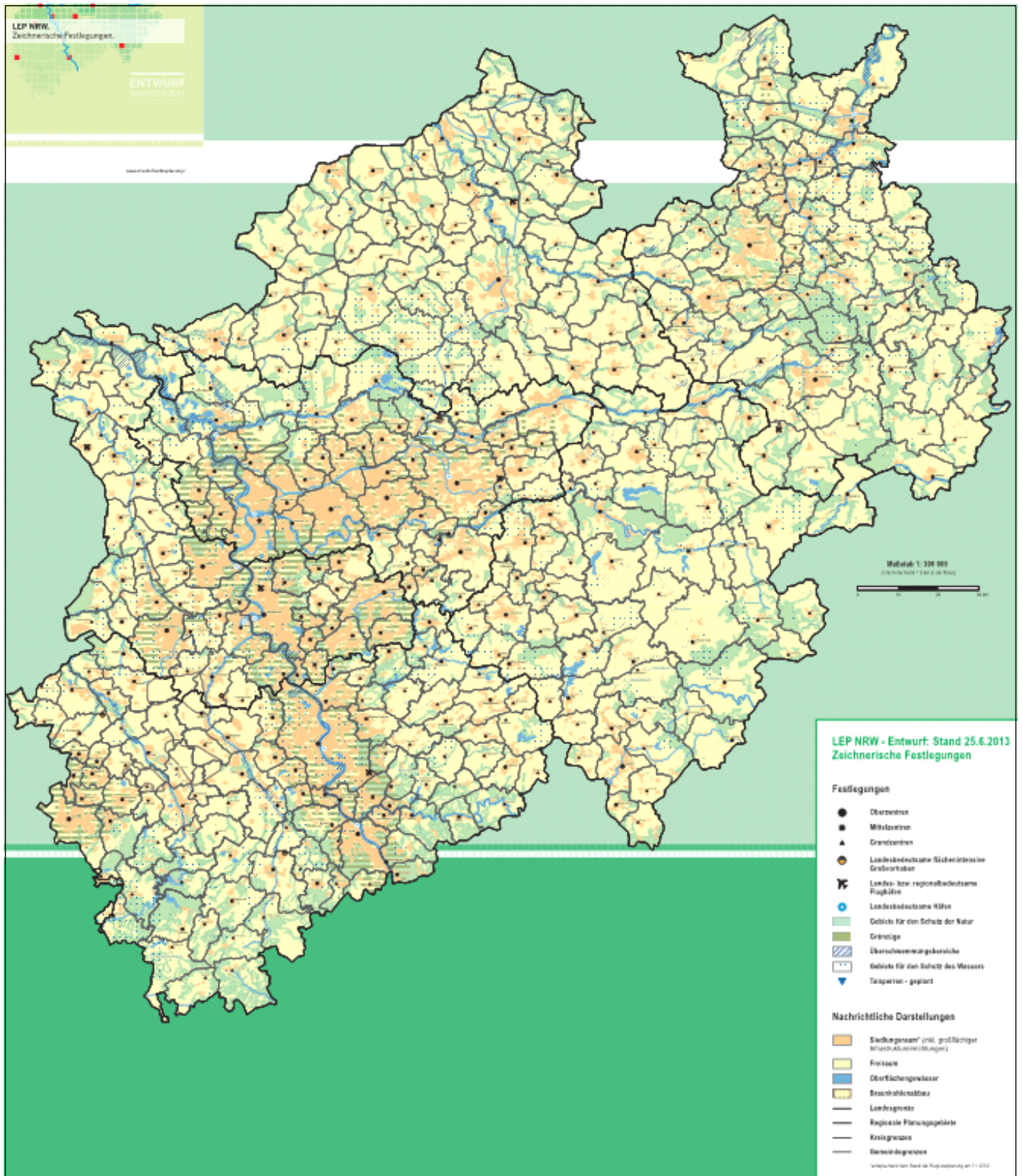


그림 9. NRW 주 주발전계획 초안 2013년 6월 25일



그림 10. NRW 주발전계획 범례

위의 도면 오른쪽 하단에 있는 범례를 확대해서 번역하면 다음과 같다: NRW주 뿐만 아니라 주발전계획의 목표는 방향설정을 우선으로 하기 때문에 구체적인 항목에 대한 언급은 피하고 있으며 가장 기초적인 항목을 표현하는 데에 그친다.

3.3.3. 지역단위계획 (Regional Planung)

행정체계에서 이미 살펴본 바와 같이 행정의 중간단위는 각 주별로 서로 차이가 나기 때문에 Regionalplanung을 크게 지역단위 계획이라고 표현하지만 여기서 말하는 『지역Region』의 범위와 지역단위계획을 수립하는 주체 역시 각 주에서 규정한다. 그러므로 이 역시 주별로 살펴보아야 한다. 크게 세 가지 방향을 구분할 수 있다.

- 베를린, 브레멘, 함부르크 등의 세 시주와 규모가 가장 작은 잘란트 주 이렇게 4개의 주는 지역단위계획을 수립하지 않는다.
- 헤센주와 노르트라인-베스트팔렌주 두 주만이 각 현단위로 지역계획을 수립한다.
- 나머지 주는 군 혹은 현을 서로 엮어 지역, 혹은 계획지역의 단위를 설정하여 계획을 수립한다.

상세한 주별 지역단위계획 상황은 아래의 표와 같다.

주	현	군	계획지역수와 명칭	계획명	계획주체	비고/특기사항
BW	4	35	12 지역 (Regionen)	지역계획 (Regionalplan)	지역연합	슈투트가르트 현은 현의원을 직접선거로 선출함. 헤센주, 라인란트-팔츠 주와 함께 라인-네카강 유역지역발전계획수립. 바이에른주와 함께 도나우-일러강 유역 지역발전계획 수립
BY	7	71	18 지역 (Regionen)	지역계획 (Regionalplan)	지역계획연합	바덴-뷔르템부르크 주와 합동으로 도나우-일러강 유역 지역발전계획 수립
BB		14	5 지역계획군	지역계획 (Regionalplan)	지역계획연합	통일 이후 아직 지역계획을 수립하지 않고 있음. 부문계획만 존재.
HE	3	21	3 현	지역계획 (Regionalplan)	지역회의 (현지사 회의)	프랑크푸르트 광역시는 토지이용계획과 지역계획이 동일시 됨. 남헤센현의 지역계획은 다른 2 개주와 공동으로 수립하는 라인-네카 지역발전계획의 일부가 됨. 헤센주는 현 의회에서 계획수립절차를 유도함.
MV		6	4 계획지역	지역공간프로그램 (Regionale Raumordnungsprogramm)	지역계획연합	
NI		38	34 군 (일부군은 서로 계획연합체를 이룸)	지역공간프로그램 (Regionale Raumordnungsprogramm)	군	브라운슈바이크 계획연합 별도로 결성, 이 경우 토지이용계획이 지역계획을 대신할 수 있음. (니더작센주 내부 규정)

NRW	5	31	5 현	지역계획 (Regionalplan)	지역의회 (현의회)	<p>각 현의 의회에서 계획수립을 결정함으로써 계획절차가 시작됨.</p> <p>현재 루르지방의 6 개 시를 모아 (루르시연합 2030) 결성. 합동의 토지이용계획 수립 중. 이 토지이용계획이 지역계획을 겸할 예정.</p> <p>2009 이후 루르지역연합은 지역계획을 수립할 수 있는 자격을 얻게 됨. 지역계획기관이 루르지역연합의 멤버로 가입되어 실제적인 과제 수행.</p>
RP		24	5 지역	지역공간계획 (Regionale Raumordnungs-plan)	계획연합	<p>헤센주 및 바덴-뷔르템부르크주와 합동 계획연합 조성.</p> <p>라인-네카강 유역발전계획 수립 중</p>
SN		10	4 계획지역	지역계획 (Regionalplan)	지역계획연합	
ST		11	5 계획지역	지역발전계획 / 지역지구발전계획	지역계획목적 연합	<p>Regionale Entwicklungsplan/ Regionale Teilgebietesenwicklungsplan</p>
SH		11	5 계획지역	지역계획 (Regionalplan)	주정부 (내무부 소속의 담당관)	<p>현재 지역단위계획을 게마인데에서 수립할 것인지의 여부에 대해 검토하고 있음.</p>
TH		17	4 계획지역	지역공간계획 (Regionale Raumordnungsplan)	지역계획연합	

표 8. 주별 지역단위계획의 수립 현황

3.4. 지역발전계획 사례

노르트라인-베르스팔렌(NRW)주의 경우 원칙적으로 아래의 5현에서 지역발전계획을 수립한다. 이들은 NRW 주정부에 취합되는 것이 아니라 각 현의 정부에서 직접 관장하고 있다.

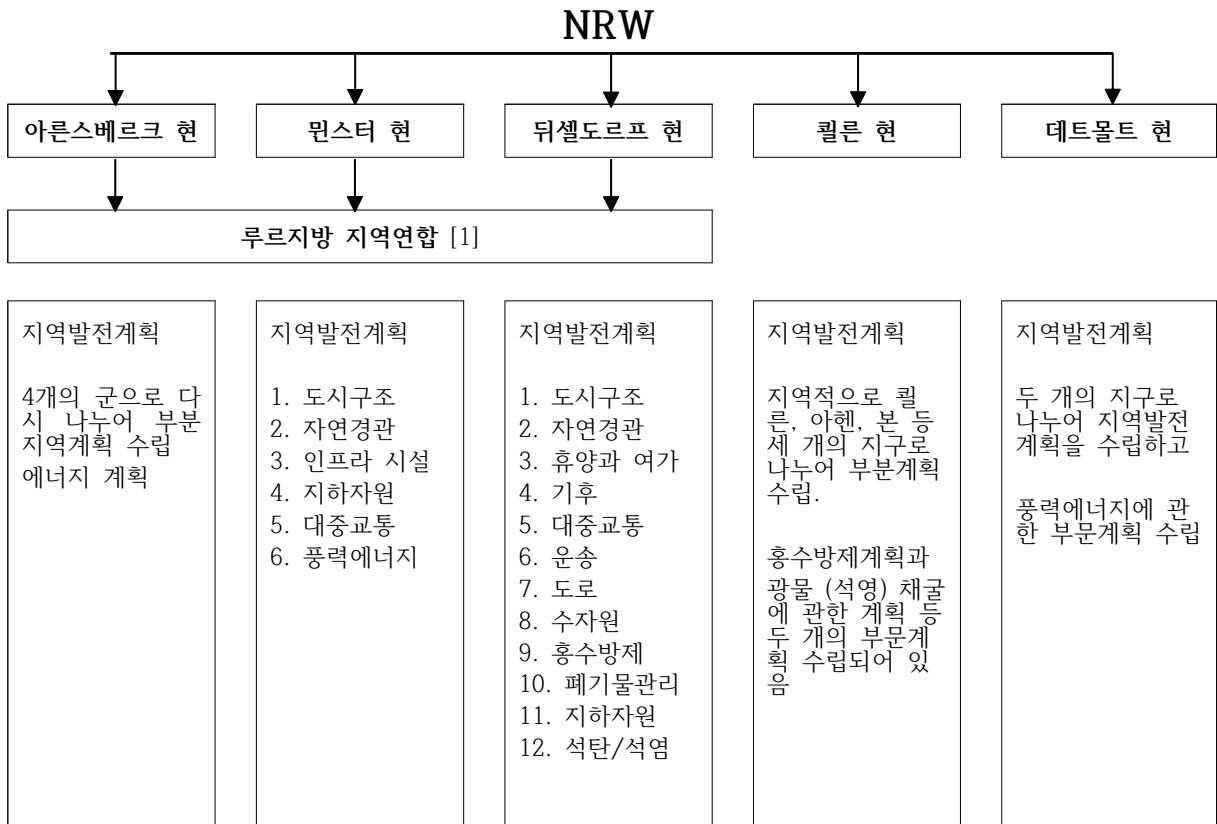

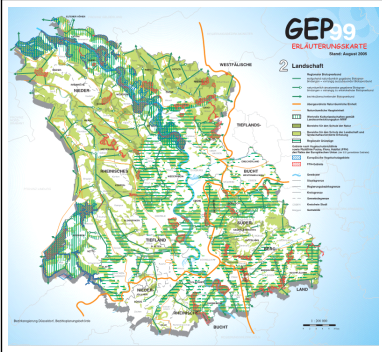
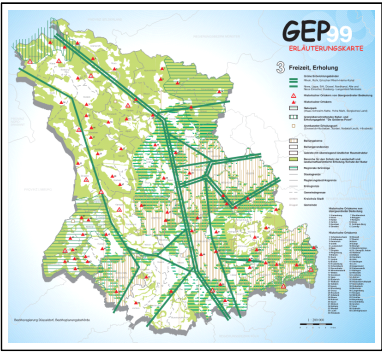


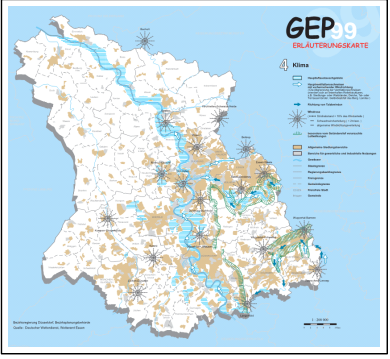


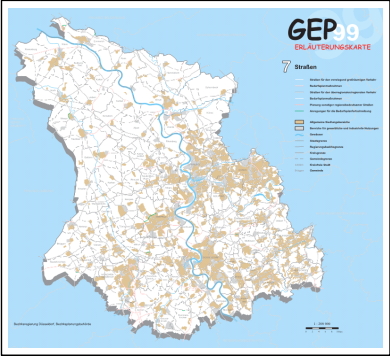
표 9. 노르트라인-베르스팔렌 주의 행정구조와 현 단위 지역발전계획 개요

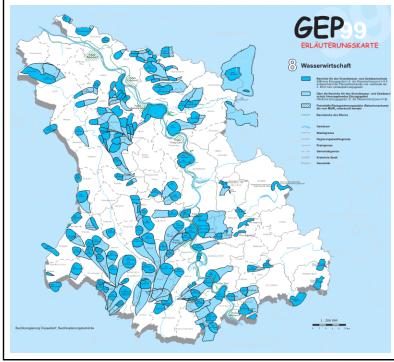
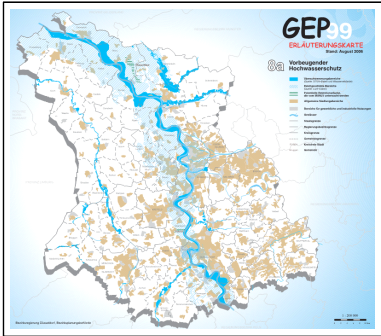
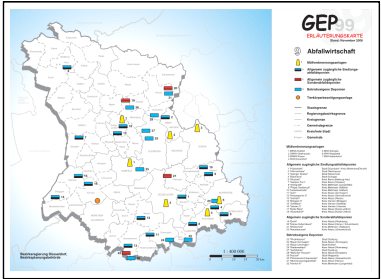
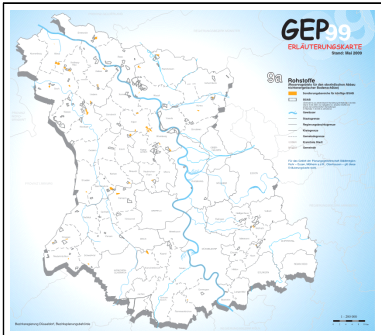
[1] 루르 지역연합 (RVR)은 2009년 NRW내의 4개 군과 11개 자치도시가 모여 이룬 행정연합으로 에센에 관청을 두고 있으며 총인구 5백만이 넘고 의회를 가지고 있는 새로운 행정단위이다. 아른스베르크현과 뮌스터현 및 뒤셀도르프현 내의 일부 군과 도시들의 연합으로서 보쿰, 보트롭, 도르트문트, 뒤스부르크, 에센, 겔젠키르헨, 하겐, 함, 오버하우젠 등 잘 알려진 루르지방의 산업도시들이 모여 이루고 있다.

3.4.1. 뒤셀도르프현의 지역발전계획

위의 표에서 나타나는 것처럼 뒤셀도르프현의 지역발전계획은 모두 12분야의 부문계획으로 구성되어 있다.

부문계획	내용	도면
도시구조	주거지역 · 상공업지역 수요예측	 <p>The map displays the spatial distribution of residential and commercial demand forecasts for the GEP99 project. It features a legend with various categories and a title 'GEP99 ERLAUTERUNGSKARTE'.</p>
2. 자연경관	비오톱네트워크 · 자연보전지역 · 주요 문화경관 · 생태기능공간 · 녹지띠 · 유럽조류보호지역 · FFH 지역 · 하천	 <p>This map highlights natural landscape elements, including biotope networks, nature conservation areas, and cultural landscapes. It includes a legend and the title 'GEP99 ERLAUTERUNGSKARTE'.</p>
3. 휴양/여가	하천변 녹지연계 구도심 · 국제적 중요성 자연공원 · 휴양지 인구밀집지역 · 전원풍경	 <p>The map illustrates recreational and leisure spaces, such as green corridors along rivers and areas in urban centers. It features a legend and the title 'GEP99 ERLAUTERUNGSKARTE'.</p>

<p>4. 기후</p>	<p>주요 통풍구역 · 바람길 · 풍향 · 골바람 · 지형으로 인한 공기이동 경로</p>	
<p>5. 대중교통</p>	<p>전차 · 철도 · 정류장 · 전철 · 시외버스</p>	
<p>6. 운송</p>	<p>전차 · 국내선 철도 · 공사구간 · 라인-루르 화물노선 · 역 · 수로 · 항구</p>	
<p>7. 도로</p>	<p>도로수요예측 · 운송차량주행도로 등</p>	

<p>8. 수자원</p>	<p>지하수보호구역 · 하천보호구역 등</p>	 <p>The map, titled 'GEP 99 ERKLÄRUNGSKARTE', displays water resources protection areas (Wasserwirtschaft) in blue. The legend includes categories for 'Wasserwirtschaft' and 'Wasserwirtschaftliche Schutzgebiete'. The map shows a network of rivers and numerous blue-shaded regions across the state of North Rhine-Westphalia.</p>
<p>9. 홍수방제</p>	<p>범람지역 · 제방 · 저류지 잠재공간</p>	 <p>The map, titled 'GEP 99 ERKLÄRUNGSKARTE', displays flood prevention areas (Vorbeugender Hochwasserschutz) in orange. The legend includes categories for 'Vorbeugender Hochwasserschutz' and 'Hochwasserschutz'. The map shows orange-shaded regions along major river networks.</p>
<p>10. 폐기물관리</p>	<p>쓰레기소각장 · 일반 쓰레기매립지 · 산업쓰레기매립지 · 가축매립지</p>	 <p>The map, titled 'GEP 99 ERKLÄRUNGSKARTE', displays waste management facilities (Abfallwirtschaft) with various colored icons. The legend includes categories for 'Abfallwirtschaft' and 'Abfallwirtschaftliche Anlagen'. The map shows icons for incineration plants, general waste landfills, industrial waste landfills, and animal waste landfills.</p>
<p>11. 지하자원</p>	<p>비에너지원 지하자원 채굴지역</p>	 <p>The map, titled 'GEP 99 ERKLÄRUNGSKARTE', displays geothermal energy areas (Geothermie) with yellow icons. The legend includes categories for 'Geothermie' and 'Geothermische Anlagen'. The map shows yellow icons representing geothermal energy sources across the state.</p>

<p>12. 석탄/석염</p>	<p>석탄과 석염채굴지역</p>	
------------------	-------------------	--

표 10. 뒤셀도르프 현의 지역발전계획 12 부문계획도

3.5. 건설계획 (토지이용계획+지구단위계획)

3.5.1. 법적근거

1. 연방건설법전Baugesetzbuch

이 단계에서는 국토계획법의 영향권을 벗어나 건설법전에 의존하게 된다.

건설법전 제 5조~7조에서 토지이용계획을 규정하고 있으며 이어 제8~10조에서 지구단위계획을 규정하고 있다.

공간계획 체계에서 가장 중요한 역할을 차지하는 것이 바로 토지이용계획 (F-Plan 혹은 FNP) 과 지구단위계획(B-Plan)이다. 이 둘은 <게마인데>에서 수립하는 것이며 둘을 합친 것이 건설 기본계획이다. 이는 다른 말로 <공간이용을 조화롭게 유도하는 계획>이라는 의미로 번역이 가능하다. 그 중 토지이용계획은 미리 판을 짜놓는다는 의미로 <사전준비계획Vorbereitender Plan>이라 하고 지구단위계획은 마지막 집행계획으로서 <확정계획Verbindlicher Plan>이라고 말한다. 가장 말단의 지구단위계획이 사실상 가장 큰 영향력을 갖는데 그 이유는 지구단위 계획에서 확정된 내용이 각 게마인데의 조례로 전환되며 이로써 법적 구속력을 갖게 되기 때문이다.

이점은 적용하는 계획용어에서도 확실히 드러난다. 토지이용계획에서는 도시계획의 기본구조를 <제시(Darstellung)>한다고 말하며 지구단위계획에서는 구체적인 항목을 <확정(Festssetzung)>한다고 말한다. 이 용어의 구분 역시 건설법전에 의거한다.

- 건설법전 제5조 1항:
“토지이용계획에서는 다음과 같은 사항을 <제시>한다⁴⁾
- 건설법전 제9조 1항:
“지구단위계획에서는 다음과 같은 사항을 <확정>할 수 있다. ⁵⁾

4) 원문: Im Flächennutzungsplan ist... darzustellen;

두 계획단위에서 모두 통용되는 것은 타 계획에서 수립한 내용을 <수용Übernahme>하는 것이다.

3.5.2. 건설법전의 구조와 대략의 내용

표 11. 독일연방 건설법전의 구조와 대략의 내용

제1장	일반 도시계획에 관한 법	1조~ 135조
1부	건설계획의 과제, 목적, 내용, 절차 등에 대하여	
2부	건설계획의 보호를 위한 수칙과 장치에 대하여	
3부	건설과 공간이용에 대한 수칙; 손해보상	
4부	토지관리에 대하여	
5부	토지압류절차에 대하여	
6부	택지개발에 대하여	
7부	자연과 환경보호에 관한 수칙	
제2장	특별 도시계획에 관한 법	136조~ 191조
1부	건축재생사업에 대하여	
2부	도시발전사업에 대하여	
3부	도시재생사업에 대하여	
4부	『사회도시』 ⁶⁾ 건설방안에 대하여	
5부	민간발의 도시설계사업에 대하여	
6부	보전수칙과 도시개발개명	
7부	사회평등수칙	
8부	임대에 관한 수칙	
9부	도시개발사업과 농촌구조발전방안과의 관계	
제3장	기타수칙	192조~ 232조
1부	감정평가에 대한 수칙	
2부	일반수칙; 담당기관; 행정절차; 계획유지 및 보호	
3부	건축용지관련 법정소송에 대하여	
제4장	부칙	233조~ 249조
	효력발생, 타법과의 관계 등	
별첨 1	환경보고서작성지침	
별첨 2	13a조에서 규정하고 있는 속성처리법이 해당되지 않는 경우: 환경영향이 현저할 때이며 이에 대한 기준을 상세히 제시하고 있다.	

3.5.3. 건설법전을 통한 공간계획과 환경계획의 연동

2004년 유럽전략환경평가 디렉티브의 통과와 함께 건설계획 역시 전략환경평가의 대상이 되었다. 이에 대응하기 위해 2005년 건설법전이 개정되었으며 그 후 수차례의 개정을 거쳐 2011년 한층 강화된 환경항목이 첨부되었다. 환경보호와 환경평가 항목을 건설법전에서 규정하고 있으므로 공간계획/건설계획의 차원에서 환경문제를 직접 다루는 연동제가 확립된 것으

5) 원문: Im Bebauungsplan können festgesetzt werden;

6) 사회도시는 평등한 사회를 뜻한다. 평등한 사회를 위한 도시설계적 접근법을 규정하고 있다.

로 볼 수 있다.

건설법전에서 다루고 있는 환경항목을 자세히 살펴보면 다음과 같다:

1 조 건설계획의 과제, 개념과 원칙

- (6) 건설계획수립과정에서 특별히 유의해야 할 사항 중
환경보호, 자연경관보호를 위해 아래와 같은 사항;
 - a) 동물, 식물, 토양, 물, 공기 및 기후에 미치는 영향과 이들간의 상호작용, 경관의 외관과 생물의 다양성
 - b) 연방자연보호법에서 지정한 Natura 2000 지역의 보호와 보존목표
 - c) 개인과 국민전체의 건강에 미치는 환경영향
 - d) 문화유산 및 기타 물적자원에 미치는 환경영향
 - e) 제반오염방지 및 폐기물과 폐수처리
 - f) 신재생에너지의 이용 및 제반에너지 효율적 이용
 - g) 환경생태계획과 그에 준하는 계획에서 특히 물, 폐기물, 대기오염방제에 관하여 제시해야 하는 사항
 - h) 유럽연합법에 의거하여 기준치를 넘지 말아야 하는 구역내의 공기를 최대한 청정하게 유지하는 것과
 - i) a, c, d 언급한 모든 환경보호조건들의 상호연동작용

1a 조 환경보호에 관한 수칙 추가사항

- (1) 건설계획을 수립함에 있어 아래와 같은 환경보호의 수칙을 준수해야 한다.
- (2) 토지와 토양의 소모를 줄이고 조심스럽게 다루어야 한다.; 건설용지의 조달을 위해서 될수록 이미 개발된 도시 구간의 밀도를 높이는 것이 우선해야 하며 토양포장면적을 절대 필요한 범위내로 감소해야 한다. 농경지, 삼림 주거지는 될수록 용도변경을 삼간다.
- (3) 경관미의 훼손과 1 조 6 항 7 a에 명시된 자연생태요소들의 기능에 침해와 훼손이 발생할 것이 예견되는 경우 (자연보호법의 자연침해조항에 해당함) 이를 방지하거나 대체함에 있어 1 조 7 항에 의거하여 중요성을 서로 따져보아야 한다. 5 조 및 7 조에 의거하여 침해대응공간과 대응책을 확정짓고 이를 문서화해야 한다.
- (4) 1 조 6 항 7 b에 명시된 지구내 (연방자연보호법에서 지정한 Natura 2000)에 현저한 환경침해가 있어 보호목표달성에 큰 저해가 예상될 때 연방자연보호법의 해당조항을 우선 준수해야 하며 유럽연합위원회의 심사를 받아야 한다
- (5) 기후보호; 한편 기후변화를 방지하는 방안과 기후변화에 의한 영향에 대응하는 방안을 마련하여야 한다. 1 조 7 항에 의거하여 상호 중요성을 서로 검토하는 경우가 발생할 때 1 의 내용이 기준이 된다.

2 조 건설계획 수립절차

(4) 1 조 6 항 7 과 1a 조에 의거하여 환경보호를 목적으로 환경평가를 수행하여야 한다. 환경평가에서는 예상될 환경영향의 정도를 예측하여 환경보고서를 작성하여 평가해야 한다 본법의 별첨 1 에 따른다. 개발계획도면에 명시할 환경영향의 정도와 범위는 각 게마인데에서 결정하여 지정한다. 환경평가는 일반적으로 인정받은 방식에 따라 수행하며 현재 통용되고 있는 연구결과를 기준으로 하여 작성한다. 환경보고서에서 제시한 내용은 승인 절차에서 감안되어야 한다.

계획대상지에 대한 환경보고서가 이미 광역적 공간이용기본계획, 토지이용계획 혹은 지구단위지역계획 등에서 작성된 경우, 중복을 피하고 추가적인 현저한 환경영향에 대해 보고서를 작성하는 데 그친다.

환경생태계획이나 1 조 6 항 7, g 에 의거한 기타 계획이 존재하는 경우 이미 수행된 현황조사서와 환경평가내용을 적용한다.

3.5.4. 환경보고서 작성 요령

환경보고서는 환경평가 (전략환경평가) 수행의 결과를 보고서 형식으로 작성하는 것을 말한다. 환경보고서를 별도로 작성하는 경우도 있지만 예를 들어 브란덴부르크 주의 경우는 계획서의 일부로 보고 한 챕터를 할애하여 삽입하는 방식을 취한다.

건설법전 별첨 1에서 다음과 같은 항목들이 환경보고서에 포함되어야 한다고 규정하고 있다.

1. 서문

- a) 계획 내용요약. 대상지 환경계획의 목표 요약
- b) 법적근거 등

2. 환경영향의 묘사와 평가

- a) 대상지 환경현황, 환경생태적 특성 등 조사. 결과 요약 및 분석
- b) 계획의 집행으로 발생할 수 있는 환경영향예측
- c) 대안제시. 수립 중인 건설계획의 목표와 용도를 감안한 범위 내에서

3. 기타

- a) 적용한 방법론 설명 (현황조사, 분석, 평가 등의 방법론)
- b) 사후관리 방안 (모니터링 방안) 제시
- c) 비전문인도 쉽게 이해할 수 있는 언어로 보고서 요약

이는 건설법전에서 제시하고 있는 기본적인 항목이지만 유럽연합의 전략환경평가 디렉티브를 바탕으로 하여 제시한 것이며 연방환경영향평가법과 각 연방주의 환경영향평가법에서도 모두 유사하게 규정하고 있다. 또한 각 주나 환경기관, 기타 연구기관 등에서 환경보고서 작성요령, 업무편람 내지는 매뉴얼을 별도로 발행하였으나 기본적인 틀은 여기서 벗어나지 않는다. 다만 환경현황묘사와 환경영향평가의 항목을 세분화하여 각 보호대상자원별로 검토하도록 규정하고 있다. 실제로 작성되는 환경보고서는 모두 이 기본 틀을 따르고 있기 때문에 통일성을

기하고 있다.

세부평가항목은 아래와 같다. 이 중에서 사람 (사람의 건강 포함)과 문화유산은 2011년 법개정과 함께 새로 도입된 “보호매체”에 속한다.

표 12. 보호대상이 되는 매체/자원

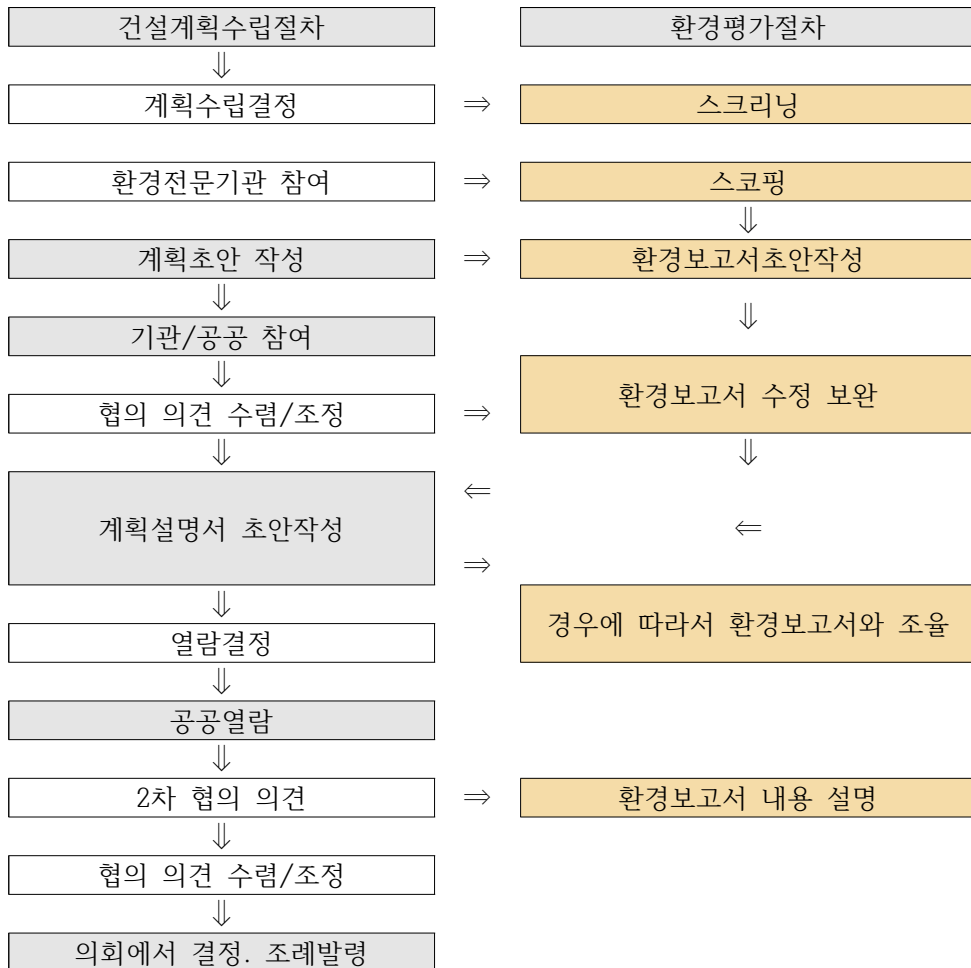
사람	동물	식물	토양	물	기후/ 공기	경관 시너지	문화유산
----	----	----	----	---	-----------	-----------	------

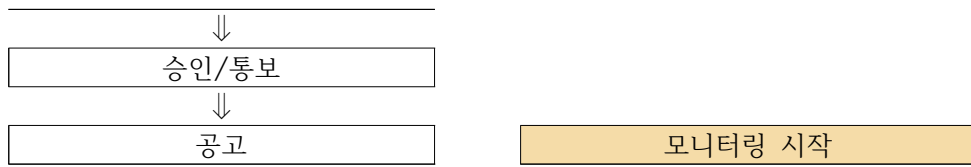
3.5.5. 건설계획 수립절차와 환경평가

건설계획 수립절차는 원칙적으로 토지이용계획과 지구단위계획이 같다. 다만 최종적으로 토지이용계획의 경우는 승인절차가 불필요하므로 모든 절차를 거쳐 의회에서 통과되었다는 사실을 공고하고 상부기관에도 통보만 한다. 상부기관에서 아무 이의를 제기하지 않으면 수용된 것으로 인정 된다.

반면 지구단위계획은 상부기관의 승인을 받아야 한다.

표 13. 건설계획 수립절차와 환경평가와의 관계





3.5.6. 도면작성에 대한 법규명령 Planzeichenverordnung

독일어로 플란Plan은 계획이라는 뜻도 있지만 도면을 뜻하기도 한다. 연방에서 건설법전과 함께 발령한 『도면작성에 대한 법규명령Planzeichenverordnung』에서는 건설계획도면의 통일성을 기하기 위하여 도면작성 방식을 상세히 규정하고 있다.

사실상 도면자체가 후에 법적 효력을 가지는 것이기 때문에 불확실성을 미연에 제거하기 위해 토지이용계획과 지구단위계획에 한해서 도면작성법을 통일하고 있는 것이다. 이 조례는 건설법전과 마찬가지로 연방법이다.

환경생태계획도면에는 아직 통일된 도면작성조례가 없으며 현재 여러 전문가와 기관이 모여 조례발령을 위해 준비 중이다.

표 14. 도면작성에 대한 조례에서 지정하고 있는 심볼과 색상 (일부)

1		용도지역의 유형				
1.1	주거지역	W				
1.1.1	소규모주거지	WS				
1.1.2	전용주거지	WR				
1.1.3	일반주거지	WA				
1.1.4	특별주거지	WB				

1.2	복합용도지역	M	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <p>schwarz/weiß</p> </div> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> <p>farbig</p> <p>Braun mittel</p> </div> </div>
1.2.1	마을	MD	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Braun mittel</p> </div> </div>
1.2.2	준주거지	MI	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Braun mittel</p> </div> </div>
1.2.3	중심가	MK	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Braun mittel</p> </div> </div>

지구단위계획은 한국의 지구단위계획과 마찬가지로 개발사업을 준비하기 위해 수립하는 것이며 토지이용계획에서 제시하는 틀에 맞추어 용도와 용적률, 건폐율, 녹지구조 등을 조정한다. 지구단위계획은 결국 사업을 통해 자연침해를 계획하는 것과 마찬가지로 별도로 자연침해에 대한 항목을 감안하도록 규정되어 있다. (건설법전 제1a 조. 43 페이지 참조)

지구단위계획 수립자는 자연침해 대응방안과 Natura 2000, FFH 지역보호방안을 개발하여 제시하여야 한다. (이 부분은 환경생태계획 참조.)

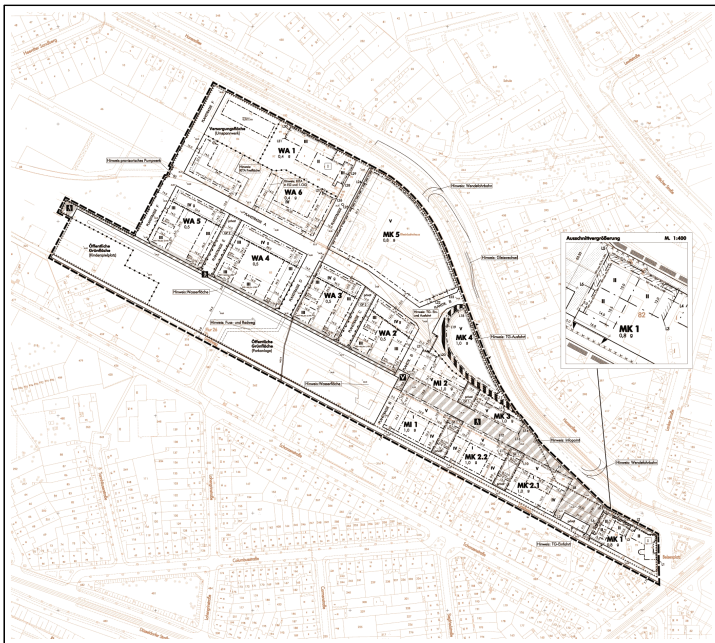


그림 11. 지구단위계획 사례 (뒤셀도르프 오버카셀항구 재개발 (주거, 복합용지))

물론 환경평가를 실시하고 환경보고서를 작성해야 하며 위의 사항을 환경보고서에 적용한다.

참고로 뒤셀도르프시와 베를린시의 토지이용계획도면을 첨부하였다. 둘 다 대도시이며 도시면적 전체에 대해 수립하고 있으므로 상세한 정보는 얻기 힘들지만 이를 통해 도시구조를 전체적으로 파악할 수 있는 것이 토지이용계획의 특징이다.

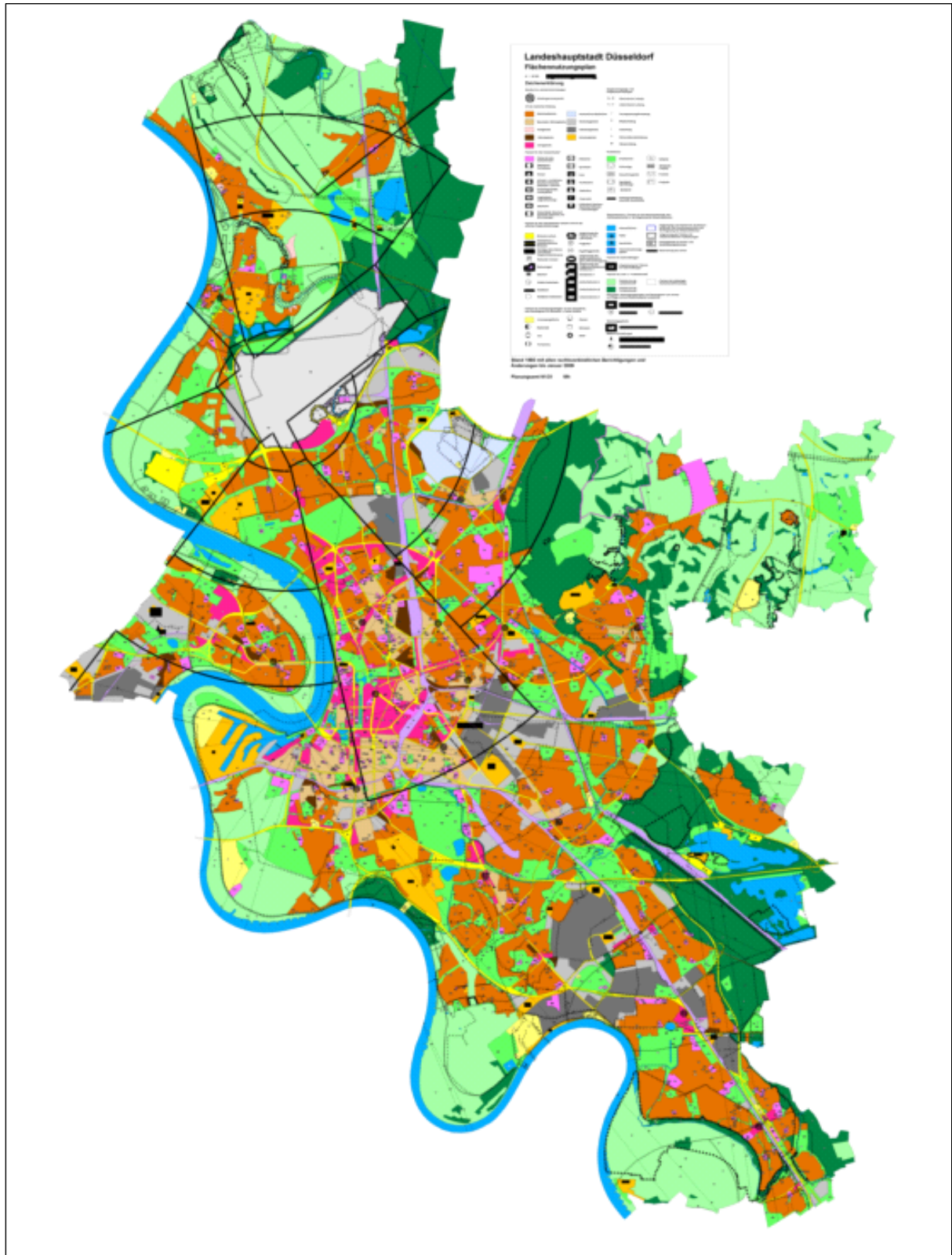


그림 12. 뒤셀도르프시의 토지이용계획 1992년 수립했으며 아직도 유효하다. 다만 부분적으로 수차례 수정 보완했다.

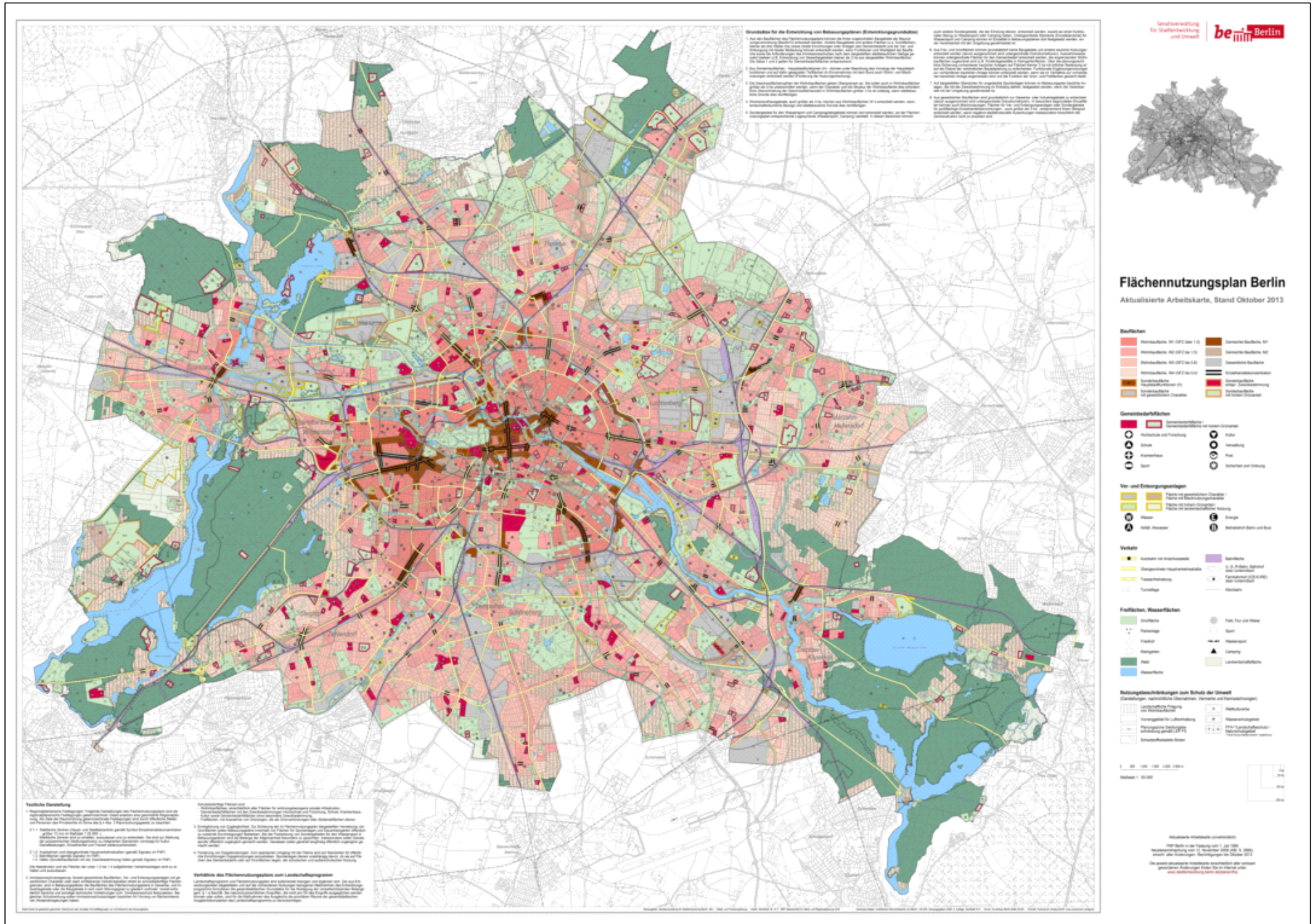


그림 13. 베를린시 토지이용계획 재수립 2013년 10월 (초안)

그림 14. 베를린 토지이용계획 범례. 건설법전에서 규정한 용도지 분류에 따라 작성함



비건설용지, 호소/하천

	녹지		별판, 초지, 들
	공원		운동장
	장묘원		수상스포츠
	클라인가르텐 (주말정원)		캠핑장
	숲		농지
	수호소/하천		

환경보호를 위한 면적
(타계획으로부터 수렴)

	전원주택지		세계문화유산
	청정공기 생성지역		수자원보호구역
	주발전계획에 의거 주거제한지역		FFH/경관보호지역/자연보호구역 오염된 토양
	오염된 토양		

FFH: 유럽연합에서 지정한 동식물 및 서식처 보호지역

4. 용어정리

1. 행정시스템

Bundes	Federal 연방	
Land	State 연방주, 주	
Regierungsbezirke	Administrative district 관구, 현	
Land Kreise	County 군	
Kreisfreie städte	County-free city 자치도시	
Kreisangehörige Gemeinden	Municipalities belong to a county 계마인데	

2. 법령

BundesRaumordnungsgesetz (Raumordnungsgesetz)	Federal Spatial Planning Act 연방국토계획법	ROG
Landesplanungsgesetz	State Spatial Planning Act 주 국토계획법	
BundesBaugesetzbuch (Baugesetzbuch)	Federal Building Code 연방건설법전	BauGB
Baunutzungsverordnung	건축과 토지이용에 관한 법규명령	BauNVO
Landesbauordnung	연방주 건축법	
Bundesnaturschutzgesetz	Federal Nature Conservation Act 연방 자연보호법	BNatSchG

3. 계획/프로그램

Landschaftsprogramm	Landscape program 환경생태프로그램	LaPro
Landschaftsrahmenplan	Landscape master plan 환경생태기본계획	LRP
Landschaftsplan	Landscape plan 환경생태계획	LaPla
Grünordnungsplan	Open structure(Green structure) plan 오픈스페이스 계획	GOP

Raumordnungsprogramm	Federal spatial program 연방공간프로그램	ROP
Landesentwicklungsplan	State development plan 국토발전계획	LEP
Regionalesraumordnungsprogramm	Regional Spatial Structure Program 지역 공간구조계획	ROP
Regionalplan	Regional plan 지역(발전)계획	RP
Flächennutzungsplan	Preparatory land-use plan 토지이용계획	FNP F-Plan
Bebauungsplan	Binding land-use plan 지구단위계획	B-Plan

참고문헌 · 외부고리

- Bundesbaugesetzbuch (독일연방건설법전. 1960 제정. 2013.6.11. 최종개정)
Federal Building Code: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm>
- Raumordnungsgesetz (독일연방 공간계획법)
온라인 (독어. 영어번역본 없음.): http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/
- 환경영향평가법 (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung)
온라인 (독어. 영어번역본 없음. 유럽연합의 Directive 2001/42/EC 에 준함)
- 도면작성에 대한 조례 Planzeichenverordnung :
온라인 : http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=139670,1
- Verwaltungsgliederung Deutschland:
http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_Deutschlands
- 독일연방국토건설부 홈페이지: http://www.bbr.bund.de/BBR/EN/Home/home_node.html
- 독일연방 통계청/States & Regions
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Regionaldaten.html>
- 독일연방 통계청/Gemeinde 목록:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Gemeindeverzeichnis.html>
- 주별공간계획 포털:

바덴뷔르템베르크 Baden-Württemberg (BW)	http://www.geoportal-raumordnung-bw.de/themen/planatlas-landesentwicklungsplan
바이에른 Bayern (BY)	http://www.stmwmet.bayern.de/landesentwicklung/instrumente/landesentwicklungsprogramm/landesentwicklungsprogramm-bayern-lep/
베를린 Berlin (BE)	http://gl.berlin-brandenburg.de/landesentwicklungsplanung/lepbb.html
브란덴부르크 Brandenburg (BB)	
브레멘 Bremen (HB)	니더작센주 참조
함부르크 Hamburg (HH)	슐레스비히-홀슈타인주 참조
헤센 Hessen (HE)	https://wirtschaft.hessen.de/landesentwicklung/landesplanung-und-raumordnung
메클렌부르크-포어폼머른 Mecklenburg-Vorpommern. (MV)	http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-_und_Regionalentwicklung/Fortschreibung_Landesraumentwicklungsprogramm/index.jsp
니더작센 Niedersachsen (NI)	http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1378&article_id=5062&psmand=7
노르트라인-베르스팔렌 Nordrhein-Westfalen (NRW)	http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung/erarbeitung-des-neuen-lep-nrw.html
라인란트팔츠 Rheinland-Pfalz (RP)	http://www.mwkel.rlp.de/Landesplanung/broker.jsp?uMen=b2c93ad4-96ed-45a9-a620-0561da96a5d8
잘란트 Saarland (SL)	http://www.saarland.de/4196.htm
작센 Sachsen (SN)	http://www.landesentwicklung.sachsen.de/11117.htm
작센-안할트 Sachsen-Anhalt (ST)	http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=855
슐레스비히-홀슈타인 Schleswig-Holstein (SH)	http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Landesplanung/Raumordnungsplaene/Lep/Lep_node.html
튀링엔 Thüringen (TH)	http://www.thueringen.de/th9/tmbvl/landesentwicklung/rolp/lep2025/

독일의 공간계획 Raumordnung in Deutschland

지음: 고정희
펴냄: 씨드스페이스 텍스트

© 2018 고정희
All Rights Reserved

본 ebook의 텍스트 및 모든 내용은 저작권법에 의해 보호받고 있습니다. 자유롭게 배포할 수 있으나 내용을 무단으로 수정하거나 출처를 명시하지 않고 부분 혹은 전체를 인용, 복사하는 것은 금합니다.

인용방법:

고정희, *독일의 공간계획Raumordnung in Deutschland*, 씨드스페이스 텍스트, 베를린 2018