

세계화와 인구감소 추세에 대응한 독일의 새로운 국토계획 방향

- 독일에서는 1990년의 동서독 통일과 유럽연합(EU)체제의 출범 이후 변화된 여건에 대응한 국토 장기발전 방향 재정립이 필요하게 되었음
- 특히 2000년대 들어서 감소추세를 보이고 있는 도시인구 문제와 유럽 내 도시들 간의 경쟁 강화라는 상황하에서 성장과 균형발전을 국토공간에서 함께 확보해가기 위한 새로운 전략이 필요하게 되었음
 - 독일의 인구는 2050년에 현재보다 730만 명 감소한 7,510만 명에 이를 것으로 예상되고 있음
- 이러한 배경하에 독일연방정부는 2005. 4. 28 국토계획장관회의(Ministerkonferenz fuer Raumordnung : MKRO)의 결정과 전문가 자문을 거쳐 국토계획의 기본방향 초안을 마련하였음
 - 이것은 통일 직후인 1992년에 발표되었던 ‘국토공간정책방향’ 이후 연방정부차원에서 발표한 국토정책관련 주요 문건 가운데 하나라고 할 수 있음
- 독일에서는 향후 국토계획의 새로운 중점과제로 다음과 같은 세 과제가 설정됨
 - 성장과 혁신을 지원
 - 공공 서비스를 지속적으로 확보하면서 균형발전 도모
 - 성장과 균형이라는 거시적 틀에서 공간적인 발전잠재력을 지속적으로 활용

1. 독일의 대내외 여건 변화

- 대내외 여건의 변화는 크게 세계화와 정부역할의 변화, 유럽통합과정과 인구변화 등으로 요약될 수 있음
- 세계화는 상품, 서비스, 정보시장의 경쟁과 자본과 노동 그리고 지식 등 생산요소의 경쟁을 강화시키고 있음
 - 그 결과 정치, 행정부문의 개혁과 규제완화가 나타났음
- 과거 정부가 담당하던 부문에 민간의 활력을 도입하게 되는 등 정부역할의 변화가 나타나고 있음
 - 재정지원을 통한 정부의 조정역할은 약화되고 있음
- 유럽통합과 동부유럽 국가들의 유럽연합(EU) 가입에 따라 독일은 고유한 지경학적 잠재력을 적극 활용할 필요가 있음
 - 유럽의 중앙에 위치한 지경학적 측면의 강점을 활용할 필요성이 있음

[그림 1] 독일과 중부유럽의 대도시지역



- 독일의 인구변화 특징은 인구의 감소와 노령화, 이주자의 증대 등으로 요약할 수 있음
 - 독일의 전체 인구는 1991년의 8,000만 명에서 2002년 8,250만 명으로 증가하였으나 이것은 이주자들(400만 명)로 인한 증가임
 - 같은 기간 동안 출산보다 사망이 100만 명 많았음
 - 독일연방건설청(BBR)에 따르면, 2050년까지 전체 인구가 730만 명 감소할 것으로 예상되고 있음
 - 이러한 전반적인 인구감소추세하에서 지역간 인구성장과 침체의 격차는 더욱 심화될 것으로 예상되고 있음
 - 특히 인구밀도가 낮은 동부독일지역과 서부독일지역의 구 공업지대 등에서 지속적인 인구감소가 예상되고 있음
 - 현재에도 도시인구 정체 또는 감소에 따라 지역적으로 주택 공실과 인프라의 공급 과잉 등의 문제가 나타나고 있으며, 향후에도 이러한 문제가 지속될 수 있음

【 표 1 】 독일의 인구규모 변화 전망

(단위: 천 명)

독일	2001	2020	2050	2020~2001	2050~2001
전체	82,440	82,822	75,117	382	-7,323
구 서독	65,327	67,338	62,217	2,011	-3,109
구 동독	17,113	15,485	12,900	-1,629	-4,214

자료: 독일연방건설청, 2004.

2. 국토발전 방향 수립에 유럽연합(EU)차원의 공간개발 아젠다를 반영

- 독일은 EU의 국제협력프로그램인 INTERREG-III B의 틀하에서 유럽 도시와 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 5개의 협력영역에 참여하고 있음
 - 도시네트워크의 다핵적 발전
 - 유럽횡단교통코리도어(corridor)의 건설 등 교통연결
 - 재해대비를 포함한 자연 및 문화유산의 관리

- 지역 및 국가기구 간의 지속적인 연계, 연안 및 해역 관리
- 공간계획의 체계 구축

[그림 2] 독일 내의 INTERREG-III B 프로젝트 추진지역



- EU회원국의 국토개발정책관련 주무장관들은 2004년 로테르담에서 다음과 같이 7개의 국토공간개발 아젠다(Territorial Agenda)를 합의하였음
 - 대도시지역과 지방도시의 도시중심부들을 서로 연계시키기 위한 조치
 - 도시와 농촌의 협력지원, 특히 개발이 지체된 지역들의 협력지원
 - 국제적인 혁신지역 클러스터 구축 및 지원
 - 범 유럽 교통·에너지회랑의 활용 및 개선
 - 연안 및 하천주변지역에서의 자연환경위험 대비
 - 환경적, 문화적으로 가치 있는 지역의 마케팅 개선
- 이러한 아젠다들은 독일연방정부의 새로운 국토계획 방향 수립에 반영되었음

3. 독일의 국토계획 방향

- 독일연방정부에서 설정한 국토계획(Raumordnung)의 중심개념은 ‘지속가능한 공간개발’임
 - 이것은 ‘공간에 대한 사회경제적 요구들을 공간의 생태적 기능들과 합치시켜 균등한 생활여건을 창출토록 지속적으로 조정’하는 것을 의미함

- 연방정부는 균등한 생활여건의 조성을 위해 지역적으로 조율된 조치를 취하는 것을 공간정책의 핵심적 역할로 설정하고 있음
- 균등한 생활여건(gleichwertige Lebensverhaeltnisse)을 조성한다는 것은 모든 지역에서 동일한 생활여건을 만드는 것이 아님
 - 이것은 기초생활보장을 위한 서비스와 시설에 대한 균등한 접근기회의 보장을 의미함
 - 이것은 인프라시설과 환경에 있어서 특정한 기준(최저기준 등)을 유지하는 것을 의미함

- 독일의 3대 국토계획 방향은 다음과 같음

● 방향1: 성장과 혁신을 촉진

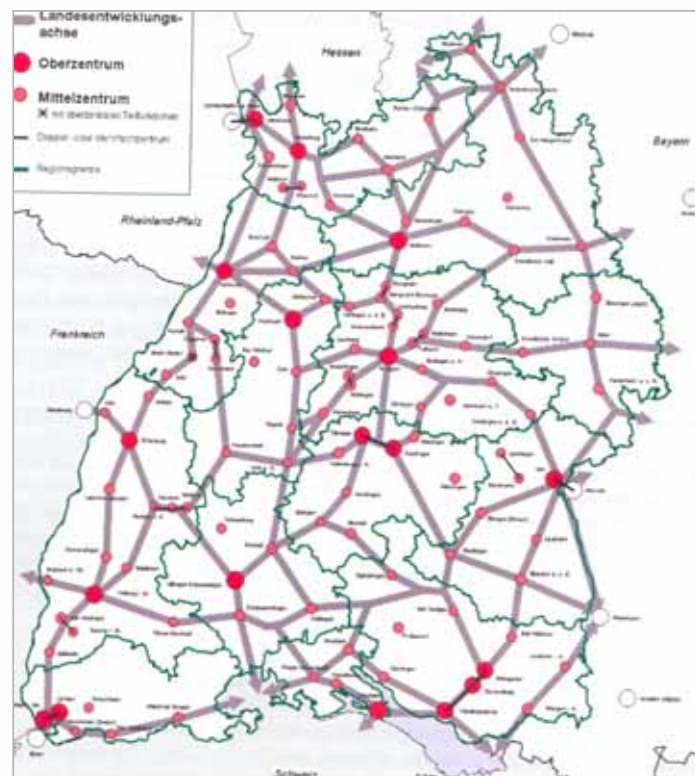
- 국토계획은 경제적인 성장과 혁신을 강력히 지원해야 하며, 모든 공간들이 이를 위해 기여할 수 있도록 개발전략을 수립해야 함
 - 독일은 공간적으로 균형 있게 입지한 대학, 전문대학, 연구시설들을 갖고 있는데, 미래에는 보다 다양한 지식클러스터의 특화를 추진해야 함
 - 독일은 유럽차원에서 의미를 갖는 대도시지역의 조정기능, 혁신 및 경쟁기능, 관문기능 등을 보다 강화해야 함
 - 대도시지역에서는 교통량 증대를 억제하고 주변부 입지잠재력을 활용하기 위한 통합적인 교통구상을 수립해야 함

- 대도시지역과 주변 도시들 및 지식클러스터 간의 협력 및 연계를 추진함

[그림 3] 독일의 11개 대도시 및 영향권



[그림 4] 바덴-뷔르템베르크 주의 상위중심지(대도시지역)와 주변지역의 연계개발축



● 방향2 : 공공서비스 공급을 통한 기초생활 보장

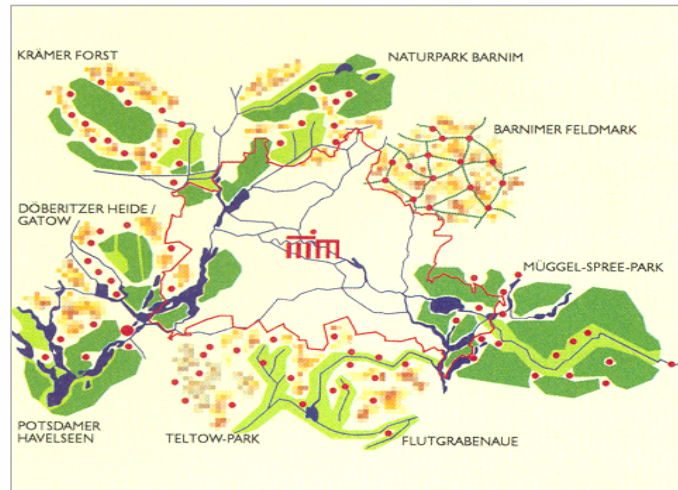
- 인구구조의 변화와 기타 여건의 변화상황하에서 공공기반시설공급 및 기초생활기반을 보장하는 것이 중요
 - 특히 노령화와 인구감소문제가 심각한 지역에서 이러한 기초생활 보장이 더욱 중요함
 - 모든 계층을 위한 기초생활기반시설에의 접근이 보장되어야 함
 - 인구감소에 맞게 중심지체계도 재조정되어야 함
 - 고령화 사회와 가족친화적, 자녀친화적 여건에 대한 고려가 필요함
- 도시네트워크라는 구도하에 기존 행정구역이나 국경을 넘어서는 인프라부문의 협력도 필요함
- 인구감소가 심각한 도시 및 농촌지역에서는 도시재정비(Urban Restructuring, Stadtumbau)와 인프라 재조정이 필요함

● 방향3 : 공간적인 이용잠재력을 유지 발전시킴

- 국토공간이용에 있어서 특별히 다양한 문화환경 조성에 주안점을 두며, 서로 경합하는 공간이용에 대한 요구들을 적절히 조정
 - 토지의 장기적인 보존, 공간과 자원의 효율적 활용, 다양한 공간이용 등을 종합적으로 고려하여 공간이용을 결정
 - 이를 위해 주정부의 주 발전계획(Landesplanung)과 지역계획(Regionalplanung)이 적절한 역할을 수행하여야 함
- 다양한 문화환경(Kulturlandschaft)은 다음과 같이 4개 국토공간영역에서 조성될 수 있음
 - 도시공간: 도시적인 문화환경
 - 준도시공간: 도시와 농촌지역의 특성이 혼합된 도시지역의 문화환경
 - 농촌공간: 목초지, 야생수목지, 농지, 에너지생산지 등의 문화환경
 - 기타 복합적인 공간: 하천주변지역, 산림지 등의 역사적인 문화환경
- 공개공지(Freiraum)와 자연자원의 보존이 추진되어야 함

- 농업지대, 산림, 수역 등을 통해 확정되는 공지가 지속가능하기 위해서는 광역적, 포괄적이며 생태적으로 유효한 공지연합체(Freiraumverbund)를 만들어야 함

[그림 5] 대도시주변의 지역공원 Berlin-Brandenburg



자료: 베를린시 도시개발국, 2004.

4. 우리에게 대한 정책적 시사점

- 세계화와 인구감소라는 대내외여건의 변화에 유연하게 대응하는 새로운 국토발전전략의 필요성
 - 동아시아의 경제통합과 FTA에 대비한 새로운 국토전략수립 필요
 - 저출산 고령화사회의 도래와 정부의 역할 변화라는 측면에서 국토발전전략을 새롭게 모색할 필요가 있음
- 유럽통합이라는 지역경제권의 변화에 대응한 유럽중심도시의 육성
 - 동북아경제권차원에서의 국제적인 대도시권 육성의 중요성 시사
- 균형개발에 대한 유연한 인식과 접근
 - 평면적 평준화가 아닌 서비스와 공간에 대한 ‘접근기회의 균형’차원에서 접근 필요

● 국토연구원 동북아발전연구센터 이상준 연구위원 (031-380-0175, sjlee@krihs.re.kr)