

# 해외출장(오스트리아 빈, 독일 뮌헨/프랑크푸르트) 요약

부서 : 도시공간연구실

과제코드 : 2017-ER-14

과제명 : 도시관리계획(용도지역) 재정비 용역 - 1차년도

출장자 : 이주일, 조영하, 윤혜림

작성일 : 2018년 4월 16일

게시요망일 : 2018년 4월 23일

## 제목 : [해외출장노트] 오스트리아, 독일의 토지이용계획과 녹지관리제도, 대도시권계획 및 거버넌스 파악을 위한 출장

※ 서울연구원은 2012년 10월부터 해외출장보고서를 발췌, 요약하여 공개하고 있습니다.

### 1. 출장 목적

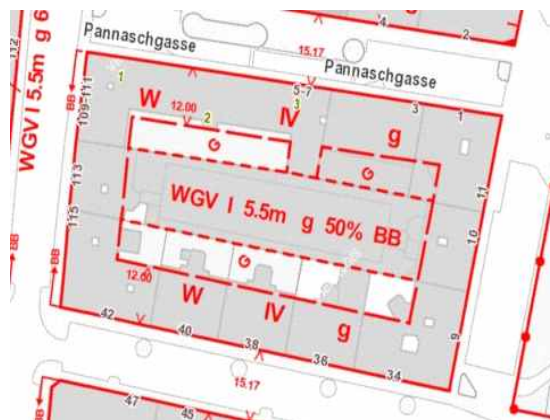
- 오스트리아 빈, 독일의 뮌헨, 프랑크푸르트의 토지이용계획 및 대도시권계획 수립 기관을 방문하여, 토지이용계획(용도지역)의 수립 및 조정방법, 녹지관리제도 등을 관계자 면담을 통하여 조사하고 주요 대상지 답사를 통하여 관련 자료를 수집하고자 함
- 또한, 뮌헨, 프랑크푸르트의 대도시권 차원의 계획내용과 계획 수립·조정 거버넌스를 관계자 면담을 통해 조사함

### 2. 출장 내용

#### 1) 빈, 뮌헨, 프랑크푸르트의 토지이용계획 특징 및 수립·조정방법 조사

##### ① 오스트리아 빈

- 빈의 도시개발과 건축행위는 빈 자치 내 건축법에 따라 토지이용계획인 「Flächenwidmungs」과 지구상세계획인 「Bebauungsplan」으로 규제되며, 두 계획은 사회질서에 어긋나지 않으며 지속가능한 도시개발과 디자인을 유도하는 것을 원칙으로 함. 한편, 두 계획은 함께 운용되고 있어, 두 계획 내용이 하나의 지도에 표기되어 있음

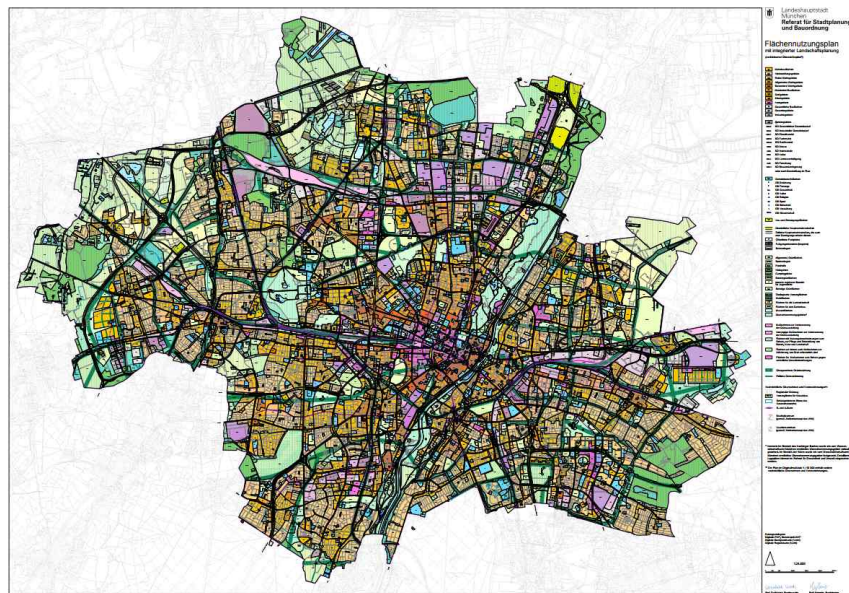


[그림 1] 빈의 토지이용계획과 지구상세계획

- 지정 및 변경은 새로운 개발이 그 곳에 적절하다고 생각되며, 주변 환경에 최소한의 영향을 미친다고 생각하는 경우 누구나 요금을 내고 신청할 수 있음
- 신청 시, 타당한 근거와 새로운 개발이 미치는 환경적 영향을 상세히 설명하여야 함. 지정 및 변경은 시의회 승인을 통해 결정되며, 모든 결정은 빈 신문에 공지하는 것을 원칙으로 함

## ② 독일 뮌헨

- 뮌헨의 토지이용체계는 크게 2단계로 구분됨. 도시개발계획(Bauleitplanung)으로서 「연방건설법전(BauGB)」에 따라 뮌헨 시 자체의 기본 토지이용 방향을 제시하는 예비적 성격의 토지이용계획(Flachennutzungsplan)과 토지이용계획에서 제시된 지표를 수용하여 개별 건축계획에 구체적인 규제를 가하는 지구상세계획(Bebauungsplan)으로 구성됨



[그림 2] 뮌헨의 토지이용계획(Flachennutzungsplan)

- 뮌헨의 토지이용계획은 누구나 제안서를 제출하면 수립 및 개정을 고려할 수 있으며, 지구상세계획의 수립 및 개정은 조기참여, 공식참여 등의 방법을 통해 실시될 수 있음([표 1] 참조)

### ■ 조기참여(건설법전 “§ 3 Abs. 1 BauGB”)에 따른 사전 회의 및 검토

- 관련 당국과 지역관계자, 시민 등과 초기에 계획 목표를 함께 논의하며 공개토론 및 공청회를 통해 계획 수립에 참여
- 절차 : 공공정부기관 또는 지역위원회 등 관련 당국이 모여 지구상세계획의 수립 및 개정 여부를 검토 후, 도시계획국에 권장 → 도시계획국은 지구상세계획의 정합성 검토를 위해 공개토론 및 공청회를 거쳐 여러 당국과 시민 의견을 수렴하여 계획의 목적, 목표 계획이 미치는 영향 등을 보고서로 상세히 작성(환경 영향에 대한 보고서 별도 작성) → 계획 수립 및 개정 승인 여부에 대한 의견과 그 의견의 정합성을 서술하여 계획 시안 작성

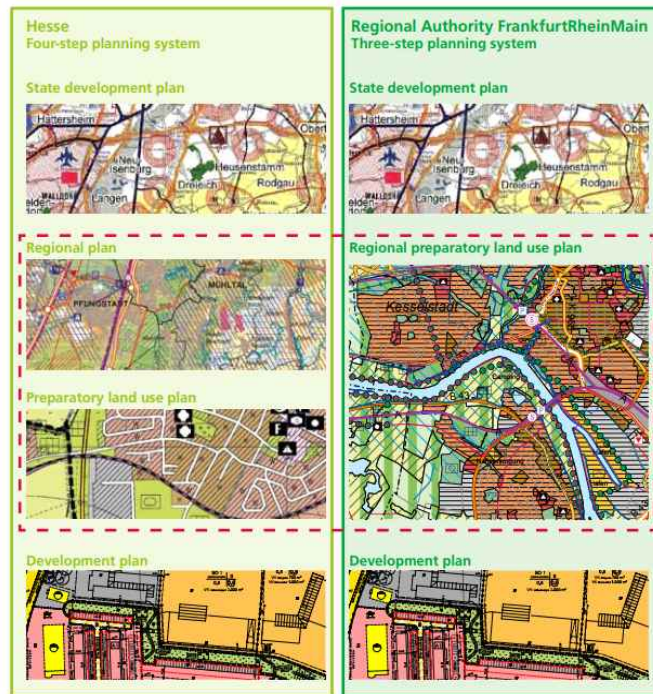
### ■ 공식참여(건설법전 “§ 3 Abs. 1 BauGB”)에 따른 시민 참여 및 검토

- 작성된 지구상세계획 보고서 시안과 환경영향보고서를 한 달 동안 주민도서관 또는 시 웹사이트에 공지해 모두가 검토할 수 있도록 함. 이 기간 동안 시민은 계획 시안에 대한 고려사항 또는 이의를 제기할 수 있으며, 이 계획으로 인해 영향을 받는 공공부서나 공공기관 또는 주변 지방자치단체에게 모두 통지하여 의견 수렴함
- 공공부서 · 기관, 주변 지방자치단체, 시민 등 검토를 걸쳐 지구상세계획 보고서, 환경영향보고서를 시의회에 제출하면 시의회에서 결정. 최종적으로 북독 바이에른 주가 승인할 시, 수립 또는 개정이 조례로 개정되어 집행력 가짐

[표 1] 지구상세계획의 주요내용 및 절차

### ③ 독일 프랑크푸르트

- ‘도시 주’를 제외한 대부분의 지자체는 주 계획(Landesentwicklungsplan) - 지역계획(Regionalplanung) - 지자체 단위의 토지이용계획(Flachennutzungsplan) - 지구상세계획(Bebauungsplan) 등 4단계 공간계획체계로 구성되나, 프랑크푸르트는 광역지역계획과 토지이용계획을 통합한 광역지역형 토지이용계획(Regionaler Flachennutzungsplan)과 지구상세계획(Bebauungsplan)으로 토지이용 및 용도지역을 관리함



[그림 3] 헤센 주와 프랑크푸르트 광역지역의 공간계획 체계 비교

- 광역지역형 토지이용계획은 2020년까지 프랑크푸르트 광역지역에 계획된 토지이용을 규정하지만, 실질적인 개발계획의 용도, 밀도, 개발행위, 교통 및 기반시설, 공공공간에 대한 상세내용은 지구상세계획이 규제함
- 광역지역형 토지이용계획은 2011년 헤센 주 의회를 통해 설립된 프랑크푸르트 지역계획기관(FrankfurtRheinMain Regional Authority)이 8년마다 수립하며, 2011년 수립된 「헤센 주 남부지역의 광역지역토지이용계획 2010」에서는 1) 전체적인 광역토지이용계획의 기본원칙과 개요 2) 76개 지역별 토지이용지도와 함께 주거지역, 공업지역, 교통, 녹지지역에 관련된 지역별 계획방향 3) 미래지향적인 토지이용계획이 자연 환경에 미치는 영향에 대한 내용으로 보고서를 구성함

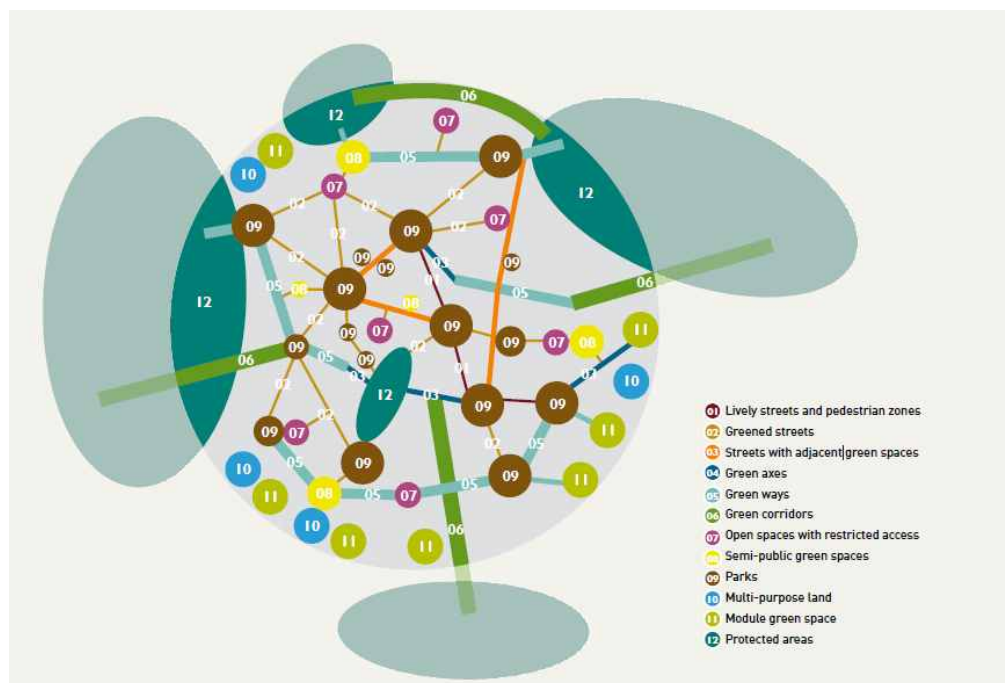


[그림 4] 「헤센 주 남부지역의 광역토지이용계획 2010」



## 2) 빈 개발제한구역(Grüngürtel) 및 녹지공간의 관리기준 및 특징 조사

- 빈의 그린벨트는 도시의 녹지공간을 효율적으로 보호하기 위해 도입되었으며, 세계적으로 가장 오래됨. 5개의 대표적인 그린벨트(Bisamberg, Marchfeld, Vienna Woods, Vienna's Danube area, Terrace landscape in the south of Vienna)가 있으며, 도시 주민의 건강과 레크레이션 기능을 유지하기 위한 녹색 공간을 보전하기 위해 일반적으로 농업, 임업목적의 구조물 설치와 레크레이션 기능을 유지하기 위해 꼭 필요한 구조물의 설치만 허용됨
- 또한, 레크레이션 목적을 위해 지방 의회에서 그린벨트 지정을 승인한 경우, 농업용으로 사용할 지역을 제외하고는 그 토지를 수용할 수 있음. 수용과 관련한 보상 원칙, 절차, 집행은 비엔나 통합 주법 : 건축 법규에 대한 모든 법적 조항(Landesrecht konsolidiert Wien : Gesamte Rechtsvorschrift für Bauordnung für Wien) 제 44조, 46조, 57조 규정을 따름
- 현재는 도시의 절반가량이 그린벨트(도시면적 415km<sup>2</sup>, 녹지공간 200km<sup>2</sup>)로 보존되고 있으며, 빈은 [그림 5]의 구상과 같이 기존의 그린벨트와 도시에 한정적으로 조성되어 있는 공원, 오픈스페이스 등을 네트워크로 연결하여 통합하는 것을 목표로 하고 있음



[그림 5] 빈의 녹지 및 오픈스페이스 네트워크의 구상도

자료 : STEP 2025, 빈 시청 담당자 설명자료



[그림 6] 빈 도시계획, 공원계획 관계자 면담 사진

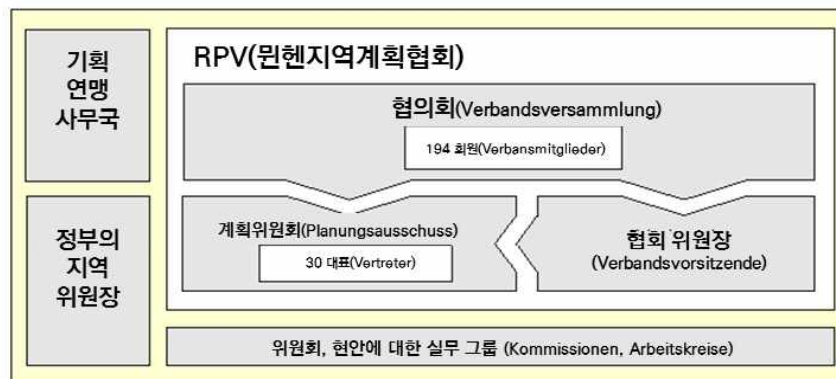


[그림 7] 빈 그린벨트 답사 사진

### 3) 뮌헨, 프랑크푸르트의 대도시권계획 및 거버넌스 관련 조사

#### ① 독일 뮌헨지역계획(Regionalplan der Region München)과 거버넌스

- 뮌헨광역지역권을 대상으로 수립되는 뮌헨지역계획(Regionalplan der Region München)은 상위계획인 바이에른 주 계획(Landesentwicklungsprogramm Bayern)의 하위계획으로써 위상을 지니고 있으며, 하위계획인 게마인데(Gemeinde)의 토지이용계획(Flächennutzungs) 및 지구상세계획(Bebauungsplan)에 영향을 미치고 있음
- 뮌헨지역계획은 뮌헨광역지역권의 목표와 방향성, 개발·보전 등의 지침을 제시하고 있으며, 실제 개발·정비·보전 등의 실행은 게마인데의 토지이용 및 지구상세계획을 통해 실현됨
- 뮌헨지역계획은 지역계획협회인 RPV(Regional Planungsverband München)가 작성하면, 바이에른 주 상부기관인 오버바이레른(Oberbayern)에 의해 승인을 받고 발효됨
- RPV는 뮌헨광역지역권을 구성하는 8개 Kreis와 여기에 포함되는 186개의 Gemeinde로 구성되며, 상위계획의 맥락 내에서 뮌헨지역계획을 수립하고 회원국의 의견을 조정하는 역할을 수행
- RPV는 크게 협의회(Verbandsversammlung), 계획위원회(Planungsausschuss), 협회 위원장(Verbandsvorsitzende)으로 구성되며, 다양한 위원회(Kommissionen, Arbeitskreise)가 비공식적인 차원에서 뮌헨지역계획에 반영되어야 할 내용과 이해관계를 공동으로 논의하고 조정하고 있음



[그림 8] RPV의 구성

자료 : 뮌헨지역계획협회 구독자료 및 홈페이지(<http://www.region-muenchen.com>) 재구성

- 한편, RPV의 운영비와 계획책정비 등은 바이에른 주의 보조금으로 충당되며, 전문가 등 인력, 기술 지원 등도 제공되고 있음. 그러나 뮌헨광역지역권 차원에서 별도의 비용을 부담하지는 않아, 만성적인 재정부족을 겪고 있음

#### ② 프랑크푸르트라인마인 지역계획(Regionalplan Südhessen)과 거버넌스

- 프랑크푸르트라인마인 지역계획은 헤센 주 계획(Landesentwicklungsplan Bayern)의 하위계획으로써 위상을 지님
- 뮌헨과 달리 프랑크푸르트라인마인 지역계획은 지역계획과 토지이용계획(Flächennutzungs)이 통합된 형태인 RegFNP를 수립한다는 특징을 가지고 있음
- 지역계획협회(Regionalverband frankfurtrheinmain)가 프랑크푸르트 라인마인 지역계획을 작성하면 지방의회 및 헤센 주의 승인을 받고 발효됨
- 프랑크푸르트라인마인 지역계획협회(Regionalverband frankfurtrheinmain)는 2011년 4월 1일 발효된 「FrankfurtRheinMain Metropolitan Region Act」에 근거하고 있으며, 프랑크푸르트라인마인 지역의 개발을 관리하고 조정하는 법정기구임. 프랑크푸르트라인마인 광역지역권의

토지이용계획, 경관계획 수립 및 수정, 지역 개발의 조정과 조율, 지역 모니터링 등 해당 지자체에 포괄적인 서비스를 제공하는 역할을 수행함

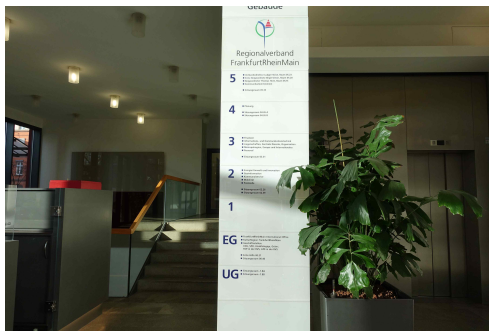
- 프랑크푸르트라인마인 지역계획협회는 크게 지역위원(Verbandskammer), 지역위원회(Regionalvorstand)로 구성되며, 자문위원(beratende Mitglieder), 대도시 지역의 대표(Vertreter der Metro-polregion)가 자문, 의견 제공 등의 역할을 수행하고 있음



[그림 9] Regionalverband frankfurtrheinmain의 구성

자료 : 프랑크푸르트 지역계획협회 구독자료 및 홈페이지(<https://www.region-frankfurt.de>) 재구성

- 프랑크푸르트라인마인 지역계획협회의 재정은 약 € 1,500만 이며, 75개 도시 및 지자체에서는 해당 지역의 인구에 비례하여(1인당 평균 € 5.66) 비용을 부담하고 있음



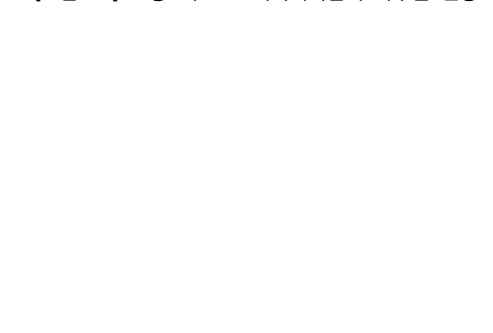
[그림 10] 프랑크푸르트 지역계획협회 사무실 입구



[그림 11] 프랑크푸르트 지역계획협회 사무실 전경



[그림 12] 지역계획 관련 회의 사진



[그림 13] 방문 기념 사진

자료제공 및 문의처 :

도시공간연구실 이주일 선임연구위원(2149-1085)

도시공간연구실 조영하 연구원(2149-1048), 도시공간연구실 윤혜림 연구원(2149-1313)