지역개발연구 제50권 제1호, 2018년 6월, pp.1-66

Understanding Urban Development in Germany

Klaus R. Kunzmann*

The purpose of this essay is to give some introductory background information to understand the wider context of urban and regional planning in Germany in the early 21st century. For that purpose, the eleven success stories of planning and policies in Germany (e.g. balanced urban development, controlling urban sprawl, sensitive, gentle or careful urban regeneration, our village has to become more beautiful etc.) and the twelve narratives supporting the above success stories were described. Lastly, the four efforts, what German planners are already doing to react to and prepare for the changing development trends in German as well as world society were shortly suggested.

Key words: urban and regional development in Germany, balanced urban development, land ownership, power of local government

Ⅰ. Introduction

Planners are professionals, who like to travel. In times of globalisation and open borders they wish to learn about planning successes and achievements in other countries. They know the limits of planning when designing and implementing liveable neighbourhoods and guiding planning processes to sustain the endangered environment. Hence they are curious to know, whether planning systems and conditions in other countries offer transferable solutions to the

---

* Klaus R. Kunzmann is a Professor emeritus, of the School of Planning of the Universität Dortmund, honorary professor of the Bartlett School of Planning at the University College London and a visiting professor of Dong Nam University in Nanjing/China. He is an elected member of the German Academy of Spatial Planning (ARL) a honorary member of the European Association of Planning Schools (AESOP) and of the Royal Town Planning Institute (RTPI in London. Since his retirement in 2006 he is residing in Potsdam/Germany, travelling frequently to China and relentlessly writing on territorial planning in Europe and China, regional restructuring in the Ruhr, on the role of culture in urban development, and on creative, knowledge and smart city development. During his academic career he has been a few occasions in Korea, addressing professional and student audiences in Seoul, Kwangju, and Daegu.
Corresponding E-mail: klaus.kunzmann@udo.edu

challenges they are facing at home. Experience tell that travelling abroad is a good opportunity to learn more about one’s own country, more than about the country they are visiting. Travelling planners are soon aware that the politico-administrative context is different, that socio-economic conditions can not really be compared, that history matters, and that all this has an impact on the respective planning culture. As a rule, most travelling of planners intended to gain from planning experience in another country is based on superficial insights into the respective planning culture. As a rule, the visual experience dominates, unless visits are made in the context of organized study tours or professional international congresses and conventions, where local study tours or moving workshops provide some more contextual background information. Though even then many insights often remain on the surface unless they mirror personal insights at home. What seems to be a planning success in another country can quickly turn out as a project that benefitted from a particular window of political opportunity or the inimitable commitment of single personalities. Learning from planning failures is even more difficult. It requires a much deeper understanding of a local or regional planning context. There is an enormous variety of institutional and political settings, and, not to forget, of political cultures around the world (Nisbeth 2011; Joynt/Warner 1996).

Much has been written about different planning cultures and about travelling knowledge (see for example Sanyal 1990; Healey/Upton 2010; Friedmann 2011). While some authors consider planning to be a field that requires a global view ignoring specific endogenous conditions, others express the necessity to rather consider the particular regional context, when planning for people in a country or region (Kunzmann 1995; 2004). Most efforts to compare planning cultures often fail. They lose ground in dealing with complexity. That is why most efforts to compare two countries end in a mere description of the planning system in another country, or just by describing two projects in two different countries. That is always enlightening, But it does hardly give any deeper hints to address challenges at home. Comparative studies are a difficult arena. Changing the planning system is hardly in the hands of planners. Market driven development is dominating planning around the world, in capitalist as in

socialist countries. That is why spatial planning is more and more on the move back to local planning to guide local construction and cushion the extreme local implications of the market on people's life spaces, on their "Heimat".

In times of easy global digital access to information, the travelling planner has many options to access information on planning in other countries. Though one sees what one knows. The scientific or expert traveller relies on digital platforms which offer selected information, on professional and academic journals, presenting planning success stories in other countries, as well as on presentations of foreign speakers at symposia or conferences, on written or oral experience by travelling scholars, colleagues and friends. As a rule, information on planning in other countries is rather randomly and erratic. It depends on the regard of curious editors and authors, on popular media, that are communicating projects related to ongoing activities, often just on ephemeral events, such as the Olympics, a World Championship, a G20 Summit or the Cultural City of Europe Program, which draw attention to a city and country during a limited time period. It depends very much on the prevailing *"Zeitgeist"*, the hype or the urban development paradigm of the year.

Curiosity in planning achievements does not have a global reach. Only a few countries are in the continuous focus of planners eager to learn from planning in other countries. Language, obviously constrains curiosity. English as the lingua franca is a decisive criterion for selecting international literature and for international communication, for citizen participation English does only make sense in countries, where English is the native language. French, Spanish, Russian and German or even Japanese, Chinese and Arabic are not languages the global planning community is using for transnational communication and learning. That is why the Anglo-American planning world is always in the focus, be it for the implications of the automobile on spatial development, for its exemplary interventions into urban and regional development, or for continuous fights of the civil society to compensate for hesitant public interventions into market- and developer-led development. Global cities like New York, Los Angeles or London attract particular attention, often more to legitimize and satisfy a touristic project than to learn more about innovative local projects and

successful urban development policies. In the UK Greater London development, garden cities and new towns are attracting interest. Paris in France, Barcelona in Spain, Amsterdam in the Netherlands and Vienna in Austria are targets of travelling planners possibly rather as places to explore planning history, than as cities that teach how innovative and comprehensive sustainable urban planning in post-industrial times. Planning in the Netherlands and Belgium receives some publicity. Dutch and Belgium planners and geographers, as well as international scholars doing research at universities in these countries, are widely communicating narratives on planning achievements in international journals. The high quality of architecture and urban design and the successful decade-long efforts of urban and regional planning stakeholders to marry private and public interests are other reasons. Other countries are ignored. Planning in Switzerland is almost unknown. Not much is communicated internationally on planning in Northern, Southern or even Eastern and South Eastern European countries. Language capability is the main reason for this Anglo-American perspective, the lack of overseas orientation in planning education is another one.

Germany is not a major champion among urban planners in the international academic community; except when it comes to learn how sustainable urban development can be implemented (Hall 2015, BBSR 2015). German planning successes and achievements are not much presented in English publications. Another reason is the fact that, mainly due to language constraints, only few foreign students are studying urban and regional planning in Germany and learn about the planning system in the country. The absence of German scholars in the international community of planners (exceptions apply) interest may also contribute to the low degree of international interest.

Introductory handbooks into urban planning, written in German, explain the system of urban planning, the regulatory context and administrative procedures, though they are solely written for German readers, who, based on their general school education, have some insight into the German context (e.g. Albers 1988; Grauel /Schwochlow 2012; Schäfers/Zapf 1998; Weber/Henkel 2008, ARL 2011; Henkel et al. 2010; Strubelt/Briesen 2015; Albers/Wekel 2017). They are not written for foreigners and their translation into English or other foreign

languages would not really make sense. Language matters. German Books on planning theory, which could introduce into the world of planning in Germany, are scarce. Such books have been written in Germany decades ago, but after the Second World War, very few planners dared to communicate their insights into the world of urban planning and publish such books (exceptions are Albers 1988, Bökemann 1998; Spitzer 1995; Frick 2006).

The purpose of this essay is not to systematically describe the German planning system. This is done (in English!) in a few other publications (MECD, 2001; Baukultur 2016; Schoen 2018, 471-506).). The aim is rather to give some introductory background information to understand the wider context of urban and regional planning in Germany in the early 21st century. To limit its size this essay does not include maps, figures and images, though they would have added more visual information. A broad range of informative maps is offered by the BBSR (see references).

Ⅱ. Success stories of planning and policies in Germany

Germany is globally known for its economic strength, its engineering competence and its export industry, mainly based on automobiles and innovative industries.

Germany is known as a country that is burdened by its horrific political history (see for example, Ardagh 1995; Ritchie, 1999; Mc Gregor 2014; Hawes 2017). Since Otto von Bismarck introduced the welfare system in the country in 1883, Germany is also seen as a prominent member of the community of welfare states, where people enjoy much social security. Under the label "*Soziale Marktwirtschaft*" (social market economy) the country aims to balance market rationales with welfare requirements supported by the state. In this socio-political context, spatial planning in Germany (urban and regional planning at three tiers of planning and decision-making) plays an important role to sustain the environment and to maintain the quality of life in cities and regions for a population of around 82 million and a territory of 137.800 sq miles or

357,000 square km. Any assessment of success is relative and subjective. The following selection of planning successes is brief and epigrammatic. This assessment draws on 40 years of involvement in planning at all tiers of planning and decision-making in Germany and beyond. It can only open the windows for further and much deeper explorations into the respective field.

1. Reconstruction of war demolished cities

In 1945, after the Second World War most cities in Germany were heavily demolished. American and British air forces had bombed cities to hit industries and to demoralize citizen supporting for the fascist government. Cities like Berlin, Dresden, Cologne or Nuremberg were main targets of the bombing, though also many small and medium-sized cities such as Kassel, Würzburg or Augsburg were heavily bombed. Thousands of citizens lost their lives or lost their homes. The cities looked like the city of Hiroshima in Japan after the nuclear attack in August 1945. Immediately after the war reconstruction took place. Shelter had to be provided for the surviving citizens and over ten million refugees from former German territories in Eastern Europe under the supervision of the allied occupation forces. During the first years of the reconstruction women labour played a crucial role. Men were either killed during the war or were kept as POW's and forced labour in Russian, American, French or British camps outside Germany. Within a few years the heavily demolished cities were rebuilt, some in their old physical shape, a few (such as Essen, Dortmund or Kassel) following ambitious plans to modernize the cities based on new urban reconstruction paradigms preparing for automobile mobility. The paradigm, dubbed *"Die gegliederte und aufgelockerte Stadt" (*The functionally organized and loosely structured city) had already conceptualized during the Hitler regime. The reconstruction prepared the ground for and contributed much to the much-praised German *Wirtschaftswunder* (economic miracle).

2. Conservation of historical heritage

During the after war reconstruction period, both eagerness of the survivors and architectural ambitions to grasp the opportunity for modernizing cities, demolished more historical buildings than the bombs and subsequent fire storms. This experience, however, had another effect. It made citizens aware of the importance of historic buildings for maintaining local identity. It gradually led to the establishment of a competent and efficient public administration controlling heritage conservation and to strict regulations. Public and private support activities evolved. Private developers can deduct the costs of conserving the historical dimension of buildings from their income tax. The "*Deutsche Stiftung* Denkmalschutz" (German Foundation for the Conservation of Historical Heritage), a private foundation largely supported by the civil society has become a key stakeholder in promoting and co-financing the conservation of historical buildings.

3. Balanced urban development

In contrast to other countries in Europe (France, Great Britain, Denmark or Hungary) the German urban system does not have a dominating metropolitan city. Only four cities have a population of more than one million (Berlin, Hamburg, Munich and Cologne). This is rooted in the federal history of the country and guaranteed by the Federal Constitution. Article 72 of the Basic German Law obliges the German government to guarantee equal living conditions in the whole country. This obligation is further detailed in the *"German Raumordnungsgesetz"* (German Spatial Development Act). The Federal Government, however, has only limited power and means to implement this aim. As a rule, regional development is still based on the theory of central places that defines the hierarchy of places and public and private services. In 2015 most Germans (27%) lived in small and medium-sized cities, that are evenly distributed across the country. Instead of local government consolidation aiming to form bigger entities, local governments prefer to co-operate in informal, but action-oriented city networks. Living conditions in urban, semiurban and rural regions do not

differ much. As a rule, jobs are available for all kind of academic and professional qualifications (see chapter on higher and dual education). Most public services, such as education and health, are accessible within reasonable distance by car or public transport. Though globalization and market-led priorities have its prize. Global economic forces favour the concentration of economic capital in metropolitan city regions. This in turn leads to growing rural to urban migration, and results in the gradual thinning out of costly public services in less densely populated rural areas beyond the metropolitan regions.

4. Controlling urban sprawl

Controlling urban sprawl in Germany has been quite successful. To guide spatial development within their territorial boundaries and following the *German Baugesetzbuch* (Federal Building Law) all local governments are obliged to approve land use plans. These plans have to cover the whole local territory. Strict rules to contain urban development and reduce the consumption of virgin land and general political awareness of sustainability are guiding the setting-up of local land use plans. After approval by the local parliament, the land use plan, usually set-up for a period of 15 year,is guiding and binding all landowners and public stakeholders in their development efforts. The land-use plans do not have the character of strategic urban development plans, but inform private and public land owners what kind of development (housing, mixed land use, industrial land use, parks, etc.) they would like to implement. Obviously, the strict containment of urban development cannot be implemented without favouring mixed land-use development in inner cities and without the promotion of efficient public transport.

Besides guiding regional infrastructure development, conserving the natural environment development, the prevention of urban sprawl is the main objective of regional planning, too. Spatial land use specifications in local land use plans cannot contradict specifications in regional plans, though there is no top-down planning. Given the German counter current principle of planning that asks for mutual coordination of planning aims, regional planning authorities have to find

consensus with local governments

During the last decades of the 20^{th} century urban development and town expansion in German cities were mainly done by private developers and house builders as well as by the public sector (public housing associations and housing cooperatives). Only in recent years international developers have entered the housing market in Germany. This fact, the communicative power of green action groups and media, as well as the general awareness of people for sustainable development are the reasons for the relative good control of urban sprawl at the outer fringe of cities.

5. Behutsame Stadterneuerung (sensitive, gentle or careful urban regeneration)

Until the late 70s urban regeneration in German cities focussed on demolishing run-down urban neighbourhoods and replacing it by modern buildings. This approach practiced by local governments in the spirit of developers had been abolished during the 1980s and replaced by a more people-oriented approach to urban revitalisation. The turning point was the 68-student revolution in Berlin, followed by illegal squatting and by efforts of the IBA Berlin (1974-78) to change the approach and prove its social and economic validity and legitimacy. 12 principles of careful urban regeneration were formulated and applied in model projects in Berlin Kreuzberg to show that a citizen-led approach to regeneration makes more sense than developer-led urban renewal. The main principles of this approach were among others early information and open communication with the residents how to maintain the buildings, preserve the identity of the quarter, sensible adaptation of buildings to modern requirements, slow processes of implementation, gradual improvement of public services in the neighbourhood and new forms of transformation management. The approach was widely communicated and over the years became the template for urban regeneration all over Germany.

6. Soziale Stadt: (Social City)

A Federal urban development programme, named “Urban Districts With

Special Development Needs - the Socially Integrative City” addresses social problems and poverty in neglected urban areas. The programme had been launched by the German government in 1999 to promote neighbourhood-related integration strategies. Successes in the fields of activation and participation are mainly observed in districts that have established efficient on-site neighbourhood management in municipal government, and at an intermediate level. Neighbourhood management has proven to be crucial to encourage activation and involvement - the ongoing presence of experts at the grass-roots and the creation of onsite offices have been indispensable prerequisites for establishing communication, relationships of trust and player networks.

7. Sustainable urban development

Resource conservation and sustainable urban development are taken quite serious in Germany. Underlying reasons are among others the German soul, deeply rooted in nature, the existence and political recognition of a Green Party, which at all tiers of government all over Germany is much involved in politics, an active civil society committed to and engaged in sustainable development, strong urban containment regulation in land use planning and zoning, as well as the interest of German industries in developing and exporting environmental technologies. The decision to step out of nuclear energy production and shift to renewable mainly (solar and wind) energies is one outcome of future-oriented environmental policies in the country. Other, more visible corollaries are numerous urban quarters in cities, where the sustainability dimension played a crucial role. Flagship examples are to be found in many cities. Freiburg and Tübingen are the most prominent, much communicated examples.

8. Conversion of military sites after reunification

In 1990, as a consequence of German reunification, Russian, American, British, French, Canadian, Belgian, East and West German military forces in Germany had been reduced enormously. Within a very brief time period their

number decreased from around 800.000 to around 200.000. The implications were that numerous military barracks, airfields and other military sites became idle and were available for new uses. The Federal Government's Agency for Real Estate, the legal owner of the land, encouraged local governments to develop ideas for the transformation of the sites. Following pre-defined procedures and principles that involved citizens and local stakeholders, many local governments initiated new public or public-private projects to turn the sites into quarters of affordable housing (e.g. Augsburg Sheridan Park, Heidelberg, Fürth, Bamberg) or other functional uses as a university (University Campus Lüneburg).

9. The IBA Approach

A successful feature of urban policies in Germany is the IBA approach to integrated urban development. IBA, an acronym for *Internationale Bauausstellung* ("International Building Exhibition"), though it is more than exhibition of innovative architecture. Inspired by real exhibitions of modern architecture in Darmstadt (1901) and Stuttgart (1927), as well as earlier world exhibitions in Paris and Chicago post-war IBA had been launched in Berlin in 1957 to demonstrate how reconstruction and future oriented urban development should be conceived and implemented. The following IBA in Berlin (1984/87) already expanded the mere architectural concept to a more integrated community development concept in an area of urban regeneration (Kreuzberg). The internationally much praised IBA Emscher Park in the Ruhr into a regional event to re-imagine the declining industrial region and to demonstrate how the industrial heritage of the region can be conserved and be reused as centres of urban creativity. (Kunzmann 2004, 2011; Reicher, et al. 2011). Since then, initiating an IBA has become a much- postulated project on the wish list of local planners. They have learnt that only a media-covered event at a local or sub regional level can raise political support and financial commitments for integrated urban development at the local, respectively state level. Meanwhile more cities and regions, among others Hamburg, Basel and Vienna as well as Saxony-Anhalt and Thuringia are using this approach for innovative urban and

regional development.

10. Pedestrianisation of inner cities and the renaissance of the urban streetcar

A few large cities and most medium-sized cities in Germany have gradually limited car access for private cars to inner cities quarters. First, viewed with scepticism of the business community, employees, and residents living in the inner city, the policy has soon become a mainstream approach to raise the attractiveness of multi-functional inner cities. Paralleled by efforts to provide public and private parking in underground structures and improve public transport accessibility and frequency, the policy has considerably raised urban quality. The success of this policy is closely linked with the renaissance of the tramway in Germany. In most German cities the tramway experienced a remarkable renaissance. In most large cities of Germany dense tramway networks are the backbones of public transport, even if some cities have built a few underground lines. Though given the relative low density of residential quarters, the tramway is the more economic mode of public transport. More and more cities have also slowed down traffic in residential quarters, by limiting speed to 30km/hour. Such measures do not only raise security of children and elderly people, but also contribute to more sustainable urban development.

11. Unser Dorf muss schöner werden
(our village has to become more beautiful)

All over rural Germany villages can be found that reflect the particular regional culture and identity. As a rule they are densely nested around a white or red church tower. Decorated nicely by flower arrangements on private farmhouses these villages are the proud “Heimat” (homeland) of rural people, who enjoy the usually high living quality in rural areas. The physical transformation and expansion of these villages is much controlled by planning and building regulation. In addition policies have been launched to raise the awareness of villagers for tradition, house building crafts and architectural beauty. Since 1961 Germany is promoting identity and living quality in rural

villages. Under the slightly reworded slogan "*Unser Dorf hat Zukunft*" (our village has a future) rural villages in Germany are competing countrywide to become the most beautiful and future oriented village of the year. This competition had been launched by the German Ministry of Agriculture to raise awareness for design quality in villages, bolster self-confidence, promote rural tourism, and encourage joint action of village communities for strengthening community development. Since 2007 the competition focuses on the particular challenge to stop the ongoing decline of rural villages, resulting from aging, structural change in agriculture, outmigration and the erosion of public services. To this end efforts have been made to maintain public services and stabilize rural areas.

In some more scenic regions (e.g. in Bavaria, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein or along the Rhine, Mosel and Elbe valleys, villages that are losing their prime economic function, have become favourite targets of more affluent second home owners. In these regions urbanites invest in traditional houses to relax during weekends and holiday seasons. Though this kind of rural gentrification is protecting the cultural heritage, it does not stop the gradual economic decline.

Ⅲ. Understanding urban development and urban policies in Germany

The achievements of German planning briefly sketched above have to be seen with some caution. They may not fully apply in all territories of the Germany. Some achievements had their high time in the last century and are watering down under the pressure of economic crises and political reaction to international and populist challenges. Unexpected migration flows from African and the Middle East during the second decade of the 21st century, for example, have had much impact on affordable local housing markets.

Urban and regional planning in Germany is also confronted with numerous challenges, such as the implications of demographic aging, the inclusion of

migrants, the lack of affordable hosing in larger cities, the erosion of public and private services in rural areas, the concentration of economic development in larger city regions and the resulting implications for labour mobility, the gradual decline of family owned enterprises, the consequences of digitalization, particularly the implications of e-shopping and changing consumer preferences and growing logistic services for traditional business and traders. A thorough analysis of these challenges would earn another essay. There are, however, many German language books describing these challenges (Häussermann et al. 2007; Siebel et al. 2007, Siebel 2015; Heinz 2015). All the above "successes" of urban (and regional) planning in Germany can only be understood, when considering the wider context of planning in the country. It is the wider context that explains planning successes and failures in all countries. The following twelve narratives aim to give an insight on which contextual preconditions the above success stories are grounded.

1. Federalism and multi-tier governance

Germany, a federal country, based on an old constitutional tradition, renewed by the Basic Law in 1949. is characterized by strong cultural & economic regionalism of 16 *Laender* (federal states*)* including three city states (Berlin, Hamburg and Bremen). The Federal system is the legacy of more than thousand years of feudal states and powerful city-states. The boundaries of these states changed frequently. After 1945 the Allied Forces imposed the present boundary change of the West German *Laender (Federal States)*. They were partly reconstituted, but also put to an end. Prussia has been deliberately cut into pieces to abolish a symbol of imperial German power. A new *Land* was created, named *Nordrhein-Westfalen* (Northrhine-Westphalia). It is the most populous German state combining cities the river Rhine (Bonn, Cologne, Düsseldorf) with the Ruhr, the industrial heart of German, and rural regions in Eastern and Southern Westphalia. The new *Land* of *Rheinland-Pfalz* (Reno-Palatine) came into being. Furthermore, in 1952, the former states of Baden and Württemberg merged following the outcome of a people's referendum. In

1990, after reunification, five additional new federal states (*Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen and Thüringen)* evolved from historical provinces of the former Democratic Republic of Germany. The size, the population and the functional strength of the 16 territories vary considerably. For political reasons several political efforts to consolidate the territories, reduce their number and merge the smaller *Laender* into bigger territorial units have failed so far. Regional traditions and regional cultural identity have been stronger than criteria of administrative effectiveness,

Planning and decision-making in Germany is carried out at three tiers of government: the federal level, the level of the *Laender* and that of local governments (cities and counties). Spatial planning at the federal level is not quite powerful. The responsibility for federal spatial planning is frequently travelling from ministry to ministry. Reasons are a low political interest in spatial planning, the lack of instruments to guide spatial planning in the country, and the fact that the policy field has no budget for implementing projects, apart from a small budget line for research, communication and pilot projects exploring the urgency of new policy corridors. Following constitutionally defined principles the overall aim of Federal spatial planning is to guarantee and maintain equal living conditions (*gleichwertige Lebensbedingungen)* all over Germany. However, this aim is continuously neglected by market-led economic development policies that are reacting to the challenges of globalization of digitalization and favouring the competitiveness of larger city regions.

Besides the responsibility for updating federal planning legislation, the most important output of the responsible ministry is the supervision of the *Raumordnungsbericht* (Federal Spatial Planning Report, regrettably only published in German), which is published every few years. This report is produced on the basis of comprehensive spatially relevant information by the *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.* This report gives the best overview of spatial development in the country. It is an essential source of space related information for all sector ministries at the Federal and the *Laender* level.

The German constitution grants much power to the *Laender*. They have full

autonomy in cultural affairs. There is no federal ministry of culture that exerts power over the federal states. Among others the *Laender* are also responsible for education and higher education (with a few exceptions such as two military universities or the German University of Administrative Sciences). Under federal legislation, the spatial, regional and urban development is guided by the respective *Laender* ministries who are in turn supervising local governments. Several times a year a standing conference of the *Bund* and the *Laender* ministries responsible for spatial planning coordinates spatial policies. Spatial planning at the *Laender* level (*Landesplanung,* more recently *Landesraumordung)* had its high time in Germany a few decades ago, when infrastructure planning (particularly motorways and railway lines) was high on the political agenda. North Rhine Westphalia and Bavaria were known for their efficient state development planning. In recent years more administrative control functions replaced pro-active development functions. The state development reports (*Landesentwicklungsprogramme)* issued by the state governments are catalogues of aims for balanced sustainable development and the protection of the environment including guidelines for regional-local cooperation in implementing the programmes of the *Laender* government.

2. The power of local self government

As an expression of civic freedom, local self-government has a long tradition in Germany.. It can be traced back to the privileges given to towns to free them from feudal serfdom: *"Stadtluft macht frei" (City air gives freedom).* In the Middle Ages free cities had much power. They were centres of trade and crafts; they held markets and fairs, and they formed city networks to promote secure political independence and promote trade. In 1808 a Municipal Ordinance guaranteed self-governance to cities in Germany. Though for historical reasons, municipal constitutions vary from state to state. But local administrative practice is by and large the same across the country. Every community governs itself in all local affairs, subject only to legal control of the land. This includes urban planning, local public transport, local road building, electricity, water and gas,

public (affordable) housing, waste disposal, public security building and maintenance of public elementary and secondary schools, theatres, museums hospitals, sport facilities, public baths, adult education, as well as social welfare and the integration of migrants. The adequate funding of all these local tasks is continuously at the centre of political discussions (see sections 6 and 8). Local governments implement federal and state laws. Local governments are the state's smallest political entity, whose independent and democratic functioning is a prerequisite of freedom and justice in government and society.

As a rule, coalitions of different political parties in local parliaments are discussing and deciding on local development affairs. Mayors, elected by the local parliament, are key personalities in local affairs. Besides the mayor and the local parliament other influential stakeholders are the local or regional Chamber of Commerce and the Chamber of Trade and Crafts, together with city utility corporations, church representatives, the local BUND *(Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland*) and local branches of unions. Local self-government gives all citizens an opportunity to play their part and have a controlling influence. Public participation is well established. The civil society is a powerful local actor. Controversial larger infrastructure prjoects and flagship buildings are frequently causing local political conflicts.

Within federal legal regulation (*Bundesbaugesetzbuch, BauGB*) urban development at the local level is guided by land use planning and zoning (*Flächennutzungsplanung)* and detailed building regulations (*Bauleitplanung*). Cities and counties have their own planning departments responsible for planning, controlling land-use, and issuing building permits. They employ planners as civil servants, who as a rule have passed a 2nd state examination as an urban planner, following a graduate degree in spatial planning, urban development or even architecture. Over the years more planners, trained at university departments of planning, rather than architect-urbanists fill in these positions. Smaller Towns commission planning tasks to planning consultants. Stakeholders of the local economy very much complain about increasing bureaucracy (red-tape) related to local planning and building processes. In fact it is a tedious process to get a building permit. Builders have to comply with a great number of regulations,

reaching from safety regulations to sustainable norms.

All German cities are also organized in two civic associations, one for bigger cities (*Deutscher Städtetag*) and one for smaller cities and counties (*Städte-und Gemeindebund*). Both associations financed by membership fees, are the watchdog defending the idea of local self-government at state and federal level. The German foundation for *Baukultur* (reference sources) strives to promote architectural and urban design quality in cities and counties.

3. A balanced urban system

A bundle of reasons led to the existence of a significantly balanced urban system in Germany. Main reasons are the history of urban development in numerous feudal territories, the spirit of self-government, the constitutional “Leitbild” (development perspective) of balanced regional development. In contrast to France, Great Britain, Austria and Hungary, the German urban system is not dominated by a large metropolis. This is rooted in 2000 years of urban history. The Romans founded the first cities in Germany (e.g. Trier, Speyer, Cologne, Regensburg) as colonial strongholds. Later during the middle Ages other cities located at the crossroads of trade routes emerged as hub centres of trade (e.g. Frankfurt, Nuremberg, Hamburg, Lübeck, Leipzig Bremen) or as centres of clerical power (e.g. Augsburg, Bamberg or Worms). Feudal emperors build new residential cities (e.g. Karlsruhe, Mannheim, Munich, Potsdam or Dresden) and founded new universities in these locations. Industrialization in the 19th century led to the growth of small towns or rural industrial villages to large industrial cities (e.g. Essen, Bochum, Duisburg, Halle, Chemnitz). After the Second World War new industrial cities evolved in Wolfsburg, Salzgitter, Schwedt or Eisenhüttenstadt. Each federal state is governed from a city as the political, administrative and economic centre of the Land. This shows that over centuries a broad spectrum of large and medium-sized cities with distinct local identities evolved all over the country. 11.000 local governments accommodate a large proportion of the German population. The tradition of self-government discourages local politicians to consolidate small local governments and create

bigger administrative entities, in order to raise development efficiency.

Generally there is not much difference in liveability in urban and rural areas. primary and secondary schools, colleges and institutes of higher education, hospitals and other public services as well as banks are accessible. Given the high population density in the country, most services are available within 30 minutes or 50 km. Ranking the institutional quality of services is not a German concern. Decisions to live in the larger city or a smaller town are made on the bases of individual choices concerning family traditions, housing preferences, job alternatives, entertainment opportunities, environmental conditions or car dependency and access to nature. State policies and regulations take care that the quality of services is more or less equal across the states. Following the principles of the central place theory the *Laender* governments support the provision accessible public and private services across all regions in the state territory.

Most regions and towns in Germany state offer a broad range of jobs for highly qualified labour as well as for semi-skilled and unskilled labour. The tradition of family owned enterprises (see section 7) and the well-established system of dual education (see section 8) are pillars of relatively balanced regional labour markets. Agriculture is still very much in the hands of family owned farms. Industrial agriculture is increasing though not yet dominating traditional agricultural production.

4. A society rooted in nature

When the Roman soldiers tried to colonize the regions in the North of the Roman territory, German tribes hiding in the vast forests stopped their invasion. Since then forests play an important role for Germans. Forests have been hunting grounds of feudal landlords and local farmers; they provided the wood for constructing and heating homes, for producing furniture and for nurturing pigs. In modern times they are targets of families and nature lovers, who wish to observe wildlife and to breath fresh air when hiking or cycling during weekends or summer holidays. Forests are the scenes of world-renowned German

fairy tales, from snow-white and the seven dwarfs to *Hänsel und Gretel*. Forests also play a big role in German Romanticism, the dominant intellectual movement in philosophy, the arts and the culture of German speaking countries in the 18th and early 19th centuries. The paintings of C.D. Friedrich at this time are key images and symbols of German longing for nature.

In 2016 the share of land in Germany covered by forests and woodland was around 32 percent. Year by year this share is slowly increasing as a result of structural agricultural change. 48% of forest land is owned privately. 4% is owned by the Federal state, 26% by the Laender and 19% are mainly in the hands of local governments, the Church or other institutional landowners. Six German beech forests are even listed as UNESCO heritage forests.

Rooted in the high regard of forests and nature, sustainability is a key concern of the society. Nature conservation has a long tradition. Two green stakeholders are essential pillars of sustainable development in Germany. The Green Party (Bündnis 90/Die Grünen and the BUND (Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland), an influential NGO that is lobbying for nature preservation and sustainable environment.

The green fervour of the German society has been the key motive for establishing a green party in West Germany in 1980. In its beginning it has just been an ideologically motivated in anti-nuclear and peace movement. Later on the movement turned into a party and became an established political power in the country. It represents basic values and principles of ecological development, self-determination, justice, big data concerns and equal rights for men and women. While sustainability is a rather conservative concept the social aims are more liberal and communitarian. In 1983 the party got political importance, when it succeeded to enter the German Parliament, and in 1985 Joschka Fischer a prominent leader of the party, became the first green minister in the federal state of Hessen, responsible for environmental affairs. Later he was even appointed Foreign Minister of Germany. In 1993, after reunification, the East and West German parties focussing on „free and sustainable development joined and established a new party, and renamed it *Bündnis 90/Die Grünen*. The key concern and Leitbild of the party is to promote ecological, economic

and social sustainability. In the federal parliament of 2018 the Greens hold 10% of the seats.

In the state of Baden-Württemberg members of the green party are elected city mayors (Stuttgart, Tübingen, Freiburg). The acting prime minster in the state that is known for its strong automobile industries, is from the green party, too. At the local level, the Green party battles fight against gentrification and for affordable housing, sensitive neighbourhood development, unreasonable land consumption at the urban edge and sustainable mobility.

The other important watchdog of sustainable development in Germany is the BUND, a member association with democratic decision-making structures at all levels. It is financed exclusively by its own revenues - primarily through membership fees and donations of more than 500.000 people. The association works nationwide on all government levels. Over 2,000 volunteer groups tackle the issues that are important in their region. Such issues are among others the maintenance of nature conservation areas, mobilization against mass-farming plants, organic farming and healthy food, climate protection and development of renewable energies, for the protection of endangered species, forests and water or reconnaissance work with campaigns responding to government policies.

5. Culture and identity matter

2000 years have shaped cultural life in Germany. Religion, architecture, the arts and related traditions are pillars of a cultural identity that have contributed considerably to the development of the society and its economy. In times of globalization, global migration flows and multi-cultural ideologies, regional identity and related values have become a concern. As in many other European countries maintaining regional cultural identity in Germany is an important political arena, articulated by both liberal intellectuals and churchyard populists. Thereby language is a key element.

The thorny historical experience is the main motive behind the strict conservation of the remaining historical heritage in German cities and regions. Supported by regulation and financial support, and protected and enforced by

strict public and media control, maintaining the historical heritage of a city is a main concern of city development. The implementation is guaranteed by stick (control) and carrot policies (subsidies and tax incentives). Developing high rise building in city centres, for example, receives much opposition among local citizens, who still support an old Christian paradigm that the church tower in the city centre should remain the highest structure in the inner city. Many citizens are suspicious of modernist developer-led architecture. Local parochialism and church land ownership in medium sized cities help to conserve the identity of inner city quarters.

Where war demolitions destroyed historical buildings and quarters, some cities, supported by local conservative action groups, even promote the reconstruction of flagship buildings, as it can be seen in Dresden, Potsdam, Berlin or Frankfurt. Wrapping new functional buildings into stylish facades, memorizing the original building is then called memory architecture. Such anti-modernist projects are justified by a combination of cultural and aesthetical values and marketing arguments to attract media coverage and national and international tourists.

6. Land ownership and affordable housing

Those who own land, have much power over urban development, in planning and decision-making processes. Who owns the land and property in German cities? Despite a long tradition of land registration in Germany, and for privacy concerns that are an essential concern of German people, there are no statistics of land ownership in the country. Access to information on land ownership is limited to persons who can prove that they have a particular case to get access to the otherwise non-public information of the land register. Private households and local investors own most urban land in Germany. 43% of all Germans own and 53 % rent their house or apartment. Other key stakeholders of urban land are local governments, banks, state or local housing associations and development corporations, corporate landowners and the German Railways. In time of global financial flows, though only in inner city locations, international hedge-and

pension-funds are entering the urban land market. After the Second World War the socialist regime in East Germany had expropriated all private land. After reunification in 1990 this property was restitutioned to the original landowners on the basis of the land register. This political decision caused much bureaucratic red tape and much tension among those, who use and those who own the land.

Compared to other countries in Europe the rental-housing segment is relatively high. Following a long German tradition, many local governments and industrial corporations provide affordable housing for low-income households through their public and corporate housing associations. In the 1990s, however, assuming that the German population will decline, and badly advised by business consultants many local governments sold their public housing stocks to cushion deficit budgets. A few nationally and internationally financed real estate corporations, such as *Vonovia,* benefitted from the sales. Meanwhile the local government have stopped the sales and re-strengthened the role of public housing associations.

Landowners pay property tax. This property tax is comparatively low and based on the value of the property at a fixed date (1952 in West Germany, 1935 in East Germany). The property tax, which is levied by the local government, can differ from city to city. Some Federal states (e.g. Berlin) even ask for a property transfer tax (6% of the property value). A reform of the property tax system is under political discussion. The postulated revision aims to modify the outdated calculation of the value of the property and the land.

In the early 21st century, for a number of reasons (immigration, growth of single households, increasing multi-locality of employees, gentrification and vacation rental schemes) affordable housing in Germany has become a key political concern. To provide affordable housing, public housing corporations are urged to build new housing estates. Young citizens are encouraged to establish new housing cooperatives on land given by the local government on favourable terms. In some cities (the city of Munich has been the spearhead) local regulations force private housing investors to rent 30% of the rental housing at an affordable price determined by the local government. The Munich model of “socially fair land use” (*sozial gerechte Bodennutzung/SOBON*) has

become a much-copied approach to provide affordable housing in larger cities.

7. Mittelstand and locally rooted family enterprises

The German economy is very much depending on small and medium-sized and family owned enterprises. These enterprises (including crafts and independent professionals) are known under the label *„Mittelstand"*. The *Mittelstand* is a key pillar of the *soziale Marktwirtschaft* (social market economy) in Germany. It is based on the freedom of economic activity, private ownership, and solidarity, dialogue and cooperation.

Enterprises that are belonging to the *Mittelstand* are characterized by the unity of ownership, management, liability and risk, the unity of economic existence and leadership as well as the responsible participation of the company management in all relevant business policy decisions. They are not listed on the stock exchange. Investments are usually paid out of profits. As a rule *Mittelstand* enterprises provide jobs in a range of 250 to 500 employees.

Most, usually family owned enterprises (95%) are rooted locally but many are globally competitive. Predominantly such enterprises are located in small and medium-sized cities, though usually within polycentric larger city regions. The enterprises heavily rely on qualified loyal local labour, making employer-employee ship relations over generations an essential element of success. Larger enterprises strengthen their creativity and innovative power by own research departments, or benefit from close relationship to regional colleges and universities. The management of the *Mittelstand*, usually organised in the local chambers of trades, crafts and commerce maintains good relations to local governments. They are key players in the local society and an important sponsor for local cultural and sports events. In 2014 the German *Mittelstand* secured jobs for 58,5% of the German labour force that is subject to social insurance contributions. The *Mittelstand* contributed 35,3 % to the overall turnover of the German economy and provided on-the-job-training for 81,8 % of all trainees in the private sector.

In times of globalization, however, global competition is affecting the German

Mittelstand. As a response, the enterprises cooperate in networks and organize in thematic clusters, while maintaining their entrepreneurial inde- pendence. The German automobile and engineering industries depend heavily on the contributions of numerous highly innovative enterprises of the *Mittelstand.*

8. Locally financed urban development

Where do local governments get their money from for the tasks they have to fulfil? Following negotiations between the Federal Government, the *Laender* and local governments, corporate, income and value added taxes are shared among all three tiers of governments. While corporate tax is shared (50%/50%) between the Federal government and the *Laender*, income tax is shared (42,5%, 42,5%, 15%) between the Federal government, the *Laender* and local governments. Similarly the value added tax is shared (53,2%, 44,6% 2,2%) between the three tiers of government. In addition, local governments have their own tax income such as the local trade tax (*Gewerbesteuer*) which differs from city to city, a comparatively low property tax, tourism tax, second home, dog tax and beverage tax. Local governments also receive financial contributions from state, federal and European programmes for local projects. As a rule local governments have an interest to provide land for locally registered industries within their city boundaries and, understandingly, they also have an interest to attract affluent citizens, who pay income tax locally.

Mandatory tasks of local governments are among others social welfare, education, local roads, public transport, public security or fire protection. In the 2018 budget of Frankfurt (population 2016: 730.000) for example, a comparatively rich city, welfare payments eat up 32% of the budget, education 32%, public transport 8%, or security 3%. Expenditures for cultural affairs (e.g. theatres, opera, museums, orchestras, cultural events and cultural centres) are non-mandatory. However the city of Frankfurt spends 8% of its budget for local cultural institutions and events, a local policy field, which receives a bigger share of the local budget, that is higher than in most other German cities (except for example Munich). This shows that culture is seen as an

important policy field to profile the banking city.

After having paid local government staff and mandatory expenses, the average German city or county does not have much disposable budget for local investments and creative projects. Consequently local governments have to apply for financial project support from the State or from the European Commission, offering a share of 50% project costs and investing much time for tediously bureaucratic applications.

Obviously there are a few rich and a considerable number of poorer cities. Richer cities in Germany are Munich, Wolfsburg, Stuttgart or Ingolstadt, mainly due to the automobile production located in these cities. Poorer cities are Oberhausen, Duisburg and Offenbach, but also Trier or Weimar. As a rule, these are cities, where automobile production is located. They benefit from the export success of these industries. In contrast cities in old industrial regions, such as the Ruhr, or in East Germany, suffering from structural change have considerable difficulties to carry on their mandatory tasks. Cities can make loans to cover their expenses, but the respective Federal Land is obliged to avoid bankruptcy. As a consequence of globalisation and metropolization the disparities between rich and poor local governments are increasing constantly.

9. Higher and dual education

Three peculiarities of information are essential to understand the German system of education and research. First, education, from elementary schools to institutes of higher education is exclusively a responsibility of the *Laender.* The Federal Government has little space to intervene in higher education. Second, dual education is a solid fundament of the German economy. Third basic research in Germany is mainly carried out outside universities at institutes that belong to four independent networks of scientific institutes. Three such networks (Leibnitz, Helmholtz, Max Plank) are financed by the Federal Government. One institute (Fraunhofer) is co-financed by the Federal Government and private industries, though specializing in applied research.

Universities and universities of applied sciences (*Hochschulen*) are accessible for everybody. As a rule, higher education in public universities is free for

Germans and foreign students. In addition, around 20% of all students, depending on the income of their parents, receive scholarships from the government to cover parts of their living costs. The number of private universities is negligible, though rising in a few disciplines (business, law, IoT, health). Access to higher education is guaranteed after successful graduation from a broad spectrum of general and professional secondary schools. Apart from architecture, the arts, music and medicine there are no access examinations to universities. Following deliberate state policies, universities are located in all large and most medium-sized German cities, allowing students to stay at home during her studies or reach a university by daily commuting from home. Ranking criteria are not important for undergraduate and graduate degrees. Equal quality is assured-across the country by regulations jointly agreed by all state governments. In 2015 around 50 % of school graduates continued their education by enrolling at an institute of higher education (in 1970 the figure was only 11%). Compared to other European (non-German speaking) countries this number is comparatively low. The reason is that vocational training, particularly in the crafts, benefits still from a high reputation in the society.

Vocational education (after obligatory ten years in secondary schools, which do not prepare for university entrance, is an essential dimension of the German education system. It has a long tradition that goes back to guild system in the Middle Ages. Still today it is chosen by around 50 percent of an age group in more than 250 fields (from baker to plumber, from bricklayer to car mechanic and cabinet maker, from hairdresser to saleswomen or nurse to electronic specialist or tourist manager). After three years paid on-the-job training, complimented by theoretical and management training in specialized training schools, the trainees receive a professional bachelor degree, and after voluntary three more years, a professional master degree in the respective profession. The organization and assessment of professional education is exclusively self-organized by the chambers of trade, crafts and commerce. The well established-system of dual education explains the high standard of industrial production, which is based on the high professional qualification of its labour force.

Balanced spatial development in Germany also benefits from the decentralized

system of education in the country. Easy and free access to education is a crucial factor in providing a high degree liveability in cities and regions. Some of the best German universities are located in medium-sized towns (e.g. Konstanz, Göttingen, Münster, Jena, Tübingen, Freiburg, Erlangen).

10. Comprehensive planning education

Well educated planners contribute much to the significant achievements of urban and regional development in the country. Since the beginning of the 20th century, when urban design and planning evolved as a public task, the education of planners in Germany was traditionally done at Schools of Architecture. Graduates from universities who wish to become civil servants in the public sector, had and still have to pass a two years internship in the public sector to qualify for the planning profession. This two years rolling on-the-job programme is designed and exclusively implemented by professional planners in the public sector. The training programme, called *Referendariat* is similar to the training of lawyers in Germany., who wish to become public lawyers or prosecutors. The access to this programme is limited and competitive. For being accepted to the programme, potential applicants must have a MSc or MA degree (formerly a Dipl. Ing, the engineering degree which is equivalent to a master’s degree) either in architecture, civil engineering, surveying or spatial planning at a university level. Planning education, independent from architectural education, evolved in the late 60s supported by progressive urban managers who had articulated the lack of qualification among design biased architect planners. Today a few spatial planning schools exist in Germany (Berlin, Dortmund, Kaiserslautern, Hamburg, Kassel and Cottbus. These schools offer five years comprehensive education in a broad range of subjects focussed on urban and regional development and leading to a (BA /BSc and MA/MSc in planning. The various courses are characterized by research orientation. Communication skills are learnt in the context of group projects dealing with real world challenges. A few thousand planners who have been trained at these schools over the last 50 years have guided urban and regional development in

German cities and regions.

11. A dense network of urban research

Local and regional governments, as well as the responsible ministries of the Federal Government seek continuously advisory support from urban and regional research institutes. Such, mainly applied practice oriented research is carried out at all universities that are educating planners, urbanists, geographers, sociologists, ecologists and transportation engineers, or by research oriented planning consultants. As a rule research is contracted out by an open tendering process, asking for proposals to pressing research questions that are linked to current development challenges in cities and regions. Besides such applied research, basic research in urban and regional planning is supported by the German Research Society, which maintains a special chapter on urban and regional research. In addition, four independent research institutes supported by the *Leibniz-Gesellschaft* (Leibnitz-Association) a network of 93 independent research institutions that range from natural, engineering and environmental sciences, to economics, spatial and social sciences to the humanities. They address issues of social, economic and ecological relevance. The three *Leibnitz* institutes in Dresden, Erkner/Berlin and Hanover conduct knowledge-driven and applied basic research, maintain scientific infrastructure and provide research- based services in the field of urban and regional development. Two more research institutes play a special role in the field: The *Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development) and the German Institute of Urban Affairs *(Deutsches Institut für Urbanistik* (DIFU), financed by the Association of German cities.. While the BBSR is providing a broad spectrum of data and information on urban and regional development, the DIFU is carrying out urban research and offering thematic training workshops upon request of local governments. Another prominent German research institute is the Institute of Regional and Urban Research (*Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, ILS*) a think tank of the

state government of North Rhine-Westphalia.

12. Public participation and consensus orientation

Public participation in urban development has become a legally required routine in German planning and decision-making processes. Citizens are involved in all (most) processes that have an impact on liveability in neighbourhoods and urban districts. Open hearings and forums are publicly announced and organized by the local planning department, where projects and plans are shown and explained. Citizens can contribute their local knowledge and articulate their concerns. Such public participation processes lead to better understanding of urban development aims and, as a rule, to improved plans and projects. Occasionally, however, such participation has also a negative side. Participation is used (and misused) by citizen action groups to block or just to delay projects (e.g. flagship projects, motorways, or airport extension) or just to play local party politics. Implementing large urban development projects in Germany that are initiated to solve a local infrastructural problem (e.g. a bridge, a railway station, an urban motorway, a second runway at an airport) or aim to add an architectural flagship (e.g. a high rise building, a new concert hall or an ambitious urban renewal project) to the local townscape takes considerable time. This is the consequence of a number of reasons. Embedded in an environment of Christian values, a milieu of party politics, strong environmental movements, a self-confident civil society, investigative journalism and influential local and regional media, the discourse on such projects is very controversial. Then consensus has to be found. Aggravated by a constantly increasing number of legal and administrative regulations at all tiers of planning and decision-making (from the local to the European tier) and a growing popular mistrust in professional competence, such projects are permanently screened and revised. This often requires new surveys, new financial calculations, new political decisions, new administrative approvals, the revision of contracts, and, after procedural European-wide tendering, the involvement of newly contracted enterprises responsible for the construction.

More than once local governments seek external moderation. Moderation is used as an instrument to find a compromise between different groups or positions. Independent moderators are engaged or hired to find a consensus and compromise that all groups involved can accept. Occasionally even local referenda are carried out to receive popular vote for or against a project. The popular referendum to keep the inner city airport of Berlin (Tempelhof) as an open green space is a pertinent example. It shows that the power of the civil society in democratic Germany

Ⅳ. Afterword

The above briefly sketched basics to understand urban planning and urban development policies in Germany show the complexity of contextual conditions that are to be considered when exploring the transferability of successful planning projects and approaches. Fancy architectural journals, popular trend media and airplane magazines praising success stories do rarely inform their readers why certain projects have been successful. They show impressive images and striking bird eye view visualisation, but do rarely dig into the planning and decision-making processes that made a project a success. Success narratives are can only be seen in the context of a broader context of socio-economic and politico-administrative conditions. Some of these conditions have been presented in this paper. Such conditions do not travel.

Reflecting past achievements in the wider context of urban and regional planning is painting a relative positive picture of the scanty contribution of planning to economic, social and environmental development in Germany. Will the future be different? Inexorable globalisation, further digitalization and global migration flows to Europe and Germany will bring along new challenges for cities and regions. Coping with the implications of these challenges (such as social polarisation and inclusion, concentration of economic power and qualified labour in a few city regions, marginalisation of peripheral rural regions, or housing shortages in favoured cities), will not be in the hand of planners. They

can only contribute to locally cushion the implications of policies that are driven by others, by political parties, by economic interest groups, hedge funds, the financial sector, or international institutions such as the European Commission and the OECD, or by the G20 summit. What planners in Germany are already doing to react to and better prepare for the above development trends is to

- P*romote and design urban densification policies:* Reacting to further concentration of economic development and people in a few city regions the increase of increasingly single person households, migration flows from Africa and the Middle East, as well as considering ecological concerns, cities promote urban containment and densification by encouraging high-rise buildings, a better use of scarce urban land and mixed zoning.
- *Develop comprehensive mobility concepts for inner cities and city regions:* Strategies to address traffic problems in city regions include priorizing public transport networks, coordinating public transport systems with land-use development (TOD) and zoning; promoting bicycle transport by building separate bicycle lines and bicycle motorways; reducing speed and limiting parking provision in inner cities.
- *Improve sustainable urban development*: Measures to sustain the environment and save non-renewable resources will continuously challenge cities and regions. Such measures include among others reducing mobility, promoting intra-regional economic circuits, promoting energy saving modernization of existing housing and new construction, saving water consumption, containing and greening cities as well as shifting to biologically sound agricultural production.
- *Formulate efficient rural development strategies.* People living in small towns and villages in the wider periphery of city regions will experience a gradual erosion of public services. To maintain a certain quality of life in such disadvantaged territories planners have to develop innovative strategies, using digital technologies as well as the tacit knowledge and the cooperative

spirit of endogenous people.

- *Monitor the spatial implications of the fourth industrial revolution:* Technological innovations such as the steam engine, the railway or the automobile have changed cities and regions considerably. This is happening as well with the ongoing digitalization of the economy and the society. Urban and regional planners have no influence on technological innovations, though they can monitor the spatial implications of such technologies on life and work spaces in cities and regions to guide local and regional governance.

Regrettably, due to the increasing dominance of market-oriented economic development and the continuing demise of the public sector, spatial planning in Germany is gradually loosing its former significance and influence. Albeit a new approach to planning is rising in the country: Heimatplanung (homeland planning). The Federal Ministry responsible for spatial planning has been renamed into *Ministerium für Inneres, für Bau und Heimat*, on its website not quite accurately translated into *Ministry of Interior, Building and Community*. This surprising branding of the Ministry reflects a popular mood across Europe in times of globalisation: the rediscovery of the *Heimat*. This mood, which has caused the BREXIT, the rightwing movement in France, or the Hungarian attitude towards Europe, is the worries of citizens that they are losing cultural identity. This is a good chance to revitalise their shattered reputation and remind political arenas and to regain respect and influence. Urban and regional planning has always been responsible planning for people in their homelands, not just planning for investors and developers, promoted and controlled by bureaucrats and lawyers. Protecting the *Heimat,* including the endangered environment has always been the overarching aim of urban and regional planning. In the past, Germany has been quite successful in doing so.

Acknowledgements

I am most grateful to helpful comments to an earlier version of this essay I had received from Werner Heinz, Thorsten Heitkamp, Peter Schoen, Wendelin Strubelt, Michael Wegener, Chang Jiang, Jingfang Fanrong, Kueinlin Chang, Keats Lin and Fang Wang as well as from Insung Song and two unknown referees from Korea.

References

Albers, Gerd (1988) Stadtplanung: Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Albers, Gerd und Julian Wekel (2017) Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Ardagh, John (1995). Germany and the Germans: The United Germany in Mid- 1990s. London: Penguin.

Ash, Timothy Garton (1993) In Europe's Name Germany and the Divided Continent. London: Jonathan Cape.

Baukultur (= Federal Foundation of Baukultur) (2016) *Baukultur Report City and Village* (2016/2017). Potsdam.

BBSR (2015) HABITAT III: National Report Germany. Bonn and Berlin: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, and Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktor-sicherheit (BMUB).

Bökemann, Dieter (1998) Theorie der Raumplanung. Stuttgart: Oldenburg.

Federal Ministry of Transport, Building and Transport with Engelbert Lütke- Dahldrup, and Peter Zlonicky, eds. (2010) *Large Scale Projects in German Cities. Urban Development 1990-2010.* Berlin: Jovis.

Frick, Dieter (2006) *Theorie des Städtebaus.* Berlin: Wasmuth

Friedmann, John (2011) Insurgencies: Essays in Planning Theory. London. Routledge.

Grabher, Gernot and Joachim Thiel eds. (2015) *Self-induced Shocks: Mega Projects and Urban Development.* Perspectives in Metropolitan Research. Berlin Jovis.

Grauel, Ralf und Jan Schwochiow (2012) Deutschland verstehen.

Hall, Peter (2014) Good Cities, Better lives. How Europe Discovered the Lost Art of *Urbanism.* Milton Park Abington: Routledge.

Hawes, James (2017) The Sortest History of Germany. Fveon: Old Street Publishing Ltd.

Healey, Patsy and Robert Upton (2010)

Häussermann, Hartmut, Dieter Läpple und Walter Siebel (2007) Stadtpolitik. Frankfurt: Suhrkamp.

Heinz. Werner (2016) (*Ohn-) mächtige Städte in Zeiten der Globalisierung.* Münster Westfälisches Dampfboot.

Henkel, Dietrich, Kester von Kuczowski, Petra Lau, Elke Pahl-Weber und Florian Stellmacher (Hrsg.) (2010) *Planen-Bauen-Umwelt*. Ein Handbuch. Wiesbaden: VS

Verlag.

Joynt, Pat and Malcolm Warner (1996) *Managing Across Cultures. Issues and Perspectives* London: International Thomson Business Press.

Knieling, Joerg and Frank Othengrafen, eds. (2009) Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. Farnham: Ashgate.

Kunzmann, Klaus R. (1995) Planungskulturen und Planerausbildung in Europa, DISP, 123, 49-57.

Kunzmann, Klaus R. (2004) Urban Planning in the North – No Blueprint for the South? in: Marco Keiner ed., Urbanisation and Development. Springer Verlag, Berlin.

Kunzmann, Klaus R. (2004) Creative Brownfield Redevelopment: The Experience of the IBA Emscher Park Initiative in the Ruhr in Germany. In: Greenstein, Rosalind and Yesim Sungu-Eryilmaz, eds, Recycling the City: The Use and Reuse of Urban Land. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2004, 201-217.

McGregor, Neil (2014) Germany :Memories of a Nation. London: Penguin.

MECD, ed. (= Federal Ministry for Economic Cooperation and Development) (2001) *Towards Sustainable Human Settlements Development. National Report of the Federal Republic of Germany for the Twenty-fifth Special Session of the United Nations (Istanbul+5)*. Revised by the Federal Agency for Building and Regional Planning. Berlin.

Nisbett, Richard E. (2013) *The Geography of Thought. How Asians and Westerners Think Differently…. and Why*? New York: Free Press.

Ritchie, Alexandra (1999) Faust's Metropolis. A History of Berlin. London: Basic Books.

Sanyal, Bish, ed. (1990) Breaking the Boundaries. A One World Approach to Planning Education. New York: Plenum Press.

Schäfers, Bernhard and Wolfgang Zapf, Eds. (1998) *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen: Leske* and Budrich.

Schoen, Karl Peter (2018) Spatial and urban Planning in germany: A Multi-level Approach within a Federal System. In: Joaquín Farinós y Enrique Peiró (eds.) TERRITORY AND STATES - Essentials for Coordination of Spatial Planning Policies in XXI st Century. Valencia. tirant humanidades. (pp. 471-506)

Spitzer, Hartwig (1995) Einführung in die räumliche Planung. Stuttgart: Ulmer Verlag.

Strubelt, Wendelin and Detlef Briesen, Hg. (2015) Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in fder Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt: Campus.

Watson, Peter (2011) The German Genius. Europe's Third Revolution, the Second Scientific Revolution and the Twentieth Century. London: Simon & Schuster.

A publication on Planning in Germany in Chinese Language is: Yi Xin and Klaus R. Kunzmann, eds. (2017) *Learning from Urban Germany. Challenges and Strategies of Spatial Development in Germany*. Beijing: China Architecture and Building Press.

Useful websites

- www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/
  The portal of the federal German Research Institute of Urban and Regional Planning.
- www.arl-net.de > Grundriß der Raumordnung und Raumentwicklung.
  Compendium of Spatial Planning (in German).
- www.staedtetag.de >The portal of the German Association of Cities.
- www.tatsachen-ueber-deutschland.de/en,
  Facts about Germany. The portal with up-to-date statistics, facts and information about Germany.
- www.denkmalschutz.de
- www.shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd_7.pdf

[Appendix 1+]

A Few Viewpoints from a Korean Scholar

In-sung Song

Professor emeritus, Chonnam National University

This essay would be very helpful for the Korean planners as well as development officials to understand the urban and regional planning (=spatial planning) and development policy in Germany. There has not been any comprehensive introduction about German planning and development like this essay, which is written in English by a famous German scholar.

As Professor Kunzmann says, the transferability of the German planning and development policy into Korean society will require more detailed research and the deliberate considerations because of socio-economic, administrative and cultural differences between two countries.

Even though, the following contents should be analyzed and modified in depth and their applicability to Korea should be reviewed as soon as possible.

1) Balanced urban development and system
2) The power of local government and locally financed urban development.
3) Our villages must become more beautiful.
4) 12 principles of careful urban regeneration
5) Rediscovery of the “Heimat(Hometown)” as “Zeitgeist”(the spirit of the times)

Lastly, the German government obligation to guarantee equal living conditions in the whole country (the Article 72 of the Basic German Law) should be positively and actively reviewed for its introduction into the Korean Constitution

---

+ According to the request of the author and editorial committee's decision, **Appendix 1** includes a few viewpoints written by Professor emeritus In-sung Song (Chonnam National University), as a pupil of the author and a specialist in Urban Planning field in Korea. Also, there is translation copy of the original text in **Appendix 2.**

(when it is revised) as the basic fundamentals for the national balanced development.

In addition, lots of references in this essay may be very valuable for the researchers and government officials, who are interested in the German planning and development and who want to deepen their research and concerning field about them.

[Appendix 2]

독일 도시 개발계획의 이해

- 주요 성공사례와 그 전제조건 -

송인성++ 역

Ⅰ. 서 론

계획가들은 여행을 좋아하는 전문가들이다. 국제화와 개방된 국경시대에 계획가들은 다른 나라의 성공적인 계획과 그 결과에 대해 배우고 싶어 한다. 그들은 활력을 불러 올 근린지구를 설계하고 집행하거나 위험에 처한 환경을 지속시킬 계획을 수립할 때 계획의 한계를 인식하게 된다. 다른 나라의 계획체제(Planning System)나 여건들이 자기나라가 봉착한 문제에 원용할 해결책을 제공할 수 있는가에 대해 호기심을 갖고 있다. 경험으로 볼 때 이러한 해외여행은 여행대상국에 대한 것보다는 자기나라에 대해 더 많은 것을 알게 한다. 여행하고 있는 계획가들은 나라마다 정치·행정상황이 다르고 사회·경제적 여건도 단순히 비교할 수 없으며 역사상황도 다르고 이 모든 것이 각각 계획 문화에 영향을 끼친다는 것을 알게 된다. 일반적으로 여행은 대부분 다른 나라의 계획문화 내용을 피상적으로 볼 수밖에 없다. 외국방문이 국가나 지역에 대한 근본적인 정보를 제공하는 연구방문(Study Tour)이나 전문가들의 학술회의여서 지역연구방문과 이동워크숍이 좀 더 구체적인 배경정보를 제공하지 않는 한 단순히 시각적인 경험일 뿐이다. 따라서 집에서 좀 더 개인적으로 다시 깊이 있게 살피지 않는 한 외국에 대한 많은 지식이 피상적인 것으로 남게 된다. 다른 나라에서 성공적인 것 같이 보이는 계획은 특수한 정치적 상황과 흉내 낼 수 없는 여건에서만 이로움을 주는 사업으로 판명될 수 있다. 실패한 계획으로부터 배운다는 것은 더욱 어렵다. 따라서 지역의 계획 사정을 더욱 깊이 있게 이해할 필요가 있다. 제도적·정치적

++ 전남대학교 명예교수, 독일 Dortmund 대학교 도시 및 지역계획전공 공학박사, E-mail: issongbai@naver.com

배경 그리고 세계의 정치문화에는 거대한 다양성이 존재하고 있다는 것을 잊지 말아야 할 것이다.(Nisbeth 2011; Joynt/Warner 1996).

계획 문화와 여행 지식에 대한 글들은 많이 있다.(예로 Sanyal 1990 ; Friedmann 2011).어떤 저자는 계획을 특수한 내생적 여건을 무시한 세계적 관점이 요구되는 분야로 생각하고 있는데 반해 또 다른 사람들은 국가나 지역의 사람들을 위한 계획을 하는 것이므로 특수한 지역상황의 고려는 필수적이라고도 한다(Kunzmann 1995; 2004). 계획문화를 서로 비교하려는 노력은 실패하는 경우가 많다. 그 비교는 복잡한 계획상황을 다루어야 한다는 기본적인 것을 망각하는 것이 된다. 비교하려는 대부분의 노력은 해당 국가들의 계획체제를 단순히 서술하는데 그치거나 두 나라의 사업을 각각 서술하는 것으로 끝나는 경우가 많기 때문이다. 그 내용이 항상 교훈적이지만 자기 나라의 문제해결을 위한 깊이 있는 조언을 주기는 어렵다. 비교연구는 어려운 분야이다. 계획가가 사회체제(System)를 바꾸기는 어렵다. 세계적으로 자본주의 국가든 사회주의 국가든 시장주도개발이 일반 계획을 우선하고 있다. 그래서 공간계획이 주민들의 생활공간 즉 “고향” 공간에서 시장의 극단적인 충격을 완화하고 지역발전을 유도하기 위한 지역 및 지방계획으로 뒷걸음질 치게 된 것이다.

세계적으로 정보에 대한 디지털 접근이 쉬운 시대에서 여행하는 계획가는 다른 나라의 계획정보에 많은 접근방안을 갖고 있다. 필요한 정보를 얻어 잘 알게 되면 곧 정확히 볼 수 있을 것이다. 과학적인 사람들이거나 전문 여행가들은 선택적인 정보를 제공하는 디지털 사용기반(Platform) 과 다른 나라의 성공적인 계획을 표현한 전문 학술잡지, 심포지엄이나 학술회의에서 발표되는 외국 학자들의 발표 내용, 그리고 여행하는 다른 학자들의 서면 또는 구술 경험에 의지한다. 일반적으로 다른 나라의 계획정보는 오히려 무작위적이고 불규칙한 것이다. 계획정보는 호기심 많은 편집자나 저자의 관심, 현재 일어나고 있는 활동과 연계된 사업, 한정된 시간동안 어떤 도시와 나라의 관심을 끄는 것을 다루는 대중매체 그리고 올림픽, 국제축구경기(Worldcup), G20정상회의, 유럽연합의 문화도시 정책 같은 수명이 짧은 사건에 의존하는데 이것들은 일시적으로 도시나 지역의 관심을 가져올 뿐이다. 그것은 또한 그 해의 광고 또는 도시개발 패러다임인 시대정신에 의존한다.

계획결과에 대한 호기심은 세계적인 관심사항이 아니다. 오직 몇 나라에서만 다른 나라계획에서 배우려는 계획가들의 열망이 계속되고 있다 분명 언어가 이 호기심을 제한하고 있다. 공통어로서 영어가 국제적인 문헌을 선택하거나 국제

적인 소통, 주민참여에 대해서도 여러 선택의 결정적인 기준이며 영어만이 의미가 있다. 프랑스어, 스페인어, 러시아어, 독일어, 심지어 일본어, 중국어 그리고 아랍어는 국제계획사회에서는 소통하고 배우는데 사용될 언어가 아니다.

영-미의 도시계획세계는 공간개발에서 자동차의 의미, 도시 및 지역계획의 지나친 간섭, 그리고 시장 및 개발자 주도 개발을 간섭하기를 주저하는 공공부문에게 보상을 요구하는 시민사회의 지속적인 투쟁에 초점이 주어져 있다. 뉴욕, 로스앤젤레스 그리고 런던과 같은 세계적인 도시들이 주목하는 것은 혁신적인 지역사업과 성공적인 도시개발정책 보다는 어떻게 관광사업을 잘 하고 만족하게 하는 것에 있다. 영국의 광역 런던 개발, 전원도시 그리고 신도시 접근이 관심을 끌고 있다. 프랑스의 파리, 스페인의 바르셀로나, 네덜란드의 암스테르담, 오스트리아의 비엔나는 여행하는 계획가들의 좋아하는 도시들인데 계획역사를 볼 수 있는 곳이라기보다는 후기 산업시대에 창조적이고 지속가능한 도시종합계획이 어떻게 이루어졌는가를 가르치는 도시로서 의미를 갖고 있다. 네덜란드와 벨기에의 계획은 많이 알려져 있다. 네덜란드와 벨기에의 계획가, 지리학자, 대학교에서 연구하는 국제적인 학자들이 계획결과에 대해 국제학술지에 활발하게 기고하고 있다. 양질의 건축, 도시설계 그리고 공·사의 이해를 결합시킨 도시 및 지역계획 이해당사자들의 10여년이 넘는 성공적인 노력이 또 다른 이유다. 다른 나라들은 무시되고 있으며 스위스의 계획은 거의 알려지지 안했다. 북유럽, 남유럽, 동유럽 그리고 심지어 동남 유럽 국가들은 계획에 대해 국제적으로 별로 교류가 이루어지지 안했다. 이렇게 된 것은 영어사용에 제약이 많았던 것이 하나의 이유고 계획에 대한 교육과정과 내용에 있어 외국에 대해 눈을 돌리지 못한 것이 또 다른 이유다.

독일 계획분야는 국제학문사회에서 핵심위치에 있지 않다. 단 지속가능한 도시개발의 실행방법에 있어서는 예외다(Hall, 2015·BBSR 2015). 독일 도시계획의 성공이나 그 결과들이 영어로는 별로 발표되지 안 했다. 주로 언어제약 때문에 오직 적은 수의 외국인 학생들만이 독일의 도시 및 지역계획과 계획체제를 공부한 것이 사실이고 하나의 이유다. 국제계획가 사회에 대한 독일학자들의 관심부재가 (응용분야 제외) 국제적으로 독일 계획에 대해 낮은 관심을 불러일으켰다.

독일어로 쓰여진 독일 도시계획 입문서는 도시계획 체계, 규제구조, 행정절차를 설명하고 있는데 독일에서 일반적인 교육을 받고 독일사정을 알고 있는 독일 독자만을 대상으로 쓰여진 책이다.(예로 Albers 1988; Grauel/Schwochlow 2012;

Schäfers/Zapf 1998; Weber/Henkel 2008; ARL 2011; Henkelet al. 2010; Strubelt/Briesen 2015; Albers/Werkel 2017). 이 책들은 외국인이나 영어로의 번역을 위해 쓰여진 것이 아니고 영어 외에 다른 언어는 별 의미가 없다. 언어가 문제다. 독일 계획세계에 소개할 만한 독일어로 된 계획이론 서적은 별로 없다. 독일어로 된 계획이론 서적은 수십 년 전에 쓰여졌고 세계 2차대전 이후 매우 적은 수의 계획가들만이 도시계획에 대한 자신의 통찰력과 관점을 이야기 하고 책을 출판했다.(예외적으로 Albers 1988; Bökemann 1998; Spitzer 1995; Frick 2006).

이 논문의 목적은 독일 계획체계를 구체적으로 소개하는 것이 아니다. 이에 대한 것은 이미 영어로 된 몇 개의 출판물이 있다.(MECD 2001; Baukultur 2016; Schoen 2018, 471-506) 오히려 21세기 초의 독일 도시 및 지역계획의 전후 사정을 이해할 개략적인 배경정보를 제공하는데 그 목적을 두고 있다. 더 좋은 시각적인 정보를 제공할 수 있겠지만 본 논문의 지면제약 때문에 지도, 표와 그림 자료를 포함시키지 못했다. 광범위한 정보 지도는 BBSR에 의해 제공되고 있다(참고문헌 참조).

Ⅱ. 독일계획 및 정책의 성공사례

독일은 주로 자동차산업과 창조산업을 기반으로 강한 경제력, 기술경쟁력 그리고 수출 산업에서 세계적으로 잘 알려져 있다. 독일은 공포정치 역사의 짐을 진 나라로 잘 알려져 있다(Ardagh 1995; Ritechie 1999; McGregor 2014; Hawes 2017). 오토 폰 비스마르크가(Otto von Bismarck) 1883년 독일에 복지체계를 도입한 이후, 독일은 국민들이 사회 안전을 많이 즐기는 뛰어난 복지국가사회의 일원으로 보인다.

“사회주의 시장경제(Social Market Economy)” 속에서 독일은 정부의 지원을 받는 시장원리와 복지요구의 균형화를 추구하고 있다. 이러한 사회·정치적 틀에서 독일공간계획(3단계 계획 및 의사결정의 도시 및 지역계획)은 환경을 지속시키고 357만㎢의 국토에 살고 있는 8,200만 인구의 삶의 질을 유지시키는데 중요한 역할을 한다. 성공여부에 대한 어떤 평가도 상대적이고 주관적이다. 다음의 성공 계획 사례 선정은 간략하고 교훈적인 것이다. 이 평가와 선정은 필자가 40여 년 동안 독일의 3단계 계획(지방 계획, 주(州) 계획 그리고 연방계획)의 여러

과정에 관여해 온 것에 기초하고 있다. 다음의 간략한 성공사례설명은 각 사례 분야에 대해 더욱 심도 있는 연구의 창문을 열어 줄 뿐이다.

1. 전쟁으로 파괴된 도시의 재건

1945년, 세계 2차 대전이 끝난 후 독일 도시의 대부분은 심각하게 파괴되었다. 미국과 영국의 공군은 공업지역을 공습하고 파시스트 정권을 지원하는 국민들의 사기를 저하시키기 위해 도시에 포탄을 투하 했다. 베를린(Berlin), 드레스덴(Dresden), 쾰른(Kölne), 뉘른베르크(Nürnberg) 같은 도시들이 폭격의 주된 대상이었다. 뿐만 아니라 카셀(Kassel), 뷔르츠부르크(Würzburg), 그리고 아우구스부르크(Augsburg) 같은 중소도시도 심하게 폭격을 받았다. 수많은 시민들이 생명을 잃거나 집을 잃었다. 도시들은 1945년 8월 핵 폭격을 받은 일본의 히로시마(Hiroshima) 같았다. 전쟁 후 바로 재건이 이루어졌다. 점령 연합군의 감독아래 살아남은 시민과 동유럽의 독일 점령지에서 넘어온 천만 명 이상의 난민을 위하여 집이 제공되었다.

재건의 첫해에는 여성근로자들이 매우 중요한 역할을 했다. 남자들은 전쟁 중 사망했거나 포로수용소에 있거나 아니면 미국, 프랑스, 영국에 강제 노동자로 잡혀 있었다. 몇 년 내에 심각하게 파괴된 도시들이 중 어떤 도시는 옛날 모습으로 재건되었고, 에센(Essen), 도르트문트(Dortmund), 카셀(Kassel)같은 도시들은 자동차 이동성을 고려한 새로운 도시 건설 패러다임에 근거하여 도시를 현대화할 야심찬 계획을 수립하여 복구를 추진했다. 기능적으로 유기적인 조직구조를 갖춘 도시는 이미 히틀러 정권에서 개념이 정립되어 있었다. 이 도시재건은 세상에서 많이 회자되는 “독일의 경제 기적(Economic miracle)”의 주춧돌이 되었고 경제발전에 크게 기여하였다.

2. 역사 유적의 보존

전후 복구 기간 동안 생존자들의 열망과 도시 현대화의 기회를 잡기위한 건축적 야심이 폭격과 화재보다 더 많이 역사적 건물을 파괴하였다. 이러한 상황은 예기치 않은 다른 결과를 가져왔는데 시민들로 하여금 지역의 정체성을 유지하기 위해서는 역사적 건물이 중요성함을 인식하게 만든 것이다. 그래서 이전 인식이 점차 유적 보존을 위한 통제권한과 효율성을 가진 행정의 형성과 강력한 규제를 가져오게 하였다.

유적보존에 대해 공적·사적 지원 활동이 이루어졌다. 사적개발자들로 하여금 역사적인 건물의 보존비용을 소득세에서 감면해줄 수 있게 하였다. 시민사회로부터 크게 지원받은 사적기관인 "독일 문화재보호재단(Deutsche Stiftung Denkmalschutz)"이 역사적 건축물의 보존을 촉진하고 공동 지원하는 핵심 주체가 되었다.

3. 균형된 도시개발

프랑스, 영국, 덴마크, 헝가리와는 달리 독일 도시체계는 한 도시가 크게 우위를 차지하고 있지 않다. 베를린, 함부르크, 뮌헨 그리고 쾰른 네 도시만 100만 명 이상의 인구를 갖고 있다. 이렇게 된 것은 독일 연방국가의 역사에 그 뿌리를 두고 있고 연방 기본법 제72조에 보장된 "독일 정부는 전국토의 동일한 생활여건 보장의 의무"를 시행하려는 정부의 노력 덕분이다. 이 의무는 독일 연방공간계획법(Deutsche Raumordnungsgesetz)에 좀 더 구체적으로 명시되었다.

그러나 연방정부가 이 목표를 실천하는 데 필요한 권한과 수단은 극히 일부만 갖고 있을 뿐이다. 일반적으로 지역개발은 아직도 도시와 도시의 위계에 따른 공적·적 서비스의 종류를 정의한 중심지이론(Central Place Theory)을 기반으로 하고 있다. 2015년 독일국민의 27%가 전국에 잘 분포된 중·소도시에 살고 있다. 작은 도시들을 통합하여 더 큰 도시정부를 구성하는 것 보다는 비공식적이지만 사안별로 도시연계망을 구성하여 상호 협동하는 것을 선호하고 있다.

도시, 준도시 그리고 농촌 사이의 생활여건에 큰 차이가 없다. 일반적으로 준도시나 농촌지역에도 학문적이고 전문적인 능력을 갖춘 사람을 구하는 다양한 직업이 존재하고 있다(고등 및 이중 교육 부문 참조). 교육과 의료와 같은 대부분의 공공서비스는 주민이 사는 곳에서 멀지 않아 승용차나 대중교통 수단을 이용하여 접근할 수 있다.

세계화와 시장 주도가 우선적 가치를 갖고 있어 세계적인 경제주체는 대도시 지역에 자본집중을 선호한다. 이것은 결국 농촌에서 도시로의 인구이동을 증가시키고 대도시 배후지역과 인구과소지역인 농촌의 공공서비스 비용을 증가시키는 결과를 가져오고 있다.

4. 무계획적인 도시확산 규제

무계획적인 도시확산을 막는 것을 독일은 성공적으로 추진하였다. 모든 지방

정부는 “연방 건축법(Bundesbaugesetzbuch)”에 따라 자기 행정구역 내의 공간개발을 유도하기 위해 토지이용계획을 의무로서 승인하고 있다. 이 계획은 전 행정구역을 대상으로 하고 있으며 도시개발을 억제하고 처녀지(virgin land) 개발을 줄이려는 엄격한 규정과 지속가능성에 대한 정치적 인식이 도시의 토지이용계획수립을 유도하는 틀로 되어 있다.

보통, 15년의 계획기간으로 수립된 이 토지이용계획은 지방의회의 승인 후, 토지소유자와 공공기관들의 개발활동을 유도하고 규제한다. 토지이용계획은 도시개발의 전략적 특성(성격)은 갖고 있지 않으나 공·사 토지소유자들로 하여금 개발 가능한 토지이용(주택, 복합토지이용, 공업용이용, 공원 등)의 종류를 알도록 하고 있다. 두말할 것 없이 도심에서의 복합토지이용이 선호되지 않고 효율적인 대중교통이 잘 마련되지 않고서는 도시개발의 엄격한 규제가 실현될 수 없다.

뿐만 아니라 지역의 사회간접자본개발, 자연환경보전, 그리고 도시의 무계획적인 확산방지를 유도하는 것 역시 지역계획의 주된 목표가 되었다. 도시 토지이용계획의 토지이용 사항은, 하향식 계획은 아니지만 지역계획의 토지이용 내용과 다르게 할 수는 없다. 지역계획 당국은 계획목표의 상호조정이 요구되는 현재의 독일 계획원리를 인정하고 지방정부와 합의점을 찾아야 한다.

지난 21세기 전반 20여 년 동안 독일의 도시개발과 무계획적인 도시확장은 사적개발자와 건축업자, 공공분야(공공주택협회와 주택조합)에 의해 주로 이루어졌다. 오직 최근에야 공공개발자들이 독일의 주택시장에 참여하였다. 녹색활동 집단의 활동, 이해당사자들 간의 소통력과 지속가능한 개발에 대한 국민들의 인식이 도시변두리 외곽으로의 도시확산을 상대적으로 잘 통제할 수 있는 이유가 되었다.

5. 사려 깊은 도시재개발

’70년대 후반까지 독일의 도시재개발은 위축된 도시근린지구를 없애고 그것을 현대적 건물로 대체하는데 초점이 주어졌다. 개발자 입장에 있었던 지방정부에 의해 시행된 이 접근법은 1980년대에 폐기되고 더욱 사람 지향적인 도시 재생으로 대체되었다. 이러한 전환은 베를린에서 68명의 대학생들의 불법점거에서 온 혁명과 베를린건축박람회(Berlin Bauaustelluug; IBA; 1974-78)가 기존 방법을 바꾸려하고 사회·경제적 타당성과 정당성이 인정되면서이다. 12가지의 도시재생

원칙이 만들어지고 독일 베를린 크로이츠베르그(Kreuzberg)의 시범사업을 통해 개발사업자 주도 도시재개발보다 시민주도 도시재생이 더 의미가 있다는 것을 보여주었다. 이 접근의 주된 원리는 건물유지관리방법에 대해 재생사업 추진 초기부터 정보를 제공하고 주민과 소통하는 것, 거주지의 정체성을 지키는 것, 건물의 대한 현대적인 여러 요구에 분별력 있게 대응하는 것, 차분한 실행과정, 근린지구에 있는 공공서비스의 점진적 개선, 새롭게 변경된 공간의 관리형태 들이다. 이 접근법이 광범위하게 논의 되고 수년간 독일에서 도시재생의 표본이 되었다.

6. 사회적 도시

"특별한 개발수요 도시지역-사회적으로 통합된 도시"란 연방도시개발 프로그램이 소외된 도시지역의 사회적 문제와 빈곤을 다루었다. 이 프로그램은 1999년 독일정부가 근린지구단위 통합전략을 촉진하기 위해 시작했다. 소외된 도시지역의 활성화 및 주민 참여의 성공은 시 정부의 효율적인 현장 근린지구 관리가 이루어진 지역에서 주로 이루어졌다.

근린지구 관리는 지역 활성화와 주민 참여가 성공적으로 이루어지게 하는 것이 절대적임이 증명되었다. 주민들과 늘 함께하는 전문가 그리고 현장 사무실은 소통, 신뢰관계 그리고 활동가들의 연계망을 구축하는데 필수적인 선결조건이다.

7. 지속가능한 도시개발

독일에서 자원보전과 지속가능한 도시개발은 아주 심각하게 받아들여졌다. 근원적인 이유로 무엇보다도 자연에 깊이 뿌리한 독일인의 정신, 독일의 중앙 및 지방정부의 정책에 크게 개입하고 있는 녹색당(Green Party)의 존재와 정치력 인정, 지속가능한 개발에 사명감을 갖고 참여하는 적극적인 시민사회, 토지이용 및 지역지구 계획에 있어서 강력한 억제규정, 그리고 환경기술의 개발과 수출을 하는 독일기업들의 이해를 들 수 있다.

원자력에너지 생산의 퇴출과 태양 및 풍력에너지 중심의 재생에너지로의 전환 결정은 독일의 미래지향적인 환경정책을 추진한 결과다. 지속가능성을 확보하는데 가장 눈에 띄는 것은 해당도시의 많은 주민들의 적극적인 역할이다. 대표적인 사례를 많은 도시에서 찾아볼 수 있는데 프라이부르크(Freiburg)와 튀빙겐(Tübingen)시가 가장 유명하고 널리 이야기되는 사례이다.

8. 통일 후 군사 주둔지의 전환

1980년 독일 통일로 독일 내 러시아, 미국, 영국, 캐나다, 벨기에와 동·서독의 군사력이 크게 감소했다. 매우 짧은 기간에 주둔 군인수가 80,000명에서 약 20,000명으로 줄어들었다. 이것은 많은 군인 막사, 군 공항, 군사기지 등이 비워지고 다른 용도로 이용이 가능해졌음을 의미한다. 그 토지의 법적소유자인 독일 연방정부 토지신탁청은 지방정부들로 하여금 이들 군사용지의 용도변경 아이디어를 개발하도록 하였다.

시민과 지방주도자들의 참여하에 사전에 만들어진 절차에 따라 많은 지방정부는 군사기지를 저렴한 주택지 또는 대학과 같은 다른 기능으로 바꾸기 위해 새로운 공적 또는 공·사 공동사업들을 시작했다. 저렴주택지로 전환은 아우구스부르그 쉐리단 공원(Augusburg Sheridan Park), 하이델베르그(Heidelberg), 퓌르트(Fürth)와 밤베르그(Bamberg) 등에서 이루어졌고 뤼네부르그(Lüneburg)에서는 대학교 캠퍼스로의 용도변경이 이루어졌다.

9. 국제건축박람회 개최방법

독일 도시정책의 성공적 접근의 하나는 "국제건축박람회개최(IBA)" 방법인데 단순한 박람회가 아니고 통합된 도시개발을 위한 창조적 건축의 박람회다. 파리와 시카고를 시작으로 1901년 다름쉬타트(Darmstadt)와 1927년 쉬트트가르트(Stuttgart)에서 개최된 현대건축의 전시회에서 영감을 받아 1957년 베를린에서 '국제건축박람회'가 개최되었다. 이 박람회에서 재건축과 미래지향 도시개발이 어떤 개념으로 실행되어야 하는가가 전시되었다. 이어서 개최된 1984년/87년의 '국제건축박람회'에서는 단순한 건축개념에서 도시재생의 새로운 개념인 통합된 지역사회개발로의 확장이 이루어졌는데 그 대상지역이 크로이츠베르그(Kreuzberg)였다. 국제적으로 훨씬 높은 평가를 받는 루르지역에 있는 "엠셔공원 국제건축박람회(IBA Emsher Park)"는 쇠퇴하고 있는 공업지역에 새로운 이미지를 심어주고 지역의 공업유적지를 어떻게 보존하고 도시의 창조중심(센터)로 재이용할 수 있는가를 보여주는 지역의 큰 행사가 되었다.(Kunzmann 2004, 2011; Reicher, et al. 2011.).

그 후로, 국제건축박람회 개최를 추진하는 것은 지방 계획가들의 중요한 희망목록이 되었다. 지방 계획가들은 대중매체가 큰 관심을 갖는 이벤트가 정치적 뒷받침과 통합된 도시개발에 대한 재정확보를 가능하게 할 수 있음을 알게

된 것이다. 더 많은 도시와 지역, 특히 함부르크(Hamburg), 바젤(Basel), 비엔나(Vienna), 삭소니-안할트(Saxony-Anhalt)주 그리고 튀링겐 주(Thüringen)가 창조적인 도시 및 지역개발 접근법으로 국재건축박람회를 이용하고 있다.

10. 도심의 보행자 전용화 및 노면전차의 부활

독일의 일부 대도시와 대부분의 중규모 도시들은 도심으로의 승용차 진입을 점차 제한하고 있다. 처음에는 도심의 사업자, 근로자, 거주자들이 회의적인 시선을 보냈지만 이제는 도심에 다기능 매력을 가져오는 주류 접근방법이 되었다.

지하에 공적·사적 주차 공간 제공과 대중교통수단의 접근성 및 운행횟수의 개선 노력이 병행되면서 이 정책은 도시의 질을 괄목하게 높였다. 이 정책의 성공은 도시에서 노면전차(Tram)의 부활과 밀접하게 관계된다. 대부분의 독일 대도시에서는 잘 짜여진 노면전차망이 대중교통의 골격이 되고 있다. 비록 아직도 몇 개 도시에서는 지하철을 건설하고 있지만, 상대적으로 적은 인구밀도 지역에서는 노면전차는 더 경제적인 대중교통수단이다. 더욱 많은 도시들이 도시 내 자동차 운행속도를 시속 30km로 제한하면서 주거지역에서의 차량 운행 속도를 낮추고 있다. 이런 조치가 어린이와 노약자의 안전을 보장할 뿐만 아니라, 더욱 지속가능한 도시개발에 기여하고 있는 것이다.

11. 독일의 농촌개발

독일의 많은 농촌마을은 지역의 독특한 문화와 정체성을 반영하고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 농촌마을은 교회 탑 주변에 형성되어 있다. 농가는 꽃으로 잘 장식되어 있고 이렇게 아름다운 농촌마을은 이곳에서 높은 삶의 질을 누리며 살아가는 농촌사람들의 자랑스러운 “고향”이다. 이 농촌마을들의 외양변화나 확장은 승인된 계획과 건축규정에 의해 크게 규제를 받는다. 또한 관련 정책들은 마을 주민들로 하여금 전통과 농촌 집 건축기술 그리고 건축적인 아름다움에 대해 인식을 높게 하고 있다.

1961년부터 독일은 농촌마을의 정체성과 삶의 질을 촉진시켜오고 있다. “우리 농촌마을은 미래가 있다.”라는 구호 아래 독일 농촌마을들에게 그 해에 가장 아름답고 미래지향적인 마을로 선정되기 위한 경쟁을 시키고 있다. 이 경쟁은 농림부에 의해 추진되었는데 질 높은 마을 설계에 대한 인식을 높이고, 자신감을 북돋우며, 농촌관광을 촉진시키고 지역사회발전을 강화시키기 위한 마을공동체

의 연합활동을 격려하는데 그 정책목표를 두고 있다.

2007년부터는 이 경쟁은 노령화, 농업구조변화, 인구유출 그리고 공공서비스의 기능저하에서 비롯된 계속되는 농촌마을의 쇠퇴를 중지시킬 수 있는 방안에 초점이 주어지고 있다. 이 목적을 위해 공공 서비스를 유지하고 농촌지역을 안정화시키기 위한 노력이 이루어졌다. 바이에른 주(Bayern), 브란덴부르그 주(Brandenburg), 메클렌부르그-포르포메른 주(Mecklenburg-Vorpommern), 슐레스비히-홀슈타인 주(Schleswig-Holstein), 라인강 주변의 모젤(Mosel)과 엘베 계곡(Elbe Valleys)의 아름다운 경관을 가진 곳의 농촌마을들이 1차적 농업생산의 경제기능을 상실하면서 이 마을들이 오히려 살기 좋은 두 번째 집을 소유하려는 사람들이 선호하는 곳으로 되었다. 이런 지역들은 도시인들이 주말이나 휴가철에 편히 쉬기 위하여 전통주택에 투자를 하고 있다. 이러한 농촌을 살리려는 노력이 전통적인 문화유적을 보호하기는 하지만 농촌의 점진적인 쇠퇴를 막지는 못하고 있다.

Ⅲ. 독일의 개발정책

위에서 설명한 독일계획의 성과를 이해하는 데는 주의가 필요하다. 이 성과는 독일의 모든 지역에서 100% 적용될 수 있는 것은 아니다. 어떤 성과는 지난 세기에 큰 각광을 받았으나 경제위기의 압력과 국제적이고 대중적인 도전에 대한 정치적 반응으로 약화되고 있다. 하나의 예로 21세기의 전반 20년 동안 예기치 않았던 아프리카와 중동으로부터의 인구유입이 지방의 저렴한 주택시장에 많은 영향을 주었다.

독일의 도시 및 지역계획은 인구의 고령화, 이민, 대도시의 저렴주택 부족, 농촌지역의 공공서비스 기능저하, 대도시지역으로의 경제력 집중, 그에 따른 노동인구 이동, 가족기업의 점진적인 쇠퇴, 디지털화의 결과, 특히 전자상거래, 변화하는 소비자 선호도 그리고 전통적인 사업과 교역을 위한 물류서비스의 성장과 같은 수많은 도전에 직면해 있다. 이런 도전에 대한 철저한 분석은 다른 논문에서 찾을 수 있다. 많은 독일어 책들이 이 도전에 대해 기술하고 있다(Häussermann et al. 2007.; Siebel et al. 2007.; Siebel 2015.; Heinz 2015.). 위에서 소개된 독일 도시 및 지역계획의 “성공”은 독일의 계획구조를 어느 정도 파악할 때 이해될 수 있다. 모든 국가에서 계획의 성공과 실패를 설명하는 것은

계획구조다. 다음의 12가지 사항은 위에 서술한 성공사례의 기반이 되는 구조적 전제조건들이다.

1. 연방주의와 다층 협치

오래된 기본법 전통을 기반으로 1949년 개정된 기본법에 의해 형성된 연방국가인 독일은 16개 주(州)와 3개의 도시 주(州)(베를린, 함부르크, 브레멘)의 문화나 경제의 강력한 지역주의를 특성으로 하고 있다. 연방체제는 수천 년의 역사를 가진 봉건국가와 도시국가의 유산이다. 각 주(州)의 경계는 자주 변경되었다. 1945년 이후 연합국은 서독 주(州)의 경계를 현재와 같이 변경하도록 하였으며 이를 부분적으로 다시 조정하여 확정하였다. 프러시아 영토는 독일 제국주의 힘의 상징을 없애기 위해 여러 개로 분할했다. 새로 "노르트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)가 만들어졌는데 이곳은 라인강을 따라 형성된 본(Bonn), 쾰른(Köln), 뒤셀도르프(Düsseldorf) 같은 도시들과 독일공업의 심장인 루르(Ruhr)지역 그리고 동·남부 웨스트팔렌의 농촌지역이 결합되어 있어 독일 내에서 제일 인기 있는 주(州)이다. 또 새로 "라인란드-팔츠(Rheinland-Pfalz)" 주(州)도 만들어졌고 1952년에 옛날 주(州)였던 바덴(Baden)주(州)와 뷔템베르그(Württemberg)주(州)는 주민투표의 결과에 따라 통합되었다. 1990년 통독 후 옛 동독지역의 다섯 개 주(州)(Brandenburger, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen)가 새로운 연방 주(州)로 추가 되었다.16개주의 규모와 인구와 그리고 기능은 매우 다양하다. 행정구역의 통합, 행정구역 수의 감소 그리고 작은 주를 큰 주가 되게 하는 노력이 정치적 이유로 실패했다. 지역전통과 지역의 문화 정체성이 행정의 효과성 기준보다 높은 의미를 가졌던 것이다.

독일의 계획과 의사결정은 세 계층의 정부에서 이루어지는 바, 연방정부, 주(州)정부 그리고 시(市)와 군(郡)의 지방정부 단위다. 연방정부에서의 공간계획은 그렇게 강력하지는 않다. 연방정부의 공간계획의 책임은 자주 이 부처 저 부처로 옮겨 다닌다. 그 이유는 공간계획에 대한 낮은 정치적 이해, 공간계획을 유도할 수단의 결핍 그리고 새로운 정책도입이 필요성을 조사할 연구, 토론, 시범사업 수행을 위한 적은 예산을 제외하고는 공간계획 사업을 수행 할 예산이 없다는 것이다. 기본법에서 정의된 원칙에 따라 연방공간계획의 종합적인 목표는 전 독일에 "동일한 가치의 삶의 질"을 보장하고 유지하는데 있다. 그러나 이 목표는 디지털화와 세계화에 대응하고 대도시 지역의 경쟁력 제고를 해야 한다는

시장주도 경제개발정책에 의해 계속 외면되고 있다.

연방계획규정을 개정할 책임 뿐만 아니라 몇 년에 한 번씩 발행되는 “연방공간계획보고서”의 감독은 해당부서의 가장 중요한 책임이다. 이 보고서는 유감스럽게 독일어로만 출간되는데 포괄적인 공간관련정보를 바탕으로 만들어진다. 이 보고서는 “건축 및 공간관리부(Bundesant für Bauwesen und Raumordnung)”의 “건설, 도시 및 공간연구를 위한 연방협회(Bundesinstitur für Bauwesen, Stadtwesen und Raumforschung)”가 발행한다. 이 보고서는 독일의 공간개발 내용을 한 눈으로 알게 한다. 이 보고서는 또한 연방정부와 주 정부의 관련부서들에게 필수적인 공간관련 정보를 제공하고 있다.

독일기본법은 많은 권한을 주(州)정부에 주고 있다. 주(州)정부는 문화분야에서 만은 완벽한 자치를 하고 있다. 각 주(州)에 권한을 행사 할 수 있는 문화분야를 담당하는 연방부처는 없다. 무엇보다도 주(州)정부는 교육과 고등교육(예외로 2개의 군사교육대학과 행정학대학이 있음)을 책임지고 있다.

연방법규에 의해, 국토, 지역 그리고 도시개발은 각각 해당 주(州)의 관련 부서에 의해 유도되고 또 하위 지방정부를 감독한다. 1년에 몇 번씩 연방과 주(州)의 공간계획 관련 장관들의 상설회의가 개최하는데 이곳에서 공간정책을 조정한다. 주(州)정부차원의 공간계획(주(州)계획, 최근에는 주(州) 종합계획이 됨)은 수십 년 전 자동차도로와 철도 등 사회간접시설계획이 중요한 정치적 과제가 되었을 때 최고의 전성기였다. 노르트라인-베스트팔렌주(州)와 바이에른주(州)가 효율적인 주(州) 개발 계획 수립과 집행으로 잘 알려졌다. 최근에는 더 많은 행정통제 기능이 사전 대책강구 개발계획기능을 대체하였다. 주(州)정부가 발행하는 주(州) 개발보고서(Landesentwicklung program)에는 주(州)정부의 프로그램을 실행하는데 지역-지방 협동기준을 포함한 균형된 지속가능한 개발과 환경보호를 위한 모든 분야의 목적이 들어있다.

2. 지방자치정부의 권한

“도시의 공기는 자유를 준다(Stadtluft macht frei)”라는 시민자유의 표현처럼 지방정부의 자치는 독일의 오랜 전통이다. 봉건 영주로가 시민의 자유권한을 도시에 준 특권에서 출발하였다. 중세의 자유도시는 많은 권한을 가졌었다. 이 도시들은 교역과 기술의 중심지였다. 그들은 시장과 전시회를 열고 안전한 정치적 독립을 촉진하고 교역을 촉진하기 위하여 도시 간 연결망을 구축했다. 1808년의

"지방자치 법령"에 의해 독일 도시들이 자치를 법적으로 보장받게 되었다. 그러나 역사적 이유로 지방자치는 주(州)마다 다르다. 그러나 지방행정의 실행은 독일 전체로 거의 비슷하다. 토지의 법적통제를 빼고는 모든 도시 지역의 모든 일에서 자치권을 행사한다. 도시계획, 지역 대중교통, 지방도로 건설, 전기·수도·가스, 공공(저렴)주택, 쓰레기 처리, 공공안전, 초·중등학교의 유지, 연극장, 박물관, 병원, 운동시설, 공공 목욕탕, 성인교육, 사회복지, 그리고 이민자의 통합 등이 이에 포함된다. 이러한 업무에 필요한 적정 재원은 변함없이 정치논쟁의 중심과제다(3.6과 3.8 참조). 지방정부는 연방 및 주(州)정부의 법률을 집행한다. 지방정부는 주(州)에서 가장 작은 정치집단인데 그의 독자적이고 민주적 기능은 국가와 사회의 자유 및 정의의 전제조건이다.

지방의회에서 서로 다른 정치집단들의 연합은 개발 사안에 따라 이루어진다. 지방의회에서 선출된 시장이 지방 행정의 핵심 존재다. 시장과 지방의회에 영향력 있는 이해당사자로는 지역 또 지방의 상공회의소, 교역 및 기술 회의소, 시(市) 건설 협회, 교회대표, 지방 환경 및 자연보호협회(Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland) 그리고 노동조합 지방지회다. 지방자치정부는 모든 주민들에게 자기의 역할을 할 수 있는 기회를 주고 통제력을 갖는다. 주민참여는 잘 보장되어 있다. 시민사회는 강력한 지방 내 활동가이다. 논란이 되는 대규모 사회간접시설사업과 지역의 대표적 건물은 종종 지방의 정치적 갈등을 가져온다.

연방정부의 법규 내에서(연방건축법, BauGB) 지방정부차원의 도시개발은 토지이용계획과 지역지구계획(Flächennutzunzplanung) 그리고 상세한 건축규정(상세계획: Bauleitplanung)에 의해 이루어진다. 시(市)와 군(郡)은 도시계획, 토지이용규제 그리고 건축허가를 담당하는 계획부서를 갖고 있다. 이들 지방정부는 공간계획, 도시개발 또는 건축분야 학위를 가진 사람 중에서 "도시계획가 2차 국가시험"을 통과한 사람을 공무원으로 채용한다. 수년 동안 대학의 계획학과 건축-도시학 분야에서 교육받은 계획가들이 지방정부 계획부서 공무원이 되었다. 작은 도시에서는 도시계획위원회가 도시계획자문을 맡고 있다. 지방경제의 이해당사자들은 지방계획과 건축과정에서의 증가하는 관료성에 대해 많은 불만을 제기하고 있다. 사실 건축허가를 받는 것은 지루한 절차다. 건설업자는 안전규정에서부터 지속가능한 규범까지 수많은 규정을 지켜야 한다.

모든 독일 도시들은 두 개의 민간협회에 속하고 있는데 큰 도시들은 "Deutscher Städtetag에 속해 있고 작은 도시와 군은 "Städte- und Gemeindebund"에 속해

있다. 두 협회는 회원 도시나 군들의 회비로 운영되며 주 및 연방정부로부터 지방정부의 자치권을 방어하는 것을 지키는 일을 한다. “건축문화(Baukultur)” 독일재단(참고문헌 참조)은 도시와 군의 건축 및 도시설계의 질을 촉진하기 위해 노력한다.

3. 균형된 도시체제

여러 가지 이유가 독일의 균형된 도시체제를 이끌고 있다. 주된 원인은 봉건시대의 도시개발역사, 지방자치정신, 균형발전을 보장하는 기본법의 이상이다. 프랑스, 영국, 오스트리아 그리고 헝가리와는 달리 독일에서는 하나의 거대도시가 우위를 점하고 있지 않다. 이것은 2000년의 도시역사에 뿌리를 두고 있다. 로마는 식민지요새로서 트리어(Trier), 쉬파이어(Speyer), 쾰른(Köln), 레겐스부르그(Regensburg) 같은 도시들을 독일에 건설하였다. 중세기에는 프랑크푸르트(Frankfurt), 뉘른베르그(Nürnberg), 함부르그(Hamburg), 뤼벡(Lübeck), 라이프치히(Leipzig), 브레멘(Bremen) 같은 도시들이 교역로의 교차점에 위치하여 교역중심지로 발전하였다. 또 아우구스부르그(Augsburg), 밤베르크(Bamberg), 보름스(Worms) 같은 도시들이 성직자 권력 중심지로 성장했다. 또 봉건영주들은 칼스루에(Karlsruhe), 만하임(Mannheim), 뮌헨(München), 포츠담(Potzdam) 그리고 드레스덴(Dresden)에 자신들의 새로운 거주도시를 건설하고 이곳에 새로운 대학교를 세웠다.19세기 공업화는 소도시나 농촌공업마을을 큰 공업도시로 발전시켰는데 에쎈(Essen), 보큼(Bochum), 뒤스부르그(Duisburg), 할래(Halle), 그리고 켐니쯔(Chemnitz)가 이에 해당된다. 2차대전 후에는 볼프스부르크(Wolfsburg), 짤츠기터(Salzgitter), 쉬베트(Schwedt), 그리고 아이젠휘텐쉬타트(Eisenhüttenstadt)와 같은 공업도시가 형성되었다. 각각의 주(州)는 주의 정치, 행정 그리고 경제 중심인 주(州) 수도가 있다. 이러한 도시형성과정이 수세 기 동안 독일 전역에서 독특한 지역특성을 지닌 대도시·중도시를 발생하게 한 것이다. 11,000개의 지방정부가 독일인구의 많은 부분을 수용하고 있다. 지방자치의 전통에 따르자면 개발의 효율성을 높이기 위해 작은 지자체를 큰 행정 단위로 통합하는 것이 바람직하나 지방 정치인들은 이것을 바라지 않고 있다.

일반적으로 생활여건에 있어서는 도시와 농촌간의 차이가 많지 않고 초등학교와 중등학교, 대학교와 고등교육기관, 병원, 다른 공공서비스, 은행 등을 어디서나 접근 할 수 있다. 독일의 고밀도를 생각하더라도 모든 서비스는 30분 이내

또는 50km 이내에서 접근이 가능하다. 서비스의 기관별 순위는 독일인들의 관심이 아니다. 대도시 또는 소도시 어느 곳에 사느냐의 결정은 가족전통, 주거선호도, 직업의 대안성, 위락기회, 환경여건 또는 자동차 의존성 그리고 자연에의 접근성에 관한 개인의 선택에 의해 결정된다. 주(州)정부 정책과 규정은 서비스의 질이 주(州) 전체로 어느 정도 동일하도록 뒷받침 한다. 중심지 이론에 따라 주(州) 영역 내에 모든 지역에서 접근할 수 있는 공·사서비스 공급을 지원하고 있는 것이다.

대부분 독일 지역과 도시는 고급인력, 준 고급인력, 그리고 미숙련 노동자를 위한 광범위한 직업을 제공하고 있다. 가족경영기업의 전통과(3.7 참조) 잘 설치된 이중구조 교육(3.8 참조)이 상대적으로 균형된 지역 노동시장의 대들보다. 농업은 아직 가족농장의 형태로 있다. 기업농은 아직 전통적인 농업 생산을 넘어서지 못하나 증가추세에 있다.

4. 자연에 뿌리를 둔 사회

로마병사들이 로마영토의 북부지역을 식민지화 하려고 했을 때 거대한 숲에 숨은 독일 민족이 그들의 침략을 막았다. 그 후로 숲은 독일인들에게 항상 중요한 역할을 했다. 숲은 봉건 영주들과 농부들의 사냥터였고 숲은 집을 짓고 난방을 하는데 필요한 목재, 가구를 생산하고 돼지를 키우는데 필요한 목재를 제공하였다. 현대에 와서 숲은 주말이나 여름휴가철에 하이킹 또는 자전거를 타거나 야생동물을 관찰하고 신선한 공기를 마시는 것을 바라는 가족들과 자연애호가들의 목표가 되었다. 숲은 세계적으로 유명한 독일동화 “백설공주와 일곱난쟁이”부터 “Häensel과 Gretel“의 동화무대다. 숲은 독일 낭만주의, 철학적 지성들의 이동지역, 18세기 및 19세기의 독어권 나라의 예술과 문화에 아주 중요한 역할을 했다. 오늘날 C.D. 프리드리히(C.D. Friedrich)의 그림은 자연을 갈망하는 독일인들의 핵심 이미지이고 상징이다.

2016년 독일국토의 32%가 숲과 삼림(목재생성) 지역이다. 매년 이 구성비는 농업구조변화 때문에 조금씩 증가하고 있다. 숲의 48%는 사유지이고 4%는 연방정부, 26%는 주정부, 19%는 지방정부와 교회 그리고 다른 기관들의 소유다. 6개의 독일 해변 숲은 UNESCO 세계문화유산 숲으로 등재되어 있다.

숲과 자연에 대한 높은 가치 평가로 지속가능성은 독일사회의 핵심관심이다. 자연보전은 오랜 전통을 가지고 있다. 두 개의 녹색 이해 당사자가 독일의 지

속가능한 개발의 필수 대들보 이다. 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)과 분트(Bund Umweltschutz und Naturschutz Deutschland)인데 후자는 자연보존과 지속가능한 환경을 위한 정치적인 영향력을 행사하는 비정부조직(Non-government Organization)이다.

독일사회의 녹색열망이 1980년 서독에서 녹색정당을 설립한 핵심동기가 되었다. 처음에는 단순히 이념적으로 반핵과 평화운동을 위해 만들어졌었다. 후에 운동이 진행되면서 정당으로 바뀌어졌고 독일에서 정치적 힘을 구축하게 되었다. 녹색당은 생태적 개발, 자결권, 정의, 빅 데이터(BigData), 남녀의 동등권을 기본가치 및 원리로 하고 있다. 지속가능성은 보수적 개념이지만 사회적 목표는 더 자유적이고 사회주의적이다. 1983년 녹색당이 독일 연방의회에 진입하게 되면서 정치적 중요성을 맞게 되었으며, 1985년 녹색당 지도자인 요시카 피셔(Joschka Fischer)가 헤센 주(州)의 환경담당 장관이 되었다. 후에 그는 독일 외무부장관에 임명되기도 했었다. 1993년 통독 후 자유와 지속가능한 개발에 초점을 둔 동·서독 정당이 연합하여 새로운 정당을 결성하고 이름을 “뷘드니스 90(Bündnis 90)/DieGrünen”로 바꾸었다. 정당의 핵심 관심사항과 이상은 생태적·경제적 그리고 사회적 지속가능성의 촉진에 두고 있다. 2018년 연방의회에서 녹색당은 의석의 10%를 확보했다. 바덴-뷔템베르그(Baden-Wüttemberg) 주(州)에서는 녹색정당원이 슈트트가르트(Stuttgart), 튀빙겐(Tübingen), 프라이부르그(Freiburg)의 시장으로 선출되었다. 이 주(州)의 수상대리도 자동차 산업을 선호하는 사람인데 녹색당원이다. 지방정부단위에서 녹색당은 고급주택화를 반대하고 저렴주택, 사려 깊은 근린지구개발, 도시 외곽의 비합리적인 토지이용과 지속가능한 교통에 대해 투쟁을 하고 있다.

지속가능한 개발을 위해 중요한 독일 외곽조직이 분트(Bund)인데 모든 지역에서 민주적 의사결정구조를 가진 회원 단체다. 이 조직의 재정은 원칙적으로 회원의 회비와 50만 명 이상의 기부자의 기부금으로 충당된다. 이 협회는 전 독일의 모든 정부단위에서 활동한다. 2,000명 이상의 봉사집단이 자기지역의 중요한 과제를 갖고 씨름한다. 이런 과제는 주로 자연 보존지역의 유지관리, 대량생산 농장의 반대동원, 유기농과 건강한 식품, 기후보전 그리고 재생 가능한 에너지 개발, 멸종위험 숲과 물의 보전을 위한 정찰을 관련 정부정책에 대응하여 캠페인을 벌이고 있다.

5. 문화 및 정체성의 문제

2,000년 동안의 역사를 통해 독일의 문화생활가형태가 만들어졌다. 종교, 건축, 예술 그리고 관련된 전통이 사회발전과 경제의 발전에 중요하게 기여하는 문화적 정체성의 대들보다. 국제화시대에 국제적인 이민의 흐름과 다문화 이념, 지역정체성, 그리고 연관된 가치가 하나의 관심사가 되었다. 많은 다른 유럽국가에서처럼 독일에서 지역의 문화정체성을 유지하는 것은 정치적 영역이고 자유로운 지성인들과 교회 대중들에 의해 잘 표현되었다. 이를 위해서는 언어가 중요한 요소다.

가슴 아픈 역사적 경험이 독일의 도시와 지역에 아직 남아 있는 역사적 유적을 강력히 보존하는 주된 동기다. 규제와 재정지원으로 뒷받침하고 엄격한 대중 및 매체 통제의 의해 보호와 강화가 이루어지고 있으며 오늘날 도시의 역사유적의 유지관리가 도시개발의 주요 관심사다. 역사유적보전의 실행은 채찍(통제)과 당근정책(보조와 조세감면)에 의해 보장된다. 예로 도심에서 고층건물의 건축은 교회탑이 도심의 가장 높은 구조로 남아야 한다는 옛 교회적 틀을 지지하는 지방주민들의 많은 반대를 받고 있다. 많은 시민들은 개발자 주도의 현대적 건물에 의심쩍어 하고 있다. 중규모 도시에서 지방의 근성과 교회의 토지 소유는 도심거주지의 정체성을 보전하는데 도움을 준다.

전쟁으로 파괴된 역사유적과 거주지가 있는 일부 도시들은 지방의 보존활동 집단의 지원 아래 대표건물의 재건축을 추진하였는데 드레스덴(Dresden), 포츠담(Potsdam), 베를린(Berlin) 그리고 프랑크푸르트(Frankfurt) 등에서 이루어졌다. 새로 지은 건물 앞면만 본래 건물을 본 따 짓는 것인데 이런 것을 추억건축이라 부른다. 이러한 반 현대적 사업은 문화적 예술적 가치와 국내외 관광객을 끌어들일 수 있다는 시장 논리의 결합으로 정당화 되고 있다.

6. 토지소유권과 저렴주택

토지 소유자는 도시계획과 의사결정과정에서 도시개발에 대해 많은 힘을 갖는다. 독일 도시에서 누가 토지와 부동산을 갖고 있는가? 독일에서 오래 전에 토지등기제도가 실현되었음에도 불구하고 독일 국민들의 필수 관심인 사생활 보호 때문에 독일에는 토지소유에 대한 통계가 없다. 토지 소유에 대한 정보의 접근은 특별히 승인을 얻은 사람에게만 제한적으로 허용되고 있다. 독일에서 개인가구와 지방투자자들이 대부분의 도시 토지를 갖고 있다. 독일 국민의 43%가

자기 집을 갖고 있고 53%는 집이나 아파트를 임대해 살고 있다. 도시 토지의 또 다른 핵심 이해 당사자는 지방정부, 은행, 주(州) 또는 지방주택협회와 개발조합, 조합주택소유자 그리고 독일 철도회사이다. 금융의 국제화시대에 오직 도심지에만 국제적인 헤지펀드(Hedge-Fund)와 연금기금이 도시토지시장에 들어오고 있다. 2차 세계대전 이후, 옛 동독사회주의 정권은 모든 사유지를 몰수했었다. 1990년 통독 후 이 부동산은 등기부에 근거해서 원 소유자에게 되돌려 주게 되었었다. 이 정치적 결정은 많은 관료적 요식행위와 토지이용자와 소유자간에 많은 긴장의 원인이 되었다.

유럽의 다른 나라와 비교하면 임대주택비율이 높은 편이다. 독일의 오랜 전통으로, 많은 지방정부, 기업협동조합은 자신들의 공공주택회사 및 주택조합을 통해 저소득층 가구에게 저렴한 주택을 공급한다. 1990년대 독일인구가 감소할 것이라는 가정과 기업자문단의 잘못된 조언으로 많은 지방정부는 재정적자를 줄이려고 자신들의 공공주택 주식을 팔았다. 보노비아(Vonovia)와 같은 몇 개의 국·내외 부동산 업체가 이 주식으로 큰 이익을 보았다. 그동안 지방정부는 주식 파는 것을 중단하고 자기들의 공공주택회사의 역할을 다시 강화하였다.

토지소유자는 부동산세를 납부한다. 이 부동산세는 비교적으로 낮고 서독은 1952년, 동독은 1935년의 부동산가치를 기반으로 하고 있다. 지방정부가 부과하는 부동산세는 도시마다 다르다. 베를린 같은 주(州)는 부동산가치 6%에 해당하는 부동산 양도세를 부과한다. 부동산세 체제의 개혁이 정치적 논의 하에 있다. 상정된 개정안은 부동산 토지가치의 낡은 계산법을 수정하는 것이다.

21세기 초 이민자 전입, 1인가구의 증가, 여러 지역에 동시로 일자리를 가진 고용자 증가, 주택 고급화와 휴가철 임대 계획과 같은 이유 때문에 독일에서는 저렴주택이 핵심적인 정치현안이 되었다. 저렴주택을 공급하기 위하여 공공주택공사들은 새로운 주택지 조성이 필요하게 되었다. 젊은이들은 지방정부가 적정기간 제공한 토지에 주택공사가 새로 건축하는 주택을 선호한다. 뮌헨이 선도적 도시인데, 시 규정으로 민간주택회사로 하여금 임대주택의 30%를 시정부가 정한 적정한 가격으로 임대하게 하였다. “사회적으로 공정한 토지이용(Sozial gerechte Bodennutzung / SOBON: Social fair land use)”의 뮌헨 모델은 독일 여러 대도시에서 저렴주택 공급방법으로 널리 활용되고 있다.

7. 중소기업과 지방에 뿌리한 가족기업

독일경제는 중소기업과 가족기업에 크게 의존한다. 기술자와 자영업자를 포함

한 이런 기업들도 중소기업의 범주에 속한다. 이 중소기업은 독일에서 사회주의 시장경제의 핵심 기둥이다. 이것은 경제활동의 자유, 사유권, 연대, 대화와 협동의 기반위에서 이루어진다. 중소기업에 속한 기업들은 소유권통합, 경영, 책임과 위험, 경제적 존재와 지도력의 통합, 경영 관련 모든 정책 결정과정에의 참여를 특성으로 하고 있다. 이들은 주식시장에 상장되어 있지 않다. 투자대가는 보통 이윤에서 배당된다. 일반적으로 중소기업의 고용자 수는 250명 이상 500명 이하이다.

가족기업의 약 95%는 그 지역에 뿌리를 두고 있으나 많은 가족기업이 국제적인 경쟁을 하고 있다. 비록 대도시 내에 있어도 가족기업들은 대부분 중소기업이다. 이 가족기업들은 양질의 충성스런 지역노동자에 크게 의존하는데 이들은 수 세대를 이어 함께 노사관계를 형성해오고 있어 이것이 기업성공의 필수요소다.

대기업들은 자신들의 연구부서를 통해 창의성이나 혁신력을 강화하거나 지역대학들과 밀접한 관계를 맺어 이익을 얻는다. 지역의 상공회의소와 유기적으로 연결된 중소기업은 지방정부와 밀접한 관계를 유지한다. 이 중소기업들은 지역사회에서 핵심역할을 하고 지역문화 및 스포츠행사에 중요한 후원자이다. 2014년 독일 중소기업은 독일 고용기회의 58.5%를 담당하여 사회보장에 크게 기여하고 있다. 중소기업은 독일경제 생산액의 35.3%를 담당하고 있고 민간부분의 81.8% 현장교육생 훈련을 담당하고 있다.

국제화시대에 국제적 경쟁이 독일 중소기업에 영향을 주고 있다. 이에 대한 반응으로, 기업들은 연계망을 구성 서로 협동하고 분야별 클러스터를 조직하고 있다. 물론 기업의 독립성은 유지된다. 독일 자동차 및 기술 산업은 수많은 창의적 중소기업에 크게 의존하고 있다.

8. 지방에서 지원되는 도시개발

지방정부는 지방정부 일을 수행하는데 필요한 재정을 어디서 확보하는가? 연방정부, 주(州)정부 그리고 지방정부 사이의 협상에 의해, 법인세, 소득세와 부가가치세가 세 단위 정부 간에 배분된다. 법인세는 연방정부와 주(州)정부가 서로 50%씩 배분되고 소득세는 연방정부, 주(州)정부 그리고 지방정부 간 각각 42.5%, 42.5% 그리고 15%씩 배분된다. 뿐만 아니라 지방정부들은 도시마다 다른 영업세(Gewerbesteuer), 상대적으로 낮은 부동산세, 관광세, 제2 주택세, 그리

고 음료세 등의 지방세를 부과한다. 지방정부는 주(州)정부, 연방정부, 유럽연합으로부터 지방 사업에 대한 재정지원을 받을 수 있다. 일반적으로 지방정부는 자기 행정구역에 입지하는 기업에 토지를 제공하기도 하고 지역에 세금을 많이 낼 수 있는 부자들을 끌어들이는데도 관심을 갖고 있다.

지방정부의 법정 업무는 사회복지, 교육, 지방도로, 대중교통, 공공안전과 소방이다. 독일에서 상대적으로 부자도시인 프랑크푸르트(Frankfurt)(2018년 인구 73만 명)의 2018년도 예산내역을 보면, 사회복지분야에 총 예산의 32%, 교육에 32%, 대중교통에 8%, 그리고 사회안전에 3%가 배정되고 있다. 연극, 오페라, 박물관, 관현악단, 문화행사 등 문화관련 사업에 대한 지출은 법정 업무가 아니다. 그렇지만 프랑크푸르트 시는 문화기관과 문화행사, 그리고 지방정치분야에 예산의 8%를 배정했는데 이것은 뮌헨을 제외하고는 독일 도시 중에서 가장 높은 배정이다. 이것은 문화는 은행도시인 프랑크푸르트의 이미지에 매우 중요한 정책분야임을 보여준 것이다.

지방정부가 공무원인건비와 법정 업무에 대한 지출을 하고나면 평균적인 도시와 군(郡)은 지역투자나 창조적 사업에 투자할 가처분 예산이 거의 없다. 결과적으로 지방정부는 주(州) 정부 또는 유럽연합이 시행하고 있는 재정지원 사업을 신청하지 않으면 안 된다. 물론 선정되면 사업비의 50%를 지원받게 되지만 신청절차에는 지루한 관료적 과정이 기다리고 있다. 부자 도시는 몇 개에 지나지 않고 많은 도시가 가난한 것이 사실이다. 독일에서의 부자 도시로는 뮌헨(München), 볼프스부르크(Wolfsburg), 쉬트트가르트(Stuttgart), 그리고 잉골쉬타트(Ingolstadt)인데 이런 도시에는 주로 자동차 생산 공장이 입지해 있다. 가난한 도시로는 오버하우젠(Oberhausen), 뒤이스브르크(Duisburg), 오펜바하(Offenbach), 트리에르(Trier). 그리고 바이마르(Weimar) 등이다. 이들 부자 도시들은 자동차의 수출로 이익을 얻는다. 반대로, 루르(Ruhr)와 동독지역의 옛 공업지역은 구조조정에 고통을 받고 있는데 법정 업무를 수행하는 것 자체가 매우 어렵다. 이런 도시들은 부족한 예산을 확보하기 위해 빚을 내는데 각 주(州)는 파산을 막을 의무를 가지고 있다. 국제화와 거대도시화의 결과로 부자 지방정부와 가난한 지방정부의 격차는 계속 증가하고 있다.

9. 고등 및 이중교육

독일의 교육 및 연구체계를 이해하는데 필수적인 세 가지 특별한 정보가 있다. 첫째 초등학교로부터 고등교육기관까지의 교육인데 이것은 주(州) 정부의

책임이다. 연방정부는 고등교육에 간섭할 여지가 거의 없다. 둘째로, 이중교육은 독일경제의 확고한 기반이다. 셋째로 독일에서 기초연구는 주로 대학이 아닌 4개의 독립적인 과학기관 연계망에 속한 연구기관에서 이루어진다. 라이프니츠(Leibnitz), 헬름홀츠(Helmholtz) 그리고 막스프랑크(MaxPlank) 연계망은 연방정부에서 재정지원을 받는다. 그리고 프라우엔호퍼(Frauenhofer)는 연방정부와 민간기업이 공동으로 재정지원을 하는데 응용연구에 특화되어 있다. 대학교와 응용과학대학교들은 국민 모두에게 개방되어 있으며 원칙적으로 국·공립 대학교육은 독일인이든 외국인이든 무상교육이다. 또한 학생의 약 20%는 부모의 소득에 따라 생활비로 쓸 수 있는 장학금을 정부로부터 받는다. 비록 경영, 사물인터넷(IoT), 보건분야에서 사립대학교가 설립되고 있지만 독일에서 사립대학교는 부정적이다. 일반 및 직업적인 고등학교를 성공적으로 마치면 대학입학은 보장되어 있다. 건축, 예술, 음악 그리고 의학을 제외하고는 대학입학시험이 없다. 사려 깊은 주(州)정책에 따라 대학교는 대도시와 중규모 도시에 입지하는데 이것은 자기 집에서 대중교통수단을 이용해 대학교에 다닐 수 있게 한 배려이다. 대학교의 학부 및 대학원 학위의 순위는 중요하지 않다. 모든 주(州) 정부들이 공동으로 합의한 규정에 따라 독일 전역의 대학교육의 질은 동일하다. 2015년에는 고등학교 졸업자의 약 50%가 고등교육기관에 입학하였는데 1971년에는 오직 11%였었다. 다른 유럽국가에 비교하면 대학진학률은 상대적으로 낮다. 그 이유는 직업교육 특히 기술 교육이 아직은 독일사회에서 높은 명성을 갖고 있기 때문이다.

대학입학을 준비하지 않는 직업고등학교에서 의무적으로 10년을 교육받는 직업교육이 독일 교육체계에 필수적이다. 직업교육은 중세의 동업자조합(Guild) 체제에서 비롯된 오랜 전통이다. 오늘날도 나이층의 약 50%가 250분야에서 직업선택을 하고 있는데 제빵사에서부터 배관공, 벽돌공에서부터 자동차정비공 및 캐비넷 제조공, 미용사부터 판매여성 또는 간호원, 전기공, 그리고 관광매니저까지 수없이 많다.특별한 훈련학교에서 이론과 경영 훈련을 성공적으로 마치고 급여를 받는 3년간의 현장 훈련을 받은 직업훈련생은 전문학사학위를 받으며 본인의 자원으로 3년을 더 훈련받으면 자기훈련분야에서 전문 석사학위를 받는다. 전문교육의 조직과 평가는 상공회의소 자체에 의해 마련된다. 이와 같이 잘 마련된 이중교육체계는 근로자들의 높은 전문기술수준에 기반한 높은 수준의 제품생산을 가져오게 하고 있다.

독일의 균형된 공간개발도 독일 전체로 잘 분산된 교육체계에서 도움을 받는

다. 쉽고 무상인 교육에의 접근은 도시나 지역에서 높은 수준의 신뢰성을 제공하는 필수 요소다. 독일에서 일부 우수대학교들은 중규모도시에 입지해 있는데, 콘스탄츠(Konstanz), 괴팅겐(Göttingen), 뮌스터(Münster), 예나(Jena), 튀빙겐(Tübingen), 프라이부르그(Freiburg) 그리고 에어랑겐(Erlangen) 등이다.

10. 종합적인 계획교육

잘 교육받은 계획가들이 독일의 도시 및 지역개발 목표달성에 큰 기여를 하고 있다. 20세기가 시작되면서 도시설계와 도시계획이 공공의 과제로 등장하면서 독일의 계획가 교육은 전통적으로 건축학교(학과)에서 이루어졌다. 공공분야에서 공무원이 되고 싶은 대학졸업자는 계획 전문성을 높이기 위해 2년 동안 공공분야에서 인턴쉽(현장교육)을 통과해야 한다. 이 훈련프로그램에 선발되는 것은 제한되어 있고 경쟁에 의한 이 프로그램에 선발에 응시하려는 자는 대학에서 건축, 토목, 조사 또는 공간계획 분야의 Msc 또는 MA학위(옛날의 Dipl. Ing.)을 갖고 있어야 한다.

계획교육은 1960년대 후반 설계에 편향된 건축계획가의 부족한 점을 인식한 진보적인 도시관리 책임자들의 뒷받침으로 도입되었다. 오늘날, 베를린, 도르트문트, 카이저라우텐(Kaiserlautern), 함부르그(Hamburg), 카셀(Kassel), 그리고 코트부스(Cottbus)에 계획 대학이 만들어졌다. 이들 대학은 도시 및 지역개발에 초점을 맞춘 광범위한 주제에 대한 교육을 5년간 종합적으로 시행하여 계획 학사 및 석사(BA/Bsc와 MA/Hsc)학위를 수여한다. 이들 대학교에는 연구 지향적 특성을 갖는 다양한 교육과정이 있으며 실제적 현실 문제를 다루는 집단프로젝트(Team Project)를 수행하도록 하면서 대화와 소통기술을 배우게 한다. 지난 50여 년 동안 이들 대학교에서 교육받은 수천 명의 계획가들이 독일의 도시와 지역에서 도시 및 지역개발을 이끌고 있다.

11. 밀접한 도시연구망

지방 및 지역 정부와 연방정부 공간계획 관련 부서들은 도시 및 지역연구 기관들로부터 계속하여 자문을 받고 있다. 응용 지향 연구는 계획가, 도시학자, 지리학자, 사회학자, 생태학자 그리고 교통공학자를 교육하는 대학에서 이루어지며 또는 연구지향계획자문가들에 의해 이루어진다. 일반적으로 연구는 도시 및 지역의 현실적인 개발과제와 연계된 질문에 대한 제안서를 설명하는 공개입찰과

정을 통해 적임자를 선정하고 계약하게 된다. 이와 같은 응용연구 말고 도시 및 지역계획에 관한 기초연구는 “독일 연구협회(German Research Society)”가 지원한다. 이외에 4개의 독립 연구소가 “라이브니츠협회(Leibniz-Gessellsehaft)”의 지원을 받는데 이들 네 연구소는 또 자연, 공학, 환경과학, 경제학, 공간 및 사회과학, 인문학을 다루는 93개의 독립된 연구기관과 연계망을 형성하고 있다. 세 개의 라이브니츠(Leibniz) 연구소가 드레스덴(Dresden), 에르크너(Erkner)/베를린(Berlin), 하노버(Hanover)에 있는데 지식주도 기초응용연구를 수행하고 과학 기반시설을 유지하며 도시 및 지역개발 분야에서 연구기반 서비스를 제공한다. 두 개의 주요 연구기관이 이 분야에 있는데, “건축·도시문제 및 공간개발 연방연구소: Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundooant für Bauwesen und Raumordnug: BBSR)”가 그 하나고 다른 하나는 “독일도시문제 연구소(Deutsches Institut für Urbanistik: DIFU)”로 이 연구소는 독일 도시들의 지원을 받고 있다. BBSR은 도시 및 지역개발에 관한 자료와 정보를 제공하고 있는 반면 DIFU는 도시연구를 수행하고 지방정부의 요구를 받아 주제별 훈련 워크숍을 제공한다. 다른 유명한 독일 연구기관으로 “지역 및 도시 연구소(Institut für Landes-und Stadtentwicklungsforschung, ILS)”가 있는데 이것은 노르트라인-베스트팔렌 주(州)의 두뇌집단 역할을 하고 있다.

12. 주민참여와 합의지향

도시개발에서 주민참여는 독일의 계획 및 의사결정과정에서 법적으로 보장된 일이 되었다. 시민들은 근린지구와 도시구역의 활성화에 영향을 주는 모든 과정에 참여한다. 공청회와 토론회는 지방정부의 계획담당 부서가 공시하고 조직화하며 사업계획을 설명한다. 시민들은 자신들의 지방 지식을 이야기하고 관심을 명확하게 표현한다. 이와 같은 주민참여 과정은 도시개발 목표를 더 잘 이해하게하고 일반적으로 계획이나 사업을 개선시킨다. 종종 이런 주민참여가 부정적인 효과를 가져오기도 하는데 간혹 시민 단체들에 의해 사업을 중지 또는 지체시키기도 하고(대표적사업: 도로·공항확장 등) 또는 정치적으로 잘못 이용되기도 한다. 지방사회간접시설 문제를 해결하기 위해 시작된 다리, 기차역, 도시고속도로, 공항활주로 확장사업 또는 고층빌딩, 새로운 연주 홀, 야심적인 도시재개발과 같은 건축 주도사업과 같은 대규모 도시개발사업 시행에는 꽤 오랜 시간이 걸린다. 이에는 여러 가지 이유가 있다. 환경에 대한 교회가치, 정당정치 환

경, 강력한 환경운동, 자기 확신 시민사회, 사건을 파고드는 저널리즘과 영향력 있는 지방 및 지역 미디어, 이런 사업에 대한 담론에 매우 논란이 많다. 합의가 찾아져야 한다. 계획과 의사결정의 모든 정부 단위(지방정부에 유럽연합까지)의 법적·행정적 규제 증가와 전문집단의 능력에 대한 불신의 증가 때문에 여건이 악화되고 위와 같은 사업들은 영원히 검토만 되고 수정되기만 한다. 그래서 종종 새로운 조사, 새로운 예산계산, 새로운 정치적 결정, 새로운 행정승인, 계약의 수정이 요구되고 유럽연합까지의 입찰절차의 도입으로 새로운 계약기업이 건설을 담당하게 되기도 한다.

지방정부는 종종 외부 중재를 찾는다. 이 문제는 서로 다른 집단과 처지에 있는 주체 간에 타협을 찾는 방법이다. 독립적인 중재자가 개입하거나 고용되어 모든 관련 집단과 주체가 받아들일 수 있는 합의나 타협점을 찾는 것이다. 때때로 사업의 찬·반 여부를 주민투표에 부칠 수도 있다. 좋은 사례로 베를린 시내에 있는 “템펠호프(Tempelfof)” 공항 부지를 공공녹지로 남길 것인가에 대한 주민투표다. 민주국가 독일에서 시민사회의 힘을 보여주는 좋은 사례라 할 수 있다.

Ⅳ. 후 기

이제까지 독일의 도시계획과 개발정책을 이해하기 위해 기본적인 내용을 간단히 서술했는데 이것은 독일에서 이루어진 공공적인 계획, 사업, 접근방법의 다른 나라로의 이전가능성을 찾을 때 고려할 구조적 여건의 복합성을 보여준다. 환상적인 건축 잡지, 인기 있는 미디어 그리고 비행기에 있는 잡지들이 이 성공사례를 칭찬하면서 왜 이 사업들이 성공적인가에 대한 내용은 독자들에 잘 전달하지 못하고 있다. 이들은 인상적이 이미지와 충격적인 조망의 시각화는 잘 보여주면서 사업을 성공적으로 만든 계획 및 의사결정과정을 깊이 있게 파고들지는 못했다. 성공의 전제조건은 사회-경제적, 정치-행정적인 광범위한 구조로만 파악될 수 있다. 여러 전제조건 중에 일부를 이 글에 제시하였으나 이 조건은 다른 곳에서 쉽게 적용할 수 있는 것은 아니다.

도시 및 지역계획의 광범위한 틀에서 과거의 성과를 반영하는 것은 독일의 경제, 사회 그리고 환경적 발전에 계획의 빈약한 기여를 상대적으로 긍정적인 면만을 그린 것이다. 미래는 달라질 것인가? 멈출 수 없는 세계화, 계속되는 디지

털화 그리고 유럽과 독일로의 이민 흐름은 독일과 지역에 큰 도전을 가져올 것이다. 사회적 양극화, 몇 개의 도시로의 경제력 및 고급 노동력의 집중, 도시 외곽 농촌지역의 쇠퇴, 살고 싶은 도시의 주택부족과 같은 문제에 대처하는 것은 계획가의 소관이 아니다. 계획가들은 다른 사람, 정당, 경제적 이익집단, 헤지펀드, 금융부문, 유럽연합의 각종 위원회와 OECD 같은 국제기관 그리고 G20정상회담에 의해 마련된 정책적 의미를 지방차원에서 의미를 찾고 대비책을 마련해주는 것이다. 독일 계획가들이 위에서 서술한 개발추세에 이미 대응하고 준비하고 있는 것은 다음과 같다.

■ 도시 과밀화 정책의 촉진과 설계

몇 개 도시지역으로의 경제개발과 인구의 집중, 1인 가구의 증가, 아프리카와 중동으로부터 인구유입, 그리고 생태적 문제의 고려를 대응하기 위해 도시들은 고층건물 건축, 부족한 도시토지의 더 나은 이용과 혼합 지역지구제를 권장하여 도시 확산을 억제하고 고밀화를 촉진한다.

■ 도심 및 도시지역의 종합적인 교통개념 개발

도시지역에서 교통문제를 다루는 전략은 대중교통망의 우선화, 대중교통망과 토지이용과의 조정(TOD), 자동차와 자전거도로의 분리와 자전거 전용도로 건설에 의한 자전거 교통 촉진, 도심에서의 감속 및 주차장 공급제한 등이 포함된다.

■ 지속가능한 도시개발의 개선

환경을 지속시키고 비재생자원을 절약하는 조치는 도시와 지역이 계속해 추진해야 할 과업이다. 이를 위한 조치로는 이동감소, 지역 내 경제 순환망 촉진, 기존 주택의 에너지 절약형 현대화와 새로운 건설, 물 소비절약, 도시확산의 억제와 녹화 그리고 생태적으로 건전한 농업생산 등이다.

■ 효과적인 농촌개발전략의 마련

소도시와 도시 배후지역의 마을에 사는 사람들은 공공서비스가 점점 나빠지는 것을 알 것이다. 이런 쇠퇴지역의 삶의 질을 유지하기 위해 계획가들은 디지털 기술과 암묵적 지식 그리고 주민들의 협동정신을 이용하는 혁신전략을 개발해야 한다.

■ 제4차 산업의 공간적 의미의 점검

증기기관, 철도, 자동차의 기술혁신은 도시와 지역을 크게 변화시켰다. 이것은

경제와 사회의 계속된 디지털화와 함께 일어난다. 도시 및 지역계획가들은 기술 혁신에 영향을 미칠 수는 없다. 그러나 계획가들은 도시와 지역의 생활과 근무 공간에 이러한 기술이 공간적의미가 무엇인가를 점검할 수는 있다.

유감스럽게 시장지향적인 경제개발의 계속된 우위와 공공부문의 계속된 축소 때문에 독일의 공간 계획은 점점 과거의 그 중요성과 영향력을 잃어가고 있다. 독일에서 새로운 계획 방법이 일어나고 있는데 곧 "고향계획(Heimatplanung)"이다. 그래서 공간계획담당 연방부처의 이름이 "내무, 건설 및 고향 부(部) (Ministerium für Inneres, für Bau und Heimat)"로 바뀌었다. 이 부처 웹사이트에 있는 영어 번역은 "Ministry Interior, Building and Community"인데 정확한 번역이 아니다.

이와 같은 놀라운 부처 이름 부여는 세계화 시대에 유럽에 부는 인기 분위기를 반영한 것이다. 즉 "고향"의 재발견인 것이다. 브렉시트(BREXIT), 프랑스의 우익운동, 유럽을 향하는 헝가리 태도가 원인이 된 이 분위기는 시민들에게 자신들의 문화정체성을 잃게 될 것 같은 걱정을 가져온 것이다. 이것은 독일로 하여금 산산조각난 명성을 다시 찾고 좋은 정치무대를 가져오게 하며 존경과 영향력을 다시 얻게 할 좋은 기회다. 도시 및 지역계획은 항상 "고향"에 사는 주민들을 위한 계획이지, 관료와 변호사에 의해 통제되고 촉진된 투자자나 개발자를 위한 계획이 아니다.

위험에 처한 환경을 포함한 "고향"을 보호하는 것은 항상 도시 및 지역계획에서 대단히 중요한 목표가 되어 왔다. 과거에 독일은 그런 일을 하는데 아주 성공적이었다.

논문접수일 : 2018.04.25.
심사완료일 : 2018.06.07.
게재확정일 : 2018.06.22.