

## 독일의 광역경제권으로서 '메트로폴리탄지역' 육성정책\*

안영진\*\* · 조영국\*\*\*

**요약:** 최근 들어 독일에서는 새로운 국토 및 지역발전정책에서 중요한 수단인 하나로 광역경제권 또는 광역발전권으로서 '대도시지역'의 구축을 서두르고 있다. 이 글은 독일의 이러한 광역경제권 체제의 구축 배경과 육성전략을 분석하고, 이에 따른 정책적 함의를 설명하고자 한다. 이러한 논의는 우리나라의 최근 지역발전정책을 구상함에 있어서 중요한 이슈로 부각되고 있는 광역경제권의 구축과 개발 전략을 모색하는 데 적잖은 시사점을 줄 것으로 사료된다.

**주요어:** 독일, 광역경제권, 메트로폴리탄지역, 운영체제, 조직구조

### 1. 서론

최근 세계 경제의 개방화가 가속화되면서 글로벌 경쟁은 심화되고 있다. 이러한 세계화의 또 다른 양상으로서 대륙 및 아(亞)대륙 단위의 지역주의와 경제통합도 확산되고 있다. 더군다나 경제구조는 노동과 자본 등 생산요소의 양적 투입 위주의 산업경제에서 지식과 정보의 혁신이 경제성장을 견인하는 지식기반 경제로 급속히 전환되고 있다. 이러한 세계화와 지식기반경제의 진전으로 경제활동의 공간이 국경을 초월하여 지구적 차원으로 확대되면서 국가보다 경제활동이 실질적으로 집적되는 도시 또는 지역의 역할이 과거보다 한층 강조되고 있다. 즉, 글로벌 자본과 기업의 자유로운 입지선택과 이동으로 국경의 의미가 퇴색하는 반면, 지역과 도시는 보다 많은 인력

과 자본 그리고 정보기술 등을 유치하거나 견인하기 위해 경합을 벌이는 체제가 부상하고 있다. 따라서 오늘날의 세계는 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대를 맞고 있다. 다른 한편으로 개별 국가차원에서는 고속도로나 고속철도 체계의 구축과 첨단 정보통신망의 확산으로 경제활동과 물류공간의 범위가 점점 확대되고 있다. 또한 이러한 접근성의 혁신으로 국민 개개인들의 일상생활과 생산과 통행, 여가공간이 협소한 행정구역을 넘어서서 확장되고 있으며, 도시 및 지역간 교류가 공간적으로 원활해지면서 지역간 생산요소의 공동활용에 대한 수요도 크게 증가하고 있다(박양호, 2008: 43). 따라서 기존 행정구역 단위 내에서 자기 완결적 정책의 입안과 실행 자체에 대해서는 점점 많은 의문이 제기되고 있다. 다시 말해, 기존 행정구역에 근거한 지역정책의 효율성에 관하여 여러 측면에서 비판이 제기되고 있는 실

\* 이 연구는 국토연구원의 2008년 연구과제인 '국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상'의 일환으로 수행된 것으로, 연구비 일부 지원과 귀중한 조언을 주신 국토연구원 김광익 박사님께 감사드린다.

\*\* 전남대학교 지리학과 부교수

\*\*\* 협성대학교 지역개발학과 교수

정이다(정준호, 2008: 26).

이상과 같은 여건 변화와 시대적 요구에 대응하기 위해 많은 선진국들은 다각적인 노력을 기울이고 있다. 특히 국가의 글로벌 경쟁력의 핵심인 지역경쟁력을 강화하고 기존 지역발전 방식에서 드러난 문제점을 개선하거나 극복하기 위해 분권화와 함께 광역화를 추진하고 있다. 국가마다 정치적 구조와 경제적 발전수준, 사회문화적 전통 등에 따라 그 지향하는 정책 방향에 다소 차이가 있지만, 세계적 경쟁력을 갖춘 자립적이고 효율적인 일정 규모 이상의 지역을 구축하기 위해 '광역적 행정구역의 개편'에서 '광역경제권의 도입 및 거점 개발권의 구축', 한걸음 더 나아가 '준(準)연방국가체제로의 전환'에 이르기까지 새로운 국가 및 지역발전 정책을 적극적으로 추진해 나가고 있다(손창남 · 조강철, 2008).

이러한 세계적 흐름에 독일도 예외가 아니며, 독일 역시 다양한 정책적 노력을 경주해 오고 있다. 그 동안 독일에서는 국가 경쟁력과 효율성을 제고하고 지역의 발전 잠재력을 확충하기 위해 연방주의적 정치체제에도 불구하고 '지역화'(Regionalisierung)를 대폭적으로 강화하는 동시에 주행정구역의 통·폐합 내지 주계의 재획정(Länderneugliederung)에 지대한 관심을 쏟아 왔다. 특히 후자의 주계의 재획정 논의는 도시주(베를린과 함부르크, 브레멘)와 소규모 연방주(자르란트, 슬레스비히-홀슈타인, 작센-안할트 등) 등을 통·폐합하여 주의 수를 줄일 수 있다면, 상당한 정도의 행정비용을 절감하고 국토공간이용의 합리화와 함께 경제활성화를 도모할 수 있으며, 또한 주의 광역화를 통해 유럽통합에도 능동적으로 대처할 수 있다는 점을 내세우고 있다. 그렇지만 여전히 뿌리 깊게 남아 있는 지역주의 흐름과 제2차 세계대전 패망 이후 나치의 중앙집권체제에 대한 반작용에서 등장한 분권적 연방질서, 1990년대 초 통독과정에서 다시 한번 공고화된 협력적 연방주의 등 독일의 정치구조와 사회문화적 전통을 강조하고, 주민 친화적 행정과 생활 민주주의의 구현을 중시하는 반대론자들의 주장 그리고 통·폐합이 예상되는 주 간에 상

충하는 이해관계와 연방 기본법상 해당 지역 주민들의 투표를 통한 최종 의사결정이라는 제도적 장치 등으로 말미암아 주행정구역의 개편은 당장 기대하기 어려운 것으로 판단된다(안영진, 2004). 따라서 최근 들어 독일은 주 통·폐합의 난제와 달리 대내외적 정치경제 환경의 급격한 변화에 적극 대처하는 동시에 유럽의 통합과정에서의 국가 및 지역의 경쟁우위의 확보, 혁신과 성장의 지속적 추구 등을 목표로 한 새로운 정책수단을 강력히 모색하기에 이르렀다. 그것은 다름 아닌 대도시지역 또는 대도시권 단위의 거점을 구축·강화하고 점진적으로 확대해 나감으로써 실질적인 광역(경제)권의 창출과 육성을 모색하려는 것이다.

이 글은 최근 들어 독일에서 새로운 국토 및 지역발전정책에서 중요한 수단의 하나로 부각되고 지대한 관심을 끌고 있는 독일의 광역경제권 또는 발전권으로서 '대도시지역'의 구축 배경과 육성전략을 분석하고, 이에 따른 정책적 함의를 살펴보고자 한다. 주지하다시피 이러한 검토는 우리나라의 최근 지역발전정책을 구상하는데 이슈가 되고 있는 광역경제권의 구축과 개발전략을 모색하는데 적잖은 시사점을 던져 줄 것으로 사료된다.

## 2. 독일의 유럽 메트로폴리탄지역의 개념과 성격

### 1) 메트로폴리탄지역의 등장

독일의 국토 및 지역계획에서 '메트로폴리탄지역'이라는 용어는 1990년대 초반에 처음 사용되기 시작했다. 1993년에 연방정부가 발표한 국토 및 지역계획에 관한 정부차원의 장기구상을 담은 '국토 및 지역계획의 정책적 지향규범'(Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen)에서는 국제적으로나 광역 및 거시 공간적으로나 파급효과를 큰 '집적지역'

(Agglomeration)을 언급하고, 이는 심화되고 있는 국제적 입지경쟁에서 독일의 공간적 균형발전에 기여할 수 있는 새로운 '공간적 효율성의 수행자'라는 의미를 부여한 바 있다. 이 용어가 '유럽메트로폴리탄지역'(Europäische Metropolregion)이라는 용어로 바뀌어 다시 등장한 것은 1995년 연방정부의 '국토 및 지역계획의 정책적 행동규범'(Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen)에서였다.<sup>1)</sup> 이에 따라 1995년 독일의 연방정부 및 주의 국토 및 지역계획에 관한 실질적 권한을 갖고 각종 정책과 계획을 심의·의결하는 '국토 및 지역계획에 관한 관계 장관회의'(Ministerkonferenz für Raumordnung)는 독일 전역에 7개의 대도시지역, 즉 베를린/브란덴부르크(Berlin/Brandenburg), 함부르크(Hamburg), 라인-

루르(Rhein-Ruhr), 라인-마인(Rhein-Main), 슈투트가르트(Stuttgart), 뮌헨(München), 할레/라이프치히-작센 삼각지대(Halle/Leipzig-Sachsen Dreiecke)를 잠재력을 가진 '유럽메트로폴리탄지역'으로 설정하였다(김광익 외, 2008: 52).

그 후 2001년 '독일 유럽메트로폴리탄지역에 관한 이니셔티브 그룹'(Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland)이 출범하고, 이상의 7개 유럽메트로폴리탄지역과 하노버지역(Die Region Hannover)이 독자의 정책포럼을 구성하여 운영하게 되었다. 또한 독일의 국토 및 지역계획 분야를 대표하는 학술연구단체인 '공간연구 및 지역계획 아카데미'(Akademie für Raumforschung und Landesplanung)와 '도시건설 및 지역계획 아카데미'(Akademie für Städtebau und Landesplanung)가 공동으로 연구그룹을 결성하여 활동을 시작했다. 전자의 경우에는 자신들의 정치적 이해관계를 개진하고 관찰시킬 목적에서 구성된 기구지만, 메트로폴리탄지역이 성공하기 위해 어떻게 조직되어야 하며 어떤 공간적·제도적 틀을 갖추어야 하고 이들 지역의 재정적 기초는 어떻게 구축해야 하는지 등을 심도 있게 논의해 오고 있다. 그리고 후자는 국토공간과 경제발전을 위해 대도시지역의 '추동력' 내지 '엔진' 기능을 적극 고려해야 한다는 전제 아래 메트로폴리탄지역을 정치적·조직적으로 강화해 나가기 위한 다양한 주제를 논의하고 있는데, 특히 메트로폴리탄지역의 제도정비와 재정기반을 굳건히 할 것을 강조한 바 있다(김광익 외, 2008: 53).<sup>2)</sup>

이러한 배경에서 최근 독일의 국토 및 지역계획에서도 예를 들어 '성장극'을 둘러싼 논의가 다시 행해지고 있는 만큼, 메트로폴리탄지역을 재조명하고 이를 공간계획 차원에서 검토하는 관점의 변화가 나타났다(Adam *et al.*, 2005: 417-8). 따라서 메트로폴리탄지역의 역할과 기능에 대한 정책적 관심이 높아지면서 2005년에는 뉘른베르크(Nürnberg), 라인-네카 삼각지대(Rhein-Nackar Dreiecke), 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐(Hannover-Braunschweig-

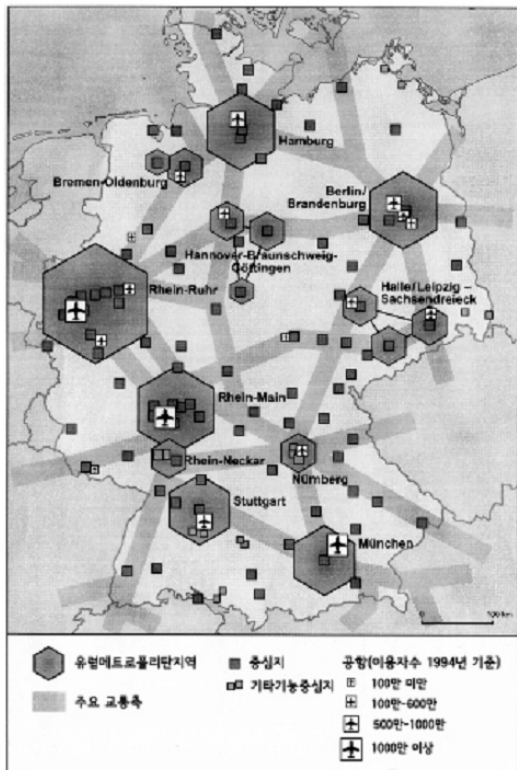


그림 1. 독일 11개 유럽메트로폴리탄지역  
출처: Blotevogel *et al.*(2006: 59)

Göttingen), 브레멘(Bremen) 등 4개의 대도시권을 추가로 '유럽메트로폴리탄지역'으로 설정하였다. 따라서 현재 독일에서는 11개에 달하는 '유럽메트로폴리탄지역'을 구축하여 집중적으로 육성하는 정책을 펴나가고 있다(김광익 외, 2008: 54)(그림 1 참조).

더군다나 2006년 '국토 및 지역계획에 관한 관계장관회의'에 의해 독일 국토 및 지역계획의 법적 목표와 기초를 보완하고 '국토 및 지역계획의 정책적 지향규범'을 대체하는 새로운 기초와 전략을 담은 '독일 공간발전의 이념상과 행동전략'(Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung in Deutschland)이 발표되었다. 여기서는 성장과 혁신이라는 이념 아래 단순히 대도시거점의 구축이나 대도시권의 개발을 넘어서서 메트로폴리탄지역의 핵심부와 그 직접적 세력권과 간접적 영향권에 놓여 있는 모든 주변 배후지들을 하나로 통합시켜 연계 협력·육성함으로써 장차 독일 전역을 포괄하는 10~11개의 '광역경제권'(Großwirtschaftsraum)으로 발전시켜 나갈 것을 천명하였다(김광익 외, 2008: 55)(그림 2 참조).

## 2) 메트로폴리탄지역의 개념 규정

독일의 '유럽메트로폴리탄지역'은 독일의 국토 및 지역계획에서 그 중요성과 함께 국가의 대외 경쟁력을 확보하고 지역발전을 위한 정책적 수단으로서 그 의의를 높여가고 있다. 그렇지만 과연 '유럽메트로폴리탄지역'이 구체적으로 무엇을 지칭하며 이를 둘러싼 공통의 이론적 또는 경험적으로 뒷받침할 수 있는 이해와 공간적·지역적 관련성을 어떻게 확립할 수 있는지에 관해서는 이제까지 충분히 논의되지 못했다. 하지만 이와 관련한 논거가 전혀 없는 것은 아니다.

메트로폴리스(Metropole: 영어의 metropolis)는 상당한 인구규모를 지닌 대도시를 일컫는 용어로 비교적 오랫동안 사용되어 왔다. 그리고 이것은 정치적·경제적·문화적 관점에서 본 한 국가의 선도도시를

의미하기도 한다. 이에 반해 메트로폴리탄지역은 대도시권이나 대도시권역 또는 대도시지역으로 옮겨지며, 대도시(거점도시)와 그 배후지를 포괄하는 확대된 범역의 공간단위를 지칭하는 용어로 사용되고 있다. 위에서 언급하였듯이, 1990년대 초 이래 독일은 물론이고 유럽에서 보다 경쟁력을 갖춘 집적지역에 대한 지역정책적 대응에 초점을 맞추게 되면서 '메트로폴리탄지역'에 관한 논의가 본격화되었다. 이에 1930년대 미국에서 유래한 'Metropolitan Area'라는 용어가 소개되었다. 알려져 있듯이 이는 (대)도시의 교외화를 통해 형성된 공간단위를 파악하기 위한 조어로, 대도시의 기존 행정구역의 경계를 바탕으로 그 범위를 확장하는 것이 가능했다. 독일에서는 오랫동안 대도시와 그 교외공간이 대도시지역(Großstadtregion)이나 단순히 도시지역(Stadtregion)으로 일컬어져 왔으며, 또한 일상용어로는 집적지역이나 밀집지역(Ballungsgebiet)이 사용되어 왔다.<sup>3)</sup>

1990년대 초반 독일과 유럽에서 '메트로폴리스지역'은 대체로 '대도시지역'이나 '밀집지역'과 동의어로 사용되었다. 물론 당시에는 이들 용어에 대한 깊은 논의가 이뤄지지 않았다. 독일어권에서는 '메트로폴리탄지역'이라는 용어가 폭넓게 관철된 반면, 영어권에서는 'metropolitan areas'와 'metropolitan regions'(그리고 또한 'conurbation')이 사용되었으며 프랑스어권에서는 'régions métropolitaines'도 사용되었지만, 대개는 'aires métropolitaines'와 'zones métropolitaines'이라는 용어가 통용되었다. 물론 독일어권 밖에서는 지역(region) 개념이 종종 비판적으로 수용되어 왔는데, 왜냐하면 '지역'이라는 차원이 이미 하나의 행정구역으로 획정되어 있고 여타 조직 또는 기관에 의해 관할되거나 분권이나 자치, 나아가 분리를 주장하는 지역주의운동을 대변하는 용어로 간주되어 왔기 때문이다. 반면 메트로폴리스 개념에 대해선 별다른 의의가 제기되지 않았다. 당초 논의에서는 대도시, 세계도시 또는 글로벌 도시보다는 영어와 프랑스어 용례에 비추어 도시지역이

나 밀집공간을 의미하는 일반적 이해에 따른 메트로폴리탄지역이 강조되었다.

하지만 '메트로폴리탄지역'이 국가정책 및 공간계획 차원에서 주목을 받게 되면서 보다 확대된 의미를 부여받고 또한 새롭게 조명받게 되었다. 메트로폴리탄지역은 기본적으로 대도시와 그 배후지를 포괄하는 공간단위이나 어떤 지역 또는 더 넓은 영역 내의 정도의 차이가 있으나 크고 작은 공간적 범위를 표현하며(유르첵, 2008: 89), 특히 대도시와 중소도시 그리고 도시지역을 모두 포괄하는 도시체계에서 최고차 계층의 위상을 차지한다는 점이 강조되고 있다. 따라서 메트로폴리탄지역은 일반적 대도시권이나 도시지역과는 그 규모와 세계 또는 대륙차원의 도시체계와의 긴밀한 통합 그리고 국가적 맥락에서 집적된 탁월한 기능 등의 측면에서 구별되는 성격을 부여받게 되었다(Adam *et al.*, 2002: 513).

실제로 독일의 메트로폴리탄지역이 경제적 중심지, 국제적으로 뛰어난 교통 결절 그리고 문화와 과학적 혁신의 장소라는 인식은 지배적이다. 이는 물론 경제적 관점에 초점을 맞춘 해석이라고 할 수 있다. 보통 메트로폴리탄지역에 부여하는 잠재력은 한 장소 또는 지역에 '메트로폴리탄 기능'이 응집 또는 집적되어 있다는 점에 있을 것이다. 인구규모나 면적만으로 그 기준을 결코 설정할 수 없으며, 다양한 지표를 결합하는 것을 통해 비로소 판별할 수 있다(Adam *et al.*, 2005: 418).

이런 의미에서 독일의 '유럽메트로폴리탄지역'의 이론적 근거를 굳이 찾는다면, 우선 1986년 프리드만(John Friedmann)이 발표한 '세계도시가설'(the world city hypothesis)에서 찾아 볼 수 있다. 프리드만은 7개의 지표(주요 금융 중심지, 다국적 기업의 본사 소재지, 국제적 기관조직 및 성장하는 서비스부문의 소재지, 생산 중심지, 중요한 교통 결절점, 인구규모)를 기준으로 하여 글로벌 도시체계를 계층적으로 조직하고, 1차 및 2차(세계)도시를 구분했다. 메트로폴리탄지역의 논의에 좀 더 본질적으로 영향을 미친 것은 사센(Saskia Sassen)과 그의 '글로벌 도시론'

(The Global City, 1991)을 들 수 있다. 그의 '글로벌 도시'는 탁월한 조정 및 통제기능과 금융 및 서비스 분야에서 탈산업적 생산부문의 강력한 출현, 이와 동시에 국가적·국제적 교역의 주도적 중심지로 표현된다. 사센에 따르면, 세계화는 개별 국가의 조절 가능성을 넘어서는 새로운 공간경제의 형성을 초래하고 있으며, 글로벌 도시는 도시에 집적된 조정 및 통제력을 통해 글로벌 도시체계의 정점에 자리 잡으며, 이때 국가적 그리고 영토적 연관성으로부터 벗어난다고 지적한다. 다른 아닌 기업의 세계화와 점진적 입지확장과 더불어 기업 본사의 중심기능과 고차(생산자)서비스 기업의 집중이 확대되며, 이는 곧 세계의 소수의 장소인 글로벌 도시에 경제적 조정 및 통제기능의 대폭적인 집중을 뜻한다는 것이다. 프리드만과 사센의 논의는 도시 간의 기능적 관계와 대도시의 폭넓은 기능스펙트럼에 의한 계층화 또는 유형화에 관한 논구를 통해 메트로폴리탄지역의 독특한 역할과 기능적 특성에 관한 이해를 심화시켜 주었다.

최근 학술연구그룹인 '지구화와 세계도시에 관한 연구그룹 및 네트워크'(Globalization and World Cities Study Group and Network)에 의한 글로벌 도시체계의 발생과 구조에 관한 다양한 연구도 독일의 메트로폴리탄지역에 관한 이론적 논의에 적잖은 영향을 주고 있다. 이 그룹은 특히 고부가가치의 서비스업, 곧 생산자서비스업 내에서의 연계성과 관련한 접근방법을 개발하였는데, 이 지표로 도시 간의 기능 관계를 밝히려고 한다. 도시체계에 관한 또 다른 연구로서는 프랑스의 DATAR의 연구인 '유럽의 도시'(Les Villes Européennes)와 유럽의 연구네트워크인 'ESPON'이 제시한 '기능적 도시지역'(functional urban areas)의 유형분류를 들 수 있다. 이 두 접근은 계층 지향적 접근방법에 해당하며, 정도의 차이가 있으나 폭넓은 기능 스펙트럼에 의거하여 세계도시의 순위 또는 유형을 밝히려 했다. 이들 연구가 말하는 세계도시나 글로벌 도시는 곧 세계경제의 네트워크 상에서 생산과 금융·서비스, 정보통신의 주요 부문에 걸쳐 명령 및 통제기능을 수행하고 있는, 계층적

으로 조직된 지구적 도시체계에서 최고차 또는 최상위 그룹에 속하는 도시들이라고 할 수 있다.

결국 독일의 메트로폴리탄지역은 단핵 또는 다핵의 대도시들을 거점으로 삼고 있지만, 대도시와 대도시를 포함한 배후 농어촌 지역 등을 포괄하는 대도시 지역권을 의미한다고 볼 수 있다. 다시 말해, 대도시와 주변지역 간의 기능적·공간적 연계를 고려한 통합적 관점에서 접근하려는 확대된 광역대도시권으로 규정할 수 있다.

### 3) 메트로폴리탄지역의 계획적 설정과 이를 둘러싼 논의 배경

독일에서 유럽메트로폴리탄지역을 학술적·이론적 관심을 넘어서서 국토 및 지역계획의 중요한 정책수단으로 확립하려는 노력에는 다양한 요인들이 복합적으로 작용해 왔다. 물론 그 주된 배경은 1990년대 이후 세계화의 급속한 진전과 국경을 초월한 경쟁이 심화되는 시대적 상황변화에 대응하고, 국가의 지속적 성장과 발전을 보장하고 뒷받침할 수 있는 국토 및 지역계획에서의 새로운 방향 모색에 있다고 평가할 수 있다. 무엇보다도 광역경제권의 형성을 통한 국가 및 지역의 경쟁력 제고를 위해 메트로폴리탄지역을 중심으로 한 국토의 지역 및 도시 경제공간의 재편과 체계화라는 차원에서 논의가 시작되었다.

이하에서 메트로폴리탄지역 개념에 대한 관심이 등장하고 이를 정책적 차원에서 수용하게 된 배경을 구체적으로 언급하기 전에, 이해를 돕기 위해 메트로폴리탄지역과 전후 독일의 국토 및 지역정책에서의 함의를 간략히 살펴볼 필요가 있다(Blotevogel, 2006: 55-57). 사실 독일에서 국토 및 지역계획에서 메트로폴리탄지역에 관해 언급할 때 주목해야 할 점은, 국가의 도시 또는 정주체계가 유럽의 많은 국가들과 달리 50만명 이상의 인구를 가진 10여 개의 도시들과 활력 있는 수많은 중소 도시들의 네트워크로 특징 지워진다는 사실이다. 이는 오랜 지역주의의 전통, 곧 '소국분립'(Kleinstaaterei)의 역사에 소급된다. 심지어

어 급속한 공업화가 강력한 도시화와 궁극적으로 라인-루르(Rhein-Ruhr)나 라인-마인(Rhein-Main)과 같은 대규모 연담도시(conurbation)의 발전을 가져왔지만, 독일은 영국이나 프랑스 등의 다른 많은 나라들과 대조적으로 메트로폴리스나 메트로폴리탄지역으로 일컬을 수 있는 공간구조적 체계를 확립하지 못했다. 어떤 의미에서 유일한 예외는 베를린(Berlin)이라고 할 수 있으며, 베를린은 1871년 독일제국의 건국과 함께 유럽 메트로폴리스의 '프리미어리그'에 진입할 수 있었고 제2차 세계대전까지 그 위상을 유지할 수 있었다. 그리고 20세기 후반 독일의 재통일까지 서독의 분권적 연방체제는 다극분산적 도시체계를 유지할 수 있었으며, 따라서 그 어떤 도시지역도 이 리그에 진입할 수 없었다. 결과적으로 메트로폴리탄 기능과 관련한 독특한 공간적 분업구조가 함부르크, 뮌헨, (서)베를린, 프랑크푸르트/라인-마인과 같은 도시지역과 노르트라인-베스트팔렌주의 라인강을 따라 형성된 뒤셀도르프, 쾰른, 본과 같은 도시들 그리고 바덴-뷔르템베르크주의 슈투트가르트, 니더작센주의 하노버 등의 사이에 형성되어 왔다.

따라서 독일의 공간계획은 1990년대 초까지 이들 '감추어진 메트로폴리스'의 역할을 평가 절하해 왔다고 볼 수 있다. 일반적으로 메트로폴리스의 이러한 불행과 부당한 대접은 무엇보다도 베를린의 이중적 역사, 즉 1920년대 독일 역사의 황금기에 '현대의 메트로폴리스'라는 신화에서 나치 테러리즘의 본거지라는 인식에 비추어 살펴 볼 수 있다. 그런데 메트로폴리스의 저조한 발달과 관련하여 보다 중요한 논점은 독일의 전후 공간계획이 주로 전 국토에 걸쳐 동등한 생활여건을 유지하기 위해 집중된 집적지역을 지원하기보다는 균형잡힌 지역발전에 초점을 맞춰왔다는 사실에 있다. 지리학자인 크리스탈러(W. Christaller)의 신고전 경제이론에 입각한 중심지개념은 국가 및 지역차원의 공간계획에 주요 정책수단의 하나로 꾸준히 원용되어 왔다(안영진 외, 2008). 즉, 전국토에 걸쳐 국민들에게 기초생활 서비스와 사회적 인프라에 대한 접근성을 보장할 수 있는 중요한

계획적 도구로 활용되어 왔다. 그 결과 도시의 경제적 역할은 지역차원의 기능에 제한되었다. 다시 말해 1980년대 말까지 도시와 도시지역의 육성이 지역격차와 공간 불평등을 가중시킬지도 모른다는 우려 때문에 국가적 또는 심지어 국제적 맥락에서 대도시와 도시지역의 전략적 역할을 고려하는 정책적 의지와 동기는 존재하지 않았다.

독일의 공간계획을 살펴보면, 최근까지 이상에서 언급한 패러다임이 여전히 유효하였음을 알 수 있다. 특히 구동독의 경우 중심지개념은 영역적으로 제한된 지자체의 발전과 인프라 설비에 초점을 맞춘 공간계획의 본질적 가이드라인이 되고 있다. 그러나 1990년대 초반부터 공간계획의 규범과 목적, 방법 그리고 수단에서 점진적이긴 하지만 중대한 전환을 감지할 수 있다. 이는 공간계획에 대한 과거와 다른 이해에 뿌리를 두고 있는데, 일반적으로는 공간계획뿐만 아니라 특별하게는 몇몇 선택된 도시 집적지역에 관한 언급에서도 그러하다. 바꿔 말해 (대)도시 집적지역은 더 큰 과밀로부터 보호되어야 할 혼잡지역일 뿐만 아니라 동시에 국가적 그리고 국제적 맥락에서 경제적 경쟁력의 임계규모(critical mass)를 구성하는 것으로 개념화되고 있다. 결과적으로 도시 집적지역은 '추동력'이나 '공간발전의 모터'로 특징 지워지고, 마침내 '메트로폴리탄지역'으로 명명되기에 이르렀다. 물론 혼잡지역에서 메트로폴리탄지역으로의 개념적 전환에서 살펴 볼 수 있는 담론의 배경과 동기는 매우 복잡하다. 메트로폴리탄지역에 대한 관심과 새로운 개념의 등장과 관련하여 지난 15년 동안 실질적으로 변화해 온 가장 중요한 일반적 조건 혹은 배경을 정리해 보면 다음과 같다(Blotevogel, 2001: 158쪽 이하; Blotevogel, 2006: 57쪽 이하; 유르책, 2008: 90-91).

첫째, 1970, 80년대까지만 해도 독일은 몇몇 소수의 유럽 국가들, 주로 스칸디나비아권의 국가들과 함께 각종 생활 및 사회복지 시설에서 비교적 균형등 공간적 분포패턴을 보여주었지만, 이는 통독 후에 급격히 그리고 근본적으로 바뀌었다. 예를 들어 25개

유럽연합 가맹국 중 독일은 오늘날 지역간 소득이나 1인당 GDP 분포에서 가장 큰 격차를 보여주는 국가의 하나로 평가되고 있다. 이러한 사실은 주로 구동독의 농촌지역과 함께 루르(Ruhr)지역과 같은 구서독의 전통 산업지역에서 높은 실업을 야기하고 있는 지속적인 경제침체에 따른 것이다. 반면에 선진화된 경제적 프로필을 발전시켜 온 함부르크, 뮌헨 또는 프랑크푸르트/라인-마인과 같은 몇몇 대도시지역에서는 경제적 번영이 지속되고 있다. 물론 지나치게 단순화시킨 점이 없지 않으나 1990년대에 들어 공간적 불균형과 지역격차에 대한 논의가 다시 시작되었다.

둘째, 이상의 논점이 배태하고 있는 또 다른 맥락을 고려할 필요가 있다. 그것은 국제적 시장구조에의 지속적 통합과 전환이다. 한편으로 이러한 과정들은 1995년과 2004년의 유럽연합(EU)의 확대에 의해 추동되었지만, 특별하게는 1993년 단일시장의 도입과 2002년 통화연합을 통해 진전되어 왔다. 특히 후자는 유럽에서 도시와 지역 간의 영역적·입지적 경쟁에 큰 압력으로 작용해 왔다. 사실 제2차 세계대전 후 유럽 대륙의 평화와 안정, 협력과 교류를 통한 경제성장과 번영, 미국과 소련 등 초강대국에 대한 공동대처 등을 명목으로 추구해온 유럽의 통합 노력이 1990년대에 들어 동서냉전이 붕괴되고 동유럽이 개방되면서 한층 더 가속화되었다. 이러한 시대적 배경에서 독일의 둘러싼 국경의 개방이 확대되고 유럽 공동체의 역내 국가간 자본과 서비스, 노동력의 이동이 심화되면서 독일 도시들의 유럽 도시 및 정주체제로 빠르게 통합되어 왔다. 이러한 조건 변화는 전후 비교적 오랫동안 서독에서 인구, 즉 노동력의 분포에 비취볼 때 안정적으로 구축되어 온 독일의 도시체계에 커다란 교란을 야기하였다. 1990년대 초 단일 유럽시장이 실현됨에 따라 독일의 (대)도시들은 자국의 도시들과 경쟁해야 할 뿐만 아니라 타국의 대도시들, 이를 테면 런던과 파리, 밀라노, 브뤼셀, 네덜란드의 란트슈타트 등의 세계도시나 대도시권과 투자와 기업본사, 관리자, 관광객, 문화적 중요성 및 지식 등을

두고 경합하지 않을 수 없게 되었다. 두말할 나위도 없이 독일의 도시들은 전통적으로 중소도시의 특성이 뚜렷하며, 대도시라고 할지라도 유럽의 여타 대도시에 비해 지명도나 규모, 기능 등의 측면에서 왜소하다는 사실이 이러한 상황에 부정적으로 작용했다.

다른 한편으로 1970년대 포디즘의 위기 이후 경제활동의 '세방화'라는 좀 더 확대된 맥락을 언급하지 않을 수 없다. 글로벌 차원에서 기술적 거래가 진전되어 왔고 많은 연구들은 세계화하는 경제를 '장소의 무력화 또는 종식'(placeless)을 지적할지라도, 산업 경쟁력의 근원은 기업들에게 특정한 노동력과 기술, 인프라 그리고 비교역적 상호의존성을 포함한 대체할 수 없는 입지적 자산의 장소 특유의 클러스터를 제공하는 여전히 영역적으로 국지화된 생산 복합체 내에 착근되어 있다. 이렇듯 세계화는 '성장엔진'으로서 '세계도시'나 '메트로폴리탄지역'이라는 개념이 명백히 보여주듯이 도시지역이 국가적·국제적 경쟁을 추구하는데 하나의 틀을 제공하고 있다. 즉, 세계화와 유럽통합은 지역간뿐만 아니라 영토간 경쟁을 경제활동에 지리가 중요하다는 인식과 맞물리는 새로운 관점에서 자리매김 되고 있다.

셋째, 이러한 상관관계의 핵심은 오늘날 '신경제지리' 또는 '신성장론'으로 불리는 학자들의 이론 속에서도 발견된다. 이러한 이론적 접근은 정책전환을 정당화하는 틀로 작용하고 있다. 이 두 접근방법은 지식과 혁신 그리고 상호연계성과 같은 내생적 잠재력이 경제성장에 필수적이라고 지적한다. 그리고 그러한 것들이 보다 큰 도시 집적지역에서 발견되며, 따라서 자국 요인들과 공간적 패턴이 현재와 같은 경제적 정체기에 전략적 공간계획과 정책에서 점점 더 주목을 끌고 있다는 점은 두말할 나위도 없다. 더군다나 또 다른 논자들은 특히 지식 운반자의 상호연계성 문제를 언급하고, 이와 동시에 국지적 차원에서뿐만 아니라 세계적 네트워크상의 '창조적 환경'에 착근되어야 한다고 주장함으로써, 그들은 도시 집적지역이 이 두 요소를 가장 잘 제공해 준다고 결론짓고 있다. 따라서 그러한 공간적 형태는 도시체계의 계층을 따

라 주변지역으로 확산되기 전에 혁신의 창출과 채택의 지리적 중심지가 되는 것을 함축한다. 이 이슈에 대한 학술적 논의에 따라 도시지역 또는 도시 집적지역이 불균등하게 접합된 지리경제적 전환에 중심적 역할을 수행하는 것으로 생각되었다.

넷째, 이상의 논의에 더해 1980년대 후반 이후 지역차원은 정책실험과 제도혁신의 새로운 물결에 무대로서의 중요성을 높여 왔다. 메트로폴리탄 거버넌스(governance)는 지역의 경제적 경쟁력을 제고할 뿐만 아니라 도시 집적지역 내에서 상호조정과 협력의 열쇠로서 점점 더 중요하게 인식되어 왔다. 이는 조직적 그리고 제도적 권한을 국가차원에서 초국가 차원이나 지역차원으로의 재배치와 함께 대의국가에서 활동 및 협력국가로의 전환으로 표현되는 일반적인 국민국가의 활동에 있어 조절형태의 범위와 기능의 이전에 따른 결과로 개념화된다. 이러한 변화의 양상은 한편으로 과거에 비해 민족국가의 중요성이 후퇴하거나 쇠퇴하고 있다는 점과 관련이 있다. 국경을 바탕으로 한 국민국가의 의미, 즉 영토에 기초한 전통적 국가의 중요성이 약화되는 반면, 대도시를 중심으로 한 경제적으로 강력한 지역들이 세계체제 속에서 점점 확고한 단위공간으로 형성되어 가고 있다는 논제가 점점 폭넓게 받아들여지고 있다. 기실 민족국가와 그들의 전통적 통치형태는 새로운 세계경제와 정치사회적 난제에 더 이상 유효하게 대응할 수 없게 되었다. 또 한편으로 이러한 변화의 양상은 노동시장에서의 지속적 위기와 공공부문의 재정위기, 곧 시장과 정부의 실패와 밀접히 결부되어 있다. 그 원인이 구체적으로 무엇이든 간에 개별 도시와 지역들이 중앙정부의 재정지원 감소에 대응하여 독자적 생존을 모색하기 위해 점점 더 '정치경제적 개발목적'을 지향하게 되었다. 이미 전후 1960, 70년대에 구축된 지속적인 경제성장과 완전 고용 그리고 복지체제와 같은 질서는 1980년대 이후 심대한 위기를 맞게 되었다. 더 심각한 위기를 피하거나 이러한 위기를 극복하기 위해 수많은 도시들은 지역차원의 각종 개발정책이나 경제성장 정책을 입안하여 추진하고, 이것이



국가의 도시 및 지역정책의 중심으로 점차 자리 잡아 왔다.

오늘날 메트로폴리탄지역과 관련하여 상위의 정책 목표는 공적 그리고 사적 자원을 조율된 지역적 발전 전략에 투여하는 것을 통해 '메트로폴리탄 성장엔진'으로 불리는 것을 확립하고 공고히 하는 것이다. 이렇듯 서로 다른 많은 정치행정적 영역으로 구성되는 도시 집적지역의 성공 또는 경쟁적 작동은 입지적인 '경쟁적 자산'에 달려 있을 뿐만 아니라 메트로폴리탄지역 내의 사회적 상호작용의 '거버넌스'에도 좌우되고 있다.

이상에서 살펴 본 것처럼 1990년대 초반 이후 독일의 공간계획과 정책은 이러한 도전에 국가적 그리고 유럽적 맥락에서 경쟁력과 경제적 기능이라는 측면에서 몇몇 선별된 도시지역들의 새로운 역할을 조명하고 부각시킴으로써 대응하고 있다. 경제성장과 혁신, 경쟁력에 관한 다수의 선별된 대도시 집적지역의 중요한 역할이 폭넓게 인정되고 확인되고 있다. 그 논의는 이미 언급한 것처럼 통독에 따른 독일 도시체계에서의 메트로폴리탄 기능의 재배치에 의해 촉발되었다. 따라서 메트로폴리탄지역과 기능, 도시 및 지역 마케팅 그리고 메트로폴리탄 거버넌스와 같은 논제가 비교적 갑작스럽게 독일의 계획가, 정치인, 학자들 사이에서 빈번히 다뤄지게 되었다. 이는 '메트로폴리탄'이라는 용어가 도시성에 대한 재조명에서 볼 수 있듯이 상대적으로 긍정적 의미를 지니고 있다는 점과 부응하고 있다. 그 시사적 영향은 도시와 지역의 마케팅에도, 심지어 전략적 도시정책에도 큰 호소력을 발휘하고 있다는 것이다.

#### 4) 메트로폴리탄지역의 기능적 특성

독일의 '유럽메트로폴리탄지역'은 독일에 혁신과 경제성장에 대한 새로운 희망으로 자리매김 되고 있으며, 사회적·경제적·문화적 발전의 추동력으로서의 기능을 수행하고, 국가적 그리고 유럽적 맥락에서 그들의 경쟁력을 유지하려는 것이다. 그리고 메트로

폴리탄지역은 그 탁월한 기능이 국경을 넘어 국제적 차원에서 영향력을 행사하는 공간적 그리고 고도의 활력이 넘치는 입지로 규정되고 있다. 위에서 언급하였듯이 이미 1995년의 '행동규범'은 유럽 메트로폴리탄지역을 "국제적 표준에 비추어 뛰어난 기능들이 국경을 넘어서서 확대되는 공간적 그리고 기능적 입지"로 정의하고 있다. 이들 지역은 사회적·경제적·문화적 발전의 엔진이자 독일과 유럽의 발전 효율성과 경쟁력을 유지하고 유럽의 통합과정을 한층 촉진하는데 기여할 수 있도록 설계되고 있다. 이런 맥락에서 이것은 경제적 그리고 발전적 기능이 지역간 균형과 자연자원의 생태적 보존을 강조하는 전통적인 전략적 공간계획의 두 기초와 비교하여 한층 강조되고 있기 때문에 국토 및 지역계획의 새로운 지향이라고 볼 수 있다(Blotevogel, 2006: 60).

독일의 메트로폴리탄지역에 대한 개념과 성격이 여전히 다소 불명료하고 완전하지 않을 수도 있지만, 메트로폴리탄지역 혹은 메트로폴리탄공간을 특징짓는 기본차원에 대해서는 상대적으로 폭넓은 공감대가 형성되고 있다. 메트로폴리탄지역은 하나의 광역권으로서 규모와 범위의 경계를 동시에 추구하기 위해 일정 규모 이상의 인구나 강력한 경제기반을 지녀야 하는 것으로 이해되고 있다. 하지만 메트로폴리탄지역은 이러한 인구나 경제와 관련한 기본구조를 넘어서서 국가 및 국제적 발전을 위한 다수의 중추적 기능을 수행해야 할 것으로 기대되고 있다.

당연히 현실적으로 메트로폴리탄지역이 수행하는 기능을 정확히 예측하는 일은 쉽지 않지만, 메트로폴리탄지역의 독특한 기능을 체계화하고 정리하려는 노력은 이뤄져 왔다. 독일의 지리학자 블로테포겔(Blotevogel, 2002)은 세 가지의 '메트로폴리탄기능'(Metropolfunktion)을 구분하고 이를 조작적으로 파악하기 위한 지표를 제시하는 접근방법을 개발한 바 있다. 이를 바탕으로 메트로폴리탄지역에 대한 분석과 그 기능에 대한 서술이 행해지기도 했다(Adam *et al.*, 2002). 이때 그가 제시한 세 가지 주요기능은 의사결정 및 조정기능, 혁신 및 경쟁기능 그리고 관문

기능 등이다. 하지만 최근에 와서 이러한 세 가지 핵심기능에 상징기능이 추가되면서 모두 네 가지 기능이 메트로폴리탄지역의 주된 기능으로 파악되고 있다(Blotevogel, 2005: 644 이하; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2007).

첫째, 의사결정 및 조정기능(Entscheidungs- und Kontrollfunktion)이다. 메트로폴리탄지역은 정치적 그리고 경제적 권력의 중심지이다. 메트로폴리탄지역에서는 금융 및 정보흐름도 통제된다. ‘글로벌 플레이어’(global player)로 불리어지는 생산부문의 다국적기업의 본사 내지 본부에서는 한 지역과 국가의 경계를 훨씬 넘어서는 기업의 전략적 의사결정이 이뤄진다. 그리고 또한 메트로폴리탄 공간에서는 경제적 그리고 정책적 의사결정에 대한 영향력도 행사하게 된다. 이렇듯 은행, 주식, 보험, 부동산개발 등과 같은 금융부문과 물류기업과 같은 종종 고차 서비스 부문(생산자서비스업) 등은 오늘날 기업에 의사결정에 중요하게 작용하며, 그래서 이들 부문의 공간적 조직은 학술적 접근에서 큰 의의를 부여받고 있다. 더군다나 중앙정부의 각종 부처와 고위 관청, 법원과 같은 정치적 권력기관의 입지 또는 소재는 기업에 대한 견인력을 행사하고, 지역에 지역을 넘어선 영향력을 부여한다. 추가적으로 각종 사회단체와 회의소, 국제적 비정부기구도 메트로폴리탄지역의 의미와 중요성을 대변한다. 이러한 메트로폴리탄기능은 ‘사령부기능’(Headquarterfunktion) 또는 ‘통제기능’(Kontrollfunktion)으로도 일컬어지기도 한다.

둘째, 혁신 및 경쟁기능(Innovations- und Wettbewerbsfunktion)이다. 혁신과 경쟁기능의 핵심은 지식, 태도, 가치 그리고 각종 제품의 창조와 확산에 있으며, 경쟁력을 확보하기 위해서는 부가가치가 높은 혁신적 아이디어의 실행이 요구된다. 메트로폴리탄지역은 혁신과 경쟁의 중심지이다. 높은 밀도의 학술 및 연구개발 기관을 통해 메트로폴리탄지역은 창조적 환경에 필수적인 임계규모를 형성할 수 있다. 다채로운 문화생활도 이와 마찬가지로 예술가, 학자, 관리자 또는 정치가와 같은 사회집단의 사적 그리고

전문적 교류를 조장하고, 혁신의 환경을 창출한다. 더군다나 메트로폴리탄지역은 각종 대규모 스포츠 또는 문화예술 행사나 이벤트를 개최할 수 있는 적합한 인프라 관련 기반시설을 제공한다. 이 모든 학문적 그리고 문화적 질은 한 장소 내지 입지에 혁신을 조장할 수 있는 잠재력을 부여하는데, 직접적으로는 연구시설과 지식 집약적인 서비스 제공자의 존재 여부와 간접적으로는 창조적인 젊은 인력이나 과학자의 문화적 욕구를 얼마나 충족시켜 주느냐에 달려 있다.

셋째, 관문기능(Gateway-Funktion)이다. 관문기능은 사람과 지식 그리고 각종 시장에의 접근을 말한다. 국제적으로 양호한 접근성과 대면접촉을 위한 다양한 선택 가능성은 지식과 정보의 교환에 본질적 요인이다. 메트로폴리스의 전형적 특성은 고차의 교통 인프라의 제공에 있으며, 메트로폴리탄지역은 자연히 중요한 교통의 결정점을 형성한다. 공항과 고속철도망, 고속도로와의 접속 등을 통한 국제적·대륙간 연결이 가능한 최적의 교통망에 얼마나 긴밀히 연계되어 있는지의 여부는 메트로폴리탄지역의 양호한 접근성을 보장할 뿐만 아니라 다른 입지요인과 결합하여 이들 지역의 지식과 정보, 시장에의 접근 잠재력을 높이는데 기여한다. 지식 및 정보사회에서 점점 더 중요해지는 지식에의 접근도 다양한 매체(예를 들어 텔레비전, 전화, 인쇄매체)와 함께 (전문)회의, 인터넷 서비스, 도서관 등의 존재와 박람회, 각종 전시회도 메트로폴리탄지역의 주요 특성에 속한다.

마지막으로 상징기능(Symbolfunktion)도 중요하다. 메트로폴리탄지역은 특히 그 인지도에 반영되는 상징적 작용을 행사한다. 이렇듯 메트로폴리탄지역은 시장 및 지위의 상징, 트렌드와 유행, 가치와 전범을 창출한다. 하지만 대표적 건축물이나 공원시설과 같은 공간적 또는 건축적 상징도 그러한 정체성을 자극하는데 작용한다. 메트로폴리탄적 정체성은 세계로 파급될 뿐만 아니라 특정 메트로폴리탄지역을 표현하는 고유성을 강화하는 사람들을 끌어 들인다.

메트로폴리탄지역은 이상과 같은 네 가지 기능을

종합적으로 수행해야 한다. 하지만 현실적으로 이들 기능의 수행 여부와 정도는 지역에 따라 매우 상이하 게 나타나고 있다. 당연히 계획적으로는 이들 기능을 지속적으로 개선해 나가는 전략과 노력이 대단히 중요하다고 볼 수 있다.

### 3. 독일 메트로폴리탄지역의 구조와 운영체계

#### 1) 메트로폴리탄지역의 기본구조

이미 지적하였듯이 오늘날 독일에는 11개의 메트로폴리탄지역이 설정되어 있다. 이들 메트로폴리탄 지역은 향후 독일 전역을 포괄하는 광역경제권으로 육성될 가능성이 높다. 그러나 현재 메트로폴리탄지

역은 핵심 대도시(Kerne der Hauptstadtregion und der bestehenden europäischen Metropolregionen)와 이 대도시와 기능적·공간적으로 긴밀한 관련을 맺고 있는 인접한 내측 연계권(engerer metropolitaner Verflechtungsraum)에 국한하여 확정되고 있다. 따라서 핵심 대도시의 영향을 간접적으로 영향을 받고 있거나 고차서비스의 공급권 안에 있는 농촌 지역을 포함한 외측 연계권(weitere metropolitaner Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume)을 포괄하여 협력개발이 진행된다면, 독일 전역은 적어도 기능적 측면에서 10~11개의 광역경제권으로 개편될 가능성이 높다(그림 2 참조).

하지만 현재의 메트로폴리탄지역은 독일의 과거 산업화와 특히 제2차 세계대전 후 경제부흥과 더불어 여러 도시들이 성장하는 과정에서 자생적으로 형성된 것이 많으며, 고차의 3차 기능을 지닌 하나 이상의 대도시(Metropole)를 근간으로 인근 지역과 밀접히

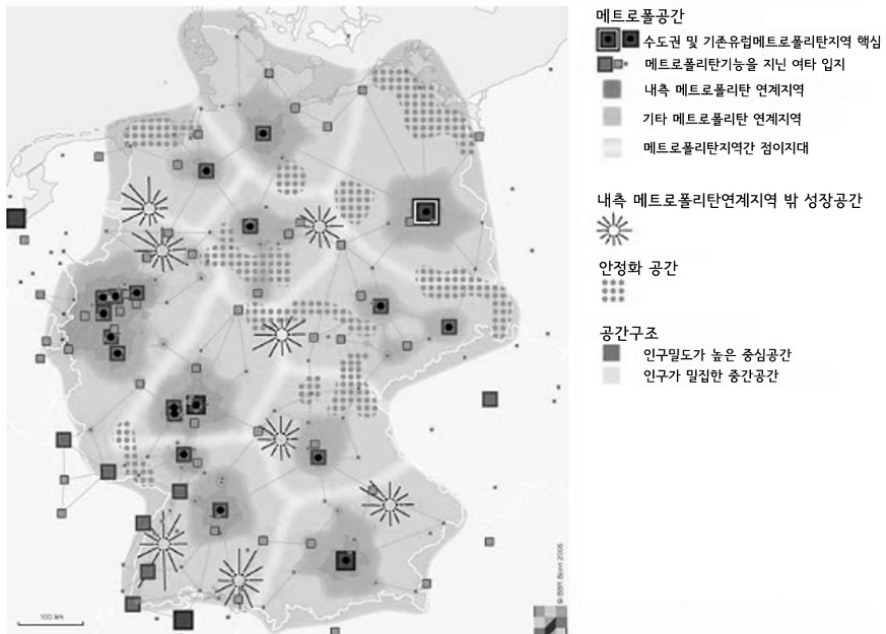


그림 2. 독일 유럽메트로폴리탄지역의 분포와 범위

자료: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(2006: 13)

연결되어 있으며, 독일은 물론이고 유럽의 성장거점이자 글로벌체제에서 경제적·사회적·문화적 발전의 중심역할을 수행하는 목적에서 구축된 경우가 보통이다. 독일은 연방정부와 주정부의 협의 아래 각종 계획과 정책을 추진하고 있으므로, 메트로폴리탄지역의 영역 획정도 일률적 기준에 따라 행해지는 것이 아니다. 현재의 메트로폴리탄지역은 기능적 관계, 국토 및 지역계획의 프로그램 또는 계획안의 규정, 행정구역의 경계, 각종 경제 및 사회활동의 행위공간 또는 프로젝트 등을 따라 구획되고 있다. 보통 메트로폴리탄지역은 행정단위가 아니라 프로젝트와 입장에 대한 공통의 연계 틀로서 파악되기 때문에 경계의 확정문제는 큰 의미가 없다. 더군다나 향후 메트로폴리탄지역의 외연적 경계가 하나 또는 다수의 중심 대

도시인 메트로폴리스와 직·간접적으로 연계를 맺거나 세력권까지 확대될 가능성도 고려해야 한다(김광익 외, 2008: 56).

우선 11개 메트로폴리탄지역의 면적을 보면, 지역별로 적잖은 편차가 존재한다. 가장 큰 광역권인 베를린-브란덴부르크지역의 면적이 약 30,300km<sup>2</sup>에 달하는 반면, 가장 작은 지역인 뮌헨지역은 약 5,500km<sup>2</sup>에 지나지 않는다. 메트로폴리탄지역의 평균 면적은 13,371km<sup>2</sup>에 달한다. 다음으로 인구규모를 보면, 이 역시 지역간 편차가 적지 않다. 최대 지역인 라인-루르지역의 인구가 약 11,507,000명에 이르는 반면, 최소 지역인 라인-네카지역은 2,359,000명 가량이다. 지역의 평균 인구는 430~440만명으로 분석된다(김광익 외, 2008: 57).

표 1. 독일 유럽메트로폴리탄지역의 주요 현황

| 구분              | 인구수*(명)    | 면적*(km <sup>2</sup> ) | 지역 총생산**<br>(백만유로) | 취업자 1인당<br>총생산**(유로) | 실업률***<br>(%) | 국제공항<br>여객자수*(명) |
|-----------------|------------|-----------------------|--------------------|----------------------|---------------|------------------|
| 베를린-브란덴부르크      | 5,955,532  | 30,343                | 112,605            | 44,532               | 20.8          | 14,871,640       |
| 브레멘-올덴부르크       | 2,373,110  | 11,623                | 55,213             | 50,029               | 13.7          | 1,674,987        |
| 프랑크푸르트/라인-마인    | 5,294,036  | 13,375                | 159,808            | 60,797               | 10.2          | 51,098,271       |
| 할레/라이프치히-삼각지대   | 3,523,793  | 12,130                | 63,782             | 39,025               | 19.8          | 3,647,331        |
| 함부르크            | 4,246,470  | 19,801                | 119,285            | 60,163               | 12.1          | 9,893,700        |
| 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐 | 3,935,827  | 18,577                | 90,127             | 49,967               | 14.1          | 5,249,169        |
| 뮌헨              | 2,531,706  | 5,504                 | 104,545            | 69,592               | 7.9           | 26,814,505       |
| 뉘른베르크           | 2,503,145  | 13,100                | 65,914             | 53,915               | 10.1          | 3,648,580        |
| 라인-네카           | 2,359,133  | 5,637                 | 61,968             | 56,657               | 9.8           | -                |
| 라인-루르           | 11,507,401 | 10,819                | 293,846            | 55,505               | 14.2          | 24,768,495       |
| 슈투트가르트          | 4,663,120  | 10,946                | 132,441            | 56,814               | 7.7           | 8,821,533        |
| 메트로폴리탄지역 전체     | 48,196,580 | 147,080               | 1,246,840          | 54,535               | 13.4          | 150,488,211      |
| 독일              | 82,500,849 | 357,004               | 1,978,770          | 51,646               | 13.0          | 160,270,107      |

주: 1) \*은 2004년 기준, \*\*은 2005년 기준, \*\*\*은 2003년 기준임; 2) 모든 메트로폴리탄지역의 범위는 군계(Kreisgrenz)를 기준으로 하여 자료를 수집한 것이다. 다만 라인-루르의 범위는 주(노르트라인-베스트팔렌) 지역계획의 프로그램과 계획안에 설정된 라인-루르지역을 기준으로 하였으며, 따라서 유럽 메트로폴리탄지역의 행정 및 협정 경계와는 다소 다르다. 또한 뉘른베르크는 뉘른베르크시와 주변 군만을 기준으로 하였으며, 실제 메트로폴리탄에 속하는 도시와 군들은 포함시키지 않은 것이다. 따라서 실제 메트로폴리탄지역 뉘른베르크의 인구는 340만 명(2004년)에 면적은 19,045km<sup>2</sup>(2004년)가 된다.

출처: Initiativkreis für Europäische Metropolregionen in Deutschland(2006)

그리고 전체 메트로폴리탄지역은 지역의 범위와 관련하여 다양한 공간구조적 특성을 보여주고 있다. 메트로폴리탄지역은 행정구역과 관계없이 획정되어 만큼, 여기서 먼저 메트로폴리탄지역의 범위가 여러 주에 걸쳐 형성된 지역과 1개 주 안에서 형성된 지역으로 분류해 볼 수 있다. 단일 주 안에 형성된 메트로폴리탄지역이 6개이며, 나머지 5개 지역은 하나 이상의 복수의 주에 걸쳐 형성된 지역이다. 즉, 단일 주 안에 형성된 '유럽메트로폴리탄지역'은 할레/라이프치히-삼각지대, 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐, 뮌헨, 뉘른베르크, 라인-루르, 슈투트가르트 등이며, 복수의 주에 걸쳐 형성된 '유럽메트로폴리탄지역'은 베를린-브란덴부르크, 브레멘/올덴부르크, 프랑크푸르트/라인-마인, 함부르크, 라인-네카 등이다. 또한 독일의 메트로폴리탄지역은 단핵 또는 다핵 구조에 따라 그 형태가 다르다. 베를린-브란덴부르크, 함부르크, 뮌헨 등은 단핵 중심의 공간구조로 형성된 지역인 반면, 브레멘-올덴부르크, 뉘른베르크, 프랑크푸르트/라인-마인, 슈투트가르트 등은 다핵적 공간구조를 지닌 지역이다. 또한 할레/라이프치히-삼각지대(라이프치히, 드레스덴)는 2개의 강력한 중심지를 가진 다핵 공간구조를, 그리고 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐, 라인-네카, 라인-루르는 여러 개의 비슷한 규모의 중심지들을 가진 역시 다핵적 공간구조를 가진 지역으로 파악된다.

## 2) 운영조직 및 거버넌스구조

독일 메트로폴리탄지역은 하나 또는 그 이상의 (대)도시를 거점으로 하여 지역차원에서 자발적으로 구성된 것이다. 그러므로 중앙정부의 주도 아래 인위적으로 형성된 타국의 광역 경제권이나 개발권과 매우 다른 조직이 운영되고 있다. 또한 이러한 조직에는 광역 및 기초 지자체를 비롯하여 지역의 다양한 이해관계를 가진 단체와 계층의 대표자들이 참여하고 있다.

독일의 메트로폴리탄지역을 운영하는 조직구조는

지역 간에 큰 차이가 존재한다. 이는 한편으로 일부 지역에서 조직체계가 부분적으로 초기 구축단계에 있는 경우가 있기 때문이다. 또 한편으로 과거부터 존립해 온 기능조직들이 메트로폴리탄지역으로 전환되면서 이제까지와 다른 업무를 수행해야 하는 경우도 존재하기 때문이다. 현재 메트로폴리탄지역의 조직체계는 두 유형으로 개략적으로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 그 하나는 긴밀한 지역간 협력의 전통을 지니고 있으며 많은 경험이 있는 지역에서 여건과 환경을 바탕으로 하여 기존의 조직모형을 부분적으로 확대 개편하여 존속시키고 있는 경우이다. 이러한 예로서는 베를린-브란덴부르크, 프랑크푸르트/라인-마인, 함부르크, 뮌헨, 라인-네카, 라인-루르, 슈투트가르트 등을 들 수 있다. 이에 반해 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐, 브레멘/올덴부르크, 할레/라이프치히-삼각지대, 뉘른베르크 등은 메트로폴리탄지역에 걸 맞는 운영조직을 새로 구성하고 있다. 물론 이러한 차이는 지역의 단핵-다핵 구조적 특성과 주변 농촌공간의 존재 여부에 따른 것으로 파악된다. 또한 독일의 메트로폴리탄지역의 운영조직의 유형은 주도하는 기관의 특성에 의해 나뉘이기도 한다. 메트로폴리탄지역은 협의체 형태의 조직기구에 의해 운영되지만, 주계획관청(Landesplanungsbehörde)에 의해 주도되고 자치단체와 기업, NGO의 참여가 확대된 형태가 있으며, 다른 하나는 해당 지역의 계획단체(regionale Planungsverbände)에 의해 주도되고 역시 여러 주체들이 참여하는 형태가 있다(김광익 외, 2008: 59).

구체적으로는 몇 가지의 조직적 기본구조가 드러나는데, 이는 물론 서로 상이한 공간적, 법적 그리고 행정적 여건 속에서 각각의 메트로폴리탄지역의 구체적 도전을 대응하여 효율적 구조와 형태를 모색하는 과정에서 나온 산물로 파악된다. 그 첫 번째가 메트로폴리탄지역의 주요 과제 내지 업무와 관련한 목적단체형(aufgabenbezogene Zweckverbände)이며, 둘째가 해당 지역을 포괄하는 단체를 구성하는 지역적 단체조직형(regionale Verbandsorganisationen),

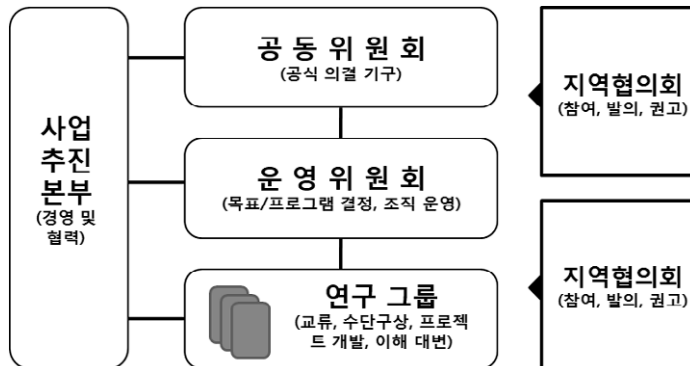


그림 3. 작센삼각지역 광역권의 조직체계 사례

출처: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(2007)

셋째가 지역의 지자체가 주도로 별도로 독자적 단체를 구성하는 지역적 자치단체형(regionale Gebietkörperschaften), 넷째 지역간 경계를 초월한 지역조직형(grenzüberschreitende Regionen), 그리고 마지막으로 지자체의 여러 주체들이 참여하는 업무 공동체형 (Arbeitsgemeinschaften von kommunalem u.a. Akteuren) 등이 존재한다. 하여튼 가장 일반적인 조직형태는 특별 목적단체(Zweckverband) 유형으로, 많은 경우 민·관 파트너십의 형성에 바탕을 둔 지역협의체의 특성을 지니고 있으나 때때로 전략적인 자치협력 정부와 같은 강력한 법적지위를 행사하기도 한다. 또한 지역에 따라 필요한 경우에는 해당 지역의 각 자치단체의 대표자로 구성된 메트로폴리탄지역위원회(Rat der Region)를 설치하여 지역의 주요 사업을 결정한다(그림 3 참조). 그리고 일부 지역에서는 원활한 사업수행을 위해 별도의 자회사(교통, 공원 관련 기관)를 설립 운영하기도 한다.

이러한 메트로폴리탄지역의 운영조직에는 해당 지역의 거의 모든 자치단체(광역자치단체와 기초자치단체)를 중심으로 재계, 학계, 사회단체 등 다양한 주체들이 참여한다. 이러한 지역의협의체는 기존 행정조직을 대신하는 것은 아니지만, 각 주체들의 자발적 참여를 바탕으로 자율적으로 운영되기 때문에, 다소

느슨한 형태이긴 하지만 결정된 사항은 구속력을 갖고 집행된다. 메트로폴리탄지역의 재정은 해당 지자체로부터 출연금, 연방정부의 지원금 등으로 충당되고 있다(김광익 외, 2008: 61).

### 3) 메트로폴리탄지역의 육성 방향과 주요 업무

독일의 유럽메트로폴리탄지역의 구축과 육성은 하나의 통합된 광역 대도시권의 경제성장과 혁신을 지원하기 위한 것이다. 메트로폴리탄지역은 광역권 내에 대도시지역이 지닌 성장과 고용 그리고 혁신의 잠재력을 극대화시켜 전국토의 발전을 유도하는 대도시지역의 기본 기능을 충족시키는 동시에 주변 배후지역의 동반 발전을 견인하는 역할을 부여받고 있다. 따라서 메트로폴리탄지역은 사회경제적 차원에서 국가의 중요한 성장엔진으로 작용할 뿐만 아니라 지역발전의 중심기능과 지역간 교류와 소통을 제공하는 공간으로서의 책임과 협력이라는 목적을 달성해야 한다. 그리고 장기적으로 메트로폴리탄지역은 독일 전역을 조직화하고 기존의 행정구역이 수행하기 어려운 기능을 수행하기 위한 것이다. 이에 따라 메트로폴리탄지역은 지역협력이라는 전제 아래 지식과 정보의 공유, 각종 개발계획 및 사업의 추진과 조정, 공동사업 및 프로젝트의 발굴, 지역적 요구 합의 등 4

개의 목표를 제시하고, 유럽 및 독일 공간정책, 공간 계획, 교통, 경제, 지식, 관광 및 문화, 마케팅 등에 걸친 분야별 전략을 수립한다(양광식, 2008: 35).

메트로폴리탄지역은 광역차원의 거의 모든 분야에 걸쳐 다양한 과제를 해결하고 관련 업무를 수행한다. 필수적 과제영역으로서는 광역계획의 수립, 각종 인프라의 공급, 지역의 산업경제 진흥 및 지식연계, 지역 고유의 메트로폴리탄적 입지프로필(profile) 개발, 지역정체성의 창출 및 시민참여와 협력의 장려, 유럽 관련 활동의 강화, 독일 및 유럽의 메트로폴리탄지역과의 분업체계의 확립, 메트로폴리탄지역의 인프라 확충 및 개선 등으로 파악된다. 따라서 메트로폴리탄 지역은 지역의 장기발전계획과 전략 등을 수립·제시하는 일부터 시작하여 광역권의 형성과 개별 지역이나 도시개발의 차원을 넘어서서 지역간 그리고 지

자체간 공동 협력과 연계가 필요한 각 분야의 사업을 발굴·추진하고 있다. 지역산업의 지원과 경제 활성화, 지역혁신역량의 축적 등은 물론이고 주민의식을 강화하고 대외적 교류협력을 확대하는 등 다양한 프로젝트를 시행하고 있다. 이와 함께 지역에 따라 다소 차이가 있지만, 지역 내 토지이용계획의 수립, 관광마케팅, 환경보호개선, 지역경관조성, 폐기물처리 등과 같은 업무도 수행하기도 한다.

그러므로 메트로폴리탄지역의 구체적 개발전략은 물리적 환경강화 전략과 정책적 환경강화 전략으로 크게 나누어 이해할 수 있다. 전자는 우선 메트로폴리탄지역에서의 지역간 교통량의 증대를 억제하고 주변부 입지잠재력을 활용하기 위해 대도시지역과 성장지역의 교통인프라 연계망을 개선하고 주거 및 교통 혼잡공간에서 인간과 자연환경에 미치는 교통

표 2. 메트로폴리탄지역의 최근의 주요 추진 사업

| 구분              | 최근의 주요 추진 사업 및 활동  |
|-----------------|--|
| 베를린-브란덴부르크      | - 공동 인프라 건설사업(베를린-브란덴부르크 공항)<br>- 공동 지역계획 평가 및 수립                              |
| 브레멘-올덴부르크       | - 사업프로그램(인프라, 물류, 해양산업, 관광 등) 입안<br>- 지역 마케팅 추진                                |
| 프랑크푸르트/라인-마인    | - 지역 토지이용계획 수립 및 추진<br>- 라인-마인 지역공원 건설   |
| 할레/라이프치히-삼각지대   | - 세계화 전략 수립 추진함부르크- 산학협력 강화<br>- 메트로폴리탄 마케팅                                    |
| 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐 | - 유럽연합 건설교통장관 회의 유치<br>- 지역공동 마케팅 프로젝트 추진                                      |
| 뮌헨              | - EMM(Initiative Europäische Metropolitanregion München) 발족<br>- 관련 세부 프로젝트 추진 |
| 뉘른베르크           | - 지역 내 협력을 위한 기초 마련<br>- 클러스터 정책을 통한 지식사회 강화<br>- 범 유럽 교통망과의 연결성 강화            |
| 라인-네카           | - 공동 지역계획안 수립라인-루르- 경제 및 관광 진흥<br>- 2010 유럽문화수도인 에센의 광고                        |
| 슈투트가르트          | - 통합의지를 천명하기 위한 지역회의의 소집, 교외선 철도 및 버스망 연계 등<br>- 지역의 대외 교통망 연결 강화              |

자료: Initiativkreis für Europaische Metropolregionen in Deutschland(2006) 등을 바탕으로 필자 작성.

의 영향을 절감시키기 위한 기술과 계획을 적용하고 있다. 또한 대학 및 연구시설의 공간적 균형성을 확보하고 향후 다양한 지식클러스터로 특화를 추진하여 유럽차원에서 경쟁이 가능하도록 메트로폴리탄지역을 강화하는 전략을 추진하고 있다. 이를 위해 지역의 미래경쟁과 성장요소로서 모든 지식부문을 강화할 수 있도록 지식클러스터의 국제화와 전문화를 촉진하고 지식과 경제의 네트워크를 강화하고자 전력하고 있다. 특히 기존의 정책수단과 연계를 통해 지역의 특화된 자산과 내생적 잠재력을 활용하여 국토 전역의 발전에서 성장공간과 거점의 협력적 연계 체계를 구축하고자 한다(양광식, 2008: 36).

두 번째의 정책적 환경강화 전략과 관련하여 광역권개발은 메트로폴리탄지역의 성장뿐만 아니라 주변 지역과의 연계발전이 중요하므로 대도시지역과 주변 지역의 협력구조를 개선하고 대도시지역의 국제적 위상을 강화할 수 있도록 대도시지역 접경공간과의 공간정책구상을 마련하여 추진하고 있다. 특히 메트로폴리탄지역은 새로운 공공시설의 설치, 지역의 결속력 강화를 위한 역할분담 그리고 시민참여를 강화하기 위한 새로운 기회의 장으로 활용하고 공공, 민간, 대학 그리고 시민사회의 지역적 차원에서의 공동 협력을 통해 지역연대감을 강화하는데 핵심적 역할을 담당하고자 한다. 또한 연방교통건설도시개발부(BMVBS)와 연방건설청(BBR)에서 대도시지역, 성장지역, 서로 다른 지역간의 광역적 협력체계 강화를 위한 협력과정의 조직화와 지역개발방향 적용을 위한 시범사업을 실시하고 있기도 한다(양광식, 2008: 36).

#### 4. 결론

1990년대 이후 독일에서는 세계화와 지역화, 지식 기반경제의 진전 등의 시대변화에 능동적으로 대처하기 위해 행정구역의 확대개편과 아울러 광역경제

권 내지 발전권의 구축 및 육성을 추진해 오고 있다. 그런데 주행정구역의 통·폐합은 이해관계 당사자인 주간의 이해갈등과 오랜 분권의 역사 및 지역주의전통에 따라 논의는 무성하지만 성공적으로 실현될 가능성은 매우 낮은 것으로 평가된다. 이런 상황에서 최근 들어 독일은 자생적으로 형성되고 성장해 온 대도시와 그 주변의 세력권 또는 영향권까지 포괄하는 독자의 광역적 발전 및 성장 공간을 '메트로폴리탄지역(Metropolregion)'으로 설정하여, 현재 독일 전역에 걸쳐 모두 11개 단위지역을 적극 육성하려는 노력을 경주하고 있다.

독일의 메트로폴리탄지역은 1995년 연방 및 주정부 각료회의에서 처음 제시되었으며, 독일과 유럽 차원에서의 발전을 유도할 수 있는, 도시 및 개별 지역 단위를 넘어선 광역적 경제발전의 엔진으로서 설정되었다. 최근에는 대도시들 간의 경쟁시대의 도래에 따라 메트로폴리탄지역을 독일의 성장과 혁신을 이끌어 갈 수 있는 견인차로 인식하고 그 공간범위를 한층 확대시켜 독일 전역을 포괄할 수 있도록 육성시켜 나가고자 하는 정책을 펴고 있다.

독일의 메트로폴리탄지역 자체는 산업화 이후 그리고 특히 제2차 세계대전 이후 독일의 경제부흥과 함께 크고 작은 도시들이 동시 다발적으로 성장하는 과정에서 자생적으로 발전한 것이지만, 통상적으로 하나 또는 그 이상의 거점 대도시를 중심으로 인근 지역과 기능적으로 긴밀히 연계되어 거대 도시권 또는 광역권을 형성하여 글로벌 경제체제에서 사회적·문화적·경제적으로 국가 및 지역발전의 구심점 역할을 수행하고 있다.

보통 지자체간의 자율적 협의를 바탕으로 하여 형성된 메트로폴리탄지역은 현재까지 주민생활, 지역의 효율적인 이용 등에 긍정적 효과를 거두는 것으로 평가된다. 특히 해당 지역 내의 연계 교통시설 확충, 환경개선 등으로 주민생활의 질 개선에 크게 기여하고 있을 뿐만 아니라 해당 지역의 산업경제 활성화에도 긍정적으로 작용하고 있다. 또한 향후 10, 20년의 장기개발계획의 수립 등으로 지역의 중장기 발전을



대한 비전도 적극적으로 제시하고 있기도 한다. 물론 지역 분권체제를 중시해 온 독일의 전통에 따라 메트로폴리탄지역에 대한 연방 차원의 지원은 다소 제한적이며, 강력한 조직체계의 부재로 각종 사업의 추진과 개발과제의 효율적 해결에 한계를 노정하고 있는 것도 사실이다. 특히 대부분 협의체 형태로 운영되고 있는 메트로폴리탄지역은 참여 지자체의 출연금에 주로 의존하는 경우가 많은 것도 문제점으로 지적되고 있다. 더군다나 독일의 메트로폴리탄지역은 각종 개발사업의 추진에서 법적 구속력이 다소 떨어지는 것도 약점으로 파악되고 있다.

하지만 최근 들어 독일은 이들 메트로폴리탄지역을 국가 경쟁력을 높이고 지역의 발전잠재력을 확충하기 위해, 더욱이 유럽통합에 능동적으로 대처하기 위해 광역경제권으로 확대 개편하여 적극적으로 육성하고 있다. 즉, 메트로폴리탄지역이 포섭하는 인구와 면적 등은 아직 일부에 불과하고 전반적인 지역경쟁력의 향상과 성장을 추동하는 위해서는 그 범위를 확대하여 전국토를 포괄할 수 있는 새로운 공간단위로 발전시키는 동시에 그에 걸 맞는 구속력 있는 조직체계와 각종 정책의 개발과 추진을 위해 노력하고 있다.

## 주

- 1) 이것은 위에서 언급한 '지향구범'에서 정립된 독일 공간계획의 이념 또는 기초를 중기적 차원에서 구체화시켜 놓은 일종의 실행계획이라고 할 수 있다.
- 2) 이러한 독일의 '유럽 메트로폴리탄지역'에 대한 정책적·계획적 관심이 고조되면서, 메트로폴리탄지역을 둘러싼 논의는 유럽 차원에서도 이뤄져 왔다. 그 대표적인 사례가 유럽 대도시권 네트워크의 하나인 'METREX'의 창설을 들 수 있으며, 이와 함께 전문가들은 물론이고 개별 이해관계 집단 간에 다양한 정책적 경험을 공유하고 각종 정보를 교환할 수 있는 유럽 차원의 제도적 틀이 마련될 수 있었다. 더군다나 유럽연합의 최대 자문기구의 하나인 '유럽 경제사회위원회'(EWSA)에서도 유럽연합

을 2010년까지 세계에서 가장 경쟁력이 있고 역동적인 지식기반 경제공간으로 만들어 나가기 위한 전략 구상을 담은 유럽연합의 '리스본 전략'(Lissabon-Strategy, 2004)을 실천함에 있어서 메트로폴리탄지역의 핵심적인 열쇠기능에 주목하고, 유럽연합으로 하여금 유럽연합 25개 가맹 국가들에 대도시 집적지역을 설정하고 이들 지역에 대한 정보 기반을 개선하며 육성할 수 있는 진흥 프로그램을 마련할 것을 권고하였다.

- 3) 'region'이라는 용어가 어원은 라틴어에 두고 있지만 프랑스어로서 학술적 성격에 가깝다는 이유로 1960년대까지 널리 사용되지 않았다. 반면 최근까지 단순히 인구나 기능이 크게 집중된 양상을 뜻하는 '집적지역'이나 인구나 공장이 제한된 공간에 공 모양으로 압축된 '밀집지역'이라는 용어가 대도시를 지칭하는 용어로 빈번히 사용되어 왔다.

## 참고문헌

- 김광익 외, 2008, 국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상, 국토연구원.
- 김현철, 2008, 주요 선진국의 광역경제권 추진 체계 및 정책적 시사점, 전남발전연구원 리전인포 제144호.
- 박양호, 2008, "창조적 광역발전 전략과 향후과제," 지방행정 2008-04, PP.42-55.
- 손창남·조강철, 2008, 주요국의 광역 경제권 구축 사례와 시사점, 한국은행 한은조사연구 2008-18.
- 안영진, 2004, "독일 행정구역개편 논의의 배경과 전개과정," 전남대 지역개발연구 36 (1), PP.75-116.
- 안영진, 2007, "독일의 국토 및 지역계획 I: 성립과정과 조직체계," 한국경제지리학회지 10(4), PP.481-496.
- 안영훈, 2008, "광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체계," 한국지방행정연구원 working paper 2008-1.
- 양광식, 2008, "독일의 광역권 개발전략," 한국지역개발학회 20주년 기념 학술대회 발표문(= 창조적 지역개발의 이론과 실제 2008년 10월 24일), PP.29-43.
- 유르책, 2008, "독일 대도시지역과 새로운 공간계획 전략," 국토 08-05, PP.88-95.

Adam, B. und Götdecke-Stellmann, J., 2002,

- “Metropolregionen - Konzepte, Definitionen und Herausforderungen,” *Informationen zur Raumentwicklung* 2002-09, PP.513-525.
- Adam, B., Göttsche-Stellmann, J. and Heidbrink, I., 2005, “Metropolregionen als Forschungsgegenstand - Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven,” *Informationen zur Raumentwicklung* 2005-07, PP.417-430.
- Blotvogel, H. H. and Schmitt, P., 2006, “European Metropolitan Regions as a New Discursive Frame in Strategic Spatial Planning and Policies in Germany,” *Die Erde* 137(1-2), PP.55-74.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(BMVBS), 2006, *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(BMVBS), 2007, *Initiativkreis für Europäischen Metropolregionen*, Werkstatt: Praxis Heft 52.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(BMVBS), 2007, *Metropolregionen: Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation*, Werkstatt: Praxis Heft 54.
- Christaller, W., 1933, *Die Zentralen Orte in Süddeutschland* (=안영진 외 옮김, 2008, 중심지 이론: 남부독일의 중심지, 나남).
- Fischer, C., Freytag, T., Hoyler, M. und Mager, C., 2005, “Rhein-Main als Polyzentrische Metropolen,” *Informationen zur Raumentwicklung* 2005-07, PP. 493-446.
- Hoyler, M., 2005, “Transnationale Organisationsstrukturen, Bernetzte Städte: ein Ansatz zur Analyse der globalen Verflechtung von Metropolregionen,” *Informationen zur Raumentwicklung* 2005-07, PP.431-438.
- Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, 2006, *Regionales Monitoring 2006*, Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland.
- 교신: 안영진, 광주시 북구 용봉동 300번지 전남대학교 지리학과, 전화: 062-530-2686, 이메일: yjahn@chonnam.ac.kr
- Correspondence: Young-Jin Ahn, Associate Professor, Department of Geography, Chonnam National University, Tel: 062-530-2686, E-Mail: yjahn@chonnam.ac.kr

최초투고일 2009년 9월 5일  
최종접수일 2009년 12월 1일

*Journal of the Economic Geographical Society of Korea*  
*Vol.12, No.4, 2009(557~575)*

## **Development Policy of 'Metropolregionen' as Mega Economic Regions in Germany**

Young-Jin Ahn\* · Young-Kug Joh\*\*

**Abstract** : Germany is trying to establish 'Metropolregionen' (metropolitan regions) through new regional development policies, in an effort to develop mega economic regions. The paper aims to analyze backgrounds and strategies for developing the 'Metropolregionen' in Germany and to examine policy implications. This research could help finding appropriate regional policies to develop the mega economic regions in Korea.

**Keywords** : Germany, mega economic region, Metropolregionen, governance, organizational structure

---

\* Associate Professor, Department of Geography, Chonnam National University

\*\* Professor, Department of Regional Development, Hyupsung University