

독일의 광역권 개발전략

양 광 식 교수
(순천향대학교 행정학과)

1. 서론

정부는 전국을 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구분하고 전 국토의 성장 잠재력을 극대화하기 위한 지역발전정책을 추진하고 있다. 일반적으로 광역권이란 특정 목적 또는 사회 자연적 추세에 의해 생활권·정치권·경제권이 넓어진 권역으로 산업·교통의 발전에 따라 종전의 지역사회보다 월등히 넓어진 생활권을 의미함과 동시에 2개 이상의 지방자치단체가 공동발전을 위해 법적 행정구역을 넘어서 협력적 계획 및 프로그램을 추진하기 위한 계획지역으로 정의할 수 있다(안영훈, 2008).

독일의 경우 19세기 후반부터 산업화에 따른 특정지역의 인구이동과 (대)도시 주변지역의 급속한 팽창과 새로운 산업의 집적지가 성립됨에 따라 오랜 분권적 전통에 따라 성립되어온 기초자치단체의 경계를 넘어서는 공간계획의 필요성을 인식하고 공동협력을 통한 지역발전전략을 수립하고 있다. 특히, 1920년대 독일 중·북부지역의 인구 집중 문제를 해결하기 위해 광역적 지역계획이 제도적으로 정립되고 다양한 형태의 지역계획협의회가 결성되는 등 행정구역 경계를 넘어서는 개발계획 및 프로젝트는 보편화된 지역개발전략으로 활용되고 있다(안영진, 2007).

전통적으로 중심지체계에 의한 국토공간구조 형성 및 발전전략을 추진하고 있는 독일에서는 독일도시의 유럽 도시체계로 통합, 경제적 구조변화, 독일 통일에 따른 국토 공간정책의 변화, 노동시장의 지속적 위기와 공공부분의 재정위기 그리고 세계화에 대응하기 위한 새로운 공간계획전략으로 대도시지역을 지정하여 독일도시의 잠재력과 경쟁력을 보존하고 유럽의 통합을 촉진하기 위해 노력하고 있다(BMVBS, 2006; 피터 유르첵외, 2008)

본 연구는 연방주의 정치체계 아래 국토의 균형발전을 위한 분산적 집중전략을 꾸준히 실천함과 동시에 대도시지역 지정을 통한 새로운 공간계획전략을 수립하고 있는 독일을 사례로 광역권개발이 어떻게 추진되고 있는가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저, 독일의 공간계획체계와 공간구분의 특성을 살펴본 후 독일의 광역권 현황을 설명하였다. 또한 광역권개발의 기본방향과 개발전략을 설명하고 “작센드라이에크 광역권”을 사례로 광역권 개발목표, 추진체계, 개발전략을 살펴보았다. 그리고 독일의 광역권 개발전략이 우리나라의 광역권개발에 시사하는 바를 결론으로 정리하였다.

2. 독일의 공간계획체제와 광역권의 설정

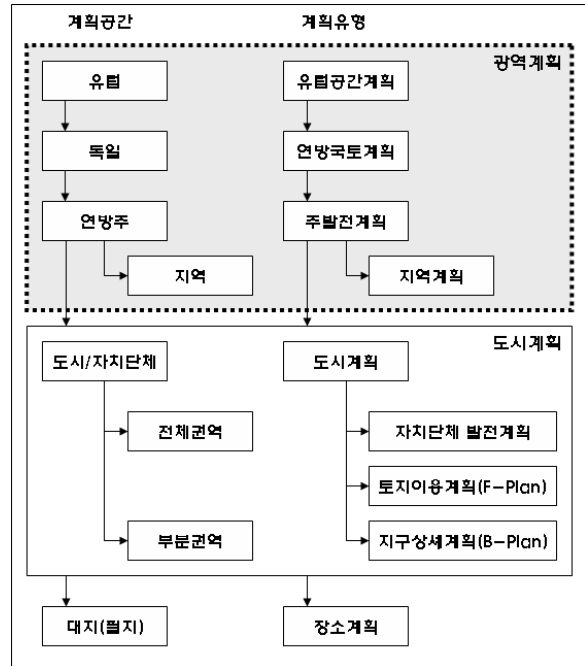
1) 독일의 공간계획체제

독일의 공간계획은 연방차원의 국토계획과 주차원의 주발전계획 및 지역계획 그리고 도시 및 자치단체 차원의 도시계획 등 크게 3계층으로 구분된다¹⁾.

연방국토계획은 연방 각 부처의 관할업무(경제, 교통 등)를 조정하고 국토계획 및 지역계획의 기초, 이념상 정책방향을 제시하고 각종 시범계획을 중심으로 지역발전정책을 추진할 권한을 가진다.

주발전계획과 지역계획은 주 단위의 독자적인 계획법과 발전프로그램에 관한 법률에 의거하여 각 주의 영역에 수립하는 종합적이고 포괄적인 법적계획으로 하위계획에 대한 지침적 규범적 성격의 계획이다. 따라서 개인에 대한 법적 구속력을 행사하지 않고 국토계획의 목표와 연계된 공공정책에 대한 구속력을 가진다. 국토계획법에서도 주의 영역이 최상위 계층²⁾의 여러 중심지들의 관계권역을 포괄할 경우 지역계획을 수립할 것으로 명시하고 있으며 이러한 관계권역이 주의 경계를 넘어설 경우에는 해당 주들이 공동으로 계획안을 마련하도록 규정하고 있다.

게마인데³⁾로 불리우는 기초자치단체는 도시계획법전에 따라 건설기준계획을 토대로 행정당국이나 공공기관 등에 구속력이 있는 토지이용계획(F-Plan)과 개인에게 구속력을 미치는 지구상세계획(B-Plan)을 독자적으로 마련한다. 또한 기본법에 따라 지방자치단체는 자치를 법적으로 보장받고 있으며 계획고권⁴⁾을 부여받음과 동시에 국토계획법과 주계획법에 명시된 역류원리⁵⁾를 준수하여야 한다.



[그림 1] 독일의 공간계획체제

자료: W. Braam, 1999. Stadtplanung: Aufgabebereiche, Planungsmethodik, Rechtgrundlagen 3. Auflage. p. 3

- 1) 최근 유럽연합 차원에서 추진하는 지역개발 및 경제구조조정을 담고 있는 유럽공간구상을 수립하여 본격적인 실행을 하고 있으나 아직 확고한 법적 기반을 갖추고 있지는 못함(안영진, 2007)
- 2) 크리스탈러의 중심지이론에 기초한 독일의 공간위계로 보통 인구규모 10만명 이상의 도시가 해당됨
- 3) 게마인데는 최하위 기초자치단체로 인구 500명미만에서 10만미만의 도시에 까지 규모가 다양함
- 4) 계획고권이란 자치단체가 국가의 지시에 엄격하게 구속되지 않으면 고유의 정치적 행정적 결정권에 따라 자기지역의 건설을 자치적으로 행하거나 토지이용에 관하여 결정할 수 있는 권한을 의미함(김남철, 1998)
- 5) 전체 국토공간의 개발과 조직과 보호는 부분공간의 조건과 요구를 감안하고 부분공간의 개발과 조직과 보호는 전체 시스템으로서의 국토공간의 조건과 요구를 고려해야 한다는 계획개념임(안영진, 2007)

2) 광역권의 설정

독일에서는 국토공간을 행정구역단위로 분류하나 국토정책 및 계획의 대상, 구분목적, 적용기준 등에 따라 다양한 유형과 형태로 분류된다(<표 1>). 또한, 분류기준으로 인구규모, 인구밀도, 중심지의 기능 또는 접근성 등을 적용하고 구분목적에 따라 공간의 성격을 결정하고 공간성격에 부합되는 기능배치를 규범적으로 규정하고 있으므로 지역개발전략 수립에서 행정구역경계는 실질적으로 무의미하다.

따라서 독일의 공간구분 유형, 목적, 기준을 종합할 때 광역권은 대외적으로는 유럽연합의 NUTS 1에 해당하는 16개 주와 대내적으로 11개의 대도시지역으로 이해할 수 있다.

[표 1] 독일의 공간구분

구분		목적	기준	개수	비고
국토	기초자치단체/ 기초자치단체연합	국토계획의 통계단위 구성기준 마련	-행정구역	12500개/5000개	최소 5명에서 최대 340만명까지 다양함
	군/자치지역	국토공간계획의 기초 단위 작성	-인구밀도 -행정구역	439개	자치지역은 지역유 형으로 분류함
	연방국토계획지역	광역적 공간구조 분석 및 개발촉 설정	-주계획지역 -지역기능	97개	일부지역의 경우 통근통학권을 적용
	정주형태지역	주거지의 공간적 분 포분석	-인구규모, 밀도 -중심지 기능 -동질성	지역유형: 3개 지역군: 9개 자치단체: 17개	지역과 군을 그룹화 하여 사용
	공간구조지역	국토개발기조(지침) 및 지역불균형 분석	-중심지접근성 -인구밀도	3개 기본유형	전국민의 1/4이 주변 공간에 거주함
	대도시지역	지역계획 지침작성	-주거밀도 -도시화면적	11개	1993년부터 MKRO 가 도입
지역	계획지역	지역계획수립	-공간구조	111개	
	노동시장지역	지역경제활성화 전략 수립	-통근시간	150개 270개	통근시간 5분에서 60분기준
	중심지체계지역	공간구조 설정	-면적 -인구규모 -핵심기능	상위중심지: 154개 중위중심지: 1,086개	독일인구의 1/3이 상 위중심지에 거주
도시	도심	도심지역 공간분석	-토지이용 -건축밀도	3개	도심인구밀도: 5644 명/km ²
	대도시지역	도시와 주변지역관계 분석	-통근통학교통량	5개	중심지에 고용인구 40.1% 거주
	도시주변지역	도시기능 설정	-인구규모 -중심지기능 -주거지밀도	4,800개	대도시, 중도시, 소 도시 농촌지역으로 구분
유럽	권역지역	유럽차원의 공간통계 기준 작성	-공간적 위계 -면적 -인구규모	NUTS 1: 16개 NUTS 2: 39개 NUTS 3: 239개	
	유럽공간계획지역	유럽공간계획 수립	-중심지접근성 -인구밀도	3개유형	국토차원의 공간구 조지역과 동일

자료: <http://www.bbr.bund.de>에서 작성

가. 유럽차원의 광역권

유럽연합에서는 통계작성을 위한 공간적 단위로 국가의 공간적 위계와 면적, 인구를 기준으로 구분한 권역구분체계(NUTS: Nomenclature of Territorial Units for Statistics)를 사용하고 있다. 이 권역구분체계에 따라 유럽전체는 총 92개의 대규모지역과 282개의 중규모지역 그리고 1,329개의 소규모 지역으로 구분된다.

독일의 경우 16개의 주가 대규모지역(NUTS 1)에 해당하고 중규모지역(NUTS 2)은 주의 시·군의 인구규모에 따라 39개의 권역으로 구분하였다(<표 1>, <그림 2>). 이러한 유럽차원의 광역권은 연방주 단위의 행정구역을 기준으로 구분하고 있어 지역간 공동발전을 위한 협력적 계획 및 프로그램을 추진하기 위한 광역적 계획지역으로 활용하는데 제약이 있다

[표 2] 유럽의 권역구분체계에 따른 광역권 구분

권역구분	최소기준	최대기준	독일	영국	프랑스	이탈리아	스페인
NUTS 1: 대규모 지역	300만	700만	16개	11개	9개	5개	7개
NUTS 2: 중규모 지역	80만	300만	39개	35개	26개	20개	19개
NUTS 3: 소규모 지역	15만	80만	249개	65개	100개	110개	52개

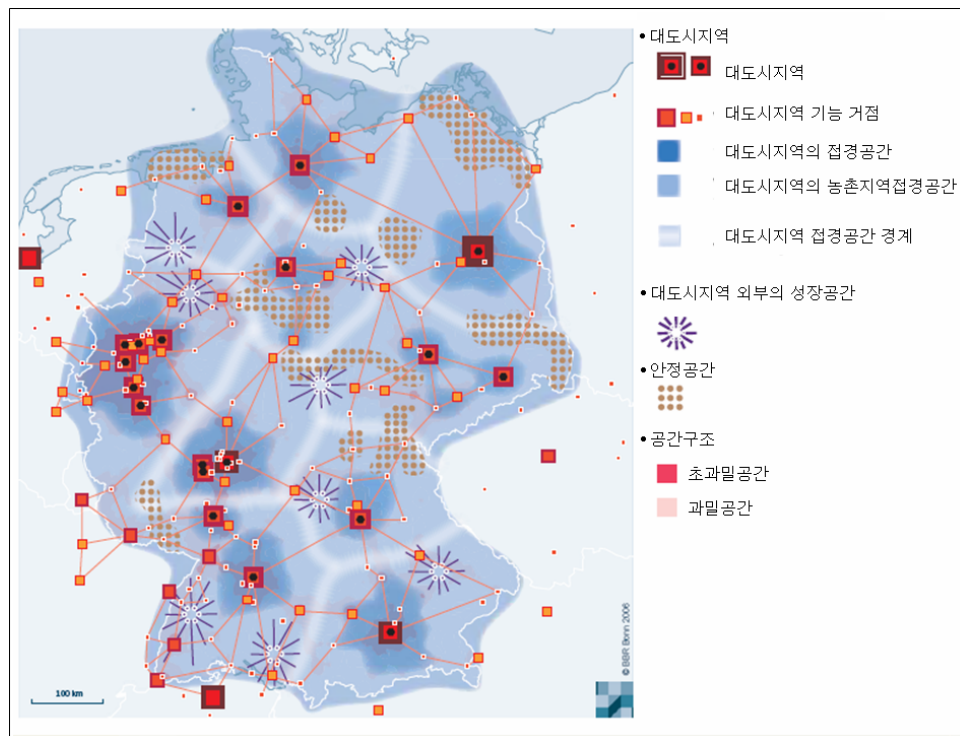


[그림 2] 유럽의 광역권(NUTS 1) 분포

자료: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/international/11/geo/analyse_regionen/11.html

나. 연방국토차원의 광역권

국토계획에 관한 장관회의(MKRO)⁶⁾는 국토공간을 대도시지역, 교외지역, 농촌지역으로 구분한 후 독일의 지역 잠재력과 경쟁력을 보존하고 유럽의 통합을 촉진하기 위한 관습적, 경제적, 사회적 문화적 발전의 엔진이라는 공간계획 및 정책적 목표에 따라 11개의 대도시(광역거점도시)지역을 설정하였다⁷⁾. 이 대도시지역은 중심도시와 주변 교외지역으로 형성된 집적도시(agglomeration)와는 달리 통근통학권과 경제적 거래 측면에서 지역의 중심지와 밀접하게 연계되어 있는 광범위한 농촌지역을 포함하는 생활권을 기준으로 설정하고 의사결정 및 조정기능, 혁신 및 경쟁기능, 관문, 상징기능을 부여하였다(<그림 3>참조). 따라서 연방국토차원에서 광역권은 11개 대도시지역을 중심으로 형성된 공간적 영역으로 정의할 수 있다.



[그림 3] 독일 대도시지역의 공간적 분포

자료: BMVBS, 2006. Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. p.13

6) 국토계획법 근거하여 국토계획의 문제를 다루는 제도적 장치로 국토계획과 주계획의 원칙적 문제와 연방과 주간의 불명확한 문제를 공동으로 자문하기 위해 주의 해당부처 고위공무원으로 구성된 특별위원회임(안영진, 2007).

7) 의사결정 및 조정기능이란 대도시지역이 정치, 경제, 행정의 중심역할을 하는 것을 의미하고 혁신 및 경쟁기능이란 지식, 창출, 가치, 생산의 혁신과 경쟁을 의미함. 또한, 관문기능이란 사람, 지식, 시장의 진입을 위한 교통결절점을 의미하며 상징기능이란 상품, 유행, 건축물, 주차시설 등 지역의 경쟁력 강화요소를 의미함(BMVBS; 2007, 5-6)

대도시지역은 행정구역 경계와 관련 없이 설정되며 일부 주의 경우 2개에서 3개의 대도시지역에 포함되는 경우도 있다. 대도시지역의 총 거주인구는 4,710만명으로 전체 독일 인구의 약 60%가 거주하며 대도시권의 평균 인구는 428만명 정도이다. 또한, 대도시지역의 1인당 평균소득이 54,285유로로 독일 전체 국민의 1인당 소득 29,464유로 보다 1.8배 정도 많은 수준이다(<표 3>).

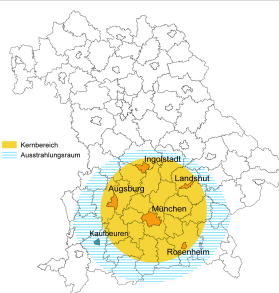
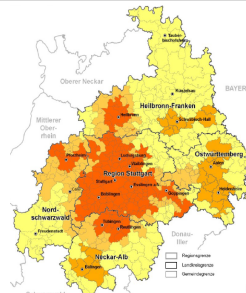
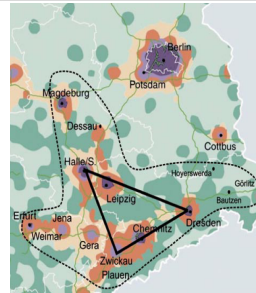
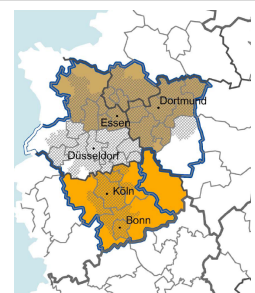
[표 3] 독일의 대도시지역 현황

광역권	면적 (km ²)	인구 (만명)	인구밀도 (명/km ²)	1인당소득 (유로)	실업률 (%)	대학교 수	연방주
라인-루르	4,435	520	1,180	51,448	13.0	15	노드라인베스트팔렌주
베를린-브란덴부르크	30,370	600	196	45,600	17.1	39	베를린, 브란덴부르크
라인-마인	14,800	550	374	60,500	10.2	29	헤센, 라인란트팔츠, 바이에른
슈트트가르트	15,400	530	343	61,200	-	28	바덴뷔르템부르크
함부르크	19,800	430	216	61,300	10.6	19	함부르크, 니더작센, 메클렌부르크포메른
하노버-브라운슈바이크 괴팅겐	18,600	390	210	50,811	9.1	24	니더작센
작센드라이에크	12,100	350	290	39,000	19.8	26	작센, 작센알라트, 뒤링겐
뮌헨	21,500	510	236	62,200	7.2	27	바이에른
뉘른베르크	20,544	350	171	57,775	6.3	19	바이에른
브레멘-올덴부르크	11,600	240	205	50,000	13.7	11	브레멘, 니더작센
라인-네카르	5,637	240	419	57,300	6.3	22	바덴뷔르템부르크, 라인란트팔츠, 헤센

자료: <http://www.deutsche-metropolregionen.org>에서 작성

특히, 대도시지역은 베를린-브란덴부르크, 함부르크, 뮌헨과 같이 단핵중심의 공간구조로 형성되어 있는 대도시지역이 있는 반면 브레멘-올덴부르크, 뉘른베르크, 라인-메인, 슈트트가르트, 작센드라이에크와 같이 1개 또는 2개의 도시가 강력한 중심지 기능을 담당하거나 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐, 라인-네카르, 라인-루르 등과 같이 동일한 비중의 중심지 기능을 가지는 다핵중심의 대도시지역도 있다(<표 4>).

[표 4] 독일 광역권의 공간구조 유형

구분	단핵중심의 공간구조	다핵중심의 공간구조		
		1개의 강력한 중심지	2개의 강력한 중심지	동일한 비중의 중심지
해당 광역권	- 베를린-브란덴부르크 - 함부르크, 뮌헨	- 브레멘-올덴부르크 - 뉘른베르크, 라인-메인 - 슈트트가르트	작센드라이에크 (라이프치히, 드레스덴)	- 하노버-브라운슈바이크-괴팅겐 - 라인-네카르, 라인-루르
공간 구조 예시	 [뮌헨 광역권]	 [슈트트가르트 광역권]	 [작센드라이에크 광역권]	 [라인-루르]

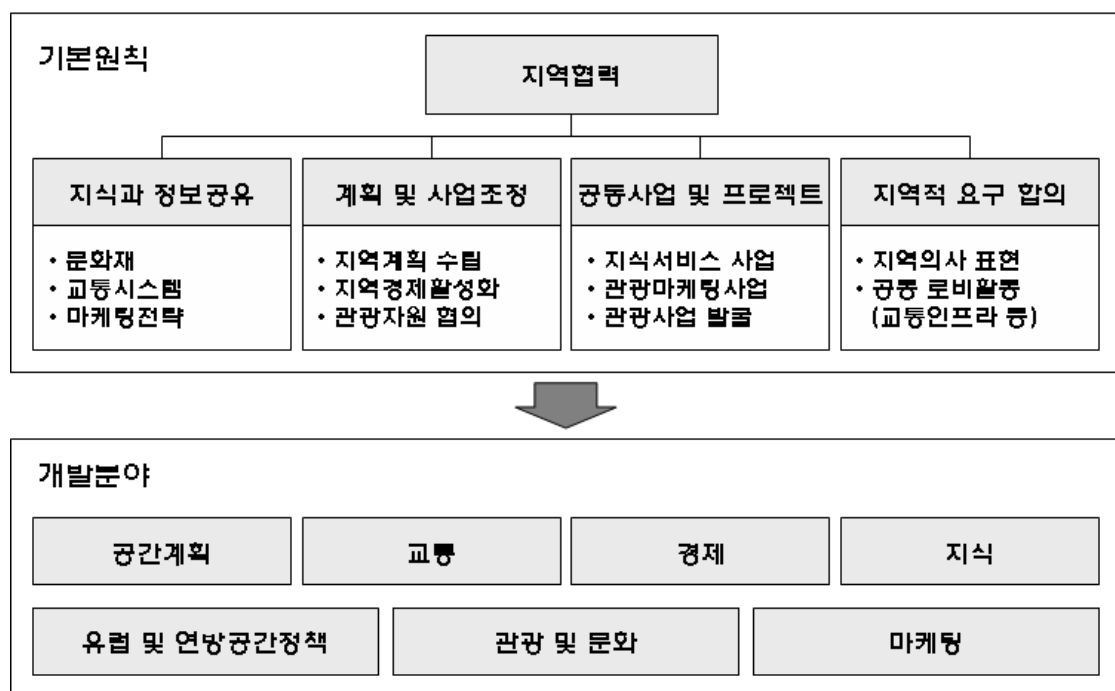
자료: BBR. 2007. Metropolregionen: Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. p.32

3. 광역권개발의 기본방향과 전략

1) 기본방향

독일의 광역권개발은 경제성장과 혁신을 지원하기 위한 공간개발전략의 원칙을 준수하고 있다. 즉, 광역권개발은 광역권내 대도시지역이 가지고 있는 성장, 고용 그리고 혁신의 잠재력을 극대화시켜 전 국토의 발전을 유도하는 대도시지역의 기본적 역할을 충족시킴과 동시에 주변지역의 발전을 견인하는 공동책임을 부여하고 있다⁸⁾. 때문에 대도시지역은 사회·경제적 차원에서 국가의 중요한 성장 엔진뿐만 아니라 지역발전의 중심기능과 지역간 소통을 제공하는 공간으로서의 책임과 협력의 목적을 동시에 달성해야 한다. 또한, 대도시지역은 장기적인 차원에서 전 국토를 조직화하고 기존의 행정구역 단위에 부족한 기능을 제공하기 위한 지역적 책임의식을 가져야 한다.

따라서 대도시지역은 지역협력이라는 전제하에 지식과 정보공유, 계획 및 사업조정, 공동사업 및 프로젝트 발굴, 지역적 요구 합의 등 4개 목표를 제시하고 유럽 및 국토공간정책, 공간계획, 교통, 경제, 지식, 관광 및 문화, 마케팅분야의 분야별 전략을 수립해야 한다.



[그림 4] 광역권개발의 기본방향

8) 일반적인 지역과 달리 대도시지역은 유럽 및 독일의 공간정책에 광역권의 요구사항을 전달하기 위한 다양한 정치적 로비활동과 지식을 바탕으로 혁신적 클러스터 구축과 전문화를 통해 연구와 경제활동의 네트워킹을 강조하고 있고 광역교통인프라 건설과 광역적 문화, 스포츠, 여가제공은 물론 국제적 마케팅 거점을 확보하기 위한 도시 마케팅과 국제화전략의 책임을 가져야 함(BBR, 2007)

2) 개발전략

가. 물리적 환경 강화전략

대도시지역에서는 교통량 증대를 억제하고 주변부 입지잠재력을 활용하기 위해 대도시지역과 성장지역의 교통인프라 연계망을 개선하고 주거 및 교통혼잡공간에서 인간과 자연환경에 미치는 교통영향을 절감시키기 위한 기술을 적용하도록 한다.

또한, 대학 및 연구시설의 공간적 균형성을 확보하고 향후 다양한 지식클러스터로 특화를 추진하여 유럽차원에서 경쟁이 가능하도록 대도시지역을 강화하는 전략을 추진한다(BMVBS; 2008). 이를 위해 지역의 미래 경쟁 및 성장요소로서 모든 지식부분 강화할 수 있도록 지식클러스터의 국제화 및 전문화를 촉진하고 지식과 경제의 네트워크를 강화한다. 특히, 기존의 정책수단과 연계를 통해 지역의 특화된 자산과 내생적 잠재력을 활용하여 국토 전역의 발전에서 성장공간 및 거점의 협력적 연계체계를 구축할 수 있도록 한다.



[그림 5] 광역권개발의 기본전략

나. 정책적 환경 강화전략

광역권 개발은 대도시지역의 성장뿐만 아니라 주변지역과의 연계발전이 중요하므로 대도시지역과 지역의 협력구조를 개선하고 대도시지역의 국제적 위상(presence)을 강화할 수 있도록 대도시지역 접경공간과의 공간정책 구상을 마련하도록 한다.

특히, 대도시지역은 새로운 공공시설 설치, 지역의 결속력강화를 위한 역할분담 그리고 시민참여를 강화를 위한 새로운 기회의 장으로 활용하고 공공, 민간, 대학 그리고 시민사회의 지역적 차원에서의 공동협력을 통해 지역연대감을 강화의 핵심적 역할을 담당한다.

또한, 연방교통건설도시개발부(BMVBS)와 연방건설청(BBR)에서 대도시지역, 성장지역, 다른 지역사이의 광역적 협력체계 강화를 위한 협력과정의 조직화와 지역개발방향 적용을 위한 시범사업을 우선적으로 실시한다⁹⁾.

9) 이러한 차원에서 7개의 광역권에서는 광역적 협력체계 구축과 관련하여 지역경제순환, 클러스터, 네트워크 강화를 위한 30개의 시범사업이 지난 2년간 추진되었음(BBR, 2008).

3) 시범사업

독일 정부는 광역권의 도시 및 지역의 지역협력, 네트워킹 그리고 광역적 책임감을 위한 선도프로젝트 발굴과 선정을 위해 7개 광역권을 대상으로 시범사업을 실시하였다. 함부르크 광역권은 독일북부 지역경제의 핵심공간으로 주변지역과의 연계를 통해 유럽 및 세계 시장에서 경쟁력을 확보하기 위해 프로젝트 중심의 협력체계를 구축하였다. 이를 위해 주정부와 대학은 지역경제체계 강화와 광역거점도시의 접근성을 개선하기 위한 교통인프라 및 지역개발 관련 12개의 프로젝트를 선정하였다.

베를린-브란덴부르크 광역권은 주정부산하 지역계획과 건설교통 관련부서를 중심으로 독일 북부지역의 협력과 네트워킹을 목표로 에너지경제, 기계 및 금속산업, 농업, 교통 및 물류 등 지역경제체계의 개선과 북부항만 배후지역 개발을 추진하였다.

작센드라이에크 광역권은 5개의 도시정부를 중심으로 지역개발분야 개발과 조정을 위원회를 구성하고 행정, 경제, 문화, 지식 분야의 의견을 수렴하여 지식경제, 교통, 문화 및 관광, 지역협력을 위한 프로젝트를 개발하였다.

라인-네카르 광역권은 4개의 연방주에 속하는 13개의 지역연합체가 주도하여 생명과학 클러스터 구축을 추진하였다. 특히, 광범위한 지역협력을 통해 생명과학 관련한 연구, 생산, 서비스네트워킹을 구축하고, 생명과학기술단지 및 테크노센터 조성 그리고 국제적 박람회 및 전시회 개최가 가능하도록 하고 모니터링, 연관관계분석, 기술네트워크 구축, 의사소통시스템 구축의 4단계 과정을 통해 프로젝트를 관리하였다.

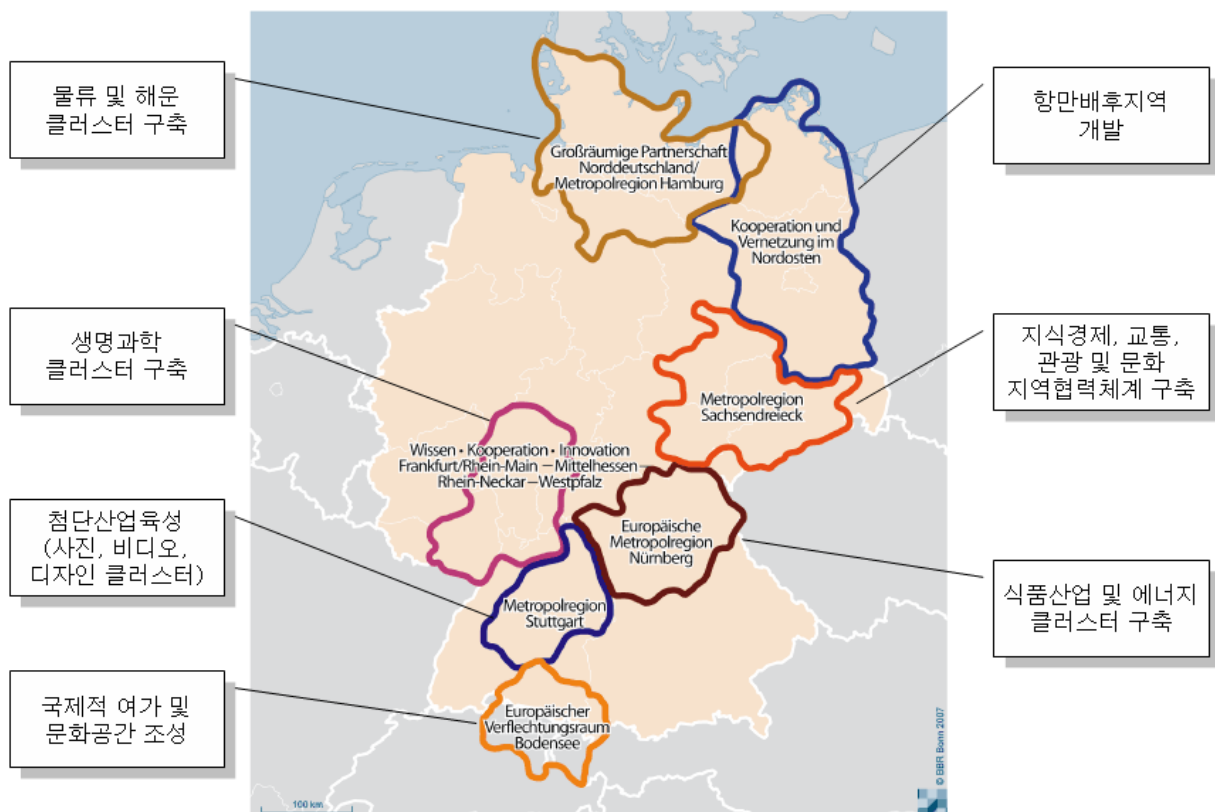
뉘른베르크 광역권은 2005년부터 정치, 지역대표자, 기업 등이 참여하는 거버넌스 모델을 토대로 경제, 대학, 문화, 행정 등 400명이상이 주도하는 포럼을 통해 지역적 균형적정주여건 조성을 추진하고 있다. 특히, 지역생산물 판매를 통한 지역경제 활성화, 농촌지역의 에너지 클러스터 조성, 광역적 협력을 위한 지역거버넌스 체계 구축을 추진하였다.

슈트트가르트 광역권은 지역계획, 지역경제활성화, 도시철도 및 인프라 건설을 통해 내부 경쟁력을 강화하고 유럽의 관문 인프라(공항)와 첨단산업지역 조성으로 외부경쟁력을 강화하기 위한 사업을 추진하였다.

보덴제 광역권은 대규모의 성장거점도시가 중소규모의 도시네트워크로 형성된 지역이고 농촌지역과 관광지역 중심의 지역으로 자연자원의 보존과 문화기능 확충을 통해 국제적인 여간공간으로의 지역경쟁력 강화목표를 설정하였다. 주정부와 도시정부 차원의 다양한 지역연합은 갈렌대학에서 작성한 개발전략과 프로젝트를 토대로 지역의 전체적인 사업을 조정하였으며 지역내 많은 기관들의 참여를 위한 열린 네트워크를 지향하고 있다.

[표 5] 시범사업의 내용 및 특성

구분	주요사업	추진주체	특성
함부르크	· 물류해운클러스터 · 교통인프라 구축	· 주내무부 · 함부르크 대학	· 프로젝트중심의 협력체계
베를린-브란덴부르크	· 경제체계 재건 · 항만배후지역 개발	· 주정부	· 공공기관 중심의 개발
작센드라이에크	· 지식경제네트워크 구축 · 가정친화적 개발	· 도시정부연합	· 다핵중심의 공간구조의 도시협력사례
라인-네카르	· 생명과학 클러스터	· 지역연합체	· 연방주간의 협력사례
뉘른베르크	· 균형적 정주여건 조성	· 광역권연합체	· 거버넌스 협력모델
슈트트가르트	· 유럽의 관문역할 강화 · 멀티미디어 클러스터	· 도시정부연합	· 1개도시 중심 네트워킹 · 광역적 지역계획 수립
보덴제	· 문화관광 중심의 개발 · 공간정보시스템 구축	· 지역연합체 · 갈렌대학	· 열린 네트워크 지향



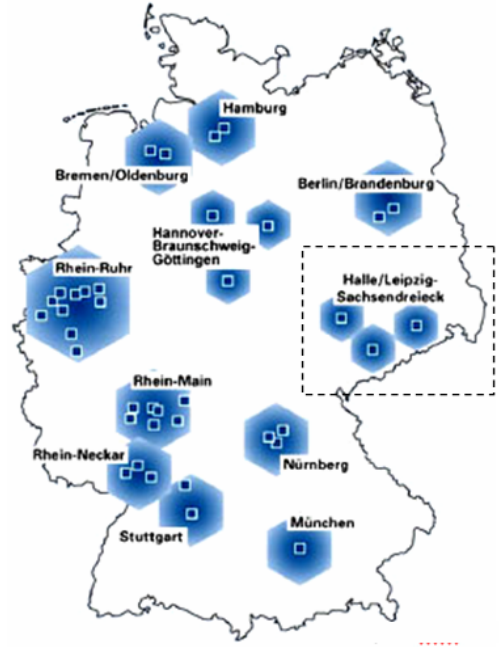
[그림 6] 광역권 개발의 시범사업 현황(BBR, 2008)

4. 광역권개발의 개발사례: 작센드라이에크

1) 지역현황

작센드라이에크 광역권은 구동독지역의 2개 광역권 중 하나로 광역권에 드레스덴과 라이프지히 2개의 강력한 중심기능을 가진 거점도시가 존재하는 다핵중심의 공간구조를 형성하고 있다. 현재 총 인구 350만명이 거주하고 있으며 전체 면적은 12,134km²에 달한다. 또한, 1인당 주민소득이 39,000유로로 뮌헨광역권의 약 60%수준에 불과한 하위권이며 실업율은 19.2%로 가장 높아 지역경제구조가 매우 취약한 실정이다.

특히, 광역거점도시 라이프지히의 경우 삶의 질, 생활 및 근무여건, 지역만족도, 미래발전가능성, 경제전망 등 지역경쟁력을 비교한 결과 대부분 중하위권에 위치하고 있어 지역경제여건은 물론 지역정체성 향상을 통한 위한 다양한 노력이 필요한 실정이다(<표 6>).



[그림 7] 작센드라이에크 광역권의 위치

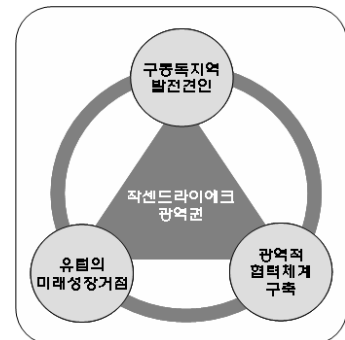
[표 6] 작센드라이에크 광역권의 지역경쟁력

평가지표	순위	평가대상도시
삶의 질 생활 및 근무여건	20위	50개
지역만족도	12위	15개
미래발전가능성	334위	439개
삶의 질 국제수준	69위	215개
경제전망	14위	60개

자료: BBR, 2007. Metropolregionen: Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. p.24-29에서 작성

2) 개발목표

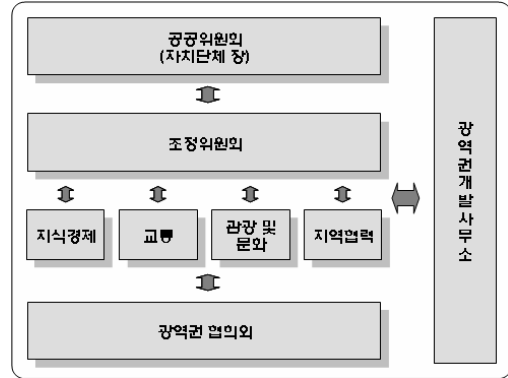
작센드라이에크 광역권의 개발목표는 구동독 전체 지역발전의 핵심적 역할을 담당하고 주정부, 도시정부, 경제단체, 지역전문가 등의 지역협력체계 구축을 통한 지역개발사업 및 프로그램 추진에 있다. 또한, 분산적 집중의 광역권 공간구조의 장단점을 최대한 활용하여 유럽의 가능성 있는 미래 성장거점으로 육성을 지향하고 있다(<그림 8>).



[그림 8] 개발목표

3) 추진체계

작센드라이에크 광역권개발을 위해 5개 도시가 국제수준의 지역경쟁력 강화를 위한 공동협력에 합의하고 공식적인 협력사업을 위해 지식경제, 교통, 관광 및 문화, 지역협력 4개의 구체적인 개발분야를 결정하였다. 광역권개발사무소는 현재 켐니츠에서 있으며 2-년을 주기로 다른 도시에 배치하며 전체적인 사업관리를 위한 협의회, 위원회 업무 등을 수행한다 (<그림 9>).



[그림 9] 작센드라이에크 광역권개발의 추진체계

4) 개발전략

작센드라이에크 광역권의 개발전략 수립을 위해 교통, 경제, 지식, 관광 및 문화 4대 분야를 선정하고 이를 지원하기 위한 국토정책, 마케팅 분야를 추가하여 총 6개 분야의 활동내용, 추진주제, 성공조건을 제시하고 있다(<표 7>).

먼저, 국토정책분야에서는 유럽 및 연방국토차원에서 다양한 형태의 접촉, 홍보, 로비 활동을 위해 주정부와 광역권의 거점 도시정부가 정기적이고 지속적인 관계형성과 의견교환이 가능하도록 주정부, 도시정부와 전문가를 중심으로 한 조직적 관계형성의 중요성을 제시하고 있다.

교통분야는 교통인프라시설 확충에 관한 지역 전체의 공동 논리를 개발하고 주정부 담당부서, 도시정부 그리고 운송사업자의 협력의 필요성을 제시하고 있다. 경제 분야는 광역권의 경제 활성화를 위해 기존 경제활동을 지원하고 관련 산업을 연계하며 클러스터 구축 및 마케팅 활동을 적극적으로 추진할 수 있도록 주정부와 도시정부는 물론 경제단체 및 협회와 개별 경제주체의 협력의 필요성을 제시하고 있다.

지식분야는 광역권의 지식산업육성, 연구연합체 조직 그리고 지식마케팅을 위한 다양한 활동을 제시하고 있다. 관광 및 문화분야는 자치단체와 주정부 산하의 관광관련 기관의 협력을 토대로 국제관광 전시회의 공동참가 및 홍보와 판매활동, 관광 관련기관의 공동마케팅 전략, 절차, 대책수립을 위해 개별관광기관의 지속적인 설득을 통한 참여 독려를 위해 노력하고 있다. 또한, 공동 관광 상품패키지를 개발하고 자전거도로 및 체험투어와 개별 도시의 문화자산의 연계와 협력을 위한 정기적 문화협의회 등을 제시하고 있다. 마케팅분야는 광역권 내·외부마케팅은 물론 광역권의 생산품 및 품명을 통합적으로 디자인 하는 지역소통의 수단으로 활용하는 전략을 제시하고 있다.

[표 7] 작센드라이에크 광역권의 개발전략

구분		활동내용	추진주체	성공요인
국토 정책	유럽차원의 의사전달	· 대외적 접촉 및 홍보, 로비활동	· 주정부를 대표하는 도시정부	· 공동체적 지역정서
	연방국토정책의 의사전달	· 연방차원의 정책 및 계획 참여 (국토·교통, 경제, 노동, 지식, 연구, 교육 등)	· 광역권 거점도시정부	· 정기적인 관계형성 · 지속적 의견교환
	네트워킹 공동작업	· 유럽 및 광역권 네트워크 회원가입	· 도시정부, 전문가 등	· 분야별 업종별 조직적 참여
교통	철도	· 중요한 교통인프라사업 로비 · 공동적 논리근거분석	· 주정부 담당부서와 도시정부 협력	· 중점 추진사항 합의 · 적극적 홍보활동
	대중교통	· 교통운수연합의 연결망, 공동합의, 정보공유	· 주정부 담당부서, 도시정부, 운송사업자	· 정보공유시스템 구축
	항공	· 지역내 공항노선 및 비용조정	· 주정부 담당부서, 도시정부, 항공사업자	· 중기적 선택 · 손익과 손실비교
경제	경제 활성화 조정	· 기존 활동 지원 및 사업 연계	· 주정부, 도시정부, 경제단체 및 협회	· 정보공유체계 · 공동사업 합의 및 발굴
	클러스터관리 및 마케팅	· 강력하고 동태적 클러스터 구축 · 기업창설의 거점 홍보	· 경제협회 및 단체, 개별 경제주체	· 광역적 공동협력사업의 공간적 경쟁
지식	지식지역육성	· 기존 잠재력 전문화와 활동증대	· 대학, 연구기관, 학교, 도시정부, 광역협의회, 경제 및 지식전문가 집단	· 네트워크 강화
	연구연합	· 기업과 연구소의 협력적 중재 · 경제 및 기술동향을 고려한 대학과 연구기관의 협력	· 연구소, 기업, 지자체	· 연구 환경 개선 · 네트워크 구축
	지식마케팅	· 기업 홍보와 국제수준의 학문분야 및 연구 공동마케팅 · 공동홍보대책 수립	· 대학, 연구소, 전문가 광역권협의회	· 대학학문 특성화
관광 및 문화	관광자원 발굴	· 국제관광 전시회 공동참가 및 홍보와 판매활동 · 관광관련기관의 마케팅 전략, 절차, 대책 공동수립	· 자치단체와 주정부산하의 관광관련 기관	· 기획적 협력 · 개별관광기관의 설득을 통한 참여 독려
	도시관광 할인상품제공	· 공동 관광 상품패키지 개발 · 대중교통티켓 공동 활용 · 주변지역 숙박객 인센티브 적용(정보제공, 입장료 할인 등)		· 장기관광객을 위한 잠재력을 가지지 못한 도시의 협조
	자전거도로 및 체험투어	· 장거리 연결 자전거도로 조정 · 문화 및 자연환경 테마루트 개발		· 지역적 테마 발굴
	문화네트워크 구축	· 개별 도시의 문화자산의 연계와 협력을 위한 정기적 문화협의회		· 모든 참여기관의 추가이용수반 · 장기적 공동협력
마케 팅	외부마케팅	· 기존 활동의 조정과 연계를 통한 국제마케팅	· 도시정부(경제발전부), 주마케팅 담당부서 등	· 광역권차원의 합의
	내부마케팅	· 지역정체성 강화 · 공동의 자연 문화공간 설정 · 예술 및 건축물 상징화	· 지역단체, 도시정부(문화, 관광, 역사, 마케팅)	· 공동체적 지역정서 및 활동 필요성 인식
	소통전략	· 생산품 및 품명 통합디자인화		· 참여자 협조

자료: BBR, 2007. Metropolregionen: Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation, p.41-47에서 작성

5. 국내 시사점

독일에서 광역권개발은 독일도시의 유럽 도시체계로 통합, 경제구조 변화, 노동시장의 지속적 위기와 공공부분의 재정위기 그리고 세계화, 공간에 대한 인식변화에 따른 새로운 공간계획전략으로 등장하였다. 이러한 배경하에 독일도시의 잠재력과 경쟁력을 보존하고 유럽통합을 촉진하기 위해 대도시지역의 성장과 혁신을 강화하는 광역권개발을 추진하고 있다.

독일의 광역권개발은 광역권 자체의 발전과 함께 주변지역과의 소통을 통한 지역연대감 강화를 중요한 정책이념으로 추구하고 있다. 이러한 정책이념에 따라 지식과 정보의 공유, 계획 및 사업조정, 공동사업 및 프로젝트 발굴, 지역적 요구합의를 개발의 기본원칙으로 설정하고 공간정책, 공간계획, 교통, 경제, 지식, 관광 및 문화, 마케팅 분야의 다양한 개발전략을 수립하고 있다. 이러한 독일의 광역권 개발전략이 우리나라의 광역권개발에 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 독일의 광역권은 독일 도시의 잠재력 육성과 경쟁력 강화 차원에서 기존의 광역거점도시를 중심으로 행정구역과 관계없이 기업, 주민 등 활동주체들의 실질적인 생활권을 중심으로 설정하였다는 것이다. 또한, 광역권에 광범위한 농촌지역을 포함하도록 하고 있어 광역권개발에 지역협력에 의한 공동발전이라는 지역적 책임의식을 거점도시에 부여하고 있다.

둘째, 독일의 광역권개발은 지역내 공간구조를 분석하고 공간구조 유형에 따른 개발전략을 수립하고 있다는 것이다. 이를 위해 광역권의 지역(발전)계획을 수립하고 지역특성을 고려하여 개발사업 및 프로젝트를 발굴하고 있다.

셋째, 광역권개발을 교통인프라, 지식산업 클러스터, 지역산업체계 등 물리적 환경개선뿐만 아니라 광역거점도시와 주변지역의 협력구조를 개선하고 시민사회의 지역적 차원에서의 공동협력을 통해 지역연대감을 강화하기 위한 공간정책과 정치적 환경 개선을 위한 전략적 접근을 하고 있다.

마지막으로, 광역권개발 과정에서 주정부, 도시정부는 물론 기업, 대학, 관련협회 및 단체, 비영리기관, 전문가 등 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고 조정하기 위한 광역적 거버넌스 체계를 확립하고 유럽 및 국가의 공간정책에 광역권의 요구를 전달하고 반영시키기 위한 다양한 로비활동을 하고 있다.

우리나라는 광역권단위의 특화사업을 선정하여 집중 육성함으로써 광역권의 발전을 이루고 이를 토대로 국가발전을 지향하고 있다. 따라서 광역적 지역협력기초에 기초하여 국토발전을 건설하게 확립하고 있는 독일의 경험을 고려하여 보다 체계적이고 전략적인 광역권개발 전략을 수립하는 것이 필요하다 판단된다.

참 고 문 헌

- 김남철. 1998. 독일에서의 지방자치단체의 계획고권의 헌법상의 보장. 한국사법행정학회.
사법행정, Vol.39, No.2, p; 8-15
- 안영진. 2007. 독일의 국토 및 지역계획 1: 성립과정과 조직체계. 한국경제지리학회.
한국경제지리학회지, Vol.10, No.4. p. 481-496
- 안영훈. 2008. 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제. 한국지방행정연구원 정책보고서
- 피터유르첵, 최선주, 이상준. 2008. 독일 대도시지역과 새로운 공간계획 전략. 국토논단,
국토연구원
- Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung(BBR), 2008, Überregionale Partnerschaften,
MORO-Informationen 3/1
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). 2007. Metropolregionen: Chancen der
Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation
- Hans-F, Eckey·B. Schwengler·M Türck. 2007. Vergleich von deutschen Arbeitsmarkt-
regionen. Beiträge zum wissenschaftlichen Dialog aus dem Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung
- Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr,Bau und Stadtentwicklung(BMVBS).
2006. Leitbilder und Handlungsstrategienfür die Raumentwicklung in Deutschland.
- Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr,Bau und Stadtentwicklung(BMVBS).
2007, Perspektiven polyzentraler Metropolregionen, Fachtagung in Chemnitz
- Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr,Bau und Stadtentwicklung(BMVBS).
2008, Raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensgesellschaft
- W. Braam, 1999. Stadtplanung: Aufgabebereiche, Planungsmethodik, Rechtgrundlagen 3.
Auflage
- <http://www.bbr.bund.de>
- <http://www.deutsche-metropolregionen.org>
- http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/international/11/geo/analyse_regionen/11.html