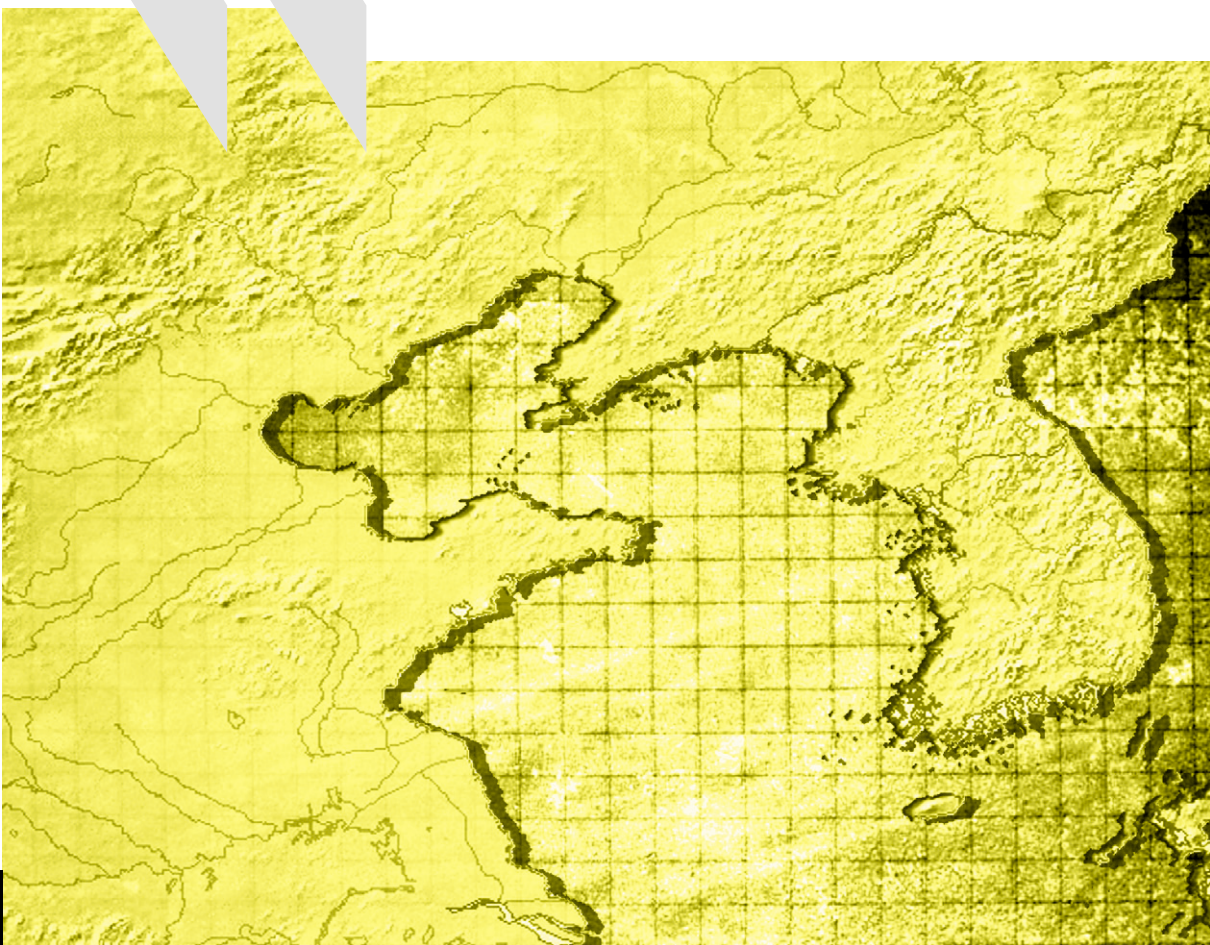




OECD 지역정책 보고서

환황해권 초국경적 도시 간 협력



OECD 지역정책 보고서 :

환황해권 초국경적 도시 간 협력



경제협력개발기구

경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이하 OECD)는 31개 민주국가 정부로 구성된 조직으로 세계화로 인한 경제·사회·환경 문제 해결을 위한 논의의 장을 마련한다. OECD는 기업 거버넌스, 정보 경제 및 인구 고령화와 같은 새로운 양상과 문제를 이해하고 각 회원국이 이에 대처할 수 있도록 돕는 데 앞장서고 있다. 또한 회원국 간 정책경험 비교, 공통문제의 해결안 모색, 모범 관행 발굴, 국·내외 정책 조율이 가능하도록 적절한 환경을 제공하고 자 노력하고 있다.

OECD 회원국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코 공화국, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국(알파벳순)이다. 유럽연합 집행위원회 또한 OECD 업무에 참여하고 있다.

OECD는 회원국 간에 합의된 조약, 지침, 기준뿐 아니라 경제·사회·환경 문제와 관련한 자체 통계자료 및 연구결과를 출판하여 널리 보급한다.

본 보고서는 OECD 사무총장의 책임 하에 발간한 책자로, 본문에 제기된 의견이나 주장은 OECD 및 회원국 정부의 공식 입장과는 무관합니다.

ISBN 978-92-64-08454-4 (PDF)

시리즈: OECD 지역정책 보고서

ISSN 1990-0767 (인쇄본)

ISSN 1990-0759 (online)

원제목: *OECD Territorial Reviews : Trans-border Urban Co-operation in the Pan Yellow Sea Region, 2009*

OECD 출판물의 정정내용은 www.oecd.org/publishing/corrigenda에서 확인하실 수 있습니다.

© OECD 2010

OECD 자료는 개인적 용도에 한해 복사, 다운로드, 인쇄할 수 있으며, OECD 출판물, 데이터베이스, 멀티미디어 제품의 내용 일부를 개인의 문서, 발표물, 블로그, 웹사이트, 교재 등에 발췌할 경우 반드시 출처와 판권 소유자가 OECD임을 명시해야 합니다. 공공 및 상업적 용도의 이용이나 한국어판 저작권 취득에 관한 사항은 rights@oecd.org로 문의하십시오. 저작권허가센터(Copyright Clearance Center, info@copyright.com 또는 contact@efcopies.com)의 사전 승인 없이는 본 자료의 내용을 공공 및 상업적 용도로 복사할 수 없습니다.

서 문

뉴 밀레니엄의 도래와 함께 전 세계 지역경제는 중대한 변화에 직면해 있다. 교역 및 경제 활동의 세계화로 인해 각 지역경제의 변화 대응력과 경쟁력 유지 능력이 더욱 험난한 시험대에 오르고 있다. 지역 내에서뿐 아니라 지역경제 간에도 소득 및 실적 격차가 점차 늘어나는 추세이며, 사회 응집력을 유지하기 위한 비용 또한 증가하고 있다. 한편, 기술이 급속히 변화하고 더 많은 지식이 활용되면서 지역경제 발전의 새로운 기회가 창출되고 있지만, 기업의 적극적인 투자, 노동 및 생산구조 재편, 선진 기술 개발 및 환경 개선 등은 여전히 아쉬운 수준에 그치고 있다.

이러한 격변의 흐름 속에서 세계 지역경제는 여전히 각기 다른 양상을 띠고 있다. 경제 성장을 이루며 선전하는 곳이 있는가 하면, 교역 및 경제활동 창출에 다소 부진한 지역도 있고, 성장 및 부의 원천이 부족해서 타 지역보다 한참 뒤쳐진 채 고전하는 곳도 있다.

더구나 중앙정부는 더 이상 지역정책을 결정하는 유일한 주체가 아니다. 지역마다 각기 다른 기회와 요구에 정확히 부응하고 정책 효율성을 높이기 위해서는, 상이한 정부 계층 간 자원 및 역량의 분산과 더불어 수직적인 권력 배분 구조에 대한 재평가가 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서, 각 지역의 정책당국이 현안을 살피고 근래에 추진해 온 전략을 평가하는 동시에 새로운 해결책을 모색할 필요가 있다.

OECD는 혁신적인 지역개발 전략 및 거버넌스를 더욱 체계적인 방식으로 연구하고 전파해야 할 필요성을 인식하여, 1999년 지역개발정책위원회(Territorial Development Policy Committee)와 도시지역정책작업반(Working Party on Urban Areas)을 설치해 국제적인 토론과 교환의 장을 마련해 왔다. 지역개발정책위원회는 다층적 거버넌스, 지역 차원의 지속가능한 개발, 경쟁력 강화를 위한 지역 네트워크 등을 주제로 여러 국가의 특정 대도시 지역에 대해 사례 연구를 하는 등 다양한 활동을 펼치고 있다. 이러한 연구는 표준적 방법론과 공통된 개념적 틀을 따르고 있어 각국이 정책 경험을 공유하고 관련 정보를 전파할 수 있게 하며, OECD는 이 연구결과를 바탕으로 종합안을 마련하여 정책제언을 제시한다.

감사의 글

『OECD지역정책 보고서: 환황해권 초국경적 도시 간 협력』은 OECD 공공행정 및 지역정책국이 한국 국토해양부 및 일본 국토교통성의 협조를 얻어 작성한 보고서다. OECD는 한국 국토해양부의 이재영 전 주택토지실장과 정창수 기획조정실장, 일본 국토교통성의 다케토시 마코토 국토교통심의관계 특별히 감사를 전한다. 그리고 본 보고서 제작을 위해 유용한 정보를 제공해주신 국토해양부의 박선호, 송석준, 이상훈, 오공명 씨와 일본 국토교통성의 구라노 야스유키, 나카지마 소이치, 시마야 스스무 씨 등 한·일 지역정책 당국자 여러분의 공헌 또한 매우 컸다.

OECD사무국은 이 자리를 빌어 2008년 OECD출장단을 따듯이 맞아주신 일본의 후쿠오카시와 기타큐슈시, 한국의 부산광역시, 그리고 중국 톈진시의 국가발전개혁위원회 관계자 여러분께도 감사를 표한다. 또한 전문가의 해안을 제공해 주신 한국 국토연구원의 김원배, 문정호 박사, 인천발전연구원의 장윤정, 김중엽 박사, 대외경제정책연구원의 방호경 박사, 일본 국제동아시아발전연구센터의 야마시타 쇼이치 소장, 중국의 국토개발계획및 지역경제연구원의 양 샤오빙 박사, 미국 트리니티 대학의 첸 시양밍 박사께도 감사 드린다.

본 보고서의 평가과정에 참여해 귀중한 의견을 주신 아담 오스트리 OECD 도시지역정책작업반 반장(캐나다 기반시설부 도시지역사회부서 정책전략국장)과 핀란드 고용경제부 지역공공행정개발과의 올리 보틸라이넨 선임 연구원에게도 감사드린다.

본 보고서는 OECD 지역정책 보고서 시리즈의 하나로, 마리오 페치니 공공행정 및 지역정책국 부국장 및 고바야시 히로시 지역정책국 과장의 감독 하에 제작되었으며 권혁진 연구원과 이시가키 가즈코 연구원이 책임 집필했다. 캐런 맥과이어 연구원과 김수진 연구원의 의견도 본 보고서 제작에 도움이 되었다. 본 보고서의 출판업무는 소피아 카치라 연구원이, 통계자료 작성은 브루넬라 보셀리 연구원과 다니엘 산체스-세라 연구원이 담당했다.

목 차

약어	11
평가와 제언	15
제1장 환황해권에서의 초국경적 협력 동향	23
1.1 서론	24
1.2 주요 사회·경제 지표	30
1.3 환황해권 10대 항구도시 관련 정보	43
1.4 초국경적 협력: 개념적 틀	47
참고문헌	51
제2장 환황해권 초국경적 협력의 강화	55
2.1 진화하는 환황해권 생산 네트워크	55
2.2 하드 인프라: 운송망 통합	87
2.3 소프트 인프라: 사회문화적 네트워크	108
2.4 환황해권 환경협력 방안	123
참고문헌	147
부록 2.A 임계치 검정: 기법과 데이터셋	157
제3장 초국경적 거버넌스 구축	159
3.1 초국경적 거버넌스에 대한 이해	159
3.2 환황해권 3국의 제도적 배경	161
3.3 초국경적 협력을 위한 비전과 전략	170
3.4 환황해권 내 도시 간 연계 확대	178
3.5 과제 및 제언	185
참고문헌	193

부록 A OECD 회원국들의 초국경적 협력 비교분석	197
1. 유럽: 제도화와 장려책을 통한 초국경적 협력	199
2. 북미: 경제통합 위주의 초국경적 협력	208
3. 비교분석: 초국경적 협력의 분류	213
4. 유럽과 북미의 초국경적 협력 비교	215
5. 기존 초국경적 협력 네트워크를 통해 얻는 교훈	217
참고문헌	223

그림목차

그림 1.1. 환황해권의 지리적 범위	26
그림 1.2. 초국경적 지역통합의 개념적 틀	48
그림 2.1. 환황해권, NAFTA, EU의 역내 무역 비율 비교, 1990-2005	65
그림 2.2. 환황해권 3국의 무역구조 변화, 1995-2007	66
그림 2.3. 환황해권, NAFTA, EU의 역내 투자 비율, 1993-2003	68
그림 2.4. 환황해권의 역내 해외직접투자액, 2004	69
그림 2.5. 한·일, 한·중, 중·일 간 수출구조 상관계수	75
그림 2.6. 중국에 투자한 일본 기업의 투자 동인, 2000-2008	77
그림 2.7. 중국 내 한·일 완성차업체 생산기지	82
그림 2.8. 일본(규슈)와 한국 간의 자동차 부품 무역, 1996-2003	84
그림 2.9. 지역별 전체 항공 이용객 규모, 2007-2017	90
그림 2.10. 전체 항공 이용객 규모: 중·일, 한·중, 한·일, 2002-2006	91
그림 2.11. 환황해권 국제공항 네트워크	92
그림 2.12. 후쿠오카-부산 간 여객선 및 쾌속선 이용객 규모, 1991-2007	93
그림 2.13. 환황해권 내 예상 일일 비즈니스권 분석	94
그림 2.14. 환황해권 국가의 컨테이너 운송량, 1990-2004	96
그림 2.15. 환황해권의 복합운송망: 발전사례	101
그림 2.16. 과거 항공화물 성장률과 향후 예상 성장률	105

표목차

표 1.1. 환황해권 내 지역별 주요 통계, 2006	28
표 1.2. 환황해권의 인구 증가, 1995-2006	31
표 1.3. 환황해권 최근 인구 연령구조	32
표 1.4. 환황해권 실업률, 2000-2006	34
표 1.5. 환황해권 내 중국 해안지역의 연간 일인당 GRDP, 1990-2006	35
표 1.6. 일본 규슈지방 GRDP, 1996-2005	36

표 1.7. 한국 환황해권 지역의 GRDP, 1990-2006	37
표 1.8. 환황해권 내 산업별 GDP 및 GRDP 비중, 1995-2006	38
표 1.9. 중국 환발해만의 대일본·대한국 무역 규모	39
표 1.10. 규슈지방 기업의 해외 진출 동향, 1986-2006	40
표 1.11. 한국 환황해권 해안지역의 해외직접투자 동향, 1995-2006	42
표 2.1. 전 세계 대비 실질GDP 비중, 1980-2005	57
표 2.2. 전 세계 제조업 생산량, 1990-2007	57
표 2.3. 환황해권 주요 생산품목의 전 세계 점유율, 1995-2007	58
표 2.4. 전국 대비 환발해만의 주요 생산품 비중, 2006	59
표 2.5. 규슈지방 5대 산업의 출하액 변동, 1985-2006	60
표 2.6. 전국 대비 한국 해안지역 제조업 생산량의 비중, 2006	61
표 2.7. 환황해권 3국의 상호 교역의존도, 1992-2007	67
표 2.8. 전 세계 부품 무역량 대비 동북아시아의 비중, 1992-2003	71
표 2.9. 환황해권 역내 부품 무역량 증가, 1995-2004	71
표 2.10. 환황해권의 기술 수준별 역내 수출 분포, 1995-2004	72
표 2.11. 환황해권의 기술 수준별 세계 수출 분포, 1992-2007	73
표 2.12. 환황해권 3국의 기술 수준에 따른 현시비교우위(RCA)지수, 1991-2007	74
표 2.13. EU와 동아시아의 무역 유형 비교, 1996-2000	78
표 2.14. 환황해권 국가의 3가지 유형의 무역 비중, 1996-2000	79
표 2.15. 중국 내 자동차 생산 동향, 1998-2005	80
표 2.16. 중국 내 외국 자동차 업체의 판매량	80
표 2.17. 2008 역내 국가 간 방문객 현황(중국 자료는 2006년도 분)	89
표 2.18. 한-중 여객선 서비스, 2009	92
표 2.19. 후쿠오카-부산 간 교통 수단, 2008	93
표 2.20. 컨테이너 화물처리량 기준 세계 10대 항구도시 순위, 1980-2007	96
표 2.21. 부산항 컨테이너 화물처리량 변화, 2003-2007	97
표 2.22. 화물용적톤수 기준 세계 20대 항구, 2002-2006	98
표 2.23. 환황해권 내10대 항구도시 설비	99
표 2.24. 화물 물동량 기준 세계 5대 공항, 2002-2008	106
표 2.25. 초국경적 협력의 문화적 장애요소	108
표 2.26. 환황해권 도시의 외국 국적 인구 변화 추이, 1995-2006	111
표 2.27. 세계 관광 전망, 1995-2020	114
표 2.28. 2008 역내 국가 간 방문객 현황(중국 자료는 2006년도 분)	115
표 2.29. 환황해권 내 대학 및 대학생 수	120
표 2.30. 환황해권 내 외국인 학생 수, 2006	121
표 2.A.1. 세 가지 무역유형 분류	158

표 3.1. 한국과 환황해권 국가의 자매도시결연 체결 건수	180
표 3.2. 중국과 환황해권 국가의 자매도시 체결 건수	180
표 3.3. 한국 지방정부의 도시 간 연계의 주요 동기, 2007	181
표 A.1. 초국경적 지역의 사례	198
표 A.2. 초국경적 협력의 주제별 분류	217

글상자

글상자 1.1. 동아시아의 지중해	29
글상자 2.1. 환황해권 3국의 주요 교역 상대국, 1992-2007	67
글상자 2.2. 환황해권 국가의 GDP 대비 외국인직접투자 비율, 1990-2005	70
글상자 2.3. 일본의 닛산-르노와 부산의 르노-삼성과의 협력관계	85
글상자 2.4. 규슈와 부산 간의 IT 기반 시설 강화	88
글상자 2.5. 재활용품 교역 증가	104
글상자 2.6. 유럽의 초국경적 항만 제휴: 코펜하겐항 · 말뫼항	107
글상자 2.7. 한 · 중 · 일 합작 영화, 드라마, 애니메이션	110
글상자 2.8. 환황해권의 지역별 고유관광유산	113
글상자 2.9. 크루즈 산업의 잠재력	118
글상자 2.10. 외레순 지역 대학 간 초국경적 협력 사례	120
글상자 2.11. 다양한 환경목표: 서울 청계천 복원공사	126
글상자 2.12. 일본의 기타큐슈: 지속가능한 성장과 환경	126
글상자 2.13. 기타큐슈시: 전문성 공유	130
글상자 2.14. 일본의 저탄소 도시 프로그램	132
글상자 2.15. 시민참여: 한국의 하천살리기 운동	140
글상자 3.1. OECD 회원국의 광역경제권	166
글상자 3.2. 아시아 게이트웨이 구상	171
글상자 3.3. 부산-후쿠오카 경제협력협의회	176
글상자 3.4. OEAED 산하 4개 부회의 주요 사업	183
글상자 A.1. INTERREG: EU의 초국경적 프로그램	200
글상자 A.2. 사례: 외레순(Öresund)	201
글상자 A.3. 사례: 기타 유럽 내 초국경적 협력	204
글상자 A.4. 사례: 발트해 지역(Baltic Sea Region, BSR)	206
글상자 A.5. 사례: 미국-캐나다	208
글상자 A.6. 사례: 미국-멕시코	212
글상자 A.7. 초국경적 연계의 4대 필수 요소	218
글상자 A.8. 메타거버넌스의 역할	220

약 어

BUG	Busan-Ulsan-Gyungnam area in Korea 부산, 울산, 경상남도 중심의 동남광역경제권(동남권)
CCP	Cities for Climate Protection 기후보호도시
CLAIR	Council of Local Authorities for International Relations 일본 자치체국제화협회
CNDP	Comprehensive National Development Plan (Korea) 국토종합개발계획(한국)
CO ₂	Carbon dioxide 이산화탄소
DSS	Dust and Sandstorms 황사
EANET	East Asian Network on Acid Rain 동아시아산성비모니터링네트워크
EU	European Union 유럽연합
FDI	Foreign Direct Investment 외국인직접투자
GDP	Gross Domestic Product 국내총생산
GHG	Greenhouse Gas 온실가스
GRDP	Gross Regional Domestic Product 지역내총생산
HIIT	Horizontal Intra-Industry Trade 수평적 산업 내 무역
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives 자치단체국제환경협회의
ICSEAD	International Centre for the Study of East Asian Development 국제동아시아연구센터
ICT	Information and Computer Technology 정보통신기술
IIT	Intra-Industry Trade 산업 내 무역
IMF	International Monetary Fund 국제통화기금
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change 유엔 기후변화에 관한 정부 간 패널
JICA	Japan International Cooperation Agency 일본국제협력기구

JNTO	Japan National Tourism Organisation 일본정부관광국
KEI	Kyushu Economy International 규슈경제국제화추진기구
KITA	Kitakyushu International Technology Cooperation Association 기타큐슈국제기술협력회의
KOICA	Korean International Cooperation Agency 한국국제협력단
LCC	Low-Cost Carriers 저가항공사
LCL	Less than Container Load 소량혼적화물
MLTM	Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (Korea) 국토해양부(한국)
MNEs	Multi-National Enterprises 다국적기업
NAFTA	North American Free Trade Agreement 북미자유무역협정
NDRC	National Development and Reform Commission (China) 국가발전개혁위원회(중국)
NEAC	Northeast Asian Conference on Environment Cooperation 동북아시아환경협력회의
NEAR	Association of Northeast Asia Regional Governments 동북아시아지역자치단체연합
NEASPEC	North East Asia Sub-regional Programme for Environment Cooperation 동북아환경협력계획
NIE	Newly-Industrialising Economies 신흥공업경제
NOWPAP	North West Pacific Action Plan 북서태평양보전실천계획
NSP	National Spatial Plan 국토개발계획
ODA	Official Development Assistance 공적개발원조
OEAD	Organization for East Asian Economic Development 동아시아경제교류추진기구
OWT	One-Way Trade 일방무역
PCLCC	Promotion Council for Low Carbon Cities 저탄소도시진흥위원회
PYSR	Pan Yellow Sea Region 환황해권
R&D	Research and Development 연구개발
RCA	Revealed Comparative Advantage 현시비교우위
SEZ	Special Economic Zone 경제특구

SITC	Standard International Trade Classification 표준국제무역분류
SMEs	Small and Medium-sized Enterprises 중소기업
SO2	Sulphur dioxide 이산화황
SSE	Shanghai Super Express 상하이수퍼익스프레스
TEMM	Tripartite Environment Ministers Meeting 3국 환경장관회의
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit 20피트 길이의 복합운송용 컨테이너 한 대 용량에 해당하는 측량 단위
TPO	Tourism Promotion Organisation 관광진흥기구
UCLG	Urban Cities and Local Governments 세계지방자치단체연합
UNEP	United Nations Environment Programme 유엔 환경계획
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific UN 아시아·태평양 경제사회이사회
UNFCCC	United Nations Framework Convention for Climate Change UN기후변화협약
VAL	Value Added Logistics 부가가치물류
VIIT	Vertical Intra-Industry Trade 수직적 산업 내 무역
WTO	World Tourist Organization 세계관광기구
YSRETC	Yellow Sea Rim Economic and Technology Conference 환황해경제·기술교류회의

평가와 제언

환황해권 내 급속한 경제통합의 원동력은 시장경제이며...

환황해권은 중국 북부 해안지역(환발해만)과 일본 서남 지역(규슈), 한국의 남해안과 서해안 지역을 포함한다. 2006년 거주인구가 2억5,600만 명, 지역내총생산이 1조5,000억 달러로 동아시아 지역에서 가장 빠르게 성장하고 있는 경제권이다. 환황해권에서 급속한 경제통합이 시작된 것은 중국이 시장을 개방한 1990년대 초반이었다. 이후 국경을 초월한 경제교류가 역내에서 매우 활발히 이루어졌다. 이러한 경제교류 활성화의 견인차 역할을 한 것이 바로 민간부문으로, 역내 요소가격 차이는 민간부문에 호재로 작용했다. 특히 한국과 일본의 다국적기업들은 환황해권이 통합경제권으로 거듭나는 데 중추적인 역할을 했다. 중국이 풍부한 노동력과 천연자원, 넓은 소비시장을 지닌 반면, 한국과 일본은 자본과 기술력을 지니고 있다. 이 지역의 경제통합은 한국과 일본 산업이 구조조정을 거치면서 더욱 심화되었다. 일본에서는 엔화, 지가, 단위노동비용이 모두 급등하면서 기업들이 생산공장을 해외로 대거 이전하였고, 한국 기업들 역시 비슷한 움직임을 보였다. 이에 더해, 해외기업 투자를 유치하기 위한 중국 정부의 다양한 우대정책이 쏟아져 나왔다. 중국 정부는 해안지역에 경제특구를 설치하고, 기업활동에 필요한 인프라를 구축하는 동시에 세금감면 혜택도 제공했다. 한·중·일 3국 기업들 간에 이해관계가 일치하면서 환황해권의 경제통합은 가속화되었다.

... 환황해권 내 경제통합 움직임은 계속되고 있으며,

지난 10년 동안 환황해권에는 또 다른 변화가 숨가쁘게 진행되었다. 중국이 고부가가치 시장 공략에 나서면서, 점점 더 많은 양의 중국산 중·고 기술 제품이 한국과 일본으로 수출되기 시작했다. 국경을 초월한 공급망이 확대되자 산업 내 무역 또한 증가하고 있다. 한·중·일 3국의 수출구조가 비슷해지면서 해당 지역 간 관계에도 구조적인 변화가 생기기 시작했다. 동

시에 중국의 해안도시 시장이 급격히 성장하면서 한국과 일본 기업 사이에서는 팽창하는 중국 시장의 막대한 잠재력을 이용하기 위한 노력이 한창이다. 그 결과 한·일 기업의 대중국 투자액 규모가 크게 증가했고, 특히 다국적기업들이 중국 내에서 더 많은 시장기회를 찾기 위해 노력하고 있다.

… 이로 인한 한·중·일 간 경쟁이 치열하다.

이러한 숨가쁜 변화는 환황해권 내 지역경제 간에 경쟁을 촉발시켰다. 중국의 수출량이 증가하면서 2000년대 초 이래 한국과 일본은 해외 수출시장에서 중국의 맹추격을 받기 시작했다. 의복, 섬유 등 노동집약적 상품의 생산량에서는 이미 90년대에 중국이 한국과 일본을 추월했으며, 그 동안 한·일 양국이 선점해온 정보통신기술(ICT), 기계 등의 중기술 및 고기술 시장에서도 중국의 위협이 거세다. 한·일 관계 또한 달라지고 있다. 조선, 자동차, ICT 등 일부 산업부문에서 한국 기업의 기술 수준이 일본 기업을 거의 따라잡은 상태이다. 한국은 90년대 말 외환위기 때 산업 전반에 구조조정을 겪으면서 급격한 기술 향상을 이루었다. 현재 중국 시장을 비롯한 세계 시장에서 한국은 일본과 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

효율적인 물류·운송시스템에 힘입어 환황해권은 견고한 성장을 거듭하고 있지만…

환황해권이 경제 성장을 거듭하고 있는 것은 효율적인 물류·운송 인프라 구축으로 인해 인적·물적 이동이 국경 간에 원활히 이루어지고 국가 간 가치사슬이 형성되었기 때문이다. 환황해권은 각 지역이 황해 및 한일해협을 사이에 두고 지리적으로 떨어져 있기 때문에 해상 및 항공 교통이 잘 발달해야만 원활한 여객 및 화물 운송이 가능하다. 인천국제공항이 동북아 지역의 허브공항 기능을 하면서 환황해권 내 항공여객수송량이 급증하고 있다. 부산-후쿠오카 간 해상여객 교통량은 쾌속선의 도입으로 지난 10년 동안 4배나 늘어났다. 환황해권 내 해안도시 대부분이 최신 컨테이너 시설을 갖추고 있고 국제화물 운송망으로 서로 연결되어 있어서 도시 간 화물운송이 빈번히 이루어지고 있다. 환황해권 항만네트워크시스템의 중심은 단연 부산항이다. 부산항은 2007년 환적화물 560만TEU를 포함해 1,330만 TEU의 컨테이너 물동량을 처리하여, 명실공히 환황해권의 허브 항만으로 자리매김했다.

... 여전히 개선의 여지가 많다.

중국이 더욱 활발한 경제활동을 펼치며 환황해권의 성장동력으로 부상하면서, 중국 항만들이 환황해권의 물류거점인 부산항에 도전장을 내밀고 있다. 상하이, 칭다오, 다롄, 텐진을 비롯한 중국의 항구들이 항만시설을 적극적으로 확충한 결과 물동량 면에서 부산항을 따라잡으려 하거나 이미 추월한 상태이다. 중국-북미, 중국-유럽 간 직항 해상 화물량도 증가하면서 환황해권의 항만 구도에 변화가 예상된다. 따라서, 환황해권의 운송망 통합을 더욱 공고히 하기 위해서는 다음과 같은 정책이 시행되어야 한다.

- 일일 비즈니스권을 확대한다. 기존 공항 및 항만시설을 활용하면 효과적인 기업환경을 조성할 수 있다. 관문도시와 내륙지역 간에 항공자유화 정책과 통합운항전략을 추진한다면 환황해권은 더욱 강력한 통합경제권으로 거듭날 수 있을 것이다.
- 멀티허브형 항만 시스템을 구축한다. 차별화 전략을 도입하면 각 항만이 새로운 멀티허브체제에 더욱 쉽게 적응할 수 있을 것이다. 특히 고부가가치 물류는 각 항만의 비교우위를 특화시킬 수 있는 핵심전략으로, 단순히 재화 운송 기능만 수행해온 기존의 항만을 분류, 공정, 통관 등의 물류 서비스까지 소화할 수 있는 물류 거점으로 거듭나게 할 것이다.
- 수출량과 수입량의 균형을 찾는다. 컨테이너 화물량을 기준으로, 중국은 한국 및 일본과의 교역에서 수입보다 수출을 더 많이 하고 있다. 이러한 무역 불균형을 바로 잡기 위해서는 한국과 일본의 항만이 배후지역을 확대하는 동시에 재활용품 등의 새로운 교역상품을 개발해 중국으로 향하는 대형 컨테이너선을 채워야 한다. 소형 컨테이너선을 효과적으로 이용하는 것도 좋은 방법이다.
- 다양한 운송 방식 및 네트워크를 통해 기업의 선택권을 확대한다. 예를 들어, 컨테이너 용량이 적은 소형 열차페리는 운행 횟수, 속도, 유연성이 높아서 다국적기업의 다양한 요구를 충족하기에 적합하다. 원활한 수송과 공정이 이루어지려면 각 운송 방식의 표준화와 동조화가 선행되어야 한다. 정책입안자들간에 심도 있는 대화의 자리가 자주 마련된다면 일관된 전략 시행을 통해 도시 간 상호보완성을 살리고 시너지 효과를 거둘 수 있을 것이다.

환황해권 내 인적·문화적 네트워크를 강화하고 ...

국경을 초월한 연계가 오래 지속되기 위해서는 하드 인프라만 필요한 것이 아니다. 인적 자원, 문화, 학문적 연계와 같은 소프트 인프라 역시 필요하다. 환황해권의 해안도시 간에는 오래 전부터 국경 간 문화교류가 이루어져 왔으며, 이러한 자원을 적극 이용해 도시개발사업과 문화행사 등을 유치하기 위한 노력도 펼쳐지고 있다. 주변국의 언어를 배우는 젊은 세대들도 크게 늘었고, 부산-후쿠오카 대학 간 컨소시엄과 같이 대학들이 국경을 초월하여 학술교류를 강화하는 모습도 찾아볼 수 있다. 그러나 환황해권 내 인적·학문적 교류는 아직 미흡한 수준이다. 사회 문화적 연계를 활성화하기 위한 방안으로 다음 네 가지를 제시할 수 있다.

- 언어장벽을 허문다. 원활한 의사소통은 초국경적 협력의 전제 조건이다.
- 해외 방문객이 즐겁게 둘러보고 편안히 쉬었다 갈 수 있도록 지역 환경수준을 개선한다.
- 역내 관광을 활성화한다. 한 예로, 한국과 일본의 환황해권 지역을 방문하는 중국인 관광객의 수가 중국 환황해권 지역을 방문하는 한·일 관광객 수보다 적다. 이러한 경우, 한·일 지역의 관광지를 한데 묶은 패키지 관광 및 크루즈 상품을 개발하여 공동 캠페인을 벌이는 방법도 효과적이다.
- 다자간 학문 연계를 추진한다. 환황해권 내 지역경제가 점차 통합되면서 범지역적 대응이 필요한 문제들이 앞으로 다양하게 발생할 것이다. 다자간 학문 연계가 이루어지면 인적 네트워크 구축이 활발히 이루어져 해결책을 찾는 일이 수월해질 것이다. 각 지역 싱크탱크 간 네트워크 조직도 해결책 모색에 도움이 될 것이다.

... 환경협력 또한 강화하여 ...

이 외에도 환황해권 내 초국경적 협력을 더욱 강화시킬 수 있는 분야가 바로 환경이다. 환황해권의 주요 도시들은 교통체증, 공기오염, 수자원 부족, 지표수 오염, 고형폐기물 처리 등 비슷한 도시환경문제를 안고 있다. 비록 도시마다 개발수준과 시급한 환경 문제가 다르지만, 서로 경험을 나누는 것만으로도 도움이 될 수 있다. 한국과 일본은 이미 급속한 산업화를 거친 단계이며 환경오염을 줄이고 에너지 절약형 산업을 정착시키기 위해 노

력해 왔다. 지금은 그 동안의 노력을 통해 개발한 자국의 친환경 기술을 주변 지역에 적극적으로 전파하고 있는 중이다. 한 예로, 일본 기타큐슈시는 중국의 칭다오시와 텐진시의 재활용 산업 육성을 지원하고 있다. 이러한 양자간 협력을 다자간 협력의 틀로 발전시킨다면, 환황해권은 더욱 강력한 통합경제권으로 성장할 수 있을 것이다.

... 기후변화에 적극 대처할 필요가 있다.

급속한 경제 성장에 따른 환황해권 내 이산화탄소 배출량 증가로 전 세계가 우려하는 가운데, 기후변화 완화 및 적응을 위한 환황해권의 노력이 시급히 요구되고 있다. 또한 지역 내 도시 집적 현상이 해안가에 집중되어 있기 때문에, 해수면 상승과 이상기후는 환황해권에 심각한 위협이 되고 있지만, 국경을 초월해 범지역적 차원에서 기후변화에 대처하는 도시 간 네트워크는 찾아보기 힘들다. 그러나, 기후변화가 지역 내 시민들의 주요 현안으로 떠오르면서, 초국경적 협력을 통해 기후변화에 대처하려는 지역들이 점차 늘어나고 있다. 일본과 한국이 자국의 선진화된 에너지 절약형 기술을 중국에 보급할 수 있다면, 중국의 기후변화 대처능력은 비약적으로 발전할 것이다. 이는 환황해권뿐 아니라 전 지구적 차원에서도 도움이 될 것이다. EU의 경우, 지역 차원의 도시 간 네트워크에서 기후변화 대응활동을 적극적으로 펼치고 있다. 이와 비슷한 플랫폼이 각국 중앙정부의 선도하에 환황해권에도 도입될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 한·중·일 3국의 중앙정부가 기후변화 대응을 위한 지역 네트워크 조직에 대해 의견을 교환해야 한다. 또한 동아시아경제교류추진기구와 같은 기존의 다자간 도시 네트워크를 재활성화하는 방법도 있다.

환황해권 내 초국경적 거버넌스는 아직 미약한 단계이다.

환황해권 내 초국경적 거버넌스는 아직 미약한 단계로 긴밀한 경제적 통합에는 크게 미치지 못한다. 최근 들어 지방정부들 사이에서 초국경적 거버넌스 체제 구축을 위한 움직임이 일기 시작했으며, 실제로 가시적인 성과가 나타나기도 했다. 한 예로, 환황해권의 10대 해안도시가 참여한 동아시아경제교류추진기구가 2004년에 설립되었다. 회원도시 시장들이 매년 모여 회의를 하며, 제조업, 물류, 관광, 환경 등 네 가지 부회가 설치, 운영되고 있다. 그러나 회원도시들이 개별적으로 제시하는 비전은 통일되지 않은 상태이고 일관성 있는 범지역적 개발전략 수립 노력은 성과를 내지 못하고 있

다. 자매도시 프로그램과 같은 초국경적 도시 연계는 여전히 공동체 건설의 초기 단계에 머무르고 있다. 일관된 전략의 부재가 지역 간 협력보다는 경쟁으로 이어져 공적 투자의 중복과 출혈경쟁을 유발하는 경우도 발생하고 있다. 도시 간 네트워크는 자발적인 합의에 의해 형성되는데, 법적 효력을 지닌 포괄적인 체제는 아직 환황해권에서 보이지 않고 있다.

초국경적 거버넌스 강화를 위해 각 도시들이 나서야 한다.

환황해권 내 초국경적 거버넌스를 강화하기 위해서는 환황해권 내 도시들이 다음과 같은 방안을 시행해야 한다.

공동의 비전을 마련하라

지역 내 도시들이 공유할 수 있는 공동 전략 비전을 마련해야 한다. 도시마다 경제개발전략이 세워져 있지만 다른 도시의 전략은 고려하지 않은 내용들이다. 심지어 환황해권이라는 개념을 놓고 각 지역들이 서로 다른 구상을 하고 있는 실정이다. 가장 큰 관건은 각 도시들이 비전 공유의 중요성을 얼마나 잘 인식하고 범지역적 공동 개발 전략 수립을 위해 얼마나 노력하는가이다. 도시 간 네트워크는 기본적으로 구성도시 간에 주고 받는 정도가 비슷해야 형성된다는 점에서, 자신에게 이롭다는 판단이 서야만 각 도시가 네트워크 조직에 참여할 것이다. 따라서, 도시 간 네트워크의 이점을 구체적으로 파악하기 위한 심도 있는 대화가 필요하다.

경제적 상호보완성을 살려라

환황해권 도시마다 지역 내에서 공략해야 할 틈새를 파악함으로써 환황해권 전체의 경쟁력을 제고해야 한다. 환황해권 내 도시들의 공공 정책이 협력보다는 경쟁 관계에 놓이는 경우가 빈번히 발생하면서 환황해권 네트워크의 발전이 저해될 수 있다는 우려가 높다. 이 문제와 관련해서 도시 간에 대화가 활발히 이루어진다면, 과열 경쟁은 줄고 상호보완성은 증가할 것이다.

사회 경제적 다양성을 인정하라

환황해권 고유의 차이와 유사성을 인정하는 자세를 지녀야 한다. 환황해권은 오래 전부터 인적·문화적 교류가 이루어져 온 곳이지만 사회 문화

적 다양성이 존재하는 곳이기도 하다. 이러한 다양성을 인정하지 않는 자세는 잦은 오해와 마찰을 불러일으킬 뿐이다. 사회 문화적 다양성 외에 지역 간 차이점으로 상이한 이해관계를 꼽을 수 있다. 비록 지역 간 협력은 모든 지역에 이롭게 작용하지만, 그 정도에는 차이가 있다. 기업부문이 환황해권의 경제통합에 동력으로 작용하고 있음에도 불구하고, 각 지역의 지방정부는 지역개발전략 수립 시 기업부문의 이러한 역할을 충분히 고려하지 않고 있다. 각 도시가 환황해권 내에서 스스로의 위치를 파악해야만 일관성 있는 범지역적 개발전략을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

거버넌스 강화를 위해 먼저 공동사업을 추진하라

공동 비전을 수립하고 상호보완성을 추구하기 위해서는 먼저 공동사업을 추진해야 한다. 해양정보시스템 및 범지역적 관광 웹사이트 운영과 같은 공동사업은 상호이익을 창출시키는 촉매제가 될 것이다. 여기에는 기업부문의 참여가 필수적이다. 도시 간 네트워크를 통해 효율적 규제와 틀과 같은 특정 주제에 대한 민관 대화의 장이 마련된다면, 민간부문도 이러한 네트워크가 지닌 가치를 깨닫게 될 것이다. 주요 해안도시 간 상호협력 또한 매우 중요하다. 실제로, 부산시와 후쿠오카시는 최근 대화를 거친 끝에 대대적인 공동 협력사업에 착수했다. 관광 부문에서부터 대학 간 학술교류에 이르기까지 여러 부문에서 공동사업을 진행 중이며 민간부문이 참여하는 공동 경제협력협의회도 창설했다.

지역 간 법제도의 병합성 제고 및 제도화를 추진하라

도시 간 법적·제도적 상이한 체제를 조화시켜야 한다. 한·중·일 3국의 법 제도에는 큰 차이가 있으며 이는 상호 간 신뢰 구축을 저해할 가능성이 크다. 각 지역의 법 제도가 조화롭게 공존할 수 있다면 환황해권 공동체 건설은 한결 수월해질 것이다.

더 많은 재원을 확보하라

충분한 재원을 확보하지 못한다면 국경을 초월한 도시 간 협력은 오래 지속되지 못할 것이다. 지역 내 모든 도시들이 더 많은 재원을 확보하는 동시에 초국경적 공동체 건설에 이해당사자들의 보다 적극적인 참여를 이끌어내야 한다.

지역 간 협력 증진을 위한 중앙정부의 노력이 요구된다.

마지막으로, 지역 경쟁력과 경제 성장을 불러올 수 있는 통합경제권으로서 환황해권이 지니는 가치를 더욱 높이기 위해 각국 중앙정부가 노력해야 한다. 최근 한국과 일본 정부는 초국경적 지역 간 협력의 중요성을 강조하는 국토개발계획을 각각 발표했다. 그리고 이 계획에 따라 네트워크 효율성을 제고하고 인적·물적 이동을 원활히 하기 위한 노력을 벌이고 있다. 이제는 지역 내 도시들이 환황해권 경쟁력 제고를 위한 일관된 총체적 전략을 모색할 수 있도록 각국 중앙정부가 지원해야 할 차례이다.

중앙정부는 중재자로서도 중요한 역할을 할 수 있다. 지방정부 간에 서로 협력하기보다는 경쟁에 치중하는 경우가 자주 발생할 수 있는데, 이럴 때 중앙정부는 지방정부들이 경쟁의 탓에 빠지지 않고 대신 상호보완성을 높일 수 있도록 지역개발계획을 수립하는 과정에서 도움을 줄 수 있다. 한국과 일본에서 급속한 지방분권화가 진행되고 있는 상황에서, 중앙정부의 이러한 중재자 역할은 더욱 중요한 의미를 지닐 것이다. 중앙정부는 각 지역의 기업과 주민들을 위해 지역마다 다른 기준과 규제를 조율함으로써 지역 간 협력의 방해 요인을 제거해야 한다. 각국의 중앙정부가 다음에 제시된 틀을 도입한다면 중앙정부 간, 그리고 중앙정부와 환황해권 도시 간에 전략적 대화를 추진할 수 있을 것이다.

- 초국경적 지역발전 전략 등의 도시 문제에 대한 3자 대화를 추진해야 한다. 한·중·일 3국 간에 이미 자리하고 있는 도시문제 관련 양자 대화의 틀을 3자 대화로 발전시키는 방법도 가능하다.
- OECD를 활발한 대화의 장으로 적극 활용할 수 있다. OECD는 회원국과 비회원국이 모두 참여하는 다양한 다자간 정책 대화의 장을 마련하고 있다. 이러한 대화 체계를 적절히 활용한다면, 환황해권 3국뿐 아니라 다른 OECD 회원국과도 더욱 폭넓게 의견을 주고 받을 수 있을 것이다.
- 지역 차원의 대화에 적극 참여할 필요가 있다. 환황해권 중앙정부들이 참고할만한 좋은 예가 발트해도시연맹이다. 발트해도시연맹은 발트해에 위치한 100여 개 해안 도시로 구성되어 있으며 회원국 정부 및 EU 정부와의 긴밀한 협력을 통해 지역 간 대화교류에 힘쓰고 있다.

제1장

환황해권에서의 초국경적 협력 동향

동북아시아의 황해 연안지역을 포괄하는 환황해권은 남중국 성장삼각지대¹와 SIJORI 성장삼각지대²를 비롯한 동아시아의 여타 지방주도 국지경제권에 비해 상대적으로 역사가 짧다. 환황해권에서 경제통합이 자연스럽게 이루어지기 시작한 것은 중국이 경제를 개방하고 세계의 공장으로 활약하기 시작한 1990년대 초반의 일이다. 그러나 이 짧은 기간 동안 환황해권에서는 국경을 초월한 경제적 교류가 상당히 활성화되었다. 중국, 일본, 한국으로 구성된 환황해권 지역 내 교역은 폭발적으로 증가하여, 3개국 총 교역량 중 이 지역 간 교역량이 차지하는 비율은 1990년 12.7%에서 2005년 23.9%로 거의 2배나 뛰어올랐다. 지역 내 투자 측면에서 보면, 2006년 중국 내 외국인직접투자 규모에서 한국과 일본은 홍콩을 제외하고 각각 1위와 2위를 기록했다.³ 또한, 이들 3개국은 광범위하고 집약적인 공동 생산 네트워크를 구축하여 세계 최고의 생산기지로 부상하고 있다. 이 지역의 핵심 산업인 조선, 전자기술, 자동차 산업의 3개국 생산량 총합은 2007년 기준으로 각 부문별 세계 총 생산량의 85.2%, 41.6%, 33.6%를 차지했다(자세한 내용은 2.1 참조).

이러한 경제통합과 더불어 환황해권 내에는 다양한 도시 간 대화 채널 마련을 통해 지역적 통합, 특히 역내 주요 항구도시 간 통합이 활성화되고 있다. 이 지역의 항구도시는 지역적으로는 물론 세계적으로도 중요한 의미를 지니는 운송거점이자 생산기지다. 이러한 배경을 바탕으로, 본 보고서는 우선 지리적·역사적 관점에서 환황해권의 경계에 대한 구체적 정의를 제시할 것이다(1.1). 다음으로, 각 하위 지역의 주요 사회·경제 지표를 검토한 후(1.2), 본 보고서의 주된 초점인 환황해권의 10대 주요 항구도시에 대해 간략하게 소개한다(1.3). 마지막으로 초국경적 협력의 개념적 틀을 제시할 것이다(1.4).

1.1 서론

1.1.1 환황해권의 지리적 경계

환황해권은 크게 중국 북부 해안지역(환발해만), 일본 서남 해안지역(규슈), 그리고 한국의 남해안과 서해안 지역을 포괄한다. 이들 지역은 모두 황해와 직·간접적으로 연결된다는 공통점이 있다. 그러나 환황해권의 지리적 경계가 정확히 어디인가에 대해서는 의견이 엇갈린다. 환황해권에 중국의 상하이 지역을 포함시키는 시각이 있는가 하면,⁴ 한반도 전역이 환황해권에 들어간다고 보는 견해도 있다(Kim W-B, 2000).⁵ 그러나 본 보고서는 그 범위를 좁혀, 상하이 지역과 한국의 동해안 지역을 환황해권에서 제외시켰다. 상하이시와 그에 인접한 장쑤성은 중국의 주요 생산기지로, 환황해권에 속하는 일본 및 한국 내 지역과 긴밀한 경제협력 관계를 유지하고 있다. 그러나 상하이 지역은 그 영향력이 주변 지역에만 국한되는 것이 아니라 국가 전체에 미친다는 점에서, 환황해권에 포함시키는 것이 적절하지 않다고 보았다. 또한, 한국의 동해안 지역은 환발해만이나 규슈지방과의 경제통합보다는 에너지·관광벨트 육성을 위한 러시아 극동지역과의 경제협력에 치중하고 있다는 점에서 마찬가지로 환황해권에서 제외시켰다.

본 보고서에서 정의한 환황해권의 지리적 범위는 그림 1.1에 나타나있다. 중국의 환발해만 경제권은 주장삼각주,⁶ 양쯔강삼각주⁷와 함께 중국의 3대 경제권에 속하며, 3개 성(산둥성, 허베이성, 랴오닝성)과 1개 직할시(톈진)⁸를 포함한다. 비록 환발해만 경제권이 경제개발 면에서는 양쯔강삼각주와 주장삼각주보다 뒤쳐져 있지만, 중국의 경제개발 거점이 정부 주도하에 남부에서 북쪽 연안지역으로 옮겨가면서 그 격차를 빠르게 좁혀가고 있다(Kim J-K, 2007). 일본 서남쪽 끝에 위치한 규슈는 7개 현(후쿠오카, 사가, 나가사키, 구마모토, 오이타, 미야자키, 가고시마)으로 이루어져 있다. 이 중 후쿠오카는 다른 현에 비해 월등히 많은 인구 수와 큰 경제규모를 자랑한다. 규슈지방은 지리적·문화적 근접성을 바탕으로 중국 및 한국과 전통적으로 긴밀한 경제 관계를 구축해 왔다. 이 지역은 1990년 이후 중국과의 경제 관계가 크게 강화됨에 따라 일본의 공공 및 민간 부문의 높은 관심을 받아 왔다. 마지막으로 한국의 환황해권은 서해안과 남해안이 양 축을 이루고 있다. 1개 도(경상남도)와 2개 광역시(부산, 울산)를 포함하는 남해안 지역은 1960년대 이래 수도 서울과 남해안 지역 최대 도시인 부산을 연결하는 ‘경부 개발축’을 중심으로 진행된 한국의 지역개발 정책에 힘입어 눈부신

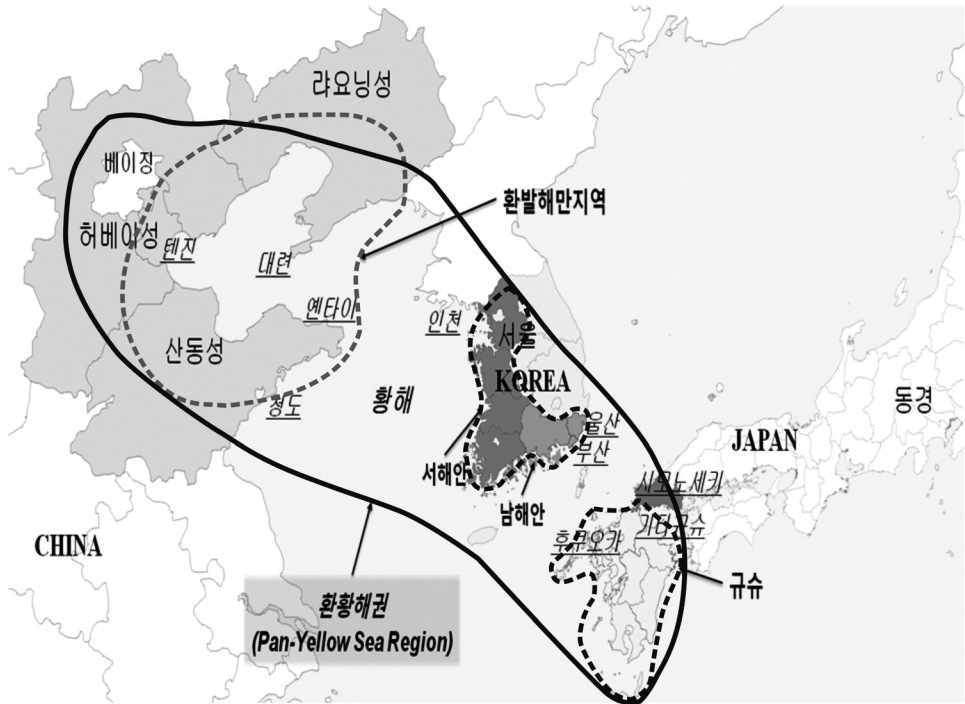
성장을 거듭해 왔다. 반면에 서해안 지역(경기도, 충청남도, 전라남도, 전라북도, 인천)은 한국 정부가 중국과의 경제교류를 확대한 1990년대에 들어서야 개발되기 시작했다. 이는 발전한 경부축과 상대적으로 낙후한 서해안 지역과의 격차를 좁히기 위한 노력의 일환이기도 했다(2.1 참조). 두 지역 모두 한국의 최대 교역국인 중국과 긴밀한 관계를 맺고 있지만, 서해안의 경우 중국에 역점을 두고 있는 반면, 남해안의 교역은 일본에 치중하는 경향을 보인다.

본 보고서는 황해를 둘러싼 도시 간 연계가 주요 연구대상인 만큼 분석대상을 환황해권 범주 중에서 도시로 국한했다. 이를 위해 그림 1.1에서 보듯 환황해권에 위치한 10대 주요 항구도시를 분석대상으로 선정했다. 동아시아경제교류추진기구(Organization for East Asia Economic Development, 이하 OEAED)(3장 참조)⁹에 속한 이들 도시는 다각적 네트워크를 확고하게 구축하고 있으며, 중국 4개 도시(톈진, 다롄, 칭다오, 옌타이)와 일본 3개 도시(후쿠오카, 기타큐슈, 시모노세키), 한국 3개 도시(부산, 인천, 울산)가 이에 해당한다. 이들 10개 도시는 다음과 같은 특징을 지니고 있어 본 보고서의 분석 대상으로 적합하다고 할 수 있다.

- 국제규범에 따른 여러 해상경계선에 의해 서로 분리되어 있다.
- 다양한 도시 간 연계를 통해 서로 긴밀히 연결되어 있다.
- 해당 국가 내에서 인구가 가장 많은 도시도 아니고 경제적 혹은 정치적 수도도 아닌, 2군 도시에 속한다.
- 기반이 튼튼한 산업단지를 보유하고 있다.
- 국내·외에서 운송거점으로 인정받는 대규모 항만 시설을 갖추고 있다.

본 보고서에서 규정한 환황해권의 거주 인구는 2006년 2억 5,600만 명으로, 이는 3개국 전체 인구의 17.2%에 해당하는 수치이다. 같은 해 이 지역의 국내총생산(Gross Domestic Product, 이하 GDP) 합계는 1조 5,000억 달러로, 3개국 GDP합계의 19.4%를 점했다. 한편, 환황해권의 총 교역량은 3개국 총 교역량의 16.9%인 6,090억 달러에 달했다. 전체적으로 보면 3개국의 주요 경제활동 성과의 약 1/5은 환황해권에서 이루어졌다고 볼 수 있다(표 1.1). 그러나 환황해권 내 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product, 이하 GRDP)을 살펴보면 지역별로 차이가 두드러져, 3개국 간 경제발전 단계의 격차를 짐작할 수 있다. 2006년 환황해권 총 GRDP의 39.8% (5,900억 달러)는 환황해권 인구의 84%(2억 1,400만 명)가 거주하는 중국의 환발해만

그림 1.1. 환황해권의 지리적 범위



KR01-수도권

KR011-서울
KR012-인천
KR013-경기도

KR02-경남권

KR021-부산
KR022-울산
KR023-경상남도

KR03-경북권

KR031-대구
KR032-경상북도

KR04-전라권

KR041-광주
KR042-전라북도
KR043-전라남도

KR05-충청권

KR051-대전
KR052-충청북도
KR053-충청남도

KR06-강원권

KR061-강원도

JPI-규슈

JP40-후쿠오카
JP41-사가
JP42-나가사키
JP43-구마모토
JP44-오이타
JP45-미야자키
JP46-가고시마

JPG-주요구

JP35-야마구치

주: 본 보고서의 주요 분석 대상인 환황해권의 10대 항구도시는 지도에서 밑줄과 이탤릭체로 표시했음.

출처: OECD Territorial 데이터베이스

지역에서 산출되었다. 반면, 일본 규슈지방의 인구는 환황해권 총 인구의 5.3%(1,350만)에 불과하나, 이 지역 GRDP는 환황해권 총 GRDP의 25.3% (3,750억 달러)에 달한다. 한국의 환황해권 지역에는 환황해권 총 인구의 10.7% (2,700만)가 거주하고 있으며, 이 지역 GRDP는 환황해권 GRDP의 1/3 이상(33.9%)을 차지하고 있다. 실제로 2006년 규슈의 일인당 평균 GRDP는 환발해만의 일인당 평균 GRDP의 9배에 육박했다. 3개국 간 격차가 최근 들어 줄고 있다고는 하나¹⁰ 여전히 적지 않은 수준이다. 이러한 한·중·일 간의 차이를 증명하듯, 본 보고서의 주요 분석대상인 환황해권의 10대 항구도시들 역시 주요 경제 지표에서 큰 차이를 보이고 있다(표 1.1). 중국 4개 도시의 2006년 일인당 평균 GRDP가 5,422달러인 반면, 한국 3개 도시는 23,899달러, 일본 3개 도시는 30,681달러를 기록했다. 중국 4개 도시는 모두 2006년 거주인구가 500만 명 이상이었던 반면, 같은 해 한국 3개 도시와 일본 3개 도시는 평균 거주인구가 각기 250만 명과 100만 명에 미치지 못했다.

1.1.2 환황해권의 형성

환황해권의 기원은 고대로 거슬러 올라간다. 환황해권은 오래 전부터 한·중·일 3국 간에 인적·물적·기술적 교류의 요충지였다. 이 지역에서 해안무역이 전성기를 누렸던 시기는 중국이 당나라(618-907년), 일본이 야마토, 나라, 헤이안 시대(646-856년), 한국이 신라시대(669-935년)였던 7-10세기이다(Kim W-B, 2000). 이 시기의 해상무역체제는 황해 연안지역과 도시 간의 긴밀한 네트워크 형성을 촉진시켰다(Hamashita 외, 2003). 이 지역 해안무역의 중심지는 중국의 랴오닝성과 산둥성, 한국의 남해안과 서해안

표 1.1. 환황해권 내 지역별 주요 통계, 2006

국가/지역	면적 (km ²)	인구(1,000명) 2006	GRDPa (10억 달러)	일인당 GRDP(달러) 2006	교역 (10억 달러)
중국	9,596,960	13억 ^c	2조6,000억 ^c	2,018	1조7,000억 ^c
텐진	11,760	9,489	54.4	5,138	67.4
산둥	153,000	93,090	274.0	2,954	110.7
칭다오	10,654	7,494	45.1	5,503	39.1
옌타이	13,746	6,500	30.1	4,622	15.0
허베이	190,000	68,980	145.7	2,119	23.5
랴오닝	145,700	42,710	116.1	2,735	52.4
다롄	12,574	5,721	38.7	6,424	48.8
소계 (환황해권 비율)	500,460 (84.5%)	214,269 (84.0%)	590 (39.8%)	평균 3,236 (규슈 평균의 11.5%)	254 (43.9%)
한국	99,678	48,000	911	18,788	634
부산	764	3,615	51.8	14,340	8.0
인천	994	2,630	43.7	16,674	15.9
울산	1,057	1,103	44.3	40,684	54.9
경기	10,131	10,910	187.4	17,179	63.2
충남	8,600	1,970	54.6	27,732	38.9
전북	8,055	1,870	28.3	15,135	5.4
전남	12,095	1,940	44.6	22,988	19.0
경남	10,522	3,170	61.5	19,406	31.3
소계 (환황해권 비율)	52,218 (8.8%)	27,208 (10.7%)	516 (34.9%)	평균 21,767 (규슈 평균의 77.2%)	237 (40.9%)
일본	377,944	127,000	4조3,000억 ^c	33,100	1조1,000억 ^c
후쿠오카	4,845	5,060	152	30,000	47.6
후쿠오카시	341	1,414	57.1	40,725	·
기타큐슈시	488	991	29.7	29,894	·
구마모토	7,077	1,830	45.0	26,218	0.8
나가사키	4,104	1,450	36.6	25,210	4.2
오이타	5,099	1,200	38.2	31,848	19.0
미야자키	6,346	1,140	32.3	28,403	0.7
사가	2,440	860	17.5	20,336	1.0
가고시마	9,044	1,740	46.9	26,975	14.2
야마구치	6,114	1,470	47.3	32,184	31.0
시모노세키 ^b	716	289	6.2	21,425	·
소계 (환황해권 비율)	39,671 (6.7%)	13,569 (5.3%)	375 (25.3%)	평균 28,190 (100.0%)	88 (15.1%)
환황해권 총계	592,349	255,046	1조5,000억 ^c	평균 17,731	609
한·중·일 비율	(5.8%)	(17.2%)	(19.4%)	(한·중·일 평균의 98%)	(16.9%)

주: (1) ^a GRDP는 2006년 연평균 환율 기준임(USD 1=CNY 7.97, USD 1=JPY 119.00, USD 1=KRW 929.6).

^b 시모노세키는 주고쿠지방의 야마구치현에 속하지만 OEAED의 회원도시인 관계로 표에 포함시켰음.

^c 이 주석이 달린 수치는 명시된 기본 단위를 따르지 않음. (2) 하이라이트 표시된 10개 도시는 OEAED의 회원도시이자 본 보고서의 주요 분석대상 지역임. (3) 중국의 칭다오, 옌타이, 다롄의 통계수치는 이미 소속 현에 반영된 관계로 소계에서 제외시켰음. 일본의 후쿠오카시와 기타큐슈시 또한 같은 이유에서 소계에서 제외시켰음.

출처: 중국 국가통계청(2007), 일본 총무성 통계국(2007), 한국 통계청(2007), Kim W-B 외(2008)

지역, 그리고 일본의 규슈지방이었는데, 이는 본 보고서에서 규정한 환황해권의 경계와 일치한다. 지역통합이 바닷길을 통해 활발히 일어난 까닭에 이 지역은 ‘동아시아의 지중해’라고 불리기도 했다(글상자 1.1). 그러나 15세기 들어 각국¹¹의 정세가 더욱 안정되고 중앙집권화가 진행되면서 상황이 달라졌다. 비록 황해 연안지역에서 국경을 넘어선 협력이 이후까지도 이어졌다는 주장이 일각에서 제기되고 있지만,¹² 15세기 이후 한·중·일 3국은 조국경제적 네트워크를 추진할 동력을 잃게 되었다.

글상자 1.1. 동아시아의 지중해

항구도시 간 상업적 교류가 활발하다는 이유로, Lombard와 Aubin(1988), Gipouloux(1996)를 비롯한 많은 전문가들이 환황해권을 ‘동아시아의 지중해’라고 불러 왔다. 지중해와 환황해권은 지리적 위치, 면적, 형태 면에서 매우 유사하다(Ogawa, 2006). 실제로 두 지역 모두 북위 30-45° 사이에 위치하고 있고, 면적은 지중해가 250만km², 환황해권이 220만km²로 매우 비슷하며, 주변이 대부분 육지로 둘러싸여 있다는 공통점도 있다. 대륙아시아의 관점에서 보면, 중국과 다른 동아시아 국가의 해안지역은 지금껏 변방에 지나지 않았다. 반면 해양아시아의 관점에서 보면 동아시아의 경제 성장과 교류를 선도해온 것은 다른아닌 항구도시였다. 환황해권의 주요 항구도시가 최근 경제적으로 크게 성장한 사실 또한 해양아시아 관점을 역설하는 것으로, 항구도시의 성장은 환황해권 지역개발 구도의 재편을 촉진시켰다. 사실, 남중국해부터 황해까지 이어지는 중국의 항구도시들은 중국 시장 개방과 경제 성장의 원동력으로 작용해 왔다. 일본 학계에서는 오랜 역사를 지닌 환황해권이야말로 긴밀한 네트워크만 형성된다면 무한한 성장을 거듭할 수 있는 최적의 지역이라는 주장도 나오고 있다(Hamashita, 1990). 심지어 일부 전문가들은 환황해권의 범위를 러시아의 블라디보스토크와 인도네시아의 발리까지로 보고 있다.

출처: Kim W-B외(2008)

현대에 들어 환황해권의 지역통합을 견인한 것은 바로 시장경제였다. 특히 다국적기업¹³이 경제통합지역 구성에 중추적인 역할을 해 왔다. 다국적기업은 환황해권 내에서 한·중·일 3국의 경제적 상호보완성을 최대한 활용하기 위해 국경을 초월한 투자활동을 벌이고, 긴밀한 생산망을 조직하며, 역내 교역을 가속화시켰다. 중국의 환발해만이 풍부한 노동력과 천연자원, 넓은 시장을 지닌 반면, 한국과 일본의 환황해권 지역은 막대한 자본과 함께 다양한 수준의 선진 기술을 여러 분야에 걸쳐 갖추고 있다. 한국과 일본 산업이 구조조정을 거치면서 중국과 한·일 간의 무역구조 상의 차이를 적극 이용하려는 시도가 더욱 활발해졌다. 80년대 이래 일본 기업들은 지가, 임금, 환율 상승의 여파로 국내 생산단지를 해외로 이전하기 시작했다. 90년대 초부터는 한국에서도 기업들의 생산단지 해외이전이 이어졌다. 이와 함께, 중국 정부는 더 많은 한국과 일본 기업을 유치하기 위해 경제자유

구역, 장기 세금감면 혜택 등 다양한 우대정책을 제공했다. 이렇듯 중국과 한·일 간에 이해관계가 일치하면서 환황해권의 경제통합이 급속히 진행되었다.

환황해권 지역통합의 또 다른 요인은 90년대부터 시작된 지방분권화였다. 중앙정부가 강력한 영향력을 행사하던 과거와 달리 점차 지방정부의 자치권과 자율성이 확대되자 지방 경제가 활기를 띠기 시작했다. 환황해권 3국의 여러 지방정부는 교통 인프라 구축, 지방 기업 후원, 해외 사업기회 모색에 힘을 쏟을 뿐 아니라 재정 확충 경쟁도 치열하게 벌이고 있다. 또한, 인적·물적 교류를 원활히 하기 위해 국경을 넘어서 지역기반 네트워크 조직에 앞장서고 있다. 특히 환황해권의 10대 항구도시들은 더욱 적극적으로 초국경적 협력을 도모해 왔다. 각국의 내륙으로 들어가는 관문으로서, 이들 10개 도시는 광범위한 양자 및 다자간 네트워크를 구축하고 있다.

지리적 근접성 역시 환황해권 내 지역 간 유대를 강화하는 데 일조했다. 이 곳의 도시 대부분은 서로 매우 가까운 거리에 위치하고 있다. 예를 들어, 부산과 후쿠오카시의 거리는 200km인 반면 후쿠오카시와 도쿄와의 거리는 이보다 5배나 먼 1,000km나 된다. 뿐만 아니라, 환황해권 내 도시들은 대부분 해상 및 항공 교통편을 통해 서로 잘 연결되어 있다. 해운시스템이 급속히 발달한 덕택에 환황해권은 세계 다른 지역에 비해 컨테이너선을 이용한 화물 운송비용이 매우 낮은 편이다. OECD에 따르면, 2006년에 세계 다른 지역에서 미국과 호주로 컨테이너선 한 대를 보낼 때 드는 비용이 각각 총 수입액의 4.8%와 6.4%인 반면, 중국, 일본, 한국으로 보낼 때 드는 비용은 각각 1.2%, 0.8%, 0.5%에 불과했다(OECD, 2008a).

1.2 주요 사회·경제 지표

1.2.1 인구 변동

환황해권의 인구 증가 패턴은 지역별로 다양한 모습이다(표 1.2). 1995년에서 2000년 사이, 중국 환발해만의 인구 증가율(0.5%)은 중국 전체 평균인 4.6%에 훨씬 못 미치는 수준이었지만, 2000년부터 2006년 사이에는 7%를 기록하면서 중국 전체 평균치인 3.7%를 크게 웃돌았다. 특히 톈진시는 2000년에서 2006년 사이 17.9%라는 폭발적인 인구 증가율을 보였는데, 이는 매년 3%씩 인구가 증가한 셈이다. 반면 일본의 경우, 인구 증가율이 지역마다 큰 차이를 보이고 있다. 일본의 전체 인구는 2004년에 정점에 이른

뒤 계속 감소하는 추세로, 1995년에서 2000년 사이 인구 증가율은 1.1%였지만 2000년에서 2006년 사이에는 0.7%에 그쳤다. 이러한 감소 추세는 규슈지방에서도 나타난다. 2000년에서 2006년 사이 규슈지방의 인구 증가율은 마이너스를 기록했다. 후쿠오카현 역시 감소 추세를 보이고 있다. 그러나, 후쿠오카현의 현청 소재지인 후쿠오카시는 1995년부터 2006년까지 인구가 10% 이상 증가하여, 매년 인구가 1%씩 증가하는 놀라운 성장세를 나타냈다. 한국 또한 인구 증가율이 지역별로 상반된 모습이다. 한국 전체 인구는 여전히 증가하는 추세로, 2000년에서 2006년 사이 3.4% 증가했다. 그러나 이러한 증가 추세가 한국의 모든 환황해권 지역에서 나타나는 것은 아니다. 2000년대 들어 인구 증가율이 마이너스를 기록한 지역도 있다. 부산의 경우 2000년에서 2006년 사이 인구가 4.6% 감소했다. 반면, 같은 기간 경기도는 인구가 19.7%나 증가했다.

표 1.2. 환황해권의 인구 증가, 1995-2006

	1995	2000	2005	2006	증가율 (1995-2000)	증가율 (2000-2006)
중 국	1,211,210	1,267,430	1,307,560	1,314,480	4.6%	3.7%
환발해만	200,541	201,460	213,090	215,530	0.5%	7.0%
텐 진	9,280	9,120	10,430	10,750	-1.7%	17.9%
허 베 이	63,877	64,370	68,510	68,980	0.8%	7.2%
산 동	86,714	87,050	91,940	93,090	0.4%	6.9%
	칭다오시	6,750	7,067	7,409	4.7%	6.0%
	옌타이시	6,384	6,458	6,477	1.2%	0.7%
랴 오 닝	40,670	40,920	42,210	42,710	0.6%	4.4%
	다롄시	5,315	5,515	5,653	3.7%	3.7%
일 본	125,570	126,926	127,768	127,770	1.1%	0.7%
규슈지방	13,424	13,446	13,353	13,316	0.2%	-1.0%
후쿠오카현	4,933	5,016	5,050	5,054	1.7%	0.8%
	후쿠오카시	1,239	1,292	1,340	4.3%	6.0%
	기타큐슈시	1,020	1,011	991	-0.9%	-2.0%
	시모노세키 ^a	311	291	289	-3.2%	-4.0%
한 국	45,982	47,977	49,268	49,625	4.3%	3.4%
서 해 안	인천	2,362	2,562	2,664	8.5%	4.0%
	경기	9,645	9,280	10,853	-3.8%	19.7%
	충남	1,855	1,930	1,983	4.0%	3.7%
	전북	2,010	2,007	1,896	-0.1%	-6.2%
	전남	2,187	2,135	1,977	-2.4%	-8.4%
남 해 안	부산	3,893	3,812	3,658	-2.1%	-4.6%
	울산	966	1,044	1,096	8.1%	5.7%
	경남	3,959	3,109	3,188	-21.5%	3.2%

주: (1) ^a 시모노세키시는 일본 주고쿠지방의 야마구치현에 속함. (2) 이탤릭체로 표시한 도시들은 직할시가 아니라 OEAED 회원도시임.

출처: 중국 국가통계청(2007), 일본 총무성 통계국(2007), 한국 통계청(2007)

인구 연령구조 측면에서 보면, 환황해권 내 대부분의 지역이 해당 국가의 추세를 따르고 있다(표 1.3). 일본은 이미 고령화 사회에 진입했으며, 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 2005년에 20.1%를 기록하여 1999년도 전 세계 평균치인 10%를 크게 상회했다(UN경제사회국, 2001). 마찬가지로 규슈지방과 후쿠오카현 역시 65세 이상 고령자 비율이 2005년 각각 23.1%와 19.8%를 기록했다. 한국의 경우, 전체 인구 중 65세 이상 노인이 차지하는 비율이 2008년도에 10.2%로 아직까지는 비교적 낮은 수준이어서 고령화가 시급한 사회적 문제로 대두되고 있지는 않다. 한국의 환황해권 지역은 어느 정도 차이는 있지만 노인 인구가 대부분 10% 안팎에 머물고 있는 모습이다. 그러나 OECD는 출산율 저하와 평균수명 연장으로 인해 한국이 21세기 중반 무렵에는 65세 이상 노인이 전체 인구의 1/3 이상을 차지하는 초고령화

표 1.3. 환황해권 최근 인구 연령구조 ^a

	15세 미만 인구 비율	65세 이상 인구 비율
중 국	17.9%	9.4%
텐 진	11.3%	10.9%
산 동	15.4%	9.7%
허 베 이	16.8%	8.9%
라 오 닝	12.7%	10.6%
일 본	13.7%	20.1%
규슈지방	14.3%	23.1%
후쿠오카현	13.9%	19.8%
한 국	17.2%	10.2%
인 천	17.7%	8.0%
경 기	19.2%	8.1%
충 남	17.2%	14.5%
전 북	17.2%	14.7%
전 남	16.4%	17.6%
부 산	14.5%	10.2%
울 산	19.1%	6.3%
경 남	17.9%	11.4%

주: ^a 중국 2007년도 자료, 일본 2005년도 자료, 한국 2007년도 자료

출처: 중국 국가통계청(2008), 일본 총무성 통계국(2008), 한국 통계청(2008)

사회가 될 것이라고 전망하고 있다(OECD, 2008b). 중국 역시 한국과 비슷한 연령구조를 보이면서 점차 고령화 사회로 진입하고 있다. 이러한 고령화 추세는 전국 통계치뿐 아니라 지역 단위 통계에서도 알 수 있다. 실제로, 2007년 중국의 노인 인구 비율은 9.4%로 세계 평균에 근접한 수치이며, 같은 해 환황해권에 속하는 중국 4개 지역의 비생산연령인구(예, 65세 이상 노인) 비율 역시 이와 비슷한 수준이었다.

1.2.2. 노동 시장

환황해권 지역의 고용시장은 그 동안 비교적 유리한 위치를 점해 왔다. 2006년도 실업률을 살펴보면 일본이 4.1%, 한국이 3.5%, 중국이 4.1%를 기록했는데(표 1.4), 이는 같은 해 OECD 국가 평균인 6.1%에 비해 매우 낮은 수치이다.¹⁴ 환황해권의 지역별 실업률은 전국 실업률보다도 더 낮은 수준이다. 중국의 경우, 랴오닝을 제외한 나머지 모든 지역의 실업률이 2000년대 들어 줄곧 전국 실업률 평균보다 낮은 수준에 머물렀다. 이는 중국 환황해권 지역의 경제규모가 확대되고 있으며, 그 결과 일자리 창출 또한 활발히 이루어지고 있음을 보여준다. 한국에서 고용 증가율이 단연 두드러지는 곳은 부산이다. 2000년에서 2006년 사이, 부산의 실업률은 7.1%에서 4.2%로 크게 하락했다. 2006년 전국 평균 실업률인 3.5%에 비하면 높은 수준이긴 하지만 고용 증가율은 뚜렷했다. 일본의 후쿠오카현 역시 고용창출이 매우 활발이 이루어졌다. 2002년에 7%를 기록하며 정점에 이르렀던 실업률이 꾸준히 하락하여 2006년에 5.6%까지 떨어졌다.

환황해권 3국은 OECD 국가 평균에 비해 외국인 거주자 비율이 매우 낮은 편이다. 이는 한·중·일의 노동 시장이 다른 국가에 비해 덜 개방되었다는 증거이다. 2006년 외국 시민권을 지닌 국내 거주자 비율은 중국이 0.1%, 일본이 1.4%, 한국이 1.6%였다. 같은 해 OECD 국가 평균인 9.7%¹⁵와 비교해서 크게 낮은 수준이다(OECD, 2008c). 환황해권 지역별로도 이와 비슷한 양상이 나타나고 있다. 2005년 외국인 거주자 비율은 텐진이 0.4%, 후쿠오카가 0.3%, 부산이 1.4%를 기록했다.¹⁶

표 1.4. 환황해권 실업률, 2000-2006

총 실업률 (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
중 국	3.1	3.6	4.0	4.3	4.2	4.2	4.1
텐진	3.2	3.6	3.9	3.8	3.8	3.7	3.6
산둥	2.8	3.2	3.6	3.9	4.0	3.9	3.8
허베이	3.2	3.2	3.6	3.6	3.4	3.3	3.3
랴오닝	3.7	3.2	6.5	6.5	6.5	5.6	5.1
일 본	4.7	5.0	5.4	5.3	4.7	4.4	4.1
규슈지방	5.4	5.6	6.1	5.9	5.5	5.3	5.0
후쿠오카현	6.2	6.5	7.0	6.8	6.3	5.9	5.6
한 국	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5
서해안 인천	5.4	4.7	4.0	4.4	4.5	4.6	4.4
경기	3.9	3.6	2.8	3.4	3.7	3.9	3.6
충남	2.8	2.9	2.7	2.9	2.3	2.6	2.4
전북	3.1	3.1	2.5	2.7	2.7	2.5	2.5
전남	3.3	3.1	2.3	2.3	2.5	2.3	1.7
남해안 부산	7.1	5.7	3.9	4.1	4.4	4.3	4.2
울산	4.2	3.4	2.5	3.2	3.6	3.5	2.9
경남	3.5	3.3	2.5	2.5	2.4	2.7	2.3

출처: 중국 국가통계청(2007), 일본 총무성 통계국(2007), 한국 통계청(2007)

1.2.3 지역별 소득 동향

중국의 환발해만은 1990년대 이래 비약적인 경제 성장을 이루었다(표 1.5). 1990년에서 2006년 사이 일인당 GRDP가 무려 10배 이상 증가했다. 기간별 연간 성장률을 살펴보면 1990년에서 2000년 사이에는 38.4%였고 2000년에서 2006년 사이에는 20.4%였다. 중국의 환발해만 4개 지역 중 가장 큰 경제 성장을 이룬 곳은 산둥성으로, 연간 평균 성장률이 1990년에서 2000년 사이에는 42.7%, 2000년에서 2006년 사이에는 24.4%에 달했다. 중국에서 인구가 가장 많은 도시인 상하이의 연간 경제 성장률이 1990년에서 2000년 사이에는 48.5%에 달했으나 2000년에서 2006년 사이에는 11%에 그쳤다는 점을 감안하면, 이 수치가 갖는 의미는 더욱 크다. 2006년, 환발해만의 거주인구는 전체 중국 인구의 15.5%를 차지했고 GRDP는 중국 총 GDP의 17.4%에 달했다.

표 1.5. 환황해권 내 중국 해안지역의 연간 일인당 GRDP, 1990-2006

단위: 1 달러, 당해년 가격

	1990	1995	2000	2006	총 증가분 (1990-2006)	연간 성장률 (1990-2000)	연간 성장률 (2000-2006)	전국GDP 대비 비율 (2006)
랴오닝	385	983	1,604	3,115	8배	31.7%	15.7%	3.4%
허베이	209	635	1,095	2,413	11.5배	42.4%	20.1%	4.4%
젠 켄	517	1,469	2,562	5,852	11.3배	39.6%	21.4%	1.6%
산 둥	259	828	1,365	3,364	12.9배	42.7%	24.4%	8.0%
환발해만 평균	342	918	1,656	3,686	10.7배	38.4%	20.4%	17.4%
중 국	235	721	1,123	2,298	9.7배	37.8%	17.4%	100.0%
상하이	844	2,706	4,935	8,187	9.7배	48.5%	11.0%	4.5%

주: 1USD = 7 CNY (2008년 6월 기준)

출처: 중국 국가통계청(2007)

일본 환황해권 지역에 속하는 규슈지방은 면적, 인구, 경제규모 면에서 모두 전국 대비 10%를 차지하고 있어 흔히 규슈 경제를 ‘일본의 1할 경제’라고 부른다(표 1.6). 실제로 2005년 규슈지방의 GRDP는 일본 GDP 총액의 8.6%를 점했으며, 이러한 양상은 지난 10년 동안 대체로 이어져 왔다.¹⁷ 또한, 같은 해 면적에서 전국 대비 11.2%, 인구에서 10.4%를 차지했다. 규슈지방의 경제 성장은 예전부터 일본의 전국 경제 성장률과 밀접한 관계가 있었다. 예를 들어, 1996년에서 2005년 사이 규슈지방의 GRDP는 9.2% 증가했는데, 기간별로 살펴보면 1996년에서 2000년 사이에는 0.9%, 2000년에서 2005년 사이에는 1.3%였다. 같은 기간 전국 경제 성장률 역시 이와 매우 비슷한 양상을 띠고 있다. 1996년에서 2005년 사이 일본의 전국 경제 성장률은 10.1%였으며, 1996년에서 2000년 사이 연간 성장률은 0.7%, 2000년에서 2005년 사이에는 1.4%를 기록했다. 규슈지방의 7개 현 중 경제규모가 가장 큰 후쿠오카현의 2005년 GRDP는 규슈지방의 40%, 전국 대비로는 3.5%에 달했다. 규슈지방만큼이나 놀라운 경제 성장률을 나타내고 있는 곳이 바로 후쿠오카현의 중심도시인 후쿠오카시다. 일본의 17개 정령지정도시 중 한 곳으로¹⁸ 높은 자치권을 누리고 있는 후쿠오카시는, 2000년에서 2005년 사이 1.8%의 연간 성장률을 기록하며 같은 기간 1.6%의 성장률을 기록한 도쿄를 앞질렀다.

표 1.6. 일본 규슈지방 GRDP, 1996-2005

단위: 10억 엔, 실질가격, 2000년도 물가 기준

	1996	2000	2005	총 증가분 (1996-2005)	연간 성장률 (1996-2000)	연간 성장률 (2000-2005)	전국GDP 대비 비율 (2006)
후쿠오카현	17,544	17,919	19,161	9.2%	0.5%	1.4%	3.5%
후쿠오카시	6,657	6,925	7,547	13.4%	1.0%	1.8%	1.4%
기타큐슈시	3,798	3,664	3,709	-2.3%	-0.9%	0.2%	0.7%
규슈지방 전역	43,390	44,927	47,848	10.3%	0.9%	1.3%	8.6%
일 본	504,094	519,075	555,087	10.1%	0.7%	1.4%	100.0%
도 교	82,630	90,116	97,346	17.8%	2.3%	1.6%	17.5

출처: 일본 내각부(2006)

한국의 경우, 일인당 GRDP면에서 환황해권 내 8개 지역 간 차이가 크다. 2006년 울산시의 일인당 GRDP는 40,684 달러로 전국 평균치인 21,767 달러의 2배에 달했다. 반면, 나머지 지역은 대부분 전국 평균치보다 낮은 수준을 기록했다(표 1.1). 그러나 2000년대 초반 이래 서해안 지역은 신 성장축으로 육성되면서 견실한 성장세를 나타내고 있다. 2000년부터 2006년 사이 서해안 지역의 연간 성장률은 전국 평균치인 5.5%보다 높은 7.6%를 기록했다. 특히 경기와 충남의 경제 성장이 두드러졌다(표 1.7). 같은 기간 경기는 9.1%, 충남은 9.4%의 연평균 성장률을 기록했는데, 이는 전국 연평균 성장률의 2배에 가까운 수치이다. 2006년 서해안에 위치한 5개 지역의 GRDP 합계가 전국 GDP의 40.2%에 육박했으며, 이 중 경기도의 점유율만 22.5%나 된다. 반면, 남해안 지역은 경제 성장이 장기간 정체되고 있다. 전국 GDP 대비 남해안 3개 지역의 GRDP 비율은 1980년대 이래 줄곧 20%선에 머무르고 있으며, 2000년에서 2006년 사이 경제성장률(5.2%)은 전국 평균치(5.5%)에 미치지 못했다. 특히 부산의 연간 성장률은 2000년에서 2006년 사이 3.9%에 불과해, 한국의 환황해권 지역 중에서 전남 다음으로 가장 낮은 성장률을 기록했다.

표 1.7. 한국 환황해권 지역의 GRDP, 1990-2006

단위: 10억 원, 실질가격, 2000년도 물가 기준

	1990	1995	2000	2006	총 증가분 (1990-2006)	연간 성장률 (1990-2000)	연간 성장률 (2000-2006)	전국GDP 대비 비율 (2006)
인 천	16,366	25,247	26,230	34,971	2.1배	6.0%	5.6%	4.6%
경 기	53,665	85,755	111,793	172,648	3.2배	10.8%	9.1%	22.5%
충 남	14,900	20,941	28,962	45,314	3.0배	9.4%	9.4%	5.9%
전 북	11,763	16,819	18,977	23,912	2.0배	6.1%	4.3%	3.1%
전 남	16,329	23,929	26,907	32,496	2.0배	6.5%	3.5%	4.2%
서해안 합계	113,025	172,693	212,872	309,343	2.7배	8.8%	7.6%	40.3%
부 산	23,235	32,500	33,839	41,839	1.8배	4.6%	3.9%	5.4%
울 산	·	·	28,355	38,341	·	·	5.9%	5.0%
경 남	30,770	45,360	37,728	50,693	1.6배	2.3%	5.7%	6.6%
남해안 합계	54,006	77,681	99,923	130,875	2.4배	8.5%	5.2%	17.0%
한 국	332,274	485,493	577,970	767,887	2.3배	7.4%	5.5%	1000%
서 울	88,925	127,110	138,492	162,474	1.8배	5.6%	2.9%	21.2%

출처: 국가통계포털(KOSIS)의 통계자료를 바탕으로 OECD가 산출(www.kosis.kr)

1.2.4 산업구조

각 지역 간 경제발전 단계의 격차를 반영하듯, 환황해권의 지역별 산업구조 역시 다양한 모습이다(표 1.8). 중국 4개 지역의 경우, 2006년 GRDP에서 2차 산업이 차지하는 비중이 GRDP 규모와 상관없이 평균 50%를 웃돌았다. 1차 산업의 비중 역시 높았지만, 3차 산업의 경우 최근까지 저조한 성장세를 보이고 있다. 반면, 일본 규슈지방에서는 3차 산업의 비중이 가장 높았다. 2006년 3차 산업의 규슈지방 GRDP 비중은 78.6%로 일본 GDP 비중인 69.4%보다 높았다. 같은 해 1차 산업의 규슈지방 GRDP 비중(2.5%) 역시 전국GDP비중(1.5%)에 비해 높은 수준을 기록, 규슈지방의 농업 의존도가 비교적 높다. 한편, 한국의 환황해권 지역은 산업구조 면에서 일본과 중국의 중간 수준이다. 2차 산업이 GRDP에서 차지하는 비중이 규슈보다는 높지만 환발해만보다는 낮았다. 단, 이 중 울산은 예외다. 울산은 한국의 대표적인 중공업 도시로, 2006년 2차 산업의 GRDP 비중이 74.8%에 육박해 2차 산업의 전국 평균 GDP 비중의 2배에 가까웠으며 환발해만보다도 높은 수준이었다.

표 1.8. 환황해권 내 산업별 GDP 및 GRDP 비중, 1995-2006

산업별 GDP(국가) 및 GRDP(지역) 비중(%)

		1995			2006		
		1차 산업	2차 산업	3차 산업	1차 산업	2차 산업	3차 산업
중 국		20.5	45.6	33.9	17.3	47.9	34.7
환발해만	텐 진	6.5	55.6	37.8	2.7	57.1	40.2
	허베이	22.2	46.4	31.4	13.8	52.4	33.8
	산 동	35.7	8.3	56.0	9.7	57.8	32.6
	랴오닝	14.0	49.8	36.2	10.6	51.1	38.3
일 본		1.6	31.8	70.8	1.5	29.0	69.4
	규 슈	3.5	26.5	73.5	2.5	22.1	78.6
	후쿠오카현	1.1	24.8	77.7	0.8	20.3	78.9
	후쿠오카시	0.2	11.1	93.6	0.1	11.6	88.3
	기타큐슈시	0.2	35.0	71.0	0.1	24.2	75.7
한 국		6.4	40.2	53.3	3.3	39.9	56.6
서해안	인 천	1.6	56.8	41.5	0.7	43.0	56.1
	경 기	3.9	55.5	40.4	2.0	49.7	48.2
	충 남	17.4	45.0	37.5	7.6	60.4	31.9
	전 북	17.1	35.6	47.1	10.9	37.9	51.1
	전 남	21.9	39.8	38.2	11.0	49.0	39.9
남해안	부 산	2.3	34.0	63.6	1.0	30.1	68.8
	울 산	.	.	.	0.7	74.8	24.4
	경 남	7.8	59.3	32.8	6.0	53.0	40.9

출처: 중국 국가통계청(2007), 일본 총무성 통계국(2007), 한국 통계청(2007)

1.2.5 경제교류: 무역과 외국인직접투자

중국의 환발해만

중국의 환발해만 4개 성(및 성급 도시) 모두 총 무역량 면에서 중국의 31개 성급 지방행정기관 중 10위 안에 든다. 2008년 양쯔강삼각주 3개 지역이 2위에서 5위 사이에 오른 반면,¹⁹ 산둥성은 6위를 기록했다(표 1.9). 중국 경제의 신 성장동력으로 부상하고 있는 환발해만은 한국 및 일본과 활발한 교역을 벌이고 있으며, 실제로 한국과 일본은 환발해만의 3대 교역국 안에 든다. 2008년 환발해만의 최대 교역국은 한국이었고, 일본은 3위를 차지했다.²⁰ 구체적으로 살펴보면, 2008년 산둥성의 최대 교역국은 한국으로 총 무역량의 14.1%를 차지했다. 일본은 9.9%를 기록해 3위에 올랐다. 허베이성과 텐진시에서도 이와 비슷한 양상이 나타났다. 주목할 만한 점은 중국은 해안지역에 따라 무역 상대국이 크게 다르다는 점이다. 환발해만을 비롯한 북부 해안지역이 대한민국 무역에 치중하고 있는 반면, 양쯔강삼각주를 포함

한 남쪽 해안지역은 대일본 무역에 많이 집중하고 있는 모습이다. 실제로, 일본은 1990년대 이래 양쯔강삼각주 지역의 주요 교역국 중 미국에 이어 꾸준히 2위 자리를 지켜 왔다. 그러나 한국은 저장성을 제외하고는 양쯔강삼각주 지역의 3대 교역국 안에 들지 못하고 있다(Kim K-S 외, 2008).

표 1.9. 중국 환발해만의 대일본·대한국 무역 규모

단위: 10억 달러

		1998			2003			2008		
		합계	대일무역 비율	대한무역 비율	합계	대일무역 비율	대한무역 비율	합계	대일무역 비율	대한무역 비율
환발해만	랴오닝	13.7	31.7%	10.7%	26.5	33.4%	13.2%	82.3 (8)	17.4%	10.5%
	허베이	4.2	16.5%	9.7%	8.9	12.2%	9.2%	50.6 (9)	5.2%	9.6%
	젠 진	11.0	21.5%	12.8%	29.3	19.4%	18.3%	86.6 (7)	12.3%	16.2%
	산 둥	19.1	22.6%	18.8%	49.4	17.9%	19.5%	187.3 (6)	9.9%	14.1%
양쯔강 삼각주	장 쑤	28.1	22.3%	5.8%	113.6	20.0%	8.3%	430.4 (2)	11.5%	10.2%
	상하이	31.1	25.3%	4.4%	112.3	18.5%	6.2%	313.9 (3)	14.6%	5.6%
	저 장	16.6	17.6%	5.2%	61.4	15.4%	6.3%	242.2 (5)	7.9%	4.6%

주: 괄호 안의 숫자는 해당 지역 무역량의 전국 순위를 나타냄.

출처: 각 지역 통계연감을 바탕으로 OECD가 산출

환발해만은 중국내 외국인직접투자(foreign direct investment, 이하 FDI) 점유율 면에서도 높은 순위를 차지한다. 2006년 중국에 대한 FDI 규모는 674억 달러였는데, 이 중 30% 이상이 환발해만으로 유입되었다.²¹ 2006년 한 해에만 산둥성으로 유입된 FDI는 90억 달러로, 이는 1986년에서 2004년 사이 한국에 대한 외국인직접투자누적액의 70%에 해당하는 규모이다. 환발해만으로 들어오는 FDI의 연간 증가율 또한 괄목할만한 수준이다. 2002년에서 2006년 사이 랴오닝성과 허베이성의 연간 FDI 증가율은 각각 25%와 20%를 기록했는데, 이는 중국의 고도성장 지역으로 손꼽히는 저장성의 연간 FDI 증가율에 근접하는 수치이다. 한국과 일본 역시 환발해만의 주요 투자국이지만, 이들이 차지하는 지위는 무역규모에 비하면 다소 떨어진다. 1986년에서 2006년 사이 FDI누적액 기준으로 한국은 산둥성의 최대 투자국이자 랴오닝성의 2대 투자국이었고, 일본은 텐진시와 랴오닝성에서 모두 3위에 올랐다. 그러나 나머지 환발해만 지역에서는 홍콩과 미국이 최대 투자국으로 나타났다.

일본의 규슈지방

2007년 규슈지방의 총 수출량 중 대중국·대한국 수출이 차지하는 비율은 34.4%로, 일본 총 수출량 중 대중국·대한국 수출의 점유율인 22.9%를 훌쩍 넘는 수치이다(규슈 경제조사협회, 2008). 이는 규슈지방과 한·중 두 나라의 경제관계가 전통적으로 긴밀하다는 사실을 반증하고 있다. 특히 중국의 역할이 컸는데, 중국은 2005년 한국을 제치고 규슈의 최대 교역국으로 부상했다. 규슈지방의 7개 현 가운데 후쿠오카현은 무역규모 면에서 단연 압도적이다. 2006년 규슈지방의 해외 수출액 가운데 후쿠오카현이 차지하는 비율은 62%에 육박했으며,²² 이 중 절반 이상이 후쿠오카시에서 수출된 것으로 나타났다. 규슈지방에서 한국과 중국으로 주로 수출되는 품목은 기계류(예를 들어, 전기기기, 운송기기, 일반기계)로, 2006년 규슈지방의 대한민국 무역 수출량 가운데 58%, 대중국 무역 수출량의 50%가 기계류였다. 흥미로운 점은 규슈지방에서 한국과 중국으로부터 주로 수입하는 품목 역시 기계류라는 사실이다. 수입액을 기준으로 보면 2006년 규슈지방에서 한국으로부터 가장 많이 수입한 품목은 정밀기계(24.4%), 전기기기(22.9%), 일반기계(11.4%) 순이었다. 이러한 무역 구조는 규슈지방이 환황해권 내 지역 간 요소가격 차이와 한·중·일의 3각 무역구조를 이용하여 한·중과 기계부품 무역을 활발히 하고 있음을 보여준다.

해외 투자처를 찾는 규슈지방의 기업들 사이에서 아시아 지역을 선호하는 기업이 1990년대 이래 해마다 늘고 있다. 규슈 기업의 해외투자 총액 중 아시아 지역에 투자된 금액의 비율은 1986년에서 1990년 사이에는 65%

표 1.10. 규슈지방 기업의 해외 진출 동향, 1986-2006

(해외 진출 기업 (수, %))

진출지역	규슈						일본 전역
	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006	'86-'06	(2006)
전 세계	90 (100%)	196 (100%)	167 (100%)	184 (100%)	31 (100%)	708 (100%)	25,135 (100%)
아시아	59 (65%)	147 (75%)	125 (75%)	149 (81%)	29 (94%)	545 (77%)	15,034 (60%)
중국	15 (16%)	88 (45%)	56 (34%)	91 (50%)	13 (42%)	284 (40%)	5,763 (23%)
한국	6 (7%)	9 (5%)	3 (2%)	7 (4%)	3 (10%)	30 (4%)	829 (3%)
미국	19 (21%)	29 (15%)	22 (13%)	15 (8%)	-	86 (12%)	4,427 (17%)
EU	6 (7%)	15 (8%)	12 (7%)	8 (4%)	2 (6%)	44 (6%)	4,006 (16%)

주: 홍콩도 중국에 포함됨.

출처: 일본국제협력은행(2008) 및 일본 경제산업성 규슈경제산업국(2007)의 통계자료를 바탕으로 OECD가 산출

였지만, 이후 2001년에서 2005년 사이에는 이 보다 훨씬 높은 81%를 기록 2001년에서 2005년 사이 해외에서 활동 중인 규슈 기업의 절반 정도가 중국시장에 진출한 것으로 드러났다. 특히 주목할 만한 점은, 해외 진출 시장으로 중국을 택한 기업의 비율이 일본의 전국 평균에 비해 규슈지방에서 훨씬 높다는 사실이다. 2006년 해외 진출 기업 중 중국에서 활동 중인 기업의 비율은 전국 평균이 23%인데 비해 규슈지방의 경우 40%인 것으로 나타났다(표 1.10). 반면, 중국과 달리 한국은 규슈 기업들 사이에서 해외 진출 지역으로 그다지 각광받지 못하고 있다. 1986년 이래 지난 20년간 규슈지방의 해외 진출 기업 708곳 가운데 겨우 30개 기업(4%)만이 한국에 진출했다. 이는 일본의 2006년도 전국 평균수치인 3%를 다소 상회하는 수준이다.

한국의 환황해권 지역

2000년에서 2007년 사이 서해안 5개 지역의 무역규모가 매년 18.1%의 놀라운 성장세를 보이며 크게 늘었다. 그 결과 2007년 이들 5개 지역의 무역량이 한국 총 무역량의 43.2%를 차지했다. 5개 지역 모두 수출뿐 아니라 수입 면에서도 중국이 최대 교역국이라는 공통점이 있지만, 중국과 경제교류가 가장 활발한 지역은 경기도이다. 2007년 경기도 무역량 중 대중국 무역이 차지하는 비율은 40.4%였다. 경기도 무역량이 국내 총 무역량 가운데 차지하는 비율은 여전히 가장 높은 수준이긴 하지만 2000년에 22.1%였던 것이 2007년에는 18.2%로 하락했다. 이와는 대조적으로 충청남도도 최근 괄목할만한 성장세를 보이고 있다. 대중국 무역에 유리한 지리적 이점을 가지고 있을 뿐 아니라 교통 인프라에 대대적인 투자를 벌인 덕분이다. 충남이 한국의 총 무역량에서 차지하는 비율은 2000년 8.1%에서 2007년 10.2%로 증가했다. 한편, 남해안 3개 지역의 무역량 역시 2000년에서 2007년 사이 매년 26.9%나 늘어나는 등 가파른 성장세를 보였다. 같은 기간 한국의 총 무역량에서 남해안 3개 지역이 차지하는 비중 역시 20.8%에서 27.3%로 크게 상승했다. 이 중 울산은 한국의 대표적인 자동차 및 선박 생산기지로써 무역규모 면에서 비약적인 성장을 거두었다. 자동차 산업과 조선 산업이 세계적으로 호황을 누린 덕택에 울산의 전국 대비 무역 비중은 2000년 10.3%에서 2007년 16.4%로 크게 상승했다.

이러한 배경을 감안하면 한국의 환황해권 지역들이 모두 중국을 투자 대상국으로 선호하고 있다는 점은 놀라운 일이 아니다(표 1.11). 2006년 전북을 제외한 나머지 환황해권 지역의 투자건수 중 50% 이상이 대중국 투자였다. 대중국 투자 비율이 가장 높은 지역은 인천으로, 그 수치는 64.4%에

달했다. 한국 환황해권 지역의 해외직접투자가 특정 지역이나 국가에 집중되는 현상은 2000년 이후 계속되었다. 1995년에서 2006년 사이 8개 지역의 해외직접투자 가운데 중국으로 유입된 FDI의 비율이 신고 건수 기준으로는 57.9%에서 54.1%로 소폭 하락하긴 했지만, 금액 면에서는 23.5%에서 30.9%로 크게 늘었다. 이는 한국 기업의 대중국 투자가 점차 자본집약적인 생산 분야로 옮겨가고 있음을 암시한다(2.1 참조). 반면 일본은 한국의 환황해권 지역에서 인기 있는 투자처가 아니다. 2006년 한국의 환황해권 8개 지역의 대일본 직접투자 비율은 건수 기준으로 2.6%, 금액 기준으로 1.2%에 불과했다. 이는 1996년도의 1.2%(건수 기준)와 1.9%(금액 기준)에서 거의 개선되지 않은 수치이다.

표 1.11. 한국 환황해권 해안지역의 해외직접투자 동향, 1995-2006

			1995			2000			2006		
			합계	중국	일본	합계	중국	일본	합계	중국	일본
인천	투자건수 ¹	157	55.4% ³	0.6%	189	63.0%	4.2%	533	64.4%	1.9%	
	투자금액 ²	217	28.6% ⁴	0.1%	105	44.8%	0.6%	333	68.8%	0.3%	
경기	투자건수	459	52.7%	2.0%	832	41.1%	4.0%	2,872	51.3%	2.9%	
	투자금액	1,523	16.2%	2.6%	2,221	9.0%	1.4%	5,385	25.4%	1.9%	
서해안	투자건수	45	57.8%	0.0%	58	60.3%	0.0%	215	58.1%	1.4%	
	투자금액	32	34.4%	0.0%	26	53.8%	0.0%	232	41.8%	1.3%	
전북	투자건수	37	62.2%	0.0%	29	58.6%	6.9%	104	46.2%	1.0%	
	투자금액	19	36.8%	0.0%	42	83.3%	0.2%	159	22.0%	0.1%	
전남	투자건수	22	68.2%	0.0%	13	30.8%	0.0%	71	63.4%	1.4%	
	투자금액	15	73.3%	0.0%	3	20.0%	0.0%	108	26.9%	0.0%	
부산	투자건수	165	64.8%	1.2%	182	68.1%	4.9%	481	50.1%	3.7%	
	투자금액	101	59.4%	0.2%	75	69.3%	1.3%	658	35.6%	0.6%	
남해안	투자건수	25	84.0%	0.0%	25	48.0%	4.0%	92	55.4%	2.2%	
	투자금액	31	93.5%	0.0%	12	16.7%	0.3%	48	27.1%	2.1%	
경남	투자건수	83	65.1%	0.0%	118	73.7%	0.8%	394	63.7%	1.3%	
	투자금액	130	44.6%	0.0%	63	39.7%	0.0%	831	47.2%	0.1%	
환황해권 총계	투자건수	993	57.9%	1.2%	1,446	51.2%	3.7%	4,762	54.1%	2.6%	
	투자금액	2,068	23.5%	1.9%	2,547	14.7%	1.2%	7,754	30.9%	1.2%	
한국 총계	투자건수	2,577	49.3%	1.8%	4,007	34.8%	5.9%	10,492	44.6%	3.7%	
	투자금액	5,408	23.3%	1.9%	6,242	16.1%	2.3%	19,616	23.1%	1.5%	

주: ¹ 신고 투자건수, ² 단위: 100만 달러, ³ 총 투자건수 대비 비율, ⁴ 투자총액 대비 비율

출처: 한국수출입은행의 데이터를 바탕으로 OECD가 산출(www.koreaexim.go.kr)

1.3 환황해권 10대 항구도시 관련 정보²³

1.3.1 중국 환발해만의 항구도시

톈진은 중국의 정치 수도인 베이징 근교에 위치한 인구 약 1,000만 명의 대도시로, 다롄과 함께 북중국의 주요 산업 기지로 꼽힌다. 경제발전 측면에서는 중국의 여타 주요 대도시에 비해 여전히 뒤처져 있다. 2006년 톈진의 일인당 GDP는 5,138달러로, 상하이의 8,187달러와 광저우의 11,696달러에 비해 크게 낮은 수준이다. 그러나 중국 정부의 지원이 강화되고 베이징 및 한국, 일본과의 지리적 근접성을 갖춘 덕택에 최근 톈진은 다른 도시와의 격차를 빠르게 좁혀가고 있다. 특히 10년간의 공사 끝에 완공되어 지난 2006년 중국 국무원이 비준한 빈하이 신구는 톈진시의 경제구조를 개선하고 성장 잠재력을 제고하고 있다. 빈하이 신구는 상하이의 푸둥 지구에 견줄만한 중국의 주요 경제특구이며, 징진지(베이징, 톈진, 허베이) 경제권의 신 성장동력으로 빠르게 부상하고 있다. 톈진은 현대적 항만을 보유하고 있으며, 톈진항은 환발해만에서 화물 처리능력이 가장 큰 항구이자 컨테이너 물동량이 2번째로 큰 항구이다. 2007년 톈진항의 물동량은 700만TEU로²⁴ 1995년(702,000TEU)에 비해 10배 가까이 늘었다.

다롄(인구 570만)은 중국 북부지역의 주요 공업도시이다. 랴오닝성에서 두 번째로 큰 도시이자 정유, 일반기계, 전자기기, 섬유 산업의 중심지다. 1980년대 이래 10%가 넘는 연간 GRDP 성장률을 보이고 있으며, 환발해만 4개 항구도시 가운데 일인당 GRDP(2006년에 6,424달러 기록)가 가장 높다. 최근 들어서는 점차 서비스업 중심 경제로 전환하고 있는 모습이다. 1978년에 다롄시 경제에서 3차 산업이 차지하는 비중은 18%에 불과했으나 이후 급속히 늘어나 2006년에는 45.2%에 달했다. 반면 2차 산업이 다롄시의 GRDP에서 차지하는 비중은 같은 기간 65.8%에서 46.3%로 하락했다. 서비스업 부문 가운데 가장 빠른 성장세를 보이는 산업은 관광업으로 다롄시 당국의 전폭적인 지원을 받고 있다. 특히 주목할만한 부분은 다롄시 경제에서 한국과 일본 기업이 차지하는 비중이 매우 높다는 점이다. 2008년 기준으로 한국과 일본 기업이 다롄시에 투자한 금액(각각 25억 달러, 86억 달러)을 합하면 다롄시로 유입된 총 FDI의 78.6%에 해당한다. 환발해만 내 여타 항구도시와 마찬가지로 다롄 역시 항만 인프라가 잘 갖추어져 있다. 다롄항의 물동량은 1995년에서 2007년 사이 12배나 뛰었다. 다롄항은 중국 동북지역 3개 성(랴오닝, 지린, 헤이룽장)의 화물을 주로 처리하지만, 1억2,000만 명이 거주하는 내몽고자치구까지 배후지역으로 삼고 있다. 또한 다롄시에서 시작되는 하얼빈-다롄 간 고속철도와 다롄-선양 간 고속도로는 북중국 운송

체제의 근간을 이룬다.

칭다오(인구 750만)는 산둥성의 주된 항구도시로 환발해만 경제발전에서 중추적인 위치를 차지한다. 중국의 간선철도와 연결되어 있고, 한국 및 일본과 지리적으로 근접하며, 천연자원과 값싼 노동력이 풍부하기 때문에 1980년대 이래 생산기지를 칭다오로 이전하는 한·일 기업들의 행렬이 이어지고 있다. 한국과 일본으로부터 유입되는 FDI는 칭다오 개방경제의 원동력이다. 2003년 말 기준으로 칭다오에 대한 한국의 해외직접투자 누적액은 18억 달러로 칭다오의 FDI 유입총액 가운데 45%를 차지했다. 같은 해 일본은 칭다오에 대한 투자액 기준으로 3위에 올랐다. 칭다오는 섬유를 비롯한 경공업의 발달로 지난 20년간 두 자리 수의 경제 성장률을 줄곧 유지해 왔다. 최근 진행된 대대적인 항만시설 투자 덕분에 환발해만의 허브 항구 역할을 소화하기에 좋은 조건을 갖추고 있다. 지난 10년간 컨테이너 처리량이 15배 이상 증가한(1995년 60만TEU에서 2007년 950만TEU로) 결과, 2007년 칭다오항은 컨테이너 처리량 기준으로 세계에서 10위 안에 들었다. 중국 내 모든 항구 중에서 한국과 가장 가까운 항구 또한 칭다오항이다. 칭다오에서 인천까지의 거리는 500km가 채 못 되는데, 이는 칭다오에서 베이징까지 항공거리(552km)와 비슷한 수준이다.

옌타이(인구 650만)는 산둥성에서 칭다오(옌타이와 인접)에 이어 2번째로 큰 공업도시다. 2개의 경제특구가 설치되어 있어 북중국의 주요 생산기지로 부상하고 있으며, 특히 옌타이 경제의 대들보 역할을 하고 있는 자동차, 조선, 식품가공업에서의 성장이 두드러진다. 옌타이는 기후가 좋고 경치가 아름다워 중국 관광 산업에서도 중요한 위치를 차지한다. 그러나 GRDP에서 1차 산업이 차지하는 비중이 여전히 높은 편으로 2006년의 경우 10%에 달했는데, 이는 환발해만 4개 항구도시 가운데 가장 높은 수준이다. 경제발전 면에서도 징진지(베이징, 톈진, 허베이)에 속하는 환발해만 내 여타 주요 도시들과의 격차가 크다. 2006년 옌타이의 총 무역량(150억 달러)과 일인당 GRDP(4,622달러)는 환발해만 4개 항구도시 가운데 가장 낮은 수준이었다.

1.3.2 일본 규슈지방의 항구도시

후쿠오카시는 일본에서 동아시아로 들어가는 관문이다. 오랫동안 규슈지방의 정치·경제적 중심지로 자리해 왔다. 규슈지방에서 인구(2007년 130만)와 일인당 GRDP(2006년 40,684달러)가 가장 큰 도시이며, 인접한 기타큐슈와 합치면 일본에서 도쿄, 오사카, 나고야 다음으로 4번째로 큰 대도시를 이룬다. 후쿠오카시는 전통적으로 중국, 한국 및 기타 동아시아 국가들과 폭

넓은 네트워크를 형성해 왔다. 실제로 아시아 국가, 특히 중국과의 경제교류가 강화된 덕택에 후쿠오카시는 1990년대 일본의 경기불황 속에서도 안정적인 성장을 유지했다. 외국과 무역을 하기에 유리한 지리적 조건을 갖췄을 뿐 아니라 소프트 경제로 전환하는 데 성공했고 우수한 인프라를 갖추고 있다는 장점이 있다(Kim W-B, 2000). 후쿠오카 경제는 고기술 조립·가공업 중심으로 재정비되고 있다. 후쿠오카시의 ICT산업은 1990년대 이래 눈부신 성장을 이룩하고 있다. 하드 인프라 역시 발달했으며, 후쿠오카시에 위치한 하카타항은 일본 최대 규모의 여객항이다. 또한 후쿠오카 공항은 22개 동아시아 직항 노선이 취항하고 있으며, 이 중 7개 노선은 중국의 베이징, 다롄, 칭다오, 선양과 한국의 서울, 부산, 제주 등 환황해권 도시들로 연결된다.

기타큐슈시 역시 일본 서부지역과 동아시아를 연결하는 관문으로서, 철강, 화학 등 핵심 중공업의 생산기지로 자리하면서 일본경제의 근대화에 크게 기여해 왔다. 최근 산업 구조조정을 통하여 반도체를 비롯한 첨단산업의 비중이 점차 늘고 있는 추세지만, 기타큐슈 경제의 핵심은 여전히 중공업이다. 2006년 기타큐슈의 GRDP에서 2차 산업이 차지한 비중은 24.2%로, 이는 후쿠오카시(11.6%)의 2배보다도 높은 수치이다. 환경 산업 또한 괄목할만한 성장세를 보이고 있다. 1970년대 공장밀집 등으로 인해 기타큐슈는 심각한 환경오염을 겪게 되었는데 이 문제를 해결하기 위해 노력하는 과정에서 얻은 지식을 활용하여, 재활용 산업 육성에 좋은 성과를 내고 있다. 물류 산업 또한 기타큐슈 경제의 근간을 이룬다. 기타큐슈항은 일본과 다른 아시아 국가들을 이어주는 주요 교역항으로서의 위치를 지키기 위해, 최근 인프라 투자활동을 대대적으로 벌여 왔다. 대표적인 예가 2006년에 개항한 기타큐슈 공항과 2005년에 문을 연 히비키 컨테이너 터미널이다.²⁵ 이러한 대규모 투자 덕분에 히비키항의 화물량이 2005년 9,300만 톤에서 2007년 1억1,400만 톤으로 급증하여 7.3%의 연간 증가율을 기록했다. 2006년 기준으로 기타큐슈시의 인구는 100만 명을 기록했으며, 일인당 GRDP는 29,894달러였다.

시모노세키시는 주고쿠지방에 있는 아마구치현의 서남단에 위치하고 있으며 일본 내에서 어항(漁港)으로 유명하다. 2005년에 시모노세키시와 주변 4개 지역이 합병하면서 지금의 시모노세키시가 탄생했으며 이후 중핵시로 지정되었다.²⁶ 5개 지역이 합병되면서 시모노세키시는 아마구치현에서 대표적인 농업 및 어업도시로 거듭날 수 있었다. 일본 서부지역의 주요 화물 처리항인 시모노세키항은 지리적 근접성 때문에 주로 동북아 국가와의 교역에서 발생하는 화물을 처리한다. 2006년 시모노세키항을 출발한 컨테이너 화물의 75.7%가 한국행이었으며, 시모노세키항으로 들어온 컨테이너의 44.5% 또한 한국발 화물이었다. 같은 해 시모노세키항을 출발한 중국행

화물은 8.6%였으며, 시모노세키항으로 들어온 중국발 화물은 29.9%였다. 2006년 기준으로 시모노세키시는 규슈지방의 3개 항구도시 가운데 인구 (289,000명)와 일인당 GDP(21,425달러)면에서 가장 낮은 수준을 나타냈다.

1.3.3 한국 환황해권의 항구도시

부산은 한국 최대의 교역항이자 서울에 이어 두 번째로 큰 도시다. 2006년 기준으로 인구는 360만 명이고 일인당 GRDP는 14,340달러였다. 1970년대와 80년대에 수출지향적인 한국경제의 견인차 역할을 했다. 그러나 1990년대 이래 한국경제에서 부산이 차지하는 비중은 줄어드는 추세이다. 1985년 부산의 국가 GDP 점유율은 7.2%였으나 1995년에는 6.7%, 2005년에는 5.4%로 떨어졌다. 경제 성장 하락세와 치열해지는 국내외 경쟁에 직면해 부산은 현재 노동집약형 산업에서 지식집약형 산업 중심으로 경제구조를 개편하고 있는 중이다. 부산은 또한 중·일 주변도시들을 효율적으로 연결할 수 있는 전략적 위치를 활용하여 물류업에서 비약적인 발전을 거듭하고 있다. 1995년에서 2008년 사이 화물 처리량이 400만TEU에서 1,300만TEU으로 3배나 늘어나, 부산항은 2003년에서 2008년까지 6년 연속 세계에서 화물처리량이 5번째로 많은 항구로 기록되었다. 또한 부산공항은 18개 국제직항노선이 취항하고 있으며 이 중 3개 노선은 환황해권에 있는 베이징, 칭다오, 후쿠오카로 운항된다. 부산은 2002년 아시안 게임과 2005년 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, 이하 APEC) 정상회의를 비롯해 많은 국제행사를 유치하면서 컨벤션 도시로서의 위상 또한 높아졌다.

인천은 한국에서 부산 다음으로 큰 교역항으로, 1882년에 처음으로 서양에 개항한 이래 한국의 주요 항구도시로 자리해 왔다. 인천은 물류허브가 되기에 유리한 입지를 갖추고 있다. 수도인 서울뿐 아니라 한국 최대 생산기지인 경기도와도 연접해 있으며, 중국 산둥성의 옌타이와는 비행기로 불과 40분이 채 안 되는 거리에 있다.²⁷ 2001년에 인천국제공항을 개항하는 등 운송 인프라에 대대적인 투자를 벌이고 있다. 인천공항은 화물 및 여객 수송량 면에서 2007년에는 세계 11위, 2008년에는 세계 4위에 올랐다. 또한 2006년부터 2009년까지 4년 연속 ‘세계 최고 공항(World’s Best Airport)’으로 선정되었다. 물류 산업의 가파른 성장세에 기인하여 인천의 GRDP는 2000년에서 2006년 사이 5.6%의 연간 성장률을 기록했다. 인구 또한 1979년에서 2006년 사이 100만 명에서 260만 명으로 늘었다. 산업별 GRDP 점유율에서는 구조적인 변화가 일어나고 있다. 1995년에서 2006년 사이 2차 산업의 GRDP 점유율이 56.8%에서 43%로 크게 줄어든 반면, 같은 시기 3차 산업의 점유율은 41.5%에서 56.1%로 상승했다.

울산은 한국 중공업의 중심지로 1970년대 이래 한국의 경제 성장에 지대한 공헌을 해왔다. 2007년 울산의 자동차 생산량은 160만 대로 국내 자동차 총 생산량의 40%를 차지한다. 단일 도시로서는 세계에서 가장 많은 자동차를 생산하고 있다. 울산은 조선업으로도 유명하다. 2007년 울산의 선박 수주량은 411CGT(compensated gross tonnes)였는데, 이는 국내 선박 건조량의 34%, 세계 선박 건조량의 12%를 차지하는 수치이다. 자동차 산업과 조선업이 발달한 덕분에 울산의 일인당 GRDP(2006년 40,684달러)는 매우 높은 수준으로 한국의 16개 광역시·도 가운데 가장 높다. 그러나 중공업에 대한 의존도가 지나치게 높은 나머지 환경문제, 단일 경제구조와 같은 여러 문제를 안고 있다. 2006년 울산의 GRDP 가운데 2차 산업이 차지하는 비중은 75%에 가까운 반면, 3차 산업의 비중은 19.5%에 그쳤다. 이러한 배경에서 울산시는 국제적인 산업중심도시로 거듭나기 위한 다양한 전략을 마련하기 위해 2008년 초 ‘울산시 국제 도시화 계획 사업’을 발표했다.

1.4 초국경적 협력: 개념적 틀

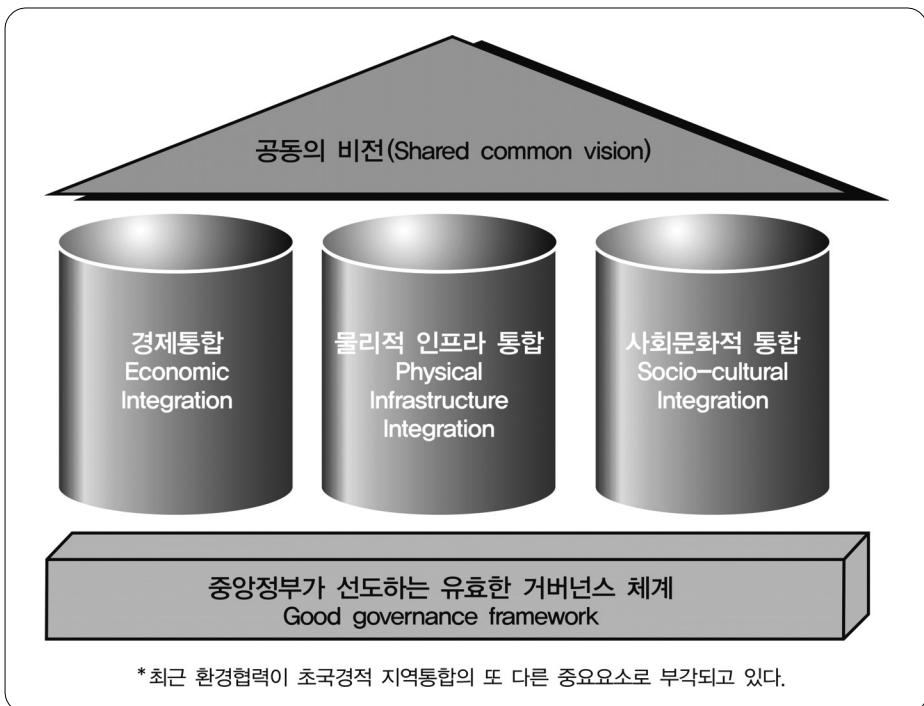
초국경적 협력에 관한 기존의 OECD 지역정책 보고서(OECD, 2003a and 2003b)와 유럽 및 북미지역의 초국경적 협력 사례는 국경을 초월한 통합경제권을 구축하기 위해 필요한 조건을 잘 설명해주고 있는 바, 아래와 같이 요약할 수 있다. 이러한 조건들은 환경해권이 더욱 성공적인 통합경제권으로 도약하는 데 중요한 준거점이 될 수 있을 것이다(자세한 내용은 부록 A 참조).

- 공동의 비전은 모든 초국경적 협력의 첫 번째 전제조건이다. 모든 이해당사자들이 공동 운명체라는 의식을 가지지 않는다면 이들 간의 협력은 방향을 잃고 깨질 위험이 매우 높다. 유럽과 북미에서 초국경적 협력에 성공한 사례는 대부분 공동의 정체성을 가지고 시작한 경우이다.
- 경제교류, 물리적 인프라 통합, 사회 문화적 네트워크는 성공적인 초국경적 지역 형성의 세 기둥이다. 경제교류는 보통 민간부문이 서로 다른 지역 간의 상호보완성을 이용해 이익을 추구하면서 발생하게 되는데, 이렇게 발생한 경제교류는 대개 초국경적 공동체를 형성하는 데 촉매제 역할을 한다. 물리적 인프라는 협력을 강화하는 데 효과적이다. 교통 및 통신시설이 인적·물적·지적 자원의 흐름을 원활히 해주는 것이 대표적인 예이다. 사회적·문화적 네트워크 또한 협력관계 형성에 중요하다. 인적 자본의 교환은 상호 신뢰 구축 및 연구기관 간 연계를 도모하여 새로운 지식풀(knowledge pool)을 생성한다. 위의 세 가지 요소 외에도, 최근 환경협력이 초국경적 지역 조성의 또 다른 중요 요소로 부상하고 있다.

- 초국경적 협력은 유효한 거버넌스 체제를 바탕으로 구축되어야 한다. 안정적이고 효과적인 협력관계를 형성하기 위해서는 수직적·수평적 거버넌스 구조의 제도화가 필수적이다. 특히, 협력관계가 구축되는 과정에서는 초국가적 기구 및 중앙정부의 적극적인 참여가 필히 요구된다. 유럽의 경우 EU의 재정지원이 초국경적 협력을 활성화하는 데 중추적인 역할을 했으며, 북미에서는 중앙정부의 적극적인 지원이 초국경적 지역 출현의 주요 요인으로 작용했다.

요약하면, 초국경적 협력이 제대로 구축되기 위해서는 중앙정부가 주도하는 유효한 거버넌스 체제 위에 협력의 세 기둥(경제, 인프라, 사회·문화)이 공동의 비전이라는 지붕을 받치고 서야 한다(그림 1.2). 2장에서는 환황해권 내 초국경적 협력을 밀반침하는 주요 요소에 대해 자세히 알아보겠다. 마지막으로 3장에서는, 이러한 협력 요소 간에 조화를 이루기 위한 공동의 발판으로서의 환황해권 내 거버넌스 구조에 대해 살펴보겠다.

그림 1.2. 초국경적 지역통합의 개념적 틀



출처: OECD

미주

1. 남중국 성장삼각지대(Southern China Growth Triangle)는 홍콩, 광둥성, 푸젠성, 대만으로 구성되어 있다.
2. SIJORI 성장삼각지대는 싱가포르(Singapore), 말레이시아의 조호르(Johor)주와 인도네시아의 리아우(Riau)주로 구성되며, SIJORI는 각 지역의 머리글자를 따서 만든 명칭이다.
3. 2006년 중국으로 유입된 FDI 가운데 한국과 일본의 점유율은 각각 7.3%와 6.1%였다(중국 국가통계청, 2008).
4. 규슈경제국제화추진기구(Kyushu Economy International, KEI)가 대표적인 예이다. 자세한 내용은 www.kyushu-kei.org/kankokai/about.html 참조.
5. 이 정의에 따르면 한국의 동해안 지역도 환황해권에 포함된다.
6. 주장삼각주에는 광둥성, 선전시, 홍콩이 포함된다.
7. 양쯔강삼각주에는 상하이시, 장쑤성, 저장성이 포함된다.
8. 환발해만에는 보통 베이징시가 포함되지만, 본 보고서에서 분석대상으로 삼은 여타 도시들과 달리 베이징시는 중국의 수도일뿐 아니라(2군 도시가 아니라) 자체 항구가 없는 관계로 본 보고서 상에서는 환발해만에서 제외시켰다.
9. 동아시아경제교류추진기구(OEAED)는 지난 1991년 6개 항구도시(다롄, 칭다오, 기타큐슈, 시모노세키, 인천, 부산)로 시작된 동아시아도시회의(East Asian City Conference)를 모태로 하며, 2004년에 지금의 명칭으로 개편됐다.
10. 한 연구조사에 따르면, 1998년 환황해권 총 인구 가운데 중국이 차지하는 비중은 78%(2006년에는 84%)였으나 GDP면에서는 중국의 점유율이 22%(2006년에는 39.8%)에 불과했다(Kim W-B, 2000). 단, 위 조사에서 정의한 환황해권의 지리적 범위는 본 보고서와 다소 차이가 있음을 밝혀둔다.
11. 중국의 명 왕조와 청 왕조, 일본의 도쿠가와 막부, 한국의 조선왕조를 의미한다.
12. 조국경제 지역통합이 중국 중심의 조공무역질서와 아시아 해양지대의 지리적 구조로 인해 1400년대 이후까지도 활발히 이루어졌다는 주장이다(Chen, 2005).
13. 다국적기업은 일반적으로 2개 이상의 나라에서 생산을 관리하거나 서비스를 제공하는 기업을 일컫는다. 2005년 기준으로 다국적기업의 수는 7만7천 개, 자회사의 수는 77만 개임(UN무역개발협의회, 2006).
14. 같은 해 EU 15개 국의 평균 실업률은 7.8%로 나타났다.
15. 2006년 스페인, 독일, 영국의 외국인 거주자 비율은 각각 10.3%, 8.2%, 5.8%를 기록했다(OECD, 2008c).
16. OEAED 회원도시의 외국인 거주자 비율을 살펴보면, 다롄이 0.3%, 칭다오 1.3%, 옌타이 0.2%, 기타큐슈 1.1%, 시모노세키 1.3%, 인천 0.5%, 울산이 0.4%를 기록했다. 모든 데이터는 중국 국가통계청(www.stats.gov.cn/english), 일본 총무성 통계국(www.stat.go.jp/english/), 한국 통계청(www.kostat.go.kr/eng)의 공식 웹사이트를 바탕으로 OECD가 계산한 것이다.
17. 규슈지방의 2005년 GRDP는 4조7,000억 엔으로 벨기에(3,920억 달러)와 스위스(3,740억 달러)의 2006년 GDP보다 높은 수준이다.

18. 정령지정도시로 지정되기 위해서는 거주인구가 50만 명 이상이어야 한다. 정령지정도시로 승격되면 공공교육, 사회복지, 위생관리, 사업자 등록 인·허가, 도시계획 등 종전에 현에서 수행하던 사무를 이양받아 자체적으로 운영하게 된다.
19. 2006년 중국에서 가장 많은 무역량을 기록한 지역은 주장삼각주에 위치한 광둥성(5천억 달러)이다.
20. 2008년 산둥, 허베이, 톈진의 2대 교역국은 모두 미국으로, 미국이 해당 지역의 총 무역량에서 차지하는 비율은 각각 12.6%, 9.4%, 14.5%였다.
21. 양쯔강삼각주 내 3개 지역까지 포함하면 이 수치는 70%를 넘어선다.
22. 같은 해 수입액 기준으로도 후쿠호카현(39%)이 1위를 차지했으며 그 뒤를 가고시마현(29%)과 오이타현(21%)이 따랐다.
23. 이 단원에 나오는 정보는 대부분 관련 도시의 공식 웹사이트, 통계연감, 안내 책자 및 기타 자료 등에서 찾은 내용이다. 일부는 Kim W-B(2008)의 논문을 참고로 했다.
24. TEU(Twenty-foot Equivalent Unit)는 20피트 길이의 복합운송용 컨테이너(intermodal container) 한 대 용량에 해당하는 측량 단위이다.
25. 기타큐슈시에 따르면, 편리하고 한결같은 물류 서비스를 사업체들에게 제공하기 위해서 기타큐슈 공항과 히비키항이 모두 24시간 운영할 수 있다.
26. 중핵시는 정령지정도시에 비해 현에서 이양되는 권한이 많지 않다. 중핵도시로 지정되기 위해서는 인구가 30만 명을 넘어야 한다.
27. 인천-엔타이 간 비행거리는 450km이다.

참고문헌

- Chen, X. (2005), *As Borders Bend: Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, US.
- 후쿠오카시 Fukuoka City (2008b), *Fukuoka, an Asian business hub*, city pamphlet, city government of Fukuoka, Fukuoka City, Japan.
- Gipouloux, F. (1998), "Integration ou disintegration? Les effets spatiaux de l'investissement direct étranger en Chine" (in French), *Perspectives Chioises*, No. 46.
- Hamashita, T. (1990), *China-centered World Order in Modern Times*, University of Tokyo Press, Tokyo, Japan.
- Hamashita, T. and M. Selden and G. Arrighi (2003), *The Resurgence of East Asia; 500, 150 and 50 year perspectives*, Routledge Inc., New York, US.
- 일본국제협력은행 Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (2008), *Survey Report on Overseas Business Operations by Japanese Manufacturing Companies: 20th annual survey* (in Japanese), Japan Finance Corporation, Tokyo, Japan.
- 일본 내각부 Japan Cabinet Office (2006), *Annual Report on Prefectural Accounts* (in Japanese), Government of Japan, Tokyo, Japan, available at www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kenmin/h18/main.html.
- 일본 총무성 통계국 Japan Statistics Bureau (JSB) (2007), *Japan Statistical Yearbook 2007*, Ministry of Internal Affairs and Communication (MIC), Tokyo, Japan
- 일본 총무성 통계국 JSB (2008), *Japan Statistical Yearbook 2008*, MIC, Tokyo, Japan, available at www.stat.go.jp/english/data/nenkan/backdata/index.htm
- Kim, J-K, (ed) (2007), 동남권 산업연계 현황과 광역경제권 형성 가능성 연구 (*A Study of Industrial Linkages in Southern Provinces of Korea and Feasibility of Forming Wide-area Economic Zone*) (in Korean), Busan Development Institute in Busan City, Ulsan Development Institute in Ulsan City and Gyung-nam Development Institute in Changwon City, Korea.

- Kim, K-S et al. (2008), 환황해권 경제협력에 대한 연구 (*Suggestions for Economic Cooperation in the Yellow-Sea Region*) (in Korean), Gyunggi Research Institute, Suwon City, Korea.
- Kim, W-B (ed) (2000), *Inter-city Networking Strategy in the Yellow Sea Subregion*, Korea Research Institute of Human Settlements (KRIHS), Anyang City, Korea.
- Kim, W-B, et al. (2005), 환동해경제권 형성을 선도하기 위한 동해안지역의 대외전략 (Strategies for inter-local cooperation in the East Sea region from the perspective of Korea's East Coast Area) (in Korean), KRIHS, Anyang City, Korea.
- Kim, W-B et al. (2008), *Inter-city linkages and cooperation measures for Northeast Asian cities in the global era*, KRIHS Research Monograph 2008-1, KRIHS, Anyang City, Korea.
- 한국 통계청 Korea National Statistical Office (KNSO) (2007), *Korea Statistical Yearbook 2007*, KNSO, Daejeon City, Korea.
- 한국 통계청 KNSO (2008a), *Korea Statistical Yearbook 2008*, KNSO, Daejeon City, Korea
- 규슈 경제조사협회 Kyushu Economic Research Center (KERC) (2008), *Outline of Kyushu Economy 2009*, KERC, Fukuoka City, Japan.
- Lombard, D. and J. Aubin (1988), *Marchands et hommes d'affaires asiatiques dans l'océan Indien et la mer de Chine, 13^e-20^e siècles* (in French), Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Paris, France.
- 일본 경제산업성 규슈경제산업국 METI Kyushu Bureau (2007), *Kyushu Asia Internationalization Report*, METI, Fukuoka City, Japan.
- 중국 국가통계청 National Bureau of Statistics of China (NBSC) (2007), *Chinese Statistical yearbook 2007*, NBSC, Beijing, China, available at www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/
- 중국 국가통계청 NBSC (2008), *Chinese Statistical yearbook 2008*, NBSC, Beijing, China.
- OECD (2003a), *OECD Territorial Reviews of Vienna-Bratislava*, OECD, Paris.
- OECD (2003b), *OECD Territorial Reviews: Öresund, Denmark/Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2008a), *Clarifying Trade Costs in Maritime Transport*, OECD, Paris.

- OECD (2008b), “Public social spending in Korea in the context of rapid population ageing”, *Economics Department Working Papers* 615, OECD, Paris.
- OECD (2008c), *International Migration Outlook*, OECD, Paris.
- Ogawa, Y. (2006), *East Asia Mediterranean Sea Economic Area*, Kyushu University Press, Fukuoka City, Japan.
- UN 경제사회국 UN-DESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs)(2001), *The World Aging Situation; Exploring a society for all ages*, UN-DEAS, New York, US.

온라인 참고자료

- 후쿠오카시 City of Fukuoka, www.city.fukuoka.lg.jp
- 기타큐슈시 City of Kitakyushu, www.city.kitakyushu.jp
- 시모노세키시 City of Shimonoseki, www.city.shimonoseki.yamaguchi.jp
- 부산시 City of Busan, www.busan.go.kr
- 인천시 City of Incheon, www.incheon.go.kr
- 울산시 City of Ulsan, www.ulsan.go.kr
- 톈진시 City of Tianjin, www.tj.gov.cn
- 칭다오시 City of Qingdao, www.qingdao.gov.cn
- 다롄시 City of Dalian, www.dl.gov.cn
- 옌타이시 City of Yantai, www.yantai.gov.cn
- 기타큐슈항 Port of Kitakyushu, www.kitaqport.or.jp
- 시모노세키항 Port of Shimonoseki, www.shimonoseki-port.com
- 부산국제여객터미널 Busan Port International Passenger Terminal, www.busanferry.com

제2장

환황해권 초국경적 협력의 강화

앞 장에서 살펴보았듯이, 환황해권 내 지역통합이 시작된 것은 1990년대 이래 지방자치권 강화와 세계화의 물결 속에서 기업부문이 국경을 사이에 둔 지역 간의 경제적 상호보완성을 이용해 이익을 추구하면서부터였다. 이러한 경제통합에 뒤이어 환황해권 내 다른 여러 부문에서도 광범위한 지역 간 네트워크가 형성되기 시작했다. 대표적인 예가 운송 네트워크이다. 세계적 수준의 항만시설을 갖춘 환황해권의 여러 도시들은 긴밀한 항만 연계를 적극적으로 도모함으로써 지역통합을 추진하고 있다. 또 다른 예는 사회 문화적 네트워크이다. 지역 간의 긴밀한 역사적 관계를 통해 발생한 사회 문화적 네트워크는 국경을 넘는 인적·물적 이동이 점차 늘어나면서 더욱 발달하게 되었다. 특히 젊은 세대 사이에서는 문화적 교류가 급격히 증가하고 있다. 이 외에 환경 네트워크 또한 상당한 결실을 거두고 있다. 대화의 창구가 활발히 마련되고 있으며 지역 공동의 환경문제를 해결하기 위한 사업도 다양하게 전개되고 있다. 이러한 배경하에서, 2장에서는 환황해권의 생산 네트워크(2.1)를 분석한 뒤, 운송 네트워크(2.2)와 사회 문화적 네트워크(2.3)를 살펴볼려 한다. 마지막으로 환경 협력(2.4)에 대해 알아보겠다.

2.1 진화하는 환황해권 생산 네트워크

제조업이 크게 발달하면서 환황해권은 1990년대 이래 눈부신 경제발전을 이룩해 왔다. 2007년 환황해권 3국의 제조업 총 생산량은 전 세계 제조업 생산량의 29.1%를 차지했다. 이는 1990년에 19.8%를 기록한 것에 비해 크게 증가한 수치이다. 환황해권의 제조부문은 이러한 양적 팽창과 더불어 초국경적 생산 네트워크 구조 면에서 전례 없는 질적 향상 또한 이룩하고 있다. 1990년대 이전에는 환황해권의 역내 교역은 ‘산업 간 교역’으로 불리는 전형적인 남북무역의 형태를 띠고 있었다. 중국이 천연자원 기반의 노

동집약적 완성재를 수출했다면, 일본과 한국은 다양한 품목에 걸쳐 다양한 기술 수준의 자본집약적 완성재를 수출하는 방식이었다. 이렇게 서로 다른 산업 간에 완성재를 주고 받는 단순한 무역형태였기 때문에 복잡한 초국경적 생산 네트워크는 발달하지 못했다. 그러나 1990년대 초부터 환황해권 제조업의 생산 과정이 빠르게 분화하기 시작했다. 동종 산업 내에서 수직적으로 통합되어 있던 생산거점이 총 생산비용을 최소화하기 위해 세부 단위로 분화되고 있다. 또한 한·중·일 3국이 전체 생산과정 가운데 각기 다른 단계에서 전문성을 띠고 있는 까닭에 생산단지의 해외이전 추세 또한 이어지고 있다. 제조업 생산단계가 분화되면서 한 가지 제품이 생산되기까지 3국의 생산단지를 오가는 구조로 바뀌었고, 그 결과 부품 무역량이 급격히 증가했다. 이에 따라 산업 내 무역이 산업 간 무역보다 훨씬 중요한 위치를 차지하게 되었다.

보다 최근에는 환황해권의 초국경적 생산 네트워크가 한층 더 발전했다. 기술 수준에서 중국이 한국을 빠르게 따라잡고 있고 한국 또한 일본을 추격하고 있는 상황이어서 수직적 생산 네트워크가 여전히 존재하기는 하지만, 수평적 분업형태 역시 빠르게 자리잡고 있다. 2000년대에 들면서부터 역내 총 수출량 가운데 고기술 제품의 점유율이 급증하고 있다(Bang, 2008c). 또한, 중국에 진출한 한국과 일본의 다국적기업 가운데 R&D같은 업스트림 기능을 중국에서 수행하려는 기업들이 점차 늘고 있다. 과거에는 단순 조립 공정 등의 다운스트림 기능만이 중국으로 집중되던 것과는 사뭇 다른 상황이다. 이는 동종 산업 내에서 제품의 질이나 기술 수준보다는 제품 특징의 차이가 점점 두드러짐에 따라 환황해권의 생산 네트워크가 수직적 구조에서 수평적 구조로 서서히 전환하고 있음을 시사한다는 주장도 있다(Greenaway 외, 1995).

아래에서는 환황해권의 제조업 생산량을 간단히 살펴본(2.1.1) 다음, 다국적 생산 네트워크의 이론적 배경을 제시하고(2.1.2), 환황해권 내 초국경적 무역 및 투자 동향에 대해 자세히 설명한다(2.1.3). 또한 환황해권의 생산 네트워크가 더욱 수평적인 구조로 발전하고 있는 추세를 이해하기 위하여, 무역 구조에서 일어나고 있는 변화를 분석한다(2.1.4). 마지막으로, 자동차 산업의 사례연구 두 가지를 통해 실제 환황해권 생산 네트워크의 변화과정을 자세히 살펴본다(2.1.5). 이 장에서의 분석 내용은 최대한 지역 차원의 통계자료를 바탕으로 구성하려 노력하였으나, 관련 자료가 많이 부족한 관계로 대부분 국가 차원의 통계자료를 바탕으로 작성한 것임을 밝혀둔다.

2.1.1 환황해권의 제조업 생산량 증가: 개요

환황해권의 제조업 규모는 지난 20년간 크게 성장했다. 환황해권 3국(이하 내용에서 동북아시아는 한·중·일 3국을 지칭)의 전산업 실질 GDP가 전 세계에서 차지하는 비율이 눈에 띄게 증가했다. 1980년에서 2005년 사이 전 세계 GDP가운데 한·중·일이 차지하는 비중이 13.9%에서 17.8%로 증가한 반면, 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, 이하 NAFTA)을 체결한 북미지역은 정체현상을 보였고 EU는 비중이 하락했다(표 2.1). 환황해권의 전 세계 GDP 점유율이 증가한 데에는 제조업 생산량의 수직 상승이 크게 작용했다. 1990년에서 2007년 사이 전 세계 제조업 생산량 가운데 환황해권 3국이 차지하는 비중은 19.8%에서 29.1%까지 오르며, 2007년에 22.1%를 기록한 미국을 크게 앞섰다. 특히 중국의 약진이 두드러졌다. 같은 시기 중국의 점유율이 2.8%에서 13.9%로 치솟았고 그 결과 중국은 2007년에 미국에 이어 세계 2위의 제조업 국가로 발돋움했다(표 2.2). 한국 또한 점유율이 크게 늘었다. 2000년에서 2007년 사이 매년 7.5%씩 증가하면서 한국은 2007년에 제조업 규모 면에서 세계 9위에 올랐다. 일본의 경우, 제조업 생산량 증가율이 최근 들어 다소 부진한 모습이지만(2000년에서 2007년 사이 연간 증가율 1.8%), 2007년에 12.5%를 기록하여 세계 3위를 차지했다.

표 2.1. 전 세계 대비 실질GDP 비중, 1980-2005

실질 달러가치 기준 (1990년 불변가격, %)

	NAFTA	EU	동북아시아	중국	일본	한국
1980	33.4%	28.9	13.9	1.0	12.2	0.7
2005	34.6%	24.8	17.8	5.4	10.5	1.9

출처: 세계은행(2009)

표 2.2. 전 세계 제조업 생산량, 1990-2007

단위: 10억 달러 (1990년 불변가격)

	1990		1995	2000	2005	2006	2007	연간 증가율 (2000-2007)
중국	143	(2.8%) ¹	323	525	881	969	1084	(13.9%)
일본	804	(15.7%)	817	867	923	987	977	(12.5%)
한국	65	(1.3%)	95	140	193	210	214	(2.7%)
소계	1,012	(19.8%)	1,235	1,532	1,997	2,166	2,275	(29.1%)
미국	1,041	(20.3%)	1,212	1,516	1,651	1,663	1,724	(22.1%)
독일	438	(8.6%)	419	467	492	521	525	(6.7%)

주: ¹ 백분율 수치는 전 세계 제조업 생산량 대비 비중임.

출처: UN통계위원회의 자료를 바탕으로 OECD가 산출(<http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>)

환황해권 3국은 조선, 자동차, 전자, 철강의 4개 제조업 부문에서 특히 강세를 보이고 있다. 2007년 전 세계 선박의 85.2%가 이들 3개국에서 생산되었으며, 이는 10년 전에 비해 무려 13퍼센트 포인트 가까이 증가한 수치이다(표 2.3). 신규 선박 수주량 기준으로 한·중·일은 2007년에 각각 3,280만 CGT¹, 3,130만 CGT, 1,000만 CGT를 생산하여 전 세계 신규 선박 수주량 가운데 각기 37.7%, 36%, 11.5%를 차지했다. 그 결과 한국, 중국, 일본은 같은 해 전 세계 조선업 분야에서 나란히 1, 2, 3위에 올랐다. 자동차 산업의 경우, 2007년 환황해권이 차지하는 비중은 33.6%에 달했다. 일본은 2006년에 1,140만 대의 자동차를 생산, 미국을 제치고 세계 1위의 자동차 생산국이 되었다. 같은 해 중국은 880만 대, 한국은 400만 대를 생산해 각각 세계 3위와 5위를 차지했다. 전자 산업에서 한·중·일 3국이 차지하는 비중 또한 크게 늘었다. 1995년에 32.4%였던 한·중·일 3국의 비중은 2007년에 41.6%로 증가했다. 특히 중국의 비중이 같은 기간 동안 10배나 뛰었다. 그 결과 중국은 2007년에 전 세계 전자제품의 1/5 이상을 생산했다. 철강 산업에서도 이들 3개국이 생산량 면에서 압도적으로 우세했다. 2005년의 경우 전 세계 철강제품의 절반 가까이가 환황해권 3국에서 생산되었다. 중국은 철강 산업에서도 두각을 나타냈다. 전 세계 철강 산업에서 중국이 차지하는 비중은 2000년대 들어 불과 5년 만에 15%에서 31%로 2배나 뛰었다.

표 2.3. 환황해권 주요 생산품목의 전 세계 점유율, 1995-2007

전 세계 생산량 점유율(%)

	조선 ¹			자동차 ²			전자 ³			철강 ⁴		
	1997	2000	2007	1995	2000	2007	1995	2000	2007	1995	2000	2005
중국	4.0%	6.7	36.0	3.0	3.5	12.1	2.7	5.9	22.7	12.7	15.0	31.0
일본	42.1%	25.7	11.5	20.7	17.4	15.9	25.5	19.3	11.8	13.5	12.6	9.8
한국	37.6%	36.2	37.7	5.3	5.3	5.6	4.2	5.6	7.1	4.9	5.7	6.4
소계	72.3%	68.6	85.2	28.9	26.3	33.6	32.4	30.8	41.6	34.6	36.2	49.4

주: 조선업 수치는 수주량 기준임.

출처: OECD가 다음 자료를 바탕으로 산출: (1) 조선업: 로이드 레지스터-페어플레이(2008), '세계조선통계'(2008, 12), (2) 자동차: 세계자동차공업연합회(OICA), 연도별 자동차 생산량 통계, <http://oica.net/category/production-statistics>, (3) 전자: 리드 일렉트로닉스 리서치(2008), '아시아태평양 가전제품', (4) 철강: 세계철강협회(WSA), '철강 통계 아카이브', www.worldsteel.org/?action=stats_search

지역차원의 동향

환황해권 내 제조업 생산량의 증가 패턴은 국가 차원에서뿐 아니라 지역 차원에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 환황해권 내 대부분의 지역은 1990년대 이래 제조업 부문에서 괄목할만한 성장을 거듭하고 있는데, 이는 한·중·일 3국이 제조업 부문에 두각을 드러내는 것과 궤를 같이하는 것이다.

중국의 환발해만은 전자, 철강, 자동차 산업으로 유명하다(K.S. Kim 외, 2008). 허베이성과 랴오닝성 모두 중국 철강생산의 중심지로, 2006년 전국 압연강 총 생산량의 각각 17.9%와 8.2%를 차지했다. 또한 텐진시는 중국의 고기술 ICT 제품의 주요 생산기지로 육성되었다. 2006년 텐진의 휴대전화 생산량은 600만 대 이상으로 중국 전체 생산량의 21%를 기록했다. 한편, 산둥성은 중국에서 백색가전 생산지로 유명하다. 2006년 중국에서 생산된 냉장고의 30.4%, 텔레비전의 12.6%가 산둥성에서 생산되었다. 흥미로운 점은 중국 환발해만에 위치한 이들 4개 지역이 모두 중국의 주요 자동차 생산기지라는 사실이다. 실제로 2006년 이들 지역의 자동차 생산량 합계는 140만 대였다. 중국 내 자동차 총 생산량의 1/5 가까이가 환발해만에서 생산된 셈이다(표 2.4).

표 2.4. 전국 대비 환발해만의 주요 생산품 비중, 2006

지역	생산품목 (생산량, 전국 대비 비율)
랴오닝	백주철(3,700만 톤, 9.2%), 압연강(3,800만 톤, 8.2%), 원유(1,300만 톤, 7.2%), 자동차(28만 대, 3.8%), 시멘트(3,200만 톤, 2.7%)
허베이	철강(9,000만 톤, 21.5%), 선철(8,200만 톤, 20.4%), 압연강(8,400만 톤, 17.9%), 시멘트(8,400만 톤, 6.9%), 방직(280억 미터, 5.1%), 자동차(26만 대, 3.6%)
텐진	휴대전화(6,300만 대, 21%), 컴퓨터 모니터(690만 대, 17%), 원유(1,900만 톤, 10.6%), 자동차(41만 대, 5.6%), 압연강(2,100만 톤, 4.5%)
산둥	냉장고(1,000만 대, 30.4%), 칼라TV (1,000만 대, 12.6%), 원유(2,755, 15.3%), 에어컨(550만 대, 8.1%), 시멘트(1억6,500만 톤, 13.4%), 자동차(49만 대, 6.7%)

출처: Kim K-S 외(2008)

1차 산업의 비중이 전국 평균치(GDP의 1.2%)에 비해 비교적 높은 일본의 규슈지방(GRDP의 2.5%)은 전통적으로 제조업이 발달한 지역은 아니다. 그러나 최근 규슈지방이 일본 제조업 부문에서 차지하는 비중이 크게 증가하고 있는데, 수출 출하액 기준으로 1985년 6%에서 2006년에는 6.9%로 올랐다(규슈 경제조사협회, 2008). 식품 산업이 규슈지방에서 여전히 가장 큰 비중을 차지하고 있지만(2006년 출하액 기준으로 12.3%), 2000년 이

래 마이너스 성장률을 지속하고 있다(표 2.5). 한편, 2006년 기준으로 규슈 지방에서 두 번째와 세 번째로 큰 산업인 전자 산업과 자동차 산업은 매우 빠른 성장세를 보이고 있다. 1985년에서 2006년 사이 전자제품과 운송기기의 출하액은 각각 196%와 116%씩 비약적으로 증가했다. 결국 규슈지방이 첨단산업의 중심지로 거듭나는 데 전자 산업과 자동차 산업이 결정적인 역할을 했다는 의미이다. 특히 운송기기의 경우 2000년 이래 출하액이 매년 11.7%씩 증가하여 놀라운 성장세를 보이고 있다.

표 2.5. 규슈지방 5대 산업의 출하액 변동, 1985-2006

출하액, 10억 엔

	1985	1995	2000	2006	전국 대비 비율 (2006)	증가율 (2006/1985)	연간 증가율 (2000-2006)
식 품	3,216	3,941	3,993	3,953	12.3%	22.9%	-0.2%
전 자	1,727	3,306	4,044	3,742	7.3%	116.7%	-1.2%
운송기기	1,235	2,042	2,153	3,660	6.1%	196.4%	11.7%
일반기계	1,148	1,474	1,785	1,696	5.1%	47.7%	-0.8%
화 학	1,267	1,275	1,179	1,463	5.6%	15.5%	4.0%

출처: 일본 경제산업성 규슈경제산업국(2007) 및 규슈 경제조사협회(2008)의 자료를 바탕으로 OECD가 산출

한국의 환황해권 지역 역시 제조업 부문에서 상당한 진전을 보이고 있다. 8개 해안지역(광역시 포함) 가운데 경기도가 제조업에서 독보적인 위치를 차지하고 있다. 2006년 전국 대비 경기도 제조업의 생산량 비율은 출하액 기준으로 24.7%였으며 고용인력 비중은 전국 대비 28.2%로 나타났다. 경기도 다음으로 제조업 생산량 비중이 높은 지역은 남해안에 위치한 경상남도와 울산시이다. 2006년 경남과 울산이 전국 제조업 생산량에서 차지하는 비중은 각각 10%와 11.4%로 기록되었다(표 2.6). 각 산업별로 살펴보면, 한국에서 생산된 컴퓨터(및 컴퓨터 관련) 제품 가운데 72.9%가 경기도에서 생산되었으며, 석유제품의 52.3%는 울산에서, 운송기기(자동차 제외)의 47.8%는 경남 지역에서 생산되었다. 경기도와 울산의 2006년 자동차 생산량 합계는 총 200만 대이며, 이는 전국 자동차 생산량의 53.8%에 육박하는 수치이다. 특히 주목할만한 부분은 전자제품(컴퓨터 포함)과 운송기기(자동차 포함)가 2008년 한국의 주요 수출품 부문 가운데 1위와 2위에 올랐다는 점이다. 2008년 한국의 총 수출액 가운데 전자제품과 운송기기의 비중은 각각 23.3%와 11.5%였다.²

표 2.6. 전국 대비 한국 해안지역 제조업 생산량의 비중, 2006

	제조업 전체		주요산업 (출하액 기준 전국 대비 비율)
	고용인력 비중	출하액 비중	
인 천	7.5%	5.6%	기계류(12.0%), 금속(10.6%), 자동차(4.7%), 전기기기(6.6%), 석유제품(5.6%)
경 기	28.2%	24.7%	컴퓨터(72.9%), ICT(33.3%), 화학 (18.9%), 금속(30.7%), 기계류(25.4%), 자동차(26.9%)
충 남	5.0%	7.9%	석유(12.1%), 화학(11.4%), 비금속(8.7%), ICT (9.6%), 광학기기 (7.0%)
전 북	2.6%	2.6%	자동차(5.9%), 섬유(2.9%), 화학(4.6%), 비금속(5.8%), 금속(1.7%)
전 남	2.6%	6.0%	석유(28.4%), 화학(21.6%), 비금속(7.6%), 금속(14.8%), 운송기기(5.9%)
부 산	6.6%	3.6%	가죽(19.9%), 의류(6.9%), 금속(7.8%), 기계류(5.2%), 전기기기(3.6%)
울 산	4.3%	11.4%	석유제품(52.3%), 운송기기(38.2%), 자동차(28.8%), 화학(20.9%), 금속(9.2%)
경 남	10.3%	10.0%	운송기기(47.8%), 기계류(28.5%), 금속(16.3%), 전기기기(10.1%), ICT (6.8%), 광학기기(9.6%)

출처: Kim K-S 외(2008) 및 한국 통계청(2008a, 2008b)의 자료를 바탕으로 OECD가 산출

2.1.2 조국경제적 생산 네트워크: 이론적 배경

전통적인 무역 이론에 따르면, 국제 무역이 발생하는 주요 원인은 국가 간 생산요소 부존량의 차이 때문이며, 그 결과 나라마다 서로 다른 산업에 주력하는 양상이 벌어지게 된다. 이렇듯 여러 산업의 다양한 완제품들이 교환되는 과정에서 국제 분업이 발생하게 되는데(Sven and Kierzkowski, 2001), 이러한 형태의 무역을 산업 간 무역(또는 일방무역)이라고 부른다. 그러나 실제로는 요소부존이 비슷한 국가 간에 국제무역이 주로 이루어지는데, 동종 산업의 상품이 여러 다른 요소로 이루어지기 때문이다. 이러한 무역을 산업 내 무역이라고 부른다(Greenaway 외, 1995). 일례로, 1996년 미국 무역의 57%가 동종 산업 내에서 이루어졌으며 유럽의 경우 60%가 동종 산업 내 무역이었다(Ruffin, 1999).³ 산업 내 무역과 관련해 주목할 만한 특징은, 동종 산업 내 무역에서 최종제품보다 부품이 차지하는 비중이 점점 더 높아지고 있다는 점이다. 이는 곧 산업 내 생산 특화가 이루어지는 경향이 매우 강하다는 뜻으로 풀이될 수 있다.

산업 내 특화는 생산과정의 여러 단계가 물리적으로 분화될 수 있는 곳이라면 어디에서나 일어날 수 있다. 이러한 특화과정은 무역에 따른 이익을 증대시키는 효과가 있다. 산업 내 무역으로 인해 각국이 해당 산업의 제한된 수의 제품에만 집중하게 되기 때문이다. 그러나 생산단계가 분화되면,

물리적으로 멀리 떨어진 생산기지 간에 통신이나 작업 조율 등이 원활히 이루어지지 않을 위험이 높아진다. 이러한 이유로 과거에는 한 가지 제품을 만들 때 서로 떨어진 공간에 생산기지를 세우는 경우가 드물었고, 대부분 한 나라 안에서 모든 생산과정이 이루어졌다. 그러나 최근 운송 및 통신기술이 급속히 발전하고 무역 규제 장벽이 크게 낮아지면서, 생산기지 간 지리적 거리는 더 이상 중요한 요소로 작용하지 않게 되었다.

이러한 배경에서, 1980년대 중반 이래 다국적기업은 생산단계의 분화를 국경 너머로 확대하는 데에 견인차 역할을 하고 있다(Fukao 외, 2003). 다국적기업들은 유리해진 세계 무역 환경을 이용하여, 기존에는 내부에서 처리하던 업무를 분할한 뒤 어느 나라든 생산단가가 가장 낮은 지역으로 이동시키고 있다. 이렇게 생산절차를 잘게 나누는 과정에서 단순 생산 기능은 대부분 해외 외부 생산업체에 위탁하는 경우가 늘고 있는 반면, 기업의 핵심 업무는 여전히 본국에서 처리하고 있는 모습이다(Yeung, 2006). 이렇게 생산과정이 분화되자 국가 간 부품 무역도 자연스럽게 늘어났다. 다국적기업은 전 세계에 흩어져 있는 생산기지로부터 부품을 조달받아 조립한 뒤 최종제품을 완성한다. 해외 계열사와도 부품을 거래한다. 이렇게 외부 업체와의 거래뿐 아니라 기업 내 거래도 증가하는 까닭에, 최근 20-30년 사이에 전 세계 부품 무역이 가파르게 성장해 왔다(Ando and Fukunari, 2003). 일례로 1992년에서 2006년 사이 전 세계 부품 무역량은 매년 평균 11.9%씩 증가했다(Bang, 2008c).

이러한 산업 내 무역에 대한 평가가 국제 무역이론 발전에 크게 기여했지만, 최근 새로운 분야에 대한 연구가 집중적으로 이루어지고 있다. 바로 산업 내 무역을 수직적 제품 차별화와 수평적 제품 차별화로 구분하는 것이다. 수평적 산업 내 무역이 ‘질은 비슷하나 특성이 다른’ 종류의 제품끼리 교환하는 방식이라면, 수직적 산업 내 무역⁴은 ‘질적으로 차이가 나는’ 종류의 제품끼리 거래하는 방식이다(Greenaway 외, 1994).⁵ 수직적 산업 내 무역은 주로 소득 분포가 서로 다르고 요소부존 차이가 나는 두 나라 간에 동일한 제품을 생산하는 경우 발생한다. 서부 유럽국가와 체코, 슬로바키아 등의 동부 유럽 국가 간의 자동차 무역이 대표적인 예다.⁶ 고소득 국가인 독일이 자동차 엔진 같은 고급 제품을 수출하는 반면, 저소득 국가인 슬로바키아는 저급 부품제품을 수출한다. 그러나 두 나라 똑같이 자동차 산업의 제품을 수출하고 있는 것이다. 이렇듯, 국가 간 기술과 소득 분포의 차이는 수직적 산업 내 무역의 중요한 두 가지 특징이다. 반면, 수평적 산업 내 무역은 거래되는 제품 간에 특징이 일부 다를 뿐, 질, 가격, 심지어 생산기술

수준까지 사실상 동등한 경우이다. 예를 들어, 독일은 프랑스에 고급 자동차를 수출하는 동시에 이탈리아에서 같은 급의 자동차를 수입한다. 이러한 맥락에서, 수직적 산업 내 무역이 개발도상국과 선진국 사이에서 더 많이 나타난다면, 수평적 산업 내 무역은 EU 회원국과 같은 선진국 간 산업 내 무역에서 더 많이 찾아볼 수 있다(Fukao 외, 2003).

기리기 편대모형과 개구리 도약형 모형: 동아시아 생산 네트워크 관련 이론

1980년대까지, 동아시아의 무역구조는 전형적인 산업 간 무역형태를 띠고 있었다(Ando, 2006). 기술 수준이 다른 나라들이 서로 다른 완제품을 맡아서 생산하는 방식이었다. 제품의 품질 면에서 하위에 위치한 나라가 노동 및 자원집약적 상품을 수출하는 반면, 일본과 같이 상위를 차지한 나라는 자본집약적이고 정교한 기술을 요하는 제품을 수출했다. 이러한 생산구조 하에서, 동아시아 국가 대부분은 각국에서 생산된 최종제품을 서로 사고 팔았다. 동아시아 지역에서 나타난 이러한 생산 및 무역 방식은 전통적인 비교우위이론에 맞아 떨어지는 예이다. 즉, 요소부존의 차이가 무역흐름뿐 아니라 생산지 또한 결정한다는 점을 시사한다.

1970년대 일본의 산업구조가 더욱 수준 높은 기술 부문으로 올라가면서, 방직 산업을 비롯한 노동집약형 산업은 이미 기술 수준면에서 하위 그룹인 한국과 대만으로 이전된 상태였다. 그리고 또 다른 10년이 지나면서, 한국, 대만 등은 일본이 전자 및 자동차 산업의 생산기지를 해외로 이전하는 기회를 활용하여 이 두 산업을 물려받게 되었고, 70년대에 이들이 주도하던 방직 산업은 이때부터 동남아시아 국가의 차지가 되었다. 이렇듯 1980년대까지 동아시아의 생산 네트워크는, 상위 기술 국가가 새로운 제품군에서 경쟁력을 얻는 사이에 상위 기술국이 주도하던 기존 수출 부문의 경쟁력이 하위 기술국으로 넘어가는 기술 간 계층구조를 띠고 있었다(UN무역개발협회의 회, 1993). 동아시아의 이러한 따라잡기 식 산업화 과정은 ‘기리기 편대모형(flying-geese model)’이 잘 설명해준다.⁷ 기리기 편대모형에 따르면, 동아시아의 산업 발전은 일본이라는 선두 기리기로부터 두 번째 줄의 신흥공업경제(Newly Industrializing Economies)⁸로 전달되고, 그 다음에는 아세안(Association of South East Asian Nations) 회원국⁹처럼 세 번째 줄에 서 있는 나라에게로 이어진다. 산업화가 덜 진행된 나라가 선진국에서 제품을 수입하면서 신 기술이 전파되기 시작되고 이들 하위 기술국의 산업역량이 강화된다. 시간이 흐르면, 후발국은 수입대체품을 생산하고 소비재를 수출하기 시작하고, 선도국은 한 단계 더 올라가 자본재를 생산한다(Kasahara, 2004).

그러나 이러한 기러기 편대모형은 1990년대 이래 그 유효성을 크게 상실했다. 동아시아 산업발전이 여전히 기러기 편대형 모델을 따른다고 주장하는 학자들이 일부 있지만(Kwan, 2002),¹⁰ 기존의 기러기 편대형 모델은 더 이상 유효하지 않는다고 주장하는 목소리가 점점 더 커지고 있다. 일본은 1990년대에 ‘잃어버린 10년’을 겪은 뒤 뒤따르는 나머지 국가들을 이끌어 갈 기력을 점차 잃어가고 있다(Furuoka, 2005). 반면, 2군에 속한 나라들은 점점 더 치열한 경쟁을 벌이고 있으며 심지어 일본 기업과도 어깨를 나란히 할만한 수준에 올랐다. 동시에 이들 2군 국가들은 국내 자본 축적이 늘어난 덕택에 중국 및 기타 아세안 국가들에 투자공세를 펼치고 있다(Yusuf, 2006). 더욱 중요한 사실은, 중국이 세계 시장에 진입하면서 후미 그룹 또한 혼잡한 상태가 되었다는 점이다(Korkut, 2002). 중국은 1990년대 이래 세계 수출시장 점유율 면에서 아세안 4개 회원국을 멀찌감치 따돌렸으며, 심지어 1988년에서 1990년 사이 아세안 4개국이 가장 많이 수출한 제조업 제품군에서조차 이들을 앞서나가고 있다(세계은행, 1998).

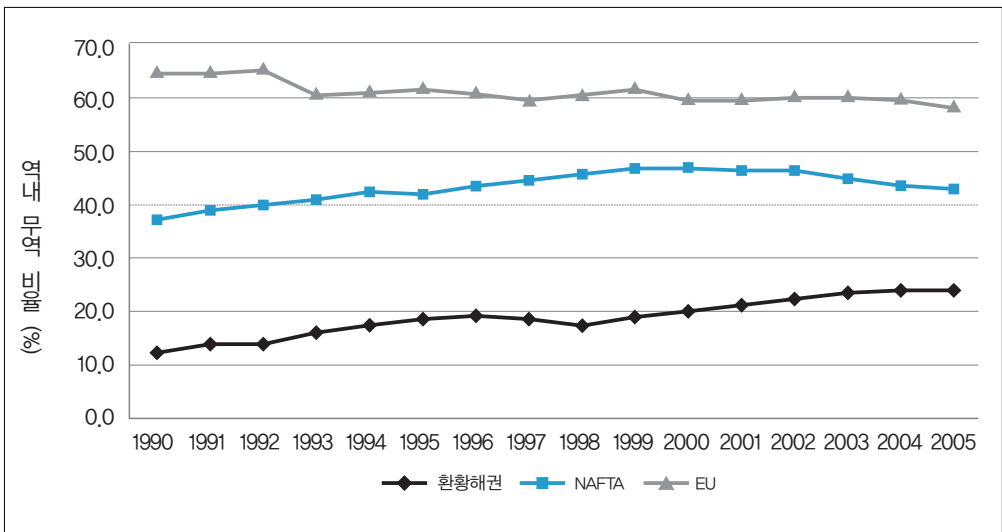
기러기 편대모형으로 해석되던 종래의 동아시아 분업방식은 2000년대 들어 더욱 다른 모습으로 변하고 있다. 신흥공업경제지역과 중국의 기술 추격이 노동집약형 제품뿐 아니라 기술집약형 제품에서도 빠르게 진행되고 있다. 이에 따라 비록 동아시아 무역의 대다수가 수직적 형태의 산업 내 무역이긴 하지만, 수평적 산업 내 무역이 특히 동북아시아에서 빠르게 증가하고 있다. 실제로 한국과 중국의 수출구조 모두 고기술 제품에서조차 일본의 수출구조에 접근해가고 있다(Kim and Lee, 2003, 그림 2.5 참조). 이러한 맥락에서 동아시아의 무역 및 투자 패턴을 단순한 기러기 편대모형으로 설명하는 것은 더 이상 설득력이 없다. 일본 경제산업성도 동아시아 무역이 상호보완적인 분업형태에서 점차 교역국 간 경쟁이 치열해지는 새로운 형태로 바뀌고 있다고 인정했다(일본 경제산업성, 2001). 이에 더해 동북아시아의 단극형 기러기 편대형 성장 경로가, 비록 가까운 미래에는 아니더라도 중국에는 다극형 성장 패턴으로 진화할 것이라는 주장도 제기되고 있으며(Kim W-B 외, 2008), APEC 경제위원회(2005)는 소위 ‘개구리 도약형’이라 불리는 가설이 동아시아의 현 성장경로와 관련해 점점 더 설득력을 얻고 있다고 지적하고 있다. 개구리 도약형 모델은(Krugman 외, 1993) 주요 기술변화가 우연한 경로를 통해 발생하면서, 일부 개발도상국이 중간 기술을 습득하는 과정을 생략한 채 곧바로 고급 기술시장에 뛰어드는 일이 가능하다는 이론이다.

2.1.3 환황해권 초국경적 무역 및 투자

역내 무역

1990년대 중국경제의 부상으로 환황해권 3국 간 경제적 상호의존도가 매우 높아졌다. 한국과 일본의 수 많은 기업들은 상호보완적인 경제구조를 활용한 생산구조 분화를 적극 추진하기 위해 중국에 생산 네트워크를 구축하고 있다. 그 결과 환황해권에서 국경을 초월한 산업 내 무역이 지난 20년간 가파르게 증가했다. 한-중 간 무역규모는 1992년 외교 정상화 이후 급격히 증가하였으며, 1980년대 이래 하락하던 중-일 간 무역규모 역시 1991년에 반등한 뒤 줄곧 상승세를 이어가고 있다. 한-중, 중-일 무역을 양 축으로, 환황해권 국가의 총 무역량 대비 역내 무역의 비중은 1990년에서 2005년 사이 12.7%에서 23.9%로 2배 가까이 상승했다. 이는 비록 NAFTA(2005년 기준 43%)와 EU(2007년 기준 58.2%)에 비하면 낮은 수준이지만, EU나 NAFTA가 공식적인 경제블록체제 하에서 높은 역내 무역 비중을 보인 것과 달리, 환황해권은 어떤 형태의 경제블록도 없이 이 정도 수준을 기록했다는 점은 주목할 만한 부분이다(그림 2.1).

그림 2.1. 환황해권, NAFTA, EU의 역내 무역 비율 비교, 1990-2005

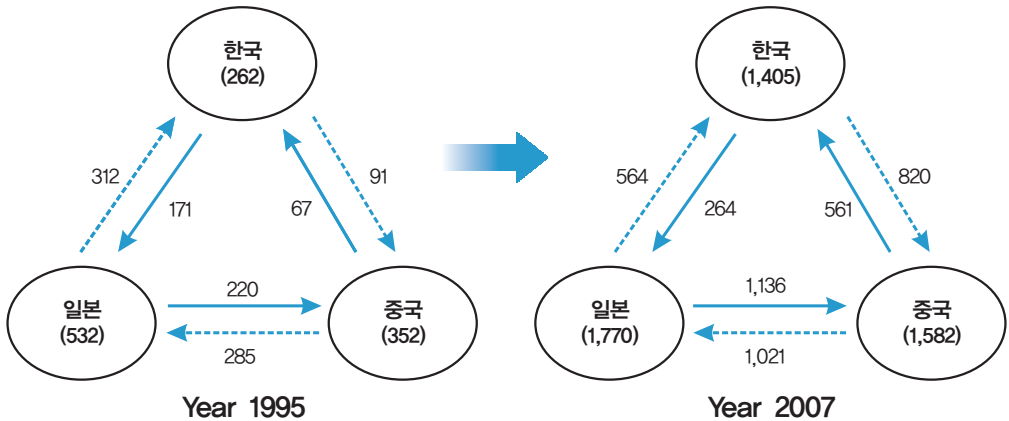


주: 총 무역량 대비 역내 무역(총 수출입 규모) 비율 (왼쪽 눈금, %)

출처: Bang(2008a)

그림 2.2. 환황해권 3국의 무역구조 변화, 1995-2007

(역내 수출액, 1억 달러, 당해년가격)



주: 괄호 안의 숫자는 나머지 두 나라에 대한 수출총액임.

출처: 한국무역협회의 무역 통계 자료(<http://stat.kita.net>)를 바탕으로 OECD가 산출

환황해권 역내 무역에는 흥미로운 점이 또 하나 있다. 중국의 한국 및 일본에 대한 의존도가 1997년 아시아 금융위기 이래 꾸준히 감소하고 있는 반면, 일본과 한국의 중국에 대한 수출 의존도는 급격히 증가하고 있다는 사실이다(Bang, 2008b, 그림 2.2 참조). 1995년에서 2007년 사이 일본과 한국의 총 무역량 가운데 중국이 차지하는 비중은 각각 7.4%, 6.2%에서 17.7%, 19.9%로 늘어났다. 반면, 같은 시기 중국의 역내 무역 비중은 26.5%에서 18.2%로 하락했다(표 2.7). 가장 큰 원인은 중국의 역내 수출량이 1995년 23.6%에서 2007년 13%로 급감한 데 있다. 중국의 역내 상호의존도 감소는 환황해권 경제에서 중국의 독특한 위치를 보여준다. 즉, 중국은 자본재와 중간재는 여전히 한국과 일본에서 대부분 수입하고 있지만 완성재는 미국이나 EU같은 역외 지역에 더 많이 수출하고 있다(글상자 2.1).

글상자 2.1. 환황해권 3국의 주요 교역 상대국, 1992-2007

환황해권 3국 간의 무역 의존도는 점차 심화되는 동시에 불균형적인 모습을 띠는데, 이는 각국의 주요 교역국 순위 변동에서도 잘 나타난다. 일본의 경우, 중국이 2006년까지는 2위 교역국이었지만 2007년에 미국을 제치고 1위에 올랐다. 반면 한국은 1990년대 중반 이래 줄곧 3위에 머무르고 있다. 한국의 교역 상대국을 살펴보면, 2006년 이래 중국이 1위 교역국 자리를 차지하고 있는 한편, 일본은 2007년에 3위로 기록되었다. 그러나 중국의 교역국 가운데에서는 미국이 2007년에도 1위를 차지했고, 일본과 한국은 각각 2위와 4위에 기록되었다.

순위	중국			일본			한국		
	1992	1996	2007	1992	1996	2007	1992	1996	2007
1	홍콩	일본	미국	미국	미국	중국	미국	미국	중국
2	일본	미국	일본	독일	중국	미국	일본	일본	미국
3	미국	홍콩	홍콩	홍콩	한국	한국	홍콩	중국	일본
4	대만	한국	한국	한국	홍콩	홍콩	독일	홍콩	사우디
5	독일	대만	대만	중국	독일	호주	중국	독일	독일

주: 총 무역량 기준임.

출처: 한국무역협회의 무역 통계 자료를 바탕으로 OECD가 산출

표 2.7. 환황해권 3국의 상호 교역의존도, 1992-2007

교역 상대국과의 총 무역량 비율 (%)

	1992	1995	2000	2005	2007
중국 ↔ 일본+한국	18.2%	26.5%	24.8%	20.8%	18.2%
(수출량 기준)	(16.5%)	(23.6%)	(21.2%)	(15.6%)	(13.0%)
일본 ↔ 중국	5.1%	7.4%	10.0%	17.0%	17.7%
한국 ↔ 중국	4.0%	6.2%	9.4%	18.4%	19.9%

주: 무역량 비율은 수출입 평균 비율임.

출처: 한국무역협회의 무역 통계 자료를 바탕으로 OECD가 산출

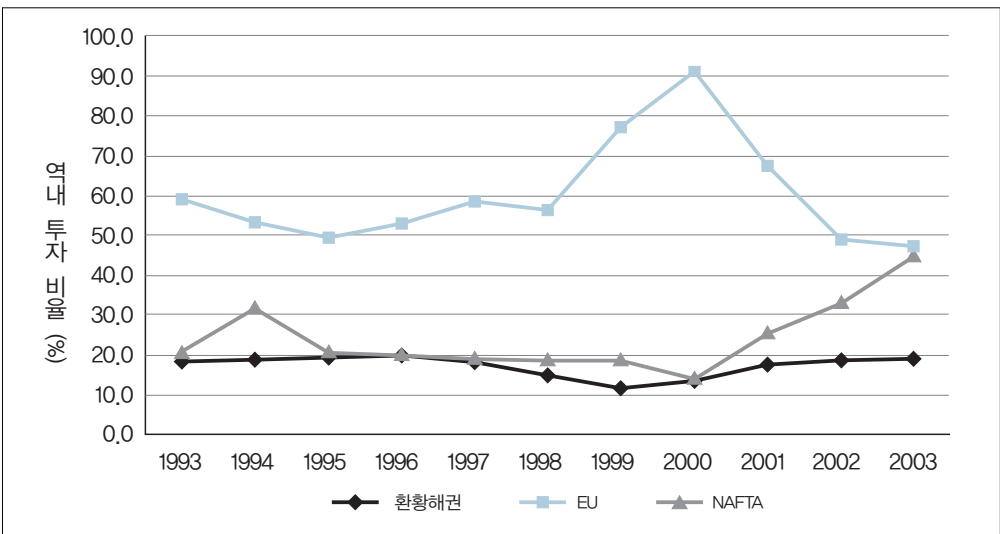
역내 투자

일반적으로 무역과 투자는 상호 보완 작용을 한다. 투자가 무역으로 이어지거나(예: 투자로 인해 본국의 부품 수출이 창출되는 경우), 무역이 투자를 촉진할 수 있다(예: 제품을 수출하기 위해 해외에서 수입관련 서비스를 제공할 사무실을 마련해야 하는 경우). 그러나, 무역과 투자는 서로를 대체할 수 있는 관계이기도 하다. 두 가지 모두 해외 소비자에게 무언가를 파는 방식이기 때문이다(Petri, 1994). 따라서, 무역과 투자의 관계는 나라마다 다르며, 양자의 방향성에 대해 확실한 결론을 도출하는 것은 어렵다(Sakakibara and Yamakawa, 2003).

환황해권 3국의 경우, 역내 무역 및 역내 투자가 전반적으로 중립적인 관계에 있는 것으로 보인다. 환황해권의 역내 투자는 역내 무역과 달리 정체되어 있다. 1990년에서 2005년 사이 역내 무역이 12.7%에서 23.9%로 2배 가까이 증가한 반면, 한·중·일 3국의 해외직접투자 총액 가운데 역내 투자가 차지하는 비중은 1993년에서 2003년 사이에 18.5%에서 19.2%로 소폭 상승하는 데 그쳤다(그림 2.3). 환황해권의 2003년 역내 투자 비중은 같은 해 EU(47.4%)와 NAFTA(45.1%)의 절반에도 못 미치는 수준이었다.

그림 2.3. 환황해권, NAFTA, EU의 역내 투자 비율, 1993-2003

FDI 유출입 총액 대비 역내 FDI 유출입 비율 (%)

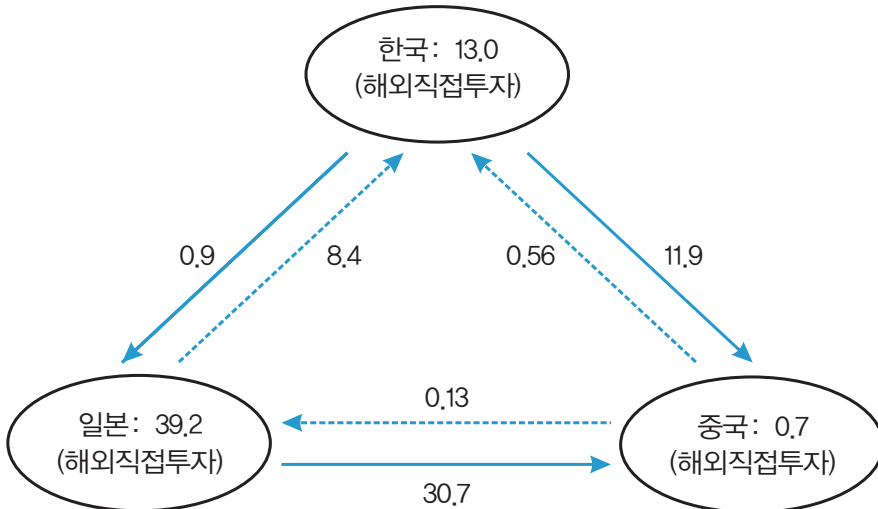


출처: Bang(2008a)

이렇게 환황해권의 역내 FDI가 상대적으로 취약한 이유는 한·중·일 간 해외직접투자가 불균형한 구조를 띠고 있는 데서 일부 찾을 수 있다. 한국과 일본의 해외직접투자가 갈수록 중국에 집중되고 있는 반면, 중국의 한국 및 일본에 대한 해외직접투자 규모는 정체되어 있다(그림 2.4). 1989년에서 2004년 사이 중국이 역내 투자액의 80% 이상을 흡수한 반면, 한국은 17.1%, 일본은 겨우 2.1%밖에 유치하지 못했다. 또한, 한·중·일 3국의 경제발전단계가 서로 다르다는 점도 작용했을 수 있다. 한국과 일본은 국내 자금을 바탕으로 경제발전을 이룩했다. 1990년대 초 이전까지는 두 나라 모두 해외나 역외 FDI를 유치하는 데에 별 관심이 없었다(OECD, 2006b and 2007c). 이와는 대조적으로 중국은 산업화를 가속시키기 위해 외국인직접투자 유치에 주력하게 되었다(Kim and Lee, 2003)(글상자 2.2 참조). 한편 역내 투자가 활발하지 못한 것과는 상반되게, 1990년대 중반 이래 다른 지역에서 환황해권으로 유입되는 FDI 규모는 빠르게 증가하고 있다. 1990년에서 2003년 사이 전 세계 FDI 총액이 1조9,500억 달러에서 8조2,450억 달러로 3.2배 늘어난 반면, 타 지역에서 환황해권으로 유입된 FDI 총액은 350억 달러에서 6,380억 달러로 무려 16.9배나 증가했다(UN무역개발협회의, 2004).

그림 2.4. 환황해권의 역내 해외직접투자액, 2004

해외직접투자액, 단위: 10억 달러



주: 일본과 한국의 수치는 1989-2004년의 누적액, 중국의 수치는 2004년까지의 누적액임.

출처: 한국무역협회의 무역 통계 자료를 바탕으로 OECD가 산출

글상자 2.2. 환황해권 국가의 GDP 대비 외국인직접투자 비율, 1990-2005

중국의 경우, GDP 대비 국내로 유입되는 FDI의 비중이 1990년에 5.8%에 불과했지만 2003년에는 35.6%로 치솟았다. 한국은 GDP 대비 외국인직접투자 비율이 5배 가까이 늘어, 1990년에서 2005년 사이 2.1%에서 10.9%로 증가했고, 일본은 같은 기간에 0.3%에서 2.9%로 무려 10배 가까이 치솟았다. 이렇게 3개국 모두 외국인직접투자 비율이 증가하긴 했지만, 2005년 기준으로 일본(2.9%)과 한국(10.9%)의 GDP 대비 외국인직접투자 비중은 OECD국가 평균(24.5%)에 비하면 여전히 낮은 수준이었다. 그 결과 일본과 한국은 경제규모 대비 FDI 실제 유입액을 평가하는 FDI 성과 기준으로 2005년에 OECD 국가 가운데 각각 끝에서 2위와 3위를 기록했다(OECD, 2007c).

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005
OECD 총계	6.3%	8.9	15.9	19.2	22.6	25.0	24.5
중국	5.8%	19.3	32.2	35.4	35.6	-	-
일본	0.3%	1.1	1.6	2.4	2.7	2.9	2.9
한국	2.1%	1.8	7.3	7.3	7.5	9.5	10.9

주: 불변 구매력 기준(%)

출처: OECD 데이터베이스(<http://dotstat.oecd.org/wbos/index.aspx>), 중국 수치는 Chang 외(2004) 참조

2.1.4 환황해권 초국경적 생산 네트워크의 구조적 변화

교역국 간에 자본집약도와 기술 수준이 비슷할수록 수평적 산업 내 무역이 발생할 가능성이 높다(Hurley, 2003). 앞에서 이미 살펴보았듯이, 경제 발전 및 기술 수준 면에서 한국과 중국의 추격이 가속화되는 가운데 동북아시아의 분업은 더욱 수평적 형태를 띠고 있으며 그에 따라 수평적 산업 내 무역의 중요성이 점차 커지고 있다. 지금부터는 이와 같이 환황해권 생산 네트워크 및 투자 패턴에 구조적 변화가 나타나고 있다는 핵심 증거에 대해 알아보겠다.

부품 무역의 증가

생산분화의 주요 특징 가운데 하나는 부품 무역이 최종재 무역보다 훨씬 빠른 속도로 증가한다는 점이다(Athukorala and Yamashita, 2006). 각 제품의 생산공정이 더 작은 단위로 나누어지면서, 동종 산업 내 중간투입재의 무역량이 세계적으로 빠르게 증가하고 있다. 1990년대 이래 세계적으로 활발하게 추진된 생산분화 추세를 반영하듯, 전 세계 총 부품 무역량이 1992년에서 2003년 사이 8,850억 달러에서 1조9,690억 달러로 2배 이상 늘었다(표 2.8). 여기서 동북아시아의 약진이 두드러졌는데, 같은 기간 수출량이 18.5%에서 22.4%로 늘었고 수입량은 9.3%에서 19%로 크게 증가했다. 환황

해권 3국 가운데 중국이 부품 무역에서 차지하는 위상이 점점 높아지고 있다. 1992년에서 2003년 사이 전 세계 총 부품 수출량 가운데 중국의 점유율이 0.8%에서 6.1%로 증가했고, 수입량 부문에서의 점유율은 2.7%에서 10.7%로 증가했다.

표 2.8. 전 세계 부품 무역량 대비 동북아시아의 비중, 1992-2003

	수출			수입		
	1992	1996	2003	1992	1996	2003
전 세계 부품 무역 총액 (10억 달러)	438	728	986	447	735	983
동아시아 (%)	29.3	38.2	39.2	23.8	30.8	37.9
동북아시아(%)	18.5	21.0	22.4	9.3	11.2	19.0
중국 (%)	0.8	1.7	6.1	2.7	3.0	10.7
일본 (%)	15.2	15.5	11.9	3.5	4.8	4.7
한국 (%)	2.5	3.8	4.4	3.1	3.4	3.6

주: %는 전 세계 총 무역량 대비 해당 지역 총 수출입량의 비율을 나타냄.

출처: Athukorala and Yamashita(2006)

환황해권 역내 무역의 상품 구조상의 변화 역시 동북아시아에서 부품 무역이 확대되고 있다는 증거이다. 환황해권 3국의 역내 총 무역량 가운데 부품 무역이 차지하는 비중은 증가하는 추세로, 1995년에서 2004년 사이 부품 수출은 19.4%에서 30.8%로, 부품 수입은 19.9%에서 27.3%로 증가했다. 그러나 소비재의 비중이 하락세를 거듭한 결과, 같은 기간 수출 비중은 20%에서 14%로, 수입 비중은 21.3%에서 14.4%로 떨어졌다(표 2.9).

표 2.9. 환황해권 역내 부품 무역량 증가, 1995-2004

총 역내 무역량 비율 (%)

	수출			수입		
	1995	2000	2004	1995	2000	2004
원자재	2.4	2.4	2.8	2.6	3.1	3.8
중간재	57.6	62.2	63.7	57.0	59.6	59.1
부분재	38.2	36.8	32.9	37.1	32.9	31.8
부 품	19.4	25.4	30.8	19.9	26.7	27.3
최종재	39.9	35.5	33.4	40.4	37.4	37.1
소비재	20.0	19.1	14.0	21.3	17.2	14.4
자본재	19.9	16.3	19.5	19.1	20.2	22.7

출처: Yang(2006)

기술추격의 가속화

2000년대 초 이래 기술 수준 면에서 중국이 한국을, 그리고 한국이 일본을 바짝 추격하면서 환황해권 3국의 생산 네트워크 및 해당 무역구조는 기술혁신을 거듭해 왔다. 실제로, 환황해권 총 수출량 가운데 고기술 제품의 역내 수출이 차지하는 비중은 1995년에서 2004년 사이 11.4%에서 20.2%로 급격히 상승한 반면, 같은 시기 저기술 산업의 역내 수출 비중은 25.3%에서 20.3%로 하락했다(표 2.10).

표 2.10. 환황해권의 기술 수준별 역내 수출 분포, 1995-2004

전체 수출량 대비 역내 수출량 비율 (%)

	1995	2000	2004
고 기술	11.4%	14.3	20.2
중고기술	15.3%	15.8	23.0
중저기술	19.8%	20.7	22.8
저 기술	25.3%	24.5	20.3

주: 위 4개 기술군은 다음과 같이 구성됨. 저기술은 국제표준산업분류(ISIC) 코드 15-22, 36, 37, 중·저기술은 23, 25-28, 351, 중·고기술은 24, 29, 31, 34, 35, 고기술은 353, 2423, 30, 32, 33을 포함함. 4개 기술군의 비율 합계에 표에는 생략된 비제조군의 비율을 합하면 100%가 나옴.

출처: Yang(2006)

일본이 안정적인 수출구조를 가지고 기술 선진국으로 도약한 반면, 한국과 중국의 비교우위는 노동집약형 저기술 산업에서 자본집약형 고기술 산업으로 이동하고 있다. 3개 기술군(자동차 MT 1, 엔지니어링 MT 3, 전기·전자 HT 1)이 전체 수출량의 거의 2/3를 차지하고 있는 일본은 수출품의 기술 수준이 1992년이나 2007년이나 거의 변하지 않았다(표 2.11). 한편 한국의 경우, 전체 수출품 가운데 HT 1의 비중이 1992년에서 2007년 사이 20.9%에서 27%로 증가한 반면, LT 1(직물)과 LT 2(기타 저기술)의 총 비중은 같은 기간 32.3%에서 11.2%로 급락했다. 중국의 고기술 성장세는 더 현저하게 나타나고 있다. 1992년에는 중국 제조업 총 수출량의 70% 가량이 저기술 제품(1차 제품 및 자원기반 제품)이었고, 불과 8.4%만이 고기술군에 해당되었다. 그러나 2007년 중국 고기술 산업의 비중은 33.6%로 크게 늘었고 저기술 산업의 비중은 41.3%로 크게 줄었다. 불과 10년 사이에 이러한 급격한 변화가 일어나면서, 과연 중국이 ‘기러기 편대모형’의 예상대로 기술추격을 통하여 과거 일본과 한국의 발전과정을 되풀이하는 데 그칠 것인지에 대해 의문이 제기되고 있다(Kim and Lee, 2003).

표 2.11. 환황해권의 기술 수준별 세계 수출 분포, 1992-2007

환황해권 3국의 기술군별 수출액 비율 (%)

	중국			일본			한국		
	1992	2000	2007	1992	2000	2007	1992	2000	2007
1차 제품	14.0%	6.3	3.2	1.2	1.4	2.2	3.1	2.4	2.9
RB 1(자원기반)	4.8%	3.7	3.0	1.8	1.5	1.7	3.2	2.6	2.0
RB 2(기타 자원기반)	4.8%	4.5	4.3	3.4	3.8	5.7	4.7	8.3	10.4
LT 1(직물)	29.7%	22.5	15.1	1.5	1.1	0.8	18.7	8.8	3.1
LT 2(기타 저기술)	14.9%	16.0	15.7	8.4	6.8	8.3	13.6	8.1	8.1
MT 1(자동차)	0.9%	1.5	2.4	23.0	18.4	22.2	4.2	8.8	13.2
MT 2(금속·화학)	4.1%	5.0	4.3	4.5	4.9	5.7	10.1	6.6	5.3
MT 3(엔지니어링)	8.5%	10.6	13.0	22.5	22.0	21.8	15.6	14.0	17.5
HT 1(전기·전자)	6.3%	20.0	30.7	24.6	26.2	17.3	20.9	34.7	27.0
HT 2(기타 고기술)	2.1%	2.3	2.9	3.1	4.7	3.4	1.2	1.1	6.1
비분류군	9.9%	7.6	5.4	6.0	9.2	10.9	4.7	4.6	4.4

주: SITC 3자리 수 코드의 제품은 기술 수준에 따라 10개 군으로 분류됨(Lall, 2000). ‘비분류군’의 비율은 SITC 분류와 Lall(2000)의 분류결과가 일치하지 않아서 발생한 수치임.

출처: UN상품무역통계 자료를 바탕으로 OECD가 산출

수출구조 동조화 심화

일반적으로 요소 부존량과 기술에 있어서 서로 다른 두 국가가 하나의 경제권으로 융합하면 두 나라의 수출구조도 동조화되는 경향을 보인다. 양국 간에 수출구조 동조화가 발생하면 산업 간 무역에 비해 산업 내 무역이 확대되며, 산업 내 무역도 보다 수평적인 방향으로 흐르게 된다. 이 같은 양상이 환황해권에서도 쉽게 관측된다. 중·고기술 산업에 있어서 비교우위를 보이던 일본을 한·중 양국이 빠른 속도로 따라잡으며, 한·중·일3국의 수출구조가 유사성을 띠고 있다. 표 2.12는 중국이 저기술에 있어 여전히 월등한 우위를 보이는 한편, 고기술 생산의 현시비교우위(revealed comparative advantage, 이하 RCA)¹¹에서도 변화를 겪고 있음을 확인시켜준다. 한국의 경우, 중·고기술 산업의 RCA지수에서 중국과의 격차가 빠르게 줄어들고 있는 한편, 특히 고기술 산업에서는 일본을 바짝 뒤쫓고 있다. 한편, 일본은 거의 모든 부문에서 비교우위 상의 변화가 없으며, 전통적으로 강한 제조업에서 다른 나라에 비해 높은 RCA 지수를 유지하고 있다.

특히 흥미로운 대목은 전기·전자(HT 1) 및 기타 고기술(HT 2) 부문에 대한3국의 RCA지수 변화다. HT 1부문에서는 2000년에 한국이 RCA 지수

1.98을 기록하며 일본(1.49)을 추월했고, 2007년 조사에서는 중국이 RCA 지수2.24로 한국(1.97)을 추월했다. 이와 비슷한 추월 양상이 HT 2부문에서도 나타나고 있다. HT 2부문에서 한국의 RCA지수는 2000년 0.26에서 2007년 1.62로 급상승하며 2007년 0.92를 기록한 일본을 앞섰고, 중국 또한 2007년 0.78로 RCA 지수가 상승하며 일본을 위협하고 있다. 이같은 변화는 고 기술 산업에서도 3국 수출품의 기술 수준이 점점 비슷해지고, 이로 인한 국가 간의 경쟁이 더욱 치열해질 수 있음을 암시한다. 사실 2000년대 초 이래 한국과 중국은 국제 수출 시장을 선점하기 위한 무한 경쟁체제에 돌입했다. 중국은 한국의 기존 수출 대상국을 상대로, 특히 일본과 미국에서 시장 점유율을 늘려 나갔다. 중국제품의 시장점유율이 1992년에서 2004년 사이 일본에서는 7%에서 21%로, 미국에서는 5%에서 14%로 증가한 반면, 이 두 시장에서 한국의 점유율은 각각 5%와 3%로 거의 변화가 없었다(Kim J-K 외, 2006). 과거에 중국의 수출시장 잠식이 의류산업과 같은 노동집약적 산업에 국한되었다면, 최근에는 중·고기술은 물론 ICT를 비롯한 고기술 부문에서도 한국의 수출시장 일부를 중국제품이 대신 차지하고 있다. 일례로 1992년 미국 시장에서 중국산 고기술 제품에 대한 수입 비중이 2.5%, 한국산은 5%였는데 반해, 2004년에는 중국산 수입 비중이 21%로 한국산의 6%를 크게 앞질렀다(Kim J-K 외, 2006).

표 2.12. 환황해권 3국의 기술 수준에 따른 현시비교우위(RCA)지수, 1991-2007

RCA 지수

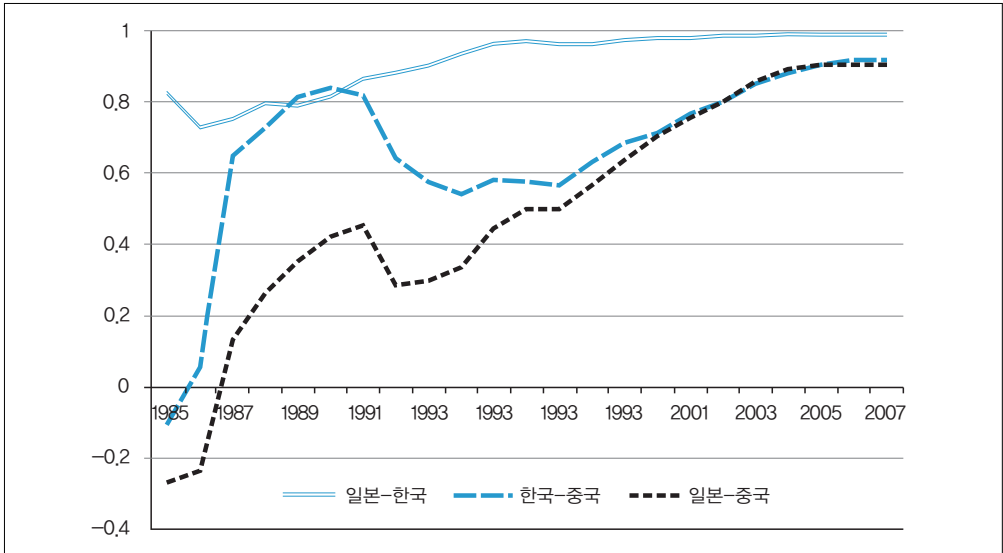
	중국			일본			한국		
	1992	2000	2007	1992	2000	2007	1992	2000	2007
1차 제품	1.20	0.53	0.25	0.16	0.12	0.17	0.28	0.38	0.23
RB 1(자원기반)	0.64	0.61	0.55	0.23	0.26	0.31	0.44	0.45	0.37
RB 2(기타 자원기반)	0.67	0.59	0.46	0.47	0.50	0.60	0.68	1.10	1.11
LT 1(직물)	4.21	3.82	3.16	0.21	0.19	0.18	2.64	1.49	0.64
LT 2(기타 저기술)	1.55	1.88	1.68	0.87	0.80	0.88	1.41	0.95	0.87
MT 1(자동차)	0.09	0.17	0.28	2.33	2.10	2.62	0.43	1.00	1.55
MT 2(금속·화학)	0.76	1.04	0.89	0.82	1.01	1.16	1.86	1.37	1.07
MT 3(엔지니어링)	0.59	0.82	1.01	1.57	1.69	1.69	1.08	1.07	1.35
HT 1(전기·전자)	0.55	1.14	2.24	2.15	1.49	1.26	1.82	1.98	1.97
HT 2(기타 고기술)	0.47	0.59	0.78	0.68	1.17	0.92	0.26	0.26	1.62

주: 한 국가의 특정 분야에 대한 RCA 지수가 1.0이상이면 그 국가는 그 분야에 특화되어 있으며, RCA지수가 높을수록 해당 제품에 대해 비교우위에 있다고 해석할 수 있음.

출처: UN 상품무역통계의 데이터를 바탕으로 OECD가 산출

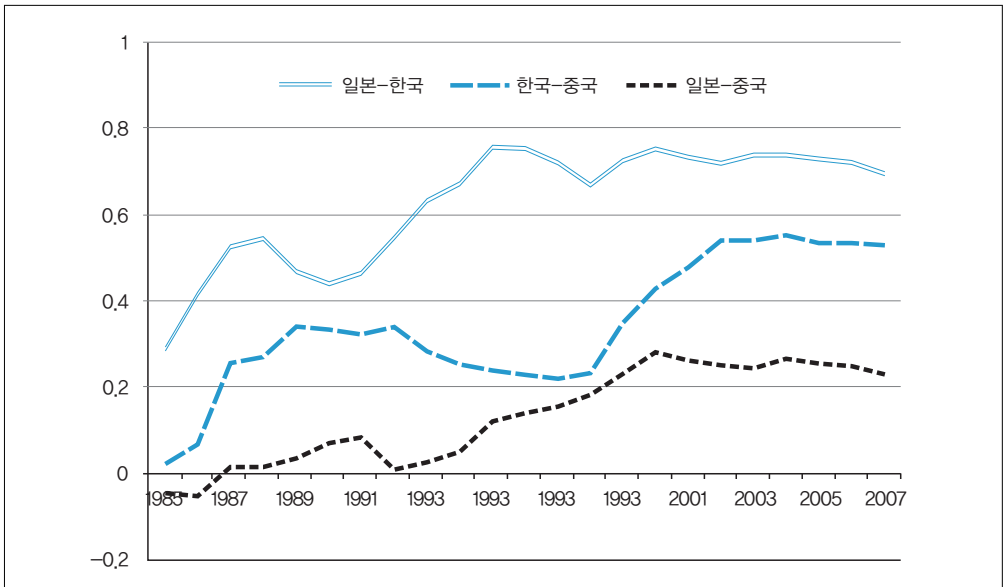
그림 2.5. 한·일, 한·중, 중·일 간 수출구조 상관관계수

SITC 1자리 코드로 계산



출처: UN 상품무역통계의 데이터를 바탕으로 OECD가 산출

SITC 3자리 코드로 계산



출처: UN 상품무역통계의 데이터를 바탕으로 OECD가 산출

그림 2.5는 환황해권에 수출구조의 동조화 현상이 일어나고 있음을 잘 보여준다. 그림 2.5상단을 보면 표준국제무역분류(Standard International Trade Classification, 이하 SITC)¹² 1자리 코드로 계산한 일본과 중국의 수출구조 상관계수¹³가 1985년 -0.26에서 2007년 0.90으로 급증했다. 일본과 한국도 지난 20년간 상관계수가 크게 증가했다. 한국과 일본 간의 수출구조 상관계수는 1985년에는 0.82였으나 2007년에는 거의 1.0에 육박했다. 한국과 중국의 경우 1990년까지 상관계수가 증가했으나, 1990년대 중반까지 다소 주춤하다가 그 이후 다시 상승세로 돌아서며 2007년에는 0.92를 기록했다. 그림 2.5의 하단에서 보는 것과 같이, 보다 세분된 산업 분류 체계에서도 환황해권 수출구조의 상관계수는 유사한 상승기조를 보이고 있다. SITC 3자리 코드로 계산한 양국의 상관계수를 살펴보면, 중·일 간의 상관계수가 -0.04에서 0.23으로 상승해 여전히 낮은 수준이긴 하지만 큰 폭으로 상승했고, 한·일과 한·중의 상관계수는 각각 0.29에서 0.70, 0.02에서 0.52로 오르며 가파른 상승세를 보였다. 이와 같은 결과를 통해 한국과 중국이 수출구조면에서 빠르게 일본과 동조화되고 있음을 알 수 있다. 또한 중국보다 한국이 일본의 수출구조에 더 근접해 있지만, 중국이 한국보다 빠른 속도로 동조화되고 있다는 사실도 알 수 있다.

상류부문 가치사슬 추구

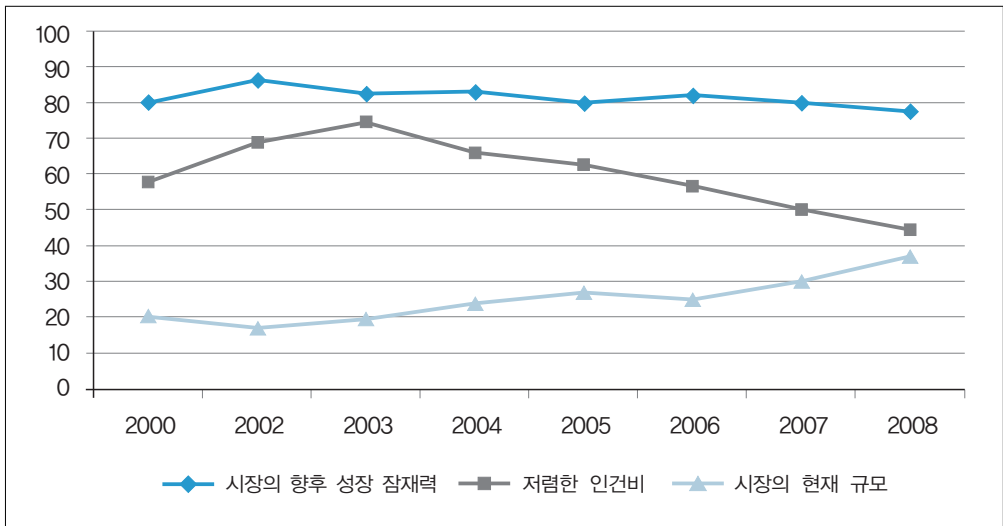
환황해권 생산네트워크의 구축 초기 단계에서 중국에 투자한 대부분의 한·일 기업은 기획, 디자인, 연구개발과 같은 기업의 핵심업무를 여전히 자국에서 진행했었다. 그러나 중국 경제가 급성장하고 중국 시장의 중요성이 부각되면서 핵심업무까지도 중국 내 생산기지와 가까운 곳에서 처리하려는 한·일 기업이 점차 늘어나고 있다. 중국에서 제품수명의 주기가 점차 단축되고 있는 상황에서 현지 시장 수요에 정확히 부응하고 중국 내 생산 관련 문제에 신속히 대응해야 하기 때문이다(자세한 내용은 2.1.5 참조).¹⁴

이와 같은 경향은 여러 문헌자료를 통해 확인할 수 있다. 일본국제협력은행의 한 보고서¹⁵에 따르면, 중국진출의 이유를 저렴한 인건비로 응답한 일본 기업이 2000년 57.9%에서 2008년 44.9%로 감소했다. 한편, 중국 시장의 거대한 규모 때문에 중국에 투자한다는 기업은 같은 기간 20.4%에서 37.1%로 거의 2배 가까이 늘었다(그림 2.6 참조). 대중국 투자 동인의 이 같은 변화는 한국 기업도 예외가 아니다. 상공회의소가 1997년과 2002년에 실시한 조사 결과¹⁶를 살펴보면 이러한 변화를 확인할 수 있다(Jee외, 2004). 182개 기업을 표본으로 한 1997년 설문 조사에서 52.6%의 기업이 시장 접근

성을, 56.6%가 값싼 인건비를 중국 진출의 주 동인으로 선택했다. 그러나 2002년 조사에서는 55.5%가 시장 접근성이라고 답한 반면, 낮은 인건비가 주 동인이라고 답한 기업은 39.5%에 불과했다. 사실 이와 같은 현상은 한·일 기업에만 국한된 것이 아니라 전 세계 기업에서 전반적으로 나타나는 현상이다. UN무역개발협회의가 2005년에 실시한 설문조사에 따르면, 설문 참여한 기업의 61.8%가 중기적(2005-2009)으로 볼 때 세계에서 가장 적합한 R&D기지¹⁷로 중국을 선택했고, 미국(41.2%)과 인도(29.4%)가 그 뒤를 이었다.

그림 2.6. 중국에 투자한 일본 기업의 투자 동인, 2000-2008

일본국제협력은행 설문 응답 (%)



출처: 일본국제협력은행 연간 보고서(2000-2008)

환황해권 생산 네트워크의 구조적 변화에 대한 실증적 분석 결과

위에서 살펴본 모든 사례들이 환황해권의 생산 및 무역 유형이 구조적으로 변화하고 있음을 보여준다. 환황해권 무역 형태는 아직도 수직적 산업 내 무역이 지배적이긴 하나, 그래도 보다 수평적인 산업 내 무역으로 바뀌고 있다. 이와 같은 변화를 보다 자세히 살펴보기 위해 환황해권 무역 유형에 대한 실증적 분석 결과를 검토했다(분석 방법론에 대한 상세한 설명은 부록 2.A참조).

표 2.13은 동아시아와 EU의 역내 무역 유형을 비교하고 있다. 동아시아에서는 일방무역의 비중이 EU에 비해 훨씬 높은 반면 수평적 산업 내 무역의 비중은 훨씬 낮다. 2000년 통계를 보면, 동아시아 내 모든 산업 분야에서 일방무역의 비중은 68.7%(EU의 2배)인데 반해, 수평적 산업 내 무역의 비중은 7.6%(EU의 약 1/3)에 불과하다. 그러나 동아시아의 수직적 산업 내 무역은 1990년대 중반 이후 두드러진 성장세를 나타냈다. 1996년에서 2000년 사이에 동아시아의 수직적 산업 내 무역은 16.6%에서 23.7%로 증가한 반면, EU는 소폭 상승하는 데 그쳤다. 이는 EU국가에 비해 동아시아 국가 간 수입 및 요소가격의 차이가 상대적으로 두드러져 수직적 산업 내 무역을 증가시킨 것으로 풀이된다(Fukao 외, 2003).

표 2.13. EU와 동아시아의 무역 유형 비교, 1996-2000

3가지 유형의 무역 비중 (%)

	EU		동아시아	
	1996	2000	1996	2000
일방무역	34.0%	34.1%	78.7	68.7
산업 내 무역	66.0%	65.9%	21.3	31.3
수평적	28.5%	25.8%	4.7	7.6
수직적	37.5%	40.0%	16.6	23.7

주: 모든 산업의 데이터. 동아시아는 일본, 아시아 신흥공업경제와 아세안4개국을 포함. 일방무역, 수평적 산업 내 무역, 수직적 산업 내 무역의 총합은 100%.

출처: Fukao 외(2003)

반면 표 2.14는 환황해권 3국 간 무역 유형의 차이를 보여준다. 동아시아의 전반적인 추세와 마찬가지로 환황해권에서도 산업 내 무역의 비중은 빠르게 증가해온 반면, 산업 간 일방무역의 상대적 중요성은 크게 줄었다. 한·일 간 산업 내 무역의 비중은 1996년 33.7%에서 2006년 51.4%로 급증하였고, 한·중, 중·일 간의 산업 내 무역의 비중도 같은 기간 10%포인트 이상 증가했다. 산업 내 무역의 증가는 주로 생산 과정에서 수직적 분업 관계에 있는 3국 간의 가공단계별 거래가 확대되었음을 반영한다(Ando, 2006). 그러나 환황해권에서 수평적 산업 내 무역도 2000년대 이후 점진적인 증가세를 보이고 있다. 특히 한·일 무역은 수평적 산업 내 무역이 1996년에서 2006년 사이 4.4%에서 14.4%로 급증하는 등 수평적 무역에 있어서 괄목할만한 성과를 나타냈다. 한편, 같은 기간 한·중 간 수평적 무역의 비중도 3.7%에서 6.5%로 늘었다. 비록 절대적 수치로는 아직 미미한 수준이지만, 2배 가까이 증가하는 놀라운 상승세였다. 이는 대부분의 산업에서 한

국의 일본에 대한 기술 추격 및 중국의 한국에 대한 기술 추적이 비교적 빠른 속도로 진행되고 있음을 보여준다(Kim and Lee, 2003).

표 2.14. 환황해권 국가의 3가지 유형의 무역 비중, 1996-2000

3가지 무역 유형의 비중 (%)

	한·일		한·중		중·일	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
일방무역	66.3%	48.6%	64.0	52.5	67.0	57.1
산업 내 무역	33.7%	51.4%	36.0	47.5	33.0	42.9
수평적	4.4%	14.4%	3.7	6.5	3.8	5.9
수직적	29.3%	37.0%	32.3	41.0	29.2	37.0

주: 농업 부문을 제외한 모든 산업의 데이터.

출처: Bang(2007)

2.1.5 환황해권의 생산 분업: 자동차 산업의 사례 연구

환황해권은 글로벌 기준으로 자동차 산업에서 지대한 역할을 해왔다. 2006년 환황해권 3국의 자동차 생산량은 일본이 1,140만 대, 중국이 710만 대, 한국이 390만 대로, 전 세계 자동차 생산량의 약 30%(약 2,240만 대)를 차지한다. 그 중 환황해권 지역에서 생산된 차량은 620만 대로 3국 전체 생산량의 27.7%에 달한다.¹⁸ 이는 같은 기간 독일의 연간 자동차 생산량(580만 대)을 능가하며, 프랑스 생산량(310만 대)에 비해서는 2배나 많은 규모이다. 환황해권 자동차 업체들은 이처럼 대규모로 자동차를 생산하면서 국경을 초월한 광범위하고 긴밀한 생산 네트워크를 구축해 왔다. 이제부터는 환황해권 내 자동차 생산 네트워크의 가동 방식과 향후 발전 방향을 알아보기 위해 다음 2가지 유형의 자동차 생산 네트워크를 살펴보기로 한다. 즉 (1) 일본과 한국 자동차 업체가 중국에 구축한 수직적 분업(수직적 산업 내 무역)구조의 생산 네트워크와 (2) 부산, 울산, 경상남도로 구성된 동남광역경제권(이하 동남권)과 규슈 간의 수평적 분업(수평적 산업 내 무역)구조를 살펴보고자 한다.

사례1: 중국 내 한·일 업체의 수직적 생산 네트워크¹⁹

중국은 2001년 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 WTO)에 가입한 이래 자동차 산업에서 괄목할만한 성장을 이어갔다(표 2.15). 1998년과 2005년 사이 중국의 자동차 생산은 160만 대에서 575만 대로 무려 4배나 증가했다. 중국은 2006년 미국, 일본에 이어 세계 3위의 자동차 생산국

으로 자리를 굳혔으며, 2012년에는 미국에 이어 세계 2위에 등극할 것으로 예측된다(Jung and Lee, 2007). 중국은 생산기지뿐만 아니라 주요 자동차 소비 시장으로도 급부상하고 있다. 중국 내 승용차 판매량이 1998년 50만 대에서 2005년 313만 대로 무려 6배나 증가하면서(Kim W-B, 2008), 중국은 2005년에 미국, 일본, 독일에 이어 세계 4위의 자동차 판매 시장으로 자리매김했으며, 현재는 1위 자리를 넘보고 있다(MSNBC, 2009/2/4).

표 2.15. 중국 내 자동차 생산 동향, 1998-2005

단위: 1,000대

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
모든 차종	1,600	1,832	2,089	2,436	3,414	4,525	5,048	5,750
승용차	504	570	613	781	1,268	2,154	2,491	3,132

주: 모든 차종은 승용차, 상용차 및 스포츠유틸리티차량(SUV)을 포함.

출처: Jung and Lee(2007)

1980년대 중반 이래 중국 시장의 잠재력이 확대되자 폭스바겐, 제너럴 모터스(GM)와 같은 전 세계 많은 자동차 제조업체가 중국 시장에 진입했다. 그러나 일본과 한국의 자동차 업체는 뒤늦게야 중국 시장에 발을 들였다. 혼다는 1999년 주장삼각주지역의 광저우에 첫 공장을 가동하며 일본 자동차 업체로는 처음으로 중국 시장에 진입했다. 뒤이어 닛산이 2001년 중국 후베이성에, 토요타가 2002년 텐진에 각각 첫 공장을 세웠다. 한국의 자동차 업체들도 일본 업체들과 비슷한 행보를 보였다. 현대가 2002년 베이징에 생산기지를 세웠고, 이듬해인 2003년에는 기아가 장쑤성에 생산기지를 가동했다. 유럽이나 북미 업체에 비해 한 발 늦게 진출했지만, 한·일 자동차

표 2.16. 중국 내 외국 자동차 업체의 판매량

1,000대	1998	2002	2005
폭스바겐 (독일)	301	508	490
GM 상하이 (미국)	0	110	298
현대 (한국)	0	1	233
혼다 (일본)	10	59	230
니산 (일본)	0	41	166
토요타 (일본)	0	2	135
기아 (한국)	0	20	110

출처: Kim W-B(2008)

업체는 2000년대 초 이래 중국 내에서 시장 점유율과 생산 능력을 현격히 끌어올렸다(표 2.16). 승용차 부문에 있어 일본 자동차 업체의 중국 시장 점유율은 1998년 7.2%에서 2005년 28.6%로 크게 증가했다. 한국 자동차 업체 역시 같은 기간 내 중국 시장 점유율이 0%에서 11.2%로 급증하며 중국 시장에서 입지를 단단히 굳혔다(Jung and Lee, 2007).

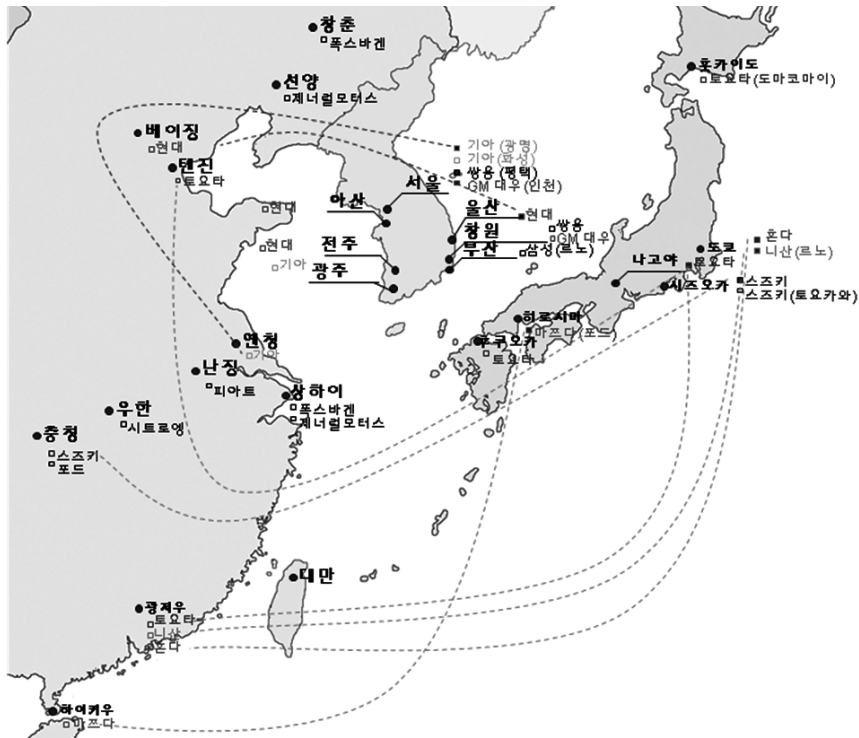
중국에 진출한 서구 자동차 업체들과는 달리, 일본 업체는 전통적인 자급자족형 수직적 통합 생산 체계를 중국에서도 고수했다. 대부분의 일본 완성차 업체들은 자국내에서 독점적인 생산 관계를 오랫동안 유지했던 1, 2차 부품 업체와 함께 중국으로 이전했다. 사실 텐진과 광저우에 있는 토요타의 제조 시스템은 일본 아이치현의 시스템을 고스란히 옮겨다 놓은 것이었다. 이와 같은 생산 네트워크를 관리하기 위해 중국 내 일본 업체들은 대부분의 생산기지를 상하이시 주변 양쯔강삼각주, 광저우시 주변 주장삼각주, 텐진시 주변 환발해만 등 이상 3지역에 집중시켰다(그림 2.7). 1984년에서 2005년 사이 중국 내 865개 자동차 회사 중 70% 이상이 이 지역에 소재하고 있었다.²⁰ 일본 자동차 업체의 중국 생산 클러스터는 다음과 같은 특성이 있다.

- 중국 내 일본 자동차 업체 대부분은 생산 클러스터 외부의 공급업체와는 단절된 채 중국으로 동반 진출한, 물리적으로 같은 클러스터 내에 소재한 일본 게이레츠(계열사)²¹로 부터 부품을 조달한다. 일본 업체가 아닌 현지 업체로부터 납품 받는 부품은 일부에 불과하다. 예를 들면, 광저우 혼다가 2004년 일본 업체가 아닌 현지 또는 해외 업체로부터 구입한 부품은 20%에 불과했고, 60%는 중국 내 일본 공급업체에서, 나머지 20%는 일본에서 직접 조달한 것으로 나타났다.
- 중국 내 일본 생산 클러스터의 자율경영권은 극히 제한적이다. 신규 공장 설립, 신제품 생산, 신규 공급업체 선정 등과 같은 경영 문제는 일본 내 본사에서 직접 결정한다. 심지어 중국에서 사용할 부품의 수량 및 세부사양 역시 일본 본사와 상의를 거쳐 관리한다.
- 따라서 중국 내 일본 생산 클러스터는 일본 본사의 제조 주문량만 단순히 생산·처리하는 경향이 있으며, R&D나 기획 등과 같은 대부분의 상류부문 업무는 일본에서 담당한다.

중국에 진출한 한국 자동차 업체도 일본 업체와 매우 유사한 특성을 가지고 있다. 중국 내 한국 업체의 연구개발 활동은 미미한 수준이다. 한국 업체들은 베이징, 산둥성, 장쑤성²²에 생산 클러스터를 구축했다(그림 2.7). 2006년까지 중국으로 이전해 온 126개 한국 부품 업체들 중 70%(90개 사)

이상이 이들 세계 지역에 밀집해있다. 한국 자동차 업체들은 한국에서부터 이들 완성차 업체에 독점적으로 부품을 납품해 온 부품 생산 업체들과 중국에 동반 진출하여 한국의 수직적 생산 시스템을 중국 생산 클러스터에 도입했다. 클러스터 외 다른 부품 업체와의 거래는 제한적이다. 중국으로 이전한 126개 한국 부품 업체 중 90%(111개 사)가 2개 이하의 업체하고만 거래하고 있으며, 그 중 67%는 중국 내 한국 자동차 업체와 거래한다.

그림 2.7. 중국 내 한·일 완성차업체 생산기지



출처: Kim W-B(2008)

한·일 자동차 업체는 이런 방식으로 중국에서 수직적 통합 생산 시스템을 구축하여, 자국과 중국 간 수직적 산업 내 무역 형태의 부품 거래를 강화했다. 그러나 격변하는 중국 시장에 발맞춰 최근 이 같은 수직적 구조도 점차 변하고 있다. 한·일 자동차 업체는 경쟁력 제고를 위한 비용절감과 중국 정부의 현지조달을 규정이라는 이중고에 직면해 있다. 이들은 이 문제를 효과적으로 해결하기 위해 수직적이고 폐쇄적인 생산 구조를 보다

수평적이고 개방된 구조로 변경하고자 노력하고 있다. 현지조달 비중을 크게 늘렸고, 심지어 비계열사를 포함하는 등 공급선도 다변화했다. 또한 중국 생산기지에 보다 폭넓은 자율경영권을 부여함은 물론, 상류부문 업무에도 참여할 수 있도록 했다. 일례로 2007년 혼다는 광저우에 40억 달러 규모의 연구개발센터를 신축하겠다는 계획을 발표했다. 중국 내 한·일 자동차 업체의 이 같은 생산 방식의 변화는 중국 내 판매량 및 생산량이 계속 증가하면서 더욱 두드러질 것으로 예상된다.

사례 2: 규슈와 동남권 간의 수평적 생산 네트워크²³

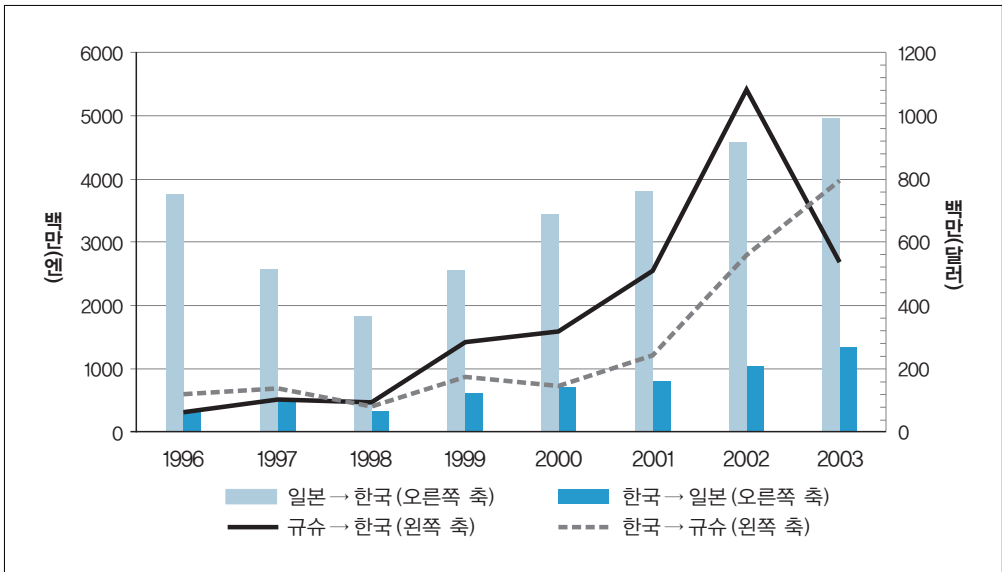
대한해협을 사이에 두고 위치한 일본 규슈와 한국 동남권은 거대한 세계 자동차 생산기지 역할을 수행하고 있다(그림 2.7). 도카이(아이치현 중심)와 간토지방(도쿄 대도시권 중심) 다음으로 큰 일본 3위의 자동차 생산지역인 규슈는 2006년에 자동차 100만 대(국내 총 생산량의 9.1%)를 생산했다. 동남권은 한국 최대 규모의 단일 자동차 생산기지로 2006년 180만 대의 자동차를 생산했다. 이는 한국 총 생산량의 절반에 가까운 수치다. 2006년 규슈와 동남권의 생산량 합계는 300만 대를 상회하였으며, 전 세계에서 이와 유사한 생산량을 갖춘 생산기지로는 미국 오대호와 이탈리아 북부지역뿐이다. 중국 내 생산 네트워크와는 달리 대한해협을 사이에 둔 한·일 양국의 생산 네트워크는 양국 기업의 기술력 향상과 두 지역 간 요소가격의 차이가 상당부분 줄어들면서 보다 수평적인 분업형태로 발전했다.

초기에는 규슈와 동남권의 자동차 산업 간에 국경을 초월한 협력관계가 드물었다. 1980년대까지 한국 자동차 업체는 일본 자동차 업체로부터 기술을 이전받는데 주력했다. 게다가 규슈의 자동차 업체들은 대부분 결정권이 제한된 지사역할에 그쳐 한·일 간 자동차 부품 무역은 극히 드물었다. 그러나 1990년대 이후 일본 주요 자동차 업체들이 본사에서 규슈로 생산설비를 대거 이동하기 시작하면서 상황은 급변했다. 업체들은 생산비를 절감하고 중국, 한국과의 지리적 근접성을 활용하여 규슈를 일본의 핵심 생산기지로 자리매김하고자 했다. 1990년대 초에 닛산은 규슈에 대규모 설비투자를 단행했다. 2006년에 토요타도 아이치현에 있는 토요타 본사 외 지역 중에서 규슈에 처음으로 엔진공장을 가동했다. 이와 더불어 한국의 자동차 업체 역시 1997년 경제 위기 이후 구조조정을 거치며 기술 수준을 비약적으로 끌어 올렸다. 그 결과 규슈의 일본 자동차 업체들은 계열사로부터 부품을 조달하는 기존의 조달체계에서 벗어나 자발적으로 한국에서 부품을 수입하기 시작했다. 2001년 토요타 규슈는 아이치현 본사의 지시가 아닌 자체적

판단에 따라 도색, 몰드 부품을 한국 부품 업체로부터 납품 받기로 결정했으며, 이로 인해 일본 업체로부터 공급받는 것에 비해 20%정도 비용절감 효과를 거둘 수 있었다.

1998년에서 2003년 사이 한국의 대규모 부품 수출액은 4억1,000만 엔에서 39억 엔으로 10배 가까이 증가했다(그림 2.8). 2003년에 한국이 규슈지방에 수출한 부품 수출량은 한국의 대일본 부품 수출량의 15%에 달하는 수준이다. 동시에 규슈에서 한국으로의 부품 수출액은 4억 8,000만 엔에서 26억 엔으로 무려6배나 증가하였으며, 이 수치는 일본의 대한국 부품 수출액의 3%에 해당한다. 따라서 자동차 부품 무역에 있어 한국과 규슈 간의 무역 불균형은 한·일 무역 전체와 비교하면 훨씬 미미하다.²⁴ 규슈에서 동남권으로 수출되는 주요 품목은 엔진 부품이나 기어 박스와 같은 자동차 핵심 부품이다. 한편 동남권에서 규슈로 수출하는 품목은 조명등, 바퀴 부품과 같은 기본적인 자동차 부품에 그쳤지만, 최근에는 더욱 정교한 기술을 요하는 부품으로 점차 수출 품목이 변하고 있다.

그림 2.8. 일본(규슈)와 한국 간의 자동차 부품 무역, 1996-2003



출처: Kim W-B 외(2005)를 바탕으로 OECD가 편집

반면, 두 지역 간에 완성차 무역은 거의 이루어지지 않고 있다. 규슈지방에서 생산된 완성차는 대부분 EU지역과 북미지역에 수출되며, 이는 규슈 전체 완성차 수출의 57%에 이른다.²⁵ 규슈에서 한국으로 수출하는 완성차 수출량은 미미한 수준이다. 2003년에 일본 전체에서 한국으로 수출된 승용차는 3,581대에 불과하다. 한국의 상황도 별반 다르지 않다. 한국의 주요 자동차 수출국 역시 EU와 북미로 2008년 전체 자동차 수출의 30%와 28.5%를 각각 기록했다(한국자동차제조협회, 2009). 2008년 한국에서 일본으로 수출된 자동차 대수는 414대로 한국의 총 자동차 수출량의 극히 일부에 불과하다.

이처럼 자동차 산업에서 규슈와 동남권 간의 경제 협력은 부품 무역에 집중되어 있다. 이 지역 부품 조달은 경쟁원칙에 입각해 이루어진다. 일본의 많은 자동차 업체가 제조비 절감을 위해 규슈지방에 새로운 공장을 개설했다. 700km²⁶나 떨어진 간토나 도카이의 부품 공급 업체와 계속 거래하기 보다는, 경쟁력있는 부품 업체들을 한국에서 찾으려는 움직임이 점차 늘고 있다. 특히 동남권은 규슈 조립공장에서 200km 내에 위치하고 있기 때문에 동남권에서 부품을 수입한다면 운송비를 훨씬 절약할 수 있는 상황이다. 따라서 규슈의 자동차 업체들에게는 부품의 품질 관리만 신경 쓴다면 동남권 부품생산이 낮은 요소가격뿐 아니라 값싼 물류비용이라는 혜택까지도 누릴 수 있는 하도급 대안으로 부상하게 되었다. 프랑스 자동차 업체인 르노는 부품조달 면에서 국경에 크게 구애받지 않는다. 사실 규슈의 닛산-르노와 부산의 르노-삼성은 유사한 생산라인을 공유하고 있다(글상자 2.3). 그 결과 1990년대 말 이후 규슈와 동남권 간에 자동차 생산의 수평적인 국제 분업과 그에 따른 수평적 산업 내 무역이 급속도로 확대되었다.

글상자 2.3. 일본의 닛산-르노와 부산의 르노-삼성과의 협력관계

프랑스 르노는 일본 닛산과 1999년, 한국 삼성자동차와 2000년에 전략적 협력관계를 구축했다. 이후 닛산-르노의 규슈 공장과 르노-삼성의 부산 공장은 매우 유사한 디자인 및 생산 라인을 구축했다. 사실 르노-삼성 부산 공장은 닛산의 규슈 공장을 모델로 삼았으며, 르노-삼성의 소형차 'SM3'는 닛산 규슈의 모델인 '블루버드'를 바탕으로 제작한 것이다. 닛산 규슈공장은 2공장 간의 기술협정에 따라 부산 공장의 한국 훈련인력을 대거 수용했다. 이런 점에서 동남권의 값싼 요소비용이나 운송비와는 별도로 부산의 르노-삼성 부품 업체와의 거래는 규슈의 닛산-르노 입장에서 볼 때 기존의 간토나 도카이 지역 부품 업체와의 거래보다 긍정적인 효과를 가져왔다.

출처: Kim W-B 외(2005)

2.1.6 맺음말

지금까지 환황해권 생산 네트워크에 관한 분석을 통해 이 지역의 협력적인 경제 발전이 가져온 여러 의미있는 성과를 규명해 보았다. 환황해권 내 초국경 생산 시스템은 상당한 진보를 거두었다. 중국과 한국이 기술적으로 일본을 빠르게 따라잡으면서 분업 역시 보다 수평적인 형태로 진화하고 있다. 환황해권 3국의 수출구조 간 동조화와 경쟁이 심화되고 있으며, 가치사슬의 상류 부문으로의 이동 또한 뚜렷해지고 있다. 동중 산업 내에서 특히 부품 및 부분재의 역내 교류는 1990년에서 2005년 사이 2배나 증가했다. 환황해권의 경제 통합은 3국에 상호이익을 가져다주는 발전적인 방향으로 나아가고 있고, 앞으로도 환황해권은 막강한 생산 역량을 바탕으로 통합 지역경제권을 형성할 충분한 잠재력을 지니고 있다.

그러나 다음과 같은 요소들이 여전히 환황해권 경제 통합을 가로막고 있어 환황해권 3국 정부의 적절한 대응이 필요하다.

- 지역 경제 발전에 대한 관심의 차이: 환황해권에 속한 지역의 지방정부는 물론 3국의 중앙정부 모두 경제 성과를 향상시키기 위해 긴밀히 협력하고 있기는 하나, 협력의 강도나 목적에 있어서는 당사자들 간의 차이가 분명하다. 한국이 환황해권 내 경제권 형성에 강한 관심을 표명하는 반면, 중국은 경제 통합에는 큰 관심을 나타내지 않고, 한·일 양국으로부터 보다 많은 외국인투자를 유치하기 위해 정책의 초점을 중국 내 지역 간 경쟁 활성화에 맞추고 있다. 환황해권에 대한 일본의 관심은 국가 경제의 1/10에 불과한 규슈지방에 국한되어 있다. 이러한 이해관계 차이를 반영하듯 3국 간의 자유무역협정을 위한 논의는 2003년에 공론화된 이래 아직 별다른 성과를 내지 못하고 있다.
- 과열 경쟁: 환황해권 내 경제 강화는 역내 지방정부들 간의 과도한 경쟁을 야기했다. 환황해권 내 모든 지역이 선두자리를 차지하기 위해 가치사슬의 상류 단계로 이동하고자 노력하는 동시에, 산업 집적 및 인프라 구축도 경쟁적으로 확대·강화하고 있다. 일례로 중국 텐진시와 경기도는 황해 일대에 전자 산업을 위한 핵심 연구개발 허브를 구축하기 위한 경쟁에 나섰다. 후쿠오카시와 울산시도 첨단 자동차 부품 핵심 생산기지로 자리매김하기 위해 경쟁을 벌이고 있다. 모든 지역이 유사한 성장 경로를 밟는다면, 환황해권의 지속가능한 발전은 갈 길이 멀다. 지역 간 상호보완적인 경쟁관계가 구축되지 않는 한, 환황해권 내 효과적인 분업이나 성공적인 통합은 실현되기 어려울 것이다.

- 역내 투자 저조: 환황해권 내 무역이 괄목할만한 성장세를 보이고 있기는 하나, 투자의 질이나 방향면에서는 개선의 여지가 많다. 아직도 소규모 노동집약적인 제조 부문이 역내 투자의 주를 이루고 있다. 예를 들어 1991년에서 2006년 사이 중국 산둥성에 투자한 한국 제조업체의 건당 평균 투자액은 겨우 100만 달러에 불과해, 이들 업체의 중국 진출이 상당부분 생산비 절감을 위한 전략이었음을 알 수 있다.²⁷ 역내 투자 흐름 또한 비대칭적이다. 일본과 한국의 잉여 자산은 상당부분 중국 환발해만으로 흘러 들어가지만, 중국은 일본과 한국에 이에 상응하는 충분한 투자를 하고 있지 않다. 투자처로서 중국의 압도적인 위상 때문에 전통적으로 긴밀한 한국과 규슈 간의 경제 통합마저 흔들리고 있다. 현재 한국과 규슈는 서로 앞다투어 중국과 보다 긴밀한 경제 관계를 구축하고자 노력 중이기 때문이다.
- 지식자산 공유의 기반 취약: 생산기지 간의 초국경적 경제 교류 활성화를 위해서는 기술 및 서비스의 표준화가 선결과제다. 그러나 이러한 측면의 지역적 노력은 여전히 부족하다. 환황해권 내 성장하는 산업(예를 들면 자동차나 ICT 등)의 범용 부품 개발을 위해 공동 연구를 추진하려는 의미 있는 노력은 아직 이루어지지 않고 있다. 일부 제도적 장벽도 생산 클러스터 간 숙련기술자 및 연구인력의 원활한 교류를 방해하는 등, 역내 지식 및 기술 공유를 위한 기반정비가 미흡한 실정이다.

2.2 하드 인프라: 운송망 통합

최근 공간경제학, 경제지리학, 국제무역 분석은 운송비, 자연 조건과 같은 경제 요소 및 요소부존량이 국제무역과 지역 발전에 미치는 영향을 잘 보여준다(Fujita, 2007a). 이 중 운송비는 가장 영향을 많이 미치는 요소다. 가령 운송비가 적게 드는 항구도시는 역사적으로 세계 곳곳에 대도시권을 형성했다.²⁸ 한 지역에 인구가 모이고 경제 활동이 활발해지면 경제 규모가 커지고 운송비는 내려가 지역 경제 활동이 더욱 활기를 띠게 된다.²⁹ 이처럼 운송 기능 발달과 인구 집결지의 경제적 성장 사이의 선순환 구조는 각 항구도시에 독특한 특성을 부여한다. 공간경제학 이론에 따르면 동아시아의 경제 발전은, 국경을 넘어 인구 및 물류 이동을 활성화하고 글로벌 가치사슬 형성을 가능케 한 교통 인프라의 향상 덕분이다. 원활한 인구 이동과 물류 수송은 모든 종류의 초국경적 연합이나 협력에 있어 선결 조건이기 때문

이다. 환황해권은 항해를 사이에 두고 있고 외교적으로 고립된 북한이 육로를 가로막고 있기 때문에 항공 및 해상 운송에 크게 의존한다는 점이 특징이다. 이와 같은 이유로 항공운송은 환황해권 내 여객 수송에 가장 많이 이용되는 수단이며, 화물운송, 특히 대규모 물량을 장거리 수송할 경우에는 항공편보다 운임이 적게 들기 때문에 해상운송이 주로 이용된다.³⁰

이 절에서는 항공기를 이용한 인구 이동 증가 및 해상 교통을 이용한 물류 수송 동향을 살펴 볼 것이다. 그리고 운송 네트워크와 관련된 일부 문제점도 간략히 짚고 넘어갈 것이다. 동아시아 가치사슬 체계 형성에서 IT인프라도 중요하긴 하지만, 이 절에서는 교통 인프라에 초점을 맞출 것이다.

글상자 2.4. 규슈와 부산 간의 IT 기반 시설 강화

글로벌 가치사슬과 환황해권의 연계는 교통 인프라는 물론 IT 인프라의 발전을 바탕으로 한다. 대표적인 예로 2002년에 완공된 후쿠오카, 기타큐슈와 부산을 이어주는 ‘한·일 케이블망’을 들 수 있다. 후쿠오카와 부산을 광저케이블로 연계하는 ‘한·일 IT광 코리드 프로젝트’를 추진한 한·일 민간기업이 자금을 지원했다.³¹ 이 사업은 규슈와 야마구치현의 기업연합과 한국 전경련의 후원을 받았다. 후쿠오카와 부산이 한일 최단거리에 위치하기 때문에 케이블을 통한 직접적인 정보 전송이 가능해졌으며, 서비스 가격도 그만큼 낮아졌다.

2006년에는 중국의 양대 광대역 통신 사업자 중 하나인 차이나네트콤과 차이나네트콤의 100% 자회사인 아시아네트콤이 동아시아 횡단 광케이블망을 칭다오까지 확대했다. 칭다오는 상하이와 베이징 사이에 위치하며 한국과 일본과도 가깝다. 칭다오를 결절점으로 개발하면 연결 속도가 향상되며 대만 인근 남부 루트의 과도한 흐름을 완화시킬 수 있다. 이는 통합경제권으로서의 환황해권 발전에 기여할 것이다.

2008년 한국, 일본, 중국, 대만, 미국의 주요 인터넷 공급업체들이 급증하는 국제 통신량을 해소하고자 새로운 ‘태평양 횡단 케이블망’을 구축하기로 합의했다. 해저케이블은 총 연장 18,000km에 달할 것으로 예상된다. 1단계로 미국, 중국, 한국, 대만을 잇는 남부 루트가 구축된 뒤 2번째 단계에서는 일본을 잇는 북부 루트가 구축될 것이다. 이 프로젝트는 2010년 초에 완공될 계획이다. 광케이블망이 구축되면 환태평양 일대, 구체적으로 칭다오와 한국을 연결하는 환황해권 지역에 통신 접속이 원활해질 것이다. 환황해권 중 규슈지방은 이번 사업에는 포함되지 않는다.

출처: 후쿠오카시(http://www.city.fukuoka.lg.jp/itplan/html/c_5/c_5_2_1_3/index.html), 차이나네트콤(http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2006&d=0809&f=it_0809_001.shtml), NTT 뉴스 보도자료(<http://www.ntt.co.jp/news/news97/970331a.html>), 2009년 2월 23일 접속

2.2.1 인구이동증가

중국, 일본, 한국 내의 인구 이동은 상당히 활발한 편이다(표 2.17). 중국을 방문하는 한·일 방문객이 한국이나 일본을 방문하는 중국 방문객보다 많다. 전체 방문객의 수나 비중 측면에서 볼 때 한일관계는 여전히 긴밀한 수준이다. 이 지역 관광 현황을 살펴보면 이를 잘 알 수 있다. 환황해권 도시들과 관련된 시 차원의 통계는 아직 미약하나, 규슈 통계를 보면 한국인과 중국인이 2007년 규슈를 찾는 전체 관광객의 76.3%를 차지했다. 이 중 69.1%가 한국 관광객이고, 7.2%가 중국 관광객이었다(일본 경제산업성 규슈경제산업국, 2008). 1996년에서 2007년 사이 규슈를 방문한 한·중 관광객은 2배 이상 급증했다. 특히 같은 기간 규슈를 방문한 한국인 관광객은 69.1%로 일본 전체 관광객 중 한국 관광객이 차지하는 비율인 31.1%을 크게 웃돌았다. 이는 한국과 규슈 간의 교통 발달과 양 지역 간의 경제 활동 활성화로 인한 결과다. 규슈를 방문한 중국 관광객도 일본 정부의 비자발급 완화 정책과 중국 통화 가치 상승에 힘입어 증가했다(일본 경제산업성 규슈경제산업국, 2007).

표 2.17. 2008 역내 국가 간 방문객 현황

방문지 (A)	출발지	방문객(B)	관광객 비중 (관광객/B)	비중 (B/A지역 전체 방문객)
중국	일본	3,745,881	48.9%	16.9%
	한국	3,923,986	52.7%	17.7%
	중간 합계	7,669,867	34.4%	34.5%
일본	중국	1,000,416	45.6%	12.0%
	한국	2,382,397	79.4%	28.5%
	중간 합계	3,382,813	38.8%	40.5%
한국	중국	1,167,881	35.8%	16.9%
	일본	2,378,092	96.8%	34.5%
	중간 합계	3,545,973	58.6%	51.5%

주: 중국 자료는 2006년도 분. 국가 간 정의 차이로 수치가 불일치하는 부분이 있음. 시 차원의 통계자료는 아직 구비되지 않음.

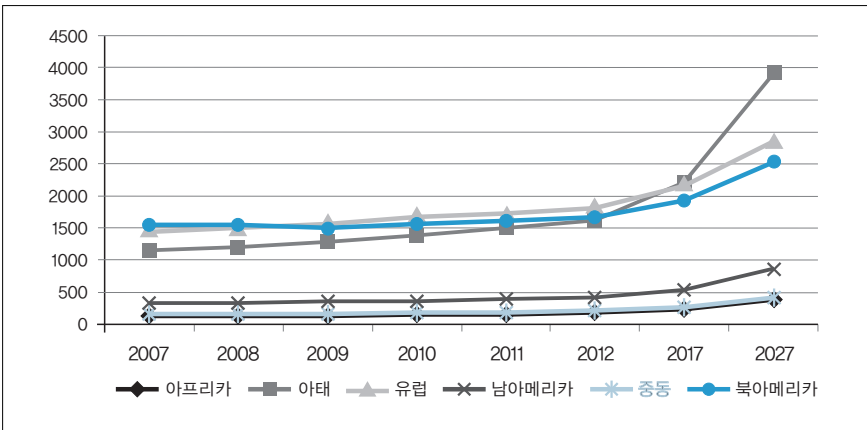
출처: 다음의 통계자료를 기반으로 OECD가 산출 - 중국: 중국공안부, 중국국가여유국 홈페이지 인용(<http://www.cnto.org/chinastats.asp>), 일본: 일본정부관광국 웹페이지 인용(http://www.jnto.go.jp/jpn/tourism_data/visitor_data.html), 한국: 한국관광공사(http://kto.visitkorea.or.kr/inout.kto?func_name=search)

항공 이용객 증대

아시아·태평양 지역의 항공 이용객 수가 꾸준히 늘고 있으며, 앞으로 더욱 증가할 전망이다(그림 2.9). 전 세계 항공 이용객 중 아·태 지역의 이용객 비중은 2007년에는 24%였으나 2017년에 35.7%까지 상승할 것으로 전망된다. 이는 2017년의 유럽(26.1%), 북미(23.1%) 예상치보다 높은 수준이다. 중국과 인도의 비약적인 경제 발전에 힘입어 아·태 지역은 전 세계에서 가장 급성장하는 곳으로 거듭났다. 그 결과 항공 이용객 규모 면에서 조만간 세계 최대 지역이 될 것으로 예상된다. 이러한 수요의 증가에 따라 아태지역 내 신흥경제국의 정부는 보다 신속하게 여객 수송능력을 갖춰야 할 것이다(국제공항협의회, 2008).

그림 2.9. 지역별 전체 항공 이용객 규모, 2007-2017

단위: 100만 명



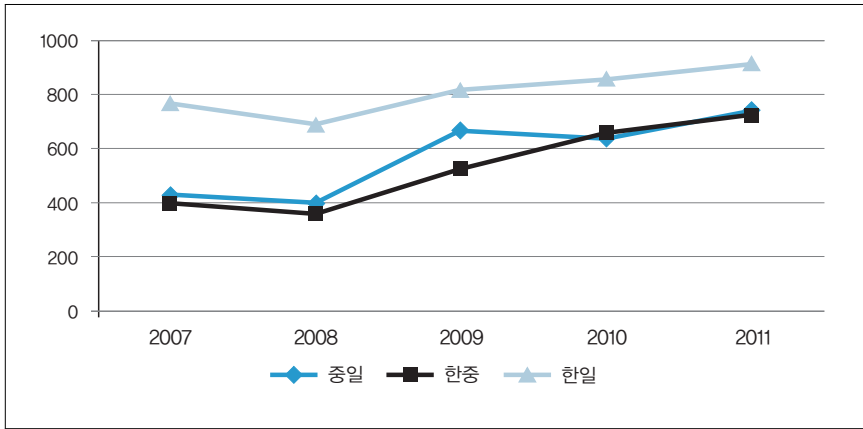
출처: 국제공항협의회(2008)

환황해권 국가의 항공 이용객 규모를 분석한 결과 다음과 같은 사실을 알 수 있었다(그림 2.10). 2005년 환황해권 국가의 항공 이용객은 총 4,245 억 명·km(전 세계의 11.4%)이었다. 3국 간 여객기 운항 횟수도 지난 10년간 해마다 23%씩 늘어났다(Kim W-B 외, 2008). 한-일 항공 노선 이용객 수는 점차 증가하여 2006년에는 910만명에 육박하며 2002년 대비 19%나 증가했다. 한-중 노선 이용객도 급증해 2006년에 730만 명을 기록했고, 중-일 노선은 740만 명이 이용했다(2002년 대비 각각 84%, 71% 상승).³² 한-중, 중-일 항공 이용객 규모는 이미 많은 사람들이 이용하고 있는 한-일 노선 이용객

규모를 바짝 추격하고 있다. 물론 각국 수도에 위치한 공항(베이징-서울/인천-도쿄)의 항공 편수 및 이용객 수가 환황해권 내 공항들에 비해 월등히 많지만,³³ 환황해권 내 항공 이용객이 꾸준히 증가할 것이며 특히 한-중 간 이용객도 급증할 것이라는 분석이 지배적이다.

그림 2.10. 전체 항공 이용객 규모: 중일, 한중, 한일, 2002-2006

(단위: 10,000명)



출처: Kim W-B외(2008)

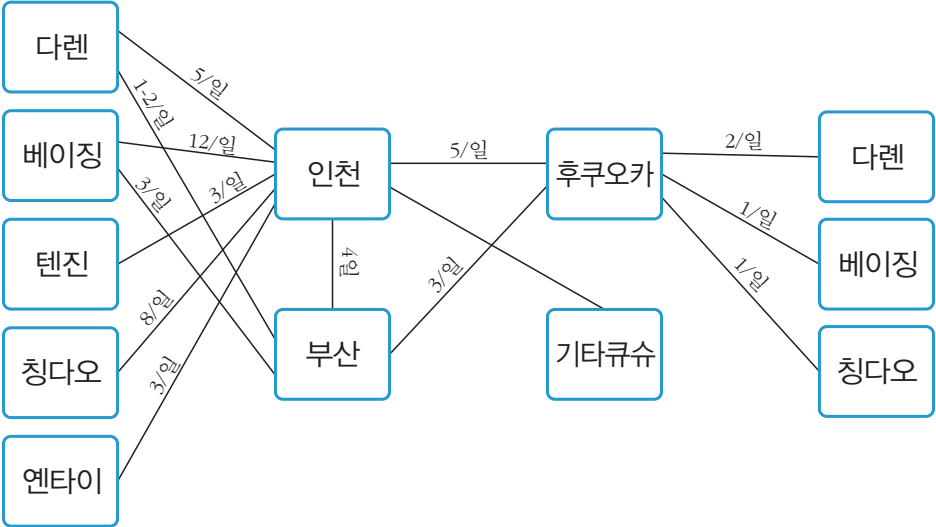
인천국제공항은 환황해권의 주요 공항으로 자리매김하고 있다(그림 2.11).³⁴ 2007년 인천공항의 이용객 수가 3,070만 명에 달해 세계에서 11번째로 큰 공항으로 선정되었다(국제공항협의회, 2008). 이처럼 많은 국내외 승객들이 인천국제공항을 찾는 데에는 유리한 입지 조건뿐만 아니라 고품격 서비스도 한 몫 하고 있다. 인천공항은 국제공항협회의 공항 서비스 수준 평가부문에서 4년 연속(2006-2009) ‘세계최우수공항(Best Airport Worldwide)’상을 수상했다.

환황해권 내 여객선 이용객 증가

여객선 또한 한국과 중국 도시들을 잇는 중요한 교통수단이다(표 2.18). 지리적 근접성 덕분에 24시간 안에 황해 건너편의 모든 지역으로 여객선을 통한 이동이 가능하다. 1990년 한·중 정부는 양국을 오가는 카페리호를 운영할 신규합작회사(중국 법인 위동항운유한회사) 설립에 동의했다. 위동항운은 인천과 웨이하이 항로 취항을 시작으로 인천-칭다오, 인천-엔타

이 등 새 항로를 계속 신설하고 있다. 위동항운에 따르면 여객선 이용객 수가 1992년 10만 명에서 2005년 200만 명으로 급증했다.³⁵ 최근 한-중 선사들이 관리하는 여객선 항로는 12개에 달하며, 이 중 9개가 인천과 중국 도시들을 이어주고 있다. 인천은 한-중 여객선 운항에 있어서도 가장 중요한 도시다.

그림 2.11. 환황해권 국제공항 네트워크
항공기 운항 횟수



출처: 각 항공사 웹사이트 참조(접속일자: 2009년 4월 8일)

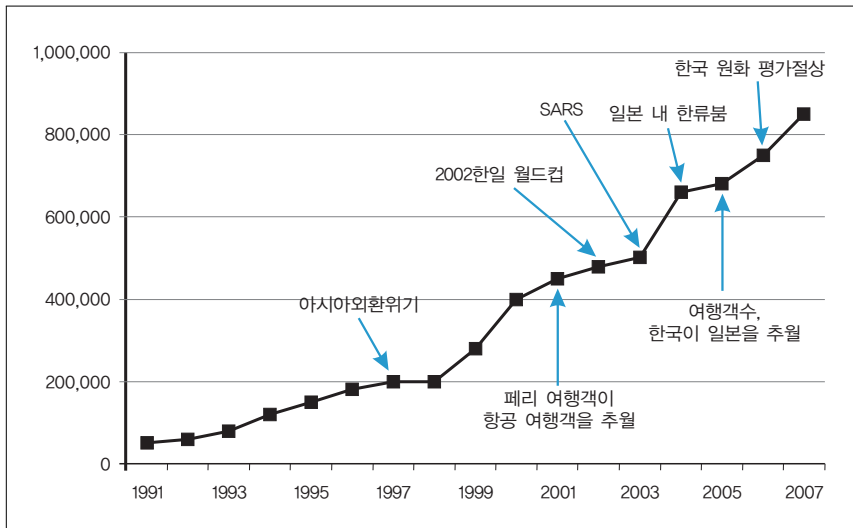
표 2.18. 한-중 여객선 서비스, 2009

	인천/텐진	인천/칭다오	인천/다렌	인천/엔타이
운항 개시 연도	1991.12	1993.5	1995.1	2000.1
선박 용적 (G/T)	26,463	29,554	12,365	16,071
규모	승객정원 (명)	604	450	555
	화물용적 (TEU)	249	280	125
	거리 (마일)	460	338	292
	항해시간 (시간)	25	15	17
	항해 빈도	주4회	주8회	주4회
				주6회

출처: 각 여객선 회사의 웹사이트를 바탕으로 OECD가 산출

후쿠오카와 부산의 국제화 정책에 있어서도 해상 교통수단은 매우 중요하다. 후쿠오카-부산 간 여객선 이용객 수가 1991년 쾌속선 운항을 개시한 이래 급증하고 있다(그림 2.12). 쾌속선은 이동 시간을 현격히 단축시키면서도 운임이 항공편보다 저렴하기 때문에 많은 이용객들이 찾고 있다(표 2.19). 도심과 항만을 곧바로 연결해주는 직행 연결편도 여객선 이용이 급증하는 이유 중 하나다. 후쿠오카-부산 항로는 일본의 해상교통 노선 가운데 이용객 수가 가장 많은 사례이다.³⁶

그림 2.12. 후쿠오카-부산 간 여객선 및 쾌속선 이용객 규모, 1991-2007
이용객 수



출처: 후쿠오카 아시아 도시연구소(2008), <http://www.urc.or.jp/syuppan/kenhou/documents/19FukuokaBusan1.pdf> 참조

표 2.19. 후쿠오카-부산 간 교통 수단, 2008

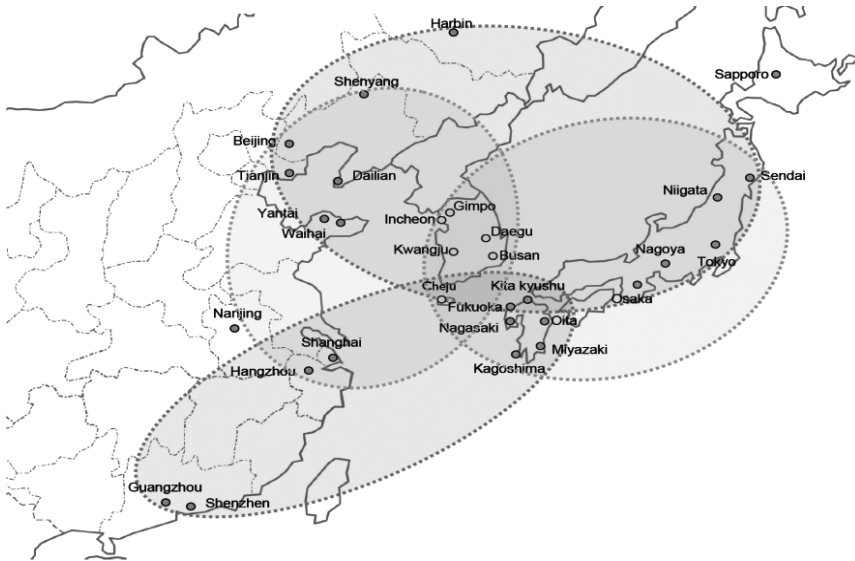
	취항 횟수	소요 시간	운임/왕복 (단위: 엔화)	2007년 이용객 수 (단위: 1,000)
쾌속선	5-7/일	2시간 55분	24,000	608
일반여객선	1/일	5시간 30분 11시간 30분	17,100	233
여객기	1-2/일	50-55분	36,800	128

출처: 후쿠오카 아시아 도시 연구소(2008), <http://www.urc.or.jp/syuppan/kenhou/documents/19FukuokaBusan1.pdf> 참조

일일 비즈니스권 확대

환황해권이 일일 비즈니스권으로 자리잡으면 환황해권의 지리공간적 중요성이 부각되고 국경을 초월한 지역통합이 탄력을 받을 것이다.³⁷ 일례로 일본 정부는 환황해권 지역을 포괄하는 일일 비즈니스권 확대 방안을 국가 차원에서 적극 추진하고 있다. 현재 구상되고 있는 비즈니스권(그림 2.13)에서는 왕복 이동시간(6시간)과 업무 시간(4시간)을 모두 합쳐도 일일 근무 시간(10시간) 수준이다. 항공 시스템의 성능 향상과 확대된 교통망이 뒷받침되어 대면거래를 위한 충분한 시간을 확보할 수 있다면, 환황해권 내 초국경적 사업을 활성화하는 데 큰 역할을 할 수 있을 것이다(OECD, 2009).³⁸

그림 2.13. 환황해권 내 예상 일일 비즈니스권 분석



주: 일일 비즈니스권은 왕복 이동 시간(6시간)과 업무 시간(4시간)의 합이 하루 근무 시간(10시간) 미만인 지역을 명명.

출처: Kim W-B 외(2008)

항공운송에 대한 규제완화를 골자로 하는 항공자유화 정책 또한 일일 비즈니스권 확대에 기여할 것이다.³⁹ 유럽에서는 항공자유화 정책으로 인해, 비용을 최대한 절감하여 최소 운임으로 승부하려는 저가항공사가 급증했다. 일례로 이들 저가항공사는 비용절감을 위해 런던에서 51km 떨어진 스탠스테드 공항과 같은 저렴한 제2공항을 이용한다. 저가항공사들이 이처

럼 제2공항을 주 기점으로 삼고 운행함에 따라 공항 일대에 고용 창출이나 관광객 증가를 촉진시키는 등 지역 경제에 막대한 영향을 미치고 있다. 이런 이점을 감안할 때 항공 자유화 정책으로 공항 도시 간의 경쟁은 더욱 치열해질 것이다.

한국과 일본은 2007년 8월에 발효된 ‘아시아 게이트웨이 구상’을 토대로 항공 자유화 정책을 추진하기로 합의했다. 수도권에 위치한 나리타·하네다 공항은 공항의 수용력이 따라주지 못해 이 사업에서 제외되었고, 2010년까지 수용력을 확대하겠다는 계획이다. 기타큐슈 공항은 국내선을 취항하는 저가항공사가 이미 상당 부분을 차지하고 있다. 후쿠오카 공항이 포화 상태라는 것을 감안한다면, 기타큐슈 공항이 제2의 국제공항으로 부상할 가능성도 크다. 한편, 한국과 중국은 항공자유화 정책을 2010년부터 전격 시행하기로 합의했다(현재는 한국 전역과 중국 산둥성 간에만 시범적으로 시행되고 있다). 양국은 모두 항공 시장 통합과 자유화에 긍정적인 입장이다. 한국의 경우, 2004년부터 운행하기 시작한 고속철도로 인해 국내 항공편 이용객 수가 감소했다는 점이 항공자유화 찬성의 부분적 이유로 작용했다. 다시 말해 국내선 시장은 더 이상 팽창하는데 한계가 있다는 것이다. 중국 역시 항공 시장에 대한 규제를 점진적으로 철폐하고 있다. 현재의 기반시설로는 중국의 빠른 경제 성장 속도와 이로 인한 항공 수요를 감당하기가 충분치 않기 때문이다. 따라서 중국은 외국 자본의 힘을 빌어 뒤쳐진 항공 기반시설을 확충하고자 애쓰고 있다.

2.2.2 화물 수송

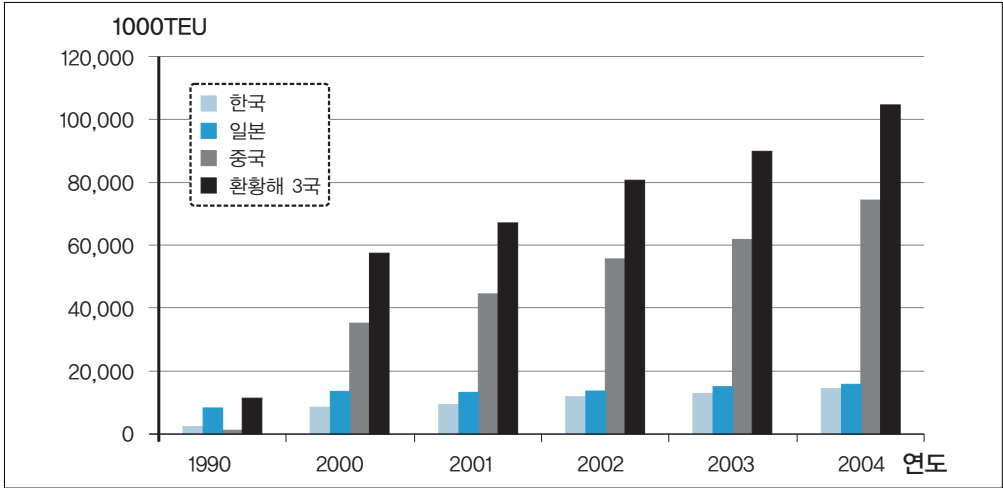
항만물류: 개요

동아시아의 경제 발전은 컨테이너 물류 시스템 발전과 맥을 같이 한다.⁴⁰ 물류시스템을 통해 다국적 기업의 글로벌 가치사슬이 운영되면서 무역도 같이 증가했기 때문이다. 역내 생산에서는 글로벌 공급업체에서 생산하는 것에 비해 신속한 운송과 재고를 낮추는 정책이 요구된다(Lee and Rodrigue, 2006). 그 결과 해상 운송, 특히 컨테이너 화물 운송이 상품 운송의 핵심으로 자리잡았다. 컨테이너선이 30여 년 전에 도입되면서 많은 양의 상품을 신속히 운송할 수 있게 되었고, 이는 세계 물류의 흐름을 완전히 바꿔놓는 결과를 낳았다. 최근 화물운송의 상당 부분을 컨테이너선이 담당하며, 환황해권에서도 컨테이너선을 이용한 화물 운송이 꾸준히 증가하고 있다. 2004년 환황해권 국가의 컨테이너 화물 규모는 1억400만 TEU(전 세계 대비 31%, 그림 2.14)였다. 대다수의 전문가가 환황해권의 경제 통합 가속화로 역내 화물량이 꾸준히 증

가할 것으로 예상하고 있다. 한국 국토연구원은 2030년까지 환황해권 내 화물 규모가 현재의 4배까지 증가할 것으로 보고 있다.

그림 2.14. 환황해권 국가의 컨테이너 운송량, 1990-2004

(단위: 1,000 TEU)



출처: 국제 컨테이너 연감(International Containerisation Yearbook, 2005)

표 2.20. 컨테이너 화물처리량 기준 세계 10대 항구도시 순위, 1980-2007

(단위: 100만 TEU)

1980		2002		2007	
1	뉴욕/뉴저지 2.0	1	홍콩 19.1	1	싱가포르 27.9
2	로테르담 1.9	2	싱가포르 16.9	2	상하이 26.2
3	홍콩 1.5	3	부산 9.4	3	홍콩 23.9
4	고베 1.5	4	상하이 8.6	4	선전 21.0
5	가오슝 1.0	5	가오슝 8.5	5	부산 13.3
6	싱가포르 0.9	6	선전 7.6	6	로테르담 10.8
7	세인트존 0.9	7	로테르담 6.5	7	두바이 10.7
8	롱비치 0.8	8	로스앤젤레스 6.1	8	가오슝 10.3
9	함부르크 0.8	9	함부르크 5.3	9	함부르크 9.9
10	오슬랜드 0.8	10	안트베르펜 4.7	10	칭다오 9.5
		16	칭다오 3.4	17	텐진 7.1
		25	텐진 2.4	23	다롄 4.6

주: TEU는 20피트 길이의 복합운송용 컨테이너 한 대 용량에 해당하는 측량 단위. 20ft 컨테이너 1개가 1TEU이며, 40ft 컨테이너 1개는 2TEU임.

출처: 국제 컨테이너 연감 1980, 2002, 2008년 3월호

환황해권 내 항만 간 경쟁

컨테이너 화물처리량 기준으로 볼 때, 유럽 및 북미 항만은 상대적으로 퇴보하고 있는 반면, 아시아 항만은 상대적으로나 절대적으로나 성장세가 두드러진다(표 2.20). 따라서 동아시아 항만 간에 역내 허브 항만으로 자리매김하기 위한 경쟁 또한 치열하다. 항만 순위가 자주 바뀌는 것도 항만들 간에 선두권 다툼이 그만큼 치열하다는 것을 나타내고 있다. 2007년 부산은 세계 5위이자, 환황해권 내에서는 가장 큰 항구도시로 자리매김하였다. 환황해권과 북미를 연결하는 허브 항만의 역할을 해내며 부산항은 2007년 1,330만 TEU의 화물(이 중 560만TEU는 환적화물⁴¹)을 처리했다. 같은 해 칭다오항, 텐진항, 다롄항이 각각 950만TEU, 710만TEU, 460만TEU를 처리하는 등 중국 항구도시들이 부산항을 빠르게 추격하고 있다.

1980년 이래 환황해권 3국 간의 큰 변화는 항만 시스템의 중심이 일본 고베에서 부산으로 이동했다는 것이다. “항만 인프라가 취약한 중국과 항만 관리가 부실한 일본”사이에서 부산항은 환황해권의 중심 항만으로 자리매김하는 데 성공했다(Fremont and Ducruet, 2005)(표 2.21). 이처럼 항만 중심이 동(고베)에서 서(부산)로 이동하는 서진 현상은 환황해권의 전략적 중요성을 높이는 데 큰 도움이 되었다.⁴²

표 2.21. 부산항 컨테이너 화물처리량 변화, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
환적(TEU)	4,251,076	4,791,942	5,178,798	5,207,731	5,611,167
총 컨테이너 화물처리량(TEU)	10,407,809	11,491,968	11,843,151	12,038,786	13,261,484
환적률	40.8%	41.7%	43.7%	43.3%	42.3%
연간 환적 성장률	9.4%	12.7%	8.1%	0.6%	11.6%

출처: 부산항만공사

환황해권 항만은 컨테이너 중심의 허브항에서 일반 화물 허브항, 피더 항만에 이르기까지 다양한 기능을 한다. 부산은 대중국 화물의 60% 이상, 대일본 화물의 80% 를 취급하며 한국 제1의 항구도시로 입지를 굳혔다. 부산-칭다오 간 화물 수송이 최근 가장 빈번하고, 그 뒤를 부산-텐진 항로가 바짝 뒤쫓고 있다. 한편, 1990년 한·중 무역이 발달하면서 황해를 연결시켜주었던 첫 독자적 항로는 바로 인천과 웨이하이를 오가는 환황해 화객항로였다. 그 후 인천에서 텐진(1991), 칭다오(1993), 다롄(1995), 단둥(1998) 등 중국 주요 항구도시를 오가는 항로가 차례로 열렸다. 한·중 무역의 증가와

더불어 한국의 광양, 인천, 평택과 같은 황해 인근의 항구도시는 지리적 근접성과 서울이라는 방대한 배후지 등에 힘입어 빠르게 발달하고 있다.⁴³ 한·일 교역에 있어서는, 도쿄, 요코하마, 나고야, 오사카, 고베 등이 가장 중요한 교역항이지만, 부산과 후쿠오카 간의 수송이 가장 활발한 움직임을 보인다. 중·일 컨테이너 교역에 있어서는 요코하마, 고베와 상하이 간의 교역이 압도적인 비중을 차지하고 있고, 다음 순위인 후쿠오카와 기타큐슈의 대중국 컨테이너 수송 비중은 미미한 편이다. 칭다오와 텐진이 중국의 대일본 수출에 큰 역할을 하고 있긴 하지만, 두 항구 모두 일본에서 중국으로 수입되는 화물을 취급하는 경우는 드물다.

표 2.22. 화물용적톤수 기준 세계 20대 항구, 2002-2006

(단위: 100만 톤)

2002			2006		
1	싱가포르	335.2	1	상하이	537.0
2	로테르담	321.9	2	싱가포르	448.5
3	상하이	238.6	3	로테르담	378.4
4	사우스 루이지애나	196.4	4	닝보	309.7
5	홍콩	192.5	5	광저우	302.8
6	휴스턴	161.2	6	텐진	257.6
7	지바	158.9	7	홍콩	238.2
8	나고야	158.0	8	칭다오	224.2
9	광양	153.4	9	부산	217.9
10	닝보	150.0	10	나고야	208.0
11	울산	148.4	13	광양	202.4
12	인천	146.2	15	다렌	200.5
13	부산	143.8	19	울산	161.1
17	텐진	129.0			
20	칭다오	120.0			

주: 음영 처리된 도시는 모두 환황해권 항구도시임.

출처: 미 항만당국협회의 '세계 항만 순위' 2002, 2006

역내 허브 항만으로서 부산항의 입지는 칭다오, 다렌, 텐진을 위시한 중국 항만의 발달로 현재 위협받고 있다(표 2.20). 위 중국 항만의 중요성은 화물용적톤수를 기준으로 순위를 매길 때 더욱 두드러진다(표 2.22). 중국의 여러 해안도시에서 대개 20% 이상의 연간 물동량 성장률을 기록하며 빠른 속도로 항만이 발달하고 있다. 이에 따라 부산항의 환황해권 내 허브 항만으로서 입지가 상대적으로 좁아지고 있다(Kim W-B외, 2008). 컨테이너 화물처리량 기준으로 부산은 2002년에 홍콩, 싱가포르에 이어 3위를 기록했

으나, 2003년에는 상하이와 선전이 부상하면서 5위로 밀려났다. 2003년 이후 4위인 선전항과 화물처리량의 격차가 커지며, 2007년에는 800만TEU 정도의 차이를 보였다(표 2.20). 이는 중국과 다른 나라들과의 직접 교역이 증가함에 따라 부산항에서 화물을 환적하는 비중이 줄었기 때문으로 풀이된다.⁴⁴ 이런 현상이 계속된다면 환황해권의 항만시스템은 부산항을 중심으로 하는 단일 중심항 시스템에서 일부 중국 항만을 포함하는 복합 항만시스템으로 바뀌는 일대 전기를 맞이하게 될 것이다. 실제로 칭다오항과 톈진항은 이미 대규모 화물 처리능력과 설비를 구비한 상태다(표 2.23).⁴⁵

표 2.23. 환황해권 내 10대 항구도시 설비

	기타큐슈	후쿠오카	시모노세키	부산	인천	울산	다롄	톈진	칭다오	옌타이
선석길이 (수심 기준)	-15	700		3,676			422	2,028	750	
	-14		330	1,200	300				1,030	873
	-13		600	600			332		690	
	-12	620				610				
	-11			500	1,160			366		
	-10	895		370	802			1,323		
100이하			356							
총 터미널 면적(1,000㎡)	683	370	45	3,070	688	202	560	343	900	672
컨트리 크레인(대수)	10	7	1	55	14	6	1	40	60	8
처리량 (1,000TEUs)	35	19	1	486	1	17	170	3,550	2,000	340

출처: Hidekazu Ito(2008)와 각 도시의 웹페이지

역내 최대 환적항으로서 부산항의 위상과 중국항의 급부상은 동아시아 시장에서 그만큼 일본항의 입지가 상대적으로 좁아지고 있다는 것을 의미한다. 마찬가지로 규슈의 두 항만(후쿠오카시의 하카다항과 기타큐슈항)도 설 자리를 점점 잃어가고 있다. 우선 컨테이너 항으로서 두 항만의 발전 정도가 환황해권의 다른 주요 항만이나 일본 내 여타 항만에 비해서도 한참 뒤쳐져 있다. 다양한 수출업자와 화물을 취급하는 여타 선진 항만에 비해 규슈의 두 항만은 대량 수송으로 비용부담을 덜고자 하는 소수의 대형 수출 업체만 주로 상대한다. 이는 항만의 다양한 해상운송 역량을 증강시키는 데 방해가 된다. 둘째, 규슈의 시장 규모는 환황해권의 다른 주요도시나 일본 내 다른 항만도시에 비해 협소하다.⁴⁶ 배후지 확대가 수반되지 않은 상태에서 항만이 성장하는 데는 한계가 있다. 셋째, 두 항만 모두 최근 들어 북미나 유럽과의 교역 감소와 근해 아시아 국가 항만들과의 교역 증가를 경험하고 있다. 주로 동아시아 국가들과의 교역에서 발생하는 무역불균형(예를 들

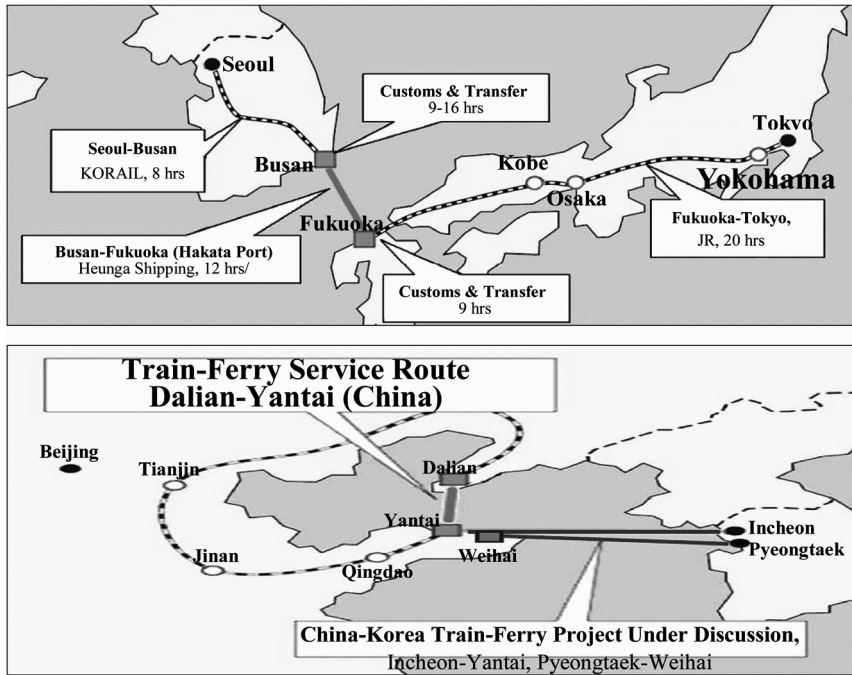
어 수출 대비 수입 과다)이 두 항만의 운송 효율성과 경쟁력을 떨어뜨리고 있다. 두 항만 모두 화물 운송량을 증대시키기 위해 배후지를 확대하고, 수출품을 비롯한 운송화물의 다변화를 꾀하며, 화물 운송량을 증대시키기 위한 노력을 경주해야 한다.

다양한 해상운송 개발

환황해권 내 컨테이너 무역을 촉진시키기 위해 혁신적인 해상 교통 시스템이 개발 중에 있다. 컨테이너의 장점은 규격이 표준화되어 있다는 것이다. 컨테이너화의 확산이 운송 방식이나 국경을 초월하여 상업물류시스템을 하나로 융합시켰다(Tsumori, 2006). 예를 들어 컨테이너 선사는 물론 트럭 및 철도 운송회사를 비롯한 모든 컨테이너 운송회사들은 대개 복합운송 체계에 있어 국제적 표준 규격과 형식을 따를 수 있도록 표준운송체계를 갖춰야 한다. 많은 선사들이 현재 사업 범위를 육상수송까지 확대·통합하여, 문전수송을 원하는 화주들의 요구에 응하고 있다. 또한 육상운송비를 줄여 전반적인 운송비를 절감하고자 한다.⁴⁷ 따라서, 통합물류서비스는 이제 선사들이 경쟁에서 살아남기 위한 필수 사안이 되었다.

역내 복합운송 시스템과 관련한 초국경적 연계 사례가 많다. 화물이 적재된 차량을 두 지점 간에 수송할 수 있도록 고안된 Roll on/Roll off (RO/RO)식 열차페리 선박⁴⁸이 부산-후쿠오카, 시모노세키-칭다오, 후쿠오카-상하이 구간을 운행하고 있다(그림 2.15). 이와 유사한 시스템이 인천-엔타이, 다렌-엔타이 구간에도 조만간 도입될 계획이다. 열차페리 시스템은 트럭이나 트레일러 등 차량에 화물을 적재한 상태에서 크레인을 사용하지 않고 곧바로 열차페리에 수송할 수 있는 구조여서, 항공운임보다 저렴하고 컨테이너선보다 시간을 단축할 수 있는 장점이 있다. 예를 들어 열차페리를 이용할 경우 항공운송비보다 30% 저렴한 가격으로 도쿄에서 서울까지 60 시간 내에 화물을 운송할 수 있다. 열차페리의 또 다른 장점은 승객과 화물을 함께 운송할 수 있다는 점이다. 따라서 운항편도 많고 배송 시간 엄수도 가능한 데다, 화물 선적이나 하역이 필요 없다. 이렇게 화물을 보다 안전하게 운송할 수 있다는 장점 때문에 반도체처럼 취급상 주의를 요하는 고가 상품 운송에 특히 적합하다. 하카다항은 항만 개발이 한창인 동아시아 공략에 나서고자 국제적으로는 부산, 상하이(상하이수퍼익스프레스로 경유)⁴⁹를 연결하고 자국 내에서는 도쿄항, 고베항과 같은 대형 항만도시를 잇는 ‘하카다 국내·외 연계 서비스’를 시행하고 있다. 이 서비스를 시행하기 위해 일본화물철도(JR화물)는 한국철도공사(코레일)와 손을 잡았다.

그림 2.15. 환황해권의 복합운송망 : 발전사례



출처: Kim W-B 외 (2008)

전 세계 교역량 증가에 따라 국제 물류시장에 나타난 큰 변화로 선박의 대형화를 꼽을 수 있다. 포스트-파나맥스급⁵⁰ 컨테이너선이 전체 선박의 60% 이상을 차지하며, 주로 장거리 간선 운항에 이용된다. 단·중거리 노선에서도 과거에 비해 대형 선박이 많이 사용되고 있다. 대형 선박을 이용함에 따라 항만마다 선적 기준량이 상향 조정되었다. 선사들은 가급적 물류시스템의 효율을 저해하는 소량혼적화물(less than container load, 이하 LCL)의 빈도를 줄이기 위해 넓은 배후물류단지를 갖춘 일부 대형 항만에만 기항하게 된다. 대형 선박을 구비하려는 대형 선사들은 경쟁력 제고를 위해 제휴나 합병을 도모한다. 대형 선박이 해상운송의 지배적인 추세인 가운데, 단거리 운송에 적합한 중소형 피더 컨테이너 선박⁵¹에 대한 요구도 함께 늘어나고 있다. 역내 교역의 증가와 선사들의 가치사슬 관리로 인해 안정적이고 신속하며 운행횟수가 많은 서비스에 대한 수요가 증가했기 때문이다. 선박의 대형화와 더불어 자유무역체제 하에서 자주 나타나는 무역 불균형도 LCL발생에 영향을 주었다. 한국과 일본의 경우 대중국 교역에서 수출량보다 수입량이 더 많은 불균형 상태이기 때문에, 중국으로 가는 수출선에서

컨테이너가 다 차지 않는 LCL이 빈번히 발생한다.⁵²

단거리 중소형 선박을 원하는 화주의 요구에 부응하여, 컨테이너선 위 주이던 운송수단 또한 크기가 작고 자주 운행하는 열차페리로 다변화되었다. 앞서 언급한 상하이수퍼익스프레스는 하카다와 상하이 구간을 운행하는 열차페리를 이용해 12ft 소형 컨테이너⁵³를 수송한다. 하카다항에 화물이 도착하면 상하이수퍼익스프레스가 화물을 환적한 후 철로나 육로를 이용해 최종목적지까지 운송한다. 여기서 관건은 하카다항 인근의 배후지역을 확대하는 데 있다. 하카다항은 동아시아와 근접해 운송속도 향상과, 운항 증편, 가격 절감 등이 가능하다. 상하이수퍼익스프레스 서비스를 이용하여 수송된 컨테이너 수가 2003년에 130개에서 2007년에 3,960개로 증가했다. 상하이수퍼익스프레스 서비스는 높은 잠재력을 지닌 서비스이나, 규슈지방의 시장 규모가 작기 때문에 현재 일주일에 두 차례밖에 운행하지 않는다. 또한 노선 간(예를 들어 국제선과 국내선을 연결하는 노선) 연결이 원활하지 않다는 문제도 안고 있다.

항만 간 과도한 경쟁으로 인한 환적 수요 하락에 맞서 주요 항구도시 는 수요 유지를 위한 방안 마련에 돌입했다. 환적화물에 가치를 부여하여 물류 기능을 한 단계 높이는 부가가치 물류 서비스도 이러한 방안 에 속한다 (Furuichi, 2006). 부가가치물류는 동아시아에서 발달을 거듭하고 있는 공급 및 수요사슬 관리에도 도움이 될 것이다. 부가가치물류는 과감한 설비투자 를 필요로 하지만, 항만 관리를 안정화시킨다는 장점을 가지고 있다. 또한 역내 고용 기회를 창출해 경제 성장에 도움을 준다. 예를 들어, 부산항은 환 적 컨테이너선을 위한 서비스에만 국한하지 않고 종합물류서비스를 제공하 려는 목표를 세우고 있다. 종합물류서비스는 환적 화물의 분류, 재분류 및 선적, 처리, 저장 및 수출업자의 요구에 따라 최종 목적지까지의 이송이나 재고 화물 관리와 같은 일련의 서비스를 포함한다. 화물인식 자동화, 화물 운송경로추적 자동화, 실시간 운송 정보제공 등의 서비스는 운영 효율성 향 상, 운송 시간 단축, 비용 절감, 보안 강화 등의 효과가 있다.⁵⁴

중앙 및 지방정부의 항만물류 지원 강화

경제 발전에 있어 물류부문의 중요성을 반영하듯 각국은 운송 인프라 개발에 중점을 두고, 빠르게 성장하는 환황해권을 선점하고자 총력을 기울 이고 있다. 한국은 ‘국토종합개발계획(2006-2020)’의 일환으로 환황해권에 대규모 인프라 투자를 계획했다. 일본은 수퍼중추항만(6개 항)과 핵심 국제 항(하카다항, 기타큐슈항, 시모노세키항을 포함한 11개 항) 개발 계획을 추

진 중이다. 중국 역시 유사한 전략으로 항만 개발에 뛰어들었다. 그 중 상하이항의 확장 계획이 규모 면에서 단연 돋보이는데, 상하이항을 50개 선석을 갖춘 국제 허브항만으로 만든다는 내용이다. 부산항이 6,150만 달러의 공사비가 소요될 것으로 예상되는 대대적인 신항 개발 사업을 2015년에 완수하겠다고 계획한 가운데, 최근 환황해권 내 칭다오항, 텐진항, 기타큐슈항도 항만 처리 능력을 확대하고 있다. 이처럼 각국이 환황해권 내 허브항이 되기 위해 경쟁적으로 항만개발에 나선 상황에서, 확장 경쟁으로 인해 항만 시설에 과잉 중복 투자를 하고 있는 게 아니냐는 우려가 일고 있다. 이에 따라 환황해권 3국은 진지하게 이 문제를 논의하고 초국경적 운송 체계를 조율하기 위한 방안 마련에 고심하고 있다.

이 문제에 대한 국가적 차원의 대화는 이미 시작된 상태다. 한·중·일 3국은 국제 해양운송 및 물류에 관한 정보를 교환하고 환황해권 국가 간의 안정적인 물류시스템을 개발하기 위해 2006년에 3자간 물류장관회의를 개최했다. 2006년 3국 각료들이 모인 첫 회의에서 행동계획에 대한 합의가 이루어졌다. 이 행동계획에는 3국 간 긴밀한 물류정보 네트워크 구축, 물류장비 표준화, 공동연구 수행 등 12개의 행동규칙이 담겨있었다. 2008년에 개최된 2번째 회의에서 3국 장관들은 각각의 행동규칙의 이행과정에 대한 정보를 공유하고 상호 협력 강화를 위해 (1) 안정적인 물류 체제 (2) 친환경 물류 (3) 안전하고 효율적인 물류라는 3가지 목표를 세웠다. 또한, 장관회의에서 사무국장과 책임 실무반이 확정되었다.

지방정부도 역내 항만물류를 적극 홍보하고 있다. 예를 들어 기타큐슈시는 2003년 ‘국제 물류를 위한 특별 규제완화 지구’를 중앙정부에 승인해줄 것을 요청했다. 특별지구 개설의 목적은 이 지구에 35개의 신규 회사를 설립하고 10,000개의 신규 일자리를 창출하는 것이었다. 중앙정부는 이 구역의 건축 허가를 완화하고, 물류 선적 사업에 대한 보조금을 지급하며, 지식 교류를 위한 해외 연구원을 초청하는 등 기타큐슈시의 제안을 부분 수용했다. 기타큐슈시는 또한 ‘재활용 항구’로 지정되었으며 재활용 자재를 사용해 국제 친환경 물류사업을 발전시키고 있다(글상자 2.5). 인천시 또한 물류산업을 재 활성화시키기 위해 중국, 일본과 물류 삼각 네트워크를 형성하는 데 전력을 다해왔다. 인천시는 ‘보세구역’으로 지정되었으며, 이를 최대한 활용하여 항만 개발에 앞장서고 있다. 화물 교역을 활성화하기 위해, 지정된 보세구역에서는 거래 물품의 관세 및 기타 세금이 면제되는 세제혜택을 누릴 수 있다. 텐진항 또한 1991년 이후 보세구역 지정을 효과적으로 추진했다.

항만관리와 같은 소프트정책 또한 초국경적 연계를 강화할 수 있다. 항만 거버넌스 구조는 협력을 통해 항만이 법적으로 실질적으로 경쟁력을 제

고할 수 있도록 하는데 영향을 미친다.⁵⁵ 민간기업의 항만관리 참여 역시 환황해권 항만 간의 초국경적 협력 강화에 도움을 줄 수 있다. 기타큐슈시 자료에 따르면, 기타큐슈항, 인천항, 다롄항을 관리하고 있는 PSA인터내셔널이 한·중·일을 연결하는 삼각 네트워크 전략을 추진한다고 밝혔다. 삼각 네트워크 전략을 통해 지리적으로 북미와 멀리 떨어진 다롄항과 지형적으로 불리한 인천항을 피더항으로 삼고, 북미항 간선행로와 연결된 기타큐슈를 허브항으로 하는 삼각 구도가 성립된다. 이 같은 분야에서 지역정부 차원의 협력이 발생하고 있다.

글상자 2.5. 재활용품 교역 증가

플라스틱 및 기타 자재 부족에 늘 시달리는 중국과 재활용에 대한 필요성이 나날이 증가하는 일본, 이 두 나라 간 중고품 및 중고자재의 거래가 점점 각광을 받고 있다(Tateishi, 2006). 예를 들어 기타큐슈항 수출 컨테이너의 7.1%, 하카다항의 9.8%가 중고자재로 구성되어 있고, 이들 대부분은 중국으로 수출된다. 일본 정부는 2002년부터 일부 항만도시를 ‘재활용 항만도시’로 지정하여, 중고 화물의 저장, 재활용, 거래를 위한 역량을 강화하고 있다. 그 중 기타큐슈항은 향후 주변지역과 협력할 수 있는 잠재력을 근거로 일본 정부가 최초로 선정한 5대 재활용 항만도시 중 하나로 이름을 올렸다. 재활용 항만도시 추진을 계기로 일본 정부는 ‘재활용 기반 사회’를 창조하고, 제조업이 쇠퇴하는 연안지역에 지역 개발을 위한 재활용 산업을 활성화하며, 재활용 처리비용 및 환경 부담을 줄이고자 총력을 다하고 있다. 일본 정부는 재활용이 가능한 상품에 대한 관리 및 설비 향상을 위한 지원과 더불어 민간 제휴를 강화했다. 이 같은 추세에 발맞춰 중국 항만도시 역시 재활용 산업 발전에 박차를 가했다. 칭다오가 2007년에 기타큐슈와 공식적인 협력활동을 개시했고 이듬해인 2008년에 텐진이 가세했다. 재활용품 무역의 가장 중요한 측면은 투명성이 보장되어야 하고, 안전하게 운송되어야 하며, 오염을 방지하기 위해 물류추적이 가능해야 한다는 것이다. 재활용품 교역은 일본의 수출입 불균형을 시정할 수 있고, 친환경 사회 개발에도 기여할 수 있는 가능성을 높여준다.

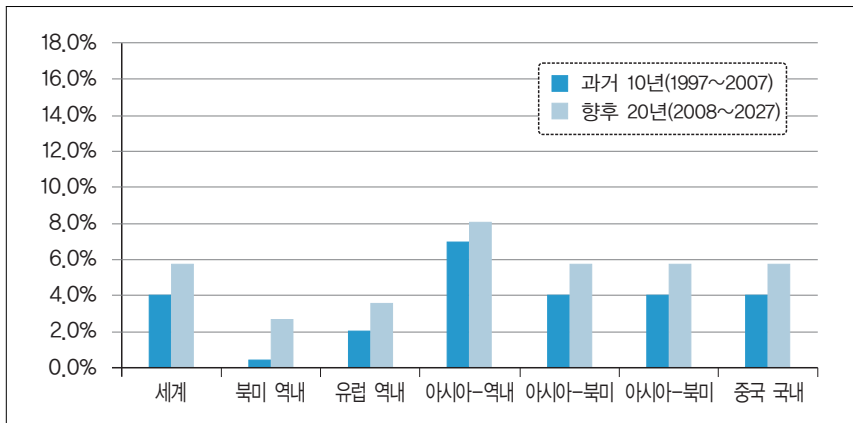
환황해권 10대 항구도시로 구성된 OEAED 역시 물류부문의 중요성을 강조하는 동시에 ‘항만 제휴’의 개념을 실현하는 데 집중하고 있다. OEAED는 물류 분과 실무반을 편성해 소기의 성과를 거두었다. 기구 창설의 취지는 OEAED 회원도시 간에 항만시설 이용료를 할인해주고 세관절차를 간소화하는 한편, 물류 정보 교환 및 물류 사업 부문과의 연계를 강화하는 데 있다. 10대 항구도시의 사무국장과 물류업체가 실무반에 참여한다. OEAED의 회원도시 중 하나인 인천시는 이미 항만이용료를 20%까지 인하하고 10개 도시의 인프라 및 물류 관련 데이터베이스를 구축하고 있다. 양자간 협력관계 역시 점진적으로 추진 중에 있다. 2007년 인천항 개발위원회와 기타큐슈항 진흥위원회는 공동 사업을 구체화하고 발전시키자는 취지의 해운협정에 전격 합의했다. 인천과 칭다오는 한·중 정부 간 협력협정서에 근거해 두 도시에 각각 한·중 물류센터를 건립했다.

항공운송: 항공화물 증가

화물의 항공운송이 고기술 부문의 수요에 따라 아시아 내에서뿐만 아니라 전 세계적으로 증가 추세이다. 부피가 작고, 가볍지만 고가인 고기술 제품군은 빠르고 안전한 배송을 요한다. 1997년에서 2007년 사이 아시아 권에서 항공화물의 성장률은 7%로 전 세계 평균 4.1%보다 월등히 높다. 2008년에서 2027년까지 이 지역 성장률은 8.1%까지 증가할 것으로 예상되는 데, 여전히 세계 평균 성장률 예상치인 5.8%보다 높은 수치이다(그림 2.16).

인천국제공항은 환황해권 내에서 유일한 항공 물류 허브로, 동아시아 전체로 볼 때 나리타(도쿄)공항보다 물동량이 많다. 인천국제공항에서 처리하는 항공화물량이 해마다 증가하는 추세이며, 물동량을 기준으로 인천공항은 2008년에 세계 4위를 기록했다. 한편, 나리타(도쿄) 국제공항은 2005년 이래로 순위가 계속 떨어지고 있다(표 2.24). 규슈지방의 허브 공항인 후쿠오카 공항은 수출 증가에 힘입어 수출액이 1997년 6,820억 엔에서 2008년 7,510억 엔으로 증가했으며, 수입액은 1997년 2,300억 엔에서 2008년 8,950억 엔으로 급증했다(모지 세관, 2008). 반도체를 비롯한 전자부품이 규슈지방 항공을 통한 교역량의 절반을 차지했다. 중국의 전체 화물량 가운데 항공화물이 차지하는 비중은 2004년에는 10% 미만이었지만, 중국의 빠른 경제 성장과 기술 발전을 감안할 때 향후 항공화물의 비중이 늘어날 것이다. 항공여객 수와 마찬가지로 항공화물 물동량에 있어서도 한·중 항공화물이 한·일 항공화물 규모를 빠르게 따라잡고 있다. 그러나 중·일 항공화물 규모가 여전히 3국 간 교역에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

그림 2.16. 과거 항공화물 성장률과 향후 예상 성장률



출처: 보잉 상용기 부문, 2008-2009 세계항공화물전망(World Air Cargo Forecast)

표 2.24. 화물 물동량 기준 세계 5대 공항, 2002-2008

2002			2008		
순위	도시명	화물(메트릭톤)	순위	도시명	화물(메트릭톤)
1	메μφ스	3,390,515	1	메μφ스	3,695,438
2	홍 콩	2,668,880	2	홍 콩	3,660,901
3	도쿄(나리타)	2,154,691	3	상하이 (푸둥)	2,602,916
4	앵커리지	2,102,025	4	인 천	2,423,717
5	인 천	1,843,055	5	앵커리지	2,339,831
			8	도쿄(나리타)	2,100,448

출처: 국제공항협회의

2.2.3 과제 및 제언

이 절에서는 환황해권 내 항공 및 해상운송망을 분석해 보았다. 각 항만과 공항 간 조율이 환황해권 교통의 흐름을 보다 원활하게 할 것이며, 이 지역의 전반적인 경제 발전에도 기여할 것이다. 다음은 이 지역 운송 부문에서 몇 가지 과제와 운송력 향상 방안을 제시한 것이다.

- i. *일일 비즈니스권을 확대한다.* 기존 공항을 효율적으로 활용하면, 일일 비즈니스권을 확대할 수 있어 3국이 직면한 재정적 부담을 더는 데도 도움이 될 것이다. 항공자유화 정책을 시행하면 기존 공항의 인프라 활용 측면에서도 유익할 것이다. 일본의 후쿠오카시, 기타큐슈시와 한국의 부산시의 경우, 항만서비스를 한 차원 높이고 초고속열차와 고속도로를 이용하여 이들 도시와 배후지역을 연결한다면, 일일 비즈니스권 확대에 도움이 될 것이다.
- ii. *멀티허브형 항만 시스템을 구축한다.* 환황해권의 각 항만은 역내 물류 시스템의 구조적 변화에 맞서 자체적인 틈새시장을 찾아야 한다. 멀티허브 항만 체제를 구축하기 위해서는 운송 정책과 관련하여 보다 많은 초국경적 협력이 필요하다.
- iii. *고부가가치 물류기능을 향상시켜야 한다.* 고부가가치 물류는 항만의 비교우위를 높이는 핵심 전략이다. 고부가가치 물류를 취급하는 항만은 기존의 단순한 상품운송 기능에서 벗어나 분류, 공정, 세관 등 물류서비스까지 확대제공할 수 있게 된다.
- iv. *수출량과 수입량의 균형을 찾는다.* 역내 항구도시들은 컨테이너선을

다 채우지 못하는 LCL 문제를 완화하기 위해 새로운 교역상품을 개발할 필요가 있다. 기타큐슈시가 적극 추진하는 재활용품도 하나의 예가 될 수 있다(글상자 2.5 참조). 경제, 무역, 교통 부문 간 수평적 협력관계를 도모하는 것도 무역 불균형 문제를 시정하는 데 도움이 될 것이다.

- v. **항만 배후지역을 확대한다.** 복합운송을 향상시킴으로써 항만 배후지역을 확대하는 것은 항만의 경쟁력 제고를 위해 중요하다. 한국은 경부선이 1970년에 개설되고 경부 고속철도가 2004년에 개통되어 부산항의 배후지역을 확대하는 데 기여했다.⁵⁶ 마찬가지로 규슈, 동규슈, 규슈 간선도로 간의 네트워크 통합이 완료되면 후쿠오카항(하카다)과 기타큐슈항의 배후지역이 확대될 것이다. 후쿠오카, 가고시마, 나가사키를 연결하는 초고속열차 신칸센이 건설되면 기존의 철도를 보다 효율적으로 사용할 수 있고 후쿠오카(하카다)와 기타큐슈항의 배후지를 더욱 확대할 수 있을 것이다. 텐진과 베이징 공항은 양 도시 간에 초고속 열차와 고속도로를 개통하여 여객과 화물의 항로를 서로 공유하고 보완하려는 공동의 전략을 세우고 있다.

글상자 2.6. 유럽의 조국경적 항만 제휴: 코펜하겐항 · 말뫼항

코펜하겐항(덴마크)과 말뫼항(스웨덴)의 통합 관리는 가장 혁신적인 조국경적 협력 사례 중 하나이다. 두 항구는 2001년부터 코펜하겐 · 말뫼항만청이 통합 관리해오고 있다. 코펜하겐 · 말뫼항만청은 코펜하겐항만청(덴마크 정부와 코펜하겐시 정부)과 말뫼항만청(말뫼시 정부와 민간기업) 양측으로부터 균등하게 자금을 지원받는다. 코펜하겐과 말뫼 두 도시는 국경을 초월한 항구통합을 통해 규모를 확장함으로써 국제적 인지도를 향상시키고 투자의 효율성을 제고하고 있다. 말뫼항은 화물 운송에 특화되어 있고, 코펜하겐항은 크루즈 산업을 도모하고 있다. 항만통합의 목적은 스칸디나비아와 서유럽의 길목에 위치한다는 지리적 이점을 이용해 북유럽과 발트해 지역의 허브 항만으로 도약하고자 함이다. 토요타, 소니, 롤랜드와 같은 세계 유수 기업의 상당수가 이미 주요 유통 센터를 코펜하겐 · 말뫼항에 배치했다.

출처: OECD(2009)

- vi. **조국경적 제도 통합을 가속화 한다.** 3국 간 컨테이너 샤시 표준의 차이, 철도시스템 간의 조율 부족, 보안규정의 차이가 역내 복합운송 물류 통합을 방해하고 있다. 다시 말해, 역내에 보다 원활한 선진 운송 시스템이 정착되려면, 물류의 모든 부문에 표준화가 선행되어야 한다. 세관, 이민, 검역(customs, immigration, quarantine)체계도 물류 속도에

맞게 변해야 한다. 이러한 문제는 범지역적 차원에서 다루어야 할 필요가 있다. OECD 회원국 가운데 초국경적 항만 제후를 구축한 사례가 있다(글상자 2.6). 후쿠오카와 상하이 간을 운행하는 RO/RO선의 성공적인 취항 사례에서도 알 수 있듯이 중앙·지방정부 간 협력과 민간부문의 참여가 표준화를 달성하는 데 필수적이다.

2.3 소프트 인프라: 사회문화적 네트워크

국경을 초월한 지역통합이 오래 지속되기 위해서는 하드 인프라만 필요한 것은 아니다. 인적 자원, 문화, 학문적 연계와 같은 소프트 인프라의 통합도 필요하다(표 2.25). 소프트 인프라를 통해 정보와 아이디어를 교환하고, 지역 연계에 도움이 될 수 있는 가치체계와 상호간의 이해를 증진할 수 있다. 이 절에서는 현재 환황해권 도시들의 고유 자산을 설명하고 상호 이해와 개방적인 문화를 도모하는 데 있어 관광의 역할에 대해 분석해 본다. 그리고 인적 자원과 아이디어의 교환을 활성화하기 위한 제도적 장치로서 학술기관 간 연계에 대해 논하겠다.

표 2.25. 초국경적 협력의 문화적 장애요소

문제점	설명
소 통	언어구사능력부족, 도덕적 개념, 행동양상, 관습·태도 일상행동, 더딘 추진력, 불신, 진지한 동기 결핍
관습, 국가전통, 습관 및 행동	
문화적·정치적 장벽	
사고방식 및 동기	
제도적 차이	상이하고 중첩된 권한 혹은 상이하거나 중첩된 권한, 운영 방식 불일치, 상이한 공식언어
관료주의	
역사적 차이	편견, 거짓 정보
상호신뢰부족	상호간 지식 부족, 상이한 작업 방식
본능적 태도	전통적인 편견 불쾌한 경험, 실패 무지에 의한 불신

출처: van Run(2000)

2.3.1 기존의 지역 유산: 인적 자원과 생활지원 인프라

오래된 문화교류 역사

환황해권 해안도시들은 오랜 전부터 문화 교류를 해왔다. 7-10세기에 한·중·일 3국은 평화로운 협력관계를 유지했다. 오늘날의 국경을 초월한 지역 간 연계의 시작은 중국 중심의 조공체제 무렵으로 거슬러 올라가며, 해양아시아의 지리적 운곽은 1400년대 초 무렵 드러나기 시작했다는 주장도 있다(Chen, 2005). 전근대 아·태지역의 교류 양상을 분석한 결과 환황해권 내 교류가 빈번히 발생했다는 주장도 제기되었다. 즉 “해안선을 따라 자리잡은 국가, 지역, 도시가 서로 충분한 영향을 줄 수 있을 만큼 가깝게 위치해 있었지만, 단일지대로 동화, 통합되기에는 멀리 떨어져 있었다” (Hamashita, 1997). 따라서 환황해권 국가들은 각자 다양성을 유지하면서도, 역사적 연계를 통해 사회적 자산(문화적 연계)을 축적할 수 있었다. 환황해권의 이 같은 사회·문화 유산이 재조명을 받으며, 현대적 맥락에서 되살아나고 있다.

최근 환황해권에서는 초국경적 역사 연구에 기초한 도시개발 사업이 한창이다. 예를 들어 인천시는 중국 관광객을 보다 많이 유치하기 위해 2001년 차이나타운을 재건했다. 부산시 역시 관광·문화·쇼핑을 동시에 즐길 수 있는 ‘차이나타운 관광특구’를 재정비하고 있다. 부산시는 한·중 문화관광센터 조성, 도로 정비 등도 함께 추진하고 있다. 부산 차이나특구 조성사업은 한국 최대의 차이나타운 건설을 목표로 한다. 2004년 후쿠오카시 역시 중국과 경제적·문화적 교류를 증진하기 위해 차이나타운을 부흥시키겠다는 계획을 밝혔다. 후쿠오카 차이나타운은 한때 일본 최초의 차이나타운으로 유명했지만 후에 철거되었다. 한편, 한국과 일본은 문화교류 및 관광을 장려하기 위해, 17-19세기에 이루어진 조선왕조 외교사절단의 일본 방문을 기념하는 대규모 행사를 한·일 양국에서 정기적으로 개최하고 있다. 한·일 문화 행사를 성공적으로 치르기 위해 양국의 다양한 이해당사자들이 협력했다. 위의 예에서 살펴본바와 같이, 과거 국경을 초월한 우호관계는 향후 초국경적 협력에 도움이 되는 지역 유산으로 기능하고 있다.

한·중·일 3국 간의 문화적 격차가 점차 줄어들고 있고, 이러한 현상은 특히 젊은 층에서 두드러진다. 주로 패션과 엔터테인먼트(영화, TV드라마, 음악, 만화, 애니메이션 등, 글 상자 2.7참조)부문이 3국을 문화 공동체로 이끄는 주요 동력이다. 일부 일본 패션잡지는 일본에서보다 오히려 중국에서 판매 부수가 높다.⁵⁷ 많은 영화배우와 가수들이 이웃국가로 진출하며, 그곳에서 높은 인기를 얻고 있다. 아시아에 한류 열풍을 일으킨 한국 드라

마는 한국을 찾는 일본 관광객 수를 끌어올렸고, 중국 젊은 층에도 상당한 영향을 미쳤다. 2004년에는 중국 그룹이 일본 음악 순위 프로그램에서 1위를 차지하기도 했다. 1996년을 시작으로 해마다 열리는 부산 국제영화제는 2007년 이후 매년 관객 약 200,000명을 동원하며, 아시아의 최대 영화제 중 하나로 부상했다. 이 모든 변화는 각국의 생활양식 및 가치 체계상의 차이가 특히 젊은 층 사이에서 점차 줄어들고 있음을 시사한다.

글상자 2.7. 한·중·일 합작 영화, 드라마, 애니메이션

요코하마항 개항 150주년을 기념하여 요코하마시의 지원 하에 한·중·일 영상학교 학생들이 움니버스 영화제작을 위해 손을 잡았다. 그렇게 해서 탄생한 영화 ‘3개 항구도시 이야기’가 2009년에 상영되었다. 시나리오를 칭다오, 요코하마, 인천을 배경으로 삼고 있다. 또한, 불로초를 찾고자 한국을 거쳐 일본에 당도했을 것이라 추정되는 전설적인 중국인에 대한 이야기를 담은 합작 TV 드라마 제작을 위해, 3국은 2009년 본격적인 협력에 나섰다. 3국 애니메이션 회사들을 중심으로 합작 애니메이션 제작도 이루어지고 있다. 일본의 노하우, 한국과 중국의 비용 우위를 접목한 이번 공동 제작은 한국과 중국이 합류함으로써 양국 내 외국 애니메이션에 대한 제한 규정을 피할 수 있다는 이점도 있다(한국과 중국은 자국 애니메이션 산업 육성을 위해 외국 애니메이션 방영을 규제하고 있다).

출처: 요코하마시(<http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/kaikou/souzou/project/cultural/event-150movie.html>),
접속일: 2009년 8월 29일

인적자원 교류 증가

한·중·일 모두 고숙련 외국인 근로자 및 유학생 비중을 늘리기 위한 자국 내 정책을 마련하고 있다. 환황해권 내 대부분의 도시에서 도시 전체 인구 대비 외국인 거주자의 비중은 그다지 높지 않지만, 절대적 수치로만 볼 때 여러 도시에 상당수의 외국인이 거주하고 있는 것으로 조사되고 있다(칭다오: 100,000, 텐진과 인천: 약 40,000, 후쿠오카와 부산: 약 20,000, 표 2.26). 한국과 일본은 일정 자격요건을 갖춘 외국인만 입국을 허용하는 포지티브리스트 이민제도를 시행하고 있다. 일본의 외국인(외국인 등록자)은 1998년 150만 명에서 2008년에 220만 명으로 증가했다(일본 법무성, 2009b). 2008년 주일 외국인의 국적을 보면 중국이 29.6%로 가장 많고, 한국이 26.6%로 두 번째로 많다. 한편, 한국의 외국인 거주자도 1998년 182,788명에서 2008년 854,007명으로 급증했다(한국 통계청). 과거에는 한국 정부가 저기술 이민자를 받아들이는 데 주력했으나, 최근 들어 고숙련 이민자 유치에 초점을 맞추고 있다. 중국 역시 1996년에 외국인을 위한 고용허가제를 도입한 데 이어 2004년에는 영주권 제도를 신설했다. 중국 공안부 출입국 사무소

에 따르면 주중 외국인 수가 2007년 2,600만명 이상이며, 이들의 국적은 한국(18.3%), 일본(15.2%), 러시아(11.5%) 순으로 기록되었다.

표 2.26. 환황해권 도시의 외국 국적 인구 변화 추이, 1995-2006

	외국 국적 인구				전체 인구 대비 외국 국적 인구 비율(%)			
	1995	2000	2005	2006	1995	2 000	2005	2006
일본	1,362,371	1,686,444	2,011,555	2,084,919	1.1	1.3	1.6	
후쿠오카	13,361	16,531	19,878	20,428	1.0	1.2	1.4	1.4
기타큐슈	11,179	10,552	11,367	11,352	1.1	1.0	1.1	1.1
시모노세키	4,723	4,244	3,891	-	1.5	1.4	1.3	-
중국
다롄	.	.	.	15,000	.	.	.	0.3
톈진	.	.	.	40,000	.	.	.	0.4
칭다오	.	.	.	100,000	.	.	.	1.3
엔타이	.	.	.	10,000	.	.	.	0.2
한국	123,881	244,172	485,477	632,490	0.3	0.5	1.0	1.3
부산	9,092	7,447	11,035	23,397	0.2	0.4	0.5	0.6
인천	12,529	8,801	13,600	39,463	0.4	0.7	1.2	1.5
울산	2,944	3,926	4,243	10,494	.	0.4	0.7	1.0

출처: 일본 → 일본 이민국 ‘일본에 입국한 외국인 통계’, 대도시권 통계 위원회 ‘대도시 지역 비교 통계표’ (연간 통계자료), 각 도시 공식 웹사이트,

한국 → 한국 통계청, 도시별 통계 연감 (2001, 2006),

중국 → 다롄, 톈진, 칭다오 공안부 웹사이트에 게재된 거주 외국인에 대한 통계 자료

환황해권 내 노동인구 이동은 낮은 편이다. 환황해권 노동시장의 두드러진 특성 중 하나는 인구변화가 이민보다는 국내이주나 인구구성상의 변화(예를 들어 출산률이나 사망률)에서 기인한다는 점이다. 환황해권의 많은 도시들이 자국 내에서 인력을 충원한다. 일례로 2006년 규슈의 외국인 노동자는 12,630명으로 일본 전역 외국인 노동자의 3.3%에 불과하다. 이 중 73%가 동아시아 출신이고 14%가 동남아시아 출신이다(일본 경제산업성 규슈경제산업국, 2008). 이처럼 규슈의 외국인 고용률이 저조한 원인을 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 우선 일본3대 대도시권(도쿄, 오사카, 나고야)에 비해 외국계 회사가 훨씬 적다. 또한 규슈지방 내 회사들도 일본 다른 지역에 비해 외국인 고용률이 낮다. 톈진시의 경우 고용시장이 훨씬 더 폐쇄적이다. 2006년 톈진시 소재 기업이 채용한 신규직원의 상당수가 톈진 지역 출신들이었다. 신입사원의 23%가 주변 농촌 지역 출신이고 17.7%가 갓 졸업한 톈진시 소재의 대학 졸업생인 반면, 톈진 외 지역 출신은 1.2%에 불과했다(톈진시, 2006).

외국인 거주자를 위한 기본 인프라로는 외국인 자녀를 위한 외국인 학교, 외국어 서비스를 제공하는 병원 등이 있다. 일례로 한국과 중국 해안도시 간의 긴밀한 관계를 반영하듯 텐진과 칭다오에는 한국인 자녀를 위한 학교가 몇 군데 있고, 부산에도 중국인 자녀를 위한 학교가 두 군데 있다. 반면 후쿠오카에는 이중 국어가 통용되는 국제 학교가 한 군데 밖에 없으며, 한국인 자녀들을 위한 학교는 한 곳 있다. 후쿠오카 국제 교류재단에서는 후쿠오카에 거주하는 외국인을 위해 한국어, 중국어, 영어로 쓰여진 가이드를 발간하여, 외국인들에게 후쿠오카 내의 주택, 교육, 사회 복지에 관한 정보를 제공한다. 부산광역시 웹사이트도 영어, 일본어, 중국어로 이와 유사한 서비스를 제공하고 있다. 이와 같은 ‘소프트’ 공공지원이야말로 외국인 거주자에게는 필수적인 서비스다.

환황해권 도시에서 언어장벽 또한 점차 줄어들고 있다.⁵⁸ 부산과 후쿠오카는 두 도시 간 초광역적 연계를 강화하기 위해 ‘번역 없는 구역’을 기획하고 있다. 두 도시는 최근 거리 표지판에 한국어와 일본어 안내를 추가했다. 대규모 상업시설 같은 민간부문에서도 필요에 따라 표지판에 양국어를 모두 표기한다. 학생들이 학교에서 이웃 국가의 언어를 배우는 경우가 많아짐에 따라 결국 환황해권 내에서 언어장벽이 점차 사라질 것으로 예상된다. 일례로 2009년 4월 서울시 교육청은 고등학교 308곳 가운데 278곳이 일본어를 제2외국어로 선택하고 있으며, 189곳이 중국어를 택하고 있다고 밝혔다. 일본 교육부의 2007년도 자료에 따르면 한국어를 제 2외국어로 택하는 일본 고등학교의 수가 1995년 73개교에서 2005년 286개교로 급증했다고 한다. 중국어를 택한 고등학교 역시 1995년 192개교에서 2005년 553개교로 큰 폭으로 증가했다.

2.3.2 관광: 인적·문화적 교류 증진을 위한 도구

이민을 통한 인적 교류가 미진하다는 점을 감안할 때, 관광이 환황해권 내 민족·문화 간 상호 이해 증진을 위한 출발점이 될 수 있다. 출발국과 도착국 모두 상호 경제혜택을 누릴 수 있는 부문 역시 관광이다. 관광객은 자국 여행사에서 여행상품을 구매하며, 관광지에서는 소비를 한다. 다시 말해 관광부문에서는 쉽게 윈-윈 상황을 도출할 수 있다는 뜻이다. 각 지역은 가격 차별화 전략을 사용할 뿐 아니라, 고유 지역 유산을 홍보함으로써 관광객을 유치할 수 있다(글상자 2.8). 관광은 상호투자가 항상 필요한 분야가 아니기 때문에 다른 정책분야보다 정부 간 협력이 쉽게 추진될 수 있다.

글상자 2.8. 환황해권의 지역별 고유관광유산

다롄: 번영하는 해안도시 다롄은 4계절이 뚜렷하고 기후가 온화하다. 여름은 서늘하고 겨울은 따뜻해 이상적인 피서지로 각광받고 있다. 또한 천연자원이 풍부하며, 중국 내 과일 재배지이자 수원지로도 중요한 곳이다. 다롄은 ‘육상의 고향’, ‘축구의 도시’로 잘 알려진 스포츠 도시다. 유리 및 자개 공예 같은 수공업품을 생산하는 공장들도 많다. 중국 회화나무 축제, 국제 패션 페스티벌, 수출품 박람회, 국제 마라톤 대회 등 해마다 각종 국제 행사를 정기적으로 유치한다.

톈진: 도시 역사 600년이라는 장구한 세월 동안 무수한 부침을 겪은 톈진은 고대 중국과 근대 서구 양식이 한데 어우러진 독특한 지역이다. 육해공으로 접근이 가능한 교통의 요지라는 장점 덕분에 톈진시는 관광 명소이자, 전세항공의 북중국 기지로 자리매김했다. 톈진은, 상업, 골동품, 지역 문화, 학문, 예방의학, 민속 의상 중심의 테마 여행에 관심이 있는 여행객들이 즐겨찾는 도시이다. 베이징-톈진-탕구 간 징진탕 고속도로가 신설되어 베이징에서 톈진까지 차로 한 시간 밖에 소요되지 않는 것도 장점이다.

후쿠오카: 하카다로도 알려진 후쿠오카는 규슈지방의 행정·경제 중심지일 뿐 아니라, 항공·철도 이용객들의 터미널 역할을 하기도 한다. 하카다 돈타쿠는 매년 여름에 열리는 화려한 향만 축제다. 이 축제의 주요행사는 전통의상을 착용한 아이들과 화려한 복장을 한 남녀의 퍼레이드와 그들이 거리를 지나며 선보이는 오도리춤(맨손춤)이다. 돈타쿠 축제에는 580개 이상의 단체와 31,000명의 참여자가 동원되며, 관중은 200만 이상이다.

기타큐슈: 후쿠오카 북부에 위치한 기타큐슈시는 규슈지방으로 가기 위한 관문도시다. 기타큐슈는 규슈지방 제1의 중공업 도시지만 관광명소도 많다. 모지항(메이지 시대의 특별 수출항), 고쿠라(나가사키-가이도 고속도로의 출발지였던 성시), 스페이스윌드와 시립 자연사 박물관이 있는 야하타-히가시다 등이 유명한 관광지다. 해마다 1,000만 명의 관광객이 관광도시 기타큐슈를 찾는다.

부산: 주요 항구도시인 부산은 일본과 전 세계로 향하는 관문으로서 항로가 무수히 발달되어 있다. 부산은 또한 고운 백사장을 갖춘 해안선, 아름다운 섬, 높은 산 등 아름다운 자연경관을 뽐낸다. 부산국제영화제도 해마다 열려 전 세계 영화광들이 모여든다.

인천: 한국에서 외부 세계에 처음으로 문호를 개방한 도시인 인천은 한국의 근대화에 지대한 역할을 했다. 인천은 서울에서 가장 가까운 바다로 아름다운 섬이 있는 해안선을 자랑한다. 시도섬과 모도섬에는 새로운 관광 명소로 부상한 TV드라마 촬영지가 그대로 보존되어 있어 관광객들의 관람이 가능하다. 인천국제공항 신도시 주변에는 묵을 수 있는 곳이 많다. 도심은 물론 해변과 도서 지역에도 호텔이 즐비하다.

출처: 중국국가여유국, 일본정부관광국, 한국관광공사

최근 아시아에 일고 있는 관광 열풍은 환황해권의 전망을 밝게 하고 있다. 1990년 이후 전 세계 관광의 주요 축은 유럽과 미대륙, 그리고 동아시아·태평양 일대였다. 세계관광기구(WTO)는 동아시아·태평양 지역을 방문하는 여행객 수가 2010년까지 1억 9,500만에 달해 전 세계에서 2번째로 큰 규모의 관광지대가 될 것이라고 전망했다. 또한, 2020년까지 유럽(7억 1,700만 명), 동아시아·태평양(3억 9,700만 명), 미대륙(2억 8,200만 명)이

세계 3대 관광지대로서 위상을 확고히 다져나갈 것으로 예상했다. 동아시아·태평양이 전 세계 여행시장에서 차지하는 비중 역시 1995년 14.4%에서 2020년에는 25.4%로 급증하는 등, 전 세계 평균 성장률보다 빠른 속도로 성장할 것이라고 전망하고 있다(표 2.27).

표 2.27. 세계 관광 전망, 1995-2020

	전망치(단위: 100만)			시장 점유율		연평균 성장률
	1995	2010	2020	1995	2020	1995-2020
방문지						
전 세계 총 관광객 수	565	1,006	1,561	100.0%	100.0%	4.1%
아프리카	20	47	77	306.0%	5.0%	5.5%
미대륙	110	190	282	19.3%	18.1%	3.8%
동아시아/태평양	81	195	397	14.4%	25.4%	6.5%
유럽	336	527	717	59.8%	45.9%	3.1%
중동	14	36	69	2.2%	4.4%	6.7%
남아시아	4	11	19	0.7%	1.2%	6.2%

출처: 세계관광기구(2001), 관광비전 2020

한·중·일 간 관광추이를 보다 구체적으로 살펴보면, 3국 간의 연계가 괄목할만한 수준임을 알 수 있다(표 2.28). 2008년에 중국을 방문한 일본인과 한국인 관광객 비중은 각각 16.2%과 18.3%였다. 한국과 일본 간 관광객 이동도 상당히 증가하였다. 그러나 중국을 방문하는 한·일 관광객 수에 비해 한국과 일본을 방문하는 중국인 관광객 수는 미미한 수준이다. 이는 한국과 일본이 향후 중국 관광객을 보다 많이 유치할 수 있는 가능성을 시사한다. 중국 국가여유국은 2008년 한 해 동안 중국 본토를 떠나 해외여행에 나선 중국인이 4,600만 명에 달한다고 전했다. 세계관광기구는 2020년에는 중국인 1억 명이 해외여행을 떠날 것으로 전망했다. 많은 관광지에서 중국 관광객의 평균 지출이 높아 방문국에서는 중국 관광객들로부터 상당한 경제적 효과를 기대할 수 있다.⁵⁹ 중국의 급속한 경제 성장과 3국 간의 긴밀한 사업으로 인해 향후 역내 관광은 더욱 증가할 전망이다.

그러나 보다 구체적인 지역별 통계를 살펴보면, 환황해권 국가를 찾는 관광객 대부분이 도쿄, 서울, 베이징과 같은 각국의 수도에만 편중되어 있어 환황해권 내 관광산업이 비교적 정체되어 있음을 알 수 있다. 일본정부 관광국의 2007-2008조사자료(표본 수 14,535명)에 따르면 일본을 방문한 외국인의 58.2%가 도쿄를 방문한 반면, 9.6%만이 후쿠오카현을 방문했다. 한

국의 경우, 2007년 서울을 방문한 외국인 관광객이 600만 명인데 반해, 부산 방문객은 170만 명에 그쳤다(일본 자치체국제화협회, 2008). 중국에서도 수도 베이징이 관광객 수나 관광소득 면에서 중국 최대의 관광지다.

표 2.28. 2008 역내 국가 간 방문객 현황

방문지	출발지	관광객 수(A)	비율 (A/방문지 총 관광객의 수)
중국	일본	1,831,188	16.2%
	한국	2,068,726	18.3%
일본	중국	455,728	7.5%
	한국	1,892,654	31.3%
한국	중국	417,593	9.0%
	일본	2,302,360	49.6%

주: 중국 자료는 2006년도 분. 국가 간 정의 차이로 수치가 불일치하는 부분이 있음. 시 차원의 통계자료는 아직 구비되지 않음.

출처: 다음의 통계자료를 바탕으로 OECD가 산출: 중국: 중국 공안부, 중국 국가여유국(관광청)웹사이트 인용(<http://www.cnto.org/chinastats.asp>), 일본: 일본정부관광국 웹사이트 인용(http://www.jnto.go.jp/jpn/tourism_data/visitor_data.html), 한국: 한국관광공사(http://kto.visitkorea.or.kr/inout.kto?func_name=search)

관광은 각 관광지의 볼거리뿐 아니라 교통 인프라, 국가 정책(특히 이민 통제정책), 환율 등에도 영향을 받는다. 이는 규슈지방의 사례에서도 잘 나타난다. 1998년 이래로 규슈를 찾는 외국인 관광객은 꾸준히 증가해⁶⁰ 2007년에는 927,000명에 육박했다(전체 일본 관광객의 10.1%). 그 중 한국인 관광객이 전체 규슈 관광객의 70%를 차지했으며, 2006에서 2007년 사이의 증가율만 17%에 달했다. 이처럼 한국인 관광객이 급증한 원인은 2003년 부산과 하카다 간 정기 쾌속선 및 여객선 서비스 신설, 단기 여행 비자 면제, 원화 절상, 규슈 관광 캠페인, 2005년 규슈 관광진흥기구 발족 등에서 찾아볼 수 있다. 한편, 규슈를 방문하는 중국 관광객의 증가는 일본 정부의 비자 완화 정책으로 설명될 수 있다. 그러나, 최근 엔화 절상으로 관광객의 이동방향이 바뀌었다. 2008년 7월부터 원화 가치가 급락하면서 규슈를 방문하는 한국인 관광객도 감소하여 규슈 경제에 영향을 미치고 있다(일본 경제산업성 규슈경제산업국, 2008).

중앙·지방정부의 관광정책

환황해권 국가의 관광 정책은 일반적으로 지역의 볼거리를 늘리고 여행객을 위한 정보이용료나 교통비를 줄이는 데 초점을 맞추고 있다. 2006년 이후 한·중·일 3국은 관광 협력과 진흥을 위해 해마다 장관회의를 개최하고 있다. 이를 통해 역내 관광개발계획을 확립하였으며, 2005년에 1,200만 명이던 역내 관광객 수를 2010년까지 1,700만 명으로 증가시킨다는 목표를 설정했다. 구체적인 계획으로는 크루즈 항로 공동 홍보, 항공 노선 개발 등을 들 수 있다. 2007년 칭다오에서 열린 제2차 장관회의에서는, 환경 문제와 고용의 측면에서 지역적 불균형 해소를 위한 관광 활용 등을 거론한 칭다오 선언을 발표했다. 칭다오 선언을 통해 국가 간 청소년 및 민간단체 교류의 중요성을 역설했으며, 주요 전략으로는 관광통계 개선, 관광순회노선 개발, 국제행사 유치에 위한 공동 홍보 등이 있다. 2008년 제3차 장관회의에서 발표된 부산 선언은 칭다오선언의 정책 기조를 재차 강조하고, 스마트 카드를 사용한 여행객 결제 시스템 공동 개발, 공동 관광홍보, 한·중·일 관광교류 운영위원회 설립 등에 합의했다. 한·일 양국 정부는 관광진흥을 위해 단기 여행 비자를 면제하는데 동의했다. 상하이 세계 엑스포(2010), 대구 세계 선수권 대회(2011), 인천 아시안 게임(2014)과 같은 대규모 행사에서처럼, 아시아가 세계 이목의 중심에 서 있는 동안에는 국가적 차원의 협력이 더욱 빛을 발할 것으로 예상된다.

이와 같은 협력기조에도 불구하고, 3국 간에는 전 세계 관광객 유치를 위한 경쟁이 치열하다. 각국은 국가적 차원에서 전 세계 관광객을 보다 더 많이 확보하기 위해 많은 노력을 기울여왔다. 일본과 한국 정부는 적극적인 관광 캠페인을 벌이고 있다. 일본 정부는 2003년 ‘일본 방문’⁶¹ 캠페인을 개최하였고, 한국 정부는 관광 캠페인을 통해 일본과 중국에서 일고 있는 한류 열풍⁶²을 더욱 확산하고 있다. 중국 정부도 본격적인 해외 관광객 유치전에 돌입했다. 특히 1997년 ‘중국 방문의 해’를 계기로 중국 정부는 관광진흥을 강화했다.

지방정부 차원에서도 환황해권 내 각 시정부가 관광정책 개선에 적극 나서고 있다. 후쿠오카시의 신기본계획(2003)은 후쿠오카시에 방문한 외국인 관광객 수를 2002년의 333,645명에서 2015년까지 600,000명으로 늘린다는 목표를 세우고 있다. 기타큐슈시의 관광진흥계획(2006)은 2006년 107,000명이던 외국인 관광객 수를 2013년까지 200,000명 수준으로 끌어올리겠다는 것이다. 산업도시로서 오랜 역사를 지닌 기타큐슈시는 산업 관광지로서의 면모를 강조하며 홍보하고 있다.⁶³ 부산시는 의료관광의 메카로 거듭나기 위한

절차를 밟고 있다. 2008년 이래 부산시는 시설이 뛰어난 의료기관 300곳을 외국인 진료기관으로 지정하여 우수한 의료서비스와 외국어 서비스를 제공하고 있다. 다렌시와 엔타이시 또한 해안관광구역 개발을 통해 외국인 관광객 유치에 발 벗고 나섰다. 환황해권 내 각 도시는 지역 전통과 위에서 언급한 강점 등에 기초한 다양한 문화 프로그램과 행사를 개발해 왔다. 그러나 외국 관광객을 위한 인프라 개선에 지방정부가 나서서 해야 할 일이 아직도 많다. 일례로, 긴급 외국어 지원 서비스, 국제 카드로 인출이 가능한 현금 인출기, 해외 TV채널 등이 외국 관광객에게 필요한 서비스로 지방정부의 지원이 필요하다. 시민들의 우호적인 태도 또한 지방정부 차원에서 발전시킬 수 있는 부분이다. 국제교류재단, 아시아 태평양 어린이회의, UN 해비타트 후쿠오카 사무국⁶⁴처럼 후쿠오카에 소재한 외국계 기구도 후쿠오카 시민들이 외국인 방문객과 외국 문화를 적극 수용하는 데 도움이 될 것이다.

관광진흥을 위한 초국경적 제도적 협력

외국인들은 항구나 공항, 또는 두 시설을 모두 보유한 관문도시를 통해 입국한다. 관건은 외국인이 관문도시에서 좀 더 오래 머물 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 외국인이 관문도시와 배후지역을 두루 방문하게 하려면 이 두 지점을 연결하는 교통인프라 개선이 우선과제이다. 동시에 각 관련 지방정부 간 제도적 협력은 ‘지역 브랜드’ 이미지 구축 및 관광순회노선 개발 등에 도움이 될 것이다. 예를 들어 규슈지방에서는 관광 명소 개발 및 국내외 관광객 유치를 통해 관광 및 경제 발전을 도모하고자 규슈관광진흥기구가 2005년에 출범했다.⁶⁵ 일본 내 14개 현과 일부 관광연합, 104개의 민간단체가 이 기구의 회원으로 참여하여 공동의 목적을 위해 서로 협력한다. 한국의 경우 2개 도시(부산, 울산)와 2개 도(강원도, 경상북도)가 관광진흥위원회를 조직해 공동 관광 사업을 적극 추진하고 있다. 위원회는 특히 환황해권을 대상으로 해당 지역에 대한 공동 마케팅도 계획한다. 부산을 ‘웰니스 리조트(Wellness Resort)’로 부각시키려는 목표를 가지고 추진 중인 동부산관광단지조성사업은 해안선을 따라 도시들을 연결하여 동·남해안관광벨트를 구축하는 사업이다.

환황해권 관광진흥을 위한 네트워크인 관광진흥기구(Tourism Promotion Organization, 이하 TPO)는 비록 기구 활동이 환황해권에만 국한되어 있지는 않지만, 환황해권 내의 도시 간 국제 네트워크의 전형이다. 2002년에 부산시가 출범시킨 TPO에는 현재 13개 국가의 68개 도시와 40개의 민간 기구(한국 21개, 중국 14개, 일본 13개 도시 및 기관 포함)가 소속되어 있다. 이

기구는 TPO회원 도시의 가맹점에서 할인 받을 수 있는TPO 여행 카드를 홍보하며, 신용카드와 제휴 교섭 계획도 세우고 있다. 또한 수학여행 교환사업도 운영하고 있으며, 공동 마케팅, 크루즈 노선도 개발 중이다. 환황해권 내10대 항구도시로 구성된 OEAED⁶⁶ 역시 역내 위원회를 설립해 관광진흥을 위한 상호 유익한 방법을 연례적으로 논의한다. 2009년을 환황해권의 해로 지정하고 환황해권이라는 브랜드로 각종 행사를 공동 개최할 예정이다. 최근에는 환황해권 내 여러 항구도시를 순회하는 크루즈 홍보가 집중 논의되고 있다(글상자 2.9).

글상자 2.9. 크루즈 산업의 잠재력

2007년 세계 크루즈 시장 규모는 약 1,600만 명 수준이나, 아시아인의 비중은 겨우 4.7%에 불과하다(Ward, 2008). 그러나 해양화물컨설팅사에 따르면, 아태지역의 크루즈 시장은 2005년 107만 명에서 2010년 150만 명으로 40% 이상 성장할 전망이다. 예상 수요 확대에 발맞추어 유럽 내 거대 크루즈 선사 중 하나인 코스타 크로시에르(Costa Crocier)가 비교적 이른 2006년에 아시아 크루즈 시장에 진출했다. 로열 캐리비언 크루즈그룹(Royal Caribbean Cruise Limited.)과 같은 내로라는 미국 크루즈 선사도 2007년 아시아 시장에 본격적으로 진입하기 위해 싱가포르에 아태 본사를 개설했다. 환황해권에서 이들을 비롯한 다수의 크루즈 선사가 상하이-(가고시마)-(나가사키)-후쿠오카-제주-상하이 노선과 상하이-후쿠오카-부산-상하이 노선과 같은 크루즈 관광상품 판매에 나서고 있다. 대다수의 이용객은 구매력이 강한 중국 중상층이다. 최근에는 후쿠오카시가 쇼핑 기항지로 크루즈 노선에 포함되었다. 크루즈선이 정박하는 도시에 미치는 경제적 파급효과를 감안할 때 크루즈선을 유치하려는 도시 간 경쟁이 치열할 수밖에 없다.

2009년에는 크루즈선 기항 유치를 위한 후쿠오카시의 대대적인 민관합동 캠페인의 결과로 크루즈 선사 한 곳이 기항지를 기존의 오키나와 나하에서 후쿠오카로 변경했다. 후쿠오카 시내의 백화점과 여러 대형 상점은 중국인들이 많이 소지하는 신용카드로 결제가 가능하도록 제반 설비를 확충했다. 한편, 후쿠오카현은 통역사 지원을 늘리고, 크루즈선에서 후쿠오카시의 최종목적지까지의 원활한 교통편의를 제공하고 있다. 또한 입국심사관이 탑승하여 입국 후쿠오카항의 입항 수속절차도 돕고 있다. 후쿠오카와 부산 간의 공동 캠페인 역시 크루즈선 기항 유치에 효과적이었다. 일부 통계에 따르면 오키나와현이 기항지 변경으로 인해 12,000명 정도의 여객을 후쿠오카에 내주어 1억 5,000만 엔 정도 손실을 보았을 것이라고 추정하고 있다.

출처: Ryukyushimpo(2009)

후쿠오카와 부산 간 관광협력은 단순한 우호증진을 넘어선, 서로에게 실질적인 혜택을 가져다 주는 협력관계를 유지하고 있다. 2008년부터 두 도시는 ‘아시아 게이트웨이 2011’이라는 관광 캠페인을 공동으로 추진해 왔다. 이 캠페인은 단일 웹사이트 공동 운영, 신규 관광 상품 개발, 음악, 미술, 영화 등 예술 작품 공동제작 등과 같은 내용을 담고 있다. 이에 후쿠오카와

부산을 단일 관광지구로 소개하는 공동 웹사이트인 ‘아시아 게이트웨이’가 2009년 개설되었다. 공동 웹사이트에는 한국과 일본의 관광 명소들이 소개되어 있고 두 도시는 서로 무관한 도시가 아닌 ‘이웃 도시’의 이미지로 부각되고 있다. 웹사이트 관리는 양 도시의 지역 신문사가 담당한다. 이 캠페인은 2008년 경부선 고속철도 개통⁶⁷ 및 2011년 규슈 신칸센 개통과도 맞아 떨어지도록 계획되었다. 이처럼 배후지역이 확대되면 이들 관문도시의 중요성도 커질 것이다. 두 도시는 또한 한·일 아름다운 도로사업도 추진 중이며, 부산과 후쿠오카 간 자가 운전자용 드라이브 코스의 실증 연구도 공동으로 시행하고 있다. 두 도시의 관계는 점점 다양한 양상으로 발전하고 있으며, 2009년 에는 부산시와 후쿠오카시의 의료연합이 의료 관광 활성화를 위해 공식적인 협력관계를 구축했다.

환황해권의 각 정부들과 민간 기업은 초국경적 협력관계를 통해 더 큰 기회가 열릴 것이라는 사실을 알게 될 것이다. 더 나아가, 관광은 시민 차원에서 이해의 폭을 넓히는 데도 도움이 된다. 관광객이 증가하면 현지 주민들을 보다 깊이 이해하게 되고, 현지 주민들은 시야를 확대할 수 있다. 이와 같은 선순환 구조가 지역적으로 통합된 정체성을 구축할 뿐 아니라 타 분야에서도 초국경적 협력 확대에 도움이 될 것으로 기대된다.

2.3.3 학술기관: 인적·지적 자원 교류

학술기관은 연구원, 학생과 같은 인적자원 및 지식, 정보 등 지적자원의 흐름을 원활히 하여 장기적인 초국경적 협력을 도모하게 한다(글상자 2.10의 유럽 사례 참조). 또한 민간 부문과 연계하여 지역적 혁신을 활성화할 수도 있다. 지식교류는 새로운 아이디어를 창출하고, 공동연구성과를 도출하는 데 기여한다. 따라서 대학과 같은 학술기관은 초국경적 협력을 도모하는 데 있어 중요한 소프트 인프라다.

학술기관은 각국의 수도권에 집중되어 있는 경향이 있다. 그러나, 환황해권 해안도시는 중앙정부 및 시당국의 지원을 받아 다양한 학술기관을 보유하고 있다. 총 130여 개의 대학이 환황해권 내 10대 도시에 소재해 있다(표 2.29). 이 중 후쿠오카시에 소재한 규슈대학은 아시아 대학 교육의 위상을 높이기 위한 세계적 차원의 종합전략을 이미 수립한 상태다. 규슈대학은 한국국제교류재단의 재정지원을 받아 1999년에 한국연구센터를 설립했으며, 2005년에는 아시아종합정책센터를 설립하여 한·중·일 심포지엄을 기획했다. 또한 아시아 학장회의를 설립하여 2000년부터 학장회의를 개최하고 있다.

글상자 2.10. 외레순 지역 대학 간 초국경적 협력 사례

스웨덴과 덴마크에 걸쳐 있는 외레순 초광역권에는 12개 대학에 학생 약 150,000명, 연구원 12,000명, 박사 6,500명이 적을 두고 있다. 1997년부터 이 지역 14개 고등교육기관이 참여해 온 외레순 대학은, 스웨덴과 덴마크를 가르는 외레순 해협 양측에 자리잡은 대학 간의 자발적 협력이 일구어낸 교육의 산실이다. 대학 자원을 공동으로 이용하여 시너지 효과를 이끌어냄으로써 전문화를 실현한다는 것이 외레순 대학의 기본 설립취지다. 또한, 공식적인 과학연구나 교육뿐 아니라, 비공식 네트워크 활동 및 경제 활동을 위한 정보 공유를 적극 추진하기 위한 기관을 신설하는 데에도 앞장서고 있다. 지역 내 연구원, 기업가, 정책입안자와의 협력을 통해 보다 용이하게 핵심 성장단지를 구획하고, 의료·제약, IT, 식품·환경 산업 등 산업단지별 긴밀한 네트워크 형성을 촉진시킬 수 있었다. 외레순 대학의 지원으로 설립된 메디콘 밸리 아카데미(Medicon Valley Academy), IT 외레순(IT Öresund), 외레순 식품 네트워크(Öresund Food Network), 외레순 환경(Öresund Environment) 등은 외레순 지역의 네트워크 구축과 통합 증진에 있어서 중요한 역할을 하고 있다.

외레순 대학과 역내 관련 단체들은 각 산업부문별 네트워크 기구 신설에 대한 지원뿐 아니라, 여러 산업단지 간 연계를 원활히 하기 위한 상위기구를 창설하기도 했다. 외레순 사이언스 리전(Öresund Science Region)이라는 명칭의 이 기구는 2001년에 공식 발족되어 4개 산업부문 기구를 통합 관리한다. 외레순 사이언스 리전은 역내 초국경적 통합 증진을 목표로 광범위한 네트워크가 형성되도록 안정된 기반을 제공하고 있다. 이 같은 노력 덕분에, 외레순 사이언스 리전은 최근 레기오스타 EU상(RegioStar EU award)을 수상하는 영광을 누렸다.

출처: OECD(2003a & 2009)

표 2.29. 환황해권 내 대학 및 대학생 수

	대학	대학생		대학	대학생		대학	대학생
도 교	89	471,638	서 울	49	501,415	베이징	79	578,206
후쿠오카	11	71,957	부 산	22	237,908	다 렌	.	.
기타큐슈	9	21,816	인 천	9	65,391	텐 진	46	371,136
시모노세키	5	.	울 산	3	27,739	칭다오	25	264,917
						엔타이	.	.

주: 대학은 ‘일반 고등교육 기관’을 의미. ‘대학생’은 종합대나 전문대 학생을 포함.

출처: 일본·학교 기본 통계(2008년 자료), 한국·교육통계센터(2008년 자료), 중국·2008중국통계연감(2008년 자료), 칭다오통계연감(2007년 자료)

외국인 학생들도 각국 수도권에 밀집하는 경향이 있다. 2006년 환황해권 도시에 소재한 대학에 재학중인 외국인 학생수는 각국 총 외국인 학생의 5-15%에 불과했다(표 2.30). 일본에서는 규슈지방의 외국인 학생 수가 꾸준히 증가하고 있다. 이는 규슈지방의 주요 대학 두 곳이 외국인 학생을 적극 수용했기 때문이다. 2007년 규슈지방의 외국인 학생은 총 12,516명(일본 전

체 외국인 학생의 10.6%)으로 2000년의 2배에 달한다.⁶⁸ 규슈 지방정부, 민간연합, 비영리단체가 협력하여 일본회사의 외국인 인턴 채용 독려, 장학금 지원, 채용 지원 등 외국인 학생들에 대한 지원을 아끼지 않고 있다.⁶⁹ 그러나 외국인 학생들이 일본회사에 채용되려면 회사 차원의 지원도 필요하다. 2007년에 대학 졸업 후 규슈 소재 기업에 취직한 외국인 학생은 고작 428명에 불과했다(이는 국가 전체 외국인 채용인원의 4.2%에 불과하며, 전국대비 규슈지방의 외국인학생 비율인 10.6%에도 훨씬 못 미친다).⁷⁰ 환황해권 도시의 한국 대학들도 2005년 1,880명에서 2008년 3,277명으로 외국인 학생 비중을 늘리고 있다. 한국 정부는 2010년까지 총 100,000명의 외국인 학생을 유치할 계획이다. 교육과학기술부에 따르면 외국 학생들이 지원할 수 있는 장학금의 종류가 2010년에는 2,450개, 2012년에는 2008년에 비해 1,500여 개가 늘어난 3,000개로 급증할 전망이다. 대학은 총 200만 달러의 자금을 지원받아 외국인을 위한 한국어 수업을 더 많이 개설할 계획이다. 뿐만 아니라 학생비자 소지자에 대한 규정도 완화되어 외국 학생들이 한국에서 일자리 찾기도 쉬워질 전망이다. 중국도 외국인 유학생을 보다 많이 유치하기 위해 노력을 경주하고 있다. 중국 정부는 2008년 7,100만 달러를 장학금으로 책정했다. 이는 2007년에 비해 40%나 인상된 수치다. 중국에서 유학중인 외국인 학생 수도 해마다 20% 성장률을 기록하며 2007년에는 195,000명에 달했다.

표 2.30. 환황해권 내 외국인 학생 수, 2006

학생수			학생수			학생수		
	학생수	%		학생수	%		학생수	%
일 본	117,927	100.0%	한 국	22,624	100.0%	중 국	160,000	100.0%
도 교	39,520	33.5%	서 울	6,610	29.2%	베이징	46,529	29.1%
후쿠오카	4,000	3.4%	부 산	2,023	8.9%	텐 진	10,155	6.3%
기타규슈	1,600	1.4%	인 천	1,000	4.4%	다 렌	5,000	3.1%
시모노세키	100	0.1%	울 산	.	.	칭다오	2 000	1.3%
						옌타이	500	0.3%

출처: 일본학생지원기구 웹사이트(http://www.jasso.go.jp/study_a/oversea_info_korea_f.html), 한국국립국제교육원 웹사이트(http://www.jasso.go.jp/study_a/oversea_info_korea_f.html), 중국 학술 교류를 위한 중국서비스센터 자료인 ‘중국유학’, 중국 교육 연감(<http://www.cscse.edu.cn/Portal19/default787.html>)

부산과 후쿠오카는 다른 도시들에 비해 더욱 공고한 협력관계를 유지하고 있다. 규슈 및 부산 지역의 대학이 2008년 국경을 초월한 컨소시엄을 구성하여, 커리큘럼 및 학점을 공유하고 있다. 이 컨소시엄에는 인적 자원 및 학문적 발전을 위해 협력에 나선 규슈지방의 13개 대학과 부산 지역의

11개 대학이 참여한다. 구체적으로 살펴보면 부산과 규슈의 대학은 공동강의 및 교환 교수제 도입에 관한 특별협정을 맺었다. 부산의 동서대학, 부산발전연구원, 규슈대학의 한국학 연구센터는 ‘부산-후쿠오카 초국가적 비즈니스 협회(가칭)’ 설립 동의안을 2008년에 체결했다. 협회의 설립 취지는 한반도 및 규슈 경제권에 즉각 활용할 수 있도록 인재를 훈련·육성하는 것이다. 교육 기관 운영을 위한 최초의 한·일 공동 벤처가 될 이 협회는 비즈니스 부문에 고용된 인력의 직업 교육을 위해 근로자에게 물류센터, 신산업, 국제 금융등의 강의도 제공할 계획이다.

지방 정책자문 싱크탱크도 초국경적 협력 증진에 도움이 된다. 후쿠오카 아시아 도시연구소와 국제동아시아연구센터는 후쿠오카와 기타큐슈 정부를 위해 이 같은 역할을 수행하고 있다. 이 두 정책자문 기관은 국제적인 시각에서 현안을 바라보고, 동아시아 및 규슈지방에서 높은 수준의 연구를 수행한다. 국제동아시아연구센터는 특히 OEAED에 꼭 필요한 지식과 자문을 제공한다. 부산에서는 부산발전연구원이 OEAED와 협력관계를 구축하고 있으며, 기타 환황해권 도시에도 지역정책 개발을 위한 지역 차원의 싱크탱크가 있다.

기타큐슈국제기술협력협회와 같은 훈련기관 역시 국경을 초월한 연계 강화에 중요한 역할을 한다. 1980년 기타큐슈시에 설립된 국제기술협력협회는 2008년까지 세계 130국에서 온 유학생 5,000명 이상을 대상으로 환경정책 및 기술에 관한 강좌를 운영했다. 이는 기타큐슈가 추진 중인 환경사업을 환경 협력과 연계하려는 기타큐슈시의 정책과도 일맥상통한다.

2.3.4 과제 및 제언

앞서 살펴보았듯이, 환황해권 내 사회문화적 네트워크는 전반적으로 개선되고 있지만 앞으로도 더욱 발전할 가능성이 있다. 다음은 사회문화정책 분야에 대한 과제 및 제언이다

- *언어장벽을 허문다.* 언어능력은 초국경적 협력의 기본 전제조건이다. 교육기관 및 지역 주민 차원에서 지속적인 언어교육이 필요하다. 공공장소의 게시판에 다국어어를 병기하는 것도 언어장벽을 줄여나가는 하나의 방법이다.
- *외국인을 위한 생활환경 및 관광 편의를 개선한다.* 의료서비스, 응급처방과 같은 기본 생활지원 인프라의 경우, 외국인이 제대로 서비스를 받을 수 있도록 언어 지원 및 기타 외국인들을 위한 기본적인 편의가 제

공되어야 한다. 국제 카드용 현금인출기처럼 내국인은 미처 인지하지 못하지만 외국인에게는 필요한 세세한 서비스가 많다. 시민, 정부, 민간부문, 외국인 방문객과의 상호 대화의 기회를 갖다 보면, 외국인에게 필요한 것이 무엇인지 깨닫고 외국인을 위한 생활 편의도 향상시킬 수 있을 것이다.

- **관광 불균형을 시정하고 지역별 브랜드화를 추구한다.** 한국과 일본이 중국인 관광객을 대거 유치할 수 있는 방법을 찾는 것이 역내 관광 구조 불균형을 시정하는 열쇠가 될 것이다. 크루즈 여객을 유치하기 위해 부산과 후쿠오카가 공동 캠페인을 추진하고 이를 성공으로 이끈 사례를 통해 알 수 있듯이 상호 협력이 가장 효과적인 해결책일 수 있다. 하나의 광역권으로 묶어 공동 마케팅을 펼치면 환황해권에서 비교적 지명도가 낮은 항구도시도 관광 명소로 부상할 수 있다.
- **다자간 학문 연계를 추진한다.** 경제, 교통, 환경 등 범지역적 차원에서 효과적으로 다룰 수 있는 현안이 많다. 다자간 학술교류를 강화함으로써 역내 현안을 해결하는 데 도움을 얻을 수 있다. 이러한 학술교류를 통해 교환학생제도가 활성화되고, 그 결과 젊은 세대들이 다문화에 이해하고 수용하는 폭을 넓히는 데도 도움이 될 것이다. 실제로 양자간 협력을 통해 국경을 초월하여 지식을 생산하는 경우는 많다. 문제는 환황해권에는 범지역적 차원의 다자간 학문연계가 부족하다는 것이다. 따라서 다자간 제도적 기틀을 개발하여 역내 새로운 지식과 가치를 창조할 수 있는 인적·지적 자산의 교류를 활성화해야 한다. 단순한 지식 교환의 수준을 넘어서서 지식의 공동 생산으로 관계를 발전해 나가는 것도 단일화된 지역 이미지를 창조하고 환황해권 내 협력을 도모하는 데 필수적이다.⁷¹ 연계를 강화하기 위해서는 이 같은 상호 이해가 바탕이 된 지식 공동 생산이 반드시 필요하다. 공동 연구 및 공동 특허 활성화가 대표적인 예에 속한다. 또한 역내 싱크탱크 간의 네트워크 구축도 환황해권 연계 분석 및 환황해권 도시들 간의 협력 증진에 기여할 것이다.

2.4 환황해권 환경협력 방안

환황해권은 급속한 산업화와 고도의 경제 성장을 경험하고 있다. 이로 인한 환경적 여파도 커서 지역 내 우려를 낳고 있다(OECD, 2007a). 중국 내륙과 몽골지역의 사막화로 야기된 황사가 한국과 일본 서부에 심각한 피해를 입히고 있다. 특히 봄철 건기에 황사먼지가 환황해권을 질게 드리우고

있어 운전자를 비롯한 일반인들의 일상 활동에 지장을 초래한다. 국경을 초월한 대기 오염 또한 문제다. 한·일 당국이 이산화황 방출에 대한 단속을 강화하고 있긴 하지만, 산성비는 여전히 한국과 일본이 해결해야 할 과제로 남아있다. 산성비도 부분적으로는 중국이 석탄을 에너지원으로 과도하게 사용하기 때문에 나타난 현상이다(OECD, 2007a). 황해는 수질 악화와 부유 쓰레기로 환경오염이 우려할만한 상황이다. 더욱이 환황해권 주요 도시들도 심각한 환경 문제에 직면해 있다. 도시화와 인구의 도시 집중 현상이 가속화되면서, 교통체증, 공기오염, 수자원 부족, 지표수 오염, 고형폐기물 처리 등 비슷한 도시환경문제를 겪고 있다.

보다 넓은 관점에서 보면, 환황해권에서 발생하는 환경 문제는 전 지구적 환경 문제와 밀접한 관련이 있는 경우도 있다. 기후 변화가 대표적인 예다. 인간 활동으로 인한 온실가스 총 방출량이 산업혁명 이후 급증했으며, 세계 경제 성장과 함께 더욱 증가할 전망이다. 그 결과 전 세계 평균 기온이 상승해 해수면 상승과 기후 불안정 심화를 초래할 것이다. 환황해권 내 주요 도시들이 해안도시인데다가 태풍 다발지역에 위치해 있어 기상 변화에 특히 취약하다. 따라서, 환황해권에서 기후 변화는 심각한 사안이다. 이 절에서는 환황해권의 전반적인 환경 문제를 먼저 다루고, 이어 환황해권 도시들이 안고 있는 공동의 도시환경 문제를 검토할 것이다. 추후 기후변화와 같은 전 지구적 환경 위기를 살펴본 후, 마지막으로 정책 제언을 제시하겠다.

2.4.1 환황해권 내 광역 환경협력

도시의 환경과제와 주요 성과

환황해권 내 도시지역은 인구밀도의 증가와 도시 과밀화가 급속도로 진행 중이라는 공통적인 특징을 가진다. 과거 한·중·일 3국은 모두 인구 밀도가 높고, 많은 인구가 농촌에 주거했다. 그러나 한·중·일에서는 산업화와 함께 도시로의 대량 인구가동이 발생했고, 결국 도시 과밀화 현상이 나타나기 시작했다. 급속한 산업화는 다양한 환경문제를 유발했고, 특히 도로교통 정체로 인한 대기오염이 심각했다. 대기오염은 특히 1970년대 일본에서 정점에 달해, 시민들은 교통정체와 공장의 가스 배출로 인한 대기오염에 시달렸다. 당시 일본에서 오염 감축은 사회적·정치적으로 최우선 과제였다. 대기오염에 대한 규제를 강화한 결과, 1980년대부터 일본 도시지역에서의 대기오염은 급격히 감소했다. 한국도 마찬가지였다. 대기오염은 자동차가 상용화되기 시작한 1980년대에 심각한 문제로 대두되었는데, 한국 역시 1990년대에 대기오염을 줄이는 데 성공했다.⁷²

환경해권 주요 도시가 직면한 또 다른 심각한 문제는 수질오염이다. 급격한 산업화와 도시화로 인해 미처리 폐수가 강과 호수로 흘러 들어가고 있다. 다양한 도시활동과 생활수준 향상으로 물 수요가 증가함에 따라 상류수를 지나치게 사용하여 상황이 악화되고 있다. 중국 북부지역의 경우 강수량이 적기 때문에 환경해권 지역 중에서는 특히 중국 도시의 상황이 가장 심각하다. 고형 폐기물의 처리 역시 심각한 문제 중 하나다. 도시인구가 증가하고 시민들의 소비수준이 올라가면서, 고형 폐기물의 배출량도 증가하고 있다. 일례로 한국에서 배출되는 쓰레기의 총량은 1997년에서 2003년 사이 55% 증가했다(OECD, 2006a). 증가분의 상당 부분은 산업 쓰레기이며, 특히 건축 폐기물이 많다. 한국의 도시 경관이 크게 변하면서, 기존 주택들이 철거되고 건설폐기물이 증가했다. 중국은 한국의 전철을 그대로 밟고 있다. 중국의 쓰레기 배출량은 1995년에서 2004년 사이 총 80% 증가했고 이 중 대부분이 도시지역에서 나왔다. 도시에서 배출된 대부분의 쓰레기는 최종 처리에 들어가기 전에 일정기간 동안 임시저장소에 적치된다(OECD, 2007a).

환경해권 내 주요 도시의 상당수는 제조업과 중공업에 기반을 둔 산업화를 거쳤거나 아직도 산업화가 진행 중이다. 철강, 화학, 시멘트 같은 에너지 집약적 부문은 많은 전력을 소비하는데 대부분이 석탄을 연소하면서 얻는 전력이다. 중공업에는 엄청난 양의 수자원 및 원자재가 소요될 뿐 아니라 산업 폐기물이 배출된다. 수많은 도시가 여러 가지 환경문제에 직면하고 있으며, 해결책을 찾기 위해 노력하고 있다. 반면에 환경 관련 규제를 강화하면 이들 도시 핵심 산업의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 우려도 존재한다. 이러한 측면에서 일본과 한국의 경험이 지역 경제와 도시 환경의 지속가능한 성장의 본보기를 제시할 수 있을 것이다. 1980년대 한국의 주요 대도시 지역의 대기오염은 심각한 수준이었고, 특히 중공업 부문에서 배출되는 SO₂ 수치가 높았다. 1990년대 한국은 대기 오염물질을 급격한 수준으로 감소시켰고, 동시에 한국경제는 견고한 성장세를 기록했다. 특히 서울시의 경우 SO₂ 수치가 1997년에서 2003년 사이 절반으로 줄어들었다(OECD, 2006a). 현재 서울시는 SO₂ 수준을 더욱 낮추기 위하여 오염총량 관리제도라는 특별한 시장체제를 도입해, 2005년부터 수도권 대기환경개선에 관한 특별법을 시행하고 있다. 이 특별법에 따라 총량관리대상 오염물질을 지정하고 주요 생산공장에 배출허가총량을 할당한다. 각 사업장은 배출허용총량을 준수해야 하며, 배출권을 시장에서 거래할 수 있다. 서울시는 오염물질배출총량을 10년 안에 절반 수준으로 감축하겠다는 큰 목표를 세웠다(OECD, 2006a).

한국의 모범사례는 수질관리에서도 찾아볼 수 있다. 폐수처리시설에 막대한 공공투자를 한 덕분에 한국의 하수처리율은 1995년 45%에서 2005

년 84%로 증가했고, 현재 OECD 평균 수준을 상회하고 있다(OECD, 2006a). 또한 서울시는 청계천 복원공사를 시행하여 고가도로 철거로 인한 부정적 영향을 최소화하면서 도심지역을 관통하며 흐르는 강을 성공적으로 복원했다(글상자 2.11).

글상자 2.11. 다양한 환경목표: 서울 청계천 복원공사

한때 하수도로 비유되었던 청계천이 다시 서울을 관통하며 흐르고 있다. 2002년 서울시는 청계천 복원 계획을 추진하기 시작했다. 청계천 복원사업은 고가도로의 철거와 천변보도 조성, 수질향상을 골자로 한다.

4천회 이상의 공개 간담회와 지역 주민 및 상인과의 워크숍 등 심도 있는 논의를 거쳐, 2003년 시작된 복원공사는 2년 만에 완공되었다. 고가도로 철거로 인한 교통체증을 최소화하기 위해, 대중교통 시스템을 강화하고 버스와 지하철을 연계하는 대중교통 환승제를 시행했다. 지하수와 하천수의 유입 덕분에 표층수질이 향상되었다.

청계천 복원사업은 광범위한 환경적 혜택을 가져왔다. 수질이 향상되고 청계천 주변이 서울의 주요 관광 명소로 떠오르고 있으며, 고가도로 철거로 인해 대기오염도가 완화되었다. 지구온난화 경감에도 효과가 있는 것으로 나타났다. 여름철 기온이 낮아지고 청계천 주변에 미풍이 불기 시작했다.

출처: 일본 자치체국제화협회(2007)

글상자 2.12. 일본의 기타큐슈: 지속가능한 성장과 환경

기타큐슈는 일본의 주요 산업 클러스터 중에서 핵심 도시라고 할 수 있다. 기타큐슈의 주요 산업은 석탄, 철강, 시멘트, 석유화학 분야이다. 1970년대까지 기타큐슈는 대기오염과 먼지, 항구의 수질악화, 산업폐기물 처리 문제가 심각한 수준이었다. 1960년대에 기타큐슈는 일본에서 가장 오염된 도시라는 오명을 가지고 있었다. 시민 활동과 여론에 힘입어 기타큐슈는 환경문제를 해결하기 위해 대대적인 노력을 기울였다.

기업과 지역 대학, 시민 사회가 집중적인 공조활동을 펼친 덕분에, 기타큐슈는 지역 산업의 경제적 경쟁력을 유지하면서도 도시를 정화할 수 있었다. 중공업 부문은 환경오염이 덜한 생산공장에 투자하고, 생산과정에서 대기오염물질 배출량을 완화했으며, 폐수의 재활용을 강화하고, 고형폐기물을 유용한 자원으로 변환하는 등 도시 정화 노력에 동참했다. 이에 따라 대기오염도가 크게 줄어들고 총생산량이 급증했다. 기타큐슈는 ‘청정생산’이라는 획기적인 정책을 도입했다. 이 정책은 원자재 사용의 절감, 재활용 강화, 제품주기에 생산혁신 도입을 주요 내용으로 한다. 정책 시행방법에는 환경규제, 장려책, R&D 지원, 지역 대학과의 협력 등이 있다. 그 결과 현재 기타큐슈에 있는 중공업 생산기지에서는 자원을 효율적으로 사용하는 동시에 환경오염을 줄여나가고 있다.

출처: OECD(2008a)

일본의 기타큐슈는 환경개선과 관련하여 또 다른 모범사례를 제시한다(글상자 2.12). 기타큐슈는 도시환경을 향상시키는 동시에 자국 산업의 경쟁력도 확보할 수 있었다.

앞서 언급한 바와 같이, 환경해권 내 주요 도시들은 도시 공통의 환경 문제를 극복한 경험이 있다. 발전 단계는 각기 달라도 이들의 노하우는 서로 공유할 수 있다. 중국 해안도시는 경제성장을 유지하는 동시에 환경과제를 성공적으로 해결한 일본과 한국의 선례를 보고 배울 수 있다. 한국은 1990년대 OECD 회원국 중 가장 높은 경제성장률을 기록하는 한편, 대기오염관리, 수질관리, 폐기물 처리와 같은 일련의 환경목표도 달성했다. 한국과 일본은 상당한 경제수준에 도달했기 때문에, 양국의 도시들 역시 서로에게 배울 점이 많다. 이제 시민들의 관심은 환경 기준을 강화하는 방향으로 이동하고 있다.

초국경적 환경 문제를 해결하기 위한 다자간 협력 틀

초국경적 환경문제를 해결하기 위해서는 범지역적 차원의 대응이 필요하다. 환경문제에 관하여 국경을 초월한 협력이 중요하다는 사실을 인식한 환경해권 정책 입안자들은 다양한 정책 대화의 틀을 마련하고 있다.

한·중·일 3국 환경장관회의(TEMM)와 동아시아산성비모니터링네트워크(EANET)

1999년 한·중·일 3국 환경장관회의(Tripartite Environment Ministers Meeting)가 출범했다. 3국 환경부 장관이 참석하는 이 회의에서는 기후변화, 국경없는 대기오염, 해양오염, 황사와 같은 세계적·지역적 환경문제를 주요 안건으로 논의한다. 환경장관회의는 매년 개최되며, 가장 최근에는 한국 정부의 주관으로 2008년 12월 제주도에서 열린 바 있다. 이 회의에서 3국은 향후 10년간 활동에 대한 협력과 증진을 계속해 나간다는 합의를 도출했다. 최근 동북아시아에서 황사가 심각한 문제로 대두되자, 한·중·일은 환경장관회의라는 기본틀 아래 황사퇴치를 위한 지역적 협력을 논의하였다. 이에 앞서 2007년 회의에서 3국 장관들이 2008년부터 황사에 관한 공동연구를 이미 시행하기로 합의했다.

한편, 2001년부터 동아시아산성비모니터링네트워크(East Asian Network on Acid Rain)의 주도하에 정부차원의 초국경적 네트워크가 운영되고 있다. 한·중·일을 포함한 13개 동아시아국가로 구성된 이 네트워크의 주요 기능은 동아시아에 내리는 산성비에 관한 감시 네트워크를 유지 및 관리하는

것이다. 정부 간 회의와 과학자문위원회가 매년 열리고 있으며, 참석자를 대상으로 역량개발 프로그램이 시행된다.

동북아시아환경협력회의(NEAC)

동북아시아환경협력회의(Northeast Asian Conference on Environment Co-operation)는 한국, 중국, 일본, 러시아, 몽골 등 동북아 5개국 환경당사국 간 공동 회의체로 1992년 출범되었다. 동북아시아환경협력회의에서는 다양한 환경 주제를 다루며, 최근에는 지방정부와 공조하여 지역 주도의 제안을 홍보하고 공유하는 데 힘쓰고 있다.

동북아시아지역자치단체연합(NEAR)

동북아시아지역자치단체연합(Association of Northeast Asia Regional Governments)은 동북아 6개국의 65개 자치단체로 구성된 네트워크이다. 한국에서는 모든 도급 지방정부와 2개 광역시(부산, 대구)가 네트워크에 가입해 있다. 일본에서는 아오모리현에서 시마네현까지 해안가에 위치한 10개 현이 활동하고 있다. 상임사무국은 한국의 포항에 위치해 있다. 동북아시아 지역자치단체연합은 1998년 한국, 일본, 러시아, 몽골의 21개 자치단체로 구성된 환경분과위원회를 창설했다. 주요 활동은 해상부유쓰레기 제거, 철새 보호 등 국경을 초월한 환경문제에 대한 정보 교환 등으로 이루어진다. 중국의 지방정부는 환경분과위원회에 참여하지 않고 있다.

동북아환경협력계획(NEASPEC)

동북아환경협력계획(North-East Asia Sub-regional Programme for Environment Cooperation)은 1992년 UN아시아태평양 경제사회이사회, UN개발계획, 아시아개발은행, 세계은행 등의 국제기구가 모여 출범시킨 정부 간 협력체이다. 동북아환경협력계획은 동북아 지역의 환경협력을 주요 목표로 하며, 한국, 중국, 일본, 몽골, 러시아가 회원국으로 활동한다. 이 정부 간 협력체는 회원국의 고위관료 사이의 정책 대화 창구 기능을 하고 있으며 매년 고위급 회의를 개최한다. 동북아환경협력계획은 우선 과제인 국경을 초월한 대기오염감시와 데이터 수집, 기술이전 및 정부관료의 역량배양에 힘쓴다.

북서태평양보전실천계획(NOWPAP)

북서태평양보전실천계획(North West Pacific Action Plan)은 UN환경계획 산하의 해양환경 감시 네트워크이다. 1994년 정식 출범한 지역협력 프로그램으로 한국, 중국, 일본, 러시아가 협력하고 있다. 황해는 북서태평양보

전실천계획의 관할 해역에 속하며, 해양오염감시활동은 참여회원국의 협력으로 이루어진다. 해상부유쓰레기 처리문제가 주요 관심사 중 하나이며, 광역 데이터베이스 구축을 위한 연안 조사활동이 진행 중에 있다. 북서태평양 보전실천계획은 회원국가 정부 및 해안도시 시민들과 협력하여 국제 해안정화 캠페인을 펼치고 있으며, 부산과 일본 도야마에 지역사무국을 두고 있다(북서태평양보전실천계획, 2008).

동아시아경제교류추진기구(OEAED)

동아시아경제교류추진기구(Organization for East Asia Economic Development, 이하OEAED)는 한·중·일 3국 10대 항구도시로 구성된 네트워크이다(3장 참조). OEAED의 주요 관심사 중 하나가 환경이며, 환황해권을 앞서가는 환경친화적인 지역으로 만드는 것을 주요 목표로 한다. OEAED 산하에 환경부회가 설립되어 회원도시 간 모범 사례 정보를 교환하며 환경사업 부문에서 시너지 효과를 도모한다. 앞서 언급한 기구들이 주로 환경보호에 앞장서고 있는 반면, OEAED는 환경 사안과 환황해권 내 비즈니스의 시너지 효과를 추구하는 것이 특징이다. 하지만 최근에 국경을 초월한 환경보호 문제로 활동영역을 넓히고 있다. 2008년 OEAED는 해상부유 쓰레기 문제를 처리하기 위하여 새로운 프로그램을 채택하였으며, 회원도시별로 해안 캠페인을 추진하고 있다.

환황해권 내 양자간 환경협력

중앙정부 차원의 양자간 대화가 한·중·일 3국 환경 장관회의를 통해 이루어진다. 지역 차원에서 구축한 지방자치단체 간 환경관련 협력 프로그램은 미미한 상황이지만, 일부 도시(주로 일본)에서 주변 아시아 도시에 적극적으로 기술지원을 하고 있다(글상자 2.13).

후쿠오카시는 국경을 초월한 양자간 협력의 모범 사례에 해당한다. 후쿠오카시와 후쿠오카대학은 저비용 고효율폐기물 매립공장 건립에 필요한 기술을 공동으로 개발했다. 후쿠오카 공법이라고도 불리는 준호기성 폐기물 처리 기술은 매립지에서 오염물질 가스배출을 줄이고 유지보수 비용을 절감시킨다. 이 시스템은 말레이시아에 도입되어, 지역 환경에 미치는 피해를 큰 폭으로 줄였다. 후쿠오카시는 일본국제협력기구와 협력하여 다른 아시아 국가의 기술자를 연수생으로 받고 있다. UN해비타트의 아시아 사무소가 후쿠오카시에 소재하고 있다는 것도 큰 장점 중 하나이다. UN해비타트는 2001년부터 중국의 산둥성 웨이팡시에서 기술지원 프로그램을 시행했다.

이 사업의 목적은 후쿠오카시가 지원하는 후쿠오카 기법을 중국 기술자에게 전수하는데 있다. 후쿠오카 기법은 베트남을 비롯한 여러 아시아 국가로 전파되고 있다.

환경기술교류 프로그램은 1993년부터 한국의 도와 일본의 현에서 운영되고 있으며 8개 지방정부가 참여하고 있다.⁷³ 또한 오존 경고 프로그램과 표층수질의 관리와 감시를 포함해 여러 도시환경 사안을 다루고 있다.

글상자 2.13. 기타큐슈시 : 전문성 공유

일본의 기타큐슈시는 1980년부터 아시아 출신 기술자를 대상으로 교육을 제공하기 위해 기타큐슈 국제기술협력회(Kitakyushu International Technology Cooperation Association, 이하 KITA) 연수원을 운영해왔다. KITA는 일본 국제협력기구의 연수원으로도 운영되고 있으며, 다양한 기술지원 프로그램을 시행하고 있다. KITA의 교육프로그램은 오염관리기술, 재활용 및 에너지효율 제고 생산공정에서부터 환경보호정책구현, 감시 및 법집행, 시민참여와 같은 거버넌스에 이르기까지 광범위한 교육과정을 포함한다. KITA에서는 지금까지 한국, 중국을 비롯한 여러 아시아 국가에서 온 5,000명이 넘는 기술자들이 교육을 받아왔다. 기타큐슈시는 오염을 줄이기 위해 오랜 시간 노력한 덕분에 이러한 프로그램을 운영할 수 있는 전문성을 구축할 수 있었다. 에너지보존공학, 재활용, 지역 산업의 오염통제 분야에 종사하는 수많은 전문가와 기술자를 보유하고 있으며, 대학을 비롯한 교육기관과 오랫동안 협력해왔다. 환경친화적 활동에 적극적으로 참여한 시민들도 기타큐슈시가 방대한 전문성을 갖추는 데 일조했다. 기타큐슈시는 환경지원에 대한 적극적인 참여로도 널리 인정받고 있으며, 1990년 UN환경계획에서 그 공로를 인정받아 수상한 바 있다.

기타큐슈시는 환경해권 내 도시 간 양자협력을 목표로 하고 있다. 1990년대 기타큐슈시는 중국 다렌시의 친환경적 생산시스템 도입에 기여했다. 기타큐슈와 다렌은 1979년 이래 친선관계를 유지하고 있으며 이러한 연계를 통해 기타큐슈시는 다렌시가 오염통제, 인적자원투자, 공장시설 개선을 위한 정책기조를 마련할 수 있도록 지원했다. 2007년 기타큐슈시는 청다오시와 재활용 산업 촉진을 위한 양자간 협력 협정을 체결했다. ‘에코타운 사업’이라고 알려진 협력 사업의 주요 목적은 재활용산업구역을 조성하여 가전제품 및 기타 폐기물의 재활용을 촉진하는 것이다. 2008년 기타큐슈시는 텐진시와도 유사한 협정을 체결했다. 해당 협력의 주요 내용은 두 도시에 있는 재활용산업 관련 기술자 간의 대화채널 구축, 재활용 시스템의 정책기조 개발, 감시, 재활용 규제를 담당하는 지역 관료의 역량 구축 등이다.

출처: OECD (2008a)

2.4.2 환경해권 내 세계 기후변화 안전과 협력

UN기후변화에 관한 정부 간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 IPCC)은 2007년 온실가스 배출 및 기후변화에 관한 보고서를 발표했다. 이 보고서에 따르면 인간활동으로 인한 CO₂ 배출량이 1970년에서 2004년 사이 80% 증가했다. 대기 중 CO₂ 수치는 2005년 380ppm(100만분의 1)에 달해, 인간 문명 역사상 최고 수치를 기록했다.

유례없이 높은 CO₂ 배출량으로 인해 지난 20세기에만 세계 평균 기온이 0.74℃ 상승했다. IPCC는 세계 경제가 계속해서 화석 원료에만 의존할 경우, 전 세계 기온이 4℃ 추가 상승할 것으로 예상하고 있다. 지구 온난화는 대기와 해양에 다양한 영향을 미치게 될 것이다. 강수량의 변화가 커지고 있어서 기상 이변과 극심한 가뭄이 발생할 것으로 예상된다. 다시 말해 인간 활동의 토대가 되는 자연 환경이 심각한 변화를 겪게 된다(IPCC, 2007).

2008년을 기준으로 세계 인구의 절반 이상이 도시 지역에 거주하고 있는 것으로 추정된다(OECD, 2008b). 탄소 배출량의 3/4 이상이 도시 지역에서 나오고 있다(IPCC, 2007). 따라서 도시 지역은 세계 CO₂ 배출 억제에 있어 결정적인 역할을 한다. 또한 이상 건조 기후, 폭서, 자연발생 산불, 물부족 등 지구 온난화에 따른 자연 재해가 발생하기 쉬운 지역이기도 하다. 반 건조 기후대에 속하거나 인구 밀집도가 높은 물부족 도시의 경우 상황은 더욱 나쁘다. 해안지대는 해수면의 변화와 만조 및 허리케인과 같은 기상 이변에 취약한 지역이다. 기후 변화가 해안 도시에 미치는 영향에 관한 OECD 연구에 따르면, 2070년대에는 1억5,000명이 연안지대를 침범한 홍수로 35조 달러에 달하는 재산 피해를 입을 것으로 예상된다. 이는 해수면의 상승과 더불어 개발도상국의 해안 지역에서 급속도로 진행되는 도시화가 빚어낸 결과라고 할 수 있다(OECD, 2007b).

기후 변화에 대한 국가 및 지역별 정책

이러한 위협을 인지하고 있는 환경해권 내 3국은 정부차원에서 저탄소 도시구조와 에너지 효율을 실현하는 도시를 설립하기 위하여 다음과 같은 정책 활동을 펼치고 있다.

일본

일본은 기후변화에 대한 UN기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, 이하 UNFCCC)에 의거해 2002년 교토의정서를 비준했다. 교토의정서는 온실가스 배출량을 1990년 수준보다 6% 감축하는 것을 목표로 한다. 이러한 목표를 달성하기 위해 일본 정부는 저탄소 사회를 조성하기 위한 주요 정책을 중심으로 하는 2008 환경실행계획을 발표했다. 내용의 대부분은 도시를 대상으로 한 정책이다(글상자 2.14).

글상자 2.14. 일본의 저탄소 도시 프로그램

2008 환경실행계획은 다음과 같은 5가지 요소로 구성된다.

- i. 교토의정서 목표 달성: 일본의 온실가스 배출량을 1990년 수준보다 6% 감축한다는 실질적인 목표를 가진 정책이다. 주요 정책실행 방법은 교통관리, 물류의 효율화, 주택과 건물의 에너지 효율화, 도시의 녹색화 등이다.
- ii. 지구온난화에 대한 적응: 장기적인 도시 구조 개선을 목표로 한 정책이다. 저탄소 도시구조와 저탄소 교통 및 물류네트워크를 구축하는 방법을 주요내용으로 한다. 토지사용과 대중교통 설계에 있어 일관성 있는 정책을 제시하여, 조밀한 도시 구조와 자동차 없는 일상생활로 나아가는 것을 목표로 한다.
- iii. 친환경적이고 지속가능한 국가자원: 도시 열섬 대응 방안을 포함해 다양한 환경문제를 다룰 물리적인 프로그램으로 이루어진다.
- iv. 환경친화적 선택: 개인 및 기업이 기존의 생활방식에 변화를 주고, 지속가능한 사회·경제 시스템을 구축하도록 권장한다.
- v. 세계적 차원의 지원: 기술적 지원 및 지식 확산을 통해 개발도상국에 대한 적극적인 원조활동을 도모한다.

출처: 일본 국토교통성 (2008)

일본은 OECD회원국 가운데 에너지 효율이 가장 높은 국가 중 하나이다. 국민 일인당 에너지 소비량은 OECD 회원국 평균보다 훨씬 낮으며, 미국의 절반 수준이다(OECD, 2008b). 그러나 생활수준이 높아지고 경제활동이 확대됨에 따라 CO₂ 전체 배출량은 기준연도인 1990년 수준보다 여전이 높은 수준이다. 2004년 에너지 사용으로 인한 CO₂ 배출량은 일인당 9.5톤에 달하였고, OECD회원국 평균치인 11.1톤보다 약간 낮은 수치를 기록했다(OECD, 2007a). 산업 부문 및 가정의 CO₂ 배출량은 전체 배출량의 1/3에 달한다. 2008년 일본 정부는 저탄소 도시건설을 중심으로 한 ‘도시생활을 위한 개발계획’을 발표했다. 일본 정부는 이 계획을 토대로 조밀한 도시 구조, 에너지 효율과 내구성이 높은 건물, 대중 교통이용을 활성화하여 저탄소 도시를 조성할 계획이다. 6개 도시가 생태시범도시⁷⁴로 선정되었으며, 이들 도시는 저탄소 도시로 성장하기 위한 혁신적이고 바람직한 선례를 만들어가게 될 것이다. 환경해권 도시 중에서는 기타큐슈가 생태시범도시로 선정되었다.

기후 변화 적응 측면에서 볼 때, 기온 상승으로 인하여 해수면 상승과 강력한 태풍, 폭우 및 홍수를 비롯한 기상 이변이 발생할 것으로 예상된다.

그 결과, 심각한 만조현상, 저지대 침수 및 지하에 있는 도시 인프라에 큰 피해가 발생하는 등 일본 도시 지역에 심각한 악영향을 줄 수 있다. 이렇게 잠재적 위험이 커짐에 따라 일본 정부는 2008년 6월 ‘지구온난화로 인한 수자원관련 재해처리를 위한 기후변화적응전략’을 발표했다.

일본의 주요 도시에서는 지역 차원의 저탄소 도시 조성을 위하여 다양한 정책 도구를 비롯해 여러 기후 변화 전략을 세웠다. 환경해권에서는 기타큐슈시와 후쿠오카시가 구체적인 CO₂ 감축 계획을 마련한 상태다. 기타큐슈시는 장기적으로 2050년까지 CO₂ 배출량을 절반수준으로 감축하고 단기적으로는 2010년까지 CO₂ 농도(가정 부문에서 가구 당 CO₂ 배출량)를 2002년 수준보다 10% 낮춘다는 계획을 마련하였다. 후쿠오카시는 장기적 목표를 제시하지는 않았지만, 2010년까지 CO₂ 배출량을 2004년 수준보다 가정 부문에서 8%, 산업부문에서 14% 감축한다는 단기 목표를 설정하고 있다(기타큐슈시, 2006)(후쿠오카시, 2008).

한국

한국은 교토의정서를 비준하였으나, 아직 온실가스 감축량 목표 이행의 의무는 없다. 1990년대 한국은 견조한 경제성장을 거듭한 결과, CO₂ 배출량이 급격히 증가했다. 1990년과 2003년 사이 에너지 부문의 CO₂ 배출량이 거의 2배로 증가했다. 에너지 사용으로 인한 CO₂ 배출량은 일인당 9.6톤이며 이는 일본보다 높은 수치이다. 한국의 산업 구조는 여전히 에너지 집약적이며 한국은 전체 OECD 회원국 가운데 GDP 단위당 온실가스 배출량이 가장 높은 국가 중 하나이다(OECD, 2006a and 2007a).

한국은 그간의 성장위주 정책에서 벗어나서 에너지 효율국가, 저탄소 사회로 거듭나기 위해 1999년부터 여러 포괄적인 행동계획을 책정했다. 2008년 9월 한국은 ‘기후변화대응 종합기본계획’을 채택했으며 목표 기간은 2008년에서 2012년이다. 이 계획은 한국을 국제사회에서 ‘저탄소 녹색성장’ 국가로 만들겠다는 대통령의 강력한 의지를 토대로 수립되었으며, 경제성장과 CO₂ 감축이라는 두 가지 목표를 겨냥하고 있다. 목표 달성을 위해 새로운 에너지 분야의 기술혁신과 R&D 지원을 핵심 원칙으로 삼는 동시에, 여러 도시 정책 안전도 도입했다. 실행계획의 핵심 기둥 중 하나는 대중교통이용 및 환승제(modal shift)⁷⁵ 활성화를 통해 자동차에서 배출되는 CO₂를 감축하는 것이다. 실행계획에 따르면, 철도운송의 비중은 2019년까지 승객 및 화물수송을 통틀어 2배로 증가할 것이다. 간선급행버스(bus rapid transit,

BRT) 시스템과 경량전철(light rail train, LRT)은 주요 도시로 확대될 예정이다. 이 실행계획에서는 주택과 건물의 에너지 효율을 향상시키는 데에도 중점을 두고 있다. 기후변화대응 종합기본계획의 또 다른 큰 축은 에너지 효율 인증시스템을 적용하는 것이다. 인증시스템은 현재 공공 건물에만 적용되지만 조만간 민관 신축 건물에의 적용을 기점으로 점차 기존 건물에까지 확대 적용될 것이다.

전국 시·도에서는 기후변화 종합계획⁷⁶을 준비 중에 있다. 기본계획에는 각 지방정부가 관할 지역의 온실가스 목록을 구축하고 주요 프로그램을 통해 감축할 수 있는 온실가스 배출량을 추정해야 하는 등 의무사항이 명시되어 있다. 예를 들어 부산과 울산은 에너지 관리공단 사업을 통해 산업부문에서 집중적으로 CO₂를 감축하고 있다. 인천은 조수를 이용한 조력 발전소와 풍력 발전소를 건설하여 재생에너지 부문을 확대할 계획이다. 2007년 정부에서는 기후변화대응 시범도시를 선정했다. 시범도시는 온실가스 감축 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 정책 도구를 지정 및 활용하고 있다. 부산은 2005년에서 2015년까지 온실가스 배출량의 10% 감축을 목표로 하고, 공공 기관 간의 배출권 교환 시스템을 적용하고 있다. 울산은 2012년 온실가스 배출량을 2005년 수준으로 유지하는 것을 목표로 하고 있다(한국 환경부, 2009년).

중국

중국은 2002년 교토의정서를 비준했지만 온실가스 감축 목표 시행의 의무는 없다. 중국은 미국에 이어 전 세계에서 두 번째로 온실가스 배출량이 많은 국가이며, 조만간 최대 배출국이 될 것으로 보인다(OECD, 2007a). 에너지 사용으로 인한 CO₂ 배출량은 2004년 국민 일인당 3.6톤이었으며, 이는 OECD 평균치의 1/3수준이지만 1990년 이후 2배 이상으로 증가한 수치이다(OECD, 2007a). 기후변화에 대한 중국의 접근 방식은 UNFCCC에 의거한 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’ 원칙에 명시되어있다. 중국은 기후변화라는 세계 공동의 문제를 해결하기 위해 최선을 다할 것이지만, 온실가스 배출 상한기준을 정해 놓고 있지는 않다는 뜻이다. 2007년 6월 중국 국가발전개혁위원회는 국가 기후변화 프로그램을 시행했다. 해당 정책 성명서에서 중국은 온실가스 배출량을 통제하고, 2010년까지 GDP 단위당 에너지 소비량(에너지집적도)을 2005년 수준에서 20% 감축할 것을 약속하고 있다(OECD, 2007a). 이 프로그램은 향후 중국이 자원효율적 산업과 원료의 재활용 강화를 중심으로 ‘순환 경제’를 활성화하게 될 것이라고 설명한다.

2008년 8월에 중국 정부가 제정한 순환경기촉진법은 2009년 1월에 발효되었다.

중국의 기후변화 전략은 발전소와 산업 부문의 에너지 효율을 개선하는 데 역점을 두고 있다. 중국 정부는 2006년 재생에너지법을 도입하였고, 재생에너지부문을 장려하고 풍력과 태양에너지 분야에 집중적으로 투자하고 있다. 2005년과 2008년 사이 중국의 풍력발전 생산능력은 10배로 증가하여, 현재 중국은 아시아 최대 풍력발전 생산능력을 보유하고 있으며, 이는 일본의 7배에 육박한다(세계 풍력 에너지위원회, 2009). 중국 기후변화프로그램은 2010년까지 수력발전을 포함해 재생에너지의 비중을 전체 에너지 공급량의 10%로 끌어올리는 것을 목표로 하고 있다(OECD, 2007a). 한편 중국은 OECD 회원국의 주요 감축 대상 부문인 가정, 산업 및 교통 부문의 온실가스 배출량 감축에는 주력하지 않는 모습이다. 중국은 늘어나는 도시 집적지나 생활수준은 언급하지 않은 채, 산아제한과 낮은 출산율이 세계 온실가스배출을 줄이는 데 기여한다는 입장을 고수하고 있다.

기후변화를 위한 초국경 지역 네트워크 구축

기후변화 문제는 대표적인 세계 현안이자 국제 사회의 화두이다. UNFCCC와 OECD 를 비롯한 여러 국제기구와 대화 메커니즘이 기후변화 문제를 풀어나가는 핵심 축이지만, 초국경 지역 네트워크 구축 역시 해결책 마련에 큰 역할을 하고 있다. 이는 CO₂가 주로 도시 지역에서 배출되기 때문이다. 증가하는 CO₂배출의 주 원인이 산업부문에서 주택·건물·교통부문으로 바뀌고 있다(OECD, 2008b). 산업부문에서는 혁신과 투자를 통해 CO₂배출량을 감축하는 데 성공한 반면, 그 외 부문에서의 CO₂배출량은 여전히 증가 추세에 있다. OECD 회원국의 정책입안자들은 주택과 건물, 교통 부문에서 배출되는 CO₂와 기업 및 시민들의 일상생활에서 배출되는 CO₂를 억제하는 방안에 역점을 두고 있다. 전체 에너지 효율이 사람들의 주거지, 사무실, 쇼핑 장소, 출근수단에 영향을 받기 때문에, CO₂배출량과 시민들의 일상생활은 서로 밀접하게 연관되어있다. 에너지 효율은 주택이나 단열재, 난방시스템, 수도·전기·가스 등의 유형에 따라 달라지기도 한다. 따라서 장소를 기반으로 하는 전체적 접근방식이 필요하다.

최근 기후변화 전문가들의 관심이 도시의 역할에 모아지고 있으며, 다양한 범세계적 도시 네트워크가 확대되는 추세다. 지방정부는 CO₂배출을 효과적으로 줄일 수 있는 광범위한 정책도구를 갖추고 있다. 대중교통수단

과 교통 관리를 통해 자동차 사용을 효과적으로 줄일 수 있다. 관련 규칙 및 허가제를 구축하면 에너지 효율이 높은 주택과 상업 건물 건축을 증진시킬 수 있다. 쓰레기관리와 재활용은 폐기물 총량을 감소시키고, 그 결과 제품수명주기가 늘어나면서 CO₂배출량이 줄어든다. 세계 기후 변화가 심각한 문제로 대두되자, 여러 도시들이 보다 적극적으로 세계적 차원의 네트워크에 참여하고 있다. 활발한 도시 간 네트워크 활동의 예는 다음과 같다.

C40

C40은 전 세계 주요 대도시들의 네트워크로서, 주요 목표는 회원도시의 온실가스 배출량을 감축하기 위한 방안을 시행하는 데 있다. C40의 주요 기능은 다양한 회원도시의 전략과 다양한 정책의 바람직한 운영에 대해 서로 공유하는 데 있다. 이 네트워크는 런던의 주도 하에 2005년 설립되었고, 현재 40개 대도시와 13개 연계도시가 소속되어 있다. 대부분의 회원도시가 국가의 수도이며, 아시아 회원도시로는 베이징, 서울, 도쿄, 상하이가 있다. 2년마다 열리는 C40 정상회담이 2009년 5월 서울에서 개최되어, 각 회원도시가 저탄소도시로 거듭나도록 노력하겠다는 내용을 골자로 하는 서울선언을 발표했다(C40, 2009).

자치단체국제환경협의회(ICLEI)

자치단체국제환경협의회(International Council for Local Environment Initiatives, 이하 ICLEI)는 환경문제와 도시의 지속가능 발전에 관한 광범위한 도시 네트워크로서, 63개 아시아 도시(한국: 39개, 일본: 21개, 중국: 1개-선양)를 포함한 전 세계 700여 도시를 회원으로 보유하고 있다. 1993년 ICLEI는 전 지구적 활동인 기후보호도시(Cities for Climate Protection, 이하 CCP) 캠페인을 시작하였으며, 이 캠페인은 기후변화 대응 운동을 집중적으로 시행한다. 도시를 지원해 온실가스 배출량을 감소시키는 것이 CCP의 주요 목표이다. CCP는 비교 가능한 목록 데이터베이스를 제공해서 각 회원도시가 다른 지역의 온실가스 감축 전략을 참고할 수 있도록 한다. ICLEI는 도시의 CO₂ 배출량을 감독하기 위해 표준화 매뉴얼을 사용한다. CCP 네트워크에 가입하려는 도시는 해당 시의회가 결의안을 채택해야 한다. CCP는 회원도시 간 평가를 통해 각 도시의 성과를 분석하고, 그 결과를 발표한다. ICLEI는 다양한 수준의 지방정부를 포함하고 있으며, 한국의 경우 시와 도 모두 ICLEI회원으로 가입해 있을 뿐 아니라, 구 단위 자치단체 역시 독립적인 회원으로 참여하고 있다. 일본의 경우, 현과 시, 도쿄 내 일부 도쿄 특별

구 등 다양한 자치정부 단위가 ICLEI에서 활동하고 있다. 환경해권에 속하는 한국의 ICLEI 회원은 부산, 울산, 제주도 세 곳인 반면, 일본에서는 기타큐슈 한 곳만 ICLEI에 가입한 상태다(한국 ICLEI, 2008).

세계지방자치단체연합(UCLG)

세계지방자치단체연합(Urban Cities and Local Governments, 이하 UCLG)은 2004년 설립된 지방 및 지역 정부의 전 세계 네트워크다. UCLG는 세계적인 사회 문제인 양성평등, 밀레니엄 개발 목표(Millennium Development Goals), 사회통합, 지방분권, 자치 거버넌스에 우선 순위를 두고 있다. 기후변화를 포함한 지속가능개발이 이 네트워크의 핵심 사안 중 하나다. 한국의 여러 도시들이 UCLG에 활발하게 참여하고 있다. 2007년 10월 제주도에서 개최된 UCLG 의회에서는 시장과 연합 소속 지역 대표들이 온실가스 배출량 감축과 지역 실행계획을 위한 실천방안 강화를 주요 골자로 한 선언서를 발표했다. 일본에서는 하마마츠시가, 중국에서는 상하이시, 텐진시, 후난성이 UCLG에 가입해있다.

2.4.3 과제 및 제언

수평적·수직적 협력구조 강화

국경을 초월한 수평적 환경협력은 관련 도시의 세계적 위상과 가시성을 제고할 수 있다. 각 도시가 저마다 차별화 전략을 내세우는 상황에서, 독특한 환경정책이 효과적인 역할을 할 수 있다. 이러한 전략은 비교적 주목을 덜 받는 수도권 이외 지역의 경우에 유리하게 작용할 수 있다. 일본의 기타큐슈가 좋은 사례다. 한때 일본 최대 오염지역이었던 이 공업도시는 이제 스스로를 가장 환경 친화적인 도시로 홍보할 만큼 변신에 성공했다. 이 같은 메시지는 해외로도 널리 알려져 세계적 관심의 대상이 되고 있다.

일본 정부는 지역 환경 협력을 위한 지침서를 발간했다. 이 지침서는 시장국의 잠재적 혜택을 강조하고 있다(일본 환경성, 2005). 이 혜택이 일방적인 것이 아니라 상호간의 혜택이라는 사실은 지침서의 주요한 결론 중 하나이다. 즉, 수혜 도시에 혜택을 주는 것은 물론이고 기여 도시 역시 환경협력 활동을 통해 많은 것을 얻을 수 있다. 일례로 청소년 협동 프로그램은 기여 도시 학생들에게도 교육적 혜택을 제공한다. 수혜 도시 학생들에게 환경 문제를 가르치려면 먼저 심도 있는 교육을 받아야 하기 때문이다. 또한 초국경적 협력이 지방 거버넌스를 강화하는 촉매제로 작용할 수 있을 것으

로 기대된다. 외국인 연수생을 수용할 때 각 시정부는 지역 기업 및 대학과 연계해서 교육 프로그램을 제공한다. 민간 활동 교류는 정부, 민간부문, 시민사회 간에 보다 긴밀한 협력을 가능하게 한다.

중앙정부 차원의 논의는 정책 기반과 규제에 초점이 맞춰지는 반면, 지역 차원의 협력은 감시, 정책실행, 행정담당 인력의 역량 배양 등 보다 실질적인 사안을 다룬다. 이 중 정책실행과 감시가 가장 중요하다고 할 수 있다. 예를 들어, 최근 중국 정부는 여러 환경 규제를 개발했지만, 담당 인력의 능력과 기술적 지식의 부족이 지역 차원에서의 효과적인 법집행을 방해하는 요소로 작용하고 있다. 따라서 환황해권 전역에서 지역 차원의 경험을 공유하는 것이 상당히 중요하다. 환황해권 지자체는 관리역량 증대, 지역 기업과의 협상, 시민참여 등 공통적인 당면 과제에 직면해 있다.

한편, 2008년 OECD 밀라노 회의를 비롯하여 도시와 기후변화에 관한 일련의 OECD 워크숍과 회의에서는 기후변화와 관련하여 중앙정부와 지방정부의 수직적 협력의 중요성을 꾸준히 강조했다(OECD, 2008b). 중앙정부와 지방정부의 정책 간에 시너지가 발생할 때 기후변화 문제를 효과적으로 해결할 수 있다. 중앙정부는 기존의 양자간 및 다자간 네트워크를 활성화하고, 국경을 초월한 여러 도시의 폭넓은 참여를 유도하는 데 촉매제 역할을 할 수 있다. 중앙정부는 이미 전 세계 도시 네트워크에 적극적으로 참여하고 있는 지방정부와 협력하여 다른 도시로 연계를 확대해 나갈 수 있다. EU의 초국경 지역의 사례가 좋은 본보기가 될 수 있다. 2009년 2월 350개가 넘는 EU지역 도시가 2020년까지 CO₂배출량을 최소 20% 감축하기로 약속한 EU 시장협약(Covenant of Mayors)을 체결했다. 이 협약은 지방자치당국과 중앙정부, 지역적 사안 관련 EU 위원회 간의 밀접한 협력을 보여주는 초국경 정책의 모범적인 사례라고 볼 수 있다. 환황해권에도 이와 유사한 종합적 네트워크 구축을 시도해 볼만한 가치가 있다. 또한 중앙정부는 범지역적 도시 네트워크 구축에 대한 의견 교환을 통해서 이같은 방향으로 이끌어갈 수 있을 것이다. 일본은 중앙과 지방간 수직적 협력의 모범사례를 보여주고 있다. 2008년 12월, 일본 정부는 생태시범도시, 기타 지자체, 현정부, 관련 중앙정부부처로 구성된 저탄소도시진흥위원회를 발족했다. 저탄소도시진흥위원회는 생태시범도시를 위한 통합정책지원안에 대한 정부의 지원을 촉구할 뿐 아니라 생태시범도시 간 국제적 연계와 해외에서 이루어는 도시 차원의 여러 기후변화 활동 등을 주요 안건으로 다룬다.

기후변화문제를 전담하는 지역기반 기틀 구축

환황해권 내에는 기후변화를 전담하는 초국경적 도시 네트워크가 형성되어 있지 않다. 세계적 차원의 도시 네트워크가 구축되어 있지만, 수도 도시로만 구성되거나(C40), 특정 국가에 편중되어있거나(UCLG), 전 세계를 대상으로 하는 경우(ICLEI), 혹은 지역 차원의 기후 변화 문제를 집중적으로 다루지 않는 경우가 대부분이다.

이는 한·중·일 3국의 국가 발전 상태가 제각기 다르다는 사실과 관련이 있다고 할 수 있다. 한국과 일본은 OECD 회원국이고 생활수준이 성숙 단계에 이른 반면, 중국은 여전히 급격한 산업화와 도시화 과정에 있다. 따라서 기후변화의 심각성에 대해서 3국 간에 엄연한 시각 차이가 존재한다. 한국과 일본은 이제 도시 오염을 극복한 상태이며, 기후변화가 시민들의 주요 관심사가 되고 있는 단계다. 중국의 경우, 기후 변화는 대기오염이나 수질오염, 폐기물 처리 문제에 비해 심각성이 떨어지는 사안이다. 일례로 중국 도시 지역의 SO₂ 밀도는 1990년대에 급격하게 낮아지기는 했지만, 2002년 이후 다시 악화되기 시작했고, 대기오염도는 여전히 세계에서 가장 심각한 수준이다(OECD, 2007a). 그렇다면 환황해권에서 기후변화 문제에 관한 초국경적 연계를 구상하는 일은 아직 시기상조라고 판단할 수 있을 것이다.

그러나 세계 CO₂ 배출량의 감축은 중국의 협조 없이는 불가능하다.⁷⁷ 일본 기타큐슈시는 철강, 시멘트 및 기타 중공업 분야에 있어서 세계 수준의 에너지 효율 기술을 보유하고 있다. 울산 등 해안 도시에 위치한 한국의 중공업 부문 역시 뛰어난 에너지 효율을 자랑한다(삼성경제연구소, 2008). 한국과 일본은 에너지 효율성이 뛰어난 도시설계기술과 대중교통수단을 개발해왔다. 이러한 선진 기술을 중국이 전수받는다면, 중국은 에너지 효율 분야에서 비약적인 성과를 거두며 CO₂ 배출량을 대량 감축할 수 있을 것이다. 중국은 에너지 소비를 줄이고 산업 부문의 에너지 효율을 향상시킬 수 있기 때문에, 이같은 협력을 통해 많은 혜택을 얻게 될 것이다. 환황해권 뿐 아니라 결국 전 세계 지역사회 역시 그 혜택을 누리게 될 것이다. 따라서 CO₂ 방출량 통제를 위하여 한·중·일 3국의 노하우를 공유할 수 있는 지역 기반의 대화 창구 구축이 필요하다.

이해당사자들의 참여확대

일본과 한국의 사례는 환경활동에 있어 시민 참여의 중요성을 시사한다. 여기서 중요한 사실은 성공적인 정책 시행을 위해서는 환경보호활동에

각계각층의 시민들의 참여가 반드시 필요하다는 점이다. 기타큐슈시는 환경감시, 에너지절약, 재활용 캠페인에 시민들의 적극적인 참여를 유도해왔다. 한국에서 1990년대 도시 지역의 하천 수질이 상당 부분 회복될 수 있었던 것은 시민들이 적극적으로 감시와 제보활동에 나섰기에 가능했던 결과다(OECD, 2006a). 한국 정부는 ‘녹색거버넌스’ 추진에 박차를 가하고 있다. 녹색거버넌스는 시민들의 상향식 의사결정과 지역 사회와 기업의 참여 확대를 포함한다(한국 환경부, 2002). 울산과 김해의 하천살리기 운동이 환경해권의 모범 사례로 꼽힌다(글상자 2.15). 중국에서도 환경관련 비정부기구가 급속도로 증가하고 있으며, 각종 환경활동에 참여하는 시민들의 수도 증가하고 있는 추세다(OECD, 2007a).

글상자 2.15. 시민참여 : 한국의 하천살리기 운동

‘우리의 책임입니다’: 울산의 태화강 살리기 운동

울산시의 중공업이 늘어나면서, 강의 수질이 시민들에게 심각한 문제로 대두되기 시작했다. 2000년 울산시는 이해당사자들의 참여라는 독특한 프로그램을 축으로 하천정화 운동을 실시했다. 강변을 1km 구역으로 나누고, 각 구역에 정화 담당 시민단체나 지역 기업을 배정했다. 이와 더불어, 시민들은 자발적인 감시반을 조직하여, 불법 폐기 사례를 찾아 신고했다. 5년이 채 지나지 않아 하천 환경이 급격히 향상되었다.

적극적인 주민운동: 김해시의 대포강 정화운동

김해시는 부산의 외곽에 위치한다. 부산지역의 식수원인 대포강은 김해를 가로지르는 강이다. 대포강은 1980년대 공업 및 가축 폐수로 심각하게 오염되었다. 1997년 지역 주민들은 강을 살리기 위한 임시특별조직을 구성했다. 시민들은 모금을 통해 환경보호펀드를 조성하고, 여성단체에서는 세계 사용을 줄이자는 운동을 펼쳤다. 대포강 감시반을 결성하고, 불법 투기 및 매립을 불철주야 감시했다. 2002년 이러한 노력의 결실로, 지역 주민과 중앙정부, 김해시장 간 합의를 거쳐 대포강 수질 관리의 일차적인 권한이 지역 주민에게 부여되었다.

출처: 한국 환경부(2002)

이러한 모범사례는 시민들의 환경에 관한 인식이 커져가는 환경해권 전역으로 전파될 수 있다. 국경을 넘어선 참여와 실질적인 활동에 대한 경험을 공유하는 것이 성공의 열쇠라고 할 수 있다. 공무원과 시민들이 캠페인 지역을 교차 방문하여 직접 일상생활을 참관하는 것도 가능한 방법이다. 따라서 지방정부는 시민들의 참여 확대를 도모할 수 있도록 기존의 협력프로그램을 강화하여 더욱 견고한 정책기반으로 다져나갈 필요가 있다.

미주

1. CGT란 표준화물선 환산톤수(Compensated Gross Tonnes, CGT)로 조선업계에서 일반적으로 사용하는 단위이다.
2. 한국무역협회(KITA)의 무역 통계자료(<http://stat.kita.net>)를 사용하여 OECD가 산출했다. 산업 분류는 한국 HS(Harmonized System 통합분류표)의 2자리 코드에 기초하여 분류했다.
3. SITC 4자리 코드에 의한 분류. SITC(Standard International Trade Classification)는 표준국제무역분류를 일컫는다.
4. 이 모델은 ‘수직적 분화(vertical specialisation)’, ‘가치사슬 쪼개기(slicing the value chain)’, ‘국제생산공유(international production sharing)’, ‘아웃소싱(outsourcing)’ 등으로도 알려져 있다(Athukorala and Yamashita, 2006).
5. Greenaway 외(1995)에 따르면, 경쟁우위와 관련하여 수직적 산업 내 무역이 전통 무역이론과 더 밀접한 관련이 있는 반면 수평적 산업 내 무역은 현대 무역이론에 더 가깝다고 한다.
6. Aturupane 외(1999)에 따르면, 1990년에서 1995년 사이 EU와 동유럽국가 간 무역의 85%가 수직적 산업 내 무역이었다.
7. 이 모델은 처음 Akamatsu(1961)가 제안하고, 이후 Bernard and Ravenhill(1995), Kojima(2000), Kasahara (2004)가 더욱 발전시켰다
8. 신흥공업경제국가에는 한국, 홍콩, 대만, 싱가포르가 포함된다.
9. 아세안에는 타이, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀이 포함된다.
10. Kwan(2002)에 따르면, 수출구조 면에서는 일본이 여전히 모든 아시아 국가들 중 가장 선진화된 반면, 중국은 후진적인 구조를 보이고 있다. 아시아 신흥공업경제와 아세안은 중간쯤이다.
11. RCA는 국제 무역에서 한 국가의 특화 분야를 측정하기 위해 주로 사용된다. RCA에 대한 보다 상세한 설명은 Balassa(1965)와 Laursen(1998) 참조.
12. 상관계수는 두 변수간의 상관관계 정도를 측정하기 위한 지수이다. 상관계수가 1.0이면 완벽한 양의 관계이며, -1이면 완벽한 음의 관계, 0이면 두 변수들 간에 상관관계가 없음을 의미한다. 여기서는 상관계수가 1에 근접할수록 양국의 수출구조가 동조화됨을, 상관계수가 -1에 근접할수록 양국의 수출구조가 상이함을 의미한다.
13. SITC는 한 국가의 수출입 상품을 분류하기 위해 사용하는 품목 분류표로 국가별, 연도별 비교가 가능하다. SITC분류시스템은 UN에서 관리하고 있다. SITC는 1자리 코드에서 5자리 코드에 이르는 수직적 구조의 분류체계로, 1자리 코드가 가장 포괄적인 분류이고, 5자리 코드는 가장 상세한 분류이다.
14. 현지조달의무에 신속하게 대처할 필요성이 대두됨에 따라 한·일 계열사들은 중국에 광범위한 현지 공급 체인을 형성하기 시작했다. 2003년 한국 산업연구원이 시행한 조사에 따르면, 중국 내 한국 제조업체의 부품 현지조달 비중이 1996년 26.5%에서 2003년 45.6%로 급증한 반면, 한국에서 직접 부품을 수입하는 비중은 64.7%에서 36.9%로 급감했다(Kim J-K 외, 2006).
15. 2008년에 일본국제협력은행이 실시한 연간조사. 이 조사는 3개 이상의 해외 계열사가 있는 일본 제조

업체를 대상으로 1999년 이래 해마다 실시하고 있다. 2008년 객관식 문항을 기본으로 하는 조사에서 620건의 답변(63% 응답률)을 받았다.

16. 이 조사에서는 복수의 답변이 허용되었다.
17. R&D와 관련해 중국으로 유입된 FDI규모가 최근 몇 년 새 급증하고 있다. 중국 내 다국적기업의 누적 R&D투자 규모는 2004년 6월 약 400만 달러에 달했으며, 중국의 외국계 R&D센터의 수는 2004년 말 무렵 무려 700여 곳에 달했다. 다국적기업이 중국에 첫 R&D센터를 건립한 해는 1993년이지만 현재 알려진 사업의 대부분은 중국이 2001년 WTO에 가입하면서부터 착수되었다(UN무역개발협의회, 2005).
18. 환황해권에 속하는 한국의 8개 지역에서 380만 대가 생산되었으며, 이는 한국 생산량의 97.4%에 해당한다. 환황해권 내 중국4개 지역에서 140만 대(중국 생산량의 20.3%), 규슈지방에서 100만 대(일본 생산량의 9.1%)가 각각 생산되었다.
19. 이 부분은 주로 Jung and Lee(2007)와 Kim W-B(2008)의 연구를 참고로 했다.
20. 양쯔강삼각주에 40%, 주장삼각주에 16.8%, 텐진지역에 15.1%가 위치해 있다(Jung and Lee, 2007).
21. 게이레츠(계열사)는 일본 특유의 기업 조직 형태다. 게이레츠는 계열사들의 집합체로 각 계열사는 긴밀한 제휴를 바탕으로 상호간 사업성공을 위해 끈끈한 협력관계를 구축한다(출처: http://searchcio-midmarket.techtarget.com/sDefinition/0,,sid183_gci518852,00.html#).
22. 다른 두 산업단지와는 달리 산동성 자동차 산업단지는 부품 업체들 중심으로 형성되었다.
23. 이 부분은 주로 Kim W-B 외(2005)의 연구를 참조했다.
24. 2003년에 규슈지방은 한국과의 자동차 부품 교역에서 적자를 기록했다.
25. 토요타 규슈의 경우 생산량의 70%가 북미로 수출되고, 15%는 내수 시장에서 소비되며, 나머지만 기타 국가들로 수출된다.
26. 이는 후쿠오카시에서 아이치현의 토요타시(도카이 지방)까지의 거리다.
27. 2006년 말을 기준으로 중국 산동성에 진출한 405개 한국 업체 중 57.5%(233개사)의 투자 금액이 100만 달러 미만이었다. 반면 1,000만 달러 이상을 투자한 기업은 6.2%(25개사)에 불과했다(Song, 2007).
28. Rappaport and Sachs(2003)는 미국 대도시가 연안 지역에 집중되어 있어 오늘날 생산성 및 삶의 질 향상에 기여하고 있다고 주장했다. 그리고 OECD(2009)에 따르면, 연안에서 80km내에 중심 도시가 있는 국가들은 1960년에서 2000년 사이에 연간 인구 증가율이 예상보다 훨씬 빠른 속도로 진행되었다.
29. Radelet and Sachs(1998)는 IMF 무역 통계를 사용하여 낮은 교통비가 경제발전을 도모한다는 것을 밝혔다.
30. 동아시아는 중간에 바다가 있어 NAFTA 지역보다 화물 운임을 절감할 수 있다(Fujita, 2007b).
31. 규슈전력(40%), 니혼텔레콤(20%), NTT 커뮤니케이션즈(20%), 한국통신(20%).
32. 한-중 직항노선은 1994년에서야 생겼다.
33. 예를 들어 2009년 4월 도쿄/나리타 공항은 베이징을 연결하는 국제선이 하루 10편, 인천까지는 하루 15편이 취항했다.
34. 인천-후쿠오카 노선의 운항 횟수가 2002년에 비해 최근 2배 이상 늘었다. 2009년 3월에 취항을 시작한 인천-기타큐슈 노선은 2006년 개항한 기타큐슈공항의 유일한 국제선이다. 한국과 중국을 연결하는 가장 중요한 노선은 인천-베이징 노선이다. 그러나 2005년 기록을 보면 텐진, 다롄, 옌타이, 웨이하이의

공항들도 2005년 베이징 공항과 견줄만큼 수요가 많아졌다(Kim W-B 외, 2008b).

35. 위동항은 웹사이트 참조(www.weidong.com). 접속일: 2009년 8월 29일.
36. 2008년 하카다항(후쿠오카)은 해외 이용객 출입 기록(539,723명)을 기준으로 일본 최대 항구로 선정되었다. 시모노세키항(212,381명)은 3위를 차지했다. 총 승객 유동량(외국인과 일본인의 출입)을 기준으로 순위를 매긴 결과 하카다항(825,939명)이 1위를, 시모노세키항(245,430)이 그 뒤를 이었다. 반면, 후쿠오카 공항은 2,125,783 승객(외국인 858,643명)을 처리하여, 일본 공항 중5위에 그쳤다(일본 법무성, 2009a).
37. Kim W-B 외(2008)는 일일 비즈니스권 확대를 위해 에어셔틀 서비스(김포-하네다 노선의 성공적인 운영)와 특별 무비자/복수 비자 시스템을 도입할 것을 제안하였다.
38. Arita and McCann(2000)는 일일 왕복여행이 미국 반도체 산업의 여러 부문에서 다양한 형태의 정보 교환을 위한 장을 넓히는 데 중요한 역할을 하고 있다고 주장한다.
39. 미국은 항공자유화 정책을 도입한 최초의 국가이자 규제완화 정도에 있어서도 가장 선진화된 국가에 속한다. 2005년까지 전 세계적으로 100건 이상의 항공자유화 협정을 체결하였으며, 이 중 일부는 여러 국가가 참여한 다자간 협정이다. EU의 항공 운항 통합 정책 역시 항공자유화를 촉발했다(일본 국토교통성 교통정책연구소, 2006).
40. 2.1장에서 언급했듯이, 환황해권 내 부품 교역이 증가 추세다. Fujita(2007b)에 따르면, 환황해권 내 전형적인 교역 형태는 “일본이 중간재(반제품, 부품)를 생산하고 이 중 일부를 수출한다. 수출한 중간재의 상당 부분이 완성품 혹은 보다 높은 수준의 중간재로 조립·가공되어 일본에 재수입된다. 마지막 단계에서 일본은 자국에서 일부 생산했거나 수입된 중간재를 사용하여 최종 완성품을 만들어 부분 수출한다. 다시 말해 일본은 다른 국가(주로 동아시아 국가)와 중간재를 수출입하는 이른바, 전형적인 가공무역 국가이다.” 항공, 해상 운송을 포함한 운송망이 이와 같은 가공무역 활성화에 큰 역할을 한다.
41. 환적이란 선적된 화물이 중간 기착지로 이동된 후, 거기서 또 다른 목적지(또는 최종목적지)로 수송되는 것을 의미한다.
42. 일례로, 하카다항(후쿠오카)이 주 기항을 고베항에서 전 세계에 직항노선이 있는 부산항으로 변경하면서, 하카다항의 전략적 중요성도 더불어 증대되었다. 일본은 국내해상·육상 운송 비용이 비교적 많이 들기 때문에 수출업자들도 수출품 취급을 위해 부산항을 주로 찾는다.
43. 부산은 세계 시장과의 접근성이 좋지만, 그렇다고 한·중 무역에 반드시 유리한 것은 아니다. 황해 항만들과 비교해 볼 때, 부산-중국까지의 운항거리가 길다는 점과 비효율적인 육상 물류체계는 대중국 교역에 있어 단점으로 작용한다(Lee and Rodrigue, 2006).
44. 2005년 부산항의 환적률은 43.7%까지 증가했다. 부산항은 주로 일본과 북중국의 환적 화물을 처리했다. 북미나 유럽으로 가는 수출품은 주로 환황해권 내 중국 항만에서 부산항까지 연결된 직항노선으로 이동된 후, 부산항에서 환적되어 최종 목적지까지 운송되었다(Fremont and Ducruet, 2005). 따라서 환적 화물의 수요가 줄면, 부산항의 총 컨테이너 화물처리량도 급감할 수 있다. 또한 1990년대 이래 부산항이 일본 화주들의 허브 항만 역할을 해왔기 때문에 일본 화주의 물류운송전략 또한 부산항의 미래에 영향을 미칠 수 있다(Tsumori, 2006).
45. 중심항-피더항 체계와 직기항 체계의 장·단점을 비교 분석한 연구논문들이 많이 있다. 정기선 운항 서비스 체계에도 변화가 일고 있다. 그동안 비용 감소를 위해 선사들이 소수의 대형항만에만 기항하고 다른 항만은 피더 서비스로 연결하는 중심항-피더항 체제로 정기선을 운행했던 반면, 최근에는 고객 중심의 차별화 전략에 따라 기항지를 늘려 심지어 대형 선박의 경우에도 직접 기항지까지 운항하는 사례가 늘고 있다(Notteboom, 2004).

46. 후쿠오카항과 기타큐슈항의 배후지는 규슈지역이다. 2003년의 자료를 보면, 2003년에 규슈/야마구치에서 수출입되는 화물의 90% 이상이 규슈항을 통해서 운송되었다(일본 국토교통성, 2005).
47. Notteboom(2004)에 따르면, 총 컨테이너 운송비 중 육상운송비가 40%에서 최고 80%까지 차지한다.
48. 열차페리 시스템은 1850년 영국에서 처음 도입되었고 발트해 연안 국가를 중심으로 발달되었다. 독일과 러시아를 연결하는 열차페리는 2006년 말에 운행이 개시되었다(Kim W-B 외, 2008).
49. 중-일 간 컨테이너 수요가 급증하면서 하카다와 상하이로 연결하는 고속 컨테이너 운송 시스템인 상하이슈퍼익스프레스(Shanghai Super Express, SSE)가 2003년에 개통되었다. 상하이슈퍼익스프레스의 등장으로 도쿄와 상하이까지 운송기간이 8일에서 4일로 절반이나 단축되었다.
50. ‘파나맥스(Panamax)’급 선박은 파나마 운하를 통행할 수 있는 최대 규모의 선박을 일컫는다. 하나의 선박에 최대한 많은 화물을 싣기 위해 점점 더 많은 선박들이 파나맥스급 선박 제한규격에 적합하게 만들어지고 있다. 포스트-파나맥스급 선박은 파나마 운하 통과를 위한 제한범위를 초과한 초대형 선박을 뜻한다.
51. Notteboom(2004)에 따르면, 당분간 5,500TEU에서 6,500TEU 규격이 가장 경쟁력있는 선박 크기가 될 것이라고 예상했다. 향후 기항지의 수가 늘어날 수도 있다는 점에서 이 크기의 선박이 높은 유연성을 제공할 수 있기 때문이다. 소형 선박으로 더 많은 노선을 운행하는 것이 리스크가 적어, 선사 입장에서 대형 선박으로 일부 노선만 운행하는 방법보다 결국 저렴한 옵션이 될 수 있다.
52. 2004년에 일본의 평균 LCL비중은 18.8%이었다. 그러나 하카다항의 경우, 2000년의 LCL비중이 29.1%로 치솟았다가 점차 감소해 2004년에 23.7%가 되었다(Tsumori, 2006). 하카다항에서 출항하는 수출용 선박의 LCL비중은 1999년에서 2004년 사이 약 40%였다. 이는 수출에 비해 수입이 과도했기 때문인 것으로 풀이된다. Kim W-B 외(2008)에 따르면, 한국의 경우 2004년 수출입 컨테이너선의 약 25%가 LCL이었으나 2007년에는 LCL 비중이 급증하여 약 40%의 수출 컨테이너선이 LCL이었고, 수입 컨테이너선은 4.6%대로 떨어졌다.
53. 12ft 컨테이너는 20ft나 40ft같은 국제 표준규격의 컨테이너에 비해 크기가 작은 편이다. 소형 컨테이너는 소량의 화물을 자주 수송하기 원하는 화주들의 수요에 맞춰 고안되었다.
54. 부산항에 일본 전용 물류센터가 개설된다. 일본으로 운송하기 위한 중국 수출품의 저장소이자 물류창고로 사용될 예정이다. 일본 물류건설링회사인 J&K로지스틱스(본사는 도쿄)가 6개의 일본 기업을 위한 총 프로세스를 관리한다.
55. 일본에서는 지방정부가 지방공항과 항만을 계획하고, 중앙정부는 지방정부의 계획을 승인한다. 규슈 북부 항만(후쿠오카항과 기타큐슈항)은 중앙정부에 의해 국제 핵심항만으로 지정되었다. 반면, 한국은 중앙정부가 국토개발계획에 따라 직접 공항과 항만을 계획하고, 지방정부는 계획을 이행한다. 부산항은 국제 환적 허브 항만으로 발전했고, 인천항과 울산항은 지역 핵심항만으로 자리잡았다. 중국 정부는 주요 도시에 대한 공항 및 항만 개발을 직접 계획·시행하는 한편, 그 외의 도시에 대한 항만 개발은 지방정부에 위임한다.
56. 간선철도인 경부선 철도는 연간 1,200만 톤 이상의 화물을 수송한다. KTX는 여객만 취급하는 초고속 열차이다. KTX 노선 신설 및 기존 경부선의 전산화로 인해 철도화물운행의 효율성이 증대되었다. 인베스트코리아저널(Invest Korea Journal)에 따르면, 다른 노선을 자율화함으로써 KTX가 국내 화물 역량을 5%까지 확대할 것으로 예상되며 운행 시간과 물류비용을 줄여 연간 1조 8,500억 달러가 절약된다.
- 57 (http://www.investkorea.org/InvestKoreaWar/work/journal/content/content_main.jsp?code=4320101).
58. 일례로, 대표적인 일본 패션지 [레이(Ray)]를 들 수 있다. 기사의 40%가 일본에서 작성되고, 60%는 중

국에서 지역적 특색에 맞게 작성된다. 주 독자층은 2·30대 여성이다(Kanda, 2006).

59. 2002년 중국 내 한국인 이민자는 192만 명이었다. 이들은 대부분 북중국에 거주하고 한국어와 중국어를 유창하게 구사하여 한국과 중국의 가교 역할을 한다. 많은 한국 회사가 북중국에 투자하는 중요한 이유도 바로 상당수의 한국 이민자가 거주하기 때문이다(Seki, 2004).
60. 중국국가여유국은 미국에서 중국인 여행객의 평균 지출을 일인당 6,000달러로 추산했다. 2009년 일본 정부관광국 국장의 보고에 따르면, 일본을 방문한 중국 관광객이 타국 관광객들보다 2배 가량 지출이 많다고 한다.
61. 여기서 ‘외국인 관광객’이란 규슈항이나 규슈공항을 통해 일본에 입국한 외국인을 말한다.
62. 일본방문캠페인(Visit Japan Campaign)이란 2003년에 시작된 민간 공동 캠페인으로, 2010년까지 1,000만 외국인 관광객(2003년과 비교해 60% 증가) 유치를 목표로 삼고 있다. 한국과 중국을 비롯한 일본의 주요 시장 12국/지역이 주요 대상이다. 2007년 외국인 관광객의 70%가 아시아 국가 출신이다. 아시아 경제가 견고한 성장세를 보이면서, 2010년 무렵에는 아시아 관광 열기가 클 것으로 예상된다. 일본 중앙정부는 2003년에 관광진흥을 위한 실행계획을 수립했다. 이 계획은 ‘일본방문’ 캠페인을 통해 ‘일본’이란 브랜드’를 세계에 알리는 것을 핵심 사업으로 삼고 있다. 일본 정부는 2006년 관광진흥기본법을 제정했고 2008년 일본 관광청을 출범시켰다. 관광청의 프로그램은 신속한 비자 발급, 공항 내 입·출국 수속 간소화, 일본 내 국제회의 개최 추진 등을 골자로 하고 있다.
63. 2003년 한국 정부도 외국인 관광객 1,000만 명을 유치한다는 계획을 발표했다. 이 계획에는 3개국 간 관광교통망을 확충하고, 국제 항공편수를 늘리기 위해 중국, 일본과 협력한다는 내용도 포함되어 있다. 계획 실행을 위해 한국 문화관광부(현 문화체육관광부)가 관광진흥을 위한 제2차 5개년 계획(2004-2008)을 수립했다. 이 계획에서 환황해권 국가들과의 공조가 재차 강조되었다. 2005년 문화관광부는 3C(Contents, Creativity and Culture)를 근간으로 하는 ‘C-코리아 2010’이라는 정책강령을 세웠다. 강령에서 ‘동북아 관광허브 구축’이 3대 정책 목표의 하나였다. 이 후 정권교체가 있었지만, 한국 정부는 외국인 관광객 증진을 위한 노력을 지속하고 있다.
64. 산업관광이란 관광과는 관련이 없는 사업에 종사하는 기업체를 방문하는 것을 의미한다. 산업관광은 방문객에게 상품, 생산 과정, 역사적 배경에 대한 정보를 접할 수 있는 기회를 제공한다.
65. UN 해비타트 후쿠오카 사무국은 후쿠오카시에 소재한 유일한 국제기구이다. 사회적·환경적으로 지속 가능한 도시와 도시개발을 활성화하고 도시개발 과정에 시민참여를 촉구한다. UN 해비타트 후쿠오카 사무국은 해비타트 데이(Habitat Day)에 국제 연례회의를 개최하여, 아시아 도시문제 해결을 위해 외국인 전문가를 초청하고 시민들의 참여를 유도하고 있다.
66. 운영계획은 크게 다음과 같은 4가지 전략을 담고 있다. (1) 관광 명소 개발 (2) 일본 대도시권 관광객 유치(3) 동아시아 외국인 관광객 유치 (4) 관광전략 추진을 위한 제도장치 구축을 내용으로 한다. 비용은 회비와 회원 기부금 및 각 현의 지원금, 중앙정부의 보조금에서 충당된다. 예산의 대부분이 전략 수립 및 국내 관광객 유치에 사용된다.
67. OEAED에 관해서는 3장에서 자세히 다룬다.
68. 경부선 고속철도(KTX)가 개통된 2004년에는 경부선 일부 구간만 운행되었다가 2008년에 KTX운행구간이 부산까지 전구간에 걸쳐 확대되었다.
69. 사립대인 리츠메이칸 아시아·태평양대학(Ritsumeikan Asia Pacific University)은 외국인 학생수 2,352명으로, 일본에서는 두 번째로 외국인 학생수가 많은 대학이다. 후쿠오카현의 국립 규슈대학은 외국인 학생수가 1,171명으로 9위를 기록했다.

70. 비영리 대학 연합이 외국인 학생에게 제공하는 서비스로는 아파트 임대 지원, 주거 및 생활비 지원 등이 있다.
71. 2008년 일본 정부는 학생비자를 취업비자로 변경하고자 하는 외국인 유학생 11,040명에게 비자 변경을 허용했다. 중국인 지원자가 69.3%, 한국 지원자가 12.3%를 각각 차지했다. 외국인 근로자의 약 68%가 번역, 통역, 영업, 정보관리 및 국제 관리 부문에 종사하고, 64%가 중소기업에서 근무한다(일본 법무성, 2009). 2007년 중앙정부(일본 경제산업성, 교육성), 대학, 기업 간의 3자 협력을 통해 아시아 인적자원 프로그램(Asia Human Capital Programme)을 확립했다. 이 프로그램은 유학생들의 일본 회사 취업을 돕고자 외국 학생들을 대상으로 일본어 과정, 인턴 과정, 기업 맞춤형 직무교육 등 종합 직업 교육을 실시하고 있다(일본 경제산업성 규슈경제산업국, 2007)
72. 비록 부산과 후쿠오카 사이에 일반 기술자 교환 프로그램이 있긴 하지만, 두 도시 간 공동연구 프로그램 개발을 위한 노력은 거의 찾아볼 수 없다. 단순한 지식 교환에서 공동 지식 생산으로의 전환이 필요하다.
73. 지난 10년 간 한국의 자동차 총 대수가 4배 증가했다(OECD, 2006a).
74. 한국의 부산시, 전라남도, 경상남도, 제주도와 일본의 후쿠오카현, 야마구치현, 나가사키현, 오사카시가 참여하고 있다.
75. 2009년 7개 도시가 생태시범도시(eco-model city)로 선정되었다.
76. 자동차 이용에 따른 CO₂배출량이 1990년대 한국에서 2배 이상 증가했다. 이 같은 추세가 계속되며 2000년에서 2005년 간 CO₂배출량이 12.7% 상승했다(한국 환경부, 2008).
77. 종합계획은 2009년 말에 완료된다.

참고문헌

- 국제항공협회 Airports Council International (ACI) (2008), *The ACI Global Traffic Forecast Report 2008-2027*, AIC, Geneva. Swiss.
- Akamatsu K. (1961), “A theory of unbalanced growth in the world economy”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 86 (1961): 196-217.
- Ando, M. (2006), “Fragmentation and vertical intra-industry trade in East Asia”, *North American Journal of Economics and Finance*, 17 (2006): 257-281.
- Ando, M. and K. Fukunari (2003), “The Formation of International Production and Distribution Networks in East Asia”, *Working Paper 10167*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, US.
- Arita, T. and P. McCann (2000), “Industrial alliances and firm location behaviour; some evidence from the US semiconductor industry”, *Applied Economics*, 32 (2000): 1391-1403.
- 아시아태평양경제협력체 Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Economic Committee (2005), *Patterns and Prospects on Technological Progress in the APEC Region*, APEC, Singapore.
- Athukorala, P. and N. Yamashita (2006), “Production fragmentation and trade integration; East Asia in a global context”, *North American Journal of Economics and Finance*, 17 (2006): 233-256.
- Aturupane, C., S. Djankov and B. Hoekman (1999), “Horizontal and vertical intra-industry trade between Eastern Europe and the European Union”, *Review of World Economics*, 136 (1999): 62-81.
- Balassa, B. (1965), *Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage*, The Manchester School of Economics and Social Studies, Manchester, UK.
- Bang, H. (2007), “한중일 3국의 생산공정별 분업구조의 특징과 시사점 (The features and implications of division of labours among China-Japan-Korea within manufacturing processes)” (in Korean), *World Economy Update*, 7 (46), Korea Institute of International Economic Policy (KIEP), Seoul, Korea.

- Bang, H. (2008a), “Current status of intra-regional trade and investment among Korea-Japan-China”, in *proceeding of OECD-MLTM joint seminar during the OECD study mission to Seoul in Oct. 2008*, Ministry of Land, Infrastructure and Maritime affairs (MLTM), Gwacheon City, Korea.
- Bang, H. (2008b), “최근 한중일 3국의 역내교역 현황 및 특징 (Recent trends and features of intra-regional trade among three countries in the PYSR)” (in Korean), *Regional Economic Focus*, 6, KIEP, Seoul, Korea.
- Bang, H. (2008c), *동아시아 지역의 산업별 생산분할 특징과 시사점 (Patterns of international fragmentation of production in East Asia)* (in Korean), KIEP, Seoul, Korea.
- Bernard M. and J. Ravenhill (1995), “Beyond product cycles and flying geese regionalization, hierarchy, and the industrialization of East Asia”, *World politics*, 47 (1995): 171-209.
- C40 (2009), *Seoul Declaration*, C40 Cities, London, UK, available at <http://www.c40cities.org/>.
- Chang, Y-J., M-H. Lee, Y-D. Shin and B-G. Lee (2004), *한중일 3국의 외국인직접투자 비교분석 (Comparative Analysis of FDI for Three Countries in Northeast Asia)* (in Korean), Korea Institute for Industrial economics and Trade (KIET), Seoul, Korea.
- Chen, X. (2005), *As Borders Bend: Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, US.
- 일본 자체국제화협회 Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) (2007), *Chong-ghe Chon Restoration Project* (in Japanese), CLAIR Report #306, CLAIR, Seoul Office, Korea.
- 일본 자체국제화협회 CLAIR (2008), *Tourism Policies in Korea*. CLAIR, Seoul Office, Korea.
- Fontage L. and M. Freudenberg (1997), “Intra-industry trade: Methodological issues re-considered”, *Center d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales, CEPII, document de travail*, 97-01 (January): 29-31.
- Frémont, A. and Ducruet C. (2005), “The Emergence of A Mega Port- From the Global to Local, The Case of Busan”, *Tijdschrift voor Economische en Social Geographie*, Vol.96, No.4: 421-432, Blackwell Publishing Ltd., Oxford, UK.

- Fujita, M. (2007a), "Globalization, regional integration and spatial economics", in *Regional Integration in East Asia*, Institute of Developing Economies-Japan External TRade Organization (IDE-JETRO), Chiba City, Japan.
- Fujita, M. (2007b), "Development of East Asian regional economies: a view from spatial economics", in *Regional Integration in East Asia*, IDE-JETRO, Chiba City, Japan.
- Fukao, K., H. Ishido and K. Ito (2003), "Vertical intra-industry trade and foreign direct investment in East Asia", *Journal of the Japanese and International Economies*, 17(4): 468-506.
- 후쿠오카 아시아도시연구소 Fukuoka Asian Urban Research Center (FAURC) (2008), "Policy recommendation for daily life exchange zone", in *Study Report of Fukuoka-Busan Daily Life Exchange Zone No.1* (in Japanese), FAURC, Fukuoka City, Japan, available at <http://www.urc.or.jp/syuppan/kenhou/documents/19FukuokaBusan1.pdf>.
- 후쿠오카시 Fukuoka City (2008), *Environmental Policy of Fukuoka City* (in Japanese), Fukuoka City, Japan, available at <http://www.city.fukuoka.lg.jp/index.html>.
- Furuichi, M. (2006), "Challenge and Perspective for Transship Gateway to Ensure Regional Competitiveness" in *International Logistics in the Northern Kyusyu Area* (in Japanese), Policy Research Institute for Land, Infrastructure and Transport (PRILIT), Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MLIT), Tokyo, Japan.
- Furuoka, F. (2005), "Japan and the flying geese pattern of East Asian integration", *Journal of Contemporary East Asia*, 4(1), available at http://www.eastasia.at/vol4_1/article01.htm.
- 국제풍력에너지협회 Global Wind Energy Council (GWEC) (2009), *Global Wind 2008 Report*, GWEC, Brussels, Belgium, available at <http://www.gwec.net/>.
- Greenaway, D., R. Hine and C. Milner (1994), "Country-specific factors and the pattern of horizontal and vertical intra-industry trade in the UK", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 130: 77-100.
- Greenway, D., R. Hine and C. Milner (1995), "Vertical and horizontal intra-industry trade; a cross industry analysis for the United Kingdom", *The Economic Journal*, 105(433): 1505-1518.
- Hamashita, T. (1997), "The intra-regional system in East Asia in modern times", in PJ.

- Katzenstein and T. Shiraishi (ed), *Network Power: Japan and Asia*, Cornell University Press, Ithaca, NY, US.
- Hurley, D.T. (2003), "Horizontal and vertical intra-industry trade; the case of ASEAN trade in manufactures", *International Economic Journal*, 17.
- UN기후변화에 관한 정부 간 패널 UN Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007), *Climate Change 2007: Synthesis Report, Fourth Assessment Report for the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- 자치단체국제환경협의회 International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) Korea (2008), *Workplan 2008*, ICLEI Korea Office, Seoul, Korea.
- Ito, H. (2008), "Regional Economy and Port Logistics in Northern Kyusyu", *Viewpoint for East Asia*, 19 (3):2-14.
- Jee, M-S., et al. (2004), *중국진출 한국기업의 경영실태와 시사점 (Korean Firms Invested in China: Survey of management practices and implications)* (in Korean), KIEP, Seoul, Korea.
- Jung, S-C and H-K Lee (2007), "한일기업의 동아시아 생산네트워크 비교연구: 자동차 산업을 중심으로 (A comparative study of the production networks of Korea's and Japan's automobile industries in Northeast Asia)" (in Korean), *Policy Analysis* 07-10, KIEP, Seoul, Korea.
- 한국자동차공업협회 KAMA (Korea Automobile Manufacturers Association (KAMA) (2009), *자동차통계월보 (Monthly Report of Korean Automobile Industry: June 2009)* (in Korean), KAMA, Seoul, Korea, available at www.kama.or.kr.
- Kanda, T. (2006), *The Difference of Magazine Making Between China and Japan* (in Japanese), Searchina.ne.jp (internet magazine): May 28th of 2009, available at http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2006&d=1215&f=column_1215_007.shtml (2009.5.28).
- Kasahara S. (2004), "The flying geese paradigm: A critical study of its application to East Asian regional development", *Discussion paper*, 169 (April 2004), UNCTAD, Geneva, Swiss.
- Kim, J-K, Y-S. Kim and C-H. Lee (2006), "Trade, investment and interdependence between South Korea and China", *Working Paper* 2006-01, Korea Development Institute (KDI), Seoul, Korea.

- Kim, K-S *et al.* (2008), *환황해권 경제협력에 대한 연구 (Suggestions for Economic Cooperation in the Yellow-Sea Region)* (in Korean), Gyunggi Research Institute, Suwon City, Korea.
- Kim, W-B, N. Takaki and D-S. Lee (ed) (2005), *Collaborative Regional Development Across the Korea-Japan Strait Zone*, Korea Research Institute of Human Settlements (KRIHS), Anyang City, Korea.
- Kim, W-B (ed) (2008), *동북 아 핵심경제지역의 발전 전망과 연계망 구축 (II); 지역생산네트워크와 지역간 보완적 발전 전략 (Development Prospects for and Collaborative Development of the Core Economic Regions in Northeast Asia (II); Regional production networks and complementary regional development strategy)* (in Korean), KRIHS, Anyang City, Korea.
- Kim, W-B *et al.* (2008), *Inter-city linkages and cooperation measures for Northeast Asian cities in the global era*, KRIHS Research Monograph 2008-1, KRIHS, Anyang City, Korea.
- Kim, Y-S and C-H. Lee (2003), Intra-regional Trade in Northeast Asia; Trends and characteristics, in *proceeding of international conference on Northeast Asian Economic Integration; Prospects for a Northeast Asian FTA in 2003*, KIEP, Seoul, Korea.
- 기타큐슈시 Kitakyushu City (2006), *Strategic Plan for Climate Change* (in Japanese), Kitakyushu City, Japan, available at <http://www.city.kitakyushu.jp/>.
- 한국 통계청 Korea National Statistical Office (KNSO) (2008a), *Korea Statistical Yearbook 2008*, KNSO, Daejeon City, Korea.
- 한국 통계청 KNSO (2008b), *The Mining and Manufacturing Survey 2007*, KNSO, Daejeon City, Korea.
- Kojima K. (2000), "The flying-geese model of Asian economic development: origin, theoretical extensions and regional policy implications", *Journal of Asian Economics*, 11 (2000): 375-401.
- Korkut AE. (2002), "Overcapacity and the East Asian crisis", *Journal of Post-Keynesian Economics*, 24.
- Krugman, PR., ES. Brezis and D. Tsiddon (1993) "Leapfrogging in international competition: a theory of cycles in national technological leadership", *The American Economic Review*, 83(5).

- Kwan, C.H. (2002), "The rise of China and Asia's flying geese pattern of economic development; an empirical analysis based on US import statistics", *RIETI Discussion Paper Series* 02-E-009, Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), Tokyo, Japan.
- 규슈 경제조사협회 Kyushu Economic Research Center (KERC) (2008), *Outline of Kyushu Economy 2009*, KERC, Fukuoka City, Japan.
- Lall, S. (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, 28(3): 337-369.
- Laursen, K. (1998), "Revealed comparative advantage and the alternatives as measures of international specialization", *Working Paper* No. 98-30, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, Denmark.
- Lee, J-Y and J-P. Rodrigue (2006), "Trade Reorientation and Its Effects on Regional Port Systems: The Korea-China Link along the Yellow Sea Lim", *Growth and Change*, Vol.37 (December 2006): 597-619.
- 영국 로이드선급협회-페어플레이 Lloyd's Register-Fairplay (2008), *World Shipbuilding Statistics*, December 2008, LRF, Surrey, UK.
- 일본 경제산업성 Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) (2001), *White Paper on International Trade*, METI, Tokyo, Japan.
- 일본 경제산업성 METI (2007), *White Paper on International Economy and Trade 2007: Overview*, METI, Tokyo, Japan.
- 일본 경제산업성 규슈사무국METI Kyusyu Bureau (2007), *Kyusyu Asia Internationalization Report*, METI, Fukuoka City, Japan.
- 일본 경제산업성 규슈사무국METI Kyusyu Bureau (2008), *Kyusyu Asia Internationalization Report*, METI, Fukuoka City, Japan.
- Microsoft National Broadcasting Company (MSNBC) (Feb. 4, 2009), *China Poised to be World's Largest Auto Market*, official website of MSNBC.com (www.msnbc.msn.com), Microsoft National Broadcasting Company, NY, US
- 일본 환경청 Ministry of Environment of Japan (ME Japan) (2005), *Guidebook for Global Environmental Cooperation for Local Governments* (in Japanese), ME, Tokyo, Japan. <http://www.env.go.jp>.
- 한국 환경부 Ministry of Environment of Korea (ME Korea) (2002), *Choices for*

Sustainable Development: Local Agenda 21 in Korea, ME, Gwacheon City, Korea. <http://www.me.go.kr>.

한국 환경부 ME Korea (2008), *Ecorea: Environmental Review 2007*, ME, Gwacheon, Korea, available at <http://eng.me.go.kr/docs/index.html>

한국 환경부 ME Korea (2009), *Support for Local Governments in Responding to Climate Change*, ME, Gwacheon, Korea, available at http://eng.me.go.kr/docs/sub2/policy_view.html?idx=93&class=17&topmenu=B&cat=280

일본 법무성 Ministry of Justice (MJ) (2009a), *Statistics on Arrivals of Foreigners and Departure of Japanese in 2008*. (in Japanese), MJ, Tokyo, Japan, available at <http://www.moj.go.jp/PRESS/090326-1/030326-1.html>

일본 법무성 Ministry of Justice (MJ) (2009b), *Registered Foreigners* (in Japanese), MJ, Tokyo, Japan, available at <http://www.moj.go.jp/PRESS/090710-1/090710-1.html>

일본 법무성 MJ (2009b), *Statistics on Employment of Foreign Students in Japanese Companies* (in Japanese), available at <http://www.moj.go.jp/PRESS/090714-1.html>

일본 국토교통성 Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MLIT) (2005), *Final Report of the Commission for the Formation of Comprehensive Transportation System that Contribute to Two-Scale of Wide Regional Blocs*. (in Japanese), MLIT, Tokyo, Japan.

일본 국토교통성 MLIT (2008), *Environmental Action Plan* (in Japanese), MLIT, Tokyo, Japan, available at http://www.mlit.go.jp/report/press/sogo10_hh_000008.html.

모지 세관 Moji Customs (MC) (2008), *Statistics* (in Japanese), MC, Kitakyushu City, Japan, available at http://www.customs.go.jp/moji/moji_toukei/data.html.

네덜란드 환경평가청 Netherlands Environmental Assessment Agency (NEAA) (2007), *China Now no.1 CO₂ Emissions*, NEAA, Bilthoven, Netherlands, available at <http://www.pbl.nl/en/dossiers/Climatechange/moreinfo/Chinanowno1inCO2emissionsUSAinsecondposition.html>.

Notteboom, T.E.(2004), "Container Shipping and Ports: An Overview", *Review of Network Economics*, Vol3. Issue 2 (June 2004): 86-106.

북서태평양보전실천계획 North West Pacific Action Plan (NOWPAP) (2008), *Regional Overview: Maritime Litter in the NOWPAP Region (second edition)*, NOWPAP, Toyama City, Japan, available at <http://www.nowpap.org>.

OECD (2006a), *Environmental Performance Reviews: Korea*, OECD, Paris

- OECD (2006b), *OECD Economic Surveys: Japan 2006*, OECD, Paris.
- OECD (2007a), *Environmental Performance Reviews: China*, OECD, Paris.
- OECD (2007b), *Ranking port cities with high exposures and vulnerability to climate extreme*, OECD, Paris.
- OECD (2007c), *OECD Economic Surveys: Korea 2007*, OECD, Paris.
- OECD (2008a), *Competitive Cities and Climate Change: OECD Conference Proceedings Milan, Italy*, OECD, Paris.
- OECD (2008b), *OECD Environmental Outlook to 2030*, OECD, Paris.
- OECD (2009), *OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark*, OECD, Paris.
- Petri, PA. (1994), *The Regional Clustering of Foreign Direct Investment and Trade*, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva, Swiss.
- 일본 국토교통성 정책연구소 Policy Research Institute for Land, Infrastructure and Transport (PRILIT) (2006), *The Future of Air Transport Markets and Low Cost Carriers in East-Asia* (in Japanese), PRILIT, MLIT, Tokyo, Japan.
- Radelet, S. and J. Sachs (1998) “Shipping Costs, Manufactured Exports, and Economic Growth”, presentation material to American Economic Association meeting in Jan. 1998, Harvard University, MA, US.
- Rappaport, J. and J. Sachs (2003), “The United States as a Coastal Nation”, *Journal of Economic Growth*, 8: 5-46.
- 리드 전자 연구소 Reed Electronics Research (RER) (2008), *Consumer Electronics in Asia-Pacific*, RER, Oxon, UK.
- Ruffin, RJ. (1999), “The Nature and Significance of Intra-industry Trade”, *Economic and Financial Review*, 4th quarter of 1999, Federal Reserve Bank of Dallas, US.
- Ryukyushimpo (2009), “Chinese Cruise will not Stop at Okinawa”, *Ryukyushimpo Journal*, 17 January 2009, Naha City, Japan.
- Sakakibara, E. and S. Yamakawa (2003), “Regional integration in East Asia; challenges and opportunities”, *Policy Research Working Paper* 3079, The World Bank, Washington DC, US.
- Seki, M. (2004), “Trend of Korean SMEs in the PYSR”, in *Potentials of the Pan Yellow Sea Economic Region Formation in the New Phase* (in Japanese), International

Center for the Study of East Asian Development (ICSEAD) in Kitakyushu City, and IDE-JETRO in Chiba City, Japan.

삼성경제연구소 Samsung Economic Research Institute(SERI) (2008), “Comparison of Industrial Efficiency in Korea and Japan”, in *Korea Economic Trends* 543, SERI, Seoul, Korea, <http://www.seriworld.org/>

Skinner, GW. and M. Henderson (1999), *A Hierarchical Regional Space Model for Contemporary China - Analysing the urban hierarchy*, China Data Center, University of Michigan, Ann Arbor, US.

Song, M-K (2007), “The current status and prospect of Korean investment in Shandong Province”, *Monthly Korea-China*, 2007(2), Incheon Development Institute, Incheon City, Korea.

Sven, WA. and H. Kierzkowski (eds.) (2001), *Fragmentation: New production patterns in the world economy*, Oxford University Press, Cambridge, UK.

Tateishi, Y. (2006), “Prospect of Direct Investment to Kyushu and the Impact on Logistics”, in *International Logistics in the Northern Kyushu Area* (in Japanese), PRILIT, MLIT, Tokyo, Japan.

톈진시 Tianjin City (2006), *Tianjin Statistical Yearbook 2006*, Tianjin City government, Tianjin City, China, available at <http://www.stats-tj.gov.cn/2006nj/eindex.htm>.

Tsumori, T. (2006), “Possibilities and challenges of Northern Kyushu main ports in intra-Eastern Asian logistics”, in *International Logistics in the Northern Kyusyu Area* (in Japanese), PRILIT, MLIT, Tokyo, Japan.

UN무역개발기구회의 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1993), *Trade and Development Report*, UNCTAD, Geneva, Swiss.

UN무역개발기구회의 UNCTAD (2004), *World Investment Report 2004*, UNCTAD, Geneva, Swiss.

UN무역개발기구회의 UNCTAD (2005), *World Investment Report: Transnational corporations and the internationalization of R&D*, UNCTAD, Geneva, Swiss.

UN무역개발기구회의 UNCTAD (2006), *World Investment Report: FDI from developing and transition economies; implications for development*, UNCTAD, Geneva, Swiss.

Van Run, P.(2000), “The Cultural Side to Cross-border Co-operation”, *LACE magazine*, No.5 (Winter 2000): 14-15, Association of European Border Regions (AEBR),

Gronau, Germany, available at <http://www.aebr.net/publikationen/pdfs-out/mag-azin5.en.pdf>.

Ward, D. (2008), *Complete Guide to Cruising and Cruise Ships 2009*. Berlitz.

세계은행 World Bank (1998), *East Asia: The road to recovery*, The World Bank, Washington DC, US.

세계은행 World Bank (2009), *World Development Indicators 2009*, The World Bank, Washington DC, US.

세계관광기구 World Tourism Organization (WTO) (2001), *The Tourism 2020 vision: Global Forecasts and Profiles of Market Segment*, Vol.7, UNWTO, Geneva, Swiss.

Yang, P-S. (2006), “Changes of Intra-regional Trade and Investment in the three PYSR countries” (in Korean), *Issue Paper 06-10*, Trade Research Institute, Korean International Trade Association (KITA), Seoul, Korea.

Yeung, H.W. (2006), “Situating Regional Development in the Competitive Dynamics of Global Production Networks; An East Asian perspective”, *ICSEAD Working Paper Series 2006-15*, ICSEAD, Kitakyushu City, Japan.

Yusuf, S. (2006), *Innovative East Asia: The future of growth*, The World Bank, Washington DC, US.

온라인 참고자료

국제항공협회 Airports International Council, <http://www.airports.org>

세계자동차공업협회 International Organisation of Motor Vehicle manufacturers (OICA), <http://oica.net/category/production-statistics/>

세계철강협회 World Steel Association (WSA), http://www.worldsteel.org/?action=stats_search

UN통계국 United Nations Statistics Division (UNSTATS), National Accounts Main Aggregate Database, available at <http://unstats.un.org/unsd/snaama/SelectionCountry.asp>

부록 2.A

임계치 검정 : 기법과 데이터셋

일반적으로 학자들은 지역 내 무역의 유형을 파악하기 위해서 분해식 임계치 기법을 사용한다(참조: Greenaway 외(1995), Fontagne and Freudenberg (1997), Fukao 외(2003), Ando(2006)). 이 기법에 의하면, 양자간 무역은 무역유형에 따라 일방무역, 수직적 산업 내 무역, 수평적 산업 내 무역 등 세 가지로 분류된다.

해당 산업의 무역유형의 비중을 산출하기 위해 3단계 절차를 거친다. 첫 번째 단계는 제품 k 의 양자간 무역이 일방무역인지 산업 내 무역인지 다음 방정식을 이용해 계산한다. M_{ijk} 는 국가 i 가 제품 k 를 국가 j 에서 수입할 때 지출한 수입금액, X_{ijk} 는 국가 i 가 제품 k 를 국가 j 로 수출해서 벌어들인 수출금액을 나타낸다. 제품 k 의 양자간 무역은 아래 식이 참이면 일방무역(또는 산업 간 무역)이고, 거짓인 경우 상호무역(또는 산업 내 무역)으로 간주된다. 이 수식의 원리는 특정 제품 k 의 소수 흐름(예를 들어 수입)이 다수 흐름(이 경우 수출에 해당)의 10% 미만인 경우에는 소수 흐름이 무역의 구조적 특징을 대표할 수 없으므로 유의하다고 할 수 없다(Fontagne and Freudenberg, 1997).

$$Min(M_{ijk}, X_{ijk}) / Max(M_{ijk}, X_{ijk}) \leq 0.1$$

두 번째 단계에서는 제품 k 의 산업 내 무역이 수평적 산업 내 무역인지 수직적 산업 내 무역인지를 상대단가 개념을 사용해 알아낸다. 상대가격이 상대품질을 반영하기 때문에 높은 가격으로 판매되는 제품이 값싼 제품보다 품질이 우수하다는 것이 기본 가정이다(Greenaway 외, 1995). 이러한 측면에서 아래 식이 충족되면 제품 k 무역은 수평적 산업 내 무역으로 간주된다. 제품의 가격편차가 낮으면 품질은 비슷하지만 속성이 다른 제품에 대한 무역이라는 의미이기 때문이다. 반면에 거래되는 제품의 단가 편차가 특정 범위를 벗어나면(수평적 산업 내 무역과 수직적 산업 내 무역을 결정하

는 임계치 퍼센트는 일반적으로 15% 혹은 25%를 사용) 거래되는 제품의 품질이 차이가 있다고 해석된다. 따라서 수직적 산업 내 무역으로 간주할 수 있다. UV_{ijk}^X 는 국가 i 에서 국가 j 로 수출되는 제품 k 의 평균단가를 나타내고, UV_{ijk}^M 는 국가 i 에서 국가 j 로 수입되는 제품 k 의 평균단가를 나타낸다.

$$\frac{1}{1.25} \leq UV_{ijk}^X / UV_{ijk}^M \leq 1.25$$

마지막 단계에서는 다음 방정식에 따라 제품 k 전체의 세가지 무역 형태의 비중을 계산한다. 이 수식에서 N 은 일방무역, 수직적 산업 내 무역, 수평적 산업 내 무역의 세 가지 형태를 나타내고, 이 세가지 무역유형의 임계치 지수의 합은 1 또는 100%가 되어야 한다(Fukao 외, 2003).

$$S_k^N = \sum j (X_{ij}^N + M_{ij}^N) / \sum j (X_{ij} + M_{ij})$$

N = 일방무역, 수직적 산업 내 무역, 수평적 산업 내 무역

아래 표에 산출기법이 요약되어 있다. 임계치 지수를 산출하기 위해서 대부분의 논문에서는 국제통일상품분류체계에 의거한 6자리 데이터를 사용한다.

표 2.A.1. 세 가지 무역유형 분류

무역유형	1차 방정식 (무역중복도)	2차 방정식 (단가 차이)
일방무역 (OWT)	$\text{Min}(M_{ijk}, X_{ijk}) / \text{Max}(M_{ijk}, X_{ijk}) \leq 0.1$	해당 없음
수평적 산업 내 무역 (HIIT)	$\text{Min}(M_{ijk}, X_{ijk}) / \text{Max}(M_{ijk}, X_{ijk}) \geq 0.1$	$\frac{1}{1.25} \leq UV_{ijk}^X / UV_{ijk}^M < 1.25$
수직적 산업 내 무역 (VIIT)		$UV_{ijk}^X / UV_{ijk}^M \leq 1/1.25$ 또는 $1.25 \leq UV_{ijk}^X / UV_{ijk}^M$

출처: Fukao 외 (2003)

제3장

초국경적 거버넌스 구축

3.1 초국경적 거버넌스에 대한 이해

세계화로 인해 국경의 의미가 약해지고 지역개발전략을 수립하는 데 국가의 영향력이 약화되는 추세이다. 이에 따라 여러 OECD 회원국은 국가가 아니라 지역을 핵심 경제주체로 인식하고, 지역 역량을 활용해 국가 경쟁력을 강화하는 데 노력을 기울이고 있다. 세계화의 물결로 인해 국경을 넘나드는 자본, 노동, 재화의 흐름에 대한 국가의 통제권이 약해지고, 낙후된 지역으로 국가 자원을 재분배하는 국가의 전통적인 역할이 축소되었다. 실제로 OECD 회원국 가운데 상당수는 지역개발정책 패러다임을 지역균형개발을 위해 자원을 재배분하는 방향에서 지방의 경쟁력을 강화하고 지역 차원의 부를 창출하는 방향으로 전환하고 있다(OECD, 2009). 이를 실현하기 위한 전략 또한 전통적인 부문적 접근방식에서 장소 기반의 통합개발전략으로 변화하고 있다. 이처럼 지역이 각 국가의 복잡한 경제적·사회적 문제를 해결하는 데 결정적인 역할을 하기 시작했다.

이같은 지역화 경향은 수평적 지역 거버넌스 시스템의 확산에 촉매제 역할을 하고 있다. 지역개발정책 설계와 관련해 지방정부의 재량이 크게 확대되었다. 민간 부문에서 공공 서비스를 제공하는 경우 또한 늘어나는 추세이며, 이는 주로 공공-민간 전략적 제휴의 형태로 이루어진다. 이러한 급격한 변화 속에서는, 명령과 통제로 이루어지던 전통적 방식의 지역개발전략은 적합하지 않다는 것으로 밝혀졌다(OECD, 2003a). 중앙정부, 지방자치단체, 민간 부문을 비롯해 지역 정책과 관련된 모든 이해당사자의 협력을 촉진하고 다양성을 추구하는 보다 수평적적인 거버넌스 시스템 마련이 시급하다. 따라서 정부 간, 혹은 정부 차원을 뛰어넘는 다차원적인 거버넌스 구조가 지역 정책수립의 핵심적인 요소로 부각되고 있으며(OECD, 2004), 여러 OECD 회원국에 빠르게 자리잡고 있다(Cha 외, 2003). 특히 유럽에서는

EU라는 초국가적 조직이 출현하면서, 지역 정책에 대한 국가의 영향력이 약화되었고, 유럽 내 대부분의 지역을 EU와 직접 연결하여 지역 정책을 수립함으로써 국가의 개입을 줄이려는 다층적 지역 거버넌스 구조를 촉진하고 있다(Armstrong and Taylor, 2000). EU의 구조기금은 EU내 지방자치 정부가 지역개발 관계자들과의 제휴관계를 도모하고 독자적인 지역개발정책을 추진할 수 있게 해주는 주요 도구이다(부록 A 참조).

‘지역 거버넌스’¹ 개념은 모든 지역 수준에 적용 가능하지만, 주변 지역과 함께 ‘광역경제권’을 형성하는 대도시 지역에 주로 적용된다(OECD, 2000). 규모의 경제와 집적효과의 혜택을 누리기 위해서, 대도시 지역은 기존의 제도화된 지역을 넘어서 기능적 영향력을 확대해 나가는 경향이 있다. 그러나 이 과정에서 대도시 지역에는 교통체증, 오염, 사회불리현상과 같은 전형적인 도시 문제가 발생한다. 이들 도시문제는 대부분의 경우, 문제 지역을 행정지역으로 제한해서는 효과적으로 해결할 수 없다. 대도시 지역은 이미 기능적으로 확장된 상태이기 때문이다. 기능적인 지역의 규모가 클수록 다양한 집단 간에 이해가 상충할 가능성이 높기 때문에, 이러한 도시 문제를 해결하는 과정은 복잡해지기 마련이다. 따라서 관련 당사자들의 참여와 협력을 활성화할 수 있는 적절한 거버넌스 구조를 마련하는 정치적 절차가 필수적이다.

체계적인 거버넌스 구조를 이용한 대도시 문제 해결에는 개혁 범위가 협소한 것에서부터 광범위한 것에 이르기까지 다양한 방법이 이용될 수 있다(OECD, 2006b). 가장 광범위한 방법은 대도시 통합 정부를 새로이 설립하거나 지방자치단체들을 합병시키는 방안으로, 이는 거버넌스 구조가 기능적 경제권에 적합하도록 개조하기 위한 목적이다. 이보다 좁은 범위의 방법으로는 자치단체 간 연합기구와 같은 협력장치를 마련하는 것이 있는데, 주로 자발적으로 이루어지는 방법이다. 마지막으로 가장 좁은 범위의 해결책은 전략적 계획제휴를 맺는 등 비공식적인 조율기구를 설치하는 것으로, 이 경우 관련 관련 주체들로 구성된 기존 네트워크에 대한 의존도가 크다.

국경을 초월한 거버넌스 시스템의 구축 또한 이와 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 초국경적 지역이 겪는 전형적인 문제는 시장, 노동력, 제도의 분열현상이다(OECD, 2004). 국경은 지역 경제 규모를 최적화하는 데 장벽을 형성해 지역의 경쟁력을 약화시키는 경향이 있다. 기준미달의 기술 전파, 사회자본 발달의 지체, 단절된 노동시장과 인프라 역시 이와 비슷한 문제로 해석할 수 있다. 기능적인 초국경적 지역의 설립은 이러한 약점을 해결하고 통합지역이 가진 장점을 극대화하는 것을 목표로 한다. 결국 초국경적 거버

넌스²는 여러 나라 이해당사자들 간의 다양한 입장차이를 좁힘으로써 일관된 정책을 초국경적 지역에 적용할 수 있게 한다. 따라서 초국경적 거버넌스의 목표는 국가 내 거버넌스와 매우 유사한 양상을 띠는데, 이는 국가 내 거버넌스의 목표 역시 한 국가 안에서 기능적 지역과 행정관할구역 사이의 부조화를 해결하는 데 있기 때문이다(OECD, 2003b). 그러나 현실에서는 국가 내 거버넌스에 비해 초국경적 거버넌스를 구축할 때 보다 많은 장애물에 부딪히게 된다. 한 나라 안에서도 수평적 협력 체계를 구현하다 보면, 다른 주체들 간의 각기 다른 이해관계를 조율하는 과정에서 여러 가지 난관에 부딪히기 마련인바, 여러 다른 국가를 아우르는 거버넌스 체계는 훨씬 더 복잡한데다 전개과정 속도 또한 더디게 진행될 수밖에 없기 때문이다.

다음에서는 우선 환황해권 3국의 전반적인 거버넌스 구조 및 초국경적 협력에 대한 비전을 분석한 후(3.2), 구체적으로 중앙정부와 지방정부간의 초국경적 협력에 대한 전략을 살펴볼 것이다(3.3). 뒤이어 지역 내 양자 및 다자간 도시 연계 프로그램을 분석하고(3.4), 마지막으로 현재 환황해권 내 초국경적 거버넌스 틀을 평가할 것이다(3.5).

3.2 환황해권 3국의 제도적 배경

환황해권 3국의 제도적 틀에는 공통적인 특징이 있다. 세 나라 모두 단 일국가로서 과거 강력한 중앙집권적 정치체제를 확립한 이래 최근 지방분권화가 빠르게 진행되어 왔다. 한·중·일은 장기국토개발계획을 통해 정부 간 협력을 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 각국의 역사와 현재 정치적 상황이 다른 까닭에 3국의 분권화는 양상뿐 아니라 진행 속도에도 차이가 나타난다(Chen, 2005).

3.2.1 일본의 거버넌스 체계

일본의 지방분권화

1990년대 이후, 일본은 대대적인 개혁을 통해 중앙정부와 지방정부의 역할에 큰 변화를 가져왔다. 중앙정부의 역할이 지방 정책에 직접적으로 영향력을 행사하던 차원에서 지방정부의 정책수립을 지원하고, 지방정부의 실적을 모니터링하는 방향으로 바뀌고 있는 반면, 지방정부는 지역주민의 요구를 파악하고 지역 서비스를 직접 제공하는 업무를 담당하는 경향을 보인다. 일본은 오랫동안 정치적·행정적 중앙집권국가로 모든 권력이 수도

에 집중되어 있었다(Chen, 2005). 그러나 이러한 중앙집권제는 최근 여러 어려움에 직면하게 되었다. 시민사회가 성장함에 따라 시민들이 편안하게 살 수 있는 지역 맞춤형 공동체를 마련해달라는 요청이 이어지고 있다. 지방정부의 역량이 강화되었다는 인식이 확산되면서, 지방정부의 재정적 자율경영권을 허용하라는 주장이 갈수록 설득력을 얻고 있다. 또한 경제가 성숙단계를 지나고 장기간의 침체기에 들어가면서, 중앙주도가 아닌 지방주도의 경제발전전략을 추진하라는 요구도 증가했다.

이러한 국내 상황을 배경으로 일본의 지방분권화가 급물살을 타기 시작했고 마침내 1999년 ‘지방분권 일괄법’이 제정되었다. 이 일본 최초의 지방분권 개혁법은 전통적으로 수직구도이던 중앙정부와 지방정부 관계에 균형을 가져다 주었다. 지방정부가 중앙정부의 지시에 따라 국가정책을 대신 시행해야 했던 ‘기관위임사무’ 제도를 폐지함으로써, 지방도시계획에 대한 의사결정과 같은 중앙정부 내 여러 업무가 지방정부에게 이양되었다는 점이 특히 주목할 만하다. 중앙정부의 역할은 지방정부에게 법적 구속력이 없는 지침을 하달하는 수준으로 축소되었다. 뒤이어 2004년 일본은 지방분권화의 2단계로 삼위일체개혁을 추진했다. 삼위일체개혁의 목표는 세 가지 요소³로 구성된 국가재정의 지방이양이었다. 이 개혁을 통해 중앙정부는 세원의 상당 부분을 국고보조금이 적은 지방정부로 이양하였고, 이에 따라 지방정부가 자치적으로 지역 정책을 추진할 수 있는 재량권이 커졌다. 더욱 최근에는 지방분권개혁추진법에 따라 지방분권화 발전에 대한 논의를 이끌어 나갈 지방분권개혁 추진위원회가 2006년에 설립되었다.

지방정부의 구조

1921년 이래 일본의 지방정부는 광역자치단체 아래에 기초지방자치단체(정부의 기본단위)가 있는 2단계 계층구조로 이루어져 있다. 일본의 광역자치단체는 도(都), 도(道), 부(府), 현(縣)으로 구성된다.⁴ 도도부현은 총 47개 지역으로 나뉘고, 지역에 따라 규모나 크기에 큰 차이가 있지만 평균 인구는 270만 명이며 평균 면적은 8,041km²이다(일본 총무성, 2007). 한편, 시(市)·정(町)·촌(村)⁵으로 구성된 기초지방자치단체 수는 2009년 3월 기준으로 총 1,777개이며, 평균 인구는 71,901명, 평균 면적은 213km²에 달한다. 시정촌 간의 규모 편차는 도도부현의 경우보다 훨씬 크다.

일본의 광역자치단체와 기초자치단체는 상호 독립적이며 법적으로도 평등한 관계이다. 각 당국의 역할은 기능에 따라 다양하다. 기초자치단체가 의료보험, 사회보장, 쓰레기 수거 등과 같이 일상생활과 관련된 서비스를

지역주민에게 제공하는 반면, 광역자치단체는 보다 넓은 지역을 대상으로 공공서비스를 제공하고 중앙정부와 기초자치단체간의 의사소통을 원활하게 하는 역할을 한다.

정부 간 협력

일본의 국토교통성은 2001년 4개 성청⁶이 통합되어 발족된 이래 일본의 지역개발 정책을 전담해왔다. 그러나 일부 중요한 지역 정책 부분⁷은 지금도 다른 정부 기관의 관할이다. 장기국토공간계획은 국토교통성이 여러 정부부처의 지역 정책을 수평적으로 통합하고 지방정부와 수직적인 조율을 하기 위한 중요한 도구이다. 이 계획은 국토개발측면에만 한정되는 것이 아니라 지역개발에 영향을 주는 사회적·경제적 관심사까지 포함한다. 국토개발은 국가적 차원과 지역적 차원으로 분류된다. 국가적 차원에는 국토개발의 장기적 목표와 지역 차원의 계획을 수립하기 위한 원칙을 세우며, 지역 차원의 계획에서는 해당 지역의 개발 안건을 처리하기 위한 전략을 다룬다.

이같은 2단계 계획체제를 구현하기 위해서 일본 정부는 2006년 47개 도도부현을 8개 광역계획권으로 개편했다. 이와 더불어 각 지역에 광역계획 협의회를 구성했다. 사실 일본의 도도부현의 구역과 수는 1889년 채택 이후 그대로 유지되고 있다. 하지만 지방분권화 과정에서 지방정부에게 자율경영권이 많이 주어진 반면, 기존의 도도부현 체제가 기능적 지역과 행정적 지역의 차이를 제대로 해소하지 못하고 있기 때문에 현 차원의 협력을 요구하는 목소리가 커지고 있다. 이러한 요구를 충족시키고 도도부현 간의 협력을 도모하기 위해서 ‘광역권(regional block)’이 효과적인 방안으로 주목받고 있다. 광역권은 몇 개 현을 하나의 기능적 지역으로 통합하는 개념이다. 이처럼 광역권을 기반으로 한 국토개발계획시스템이 강력하게 추진되고 있다. 일반적으로 광역권은 자연적·경제적·문화적 측면에서 서로 밀접한 관련성이 있는 지역들로 구성되며, 규모는 호쿠리쿠권(인구 310만)과 수도권(인구 4,220만)에서 보듯 매우 다양하다. 중앙정부의 지역사무소, 지방정부, 기업에 이르는 다양한 이해당사자가 지역계획협의회에 동등하게 참여하고 지역공동체 공동의 비전을 공유하게 되면서, 지역계획 과정은 일본의 지역 거버넌스 구조 향상에 크게 기여하고 있다.

일본의 기초자치단체 역시 협력 경향이 두드러지게 나타난다. 법적으로 지역 서비스의 효율성 제고를 위해 자치단체 간 협력이 허용되고 있다. ‘광역연합’⁸과 같이 이웃한 지방정부로 구성된 연합체의 구축은 일반적인 자치단체 간 협력사례이다. 하지만 증가하는 자치단체 차원의 협력 형태는

바로 합병이다. 경제침체기간 동안 심화된 재정난과 더불어 인구유출 문제를 해결하기 위한 방안으로 중앙정부는 일본 전역의 기초자치단체 간 합병을 적극 추진하고 있으며, 이를 위해 재정 우대정책도 펼치고 있다.⁹ 이러한 합병정책은 실질적인 효과를 거두고 있는데, 일례로, 자치단체의 수는 1999년 3,232개에서 2009년 1,777개로 40% 이상 감소했다.

3.2.2 한국의 거버넌스 체제

한국의 지방분권화

한국은 오랜 왕조 시대를 거치는 동안 강력한 중앙집권체제를 유지했다. 1945년 해방과 함께 공화정부가 들어선 후에도 중앙집권체제는 급속한 경제개발을 도모하기 위해 1980년대 후반까지 지속되었다. 이 기간동안 한국의 중앙정부는 지방정부의 정책 전반에 걸쳐 광범위한 영향력을 행사했다. 그러나 1990년대로 접어들면서 한국 정부는 대대적인 지방분권화 개혁을 실시했다. 세계 경쟁에서 살아남기 위해서는 지방정부가 지역 현안을 직접 처리할 수 있는 독립성과 충분한 권한을 지닌 행정주체로 거듭나야 한다는 인식이 세계화의 물결 속에서 확산되었다. 뿐만 아니라, 한국에서 민주화가 진행되면서 하위 정부에 권력을 이양해야 한다는 정치적 명분도 지방분권화에 힘을 실어주었다. 이러한 요구에 부응하기 위해, 한국 정부는 1988년 지방자치법을 개정하였고, 이를 토대로 1991년 지방의회가 부활되었으며¹⁰ 1995년에는 지역자치단체장 직접선거가 실시되었다. 후속 정권 역시 이러한 지방분권화 정책을 이어나갔다. 2004년 ‘지방분권 5개년 종합계획’을 수립하고, 지방자치를 활성화하기 위한 47개 전략목표를 설정했다. 2006년에 제주 지역을 제주특별자치도로 지정하고 제주도 내 모든 중앙정부 소속기관을 제주(특별자치)도청에 통합했다. 교육자치 실현을 위해 2008년에 제주교육감 및 교육의원이 주민자치로 직접 선출되었다.

지방자치로 얻어진 이러한 성과는 지역민들의 요구에 적절히 대응하고, 중앙정부와 지방정부가 서로 대등한 관계를 수립할 수 있게 하였다. 그러나 한국의 지방분권화는 아직 초기 단계이기 때문에 개선의 여지가 많다. 예를 들어, 재정 분권화를 요구하는 목소리가 이어지는 가운데, 지방정부는 여전히 중앙정부가 책정한 예산에 상당부분 의존하고 있으며, 세수에 대한 재량권이 미미한 상태다. 1990년대 이후 한국 지방정부의 지출은 정부 전체 지출의 40% 수준을 꾸준히 유지하고 있다. 이는 프랑스를 비롯한 다른 단일국가에 비해, 상당히 높은 수치이다. 이에 반해, 전체 세수 중 지방세입이 차지하는 비중은 20%에 그쳤고, 1990년대 중반에 지방분권화 개혁이 실시

된 이후에도 이 수치에는 큰 변동이 없었다. 이같은 재정 불균형은 지방교부세와 중앙정부로부터의 세수 이양으로 보완되고 있다(OECD, 2001).

지방정부의 구조

한국의 지방정부 역시 일본과 마찬가지로 2단계 계층구조로 구성되어 있다. 상위 지방정부는 총 16개 행정단위(서울특별시와 6개 광역시, 9개 도)로 구성되고, 하위 정부는 총 230개 조직(72개 시, 91개 군, 67개 구)¹¹으로 이루어져 있다. 시와 구는 도시지역 자치행정구역이며, 군은 농촌의 자치단체 단위이다. 2003년 시·군·구의 평균 인구는 각각 274,000명, 61,000명, 325,000명을 기록했다(한국지방자치단체국제화재단, 2005). 인구규모 측면에서 보면, 한국의 기초자치단체는 독일(3,400명), 프랑스(1,700명) 등의 여타 OECD국가에 비해, 공공서비스를 제공하는 기본 행정단위로서는 지나치게 크다¹²고 할 수 있다(OECD, 2001).

지방정부 사무의 상당부분이 여전히 중앙정부에서 위임된 것이지만, 중앙정부의 핵심 업무는 중앙정부 소속의 특별지방 행정기관에서 처리하고 있다. 2001년 한국지방행정연구원의 조사에 따르면, 총 41,603개 정부시행 사업 중에서 지방정부가 직접 수행한 사업은 27%(11,363개)에 불과했다. 이 27% 중에서 55%(6,306개)만이 지방 고유 업무였고, 나머지 45%는 중앙정부에서 위임 받은 국가사무였다(한국지방행정연구원, 2005). 일본의 경우와 마찬가지로, 한국의 중앙정부는 여러 특별지방행정기관을 두어 주요 지방 업무를 처리하고 있다.¹³ 여러 중앙부처에서는 관련 행정부서나 지역 사무소를 설치해 지역 정책을 시행하는 한편, 중요도가 떨어지는 사무는 지방정부에 위임해왔다.

정부 간 협력

넓은 의미로 보면, 한국의 국토개발정책에는 여러 중앙부처가 관련되어 있어, 정책 추진과정에서 부처 간 경쟁이 발생하기도 한다. 이 문제를 효과적으로 처리하기 위하여 2004년 대통령 직속 기구인 국가균형발전위원회(2008년 지역발전위원회로 명칭변경)가 구성되었다. 8명의 장관과 18명의 외부 전문가로 구성된 지역발전위원회는 전략 추진 방향을 수립하고, 국가적으로 중요한 지역개발 사업의 투자 우선순위를 결정하는 핵심적 역할을 수행하고 있다. 균형발전만을 지나치게 강조한다는 지적을 포함해 일부 비판의 목소리가 제기되고 있지만, 지역발전위원회는 부처 간 수평적 협력관계 구축을 촉진시키고 장기 정책에 일관성을 부여하는 등의 성과를 내고 있다.

그러나 미시적인 관점에서 보면, 한국 내에서 국토개발정책과 관련해

부처 간 조율 기능을 주로 담당하는 기관은 국토해양부이다.¹⁴ 국토해양부는 장기국토종합개발계획 수립을 통하여 다른 정부부처와 함께 지역개발계획에 대한 합의를 도출한다. 20년 단위¹⁵로 수립되는 국토종합개발계획은 국토개발정책 추진의 주요 수단이다. 장기적인 개발계획을 통해 국토해양부가 타 부처로부터 국토개발정책의 시행방안에 대한 지원을 얻을 수 있기 때문이다. 2006년 승인된 제 4차 국토종합개발계획부터 국토해양부는 다양한 재정 및 행정적 우대정책을 통해 지방정부의 정책설계 참여를 확대시키는 데 주력하는 등, 기존의 획일적이고 상의하달 형태에서 벗어나는 모습이다.

최근에는 상향식 국토종합개발계획을 수행하기 위한 실질적인 수단으로 ‘광역경제권’을 도입했고, 새롭게 형성되는 광역경제권을 위한 지역차원의 개발계획 수립도 적극 추진되고 있다. 2008년 한국 정부는 전국을 5개 경제권으로 나눈 ‘5대 광역경제권’을 발표했다(동북 산악지역과 제주도를 제외).¹⁶ 각 경제권의 인구는 500만 명 이상이며 역사적·경제적·사회적 배경이 비슷한 두세 개 광역자치단체(도, 특별시, 광역시)로 구성된다. 같은 경제권 내 지역 간 협력을 도모하기 위한 방편으로, 블록 내 모든 지역을 총괄하는 상임기구 대신, 자율적 지역본부가 각 지역마다 설치될 예정이다. 지역본부는 각 경제권의 지역개발계획을 세우는 동시에 지방정부 간 수평적 협력을 도모하게 된다.

광역경제권 설립 계획은 그 동안 의사소통과 파트너십이 활발하지 못했던 한국내 광역자치단체 간 협력을 크게 증진시킬 것이다. 하지만 영국, 프랑스, 독일을 비롯한 일부 OECD 국가의 경우, 광역경제권을 강력하게 추진해 나가면서, 지방정부 간 협력을 활성화하고 분쟁을 조정할 수 있는 권한을 가진 상위 행정기구를 이미 설립했다는 사실을 참고할 필요가 있다(글상자 3.1).

글상자 3.1. OECD 회원국의 광역경제권

영국: 런던광역시청(*Greater London Authority*)

런던광역시청은 2000년에 설립되었다. 관리 구역은 기존 런던 자치 행정구를 모두 포함한 1,580km²이며 740만 인구가 살고 있다. 32개 버로우(자치구역)와 런던시를 관할하는 런던광역시청은 의회와 시장이 운영한다. 의회 의원수는 25명이며, 4년마다 직선제로 선출된다. 시장은 선호투표제를 적용한 비례대표제에 따라 직선제로 선출된다. 시장이 런던광역시청의 실질적인 수장이고, 의회는 주로 행정 결정사항을 검토하는 역할을 한다. 런던광역시청은 교통, 공간계획, 경제개발, 보건, 문화, 환경 분야의 전략 개발을 책임지고 있으며, 대중교통 관리도 담당한다. 이처럼 다양한 업무를 수행하기 위하여 런던광역시청은 런던교통국(대중교통), 런던개발청(경제개발), 광역경찰청, 런던소방재난대비기구의 지원을 받고 있다. 런던광역시청의 총 직원 수는 600여명이다. 런던광역시청은 2003년에 시장이 도입한 도로세를 제외하면 자체 재정원이 전무한 상태이며, 사실 도로세로 얻는 세수도 70억 파운드가 넘는

글상자 3.1. OECD 회원국의 광역경제권 (계속)

총 예산에 비하면 미미한 수준이다. 시정 예산의 대부분이 지방의회세(지방세)와 중앙정부 보조금에서 나오며, 대중교통에 지출되는 비용이 가장 큰 비중을 차지한다.

프랑스: 도시광역화 계약(The contrats d'agglomération)

프랑스는 광역 도시권의 제도장치 마련을 위한 정책을 가장 일관되게 추진하고 있는 국가 중 하나다. 프랑스의 광역화는 1999년에 프랑스 중앙정부가 150개 대규모 도시 지역에 광역도시권 관할 당국을 설립하면서 가속화되기 시작했다. 이렇게 새로운 대도시 및 도시권 공동체 조성과 더불어, 중앙정부는 도시 지역이 정부 보조금을 받으려면 의무적으로 채택하고 수행해야 하는 세부 모형 협의안과 사업에 관한 초안을 마련했다. 이는 1999년 국토계획과 자치단체간 협력에 관한 두 가지 법률에 구체적으로 명시되었다. 이 두 법률에 따라 대도시 공동체와 도시권 위원회는 국토 사업을 반드시 승인해야 한다. 국토 사업은 5년에서 10년 단위의 계획으로 인프라, 경제개발, 임대주택, 문화, 환경 등의 다양한 분야를 대도시 차원에서 다룬다. 하지만 자금 규모와 국토사업의 목표 달성을 위해 수행해야 할 구체적인 사업내용을 명시하고 있기 때문에 단순한 계획이라고 할 수 없는 수준이다. 공동체 위원회의 승인절차가 끝나면 중앙정부와 공동체 위원회 간에 사업에 대한 논의가 시작되고, 중앙정부의 승인이 나면 정부와 공동체는 계약을 체결하게 되는데, 이를 도시광역화 계약이라고 부른다. 이 계약을 통해 공동체는 국토사업에서 결정된 일부 사업내용에 대하여 중앙정부의 재정지원을 받을 수 있게 된다. 따라서 정부의 재정지원에 대해서도 정부와 공동체 간에 협상이 이루어진다. 또한 법률에 명시된 대로 도시광역화 계약 체결 시 지역 위원회의 서명이 필요하다. 다시 말해서 도시광역화 계약에 포함되어 있는 사업내용 역시 해당 지역(레기옹)에서 자금지원을 받게 되고, 따라서 중앙정부와 해당 지역이 체결하는 5개년 계약인 계획계약(contrat de Plan)에도 포함된다는 의미이다. 또한 유럽의 구조기금이 국토 사업의 일반 예산으로 지원된다.

독일: 슈투트가르트 지역협의회(Verband Region Stuttgart)

1994년 창설된 슈투트가르트 지역협의회는 슈투트가르트 광역권을 담당하는 지역행정기구다. 슈투트가르트 광역권은 인구 수가 270만 명, 면적이 3,654km²에 달하며, 179개 지역자치단체(슈투트가르트 시는 광역권에서 가장 큰 도시로 전체 인구의 1/5을 차지함)와 5개 군(kreise)으로 구성된다. 슈투트가르트 지역협의회는 90명으로 구성된 지역의회가 행정을 맡고 있다. 지역의회 의원은 비례대표제를 통해 직접 선출되며, 임기는 5년이다. 의회가 선출하는 협의회 회장은 명예직에 가까우며, 지역협의회 의 실질적인 수장은 역시 의회가 선출하는 의장으로 임기는 8년이다. 사무국장은 약 40명 인원의 행정부를 책임진다. 지역협의회는 지역계획, 대중교통, 기업활동 지원 및 홍보 분야만 집중적으로 담당한다. 이 중 가장 중요한 분야는 대중교통으로, 슈투트가르트 지역협의회는 광역권 전역에서 대중교통 관리당국(Verkehrsverbund) 역할을 한다. 슈투트가르트 지역협의회의 예산은 상당히 작은 규모(2005년 기준 2억 6,000만 유로)이며, 자체 재정 능력이 없기 때문에 다른 행정지역(연방, 주, 군, 지방자치단체)에서 전액을 지원 받는다. 예산의 85%가 대중교통 분야에 책정된다. 따라서 슈투트가르트 지역협의회는 매우 약한 행정조직이라고 할 수 있다. 12년 전에 설립된 조직이기는 하지만, 존립의 필요성에 대한 의문이 지방정부들 사이에서 제기되고 있다. 그러나 대중교통 시스템을 훌륭하게 운영하고 있다는 점 외에도 여러 긍정적인 요소를 꼽을 수 있다. 첫째, 지방정부 사이에서 중간역할을 한다. 둘째, 지역 내 공공 및 민간 주체에게 광역권에 걸맞는 마인드를 조성하고 있다. 마지막으로 슈투트가르트 광역권을 해외에 알리는 데 큰 역할을 해왔다.

출처: OECD(2007b), 네덜란드 란트스타트 지역 정책보고서(The Territorial Review of Randstad Holland), OECD, 파리

3.2.3 중국의 거버넌스 체계

중국의 지방분권화: 공공예산

중국은 시장경제체제에 적응하기 위해 국가체제를 과감히 재정비해 왔지만 중국의 거버넌스 체계는 여전히 계획경제 시대의 영향에서 벗어나지는 못한 상태다(OECD, 2007a). 따라서 중국의 경우, 지역개발 정책 설계의 전 과정이 여전히 정부의 주도로 전개된다(Zhao and Zhang, 1999). 특히 중국 국가발전개혁위원회는 경제·사회발전을 위한 장기적 국가계획을 수립할 수 있는 권한을 이용하여 중국 내 자본 투자 결정에 막대한 영향력을 행사해왔다(OECD, 2006a). 5개년 계획¹⁷으로 알려져 있는 국가개발계획은 중국의 미래를 제시하는 중요한 청사진으로 정책목표와 토지개발정책 지침을 설정한다.

반면에 공공지출 측면에서 보면 중국은 지방분권화가 잘 이루어진 편이다. 교육, 사회복지 및 보건과 같은 지역 서비스를 제공하는 주요 업무는 지방정부 차원에서 이루어진다. 중국의 경우 국고 세입 및 세출 총액 가운데 지방이 차지하는 비중은 전체 OECD회원국들보다 월등히 높은 수준이다(OECD, 2006a). 2001년 중국 지방정부가 확보한 세수는 국고세입의 절반 이상에 달했고, 세출의 약 70%를 차지했다. 이러한 수치는 연방국가인 캐나다(세수의 45%, 세출의 62% 차지)보다도 훨씬 높은 수치이다. 이뿐 아니라 중국의 공무원 중 중앙정부 공무원의 비율 또한 크게 낮다. 2002년 중국 내 3,300만 공무원 가운데 중앙정부가 차지한 비율은 6%(200만 명)에 불과했다(OECD, 2007a). 이는 1999년에 54%를 기록한 단일국가인 프랑스의 경우보다 훨씬 낮고, 2000년에 14%를 기록한 연방국가인 미국 수준에도 못 미친다.

지방정부의 구조

중국은 단일국가로 성(省, 직할시와 자치구 포함), 지(地, 지급 시), 현(縣), 향(鄉)으로 이루어진 4단계 행정지역 체제로 구성된다. 성급 행정구역에는 22개 성, 5개 자치구, 4개 직할시¹⁸ 등 총 31개 행정지역이 속해있다. 성급 행정구역은 규모가 커서 27개 성(및 자치구) 중에서 23개 지역에 각각 2,000만 명¹⁹이 거주하고 있으며, 중앙정부에서 행정을 직접 담당하는 4개 직할시의 평균 인구는 2004년 1,680만 명에 달했다(OECD, 2006a). 각 성급 행정구역은 다시 50개 지구와 283개 지급 시로 나뉘며, 평균 인구는 370만 명이다. 지(지급 시)의 경우 도시 중심지보다는 크기가 훨씬 큰 농촌 지역이 포함되는 경우가 많기 때문에 엄밀한 의미에서 ‘시’라고 할 수는 없다. 현은

성과 함께 중국의 가장 중요한 지방 단위 중 하나이다(OECD, 2007a). 2003년 현은 총 2,800개에 달했고, 평균 인구는 60만 명이었다. 현은 가장 낮은 지방정부 단위인 향으로 나누어지며 향의 수는 약 43,000개로 평균 인구는 2003년 기준 30,000명이었다.

정부 간 협력

중국의 다층적 거버넌스의 가장 두드러진 특징은 ‘한 벌 계층구조(nested hierarchy)’이다(Skinner 외, 1999). 다시 말해, 정부 계층 내 상호작용이 양자간에만 이루어 진다는 의미다. 중앙정부는 성급 행정기구를 상대하고, 성급 행정기구는 지급 행정기구를 상대하는 방식이다. 일례로, 중국 최고 국가 행정기관인 중국 국무원은 단지 성급 행정기관의 기능 및 직권 분배에만 관여한다. 마찬가지로 성급 행정기관에서는 바로 아래 단계인 지급 행정기관에 그 하부 행정기관에 대한 관리를 전권 위임한다(OECD, 2007a). 이러한 다층적 구조가 중앙정부가 지방정부에 통일된 지도력을 행사할 수 있게 하는 동시에 지방 행정기관에 유연성을 부여한다.

수직적 협력 체제와 더불어 중국 정부는 특별 지도부(adhoc leading groups)를 구성해 정부와 당을 초월한 수평적 합의 도출과 정책 수립을 촉진하는 정책을 펼쳐왔다. 특별 지도부는 정책을 직접 입안하거나 시행할 수 있는 권한이 없다. 중국 국무원에서 국가 차원의 모든 지역개발 사업²⁰에 대한 의사결정을 하달하면, 관련 부처에서 결정된 사업을 실시한다. 하지만 지도부는 관련 정부 부처의 의견을 대표하는 역할을 하기 때문에, 정책결정에 강력한 영향력을 행사한다(OECD, 2007c). 국가차원의 제도를 하부 행정기관 차원에도 똑같이 적용하는 중국의 관행에 따라 각 지역개발사업에 대한 지도부가 성 및 지급 행정구역에도 마련되었다. 서부대개발 사업의 설계 과정은 지도부의 역할을 확실하게 보여준다. 2000년 중국공산당은 중국 국무원 지도부를 설치하고 서부대개발 사업을 시작했다. 해당 지도부에서는 서부대개발 사업 구현을 위한 지침방안을 제안했다. 지방정부와 소속 지도부로부터 취합된 관련 정보를 받고, 관련 부처는 이 방안을 토대로 전략과 투자 사업을 추진했다. 서부대개발 사업안은 종합 심의를 거쳐 마침내 중국 국무원의 승인을 얻었고, 그 내용은 국가발전개혁위원회에서 발표되었다.

이같은 개발계획 절차는 중국의 모니터링 체계와 결합하여 지역 차원의 지역개발을 촉진시키는 효과를 낸다. 또한 중국 경제의 도약에 중요한 요소로 작용하고 있다(OECD, 2007c). 5개년 계획을 비롯한 몇몇 지역개발 계획은 모든 지역 차원의 경제·지역 개발을 목표로 한다. 1980년대 중반

중국 공무원제도의 대안으로 떠올랐던 ‘간부관리체제(cadre management system)’는 지방정부의 목표달성 성과를 평가하여, 지방자치단체 간 경쟁을 유발했다(Edin, 2003). 정부 각료와 마찬가지로 지방 관료 역시 재정 확충을 위해 투자를 유치하고 지역경제를 발전시키기 위해 노력하고 있다. 지방정부의 목표 달성 의욕을 고취시키기 위한 방안으로 중앙정부는 지방 관료에게 더 큰 재량권을 부여하며, 급성장 지역의 경우 추가 재정지원 및 인원충원 등의 우대정책을 제공한다.

3.3 초국경적 협력을 위한 비전과 전략

환황해권 내 초국경적 거버넌스는 1990년 이래 이 지역의 주요 현안으로 부상했다. 각국의 중앙정부와 지방정부 사이에서 역내 경제발전을 추진하기 위해서는 환황해권 3국의 관리당국 간 조화가 필수불가결하다는 인식이 자리잡기 시작했다. 급속한 경제 통합에 따른 지역 문제 해결을 위해 한·중·일 3국이 머리를 맞대는 기회가 점차 늘어나고 있다. 중국 경제가 부상하기 이전에는 초국경적 협력은 주로 한국과 일본 사이의 양자간 협력 형태로 진행되었다. 그러나 1990년대 이후로 중국의 역내 영향력이 증가하면서 초국경적 협력 형태는 훨씬 다양해지기 시작했다.

3.3.1. 환황해권 내 협력을 위한 국가별 비전

일본의 비전

2000년대에 접어들면서부터 일본에서는 국토개발구조에 변화가 있어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 인구는 급격한 감소 국면에 접어들고, 경제가 성숙단계에 이르면서 가치의 중심이 환경보전으로 이동하였으며, 국경을 초월한 지역 간 경쟁이 치열해졌다. 이러한 변화에 부응하기 위해, 일본 정부는 2008년 국토공간계획을 수립하고, 여러 주요 전략 목표를 설정하는 등 시기적절하게 대처했다. 그 중 초국경적 협력 면에서 특히 눈길을 끄는 목표는 ‘다른 동아시아 국가와의 원활한 교류와 협력’²⁾이다. 이에 대한 세 가지 세부 목표는 다음과 같다(일본 국토교통성, 2008a). 첫 번째는 동아시아 생산 네트워크 내에서 일본 산업의 경쟁력 제고이며, 두 번째는 환경보호, 문화교류 활성화 등 동아시아 공동 과제의 해결을 위한 인력자원 개발이다. 세 번째 목표는 동아시아 내의 원활한 교류를 위한 교통, 통신 등의 국토 인프라 구축이다. 특히 마지막 목표를 달성하기 위해서 일본 국토교통성은 동아시아 내에서 사람, 재화, 정보의 이동이 원활할 수

있도록 ‘일일 비즈니스권’ 구현을 우선과제로 삼고 있다(2.2와 글상자 3.2 참조)(일본 국토교통성, 2008b).

새로운 계획체제를 기반으로 한 광역공간계획을 준비하는 과정에서 (3.2 참조), 일본의 8개 전 지역과 각 지역의 위원회는 주변국과의 협력을 진지하게 고려하고 있다. 특히 규슈지방은 다른 지역에 비해 훨씬 적극적으로 동아시아 네트워크를 활용하고 있다. 실제로, 경제활동 분야 전반에서 아시아가 차지하는 비중이 일본 내 주요 지역 가운데 규슈에서 가장 높게 나타났다(일본 경제산업성 규슈사무국, 2007). 지리적·문화적 근접성 덕분에 규슈지방은 특히 중국과 한국을 비롯한 주변 아시아 국가와 강력한 네트워크를 구축한 상태다. 규슈는 아시아로 통하는 관문으로서의 입지를 강화함으로써 일본경제의 핵심 주체로 거듭나고 있다(Kim W-B, 2000). 규슈가 가진 이러한 강점과 중국과의 경제교류 확대에 힘입어, 도교를 비롯해 일본 주요 지역의 많은 기업들이 생산기지를 규슈로 이전하고 있다.²² 따라서 규슈지방이 일본 내에서 여타 동아시아 국가와의 초국경적 협력을 주도하고 있다. 실제로 2009년에 수립된 규슈지방 개발계획에 명시된 내용을 보면, 규슈가 새로운 지역 이미지 구현을 위해 내세운 7대 전략 중에서 최우선 목표가 ‘일본 내에서 동아시아와의 협력을 이끄는 견인차로 자리매김 하는 것’²³이었다.

글상자 3.2. 아시아 게이트웨이 구상

일본 정부는 2007년 아베 전 수상의 강력한 지도하에 ‘아시아 게이트웨이 구상’을 발표했다. 구상안이 나오기 까지 2006년에 설립된 아시아 게이트웨이 구상 전략회의를 중심으로 논의가 여러 차례 이루어졌다. 이 전략을 통해 일본은 아시아와 세계의 가교 역할을 하는 관문국가로 자리매김 하겠다는 비전을 제시했다. 이를 위해 일본 정부는 다음과 같은 기본 이념을 수립했다. 첫째, 일본을 방문하고, 배우고, 일하고, 살고 싶은 나라로 만든다. 둘째, 경제에 초점을 맞춘 개방적인 지역 질서를 유지하고 강화한다. 셋째, 상호 이해·상호 신뢰 관계를 구축하는 동시에 지역의 다양성을 존중한다. 일본 정부는 이러한 기본 이념에 입각해서 아시아 게이트웨이 구상을 실현하기 위해 추진해야 할 10대 항목을 다음과 같이 지정했다. (1) 항공자유화(오픈 스카이)를 지향하는 항공정책으로의 전환, (2) 무역절차의 간소화, (3) 아시아 인재 네트워크의 거점으로 도약하기 위한 유학생 정책의 개선, (4) 해외로 대학 문화개방, (5) 아시아 고객을 사로잡을 수 있는 금융자본시장 구축, (6) 세계화 시대에 농업을 새로운 성장산업으로 육성, (7) 아시아 게이트웨이 구조개혁특구(가칭) 개설, (8) ‘일본 문화산업 전략’에 기초한 정책 추진, (9) 일본의 매력을 해외에 전파, (10) 아시아 공동과제 해결을 위한 지역 내 연구 및 협력을 증진하는 데 있어 일본의 주도적 입지 강화를 이에 해당한다.

출처: 아시아 게이트웨이 구상 전략회의(2007)

한국의 비전

1960년대에 시작되어 1980년대까지 지속되었던 ‘개발시대(development era)’ 동안, 한국은 수도권²⁴과 한국 최대의 무역항인 부산²⁵을 잇는 경부 개발축을 중심으로 수출중심, 정부주도의 중공업 정책을 펼쳤다(Kim Y-W, 2001). 1966년에서 1990년 사이 서울과 부산의 인구는 전체 인구의 17.9%에서 33%로 늘어났다(OECD, 2001). 2003년 수도권의 면적은 전체 국토 면적의 11.8%에 불과했지만, 인구는 전체 인구의 46%, 제조업체 수는 전국 대비 55%를 기록했으며, 국내 대기업 본사의 88%가 수도권에 소재하는 것으로 나타났다(Lee, 2004). 인구와 산업의 유입이 경부축에 지속적으로 집중되자, 심각한 지역 간 불균형이 발생했으며 사회·경제적 측면에서 많은 우려를 낳게 되었다. 이와 더불어, 1990년대 들어서 한국 역시 새로운 국토개발정책을 마련하라는 요구에 직면하게 되었다. 지방분권화가 가속화되면서 지방정부는 점차 스스로 지역 프로젝트를 추진할 수 있는 역량을 갖추게 되었다. 또한 중국 경제가 급속도로 성장함에 따라, 서해안 일대를 비롯한 여러 지역에서 중국 해안지방과의 경제 교류를 대폭 확대하게 되었다.

이러한 요구에 부응하여, 한국 정부는 새로운 차원의 지역개발정책을 내놓았다. 그 중에 가장 주목할 만한 정책은 대규모의 ‘서해안 개발계획’이다. 1990년대 중반에 착수된 이 계획은 기존의 경부축 중심의 개발에서 탈피해 한국의 국토개발을 서해안으로 이동시킨 획기적인 정책이다. 서해안 개발계획은 지역 간 개발격차의 해소를 목표로 하지만, 더욱 중요한 목표는 정부주도가 아닌 지역이 주체가 되어 대중국 경제교류를 강화하는 데 있다. 이렇게 실용성을 바탕으로 한 결과 서해안 개발계획은 좋은 성과를 거두고 있다. 과거 다른 지역에 비해 낙후되어 있던 서해안 지역은 지속적인 대규모 인프라 투자 유치와 자율경영권 확대를 통해, 지역 간 격차를 빠른 속도로 좁히고 있다. 서해안 지역은 황해 건너편에 위치한 중국 동해안 지역의 주요 교역 상대국으로 발돋움 했다. 당시 중국이 환발해만 계획을 출범시켰다는 사실을 고려하면 한국이 서해안을 새로운 개발축으로 삼은 것이 우연한 상황에 기인한 것이 아니라는 사실을 확인시켜준다(Chen, 2005).

한국의 국토정책에 나타난 이 같은 구조적 변화는 제 4차 국토종합개발계획(2006-2020)에 잘 반영되어 있다. 이 계획은 역동적이고 통합적 국토개발을 위한 5대 목표를 담고 있다. 그 중에서 ‘개방형 통합 국토’²⁶ 전략은 중국 및 일본과의 경제통합 추진을 목표로 한다. 기본 개념은 한국의 3개 해안지역(서해, 남해, 동해)에 개방형 통합 국토축을 형성하는 것이다. 이 같은 국토축의 모습이 π 를 뒤집어 놓은 모양이기 때문에 역파이(π) 축이라고

도 한다.²⁷ 국토개발종합계획안에 따르면, 서해안축이 중국의 성장에 힘입어 신 경제 중심지로 육성되는 한편, 동남 해안지역은 지역 경제의 원동력으로서 지금까지와 마찬가지로 제조업 중심의 경제구조를 유지하도록 설계되어 있다.

중국의 비전

최근 중국 개발의 우선 순위는 중국 경제성장을 주도해온 주장삼각주 남부지역(선전시, 광둥성, 홍콩 등)과 양쯔강삼각주 지역(상하이시, 장쑤성, 저장성 등)에서 베이징시, 톈진시, 허베이성을 포함한 환발해만 북부지역(제1장 참조)으로 이동하고 있다. 1980년대에 중국은 전략적으로 주장강 삼각주 지역 개발을 육성하면서 ‘상점은 전면에, 창고는 뒤로(前店後倉)’라는 전략을 이용했다. 경제특구로 지정된 선전시는 저렴한 노동력을 활용해 실질적인 제조기능을 전담하고, 선전시의 전면에 위치한 홍콩은 선전시에 자본투자를 하며 유럽 및 북미 지역과의 무역에 집중했다. 그러나 1990년대에 중국 중앙정부는 강력한 정치적 지원을 앞세우며 양쯔강삼각주 지역으로 주요 개발자원을 이전했다. 양쯔강삼각주 지역은 상하이 푸둥지구가 경제특구로 지정된 이후 눈부신 성장을 거듭하였고, 전 세계적으로 투자가 가장 활발한 지역 중 하나로 자리매김했다.²⁸

1990년대 말부터 중국 정부는 환발해만 개발에 박차를 가하기 시작했다. 한·중·일 3국간 경제적 상호 의존도가 높아짐에 따라, 환발해만의 전략적 중요성 역시 증가했기 때문이다. 중국에서 가장 중요한 R&D 네트워크 중 하나가 수도 베이징 및 인근의 톈진시에 구축되었다. 이 지역에는 약 200개의 대학과 800개 연구센터, 40만 명의 기술자들이 밀집해있다(Kim J-K, 2007). 중국 정부는 특히 2008년 베이징 올림픽 기간 중에 환발해만에 대규모 투자를 진행하였다. 산둥성은 이러한 움직임이 있기 전부터 1992년 한·중 외교 정상화와 함께 한국 기업을 유치하기 위해서 자체적으로 여러 시책을 시행했다(Chen, 2005). 전반적인 성과를 비교할 때, 아직 환발해만의 경제적 발전이 양쯔강삼각주 지역이나 주장삼각주 남부지역만큼 괄목할만한 성장을 나타내지는 못하고 있지만, 환발해권 지역이 중국의 선도적인 경제지역으로 부상하고 있다는 것은 분명하다(Kim W-B, 2007b).

이와 같은 중국의 지역개발 전략의 특징은 2006년에 전국인민대표의회가 승인한 제11차 5 개년 계획(2006-2010)에 잘 나타나 있다. 이 계획을 통해 중국 정부는 동해안 지역이 중국 경제 개발을 주도할 수 있도록 지원하는 동시에 중국 중·서부 지역도 부상시켜 지역 간 균등한 개발을 도모하였다(중

국 국가발전개혁위원회, 2009). 특히 동부 지역의 개발 역량을 증강시키기 위해 텐진시 경제특구(빈하이 신구)와 상하이의 푸둥지구가 중국 정부로부터 막대한 투자를 받으며 새로운 경제 핵심지구로 집중 개발되고 있다. 이러한 지역개발 전략을 추진하는 한편, 제11차 5개년 계획은 이웃한 한국 및 일본과의 협력이 중요하다는 사실을 강조하고 있다. 제11차 5개년 계획에서는 동북해안 지역이 빠른 속도로 시장을 개방하고, 경제적·기술적 협력을 원활하게 수행할 수 있도록 지역 교통 인프라를 강화할 것을 촉구하고 있다.

3.3.2 환황해권 내 협력을 위한 10개 도시의 전략

일본 항구도시의 전략

후쿠오카 기타큐슈와 함께 규슈 북쪽 끝자락에 위치한 규슈 내 2대 도시 중 하나이다. 한국 및 중국과 역사적·상업적·문화적으로 광범위한 교류를 해온 후쿠오카는 이를 바탕으로 동아시아의 관문이라고 자부하고 있다(Chen, 2005). 규슈지방 최대 도시인 후쿠오카는 제조업을 통하여 ‘아시아 비즈니스 거점을 창조’하고, 공항을 통하여 ‘아시아 전역의 교류중심을 창조’하며, 컨벤션 산업을 통하여 ‘아시아의 미래를 창조한다’는 원대한 목표를 추진해 왔다. 실제로 후쿠오카는 규슈와 환황해권 다른 도시를 연결해주는 게이트 역할을 해내고 있으며, 교통 인프라에 막대한 투자를 하고 있다. 후쿠오카는 중국의 텐진, 다롄과 우호적인 관계를 유지하는 동시에, 환황해권 내 주요 거점 지역이 될 수 있도록 부산과 긴밀한 전략적 파트너십을 추진하고 있다. 부산은 후쿠오카에서 불과 200km 떨어진 거리에 있으며, 이는 후쿠오카에서 도쿄까지 가는 거리의 1/5 밖에 되지 않는 가까운 거리다. 실제로 후쿠오카가 수립한 아시아 거점 전략의 상당 부분이 부산과 관련되어 있다. 일례로 대한해협에 단일화된 관광루트를 구축하고 홍보 효과를 극대화하기 위해 부산과 손잡고 ‘대한해협 연안관광사업’을 추진하고 있다.

기타큐슈 후쿠오카보다 규모는 작지만 환황해권 내 도시 간 연계를 육성하고 관리하는 데 선도적인 정책을 펼치고 있다. 20여 년 전인 1991년 일본 내 다른 도시가 국제 교류에 대한 큰 관심을 두지 않았던 시절에, 기타큐슈는 제 1회 ‘동아시아 도시회의’를 출범시키고, 이 회의가 보다 확장된 형태인 동아시아경제교류추진기구(OEAED)가 2004년 창설된 이래 현재까지 OEAED 사무국 도시로 활동하고 있다(3.4 참조). 기타큐슈는 1980년 기타큐슈 국제기술협력협회를 설립해 동아시아의 개발도상국에 환경문제 전문가를 파견하고, 관련 분야 지방 공무원을 초청해 연수를 실시해오고 있다.

이러한 활동의 추진 배경에는 환경산업에서 보여준 괄목할만한 성과를 바탕으로, ‘회색도시에서 녹색도시로’라는 표어 아래 기타큐슈를 환경 수도로 만들겠다는 목표가 있다. 기타큐슈는 중국의 다롄, 칭다오, 텐진과 협력하여 환경 분야에서 다양한 활동을 펼치고 있다. 한편 환황해권 내 다른 주요 항구 도시 중에서 특히 인천 및 다롄과 긴밀한 관계에 있으며, 이 두 도시와 삼각 물류 네트워크 구성을 계획 중에 있다.

큐슈의 환황해권 내 지방자치단체 간 교류에 있어 가장 주목할 만한 성과 중 하나는 2001년에 설립한 규슈경제국제화추진기구이다. 이 기구를 통해 후쿠오카와 기타큐슈 시가 공식 회원으로서 동등한 동반자 관계를 구축했다.²⁹ 민간 기업과도 긴밀한 협력관계에 있는 규슈경제국제화추진기구는 한국과 중국 두 환황해권 국가와 경제적 유대를 확장하여 규슈지방의 자율적 발전을 주요 목표로 하고 있고, 경제적 영역을 넘어 인적자원 교류와 관광 교류, 정보 분배 등의 다양한 활동도 펼치고 있다.

한국 항구도시의 전략

부산 한반도의 주요 관문으로 동북 아시아의 해양 수도를 꿈꾸며, 물류 분야에서의 강점과 유명 관광지 및 국제컨벤션도시로서의 명성을 접목해 시너지 효과를 높이려 하고 있다(부산시, 2008a). 지리적으로 유리한 위치에 있는 부산은 동북아 대부분의 도시와 연결성이 좋다. 부산과 일본의 3대 주요항(하카타, 시모노세키, 오사카)을 운항하는 국제 여객선을 이용하는 승객의 수는 2003년에서 2006년 사이 41.4% 증가했으며, 연평균 13.8%의 증가율을 보였다(2.2).³⁰ 2005년 부산을 방문한 외국인 중에 일본 방문객의 비율은 43.8%를 기록했다(Kum, 2008). 이러한 특징을 활용하는 동시에 동아시아 내 다른 거대 경제특구와 경쟁하기 위해 부산은 규슈지방의 후쿠오카와 경제통합을 적극 추진 중이다. 2006년 두 도시의 민간 부문 주도하에 비공식 협력 형태로 부산-후쿠오카 포럼이 발족했다. 두 도시가 번갈아 가면서 매년 개최하는 이 포럼은 각 도시를 대표하는 11명의 경제·학계 인사가 참석하여 지역 간 교류를 활성화하는 데 기여하고 있다. 또한 부산은 2008년에 후쿠오카와 손을 잡고 대한해협을 사이에 두고 초광역경제권을 창설했다. 부산-후쿠오카 경제권의 잠재력을 끌어내기 위한 핵심 장치로 두 도시는 부산-후쿠오카 경제협력협의회를 설립해 2008년 10월 제1차 회의를 개최했다(글상자 3.3). 한편 부산은 2007년에 17국의 20개 도시와 자매도시 결연을 체결하였으며, 그 중 일본의 두 도시(1976년 시모노세키, 1989년 후쿠오카)가 환황해권에 속한다.

글상자 3.3. 부산-후쿠오카 경제협력협의회

부산과 후쿠오카 간 경제교류를 활성화하기 위해 설립된 부산-후쿠오카 경제협력협의회는 상호 이익이 되는 공동 사업 추진을 우선과제로 삼고 있다. 협의회는 분기별 회의를 개최하며, 두 도시가 교대로 회의를 주최한다. 협의회는 각 도시별로 7개 조직으로 구성되며 수장은 시장이다.

- 부산: 부산시청, 부산상공회의소, 부산기업인연합, 부산관광협회, 부산발전연구원, 부산테크노파크, 아시아지역혁신연구원
- 후쿠오카: 후쿠오카시청, 후쿠오카상공회의소, 후쿠오카해외무역협회, 후쿠오카 관광컨벤션부, 규슈경제연구소, 규슈 첨단과학기술연구센터, 후쿠오카 경제협회

부산-후쿠오카 경제협력협의회는 광역경제권 확대를 위한 세 가지 단계를 설정했다. 1단계에서 협의회는 부산시와 후쿠오카시로만 구성된다. 2단계에서 울산시와 기타큐슈시를 회원으로 영입할 예정이다. 3단계에는 규슈 전역과 한국의 남해안 지역을 포괄하는 초광역경제권으로 확대할 것이다. 부산-후쿠오카 경제협력회의의 특징 중 하나는 부산-후쿠오카 포럼, 한·일 규슈경제협력회의 등 두 도시 간 경제통합을 위해 설립되었던 기존 조직과 활발한 협력관계를 유지하고 있다는 점이다. 경제협력회의는 현재 부산발전연구원과 규슈경제조사협회의 지원을 받으며 첫 번째 공동 연구프로젝트(부산-후쿠오카 초광역경제권 구축 추진에 관한 연구)를 진행 중에 있다.

출처: 부산시(2008b)

인천 황해에 위치한 지리적 특성과 발달된 물류 인프라를 바탕으로, 부산과 더불어 또 다른 경제교류의 관문 도시 역할을 수행하고 있다. 특히 1990년대 중국 경제의 호황 이후, 무역 거점으로서의 인천의 중요성이 급속도로 부각되기 시작했다. 인천은 이를 활용하여 동북아시아 물류 거점으로 자리매김한다는 목표를 설정했다(인천시, 2008).³¹ 인천시는 이를 실현하기 위한 핵심 전략의 일환으로 인천과 중국의 다롄, 일본의 기타큐슈를 연결하는 한·중·일 삼각 물류 네트워크 구축을 추진하고 있다. 실제로 이 세 도시는 정기회담을 열고, 컨테이너 화물 교역을 활성화하는 등 OEAED 물류 부회에서 이미 긴밀한 공조 활동을 펼치고 있다. 2007년에 인천항 발전협의회와 기타큐슈항 진흥협의회는 교류협정을 체결했다. 물류 허브로 거듭나기 위한 노력의 일환으로, 인천은 10개국의 14개 도시와 자매결연을 체결하였으며, 그 중 환황해권 내 도시는 중국의 톈진과 일본의 기타큐슈이다. 인천은 매년 한·중 축제를 개최하며 황해를 마주보고 있는 중국 해안지역과 활발한 문화적 교류를 펼치고 있다.

중국 항구도시의 전략

중국 해안도시가 환황해권 경제통합에 실질적으로 참여하게 된 시기는 의외로 빠른 1984년이다. 1984년 중국 정부는 환발해만 5개 도시(톈진, 다

렌, 친황다오, 옌타이, 칭다오)를 포함한 14개 해안도시를 해외투자 개방우선지역으로 지정했다(Chen, 2005). 이들 도시가 신규 자본 유입이 편리하도록 행정적·재정적 우대조치의 혜택을 제공하자, 이 지역으로 투자하려는 한국과 일본의 기업 수가 증가했고, 지방정부 및 자치단체 간 국경을 넘어서는 협력의 필요성이 대두되었던 것이다.

텐진 베이징과 가깝고 최근 항만시설을 확장한 텐진은 중국 정부의 전폭적인 지원을 받으며 환발해만과 세계경제를 연결하는 주요 거점으로 부상하게 되었고, 이에 따라 텐진시의 중요성도 지속적으로 높아지고 있다. 특히, 텐진시는 빈하이 신구를 조성하여 환황해권의 한국 및 일본과의 지역협력 활동을 적극적으로 추진하고 있으며, 2006년에 한국 인천경제자유구역과 제휴 협정을 체결했다. 텐진시는 환발해권 내에서 자국 내 지역 연합 구축에 견인차 역할을 해오고 있다. 1986년 텐진시의 강력한 주도하에 15개 해안도시로 구성된 환발해권 시장 연합 컨퍼런스가 구성되었다. 회원도시는 2008년 기준 37개 도시로 늘어났으며, 텐진시가 계속 컨퍼런스 의장을 맡고 있다. 한편 텐진시는 2008년까지 일본의 3개 도시, 한국 1개 도시를 포함한 세계 27개 도시와 자매도시 결연을 체결했다.³²

다렌 랴오닝성의 중공업 기지인 다렌시는 동북 아시아의 주요 국제 거점항로의 도약을 추진하고 있다. 랴오닝성 경제개발계획(‘5점 1선’)은 내몽고 내륙지역과 인접한 한국과 일본을 연결하는 다야오완항의 유리한 입지조건을 바탕으로 환황해권 핵심물류센터를 조성할 계획이다. 다렌은 오랫동안 환황해권 내 한국과 일본의 도시들과 초국경적 협력을 강화해왔다. 이를 반영하듯, 2008년 현재 다렌에 진출한 일본 기업(3,800개)과 한국 기업(2,200개)의 비율은 다렌에 진출한 전체 외국 기업의 48.9%에 달했다. 또한 일본 8개 도시는 현재 다렌에서 연락 사무실을 운영하면서 경제교류를 지원하고 있다. 다렌은 OEAED의 초대 회원 도시 중 하나로, OEAED의 4개 부회 중 하나인 물류부회에서 주도적인 역할을 담당하고 있다. 다렌시는 1985년 랴오닝성의 해안도시 경제연합 결성에도 앞장섰는데, 여기에는 현재 7개 도시³³가 회원으로 있으며 지역의 공동 경제발전을 도모해오고 있다. 다렌은 16개 도시와 자매도시 결연을 맺었고, 그 중 환황해권 도시는 기타큐슈와 인천이다.

칭다오 산둥성 최대 도시인 칭다오시는 거대 생산기지이자 한국과 일본에서는 사양길에 접어든 노동 집약적 산업의 수출 통로로서 확고한 입지를 굳혀왔다. 칭다오시는 1990년대 중반부터 환황해권 도시와의 경제적 통합을 강화해 나갔다. 칭다오시는 특히 한국으로부터 외자유치를 활성화하

기 위해 경제특구를 지정하고, 강화된 교통 인프라를 제공하는 등 다양한 조치를 단행했다. 이러한 지역 주도의 정책은 칭다오시와 환황해권 내 다른 항구도시가 서로 긴밀한 관계를 바탕으로 통합경제권을 구축하는 데 크게 기여했다. 칭다오시는 환황해권 내 한국과 일본의 주요 항구도시와 광범위한 자매결연을 체결했다.³⁴ 칭다오시는 한국, 일본과의 활발한 경제교류를 활용해서 내륙 도시와 통관항 전략적 제휴관계를 구축하는 데 박차를 가하고 있다. 칭다오시는 항구의 ‘견인 효과(pull effect)’를 내륙 경제에까지 미치게 하기 위하여 출항 허가에 관한 개방정책을 시행하고, 열차페리 복합운송서비스를 도입했다. 이러한 노력에 힘입어 칭다오항이 전략적 제휴관계를 맺은 지역의 수는 2007년 말을 기준으로 18개 지역에 이르렀다.

3.4 환황해권 내 도시 간 연계 확대

지방분권화와 세계화의 영향이 환황해권 내 전 지역에 미치면서, 지방 정부는 국경을 넘어선 도시 간 연계를 강화하기 위해 다양한 시도를 전개해 왔다. 특히 환황해권 내 10대 항구도시가 초국경적 도시 간 연계 구축을 적극적으로 펼쳐나갔다. 10대 항구도시가 각국 정부보다 초국경적 지역공동체 구축에 발빠르게 움직이고 있다. 초국경적 지역공동체 구축은 각국 정부 보다는 10대 항구도시 측에 더욱 절실한 사안인 것으로 보인다. 정부가 나서서 주도할 때보다 지역이 사업을 주도할 경우, 실질적인 장려책을 바탕으로 사업이 추진되는 경향이 더 강하기 때문이다.³⁵ 이들 10개 도시는 각국에서 도시 간 연계를 전담하는 공공기관의 든든한 지원을 받으며, 양자간 자매도시 결연 체결을 빠르게 확대하고, 다자간 도시 연계를 구축하는 데도 적극적으로 참여하고 있다.

3.4.1 도시 간 연계를 지원하는 공공기구

환황해권 내 3국은 모두 국제화와 지방정부의 해외협력 및 국제교류 업무를 지원하는 공공기구를 설립했다. 일본에서는 1988년 일본자치체국제화 협회가 창설되었다. 뒤이어 1992년에 중국이 중국인민대외우호협회를 설립하였고, 한국 지방자치단체국제화재단이 1994년에 설립되었다. 이 3개 단체는 각국의 중앙정부가 상당 부분 예산을 지원하고, 전국 상·하위 지방정부가 공동출연하여 설립한 기관이다. 일례로 한국 지방자치단체국제화재단의 경우, 2007년 1년 총예산 6백만 유로 중 상위 지방정부와 하위 지방정부가 각각 40%, 33%를 담당하고, 행정안전부(Ministry of Public Administration and Security, MOPAS)가 나머지를 충당했다. 한·중·일 세 기관은 네트워크

크 강화와 공동 과제를 처리하기 위하여 1999년부터 해마다 정례적으로 3자 회담을 교대로 개최해오고 있다.³⁶

이들 단체는 자매결연도시가 속한 지방정부와 상대도시의 지방정부 사이에서 중재자 역할을 한다. 국제교류 정보를 데이터베이스화해서 관리하고, 교류 가능성이 있거나 관심을 갖는 해외 지방정부를 알선해주며, 자매·우호도시결연을 체결할 수 있도록 행정적 지원도 제공한다. 이들 단체는 초국경적 협력을 추진하기 위해서 자체 프로그램도 시행한다. 대표적인 예로, 환경과 경제를 비롯한 다양한 분야를 담당하는 외국인 공무원과 기술자를 초청해 교육하는 프로그램이 있다. 일례로, 일본 자치체국제화협회에서는 외국청년초청사업을 운영하고 있다. 프로그램의 취지는 외국인을 초청해 일본 지방 공공단체에서 근무할 수 있는 기회를 제공함으로써, 일본과 다른 국가 간의 상호 이해를 증진시키는 데 있다. 1987년 4개국에서 참가한 848명으로 시작된 이 사업은 2008년에는 38개국 출신 4,682명에 이르는 등 성공적인 프로그램으로 평가된다(일본 자치체국제화협회, 2008).

3.4.2 환황해권 내 양자간 도시연계

환황해권 3국 내 자매결연도시의 수는 1990년대 이래 ‘압축성장’이라고 표현될 만큼 비약적으로 증가했다(Yang, 2008). 2008년 기준, 한국의 246개 지방자치단체(16개 광역자치단체, 230개 기초자치단체) 중에서 75.6%(186개 지방자치단체: 16개 광역자치단체, 170개 기초자치단체)가 51개국 532개 도시와 547건의 자매도시결연을 체결했다(한국지방자치단체국제화재단, 2007)(표 3.1). 이 중 80% 이상의 교류(461 건)가 1990년대 이후에 이루어졌다. 중국의 경우도 비슷한 양상을 보인다. 2008년 말 중국은 124개국 368 지방, 1,143개 시에서 1,586 건의 자매도시결연을 체결했다. 이 가운데 600건(37.8%)이 1990년대에 체결되었으며, 2000년대 들어서 성사된 계약은 641건(40.4%)이었다(표 3.2). 일본은 두 나라와 다소 다른 양상을 띤다. 일본의 해외 자매도시결연 총 건수는 2008년 3월 기준 1,562건이다(일본 자치체국제화협회, 2008).³⁷ 1990년대에 체결한 자매도시결연 건수는 연평균 6.7%의 증가율(1990년 844건에서 2000년 1,407건)을 보이며 급격하게 늘어났다. 그러나 2000년대에는 상대적으로 침체기에 접어들어 2000년부터 2007년까지 연평균 1.5% 증가율을 나타내는 데 그쳤다.

환황해권 내 양자간 도시 연계 양상은 지역에 따라 편중된 경향을 보인다. 한국이 중국 및 일본의 도시와 체결한 자매도시결연 건수는 한국의 자매도시결연 체결 총 건수의 절반 가까이를 차지한다. 2008년 기준 한국의 체결

총 건수 대비 중국과의 교류가 32.0%(175건)를 차지하고, 일본과의 교류는 15.0%(82건)으로 나타났다(표 3.1). 한국의 자매결연 체결 도시 중 환황해권 도시의 비중이 두드러지게 크다는 점이 흥미롭다. 중국의 환발해만 도시와 58건(한국이 중국과 체결한 총 건수의 33.1%), 규슈지방과 13건(한국이 일본과 체결한 총 건수의 15.9%)을 체결하였다. 한편 일본은 주변국에 대한 지역 편중도가 낮은 편으로 나타났다. 2008년 기준 일본이 체결한 자매도시결연 체결 1,562건 중 약 30%가 그 대상이 환황해권 국가의 도시였다. 그 가운데 중국의 비중이 326건으로 20.9%, 한국은 118건으로 7.6%를 차지했다(일본 자치체국제화협회, 2008). 한국과 달리, 일본이 자매도시결연을 가장 많이 체결한 국가는 미국이었다(총 437건, 일본의 전체 체결건수 대비 28% 차지). 중국도 일본과 비슷한 양상을 나타내고 있다. 중국이 한국 및 일본과 자매도

표 3.1. 한국과 환황해권 국가의 자매도시결연 체결 건수

자매도시 체결 건수 및 국가별 체결 비율

기간	소계	일본	(%)	중국	(%)	일본+중국	(%)
1960년대	10	1	10.0%	0	—	1	10.0%
1970년대	17	9	52.9%	0	—	9	52.9%
1980년대	59	17	28.8%	0	—	17	28.8%
1990년대	249	32	12.9%	102	41.0%	134	53.8%
2000년대 ¹	212	23	10.8%	73	34.4%	96	45.3%
합계	547	82	15.0%	175	32.0%	257	47.0%

주: ¹2000년대: 2000년에서 2008년까지 계산.

출처: 한국지방자치단체국제화재단 웹사이트(<http://www.klafir.or.kr>) 데이터를 바탕으로 OECD가 산출

표 3.2. 중국과 환황해권 국가의 자매도시 체결 건수

자매도시 체결 건수 및 국가별 체결 비율

기간	소계	일본	(%)	한국	(%)	일본+한국	(%)
1970년대	20	14	70.0%	0	—	14	70.0%
1980년대	325	103	31.7%	0	—	103	31.7%
1990년대	600	88	14.7%	51	8.5%	139	23.2%
2000년대 ¹	641	33	5.1%	53	8.3%	86	13.4%
합계	1,586	238	15.0%	1042	6.6%	342	21.6%

주: ¹2000년대: 2000년에서 2008년까지 계산. ²(특히 중국과 한국의 경우) 표 3.1과 표 3.2의 숫자가 일치하지 않은 이유는 자매도시 체결 건을 구분하는 범주가 다르기 때문이다.

출처: 중국인민대외우호협회 웹사이트(www.cifca.org.cn) 데이터를 바탕으로 OECD가 산출

시 결연을 체결한 건수는 각각 238건, 104건으로 1위와 3위를 차지했지만, 둘을 더해도 중국의 자매도시 체결 총 건수의 21.6%에 지나지 않는다. 2위를 차지한 미국과의 체결 건수는 186건으로 전체의 11.7%를 차지한다. 환황해권 4개 지역 중에서 텐진시를 제외한 나머지 3개 지역에서 자매결연을 맺은 한국 및 일본 도시의 비중은 국가 평균(21.6%) 보다 높게 나타났다. 텐진시가 체결한 22건의 총 자매결연 건수 가운데 한국 및 일본과 체결한 계약이 4건(18.8%)이고, 산둥성은 140건 중에서 36건(21.6%), 허베이는 56건 중 17건(30.4%), 랴오닝성은 80건 중 26건(32.5%)으로 나타났다.³⁸

과거 환황해권 내 자매도시 결연은 각국 지방정부 간의 단순한 네트워크 구축을 통해 이루어졌다. 가장 흔한 접근 방식은 인적·문화적 교류였다. 때로는 지역 정치 지도자의 개인적 이익에 의해 도시 간 연계가 이루어지기도 했는데, 이러한 경우 지도자가 사임하면 연계활동 역시 중단되는 경향을 보였다(한국 지방자치단체국제화재단, 2007). 그러나 환황해권 내 양자간 네트워크에 최근 큰 변화가 일고 있다. 사업 중심의 협력활동을 추진하는 지방정부가 점차 늘고 있는 것이다. 오늘날 지방정부는 과거 친선 위주의 교류보다는 상호이익을 위한 공동사업 추진에 중점을 두고 있다. 이들 지방정부는 시장 조사팀을 구성하고, 농업·환경 분야에서 합작투자 사업을 운영하며, 공동 산업단지를 조성하고, 투자박람회를 교대로 개최한다. 환황해권에서 사업을 중심으로 한 도시 간 연계의 모범 사례 중 하나는 기타큐슈-다렌 간 연계이다. 일본 정부는 UN과 함께 기타큐슈의 국제환경 협력계획을 통해 다렌 환경시범지구 계획을 지원하고 있다. 이는 일본 정부가 제공하는 공적개발원조를 통해 지방정부 차원에서 조직된 최초의 국제협력사업이다. 더불어, 도시 간 협력에 관여하는 이해당사자의 범위도 확대되고 있다. 지방정부는 정보를 보급하고 재정지원을 제공하여 비정부 기구와 시민사회가 지역사업에 참여하도록 적극 장려하고 있다. 표 3.3은 환황해권 내 자매도시 결연의 주요 동기가 변화하고 있음을 간접적으로 보

표 3.3. 한국 지방정부의 도시 간 연계의 주요 동기, 2007

주요 동기에 따른 연계 건수 및 비율

		인적 교류	문화 교류	경제 교류	스포츠 교류	기타 ¹
연계 건수	4,664	2,362	684	670	374	574
비율	100%	51%	15%	14%	8%	12%

주: ¹ ‘기타’는 실무자 회의 개최 및 국제회의 참석을 포함함.

출처: 한국 지방자치단체국제화재단(2007)

여준다. 한국 지방자치단체국제화재단(2007)에 따르면, 2007년 한국 지방 정부가 추진하는 도시 간 연계의 절반이 여전히 단순한 인적 교류 차원에 머물고 있기는 하지만, 14.3%(670건)는 경제 교류를 목적으로 하고 있다.

3.4.3 환황해권 내 다자간 도시 연계

지난 20년 동안 환황해권 내에서는 도시 간 연계가 급속도로 증가했지만, 대부분이 양자간 연계였고 다자간은 상대적으로 활발하지 않았다. 그러나 지역 내 경제통합이 확대되면서 협력 의제도 점차 복잡해져 여러 협력 주체가 참여해야 하는 경우가 늘고 있다. 대화 채널에 참여하는 지방 주체들의 제도적 역량도 강화되고 있다. 그 결과, 환황해권 내 다자간 연계는 최근 상당한 진전을 보이고 있다. 환황해권에서 주목할만한 다자간 연계로는 다음의 세 가지를 들 수 있다.

동아시아경제교류추진기구(OEAED)

동아시아경제교류추진기구(이하 OEAED)는 환황해권 내에서 가장 활발한 다자간 도시 네트워크 중 하나다. OEAED는 일본 기타큐슈시의 주도 하에 6개 항구도시(환황해권 3국의 각 2개 도시)³⁹를 연결한다는 취지로 1991년에 설립되었으며, 2004년에 범위를 확대하여 10대 주요 항구도시를 포함하고 있다.⁴⁰ OEAED의 설립 목적은 해당 지역 내 경제, 문화, 인적 자원, 기술의 교류 촉진을 통하여 회원도시뿐 아니라 환황해권 전역의 발전을 한 단계 제고하는 광역경제권을 새롭게 형성하는 것이다. OEAED가 이러한 목적을 달성하기 위해 세운 5대 목표는 다음과 같다(OEAED, 2008). (1) 단순한 관세 철폐의 차원을 넘어서, 역내 항구의 세관절차 간소화 등을 포괄하는 특정 지역 간 FTA를 체결한다. (2) 재활용을 생활화하는 사회를 조성함으로써 환경발전과 산업활동의 조화로운 균형을 추구한다. (3) 규제 철폐를 통해 초국경적 산업단지 개발과 비즈니스 지원시스템 구축을 촉진한다. (4) ‘환황해의 해’와 같은 대규모 캠페인을 통해 관광 산업을 활성화하고 환황해 브랜드 개발을 위해 노력한다. (5) 회원도시 내 주요 기술대학 간 학술 교류를 장려한다.

OEAED에는 각 회원도시의 시장과 경제계 대표⁴¹로 구성된 기구협의회가 있으며, 회원도시가 2년에 한번씩 교대로 회의를 개최한다.⁴² OEAED는 기구협의회 아래에 제조업·환경·물류·관광의 4개 부회를 설치하고 있으며, 4개 회원도시⁴³가 번갈아 가며 부회의 의장을 맡는다(글상자 3.4). OEAED가 창설된 이후 매년 열리는 각 부회에는 지방정부 관리와 기업인

이 활발하게 참여하여 내실 있고 실질적인 결과를 산출하고 있다. 일례로, 2005년 처음으로 개최된 회의에서는 물류부회가 10개 도시의 항만국장 간 ‘항구 파트너십’ 결성을 제안했으며, 2006년 제2차 회의를 통해서서는 10개 도시의 공항 및 항구 관련 데이터베이스를 구축하는 사업이 착수되었다.

OEAED의 활동에는 주목할만한 특징이 두 가지 있다. 첫 번째는 모든 활동이 지방정부의 주도 하에 이루어지며 중앙정부의 역할은 제한되어 있다는 점이다. 각 국가의 중앙정부는 OEAED 기구회의나 부회 회의에 정기적으로 참석하지 않으며,⁴⁴ 중앙관료가 OEAED 기구회의의 구성원인 경우도 없다. 두 번째 특징은 OEAED가 인적·문화적 교류를 중시하고 있지만, 제조업·물류·관광 분야 관련 사업에 더 중점을 둔다는 사실이다. OEAED는 설립 초기부터 경제계 대표를 위한 정기 포럼과 시장 회담을 개최하고 있지만, 이외는 대조적으로 학계와의 협력은 미흡한 편이다. 비록 국제동아시아연구센터(International Centre for the Study of East Asian Development)⁴⁵ 소속 지역연구소가 OEAED의 활동을 지원하고는 있지만, 환황해권 내 여타 다자간 연계와 비교했을 때 지역 내 대학의 OEAED 참여는 활발하지 않다.

글상자 3.4. OEAED 산하 4개 부회의 주요 사업

제조업부회: 비즈니스 인프라 개발, CEO 회의 개최를 통한 중소기업 네트워크 구축, 산학 간 협력사업 활성화, 반도체·자동차·로봇 공학분야의 산업단지 조성

환경부회: 환경협력 네트워크 구축, 환경규정 표준화를 통한 환경시범지역 조성, 재활용 관련 국제적 협력사업

물류부회: 환황해권 도시 간 물류위원회 설립을 통한 원활한 물류체계 확립, 인증 및 사전세관 관리체계를 통한 물류정보체계 구축

관광부회: 관광정보 네트워크 구축, ‘10대 도시를 위한 동아시아 관광포럼’ 개최, 관광진흥기구와의 협력, 합작 PR활동을 통한 관광 브랜드 전략 시행, 10개 회원도시에 모두 통용되는 관광객 카드 발급 등 관광 소프트웨어 개발, 청소년 수학여행 활성화

출처: OEAED, 2008

환황해경제·기술교류회의(YSRETC)

환황해경제·기술교류회의(Yellow Sea Rim Economic and Technology Conference)의 설립에 관한 논의는 1999년에 개최된 ASEAN+3 정상회의에서 처음 이루어졌고, 이후 조기에 현실화되었다. 2000년 각 국의 산업정책

수립을 담당하는 장관들⁴⁶은 3국 간 무역 및 투자 확대, 기술이전 활성화, 인적 교류촉진이라는 세 가지 목표를 기반으로 환황해경제·기술교류회의의 설립에 동의했다. 환황해경제·기술교류회의는 2001년 후쿠오카에서 열린 제1차 회의를 시작으로 해마다 개최되고 있다. 회원지역은 넓은 지역에 고루 분포하고 있지만, 대부분은 환황해권 내에 위치한다. 한국의 회원지역으로는 한국 OEAED 회원지역과 광주시, 대전시가 있고,⁴⁷ 중국 역시 중국의 OEAED 회원지역 외에 상하이시와 장쑤성이 포함된다. 일본의 경우, 회원지역이 규슈지방에만 국한되어 있어 일본의 환황해권 내 지역과 일치한다.

환황해경제·기술교류회의는 초국경적 협력을 주관하는 데 있어 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 환황해경제·기술교류회의는 OEAED와는 달리 각국의 중앙정부가 주도한다. 일본에서는 중앙정부 대신 경제산업성의 지역경제산업국(예: 경제산업성 규슈경제산업국)이 주도한다는 점만 다르다. 두 번째 특징은 환황해경제·기술교류회의는 주로 경제 분야에 중점을 둔다는 점이다. 기업가와 그들이 속한 협회, 연구소, 투자진흥 공기업 등 국경을 초월한 다양한 경제 주체가 참여한다.⁴⁸ 이들 기업인 대표는 환황해경제·기술교류회의의 비즈니스 포럼을 통해 매년 정기적으로 모임을 갖는다. 비즈니스 포럼에서 기업가들은 공동연구기금 설립, 기술대학 졸업자를 위한 인턴십 프로그램 신설, 정기적인 투자 및 상품 박람회 주최 등 실질적인 사업에 대해 논의한다. 마지막으로, 환황해경제·기술교류회의는 2005년에 환황해대학총장포럼(Pan Yellow Rim University Presidents)을 설립하여 견고한 산학연 협력 네트워크를 구축하고 있다. 환황해대학총장포럼에는 지역 대학에서부터 연구소에 이르는 다양한 기관이 참여하고 있으며, 환황해경제·기술교류회의와 공동으로 개최된다. 환황해대학총장포럼은 회원기관 간 인적 자원교류에 집중하고 있으며, 이러한 측면에서 중요한 양해 각서를 2008년에 체결했다.⁴⁹ 이 양해 각서에 따라 환황해대학총장포럼은 환황해권 내 교환학생 프로그램을 직접 담당할 인적자원위원회를 창설하고, 소속 기관 간 공동학위과정과 복수학위과정을 운영하며, 지역 대학졸업자를 위한 시범 인턴십프로그램을 운영할 계획이다.

한-일 해협 지사회의(KJSGS)

한-일 해협 지사회의(Korea-Japan Strait Governors' Summit)는 OEAED 및 환황해경제·기술교류회의와 마찬가지로 역사가 짧은 편이지만, 대한해협 연안의 두 지역을 연결하는 데 상당한 기여를 하고 있다. 한국의 남부 연안지역 4곳과 일본 북부 규슈지방의 3개 현이 협력하여 1992년에 설립했다.⁵⁰ 해마다 한국과 일본이 번갈아 회의를 개최하고 있으며 2009년에 18번

째 회의가 열렸다. 한-일 해협지사회의의 목적은 상호보완적인 경제블록을 개발하고 관광·스포츠·문화 분야의 정보공유를 활성화함으로써 대한해협 연안지역 간의 역사적·지리적 관계를 돈독하게 유지하는 것이다. 1994년에 지역연구소를 대상으로 한 포럼이 설립되어 한-일 해협지사회의를 지원하고 있으며, 회의의 지시사항을 시행하기 위해 각 지방정부의 고위관리로 구성된 실무회의가 일년에 2번 개최된다.

한-일 해협지사회의에 참여하는 지방정부는 고등학교 교환학생 프로그램, 산성비 관련 환경기술 교류, 주민친선 도모행사와 같은 다양한 협력사업을 시행하고 있다. 가장 주목할 만한 성과는 부산-후쿠오카 간 쾌속선 정기운항과 열차페리 복합운송을 추진한 것이다. 한-일 해협지사회의에 참여하는 지방정부의 수가 비교적 적기 때문에 초국경적 협력의 과정에서 복잡한 제도 상의 절차가 간소화되는 효과가 있고, 그 결과 환황해권의 여타 다자간 대화 채널과 비교하여 조직과 의제의 측면에서 일관성과 실용성이 크다는 특징을 지닌다(Kim W-B, 2007a).

3.5 과제 및 제언

환황해권 내 초국경적 거버넌스 체제는 구축된 지 얼마 되지 않았지만, 그 동안 거둔 성과는 크다. 제1장에서 언급했듯이, 환황해권 내 초국경적 통합은 지역 기업들의 노력으로 활성화되고 있다. 민간부문은 환황해권의 경제통합을 주도하여 역내 기술 및 요소가격 차이를 활용하고 있다. 이렇게 민간부문에서 이루어지는 경제통합에 발맞추어, 지방정부 역시 환황해권 내 경제활동 성과를 제고하기 위해 초국경적 거버넌스를 구축하고 있다. 전 세계적으로 가속화되고 있는 지방분권화에 힘입어, 지방정부는 중앙정부의 보조금에 크게 구속되지 않고 국경 밖의 타 지역과 경제적 상호보완관계를 기반으로 협력을 도모하고 있다. 환황해권 내 지방정부 간에 양자간 혹은 다자간 도시 네트워크를 구축하려는 움직임도 급속히 활발해지고 있다. 더욱 고무적인 사실은 역내 초국경적 공동체를 건설하려는 지방 정치 지도자의 의지가 확고하다는 점이다. 초국경적 공동체는 환황해권 내 도시 간 연계 수립 및 확대의 초석이 될 것이다.

지방정부를 위한 제언

지금까지 환황해권이 주목할만한 성과를 거둔 것은 사실이지만, 역내에 보다 유효한 초국경적 거버넌스를 수립하기 위해서는 향후 더 많은 노력

이 필요하다(Rozman, 2004). 이에 본 보고서는 초국경적 거버넌스 체계의 강화를 위해 지방정부에 다음의 사항을 제안한다.

- i. 환황해권 내 초국경적 공동체에 관한 공동의 비전을 수립하고 공유해야 한다. 현재 환황해권에서 이해당사자들이 초국경적 공동체의 미래를 바라보는 시각은 각기 다르다(Kim J-K, 2007). 지방당국과 지역주민의 관심사항도 일치하지 않는다. 이 지역에서 자매도시 결연 체결 건수는 많지만, 이러한 자매결연 협약이 지역 공동의 장기적 전략 목표로 확립된 경우는 드물다. 환황해권 내 도시 간 연계는 아직 초국경적 공동체 건설의 초기단계에 머물러 있는 실정이다. 공동의 목표가 없으면, 국경을 초월한 협력이라 할지라도 단순한 친선교류의 반복에 불과하며 결국 지역 간 연계는 불안정한 상태를 벗어날 수 없을 것이다(Yang, 2008). 합작사업은 공동의 비전을 수립하는 데 훌륭한 시발점이 될 것이다. 해양물류 정보시스템 운영과 범지역적 관광 웹사이트 개설 등 실질적인 사업은 국경을 초월한 이해당사자들의 폭넓은 참여를 유도하고, 그에 따라 상호 이해의 폭을 넓히는 촉매 역할을 할 것이다.
- ii. 환황해권 내 도시는 도시개발전략 수립 시 상호보완성을 도모해야 한다. 환황해권 내 대부분의 도시는 역내 타 도시보다 큰 영향력을 행사하기 위해 개별적으로 개발전략을 세우고 있다(Kim W-B, 2000). 이 도시들은 타국은 물론 자국의 도시들까지도 제로섬 게임에서 싸워야 하는 경쟁자로 인식하는 경향이 있다. 그 결과, 중복 투자와 불필요한 경쟁이 빈번하게 발생하고 있는 반면, 도시 간 제휴를 통한 협력은 활발하지 않다. 일례로 일본의 후쿠오카시는 기타큐슈시가 주도하는 OEAED에 가입하지 않고 있으며, 기타큐슈시는 후쿠오카시가 조직한 아시아태평양도시정상회의(Asia Pacific City Summit)에 사실상 참여하고 있지 않다. 두 도시 모두 후쿠오카현 내 동일한 대도시권에 위치하고 있으며 도시 간 거리가 60km 이내인 점을 감안하면, 두 도시는 상당히 배타적인 관계에 있는 것으로 보인다. 더욱이, 환황해권 해안 지역의 항구도시 대부분은 저마다 동북아시아의 물류 허브라고 주장하고 있다. 최근 텐진, 칭다오, 부산은 물류 중심지로 부상한다는 목표 하에 각자 동시에 거대 규모의 설비투자를 단행하여 항만 수용력을 증대했다. 중국의 다롄은 동북아시아의 로테르담으로 부상하겠다는 목표를 세우고 있으며, 한국의 인천 역시 항공물류 허브로 도약하겠다고 나섰다. 만약 환황해권에 속한 일부 도시가 단독으로 물류 허브가 될 수 있다고 생각하거나 도시 간 네트워크를 통해 얻는 이익을 인정하지 않는다면, 이 지역의 네트워크는 제 기능을 수행하지 못하

거나 최악의 경우 붕괴될 수 있을 것이다. 이러한 점에서 환황해권 내 도시들은 개발전략을 수립할 때 도시 간 상호보완성을 고려해야 한다. 즉, 도시 고유의 강점을 특화하고 개별도시 차원이 아닌 범지역 차원에서 경쟁력을 갖추도록 노력할 필요가 있다.⁵¹ 관련 도시 간 활발한 대화를 통해 과도한 경쟁을 완화하고 현재의 자산을 균형 있게 운용할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 객관적인 역량 분석은 도시의 효율적인 역할분담을 도모하고 일관된 환황해권 개발전략을 수립하는 데 도움이 될 것이다.

- iii. 환황해권 내 제도화를 강력하게 추진해야 한다. 환황해권내 3개국 간 법적·제도적 체계에 유사성이 클수록 초국경적 공동체 건설은 더욱 용이해진다. 유사성이 적은 경우에는 지방정부 차원에서 마련된 협력을 위한 법적 틀을 활용하여 그 격차를 좁힐 수 있다. 그러나 환황해권 내 도시 간 네트워크 구축은 법적 구속력이 없는 자발적인 도시 간 합의에 크게 의존하고 있다. 물론 중국의 개방 이후, 한·중 및 중·일 간 제도가 이전보다 조화롭게 운용되고는 있지만, 제도 간 차이점은 여전히 상당 부분 존재한다. 제도 상의 변경이나 공식화된 협정이 부재한 상황에서의 초국경적 거버넌스는 시간 및 자원 소비가 적다는 측면에서 어느 정도는 효율적일 수 있다(Kim W-B, 2007a). 그러나 공식화되지 않은 교류는 국내·외 정치적 상황에 쉽게 영향을 받을 수 있기 때문에, 이러한 자발적인 지역 간 경제교류는 언제든지 약화될 여지가 있다. 그렇게 되면 지역 상호간 신뢰가 무너져 초국경적 협력 관계는 불안정해질 수 있다.
- iv. 환황해권 내 도시 협력을 위한 재원을 확보하여 초국경적 협력을 구축해야 한다. 자금이 부족하면 지속가능한 도시 간 연계는 어려워진다. 관련 이해당사자들을 초국경적 공동체 건설에 보다 적극적으로 참여시키기 위해서는 재정적 인센티브의 도입이 필요하다. 국경이 걸림돌이 되어 협력이 제대로 이루어지지 않아 발생하는 시장실패는 재정지원을 통해 만회할 수 있다. 이러한 접근방식의 대표적 사례가 EU의 INTERREG 프로그램이다(OECD, 2006b)(부록 A 참조). 그러나 그 간 많은 논의가 이루어졌음에도 불구하고 환황해권 내에는 지역금융기관이나 특별기금이 설립되어있지 않다. 현재는 단순한 인적 자원교류 및 교육 관련 소규모 사업만이 지방정부의 재정지원 하에 시행되고 있다. 그러나 초국경적 공동체 건립을 위한 대부분의 사업은 내·외부로부터의 대규모 자금지원이 필요하다. 공적개발원조 프로그램을 이용하는 것도 부족한 자금문제를 해결하는 방법이 될 수 있다. 기

타큐슈는 일본국제협력기구의 프로그램의 도움을 받아 아시아 여타 국가에 기술을 이전하고 있다. 한국의 국가공적개발원조기구인 한국국제협력단 역시 개발도상국과의 환경적 차원의 협력촉진을 위해 적극적으로 나서고 있다.

중앙정부를 위한 제언

지방정부는 세계화의 흐름에 서로 협력하기보다는 종종 과도한 경쟁을 벌이게 된다. 지방정부는 지방 특유의 강점을 충분히 고려하지 않은 개발전략을 추진하는 경향이 있기 때문에, 지방정부의 전략과 중앙정부의 전략 간에 일관성이 결여된 경우가 많다. 이러한 점에서 환황해권 내 중앙정부는 지방정부 간 초국경적 협력을 효율적으로 조율하기 위해 보다 적극적으로 나설 필요가 있다. 그간 한·중·일 정부 모두 초국경적 도시 간 연계에 다소 소극적이었다. 이는 초국경적 교류 활성화에 열성적인 지방정부와는 사뭇 다른 모습이다. 비록 중앙정부가 초국경적 거버넌스 구축에 부분적으로 관여하고 있지만, 중앙정부의 역할과 영향력은 제한적이다. 일례로, 환황해권 3국의 지역정책을 담당하는 각국 중앙정부부처 간에는 여전히 정기적인 3자 대화 채널이 마련되어 있지 않다.⁵² 이에 반해, 3국 지방정부 간에는 다수의 다자간 협력체계가 이미 자리잡고 있다. 지역 간 협력을 구축하는 데 있어서 상향식(bottom-up) 접근방식이 여전히 유효하고 필수적이긴 하지만, 적어도 초국경적 공동체 건설의 초기단계에서는 국가 주도의 하향식(top-down) 접근방식이 요구되는 것 또한 사실이다. 따라서 본 보고서는 환황해권 내 중앙정부에 다음의 사항을 제안한다.

- i. 지역 경쟁력을 제고하고 국가 경제성장을 촉진하는 하나의 특수 지역 단위로서 환황해권을 이해하고 그 중요성을 충분히 인식해야 한다. 환황해권 내 중앙정부는 이러한 인식을 바탕으로 수직적 거버넌스 체제를 수립하는 데에 적극적인 촉매 역할을 해야 한다. 중앙정부는 지방정부와의 다양한 대화 채널을 활성화하여 지방정부가 경쟁의 뒤편에 빠지지 않고 상호보완적 관계 속에서 특화된 경쟁력을 키울 수 있도록 지원해야 한다.
- ii. 조화로운 협력을 방해하는 규제를 완화하고 조정하여 수직적 거버넌스 구조를 강화한다. 일례로, 세관·이민절차를 간소화하여 환황해권 내 원활한 인적·물적 교류를 증진해야 한다. 또한, 국가와 지역을 모두 포괄하는 종합공간계획을 수립하면 환황해권 내 지방정부들이 협력하여 지속가능한 초국경적 공동체를 건설하는 데 도움이 될 수 있다.

- iii. 중앙정부 간 수평적 전략 대화를 활성화하는 한편, 수직적 거버넌스 체계도 강화해야 한다. 이를 위해 고려해야 할 사항은 다음과 같다.
- 초국경적 지역개발전략을 위한 3자간 장관급 대화 포럼을 설립하여 환황해권의 미래에 대한 더 많은 합의를 도출해야 한다. 이러한 과정에서 환황해권 내 중앙정부 간에 지역 및 도시문제와 관련하여 이미 마련되어 있는 양자간 대화 메커니즘을 활용하는 방법도 가능하다(예: 한-중, 한-일, 중-일).
 - OECD를 대화의 장으로 적극 활용할 필요가 있다. OECD는 회원국 및 비회원국이 모두 참여하는 다양한 다자간 대화의 장을 마련하고 있다. 이러한 대화 체계를 적절히 활용한다면 환황해권 내 중앙정부 상호간은 물론 여타 OECD 회원국과도 폭넓은 의견을 주고 받을 수 있을 것이다.
 - 지방정부가 운영하는 대화 채널에 적극 참여해야 한다. 대표적인 사례가 발트해도시연맹(The Union of Baltic Cities)이다. 발트해 지역의 100개 해안도시로 구성된 이 연맹은 각국의 중앙정부 및 초국가 기관인 EU와 함께 다양한 협력사업을 추진하고 있다.

미주

1. Pierre and Peters(2000)는 지역 거버넌스를 “중앙정부의 전통적인 통제와 관리에서 벗어나, 다양한 지역 이익단체의 참여를 바탕으로 한 합의 도달과 지역의 사회적·경제적 목표 달성을 위한 협력에 중점을 둔 지역적 정치체제”로 정의한다.
2. OECD(2004)가 정의한 초국경적 거버넌스란, “특정 지역에서 정책입안을 촉진할 목적으로 장려책, 규범, 기구를 수립하고 준수하는 행위를 말하며, 이 때 특정 지역은 경제활동을 기준으로 구분된 기능적 지역으로 정치적 관할구역과 지리적으로 일치하지 않는다.”
3. 세 가지 요소는 국가 보조금의 축소 또는 폐지, 지방교부세제도(지역 간 재정균등화제도)를 통해 할당된 포괄보조금의 축소, 국가 세수 일부의 지방정부 이전을 통해 지방정부의 과세권 확대이다(OECD, 2005).
4. 도(都, 도쿄시), 도(道, 홋카이도), 부(府, 오사카, 교토), 나머지는 현(縣)
5. 시(시, 782개), 정(읍, 827개), 촌(리, 195개)은 행정관할구역이 중복되지 않는다. 시는 주민 수에 따라 정령지정도시(후쿠오카시, 기타큐슈시 등 17개), 중핵시(시모노세키시 등 35개), 특례시(44개), 일반시(686개)로 구분된다.
6. 국토청, 홋카이도 개발청, 건설성, 운수성이다. 최근 국토교통성은 관광까지 업무범위를 넓히고 있다.
7. 경제산업성은 지역경제개발을 담당하고, 총무성은 지방정부 간 재정균등화제도를 맡고 있으며, 농림수산성은 지방개발을 관할한다.
8. 최초의 광역연합은 8개 읍과 마을이 모여 1996년 4월에 오이타현의 오노군에서 발족되었으며, 2004년 3월까지 총 82개 지역 차원의 협의가 이루어졌다(일본 자치체국제화협회, 2006).
9. 2005년에 제정된 신탁별합병법에 의거하여 2010년 3월 말까지 합병된 지자체에는 재정 우대정책이 적용된다(OECD, 2009).
10. 지방자치법은 1949년 제정되었으나 1961년에 중단되었다.
11. 수치는 행정안전부의 공식 웹사이트(www.mopas.go.kr)에서 발표한 것이다.
12. 1990년대 중반에 한국에서 시행된 도·농 통합이 원인이다. 이 개혁은 지역격차를 줄이고 공공재를 효율적으로 제공하는 역할을 했다고 평가 받고 있다.
13. 2008년 7월 한국정부는 이들 특별기구로부터 지방정부로 상당한 권한을 이양하는 중기계획을 발표했다.
14. 2008년 정부조직개편 이후, 국토해양부는 전 해양수산부를 비롯한 여타 정부부처와 중복되는 업무를 흡수하여 지역개발정책에 관한 권한을 확대했다.
15. 국토종합개발계획은 당초에 10개년 계획으로 수립되었으나, 2006년 제 4차 국토종합개발계획에서 기간이 20년으로 연장되었다(국토해양부, 2007).
16. 5대 광역경제권은 수도권, 충청권, 호남권, 대구·경북권, 동남권이다.
17. 제1차 5개년 계획(1953-1957)은 1953년에 수립되었고, 현재 제11차(2006-2010)까지 진행 중이다.

18. 4개 성급 시는 베이징, 상하이, 톈진, 충칭이다.
19. 허난성과 산둥성은 인구가 각각 1억 여명에 달한다.
20. 1990년대 중국정부는 해안개발전략을 계속해서 추진하면서 동시에 과도한 지역 간 격차 해소의 중요성을 인식하기 시작했다. 이러한 맥락에서 지역적 통합개발은 제9차 5개년 계획(1996-2000)의 주요 안건이 되었다. 그 이후, 지역개발 프로그램이 연이어 채택되었다. 2000년에는 서부지역개발, 2003년에는 중국동북지역 진흥, 2006년에는 중부지역의 성장이 그 예다(OECD, 2007a).
21. 그 외 중요한 목표로는 지속가능한 지역 조성, 재난에 강한 지역 조성, 아름다운 환경 관리 및 계승이 있다(일본 국토교통성, 2008b, www.mlit.go.jp/common/000019219.pdf).
22. 일본의 대표적인 자동차 회사인 토요타와 닛산은 1990년대 초부터 생산라인의 상당 부분을 규슈지방으로 이전했다(2.1 참조). 이러한 이전으로 규슈지방의 자동차 산업은 일본에서 가장 최신의 공장과 장비를 갖추게 되었다(Kim W-B 외, 2005).
23. 규슈 지역개발계획은 목적을 달성하기 위해 다음의 세 가지 조치를 취하고 있다. (1) 동북아 국가와 일본의 관계 강화를 위해 이목을 끌만한 국제적인 접경지역을 조성한다. (2) 국제시장에서 경쟁력 있는 산업단지를 형성한다. (3) 규슈, 여타 지역, 동북아시아 간 지역을 아우르는 인프라를 연결한다.
24. 수도권은 서울시, 인천시, 경기도로 구성된다. 서울시와 부산시 간의 거리는 450km다.
25. 울산시 및 경남지역과 더불어, 부산시는 자동차 및 조선을 비롯한 한국 중공업의 대표적인 생산기지다.
26. 그 외 목표로는 균형국토, 복지국토, 녹색국토, 통일국토가 있다.
27. 한국의 북쪽 국경은 북한과 접해있다.
28. 2008년을 기준으로 세계 500대 다국적 기업 중 80%가 양쯔강삼각주 지역에 위치하고 있으며, 50%가 상하이에 있다(Chen and Karwan, 2009).
29. 규슈경제국제화추진기구의 정식 회원으로는 규슈의 6개 현, 2개 도시, 규슈의 일본관광협회를 비롯한 10개 준정부 기구가 있다(Chen, 2005).
30. 부산국제여객터미널이 제공한 정보(www.busanferry.com/conv).
31. 인천은 또한 금융 및 첨단기술산업의 허브도시이라는 자부심을 가지고 있다.
32. 일본의 고베시, 오키나와시, 치바시와 한국의 인천시.
33. 다롄, 단둥, 잉커우, 진저우, 후루다오, 판진, 차오양이다.
34. 칭다오의 자매도시는 일본의 시모노세키시, 후쿠오카시, 기타큐슈시와 한국의 인천시, 평택시, 군산시, 부산시다.
35. 칭다오 항구는 또한 2007년에 내륙지역으로부터 철도 컨테이너 84,000TEU를 처리했고, 이는 전년도에 비해 26.7% 증가한 수치다.
36. 이러한 상황은 비록 간접적이긴 하지만 환황해권의 정부 공식 웹사이트가 채택한 언어를 통해서도 드러난다. 지역정책을 담당하는 환황해권 내 모든 중앙정부의 웹사이트는 자국어 외에 영어 서비스만 제공하고 있는 반면, 뚝진시를 제외한 모든 OEAED 항구도시의 공식 웹사이트는 모두 영어는 물론 환황해권 내 국가의 언어(한·중·일어)로 서비스를 제공하고 있다.
37. 제1차 회의는 한국에서 1999년 한국 지방자치단체국제화재단에 의해 개최되었고, 최근 제11차 회의는 중국에서 중국인민대외우호협회의 주도로 2009년에 열렸다.
38. 이 수치는 현과 지자체 모두가 맺은 자매시 결연을 나타낸다.

39. 중국의 칭다오, 다롄과 일본의 기타큐슈, 시모노세키, 한국의 인천, 부산이 여기에 포함된다.
40. 이후에 추가된 4개 도시는 중국의 톈진, 옌타이와 일본의 후쿠오카, 한국의 울산이다.
41. 경제인 대표는 보통 각 도시의 상공 회의소 회장이 된다.
42. 제1차 기구회의는 2004년 기타큐슈에서 열렸고, 제3차 기구회의는 2008년 울산시에서 개최되었다.
43. 2008년 각 부회의 의장을 맡고 있는 시는 제조업-옌타이, 환경-기타큐슈, 물류-톈진, 관광-부산이다.
44. 2006년 개최된 제2회 물류 분과위원회 회의에서 일본 국토교통성의 차관이 기초연설을 했는데, 이는 OEAED 활동으로는 보기 드문 사례이다.
45. 국제동아시아연구센터는 기타큐슈시와 연계된 연구기관이다.
46. 중국의 상무부, 일본의 경제산업성, 한국의 산업자원부(현 지식경제부)이다.
47. 따라서 환황해권경제·기술교류회의에 소속된 한국의 회원지역은 부산시, 인천시, 광주시, 대전시, 경기도, 충남, 전남, 전북, 경남이다.
48. 일본 무역진흥기구, 중국 국제무역촉진위원회, 대한무역투자진흥공사가 이 회의에 활발하게 참여하고 있다.
49. 양해 각서에 관한 자세한 사항은 환황해대학총장포럼(2008)을 참고.
50. 한일해협 시도지현시회의는 당초 한국의 경상남도, 전라남도, 제주도, 부산시와 일본 규슈지방의 후쿠오카현, 나가사키현, 사가현으로 구성되어 있었다. 그 후 1999년에 추고쿠 지역의 아마구치현도 참여하게 되었다.
51. 이러한 상황은 협력과 경쟁을 합성한 ‘협쟁(Co-opetition)’이라는 단어로 설명할 수 있다. ‘협쟁’은 2개 이상의 독립체가 협력하는 동시에 경쟁하는 상황에 적용될 수 있다(Brandenburger and Nalebuff, 1996). 예를 들어, 자동차 회사는 ‘전략적 제휴관계’를 확립하여, 혁신적인 사업을 타 기업과 공동으로 추진하는 동시에 기존 제품에 대해서는 치열한 경쟁을 벌이기도 한다.
52. 그러나 환황해권 내에는 3개국의 정부부처 장관급 3자간 대화채널이 마련되어 있다. 환경부 장관급 회의, 무역부 장관급 회의, 문화부 장관급 회의, 해양부 장관급 회의가 여기에 포함된다.

참고문헌

- Armstrong, H. and J. Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publishers, London, UK.
- Brandenburger A.M. and Nalebuff B.J. (1996), *Co-opetition: A revolution mindset that combines competition and cooperation: the game theory strategy that's changing the game of business*, Doubleday Publishing, NY, US.
- 부산시 Busan City (2008a), *Busan, a Global Maritime City of Dynamism and Vitality*, City pamphlet, Busan City government, Busan City, Korea.
- 부산시 Busan City (2008b), *Cooperation among cities in the Pan-Yellow Sea region, in the proceeding of OECD-Busan City joint seminar during the OECD mission study in Oct. 2008*, Busan City government, Busan City, Korea.
- Cha, Mi-Sook, H-S. Park and Y-H. Jeong (2003), *Building a Governance System for Regional Development in Korea* (in Korean language), Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS), Anyang City, Korea.
- Chen, S. and K.R. Karwan (2009), *Corporate Social Responsibility - Issues and Promises Among MNEs in China*, Furman University Press, Singapore.
- Chen, X. (2005), *As Borders Bend: Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, US.
- 아시아 게이트웨이 구상 Council for the Asian Gateway Initiative (CAGI) (2007), *Asian Gateway Initiative*, CAGI, Tokyo, Japan, available at <http://www.kantei.go.jp/foreign/gateway/kettei/070516doc.pdf>.
- 일본 자치체국제화협회 Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) (2006), *Local government in Japan*, CLAIR, Tokyo, Japan.
- 일본 자치체국제화협회 CLAIR (2008), *CLAIR, the Organization Pamphlet*, CLAIR, Tokyo, Japan.
- Edin, M. (2003), "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre

- Management from a Township Perspective”, *The China Quarterly*, 173: 35-52, Cambridge University Press, London, UK.
- 인천시 Incheon City (2008), *Incheon, a Hub City of Northeast Asia*, city pamphlet, city government of Incheon, Incheon City, Korea.
- Kim, J-K, (ed) (2007), *동남권 산업연계 현황과 광역경제권 형성 가능성 연구 (A Study of Industrial Linkages in Southern Provinces of Korea and Feasibility of Forming Wide-area Economic Zone)* (in Korean), Busan Development Institute in Busan City, Ulsan Development Institute in Ulsan City and Gyung-nam Development Institute in Changwon City, Korea.
- Kim, W-B (ed) (2000), *Inter-city Networking Strategy in the Yellow Sea Sub-region*, KRIHS, Anyang City, Korea.
- Kim, W-B, N. Takaki and D-S. Lee (ed) (2005a), *Collaborative Regional Development Across the Korea-Japan Strait Zone*, KRIHS, Anyang City, Korea.
- Kim, W-B (2007a), “Major challenges to strengthen economic cooperation in East Asia”, in proceeding of *International Seminar on Cross-Border Cooperation Between Cities in East Asian Countries in Dec. 2007 in Jeju of Korea*, Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (MLTM), Gwacheon City, Korea.
- Kim, W-B (ed) (2007b), *동북아 핵심경제지역의 발전 전망과 연계망 구축 (I); 지역생산 네트워크와 지역간 보완적 발전 전략 (Development Prospects for and Collaborative Development of the Core Economic Regions in Northeast Asia (I); Development prospects and inter-regional linkages)* (in Korean), KRIHS, Anyang City, Korea.
- Kim, Y-W (2001), “National territorial planning at the turn of the 21st century”, *GeoJournal*, 53: 5-15, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- 한국 지방자치단체국제화재단 KLA FIR (Korea Local Authorities Foundation for International Relations) (2007), *지방자치단체 국제교류백서 2007 (White paper on international exchange of local governments 2007)* (in Korean), KLA FIR, Seoul, Korea.
- 한국 지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration (KRILA) (2005), *Local government in Korea*, KRILA, Seoul, Korea.
- Kum, S-K (2008), *부산-후쿠오카의 동북아 핵심경제권 형성방안 (A Proposal for Building Core Economic Zone in Northeast Asia Between Busan City and*

Fukuoka City)(in Korean), Busan Development Institute, Busan City, Korea.

Lee, W-S. (2004), *Balanced National Development Policies of Korea*, KRIHS, Anyang City, Korea.

일본 경제산업성, 규슈경제산업국 METI Kyusyu Bureau (2008), *Kyusyu Asia Internationalization Report*, METI, Fukuoka City, Japan.

일본 총무성 Ministry of Internal affairs and Communication (MIC) (2007), *Local Government System in Japan*, MIC, Tokyo, Japan.

국토해양부 Ministry of Land, Infrastructure and Maritime affairs (MLTM) (2007), *The fourth comprehensive National Territorial Plan (revised plan); 2006-2020*, MLTM, Seoul, Korea.

일본 국토교통성 Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MLIT) (2008a), *National Spatial Planning Act*, presentation material to the OECD study mission to Japan in Oct. 2008, MLIT, Tokyo, Japan.

일본 국토교통성 MLIT (2008b), 国土形成計画: 全国計画 (National Territory Formation Plan: National Plan) (in Japanese), MLIT, Tokyo, Japan, available at <http://www.mlit.go.jp/common/000019219.pdf>.

중국 국가발전개혁위원회 National Development and Reform Commission (NDRC) (2009), *The outline of the eleventh Five-Year-Plan*, NDRC, Beijing, China, available at http://en.ndrc.gov.cn/hot/t20060529_71334.htm.

동아시아경제교류추진기구 Organization for East Asian Economic Development (2008), *Summary of Basic Plan for the OEAED*, presentation material to the OECD mission study in Oct. 2008, OEAED, Kitakyushu City, Japan.

OECD (2000), "The reform of metropolitan governance", in *Policy Brief*, October 2000, OECD, Paris.

OECD (2001), *OECD Territorial Reviews of Korea*, OECD, Paris.

OECD (2003a), *Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions: Metropolitan regions in a global context*, background report for meeting of the Territorial Development Policy Committee (TDPC) at High Level in 2003, OECD, Paris.

OECD (2003b), *OECD Territorial Reviews of Vienna-Bratislava*, OECD, Paris.

OECD (2004), *Building Competitive Regions: Strategies and governance*, OECD, Paris.

- OECD (2005), *OECD Territorial Reviews of Japan*, OECD, Paris.
- OECD (2006a), *Regional Development and Multi-level Governance in China: background paper*, OECD, Paris.
- OECD (2006b), *OECD Territorial Reviews of Competitive Cities in the Global Economy*, OECD, Paris.
- OECD (2007a), *China's Regional Programmes for the West, Northeast and Centre Regions: Analytical report*, OECD, Paris.
- OECD (2007b), *OECD Territorial Reviews of Randstad Holland, Netherlands*, OECD, Paris.
- OECD (2009), *Investing for Growth: Building innovative regions*, background report for meeting of the Territorial Development Policy Committee (TDPC) at ministerial level in 2009, OECD, Paris.
- Pierre, J. and BG. Peters (2000), "Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance", in *Governance, Politics and the State*, St Martin's Press, New York, US.
- Rozman, G. (2004), *Northeast Asia's Stunted Regionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Skinner, GW. and M. Henderson (1999), *A Hierarchical Regional Space Model for Contemporary China - Analysing the urban hierarchy*, China Data Center, University of Michigan, Ann Arbor, US.
- Yang, K-H. (2008), *International Cooperation of Local Governments among Northeast Asia, Especially Focused on Maritime Networks*, in proceeding of OECD-MLTM joint seminar during the OECD study mission to Seoul in Oct. 2008, MLTM, Gwacheon City, Korea.
- 환황해대학총장포럼 Yellow Sea Rim University Presidents Forum (YSRUPF) (2008), *Memorandum of the 4th YSRUPF for University-Industry-Government Cooperation*, YSRUPF, available at www.ysr-forum.com.
- Zhao, X.B. and L. Zhang (1999), "Decentralization reforms and regionalism in China: a review", *International Regional Science Review*, 22(3): 251-281, SAGE publications, US.

부록 A

OECD 회원국들의 초국경적 협력 비교분석

동아시아 국가는 OECD 회원국의 초국경적 협력 사례를 통해 유익한 교훈을 얻을 수 있다(표 A.1). 특히 유럽과 북미 지역의 사례는 세계화되는 시장에서 접경지역의 중요성이 점차 부각되고 있음을 보여준다. 접경지역은 국가의 중심부에서 멀리 떨어진 주변부에 위치하기 때문에 발전이 더딘 경우가 많았다. 국가(주로 안보)의 이익을 보호한다는 목적 하에 법적·제도적인 장벽이 세워졌고, 이 장벽은 국경 간의 원활한 인적·물적 흐름을 방해했다. 그러나 점차 거세지는 자유무역과 시장통합의 압력으로 인하여, 국경은 이제 장벽이라기보다는 가교 혹은 소통채널로 재정의되고 있다. 접경지역은 이제 새로운 경제적 기회를 맞이하고 있는 것이다. 유럽과 북미의 국경개방 정도는 각기 다르다.¹ 미국-캐나다의 경우, 9/11 테러 이후 미국이 국경 통제를 강화하면서 인적·물적 교류가 원활하게 이루어지고 있지 않다. 미국-멕시코의 경우에는 불법이민과 마약밀매와 같은 문제를 이유로 양국 정부가 국경 개방을 꺼리고 있다. 반면 유럽에서는 쉥겐 조약(Schengen Convention) 등의 조치를 통해 인적·물적 흐름을 방해하는 장벽이 상당수 철폐되었다. 유럽의 거의 모든 접경지역은 사실상 초국경적 협력활동에 어떤 식으로든 관여하고 있다. 유럽에서는 ‘유로리전(Euroregions)’ 혹은 ‘실무 커뮤니티(Working Communities)’라는 명칭 하에 70개 이상의 초국경적 협력활동이 이루어지고 있다(Perkmann, 2007).

본 부록에서는 유럽과 북미 지역의 초국경적 협력을 소개하고 비교한다. 다양한 종류의 초국경적 협력을 파악하고, 여러 사례연구를 통해 지속가능한 초국경적 협력에 기여하는 공통의 요소를 알아보는 것이 주요 목표다.

표 A.1. 초국경적 지역의 사례

지역	국가	인구
유럽		
비엔나-브라티슬라바 핵심지역	오스트리아, 슬로바키아 공화국	2,922,000
발트해 지역/핀란드 만	스웨덴, 독일, 핀란드, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 폴란드, 덴마크, 러시아, 벨라루스, 노르웨이	150,000,00
외레순 초광역권	덴마크, 스웨덴	3,555,000
레기오 트레리나	스위스, 프랑스, 독일	2,200,000
마스-라인 유로리전	벨기에, 네덜란드, 독일	3,794,000
카르파티아 유로리전	폴란드, 헝가리, 루마니아, 슬로바키아, 우크라이나	16,000,000
프랑크푸르트-슬루비체	독일, 폴란드	1,000,000
피레네 실무 커뮤니티	프랑스, 스페인, 안도라	17,800,000
아메리카 대륙		
디트로이트-원저 대도시권	미국, 캐나다	4,775,000
샌디에이고-티후아나 초국경지역	미국, 멕시코	4,072,200
엘파소-시우다드후아레스	미국, 멕시코	1,800,000
푸에르토 이구아수-포스 두 이구아수-시우다드 델 에스테	아르헨티나, 브라질, 파라과이	700,000
타바팅가-레티시아-산타로사	브라질, 콜롬비아, 페루	100,000
아시아		
SiJoRi 성장삼각지대(싱가포르, 말레이시아 조호르주, 인도네시아 리아우제도)	싱가포르, 말레이시아, 인도네시아	34,000,000
인도네시아-말레이시아-태국 성장삼각지대 (IMT-GT)	인도네시아, 말레이시아, 태국	19,000,000
에메랄드 삼각지대	캄보디아, 라오스, 태국	4,365,000
동아세안 성장지대(BIMP-EAGA)	브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀	57,500,000
아프리카		
로메-코노투-라고스 개발축	토고, 베냉, 나이지리아	10,000,000
ZMM-성장삼각지대	잠비아, 말라위, 모잠비크	8,000,000
마푸토 개발축(요하네스버그, 프리토리아, 미들버그, 넬스프리트, 마푸토)	남아프리카공화국, 모잠비크	7,700,000
리빙스톤-빅토리아 폭포	잠비아, 짐바브웨	115,000

출처: Donovan (발간예정)

1. 유럽 : 제도화와 장려책을 통한 초국경적 협력

작은 국가가 밀집해 있는 유럽에는 국경을 초월한 거래 및 교류에 관한 규정이 상당수 마련되어 있다. 자유로운 인적·물적 이동에 대한 구상이 처음으로 시작된 것은 1957년에 체결된 로마 조약(Treaty of Rome)을 통해서이다. 1960-70년대에는 다양한 양자간·다자간 정부위원회가 설립되어 국경을 초월한 지역개발계획 및 운송정책 등의 현안이 논의되었다. 1971년에 이미 10개 접경지역이 연합하여 유럽국경지역협회(Association of European Border Regions)를 창설했다. 1980년에는 유럽평의회(Council of Europe)의 주도로 유럽 20개 자치구가 모여 마드리드 조약(Convention of Madrid)을 체결했다. 마드리드 조약은 초국경적 협력을 인접 국가의 ‘지방정부 간 네트워크 구축의 자발적인 형태’로 정의했다.² 이후 1986년에 단일유럽의정서(Single European Act)가 채택되고 쉥겐 조약(Schengen Agreement)(1985)과 구체적인 운영방안인 쉥겐 실시조약(1990)이 점진적으로 시행되었으며, 이를 기반으로 마침내 1993년에 단일 시장권이 도입되었다. 이로써 접경지역의 경제통합은 가속화되기 시작했다. 일례로, EU의 공동체법규³는 국경을 가로질러 통근하는 근로자의 법적 지위를 규정하고 있으며, 이들 국경 근로자에게는 고용회사가 위치한 국가의 법이 적용된다. 이에 따라, 국경 근로자들은 고용된 국가의 국민과 동등한 취업기회, 근로조건, 복지급여혜택을 누린다. OECD 회원국들이 체결한 양자간 과세협약의 대부분은 OECD의 ‘소득과 자본의 세금에 대한 기본협약(Tax Convention on Income and Capital)’에 근거를 두고 있는데, 이 기본협약은 근로자가 거주하고 있는 국가가 해당 근로자에게 세금을 부과한다고 명시하고 있다. EU는 또한 회원국의 서로 다른 교육제도에 적용할 수 있는 단일화된 기준을 수립하여 고용주가 외국인 근로자를 객관적으로 평가할 수 있도록 했다. 이 밖에도 EU는 법이나 산업규정에 의한 인증서, 자격증, 기타 경력 입증문서와 같이 경력 및 직업훈련을 인정하는데 공통적으로 적용되는 규칙을 마련하고 있다.⁴ 좀 더 실질적인 차원에서 교환학생 프로그램을 활발하게 운영하고 있다. EU는 학생교류 활성화를 목적으로, 1996년에 체결된 북유럽 국가 간 비용 상환에 관한 일반협정과 교환학생 프로그램에 적극적으로 재정을 지원하고 있다.

지역 간 협력프로그램(Interregional Co-operation Programme, 이하 INTERREG)이 도입되면서 유럽의 초국경적 협력계획 대부분이 전개과정에서 상당한 영향을 받았다. 초국경적 협력계획은 지역당국에서부터 중앙정부, 유럽연합이라는 초국가 기구 간의 고도로 제도화된 네트워크에 점차 포함되기 시작했다. 협력활동을 조율하기 위해서는 공식 혹은 준공식 기관이

필요한 경우가 많다. 사업을 시행하는 데 있어 조율상의 어려움과 그로 인한 시간지체가 발생하다 보니, INTERREG 프로그램의 재정지원을 받는 사업 시행에서 지역 네트워크의 중요성이 증대되었다(글상자 A.1). 여기에서 소개할 사례 중, 두 가지는 지리적 근접성이 주로 작용한 협력의 경우이고(글상자 A.2, A.3), 다른 하나는 본문의 제3장 5절에서 밝혔듯이, 지리적 측면 등에서 환황해권에 중요한 시사점을 제공하는 사례이다(글상자 A.4).

글상자 A.1. INTERREG : EU의 초국경적 프로그램

INTERREG 프로그램의 주요 목적은 국경이 유럽 지역의 균형적 발전과 통합에 장애물이 아니라는 사실을 확신시키는 것이다. EU에 의하면, 접경지역의 고립화는 두 가지 경우로 구분된다. 첫 번째는 국경으로 인해 양측 접경지역이 경제적·사회적으로 서로 분리될 뿐 아니라, 생태계도 체계적으로 관리되지 못해서 발생하는 경우다. 두 번째는 접경지역이 국가정책에서 소외되어 온 결과, 지역경제마저 국가의 변방으로 밀려나는 경우다.

이러한 개념을 바탕으로 EU는 INTERREG 프로그램을 1990년에 처음으로 시행하여 아래와 같이 시행범위를 점진적으로 넓히기 시작했다.

- INTERREG I : 1990-1993
- INTERREG II : 1994-1999
- INTERREG III : 2000-2006

현재 시행되고 있는 2007-2013 결속정책(Cohesion Policy)에 따라, INTERREG 프로그램은 유럽지역협력(European Territorial Co-operation)에 소속되어 있으며, 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)의 재정지원을 받고 있다. 2007-2013 결속정책에 배정된 예산은 3,080억 유로(2004년 물가기준)이다. 이 중 2.5%는 범유럽 협력에 할당되었고, 1.8%는 초국경적 협력에 편성되었다.

초국경적 협력에 해당되는 지역은 모든 EU의 역내 육상국경과 일부 역외 국경, 국가영토 간 거리가 150km 이내인 해상국경에 인접한 NUT3¹ 지역이다. 해상국경 간 협력이 포함되어 있어서 INTERREG III보다 지리적으로 더 넓은 지역을 포괄하고 있다(2007-2013년 결속정책의 해설 및 기타 공식문서, 2007년 1월). 유럽지역개발기금은 국경을 초월하는 경제적·사회적·환경적 활동의 촉진을 위해 자금을 지원한다고 규정에 명시하고 있다. 이를 위해 지속가능한 지역개발을 위한 공동전략을 수립하고 다음과 같은 지침을 마련하고 있다.

- i. 중소기업, 관광, 문화, 초국경적 교역의 발전을 위해 기업활동을 장려한다.
- ii. 자연적·기술적 위험을 예방하고 천연자원 및 문화자원의 공동 보호와 관리를 촉진 및 향상한다.
- iii. 도시·농촌 간 연계를 지원한다.
- iv. 운송, 정보통신 네트워크 및 서비스, 초국경적 수도, 폐기물, 에너지 시스템 및 시설의 접근 향상을 통해 소외된 지역을 줄인다.
- v. 보건, 문화, 관광, 교육 등의 분야에서 협력, 수용력, 인프라 공동사용을 개발 및 향상한다.

글상자 A.1. INTERREG : EU의 초국경적 프로그램 (계속)

또한 유럽지역개발기금을 통해 법적·행정적 협력, 초국경적 노동시장 통합, 지역고용계획, 양성 평등 및 기회균등, 교육 및 사회통합, 인적 자원 및 R&D 시설 공유를 활성화할 계획도 세우고 있다. 이 계획이 승인되면 이러한 활동에 필요한 비용의 최대 75-85%가 공동지원 형태로 제공될 것이다. INTERREG 프로그램의 시행에 힘입어, EU 내 거의 모든 접경지역의 행정당국은 어떤 형태로든 타 지역과의 협력관계를 유지하고 있다.

¹주: NUTS는 유럽연합지역분류통계체계(Nomenclature of Territorial Units for Statistics)를 지칭하며, 통계를 목적으로 국가의 행정구역을 구분하는데 사용되는 지리코드 기준체계임. NUTS 지역은 기준에 수렴되어 있는 국가행정세부구역을 기반으로 함. NUT3 지역은 인구가 최소 150,000명에서 최대 800,000명인 경우에 해당하지만 이러한 기준이 엄격하게 적용되는 것은 아님.

출처: EU 웹사이트(http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/)

글상자 A.2. 사례 : 외레순(Öresund)

외레순 지역은 덴마크와 스웨덴 간에 수백 년간 지속되어 온 교류의 산실이다. 북유럽 노동시장이 자유화된 지 50년이 흐르고 EU내 인력 이동이 자유로워진 지 거의 10년이 지났지만, 외레순 해협 양편에 위치한 두 지역만큼 지역 간 통합이 활발히 이루어진 곳은 없었다. 물론 1970-80년대에 북유럽 국가 간 초국경적 연계가 활발히 이루어져 양자간 지역 협력의 필요성이 그만큼 낮아진 점도 작용하기는 했다. 외레순 지역에는 1980년대 초에 이미 이 지역에 정착하려는 기업을 위해 외레순컨택트(Öresundkontakt)가 설립되었다. 외레순 지역의 경제통합을 이끈 장본인은 대규모 경제통합으로 발생할 상당한 경제적 가능성을 이미 인식하고 있었던 연구원, 정책입안자 및 일부 기업가였다. 경제통합 과정에서는 코펜하겐 도시권의 광역코펜하겐 당국(Greater Copenhagen Authority)(현재 덴마크 수도권)과 스웨덴 스코네 도시권의 스코네 지방정부(Region Skane)가 핵심 역할을 했다. 두 지역당국 모두 1999년에 설립되었다.

보다 구체적인 정치적 성격의 사업은 1991년 덴마크와 스웨덴 정부가 양국 간에 철도와 고속도로를 통합한 대교를 건설하기로 협정을 체결하면서 시작되었다. 이 사업의 전반적인 목표는 스톡홀름, 오슬로, 헬싱키보다 훨씬 규모가 크고 350만 인구를 수용할 수 있는 기능적 지역을 조성 및 강화하고, 지역통합을 통해 규모와 범위의 경제를 실현하는 것이었다. 1994년 덴마크와 스웨덴 정부는 외레순 초광역권을 위한 공동 환경 프로그램을 개발하기로 합의했다. 이 프로그램은 지역별 환경개선목표를 설정하고, 유럽에서 가장 깨끗한 도시권으로 거듭나겠다는 장기적인 목표 하에 양국 정부 간의 환경문제에 관한 협력을 강화하기 위해 추진되고 있다. 1999년 양국 정부는 ‘외레순: 새로운 초광역권의 탄생’이라는 공동합의문을 통해 공동의 비전과 목표를 처음으로 제시했다. 외레순 사업은 수도 코펜하겐을 북유럽에서 경쟁력 있는 중심 도시로 도약시키겠다는 덴마크의 계획과 유럽 대륙의 남부 관문으로 거듭나겠다는 스웨덴의 목표와 궤를 같이 한다. 외레순 지역에는 연구소, 대학, 서로 관련된 부문의 기업이 상당히 밀집해 있다. 덴마크 코펜하겐과 스웨덴 말뫼를 연결하는 대교가 2000년 7월에 개통되

글상자 A.2. 사례 : 외레순(Öresund) (계속)

면서 덴마크의 질랜드와 스웨덴의 스코네 지역 간의 교역 및 교류가 증가했다.⁵ 외레순 대교는 외레순 지역의 교류 형태에 직접적인 영향을 미치고 있다. 예를 들면, 덴마크 사람들 상당수가 스웨덴 스코네로 이주하여 덴마크로 출퇴근하고 있다. 양국 모두 지역정책의 역점을 외레순 사업에 두고 있으며, EU의 INTERREG 프로그램이 외레순 사업을 대표사업으로 인식하여 1996년부터 재정지원에 나섰다. 두 가지 사실을 통해 외레순 사업의 중요성을 가늠할 수 있다.

1992년에 설립된 외레순 위원회(Öresund Committee)는 역내 협력 및 네트워크 구축을 위해 외레순 지역 내 정치인들이 이룩한 가장 주목할만한 성과이다. 정치적 차원의 지역당국 간 초국경적 협력도 추진 대상이다. 외레순 위원회는 회원의 재정지원으로 운영되고 있으며, 위원회 내에 INTERREG III A 프로그램의 사무국이 설치되어 있다. 감독 역할은 양국 정부가 맡고 있다. 외레순 위원회는 매년 2회 이상 회의를 소집하고, 위원회 산하 집행위원회는 연간 4회 이상 회의를 개최한다. 연례 실무프로그램을 통해 추진사업의 기본 틀을 마련하며, 집행위원회는 정치적 목적의 임시 실무팀을 구성할 수 있다. 외레순 위원회의 설립 목적은 모든 차원에서 이 지역의 통합발전과 초국경적 협력을 증진하는 것이다. 이 위원회는 지역정부로서의 역할보다는 정치적 토론의 장소, 회의의 장, 발전의 촉매, 네트워크 구축기관으로서의 성격이 크다. 그러나 2007년에 위원회 내 제도적 체계가 강화되었고, 정책수립의 기능도 점차 강조되기 시작했다. 그 결과, 2008년 외레순 사업의 전략적 비전이 설립되었으며, 이를 바탕으로 향후 공동개발전략이 수립될 예정이다. 외레순 위원회는 구속력이 강하지는 않지만, 다양한 초국경적 활동을 포괄하고 연계하는 통솔기구로서 기능하고 있다.

외레순 지역은 학문분야의 협력과 산학단지 조성에 있어서 상당히 앞서 있다. 이 지역에는 12개의 대학, 150,000명의 학생, 12,000명의 연구인력, 6,500명의 박사과정 학생이 밀집해 있다. 이 곳에 위치한 14개 고등교육기관이 참여하고 있는 외레순 대학(Öresund University)은 외레순 지역 주변의 덴마크와 스웨덴 대학들이 1997년에 창설한 자발적 대학연합체이다. 대학 자원의 공동사용을 통해 시너지 효과를 창출하여 전문화를 추구한다는 것이 외레순 대학의 기본 목표이다. 또한, 공식적인 과학연구 및 교육 부분에서만 아니라, 비공식적인 네트워크 구축 및 경제활동에 필요한 정보공유를 활성화할 기관을 설립하는 일에도 앞장서고 있다. 외레순 대학은 지역 내 연구자, 기업가, 정책입안자와의 공동작업을 통해 핵심성장단지를 지정하고, 각 단지의 네트워크를 강화하는데 기여하고 있다. 핵심성장단지에는 의료·제약회사, IT회사, 식품·환경회사 등이 포진하고 있다. 외레순 대학의 지원으로 설립된 메디콘 밸리 아카데미(Medicon Valley Academy), IT 외레순(IT Öresund), 외레순 식품 네트워크(Öresund Food Network), 외레순 환경(Öresund Environment) 등은 외레순 지역의 네트워크 구축과 통합 증진에 있어서 중요한 역할을 하고 있다.⁶ 이처럼 외레순 대학과 여타 관련 지역단체는 각 산업부문의 네트워크 기구 설립을 지원하고 있을 뿐 아니라, 여러 산업단지를 연계하는 총괄기구를 직접 설립하기도 했다. 2001년에 외레순 사이언스 리전(Öresund Science Region)이라는 명칭으로 정식 발족된 이 총괄기구는 4개 부문별 기구를 산하에 두고 있다. 외레순 사이언스 리전은 국경을 초월한 외레순 지역의 통합 증진을 목표로 하며, 광범위한 네트워크 형성을 위해 튼튼한 토대 역할을 하고 있다. 이러한 노력의 결과, 최근 레기오스타 EU상(RegioStar EU award)을 수상하기도 했다.

중앙정부의 노력은 노동시장 정책부문에서 특히 두드러진다. 덴마크와 스웨덴 정부부처는 외레순 지역 노동시장의 통합 및 효율적 운영 증진이라는 특별한 임무를 지니고 있다. 양국 정부는 공동으로 외레순 다이렉트(Öresund Direct)를 설치하고 외레순 해협을 둘러싼 접경지역의 구직 관

글상자 A.2. 사례 : 외레순(Öresund) (계속)

련 정보를 제공하고 있다. 그 외에도 세금, 주택, 사회보장제도, 생활비, 교육 등 이동 및 통근과 관련된 분야의 포괄적이고 실질적인 정보를 제공한다. 코펜하겐에는 콜센터가 설치되어있고, 말뚝에는 정보를 원스톱으로 제공하는 정보센터가 위치하고 있다. 두 센터는 온라인 상에서 하나의 웹사이트로 통합운영되고 있다. 말뚝에 위치한 정보센터는 공공고용국(Public Employment Office), 사회보장국(Social Insurance Office), 스코네주 행정당국(Country Administration), 말뚝시 과세당국(Tax Authority) 등 여러 공공기관과 연계되어 있다. 또한, 말뚝 정보센터는 각 지역당국 책임자의 지휘 하에 모기구와의 비용배분 및 긴밀하고 지속적인 연락체계 구축을 통하여 효율적으로 운영되고 있다.

외레순 지역의 기업들은 다양한 초국경적 연합체를 구성하여 지식축적 및 네트워크 구축 활동을 활발하게 전개하고 있다. 이러한 연합체에는 외레순 비즈니스 협의회(Öresund Business Council), 외레순 상공회의소(Öresund Chamber of Commerce), 비즈니스 브릿지(Business-Bridge), 벤처컵 외레순(Venture-Cup Öresund) 등이 있다. 도시 개발 및 교통 인프라 통합사업인 IBU(Infrastructure and Urban Development)도 현재 추진 중이다. IBU를 통해 지속가능한 교통체계 수립 방안과 외레순 지역의 지속가능 발전 방안이 연구될 계획이며, 더불어 향후 양국 공동 외레순지역개발전략(Öresund Regional Development Strategy)의 기반이 될 개발 시나리오 역시 검토될 것이다.

운영위원회 창설, 대교건설사업을 위한 재정 협정, 고등교육기관 간 협력의 측면에서, 외레순 초광역권의 개발사업은 유럽의 여타 초국경적 개발계획보다 앞서있다. 스웨덴 서부지역에서 덴마크 수도권으로 출퇴근하는 통근자 수는 2007년 기준 14,500명 수준이며, 이는 1997년에 비해 7배나 증가한 수치이다.⁷ 외레순 해협을 가로질러 출퇴근하는 일일 통근자 수는 2007년 기준 17,600명 수준이었으나, 인구 및 경제 통합이 가속화되면서 2025년에는 약 56,000명으로 증가할 것으로 예상된다.

그러나 시민사회가 추진하는 초국경적 외레순 개발계획은 공식화된 경우만 봤을 때에도 그 수가 상대적으로 적은 듯 보인다. 시민단체의 참여 부족은 초국경적 활동의 활성화 노력이 다소 하향식으로 이루어지고 있으며 시민사회의 필요에 기반을 두고 있지 않다는 점을 시사하는 것일 수도 있다.

출처: OECD(2003b & 2009), 본 글상자에 명시된 초국경적 기구의 웹사이트

글상자 A.3. 사례 : 기타 유럽 내 초국경적 협력

레기오 트리레나(Regio TriRhena)(프랑스-독일-스위스): 레기오 트리레나는 유럽의 심장부에 위치하고 있으며, 프랑스의 알자스 남부, 독일의 바덴 남부, 스위스의 서북지역을 포괄한다. 이 지역은 유로리전 라인강 상류(EuroRegion Upper Rhine)의 남부지역에 해당되므로 INTERREG 프로그램에 포함된다. 특징으로는 상호보완성을 바탕으로 한 높은 경제적 상호의존성을 들 수 있다. 숙련된 노동력, 선진화된 운송 인프라, 집적 효과는 범지역적 통합을 촉진하고 있다. 특히 화학·제약 분야의 기업들이 전문 인력을 필요로 하고 있고 3국 간 임금격차가 존재하기 때문에, 국경을 넘어 인접 국가로 통근하거나 이동하는 근로자가 늘고 있다.

국경을 초월한 대규모의 노동 이동과 강도 높은 기능적 통합은 다양한 초국경적 협정 덕분에 가능했다. 레기오 트리레나의 초국경적 협력이 시작된 시기는 비엔나 회의(Congress of Vienna)를 통해 라인강수상교통중앙위원회(Central Commission for Navigation on the Rhine River)가 설립된 1815년이다. 라인강수상교통중앙위원회는 지역 내 공통 관심사인 라인강의 환경과 운송에 관한 정부 주도의 계획이 발단이 되어 설립되었다. 전반적인 초국경적 협력이 공식적으로 추진된 시기는 프랑스, 독일, 스위스 정부가 초국경적 활동을 공식화하기 위해 맺은 본 조약(Bon Treaty)이 효력을 발휘하기 시작한 1975년이다. 초국경적 협력을 위한 유럽 최초의 정부 간 협정인 본 조약이 체결된 후, 각국 대표단으로 구성된 프랑스-독일-스위스 정부위원회(French-German-Swiss Government Commission)가 설립되었다. 3국 정부위원회는 경제·운송·환경·문화·언론 분야의 정책 조율을 담당한다. 국가 차원의 초국경적 협력은 여전히 이러한 규제적 장치에 의해 대부분 추진되고 있다. 1998년 유로리전 라인강 상류지역은 라인강 상류 협의회(Upper Rhine Council)를 구성하기도 했다. 라인강 상류 협의회는 선출된 73명의 대표로 이루어진 초국경적 의회이다.

지방 차원의 초국경적 협력의 역사는 경제·학계·재계 대표가 바젤시에 모여 레기오 바실리앙시스 연합(Regio Basiliensis Association)⁸⁾을 구성한 1963년으로 거슬러 올라간다. 레기오 바실리앙시스 연합은 알자스 남부와 바덴 남부를 포함하는 광역바젤권(Greater Basel Area)을 통합하여 높은 발전 잠재력을 실현한다는 취지로 설립되었다. 이러한 지역 기반의 연합들은 공동으로 조정위원회를 구성했고, 이후 이 조정위원회는 1995년에 레기오 트리레나 협의회(Council of the Regio TriRhena)를 창설하기로 결정했다. 레기오 트리레나 협의회는 시, 지방자치단체, 경제기구, 대학의 대표 60명이 모여 매년 2회 이상 회의를 개최한다. 또한, 라인강 상류 협의회와 상호보완적이고 동등한 관계를 유지하며 운영되고 있는데, 라인강 상류 협의회가 3국 대표로 구성되고 보다 광범위한 지역을 포괄하는 국가 차원의 초국경적 협력기구라는 점을 고려할 때 이 관계는 주목할만하다. 오늘날 지역 차원의 초국경적 협력은 많은 임무를 맡고 있고 다양한 단체와 교류하며 공동의 목표를 가지고 있다. 레기오 트리레나는 유럽에서 가장 발달한 초국경적 협력의 대표적인 예이다.

비엔나-브라티슬라바(Vienna-Bratislava)(오스트리아-슬로바키아): 1989년까지 철의 장막에 의해 철저하게 분리되어 있던 비엔나-브라티슬라바 지역은 국경개방 이후 급속도로 통합되기 시작했으며, 그 과정에서 두 지역 모두 큰 혜택을 누리고 있다. 비엔나와 브라티슬라바는 세계에서 가장 가까이 위치한 수도로, 도시 간 거리가 55km밖에 되지 않는다. 여러 지표를 통해 두 지역 간의 통합이 이미 상당히 진전되었음을 확인할 수 있다. 1995년 브라티슬라바의 일인당 명목 GDP는 비엔나의 20%에 불과했지만, 2002년에는 30%까지 상승했고, 2015년에는 약 50%에 이를 전망이다. EU가

글상자 A.3. 사례 : 기타 유럽 내 초국경적 협력 (계속)

확대되고 그로 인해 중앙유럽 및 동유럽 시장이 서유럽 시장에 편입되면서, 비엔나-브라티슬라바 지역 또한 직접적인 영향을 받고 있다. 면적이 3만km²에 달하고 인구가 2001년 기준 450만 명에 이르며 경제규모가 아일랜드에 버금가는 비엔나-브라티슬라바 지역은 EU의 변방에서 중앙유럽의 중심지로 도약할 잠재력을 충분히 지니고 있다.

지난 5년간 큰 폭의 성장을 보인 초국경적 활동으로는 비엔나와 브라티슬라바 산업 클러스터 간 협력을 꼽을 수 있다. 브라티슬라바의 산업 클러스터는 EU 프로그램의 지원 하에 아이젠슈타트에 위치한 오스트리아 기술혁신센터(Austrian Technology and Innovation Centre)와 공동작업을 진행하고 있다. 비엔나와 브라티슬라바의 대내 투자청은 공동으로 다국적기업 유치에 시도하고 있다. 또한, 두 지역 간 바이오센터(Bio-Centre)와 자동차 산업 클러스터 사업에 대한 공동협력이 계획 단계에 있다. 학습지역 조성을 위해서는 오스트리아, 슬로바키아, 헝가리, 체코의 접경지역에 위치한 대학과 R&D 기관 간 협력체인 REGILON이 수립되었다. REGILON의 주요 임무는 타 지역 기업과의 협력을 활성화하고 협력사업과 공동행사를 계획하는 것이다.

이 지역의 초국경적 협력은 INTERREG를 비롯한 EU 프로그램 내의 장려책을 통해 활성화되었다. 그러나 정책의 우선순위를 명확히 하고 지속가능한 초국경적 기관을 설립하는 일은 여전히 초기 단계에 머물러 있다. 정책 상의 첫 번째 과제는 초국경적 노동시장을 통합하고 확대하는 것이다. 초국경적 노동시장에 관한 정책은 아직 미약한 수준이며 주로 INTERREG 프로그램과의 연계를 통해서만 추진되고 있다. 비록 규모 면에서 한계가 있기는 하지만, 두 지역의 몇몇 지방노동시장 간에는 비공식적인 네트워크가 형성되어 있다. 두 번째 정책 관련 과제는 높은 교육수준의 인력을 갖춘 학습지역을 조성하고, 기업과 산업 클러스터 간의 긴밀한 네트워크를 구축하는 것이다. 세 번째 과제는 운송 인프라를 개선하여 국내·외 네트워크와의 신속하고 안정적인 연계를 구축하는 것이다.

그 외에 지역 차원의 초국경적 기관 설립에 걸림돌이 되는 요인이 있다. 첫째, 두 지역이 오랜 역사를 공유하긴 했지만, 지난 40년 간 서로 분리되어 있었다는 사실은 초국경적 네트워크 구성을 방해하는 요인이다. 둘째, 오스트리아와 슬로바키아는 제도적 차이가 클 뿐 아니라, 범지역적 통합 체계가 마련되어있지 않다. 셋째, 스웨덴 남부와 덴마크 동부를 연결하는 외레순 대교와 같이 통합을 상징하는 대규모 인프라가 존재하지 않는다. 안정적이고 공식화된 초국경적 거버넌스의 틀도 수립되어있지 않다.

출처: OECD(2003a), 본 글상자에 명시된 초국경적 기구의 웹사이트

글상자 A.4. 사례 : 발트해 지역 (Baltic Sea Region, BSR)

발트해 지역은 지역협력의 역사가 길다. 12세기에 결성되어 15세기까지 번성했던 한자동맹(Hanse League) 덕분에 북유럽과 발트해 지역의 도시 간 연계가 활발해졌고, 해상 무역이 발전하면서 도시들이 크게 번성했다. 그러나 냉전시대가 도래하면서, 발트해 지역에 경계가 생기고 지역협력이 전반적으로 위축되기 시작했다. 냉전체제가 붕괴된 이후, 발트해 지역은 보다 강력한 통합과 단일화를 추구했다. 2004년 폴란드와 발트 3국인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아의 가입으로 EU가 확대되자, 발트해 지역이 지정학적으로 유리한 위치에 놓이게 되었다. 오늘날 발트해 지역에는 북유럽 3개국(덴마크, 핀란드, 스웨덴), 발트 3국, 폴란드와 독일의 북부지역을 포함하여 총 8개 EU 회원국이 위치하고 있으며, 러시아 서부지역과 노르웨이 남부 해안지역도 이 지역에 포함된다. 물론 현재 이들 국가의 경제적·사회적 발전단계는 각국의 역사에 따라 서로 다르지만, 경제성장의 물결은 전 지역에서 일고 있다. 발트해 지역에서 러시아의 역할은 특히 중요하다. 상트페테르부르크가 발트해 지역에서 가장 빠른 성장을 보이는 최대 규모의 도시이며, 동시에 가장 큰 대학 도시이자 오염물질을 가장 많이 배출하는 도시이기 때문이다.

EU는 2004년 신규 회원국 확대 이후, 발트해 지역 개발에 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 1998년부터 발트해 지역을 대상으로 하는 북방정책(Northern Dimension Policy)을 수립했다. 2006년에는 북방정책기본지침(Northern Dimension Policy Framework Documents)이 EU-러시아 공동구역(EU/Russia Common Spaces)의 지역 차원 정책으로 채택되었다. 북방정책기본지침은 경제협력, 안보 및 사법체계, 연구, 교육 및 문화, 환경 및 천연자원, 사회복지 및 보건에 초점을 두고 있다. 현재 발트해 지역을 대상으로 하는 EU의 전략은 지역 내 다양한 주체(회원국, 지역, 금융기관, EU, 범발트해기구, 비정부 기구 등)들의 노력을 조율하여 보다 균형적인 발전을 이룩한다는 것을 취지로 삼고 있다. 구체적으로 환경, 경제발전, 접근성 및 관광·투자 유치, 안전 및 안보 등의 분야를 다룬다. 또한 통합·경쟁력·협력과 관련된 프로그램이 2007-2013년 동안 유럽지역개발기금으로부터도 공동재정지원을 받아 운영되고 있다.

발트해는 세계 최대의 염해라는 점에서 생태학적으로 취약한 동시에 독특한 특징을 지닌다. 발트해의 해양환경에 대한 우려는 이 지역의 다양한 환경보호 활동을 통해 꾸준히 제기되고 있다. 지속가능 발전을 위한 UN의 전지구적 전략인 의제 21(Agenda 21)에 발맞추어 발트해 지역 10개국은 유럽위원회(European Commission)와 함께 발트해21(Baltic 21)을 수립했다. 이로써 발트해 지역은 지속가능 발전을 위해 공동의 목표를 채택한 세계 최초의 지역이 되었다. 발트해 지역의 많은 지방자치단체 역시 지역 차원의 의제 21을 자체적으로 수립했다. 발트해도시연맹(Union of Baltic Cities) 역시 2000년부터 자체적으로 의제 21을 세워 추진하고 있으며, 최근까지도 2004-2009 의제 21 실행계획(Agenda 21 Action Programme)을 적극적으로 실시해 왔다. 발트해도시연맹 회원도시 가운데 의제 21 활동과 관련하여 최고의 성과를 보인 도시를 2년에 한 번 선정하여 발트해 환경상(Baltic Sea Environmental Award)을 수여하고 있다.

도시 간 연계를 위해 조직된 연합체 중, 다음의 두 기구는 특히 주목할만한 활동을 보이고 있다. 하나는 1991년에 결성된 발트해도시연맹으로 지역 기반의 최초 발트해 지역 기구이다. 현재 발트해와 접해있는 10개국의 106개 도시가 소속되어 있으며, 이들 도시의 전체 인구는 2,000만 명 이상에 달한다. 발트해도시연맹은 발트해 지역 도시를 위한 논의의 장을 마련하고, 공동활동을 시행하며, 도시 차원의 의견, 문제, 정치적 목표를 제시하는 것을 목표로 한다. 또한 다양한 활동을 펼치는 분권

글상자 A.4. 사례 : 발트해 지역(Baltic Sea Region, BSR) (계속)

화된 네트워크 기구이다. 정책 상의 우선과제로는 유럽 전체의 의사결정과정에서 회원도시의 이익 옹호 및 증진, 지속가능한 발전 추구, 민주주의 및 참여 확대, 발트해 지역의 공동 정체성 강화 및 협력 촉진, 통합 유럽해양전략(European Maritime Strategy) 및 EU 발트해전략(EU Baltic Sea Strategy)의 강화 등이 있다.

고위급 의사결정은 격년으로 개최되는 총회에서 이루어진다. 총회는 발트해 지역 해당 국가에서 각 한 개 도시, 발트해도시연맹 의장, 상임간부회로 이루어진 집행이사회로 구성된다. 분권화된 조직인 발트해도시연맹은 폴란드 그단스크에 위치한 사무국과 사무총장이 조정한다. 실질적인 주요 업무는 13개 위원회와 네트워크(비즈니스 협력, 문화, 교육, 에너지, 환경, 양성평등, 보건·사회복지, 정보사회, 스포츠, 관광, 운송, 도시계획, 청소년 문제)가 독립적으로 수행한다. 모든 활동은 주로 회원도시의 자체적인 재원조달과 개별 국가, 도시, 법인의 보조금 지원을 통해 추진된다.

2002년에 발트해 지역의 수도와 대도시가 모여 발트해연안대도시포럼(Baltic Metropolises)이라는 공동 네트워크를 조직했다. 발트해연안대도시포럼은 11개 도시의 시장이 주체가 되어 운영되고 있으며, 헬싱키가 2003년부터 의장도시를 맡고 있다. 주요 목표는 발트해 지역의 핵심 주체(대도시, 대학, 기업)를 서로 연계시켜 지역 경쟁력을 제고하는 것이다. 2008-2010년 실행계획에 의해 지정된 집중협력부문으로는 혁신촉진, 지역정체성 구축 및 홍보, 인프라 및 지속가능 발전, 도시의 전문기술 통합 및 자본화가 있다.

정기적으로 개최되는 시장회의는 발트해연안대도시포럼의 의사결정기구로서, 실행계획을 수립하고 의장도시 및 부의장도시를 선출한다. 의장도시의 임기는 2년이며 연임이 가능하다. 의장都市는 임기 동안 사무국 역할을 수행하고, 회원도시의 대표로 이루어진 임원급 회의를 정기적으로 소집한다. 임원급 회의에서는 시장회의를 준비하고 시장회의에서 결정된 사항을 시행한다.

발트해연안대도시포럼의 운영비용은 회원도시가 충당하고, 사무국 역할 수행과 관련된 비용은 의장도시가 직접 부담한다. 회원도시가 필요할 때마다 자금을 조달하며, EU의 재정지원도 받는다. 사무국과 의장都市는 전체적인 협력을 관장하며, 각 협력사업에 참여하는 도시는 공동으로 해당 사업의 개발과 시행을 주도한다.

발트해 지역의 강점은 국가 차원의 발트해연안국협의회(Council of the Baltic Sea States), 지역 차원의 발트해연안국지역협력(Baltic Sea States Sub-regional Co-operation), 도시 차원의 발트해도시연맹 및 발트해연안대도시포럼 등 모든 차원의 기구가 긴밀한 협력관계를 유지한다는 데 있다.

출처: 본 글상자에 명시된 초국경적 기구의 웹사이트

2. 북미: 경제통합 위주의 초국경적 협력

1994년 미국, 캐나다, 멕시코 간에 체결된 북미자유무역협정(이하 NAFTA)은 새로운 거버넌스 체계를 도입했다. NAFTA는 사유재산 보호와 외국인투자자 권리보호를 주창하며 시장 메커니즘을 강조했다. 이에 따라, 지방정부의 기존 규제와 지침의 상당수가 비관세 무역장벽으로 간주되었다. 면허 인·허가, 환경기준, 지대설정, 수요심사를 통한 기업 수 제한, 성과기준 요구, 직원교육 등에 관한 지역 차원의 규제가 여기에 포함된다. NAFTA는 협상이나 분쟁해결 회의에 도시 단위의 참여를 허용하지 않는다(Warner and Gerbasi, 2004). NAFTA의 기본체제는 경제협력 활성화에는 성공했지만, 지역별 협력 거버넌스 틀의 강화 측면에서는 큰 역할을 하지 못했다. 미국통상대표부(US Trade Representative)의 자료에 의하면, 북미 내 총 무역액은 1993년 2,970억 달러에서 2007년 9,300억 달러로 3배 이상 증가했다. 역내 기업의 대미 투자는 1993년에서 2007년 사이에 117% 상승했다. 이는 1993년 이전 14년간 45% 상승한데 비해 상당히 증가한 수치이다. 캐나다와 멕시코의 전체 교역량 중 NAFTA 내 교역량이 차지하는 비율은 80% 이상이며, 미국은 그 비율이 1/3이상이다. 물론 초국경적 협력의 초기 단계에서는 중앙정부의 역할이 컸지만, 협력 활성화의 동인은 주 및 지방 차원의 상향식 접근방식이었다. 그 대표적인 예가 미국-캐나다 및 미국-멕시코 협력이다(글상자 A.5, A.6).

글상자 A.5. 사례: 미국-캐나다

미국과 캐나다 사이에는 경비가 없는, 세계에서 가장 긴 국경이 자리하고 있다. 이 국경은 8,891km의 육상국경과 대서양, 태평양, 북극해안, 오대호와 접한 해상국경도 일부 포함한다. 캐나다와 미국은 시장중심 경제체제를 기반으로 하고 있으며 생활수준이 높다는 점에서 서로 유사하다. 양국은 긴밀한 경제협력관계를 유지하고 있으며, 서로에게 최대 교역상대국이기도 하다. 특히 오대호 지역(Great Lakes Regions)과 서북지역(Northwest Region)을 중심으로 초국경적 지역 간 협력활동이 활발하게 이루어지고 있다. 지역 간 협력활동은 초국경적 경제협력관계와 오대호의 수질관리 및 태평양의 해안관리 등 환경문제를 중심으로 진행되고 있다. 환경문제 해결을 위한 협력의 초기 단계에서는 중앙정부가 주도적인 역할을 했다. 1909년 양국 정부가 국제공동위원회(International Joint Commission)를 설립한 사실에서도 이를 확인할 수 있다. 지금도 중앙정부의 참여는 계속되고 있지만, 환경문제에 관한 지역 차원의 관여 폭과 해결능력이 증대됨에 따라 1980년대 후반부터는 지역 차원의 초국경적 협력이 급속도로 확대되고 있다. 미국-캐나다 접경지역은 각국의 수도인 워싱턴 D.C와 오타와에서 멀리 떨어져있긴 하지만, 이제 새로운 정책을 제안하고 압력을 행사하여 국가 의제로 채택되게 할 정도의 영향력을 지닌 ‘새로운 실험의 장’으로 떠오르고 있다.

글상자 A.5. 사례 : 미국-캐나다 (계속)

오대호 지역(Great Lakes Region)

오대호는 세계 최대의 담수호 군으로 북미의 동부지역에 위치하며 미국과 캐나다 간 국경에 걸쳐 있다. 오대호 주변 주와 온타리오주는 미국-캐나다 접경지역 중 통합이 가장 심화된 지역으로, 호수와 인접한 여러 주를 연결하는 양자간 및 다자간 연계가 확고히 구축되어 있다. 디트로이트-원저, 버펄로-나이아가라 등의 초국경적 공동체는 경제적·사회적으로 밀접하게 연결되어 있다. 실제로 이 지역 주민의 30만 명 이상이 출근, 쇼핑, 가족이나 친지 방문을 위해 매일 국경을 통과한다. 오대호 지역의 철강 산업과 자동차 산업 생산량은 북미 대륙 전체 생산량의 각각 60%를 차지한다. 그러나 활발한 경제활동은 오대호의 환경에 심각한 위협을 가하고 있다. 오대호는 이 지역 수천만 주민의 식수원일 뿐만 아니라, 대량화물의 운송로와 뱃놀이 및 관광을 위한 오락장소로서의 역할도 하고 있다. 오대호의 중요성을 반영하듯, 2004년 당시 부시 미국 대통령은 행정명령을 발동하여 오대호를 국보로 지정했다.

1909년 미국과 캐나다 간에 체결된 경계수역조약(Boundary Water Treaty)에 따라 양국 정부는 국제공동위원회를 설립했다. 국제공동위원회는 경계수역의 이용 및 수질과 관련된 분쟁을 방지하고 해결하며, 수자원과 관련하여 발생하는 문제에 대해 양국에 조언을 제공하고, 국경 양쪽의 수위와 유수량에 영향을 주는 경계수역 관련 사업의 시행을 허가하고 시행 조건을 수립하는 일을 담당한다. 국제공동위원회는 미국과 캐나다 대표 각 3명으로 구성되어 있으며, 두 국가가 동등한 위치를 지니는 독립된 단일 상임기구이다. 또한 양국은 1972년에 오대호수질관리협정(Great Lakes Water Quality Agreement)을 체결하여 오대호 유역 생태계의 화학적·물리학적·생물학적 온전성을 회복하고 보존하려는 의지를 표명했다. 국제공동위원회는 오대호수질관리협정에 따른 진행상황을 감시 및 평가하고, 오대호 접경지역의 수질과 관련된 사안에 대해 양측 정부에 조언을 제공한다.

오대호 지역에서 주 차원의 협력활동은 활발히 이루어지고 있을 뿐 아니라 중요한 의미를 지닌다. 오대호위원회(Great Lakes Commission)는 미국의 오대호 주변 8개 주와 캐나다의 온타리오주 및 퀘벡주가 연합하여 설립했다. 설립취지는 오대호 유역과 세인트로렌스강의 수자원과 천연자원을 체계적·통합적·포괄적으로 개발·이용·보존하는 것이다. 오대호위원회는 1955년 미국의 오대호 주변 주의 공동 입법을 통해 설립되었으며 1968년에 의회의 동의를 얻었다. 1986년에 제정된 미국의 수자원개발법(Water Resources Development Act)은 오대호 유역의 수자원을 타 지역으로 옮기려면 오대호 위원회를 통해 오대호 주변 8개 주의 주지사로부터 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다. 1999년 파트너십 선언(Declaration of Partnership)을 통해 캐나다의 온타리오주와 퀘벡주도 회원으로 가입하면서, 오대호위원회는 초국경적 기구로 자리 잡았다. 이를 계기로 미국 8개 주의 주지사와 온타리오주 및 퀘벡주의 주지사는 수 차례 논의를 거친 끝에 오대호 수자원의 타 지역 이동을 금지하는 오대호-세인트로렌스강 유역 지속가능수자원합의(Great Lakes-St Lawrence River Basin Sustainable Water Resources Agreement)와 오대호-세인트로렌스강 유역 수자원협정(Great Lakes-St Lawrence River Basin Water Resources Compact)을 2005년에 체결했다. 이 협정은 관련 지역의 주법은 물론 미국 의회의 승인을 얻었고, 2008년 부시 미국 대통령 집권 당시 법으로 제정되었다. 오대호-세인트로렌스강 유역 수자원협정의 2008-2010년 업무계획은 항구·항해, 청정에너지, 해안 지역사회 개발, 관광·오락의 4개 분야에 초점을 두고 있다. 미국과 캐나다의 연방정부기관과 오대호 지역의 주정부 기관, 학문기관, 비정부 기구, 영리단체가 협력하여 구축한 오대호감시체제(Great Lakes Observing System)도 현재 가동 중이다.

글상자 A.5. 사례 : 미국-캐나다 (계속)

오대호주지사협의회(Council of Great Lakes Governors)는 환경친화적 경제성장을 장려하고 촉진할 목적으로 1983년에 설립되었다. 환경관리를 목적으로 출범했지만, 이후 경제개발로 방향을 선회했다. 오대호주지사협의회는 1988년에 경제발전협정을 체결한 이후 협정중심에서 사업중심의 기구로 탈바꿈했다. 1989년에는 환경개선을 위해 여러 주로 구성된 최초의 재단인 오대호보호기금(Great Lakes Protection Fund)을 조성했다. 더불어, 전 세계에 공동무역사무소를 설치하고, 오염방지를 위한 사업과 브라운필드 프로젝트(Brownfield Project) 등의 사업을 추진하고 있다. 또한 1985년에 채택된 오대호 헌장(Great Lakes Charter)에 의거하여 주지사 간에 이루어지는 협력활동을 지원하고 있다. 오대호 헌장은 오대호 주변 국가 오대호의 수자원을 공동관리하기 위해 자발적으로 체결한 협정으로 법적 구속력을 지니지는 않는다.

지난 수십 년간의 다양한 노력에도 불구하고, 최근까지 대부분의 협력활동에서 시 차원의 참여는 거의 찾아볼 수가 없었다. 그러나 2006년에 오대호-세인트로렌스 도시계획(Great Lakes and St Lawrence Cities Initiative)이 설립되면서 시의 발언권을 강화하기 위한 노력이 시작되었다. 오대호-세인트로렌스 도시계획은 오대호 및 세인트로렌스강을 보호하고 복구한다는 취지 하에, 50명이 넘는 시장과 지방관리가 연방·주 정부와 적극적으로 협력하기 위해 구성된 초국경적 연합체이다. 2008년에는 오대호-세인트로렌스 도시계획, 온타리오 주정부, 온타리오 오대호 지역의 지자체들 간에 협력각서가 체결되었다. 이 각서에서 온타리오 주정부는 오대호에 관한 캐나다-온타리오협정(Canada-Ontario Agreement Respecting the Great Lakes Basin)의 시행과 관련하여 오대호-세인트로렌스 도시계획의 권고를 수용하기로 동의했다. 수직적 관계가 보다 효과적으로 작용하는 경우를 보여주는 사례이다.

서북지역(Northwest Region)

서북지역의 초국경적 협력은 캐나다의 브리티시컬럼비아주와 미국의 워싱턴주를 중심으로 이루어지고 있다. 이들 주는 1992년 환경협력협정(Environmental Co-operation Agreement)을 체결하고 환경협력협의회(Environmental Co-operation Council)를 구성했다. 환경협력협의회와 산하 대책위원회는 녹색강(Nooksack River) 범람, 애보즈포드 수마스 대수층, 컬럼비아강 유역의 수질·대기오염 등 중대한 초국경적 환경문제에 적극적으로 대응하고 있다. 브리티시컬럼비아주와 워싱턴주는 2005년에 교역을 증대하고 유대관계를 강화하기 위한 양해각서에 서명했다. 양측 주정부는 양해각서에서 무역, 2010년 동계올림픽 및 장애인 동계올림픽, 환경, 관광, 기술, 교육, 운송의 분야에서 협력관계를 확대해 나가기로 약속했다. 또한 합동각료회의도 매년 소집하고 있다.

해안지역의 다자간 협력 역시 활발해지고 있다. 최근 캐나다에서부터 미국, 멕시코에 이르는 서부 해안지역의 주들이 모여 서부연안협력(West Coast Collaborative)을 수립했다. 연방·주·지방정부의 대표, 민간부문, 환경단체로 구성된 서부연안협력은 디젤 배기가스 배출감소를 목표로, 이 문제에 관한 인식을 높이고, 정보를 공유하며, 지역 범위의 사업을 시행하고 있다. 2008년 브리티시컬럼비아주, 워싱턴주, 캘리포니아주, 오리건주, 알래스카주는 기후변화에 대응하기 위해 태평양연안협력(Pacific Coast Collaborative)에 새로이 합류했다. 태평양연안협력은 태평양/북미지역에 대한 공동의 비전을 추구한다. 다시 말해, 태평양연안협력은 태평양/북미지역이 시민들에게 새로운 경제성장의 기회를 제공하는 ‘태평양 시대’의 혁신과 지속가능한 삶의 본보기로 거듭나도록 하고, 최선의 사례를 공유하고 협력활동의 기본틀을 세우며 지도자를 위한 토론의 장을 제공하고 있다. 또한 태평양연안지역 관련 문제에 대해 하나의 목소리를 낼 수 있는 모델이 될 수 있도록 노력하고 있다.

글상자 A.5. 사례 : 미국-캐나다 (계속)

경제협력 역시 활발하다. 서북지역은 세계 11위의 선두 산업지역으로 인구는 1,800만 이상에 이르며, 연간 지역내총생산은 3,500억 달러를 넘어서고 있다. 태평양서북경제지역(Pacific Northwest Economic Region)은 미국 서북부 5개 주(워싱턴, 오리건, 아이다호, 몬태나, 알래스카)와 캐나다 서부 2개 주(브리티시컬럼비아, 앨버타) 및 유콘주의 입법부, 행정부, 기업으로 구성된 법정 민간협력체로서 1991년에 설립되었다. 에너지, 운송, 보건, 천연자원 등 서북지역과 관련된 주요 사안에 관하여 실행계획을 수립하고 추진한다. 운송 분야에서는 지역 기반의 양국 간 계획연합인 국제간 이동 및 무역회랑 개발사업(International Mobility and Trade Corridor Project, 이하 IMTC)이 왓콤지방정부협의체(Whatcom Council of Governments)를 비롯한 IMTC 참여기관의 적극적인 지원을 받고 있다. IMTC는 미국과 캐나다의 교통국, 국경경비국, 국경지역당국과 초국경적 이동이 많은 산업의 대표들로 구성되어 있다. IMTC는 1997년부터 사업촉진을 위해 개선효과 및 제후관계를 확인하는 등 협력체계 관리를 공동으로 추진해왔다. 또한, 접경지역에 관한 계획 및 데이터 수집을 향상하고, 인프라를 개선하며, 정책·운영·직원배치를 최신화했다. 2010 밴쿠버/휘슬러 동계올림픽을 계기로 국경을 넘어선 협력에 더욱 박차를 가할 것으로 보인다.

브리티시컬럼비아주-워싱턴주 간 운전면허증 보안강화 파트너십은 양국 간 분쟁을 방지 및 해결하고 새로운 정책의 '시험대' 역할을 하는 데 있어서 초국경적 지역 협력이 얼마나 큰 힘을 발휘하는지를 보여주는 흥미로운 사례다. 미국은 2004년에 서반구여행법(Western Hemisphere Travel Initiative)을 채택하여 미국에 입국 혹은 재입국하는 모든 사람들이 유효한 여권이나 여타 신분증명문서를 제시하도록 의무화했다. 이로 인해 접경지역의 주민들은 큰 혼란에 빠졌는데, 주민들 중 약 23%의 미국인과 약 55%의 캐나다인만이 여권을 소지하고 있었기 때문이다. 매일 32,000대 이상의 자동차와 매년 130만 대 이상의 트럭이 브리티시컬럼비아주-워싱턴주 간 국경을 통과한다. 그 당시 국경의 교통체증으로 인해 발생하는 비용은 연간 약 6,000만 달러로 추정되었다. 브리티시컬럼비아주-워싱턴주 간 접경지역의 경제와 사회적 상황은 국경 간의 원활한 인적·물적 이동에 의해 좌우되는데, 서반구여행법의 여권의무조항을 둘러싼 불확실성이 접경지역의 통행에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 브리티시컬럼비아주와 워싱턴주는 원활하고 효율적이며 합법적인 이동과 교역을 보장하는 동시에 국가안보를 유지한다는 목적으로, 여권 대신 운전면허증을 신분증 대용으로 사용할 수 있도록 운전면허증의 기능을 강화하기로 결정했다. 그 결과, 기능이 강화된 운전면허증이 2008년부터 대체 신분증으로 사용되고 있다. 이 방안은 양자간 회의에서 처음 제시된 이후, 태평양서북경제지역을 비롯한 초국경적 양자간 및 다자간 기구를 통해 지지를 받고 구체화되었다. 그 후 중앙정부의 안건으로 채택되어 국가적 차원에서 시행되고 있다.

출처: 캐나다 공공정책연구원(2008), 본 글상자에 명시된 초국경적 기구의 웹사이트

글상자 A.6. 사례 : 미국-멕시코

캘리포니아와 멕시코 지역은 수세기에 걸쳐 이민, 경제통합, 문화교류에 의해 연계되어왔다. 캘리포니아로 이주하여 수세대 동안 정착하여 살고 있는 수백만의 주민들이 멕시코에 뿌리를 두고 있다. 샌디에이고-티후아나 접경지역은 미국과 멕시코 국경에 위치한 대도시 중 최대규모이다. 이 지역에는 샌디에이고 카운티(캘리포니아주), 티후아나 무니시피오, 테카테 무니시피오, 플라야스 데 로사리토 무니시피오(멕시코, 바하칼리포르니아주)가 포함되어 있고, 5백만 명 이상의 인구가 거주하고 있다. 샌디에이고와 티후아나는 1848년 멕시코 전쟁이 미국의 승리로 끝나기 전까지는 멕시코령이었다. 1965년 멕시코는 마킬라도라 프로그램(외국 기업이 멕시코에 조립·제조 공장을 설립하도록 장려하는 프로그램)을 시행했고, 첫 번째 공장이 티후아나에 설립되었다. 그 이후, ‘마킬라도라’라고 불리는 조립공장은 미국과 맞닿아 있는 멕시코 접경지역에 많이 세워지고 있으며, NAFTA와 멕시코의 저렴한 인건비라는 두 가지 이점을 활용하여 주로 미국으로 제품을 수출하고 있다. 마킬라도라 산업은 1980년대와 1990년대에 상당히 번성했고, 멕시코에 등록된 마킬라도라 공장은 2000년 12월을 기준으로 3,703개에 달했다. 마킬라도라 공장에 대한 우대조치는 처음에는 접경지역에만 해당되었지만, 후에 내륙지역까지 확대되었다. 그러나 미국 시장과의 지리적 근접성을 유지해야 하기 때문에 마킬라도라 공장의 약 60%가 여전히 접경지역에 위치하고 있다(2006년 기준). 마킬라도라 산업의 발달과 함께 멕시코와 미국 간 교역도 증가했다. 접경지역의 긴밀한 경제적 유대를 반영이라도 하듯, 미국 2005 회계연도 기준으로 1,700만 대 이상의 자동차와 5,000만 명 이상의 인구가 샌이시드로 국경 검문소를 통과하여 미국으로 입국했다. 샌이시드로 국경 검문소는 세계에서 가장 통행량이 많은 육상 국경 검문소이며, 미국의 5번 고속도로를 통해 멕시코 티후아나로 바로 연결된다. 샌이시드로 국경 검문소를 통과한 사람의 대부분은 멕시코 근로자이거나, 티후아나에서 샌디에이고 대도시권이나 그 근처의 직장으로 출퇴근하는 미국 국적자이다. 이는 샌디에이고와 티후아나가 실상 통합경제권으로서 기능하고 있음을 시사한다. 멕시코로 향하는 통행량 역시 급증하고 있는데, 이는 멕시코의 마킬라도라 공장으로 출근하는 근로자와 샌디에이고보다 비용이 저렴한 의료 및 자동차 수리 등의 서비스를 이용하기 위해 티후아나로 향하는 사람들 때문이다.

미국과 멕시코 간 경제적 상호의존도가 점차 커지자, 양국 간 초국경적 협력이 중앙정부의 주도하에 본격적으로 시작되었다. 현재까지도 중앙정부가 상당한 역할을 하고 있으며, 대표적인 기구로는 NAFTA의 일환으로 1993년에 출범한 국경환경협력위원회(Border Environment Co-operation Commission)와 북미개발은행(North American Development Bank)이 있다. 이들 기관은 접경지역이 환경 인프라 부족 및 NAFTA로 인해 발생할 수 있는 환경적 압력에 적절히 대응할 수 있도록 돕고 있다. 또한 NAFTA 체제 하에서 접경지역의 경제활동 활성화를 목표로 삼고 있다. 국경환경협력위원회는 주 및 지역사회와의 협력을 통하여 상수도, 고형폐기물 관리, 대기질 개선, 청정에너지 등 환경 인프라 사업을 추진하고 있다. 북미개발은행은 국경환경협력위원회가 승인한 사업에 재정지원을 한다. 2009년 3월까지 국경환경협력위원회가 승인한 사업은 152개(미국 77개, 멕시코 75개)로 약 32억 달러 규모 일 것으로 예상된다. 북미개발은행은 이 중 122개 사업에 융자 및/또는 보조금 형태로 9억 2,000만 달러 이상을 지원하고 있다(국경환경협력위원회/북미개발은행, 2009). 멕시코와 미국 정부는 국경환경협력위원회에 동등한 재정적·제도적 지원을 제공하고 있다. 국경환경협력위원회와 북미개발은행의 이사회는 양국 정부의 대표 각 3명, 양국 접경주 대표 각 1명, 2004년부터 접경지역에 거주해 온 양국 주민 대표 각 1명으로 구성되어 있다. 그러나 이러한 진전에도 불구하고, 미국-캐나다 사례와 비교하여 미국-멕시코 지역은 공동의 지역 정체성이 확고히 확립되어 있지 않다. 여기에는 경제발전의 격차가 일부 작용했을 수도 있다. 지역 차원에서의 협력 역시 여타 지역 사례만큼 활성화되어 있지 않다.

출처: 본 글상자에 명시된 초국경적 기구의 웹사이트

3. 비교분석: 초국경적 협력의 분류

초국경적 협력을 분류하는 방법에는 여러 가지가 있다. 그 중 가장 명확한 방법은 공간적 범위를 기준으로 구분하는 것이다.⁹

- 인접국가 간 협력: 인접국가 간에 국경을 초월하는 지역 현안을 함께 논의한다. 외레순과 샌디에이고-티후아나 지역 등이 여기에 속한다. 이 경우, 지역적 맥락이 가장 중요하며, 따라서 소규모 초국경 지역으로 분류될 수 있다.
- 다수 국가 간 협력: 보다 큰 규모의 협력으로, 바다나 호수와 같은 큰 규모의 천연자원을 함께 공유하는 국가 간 협력인 경우가 많다. 발트해 지역, 오대호 지역 및 환황해권 지역이 여기에 속한다.
- 글로벌 협력: 기후변화, 자유무역촉진 등의 글로벌 현안에 대해 협의한다.

초국경적 통합을 주요 동력에 따라 두 가지로 구분하는 방법도 있다 (Perkmann, 2007). 하나는 경제적·사회적 관계 확대에 기반을 둔 시장 주도형 통합이고, 다른 하나는 특정 이익을 공유하는 공적 기관과 여타 기관 간의 협력적 관계구축에 기반을 둔 정책 주도형 통합이다. 시장 주도형 통합은 미국-멕시코 사례에서 보는 바와 같이, 일반적으로 국경의 존재 자체로 인해 이루어진다. 즉, 국경으로 인해 지역 간 격차(예: 임금과 자본비용 격차)가 더욱 두드러져 초국경적 활동이 촉진되는 셈이다. 반면, 정책 주도형 통합은 지역 간에 서로 다른 규제와 같이 국경으로 인해 발생하는 장벽을 허물면서 이루어진다.

OECD는 초국경적 거버넌스에 초점을 두고 초국경적 협력을 다음의 네 가지로 분류했다(OECD, 2006a). 이 분류방법에는 (1) 거버넌스 체계의 분야별 영향범위(연계가 가능한 협력분야)와 (2) 초국경적 기구의 제도화 정도라는 두 가지 변수가 있다.

- i. **단일사업의 공동시행**: 초국경적 협력의 초기단계로, 운송이나 환경 분야와 같이 공통적으로 대응하기 용이한 사업들을 위주로 진행된다. 이 단계에서는 제도화가 이루어지지 않는다. 비엔나-브라티슬라바 지역이 대표적인 예이다.
- ii. **단일 분야별 거버넌스**: 분야별 접근방식을 택하며, 위에서와 마찬가지로 주로 운송과 환경 부문에서 이루어진다. 유연한 네트워크가 구

축되기도 하지만, 제도화가 정식으로 이루어지지는 않는다. 북미에서는 샌디에이고-티후아나 지역과 윈저-디트로이트 지역이 대표적인 예이다.

- iii. *바부시카(다양한 크기의 인형이 겹겹이 포개져 있는 러시아 인형) 거버넌스*: 다양한 차원의 정식 기구가 여러 분야에 걸쳐 협력에 관여한다. 그러나 총괄기관은 존재하지 않는다. 따라서 유관 기관들은 공동의 목표를 가지고 있지만 결속이 강하지는 않다. 외레순 지역¹⁰과 레기오 트리레나가 대표적인 예이다.
- iv. *총괄기관 주도의 거버넌스*: 지역 차원에서 상당히 제도화된 총괄기관이 여러 정책분야를 망라해 총괄하는 형태이다.¹¹ 마스-라인 EU리전과 프로 유럽 비아드리나 EU리전 등이 대표적인 예이다. 지역의 특성과 요구에 따라 적합한 거버넌스 체계가 도입된다.

이 외에도, 유럽과 북미의 초국경적 기관에 대한 분석을 바탕으로 초국경적 협력을 위탁(commission), 연계(connection), 제휴(consociation), 연합(coalition)의 네 가지로 구분하기도 한다(Blatter, 2004). 이러한 분류방법은 OECD의 분류방법에 비해 제도화된 협력과 기존 기관의 다양성에 더 주목하고 있다. 변수로 작용하는 요소에는 (1) (기능, 동기부여, 집단행동을 이끄는 중요 요인에 따라) 도구성(instrumental) 혹은 정체성 부여(identity-providing), (2) (상호작용의 구조적 형태, 부문별 차별화, 기능적 범위, 지리적 범위, 제도적 안정성에 따라) 지역적 거버넌스(territorial governance) 혹은 기능적 거버넌스(functional governance)가 있다. 각 변수는 몇 가지 요소로 구성된다. 첫 번째 변수만 살펴보면, 도구성을 지닌 기관은 ‘규칙’을 이용하여 유관기관의 불확실성을 감소시키고 경제통합을 활성화하는 경우가 많다. 또한, 이러한 기관은 공공부문과 민간/비영리부문의 통합을 거쳐 제도화되고, 여러 지리적 범위에서 한정된 임무를 수행한다. 즉, 매우 유동적인 거버넌스인 셈이다. 한편, 정체성 부여에 중점을 둔 기관은 ‘상징’을 이용하여 공동의 정체성을 바탕으로 한 집단행동을 이끌어 낸다. 이러한 기관은 공공부문에 의해 제도화되고 지리적으로 명확하게 구분된 지역 내에서 다양한 과제를 이행하는 경우가 많다. 다시 말해, 매우 안정된 형태의 거버넌스 체계라고 할 수 있다.

4. 유럽과 북미의 초국경적 협력 비교

본 보고서는 위에서 제시한 요소를 바탕으로 유럽과 북미의 초국경적 협력을 비교했고, 그 결과 다음의 네 가지 주요사항을 도출했다. 첫째, 유럽의 초국경적 협력은 지역 정체성을 바탕으로 하는 경우가 많다. 이는 유럽의 많은 국가가 대체적으로 발전 정도가 비슷하고, 결속과 화합을 추구하는 EU의 회원국이기 때문이기도 하다. 이와는 달리, 북미의 초국경적 협력은 실용적인 문제, 즉 해당 두 지역의 경제적 상호의존성과 그에 따른 환경적 상호의존성과 같은 문제에 더 큰 중점을 두는 경향이 있다. 북미지역의 경제적 상호의존성은 두 가지 형태를 띤다. 미국-캐나다 협력은 서로 다른 기술과 기량을 결합하여 각자의 강점을 더욱 강화하고 공유한다는 특징을 지닌다. 이는 두 국가의 경제발전 수준이 비슷하기 때문일 것이다. 반면, 미국-멕시코 간 연계를 성립시키는 주된 원인은 요소가격의 격차다. 이는 샌디에이고-티후아나의 사례에서 볼 수 있듯이, 양국 간 경제발전의 두드러진 차이를 반영한다. 지역 정체성은 국경에 대한 인식을 허문다. 이와는 반대로, 경제적 상호의존성은 국경에 대한 인식을 강화하는데, 이는 양국의 차이점에 의해 상호보완성이 발생하기 때문이다(Kim and Lee, 2005). 그러나 협력관계가 요소가격의 차이에 의한 경제적 상호의존성에 기반을 둔 경우, 한 국가가 상대 국가의 임금을 낮은 수준으로 유지하려 한다면, 양국 간 긴장상태가 지속될 뿐만 아니라 결국 경제학적 측면에서도 협력관계는 장기간 지속되기 어렵다.¹²

둘째, 유럽과 북미 양 대륙의 법적·사회정치적 체계에는 다소 차이가 있다. 물론 두 지역에는 연방국가와 단일국가 모두 존재하지만, 일반적으로 유럽 국가 간, 그리고 미국과 캐나다 간 법적·정치적 체계는 차이가 크지 않다. 그러나 미국과 멕시코 간, 그리고 일부 서유럽국가와 EU 신규 회원국 간에는 법적·정치적 차이가 존재하며, 이는 이들 국가가 서로 다른 경제발전 단계에 있고 역사적 배경도 서로 다르다는 사실을 나타낸다. 이러한 차이는 초국경적 협력의 다각적 발전에 걸림돌이 된다.

셋째, 거버넌스 구조, 특히 지방정부와 중앙정부의 역할 비중은 뚜렷한 차이를 보인다. 유럽에서 초국경적 협력은 보통 중앙정부의 추진 하에 이루어졌으나, EU의 다층적 거버넌스에 부합하여 점차 지방정부로 주도권이 이전되고 있다. 이러한 변화로 인하여 지리적 장소에 기반을 둔, 보다 통합적인 정책이 초국경적 기관에 의해 수립되는 경우가 많아졌다. 유럽의 초국경적 활동은 상위정부의 지원을 받는 지역공공기관에 의해 활성화되고 있다.

지역공공기관의 적극적인 관여로 인해 초국경적 활동의 지리적 경계가 명확하게 그어지기도 하는데, 보통은 해당 지역의 기존 행정관할구역을 따른다. EU와 비교했을 때 북미는 중앙정부의 영향력이 여전히 크고 지방자치정부의 참여도는 아직 초기 수준에 머물러 있다(예: 미국-멕시코 접경지역, 오대호 지역). 북미 지역의 또 다른 특징은 민간부문의 참여가 활발하다는 것이다. 일반적으로 북미의 초국경적 활동은 개별 프로젝트를 중심으로 진행되고, 지리적 범위가 명확하게 정해져 있지 않으며, 지방정부는 소극적인 반면 중앙정부와 민간부문의 참여는 활발하다.¹³

넷째, 유럽은 여러 계획을 총괄하는 상부기구를 설치하고 있지만, 북미는 사안별로 별도의 기구를 설치하는 경우가 많다(OECD, 2003a). 즉, 유럽은 지리적 장소에 기반한 통합적 접근방식을 취하는 반면, 북미는 기능 중심의 접근방식을 택하는 경향이 있다. 유럽식 초국경적 협력은 복잡한 거버넌스 체계 안에서 특정 목표지역을 지정하고, 그 지역의 여러 다양한 정책분야를 총괄하는 기구를 설립하는 것이 특징이다. 따라서 행정절차가 매우 복잡하고 공공부문의 영향력이 상당히 크다. 이와는 반대로 북미 지역은 보다 실용적이고 유연성 있는 거버넌스 체계를 개발하고, 수자원관리 및 사회간접자본 금융조달 등의 몇몇 한정된 목표에 초점을 두며, 민간부문과 비정부 기관이 활발하게 참여하고 있다.

표 A.2는 초국경적 협력의 다양한 형태를 보여준다. 그러나 이는 주제별 분류일 뿐이며, 실제 사례가 이러한 이상적인 분류와 정확히 맞아떨어지는 경우는 드물다. 환황해권 내의 초국경적 협력은 표 A.2의 ‘경제적 상호의존성(요소가격)’ 범주에 가장 근접하다. 환황해권 내 지역적 연계를 이끄는 주요 동력은 집중적인 제조 네트워크를 구축하고 있는 민간부문이다. 초국경적 협력을 지원하기 위한 정부 차원의 공식적인 기본틀은 구축되어 있지 않다. 정부 간 협력은 초기 단계에 머물러 있으며, 법적 구속력이 있는 체계도 세워져 있지 않다. OECD의 분류방법(2006a)에 따르면, 이 지역의 협력사업은 ‘단일사업의 공동시행’에 머물러 있다. 즉, 기능적인 경제적 통합은 강화되고 있는 반면, 이와는 비대칭적으로 정치적 협력 체계는 미흡한 단계이다.¹⁴ 환황해권이 통합지역으로 거듭 발전하려면 효율적인 거버넌스 체계가 필요하다.

표 A.2. 초국경적 협력의 주제별 분류

요소	동기	지역정체성 혹은 공동가치	지역정체성 혹은 공동가치	경제적 상호의존성 (요소가격)	경제적 상호의존성 (기술)
예		트리레나, 외레순	발트해 지역, 미국-캐나다	샌디에이고-티후아나	미국-캐나다
주체		공공부문(특히 지방정부)	공공부문	민간부문의 적극적 참여	민간부문의 적극적 참여
범위		다각적 (지리적 장소 기반의 통합적 접근방식)	제한적 (기능 중심의 접근방식)	제한적 (기능 중심의 접근방식)	제한적 (기능 중심의 접근방식)
지리적 범위		명확	불명확	불명확	불명확
시간적 안정성		안정	해당없음	장기적 관점에서 불안정	안정
기관		일핵구조, 위계, 다각적	다핵구조, 네트워크, 개별 프로젝트 중심	다핵구조, 네트워크, 개별 프로젝트 중심	다핵구조, 네트워크, 개별 프로젝트 중심

출처: OECD

5. 기존 초국경적 협력 네트워크를 통해 얻는 교훈

OECD(2006a)는 초국경적 협력 발전에 중요한 네 가지 주요 요소로서 협력의 문화(협력에 대한 의지와 협력의 용이성), 법체계, 재정지원, 책임배분을 제시한 바 있다. 이 중에서 협력의 문화는 협력을 이루는 토대가 된다. 협력하려는 국가 간의 정치제도가 비슷할수록 협력은 용이해진다. 협력의 문화가 이미 자리 잡고 있다면, 법적 기본체제와 명확한 책임배분을 포함한 적합한 거버넌스 체계가 초국경적 협력에 더욱 힘을 실어줄 것이다. 재정지원 역시 협력에 필요한 동력과 장려책만큼이나 장·단기적으로 중요한 역할을 한다(글상자 A.7).

초국경적 협력의 형태가 각 국가의 경제적·정치적 구조에 의해 어떻게 결정되는지는 앞서 설명했다. 더불어, 공통적으로 적용되는 특징에 대해서도 서술했다. 본 보고서는 OECD의 2006년 연구결과와 부록에서 제시한 구분방법 및 각 사례연구를 바탕으로 효과적인 초국경적 협력을 위한 교훈을 다음과 같이 제시한다.

글상자 A.7. 초국경적 연계의 4대 필수 요소

협력의 문화 확산: 초국경적 협력은 2개 이상의 상이한 거버넌스 체계가 기술적으로 연결된 것 이상의 의미를 지닌다. 각양각색의 사람은 물론, 서로 다른 가치체계를 지닌 사회제도 역시 결합되어야 한다. 따라서 다국적 대도시 지역에 현재 존재하고 있거나 혹은 앞으로 생성될 협력의 문화는 국경을 초월한 대도시 거버넌스 수립에 있어서 가장 중요한 요소이다. 협력의 문화가 생성되었는지 여부는 다음의 두 가지 질문을 통해 판단할 수 있다. 첫째, 접경지역을 관리함에 있어서 지방주체가 국경을 맞대고 있는 상대 지역에 기꺼이 인정할 수 있는 권한의 범위는 어디까지인가? 이는 협력 구축의 의지와 관련된 기본적인 질문이다. 둘째, 협력과정이 얼마나 수월하게 진행될 것인가? 서로 언어가 다르거나 문화·정치 분야에서 기준이 상이하다면, 기술적 문제의 관리 및 해결이 상당히 지연될 수 있고 협력 주체 간에 혼란이 야기될 수 있다.

법체계: 초국경적 대도시 거버넌스 체계의 수립은 상이한 여러 관할지역의 제도를 아우르는 협력에 관한 협정을 체결하고 제도화하는 것을 의미한다. 초국경적 대도시권의 서로 다른 법체계에 공통된 부분이 어느 정도 존재한다면 협력은 보다 용이해진다. 스칸디나비아 국가들은 법체계가 비교적 비슷했기 때문에 협력이 수월하게 이루어질 수 있었다. 만약 차이가 크다면, 양자간 혹은 다자간 협정을 통해 격차를 좁힐 수 있다. 이러한 협정을 통해 지역 차원의 협력을 위한 법적 기반틀이 마련되고 지방정부 간의 직접적인 협력이 가능해진다(예: 여러 지방자치당국으로 구성된 초국경적 연합 형성). 1990년대 후반에 유럽을 중심으로 이러한 형태의 협정이 급속히 증가했다.

재정지원: 접경지역의 협력 활성화를 총괄하는 상위정부가 없는 상황에서는 협력 추진을 위한 재정적 장려책이 마련되어야 한다. 재정적 지원은 국경으로 인해 지방주체 간 협력이 정체되어 발생하는 시장실패를 바로잡을 수 있다. 즉, 재정지원은 지역 간의 경제활동(적정한 투자수익도 포함)을 활성화시켜 이러한 문제를 해결한다. 유럽에서는 INTERREG 프로그램이 가장 대표적인 예이다. 초국경적 거버넌스 체계를 설립하기 위해서는 확보 및 출연 가능한 외부 기금뿐만 아니라, 충분한 내부 기금 역시 필요하다.

권한배분: 각 지역의 의사결정 권한 정도는 협력에 큰 영향을 미친다. 만약 접경지역이 속한 국가의 헌법제도가 서로 다르고 권한배분에 있어서도 차이가 크다면 협력은 난항을 겪을 수밖에 없다. 연방국가와 단일국가가 서로 국경을 맞대고 있는 접경지역을 예로 들어보자. 한 지역은 지방자치당국이 접경지역의 행정적 권한을 가질 것이고, 다른 지역은 지역 내 중앙정부 소속기관이 권한을 행사하기 때문에 협력이 순조롭지 않을 수 있다. 이번에는 두 지역의 권한이 거의 균등하여 두 담당 주체가 동등한 수준의 ‘영향력’을 가지고 있으나, 각기 보유한 강점과 전문성이 다르다고 가정해 보자. 이 경우에는 각각의 사안에 따라 담당 행정주체가 달라지고 그에 따른 거버넌스 체계도 서로 차이가 나기 때문에 협력은 어려워질 수밖에 없다. 예를 들어, 초국경적 산업단지를 조성하는데 해당 분야에 전문성을 지닌 주체가 한 지역은 지방정부이고 다른 지역은 중앙정부 부처인 상황이 발생할 수 있다.

출처: OECD(2006a)

- i. 공동의 정체성 의식은 모든 초국경적 협력의 전제 조건이다. 이러한 정체성은 물리적 또는 물질적 상호의존성(예: 경제·환경)이나 역사적·문화적 요인을 기반으로 한 지역 정체성으로부터 형성될 수 있다.¹⁵ 처음에 물리적 상호의존성을 바탕으로 협력활동이 시작되고 후에 지역 정체성이 형성되는 경우도 있고, 그 반대의 경우도 많다. 이 두 가지 요소는 공동의 목적의식을 강화하는 과정에서 서로 영향을 주고 받는데, 이를 통해 보다 효과적인 초국경적 협력이 가능해진다.¹⁶ 이는 또한 초국경적 협력을 위한 핵심동력은 상품과 서비스의 자유로운 이동뿐만 아니라, 정보의 자유로운 이동과 이에 따른 사람의 자유로운 이동까지도 포함한다는 사실을 시사한다.
- ii. 중앙정부나 초국가정부는 초국경적 협력을 구축하는 데 선도적 역할을 한다. 이는 상위정부의 긍정적 관여가 특히 협력이 형성되는 과정에서 없어서는 안될 필수요소라는 사실을 의미한다. 유럽에서는 EU의 지원과 보조금이 여러 지역의 초국경적 협력을 촉진하는 데에 매우 중요한 역할을 했다. 북미 지역의 경우, 비록 초국경적 협력을 주도한 주체는 민간부문이었지만, 중앙정부의 강력한 지원이 없었다면 초국경적 협력 지역은 조성될 수 없었다. 협력을 법제화하고 촉진하는 주체가 바로 중앙정부였다(Blatter, 2003; Thant, 2007). 중앙정부의 역할은 다음과 같다. (1) 관할지역의 규제 완화 및 통합을 통하여 초국경적 협력의 걸림돌을 제거하고, (2) 하위 정부 간의 이해관계를 조율하며, (3) 재정적 우대정책을 제공하고 ‘메타거버넌스’의 기본틀을 수립하여 하위 정부가 집행권을 행사할 수 있는 환경을 조성한다(글상자 A.8).
- iii. 초국경적 협력의 발전을 위해서는 세미나나 포럼의 차원을 넘어서는 적합한 거버넌스 구조 역시 필요하다. 물론 비공식적 협력관계는 유연하다는 장점이 있지만, 제도화는 초국경적 협력에 시간적 안정성을 부여한다. 민간부문과 시민단체 등의 수직적·수평적 거버넌스 모두 필수적인 요소이다.
- iv. 물리적 인프라는 협력관계를 심화하는 데 핵심 동력으로 작용하기도 한다. 운송 및 통신과 같은 물리적 인프라는 상품·서비스·정보의 이동을 원활하게 한다. EU의 결속 프로그램이 초국경 지역의 물리적 장벽을 제거하고 초국가적인 고속도로망을 구축하는 일에 초점이 맞춰진 것도 바로 이러한 이유에서다.

- v. 소프트 인프라와 같은 사회문화적 네트워크 역시 협력관계의 발전에 상당히 중요한 역할을 한다. 소프트 인프라는 인적·사회적 자본으로 구성된다. 접경국을 자주 왕래하는 사람들은 초국경 지역의 통합적 발전에 기여할 수 있으며, 협력사업에 꼭 필요한 자산이기도 하다. 사회적 자본에는 대학을 비롯한 네트워크 중심의 시설, 포용적인 문화, 국경을 통과하는 사람들의 요구에 부응하는 도시 편의시설 등이 있다. 이 모두가 초국경적 협력을 이끄는 동력이다.

글상자 A.8. 메타거버넌스의 역할

메타거버넌스는 행정관리와 다양한 메커니즘을 이용한 거버넌스 절차를 의미한다. 복잡한 정책과 제도를 효과적으로 관리하기 위해 메타거버넌스를 담당하는 기구는 다음의 역할을 수행한다.

- 상이한 거버넌스 메커니즘 및 제도 간에 병합성과 일관성을 강화한다.
- 정책공동체 간 대화의 장을 마련하는 일에 앞장선다.
- 조직 관련 정보를 전문으로 하는 단일 기관을 설치하여 향후 전망을 제시한다.
- 거버넌스 내·외적으로 발생하는 분쟁 해결을 위해 ‘상소법원’의 역할을 한다.
- 제도통합 및(또는) 사회결속을 위해 약화된 조직이나 제도를 강화함으로써 힘의 균형상태를 유지하도록 노력한다.
- 정체성에 대한 이해, 전략적 역량, 개인 및 단체의 이익을 각각의 전략적 상황에 맞게 조정하여, 이들 요소를 반영하여 각기 선별한 전략과 전술 방향을 조율한다.
- 거버넌스 실패가 발생할 경우 정치적 책임을 진다.

출처: Jessop(2000), OECD(2006b)에서 인용

미주

1. Martinez(1994)는 접경지역에 대한 접근 정도에 따라 국경지역을 다음의 네 가지로 분류했다. 즉, 분리된 국경지역(예: 한국 국경), 공존하는 국경지역(예: 구 소련 공화국 간 국경), 상호의존적 국경지역(예: 미국-멕시코), 통합된 국경지역(생겐 조약 이후 EU 회원국)이다.
2. 1994년 추후 협약에 따라, 초국경적 협약은 공공국제법에서 해당 국가의 행정법으로 이전되었다.
3. EU법의 전문(acquis communautaire)이다.
4. 변호사, 수의사, 건축가와 같은 특정 전문직종은 다음과 같은 EU의 지시(directives)에 적용을 받는다. EU는 회원국의 국민이 자국에서 정식으로 전문직 자격을 갖는 경우, 타 회원국에 동일 직종에 대한 자격을 요청하면 필요한 경우 수습기간이나 교육과정을 거친 후 유사한 자격을 인정한다고 규정하고 있다.
5. 외레순(Öresund)대교는 스웨덴과 덴마크의 대표로 구성된 외레순대교 컨소시엄이 관리한다.
6. 외레순 대학의 지원 하에 공적자금 출연사업인 메디콘 벨리 아카데미가 1997년에 설립되었다. 메디콘 벨리 아카데미는 의료·제약 단지를 조성하기 위해 설립된 지역 및 양국 간 네트워크로서 회의, 워크숍, 세미나 등을 조직하고 박사과정을 제공한다. 1999년에 설립된 IT 외레순은 덴마크와 스웨덴의 IT 기업으로 구성된 기구로서 IT 단지 개발을 목적으로 운영되고 있다. IT 외레순은 IT 단지를 역내에서는 물론 전 세계적으로 홍보하고 있으며, 창의적인 아이디어를 벤처 자금과 연결시켜 벤처회사 설립을 돕고 있다. 외레순 식품 네트워크는 정부 및 민간 차원의 연구를 접목하고 농산물 및 영양 부문에서 기업 간의 협력을 이끌어 시너지 효과를 창출하는 것을 목표로 한다. 2000년에 설립된 외레순 환경은 환경 부문에서 연구소·산업계·공공부문의 연계 구축을 위해 노력하고 있다.
7. 국경을 가로지르는 출퇴근 통행량은 지난 10년간 급격히 증가했지만, 전체적인 비중은 여전히 적은 편이다. 또한, 외레순 초광역권은 아직 통합되고 실용적인 노동시장을 갖추지 못하고 있다. 접경국으로 출퇴근하는 근로자는 코펜하겐 노동인구의 약 0.65%이며, 이 수치는 덴마크 국내 출퇴근자 및 유럽의 여타 초국경 지역과 비교할 때 미미한 수준이다.
8. 라인강 상류 지역의 초국경적 협력은 러시아의 바부시카 인형에 비유될 수 있다. 레기오 바실리앙시스는 레기오 트리레나에 속해 있으며, 레기오 트레리나는 유리리전 라인강 상류의 하부 협력체이다.
9. Fourie(2006)에 따르면, 초국경적 협력을 지지하는 인프라는 지역적 공공재(국경을 가로지르는 철로와 고속도로 등)와 세계적 공공재(WTO 규칙 등)로 구분된다. 세계적 공공재는 제도화 되어있고 규제적 성격을 띠는데, 소프트 정책이 여기에 포함된다.
10. 외레순에는 외레순 위원회라는 중앙기관이 존재한다. 그러나 외레순 위원회는 논의를 위한 장소로서의 역할만 담당해 왔다. 최근에는 권한을 확대하고 있는 중이다.
11. 중앙집권화된 상부기관은 초국경적 연계의 최상위 단계로 여겨진다. 그러나 일부 기관은 EU 자금을 집행하는 역할만 담당하거나, 지역 차원의 참여는 부재한 상태에서 단순히 관료적 형식성만 띤다. 따라서 행정절차의 복잡한 정도와 공공부문의 영향력에 따라 해당 기관의 성격이 결정된다.
12. 경제학 원리에 따르면 요소가 자유롭게 이동하는 한, 요소가격이 동등해지는 데에는 오랜 시간이 걸리지 않는다.

13. 그러나 미국-캐나다의 경우, 주정부가 주도권을 갖고 있다.
14. 그렇다고 중앙정부가 초국경적 경제통합에 아무런 역할도 하지 않는 것은 아니다. 각국 정부는 사실상 수출 중심의 정책이기는 하지만 경제 정책을 추진함으로써 중요한 역할을 해왔다. 그러나 이러한 경제 정책은 국경을 초월하는 지역 간 협력을 염두에 두고 있지는 않다.
15. 지역 정체성이나 물질적 상호의존성이 필요한 이유는 다음과 같이 다양하다. 국경 자체로 인한 실질적인 어려움을 해결하고(예: 국경 통과), 국경을 초월하는 문제를 해결하며(예: 대기 및 수질 등의 환경문제), 이웃 지역에 영향을 줄 수 있는 문제에 관한 정보를 수집하고(예: 토지 사용 및 운송과 관련된 대규모 개발사업의 영향), 경제적 효율성을 추구하는데 있어서 적절한 규모를 보장해주기 때문이다(예: 공공서비스 공급과 세계적 차원의 경쟁).
16. 유럽의 초국경적 협력의 경우, 시간이 흐르면서 협력의 동기가 변하고 있다. 협력의 초기단계인 1960년대에는 정부가 추진하는 인프라 계획, 초국경적 운송시설개발, 공공서비스의 공급 분담 등이 협력을 이루는 주요 요인이 되었다. 그 후, 환경에 대한 우려가 시민사회의 압력으로 점차 커지기 시작하자 환경문제가 주요사안으로 떠올랐다. 유럽의 통합활동이 정제되던 1970년대 후반과 1980년대 초반에는, 이상주의적인 유럽통합의 추진으로 인해 초국경적 협력이 활성화되었다. 단일시장이 도입되고 그로 인해 국제적 경쟁이 심화되면서, 경제적 이익이 협력을 촉진하는 요인이 되었고 EU 보조금 제도도 협력을 활성화하는데 일조했다. 1990년대 이후로 유럽 전역에서는 초국경적 활동이 크게 증가하고 있는 추세이다.

참고문헌

- 국경환경협력위원회/북미개발은행 BECC/NADB (2009), Joint Status Report. URL: http://www.nadb.org/pdfs/status_eng.pdf. accessed at August 28.2009.
- Blatter, J. (2003), “Beyond hierarchies and networks; institutional logics and change in trans-boundary spaces”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16(4), October 2003.
- Blatter, J. (2004), “‘From spaces of place’ to ‘spaces of flows’? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3): 530-548.
- Brzosko-Sermak, A. (2007), “Theoretical Deliberations of Frontier Location of Cities”, *Bulletin of Geopgraphy (Socio-Economic Series)*, No.7/2007.
- Donovan, M. (forthcoming), “Barriers and Breakthroughs for Cross-Border Co-operation: The Case of the Pan Yellow Sea Region”, in *Reshaping Regional Policy in Korea*, edited by Richardson, H.W., S-C, Choe and C-H. C. Bae. Elgar Publishers.
- 델리스 연방준비은행 Federal Reserve Bank of Dallas (FRBD) (2005), “Crossroads; Economic Trends in the Desert Southwest”, *Issue 2*, 2005, FRBD, El Paso Branch, US.
- Florida, R. (2008), *Who's Your City?*, Random House, Canada.
- Fourie, J. (2006), “Economic Infrastructure: A Review of Definitions, theory and empirics”, *South African Journal of Economics*, Vol.74 Issue3: 530-556.
- Jessop, R. (2000), “The Dynamics of Partnership and Governance Failure”, in G. Storker (ed), *The New Politics of Local Governance in Britain*, Macmillan, Basingstoke, UK, pp.11-32.
- Kim, W-B. and S.S.Lee (2005), “Cross-border Co-operation in Europe and North America: Experiences and Lessons”, in *Collaborative Regional Development Across the Korea-Japan Strait Zone*, KRIHS, Anyang City, Korea.

- Martinez, O.J. (1994), “The Dynamics of Border Integration: New Approaches to Border Analysis”, in C. Schofield (ed) *Global Boundaries*, Routledge, London.
- OECD (2003a), *OECD Territorial Reviews of Vienna-Bratislava*, OECD, Paris.
- OECD (2003b), *OECD Territorial Reviews: Öresund, Denmark/Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2006a), *Territorial Reviews of Competitive Cities in the Global Economy*, OECD, Paris.
- OECD (2006b), *OECD Rural Policy Reviews The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2009), *OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark*, OECD, Paris.
- Perkmann, M. (2007), “Policy Entrepreneurship and Multi-level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions”, *Environment and Planning C* 25(6): 861-879.
- 캐나다 공공정책 연구소 Policy Research Initiative (PRI), Government of Canada (2008), *The Emergence of Cross-Border Regions Between Canada and the United States*, Final Report. PRI. Ottawa. Ontario.
- Scott, J.W. (1999), “European and North American Contexts for Cross-border Regionalism”, *Regional Studies*, 33(7): 605-617.
- Thant,M (2007), “Governance Issues in the Region”, in proceeding of *International Seminar on Cross-Border Cooperation Between Cities in East Asian Countries in Dec. 2007 in Jeju of Korea*, Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (MLTM), Gwacheon City, Korea.
- Warner M. and J. Gerbasi (2004), “Rescaling and Reforming the State under NAFTA: Implications for Subnational Authority”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4) December 2004: 854-873.

환황해권 초국경적 도시 간 협력

환황해권은 중국 북부 해안지역(환발해만), 한국의 남해안과 서해안 지역, 일본 서남 해안지역(규슈)을 포괄한다. 1990년대 초반에 중국이 개방된 이후, 환황해권은 광범위한 제조·운송 네트워크를 기반으로 동아시아에서 가장 급속도로 경제성장을 이룩하고 있는 지역이다. 중국의 다롄, 칭다오, 톈진과 한국의 부산, 인천, 그리고 일본의 후쿠오카, 기타큐슈가 이 지역의 발전을 주도하고 있다.

그러나 환황해권은 보유한 자산과 성장 잠재력을 충분히 활용하지 못하고 있다. 지역 내 과도한 경쟁과 미흡한 거버넌스 시스템 구축으로 인하여 경제통합은 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 이 지역의 운송체제, 특히 컨테이너 운송시장이 통합되기 위해서는 구조적 변화가 필요하다. 사회적·문화적 네트워크 강화도 여전히 풀어나가야 할 과제로 남아있고, 환경문제 역시 중요한 의제로 점차 대두되고 있다. 본 보고서는 이러한 요인들을 분석하고, 환황해권의 경쟁력과 통합 향상을 위한 다양한 정책을 평가한다.

본 보고서는 특히 1990년대 이후 지역정책의 핵심 의제로 떠오르고 있는 환황해권의 초국경적 거버넌스 체계를 검토한다. 지역당국 간 화합은 경제성장을 도모하고 역내 다양한 문제를 해결하기 위한 전제 조건이 된다. 유럽의 OECD 회원국 간 초국경적 협력과 북미 국가 간 초국경적 협력에 대한 비교분석도 부록에 기술되어 있다. 본 보고서는 초국경적 개발 혹은 아시아 경제개발을 목적으로 활동하는 정책 입안자, 연구원, 비정부 기구의 관심을 충족시켜 줄 것이다.

환황해권 내 초국경적 도시 간 협력에 관한 지역정책 보고서는 OECD 지역개발정책위원회 (Territorial Development Policy Committee)가 담당하는 국가지역정책 보고서 프로그램의 일부이다. 지역정책 보고서 시리즈는 국가 중앙정부에 실질적인 정책 조언을 제공하는 일을 목적으로 한다. 과거 초국경적 협력 사례연구로는 외레순(덴마크/스웨덴) 지역과 비엔나-브라티슬라바(오스트리아/슬로바키아)가 있다.