

환황해권 도시네트워크의 형성과 전망

김원배

국토연구원 선임연구위원

1. 세계화와 동북아의 지역화 현황

정보기술의 발달과 함께 심화되고 있는 세계화 및 지역화 추세는 지금 전세계적인 현상이다. 비록 지역주의가 세계경제 통합에 장애가 될 수도 있다는 주장도 있지만, 지역주의는 지구적 통합을 위한 중간적 단계로서 해석될 수도 있다. 현재 지역 경제블록은 여러 형태로 150개 이상이 존재하고 있는 것으로 알려져 있다. 이 중 EU, NAFTA, MERCOSUR 등이 중요한 위치에 있다. 비록 AFTA(ASEAN Free Trade Agreement)가 아시아에 있지만, EU나 NAFTA만큼의 결속력은 없다.

세계에서 차지하는 인구 및 경제력의 비중, 경제적 보완성, 지리적 인접성 등의 호조건에도 불구하고, 동북아 국가들 특히 중국, 일본, 한국은 경제블록이나 자유무역협정을 형성하지 못하고 있다. 무역 불균형 등 경제적 요인들 외에 역사적, 정치적, 심리적 요인들이 공식적인 지역협정에 걸림돌이 되고 있다. 특히 동북아가 타지역과 구분되는 점은 민족주의가 건재하고 국가가 아직도 상당한 역할을 수행하고 있다는 것이다. 이러한 이유로 세계화와 관련하여 일부 논자들이 주장하는 경제의 탈국가화를

동북아지역에서는 전적으로 수용하기가 어렵다. 그러나 경제주체들의 탈국경화, 민간이나 지방차원에서의 국제화 경향은 이미 거스를 수 없는 추세이다.

한편 최근 지역 내 무역 및 투자가 급속히 증가하고 있고 동북아 국가간 경제협력에 관한 인식이 공유되고 있는 점으로 미루어볼 때, 가까운 미래는 아닐지라도 장래 동북아에 국가주도적인 지역경제블록을 예상해 보는 것은 근거없는 일은 아닐 것이다. 이는 최근 역내 무역 및 투자에서의 성장추이에서도 알 수 있듯이, 동북아내 경제통합이 증가하고 있다는 사실에 기인한다. 그러나 지역블록 형성의 지표로 사용되는 역내 무역의 존도를 살펴보면, 아직까지는 동북아가 EU나 NAFTA에 뒤쳐져 있고, 한·중·일 3국이 미국에 대한 높은 무역의존도를 보이고 있다. 이는 3국간 경제블록 형성의 장애요인이다(Chung 1999). 동북아 역내 경제적 상호의존성의 증가 경향은 21세기에도 지속될 것으로 예상된다.

이러한 배경에도 불구하고 동북아 내 자유무역지대 형성에 대한 단기 전망은 여러 장애요인 및 문제점들을 고려해볼 때 밝은 것만은 아니다. 이 중 제일 심각한 것은 국가간 무역수지의 불균형이다. 체제이행과정에 있는 중국의 자유무역협정 체결에 대한 우려도 무시할 수 없는 요인이다. 한국과 일본 간에도 무역수지불균형의 심화에 대한 우려와 과거 역사에 대한 재정리과제가 남아 있다. 중국이 주변국가들과 연계를 긴밀히 하고, 타이완-본토문제를 해결하며, WTO가입 후 세계경제와 양립할 수 있는 사회·경제시스템을 갖추는 데에는 시간이 걸릴 것이다.

따라서 동북아의 지역형성에 있어서 국가주도적 협력방식보다는 지방이나 민간에서 일어나고 있는 자발적인 협력을 촉진하고 체계화하는 노력이 선행되는 것이 바람직하다고 본다. 이 논문에서는 동북아를 구성하는 중요한 소지역 중 하나인 환황해권의 형성과정을 소개하고 초국경적 도시간 협력의 현황과 전망을 집중적으로 살펴보고자 한다. 논문의 말미에는 도시간 네트워크 형성을 촉진하기 위한 몇 가지 실질적인 전략을 제시하고자 한다.

2. 동북아시아 내 하위경제지역의 출현과 환황해경제권의 위치

다양한 정치적 관심, 역사적 배경, 사회경제시스템 때문에 한-중-일을 포함한 동북아시아 국가들은 무역블록이나 통합경제지역을 형성하기가 쉽지않다. 그러나 싱가포르를 중심으로 하는 성장삼각(SIJORI-Singapore, Johor, Riau)과 홍콩, 광둥, 후지안, 타이완으로 구성되는 남중국 성장삼각(Southern China Growth Triangle) 등과 같이 성공적인 결과를 가져왔던 지방차원의 경제권형성은 동북아에서도 가능하다. 무역블록에서의 국가간 협정과 달리 소규모 경제지역들은 제도적·행정적 요소에 있어 국가차원의 변화를 필요로 하지 않는다. 또한 소규모 경제지역은 공식적인 무역블록보다 더 낮은 비용과 적은 시간으로 구축될 수 있다(Tang and Thant, 1998).

지방주도형이라 부를 수 있는 이러한 대안적 접근은 이미 동북아에도 존재하고 있다. 지방주도적 접근은 중앙정부의 배제¹⁾를 의미하지는 않으며, 지방당국, 기업, 도시, 지역주민 등 기본적으로 지방과 국가 하위주체들에 의하여 운영되는 방식이다.²⁾ SIJORI와 SCGT에서 관찰할 수 있듯이 민간 및 지방자치단체는 소규모 경제권에서 지방간 교환과 협력에 있어 중요한 역할을 한다. 특히 대기업 및 다국적 기업은 이러한 지역이 통합된 경제권으로 발전하는 데 있어 결정적인 역할을 한다고 볼 수 있다.

이러한 지방주도의 자생적인 경제통합과정은 동북아에서도 형성중에 있다. 하나는 황해를 중심으로 하고 있고 다른 하나는 동해를 중심으로 하고 있는데, 한반도는 양권역의 중심에 위치해 있다. 환황해지역은 두 가지 측면에서 환동해지역보다 형성 가능성이 높다.³⁾ 그 하나는 권역 내

1) 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 정부의 정치적 의지는 SIJORI 형성에 중요한 역할을 담당하였다.

2) 매기(McGee, 1999) 등은 국가주도에 의한 지역창설 가능성을 낮게 보았다. 반면에, 그들은 시민주도 자발적 상호교류 및 지역활동에 기초한 가상지역 창설의 가능성을 강조하였다.

3) 환동해권 내의 인구는 대략 1억 명 정도이다.

에 다수의 대도시가 존재한다는 점이고, 다른 하나는 산업기반과 인프라 수준이 양호하다는 점이다. 약 3억 인구를 가진 환황해권은 EU, NAFTA 등과 경쟁할 수 있는 잠재력을 갖고 있으며, 향후 세계 제조업의 선도지역이 될 잠재력을 지니고 있다(Friedmann, 2000). 따라서 환황해권 내 통합된 경제지역의 성공적인 형성은 동북아 경제협력의 선도적인 역할을 할 것이다.

한편 환동해권은 그 막대한 자원을 개발할 수 있는 잠재력이 존재함에도 불구하고 실현되기까지는 다소의 시간이 소요될 것이다. 환동해권을 구성하는 저개발지역들은 인구도 희박하다. 일본의 서부지역⁴⁾은 동부와 비교해 볼 때 낙후되었고, 한반도의 동부지역(강원 및 경북)⁵⁾ 역시 서부지역과 비교해 볼 때 저개발지역이며, 러시아 극동은 낙후되어 있고 인구도 희박하다. UNDP에 의한 지방단위의 국제적인 노력이 있었음에도 불구하고, 이 지역에서 괄목할 만한 성과를 거두지는 못하고 있다.⁶⁾

3. 환황해권의 지리적 경계 및 주요 특성

환황해권의 지리적 경계가 확실하게 정해져 있는 것은 아니다. 일부 학자들은 중국의 상하이, 장수, 산둥, 허베이, 랴오닝, 베이징, 텐진, 일본의 남서부, 한반도 전역을 포함하는 광범위한 경계를 환황해권으로 정의하고 있다(Kyushu Bureau of MITI, 2000). 한편 황해연안지역에 초점을 맞춘다면, 좀더 좁게 랴오닝, 허베이, 텐진, 산둥, 큐슈 북서부, 한반도의 서부를 포함하는 하위지역으로 정의할 수 있다.⁷⁾ 이 연구에서는 분석목적에 감안

4) 일본 서부지역은 동해(일본해)에 면한 지역을 포함한다.

5) 함북, 함남, 강원, 경북은 한반도 동부를 포함하며, 합산인구는 약 500만 명이다.

6) 강원(韓), 훈춘(中), 니가타(日)의 지역수준 노력은 상호 지역연계 및 협력에 긍정적 영향을 미쳤으나, 초국경적 지역권 형성의 중요성을 뒷받침할 만한 결과를 도출하지는 못했다. 남북한 관계개선 및 주요 결절지역에 대한 사회간접자본 투자는 환동해권의 하위지역간 경제협력을 촉진할 수 있을 것이다.

하여 약간 더 넓은 지역을 범위로 정하여, 랴오닝, 허베이, 텐진, 베이징, 큐슈의 7현⁸⁾, 아마구치현, 한반도를 포함한 지역을 환황해권으로 정의하기로 한다. 지리적 범주 설정에서 중요한 가정은 환황해 주요 항만도시들의 배후지 규모이다. 북한은 정보이용이 불가능하고 정치적으로 고립되었기 때문에 분석대상에 포함하지 않았다.

앞의 정의에 따르면, 환황해지역의 인구는 총2억8천만 명으로 동북아 총인구의 19%를 차지하고 있다. GDP 측면에서 동북아지역에서 환황해지역의 비중은 약 18%이며, 동북아의 총수출의 약 20%를 담당하고 있는 중요한 하위지역이다.

세계경제에서 환황해지역의 위상이 그다지 높지는 않지만 가까운 장래에는 고부가가치 지식 콘텐츠를 가진 제조업지역이 될 전망이 높다. 1998년 현재 환황해지역은 세계인구의 4.7%, 세계 GDP의 3.6%를 차지하고 있다. 일부 제조업에 있어 환황해지역의 중요성은 상당히 주목할 만하다. 세계 선박, 철강 및 자동차생산에서 중국, 한국, 큐슈의 생산량은 각각 46.5%, 20.3%, 8.2%에 이른다.

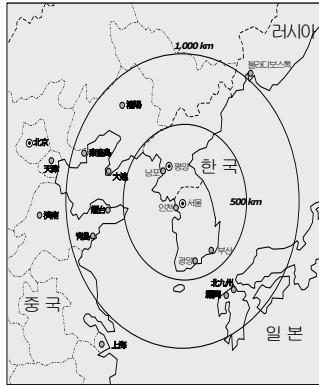
이와 같은 산업생산력과 인구 1백만 명 이상인 많은 도시들이 집적해 있음을 고려해 볼 때, 환황해지역은 세계적인 제조업지대가 될 잠재력을 지니고 있다. 일부 계획가들이 지적하였듯이 환황해지역의 이러한 잠재력은 지역내 기술창출 및 물류 네트워크 등을 통해 효율적으로 지원했을 때 실현될 수 있을 것이다(Kim, 1991; Kyushu Bureau of MITI, 2000).

환황해지역을 구성하는 지역을 세부적으로 들여다보면, 장기적으로 산업협력의 가능성도 높지만 지역간 불균형이 중요한 문제로 대두될 가능성도 예상할 수 있다. 예를 들면, 환황해지역 총인구의 78%를 차지하는

7) 항만도시에 초점을 맞추어 본다면, 한반도 동부지역을 제외시킬 수 있다. 그러나, 무역 및 투자의 관점에서 본다면, 아마도 강원도와 경상북도를 포함한 한반도 전체가 YSSR과 관련이 있을 것이다. 이 연구에서 독자적으로 한국 서부지역을 분리하려고 시도하지 않는 것은 이러한 이유 때문이다.

8) 7현에는 후쿠오카, 사가, 나가사키, 구마모토, 오이타, 미야자키, 가고시마가 포함된다.

<그림 1> 환황해권의 지리적 경계



자료: 김원배 외, 2000, 환황해권 주요 항만도시간 연계망 구축전략, KRIHS

중국은 1998년 환황해지역 GDP의 22%, 환황해지역 수출의 19%만을 차지한 반면, 큐슈지역의 경우 인구는 5.4%에 불과하지만 환황해지역 GDP의 45.6%를 담당했다. 한국은 환황해지역에서 차지하는 인구비중에 비해 생산 및 수출에 있어 훨씬 높은 비중을 담당하였다. 다시 말해서 환황해지역에서 중국은 많은 인력과 광대한 토지면적을 통하여 토지소비적인 활동 기반과 노동력을 제공하고 있다. 반면, 한국과 일본은 자본과 기술의 공급원이다. 장래 환황해지역 내 경제비중에 있어 중국이 큐슈와 한국을 추월할 것이라고 예상되긴 하지만, 거시적인 차원에서의 역내 불균형은 환황해권 내 경제협력수단에 관한 문제를 제기하게 될 것이다.

랴오닝, 허베이, 산둥, 베이징, 텐진을 포함하는 환황해권 내 중국지역은 상하이지역, 주강 델타지역과 함께 중국 3대 경제지역중의 하나인 보하이(발해) 경제지역이다(Kim and Kwon 1998). 보하이 지역은 인구가 많고 산업기반이 양호하지만, 경제성장과 외부개방 측면에서는 상하이와 주강 델타지역에 뒤처져 있다. 보하이 지역, 특히 랴오닝성의 한 가지 약점은 지역경제에서 중공업에 기반한 국영기업이 큰 비중을 차지하고 있다는 점이다. 다시 말해, 보하이 지역의 미래는 국영기업들의 개혁 성공여부에 달려있다. 그러나 2억이 넘는 인구나 양호한 산업기반은 거대한 시장 및 생산잠재력을 제공한다. 수출과 외국인 투자실적이 시사하듯이 보하이 지역은 한국, 일본과의 활발한 경제협력을 통하여 중국 남부지역을 뒤쫓고 있다.

일본의 경제 및 인구의 대략 10%를 차지하는 큐슈지역은 철강, 화학산업 등 일본 중공업의 기반지역이었다. 최근 이 지역은 많은 자동차 및 IC 관련기업들을 유치하여, 일본의 중요한 자동차 조립기반지역의 하나가 되고 있다. 대체로 큐슈는 제조업중심이 아니라 서비스 중심경제이다. 서비스산업은 1995년 회계연도 기준 GRP(Gross Regional Product)의 72.4%를 차지한다. 인프라와 첨단기술기반을 잘 갖춘 큐슈지역은 환황해권 내 산업협력에 있어 선도적인 역할을 할 것으로 예상된다(Kyushu Bureau of MITI 2000).

4,700만의 인구나 3,210억 달러의 GDP를 가진 한국은 환황해지역에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 지리·경제적으로 한국은 일본과 중국사이에 위치하고 있다. 한국의 중급기술과 자본은 보하이 지역 경제발전을 위한 중요한 원천의 하나이다. 또한 한국의 지리적 위치는 환황해지역 내에서 네트워크를 구축하는데 유형, 무형으로 중간역할을 하기에 유리하다.

한-중-일 3국간 무역에서 드러나듯이 환황해지역 내에는 경제적 보완성이 높다. 보완성의 정도는 한-일, 한-중간은 다소 낮은 반면, 중-일간에는 매우 높다. 장기적인 관점에서, 한국의 위치는 중국, 일본과 비교해 볼 때 상대적으로 불리하다. 왜냐하면 중국, 일본과 경합하는 분야가 중국과 일

<표 1> 환황해권의 주요 지표

지역	면적 (천 km ²)	인구 (백만 명)		GDP (십억 \$)		수출 (십억 \$)		해외직접투자 누계 (십억 \$)	
		1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998
중 국	9,600	1,158	1,248	406.3	958.9	62.1	183.8	43.7	454.6
遼寧省	147.5	39.9	41.6	20.2	46.9	5.6*	8.1	3.5	21.9
河北省	187.9	62.2	65.7	18.1	51.4	1.7*	3.1	0.4	14.3
山東省	157.2	85.7	88.4	29.5	86.5	3.5*	10.4	1.8	22.0
北 京	16.4	10.9	12.5	10.5	24.3	1.3*	10.5	2.4	21.7
天 津	11.9	9.1	9.6	6.3	16.1	1.8*	5.5	1.3	21.1
소 계	520.9	207.8	217.8	84.6	225.2	13.9	37.6	9.4	101.0
일 본	377.8	124	126	3,478.6	4,672.7**	314.5	386.9	n/a	n/a
九州 七縣 山口縣	48.3	14.9	15.0	331.6	458.7**	14.6	23.9	n/a	n/a
한 국	99.3	43.3	46.9	295.1	321.3	71.9	132.3	n/a	32.5***
환황해권 계	668.5	266.0	279.7	711.3	1,005.2	100.4	193.8	n/a	n/a

주: * 1990년 자료, ** 1996년 자료, *** 2000년 1월까지 누적된 해외직접투자액
 자료: 김원배 외(2000), 환황해권 주요 항만도시간 연계망 구축전략, KRIHS.

본사이의 경합분야보다 많기 때문이다. 이러한 점을 감안할 때 한국은 중국, 일본보다 공동 경제 네트워크를 구축하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 필요가 있다.

4. 환황해권의 최근 발전과 미래 전망

1) 환황해권 형성과정

환황해권의 형성은 아직 SIJORI나 SCGT처럼 구체화되지는 않았지만, 1990년대 이래 계속 논의되어왔다(Kim, 1991). 중-일간에는 이미 1980년대부터 경제교류가 있어왔고, 한-중간에는 한-중간의 외교정상화가 이루어진 1992년에 이르러서야 본격적인 교류가 시작되었다. 중국은 보하이

만 지역에 적극적으로 해외직접투자를 유치하고 있었고, 한국의 기업들 또한 국내 산업구조재편으로 인해 생산비용을 절감할 수 있는 지역을 찾고 있었기 때문에 서로의 이해관계가 맞아 호기로 작용할 수 있었다.

1990년대 이래로 환황해권형성 과정은 시장지향적인 방향에서 전개되어 왔다. 삼국의 정부가 개별적으로 무역 및 투자장벽을 제거하려고 노력한 것은 사실이지만, 경제적 상호보완성을 이용하고 있었던 것은 바로 민간기업이었다. 1990년대 지방주도의 추진노력은 사실 매우 중요한 과정이었다. 예를 들어, 환황해권 내 지역간 경제적 상호보완성 추구를 목적으로 한 무역 및 투자는 수년에 걸쳐 현격하게 증가되어왔다. 무역부문의 경우, 도시 및 지방수준에 관한 자료는 부족하지만, 각국간의 총무역량 및 무역구조를 살펴봄으로써 이를 추론해볼 수 있다.

1991년에서 1998년 사이에, 한-중, 중-일간 무역은 크게 증가하였다. 그러나 한-일간 무역총량은 1997년까지는 증가하였으나, 1998년에는 감소하였다. 이는 아시아지역의 경제위기에서 기인한다. 국가 하위지역 수준에서도 비슷한 경향을 인지할 수 있다. 예를 들면, 큐슈지역은 중국 특히 환황해권에 속해 있는 지역(KERC, 2000)과의 무역관계를 확대해오고 있다. 최근 큐슈지역의 대한무역이 크게 신장되고 있는 것은 아니지만, 여전히 한-일간 무역총량의 40% 정도를 차지하고 있어 황해권 내 경제교류가 활발함을 알 수 있다.

무역통계에 의하면, 일본은 기계, 통신설비, 철강, 플라스틱, 고무, 정밀기계산업에, 한국은 철강, 의류, 전자제품, 통신설비산업에 비교우위가 있는 것으로 나타나고 있다. 물론 일부산업에 있어 한-일간에 경쟁이 존재하고는 있으나, 중-일, 한-중간에는 강한 상호보완성이 존재한다(Kim et al., 1998). 이러한 상호보완성은 큐슈와 중국 간의 무역에서 명백하게 드러난다. 큐슈는 중국에 일반기계류, 화학제품, 철강, 전기기계, 정밀기계 등을 수출하고, 수산물, 의류, 전기기계, 연료 등을 수입한다. 중국 보하이만 지역의 중공업 중심적 구조를 보면, 환황해권 내 교역은 노동의 수직적, 수평적 분업을 통해 확대될 것이라는 추측이 가능하다. 실제로 국가

수준의 자료는 철강, 화학제품, 전기기계와 같은 품목에 있어서 삼국간의 산업내무역(intra-industry trade)이 증가되어왔음을 보여준다(Kim, 1998).

투자부문의 경우, 중국 보하이만 지역은 한국 해외직접투자액의 3분의 2, 일본 해외직접투자액의 40%를 유치하였다. 보하이만 지역에 대한 한국의 투자는 주로 산업재편이 활발하게 진행되고 있는 수도권지역으로부터 시작되었다. 황해 연안의 중국 도시들은 큐슈 소재 기업이 가장 선호하는 투자지역이며, 큐슈지역 대중(對中) 직접투자 총액의 40%를 차지하고 있다(KERC, 2000). 한국과 일본의 투자자들은 환황해권 내의 더욱 긴밀한 경제통합을 주시하며, 중국 제조업분야에 큰 관심을 표명하였다. 그러나, 한 가지 문제는 일본의 대한투자가 빈약하다는 것이다. 한국의 높은 임금비용이 한 가지 이유가 되기도 하지만, 일본이 대한투자에 크게 관심을 갖지 않는 데에는 1997년까지 한국의 투자환경이 외국인투자에 대해 비우호적이었다는 사실도 크게 작용하였다.

2) 초국경적 협력의 동인

전술한 바와 같이, 한-중-일 간의 경제적 상호보완성은 황해권 통합지역 건설의 중요한 이유가 된다. 이에 더하여 두 가지 이유를 부연할 수 있는데, 그중 하나는 지리적 근접성이다. 예를 들면, 부산과 후쿠오카의 거리는 200km에 불과하다. 인천과 칭다오 간의 거리는 600km에 달하지만 고속선박이 도입된다면 7시간이면 도착할 수 있다. 경제지역 출현을 뒷받침하는 또 다른 이유로는 해상무역의 역사 및 황해를 따라 환상으로 이루어졌던 문화교류를 들 수 있다. 환황해권 도시 및 지역들은 공통된 문화적 뿌리를 공유하고 있기 때문에 바다를 통한 지역간 협력에 대해 밝은 전망을 갖고 있다.

실제로, 환황해권 연안도시간에 상품, 기술, 인적자원 교류가 있었던 것은 2,000년 전 이상으로 거슬러 올라간다. 해상무역의 주요 지점으로 랴오둥 반도, 산둥 반도, 한반도 및 일본의 큐슈가 포함된다. 해상노선의

통제권을 둘러싸고 전쟁이 있었던 것은 사실이지만, 황해는 무역 및 여행을 위한 통로가 되어왔다. 해상무역의 전성기는 한국의 신라시대(A.D. 646~856), 중국의 당나라(A.D. 618~907), 일본의 야마모토-나라-헤이안 시대(A.D. 646~856)였다(Yoon, 1999). 지중해연안 유럽에서 15세기 이래로 초국경적 도시 네트워크가 발달되어온 것에 반해, 14~5세기 이후 동북아시아 국가들은 초국경적 도시 네트워크에 대한 추동력을 잃어버렸다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 이 시기는 동북아시아 국가들, 중국의 명·청나라, 한국의 조선, 일본의 도쿠가와 막부가 중앙집권적 행정체계를 정비하는 기간이었다.

따라서 경제적 상호보완성, 지리적 근접성, 문화적 동질성⁹⁾ 환황해권 형성의 근거를 제공하며 동양의 지중해인 황해의 주변도시간 네트워크 부활의 가능성을 제시한다(Yoon, 1999). 장기적으로 보면 초국경적 도시간 협력은 지역시장을 확대시키고 자원 풀(pool)을 형성하며 노동과 자본을 더 효율적으로 이용함으로써 황해권의 지속적인 성장여건을 조성하는데 도움을 줄 수 있다.

3) 환황해권의 통합을 가로막는 장애요소

동북아의 상이한 사회-경제체제, 비교적 폐쇄적인 국내시장, 빈약한 지방정부의 권한, 낙후되고 연계성이 결여된 사회간접자본으로 인하여 환황해권 도시 네트워크 형성에는 여전히 한계가 있다(Rozmann, 1998a). 한-중-일의 무역장벽은 여전히 높고, 교역이 불가능한 재화 및 서비스시장에 대해서는 더욱 폐쇄적이다. 출입국절차는 매우 까다롭고 많은 시간이 소요된다. 이러한 장벽 및 폐쇄적인 시장은 국제·지역간 협력에 있어 바람직하지 않다.

게다가 단기이익만을 노리는 기업의 자세나 개별 지방·국가이익만을

9) 이러한 세 가지 요소가 충분하고 필수적인 것은 아니지만, 동아시아 지역에 성공적인 하위지역을 형성하는 데 있어 중요한 특성이 될 수 있다.

앞세우는 취약한 국제화수준은 환황해권 내 초국경적 협력에 방해가 된다. 예를 들면, 한-중-일의 국제화를 위한 노력중 상당부분이 지방간·국가간 이익보다는 지방 및 국가의 이익을 보호하려는 의도로 이루어지고 있다. 국제화 및 지역화에 대한 설득작업은 있었지만, 인접국가나 지방의 상이한 문화 및 제도를 이해하려고 하는 지방당국 및 주민에 의한 노력이 없었다(Rozmann, 1999b). 초국경적 협력은 흔히 삼국의 개별도시 및 지방의 진흥전략으로 인식된다. 자국의 이익추구는 어느 선까지는 필수적인 사항이지만, 편협하게 자신의 이익만을 우선시하는 것은 각 국의 동의를 이끌어내고 역내 각 도시의 공통된 목표 및 비전을 수립하는 데 있어 중요한 장애물이 될 수 있다.

4) 환황해권 지역의 경쟁 및 협력

현재까지 환황해권 도시들 주요 관심은 협력보다는 경쟁에서의 승리에도 있다. 이 지역의 모든 도시는 개별 도시의 이익 극대화를 위해 노력하고 있다. 경쟁과 관련한 문제는 죄수들의 딜레마에 비유된다. 승자와 패자라는 결과가 나타나는 제로섬 게임(zero-sum game)은 경쟁을 가중시키고, 지나친 경쟁과 낭비에 의해 자원과 에너지가 과도하게 사용되므로, 결국 패자뿐 아니라 승자에게도 손해를 입힌다. 예를 들어, 환황해권 내 주요 연안도시들에 있어 지나친 항만확장계획은 과당경쟁의 가능성을 불러올 수 있다. 또 다른 예로 전자, 자동차 조립 및 부품생산, 기계산업과 같은 몇몇 제조업에 과당경쟁이 일어날 수 있고, 그 결과로 환황해권은 과잉용량 및 전반적인 비효율성으로 인해 고통받게 될 것이다.

이러한 승자 또는 패자로 귀착되는 게임은 협력을 통한 대안적 해법을 통해 피할 수 있을 것이다. 예를 들면, 환황해권 항만도시들이 서로의 항만시설을 이용할 수 있도록 동의한다면, 같은 시설에 대한 중복투자를 피할 수 있을 것이다. 아직까지 모든 도시들이 이러한 잠재력을 인식하고 있는 것은 아니지만, 모든 도시가 경쟁과 협력에 관한 원칙에 대해서는

동의하고 있다. 그러므로, 환황해권 도시 및 국가간의 대화와 토론을 늘려나가는 작업이 선행되어야 한다. 지방간 협력이 유일한 협력수단이라고 단언할 수는 없지만 지역의 공동체 의식을 가꾸는 데에는 국가주도적인 접근방법보다 나은 것이다.

환황해권에서는 이러한 지방차원에서 협력을 가능케 하는 몇가지 징조가 나타나고 있다. 예를 들면, 최근 자매결연을 맺은 도시들이 크게 증가하였고, 다수의 도시간 협의체¹⁰⁾가 구성되고 있다. 한국과 일본의 민주화 및 지방분산이 진행됨에 따라 지방당국에 더 많은 권한이 이양될 것이다. 바꿔 말하면, 이러한 권한은 지방정부가 중앙정부에 과도하게 의존하지 않고 초국경적 협력을 추진할 수 있도록 도와줄 것이다. 장기적으로 환황해권 주민들의 발전적이고 확고한 지역 의식은 지방당국이 초국경적 협력을 추진하는 데 큰 도움을 줄 것이며, 결과적으로 하위지역 형성은 가속화될 것으로 보인다.

5. 환황해권 주요 항만도시간 연계현황 및 전망

1) 확대된 생산·물류 및 여행 공간

동북아시아의 국경은 EU, NAFTA와 비교해볼 때 폐쇄적인 것이 사실이지만, 최근에는 다소 완화되고 있는 추세이다. 현재 자본이동에는 거의 제한이 없기 때문에 국경을 초월한 기업들의 투자가 이루어지고 있다. 한국과 일본 투자자들은 중국에 합자기업 또는 독립법인을 설립하고 있다. 합자기업 및 독립법인은 부분적으로 중국, 모기업, 제3국에서 원료를 조

10) 예를 들어, 기타큐슈, 시모노세키, 다리엔, 칭다오, 인천, 부산 등이 포함된 동아시아 도시 회의(East Asian City Conference: 후에 텐진, 옌타이, 울산 참가) 및 후쿠오카, 사가, 나가사키, 부산, 전라남도, 경상남도, 제주도 등이 포함된 한일해협권 시도지사 회의(the Governor's Summit of the Korea-Japan Strait) 등이 있다.

달한다. 산동성의 한국 투자법인의 경우, 역내에서 자체조달하는 비율은 상대적으로 낮다고 알려져 있다. 또한 중국시장에 대한 한국 투자법인의 상품판매율 또한 낮다. 이와 대조적으로, 일본 투자법인은 더 많은 비율의 원료를 역내조달하며, 중국시장에 더 많은 제품을 판매한다(Kim and Kwon, 1998). 이러한 차이는 있으나, 환황해권 내에서는 해외직접투자를 통한 지역생산 네트워크가 서서히 구축되고 있다.

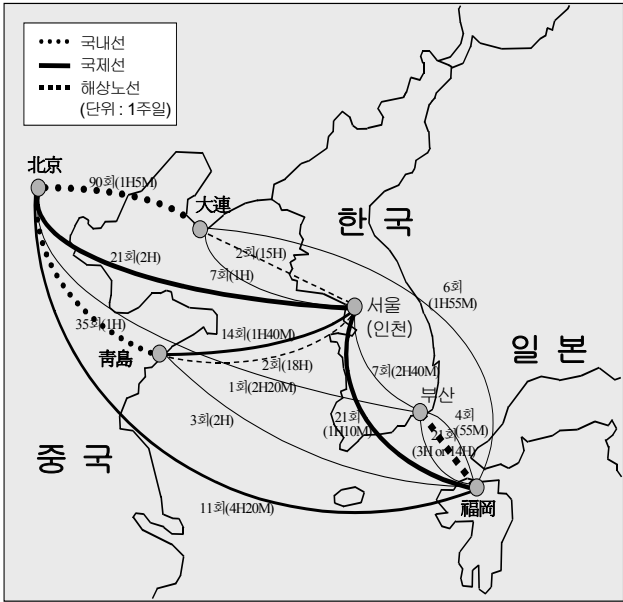
반면에, 무역은 비교우위에 따라 노동력의 국제분업을 촉진하고 있다. 특정산업에서 경쟁이 존재하지만, 환황해권 내부에서는 산업전문화가 발생하고 있다. 무역증대에는 각국간, 항만도시간, 국내 내륙도시간의 효율적 제품수송이 필요하다. 1990년대 한-중-일간 해상 및 항공교통의 급속한 발전은 무역 및 교통간의 밀접한 관계를 입증하고 있다. 현재 환황해권 내에는 10개의 해상노선과 주요 도시를 연결하는 11개의 항공노선이 개설되어 있다.

이러한 교통연계는 무역, 투자, 비즈니스, 관광 등의 성장과 함께 증가하고 있는데, 환황해권에서 생산 및 관광의 지리적 범위는 1990년대 이래로 크게 확장되어 왔다. 환황해권은 항공교통의 발달로 1일 여행권이 될 수 있으며, 사업가는 아침에 후쿠오카를 출발해서, 다리엔에서 업무를 처리할 수 있고, 저녁에 후쿠오카로 되돌아올 수 있다. 부산과 후쿠오카간에는 1일 선박여행도 가능하다. 환황해권은 무역, 투자, 비즈니스, 물류, 관광 등을 포함하는 통합지역이 형성될 수 있다. 그러나, 극복해야 할 장애물이 있는데, 하나는 항만시설과 같은 하드웨어 관련 문제이고, 다른 하나는 출입국절차와 같은 소프트웨어적 문제이다.

2) 네트워킹과 지역통합을 위한 기본단위로서의 도시

공공부문에 의한 도시간 네트워크는 주로 경제적인 이유로 추진되고, 네트워크경제, 거래비용 절감, 자원공유 및 규모의 경제 등의 이익을 누릴 수 있다고 한다(Cappellin, 1994a). 좀 더 넓게 보면, 도시간 네트워크

<그림 2> 환황해권 주요 항만도시간 항공 및 해운 연계망



주: 선의 두께는 빈도를, () 안 숫자는 소요시간을 의미함
 자료: 김원배 外(2000), 환황해권 주요 항만도시간 연계망 구축전략, KRIHS

의 주된 목적은 통합된 지역을 발전시키고 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 하는 것이라 할 수 있는데, 이는 EU 형성에서도 실제로 나타나고 있다. 즉 국가뿐만 아니라 도시나 지방도 유럽통합에 중요한 역할을 하고 있음을 시사한다. 도시는 지역통합의 기본단위이고, 이동하기를 원하는 사람에게 있어 우선적이고 필수적인 정치·제도적 접촉지점이다. 도시당국은 상이한 문화 및 정치·경제체제를 갖고있는 도시간의 대화를 발전시켜 나가는 데 있어 중요한 역할을 할 수 있다(EUROCITIES, 2000; Friedmann, 2000).

이러한 도시간 네트워크의 개념은 기업 및 조직간 네트워크¹¹⁾의 개념과 유사하다. 네트워크 연계의 기본 가정은 구성원들은 타자가 소유하고

있는 자원에 상호의존하며, 자원풀(the pooling of resources)을 통해 얻을 수 있는 이익이 존재한다는 것이다(Powell, 1990). 이러한 상호의존성은 도시간 네트워크를 2가지 형태로 구분할 수 있는 기준이 된다. 하나는 산업쇠퇴 방지, 경제성장 증진, 도시환경 보호 등과 같은 일반적인 관점에서의 협력이며, 다른 하나는 네트워크와 관련된 도시의 경쟁력 및 지속가능성을 향상시키는 것이다. 후자는 경제통합의 정도와 관련이 있는 반면에, 전자는 반드시 상호의존성과 통합을 필요로 하지는 않는다. 예를 들면, EUROCITIES¹²⁾는 전자와 같은 형태이다. EUROCITIES의 네트워크는 공동의 문제를 해결하고 공동의 기회를 살리기 위한 새로운 지평을 열고, 좋은 아이디어를 생성하며, 혁신적인 해결책을 도출함을 목표로 하고 있다(EUROCITIES, 2000).

두 번째 형태는 지역통합 및 네트워크의 경제성을 추구한다. 초국경적 도시네트워크에는 영국 남동부와 프랑스 북서부 간의 Transmanche 지역 (Church and Reid, 1996), 미국-멕시코 국경지역(Herzog, 1990), 북유럽 Oresund 지역(Maskell and Tornqvist, 1999), 아시아의 일부지역(Thant, Tang and Kakazu, 1998) 등이 있다. 이상의 예는 초국경적 협력이 지역공간 발전전략의 국제화를 더욱 촉진시키고 있음을 증명한다. 또한 도시간 협력 및 네트워크는 국제화수준을 더욱 향상시킬 수 있음을 암시하며, 국제화수준의 향상은 치열한 국제사회에서 도시간 협력 및 네트워크가 더욱 효과적으로 작동할 수 있도록 한다.

그러나, 협력을 시작하게 되면 새로운 형태의 규제가 지방자치에 영향을 줄 수 있음을 잊어서는 안 된다. 지방정부에 의해 시작된 협력은 중앙정부에 의해 제약을 받게 될 수도 있는데, 환경해권 도시간 협력이 늦어지고 있는 이유이기도 하다. 협력을 위해서는 도시 네트워크 내부의 잠재

11) 네트워크의 개념은 조직이론에 관한 문헌에서 발전되었다. 이러한 개념은 시장 및 위계와 관련하여 종종 논의되었고, Williamson(1985)에 의해 정교하게 다듬어졌다.

12) 유럽 26개국 및 17개 회원국의 90개 도시로 구성되었다.

적인 정치적 갈등 해결이 필요하다. 이러한 갈등을 해결하는 방법은 네트워크로 인해 확대된 영역에 대한 관리방식과 관계된 복잡한 문제일 수 있기 때문에, 이에 대해서는 향후 또 다른 연구가 필요하다.¹³⁾

3) 주요 6개 항만도시 개관

환황해권 도시 네트워크의 가능성을 조사하기 위해서 이 연구는 6개의 주요 항만도시를 우선적으로 선정하였다. 이 도시들은 환황해권 전체면적의 3.9%에 불과하지만, 환황해권 전체인구의 7.5%(2,100만 명), 환황해권 GDP의 16.5%, 환황해권 총수출액의 15%를 차지하고 있다. 이들 항만도시는 광대한 배후지의 관문으로서의 기능을 수행하고 있고, 대외 무역 및 비즈니스의 결정역할을 담당하고 있다. 이는 항만도시들이 환황해권 내외부에 물류와 관계된 공통적인 관심사를 갖고 있음을 의미한다. 또한 수변 자원의 보존 및 지속가능한 개발에 관한 관심도 공유하고 있다. 그러나 최우선적인 관심사는 역시 지속적인 경제성장이다. 상이한 산업구조, 발전수준, 입지적 위치 등으로 인해서 이들 도시에는 각기 다른 도시개발 및 국제협력전략이 채택되고 있다. 그러나, 이들 도시 모두는 환황해권 허브항만(hub port)으로의 도약을 목표로 하고 있다. 이들 여섯 개 항만의 인구, 경제, 산업구조 등과 같은 일반적인 특성을 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

인구 540만의 다리엔은 중국 동북지역의 핵심 교역도시이다. 다리엔-하얼빈 철도와 다리엔-센양 고속도로를 통해 인구 1억 천만의 배후지역을 지원하고 있다. 중국의 14개 개방연안도시중의 하나로 다리엔은 해외교역과 투자에 많은 성과를 거두고 있으며, 일본, 미국, 한국과 밀접한 교역관계를 유지하고 있다. 다리엔 외국인직접투자의 주요 원천국가는 홍콩, 일본, 미국, 그리고 한국이다. 이러한 대외 경제관계를 반영하듯이, 다리엔

13) 유럽의 초국경적 지역개발의 정치분야에 관한 사항은 Church and Reid (1996), Cappellin and Batey(1994)를 참조하라.

항은 중국, 홍콩, 한국 등과 8개의 국제 컨테이너노선을 개설하고 있으며, 아시아 10개 주요도시와 항공편으로 연결되어 있다. 다리엔에서 일본이나 한국의 주요 도시로 가는 항공편이 전체 국제항공승객의 80% 이상을 차지한다.

경제개방지구인 산둥반도의 주 항만으로서 칭다오는 산둥성 경제발전에 핵심적인 역할을 맡고 있다. 인구 700만인 칭다오는 중국의 개혁 개방 정책에서 많은 혜택을 입어, 1997년도에 대외 교역액 150억 달러라는 실적을 올렸다. 칭다오의 4대 교역대상국은 일본, 한국, 미국, 홍콩이며, 이들 국가는 동시에 대칭다오 외국인직접투자의 주요 원천국이다. 이러한 대외경제관계는 칭다오항의 물동량흐름에서도 잘 드러난다. 칭다오항만의 수출입 물동량의 대부분은 일본의 후쿠오카, 고베, 요코하마, 그리고 한국의 부산, 인천, 포항간에 일어나고 있다. 특히 칭다오는 한국과의 지리적 근접성으로 인해 한국에서의 직접투자가 집중적으로 일어나고 있고 서울 등과 편리한 항공연계를 갖추고 있다. 동시에 일본의 큐슈지역과도 교류가 많아 환황해권의 삼각협력에 유리한 위치에 있다.

한국의 제2 교역항인 인천은 대중국 교역에 있어 중요한 역할을 하고 있다. 황해를 두고 중국과 대면하고 있는 인천은 현재 단둥, 다리엔, 텐진, 웨이하이, 칭다오, 상하이 등과 해운으로 연결되어 있다. 인천의 대외교역에서 일본은 1위를 중국은 2위를 차지하고 있다. 인천의 제조업중심의 산업구조를 고도화하기 위해 인천은 일본에서의 투자를 바라고 있다. 2001년 3월 인천국제공항의 개항과 함께, 인천은 황해권의 해운-항공 복합수송의 중심이 되고자 한다. 공항관련 업무기능의 확충과 함께, 관광, 위락 활동을 육성하는 전략을 실행하고 있다. 기존의 제조업 기반을 활용하는 정보산업의 육성도 인천이 중점을 두는 분야이다.

부산은 한국의 제1관문이다. 1990년대에 부산의 국가경제에 대한 기여도가 점차 줄어들었지만 부산은 동아시아 내 항만서열에서 우위를 점하고자 많은 노력을 경주해 오고 있다. 1999년 현재 부산은 세계 제4위의 컨테이너항만으로서 동북아시아 및 동남아시아 항만과 활발한 해운연계

<표 2> 환황해권 내 주요 항만도시 개관

항만	면적 (천 km)	인구 (백만 명)		GDP (십억 \$)		수출 (십억 \$)		해외직접투자 누계 (십억 \$)	
		1991	1998	1991	1998	1991	1998	1991	1998
大連	12.6	5.2	5.4	3.8	11.3	1.7	4.5	3.9	14.2
青島	10.6	6.7	7.0	3.7	10.6	0.3	3.8	0.9	8.5
인천	0.96	2.0	2.5	11.8	25.5	3.1	5.7	n/a	0.8
부산	0.75	3.8	3.8	21.5	24.2	6.5	5.1	n/a	1.0
福岡	0.34	1.2	1.3	42.5	59.4	2.2	3.7	n/a	n/a
北九州	0.48	1.0	1.0	27.6	34.9	4.2	5.8	n/a	n/a

자료: 김원배 외, 2000, 환황해권 주요 항만도시간 연계망 구축전략, KRIHS

를 구축하고 있다. 중국이나 일본서남부의 항만에서 북미로 가는 화물의 환적 및 경유항만으로서 부산의 지위는 1990년대 들어 증대되고 있다. 이는 부산경제가 동아시아경제와 상호의존성이 심화되고 부산항의 물동량도 동북아에서 또는 동북아시아에로의 물동량 흐름에 의존하는 정도가 높아지고 있다는 사실을 반영한다. 부산은 지리적인 이점을 최대한 활용하여 동북아의 거점항만으로서 역할을 하겠다는 전략과 동시에 도시 내의 노동집약적 산업구조를 지식집약적 산업구조로 전환하겠다는 전략을 채택하고 있다. 부산의 대외 경제협력의 초점은 중국과 일본이며 특히 일본 큐슈지방과의 협력은 부산경제의 재활성화에 커다란 역할을 할 것으로 기대된다.

일본 서부지역의 관문인 후쿠오카는 최근 동아시아 도시들과의 관계활성화에 적극적으로 나서고 있으며, 환황해권의 문화 및 업무중심지 역할을 자처하고 있다. 내부적으로는 후쿠오카경제의 제약요인으로 작용하고 있는 ‘지점경제’(branch economy) 구조에서 벗어나는 것이 가장 중요한 과제로 대두되고 있다. 외부적으로 후쿠오카는 그동안 교역, 투자, 문화 및 인적교류를 통해 동아시아 도시들과 광범위한 네트워크를 형성해오고 있다. 후쿠오카는 다국적기업들이 선호하는 도시로 알려져 있으며, 공항은 이러한 후쿠오카의 명성획득에 중요한 역할을 하는 자산이다. 후쿠오카는 동북아 주요 도시들과 국제항공편으로 연결되어 있다. 해운에서는

후쿠오카와 동북아 주요 항만들과의 물동량이 빠른 속도로 증가하고 있다. 부산에서 약 200km 거리에 있는 후쿠오카는 부산과는 사업, 관광 등을 통해 밀접한 연계를 형성하고 있어, 국경의 장벽이 낮아질 미래에는 부산과 통합된 경제권의 형성을 시사하고 있다.

후쿠오카와 마찬가지로 기타큐슈도 일본 서부지역의 관문역할을 해오고 있다. 황해권의 어느 도시보다 가장 먼저 황해권 형성의 중요성을 주장해 온 기타큐슈는 권역 내 도시들과 협력관계를 돈독히 해오고 있다. 기타큐슈는 환황해권 시장회의를 1991년에 제창하고 구체적인 협력프로그램을 통해 도시간 네트워크 구축에 노력을 기울이고 있다. 기타큐슈가 일본의 해외개발자금을 이용하여 다리엔의 환경종합계획을 수립한 것은 좋은 예이다. 그러나 부산과 마찬가지로 기타큐슈도 산업구조조정의 문제-기존의 중공업중심 구조에서 고기술중심 구조로-를 안고 있다. 과거 심각한 환경문제를 경험한 바 있는 기타큐슈는 환경산업을 발전시켰고 이 과정에서의 경험을 동아시아 도시들과 공유하고자 노력하고 있다. 기타큐슈경제의 근간을 이루는 제조업 이외에 수송 및 물류산업에 더 많은 비중을 두으로써 도시경제의 다원화를 시도하고 있다. 최근 기타큐슈는 국제해운물동량에서 정체상태에 있지만 다리엔, 텐진, 상하이, 칭다오 등 중국 항만과는 활발한 수출입해운을 견지하고 있다. 동아시아 항만간 경쟁심화에 대비하여 기타큐슈는 항만확장과 물류산업의 고도화를 도모하고 있다. 환황해권 기술교류와 협력에 있어 기타큐슈는 단연 선두주자이며 장래 환황해권의 산업과 기술협력에서 선도적인 역할을 담당할 수 있을 것으로 예상된다.

이상에서 소개한 6개 도시의 특성과 전략에서 유추할 수 있는 사항은 다음과 같다. 첫째, 각 도시가 독립적인 발전전략에도 불구하고 강한 국제지향적 성격을 나타낸다. 다리엔과 칭다오 등 중국도시들의 경우, 세계경제에 편입하고자 하는 의도 및 도시경제개발을 위하여 외국인 투자를 유치하려는 목표가 분명히 확인된다. 동북아의 허브로 도약하고자 하는 부산과 인천은 환황해권 내의 또는 환황해권 외부의 도시들과 국제적인

연계를 확장하려고 노력하고 있다. 한-중의 도시들보다 더 일찍 국제적인 노력을 시작한 후쿠오카와 기타큐슈는 환황해권 내의 중심도시가 되기 위해 노력한다. 요약하자면, 이 도시들은 초국경적 도시간 협력에 대해 큰 관심을 가지고 있다.

둘째, 지난 십여 년에 걸쳐서 도시간 연계는 빠르게 발전하였다. 예를 들면, 중국 보하이 지역의 도시들과 한국의 도시들 간에는 경제 및 인프라 연계가 존재한다. 또한 중국 보하이 지역 내 도시들과 일본 큐슈 지역 내 도시들간에도 도시간 협력 및 연계가 크게 발전하였다. 실제로, 다리안과 기타큐슈는 무역·투자에 대한 경제적 연계 외에도 일부 산업에 있어 기술적 연계를 맺고 있다. 부산-후쿠오카간 'Beetle 2'의 운행에서 볼 수 있듯이 한국의 도시들과 큐슈의 도시들 간에는 경제, 인프라 및 관광 연계를 통하여 전보다 밀접한 연계가 존재한다. 이러한 경제, 인프라 및 기술연계의 증가는(비록 2개국간이지만) 환황해권 내 도시간 협력과 궁극적으로는 네트워크를 형성하기 위한 토대를 제공할 수 있음을 암시해준다.

셋째, 진행 및 계획중에 있는 도시 내 인프라 구축은 환황해권의 약점인 인프라부족을 가까운 장래에 극복할 수 있게 해주며, 도시간 교류 및 협력 수행을 위한 물적 토대를 제공할 것이라는 점을 시사한다.

이러한 환황해권 내부적 요인 외에도 동북아내 경제협력에 영향을 미치는 거시적 요인들 또한 환황해권에서 도시간 협력을 용이하게 할 수 있는 여건을 조성하고 있다. 1999년 한국정부의 수입선 다변화정책의 폐지, 2001년 또는 2002년 중국의 WTO 가입전망은 한-중-일간의 무역증가를 촉진할 것이다. 또 다른 거시적 경향은 새로운 국제적 노동분업, 즉 산업내 무역의 증가이다. 중국이 점점 한국과 일본을 추격함에 따라 산업생산측면에서 점차 수평적 분업이 이루어질 것이고, 이는 불가피하게 국경을 허무는 확장된 생산네트워크를 가져올 것이다. 전자, 자동차 및 재생산업은 환황해권 내에 새로운 노동분업을 창출할 수 있는 강력한 후보군들인데, 6개 주요 항만도시들이 산업간 수평적 협력에서 중심적인 역할을

수행할 것임은 분명하다.

6. 도시간 네트워크 구축 전략

환황해권 내 도시들이 협력체를 형성하게 되면 도시간 네트워크 구축이 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 1991년에 구성된 동아시아 시장협회의, 1992년에 구성된 한일해협 행정수반 회의, 1994년의 아시아-태평양 도시수반회의와 같은 기존의 협의회나 포럼들이 좋은 사례가 될 수 있다. 이들은 또한 실질적인 결과를 창출할 수 있는 바람직한 네트워크체계나 운영을 위한 계기를 마련해 준다. 기존의 협의회들은 구속력이나 기구자체가 영속성을 갖지 못했기 때문에 구체적인 결과를 도출해내는 데는 적합하지 않았고, 대부분 포괄적인 의제만을 다루었으며, 협력의 정도 또한 매우 낮았다. 예를 들면, 2000년에 후쿠오카에서 개최되었던 동아시아 시장협의회는 이번 회의를 포함하여 4번의 회의를 개최했다. 이들 회의의 의제에서 보듯이, 이 협의회는 환황해권을 위해 어떤 뚜렷한 결과를 도출하기보다는 협력에 대한 다짐을 반복하는 상징적인 의미에 치중해왔다. 그 이유 중 하나는 회의의제를 개발 및 조정하고, 회의에서 도출된 결과를 이행하는 상설사무국이 없다는 것이다. 시장들은 도시간 협력을 추진하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 그들은 제한된 임기와 지방정치에의 예속으로 인해 지속적인 협력추진에는 한계가 있다.

보다 광범위한 회원으로 구성된 아시아-태평양 시장수반회의 역시 상설사무국을 갖지 못하고 있으며, 의제도 회원도시들이 직면한 다양하고 일반적인 문제들을 포괄하고 있다. 다양하고 많은 숫자로 인해 회원도시 모두를 만족시킬만한 일관된 의제를 개발하기는 어렵다. 아시아-태평양 시장수반회의를 보다 실질적인 네트워크로 만들려는 노력이 있으나, 결과는 지켜봐야 할 것이다.¹⁴⁾

반면에, 한일해협 행정수반회의는 보다 현실적인 결과들을 도출해왔다. 1994년부터 본회의에 지방연구기관들이 참여함으로써 회의에서 도출되는 결정과 합의사항에 대한 후속조치가 가능하게 되었다. 앞의 두 회의와는 다르게, 본 회의는 조직측면에서도 보다 긴밀하고, 의제도 보다 현실적이다. 이러한 것이 가능한 것은 연구기관 같은 지방조직의 참여 뿐 만 아니라, 보다 축소된 지리적 범위(2개 국가만 포함)가 또 다른 이유가 된다. 그러나 2년마다 사무국을 순환시키는 관계로 비록 참여시도의 형평성은 보장되나, 연속성과 추진력을 상실할 수 있는 위험성도 내포하고 있다.

이 논문에서는 기존 협의체 및 포럼에 대한 상기 검토를 기초로 하여, 환황해권의 도시간 협의체를 제안한다.¹⁴⁾ 황해권에서 부분적으로 개별도시의 관심사가 서로 다르고 지역협력에 관점도 차이가 나지만, 어떤 형태든 도시간 협력 메커니즘의 구축에 대한 필요성은 인식하고 있다. 다리엔과 칭다오는 비제도적이며 개방형의 협력체계를 강조하고 있으며, 반면에 후쿠오카는 발트해 지역연맹(the Union of Baltic Sea Region)과 유사한 더욱 강력하고 긴밀한 지역간 협력기구를 제안하고 있다. 부산과 기타큐슈는 환황해권 도시간 보다 기업간 협의체를 강조하는 것처럼 보인다. 물류나 관광과 같은 특정한 협력분야에 있어서 제안된 아이디어들은 관점과 정도에 있어서 도시마다 매우 상이하게 나타난다. 예를 들면, 부산과 인천은 물류운영 및 서비스에 대한 정식협의 도출을 강조하는 반면에, 다리엔과 칭다오는 환황해권의 물류체계의 통합만을 제안하고 있을 뿐이다. 다만, 모든 도시들은 관광산업분야의 도시간 협력에 대해서는 적극적이다.

어쨌든 본 연구에 포함된 도시들은 환황해권의 미래를 위하여 제도적 인프라 구축의 필요성을 공감하고 도시간 협의체의 설립을 지지하였다.

14) 아시아-태평양 도시 정상회의는 2000년 부산에서 열렸으며, 부산시는 부산개발연구원의 협조하에 아시아-태평양 항만도시 네트워크에 대한 논의를 시작하였다.

15) 유사한 의견이 연구과정중에 제안되었다. ISPRES는 협력기관 및 항구적 연구조직을 제안했다. KERCS는 발트해 도시연합(the Union of Baltic Cities)과 유사한 환황해권 도시연합(the Union of Cities in the YSSR)을 제안했다.

이러한 협의체는 물류 및 관광을 포함한 다양한 영역에서의 도시간 협력을 추구할 수 있는 제도적인 기반을 제공한다. 도시간 협력은 이러한 기반에서 개별도시의 경제성장을 증진시키는 것을 넘어 권역전체의 지속적이고 조화로운 발전을 강화할 수 있다. 환황해권 내 각기 다른 도시의 지방당국, 기업조직, 시민들간의 도시간 네트워크 구축을 통하여 우리는 궁극적으로 환황해권의 정체성과 비전을 공유할 수 있을 것으로 기대한다.

협의체의 중요한 대상은 당연히 환황해권 항만도시가 현재 표명하고 있는 경제적인 부문이 될 것이다. 6개 도시 모두가 경제성장에 관심을 갖고 있다. 다른 공동의 관심사는 그들의 배후지역에 대한 관문 기능을 확장하는 것이다. 이러한 이유로 협의체는 초기단계에서는 물류, 관광, 무역 및 투자 등 3개 부문에 초점을 둘 수 있을 것이다. 무역 및 투자는 도시들의 경제성장에 있어 중요하지만, 합의에 도달하기 위해서는 많은 시간을 필요로 할 것이다. 무역과 투자에 있어서, 국가 혹은 초국가적 차원에서의 결정이 도시수준에서의 결정보다도 중요할 것이다. 그러나, 지방간 협력은 환황해권 내 무역 및 투자가 보다 자유로워질 수 있도록 공헌할 수 있을 것이다. 물류와 관광은 동일한 물적 인프라와 제도적 인프라를 공유하고 있기 때문에 동시에 추진될 수 있다. 특히 물류부분에서의 도시간 협력은 보다 저렴한 수송비용에 의해 무역과 투자를 확대하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 장기적으로 협의체는 다른 전략적 목적에 따라 의제를 확대할 수 있다. 예를 들면 정보교환, 회원도시들이 직면한 공동 문제에 대한 연구, 회원도시의 이익을 위해 동북아 국가들의 국가 및 국제적 의제에 대한 영향력 행사, EUROCITIES처럼 도시경영 및 관리에서의 노하우와 모범사례 및 선진경험의 이전을 확대하는 것들이다.

이 협의체의 회원은 환황해권 내 모든 도시에 개방될 수 있다. 우선 6개 항만도시가 협의체를 구성하고 차후에 다른 도시들이 참여할 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 기존 동아시아 시장협의체(현재 9개 도시 : 기타큐슈, 시모노세키, 다리엔, 칭다오, 부산, 인천, 톤진, 옌타이, 울산)가 환황해권 도시간 협의체 아이디어를 토의하기 위한 장으로 이용될 수 있을

것이다. 회원도시의 지방당국은 협의체에서 주도적 역할을 하게 될 것이며, 준회원으로서 기업, 대학, 연구소, 시민단체를 포함해야 한다. 협의체는 참여 회원도시의 회비와 기업체의 기부에 따른 기금을 중심으로 운영될 수 있다. 협의체는 소수의 유능한 인재를 갖춘 사무국을 두고, 이 사무국에서 협의체의 활동조정, 특별위원회의 기술적 보좌, 연구보고서 준비, 의제조정, 정보종합 등의 역할을 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 회원도시들의 합의하에 사무국 기능은 하나의 회원도시에 두어야 한다. 이것은 연속성과 추진력을 잃게 될 위험성을 감소시킬 수 있을 것이다. 물론, 사무국 기능을 수행하는 도시는 협의체의 촉진자 역할을 해야 한다. 단지 자신의 이익을 위해 의제를 설정하거나 프로젝트를 수립해서는 안 될 것이다.

협의체가 구성되면 3개 주요 협력분야에 상응하는 3개 특별위원회를 설치할 수 있다. 이들은 무역 및 투자, 물류, 관광 특별위원회이다. 이들 위원회에는 전문가, 관련기업대표, NGO 등이 이용자와 소비자의 이익을 대변할 수 있도록 포함되어야 한다. 무역 및 투자 위원회는 무역 불균형을 줄이고, 환황해권 도시 및 지역간 교차투자의 기회를 확대하면서 상호 이익이 되는 경제적 협력을 증진하는 전략과 방안에 초점을 두어야 한다. 중장기적 목표로 이 위원회에서는 환황해권의 공동의 우위를 창출할 수 있는 전략을 고려해야 한다. 예를 들면, 큐슈 경제연구소(2000)와 큐슈 상공회의소(2000)에서 제안한 바와 같이 환황해권을 세계 제일의 제조업 거점으로 만드는 아이디어도 향후 심도있게 검토될 수 있을 것이다. 전자, 자동차 및 부품, 환경재활용산업에서의 보다 많은 수평적 협력과 노동력의 국제분업에 대한 전망은 밝다.

이상에서 논의한 도시간 협의체는 전 동북아시아를 포함하는 통합경제권역을 형성하기 위한 중요한 제도적 기반이 될 수 있다. 이러한 지방간 협력을 토대로 하는 접근방식은 중앙정부가 주도하는 접근방식보다 더 실질적일 수 있다. 후자의 경우에는 정치체계가 경제발전 수준에 있어서의 상이성으로 인해 제약을 받을 수밖에 없는 반면, 도시간 협력은 체제

의 상이성이나 제도적 제약에 구애받지 않고 비교적 자유롭게 환황해권의 지방간 경제협력을 주도할 수 있다. 협의체를 창설하는 데 참가할 6개 항만도시들은 환황해권 내 경제, 기술, 문화교류의 중심지가 될 것이다. 장래에는 항만도시간 협력에 기반을 둔 도시간 네트워크가 선양, 질린 등을 포함한 내륙도시로 확대될 수 있을 것이다.

7. 결론

동북아시아의 민족주의와 중앙집권체제에도 불구하고, 도시나 지방 당국들은 점차 국제화추세에 맞추어 증대되는 역할을 담당하고 있다. 가까운 미래에 국가의 소멸이 일어나지는 않겠지만, 경제의 탈국경화 추세가 심화되고 그 과정에서 민간과 지방차원에서의 노력들이 지역 내 문화, 기술, 경제교류에서 점차 중요한 역할을 하게 될 것이라는 점이다(Ohmae, 1995; Kamo, 1999). 전세계적인 시장화 및 무역개방 추세의 관점에서 볼 때, 개별국가시장은 자유화되지 않을 수 없다. 동아시아에서의 민주화 및 지방분권화의 추세는 자율정치의 부활에 큰 공헌을 할 것이라는 것은 확실하다. 아직은 미약하지만, 특히 환경분야에 있어서 넓게는 동북아, 좁게는 환황해권 공동의 미래에 대한 인식은 점차 높아가고 있다.

동북아경제협력에 있어 중앙정부의 역할을 과소평가할 수는 없지만, 지방자치단체, 기업체, 시민들 또한 환황해권 내 경제협력지역을 구축하는데 공헌할 수 있다는 것은 의심할 여지가 없다. 지방간 협력은 환황해권의 높은 거래비용을 감소시킬 뿐만 아니라, 경제, 기술, 재정, 기반시설을 포함한 다양한 연계망을 구축함으로써 통합적인 경제지역 형성을 촉진할 것이다. 기술의 발전과 전자상거래의 등장은 도시나 지역간의 이러한 연계망의 형성에 결정적인 수단을 제공할 것으로 보인다.

사실, 지난 10년간 도시 및 지역간 무역과 투자, 문화교류, 인프라 연계의 증가는 자연적 경제지역 형성을 실체화시켰고, 더욱이 지방과 중앙

정부 차원에서의 정책적 노력에 대한 근거를 제공하고 있다. 소규모지역 구축과정은 근본적으로 시장경제체제에 의해 주도된다. 즉, 경제적 보완성을 활용하고자 하는 민간기업들이 이를 주도하게 된다. 경제적 보완성, 지리적 근접성, 문화적 유사성과 같은 요소는 환황해권 내 경제지역을 형성하는 데 큰 도움이 될 것이다.

환황해권은 환동해권(혹은 일본해지역)과 비교해 볼 때, 통합경제지역 형성에 있어 보다 큰 잠재력을 지니고 있다. 환동해권 내에는 대형 중심 도시가 없는 반면에 환황해권에는 뛰어난 산업생산력을 갖춘 다수의 연담대도시권이 존재한다. 실제로, 환황해권은 전자, 자동차, 기계산업에 있어서 세계적인 생산지역으로 성장할 수 있는 가능성이 크다. 만약 효율적인 기술, 생산, 물류 네트워크의 형성만 이루어진다면, 이러한 비전이 실현될 수 있을 것이다. 환황해권 내 3개 구성지역은 상호보완적인 관계를 보여주고 있는데, 즉 풍부한 자본과 고급기술을 보유한 큐슈지역, 적절한 자본과 기술을 보유한 한국, 저렴한 노동력과 튼튼한 공업적 기반을 가지고 있는 보하이 지역 등으로 구성되어 있다. 더욱이 약 3억 명에 달하는 환황해권의 인구는 그 자체만으로도 지역 내 중소기업에 충분한 시장을 제공하고 있다.

교역량, 투자액, 물동량 규모, 방문객수 등의 증가에도 불구하고 환황해권은 몇 가지 극복해야 할 장애요소가 존재한다. 그것은 빈약한 제도적 인프라, 낙후되고 비효율적인 물적 인프라, 언어 및 심리적 장벽들이다. 게다가, 산업개발과 인프라 확충에 있어서의 과도한 경쟁은 환황해권의 도시 및 지방의 조화로운 발전을 방해한다. 물론 도시간 경쟁은 필요하고 피할 수 없는 것이지만, 동일산업내의 과잉생산능력을 발생시키는 경쟁전략은 환황해권 내 도시들에게 전혀 도움이 되지 못할 것이다. 아직 대부분의 도시나 지방당국이 이러한 문제들을 충분히 인식하고 있지는 않지만, 협력을 수반하는 경쟁원칙에는 동의를 하고 있다. 더욱이, 향후 과제는 환황해권의 도시 및 지방당국간의 대화 및 토론을 심화, 확대시켜야 한다는 점을 알고 있다.

환황해권에 속한 모든 도시 및 지방을 포함하는 경제지역을 형성하는 것은 아주 이상적이긴 하지만, 아직까지는 비현실적인 것으로 여겨진다. 왜냐하면, 각기 상이한 행정위계상에서 너무 많은 참여자들은 합의점을 도출하는 데 도움이 되지 못한다. 따라서 우선 다리엔, 칭다오, 인천, 부산, 후쿠오카, 기타큐슈 등 6개 도시간의 도시네트워크를 형성하는 것은 국경을 초월한 도시간 협력 모형을 만드는 초석을 제공해 줄 것이다.

김원배 wbkim@krihs.re.kr

참고문헌

- Cappellin, Richard. 1993, "Interregional Cooperation in Europe: an Introduction," in R. Cappellin and PWJ Batey ed., *Regional Networks, Border Regions, and European Integration*, pp. 1-20. London: Pion.
- Chung, Kap Young. 1999, "The Reorganization of Economic Order in Northeast Asia and Economic Cooperation," in Hong Chul and W B Kim ed., *Management Strategies for the Korean Peninsula in the 21st Century: A Geoeconomic Approach*, pp. 101-134. Anyang, Korea: Korea Research Institute for Human Settlements (in Korean).
- Chungang Daily May 7, 2000.
- Church, Andrew and Reid, Peter. 1996, "Urban Power, International Networks and Competition: the Example of Cross-border Cooperation," *Urban Studies* 33: 1297-1318.
- Douglass, Mike. 1999, "Problems and policies in the urban regions of Northeast Asia," 16th Pacific Regional Science Conference, Special Session on the Future of Northeast Asian Cities and the Strategic Role of Korean Cities, July 12-16, Seoul.
- DRI. 1997, *World Economic Outlook*.
- EUROCITIES. 2000, Eurocities Brief. <http://www.eurocities.org>.
- Friedmann, John. 2000, "Intercity Networks in a Globalizing Era," in Allen Scott. Ed., *Global City-Regions*, Cambridge: Cambridge Univ.

Press, forthcoming.

Herzog, Laurence A. 1990, *Where North Meets South: Cities, Space and Politics on the U.S. Mexican Border*, Austin, TX: University of Texas Press.

International Center for the Study of East Asian Development, 1991, *The Yellow Sea Economic Region*, Fukuoka: Kyushu University Press (in Japanese).

Kamo, Toshio. 1999, "Examining Japanese City-Regions in Light of the Asian Economic Crisis," The Third Workshop on Intercity Networks in Asia-Pacific Region, September 1-4, Osaka.

KERC(Kyushu Economic Research Center). 2000, *Inter-City Networking Strategy in the Yellow Sea Sub-Region following the Asian Economic Crisis*, Kyushu: KERC (in Japanese).

Kim, Won Bae. 1991, "Yellow Sea Economic Zone: Vision or Reality," *Journal of Northeast Asian Studies* X: 35-55.

_____. (ed.). 1998, *Restructuring the Korean Peninsula for the Twenty-First Century*, Anyang, Korea: Korea Research Institute for Human Settlements.

_____. 1999, "Transportation Infrastructure Development in Northeast Asia for the 21st Century," Conference on The Road to Greater Northeast Asian Economic Cooperation in the 21st Century, October 1, Seoul.

_____. 2000, "Desperately Seeking Foreign Direct Investment: the about-face of Korean Cities," *Asian Geographer*, Forthcoming

Kim, Won Bae and Kwon, Young Sub. 1998, *Prospects for Sino-Korean Economic Cooperation and Collaborative Development of the Coastal Areas of Shandong and West Korea*, Anyang: Korea (in Korean).

Kyushu Bureau of MITI. 2000, *Implementation Plan for the Internationalization of Kyushu*, Kyushu: Kyushu Bureau of MITI (in Japanese)

Maskell, Peter and Tornqvist, Gunnar. 1999, "Building a Cross-Border Learning Region," Handelshojkolens Forlag: Copenhagen Business School.

McGee, Terry, Pang, Xiaomin, and Shin, Dong Ho. 1999, "From Corridors to Intercity Networks: the Role of the Emerging Urban System in Building Regional Networks in Northeast Asia," *Korea*

- Journal of Regional Science* 15: 5-20.
- Ohmae, Kenichi. 1995, "Putting Global Logic First," in K Ohmae ed., *The Evolving Global Economy*, Boston: Harvard University Press Review Book.
- OECD. 2000, "Transport Research Trilog Project," Logistics Integration in the Asia-Pacific Region.
- Powell, W. 1990, "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization," in B. Straw and L Cummings ed., *Research in Organizational Behavior* Vol. 12, pp. 17-70. Greenwich, CT: JAI Press.
- Rozman, Gilbert. 1999a, "The Role of Northeast Asian Cities in a Global Urban Network," *Korean Journal of Regional Science* 15: 5-20.
- _____. 1999b, "Backdoor Japan: the Search for a Way Out via Regionalism and Decentralization," *Journal of Japanese Studies* 25: 3-31.
- Tang, Min and Thant, Myo. 1998, "Growth Triangles: Conceptual and Operational Considerations," in Myo Thant, Min Tang, and Hiroshi Kakazu, ed., *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation*, pp. 23-48. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Tang, Min, Thant, Myo, and Kakazu, Horoshi. 1998, *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation*, pp. 23-48. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, Oliver. 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.
- Yoon, Myung Chul. 1999, Ocean Korea. Taehan Maeil Newspaper, various issues.