「지방정부연구」 제21권 제4호(2018 겨울): 1-30
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.4 (2018 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.4.1

지역협력과 공생을 향한 해항도시 네트워크: 아시아와 유럽의 성공모델 비교*

우 양 호**
김 상 구***
이 원 일****

국문요약

이 연구의 목적은 '해항도시 네트워크'라고 부르는 국경을 넘어선 지역간 협력과 공생의 논리에 대해 보다 확실한 현실증거들을 축적하고, 성공사례의 비교연구를 통하여 일반화의 요건을 마련하는 것이다. 나아가 이 연구는 '해항도시 네트워크'에 대한 소개를 통해 그 이해와 함의를 학계와 지방정부의 실무적 차원에 제공하고자 한다. 최근 세계의 주요 해항도시는 국민국가 체제와 국경을 뛰어 넘어, 세계 각 지역에서 저마다의 초국적 네트워크를 구축해 가고 있다. 이런 현상은 이전에는 거의 없었던 새로운 형태의 월경지역을 등장시킨 동시에, 지역협력과 상생의 새 모델도 제시하고 있다. 또한 이는 동북아시아 한·중·일에게 국가별 연안을 중심으로 한 해항도시 네트워크의 당위성과 실현가능성을 시사한다. 이 연구에서는 아시아와 유럽에서 성공사례 2가지씩을 선별하여, 총 4가지의 사례를 비교·분석하였다. 먼저 아시아에서는 동북아시아의 '부산과 후쿠오카 초광역 경제권'과 동남아시아의 '말라카·싱가포르 해협의 접경성장지대' 사례를 소개하였다. 유럽에서는 북유럽 '덴마크 코펜하겐과 스웨덴 말뫼 사이의 외레순드'와 서유럽의 '페마른 초국경 지역 벨트' 사례를 소개하였다. 네트워크의 성공을 위한 9가지의 일반화 조건도 비교의 준거로 제시하였는데, 이는 모든 사례에서 공통적으로 설득력 있게 확인되었다. 따라서 이상의 여러 성공사례에 대한 소개와 비교 검토를 통해, 결론적으로 이 연구는 21세기 해항도시 네트워크의 일반화된 모델과 발전방안을 결론으로 제시하였다.

주제어: 해항도시, 네트워크, 아시아, 유럽, 지역협력, 사례연구

Ⅰ. 머리말

21세기에 접어들면서 기존의 '육지와 육로(陸路)'가 아닌, '바다와 연안(沿岸)'을 통해 국경과 지역이 허물어지는 현상은 세계 곳곳에서 자주 나타나고 있다. 그리고 그러한 중심에는 크고 좋은

* 이 논문은 2008년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-361-B00001).
** 제1저자(주저자)
*** 교신저자
**** 공동저자

항구와 교역, 개방과 교류의 이미지를 가진 '해항도시(海港都市)'가 자리하고 있다. 현재 전 세계의 주요 해항도시는 근대 국민국가 체제와 국경을 뛰어 넘어, 세계 각 지역에서 저마다의 네트워크를 특색 있게 구축해 나가고 있다. 그리고 이는 이전에는 역사적으로 거의 없었던 새로운 형태의 월경지역을 형성하는 모습으로 나아가고 있다. 특히 동아시아와 유럽지역에서 이러한 현상은 중세와 근대, 그리고 오늘날까지에 걸쳐 두드러지게 나타나고 있으며, 실제적으로 많은 성공을 거두고 있다.

최근 우리나라가 속한 동북아시아 주변지역만 둘러 봐도, 기존의 국민국가 개념을 바탕으로 하는 '중심과 주변부' 공간의 설명구조는 더 이상 통하지 않는다는 주장이 많다(정문수·정진성, 2008; Sun, Fang & Li, 2017). 국경으로 단절된 국민국가 체제는 지금 우리가 살아가고 있는 현재와 미래의 동아시아 지역에서 필연적으로 발생할 '초국경 공간(transnational spaces)'의 발전과정을 설명할 수 없다는 점이 현실적으로 중요하게 부각되고 있는 것이다. 과거 국민국가 체제의 견고한 국경과 국민의식이 17세기에서 20세기 사이에 이루어진 것이라면, 국가 단위의 다수 이론들은 이제 21세기 초국경 지역 및 네트워크 이론 등의 새로운 대안으로 대체되고 있다.

현재 국가(nation)보다 큰 단위인 새로운 지역(new region)의 형성과 더불어 국가보다 작은 도시들, 특히 해항도시의 활성화에 따른 새로운 월경지역 단위의 모색은 시대적 대세이자 흐름이다. 게다가 지금까지의 민족감정, 영토분쟁, 역사인식 등으로 인해 동북아시아 한·중·일 간의 상호협력에 관한 국가차원에서의 큰 틀(frame)이 마련되기가 쉽지 않다는 가정이 옳다면, 이제 그 틀을 도시단위로 바꿔볼 필요가 있다. 즉 서로 얼굴을 맞대고 있는 동북아시아 국가들의 해항도시와 연안 차원에서의 실질적 협력과 교류에 큰 관심을 가지고, 이로부터 나타나는 작은 성과를 국가로 점차 확대하는 방법을 생각해야 할 것이다. 이 연구는 그러한 현재와 미래의 규범 선상에서 문제제기와 담론을 계속 진행시키고자 한다.

바다를 사이에 둔 해항도시나 연안 사이의 네트워크 이론을 살펴보면, 그 학문적 토대가 아직 튼튼하지는 않다. 그러나 서구의 주요 선진도시나 지역에서 나타난 해항도시 네트워크의 주요 성공사례는 확실히 존재하고 있다. 물론 새롭게 나타나고 있는 바다 중심의 글로벌 이슈나 네트워크 등은 기성 인문학이나 사회과학에서는 대부분 잘 다루지 않았던 것들이다(Sassen, 2011; Dorry & Decoville, 2016; Castanho, et. al, 2017). 문제는 이것들이 이제 남의 일이 아니라, 우리 모두의 삶이나 일상과도 관련성이 점점 높아지고 있다는 점이다. 게다가 3면이 바다로 둘러싸인 우리나라에서 해항도시와 동북아시아 교류의 국가적 중요성에도 불구하고, 학문적으로 깊이 다루는 것에는 그간 소홀한 감이 없지 않았다. 그래서 기존의 국민국가적 발상과 육지적 관점을 전환하여, 해양적 사고와 바다를 면한 도시를 바라보는 새로운 시각이 이제는 필요하게 되었다. 이 연구는 이러한 시각을 학술적으로 구체화시키는 노력의 일환이다.

차제에 이 연구는 해항도시 네트워크의 글로벌 성공사례를 통해 보다 확실한 증거들을 축적하고, 귀납적으로 하나의 '이론(theory)'이나 '모델(model)'로 정립되기 위한 일반화(generalization)의 요건을 갖추어 가고자 한다. 이 연구에서 소개하려는 사례는 아시아와 유럽에서 각각 2가지씩을 선별하여, 총 4가지 성공사례이다. 아시아에서는 동북아시아의 '부산과 후쿠오카 초광역 경제권

(Cross-border Mega Region)'과 동남아시아의 '말라카·싱가포르 해협의 접경성장지대(Growth Triangle)'이다. 유럽에서는 북유럽 '덴마크 코펜하겐과 스웨덴 말뫼 사이의 외레순드(Øresund)'와 서유럽의 '페마른 초국경 지역 벨트(Fehmarn Belt Region)' 사례를 다룬다. 이들 4가지 사례들은 그 결속력이나 발전적 측면에서 세계적으로 가장 성공한 해항도시 네트워크로 평가된다.

Ⅱ. '해항도시 네트워크' 논의의 필요성과 출발점

1. 우리 주변부의 시대적 상황

오래 전부터 동북아시아 권역은 한·중·일간 지리적 용이성과 상호보완성이 높은 지역으로 인식되어 왔다. 이른바 '동북아 공동체'의 비전과 당위성은 오래된 담론이며, 주로 경제협력체제와 지역공동체(economic union) 형성을 위한 실천적 행보를 모색해 온 것이 사실이다. 그러나 이러한 이상과 비전이 궁극적으로는 상호협력체의 완성을 위한 방향이라는 것에는 별 이견이 없었으나, 본질적 문제는 국가간 역사인식과 민족정서, 국제현안과 영해분쟁 등의 걸림돌로 인해 전향적으로 이상과 현실간의 간극을 좁히지 못한 것이다(동북아자치단체연합, 2017; 재부산일본국총영사관, 2017).[1)]

근래에 들어 국제교역과 투자 면에서 동북아시아 국가들, 특히 우리나라와 중국, 일본 사이의 경제적인 협력은 가시적 진전도 보였다. 그러나 기능적 통합의 명분과 달리 실제적인 제도가 기구 구성 등은 오랫동안 지지부진했다. 이에 동북아시아에서 주요 도시들 사이의 협력, 특히 연안을 끼고 있는 해항도시 네트워크 구축의 당위성은 3국간 국제정치와 외교적 상황에서 두드러진다. 지금 우리나라가 속한 동북아시아는 세계적으로 국가별 교류의 용이성과 상호보완성이 높은 지역인 동시에, 여전히 국가단위의 제도화되고 조직화된 협력이 제대로 없었던 지역이기도 하다. 보다 미시적인 시각으로 보자면 우리나라와 동북아시아 주변국의 주요 도시들, 특히 연안과 해항도시들 간의 초국경 협력, 네트워킹은 미진한 편이다. 물론 동북아시아 공동체 비전은 지역과 도시발전의 특화된 교류모델로 계속 성장시켜야 한다는 의견이 많다(부산광역시, 2009; 동북아자치단체연합, 2017). 그래서 우리나라와 동북아시아에서 현재 진행되고 있는 여러 해항도시의 초국경 교류나 초광역 경제권 형성 등의 사안에는 큰 반대 이견이 없는 상황이다.

거시적으로도 동북아시아 국가들의 외교관계가 최근 부침이 많으면서 복잡한 것이 현실이다. 남북관계는 물론 한·일 및 한·중 관계가 위축된 상황에서, 해항도시와 지역차원에서의 교류는 현

1) 세계적으로 탈냉전, 탈국가, 탈민족주의가 진행되고 있는 가운데, 그동안 동북아시아에서는 아직까지 자본주의와 공산주의, 남북관계, 냉전의 산물과 민족주의 등이 상존하고 있었다. 이는 아직도 동북아시아 협력의 실질적 진척과 제도화에 중대한 제약요인으로 작용하고 있다. 그러한 가운데 최근에 주목되는 현상은 국가보다는 해항도시나 연안지역의 소규모 차원에서 실제적인 협력의 움직임이 조금씩 나타나고 있다는 점이다.

실적 해답으로 제안될 수 있다. 특히 부산이나 인천과 같은 우리나라를 대표하는 연안의 해항도시(sea port cities)들은 여전히 주변국가 간 가교의 위치에서 경제와 문화, 교역전략상 중요한 역할을 담당하고 있다. 이에 최근 동북아시아 주요국가들은 자국내 해항도시와 연안지역을 수단으로 각종 교역과 협력을 진행하고 있으며, 이는 서로 약속이나 한 듯이 동시 다발적으로 나타나고 있다. 해항도시와 연안들은 단일화될 수 있는 초국경 지역과 권역별로 빠르게 발전해 나가고 있는 것이다(OECD, 2010; Bellini & Hilpert, 2013; Decoville & Durand, 2016; Herrschel & Newman, 2017). 예컨대, 부산과 일본 후쿠오카의 초광역·초국경 경제권(Cross-border Mega Region), 인천과 중국 상해와 청도의 황해경제권(Yellow Sea Union)은 이제 지역학자와 전문가들에게는 낯선 이야기가 아니다. 이들은 담론차원을 넘어 최근에 현실적 진전을 보였으며, 예상되는 교류효과는 성공적인 네트워크의 가능성을 암시하고 있다(부산발전연구원, 2009; OECD, 2010). 다만 여기에 대한 선험적 모델이나 참고할 만한 사례 및 근거자료가 적다는 것이 많은 이들에게 아쉬움으로 남아 있다. 따라서 이 연구가 다루려고 하는 아시아와 유럽의 해항도시 네트워크 성공사례와 그 비교는 이러한 갈증을 조금이나마 해소시켜 줄 것으로 생각된다.[2)]

2. 해항도시와 국민국가의 탈경계 현상

이론적으로 '해항도시(海港都市, sea port city)'란, 도시 중에서도 바다를 인접한 항만이 담당하는 기능에 크게 의존하고 있는 교역도시를 말한다(정문수·정진성, 2008; 우양호, 2012). 우리나라에서는 대표적으로 부산, 인천, 울산 등이 여기에 속한다. 해안(海岸)의 해항도시는 육지의 내륙도시(內陸都市)와 반대되고 강안의 하안도시(河岸都市) 등과는 다르지만, 지리적으로 하나의 국가를 구성하는 장소적 요소이다. 예를 들면 현대 유럽에서 국가도시 체계상 발전전략 중에서 해항도시의 역할 및 잠재적 기능의 복합화는 대도시로의 인구이동과정에서 인구의 흡인기능을 수행함으로서 대도시의 집중을 방지하고 보다 균형적인 국가발전에 이바지한다고 주장된다.[3)]

특히 지금 유럽지역과 동아시아 지역에서 빈번하게 나타나고 있는 각종 초국경 해항도시 네트

2) 현재 우리나라와 동북아시아는 민족주의의 다양한 변용을 대체할 새로운 초국가적 정체성 형성의 문제가 긴밀히 맞물려 있는 상태이다. 근대 이후부터 지금까지 세계 곳곳에서 나타나고 있는 해항도시 초국경 네트워크의 구축과 그 결과로 새로운 월경지역이 형성되는 여러 증거들이 이를 말해주기 때문이다. 따라서 앞으로는 국가와 육지 중심의 논의에서 탈피하고, 국가의 경계와 국민의식의 분단적 장벽을 넘어, 완만한 공공 공간을 구축해 나가는데 필요한 조건과 그 과정을 밝혀 나가는 노력이 우리에게 절실히 필요하다. 이 연구는 그 시작점이 되고자 하였다.

3) 예로부터 해항도시는 유리한 교통조건과 물자의 유통을 이용하여 상업, 공업이 발달하고, 유동인구를 상대로 하는 서비스, 위락시설이 갖추어지는 경우가 많았다. 이에 지금까지 세계의 주요 해항도시는 지역은 물론, 그 지역을 세계와 연결시켜주는 인적, 물적, 정보교환의 거점역할을 담당하였다. 역사·문화적으로 해항도시는 바다를 통하여 육지를 연결하는 교류의 창구였으며, 외래문화와 토착문화의 교섭과 조우를 통하여 새로운 문화를 창조해 내는 공간이었다(Castanho, et. al, 2017). 이른바 전통과 현대, 지역과 세계, 육지와 바다가 결합하여 다양하고 복합적인 문화가 새로이 만들어지는 공간, 이것이 바로 지금의 해항도시들이다. 근대 국민국가 체제와 국경을 넘어 세계를 이어가는 권역으로서 해항도시 네트워크는 그래서 더욱 중요한 의미를 갖는다.

워크 구축과 월경현상은 그 추진의 방향을 사람들의 삶의 질을 담보할 수 있는 목표에 기반을 두고 있다. 즉 이러한 목표는 거주, 교통, 환경, 여가 등 제 조건을 쾌적하게 유지하는 동시에 사회통합을 새롭게 제고시키는 쪽으로 나아가고 있다. 그리고 세계화 시대를 맞이하여 점점 더 격화되는 지역단위 경쟁에서 생존할 수 있는 활력 있는 경제기반을 굳건히 갖추는 데 그 의미가 있다고 보고 있다. 이것은 그동안 동북아시아 지역과 우리나라가 국가와 경계의 틀에 갇혀 외부와의 네트워크 행위에서 중요하게 의식하지 못했던 점이기도 하다. 또한 현재 글로벌 사회의 등장으로 국민국가의 기능은 이중적 해체에 직면하고 있다. 미국과 중국 등 소수 강대국을 제외하면, 이제 대부분의 국민국가는 글로벌 시대의 빠른 지형 변화와 규모의 경제를 주도하기에는 다소 작은 단위가 되어버렸다. 반대로 세계적인 분권과 소통의 트렌드에 빠르게 적응하기에는 국민국가가 너무 큰 단위가 되어버렸다. 그래서 글로벌 정치와 경제는 이미 국민국가의 경계를 넘어 초국가적 조직이나 기업으로 옮겨가고 있으며, 반대로 지역의 소소한 문제들은 점차 도시와 지방으로 이전되고 있다.

이렇듯 전 세계적으로 소위 '세방화(세계화와 지방화의 동시적 진행)' 현상이 나타나고 있는 것은 우리 모두가 알고 있는 사실이다. 그런데 그러한 현상의 중심에는 '해항도시(海港都市)'와 이들이 네트워크로 연결된 '해역(海域)'이 자리하고 있다. 미국의 뉴욕, 영국의 런던, 일본의 오사카, 중국의 상하이, 싱가포르와 홍콩 등을 생각하면 쉽게 이해된다. 이들 글로벌 해항도시는 모두 국경을 초월한 이미지와 특성을 가지고 있다. 게다가 유럽 전 해역을 아우른 유럽연합(EU)의 통합, 동남아시아국가연합(ASEAN)과 동북아시아 환동해권 및 환황해권의 출현도 해항도시와 해역의 중요성을 새삼 증명하고 있다. 더 크게는 글로벌 해역을 중심으로 만들어진 아시아태평양경제협력체(APEC)와 환태평양경제동반자협정(TPP), 범대서양무역투자동반자협정(TTIP) 등도 같은 맥락이다.

3. 사례비교의 틀: 해항도시 네트워크의 의미와 요건

국경을 넘은 네트워크(cross-border network)란, "어느 나라의 도시나 지역이 다른 외국의 특정 도시 혹은 지역과 인적, 물적, 문화적으로 교류하면서 긴밀한 협력관계(cross-border cooperation)를 형성하는 규범과 현상"을 말한다. 이는 내부지역간 협력(interregional cooperation), 기존 국가차원의 외교행위(diplomacy) 또는 초국적 협력(transnational cooperation)과 차이가 있다. 이런 맥락에서 해항도시 네트워크는 주체적 관점에서 "특정 해항도시(연안지역)가 스스로 월경의 자발적인 주체가 되어 시민과 경제적인 편익을 위해 월경적 협력과 교류를 실시하는 것"을 의미한다. 이때의 특징은 서로의 문화나 가치를 존중하는 동반자 관계에서 시작하여 언어, 인종, 종교, 이념, 체제 등의 차이를 초월하고 개인과 집단차원에서 공식 또는 비공식으로 공고화된 협력관계를 갖추는 것을 뜻한다.

해항도시 네트워크는 "해항도시 내부와 외부의 다양한 주체간 국경을 넘어선 정보교류, 협력, 보완 등을 위한 연계망"을 의미하기도 한다. 그래서 지금 네트워크가 형성된 세계의 여러 해항도시들은 대부분 전문적 부문으로 특화된 도시기능을 지니고 있다. 그리고 상호보완과 협력을 통해 가장 현대적이고 번창하는 신흥지역으로서의 이미지가 있으며, 정치·경제·문화적 선도지역으로

인정받고 있다(Sun, Fang & Li, 2017). 이러한 해항도시 네트워크의 형성과정은 인지→연계→협력→신뢰의 4단계를 거치며, 대체로 신뢰의 단계에 도달할 경우에 비로소 높은 성과가 나타난다고 한다(정문수·정진성, 2008). 이는 부산, 인천 등 우리나라 해항도시가 앞으로 나아가야 할 길이기도 하다.

한편, 해항도시 네트워크 성공사례를 논의 및 비교하기 위해서는 그 특성에 적합한 요건을 토대로 일정한 준거틀을 정립하여야 할 것이다. 일단 여기서는 기존 문헌이나 선행연구에서 제시하는 공통적인 요인들을 살펴보고, 이후의 사례검토 및 상호비교를 위한 분석의 틀을 구성하고자 한다. 기존 문헌과 연구에 의하면, 해항도시 네트워크의 성공을 위한 조건으로는 대략 9가지 정도가 거론되고 있다.

구체적으로 그것은 ①지리적 접근성과 물리적 편의(Cappellin, 1993; Sassen, 2002; Gipouloux, 2011; Sohn & Reitel, 2016), ②자발적 동기와 민주적 합의(Smith, 2005; Harrison, 2007; Sassen, 2011; Castanho, et. al, 2017), ③미래 비전과 정체성 전략(Watson, 2000; Scott, 2001; Cattan, 2007; Merrow, 2011; Dorry & Decoville, 2016), ④경제·산업기능과 역할의 배분(Johnson & Turner, 1997; Samers, 2002; Idvall, 2009), ⑤정치·행정 절차와 권한의 배분(Leibenath, et. al, 2010; Walsh, 2012; Sun, Fang & Li, 2017), ⑥비용 분담과 재정 문제의 해결(OECD, 2010; Bellini & Hilpert, 2013), ⑦시민생활과 문화 격차 해소(Decoville & Durand, 2016; Herrschel & Newman, 2017), ⑧인적 자본과 민간저변 확대(Pries & Sezgin, 2013), ⑨국가 및 외부의 물적 지원(Rokicki, 2009; Matthiessen & Worm, 2011) 등이다. 이러한 9가지의 조건들은 이 연구에서 아시아와 유럽의 총 4가지 성공사례에 공통적으로 적용되는지 여부가 우선 판단될 것이다. 또한 그러한 가정이 담보된다면 각 사례의 비교를 위한 틀을 구성하는데도 이용될 수 있으며, 곧 일반화된 모델을 구축하는 논리로서 타당성을 가질 개연성도 있다.

Ⅲ. 아시아와 유럽의 성공사례 소개 및 비교분석

1. 부산·후쿠오카 '초광역 경제권(Cross-border Mega Region)'

1) 네트워크의 비전과 경과

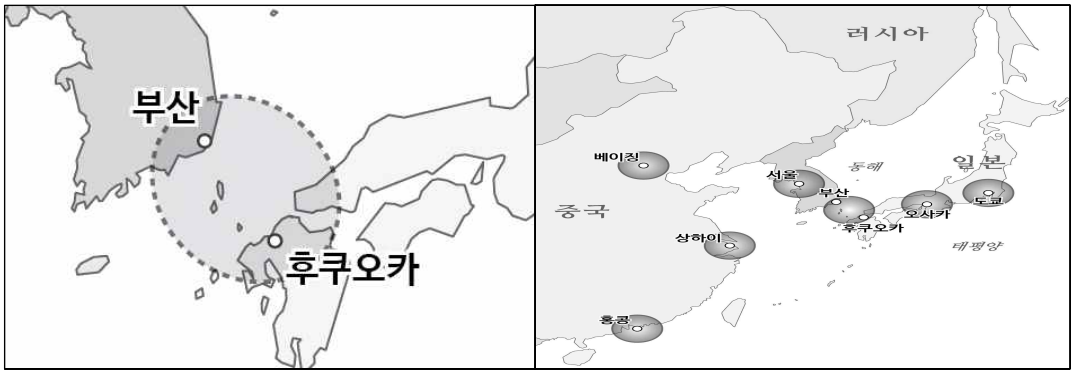
한·일 해협을 사이에 두고 있는 부산과 후쿠오카의 초국경 경제권은 "동북아시아의 문화, 경제를 리드하는 대도시권 네트워크의 한 축으로서 글로벌 광역경제권"을 지향한다. 이를 위해 2009년에 부산광역시(釜山廣域市)와 후쿠오카시(福岡市)는 이른바 '부산·후쿠오카 초광역 경제권' 구축과 상호협력을 촉진하기 위한 4대 기본방향과 9대 실천전략, 23개 협력사업, 64개 세부과제를 설정하고 이를 조인하였다(부산광역시, 2009; 부산발전연구원, 2009; 부산경제진흥원, 2017). 동시에 2010년부터 점진적으로 이를 실천에 옮기기로 약속하고, 현재까지 적극적으로 실천해 오고 있다.

구체적으로 초국경 경제권 개발을 위한 4대 방향으로는 첫째, “미래지향적 비즈니스 협력 촉진”의 방향이 있다. 이를 위한 3대 전략은 기업 간 협력 환경조성, 미래형 산업의 육성, 상호 투자 촉진, 관광컨벤션의 교류 협력 등이다. 구체적으로 기업간 협력에 있어서는 경제협력사무소 설치, 중소기업간 교류, 수산업 교류, 마케팅용 공동브랜드 창설이 바와 있다. 미래형 산업의 육성에 있어서는 미래형 산업의 공동육성을 위한 시스템 조성, IT산업의 교류 촉진, 자동차 관련산업의 교류 촉진, 환경·에너지산업의 연계체제 구축 등이 제시되었다. 관광·컨벤션의 교류협력에 있어서는 양 도시로의 관광객 유치 촉진(아시아게이트웨이), 전시·컨벤션 상호 개최협력이 실천과제로 확정·제안되었다. 둘째, “인재의 공동 육성·활용”의 방향으로, 이를 실천하기 위해서는 젊은 인재의 육성, 실무형 인재의 활용을 전략으로 제시하고 있다. 젊은 인재의 육성 사업으로는 다시 상대국 문화와 언어 학습의 기회 확대, 청소년 교류 촉진, 대학생 교류 촉진 등이 있으며, 실무형 인재의 활용에 있어서는 두 도시간 인턴쉽 인력의 수용 지원, 전문인재 매칭 협력사업이 실천적으로 제안되어 있다. 셋째, “일상 교류권의 형성”의 방향으로, 이를 위한 전략으로는 교류권 형성의 환경 조성, 인적·물적 이동에 있어서 편리성 제고 방안을 제시하고 있다. 구체적으로는 교류권 형성의 환경조성을 위해 현재 〈우정의 해 기념사업〉의 계속적인 개최, 부산-후쿠오카 초광역 경제권 홍보체제의 강화를 제시하고 있으며, 인적 요소와 물적 자원의 이동에 있어서 편리성 향상을 위해서는 전자머니(e-money)의 이용 환경 조성, 양 도시를 연결하는 교통수단의 확충, 상대국 언어표기 확대 실천사업이 제안되어 있는 상황이다(부산경제진흥원, 2017). 넷째, 양국 국가의 지원을 이끌어내기 위한 방편으로는 “한·일 중앙정부에 대한 공동 건의문 채택”을 하고 이를 위해 동시적인 행보를 추진하기로 하였다. 즉 부산-후쿠오카 초광역 경제권의 실현을 위해 두 해항도시의 자력만으로는 해결하기 어려운 문제에 대해서는 양 도시가 중심이 되어 양국 중앙정부에 제도 및 자금 지원 등에 대해 적극 건의해 나가기로 했다. 특히 한·일 해협을 사이에 둔 초국경 광역경제권 실현을 위해 국가와 중앙정부에 제도개선과 재정지원을 지속적으로 건의하기로 합의하였다(후쿠오카시, 2017; 후쿠오카국제교류협회·큐슈경제조사협회, 2017).

단기적으로 실천이 우선 필요한 협력사업으로는 두 도시의 경제협력협의회를 중심으로 추진하되, 실무를 담당하기 위해 관련 단체 및 기관으로 구성된 협력사업추진위원회를 설치하기로 하였다. 그리고 상호 간에 경제협력사무소를 운영하고 관계기관 및 기업의 연계 하에 협력사업을 추진하고, 이를 통해 실질적 상호협력 체계와 지역공동체를 구축해 나가며, 점진적으로는 우리나라 부·울·경 동남권과 일본 규슈권까지 확대하기로 하였다(전국시도지사협의회, 2017; 경제협력개발기구, 2017). 2012년 이후에도 이러한 계획의 상당부분은 이미 실천이 되고 있는 상황이다. 그러나 초국경 경제권의 동북아시아 7개 광역경제권에서도 규모가 특출하게 크지 못한 점, 상생의 시너지가 확인되지 않은 점, 한·일 외교관계의 부침이 많다는 점, 문화적으로 차이가 있고 영어와 같은 국제공용어가 없다는 점은 장기적으로 극복되어야 할 숙제일 것이다.

〈그림 1〉 부산·후쿠오카 초광역 경제권과 동북아시아 7대 광역경제권

부산·후쿠오카 초광역 경제권 | 동북아시아 7대 광역경제권



** 부산·후쿠오카 초광역 경제권의 인구 및 경제 규모 (2017년 추정)

구 분	인 구	지역총생산(GRDP)
부산·후쿠오카(도시내)	약 500만 명	약 1,137억 달러
부산·후쿠오카 현(도시권)	약 1,300만 명	약 3,101억 달러
부·울·경 동남권·규슈권(광역권)	약 2,000만 명	약 6,000억 달러

2) 네트워크의 특징과 시사점

이미 오래 전부터 연안이 가까웠던 두 도시가 상호 경제와 문화, 교역전략상 중요한 역할을 담당해 온 것은 주지의 사실이다. 그렇지만 현재 두 도시간 '초광역 경제권(cross-border economic region)' 협력은 말이나 선언적 수준에 그친 것은 아니다. 그간 많은 일들이 실제 현실에서 실천되어 온 점을 감안하면, 최소한 동북아시아에서는 최초의 성공적 사례로 평가된다. 학술적으로 그 의미를 논의해 보면 다음과 같다.

첫째, 이 사례는 동북아시아에서 해항도시 네트워크의 상향식 발전 모델이 제안된 첫 케이스이다. 부산-후쿠오카 초광역 경제권은 동북아시아 지역에서 해항도시 단위의 교류에 기초하여 초국경 지역의 공동발전과 협력을 이끌어냄과 동시에 장기적으로 국가외교상의 발전까지 이끌어낼 수 있다는 점에서 매우 의미 있는 시도였다. 적어도 이는 외교관계에서 늘 민감했던 위안부, 독도 문제 등이 도시간 차원에서는 유보되도록 만들었다. 즉 해항도시 차원의 실용적인 경제교류를 통하여 동북아시아 공동체로 나아가기 위한 기반 조성의 공감대가 있었다. 이는 도시간 네트워크를 통하여 국가적인 협력관계 도모를 시도하는 '상향식 사고(bottom-up)'로의 전환이라고 볼 수 있다. 이 사례는 담론과 논의 후 행동으로 옮기려는 '연역적 방식'이 아니다. 도시간 작은 네트워크에서 출발하여 공통의 영역을 점차 확대해 나가는 '귀납적 방식'으로 정의된다.

둘째, 이 사례는 우리나라는 물론 동북아시아에서 최초로 생긴 도시단위의 '자발적 월경네트워크'라는 상징적 의미가 있다. 즉 국가가 주도하고 지원하는 방식이 아니라, 양국의 지방자치를 토대로 스스로 만들고 있는 네트워크라는 점에서 중요하다. 부산-후쿠오카 초광역 경제권은 양자의

순수한 필요에 의해 출발했고, 지난 10년 동안 국가 차원의 특별한 장려나 지원은 거의 보이지 않았다. 이는 연안을 낀 해항도시 스스로가 세계화의 흐름을 주도하면서도 국가의 외교관계에도 보이지 않는 긍정적 기여를 할 수 있다는 점을 시사했다.

셋째, 이 사례는 새로운 글로벌 지역연계 모델로 발전할 가능성이 있다. 부산과 후쿠오카가 공동으로 추진하고 있는 초국경 경제권 협력은 동북아시아 경제권을 선도하는 '글로벌 초국경 경제권 형성'을 목표로 서로의 시너지를 촉진하는 새로운 지역연계 모델을 제시하기 때문이다. 2010년 이후부터 우리나라는 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 대구경북권, 동남권, 강원권, 제주권으로 구분하여 광역적개발을 추진하고 있다. 이와 유사하게 일본도 수도권(首都圈), 추부권(中部圈), 토호쿠권(東北圈), 긴기권(近畿圈), 규슈권(九州圈), 호쿠리쿠권(北陸圈) 등으로 광역적 개발을 추진하고 있다. 이렇듯 양국이 공통적으로 진행되고 있는 지역발전 패러다임의 광역적 전환은 시대의 흐름이다. 이는 국경과 권역으로 나누어진 여러 지역이 공동의 노력으로 시너지 연계효과를 발휘할 것을 요구하고 있다. 부산-후쿠오카 초광역 경제권은 이런 점에서 큰 장점을 가진 모델이다.

넷째, 이 사례는 민간중심의 저변 확대가 이루어지는 중이며, 향후 그 귀추가 주목된다. 다른 과거 사례와는 달리 동북아시아에서 두 해항도시간 국제적 협력의 민간저변이 급속히 확대되고 있다는 점에서 성과적 의미가 적지 않은 것이다. 단적인 예로 후쿠오카와 규슈 29개 시민단체대표가 부산을 찾아 '부산-후쿠오카 NGO 교류협정'을 체결한 점, 경제협력사무소를 거점으로 정기적인 원격화상회의를 한 점, 기업의 주식 교차상장 실현 등이 그것이다. 이미 민간차원에서 시민교류 네트워크도 문화·청소년·스포츠·방송 프로그램, 초국경 대학과 시민교류센터 구축 등을 통해 착실히 추진된 바 있다. 궁극적으로 이는 민간차원에서 공생(共生)의 장기적 토대를 튼실하게 조성한 것으로 평가할 수 있다.

2. 말라카·싱가포르 해협의 '접경성장지대(Growth Triangle)'

1) 네트워크의 비전과 경과

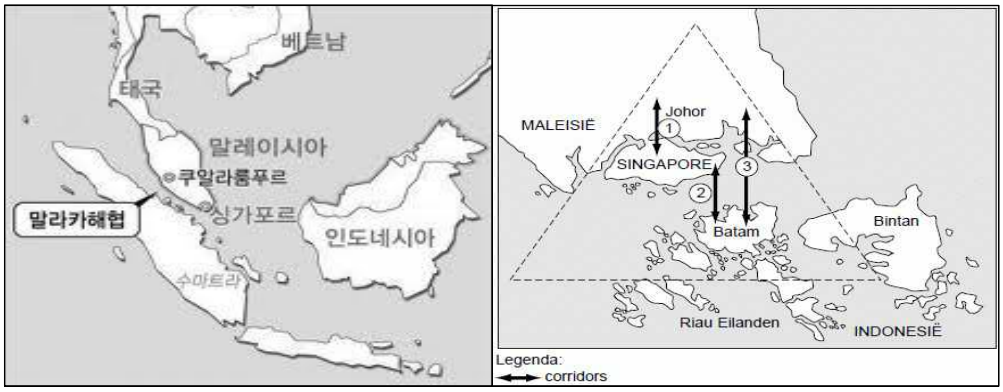
동남아시아 지역은 근대 국민국가의 경계가 형성된 이후, 약 50년 이전부터 월경적 지역연합과 국제적 결속의 필요성이 제기되어 왔다. 예를 들어 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN), 즉 아세안은 1967년에 설립된 동남아시아 국가 간의 정치, 경제, 문화적 월경공동체이다. 이런 상황에서 최근 싱가포르를 중심으로 하여 말레이시아의 조호르(Johor) 주와 인도네시아 리아우(Liau) 제도에 걸쳐 구축된 접경된 '성장삼각지대(Growth Triangle)'의 출현은 국제적으로 많은 주목을 받고 있다.

동남아시아 지역의 접경된 성장삼각지대는 싱가포르를 중심으로 말레이시아의 남부 조호르 주와 인도네시아의 리아우 제도(바탐섬, 빈탐섬 등)를 연결하는 초국경 경제협력지대를 일컫는 말이다. 이들 지역에는 1990년대 이후 국경을 넘어선 광역경제권과 월경네트워크가 견고하게 형성되어 있다. 학술적으로는 싱가포르(SI), 조호르(JO), 리아우(RI) 각 접경지역의 이니셜을 조합하여 일명 '시조리(SIJORI) 성장삼각지대'라고 부른다. 또한 이 접경된 성장삼각지대는 현재 국제적으로 여러 정부

의 공식문건과 외교문서, 공공개발계획 등에서는 'IMS-GT(Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle)'라는 명칭이 부여되어 있다(Yeoh, Koh & Cai, 2004; Bunnell, Muzaini & Sidaway, 2006).[4)]

해항도시이면서도 국가적 위상을 가진 싱가포르는 예전부터 실업문제를 해결하기 위해 비교적 엄격한 인구정책을 추구해 왔다. 하지만 지속적인 고도 경제성장이 이루어지면서 노동력 부족현상이 발생했다. 1980년대까지 외국인의 이민과 유입을 제한하여 자국민의 고용확보를 도모했던 정책도 성장에 부메랑이 되어 돌아오게 되었다. 지속적 경제성장에 걸림돌이 속속 나타난 상황에서, 1989년 싱가포르는 인근 말레이시아와 인도네시아에 노동집약형 산업을 분산하기 위한 첫 구상을 밝힌다. 최고지도층은 이른바 싱가포르형 공업단지를 역외에 건설하기로 하고 말레이시아의 조호르 주, 인도네시아 리아우 제도의 바탐섬과 연계한 성장삼각지대 개발방안을 내놓은 것이다.[5)]

〈그림 2〉 말라카·싱가포르 해협의 접경성장지대 위치와 월경 회랑



* 자료: Yeoh, Koh & Cai(2004); Bunnell, Muzaini & Sidaway(2006).

성장삼각지대의 구상이 싱가포르에서 발표된 직후, 당시 말레이시아는 신경제 정책(New Economic Policy)을 추진하고 있었다. 이런 가운데 1990년대부터는 지역 간 격차를 해소하고 말레이

4) 지리적으로 남지나해와 말라카 해협에 사이에 인접해 있는 싱가포르·말레이시아·인도네시아는 근래 동남아시아에서도 국경을 넘어선 초광역 경제권역이 형성된 대표적인 곳이다. 싱가포르를 중심으로 보면 북쪽에는 조호르 해협이 있고 남쪽에는 싱가포르 해협이 있는데, 중간에 해항도시이자 도서국가인 싱가포르가 끼어있는 형국이다. 동남아시아 접경성장지대(IMS-GT)의 총 인구는 약 900만 이상, 면적은 약 6,594㎢에 달하는 거대한 초국경 월경경제권이다. 그리고 이 지역은 동남아시아에서 세계 주요 항로 중의 하나인 말라카 해협과 직접 맞닿아 있기 때문에, 역사적으로도 매우 다양한 인종 및 종교, 문화적 분포를 보여준다. 특히 성장삼각지역의 한 축인 인도네시아는 동남아시아 해역에 널리 퍼져 있는 크고 작은 섬들로 이루어진 세계 최대의 도서국가로서, 말레이 제도(諸島)에서 필리핀을 제외한 대부분의 권역을 차지한다. 즉 싱가포르-조호르-리아우 성장삼각지대는 환태평양 지역과 동·서 교통의 요지에 위치하고 있기 때문에, 과거에 역사적으로나 오늘날 각 방면에서 문화적·민족적인 교류와 이동이 가장 두드러지게 나타나고 있는 지역이기도 하다(Ford & Lyons, 2006).

5) 1990년 고촉동(吳作東)은 싱가포르 제2대 총리에 취임했다. 그는 리콴유(李光耀)의 과거 정치적 성공과 안정된 정치후계 기반을 바탕으로 취임과 동시에 말레이시아와 인도네시아 쪽에 혁신적인 네트워크 제안을 한다. 비록 리콴유의 자리를 손쉽게 승계하였으나, 새로운 시대에 최고지도자로 등장한 고촉동은 싱가포르의 발전적 비전을 이전과는 확실히 다르게 국민들에게 제시해야만 했다.

반도의 주변부로 산업지역을 확대하고자 공업단지 조성계획을 추진하였다. 입지는 산업기반의 정비가 가능하고 싱가포르에 인접한 말레이시아 남부 조호르 지역을 가장 유망한 곳으로 정하였다. 즉 싱가포르와 연접한 말레이시아 남부 조호르 주를 서비스 및 지식기반산업 중심으로 개발함으로써, 말레이시아 정부는 국토의 균형개발을 촉진하고자 하였다. 우선 빠른 성장을 견인할 수 있는 핵심 프로젝트에 공적 재정(public finance)을 집중적으로 투자하여 파급효과를 유도하였다. 또한 조호르 개발을 총괄하는 고유기구인 '이스칸다르 특구지역진흥청(Iskandar Region Development Authority: IRDA)'을 별도로 설립하여 국가 연방정부와 지역 주정부, 민간부문 사이의 긴밀한 네트워크와 상호 협조를 도모하였다. 결과적으로 이러한 노력은 같은 시기에 인근 싱가포르와 글로벌 다국적 기업들의 외자유치에도 성과를 이끌어 내는 촉매가 되었다.

한편, 비슷한 시기에 싱가포르와 인도네시아간에 개발촉진을 위한 경제·투자보호협정이 체결되었고 산업파크 조성을 위한 합작벤처도 설립되었다. 이러한 정부간 협정은 인도네시아가 바탐섬의 경제개발에 필요한 싱가포르 기업의 투자자산을 적극 보호해 주었다. 나아가 인도네시아는 사회간접자본(SOC) 건설과 민간투자·물류·금융·세제·출입국 등의 수속을 간소화하고 이중과세를 폐지해서 외국기업 및 다국적 투자자들의 신뢰도를 높이는 방식을 택하였다. 현재 바탐섬 내부의 8개 공업단지와 빈탄섬 공업단지에서 생산된 경공업제품은 싱가포르를 통해 세계로 수출되고 있다. 반대로 싱가포르 기업들의 인도네시아에 대한 투자는 주로 농산물, 가축, 관광, 의류, 기타 생필품을 위주로 다시 싱가포르 내수 소비를 목표로 생산되고 있다. 최근 싱가포르와 인도네시아간 체결된 새로운 해수담수화 용수공급 계약으로 인해, 이 지역에 대한 역내시설 투자는 안정적으로 늘어나고 있다. 인도네시아 쪽의 접경된 성장삼각지대는 바탐섬과 빈탐섬 뿐만 아니라 리아우 제도의 다른 섬으로 계속 확대되는 과정에 있다(Yeoh, Koh & Cai, 2004; Bunnell, Muzaini & Sidaway, 2006).

2) 네트워크의 특징과 시사점

동남아시아 말라카와 싱가포르 해협에서 이루어진 사회간접인프라 구축과 자본의 교류는 우수한 인재와 노하우를 풍부한 자원 및 값싼 노동력과 결합시키기 위한 실질적 시도들을 계속 낳고 있다. 동남아시아 초국경 성장삼각지대는 지역과 범위가 크고 복잡한 국가들 사이의 FTA(자유무역협정) 실현을 위한 경제협력의 중간단계에 적합한 모델이다. 앞으로 우리나라 부산이나 인천 등이 일본·중국 연안도시와의 네트워킹에 참고할 가치와 여러 함의를 보여준다. 이 사례의 주요 특징과 시사점은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 이 사례는 월경한 국지경제권이 성공적으로 만들어지려면 작고 실질적인 사업에서 시작해 우선 경쟁관계를 벗어나고, 이후 점진적인 상호협력 강화를 통해 주변으로 그 효과를 확산시켜야 한다는 점을 제안한다. 점차 증가하는 글로벌 경쟁과 보호주의 환경정책 하에서 성장삼각지대는 그들 스스로 시너지 효과를 발생시키기 위한 사업으로 가장 먼저 비교우위를 통해 서로의 보완요소를 찾아낸 것에서 출발을 하였다. 유럽연합(EU)과 달리 동아시아에서는 아직 초국적 개발기

구 또는 포괄적 추진체계가 부재하였기 때문이다. 접경된 성장삼각지대는 각각 해항도시(싱가포르)와 연안지방(조호르), 섬(리아우) 지역차원의 필요성에 의해 초국경적 협력과 개발이 자발적으로 이루어졌다는 점에서 의미가 크다.

둘째, 초국경 통합지역의 형성과정에서 공공·민간부문의 기능과 역할이 제각각 혼재되어 있을지라도, 궁극적으로는 민간부문이 주도적으로 경제성장을 위한 엔진기능을 담당해야 한다는 것을 이 사례는 중요하게 알려주고 있다. 이 사례는 동아시아의 새로운 경제권역을 만드는 데 있어 민간부문의 투자협상 경험과 기업의 탄탄한 자본·기술력이 뒷받침된다면, 정부와 정치권의 지원이 초기에 다소 적더라도 장기적으로 성공할 수 있음을 보여준다. 게다가 정부의 정치적 결단과 그 이행도 시작초기에는 중요한 매개체가 될 수 있음을 함께 알려주고 있다.

셋째, 월경한 국지경제권 형성과 외자유치를 위해서는 제도적 정비가 선행돼야 하며, 이러할 경우에는 국가적 결단과 제안이 있거나, 아니면 오히려 도시와 지방으로 중앙정부의 협상권한이 이양되는 모양새가 나타나야 함을 이 사례는 강력하게 시사한다. 또한 인접지역과의 경제협력과 교류의 긴밀성을 높이려면, 바다를 건너는 이동과 교통의 편리함이 담보되어야 한다는 점도 지적할 수 있다. 지금 말레이시아의 조호르 남부는 싱가포르의 월경배후지라는 장점을 적극적으로 활용하고 있다. 현재는 싱가포르 쪽으로 직장을 가진 말레이 시민 약 70만 명이 매일마다 출·퇴근 월경을 하고 있다. 최근에는 외국인 여행자도 여권 대신 스마트 카드로 신속하게 출입국이 가능하도록 개선되고 있다. 이는 역내 글로벌 투자와 세계자본을 유치하기 위한 중요한 전제조건도 된다는 점을 사례에서 다시금 확인시켜주고 있는 것이다.

넷째, 동남아시아 초국경 성장삼각지대는 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 참여지역과 국가들의 선제적 독점은 인정되고 있지만, 궁극적으로 이곳은 '하나로서의 동남아시아'를 외치고 있다. 즉 이 곳에서 생기는 모든 외부경제의 효과는 동남아시아 여러 회원국들이 골고루 혜택을 볼 수 있다는 점을 강조한다. 나아가 성장삼각지대는 다른 형태로 들어오려는 새로운 지역과 도시들을 차단하지도 않은 '개방형 연결시스템(open network system)'을 지향하고 있다. 그렇게 함으로써 접경된 성장삼각지대는 미래 동남아시아 전체 아세안 초국경 지역통합의 축소판(microcosm)을 자처하고 있는 점이 특징적이다.

3. 북유럽의 '외레순드(Øresund)'

1) 네트워크의 비전과 경과

북유럽 지역에서 가장 먼저 나타난 덴마크와 스웨덴 사이의 해항도시 네트워크, 일명 '외레순드(Oresund)'의 획기적인 성공은 유럽연합(EU)은 물론 세계 모든 지역의 모범이 되고 있다. 덴마크의 코펜하겐과 스웨덴의 말뫼는 지난 2000년부터 외레순드 형성을 합의하고, 20년 가까이 그 네트워크를 성공적으로 유지해오고 있다. 외레순드의 구축은 두 도시와 시민들의 합의 하에 순조롭게 추진되었으며, 예상되었던 문제점도 그리 심각하게 표출되지 않은 성공적인 사례로 평가되고 있다.

전 세계 주요 도시에서 이곳의 노하우를 배우기 위해 수없이 방문할 정도이다. 우선 지리와 환경적 특성은 다음과 같이 소개된다.

유럽연합(EU) 중에서 북유럽 지역의 좁은 해협을 중심으로 덴마크의 셸란드(Sjaelland) 섬과 스웨덴의 스코네(Skane) 지역 사이의 광역권역을 해협의 이름을 본떠 '외레순드' 라고 부르고 있다. 구체적으로 외레순드 지역은 스웨덴 남부의 스코네(Skone) 지역과 덴마크 동부의 셸란드(Sjaelland), 로랄드 팔스터(Lolland-Falster), 뫼엔(Moen), 보른홀름(Bornholm) 등의 지역으로 구성된다. 외레순드 해협의 동쪽 연안에 있는 말뫼(Malmo)와 헬싱보리(Helsingborgs)는 스웨덴의 주요 항구이고, 해협의 서쪽 연안에 있는 코펜하겐(Copenhagen)과 헬싱괴르(Helsingor)는 덴마크의 주요 항구이다. 해역의 가로 너비는 약 14㎞에 불과하여 양 국가와 도시가 근접한 지역이며, 외레순드 대교로 연결된다.

〈그림 3〉 북유럽 외레순드의 위치와 초국경 다리의 연결

* 자료: Oresund Institute(2017); Øresundsregionen(2017).

최초 외레순드 대교의 건설 구상과 계획은 1975년에 결정되었지만, 1970년대 말 당시 세계적인 오일쇼크와 경제위기의 여파로 덴마크에서 일단 계획을 전격 보류하게 된다. 그러다가 다시 1980년대에 들어 유럽연합(EU)이 결성되고, 회원국들의 경계를 허물려는 신지역주의(New Regionalism)가 태동하면서 외레순드 통합은 학계와 정계의 지지를 받게 된다. 결정적으로 경제위기와 연안도시들의 몰락으로 인해 다리 건설에 더 적극적이었던 스웨덴이 1980년대 중반 다시 문제를 제기하여 외레순드 네트워크는 현실로 성사되기에 이른다. 1991년에는 양국정부가 외레순드 해협의 연결(link)에 합의하고, 다리 건설을 위한 합작회사를 설립하고 본격적인 추진을 하게 되었다(Baltic Development Forum, 2017; Øresundsregionen, 2017; Ministry for Foreign Affairs of Sweden, 2017). 보다 구체적인 비전과 경과를 소개하면 다음과 같다.

원래 덴마크와 스웨덴은 탁월한 국가경제력을 갖춘 유럽의 선진국 중의 하나였다. 그 중 스웨덴은 자동차와 조선산업의 세계적인 강국이었으나, 유럽경제가 하향세에 접어들고 글로벌 제조업의 경쟁이 심화되어 문제가 발생했다. 즉 1990년대 스웨덴 말뫼 지역의 주력산업이던 조선산업과 자동차산업이 국제경쟁에서 밀려 하루아침에 몰락을 했다. 말뫼의 서쪽 항구 매립지대인 베스트라

함넨에는 대형 조선소와 사브(SABB) 자동차 공장이 있었다. 그러나 볼보(Volvo)와 함께 스웨덴의 세계적인 자동차 회사인 사브(Saab)가 파산하기 직전에 이미 자동차 공장은 말뫼 지역에서 철수되었다. 게다가 유럽의 조선업계는 자동차 보다 더욱 심각한 불황을 맞이하고 있었다. 말뫼는 그 위치가 스웨덴 남단의 제일 마지막 도시였기 때문에 자국 내에서도 주요 도시간 이동거리가 멀고, 내륙만으로 권역을 확장을 하기에는 지리적 한계가 있었다. 따라서 새로운 활로의 모색이 요구되었으며, 그 핵심이 외레순드 해협을 건넌 코펜하겐과의 다리건설 문제였다. 당시 엄청난 경제적 충격은 말뫼의 도시정부와 정치인들의 관심을 국경 바깥으로 돌리게 만든 것이다(Øresundsregionen, 2017; Ministry for Foreign Affairs of Sweden, 2017).

덴마크의 코펜하겐도 1980년대부터 과도한 복지비용 지출로 인해 지역의 기업들이 국제 경쟁력을 상실하였다. 이후 2000년까지 장기간 실업률은 연간 약 10% 이상을 기록하였다. 도시에는 노숙자와 빈곤층이 늘어갔으며, 기존의 북유럽 도시의 고풍스런 품격과 이미지가 훼손되기에 이르렀다. 특히 1800년대부터 200년 정도 유지된 보행자 중심의 도시구조가 자동차에 의해 장악되면서 기존의 광장 및 공공공간이 주차장으로 전용되고, 생태와 보행환경이 점차 열악해지는 등 거주환경이 악화되었다. 이러한 환경과 도심쇠퇴의 문제를 극복하고자, 코펜하겐 시정부는 다른 외부와의 광역적 협력을 모색하게 된다. 교통지체나 환경악화 문제를 해결하지 못한 채 있는 영국 런던이나 프랑스 파리의 선례를 답습하지 않기 위해, 초국경 연계를 통한 '지속 가능한 광역적 다심형(多心型) 네트워크 지역'으로의 활로를 찾은 것이다(Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2017).

외레순드의 비전과 전략은 기본적으로 국경을 넘는 다리를 통해 규모와 이동의 경제를 활성화시키는 것이다. 즉 초국경 교량을 통한 산업, 지식, 노동이동의 증대를 통해 생산성 증대와 인구유입 및 노동력 증가를 유발하고, 이를 다시 광역시장의 성장과 기업입지의 유인으로 사용하는 방식이다. 미래의 통합적 비전 실현을 위한 외레순드의 4대 핵심우선과제(key priorities)로는 교육과 혁신(knowledge & innovation), 문화와 여가(culture & leisure), 매력적이고 응집력 높은 노동시장(attractive & cohesive labour market), 접근성과 이동성(accessibility & mobility)이 있다. 상호공동의제(interdisciplinary thema)로는 외레순드 도시들의 매력과 접근성(attractiveness & accessibility), 기후변화와 환경(climate change & environment), 시민의 삶과 건강(health)이다(Oresund Institute, 2017; Forening Øresund, 2017).

외레순드의 최상위 비전은 2000년부터 10년 단위의 장기전망으로 수립하고 있으며, 이를 제외한 핵심과제와 하위전략은 3년에서 5년 단위로 변화를 주고 있다. 궁극적으로 외레순드의 비전은 스칸디나비아 지역을 대표하는 메트로폴리스이자, 고부가가치 첨단생태 클러스터의 구축을 실천적 미래상으로 지향하고 있다. 이런 비전과 전략은 유럽에서도 변방이었던 스칸디나비아 반도를 첨단산업과 식품, 바이오, 낙농산업이 어우러진 고부가가치의 메디콘 밸리(medicon valley)로 변모시켜 놓았다.[6]

6) 외레순드에서 코펜하겐과 말뫼를 오가는 초국경 유동인구가 당초 예상을 훨씬 초과하여 최초 다리 건설 비용의 회수시점이 매우 빨라졌다는 점도 고무적인 현상으로 나타나고 있다. 2000년 당시 총 130억 크로

2) 네트워크의 특징과 시사점

외레순드 사례에서는 독특한 정치논리와 경제논리, 거버넌스 논리가 주요 특징으로 손꼽힌다. 첫째, 말뫼와 코펜하겐의 서로 다른 나라의 두 지역은 일찌감치 통합의 공식추진체계로서 이른바 '외레순드 위원회(Oresund Committee)'를 정치적으로 구성했다. 이 위원회를 중심으로 다양한 제도적 협력이 만들어져, 외레순드는 통합의 결실을 맺게 된다. 외레순드 위원회는 1993년에 만들어졌으며, 현재까지 약 25년 넘게 외레순드를 관리해 온 '정치·행정적 최고위 협력체'이다. 이 위원회는 덴마크와 스웨덴 양국에서 각각 18명씩, 총 36명의 위원(민선정치인)으로 구성된다. 이들을 중심으로 총 36개의 소조직이 단일화된 형태를 취하고 있으며, 18개씩 두 나라에 소속되어 운영된다. 위원회 아래에는 집행위원회(executive committee)와 사무국(secretariat)이 별도로 있다. 외레순드 위원회는 광역경제와 제도개선 부문에 주로 초점을 두고 운영되고 있는 상황이며, 상위 경제위원회에서 두 나라의 공생발전을 위한 정책결정을 하면, 외레순드 부위원회, 집행위원회, 사무국으로 그 시책이 내려가고 다시 부위원회에서 최종 승인을 하면 효력이 시작되는 구조를 갖는다. 외레순드 위원회를 중심으로 한 협력체계는 복잡해진 이해관계를 외부에 대변하고 주변국가 및 유럽연합(EU)과도 상시 소통하고 있다. 덴마크와 스웨덴의 중앙정부 및 다른 지방과 경쟁하는 구도가 아니라 광역권의 이점을 살려 서로 협력하는 관계인 것이다.

둘째, 외레순드를 탄생시킨 경제논리 중의 하나는 규모와 보완의 경제를 실현하는 것이다. 즉 해협을 중심으로 끊어지는 물리적 상황을 극복하고 경제적 상보성을 강화하면 서로 더 큰 발전이 가능하다는 것이다. 지역제휴를 통한 노동집적의 효과는 다시 도시인구의 팽창으로 강화되며, 덴마크와 스웨덴의 노동시장 및 임금의 차이와 불균등을 서로 극복시킬 수 있다는 선순환 계획이다. 현재 외레순드 지역경제의 절대비중을 자치하는 서비스 산업과 고부가가치 산업구조에는 고급인력과 이들의 임금경쟁력이 필수적이다. 이런 가정과 일치하게 외레순드 대교 개통 후 코펜하겐과 말뫼는 급속도로 하나의 노동시장, 단일 생활권으로 탈바꿈했다(Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2017).[7)]

셋째, 외레순드 지역은 현존하는 유럽식 '다중심 거버넌스(multi-centric governance)'의 교과서라고 해도 지나치지 않는다. 외레순드의 거버넌스에는 정부와 민간의 다양한 행위자들이 참여하고 있으며 긴밀하고 촘촘한 네트워크를 구성하고 있다. 정부와 공공기관 차원에서 양국 중앙정부간

네(약 2조원 가량)에 달했던 외레순드 대교의 공사비는 지금 원활한 요금징수로 인해 당초 2030년 정도까지에 걸친 30년 회수계획보다 훨씬 앞당겨져, 2016년까지 100% 회수가 완료되었다. 이는 역시 두 지역의 산업과 경제인구의 상생 및 동질화가 만들어낸 부수적인 효과이다.

7) 외레순드의 통합과정이 가속화되고 공고화된 가장 현실적 원인에는 실제 스웨덴 말뫼와 인근지역의 고실업과 코펜하겐 지역의 고임금이 결합하여 만들어진 노동시장의 효율 및 균등화가 자리하고 있다. 이런 맥락에서 두 도시의 항만(sea port) 공동관리체계는 가장 혁신적인 것으로 평가될 수 있다. 외레순드 말뫼와 코펜하겐의 항만통합으로 '물류'와 '관광'이라는 서로 다른 3차 서비스산업의 효율적 관리와 시너지효과(synergy effect)가 창출되었으며, 다국적 기업의 상당수가 여기에 물류센터를 유치해 놓고 있다. 항만 통합의 기능은 두 나라와 도시의 공동법인체인 코펜하겐-말뫼 항만청(Copenhagen/Malmoe Port AB: CMP)이 2001년부터 전담하고 있다.

사회보장과 조세기관 등의 통합체인 외레순드디렉트(Öresunddirekt)가 있고, 광역정부가 연합한 지역발전협의체인 광역협의회가 있다. 코펜하겐과 말뫼 간의 도시협의회(Copenhagen-Malmo cities), 엘시노르와 헬싱보리 간의 도시협의회의(Elsinore-Helsingborg municipalities) 등도 운영되고 있다. 월경지역 공공협의체로서는 월경지역 총괄 행정책임자로서 외레순드 위원회(Oresund Committee)와 공공정보마케팅 조직으로 외레순드 네트워크(Oresund Network)가 존재한다. 시장과 민간기업 차원에서는 외레순기업협회(Oresund Business Council), 외레순드 상공회의소(Oresund Chamber of Industry and Commerce), 외레순드 노동시장협회(Oresund Labour Market Council) 등이 있다. 시민사회에서는 14개 대학이 연합된 외레순드 대학(Oresund University)과 다수의 R&D 네트워크, 외레순드 월경출퇴근시민모임(Oresund Cross-Border Commuter Organization), 외레순문화포럼(Oresund Cultural Forum) 등이 있다. 산·학·관의 복합협력체로서는 외레순사이언스리전(OSR: Oresund Science Region)과 외레순드 연구소(Oresund Institute)가 있으며, 산하에 8개의 협력플랫폼이 있다. 이들은 지난 20년 동안 외레순드에서 싱크탱크(think tank)를 담당해 오고 있다(Oresund Institute, 2017; Forening Øresund, 2017; Øresundsregionen, 2017).

넷째, 재정분권의 측면에서도 스웨덴과 덴마크는 OECD에서 가장 선진화된 국가였다. 외레순드를 기점으로 코펜하겐 광역권과 스코네 광역권으로 개편된 최근 10년 동안에는 재정자율성이 더욱 강화되었다. 외레순드 다리의 건설비용은 막대한 재정이 필요했는데, 이에 대한 양측의 상호투자비율은 외레순드 위원회 내의 정치적 협상을 통해 50%씩 분담하기로 합의하였다. 이후 두 나라와 도시는 공공의 목적을 위한 것이라면 가급적 50:50의 비율을 유지하도록 정하고 있다. 또한 외레순드 지역은 유럽연합(EU) 월경네트워크 지원 프로그램인 인터레그(Interreg) II-A와 III-A의 지원도 이끌어 내었다. 유럽연합(EU)의 재정지원을 계속 받았다는 것은 이 지역의 위상에 긍정적인 이미지를 만들어 주는 등 모범지역으로서의 부수적 외부효과도 가져온 것으로 평가된다.

다섯째, 통합 이전에 외레순드 지역은 두 나라 사이의 역사적 간극만큼이나 정서와 문화적 차이 역시 컸다. 그러나 현재는 역사적, 문화적, 언어적 유사성, 지리적 근접성을 바탕으로 공유와 협력의 새 역사를 만들어가고 있다. 특히 일반 시민의 입장에서는 일상생활과 문화의 차이해소가 체감상으로 가장 중요했다. 원래 양 지역은 서로 저촉되거나 경쟁적이던 기존 33개 정도의 법률이 있었다. 하지만 시민의 입장에서 지속적인 제도개선을 도모하여 현재 이를 단 7개의 법률로 간소화시켰다. 제도적 규제를 이렇게 혁신적으로 간소화시킨 점은 세계적으로도 그 사례를 찾아보기가 힘들다. 각급 학·연·산 네트워크는 교육과 연구용 언어로서 영어를 사용하지만, 자국어와 향토문화 교육의 원칙도 고수한다. 특히 공동으로 교육 및 연구할 수 있는 월경네트워킹을 만들어, 문화와 언어장벽을 선도적으로 허물고 있다.

결론적으로 외레순드 사례에서 보듯이, 네트워크 과정에서 모범사례의 조건은 여러 가지가 보인다. 우선 이 사례는 지역비전과 정체성, 추진전략과 실천계획을 일찌감치 도출했다. 그리고 정치/행정, 기업, 교육이 함께 일구어 낸 합작품이면서, 무엇보다 인적자본(human capital)의 육성과 민간부문의 대대적 참여가 성공의 무형적 자양분(nourishment)이었다. 이 뿐만 아니라 정부부문 이외의 시민사회와 기업의 관심을 촉발시키는 다양한 방식이 동원될 수 있고, 이를 통해 장기적으

로 다면적인 제도개선과 기여의 영역을 확보해 나갈 수 있다. 물론 다리를 중심으로 각종 물리적 인프라가 연결되면서 기하급수적으로 통합의 효과가 커진 점도 없지 않다. 하지만 바다와 국경을 끼고 떨어져 있었던 두 도시간 기능과 역할의 배분문제를 사전에 해결한 점이 더 중요한 시사점을 주고 있다.

4. 페마른 초국경 지역 벨트(Fehmarn Belt Region)

1) 네트워크의 비전과 경과

서유럽에서 페마른 벨트(Fehmarn Belt)의 구축과 그 발전에 관한 실무적 구상은 이미 2000년대 이전부터 있어 왔으며, 지속적인 논의와 협상이 전개되었다. 덴마크 정부와 해항도시 코펜하겐은 새로운 파트너로서 유럽연합(EU)에서 가장 큰 국가이자 경제대국인 독일과 초국경 협력을 진행하고 있다. 즉 독일의 거점 해항도시 함부르크, 뤼베크 등과 네트워크를 시도하고 있다. 이른바 '페마른 초국경 지역 벨트(Fehmarn Belt Region, Femern Bælt Regionen)'라는 이름으로 유럽연합(EU)은 지금 해항도시 네트워크의 새로운 미래를 개척하고 있다. 페마른 초국경 지역 벨트는 대략 1990년대 후반부터 논의를 시작하여 2021년 마무리까지 초장기 구상으로 프로젝트가 확정되었다. 이미 2011년부터 계획에서 실천으로 옮겨졌고, 그 실천은 2021년을 완료 기점으로 잡고 있다.

초국경 페마른 벨트 구상에서 먼저 제안된 '페마른 대교(Fehmarn Bælt-forbindelsen) 연결 프로젝트'는 유럽연합(EU)에서 본토라고 할 수 있는 독일 북부지역과 덴마크가 위치하고 있는 스칸디나비아 반도를 연결하는 대공사를 골자로 하는 계획이다. 함부르크와 코펜하겐 사이에서 육상과 배를 복합적으로 이용하여 발트해를 건너는 총 5시간 정도의 거리를 육상으로 2시간 이내에 가려는 구상이다. 최초 사장교 형태의 다리설계안에서 환경 및 경제성에 걸친 몇 가지 문제점이 발견되어, 2011년 양국의 협의에 의한 최종 수정안(Fehmarn Belt Fixed Link: Tunnel Solution)이 다시 나왔다. 이 수정안에서는 다리(사장교)가 아닌 침매(沈埋) 공법을 이용한 '해저터널(Undersea tunnel)' 방식을 택하는 것이 주요 골자였다(Fermern A/S, 2017; Fehmarnbelt Fixed Link, 2017; Wikipedia, 2017). 현재 페마른 섬과 푸트가르덴은 발트해 해상교통의 거점에서 벗어나, 2021년부터는 해저터널의 완공과 함께 지역인구와 경제적 측면에서 재도약을 꿈꾸고 있다.[8)]

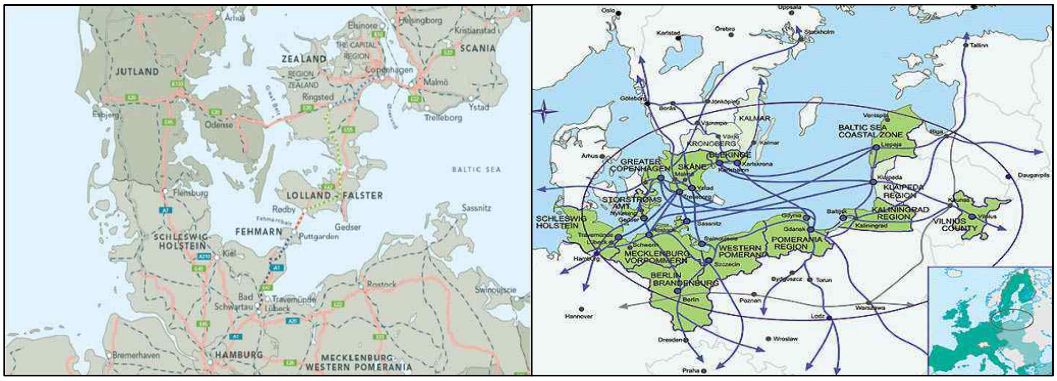
한편, 발트해와 북유럽을 연결하는 페마른 벨트로 인해 독일 북부의 해항도시 뤼베크와 함부르

8) 덴마크와 독일은 발트해 해협을 사이에 두고 있으나, 그 지리적 간극이 적지 않다. 구체적으로 페마른 벨트 구축의 지리적 거점은 덴마크 코펜하겐을 출발하여 뢰드비 항구(Rodbyhavn)를 거쳐 독일 페마른 섬의 푸트가르덴(Puttgarden)에 이르고, 이는 다시 독일본토의 뤼베크와 함부르크로 연결이 된다. 페마른 섬은 독일 국민들에게 해양스포츠와 해양관광, 레크리에이션 및 휴양 지역으로 유명하다. 현재 페마른 섬 지역 전체는 2021년까지 공사가 진행되고 있는 해저터널 건설의 가장 핵심적인 구간이며, 육상과 해저터널 교통구간의 교차점으로 계획되어 있는 푸트가르덴 항구는 현재 페리 운항의 작은 기점이다. 이 항구는 페마른 벨트의 해저터널 구간의 결절점이 됨으로써, 막대한 액수의 육상교통 요금을 현지에서 징수할 수 있게 되었다. 게다가 유럽 전역의 관광객과 외부 인구유입의 증가로 인한 각종 부가가치의 상승효과를 기대하고 있다.

크도 새로운 전기를 맞이하고 있다. 우선 뤼베크가 페마른의 지리적 거점으로 중요한 이유는 1980년에 이르러 과거 발트해의 한자동맹이 현재 '신한자(Die Neue Hanse)'의 이름으로 부활하였기 때문이다(정문수·정진성, 2008). 현대 발트해의 신한자 해항도시 네트워크는 2000년대 이후 이미 16개국의 200개의 과거 한자도시들이 다시 동맹한 거대한 조직이 되었다. 이는 뤼베크가 북유럽의 무역을 지배하던 한자동맹시대가 절정에 달했을 때와 같이 완전히 재생한 해항도시 네트워크의 역사적 측면을 현재에 이르러 잘 보여주고 있다. 신한자의 제도적 기구가 되고 있는 '발트해 도시연합(Union of the Baltic Cities)'은 발트해 연안지역과 해항도시들의 적극적인 네트워킹과 협력관계를 강조하고 있다. 이것은 발트해를 근간으로 하는 미래 페마른 초국경 벨트의 목적 및 취지와 본질적으로 동일하며, 향후 신한자는 페마른 초국경 권역 구축으로 수반되는 발트해 지역의 새로운 변화에 동반자로서의 역할이 기대되고 있다(Rokicki, 2009; Matthiessen & Worm, 2011).

페마른 해저터널의 일차적인 종착지로서 계획되어 있는 함부르크(Hamburg)도 도시 자체의 의미가 매우 크다고 할 수 있다. 함부르크는 현재 독일 최대의 해항도시이자 인구로는 2번째로 큰 도시이며, 유럽에서 네덜란드의 로테르담(Rotterdam)에 이은 두 번째로 큰 해항도시이다. 특히 함부르크는 그 오래된 도시역사와 많은 인구, 산업적 중요성과 교역의 다양성 등에 의해 유럽에서도 중요한 거점 항구로 인식된다. 최근 함부르크는 도심과 항만지역을 결합하고 활성화시켜 이른바 국제적인 수변도시(waterfront city)로 변모하려 노력하고 있으며, 이를 위해 항구 중심 도시 재개발의 초대형 공공프로젝트인 '하펜시티 마스터플랜(Hafen City Masterplan)'을 추진하고 있다(Citizens Action Committee Against the Fehmarn Belt Fixed Link, 2017). 현재 함부르크 도시의 내적으로는 '사람과 문화' 중심의 하펜시티가 완성되고, 외적으로는 페마른 초국경 교통망을 이용하여 21세기 유럽에서 가장 발전된 국제도시이자, 세계로 열린 유럽 최고 도시로의 도약을 꿈꾸고 있다.

〈그림 4〉 페마른 초국경 지역벨트 관할지역과 연결 네트워크



* 자료: Interreg Europe(2017); Fehmarnbelt-Portal des Fehmarnbelt Komitees(2017).

2) 네트워크의 특징과 시사점

유럽연합(EU) 회원국에서도 최강대국인 독일은 유럽의 동유럽과 서유럽을, 그리고 북으로 스칸

디나비아 반도 국가와 남쪽 지중해 연안 국가를 연결하는 정치, 경제, 문화적 중심점이 되고 있다. 그래서 유럽연합(EU) 가운데 총 9개 나라에 둘러싸인 독일과 그 거점지역을 통하여 만들어지는 페마른 초국경 벨트는 유럽 전역에 엄청난 교통과 경제적 파급효과를 가져올 것으로 예상되고 있다. 유럽의 북쪽에서 남쪽으로 연결된 페마른 축선은 월경한 인구와 문화의 이동을 도모하고, 궁극적으로 '국경을 초월한 하나의 단일공동체 문화권 형성'이라는 유럽연합(EU)의 원대한 목표를 실현하려 하고 있다. 발트해 전역에서 기존 해상교통수단인 페리(ferry) 운항 비용이 줄어들 뿐 아니라, 인구와 물자 면에서 코펜하겐과 뤼베크 두 해항도시 간의 이동시간을 50분 이내로 크게 단축할 것으로 예상되고 있다. 이런 이유로 페마른 초국경 벨트는 2021년까지 발트해 주변국과 유럽연합(EU)의 전폭적인 지원 하에 한 걸음씩 현실로 나아가고 있다. 이 사례의 주요 특징과 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 유럽의 발트해를 종단하는 페마른 벨트의 구축동기는 최초부터 엄청난 교통 및 이동상의 단축효과와 사회·경제적 파급효과 때문이었다. 이는 곧 덴마크와 독일 사이에서 진행이 되어 온 페마른 벨트 해저터널 건설 비용분담 문제와 그 해결과정에서도 잘 나타난다. 특히 핵심인프라인 해저터널의 건설에서 50억 유로(약 7조원)에 달하는 막대한 총 공사비를 덴마크 정부가 거의 전액 부담하기로 했다. 그 이유는 교역의 상대적 규모가 크게 차이 나기 때문이다. 독일은 약 16배 이상의 경제적 교역격차로 인해 덴마크에 비해 초국경 통합의 명분과 부담에서 상대적으로 아쉬움이 크게 없었다. 하지만 1994년부터 2008년까지 15년 동안의 공사비 분담협상에서 독일도 남부유럽을 연결할 광역인프라 건설비를 부담하는 성의를 보였다. 유럽연합(EU)의 창립회원국이자 가장 큰 경제대국인 독일은 유럽연합 공동기금에도 가장 많은 부담을 하고 있기 때문이다. 이렇듯 페마른 벨트 인프라 구축 협상은 의외로 순조롭게 마무리되었다. 부족한 페마른 벨트 공사비에 대해서는 민간자본을 추가적으로 유치하고, 개통 이후 해저터널 이용자에게 징수할 통행료와 각종 요금으로 충당할 계획에 있다. 물론 유럽연합(EU)의 인터레그(Interreg) 기금에서도 막대한 지원을 하고 있다.[9)]

둘째, 이 사례를 통해 독일을 중심으로 한 유럽 남쪽대륙과 스칸디나비아 반도 전체가 완전히 육로로 연결되는 소위 '광역복합교통망' 구축이 크게 기대되고 있다. 유럽 본토 광역교통망의 구축은 페마른 해저터널의 건설비를 조금만 부담하는 독일 쪽의 편익이 오히려 훨씬 더 큰 것으로 추산된다. 즉 페마른 벨트를 기점으로 남유럽과 북유럽의 여객운송과 물류비가 대폭 절감되고 제조업의 서비스업의 가격경쟁력이 커지며, 절대 운송시간이 단축되는 등의 수많은 상승효과가 생기게 될 것으로 전망되고 있다. 또한 발트해 지역에서 해운과 항공에만 의존하던 기존의 교통패턴에 대해 안전하고 정시성이 확보되는 새로운 교통수단의 도입과 자연재해의 영향을 최소화하여 상시 운행이 가능한 신 교통체계를 구축했다는 점이 높게 평가된다. 해저터널이 2021년까지 건설

9) 유럽연합(EU)에 대하여 덴마크와 독일은 이 페마른 벨트 네트워크에 관한 인터레그(Interreg) 프로그램(Interreg IV-A)과 지역협력 프로그램(TCO: Territorial Cooperation) 등에 공사보조금을 받았으며, 유럽지역발전기금(ERDF: European Regional Development Fund)으로부터도 자금지원을 받아냈다(Interreg Europe, 2017). 이런 지원을 받는다는 것은 네트워크의 위상에도 긍정적 외부효과를 가져오는데, 그것은 유럽연합에서 "무엇인가 크게 도움이 되거나 이루어지는 지역"이라는 긍정적 이미지를 만든 것이다.

중인 관계로 보다 구체적인 사회·경제적 편익 수치는 조만간 나올 전망이다. 그렇지만 현대 자본주의의 생명은 생산성이고, 이것은 분업에 의하며 분업은 시장의 규모에 따르는데, 시장규모를 결정하는 요인은 바로 교통이라는 아담 스미스(Adam Smith)의 유명한 말을 이 사례에서 충실히 되새기기에는 충분하다.

셋째, 현지 전문가들은 공통적으로 수도권과 내륙에 비해 뒤떨어진 덴마크 남부와 독일 북부의 지역적 불균형을 해저터널로 인해 크게 해소할 수 있는 기회로 여기고 있다. 또한 페마른 벨트 해저터널로 인해 덴마크의 국민과 코펜하겐 시민은 독일의 값싼 제품과 물건들의 유입이 크게 늘어나, 유럽 전체에서도 매우 높은 수준에 있는 자국의 물가가 크게 안정될 것으로 기대하고 있다. 반대로 독일에서는 부족한 전문인력과 산업기술에 대한 보완을 기대하고 있다. 부수적으로는 대략 10년 정도의 장기간이 소요되는 페마른 벨트 해저터널의 건설과정에서 덴마크는 터널공사에 필요한 많은 인부와 콘크리트, 건설자재 등을 대거 생산하는 다수의 공적 일자리를 창출하고 있다. 이는 페마른 섬의 푸트가르덴과 인접한 뢰드비 등 거점 해항도시와 연안전체의 경제에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대하고 있다.

넷째, 이 사례에서는 코펜하겐, 함부르크, 뤼베크 등 주요 해항도시에서 만들어지고 있는 여러 초국경 컨소시엄과 월경한 민간단체들의 활발한 움직임이 크게 주목된다. 발틱해 발전포럼(Baltic Development Forum), 양국의 페마른 벨트 위원회(Fehmarnbelt Committee, Fehmarnbelt Komitees), 페마른 벨트 비즈니스협회(FBBC: Fehmarn-Belt Business Council), 페마른 벨트 시민추진위원회(Citizens Action Committee for Fehmarn Belt) 등이 대표적이다. 이러한 월경단체들의 조직과 활동은 덴마크와 독일의 국경해협에서 점차 현실화되고 있는 페마른 벨트 초국경 지역 구축의 논리적 근간이 되어 주고 있다. 또한 상호 문화적 소통과 정서적 이해의 실천적 측면에서도 중요한 자양분이 되고 있다Rokicki, 2009; Matthiessen & Worm, 2011; Baltic Development Forum, 2017). 지금 페마른 지역에서 주창되어 나타나고 있는 새로운 월경적 지역정체성의 구현은 앞으로 덴마크와 독일 해협 접경지역의 발전뿐만 아니라 발트해 광역권의 발전과 진정한 유럽통합에서도 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다.[10)]

5. 사례의 비교분석과 일반화 모델 도출

지금까지 아시아의 '부산과 후쿠오카 초광역 경제권(Cross-border Mega Region)', '말라카·싱가포르 해협의 접경성장지대(Growth Triangle)', '유럽의 외레순드(Øresund)'와 '페마른 초국경 지역 벨트(Fehmarn Belt Region)' 사례를 각각 고찰하였다. 이들 4가지 성공사례를 통해 분석된 해항도시 네트워크의 조건과 결과를 비교하면 〈표 1〉과 같다.

기존 문헌 및 연구들에 의하면, 해항도시 네트워크의 성공을 위한 조건으로는 대략 9가지 정도

10) 다른 시각에서 보면, 다양한 민간 월경단체들의 조직화는 네트워크 협력에 시민들이 원하는 수준에 미달할 경우에 미리 그 부작용을 대비하려는 목적도 있다. 즉 페마른 벨트가 물리적으로 완성됨으로 인해 계속 진행될 외형적인 초국경 교류증대가 결코 쉽게 내적인 월경공동체 의식으로 접목되지는 않을 것이라는 중대한 이유도 있다.

가 거론되었다. 여기에 각 사례의 분석결과를 대입해본 결과, 〈표 1〉과 같이 아시아와 유럽사례에서 제법 의미 있고 흥미로운 결과가 나타났다. 우선 "지리적 접근성과 물리적 편의"에 있어서는 아시아 1개와 유럽의 2개 사례가 높은 수준이었다. "자발적 동기와 민주적 합의"에서는 유럽의 1개 사례가 높은 수준을 보였다. "미래 비전과 정체성 전략"은 유럽의 2개 사례가 높은 수준을 보여주었다. "경제·산업기능과 역할의 배분"에서는 아시아 1개와 유럽의 1개 사례가 높은 수준이었다. "정치·행정 절차와 권한의 배분"에 있어서는 유럽의 1개 사례가 높은 수준을 보였다. "비용 분담과 재정 문제의 해결"에 있어서는 유럽의 2개 사례가 높은 수준을 보여주었다. "시민생활과 문화 격차 해소"에 있어서는 상대적으로 유럽이 높은 수준이었다. "인적 자본과 민간저변 확대"에 있어서는 유럽의 1개 사례가 높은 수준이었다. "국가 및 외부의 물적 지원"은 유럽의 2개 사례가 높은 수준이었다. 이러한 각 조건들에 대한 비교분석은 아시아와 유럽의 해항도시 네트워크 모델의 근본적인 배경과 구조가 서로 일정한 차이가 나고 있음을 말해준다.

물론 이들 4가지 사례는 여전히 현재 진행형이며, 계속 발전하고 있는 상황에 있다. 그래서 앞으로 각 사례의 해당 지역들이 가진 미래의 잠재력까지 정확히 평가하지는 못한다. 아시아와 유럽 지역이 가진 민족, 언어, 정치·경제, 사회·문화적 환경의 차이도 적지 않다. 다만 현 단계에서 진척된 상황으로 판단하자면, 전반적으로 해항도시 네트워크의 유럽식 모델이 아시아 모델보다는 더 우수한 것으로 평가된다. 아시아 모델 중에서는 동남아시아 사례가 동북아시아 사례보다 상대적으로 우수한 것으로 판단된다. 개별 사례로서는 4가지 사례 중에서 '코펜하겐·말뫼의 외레순드'가 가장 질적으로 우수한 네트워킹 수준인 것으로 평가될 수 있다. 그리고 해항도시 네트워크의 성공을 위한 9가지 조건은 공통적으로 모두 설득력이 있는 것으로 사례에서 확인이 되었다. 따라서 이 연구는 이러한 결과의 비교를 통해 해항도시 네트워크에 대해 보다 일반화된 모델과 조건을 결론적으로 도출할 수 있을 것으로 본다.

〈표 1〉 해항도시 네트워크 사례별 분석결과 비교

조건(요인) \ 사례(지역)	아시아 사례		유럽 사례	
	동북아시아	동남아시아	북유럽	서유럽
	부산·후쿠오카 초광역 경제권	말라카·싱가포르 접경성장지대	코펜하겐·말뫼의 외레순드	페마른 초국경 지역 벨트
①지리적 접근성과 물리적 편의	●	●●●	●●●	●●
②자발적 동기와 민주적 합의	●	●	●●●	●●
③미래 비전과 정체성 전략	●●	●●	●●●	●●●
④경제·산업기능과 역할 배분	●●	●●●	●●●	●●
⑤정치·행정절차와 권한 배분	●	●●	●●●	●
⑥비용 분담과 재정 문제 해결	●	●●	●●●	●●●
⑦시민생활과 문화 격차 해소	●	●●	●●	●●
⑧인적 자본과 민간저변 확대	●●	●	●●●	●●
⑨국가 및 외부의 물적 지원	●	●●	●●●	●●●
네트워킹 수준(●의 수)	12	18	26	20

비고) ●: 낮음(약), ●●: 중간(중), ●●●: 높음(강)

Ⅳ. 맺음말

최근 세계의 주요 해항도시는 근대 국민국가 체제와 국경을 뛰어 넘어, 세계 각 지역에서 저마다의 네트워크를 구축했다. 이는 이전에는 거의 없었던 형태의 월경지역을 조금씩 형성하는 모습으로 나아가고 있다. 특히 아시아와 유럽지역에서 이러한 현상은 최근 두드러지게 나타나고 있으며, 동북아시아 한·중·일에게 국가별 연안을 중심으로 한 해항도시 네트워크의 당위성과 그 실현 가능성을 강하게 시사하고 있다. 따라서 우리는 새로운 관점으로 오늘날 해항도시가 가진 개방성과 네트워크성, 초국가적 영역성에 주목해야 한다. 해항도시 고유의 자원과 지역적 상황에서 인간과 집단이 어떤 동기나 의도 하에서 결정을 내리고, 다시 이것이 초국가적 공간과 새로운 월경지역에 어떠한 영향을 미치는가를 아는 것은 우리가 처한 현실에서도 중요한 의미를 갖는다.[11)]

이 연구는 당초 해항도시 네트워크의 성공사례를 통해 보다 확실한 증거들을 축적하고, 비교 연구를 통하여 일반화의 요건을 마련하고자 하였다. 또한 여러 성공사례에 대한 소개와 검토를 통해 해항도시 네트워크에 대한 이해와 충분한 함의를 학계와 정부의 실무적 차원에서 제공할 수 있을 것으로 보인다. 아시아와 유럽의 각 사례분석 및 비교를 기초로 하여, 결론에서는 다음과 같은 21세기 해항도시 네트워크의 일반화된 모델과 성공요인을 제시하고자 한다.

첫째, 해항도시 네트워크에는 “지리적 접근성과 물리적 편의”가 담보되어야 한다. 물리적으로 양호한 지정학적 위치는 사람과 물자의 수송비(transfer cost)를 줄여주고, 이동의 수월성으로 인해 그 성공가능성을 담보할 수 있기 때문이다. 이미 여러 문헌상으로 네트워크를 구체화하는데 지리적 접근성의 요소가 중요한 고려대상이 된다는 것은 잘 알려져 있다. 특히 국가적으로도 유럽연합(EU)이나 동남아시아국가연합(ASEAN)의 경험이 이러한 점을 잘 보여주고 있다. 이 연구에서 소개한 싱가포르 연안, 발트해 연안이나 북유럽과 같이 바다를 사이에 두고 국경이 맞닿아 있거나 근접한 지역일수록 네트워크가 원활하게 이루어지고 있는 사례들도 마찬가지이다. 오늘날 과학기술과 교통수단의 발달로 과거보다 지역 간 이동성과 접근성이 좋아졌지만, 지리적으로 이웃한 곳과 좋은 관계를 갖는 것은 경쟁력의 원천이 되고 있다. 또한 기후와 지형이 비슷한 곳은 서로의 처지와 환경을 이해하는 수준도 높게 하므로, 이는 곧 네트워크의 성공을 생태적으로 담보하는 지렛대 역할을 할 수 있다.

둘째, 해항도시 네트워크에는 “해당 도시들의 자발적 동기와 민주적 합의”가 중요하다. 이 연구의 사례에서 해항도시는 스스로의 영역을 확장하면서 자체역량을 제고(capacity building)하기 위해 모두 자발적으로 다른 도시와의 교류와 소통(international interaction)을 모색하였다. 스스로의 생존과 이익을 증대하기 위해 공생(共生)의 기반을 재정비한 것이다. 나아가 해항도시 네트워크의

11) 흔히 인류의 미래는 바다에 있다고들 한다. 과거에도 그러하였지만, 실제 지금 해항도시(海港都市)는 필연적으로 현대인들의 삶의 터전이고 자아실현의 장소가 되고 있다. 지구촌 인류가 바다를 배경으로 쾌적하고 건강한 해항도시와 연안사회를 만들기 위해서는 과거의 경험을 바탕으로 현재와 미래의 지속가능한 발전이 효율적으로 이루어질 수 있는 방안을 제시해야 한다. 그리고 그러한 책임은 해양과 해항도시를 필드로 하는 모든 연구자들에게 있다고 생각한다.

자생적 형성을 통해 국가 간 지역통합으로까지 발전시키고 있는 점이 주목된다. 이는 국가의 정식 외교(diplomacy)가 우선되었던 기존 20세기 방식에 대한 발상의 전환이자, 새로운 상향식(bottom-up) 접근이라고 할 수 있다. 또한 이 연구의 사례들은 국경을 넘어선 해항도시의 초국적 권역에 도시의 구성원들이 민주적으로 동의를 하고 있다. 그래서 다른 나라 도시와의 교류나 통합에 관한 시민의 합의가 내부에서부터 생겨날 경우만이 성공가능성이 높다는 결론이 나온다. 민주주의가 정착된 유럽의 사례들은 지역사회의 갈등과 위험해소를 위한 공론의 장과 제도적 장치를 선제적으로 마련한 점도 돋보인다. 따라서 해항도시의 네트워크는 적어도 도시의 세계화와 지방화(민주화, 분권화)가 동시에 진행될 경우에 그 가능성이 높은 것으로 보인다.[12)]

셋째, 해항도시 네트워크에는 "월경을 통한 미래 비전과 정체성 전략"이 필수적이다. 합리적이고 구체적인 비전과 전략은 이상과 현실 사이의 거리감을 좁히는 역할을 하기 때문에 네트워크의 중요한 쟁점이 된다. 서로 다른 국가에 있는 해항도시의 네트워크 전략은 고전적인 지역 합치기, 광역권 만들기 방식으로는 한계가 있다. 도시 단위에서 국경을 넘는 네트워크의 성공을 위해서는 무엇보다 스스로의 미래 모습과 행위가 해당 국가와 글로벌 경제권에 유용하다는 청사진을 발굴해 내는 것이 필요하다. 유럽과 아시아, 구미권에 산재한 거대 규모의 초국경 해항도시들은 자신들의 연계된 공간이 지정학적으로 어떤 의미를 갖고 있는지 그 비전을 통해 밝혀야 한다. 또한 향후 어떠한 전략과 실천 속에서 장점이 부각될 수 있는지를 우선 상대방과 주변국에게 설명부터 해야 한다. 국경을 초월하는 투자나 전략적 제휴가 통상적으로 경제·지리적 핵심지역에서만 나타나는 것도 이 때문이다. 명확하고 설득력 높은 비전과 전략만이 네트워크의 성공과 각계의 외부 지원도 기대할 수 있다.

넷째, 해항도시 네트워크에서 "경제·산업기능과 역할의 배분"은 현실적으로 먹고사는 문제인 만큼 상당히 중요한 조건이다. 오늘날 네트워크를 통한 해항도시의 통합은 대부분 경제적으로 외적인 부가가치 확보가 주된 목적이다. 경제와 산업적 이유는 가장 실제적이고 중요한 이슈이자 쟁점이 되고 있으며, 상호이익이 존재하기 위해서 반드시 고려되는 요소이기도 하다. 글로벌 경제성장을 견인하던 유럽과 아시아 해항도시들이 20세기 이후 급격한 쇠퇴를 비슷한 시기에 경험하고, 이것이 다시 그들 스스로 네트워크를 모색하는 원동력이 되고 있다. 즉 초국적 경제권과 광역권 통합을 통하여 지역산업과 경제를 자극하고, 수출·입 장벽과 인구이동의 제한을 없애는 이점을 누리려 한다. 이 연구의 사례들에 나오는 모든 해항도시들은 스스로 시너지 효과를 내기 위해 가장 먼저 비교우위를 통해 서로의 경제·산업적 보완요소를 찾아낸 것에서부터 출발했다. 또한 대형 프로젝트보다는 작고 실질적인 사업에서 시작해 경쟁관계를 벗어나고, 이후 점진적인 상호협력

12) 그런 의미에서 부산과 후쿠오카를 잇는 한·일 해협의 해저터널 건설계획 구상(Korea Japan Tunnel Project)은 많은 주목을 받은 바 있다. 이러한 구상은 크게는 한반도와 일본열도를 해저터널로 잇는 실로 막대한 건설공사계획이자 역사적인 구상이다. 해저터널은 과거 20년 동안 우리나라와 일본에서 각각 상당한 논의가 있었으나 진전이 없었던 것이 사실이다. 그러나 유럽에서 이미 영국과 프랑스 사이의 도버해협을 잇는 해저터널이 성공적으로 운영되고 있고, 동북아시아 도시와 국가들이 모두 적극적인 경기 부양책을 펼 필요가 있는 상황이므로 분명한 추진의 명분은 있는 상황이다. 보다 자세한 내용은 한·일 해저터널(Korea Japan Tunnel Project)에 관한 공식홈페이지가 있으니 참조하면 된다(http://www.kj-tunnel.com).

강화를 통해 주변지역으로 그 효과를 확산시켰다. 따라서 이런 공통적인 시사점을 우리는 눈여겨 봐야 할 것이다.

다섯째, 해항도시 네트워크의 과정적 요소로 "정치·행정 절차와 권한의 배분"은 공통적 선결과제로 부각된다. 해항도시 네트워크는 국경을 초월하기 때문에 서로 다른 지역민주주의나 정치제도, 즉 분권이나 자치수준의 연결은 중요한 성공조건이 되는 것이다. 자칫 이 요소가 경시된다면 도시간 협력과정에서 서로 주도권을 확보하기 위한 경쟁으로 비춰질 우려가 커진다. 이에 네트워크 조건으로 서로 다른 해항도시의 정치적 체제(political structure), 협력 구조적 체제(cooperation structure), 분권적 거버넌스(decentralized governance)가 핵심으로 다루어질 수 있다. 민주주의와 자치에 기반을 둔 정부, 기업, 시민, 도시의 다중심 거버넌스(multi-centric governance)는 초국경 지역에서 발생하는 각종 현안의 의제설정(agenda setting)은 물론 결정상의 투명성, 개방성과도 직결된다. 특히 이 연구의 사례들에 있어서 네트워크 상의 정책이나 의사결정구조에서 중요한 위치를 차지하는 것은 바로 정치인(politician)이었다. 게다가 도시의 여러 오피니언 리더(opinion leader)의 리더십도 중요한 촉매가 된 점은 주목해야할 대목이다.

여섯째, 해항도시 네트워크에 있어서 "비용 분담과 재정 문제의 선결"이 단기적으로 중요하다. 쉽게 말해 '돈' 문제는 사람간의 관계뿐만 아니라, 도시나 국가간 관계에서도 빠지지 않는다. 이는 네트워킹의 '편익 대비 비용(B/C)' 문제와 다르지 않다. 특정 지역이 갖고 있었던 공간의 장점이 희석되고 월경한 지역연계를 통한 경쟁력 강화가 더욱 유의미한 접근이 된 이유는 늘어나는 경제적인 편익 때문이기 때문이다. 그런데 각 사례들에 의하면, 미래의 불확실한 편익에 비추어 현재의 '고정비용(fixed costs)'을 서로 부담하는 문제는 언제나 중요한 현안이 되고 있었다. 물리적으로 국경과 해협을 사이에 둔 해항도시 네트워킹은 각종 연결 SOC사업 등으로 인해 자연히 많은 비용이 소요된 이유가 컸다. 비용은 현실적으로 네트워크의 필수적인 초기 투입요소지만, 이 연구의 성공사례와 달리 협상과 합의를 토대로 공동투자원칙이 전향적으로 세워지지 못할 경우, 오히려 실패의 핵심요인이 될 수도 있다. 따라서 서로 확실한 재정투자와 공정한 배분원칙이 세워질 때 네트워크는 공고화의 길을 걷게 될 것이다.

일곱째, 해항도시 네트워크는 "시민생활의 편의와 언어 및 문화 격차의 해소"를 장기적으로 요구한다. 사례에 공통적으로 나타났듯이, 해항도시 네트워크가 형성되면 시민들은 이른바 '초국가적 월경시민(cross-border citizen)'으로 변했다. 그래서 필요한 사안이 발생하면 탄력적인 법·제도의 개선으로 대응하여, 국경을 넘나드는 시민들이 생업과 생활과정에서 불편함이 없도록 최대한 노력하고 있었다. 또한 네트워크는 연안지역과 해항도시가 일단 기존의 국경을 초월하기 때문에 상대도시와 사람들에 대한 문화적 이해도를 높이고, 어떤 문화와 정서를 가진 곳인지도 함께 고려하는 것이 필요하다. 언어나 문화적 격차는 서로 다른 곳의 정서나 사회·문화적 공감대(common sense)를 대변하며, 결코 무시할 수 없는 중요한 요인이다. 서로 다른 곳에 살더라도 문화적, 정서적 동질성이 있다면 상호 이해와 신뢰성(dependability)이 높아지고 네트워크는 성공할 수 있다. 그래서 생활편의와 문화적 장벽의 해소는 어찌 보면 시민 개개인에게는 피부로 느끼는 가장 중요한 성공조건일 것이다.

여덟째, 해항도시 네트워크는 "인적 자본과 민간저변 확대"를 도모해야 크게 성공할 수 있다. 이념적으로 해항도시 네트워크는 민·관·학·연·산이 통합된 협력을 지향한다. 민간저변의 작동메커니즘을 이해하는 것은 성공적인 연계협력을 위한 토대가 될 수 있다. 이 연구가 소개한 사례는 대부분 정부와 공공이 주도하고 민간이 참여하는 형태를 취하고 있다. 그런데 아시아 사례에서는 민간의 적극적인 관심과 참여부족으로 긴밀한 산·관·학·연의 연계가 미흡하여 진척이 더딘 경우도 종종 있었다. 유럽 사례도 정치/행정, 기업, 교육이 함께 일구어 낸 합작품이지만, 무엇보다 인적자본(human capital) 육성과 민간의 대대적 참여가 자양분(nourishment)이 되었다. 정부는 단지 이들에 대한 제도개선과 기반확충 등의 외양적 방식으로 기여하였다. 따라서 성공사례들은 공공·민간부문의 기능과 역할이 제각각 혼재되어 있을지라도, 궁극적으로는 민간이 주도적으로 네트워크의 엔진기능을 담당해야 한다는 것을 일깨워준다. 네트워크 추진과정에서는 시민과 기업부문의 합의도출 시스템을 구축하고, 민간단체의 '대응적 설립(match up)'이 필요하다는 제안도 가능해진다.

아홉째, "국가 및 외부의 물적 지원"도 해항도시 네트워크의 구축과 지속에 상당히 중요한 조건이다. 소개된 아시아와 유럽 사례에서 초기 네트워크의 형성에는 국가의 크고 작은 지원이 있었다. 이는 여전히 월경지역 네트워크 형성에 도시보다 큰 국가(중앙정부)나 국제기구의 존재가 상당히 중요할 수 있음을 확인시켜 준다. 물론 도시는 국경을 넘는 거대한 네트워킹을 만들기에 스스로의 정치력과 행·재정적 역량이 부족할 수 있다. 바다를 건너는 인프라(SOC) 연결을 하기엔 막대한 재정이 소요되는 이유도 분명 있을 것이다. 하지만 성공사례들은 모두 스스로의 재원과 역량에 더하여, 국가 및 외부의 물적 지원을 이끌어냈다는 공통점이 있다. 특히 유럽연합(EU)의 경우 유럽지역개발기금(ERDF)과 인터레그(Interreg) 프로그램으로 이것이 발전되어 있지만, 아시아에서는 아직 미진한 수준인 것이 차이점이었다. 그래서 장기적으로는 '아시아형 인터레그(Asian Interreg)'를 만들어보자는 제안도 가능해진다.[13)]

끝으로 21세기 글로벌 경제위기와 인구감소, 저성장과 도시침체는 이제 모든 도시와 국가들의 고민거리가 되었다. 그런 가운데 바다를 사이에 둔 해항도시 네트워크는 우리나라와 아시아에 분명한 하나의 대안으로 제시될 수 있다. 이는 유럽연합(EU)과 아메리카(NAFTA)의 블록화에 대응한 새로운 '동아시아 블록화(가칭 New ASEAN)'를 추구하기 위한 초기 단계로서의 의미도 크다. 궁극적으로 해항도시 네트워크는 아시아 국민국가의 경계를 허물고, 미래의 새로운 글로벌 월경공동체 사회로 나아가기 위한 이상을 제안한다. 이 연구는 그 시작점으로서의 의미를 부여받고자 한다. 다만 이보다 더 객관적이고 발전된 해항도시 네트워크 모델을 제시하기 위해서는 향후 글로벌

13) 유럽연합(EU)의 지역 간 협력 프로그램인 인터레그(Interreg)은 'International Regions'의 약어로서 유럽연합의 구조기금(Structural Funds) 프로그램의 하나이다. 구조기금은 역내 경제사회적 균형발전을 위해 만든 것으로, 적용분야나 대상의 성격에 따라 3개 목표(objective 1, 2, 3)와 4개 커뮤니티 이니셔티브(community initiatives: Interreg, Urban, Equal, Leader+)로 구성되어 있다. 4개 커뮤니티 이니셔티브에서 지원비중이 가장 큰 것이 〈Interreg〉이고 그 목적은 초국경 협력을 장려하는 것이다. 구체적으로 인터레그 프로그램에는 3가지 유형이 있는데, 〈Interreg A〉는 월경협력(cross-border cooperation), 〈Interreg B〉는 초국가협력(transnational cooperation), 〈Interreg C〉는 지역간협력(interregional cooperation)을 지원한다. 기금은 유럽연합 공동기금(EU fund) 50%와 지방 및 중앙정부기금(local-regional-national funds) 50%를 대응자금으로 하는 방식으로 조성한다(Interreg Europe, 2017; Baltic Development Forum., 2017).

성공사례를 더 많이 발굴하고, 네트워크 성공을 위한 정량 및 정성지표의 개발이 필요할 것으로 생각된다. 그러하다면 바다와 국경을 넘어 서로 다른 나라의 도시와 지역이 연결되는 현상을 합리적으로 설명하는 이론(theory)이 새롭게 탄생할 것으로 보인다.

참고문헌

강윤호·우양호.(2013). 해항도시의 경제성장과 해양산업 간의 관계: 부산시를 중심으로. 「한국항해항만학회지」, 37(6): 627-635.

정문수·정진성.(2008). 해항도시 네트워크가 구성하는 발트해 지역. 「독일언어문학」. 42: 233-251.

우양호.(2012). 월경한 해항도시간 권역에서의 국제교류와 성공조건: 부산과 후쿠오카의 초국경 경제권 사례. 「지방정부연구」, 16(3): 31-50.

우양호.(2014). 유럽 해항도시 초국경 네트워크의 발전과 미래: 외레순드에서 페마른 벨트로. 「해항도시문화교섭학」, 10: 239-264.

우양호.(2015). 흑해(黑海) 연안의 초국적 경제협력모델과 정부간 네트워크: 동북아시아 해역(海域)에 주는 교훈과 함의. 「지방정부연구」, 19(1): 19-43.

우양호·정문수·김상구.(2016). 동해(東海)의 출구를 둘러싼 다국적 경쟁과 협력의 구조: 중국과 북한의 두만강 초국경 지역개발 사례. 「지방정부연구」, 20(1): 109-133.

우양호·이원일.(2017). 북해(北海) 해역권의 형성과 월경적 협력체제의 구축: 공동협약과 협력프로그램을 중심으로. 「해항도시문화교섭학」, 17: 211-250.

부산경제진흥원.(2017). 부산-후쿠오카 경제협력사업 및 예산(http://www.bepa.kr/kor).

부산광역시.(2009). 「부산-후쿠오카 초광역경제권 포럼 자료집」.

부산발전연구원.(2009). 초국경 광역경제권 발전의 조건과 미래. 「부산의 미래발전 전략수립을 위한 국제세미나 자료집」.

전국시도지사협의회.(2017). 국제교류편람 및 국제화정보DB(구 한국지방자치단체국제화재단: https://www. klafir.or.kr).

후쿠오카시(福岡市).(2017). https://www.city.fukuoka.lg.jp.

후쿠오카국제교류협회(福岡國際交流協會)·큐슈경제조사협회(九州經濟調査協會).(2017). https://www.rainbowfia.or.jp.

재부산일본국총영사관.(2017). https://www.busan.kr.emb-japan.go.jp.

경제협력개발기구(OECD).(2017). 유럽 및 아시아 주요 도시별 비교 통계.

동북아자치단체연합.(2017). The Association of North East Asia Regional Governments. http://www.neargov.org.

Bellini, N. and Hilpert, U.(2013). *Europe's Changing Geography: The Impact of Inter-regional Networks*(Regions and Cities). Routledge: 1-223.

Bunnell, T., Muzaini, T. B. and Sidaway, J. D.(2006). Global City Frontiers: Singapore's Hinterland

and the Contested Socio-Political Geographies of Bintan, Indonesia. *International Journal of Urban and Regional Research.* 30(1): 3-22.

Cappellin, R.(1993). Interregional Cooperation in Europe: An Introduction, in Cappellin, R. and Batey, P. W. J.(eds). *Regional Networks, Border Regions and European Integration.* European Research in Regional Science Series No. 3: 60-69.

Castanho, R. A., Loures, L., Cabezas, J. and Fernandez-Pozo, L.(2017). Cross-Border Cooperation (CBC) in Southern Europe? An Iberian Case Study. The Eurocity Elvas-Badajoz. *Sustainability.* 9(3): 360-376.

Castanho, R. A., Vulevic, A., Fernandez, J. C., Fernandez-Pozo, L., Gomez, J. M. N. and Loures, L. C.(2017). Accessibility and Connectivity? Movement between Cities, as a Critical Factor to Achieve Success on Cross-border Cooperation(CBC) Projects. A European Analysis. *Sustainable Cities and Society.* 32: 181-190.

Cattan, N.(2007). *Cities and Networks in Europe: A Critical Approach of Polycentrism.* John Libbey Eurotext Ltd: 1-224.

Decoville, A. and Durand, F.(2016). Building a Cross-border Territorial Strategy between Four Countries: Wishful Thinking?. *European Planning Studies.* 24(10): 1825-1843.

Dorry, S. Decoville, A.(2016). Governance and Transportation Policy Networks in the Cross-border Metropolitan Region of Luxembourg: A Social Network Analysis. *European Urban and Regional Studies.* 23(1): 69-85.

Ford, M. T. and Lyons, L. T.(2006). The Borders Within: Mobility and Enclosure in the Riau Islands. *Asia Pacific View Point.* 47(2): 257-271.

Gipouloux, Francois.(2011). *The Asian Mediterranean: Port Cities and Trading Networks in China, Japan and Southeast Asia, 13th-21st Century.* Cheltenham / Northampton: 1-85.

Harrison, J.(2007). From Competitive Regions to Competitive City-Regions: A New Orthodoxy, But Some Old Mistakes. *Journal of Economic Geography.* 7(3): 311-332.

Herrschel, T. and Newman, P.(2017). Cities and the Changing Nature of International Governance. In *Cities as International Actors.* Palgrave Macmillan UK: 51-106.

Idvall, M.(2009). Across, Along and Around the Oresund Region: How Pleasure Boaters Live the Swedish-Danish Border Area. *Anthropological Journal of European Cultures.* 18(1): 10-29.

Leibenath, M., Korcelli-Olejniczak, E. and Knippschild, R.(2010). *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development: Mind the Gaps!.* Central and Eastern European Development Studies(CEEDES). Springer: 1-204.

Matthiessen, C. W. and Worm, M.(2011). *The Fehmarnbelt Fixed Link: Regional Development Perspectives.* University Press of Southern Denmark: 1-440.

Johnson, D. and Turner, C.(1997). *Trans European Networks: the Political Economy of Integrating Europe's Infrastructure.* Palgrave MD. 1-248.

Merrow, E. W.(2011). *Industrial Mega-projects: Concepts, Strategies, and Practices for Success.* Wiley: 1-371.

OECD.(2010). *OECD Territorial Reviews: Trans-border Urban Co-operation in the Pan Yellow Sea Region*: 55-192.

Pries, L. and Sezgin, Z.(2013). *Cross Border Migrant Organizations in Comparative Perspective (Migration, Diasporas and Citizenship).* Palgrave Macmillan: 1-304.

Rokicki, J.(2009). *Regional Opportunities of the Fehmarn Belt Link: Linking Scandinavian Stars-Regional Development in Fehmarn Belt Region.* GRIN Verlag: 1-84.

Samers, M.(2002). Immigration and the Global City Hypothesis: Towards an Alternative Research Agenda. *International Journal of Urban and Regional Research.* 23(2): 252-266.

Sassen, S. J.(2002). *Global Networks: Linked Cities.* New York: Routledge.

Sassen, S. J.(2011). *Cities in a World Economy(Sociology for a New Century Series).* SAGE Publications.

Scott, A .(2001). Global *City-Regions: Trend, Theory, Policy.* Oxford: Oxford University Press: 263-284.

Smith, M. P.(2005). Transnational Urbanism Revisited. *Journal of Ethnic and Migration Studies.* 31(2): 235-244.

Sohn, C. and Reitel, B.(2016). The Role of National States in the Construction of Cross-border Metropolitan Regions in Europe: A Scalar Approach. *European Urban and Regional Studies.* 23(3): 306-321.

Sun, D., Fang, L. and Li, J.(2017). Research on the Development of Cross-Border E-commerce in Port Cities? A Case of Manzhouli City. In *Proceedings of the Fourth International Forum on Decision Sciences.* Springer, Singapore: 589-596.

Walsh, C.(2012). Policy and Planning Brief: The Territorial Agenda of the European Union 2020. *Planning Theory and Practice.* 13(3): 493-496.

Watson, D.(2000). The International Resources Cities Program: Building Capacity in Bulgarian Local Governments. *Public Administration Review.* 60(5): 457-463.

Yeoh, C., Koh, C. S and Cai, C.(2004). Singapore's Regionalization Blueprint: A Case of Strategic Management, State Enterprise Network and Selective Intervention. *Journal Transnational Management Development.* 9(4): 14-36.

Baltic Development Forum.(2017). https://www.bdforum.org.

Fermern A/S website.(2017), https://www.fehmarnbeltdays.com.

Fehmarnbelt Fixed Link.(2017). https://www.femern.com.

Fehmarnbelt-Portal des Fehmarnbelt Komitees.(2017). https://www.fehmarnbelt-portal.de.

Forening Øresund.(2017). https://www.oresund.com.

Interreg Europe.(2017). https://www.interregeurope.eu.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark.(2017). https://www.investindk.com.

Ministry for Foreign Affairs of Sweden.(2017). https://www.sweden.gov.se.
Øresundsregionen.(2017). https://www.oresundsregionen.org.
Oresund Institute.(2017). https://www.oresundsinstituttet.org.
Wikipedia.(2017). https://de.wikipedia.org/wiki/Fehmarnbelt.

우양호(禹良昊): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구, 2009)하고, 현재 한국해양대학교 인문한국(HK) 부교수로 재직하고 있다. 한국지방정부학회 총무위원장, 대한지방자치학회 편집위원 등을 역임했고, 현재 한국지방정부학회 감사를 맡고 있다. 최근의 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 해양행정, 정책학, 공공관리, 글로벌지역연구 등이다(woo8425@hanmail.net).

김상구(金相九): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 협상방법의 결정요인과 결합유형에 관한 연구, 2002)하고, 한국해양대학교 해양행정학과 교수로 재직 중이다. 한국행정학회 이사, 해양환경안전학회 사업이사, 한국지방정부학회 편집부위원장 등을 역임했다. 주요 관심분야는 도시 및 환경행정, 인사행정, 행정통계 등이다(ksg1515@hanmail.net).

이원일(李遠旼): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 민관공동출자법인의 형태별 특성에 관한 연구, 1998)하고, 현재 영산대학교 평생교육대학 사회복지학과 교수로 재직하고 있다. 한국행정학회, 한국지방정부학회 이사를 역임했다. 주요 관심분야는 도시 및 해양환경행정, 해양수산정책, 글로벌 지역발전 등이다(lwi4855@ysu.ac.kr)

〈논문접수일: 2017. 11. 4 / 심사개시일: 2017. 12. 8 / 심사완료일: 2017. 12. 12〉

Abstract

Sea Port Cities Network for Coexistence in the Transnational Region: The Comparison of Asian and European Cases

Woo, Yang-Ho

Kim, Sang-Goo

Lee, Won-IL

The purpose of this study was to arrange all relevant information for complete understanding of sea port cities network. The network between sea port cities implies harmonious coexistence between society and society, human and human, man and nature, economy and culture as well as between seaport city and city. So, the network between seaport cities transcending national boundaries is the only alternative for the 21st century. For that purpose, more comprehensive understanding on sea port cities network is inevitable. This study was to review the validity and conditions of 4 cases of sea port cities network in Asia and Europe. It has the purpose of finding a condition for establishing a new theory. The first case of this study was Busan-Fukuoka Cross-border Mega Region in Northeast Asia. The second case of this study was Singapore-Johor-Riau growth triangle in Southeast Asia. The third case of this study was the Oresund Region in Northern Europe. The fourth case of this study was the Fehmarn Belt region in Western Europe. The main result of this study was that the features of 4 cases are mainly determined by many factors in cross-border network activity, such as overcoming urban problems and economic crisis, accessibility and good infrastructure, establishing new vision and strategy, political negotiation and governance, administrative cooperation structure, civil society and cultural background. Finally, this study provides some useful implications for formation and development of sea port cities network and territorial cooperation in Northeast Asia.

Key Words: Sea Port Cities, Network, Asia, Europe, Regional Cooperation, Case Study