

환동해권 지방네트워크 실태와 발전방안 모색*

- 다자간 협력네트워크를 중심으로 -**

이 동 형
대구경북연구원

< 목 차 >

I. 서론	IV. 다자간 네트워크 평가
II. 지방정부간 교류·협력 여건 형성	V. 결론 : 발전방안 모색
III. 환동해권 지방정부의 다자간 협력네트워크 구축 현황	참고문헌
	Abstract

Key words(중심용어): 환동해권(East-Sea Rim), 다자간 협력네트워크(Multilateral Cooperation Network), 동북아시아지역자치단체연합(NEAR), 동북아 지방정부 지사·성장회의(The Governors' Conference of Local Governments in Northeast Asia), 소지역경제권(Small Regional Economic Zones)

국 문 요 약

본 연구의 목적은 1990년대부터 시작한 환동해권 지방정부간 다자간 협력네트워크가 지난 20여 년간 활성화되지 못한 이유를 분석하고 발전방안을 모색함에 있다. 환동해권 지방정부들은 1990년대 초 형성되기 시작한 세계화와 국제환경의 변화가 지역의 낙후성을 개선할 수 있는 호기로 인식하고 동해와 면한 지방정부들과의 긴밀한 교류·협력을 통해 지역경제의 활성화를 도모코자 했다. 이를 위해 지방정부들은 양자간 교류관계는 물론 다자간 협력네트워크를 통해 교류·협력 활성화를 도모했으며, 그 결과 'NEAR(동북아시아지역자치단체연합)'와 '동북아 지방정부 지사성장회의'가 탄생하였다. 하지만 이들 다자간 협력네트워크는 당초 기대와는 달리 실질적인 성과는 미미한 수준에 머무르고 있다. 왜냐하면 북한문제제와 영토문제, 역사문제 등이 지방정부간 교류·협력 활성화를 제약하고 있기 때문이다. 또한 역내 국가들의 이질적인 정치·경제체제와 환동해권 지방정부의 취약한 산업기반과 경제여건 역시 다자간 네트워크의 진전에 걸림돌이

* 이 논문은 2009년 한국연구재단의 지원에 의하여 연구되었음 (KRF-2009-362-A00011)

** 이 논문은 2010년 6월 18일 경희대학교 국제지역연구원에서 개최한 「동해의 재인식과 환동해 질서」 국내학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

되고 있다. 다자간 협력네트워크 자체적으로도 소수 지방정부에 의한 운영과 서로에 대한 이해 부족 및 과도한 기대, 관중심의 운영 등의 문제점을 가지고 있다. 환동해권 지방정부간 다자간 협력네트워크가 지역경제 활성화를 도모하고 동북아 지역공동체 형성의 밑거름이 되기 위해서는 다음과 같은 발전방안이 강구되어야 할 것이다. 첫째, 지방정부 상호간 객관적 이해를 바탕으로 한 상호협력방안을 모색해야 한다. 둘째, 다수의 지방정부가 참여할 수 있는 다양한 협력사업의 발굴 및 협력사업의 체계적 운영이 필요하다. 셋째, 협력네트워크에 관련전문가와 기업, 민간단체 등 다양한 주체들이 참여해야 한다. 이밖에도 환동해권에 존재하는 협의체간 상호 차별성과 역할 분담 및 연계-협력방안이 강구되어야 하며, 장기적으로는 협의체간 통합방안도 고려해야 할 것이다.

I. 서 론

2010년 초 천안함 침몰사건이 발생하면서 한반도에는 또다시 긴장이 고조되었다. 국제사회에서 이미 20여년 전에 종식된 냉전의 잔재가 한반도에서는 지금도 존재하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 동북아지역에는 북핵문제를 중심으로 긴장과 갈등이 끊이지 않고 있으며, 미국과 일본, 중국의 세력재편 경쟁이 가속화됨으로써 남북한을 비롯한 미, 일, 중, 러의 불편한 동거가 지속되고 있다. 아직까지도 동북아지역에서는 정치·군사적인 요소가 비정치적인 요소보다 더 우월하게 지역질서 변화에 영향을 미치고 있어 동북아지역 발전과 공동체 형성에 커다란 걸림돌이 되고 있다.

그렇다고 동북아지역에 갈등과 대립만이 있는 것은 아니다. 정치·군사적으로 어려운 상황 속에서도 동북아지역 국가들은 경제, 사회, 문화 등 비정치적인 부문에서의 긴밀한 상호 교류와 협력을 통해 급변하는 국제질서에 부응코자 노력하고 있다. 동북아지역의 지방정부들 역시 지방간 교류·협력 활성화를 적극적으로 추진하고 있다. 지방정부들은 1990년대 이후 국제사회의 세계화, 지방화가 중국의 개혁·개방과 신생러시아의 탄생, 한국의 지방자치제도 부활 등과 맞물리면서 국경을 초월한 교류·협력을 통해 지역발전을 도모하고 있다.

한반도를 중심으로 한 동북아지역 지방정부간 교류와 협력은 자매결연과 우호협력 등 양자간 네트워크뿐만 아니라 다양한 지역협의체를 중심으로 한 다자간 네트워크를 통해 확산되고 있다. 이러한 지방정부간 네트워크는 한반도 연안을 중심으로 형성되고 있는 환동해, 환황해, 한일해협 경제권 등 소지역경제권¹⁾과도 밀접한 상호관계 속에 발전하고 있다. 소지역경제권들은 세계화와 함께 국경이라는 보호막이 약화되고 국제사회에서의 자유경쟁이 확산되자 지방정부들이 자신의 생존과 발전을 위해 인근 지방정부들과의 월경적 협력을 도모코자 함으로써 형성되기 시작하였으며, 그 중심에 지방정부간 교류·협력 네트워크가 작동하고 있다. 특히 지방간 교류·협력 활

1) '소지역경제권'은 지방정부를 중심으로 형성된 경제권을 일컫는 것으로 국가 중심의 '지역경제권'에 대응된 용어. '하위지역경제권', '국지경제권' 등으로도 사용.

성화와 국가차원의 공동체 형성에 기반이 될 수 있는 다자간 협력네트워크가 각 경제권별로 구축되고 있어 향후 소지역경제권의 미래를 밝게 하고 있다.

하지만 지역사회와 지방정부의 장밋빛 미래를 제시하고 있는 소지역경제권과 다자간 협력네트워크의 현실은 기대만큼 만족스럽지 못하다. 지방정부간 교류와 협력 활성화를 통한 지역발전을 도모한지 20여년이 흐른 지금까지도 실질적인 교류·협력이 미진하기 때문이다. 특히 동해를 중심으로 동북아의 주요국인 일본과 중국, 러시아가 모두 관련되어 있으며, 한국과 일본의 지방정부를 중심으로 다양한 다자간 협의체가 존재하고 있는 환동해경제권의 경우에는 미래가 더욱 혼미한 상황이다. 그 이유는 무엇일까? 이 의문의 해결을 통해서만이 환동해권뿐만 아니라 지역사회와 국가발전을 도모할 수 있을 것이다.

따라서 본고에서는 환동해권에서 구축되어 있는 다자간 협력네트워크의 실태분석을 통해 그 이유를 고찰하고, 이를 바탕으로 다자간 협력네트워크의 발전방안을 강구한다.

II. 지방정부간 교류·협력 여건 형성

1. 세계화와 지방정부의 위상 제고

20세기 말, 구소련이 붕괴되고 냉전이 종식되면서 국제사회에는 ‘세계화’(globalization)라는 하나의 거대담론이 등장하였다. 과거 대립과 반목의 장이었던 국제사회가 화해와 협력의 장으로 탈바꿈함으로써 국경의 장벽이 낮아지고 있으며, 정보통신과 과학기술의 급격한 발달로 시공간적 제약이 약화됨으로써 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서의 교류가 활발히 진행되어 세계는 하나의 지구촌사회로 통합되고 있다. 특히 경제적 측면에서의 세계화는 WTO(World Trade Organization)를 중심으로 한 자유무역주의가 급속도로 확대되면서 세계시장을 하나로 통합하고 있으며 세계를 무한경쟁의 시대로 추동하고 있다. 이에 따라 세계 각국은 한편으로는 세계화에 순응하면서, 또 다른 한편으로는 세계 경제의 블록화를 통해 무한경쟁에서의 생존과 발전을 도모하고 있다. 세계화와 함께 심화되고 있는 지역주의(regionalism) 추세는 유럽의 EU(European Union), 미국의 NAFTA(North American Free Trade Agreement), 동남아시아의 ASEAN(Association of South-East Asian Nations), 아시아-태평양지역의 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation), 남미의 MERCOSUR(남미공동시장) 등으로 구체화되고 있으며, 앞으로 더욱 강화, 확산될 전망이다.

이처럼 국제사회에서는 세계화와 함께 지역주의가 강화되고 있음에도 불구하고 동북아지역에서의 지역주의, 즉 지역공동체는 태동조차 하지 못하고 있다. 지금까지 동북아지역은 EU와 NAFTA에 버금가는 지역경제공동체로서의 잠재력을 보유하고 있다고 평가되고 있으며, 지역국가들 역시 경제공동체 또는 안보공동체 형성을 통해 지역의 안정과 번영을 희망하고 있다. 1990년대 이후 지역국가들은 동북아지역공동체에 대한 다양한 논의를 진행하고 있으나, 지역에서는 북한의 존재로 인해 냉전적 잔재가 해소되지 않고 있으며, 국가간 영토문제와 역사문제, 정치적

주도권 문제 등도 지역공동체 형성의 커다란 걸림돌이 되고 있다.

그렇다고 해서 동북아시아에서 지역주의의 움직임이 전혀 없는 것은 아니다. 국가단위가 아닌 지방단위에서 경제권 형성과 다자간 협력네트워크의 움직임이 나타나고 있기 때문이다. 한반도를 중심으로 환동해경제권과 한일해협경제권, 환황해경제권이 형성되고 있으며, NEAR(동북아시아지역자치단체연합)와 동북아 지방정부 지사·성장회의, OEAED(동아시아경제교류추진기구), 한일해협연안 시도현지사교류회의 등의 다자간 협력네트워크가 구축되어 협력사업이 추진되고 있다.

오늘날 동북아시아에서 국가차원이 아닌 지방차원의 국제교류와 협력이 이루어지고 있는 것은 세계화의 영향이라 할 수 있다. 세계화는 국경의 장벽을 허물고 지역간 상호의존성을 심화시킴으로써 세계를 하나의 사회로 통합시키고 있다. 과거 국가를 중심으로 형성되었던 국제사회가 오늘날에는 지방정부와 민간단체, 기업 등 다양한 행위자(actor)를 중심으로 운영되고 있다. 또한 과거에는 정치, 군사, 안보 이슈가 국제질서 구축에 결정적인 영향을 미쳤으나, 오늘날에는 이슈 영역이 다양해지고 있다. 세계화로 인해 국경과 국가의 역할이 떨어진 지금 국제사회의 다양한 행위자들은 생존을 위한 무한경쟁을 경주하고 있다. 이러한 환경 속에서 지방정부 역시 자신의 생존과 발전을 도모하고 있다. 지방정부들은 그 자신이 주체가 되어 전세계를 상대로 커뮤니케이션하면서 경제, 사회, 문화 등 비정치적인 차원의 다양한 영역에서 국제적인 교류와 협력을 추진하고 있으며, 이를 통해 급변하는 국제환경에 적응하고 국제경쟁력을 강화하고 있다. 지방정부는 국제사회에서 뿐만 아니라 대외관계의 유연성이 중앙정부보다 상대적으로 자유롭다는 점과 세계화시대의 무한경쟁에서 살아남아야 한다는 생존적 차원에서 국제교류와 협력을 적극적으로 추진하고 있다. 이처럼 세계화는 지방정부의 위상을 제고시킴으로써 지방화를 함께 추동하고 있다.

2. 동북아시아 지방간 교류·협력 환경 형성과 다자간 네트워크 등장

국가차원의 지역공동체가 전무한 동북아시아 지방정부들은 지난 20여 년간 국제사회에서의 경쟁력 강화와 지역발전을 위해 양자간, 다자간 등 다차원적인 교류·협력을 모색해 오고 있다. 1990년대 세계화와 지역주의라는 시대적 흐름과 한반도 긴장완화, 중국의 개혁개방, 구소련의 붕괴와 신생러시아의 출범이라는 지역의 화해·협력의 분위기가 맞물리면서 지방정부들은 지리적으로 인접한 지역과의 다자간 협력을 통해 소지역경제권을 형성하고 협력네트워크를 구축함으로써 공동발전을 도모코자 했던 것이다. 그들이 소지역경제권을 형성하고 공동발전을 모색하는 데에는 <표 1>과 같이 자본과 자원, 기술, 노동력 등을 중심으로 한 동북아 각국의 경제적 상호의존성을 기반으로 하고 있기 때문이다. 그 결과 한반도를 중심으로 '환동해경제권'과 '환황해경제권', '한일해협경제권'의 형성과 발전방향에 대한 논의가 지방정부 차원에서 활발히 진행되고 있다. 이러한 지방간 경제권 형성에 대한 노력은 한국과 일본, 중국의 지방정부가 주도하고 러시아, 보다 넓게는 몽골의 지방정부가 참여하면서 구체화되고 있다.

<표 1> 동북아 지역국가의 경제적 상호의존성

구분	장점	단점
한국	중급기술, 중소기업의 자본, 개발경험, 경영기법 등 보유	에너지 및 자원, 노동력
일본	자본, 선진기술, 경영기법 등 보유	에너지 및 자원, 농축산물, 노동력
중국	천연자원, 노동력, 시장	자본, 첨단장비 및 기술, 경영기법
러시아	천연자원, 시장	자본, 노동력, 식량 및 경공업제품, 경영기법 등
북한	광물자원, 노동력	자본, 기술, 식량, 경공업 제품, 장비

지역경제권 형성에 가장 먼저 관심을 보인 것은 일본이었다. 일본은 자신의 국토 중 상대적으로 낙후된 일본 서해연안지역의 발전을 위해 내부적으로는 연안지역의 고속교통과 통신체계 등 새로운 국토 축으로서의 기반을 정비하고, 대외적으로는 환동해 지역과의 상호교류와 협력 증진을 도모하고 있다. 이를 위해 일본 서해연안 지방정부들은 ‘일본해연안지역진흥연맹’(1964), ‘환일본해교류서일본협의회’(1993) 등의 협의체를 결성하여 내부적 협력방안을 강구하고 있다. 환동해 지역과의 교류·협력을 위한 대표적인 사례는 나가타현과 도야마현, 돗토리현 등에서 찾을 수 있다. 나가타현은 1990년대부터 한국과 중국 동북3성, 러시아 극동지역과 교류·협력관계를 구체화하고 있으며, ‘환일본해경제연구소(ERINA)’의 운영과 함께 ‘동북아시아경제발전국제회의’를 매년 개최하면서 다자간 지역발전과 협력방안을 모색하고 있다. 도야마현은 호쿠리쿠지역의 일원으로 한국과의 경제교류회의에 참여하고 있으며, 중국과도 요녕성과 우호협정을 체결하고 대련에 사무소를 운영하는 등 환동해권 지방정부와의 교류를 확대하고 있다. 나아가 도야마현은 환동해권 다자간 협력기구인 NEAR에 적극적으로 참여하고 있으며, 일본 무역진흥기구(JETRO)의 위탁으로 ‘환동해무역저널’을 발행하면서 환동해 무역투자 세미나 개최 및 전문조사를 실시하는 등 환동해권 거점지역으로서의 역할 강화에 매진하고 있다(김원배 외 2005, 30-33). 돗토리현 역시 동해와 면한 일본 서안지역의 중심에 위치한다는 지리적 특성을 활용해 북으로 열린 출구(Gate)로서의 역할을 도모하고 있다. 이를 위해 돗토리현은 내부적으로는 기존의 항만기능을 강화하고 고속 교통망을 정비하는 등 환동해권 물류거점으로서의 역할을 도모하고 있으며, 대외적으로는 동북아 지방정부 지사·성장회의에 적극적으로 참여하면서 한국 강원도와 중국 길림성과의 교류·협력을 활성화하고 있다(Tabuchi Yasunobu 2009, 118-123).

중국은 1970년대 말부터 개혁·개방정책을 추진하면서 동부연안지역의 경제개발을 통해 지방과 국가발전을 도모하고 있다. 경제발전에 필요한 외국자본과 선진기술을 도입하기 위해 초기 화남지역을 중심으로 시작된 대외개방정책이 이후 산둥, 요동반도 및 동북3성 지역으로 확산되면서 동부연안지역은 중국경제의 핵심 발전 축으로 부상하였다. 특히 1990년대 상하이 푸둥신구 개발이 추진되면서 장강경제권지역이 전국의 경제발전을 선도하는 핵심경제지역으로 부상했으며, 최근에는 베이징과 텐진을 중심으로 하는 환발해경제권 개발이 중점 추진되고 있다. 이처럼 한국과 지리적으로 인접한 지역에 대한 개발이 적극적으로 추진됨에 따라 환황해경제권 형성이

가속화되고 있다. 중국 동부지역의 핵심경제권(동북3성, 베이징, 톈징, 장강경제권)과 한반도 서부를 포괄하는 인구 약 5억 명, 총 GDP 1.4조 달러의 시장(이상준 외 2009, 43)²⁾인 환황해경제권은 중국뿐만 아니라 서해안 개발에 박차를 가하고 있는 한국의 입장에서 중요한 의미를 가지며, 향후 동북아경제공동체 형성의 밑거름이 될 것으로 보인다. 따라서 한·중 양국정부는 다각적인 경제교류와 협력을 모색하고 있으며, 양지역의 지방정부 역시 양자간 관계발전뿐만 아니라 OEAED와 같은 다자간 협력네트워크를 통해 교류·협력을 적극적으로 확대하고 있다.

또한 중국은 동북3성, 특히 길림성과 흑룡강성을 중심으로 동해로의 출구를 확보하기 위해 환동해경제권으로의 편입에도 심혈을 기울이고 있다. 중국은 2007년 8월 발표된 ‘동북진흥 추진 종합계획’을 기반으로 중화항공업과 자원개발 등 동북지역이 가지고 있는 비교우위성을 바탕으로 한 동북3성의 발전전략을 추진하고 있다. 나아가 중국은 나진·선봉지역으로 이어지는 철도와 도로 건설에 박차를 가하고 있으며, 두만강개발계획(TRADP)에 대한 적극적인 참여 등 북한과 러시아를 비롯한 환동해권 국가들과의 협력을 도모하고 있다(이동형 2009, 126).

그동안 유럽국가로 자처했던 러시아가 동북아지역에 대해 관심을 가지게 된 것은 1980년대 중반 고르바초프의 페레스트로이카를 거치면서부터였다. 러시아 극동지역에 매장된 무궁무진한 지하자원들이 러시아의 미래를 담보할 수 있으리라는 기대 속에 동북아지역 국가들과의 협력을 통해 극동지역의 개발을 도모코자 했던 것이다. 이에 따라 러시아는 그동안 고르바초프의 ‘블라디보스톡선언’(1986)과 ‘크라스노야르스크선언’(1988)을 시작으로 ‘나홋카 특별경제구역’ 지정(1986), ‘광역블라디보스톡 자유경제구역 계획’(1991), ‘남부프리모리개발구상’(1993), ‘극동·자바이칼 경제사회발전 프로그램’(1996), ‘극동·자바이칼 경제사회발전 프로그램’(2002, 2007), ‘러시아 에너지전략 2020’(2003), ‘러시아 교통전략 2020’(2005) 등의 다양한 계획들을 수립, 추진해 오고 있다. 하지만 현실은 중앙정부의 계획과는 달리 주변지역과의 협력이 미미한 수준에 머물러 어려운 상황이다. 특히 최근에는 인구유출 문제와 중국인의 불법체류 문제, 극동지역의 아·태지역 국가들에 대한 수입의존도 심화 등 다양한 문제에 직면하면서 러시아는 위기상황의 탈피를 위해 국가안보적 차원에서 극동지역의 발전전략을 수립하고 있다. 이 과정에서 러시아는 에너지자원을 비롯한 지하자원의 개발과 교통·물류 인프라, 도시 및 지역개발 등 다양한 분야에서의 협력 수요를 창출할 것으로 예상된다. 이 밖에 농업과 수산업 분야에서도 연해주와 사할린을 중심으로 또 다른 협력이 가능하며, 최근에는 관광협력의 필요성에 대한 목소리도 높아지고 있다(이동형 2009, 128). 이를 위해 러시아는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부차원에서도 중국과 일본, 한국 지방정부와의 교류·협력 활성화에 박차를 가하고 있으며, NEAR와 동북아 지방정부 지사·성장회의 등 환동해권의 다자간 협력네트워크 활동에도 적극적으로 참여하고 있다.

한국에 있어 지방간 교류와 협력의 환경은 국제사회의 세계화·정보화와 더불어 1990년대 중반부터 부활한 지방자치제도와 김영삼 정부의 세계화 선언 등이 어우러짐으로써 조성되기 시작하였다. 당시 김영삼 정부는 지방정부의 경쟁력이 국가경쟁력의 기반임을 강조하면서 국제통상과 지역경제 활성화를 통한 지방의 경쟁력 강화를 요구하였다. 이에 따라 지방정부들은 외자유

2) 이 경우는 환황해경제권의 지리적 범위를 좁게 잡은 경우이고, 좀 더 확대한다면 일본 서남연안의 큐슈·야마구치지역을 포함.

치와 통상협력을 중심으로 한 대외 교류·협력에 매진하였으며, 그 형태에 있어서도 양자간, 다자간 등 다양한 형태의 교류관계를 발전시켜 왔다. 이러한 과정에서 지방정부들은 지리적으로 인접한 해외 지방정부, 즉 일본, 중국, 러시아 지방정부를 중심으로 교류·협력을 발전시켰으며, 그 결과 환동해경제권, 환황해경제권, 한일해협경제권 등의 소지역경제권이 가시화되고 있다.

이들 각 소지역경제권에서는 지방정부들을 중심으로 비정치적인 차원에서의 다양한 교류·협력이 이루어지고 있다. 지방정부들은 이러한 교류·협력의 보다 안정적으로 추진을 통해 지역의 공동발전을 희망하고 있으며, 그 일환으로 다자간 협력네트워크를 구성·운영하고 있다. 환동해경제권에서는 강원도를 중심으로 한 동북아 지방정부 지사·성장회의와 경상북도를 중심으로 한 NEAR가, 환황해경제권에서는 OEAED, 한일해협경제권에서는 한일해협연안 시도현지사교류회의를 중심으로 지방정부간 공동발전방안이 모색되고 있다. 1990년대 초반부터 탄생하기 시작한 다자간 협의체들은 지리적으로 인접한 지방정부들이 중심이 되어 상호이해 증진과 지역발전을 목적으로 하고 있으며, 주체들도 협의체에 따라서는 지방정부뿐만 아니라 상공회의소, 경제인, 전문가 등 다양하게 참여하고 있다.

오늘날 동북아지역에는 한반도를 중심으로 소지역경제권이 형성되고 있으며, 각 경제권별로 다자간 협의체가 운영되고 있다. 이러한 지방정부 중심의 지역협력 움직임은 세계화, 지방화라는 국제환경뿐만 아니라 동북아 국제정세의 변화, 동북아시아 지역차원의 정치·경제공동체 부재, 그리고 세계시장에서 생존을 위한 지방정부의 경쟁력 강화 등에 그 원인이 있다고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 환동해권 지방정부의 다자간 협력네트워크 구축 현황

1. 환동해경제권 형성과 다자간 협력네트워크 필요성

한반도 동해안과 일본 서안지역, 러시아 극동지역, 중국 동북3성 특히 요녕성과 흑룡강성 등 동해와 면한 지방정부를 범위로 하고 있는 환동해경제권은 한반도를 둘러싼 다른 소지역경제권에 비해 상대적으로 중요성이 높다고 볼 수 있다. 왜냐하면 환동해경제권에는 남북한과 일본, 러시아, 중국 등 동북아시아 주요 국가들이 모두 포함되어 있어 향후 동북아 지역경제공동체 형성의 중요한 기반이 될 수 있기 때문이다. 최근에 와서는 기후변화의 시대를 맞이하여 세계적으로 녹색성장(Green Growth)에 대한 관심이 높아지고 있는 가운데 환동해경제권은 그 대안지로서의 무궁한 잠재력을 보유하고 있기도 하다. 따라서 환동해경제권에 대한 국가적, 지방적 관심은 20여년 전부터 계속되고 있으며, 향후에도 지속될 것으로 보인다.

미래발전 가능성과 중요성이 높은 환동해경제권의 형성 기원은 전술한 바와 같이 냉전종식에 따른 평화로운 국제환경의 조성, 세계화와 지방화에 따른 지역주의의 등장에서 찾을 수 있다. 오늘날도 마찬가지지만 당시 환동해권 지역은 각국에서도 대표적인 낙후지역이었다. 이에 환동해권 지방정부들은 국제환경의 변화에 따른 자유경쟁 속에서 생존을 위한 방안을 모색해야 했으

며, 그 해답을 지방간 교류·협력을 통한 지역발전에서 찾음으로써 환동해경제권을 구체화하였다. 이 과정에서 지방정부들은 각국이 상호보완성이 높은 경제구조를 가지고 있다는 점에 주목했다. 중국 동북3성과 러시아 극동, 북한 동해안지역이 보유한 풍부한 노동력과 무한한 자원 및 시장과 한국과 일본이 보유한 자본과 높은 기술력 및 풍부한 개발경험 등이 상호협력과 공동발전을 유인할 수 있는 충분한 요소로 인식했던 것이다. 이에 따라 지방정부들은 자매결연과 우호관계 등의 양자간 관계정립을 통해 교류·협력 활성화를 도모함으로써 지역의 낙후성을 해소코자 하였다.

나아가 환동해권 지방정부들은 다자간 교류·협력 활성화에도 적극적인 노력을 경주하였다. 동북아 지역차원의 다자간 공동체가 부재한 가운데 지방정부들은 보다 안정적이고 발전적인 교류·협력 활성화를 위해서는 이를 보장할 수 있는 제도적 장치 마련이 중요하다는 점을 인식하였다. 특히 우리나라 지방정부들의 다자간 교류·협력에 대한 관심은 타 국가 지방정부들보다 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그 이유는 다자간 네트워크 구축과 경제권 형성에 중심적인 역할을 수행을 통해 자신의 지역경제 활성화를 도모하고자 하기 때문이다. 그 결과 환동해권에는 동북아 지방정부 지사·성장회의와 NEAR라는 다자간 협의체들이 출현했으며, 강원도와 경상북도가 각각 주도적인 역할을 수행하고 있다.

2. 다자간 협력네트워크의 실태

환동해권에서 가장 먼저 결성된 다자간 협력네트워크는 ‘동북아 지방정부 지사·성장회의’(이하 강원도 2004, 30-41; 강원도청 국제협력실 홈페이지 <http://www.provin.gangwon.kr/dep/part02/main.asp> 참조)이다. 동북아 지방정부 지사·성장회의는 범세계적인 조류인 세계화와 지방화에 능동적으로 대응하고 동해에 면한 지방정부간 교류와 협력을 통해 공동발전을 도모하고자 강원도가 중심이 되고 중국 길림성과 일본 돗토리현, 러시아 연해주가 참여해 1994년 출범하였다. 2010년 현재 동북아 지방정부 지사·성장회의는 1999년 제6차 회의에서 몽골 튜브도가 회원단체로 가입함으로써 5개국 5개 지방정부가 회원단체로 활동하고 있으며, 북한 동해안 지방정부의 참여를 위한 문호를 열어두고 있다. 지방정부간 신뢰와 이해증진 및 통상, 관광, 무역을 통한 지역경제 활성화를 기본방향으로 설정하고 있는 환동해권 지사·성장회의는 각 지방정부의 수뇌들이 한 자리에 모이는 정례회의와 실질적인 업무협의를 위한 실무회의, 그리고 세부분야별 교류·협력을 위한 각종 협의회 등으로 운영되고 있다.

특히 정례회의는 각 지방정부를 대표자들이 참석하는 정기적인 회의로 다자간 협력체제 구축과 경제, 사회, 문화, 관광, 과학기술, 인재육성 및 교류 등 다양한 분야에서의 교류·협력방안을 협의하고 있다. 각 지방정부를 순회하면서 개최되고 있는 본 회의는 2010년 현재까지 총 15차례가 개최되었는데, 그동안 지사·성장들은 본 회의에서 실질적이고 구체적인 협력방안들을 논의해 왔다. 그 결과 ‘관광촉진협의회’와 ‘경제협의회’, ‘언론대표자회의’, ‘대학교수협의회’, ‘미술작품전시회’가 각각 구성, 개최되고 있으며, 2008년에는 ‘환경협의회’의 구성에 대한 합의가 이루어졌

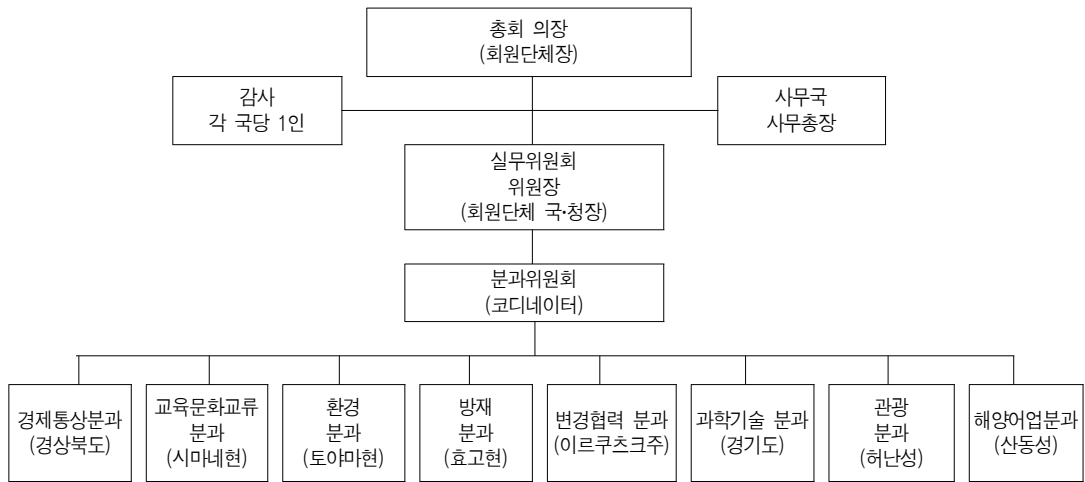
다. ‘경제협의회’와 ‘관광촉진협의회’ 등을 통해서도 2000년 4월 해륙교통로인 “백두산항로”를 개통하였으며, 2000년 9월에는 동아시아관광포럼을 창설하여 관광을 활성화 시키기도 하였다.

최근에 개최된 제14회 지사·성장회의에서는 항로 활성화를 위한 협의체 구성과 경제인협의회 확대 및 화물·여객항로 활성화, 전세기·크루즈관광협의회 구성 등이 논의되었다. 제15차 지사·성장회의에서는 동북아의 교통·물류·교역·관광분야 등의 거점 육성을 위한 강원도의 동해 자유무역지역 지정 추진과 기존 항로활성화를 위한 화물량 확보, 관광객 모객과 기업정보 수집 및 이의 상호공유 등을 위한 돛토리현의 동북아 무역관광정보센터 설립 등을 합의하기도 하였다. 이 밖에도 청소년 교류 확대와 국제행사의 상호지원 및 참가 등을 통해 유대관계를 강화하고, 속초-훈춘-자루비노-블라디보스톡-사카이미나토를 연결하는 백두산 항로와 북한을 포함한 환동해권 6개 지역을 연결하는 항공노선의 연계 개설 등 인적, 물적 교류의 원활한 흐름을 위한 운송 네트워크의 구축에 박차를 가하고 있다. 나아가 회원단체의 기존 보세구와 자유무역시장, 경제특구 등을 연계·활용한 동북아자유무역지대 형성 등에 대한 협의회도 진행함으로써 지역간 교류·협력 사업의 실질적 추진을 모색하고 있다.

이처럼 동북아 지방정부 지사·성장회의는 관광, 교통, 물류를 중심으로 한 교류·협력 확대를 도모하고 있다. 강원도는 궁극적으로는 동북아지역에서의 ‘다자간 경제협력체제’를 지역차원에서 발전시켜 환동해권 지역의 6개국 지방정부 및 지역(남·북한 동해안 일원, 일본 서안 14개 도부현, 러시아 극동, 몽골 중앙현 등)을 포함하는 ‘지역간 다각경제협력체제’를 만들고자 하는 구상을 수립하고 있다(최승업 2004, 52-53).

환동해권의 또 다른 다자간 협력네트워크인 NEAR는 2010년 현재 남북한과 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 동북아 지역의 6개국 69개 지방정부들이 참여하는 지역 최대 규모의 지방정부간 협력 국제기구이다. 1993년 일본 시마네현에서 4개국의 11개 지방정부 대표가 모여 환동해권 지방정부의 양자간 교류를 네트워크화하기 위한 연계 및 협조방안을 검토하고 동북아 지역간 교류활동의 발전방안을 논의한 것이 그 기원이 되었으며, 이후 3년간의 준비과정을 거쳐 1996년 공식 출범하였다. 1990년대 초반 거대한 국제환경의 변화와 더불어 동해를 중심으로 형성되기 시작한 국가간 화해와 협력의 움직임이 지역 지방정부들로 하여금 교류와 협력의 필요성을 고양시켰으며, 특히 동북아 지역의 경제적 잠재력과 가능성이 다자간 협력의 커다란 모티브가 되었다. 이에 따라 동북아지역 지방정부들은 상호 호혜·평등의 정신에 입각하여 경제, 사회, 문화 등 비정치적인 영역에서의 교류협력을 증진시킴으로써 신뢰관계를 구축하고 지역의 공동발전과 세계평화 증진에 기여하고자 NEAR를 출범시켰다.

<표 2> NEAR 조직



* 출처 : NEAR 홈페이지, <http://www.neargov.org>.

NEAR는 총회와 사무국, 실무위원회, 그리고 8개의 분과위원회(경제통상, 교육문화교류, 환경, 방재, 변경협력, 과학기술, 해양어업, 관광)로 구성되어 있다.<표 2> 참조 총회는 회원단체의 대표로 구성되는 최고 의결기관으로 2년마다 의장단체 소재지에서 개최된다. 그동안 NEAR는 총 7차례의 총회를 개최하여 현장의 제정 및 개정과 분과위원회와 상설사무국의 설치, 의장단체 결정, 신규 회원단체의 가입 승인, 사업계획의 승인 및 집행 등을 논의, 의결하였다. 2010년 6월 현재 의장단체는 경기도로 2008년 중국 산둥성에서 개최된 제7차 총회에서 결정되었으며, 이 총회에서는 사무국의 기한 연장(2012년 9월까지), 해양·어업분과위원회와 관광분과위원회의 신설, 회비제 도입, 5개 신규 지방정부의 회원가입(대한민국 인천, 대전, 광주, 울산, 러시아 마가단주) 등을 논의, 의결하였다.

실무위원회는 각 회원단체의 국장급으로 구성되며, 연 1회 이상의 회의를 통해 사업계획과 개별 프로젝트를 협의하고 회원단체 간의 의견조정과 총회에서 위임한 사항 등을 논의, 결정한다. 최근 개최된 제7차 회의에서는 에너지 기후변화분과위원회와 여성/아동분과위원회, 광물자원개발·조정분과위원회의 신설문제와 회비제 문제, 분과위원회의 효율적 운영방안 등을 논의하였다.

분과위원회는 해당분야에 관심을 가지는 지방정부 담당부서의 과장급 직원으로 구성되며, 호선에 의해 선출된 지방정부를 중심으로 운영되고 있다. 각 분과위원회에서는 연합에서 제안된 개별 프로젝트나 과제의 원활한 추진을 지원하고, 회원단체가 제안한 개별 프로젝트를 검토, 협의한다. 1998년 경제통상, 문화교류, 환경, 일반교류 등 5개의 분과위원회가 구성되었으나, 이후 변경협력, 과학기술, 해양·어업, 관광분과위원회가 각각 신설되고 문화교류와 일반교류분과위원회가 교육·문화분과위원회로 통합됨에 따라 2010년 현재 8개의 분과위원회가 운영되고 있다.

사무국은 예산을 편성, 집행하고 총회와 실무위원회의 의결사항을 수행하는 상설집행기관으로 현재 경상북도에서 설치, 운영하고 있으며, 임기는 4년으로 연임 가능하다. 사무국의 상설화는

업무의 연계성과 지속성 부족, 신속한 정보교환과 전과기능의 구심점 역할 미흡, 회원단체간 유사한 사업의 산발적 추진, NEAR의 장기발전 프로그램 개발과 비전 제시 곤란, NEAR의 국제적 위상제고와 입지확보 한계, 국제기구와의 연계성 부족 및 역할 미흡 등의 문제점을 해결하고자 2004년 제5차 총회에서 채택되었다. 2005년 5월 경상북도 포항시에 개소한 상설사무국은 사무총장을 비롯한 1국 2과의 조직을 갖추고 있다. 사무국은 회원단체 홍보·전시관과 NEAR 공식 홈페이지(경제통상네트워크)를 개설·운영하고 있으며, 회원단체 확충 및 결속력 강화를 위해 홍보단을 파견하고 홍보물을 제작·배포하고 있을 뿐만 아니라 총회와 실무위원회 및 분과위원회의 운영과 의결사항을 집행하는 등 사무국의 기반구축과 활성화에 매진하고 있다. 실제로 사무국의 회원확충을 위한 적극적인 노력은 최근 몽골의 20개 자치단체를 포함해 4개국에서 27개 자치단체가 신규 회원단체로 가입함으로써 성과를 보였으며, 총회와 실무위원회, 분과위원회의 운영에 실질적인 지원과 협력을 수행하고 있다. 또한 사무국에서는 중국, 일본 러시아, 몽골 등 4개국 회원단체에서 각 국별 1명씩의 직원을 파견받아 사무국 운영의 공공성과 효율성을 높이고 있다. 이 밖에도 사무국에서는 최근 아시아태평양경제협력체(APEC) 사무국과 아시아·유럽정상회의(ASEM) 재단, 세계지방자치단체연합 아시아태평양양지부(UCLG ASPAC), 동남아시아국가연합(ASEAN) 사무국을 방문하는 등 타 국제기구와의 교류관계 증진에도 적극적인 관심과 노력을 기울이고 있다(이동형 2006, 39-40; 동북아시아지역자치단체연합사무국 2009 참조).

오늘날 NEAR는 지방정부차원의 다자간 협의체 중 가장 견고한 조직과 운영시스템을 갖추고 지방정부간 교류와 협력의 활성화 및 역할 강화에 매진하고 있다. 그 결과 환동해권 지방정부를 중심으로 시작했지만 지금은 동북아시아 전역을 포괄하는 대표적인 국제기구로 성장하고 있다.

이 밖에도 환동해권에서는 일본 니가타현을 중심으로 1990년부터 매년 ‘동북아경제회의’를 개최하고 있는데, ERINA가 사무국 역할을 하고 있다. 이 경제회의는 지방정부간 별도의 협의기구 없이 광의의 환동해권 지역내 중앙 및 지방, 학계, 기업 등이 참여하고 있으며, 교통과 환경, 에너지, 무역투자, 개발금융, 관광분과를 운영하고 있다.

이상과 같이 환동해권의 다자간 협력네트워크는 양자간 교류에서 오는 한계를 보완하여 지역의 낙후성을 극복하고 공동발전을 도모하고자 경제교류를 중심으로 비정치적 영역에서의 교류와 협력을 확대하고 있다. 그럼에도 불구하고 각 협의체들은 회원단체의 적극적인 참여와 지역발전을 위한 실질적인 역할 증진 등 향후 해결해야할 숙제 역시 산적해 있다.

IV. 다자간 네트워크 평가

1. 성과와 의의

지난 20여 년간 환동해권 지방정부들은 낙후한 지역경제의 활성화를 위한 교류·협력을 다각적으로 추진해 왔다. 특히 동북아 지방정부 지사·성장회의와 NEAR 등의 다자간 교류·협력 네트워크를 통해 공동발전을 도모하고 있다. 과거 냉전시기에 대립과 갈등의 중심에 있었고, 오

늘날에도 그 잔재가 완전히 해소되지 않고 있는 상황에서 지방정부의 대외 교류·협력과 다자간 네트워크는 여러 가지 측면에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

우선 지방정부를 중심으로 한 양자간, 다자간 협력 네트워크는 지방정부의 대내외적인 세계화와 동북아 국제사회에서의 역할 증대에 기여하고 있다. 1980년대까지만 하더라도 동북아 지역의 각 국가들은 강력한 중앙집권적 정치구조와 국가중심의 국제질서 속에서 지방정부의 독립적인 대외 교류관계를 제약하였다. 하지만 1990년대 세계화의 확산으로 인한 국제교류에서의 행위주체와 쟁점의 다양화가 본격화됨에 따라 지방정부들은 국제사회에서 매우 중요한 행위자로 등장하였다. 국가차원의 공동체 형성이 요원한 동북아지역 현실에서 환동해권 지방정부들의 협력네트워크는 인적교류를 시작으로 경제, 사회, 문화 등 비정치적 차원에서의 교류·협력 활성화를 주도하고 있다. 특히 다자간 협의체들은 지방정부 대표자간의 정기적인 만남과 다양한 협력 이슈의 발굴을 통해 지방간 상호이해의 심화와 교류·협력의 확대를 도모하고 있다. 이들은 또한 기업과 민간단체, 일반인들의 참여를 확대함으로써 각 지방정부의 대내외적 세계화를 심화시키고 있다.

환동해권 협력네트워크가 갖는 두 번째 의의는 지방정부간 교류·협력의 필요성과 공동발전에 대한 공감대를 형성, 발전시키고 있다는 점이다. 중앙정부만 바라보던 과거의 행태에서 벗어나 지방정부들은 자신의 경쟁력 강화와 지역발전을 위해 적극적으로 인근 지방정부들과의 교류·협력 방안을 모색해 왔다. 이를 위해 지방정부들은 다자간 협력 네트워크를 구축하여 상호관심분야의 세분화와 참여자 범위의 확대 및 정례화 등을 추진함으로써 상호 이해 증진과 공동발전을 도모하고 있다. 그 결과 NEAR의 경우 1996년 출범당시 4개국 29개 지방정부로 시작하였으나, 2010년 현재 6개국 69개 지방정부가 참여하는 거대 기구로 성장하였다. 뿐만 아니라 NEAR는 경제통상, 교육문화, 환경 등 8개의 분과위원회를 두고 있고, 동북아 지방정부 지사·성장회의도 관광촉진협의회, 경제협의회, 대학교수협의회 등을 운영하는 등 공동협력과 발전에 대한 이해와 관심이, 참여가 지속적으로 구체화, 확산되고 있다.

세 번째로는 지방정부간 교류·협력 활성화를 위한 제도적 기반이 구축되었다는 점이다. 자매결연이나 우호협력관계 등 지방정부의 양자간 교류관계는 관계정립 초기와는 달리 시간이 흐르면서 매우 느슨하게 변질되고 있으며, 특히 국가간 관계변화 등 외부환경요인으로부터 커다란 영향을 받고 있다. 반면 다자간 협력네트워크는 셋 이상의 지방정부들이 모여 협의체를 구성하고 회의를 정례화할 뿐만 아니라 협의체 운영조직도 갖추고 있기 때문에 교류·협력 활성화의 견고한 기반이 되고 있다. 이러한 측면에서 NEAR와 동북아 지방정부 지사·성장회의는 지난 20여 년간의 발전과정을 거치면서 지방정부간 교류·협력의 지속성과 안정성, 발전가능성 등을 담보할 수 있는 제도적 기반으로 자리매김하고 있다.

마지막으로는 국가차원의 공동체를 형성하는데 중요한 토대가 될 수 있다는 점이다. NEAR와 동북아 지방정부 지사·성장회의는 지방정부간 호혜·평등을 원칙으로 비정치적인 영역에서의 교류와 협력 활성화를 통해 공동발전을 도모하고 있다. 이들 협의체들은 지방정부간 교류·협력에 장애가 될 수 있는 요인들을 최대한 배제하고, 상호이해관계에 부합하면서 교류·협력을 확대해 나가고 있다. 이러한 지방정부간의 교류와 상호이해가 확대·심화되어 중장기적으로 국가

및 동북아 지역 전반으로 확산된다면 국가차원의 교류와 협력의 틀을 확보하고 공동체를 형성하는데 중요한 기반으로 작용할 것이다.

이밖에도 NEAR는 협의체의 체계적 운영과 회원단체간 구심체 역할을 하는 사무국을 운영하고 있어 국제기구로의 발전을 위한 기틀이 마련되었으며, 동북아 지방정부 지사·성장회의에서는 회원단체간 협력사업(속초~자루비노~블라디보스톡, 동해~사카이미나토간 항로 개설)이 현실화되는 등의 가시적 성과도 창출되고 있다.

이와 같이 환동해권에서는 NEAR와 동북아 지방정부 지사·성장회의를 중심으로 다자간 협력네트워크가 형성되고 있다. 무엇보다 분명한 것은 동북아 지역에서 지금까지 한 번도 경험하지 못했던 국가차원의 다자간 협력네트워크를 지방정부차원에서 처음 시도하고 있다는데 가장 큰 의의를 둘 수 있을 것이다.

2. 문제점

1990년대 이후 환동해권 지방정부들은 세계화와 동북아지역 국제환경의 변화가 지역의 낙후성을 개선할 수 있는 호기로 인식하고 동해와 먼한 지방정부들과의 긴밀한 교류·협력을 통해 공동경제권을 형성하고 지역경제의 활성화를 도모코자 하였다. 이를 위해 지방정부들은 양자간 교류관계는 물론 다자간 협력네트워크를 통해 교류·협력을 활성화시키고자 노력하고 있으나, 기대와는 달리 실질적인 성과는 미미한 수준에 머무르고 있다. 어떤 요소가 환동해권의 발전과 지방정부간 교류·협력에 걸림돌이 되고 있으며, 다자간 협력네트워크의 문제는 무엇인지를 살펴보면 다음과 같다.

우선 환동해권이 가지고 있는 근본적인 문제점은 첫째, 북한문제와 영토문제, 역사문제 등 동북아 지역차원의 문제점이 환동해권 교류·협력 활성화를 제약하고 있다는 점이다. 천안함 사태와 북핵문제 등에서 보듯이 북한을 중심으로 한 안보문제는 지역차원을 넘어 국제적으로도 평화와 안정을 위협하고 있고, 북한체제의 폐쇄성과 불안정 및 경제 침체 등도 환동해권의 자유롭고 예측가능한 교류와 협력에 심각한 악영향을 미치고 있다. 뿐만 아니라 지역 국가 간에 상존하고 있는 영토문제와 역사문제 등 역시 지방정부간 교류와 협력에 직간접적인 영향을 미치고 있다. 결국 환동해권 지방정부와 지역주민들은 상호 교류에 대한 필요성에 대해서는 인식을 같이 하면서도 뿌리 깊은 불신을 완전히 해소하지 못하고 있으며, 이로 인해 한 단계 더 나아간 교류와 협력의 진전이 어려운 상황이다.

둘째, 국가의 절대적인 비중과 자기중심적 사고의 만연이 지방정부간 교류·협력과 경제권 형성, 다자간 네트워크 발전에 장애요인이 되고 있다는 점이다.³⁾ 오늘날 국제사회에서는 세계화로

3) 동북아에서 지역주의가 정착되지 못하고 있는 이유를 로즈만(Rozman)은 ‘세계화를 수반하지 않은 근대화(modernization with insufficient globalization)’와 ‘강고한 국가주의’가 그 원인이라고 한다. 김원배 박사는 “편협한 국가주의”의 배경에는 동북아 국가 주민들의 자신들의 과거에 대한 성찰 부족이 있었고, 그로 인해 불완전한 근대화가 나타났다고 본다(김원배 2009, 9-10).

인해 국가의 비중이 상대적으로 약화되고 있고 국경의 장벽이 점차 낮아지고 있어 국가간, 지역간 인적·물적 이동이 자유로워지고 있음에도 불구하고 환동해권역에서는 국가의 비중과 역할이 여전히 절대적이다. 이로 인해 지방정부의 독립성과 자율성은 제약받고 있으며, 지방정부간 교류와 협력 역시 국가와 국경의 장벽에 절대적인 영향을 받음으로써 경제권 형성에 장애가 되고 있다(이동형 2009, 132). 특히 지역국가나 지방정부들의 자기중심적 사고는 환동해경제권이나 다자간 협의체에서의 공동체 의식 형성을 어렵게 하고 있으며, 지역 전체의 이익보다는 자신의 이익을 중시함으로써 공동발전을 도모한다는 약속을 무의미하게 만들고 있다. 이로 인해 지역이 가진 상호보완성이 높은 경제구조의 장점을 제대로 살리지 못함으로써 실질적인 성과를 달성하지 못하고 있는 것이다.

셋째, 중국과 러시아, 북한의 왜곡되고 이질적인 경제체제가 역내 지역간 경제협력의 장애가 되고 있다. 독재체제를 고수하고 있는 북한은 경제적으로도 국가중심의 계획경제체제를 유지하고 있으며 대외적으로도 폐쇄적이고, 중국과 러시아 역시 아직까지 시장경제체제가 완전히 뿌리내리지 못하고 있다. 특히 러시아 경제에서 차지하는 비시장적인 요소의 비중이 높게 나타나고 있어 환동해경제권의 발전에 중요한 제약요인이 되고 있다(이동형 2009, 132).

넷째, 동해와 면한 환동해권의 지방정부 대부분은 산업기반과 경제적 여건이 취약해 지금까지도 낙후성을 면치 못하고 있으며, 지역 경제권을 선도할 역량있는 지방정부도 없다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다. 앞서서도 언급했듯이 환동해 연안은 각국에서도 낙후된 지역으로 중앙정부들은 새로운 발전전략을 수립하고 있고, 대외적으로는 인근 지방정부들과의 교류·협력 증진을 통해 지역 발전을 모색하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방정부간 경제교류 및 협력을 유인할 수 있는 자산이나 도시가 부족하다는 근본적인 한계로 가시적인 성과가 미흡한 실정이다. 환동해권의 이러한 현실은 지방정부들로 하여금 상대지방정부와의 협력보다는 상대국의 중심지역 또는 중앙정부와의 협력에 더 큰 관심을 갖게 하고 있다.

이밖에도 환동해권 지방정부들은 경험부족 등으로 정치적 역량이 제한되어 있으며, 국제협력 사업을 수행할 수 있는 능력 또한 미흡하다는 한계를 가지고 있다. 나아가 이 지역에는 경제권을 선도할 역량있는 지방정부가 없으며, 역내 지방정부들의 결속력을 다지고 공동발전을 위해 공유할 수 있는 비전이 없다는 점 등도 문제점으로 지적되고 있다.

다음으로 환동해권에서 운영되고 있는 NEAR와 동북아 지방정부 지사·성장회의라는 다자간 협력네트워크는 아직까지 초보단계를 벗어나지 못하고 있다. 출범한지 20여년 가까이 되고 있는 두 협의체들은 대표자회의의 정례화, 분야별 분과위원회 또는 협의회 운영, NEAR의 경우에는 상설사무국의 존재 등 제도적 장치는 갖추고 있다. 하지만 그 내면을 보면 다음과 같은 문제점이 있음을 알 수 있다.

첫째, 소수의 지방정부에 의해 협의체가 운영되고 있다는 점이다. NEAR는 경상북도를 중심으로 일본의 토야마현, 효고현, 시마네현, 중국의 산둥성과 허난성 등을 중심으로 운영되고 있으며, 동북아 지방정부 지사·성장회의는 강원도를 중심으로 중국의 길림성과 일본의 홋토리현이 중심이 되고 있다. 물론 모든 회원단체가 협의체를 주도할 수는 없으나, 협의체의 발전을 위해서는 회원단체들의 적극적인 관심과 참여가 필요하다. 하지만 현실적

으로는 소수의 주도적인 회원단체를 제외한 회원단체 대부분의 소극적인 활동으로 협의체의 활력을 떨어뜨리고 있는 실정이다.

둘째, 서로에 대한 이해부족과 과도한 기대가 협력네트워크의 발전을 저해하고 있다. 협력네트워크 구축 초기 지방정부들은 서로의 잠재력과 필요에 대한 객관적인 분석과 이해없이 자신이 가진 잠재력과 기대만을 바탕으로 네트워크 구축에 참여하였으나, 시간이 흐르면서 교류·협력의 결과가 기대에 미치지 못하자 관심이 저하되면서 형식적인 수준에 머무르고 있다.

셋째, 지방정부가 주도하는 관중심의 운영으로 협력네트워크의 활성화에 한계를 노정하고 있다는 점이다. 물론 NEAR나 동북아 지방정부 지사·성장회의에서는 분과위원회나 협의회 등을 통해 민간이 참여하는 협력사업이나 프로그램이 운영되고 있다. 하지만 대부분의 사업들은 민간이나 기업이 중심이 되어 기획, 추진되는 것이 아니라 지방정부의 주도로 이루어지고 있어 실질적인 성과나 지속성에 한계가 있다.

마지막으로 상술한 문제점들로 인해 많은 회원단체가 참여하여 실질적인 성과를 고양할 수 있는 협력사업의 추진이 어렵다는 점이다. 다자간 협력네트워크의 승패는 얼마나 많은 협력사업이 발굴되고, 얼마나 많은 회원단체가 참여하는가에 있으나, 서로에 대한 이해가 미흡한 소수의 지방정부들을 중심으로 협력사업들이 발굴, 추진되고 있어 그 효과는 미흡한 실정이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 환동해권의 다자간 협력네트워크는 발전을 제약하는 다양한 직간접적인 영향요인들로 인해 초기발전단계에 머무르고 있다. 하지만 무엇보다도 근본적인 문제는 이들 지역이 낙후되어 있다는 점이다. 변화하는 국제환경 속에서 지역의 낙후성이 지방정부들로 하여금 위기의식을 공유하게 만들었으므로 다양한 교류·협력의 방안을 모색케 했으며, 다자간 협력네트워크도 있게 했다. 또한 바로 그 낙후성이 교류·협력과 다자간 네트워크의 발전을 지체케 하는 요인이 되고 있다.

V. 결론: 발전방안 모색

냉전시기 ‘위기의 바다’, ‘달힌 바다’였던 동해는 1990년대를 거치면서 ‘평화의 바다’, ‘기회의 바다’, ‘열린 바다’로 변모했으며, 그 중심에는 지방정부들이 있었다. 각국에서도 대표적인 낙후지역이었던 환동해권 지방정부들이 1990년대 국제환경의 변화를 발전의 기회로 삼아 후진성을 벗어나고자 동해바다를 교류·협력의 장으로 변모코자 했기 때문이다. 그 결과 환동해권에서는 지방정부를 중심으로 한 경제권 형성뿐만 아니라 교류·협력의 활성화를 위한 제도적 기반이 구축되었다. NEAR와 동북아 지방정부 지사·성장회의를 중심으로 한 다자간 협력네트워크가 그것인데, 지방정부들은 이를 통해 지역의 경쟁력을 강화하고 공동발전을 도모하고자 했던 것이다.

다자간 협력네트워크의 형성과정에서 중심이 된 것은 우리나라 동해안의 지방정부들이었다.

당시 우리나라 지방정부들은 세계화를 통한 지방의 경쟁력 강화를 모색하고 있었기 때문에 동해안지역 지방정부의 다자간 네트워크의 주도적 구축은 당연한 귀결이었다. 그 결과 NEAR는 경상북도를 중심으로, 동북아 지방정부 지사·성장회의는 강원도를 중심으로 각각 출범했으며, 이를 통해 환동해경제권이 자신들을 중심으로 형성되어 지역발전을 도모할 수 있기를 희망했던 것이다. 반면 1990년대 중반까지만 해도 다자간 교류·협력에 많은 관심을 가졌던 일본은 2000년대를 들어서면서 내향적 국제화에 치중했으며, 중국과 러시아, 몽골은 투자유치에만 열중함으로써 오늘날의 다자간 협력네트워크의 가시적 성과는 미미하다. 그럼에도 불구하고 동북아지역에서는 전무했던 지역공동체가 역사상 처음으로 지방 차원에서나마 형성되었다는 점에서는 높이 평가할 수 있을 것이다. 나아가 다자간 협력네트워크는 지방정부간 교류·협력 활성화의 제도적 기반이 되고 있으며, 향후 국가적 차원의 공동체 형성에도 중요한 토대가 될 수 있다는 점에서 그 의의는 높다고 볼 수 있다.

현실적인 측면에서 다자간 협력네트워크의 평가는 높지 않다. 왜냐하면 환동해권의 교류와 협력 활성화를 제약하는 근본적인 문제가 동북아지역에 존재하고 있기 때문이다. 북한문제를 중심으로 한 안보문제와 영토문제, 역사문제 등이 그것이며, 정치·경제체제상의 이질성과 환동해권의 취약한 산업기반과 경제여건 역시 다자간 네트워크의 진전에 걸림돌이 되고 있다. 다자간 협력네트워크 자체적으로도 소수 지방정부에 의한 운영과 서로에 대한 이해부족 및 과도한 기대, 관중심의 운영 등의 문제점을 가지고 있다.

오늘날 환동해권의 다자간 협력네트워크는 여러 가지의 한계에 봉착함으로써 지방정부간 교류·협력 증진을 통한 경제 활성화와 공동발전이라는 소기의 목적달성을 위한 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 하지만 중장기적으로 그 기반이 될 수 있기 때문에 현실적인 문제를 고려한 체계적인 발전방안을 강구해야 할 것이다.

이를 위해서는 먼저 지방정부 상호간 객관적인 이해증진이 필요하다. 지금까지 지방정부들은 상대에 대한 이해보다는 자신의 이익만을 우선시함으로써 결과에 대한 실망과 함께 협력네트워크에 대한 불만을 고조시켰다. 따라서 지방정부들은 자신이 어떤 잠재력과 비교우위자원을 가지고 있는지, 무엇이 필요하고 향후 발전방향은 무엇인지 등에 대한 냉철한 분석과 계획을 수립해야 하며, 이를 토대로 협력 대상 및 분야에 대한 철저한 조사와 협력방안을 모색해야 한다. 이 과정에서 다자간 네트워크와 긴밀한 협력이 필요할 것이다.

둘째, 가능한 많은 지방정부들이 참여하고 다자간 네트워크에 대한 관심을 지속시키기 위해서는 다양한 협력사업의 발굴 및 체계적인 운영이 필요하다. 이를 위해서는 지방정부들을 대상으로 한 수요조사가 선행되어야 하며, 보다 구체적이고 가시적인 성과를 달성할 수 있는 사업을 중심으로 발굴해야 할 것이다. 사업의 성격에 따라 단기사업과 중장기사업, 핵심사업 등으로 구분하여 사업계획을 수립, 추진해야 하며, 분과위원회를 중심으로 추진해야 할 것이다.

셋째, 다자간 네트워크가 보다 실질적으로 활동하기 위해서는 관중심의 운영에서 탈피해야 할 것이다. 이를 위해서는 관련전문가와 기업, 민간단체 등 참여범위를 확대해야 하며, 경우에 따라서는 중앙정부 관계자의 참여도 필요하다. 왜냐하면 현실적으로 동북아지역의 국가들은 타지역에 비해 높은 비중을 차지하고 있으며, 환동해권은 각국에서도 대표적인 저발전지역이기 때문에

중앙정부의 관심과 협력, 지원이 절실하기 때문이다.

이밖에도 환동해권에 존재하는 협의체간 상호 차별성과 역할 분담 및 연계-협력방안이 강구되어야 하며, 보다 장기적으로는 협의체간 통합방안도 적극적으로 고려해야 할 것이다. 또한 다자간 협력네트워크는 환동해권 지방정부들이 이해하고 공유할 수 있는 공동발전을 위한 미래발전비전의 수립을 통해 지방정부의 적극적인 관심과 참여의 확대 및 결속력 강화를 도모해야 할 것이다.

향후 다자간 협력네트워크는 환동해권의 미래를 담보할 뿐만 아니라 동북아경제권 형성에도 중요한 토대가 될 것이다. 따라서 환동해권 지방정부들은 보다 중장기적인 시각에서 실현가능한 협력사업들을 지속적으로 발굴, 추진함으로써 공동번영을 위한 교류·협력 활성화를 도모해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강원도(2004). 『환동해권 국제교류 10년사』.
- 김원배 외(2005). 『환동해경제권 형성을 선도하기 위한 동해안지역의 대외전략』. 국토연구원.
- 김원배(2009). “환동해권과 동해안 도시들.” 『환동해리뷰』. 제5권. 1호. 한동대학교 환동해경제문화연구소.
- 김재한 외(2007). 『2020 강원도 지방외교의 장기전략 및 대응방안』. 강원발전연구원.
- 동북아시아지역자치단체연합사무국(2009). 『NEAR 백서』.
- 마츠노 슈지(2009). “세계경제의 재구축과 동북아시아 지역협력의 의의.” NEAR 국제경제포럼. 『세계적 경제위기를 극복하기 위한 동북아시아 지역간 협력』.
- 양기호(2004). “동북아공동체 형성을 위한 대안으로서의 한·중·일 지방간 국제교류.” 『일본연구논총』. 제20권. 현대일본학회.
- 양기호(2008). “환동해권지역에 있어서 한·일지방정부간 국제협력: 정책요인의 탐색을 중심으로.” 『일본연구논총』. 제28권. 현대일본학회.
- 이동형(2006). 『동북아시아지역자치단체연합(NEAR) 협력프로젝트 활성화 방안』. 대구경북연구원.
- 이동형(2009) “환동해경제권 활성화를 위한 협력방안 모색.” 『환동해리뷰』. 제5권. 2호. 한동대학교 환동해경제문화연구소.
- 이상준 외(2009). 『한반도의 비전과 개방형 국토발전 전략』. 국토연구원.
- 이정남(2006). “동아시아 협력 네트워크와 지방의 역할: ‘동북아자치단체연합’을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제9권. 4호.
- 최승업(2004). 『환동해 Peace Sea Vision 수립을 위한 기초 연구』. 강원발전연구원.

Tabuchi Yasunobu(2009). “환동해 경제교류 활성화를 위한 닷토리현의 노력.” 강원도·강원발전연구원. 『신 동해권 경제교류 전망과 지역협력구상』. 국제세미나. 강원도 국제협력실 홈페이지. <http://www.provin.gangwon.kr/dep/part02/main.asp>. NEAR 홈페이지. <http://www.neargov.org>.

Abstract

The Practice and Development Strategy of the Multilateral Local Government Cooperation Networks in the East Sea Rim

Dong-Hyung Lee*

This paper explores the development of multilateral cooperation networks of the local governments in East Sea Rim region, which were initiated in 1990s in order to develop local economies in the region. The multilateral networks including the Association of Northeast Asia Regional Governments (NEAR) and the Governors' Conference of Local Governments in Northeast Asia were established for the institutionalization of cooperation among the regional local governments. Despite an initial high expectation, however, these networks haven't been made a visible progress in the development of multilateral cooperation. Persistent real politics issues shaping Northeast Asian affairs including North Korean hostility, territorial disputes and conflict over the distortion of history among regional countries have hindered the local governments from moving toward a meaningful progress in institutionalized cooperation. Besides, the mixture of vulnerable industrial base and weak economic and financial structure of the local governments and their lack of capacity in actual implementation of the cooperative networks also contribute to the slow progress. By thoroughly reviewing current situation of the cooperation networks, this paper suggests several development strategies including the enhancement of mutual understanding among local governments, the exploration of cooperative agendas attracting the active participation of stakeholders (local governments, business interest, social groups), and the strengthening of linkages with other existing cooperation channels in the East Sea rim region.

■ 논문접수일 : 2010년 11월 15일, 논문심사일 : 2010년 12월 8일, 게재확정일 : 2010년 12월 15일

* Department of Regional Revitalization Studies, Daegu-Gyeongbuk Development Institute