

도시 간 협력 전략 연구

2018년 1월



목차

| | |
|--|------------|
| I. 도시 간 협력의 정치적 전략 | 005 |
| 1. 왜 도시 간 협력이 필요한가? | 006 |
| 2. 도시국가 간 협력의 역사적 전개: 유럽 사례를 중심으로 | 009 |
| 3. 도시 간 협력을 위한 정치적 전략의 모색 | 024 |
| II. 국제적 도시 간 협력의 가능성과 협력거버넌스 모델의 모색 | 027 |
| 1. 다국적 도시 간 협력의 가능성 | 028 |
| 2. 다국적 도시 간 협력 거버넌스 모델의 모색 | 034 |
| III. 도시 간 협력 지표 연구 | 045 |
| 1. 어떤 도시들이 참여할 것인가? | 046 |
| 2. 선행지표 연구 | 047 |
| 3. 지표 선정 체계 | 051 |
| 4. 지표측정 결과 | 057 |
| 5. 추가적 고려 | 065 |

IV. 항만도시 간 협력 방안 067

| | |
|---------------------|-----|
| 1. 항만도시 간 협력 | 068 |
| 2. 다국적 항만도시 간 협력 사례 | 071 |
| 3. 다국적 항만도시 간 협력 방안 | 081 |

V. 연구 결과 요약 089

참고문헌 095

부록 101

I

도시간 협력의 정치적 전략

도시 간 협력의 정치적 전략

1. 왜 도시 간 협력이 필요한가?

오늘날의 국제관계는 과도하게 국가 중심적이다. 1648년 웨스트팔리아 조약이 체결된 이래 국민국가(the nation state)를 단위로 하여 세계질서가 수립되었다. 국민국가의 가장 중요한 사명은 우선 대외관계에 있어서 국가의 생존을 보장하는 것이다. 아울러 국가 내에 거주하는 국민들의 생명, 재산 그리고 자유를 보장하는 것이다.

유럽에 있어서 국민국가가 수립되기 이전의 시대는 봉건국가와 도시국가의 시대였다. 봉건국가는 농업 그리고 도시국가는 상업과 산업의 기반으로 했다. 각각 백성을 먹이고 경제적으로 번영을 이루는 데에는 문제가 없었는지 모르나, 양자 모두 외부로부터의 침공으로부터 자신들의 생존을 담보하는 데에는 취약성을 가지고 있었다. 중세 말에 들어 종교의 권위는 축소되고 세속적 군주의 영향력은 확대되었다. 군주들은 자신들의 권력이 보다 넓은 영토에 전파되기를 원했다. 그 결과 전쟁은 빈번한 일상이 되어갔다.

이러한 상황에서 국민국가가 대안으로 등장했다. 봉건체제하에서 분권화되어있던 권한을 집중화시키고 세금을 거두고 집행할 수 있는 관료제를 설치했다. 국가가 폭력을 독점적으로 관리했고 사람이 아닌 법에 의한 지배를 구현했다. 빈번하게 전쟁을 수행할 수 있도록 상비군을 만들었으며 민족주의 이데올로기를 만들어 국민들을 단합시키고 통합시켰다(이연호, 2009). 봉건국가보다 큰 규모의 국민국가가 등장함으로써 소규모의 전쟁은 수그러들었다. 그 안의 국민들

은 이전에 비해 안정을 향유할 수 있게 되었다. 홉스(Hobbes)가 말하는 자연 상태, 즉 ‘만인의 만인에 대한 전쟁’ 상태를 극복할 수 있었다(Hobbes, 1991). 인류사에 있어서 근대적 국민국가의 기여는 괄목할 만한 것이었다. 개인이 국가를 위해 봉사하는 것에서 국가가 개인을 위해 존재하는 것으로 국가의 존재의미를 전환시켰다(이연호, 2009). 이른바 자유주의적 근대국가의 출현이다. 그리고 국제적 차원의 국가 간 협력은 제2차 세계대전 이후의 평화로운 세계질서를 만들어내는 데 기여했다.

그러나 국민국가체제가 완벽한 것은 아니다. 여전히 보완이 필요하다. 무엇보다도 국민국가의 핵심적 이데올로기, 즉 민족주의적 갈등이 해소되기는커녕 심화되는 현상마저 나타나고 있다. 거대국가의 등장과 번영은 다른 작은 국가나 민족들을 불안하게 만든다. 서구를 대표하는 EU와 미국 이에 대항하는 일부 이슬람의 대립이 그 예이다(Huntington, 1993). 동북아시아에서는 국가가 부강해지면서 갈등의 정도가 더 심화될 조짐을 보이고 있다. 국가들끼리 협력하고 통합하기보다는 패권을 추구하는 경쟁이 심화되고 있다.

국민국가 체제가 만능이 아니다. 국가가 개인을 위해 봉사해야 하지만 국가와 개인 간의 거리는 좁혀지지 않고 있다. 국가 간의 경쟁은 이러한 문제를 오히려 심화시킨다. 한 국가의 개인과 다른 국가의 개인이 협력하고 싶어도 국가가 오히려 장애물로 작용하는 상황이 전개되고 있다. 국가가 개인의 생존과 번영을 보장해한다는 명분 속에서 개인은 억압당하기 일쑤이다. 게다가 국가 간의 모든 갈등은 국제적인 정치 갈등으로 증폭되고 만다. 국가와 국가가 정치·안보적 갈등 상황에 봉착하면 여타의 분야의 협력마저 정체된다. 근대적 국민국가의 모순이다. 국민에 대한 국민국가의 불성실은 전자의 후자에 대한 불신으로 나타나고 있다. OECD 국가들 중 국민들의 신뢰를 잃고 있는 국가들이 그렇지 않은 국가들의 숫자를 상회한다(OECD, 2017). 이러한 현상은 개선되기보다는 점점 더 심화될 가능성이 더 높다.

이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로 우리는 도시 간 협력을 논의할 필요가 있다. 국민국가를 없애자는 이야기가 아니다. 국민국가는 여전히 유효하며 따라서 도시가 국가를 대체할 수 없다. 그러나 도시는 국가가 할 수 없는 일을 할 수 있다. 경제·문화적 이슈가 과도하게 정치화하거나 권력화하거나 민족주의화하는 것을 제어한다. 국가가 정치적 자원을 관리하는 제도인 반

면 도시의 핵심적 자원은 역사적으로 산업과 상업과 문화이다. 민족주의적 압력에서도 상대적으로 자유롭다. 국가의 구성원은 국민이지만 도시의 구성원은 시민이다. 시민은 자신들의 재산, 자유 그리고 생명의 안전을 추구한다. 경제적 부는 이들의 공통분모이다(Martin and Romano, 2002; 이연호, 2009). 따라서 국가 간 갈등이 경제적 협력을 방해할 때 도시는 이를 극복할 통로와 계기를 마련해줄 수 있다.

국가가 절대적 권력을 행사하던 시기가 지나고 있다. 신자유주의시대의 도래와 더불어 시장의 힘이 등장한 것은 한 예에 불과하다. 거대권력에 대항하는 소형권력이 다수 등장하고 있다(바버, 2013). 경제성장으로 개발도상국들의 목소리가 커지고 있다. 교육과 보건의 향상으로 지식으로 무장한 개인들의 숫자가 증가하고 있다. IT의 발전은 민간의 힘을 증폭시킨다. 국가의 정보 독점도 어렵게 한다. 민주주의의 확산은 시민의 목소리를 더 크게 만든다. 그리고 평화에 익숙해진 시민들은 전쟁을 감수하려는 국가를 용납하지 않는다.

국가와 도시는 상충적인 관계가 아니라 상호 보완적 관계이다. 양자의 관심분야는 서로 다르며 상호 기여할 수 있다. 이제 국가 간 협력뿐만 아니라 도시 간 협력을 모색하여 시너지를 창출할 필요가 있다. 궁극적인 이익은 국민이나 시민에게 돌아가야 한다. 이들이 평화 속에서 풍요를 누릴 수 있게 하는 것이 국민국가의 당초 약속이었다. 그리고 중요한 것은 이러한 도시의 역할이 전혀 새로운 현상이 아니라는 점이다. 국민국가가 역사의 무대의 전면에 등장하기 전에 도시는 상업적 번영과 시민의 풍요를 가져다주는 정치적 제도의 역할을 수행했다. 도시국가의 시대가 없었다면 국민국가도 없었다. 도시국가의 자유주의적이고 민주주의적인 요소들이 근대적 국민국가의 등장에 중요한 기여를 했다. 도시국가는 전제적 봉건국가가 결여하고 있었던 DNA를 국민국가에 전해주었다.

2. 도시국가 간 협력의 역사적 전개: 유럽 사례를 중심으로

역사적으로 도시는 인간에게 세속적 자유를 선물했다. 봉건적 질서 속에서는 개인도 토지도 영주의 부속물에 불과했다. 15세기에 본격화된 대항해시대(Age of Discovery)를 계기로 상업과 교역이 발달하면서 근대로의 문이 열리기 시작했다(알랭 코르뱅, 2008). 종교개혁을 통해 그동안 도덕적으로 나쁜 것으로 간주되었던 개인의 사적 이익 추구가 정당한 것으로 인정받게 되었다. 상업의 발달과 세속적 가치의 존중이라는 패러다임의 등장은 개인들에게 재산권과 교육이라는 개념을 가져다주었다. 그 결과 시민이 등장했다(이연호, 2009). 이들은 자신의 재산권을 보호하고 싶어 했고 이를 위해 의회 등 정치적 제도에 참여하고자 했다. 자본주의와 민주주의의 시작이다.

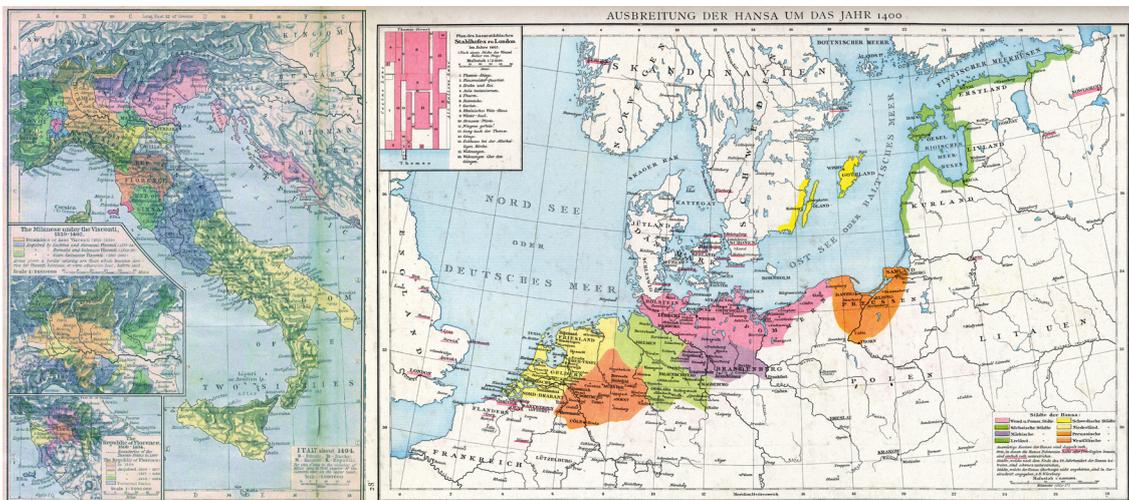
근대적 정치사상은 국가의 질서를 유지하기 위해 절대군주의 통치권한을 인정한다. 그러면서도 계몽된 시민들이 국가의 정치과정에 참여하고 심지어 군주의 전횡을 견제해야 한다고 상정한다. 이른바 사회계약설이다. 이로써 군주는 시민이 섬겨야 할 대상이 아니라 오히려 군주가 시민의 재산과 생명과 안전을 보장해 주어야 하는 관계로 전환되었다. 심지어 시민들로 구성된 의회가 전문적인 행정가를 고용하여 시를 운영했다. 이탈리아 피렌체의 메디치(Medici) 가문처럼 왕족이나 귀족이 아닌 시민출신의 권력자가 등장하기도 했다. 궁극적으로 군주가 없이도 시민들에 의한 통치가 가능하다는 이러한 사상의 근원이 도시국가이다. 세속적·상업적 가치가 인정받고, 경쟁과 협력이라는 자유주의적 사상이 등장한 곳도 바로 도시였다.

도시국가는 절대 새로운 현상이 아니다. 이미 기원전 그리스 시대부터 도시국가는 번성했고 소위 도시국가문화(City State Culture)가 형성되기 시작했다(Hansen, 2006; Mitchell and Peter, 2003; Rhodes, 2007; Thomas and Craig, 2009; Martin and Romano, 2000). 중세에는 이태리 중북부에 도시국가 연합(Waley and Trevor, 2013; Scott, 2012)이 그리고 독일을 중심으로 북부유럽에서 한자동맹(Scott, 2012; 룰프 하멜-키조, 2012)이 그리고 스위스에서도 도시국가 연합(Scott, 2012)이 발생했다. 도시국가의 구성요소는 상업적 발전과 시민 그리고 합리적 이익의 추구를 구성요소로 했는데 이는 동일한 정체성의 기반이 되었다. 그리고 민주적 또는 공화적

연합체(Democratic or Oligarchic)를 형성하여 상호 협력하며 공동의 번영을 모색했다. 개별도시에 대한 충성을 강하게 유지하면서도 다른 도시들과 공동의 정체성을 만들어 갔다(Hansen, 2006).

이들 도시국가가 번성할 수 있게 해준 요인은 무엇보다도 상업적 발달이었다. 봉건국가는 농업에 의존했으나 도시국가에서는 상업과 무역이 발달했다. 이태리 도시국가의 경우 향료, 울, 직물, 소금 등을 중심으로 중북부유럽과 지중해를 잇는 국제 교역을 주도했다. 부를 획득한 도시민들은 사적 재산과 시장에 대한 관례적·자율적 권한을 요구했다. 도시의 영향력은 도시 밖으로도 뻗어 나갔다. 기사계급이 상인 및 토지소유자들로 이루어진 도시세력과 결합하여 코뮌(Commune)을 결성했다. 코뮌은 도시가 확장한 개념이다(Waley and Trevor, 2013; Scott, 2012).

<그림 1> 1494년경 이태리 중북부 주요 도시국가와 한자동맹의 지리적 범위



출처: World Bank(2005).

중세 독일의 도시국가(한자동맹, Hanseatic League, 14-15C AD)에서도 유사한 양상이 목격되었다. 수공업자 및 상인들이 거주하고 활동하는 공간으로서 쾰른, 함부르크 등의 도시가 등장했다. 이들은 배타적 이익집단으로 성장했고, 물질적 부를 통해 봉건영주에게 영향력을 행사했다(Scott, 2012; 로프 하멜-키조, 2012). 도시의 실질적인 권력자는 더 이상 귀족이 아니라 상인시민들이었다.

이러한 여건 속에서 '책임 있는 시민'이라는 개념이 등장했다. 시민의 정의는 도시의 재정적 부담을 공유하고 봉사하는 사람이다. 단순히 도시에 거주하는 것만으로는 부족하며, 집을 보유하고 세금을 내야했다. 이들은 행정관들이 도시를 투명하게 운영하는지 감시했다. 그렇게 함으로써 자신들의 최대 관심사인 상업적 이익과 안전을 보장받고자 했다(Waley and Trevor, 2013; Martin and Romano, 2002).

또 시민들은 자발적으로 정치와 행정에 참여했다. 시의회는 고용된 행정관과 더불어 공동체 생활 및 도시의 법제문제를 결정했다. 그리고 재산권, 전쟁, 화폐주조 등 중대한 사안은 공동체 전체가 협의에 참여했다. 동맹에 참여한 도시 간 협의는 전원합의를 통해 결정했다. 합의는 복종을 전제로 했다(롤프 하멜-키조, 2012).

도시국가는 여러 장점을 가지고 있었지만 결국 국민국가의 등장과 더불어 하나둘씩 사라져 갔다. 우선 도시국가 간 그리고 부상하는 국민국가와의 갈등에서 살아남기가 어려웠다. 토지와 농업을 바탕으로 다수의 인적 그리고 물적 자원을 도모할 수 있는 국민국가에 비해 전쟁을 수행할 능력이 부족했다. 그리고 무엇보다도 시민의 성숙한 역량이 부족했다(Hansen, 2006). 특히 공화제의 형태를 취했으나 계몽되지 못한 상인들이 주축이 된 시민들은 자유와 책임에 대한 인식이 높지 않았다. 세속적 이익의 추구하는 구성원 간의 협력을 도모할 수 없었다. 파벌 간의 다툼도 심화되었다(Waley and Trevor, 2013). 도시국가의 형태가 유지되더라도 메디치가문의 사례에서도 보듯이 과두제(Oligarchy)가 등장하여 공화주의적 도시국가는 정착되지 못했다. 반면 국민국가는 민족주이라는 이념을 조작하여 협력을 통한 대규모 자원동원에 성공했다. 그리고 도시국가는 국민국가에 의해 흡수되고 말았다.

우리가 간과할 수 없는 도시국가의 교훈은 다음과 같다. 상업적 이익추구의 인정, 경제적 번영과 자유, 그리고 자율성이 중시되어야 한다. 그 결과 경제적 효율성이 매우 높아야 한다. 물론 '굿 거버넌스(Good Governance)'도 확보되어야 한다. 무엇보다도 시민의 참여가 자발적이며 적극적으로 전개되어야 한다. 자유롭고 투명하며 참여적인 거버넌스가 매우 중요한 요소이다. 안보적 요인의 취약성은 심각한 결함이다. 도시의 운명을 용병에 의존하는 것은 근본적인 한계였다. 그러나 이 점만 배제한다면 도시국가모델은 상당히 실행 가능한 모델이다.

<보론> 동북아시아의 사례: 청해진과 왜관을 중심으로¹⁾

1. 청해진(AD 828-851)

동아시아 및 한국 역사의 터였던 만주와 한반도라는 공간을 고려하면 해양활동이 활발할 수밖에 없었다. 동아시아는 지형을 기준으로 아시아 대륙의 동쪽 하단부에 위치하여, 중국이 있는 대륙, 북방으로 연결되는 대륙의 일부와 한반도, 일본열도로 구성된다. 한반도를 중심축으로 일본열도 사이에는 동해와 남해가 있고, 중국 사이에는 황해라는 내해(內海)가 있다. 또한 동중국해와 타타르해를 매개로 연결된다. 이른바 다국간지중해(多國間地中海), “동아시아지중해(東亞地中海, EastAsian-mediterranean-sea)” 공간이다. 동아시아지중해 공간은 그리 넓지는 않지만 극단적인 자연현상과 다양한 문화가 만나면서 상호교류하고 혼재하면서 발전한 곳이다. 동북쪽에서는 연해주와 시베리아에서 연결되는 수렵삼림문화가 내려왔고, 북방과 서쪽에서는 몽골과 알타이에서 내려온 초원의 유목문화, 서쪽에서는 건조한 사막의 실크로드를 거쳐 온 서역의 문화들과 화북의 농경문화가 들어왔고, 남방에서는 화려하고 격식 있는 강남문화, 동남아에서 해양문화가 올라왔다. 자연스럽게 다양

1) 본 보론은 청해진과 왜관에 대한 주요 선행연구를 정리하는 방향으로 서술하였다.

성이라는 지중해 문화의 전형적인 특성을 가질 수밖에 없었다(윤명철, 2013). 여기에 농경의 정주(stability) 문화와 유목 해양의 이동(mobility) 문화가 만나 상호 보완되면서 독특한 성격을 탄생시켰다.

한국 역사는 만주일대와 한반도, 해양을 유기적으로 연결한 터에서 생성하고 발전했다. 특히 해양은 매우 중요한 역할을 담당하면서 국가의 산업, 상업 기술력 예술 등 내부발전은 물론이고, 무역, 외교, 군사활동, 문화교류 등 국제관계에서 비중이 높았다. 따라서 조선을 제외한 모든 국가들은 해양과 육지를 유기적으로 동시에 발전시키는 해륙정책을 추진하였고, 그 정책들은 산업, 교통망, 정부조직, 세계관, 예술 등의 다양한 방면으로 추진됐다(윤명철, 2013).

중국 명나라 시대 정화의 원정이 막을 내린 1433년 이후 중국은 사실상 해양을 포기하고 대륙으로 회귀하는 정책으로 전환하였다. 공업과 상업보다는 농업을 중시하는 경향도 강화되었다. 1395년에 개국한 조선 역시 해양을 중시하지 않았다. 1419년 세종대왕은 쓰시마 섬을 정벌하였지만 이를 영구 점령하는 정책을 고집하지 않았다. 같은 유교국가로서 농업을 산업의 근간으로 삼았고, 상업을 통한 사적 자본의 축적을 정부가 규제했다.

그러나 적어도 중국의 원나라 그리고 한국의 고려시대까지 해로를 이용한 국제 교역이 동북아시아에서도 활발하게 전개된 역사적 흔적이 있다. 특히 해양국가로 간주되는 신라는 해상교역을 중시하는 경향을 보여주었다. 이러한 맥락에서 볼 때 국가로부터 자유로운 도시국가의 흔적은 역사적으로 동북아시아에서도 미약하나마 존재하였다고 보아야 한다. 물론 중세유럽의 도시국가와는 비교할 수 없을 정도로 물리적 규모도 작고 독립성도 제한적이었으며, 자유를 누리는 시민계층이 형성되었다고 보기도 어렵다. 그럼에도 불구하고 상당정도의 자율성을 보유한 상업적·군사적 거점이 조성되어 상업적 발전을 도모했던 자취를 발견할 수 있다. 그 대

표적인 예가 신라시대 장보고에 의해서 설립·운영되었던 청해진과 중국의 동부해안에 조성된 신라방이다.

청해진이 위치한 곳은 지금의 전라남도 완도였던 것으로 추정된다. 산동성 동주에서 동남쪽으로 항해하여 흑산도 근해에서 한반도의 각 포구로 향하거나 항해를 계속하여 대한해협을 거쳐 일본 서부에까지 이르던 항로가 있었다. 완도는 이 항로의 길목에 위치해 있었다. 당시 당나라의 지역 군벌들이 군웅할거하던 상황을 목격하고 국제무역의 가능성을 경험한 장보고는 완도에 해군기지 겸 무역거점으로 기능하는 청해진을 건설했다. 완도의 장군 섬 둘레에 목책을 박아 외부선박이 접근하지 못하도록 하고, 성을 쌓아 군사적 방어기지를 조성했다. 이렇게 조성된 청해진을 거점으로 장보고는 해적을 소탕하고 국제 교역을 일으켰다.

소위 청해진 체제는 병부, 민부, 재당·재일 신라인 집단거주지의 3개 조직체로 구성되었으며, 당 내 신라인 주요 거점지역 및 정보력을 활용한 군산복합체이자 종합상사이며, 자위·자치조직이라 말할 수 있다. 장보고 청해진 네트워크 체계는 아래와 같은 특징들을 지닌다. 첫째, 국제무역항 및 생산시설 확충을 통해 환황해 네트워크를 구축하였다는 점, 둘째, 당시 세계 무역·물류제도에 대한 전문지식을 보유하고 있었다는 점, 셋째 상업성과 경제성을 고려하여 중심성과 중계성을 모두 구비한 통합물류연계망이었다는 점, 넷째, 신라인(동포) 중심이었다는 점, 다섯째, 네트워크 내 높은 신뢰를 바탕으로 한 신용거래가 이루어졌다는 점, 마지막으로 군산복합체였다는 점 등이다(방희석·박근식·양현석, 2008).

중국 내 신라인들의 자치촌인 신라방은 한반도국가들의 해양성을 보여주는 가장 단적인 예이다. 일본의 구법승인 엔닌이 쓴 <입법구당순례행기>에는 신라의 해양 정책이 전성기를 이룬 신라 후기의 양상이 기록되어 있다. 이에 따르면 당(중국) 내 신라방은 일종의 자치지역으로서 이를 관장하는 구당신라소라는 기관이 있었

고, 신라에서 온 총관이 이를 지휘 통솔하였으며, 당인 사회에서도 상당한 영향력을 지닌 통역관들이 신라인뿐 아니라 일본인들의 편의를 봐주는 등 권한을 지니고 있었다. 또한 당시 중국에서 불교가 금지되어 있음에도 불구하고 신라의 승려들이 치외법권적인 면책 특권을 지닌 채 사원 보유 및 포교가 허락되는 등 상당한 영향력을 보유했다(신복룡, 2004).

<그림 2> 장보고 선단의 활동범위 및 당시 주요항로



출처: 국사편찬위원회 우리역사넷(<http://contents.history.go.kr>)

재당 신라인사회가 있었던 지역은 대부분 해안이나 운하, 혹은 강 주변과 같이 교통이 편리하면서 물자 교류가 활발한 도시 인근에 분포하고 있었으며, 신라로부터 집단적으로 이주해 온 이민자들로 구성되고 고구려 및 백제 유민과 명확히 구분되는 신라인으로서의 정체성을 보유하고 있었다. 라이샤워(Edwin O. Reischauer)와 같은 학자들은 신라방이 지닌 치외법권적 자치특권을 강조하고 있으나, 이에 대한 비판적 견해들도 존재한다. 비판적 입장에서는 재당 신라인사회를 자치권이 보장

된 특수한 사회라기보다는 당 왕조의 입장에서 이민족 사회를 효율적으로 지배하기 위해 창출한 지배기구로 인식하고 있다.²⁾ 그러나 기본적으로 당의 정치적 통제를 받으면서도 신라인 출신 운영자가 행정을 담당함으로써 자신의 정체성을 유지했다고 볼 수 있다(고경석, 2008).

내부 구성원들의 다양한 분화 및 역할분담은 재당 신라인사회의 유지기반을 제공했다. 행정능력과 통솔을 갖춘 운영자, 안정적 경제기반과 외국어능력을 보유한 상인계층, 그리고 정신적 구심처인 사원을 보유한 승려의 존재는 신라방이 자생적이고 안정적인 운영 체제를 구축하는 데 도움이 되었다. 또한 신라인사회 지도층 간 제한적이나 유기적 관계도 형성되어 있었다. 장보고는 자신의 활동범위 내 재당 신라인사회를 이용하여 대외 교역을 효율적으로 수행할 수 있는 교역망을 완성시키고 이를 바탕으로 동아시아 대외무역을 주도할 토대를 구축했다. 단, 신라인사회를 장보고가 강력하게 통제했다기보다는 유력 인사들과의 수평적 관계를 통한 제한적 영향력을 행사했다고 보는 것이 적절하다(고경석, 2008).

이러한 상황이 가능할 수 있었던 8-9세기의 시대배경에는 동북아시아 내 신향로 개발과 공무역 대비 사무역의 성장이라는 두 가지 측면이 존재한다. 고대 동북아

2) 이러한 상반된 시각은 당시 무역의 성격에 대한 견해차로 인한 것이다. 장보고시대 동아시아 국가들 간 교역은 시장교환을 통한 이익추구보다는 국가 간 호혜성 또는 교환될 물건의 재분배를 통한 왕권 및 국가권력 중심의 사회통합이 주목적이었기 때문에 교역의 성격도 왕권이나 국가기관에 의한 조공무역 및 관리무역의 형태를 띠었다는 것이다. 또한 국제교역과 국내시장이 분리되어 사무역적 상거래의 여지가 적었다고 보는 견해도 존재한다. 이러한 입장에 따르면 고대 동아시아에서의 장보고 중계무역 모델은 민간주도(사무역) 및 정경분리라는 현대식으로 해석하기에는 무리가 따르며, 장보고가 ‘대사’ 등의 당풍의 관작과 병권을 수여받았다는 점으로 볼 때 장보고는 당의 외교사절로서 신라에 왔으며, 청해진 역시 일종의 치외법권적 조치지로 이해해야 한다. 장보고는 그의 소유인 교관선이라는 관무역선을 통해 일종의 관리무역을 수행하였으며, 재당 신라인을 관할하던 당 관리와의 연계를 통해 해상 네트워크를 구축했다. 재당 신라방 역시 세원 파악을 위해 재당 신라인들을 일정 지역에 잡아두기 위한 당나라 측의 지방제도 정비작업으로 해석 가능하며, 이러한 신라소는 번장 등 당에서 파견한 관리에 의해 통제되었다. 자치권이 허용되기는 하였으나 당의 통치수단의 연장으로 이해해야 한다는 주장이다. 박승락, 2002, 청해진 대사 장보고 중계무역 모델의 국제상학적 재조명: 재당 신라상인들의 무역활동을 중심으로 『국제상학』 17(1) 참고.

지역에서의 왕성한 해상교역활동은 내해라는 역동적인 이동성을 기반으로 필연적으로 발현한 경제협력모델이었다. 고대 동북아시아의 해상교역로는 북로북선(동북아 연안항로), 북로남선(황해횡단항로), 남로남선(동중국해 사단항로), 남로북선이 있었다. 이 중 황해 횡단·사단항로의 경우, 고구려와 백제에 의해 연안항로가 차단당한 신라가 새로이 적극 개척한 항로로, 8-9세기 당-신라-일본 간 교역이 활성화되면서 상설화되었다. 주요 해상무역항으로 중국에는 광주(廣州), 명주(明州), 양주(揚州), 교주(交州), 항주(抗州), 복주(福州), 등주(登州) 등이, 일본에는 하타카오츠(博多大津, 지금의 후쿠오카), 난바의 세룰포(三律浦)가, 그리고 신라의 청해진이 있었다. 장보고는 황해횡단항로와 남중국항로를 활용하여 중국남부지역과 신라를 연결하고 동남아-인도항로와의 유기적 연계망을 구축함으로써 동아시아의 중추적 무역루트로 활용하였다. 그와 동시에, 일본 큐슈 하카다까지 이어지는 남중국항로의 연장선을 개설함으로써 당-신라-일본 동북아 삼국 간 물적·인적요소를 네트워크화하고, 궁극적으로 현대의 중계무역 방식과 유사한 동북아 지역의 고대 해상교역을 발전시켰다. 이러한 3국 항로 간 연결은 네트워크 노드로서의 거점도시의 확보와 3국 내 거주하는 외국인 상단 및 당 산단의 글로벌 네트워크가 있어 가능했다(유성종 외, 2007).

아울러 무역체제의 변동이 발생했다. 공무역의 규모보다 사무역의 규모가 더 커진 것이다. 8세기에는 ‘당-신라 vs 발해-일본’ 구도의 심화 속에서도 신라와 일본은 공무역을 통해 경제적으로 긴밀한 관계를 유지했다. 그러나 9세기에는 당, 신라, 일본에서 공통적으로 중앙정부의 지방통제력이 급격히 약화됨에 따라 공무역이 후퇴하고 사무역이 활성화되었다. 장보고는 이러한 사무역 종사자들을 조직·관리하고 그들의 능력을 극대화시킨 인물로 평가될 수 있다(강봉룡, 2001). 장보고는 당나라 직제를 청해진에 적용함으로써 청해진의 해상체제에 국제적 정당성을 부여하였으며, 청해진이라는 중심핵과 재당 신라방, 일본의 다자이후 등 주변핵들

로 구성된 다층적 시스템을 물류와 관련된 것으로 일원화하여 유기적인 해상무역 네트워크를 형성했다. 또한 법화원에서의 대규모 불교행사 개최를 통해 재당 신라인 공동체를 결집하고, 일본에 지점(대리인)을 통한 선금결제방식까지 도입하였다(윤광운 외, 2002).

이러한 상업적 속성과 더불어, 청해진은 기본적으로 군사적 속성을 지닌 집단이었다. 신라가 군사적 요충지에 진(鎭)을 설치·운영한 것은 오랜 역사적 경험에서 비롯된 것이었다. 다만 청해진의 경우, 당시 서남해안 일대의 해상과 내륙을 연결하여 조직적인 약탈행위를 발생시킨 대규모의 해적에 대응하기 위한 목적으로, 수군 뿐 아니라 기병, 보병을 반영한 형태로 편성된 해상 군진이라는 점이 특징이다(신성재, 2011).

그러면 청해진과 중앙정부의 관계는 어떠했을까? 장보고가 청해진 설치를 요청한 배경에는 산동반도 적산 신라인 사회의 실질적 세력가로 부상하여 재당신라인들을 규합하고, 이러한 영향력을 신라 사회에 확대하여 동북아 삼각무역을 장악하고자 하는 개인적 욕구가 자리하고 있었다. 흥덕왕이 이러한 장보고의 요청을 승인한 이유는 당의 지원을 받은 장보고가 내세운 해적 소탕이라는 명분의 실현을 기대한 것도 있었지만, 장보고로 하여금 신라의 조공무역을 전담하도록 하여 당과의 관계를 신장하고 서남해안 도서지역의 통제력 강화를 도모하였기 때문이었다. 즉, 청해진의 설치는 당나라에서 신라지역으로 활동무대를 확장하려는 장보고의 욕구 그리고 흥덕왕의 왕권강화 욕구가 맞아 떨어졌기에 가능했다. 장보고가 왕으로부터 허락받은 군사 1만 명은 모두 상당히 잘 훈련된 공병(정규군)이었던 탓에 별도의 준비기간 없이 즉각적으로 해적소탕 등 해상활동에 나설 수 있었고, 중앙의 통제력이 미치지 어려운 청해진 일대 도서지방의 수비를 위임받은 장보고는 청해진을 키우면서 경제력을 확충할 수 있었다. 신라의 중앙정부가 청해진의 군사

적 성격에도 불구하고 당의 직함인 ‘대사’를 부여한 것은 당시 골품제 질서를 뛰어넘어 그만큼 장보고와 청해진의 독자성을 인정한 조치였을 것이다. 아울러 청해진에 제공되었던 1만 병력이 시간이 지나 사병화됨에 따라 기근 구제에 대한 신라 정부의 경제적 부담이 완화되는 효과를 보이기도 했다(서윤희, 2001; 김호범, 2007; 정운용, 2015).

청해진이 지닌 이러한 자율성에도 불구하고, 청해진은 이태리와 독일에 존재하던 도시국가와 다른 성격을 가지고 있었다. 무엇보다 장보고라는 인물의 개인적인 영향력에 의존하는 정도가 컸다. 여민왕 승하 이후 벌어진 왕위계승전쟁에서 패한 김우징 일파가 장보고에게 보호를 요청하여 피신했다가 군사적 지원을 받아 경주로 진격, 후일 신무왕으로 등극한 것을 계기로 장보고는 골품제의 한계를 깨고 신라 조정에서의 정치적 영향력을 확보하고자 하였다. 그러나 장보고의 조력으로 왕위에 즉위한 신무왕이 일찍 승하하고, 이후 즉위한 문성왕이 중앙의 귀족 세력들을 회유하는 과정에서 선왕의 옹립에 공헌한 장보고를 제거함에 따라 청해진의 구심점 또한 소멸되었다. 이러한 점에서 장보고와 청해진이 신라의 중앙정부에 대해 지닌 정치적 한계를 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 첫째, 청해진의 비공식적 성격이라는 한계가 있었다. 정부의 인정은 받았으나 국가의 공식 행정·군사조직에 편제되지는 않았다. 둘째, 장보고의 신분적 제약이 있었다. 평민출신으로 골품제의 한계가 분명했다. 셋째, 신무왕과 문성왕의 우대에 따른 신라 중앙귀족들의 견제가 심했다. 넷째, 장보고 사후 체제를 승계할 인물이 부재했다. 다섯째, 장보고가 왕위계승전쟁에 개입하는 등 정치적 야망을 보유하자 청해진 본래의 목적이 실종되었다(정운용, 2015). 그러나 장보고의 등장에 따른 지방 세력의 성장은 후삼국 분열의 기반을 제공했다(서윤희, 2001).

2. 왜관

조선시대 설치되었던 왜관은 항구 속 한·일 간 경계지대이자 공식적인 대일 접촉 지대로서 무역소로서 뿐만 아니라 외교사절 접대 및 수용처의 기능을 수행했다. 이 곳에서 발생한 상업 및 문화 교류는 정부의 통제책에도 불구하고 일본의 생활 문화를 조선의 지역사회로 전파시켰다(김강식, 2016).

당초 왜관은 조선 초기 왜구문제를 해결하기 위한 대책으로 설치되었다. 조선 건국후인 1400년대 초 조선을 드나드는 왜인이 크게 증가함에 따라 치안·재정문제가 발생하였다. 이에 조선정부는 왜인을 통제하고 접대하기 위한 장소로서 서울에는 동평관을, 주요 삼포(부산포·내이포·염포)에는 포소왜관을 설치했다. 동평관은 1409년에 처음 설치되었다가 통교왜인의 상경도로가 임진왜란 때 침략루트로 이용된 이후 상경이 금지되면서 무력화되었다. 왜관들은 1420년 전후로 설립되어 조일관계의 전개과정에 따라 폐쇄와 복설을 반복하였고 정미약조(1547년) 이후 부산포왜관 한 곳만이 임진왜란 때까지 유지되었다(한문종, 2012).

왜란이후 조선후기에는 서울의 동평관이 사실상 폐쇄되고 왜관이 부산에만 존재하게 되었으며, 이후 조선 정부의 대일인식에 따라 3차례(절영도-두모포-초량)에 걸쳐 이동했다. 절영도왜관은 왜란직후 국내정서 및 대의명분상 일본 강화교섭사자들의 상륙을 허가할 수 없었음에도 일본 측의 국교재개 및 무역요구를 거절할 수 없던 조선정부의 입장이 반영되어 설치된 임시왜관이었다. 두모포왜관 역시 조선정부의 대일유화책의 일환이라는 수동적 입장에서 개설하였으나, 병자호란 이후 청의 간섭과 견제에 대항하는 과정에 일본의 존재를 이용하면서 왜관운영을 위한 각종 제도 및 시설이 정비되었다. 초량왜관의 설립과 더불어 조선정부는 왜관

경영 및 왜인 통제에 보다 주도적이고 적극적으로 임하게 되었다. 왜관은 조선정부에게는 외교의 공간으로, 일본에게는 무역의 공간으로 이해되었다. 왜관이 일본에는 없이 조선 영토 안에만 일방적으로 위치하였고, 그 명칭 역시 쓰시마관이나 일본관이 아닌 부산관, 동래관이었다는 점에서 상호간의 상업적 교역을 위한 지역이었다고 단정하기에는 한계가 있으며, 외교적 기능이 상대적으로 강했다는 점을 부정하기 어렵다(장순순, 2011).

<그림 3> 초량왜관도



출처: 국사편찬위원회 우리역사넷(<http://contents.history.go.kr>)

동북아시아에 존재하던 무역거점들은 도시국가의 매우 초기적인 형태로 존재했을 뿐 중세유럽의 도시국가와 같은 형태로 성장하지는 못했다. 이는 15세기 들어 유럽이 상업과 공업중심의 근대화경로를 밟았던 반면 동아시아 특히 중국과 한국은 농업으로 오히려 회귀하는 경향을 보인 것과 무관치 않아 보인다.

흥미로운 사실은 서구가 대항해시대의 문을 연 15세기에 중국을 비롯한 동양은 반대로 해양의 시대를 마감했다는 점이다. 사실 명나라는 태조인 홍무제 4년(1371)

에 해금령(海禁令)을 발표한 이래 지속적으로 해상의 교역을 억제하는 정책을 취했다. 그의 아들인 영락제가 환관 정화로 하여금 1433년까지 총 7차례의 대원정을 수행하도록 지시한 적은 있지만 그의 뒤를 이은 홍의제가 다시 해금정책을 부활함으로써 사실상 바다의 시대를 마감했다. 당시까지 중국은 서양의 배보다 더 크고 잘 무장되었으며 숫자도 많은 함선을 가지고 있었으나 중국은 스스로 이를 포기했다. 당, 송, 원나라를 거치면서 중앙정부의 지원 하에 중국의 해상교역은 매우 번창했었다. 명이 몰락한 후 뒤를 이은 청나라도 해금정책을 승계했다. 청의 등극에 대항하는 반대세력이 복건성의 하문을 중심으로 한 해상세력이었다는 점이 청을 하여금 해양을 적대시하는 정책을 펴게 했다. 청나라 내내 해상교역에 종사하는 상인들은 정부의 강력한 통제 하에 놓여 있었다. 요컨대 명나라는 국제무역을 국가가 독점하기 위해서, 위금물자(違禁物資)의 해외유출을 방지하기 위해서, 그리고 주변국과의 조공무역 질서를 수립하기 위해서 해양교역의 자유를 억압했다. 청나라는 바다에 대한 통제를 통해 연안지역과 해양질서의 안정을 도모하고자 했고, 중국 인력의 해외유출 그리고 농산물의 해외유출을 막기 위해 해금정책을 실시했다(이준태, 2010; 민덕기, 2011).

명나라와 청나라의 연이은 해금정책은 중국의 경제적 성장에 막대한 손해를 끼쳤던 것으로 보인다. 투르크족을 비롯한 이민족이 중앙아시아를 장악하면서 서양으로 가는 육로는 차단되었다. 그 대안으로 해로를 이용할 수 있었으나 명과 청은 스스로 이 길을 닫아 버렸다. 중국은 당시 상당히 경제적으로 번영해 있었고 자급자족이 가능한 경제였기 때문에 교역의 필요성이 상대적으로 낮았다. 중앙아시아의 회교세력과 서양의 세력이 확장하는 것을 목격한 중국은 자신을 외부의 위협으로부터 보호하기 위해 해로를 닫아버리는 정책을 취했던 것이다(이준태, 2010). 그러나 그로 인해 중국의 자신의 상품을 수출한 시장을 상실했으며 동시에 국내에서는 공급이 과잉되는 상황에 놓이게 되었다. 교역의 자유 그리고 경제적 자유의 억

압은 경제적 퇴보 나아가 산업화 기회의 상실로 이어졌다.

중국의 해금정책은 조선에도 영향을 주었다. 삼국시대와 고려시대의 한국은 활발하게 해상교역을 전개하는 나라였지만, 명나라와 주종관계를 맺었던 조선은 바다로부터 후퇴하고 대륙을 지향하는 국가로 변모하고 말았다. 조선은 태종은 사사로이 바다로 나가 이익을 도모하는 자를 금지하라는 명을 내렸다. 세종도 상인들을 장사치라 하대하며 사적인 무역을 밀무역으로 간주하여 금하고 이를 엄한 형벌로 다스렸다. 그나마 일본이 17세기부터 서서히 해상의 자유를 허락하는 방향으로 정책을 전환한 것이 예외적인 현상이었다. 에도시대(1603-1867)의 일본은 나가사키에 중국, 네덜란드 상인과의 무역이 활발하게 이루어졌다. 일본의 상인들은 부산의 왜관이나 중국의 유구관에 머물며 활발하게 교역에 참여했다. 물론 공식적으로는 일본 역시 정부가 해금정책을 취함으로써 바다에 대한 통제권을 잃지 않으려 했다. 그럼에도 불구하고 무역의 자유는 허락했다. 중국과 조선이 해금과 사무역의 금지를 정경일치의 차원에서 유지했다면 일본은 정경분리의 정책을 폈다고 할 수 있다(민덕기, 2011).

중국을 중심으로 한 동북아지역에서 해상교역의 퇴조는 경제적 자유의 퇴조를 가져왔다. 그리하여 유럽과는 달리 상업적으로 번성한 해양도시국가 등장할 기반을 무너뜨렸다. 그리하여 동북아시아 지역에서는 변변한 규모의 도시국가는 등장하지 못했다. 오히려 중앙집권화된 근대국가가 매우 빠르게 자리를 잡은 탓에 지방의 도시들은 자율권을 보유할 수 없었다. 중앙의 기득권 세력들은 지방 세력이 상업적 그리고 산업적 번영을 통해 자신들을 위협하는 세력으로 등장하는 것을 용납지 않았다. 물론 서양에서도 결국 도시국가들이 국민국가들에 의해 흡수되는 경향이 나타났지만 동북아에서 중앙집권화된 근대국가가 자리 잡는 속도와 강도는 더 빨랐던 것으로 보인다.

3. 도시 간 협력을 위한 정치적 전략의 모색

도시 간 협력을 도모하기 위해서는 정치적 전략이 필요하다. 여기에서 전략이란 도시가 국민국가로부터 독립하기 위한 전략이 아니다. 도시와 국민국가가 서로 보완적인 관계를 설정하기 위한 전략이다. 무엇보다도 국민국가의 정부에게 도시가 기여할 수 있는 바를 설득하기 위한 전략이다. 도시가 국민국가에서 전달할 메시지는 간단하다. 국가와 국민의 생존을 보장해야 하는 의무로부터 상대적으로 자유로운 도시가 경제적 발전과 시민의 복지향상을 위해 일하게 해달라는 것이다. 그리고 도시에게 보다 폭넓은 자율성을 부여해 달라는 것이다. 이러한 점에 착안하여 다음과 같은 몇 가지 핵심적 요소를 도출할 수 있다.

3.1. 경제적 자유화

위에서 보았듯이 역사적으로 도시는 근대자본주의가 태어난 장소이다. 도시의 핵심은 경제적 자유화이다. 국가적 통합성을 유지해야 하는 국민국가는 분배와 형평의 부담이 크다. 국가의 생존이 대외적 안보요인이라면 형평은 대내안보적 요인이다. 형평이 성취되지 않으면 국가는 분열된다. 반면에 도시는 경제적 자유에 몰입할 수 있다. 도시는 시장이 번영하는 곳이다. 경제적 자원을 많이 산출하여 국민국가에 제공하고 국가는 이를 취약지역에 분배하여 형평을 제고하는 것이 바람직하다.

자유는 질서가 유지되는 곳에서 성립된다. 질서의 수립은 국민국가의 역할이다. 국민국가가 질서를 수립해주고 도시는 자유를 누리며 경제적 번영을 도모한다. 도시에게 경제적 자유는 필수적 요소이다. 세속적 이익을 추구하는 상공업적 활동이 활발하게 이루어지기 위해서는 자유와 질서가 보장되어야 한다. 도시 간 협력을 도모하기 위한 공통 언어는 경제적 자유이다. 도시들은 경제적 자유를 확장하기 위한 건전한 경쟁을 벌여야 한다. 이것은 국가가 조성한 질서 속에서 가능한 것이다.

3.2. 도시의 자율성 그리고 지방분권화

도시와 국민국가의 관계가 상호보완적인 것이라면 국가는 도시에게 상당한 정도의 경제적 자율성을 보장해 줄 필요가 있다. 많은 경우 특히 국가가 강한 동아시아에서 경제적 자유를 규정하기 위한 국가의 관료적 간섭이 강한 경향이 있다. 자유의 과잉으로 인해 질서가 붕괴될 것을 염려하기 때문이다. 그리고 도시와 시장이 국가의 권위에 도전할 것을 우려하기 때문이다. 그러다 보니 경제적 자유를 위한 국가의 간섭 그리고 관료적 규제가 강화되는 역설적 현상이 발생하고 있다. 도시와 시장은 자유와 자율을 향유할 때 가장 빠르게 성장한다. 자유를 상실한 도시는 창의력을 상실한다. 혁신을 도모할 수 없다.

도시와 국가는 지방분권화 방안에 대해 서로 심도 있게 논의할 필요가 있다. 중앙정부가 관료적으로 통제하기보다는 도시에게 자율성을 허락해야 한다. 그리하여 도시와 도시 간의 협력이 직접적으로 전개될 수 있어야 한다. 그래야 거래비용이 절약된다. 중앙정부를 경유하는 것은 동선이 너무 길다. 도시의 개별적 사정은 도시가 가장 잘 파악할 수 있다. 변화하는 상황에 민첩하게 진화할 수 있도록 하기 위해서는 도시가 자율성을 가지고 있어야 한다.

물론 자유와 자율은 책임을 수반한다. 도시가 저지를 실패는 개별도시의 책임이다. 자유와 책임을 분명하게 규정하고 그에 따른 재정분담의 원칙에 관해 도시와 국가가 논의할 필요가 있다.

3.3. 시민/민간의 참여

자유로운 도시는 책임 있는 시민이 필요하다. 시장이 번성한 도시는 효율도 높지만 탐욕의 정도도 강하다. 절제되지 않은 이기심과 탐욕은 시장의 질서를 무너뜨릴 수 있는 요인이다. 질서는 국가가 우선 만들어주어야 하지만 시민 스스로 질서를 창출하는 것이 더 효율적이고 바람직하다.

따라서 도시의 운영과 도시 간 협력을 도모하기 위해 시민의 참여를 활성화할 필요가 있다. 시

민들은 도시가 자율적으로 내린 결정이 가져올 경제적 이득과 책임에 대해 숙지할 필요가 있다. 그리고 이들은 도시정부가 수행하는 사업에 대해 참여하고 감시함으로써 투명성이 담보되도록 해야 한다. 도시의 질서를 국민국가의 중앙정부에 의탁하는 것은 자유의 축소를 가져올 수 있다. 따라서 중앙정부의 간섭을 최소화하고 도시에게 주어진 자율을 극대화하기 위해서는 시민의 참여가 필수적이다. 개인의 사적이익과 도시라는 공동체의 이익을 조화시키는 일은 정부가 아니라 시민이 스스로 수행하는 것이 바람직하다.

3.4. 도시 간 국제적 협력

도시들은 국제적 네트워크를 통해 협력을 도모할 필요가 있다. 협력의 가장 중요한 이유는 경쟁이다. 선의의 경쟁을 통해 도시의 발전을 도모하고 상호도움을 주어야 한다. 도시끼리 모여 경제적 자유화와 자율 그리고 분권화의 문제에 대해 상호 논의하고 각자의 중앙정부를 설득할 수 있는 논리도 개발할 해야 할 것이다. 이를 위해 도시 간 협력체를 제도화할 것을 제안한다. 이 점에 관해서는 아래에서 다시 자세하게 논할 것인데, 도시들이 참여하여 경쟁과 협력을 도모하며 공동의 논리를 개발하고 각자의 중앙정부를 설득하는 소위 'band wagoning'을 모색해야 한다.

도시 간의 협력체에는 일정 수준의 조건을 만족시키는 도시들이 참여하는 것이 바람직하다. 무작위적인 회원자격의 부여는 도시가 경쟁도 협력도 어렵게 할 것이다. 도시 간 협력체에 참여할 수 있는 조건을 제시하여 경쟁과 협력의 가이드라인으로 활용할 필요가 있다. 우리가 제시하는 도시 간 협력을 위한 회원자격의 조건은 경제적 성장수준, 경제적 자유화의 수준, 도시의 투명도 수준, 지속가능발전 수준, 도시정부의 책임성 등이다.

II

국제적 도시 간
협력의 가능성과
협력거버넌스
모델의 모색

국제적 도시 간 협력의 가능성과 협력거버넌스 모델의 모색

1. 다국적 도시 간 협력의 가능성

국가 간 협력이 위기를 맞고 있다. 2차대전 이후 꾸준히 발전해 온 국가 간 협력은 소련의 붕괴 이후 전 지구적인 국제적 협력으로 확대되어 왔으나, 최근 영국의 유럽연합 탈퇴(Brexit)와 미국 트럼프 행정부의 자국우선주의(America First) 정책 추진 등은 국가 간 협력 추진에 제동을 걸고 있다. 지역적으로도 한국, 중국, 일본 등 동아시아 국가들과 그 주변 국가들은 정치, 안보적 이해의 충돌로 다양한 협력 과제들에 적절하게 대응하지 못하고 있다. 한국, 중국, 일본이 공동으로 풀어나가야 할 협력의 과제들은 지역 내 무역의 활성화, 지역 내 금융 및 통화제도의 효율성 제고 및 안정화, 지역 내 에너지 시장의 활성화 및 효율성 제고, 지속가능발전을 위한 공동의 정책 마련, 황사와 미세먼지를 비롯한 지역 내 환경 문제 해결 등 다양하나, 과거사 문제에 대한 이견, 북한 핵, 미사일 문제를 둘러싼 지역 내 국가들의 복잡한 안보 상황과 그에 대한 각국의 이해관계의 충돌 등으로 인해 협력 과제 해결을 위한 동아시아 삼국의 국가 간 협력은 지지부진한 상태이다.

협력의 필요성이 증대되고 있는 시점에서 국가 간 협력이 오히려 지지부진한 현재의 상황은 대안적 형태의 협력 방안의 필요성을 증대시키고 있는데, 우리는 이런 상황에서 다국적 도시 간 협력이 국가 간의 협력을 보완할 수 있는 훌륭한 대안이 될 수 있으리라 제안한다. 한국과 일본, 중국의 도시들 간 기능적인 협력을 추진해 보자는 것이다. 기억해야 할 것은 여기서 제안하는 다

국적 도시 간 협력이 국가 간 협력의 대체재가 아니라 보완재로써 제안된다는 점이다. 성공적인 도시 간 협력은 국가 간 협력의 부재 시 그 역할을 대신해 줄 수 있을뿐더러, 또한 보다 심도 있는 국가 간 협력을 추진할 때 중요한 주춧돌의 역할을 할 수 있으리라고 생각된다. 이 장에서는 국가 간 협력의 대안으로서의 도시 간 협력의 가능성을 살펴보고자 한다. 특히 국제정치이론의 협력이론에 기초하여 다국적 도시 간 협력의 이론적 토대를 마련해보고자 한다. 또한 이를 기반으로 다국적 도시 간 협력을 위한 다층적 협력거버넌스의 모델을 검토, 제안하고자 한다.

1.1. 도시 간 협력의 가능성

협력에 대한 요구의 증대와 그 요구를 충족시키지 못하는 현재의 국가 간 협력의 부진은 국제적 도시 간 협력의 대안으로서의 가능성을 더욱 도드라지게 한다. 꾸준한 도시화의 진행으로 도시의 크기는 양적으로 계속해서 팽창하여 왔으며, 2017년 현재 전 세계 인구의 절반이상이 도시에 살고 있다 (UN-Habitat, 2017). 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 19세기 이후의 도시화는 특히 산업화와 세계화로 인해 더욱 가속화되었는데, 산업화와 세계화를 통해 더욱 강조되는 대량생산의 필요성은 제조업, 서비스업의 도시 집중을 야기하게 되었고, 따라서 촌락에서 도시로 이주하는 이주민을 증가시켰다. 이러한 도시의 양적인 팽창은 도시의 역할의 자연스러운 증대로 이어지고 있다. 도시민의 증가와 그 도시민들에게 일자리를 제공하는 기업들의 도시 집중은 또한 자연스럽게 도시의 예산의 증가로 이어지며, 이에 따라 도시가 할 수 있는 일과 해야 하는 일도 점차 확대되고 있다.

도시민의 증가와 도시가 집행할 수 있는 예산의 증가는 자연스럽게 도시의 자율성을 증대시켜왔다. 국가 간 정도의 차이는 있지만, 도시들은 점차 중앙정부의 지시를 지방에서 이행하는 수동적인 역할에서 벗어나 지방조례를 비롯해 자체적인 규칙을 만들고 그를 행사할 수 있는 자율성을 확보해 왔다. 물론 여전히 중앙정부에 의해서 그 권한이 도시정부로 이양되어야 가능한 일이지만, 정부의 기능 중 시민의 삶과 직접적으로 연관되는 부분들을 중심으로 그 관할권이 중앙정부에서 도시정부로 옮겨가고 있으며, 따라서 점차 도시정부가 직접 결정하고 시행할 수 있는

일들이 많아지고 있다. 중앙정부 차원에서 만들어진 정책들을 단순히 지방 단위에서 행정적으로 대행하는 단순한 대리인(agent)에서 점차 독립적인 권한을 행사하여 정책의 실행뿐만 아니라 지방 수준에서 스스로 정책을 만들 수도 있는 행위자(actor)로 도시정부가 변화하고 있는 것이다.

이런 권한의 확대를 바탕으로 도시정부들이 직접 국제적인 협력을 이뤄내는 경우도 점차 많아지고 있는데, 환경 분야의 국제적 도시정부 협력체인 C40, Climate Alliance, International Council for Local Environmental Initiatives, 도시정부간의 친선, 교류, 정보 교환을 목적으로 하는 Metropolis, United Cities and Local Governments, CityNet, Sister Cities International, 문화적 교류를 목표로 하는 League of Historical Cities, Organization for World Heritage Cities, 교통 협력을 목표로 하는 Cities for Mobility, 경제 협력을 목적으로 하는 The Organization for the East Asia Economic Development 등이 그 예라 할 수 있겠다. 90여개의 메가시티들의 연합체인 C40의 경우 기후 변화에 대응하기 위해 14,000개에 달하는 정책들을 회원도시들의 도시정부 차원에서 추진하고 있으며 그를 위한 정책 공조 및 교환들이 활발히 진행되고 있는 실정이다.

1.2. 도시 간 협력의 이론적 토대

도시 권한의 증대는 도시정부의 관할권 아래에 있는 환경, 교통, 문화, 지방 경제 등의 사안들에 대한 도시들의 초국가적 협력으로 자연스럽게 이어져 오고 있다. 아직 실험적이고 상징적인 수준에 머물러 있는 것들이 대부분이지만, 우리는 이러한 다국적 도시 간 협력의 가능성과 그 잠재력에 주목한다. 우리는 국제적인 도시 간 협력의 가능성을 국가 간 협력의 가능성 보다 훨씬 더 낙관적으로 전망하며, 나아가 도시 간 협력이 국가 간 협력의 보완적인 대안이 될 수 있다고 제안한다.

이런 낙관적 전망의 기저에는 역설적이게도 도시의 제한된 권한을 들 수 있겠다. 국가적 차원에서 다른 국가와 상호작용을 하며 협력을 고려할 때에는 명시적으로든 암묵적으로든 국가의 존

망을 우려하고 안보적 이익을 고려해야 하는 것과는 달리, 도시가 국제적으로 도시 간 협력을 추진할 때에는 안보적, 국제정치적 이익을 고려할 필요가 적다. 예를 들어 한국과 일본이 국가 간 경제협력을 추진할 때에는 협력이 이뤄지면서 각 국가에 나타나는 경제적 이익들이 치밀하게 고려되고, 이러한 경제적 이익들이 어떻게 안보적인 이익이나 손해로 이어지며, 특히 협력의 상대국과의 관계에 있어서 얼마나 많고 적은 이익이 창출될까를 고려하게 되는 반면, 부산과 후쿠오카 간 도시 간 협력을 추진할 경우에는 각 도시가 협력을 통해 얻을 수 있는 이익에 집중할 뿐 상대 도시가 얼마나 이익을 보는 지는 중요한 사항이 아닐 것이다. 따라서 도시 간 협력을 고려할 때는 실질적인 이익만을 생각할 수 있으며 이는 협력을 쉽게 이뤄낼 수 있는 중요한 이유가 된다.

이론적으로 또 경험적으로, 도시 간에는 국가 간보다 상충되는 이익이 덜 하다. 앞서 이야기한 안보 및 국가 생존의 문제에 대한 고려에서 상대적으로 자유로운 것 이외에도, 도시들은 기본적으로 도시들만의 공통적인 문제들에 대한 인식을 함께하고 있으며, 이런 공통의 인식을 바탕으로 공동의 해결책을 모색해 낼 수 있다. 한 국가 안에서 도시와 촌락 간의 이익에 대한 인식이, 여러 국가 안에서 도시들 간의 이익보다 서로 충돌할 가능성이 있다. 예를 들어 디젤 자동차와 트럭에 대한 배출가스 규제와 같은 경우, 대중교통이 잘 발달되고 교통 인프라 조건이 좋은 도시들의 경우 찬성할 가능성이 크지만, 한 국가 안에서라도 도시와 촌락 사이에는 서로의 이익이 서로 상충할 가능성이 크다.

이러한 공통의 문제의식과 이익에 대한 합의를 보여주는 좋은 예가 도시 간 협력에서 모범적인 사례로 꼽히는 C40를 비롯한 환경 관련 협력체들이라고 할 수 있다. 기후 변화에 대한 위기의식과 그에 대한 적극적인 대응의 필요성을 공감하는 도시들의 모임인 C40는 도시의 권한 안에 있는 정책들을 함께 조율하여 추진함으로써 전 지구적인 문제를 도시 차원에서 해결하려는 새로운 노력으로 꼽힌다. 같은 문제를 해결하는데 지지부진한 모습을 보였던 국가 간의 협력에 비해, 이 새로운 도시 간 협력체는 보다 효과적으로 이 문제에 공동으로 대응할 수 있었는데, 이는 무엇보다 기후 변화의 심각성에 대한 도시민들의 인식이, 따라서 도시정부의 인식이 한 곳으로 수렴될 수 있었기 때문이다. 최근 미국 트럼프 행정부는 이전 오바마 행정부가 적극적으로 나서서 협상에 참여하고 체결한 파리 협정(Paris Agreement)에서 탈퇴한다고 선언하였는데, 이에

따라 파리 협정에 참여하고 있는 다른 국가들의 부담이 늘어나게 되었고, 따라서 파리 협정의 지속가능성 및 그 효과가 줄어들 수밖에 없게 되었다. 이는 국가 간의 협력이 얼마나 지속하기 힘든지를 보여주는 사례이며, 이러한 미국의 정책 변화는 미국 국민들 간의 환경에 대한 인식이 한 곳으로 수렴되지 않음에 기인한다고 볼 수 있겠다. 반면 파리 협정보다 더 깊은 수준의 환경 협력을 이뤄가고 있는 도시 간 협력체인 C40의 경우 2005년 설립 이후 현재까지 협력의 수준을 점차 높여오며, 참여 도시의 외연 역시 확장하고 있는데, 그 이유 중의 하나가 도시민들 간의 환경에 대한 인식이 한 곳으로 모아지고 있기 때문이다. 이러한 상충되지 않고 한 곳으로 모아지는 도시민들의 이익에 대한 인식들은 다른 행위자들의 노력에 무임승차하려는 인센티브를 줄여주며 자율적인 협력이 가능성을 높여준다.

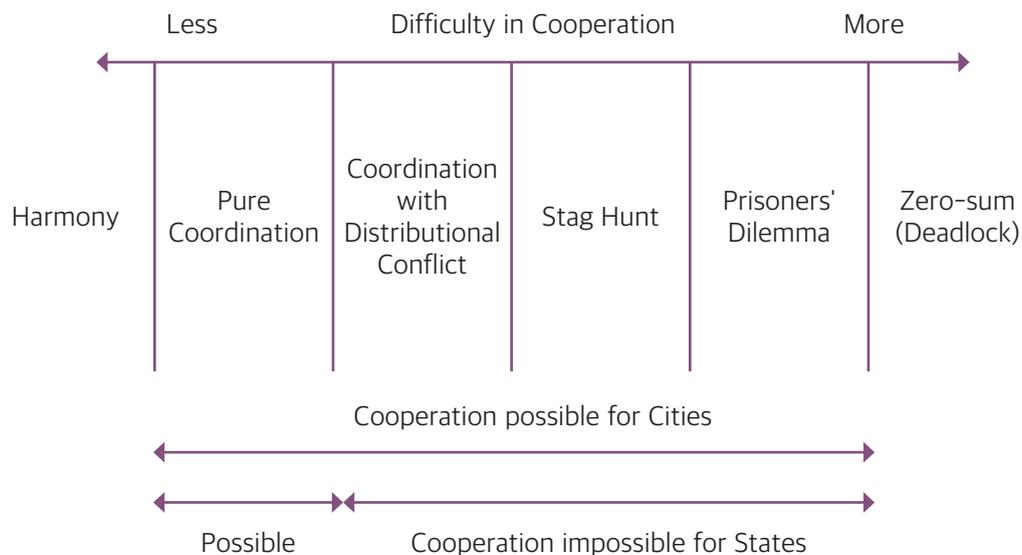
이론적으로 협력이 요구되고 또 가능한 상황들은 크게 조정(coordination)과 협업(collaboration)으로 나뉘어진다. 조정의 상황은 게임이론에서 조정 게임 (coordination game), 남녀의 투쟁 (battle of sexes) 등을 통해 묘사되며, 협업의 상황은 사슴 사냥 게임(stag hunt), 죄수의 딜레마 (prisoners' dilemma) 등으로 묘사된다(Oye, 1986). 조정과 협업의 상황을 나누는 이론적인 기준은 협력이 이뤄졌을 때 일방적으로 협력의 약속을 파기하고 협력의 상대를 기만할 인센티브 (incentive to defect)가 있는지 여부인데, 그런 인센티브가 존재한다면 협업의 상황으로 분류할 수 있고, 그런 인센티브가 존재하지 않는다면 조정의 상황으로 분류가 가능하다.

조정 상황의 예로는 일상생활에서 우측 보행이나 도로의 오른쪽으로 운전하는 것 등을 들 수 있는데, 이런 상황들의 경우, 일단 정책이 행위자들 간에 약속된 후에는 어떤 행위자도 협력의 상대를 배반할 하등의 이유가 없게 된다. 일방적으로 협력의 약속을 파기할 경우 협력의 상대뿐만 아니라 자신에게도 큰 피해가 가기 때문이다. 이와 비교해 공공재의 공급과 같이 협력 상대들의 선의에 무임승차(freeride)할 인센티브가 만연한 집단행동문제들이 협업 협력의 예가 될 수 있겠다. 모든 행위자들이 협력을 할 경우 얻을 수 있는 공동의 이익이 크다는 것을 인식하지만, 다른 행위자들이 협력을 할 때 자신은 협력을 하지 않고 무임승차할 경우 더 큰 이익을 가져올 수 있기 때문에, 외부 강제력 없이 협력을 지속하기가 쉽지 않다. 이러한 경우 협력을 유지하기 위해서는 약속이 잘 이행되고 있는지 서로 감시(monitoring)할 수 있어야 하고, 약속을 지키지 않는 협력 당사자가 있을 경우 적절한 제재(enforcement)를 할 수 있어야 한다. 따라서 일반적인

로 조정의 상황이 협업의 상황에 비해 협력을 이뤄내기 쉽고, 이뤄낸 후에도 협력을 유지하기가 상대적으로 용이하다.

앞서 C40를 예로든 바와 같이, 도시들의 공동의 이익에 대한 공통의 이해는 가능한 도시 간 협력의 상황이 협업 보다는 조정일 가능성을 한층 높여 준다. 이와 비교해서 국가 간의 협력의 상황들은 극히 일부의 상황들을 제외하고는 조정일 가능성 보다는 협업을 필요로 하는 상황일 가능성이 높다. 따라서 협력의 가능성을 놓고 볼 때, 도시들 간의 협력의 가능성이 국가 간 협력의 가능성보다 훨씬 높다고 할 수 있으며, 이런 협력의 지속가능성 또한 도시 간 협력이 국가 간 협력보다 훨씬 더 높을 것이라 판단된다.

<그림 4> 행위자간 상호작용에서 협력이 가능한 상황들에 따른 협력의 난이도와 그에 따른 국가 간/도시 간 협력의 가능성



또한 도시들은 국가 간의 협력을 제한하는 군사, 안보적, 정치적 이익에서 상대적으로 자유롭기 때문에 실리적으로 얻을 수 있는 절대적 이익(absolute gains)에 초점을 맞춰 협력을 추진해 갈 수 있다. 이와 대비하여 안보, 정치적 이익을 항상 고려해야 하는 국가들은 협력을 추진할 때 절대적인 이익에 부가하여, 혹은 절대적인 이익을 배제한 상태에서 상대적인 이익(relative gains)만을 고려하게 되며, 상대적인 이익을 고려할 경우 많은 협력 가능 상황이 제로섬게임으로 전환되어 협력의 가능성이 극히 낮아지게 된다(Grieco, 1988; Snidal, 1991; Powell, 1991; Grieco,

Powell, and Snidal, 1993). 예를 들어 조정 상황의 대표적인 예인 남녀의 투쟁에서, 절대적인 이익만을 고려하면 협력의 가능성이 협력을 이룰 수 있는 다양한 방법이 있고, 또 한 번 이뤄진 협력은 기만의 인센티브가 부재하기 때문에 외부환경이 변하지 않는 한 지속이 가능하다. 반면, 이를 상대적인 이익의 관점에서 보면 조정의 상황이 제로섬게임으로 전환되어 한 행위자의 이익이 다른 행위자에게는 손실로 이어져 협력을 이뤄내는 것이 이론적으로 불가능해지는 것이다.

이상 도시 간 협력의 실질적 가능성과 그 가능성을 뒷받침해주는 이론적 토대에 대해서 살펴보았다. 이러한 가능성은 현재 이뤄지고 있는 많은 형태의 도시 간 협력체를 통해 구체적으로 구현되고 있다고 하겠다. 하지만 현재 이뤄지고 있는 도시 간 협력들은 도시들 간의 이익의 합의를 바탕으로 한 단순한 조정의 협력 차원에 머무르고 있다고 판단되며, 국가 간 협력의 대안이 될 수 있는 보다 깊은 수준의 경제적, 행정적, 환경적 협력을 이뤄내길 원한다면 그러한 협력을 조율하고 가능케 하는 적절한 형태의 거버넌스가 필요하다고 판단된다.

2. 다국적 도시 간 협력 거버넌스 모델의 모색

앞서 진행된 논의에서 도시 간 협력의 예시들을 이야기했으나, 이러한 기존의 도시 간 협력의 예시들은 대부분 상징적인 형태에 머물러 있어, 실질적으로 효과적이었다고 판단하기는 힘들다. 이러한 기존의 도시 간 협력이 효과적이지 못했던 이유는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 여기서는 거버넌스의 문제를 중심으로 기존 도시 간 협력의 비효과성을 설명하고, 이어서 보다 효과적인 도시 간 협력을 위한 거버넌스 모델을 제시해 보고자 한다.

2.1. 기존 도시 간 협력의 거버넌스

기존 도시 간 협력은 대부분 자발적인 도시 멤버십을 바탕으로 구성된 정상회의 (summit)나 느슨한 네트워크의 거버넌스 구조를 가지고 있다. 이런 거버넌스의 구조는 중앙집권적이라기보다는 지방분권적이며, 리더십의 부재 시에도 지속이 가능하다는 등의 다양한 장점을 가지고 있으나 반면 강제성이 있는 규칙을 만들어 내고, 그런 규칙을 바탕으로 보다 진전된 형태의 협력을 이끌어 내기엔 미흡하다고 할 수 있다. 보다 이론적으로 볼 때, 네트워크 중심의 거버넌스는 협력의 상황이 조정일 경우에만 효과적으로 작동할 뿐, 협력의 지속을 위한 모니터링과 강제력이 필요할 수 있는 협력의 상황이 협업일 경우에는 효과적으로 작동하기가 힘들다.

이러한 기존 도시 간 협력의 한계점은 한국, 일본, 중국의 도시들의 협력체인 동아시아경제교류추진기구(The Organization for the East Asia Economic Development)의 발전 과정에서 고스란히 발견된다. 동아시아경제교류추진기구는 한국의 부산, 인천, 울산, 일본의 후쿠오카, 시모노세키, 구마모토, 기타큐슈, 중국의 대련, 청도, 연태, 천진 등 11개 도시 간의 협력체로 2004년 설립 이후 현재까지 꾸준히 활동을 해오고 있다(OEAED, 2017). 동아시아경제교류추진기구는 설립 당시 지역한정판 동아시아FTA 창설 추진, 환황해 환경모델 지역의 창출, 뉴비즈니스 창출 시스템 구축, 환황해 관광브랜드 전략의 전개, 기술교류, 인재육성 플랫폼 형성이라는 도전적인 5개의 중점과제를 선정하였으나 15년에 가까운 활동에도 불구하고, 3개국 회원 도시들 간의 협력은 뚜렷한 가시적인 성과를 내지 못하고 있다(OEAED, 2017; OECD, 2008). 그 원인 중의 하나가 경제 협력, 지속 가능한 발전을 위한 협력 등 보다 본격적인 협력의 영역들에서 도시 간의 이익들이 협업의 형태로 나뉘져 있을 가능성이 많기 때문에, 협업의 문제에 대응할 수 있는 적절한 수준의 거버넌스를 고민해 볼 필요가 있다. 동아시아경제교류추진기구의 경우 멤버십의 문제뿐만 아니라 2년에 한 번 뿐인 총회를 통한 의사결정, 그리고 기타큐슈시 시청 안에 존재하는 미미한 수준의 사무국 등 거버넌스의 문제들이 있다(다이, 2017). 이러한 거버넌스의 문제점들은 회원 도시들 간의 의견 교류 등 상징적인 수준의 협력만을 가능케 하고 지속적인 모니터링과 강제력이 필요한 협업 수준의 협력을 추진하지 못하게 하는 원인이 되는 것이다.

2.2. 주요 고려 사항들

먼저 도시 간 협력체의 작동을 위해 필요한 조건들은 도시에게 부여되는 자율성과 중앙정부에서 지방도시정부로의 권력의 분권화를 들 수 있다. 도시들 간의 협력을 도시들이 스스로 이뤄내기 위해서는 도시들의 권한이 늘어나야 하며, 이는 중앙정부들이 지방도시정부들로 권한들을 점점 이양해 줌으로써 가능해질 것이다.

도시의 자율성과 권력의 분권화가 담보된 상태에서 조정뿐만 아니라 협업의 상황에서도 효과적으로 작동하는 심도 있는 협력을 이뤄낼 수 있는 거버넌스의 모델을 모색하기 위해서는 다음 사항들을 고려해야 할 것이다.

첫째, 어떠한 절차를 거쳐 정책 결정을 할 것인가? 이는 정책 결정에 참여할 수 있는 주체에 대한 고민과 더불어 정책 결정권의 분배, 정책 결정의 과정에 대한 고민들을 포함한다. 도시 간 협력체인 만큼 협력의 주체는 도시들이, 따라서 도시를 대표하는 도시의 시장들이 정책 결정의 주요 참여자가 되겠지만, 규모나 자원, 권한들이 각각 상이한 도시들이 어떤 방식으로 정책 결정을 할 것인지를 결정하는 것이 제대로 작동하는 거버넌스를 위해서 가장 중요할 것이다. 예를 들어 규모와 자원이 각기 다른 도시들에게 어떻게 투표권을 부여할 것인지, 투표를 할 경우 어떤 규칙 - 단순다수결, 가중다수결, 합의, 거부권 등 - 을 적용하여 정책을 결정할 것인지를 결정하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 어떤 형태의 상설정책결정조직과 관료조직을 둘 것이며, 얼마나 많은 권한을 해당 조직에게 위임할 것인가? 도시 간 협력의 주체인 도시의 대표들인 시장이 도시 간 협력체의 모든 정책 결정에 참여하기엔 현실적으로 불가능하다. 국가 간의 협력을 위한 국제기구들의 경우, 따라서 어느 정도의 정책결정권한을 국가의 수반으로부터 위임받은 상설정책결정조직이 존재한다. 국제연합(United Nations)의 경우 각 국가는 유엔대표부 대사를 파견하여 그 정책 결정에 참여하도록 하고 있으며, 세계무역기구(World Trade Organization) 역시 국가의 수반으로부터 권한을 위임받은 대표들이 일상의 정책 결정에 참여한다. 국제통화기금(International Monetary Fund)이나 세계은행(World Bank) 역시 국가들의 대표들로부터 권한을 위임받은 이사회의 이사들이

매일매일 이뤄지는 정책 결정에 참여하고 있다. 이와 더불어 정책 결정을 돕고 이를 실행에 옮기는 것을 도와줄 수 있는 관료조직 역시 각 국제기구 별로 확보가 되어 있다. 따라서 도시 간 협력체 역시 보다 깊은 형태의 협력을 고안하고 유지하기 위해서는 지속적인 정책의 실천, 보완, 감시, 감독 체계(monitoring system)의 작동이 필요하며 시장들로 대표되는 도시의 정책 결정자들의 생산해 내는 공동의 정책을 실행에 옮길 수 있는 보조적인 정책결정조직과 관료조직이 필요할 것이다. 이러한 정책결정조직과 관료조직에서 얼마나 많은 권한을 위임할 것인가의 문제는 정책 결정의 문제와 더불어 거버넌스 모델에서 가장 중요한 요소라고 생각된다.

셋째, 도시정부 간의 결정들을 실행에 옮길 때 거부권을 행사할 수 있는, 따라서 최소한 암묵적 동의가 요구되는 중앙정부의 관련부처가 어떤 형태로 어떤 권한을 가지고 도시 간 협력 거버넌스에 참여할 것인지를 결정하는 것이 필요하다. 이는 특히 도시의 자율성과 분권화가 충분히 이뤄지지 못한 국가들의 도시들이 도시 간 협력에 참여할 때 문제가 될 수 있다. 도시가 중심이 되는 협력 거버넌스이기 때문에 정책 결정에 대한 권한은 시장들이 가지는 것이 당연할 것이나, 정책의 실행에 있어 협조가 필요한 중앙정부에게도 일정한 발언권이 주어져야 하고 이를 어떻게 거버넌스의 구조 속에 담아낼 지에 대한 고민이 필요하다.

넷째, 국가 중심의 국제기구들이 비판을 받고 있는 가장 대표적인 원인 중 하나인 의사 결정 과정에서의 “민주주의 결핍 (democratic deficit)”의 문제를 보완하기 위해서 어떤 식으로 시민사회와 지식의 공동체 (epistemic community)를 거버넌스의 구조에 포함시킬 수 있을지 생각해 봐야 한다. 국가 중심의 협력체와 달리 시민들에게 서비스를 공급하는 시민의 대표인 시장들이 중심이 되는 도시 간 협력체는 그 출발부터 국가 간 협력체에 비해 보다 민주적인 성격을 띤다. 시민들의 요구가 보다 즉각적으로 정책에 반영되는 도시들 간의 국제적 협력체는 바텀 업 프로세스 (Bottom up process)는 시민들 간의 국제적인 연대라는 측면에서 그 의미가 있으며 민주주의의 원칙에 기반을 둔 국제적인 협력이라는 부분에서 민주주의의 결핍을 지적받고 있는 국가 간 협력을 보완할 수 있을 것이라 생각된다. 또한 이러한 시민들의 참여 외에도 1.5 트랙이라고 분류될 수 있는 다양한 정책 참여자들의 참여를 담보하는 방식을 고민해 볼 수 있을 것이다.

2.3. 가능한 기존의 모델들

도시 간 협력체들에 한정지어 기존 거버넌스 모델을 살펴보면 대부분 단순 협력체나 네트워크 형태의 거버넌스를 가지고 있다. 이러한 거버넌스 모델은 앞서 지적한 한계를 가지기 때문에, 우리는 기존의 도시 간 협력체의 거버넌스들과 더불어 국가 간 협력을 위해 설립되고 활발한 활동을 펼치고 있는 국제기구의 다양한 거버넌스 모델들에 도시들을 행위자로 대입하고 그 가능성을 살펴보고자 한다.

다음의 모델들에서 전제되는 것은 정책 결정의 중심에는 시장들이 있다는 것이다. 이는 국가 간의 협력을 보완하는 역할을 하게 될 도시 간 협력에서 필수적인 부분이라 생각된다. 정책결정의 주체로서 시장들을 상정한 상태에서 가능한 모델들을 살펴보면 다음과 같은 다섯 가지 모델들이 있을 수 있겠다.

2.3.1. 시장들의 느슨한 네트워크 모임: G20 모델

이 모델은 세계 주요 20개 국가들 수장의 모임인 G20에 기반하고 있으며, 협력해야 할 상황이 벌어질 때에만 비정기적이고 즉흥적으로 정상회의를 비롯한 모임을 개최하는 형태의 거버넌스 모델이다. 현재 존재하는 대부분의 국제적 도시 협력체들이 이 모델에 기반을 둔 거버넌스를 가지고 있다고 볼 수 있다. 이 모델은 격식에 얽매이지 않고 민주적이고 자발적인 도시의 참여를 독려했다는 데에서 그 장점을 찾을 수 있겠다. 또한 내부 리더십이나 외부 환경에 큰 충격을 받지 않고 유연하게 대응할 수 있는 장점도 가지고 있다. 반면 체계적이고 강제적으로 규율할 수 있는 협력 방안을 도출하기에는 그 한계가 명백하다고 판단된다.

이런 형태의 거버넌스를 가진 모임은 이를 위한 독립적인 의사결정조직이나 관료조직이 필요치 않으며 쉽게 설립이 가능하나 반면 쉽게 없어질 가능성도 배재할 수 없다.

2.3.2. 시장들의 클럽: OECD 모델

경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development) 모델에 기반

을 둔 이 모델은 협력 프로젝트를 수행하기 위한 시장들의 협력체라고 할 수 있으며, 주기적인 모임과 주기적인 모임을 통해 도출된 정책들을 실행에 옮기고 이를 각 도시에서 추진하는 것을 감독, 평가할 수 있는 작은 규모의 관료조직을 가지게 된다. 일정 수준의 자격 요건을 갖춘 도시들이 자발적으로 참여할 수 있으며, 주로 함께 추진할 수 있는 정책들을 결정하거나 정책의 표준화 등을 목표로 할 수 있을 것이다. 주요 정책 결정은 합의(consensus)에 의해 이뤄질 수 있을 것이다. 이러한 시장들의 클럽은 민주적인 정책 결정이 이뤄질 수 있는 장점이 있으나, 행위자들 간의 갈등을 중재하거나 강력한 규제가 필요한 결정들은 실행에 옮기기 힘들다는 단점이 있을 수 있다.

2.3.3. 시장들의 의회: 유엔총회 모델

모든 회원 도시들에 적용이 가능한 공통의 결정을 내릴 수 있는 시장들의 모임으로 유엔총회(United Nations General Assembly) 모델에서 그 기본 구조를 가져왔다. 각 행위자의 의사결정권은 1 도시 1 표로 공평하게 나누어져 있으며, 일정 기준에 의한 최대 혹은 단순 다수결(super or simple majority) 원칙에 의해 공동의 의사결정을 내릴 수 있을 것이다. 주요 정책들은 도시들의 시장들이 모여서 결정하지만, 이렇게 결정된 정책들을 실행에 옮기고, 도시별로 그 진행 상황을 감독, 규제하기 위한 유엔사무국 수준의 국제 관료조직이 필요할 것이다. 이러한 시장들의 의회 모델은 평등하고, 민주적이며, 효율적인 정책결정이 가능하고 다양한 이슈들이 논의될 수 있다는 장점이 있지만, 인구가 많거나 경제적으로 발달한 도시들이 상대적으로 힘을 발휘할 수 없어 반대할 가능성이 있고, 다수의 횡포(tyranny of the majority)의 가능성도 배재할 수 없으며, 보다 진전된 형태의 협력은 어려울 수 있다는 단점이 있다.

2.3.4. 시장과 시민과 국가의 다층구조 거버넌스: 유럽연합 모델

기본적으로 시장 중심의 정책 결정체에 시민과 국가가 필요시 참여하는 다층적 구조의 거버넌스 형태이며, 현존하는 국제기구들 중에는 유럽연합과 가장 유사한 구조이다. 회원 도시들은 일정한 기준을 통과한 도시들만으로 한정되며, 이러한 회원 도시들이 공통의 결정을 내릴 수 있는 의사 결정체가 거버넌스의 중심에 있다. 이러한 의사 결정체는 한 도시 한 투표권의 단순 다수

결과 보다 인구가 많은 도시들이 상대적으로 많은 투표권을 가지고 투표에 참여하는 가중 다수 결의 이중 구조를 통해 정책을 결정하게 되며, 이러한 결정은 시민들과 중앙정부의 관련부처가 참여하는 보충 의사 결정체들에 의해 한 번 더 걸러지게 된다. 벤자민 바버(2013)는 그의 저서 “뜨는 도시, 지는 국가”에서 “전 지구적 시장의회” 모델을 제안하였는데, 그의 제안에 따르면 이 시장들의 모델에서 시장들의 투표권은 인구에 따라 가중치가 더해져 인구가 많은 도시일수록 더 큰 영향력을 행사하게 되는데, 이는 유럽연합의 정책 결정 구조와 흡사한 형태라고 볼 수 있겠다.

이 모델 역시 결정된 정책들을 집행하고 도시 별 진행 상황을 감시, 규제할 수 있는 국제 도시 간 관료조직이 필요할 것이다. 일정 수준에 이른 도시들만 참여하기에 보다 빠른 의사 결정이 가능하리라 생각되며, 복잡한 과정을 거쳐야 하긴 하지만 이러한 과정을 일단 통과하게 되면 보다 깊은 수준의 협력을 추진하기에 적합하리라 판단된다. 또한 다층적인 의사 결정 과정은 다양한 행위자의 참여를 가능케 해 민주적인 정책 결정이 가능하게 될 것이다. 하지만 도시 간 이권이 있을 경우나, 참여 행위자들 간에 이익이 상충될 경우 정책 안이 교착 상태에 빠질 가능성도 배제할 수 없는 단점이 있다.

2.3.5. 도시들 간의 현실정치 모델: 유엔안전보장이사회 모델

소수의 대표적인 도시들만이 참여하는 공동 의사 결정체를 중심으로 하는 모델로, 5개의 상임이사국이 의사결정에 압도적인 영향력을 발휘하는 유엔안전보장이사회 모델과 흡사하다고 할 수 있다. 이 경우 특히 소수의 대표 도시들과 나머지 참여 도시들 간에는 의사 결정권에서 차이가 있으며, 인구나 경제 규모가 큰 대표 도시들이 주요 결정을 하거나 주요 결정을 하는데 거부권을 행사할 수 있는 모델이다. 적은 수의 영향력 있는 도시들만으로 의사 결정이 될 수 있기 때문에 때에 따라서 눈에 보이는 결과물을 빠르게 만들어 낼 수 있는 심도 있는 협력을 추진할 수 있고 강력한 감시와 규제가 가능하리라 생각된다. 하지만 의사 결정 과정이 비민주적이고, 강력한 몇몇 도시의 이익에 반하는 사안들은 논의될 수 없는 한계점도 가지고 있다.

2.4. 다국적 도시 간 협력모델의 제안과 그 이유

위에 나열한 사항들을 고려하여 가장 합리적인 거버넌스의 모델을 구축한다면, 그 모델은 현존하는 국가 간 국제기구의 모델들 - 국제연합의 안전보장이사회, 총회, 국제통화기금 이사회 등 - 과는 차별화된 모델이 될 것이다. 하지만 의사결정의 다층성을 감안할 때, 우리가 제시하는 가장 바람직한 거버넌스의 모델은 유럽연합의 거버넌스 구조와 가장 유사하다고 할 수 있겠다.

<그림 5> 합리적 도시 간 국제 거버넌스 모델



앞서 이야기한 것처럼, 우리는 도시의 시장들을 중심으로 의사결정체가 이루어져야 한다고 생각한다. 이러한 의사결정체 - 의회나 위원회, 혹은 이사회로 불릴 수 있겠다 - 의 정책 결정 방식은 한 도시, 한 투표권을 이용해서 일반적인 민주주의의 의사결정 방식을 따르되, 한 도시 한 투표권의 단점을 보완할 수 있는 가중투표방식을 도입하여, 이중적인 투표 방식을 고안해 볼 수 있겠다 (벤자민 바버 2013). 예를 들어, 참석한 시장의 과반수이상 찬성과 참석한 시장이 대표하는 도시들의 가중투표권 - 인구 및 도시의 규모에 의해 미리 정해진 - 3분의 2 이상이 찬성해야 의사 결정이 이루어지는 정책 결정 방식을 생각할 수 있겠다. 이러한 도시 간 협력의 최고의사결정체는 유럽연합(European Union)의 이사회(European Council)와 회원국/회원도시들의 정상들의 모임이라는 점에서 유사하다고 볼 수 있으나, 유럽연합의 이사회와는 달리 구체적인

정책 결정을 내리는 권한을 가지고 있다는 점에서 다르다고 할 수 있다(안병익 외 5인, 2014; 서창록·김영완, 2016)

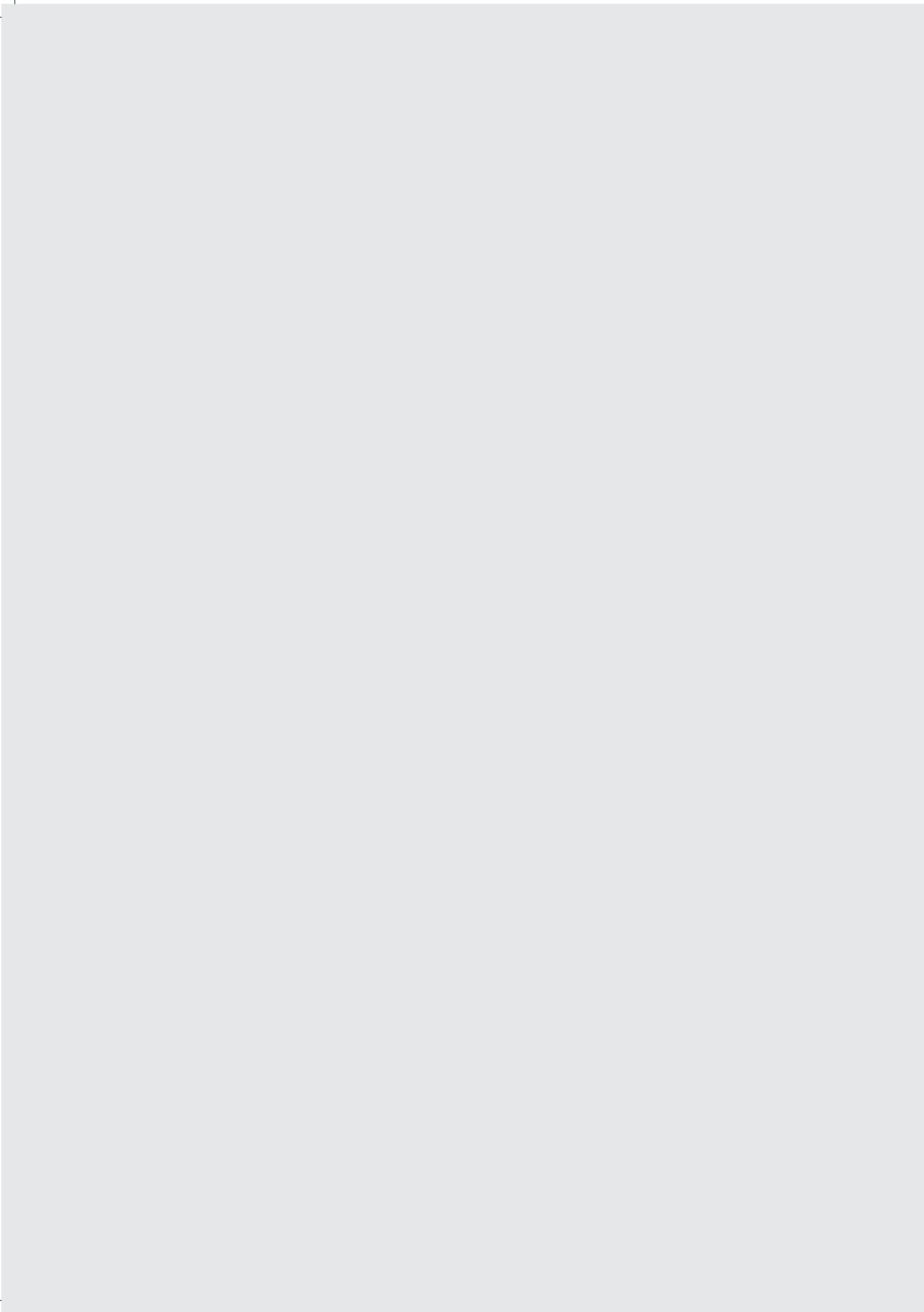
이러한 주요의사결정체와 더불어 중앙정부의 유관 부처의 장관 등이 참석하는 정책검토 및 자문위원회를 제안한다. 유럽연합의 경우 유럽연합이사회(Council of the European Union)가 있는데, 유럽연합이사회는 관련 부처 장관들로 구성되어 회원국들의 이익을 정책 결정에 반영하고 있다. 이런 유럽연합이사회와 비슷하게 구성된 도시 간 협력체의 정책검토 및 자문위원회는 정책 논의 과정에서 자문들을 제공하고 사장들의 의사결정체에서 결정된 정책들이 실제로 실행될 수 있는 지에 대해 검토하고, 정책 시행의 가부를 의논하여 시행이 가능하다고 결정이 된다면 중앙정부에서 결정된 정책의 시행에 적극적으로 협조를 제공할 수 있는 역할을 할 수 있을 것이다. 즉 이 정책검토 및 자문위원회는 시장들로 구성된 최고의사결정체의 의사 결정 시 안건에 대한 검토 및 자문을 제공할 뿐만 아니라, 결정된 안건들을 회원 도시들이 속한 국가의 중앙정부들에 설명하고, 그를 실행에 옮기기 위한 중앙정부 차원의 지원을 담보하는 가교 역할을 하게 되는 것이다.

또한 시민사회와 지식공동체가 그들의 전문화되고 대표할 수 있는 의견을 시장들의 정책 결정 과정에 반영할 수 있는 구체적이고 체계적인 장치가 마련되어야 할 것으로 생각된다. 도시 간 협력체라는 구상 자체가 도시민들의 이익에 기반을 둔 상향식(bottom up) 의사결정이라는 점에서 기존의 국가 간 협력체들 보다 민주주의의 이상을 더 잘 구현하는 모델이긴 하지만, 도시민들의 도시의 시장들을 통한 의사 표현과 더불어, 다양한 다국적 시민단체나 지식공동체가 참여할 수 있는 대안적인 의사소통의 장을 마련하는 것이 바람직해 보인다. 다채로운 채널들을 통해서 의사 결정에 도움이 될 수 있는 정보를 취할 수 있다는 점에서 시민사회와 지식공동체의 참여를 담보하는 기제들이 필요하다고 생각되며, 이러한 기제들은 도시 간 협력체가 더욱 민주적이고 유기적으로 운영되는데 도움이 될 것이다. 실제로 국제통화기금, 세계은행, 유엔인권이사회 등 많은 수의 국제기구들이 최근 들어 시민사회와 지식공동체의 참여를 독려하고 있는데, 이는 민주주의 결핍으로 비판받았던 국제기구들의 비민주성을 보완해 줄 수 있는 장치로 마련된 것이다. 시장을 중심으로 운영될 도시 간 협력체는 국가 간 국제기구들 보다 민주주의의 결핍에 대한 우려가 적긴 하더라도, 시민사회와 지식공동체의 참여는 그 결정과 운영을 보다 민주

적이고 투명하게 하는데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

마지막으로 전반적인 정책결정과정과 협의체의 운영을 도맡아 할 수 있는 상시적인 관료조직이 필요할 것이다. 이 관료 조직은 시장들의 이사회에서 만들어져 중앙부처 장관들의 정책검토 및 자문위원회를 통과한 정책들을 각 회원 도시들의 행정조직과 연계하여 직접 실행에 옮길 수 있도록 관리, 감독하는 역할을 수행하게 된다. 유럽연합의 경우 집행위원회(European Commission)가 이러한 역할을 담당하고 있는데, 유럽연합의 집행위원회처럼 강력한 권한을 가지는 것은 아니지만, 시장들의 이사회에서 입안된 정책들을 실행에 옮기고, 그 실행 결과를 관리, 감독, 보고할 수 있는 이러한 상설 관료조직이 반드시 필요할 것이다. 또한 이 독립적인 관료 조직은 새로운 정책들을 입안 하는데 필요한 정보의 수집과 그를 위한 공통의 기준 마련, 회의의 조직 등 기타 필요한 제반 업무들을 수행할 수 있을 것이다.

우리가 생각하는 이상적인 도시 간 협력체 거버넌스의 모델은 이와 같이 다층적으로 구성되어 있다. 협력의 주체인 시장들의 모임인 시장들의 이사회와 이사회의 정책을 심의, 검토, 자문할 수 있는 중앙정부 장관들의 모임인 정책검토 및 자문위원회가 정책을 만들고 그를 실제 도시정부 차원에서 추진하고, 또 중앙정부에 전달하여 실행에 옮기는데 있어서 필요한 협조를 구하는 업무들을 담당하게 되고, 이 과정에서 국제적 도시 간 연대된 시민사회와 지식공동체의 참여도 이뤄지게 될 것이다. 또한 이렇게 만들어진 정책을 각 회원 도시들에서 실행에 옮겨질 수 있도록 도움을 줄 수 있는 상설 관료조직이 필요하다고 생각된다. 이렇게 체계적인 거버넌스 구조가 마련될 경우 기존의 도시 간 협력체의 협력을 훨씬 뛰어넘는 보다 심도 있는 도시 간 협력을 추진할 수 있을 것이라 생각한다.



III

도시 간
협력네트워크
지표 연구

도시 간 협력네트워크 지표 연구

1. 어떤 도시들이 참여할 것인가?

우리가 살고 있는 주요도시들 중 인구가 많기로 소문난 세계도시들은 내륙의 몇몇 도시들을 제외하면 대부분 항만, 즉 바다를 끼고 있다. 인구가 많은 세계의 10대 도시¹⁾는 대부분 항만에 근접해 있는 항만도시이다. 항만도시는 산업과 상업의 중추적 가교역할을 함과 동시에 재화 서비스를 생산하는 장소로서의 기능을 담당한다. 또한, 인적 자원이 집중되고 문화적 교류에 활발히 일어나는 장소이다.

항만(Port)²⁾은 교통의 요지이며, 다른 나라와 다른 지역과의 문화적인 관문이 되는 동시에 상업 활동을 통한 경제성장을 할 수 있는 지역이다. 역사적으로 볼 때도 항만은 큰 배후도시를 끼고 발달하는 그 특성으로 말미암아 항만과 관련된 다양한 유관산업이 번창하였다(김춘선 외, 2013). 오랜 시간에 걸쳐 발전해 온 항구는 인간 활동의 요청에 의해 새로운 항구가 만들어지기도 하며 철강 산업과 석유 화학 산업의 발전에 따라 전용 화물선에 대응 한 산업 항구가 만들어져 발전되어 왔다. 항만은 도시 발전의 역사와 함께 역사의 산물이다. 해양과 인접한 항만은 재화와 인간의 장소적 이동의 효용을 창출할 수 있는 경제적 중심지 역할을 할 수 있는 문물교류

1) 인구 많은 10대 도시는 카라치, 상하이, 델리, 라고스, 이스탄불, 도쿄, 뭄바이, 모스크바, 상파울루, 베이징이다.

2) 항만을 뜻하는 대표적인 단어로는 Port와 Harbour(Harbor)가 있다. Port의 어원은 라틴어 portus(port, harbour)/ porta(passage, gate)로, 이후 고대 프랑스어 port의 형태 그대로 고대 영어에 유입되었다. 이에 따르면 Port는 도시·국가 간 수송의 문이자 수륙 교통의 전환 장소라는 의미가 강하다. 반면 Harbour는 고대 영어 'here(군대)'와 'beorg(요새)'가 결합한 herebeorg가 중세 영어 herber/herberwe를 거쳐 현재의 단어로 정착하였으며, 대피 및 일정기간 체류했다 가는 의미로 발전했다.

의 지역이다.

또한 항만은 내륙지역과 달리 인적, 물적 교류가 활발히 이루어지는 곳이다. 항만도시는 다른 지역보다 다지역, 다국가 간 네트워크가 활성화된다. 따라서 항만 도시를 발달시키는 것은 도시 간 협력을 활성화하고 도시 간 협력 네트워크를 발전시킬 수 있는 유의미한 방안이 될 수 있을 것이다.

이러한 점에서 우리는 도시성장 자료나 기타 유관 자료들을 바탕으로 도시 성장과 항만의 특성을 살펴 도시 간 협력네트워크 지표를 선정하고자 한다. 본 지표에서는 선행 지표연구들의 특징을 살피고 지표 선정체계에 따라 영역별·세부별 지표들을 선정하였다. 또한 지표들은 항만이 있는 한국과 일본, 중국의 항만을 중심으로 지표를 측정하여 협력네트워크 결과물을 살피고자 한다. 이는 지표 결과물을 통해 동북아 협력네트워크의 방향성을 제안하고자 함이다.

2. 선행지표 연구

선행지표들은 다양한 지표의 개발, 시계열 자료 축적, 패널자료 축적 등으로 이들 자료를 활용한 연구가 활성화되어 있으나 아직 항만을 중심으로 한 협력네트워크관련 지표는 미비한 상태이다. 선행지표는 크게 세 가지의 특징이 있다. 첫째, 각 국가에서 생산하고 있는 단일국가단위 연구이다.³⁾ 둘째는 국제비교 연구이다. 예로 UNDP의 인간개발지수(Human Development Index, HDI), OECD Better life Index(BLI) 등이 있다. 마지막으로 도시 간 국제비교연구이다. 예로는 Mercer의 Quality of Living, AT Kearney의 Global Cities Index 등이 있다.

3) 단일국가 내에서 진행되는 측정연구를 정부와 민간 추진주체별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정부에서 추진되는 사례들은 통계청, 위원회, 기타 정부기관 및 이들 기관 간 협력으로 구분된다. 두 번째 민간기관에서 수행하는 연구로 연구소, 대학, NGO 또는 이들 간 협동 하에 진행된다. 통계개발원, 『국민 삶의 질 측정 2013』, 2014.

2.1. 국가단위 국제 비교연구

2.1.1. OECD의 Better Life Index

OECD의 Better life Index는 34개 OECD 회원국들과 러시아, 브라질, 중국, 인도 등 OECD 주요 파트너 국가들을 대상으로 2009년부터 매년 발표해 온 지표이다. 과거 물질적 생활수준 향상 측면에서 주로 평가되어온 사회발전을 삶의 질 관점에서 다각적으로 측정하고 있다. 11개 분야, 22개 지표체계로 구성되어 있으며, 지표별 중요도에 따라 가중치를 부여하여 국가별 비교를 통해 물질적 생활수준, 삶의 질을 국가별 후생 수준을 비교하고 있다.

<표 4> OECD Better Life Index

| 영역별 평가 | | 세부지표 |
|----------|--------------|--------------------|
| 물질적 생활조건 | 부 | 가구가처분소득 |
| | 일자리와 소득 | 고용률, 장기실업률 |
| | 주거 | 1인당 방 수 |
| 삶의 질 | 건강상태 | 기대수명 |
| | 일 가정 양립 | 장시간 노동자, 여가 및 개인시간 |
| | 교육과 기술 | 교육성취 |
| | 사회적 관계 | 사회적 지지 |
| | 시민적 참여와 거버넌스 | 투표율 |
| | 환경의 질 | 대기오염 |
| | 개인적 안정 | 살인율 |
| | 주관적 웰빙 | 생활만족도 |

자료: OECD, 2015. *HOW'S LIFE? 2015: Measuring Well-being*

2.2. 도시별 비교연구

2.2.1. Mercer의 Quality of Living

다국적 컨설팅 업체인 Mercer에서 매년 세계 주요도시의 생활여건을 440개 대도시를 대상으로 평가하고 있다. 평가항목으로는 정치·사회적 환경, 경제적 환경, 사회문화적 환경, 의료·보건

위생, 교육환경, 공공서비스·교통, 휴식제공, 소비재, 주거환경, 자연환경을 포함하여 10개 영역의 39개 세부요인이 있다.

<표 5> Mercer의 Quality of Living

| 영역별 평가 | 세부지표 |
|-----------|--|
| 정치/사회적 환경 | 정치적 안정, 범죄, 법 집행 등 |
| 경제 환경 | 환전의 용이성, 금융 서비스 |
| 사회문화적 환경 | 개인의 자유, 미디어의 접근성, 언론의 자유 |
| 의료 및 보건위생 | 의료 용품 및 서비스, 전염병, 하수, 폐기물 처리, 대기 오염 등 |
| 교육환경 | 국제 학교의 교육수준과 선택의 폭 및 가용성 |
| 공공서비스/교통 | 전기, 수도, 대중교통, 교통 혼잡, 취항 항공사, 공항이용접근성 등 |
| 휴식제공 | 레스토랑, 극장, 영화관, 스포츠 및 레저 등 |
| 소비재 | 식품/일일 소비 품목, 자동차 등 이용 가능 |
| 주거환경 | 임대 주택, 가전 제품, 가구, 유지 보수 서비스 |
| 자연 환경 | 기후, 자연 재해 기록 |

자료: Mercer, 2016, 2016 Quality of Living Report

2.2.2. AT Kearney의 Global Cities Index

전 세계 주요도시의 세계화 수준을 평가하기 위하여 40개국 60개 주요 도시의 글로벌 환경과 통합, 교류, 영향력의 정도를 순위화하여 평가하고 있다. 영역별 평가항목으로는 비즈니스 활동, 인적자원, 정보교류, 문화적 체험, 국제 정치 리더십의 5개 영역, 25개 세부평가지표로 구성되어 지표별 중요도에 따라 가중치를 부여하고 있다.

<표 6> AT Kearney의 Global Cities Index

| 영역별 평가 | 세부지표 |
|---------|--|
| 비즈니스 활동 | 기업 본사의 수, 외국인 참여, 해당도시에서 개최되는 컨퍼런스 수 |
| 인적자본 | 상위 대학의 수, 교육기관의 외국인 수 대학학위 소지자 비율 |
| 정보교류 | 국제 간행물 기관의 수, 광대역 통신망 이용자 수 |
| 문화적 교류 | 외국 관광객의 수, 시각 및 공연예술, 박물관, 스포츠행사 |
| 국제정치리더십 | 대사관/영사관 수, 주요 연구소(Think Tank)의 수, 자매도시 |

자료: AT Kearney, 2016, Global Cities 2016

2.2.3. 선행지표 검토결과

현재 다양한 체계와 수많은 지표가 존재하지만 어떤 표준화된 기준이 존재하는 것은 아니다. 이러한 지표들은 국가별·지역별 성과나 미래경쟁력에 대한 다양한 측정방법을 통해 국가나 지역별로 어떤 분야에서 더 우위를 갖는지에 대해 다양한 결과를 도출하고 있다. 매년 수많은 지표들이 발표되고 있으나, 연구 목적에 따라 지표가 단순화되거나 목적에 맞춘 결과를 도출하고 있다. 먼저 국가단위 연구 및 국가 간 비교연구 관련 선행 지표의 경우, 목적의 특성을 나타내는 지표를 단순화하여 결과물을 보여주고 있다. 반면 도시 간 국제 비교연구는 국가단위 연구보다 훨씬 세밀한 결과를 볼 수 있다는 장점이 있으나, 국가별 특색을 고려하기보다는 항목별 가중치를 일률적으로 비교·측정하고 있음을 알 수 있다. 이러한 선행 지표의 검토결과를 참고하여 본 연구에서 활용할 도시 간 협력네트워크 지표는 국가단위 지표의 특징과 지역단위 지표의 특징을 고려하여 절충된 지표를 설정하고자 한다.

이러한 절충식 도시 간 협력네트워크 지표는 지표선정과 데이터 수집의 측면에서 아래와 같은 한계를 노정한다. 첫째, 각 국가는 지역별로 데이터의 집계목적, 방법, 조사기간이 다르다. 가장 비슷하게 시행되는 총인구조사조차도 나라별 집계시점 및 방법이 서로 다르다. 둘째, 지표의 용어정의와 기준, 관리범위의 차이가 다양하다. 셋째, 공신력을 가진 국제기구의 통제자료들은 국가별 비교를 위한 목적으로 국가단위로 측정한 결과를 발표하고 있기에 자료수집에 있어 지방정부별 지표관련 자료나 사례들은 부족한 현실이다. 이러한 한계점을 고려하여 본 연구의 도시 간 협력네트워크 지표에서는 비교지역 간 최대한 근접한 자료를 수집하여 분석함으로써 설명력을 높이고자 한다.

다음은 도시 간 협력네트워크 지표의 선정 체계를 살펴보고자 한다.

3. 지표 선정 체계

앞의 선행연구에서 보았듯이 대부분의 지표는 국가 간 비교나 국가별 구분 없이 대도시별로 구분하여 지표를 보여 주고 있다. 본 지표는 선행 연구들의 특징을 고려하여 국가별 지역별 단위의 비교를 통한 도시 간 협력을 증진시킬 수 있는 지표를 선정하고자 한다.

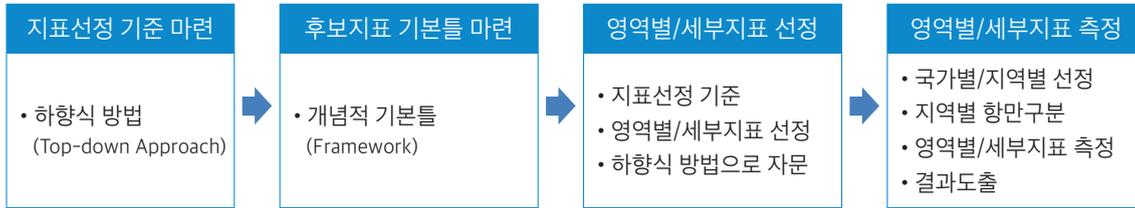
3.1. 지표 선정 절차

지표 선정은 과정⁴⁾에 따라 하향식 방법, 상향식 방법, 혼합식 방법으로 구분할 수 있다. 하향식 방법(top-down approach)은 전문가가 설정한 지표체계를 바탕으로 지표를 작성한다. 따라서 동질적이고 과학적으로 타당한 지표체계를 작성할 수 있다. 많은 단일국가에서 하향식방법을 택하고 있는데 주로 정부기관과 전문가 또는 통계청과 전문가의 협력으로 이루어진다. 상향식 방법(bottom-up approach)은 시민, 지역사회, 지도자, 연구자들이 참여하여 지표를 선정하는 방법이다. 혼합식 방법(hybrid approach)은 하향식 방법을 통해 설정된 지표체계를 바탕으로 시민들의 의견을 적극적으로 수용하여 지표체계에 반영하는 것이다. 혼합식 방법의 장점은 전체적인 지표체계가 전문적인 이론적 틀에 기반을 두고 있으면서도 다양한 시민들의 의견을 반영함에 따라 현실에서의 체감도가 높다는 장점이 있다.

본 연구의 각 지표는 <그림 6>처럼 전문가가 설정한 지표체계를 바탕으로 지표를 작성하는 하향식 방법(top-down approach)을 통해 설정한다. 우선 1차적으로 후보 지표의 개념적 기본 틀을 마련하고, 이를 기반으로 각 영역별 세부지표들을 선정한다. 그 이후 지표들을 자문협의를 거쳐 영역별 세부지표들을 선정하여 측정하였다.

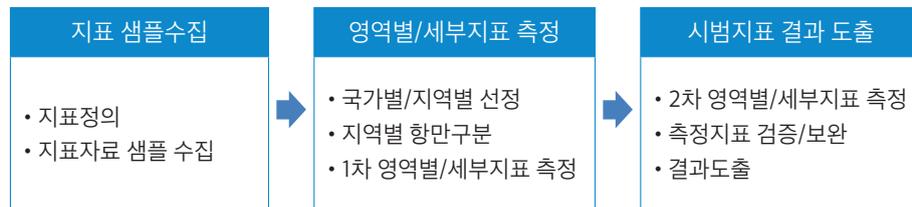
4) 통계개발원, 2014, 『국민 삶의 질 측정 2013』.

<그림 6> 지표 선정 절차



지표 측정은 <그림 7>과 같이 진행하였다. 먼저, 지표를 정의하고 관련 지표자료 샘플을 수집한다. 이후 도시 간 협력에 필요한 국가별·지역별 지표를 선정한 후 네트워크구분 지역별로 조사 가이드라인을 제공한다. 이에 따라 영역별 세부지표 자료를 1차적으로 수집·측정하여 검증·보완한다. 2차 영역·세부지표의 측정도 1차와 같은 과정으로 구축한 후 연구진의 자문을 통해 데이터를 검증·보완·정리하여 지표를 작성하고 데이터의 결과를 도출한다.

<그림 7> 지표 측정 과정



3.2. 영역별 지표 선정 기준

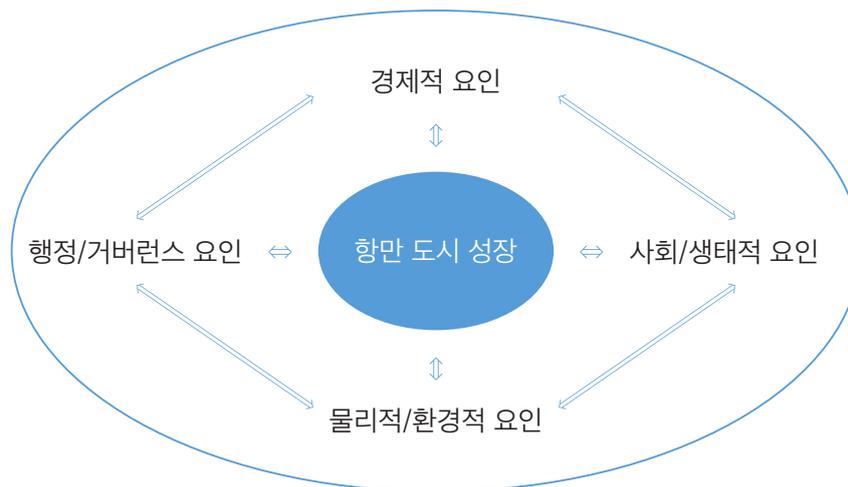
지표 선정은 인적·물적 교류가 활발히 이루어지고 있는 항만도시를 대상으로 하였다. 항만은 재화와 서비스를 생산하는 장소로서의 기능을 담당하는 것 외에도 인적자원의 집중과 문화적 교류의 장이다. 항만도시의 지역 내 총생산은 항만시설, 항만인력, 입출항 선박, 항만 물동량과 밀접하다.

항만도시성장은 지리적, 공간적, 시간적, 기능적, 사회적 문화적 경제적 관점에서 다양한 내용들을 포함하기에 성장에 있어서 하나의 요인만으로 설명하기 어렵다.

항만과 도시와의 관계는 항만배후에 교역을 위한 시장이 들어서고 그 시장은 점차 도심중심화가 되어 상업건물들이 들어서면서 시작되었다. 항만 주변의 해안선이 점차 항만 종사자, 시장 상인, 일반 도시민들의 주거지가 되고 활동의 구심점이 되면서 항만과 도시 간 공존이 시작되었고 상호 의존성 및 연계성이 높아져 갔다. 항만도시의 성장함에 따라 도시 성장에 필요한 인프라도 함께 성장하게 되었다.

도시성장을 구성하는 요인들은 항만도시성장에 직접적으로 기여할 뿐 아니라 서로 영향을 주고받고 있다. <그림 8>은 항만도시 성장에 미치는 영역 간의 영향관계를 도식화한 것이다.

<그림 8> 협력네트워크 영역 간 영향관계



항만도시가 성장하면서 구성원들에게 소득과 부를 얻게 해줌으로써 지역 내 총생산이 증대될 것이다. 이에 따라 생활에 필요한 인프라가 생성되고, 도시 성장에 필요한 행정 및 거버넌스의 공급이 발생할 것이다. 또한 인프라의 수요는 물리·환경적 요인 및 사회·생태적 요인에 대한 수요 또한 유발할 것이다. 이렇듯 도시성장에 필요한 경제적 요인, 생태·사회적 요인, 행정적 요인, 물리·환경적 요인 간 유기적 관계에 입각하여 항만도시의 특성을 나타내는 영역별 지표들을 선정하고자 한다.

3.3. 영역별 세부지표 선정 기준

항만은 선박에 의한 해상무역을 용이하게 하고 육상운송으로 연계하는 플랫폼의 기능을 수행한다. 또한 항만은 국가 및 지역경제발전과 사회문화유지, 항만도시의 형성 등에 기여하는 동시에 항만 배후지가 성장할 수 있도록 영향을 준다. 이에 도시성장에서의 사회적·경제적·행정적·환경적 기능을 세부지표 선정 시에 고려해야 한다.

지표 선정은 국가단위 지표의 특징과 지역별 지표의 특징들을 절충하는 국가별·지역별 단위 비교연구의 특징을 고려하였기에 표준화방법⁵⁾은 정규분포화법(Z-score), Z값⁶⁾으로 측정 결과를 나타내고자 한다. <표 6>은 지표 선정 체계를 요약한 것이다.

<표 7> 협력네트워크 지표 기준

| 구분 | 내용 |
|--------|--|
| 지표선정기준 | 하향식 방법(Top-down approach) |
| 영역별 분석 | 네트워크 지역, 행정·거버넌스, 경제적 기반, 물리·환경, 사회·생태 |
| 표준화 방법 | 정규분포화법(Z-score), Z값 |

다음으로는 항만과 도시성장의 관련성을 고려하여 대표적인 영역별 세부지표를 선정하고자 한다. <표 7>은 영역별 세부지표를 나타낸 것이다. 세부지표 선정 시 가장 우선적으로 각 영역별로 항만과 도시성장의 관련성(relevancy)을 고려하였다. 즉 영역별에 미치는 영향의 정도에 따라 세부지표를 선택하였다.

<표 8> 협력네트워크 영역별 세부지표

| 영역 | 세부지표 |
|---------|------------------|
| 네트워크 지역 | 항만별 교역량(수출·수입량) |
| | 항만별 교역금액(수출입 금액) |

5) 표준화 방법에는 순위표준화, Z값, 선형변형, 순환지표, 퍼지함수 접근법, 정규비율법, 스케일조정(re-scaled), 가용·효용도 함수(value-utility function)이 있다.

6) Z값은 $Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{s}$, (s =표준편차, \bar{X} =표본평균)으로 개별지표들의 절대값이 다르기 때문에 이를 정규분포화하여 개별지표를 Z값으로 변환하여 이용하며, 가장 보편적으로 사용한다.

| 영역 | 세부지표 |
|---------|-----------------------|
| 네트워크 지역 | 항만 관련 제조·운수업 사업체 수 |
| | 항만 관련 제조·운수업 종사자 수 |
| | 항만 선박노선 수 |
| 경제적 기반 | 경제활동 참가율 |
| | 1인당 GRNI |
| | 소비자물가상승률 |
| 행정·거버넌스 | 재정자주도·재정자립도 |
| | 인구 천 명당 지방정부공무원현원 |
| 사회·생태 | 1인당자동차등록대수 |
| | 인구 천 명당 의료기관 병상 수 |
| | 인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수 |
| | 인구 천 명당 문화기반시설 수 |
| | 인구 천 명당 외국인 수 |
| | 인구 천 명당 전문대졸 이상 학력자 수 |
| | 소방공무원 1인당 담당 주민 수 |
| | 구조구급대원 1인당 담당 주민 수 |
| | 인구 천 명당 범죄발생건수 |
| 물리·환경 | 도로포장률 |
| | 상하수도보급률 |
| | 인터넷이용률 |
| | 인구 천 명당 도시공원조성면적 |
| | 일반폐기물 재활용률 |

마지막으로 측정대상을 분류하기 위해 항만이용에 따른 항만구분으로 살펴보고자 한다. 항만은 기능·용도·운영주체·규모에 따라 분류할 수 있으며, <표 8>은 출입항하는 선박종류의 이용에 따른 분류이다.

이용형태에 의한 분류는 항만의 활용목적에 따라 구분하는 것으로 무역, 물류 유통 등 상업적 목적으로 활용하는 상업항(commercial port), 즉 무역항이 주를 이룬다. 다음으로 항만근처에 입지하는 공업지의 원자재, 반제품 및 완제품의 수출입을 지원하는 산업항(industrial port)의 경우, 산업종류 및 취급품목에 따라 석유항만, 철강항만, 목재항만, 석탄수출항만등으로 구분할

수 있다. 또한 요트, 유람선, 모터보트 등 관광 목적에 이용되는 관광항(recreation port), 관광선이나 요트, 모터보트의 발착이 많은 항만인 마리나(marina)가 있으며, 그 외 어항, 피난항, 군항 등 다양한 이용목적에 따라 항만을 구분할 수 있다.

<표 9> 이용에 따른 항만 구분

| 종류 | 내용 | 주요 입항 선박 |
|--------------------------|-----------------------------|--------------|
| 상업항/무역항(commercial port) | 국내/외 무역 화물을 주로 취급하는 항만 | 화물선, 컨테이너선 등 |
| 산업항(industrial port) | 공업지역의 원료나 공업제품을 주로 취급하는 항만 | 탱커 원료수송선 등 |
| 어항(fishing/fishery port) | 수산물을 주로 취급하는 항만 | 어선 등 |
| 페리항구(Ferry) | 차량과 승객을 운송 하는 여객선이 입출항하는 항만 | 페리 |
| 마리나(marina) | 취미·오락·관광 목적의 선박이 정박·발착하는 항구 | 요트, 유람선 등 |
| 군항(fortified/naval port) | 군사적인 성격을 가진 항만 | 군함 등 |
| 피난항구(Refuge harbor) | 소형 선박이 강한 풍랑으로부터 피난하기 위한 항만 | 소형 선박 등 |

자료 : 광규석 외, 2009, 『항만운영 관리론』, 박영사.

항만을 관리하는 운영주체는 주로 지방정부와 항만관리자이다. 중앙정부는 기본계획 수립을 통해 국가 전체의 균형적인 항만개발과 예산배분 문제를 책임지는 반면, 항만의 개발 및 발전은 지방정부에서 주도적으로 관리하고 있다. 항만관리자들은 공기업의 형태를 취하고 있으며, 항만관리자 외 관계기관으로는 해안경비대, 세관, 검역소 출입국 관리기관 등이 있다.

이상의 분류에 입각하여 본 연구는 항만도시 중에서도 상업항/무역항, 항만 인근 공업지역의 원료와 공업제품을 취급하는 산업항, 여객선이 입출항하는 항만인 페리항구, 마리나 항구가 위치한 지방정부를 분석대상으로 측정하고자 한다.

4. 지표측정 결과⁷⁾

앞에서 선정한 영역별 세부지표들을 참고하여 한국, 일본, 중국의 항만도시를 중심으로 한 표준화 방법을 통해 지표를 측정하였다. 우선 선정한 5개 영역별 척도를 종합하여 하나의 통합지표를 산출하는 과정이 필요하다. 또한 선정된 세부지표는 각각의 측정단위(scale)와 분포, 그리고 영역별 성장에 미치는 상대적 중요도가 상이하며, 개별기준으로 측정하기는 어려움이 있다. 따라서 부문별 통합을 위한 척도의 통일이 필요하므로 정규분포화법(Z-score)방법을 통한 개별 지표들을 표준화하는 Z값을 이용하였다.

지표측정 결과물은 아래 단계를 거쳐 표준화를 산정하였다. 첫째, 항만을 구분하여 선별하였다. 둘째, 영역별 세부지표를 대상으로 자료를 수집하고, Z값을 이용하여 세부지표 값을 얻었다. 셋째, 세부지표 값으로 영역별 값을 측정하여 결과치를 얻었다. 넷째, 측정된 영역별 결과치에 대한 오류를 검토하고 검증하였다. 다섯째, 영역별 결과치를 통해 전체 값을 얻었다. 마지막으로 전체값을 지표별 표준점수를 합산하여 총점을 산출하였고, 영역별로 협력네트워크 지표 결과를 상·중·하의 3개 그룹으로 분류하였다. 협력네트워크 지표 측정결과물에서 상위그룹에 있다는 것은 네트워크 지역척도와 협력네트워크 지표가 높다는 것을 의미하며, 점수가 낮은 하위그룹에 속하는 경우는 협력네트워크 지표가 낮다는 것을 의미한다.

4.1. 한국 지표측정 결과

4.1.1. 한국 협력네트워크 지표 분석방법

<표 9>는 한국의 협력네트워크 지표 분석방법이다. 광역자치단체별로 분석대상에 포함된 항만의 경우 부록 2에 상술하였으며, 한국의 항만분류⁸⁾에 입각하여 무역항을 대상으로 하였다.

7) 한국, 일본, 중국의 지역별·세부영역별 결과값은 부록 1에 수록하였다.

8) 한국의 항만은 항만법 제3조 제1항에 따라 무역항, 연안항으로 구분되고 있다. 동조 제2항은 수출입 화물량의 포괄범위, 기능

지표 분석의 객관성과 설명력을 확보할 수 있도록 공신력 있는 자료를 수집하고자 행정·거버넌스, 경제적 기반, 물리·환경, 사회·생태 척도 관련 자료는 국가통계포털(KOSIS)을 이용하였다. 다만, 통계청에서 자료수집이 어려운 자료들인 네트워크 지역척도로 측정할 수 있는 항만별 교역량과 물동량 자료는 통계청보다는 해운항만물류정보시스템(SP-IDC)을 이용하였다. 그 외 교역량 변수자료는 한국해운조합에서 발간하는 연안해운통계연보와 해양수산부에서 발간하는 해양수산 통계연보를 참고하였으며, 기준년도는 2015년을 기준으로 수집하였다. 단, 2015년 기준이 없는 자료의 경우는 근접한 자료를 이용하여 분석결과물의 해석력을 높이고자 하였다.

<표 10> 한국의 협력네트워크 지표 분석방법

| 구분 | 내용 |
|------|---|
| 분석년도 | 2015년 ¹⁾ |
| 영역분석 | 네트워크 지역, 행정·거버넌스, 경제적 기반, 물리·환경, 사회·생태 |
| 분석대상 | 부록 2 참고 |
| 자료출처 | 한국 국가통계포털(KOSIS) 물동량 해운항만물류정보시스템(SP-IDC) 2016년 연안해운통계연보(한국해운조합) 2016년 해양수산 통계연보(해양수산부) |

주 1) 단, 미비한 자료의 경우 근접한 최근년도 자료를 이용함.

4.1.2. 한국 협력네트워크 지표 분석결과

<표 10>은 협력네트워크 지표를 분석한 결과물이다. 영역별 분석결과물은 지역항만의 개발과 발전을 담당하고 있는 지방정부 단위로 지역 내 항만들 자료를 묶어 나타내었다. 지역 단위의 여러 통계자료는 항만별로 정확히 분류·수집되지 않는 경향이 있고, 인근 항만 간 연계 요인이 강하게 작용하기 때문이다. 네트워크 지역척도를 구성하는 항만 교역량과 물동량을 예로 들자면, 최초 항만에서 물동량을 처리 못하였을 경우 이동거리가 짧은 지역 내 근처 항만으로 이동하여 물동량을 처리한다. 때문에 이러한 경우 단일 지방정부 내 항만교역량을 총합하여 분석에 활용하였다.

및 이해관계의 성격, 개발계획 및 지역균형발전 등을 고려하여 국가관리무역항과 지방관리무역항으로 구분한다. 또한 동조 제 3항은 연안항을 지역의 여건 및 특성, 항만기능 등을 고려하여 국가관리연안항과 지방관리연안항으로 구분하고 있다.

<표 10>은 A, B, C의 3단계 그룹으로 영역별 점수를 합산하여 협력네트워크 정도를 산출한 결과물로 평균 65.52, 표준편차는 4.51이며, 표준점수에 따라 A: 70.04-65.2, B: 65.51-61.01, C: 61.00이하로 그룹으로 분류하였다.

A그룹에는 부산항·신항·북항(부산광역시), 평택항(경기도), 인천항·경인항(인천광역시), 광양항·여수항·목포항·여천항·대불항·완도항(전라남도)이 포함되었다. A그룹은 항만과 배후 도시의 성숙도에 따라 결과물이 측정되었음을 의미하고 있다.

중간그룹인 B그룹에는 울산항·온산항(울산광역시), 삼척항·마산항·삼천포항·옥포항·장승포항·진해항·통영항·고현항·진주항(경상남도), 당진항·대산항·보령항·태안항·장항항(충청남도), 포항항(경상북도)이 포함되었다. 평가 결과 낮은 점수를 받은 C그룹은 군산항(전라북도), 동해항·묵호항·속초항·삼척(호산)항·옥계항(강원도)이 속하였다.

C그룹에 나타난 항만들의 물동량을 보면 그 지역을 대표하는 대표항만이 없기에 대표항만에서 처리하고 있는 물동량이나 기타 파급되는 경제성장 및 인구유입이 부족하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 C그룹은 그 지역을 대표할 수 있는 대표항만을 계획·발전시킬 필요가 있다. 특히 강원도의 경우 속초항, 주문진항, 옥계항, 동해항, 묵호항, 삼척항, 호산항 등 여러 항구를 가지고 있으나 도를 대표하는 항구가 부족하다는 점에서 전략항만을 구축할 필요가 있다.

<표 11> 한국의 협력네트워크 지표 분석결과

| 연번 | 네트워크지역 | 행정·거버넌스 | 경제적 기반 | 물리·환경 | 사회·생태 | 협력네트워크지표 결과 |
|----|--------|---------|--------|-------|-------|-------------|
| 1 | 경기도 | 인천광역시 | 경상북도 | 인천광역시 | 전라북도 | 부산광역시 A |
| 2 | 부산광역시 | 경기도 | 강원도 | 부산광역시 | 강원도 | 경기도 A |
| 3 | 전라남도 | 울산광역시 | 충청남도 | 울산광역시 | 전라남도 | 인천광역시 A |
| 4 | 울산광역시 | 부산광역시 | 경상남도 | 경기도 | 충청남도 | 전라남도 A |
| 5 | 인천광역시 | 경상남도 | 전라남도 | 경상남도 | 인천광역시 | 울산광역시 A |
| 6 | 경상남도 | 경상북도 | 전라북도 | 전라북도 | 경상북도 | 경상남도 A |
| 7 | 충청남도 | 강원도 | 부산광역시 | 경상북도 | 경상남도 | 충청남도 A |
| 8 | 경상북도 | 충청남도 | 경기도 | 전라남도 | 경기도 | 경상북도 A |
| 9 | 전라북도 | 전라남도 | 인천광역시 | 충청남도 | 부산광역시 | 전라북도 A |
| 10 | 강원도 | 전라북도 | 울산광역시 | 강원도 | 울산광역시 | 강원도 A |

주 1) 표에는 광역자치단체만 표시함(각 광역자치단체 내 포함되는 세부항만은 본문 및 부록 2에서 확인)

4.1.3. 지표 결과에 따른 한국 협력네트워크의 방향

이상의 결과에 입각하여 다음과 같이 방향성을 고려할 필요가 있다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 도시계획의 연결성을 확보하여야 한다. 중앙정부에서 주관하고 있는 항만관리계획과 지방정부에서 주관하는 도시계획의 연결성이 미흡하다. 분리된 항만계획과 도시계획 간 연계성을 강화하는 시스템을 구축하여 한국의 항만도시 발전을 지속적으로 추구할 필요가 있다.

둘째, 항만도시 내 지향지와 배후지 간 최적의 연결시스템을 확보하여야 한다. 지향지와 배후지 간 항만시설 확충 및 현대화, 항만배후단지 개발 확대 및 기능 고도화, 다양한 협력체계 구축을 통한 항로확대 등이 필요하다.

셋째, 글로벌 항만 기능의 다양화에 대비한 항만배후단지 내 글로벌 기업유치기능이 부족하다. 기업유치는 도시 인구유입과 함께 경제적·행정적 인프라에 도움이 된다.

마지막으로 대표항만이 없는 지방정부의 경우는 변화하는 시대에 대비하여 대표항만을 육성하고 미래성장 동력으로 활용할 필요가 있다.

4.2. 일본 지표측정 결과

4.2.1. 일본 협력네트워크 지표 분석방법

<표 11>은 일본의 협력네트워크 지표 분석방법을 정리한 것이다. 일본의 항만구분 방식을 중심으로 국제거점항만, 국제전략항만, 중요항만, 지방항만으로 분류하여 분석⁹⁾하였다. 다만 일본의 경우 5개 국제전략항만, 18개 국제거점항만, 102개 중요항만, 36개 지방항만 등 매우 많은 항만

9) 일본 항만법은 항만을 국제거점항만, 국제전략항만, 중요항만, 지방항 등으로 구분하고 있다. 이 중 일본의 대외 무역에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있는 항만은 일본 5대 항만(도쿄항, 요코하마항, 고베항, 나고야항, 오사카항)이다. 이들 5대항만 간 연계성을 통해 국제허브항만기능을 수행하는 항만인 수퍼중추항만을 지정하고 있으며, 케이힌항(도쿄항+요코하마항), 한신항(오사카항+고베항) 및 이세항(나고야항+요카이치항)이 수퍼중추항만으로 지정되어 있다.

들이 분포되어 있으므로 지방정부별로 항만들을 묶어 분석하되, 분석결과물에는 지역을 대표하는 국제전략항만, 국제거점항만¹⁰⁾을 표시하기로 한다. 분석대상에 포함된 도도부현별 항만은 부록 3에서 상술하였다.

지표 분석의 객관성을 유지하고자 행정·거버넌스, 경제적 기반, 물리·환경, 사회·생태 척도 관련 자료는 2015년 자료는 일본 통계청 자료를 이용하였다. 다만, 통계청에서 자료수집이 어려운 자료들인 해상 출입화물량과 컨테이너량 자료는 국토교통성을 이용하였다 단, 2015년 기준이 없는 자료의 경우는 근접한 자료를 이용하였다.

<표 12> 일본의 협력네트워크 지표 분석방법

| 구분 | 내용 |
|------|--|
| 분석년도 | 2015년 ¹⁾ |
| 영역분석 | 네트워크 지역, 행정·거버넌스, 경제적 기반, 물리·환경, 사회·생태 |
| 분석대상 | 부록 3 참고 |
| 자료출처 | 일본통계청 www.stat.go.jp 국토교통성 www.mlit.go.jp |

주 1) 단, 미비한 자료의 경우 근접한 최근년도 자료를 이용함.

4.2.2. 일본 협력네트워크 지표 분석결과

일본의 협력네트워크 지표 결과물 역시 영역별 점수를 합산하여 3단계 그룹으로 분류하였다. 평균 31.4, 표준편차는 2.181이며, 표준점수에 따라 A그룹 33.6-31.4, B그룹 31.3-29.2, C그룹 29.2이하로 분류하였다. <표 12>는 일본 협력네트워크 분석결과 중 A그룹의 결과물을 나타낸 것이다.

네트워크 지역 척도는 5대 항만을 중심으로 도쿄항(도쿄 도), 요코하마항·가와사키항(가나가와 현), 고베항·히메지항(효고 현), 나고야항(아이치 현)을 중심으로 결과물이 도출되었다.

물리·환경 척도 결과물에서는 상대적으로 인구가 많은 지역이 상위그룹을 차지하였다. 도쿄항

10) 대표항만이 없을 시에는 중요항만으로 표기한다.

(도쿄 도), 하카타항·기타규슈항(후쿠오카 현), 히로시마항(히로시마 현), 나고야항(아이치 현), 후시키도야마항(도야마 현)을 중심으로 결과물이 도출되었다.

행정·거버넌스 척도 결과물은 도마코마이항·무로란항(홋카이도), 도쿄항(도쿄도), 요코하마항·가와사키항(가나가와 현), 오사카항·사카이센보쿠항(오사카 부), 마이즈루항(교토 부)으로 도시의 인구증가율과 관계가 있다고 할 수 있다.

협력네트워크 결과물은 협력 네트워크지표가 높은 상위그룹으로 도쿄항(도쿄 도), 나고야항(아이치 현), 요코하마항·가와사키항(가나가와 현), 오사카항·사카이센보쿠항(오사카 부), 미즈시마항(오카야마 현), 고베항·히메지항(효고 현), 후시키도야마항(도야마 현)으로 측정결과물을 얻었다.

<표 13> 일본의 협력네트워크 지표 분석결과

| 연번 | 네트워크지역 | 행정·거버넌스 | 경제적 기반 | 물리·환경 | 사회·생태 | 협력네트워크 결과 상위그룹 |
|----|--------|---------|--------|--------|--------|----------------|
| 1 | 도쿄 도 | 홋카이도 | 도쿄 도 | 도쿄 도 | 도쿠시마 현 | 도쿄 도 |
| 2 | 가나가와 현 | 도쿄 도 | 아이치 현 | 후쿠오카 현 | 시마네 현 | 아이치 현 |
| 3 | 효고 현 | 가나가와 현 | 가나가와 현 | 히로시마 현 | 야마가타 현 | 가나가와 현 |
| 4 | 아이치 현 | 오사카 부 | 오사카 부 | 아이치 현 | 고치 현 | 오사카 부 |
| 5 | 오사카 부 | 교토 부 | 미야기 현 | 도야마 현 | 오카야마 현 | 오카야마 현 |
| 6 | 후쿠오카 현 | 효고 현 | 치바 현 | 치바 현 | 에히메 현 | 효고 현 |
| 7 | 오키나와 현 | 미야기 현 | 니가타 현 | 시즈오카 현 | 사가 현 | 도야마 현 |
| 8 | 시즈오카 현 | 이시카와 현 | 효고 현 | 오사카 부 | 구마모토 현 | 야마가타 현 |
| 9 | 홋카이도 | 도야마 현 | 시즈오카 현 | 미에 현 | 아키타 현 | 교토 부 |
| 10 | 니가타 현 | 아이치 현 | 후쿠시마 현 | 이바라키 현 | 도야마 현 | 니가타 현 |
| 11 | 야마구치 현 | 니가타 현 | 이바라키 현 | 가나가와 현 | 후쿠이 현 | 이시카와 현 |
| 12 | 히로시마 현 | 후쿠오카 현 | 이와테 현 | 미야기 현 | 와카야마 현 | 미야기 현 |
| 13 | 카고시마 현 | 후쿠이 현 | 후쿠오카 현 | 후쿠이 현 | 미에 현 | 후쿠이 현 |
| 14 | 에히메 현 | 오카야마 현 | 교토 부 | 야마구치 현 | 오이타 현 | 시마네 현 |
| 15 | 미야기 현 | 야마가타 현 | 오카야마 현 | 카가와 현 | 교토 부 | 후쿠오카 현 |
| 16 | 미에 현 | 오키나와 현 | 도쿠시마 현 | 도쿠시마 현 | 이시카와 현 | 도쿠시마 현 |
| 17 | 오카야마 현 | 히로시마 현 | 카가와 현 | 교토 부 | 도쿄 도 | 히로시마 현 |
| 18 | 치바 현 | 치바 현 | 도야마 현 | 이시카와 현 | 야마구치 현 | 미에 현 |

주 1) 표에는 해당 도도부현만을 표시함(각 지방정부 내 포함되는 세부항만은 본문 및 부록 3에서 확인)

4.1.3. 지표 결과에 따른 한국 협력네트워크의 방향

일본은 오래전부터 항만에 관심을 가지고 국제거점항만, 국제전략항만, 중요항만, 지방항, 슈퍼중추항만, 중추국제항만, 핵심국제항만 등 다양한 분류기준을 두고 항만을 관리해 왔다. 그러나 수많은 항구도시로 인해 물동량이 분산되었고 유휴 항만이 확대되었으며, 개별 항만의 생산성 및 경쟁력이 저하되어 왔다. 항만경쟁력의 약화는 일본 경제의 수출 경쟁력을 악화시키고, 결국 자국의 산업 경쟁력까지도 약화될 수 있다는 우려를 낳았다.

일본은 항만의 분산화로 발생하는 문제점들을 해결하기 위해 항만 간의 광역 연계 도모와 컨테이너터미널의 정비·관리 운영방식 및 물류시스템의 개선을 추진하는 고규격 컨테이너터미널로서 슈퍼중추항만의 육성을 꾸준히 추진하고 있다. 또한 다양한 해양 및 자연 체험 프로그램과 해변, 항구 박물관, 정부 행정기관, 초·중등학교 등 해양 및 항구를 둘러싼 교육기관 등과 유기적으로 협력하고 있어 시사하는 바가 있다.

4.3. 중국 지표측정 결과

4.3.1. 중국 협력네트워크 지표 분석방법

<표 13>은 중국의 협력네트워크 지표 분석방법을 정리한 것이다. 중국은 대륙 국가로 대부분이 내륙에 위치에 있으나, 항만에 근접한 대륙에서는 직할시로 발전해 있다. 이러한 점과 중국 지역발전정책의 특성¹¹⁾, 그리고 물동량을 고려하여 분석대상을 선정하였다. 분석대상이 된 지방정부별 항만은 부록 4에 상술하였다.

행정·거버넌스, 경제적 요인, 물리·환경, 사회·생태적도 변수관련 자료는 2015년 자료는 중화인

11) 중국은 육상과 해상 양방향으로 각 권역별 지역발전 전략과 연계하여 일대일로정책과 장강경제벨트 전략을 추진하고 있다. 먼저 일대일로의 경우 중국 전역의 31개 성급 지방을 지역 위치에 근거하여 환발해지대, 동남부 연해지대, 중서부 내륙의 3개 지대와 이를 다시 화북, 동북, 화동, 화남, 화중, 서남부, 서북부의 7개 권역으로 분류하여 정책을 추진하고 있다. 장강경제벨트는 교통, 산업, 도시화 등의 분야에서 내수잠재력을 향상시키고자 상하이, 장쑤성, 저장성, 안후이성, 장시성, 후베이성, 후난성, 충칭, 쓰촨성, 윈난성, 구이저우성 등 11개 성 내 장강 연안 항만들을 중심으로 연안 항만과 내륙을 다각적으로 연결하여 통합 사업을 추진하고 있다.

민공화국 국가통계국 자료¹²⁾를 이용하였다.

<표 14> 중국의 협력네트워크 지표 분석방법

| 구분 | 내용 |
|------|--|
| 분석년도 | 2015년 ¹⁾ |
| 영역분석 | 네트워크 지역, 행정·거버넌스, 경제적 기반, 물리·환경, 사회·생태 |
| 분석대상 | 부록 4 참고 |
| 자료출처 | 중화인민공화국 국가통계국 자료 www.stats.gov.cn 네트워크 관련자료: www.port.org.cn |

주 1) 단, 미비한 자료의 경우 근접한 최근년도 자료를 이용함.

4.3.2. 중국 협력네트워크 지표 분석결과

<표 14>는 중국의 협력네트워크 지표의 결과물이다. 중국의 정책적 특성과 지역을 고려하여 지방정부로 나타내어 설명하였다. 중국 협력네트워크 결과물은 영역별 지표의 점수를 합산하여 산출한 결과물로 평균 4.56, 표준편차 1.940이며, 표준점수에 따라 A그룹 6.5-4.56, B그룹 4.55-2.62, C그룹 2.61이하로 분류하였다.

네트워크 지역 척도는 물동량과 밀접한 척도이기에 쑤저우항·렌윈강항·난징항(장쑤성), 닝보-저우산항(저장성), 르자오항·청도항(산둥성)을 중심으로 결과물이 도출되었다. 물리·환경 척도 결과물에서는 선전항·광저우항·포산항(광둥성), 쑤저우항·렌윈강항·난징항(장쑤성), 르자오항·청도항(산둥성), 상하이항(상하이시), 닝보-저우산항(저장성) 등 인구가 많은 지방정부를 중심으로 상위그룹을 나타내고 있다. 또한 지방정부의 성장은 인구유입량으로 설명할 수 있으며, 인구증가율에 따라 행정·거버넌스가 증가함을 보여준다.

전체 측정결과, 쑤저우항·렌윈강항·난징항(장쑤성), 닝보-저우산항(저장성), 청도항(산둥성), 선전항·광저우항·포산항(광둥성), 상하이항(상하이시)가 협력 네트워크지표가 높은 상위그룹으로 분류되었다.

12) 중국의 경우 다른 국가에 비해 공개되지 않는 자료들이 있었기에 자료수집에 어려움이 있었다.

<표 15> 중국의 협력네트워크 지표 분석결과

| 연번 | 네트워크지역 | 행정·거버넌스 | 경제적 기반 | 물리·환경 | 사회·생태 | 협력네트워크 지표 결과 | |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|---|
| 1 | 장쑤성 | 광둥성 | 저장성 | 광둥성 | 저장성 | 장쑤성 | A |
| 2 | 저장성 | 장쑤성 | 텐진시 | 산둥성 | 장쑤성 | 저장성 | A |
| 3 | 산둥성 | 산둥성 | 장쑤성 | 장쑤성 | 랴오닝성 | 산둥성 | A |
| 4 | 허베이성 | 상하이시 | 상하이시 | 저장성 | 텐진시 | 광둥성 | A |
| 5 | 랴오닝성 | 저장성 | 푸젠성 | 랴오닝성 | 산둥성 | 상하이시 | A |
| 6 | 상하이시 | 후베이성 | 충칭시 | 상하이시 | 상하이시 | 허베이성 | B |
| 7 | 광둥성 | 텐진시 | 광둥성 | 후베이성 | 허베이성 | 랴오닝성 | B |
| 8 | 텐진시 | 허베이성 | 산둥성 | 충칭시 | 푸젠성 | 텐진시 | B |
| 9 | 푸젠성 | 푸젠성 | 랴오닝성 | 푸젠성 | 후베이성 | 푸젠성 | B |
| 10 | 광시좡족자치구 | 후난성 | 후베이성 | 허베이성 | 충칭시 | 충칭시 | B |
| 11 | 충칭시 | 안후이성 | 안후이성 | 후난성 | 후난성 | 후베이성 | C |
| 12 | 후난성 | 충칭시 | 허베이성 | 안후이성 | 광둥성 | 안후이성 | C |
| 13 | 안후이성 | 랴오닝성 | 광시좡족자치구 | 텐진시 | 안후이성 | 후난성 | C |
| 14 | 후베이성 | 광시좡족자치구 | 후난성 | 광시좡족자치구 | 광시좡족자치구 | 광시좡족자치구 | C |

주 1) 표에는 해당 지방정부만을 표시함(각 지방정부 내 포함되는 세부항목은 본문 및 부록 4에서 확인)

4.3.3. 지표 결과에 따른 협력 네트워크 지역의 방향

중국은 항만계획에서 장강삼각주, 주강삼각주, 발해만 세지역과 함께 내륙과 항만지역으로 연계하여 발전을 하고 있는 특징이 있다. 이러한 점에서 중국은 항만의 중복건설 및 과당 경쟁의 문제를 해결하고, 전체적인 항만 경쟁력을 제고할 수 있을 것으로 전망된다.

5. 추가적 고려

항만은 내륙지역과 달리 인적·물적 교류가 활발히 이루어지는 곳이다. 따라서 항만도시를 발달

시키는 것은 도시 간 협력을 활성화하고 협력네트워크를 발전시킬 수 있는 유의미한 방안이 될 수 있을 것이다. 특히 동북아 지역별 통계 변수자료들 간 집계목적, 방법, 조사기간이 다르며, 지표의 용어정의와 기준, 관리법의 차이가 존재하는 현재 상황 속에서, 본 한중일 도시 간 협력네트워크지표 연구는 국가자료 간 일관성 및 분석방법의 설명력을 유지하는 선에서 최선의 분석 결과를 도출하였다고 할 수 있다.

그러나 향후 다국적 도시 간 협력 지표와 척도를 재분류하여 추가적인 연구가 진행될 필요가 있다. 특히 다국적 도시 간 협력을 위한 정치적 전략을 모색하는 차원에서 경제적 자유, 자율성 및 지방분권화, 시민의 참여, 도시 간 국제협력 양상 등을 고려하여 개방성, 지방분권, 시민의식, 국제협력 등의 척도와 변수를 추가하여 추가적으로 비교하는 연구가 이루어질 수 있을 것이다.

IV

항만도시간
협력 방안

항만도시 간 협력 방안

1. 항만도시 간 협력

1.1. 항만도시 간 협력의 필요성

우리 연구팀은 앞에서 국민국가 틀을 벗어난 도시협력의 중요성 및 필요성을 일관적으로 강조해왔다. 사실 도시협력의 필요성에 대해 설득하기 위해서는 실제로 도시 협력이 성공적으로 이루어진 사례를 통해 관련 도시들이 긍정적인 효과를 보고 있다는 것을 보여주는 것이 가장 효과적일 것이다. 이러한 맥락에서 기존에 이루어진 도시협력 사례를 찾아보면 도시 간 근접성 및 접근성 측면에서 항구도시 간 협력 사례가 많이 나타나고 있을 뿐만 아니라 비교적 성공적으로 협력이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 이에 이 글에서는 항구도시, 특히 항만협력 사례에 초점을 맞추어 도시협력의 필요성을 보여주고자 한다.

최근 전 세계적으로 항만 환경에 여러 변화가 나타나고 있다(해양수산부, 2013). 우선 운송회사의 규모가 점점 커지고 있으며 이에 따라 선박도 점점 대형화되고 있다. 또한 무역과 운송의 세계화로 국제 운송망을 구성하고 있는 여러 연결 고리 중 가장 중요한 부분을 담당하고 있는 항만도 자연스럽게 세계화의 직접적인 영향을 받고 있다. 선박의 대형화와 세계화로 전 세계의 여러 항만도시 간 경쟁도 심화되는 등 항만도시들은 이전과는 달라진 환경에 노출되고 있다. 이러한 변화에 대응하고자 항만도시들도 나름대로 자구책을 모색하고 있으며 많은 항만도시들은

여러 해결책 중에서 점점 경쟁보다는 협력을 추구하고 있는 상황이다. 특히 소규모 및 중간규모 항구나 주변지에 위치한 항구들의 경우 점점 대형항구에 집중되고 있는 상황에 대처하기 위해 서로 협력을 모색하고 있으며 항만협력은 이들에게 있어 중요한 생존방식으로 자리 잡고 있다.

항만들은 여러 동기에서 협력을 추구하고 있다. 많은 동기가 있지만 대표적인 몇 가지 동기를 소개하면 다음과 같다. 우선, 항만시설이나 항만공간을 공유함으로써 효율성을 높이기 위해 항만협력을 추구하고 있다. 최근 많은 항만들이 입항선박이 늘어남에 따라 기존 항만공간이 부족한 경우 항만정체 문제를 겪고 있다. 이러한 항만정체 문제 해결과 화물의 환적이나 여객의 환승을 보다 신속하게 처리하기 위한 항만시설 공유를 위해 항만들은 서로 협력하고 있는 것이다(Kent and Ashar, 2001). 사실 각 항만마다 해운업체나 선박회사 등의 요구를 만족시킬 수 있는 능력에 차이가 있게 된다. 이러한 경우 항만 간 협력을 통해 총 물동량 및 입항횟수 등이 늘어나게 됨으로써 개별 항만에도 이득이 된다. 둘째, 항만이 수행하는 기능이나 항만이 제공하는 서비스에 있어서 중복되는 부분을 없애고 효율성을 높이기 위한 것도 항만협력의 중요한 동기로 작용한다(Notteboom and Winkelmanns, 2001). 사실 많은 항만들이 동시에 같은 서비스를 제공하고 있다. 그러나 항만협력이 잘 이루어지는 경우 각 항구는 자신에 특화된 몇 가지 서비스에만 집중할 수 있게 된다. 이것은 여러 항구가 같은 기능을 중복 수행하는 것을 막도록 해줌으로써 불필요한 지출을 막게 해주며, 각 항만은 특화된 분야에 대한 전문성을 높일 수 있게 된다. 셋째, 서로 간의 과도한 경쟁으로 자원을 분산시키기 보다는 비용을 절감하고 합리화를 추구하고 위해 항만들은 서로 협력을 추구하고 있다(Donselaar and Kolkman, 2010; Notteboom and Winkelmanns, 2001; Brooks et al., 2010). 이 동기는 두 번째 동기와는 일맥상통하는 것으로 여러 항구가 동시에 서로 같은 기능을 수행하게 되면 파괴적 경쟁이 생기게 되며, 이것은 비효율성을 야기하게 된다는 인식에서 비롯되는 동기이다. 특히 항만공사간의 협력은 과도한 경쟁으로 인한 부작용을 상쇄하게 된다(Donselaar and Kolkman, 2010). 마지막으로 특히 주변부에 위치한 항만들의 경우 항만협력을 통해 부족한 중심성(centrality)을 높이기 위해 협력을 추구하고 있다(Brooks et al. 2010). 이러한 경우 해당 항만 뿐 아니라 항만이 위치한 지역도 물류수송 증가 및 배후지로의 수송망 확충 등으로 인해 중심성이 높아진다고 할 수 있다. 이외에도 항만협력을 통해 마케팅 측면에서 항구의 가치를 높이는 것도 중요한 동기가 되고 있다.

1.2. 항만협력의 유형

일반적으로 협력은 크게 비공식적(informal) 협력과 공식적(formal) 협력으로 나누어 볼 수 있다. 비공식적 협력은 법적 구속력 없이 두 협력당사자 간에 특별한 권리나 의무 없이 자유로운 형식으로 협력하는 것으로 일반적으로 정보공유나 인적교류 등이 포함되어 있다. 비공식적 협력은 주로 특정사안이 생겼을 경우 예외적으로 협력이 이루어지거나 아니면 공식적인 협력이 이루어지기 전에 실시되는 시범적 성격의 협력으로 볼 수 있다. 공식적 협력은 협력당사자 간에 사업적, 재정적, 법적으로 서로 구속력이 있는 경우를 의미하는 것으로 이 형태의 협력은 협력 당사자들에게 상호 권리와 의무가 부여되는 높은 수준의 협력 형태이다. 주로 양해각서를 포함하는 법적구속력이 있는 협정이나 계약을 맺는 경우이다.

이러한 관점에서 Brooks et al.(2010)은 항만협력 활동도 비공식적 항만협력과 공식적 항만협력으로 나누고, 항만협력의 네 가지 분야를 구분하여 각각 비공식적 항만협력과 공식적 항만협력으로 나누어 설명하고 있다. 이들이 구분한 네 가지 분야는 마케팅 및 사업 분야, 항만운영 분야, 행정적 분야, 규제적 분야 등이다. Brooks et al.(2010)이 구분한 항만협력 형태를 간략하게 정리해보면 <표 15>와 같다.

<표 16> 항만협력 활동의 유형

| 협력분야 | 공식적 협력활동 | 비공식적 협력활동 |
|------------|---|---|
| 마케팅 및 사업개발 | <ul style="list-style-type: none"> • 공동 마케팅 활동 • 공동 프로모션 활동 | <ul style="list-style-type: none"> • 전문가 공유 및 교류 • 마케팅 관련 도구 상호 공유 |
| 항만운영 | <ul style="list-style-type: none"> • 항만개발 계획 수립 • 중복 항만운영기능 공동 개발 • 새로운 커뮤니케이션 기술 공동 적용 | <ul style="list-style-type: none"> • 화물 및 여객 터미널 운영 관련 정보 공유 • 항만개발 관련 정보 공유 • 전문가 교류 • 공동 연구 |
| 행정분야 | <ul style="list-style-type: none"> • 협력 항만공사 대표자들의 공동 행정 참가 • 배후지 인프라 건설 공동투자 • 항만확장 공동 관리 • 항만협력체 설치 | <ul style="list-style-type: none"> • 항만운영 관련 기술적 지원 • 국제포럼 및 국제회의에서의 상호 공통입장 표명 |
| 규제분야 | <ul style="list-style-type: none"> • 공동 환경보호 규제 • 해양운송 안전 규제 조율 | <ul style="list-style-type: none"> • 환경 프로젝트 관련 정보 공유 |

출처: Brooks et al.(2010)

이외에도 항만협력 활동은 여러 유형으로 나타나고 있으며, 이를 유형화하는 방법도 여러 가지이다. 위에서 제시된 유형화의 경우 항만협력에 있어서 가장 많이 소개되고 있는 방식이다. 그러나 아직도 항만 간 국제적 협력이 국민국가라는 틀 속에 제한되어 있는 탓에 모든 유형 항목에 일치되는 사례가 나타나기는 어렵다. 특히 동북아의 경우 해당되는 유형을 찾아볼 수 없는 경우가 많으므로 이 글에서는 항만의 성격과 항만협력의 내용을 바탕으로 항만협력을 단순하게 세 가지 유형으로 구분하여 살펴보고자 한다. 항만의 성격을 바탕으로 크게 물류항만(cargo port) 협력과 여객항만(passenger port) 협력으로 구분할 수 있으며, 항만협력의 내용을 바탕으로 제도적 항만협력을 추가하고자 한다. 이러한 세 가지 항만협력에 대한 몇 가지 성공 사례를 소개함으로써 항만협력의 필요성을 강조하고, 기존의 성공 요인과 실패 요인을 바탕으로 동북아지역의 항만도시 간 협력이 성공적으로 이루어지기 위해서는 어떠한 방향으로 나아가야 하는지 몇 가지 제안을 하고자 한다.

2. 다국적 항만도시 간 협력 사례

2.1. 물류항만 협력

그동안 항만협력은 주로 물류항만 협력에 집중되어 왔다. 바로 이러한 이유에서 항만협력 관련 연구나 관심은 주로 물류항만 협력에 집중되어 왔다. 많은 연구에서는 물류항만 협력으로 기대되는 효과로 항구의 경쟁력 강화, 인프라 투자 증가로 인한 항만의 인프라 개선, 협력항만의 인프라 공유로 불필요한 지출 감소, 협력항만이 각각의 전문분야에 특화함으로써 중복 및 과다수용력 등의 문제 감소, 항만협력으로 인한 협상능력 강화, 항만지역의 고용 창출 효과 등을 꼽고 있다.

2.1.1. 코펜하겐항-말뫼항 항만협력 사례

이러한 물류항만 협력으로 인한 효과가 잘 나타나고 있는 것으로 평가되는 대표적 사례는 근 거리에 위치한 스웨덴의 말뫼항과 덴마크의 코펜하겐항의 협력 사례이다. 말뫼항과 코펜하겐항의 협력은 현재까지의 항만협력 중 가장 통합된 형태의 협력 사례로 손꼽히고 있다(우양호 2014, GUE/NGL 2016). 말뫼항과 코펜하겐항은 2001년 화물처리 및 보관 업무를 공동으로 관리하기 위해 CMP(Copenhagen Malmö Port)라는 조인트벤처를 설립하여 두 도시의 항만공사를 통합하였다. 국민국가 차원에서는 좀처럼 이루어지기 힘든 항만공사 통합을 통해 말뫼항과 코펜하겐항 간에는 가장 진전된 형태의 항만협력이 진행되고 있다고 볼 수 있다.

<그림 9> 코펜하겐항-말뫼항



출처: <http://www.diercke.com>

코펜하겐-말뫼 통합항(CMP)은 1997년 당시 외레순드 지역을 잇는 외레순드 교량과 터널 신축을 앞두고 두 항만공사 대표가 협력방안을 논의하기 위한 만남을 가진 것에서 시작되었다. 이후 두 항만의 통합에 대한 적극적인 노력과 관심으로 CMP는 탄생하게 되었다. 사실 1997년 당시만 해도 두 항만의 협력 자체에 대해서는 합의했으나 구체적인 협력 형태는 결정하지 못한 상태였다. 그러나 1998년 코펜하겐 시장과 말뫼 시장이 두 항만공사를 CMP로 합병할 것을 결정하고 이 지역을 강력한 초국경 경제지역으로 추진할 것을 합의하면서 구체화되었다. 코펜하겐

항과 말뫼항의 통합으로 통합항만의 위상 및 역할은 매우 강해졌다고 볼 수 있다. 통합항만인 CMP는 1억 명의 소비자를 보유하고 있는 발트해 연안국가로 이어주는 관문 역할을 담당하게 되었으며, 두 항만의 통합 이후 외레순드 지역에서 덴마크와 스웨덴이 관련된 다른 사업의 통합도 연쇄적으로 일어나는 등 두 항만의 통합이 지역 경제 및 산업에 미치는 영향은 매우 크게 나타났다.

현재 CMP는 북유럽에서 가장 규모가 큰 항만이자 화물터미널 운영자로 자리 잡고 있다. CMP는 일반상품, 자동차, 건축재료, 항공연료 등 다양한 종류의 화물을 처리하고 있으며, 특히 4개의 자동차 화물 전용 터미널을 운영함으로써 발트해 지역으로의 차량 수출 및 수입에 있어 중요한 허브항으로 작동하고 있다. CMP는 물류뿐 아니라 크루즈항으로서도 중요한 의미를 갖는데, 매년 300편의 크루즈 선박이 입항함으로써 북유럽 최대의 크루즈항만으로 작동하고 있다. 특히 코펜하겐 크루즈 터미널은 코펜하겐 공항으로부터 불과 12km에 위치하고 있으며 말뫼 크루즈 터미널은 코펜하겐 공항으로부터 30km 거리에 위치하고 있어 CMP는 노르웨이 서부해안과 발트해를 통과하는 크로즈노선의 가장 이상적인 모항(home port)으로의 조건을 갖추고 있다.

코펜하겐항과 말뫼항 간의 협력에서 가장 특징적인 것은 말뫼항과 코펜하겐항이 서로 특화된 분야에 집중함으로써 분업이 효과적으로 이루어지고 있는 점이다(GUE/NGL, 2016). 말뫼항의 경우는 RoRo(카페리형 화물), 컨테이너 화물, 혼합화물 수송 등 주로 물류항만으로 작용하고 있으며, 코펜하겐항은 주로 수입화물항과 크루즈항 등으로 기능하고 있다. 물론 동시에 다루는 분야가 없지는 않지만 근거리에 위치한 두 항만이 서로 특화된 분야에 집중함으로써 항만기능의 중복 문제없이 협력 효과를 극대화하고 있다. 또한 도시의 인프라를 서로 공유함으로써 양 지역으로의 물류수송이 효율적으로 이루어지고 있다.

2.1.2. 로테르담항-앤티워프항 항만협력 사례

한편 같은 유럽지역이지만 항만협력이 제대로 이루어지지 않은 사례도 있다. 과거 배후지로의 연결을 위해 여러 차례의 협력 시도가 있었지만 실질적인 협력에는 이르지 못했던 네덜란드의

로테르담항과 벨기에의 앤트워프항이 바로 그 경우다. 두 항만의 경우 처음부터 각 항구가 구상했던 협력 방향이나 목적에 차이가 있었으며, 두 항구 간 작업문화 및 방식이 달랐다(Slobbe, 2015). 그러나 두 항구의 성공적 협력에 장애가 된 가장 큰 원인으로 작용한 것은 무엇보다도 규모의 차이였다. 유럽 제1의 항인 로테르담항의 경우 앤트워프항에 비해 압도적인 위치에 있는 상황으로 앤트워프항과 협력을 하게 되는 경우 로테르담항이 협력 관련 중요 사안 및 협력의 방향을 모두 결정하게 되는 구조였다. 일반적으로 항만협력은 관련되는 두 항만에 모두 이익이 되어야 하지만, 이 두 항구의 경우 거의 비슷한 분야를 담당하는 항구로 협력으로 인해 로테르담항이 훨씬 더 많은 이득을 보는 구조였고 앤트워프항은 로테르담항을 단순히 보조하게 되는 구조였다(Slobbe, 2015). 이러한 탓으로 협력시도가 결실을 맺지 못하게 된 것이다. 항만협력에 있어서 가장 중요한 신뢰에 장애가 되는 상황이었던 것이다. 로테르담항과 앤트워프항의 협력 시도 실패에서 우리는 항만협력, 나아가서는 도시협력에 있어서 규모의 차이로 인해 한쪽이 일방적으로 협력을 주도하거나 지배적 위치를 점하는 경우 결국 협력에서 가장 중요한 신뢰의 문제에 문제가 생길 수 있다는 것을 알 수 있다.

물론 비록 과거의 협력시도는 실패로 돌아갔지만 여전히 두 항구는 항만협력을 추진할 수 있는 많은 잠재력을 갖추고 있다. 우선, 로테르담과 앤트워프항의 경우 상호 운송량이 다른 항구 간 운송량보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 예를 들면, 협력이 훨씬 잘 이루어지고 있다고 평가되는 로테르담과 암스테르담간의 운송량보다 로테르담항과 앤트워프항 간의 운송량이 두 배정도 높게 나타나고 있다. 그만큼 두 항구가 긴밀하게 연결되어 있다는 의미가 된다. 또한 로테르담과 앤트워프항의 경우 아시아 주요 항구를 잇는 장거리 화물운송에 있어 서로 보완될 수 있는 가능성이 매우 큰 것으로 평가되고 있어 항만협력 시 두 항구 모두 커다란 이익을 볼 수 있을 것으로 평가받고 있다(OECD 2012).

<그림 10> 로테르담항-안트워프항

출처: <http://www.croisieuropevercruises.com>

바로 이러한 이유에서 최근 안트워프항과 로테르담항이 다시 협력할 의사를 적극적으로 보이고 있다. 특히 최근 중국이 일대일로 구상을 실현하기 위한 첫 단계로 그리스의 피레우스항을 인수한 이후 중국 투자가 활발하게 된 남유럽의 항만 경쟁력이 증가하면서 두 항만간의 협력은 다시 논의되고 있다. 남유럽 항구에 대한 경쟁력을 확보하고 동유럽지역으로의 물류수송의 관문 위치를 선점하기 위해 안트워프항이 로테르담항에 적극적으로 협력 의사를 비치고 있는 것이다. 북유럽 항구의 미래는 현재 경제적 잠재력이 높은 지역으로 평가되면서 부상하고 있는 동유럽으로의 물류수송을 선점하는 데 달린 만큼 최근 안트워프항과 로테르담항의 협력 시도는 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 그러나 과거에 두 항구 간 협력에 어려움을 겪었던 경험이 있는 만큼 협력에 장애가 되었던 문제를 해결해야 협력이 제대로 추진될 수 있을 것이다.

2.2. 여객항만 협력

그간의 항만협력이 물류항만 위주로 이루어졌지만, 최근 아시아지역에서의 여객산업, 특히 크루즈산업의 급성장으로 여객항만 협력에도 많은 관심이 집중되기 시작하였다. 여객항만의 경

우 페리항과 크루즈항을 모두 포함하지만, 이 글에서는 특히 크루즈항만 협력 사례를 소개하고자 한다. 사실 물류항만 협력에 비해 아시아 지역에서의 크루즈항만 협력의 수준이나 사례 수는 미미하다고 볼 수 있다. 아직까지 크루즈 항만협력은 크루즈노선 개설을 위한 협력 정도에 그치고 있는 상황이다.

이러한 와중에 비교적 진전된 수준의 크루즈항만 협력을 이루고 있는 사례 중 하나는 아시아크루즈협력체(Asia Cruise Cooperation, ACC)를 들 수 있다. 그동안 아시아에서의 크루즈산업이 그다지 발달되지 않았던 상태였던 만큼 크루즈항만협력은 주로 유럽이나 캐나다에 국한되어 있는 것이 사실이었다. 그런 만큼 아시아 지역에서 꽤 진전된 수준의 협력을 보이고 있는 ACC는 중요한 크루즈항만 협력 사례라 할 수 있다. ACC는 2014년 홍콩관광청(Hong Kong Tourism Board, HKTb)이 아시아크루즈기금(Asia Cruise Fund) 설립을 처음 제안하면서 시작되었다. 2014년 대만이 아시아크루즈기금에 참여하기로 결정하면서 2014년 3월 홍콩과 대만 간 아시아크루즈기금 협정이 체결되었고, 이어 중국의 하이난, 필리핀의 크루즈항이 기금에 가입하였다. 아시아크루즈기금은 회원 크루즈항의 분담금으로 구성되며, 크루즈 사업의 개발 및 마케팅 지원에 사용하기로 합의되었다. 출범 당시 아시아크루즈기금의 가입 조건은 적어도 두 개의 아시아크루즈기금 회원 항만을 기항지 또는 모항지로 크루즈 노선에 포함하는 것이었으나, 이후 2015년 중국의 샤먼이 참여하면서 5개 크루즈항을 회원으로 갖게 되었다. ACC의 주요 협력 내용은 크루즈 노선의 개발 및 구축, 크루즈 노선 홍보 및 마케팅 강화, 회원 크루즈항을 모항이나 기항으로 하는 국제크루즈노선 유치, 크루즈항만 시스템 개선 지원, 협력크루즈항 간 비자발급 및 입국절차 간소화 등의 제도 협력 등이다.

ACC를 통한 크루즈항만 협력으로 회원 크루즈항만들은 여러 협력 효과를 누리고 있다. 우선 회원 크루즈 항만도시의 경우 다른 회원 크루즈항과의 협력을 통해 국제크루즈 시장의 중심도시가 될 수 있는 가능성이 커졌다. 특히 ACC를 통한 협력으로 인해 ACC 회원 크루즈항에 대한 국제크루즈선사의 신뢰가 높아지게 되어 국제 크루즈 노선 유치가 훨씬 용이하게 되었다. ACC의 모든 크루즈항이 이러한 혜택을 누리고 있지만 특히 필리핀의 크루즈항의 경우 이러한 효과를 톡톡히 누리고 있다. 세계 제4위 국제크루즈선사인 MSC(Mediterranean Shipping Company)가 필리핀의 항구를 크루즈노선에 포함시켰으며, ACC 가입 이후 필리핀 크루즈항으로의 입항

수가 급증하고 있다. 2016년에서 72건에 불과하던 입항 선박수가 2017년에는 117건으로 증가하는 등 그 효과는 놀랍다고 할 수 있다. 만약 필리핀이 ACC에 가입하지 않았더라면 단독으로 이러한 효과를 누리기가 쉽지 않았을 것이다. 한편 필리핀이 ACC 가입 효과를 톡톡히 보고 있는 것은 단순히 ACC 가입으로만 인한 것은 아니다. 필리핀 크루즈항도 ACC 가입을 계기로 크루즈항만의 규제 및 절차를 간소화하고 항만운영 시스템을 개선하는 등의 노력을 기울인 것이 결과로 나타난 것이라 할 수 있다. ACC의 회원 크루즈항이 포함되는 크루즈 노선의 경우 마케팅 및 광고효과가 크게 나타나는 것도 크루즈항만 협력으로 인한 커다란 효과라 할 수 있다. 아직 5개 크루즈항이 가입되어 있는 등 그 규모는 크지 않지만 최근 아시아 지역에서 중산층이 급증하고 해외여행 수요가 꾸준히 증가하는 등 이 지역에서의 크루즈산업의 성장 잠재력을 고려하면 ACC의 확대 및 성장은 시간문제라 할 수 있다.

2.3. 제도적 항만협력

제도적 항만협력의 대표적 사례는 현재 한국, 중국, 일본 간에 진행되고 있는 육·해상 복합운송 사업을 들 수 있다. 2006년 한·중·일 3국이 동북아 통합물류 구축을 위해 논의를 시작한 이후 2010년에는 한국과 중국 간에 육·해상 복합운송 1단계 사업이 시작되어 현재 실시중이며, 2013년부터는 한국과 일본 간에 육·해상 복합운송 시범사업이 진행되고 있는 중이다. 두 사업은 비슷한 성격의 사업으로 서로 유사한 점도 많지만 사업 진행 및 결과에 있어서는 상당한 차이가 나타나고 있다.

2.3.1. 한·중 육·해상 복합운송 사례

우선, 한·중 양국의 경우 양국 간 무역규모 급증으로 막힘없는 물류체계 구축이 필요하다는데 인식을 같이하고 2006년부터 한·중 육·해상 복합운송 사업에 대한 논의를 시작하여 2010년 ‘한중 해륙 화물자동차 복합운송 협정’을 체결하였다. 2010년 체결된 협정 및 ‘1단계 의정서’에 의거하여 실시되고 있는 한·중 육·해상 복합운송 1단계 사업은 피견인 트레일러를 대상으로 한

사업으로 화물을 적재한 피견인 트레일러를 카페리로 운송한 후 환적 없이 육상을 통해 중국이나 한국의 목적지까지 운송하는 사업이다. 한·중 간 1단계 사업은 피견인 트레일러 운송방식으로 현재 실시되고 있으며, 2단계 사업은 향후 트랙터가 있는 트레일러 운송방식으로 실시될 예정이다. 2010년 12월 한국의 인천항과 중국의 위해항 노선 개통을 시작으로 사업영역을 확대하기 위해 지속적으로 협력이 이루어지고 있다. 현재 적용 항구는 총 10개항으로 한국의 3개항(인천, 평택, 군산)과 중국의 7개항(위해, 청도, 일조, 용안, 석도, 강소성, 연음항)이 여기에 속한다. 적용항로는 인천-위해, 인천-청도, 인천-석도, 평택-용안, 평택-위해, 평택-일조, 평택-연태, 평택-연운항, 군산-석도 등 총 9개 항로이다.

사실 피견인 트레일러 상호주행 육·해상 복합운송 방식은 여러 가지 장점이 나타날 수 있는 운송방식으로 많은 기대를 안고 실시되었다(국토교통부·한국교통연구원, 2015; 국토교통부, 2016). 우선 해상구간에서 여객중심의 운항 스케줄을 기반으로 운영되는 카페리를 이용하기 때문에 기본적으로 신속성과 정시성 확보가 가능하다. 또한 기존의 카페리선 운송방식과는 달리 도로 운송용 피견인 트레일러를 국가 간 운송 전 구간에 활용하기 때문에 화물 및 컨테이너의 상·하역 단계가 축소되어 신속성 및 화물의 안정성 확보도 가능하며 항만처리비용의 절감도 가능한 것으로 평가되고 있다. 게다가 특수형 트레일러의 운행으로 반도체 장비나 기계류 등 특수화물의 운송에도 편리한 것으로 나타나고 있다.

그러나 한·중 육·해상 복합운송 1단계 사업이 시작된 지 7년이 지났지만 처음의 기대와는 달리 사업실적 면에서 볼 때 실망스러운 것이 사실이다(국토교통부·한국교통연구원, 2015; 국토교통부, 2016). 우선, 9개의 항로가 개설되었지만 3개 항로에서만 수송실적이 발생하고, 나머지 6개 항로에서는 수송실적이 전무한 상태다. 또한 사업시행 전에는 연간 9,000여대의 상호주행 수요가 있을 것으로 추정하였으나 2011-2016 기간 동안 피견인 트레일러 상호주행 실적은 총 1,171대에 불과했다. 게다가 중국 측의 피견인 트레일러는 7대에 불과해 한중간에 심각한 불균형이 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 이것은 처음에는 육·해상 복합 상호주행 방식이 기존의 해상운송방식에 비해 운송기간 단축이나 물류비용 절감 효과가 클 것으로 기대했지만 별다른 효과를 못보고 있기 때문이다. 또한 한국 또는 중국에서 화물을 싣고 출발한 트레일러 복항 시 화물 부재 문제도 역시 사업의 원활한 진행을 가로막는 문제점으로 지적되고 있다. 또한 양국 간

차량 안전기준 및 환경기준 등 제도가 표준화되어 있지 않은 것도 상호주행 제도를 통해 한국에 입항 하는 중국 측의 트레일러 수가 중국에 입항하는 한국 트레일러 수에 비해 매우 적은 요인이 되고 있다. 이를 위해서는 한국과 중국이 화물 적재 안전수칙이나 환경기준을 양국 간의 협의 하에 제정하는 것이 중요하며, 중국의 경우도 한국에 진입하는 경우 안전기준에 적합한 차량을 사용할 수 있도록 협조하는 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

2.3.2. 한·일 육·해상 복합운송 사업 사례

이에 비해 2013년부터 한국과 일본 양국이 실시하고 있는 피견인 트레일러 상호주행 시범사업은 실적이나 결과에 있어서 비교적 긍정적인 편이다. 2010년 한·중 간 육·해상 상호주행 운송이 실시된 이후 한·일 양국도 피견인 트레일러 상호주행이 양국 간 물류와 교역을 활성화 시키는 데 중요하다는 것을 인식하고 논의를 시작하여 2013년 5월 상호주행 시범사업을 공식 개시하였다. 현재 한국과 일본의 경우는 양국의 번호판, 즉 더블넘버를 장착한 트레일러가 양국을 상호주행하고 있다. 한·일 상호주행 사업의 경우 적용화물은 자동차부품으로 한정되어 있으며 사업시행자도 한국의 천일 정기화물 자동차와 일본의 일본통운으로 제한되어 있다. 또한 적용항만도 한국의 부산항과 일본의 시모노세키항과 하카타항으로 제한되어 있으며, 적용항로도 부산-시모노세키, 부산-하카다 등 2개 항로로 제한되어 있는 등 한·중 사업에 비해 제한이 많은 편이다(국토교통부·한국교통연구원, 2015; 국토교통부, 2016).

한·일 사업의 경우 한국에서 제조된 자동차 부품을 일본 닛산 큐슈 공장까지 양국 번호판을 장착한 더블넘버 피견인 트레일러 상호주행으로 조달하는 방식으로 진행되고 있으며, 르노삼성 자동차 협력업체들이 일본 닛산자동차로 수출하는 자동차 부품 조달 물량이 지속적으로 증가함에 따라 더블넘버 트레일러의 한일 상호주행 실적도 크게 증가하고 있는 상황이다. 한일 간 더블넘버 트레일러 상호주행 실적을 살펴보면, 2013년 153대에서 2016년 1596대로 10.4배 증가했으며, 수송물량도 9.7배 정도 증가한 상태다. 이것은 한일 트레일러 상호주행 방식으로 물품의 리드타임 단축 효과와 물류비 절감 효과가 상당한 것으로 나타났기 때문이다. 트레일러 상호주행 방식의 경우 컨테이너 화물과 같이 환적이 필요 없으므로 리드타임이 단축되고 포장비 등의 물류비가 절감된 것이다. 리드타임의 경우 운송시간이 기존의 12일에서 3일로 단축되는

등 그 효과가 상당한 것으로 나타났다.

그러나 한·일 상호주행 사업의 경우에도 몇 가지 문제점 및 한계점이 나타나고 있다. 우선, 사업 범위가 제한되어 있는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 적용품목이 자동차 부품으로 제한되어 있으며, 사업시행자도 한국의 천일 정기화물 자동차와 일본의 일본통운으로 제한되어 있고, 적용항구도 한국의 1개 항구와 일본의 2개 항구로 적용되어 있는 등 여러 측면에서 사업범위가 제한되어 있는 점은 분명히 사업의 활성화에 장애가 되고 있는 요인이다. 그러므로 시범사업을 정식사업화하기 위해서는 다양한 사업시행자를 참여시켜 추가적 수요를 창출할 필요성이 제시되고 있다(국토교통부·한국교통연구원, 2015; 국토교통부, 2016). 다른 문제점으로는 시범사업에 투입되는 차량이 한국과 일본 양국에 모두 차량등록을 해야 하기 때문에 그에 따른 추가적 비용이 발생하는 점을 들 수 있다. 한국의 경우 차량등록을 하지 않고 운행할 수 있도록 제도를 마련한 반면 일본은 관련 제도 부재로 등록을 해야 하는 문제점은 사업의 활성화에 장애요인으로 지적되고 있다(국토교통부·한국교통연구원, 2015; 국토교통부, 2016). 이밖에도 차량 안전기준이나 환경기준 등 여러 규제적 요인도 역시 사업추진 활성화에 부정적인 영향을 미치는 것으로 평가되고 있다.

한·일 상호주행 시범사업을 통해 나타난 여러 문제점을 고려해보았을 때 사업 활성화를 위해 개선할 점은 다음과 같다. 우선 현재 시범사업 대상품목이 자동차부품으로 한정되어 있는데 대상 품목을 확대할 필요가 있다. 특히 기업들이 일반 설비부품이나 철강제품에 관심을 보이고 있는 만큼 이러한 품목을 포함시킬 필요가 있으며, 식료품의 경우 유통기한이 중요하므로 리드타임 단축효과가 큰 트레일러 상호주행 운송방식이 적합하다고 할 수 있다. 또한 시범사업의 경우 일부 기업에 한정되어 실시되고 있는 만큼 기업들의 수요를 충분히 수용해 다양한 기업들이 트레일러 상호주행 사업에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 마지막으로 현재 한·일 트레일러 시범사업이 시작된 지 5년이 다 되어가지만 인지도가 낮은 상황이다. 그러므로 다양한 기업이 참여할 수 있도록 트레일러 상호주행 사업의 장점 및 효과에 관한 홍보를 통한 사업 활성화가 필요하다.

3. 다국적 항만도시 간 협력 방안

3.1. 물류항만 협력 방안

물류항만 협력의 대표적 사례로 살펴본 말뫼항과 코펜하겐항 항만협력의 경우 규모에 있어 커다란 차이가 없는 근거리에 위치한 두 항구가 서로 특화된 분야에 집중함으로써 항만기능의 중복을 피하면서 효율적으로 분업이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 또한 두 도시가 서로 인프라를 공유함으로써 중복투자 문제가 없는 것도 협력을 성공적으로 이끄는 요인으로 나타나고 있다. 반면, 로테르담항과 앰프워프항의 경우 비슷한 분야에 전문화된 두 항구이지만 서로 규모면에서의 차이로 인해 협력이 이루어지게 되는 경우 지배적인 위치에 있는 항구가 일방적으로 협력을 주도하거나 협력방향을 정하게 되는 문제로 인해 협력이 잘 이루어질 수 있는 다른 많은 요소가 있었음에도 불구하고 성공적으로 협력이 이루어지지 못한 경우였다.

이 두 사례에서 공통적으로 이끌어낼 수 있는 첫 번째 결론은 바로 항만협력이 성공에 이르기 위해서는 협력대상 항만들의 규모나 위상에 있어 서로 너무 차이가 나지 않아야 한다는 것이다. 서로 규모나 실적에 있어 격차가 큰 항구가 협력을 하는 경우 한 항구가 일방적으로 주도하는 협력으로 이르고, 결국 성공적으로 협력이 이루어지기 힘들게 된다. 이러한 결론을 동북아 지역, 특히 황해권역 항만에 적용해보면 인천항을 제외한 여러 소규모 서해안 항만도시들의 경우 현재 규모면에서 점점 대형화 되고 있는 중국 항만과의 협력이 성공적으로 이루어지기 힘들다는 잠정적 결론에 이르게 된다. 그러나 이러한 소규모 항만이나 주변부에 위치한 항만의 경우 서로 간의 협력을 통해 규모 문제를 해결함으로써 대형 규모의 항만과 대등한 교류 및 협력을 할 수 있을 것이다. 최근 규모나 위치에 있어서 경쟁력이 약한 서해안 항만도시(대산항, 새만금항, 목포항, 평택·당진항)들의 항만경쟁력 증대를 위해 이들 항만 간의 협력벨트 구성에 대한 필요성이 제기되고 있는 것도 바로 이러한 맥락에서 이해해 볼 수 있을 것이다. 본 연구팀은 서해안의 여러 소규모 항만들의 전문분야를 살려 이들 항만을 묶는 대규모 협력벨트를 구성하는 경우 커다란 시너지 효과를 낼 수 있으며 중국의 대형항만과의 대등한 협력도 가능해 질 것으로

보고 이를 제안한다.

두 번째 결론은 협력을 하는 항만들이 각각 특화된 분야에 집중함으로써 항만 간 분업이 이루어지는 것이 성공적 항만협력의 중요한 한 요소라는 점이다. 말뚝항과 코펜하겐항의 협력 사례에서 보듯이 중복되는 기능을 없애고 각 항만이 분업을 통해 특화된 분야에 집중함으로써 효율을 극대화할 수 있게 된다. 위에 언급한 서해안 항만도시 협력벨트를 구성하는데 있어서도 각 항만의 특성과 전문분야를 살리는 것이 이들 항만 협력벨트의 경쟁력을 높이는데 중요한 요소가 될 것이다.

우리 연구팀이 시도하고 있는 항만도시 분류도 항만도시와 관련된 여러 지표를 통해 항만도시를 여러 측면으로 분류함으로써 궁극적으로 협력이 성공적으로 이루어질 수 있는 이상적인 협력 대상 도시를 찾아낼 수 있도록 해주기 위한 것이다. 항만규모에 따라 항만도시를 분류하여 비슷한 규모의 항만 도시를 선정하거나, 항만협력 시 서로 보완효과를 낼 수 있도록 항만의 전문분야에 따라 항만도시를 분류하는 작업은 사전에 가장 적합한 협력 대상을 찾아낼 수 있도록 해줄 것이다. 여기에서 중요한 것은 바로 향후 추가 연구를 통해 항만협력에 필요한 중요한 요소를 찾아내는 일이다. 위에 언급한 항만규모나 항만의 전문분야 뿐 아니라 항만협력에 중요한 또 다른 요인을 찾아낸 후 이를 적용하여 다른 측면에서 항만도시를 분류하는 시도가 계속되어야 할 것이다. 또한 분석 대상이 되는 항만도시 범위도 전 세계 항만도시로 확대될 수 있도록 하는 것도 우리 연구팀의 중요한 과제라 할 수 있다.

한편 물류항만 협력에 있어 우리 연구팀이 특히 제안하고자 하는 것은 바로 철도페리를 통한 물류수송의 확대이다. 물류 수송을 위한 열차를 실은 페리를 해상으로 운송한 후 육상에서 기존의 철도를 이용하여 물류를 수송하는 육·해상 복합수송 방식은 환적 등의 과정 없이 화물을 수송하므로 시간 단축 및 물류비용 감소 등의 효과를 볼 수 있는 등 그 효과가 이미 널리 알려져 있다. 현재 중국이 '일대일로' 프로젝트를 통해 유라시아 대륙을 관통하는 철도망 구축을 적극적으로 시도하고 있는 만큼 철도페리는 향후 철도를 통해 한국에서 유럽까지 직접 물류를 수송할 수 있는 효율적인 수단으로 떠오를 가능성이 크다. 현재 한국의 경우 서해안벨트 사업 차원에서 평택항과 엔타이항 간에 철도페리를 이용한 육·해상 복합물류수송에 관한 논의가 진척되고 있는 등

서해안 항만의 경우 이러한 철도페리 확대에 관심을 보이고 있는 상황이다. 인천항과 옌타이항 간의 철도페리 사업은 2006년 시도되었지만 예산 등의 문제로 무산된 상태인데 철도페리 사업의 효과 및 가능성이 큰 것으로 평가되고 있는 만큼 환황해권 활성화를 위해서는 인천항과 옌타이항을 잇는 철도페리사업에 대해 인천시가 적극적인 관심을 보여야 할 것이다. 또한 보다 더 많은 서해안 항만도시가 철도페리 사업에 참여할 수 있도록 환황해권 활성화가 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

아울러 현재의 철도페리 사업의 경우 서해안 항만과 중국의 항만을 잇는 노선만 논의되고 있는 상황인데, 동해권과 극동러시아 지역에 대한 중요성이 커지고 있는 만큼 속초, 포항, 부산 등 동해권 항만도시와 블라디보스톡 등 극동러시아 지역을 잇는 철도페리 사업에 대한 논의도 구체적으로 진행할 것을 제안한다. 현재 부산항-블라디보스톡항을 기본 철도페리 노선으로 하고 수도권 화물 수송을 위한 속초항과 나호드카항을 잇는 철도페리 노선을 구축하는 사업에 관한 제안이 나오고 있는 만큼 동해권의 철도페리 구축을 적극적으로 논의하고 추진할 필요가 있다. 동해권 철도페리 노선이 구축되면 이후 철도페리를 이용한 후 환적 없이 시베리아 횡단철도를 통해 유럽으로 물류 수송이 가능해질 것이다.

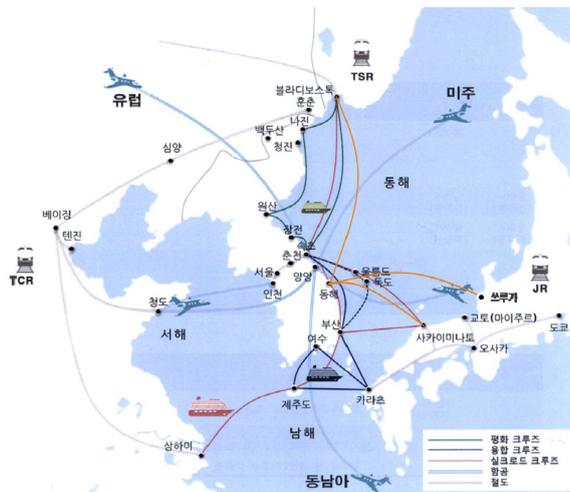
3.2. 크루즈항만 협력 방안

여객항만 협력과 관련하여 이 글에서는 특히 크루즈항만 협력 사례를 주로 살펴보았다. 특히 크루즈시장이 급성장하고 있는 아시아 지역에서 성공적으로 진행되고 있는 아시아크루즈협력체의 사례를 통해 우리 연구팀이 제안하고자 하는 것은 바로 한국, 일본, 러시아, 중국을 포함하는 동북아지역에도 이와 비슷한 크루즈협력체를 구축하는 것이다. 동북아의 경우 크루즈산업 성장세가 다른 지역에 비해 매우 큰 만큼 이 지역에서의 크루즈항만 협력은 상당한 효과를 가져올 것이다. 특히 크루즈사업의 경우 화물처리를 위주로 하는 일반 항만과는 달리 인근의 여러 항만들을 묶은 항해 일정을 제공하기 때문에 한 노선에 여러 도시가 포함되어 있다. 그러므로 단순히 두 도시 간에 이루어지는 크루즈항만 협력 보다는 여러 크루즈항만이 포함되어 있는 다자 협

력이 보다 큰 시너지 효과를 낼 수 있다. 이러한 동북아 크루즈협력체(가칭)가 구축되면 아시아 크루즈협력체(ACC)와도 연계하여 크루즈 협력이 아시아 전체까지 확대될 수 있을 것이다.

한편 그동안 동북아 지역의 크루즈노선은 일본의 남쪽 해역에서 동남아로 이어진 지역과 중국의 동부 해안 쪽에 집중되어 왔다. 반면, 한국의 동해 쪽으로는 이 지역이 군사적, 전략적인 지역인 관계로 크루즈노선이 그다지 개발되지 않은 상태다. 그러므로 한국, 일본, 러시아, 중국의 크루즈항만 협력은 크루즈노선을 다양화하는 데 기여할 것이다. 이러한 맥락에서 우리 연구팀은 특히 한국, 일본, 러시아의 크루즈협력을 통해 한국의 동해지역을 포함하는 크루즈노선을 개설하고 주요 크루즈 지역으로 육성할 것을 제안한다. 최근 러시아 블라디보스톡의 크루즈 관계자도 러시아를 출발해 한국의 속초 및 포항, 일본의 서부 크루즈 항만을 포함하는 크루즈노선을 개설하여 동해를 ‘동양의 지중해’로 만들 것을 제안한 만큼 동해를 동북아지역의 크루즈산업 중심지로 만들고자 하는 계획이 단순히 한국 측만의 제안은 아닌 것이다. 이러한 계획을 실현하는데 있어 큰 역할을 하는 것은 위에서 제안한 동북아크루즈협력체(가칭)가 될 것이다. 특히 동해를 거치는 다양한 크루즈노선이 개설되는 경우 한국의 동해와 일본, 러시아는 크루즈로 연결하고, 이후 러시아에서 유럽, 또는 러시아에서 중국은 철도나 항공편으로 연결하는 다양한 육·해상 복합노선 상품 개발도 가능해질 것이다. 특히 크루즈와 열차, 또는 크루즈와 항공편을 연계하는 동북아패스 등의 상품을 개발하여 인적 교류 확대 및 동북아 문화 정체성을 확대해야 할 것이다.

<그림 11> 동해권 크루즈 노선도



출처: 강원발전연구원(2014)

<그림 12> 한-일-러/ 한-일-대만 크루즈 노선도



출처: 해양수산부 보도자료(2017년 5월 22일)

또한 크루즈노선의 일부에 포함되어 크루즈승객들이 몇 시간 머무르다 가는 기항지(port of call)의 유치도 필요하지만, 크루즈항만의 발전에 있어서 무엇보다 중요한 것은 바로 모항(home port)을 유치하는 것이다. 모항의 경우 해당 크루즈선이 출항하고 귀항하는 항만으로 기항지에 비해 크루즈승객들이 오랜 기간 머물 수 있어 해당 항만 배후지역의 숙박, 관광, 쇼핑 등에 미치는 경제적 효과가 기항지와 비교할 수 없을 만큼 크다. 그러므로 크루즈항만이 모항으로 발전하는 것이 중요한데 이를 위해서는 항만 내부의 특성과 배후지 특성이 종합적으로 고려되어야 한다. 특히 해상으로 이루어진 아시아 지역의 지리적 특성상 항공편과 연계되는 크루즈(Fly & Cruise) 관광 형태가 많은 점을 감안하면 국제항공노선이 많은 공항이 인접한 항만이 크루즈 모항으로 발전할 가능성이 높다. 또한 배후지역의 자연자원이나 문화자원 외에 축제나 페스티벌 등 다양한 관광 상품이 있어 크루즈관광객들이 오랫동안 체류하기를 원하는 항만도시가 모항으로 발전할 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있다.

현재 한국의 경우 인천, 부산, 속초, 제주 등이 모항으로 참여하기 시작하였는데 아직은 그 횟수나 비중으로 보면 중국이나 일본, 싱가포르 등의 주요 크루즈항만에 비교하면 저조한 것이 사실이다. 한국의 주요 크루즈항만이 국제공항 접근성, 문화자원 및 자연자원 등에 있어서 주요 모항으로 성장할 수 있는 가능성이 충분한 만큼 모항유치에 있어서 동북아 크루즈항만과의 협력

이 중요하다고 할 수 있다. 특히 한국, 중국, 일본, 러시아의 주요 크루즈항만의 경우 모두 모항이 될 수 있는 조건을 충분히 갖추었기 때문에 우리 연구팀은 ‘상호모항(相互母港)’ 제도를 통해 모항효과를 공유할 것을 제안한다. 예를 들면, 한·중·일·러의 크루즈 항만이 포함된 비슷한 노선의 경우 협력을 통해 주기적으로 돌아가면서 모항을 채택하거나, 출발항과 귀항항을 서로 다르게 하여 두 개의 모항을 포함하는 노선을 유지하는 방법을 통해 모항효과를 공유할 수 있을 것이다.

한편 동북아 지역 크루즈항만 협력을 통해 이 지역의 크루즈시장을 활성화하기 위해 필요한 것은 다양한 연령대별, 주제별, 계절별 크루즈상품을 개발하는 것이다. 동북아 지역 소비자의 구매력 증가 및 다양화된 취향 등으로 이러한 크루즈상품은 이 지역의 크루즈산업을 활성화하고, 이는 이 지역의 활발한 인적교류로 이어지게 될 것이다. 우선 연령대별로는 젊은 층을 대상으로 하는 유레일패스를 모델로 한 인적교류가 가능한 크루즈상품을 개발하고, 은퇴 이후의 실버 층을 대상으로는 소규모 수요의 고급 크루즈 상품을 생각해 볼 수 있을 것이다. 주제별로는 학교 동문을 대상으로 크루즈상품, 게임이나 골프 등 취미를 중심으로 하는 상품, 크루즈 내에서 학술회의나 세미나를 개최하는 상품 등 다양한 상품을 생각해 볼 수 있다. 또한 계절별 상품으로는 하절기에는 한국, 일본을 거쳐 러시아로 이어지는 상품을 생각해 볼 수 있을 것이고, 동절기에는 한국, 대만, 호주, 남태평양으로 이어지는 상품을 생각해 볼 수 있을 것이다. 물론 동북아 지역 중심의 크루즈노선 개설이나 다양한 크루즈상품 개발이 그 진가를 발휘하기 위해서는 입국 절차나 비자발급 절차 간소화, 상호비자면제 등의 제도적 협력이 먼저 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 동북아 크루즈 협력이 활성화되기 위해서는 한·중·일·러의 크루즈 통계 및 개발계획에 관한 정보 공유가 필요하다. 이를 위해서는 관련 정보를 공유할 수 있는 통합 사이트 운영이 필요할 것이다. 특히 통계집계방법을 동일화하고 크루즈 데이터베이스를 구축하는 것이 중요하다. 또한 이 지역 크루즈 활성화를 위한 ‘동북아 크루즈 박람회’나 ‘동북아 크루즈 포럼’ 등을 매년 개최하여 정보 공유 및 전문가 교류를 활성화해야 할 것이다.

3.3. 제도적 항만협력 방안

이 글에서 제도적 항만협력 사례로 살펴본 것은 한국과 중국, 한국과 일본 간에 실시되고 있는 육·해상 복합운송 사업 사례이다. 현재 한국과 중국 간 사업의 경우 상호주행 실적이 기대에 미치지 못하고 있으며, 주행 차량도 한국 트레일러가 압도적인 것으로 나타나 양국 간 불균형이 나타나고 있는 상황이다. 반면 한국과 일본 간 사업의 경우 상호주행 실적도 기대보다 높은 것으로 나타나고 있으며 더블넘버 트레일러 상호주행 사업으로 인한 리드타임 단축 및 물류비 감소 등의 효과도 높게 나타나고 있다. 그러나 현재 적용품목, 적용항구, 적용사업자 등이 제한적이고 차량등록, 안전 기준 등 여러 규제적 요인으로 사업추진이 활성화되는데 한계가 있는 상황이다.

현재 한국과 중국, 한국과 일본, 중국과 일본 간에 실시되고 있는 육·해상 복합운송 사업을 통해 우리 연구팀은 다음과 같이 제안한다. 우선, 현재는 한·중, 한·일간 모두 상호주행 사업에 적용되는 차량이 트랙터가 없는 피견인 트레일러에 국한되어 있는데, 향후 트랙터가 있는 트레일러로 적용차량을 확대할 것을 제안한다. 이를 위해서는 해당 국가가 협의하여 차량 안전기준, 환경 기준 등을 표준화하는 것이 필요할 것이다. 둘째, 한일 시범사업의 경우 대상품목, 적용항구, 시범사업자가 매우 제한되어 있는데 시범사업이 활성화되고 이후 정식사업화하기 위해서는 사업범위를 확대할 필요가 있으며, 시범사업 시행업체를 여러 업체로 확대할 것을 제안한다. 셋째, 현재는 제도상 3국 간 통과운송이 불가능한 관계로 한국과 중국, 한국과 일본, 중국과 일본 등 두 국가사이에서만 상호주행이 적용되고 있는데, 앞으로는 한·중·일 간 상호주행이 적용되어 동북아 지역에 막힘없는 물류가 가능하도록 할 것을 제안한다. 이를 위해서는 동북아 3국이 상대국 영토를 거쳐 제3국으로의 통과운송이 가능하도록 허용하는 법제도 개선이 필수적이다. 이를 위해서는 주관 부처인 국토교통부가 한중일 교통물류장관회의에 의제로 상정할 필요가 있으며 그 이전에 3개국 실무협상회의에서 각국 정부의 허가를 얻기 위한 구체적 방안을 논의하고 노력을 해야 할 것이다. 마지막으로, 현재는 한·중, 한·일, 중·일 등 3개국만 사업에 참여하고 있는데 동북아의 막힘없는 물류를 구현하기 위해서는 육·해상 복합운송을 한·러 지역으로 확대할 것을 제안한다. 이를 위해서는 한·러 간의 안정적인 운항을 위한 물동량 확보, 극동러시아 지역

에 카페리 전용항만 확보, 한중일 기업들의 극동러시아 진출을 위한 지원이 필요할 것이다.

위의 제안과 같이 한국, 중국, 일본이 서로 협의하여 차량 안전기준, 환경기준을 표준화하고, 제 3국으로의 통과운송이 가능하도록 제도 협력을 한 상태에서 세 국가 간에 하나의 번호판을 단 차량이 상호주행하게 되는 경우 동북아 세 국가의 막힘없는 물류가 가능해질 것이다. 이는 유럽 통합과 같이 동북아 지역 통합을 위한 초석이 될 것이다.

3.4. 기타 협력 방안

한편 우리 연구팀은 크루즈산업 외에 향후 유력산업이 될 요트산업의 활성화를 위한 협력도 제안하고자 한다. 현재 동북아 지역의 경우 아직 요트산업이 활성화되지 않은 상태이지만, 생활수준의 향상으로 해양스포츠 및 레저에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러므로 동북아 지역의 여러 항만도시들이 요트항만을 개발하고 서로 협력할 필요가 있다. 최근 한국의 경우 기존에 존재하던 부산, 제주, 인천 등의 마리나 항만 외에 동해안 후포와 당진에도 추가로 마리나 항만이 건립되는 등 한국에서도 요트항만 개발의 중요성이 점점 커지고 있다. 동북아 요트항만 간 네트워크를 통해 국제 요트대회를 유치하고 이를 바탕으로 한국의 요트항만을 마리나 관련 국제교류 중심지로 개발하는 경우 지역경제 활성화 및 관광 다변화 등의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

V

연구 결과 요약

연구 결과 요약

| 핵심요소 | 결론 및 고려 사항 |
|--------------------|---|
| I. 도시 간 협력의 정치적 전략 | |
| 경제적 자유화 | <ul style="list-style-type: none"> 경제적 자유화는 근대화본주의의 발상지인 도시의 핵심가치 국가는 대외적 안전보장과 대내적 형평의 실현을 담당한다면, 도시는 경제적 자원 산출에 집중하는 것이 바람직 경제적 자유를 확장하기 위한 도시 간 건전한 경쟁이 보장되기 위해서는 국민국가에 의한 질서 조성이 병행되어야 함 |
| 도시자유성, 지방분권화 | <ul style="list-style-type: none"> 중앙정부에 의한 도시를 관료적으로 통제하기보다는 자율성 부여를 통해 거래비용을 줄이고, 혁신을 도모할 필요 자유를 보장하는 만큼 실패에 대한 책임 또한 분명하게 규정해야 함 중앙-지방 간 재정분담 원칙에 대한 논의 필요 |
| 시민/민간 참여 | <ul style="list-style-type: none"> 책임 있는 시민에 의한 자발적 질서 창출 필요 도시정부가 수행하는 사업에 대한 시민 참여 및 감시의 제도화를 통한 투명성 담보, 사적 이익과 공동체 이익 간 조화 |
| 도시 간 국제협력 | <ul style="list-style-type: none"> 도시 간 선의의 경쟁을 통한 상호 발전을 위해서는 국제적 네트워크를 통한 협력의 제도화가 필요 도시 간 협력을 통해 상거 경제성 자유화·자율성·분권화·시민참여 등의 문제에 대해 상호 논의하고, 각자의 중앙정부를 설득할 공동의 논리를 개발(band wagoning) 협력체의 무작위적인 구성보다는 일정 수준의 조건을 만족시키는 도시에게 회원자격을 부여해야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 구체적인 조건: 경제적 성장수준, 경제적 자유화의 수준, 도시의 투명도 수준, 지속가능발전 수준, 도시정부의 책임성 등 |

II. 국제적 도시 간 협력의 가능성과 협력거버넌스 모델의 모색

| | |
|-----------------------------------|---|
| <p>도시 간 협력의 이론적 토대</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 이론적으로 볼 때, 국제적 도시 간 협력의 가능성은 국가 간 협력에 비해 매우 높으며, 도시 간 협력이 국가 간 협력을 보완하는 대안이 될 수 있음 • 도시들은 대부분의 사안에 대해 문제의식을 공유하고 있으며, 사안들에 대한 이익의 차이가 크지 않기 때문에 국가들에 비해 협력에 대한 합의가 용이함 • 도시들의 문제의식 공유와 공통의 이익에 대한 인식은 가능한 도시 간 협력의 상황이 조정(coordination)일 가능성을 높이며, 이와 비교해 국가 간 협력의 상황은 협업(collaboration)일 가능성이 높음. 조정은 협업에 비해 이뤄내기 쉬우며, 그 지속 가능성 또한 매우 높음 • 도시들은 국가 간의 협력을 제한하는 안보, 정치적 이익에서 자유롭기 때문에 실리적으로 얻을 수 있는 절대적 이익(absolute gains)에 초점을 맞춰 협력을 추진할 수 있으나, 안보, 정치적 이익을 고려해야 하는 국가들은 협력을 추진할 때 절대적 이익과 함께 상대적 이익(relative gains)도 고려해야 함 |
| <p>기존 도시 간 협력거버넌스의 한계 및 고려사항들</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 기존 도시 간 협력은 자발적 도시 멤버십을 바탕으로 구성된 비정규적 회의(summit)나 느슨한 네트워크의 거버넌스 구조를 가짐 • 이러한 네트워크 중심의 분산적(decentralized) 기존 협력거버넌스는 협력 상황일 조정일 경우에만 효과적이며, 협력의 지속을 위한 모니터링과 강제적 제재가 필요한 협업 상황의 경우 효과적이지 못함 • 도시의 자율성과 권력의 분권화가 담보된 상태에서 조정 및 협업 상황에서도 효과적으로 작동하는 거버넌스 모델을 위해서는 다음과 같은 사항들을 고려해야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 정책 결정의 주체 및 결정 과정 - 상설정책결정기관과 관료조직의 유무 및 권한 위임 여부 - 중앙정부 관련 부처의 참여 정도 및 방식 - 시민사회와 지식인 공동체의 참여 정도 및 방식 |
| <p>도시 간 국제협력 거버넌스 모델 제안</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 시장들의 이사회(Council of Mayors) <ul style="list-style-type: none"> - 시장들이 중심이 되는 국제적 도시 간 협력체의 거버넌스의 중추 - 이중적인 투표 방식 도입 • 정책검토 및 자문위원회(Policy Review and Advisory Committee) <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 관련 부처의 장관들이 참석하는 위원회 - 시장들의 이사회를 통해 결정되는 정책들을 검토, 자문하고 정책 결정 후 도입 과정에서 중앙정부의 협조 제공 • 시민사회와 지식공동체가 정책 결정 과정에 참여 • 상시적인 업무 수행이 가능한 상설 관료조직 |

| III. 도시 간 협력네트워크 지표 연구 | |
|-------------------------|--|
| 한국 협력네트워크 지표 분석결과 | <ul style="list-style-type: none"> • 소규모 협력네트워크 지표의 분석결과물은 지역항만의 개발과 발전을 담당하고 있는 지방정부 단위로 지역 내 항만들 자료를 묶어 나타냄 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 단위의 여러 통계자료는 항만별로 정확히 분류·수집되지 않는 경향이 있고, 인근 항만 간 연계 요인이 강하게 작용하기 때문임 • A, B, C의 3단계 그룹으로 협력네트워크 정도를 산출한 결과물임 <ul style="list-style-type: none"> - A그룹: 부산항·신항·북항(부산광역시), 평택항(경기도), 인천항·경인항(인천광역시), 광양항·여수항·목포항·여천항·대불항·완도항(전라남도) - B그룹: 울산항·온산항(울산광역시), 삼척항·마산항·삼천포항·옥포항·장승포항·진해항·통영항·고현항·진주항(경상남도), 당진항·대산항·보령항·태안항·장항항(충청남도), 포항항(경상북도) - C그룹: 군산항(전라북도), 동해항·묵호항·속초항·삼척(호산)항·옥계항(강원도) |
| 일본 협력네트워크 지표 분석결과 | <ul style="list-style-type: none"> • A, B, C의 3단계 그룹 중 A그룹의 결과물이며, 영역별 척도 결과를 나타냄 <ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 지역 척도: 도쿄항(도쿄 도), 요코하마항·가와사키항(가나가와 현), 고베항·히메지항(효고 현), 나고야항(아이치 현) 등 5대 항만을 중심으로 나타냄. - 물리·환경 척도: 도쿄항(도쿄 도), 하카타항·기타규슈항(후쿠오카 현), 히로시마항(히로시마 현), 나고야항(아이치 현), 후시키도야마항(도야마 현)을 중심으로 나타냄. - 행정·거버넌스 척도: 도마코마이항·무로란항(홋카이도), 도쿄항(도쿄도), 요코하마항·가와사키항(가나가와 현), 오사카항·사카이센보쿠항(오사카 부), 마이즈루항(교토 부)으로 나타냄 • 협력네트워크 최종 상위 7대 결과: 도쿄항(도쿄 도), 나고야항(아이치 현), 요코하마항·가와사키항(가나가와 현), 오사카항·사카이센보쿠항(오사카 부), 미즈시마항(오카야마 현), 고베항·히메지항(효고 현), 후시키도야마항(도야마 현) |
| 중국 협력네트워크 지표 분석결과 | <ul style="list-style-type: none"> • A, B, C의 3단계 그룹 중 A그룹의 결과물이며, 영역별 척도 결과를 나타냄 <ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 지역 척도: 쑤저우항·렌윈강항·난징항(장쑤성), 닝보-저우산항(저장성), 르자오항·청도항(산둥성)을 중심으로 나타냄. - 물리·환경 척도: 선전항·광저우항·포산항(광둥성), 쑤저우항·렌윈강항·난징항(장쑤성), 르자오항·청도항(산둥성), 상하이항(상하이시), 닝보-저우산항(저장성)으로 나타냄. • 협력네트워크 최종 상위 5대 결과: 쑤저우항·렌윈강항·난징항(장쑤성), 닝보-저우산항(저장성), 청도항(산둥성), 선전항·광저우항·포산항(광둥성), 상하이항(상하이시) |
| 의의 | <ul style="list-style-type: none"> • 동북아 지역별 통계 변수자료들 간 집계목적, 방법, 조사기간이 다르며, 지표의 용어정의와 기준, 관리법의 차이가 존재하는 현재 상황 속에서, 국가자료 간 일관성 및 분석방법의 설명력을 유지하는 선에서 최선의 분석결과를 도출하였음. |
| 기타 및 제안사항 | <ul style="list-style-type: none"> • 향후 다국적 도시 간 협력 지표와 척도를 재분류하여 추가적인 연구가 진행될 필요. - 다국적 도시 간 협력을 위한 정치적 전략을 모색하는 차원에서 경제적 자유, 자율성 및 지방분권화, 시민의 참여, 도시 간 국제협력 양상 등을 고려하여 개방성, 지방분권, 시민의식, 국제협력 등의 척도와 변수를 추가 |

IV. 항만도시 간 협력 방안

| | |
|---------------------|---|
| <p>물류항만 협력</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 소규모 항만 간 협력벨트를 구성하여 대형항만과 대등한 협력 도모 예) 대형 중국항만과 협력을 위해 서해안 소규모 항만 간 협력벨트 구성 • 성공적인 항만협력을 위한 각 항만의 특정 분야에 집중, 분업 실현 • 성공적인 협력이 가능한 이상적인 협력대상 항만도시를 찾기 위한 추가적인 다각적 항만 분류 • 철도페리를 통한 서해안 항만도시와 중국 항만도시 간 육·해상 물류 수송의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 이후 '일대일로' 철도망을 통해 유럽으로 물류수송 가능 • 동해권-극동러시아지역 간 철도페리를 통한 육·해상 물류수송 적극 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 부산항-블라디보스톡항을 잇는 철도페리 - 속초항-나호드카항을 잇는 철도페리 |
| <p>크루즈 항만협력</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 아시아크루즈협력체(ACC)를 모델로 한 동북아크루즈협력체 설립 <ul style="list-style-type: none"> - 한·중·일·러를 포함하는 다자간 협력체 • 동북아 크루즈 협력을 통해 한국의 동해지역(속초항)을 중심으로 하는 한·일·러 크루즈 노선을 적극 개발 • 한·일·러를 크루즈로 연결하고 이후 러시아에서 유럽, 러시아에서 중국을 철도나 항공으로 연결하는 복합노선 상품(Cruise & Fly/Cruise & Rail 상품) 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 크루즈와 항공/철도를 함께 사용할 수 있는 동북아패스 상품 • 크루즈 모항 유치에 위해 항만도시의 문화자원 및 관광상품 적극 개발 • '상호모항(相互母港)' 제도를 통한 한·중·일·러 간 크루즈 모항효과 공유 • 연령대별의 다양한 크루즈 상품 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 젊은이들을 위한 e-sports 크루즈 상품 - 실버층을 대상으로 하는 고급 크루즈 상품 • 주제별로 다양한 크루즈 상품 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 학교동문을 대상으로 하는 alumni cruise 상품 - 게임, 골프 등 취미를 중심으로 하는 상품 - 크루즈 내 학술회의, 세미나 개최 상품 • 계절별로 다양한 크루즈 상품 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 하절기: 한국을 모항으로 하여 일본 북부, 러시아 등 추운 지역으로 이어지는 상품 - 동절기: 한국을 모항으로 하여 대만, 호주, 남태평양 등 더운 지역으로 이어지는 상품 • 동북아 크루즈 협력을 위한 정보 공유 및 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 크루즈 데이터베이스 공동구축 - 크루즈 정보 교류·공유를 위한 크루즈박람회, 크루즈 포럼 정기 개최 |

| | |
|---------------------|--|
| <p>제도적 항만협력</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 한·중, 한·일, 중·일 간 상호주행 사업 적용차량 확대(트랙터가 있는 트레일러) 및 이를 위한 차량 안전기준, 환경기준 표준화 • 한·일 사업의 경우 대상품목, 적용항구, 사업대상자 등의 확대 • 한·중·일 3국간에 상호주행이 가능하도록 상대국 영토를 통한 제3국으로의 통과운송이 가능하도록 법제도 개선 • 육·해상 복합운송 사업의 러시아지역까지 확대 |
| <p>기타</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 동북아 요트항만 개발 및 협력 • 동북아 요트항만 간 연계를 통한 국제요트대회 유치 및 여러 협력 활동 |

참고문헌

1. 도시 간 협력의 정치적 전략

- 강봉룡. 2001. 8~9세기 東北亞 바닷길의 확대와 무역체제의 변동: 장보고 선단의 대두 배경과 관련하여. 『역사교육』 제77집. pp. 1-31.
- _____. 2002. 한국 해양사의 전환: '海洋의시대'에서 '海禁의 시대'로. 『해양문화』 제20집. pp. 25-45.
- 고경석. 2008. 재당 신라인사회의 형성과 발전. 『한국사연구』 제140집. pp. 1-34.
- 김강식. 2016. 조선후기에 해항도시 부산에서의 문화교섭 양상. 『해항도시문화교섭학』 제14호, pp. 161-187.
- 김호범. 2007. 신라 흥덕왕대의 청해진 설치 배경. 『역사학연구(구 전남사학)』 29권, pp. 57-86.
- 바버, 벤자민 R. 저, 조은경·최은정 역. 2013. 『뜨는 도시 지는 국가』. 파주: 21세기북스.
- 롤프 하멜-키조 저·박민수·조현천 역. 2012. 『한자』. 서울: 선인.
- 민덕기. 2011. 중·근세 동아시아의 해금정책과 경계인식: 동양삼국의 해금정책을 중심으로. 『한일관계사연구』 제39집. pp. 103-129.
- _____. 2012. 동아시아 해금정책의 변화와 해양 경계에서의 분쟁. 『한일관계사연구』 제42집. pp. 189-228.
- 박승락. 2002. 청해진 대사 장보고 중계무역 모델의 국제상학적 재조명: 재당 신라상인들의 무역활동을 중심으로. 『국제상학』 제17호 제1집. pp. 3-45.
- 방희석·박근식·양현석. 2008. 동북아 물류체계구축에 관한 연구: 장보고 해상물류체계의 교훈을 중심으로. 『한국항만경제학회지』 제24집 제4호, pp. 257-281.
- 서윤희. 2001. 청해진대사 장보고에 관한 연구. 『진단학보』 제92호. pp. 1-38.
- 신복룡. 2004. 한국사에서의 해양정신. 『이순신연구논총』 제2집 제1/2호. pp. 225-258.
- 신성재. 2011. 청해진의 해상방위와 군사운용. 『군사』 제78호. pp. 1-31.

- 알랭 코르뱅 저·주명철 역. 2008. 『역사 속의 기독교』. 서울: 길.
- 양리 피렌 저·강일휴 역. 2010. 『마호메트와 샤를마뉴』. 서울: 삼천리.
- 유성중·전형권·김영술. 2007. 장보고(張保臯) 상단(商團)의 해상교역망(海上交易網) 구축(構築)과 그 현대적(現代的) 함의(含意): “한상네트워크”의 관점(觀點)에서. 『중국사연구』 제48집. pp. 79-112.
- 윤광운·박명섭·김재승·손성문. 2002. 동북아 고대 해상무역제도에 관한 고찰: 장보고의 통상네트워크와 관련하여. 『국제무역연구』 제8집 제1호. pp. 33-62.
- 윤명철. 2013. 고대 도시의 해양적 성격(港口都市)에 대한체계적 검토. 『동국사학』 제55집. pp. 1-27.
- 이연호. 2009. 제도주의 정치경제적(Institutionalist Political Economy) 발전국가론과 민주주의. 『21세기 정치학회보』 제19집 제2호. pp. 99-120.
- 이준태. 2010. 중국의 전통적 해양인식과 海禁政策의 의미. 『아태연구』 제17집 제2호. pp. 241-253.
- 장순순. 2011. 조선후기 왜관의 성립과 왜관정책. 『인문과학연구』 제31집. pp. 197-226.
- 정운용. 2015. 청해진 장보고 세력의 정치적 한계. 『한국사학보』 제59호. pp. 151-188.
- 조진구 편. 2008. 『동아시아 철도네트워크의 역사와 정치경제학 I: 근대화와 제국주의의 명암』. 서울: 리북.
- 최몽룡. 2013. 『인류문명발달사: 고고학으로 본 세계문화사』 (개정 5판), 서울: 주류성.
- 한문종. 2012. 조선전기 왜관의 설치와 기능. 『인문과학연구』 제32집. pp. 249-273.
- Graf, A. and Huat, C.B. Eds. 2009. *Port Cities in Asia and Europe*. London: Routledge.
- Hansen, M.H. 2006. *Polis: an introduction to the ancient Greek city-state*, Oxford: Oxford University Press.
- Homo, L. 2013. *Roman political institutions*. London: Routledge.
- Hobbes, T., 1991, *Hobbes: Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, S.P., 1993. The clash of civilizations?. *Foreign affairs*, pp.22-49.
- Martin, J.J. and Dennis R., Eds. 2002. *Venice Reconsidered: The History and Civilization of an Italian City-State, 1297-1797*. Baltimore: JHU Press.

- Mitchell, L. and Peter J.R., Eds. 2003. *The development of the polis in archaic Greece*. London: Routledge.
- Rhodes, P.J. 2007. *The Greek city states: a source book*. London: Cambridge University Press.
- Scott, T. 2012. *The city-state in Europe, 1000-1600: hinterland, territory, region*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomas, C.G. and Craig C. 2009. *Citadel to city-state: the transformation of Greece, 1200-700 BCE*. Bloomington: Indiana University Press.
- Waley, D.P. and Trevor D. 2013. *The Italian city republics*. London: Routledge.
- OECD, 2017 Government at a Glance 2017. (검색일: 2017. 8. 24) http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en

II. 국제적 도시 간 협력의 가능성과 협력거버넌스 모델의 모색

- 다이 니호. 2017. 『도시간 협력의 선행 사례』. 여시재 동북아 경제공동체 형성과 도시 협력 국제세미나.
- 바버, 벤자민 R. 저, 조은경·최은정 역. 2013. 『뜨는 도시 지는 국가』. 파주: 21세기북스.
- 서창록·김영완. 2016. 『국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학』. 서울: 다산출판사.
- 안병익·이연호·박상준·박채복·장선화·고주현. 2014. 『유럽연합의 이해와 전망』. 서울: 높이깊이.
- Grieco, J.M. 1988. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, 42(3): 285-507.
- _____, Powell, R., and Snidal, D. 1993. The relative-gains problem for international cooperation. *The American Political Science Review*, 87(3): 727-743.
- Karns, M.P. and Mingst, K. 2004. *International Organizations: The Politics of Global*

Governance. Lynne Rienner.

Mingst, K. and Karns, M.P. 2012. *The United Nations in the 21st Century*. Westview Press.

Oye, Kenneth A. Ed. 1986. *Cooperation under Anarchy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Powell, R. 1991. Absolute and relative gains in International Relations theory. *The American Political Science Review*, 85(4): 1303-1320.

Snidal, D. 1991. Relative gains and the pattern of international cooperation. *The American Political Science Review*, 85(3): 701-726.

UN-Habitat. 2017. <https://unhabitat.org>

OEAED. 2017. <http://oeaed.org/ko>

III. 도시 간 협력 지표 연구

김춘선 외, 2013. 항만과 도시, 블루노트

곽규석·문성혁·박병인·백인흠. 2009. 『항만운영관리론』. 박영사.

우양호. 2008. 『현대 해항도시의 이론과 실제』. 선인.

한국해운조합. 2016. 『2016년 연안해운통계연보』.

해양수산부. 2016. 『2016년 해양수산 통계연보』.

AT Kearney. 2016. *Global Cities 2016*.

OECD. 2015. *HOW'S LIFE? 2015: Measuring Well-being*.

Mercer. 2017. "Quality of Living City Rankings". Retrieved from <https://www.mercer.com/newsroom/2017-quality-of-living-survey.html>

국가법령정보센터. www.law.go.kr

일본국토교통성. www.mlit.go.jp

일본통계청. www.stat.go.jp

한국통계청. www.kosis.kr

해운항만물류정보시스템(SP-IDC). www.spidc.go.kr

IV. 항만도시 간 협력 방안

강원환동해본부. 2014. 『강원도 크루즈 및 해운산업 발전 전략 연구』.

국토교통부. 2016. 『동북아 육·해상 복합운송 확대 방안 연구』.

국토교통부·한국교통연구원. 2015. 『동북아 해상육상 복합 화물 자동차 운송 활성화 방안 연구』.

우양호. 2014. “유럽 해항도시 초국경 네트워크의 발전과 미래: ‘외레순드’에서 ‘페마른 벨트’로”. 『해항도시문화교섭학』 10: 239-264.

해양수산부. 2013. 『대외여건 변화에 대비한 동북아 항만 간 경쟁 및 협력관계 구축방안』.

Brooks, M., McCalla, R.J., Palla, A.A., and Van der Lugt, L.M. 2010. Strategic cooperation in peripheral ports: The case of Atlantic Canada's ports. *Canadian Journal of Transportation*, 4(1): 29-42.

Donselaar, P., and Kolkman, J. 2010. Societal costs and benefits of cooperation between port authorities. *Maritime Policy and Management*, 37(3): 271-284.

Kent, P.E., and Ashar, A. 2001. Port competition regulation: A tool for monitoring for anti-competitive behaviour. *International Journal of Maritime Economics*, 3(1): 25-51.

GUE/NGL. 2016. *Port cooperation between European seaports: Fundamentals, challenges and good practices*. Report.

Notteboom, T.E., and Winkelmann, W. 2001. Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge? *Maritime Policy and Management*, 28(1):

71-89.

OECD. 2012. *Competitiveness of global port-cities: The case of Rotterdam/ Amsterdam-Netherlands*. OECE report.

Slobbe, M. 2015. *Port cooperation for improving the hinterland accessibility to Central and Eastern Europe*. Thesis, Erasmus University of Rotterdam.

부록 1. 전체 분석결과

부록 1-1. 한국 협력네트워크지표 분석결과

(*파란 부분은 한국 5대 항만을 나타냄)

| 네트워크 지역 | | 물리·환경 | | | 행정·거버넌스 | | | 경제적 기반 | | | 사회·생태 | | | 협력 네트워크지표 종합결과 | | | |
|---------|--------|-------|-------|--------|---------|-------|--------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|----------------|-------|--------|----|
| 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 |
| 경기도 | 68.759 | 1 | 인천광역시 | 93.116 | 1 | 인천광역시 | 68.628 | 1 | 경상북도 | 95.410 | 1 | 전라북도 | 64.724 | 1 | 부산광역시 | 72.017 | 1 |
| 부산광역시 | 64.797 | 2 | 부산광역시 | 90.707 | 2 | 경기도 | 63.201 | 2 | 강원도 | 95.099 | 2 | 강원도 | 64.487 | 2 | 경기도 | 71.625 | 2 |
| 전라남도 | 42.795 | 3 | 울산광역시 | 84.604 | 3 | 울산광역시 | 62.713 | 3 | 충청남도 | 93.928 | 3 | 전라남도 | 64.160 | 3 | 인천광역시 | 70.284 | 3 |
| 울산광역시 | 39.900 | 4 | 경기도 | 82.645 | 4 | 부산광역시 | 59.092 | 4 | 경상남도 | 93.018 | 4 | 충청남도 | 62.905 | 4 | 전라남도 | 66.255 | 4 |
| 인천광역시 | 39.076 | 5 | 경상남도 | 80.974 | 5 | 경상남도 | 56.927 | 5 | 전라남도 | 93.582 | 5 | 인천광역시 | 61.605 | 5 | 울산광역시 | 65.233 | 5 |
| 경상남도 | 33.114 | 6 | 전라북도 | 80.350 | 6 | 경상북도 | 55.322 | 6 | 전라북도 | 92.275 | 6 | 경상남도 | 60.300 | 6 | 경상남도 | 64.826 | 6 |
| 충청남도 | 27.913 | 7 | 경상북도 | 79.494 | 7 | 강원도 | 55.394 | 7 | 부산광역시 | 91.750 | 7 | 경상남도 | 60.098 | 7 | 충청남도 | 63.243 | 7 |
| 경상북도 | 17.782 | 8 | 전라남도 | 78.267 | 8 | 충청남도 | 55.214 | 8 | 경기도 | 89.714 | 8 | 경기도 | 53.808 | 8 | 경상북도 | 61.662 | 8 |
| 전라북도 | 11.667 | 9 | 충청남도 | 76.255 | 9 | 전라남도 | 52.473 | 9 | 인천광역시 | 88.997 | 9 | 부산광역시 | 53.740 | 9 | 전라북도 | 60.121 | 9 |
| 강원도 | 8.774 | 10 | 강원도 | 76.123 | 10 | 전라북도 | 51.588 | 10 | 울산광역시 | 88.769 | 10 | 울산광역시 | 50.180 | 10 | 강원도 | 59.975 | 10 |
| Mean | 35.46 | | Mean | 82.25 | | Mean | 58.06 | | Mean | 92.25 | | Mean | 59.60 | | Mean | 65.52 | |
| S.D. | 20.30 | | S.D. | 5.75 | | S.D. | 5.35 | | S.D. | 2.42 | | S.D. | 5.20 | | S.D. | 4.51 | |

상: 70.04-65.2
중: 65.5.1-61.01
하: 61.00

부록 1-2. 일본 협력네트워크지표 분석결과

(*파란 부분은 일본 5대 항만을 나타냄)

| 네트워크 지역 | | 물리·환경 | | 행정·거버넌스 | | 경제적 기반 | | 사회·생태 | | 협력 네트워크지표 종합결과 | | | |
|---------------|---------|---------------|---------|---------|---------------|--------|---------|---------------|---------|----------------|--------------|----|---|
| 지역구분 | 변수평균 순위 | 지역구분 | 변수평균 순위 | 지역구분 | 변수평균 순위 | 지역구분 | 변수평균 순위 | 지역구분 | 변수평균 순위 | 지역구분 | 변수평균 종합순위 그룹 | | |
| Tokyo-to | 11.038 | Hokkaido | 71.142 | 1 | Tokyo-to | 45.663 | 1 | Tokyo-to | 2.453 | Tokushima-ken | 82.903 | 1 | 상 |
| Kanagawa-ken | 6.869 | Tokyo-to | 71.107 | 2 | Aichi-ken | 33.811 | 2 | Fukuoka-ken | 2.271 | Shimane-ken | 81.378 | 2 | 상 |
| Hyogo-ken | 6.453 | Kanagawa-ken | 70.262 | 3 | Kanagawa-ken | 33.259 | 3 | Hiroshima-ken | 2.177 | Yamagata-ken | 79.959 | 3 | 상 |
| Aichi-ken | 6.383 | Osaka-fu | 68.328 | 4 | Osaka-fu | 31.869 | 4 | Aichi-ken | 2.120 | Kochi-ken | 79.307 | 4 | 상 |
| Osaka-fu | 5.323 | Kyoto-fu | 68.300 | 5 | Miyagi-ken | 30.880 | 5 | Toyama-ken | 1.974 | Okayama-ken | 76.140 | 5 | 상 |
| Fukuoka-ken | 3.461 | Hyogo-ken | 68.293 | 6 | Chiba-ken | 30.532 | 6 | Chiba-ken | 1.958 | Ehime-ken | 75.368 | 6 | 상 |
| Okinawa-ken | 1.580 | Miyagi-ken | 66.125 | 7 | Niigata-ken | 28.607 | 7 | Shizuoka-ken | 1.952 | Saga-ken | 74.865 | 7 | 상 |
| Shizuoka-ken | 1.265 | Ishikawa-ken | 65.935 | 8 | Hyogo-ken | 27.452 | 8 | Osaka-fu | 1.897 | Kumamoto-ken | 74.849 | 8 | 상 |
| Hokkaido | 1.015 | Toyama-ken | 65.765 | 9 | Shizuoka-ken | 27.346 | 9 | Mie-ken | 1.877 | Akita-ken | 74.589 | 9 | 상 |
| Niigata-ken | 0.766 | Aichi-ken | 65.043 | 10 | Fukushima-ken | 26.835 | 10 | Ibaraki-ken | 1.864 | Toyama-ken | 74.323 | 10 | 상 |
| Yamaguchi-ken | 0.765 | Niigata-ken | 64.602 | 11 | Ibaraki-ken | 26.310 | 11 | Kanagawa-ken | 1.836 | Fukui-ken | 74.206 | 11 | 상 |
| Hiroshima-ken | 0.751 | Fukuoka-ken | 64.452 | 12 | Iwate-ken | 25.759 | 12 | Miyagi-ken | 1.833 | Wakayama-ken | 73.010 | 12 | 상 |
| Kagoshima-ken | 0.707 | Fukui-ken | 63.972 | 13 | Fukuoka-ken | 25.748 | 13 | Fukui-ken | 1.827 | Mie-ken | 71.476 | 13 | 상 |
| Ehime-ken | 0.559 | Okayama-ken | 63.897 | 14 | Kyoto-fu | 24.977 | 14 | Yamaguchi-ken | 1.808 | Oita-ken | 71.293 | 14 | 상 |
| Miyagi-ken | 0.542 | Yamagata-ken | 63.617 | 15 | Okayama-ken | 24.342 | 15 | Kagawa-ken | 1.805 | Kyoto-fu | 70.663 | 15 | 상 |
| Mie-ken | 0.508 | Okinawa-ken | 63.313 | 16 | Tokushima-ken | 24.150 | 16 | Tokushima-ken | 1.793 | Ishikawa-ken | 70.612 | 16 | 상 |
| Okayama-ken | 0.411 | Hiroshima-ken | 63.165 | 17 | Kagawa-ken | 24.022 | 17 | Kyoto-fu | 1.787 | Tokyo-to | 69.761 | 17 | 상 |
| Chiba-ken | 0.270 | Chiba-ken | 62.962 | 18 | Toyama-ken | 23.719 | 18 | Ishikawa-ken | 1.786 | Yamaguchi-ken | 69.136 | 18 | 상 |
| Toyama-ken | 0.186 | Yamaguchi-ken | 62.258 | 19 | Hiroshima-ken | 23.633 | 19 | Hyogo-ken | 1.764 | Iwate-ken | 68.582 | 19 | 중 |

| 네트워크 지역 | | | 물리 환경 | | | 행정·거버넌스 | | | 경제적 기반 | | | 사회·생태 | | | 협력 네트워크지표 종합결과 | | |
|---------------|-------|----|---------------|--------|----|---------------|--------|----|---------------|-------|----|---------------|--------|----|----------------|--------|-----------------------------------|
| 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 |
| Fukui-ken | 0.173 | 20 | Shizuoka-ken | 60.553 | 20 | Mie-ken | 22.831 | 20 | Kagoshima-ken | 1.719 | 20 | Kagawa-ken | 67.413 | 20 | Akita-ken | 31.2 | 20 |
| Akita-ken | 0.148 | 21 | Miyazaki-ken | 60.393 | 21 | Ishikawa-ken | 22.323 | 21 | Fukushima-ken | 1.700 | 21 | Hiroshima-ken | 67.205 | 21 | Kumamoto-ken | 31.1 | 21 |
| Aomori-ken | 0.148 | 22 | Mie-ken | 59.853 | 22 | Ehime-ken | 22.098 | 22 | Oita-ken | 1.694 | 22 | Aomori-ken | 66.919 | 22 | Yamaguchi-ken | 31.1 | 22 |
| Ishikawa-ken | 0.139 | 23 | Fukushima-ken | 59.766 | 23 | Yamaguchi-ken | 21.555 | 23 | Kochi-ken | 1.691 | 23 | Nagasaki-ken | 66.859 | 23 | Fukushima-ken | 31.0 | 23 |
| Oita-ken | 0.131 | 24 | Ibaraki-ken | 59.512 | 24 | Akita-ken | 21.090 | 24 | Nagasaki-ken | 1.678 | 24 | Niigata-ken | 66.835 | 24 | Chiba-ken | 31.0 | 24 |
| Saga-ken | 0.119 | 25 | Nagasaki-ken | 59.267 | 25 | Yamagata-ken | 20.712 | 25 | Saga-ken | 1.622 | 25 | Fukushima-ken | 66.568 | 25 | Saga-ken | 30.9 | 25 |
| Kagawa-ken | 0.100 | 26 | Kumamoto-ken | 59.098 | 26 | Kumamoto-ken | 19.985 | 26 | Okayama-ken | 1.606 | 26 | Ibaraki-ken | 66.027 | 26 | Ibaraki-ken | 30.8 | 26 |
| Miyazaki-ken | 0.096 | 27 | Saga-ken | 58.965 | 27 | Aomori-ken | 19.959 | 27 | Niigata-ken | 1.591 | 27 | Kagoshima-ken | 64.964 | 27 | Hokkaido | 30.8 | 27 |
| Ibaraki-ken | 0.092 | 28 | Akita-ken | 58.860 | 28 | Wakayama-ken | 19.954 | 28 | Kumamoto-ken | 1.580 | 28 | Aichi-ken | 63.536 | 28 | Iwate-ken | 30.6 | 28 |
| Yamagata-ken | 0.083 | 29 | Aomori-ken | 58.140 | 29 | Miyazaki-ken | 19.702 | 29 | Miyazaki-ken | 1.573 | 29 | Hyogo-ken | 62.165 | 29 | Kochi-ken | 30.4 | 29 |
| Kumamoto-ken | 0.065 | 30 | Shimane-ken | 57.873 | 30 | Hokkaido | 19.649 | 30 | Wakayama-ken | 1.564 | 30 | Fukuoka-ken | 62.027 | 30 | Shizuoka-ken | 30.4 | 30 |
| Fukushima-ken | 0.058 | 31 | Kagawa-ken | 57.562 | 31 | Oita-ken | 19.072 | 31 | Shimane-ken | 1.531 | 31 | Shizuoka-ken | 61.037 | 31 | Kagawa-ken | 30.2 | 31 |
| Tokushima-ken | 0.040 | 32 | Iwate-ken | 57.060 | 32 | Saga-ken | 18.956 | 32 | Yamagata-ken | 1.526 | 32 | Miyazaki-ken | 61.007 | 32 | Oita-ken | 29.8 | 32 |
| Kochi-ken | 0.032 | 33 | Oita-ken | 56.663 | 33 | Fukui-ken | 18.435 | 33 | Iwate-ken | 1.509 | 33 | Miyagi-ken | 60.677 | 33 | Aomori-ken | 29.3 | 33 |
| Kyoto-fu | 0.029 | 34 | Ehime-ken | 56.600 | 34 | Nagasaki-ken | 17.651 | 34 | Hokkaido | 1.487 | 34 | Hokkaido | 60.461 | 34 | Nagasaki-ken | 29.1 | 34 |
| Wakayama-ken | 0.024 | 35 | Kochi-ken | 56.115 | 35 | Shimane-ken | 17.465 | 35 | Ehime-ken | 1.486 | 35 | Osaka-fu | 59.329 | 35 | Wakayama-ken | 28.7 | 35 |
| Iwate-ken | 0.016 | 36 | Kagoshima-ken | 55.428 | 36 | Kagoshima-ken | 15.603 | 36 | Akita-ken | 1.349 | 36 | Chiba-ken | 59.036 | 36 | Miyazaki-ken | 28.6 | 36 |
| Shimane-ken | 0.011 | 37 | Wakayama-ken | 49.110 | 37 | Kochi-ken | 15.067 | 37 | Okinawa-ken | 1.331 | 37 | Kanagawa-ken | 55.129 | 37 | Kagoshima-ken | 27.7 | 37 |
| Nagasaki-ken | 0.004 | 38 | Tokushima-ken | 48.443 | 38 | Okinawa-ken | 13.748 | 38 | Aomori-ken | 1.232 | 38 | Okinawa-ken | 54.470 | 38 | Okinawa-ken | 26.9 | 38 |
| Mean | 1.325 | | Mean | 61.626 | | Mean | 23.809 | | Mean | 1.743 | | Mean | 68.528 | | Mean | 31.407 | |
| S.D. | 2.513 | | S.D. | 5.323 | | S.D. | 6.163 | | S.D. | 0.253 | | S.D. | 7.140 | | S.D. | 2.181 | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | 상33.6-31.4 중31.3-29.2 하29.2 |

부록 1-3. 중국 협력네트워크지표 분석결과

(*파란 부분은 중국 5대 항만을 나타냄)

| 네트워크 지역 | | | 물리·환경 | | | 행정·가버년스 | | | 경제적 기반 | | | 사회·생태 | | | 협력 네트워크지표 종합결과 | | |
|-----------|--------|----|--------------------|-------|----|-----------|--------|----|-----------|-------|----|-----------|-------|----|----------------|--------------|----|
| 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 | 지역구분 | 변수평균 | 순위 |
| Jiangsu | 19.413 | 1 | Guangdong | 6.480 | 1 | Guangdong | 11.285 | 1 | Zhejiang | 7.512 | 1 | Zhejiang | 4.269 | 1 | Jiangsu | 8.606 | 1 |
| Zhejiang | 13.522 | 2 | Shandong | 4.564 | 2 | Jiangsu | 9.673 | 2 | Tianjin | 6.714 | 2 | Jiangsu | 3.507 | 2 | Zhejiang | 7.044 | 2 |
| Shandong | 12.565 | 3 | Jiangsu | 4.349 | 3 | Shandong | 6.662 | 3 | Jiangsu | 6.088 | 3 | Liaoning | 3.344 | 3 | Shandong | 6.155 | 3 |
| Hebei | 11.100 | 4 | Zhejiang | 4.122 | 4 | Shanghai | 6.650 | 4 | Shanghai | 6.052 | 4 | Tianjin | 3.317 | 4 | Guangdong | 6.133 | 4 |
| Liaoning | 8.989 | 5 | Liaoning | 3.926 | 5 | Zhejiang | 5.795 | 5 | Fujian | 5.068 | 5 | Shandong | 3.261 | 5 | Shanghai | 5.591 | 5 |
| Shanghai | 8.357 | 6 | Shanghai | 3.679 | 6 | Hubei | 3.621 | 6 | Chongqing | 4.553 | 6 | Shanghai | 3.218 | 6 | Hebei | 4.555 | 6 |
| Guangdong | 6.326 | 7 | Hubei | 3.633 | 7 | Tianjin | 3.213 | 7 | Guangdong | 3.885 | 7 | Hebei | 3.138 | 7 | Liaoning | 4.488 | 7 |
| Tianjin | 6.272 | 8 | Chongqing | 3.321 | 8 | Hebei | 3.192 | 8 | Shandong | 3.724 | 8 | Fujian | 2.958 | 8 | Tianjin | 4.398 | 8 |
| Fujian | 5.503 | 9 | Fujian | 3.222 | 9 | Fujian | 3.065 | 9 | Liaoning | 3.619 | 9 | Hubei | 2.952 | 9 | Fujian | 3.963 | 9 |
| Guangxi | 2.360 | 10 | Hebei | 3.046 | 10 | Hunan | 3.031 | 10 | Hubei | 3.125 | 10 | Chongqing | 2.881 | 10 | Chongqing | 3.033 | 10 |
| Chongqing | 1.816 | 11 | Hunan | 2.929 | 11 | Anhui | 2.957 | 11 | Anhui | 2.589 | 11 | Hunan | 2.851 | 11 | Hubei | 2.866 | 11 |
| Hunan | 1.393 | 12 | Anhui | 2.700 | 12 | Chongqing | 2.596 | 12 | Hebei | 2.299 | 12 | Guangdong | 2.691 | 12 | Anhui | 2.454 | 12 |
| Anhui | 1.386 | 13 | Tianjin | 2.474 | 13 | Liaoning | 2.563 | 13 | Guangxi | 2.122 | 13 | Anhui | 2.636 | 13 | Hunan | 2.373 | 13 |
| Hubei | 0.998 | 14 | Guangxi | 2.246 | 14 | Guangxi | 1.825 | 14 | Hunan | 1.658 | 14 | Guangxi | 2.537 | 14 | Guangxi | 2.218 | 14 |
| Mean | 7.143 | | Mean | 3.621 | | Mean | 4.723 | | Mean | 4.723 | | Mean | 4.723 | | Mean | 4.563 | |
| S.D. | 5.551 | | Standard deviation | 1.076 | | S.D. | 2.887 | | S.D. | 2.887 | | S.D. | 2.887 | | S.D. | 1.940 | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | 상: 6.5-4.56 | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | 중: 4.55-2.62 | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | 하: 2.61 | |

부록 2. 한국 분석대상 향만의 광역자치단체별 분류

| 구분 | 향만 |
|-------|---|
| 경기도 | 평택향 |
| 부산광역시 | 부산향, 신향, 북향 |
| 전라남도 | 광양향, 여수향, 목포향, 여천향, 대불향, 완도향 |
| 인천광역시 | 인천향, 경인향 |
| 울산광역시 | 울산향, 온산향 |
| 경상남도 | 삼척향, 마산향, 삼천포향, 옥포향, 장승포향, 진해향, 통영향, 고현향, 진주향 |
| 충청남도 | 당진향, 대산향, 보령향, 태안향, 장항향 |
| 경상북도 | 포항향 |
| 전라북도 | 군산향 |
| 강원도 | 동해향, 묵호향, 속초향, 삼척(호산)향, 옥계향 |

부록 3. 일본 2015년 국토교통성 항만 분류(헤이세이 27년 항별집계치)

| 도도부현 | 항구분류 | 항만 |
|--------|--------|----------|
| 홋카이도 | 중요항만 | 왓카나이항 |
| | 중요항만 | 몬베쓰항 |
| | 중요항만 | 아바시리항 |
| | 중요항만 | 네무로항 |
| | 중요항만 | 구시로항 |
| | 중요항만 | 도카치항 |
| | 국제거점항만 | 도마코마이항 |
| | 지방항만 | 시라오이항 |
| | 국제거점항만 | 우로란항 |
| | 중요항만 | 하코다테항 |
| | 중요항만 | 오타루항 |
| | 중요항만 | 이시카리항 |
| | 중요항만 | 루모이항 |
| 아오모리 현 | 중요항만 | 아오모리항 |
| | 지방항만 | 시리야항 |
| | 중요항만 | 무츠오가와라항 |
| | 중요항만 | 하치노헤항 |
| 이와테 현 | 중요항만 | 구지항 |
| | 중요항만 | 미야코항 |
| | 중요항만 | 가마이시항 |
| | 중요항만 | 오후나토항 |
| 미야기 현 | 국제거점항만 | 센다이시오가마항 |
| 아키타 현 | 중요항만 | 노시로항 |
| | 중요항만 | 후나가와항 |
| | 중요항만 | 아키타항 |
| 야마가타 현 | 중요항만 | 사카타항 |
| 후쿠시마 현 | 중요항만 | 소마항 |
| | 중요항만 | 고나하마항 |
| 이바라키 현 | 중요항만 | 이바라키항 |
| | 중요항만 | 가시마항 |

| 도도부현 | 항구분류 | 항만 |
|--------|--------|-----------|
| 지바 현 | 중요항만 | 기사라즈항 |
| | 국제거점항만 | 지바항 |
| 도쿄 도 | 국제전략항만 | 도쿄항 |
| 가나가와 현 | 국제전략항만 | 가와사키항 |
| | 국제전략항만 | 요코하마항 |
| | 중요항만 | 요코스카항 |
| 니가타 현 | 국제거점항만 | 니가타항 |
| | 지방항만 | 가시와자키항 |
| | 중요항만 | 나오에쓰항 |
| | 지방항만 | 히메카와항 |
| | 중요항만 | 료쓰항 |
| | 중요항만 | 오기항 |
| 도야마 현 | 국제거점항만 | 도미야마항 |
| 이시카와 현 | 중요항만 | 나나오항 |
| | 중요항만 | 가네자와항 |
| 후쿠이 현 | 지방항만 | 후쿠이항 |
| | 중요항만 | 쓰루가항 |
| | 지방항만 | 우치우라항 |
| 시즈오카 현 | 지방항만 | 누마즈항 |
| | 중요항만 | 히가시타고노우라항 |
| | 국제거점항만 | 칭수이항 |
| | 지방항만 | 오이가와항 |
| | 중요항만 | 오마에자키항 |
| 아이치 현 | 중요항만 | 싼허항 |
| | 중요항만 | 기누라항 |
| | 국제거점항만 | 나고야항 |
| 미에 현 | 국제거점항만 | 윳카이치항 |
| | 중요항만 | 츠마츠사카항 |
| | 지방항만 | 누마즈항 |
| | 중요항만 | 오와세항 |
| | 지방항만 | 우도노항 |
| 교토 부 | 중요항만 | 마이즈루항 |
| | 지방항만 | 미야즈항 |

| 도도부현 | 항구분류 | 항만 |
|--------|--------|----------------|
| 오사카 부 | 지방항만 | 취안저우항 |
| | 중요항만 | 한난항 |
| | 국제거점항만 | 사카이센보쿠항 |
| | 국제전략항만 | 오사카항 |
| 효고 현 | 중요항만 | 아마가사키니시노미야아시아항 |
| | 국제전략항만 | 고베항 |
| | 지방항만 | 아카시항 |
| | 중요항만 | 히가시하리마항 |
| | 국제거점항만 | 히메지항 |
| 와카야마 현 | 지방항만 | 아코항 |
| | 지방항만 | 신구항 |
| | 중요항만 | 히다카항 |
| 와카야마 현 | 국제거점항만 | 와카야마오리즈항 |
| | 중요항만 | 돗토리항 |
| | 중요항만 | 사카이미나토항 |
| 돗토리 현 | 중요항만 | 하마다항 |
| | 중요항만 | 미스미항 |
| | 중요항만 | 사이고항 |
| | 중요항만 | 토비항 |
| | 중요항만 | 오카야마항 |
| 오카야마 현 | 중요항만 | 우노항 |
| | 국제거점항만 | 미즈시마항 |
| | 지방항만 | 가사오카항 |
| | 중요항만 | 후쿠야마항 |
| | 중요항만 | 오노미치항 |
| 히로시마 현 | 지방항만 | 다케하라항 |
| | 중요항만 | 오기항 |
| | 국제거점항만 | 히로시마항 |
| | 지방항만 | 오타케항 |
| | 지방항만 | 카노가와항 |
| | 국제거점항만 | 시모노세키항 |
| | 중요항만 | 오노다항 |
| 야마구치 현 | 중요항만 | 우베항 |

| 도도부현 | 항구분류 | 항만 |
|--------|--------|------------|
| 야마구치 현 | 중요항만 | 미타지리나카노세키항 |
| | 국제거점항만 | 도쿠야마항 |
| | 지방항만 | 하라오항 |
| | 지방항만 | 야나이항 |
| 도쿠시마 현 | 중요항만 | 이와쿠니항 |
| | 중요항만 | 코마쓰시마항 |
| 가가와 현 | 중요항만 | 코마쓰시마항 |
| | 중요항만 | 타치바나항 |
| | 지방항만 | 다쿠마항 |
| | 지방항만 | 다도쓰항 |
| | 지방항만 | 마루가메항 |
| | 중요항만 | 사카이데항 |
| 에히메 현 | 중요항만 | 다카마쓰항 |
| | 중요항만 | 나오시마항 |
| | 중요항만 | 우와지마항 |
| | 중요항만 | 마쓰야마항 |
| | 중요항만 | 이마바리항 |
| | 중요항만 | 도요항 |
| 고치 현 | 중요항만 | 니하마항 |
| | 중요항만 | 미시마카와노에항 |
| | 중요항만 | 고치항 |
| 후쿠오카 현 | 중요항만 | 스사키항 |
| | 중요항만 | 스쿠모만항 |
| | 국제거점항만 | 하카타항 |
| | 국제거점항만 | 기타큐슈항 |
| 사가 현 | 중요항만 | 간다항 |
| | 중요항만 | 미이케항 |
| 나가사키 현 | 중요항만 | 이마리항 |
| | 중요항만 | 가라쓰항 |
| | 지방항만 | 시미바라항 |
| | 중요항만 | 나가사키항 |
| | 중요항만 | 사세보항 |
| | 지방항만 | 마쓰우라항 |
| | 중요항만 | 이즈하라항 |

| 도도부현 | 항구분류 | 항만 |
|----------|-------|---------------|
| 나가사키 현 | 중요항만 | 고노우라항 |
| | 중요항만 | 후쿠에항 |
| | 지방항만 | 마쓰시마항 |
| 구마모토 현 | 지방항만 | 미나마타항 |
| | 중요항만 | 야쓰시로항 |
| | 중요항만 | 미스미항 |
| | 중요항만 | 구마모토항 |
| 오이타 현 | 중요항만 | 나카쓰항 |
| | 중요항만 | 벳푸항 |
| | 중요항만 | 오이타항 |
| | 지방항만 | 사가노세키항 |
| | 중요항만 | 쓰쿠미항 |
| | 중요항만 | 사에키항 |
| 미야자키 현 | 중요항만 | 호소시마항 |
| | 중요항만 | 미야자키항 |
| | 중요항만 | 아부라쓰항 |
| 가고시마 현 | 중요항만 | 시부시항 |
| | 지방항만 | 가지키항 |
| | 중요항만 | 가고시마항 |
| | 지방항만 | 기이레항 |
| | 중요항만 | 가와우치항 |
| | 지방항만 | 고메노쓰항 |
| | 중요항만 | 니시노오모테항 |
| | 지방항만 | 미야노우라항(야쿠시마항) |
| 오кина와 현 | 중요항만 | 나제항 |
| | 중요항만 | 킨만항 |
| | 중요항만 | 나카구스쿠항 |
| | 중요항만 | 나하항 |
| | 지방항만 | 모토부항 |
| | 중요항만 | 운텐항 |
| | 중요항만 | 히라라항 |
| 중요항만 | 이시가키항 | |

부록 4. 중국 분석대상 항만의 지방정부별 분류

| 구분 | 항만 |
|---------|--------------------------|
| 상하이시 | 상하이항 |
| 톈진시 | 톈진항 |
| 광둥성 | 선전항, 광저우항, 포산항 |
| 랴오닝성 | 다롄항, 잉커우항 |
| 산둥성 | 르자오항, 청도항 |
| 장슈성 | 쑤저우항, 려원강항, 난징항 |
| 저장성 | 닝보-저우산항 |
| 푸젠성 | 샤먼항, 푸저우항 |
| 허베이성 | 친황다오항, 황화항, 탕산항, 차오페이디엔항 |
| 광시좡족자치구 | 광시 베이부완(北部湾)항 |
| 충칭시 | 내륙항 |
| 안후이성 | 장강경제벨트 |
| 후난성 | 범주삼각 |
| 후베이성 | 중부 내륙지역 |

참여연구진 명단

| | |
|-------|-----------------------------------|
| 책임연구원 | 이연호(연세대 정외과 교수, 연세-EU 장 모네 센터 소장) |
| 연구원 | 우병원(한국외대 L&D 학부 교수) |
| | 박지영(연세대 동서문제연구원 전문연구원) |
| | 홍지영(연세대 동서문제연구원 전문연구원) |
| 연구보조원 | 변지영(연세대 행정학과 석사과정) |