

동북아 경제·사회적 부(富)의 공간적 공유·축적·확산을 위한 초국경적 지역협력 방향 - 발틱해 연안지역과 외레순드(Øresund) 사례의 시사점 -

서민호 연구원(국토연구원)

- 국경을 넘어선 초광역적 지역경제권이 글로벌 경쟁에 적합한 공간단위로 인식되고 있으며, 향후 이들이 현재 선진 7개 국가체계(G7)를 대체하면서 세계의 경제·사회·정치적 실체로 기능할 것으로 전망됨
 - 현재 동북아 차원에서 전개되는 초국경적 협력은 특정 도시 간 자매·우호교류 및 교통·물류연계망 확대 등 초기단계의 지역협력에 그치고 있어, 향후 동북아 경제 발전을 견인하고 글로벌 경제변화에 대응할 핵심동력이 미흡한 실정임
- 대륙차원의 도시·산업·인프라 연계를 가속화하고 있는 EU의 주요 사례(발틱해 연안지역, 외레순드)는 향후 초국경적 지식기반산업 및 인프라 연계를 통한 글로벌 차원의 지역적 고부가가치 창출이 필요하다는 점을 시사함
 - 발틱해 연안지역은 지역적 개발이슈의 공유와 글로벌 차원의 공동대응을 위해 도시 간 정책·지식·문화교류 플랫폼을 구축·운영하고, 역내 인적·물적교류 활성화를 촉진할 수 있는 통합교통망연계체계 구축을 추진 중임
 - 외레순드 지역의 지식기반 산업클러스터 개발은 지역적 산업연계를 넘어 교육·문화·연구에 관련된 경제·사회적 핵심역량을 초국경적으로 집약하여 글로벌 수준의 경쟁력 확보를 목표로 추진되고 있음
- 동북아 지역에서도 초국경적 차원의 지식·문화·기술 공유 플랫폼 조성 및 연계 인프라를 구축하고, 이를 바탕으로 동북아 차원에서 부(富)를 공간적으로 공유·축적·확산시키는 노력을 경주해야 함
 - 동북아의 초국경적 지역협력에서 우리나라가 주도권을 확보하기 위해서는 공적개발 원조자금(ODA) 등을 활용하여 동북아 지식 공유 플랫폼 구축하고, 국가차원의 동북아 초국경적 교류거점 조성을 위한 중장기적 로드맵을 수립할 필요

1. 유럽연합(EU)의 초국경적 지역협력 개요

● 초국경적 지역협력의 개념

- 초국경적 지역협력이란 ‘경제적 보완성, 제도적 병합성, 지리적 근접성 등으로 상호의존이 심화되는, 도시 간 교류밀도가 높은 초국경적 공간의 협력’을 의미¹⁾
- 초국경적 지역협력은 상호보완성의 활용과 거래비용 감소에 따른 네트워크 경제의 달성, 자원·공공재·기반시설 공동이용에 따른 규모의 경제 확보, 지역경제의 유연성 제고 등의 경제적 효과를 창출함(Cappellin, 1993)

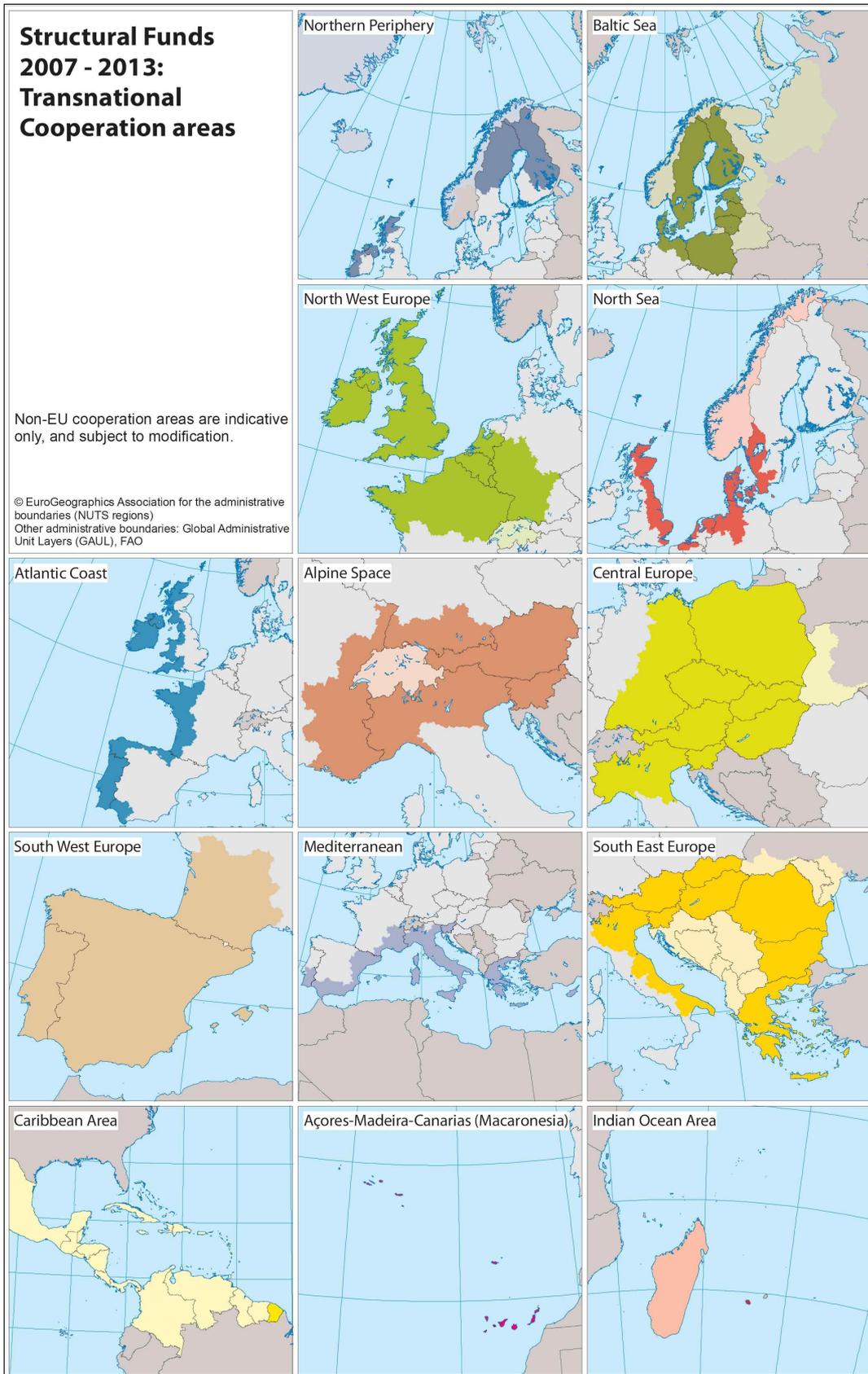
● EU의 초국경적 지역협력 현황

- 최근의 세계화 및 지역주의(Regionalism) 강화는 국가단위 협력보다 도시 및 지역단위 협력에 기반한 지역공동체의 영향력을 증대시키고 있으며, 유럽연합(EU)의 경우 1980년대 후반부터 유럽통합을 목적으로 초국경적 지역협력을 활발히 추진하고 있음
- 2009년 현재 EU는 초국경적 지역협력을 위해 ETC(European Territorial Co-operation objective) 내에 13개의 초국경적 협력 프로그램을 추진 중임
 - 13개 초국경적 협력 프로그램(2007~2013) 추진과 관련한 투자비용은 18억 유로로, EU ERDF(European Regional Development Fund)에서 75%의 재정을 지원하고 있음
- 협력 프로그램은 혁신성과 및 지식경제의 지역 내 확산·보급 프로젝트, 환경보존 및 지속가능한 개발 관련 프로젝트를 우선적으로 추진하고 있음
 - 혁신과 지식경제 분야 프로그램은 지역·광역정부 등 이해당사자들의 R&D 인프라 구축, 정보통신기술 개발 및 기업혁신, 문화·창조산업 및 기후변화 대응 정책과 능력 개선을 목적으로 함
- 또한 EU는 1990년부터 전개하고 있는 INTERREG²⁾ 프로그램을 활용하여 지역 간 교류 경험과 선진사례를 공유하기 위한 연구·교류기반 및 플랫폼 구축에도 노력하고 있음

1) 동아시아 초국경적 지역 형성과 도시전략(김원배 외, 2009, 국토연구원) 참고,

2) 1990년부터 추진된 INTERREG 프로그램은 EU 내측 국가 간 접경지역을 대상으로 하는 I단계, 동유럽을 포함한 EU 내·외측 접경지역을 대상으로 하는 II단계, 초유럽적 협력체계를 대상으로 하는 III단계로 공간적 범위가 구분되어 있으며, 접경협력프로그램, 초국가적 협력프로그램, 지역 간 협력프로그램으로 구성,

[그림 1] EU 초국경적 지역협력 프로그램 추진 대상지역



자료: European Commission, 2007. (http://ec.europa.eu/regional_policy)

- Urbact 프로젝트는 도시 및 지역수준에서 실업, 채무, 빈곤, 공공서비스 등 도심문제에 대한 경험을 교류함으로써 지속가능한 유럽도시들의 발전을 도모
 - ESPON 프로젝트는 과학적인 연구·분석을 통해 유럽지역의 지역 및 공간개발을 위한 정책을 수립하기 위한 과학적 정보를 제공
 - Interact 프로젝트는 유럽 지역협력 프로그램의 관리자들을 대상으로 지역협력 프로그램의 향상을 위한 훈련·서비스·도구(tool)를 제공
- 결과적으로 EU의 지역개발 정책은 낙후된 접경지역 개발에서 지역 내 네트워크 구축을 중심으로 하는 초국가적 협력프로그램으로 지원체계와 범위가 확대되고 있다고 판단됨
- 발트해 연안지역, 외레순드 등 초국경적 지역협력에 의해 글로벌 차원의 경쟁력 확보가 가능한 지역을 전략적이고 체계적으로 우선 지원

2. 발틱해 연안지역(Baltic Sea Region: BSR)

● BSR의 초국경적 지역협력의 개괄

- 현재 발틱해 연안지역(BSR)에서 추진되고 있는 활발한 지역협력의 성과로 인해, EU 첫 번째 초국경적 광역경제권(Mega-region)이 구체화될 것으로 평가되고 있음
 - BSR에서는 역내 공간적 통합과 도시 간 네트워크를 구축하기 위한 프로젝트를 지속적으로 추진하고 있으며, 최근 지식경제 분야 기업 간 교류·협력을 본격 지원 중임
- BSR의 지역협력을 이끌고 있는 UBC(Union of the Baltic Cities)는 발틱해의 지역적 이슈와 관련한 역내 도시들의 입장을 대변하고, 이를 EU와 전 세계에 공유하여 정책화하는 역할을 맡고 있음
 - 구소련 붕괴 이후 냉전시대 동안 상이한 체제로 분리된 지역의 통합을 위한 경제·사회적 교류 및 협력 필요성이 대두됨에 따라, 발틱해 연안 32개 도시연합체인 UBC가 1991년 폴란드 그단스크(Gdansk)에서 설립되어 본격적인 역내 협력이 시작됨
 - UBC의 주 역할은 지역 의사소통 및 교류채널 관련 기초 인프라 조성이며, BSR 내 지속가능한 개발 지원 및 도시 간 교류 플랫폼의 기능을 수행하고 있음
 - 현재 UBC는 13개 위원회를 통해 인력개발, 발틱해 연안의 환경감시 및 고용문제 해결, 국제적 문화·예술축제 공동개최, 교육 프로그램 운영 등을 추진 중임

- 또한 STBR(Sustainable Transport in the Barents Region) 프로젝트 추진을 통해 BSR과 노르웨이·스웨덴·핀란드·러시아 등의 교통망을 연계하는 계획도 추진 중
 - 초국경적 기업협력과 관련된 CBSR(Connect Baltic Sea Region) 프로젝트의 경우, 역내 850개 기업이 참여하는 ‘Springboard’라는 사업계획 평가공간을 구축하여 지역 협력개발과 관련한 기업가들의 혁신 아이디어와 투자자들을 연결하는 역할을 수행
- 2007년부터 추진되고 있는 ‘Baltic Region Programme’(2007-2013)은 기 추진되고 있는 프로그램의 구체화와 심화를 목표로 하고 있으며, 지식경제 혁신과 초국경적 클러스터 육성에 초점을 맞추어 진행 중임
- 최근 3년간(2007~2009년) 총 46개 프로젝트가 승인되어 추진되고 있으며, ‘혁신 창출, BSR의 내·외적 연결, BSR 공동자원 관리, 매력적이고 경쟁력 있는 도시와 지역 육성’ 등 네 가지 목표와 관련한 프로젝트가 우선 추진됨
 - 핵심 혁신 창출 프로젝트인 JOSEFIN(Joint SME Finance for Innovation)은 중소기업들의 혁신 및 지역개발 관련 사업지원 펀드를 조성하여, 초국경적 지역개발에 따른 재정적 리스크 감소 및 사업 활성화를 위한 초국경적 기업교류 네트워크 구축을 지원
 - 교통 인프라 연계 차원에서는 TransBaltic 프로젝트를 중심으로 스칸디나비아 및 아드리아안 해역 간선교통망 체계를 구축하고, BSR 지역을 포괄하는 지역경제 성장과 혁신 확산 목적의 초국경적 복합수송체계(multimodal transport system) 구축을 추진
 - 그 외 BSR_CBP 프로젝트를 중심으로 초국경적 경제적 교류·협력을 지원하는 공공부문의 지식과 경험 공유가 가능한 초국가적 클러스터 구축을, BONITA 프로젝트를 중심으로 발틱해 지역의 대학·연구기관·기업 간 지식·혁신 교류채널 구축을 추진 중

● 평가 및 성과

- BSR의 초국경적 지역협력은 도시 간 네트워크를 기반으로 한 UBC라는 지역자치적 교류 채널과 EU 차원의 재정지원을 바탕으로 전개되고 있으며, 환경·관광 차원의 교류를 초월하여 지식·경제·산업 부문의 실질적 협력 기반을 구축하고 있음
 - 2009년 발틱해의 에너지 고립현상 극복을 위한 ‘발틱-에너지 시장 연계계획(Baltic Energy Market Interconnection Plan)’이 마련되어, 주변 8개국의 전력시장 통합, 전력연계 및 생산, 내부 가스시장 및 인프라 구축 등 실질적 협력방안을 모색 중

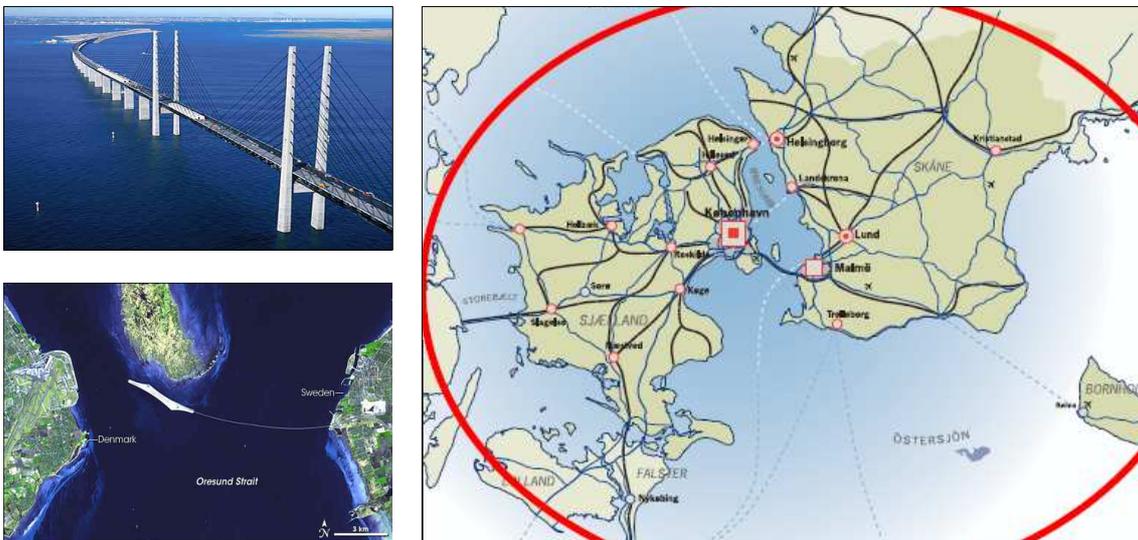
- EU 차원에서 재정 지원된 INTERREG ⅢB(2000-2006) 프로그램은 BSR의 공간적 통합을 위한 230개 공간개발 비전과 2,800개 사업계획 등의 수립을 지원하였으며, BSR 지역 개발과 관련하여 11개국의 443개 사업파트너가 참여하였음
 - 2000년부터 2008년까지 약 25만 명이 초국경적 지역협력 관련 세미나·워크숍·컨퍼런스 등에 참가하였고, 약 3만 명이 1,900개 이상의 지역협력 트레이닝 코스를 유료

3. 외레순드(Øresund)

● 외레순드 초국경적 지역협력의 개괄

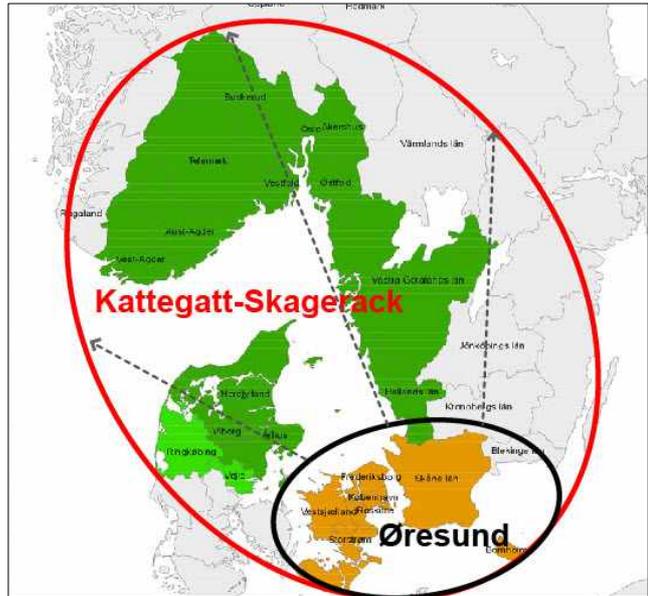
- 외레순드 지역은 도시 간 물리적 연결에 기초해서 교육·연구개발이 연계된 지식기반산업 클러스터를 육성하여 지역정체성 확립 및 글로벌 네트워킹 경쟁력을 확보함
- 외레순드 지역의 초국경적 지역협력은 유럽 경제발전축 개념인 푸른 바나나(blue banana)와 연계된 거점 육성의 차원으로 추진되어, 2000년 덴마크 코펜하겐(Copenhagen)과 스웨덴 말뫼(Malmö) 간 외레순드 대교(16km)에 의한 육로 연결로 본격화됨
 - 코펜하겐-말뫼 간 육로 연계는 양국 노동력의 초국경적인 자유로운 이동을 촉발시켰고, 외레순드 지역의 부가가치 창출 극대화를 위해 양국 간 교육·연구 분야의 인적·기술·기업 네트워킹 노력이 활발히 전개 중

[그림 4] 외레순드 대교(코펜하겐-말뫼) 전경(좌) 및 외레순드 지역 범위(우)



- 초기 외레순드 지역의 초국경적 협력은 코펜하겐-말뫼 연계(INTEREEG II A(1994-1997))를 중심으로 추진되었으나, 활발한 지역협력 성과 창출에 힘입어 ‘외레순드-카테가트(Kattegatt)-스카예락(Skagerrak)’으로 협력의 공간적 범위가 확대됨

[그림 5] 외레순드 지역협력의 확대



자료: www.skane.se

● 주요 추진 프로그램

- 외레순드의 초국경적 지역협력의 가속화를 위해 덴마크와 스웨덴 양국은 외레순드 지역 14개 대학 간 장벽을 허물어 고급인력의 자유로운 교류 기반을 조성하였고, 대학-기업 네트워킹 플랫폼을 구축하여 지식기반산업분야에서 강력한 지역경쟁력을 확보함
 - 외레순드 대학(Øresund University)⁴⁾은 외레순드 지역 내 14개 대학의 연합체로 구성되어 있고, 학생들은 각 대학을 자유롭게 이용할 수 있으며, 고급인력이 양국 어디에서나 교육·취업·창업할 수 있는 인적교류채널 역할을 수행하고 있음
- 외레순드 지역의 핵심성장거점인 외레순드 사이언스리전(Øresund Science Region: OSR)은 지역 내 고급인력과 글로벌 수준의 지식기반산업을 세계로 연결시켜주는 ‘지식기반산업의 산파’ 역할을 수행하고 있음
 - 실리콘밸리와 유사한 개념인 OSR은 외레순드 지역의 대학, 연구소, 지식기반산업, 공공기관을 총괄한 네트워크 조직⁵⁾으로 구성되어 있으며, 지역대학과 공공기관, 1천 개 이상의 기업회원으로부터 경제적 지원을 받아 운영됨
 - OSR은 메디콘밸리(Medicon Valley), IT아카데미, 푸드네트워크(Food Network) 등 7개 플랫폼을 중심으로 IT·바이오산업 클러스터화 되어 있음

4) 2008년 현재 외레순드 대학은 14만 명의 학생(외국인 학생 4천 명)과 1만 명의 연구자(박사 6,500명)로 구성되어 있으며, 8명의 노벨수상자를 보유하고 있음.

5) 다수의 고급인력과 시장선도 기술을 보유하고 12개 대학과 6개 사이언스 파크(2천 개 기업 및 1만 2천 명의 연구자)로 구성.

● 평가 및 성과

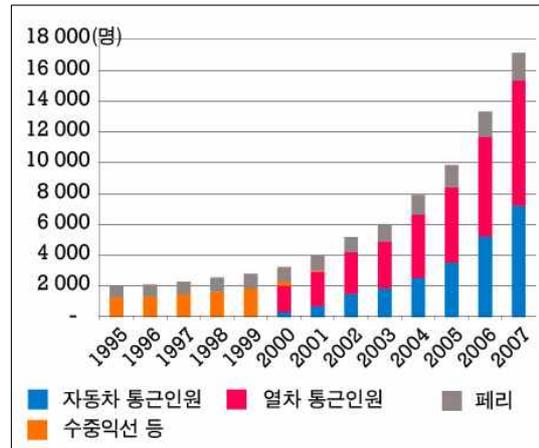
■ 덴마크의 코펜하겐과 스웨덴의 말뫼를 연결하는 외레순드 대교 완공은 초국경적 인적교류의 획기적 활성화 계기가 되었으며, 외레순드 대교 인근 OSR 내 메디콘밸리를 중심으로 118개의 생명과학분야 신생기업이 육성되어 지식기반산업의 인큐베이터 역할 수행

- 양 지역 간 초국경적 통근통행은 2000년 약 3천 명 수준에서 2007년 1만 7천 명으로 약 7배 증가
- 외레순드 메디콘밸리는 2003년에 유럽지역 중 바이오기술 및 의약산업 분야에서 가장 매력적인 투자장소로 평가되어 글로벌 경쟁력을 갖춘 첨단바이오클러스터로 성장하고 있고, 활발한 외국인직접투자(FDI)가 유치되고 있음

■ 특히, 초국경적 지역협력에 의해 육성된 OSR은 협력적 파트너십을 통해 언어·법·물리적 장벽을 극복하고 지역 간 네트워킹에 의한 실질적 부가가치를 창출한 것으로 평가

- OSR은 2008년 유럽 내 ‘지속가능한 개발 및 지식기반 지역경제를 지원하는 가장 혁신 프로젝트’로 ‘클러스터·비즈니스 네트워크 지원’ 부문에서 RegioStars Award를 수상

[그림 6] 외레순드의 초국경적 통근인원 변화



자료 : <http://www.tendensoresund.org>

[그림 7] 외레순드 메디콘밸리의 기업 집적 현황



자료: www.skane.se

4. 정책적 시사점

● 동북아에서의 초국경적 지역협력 필요성

- 최근 전 세계적으로 국가를 넘어선 초광역적 지역경제권이 글로벌 경쟁에 적합한 공간단위로 인식되고 있으며, 향후 선진 7개 국가체계(G7)를 대체하면서 세계의 경제·사회·정치적 실체로 기능할 것으로 전망되고 있음
 - 오마에 겐이치는 국가가 아닌 지역 단위의 경제권(Region-state)이 글로벌 경쟁에 적합한 공간단위라고 주장
 - 리카르도 페트렐라(Ricardo Petrella)는 21세기 중반 세계 체제는 세계 도시지역 30개가 계층구조를 이루면서 선진 7개국(G7) 체제를 대체해 세계의 경제·사회·정치적 실체로 기능할 것으로 전망
- 동북아 차원의 초국경적 및 도시 간 지역협력은 부산 - 후쿠오카, 인천 - 칭다오, 홍콩 - 광저우 등에서 교역과 투자를 중심으로 활성화되고 있으나, 대부분 자매·우호협력이나 항만도시 간 물류연계망 확대 차원에 머물고 있음
 - 기타큐슈의 경우 1980년대부터 공해극복과정에서 축적된 기술을 발판으로, 중국 다롄, 칭다오, 톈진, 필리핀 세부, 태국 방콕 등 18개국 62개 도시가 참여하는 환경협력 네트워크(기타큐슈 이니셔티브(Kitakyushu Initiative))를 구축하고 있으나, 현재까지는 양자 간 협력보다는 일방적 기술전수 차원에 머무르고 있음

[그림 8] 기타큐슈 이니셔티브의 참여도시 현황(2009)



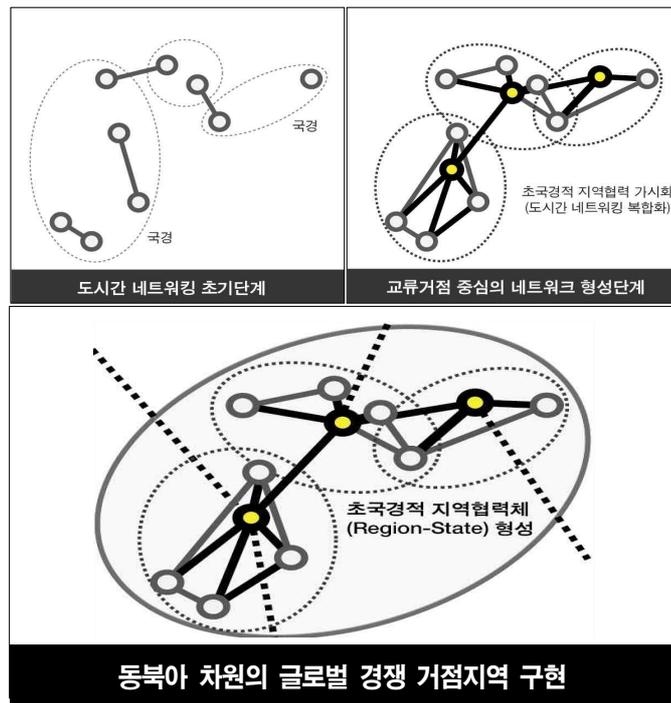
자료: UNESCAP, 2009. <http://www.unescap.org/esd/energy/lowcarbon>

- 그러나 최근 한일해협권 내 부산 - 후쿠오카 간 연계는, 미래성장산업의 공동육성, 공동 생활권 조성, 무역장벽의 축소 및 상호투자 촉진 등의 실질적인 경제적 성과를 창출할 수 있는 초국경적 지역협력이 가시화되고 있기도 함⁶⁾
- 초국경적 지역협력 네트워크 구축은 각기 다른 잠재력을 보유한 도시·지역 연계를 통해 글로벌 차원의 경쟁력 확보가 가능하기 때문에, 초기 단계의 지역협력에 머물고 있는 동북아에 통합적 연계채널을 구축하고 잠재력을 집약시킬 전략 수립이 중요함
 - 오마에 겐이치는 ‘아시아의 EU化’라는 명제 하에 전 세계의 투자를 집적시키고 입지경쟁력 강화를 위해서 개별 국가중심체계에서 벗어나 연합체계로 전환할 것을 주장

● 동북아 내 경제·사회적 부(富)의 공간적 공유·축적·확산 방안

- 동북아 차원의 초국경적 지역협력은 역내 모든 지역의 지속가능한 발전을 담보하고 부가가치 집적에 의해 미래 성장동력 및 글로벌 경쟁력을 확보하는 목표로 전개되어야 함
 - 목표 달성을 위해서는 동북아 지역 내에서 창출되고 있는 경제·사회적 부를 집적시키고, 이를 공간적으로 공유·축적·확산할 수 있는 체계 마련이 중요함

[그림 9] 도시 간 네트워킹 및 초국경적 지역협력체계 발전 개념



6) 동아시아 초국경적 지역 형성과 도시전략(김원배 외, 2009, 국토연구원) 참고.

- 우리나라가 동북아의 초국경적 지역협력과 경제·사회적 부의 공유·축적·확산의 중심이 되기 위해서는, 우선적으로 공적개발원조(ODA)자금 등을 활용하여 초국경적 지식 공유 플랫폼 구축에 대한 이니셔티브를 확보하는 노력을 전개할 필요가 있음
 - 이와 병행하여 동북아 초국경적 지역협력에 있어 우리나라의 역할과 기능, 전략적 대응을 위한 정부·민간차원의 협력방안 등을 중장기 로드맵을 통해 구체화해야 함
- 구체적 추진전략으로는 우선 외레순드 지식기반 산업클러스터와 같이 자국의 경제·사회적 핵심역량을 집약하고 상대국의 사회·문화 환경을 공유하여 글로벌 수준의 비즈니스 및 정주환경을 제공하는 초국경적 교류거점을 육성할 필요가 있음
 - 현재 국가적으로 추진 중인 u-City 등을 활용하여 IT에 의한 교육·의료·문화생활 관련 국가 간 장벽을 극복하고, 초국경적 업무·산업·R&D 협력과 다국적 거주민의 생활편의를 효과적으로 지원할 수 있는 글로벌 수준의 도시 정주환경을 조성해야 함
- 또한 BSR에서 추진하고 있는 지역교류 및 혁신확산 목적의 초국경적 복합교통망 연계체계를 참고하여, 글로벌 경쟁력을 갖춘 인천·부산 등의 지역이 동북아 내 교통·물류 복합체계 구축의 핵심거점으로 기능할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 동북아 지역 내 항만 간 연계(port-alliance) 및 항공부문의 에어셔틀 확대를 통해 도시 간 인적·물적 교류 체계를 심화하고, 열차-페리(train-ferry) 등 육상-해상교통망 복합화를 통해 역내 물류 네트워크의 다변화 및 효율화 전략 추진이 필요함

● 국토연구원 국토인프라·GIS연구본부 서민호 연구원 (mhseo@krihs.re.kr, 031-380-0379)