

東北아시아 지역협력과 地方自治團體의 역할

— 日本을 중심으로

문 경 수*

목 차

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| I. 東北아시아지역의 범위규정과 본 논문의 과제 | 2) 第3次全國總合開發計畫과 定住圈構想 |
| II. 지역 협력의 두 가지 類型 | IV. 環東海交流와 自治體外交의 전개 |
| — 環黃海經濟圈과 環東海經濟圈 | 1) 70년대 “日本해돋이”의 꿈과 차질 |
| III. “內發的 發展”과 日本의 경험 | 2) 90년대 環東海交流의 전개-富山縣과 新潟縣 |
| 1) 全國總合開發計畫과 “마을 만들기” | V. 自治體外交의 가능성 |
| (“村興し”, “まちづくり”) | |

I. 東北아시아 지역의 범위규정과 본 논문의 과제

냉전체제 붕괴이후 동북아시아 지역 협력에 관한 논의가 활발해지면서도 논의의 기초가 되는 해당지역의 범위에 관해서는 뚜렷한 합의가 이루어지지 못하고, 이를 보는 시각이나 입장에 따라서 다양한 견해가 존재한다. 예컨대 세계은행의 “동아시아의 奇蹟”은 “동아시아”를 極東아시아와 東南아시아를 포함하는 지역으로 규정하면서, 극동아시아 가운데 한국, 대만, 일본을 “동북아시아”라고 부르고 있다. 두말할 것 없이, 이는 수출 지향적 성장으로 알려진 개발 도상국의 발전 유형을 정립하려는 세계은행의 관심이나 입장을 보여 주는 것이다.

한편, “지역협력에 관한 의사결정이 정부에 의해서 이루어”¹⁾진다는 견지에서 국가단위의 영역구분을 중시하고, 동북아 지역범위가 남북한, 중국, 대만, 러시아, 그리고 몽골에 이르는 국가들이 管轄하는 전체지역이라는 견해도 있다. 아마 이는 동북아시아의 범위를 가장 넓게 이해한 견해라고 할 수 있으나, 반대로 그 범위를 상당히 좁게 이해하는 학자로서 本多健吉(혼다 켄키치)를 들 수 있다. 그는 “동북아시아 경제교류의 기본적 특징이 관계 諸國家間的 周邊지역간 교류”이라는 입장에서 동북아시아를 중국의 黑龍江省·吉林省、日本の 동해연안의 諸府縣、한반도, 러시아 극동지방의 하바로프스크, 연안지방, 아르루지방으로 한정하고 있다.

동북아시아의 범위설정을 둘러싼 양자의 견해차이의 저변에는 세계경제나 지역협력에서 “國民國家”가 차지하는 위치와 역할에 관한 인식차이가 깔려 있다. 한마디로, 前者는 지역협력에 있어서

* 日本 立命館大學 國際關係學部 教授

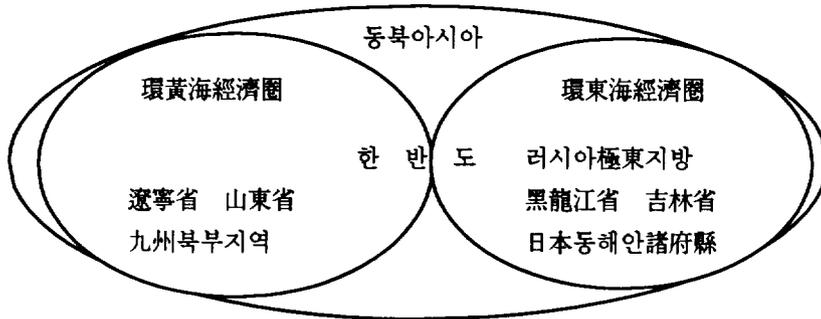
1) 강정모 외, 『동북아시아의 경제협력 구도와 전망』 (서울: 삶과꿈, 1998), p.382.

“국가”를 중시하고 후자는 “지방”을 중요시하고 있는 것이다. “지방”을 중요시하는 本多의 견해는 “國民國家”를 비롯한 근대적 시스템의 機能不全을 주장하는 최근 일본의 학술문화의 혁신적인 기운을 경제학 분야에서 반영한 것이라고도 볼 수 있다²⁾.

그러나 80년대 이후의 세계화(globalization)와 지방화(localization)의 급속한 진전 가운데 아무리 非國家적인 활동주체의 역할이 증대되고 있다고 하더라도, 21세기에 상당한 기간을 통해서 국민국가가 여전히 국제사회에서 基軸적 지위를 유지하리라는 것은 부정할 수 없을 것이다. 더군다나, 국가와 자치단체와의 관계를 대립적이거나 二者 擇一적인 것으로만 볼 필요는 없다. 다만 21세기의 동아시아 지역협력을 내다볼 때, 지방자치단체의 지위 향상과 역할강화가 분명히 전망되는 만큼, 국가와 지방단체간의 협력적이고 보완적인 관계를 모색하는 것은 보다 중요한 의의를 가질 것이다.

이처럼 동북아시아 지역협력을 양자의 협력적이고 보완적인 관계의 진전이라는 시각에서 다루어 볼 때, 동북아시아를 環黃海經濟圏과 環東海經濟圏의 두 가지 경제권을 포함하는 지역이라고 하는 凌星光의 범위규정³⁾이 가장 현실적이고 합리적이라고 생각된다. 여기서 環黃海圏(정확하게는 環渤海·黃海圏)이란 遼寧省에서 山東省에 이르는 중국의 渤海와 黃海沿岸지역, 한반도의 같은 연안지역, 그리고 일본의 九州北部지역들을 가리키며, 이미 상당한 경제교류가 축적된 지역이다. 한편 그는 環東海經濟圏을 本다가 “동북아시아”로서 언급한 지역보다 넓게 규정하고 있지만, 연안지역의 경제협력의 주체와 방식, 그리고 그 발전 정도를 감안하면 本多의 범위규정이 보다 현실적이라고도 여겨진다. 이러한 동아시아의 범위를 그림으로 나타내면 대충 아래와 같이 될 것이다.

동북아시아의 개념도



어쨌든 중요한 것은 동북아시아에는 이 두 가지 경제권이 포함되고 동북아시아의 경제협력은 양자의 발전과 상호관계의 확대와 심화라는 관점에서 내다볼 수 있다는 점이다.

앞에서도 시사한 바와 같이 이 두 가지 경제권은 역내교류의 밀도나 발전단계를 달리하고 있을 뿐만 아니라, 發展 類型과 주체라는 측면에서도 구별되는 특징을 보이고 있다. 본론에 앞서 감히 도식적으로 이 두 가지 경제권의 차이를 밝히자면, 環黃海經濟권은 NIEs형 발전모델을 구현하면서 국가와 대기업이 주체가 되어 있는데 비해, 環東海經濟권은 오히려 발전이 뒤진 지방의 自治團體나 중소기업을 주체로 하고 있다고 볼 수 있다.

2) 本多健吉, “世界の中の北東アジア經濟”, 本多健吉他 『北東アジア經濟圏の形成』(東京:新評論, 1995) p.26.

3) 凌星光, “中國の對外開放政策と北東アジア經濟圏” 上掲書, pp.57-60.

본 논문의 과제는 前者의 발전 유형이 일정한 한계가 엿보이는 가운데 後者の 域內협력을 지향한 自治團體들의 활동을 日本을 중심으로 소개하면서, 동북아시아 전체의 지역협력의 새로운 가능성을 찾는 데 있다.

II. 지역 협력의 두 가지 類型 —環黃海經濟圈과 環東海經濟圈

'90년대에 들어서 활발히 진행된 環黃海 지역의 역내교류는 한마디로 세계은행이 “동아시아의 奇蹟”이라 부른 發展類型의 맥락에서 이루어진 것이라고 할 수 있다. 흔히 정부주도의 수출 지향적 성장이라 하듯이 그 발전의 핵심을 이룬 것은 강력한 국가와 시장, 특히 미국을 중심으로 하는 해외시장의 존재였다. 물론 “국가이냐 시장이냐”하는 문제는 여전히 개발 이론상의 중요한 논점으로 남아 있다. 하지만, 시장에 대한 국가의 불개입을 고집해 오던 世銀(新古典派)의 economist들조차 “동아시아의 奇蹟”에서는 公共政策이 “奇蹟”을 위한 제도적 기반을 조성했다고 인정하지 않을 수 없었던 것이다.

環黃海권을 포함한 동북아시아의 경제발전의 또 하나의 특징은 소위 “雁行型發展”이라고 불리는 수출 확대와 고도성장의 연쇄 현상이다. 일본의 “경제백서”(1994년)는 동아시아 국가들의 財別 貿易 特化係數의 변화에 의거해서 다음과 같이 서술하고 있다.

국가(지역) 차원에서는 일본→NIEs→ASEAN→중국의 차례로, 산업 차원에서는 特化係數가 高조→저하→마이너스로 변하고 있다……이처럼 선두를 달리는 나라(일본)를 쫓아, 계속 이어가면서 부가가치가 높은 분야로 산업의 중심을 옮겨간다는 雁行形態型 발전을 뚜렷하게 관찰할 수 있다⁴⁾.

黃海를 둘러싼 경제교류의 증대와 심화라는 측면에서는 “사회주의 시장경제”를 내 세운 중국이 국제분업에 본격적으로 찬입하고, 雁行型發展의 最後尾에 서게 된 것이 중요하다. 이 점에 관련해서 주목되는 것은 1988년 1월에 당시 趙紫陽총서기가 밝힌 “沿岸地域經濟發展戰略”이다. 그 주된 내용은 (1) 노동집약 산업에 치중한 발전, (2)外向的 경제의 추진, (3)직접투자의 도입, (4) 외국 기업의 힘을 빌린 國有기업의 개혁, (5)외향적 경제의 주력으로서의 鄉鎮기업의 역할 등이다. 바로 여기에는 NIEs型 발전 모델을 중국으로 적용하자는 정책방향이 밝혀지고 있다.

물론 증공업 부문을 중심으로 國有기업이 유지되고, 外向的발전의 주력이 鄉鎮기업이라는 중소기업에 놓여 있다는 점에서 한국 등의 개발 모델하고는 양상을 달리하고 있다. 하지만, 외국자본과 저렴한 노동력을 결부시켜 해외시장으로 진출한다는 NIEs型 발전 모델의 기본특성은 여기서도 관통되고 있는 것이다. 1980년대 중반에는 이미 華南에서 비롯되고 遼東半島에 이르는 沿海10省이 개방되고 있었지만, 이만큼 명백하게 NIEs型 발전 모델의 도입이 밝혀진 것은 위에 “해안지역 경제발전전략”이 처음일 것이다. 이 “戰略”에서 밝혀진 정책방향은 1990년을 전후하는 시기에 심화된

4) 經濟企畫廳, 「1994年版 經濟白書」(東京:大藏省印刷局, 1994) p.304.

인플레이션이나, 天安門 사건과 이에 따른 經濟制裁에 의해서 우여곡절을 면치 못했으나 1992년 鄧小平의 소위 南巡講話를 계기로 확고한 경제노선으로 자리잡게 된다.

중국이 이처럼 대외 개방정책을 확대·심화시킨 것이 1990년대 이후 한국, 중국, 일본, 대만 등 동북아시아 국가들의 域內무역을 비약적으로 증대시키는 조건의 하나를 마련했다. 더구나 중국은 대만·香港에 근접하는 廣東·福建연안, 그리고 長江연안 개방도시들의 “龍頭”가 되는 上海·浦東과 더불어 渤海와 黃海연안에 개발에 중점을 두고, 한국, 일본의 자본도입과 수출진흥에 힘을 기울였다. 그런 의미에서 90년대 環黃海圈의 경제권으로서의 발전은 일본을 시작으로 한국·대만을 거쳐서 중국에 이르는 수출지향의 “雁行型 發展” 모델을 구현하는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 최근의 IMF사태에서 드러난 듯이 그러한 개발방식은 어떤 한계를 보이고 있으며, 이는 環黃海를 둘러싼 域內交易에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 태국의 통화위기로 비롯되는 이번 사태에 원인이나 해결 방안에 대해서는 여러 가지로 견해가 제기되고 있다. 주지하는 바와 같이 IMF는 특정기업과 정부의 유착이나 기업체질의 불투명성을 한가지 원인으로 삼아 이 개선을 촉구하고 있으며 이에 따른 제반조치들이 재벌경영을 개선하는 데 적극적인 의미를 가진다는 것에 대해서는 이론이 여지가 없을 것이다. 다만, IMF가 추진하는 構造調整 정책은 결국 종래의 수출 drive 정책을 한층 더 합리화시켜 촉진하려는 것이고, 여러 경제학자들이 지적하는 바와 같이 경제 위기의 근본적인 해결책이 될지는 의심스럽다.

아무튼 동북아시아 諸國이 지금까지 추진해 온 개발 모델이 이 지역의 공업생산력의 비약적 성장을 가져 왔다고 하더라도 그로 인해 빚어진 모순도 적지 않다. 무엇보다도 中核적인 대기업을 중심으로 하는 균형을 잃은 경제발전은 중소기업이나 농업의 발전을 만치고 지역 간의 격차를 심화시켰다. 다시 말하면 그것은 사람, 기업, 그리고 지역 등 여러 차원에서 累積적으로 성장하는 “中心”에 대해 뒤지고 버림 받는 “周邊”을 끊임없이 재생산하는 과정이기도 했다고 할 수 있다.

環東海經濟圈은 한마디로 그러한 “周邊”에서 시작한 域內地域의 경제협력을 상징하고 있다. 주지하는 바와 같이 제2차대전후 東海는 東西대립과 中蘇대립이 헛갈리는 바다가 되어 意思疏通이나 교류가 거위 단절되고 그 연안 지역들은 한국의 嶺南지역을 제외하고는 발전이 뒤진 지역들이다.

後述하는 바와 같이, 전후 일본의 고도성장은 東京, 名古屋, 大阪의 3大都市圈, 즉 太平洋 벨트 지대를 중심으로 이루어지고, 裏(우라)日本이라 불리던 동해안 지역은 상대적으로 발전의 부진한 縣들이 자리잡고 있다. 1991년 현재 동해 연안에 위치하는 山口, 島根, 鳥取, 京都, 福井, 石川, 富山, 新潟, 山形, 秋田, 青森의 諸府縣들의 住民所得은 모두 다 全國平均 이하이며, 島根, 鳥取(山陰地方)에 이루로서는 東京의 절반수준에 지나지 않는다.

한편 석유, 天然가스를 비롯해서 森林 水産자원에 이르는 경제 발전의 엄청난 潜在力이 지적됨에도 불구하고 소위 “東北現象”으로 알려진 바와 같이 중국 동해 연안 지역의 상황도 일본과 비슷하다. 원래 黑龍江, 吉林, 遼寧省의 東北三省은, 舊滿州時代부터 중공업화가 진전되고 1952년에는 전국 공업생산의 20.8%를 차지하는 공업지대이었다. 5개년 계획기간(53-57년) 중에도 重點建設지역으로 위치 지워져 60년에는 전국 공업생산의 25%를 차지하는 일대 공업 중심지로 발전했다. 그러나 中蘇關係가 악화됨에 따라 동북지방은 對蘇 戰線의 最前線으로서 공업생산이 침체되었다⁵⁾.

5) 凌星光, 前掲書, p.65.

환황해를 이루는 吉林省과 黑龍江省의 두 성에 한해서 보더라도 공업생산의 비율은 1960년의 약 10%부터 93년의 4.6%까지 줄어들었다. 더구나, 이 지역은 大型國營企業의 비율이 높아 시장경제의 기반의 취약해서, 鄉鎮企業 위주의 開放政策에는 맞지 않는 면도 있었고 對外 開放政策이 黑龍江省과 吉林省의 國境都市(黑河, 綏芬河, 滿洲里, 琿春)에 달하는 것도 '92년까지 기다려야 했던 것이다.

어쨌든 중국의 개혁개방이후의 개발방식도 日本과 비슷하게 중국동해 沿岸지역을 중심으로 據點開發方式이며 東海연안에 대한 관심은 크지 않았다. 環東海 연안지역의 경제협력은 이러한 中日 양국의 후진 지역들의 지방정부와 민간 단체의 주도 하에서 구상되었으며, 이를 현실화시키는데 큰 계기가 된 것이 UNDP (UN開發計畫)에 의한 두만강유역 공동개발 위원회의 발족(1991년 말)이었다.

環東海 경제 협력은, 종래의 갈등과 대립의 바다를 연안 지역 주민들의 체제나 국가를 초월한 "협력과 평화"의 바다로 전환시켰을 뿐더러 경제발전의 주체나 방식에 있어서도 새로운 가능성을 제시하고 있다고 할 수 있다. 이를테면 그것은 "20세기형 공업사회"에서 邊境이나 周邊으로 몰렸던 지역들의 21세기를 향한 새로운 시도라고 할 수 있으며, 국가나 대기업을 주축으로 하는 개발 모델 자체의 재정립을 시사하고 있다.

그러한 개발모델의 재정립이라는 대목과 관련해서 주목되는 것은 최근 들어 부각되고 있는 "내생적 분산적 지방 주도적 발전 모델"⁶⁾에 관한 논의이다. 이는 종래의 몰량중심의 경제성장을 목표로 대기업을 집중적 육성을 도모하는 下向적 擴散모델(NIEs型, 혹은 국가주도형 발전 모델)에 대해, 지방사회의 총체적 발전을 目標로, 지방정부를 비롯한 地方의 다양한 行爲者(기업, 사회단체, 이익집단, 주민)을 主體로, "혁신성, 유연성, 경쟁력을 갖춘 중소기업"의 육성을 도모하는 아래로부터의 收斂모델로 규정된다. 이 발전 모델은 세계화와 지방화라는 시대적 추세 속에서 "성공의 위기"를 겪게 된 한국경제의 새로운 發展戰略의 맥락에서 제기되고 있으나, 그 내용은 환동해의 지역 간 협력의 모델에도 대응시켜 볼 수 있을 것이다.

한편 이 "내생적 분산적 지방 주도적 발전 모델"은 제2차대전후의 占領改革을 통해서 민주적 지방자치제도가 법적으로 확립된 日本에서 후진지역의 "內發的 發展"의 문제로서 논의되어 온 발전 전략과도 상통된다. 따라서 여기서는 우선 日本에서의 "內發的 發展"에 관한 경험과 논의를 整理해서, 그러한 개발방식의 현실적인 가능성과 문제점을 검토하고자 한다.

Ⅲ. "內發的 發展"과 日本의 경험

1) 全國總合開發計畫과 마을 만들기("村興し", "まちづくり")

앞서 언급한 바와 같이, 전후 일본의 경제발전은 태평양 벨트 지대를 중심으로 하는 據點開發

6) 고경민, "세계화, 지방화 시대의 지역 발전: 지방주도적 발전전략의 시론적 모색", 『동아시아연구논총』, 제 9집(1999.2), p.132.

방식으로 추진되었다. 이를 명시한 1960년 “國民所得倍增計畫”은 동해연안 지역의 발전에 관해서는 “太平洋벨트 地帶의 周辺, 近接 地域化”를 통해서 이루어진다고 해서 이 지역의 副次的인 위상을 명백히 들어내고 있다. 1962년에 최초의 총합적인 국토 개발계획으로 책정된 “全國總合開發計畫(一全總 1961-70년)도 “지역 간의 均衡잡은 발전”을 내걸었으나 그 실현 수단으로서는 據點開發 방식을 택하고 있다.

“지역 간의 均衡잡은 발전”이 뜻하는 바는 東京, 大阪의 工業集積을 제한해서, 그 주변에 새로운 공업지대를 건설한다는 것이었지만, 그 대상지역은 태평양 벨트를 이루는 首都圈, 中部, 그리고 近畿이었다. 一全總은 그러한 대도시의 공업기능의 擴散을 위한 大都市圈整備計畫과 함께, 새로운 공업거점의 개발을 목적으로 하는 특정지역 개발계획(新産業都市建設計畫)을 핵심으로 하고 있었다. 태평양 벨트 이외의 지역 개발은 주로 後者에 따라 추진된 것이다.

특정개발지역으로 지정 받기 위해서는, 우선 광역 自治體인 縣이 관련 省廳의 지도를 받아 작성한 사업계획을 정부에 제출한다. 사업계획이 승인되고 新産業都市建設計畫의 대상 지역으로 지정된 자치단체는 정부의 재정지원을 받아 지역개발을 실시할 수 있었으나 지방 자치단체가 할 수 있었던 일은 산업기반 정비에 불과했다. 이 시기에는 財源은 막론하고 土地用途 전환이나, 工業用水의 許認可權이 국가 기관에 있었기 때문에 독자적인 산업정책을 책정해도 거의 실행이 불가능했던 것이다. 결국 이 시기 지역 개발에서 자치단체의 역할은 산업기반 정비와 企業誘致에 한정되었으며, 태평양 벨트와 떨어진 지역들은 특정 개발지역의 지정을 받아도 공업화가 진정되지 못해던 것이다.

1960년대의 日本의 급격한 重化學工業化는 한편에서의 거대한 人口集中과, 다른 한편에서의 극심한 人口流出, 즉 “過密”과 “過疎”를 전국적인 규모에서 가져왔으며, 이는 住民自治를 둘러싼 중요한 爭點을 부각시키게 된다. 급격한 都市化에 따른 人口集積은 環境汚染과 생활 관련인 사회 자본 부족을 심화시켜, 이에 대한 도시주민들의 반발이 自治體革新·地域民主主義 운동의 활성화로 이어진다. 60년대 후반부터 70년대 초반에 걸쳐 대도시지역에서 革新自治體가 대거 등장한 것은 이런 사태를 배경으로 하고 있었으며 이는 日本의 保守정치와 그 産業政策의 근간을 뒤흔들린다.

한편, 동해연안이나 東北地方에서의 인구유출(過疎化)은 지역공동체를 再生産하는 勞働力이나 頭腦의 유출을 뜻하며, 심지어는 교육, 醫療 등 地域生活의 기반 자체를 해체시키기도 했다. 다시 말하면 이들 지역에서는 단순한 開發의 시간적 지체가 아니라, 開發의 後進性이 構造化되고, 據點地域의 확산효과도 기대 못하는 형편에 놓였던 것이다. 1970년, 사태의 심각성을 우려한 일본 정부는 “過疎法”을 통과시켰는데 이 법이 적용된 市町村은 전국의 4분의 1에 해당하는 776개에 이르렀다⁷⁾.

“內發的發展”의 萌芽는 이러한 過疎地域에서의 “村興し(마을 일으키기)”, 혹은 “まちづくり(마을 만들기)운동으로 싹트기 시작했다고 할 수 있다. “內發的發展”이란, 한마디로, 지역주민이 거주 지역의 자연환경(生態系)과 전통 문화를 기반으로 외래적인 기술이나 제도를 참조하면서도 자율적으로 만들어 내는 발전이라고 할 수 있다. 그것은 주로 제3세계의 경제발전과 관련해서 鶴見和子들이 제창한 이론이지만, 이를 日本의 지역개발에 적용하는 학자들도 적지 않다. 예컨대, 宮本健一은 지역개발의 유형을 “外來型開發”과 “內發的發展”으로 구별하고, 前者를 외부로부터의 기업유치나 “新幹線, 공항이나 고속도로 등 거대 공공사업을 유치해서 지역개발을 하는 방식”이라고 하면

7) 龜地宏, 『自治の系譜——ジャーナリストの見た戦後地方史』(東京: 第一法規出版, 1991) p.118.

서, “內發的發展”을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉 그것은 “주민이나 현지 기업들이, 자기 머리로 생각하고, 스스로 기술을 개발하고, 계획을 세우고, 스스로 땀을 흘려, 그 토대 위에서, 필요에 따라서는 외부하고도 결합하는 방식”이라는 것이다⁸⁾.

宮本健一가 “內發的發展”의 사례로서 들고 있는 것은 九州 大分縣 湯布院이다. 大分縣은 60년대 臨海部の 콤비나트 건설 위주로 발전이 이루어졌으나, 농촌 지대는 日本에서 가장 過疎化가 심각해진 지역이기도 있다. 그러한 농촌에 자리잡은 湯布院은 알려진 溫泉地이기도 했으나, 이 곳에 “內發的發展”의 시도는 고속도로 건설 계획에 대한 旅館業者들의 반대운동으로 비롯되었다. 반대운동의 지도자들은 “公害反對만으로는 주민들이 따라오지 않다. 환경 보전과 함께 관광과 농업을 동시에 발전시키는 길을 생각해야 된다” 라는 인식 아래, 지역의 농산물을 가공해서, 旅館 등에서 판매하는 방법을 생각해 내고 성공한다. 이 湯布院의 사례를 놓고 宮本健一은 “지역 産業들을 어떻게 서로 연관시키는가 - 이것이 內初的發展의 관건”이라고 결론짓고 있다⁹⁾.

湯布院은 70년대 전반의 “內發的發展”의 成功例라고 할 수 있지만, 전국적으로 보면 초기의 “村興し”는 결국 큰 성과를 거두지 못하고 過疎化도 막을 수 없었다. 하지만 이들은 지역주민을 주체로 하는 開發의 사상적인 潮流를 이루는 계기를 마련하고 80년대의 본격화되는 “村興し”, “まちづくり” 운동의 기초가 되었다고 할 수 있다.

1960년대의 公업화는 大都市圏과 過疎地域의 양쪽에서, 각기 내용을 달리 하나, 주민자치와 주민참여의 기반을 닦았다고 할 수 있다. 1969년 地方自治法이 개정되고 기초자치단체인 市町村이 “총합적 및 계획적인 행정운명을 도모하기 위한 基本構想”을 책정할 것이 의무화되면서 자율적인 지역발전을 위한 法 整備도 진전된다¹⁰⁾.

2) 第3次全國總合開發計畫와 定住圏構想

重厚長大型 산업 위주의 고도경제성장 정책의 반성과 軌道修正은, 주민운동의 활성화와 73년의 석유판동을 거쳐 77년에 책정된 “第3次全國總合開發計畫(三全總)”에서 구체화된다. 三全總의 핵심은 지방의 삶의 질을 향상시키기 위한 “定住圏構想”에 있었다. 이는 지방에서의 定住를 촉진시키기 위해 自然環境, 生活環境, 生産環境의 조화로운 발전을 도모하면서 人間居住의 총합적인 환경을 닦는다는 구상이었다. 定住圏構想에 구체화된 三全總의 기본이념은 석유판동 이후의 安定成長으로의 전환, 환경문제의 분출, 주민들의 자치의식의 성장 등 70년대 중반의 日本을 둘러싼 여건 변화를 반영하고 있었다. 또한 거기에는 1976년에 전후 처음으로 三大都市圏에서 人口의 轉出超過가 기록됨으로써 사람들의 地方定着이 진전되고 있다는 판단도 작용되고 있었다.

70년대 후반은 日本에서 “地方化”가 시대의 思潮로서 부각된 시기이기도 했다. 定住圏構想가 제기된 같은 77년 神奈川縣知事·長洲一二는 “地方의 時代”의 到來를 선언했다. “인구 감소나 고령화 문제 등 지방이 안고 있는 問題를 지방 스스로 풀어 가자”는 것이었다¹¹⁾. “지방의 시대”라는

8) 宮本健一, 『地方自治の歴史と展望』(東京: 自治體研究社, 1986) p.176.

9) 上掲書, 178.

10) 武川正吾, “戰後日本における地域社會計畫の展開”, 蓮見晋彦他編, 『現代都市と地域形成』(東京: 東京大學出版會, 1997) p.192.

인식은, 70년대 후반의 神奈川縣등 선진적 자치단체의 문제제기를 시작으로, 80년대에는 전국적으로 확산·성숙되어 간 사고방식이었다.

“지방의 시대”라는 주장에는 종래의 중앙집권, 國家에 의한 畫一的인 통제, 東京中心、重厚長大 型産業의 육성 등에 대해, 지방분권, 주민자치, 自助 自立, 환경 보전, 개성주의, 지방문화의 존중, 생활중심 등 다양한 내용이 담겨져 있었다. 여기서 기초를 이루는 지방분권의 요구는, 1999년의 地方分權法の 성립으로서 결실을 보게 되지만, “內發的 發展”이라는 脈絡에서 주목해야 하는 일은 “지방의 시대”의 흐름 속에서 시작된 “一村一品”운동이라고 할 수 있다.

한국에서도 잘 알려진 바와 같이, “一村一品” 운동은, 1979년 大分縣의 平松守彦(히라마쓰 모리히코)知事の 제창으로 비롯된다. “一村一品”으로 등장한 상품은 일차산업과 이차산업을 결합한 “一·五次産業”의 생산물을 위주로, 大分縣 大山町の 매실, 밤, 北海道 夕張의 메론 등이 유명하다. 平松은 大分縣에서 70년대 초부터 이미 시작되고 있었던 湯布院이나 大山町등의 선진적 사례를 “一村一品”운동으로 정립하고, 이를 大分縣의 새로운 개발방식으로서 제창한 것이지만, 通産省 출신이라는 그의 經歷에서도 엿보일 듯이, 그 정책은 定住圈構想를 내세운 政府의 지역개발의 방향 하고도 어긋나는 것은 아니었다. 平松은 “一村一品”, 즉 지역의 “地場産業”이나 농업 특산물의 육성의 힘을 기울이면서 동시에 기업이나 공공투자를 유치하는 데도 힘 썼다. 요컨대, 宮本健一가 제창한 “內發的 發展”이 지역 고유의 산업간의 결합을 뜻하는 데 비해, 平松가 추구한 것은 지역 산업과 기업유치의 결합, 즉 宮本가 말하는 “外來型開發”와 “內發的 發展”을 결부시키는 방향이었다고 할 수 있다. “一村一品”운동은 그 후 전국적으로 擴散되고 1980년대 중반에는 通産省을 비롯한 일본정부도 이를 적극적으로 지원하는 정책을 밀어 나가게 된다.

“定住圈構想”을 기축으로 하는 일본정부의 지역개발 계획(三全總)은 앞서 이미 언급했듯이 자연 환경의 보전을 가장 큰 대목으로 삼아, 공업 再配置 計畫이나 교통·통신의 整備 등은 부차적인 의치에 놓이고 있었다. 그런 면에서 三全總는 環境 重視型의 理想主義的인 計畫이라고 평가되기도 했다. 하지만 그것은 주민들의 지방 정착을 誘導하는 데 가장 핵심이 되는 雇用の 創出이라는 면에서는 특기할 만한 새로운 指針을 제시하지는 못하고 있었던 것이다. 결국 “一村一品”운동은 그러한 정부의 계획의 약점을 메우는 역할을 지녔다고 생각된다. 그러나 “一村一品”운동으로 생산된 상품 가운데 전국의 시장에서 확고한 지위를 확립한 상품은 그다지 많지는 않았고, 雇用 創出 효과도 한정되고 있었다. 따라서 定住圈構想은 역시 企業立地의 地方分散이 진정되지 않으면 現實性을 지닐 수 없었던 것이다.

'80년대 이후의 ME (Micro Electronics) 革命、國際化、情報化의 거대한 물결은, 中央과 지방 양쪽에 경험해 보지 못한 새로운 과제를 제기했다. 이 시기의 산업구조의 변화는, 무엇보다도 金融·行政·管理機能들의 東京圈으로의 一極集中을 가져왔고 이는 定住圈構想을 책정한 中央官僚들에게도 예상치 못했던 일이었다. 심한 一極集中 현상은 中央에 대해서는 경제기능의 多極分散을 새삼 제기하고, 이는 테크노폴리스(Technopolice)法¹²⁾이나 四全總에 의해 구체화된다. 한편, 一極集中은 地方에 대해서는 분권개혁의 필요성을 통감케 하며, 이는 1993년에 탄생한 熊本縣知事·細

11) 長洲一二, 『地方の時代と自治體革新』(東京: 日本評論社, 1980), p.25.

12) 産·官·住를 一體로 해서 추진 하는 地域開發방식으로, 高度技術工業集積地域開發法(1983年) 등으로 구체화되어 갔다.

川護熙 정권 하에서 채택된 “地方分權大綱”으로 구체화되었다.

지방분권 개혁은 90년대 일본경제의 구조적 논리에서도 필수적인 과제로 제기되고 있었다고 볼 수 있다. 日立總合計畫研究所는 다음과 같이 지적하고 이 구조적 논리를 해설하고 있다.

80년대 일본의 성공은 자동차나 전기 등 物品生産에 의해 지탱되었다. 物品 위주의 경제에 있어서는 경제 불황기에는 재정금융 정책에 의한 경기 자극이 효과를 발휘하였다. 그러나 90년대에 들어서 정보, 서비스, 소프트웨어 등으로 부가가치가 올라가기 시작하고, 일본의 산업구조는 큰 전환기를 맞이했다. 그 결과 공공정책의 乘數효과와 금리인하에 따른 投資誘發效果도 현저히 低下되었다. 게다가 中央官廳주도의 전국을 대상으로 하는 산업정책도 큰 벽에 부딪치고 있다.¹³⁾

日立總研은 앞으로 일본의 산업정책은 지역의 개별사정을 고려하고 보다 유연성과 다양성을 가져야하며, “中央集中 處理型”으로부터 지역상황에 대응한 “分散 處理型”으로 전환돼야 하고 “그 결과 지역이 주체가 되는 것은 필연적인 흐름”이라고 결론짓고 있는 것이다.

그러나, 그런 한편에서 円高로 인한 제조업의 아시아 지역으로의 移轉과 저렴한 공업제품의 유입은 지방의 誘致企業과 “地場産業” 양쪽의 存立基盤을 위협하기 시작한다. “一村一品”으로 생산된 상품들도 90년대까지 살아 남은 것은 극히 드물고, 일시적으로 성공을 거둔 상품도 後繼者問題 등 난관에 부딪치고 항구적인 所得源으로서 정착 못할 경우가 많았다. 어쨌든 Global Network의 한국을 차지하게 된 90년대 日本 경제에 있어서 중앙의 總合開發計畫은 막론하고 地域開發計畫에 관해서도 歐米나 아시아 諸國의 동향과 무관하게 책정하는 것은 불가능하게 되고 있었다.

한편, 80년대 이후의 고속 교통망 조성 과 정보·통신혁명 은 地方에서의 산업기반이나 都市機能의 整備와 아울러 첨단산업을 중심으로 하는 대도시권으로부터의 기업이전을 용이케 하고, 80년대 후반에 시작되는 기업의 지방이전의 새로운 흐름을 만들게 된다. 테크노포리스 법의 한가지 목표도 연구개발이나 첨단 기업을 東京圈에서 분산시키기 위해서 지방의 도시기능을 높이고 産·官·學이 一體가 된 기술개발교류 네트워크를 형성함으로써 첨단기업의 지방이전을 촉진하려는 것이었다.

가령, “內發的 發展”을 지방산업의 유기적인 결합을 통한 域內循環을 前提로 하는 발전이라고 한다면, 오늘의 日本은 그러한 여건이 거위 상실되고 말았다고 하지 않을 수 없다. 全國總合開發計畫이라는 Macro 計畫에 의거한 지역개발은 지역사회의 存立基盤을 국내외의 외부사회에 전면적으로 개방시켜, 域內循環모델로서의 “內發的 發展”의 여지를 더욱 더 좁히고 있다. 이런 가운데, “內發的 發展”의 논리는 지방산업과 유치산업의 합리적인 결합, 또한 분권화의 추진을 바탕으로 하는 住民들에 의한 규제 강화라는 방향에서 재정립할 것이 요구되고 있다. 90년대에 활성화 된 동해 연안 각 懸들의 自治體外交도 이런 맥락에서 해석되어야 할 것이다.

13) 日立總合研究所, 『グローバル競争に勝つ地域經營』(東京: 東洋經濟新聞社, 1988), p.78.

IV. 環東海交流と自治體外交

1) 70년대 “日本海浬”의 꿈과 차질

동해 연안 諸縣의 對岸交流의 시도는 이미 1960년대에 시작되고 있었다. 전술한 바와 같이 1960년의 “所得倍增政策”은 이 지역을 “裏日本”이라고 부르고 개발 중점지역에서 제외하고 있었다. 1962년의 全國總合開發計畫도 동해연안 지역은 태평양 벨트 지대의 발전에 의한 “波及效果”를 받는 지역이라는 언급에 그치고 있다. 동해 연안 縣들은 이러한 중앙정부의 개발방침에 반발해서, 對岸貿易에 경제발전의 活路를 찾으려고 했던 것이다.

동해 연안 諸縣의 對岸交流은 1964년 동해연안 11縣이 모여 “日本海沿岸振興連盟”를 결성하고 對岸貿易 진흥을 위해서 訪蘇 시찰단을 파견한데서 비롯된다. 이 지역의 대표적 地方紙의 사설 (“日本海新聞” 1965년 1월 1일字)은 당시 동해연안 縣들이 對岸貿易에 건 기대를 잘 전하고 있다.

日本海沿岸振興連盟이 결성된 것은 늘 開發圈外에 놓이는 不遇懸들의 結集體로서 주목된다……對岸貿易의 확대는 동해 연안이 번영하기 위해서는 빠뜨릴 수 없는 조건이다. 특히 境(사카이)港과 蘇聯 나호토키와의 거리는 불과 800km이고, 그 교류 촉진은 山陰 開發의 중요한 열쇠가 된다. 裏日本이 表日本으로 전환하는 길은 이 밖에는 찾을 수 없다. 對岸貿易 확대의 방향으로 (중앙)정치의 자세를 전환시키는 것은 동해 연안 11縣이 첫 번째에 수행해야 할 과제이다.

초기의 연안무역의 대상지역은 舊蘇連 극동지역이었지만, 65년에는 韓日條約이, 이어서 1972년에는 中日國交가 정상화되고, 한 때 “日本海浬”이라고 일컬어질 만큼 동해를 둘러싼 交易增大의 기운이 고조되었다. 하지만 “당시, 찬양된 日本海時代라는 구호는 환상의 꿈으로 그쳤다.”¹⁴⁾고 한다. 동해 주변 나라들간의 國際關係의 불안정은 연안 지역들의 交流가 지속적으로 발전하는 것을 어렵게 만들고 있었던 것이다. 또한 1969년의 “新全總”도 이 지역의 개발이 太平洋연안 大都市圈과의 “交流를 원활하게” 함으로서 이루어진다고 하면서 對岸交流에 대해서는 여전히 소극적이었다.

國土計畫 차원에서의 중앙의 이 地域에 대한 시각 變化는 역시 定住圈構想을 내 세운 三全總에서 이루어진다. 三全總는 동해 연안 懸들이 “자기 특색을 살리고 상호간이 관련을 맺으면서 태평양 연안 지역에 의존부터 벗어나 독자적인 발전 경로를 찾을 필요가 있다”고 하면서 동해연안 지역을 縱貫하는 교통 체계와 對岸 貿易의 확대를 위한 港灣을 정비할 것을 내세우고 있다.

그러나 이 시기 동해연안 諸縣 경제는 태평양연안 대도시에 의존이 구조화되고 거기서 탈피해서 자립하는 것은 간단한 일이 아니었다. 게다가 80년대 新冷戰期에는 당시 中曾根首相이 동해의 關門인 三海峽을 봉쇄한다는 발언까지 나와 동해연안 교류는 한층 냉각되었다.

동해가 교류의 바다로서 또 다시 각광을 받게 되기까지는 舊蘇聯의 페레스트로이카나 중국의 개혁개방 정책 등 동북아시아의 국제환경의 변화를 기다려야 했다. 비로소 1987년 四全總은 동해

14) 中藤康俊, “環日本海經濟圈, 形成の意義と課題”, 『經濟地理學年報』, 39卷1號(1993.3), p.8.

연안 각 지역들의 교류 실적과 開發 수준에 따른 對岸交流을 위한 기반 정비의 방침을 제시했다. 같은 해 自治省은 “地方公共團體의 國際交流에 관한 指針”을 밝히고 국제교류를 지역 활성화의 要諦로 위치 지웠던 것이다.

2) 90년대 環東海交流의 전개

- 富山縣과 新潟縣

중앙정부의 정책변화에 힘입어, 島根縣의 “국제교류의 지침”(88년), 富山縣의 “國際立縣 Plan”와 “環日本海交流 據點構想”(90년), 新潟縣의 “국제화 추진 Plan 21”(90년), 그리고 石川縣의 “국제교류 추진大綱”(92년)등, 동해연안의 各縣들도 국제화와 국제 교류를 위한 총합계획을 연이어 책정하게 된다. 이들은 大綱、構想、計畵등 각기 명칭을 달리했으나 모두 다 環東海交流를 국제교류의 中心으로 삼아 그 내용도 거의 비슷하다. 여기서는 環東海交流가 비교적 상세하게 기술되고 있는 富山縣의 “環日本海交流 據點構想”(이하, 構想)을 예로 그 내용을 살펴본다.

우선 構想은 동해안 한복판에 자리잡은 富山縣이 對岸諸國과의 交易의 歷史가 오래되고, 현재도 러시아와의 무역이나 중국과의 교류의 중심지의 하나라는 인식으로 출발해, 構想의 목적을 “환동해 교류 거점 구축의 필요성과 방향 및 추진 대책을 밝히는 것”이라고 하고, 환동해 교류의 대상을 러시아(극동지역), 중국(동북지방), 한국, 그리고 북한의 4개국·지역을 中心으로 하는 범위라고 규정하면서, 대상 기간을 1991년부터 2000년까지의 단기 및 이를 넘는 장기로 정하고 있다.

構想은, 富山縣이 對岸諸國·동해·태평양을 잇는 國土軸을 형성할 수 있다는 지리적 여건을 강조한 뒤, “환동해 교류의 필요성과 의의”로서 (1) 對岸諸國에 대한 공헌, (2) 對岸諸國과의 교류를 통한 지역의 활성화, (3) 환동해 문화로서의 지역 개성의 확립, (4) 국제감각이 풍부한 인재 육성을 들고 있다. 그리고 그러한 의의를 실현하기 위한 課題와 方向으로서 (1) 인재 육성 거점, (2) 環東海文化의 창출 거점, (3) 학술 연구 거점, (4) 동해物流·정보 네트워크 거점, (5) 도로, 항만, 공항 등 교류를 원활하게 하기 위한 기반의 정비, (6) 자매도시 교류 등 교류의 基礎가 되는 체제 정비 등을 설정하고 있다.

90년대를 통해서 富山縣은 構想이 규정한 이와 같은 방향을 실현하기 위하여 “とやま(도야마)국제센터”, “環日本海交流促進協議會”, “環日本海投資情報센터” 등을 설립해서 環東海 교류의 유력한 據點縣으로서 활발한 교류활동을 벌인다.

그런데 이 富山縣은 농업, 誘致산업, “地場産業”, 그리고 관광이 균형 있게 발전된 지역으로 주목될 縣이기도하다. 농업 면에서는 양질의 富山米(고시히카리)생산을 중심으로 生物工學(Biotechnology)을 응용한 연구가 진전되고, 水稻種子나 틀립 등 전국에 자랑할 만한 특산물 생산도 활발히 이루어지고 있다. 工業 면에서는 家庭配置業으로 시작한 의약품 관련산업이 알려지고 있으며, 戰前으로부터 축적된 銅器의 鑄物技術을 활용한 알미늄 建材도 전국생산량의 약 40%를 차지하는 발전을 보이고 있다. 富山縣 산업은 이 두 분야를 중심으로 기업유치와 전통기술을 살린 “地場産業”의 성장 등 다채로운 公業 集積이 이루어지고 인구 1인당 제조품 出荷額은 동해연안 11縣 가운데 일 위를 자랑하고 있다. “內發的 發展”을 “지방산업과 유치산업의 합리적인 결합”이라는 시각에서 재정립 할 때 바로 富山縣이야말로 그러한 發展의 모델·케이스라고 할 수 있을 정

도이다.

그러나, 90년대에 들어서 거품경제 붕괴나 경제의 국제화가 진정되면서 富山縣 經濟를 지탱해오던 산업들이 沈滯되기 시작하고 지역경제 전체의 活力이 低下되고 있다. 이 점에 관해 縣이 작성한 “富山縣 新産業 비전”도 다음과 같이 위기감을 드러내고 있다.

현재 경제의 글로벌화를 비롯한 경제사회 상황의 급격한 변화는 基幹産業의 成熟化나 신규사업의 부진, 立地 메리트 低下에 따른 입지기업의 감소, 그리고 제3차 산업의 성장의 지체 등 지금까지의 발전을 지탱해 온 경제사회 시스템의 문제점을 顯在化시켜, 富山縣 産業의 성장력을 빼앗기고 있다.¹⁵⁾

이런 상황은, 環東海諸縣에 공통된 것이라고 할 수 있다. 環東海交流는 이와 같은 경제 정체를 벗어나는 데 有望한 활로로서도 기대되고 있는 것이다.

富山縣보다 더 環東海 교류의 역사와 실적을 쌓아 온 지역이 新潟縣이다. 동해안 교류, 특히 舊蘇聯, 중국, 북한과 같은 체제를 달리 하는 나라들과의 교류에 관해서 新潟는 다른 동해연안 縣들은 물론 중앙 정부보다도 앞서 왔다고 할 수 있다.

전후 일본의 中央과 지방과의 관계는 대충 다음과 같은 繼起的인 상호 관계를 이루면서 전개되어 왔다고 볼 수 있다. 즉 우선 中央의 國土計畵을 바탕으로 전국적인 공업화·도시화가 진전되고 이로 인해 빚어진 矛盾을 지방의 先進的 자치단체가 새로운 발상과 정책으로 대처했다. 이어서 이 先進的 자치단체의 정책들을 이 번에는 중앙정부가 흡수하고 정책화하는 단계가 이루어진다. 마지막에는 後進的 자치단체가 中央이 제시한 새로운 방향에 따라가게 된다. 요컨대 政策 刷新의 흐름은 中央→先進的 自治體→中央→後進的 自治體라는 차례로 진행되어 왔다고 할 수 있다. 이미 언급했듯이, 환경문제나 사회보장 정책에서 先進自治體의 役割을 지닌 것은 大都市의 革新自治體이었고, 過疎化에 인한 지역 쇠퇴를 막기 위해 그 役割을 지닌 것이 九州의 “一村一品”운동이었다. 같은 맥락에서 環東海交流에서 先進自治體의 역할을 지닌 것이 바로 新潟라고 해야 할 것이다.

新潟는 德川時代 말기에 東海연안에서 유일하게 開港地가 되고 그 이래 國際交易港으로서 발달해 왔다. 전후에는 동서 냉전이 엄한 시절부터 極東러시아나 북한과의 거위 유일한 창구로서 기능하고, 중국, 한국과의 관계와 더불어 新潟는 다른 都市에는 보기 드문 교류의 역사를 자랑하고 있다.

게다가 新潟는 環東海 연구와 정책 입안을 위한 産·官·學의 다양하고 풍부한 네트워크를 갖추고 있다. 예컨대 현지 經濟界 인사들에 의해 1985년에 조직된 “日本海經濟研究會”는 일본에서 “環日本海”라는 말이 정착되기 전부터 對岸 지역들과의 빈번한 교류를 추진하고 현재는 경제교류의 사실상의 창구로서 인지되고 있다. 또한 1988년 발족한 “新潟大學環日本海研究會”는 환동해 연구의 메카로서 이 지역의 학술 교류에서 선도적 役割을 지녀 와 1993년에는 “環日本海研究學術連絡協議會”을 발족시킨다. 요컨대 新潟는 對岸 교류의 역사를 비롯해서 공항, 항만등 하드·인프라, 그리고 연구·교육·정보등 소프트·인프라에 이르는 모든 면에서 環東海 교류를 위한 기반과 실적을 최대한으로 갖춘 縣이라고 할 수 있다.

15) 富山縣 『富山縣新産業ビジョン』 <http://www.pref.toyama.jpsections/1301/vision55.html>

이러한 풍부한 인프라를 무기로 新潟는 環東海經濟圈의 기반이 되는 對岸交易을 적극적으로 밀어 나가고 있다. 근년에는 縣內의 金屬 洋食器·하우스웨어, 작업 공구 등의 대표적인 “地場産業”을 중심으로 국제환경의 변화에 대응한 신제품·신기술의 개발, 사업 전환, 해외전개 등을 위해 힘쓰고 있다. 이렇게 기업활동을 지원하는 한편 新潟縣는 1995년 중앙 정부의 승인을 얻어 “新潟 F A Z (輸入促進地域) 計畫”을 책정하고 新潟의 國際物流據點化를 향해 物流據點의 정비와 무역관계 기업의 集積을 도모하고 있다.

그러나 新潟의 對岸交流의 실적이 縣의 貿易額 전체에서 차지하는 위치는 그다지 높지 않다. <표 1>과 <표 2>는 對岸 4개국에 대한 新潟의 수출입 동향을 나타낸 것이다. 1977년의 輸出額에 관해서 보면 全輸出額이 2,327億円으로서 그 중 미국이 20%를 차지하는데 비해 중국이 8.5%, 한국이 6.2%, 러시아와 북한은 1%도 못 미치고 對岸 4개국을 합쳐도 미국을 따라잡지 못하고 있다. 輸入에 관해서는 인도네시아가 全輸入額의 32%를 차지하고 對岸 4 개국은 약 10%에 불과하다.

<표 3>은 동해연한 縣들의 최근에 수출입 實績이다. 京都, 山口, 九州의 4縣이 상위를 점하고 있으나 이들 縣들은 그 규모나 일본 경제에서 차지하는 위치로 보아 環東海연안의 그 以外的 縣들하고는 다른 범주로서 다루어야 할 것이다. 이들 현들을 제외하면, 新潟의 輸出入은 東海沿岸 縣 속에서 일 위를 차지하고 있지만, 그 新潟마저도 교역 실적은 낮은 수준에 머물고 있는 것이다. 이는 環東海經濟圈이 “經濟圈”으로서는 아직 다나 초보적인 단계에 있고 21世紀에 넘겨진 과제가 적지 않다는 것을 말해주는 것이라고 할 수 있다.

<표 1> 對岸 4개국에 대한 新潟의 輸出動向 (單位 : 百萬円, %)

年 國名	1996년		1997년		
	輸出額	對前年比	輸出額	對前年比	構成比
韓國	13,423	68.8	14,471	107.8	41.7
北韓	164	178.3	13	7.9	0.0
中國	16,306	101.6	19,801	121.4	57.0
러시아	8,742	1,412.3	447	5.1	1.3
計	38,635	106.5	34,732	89.9	100.0

자료: 『國際交流概要』新潟縣企劃調整部國際交流課

<표 2> 對岸 4개국에 대한 新潟의 輸入動向 (單位 : 百萬円, %)

年 국명	1996년		1997년	
	輸出額	輸入額	對前年比	構成比
韓國	5,358	10,960	204.6	37.0
北韓	81	154	190.1	0.5
中國	23,535	13,397	56.9	45.2
러시아	3,171	5,126	161.7	17.3
계	32,145	29,637	92.2	100.0

자료: 『國際交流概要』新潟縣企劃調整部國際交流課

〈표 3〉 日本과 環東海地域 4개국과의 貿易動向

(金額單位 : 100萬円)

道府縣名	輸 出		輸 入	
	1997년	1998년	1997년	1998년
北海道	26,754	30,464	144,850	127,451
青 森	3,367	10,062	11,599	7,813
秋 田	3,002	3,065	12,157	9,521
山 形	10,065	6,732	10,253	9,309
新 潟	32,205	31,458	83,143	77,902
富 山	24,339	20,059	62,945	43,638
石 川	9,814	6,362	16,649	14,253
福 井	15,954	13,566	28,667	33,568
京 都	52,719	42,568	35,814	28,669
鳥 取	6,144	6,635	10,548	11,153
島 根	99	346	932	778
山 口	250,948	184,519	277,282	261,207
福 岡	262,144	226,730	414,546	388,663
北九州	151,609	119,512	238,885	222,982
계	697,554	582,566	1,109,385	1,013,925

자료: 「環日本海貿易交流センター」(富山縣)

V. 自治體外交의 可能性

1999년 3월26일 일본에서 機關 委任事務 폐지를 기본내용으로 하는 “地方分權 一括法案”이 閣議결정되었다. 全 475개에 이르는 이들 법안이 성립되면 2000년 4월부터 실시되고, 일본의 중앙과 지방과의 관계는 明治維新 이래 계속된 “上下·主從 관계로부터 對等·協力”관계로 크게 전진하게 된다.

이러한 지역자립의 흐름은 앞에서 살펴 본 環東海 지역 간의 교류에서도 확인된다. 환동해에서 싹트기 시작한 지방단체간의 교류는 국가나 대자본 주도의 경제협력의 한계와 결함을 보완하고 해소하는 데 크게 이바지해 왔고 앞으로도 그럴 것이다. 또한, 환동해지역의 지방단체간 교류는 민족과 문화 그리고 생활양식을 달리하는 지역주민간의 상호이해를 증진시키고, 나아가서는 이 지역의 평화와 안전보장상의 기초를 닦는 데서도 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다.

그러나, 환동해권의 지역협력은 이 지역이 갖고 있는 잠재력에 비해 부진하다고 할 수밖에 없다. 新潟의 현실에서 엿보일 듯이, 특히 환동해경제권 구축의 기반이 되는 경제교류 면에서 그 규모나 수준의 低調함이 눈에 띈다. 단기적인 경기변동의 문제는 제쳐놓고 가장 큰 걸림돌은 한국을 제외한 對岸地域의 산업 인프라가 결정적으로 부족하다는 것이다. 두말할 것 없이 두만강 개발은 그러한 산업 인프라 건설을 多國間 협력으로써 추진하자는 것이다. 그런데 지금까지 그 대규모 개발의 주체가 되어 온 것은 해당 지역의 자치단체가 아니라 국가이며, 新潟와 같은 自治體도 거위 學術研究 차원 이외는 석수무책이었다고 하지 않을 수 없다. 북한과 한국에 관해서는 막론하고 중국 측에 관해서도 개발계획의 입안과 추진에 있어서 현지의 延邊自治州보다 吉林省政府

와 그 배후의 중앙정부의 생각이 크게 작용하고 있다.

두만강 개발의 문제는 국제교류의 이름으로 추진되어 온 日本의 自治體外交의 限界를 두 가지 점에서 드러냈다고 할 수 있다. 하나는 金融이나 資本에서의 힘의 한계이고, 다른 하나는 自治體外交의 범위의 한계이다.

힘의 한계라는 면에서는 自治體 상호간의 협력이나 조정을 광범위하게 추진해 나가야 된다는 과제가 제기된다. 예컨대 중국 동북3성은 동해로 나가는 經路를 둘러싸고 말썽이 많고, 日本의 동해 연안 자치단체들은 거위다 모두가 자신들을 거점으로 내세우고, 각지방의 특색에 맞는 역할 분담이나 調整이 제대로 이루어지지 못하고 있는 형편이다. 1995년 “北東아시아 地域 自治體連合”이 발족되고, 이 면에서의 역할이 기대되지만 산업·금융에 이르는 共通化가 진정되는 九州 各縣의 협력 관계에 비하면 동해 연안 自治體들의 협력 관계는 매우 미약하다.

自治體外交의 범위의 문제에 관해서는 원래 외교권은 中央政府에 있다는 생각이 일반적이고, 日本國憲法도 外交關係 처리권과 조약 締結權을 內閣에 부여하고 있다. 이 입장에서 보면 自治體外交도 정확하게는 “國際交流”이고 “外交”라고는 못한다고 할 수 있다. 실제로 90년대 환동해 연안 自治體들의 對岸 외교도 일부 自治體를 제외하고는 87년에 自治省이 제시한 “國際交流的 指針”의 범위를 벗어나는 것은 아니었다고도 볼 수 있다.

그러나 다른 한편에서는 나라가 책정한 법률이나 조약을 널리 해석하고 해당 법률이 규정하는 같은 대상에 重複적으로 관여할 수 있는 권리를 자치단체에 인정하는 견해도 존재한다¹⁶⁾. 즉 憲法 解釋에 따라서는 自治體가 광범위한 외교권을 행사할 수 있는 여지가 주어지는 것이다. 새로 채택된 지방분권 관련법은 自治體의 外交權에 대해 직접 언급을 안하고 있지만, 이들 法律에 의한 자치권의 확대는 自治體外交의 폭을 넓히는 데서도 도움이 될 것이 예견된다.

물론 환동해 교류는 中央과 地方의 협력 없이는 추진 못할 것이다. 그러나 交流의 다양한 측면이나 단계에 따라서는 자치단체가 적극적인 外交主體가 되어 活動하는 것이 요구되는 바가 적지 않다. 環東海 交流에 관해서는 바로 현 시점이야 말로 그러한 역할이 日本의 자치단체들에게 절실하게 요구되고 있는 것이다.

참고문헌

국민호편, 『동아시아 신흥공업국의 정치제도와 경제성공』, 전남대학교 출판부, 1995

한국세계지역연구협의회, 세종연구원編

『동북아 경제권구상과 한국의 선택』, 세종연구원, 1997.

현강정모 외, 『동북아지역의 경제협력 구도와 전망』, 삶과꿈, 1998

國土總合開發研究會編, 『國土總合開發總覽』, 國土總合開發研究會, 1967, 1968

國土廳, 『第三次全國總合開發計畫』, 大藏省印刷局, 1977

國土廳, 『第四次全國總合開發計畫』, 大藏省印刷局, 1987

16) 대표적인 논자로서 兼子仁 『自治體法學』(學陽書房, 1988)을 들 수 있다.

- 環日本學會編,『環日本海研究』(1號~4號), 1995~1998
- 環日本海アカデミック・フォーラム,『環日本海』(1號~5號), 1996~1998
- 下川辺淳編,『資料新全國総合開發計畫』, 至誠堂, 1971
- 本多健吉他,『北東アジア經濟圏の形成』, 新評論, 1995
- 大内秀明,『東アジア地域統合と日本經濟』, 日本經濟評論者, 1998
- 富山縣,『環日本海交流據點構想』, 1991.
- 長洲一二,『地方の時代と自治體革新』, 日本評論社, 1980
- 平松守彦,『地方からの發想』, 學陽書房, 1990.
- 法政大學比較經濟研究所,『東アジア工業化のダイナミズム』, 法政大學出版局, 1997
- 日立總合研究所,『グローバル競争に勝つ地域經營』, 東洋經濟新聞社, 1988
- 大津浩・羽見正美編,『自治體外交の挑戰』, 有信堂高文社, 1994
- 宮本健一,『地方自治の歴史と展望』, 自治體研究者, 1986
- World Bank, *East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington DC, 1993
- James R. Lee and Peace Bransberger(eds), *Cooperation and Development in East Asia: Multi-Disciplinary and Multi-national Perspectives*, American University, 1996