

对促进韩中地方政府交流方案的研究

李菊花*

• 中文摘要 •

21世纪以后, 地方政府的国际交流活动被认为是不亚于国家间外交的重要外交活动。也就是说, 地方政府的外交政策不仅是地方的生存战略, 也是加强国家竞争力的发展战略。韩中两国1992年8月建交后, 基于地理相邻、文化相似、经济结构互补等有利条件, 各领域发展迅速。特别是韩中两国虽然比其他任何国家都积极推进交流事业, 但都呈现出偏重交流地区、多样、持续的交流事业不振等特征和局限性。有人指出, 这些问题的主要原因是地方推进国际交流的自律性不足、国际交流事后管理不足、民间部门参与度低、国际意识不足等, 但目前还缺乏能够支援地方自治团体国际交流的法律、制度性装置。本文综述了地方政府的国际交流合作类型, 探讨了韩中地方政府间国际交流合作的类型和特点, 以及韩中地方政府间交流存在的问题, 并提出了法律、制度上的改进措施。为了应对萨德(THAAD)事态和新冠肺炎大流行之后的外交梗塞局面恢复时期, 试图摸索理想的韩中地方政府交流方向。

关键词: 国际交流、地方自治团体、友好合作、发展方案、国际化

I. 序论

随着21世纪的到来, 地方政府的国际交流领域正在跨越过去国家固有权限的"外交"领域。这是因为随着"地方的竞争力是国家的竞争力"的时代要求, 中央政府和地方政府之间的分权合作体系领域逐渐扩大。过去, 地方政府的国际交流活动不认为是象征地方自律性和分权的重要独立外交活动, 而是被认为是仅限于在中央政府外交领域范围内进行的下位概念的交流合作。但是, 在地方分权时代, 地方政府的国际交流活动被认为是仅次于国家间外交的水平外交

* 창원대 중국학과 객원교수(lee99101@hanmail.net)

活动。¹⁾也就是说, 地方政府的外交政策不仅是地方的生存战略, 而且应该作为强化国家竞争力的发展战略重新认识, 地方外交是国家发展战略的大领域, 同时也是提示韩国地方自治发展方向的新模式。因此, 尽管过去的"地方自治团体的国际交流活动"在理论研究方面比较浅薄, 但今天仍普遍使用"地方政府的外交政策(Local Foreign Policy)"一词。在这种情况下, 随着2020年地方自治法的全面修订, 地方自治团体的国际交流及合作相关事务正式新设到地方自治团体的事务范围内。此外, 在不违反国家外交、通商政策的范围内, 为了吸引国际交流、合作、通商、投资, 还新设了"地方自治团体的作用"条款, 以推进与外国地方自治团体、民间机构、国际机构合作。但现实是, 尽管地方自治法新设和完善了有关国际交流的部分条款, 但宪法和法律中仍然缺乏有关国际交流的法律、制度支援体系。大部分地方政府自治法规中有关国际交流的条款在中央法制化的框架内制定得过于笼统, 未能体现地方的特殊性。因此, 中央政府应该明确认识到扩大和加强地方自治的意义, 并改善阻碍地方政府外交活动的法规。即, 明确区分中央政府和地方政府的事务范围, 在不侵犯中央政府外交活动的范围内, 大幅保障地方政府对非权力交流与合作事务的自治立法权。本文考察地方政府国际交流合作的类型, 分析韩中地方政府间国际交流合作的类型和特点, 以及韩中地方政府间交流存在的问题, 提出法律、制度上的改善方案, 以期具体落实韩中地方外交的理想发展方向。

II. 地方政府国际交流的理论考察

1. 地方政府的国际交流与地方外交

今天的国际交流已经超越了过去的传统外交、国际通商交易或安保关系等, 全方位多元化, 以往中央政府代表国家垄断的局面正在急剧减少。也就是说, 随着国际交流的主体及单位从原来的国家或中央政府为主, 扩大到地方政府、民间团体、学术研究团体、文化艺术团体等, 国家或中央政府的作用正在逐渐减少。

过去的国际交流分为国家间的外交范围, 从中央政府和地方自治团体间的事务分配角度进行区分时, 国际交流被理解成外交国家功能, 在大部分国家, 外交被认为是中央政府的固有领域。但如今, 随着外交主体的多元化和外交领域的多样化, 不仅是地方政府, 连民间团体、普通市民也成为外交活动的主体。²⁾因此, 地方政府之间的姊妹关系等国际交流日益频繁, 在当

1) 本论文还将韩国的地方自治团体称为法律上的"地方自治团体"以外的"地方政府";文贤美, 『自治分权时代, 韩中地方政府国际交流合作的问题点及改善方案研究』, 中蘇研究, 第43卷, 第4号, 2019, p.9.

2) 全国市道知事协议会, 『地方自治团体国际交流手册·修订增补版』, 2015, pp.26-27.

今复杂多元化的国际关系下, 地方政府等个人和团体为国际城市间的外交做出积极贡献, 成为“地方国际化”时代的主角, 所谓的“地方外交时代”正式拉开帷幕。

考虑到这一点, 综合定义国际交流的意义, 超越人种、民族、宗教、体制、理念、语言、文化等差异, 可以说是个人和集团、机关、国际机构以及国家等多种主体以增进各自的友好合作和理解, 以及以共同利益为目的, 在相关主体相互间正式和非正式地展开的相互共存的合作关系。对于地方政府来说, 国际交流的意义是指地方政府站在主体立场上与外国地方政府建立姊妹关系或友好交流关系, 在人力、经济、文化、体育等全方位领域进行交流。地方政府的国际交流行为与国家间的外交不同, 超越了理念、宗教及体制、军事实力和经济力等条件, 纯粹以地方城市间的信赖和友谊为基础展开的交流合作。因此, 国家或政府层面的外交中最重视的国家能力、理念体制、国家间的关系等不能成为直接的决定性因素。相反, 地方政府之间的外交具有能够在平等的立场上进行交流的特点。

与这种“地方外交”一起, 正在扩充的新领域就是“公共外交(Public Diplomacy)”。进入21世纪后, 随着多种形态的非国家行为者成为外交的主角, 同时随着飞跃性的新媒体的发展, 不特定大众的开放型外交领域扩大, 外交的新模式正在发生变化。21世纪新的公共外交以政府和多种民间领域为主体, 其特点是, 通过网络、SNS等多种数字媒体, 形成横向、双向的关系。公共外交可以说是通过文化、艺术、体育、价值观等无形资产所具有的魅力, 追求抓住对方国家大众心的软实力的新概念外交, 韩国比发达国家晚一步投入公共外交, 但宣布2010年是“公共外交的元年”, 将现有的政务外交和经济外交一起, 将公共外交设定为大韩民国外交的三大轴心, 致力于加强公共外交政策。

2. 地方政府国际交流的目的和必要性

随着科学文明的飞速发展, 在邻里关系密切的地球村不能闭门闭户、封闭生活, 相互合作、共同生活对双方都是有利的选择。有时, 即使国家和国家为了国家利益而竞争, 也要相互合作, 谋求共存, 坚持平等互利的原则, 这才是国际社会没有选择的必然生存战略。在无限开放和无限竞争的时代, 不能只主张本国的立场和利益。因此, 国际交流合作是任何国家共同提供有意义和有利益的最佳国家发展战略之一。为了国家之间理想的交流合作, 不仅要增进相互间的友好, 还要通过人员交流和信息交流等, 将相互间的试行错误最小化, 将协同效果最大化。³⁾ 如今, 随着以地区为媒介的全球概念的扩散, 地方政府的品牌比国家更加受到重视, 出现了“国家的竞争力决定于城市的竞争力”, 而不是“城市的竞争力决定于国家的竞争力”的倾

3) 全国市道知事协议会, 『地方自治团体国际交流手册·修订增补版』, 2015, pp.29-30.

向。⁴⁾从这个立场出发,可以整理如下地方政府间交流的必要性。第一,通过国际交流,不仅可以提高地球村社会对国际标准和共同关心事项的认识,还可以提高对符合国际水平的各种行政服务、制度及法律、产业活动的共鸣和理解,还可以收集地方政府先进化的富有创意的方案和信息及优秀事例。⁵⁾第二,为了通过人力交流和物资的通商交流增进相互理解与合作,国际交流是必不可少的。不仅是地区开发和各种合作事业,为了谋求经济活动的强化,可以说应该强化地方政府国际化,而且推进基础的国际交流事业应该构筑在国际社会上发挥作用的基础。三是引进先进的高新技术、知识信息,创新区域产业,注入新的经济活力,建立国际交流合作基地是必然要求,要推动地方政府行政体制的先进化,促进经济活力,要共享各种信息和思路,提升地方政府的全球能力。第四,通过人员交流、文化、艺术、学术、体育等国际性友好交流活动,为提高市民的生活文化和教育质量做出贡献,有必要增进国际城市间的友好和信赖关系。第五,各地方政府应通过特色化、差别化战略,谋求适合地区条件和环境的国际合作事业。也就是说,国际交流是一个地区的地方政府超越了一直以来是一个国家小地方的消极概念,成长为世界这个大舞台上的地方城市所必需的发展战略之一。要成功实现上述各种国际交流的目的,既要有专业知识,又要有精准的策略。如果在没有构筑这种内部力量或事先准备的情况下,急于推进国际交流事业,也许能取得部分或暂时预期的成果,但从中长期来看,很难期待取得大的成果。因此,为了可持续的国际交流的成功,最重要的是各地方自治团体确保专门组织和专业人力,设定可实现、现实上有帮助的政策方向,从战略上推进。

<表 1> 國際交流目的

区 分	目 的
对国际合作认识的提高	<ul style="list-style-type: none"> ■ 培养地方政府职员及居民的国际化意识,促进国际交流与合作形成对韩共识 ■ 增进对国际社会潮流和国际标准的理解,提高作为全球市民的认识 ■ 通过海外研修、考察、参观等增进见识,谋求开放的世界观等
提高行政先进化力量和发展落后国家贡献	<ul style="list-style-type: none"> ■ 先进的模范行政和先进法律制度、模范事例的标杆为落后国家发展做出贡献 ■ 与外国地方政府建立双向互助机制 ■ 构筑城市与地方的国际化基础、提高内部收容能力、提高国际力量等
地区经济的活跃和人才培养	<ul style="list-style-type: none"> ■ 刺激地区产业和地方经济,促进地区经济的发展。 ■ 支援外国人与外国机构、外国企业、国际机构的国内经济活动 ■ 吸引优秀技术和优秀人才及确保海外资本和移居劳动力等

4) 宋顺爱,『促进地方自治团体间国际交流的法律制度改善方案』,东亚大学硕士论文,2013,p.9.

5) 朴基寛,『地方政府国际交流实态分析及活性化方案』,2006,p.91.

区 分	目 的
与国际社会建立互助体制	<ul style="list-style-type: none"> ■ 对环境、保健、灾难等国际共同关心的问题的协商和相互合作 ■ 加入国际机构增加城市间国际连带活动 ■ 对国家外交的补充作用及地方外交增进等
文化理解与社会发展	<ul style="list-style-type: none"> ■ 理解外国文化, 激发本国文化自豪感 ■ 支援地方人才及地方教育研究机关等的培育发展 ■ 通过国际信息谋求地区政治行政和社会文化发展等

资料参照: 全国市道知事协议会, 『地方自治团体国际交流手册·修订增补版』, 2015. p.31.

与中央政府主导的国际交流相比, 地方政府的国际交流更加重视以人为中心的民间外交, 通过与多种民族的交流, 增进地方政府的居民对国际社会的理解, 培养国际感觉和意识, 重视地区独创的固有文化和该地区的多种资源。⁶⁾ 现在, 地方政府的国际交流合作是超越国境, 生活在全球化时代的地球村社会俨然交流的主角, 通过培养居民的国际意识和培养全球人才, 加强国际竞争力, 率先引领全球化, 提高居民生活质量, 为地方政府乃至最终国家发展做出贡献, 可以说是国家外交战略中不可或缺的发展要素。

3. 地方政府国际交流合作的类型和策略

地方政府国际交流类型按分类方法可分为多种类型。一般常用的分类标准如下: 行政及人员交流和文化艺术、旅游、学术、青少年、体育、民间团体的交流。

第一, 最基本的国际交流是知识、信息交流和人员交流。为了相互理解国际城市, 首先要了解双方的各种现状、制度及文化, 通过知识、信息交流可以了解各城市的情况。如果通过知识、信息交流实现各地方政府之间的沟通, 构建相互信赖关系, 就可以推进短期的人员访问。实现短期的相互交换访问后, 中长期的人力交流事业自然会成为共同关心事项。根据地方政府双方之间的情况和需要, 可以调整人员访问时间, 也可以定期运营。通过城市环境相似的地方政府之间定期派遣职员进行交换工作的人力交流, 可以期待培养国际意识、学习外国地方政府行政业务知识及交换知识信息、增进对其他地方政府的理解等非常有益的效果。地方之间的人员交流是一种基本的交流形式, 具有培养先进的行政体制和体系, 建立地方政府的行政发展和人员网络等优势。

第二, 地方政府之间既传统又经典的国际交流形态的姊妹关系。由于地方政府之间经过一

6) 金兰, 『地方自治团体国际交流成果增进方案研究』, 韩京大学国际开发合作研究生院, 2013, p.9.

段友好交流期，以进一步深化发展相互友谊和睦邻互信为目的而签订的进一步交流形式，是一种具有在更稳定的立场上谋求紧密友谊优势的一般交流形式。⁷⁾

三是地方政府最核心的价值和目标的经济通商交流。这通常是指相互间派遣市场开拓团、设置海外常设展示场、参加国际展示会及博览会、以及地方政府间的招商引资等交流活动。⁸⁾进行这种类型的交流时，如果与外交部和驻外公馆、大韩贸易投资振兴公社(KOTRA)和出口相关机关团体等建立合作体制，就能取得更大的效果。此外，还有提供国际城市间多种信息的市场动向说明会、为支援海外活动而运营贸易主管、设立、运营代理企业进出口代理和进军海外支援事务的贸易公司等多种形式的经济通商交流。不仅是韩国，世界各国的驻外公馆和地方政府比起政务等其他领域的外交，有关经济通商的国际交流业务持续增加是世界趋势。第四，作为文化和旅游交流，涉及面非常广，涉及的领域非常广泛。文化交流主要以地方政府的民间团体和社会团体为中心进行，传统艺术、现代艺术、地方民俗、历史、学术研究、保健医疗、体育、地方庆典等符合城市特点的多种领域可以作为交流对象。最近韩国的韩流文化正在海外扩散，因此从地方政府的角度来看，传播韩国的先进文化是提高国家竞争力的非常有意义的事业，可以成为很好的文化交流领域。如果拥有国际城市间文化、艺术、生活方式等相关的传统文化交流平台，就会深入了解彼此的同质性和异质性，自然而然地增加理解幅度，打开心扉，成为相互尊重的契机。

全球化时代的国际城市间文化交流是可以增进相互间的理解、提高信赖的领域，因此有必要不分中央政府或地方政府，持续推进。旅游交流被称为“没有烟囱的可持续工厂”，最近各地方政府都注重吸引游客，这是因为旅游产业在世界总GDP中所占的比率日益提高。

第五，可以举出世界各国团体对多种运营的国际机构的参与和积极的活动。观察主要发达国家的地方政府，可以发现他们共同积极参与国际机构，并且在国际机构积极开展活动。特别是有很多与地方自治和环境保护、青少年交流、一般行政等相关的国际团体和机构，从日本地方自治团体国际化协会(CLAIR)的情况来看，为了支援日本的外语教育，运营着根据主要语言邀请外国青少年进行支援的交流项目JET(Japan Exchange and Teaching)制度等多种项目。⁹⁾另外，如果参加美国国际姐妹城市协会(SCI)、国际城市管理协会(ICMA)等年例活动，就可以获得增进与美国地方政府友好交流的机会。此外，与地方自治相关的世界最大的国际机构世界地方自治团体联合(UCLG)是被称为“世界地方自治团体的UN”的非政府联合体。参与这种国际机构不仅可以拓宽世界眼光，通过共享各国际城市的优秀事例等多种信息，谋求地区发展，

7) 全国市道知事协议会，『地方自治团体国际交流手册·修订增补版』，2015，pp.41-44.

8) 张明均，『地方自治团体国际交流发展方案研究』，全北大学行政研究生院硕士论文，2019，pp.8-9.

9) 全国市道知事协议会，『地方自治团体国际交流手册·修订增补版』，2015，p.44.

还具有构筑灾难或灾害等危机状况发生时相互支援的国际城市间合作体制的优点。最近,韩国地方政府也越来越多地举办具有地区特性的各种国际规模的会议或活动,通过成功举办这种国际活动,提高地方政府在国际社会上的形象和地位,可以说是国际交流的良好事例。一般来说,中央政府的国际交流以外交(Diplomacy)的形式出现,那么地方政府之间的国际交流将以姊妹关系的形式具体化。¹⁰⁾

国际城市间的姊妹关系对于地方政府之间更加系统和持续的交流合作具有重大意义。因此,通过这种姊妹关系的国际交流,通过与具有不同文化背景的地区及民族的交流,了解相互间地区的社会习惯、历史和文化,从而创造更加丰富的未来。

III. 韩中地方政府间国际交流现状与特点

1. 韩中地方政府间交流类型分析

韩中地方政府自1992年建交以来,最普通的交流形式可以说是姊妹关系与友好交流。截至新冠肺炎疫情之前的2019年末,韩国243个地方自治团体中有231个地方自治团体与中国392个地方政府进行交流,这意味着韩国大多数地方政府认识到对华交流的重要性,正在推进交流。韩国国际交流对象国依次是中国、日本、美国、越南、俄罗斯。¹¹⁾

<表 2> 韩国地方政府的国际交流现状和中国的比重

区分	统计	姐妹关系	友好交流
总体	1, 726	717	1009
中国	667	222	445
比率(%)	38.6	31.0	44.1

资料来源:全国市道知事协议会,『地方自治团体国际交流手册』

韩中地方政府间国际交流类型分为行政交流和人员交流、经济交流、文化艺术交流、旅游交流、技术与学术交流、青少年交流、体育交往、民间团体交往等。¹²⁾第一,从韩中地方政府

10) 姜昌珉,『济州姊妹城市间交流活性化研究』,2011,济州:济州发展研究院, p.3.

11) 文贤美,“自治分权时代,韩中地方政府国际交流合作存在的问题和改进方案的研究”,『中苏研究』第43卷,第4号,2020, p.21.

12) 对于国际城市之间的各类型交流,可以有多种分类方式,但本文利用了韩国市道知事协议会数据库的分类标

之间的各类型交流形态来看，交流初期行政交流和经济交流占很大比重，但随着时间的推移，以行政交流和经济交流为基础，文化艺术交流、人员交流、青少年交往的比重开始逐渐增加，交往类型也呈现出多样化的趋势。根据不同类型的交流数据库统计数据的交流内容如下。第一，分为初期(1986~1999)、中期(2000~2009)、最近(2010~2020年)，行政交流初期为710件，中期为1902件，最近为1918件，呈现出中期大幅增加后逐渐缓慢维持的趋势。经济交流在初期和中期分别大幅增加到149件和487件，但最近反而减少到433件，呈现出减少趋势。文化艺术交流在交流初期只有53件，中期528件以后，最近为637件，呈现出中期以后激增的趋势。人员交流在初期为47件，中期为466件，最近为707件，呈现出逐渐激增的趋势。青少年交流初期也只有16件，但从交流274件的中期开始呈现激增趋势，最近增加到了619件。¹³⁾

<表 3> 韩中地方政府间不同时期主要交流类型的变化

区分	1986~1999	2000~2009	2010~2020
统计	975	3,657	4,314
行政交流	710	1,902	1,918
经济交流	149	487	433
文化艺术交流	53	528	637
人员交流	47	466	707
青少年交流	16	274	619

资料来源：以韩国市道知事协议会D/B为依据进行整理

第二，从韩国各地方政府与中国地方政府展开交流合作的类型来看，在全体交流件数中，占43%的行政领域占多数，但除此之外，在文化艺术领域、经济领域等多种类型上推进了交流合作。与中国地方政府交流最多的韩国前5位地方政府的对华交流类型如下：首先，交流最活跃的京畿道与中国地方政府共有1694次交流，其中主要类型依次为行政交流644次、青少年交流217次、文化艺术交流214次、经济交流194次等。首尔特别市与中国地方政府共有1230次交流，其中主要类型的行政交流为670次，占54%，其次是经济交流160次，青少年交流104次。江原道共有1056次交流，主要类型的行政交流为404次，人员交流为155次，文化艺术交流为139次。忠清南道与中国地方政府共有915次交流，主要类型为行政交流最多的405次，其次是经济交流122次、人员交流103次。庆尚北道共有793次交流，行政交流占324次，人员交

准。参照全国市道知事协议会，『地方自治团体国际交流手册·修订增补版』，2015，pp.208-301.

13) 申宗镐外，『中国地方政府的对外交流动向及启示』，外交部，2020，p.81.

流紧随其后,依次为142次、文化艺术交流112次。

以上分析结果显示,与中国地方政府交流最活跃的前5位韩国地方政府的交流类型中,行政交流的比重占40%以上,共同呈现出较高的比重。特别受人注目的是,首尔特别市作为政治、行政中心,与其他地方政府相比,行政交流比率相对较高,达到54%,包括千年古都庆州在内的庆尚北道,在793件交流件数中,占78%的254件是人力及文化艺术交流。

<表 4> 韩国主要地方政府各类型交流现状

区分	人员交流	行政交流	经济交流	文化艺术交流	旅游交流	青少年交流	技术、学术交流	体育交流	民间团体交流	试点工作	其他项目	总计
统计	696	2,447	595	643	77	505	219	205	193	66	42	5,688
京畿道	210	644	194	214	14	217	33	63	64	18	23	1,694
首尔特别市	86	670	160	77	9	104	24	38	19	35	8	1,230
江原道	155	404	67	139	28	66	36	65	85	11	0	1,056
忠清南道	103	405	122	101	16	43	98	11	11	1	4	915
庆尚北道	142	324	52	112	10	75	28	28	14	1	7	793

资料来源:以韩国市道知事协议会D/B为依据进行整理

第三,按类型分析中国31个省级地方政府与韩国广域地方自治团体推进的共10436次交流,与韩国地方政府没有太大差异。所有地方政府都共同分析行政交流是最高的交流类型,因为所有类型的交流大部分都是从行政程序开始的。

从中国省级地方政府中与韩国交流最多的前5位地方政府的交流类型来看,首先山东省与韩国地方政府推进了最活跃的2142次交流,其中行政交流900次,占全体交流类型的42%,其次是文化艺术交流273次。

山东省从1992年韩中建交前开始,因地理位置相邻,与韩国之间的各种民间贸易非常活跃。特别是1978年改革开放政策以后,为了战略性地吸引韩国企业,果断开放部分城市,尝试投资及技术引进政策,形成了与京畿道、仁川广域市、忠清南道等进行活跃交流的条件。

辽宁省推进行政交流525次,占交流总数的43%,其次是经济交流245次、文化艺术交流115次、人员交流103次。辽宁省也是与地理位置相邻的京畿道及仁川广域市自然进行民间贸易交流的地方,特别是辽宁省有大连这一最大的国际贸易港口城市,因此可以说形成了与拥有共同城市条件的仁川广域市增加交流的条件。江苏省开展行政交流503次,占1140次交流的44%,其次是文化艺术交流146次、人员交流103次、经济交流99次。江苏省在推进以沿海城

市为中心的改革开放政策的过程中，为吸引韩国企业提供了友好的交流条件和破格的投资环境，这是主要原因。¹⁴⁾

<表 5> 中國主要地方政府各类型交流现状

区分	人员交流	行政交流	经济交流	文化艺术交流	旅游交流	青少年交流	技术、学术交流	体育交流	民间团体交流	试点工作	其他项目	总计
统计	664	2,615	748	712	118	480	203	222	236	62	70	6,130
山东省	255	900	247	273	30	184	63	72	63	24	31	2,142
辽宁省	103	525	245	115	30	62	20	56	37	16	10	1,219
江苏省	103	503	99	146	24	88	54	57	48	7	11	1,140
吉林省	111	432	115	95	21	55	41	24	30	12	12	948
浙江省	92	255	42	83	13	91	25	13	58	3	6	681

资料来源：以韩国市道知事协议会D/B为依据进行整理

2. 韩中地方政府交流合作的特点

韩中两国自1992年8月实现历史性的邦交正常化以来，以地理上的连接性、文化上的相似性以及互补的经济结构等有利条件为基础，在政治、经济、社会文化等所有领域都取得了巨大发展。回顾建交后的韩中关系，韩中关系在1990年代后冷战的国际形势下，当时卢泰愚政府的北方政策和向中国向社会主义市场经济体制转变的两国政治、经济利害关系一致，于1992年8月实现了历史性的建交。韩中建交后，两国在政治、经济、社会、文化等各方面的交流不断扩大，人力、物力交流剧增。韩中建交为韩半岛的和平与稳定做出了巨大贡献，通过中国这一巨大市场攻略，成为韩国实现第二次经济飞跃的决定性契机。¹⁵⁾但是，随着2016年韩国政府宣布在韩半岛部署萨德，自1992年以后持续约23年的韩中两国黄金期落下了帷幕。特别是随着中国正式启动限韩令，两国关系迅速冷却，目前两国政府间、国民间的反日和矛盾非常严重。同时，1992年韩中建交后活跃的地方政府间交流也处于原地踏步状态，90年以后如雨后春笋般设立并享有超高人气的韩国大学的中国学系或中文系也因韩中关系恶化而面临危机，最重要的是两国国民对对方国家的误解和偏见日益加深。

30多年来韩中地方政府间国际交流的特点如下：

第一，韩中地方政府间的交流在建交初期超越了半个世纪的断绝，是以积累睦邻友好情谊

14) 申宗镐外, 『中国地方政府的对外交流动向及启示』, 外交部, 2020, pp.96-97.

15) 金正秀·李周炯, 『韩中地方交流活性化法律、制度改善方案研究』, 国际学论总, 2022, pp.319-322.

的友好交流形式形成的。1992年以后的数年间为两国间外交关系开始,由于不同的国家运营系统、政治行政体制、不同文化等原因,是逐渐增进相互理解的时间。因此,在这期间,比起促进具体的交流内容和事业等的姊妹关系,更倾向于负担较轻的友好交流形态。尤其是缔结友好关系,韩国地方政府也需要经过议会的批准,但中国需要经过非常繁琐的程序和过程,这也是喜欢友好交流的主要原因。中国地方政府与国外城市建立友好关系时,必须按照中央统一的外事协调管理系统报批。即先向上一级地方政府涉外工作主管部门提出书面申请,经各级政府机关批准后,再取得中国人民对外协会的最终批准,方可与外国城市正式缔结姊妹关系。¹⁶⁾因此,从中国地方政府的立场来看,通过数次试探和访问对方城市,增进交流幅度,开发共同关心事项,同时实施公务员相互派遣工作等示范事业后,最终签订姊妹关系是通常的交流形态。

进入2000年代后,韩中地方政府之间姊妹关系形态的交流呈增加趋势,可以看出相互理解度和相关信息的增加等使姊妹关系得以扩大。据分析,在新型冠状病毒之前的2019年一年里,韩中地方政府之间推进的704件交流增行政领域交流占285件,占全体交流活动的40.5%,行政交流仍然占据主要地位。据分析,韩中地方政府之间的行政交流中,代表团互访、行政信息交换、交流纪念仪式等最多领域,由于各种交流会议和活动、协议、协约、签订等需求,行政交流占最大比重。特别是首尔特别市,此前与中国地方政府共进行了1230次交流,其中行政交流占670次,全体交流中行政交流比率为54.4%。

据分析,首尔特别市与其他地方政府相比,行政交流比重特别高,这反映了政治中心地区的特点,今后首尔特别市有必要与中国地方政府的交流领域更加多样化。其次是参加庆典、艺术团交换演出、围棋、书法交流展、摄影、美术展示会等文化艺术领域的交流,其次是公务员交换工作和研修、考察及调查团、青少年寄宿家庭等人员交流。

另外,进军地区企业、合作投资、开馆特产展示馆、派遣市场开拓团、举办投资说明会等经济交流紧随其后。但是,除了这些主要交流类型外,旅游交流和技术及学术交流、民间团体交流和医疗服务、青少年寄宿交流、姊妹城市展示馆开馆、街道命名仪式等交流领域也呈现出多样化的特点。特别是从2010年代以后,类型多样化现象进一步加速这一点来看,韩中地方政府间的交流发展可能性随着时间的推移,逐渐扩大到了广泛的领域。

第二,韩中地方政府的交流合作呈现出各地区主要合作领域不同的特点。

首先,京畿道、忠清南道、仁川广域市等正在积极推进与山东省(省)的交流,分析其原因

16) 中国人民对外友好协会每五年召开一次全国理事会,选举产生会长、副会长、秘书长,并组织常务理事会。目前,该协会由1名理事长和4名副会长组成,相关内容可登录中国人民对外友好协会网站查询。中国人民对外友好协会(cpaaffc.org.cn)。

是因为韩中交流的历史背景和地缘政治学上的接近性。即山东省在韩中建交之前就已经因为地理上的连接性，与韩国进行了多种民间贸易。特别是中国在改革开放后战略性地向韩国企业开放了青岛、威海、烟台等山东省的部分城市，展开了多种投资和技术引进政策，因此形成了与地理位置相近的京畿道和仁川广域市等城市进行活跃交流的条件。其中，仁川广域市具有从以前开始就有很多从中国过来的华侨居住的历史传统，因此可以说与山东省的历史性和民族亲密度特别高。

京畿道和仁川广域市正在推进与辽宁省(遼寧省)的活跃交流，可以说这也是地理接近性有利的情况。从辽宁省的立场来看，地理位置相邻的京畿道和仁川广域市等是贸易相对有利的地区，因此自然而然地扩大了交流。特别是辽宁省最大的贸易港口城市大连的所在地，可以说形成了与具有国际港口城市共同特征的仁川广域市增加交流的条件。

首尔市还与中国的政治中心北京市和经济中心上海市等展开了活跃的交流合作。推进韩中地方政府间交流最活跃的地方政府合作伙伴依次是京畿道-山东省、首尔市-北京市、全罗南道-浙江省、忠清南道-山东省、仁川广域市-山东省、全罗北道-江苏省。¹⁷⁾这种现象也是因为各地方政府的交流历史性和城市特性的同质性、投资条件、共同关心的领域、地理连接性等变数产生了影响。从韩国地方政府与中国地方政府推进国际交流事业的过程中出现的交流地区偏重现象来看，韩国的231个地方政府与中国392个地方政府结成姊妹关系或友好交流，展开交流合作的都市有667个，其中351个地方政府集中在位于中国东部地区的10个省市(省)。也就是说，全体地方政府的54.1%以东部地区为交流对象，22.9%以东北地区为交流对象，表现出地区偏重性。特别是山东省与韩国的125个地方政府进行交流，辽宁省与73个地方政府进行交流，中国西部地区虽然交流不多，但呈逐渐增加的趋势。¹⁸⁾

总而言之，韩国地方政府在与中国地方政府推进交流合作时，没有中央政府的介入或批准程序，完全在地方政府和地方议会的自律主导下推进交流。2000年3月27日施行的行政自治部训令第47号是《国际城市间姊妹关系业务处理规定》，一直是地方政府姊妹关系事业的推进尺度，但随着该规定于2004年1月6日被废除，地方政府可以在议会的自律控制下推进姊妹关系。该规定废止后，韩中两国地方政府间的姊妹、友好结缘呈现出大幅增加的趋势。¹⁹⁾

与韩国不同，中国地方政府彻底接受中央政府的统一协调管理系统的指挥。因此，如果两国发生政治矛盾或对立，中方地方政府根据中央政府的指示，中断或废除与毫无关联的外国地

17) 韩国1个地方自治团体与中国地方政府平均有2.9次交流关系，广域地方自治团体平均有6.9次。

18) 郑智亨、玄春熙，《济州地区与中国中西部地区间的交流合作方案》，济州发展研究院，2016，p.13。

19) 2000年3月27日施行的行政自治部训令第47号是《国际城市间姊妹关系业务处理规定》，一直是地方政府姊妹关系事业的推进尺度，但随着该规定于2004年1月6日被废除，地方政府可以在议会的自律控制下推进姊妹关系。

方政府之间的交流。因此,由于居民通过直接选举选出地方议会和地方自治团体长,因此韩国地方政府具有地方分权法等法律依据,具有自主行使国际交流事业自治权的法律制度基础。就我国而言,“外交”工作规定为中央授权,地方政府在中央统一领导的原则下,可以发挥积极性和主动性。²⁰⁾因此,除中国中央政府的外交相关部门外,其他部门和地方各级人民政府以及其他社会团体进行的所有对外活动或业务都被称为外事(foreign affairs)。²¹⁾中国地方政府负责国际交流的外事办公室是国家外交管理组织的下属系统,与韩国相比,自治权和自律性较弱。虽然世界各国地方政府都在强调自治权,但标榜社会主义政治体制的中国地方政府的自主权却受到了限制。另外,实际主管中国地方政府国际交流事业的中国人民对外友好协会是负责中国民间外交业务的全国单位机构,在中国各省、自治区、直辖市以及部分市、区、县也设立了对外友好协会,大部分由地方政府外事办公室兼任。因此,在韩中地方政府交流时,有必要了解中国的这种体制特征。

IV. 韩中地方政府交流中存在的问题及改善方案

1. 韩中地方政府交流中存在的问题

韩中地方政府自1992年建交以来,在推进30年交流合作的过程中,韩国231个地方政府与中国392个地方政府签订了667件交流关系,在11个领域共开展了10313件多样的交流。但是,韩国地方政府对华交流合作存在的问题是,交流对象地区仅限于东部沿岸地区和东北地区,非常有限。特别是中国战略开发中的多数中西部地区仍然是交流相对疏远的地区。²²⁾韩中地方政府自1992年建交以来,在推进30年交流合作的过程中,韩国231个地方政府与中国392个地方政府签订了667件交流关系,在11个领域共开展了10313件多样的交流。但是,韩国地方政府对华交流合作存在的问题是,交流对象地区仅限于东部沿岸地区和东北地区,非常有限。特别是中国战略开发中的多数中西部地区仍然是交流相对疏远的地区。

20) 根据《中华人民共和国宪法》第三条规定“中央政府管理对外事务、与外国签订条约及协定等”,第五条,地方的一切法律、行政法规、地方性法规不得与宪法相抵触。第107条规定,县级以上地方政府的职责仅限于“依据宪法和法律、行政法规的规定,管理本行政区域内经济、教育、科学、文化、城市建设、公安、司法等行政事务”。

『中華人民共和國憲法』, (www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm)

21) 张历历,『外交决策』,北京:世界知识出版社,2019,p.44.

22) 截至2019年12月,我国省级(省級)地方政府共3212个行政区域,包括4个直辖市(直轄)、22个省(省)、5个自治区(治區)和2个特别行政区(港澳地区),其中地(地)级政府333个,县(縣)级政府2846个。

从过去30年间以这些地方政府为对象的交流内容来看,包括韩国17个广域地方自治团体在内的231个地方政府与中国392个地方政府结成姊妹关系或友好交流,展开交流合作的城市有667个。其中351个地方政府集中在位于中国东部地区的10个省市(省),这表明全体地方政府的54.1%是东部地区,22.9%是东北地区作为交流对象的地区偏重性。特别是山东省除韩国世宗特别市外,与全地区地方政府进行了125次一般交流,其中与京畿道内地方政府进行了23次交流。辽宁省也与除世宗市和忠清北道以外的15个直辖市包括的地方政府进行了73次活跃的交流。与此相反,山西省、青海省、甘肃省等西北9个地区与韩国地方政府相比,呈现出5次以下的低一般交流推进局面,呈现出严重的地区偏重现象。另外,交流合作的类型和内容也仅限于特定领域进行,在总共10436件交流件数中,占43%的4504件是行政交流,占压倒性的数值,其次是1218件(11.7%)是人力交流,1224件(11.7%)是文化艺术交流,还有1045件(10%)是经济交流,仅4个领域就占76.4%。²³⁾

在迎来韩中交流30周年之际,地方政府层面推进的交流合作事业只能以增进初期阶段的相互理解、构筑信赖、消除不确定性等的人力交流和行政交流事业、文化交流事业为主,这种增进相互理解的活动作为构建未来持续合作关系的先行交流事业是不可避免的。但是,在韩中建交30周年之际,两国间的交流事业也尽量弥补过去的缺陷,积累了丰富的经验和经验,因此今后有必要从以往的一般交流为主的事业向文化共享、经济相生、共同应对国际焦点问题等地方政府固有领域进行开发和进化,而不是仅限于中央政府的领域。即,各地方政府应该超越公共机关之间的交流,通过促进民间、产学的国际交流的媒介作用,促进多种民间交流,以此推进经济、文化、学术利益最大化的交流。特别是,韩国地方政府有必要将对华交流事业的对象地区扩大到西部内陆地区,同时使交流内容和范围多元化。

2. 韩中地方政府交流的法律制度改善方案

在地方化时代正式到来之际,作为地方外交的主角,地方政府为了自主、创意地推进国际交流事业,必须首先改善法律制度,这是毋庸置疑的。韩中国际交流时需要改善的法律、制度改善方案如下:

第一,地方政府为了有效执行地方外交政策,首先要确保符合需求的专门组织及专业人才。由于地方外交的政策特性,它需要有以流畅的外语运用能力为基础,同时具有专业见识、国际感觉、现场感的外交能力等的人才。因此不仅要安排有能力的公务员,还要实行系统、综合性专业人才培养项目。特别是与中国地方政府的交流合作时,以人际网络和积累的经验

23) 全国市道知事协议会,『与中国地方政府国际交流手册』,2020, p.108.

(knowhow)为基础,因此应该从制度上防止频繁的人事变动措施。而且,为了广泛利用有能力的外部人士,要果断地采取开放型人事制度,并根据业绩和成果,建立严格的奖励制度。第二,通过"专业领域的职位管理制度",尽量减少公务员频繁循环人事带来的弊端,提高专业性和保障身份稳定性。有必要引进地方公务员任用令第7条第2款规定的"各专业领域的职位(任职)管理系统"。"专业领域职位管理制度"是指,将各部门组织分为几个专业领域和共同领域,根据能力、适应性、专业、资格及本人意愿指定个人专业领域,只在该专业领域内进行调任等人事管理的制度。²⁴⁾ 现行地方公务员任用令第7条第3项也规定"相关机关职位中特别需要专业性的职位可以指定为专门职位进行管理",如果没有特别的理由,从任用之日起必须经过3年才能转任到其他职位。

第三,有必要运营能够主动应对国际化时代的跨国国际合作组。在引领全球化时代的地方政府国际合作部门,必须要有只有韩国国籍的公务员负责与外国的交流合作事务的过时的认识转换。现行《地方公务员法》第25条第2项也规定:"除国家安全、保安、机密相关领域外,其他领域都可以聘用外国人担任公务员。"特别是专门负责与中国交流的部门,在韩国留学或精通韩语的中国人很多,因此以合同或特聘的形式聘用他们的方法也可以最大限度地扩大对华国际交流事业的效果。因此,应该考虑在"国际合作科"的"中国负责人"中聘用1~2名具有中国国籍的人力,通过收集利用率高级信息和构建与中国的人力渠道,提高大中华圈交流事业的竞争力。

第四,有必要改善法律和制度,使派遣到海外的公务员在身份上不会受到不利影响,并让他们具有作为地方外交官的自豪感。随着国际化时代的到来,具备外语运用能力的地方公务员到海外工作的机会正在扩大。地方政府也从培养具有全球意识的专门人才的角度出发,积极鼓励他们派遣到海外工作。因此,很多地方政府的国际合作相关条例中,从法律制度上明确规定了"培养国际公务员人才"的相关条款。但是派遣到海外的公务员在工作期间结束后回到原来的所属机关时,晋升等很多部分都会受到不利影响。有能力的地方公务员在国际舞台上熟悉全球感觉和实务后,回到原所属地方政府时应该给予优惠,在晋升审查时,不能受到不利影响。即,为了让派遣到海外的公务员们保持着自身作为地方政府外交官的自豪感,在国际化事业中发挥先导作用,不仅要改善人事上的不利规定,反而要将鼓舞士气的政策法规化。

第五,在《地方公务员法》中新设"国际交流职列",在执行地方外交业务时构建的"人际网络及经验"是国际化资产,因此有必要构建法律制度管理的体系。

24) 地方公务员任用令第7条之2(各领域任职管理)①地方自治团体的负责人为培养和管理4级以下公务员(市、郡及自治区为5级以下公务员),应将机关的组织按相关业务领域分类,进行公务员调任等人事管理。卢钟佑,『地方政府国际交流实态分析及发展方案研究-以大邱广域市为中心』,启明大学研究生院博士学位论文,2012, p.125.

大部分地方政府因翻译等外语能力或专业性，聘用民间人为合同工，全面安排国际交流。这种合同工公务员长期负责国际交流相关业务，随着合同期限结束提交辞职申请时，经常会出现对该地方自治团体的国际交流业务造成巨大混乱的情况。由于国际交流业务的特性，他们在与对方国家的构建人际网络和积累业务经验方面起到重要作用，因此负责人的空白有可能导致与特定国际城市的交流空白。因此，为了防止这种情况的发生，也为了地方政府稳定地执行国际交流业务，在目前分为9个直流(一般行政、法务、财经、国际通商、劳动、文化宣传、监查、统计、企业行政)的地方公务员行政职列中新设"国际交流职列"，寻求能够稳定培养专业地方外交公务员的法律制度方案。²⁵⁾

第六，地方政府领导不得擅自决定开展国际交流。地方政府推进国际交流事业时，地方政府负责人的积极推进意志是最重要的因素，但理想的国际交流方向应由地方政府内的多个团体和专家共同讨论决定。只有这样，才能保证国际交流事业的正当性、持续性和效率性。为此，地区内的大学、企业、文化团体、市民团体等共同参与，带动整个地区社会的共同发展是非常重要的。

V. 结论

韩中地方政府之间的交流合作已经在内容和形式上发生了巨大变化。即，交流初期比起追求实际利益，更加集中于增进相互友好交流和亲善往来、信息共享和维持国际合作体制等方面，但最近彻底转变为相互投资和通商交易、吸引企业及游客等相互追求实际利益为主的交流领域。过去，地方政府的国际交流活动不被认为是象征地方自律性和分权的重要独立外交活动，而是仅限于在中央政府外交领域范围内进行的交流合作。但进入21世纪以后，地方政府的国际交流活动被认为是不亚于国家间外交的重要外交活动。也就是说，地方政府的外交政策不仅是地方的生存战略，也是加强国家竞争力的发展战略。韩中两国建交后，基于地理相邻、文化相似、经济结构互补等有利条件，各领域发展迅速。特别是韩中两国虽然比其他任何国家都积极推进交流事业，但都呈现出偏重特定交流地区、缺乏多样性、持续性的交流，交流事业不振等特征和局限性。有人指出，这些问题的主要原因是地方推进国际交流的自律性不足、国际交流事后管理不足、民间部门参与度低、国际意识不足等，但目前还缺乏能够支援地方自治团体国际交流的法律、制度性装置。

25) 行政安全部，『2021年度地方公务员事实』，2021，p.12.

韩国和中国有着数千年的交流历史。在两国国民对对方国家的嫌中或嫌韩情绪高涨的情况下,减少相互间的误解和偏见,以相互信任和理解为基础构筑面向未来的关系的方案会是什么呢?

从宏观角度来看,韩中两国政府为了本国国家利益最大化,应该从国家层面寻找韩半岛的和平稳定,阻止北朝鲜核开发、注重经济合作等双方共同利益函数,推进对话与合作。但是另一方面,中央政府层面推进的国际交流固然重要,但也有必要以韩中两国地方政府为中心开展活跃的交流。具体实行方法是,地方政府层面的“公共外交(共外交)”的推进。公共外交(民间交流)是指通过与两国国民的直接沟通,扩大对本国历史、传统、文化、艺术等的共识,确保信赖,从而增进外交关系。特别是文化、艺术交流等民间交流可以避免政治问题或两国敏感的问题,可以除开偏见进行广泛的交流。

一直以来,韩国地方政府不断推进与中国地方政府的交流合作,今后也有必要通过“选择和集中”加强这一合作。两国地方政府要积极支持地方层面的文化、艺术及学术交流,通过举办传统艺术团演出或作品展示会、与姊妹城市所在大学进行国际学术交流等,扩大民间交流。韩国和中国作为近邻,为了相互信任,发展关系,应该站在两国对方的立场上,相互尊重,建立关系。从这一点来看,韩中两国准备新未来的真正出发点就是民心相通,即搞活民间交流非常重要。特别是通过地方政府之间的交流而不是中央政府之间的交流,扩大相互信任和理解的范围是最重要的。

参考文献

- 文贤美,『自治分权时代,韩中地方政府国际交流合作的问题点及改善方案研究』,中蘇研究,第43卷,第4号,2019.
- 全国市道知事协议会,『地方自治团体国际交流手册·修订增补版』,2015.
- 宋顺爱,『促进地方自治团体间国际交流的法律制度改善方案』,东亚大学硕士论文,2013.
- 金正秀·李周炯,『韩中地方交流活性化法律、制度改善方案研究』,国际学论总,2022.
- 朴基寛,『地方政府国际交流实态分析及活性化方案』,2006.
- 金兰,『地方自治团体国际交流成果增进方案研究』,韩京大学国际开发合作研究生院,2013.
- 张明均,『地方自治团体国际交流发展方案研究』,全北大学行政研究生院硕士论文,2019.
- 卢钟佑,『地方政府国际交流实态分析及发展方案研究—以大邱广域市为中心』,2012,启明大学研究生院.
- 姜昌珉,『济州姊妹城市间交流活性化研究』,济州:济州发展研究院,2011.
- 申宗镐外,『中国地方政府的对外交流动向及启示』,外交部,2020.
- 郑智亨·玄春熙,『济州地区与中国中西部地区间的交流合作方案』,济州发展研究院,2016.
- 郑京镇,『中国地方政府理解外事管理系统』,新日文化社,2018.

张历历, 『外交決策』, 北京: 世界知识出版社, 2019.

全国市道知事协议会, 『与中国地方政府国际交流手册』, 2020.

行政安全部, 『2021年度地方公务员事实务』, 2021.

中国人民对外友好协会 : <http://www.cpaffc.org.cn>.

中华人民共和国民政部 : <http://qhs.mca.gov.cn/>

中華人民共和國憲法: www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm.

【Abstract】

A Study on the Promotion Strategy of Exchange between Korean
and Chinese Local Governments

Guk-Hua, Lee

Since the 2000s, international exchange activities of local governments have been recognized as important diplomatic activities as well as diplomacy between countries. It can be said that the foreign policy of local governments is not only a local survival strategy, but also a development strategy to strengthen national competitiveness.

Since the establishment of diplomatic relations in August 1992, Korea and China have achieved rapid development in their respective fields based on favorable conditions such as geographical proximity, cultural similarity, and complementary economic structure. In particular, both Korea and China are actively promoting exchange projects more than any other country, but they are showing characteristics and limitations such as the concentration of exchange areas and the sluggishness of various and continuous exchange projects. The lack of autonomy to promote international exchanges in the provinces, lack of follow-up management of international exchanges, poor participation in the private sector, and lack of international awareness are the main reasons for these problems, but there is still a lack of legal and institutional mechanisms to support international exchanges between local governments.

This paper examines the necessity of international exchange of local governments and discusses the types and characteristics of international exchange and cooperation between local governments in Korea and China and the issues that exist in exchanges between local governments in Korea and China. Finally, in preparation for the time when the diplomatic crunch is recovering after the THAAD incident and the COVID-19 pandemic, we would like to explore a desirable direction for local government exchange between Korea and China.

Key Words : international exchange, local governments, friendly cooperation, development strategy, internationalization

• 논문투고일 : 2024년 7월 30일 / 논문심사완료일 : 2024년 8월 11일 / 게재확정일 : 2024년 8월 11일