기획특집

제주특별자치도의 대중국 교류 필요성과 협력체계 구축

제주발전연구원 책임연구원 **정 지 형**

1. 들어가며

지방정부차원에서의 이미지제고와 경제적 이익 확보를 위해 지방외교가 새로운 발전전략으로 중요성이 강조되고 있다. 지자체간의 교류는 급변하는 세계정세에 대응하고 지역 간 상호협력을 통해 양 지역의 역량 증진을 시킬 수 있는 지방정부의 활동이라 할 수 있다. 지방자치단체의 국제교류에 대한 개념은 어떤 지역이나 자치단체가 외국의 도시와 상호간에 제휴하여 각각의 우호, 협력, 이해증진 및 공동이익 도모 등을 목적으로 상호간에 공식, 비공식적으로 추진하는 대등한 협력관계라 할 수 있으며(한영주, 2005), 지방자치단체의 대외적 관계를 의미하는 지방외교정책의 형태로는 국경을 뛰어넘는 도시 간 자매결연이 가장 대표적이라 할 수 있다(심익섭, 2005)[1]. 또한 지방자치단체 간 자매결연은 국가외교 뒷받침과 협력기반 조성 및 국가 간 우호증진에도 크게 기여하고 보완하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다(한국지방자치단체국제화재단, 2008)[2]. 과거의 국제교류는 지금보다 훨씬 제한적이고 편향된 국제화의 측면을 많이 가지고 있었지만 오늘날의 국제교류는 상호이해를 도모하고 존중하는 차원에서 훨씬 대등한 관계로 발전하고 있으며, 국제교류의 의미도 인적, 문화적 교류를 넘어 국제통상무역까지로 광범위하게 다원화되고 있다(이정표,

1) 심익섭. (2005). 지방자치시대를 선도할 지방외교의 역할과 방향. 「지방의 국제화강연 & 컨설팅모음」. 1: 15-26. 한국지방자치단체국제화재단.

2) 한국지방자치단체국제화재단. (2008). 「2007지방자치단체 국제교류백서」. 서울: 일진커뮤니케이션.

2003, 8)[3]. 2007 지방자치단체 국제교류백서에 따르면 국제교류는 개인, 집단, 기관, 국가 등 다양한 주체들이 각각의 우호, 협력, 이해증진 및 공동이익 도모 등을 목적으로 상호간에 공식 · 비공식적으로 추진하는 대등한 협력관계를 의미한다[4]. 즉 지방정부의 국제교류란 '지구화, 지식정보화, 네트워크화 등 지방의 급격한 환경변화에 대응하는 하나의 생존전략으로서 지방정부가 다른 나라의 지방정부와의 국제교류와 상호협력을 통하여 지역사회의 경제적, 사회적, 문화적역량을 증진시키며, 궁극적으로는 지역주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 일체의 활동'이라 할 수 있다(이윤식, 2003: 166-167)[5].

제주특별자치도는 중국 지리적으로 중국과 매우 인접해 있으며, 관광, 투자, 수출 등 향후 중국이 제주지역경제에 미치는 영향이 매우 클 것으로 판단되므로 특히 대중국과의 교류확대 및 협력강화를 더욱 공고히 해야 할 시점이라 생각된다. 중국은 1978년 개혁개방 이후 폭발적인 경제성장을 기록하며 G2 국가로 성장하였으며, 최근에는 지역별 성장동력 확보와 내수경제 활성화를 위해 패러다임을 전환하고 있다. 또한 중국은 동부 연해지역 개발위주의 정책으로 지역불균형을 야기하였지만 최근에는 거점지역을 중심으로 지역균형개발전략 정책을 펼치고 있다. 특히 최근 중국정부의 일대일로, 신형도시화, 중서부 내륙지역의 경제성장이 주요 이슈로 부각되면서 중국 내 지방정부와의 협력방안 구축 필요성이 더욱 중요시 되고 있다. 중국과의 관계가 긴밀해짐에 따라 소비중심의 내수경제 활성화, 지역별 거점 도시의 부상은 국가차원이 아닌 지역차원에서도 체계적이고 종합적인 대중국 진출전략 필요성이 제기되고 있다. 비록 국내 지자체들이 지속적으로 중국과의 교류협력을 확대하고 있지만 중국 거점 지역들과의 교류는 아직 미미한 편이므로 제주지역에서 선제적으로 중국지방정부와의 교류를 확대할 필요가 있다. 제주특별자치도에 있어 중국은 한중 FTA와 함께 중국인 관광객의 지속적인 증가, 중국자본 유치 등 향후 제주 지역경제에 미치는 영향은 매우 클 것으로 판단되므로 본고에서는 지자체 및 제주특별자치도의 교류현황을 살펴보고 향후 중국 지방정부 간 교류 협력을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

3) 이정표. 2003. 지방정부의 국제교류 정책분석. 대구대학교 대학원 박사학위논문.
4) 한국지방자치단체국제화재단, 「2007지방자치단체 국제교류백서」 (한국지방자치단체국제화재단, 2008), p.8.
5) 이윤식. 2003. 지방정부 국제화사업의 표준모형 개발에 관한 연구. 「한국정책연구」, 3(1).

2. 지자체 및 제주특별자치도 대중국 교류현황

1) 우리나라의 대중국 교류현황

우리나라 지자체의 대중국 최초 교류는 한중 수교 이후 1992년 11월 1일 전라남도 목포시와 짱수성 롄위강시라고 할 수 있다. 광역자치단체의 최초 교류는 1993년 8월 24일 부산과 상하이의 자매결연이며, 이후 2015년까지 자매도시 206건, 우호도시 385건을 기록하고 있다.

〈표 2-2〉 연도별 대중국 교류현황

구분	93 이전	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	계
자매	8	16	22	21	18	9	9	12	6	3	6	5	18	9	8	3	6	2	4	8	6	3	4	206
우호		4	5	13	16	7	11	18	14	18	24	25	29	22	26	28	24	15	17	15	14	16	24	385
계	8	20	27	34	34	16	20	30	20	21	30	30	47	31	34	31	30	17	21	23	20	19	28	591

자료 : 전국시도지사협의회 국제교류현황 시기별 목록 연구자 재정리

중국과의 교류협력은 전체 교류의 40.4%를 차지하고 있으며, 2015년 10월 경상남도가 중국 서장자치구와 우호교류 의향서를 체결하면서 중국의 모든 성과 교류를 하고 있는 실정이다.

〈표 2-3〉 국제교류 및 대중국 교류현황

(단위: 건, %)

구분	계	자매	우호
전체	1,461	654	807
중국	591	202	387
비중(%)	40.4	30.9	48.0

자료 : 전국시도지사협의회, 2016.5월 기준

시도별 교류현황을 보면 경기도가 74건으로 가장 많으며, 서울시가 65건으로 2위, 전남이 54건으로 3위를 차지하고 있으며, 제주의 경우 15건으로 대전광역시와 함께

가장 낮은 건수를 차지하고 있는 실정이다.

〈표 2-4〉 한국 광역·기초자치단체 대중국 교류현황

시도별	광역시·도			시·군·구			총계	비중(%)
	자매	우호	계	자매	우호	계	591	100
서울	1	5	6	29	30	59	65	11.0
부산	1	3	4	13	17	30	34	5.8
대구	3	4	7	2	9	11	18	3.0
인천	2	6	8	4	23	27	35	5.9
광주	2	5	7	3	7	10	17	2.9
대전	1	4	5	5	3	8	13	2.2
울산	2	2	4	2	9	11	15	2.5
경기	4	3	7	29	38	67	74	12.5
강원	2	6	8	10	30	40	48	8.1
충북	3	2	5	6	15	21	26	4.4
충남	1	10	11	11	25	36	47	8.0
전북	1	3	4	10	26	36	40	6.8
전남	2	8	10	15	29	44	54	9.1
경북	2	2	4	14	27	41	45	7.6
경남	1	3	4	17	23	40	44	7.5
제주	1	3	4	3	8	11	15	2.5
세종		1	1				1	0.2

자료 : 전국시도지사협의회, 연구자 재정리 2016. 5월 기준

2) 제주특별자치도의 대중국 교류현황

제주특별자치도는 1995년 10월 6일 중국 하이난성과의 자매결연을 시작으로 2016년 현재 자매결연 1개 지역, 우호 교류 3개 지역, 실무교류도시 3개 지역이 있다. 제주시는 산동성 라이저우시, 광시장족자치구 꾸이린 등과 2지역과 자매도시를 양저우시, 쿤산시, 훈춘시, 이우시 등 4개 지역과 우호도시를 체결하였으며, 서귀포시는 랴오닝성 싱청시와 자매도시를 맺고 있으며, 산동성 롱커우시, 하이난 싼야시, 저장성 항저우시, 허베이성 친황다오시 등 4개 지역과 우호도시를 체결하였다.

〈표 2-5〉 제주-중국 지방정부 간 자매·우호협력 체결현황

구분	중국 지방정부	구분	체결일자
제주도	하이난(海南)	자매	1995. 10. 6
	랴오닝 다롄(大连)	우호	2001. 3. 24
	상하이(上海)	우호	2009. 9. 25
	헤이룽장(黑龙江)	우호	2013. 6. 14
	산동성	실무교류도시	2008. 5. 6
	푸젠성	실무교류도시	2008. 5. 9
	후베이성(湖北省)	실무교류도시	2015. 8. 25
제주시	산둥 라이저우(莱州)	자매	1995. 12. 11
	광시 구이린	자매	1997. 10. 29
	장쑤 양저우	우호	2000. 11. 4
	장쑤 쿤산(昆山)	우호	2002. 11. 20
	지린 훈춘(珲春)	우호	2007. 10. 17
	이우시	우호	2015. 09. 07
서귀포시	랴오닝 싱청(兴城)	자매	1996. 11. 12
	산둥 룽커우(龙口)	우호	1999. 4. 20
	하이난 싼야(三亚)	우호	1999. 11. 19
	저장 항저우(杭州)	우호	2000. 5. 2
	허베이 친황다오(秦皇岛)	우호	2009. 7. 7

자료 : 제주특별자치도, 제주시, 서귀포시 홈페이지 참조 연구자 작성

제주특별자치도의 자매 및 우호도시 교류내용을 보면 자매도시인 하이난성과는 문예사절단 참가, 상호공무원 방문 및 연수, 청소년 축구 교류, 미술전시 교류, 한중 인문교류 테마도시 선정, 양 지역간 제주-해남의 날 개최, 관광설명회 개최, 우호사진전 개최, 인문교류세미나 등 다양한 분야에서 교류가 이루어지고 있다. 특히 2015년에는 제주특별자치도와 중국 하이난성이 2015년 한중인문교류 테마도시로 선정되어 2015년 10월 하이난성 류츠구이 성장 등 139명이 제주를 방문하여 우호협력 강화 협약을 체결하고 '하이난의 날'을 개최하였으며, 동년 11월 원희룡 지사 등 184명이 하이난을 방문하여 11월 26일 제주의 날 선포식을 통해 제주홍보설명회, 제주문예공연 개최, 국제미식박람회 등 '제주의 날'을 개최하였다. 특히 하이난 성과는 2006년부터 제주-하이난 청소년 축구교류전 개최를 지속적으로 진행하고 있으며, 탁구, 골프 등 신규 종목 확대를 추진하고 있다. 이와함께 상하이시와는 공무원 연수, 대학생교류를 진행하였다. 특히 2015년 1월 12일 제주도-녹지그룹 수출협력

MOA를 체결하면서 제주기업 8개 업체 22개 품목을 중국 대형유통망을 활용하여 중국 수출 판로확대의 발판을 마련하였다.

〈표 2-6〉 제주-중국 지방정부 간 자매·우호도시 교류현황

구분	중국 지방정부	주요 교류 내용
제주도	하이난성(海南)	문예사절단 참가, 상호공무원 방문 및 연수, 청소년 축구 교류, 미술전시 교류, 한중 인문교류 테마도시 선정, 양 지역간 제주-해남의 날 개최, 관광설명회 개최, 우호사진전 개최, 인문교류세미나
	다롄(大连)	공무원 방문, 다롄아카시아 축제 참가, 다롄시 우호협력도시 및 명예시민 초청 만찬 행사 참가, 다롄시 고교생 아시아청소년 포럼 참가, 공무원 파견, 메르스관련 도지사 명의 감사서한 발송 및 답신
	상하이(上海)	상하이 인민대표단 방문, 대학생 교류, 공무원 지방행정연수 참가, 제주국제청소년 포럼 참가, 제주도-녹지그룹 수출협력 MOA 체결, 메르스관련 도지사 명의 감사서한 발송 및 답신
	헤이룽장(黑龙江)	제주청소년 포럼 참가, 공무원 상호파견 협약 체결, 중국-러시아 박람회 참가, 메르스관련 도지사 명의 감사서한 발송 및 답신
제주시	라이저우(莱州)	-
	구이린(桂林)	자매결현 체결 및 우호교류방문 등 12회/124명 관광설명회 개최 및 보아오관광포럼 참석 5회/98명 연수생 파견 2회 4명, 문화예술교류 1회 22명 방송사, 연합청년회, 생활체육협회 교류, 6회 66명
	양저우	중국전통음식점 합작 투자 및 우호협력관계 협의 등 3회/18명 양 시 및 시의회 상호간 교류협력사업 등 7회/55명 관광홍보, 언론사, 스포츠교류 4회/30명
	쿤산(昆山)	우호협력도시 관계 체결 및 우호교류방문·교류사업 협의 등 9회/62명
	훈춘(珲春)	-
	이우시	중국이우문화제품교역박람회, 중국국제관광상품박람회, 중국이우국제소상품박람회, 중국이우국제삼림제품박람회
서귀포시	싱청(兴城)	2002년 월드컵관람 및 산업현장시찰, 군민의날 기념식 참석, 세계7대 자연경관 홍보 협조요청, 한중 20주년 우호도시 교류방문
	룽커우(龙口)	관광, 수산물 양식업 교류 초청, 서복문화국제교류협회 총회 참석, 서복고향문화절 참가, 서귀포칠십리국제바다축제 참석, 산동성 서복공원 비석 기증에 따른 제막식 참석, 우호협력 활성화 방안 협의
	싼야(三亚)	정협주석 방문, 인민검찰원검찰장 방문 및 가로등 도입 관계자료 요청, 중국삼아천애해각국제혼례절 참가, 인민대외우호협회 방문, 제주세계총회 참석, 삼아시 홈페이지 서귀포 홍보글 게재, 삼아나 박람회 참석, 삼아시 기자 팸투어실시, 여성단체협의회 삼아시 방문, 서귀포시 태권도 선수단 방문 및 홈스테이 교류, 삼아시 골프관계자 현황조사 방문, 우호교류대표단 방문, 삼아시 방송국 메르스 안전지역 홍보취재, 양지역 태권도협회 MOU체결

구분	중국 지방정부	주요 교류 내용
서귀포시	항저우(杭州)	공무원 방문, 한중일 다도대회 참가, 칠실리축제 초청방문, 서귀포올레 시장행사 초청, 중국항주일보 팸투어 실시, 항주시 시위원회 부서기 일행 교류협력 협의 방문, 항주국제우호도시시장회담 참가, 항주시 여행사협회 방문, 양지역 박물관 교류협의 방문,
	친황다오(秦皇岛)	양지역 공무원 파견근무 실시,중학생간 홈스테이 교류, 친황다오시 TV 기자 팸투어 실시, 서복세미나 참석, 연대부속고등학교-남주고간의 MOU 체결 및 홈스테이 실시,

자료 : 제주특별자치도, 제주시, 서귀포시 홈페이지 참조 연구자 작성

3. 교류 활성화를 위한 협력체계 구축

1) 거점지역 확대

현재 제주특별자치도, 제주시, 서귀포시의 대중국 교류현황을 살펴보면 제주시의 자매도시인 광서장족자치구 꾸이린시를 제외하면 대부분의 교류도시가 동부연안지역에 집중되어 있다는 것을 알 수 있다. 즉 현재까지 제주특별자치도의 교류는 하이난('95)-다롄('00)-푸젠('08, 국장급)-상하이('09)-헤이롱장('13) 지역을 통해 남북 연해 교류도시를 벨트화 하였다고 할 수 있다. 따라서 향후 대중국 교류확대를 위한 거점지역으로 중국 중서부 지역으로의 거점지역 확대 또한 고려해 볼 필요가 있다. 이는 최근 중국 정부의 서부대개발, 중부굴기를 거쳐 현재 중국 정부의 핵심프로젝트인 일대일로 정책으로 인해 중서부 지역의 경제발전이 가속화될 것으로 예상되기 때문이다. 또한 제주와 중국 중서부 지역 주요 거점지역으로 직항편 또한 개설되어 있기 때문에 교류의 편리성 또한 충분하다고 판단된다. 2015년 기준 제주에서 중국으로 총 32개 지역으로 12,288편이 운항되었으며, 이 중 중국 중서부 지역으로는 12개 지역 1,395편이 운항되었다.

〈표 II-10〉 제주-중국 항공노선

(단위: 편수, 명)

도시	운항	여객	도시	운항	여객	도시	운항	여객
서안	234	30,450	하얼빈	384	61,840	쉬지아쭈앙	239	37,972
난닝	225	31,714	취안저우진장	50	7,710	심양	218	26,227
충칭	200	34,206	창저우	50	8,368	센젠	161	19,639
창사	192	25,306	대련	322	29,326	천진	1,105	181,340
우한	165	19,952	푸조우	270	40,833	원저우	62	7,034
정주	131	16,053	하이코우	1	117	광저우	126	14,158
구이양	96	7,632	닝보	449	64,369	장춘	409	48,934
청두	68	11,576	난징	127	20,729	샤먼	254	36,385
쿤밍	40	6,865	항조우	925	121,832			
계림	24	4,304	베이징	1,068	142,725			
시닝	16	749	푸동	4,672	633,394			
난창	4	496	홍차오	1	71			

자료 : 한국공항공사 항공통계, 검색일 2016.6.7

주 : 운항편수는 정기와 부정기노선, 도착과 출발을 모두 포함함

2) 교류주체별 협력체계 구축 협력사업을 통한 교류확대

향후 중국과의 교류에 있어 지방정부 이외에 도내 각 기관 차원에서도 실질적인 교류가 매우 중요하다. 중서부 지역 중 2015년 교류실무도시 체결이 된 후베이성을 중심으로 살펴보면 크게 공무원 교류, 연구교류, 경제 · 인문 교류 등으로 나눌 수 있다. 교류주체별로 제주특별자치도청과 후베이성, 우한시 인민정부와 제주시청 혹은 서귀포시청, 후베이성 여유국과 제주관광공사, 후베이성 사회과학원과 제주발전연구원을 연결시켜 생각 할 수 있다.

또한 제주특별자치도에 있어 인적교류는 제주의 핵심산업인 관광과 직결된다는 점에서 주목할 필요가 있다. 따라서 관광자원을 활용한 교류협력은 필수적이며, 공무 및 관련 기업인사 초청 등을 통한 프로그램을 기획할 필요가 있다. 인천의 경우 2014년 톈진시국유자산관리감독위원회의 위탁을 받아 6일 간 인천에서 톈진 주요 국유기업 경영진 24명에 대한 연수를 진행하면서 인천시의 발전 현황 및 투자 적격

지로서의 여건을 심층적으로 교육하며 공공외교를 전개하였으며 참여자 소속 기업과의 인적 네트워크를 구축하였기에 참고할 필요가 있다. 이에 제주특별자치도는 지역 주요 공공기관이 공동으로 추진하는 중국기업인 연수프로그램을 기획하여 교류가 미비한 중부권역의 지방정부 및 지방국유기업관리감독위원회에 선제적으로 사업을 제안하고, 이를 통해 효과적인 제주-중국 거점도시 간 교류 · 비즈니스 프로그램을 추진해 나갈 필요가 있다.

3) 對中 교류 시스템 체계화

현재 대중국과의 교류에 있어 유형 상 각 부서마다 실행되고 있어 통합적으로 관리가 되지 않고 않는 실정이다. 따라서 교류 추진에 대한 체계화 전략이 필요하며, 전체를 관장할 수 있는 컨트롤 타워 구축이 필요하다. 이를 통해 대중국 교류정보를 표준화하고 지속적으로 집적 · 공유될 수 있는 체계가 되어야 할 것이다. 또한 이를 위해서는 업무를 자체적으로 수행할 수 있는 이론과 실무를 겸비한 전문가 확보가 필요하다. 현재 제주특별자치도의 중국협력팀에서 관련 업무를 진행하고 있으나 넓은 중국 지역을 대상으로 하기에는 부족하다고 판단된다. 또한 중국과의 교류에 있어 중국 외판실(대외협력처)등과 지속적으로 원활한 교류추진을 위해서는 장기적으로 근무할 수 있는 여건 마련이 필요하다.

4. 나가며

제주특별자치도의 대중국 교류에 있어 강점으로는 첫째, 지자체 長의 강력한 대중국 정책으로 인한 중국의 중요성에 대한 도 차원에서의 인식증대라 할 수 있다. 이는 도청의 중국 협력팀이 구비된 것과 제주발전연구원 내 중국연구센터 개설로 인해 중국관련 연구가 충실히 진행될 수 있다는 점이다. 둘째, 2015년 한중인문교류 테마도시로 인한 '제주의 날' 개최 등 중국과의 교류경험이 많다는 것이며, 셋째, 중국 관광객의 지속적인 증가로 인한 제주 이미지 제고는 향후 대중국 교류협력 기회요인으로 작용할 수 있다는 점이다. 하지만 이에 반해 중국에 대한 기본 정보가 부족하다는 것과 체계적인 교류 시스템 미비로 인한 교류정보 체계화는 우선적으로 해결해야 할

문제일 것이다. 또한 향후 대중국 교류에 있어 기타 지자체의 주요지역 선점은 제주지역에 있어 위협요인으로 작용할 수 있을 것이다. 이는 중국의 특성상 교류지역이 확대 될수록 기 체결되었던 지역을 중심으로 교류를 강화하려는 특징이 있기 때문이라 할 수 있다. 중국은 이제 한국 경제를 좌지우지할 수 있는 명실공히 G2국가이다. 제주특별자치도는 지리적 인접성과 관광객의 증가, 중국자본 유치, 수출 등 중국과 더욱 밀접한 관계가 있는 지역인 것을 감안하면 국가 간 우호를 증대시키고 지역적 연대성을 확보하며 인적 교류 네트워크를 형성하여 궁극적으로 지자체의 활성화와 발전을 도모할 수 있도록 중국과의 교류협력체계 구축과 교류확대가 더욱 발전되어야 할 것으로 판단된다. 제주발전포럼