

현안과제연구

# Issue Report

2015. 00. 00

## CONTENTS

### 〈요약〉

1. 문화교류로 구축하는 동북아시아의 협력
2. 충청남도의 국제교류경험 : 허베이성과 구마모토현
3. 지방정부 차원의 문화교류가 활성화되어야

## 문화교류로 구축하는 동북아시아의 협력방안

송두범

충남연구원 미래전략연구단 선임연구위원, [dbsong@cni.re.kr](mailto:dbsong@cni.re.kr)

본 연구의 목적은 제6회 동북아시아지역 지방의회의장 포럼에서 발제할 문화교류 협력방안을 모색하는데 있음.

### 요약

- 본 연구의 결과에 따르면, 충청남도는 문화교류를 자매결연을 중심으로 추진하되 상호이익이 되는 실질적 교류로 발전시켜가야 하며, 문화교류는 민간이 주체가 되어 추진하되 거버넌스체계를 구축하는 것이 바람직한 것으로 나타남.
- 좀더 구체적인 연구결과를 정리하면 다음과 같음.
  - 첫째, 동북아시아의 공동체를 형성하기 위해서는 지방정부가 주도하는 경제통합체로 발전되어야 함. 경제통합체를 만들기 이전에 동북아 문화공동체를 다자간 협력체제 구축을 통해 만들어 내는 것이 바람직함.
  - 둘째, 충청남도는 중국의 허베이성과 일본 구마모토현과 자매결연을 체결하고 다양한 교류활동을 전개해 왔으나 문화교류가 차지하는 비중은 높지 않음. 우선 문화교류를 위한 제도와 프로그램을 개발하고, 그뿐 양적인 측면뿐 아니라 수동적 문화교류성격을 벗어나지 못하는 한계를 지님.
  - 셋째, 지방정부 차원의 문화교류를 확대하기 위해서는 자매결연사업을 충분히 활용하여 다자간 네트워크 국제교류기반을 구축할 필요가 있음. 지방정부는 촉진자, 촉매자, 협력자 역할을 수행하고 민간이 주도하는 장기적 교류방식이 바람직함.

# 문화교류를 통한 동북아시아 공동체 형성 ◀

## 01

- 정치적 주도권 문제, 국가간 영토문제와 역사문제, 이질적 사회경제 시스템 때문에 동북아지역은 긴장과 갈등이 끊이지 않고, 아직까지도 동북아지역에서는 정치·군사적인 요소가 비정치적인 요소보다 더 우월하게 지역질서 변화에 영향을 미치고 있어 동북아지역 발전과 공동체 형성에 커다란 걸림돌이 되고 있음.
- 이와 같이 정치·군사적으로 어려운 상황 속에서 동북아지역 국가들은 경제, 사회, 문화 등 비정치적인 부문에서의 긴밀한 교류협력을 통해 동북아공동체 형성을 위한 발걸음을 멈추지 않고 있는 것은 다행이라 할 수 있음
- 동북아 국가들간의 노력 못지 않게 지방정부 역시 지역간 교류협력의 주체로 등장하고 있음.
  - 1990년대 이후 국제사회의 세계화, 지방화가 중국의 개혁·개방, 신생 러시아의 탄생, 한국의 지방자치제도 부활 등과 맞물리면서 국경을 초월한 교류협력을 통해 지역발전을 위해 매진하고 있음.
- 지방정부간 교류협력은 자매결연과 우호협력 등 양자간 네트워크 뿐만 아니라, 다양한 지역발전협의체를 중심으로 한 다자간 네트워크를 통해 확산되고 있음.
  - 한·중·일·러 지방정부를 중심으로 환황해권, 환동해권이 형성되고 있으며, 동북아시아지역자치단체연합(NEAR), 동북아 지방정부 지사·성장회의, 동아시아경제교류추진기구(OEAED), 한일해협연안 시도현지사 교류회의 등 다자간 협력네트워크가 구축되어 협력사업을 추진하고 있음.

- 오늘날 동북아 지역에서 국가 차원이 아니라 지방차원의 교류협력이 활발하게 이루어지고 있는 것은 세방화(glocalization)의 영향이라고 할 수 있음.
  - 세계화로 국경의 장벽을 허물고 지역간 상호의존성을 심화시킴으로써 세계를 하나의 사회로 통합시키고 있음.
  - 반면, 지역이 주체가 되어 전세계를 상대로 소통하면서 경제, 사회, 문화 등 비정치적인 차원의 다양한 영역에서 교류협력 할 수 있는 주도권을 발휘하고 있음.
- 지방정부는 국제사회에서 뿐만 아니라 대외관계의 유연성이 중앙정부보다 상대적으로 자유롭다는 점과 세계화로 인한 무한경쟁에서 지방 역시 자유로울 수 없다는 절박함에서 국제교류협력을 적극적으로 추진하고 있음.
- 지금까지 동북아시아 다자간 네트워크는 경제가 주도하고 있음.
  - 1970년대 이후 동아시아 지역생산체제는 일본이 주도하는 일극체제였으나, 1980년대 후반부터 한국을 포함한 신흥공업국의 해외투자 증가로 경제지형의 변화가 발생하기 시작하였음.
  - 1990년대 중국의 본격적인 경제성장과 더불어 동북아의 경제지형은 일극체제에서 다극체제로 변모하고 있음.
- 동북아시아의 경제적 위상도 빠른 속도로 높아지고 있음.
  - 세계 GDP에서 차지하는 비중이 1992년 23.7%였으나, 2011년 28.4%로 증가하였음.
  - 이에 반해, 유럽연합(EU)과 북미국가(NAFTA)가 세계 GDP에서 차지하는 비중은 1996년 각각 33.7%, 30.1%였으나, 2011년에는 25.2%, 25.8%로 크게 하락한것만 봐도 동북아시아의 성장을 괄목할 만함.
  - 동북아지역의 경제교류는 세계 경제에서 차지하는 중요성 만큼 다양한 방식으로 이루어지고 있음.
- 그러나 경제교류만으로 보다 지속적이고 호혜적인 교류협력의 효율성을 더 이상 높일 수 없다는 차원에서 문화교류의 중요성이 점점 더 부각되고 있음.

- 현재 동북아의 사회문화적 교류현황을 보면, 비록 교류의 방향과 정도는 유동적이고 불규칙적이기는 하지만, 동북아 각국간의 상호이해의 관심과 수준은 높아지고 있다고 볼 수 있음
  - 지방정부 중심의 지방간 교류, 학술교류, 대중문화교류 등 다양한 영역에서 교류가 확산되고 있음.
- 동북아 문화교류의 목적은 무엇보다도 역동적인 세계변화에 대응할 수 있도록 동북아 고유의 문화적 특징과 역량을 충분히 활용·발전시켜 구체적인 생존전략을 구축함과 동시에 보다 우호적이고 발전지향적인 동북아 문화공동체를 구성하기 위한 것이어야 함.
- 문화교류방식은 여러 가지 차원에서 제시될 수 있습니다. 정부차원의 정책을 통한 법적인 문제의 해결, 문화산업차원, 민간차원에서의 홍보 및 네트워크화를 통한 민간기업이 상호 협력구도를 보이는 것이 그 예일 것임.
  - 이러한 교류가 실효를 거두기 위해서는 보다 차원 높은 실질적 교류 협력을 통해 내실을 다져야 할 것임.
- 동북아시아의 문화교류 발전가능성의 토대는 굳건하다 하겠음.
  - 무엇보다도 식민지·반식민지의 역사적 경험을 공유하고 있으며, 한자(漢字)라는 공통문자의 사용, 그리고 유교와 불교, 도교 등 종교에 대한 기본적인 이해에 동의하고 있기 때문임.
  - 또한 종교와 일상생활의 깊은 연관관계가 사회문화 구조에 지대한 영향을 미쳤다는 점, 그리고 각종 제도와 공동유산을 비롯한 음식 등 생활양식의 유사성으로 다른 어떤 지역보다 광범위한 문화적 동의를 이루고 있다고 볼 수 있기 때문임.
- 동북아 문화교류 목적의 또 하나는 새로운 동북아 평화공존질서 체계를 모색하는 기본적인 토대를 마련하는 것임.
  - 이것을 통해 세계화와 더불어 지역주의가 강조되는 현 국제사회의 흐름에 능동적으로 대처할 수 있으며, 국경을 뛰어넘어 다양한 교류가 이루어질 수 있게 된다는 것임.
  - 문화교류 활성화를 통해 동북아 지역이 융합되면서 궁극적으로 역내 국가관계를 보다 긴밀하게 만들어 줄 것이기 때문임.

- 동북아시아의 문화교류는 기본적으로 동북아 국가간의 우호적인 문화교류 활성화를 목적으로 하고 있는 것이지만, 이와 동시에 세계화라는 거대하고 개방적인 차원에서 동북아의 확고한 사회문화 정체성을 근거로 하여 세계와 원활한 소통을 위한 거점을 만들고자 하는 것이기도 함.
  - 이러한 입장에 설 때 비로소 세계화와 지역화는 서로 모순적이지 않고 조화를 이룰 수 있게 되는 것이기 때문임.
- 역사적 상황을 반영해 볼 때 동북아시아 지역은 횡적으로 수평적인 연대의식과 이해기반이 구조적으로 취약했다고 볼 수 있음.
  - 또한 종교와 문화, 언어의 차이가 잠재적인 대립가능성으로 연결되기도 했음.
  - 이러한 상황속에서 동북아 국가들간 문화적 거리가 비교적 가깝게 느껴짐에도 불구하고 한중일 각 국은 각자 문화적 자부심을 토대로 지역내 여타 국가들과의 문화교류협력을 만족할 만큼 활성화시키지 못하고 있음.
  - 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington)은 지역은 지리와 문화가 일치하는 경우에만 국가들 사이의 협조를 낳는 기반이 될 수 있다고 보았음.
  - 즉, 문화적 이질성이 크면 지리적 근접성은 동질성을 낳는 것이 아니라 정반대로 갈등을 증폭시킨다는 것임.
- 21세기는 국경을 초월한 경쟁시대로 경제블럭으로 통합되고 있음.
  - 세계는 유럽연합(EU), 미주자유무역지대(NAFTA), 아세안(ASEAN) 등으로 블럭화되고 있음.
  - 최근 이러한 동향은 중국을 중심을 한 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)와 미국이 주도하는 환태평양동반자협정(TPP)으로 분화되고 있음
  - 보다 광역적인 블럭이지만, 동북아지역의 지역통합이 가시화되고 있는 것임
  - 이러한 동북아의 지역블럭은 국제적 차원에서 자체적인 발전을 위해 필수불가결하며, 이러한 지역블럭을 위한 문화적 차원에서의 교류가 선행 및 지속되어야 하는 것은 분명함.

- 동북아시아는 ‘아시아적 가치’라고 할 수 있는 동질적인 문화적 특성을 지니고 있으면서 이질적인 특성을 동시에 지니는 혼성적인 문화 정체성을 가진 지역임.
  - 압축적인 성장과 급속한 근대화 과정에서 외면적으로 유사한 특성을 보이는 문화적 요소들은 실질적으로 크게 변용되었음.
  - 따라서 과거 하나의 문화권에 속해있었다는 이유만으로 더 이상 동북아의 만남의 조건이 자동적으로 형성된다고 볼 수는 없는 것임.
- 동북아 국가들간의 역동적이고 구체적인 다양성을 혼성적 역사변화 과정의 결과로 이해하면서 그러한 다양성을 포용하는 한편, 서구와 대비되는 동북아만의 문화정체성을 추구해야 할 것임.
  - 지역경제통합체를 만들기에 앞서 동북아 문화공동체를 만드는 것은 동북아 지역이 문화적 동질성을 가지고 있음에도 불구하고 실질적인 교류가 많지 않았으며 상호 이해력이 부족해 신뢰보다는 불신의 벽이 높기 때문임
  - 그러므로 이러한 과정을 거치고 난 후에야 비로소 동북아 국가는 서로 호혜적 공동체임을 재인식할 수 있게 될 것임.
  - 지역적 통합을 통한 동북아 문화교류는 문화산업 협력사업 등이 시금석이 되어 경제적 교류 및 발전에 영향력을 행사할 것임.

## 충남도의 국제교류 경험 : 허베이성과 구마모토현 ◀

# 02

- 국제관계에서 문화의 중요성이 강조되면서 세계 각국은 문화교류 혹은 문화외교를 통한 자국의 이익을 극대화하기 위해 다양한 노력을 하고 있음. 과거 국제교류는 중앙정부가 주도하는 형태였지만, 지방자치제가 본격화되고 지방분권화가 이루어지면서 지방정부가 국제문화교류의 실질적인 주역으로 등장하고 있음. 경제교류에서 시작된 국제교류는 현재 자매결연, 행정교류, 인적교류, 문화예술교류 등으로 다양화하고 있음.
- 충청남도의 전체적인 국제교류사업에는 크게 국제교류사업과 통상지원사업으로 나눌수 있음.
  - 먼저 국제교류부문에는 국제화 역량강화사업이 있으며 여기에는 공무원 해외교류, 해외사업소 활동지원 등이 있고, 국제교류협력사업에는 국제협력 추진역량강화 활동, 국제네트워크 구축, 해외지방정부와 상호교류협력, 국제민간교류확대가 있음.
  - 교류실적을 분야별로 살펴보면, 주요 인사방문을 포함한 일반 행정분야가 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 행정시책, 경제통상, 농림수산환경, 문화체육관광, 공무원 연수, 청소년 교류 등의 거의 유사한 분포를 보여주고 있음.
- 충청남도의 국제교류사업을 중국과 일본의 자매결연 지역인 허베이성과 구마모토를 중심으로 살펴보고자 함.
- 충청남도는 한중수교가 체결되고 2년이 지난 후인 1994년 10월 중국 허베이성과 가장 먼저 자매결연을 체결한 이후 지난해 20주년을 맞이하였음. 그 외 모두 8개 지역과 우호협력을 체결하고 다방면으로 교류해 왔음.

- 중국의 수도인 베이징과 직할시인 톈진시를 둘러싸고 있는 허베이성은 중국의 정치, 경제, 문화, 역사의 중심지임. 허베이성은 동부 연해 지역에 위치하고 있음에도 불구하고 다른 여타 동부지역에 비해 발전이 뒤쳐졌으나, 최근 들어 연해지역 가속화와 국가급 프로젝트로 추진되고 있는 징진지(京津冀) 경제권의 배후기지로 주목을 받으면서 성장잠재력이 큰 지역으로 평가받고 있음.
- 그동안 충청남도와 허베이성은 행정교류, 경제교류, 인적교류, 문화·관광·체육교류, 농업과 청소년 교류 등을 추진해 왔음. 2013년말까지 양지역은 총112회의 교류 동안 997명의 왕래방문이 있었음. 충청남도에서 49회 454명이 허베이성을 방문했고, 허베이성에서는 63회 543명이 충남도를 방문하였음.
- 교류내용을 구체적으로 보면 행정교류차원에서는 양지역의 교류협력을 위한 방문, 경제교류는 경제사절단 파견과 투자유치 설명회, 기업체 벤치마킹을 위한 방문, 인적교류는 행정연수와 K2H 연구가 있었고, 예술단 방문공연, 팸투어, 체육팀 전지훈련 등 문화·관광·체육교류가 이루어지고 있음. - 이러한 교류성과에도 불구하고 민간단체의 참여가 주류를 이루는 문화·관광·체육교류와 청소년교류가 대략 2007년부터 중단되어 실질적 교류가 이루어지지 않고 있는 점은 아쉬움으로 남고 있음.
- 허베이성이 속해있는 북방의 요하(遼河)지역은 우리의 고대사와 밀접한 관련이 있고 백제의 뿌리라고 할 수 있는 고대(북)부여의 근거지이기도 함. 현재 한중일 중앙정부간 역사문제로 관계가 소원할지라도 지방정부 차원에서 과거 문화교류의 역사를 복원해 나갈 필요가 있으며, 이를 통해 동북아시아에서의 평화발전에 기여할 수있을 것으로 기대됨. 이러한 차원에서 가칭 곰토템을 테마로 한 한(충남도)-중(허베이성)-일(구마모토)간 교류활동을 추진하거나 그 산하 지자체인 충남 공주시-구마모토현 나고미정-허베이성 쥘루현(涿鹿縣)간 교류활동도 고려해 볼 수 있음.

- 충청남도와 일본의 구마모토는 자매결연 이전부터 민간단체간에 다양한 교류가 있었지만, 1979년 9월 구마모토-서울 정기노선 개설로 한국과의 왕래가 활발해졌음. 이런 가운데 1983년 1월 충청남도는 지리적으로 가깝고 역사적으로도 관계가 깊으며 지형, 문화, 산업 등에서 유사점이 많은 구마모토현과 자매도시 결연 조인식을 가졌음. 당시 구마모토현과의 자매결연은 도도부현(都道府縣) 차원에서 일본 최초였으며, 이미 30년이 넘었음. 1993년부터 대략 6개월에서 1년의 기간으로 공무원을 상호 파견해 오고 있음.
- 자매결연 체결이후 거의 매년 우호방문단의 상호파견과 교류가 이루어져 오고 있음. 그동안 30회 이상 우호방문단이 양국을 방문했고, 30회 이상 기술연수생이 구마모토를 방문하였음. 체결당시와 비교하면 고등학교, 대학교를 비롯하여 각종 단체간의 자매결연과 교류도 증가하였고, 양지역의 방문 및 파견, 수학여행 등도 증가하였음. 박람회나 대형 이벤트에도 상호방문단을 파견하고 있으며, 특히 백제문화를 통한 교류가 활발히 진행되고 있음.
- 충청남도 뿐 아니라 공주시와 나고미마치(和水町)가 1979년 자매결연을 체결하여 행정, 의회관계자의 방문을 비롯하여 스포츠교류, 수학여행 등 교류가 활발하게 이루어지고 있음. 특히 매년 개최되는 나고미마치의 고분축제, 공주시의 백제문화제에는 상호방문단이 오가며 우의를 다지고 있음.
- 이외에도 충청남도체육회와 구마모토현체육협회는 1985년 한일친선 스포츠대회를 통해 교류를 하고 있음. 그동안 축구, 핸드볼, 배구, 유도, 검도, 탁구 등 다양한 스포츠 교류를 하였고, 역사문화를 접하는 기회도 마련하여 상호이해와 우정을 키우는 등 큰 성과를 올리고 있음. 충남 공예협동조합과 구마모토현 전통공예관은 2005년부터 상호 공예진흥을 목적으로 도자기, 목공 등을 통한 교류를 추진하고 있음.
- 충청남도의 대표적인 자매결연지역인 중국의 허베이성과 일본의 구마모토현의 교류실태를 살펴본 바 다양한 교류가 이루어지고 있으나,

문화교류가 차지하는 비중이 그리 높지 않다는 것을 알 수 있음. 양  
적인 측면 뿐 아니라 문화교류는 자매결연 기념행사, 상대지역의 요  
청 등에 의한 수동적 문화교류의 성격을 벗어나지 못하는 한계가 있  
음.

## 지방정부차원의 문화교류가 활성화되어야 ◀

# 03

- 지방자치단체의 교류사업 중 가장 기본이 되는 사업이 바로 자매결연사업임. 자매결연사업이 원만히 이루어지기 위해서는 중장기적 안목에서 계획을 수립하여 충분한 사전교섭을 통하여 상호보완 및 발전가능성을 타진하고 상대지역의 교류여건을 비교 검토하는 등 계획적으로 추진되어야 할 것임.
- 자매결연사업은 그 결연과정에서부터 기관장 위주에서 벗어나 양 지역 주민, 사회단체 등이 주축이 되어 민과 관이 하나가 되어 추진하는 것이 바람직하고, 또 그렇게 되어야 기관장이 바뀌더라도 결연관계가 지속될 수 있음. 이를 위해 주민, 사회단체가 중심이 되어 자매결연단체 상호간에 문화, 예술, 학술, 스포츠, 관광교류 등 실질적인 자매결연사업이 추진될 수 있도록 지방정부는 촉진자, 촉매자, 협력자의 역할을 해나가야 할 것임.
- 또한 인적 교류를 중심으로 한 교류사업을 기업간 교류, 행정의 상호 벤치마킹 등 상호발전을 위한 실질적 교류에 초점을 맞추으로써 상호 실익이 되는 상생적 교류로 발전시켜 나가야 할 것임. 자매결연과 같은 쌍방적 국제교류도 중요하지만, 지방정부 자매결연 자치단체들 간 자매결연 내지 우호관계 형성을 유도함으로써 다자간 네트워크국제교류 기반을 구축할 필요가 있음.
- 학술교류 및 대학생 연수프로그램을 개발하는 것에는 대학생들의 장학생 교육프로그램 및 고급인력 교환프로그램, 나아가 직업을 위한 연수교육 프로그램 등이 있을 것임. 최근에 각광받고 있는 문화산업 분야의 인력양성 및 연계프로그램 개발도 시급함. 문화산업분야는

21세기 문화와 경제가 협력하는 시대에 고용창출의 효과를 가져올 수 있는 분야임. 특히, 이 분야는 세계화 추세 속에 각광을 받는 전략적인 분야로서 시너지 효과가 크다고 하겠음. 따라서 동북아 지방 정부는 상호 협력을 바탕으로 젊은 인력들의 미래비전을 발전시키는 교육과 연수프로그램을 개발해야 할 것임.

- 향후 지방정부 차원의 문화교류는 기본적으로 민간이 주체가 되어야 하며 장기적으로 민간교류가 활성화되어야 함. 지방정부는 시민의 참여로 구축된 교류거버넌스를 통하여 민간부문과 인적, 물적자원을 상호 분담할 수 있고, 재정적 부담을 줄일 뿐만 아니라 효율성까지 높일 수 있기 때문임. 단지 지방정부의 손에 의한 자매결연은 국제교류의 성과가 아니라, 한층 활발하고 내실 있는 교류를 위한 시작절차임을 결코 잊어서는 안될 것임.