



중국 지방정부의 외사관리 시스템 이해

【 해외연구보고서를 발간하면서 】

한국지방자치단체국제화재단은 “해외도시와의 자매결연 지원” “국제회의 개최 및 참가 지원” “국제화인력양성을 위한 해외연수 지원” “해외 우수행정사례 발굴·제공” “통·번역 무료서비스와 국제화 순회컨설팅” 등 수요자인 지방자치단체 입장에서 실질적으로 도움이 되는 다양한 사업을 추진해 왔습니다. “해외연구보고서 발간”도 지방자치단체에 해외의 선진행정제도, 우수사례를 체계적으로 제공함으로써 우리 지방행정 발전에 조금이라도 보탬이 되고자 하는 취지에서 시작되었습니다.

“해외연구보고서 발간”은 2005년부터 지방국제화재단의 5개 해외사무소(일본, 미주, 유럽, 베이징, 대양주)가 중심이 되어 추진해 온 사업입니다. 해외연구보고서는 지방국제화재단 해외사무소에 근무하는 지방공무원이 우리 지방행정에 도움이 될 것으로 판단되는 연구과제를 정하고, 약 2년간의 연구조사활동을 실시하여 얻은 성과물입니다. 필자들은 해외사무소의 바쁜 업무에도 불구하고 해외연구보고서 작성을 위하여 직접 현지를 방문하기도 하고, 다양한 자료를 수집하여 비교, 분석하는 과정을 성실히 수행하였습니다. 해외연구보고서 발간에 즈음하여 2년이라는 짧지 않은 기간동안 꾸준히 연구조사활동을 해 준 필자들에게 다시 한번 감사드립니다. 또한 해외연구보고서는 책자 뿐만 아니라, 지방국제화재단 홈페이지(www.klafir.or.kr)에서도 언제든지 만날 수 있습니다.

우리 지방국제화재단은 앞으로도 보다 높은 수준의 해외연구보고서가 발간될 수 있도록 해외사무소에 근무하는 지방공무원의 연구조사활동을 적극적으로 지원하고자 하오니, 지방자치단체 관계관 여러분의 따뜻한 관심과 협조, 그리고 애정어린 격려를 부탁드립니다.

2008. 8

한국지방자치단체국제화재단

：：：：：：：：： 해외연구보고서를 준비하면서 ։։։։։։։

2006년 9월 지방자치단체국제화재단 북경사무소로 발령을 받은 이후 중국의 많은 지방정부의 외사관공실 인사들과 교류를 하고, 협조를 해야 하는 상황에 처했다. 그런데 “이 사람들이 과연 어떤 사람들인지? 어떤 생각을 하는지? 이 사람들이 속해 있는 조직은 상하, 좌우간에 어떤 역학관계가 있는지?”에 대한 궁금증이 생겼다. 그러나 이러한 사항들에 대한 정리된 자료를 구할 수가 없었다.

한·중 간의 교류가 급속히 늘어나고, 양국 지방정부간 교류의 중요성이 매우 커지고 있는 상황에서 “우리 지방자치단체의 공직자들이 주민들로부터 인정받는 교류를 하기 위해서는 중국 지방정부의 외사관공실을 잘 알고 대응해야 할 것인데, 중국 현지에 있는 사람이 이러하니 우리 자치단체에서는 얼마나 어려움이 많을까?”하는 생각을 했다.

또한 중국은 외자유치를 통하여 경제발전의 기틀을 닦은 나라이고, 우리의 경우 많은 지방자치단체에서 지역발전 전략으로 외자유치를 생각하고 있으나, 어려움을 겪고 있는 것으로 알고 있다. 물론 중국이 많은 외자유치를 할 수 있었던 것은 인력, 토지 등에서 경쟁력이 있는 점도 있으나, 중국 지방정부 공직자들의 외자유치 노력이 크게 기여했다고 생각해 왔으며, 아울러 이들의 시스템은 어떠한가에 대한 의문이 있어왔다.

마침 지방자치단체국제화재단의 ‘해외연구보고서’ 제도가 있어 이러한 의문에 동시에 접근 할 수 있는 연구 주제를 찾다가 이 주제를 선정하였고, 연구과정에 북경사무소 전 직원이 연구의 필요성을 공감하고 기꺼이 참여해 주었다. 필자의 중국어 실력이 약한 관계로 우리 사무소 이미선, 송순애 전문위원이 중문 번역에 노고가 많았으며, 김정수 부소장, 허대범, 최학권, 이양미 과장께서 감수를 해주시고 토론에도 참여를 해 주셔서 감사하게 생각한다.

그러나, 이 주제에 관한 연구는 거의 시작 수준이라고 생각한다. 앞으로 많은 공직자와 학계에서 이 분야에 대한 심층적인 연구가 있으시길 간절히 바란다.

정 경 진

연구보고서 개요(요약)	06
제1장 서 언	09
제1절 연구의 목적	09
제2절 연구의 범위와 방법	12
제2장 중국 지방정부의 개요	15
제1절 중국 지방정부의 개념	15
제2절 중국 지방정부의 종류와 지위	16
제3절 중국 지방정부의 직권 및 상호관계	22
제3장 중국의 외사관리시스템	25
제1절 중국 외사관리시스템의 개념과 연혁	25
제2절 중국 외사관리시스템의 원칙 및 내용	31
제3절 중국의 외사기관	34
제4장 중국 지방정부의 외사관리시스템	41
제1절 중국 지방정부 외사업무의 발전과정	41
제2절 중국 지방정부 외사부서의 기능과 조직	42
제3절 중국 지방정부의 외사 공무원	50
제5장 한국 지방자치단체가 도입 가능한 정책적 시사점	56
제1절 한국 지방자치단체 외사관리 실태와의 비교	56
제2절 도입 가능한 정책적 시사점	61
제6장 결 어	67
참고 자료	70

연구보고서 개요(요약)

1. 연구 제목 : 중국 지방정부의 외사관리시스템 이해

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 한국과 중국간의 교류가 '92년 수교 이후 16년 동안 각 분야에서 줄곧 급속히 늘어나고 있고, 앞으로도 협력·경쟁관계가 더욱 심화될 것으로 예상되며, 양국 지방정부간에 이루어지는 교류의 의미가 매우 커지고 있는 상황에서

첫째, 우리 지방자치단체가 중국 지방정부와 교류할 때 1차적으로 접하게 되는 중국 지방정부의 외사관리시스템을 이해하는데 도움이 될 만한 정보를 정리·공유함으로써, 중국 지방정부와의 교류 과정에서 시행착오를 줄이고, 교류의 효과성을 높이며,

둘째, 개혁·개방 이후 성공적인 외자유치로 경제발전의 기틀을 쌓은 중국의 지방정부 외사관리시스템과 우리 지방자치단체의 외사관리시스템의 차이점을 살펴봄으로써 우리 지방자치단체의 외사관련 업무 발전에 기여할 소지가 있는 정책적 시사점을 찾아보는데 있다.

3. 연구의 대상 및 방법

먼저, 중국지방정부의 외사관리시스템이 중국 지방정부시스템의 하위 시스템이면서, 국가 전체 외사관리시스템의 하위시스템이기도 하므로, 우선, 중국 지방정부시

스템과 중국 국가전체 외사관리시스템의 특성을 이해하는데 참고가 될 만한 자료를 정리하였다.

아울러 중국 지방정부시스템과 외사관리시스템의 교집합적인 중국지방정부 외사관리시스템에 관하여 좀더 구체적으로 살펴보고, 우리나라 지방자치단체의 외사관리 시스템과의 차이점을 도출하여 우리 지방자치단체가 정책에 반영할 만한 시사점들을 나름대로 찾아보았다.

2007년 7월부터 2008년 7월까지 약 1년여의 기간동안 연구를 함에 있어서, 정보 접근 환경이 좋지 않은 등의 사유로 학술적 연구 방법론에 얽매이지 않고, 우리 지방자치단체 공직자들에게 유용할 것으로 생각되는 사항들을 가능한 많이 정리한다는 차원으로 접근 했다.

4. 주요 내용

제2장(중국 지방정부의 개요)에서는 '弱市長-強議會型', '黨-政一體性' 등 기본적으로 우리와 다른 지방행정체도와 정치여건에서 연유된 특징들을 살펴보고, 지방정부의 종류와 계층구조, 지방정부의 직권과 상호관계 등을 살펴보았다.

제3장(중국의 외사관리시스템)에서는 중국 외사관리시스템의 연혁, 원칙과 내용, 외사기관 등을 살펴보았는데, 중앙집권적, 중국 공산당 중심적 외사관리시스템이라는 것을 알 수 있다.

제4장(중국 지방정부의 외사관리시스템)에서는 지방정부의 외사관리시스템의 발전 과정, 지방정부의 외사관리업무 전담조직과 공무원에 관하여 살펴보았는데, 부서 간, 기관 간 통합성이 매우 강하고, 외사담당 공무원의 전문성이 높다는 것을 알 수 있다.

제5장에서는 중국 지방정부의 외사관리시스템 가운데 우리의 경우와 차이가 있는 여덟 가지 사항을 추출하고, 나름대로 정책반영이 가능할 것이라고 생각되는 대안을 제시해 보았다.

그 내용은 ① 해외관련 정보의 전국 단위 집적·공유 ② 지방자치단체 각 부서별 외사관련 업무 조정기능 강화 ③ 지방자치단체 외사관리 공무원의 전문성 향상 ④ 지역 주재 외국인 및 외국기관의 지원기능 강화 ⑤ 해외교민 유치 및 체계적인 소통 ⑥ 지역 민간 국제교류 단체 활성화 지원 ⑦ 지방공기업, 지역소재 기관·단체·학교와의 협력체제 구축 ⑧ 외사업무 평가기능 강화 등이다.

제6장(결어)에서는 본 연구와 관련하여 중국 지방정부와의 교류에 대한 바람직한 시각과 한국지방자치단체국제화재단의 역할 강화에 관한 사항 두 가지를 부언하였다.

요컨대, ① 13억의 인구나 세계최고 수준의 외환보유고를 가지고, '02년 이후 해외투자액이 매년 60% 정도 증가하고 있는 중국은 이제 더 이상 저임금만을 노린 투자대상국은 아니며¹⁾, 오히려 이들이 우리 지역에 투자하고, 거주할 수 있는 여건을 만들어 줌으로써, 지역발전, 특히 인구감소와 지역경제 침체 등 과소화 현상을 겪는 비수도권 지역 발전의 전기로 삼는 전략이 필요한 시점이라는 것이다.

② 중국의 중앙 집권적 외사관리시스템의 장점인 '통합과 시너지 효과'를 우리의 분권적 행정체제와 가치를 훼손하지 않는 가운데 도입할 수 있는 지혜가 필요하며, 특히 우리 지방자치단체가 필요로 하는 '해외관련 정보의 전국단위의 집적과 공유' 등은 매우 중요하고 시급한 사항으로, 지방자치단체가 스스로 출연하여 만든 '한국지방자치단체국제화재단'이 전국적 통합과 시너지 효과를 나타낼 수 있는 부문에서 역할을 강화하는 것이 바람직하다고 생각한다.

1) '06년 대외직접투자액이 211.6억 달러로, '06년 말 기준 5000여 기업이 세계 172개 국가에서 10,000여개의 자회사를 설립 및 운영 중임.(대외경제정책연구소 북경사무소, 중국경제현안브리핑 : 제07-21호)

중국 지방정부의 외사관리시스템 이해

제장 서 언

제1절 연구의 목적

한국과 중국 사이의 교역 규모는 '07년 기준으로 1,450억불로서 '92년 수교 당시 63.7억불 보다 무려 22.8배가 증가하였다. 중국은 이미 한국의 첫 번째 교역 대상국이 되었으며, 한국도 미국, 일본에 이어서 중국의 세 번째 교역대상국이 되었다.

최근 중국이 외교·경제적으로 매우 중요시하는 아프리카 대륙 전체와의 교역량이 700억불 수준이고, 러시아와의 교역량이 481억불인 점을 감안할 때 중국으로서도 한국을 경제적으로 중요한 파트너로 생각하지 않을 수 없을 것으로 보인다.²⁾

'07년 말 현재 한·중간에 운항되는 항공기편은 주 830회(1일 118회)로 한·미 260회, 한·일 417회, 중·미 238회, 중·일 731회에 비하여 월등히 많은 편이다.³⁾ '07년 중국을 방문한 한국인 수는 477만 명(1일 평균 13,086명)으로 추정되며,

한국을 방문한 중국인 수는 106만 명(1일 평균 2,926명)으로 추정된다. 중국인의 한국 방문 수가 상대적으로 적지만 이 규모는 전년 대비 18.64%가 증가한 숫자이며, 비자 발급 등이 완화되면 대폭 늘어날 것으로 생각된다.

2) 한·중 간 교역규모는 한국 관세청 통계이고, 그 외는 중국정부의 통계임.(양국의 통계는 홍콩 경유 재수출분 포함여부, 운임·보험료 포함여부 등의 이유로 다소 차이가 있음)

3) 주중국대한민국대사관 내부 자료임.

또 중국에 상주하고 있는 한국인 수는 75만 명으로 추정하고 있다.⁴⁾ 이러한 몇 가지 지표들을 볼 때 수교 16년이란 길지 않은 기간에 한·중 사이의 교류가 얼마나 급속하게 확산 되었는지를 알 수 있다.

한편, 2008년 5월 현재 한국의 246개 지방자치단체 중 211개 지방자치단체가 중국의 173개 지방정부와 자매결연을 체결하였고, 248개 지방정부와 우호교류 협정을 체결하여 도합 421개 중국 지방정부와 여러 방면에서 정례적인 교류를 해나가고 있다.⁵⁾

사회주의 시장경제 체제를 추구하며 많은 공유기업을 소유하고 있고, 기업 관련 각종 인·허가 등에서 상대적으로 영향력이 큰 중국 지방정부와 우리 지방정부와의 교류는 한·중 교역에 적지 않은 영향을 미친다고 볼 때, 한·중 경제 교류와 지방정부 간 교류는 15년간 상호 상승작용을 하면서 발전하였다고 볼 수 있다.

양국 간의 교류가 각 분야에서 지속적으로 확대되는 추세에 있고, 최근 한·중 FTA 체결에 관한 논의가 있는 등 한·중 사이의 협력·경쟁관계는 더욱 전면화되고 가속화 될 것이라는 데 일반적으로 크게 이의가 없는 것 같다.

이에 따라 그동안 양국 간의 경제·문화 등 관계발전에 상당한 역할을 해 온 양국 지방정부 간의 교류의 중요성은 더욱 커질 것이라고 생각한다. 따라서 양국 지방정부 간의 교류에 있어서 우리 지방자치단체가 좀 더 목적 지향적이며, 체계적이고, 전략적인 접근을 할 필요가 있다.

최근 시민사회나 언론에서 지방자치단체 공직자들이 해외에 출장을 가면 외유성이 아닌지 의심하는 눈초리로 보는 경우가 있어 안타까운 심정이다. 과거 지방자치단체

4) 재중국한국인회 자료임

5) 한국지방자치단체국제

공직자들의 해외 출장에서 일부 그러한 점이 없지 않았다는 점은 부인하고 싶지 않다.

그러나 전 지구적으로 무한경쟁을 해야 하는 세계화 속에서 지역의 발전을 통하여 국가 발전을 꾀하는 큰 흐름, 소위 세방화(Glocalization)⁶⁾시대에 지방자치단체가 국제적인 경쟁력을 갖추는 것은 필수불가결한 사항이다. 해외의 많은 도시들과 교류하고, 협력하여야만 경쟁에서 뒤지지 않을 것이기에 지방자치단체의 국제교류 자체가 위축되어서는 안 된다고 생각한다.

현실적으로 지역주민의 불신 속에서는 활발한 국제교류 활동을 할 수 없으므로, 지방자치단체 공직자들의 해외 교류활동이 지역 주민들로부터 불신을 받는 현상은 하루 빨리 해소되어야 한다.

지방자치단체 공직자들의 해외 교류활동은 양국 지방정부의 존립 목적인 해당 지역 발전과 주민의 복리증진에 기여하고, 나아가 국가발전에 기여하는 교류로 당당히 평가 받아야 할 것이다. 개인적으로는 지방자치단체 공직자들의 해외 교류활동에 대해 지역주민이 노고를 치하하고, 격려하는 시절이 왔으면 좋겠다는 욕심을 갖고 있다.

이러한 교류가 되기 위해서는 여러 가지 고려하여야 할 사항들이 있겠지만 가장 중요한 것은 상대를 정확히 이해하고, 뚜렷한 목적의식이 있는 교류를 해나가야 할 것으로 생각한다.

급속히 늘어나는 중국과의 교류에 있어서도 짧은 교류역사와 정치체제의 차이 등으로 인하여 그들을 잘 알지 못하고 우리의 경우로 막연히 추정해서 일을 진행한 경우는 없었는지 생각해 볼 필요가 있을 것 같다. 손자병법에 '知彼知己 百戰不殆'라고 했던가? 친구를 사귀는데도 상대를 알고 이해하는 것이 기본 전제일 것이다.

6) glocalization(세방화) = globalization(세계화) + localization(지방화)화재단 북경사무소 내부 자료임.

한편, 중국은 외국자본 유치를 통하여 경제발전의 초석을 쌓는데 성공한 나라라고 할 수 있다. 이러한 성공에는 경쟁력 있는 토지와 노동력, 풍부한 자원 등 여러 가지 요인이 있겠지만 각 급 지방정부의 외자유치 노력은 실로 감탄을 할 만 하다.

한국의 각 지방자치단체가 지역발전을 위한 재원으로 외자유치를 생각하고 많은 노력을 하고 있지만 그리 호락호락하지 않은 것이 현실인 상황에서, 중국의 경우가 시사하는 점이 있을 것으로 생각된다.

요컨대, 본 보고서에서는 한·중 지방정부 간 교류의 중요성이 더욱 커지는 상황에서 우리 지방자치단체 공직자들이 중국 지방정부의 대외 교류활동 시스템을 보다 정확히 이해하는 가운데 상호교류에 임할 수 있도록 하고, 외자유치 분야에서 성공한 중국 지방정부의 외사관리 부문에서 우리가 배울 점이 있다면 배워야한다는 생각에 '중국 지방정부의 외사관리시스템 이해'이라는 제목으로 관련되는 자료와 지식을 나름대로 정리하여 공유하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

중국지방정부의 외사관리 시스템은 우선 중국 지방정부 시스템의 하위 시스템이며, 국가 전체 외사관리 시스템의 하위 시스템이기도 하다. 따라서 중국 지방정부의 외사관리 시스템을 이해하기 위해서는 중국 지방정부 시스템에 대한 이해와 국가 전체의 외사관리시스템에 대한 이해가 선행되어야 한다.

따라서 제2장에서 중국 지방정부의 특성을 이해하는데 참고가 될 만한 자료를 정

리하고, 제3장에서는 중국의 국가 외사관리시스템을 살펴본다.

제4장에서는 중국 지방정부 시스템과 외사관리 시스템의 교집합적인 중국지방정부 외사관리시스템에 관하여 좀 더 구체적으로 살펴본다. 이 장에서는 외사업무의 발전과정, 외사관리 전담기구인 외사관공실에 관한 자료를 중점적으로 정리하고, 구체적인 사례도 몇 가지 살펴본다.

제5장에서는 우리나라 지방자치단체의 외사관련 시스템과의 차이점을 도출하고, 이를 토대로 우리 지방자치단체가 정책에 반영할 만한 시사점들을 나름대로 찾아본다.

2. 연구의 방법

당초 몇 가지 사회과학적 연구 방법론에 따라 학술적으로 접근을 해 나갈 생각이었으나, 얼마 못 가서 마음을 바꾸어 주제와 관련된 자료나 지식을 나름대로 정리하는데 만족하기로 하였다. 미력하여 이 주제와 관련한 기존의 연구물을 거의 찾을 수가 없었고, 중국 지방정부나 관련 기관에서 내부 자료를 쉽게 공개하지 않는 환경임을 깨닫게 되었기 때문이다.

본 연구는 학술적 목적을 추구하는 것 보다 우리 지방자치단체 공직자들이 중국 지방정부 공무원들과 교류 할 때 알았으면 좋겠다고 생각하는 사항들이나 우리가 도입 가능한 정책적 시사점이 있는 사항들을 정리해서 정보를 공유 한다는 차원의 의미가 크기 때문에 굳이 엄격한 과학적 방법론에 따라 접근을 하지 않아도 큰 문제가 없을 것이라고 스스로를 위로 했다.

나름대로 최대한 객관적이고 검증된 자료를 활용하려고 노력하였으나, 학술 논문

에 비하면 자료의 출처나 주장하는 바의 논거가 다소 불명확한 점이 있을 것이라 생각한다. 관련된 자료 중 일부는 공식적으로 발표된 것이고, 일부는 중국 공무원들을 접하면서 대화한 결과나 비공식적인 자료를 활용했다.

더욱이 이들의 행태에 관한 사항 등은 2년 가까이 한국지방자치단체국제화재단 베이징사무소장의 임무를 수행하면서 주위에서 듣고 본 사항들도 포함된 점 이해해 주시기 바란다. 이 주제에 관하여 앞으로 사회과학적 연구물이 많이 나오기를 기대한다.

제2장 중국 지방정부의 개요

제1절 중국 지방정부의 개념

기본적으로 중국의 지방자치제도는 우리의 제도와 차이가 있다. 우리의 제도가 ‘強市長-弱議會型’이라고 한다면 중국은 ‘弱市長-強議會型’이라고 할 수 있다. 즉, 각 급 지방단위의 최고권력 기구는 우리의 지방의회적인 성격을 갖는 인민대표대회이고,

인민대표대회에서 각급 지방정부의 수장과 인민법원장, 인민검찰원장을 선임한다. 아울러 지역의 중요 정책결정은 인민대표대회와 동 대회의 상무위원회에서 이루어진다.

인민대표대회에서 선임된 성장, 자치구 주석, 시장, 주장, 현장, 구장 등 인민정부의 수장(협의의 지방정부)들은 인민대표대회 결정사항의 집행기구적인 성격을 띤다.⁷⁾ 아울러 협의의 지방정부는 국무원의 지휘를 받는 지방 각 급의 국가행정기관이기도 하다.

‘중화인민공화국지방각급인민대표대회와지방각급인민정부조직법’에서는 제1장 총칙, 제2장 지방 각급 인민대표대회, 제3장 현급 이상의 지방 각급 인민대표대회 상무위원회, 제4장 지방 각급 인민정부, 제5장 부칙으로 규정하고 있으며 인민대표대회가 인민정부 보다 지역 내에서 상위의 지위에 있고 지역의 중요한 정책을 결정하도록 정하고 있다.

따라서 본 연구에서는 광의의 지방정부 개념은 인민대표대회 및 동 상무위원회와

7) 당해 지역 공산당위원회 서기가 인민대표대회 상무위원회 주임을 겸임하고, 당해 지역 공산당위원회 부서기가 협의의 각급 인민정부의 수장을 겸임하는 경우가 많은 것으로 보임.

인민정부를 포함하는 것으로 보았고⁸⁾, 협의의 지방정부 개념은 인민정부를 의미하는 것으로 보았다. 본 연구에서는 우리의 제도에 비추어 중국 지방정부를 이해하기 위해서는 광의의 지방정부 개념을 상정하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.⁹⁾

제2절 중국 지방정부의 종류와 지위

1. 중국 지방정부의 종류

(1) 일반 행정 지방정부

성, 직할시, 현, 시, 시할구, 향, 진에 각각 설치한 지방 각급 인민대표대회, 인민정부, 법원과 검찰원이 포함된다. 우리의 경우에 비추어보면 성은 도, 직할시는 광역시, 현은 군, 향은 면, 진은 읍 급 수준이라고 할 수 있다.¹⁰⁾

(2) 민족자치 지방의 자치기관

자치구, 자치주, 자치현의 인민대표대회와 인민정부, 자치구, 자치주, 자치현 인민대표대회에서 산생된 심판기관과 검찰기관, 국무원의 허가를 거쳐 조직된 현지치안을 유지하는 무장부대 등을 말한다.

자치구는 성·직할시 급이고, 자치주는 지급시¹¹⁾ 급이며, 자치현은 현(현급시)급 지방정부이다. '조선족자치주'의 경우 吉林省 산하에 있으면서 산하에 延吉市 등 몇 개의 현급시(현)를 두고 있는 지급시 급 지방정부이다.

8) 각급인민대표대회에서 각급 인민법원장과 검찰원장을 선임하므로, 최 광의로 보면 각급 지방의 법원과 검찰원도 지방정부의 개념에 포함시킬 수가 있다고 볼.

9) 지방정부 종류의 분류에서는 중국 지방정부의 특색을 소개한다는 차원에서 최 광의의 개념으로 설명함.

10) 현급시, 구 산하에 '가도판사처'라는 출장기관이 있는데 우리의 경우로 보면 동사무소에 가까움.

11) 일정 규모 이상의 시로 산하에 현 또는 현급시를 관장할 수 있음.(세부사항은 아래에서 설명)

(3) 특별행정구의 지방정부

특별행정구의 정치제도는 전국인민대표대회에서 법에 따라 구체적으로 규정한다.

(4) 특수형식의 지방정부

경제특구, 개발구, 광산공업구, 자연보호구 등이 있으며 그 행정관리기구의 설치 는 일반 지방정부와 다르게 규정할 수 있다.

【중국 지방행정 구역의 계층 구조】



- 2급제 : 직할시 - 구
- 3급제 : 성, 자치구, 직할시 - 현, 자치현, 시 - 향, 민족향, 진
- 4급제 : 성, 자치구, 직할시 - 구를 설치한 시, 자치주 - 현, 자치현, 시 - 향, 민족향, 진

2. 중국 지방정부의 수¹²⁾

가. 성급(총33개, 대만 불포함) : 성 22, 직할시 4, 자치구 5, 특별행정구 2

나. 지급(총333개) : 지급시 283, 지구 17, 자치주 30, 盟(내몽고) 3

12) '06년도 말 기준 중화인민공화국 민정부 자료임.

다. 현급(총2,860개) : 시할구 856, 현급시 369, 현 1,463, 자치현 117, 旗 49, 자치旗 3, 특구 2, 임업구 1
 라. 향·진(총 41,040개) : 향과 진은 각각 농촌과 도시의 말단 단위로 분류

3. 중국 지방 정부의 지위

(1) 성·자치구 정부

성·자치구 인민정부는 중국의 1급 지방 국가행정기관이며, 반드시 국무원의 통일된 지도를 받도록 되어 있다. 국무원은 중앙과 성 국가 행정기관의 직권 배치에 대한 결정권이 있고, 성·자치구 정부의 부적절한 결정과 명령에 대한 발표 및 철폐권이 있다.¹³⁾

성·자치구 인민정부는 성·자치구 인민대표대회와 그 상무위원회가 제정한 지방 법규와 의결사항을 실행하고 성·자치구 인민대표대회와 그 상무위원회에 책임을 지며 활동을 보고하여야 한다.

성·자치구 인민대표대회와 그 상무위원회는 성·자치구 인민정부의 활동에 대한 감독권이 있으며 성·자치구 정부의 부적절한 결정과 명령에 대한 변경 및 철폐권이 있다.

성·자치구 인민정부는 영역 내의 시, 현, 향, 진 등 각 급 정부의 업무에 대한 통일적 지도권이 있으며 영역 내의 경제, 사회, 문화건설 등의 행정사무를 통일적으로 관리한다.

성·자치구 인민정부는 필요한 경우 국무원의 허가를 얻어 몇 개의 출장 기관을 설치할 수가 있고, 설치된 출장기관은 「행정공서」(행서)로 불린다. 행정공서는 성, 자치구 인민정부의 출장기관으로서 인민정부의 역할을 수행하지만 1급 정부는 아니다.

13) 이하 중국 지방정부의 지위에 관한 사항은 「李壽初著, 中國政府制度(第2版), 北京: 中共中央黨校出版社, 2005. 3」을 주로 참고하였음.

즉, 행정공서가 관할하는 지역은 1급 행정구역이 아니며, 그 기본적 직책은 성·자치구 인민정부를 대표하여 소속 현, 시의 업무를 지도·협조하는 것이다.

(2) 직할시 정부

직할시 정부는 중국의 1급 지방 국가행정기관으로 北京, 天津, 上海, 重慶이 여기에 해당된다. 직할시 정부는 국무원의 통일적 지휘와 지도에 따라야 하며 국무원은 중앙과 직할시의 국가 행정기관 직권 배치에 대한 결정권이 있고 직할시 정부의 부적절한 결정과 명령에 대한 발표 및 철폐권이 있다.

직할시 인민정부는 직할시 인민대표대회와 그 상무위원회가 제정한 지방 법규와 결의를 실행하고 직할시 인민대표대회와 그 상무위원회에 책임을 지며 업무를 보고해야 한다.

직할시 인민대표대회와 그 상무위원회는 직할시정부의 업무에 대한 감독권이 있으며 직할시정부의 부적절한 결정과 명령에 대한 변경 및 철폐권이 있다.

직할시정부는 영역내의 구, 시, 현, 향, 진 등 각 급 정부의 업무에 대한 통일 지도권이 있으며, 영역 내의 경제·사회·문화 건설 등 행정사무를 통일관리 한다.

(3) 부성급 도시정부

부성급 도시 인민정부는 규모가 비교적 크며, 계획단열시로 부터 발전되었고 행정조직으로서 성급 인민정부보다 한 단계 아래지만 실제행정은 상대적으로 성 인민정부의 규제를 받지 않는 도시정부이다.

현재까지 武漢市, 沈陽市, 大連市, 廣州市, 西安市, 哈爾濱市, 青島市, 宁波市, 廈門市, 深 市, 南京市, 成都市, 長春市, 杭州市, 濟南市 등 15개의 도시가 있다.

부성급 도시는 중국지방 행정체제 개혁 중에 나타난 새로운 형태로서 그에 대한 법률이 명확하지 않으며 헌법에 규정한 중국 행정구역 중에도 부성급 도시가 별도 명기되지 않아 엄격하게 말하면 하나의 독립된 행정계층으로 볼 수 없다.

(4) 지급시 정부

지급시는 직할시 외의 대·중 도시로서, 일반적으로 시내의 비농업인구가 25만 이상, 그중 시 인민정부 소재지의 도시 호적을 소유한 비농업인구가 20만 이상, 농업 총생산액이 30억 위엔 이상이며,

그 중 공업생산액이 80%이상을 차지하고 제3차 산업 생산액이 1차 산업의 생산을 초과한 GDP 중 차지하는 비율이 35%이상, 지방예산 내 재정수입이 2억 위엔 이상에 이르는 몇 개의 시, 현을 소유한 핵심도시이다.

지급시 정부는 당해 인민대표대회와 그 상무위원회 및 성정부에 책임을 지고 업무를 보고하며 국무원의 통일 지도를 받는다. 또한 도시 전체의 경제·문화건설과 시정업무를 지도하며 행정구역 전체의 각종 행정사무를 지도하고 소속 현, 지급시 정부를 지도한다.

성·자치구정부 소재 시 및 국무원의 허가를 받은 규모가 큰 지급시 인민정부는 법과 국무원의 행정법규에 의해 행정규칙을 제정할 수 있다.

지급시가 현, 현급시를 관리하는 체제는 성과 현 또는 현급시 사이에 공식적인 국가행정기관을 설치하고, 성 - 지급시 - 현(현급시) - 향(진)의 지방행정 조직 체제를 형성하는 것이다. 이 체제는 지급시 정부가 동시에 농촌과 도시를 관리하는 이중 기능을 가질 것을 요구하는 것이다.

주요 관리방식으로는 지구 행정공서와 행서소재 지급시정부를 합병시켜 새로운 지급시 정부를 설치하여 현, 현급시를 관리하거나, 지급시 주변의 일부 현, 현급시를 기존에 현을 관리하지 않던 지급시에 소속시켜 지급시 정부가 관리한다.

또한 현급시, 진을 지급시로 승격, 또는 지구행서 기관을 직접 지급시 정부기관으로 변경하여 지급정부를 신설함으로써 현, 현급시를 관리하는 경우도 있다.

(5) 현급시 정부

현급시는 현 수준에 해당되는 시로서 주로 중, 소형도시로 구성된다. 현급시 정부는 농촌과 인접한 지역으로서 주변의 농촌지역이 도시화로 발전에 큰 역할을 발휘하고 있으며 농후한 농촌 특징을 띠고 있다.

비농업인구가 10만 명 이상이며 공업생산액이 GDP 중 70%이상을 차지하고 자체의 대형기업 및 유명상품을 보유하며, 도시의 기초시설 및 도시기능이 비교적 발달되고 점차적으로 도시와 농촌의 통합을 이루는, 경제·정치·문화가 당해 지역 내에서 일정한 역할을 발휘하는 특징을 가진다.

현급시 인민정부는 산하에 하나의 출장기구인 가도판사처를 설치할 수 있다.

(6) 구정부

구 인민정부는 직할시에 설치된 구, 부성급 시에 설치된 구와 지급시에 설치된 구 등 세 가지로 나뉘어 진다. 직할시에 설치된 구정부는 지급시(자치주)와 동급이거나 지급시(자치주)와 현급시 사이의 정부이다.

구 인민정부는 관할지역의 특징에 의해 시내구 정부와 근교구 정부로 나뉘어진다. 시내 구정부는 도시 내에 설치되고 도시의 말단정부이며, 출장기구인 가도판사처를 설치할 수 있다. 도시 변경의 도시와 농촌 결합지역에 일반적으로 근교 구 정

부를 설치하며, 산하에 향, 민족향, 진 정부 및 가도판사처를 설치할 수 있다.

(7) 현정부

현정부는 농촌지역에 설치된 정부로서 정치, 경제, 문화 등 사무기능이 완벽한 일급 행정기관이다. 현정부는 지급시, 자치주, 부성급 정부 산하의 현, 직할시 산하의 현, 지구 행정관서의 감독과 지도를 받는 현 등 세 가지로 나뉘어진다. 시에서 현을 관리하는 체제 실시 전 다수의 현정부는 지구 행정공서에서 관리하였으나 1983년 시가 현을 관리하면서부터 현정부를 시정부에서 직접 관리하고 있다.

지방조직법에 근거하여 현정부는 필요 시 성급 정부의 허가를 거쳐 일부 구공소를 설립하여 현정부의 출장기구로 활용할 수 있다.

(8) (민족)향, 진 정부

(민족)향, 진 정부는 농촌지역의 말단 행정기관이며 당해 인민대표대의회의 집행기관이다. (민족)향, 진 정부는 중국 행정체계의 최저 행정기관으로 주민을 상대로 한 직접적인 행정관리를 실시하며 지역주민의 감독을 받으며, 상급 정부가 책임을 지며 그의 지도를 받는다.

제3절 지방정부의 직권 및 상호관계

1. 지방정부의 직권

현급 이상의 지방 각급정부는 법에 규정된 권한에 따라 당해 행정구역 내의 경제, 교육, 과학, 문화, 위생, 스포츠사업, 도시·농촌 건설사업 및 재정, 민정,公安, 민족사무, 사법행정, 검찰, 계획출산 등 행정업무를 관리함과 동시에, 결정과 명령을

발표하고 행정인원에 대해 임면, 훈련, 심사, 장려 및 징벌을 실시한다.

성·직할시정부는 향, 민족향, 진의 설치와 구역 분할을 결정하며, 향, 민족향, 진 정부는 당해 인민대표대의회의 결의 및 상급 국가행정기관의 결정과 명령을 이행하며 행정구역 내의 행정업무를 관리한다.

2. 지방정부간의 상호관계

현급 이상의 지방 각급 정부는 소속 각 업무부서 및 하급 정부의 업무를 지도하고, 소속 업무부서 및 하급 정부의 부적절한 결정을 변경·폐지할 권한을 가진다.

현급 이상의 지방 각급 정부는 회계감사기관을 설치하고, 지방 각급 회계 감사기관은 법의 규정에 따라 독립적으로 회계감사 및 감독권을 행사하며 당해 지방정부와 상급 회계감사기관에 책임을 진다.

3. 인민대표대회와 지방정부, 법원, 검찰원의 관계

헌법과 관련 법률에 의거 국가행정기관, 심판기관, 검찰기관은 모두 국가권력기관인 인민대표대회에 의해 만들어지고, 인민대표대회에 책임지고 그의 감독을 받으며 국가기구는 민주집중제의 원칙에 따라 움직인다. 이로 인해 인민대표대회와 정부, 법원, 검찰원("일부양원(一府兩院)"으로 약칭)간의 관계는

(1) 결정과 집행의 관계 : 인민대표대회는 인민을 대표하여 국가권력을 행사하는 기관이며, 입법, 행정, 사법의 결정, 선거와 임면, 감독 등 국가권력을 행사한다. 인민대표대회에서 제정한 법률과 결정사항을 "일부양원"에서는 반드시 집행해야 한다.

(2) **감독과 피감독의 관계** : 인민대표대회는 인민을 대표하여 "일부양원"의 업무를 감독할 권리를 가진다. "일부양원"은 반드시 법에 따라 인민대표대회에 책임지고 업무를 보고해야 하며 인민대표대회의 감독을 받아야 한다.

(3) **업무적으로 긴밀한 협조관계를 유지하는 관계** : 인민대표대회와 "일부양원"은 직책과 업무분장이 각기 다르나 최종목표는 모두 인민의 근본이익을 반영하고 실현함으로써 중국적 특색이 있는 사회주의를 공동으로 건설하는 데 두고 있다.

인민대표대회는 국가권력을 통일적으로 행사하고 국가의 행정권, 심판권, 검찰권을 합리적으로 분할하여 권력의 지나친 집중과 불필요한 견제를 피함으로써 각 국가기관으로 하여금 각자 직책을 다하는 동시에 상호 협조하여 업무를 수행하도록 하고 있다.¹⁴⁾

14) 지방정부와 기타 기관 간의 관계에 관하여는 「沈榮華 編著, 中國地方政府學, 北京: 社會科學文獻出版社, 2006. 9」를 주로 참고 하였음.

제3장 중국의 외사관리 시스템

제1절 중국 외사관리시스템의 개념과 연혁

외사관리시스템은 외사관리체제로도 불리며 외사관리의 구체적인 제도인 동시에 한 국가의 정치체제의 중요한 구성요소이다. 외사관리시스템은 외사업무의 조직형태와 권한 구분 및 사업방식 등 세부적인 제도, 규범과 관련되는바 예를 들면 외사지도제도, 외사인사제도 및 외사행정제도 등이라고 할 수 있다.¹⁵⁾

중국의 정치체제는 중국공산당을 중심으로 하고 있고, 오늘날 중국외사관리시스템의 기본 틀이 중국 혁명전쟁 시기 이후 형성되어 발전되어 온 것이기 때문에 중국 외사관리시스템의 본질을 이해하기 위해서는 공산당의 변천과정에 따른 외사업무의 역사적 발전과정을 살펴 볼 필요가 있다고 생각한다.

중국의 전통적인 외사관리시스템은 과거에 구소련의 영향도 받았지만 주로 중국 혁명전쟁 시기의 시스템에서 발전된 것이다. 구소련의 영향은 주로 당의 외사업무에 대한 절대적인 지도와 관리권한의 과다한 집중, 인민외교 및 당과 국가 두 가지 외사집행시스템의 존재 등의 측면에서 표현되었다. 중국 혁명전쟁 시기의 영향이야말로 주요한 것이며 결정적인 것이었다.

항일전쟁 초기에 중국 공산당 중앙에는 외사팀이 설치되었고 延安과 武漢, 重慶 및 解放區에도 일정한 외사업무에 종사하는 간부가 있었다. 그 당시 중앙에는 외사팀, 지방에는 외사처가 설치되었다. 1938년 중국공산당의 항일정착홍보를 위하여 중국공산당은 湖北省 武漢에 남방국 소속으로 된 대외홍보팀을 설치하였고 주은래

15) 이 장의 내용은 중국 외교부 직원교육 자료로 추정되는 "과도기 중국 지방정부 실태연구" 중 "외사관리시스템" 부분을 주로 참고하였으며, 가급적 원문에 충실하려고 노력하였음.

(周恩來)가 직접 지도하였다.

대외홍보팀의 주요업무는 모택동(毛澤東)의 주요 저작인 "지구전을 논함" 등 자료 번역과 기타 항일서류, 팔로군신문을 번역하고 중국공산당의 항일민족통일전선에 대한 주장과 解放區에서 취득한 성과를 적극 홍보하여 국제사회에서 중국공산당의 추진정책에 대한 이해증진에 노력하는 것이었다.

1938년 湖北省 武漢이 함락된 후 대외홍보팀은 重慶으로 이전하였다. 다음해 엄검영(葉劍英)이 남방국을 대표하여 정식으로 외사팀 설립을 선포하였고, 왕병남(王炳南)을 팀장으로 진가강(陳家康)을 부팀장으로 임명하였으며, 팀원으로는 교관화(喬冠華), 이소석(李少石), 장문진(章文晉), 유광(劉光) 등이 있었다.

외사팀은 주은래(周恩來)의 지도하에 적극 사업을 추진하였다. 주은래(周恩來)는 팀원들에게 "독립자주와 자력갱생"의 원칙을 견지하고, 국민당의 외교독점을 타파하여 장개석(蔣介石)에 의존하지 않는 대외연락 루트를 건립할 것을 요구하였다.

당시 외사팀은 重慶에 주재한 외국대사관, 기자 및 군수조직과 연락을 취하였으며 주요업무는 국제지원 쟁취, 특히 미국의 지원을 쟁취하는 것이었다. 주은래(周恩來)의 지도하에 외사팀은 重慶 주재 미국 군사기관, 영사관, 언론계 특히, 중국공산당정책을 객관적으로 평가하는 미국 인사들과 적극 접촉을 시도하였다.

외사팀의 노력으로 1944년 미국기자단이 延安을 방문하여 처음으로 국민당의 중국공산당 소식 봉쇄를 타파하였고 같은 해 7월 미국장교를 단장으로 한 국사대표단이 延安을 방문하였다. 1945년 중국공산당의 투쟁결과 국민당은 동필무(董必武), 장한부(章漢夫), 진가강(陳家康) 등 세 명의 중국공산당원이 유엔설립대회에 참석하는데 동의하였다. 중국공산당 외사팀의 중경에서의 적극적인 활동으로 국제사회의

동정과 지원을 취득할 수 있었다.

1948년 5월, 해방전쟁의 신속한 승리와 함께 중공중앙은 연안에서 河北省 西北坡로 이전하였다. 중앙외사팀도 함께 西北坡로 이전하였다. 같은 해 가을 河北省 인민정부가 창립함과 동시에 외사처를 설치하여 주중지(朱仲芷)가 비서 주임직을 맡았다. 이는 최초의 외사기관으로 같은 해 西北坡에서 외사회회가 개최되었다.

외사회회에서 주은래(周恩來)는 외사질서를 주제로 발표를 진행하여 沈陽 해방 후 일부 부서에서 중앙의 동의를 거치지 않고 沈陽 주재영국영사관과 접촉한 것은 규율위반행위임을 지적함과 동시에 이후 외사업무 추진 시 반드시 중앙에 보고해야 함을 강조하였으며, 새 중국 건국 후 많은 외사사무들이 발생할 것이며 이러한 사항에 대하여 반드시 중앙정부의 지시에 따라 처리해야 함을 강조하였다.

1949년 北平(현재 北京) 해방 후, 중앙외사팀은 北平으로 이전하였다. 같은 해 8월 30일 오전, 주은래(周恩來)는 중앙외사팀 사무실을 방문하여 이후 외사팀 인원들은 정부인사 신분으로 대외사무를 처리할 것임을 선포하였다.

같은 해 11월 8일 외교부 창립대회에서 주은래(周恩來)는 "과거 우리는 유격전을 진행하였고 일부 외국기자들과만 접촉하였으므로 전면적인 전쟁이라고 할 수 없다. 현재부터 우리는 국가를 대표함으로 모든 것이 정규화 되어야 한다. 정당당당하게 전면전을 진행해야 함으로 우리는 모든 것에 더욱더 심중해야한다"고 하였다.

해방 후 중국의 외사관리시스템은 기본적으로 혁명전쟁 시기 방법을 대부분 그대로 답습하였다. 구체적으로 아래 몇 가지로 표현되었다.

1. 공산당의 외사업무에 대한 일원화된 지도 실시

중국공산당의 일원화된 지도는 항일전쟁시기 가장 어려운 때인 1942년 9월에 제기되었다. 당시 중국공산당 중앙정치국은 당의 영도통일을 실현하고 종파주의와 분산주의를 극복하기 위하여 각 근거지에서 공산당의 영도통일을 주장하였다.

중국공산당 영도의 일원화는 한편으로 동급 당, 정부, 민간 각 조직 간의 상호관계에서 표현되며 다른 한편으로는 상·하급 기관 간의 관계로 표현된다.

여기에서 하급은 상급에 복종하고 중국공산당은 중앙에 복종한다는 원칙의 집행은 중국공산당의 영도통일에 있어서 결정적인 의의를 가진다. 1943년 3월 중앙정치국은 모택동(毛澤東)을 중앙정치국 주석 및 중앙서기처 주석으로 추천 선발하였고, 서기처에서 처리하는 사항에 대하여 "주석은 최종 결정권이 있다"고 선포하였다.

해방 후 중국공산당은 지속적으로 당의 일원화된 지도원칙을 견지함과 동시에 부단히 강화하였다. 1953년 도시 진입 후 분산주의를 반대하기 위하여 중국공산당중앙은 우선 "중앙인민정부 각 부서에서 중앙에 대한 보고제도 강화 관련 결정", "중앙의 정부사업에 대한 지도력 강화 관련 결정"과 "중앙의 중앙인민정부 재정경제부서 사업 강화 관련 결정" 등을 발표하였고,

이러한 결정 사항에는 정무원 당소조 간 사회폐지와 이후 정부 각 부서별 당 소조는 정무원 당소조 간사회에 업무보고를 하지 않고 당 중앙의 직접 지도를 받는다는 사항이 포함되었다.

정부사업의 모든 중요방침과 정책, 계획, 주요사안은 반드시 우선 당 중앙에 보고하고 승인 후 집행이 가능하였다. 1954년 6월, 당 중앙은 대행정구를 폐지할 것을

결정하여 권력을 한층 더 당 중앙에 집중시켰다. 1955년 8월 1일 중국공산당중앙조직부는 중앙사업보고에서 중앙에서 지방 각급 당위원회에 이르는 다단계로 정부사업 지도체계를 형성, 즉 정부 각 부서에 대응하는 당 부서를 설치할 것을 제기하였다.

같은 해 10월 당 중앙에서 상기 보고서가 통과되어 중국공산당의 일원화된 지도가 과도집권 방향으로 발전되기 시작하였다. 1958년 6월 10일, 중국공산당 중앙은 "재정경제, 정치법률, 과학, 문화교육 등 서클 설립과 관련 통지"를 발표하여 전체방침은 정치국에서, 세부적인 추진은 서기처에서 진행함을 강조하여 전체방침과 세부적인 추진 등을 일원화시킴으로써 당과 정부가 구분되지 않고, 정부기관과 당 서클에 제안권만 부여하고 결정권은 당 중앙에 집중시켰다.

2. 외사간부의 업무능력보다 정치 자질을 더욱 중시

해방 후 외사간부는 주로 건국 이전의 외사업무에 종사하던 과거의 중앙 외사팀 간부 혹은 장기간 비밀업무를 수행하던 간부들이었다. 이러한 사람들은 비교적 풍부한 외사업무 처리경험과 문화소질을 가지고 있었다.

다른 한 부류는 전국 각지 군사지역과 대행정구에서 선발된 주요 간부였다. 이러한 사람들은 정치성이 비교적 강하고 장기간 혁명투쟁의 시련을 이겨낸 사람들이었다. 셋째는 문과대학 졸업생들이다. 이 사람들은 비교적 우수한 외국어실력을 가지고 업무능력도 출중하지만 혁명투쟁 경험이 부족하다.

따라서 제2부류의 간부들이 외사인원 중 큰 비중을 차지하였고 그중 많은 사람들이 대사 혹은 참찬 등 고위직을 맡게 되었다. 이들이 가장 큰 장점은 튼튼한 정치기반이었으나, 대부분 외국어 구사가 안 되었다.

3. 법에 의한 관리수준이 비교적 취약

전쟁 시기 중앙문서에 근거하여 각종 사업을 추진하는 관습으로 인하여 법에 의한 관리를 의사일정에 올리지 않았다. 예를 들면 "외교부조직법"과 "외교인원법" 등 중요한 외교법규가 공포되지 않았고 외사공무원제도를 건립할 의무도 제기되지 않았다. 이러한 현상은 외사업무의 신비성과 폐쇄성을 조성하였다.

이러한 관리시스템을 형성하게 된 원인은 구소련의 영향과 계획체제의 원인 외에 주로 혁명전쟁시기의 작법을 그대로 사용하여 유격전에서 정규전으로의 과도기를 마치지 못한 표현이다. 사상적인 관점으로 볼 때 계급투쟁으로 외사업무를 처리하게 된다. 주은래(周恩來)는 “과거에 외교는 군사와 같다. 유일한 부동점은 입으로 하는 전쟁일 뿐이다”라고 말한 적이 있다.

집중된 외사관리시스템은 특정된 역사조건 하의 산물로 그 당시 국내 정치와 경제형세 및 세계 환경 중 어느 방면과 적응된다. 이는 제국주의 봉쇄를 타파하고 사회주의 국가를 발전시키며 제3세계 국가와의 관계와 우의의 발전 그리고 국가의 주권과 독립, 안전을 유지한다는 측면에서 적극적인 역할을 발휘하였다.

하지만 이러한 시스템은 문제점이 존재하였다. 예를 들면 외사관리권의 과도한 집중으로 지방과 기업의 적극성이 제약을 받았고 간부의 자질 면에서 정치성만 강조하고 업무능력을 소홀히 하여 외교업무를 적극적으로 추진할 수가 없었고, 법에 의한 관리가 소홀히 되어 대외개방에 불리하였다.

결과적으로 시간의 흐름과 국내외적인 환경의 변화에 따라 이렇게 과도하게 집중된 외사관리시스템은 개혁·개방 후 새로운 형태의 수요에 부합되지 않았으며 개혁이 불가피하게 되었다.

70년대부터 시작하여 각 성, 시, 자치구에서는 점차 외사관공실을 개설하였고 심지어 지급정부와 현급 정부에 이르기까지 앞 다투어 외사관공실을 설치하였다. 특히 중국공산당 11기전체회의 이후 지방정부 외에 많은 지방경제부서와 문화부서 및 기업체에서도 외사관공실 혹은 외사처와 외사과를 설치하여 외사사업의 전성기를 맞이하였다.

1990년~1991년 전국외사업무회의에서 분권개혁 실시를 결정하였다. 그 후 중앙은 전반적인 정치방침과 국가의 근본이익에 관계되는 중대사항만 관할하고 기타 사무는 지방에 이관하였다. 세부적으로 중앙은 외교 즉 통일적인 외교정책의 제정 및 집행과 국가의 근본이익과 관련된 예를 들면 국경선 문제, 출입국관리와 무기의 수출입 등 문제를 처리한다.

분권개혁과 동시에 외사간부에 대한 혁명화, 지식화, 전문화를 실현하며 외교관직 제도를 실시할 것을 요구하였다. 외교업무는 동시에 당의 기본방침과 현대화건설을 위한 서비스를 제공한다.

제2절 중국 외사관리시스템의 원칙 및 내용

중국외사관리시스템의 원칙은 네 가지가 있다. 즉 통일적인 지도, 체계적인 관리, 등급별 책임제와 조화와 협조이다. 주요내용은 아래와 같다.

1. 통일적인 지도

마르크스 레닌주의 관점에 의하면 모든 사물은 모순의 통일체이다. 외사의 특장상 외사업무의 고도의 통합을 필요로 하였다. 하지만 "통합"의 범위가 너무 클 경우 통일

관리가 어렵게 된다. 주로 네 가지 통일이 필요하다고 보았다. 즉 통일적인 외사정책 방침, 통일적인 행동배치, 통일적인 대외 태도표명 및 통일적인 규정제도이다.

2. 체계적인 관리

체계적인 관리는 중국 외사관리의 중요한 방침이다. 수속절차를 간소화하고 효율 제고와 책임을 명확히 하기 위하여 집중통일의 전제 하에 체계적인 관리가 필요하게 된다. 분업에 따라 외사업무를 몇 개 체계로 분류하며 각 체계의 당위원회에서 통일관리하게 된다.

이러한 원칙에 의해 국가관계는 외교부, 당과 당 사이 및 인민외교는 중연부(중앙연락부), 대외문화 교류는 문화부, 대외교육 교류는 교육부, 군사외교는 국방부와 총참모부, 대외경제무역교류는 대외경제무역부, 대외사법업무는 사법부 등으로 분류를 진행한다.

이러한 큰 체계 하에 일부 세부적인 분업을 진행하기도 하였다. 예를 들면 중앙국제부에서 전국청소년대외교류를 담당하지만 대외 청소년교류사업 중 다국적 외교와 관련되는 문제는 외교부, 양국외교와 관련되는 문제는 중연부의 심사를 거치게 된다.

3. 등급별 책임제

당 중앙과 국무원은 국정방침과 국가이익에 관련된 중대사항을 책임진다. 지방외사관공실은 중앙정부에서 맡긴 사무를 처리하는 것 외에 주로 지방외사업무에 대한 체계적인 관리를 책임진다.

최근 몇 년간 중앙정부는 일부 대기업과 사업기관에도 외사관리권한을 부여하였다. 예를 들면 수도강철, 중원공사 등 기업체는 임시로 출국인원을 파견할 수 있으며, 동시에 외국인의 중국방문에 대한 심사비준권을 가지며 심지어 외자 입안권과 금융 용자권 등 권한도 가진다. 이러한 조치들은 중국의 대외개방과 외사업무의 발전을 촉진하였다.

4. 조화와 협조

개혁개방의 새로운 형세 하에 외사업무는 더 이상 외사부서의 단독업무가 아닌 여러 부서와 기관의 공동협력이 필요한 업무로 되었다. 중대한 외사업무 혹은 대외과제인 경우 외사부서의 책임 하에 기타 부서와 공동으로 추진할 필요가 있었다. 외사관리는 외사업무의 확대와 함께 변화를 가져왔다.

문화대혁명 이전에는 오직 몇 개의 부서와 극소수의 성, 시 및 자치구에 외사관공실이 설치되어 있었고 외사관리 업무는 고도로 통합되었다. 일반 공무원이 출국할 경우 국무원의외사관공실에 보고해야 하였고, 그 당시 국무원 외사관공실은 권한이 막대한 부서로 진의(陳毅)가 주임 겸 외교부장을 담임하였다.

개혁개방 이후 1982년 국무원의외사관공실이 재 설치되었으나 개혁이 절실한 상황이었다. 만약 과거의 형태를 유지할 경우 2,000여명으로도 인원이 부족한 상황이었고 관련 분야도 과학, 교육, 문화, 위생 등 많은 영역과 연관되어 건건이 심사하기가 어렵고 심사를 진행한다고 해도 형식에 불과한 형편이었다.

따라서 중앙과 지방의 분권 및 국무원 산하 부서에 대한 분권 실시개혁은 반드시 추진해야 하였다.

제3절 중국의 외사기관

외사기관은 외사활동의 주체 중 하나이며, 한 국가의 외사관리시스템의 중요한 구성부분이다. 외사기관이란 국가행정권리를 행사하고 대외사무를 관리하는 기관 시스템의 총칭이다. 협의의 외사기관이란 국가외사행정기관이며 광의의 외사기관이란 국가입법, 사법 등 기관 중 대외행정사무를 관리하는 기관으로 기업이나 사업 단체 및 민간단체 중 대외행정사무를 관리하는 기구도 포함된다.

외사기관을 연구할 경우 외사기관에 대한 분류도 필요하게 된다. 다양한 기준에 따라 여러 관점에서 분류가 가능하다. 예를 들면, 국가관계 처리에 있어서 외교기관과 비외교기관으로 분류되며 외교기관의 활동범위에 따라 외국주재 외사기관과 국내의 외사기관 혹은 중앙외사기관과 지방외사기관으로 분류한다.

기능에 따라 외사정책 결정기관, 외사자문기관, 외사집행기관과 외사감독기관으로 분류한다. 그 외 외사기관의 설치기간에 근거하여 상설기관과 임시기관으로 분류한다. 본 자료는 주로 외사기관의 기능과 활동범위에 근거하여 분류를 진행하였다.

1. 중국의 외사정책 결정기관

중국의 외사정책 결정기관은 주로 중국공산당중앙정치국 및 상무위원회, 국가주석과 국무원 등이 있다. 아래 국가주석과 국무원에 대해 간단히 소개한다.

(1) 국가주석

국가주석은 중화인민공화국 국가주석의 약칭이다. 국가주석 직무는 1954년에 설치되었고 1970년에 취소, 1982년 중국의 새 헌법에 의해 국가주석 직무가 회복되었다. 1954년~1992년 사이 국가주석은 모택동(毛澤東), 유소기(劉少奇), 이선녘

(李先念), 양상곤(楊尙昆), 강택민(江澤民) 등이 역임하였다.

중화인민공화국 헌법규정에 따라 국가주석은 대외관계에 있어서 국가를 대표하여 외국사절을 맞이하며 전국인민대표대회 상무위원회 결정에 근거하여 외국주재 전권대표를 파견 혹은 소환하며, 외국과 체결된 조약과 중요한 협정을 비준 혹은 폐기하며 전국인민대표대회와 전국인민대표대회 상무위원회 결정에 따라 전쟁을 선포할 수 있다.

(2) 국무원

국무원은 중국 외교행정관리의 최고기관이다. 국무원의 원명은 정무원으로 1954년 제1회 전국인민대표대회에서 국무원으로 개칭되었다. 지도체계 상 국무원은 집단지도와 총리책임제가 결합된 제도를 실시한다.

국무총리는 주은래(周恩來), 화국봉(華國峰), 조자양(趙子陽), 이봉(李鵬)이 담임하였다. 중국 현행 헌법에 따르면 "중화인민공화국 국무원 즉, 중앙정부는 최고 국가권력기관의 집행기관으로 최고 국가행정기관이다" 로 규정되어 있다.

국무원의 대외관계 기능은 주로 대외사무를 관리하고 외국과의 조약 및 협정을 체결하며, 반드시 전국인민대표대회 혹은 전국인민대표대회 상무위원회에서 승인 혹은 폐기결정을 내려야 하는 외국과의 조약체결 및 중요한 협의사항에 대한 의안을 제기한다.

2. 중국의 외사자문기관

중국의 외사자문기관은 주로 중국공산당중앙 외사사업지도팀, 중국인민외교학회와 외교부 국제문제연구소 등이 포함된다.

(1) 중국공산당중앙 외사사업지도팀

중국공산당중앙 외사사업지도팀은 중국공산당 외사업무의 지도부서로 혁명전쟁 시기 중앙외사팀에서 변화 발전된 기관이다. 기본기능은 의견교환과 문제연구 및 지침전달이다.

지도팀은 어떤 구체적인 조치에 대한 결정적인 권한이 없으므로 자문역할만 할 뿐 결정권은 없었다. 인적구성으로 볼 때 모든 외사와 관련된 조직은 상기 지도팀에 가입하여야 한다. 현재 외사팀은 중앙정치국 상무위원회에서 일상 사무를 관리한다.

(2) 중국인민외교학회

중국인민외교학회는 1949년 12월 주은래(周恩來)의 발기 하에 설립되었다. 취지는 국제문제와 외교정책을 연구하고 국제교류를 추진하며 인민외교활동을 진행함으로써 중국국민과 세계 각 국 국민간의 상호이해와 우의를 증진하고 중국과 세계 각국간의 관계를 발전시키며 세계평화를 위해 기여하는 것이다.

중화인민공화국 건국 이후 첫 인민외교기관으로 외교학회는 현재까지 이미 세계 100여개 국가의 중요인사 및 사회단체와 교류하였고, 세계 각국 전 국가원수를 비롯한 정계요인, 정당지도자, 유명한 정치인, 외교인사, 국제문제연구학자들과 학술 세미나, 보고회 등과 같은 교류행사를 진행한다. 외교학회는 정기간행물인 "외교" 계간지를 발행한다.

외교학회는 회장과 부회장을 설치하여 학회 내 사무를 주관하며 비서장과 부비서장을 설치하여 학회 지도자들의 사무 처리를 협조한다. 주은래(周恩來)총리는 생전에 학회 명예회장을 담임하였다.

외교학회는 중국 외교계인사, 국제문제학자, 전문가 및 국제 활동가와 각계 유명

인사들로 구성되었다. 현재 북경에는 이사 100여명이 있으며 회원은 전국에 분포되어 있다. 그 외에 일부 중요한 도시에 분회를 설치하였다.

(3) 국제문제연구소

국제문제연구소 원명은 국제관계연구소로 1956년에 설립하였다. 1969년에 활동이 중지되었다가 1973년에 다시 회복되었으며 국제문제연구소로 명칭을 변경하였다. 1987년에 중국국제문제연구소로 개칭되었고 외교부의 직속기관으로 되었다.

연구소는 소장, 부소장과 약간의 연구실을 설치하였다. 독립적인 연구기관으로서 국제문제연구소는 자체적으로 연구계획을 수립할 권한이 있으며 주로 당면 국제정치와 세계경제 등 분야의 문제에 대한 연구를 진행한다. 연구 성과는 일부분 공개발표를 진행하고 일부분은 각 유관기관과 연구 참고기관에 제공된다. 연구소에서는 "국제문제연구" 계간지를 발행한다.

3. 중국의 외사 집행기관

중국의 외사집행기관은 주로 외교부, 대외경제무역부, 안전부, 중공중앙 대외연락부, 국무원외사판공실과 국무원 각 부, 위원회 산하 외사담당부서 등이다. 아래 주로 국무원외사판공실과 국무원 각 부, 위원회 산하 외사사와 외사국, 지방외사판공실과 말단 외사기관에 대해 소개한다.

(1) 국무원외사판공실

국무원 외사판공실은 국무원의 외사업무 처리기관으로 1982년에 설치되었으며, 주로 국무원 각 부서, 지방 각급 인민정부와 외국정부간의 교류 관련 업무를 처리한다. 국무원 외사판공실은 동시에 중국공산당중앙 외사지도팀의 사무처리 기구이기도 하다.

국무원외사관공실의 전신은 1958년에 설치된 외사관공실로 그 당시 진의(陳毅)가 주임을 담당한 막대한 권한을 가진 부서였다. 1970년 중앙정부는 외사관공실을 취소하였고 1982년에는 국무원외사관공실이 재 설립되었다. 재 설립 후 국무원 외사관공실은 주로 사무처리기관으로 총리를 협조하여 전문사항을 처리하였다.

외사관공실의 주요업무는

- ① 외교정책 집행 중 관련 문제와 외사관리업무에 대한 조사연구를 진행하며 동시에 건의를 제기한다.
- ② 외사업무 관련 전국적 법제문서를 제정 및 수정하고 중앙 각 부서와 성, 시, 자치구에서 제정한 일부 외사규정제도에 대한 심사를 진행한다.
- ③ 대외홍보 관련 행정업무를 담당하고 대외홍보 전용경비 사용에 대한 조정과 심사를 진행하며 국무원의 승인이 필요한 기타 사항을 협조한다.
- ④ 중앙외사업무 지도팀의 전체회의와 사무회의 진행을 담당하고 회의결정사항들을 추진한다.
- ⑤ 중앙 각 부서와 각 성, 구, 시정부에서 중앙외사업무 지도팀에 신청한 외사업무보고를 처리한다.
- ⑥ 중앙과 국무원 지도자의 지시사항을 추진한다.

현재 국무원 외사관공실은 산하에 비서팀, 정책연구팀, 총괄팀, 지구팀 및 대외홍보팀 등을 설치하고 있다.

(2) 국무원 각 부, 위원회 산하 외사사 및 외사국

국무원 소속 각 부와 위원회는 산하에 일반적으로 외사사 혹은 외사국을 설치한다. 예를 들면 야금부 산하의 외사사는 야금분야 외사업무를 관리하는 기관으로 산하에 대외연락처, 국제합작처와 관공실을 설치한다.

전체 외사사에는 사장 한명과 약간명의 부사장을 설치하고 각 처에는 처장을 설치하며 총 인원수는 약 20~30명에 달한다.

국무원 각 부, 위원회 산하 외사사 및 외사국의 주요기능은

- ① 당해 부서 내 직원들의 출국업무와 본부서와 관련된 외빈 영접업무 처리
- ② 당해 부서 업무와 관련된 국제협력 및 교류사항 연락업무 처리
- ③ 당해 부서 내 일상적인 대외업무 처리

(3) 지방외사관공실

각급 지방 정부에 설치된 외사관리 주무부서로서 각 지역단위 외사업무와 중앙의 외사정책의 지역 집행기관으로서의 성격을 띠는데 구체적인 내용은 다음 장에서 상술하고자 한다.

4. 중국의 외사 감독기관

중국의 외사 감독기관은 주로 중국공산당 중앙규율검사위원회와 중화인민공화국 검찰부가 있다.

중국공산당 중앙규율검사위원회는 1949년 11월 9일 설립되었고, 주덕(朱德)이 위원회 서기직을 맡았다. 1955년 중앙규율위원회는 중앙감찰위원회로 명칭을 변경하였다. 문화대혁명 기간에는 당의 감찰기능이 약화되었다. 1978년 12월, 중국공산당 제11기 제3차 전체회의에서 당의 감찰기관인 중국공산당 중앙규율검사위원회를 재설하였으며 당과 정부사업에 대한 감찰업무는 중앙규율위원회에서 담당하였다.

감찰부의 전신은 1949년 10월 21일에 설립된 인민감찰위원회이다. 1954년 9월, 제1기 전국인민대표대회에서 국가 감찰부를 설립할 결정을 내렸으며 과거의 인민

감찰위원회의 업무가 감찰부로 이관되었다. 1959년 4월 제2기 전국인민대표대회에서 국무원 감찰부가 취소되고, 1986년에야 복구되었다.

1993년 1월 중앙정부는 감찰부와 중앙규율검사위원회 합병결정을 내렸고 합병 후 양 기관은 동일인원으로 두개 기관의 사무를 처리하고 대외적으로도 두개 기관 명칭을 동시에 사용하게 되었다.

1994년 4월, 감찰부는 외사국을 설치하였고 산하에 관공실과 유럽·미주처, 아시아·아프리카처를 설치하였다.

주요업무는 :

- 국외 규율 및 감찰 분야의 현황조사를 진행하고, 외국의 경험·교훈을 총괄하여 감찰부장에게 건의를 제기함으로써 중국의 감찰업무개혁을 추진한다.
- 외국 관련 방문단의 영접과 안내를 담당한다.
- 본 기관내의 여권과 비자발급 관련 업무를 담당하고 인원 혹은 대표단을 구성하여 외국방문을 추진한다.
- 중앙규율위원회와 감찰부 지도자의 지시사항을 집행한다.

제4장 중국 지방정부의 외사관리시스템

제1절 중국 지방정부 외사업무의 발전과정

중국의 지방외사업무는 일정한 발전과정을 거친다. 건국초기 지방의 외사업무는 체계적인 관리가 부족하였고 주로 연해지역 주요 도시에 제한되었다. 당시 지방외사의 주요내용은 중앙정부에서 맡긴 외사접대업무를 주관하는 것이었다.

중앙정부는 上海, 廣州 등 대도시에 외교부 직속 외사처를 설치하였고, 성, 구, 시 당위원회 내부에 국제 활동 지도위원회를 설치하였으나 전문적으로 지방외사를 관리하는 기관은 설치되지 않았다.

그 후 외사업무의 수요에 따라 성, 시, 구에 외사판공실을 설치하기 시작하였고, 국무원 외사판공실에서 직접 관리하였다. 문화대혁명 중 국무원 외사판공실이 폐지되어 지방 외사판공실도 그 영향을 받게 되었다.

중국공산당 제11기 제3차 전체회의 후 중국은 대외개방정책을 실시하였으며, 70년대부터 성급 지방 외사판공실이 복구되었고, 지급시 정부에서도 점차 외사판공실을 설치하였다.

대외개방정책의 확대와 함께 외교사무도 급증하여 현급시 정부에도 외사판공실이 설치되었으며, 심지어 공장이나 광산, 학교와 회사에도 외사판공실 혹은 외사처가 설치되었다. 지방외사업무가 급속한 발전을 가져왔다.

1990~1991 전국외사업무회의에서 분권개혁실시를 결정 한 이후 중앙은 전반적인 정치방침과 국가의 근본이익에 관계되는 중대사항만 관할하고 기타 사무는 지방

에 이관하였다. 세부적으로 중앙은 외교 즉 통일적인 외교정책의 제정 및 집행과 국가의 근본이익과 관련된 예를 들면 변경선 문제, 출입국관리와 무기의 수출입 등 문제를 주로하고, 지역적 차원의 외사문제는 지방정부에 많이 위임이 되었다.

제2절 중국 지방정부 외사부서의 기능과 조직

중국 지방정부의 외사부서는 협의로는 지방정부 외사관공실을 지칭하고, 광의로는 지방정부 내의 대외업무 관련 부서와 지방의 입법, 사법 등 기관의 대외행정사무를 관리하는 부서를 포함할 수 있다. 이 절에서는 우리 지방자치단체와의 교류에 있어서 일차적인 접점이 되는 지방정부 외사관공실에 관하여 살펴본다.

1. 중국 지방 정부 외사관공실의 주요 기능

중국지방 정부의 외사 전담 부서인 지방 외사관공실은 소속지역 정부의 외사업무의 기능부서인 동시에 소속지역 공산당위원회 및 외사업무 지도팀의 사무기구로 당해 지역에서 외교정책을 실시하거나 중요한 외사업무를 통합 관리하는 기관이다. 주요 기능을 보면 다음과 같다.

- ① 중앙정부의 대외방침과 정책 및 관련규정을 관철 집행하고, 당해 지역 당과 정부의 외사 및 외교업무 관련 지시와 결정을 집행하며, 지방정부 기타 관련부서와 공동으로 외사정책 집행에 따른 구체적인 조치와 방법을 연구제기하고, 당해 지역 관련부서와 기관의 대외 방침·정책과 규정의 실시를 독촉 및 감독하여 당해 지역의 정치성 외교업무를 처리한다.
- ② 당해 지역의 각 부서별 외사 및 외교활동계획을 조정하고, 기타 부서와 공동으

로 중대한 대외사무를 처리하며 중앙부서 사무 중 지방정부 협조가 필요한 사항에 대한 지원은 진행한다.

- ③ 당해 지역을 방문한 국민, 외빈 및 각국 외교관과 외국기자들의 방문일정 안내를 담당하고 당해 지역에 주재한 외국영사기관에 대한 관리와 교류를 추진하며, 당해 지역 당위원회와 인민대표대회 상무위원회 및 정부지도자들의 대외 교류업무를 담당한다.
- ④ 기타부서와 공동으로 국경과 항구 관련 외교업무를 처리하고 변경회담을 주관한다.
- ⑤ 당해 지역 내 출국인원들의 공무여권을 발급하고, 외국인의 비자발급과 같은 기타 영사업무를 담당하며, 기타 부서와 공동으로 대표단의 외국방문 혹은 외국으로 특정인원을 파견하는 업무를 담당하고 외국인을 당해 지역에 초청하는 업무를 담당한다.
- ⑥ 당해 지역 외사업무의 현황과 문제점을 파악하고, 외국인 거주현황 및 애로사항을 파악하며, 외국자매도시 혹은 국외 인접지역 현황을 파악하며 중요한 상황 및 애로점을 상급기관에 반영한다.
- ⑦ 당해 지역과 외국지방정부간의 우호교류 추진업무를 담당한다.
- ⑧ 기타 부서와 공동으로 당해 지역에 거주하는 외국전문가, 유학생, 외국인 및 외자기업과 중외합자기업에서 근무하는 외국주재원에 대한 관리를 진행한다.
- ⑨ 본 지역 당위원회 홍보부서와 공동으로 대외홍보업무와 대중성 외사교육을 진

행하고, 중앙정부의 자료에 근거하여 국제형세와 대외정책 및 중요한 국제문제에 대한 홍보자료를 제공한다.

- ⑩ 당해 지역 외사담당 공무원들의 국제형세, 대외정책, 외사규율 및 기밀엄수 등 교육을 담당하고 외사담당 공무원의 단기 교육 프로그램을 추진한다.
- ⑪ 본 지역의 대외경제교류 활성화를 위한 중개역할을 발휘하며 각종 정보를 제 공함과 동시에 인재와 자금도입을 위한 협조를 제공한다.

2. 지방 외사판공실의 등급

중국의 지방 외사판공실은 세 개 등급으로 분류되는데 즉, 성(직할시, 자치구)급 과 지급시(지구)급, 현(현급시)급이다.

(1) 성(직할시, 자치구)급 외사판공실

성(직할시, 자치구)급 외사판공실은 직급과 기능상 국무원 소속 각 부와 위원회 산하의 외사사 및 외사국과 동일하지만 지방특성을 보유하고 있다. 예를 들면, 黑龍江省 외사판공실은 黑龍江省의 사·국급 부서로 성 정부의 외사업무 담당부서인 동시에 중국공산당흑룡강성위원회와 외사업무 지도팀의 사무기구이며, 국가의 대외 정책을 집행하고 중요한 외사업무를 추진하는 특정부서이다.

黑龍江省 외사판공실은 16개 주요업무 중 일부 공동기능 외 일정한 지방특색을 가지고 있다. 즉, 黑龍江省은 러시아 극동지역과 인접하고 있어 대러시아무역을 발전시키고 국경관리와 우호 省, 州 혹은 현을 수립하는 업무가 존재하게 된다.

(2) 지급시(지구)급 외사판공실

지급시(지구)급 외사판공실은 주로 당해 지역의 외사업무를 처리하며, 성(직할시, 자치구)급 외사판공실과 대비 시 정원 혹은 사업규모 상 비교적 작다.

예를 들면 山西省 陽泉市 외사판공실은 1984년에 설립되었고 그 후 陽泉市 외사 교무관광판공실로 명칭을 변경하였다. 주요업무는 외빈영접과 출국사무에 대한 통합관리, 외국도시와의 자매결연 추진, 지방경제발전을 위한 적극적인 서비스제공 등이다.

(3) 현(현급시)급 외사판공실

현(현급시)급 외사판공실의 규모와 기구설치는 그 지역의 개방정도와 대외개방 실시 기간과 밀접히 관계된다.

예를 들면 江蘇省 宜興市는 도자기생산과 관광자원이 풍부하여 비교적 일찍부터 대외개방을 실시하게 되었고, 60년대부터 일부 외빈들이 방문하였다. 70년대부터는 외국인, 화교 방문이 급증하였다.

대외업무의 수요에 따라 1976년 10월 외사과를 설치하였고 1978년에는 국무원 의 지시에 따라 "宜興市 외사판공실"로 명칭을 변경하였다. 동 시는 중국에서 비교적 일찍 외사 전문 관리기관을 설치한 현급시 중 하나이다. 사업규모는 일반 지급시(지구)급 외사판공실에 상당하다.

하지만 일부 개혁개방이 비교적 늦게 실시된 지역에서 외사업무의 규모는 아주 작다. 江蘇省 東海縣을 예를 들면 수정이 대량 생산되지만 현재까지 외사업무는 시작단계에 처해 있으며 현정부판공실 산하에 외사과를 설치하여 외빈영접과 출국관리 업무를 담당하고 있다.

(4) 기초 외사기관

기초 외사기관은 관례 상 외사관공실이 아닌 외사처 혹은 외사과로 칭한다. 예를 들면 수도강철공사는 산하에 대외연락처를 설치하였으며, 판공청에 귀속되어 주로 대외접대업무를 담당한다.

1979년 국무원은 수도강철공사에 임시 출국인원을 파견할 수 있는 권한을 부여하였다. 현재 회사자체의 출국 고찰, 연수 등 사항은 판공청에서 회사위원회에 보고하고 추진한다.

기업체와 마찬가지로 사업기관 내에도 외사처 혹은 외사과가 설치되고 있다. 예를 들면 북경대학 내에는 외사처를 설치하고 있으며, 대학의 일체 대외업무를 처리하고 있다.

3. 지방정부 외사관공실의 조직 사례

지방정부 외사관공실의 조직은 지방정부의 등급, 개방 시기, 지역적 위치, 주요산업 등 지역의 특성에 따라 차이가 많다. 따라서 일률적으로 설명할 수 없어, 정보 접근이 가능한 주요 지역을 대상으로 몇 가지 사례를 살펴보고자 한다.¹⁶⁾

(1) 성(직할시, 자치구)급 외사관공실

가. 北京市 외사관공실

北京市 외사관공실은 외사관공실 업무 전반에 관해 책임을 지고, 당조¹⁷⁾ 수장적인

16) 이하의 지방정부별 자료는 해당 지방정부 홈페이지에 게재된 내용을 참고하였음.

17) '당조'는 중앙과 지방의 국가기관, 인민단체, 경제조직, 문화조직 및 기타 당 외 조직의 지도기관에 설치된 해당 공산당 위원회의 지부적 성격을 가지며, 당의 노선·방침·정책의 실현에 책임지고 해당 단위의 중대한 문제를 토의, 결정하는 기능을 함.

서기를 겸하는 주임 한 명과 네 명의 부주임이 있다. 네 명의 부주임은 아래에 열거하는 처 단위의 업무를 안배해서 관장하고 있으며, 부 주임 전원은 당조의 성원이고, 그 중 수석 부주임 격인 한 명은 당조 부서기의 직을 겸하고 있다.

- ① 외사관공실에는 비서처, 정책법규처(협조처), 외빈연락처, 국제교류1처, 국제교류2처, 섭외처, 공무출입국관리처, 인사처, 국제연락처(홍콩·마카오 사무처), 비정부조직처, 기관당위 등 11개의 처 급 기구를 두고 있다.
- ② 외사관공실 직속기관으로는 北京市 인민정부외사관공실정보센터, 北京市 인민정부외사관공실출입국인원서비스센터, 北京市 인민정부외사관공실국제교류센터 등을 두고 있다.

나. 福建省 외사관공실

福建省의 경우 외사관공실 업무 전반에 관해 책임을 지고, 당조 수장적인 서기를 겸하는 주임 1명과 4명의 부주임이 있다. 부주임 4명은 몇 개의 처를 나누어 담당하고 있으며, 모두 당조의 성원이다.

- ① 외사관공실의 처급 기구는 인사비서처, 출국관리처, 영사문화처, 국제교류처, 우호협회판공실, 섭외안전처, 홍콩·마카오 사무처, 행정처, 기관당위, 기율검사팀·감찰실 등 10개를 두고 있다.
- ② 직속 기구로는 福建省 외사번역센터, 福建省 대외교류서비스센터, 福建省 외국기구서비스센터 등을 두고 있다.

다. 广西壮族自治区 외사관공실

广西壮族自治区의 경우도 외사관공실 업무 전반에 관해 책임을 지는 주임 한 명

과 네 명의 부주임이 있다. 부주임 네 명은 몇 개의 처를 각각 관장하고 있다.

- ① 외사판공실에는 비서처, 인사교육처, 영사처, 외사관리처, 구역사무처, 대외 연락처, 변경사무처, 홍콩·마카오 사무처(자치구 홍콩·마카오사무판공실), 기관당위(기검감찰실) 등 9개의 처급 기구를 두고 있다.
- ② 직속 기구로는 广西壮族自治区 외사판공실번역실, 广西壮族自治区 외사판공실기관서비스센터를 두고 있다.

(2) 지급시(지구)급 외사판공실

가. 哈爾濱市 외사판공실

哈爾濱市 외사판공실에는 실 업무 전반에 대하여 책임을 지고 당조 서기를 겸하면서, 비서처, 영사처, 주 북경 연락처 등 세 개 처를 직접 관장하는 주임 한 명과 부주임 세 명, 기율검사팀장, 시 대외우호협회상무부회장, 시 대외우호협회전임부회장, 조리순시원이 아래의 처 단위 업무를 안배 관리하고 있다.

- ① 외사판공실에는 비서처, 문화보도처, 영사처, 주북경연락처, 미주·대양주처, 구주·아주처, 대러시아사무처, 哈爾濱시인민대외우호협회판공실, 서아시아·아프리카처, 일본처, 朝鮮處, 교민처, 대외연락처, 기관당위 등 14개의 처급 조직을 두고 있다.
- ② 직속기관으로는 哈爾濱市 인민정부외사교무판공실비자대행처, 哈爾濱市 화교택시유한책임공사, 哈爾濱市 해외연락서비스센터, 哈爾濱 빈국제교류서비스공사 등을 두고 있다.

나. 廣州市 외사판공실

廣州市 외사판공실에는 실 업무 전반에 대한 책임을 지고 당조 서기를 겸하면서, 여권·비자처, 출국심사비준관리처 등 두 개 처를 직접 관리하는 주임 한 명과 부주임 세 명, 부순시원 한 명이 아래의 처급 업무를 분담 관리하고 있다.

처급 조직으로 비서처, 의전처, 국제교류처, 영사처, 출국심사비준관리처, 여권·비자처, 시인민대외우호협회판공실, 시외사번역실, UCLG연합주석(廣州)임시업무팀판공실을 두고 있다.

다. 合肥市 외사판공실

合肥市 외사판공실은 실 업무 전반에 대해 책임을 지고 시외판 당조 서기를 겸하고있는 주임 1인과 2명의 부주임, 조리조사연구원 1명이 아래의 처급 업무를 안배하여 관장하고 있다.

처급 조직으로 비서처, 섭외처, 우호도시처, 교무처, 기관당위 등을 두고 있다. 산하에 번역실과 외사교류서비스센터를 운영하고 있다.

(3) 현(현급시)급 외사판공실

가. 浙江省 義烏市 외사판공실

浙江省 義烏市 외사판공실은 실 업무 전반에 대해 책임을 지는 주임 한 명과 부주임 두 명이 아래의 과급 조직 업무를 각각 관장하고 있다.

과급 조직으로는 비서과, 국제교류과, 출국관리과, 섭외관리과, 보도문화과, 외자유치팀과, 여권·비자·인증 등의 창구가 있고, 각 직원들이 전담 국가별 전담자를 지정하여 관리하고 있다.

나. 江蘇省 張家港市

張家港市の 경우도 외사판공실 업무 전반에 대해 책임을 지는 주임 한 명과 부주임 네 명이 과급 업무를 각각 관장하고 있다. 과급 조직으로는 종합과, 여권·비자과, 섭외과 등 세 개과가 있고, 산하기관으로 장가항시국제교류서비스센터가 있다.

다. 山東省 膠州市

膠州市의 경우에도 외사판공실 업무 전반에 대해 책임을 지는 주임 한 명과 부주임 두 명이 있고, 과단위 기구로는 외사과, 교민업무과가 있다.

제3절 중국 지방정부의 외사 공무원

1. 중국 지방정부 외사판공실 공무원의 직급

(1) 중국공무원의 직급체계

우선 우리 지방자치단체 공직자들이 중국 지방정부 공직자들을 만날 때 이들의 직급이 중국 공무원 전체 직급체계에서 어느 수준인가를 알기 어려운 경우가 있다. 따라서 지방 외사판공실 공무원에 대하여 살펴보기 전에 중국공무원의 직급체계에 대하여 간단하게 살펴본다.

【중국 공무원의 직급체계 표준모델】

직급	중앙정부	성·직할시	부성급	지급	현급	향·진
1급	국무원총리					
2-3급	부총리 국무원원					
3-4급	부장 위원회 주임	성장, 직할시장				

직급	중앙정부	성·직할시	부성급	지급	현급	향·진
4-5급	부부장 위원회 부주임	부성장 직할시부시장	시장			
5-7급	시장	청, 국장, 주임	부시장	시장		
6-8급	부시장	부청장·부국장 부주임	국장	부시장		
7-10급	처장	처장	부국장	국장	시장, 현장	
8-11급	부처장	부처장	처장	부국장	부시장 부현장	
9-12급	과장	과장	부처장	처장	국장	
9-13급	부과장	부과장	과장	부처장	부국장	향장, 진장
9-14급	과원	과원	부과장			부향장 부진장
10-15급	판사원	판사원	과원	과원		

(2) 중국 지방정부 외사판공실 주임의 직급

중국 지방정부의 외사 주무부서인 외사판공실의 수장인 주임은 각급 지방정부의 국장급에 해당된다. 성·직할시 급의 외사판공실 주임은 중앙 부처의 국장급과 동일하며, 부성급도시의 부시장, 지급시의 시장 급이다.

부성 급 도시의 외사판공실 주임은 중앙부처 부국장 급이며, 지급 시의 부시장 급에 해당된다. 지급 시의 외사판공실 주임은 중앙부처 처장(우리의 경우 과장 수준) 급에 해당하며, 현 급 시의 시장·현장 급에 해당된다. 현 급 시·현의 외사판공실 주임은 중앙부처의 과장(우리의 경우 계장급 수준)이다.

(3) 지방 외사판공실 부주임, 처장, 과장

각 급 외사판공실 주임아래에는 차 하위 계급인 부주임이 있고, 부주임은 지급시 이상의 조직의 경우 몇 개의 처장을 통솔하며, 현급시·현의 경우 몇 개의 과장을

통솔하는 경우가 많다.

2. 중국 지방정부 외사판공실 공무원의 수

중국 지방정부 외사판공실의 공무원 수는 지역의 여건과 특성에 따라 차이가 많다. 따라서 아래 표에서 몇 개 도시의 사례를 보면, 성·직할시·자치구의 경우 외사판공실 소속 공무원 수는 대체로 60~90명 수준이며, 이중 국제교류 업무를 전담하는 공무원은 9~20명이다. 북경시의 경우 교무판공실이 별도로 설치되어 있어 그 수가 상대적으로 적으며, 광서장족자치구의 경우 베트남과 접경지역으로 변경특수 업무를 담당함으로써 상대적으로 인원이 많다.

哈爾濱市, 廣州市 등 지급시 중 비교적 규모가 큰 부성급시의 경우 성·직할시·자치구의 규모와 큰 차이가 없으며, 義烏市, 張家港市, 膠州市 등 현급시의 경우 외사판공실 소속 공무원 수는 13~17명이고, 국제교류 업무를 전담하는 공무원 수는 4~13명이다.¹⁸⁾

合肥市와 같이 지급시 중 부성급이 아닌 경우 부성급시와 현급시의 중간 정도라고 보면 될 것 같으며, 지급시 승급 역사가 일천하는 등 지역 여건에 따라서는 현급시 보다 적은 인원으로 구성된 경우도 있다.

18) 아래 표의 통계자료는 해당 지방정부 외사판공실 공무원에게 전화로 문의한 것으로서 공식적인 숫자와 다소 차이가 있을 수 있음.

【외사판공실 공무원 수(사례)】

	도시명	전체인원(명)	국제교류담당(명)
성·직할시 ·자치구	北京市	65	20
	福建省	80	9
	西壯族自治區	90	18
지급시	哈爾濱市(부성급)	60	25
	州市(부성급)	70	10
	安徽省 合肥市	22	3
현급시	浙江省 義烏市	17	13
	江蘇省 張家港市	10	4
	山東省 膠州市	13	5

3. 중국 지방정부 외사판공실 공무원과 정당

(1) 공무원의 정당가입

제3장 제1절 중국 외사관리의 연혁에서 외사 간부 공무원의 정치적 능력을 중시하는 경향을 갖고 있다는 것을 알 수 있었다. 이러한 점은 지방정부의 외사판공실 공무원들도 예외가 아닌 것으로 보인다.

중국 지방정부의 공무원은 우리의 경우와 달리 정당에 가입하는데 제한이 없으며, 오히려 필자가 접한 젊고, 유능하고, 촉망 받는 지방정부 공무원들 중에 많은 사람이 공산당에 가입하고 있음을 알 수 있었다.

(2) 정당사무의 겸임

지방정부 외사판공실 주임은 당조 서기를 겸하고 있고, 외사판공실 부 주임은 당조 성원으로서 활동하고 있는 것이 일반적이다. 각급 지방 인민대표대회가 당해 지

방 외사관리에 관한 최종적인 책임을 지는 기관이고, 인민대표대회를 구성하는 사람은 대부분 공산당 간부이기 때문에 가히 당·정일체라고 말할 수 있다.

4. 중국 지방정부 외사판공실 공무원의 전문성

중국은 3천여 개의 지방정부가 각기 다른 특성을 갖고 있고, 필자가 중국지방공무원제도와 운영에 관하여 정통하지 못 하여 지방 외사판공실 공무원의 전문성에 관해 층원, 교육, 전보, 승진 등 요소별로 체계적인 분석하는데 한계를 느꼈다.

따라서 이번 연구에서는 한국국제화재단 북경사무소와 비교적 교류가 많은 중국 지방정부의 외사판공실 국제교류담당 부주임 20명(광역 10, 기초 10)의 과거 보직 경로를 살펴봄으로써 이들의 전문성을 짐작해 보기로 하였다.

분석 결과 지방정부 외사판공실 부주임의 과거 전력은 크게 세 가지로 나뉘어 진다. 첫째는 당해 지방정부 외사판공실 내에서 일반 직원으로 출발하여, 여러 개의 과장, 처장을 거치고 승진한 경우이다(이하 A유형이라 한다).

둘째는 당해정부 내 다른 부서나 당해 지방정부 유관기관에서 근무하다가 부주임으로 임명된 경우이다(이하 B유형이라 한다). 셋째는 지역 내 대학의 외국어 관련 교수 등을 역임한 사람을 영입한 경우가 있다(이하 C유형이라 한다).

성·직할시급 광역지방정부의 경우 표본 10개 시 중 10개 시 모두가 A유형에 속한다. 특이한 것은 이 중 한 명의 경우는 몇 군데 해외 대사관에 파견근무를 하고 성 외사판공실로 복귀한 경우도 있다.

실로 이들의 해당업무에 대한 전문성은 대단하다. 이들을 만나서 대화를 하면

7~8년 전에 한국의 누구를 만났고, 무슨 이야기가 오고 갔는지 훤히 알고 있다. 우리의 지방행정 제도나 관행에 대해서도 잘 알고 있다는 느낌을 받았다.

지급시, 현급시 등 기초 지방정부의 경우 A유형은 없고, B유형과 C유형이 반반이다. C유형의 경우에도 한 자리에 4~5년 이상 장기간 근무한 경우가 많다. A유형이 없는 것은 외사판공실 설치 역사가 짧아서 설치 초기 다른 부서에서 전입을 하고 계속 근무를 하고 있는 경우가 많은 것으로 생각된다.

왜냐하면 부주임 아래 직원들의 경우 공채 등을 통해서 임용되어 외사판공실에 계속 근무하고 있는 경우가 일반적이기 때문이다. C유형의 경우 외국에서 유학을 하거나, 외국어 분야 전문 교수출신들이 많다.

이러한 현상들을 볼 때 중국 지방정부는 외사판공실 공무원들 특히 국제교류 담당공무원들¹⁹⁾의 전문성 향상을 위하여 많은 관심을 갖고 있다는 점을 추론케 한다.

19) 외사판공실 내에서도 국제교류 분야를 담당하는 부주임의 경우 A, C형이 많은 것으로 보임.

제5장 한국의 지방자치단체가 도입 가능한 정책적 시사점

제1절 한국 지방자치단체 외사관리 실태와의 비교

이 절에서는 한국의 지방자치단체 공직자들이 우리의 제도나 관행과 차이가 커 중국 지방공직자들과 교류 할 때 유념해야할 사항이나, 우리 지방자치단체가 도입 가능한 정책적 시사점을 찾아내는데 의미 있다고 생각되는 몇 가지 사항을 비교를 해 본다.

1. 통합지도

중국 지방정부의 외사관리시스템은 그야말로 국가 외사관리시스템의 하위 시스템으로서 상하 좌우로 상호 연계되어 있고, 통일적 원칙과 정보의 공유가 가능한 시스템이다.

특히, 각 지역의 인민대표대회는 지역의 주요정책을 결정하는 기관임을 살펴보았는데 지방외사관리정책도 예외가 아니며, 공산당 일당 중심인 중국 정치체제에서 인민대표대회의 정책노선은 사실상 공산당의 정책노선과 차이가 없다고 볼 수 있다.

지방 외사관공실 간부 공무원은 대부분 공산당 당원으로서 당해 지역 공산당의 외사 지침도입안하고 집행하는 지위에 있으므로 인구 13억 명의 다양한 지역적 특색을 갖는 거대한 나라이지만 외사관리에 있어서 원칙은 하나로 귀결된다고 볼 수 있다.

중국 지방공직자들을 만나서 대화를 해보면 지방정부간의 교류가 활성화되기 위하여서는 국가 간의 좋은 관계가 전제가 되어야한다는 생각을 갖고 있는 경우가 많았다.

우리의 경우는 중앙 정부나 상급 지방자치단체의 일사분란한 지도가 없는 상황에서 각 지방자치단체가 나름대로 지역발전을 위하여 해외도시와 교류를 하는 등 외사 관련된 업무를 추진하고 있는 점을 보면 큰 차이가 있다.

2. 부서별 외사 및 국제교류 활동 계획조정

중국 지방정부 외사관공실의 기능 중 몇 가지를 다시 한 번 보면 ① 지방정부 기타 관련부서와 공동으로 외사정책 집행에 따른 구체적인 조치와 방법을 연구제기하고, 당해 지역 관련부서와 기관의 대외 방침·정책과 규정의 실시를 독촉 및 감독하여 당해 지역의 정치성 외교업무를 처리한다.

② 당해 지역의 각 부서별 외사 및 외교활동계획을 조정하고, 기타 부서와 공동으로 중대한 대외사무를 처리하며 중앙부서 사무 중 지방정부 협조가 필요한 사항에 대한 지원은 진행한다.

③ 본 지역의 대외경제교류 활성화를 위한 중개역할을 발휘하며 각종 정보를 제공함과 동시에 인재와 자금도입을 위한 협조를 제공하게 되어 있다.

우리의 경우 지방정부의 외사관리 기능이 중국의 그것에 비하여 제한되어 있고, 지방자치단체 국제협력 담당부서는 공무원해외연수, 자매우호교류, 국제회의 참석 등의 국제교류 중심으로 진행되고 있으며, 각 부서의 국제관련 업무에 대한 조정 기능이 상대적으로 미약하다고 생각한다.

3. 지방 외사관공실 공무원의 전문성

중국의 지방정부 외사관공실 공무원, 특히 국제교류 담당 부서의 전문성은 매우 높다. 제4장 2절에서 살펴보았듯이 한 번 외사관공실에 근무하면 특별한 사정이 없으면 평생을 이 분야에서 근무하게 되고, 많은 지방 외사관공실 공직자들과의 대화 과정에서 이들이 그러한 생각 하에 업무에 임하고 있다는 것을 느꼈다.

우리의 경우 전문성제고에 관해 최근 많은 문제 제기가 있고, 실제로 지방자치단체 인사에서 보직경로를 전문성을 높이는 쪽으로 노력하고 있지만, 외사업무 전담부서의 규모가 작거나, 기초 자치단체의 경우 전담 부서가 없는 경우도 있어 해당 공무원의 승진 등을 감안할 때 전문성을 살리는 인사운영이 어려운 경우가 상존하고 있다.

4. 지역 거주 외국인 관리·지원

北京市의 경우를 보면 외사관공실에 섭외처를 두고, 北京 주재 외국의 외교기관 및 홍콩·마카오 특별행정구 북경주재 기관과 북경시 정부 소속 기관간의 관련 문제를 조정하고, 北京 주재 외국인과 홍콩·마카오 인사들에게 명예 시민칭호를 수여하며, 北京주재 외국 전문가를 관리한다.

또한 北京 주재 외국기업 사무소를 대상으로 서비스를 제공하고, 北京 주재 외국 유학생, 실습생, 외국교민 및 국외기업 北京 주재기관에 근무하는 외국인에 관한 중대한 대외업무를 유관기관과 협조하여 조정하며, 외교부를 협조하여 北京 주재 외국기자 관리, 시의 지도자가 진행하는 외국기자회견 또는 뉴스발표회 행사지원을 하는 기능을 하도록 하고 있다.²⁰⁾

北京의 예를 살펴보았으나, 여타의 각급 지방정부에서도 여건에 따라 크고 작은 조

20) 北京市 외사관공실 홈페이지에 기재된 내용임.

직으로 외국인 관리·지원 기능을 수행하고 있다고 본다. 우리의 경우 외국인 관리는 법무부 출입국관리국이나, 외교통상부에서 전담하고 있어, 지방자치단체의 정보 접근이나 관여에 관한 장치가 별로 없는 점을 볼 때 제도적으로 상당한 차이가 있다.

5. 화교 관리

중국의 각급 지방정부 외사관공실의 중요한 임무 중의 하나는 중국의 해외 교민, 소위, 화교들의 관리이다. 상당수 지방정부의 경우 명칭부터 외사·교무관공실로 칭하고 있는 경우가 있다.

예컨대 遼寧省 沈陽市 외사관공실에는 교정처를 두고, 당과 국가의 교무법규와 정책을 집행하고, 지역에 복귀한 화교와 관련된 업무의 처리 및 지도와 조율하는 기능을 담당하고 있다.

화교와 관련된 업무는 지역에 복귀한 화교나 홍콩·마카오 특별행정구에서 복귀한 중국인의 취업, 그 자녀들의 학교문제, 해외유학, 취업 등의 관련되는 부문을 관련 부서와 협의 처리하고, 이들이 낸 기부금 관련 업무를 처리하며, 관계 부서와 협의하여 빈곤한 화교 가족의 구제 업무, 화교들의 진정 민원 등의 처리에 관한 업무를 책임지고 있다.

중국은 개혁·개방 이후 외자유치선으로 해외에서 성공한 화교들을 유치하는데서 찾았고 그 성과가 매우 큰 것으로 알 수 있다. 우리의 경우도 경제 발전 초기에 재일 교포들이 고향에 투자를 하거나, 기부를 촉진하기 위하여 경상남도 등의 경우 기획담당관실에 교민계를 설치하고 이들을 관리한 적이 있었으나, 중국과 같이 일 반적인 사항은 아닌 것으로 알고 있다.

6. 지역단위 인민대외우호협회

중국의 각급 지방정부에는 산하조직으로서 제3섹터 성격의 민간 국제교류 단체인 지방 인민대외우호협회를 두고 있는 경우가 많이 있다.

지방의 인민대외우호협회 회장은 당해 외사관공실 주임 또는 부주임이 맡고, 부회장은 외사관공실 간부 중에서 선임하거나 정치협상회의 등 기타 기관에 근무하는 자가 겸직하는 경우가 많이 있다. 규모가 큰 北京, 上海 등 일부 시는 외사관공실과 분리되어, 부시장이 회장을 겸하는 곳도 있다.

회원은 이사와 일반회원으로 구성되며, 기업이나 지역 유명인사 등으로 구성되며, 인원수는 지역에 따라 큰 차이가 있다. 北京市의 경우 회원은 총 183명으로(기업회원 124명, 특별초청회원 59명)이며²¹⁾, 山東省 烟台市の 경우 8명으로 구성되어 있다.

지방의 인민대외우호협회는 중국인민대외우호협회로부터 업무상 지도를 받으나, 해당 정부의 산하 조직으로서 인사, 조직, 예산 등 기타의 사항은 해당 지방정부가 독립적으로 결정한다.

우리의 경우 일부 광역자치 단체에서 ‘국제교류협회’ 등의 명칭으로 민간 국제교류 단체를 구성하고 있는 경우가 있으나, 일반적인 사항은 아닌 것으로 알고 있다.

7. 기초 외사기관

중국의 각 지방정부 산하 기관·단체, 학교 또는 기업 단위에도 외사기관을 두고 있는 경우가 많다. 이들 기관은 지방정부외사관공실과 연계되어 지역 단위에서 통일적이고 체계적인 외사 활동을 가능케 하고 있다.

21) 일반적으로 기업회원은 회비를 납부할 의무가 있음.

우리의 경우 지방정부 산하기관이 국제 교류를 할 때 부서별로 추진하는 경우가 많은데, 중국의 경우 국제교류 관련 사안이 생기면 일차적으로 해당 기관의 외사부서가 검토하고, 관련 부서에 업무를 처리하는 경우가 많았다.

8. 외사감찰기관

중국 지방정부 외사관공실에는 기검조, 감찰실 등의 명칭으로 정부 내 외사활동이 중국공산당이나, 상급기관 지침, 관계법령과 배치되는 점이 없는지를 평가하고, 감찰하는 독립부서를 두거나 두지 않더라도 자체적으로 그러한 기능을 하고 있다. 우리의 경우는 지역단위 기관들의 외사활동에 관한 종합 조정·평가 기능이 없는 실정이다.

제2절 도입 가능한 정책적 시사점

1. 해외관련 정보의 전국 단위 집적, 공유

우리의 경우 외사관리에 관하여 국가차원의 통합적 시스템이 되어 있지 않은 상황으로 인해 각 지방자치단체가 해외 정보접근 능력에 한계가 있을 수 있고, 국가정책과 배치되는 지방외사관리를 할 가능성이 있다.

그러나 분권화·지방화가 헌법정신이며, 지방의 자율이 강조되는 시점에 중앙정부의 지도 하에 일사불란한 지방외사관리시스템을 갖춘다는 것은 바람직하지도 않고, 현실성이 없다고 생각한다.

외사관리에 관한 정보는 전국적으로 집적·관리하여, 필요한 경우 우리 지방자치

단체가 언제나 열람할 수 있도록 해야 할 필요가 있을 것 같다. 특히 상대가 있는 지방정부간의 국제교류에 있어서는 우리 지방자치단체가 상대를 사전에 알고, 교류하는 것이 매우 중요하다고 생각한다.

이러한 현실을 감안할 때 지방자치단체 스스로와 중앙정부가 동시에 출연하여 만들어진 한국지방자치단체국제화재단이 해외 정보의 집적, 제공기능을 강화하는 것이 현실적으로 바람직할 것 같다.

해외정보는 해당국의 제도, 동향도 중요하고, 해외 관련 인사에 대한 자료도 중요하다고 생각한다. 이러한 정보들을 손쉽게 검색할 수 있게 소위 '해외 지식정보 창고'를 만들어 관리하는 것이다.

특히, 중국의 경우 상호 교류에 있어 사람과의 관계를 비교적 중요시하는 문화 인 만큼 지방정부 관련 인사들에 대한 기본정보, 한국 지방정부나 유관기관과의 교류 역사를 공유할 필요가 있다고 생각한다.

2. 각 부서별 외사관련 업무 조정기능 강화

지방자치단체의 외사 전담조직은 지방자치단체 내의 각 부서 업무 중 외국과 관련 되는 업무에 대한 총괄적 상황관리와 나아가서 지역에 소재하는 세관, 출입국관리사무소, KOTRA, 무역협회 등 국가 단위 외사관리 기관의 지역 지부나 당해 지역의 국제관련 NGO, 대학, 연구소 등과의 연계활동을 강화할 필요가 있을 것 같다.

아울러 당해 정부의 외사관련 필요한 정보를 집적·관리하고, 외사관련 정책의 방향을 설정하며, 당해 지방자치단체 내 각 부서의 국제관련 업무 추진에 조언을 할 수 있는 체제를 갖추어 나가는 것이 바람직할 것이다.

3. 지방자치단체 외사관리 공무원의 전문성 향상

지방자치단체 공무원의 전문성 향상에 관한 일반적인 사항은 이미 많은 연구가 되어 있으므로 본 연구에서는 언급하지 않아도 될 것 같다. 다만 외사업무의 특성상 기본적으로 외국어가 필수적인 점을 감안하여 한 가지 제안을 한다면,

지방자치단체 인력 중 이 분야에 관심과 소질이 있는 공무원을 발굴하여 교류가 많은 국가별 또는 권역별로 '학습모임'을 만들고 이들이 해당 외국어를 지속적으로 학습하고, 해당 국가에 대한 지식을 늘리는 활동을 할 수 있도록 지원하는 것은 현실적으로 어려운 일이 아닐 것으로 생각한다.

필자가 아는 한 군의 군수는 군 공무원 중 20명 정도가 중국어를 아주 능통하게 만들어서 장기적으로 중국관련 업무의 인재 풀 기능을 하도록 할 계획을 갖고 있었고, 실제로 이 군에서는 중국의 3개 도시와 자매결연을 맺고, 공무원을 상호 파견하는 것을 볼 수 있었다.

4. 지역 주재 외국인 및 외국기관의 지원 기능 강화

우리의 경우 지역 주재 외국인 및 외국기관의 지원에 관해 관심을 갖고 나름대로 개별적인 시책을 추진하고 있는 지방자치단체가 있을 수 있으나, 근본적으로 외국인파와 관련된 사무가 국가 사무로 분류되어 본부나 특별지방행정기관에 이루어지고 있어 한계가 있는 듯하다.

이제 우리나라도 외국 노동자나 국제결혼이 늘어나고, 특히 경제자유구역, 차이나타운 등 외국인이 집단적으로 거주하는 경우도 늘어나고 있으므로 지방자치단체가 지역 내 거주 외국인을 주민의 차원에서 지원하는 시스템이 필요할 것이다.

외국인들이 한국에서 생활하는데 불편함이 없도록 교육, 의료, 문화생활, 비자문제, 민원행정 등 지원이 필요한 사항을 다양하게 조사를 해서 적극 지원함으로써 당해 지역에 거주하기를 희망하는 외국인이 늘어 날 수 있고 이를 통해서 당해 지방의 내향적 국제화가 성숙되고 지역이 발전하게 될 것이다.

이러한 기능을 하기 위해 여는 지방경찰청 외사부서, 출입국관리사무소, 교육청 등 외국인 관련 업무 기관과도 긴밀히 협조할 수 있는 제도적 장치를 만들 필요가 있을 것으로 생각된다.

경우에 따라서는 외국인이 집단적으로 생활할 수 있는 부락이 조성되도록 하는 것도 한 방법인 것 같다. 중국 北京의 경우 '望京'이라는 지역이 있는데 이 지역에는 한국인 6~7만 명이 집중되어 있어 한국 사람들이 정착하기에 편리하며, 北京 지역 경제에도 상당히 기여할 것으로 생각한다.

우리의 경우도 각 지방자치단체 마다 크고 작은 차이나타운이 형성되도록 유도·지원해 많은 중국인들이 한국에 투자하고, 비즈니스를 함으로써 지역경제의 활성화에 기여할 수 있다고 생각한다.

이 부분에서 필자의 평소 소견을 한 가지 언급하면, 우리와 지리적으로 인접한 중국이 13억 명의 거대한 인구를 갖고 있으며, 10% 내외의 급속한 경제성장을 하고 있고, 외환보유액이 세계 최다 수준이며, 자국 기업의 국제화를 중요한 정책목표의 하나로 삼고 2002년 이후 해외 투자가 연 60% 수준의 증가 추세를 보이고 있으며,

수교 16년 동안 한·중 간의 교역이나 인적 교류가 지속적으로 증가하는 추세를 감안하면, 우리나라 지역 경제의 활성화, 특히 비수도권의 과소화 현상을 극복하는 동력의 하나로 중국인의 한국 투자유치 정책을 깊이 고민할 때가 아닌가 생각한다.

5. 해외교민 유치 및 체계적인 소통

지역경제 활성화, 특히 비수도권의 과소화 현상을 해소하기 위하여 전 세계에 흩어져 있는 지역 연고가 있는 성공한 교민과 그들의 고향 투자를 유도하는 정책도 생각해 볼 수 있을 것 같다.

그들이 고향에서 편히 살 수 있는 각종 지원시책을 마련하고, 지역 연고 교민의 체계적인 관리와 소통을 한다면 외자 유치나 인재 유치에 있어서 해당 지역만이 경쟁력을 갖는 블루 오션(BLUE OCEAN) 영역이 아닐까 생각해 본다.

6. 지역 민간 국제교류 단체 활성화

지방자치단체 국제교류 업무의 궁극적인 목적은 지방자치단체 간 교류 그 자체가 아니라 지방자치단체의 존립 목적인 지역발전과 주민 복리증진이다. 특히, 최근에는 지역 기업 또는 주민간의 경제교류를 통해서 지역 경제 활성화에 기여하는 교류를 할 필요성이 강조되고 있다.

지방자치단체의 국제교류 활동이 민간 부문의 경제, 문화 교류로 확대 발전될 수 있도록 하는 체계적인 노력이 필요하다. 이를 위하여 각급 지방자치단체 별로 민간 국제교류전문 단체를 구성하고 지원하는 방안을 생각해 볼만하다.

7. 지방공기업, 지역 소재 학교, 기관·단체와의 협력 체제 구축

지방자치단체의 사무의 범위와 권한은 관련 법규에 범위가 정해져 있다. 그러나 지역을 발전시키고, 지역주민의 복리를 증진하기 위하여서는 법규내의 사무만 처리

하여서는 한계가 있는 것 같다. 오늘날 지방자치단체장을 비롯한 지방 공직자들은 지역발전과 주민복지 증진에 관해 주민으로부터 무한 책임을 요구 받고 있다고 생각한다.

지방자치단체 산하의 공공기관·단체는 물론이고, 지역 내 중앙 정부의 특별행정 기관 나아가 민간 기업 까지도 긴밀한 소통과 협력 체제를 갖추는 조정자적 능력을 발휘해야 할 필요가 있다고 생각한다. 특히, 국제교류 분야에 있어서는 기관 간에 상충되는 부분을 줄이고, 시너지 효과를 높이는 노력이 필요하다고 생각한다.

8. 외사업무 평가 기능 강화

우리의 경우도 지역 단위의 외사업무에 대한 평가 기능을 검토할 필요가 있다고 생각한다. 물론 중국과는 정치체제가 달라서 당과의 관계, 상급기관의 지침 준수 여부 등을 감찰하자고 하는 것은 아니다.

지역단위 외사업무를 효과적으로 추진하기 위하여 1차적으로는 지방자치단체 내의 각 부서, 소속기관에 대한 외사업무를 정기적으로 평가하고, 나아가 지역 소재 유관기관 또는 필요한 경우 기업까지도 포함해서 시너지 효과를 거둘 수 있는 방안을 찾아 볼 때라고 생각한다.

제6장 결 어

본 연구의 목적은 한국과 중국간의 교류가 '92년 수교 이후 16년 동안 각 분야에서 줄곧 급속히 늘어나고 있고, 앞으로도 협력·경쟁관계가 더욱 심화될 것으로 예상되며, 양국 지방정부간에 이루어지는 교류의 의미가 매우 커지고 있는 상황에서

첫째, 우리 지방자치단체가 중국 지방정부와 교류할 때 일차적으로 접하게 되는 중국 지방정부의 외사관리시스템을 이해하는데 도움이 될 만한 정보를 정리·공유함으로써, 중국 지방정부와의 교류 과정에서 시행착오를 줄이고, 교류의 효과성을 높이며,

둘째, 개혁·개방 이후 성공적인 외자유치로 경제발전의 기틀을 쌓은 중국의 지방정부 외사관리시스템과 우리 지방자치단체의 외사관리시스템의 차이점을 살펴봄으로써 우리 지방자치단체의 외사관련 업무 발전에 기여할 소지가 있는 정책적 시사점을 찾아보는 것이다.

첫 번째 목적과 관련해서는 중국 지방 자치제도와 외사관리시스템에 있어서 한국과의 차이점 즉, 기본적으로 '弱市長·強議院', 黨·政一 性, 집권적 외사관리 시스템 등에서 파생된 여러 가지 차이점들을 광범위하게 살펴봄으로써 우리 지방자치단체 공직자들이 중국 지방자치단체와의 교류에 임함에 있어서 정책적인 면이나 세부적인 교류활동에서 나름대로 판단하는데 참고가 될 만한 사항들을 정리하고자 하였다.

두 번째의 목적과 관련해서는 제5장에서 중국 지방정부의 외사관리시스템의 세부 사항 가운데 우리의 경우와 차이가 있는 것 중 우리 지방정부가 벤치마킹할 수 있는 여지가 있다고 판단되는 여덟 가지 사항을 추출하고, 나름대로 정책반영이 가

능할 것이라고 생각되는 대안을 제시 해 보았다. 물론 여기서 제시한 여덟 가지의 대안들을 정책화하기 위하여서는 각 지방자치단체의 상황과 특성을 감안한 검토가 필요할 것이다.

부언하여, 본 연구와 관련하여 필자가 평소에 강조하고 싶었던 사항 두 가지 만 언급하고자한다. 우선, 우리 지방자치단체의 공직자들이 현재는 물론이고 미래의 중국이 한국의 각 지역 발전과 어떤 관계에 있는지 다시 한 번 인식할 필요가 있다고 생각한다.

예컨대, 13억의 인구나 세계최고 수준의 외환보유고를 가지고, '02년 이후 해외 투자액이 매년 60% 정도 증가하고 있는 중국은 이제 더 이상 저임금만을 노린 투자 대상국은 아니며,²²⁾

오히려 이들이 우리 지역에 투자하고, 거주할 수 있는 여건을 만들어 줌으로써 지역발전, 특히 인구 감소와 지역 경제침체 등 과소화 현상을 겪는 비수도권 지역 발전의 전기로 삼는 전략이 필요한 시점이 아닌가 생각한다.

각 지방자치단체가 중국지방정부의 외사관리 시스템을 정확히 이해하고, 한·중 지방정부의 교류의 방향과 전략을 지역 실정에 맞게 나름대로 연구하고, 지방자치단체의 존립 목적인 지역발전과 주민복지증진에 실질적으로 기여하는 교류를 해 나감으로써 당해 지역 주민으로부터도 인정받고, 나아가 사랑받는 교류를 해 나가야 한다고 생각한다.

다음으로, 중국의 중앙집권적 행정시스템과 우리의 지방분권적 행정시스템을 이해하는 가운데 중앙집권적 행정시스템의 장점인 통합과 시너지 효과를 도입할 수

있는 방안이 필요하다고 생각된다. 예컨대 제5장 2절에서 언급한 '해외관련 정보의 전국단위의 집적과 공유'는 매우 중요하고 시급한 사항이라고 생각한다.

우리의 분권적 행정체제와 가치를 훼손하지 않으면서 이를 실현하기 위하여서는 각 지방자치단체가 스스로 출연하여 만든 '한국지방자치단체국제화재단'의 해외관련 정보의 집적·배분 기능을 더욱 강화하고, 지방자치단체는 필요한 정보를 여기서 쉽게 구할 수 있는 여건이 형성되어야 한다고 생각한다.

22) '06년 대외직접투자액이 211.6억 달러로, '06년 말 기준 5,000여 기업이 세계 172개 국가에서 10,000여개의 자회사를 설립 및 운영 중임.(대외경제정책연구소 북경사무소, 중국경제현안브리핑 : 제07-21호)

참고 자료

가. 한국 자료

- 한국지방자치단체국제화재단 베이징사무소, “중국을 알기위한 키워드”, 2007. 9
한국지방자치단체국제화재단 베이징사무소, “한·중 관계 기본현황”, 2008. 1
(사)중국경경문화연구원, “중국지방정부의 조직과 구성”, 인포마스터(web-site), 2006. 11
(사)중국경경문화연구원, “중국지방정부의 기능과 직권”, 인포마스터(web-site), 2006. 11
리단·전형권, ‘중국 기층조직 정치참여의 특징’, [한국동북아논총 제36집], 2006
고성빈, “지방에서의 중국연구”, 중국정치연구론(정재호편), 서울:나남출판, 2000. 6
KIEP 북경사무소, “중국경제현안브리핑(제 07-21)”, 2007.11
李炳烈, “중국 지방정치·행정조직체계의 기능과 특성”, [전주대학교정책과학연구소제 12회 통일문제학술세미나발표문], 1994

나. 중국 자료

- 李壽初, 中國政府制度(第2版), 北京: 中共中央 校出版社, 2005. 3
沈榮華, 中國地方政府學, 北京: 社會科學文獻出版社, 2006. 9
吳愛明, 當代中國政府, 北京: 中國人民大學出版社, 2005
中華人民共和國民政部編, 中華人民共和國行政區劃簡冊, 北京: 中國地圖出版社, 2007
中國 外交部, ‘過渡期 中國 地方政府 實態研究’ (內部職員 教育資料), 未詳
「北京市·福建省·西壯族自治區·黑龍江省 哈爾濱市·東省 州市·安徽省 合肥市·浙江省 義烏市·江蘇省 張家港市·山東省 膠州市」의 人民政府 HOME-PAGE, 2008. 7

해외연구보고서

중국 지방정부의 외사관리 시스템 이해

발행일 : 2008년 8월

발행처 : 한국지방자치단체국제화재단

연락처 : (02) 2170-6098

인쇄처 : 신일문화사

연락처 : (02) 2268-8384