



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

新韓朝關係下，濟州的韓朝交流方案

(신남북관계 하에서 제주의 남북교류협력 방안 -
중국어번역논문)

제주대학교 통역번역대학원

한 중 과

윤 상 선

2020年 2月

新韓朝關係下，濟州的韓朝交流方案

(신남북관계 하에서 제주의 남북교류협력 방안 -
중국어번역논문)

지도교수 김 중 섭

윤 상 선

이 논문을 통역번역학 석사학위 논문으로 제출함

2020년 2월

윤상선의 통역번역학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장

趙 中 植



위 원

金 中 燮



위 원

宋 煥 宣



제주대학교 통역번역대학원

2019년 12월



目 录

I. 新韩朝关系环境分析	1
1. 2018年韩朝关系的特点	1
2. 文在寅政府上台后的韩朝关系	3
II. 目前的韩朝交流合作实况分析以及济州的对朝交流的评价	16
1. 韩国政府的对朝政策和韩朝交流合作以及地方政府	16
2. 地方政府的韩朝交流合作实况分析及评价	17
3. 地方政府为活跃韩朝交流合作所进行的课题	27
4. 对济州特别自治道韩朝交流的总评价	29
5. 2018年开展新的韩朝关系与选出的7个地方政府进行的韩朝交流合作事业的 趋势	33
III. 在国际事例获得的教训和启示	36
1. 东西德事例	36

I. 新韩朝关系环境分析

1. 2018年韩朝关系的特点

1) 韩朝关系从冰冻期转换到融化期

- 2018年的韩朝关系与之前的朝韩关系不同，正在从质上发生转变，我们现在可以明显看到这种变化趋势。
 - 与2017年时的韩朝关系面临紧张和对抗不同，借助平昌冬奥会的契机韩朝关系创造了继续对话与交流合作的新阶段。
- 通过将处于冰冻期的韩朝关系转化为处于融化期的韩朝关系，作为新的契机，开展了“新韩朝关系”的历史性舞台
 - 在一系列断裂和紧张贯穿中的韩朝关系的封冻固态对峙状态下，一些小的事件事故都会让双方发生碰撞。
- 敌对抗争 → 敌对共存 → 非敌对共存 → 可以期待建立非敌对合作的良性循环结构的韩朝关系基础
 - 创造新的气氛和制度协议，以使基于紧张和对抗的韩朝关系从敌对关系转变为非敌对关系，从而为韩朝关系的未来创造期望。

- 特别是通过首脑会议，讨论了韩朝关系问题，并商定了解决军事紧张局势的可能性。借此着手于解决从分裂后一直难以解决的政治军事等难题。

2) 解决“分裂结构”的可能性

- ◎ 韩朝关系一直处于“分裂结构”。
 - 自分裂以来，韩朝关系的交流与合作一直处于间歇性的状态，保持着“分裂结构”的特征，而且还面临着离散家庭难以定期团聚的困境。
 - 因此，它长期以来一直保持着“敌对共处”的特征，而这种特征几乎不可能切实地实现“统一”的愿望。
- ◎ 2018年，韩朝关系建立了可以从“敌对共处”惯性中脱离的契机，呈现出摆脱分裂结构的桎梏的局面。
 - 继平昌奥运会之后，韩朝关系处在了过渡期，这要归功于提出“和平优先”政策的文在寅政府为改善韩朝关系所作的努力以及斡旋于改善朝美关系的“朝鲜半岛驾驶人理论”。
- ◎ 通过2018年4月，5月和9月的韩朝峰会以及6月的美朝峰会，致力于解决“分裂格局”并建立新的关系。
 - 特别是自9月《平壤宣言》以来，韩朝关系一直在快速发展，文在寅政府也在调解韩朝和朝美关系中更近一步向牵头的角色中迈进。

3) 与地方政府进行交流合作的可能性

- 通过2018年的《4·27板门店宣言》，阐述了韩朝首脑对于“双方之间的多种合作，交流与接触”的意见，还通过《5·26宣言》和《平壤宣言》同意了“进一步促进韩朝双方在文化与艺术领域的交流”。随着协议的达成，预计未来与地方政府的交流合作的可能性将会有非常大的提高。
 - 尤其是在文在寅总统登上白头山时提出“从白头山到汉拿山”被大众所讨论，在谈论金正日国务委员长回访的过程中，提到了登汉拿山。预计今后“济州”的角色和作用可能会随着韩朝关系的发展将被赋予新的意义。
- 2018年11月11日，文在寅总统在两天内分四次运送了200吨济州柑橘作为2吨松茸的回礼。
 - 提到作为韩国文总统访问白头山回礼的意义，引起了大众对济州柑橘礼品的兴趣。
 - 10月28日，文总统在与青瓦台记者一起登北岳山时提到过“从白头山到汉拿山”，也表达了非常欢迎金正恩委员长登汉拿山的意愿。
 - 金正日主席在2000年韩朝峰会的午餐会上也说过：“我想看汉拿山的日出”。考虑到在今后的峰会上，话题从济州道、汉拿山和白头山之间的来回，代表着某种意见。预计“济州”在韩朝关系中开启的新篇章中将会成为有意义的象征。

2. 文在寅政府上台后的韩朝关系

- ◎ 我们必须充分认识到当前韩朝关系的特征的形成过程，才能准确掌握韩朝之间的特点。才可以识别和预测正在形成的“新韩朝关系”的特征。
 - 在这种情况下，我们要将文在寅政府上台后发展的韩朝关系重新进行整理，并重新回顾“韩朝关系”产生之前的曲折和过渡。

1) 2017年韩朝关系

- ◎ 文在寅政府上台后朝鲜的反应
 - 2017年5月10日，文在寅政府上台
 - 上台后的第4天5月14日，朝鲜在平安北道发射了一枚新型“火星-12型”洲际弹道导弹（IRBM），且不管韩国是否是新政府上台，都表达了要按其自己的时间表走上完成核武器道路的坚定意愿。
 - 尽管如此，韩国统一部还是通过在5月26日批准人道主义援助机构提交的要和朝鲜交流的申请，来表达想要改善韩朝关系的意愿。这是韩国政府继2016年1月之后在朝鲜进行4次核试验的情况下首次批准恢复对朝接触。
- ◎ 柏林倡议的公告
 - 7月6日，韩国总统文在寅在德国柯尔伯基金的演讲中阐述了对朝鲜政策的“柏林构想”。

- 并为解除冷战结构和朝鲜半岛永久和平安定定居提出了“5大政策方向”，并提出了“4大主要任务”作为突破口，例如恢复韩朝对话和离散家庭团聚。
- 韩国总统文在寅为了解除冷战结构和建立永久性和平机制，提出了5大对朝政策基础。其内容为：1. 改变过去对朝政策，并表示不希望朝鲜崩溃，不通过吞并或人为方式统一半岛；2. 建立可以保障朝鲜体制安全的朝鲜半岛无核化体制；3. 签订相关国家参与的朝鲜半岛和平协议和终战宣言以及法治化韩朝协议；4. 构建连接韩朝的铁路及贯通韩朝俄的天然气管道等朝鲜半岛新经济路线；5. 提出和政治军事不相关的非政治性持续交流合作。
- 以此为基础，首先在10月4日进行了韩朝离散家属团聚和扫墓；第二，邀请朝鲜参加平昌冬季奥运会；第三，停止军事分界线上的敌对行为；第四，由朝鲜提出韩朝对话机制等，先从简单的事情开始着手进行。

● 朝鲜进行第六次核试验

- 然而，9月3日朝鲜进行了第六次核试验，使韩朝关系陷入僵局，并引起国际社会的严厉批评。9月11日，联合国安理会一致通过了对朝制裁的第2375号决议。
- 9月15日，朝鲜向东海发射了一枚“火星12型”弹道导弹，并公开说：“现在已经即将接近目标，应集中全国一切力量，直到结束。”
- 9月18日，美国针对朝鲜发射的华城12型弹道导弹采取措施，向朝鲜半岛领空派出4架F-35B和2架B-1B的轰炸机进行模拟轰炸训练。
- 美国总统特朗普9月19日在联合国大会上的主题演讲中说到，如果美国被迫自卫或保护盟国，那么将别无选择彻底摧毁朝鲜。美国已经准备好了，

并且有意志也有能力。他同时还表示，美国不希望朝鲜半岛局势发展到这一步。朝鲜现在应该知道只有放弃核武才是国际社会唯一可以接受的未来。

- 9月20日，朝鲜外交部长李永镐在采访就特朗普在联合国大会上的演讲回击道：即使是犬吠，队伍也会继续前行。如果想用犬吠来吓唬我们，那是做梦。”
- 朝鲜最高领导人金正恩9月21日发表声明表示，特朗普在世界面前发表对其国家和本人的侮辱言论，并残暴地向朝鲜共和国宣战说要摧毁朝鲜。他本人在慎重考虑对此采取史上最高级别的超强硬的应对措施。

◎ 文在寅总统在联合国大会上的主旨演讲

- 韩国总统文在寅9月21日在联合国大会的主旨演讲，希望朝鲜自行选择和平道路，还指出应稳定的管控局势防止擦枪走火紧张升级。并呼吁联合国在朝鲜半岛扮演更积极的角色。还表示欢迎朝鲜参加平昌冬奥会并与国际奥委会合作
- 9月21日，韩国政府举行了韩朝交流合作促进协议会，以审核通过向联合国儿童基金会(UNICEF)和世界粮食计划署(WFP)的母婴健康和营养支持项目提供的韩朝合作基金800万美元赠款，该决定的具体实施日期会在之后决定。

◎ 美国开始制裁朝鲜

- 美国总统特朗普9月21日签署了一项行政命令，将世界上所有与朝鲜有交易的金融机构都划入了制裁名单。

- 9月23日，美国两架B-1B轰炸机和六架F-15C战斗机飞越朝鲜东部海域
- 9月26日，美国将朝鲜银行（10家）以及海外工作的朝鲜人（26名）纳入行政命令的制裁名单中
- 美国财政部长史蒂夫·努钦在一份声明中说：“我们的目标是针对在全世界代表朝鲜利益的朝鲜银行和金融机构。这些措施将进一步帮助我们实现完全孤立朝鲜的战略，以实现我们更广泛的和平和无核化的朝鲜半岛的目标。”
- 美国国务院发言人9月30日发表声明表示，尽管美国已明确表明对促进朝鲜现政权更迭，追求体制改革，加快朝鲜半岛的统一以及在非军事区的朝鲜军事力量不感兴趣，但朝鲜官员仍并没有表示任何他们对无核化对话感兴趣的意图”
- 朝鲜释放了发展核计划的强烈意愿
 - 朝鲜在十月份向国际社会强烈表示了要拥有核武器的意愿。
 - 10月15日，朝鲜最高人民会议副议长、议会联盟大会朝鲜代表团团长安东春向记者表示：“我们别无选择，唯有发展核计划”。
 - 10月16日，朝鲜驻联合国副大使表示，朝鲜半岛局势一触即发，核战争随时可能爆发。在美国不完全解除敌对政策和核威慑的情况下，朝鲜不会坐到协商核武器和弹道导弹问题的谈判桌。
 - 10月19日，在联合国大会第四委员会会议上，朝鲜国家宇宙开发局发言人阐明，今后要发射更多的包括静止卫星在内的应用卫星。

- 10月20日至21日，在俄罗斯的国际核不扩散大会上，朝鲜外务省副相崔善姬表示，除非美国愿意与拥有核武器的朝鲜和平共存，否则朝鲜的核武器不再是协商对象。在解决与美国的问题之前，朝鲜不会再出席六方会谈。

● 朝鲜发射火星-15型洲际导弹

- 11月29日，朝鲜在平南南道平城市发射了一枚洲际导弹，其弹道顶点高达4475千米，飞行距离为950公里。
- 朝鲜在政府声明中宣布“已完成国家核武装力量”。
- 联合国安理会举行朝鲜导弹相关的紧急会议。
- 韩美首脑再次通话，商议为对应朝鲜此番行为要如何进行最大强度的施压等内容。
- 12月11日，韩国政府就朝鲜发射火星15型洲际导弹实施了制裁，并将朝鲜金融机构和轮船公司在内的20个组织和12位个人加入了制裁名单
- 据日本NHK12月12日的报道，朝鲜驻联合国大使慈成男表示，如果满足条件可以与美国谈话。
- 12月12日，美国国务卿蒂勒森在美国智库大西洋理事会和国际交流财团共同主办的讨论会上的主旨演讲中，表示愿意在没有先决条件的情况下与朝方见面。
- 12月19日至22日，举行了由韩朝体育协会主办的国际青少年（U-15）足球比赛（中国，昆明），有朝鲜、韩国、中国、乌兹别克等4个国家6个团队参加。

- 12月20日，韩国总统文在寅在NBC的采访时表示，如果朝鲜在平昌冬奥会前停止挑衅，便可能会推迟韩美联合军演，并且也已经向美国提出了这样的建议。
- 12月20日，美韩联合部队宣布遵从韩美同盟决定推迟联合军演的决定。
- 12月22日，联合国安理会通过第2397号决议。
- 12月29日，联合国安理会将朝鲜的4艘船纳入制裁名单。

2) 2018年韩朝关系

- ◎ 2018年1月1日，朝鲜最高领导人金正恩主席发表新年贺词，其核心内容为“建设发展”。
 - 朝鲜派代表团参加平昌冬奥会，并愿与韩方就此尽快举行会谈。还强调完成核开发的意义，说核按钮就在他的办公桌上。并再次强调朝鲜核武器和导弹的大量生产以及实战部署。最后，称朝鲜是爱好和平的、有责任的、拥有核武器的强国，并表示不会借此威胁也不会先使用核武器。
 - 1月1日，金正恩委员长在新年贺词中表达了有必要改善韩朝关系，并愿意派代表团参加平昌冬奥会。对此韩国青瓦台在表达了其立场，并欢迎两国政府之间的会谈。1月2日，韩国统一部长官向朝鲜提议于1月9日在板门店“和平之家”举行高级别的韩朝会谈，讨论朝鲜参加平昌冬奥会的相关问题。
 - 据朝鲜中央TV1月3日报道，朝鲜祖国和平统一委员会委员长宣布，遵照最高领导人金正恩的要求，朝方决定在平壤时间3日15时重开板门店联络热

线以及讨论派遣代表团参加平昌冬奥会的事宜。同时公开表示金正恩委员长亲自指示尽快成立统一战线部等相关机构以对应其相关业务

● 韩朝在板门店南侧和平之家举行了高级别会谈并通过了联合新闻公报的内容

- 代表：

(韩国) 首席代表统一部长官赵明均、统一部次官(副部长)千海城、文化体育观光部第二次官卢泰刚、国务总理室审议官安文铉(音)、平昌冬奥会暨冬季残奥会组委会企划事务次长金起弘。

(朝鲜) 团长祖国和平统一委员会委员长李善权、祖国和平统一委员会副委员长田钟秀、体育省副相元吉宇、祖国和平统一委员会部长黄忠诚、民族奥运会组织委员会委员李景植。

- 联合新闻公报：

- ① 就平昌奥运会和残奥会开展积极合作。(朝鲜向冬奥会派遣高级代表团、民族奥运会代表团选手团、啦啦队、艺术团、跆拳道示范团、记者团)
- ② 共同努力缓和军事紧张状态、营造朝鲜半岛和平环境及促进民族和解与团结。(军事当局举行会谈，促进接触，访问，交流，合作)
- ③ 尊重南北宣言，本着由我们民族自己来的原则通过对话和协商解决南北关系中的一切问题。(与韩朝高级别会谈一起还召开各领域会谈)

● 朝鲜平昌奥运会高级代表团22人乘坐朝鲜专机抵达仁川机场访韩

- 2月9日，朝鲜派遣一个由朝鲜最高人民议会常任委员长金永南为团长的高级代表团，劳动党中央委员第一副部长金与正同行。

- 2月9日, 平昌冬奥会开幕式韩朝体育代表团共同入场
 - 韩国总统文在寅于2月10日在青瓦台会见朝鲜高级代表团, 朝鲜代表还向文在寅总统转达了金正恩委员长正式邀请文在寅总统访问平壤的口信。
 - 2月24日, 政府决定支援朝鲜参加平昌奥运会, 举办了第291次韩朝促进交流合作协商会议, 通过了约28亿6千万韩元的韩朝合作基金。(实际费用事后清算)
 - 2月25日, 总统会见了朝鲜高级别代表团(安全保障室长、国家情报院院长陪席, 平昌) 朝鲜高级代表团表示有充分意愿与美国展开对话。
 - 2月26日, 韩国总统文在寅在会见中国国务院副总理刘延东时表示, 美国应降低与朝鲜对话的门槛, 而作为回应, 朝鲜也应表达无核化意愿。并强调重要的是美国和朝鲜尽快坐在一起谈判。
- ◎ 3月5日~6日韩国总统特别使节团从西海直飞访问平壤
- 3月5日, 据朝鲜中央通信社报道: 朝鲜最高领导人金正恩接见韩国总统特使团
 - 双方就改善韩朝关系、保障朝鲜半岛和平稳定问题进行了开诚布公地谈话。报道称, 金正恩委员长听取了特使转达文在寅总统有关首脑会晤的意见后, 双方交换了意见, 并达成了满意共识。金正恩就有关部门尽快采取相关的实际措施作了重要指示。
 - 金正恩还就缓和朝鲜半岛的军事紧张, 推动进行南北之间多方面对话和接触、合作与交流的问题深入交换了意见。金英哲和金与正参与会见, 接下来是和特使团的纪念照与晚餐, 晚餐时李雪主夫人同席。

- 3月6日，韩国安保室长宣布访朝特使团结果。
 - ① 第三届韩朝首脑会晤于四月底在板门店和平之家举行。
 - ② 为两国首脑安装热线电话，并在首脑会晤前进行第一次通话。
 - ③ 朝方表示，只要消除对朝军事威胁，保障朝鲜体制安全，朝鲜没有理由拥核。
 - ④ 朝方明确表达了朝鲜半岛无核化的意愿，为使朝美关系正常化有意与美国展开对话。
 - ⑤ 金正恩同意在对话期间暂停导弹试验和核实验，并承诺不向韩国使用核武器或常规武器。
 - ⑥ 朝鲜邀请韩国的跆拳道示范团和艺术团访问平壤。
- 3月7日，韩国总统文在寅在朝野5党代表邀请的午餐时表示，我们要实现的最终目标不是防止或冻结核扩散而是无核化。
- 3月29日，为准备2018年韩朝首脑会晤举办了韩朝高层会谈。
- ◎ 4月20日，朝鲜召开劳动党第七届中央委员会第三次全体会议。
 - 主要决议内容: 实行经济建设和核武力建设并行路线并宣称完成核武建设。4月21日起朝鲜将中止核实验与洲际弹道导弹试射，并废弃北部核试验场。还承诺将绝不先使用核武器，严禁转移核武器和核技术。公布了“集中一切力量进行社会主义经济建设”的新战略路线。最后表示，为维护朝鲜半岛和世界的和平与稳定，积极同周边国家和国际社会密切联系和进行对话。
- ◎ 4月27日《板门店宣言》

- 4月5日至4月23日，举行了为准备2018年韩朝首脑会晤的第三场工作会谈。
 - 4月27日，韩国总统文在寅和朝鲜最高领导人金正恩在板门店和平之家会晤。
 - 签署《为了朝鲜半岛和平，繁荣与统一的板门店宣言》。
 - 两位领导人庄严宣布，朝鲜半岛已经开启新的和平时代，不会再有战争。
- 两位首脑怀着尽早终结冷战造成的长期分裂和对峙、勇于开创民族和解与和平繁荣新时代、积极改善和发展朝韩关系的坚定决心，在沉淀着历史的板门店发表如下宣言：

1. 朝韩将划时代地全面改善并发展双边关系，让民族血脉再相连，提前迎接共同繁荣和自主统一的未来。改善和发展朝韩关系是全民族始终不渝的梦想，也是时代的迫切要求，不容再拖。
2. 韩朝将共同努力，缓和半岛军事紧张、消除战争风险。
3. 朝韩将为在半岛构建牢固的永久性和平机制积极合作，终结半岛目前不正常的停战状态并建立牢固的和平机制是刻不容缓的历史使命。

- 5月26日，在板门店朝方一侧的统一阁举行了第二次韩朝首脑会晤。
 - 5月24日，朝鲜拆除丰溪里核试验场。
 - 5月27日，韩国总统宣布第二届韩朝首脑会晤结果。
 - 首先，双方要为朝鲜半岛完全无核化和朝美首脑成功会晤而努力，尽早实现板门店宣言的内容；6月1日举行韩朝高级别会谈、将军级军事会谈和红十字会谈。最后，双方同意今后将随时进行交流沟通。

- ◎ 6月12日, 朝美首脑会晤
 - 6月12日, 金正恩和特朗普在新加坡圣淘沙岛会晤。
 - 签署联合声明: 第一, 两国承诺根据两国人民的和平与繁荣愿望建立新的美朝关系。第二, 两国将共同努力在朝鲜半岛建立持久和稳定的和平机制。第三, 重申《板门店宣言》, 朝鲜致力于实现半岛完全无核化。第四, 两国承诺找回战犯和战斗中失踪人员遗体, 包括立即将已确定的人员护送回国。
 - 特朗普总统表示, 朝鲜将立即开始无核化。我们在签署联合声明后进行了重要磋商。朝鲜将会开始摧毁他们的核试验场。特朗普还宣布将停止美韩军演, 朝方对此会感到非常满意。在美朝谈判这种情况下, 美朝进行军演已经不合适了。
- ◎ 6月14日, 在板门店朝方一侧的统一阁举行韩朝将军级军事会谈。
 - 联合新闻稿: 双方将执行2004年6月4日达成的防止西海冲突的首脑级别军事谈判协议, 双方就恢复朝鲜半岛东西海域的军事通信线路达成一致。双方还就多个议题交换意见, 包括停止一切可能导致军事冲突的敌对行为, 把双方存有边界划分分歧的西海军事界线(NLL)一带划定为和平水域, 制定军事保障措施以确保韩朝交流合作, 解除板门店共同警备区内武装等。
- ◎ 6月18日, 在板门店韩方的和平之家举办韩朝体育讨论会。
 - 联合新闻稿: 1. 7月4日在平壤, 秋季在首尔举行韩朝统一篮球比赛。2. 2018 亚洲运动会开幕式和闭幕式时共同入场, 以及部分项目共同组队参加。3. 加强韩朝体育合作, 共同参加亚洲残疾人运动会等国际比赛。4. 相

互参加韩国和朝鲜举办的国际比赛，部分项目共同组队训练以及参加比赛等。

- 6月22日，双方在朝鲜金刚山举行韩朝红十字会谈
 - 联合新闻稿：双方商定，将于8月20日至26日在金刚山举办韩朝离散家庭团聚活动。6月27日韩方将派设施检查小组到金刚山，主要对团聚活动场所-金刚山离散家属会面所进行修缮整理。并通过红十字会团工作继续磋商离散家庭团聚等人道主义问题。
- 6月25日，通过板门店联络渠道，朝鲜和韩国同意安排第二次各领域会谈
 - 双方同意6月26日在和平之家举办铁路合作会谈，6月28日在统一阁举办道路合作会谈，7月4日举办山林合作会谈。
- 暂停乙支演习
 - 7月10日，政府宣布暂时推迟定于8月举行的国家战时应对训练的“乙支演习”。
 - 从韩美联合的“乙支自由卫士(UFG)”协同军演中将“乙支演习”单独列出，将其和2019年开始韩国军方单独进行训练的“太极演习”合并进行，实施代号为“乙支太极演习”。
- 7月15日，在板门店举行朝美将军级会谈商讨美军士兵遗骸事宜
 - 7月27日，朝鲜归还55具美军遗骸，美国空军C-17“环球霸王”运输机搭载55具美军士兵遗骸从朝鲜元山起飞，返回韩国乌山基地。
 - 7月31日，韩朝举行将军级军事会谈就“非军事区(DMZ)共同挖掘战士遗骸及撤离前方监视岗哨(GP)”达成一致。

- ◎ 8月9日，朝鲜外务省发言人呼吁美国应对朝方诚意努力予以积极回应。
 - 谴责美国部分高级官员鼓吹对朝制裁施压。并表示美国如果执着于历届政府曾体验过的失败而陈旧的剧本，那么在履行朝美领导人会晤联合声明的过程中，不必期待会有何进展。美国应对朝方诚意努力予以积极回应。
 - 据伊朗迈赫尔通讯社报道，在李勇浩会见伊朗伊斯兰议会议长拉里贾尼时表示，虽然朝鲜向美国承诺去非核化，但因为非常清楚美国不会停止对朝的敌意，因此会保留核技术。

- ◎ 8月20日至26日在金刚山举办第21次离散家庭团聚活动。
 - 第一轮为8月20至22日由朝方主办，韩国197人，朝鲜185人共 89个家庭382人参加活动。第二轮为8月24日至26日由韩方主办，韩国326人，朝鲜125人共有81个家庭451人参加活动，共计170个家庭共833人团聚。
 - 韩国总统文在寅在召开的首席秘书官和辅佐官会议时表示，韩朝应为解决离散家庭问题更为大胆地努力。
 - 文在寅表示，促成活动朝向定期化和规模化方向发展，具体包括举行确认离散家属在世、视频团聚活动、构建离散家属日常互通机制、允许离散家属访问故乡等。以及通过保证日常运营金刚山离散家庭会见所使离散家属团聚定期。

- ◎ 9月举办平壤首脑峰会
 - 8月13日，举行了韩朝高级别会议。双方同意于9月举行平壤首脑峰会。
 - 9月5日，由韩国国家安全室长郑义溶担任访朝总统特使团的首席特使访问平壤，会见金正恩委员长。

- 9月6日双方同意在平壤举行第三次韩朝首脑峰会，并公布9月18日至20日文在寅总统访问朝鲜。

- 9月18日至20日，举行第3届韩朝首脑峰会。

主要内容：

1. 双方决定，中止军事敌对关系及消除朝鲜半岛地区的战争危险。
2. 双方决定，根据互惠和共利共荣的原则，为进一步扩大交流和合作，均衡发展民族经济，采取实质性措施。
3. 双方决定，将进一步加强为从根本上解决离散家属问题的人道主义合作。
4. 双方决定将积极促进各领域合作与交流。
5. 双方达成共识，要尽快推动必要的实质性进展，把朝鲜半岛变成没有核武器的和平家园。
6. 金正恩国务委员长接受文在寅总统的邀请，同意在近期访问首尔。

- 板门店宣言军事领域履行协议：

1. 韩朝决定全面停止引发军事紧张和冲突的海陆空所有空间的一切敌对行为。
2. 韩朝为了让非武装地带变成和平地带，决定谋求实质性军事对策。
3. 将西海北方界线一带变成和平水域。
4. 韩朝谋求有关南北交流合作几活跃往来必要的军事保障对策。
5. 为了从军事层面构筑相互信任，双方均定谋求多种措施。
6. 本协议自双方签字及交换之日起开始生效。

- 平壤举行10.4宣言11周年纪念民族统一大会。
- 10月7日，美国国务卿蓬佩奥访问平壤与金正恩委员长会晤，并共进午餐。
之后将会到首尔与文在寅总统会晤。
- 10月9日青瓦台称，总统文在寅将于10月17日至18日正式访问梵蒂冈，并表示金正恩委员长“热烈欢迎教皇访问朝鲜”，同时将向教皇转达金正恩邀请教皇访问朝鲜的口信。
- 10月15日为落实《9月平壤联合声明》在板门店和平之家举行高级别会谈

联合新闻稿:

- ① 双方同意尽快举行朝韩将军级军事会谈。
 - ② 预计11月底至12月初举办东西海岸线铁路公路的连接现代化工程动工仪式。
 - ③ 商定于10月22日在韩朝共同联络办公室举行山林领域合作会议。
 - ④ 商定于10月下旬在韩朝共同联络办公室举行韩朝健康医疗领域会议。
 - ⑤ 商定于10月末在韩朝共同联络办公室举行韩朝体育领域会议。
 - ⑥ 商定于11月中旬在金刚山举行韩朝红十字会谈。
 - ⑦ 为朝鲜艺术团在韩国演出就相关实务工作近快进行协商推进。
- 10月26日，在板门店朝方一次的统一阁举行韩朝将军级军事会谈。

新闻稿内容:

- ① 双方确认同意自11月1日起履行全面停止陆海空的敌对行为以及其他敌对行为。

- ② 到11月底履行撤离非武装地带在内的武装兵力，12月中旬通过相互核实保证年内完成，之后为非武装地带的兵力全部撤离进行实际工作协商。
- ③ 为了在非武装地带挖掘韩朝共同士兵遗骸，双方相互确认清除地雷和公路改善的正常进行。并同意为19年4月开始全面实施而进行全面准备。
- ④ 韩朝双方各派出10名专家组建韩朝联合调查队，以便日后向民间船舶开发航道。将于11月初进行联合水路调查。
- ⑤ 基于92年5月协商的《关于组建和运作朝韩军事联合委员会的协议书》尽快组建韩朝军事联合委员会。
- ⑥ 朝韩和联合国军司令部举行会议，确认及评估解除板门店警备区(JSA)武装是否正常进行。
- 11月8日，美朝高层会议延期至2019年。
- 11月11日，韩国总统文在寅宣布将200吨济州橘子送往平壤，以作为2吨松茸的回礼。

3) 近期对韩朝关系的评估

- 继宣布《平壤宣言》后，韩朝关系快速顺利发展
 - 双方为了执行协议，公开后续措施。可以看到朝鲜和韩国之间的信任越来越高。
 - 在“朝鲜半岛驾驶人理论”被强调的同时，文在寅政府在美国和朝鲜、中国和朝鲜之间自荐中间斡旋角色的继《平壤宣言》生效后，文在寅政府更加积极地朝着引领的角色迈进，不再只是拘泥于“调和”的角色。

- 对此，美国政府及其盟国都对文在寅政府的步伐表示担忧，并劝告其减缓速度，但这些忧虑不至于动摇美韩同盟的基础。
- ◎ 2018年的韩朝关系没有发生任何事故
 - 自分裂之后，可以称2018年为韩朝关系的新纪年。这一年韩朝双方之间几乎没有发生任何事件、事故，就连挑衅和诽谤的情况也都没有发生。
 - 韩朝双方秉持着不刺激对方的慎重态度，以此为基础，执行了从未有过的军事性措施，构筑了新的南北关系基石。
 - 如果在这种气氛下在2019年建立互信，则基于“敌对共处”的分裂机构也有望转换成一种新的形式。
- ◎ 朝鲜的“无核化”目标还有很多不足
 - 自朝鲜宣布核武力后引发的朝鲜半岛安全环境危机，虽然借平昌冬奥会的促成了将危机转化为向和平发展的契机，但对于朝鲜实现“无核化”的实质性措施就连协商也处在困难的情况。
 - 本应按申报、视察、核实的顺序实施的无核化进程，在朝鲜不进行申报，而美国却要求必须先进行申报的矛盾立场无法调和的情况下，预计这将会成为一场你推我拉的持久战。
 - 预计这种状态在2019年也不会有太大的变化，在这种情况下，不能排出美朝关系会重新回到紧张状态下的可能性。
- ◎ 由于2018年韩朝关系的发展进步，韩国社会对统一的未来充满关切和期望的氛围迅速蔓延。

- 对恢复金岗山旅游、重开开城工业区、振兴韩朝交流合作及经济合作和朝鲜旅游可能性以及对朝投资可能性等的关注和期待比任何时期都有了提高。
- 另一方面，在政府层面活跃的韩朝关系气氛中，与朝鲜支援有关的非政府组织(NGO)与地方政府之间交流与合作的启动速度比预期的要慢，朝鲜的反应也不如预期。
- 也有可能是因为朝方认为“政府对政府”可以更大交易和合作的原因，所以非政府组织和地方政府层面启动交流合作的速度并没有预期的快。
- 为了渡过这些意料之外的难关，活跃对朝的接触和交流合作，地方政府需要探索新的方案。

II. 目前的韩朝交流合作实况分析以及济州的

对朝交流的评价

1. 韩国政府的对朝政策和韩朝交流合作以及地方政府

- ◎ 韩国政府的韩朝交流合作事业开始于金大中政府的和解合作政策。
- ◎ 金大中政府的对朝政策一直是坚持和平统一，主张首先朝鲜不是我们要击退或推翻的敌人，不应对抗和制服而是应该将朝鲜视为共存、共荣的的同胞。
- ◎ 所以，金大中政府对朝政策的目标是希望通过韩朝之间的和解及合作，使韩朝关系得到改善并在未来实现统一。
- ◎ 因此，对朝政策的方式也换成了政经分离与交流合作。包括经济合作事业在内，并持续推动并扩大了以粮食援助为中心的人道主义事业，离散家庭团聚，社会文化交流等合作事业。
- ◎ 地方政府的韩朝交流合作事业是在非政治领域，推动与韩朝人民现实生活有关的事业，扩大地区人民的参与，这一点特别是对扩大人民在韩朝问题上共识也非常有帮助。
- ◎ 地方政府可以促进各种符合当地特色的项目，同时避免韩朝政府间因发展两国之间的全面关系而产生的划一性。

- ◎ 可以在期待确保韩朝之间的地区联系上，推动朝鲜的地方单位和事业，并长期推动朝鲜社会的多元化。
- ◎ 从德国统一事例可以看出，地方政府的韩朝交流合作可长期对构建韩朝之间的经济、社会、文化等各领域的综合基础做出贡献。
- ◎ 因此，地方政府可以在灵活性，公共性和一致性的基础上推动各种项目，从而在支持和实施中央政府的朝鲜统一政策方面发挥非常重要的作用。¹

2. 地方政府的韩朝交流合作实况分析及评价²

1) 地方政府韩朝交流的开始：济州道

自1999年开始的济州道对北橘子支援事业，是地方政府推动南北交流合作事业的开端，是地方政府韩朝交流事业过程中唯一持续了十年以上的单一事业。之后，全国的地方政府参与到了韩朝交流合作事业中，相当大的范围内的地方政府都有了韩朝合作的经验。

※ 详细内容可参考“4. 济州的对朝交流合作评价”

¹ 洪良浩(2018), 《统一之路》首尔: 统一新闻社 P. 574

² 这个部分内容是崔勇涣(音)(2018), “在韩朝和平合作时代, 为活跃地方政府韩朝交流的课题”, 由韩朝合作济州道民运动本部和京畿道研究院主办的“第十次地方政府韩朝交流合作研讨会”中的发言文和金东成外(2016), 《韩朝交流合作和京畿道》水原: 京畿研究院修改补充了第三章.

2) 边境地区的地方政府的参与：江原道和京畿道

(1) 江原道

比起济州道，江原道是最早制定与韩朝交流有关的条例，并配备专职人员的地方政府。

- 推进韩朝交流的背景：金刚山旅游
 - 1998年四月，韩国政府发布了“搞活韩朝经济合作措施”。
 - 1998年6月，现代集团董事长郑周永与朝鲜亚太地区委员会就推动金刚山旅游达成协议，十一月开始金刚山旅游。
 - 金刚山旅游最开始是通过海路开始的，始发站位于江原道的东海港，并受到是韩朝交流的关注。
- 1998年9月，江原道制定了“江原道韩朝交流合作委员会条例”
- 地方政府最先为韩朝交流合作配备了专职人员，1999年，最初建立地方自治韩朝交流合作基金。
- 主要的交流合作事业可参考表格

(2) 京畿道

- 全国地方自治地区中，京畿道在推动事业方面最具规模和系统性

京畿道 京畿道推动韩朝交流的背景：韩朝关系改善趋势与开城工业园区的正规化

- 2000年八月，韩朝间就“开城工业园区”建设运营签署协议。2002年，朝鲜公布了开城工业园区法。

- 2001年制定“韩朝交流合作条例”，构建“韩朝交流合作基金”，“韩朝交流合作委员会”的结构也建立了制度和财政基础。
- 2003年12月与2004年四月，签署了朝鲜民族和解合作委员会与相互合作的意向书和协议书

◎ 边境地区的地方政府积极参与韩朝交流合作的背景

在开始韩朝经济合作事业的同时，边境地区人民认识到韩朝关系的改善将成为地区发展的契机

- 开城工业园区、金刚山旅游等主要的交流合作事业进行的同时，地方政府的对此的关注度剧增
- 在发表“统一经济特区”、“DMZ生态和平公园”等构想的同时，地方政府对该地区经济关注也达到高潮

地理位置的特性与韩朝合作的必要性

- 如果没有韩朝合作，就无法解决山林病虫害与疟疾等跨国境疾病的防疫与防灾，连接汉江和临津江等韩朝共同水路等地区的洪水和枯水期的水量分配问题，DMZ与其周边地区频发的火灾等问题。
- 共同推进江原道的消灭害虫等救援事业，京畿道和仁川市的疟疾防疫事业

3) 非边境地区地方政府的韩朝交流事业

(1) 湖南地区(韩国)地方政府

- ◎ 2000年10月，组建“我们民族相互帮助运动”的地区支部“光州全南我们民族相互帮助运动(本部)”。
 - 光州全南我们民族相互帮助运动从2001年开始，对紫菜，海带，圣女果，洋葱等地区特产以及耕耘机等农机械进行支援
 - 2002年，光州全南“我们民族相互帮助运动”向“朝鲜民和协会”提出地方之间的韩朝交流合作。以此为基础，向全罗南道和22个基础地方政府提交了建立全南韩朝交流合作协议书的提案。
- ◎ 2003年2月，全南地区市长、郡守就成立全南韩朝交流协议会达成协议，同年4月28日，创立了全南道民韩朝交流协议会。
- ◎ 2003年6月，从和顺郡开始，在全南地区各市、郡，制定了与韩朝交流有关的条例。
- ◎ 全罗北道的韩朝交流也与全罗南道在差不多相同的时间开始。
 - 2002年3月，全罗北道议会作为地方议会，首次制定“全罗北道议会对韩朝交流合作的有关规定”，在议会内设立了韩朝交流协会委员会。
 - 2003年，全罗北道决定与广域地区自治团体和基础自治团体共同推动韩朝交流合作事业。
- ◎ 全罗南道和全罗北道与其它地方政府不同，是由广域市和基础地方政府相互合作，共同推动韩朝交流的结构。
 - 这显示出了对朝包容政策有关的地区范围的支持，由于恶劣的地方财政，广域市和基础地方政府都采用筹款的方式来准备资金，来推进事业。

(2) 庆尚南道

- 庆尚南道，2004年“蜜阳育苗联合会”就有关对朝鲜的辣椒幼苗援助事业进行讨论并开始推进。
 - 2005年成立了庆南统一农业联合会，庆尚南道通过了“韩朝交流合作条例”。
 - 庆尚南道和庆南统一联合会于2005年6月开始对开城、金刚山地区的农资进行资助，并展开了对朝鲜长桥里协同农场、泉洞国营农场的农业技术教育、粮食增产事业、温室蔬菜事业以及儿童豆奶工厂的援助等合作事业。还有庆尚南道生产的组织培养苗送往平壤，将“统一草莓项目”回到庆南持续到2013年。

<表格 2-1> 地方政府推进韩朝交流合作事业契机

地方政府	推进契机	最初事业
首尔	2004年朝鲜龙川列车爆发事件	2004年韩国支援朝鲜龙川惨案受害者
釜山	2002年举办釜山亚运会	2000年釜山全国体育大会在金刚山移交圣火
大邱	在人道主义的观点上，开始募捐并对生活必需品进行援助	2009年给朝鲜儿童送内衣运动
仁川	1984年韩国水灾时朝鲜通过仁川港将救济物资送往韩国	2004年朝鲜援助韩国水灾受害者
光州		2007年韩国援助朝鲜水灾地区的房屋复建
蔚山	2005年，韩朝海运协议书生效，开设韩朝海路，包括蔚山广域市	2004年，韩国援助朝鲜农业用塑料大棚
京畿道	2000年6月15日发表共同宣言之后，连接韩国到朝鲜的京义线铁路，推进开城工业园区事业	2002年，韩国对朝鲜的农业、保健、食品等进行人道主义援助。

地方政府	推进契机	最初事业
江原道	2000年, 6.16韩朝共同宣言	2004年, 韩国援助朝鲜农业用塑料大棚
忠清北道	2008年, 韩国与朝鲜黄海北道凤山郡发展农业交流合作事业	2008年韩朝农业交流合作
全罗北道	2003年在韩国市长、郡守协议会中, 十四个市、郡就共同推动韩朝农业交流合作事业达成协议	2004年, 韩国援助朝鲜农用机械, 农业材料与新建农机械修理厂
庆尚南道	庆尚南道向朝鲜传授先进的农业技术	2006年韩朝农业交流合作
济州道	90年代末, 济州橘子生产过剩(政府对济州道柑橘的物流费进行援助)	1998年济州向朝鲜送柑橘、胡萝卜运动

资料: 崔勇涣(音)(2018), “在韩朝和平合作时代, 为活跃地方政府韩朝交流的课题”, 由韩朝合作济州道民运动本部和京畿道研究院主办的“第十次地方政府韩朝交流合作研讨会”中的发言文 p.47

4) 地方政府韩朝交流事业的主要内容和局限

- 事业的重复与偏重现象

在韩国进行的韩朝交流事业领域按照占比重的顺序有: 人道主义援助、农业和畜牧业、社会循环以及运动领域。因为朝鲜经济不好, 所以事业的相当大部分都集中在人道主义援助领域。除此之外, 韩国的进行的事业还集中于农业与畜牧业。

- 事业领域缺乏多样性, 交流领域的地区也集中在平壤和韩朝边境地区, 事业交流合作地区的在多样化(几乎没有朝鲜的东部地区)上也存在局限性。

<表 2-2> 按年度各地方政府的主要韩朝交流合作事业内容

年度	地方政府	事业内容
2001	江原道	防疫山林病虫害、共同放流三文鱼鱼苗、援助输送自行车等
	全罗北道	春香表演团访问平壤在平壤烽火艺术剧场演出 道知事访问平壤签订交流意向书
	京畿道	制定韩朝交流合作条例
	济州特别自治道	柑橘、胡萝卜援助事业
2002	釜山	朝鲜选手参加 2002年韩国亚运会
	京畿道	援助耕耘机, 屋顶改良剂, 足球
	江原道	防疫山林病虫害, 建设三文鱼孵化场等
	济州特别自治道	援助柑橘、向朝鲜儿童送冬衣等
2003	首尔特别市	江东区制订韩朝交流合作条例
	釜山广域市	交流合作团访问平壤
	京畿道	京畿道-朝鲜签订民和协刊交流合作意向书
	江原道	防疫山林病虫害, 建设三文鱼孵化场等
	全罗南道	长兴郡制订韩朝交流合作条例, 援助农业机械维修工厂
	济州特别自治道	援助柑橘幼苗种子
2004	首尔特别市	制订韩朝交流合作条例
	蔚山广域市	援助农业苗圃用塑料, 援助龙川惨案, 推进建设面条工厂事业
	仁川广域市	制订韩朝交流合作条例, 帮助朝鲜儿童募捐活动, 6·15运动宣言4周年纪念活动, 援助龙川惨案
	京畿道	坡州市制订韩朝交流合作条例, 高阳市制定韩朝交流合作条例, 签署协议书(农机械, 医疗设备, 粉条工厂), 援助龙川惨案, 援助耕耘机、牙科设备、紧急救护医药品
	江原道	防疫山林病虫害, 共同放流三文鱼鱼苗以及协商事业实际业务内容
	忠清北道	堤川市签署建造果园的协议书, 援助果树树苗
	全罗南道	罗州市签订韩朝交流合作条例, 援助农业机械维修工厂及维修零部件
	济州特别自治道	援助龙川惨案, 援助柑橘、医药品, 援助朝鲜儿童冬衣

年度	地方政府	事业内容
2005	首尔特别市	援助朝鲜儿童糕点原料, 援助高句丽文展览会, 援助韩朝工艺品展览
	仁川广域市	仁川市42人组成的代表团正式访问朝鲜, 朝方选手团及协力团共144人参加第16次亚洲田径锦标赛大会, 经济代表团访问朝鲜
	蔚山广域市	援助肥料, 援助面条工厂设备及原料, 韩朝进行工作会谈并访问新建工厂的现场
	大邱广域市	制订韩朝交流合作条例
	京畿道	援助水稻示范工程、农机械
	江原道	防疫山林病虫害, 对捕获和放流三文鱼进行技术指导, 监测元山农民技术培训中心监测원
	庆尚南道	对农业领域进行交流
	全罗南道	援助塑料大棚用的塑料、插秧及暖房用的材料、统一大米
	全罗北道	农业合作事业的第2, 3次工作协商代表团访问朝鲜, 农机械维修工厂, 援助农机械及农资材
	济州特别自治道	向朝鲜儿童送冬天内衣的活动, 援助柑橘、胡萝卜, 援助医药品
2006	首尔特别市	援助平壤高句丽安学宫遗址挖掘活动, 援助金刚山尹伊桑音乐会, 向朝鲜肿瘤研究所援助医疗设备, 援助朝鲜水灾地区
	釜山广域市	援助建设抗生素工厂及原料事业
	蔚山广域市	援助朝鲜水灾地区
	京畿道	签署水稻耕种合作事业协议, 签署堂谷里农村现代化事业协议, 插秧、割稻等代表团访问朝鲜
	江原道	曲棍球友谊赛工作协议, 防疫山林病虫害, 支援三文鱼饲料工厂建设, 合作事业及申办平昌冬奥会相关的协议通过
	全罗南道	援助塑料大棚
	全罗北道	农业交流合作工作访问, 援助农机械及畜牧设施
	庆尚南道	交换韩朝协议, 交流农业领域, 引进朝鲜栽培的统一草莓幼苗
	济州特别自治道	援助柑橘、胡萝卜, 援助建筑材料
	首尔特别市	向朝鲜肿瘤研究所援助医疗设备
	仁川广域市	参加平壤足球场现代化事业竣工仪式, 朝方劳动党统一宣传部长一行人员访问仁川, 援助朝鲜水灾地区

年度	地方政府	事业内容
2007	釜山广域市	制订韩朝交流合作条例, 参加朝鲜抗生素工程竣工仪式, 援助朝鲜水灾地区
	蔚山广域市	面条工厂设备援助事业, 帮助朝鲜患肺结核的儿童援助治疗用药品
	光州广域市	援助朝鲜水灾地区的房屋重建
	江原道	山林病虫害, 粉条合作项目协商, 三文鱼饲料工厂技术协商
	庆尚南道	初次收获统一草莓, 庆尚南道民众代表团访问朝鲜, 为建设平壤小学筹款987百万韩元, 援助朝鲜水灾地区
	全罗北道	全州市制订韩朝交流合作条例, 镇安郡为在开城工业区安装示范点访问现场, 制订韩朝交流合作条例, 援助畜牧资材
	忠清北道	堤川市建造神溪寺农场, 堤川市制订韩朝交流合作条例, 为进行农业交流合作协商而访问朝鲜
	济州特别自治道	韩朝交流合作条例及援助柑橘
2008	首尔特别市	向朝鲜肿瘤研究所援助医疗设备
	仁川广域市	援助平壤牙科医院的装修, 代表团访问平壤, 平壤昌光街现代化事业
	大田广域市	制订韩朝交流合作条例
	光州广域市	设计混合饲料生产工厂
	江原道	参加安边三文鱼饲料工厂竣工仪式, 防疫山林病虫害合作事业工作协商, 建设鳟鱼养殖场协商, 援助医药品
	京畿道	签署共同防疫疟疾事业协议, 代表团参加开丰苗圃竣工仪式, 军浦市制订韩朝交流合作条例, 开城地区农业、畜牧业合作事业工作协议
	庆尚南道	收获统一草莓, 长桥里小学竣工
	庆尚北道	制订韩朝交流合作条例, 开城地区建造苹果园韩朝签署谅解备忘录
	全罗南道	和顺郡制订韩朝交流合作条例, 向平壤发酵豆面包工厂运送设备仪式, 长城郡制订韩朝交流合作条例
	全罗北道	完州郡通过韩朝交流合作意向书, 援助拉面工厂设备工作协商, 镇安郡为在开城安装示范点提供物资及技术支持, 完州郡援助房屋用油漆及物品
	忠清北道	制订韩朝交流合作条例, 援助农机械及肥料
	济州特别自治道	援助黑猪养殖合作事业, 援助柑橘

年度	地方政府	事业内容
2009	首尔特别市	援助玉米, 援助朝鲜肿瘤研究所
	仁川广域市	援助韩朝青少年足球队联合训练, 援助朝鲜紧急粮食
	光州广域市	援助混合饲料工厂
	大邱广域市	向朝鲜儿童赠送内衣
	江原道	建设江畔鳟鱼养殖场, 防疫三林病虫害
	京畿道	建造开丰苗圃, 共同防疫疟疾, 援助朝鲜紧急粮食
	庆尚南道	建造果园, 培育统一草莓, 援助医药品
	庆尚北道	在开城地区建造苹果果园
	济州特别自治道	援助柑橘, 援助黑猪饲养合作事业
2010	首尔特别市	援助朝鲜水灾地区
	仁川广域市	援助朝鲜婴幼儿, 援助朝鲜水灾地区
	光州广域市	援助混合饲料工厂
	大邱广域市	向朝鲜儿童赠送内衣
	京畿道	建造开丰苗圃, 共同防疫疟疾, 援助朝鲜紧急粮食
	庆尚南道	建造果园, 培育统一草莓
	济州特别自治道	援助柑橘
2011	仁川广域市	共同防疫疟疾, 援助二手自行车
	京畿道	共同防疫疟疾, 援助朝鲜婴幼儿
2012	江原道	肝炎及肺结核疗养所
	京畿道	赞助开城韩屋保存事业
2014	仁川广域市	赞助韩朝青少年足球交流
	京畿道	赞助韩朝青少年足球交流、援助肺结核患者治疗项目
2015	仁川广域市	赞助韩朝青少年足球交流
	京畿道	赞助韩朝青少年足球交流, 举办国际射箭友好交流赛, 涟川邑车滩里援助朝鲜建造苗圃
2017	江原道	赞助朝鲜女子曲棍球代表团
	京畿道	检查推进“金刚 1894”音乐剧平壤演出事业, 韩朝共同防疫疟疾事业, 通过事前交流申报

出自: 金东城 外(2017), 地方政府为促进韩朝交流合作的制度改善方案研究, 京畿道研

5) 建立基本的韩朝交流事业制度：制定条例、设立部门、筹集基金

- 必须根据条例来推动对朝鲜的交流合作事业，各地方政府必须制定基本的条例制度。江原道最先制定了相关条例制度，其次是京畿道，最后是世宗特别自治市在2015年制定。随后，所有的广域自治团体为了进行韩朝交流合作，都完善了内部的法律条款。

<表 2-3> 广域自治团体制定的韩朝交流合作的相关条例现况

序号	地区	条例名称	制订日期
1	江原道	江原道韩朝交流合作委员会条例 江原道韩朝交流合作基金条例	19998.12.31
2	京畿道	京畿道增进韩朝交流合作的相关条例	2001.11.09
3	光州广域市	光州广域市韩朝交流合作的相关条例	2003.01.01
4	全罗南道	全罗南道韩朝交流合作条例	2003.06.05
5	首尔特别市	首尔特别市韩朝交流合作的相关条例	2004.07.20
6	仁川广域市	仁川广域市韩朝交流合作条例	2004.11.08
7	庆尚南道	庆尚南道韩朝交流合作条例	2005.04.07
8	大邱广域市	大邱广域市韩朝交流合作的相关条例	2005.08.10
9	蔚山广域市	蔚山广域市韩朝交流合作的相关条例	2006.04.06
10	济州特别自治道	济州特别自治道韩朝交流合作的相关条例	2007.05.09
11	釜山广域市	釜山广域市韩朝交流合作的相关条例	2007.07.11
12	全罗北道	全罗北道韩朝交流合作的相关条例	2007.12.28
13	庆尚南道	庆尚北道韩朝交流合作的相关条例	2008.01.10

序号	地区	条例名称	制订日期
14	大田广域市	大田广域市韩朝交流合作的相关条例	2008.06.20
15	忠清南道	忠清南道韩朝交流合作的相关条例	2011.11.10
16	忠清北道	忠清北道韩朝交流合作的相关条例	2012.11.02
17	世宗特别自治市	特别自治市韩朝交流合作的相关条例	2015.07.30

资料: 韩国法制处国家法令信息中心(www.law.go.kr)

- 江原道设立韩朝合作管理室；京畿道是统一基础构建科；济州道设立了和平对外合作科。各地区都成立了专门负责对朝事业项目的部分来进行这些事业。
- 因为韩国统一部并不认可这些地方政府为“合作事业者”或“对朝支援事业者”。所以，这些地方政府是排除在中央政府支援韩朝合作基金名单之外的。他们只能靠自己来筹措韩朝交流合作的基金，靠自己来运营发展成立的事业。
- 京畿道、首尔特别市等首都圈和离首都圈较近的广域地方政府运营的资金规模在2018年韩朝关系变化过程中得到扩充，规模也发展到最大。

3. 地方政府为活跃韩朝交流合作所进行的课题

1) 评价

● 积极层面

- 在韩朝在交流的期间同时建立了相关的制度与惯例。
 - 至2017年到现在已有17个广域地方政府和超过三十个基础自治团体制定了相关条例，相当多的自治团体都有自筹基金。
- 自治团体在积累韩朝交流合作事业经验的同时，也增强了事业力量。
- 虽然大部分的事业项目都集中在农业领域，对于多方位发展有一定限制，但韩朝交流的质与量会有大幅度的提高。

● 局限性

- 地方政府的韩朝交流合作事业，不能越过韩朝两国关系的结构性特点，就是指不能跨过两国关系的框架。
- 事业的内容与地区等多样化的特性。
 - 为了解决事业项目中粮食难的问题，朝鲜政府最先接受的是农业领域的相关事业。
 - 可能是因为朝鲜政府的政策方针，所以韩国的地方自治政府对对咸镜道、两江道等朝鲜东部地区的合作也没有太大的关注。
 - 韩国的地区自治团体在推进项目事业时，对比长期的项目事业计划，更集中于短期的成效和更容易让朝鲜接受的事业领域。

- 对事业项目的评价与结果，不能在下一个项目是否会进行的过程中发挥作用。
- 地方政府与政府之间的联系，以及自治团体之间的信息共享和合作体制的还是很不充分。
- 唯一能体现出地方政府之间联系的事例是，京畿道与仁川市共同推动的疟疾防疫项目。
- 为了使韩朝交流工作人员间的信息共享，京畿道和济州特别自治道已经举办十届研讨会，但是正式的系统性合作体系还很不足。
- 因中央政府并不认可地方政府的独立对朝事业者，所以地方政府法律地位比较模糊。
- 中央政府对地方政府的认识还不够。
- 中央政府认为，地方政府的项目事业主要是出于地方团队领导的政治目的而进行的。因此对地方政府对“有秩序的韩朝交流”的志向持消极态度。
- 在对地方政府进行的朝韩交流事业没有中央政府援助的情况下，地方政府对统一部只进行控制有所不满。
- 按照惯例，统一部每年召开地方政府朝韩交流工作会议。

2) 课题

- 重新整顿法律、制度性
 - 有必要确保地方政府在与韩朝交流合作中的地位。
 - 认可地方政府的对朝事业者与提供相关基金援助。

- 必须要组建能传达地方政府内相关工作的组织与人员。
 - 在这里需要排出京畿道与江原道、首尔特别市、光州广域市、仁川广域市。
 - 为了克服公务员循环任职的问题，需要其他的措施。例如，特定公务员专门人员制度等。
- 培养民间与NGO，包括公务员在内的韩朝交流合作有关的统一专业人才。
- 事业与事业对象地区的多样化
 - 跨越人道主义援助，转换成开发合作项目事业。
 - 发掘对韩朝双方都有利的合作共赢事业。
 - 合作对象地区的多样化。
 - 要向中朝边境地区与地方级经济开发区发展合作。
 - 要更加考虑朝方的需求与关切。
- 强化国内外的合作网络
 - 加强国际机构与国内NGO 企业的合作。
 - 为了提高地方政府的专业性，构建专业网络。
- 整顿政策开发、审查、执行体制
 - 制定符合地方政府特点的中短期计划。
 - 构建能提供专业建议的专家团队网络。
 - 构建道政府和议会还有民间委员参与的政策审核及执行组织。

4. 对济州特别自治道韩朝交流的总评价

1) 援助柑橘事业(1999-2010) 中心的韩朝交流合作事业

(1) 展开与成果

- ◎ 该事业是地方政府韩朝交流合作事业的开始，自1999年1月开始，到2010年2月期间，已经连续连续进行了十二次，没有中断过。自从天安号事件之后，该项目也因5.24措施被迫中断，这是在地方政府韩朝交流合作事业中，唯一一个持续十年以上的项目事业。
 - 济州道的道民在第一年1999年 1月 100吨，12月和2000年1月之间，分三次向朝鲜援助共 1035吨柑橘。2010年援助200吨后中断。这期间共计对朝鲜援助了柑橘4.8328万吨与胡萝卜1.8100万吨的胡萝卜。
 - 济州柑橘，是从情感上对朝鲜人民的支持，已经超越了单纯援助物品的意义，同时也传达了韩国民众对统一的梦想与希望。
- ◎ 对朝援助柑橘事业，是作为援助主体的地方政府与道民共同推动的首次事例。可以说它是将对朝援助原则的国民共识具体化的典范。
- ◎ 该事业虽然有着对朝人道主义援助的性质，但是在90年代农产品市场开放后，首先考虑的是因济州特产柑橘生产过剩所带来的价格不稳定问题的农场主立场，而在朝鲜的立场上也有接受地方特产的意义，并认为这也是较为体面的事业。以此为契机，在全国各地都希望向朝鲜输送生产过剩的农产品的情况下，统一部也对他们援助运送费用。

- ◎ 不仅是这样，为了脱离济州四三事件等历史性伤痛而走向和解并实现共赢，在地区市民社会的努力与韩国苏联首脑会谈后，将结合“和平之岛”的济州发展蓝图，朝韩交流合作事业正在积极的进行。
- ◎ 此外，这个事业项目作为符合两国双赢共存原则的先例，援助的物品也充分考虑了韩朝两国的利益。
- ◎ 这期间，对朝援助事业是根据NGO与中央政府进行的。该事业，是由济州地方政府与道民为主力的民间组织与民间合作的形态进行的最早事例，之后更是成为了其他地方政府的学习典范。
 - 1999年10月27日，济州基督教教会协议会（会长金正淑永乐教会主任牧师）决定推动对朝援助柑橘运动。
 - 1999年11月20日，成立“适逢新千年对朝援助柑橘运动济州道民运动本部”。
 - 2000年11月，扩大改编帮助朝鲜同胞的济州道民运动本部。
 - 2001年5月，统一部管辖下的社团法人改名为“韩朝合作济州道民运动本部”。
- ◎ 成为会谈地而受到瞩目
 - 展开援助柑橘运动的济州道，在2000年6.15首脑峰会之后，被称为「汉拿山-白头山」努力统一的象征。2000年的冬天在济州举办了韩朝长官级会谈与国防长官会谈，借此济州作为朝韩会谈地受到了瞩目。
- ◎ 最早举办的韩朝民间体育文化活动

- 2003年10月23日到26日。开启了由民间主导的“民族统一和平体育文化祝节”，为此，朝鲜190名参与者搭乘高丽航空来到济州，活动场之所定在济州道，也是因为朝鲜对济州持续展开的柑橘援助事业所表达出的善意回应。

- ◎ 济州道民代表团四次访朝

- 随着大量富含维生素C的柑橘抵达朝鲜的同时，为了表达感谢，朝鲜提出济州道民代表团访问朝鲜的邀请。2002年五月，进行了第一次访朝，通过济州至平壤的直航，253名济州道民组成的大规模代表团访问了朝鲜。此次的访问朝鲜规模，无论是地方政府还是民间团体，可以算是自分裂之后的第一次，这也是朝鲜在没有任何条件下，将物资援延展成大量的人员访问交流活动。自此开启了韩朝交流合作的新篇章。
- 从2002年到2007年，济州道民有四次大规模的访问朝鲜活动，共有八百多名道民参加。

- ◎ 济州大蒜代理加工事业（去皮流程）

- 将济州大蒜通过陆运输送到开城工业园区，然后由朝鲜劳动者通过手工作业去皮，包装成去皮蒜，再送回至国内市场销售，这便是双赢的经济合作事业。
- “山岭农水产”从2004年开始对大静农协与济州道的援助，并与朝鲜的“精诚医学综合中心”进行协商，2007年2月，规模为3000多平方米的工厂竣工并开始启动。

- 该事业，还将济州洁净大蒜列入在朝鲜进行保健食品开发的计划，后中断于5.24措施。

- ◎ 黑猪肉合作事业

- 合作喂养济州黑猪肉事业是与人道主义事业一起，以合作开发的方式，成为对朝支援事业阶段升级的契机。2007年第四次民间代表团访朝时，收到朝鲜民和会的邀请。2009年一月，“平壤养猪农场”定在了寺洞区域德城里，“平壤济州道黑猪肉农场”向朝鲜运送了3个分娩区内部所需要用到的资材，后来，因为朝韩关系恶化被迫中断。

- ◎ 其他援助

- 援助柑橘运动扩展了济州对朝鲜人道主义支援的项目，之后展开了对朝鲜儿童援助冬季衣服”、牧草种子支援、水灾受害支援、医药品支援项目。

- ◎ 对济州被指定为“世界和平之岛”做出了贡献

- 海外媒体用“维C外交”称赞了济州道民的人道主义援助事业，称其为维持韩朝政府间的和平氛围做出了贡献。为了解决4.3问题，济州道民做出了和解与共赢的努力；为了纪念6.15宣言，从2001年开始连续主办了“济州论坛”。2005年中央政府指定济州道为“世界和平之岛”。

(2) 局限性

- ◎ 对朝柑橘援助事业虽然是对薄弱阶层的援助，但在初期的时候，虽然为了确认分配情况，访问了分配到柑橘的朝鲜托儿所、幼稚园、产院等。但渐渐分配透明性与确认问题在没能得到朝鲜当局协助的情况下，不再顺利。

- 并且，从济州道民访问朝鲜第一次至第四次，由道知事与地方国会议员、道议会议长组成的济州道民代表团与朝鲜当局建立了政策协议，虽然劝导朝方参与在济州主办的包括济州和平论坛在内的世界首脑会谈、UCLG（世界地方政府联合）济州总会等。但朝鲜没有参加，济州道和朝鲜之间的交流没能持续往来。

2) 济州特别自治区的“5+1”提案（2014~）

- 2014年7月出台的元熹龙道政是为了“统一准备”与改善韩朝关系。为了重新开始已经中断的济州与朝鲜间的合作交流事业提出五大事业项目，2015年11月，推动济州成为世界级无碳岛、自主新再生能源岛构成的<Carbon Free Island 2030> 项目，在此基础上，发布了“济州-朝鲜和平能源交流援助构想。”
- 5大事业项目(2014.12)
 - ① 重开对朝柑橘援助
:重新开启了持续十二年的济州对朝交流合作事业的的品牌事业
 - ② 济州-朝鲜和平邮轮
:开设了连接济州与朝鲜（1口岸：济州-南浦；2口岸：济州-长田；3口岸：济州-元山）的邮轮观光航线，中国、俄罗斯、与日本也参与到了邮轮航线。

③ 6.15协议后进行韩朝“汉拿山-白头山”互相观光旅游

: 根据2000年韩朝首脑会谈协议, 韩国观光代表团虽然进行了访朝, 但是朝方目前为止没访过韩国。

④ 共同合作保护汉拿山·白头山生态环境

: 该合作是朝鲜半岛统一的象征, 获得联合国教科文组织的认证的生态·环境报告, 是为了保护汉拿山与白头山生态环境的共同事业。

⑤ 济州论坛邀请朝鲜人士

: 济州每年举办的亚洲代表性的探索“和平-共同繁荣”的国际会议, 在与朝鲜发展有关的部分, 邀请朝鲜学者及专家参与。

● 韩朝能源和平合作 (2015.11) 提案

- 济州的“无碳岛Carbon Free Island 2030”, 无穷的风力与太阳能的源泉使济州朝着无碳的岛屿不断发展, 是可以提供济州“秘诀”的合作事业。

● 在韩朝关系对立的情况下, “5+1”事业提案虽然没能进行。但可以把其看作是从人道主义为中心援助中摆脱出来, 是以济州与朝鲜间的共赢合作为中心的综合性提案。

5. 2018年开展新的韩朝关系与选出的7个地方政府 进行的韩朝交流合作事业的趋势

- 2017年7月的“国政运营5年计划”，100大国政课题就包含“援助地方政府方面搞活韩朝交流合作”
- 2018年4月27日，在“板门店宣言”中提及积极援助地方政府的韩朝共同活动
- 2018年9月，在平壤共同宣言达成“为了民族经济均衡性发展，增强交流与合作”协议。
- 9月第三次首脑峰会时，最为随行人员的边境地区（首尔特别市，江原道）地方政府的团长中，有7位地方政府代表人员在访朝团中参与了“10·4宣言”平壤11周年纪念活动。
- 11月14日，受到京畿道的邀请，朝鲜亚细亚太平洋和平委员会副会长李钟赫一行人员对韩国进行为期4日三晚的访问。访问板桥科技谷和京畿农业技术院后，进行了交流合作事业的讨论。
- 在今后的韩朝关系中，大部分的地方政府都会参与其中，可以期待地方政府的作用与参与将成为一个重要的领域，以此准备推进体制整顿与多样事业。

<表 2-4> 民选7期 (2018.7~) 地方政府韩朝交流合作事业计划

地方政府	主要交流合作事业
首尔	<ul style="list-style-type: none"> - 合作改善大同江水质事业 - 申请2032年首尔-平壤共同举办奥运会 - 邀请朝方参加全国体育大会100周年纪念
釜山	<ul style="list-style-type: none"> - 建立关于韩朝港口城市的协商组, 影视人员的交流 - 推进海云台和元山市的鸣沙十里海水浴场建立友好关系 - 研究水产领域的共同捕捞 - 重新推进罗津-哈桑项目
仁川	<ul style="list-style-type: none"> - 推进仁川-开城-海州统一经济特区 - 建造韩朝共同捕鱼海域, 海上交易水产的市场 - 开通仁川 - 南浦、仁川-海州港的航线 - 共同海岸渔场实态勘查
蔚山	<ul style="list-style-type: none"> - 蔚山-元山合作
光州	<ul style="list-style-type: none"> - 朝鲜选手参加世界游泳锦标赛(2019) - 合作建成新再生能源自给自足的村庄项目事业
江原道	<ul style="list-style-type: none"> - 开发金刚山·雪岳山旅游观光区, 建设东海岸旅游观光带 - 共同举办2021年冬季亚运会 - 提供绿化山林用育苗 50万棵
京畿道	<ul style="list-style-type: none"> - 统一经济特区 - 引入平壤玉流馆 - 共同运营农林复合型农场(只能农场) 试验区 - 在DMZ建造生态和平观光带 - 共同防疫害虫 - 共同管理临津江水源 - 开发汉江下游中立水域的旅游观光区域 - 交流农、林、畜、牧业 - 开丰郡一带苗圃项目事业
全罗南道	<ul style="list-style-type: none"> - 开展建设平壤面包工厂事业 - 木浦和新义州之间的体育交流 - 农业技术、山林领域、稀有矿产资源领域的交流
全罗北道	<ul style="list-style-type: none"> - 支援农机械及务农资材, 建造制酪业基础的复合园区 - 连接智能农场的交流 - 邀请朝方参加第99届全国体育大会
庆尚南道	<ul style="list-style-type: none"> - 派遣经济人访朝团 - 恢复统一草莓事业
庆尚北道	<ul style="list-style-type: none"> - 庆州世界文化博览会在平壤举办 - 交流文化、体育、农业等 - 重新推进罗津·哈桑项目

地方政府	主要交流合作事业
大邱	- 国债补助运动, 在平壤成立韩朝共同调查中心
忠清南道	- 社会文化交流, 建造养猪园区
忠清北道	- 无偿援助结核等相关医药品 - 邀请朝鲜选手团参加世界武艺大师赛 - 天然物栽培事业园区 - 援助造林树苗

资料: 参考《时事杂志》(2018.9.17), 《中央日报》(2018.9.26/10.2), 《汉拿日报》(2018.10.8), 《东亚日报》(2018.11.5) 等资料, 重新整理。

III. 在国际事例获得的教训和启示

1. 东西德事例

1) 地方政府间交流合作展开过程

- ◎ 东西德之间长期的交流合作成为了统一的基础，从这一点上可以知道东西德交流合作事例可以为朝韩关系提供很多启示。

- 特别是，在意识形态和政治制度都不同的情况下，为了克服东西之间的相异性，地方政府作出了很多努力。而这些的努力也成为了统一的催化剂，其作用具有非常重要的意义。

- ◎ 东西方地方政府之间的交流与合作，是基于城市与城市、基础自治团体之间的友好关系而展开的。因东西德之间微妙的政治立场，东西德的友好关系项目没有形成正式规模，直到80年代中期被两国中央政府接受后，才开始正式推进。³

* 统一之前的地方政府现况：西德是联邦政府(地方分权主义)，由3个自治市，11个州，235个郡和8519个基础自治团体构成。东德由15个专区，217个自治市，7565个基础自治团体构成。⁴

³ 统一研究所（1995），《东西德交流与合作事例集》，p. 906-926。本文主要内容包含了东西德地方政府之间的友好合作交流事例。

⁴ 《应对统一政策措施的结果报告》（1993年），《东西德的统一进程和融合》，p219。统一后，东德地区被重组为五个联邦州，179个郡，7753个自治市和基本政府。Geharrot Mickels（1999），“友好关系事业是东西德合作体系的理想模式”，和平问题研究所的“统一韩国第184号”p.87.

(1) 第1阶段(1950-1969): 东德积极提议, 而西德是拒绝的态度

- ◎ 东西德内战时, 西德坚持“哈尔施泰因主义”对东德实行外交孤立政策。东德政府对应西德的这个政策, 采取的不是国家之间, 而是地方机构之间的接触和交流, 以取得外交地位。
- ◎ 西德将城市之间的友好交流关系视为明确的国际交流, 并坚决支持联邦政府的反对立场。
 - 西德遭到了联邦政府对交流的顽固反对, 东德试图通过与法国等西方国家建立地方政府之间的友好交流关系, 来获得主权国家的承认。⁵

(2) 第2阶段(1969-1985): 西德转换立场, 东德回避

- ◎ 60年代末期, 在西德主张新东方政策的社会民主党主席勃兰特登上总理宝座后, 反而为了可以促成与西德的友好关系表明了积极立场。
 - 1982年上台的基民党政府对城市间的友好关系表现出积极的兴趣, 并寻求联邦政府的间接支援方案。
- ◎ 东德也借助于当时东西阵营紧张局势的缓和, 而被国际承认为主权国家, 实现了其政策目标, 同时, 用前提条件等来拒绝东西德地方政府之间的接触提议。
 - 此外, 东德还持有消极立场, 认为东德和西德民众之间的友好关系如果持续走至对外开放, 将会对维持体系产生负面影响。

(3) 第三阶段 (1985~统一前) : 结成并展开扩张友好关系

- ◎ 直到80年代中期, 东西德地方政府之间的友好关系终于结出果实。

⁵ 至1967年, 东德与法国的16个城市、意大利的1个城市和塞内加尔的1个城市建立了友好关系。统一研究所(1995年), 《东西德交流与合作事例集》, p.706。

- 1986年10月，在西德的萨尔路易斯和东德的艾森许滕施塔特，建立了东西德城市之间的第一个友好关系。⁶
- ◎ 西德的地方政府很希望与东德进行交流，至1989年9月，已有62个城市之间建立了友好关系，还有700多个城市希望可以建立友好关系。⁷
- ◎ 东德之所以接受东西德城市之间的友好关系，其背景是因为当时苏联也与东德签订了友好关系，苏联还通过外交渠道劝告东德推进与西德之间的友好关系，且能看出苏联的立场起到了一定的作用。⁸
- 东德虽然认可了与西德的交流，但在交流初期采取了谨慎的态度。主要是根据中央政府的自上而下的决定来促进友好关系。

(4) 第四阶段（1990年统一后）：在统一过程中也持续发展

- ◎ 1989年拆除柏林墙后，在1990年10月德国统一过程以及随后的社会融合过程中，所有建立友好关系的城市都持续保持着交流，地方政府之间建立友好关系的城市也增加至之前的两倍多。
- ◎ 统一之后，各地方政府之间的交流事业，在友好关系的基础上保持着更加实质、系统的关系。
- 之前的友好交流主要限于非政治交流，例如文化，体育，科学和技术交流等。但此时，西德地方政府向东德的合作方提供财政支持、行政人员

⁶ 1985年11月，西德的萨尔州(Saarland) 州长奥斯卡·拉方丹(Lafontaine)在访问东德与东德埃里希·昂纳克(Honecker, Erich)总书记会谈时，宣布了促进两个城市之间建立友好关系的决定。也有人说是因为埃里希·昂纳克总书记的故乡是萨尔路易斯市的原因，两个城市的友好关系才得以促成。Hesse J.J./ Ellwein T.(1992), *Das Regierungssystem der BRD.*, 7. Auflage. 韩夫英(音)(2000), 《韩朝地方政府间的交流合作扩大方案》中，再引用。

⁷ 这个时期按年度1986年 4件，1987年 17件，1988年 28件，1989年10月前13件都已完成。韩夫英(音)(2000), 《韩朝地方政府间的交流合作扩大方案》，地方行政研究第12卷第2号，p.220。

⁸ 统一院(1995), 《东西德交流合作事例合集》 p.707

支持、设施和物资支援、提供信息等在城市重建和振兴经济的过程中提供了帮助。

2) 地方政府之间友好关系的促进内容

(1) 友好关系对象的选择⁹

- 东德和西德在相互选择地方政府建立友好关系的时候并不用统一的标准。
 - 东德在选择友好关系交流地区的时候，可以确定是根据自上而下的政治性决定，但对于东德是否有正式的选择标准还不被大众所知。
- 西德会先向希望建立友好关系的城市表示希望交流的意见，然后再根据对方的决定进行推进。西德大多都会按照历史、地理、文化的相同性来进行选择，但并没有进行程序化。
 - 东德和西德有着自己的联系渠道，但有时也会有知名度非常高的政治人士主导推进建立友好关系。西德可以选择和自己希望的城市建立友好关系的可能性大概是 50%。

<表 3-1> 友好城市间相同性一览表(举例)

西德地区	东德地区	特性上的连接点
Bohn	Potsdam	政治中心首都
Luebeck	Wismar	港口都市/汉萨同盟
Kiel	Stralsund	港口都市/汉萨同盟
Bremen	Rostock	港口都市/汉萨同盟

⁹ 统一院(1995), 书同上, p.719-722

西德地区	东德地区	特性上的连接点
Erfurt	Mainz	历史(宗教关系)
Hamburg	Dresdan	第二次世界大战的受害城市
Nuernberg	Gera	第二次世界大战的受害城市
Ludwigshafen	Dessau	第二次世界大战的受害城市
Hof	Plauen	边境城市
Karlsruhe	Halle	大学城市
Hannover	Leipzlg	举办国际博览会
Dillingen	Hoyerswerda	煤炭、钢铁产业城市
Kornwestheim	Weissenfeld	铁路交通/制鞋产业
Boeblingen	Soemmerda	历史(农民战争)
Kornberg	Ballenstadt	古城, 庄园
Trier	Wuppertal	马克思, 恩格斯的故乡
Saarlouis	Eisenhuettenstadt	钢铁产业

资料: 统一院(1995), 《东西德交流合作事例合集》, 参考p720-721的内容后整理。

(2) 签署交流合作协议

- ◎ 地方政府之间是以签署友好关系的协议来建立纽带关系的, 协议内容的构成具有多样性和广泛性。
 - 大部分的东德城市都会由副市长率领的谈判团访问了西德的相应友好城市, 并商定了交流意向。之后, 西德代表团再回访东德后完成协议文件并署名。
- ◎ 在进行协议文件的谈判过程中, 遇到内容或程序方面的困难时, 西德经常对东德的要求做出让步以求达成协议。

- 能看出东德在地方政府之间的协议文件中，也希望植入宣传政治和外交内容的态度。
- 因此，在协议中大体上都涉及到了1972年东西德签署的《关系基础条约》的精神。除了一般性的友好关系项目之外，还包括多项“和平共存”、“缓和紧张关系”、“无核化”和“睦邻友好关系”等与政治外交立场有关的条款。¹⁰

(3) 交流合作的推进内容

- ◎ 地方政府之间的友好交流关系中，交流频繁最高的是专家委员会。该委员会主要进行的项目是交换地方政府及地区行政间的意见及经验，以及为相互提供咨询。
 - 专业人士的交流目的，是为了将地方政府的固有事项，这些与地区发展和居民生活有之间联系的信息与经验进行相互交流，并共同分享意见和看法。
 - 这些议案固有事项包括：城市规划、建设与重建、街区交通问题、社会福利政策、地方经济发展、环境保护、科学和教育、青少年政策和妇女问题等，范围很广。
- ◎ 其次，地方政府之间的交流协议中普遍同意的项目是文化活动交流项目。
 - 大部分友好交流项目主要以展览会，音乐会，电影放映和作家演讲等形式组成。

¹⁰ 统一院(1995)书同上，p710。分析友好交流协议内容的资料是参考，沈义燮(音)(1992)，《德国统一过程中，地方政府的作用》(韩国行政学会报，第25卷 4号)。

- ◎ 大多数的友好关系协议还广泛地包含青少年交流及体育交流等，和一般大众生活相关联的项目。
 - 青年交流也是许多地区在协议中注明要集中发展的领域，特别是西德对这一领域非常重视。一般是由年龄大约为15至30岁的青少年，组成30人左右的相互访问团队。东德在这一层面会表现出政治性倾向，多少持消极的立场。
 - 在体育领域，主要有一般民众都非常喜欢的保龄球，足球和乒乓球等大众体育项目，以相互比赛的方式进行。
- ◎ 东西德地方政府合作项目中除了一般性交流项目外，受到瞩目的项目还有边界地区的能源合作项目事例。
 - 东德关闭了污染环境的Harbke的火力发电厂。以褐煤作为燃料提供给西德，然后从西德Helmsted市接收供应电力的方式，推进合作项目事业。¹¹

<表-3-2> 东西德地方政府之间友好关系的交流内容

领域	内容
专家协商会	<ul style="list-style-type: none"> - 为了交换地方政府及地区行政之间的意见和经验，举办专家协商会 <ul style="list-style-type: none"> • 城市规划、维修老化房屋、道路交通规划等 - 环境问题、个体经营者、医生、劳动者及工会人员等之间交换意见等
文化活动交流	- 展览会、音乐会、电影放映、邀请作家进行演讲等
青少年交流	- 15~30岁之间的青少年相互访问

¹¹ 李相准(音) 外(2000), 《德国统一地区开发经验和朝鲜地区的开发课题》 p.16.

领域	内容
体育交流	- 通过保龄球, 足球, 乒乓球等运动广泛吸引民众参与

资料: 统一院, 《东西德交流合作事例合集》, 1993, p. 723~724

3) 德国事例的成果和局限

(1) 成果

- ◎ 不可低估东西德地方政府以建立友好关系的方式进行交流合作, 并为德国的统一做出的贡献。
 - 除了中央政府之间的交流方式外, 通过基层地方政府的接触和交流, 消除了相互偏见, 居民间也增进了相互了解以及强化了彼此之间的情感纽带。
 - 这种积极关系的形成还影响到统一后的社会融合进程, 有助于解决区域失衡和异质性。
- ◎ 在旧东德, 有14个辖区的区级办事处与西德地方政府建立了友好关系, 62个地方政府在统一后延长了友好关系协议。
 - 这些友好关系城市为整合相互的行政、财政以及办公用品援助等起到了纽带作用, 为统一后的国家整合奠定了基础。¹²
- ◎ 有些人认为, 与公共组织的职能相比, 兄弟姐妹在整合过程中的作用微不足道。但是不能否认, 地方政府之间的友好关系在融合居民和社会的过程中起着重要作用。

¹² Ekhard Jesse/Armin Mitter(1992), Die Gestaltung der Deutschen Einheit, Bundeszentrale fürpolitische Bildung. 韩夫英(音), 《韩朝地方政府间的交流合作扩大方案》, p.224再引用.

- 统一后，在东德地区担任顾问以建立地方行政机构的格哈德·米克尔森(音)断言，整合地方行政机构的过程中起到最重要作用的便是地方政府之间的友好关系。这是因为通过友好关系的“民众和民心的整合”对统一后的内政整合做出了很大的贡献。¹³

(2) 局限性和问题点

第一，由于东西德双方地方政府行政制度的差异而存在局限性。

- 在西德，是根据《基本法》地方政府的分权形成制度化，可以进行自主决策。相反，东德是在中央领导的支配下进行统治，所有的决策呈现出僵硬性。
- 结果就是不能保证居民之间的自由对话和接触，在交流协商过程中也因官僚主义的决策倾向，使东德的城市很难自主促进交流。¹⁴

第二，地方政府之间在推进友好关系时的角度从根本上也存在差异。

- 西德政府是把建立友好关系当作推进统一政策的手段，希望通过地方政府之间建立的友好关系，实现更多民众的接触和往来，以克服分裂并确保民族同质性。
- 相反，东德政府却将与西德城市建立友好关系视为一种外交手段，望以此得到国际认可。是为国家主权得到承认而允许友好关系交流的。

第三，东西德的关系整体是在西德的高期待和东德的呼应下寻找回旋的空间。

¹³ 格哈德·米克尔森(音)(1999),《友好关系事业是东西德合作体系的理想模式》统一韩国(和平问题研究所, 1999年4月号), pp.44-47.

¹⁴ 例如, 促进体育交流, 在东德和体育相关的业务都是由“东德体育联盟(DTSB)”进行的。所以, 地方政府之间的协商事项, 如果没有体育联盟的介入就无法顺利进行。统一院(1995),《东西德交流合作事例合集》, pp.670-675.

- 西德地方政府内有许多民间团体为了找到可以建立友好关系的伙伴做了很多努力，但大部分都没能找的交流对象。
- 此外，由于东西双方制度的差异，文化交流与合作的范围受到了限制。

第四，西德内部在推进友好的姐妹关系中，在应对和管理的效率上还存在许多问题。

- 尽管西德不断建议和东德建立友好关系，但由于缺乏和东德的交流经验，还有对东德的行政制度等相关信息了解的不足，而导致了許多混乱。
- 因基于地方分权主义的西德体系的性质，在联邦层次方面早期的对东德交流合作方针准备不足，而造成在和中央集权式的东德协商过程中的多次失误及困难。
- 因这些问题，而导致两个以上的地方政府在想和东德的相同一个城市建立友好关系时，发生不必要的过度竞争。
- 当与东德签订的友好关系协议与联邦政府层面的对东德政策不相符时，中央和地方政府之间就会产生政策混乱的情况。如此这般的矛盾关系，通常是在社民党在地方政府执政时发生。

4) 韩朝地方政府之间以此而获取的交流合作经验

- 尽管东西德与韩朝之间的关系从历史路径上就有所不同，但东西德不但成功地实现了统一，而且也很好地进行了统一后的社会融合。这些为社会融合做出的贡献都可以为朝鲜半岛提供经验。

- 特别是在德国地方政府之间的交流与合作经验中，所取得的成就和存有争议的事项，为韩国地方政府之间的韩朝交流合作，带来了许多政策性考虑事项的启示。

第一，我们的目标是通过适当的事业计划和细致严密的事前准备，来建立可持续发展的交流关系。

- 尤为重要的是，要先考虑到地方政府的特征和能力以及了解朝鲜的现实情况和需求，基于双方层面的综合考虑后，再制定名利双收的事业项目。
- 就可持续性而言，应顺应时代的潮流，避免那种一次性的只有展示效果的交流。
- 还需要对每个领域的负责人进行系统的培训，因为从树立计划的阶段开始到项目事业的进展及反馈，对相关知识、信息和经验全部要有专业水准的要求。

第二，中央政府的对朝政策中，有必要将地方政府从“调解协助”体系逐步转向“分权式”的交流合作政策体系。

- 就西德而言，在联邦制政府管理下，地方政府分权式制度结构已建立。但由于联邦中央政府和地方政府之间的政策协调不足，常常会造成混乱。
- 韩国的情况也是如此，随着从中央集权文化向地方政府分权化过渡的趋势，今后对朝交流的领域也应逐渐向确保地方政府自主性方向过渡的呼声也日益渐高。

- 虽然鉴于这样的时代分权化的趋势，但综合考虑韩朝之间的安全情况和朝鲜对韩国的政策路线，也不可避免地要根据对朝鲜政策的方向和结构，来调整地方政府交流的范围和速度。
- 与德国不同，韩朝之间在缺乏通行、通关和通讯等交流合作等相关制度的情况下，中央和地方政府之间的协助体系对韩朝合作上实际程序也非常重要。

第三，除了与中央政府的政策协商制度外，还必须建立地方政府合作组的协商措施，以协调地方政府之间的政策。

- 以西德为例，成立了西德市联合会，主要执行西德地方政府和东德接触交流等相关决策工作。¹⁵
- 需要一个可以代替地方政府的联盟组织（临时称为对朝交流合作地方政府协会），这个协会不管要和中央政府进行政策上的协商和协调，还要收集对朝信息、以及获取行政和财政上的援助。特别是要在调整各地方政府的对朝特许事业，以及整合重叠的对朝事业上起到重要作用。

第四，要根据交流合作的推进，充分考虑韩朝之间的非对称结构而树立及执行计划。

- 在朝鲜的立场上，他们的对韩政策从整个体制是和东德一样决策过程，是彻底地执行自上而下的指令，因而在执行的过程中通常不能发挥弹性。
- 朝鲜因为是中央领导原则，所以可以视为地方政府领域或民间领域都是不存在的，对于这一点在与朝鲜协商过程中要有充分的认识。

¹⁵ 统一院, 书名同上, p.708

第五，需要多角度地分析，可否把这种与德国一样的友好关系方式的地方交流事业引入韩朝关系中。

- 在德国，这种友好关系式的地方政府间的交流始于80年代中期。是经过长期的曲折后才得以实现，组合式方式进行的是其特点。
- 如果今后朝韩两国之间的交流得以恢复，就有可以通过人道主义和发展支持交流建立信任，寻求朝着社会和文化的交流，并通过全面的互惠交流来逐步发展。
- 另一方面，根据交流条件的成熟情况，接受这种综合型的友好关系方式也捂不可能，因为需要从中长期的角度进行细致的考虑。
- 在这种情况下，向我们提供了正面经验的德国事例对朝鲜来说也同样是提供了与韩国相反的经验。所以，在“友好关系”等词语的选用上也需要慎重考虑。
- 最后，最好也邀请国内外非政府组织机构的参与与合作，因为这些非政府组织机构在对朝的接触交流业务上已有很高的专业性，而且在政策协同治理方面也有丰富的经验和关系网。

5) 给济州岛带来的启示

- 和地方政府交流合作相关的东西德事例中，可以考虑到在今后推进济州特别自治道的对朝事业中的事例，可以说是城市之间的友好关系项目，以其中蕴含政策性为基础，可运用到济州道地方政府的内容如下：

- ◎ 将东西德之间促进的城市之间友好关系事业框架与最近讨论的“和平城市联合”构想连接在一起。
 - 尽管与朝鲜地方政府一对一的友好关系模式事业还不是现在马上要进行的，但还是要进行中长期的计划构想。
 - 在和朝鲜商讨将来的交流合作时，应先选择需要加强交流的地区，并优先考虑与这些地区的交流。
 - *首先，将“和平城市联合”项目规划为一个国际项目，构成朝鲜也可以参与的模式，以确保该项目的稳定性和可持续性。
- ◎ 以济州岛为例，可以结合各地区的特征和象征，结合交流合作的观念，制定了新的事业模式。
 - 比如具有象征意义的“白头山和汉拿山”、具有历史意义的“和平之岛”、举办韩朝首脑会议的地方和举办韩朝会谈的地方、温暖的南方国家“旅游度假之地”、可以凸显济州道价值的“纯净生态环境”、具有地理特性的“最南端”以及土特产“柑橘礼物”。
- ◎ 在促进济州-朝鲜之间的友好城市关系时，可以考虑按照上述概念(可参考德国的事例)选择目标城市。
 - 如白头山地区（朝鲜两江道等）、茂峰国际旅游特区等旅游特区以及韩朝的最南端和最北端。
- ◎ 城市友好关系之间的交流项目事业最初将从单个事业中开始，并逐渐向综合性的方式扩展。

- 旅游、生态与环境、农业开发、山林合作、文化体育联合活动、朝鲜农村和渔村等