

다자외교 기반 문제해결 중심으로 서울시, 대중국 도시외교 지향해야

한중관계, 내실화 정착 전 북핵 등 외부구조 변화·변수로 취약한 상태

한중관계는 상이한 정치·안보 체제에도 불구하고 단기간에 경제·사회적 상호의존 관계를 구축한다. 한국은 한미동맹을 근간으로 하는 안보정책을 유지하는 가운데서도 중국의 부상에 대해 해징 전략을 선택한다. 중국 역시 북한의 반대에도 불구하고 적극적인 동반자관계 외교로 한국과의 관계를 격상시킨다. 한중 양국의 중·단기적 경제발전 필요와 중·장기적 주변국 안보정책 목적이 서로 부합한 결과라고 할 수 있다. 하지만, 한중 양국 간 양자 차원의 관계 내실화가 정착되기 전에 미중경쟁과 북핵 이슈 등 외부구조의 변화와 변수로 인해 취약한 관계로 변화되고 있다. 수교 이래 전략적으로 회피해 왔던 전략적·이념적·감정적 이슈들이 연이어 불거지면서 갈등이 고조되는 양상을 띠고 있다. 그동안 우려되었던 한중관계의 미중관계 ‘종속화’ 현상도 현실이 되고 만다.

한중, 교류협력은 비약적 급증 불구 정치적 신뢰관계 구축엔 성과 못 내

1992년 수교 이래 한중 양국 간 교류협력은 비약적으로 급증한다. 수교의 주요 동인인 무역 규모는 2020년 약 2,415억 달러로 1992년 대비 약 38배 증가한다. 양국 방문자 수 역시 2016년 역대 최고치인 약 1,284만 명을 기록하는데, 1994년 대비 약 34배 증가한 수치이다. 양국 정부 간 교류도 ‘정기적’으로 이루어진다. 2021년 11월 기준, 코로나 19가 발생하기 전까지 12회 국빈 방문을 포함 총 47회 정상회담이 성사된다. 외무장관회담이 총 129차례 개최될 정도로 실무자급 소통도 긴밀히 이루어졌음을 알 수 있다.

한중 양국의 양적 발전 이면에는 사회·경제적 상호의존 관계 형성을 통해 정치적 신

외관계를 구축하겠다는 전략적 의도가 내포되어 있다. 냉전시기 적대관계를 청산하고 ‘정상화’시켜야 했기에 자유주의적 접근법을 채택할 수밖에 없었던 측면이 강하게 작용하였다. 문제는 2010년부터 발생한 일련의 외교·안보 이슈에서 확인되었듯이 기대한 만큼의 성과를 내지 못하였다는 것이다. 특히, 한국입장에서는 ‘안미경중’ 고착화라는 비판에도 불구하고 중국과의 관계 개선 과정에서 품었던 ‘희망적 사고’가 단계적으로 깨지게 된다. 2010년 ‘천안함 침몰과 연평도 포격’ 사건을 둘러싸고 북한 이슈에 대한 중국의 전향적인 역할을 기대했던 한국의 바람은 무너진다. 2016년 ‘제4차 북핵 실험과 한중 정상 간 핫라인 불발’ 사건을 겪으면서는 한중 양국 간 북핵 이슈에 대한 전략적 인식 차이를 명확히 확인하게 된다. 이상의 두 사건이 양자관계에 대한 기대를 무너트렸다면, 2016년 ‘사드배치’ 이슈는 미중 간 패권경쟁과 이로 인한 한국의 전략적 딜레마에 대한 우려가 현실이 된 사건이다. 특히, 2016년 7월 사드배치 공식 발표 이후 약 6개월 동안 양국 정부 간 대부분의 공식채널이 닫혀버리는 등 한중 관계의 ‘민낯’이 그대로 나타나게 된다.

한중 경제협력, 중국의 경제보복·미중 ‘기술’패권 경쟁으로 부담 가중

한중수교의 주된 이유이자 양국 관계 발전에 중대한 역할을 했던 경제협력이 중국의 경제보복과 미중 간 기술패권 경쟁으로 인해 ‘부담’으로 작용하고 있다. 사드배치 이슈로 인해 중국과 긴밀한 경제관계를 맺고 있는 한국 역시 중국의 경제력을 바탕으로 하는 공세적 대외정책의 대상이 될 수 있다는 우려 섞인 주장이 증명되고 만다. 중국 정부의 부인에도 불구하고 한국은 ‘한한령’으로 대표되는 경제보복을 당하게 된다. 중국 정부는 비자발급 제한부터, 한류 콘텐츠 규제 그리고 한국기업에 대한 세무조사 강화 등 제한적이지만 정치적·심리적 타격을 줄 수 있는 산업을 대상으로 한국을 압박한다. 문제는 중국의 경제보복을 포함한 일련의 행위가 단기적 현상이 아닌 향후에도 지속적으로 발생할 수 있다는 점이다. 중국의 경제보복 형태는 개별 사례가 아닌 국가대전략과 수반하는 대외정책의 질적인 변화의 결과물이기 때문이다.

중국의 경제보복에 더해, 미중 간 패권경쟁이 경제 특히 첨단기술 분야로까지 확장되면서 한국의 중국과의 높은 경제적 상호의존도에 대한 부담은 더욱 가중된다. 특히, 미국정부가 국가안보 위협을 빌미로 한국 기업들에게 암묵적으로 요청한 중국 기업과의 거래 중지와 기업 정보 제출은 한미동맹을 외교·안보의 근간으로 하는 한국에게

큰 부담이 아닐 수 없다. ‘안미경중’ 관계가 고착화된 상황에서 한국 정부의 경제가 아닌 안보 선택은 경제적 피해뿐만 아니라 중국 경제보복의 빌미가 될 수 있기 때문이다.

한중 역사·문화적 동질성, 동북공정 등으로 협력 촉매제 아닌 갈등 요인

사회문화 교류는 경제협력 못지않게 한중관계 발전의 밑거름이 된 영역이다. 한중 양국 모두 한자권 문화로 유교와 도교로 대표되는 중국의 전통 사상을 함께 계승·발전시켜 온 ‘긴 공유의 역사’가 있었기 때문에, 양국 관계 발전에 긍정적 역할을 할 것으로 기대를 모았던 분야이다.

제도적 기반 마련을 통한 한중 양국의 사회문화 교류는 한때 한국 내 ‘중국어 학습 열풍’과 중국 내 ‘한류’ 현상을 불러일으킬 정도로 양국 관계 발전, 특히 상호 이미지 개선에 긍정적인 영향을 끼친다. 하지만, 2004년과 2006년 연이어 동북공정 이슈가 발생하면서 역사·문화 이슈가 외교 분쟁의 전면에 등장하는 상황이 발생하게 된다. 당시, 다수의 한국 학자들은 중국의 동북공정을 과거의 ‘조공체제’로 대변되는 중국 중심의 국제질서를 재구축하려는 의도로 해석하며 우려를 내비친다. 안타깝게도 동북공정이 촉발한 역사·문화 갈등은 한중 양국의 합의와 다양한 조치에도 불구하고 지속적으로 발생하고 있다. 특히, 한중 양국 국민들의 강한 민족주의 정서로 인해 정부 차원을 넘어 민간 차원의 갈등으로까지 확대되고 있다.

서울시 대중국 도시외교, 중장기 전략이 없어 수도 중심 교류협력 ‘여전’

한중 수교 다음해인 1993년 서울시는 베이징시와 자매도시 결연을 맺으면서 대중국 교류협력을 시작하게 된다. 2007년까지 수도 간 교류협력에 집중하던 서울시는 2008년부터 한국과 지리적으로 인접하고 경제가 발달한 중국 동부 해안도시로 교류협력 대상을 확대한다. 2013년부터는 20년 동안의 경험을 바탕으로 지속가능한 한중 지방정부 교류협력 모델을 구축하기 시작한다. 이와 동시에 교류협력 대상을 중국 내륙 도시로 확대하는 등 대중국 교류협력을 더욱 강화시킨다. 그리고 2017년 서울시 도시외교 기본계획이 수립되면서 ‘교류협력’에서 ‘도시외교’로 전환되는 진일보한 형

태를 보인다.

서울시 대중국 도시외교도 한중관계 발전과 유사한 경향의 한계를 보이고 있다. 우선, 교류협력 도시 확대 정책과 반대로 여전히 수도 중심의 비대칭 교류협력을 하고 있다. 구체적으로 살펴보면, ①자매·우호도시 체결 이후 서울시 주요 인사들의 방중은 중국 인사들의 방한에 비하면 적극적으로 이루어지고 있지 않다. ②이에 비해, 서울시 주요 인사의 방중 중 베이징시 방문이 약 69.2%를 차지할 정도로 수도외교에 집중하고 있음을 알 수 있다. 교류 기간을 감안하더라도, 베이징시 방문이 연평균 2.7회 이루어진 것에 반해 첫 번째 우호도시인 산둥성 방문이 연평균 0.3회에 불과할 정도로 차이를 보인다. ③이런 현상은 시장외교에서도 확인할 수 있다. 1993년 이래 시장과 부시장의 방중 중 베이징시 방문이 각각 전체의 50%를 차지할 정도로 시장 순방 중심의 수도외교가 추진되었음을 알 수 있다.

다음으로, 실질적이고 지속가능한 도시외교를 위해서는 ‘제도화’ 추진이 필요하다는 것을 베이징시와의 교류협력 경험을 통해 인지하고 있지만, 우호도시로 확대시키지 못하고 있다. 서울시의 대표적인 제도화 모델인 서울-베이징 통합위원회는 가시적인 성과에도 불구하고 내·외적 수준 제고와 확장성 측면에서 한계를 보이고 있다. 정기적으로 개최 중인 문화와 행정 교류 프로그램 같은 경우도 ‘협력’ 중심의 제도화가 아닌 ‘교류’ 경향이 여전히 강하다.

마지막으로, 2014년 체계적인 대중국 교류 활성화 마스터 플랜이 내부적으로 수립되었음에도 불구하고 실행 전략 부재와 행정력 부족으로 추진되지 못한 것은 다른 의미의 ‘한계’라고 할 수 있다. 특히, 2017년 수립된 ‘서울시 도시외교 기본계획(2017-2020)’의 정책화 중단이 직·간접적 영향을 끼쳤다는 점은 아쉬운 대목이다.

서울시, ‘관계구축에서 문제해결 위주로’ 대중국 통합 도시외교 추진해야

서울시 대중국 도시외교는 취약해진 한중관계만큼 많은 내·외부적 도전에 직면해 있다. 외부적으로는 미중패권경쟁에 더해 코로나 19가 가중시킨 국제정세의 ‘불확실성’에 대비해야 하고, 내부적으로는 ‘단기적·의전’ 중심 교류로의 퇴보를 막아야 하는 상황이다. 이와 함께, 협력과 갈등의 기로에 서 있는 한중관계가 ‘협력의 길’로 건강하게 접어들 수 있도록 수도로서의 선도적 역할도 필요한 시점이다.

한중관계 30년을 마무리하고 향후 30년을 준비하는 현 상황에서 한국의 수도로서 서

울시가 검토해야 할 도시외교 전략을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 문제해결 목적의 다자외교 중심으로의 전환이다. 자매·우호도시 중심의 양자교류협력 형태가 아닌 도시 간 국제기구를 주요 플랫폼으로 ‘어젠다’ 중심의 대중국 도시외교를 강화시키자는 것이다. 이를 통해, 한중관계의 속성을 ‘관계구축 지향’에서 ‘문제해결 중심’으로 전환하는데 일조하고, ‘단기적·의전’ 중심의 교류 한계를 극복한다. 또한, 한계점으로 지적되었던 우호도시와의 교류협력 플랫폼 부재 문제를 해결한다. 참고로, 서울시가 활동 중인 23개 도시 간 국제기구 중 중국 도시가 가입한 곳은 총 18곳으로 다자외교 내 양자외교와 소다자외교를 펼칠 수 있는 조건은 이미 갖추어져 있다.

둘째, ‘도시 대 도시’가 아닌 중국 권역별로 접근하는 ‘지역화’ 전략으로의 전환이다. 중국 권역별로 지역적 특색에 맞는 어젠다를 선정하고 자매·우호도시 교류협력을 통합적으로 추진하자는 것이다. 대중국 도시외교의 ‘지역화’ 전략이 필요한 결정적 이유는 중국이 권역별 공간발전 및 일체화 전략을 추진 중에 있다는 점이다. 지역 경제발전과 도시화를 도시 단위가 아닌 지역 단위로 접근하고 도시별로 ‘역할’ 분담을 한다고 할 수 있다. 즉, 지역별 중점사업과 역할 분담에 따라 도시별 발전상의 차이가 생길 수 있고, 제한된 대중국 도시외교 자원을 어느 지역의 어떤 분야에 투입하느냐에 따라 상이한 결과를 얻을 수 있다.

셋째, 플랫폼 기반 통합적 교류협력 추진이다. 이 역시 ‘도시 대 도시’ 교류협력 모델을 지양하자는 것으로, ‘(가칭)서울-중국 자매·우호도시 도시외교회의’를 신설하여 ‘서울시 대 중국 자매·우호도시’ 교류협력을 추진하는 것이 골자이다. 이와 관련하여, 2018년부터 충청남도가 개최 중인 ‘충청남도-중국 지방정부 교류회의’는 중요한 참고 사례가 될 수 있다.

넷째, 다층 거버넌스 구축과 온·오프라인 결합 교류의 활성화이다. 이 전략의 주된 목적은 서울시의 대중국 도시외교 기능과 역량 강화로 변화된 외교 성질과 시대상을 반영하자는 것이 핵심이다.