

# 서울-베이징 통합위원회, 보건의료팀 신설하고 공동이슈 대응 동북아 다자네트워크로 키워야

## 서울-베이징 통합위원회, 지속가능한 한·중 도시 교류·협력 플랫폼 표방

서울-베이징 통합위원회는 지속가능한 한중 도시 간 교류·협력 플랫폼을 표방하며 2013년 자매도시 체결 20주년을 계기로 설립된다. 일회성 짝은 단순 교류형태를 탈피하여 한중 수도 간 교류·협력을 확대해야 한다는 경험적 인식, 초국가적 비전통 안보이슈 대두에 따른 '도시'역할의 증대, 그리고 서울과 베이징 간 경제적 이익 연계성 강화 등이 추진 동력의 주요 요인이다.

서울-베이징 통합위원회는 ①지속가능한 도시외교 모델, ②공동이익 추구의 어젠다 기획·관리, ③전문성 기반의 인적 네트워크 시스템 구축을 핵심 목적으로 설정하여 경제, 문화, 교육, 그리고 환경 네 가지 분야에서 교류·협력을 추진 중이다. 구체적으로 회의·교류의 정례화·상시화, 두 도시 수요에 맞춘 어젠다 개발, 정기적 교류·협력 계획 점검, 그리고 실무 부서 간 카운터 파트너 지정 등에 중점을 두며 업무의 연속성 확보를 위한 위원회 운영에 힘쓰고 있다.

## 내집단 정체성: 통합위원회 지속적 개최, 조직 내·외적 확대로 형성 중

서울-베이징 통합위원회에 대한 서울시와 베이징시 관계자 모두 '내집단 정체성'이 점차 형성되고 있는 것으로 평가된다. 사드배치 이슈, '코로나19' 등 외부변수로 인해 당초 합의된 격년 교차 개최의 원칙을 완벽하게 지키지는 못했지만, 상호 양해를 통해 회의 취소가 아닌 연기를 택하며 지속적으로 개최해 오고 있다. 이는 양 도시 관계자가 지속적 교류·협력 필요성 인식을 공유한 결과라 할 수 있다. 이러한 인식의 형성은 조직의 내·외적 확대를 이끈다. 기존의 경제팀, 문화팀, 그리고 교육팀 3개 팀 체제에서

2차 회의부터 환경팀이 추가된 4개 팀 체제가 되면서 협력 분야의 수평적 확장이 이루어진다. 회의 공식 참석 인원 역시 매회 증가하고 2차 회의부터 시장급 회의로 격상된다. 또한, 사무국 위상 제고는 물론 참여부서 담당자들의 직급 역시 전반적으로 상승한다.

### 일반화된 행위원칙: 양해각서 7개 체결, 교류·협력안 이행 속 준수 중

서울-베이징 통합위원회의 '일반화된 행위원칙' 역시 점차 형성 및 준수되고 있다. 양해각서 체결과 교류·협력안 추진·이행을 통해 행위 규범, 원칙, 그리고 의사결정 프로세스 등이 규정되고 있다. 2018년 3차 회의까지 두 도시는 총 7개의 양해각서를 체결함으로써 교류·협력을 지속적으로 '구속'하고 있다. 문서화를 통해 '구속력'을 확보하고자 하는 것이다.

교류·협력안의 추진율과 이행률 역시 전반적으로 상승한 것으로 나타난다. 2차 시기 교류·협력 추진율은 77.3%로 1차 시기 대비 21.9%p 상승한다. 이행률 역시 5.4%p 증가한 50.0%를 보인다. 구체적으로 살펴보면, 경제팀과 문화팀 모두 2차 시기 추진율이 상승한다. 문화팀 같은 경우는 추진율과 이행률 모두 1차 시기 대비 각각 31.7%p와 19.5%p 증가한 것으로 나타난다.

### 불가분성·포괄적 호혜성: '공동'안 중심의 기획·이행·추진으로 공고화 중

서울-베이징 통합위원회에 대한 '불가분성과 포괄적 호혜성'에 대한 인식도 전반적으로 형성되고 있는 것으로 분석된다. 절대이익 추구가 가능한 '공동'안 중심으로 기획이 이루어질 뿐만 아니라 실제로 추진까지 되고 있으며, 중·장기적으로 교류·협력을 추진해 나가야 한다는 인식이 점차 형성 중에 있다.

우선 1차, 2차, 그리고 3차 모두 '공동'안이 각각 50.0%, 62.1%, 그리고 55.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. '공동'안의 추진율 역시 2차 시기 78.0%로 1차 시기 대비 18.5%p 증가하였고, 2차 시기 '단독'안 추진율보다도 8.0%p 높다. 2차 시기 '단독'안의 이행률이 1차 시기 대비 17.1%p 상승하는 특징을 보이지만, '공동'안 이행률 역시 1차 시기 수준을 유지한다. 다음으로, 교류·협력안의 유지율 역시 차수를

거듭할수록 높아지고 있다. 1차 시기 교류·협력안 기준, 2차 때 39.2%에 불과했던 유지율은 3차 때 62.1%까지 증가한다. 그리고 그 중 50.0%에 해당되는 안이 이행된다. 2차 때보다 12.1%p 증가한 수치이다.

### 교육팀 등 팀별로 제도화 수준 차이… 외부 환경 변화에 상대적으로 취약

서울-베이징 통합위원회는 전반적으로 공동이익을 추구하는 한중 양자 도시외교 모델로 발전하고 있다. 특히, 세 가지 제도화 요소 간 선순환 구조를 이루며 작동하고 있음을 발견할 수 있다. 하지만, 팀별 제도화 수준이 상이하고 외부 환경 변화에 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 우선 내부적 요인이라고 할 수 있는 팀 간 양해각서 체결이 이루어지지 않으면서 교육팀의 제도화 수준이 점차 약화되고 있다. 1차 시기 42.9%라는 낮지 않은 이행률에도 불구하고, 서로를 규제하고 ‘공유된 이해’를 넓힐 수 있는 기제가 만들어지지 않으면서 통합위원회를 통한 교류·협력이 지속적으로 필요하다는 인지가 강하게 형성되지 않은 것이다.

다음으로, 사드배치 이슈라는 외부적 요인으로 인해 경제와 문화 분야 교류·협력 수준이 상대적으로 저하된다. 3차 회의 참석자 직급이 낮아졌을 뿐만 아니라, 교류·협력안 감소와 함께 ‘공동’안 이행률이 ‘단독’안과 추진을 대비 각각 낮아진다. 중국의 경제보복으로 교류·협력 추진이 현실적으로 어려웠을 뿐만 아니라, 그 과정에서 ‘필요성’에 대한 인지 역시 약해진 결과라고 할 수 있다.

### 통합裘, 제도화 강화로 공동이슈 대응 동북아 다자네트워크로 발전 필요

향후 서울-베이징 통합위원회가 지속가능한 도시외교 모델로 발전해 가기 위해서는 중·장기 발전 비전 제시와 함께 제도화 수준에 맞는 단기적 처방이 필요하다. 우선, 내집단 정체성 제고를 위해 단기적으로 시민의 건강안보 증진을 위한 보건의료팀 신설 추진과 함께, 중·장기적으로 공동이슈 대응 중심의 동북아 다자네트워크로 발전시키겠다는 비전을 제시할 필요가 있다. 도시외교 기본 목적과 발전추세에 맞게 내적 확대와 함께 타 도시 참여라는 외적 확장을 통해 실효적인 플랫폼으로 발전시키자는 것이다.

다음으로, 차수별 담당부서 간 양해각서 체결과 교류·협력 이행 점검을 시스템화하여 일반화된 행위원칙을 강화한다. 차수별로 교류·협력안이 변화하는 만큼, 팀별 상호 이해 증진과 구속할 수 있는 기제를 강화시키자는 것이다. 또한, 기획 단계뿐만 아니라 점검 단계에도 상호 합의와 구체적인 프로세스를 구축하여 교류·협력이 더욱 단계적이고 체계적으로 이루어지게 할 필요가 있다.

마지막으로, 교류·협력안을 ‘공동’안 중심으로 기획하는 것과 더불어, 단기와 중·장기 안으로 구분하여 제한된 자원을 단계적이고 효율적으로 투입 가능하게 해야 한다.