

# 새로운 전략을 요구받고 있는 한·중 도시외교

[글] 황태연 연구원 taeyeonmail@gmail.com  
성균관대학교 동아시아학술원

## 지금은 세방화(Glocalization) 시대

가끔 TV 프로그램을 보면 ‘지금은 ○○○시대’라며 당시 시대상을 반영하는 다양한 표현들이 등장한다. 하지만 ‘지금은 세방화(Glocalization) 시대’는 TV 속에서 등장하지 않는 익숙하지 않은 표현일 수 있다. 그런데 우리는 누구나 동의하는 세계화 속에서 살고 있으며 중앙집권화가 아닌 지방자치단체의 성장과 함께 지방분권화 속에서 살고 있다.<sup>1</sup> 바로 ‘세계화(Globalization)’와 ‘지방화(Localization)’의 두 가지 특징이 함께 나타나는 ‘세방화’라는 변화의 시대를 맞이한 것이다.

이러한 시대의 국제교류는 국가 간에 이루어지는 외교적 측면에서 중앙정부만의 전유물이 아니라 지방정부와 다국적기업, 비정부기구(NGO) 등 시민사회의 다양한 행위자에 의해 이루어진다. 이때 지방자치단체는 도시 간 국제교류, 즉 도시외교의 중요한 행위자가 되고 그 역할과 영향력은 더욱 강화되고 있다. 우리나라 지방자치단체도 다양한 국가의 도시들과 국제교류를 맺어왔으며, 특히 지리적으로 가까운 일본이나 중국과는 더 많은 협력관계가 이루어지고 있다.

최근 우리는 주변에서 쉽게 중국인들을 목격할 수 있다. 이제 중국 관광객이나 우리나라로 일자리를 찾아온 조선족 교포들, 그리고 중국 유학생들은 일상생활에서 어디서나 마주치게 되는 한·중 교류 증가의 실체이다. 얼마나 인적 교류가

<sup>1</sup> 세방화(Glocalization)와 관련된 어원, 개념 등 자세한 내용은 안상욱, 2009, 세계화와 세방화 구현-수렴성과 다양성의 선택, 인문연구, 제 57호, pp.291-316 참고.

많으면 이제는 누구나 한 번쯤은 들어봤을 중국어로 관광객을 의미하는 ‘유커(遊客)’가 ‘중국인 관광객’을 의미하는 대명사로 사용되고 있을까.

1992년 한·중 수교 이후 한국의 지방자치단체들은 중국 도시와 활발한 교류 활동을 전개해왔다. 자매·우호결연<sup>2</sup> 체결을 통해 행정·경제·문화예술·관광·체육·위생·환경 등 다양한 분야에서 많은 협력사업을 펼쳤으며, 양적 증가 뿐만 아니라 실질적인 교류에서도 괄목할 만한 성과를 보이고 있다. 중국과 수교를 맺은 1992년 11월, 전라남도 목포시와 중국 장쑤성(江蘇省) 련윈강시(連雲港市)의 자매결연을 시작으로 도시 간 교류는 점점 증가하여 매년 20건 이상의 교류협력이 추진되어 왔다.<sup>3</sup> 그간 다른 국가와 체결할 수치를 비교해볼 때 한·중 도시외교는 매우 큰 비중을 차지한다. 바야흐로 ‘지금의 세방화 한·중 시대’라고 할 수 있다. 이에 한·중 수교 25년의 역사 속에서 지방자치단체들이 추진한 한·중 국제교류의 어제와 오늘을 돌아보고, 내일에 대한 전망을 살펴보기로 한다.

## 중국과 한국의 도시 간 교류, 어떤 길을 걸어왔나

### 중국과의 자매·우호결연이 가장 많은 이유는?

대한민국시도지사협의회 자료에 따르면, 지방자치단체 최초로 외국도시와 자매교류를 맺은 도시는 경상남도 진주시로, 1961년 미국 오리건(Oregon)주의 유진(Eugene)시와 체결했다. 이후 우리나라 지방자치단체들은 전 세계 79개국의 1,189개의 도시와 총 1,593건의 자매·우호결연을 체결하였다. 가장 큰 비중을 차지하는 나라는 중국, 일본, 미국으로, 이들 상위 3개국과의 교류 건수가 전체의 절반 이상을 나타내고 있다. <표 1 참조> 그 중에서 중국 도시들과의 체결 건수는 총 640건으로, 전체의 40% 이상에 달하고 있다. 이 통계만 봐도 국내 도시들이 가장 빈번하게 교류하는 국가가 중국임을 알 수 있다. 한편 2016년 말 기준 우리나라에 가장 많이 체류하고 있는 외국인들의 국적을 살펴보면 중국이 49.6%로 가장 많았고, 다음으로는 베트남이 7.3%, 미국은 6.8%, 그리고 태국인과 필리핀 등의 순서였다.<sup>4</sup> 이렇듯 교류협력을 많이 맺은 국가와 국내에 체류 중인 외국인의 비중이 일치하는 통계를 통해 우리는 교류협력과 인적 교류가 밀접한 연관성을 지닌다는 사실을 알 수 있다.

우리나라 지방자치단체들과 중국 도시 간의 국제교류는 한·중 수교를 맺은

**2** 국제교류의 유형으로 자매결연(sisterhood relationship)과 우호협력(friendship) 또는 우호결연이 있으며, 일반적으로 자매결연은 두 도시 간 상호 공동의 관심사에 대한 긴밀한 협력을 약속하고 공동발전을 위해 교류협력을 약속하는 것이며, 우호협력은 자매결연의 전 단계로 사용되고 있다. 본고에서는 국제교류의 의미를 논하고 있어 두 가지를 구분하여 설명하지 않고 자매·우호결연이라고 하였다.

**3** 대한민국시도지사협의회 (<http://www.gaok.or.kr>)

**4** 출입국외국인정책본부 통계월보 2017년 4월호 (<https://www.immigration.go.kr>)

표1 자매·우호결연 체결 국가 현황

순위	국가	결연 건수	순위	국가	결연 건수	순위	국가	결연 건수
1	중국	640	4	베트남	57	7	몽골	39
2	일본	215	5	러시아	53	8	호주	28
3	미국	176	6	필리핀	41	기타	터키 외 70개국	344

자료 대한민국시도지사협의회 (<http://www.gaok.or.kr>) 내용 재구성(2017.04)

1992년부터 시작되었다. 이후 중국의 도시들과는 보통 해마다 20건 이상의 교류 체결을 맺어왔다.

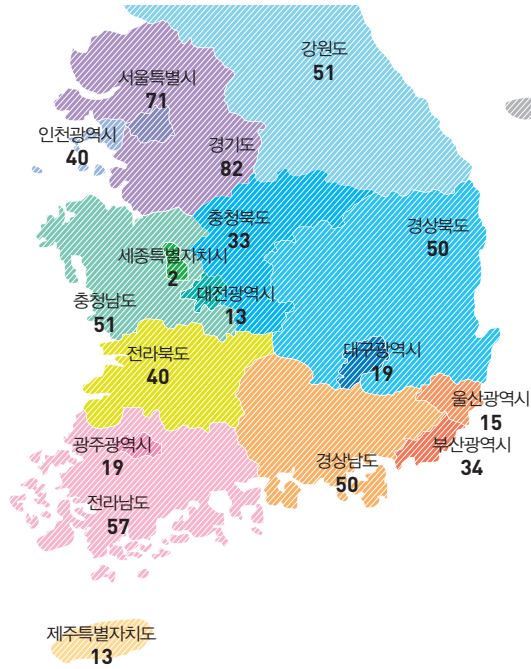
우리나라 지방자치단체들과 중국 도시가 맺은 자매·우호결연은 얼마나 될까? 먼저 우리나라의 지방자치단체는 총 17개의 광역자치단체로 구성되어 있고, 광역자치단체 이하 총 228개의 기초자치단체(시, 군, 구)로 구성되어 있다. 그리고 17개의 광역자치단체와 총 214개의 기초자치단체가 각각 중국의 도시들과 한 개 이상의 자매·우호결연 관계를 맺고 있다.

우리나라의 광역자치단체별로 자매·우호결연 체결 건수를 살펴보면, 2017년 현재 총 82건의 국제교류를 맺고 있는 경기도가 가장 많다. 다음으로는 서울특별시 총 71건으로 2위를 차지하였고, 전라남도가 57건, 강원도와 충청남도가 각각 51건으로 중국 각 도시와 활발한 교류를 벌이고 있다. 여기에서 광역자치단체의 체결 건수는 광역자치단체 본청을 포함하여 각 광역자치단체 내의 기초자치단체들이 맺은 체결 건수를 포함한 것이다. 특히 지리적으로 중국과 가까운 서울특별시, 인천광역시 등 서해안 주변의 지방자치단체들이 대체로 더 활발하게 교류하고 있다는 점도 주목할 만 하다. <그림1 참조>

이제 우리나라의 수도이자 가장 국제화된 서울의 국제교류 상황을 살펴보자. 서울은 전국에서 경기도 다음으로 많은 자매·우호결연을 맺고 있다. 서울을 권역별로 나누어 자세히 살펴보면 새로운 경향을 발견할 수 있다. 체결 건수에서는 서남권 7개의 구가 다른 지역에 비해 상대적으로 많고, 동북권 8개의 구는 상대적으로 적다. 한편 권역별로 구의 개수로 그 권역의 체결수를 나누어 계산해서 평균값을 구하면 동남권이 구별 평균 4건을 체결한 것으로 확인된다. 이는 실제적으로 동남권의 구들이 가장 많은 교류체결을 했다는 사실을 말해준다. 이러한 통계들을 종합해볼 때 서울 내에서도 지리적 위치와 지역별 격차에 따라 교류 차이를 나타내고 있다. <그림 2 참조>

**그림1** 지방자치단체별 대(對)중국 자매·우호결연 체결 현황

(단위 : 건)



자료 대한민국시도지사협의회 (<http://www.gaok.or.kr>) 내용 재구성(2017.04)

**그림2** 서울특별시 권역별 대(對)중국 자매·우호결연 체결 현황

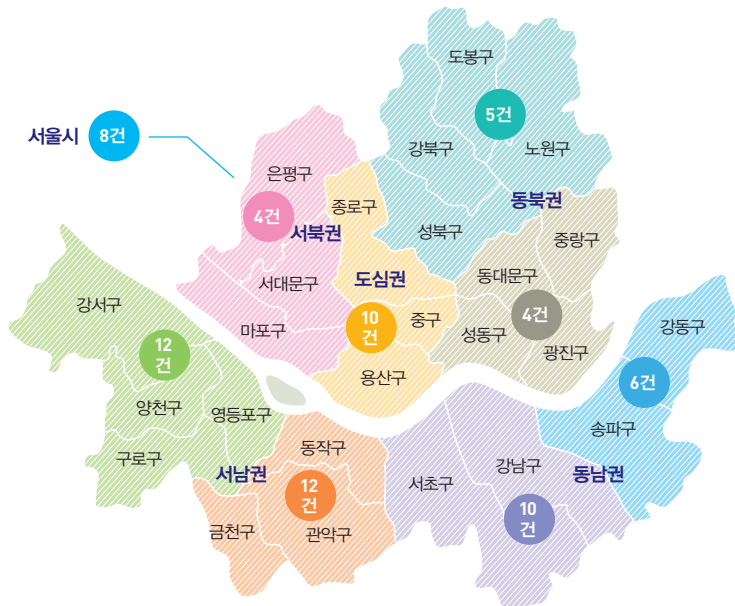
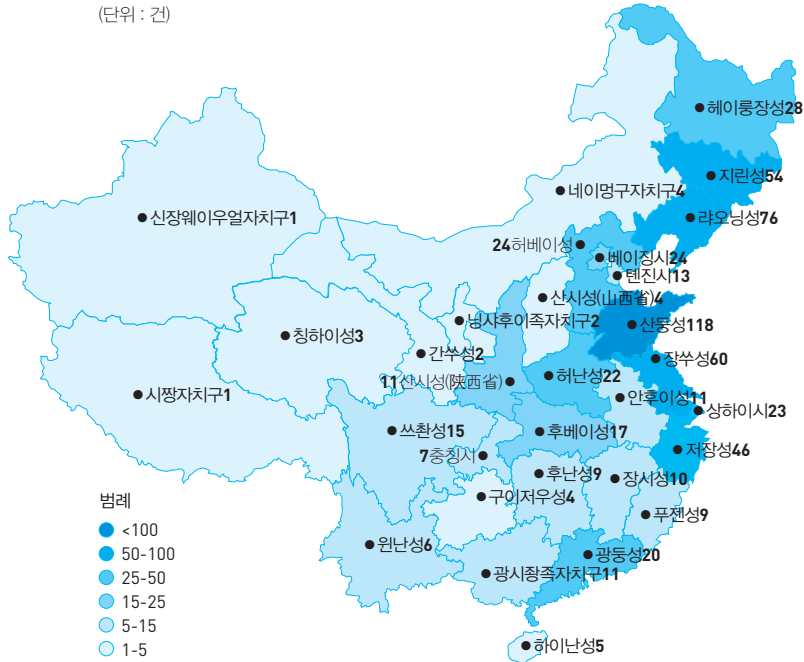


그림3 대(對)중국 지방정부별 자매·우호결연 체결 현황

(단위 : 건)



자료 대한민국시도지사협의회 (<http://www.gaok.or.kr>) 내용 정리(2017.04)

그렇다면 우리나라의 지방자치단체는 중국의 어떤 도시들과 자매·우호결연을 맺고 교류를 하고 있을까? 먼저 중국의 행정구역을 살펴보면 대만, 홍콩, 마카오 등 특별행정구를 제외할 때 22개의 성(省)과 4개의 직할시(直轄市)로 구성되어 있다.(우리나라에서는 특별시와 광역시를 구분하고 있지만, 중국의 수도인 베이징(北京)은 직할시에 속한다.) 그리고 소수민족 자치구가 5개가 있다. 이들 행정구역을 모두 합하면 총 31개가 된다. 따라서 중국의 성, 직할시, 자치구가 우리나라의 광역자치단체에 해당한다. 중국의 지역별 자매·우호결연 체결 현황을 살펴보면, 118건을 체결한 산둥성(山東省)이 가장 많고, 76건을 체결한 랴오닝성(遼寧省)이 그 뒤를 잇는다. 이후로는 장쑤성(江蘇省), 지린성(吉林省) 순이다. <그림 3 참조>

이 통계에서 체결 건수가 많은 중국 도시들은 우리나라의 서해안을 마주한 위치에 있다. 중국 동부 연안의 산업이 발달한 지역이거나 우리나라 교포들이 많이 살고 있는 지역들이라고 할 수 있다. 반대로 중국의 서북쪽에 있는 시짱자치구(西藏自治區)나 신장웨이우얼자치구(新疆維吾爾自治區) 등은 대체로 한국과 거리

가 매우 멀고 비교적 낙후한 지역들이다.

### 어떤 교류가 이루어지고 있는가

중국의 도시들과 추진해온 교류 프로그램의 내용에 대해 살펴볼 차례다.

교류 프로그램은 대체로 행정 교류, 인적 교류, 문화예술 교류, 청소년 교류, 관광 교류, 스포츠 교류, 기술·학술 교류, 경제 교류, 민간단체 교류, 상징사업 등으로 나눈다.<sup>5</sup> 이는 모든 분야에서 다양한 교류활동이 진행되고 있다는 사실을 말해준다. 각 지역별로 다양한 프로그램을 진행하고 있기 때문에 대표적으로 서울시에서 추진한 교류행사를 중심으로 살펴보겠다.

먼저 행정 교류에서는 서울시와 베이징시가 자매도시 20주년 기념식을 통해 상호 방문하는 식의, 자치단체대표단의 상호 친선방문이 주를 이룬다. 예컨대 베이징시의 동청구(東城區)에서 개최한 ‘왕푸징(王府井)축제’에 여러 지역 대표단이 초청되었던 바, 행사에 초청방문하는 경우가 많다.

국제교류에서 가장 중요한 분야는 인적 교류로, 사람이 오고가지 않으면 교류가 이루어질 수가 없다. 인적 교류는 다방면에서 추진되는데, 공무원 연수나 파견 근무가 가장 대표적인 방식이다. 청소년 교류나 예술단 및 체육대표단 등도 인적 교류에 포함된다. 한편 문화예술 교류는 대체로 교류도시의 예술단 축하공연이나 전시회, 교류전 등을 통해 이루어진다. 예컨대 성동구의 구립 소년소녀합창단은 베이징시의 화이러우구(北京市懷柔區)를 방문하여 공연을 했고, 화이러우구의 어린이 합창단도 성동구를 방문하여 공연을 펼친 바 있다.

언젠가부터 한국 관광하면 ‘유커(遊客)’를 떠올릴 정도로 중국 관광객이 많다. 최근 사드(THAAD) 문제로 찬바람이 불고 있긴 하지만, 교류 차원에서 추진되는 중국인들의 방문은 계속되고 있다. 도시 간 관광 교류는 대체로 교류도시의 축제 행사에 참여하거나 학생들의 수학여행 등으로 추진되곤 한다. 또한 양천구가 베이징시의 차오양구(北京市朝陽區)와 의료관광 업무협약을 체결한 것처럼 의료관광도 늘어나고 있다.

청소년 교류는 다른 분야에 비해 교류 성과가 높은 편이다. 특히 한·중 청소년들의 홈스테이 프로그램은 글로벌 가정문화를 체험하고 상호 이해와 소통을 넓히는 계기로 활용된다. 강남구, 강서구, 관악구 등 거의 대부분의 자치단체들이 이러한 프로그램을 운영하고 있다. 청소년 교류는 문화예술 교류나 스포츠 교류 행사와 함께 추진되는 경우가 많다.

스포츠 교류는 각 종목별 상호 친선대회 등을 통해 이루어진다. 강서구나 성동구처럼 생활체육을 중심으로 축구, 탁구, 마라톤 등 다양한 종목에서 정기적으로

**5** 교류분야 분류 및 내용은 대한민국 시도지사협의회(<http://www.gaok.or.kr>)의 자료 및 백우열 외, 2017, *한중 공공 외교백서(2010-2016)*, 외교부 문화외교국 공공외교총괄과, pp.403-628 내용을 참고.

친선경기를 벌이고 있다.

경제 교류는 중국과의 경제관계를 반영하듯 가장 적극적으로 추진되는 분야로, 투자무역박람회나 예술품산업박람회가 있을 때 지역 기업체 대표단이 상호 참가하는 식으로 이루어지곤 한다. 또한 해외시장 개척단 교류, 투자유치설명회 등을 통한 경제교류 협력사업이 추진되기도 한다.

끝으로 민간단체 교류는 주로 문화예술 분야의 단체나 체육단체 등 각종 민간단체의 교류활동으로 전개되며, 상징사업의 경우 자매·우호도시 전시관 개장이나 자매·우호도시 거리 명명식과 공원 조성 등이 있다.

이렇게 한국과 중국의 도시들은 다차원적인 교류를 진행하고 있다. 비록 각각 분야를 나누어 교류 내용을 설명했지만 실제로는 여러 분야가 복합적으로 이루어지곤 한다. 예를 들어 어느 도시 대표단의 축하방문은 행정 교류의 지원을 통해 이루어지며, 청소년 공연단과 스포츠대표팀이 함께 방문하여 축하공연과 친선 경기를 하고 관광을 즐기는 등 인적·행정·청소년·문화예술·민간단체·관광 교류가 함께 이루어지기도 한다.

## 대(對)중국 국제교류 협력의 발전 전략은

한·중 수교 25주년을 맞이하여 도시 간의 교류사를 되짚어볼 때, 그간 놀라운 성장과 발전을 일구어왔다는 데는 이의가 없다. 그럼에도 불구하고 최근 발생한 사드(THAAD) 문제나 미세먼지 등의 갈등이 불거질 때면 도시 관계도 경색되고 만다. 그동안 빈번한 왕래가 있었고 수많은 교류협력 프로그램을 통해 신뢰를 구축해왔음에도 불구하고 이런 악재가 발생하면 양국 국민들의 감정은 단번에 서늘해지고 마는 것이다. 지방자치단체, 나아가 모든 행위자들은 이러한 국면에 대한 전략적 접근을 요구받고 있다. ‘세방화’의 국제환경 속에서 한·중 관계의 중요성을 직시할 때 중국과의 국제교류 협력, 즉 도시외교는 과거와는 다른 길을 모색해야 할 것이다. 현재 우리는 큰 것이 아닌 작은 것, 중앙이 아닌 지방, 집단이 아닌 개인, 하드파워(hard power)가 아닌 소프트파워(soft power)라는 개념에 대한 사고의 전환과 노력이 필요하다.

중국은 세계에서 인구가 가장 많을 뿐만 아니라 국토면적도 다섯 손가락 안에 꼽히는 거대한 나라로, 중국과 한국의 시민들이 서로를 제대로 이해하기에는 많은 시간이 필요하다. 그런 관점에서 지금까지 한국과 중국 간 도시외교를 돌아볼

필요가 있다. 혹시 가장 값싼 비용을 들여서, 가장 빠른 시간 안에, 치장만 화려한 행사 중심으로 이루어졌던 것은 아닐까. 사실 앞에서 살펴본바, 우리나라 지방자치단체들 가운데 위치상 가까운 도시들과 교류해온 경향은 편의성에 의존해 왔음을 입증하는 것이기도 하다.

향후 교류는 좀 더 실용적이고 장기적이며, 참여적인 방식으로 전환되어 내실 있는 상호이해를 증진시킬 필요가 있다. 기본적으로 중국 내 다양한 도시들로 교류영역을 확대한다면 한국과 중국의 시민들은 서로에 대한 인식과 이해가 깊어질 것이다. 진솔하고 깊이 있는 이해로부터 출발하여 상호 호혜적이고 동반자적인 협력을 구축하여 지속하는 것, 그것이야말로 진정한 도시외교라 할 수 있다. 좀 더 비용이 들고 시간이 걸리더라도 더 많은 사람들이 참여하는, 겉으로는 좀 덜 화려하더라도 장기적으로 내실을 기하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 물론 비용이 더 들기도 하고, 진행이 더디기도 하고, 덜 화려한 행사가 될 수는 있을 것이다. 그러나 좀 더 효과적이고, 좀 더 장기적이고, 좀 더 많은 사람들이 참여할 있는 성과를 거둘 것이다.

이런 면에서 서울시의 ‘2030 서울도시기본계획(2030 서울플랜)’의 생활권계획에서 얘기하고 있는 ‘그 지역의 자연적, 물리적 생활환경의 특성을 고려하여 지역 주민들의 연령·계층·문화적 특성 등을 종합적으로 파악하여, 해당 생활권의 발전방향과 정책목표, 추진전략 등을 제시하는 계획<sup>6</sup>’이라는 개념적 정의는 중국 도시외교를 추진하는 데 딱 알맞은 표현일 것 같다. 중국에 대한 종합적 이해는 다양한 교류를 통해 이루어지기 때문에 지엽적이고 일시적인 교류는 도움이 되지 않는다.


지금까지 펼쳐온 도시외교에 비추어볼 때 중국은 가깝고 친근한 관계인 것 같지만 실제로는 멀고 불편한 관계였을 수 있다. 이는 폭넓은 교류를 통해 중국에 대한 종합적 이해를 쌓기보다는 지엽적이고 일시적인 교류에 의지했기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 서울시는 권역별로 중국 도시와의 교류 정도에 큰 차이를 보이고 있다. 또한 교류 내용도 자치구의 특성을 고려하기보다는 단순한 베끼기이거나 성과 위주의 형식적인 프로그램이 많았다. ‘2030 서울플랜’의 계획처럼 자치구들의 특징과 지역주민들의 의견을 반영하여 중국 도시와의 교류에 대한 발전방향과 목표를 재정립할 필요가 있다.

중국 도시외교에서 우선적으로 개선해야 할 점은, 자치구의 특징과 지역주민의 의견을 반영하여 발전 방향과 목표를 재정립하는 것이다. 또한 이러한 광역자치단체는 관내 자치구들과의 유기적 협력 플랫폼을 강화하고 제도화하여 도시

6 서울특별시 홈페이지, 2030 서울 도시기본계획 본보고서, p.160 ([http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub3/sub3\\_1.jsp](http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub3/sub3_1.jsp))

7 서울특별시 국제교류담당관, 성균관대학교 산학협력단, 2014, 서울시 對중국도시 교류 전략에 관한 연구.



외교 활동의 최적화와 다변화<sup>7</sup>를 꾀해야 한다. 교류도시를 다양하게 넓히고 교류 프로그램에서도 다양성을 높이기 위해서는 실용적인 새로운 프로그램도 개발해야 한다. 그리고 중국의 수도 베이징이 다른 지방 도시의 국제교류 방향을 제시해주는 역할을 하듯이 우리나라도 서울이 한·중 지방자치단체의 다양한 교류 협력에 길잡이 역할을 해야 한다. 이러한 노력이 중국과의 관계뿐만 아니라 서울, 도쿄, 베이징 한·중·일 수도를 잇는 도시 간 협의체계 ‘새로운 베세토(new BSESTO)’ 트라이앵글을 구축하는 도시외교에 중요한 기초가 될 것이다. 

### 참고문헌

- 백우열 외, 2017, 한중 공공 외교백서(2010-2016), 외교부 문화외교공공외교총괄과.
- 서울특별시 국제교류담당관, 성균관대학교 산학협력단, 2014, 서울시 對중국도시 교류 전략에 관한 연구.
- 안상욱, 2009, 세계화와 세방화 구현-수렴성과 다양성의 선택, 인문연구, 제57호, pp.291-316
- 대한민국시도지사협의회 (<http://www.gaok.or.kr>)
- 출입국외국인정책본부 통계월보 2017년 4월호 (<https://www.immigration.go.kr>)
- 서울특별시 홈페이지, 2030 서울 도시기본계획 본보고서 ([http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub3/sub3\\_1.jsp](http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/sub3/sub3_1.jsp))