

요약

정치·경제·공공·평화외교 유기적으로 융합해 서울시, 동북3성 도시외교 전략·정책 세우야

동북3성은 중국 4대 경제권, 남·북·중 교류협력 최적장소로 부상할듯

중국 동북3성(지린성, 랴오닝성, 헤이룽장성)은 국가급 발전전략인 동북진흥정책을 통해 중국의 4대 경제권으로 부상할 전망이다. 2018년 9월 시진핑 국가주석은 동북3성을 중국의 국가안보, 식량안보, 생태안보, 에너지안보, 산업안보를 담당하는 중국 전략거점이라고 역설하면서, 중앙정부 차원에서 동북3성 발전에 힘을 쏟겠다는 의지를 표명하였다.

동북3성은 지정학적으로 남·북·중 3자 및 다자 교류협력을 위한 최적의 장소이다. 해당 지역은 한국 정부의 신북방정책과 중국 정부의 일대일로가 만나는 접점에 위치하고 있고, 주변으로 러시아, 북한, 내몽고와 인접하고 있어 향후 남·북·중 3국을 포함한 다자 교류협력의 주요 무대로 거듭날 가능성이 크다. 주변국들 역시 이러한 이유로 최근 경쟁적으로 동북3성에 교류협력의 손을 내밀고 있다.

동북아 평화도시 이미지 구축, 도시 간 다자협력기구 기반 마련 가능

정치적 측면에서 서울-동북3성의 교류협력을 통해 얻을 수 있는 기대효과는 크게 3가지로 압축할 수 있다. 동북아 평화 국제도시 이미지 구축, 차세대 중국 지도층과 정치적 신뢰관계 구축, 서울시 주도의 동북아 도시 간 다자협력 기구 기반 마련이 그것이다. 먼저 동북아 평화 국제도시 이미지 구축 측면에서 살펴보면, 문재인 정부의 신북방정책 핵심지역이 동북3성이다. 동북3성과의 교류를 통해 거시적으로는 문재인 정부의 '동북아책임플러스공동체' 구상의 실현을 도울 수 있고, 미시적으로는 서울시가 동북아 평화를 선도한다는 국제도시로서의 이미지를 구축할 수 있다.

또한 동북3성과의 정치적 교류를 통해 차세대 지도층과 정치적 신뢰관계를 세울 수 있다. 현재 동북3성의 당서기와 성장 6명 중 4명은 60년대생으로, 중앙정부로 진출할 가능성이 높은 중국 차세대 지도자들이다. 이들이 중앙정부로 올라가기 전 도시 간 교류협력을 통해 일찍이 서울시와 정치적 신뢰관계를 구축한다면, 이는 지속가능한 서울-동북3성 간 교류협력을 가능하게 할 뿐만 아니라, 한국의 대(對)중국 외교에도 큰 자산이 될 것이다.

이와 동시에 서울시 주도의 동북아 도시 간 다자협력 기구를 위한 기반을 마련할 수 있다. 동북3성은 동북아 여러 국가의 이익이 교차하는 지역인 만큼, 서울-동북3성의 교류 플랫폼은 다양한 통로로 활용될 수 있다. 특히 이 플랫폼을 지렛대 삼아, 서울시 주도의 도시 간 다자협력 기구에 동북아 주요 도시들의 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것이다.

새로운 對中 수출·투자시장, ‘남·북·중+α 다자경제협력모델’ 모색 전망

동북3성과의 교류를 통한 경제적 기대효과 중 가장 중점적으로 살펴봐야 할 것은 서울시 주도의 ‘남·북·중+α 도시 간 다자경제협력 모델’을 모색할 수 있다는 것이다. 중국정부는 그동안 동북3성을 포함하는 북중 경제협력 및 북·중·러 3자 경제협력 방안 등을 추진해왔는데, 13.5 계획, 중·몽·러경제회랑, 창지투개발개방선도구 등이 그것이다. 2018년에는 더 나아가 남·북·중 경제협력을 추진하겠다는 계획을 발표하였다. 이 같은 남·북·중 경제교류를 향한 시대적 흐름을 인지하고 현재 추진 중인 동북3성 내 다자 경제협력에 서울시가 적극 참여한다면, 향후 서울시만의 ‘남·북·중+α 도시 간 다자협력 모델’의 기반을 조기 구축하는 데 힘을 얻을 수 있다.

새로운 대중국 경제투자지역 역시 확보할 수 있다. 현재 중국 중앙정부는 국가급 지역개발정책으로 동북3성 지역의 라오닝연해경제벨트, 창지투개발개방선도구, 헤이룽강과 내몽고 동북부 지구변경개발개방규획을 적극 추진하고 있다. 이와 동시에 시진핑 정부가 강조하는 중국제조 2025 관련 사업 역시 동북3성에서 활발하게 추진하는 등 새로운 산업 창출에 역점을 두고 있다. 서울시는 이러한 동북3성의 경제발전계획을 활용해 단기적으로는 새로운 사업권 및 일자리 확보, 중·장기적으로는 신산업 및 과학기술 협력을 통한 새로운 성장동력 확보를 이룰 수 있다.

동북3성의 주민 1인당 평균 가처분소득은 증가 추세이며, 해당 지역 주민들의 소비 성향이 높은 것으로 파악된다. 이에 동북3성과의 교류를 통해 대중국 소비재 수출을 제고하는 한편, 중

국인 관광객 유치를 확대할 수 있다. 서울시는 동북3성의 소비시장 확대와 관광·여행에 대한 수요 증가 흐름을 적극 활용해야 할 것이다.

서울시 도시재생경험·우수정책 공유, 문화·역사적 공감대 형성도 기대

사회경제·문화적 측면에서는 크게 도시개발·재생 분야 경험과 우수정책의 공유 및 협력, 한국 전통문화와 대중문화 전파, 문화·역사적 공감대 형성 및 조선족 역할 증대를 세 가지 대표적인 기대효과로 꼽을 수 있다. 먼저 도시개발·재생 분야 경험과 우수정책의 공유 및 협력 측면에서 살펴보면, 동북3성은 현재 급속한 도시화를 겪으면서 필연적으로 발생하는 많은 도시문제들과 맞닥뜨리고 있다. 서울시가 동북3성 정부에 도시재생의 경험과 우수정책을 선제적으로 제시한다면, 우호적인 이미지 형성은 물론 구체적인 관련 사업권을 획득하는 경제적 파생효과도 기대할 수 있다.

한국의 전통문화와 대중문화를 전파하고 나아가 한류경제를 촉진할 수 있을 것이다. 동북3성 주민들의 문화·여가 관련 소비는 가파르게 증가하고 있고, 이에 따라 문화·예술에 대한 수요 역시 증가하고 있다. 이는 한류를 선도해온 서울시가 한국의 전통문화와 대중문화를 다시금 전파할 수 있는 기회이다.

마지막으로 역사·문화적 공감대를 형성하고 조선족의 역할을 증대시킬 수 있다. 동북3성에는 고대 한반도 정권의 유·무형 문화재와 근대 항일 독립운동의 흔적들이 많이 남아있는 만큼, 우리의 문화·역사 보존 측면에서도 동북3성과의 교류와 협력이 필요하다. 또한 동북3성은 조선족 밀집 거주 지역으로 언어와 문화적 동질성이라는 장점을 활용한다면 조선족을 서울시의 대(對)동북3성 교류의 중요한 인적자원으로 활용할 수 있을 것이다.

서울시, 정치외교 등 4대 축으로 동북3성 도시외교 전략·정책 수립해야

서울시 대중국 동북3성 도시외교 전략과 정책은 크게 정치, 공공, 경제, 평화외교의 4가지 부분으로 나뉘어 살펴볼 수 있다. 여기서 주목해야 할 점은, 이들이 각각 독립체로서 운용되

는 것이 아니라 상호 융합되어 하나의 큰 도시외교 유기체로서 힘을 발휘한다는 것이다. 즉, 정치·공공외교는 경제·평화외교 추진을 위한 전제조건이고, 경제·평화외교 역시 역으로 정치·공공외교에 영향을 끼친다.

서울시의 중국 동북3성 정치외교는 크게 3가지 방향으로 추진할 수 있다. 먼저 동북3성 주요 정치 지도자, 특히 차세대 지도자들과 개인적 신뢰관계를 구축하고, 나아가 서울-동북3성 시장회의를 신설하는 것이다. 각 성의 당서기와 성장이 정책 의사결정과정에서 막강한 권한을 쥐고 있으며, 이들이 곧 미래권력이기도 하다. 따라서 이들과의 만남을 늘리고 정례화하여 중국의 차세대 지도자들과의 관계를 공고히 할 필요가 있다. 이와 동시에 경제계, 학계 등 분야별 주요 인사 관리를 위해 서울시 명예시민, 서울클럽 회원 제도를 동북3성에 확대 적용하는 정책 역시 검토되어야 한다.

국내외 민·관·학 협력체계 구축 측면에서는 서울연구원 등 서울시 공사·공단, 출자·출연 기관과 동북3성 주요 연구기관 간 협력관계 구축을 검토해야 한다. 동북3성 지역 연구기관과의 교류협력은 서울시와 동북3성 간 상호 윈-윈할 수 있는 교류 어젠다 개발 차원에서 매우 중요하다. 서울시 싱크탱크인 서울연구원과 동북3성 내 한반도·동북아 이슈 전문 연구기관인 지린대학교 동북아연구원 및 연변대학의 MOU 체결을 추진하고, 더 나아가 교류 연구소 확대를 추진해야 할 것이다.

비(非)전통 안보 협력 방안에서는, 우선 환경 분야를 중심으로 정책을 추진할 필요가 있다. 서울시-베이징 통합위원회, 서울-베이징 기후환경협력 공동포럼과 같은 서울-베이징 비전통 안보 분야 협력 모델을 동북3성 교류협력에도 확대 적용하는 것이 효과적이다. 동북3성과 서울시 모두 현재 환경문제로 큰 고통을 겪고 있는 만큼, 상호간 정책을 공유하고 협조하여 함께 문제를 해결해 나가는 모델을 구축해야 할 것이다.

공공외교는 대외적으로 서울시의 우호적인 이미지 구축을 목적으로 한다. 대외정책, 문화, 인적 자원 교류 등 각 분야에 걸쳐 중요하게 추진되어야 한다. 먼저 대외정책 분야에서는 동북3성의 핵심 도시문제 해결을 위해 서울시 우수정책을 공유하는 방향으로 가야 한다. 서울시의 6대 우수정책 분야를 중심으로 동북3성의 특성에 맞추어 ‘현지 맞춤형’ 정책 개발을 시작해야 한다. 이를 위하여 서울연구원 등과 연계하여 각 성별 주요 도시문제에 대한 심층 분석과 연구를 진행할 필요가 있다.

문화 분야에서는, 역사·문화적 갈등 해소와 한국/서울의 우수문화 전파를 동시에 추진하는 투

트랙 전략이 필요하다. 문화 분야 공공외교는 도시 거버넌스와 대외정책 분야보다 더욱 세심한 접근이 필요하다. 따라서 서울의 우수 전통·대중문화를 일방적으로 전파하는 것을 지양하고, 양국 간에 존재하는 역사·문화적 갈등을 해소하면서 문화적 매력을 전파하는 방향으로 나아가야 한다.

인적자원 교류 측면에서는 조선족을 서울시 대중국 동북3성 공공외교 인적자원으로 활용하는 정책을 적극 검토하여야 한다. 구체적으로 ①조선족 주요 인사를 명예시민 혹은 홍보대사로 임명, ②서울시내 조선족 유학생 지원 프로그램, ③서울시내 조선족들을 위한 프로그램 개최 등이 있다. 이를 통해 이들이 향후 서울-동북3성 간 교류협력에서 중추적인 역할을 수행할 수 있도록 지원해야 한다.

서울시 도시외교 전략 중 해외도시 지역 개발 사업 참여와 서울시 투자(기업, 관광 등) 환경 조성은 서울시 경제외교의 두 가지 큰 줄기라 할 수 있다. 이를 동북3성과의 교류에도 확대 적용한다면, 동북3성 특색성진과 국가급 지역개발 사업 참여, 도시문제 관련 사업권 획득 및 관광객 유치로 주요 정책방향으로 제시할 수 있다.

먼저 앞서 ‘경제적 기대효과’에서 살핀 동북3성 국가급 지역개발 사업은 중앙정부의 동북진흥 정책의 일환으로 추진되는 만큼 안정성과 지속성을 보장받는다. 또한 최초의 국가급 시범구인 중한국제합작시범구 사업의 경우에는 한국 기업의 적극적인 투자를 희망하고 있다. 이러한 동북3성의 긍정적 경제 환경을 반영하여, 서울시는 서울시 민간기업의 진출을 위한 기업 투자 설명회를 정기적으로 개최하고, 나아가 중한산업원 등과 협력하여 제도적 기반을 마련하는 일련의 정책을 펼쳐나가야 할 것이다. 지역 간 조화발전(协调发展)의 일환으로 추진되고 있는 특색성진 건설(마을 특색 살리기)의 경우 상대적으로 작은 규모의 지역적 특색을 반영하는 시범사업이므로, 서울시 중소기업 및 사회적 기업의 투자 지역으로 검토할 수 있다.

다음으로 동북3성의 주요 도시문제와 관련한 사업권 획득에 중점을 두고 정책방향을 설정해야 한다. 동북3성의 많은 도시문제가 서울시의 6대 우수정책 분야에 부합하는 만큼, 서울시는 동북3성 도시문제에 대한 심층적 연구를 시행해야 한다. 특히 초기협상단계에서부터 공동 연구팀과 실무단 등을 구성하여 현지 도시문제 해결 사업에 참여할 수 있는 전략적 공간을 마련해야 할 것이다.

동북3성 지역 관광객 유치를 위한 제도적 기반 조성 또한 중요하다. 지금까지 서울시는 화북지방, 화동지역을 중심으로 하는 문화·관광 교류에 집중해 왔다. 이제는 그 대상지역을 다변화하여, 도시화율과 1인당 소득이 급속히 증가하는 동북3성을 새로운 관광객 유치 공략 지역으로

지정할 것을 제안한다. 교류 초기부터 관광상품 개발과 관광객 유치를 정부 간 주요 어젠다로 설정해 협력을 강구해야 할 것이다.

남·북·중+a 도시 간 다자경제협력 모델 공동연구의 가능성에도 주목해야 한다. 국내·외적인 변수와 국제사회의 대북제재로 인해 도시 간 다자경제협력 모델을 현 시점에서 즉시 추진할 수는 없다. 그러나 향후 남·북·중 경제협력이 활성화될 경우, 도시 간 다자경제협력 모델을 선제적으로 적용할 수 있도록 공동연구를 진행할 필요가 있다.

한반도 및 동북아 평화를 위한 학술교류 및 국제포럼 역시 추진한다. 중국 동북3성 지역 정계·경제계·학계를 포함해 동북아 지역 여러 분야 전문가들이 참석하는, 한반도 및 동북아 평화를 주제로 하는 국제포럼을 개최하여 방향 수립은 물론 전문가 간의 공감대를 형성한다.

‘서울시·동북3성 도시외교 지속가능하게’ 장기적 교류 플랫폼 구축 필수

이렇듯 서울시의 대중국 동북3성 4대 도시외교 전략과 정책은 정치외교, 공공외교, 경제외교, 평화외교가 상호 유기적으로 융합되어 하나의 큰 도시외교 유기체로서 추진되어야 한다. 이를 보다 현실화·정례화하기 위해서는 도시외교 플랫폼 구축이 필수적이다. 구체적 실천방향으로 ①동북3성과 우호도시를 체결하며, 동북3성을 서울시 대중국 도시외교의 전략지역으로 지정하고, 성회인 창춘시, 하얼빈시, 선양시는 전략도시로 지정하여 중점 공략하는 방향으로 추진되어야 한다. ②동북아 수도·전략도시 협력기구 신설을 위한 다층 통합위원회 설치 역시 추진되어야 한다. 단기적으로 서울-지린성 통합위원회, 서울-랴오닝성 통합위원회, 서울-헤이룽장성 통합위원회를 신설하고, 중기적으로 서울-중국 동북3성 통합위원회를 신설하며, 장기적으로는 서울-베이징 통합위원회 등을 포함한 동북아 수도·전략도시 협력기구 신설을 추진해야 한다. 이러한 일련의 계획을 통하여 대중국 동북3성과의 장기적 교류 플랫폼을 구축하고, 이를 기반으로 안정적이고 지속성 있는 대중국 동북3성 교류 어젠다를 펼쳐나가야 할 것이다.