

# 서울시, ‘기대심리’·‘반중 정서’ 반영한 ‘문제해결 중심’의 도시외교 실시해야

## 한중 양국 간 비약적인 교류·협력에도 불구하고, 한국 내 ‘반중 정서’는 심화돼

1992년 수교이래, 한중 양국은 상이한 정치·안보 체제에도 불구하고 긴밀한 경제협력과 인문 교류를 바탕으로 ‘전략적’ 관계로 발전한다. 양국 교역규모는 2021년 약 3,015억 달러로 1992년 대비 약 47배 증가하였고, 방문자 수는 2016년 약 1,284만 명으로 역대 최고치를 기록한다. 양국 고위급 간 소통도 정기적으로 이루어지는데, 2022년 6월 말 기준 2019년 12월 코로나19가 발생하기 전까지 총 47회 정상회담이 개최된다. 하지만 양국 간 전 분야에서 교류·협력이 비약적으로 확대됨에도 불구하고 ‘반중 정서’가 사회적 이슈가 될 정도로 한국 내 대중국 이미지는 급속히 악화된다. 구글 트렌드 웹검색 결과, 최근 5년 ‘한중관계’ 대비 ‘반중’ 키워드 관심도(최고 빈도 기준, 반중:한중관계=100:59)가 높아지는 추세를 보이고 있고, 네이버 검색어 트렌드 결과 역시 ‘반중’ 검색량이 2022년 9월 ‘70’까지 치솟았음을 알 수 있다. 실제로, 퓨리서치센터의 여론조사에 의하면, 한국인의 대중국 호감도는 2002년 66.0%에서 2021년 22.0%로 하락한다.

## 한중관계 ‘객관적’ 현황과 ‘주관적’ 인식 상호 불일치, 교류·협력 추진동력 상실

한국 내 ‘반중 정서’는 실질적 한중관계를 반영하고 있지 않다. ‘객관적’ 현황과 ‘주관적’ 인식 간에 갭이 존재하고 있다는 것이다. 우선, 칭화대학교 한중관계 지수와 호감도 간에 상관관계가 존재하지 않는다. 호중, 미중, 일중 관계는 호감도와 높은 양의 상관관계를 보이는 것에 반해, 한중관계 지수는 2017년 9월 3.3까지 하락은 하지만 ‘양호’한 관계를 유지하고 있다. ‘불화’(0~3) 이하 척도로 떨어지고 있지 않는 것이다. 다른 한편, 사건계수자료를 바탕으로 한 한중관계 평화지수를 살펴보아도, 김영삼

집권 시기 이후 한국의 대중국 평화지수는 큰 변동성을 보이지 않는다. 노무현 집권 시기를 제외하고 김대중 집권 시기부터 줄곧 44.03~44.87구간임을 알 수 있다. 더욱 중요한 것은 한국의 대중국 평화지수가 중국의 대한국 평화지수보다 높게 측정되고 있다는 점이다.

문제는 '실질적 관계' 대비 악화된 '인식'은 한중관계를 왜곡시켜 정책 실패로 이어질 수 있을 뿐만 아니라, 양국 관계 발전의 추진동력을 상실하게 할 수 있다. 우호적인 대중국 정책이 국민의 지지를 얻지 못하고, 국내 정치의 쟁점이 될 수밖에 없기 때문이다.

### 한국인의 대중국 호감도 22%까지 지속 하락, 중국을 점차 '경계 대상'으로 인식

한국인의 대중국 호감도는 전반적으로 하락 추세를 보인다. 2015년 61.0%까지 회복하지만 2021년 다시 22.0%까지 하락한다. 한국인의 대중국 호감도는 미국과 EU에 대한 우호적 인식과 큰 격차를 보이고 있다. 심지어, 2020년 기준 러시아에 대한 인식보다도 부정적이다. 한국인의 낮은 대중국 호감도는 대륙별로 비교해 보아도 심각한 수준이다. 북유럽, 서유럽, 북미 지역 국가를 제외한 대부분 국가보다 비우호적인 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

이러한 중국에 대한 비우호적인 인식은 한중관계에 대한 평가에도 영향을 끼치고 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 '통일의식조사' 결과에 의하면, 한국인은 중국을 '경쟁 대상'에서 점차 '경계 대상'(2007년 31.0%→2021년 51.8%)으로 인식하고 있는 것으로 나타난다. 이와 함께, '협력 대상'으로 인식한다고 답한 비율이 4.8%p 감소한 것에 반해 '적대 대상'은 7.5%p 증가하였음을 알 수 있다. 눈여겨볼 부문은 4강 국가 중 한국인은 미국만을 '협력 대상'으로 인식하고 있다는 점이다.

### 한반도 평화·통일 위해 중국의 역할 기대했지만, '북한 편향적' 정책에 실망해

2010년 한국인의 대중국 호감도가 22.0%까지 하락하는 데 영향을 끼친 외교·안보 이슈는 천안함 피격과 연평도 포격 사건이다. 두 사건 모두 한중 간 이슈는 아니지만, 사건 처리 과정에서 중국이 보인 '북한 편향적인 입장'으로 인해 수교 당시 품었던 중국의 전향적인 역할에 대한 기대감이 무너졌다고 할 수 있다. 이로 인해 한반도 평

화를 위협하는 국가 중 중국을 선택한 비율과 한반도에 전쟁이 발생 시 중국이 북한을 도울 것이라고 답한 비율 모두 증가한다. 2015년 61.0%까지 회복되었던 대중국 호감도가 2021년 22.0%까지 다시 하락하는 데 영향을 끼친 외교·안보 이슈는 복합적이다. 2016년에 발생한 사드배치 이슈가 결정적이었지만, 이어도 이슈를 포함한 중국의 방공식별구역 설정과 무단 침입, 불법 조업, 중국의 해양 영토분쟁 등이 ‘악순환’ 관계를 형성하면서 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

2010년부터 발생한 외교·안보 이슈들에 의해, 한국인의 대중국 인식이 악화되었지만 한반도 평화·통일을 위해 중국의 협조가 필요하다는 ‘기대 심리’는 여전히 가지고 있는 것으로 나타난다. 또한, 실질적 이슈인 북핵 문제 해결을 위한 중국의 조정(혹은 중재) 역할에 대한 기대감도 제4차 북핵 실험이 일어나기 전까지는 높았음을 알 수 있다.

### 중국 경제발전에 기대감 높지만 정치체제와 리더십에 대해선 부정적 태도 보여

한국인들은 중국의 정치체제와 경제 이슈에 대해 다소 상반된 인식을 가지고 있는 것으로 확인된다. 2016년 사드배치로 인한 중국의 경제보복 사건이 터지기 전까지 중간 경제 마찰이 대중국 인식에 미친 영향은 미비했던 것으로 나타난다. 이에 반해, 중국의 권위주의 정치체제와 발전모델 등에 대해서는 매우 부정적인 태도를 보이고 있다. 첫째, 한국인은 중국 지도자의 리더십에 대해 상대적으로 부정적 인식을 가지고 있다. 둘째, 중국의 인권 상황과 관련 정책에 대해서는 크게 우려하고 있는 것으로 나타난다. 우산혁명과 홍콩 범죄인 인도법 반대 시위에 더해 티베트와 신장지역 인권 이슈가 불거지면서 중국 정부가 인권을 존중하고 있다는 답변이 2021년 7.0%에 불과할 정도이다. 셋째, 중국 정부의 환경 정책에 대한 불신이 가득함을 알 수 있다. 특히, 황사와 미세먼지의 주범으로 중국을 지목하고 있다. 마지막으로, 코로나19에 대한 중국 정부의 대응 방식은 한국인의 대중국 인식 악화에 ‘치명타’를 안긴다. 2021년 관련 여론조사에서 코로나19는 가장 부정적인 ‘역사적 사건’ 1위로 꼽히게 된다. 주목할 점은 중국의 정치체제와 발전모델에 대해 부정적 인식을 가지고 있는 것에 반해 중국 부상에 대해서는 여전히 높은 기대감을 가지고 있다는 것이다. 2020년 실시한 여론조사에서 70.0%가 2030년 중국이 초강대국이 될 것이라고 대답하였고(미국 78.0%), 2022년 실시한 조사에서는 55.0%가 중국의 영향력이 증가하고 있다고 답하였다(미국 32.0%).

## 한중 역사·문화 동질성 외려 갈등 유발해··사회·문화 교류로 협력 기반 마련해야

한중 양국 간 역사·문화적 동질성이 협력의 촉매제가 아닌 갈등 요인으로 등장한다. 유사성을 바탕으로 한 사회·문화교류가 양국 국민 간 인문적 유대관계를 공고히 시키는 역할을 하지 못하고, 오히려 갈등을 유발시키고 있다. 한국인의 대중국 인식 악화에 처음이자 결정적으로 영향을 미친 사건은 2003년과 2006년에 발생한 동북공정 이슈이다. 2009년까지 특별한 외교·안보 이슈가 없었음에도 불구하고 대중국 호감도가 41.0%까지 하락하는 데 직접적인 영향을 끼친 사건이다. 문제는 동북공정 이슈는 정부 간 구두 합의로 일단락이 되었지만, 그 이후 매년 정체성과 관련된 문화 귀속권 문제이자 글로벌 문화표준 이슈들이 발생하면서 한국인의 뇌리에 ‘각인’이 되고 있다는 것이다.

불행 중 다행인 것은 사회·문화 교류를 통해 상호 교감하고 이해를 증진시켜 실질적 교류·협력의 기반을 마련할 수 있다는 판단과 기대가 완전히 사라지지 않았다는 점이다. 2010년과 2022년 중국 생활 경험이 있는 전공자를 대상으로 하는 설문조사에서 중국 경험 이후 중국과 중국인에 대한 인식이 긍정적으로 변했다는 비율이 높아졌고, 여러 이슈에 대해 ‘중립적’인 태도를 보이는 비율 역시 높음을 발견할 수 있다.

## 서울시 대중국 도시외교, ‘문제 해결 중심’의 분야별 전문화된 정책 수립 필요해

무너진 한중 양국 간 신뢰 관계를 회복하고 대중국 도시외교 추진동력을 재차 얻기 위해 대중국 ‘기대심리’와 ‘반중 정서’ 두 가지 관점에서 도시외교 6대 어젠다별 전문적인 외교 전략 수립이 필요하다. 6대 어젠다 중 ‘평화구축’과 ‘경제·식량’은 ‘기대심리’가 더욱 내포된 분야로 협력 강화(‘평화구축’은 교류 모색)가 추진 방향이 되어야 할 것이다. 구체적인 외교 형태로는 각각 (다자)공공외교와 (양자)경제외교가 될 수 있다. 그 외 ‘환경’, ‘보건·의료’, ‘인권’, ‘문화’ 어젠다는 모두 ‘반중 정서’의 원인이 되는 분야로 문제 해결 중심의 도시외교를 펼쳐야 할 것이다. 어젠다별 집중해야 할 외교 형태로 ‘환경’은 (다자)환경외교, ‘보건·의료’는 (다자)위기외교, ‘인권’은 (다자)공공외교 그리고 ‘문화’는 (양자)시민외교를 우선적으로 검토해 볼 수 있다. 이들 외교 형태를 중심으로 성질에 맞는 구체적인 정책 수립이 필요하겠다.