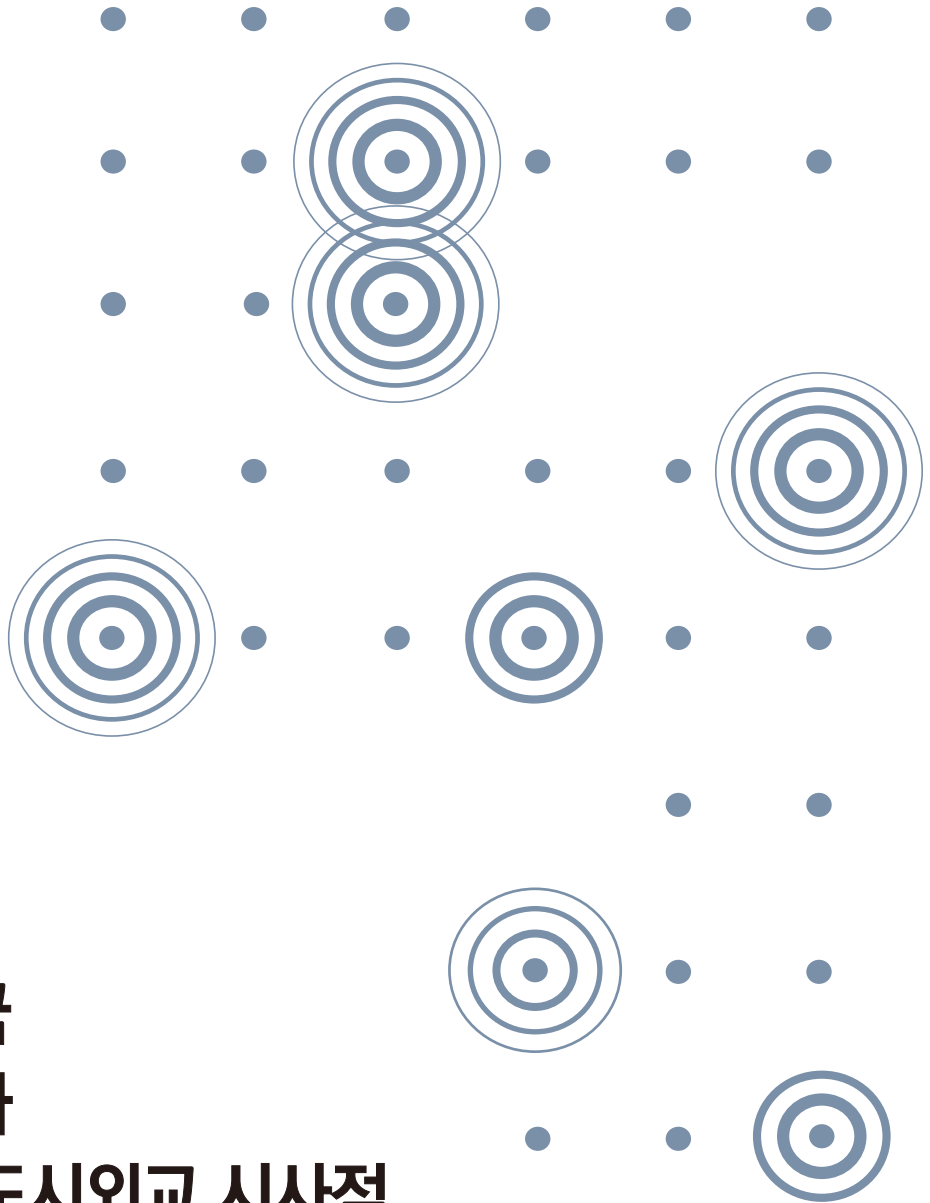


정책리포트

제384호 2023. 11. 20



—  
**한국인의 대중국  
기대심리 변화와  
서울시 대중국 도시외교 시사점**

이민규

연구위원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고

서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

#### 제384호

한국인의 대중국 기대심리 변화와 서울시 대중국 도시외교 시사점

발행인 박형수

편집인 백선혜

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2023년 11월 20일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「한국인의 대중국 기대심리와 반증 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2023. 11. 20  
서울연구원 정책리포트  
384

---

## 한국인의 대중국 기대심리 변화와 서울시 대중국 도시외교 시사점

이민규 연구위원  
02-2149-1121  
mglee@si.re.kr

요약	3
I. 한중관계 실태와 한국인의 대중국 인식	4
II. 한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서 요인	7
III. 서울시 대중국 도시외교의 정책적 시사점	13

## 요약

지난 30년 한중 양국의 비약적인 발전에도 불구하고 '반중 정서'가 사회적 이슈가 될 만큼 한국인의 대중국 인식은 악화된다. 1992년 수교 당시 중국에 품었던 '기대감'이 일정 수준 유지가 되고 있지만 일련의 사건·사고를 겪으면서 무너지기 시작하였고, 부정적 인식이 '인식화'되고 있다. 서울시는 무너진 양국 간 신뢰를 회복하고 도시외교의 동력을 확보하기 위해 '반중 정서'와 '기대심리' 두 측면에서 분야별 전문화된 외교를 추진해야 한다.

---

### 한중 양국 전 분야 교류·협력의 비약적 급증에 반해 '반중 정서' 현상 심각한 수준으로 악화

한중 양국은 상이한 정치·안보 체제에도 불구하고 긴밀한 경제협력과 인문 교류를 바탕으로 전략적 관계로 발전한다. 2000년대부터, 전 분야에 걸쳐 갈등이 발생하지만 '양호'한 상태를 유지하고 있으며 '분쟁' 관계로 악화되지 않는다. 하지만, 한국인의 대중국 호감도는 2021년 22.0%까지 떨어지는 등 급락하게 되고 중국을 '경계'의 대상으로 인식한다. 문제는 한국인의 '반중 정서'가 실제 한중관계를 반영하지 못할 뿐 아니라 전 세계 대부분 국가보다도 심각한 수준이라는 점이다.

### 한반도 평화와 중국의 경제적 부흥 기대감 유지, 단 일련의 사건·사고로 부정적 인식 심화

한국인은 중국에 대해 '기대'와 '실망'이 혼재된 이미지를 가지고 있다. 외교·안보 분야, 한국인은 한반도 평화·통일을 위해서는 중국의 '도움'이 절대적으로 필요하다고 인지하고 있다. 단, 북한과 영토 관련 이슈에서 보여준 중국의 북한 편향적인 입장과 공세적 외교 형태로 인해 기대감이 무너졌을 뿐 아니라 중국 부상을 '위협'으로 인식한다. 정치·경제 분야, 한국인은 중국의 경제성장과 초강대국으로의 부상에 큰 기대감을 가지고 있는 것에 반해 정치체제와 그 기반의 발전모델에 대해서는 부정적 인식을 가지고 있다. 사회·문화 분야, 한국인은 중국의 문화부흥 정책을 역사 왜곡으로 인식하며 역사·문화적 동질성에서 '비슷함'보다는 '다름'에 주목한다.

### '반중 정서'와 '기대심리' 두 측면에서 대중국 분야별 전문화된 정책 기획 및 수행 필요

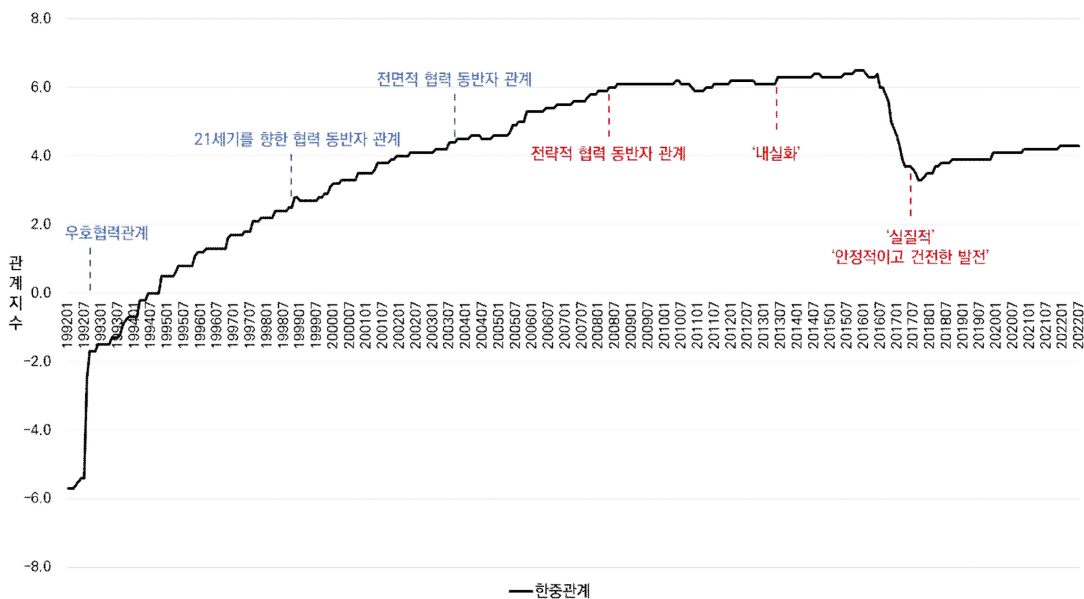
무너진 양국 간 신뢰를 회복하고, 대중국 도시외교 추진동력을 재차 얻기 위해 '문제 해결 중심'의 분야별 전문화된 도시외교를 추진해야 할 것이다. 첫째, 한반도 평화·통일을 위해 '평화구축' 다자 공공외교 가능성을 모색한다. 둘째, 미중 기술경쟁과 한중 양국 경제 상황에 맞는 새로운 경제협력 모델을 구축한다. 셋째, 실질적인 문제 해결을 위한 다자 환경외교를 전면적으로 전개한다. 넷째, 신속한 위기 대응이 가능한 보건·의료 분야 위기관리 시스템을 구축한다. 다섯째, 인권 인식 증진을 위한 다자 공공외교를 검토한다. 여섯째, 정부 주도의 역사·문화 시민외교를 기획하고 지원한다.

# I. 한중관계 실태와 한국인의 대중국 인식

## I 한중관계 비약적 발전 속 악화된 대중국 인식

### ‘표면적’ 한중관계 등급 지속 격상, 전 분야 교류·협력 비약적 급증

- 상이한 정치·안보 체제에도 불구하고 긴밀한 경제협력과 인문 교류를 바탕으로 전략적 관계로 발전
  - 정치적으로 2008년 ‘전략적 협력동반자관계’(战略合作伙伴关系)로 격상
    - 2022년 6월 말 기준, 2019년 12월 코로나19 발생 전까지 총 47회 정상회담 개최
    - 2022년 5월 말 기준, 군사 분야 교류 총 69회
  - 경제적으로 2021년 말 기준 무역 규모 약 3,015억 달러로 약 47배 증가
  - 사회·문화적으로 역대 최고치인 2016년 기준 방문자 약 1,284만 명 기록



자료: 이만규, 박은현, 「한중관계 30년 진단과 전환기 서울시 대중국 도시외교 전략」(서울: 서울연구원, 2021), p.2 바탕으로 업데이트.

[그림 1] 한중관계 발전 추세

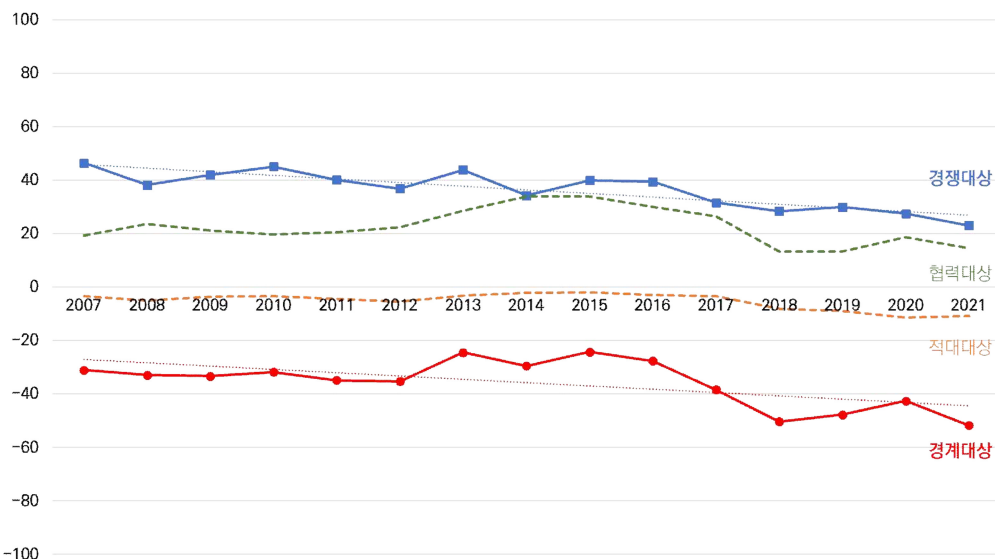
### 한중관계는 갈등기에 접어들었으나 ‘양호’(良好)한 상태로 ‘협력 수준’도 유지

- 한중관계 발전기와 조정기를 거쳐 갈등기에 접어들었고, 양적 ‘성장’에 걸맞은 질적 ‘발전’이 이루어지지 않았다는 평가
  - 미중 패권 경쟁과 6차례 북핵 실험을 포함한 북한의 도발로 외부 구조와 변수의 영향이 더욱 부각되고, 미중 양국 사이에서 선택을 강요받는 ‘전략적 딜레마’ 상황에 빠지는 등 한중 관계가 미중관계에 ‘종속화’ 되는 현상 발생
  - 국가이익을 둘러싼 갈등이 연성안보 이슈에서 경성안보 이슈로 점차 변화

- 중국 칭화대학교 한중관계 지수에 의하면, 양국 관계는 2017년 9월 3.3까지 하락하지만 ‘양호’한 관계를 여전히 유지
  - 한중관계는 ‘우호’(友好, 6~9)에서 ‘양호’(3~6) 수준으로 하락하지만, 긍정적인 수준을 유지
  - ‘불화’(不和, 0~-3) 이하 척도(-9~9)로 내려가지 않음
- 사건계수자료(GDELT)를 활용한 한중관계 평가지수 분석에 의해서도 김대중 집권 시기부터 계속 44.03~44.87 구간 유지
  - 김영삼 집권 시기 52.39에서 문재인 집권 시기 44.61로 7.78p 빠지지만, 노무현 집권 시기 46.68을 기록한 것을 제외하고 44.0대 유지
  - ‘협력’과 ‘분쟁’의 관점에서 지난 30년 동안 큰 변동성을 보이지 않음

### 한국인의 대중국 호감도 2017년 기점 급락, ‘경계 대상’으로 인식 시작

- 퓨 리서치센터(Pew Research Center)의 대중국 여론조사 결과에 의하면, 한국인의 대중국 호감도는 2015년 61.0%에서 2021년 22.0%로 하락
  - 2002년 66.0%에서 2009년 41.0%까지 하락한 후에 2015년 61.0%까지 반등하지만, 다시 22.0%까지 급락
- 서울대학교 통일평화연구원의 ‘통일의식조사’ 결과에 의하면, 한국인은 한중관계를 ‘경쟁’에서 ‘경계’ 관계로 인식하기 시작
  - ‘경쟁’ 관계로 답한 비율은 2007년 46.4%에서 2021년 23.0%로 감소한 것에 반해, ‘경계’ 관계로 답한 비율은 31.0%에서 51.8%로 증가



자료: [https://ipus.snu.ac.kr/blog/archives/research\\_cat/unification\\_perception-survey](https://ipus.snu.ac.kr/blog/archives/research_cat/unification_perception-survey)(서울대학교 통일평화연구원 홈페이지) 참고해 작성.

[그림 2] 한국인의 한중관계에 대한 인식 추이

## 2021년 대중국 호감도가 22.0%까지 하락하는 와중에도 한중관계 지수는 ‘양호’한 관계 유지

- 한중관계 지수와 한국인의 대중국 호감도 간 유의미한 상관관계 존재하지 않음
  - 한국인만큼 중국에 비우호적인 인식을 가지고 있는 미국, 일본, 호주 같은 경우는 관계와 인식 간 높은 상관성을 보임

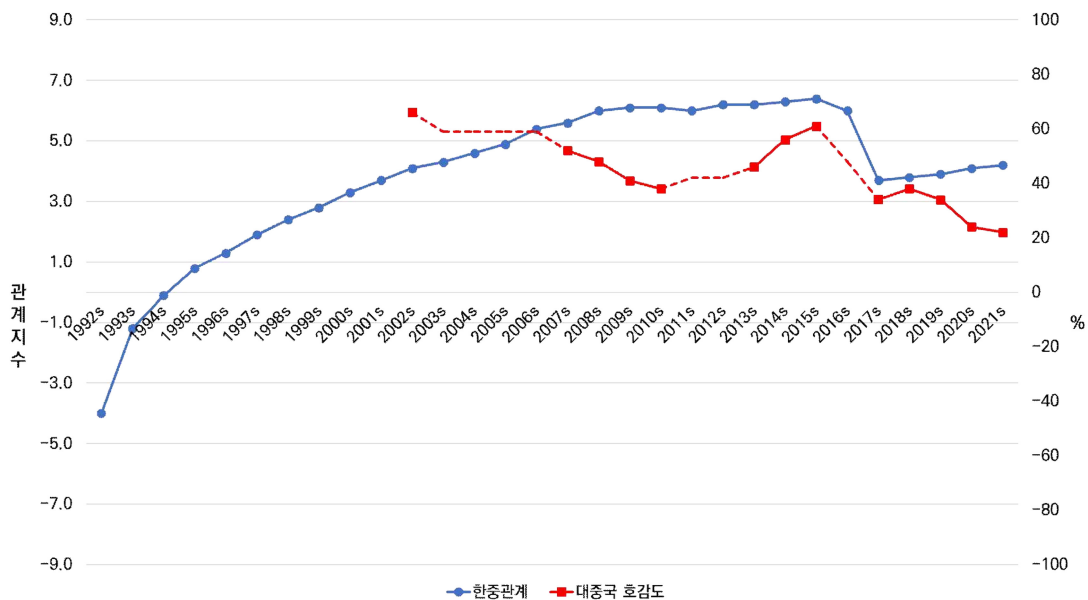
[표 1] 중국과 주요 국가 양자관계 지수와 호감도 상관관계

국가	상관관계	국가	상관관계
한국-중국	0.2776	호주-중국	0.7852***
미국-중국	0.7955***	일본-중국	0.7011***

주 1: \*는  $p < 0.05$ , \*\*는  $p < 0.01$ , \*\*\*는  $p < 0.001$ 을 의미함

자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.5.

- 한국인의 반중 정서가 실제 한중관계뿐 아니라 다른 국가에 비해서도 심각한 수준
  - 2019년 기준 동유럽 8개 국가 중 한국보다 대중국 호감도가 낮은 국가는 체코(27.0%)뿐 이고, 대부분 40.0%대 이상의 호감 보임
  - 2021년 기준 10개 유럽 조사국 중 스웨덴(18.0%), 독일(21.0%), 덴마크(2020년 22.0%)를 제외하고 한국보다 중국에 대한 호감도 높음
  - 2013~2019년 기간 중남미 지역 10개 조사국 대부분 41.0~61.0%의 호감도 보임
  - 2015~2019년 기간 11개 아프리카 지역 국가들의 대중국 호감도는 남아프리카(2016년 41.0%)를 제외하고 대부분 49.0~80.0% 구간으로 중남미 국가보다 더 높음
  - 2019년 기준 중동 지역 9개 조사국 중 요르단과 터키를 제외하고 46.0~70.0% 구간 보임



자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.4.

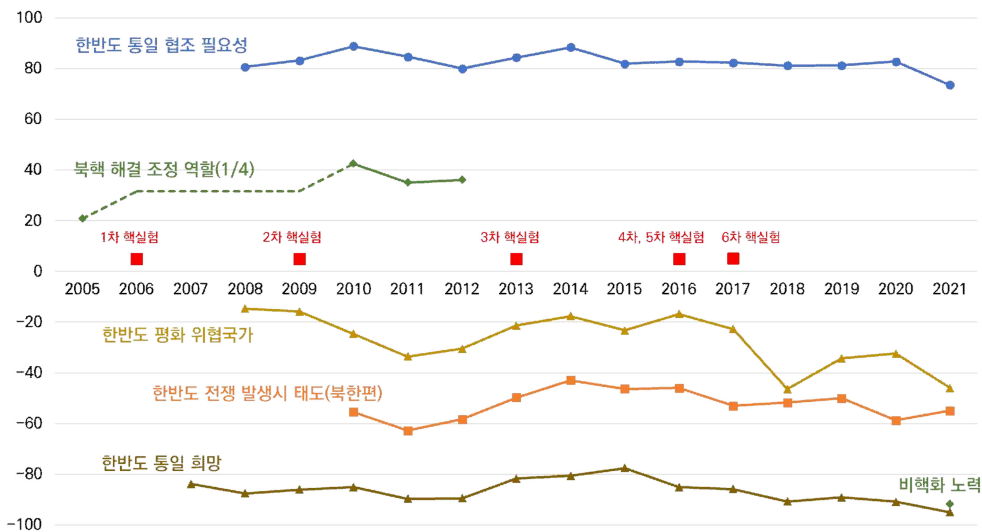
[그림 3] 한중관계와 한국인의 대중국 호감도 추이

## II. 한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서 요인

### I 한반도 평화 위한 중국 영향력 인지하나 전향적인 역할 기대감은 하락

#### 북핵 이슈 포함한 한반도 평화 문제 해결에 있어 한국인의 중국 역할 기대감 여전히 높음

- 한반도 평화와 통일 이슈는 한국이 중국과 수교를 결심한 주요 동인이자 목표
  - (한국궤렴연구소) 1992년 노태우 대통령 방중에 대해 85.2%가 의의가 있다고 대답
    - 기대감으로 국제외교와 북핵 역제를 선택한 비율이 각각 24.0%와 20.8%
- 북한의 연이은 핵실험으로 북한의 동맹국으로서 북핵 해결의 조정 역할 기대감 상승
  - (KBS 남북협력기획단) 2005~2012년 기간 중국의 적극적인 중재 노력을 북핵문제 해결의 돌파구로 답한 비율이 20.0~30.0%대로 나타남, ‘한국의 적극적 해결 노력’보다 높은 수치
    - 6자회담에 대한 긍정적 평가는 2013년 30.2%로 남북대화 38.7% 다음으로 높음
- 중국의 적극적인 협조 없이는 한반도 평화 더 나아가 통일이 어렵다고 인지
  - (KBS 남북협력기획단) 2021년 73.6%로 다소 떨어지지만 줄곧 80%대 유지



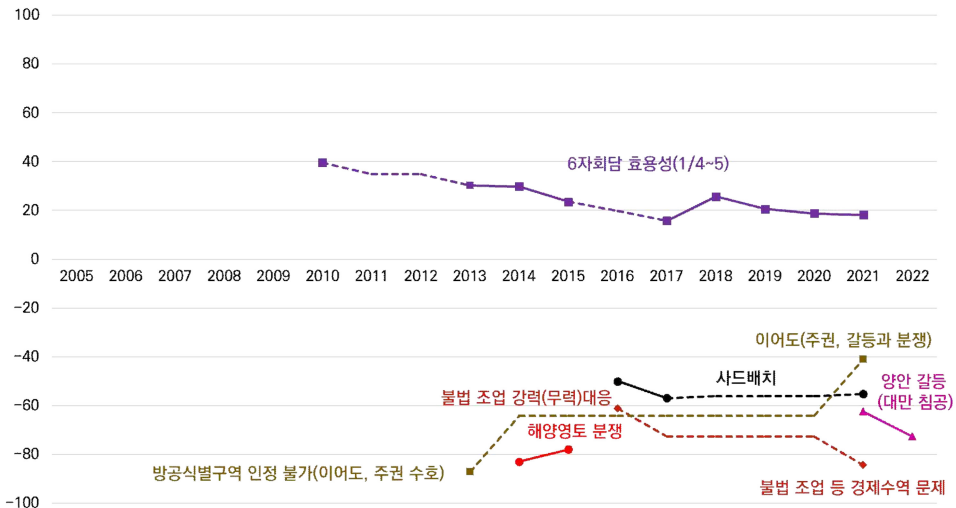
자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.4.

[그림 4] 한국인의 한반도 평화·통일 관련 대중국 인식 추이

#### 2010년 천안함 피격과 북한의 연평도 포격 사건에서 보인 중국의 ‘북한 편향적인 입장’으로 한국인의 대중국 인식 악화

- 수교 당시 품었던 북한 이슈를 둘러싼 중국의 전향적 역할 기대감 무너짐
- 후진타오(胡锦涛) 집권 1기 6자회담에서 보여준 의장국 ‘리더십’이 두 사건에서도 발현되길 기대 하였던 바람이 ‘희망적 사고’(wishful thinking)였음이 증명

- 한국인의 대중국 호감도가 2003년 66.0%에서 2010년 38.0%로 하락하는 데 영향
- (서울대학교 통일평화연구원) 한반도 평화를 위협하는 국가로 중국을 선택한 비율이 2009년 15.8%에서 2011년 33.6%까지 상승
  - 한반도 전쟁 시 중국이 북한을 도울 것, 2010년 55.5%에서 2011년 62.8%까지 상승



자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.29.

[그림 5] 한국인의 외교·안보 분야 주요 사건과 이슈에 대한 인식 추이

### 영토와 안보 관련 문제, 특히 사드배치 이슈 이후 대중국 이미지 악화는 물론 ‘악마화’

- 영토와 안보 관련 이슈 부정적 인식 형성에 영향, 이슈 간 상호 영향을 끼친 ‘악순환’ 관계 형성
  - 한국인의 대중국 인식이 2015년 61.0%에서 2021년 22.0%까지 하락
- 사드배치 이슈 한국인의 대중국 인식 악화뿐 아니라 전환에 결정적 역할
  - (한국갤럽) 사드배치 찬성, 2016년 7월 50.0%에서 2017년 7월 57.0%로 상승
  - (넥스트리서치) 2022년 8월 55.3% 사드 기지 정상화에 찬성
- 중국어선 불법 조업, 특히 2016년 한국 수협 관계자들의 규탄 집회 계기로 주요 갈등으로 부각
  - 중국어선의 불법 조업과 2005년 중국어선 4척 나포 사건, 2008년 한국 해경 순직 사건 등 2010년 38.0%까지 대중국 호감도 급락에 영향
  - (리얼미터) 2016년 61.3%는 정부가 무력 사용 등 강력히 대응해야 한다고 응답
  - (시사IN 조사) 2021년 84.3%가 불법 조업 등 경제수역 문제를 부정적으로 응답
- 이어도 수역 상공을 포함하는 방공식별구역 설정과 무단진입 또한 인식 악화에 기름을 부은 이슈
  - (JTBC 등) 2013년 87.1%가 중국이 선포한 방공식별구역을 따를 필요 없다고 응답
  - (국립해양조사원 등 조사) 적극적인 해양 경계 확정 협상과 외국 어선 불법 어업단속 및 처벌 강화를 각각 33.0%와 29.0% 선택하는 등 정부의 강경한 태도 주문

# I 중국 발전모델에 대한 부정적 인식에 비해 부상 기대감은 여전히 높아

## 미국과의 패권 경쟁에서 초강대국으로 부상할 것이라는 기대감 여전히 높음

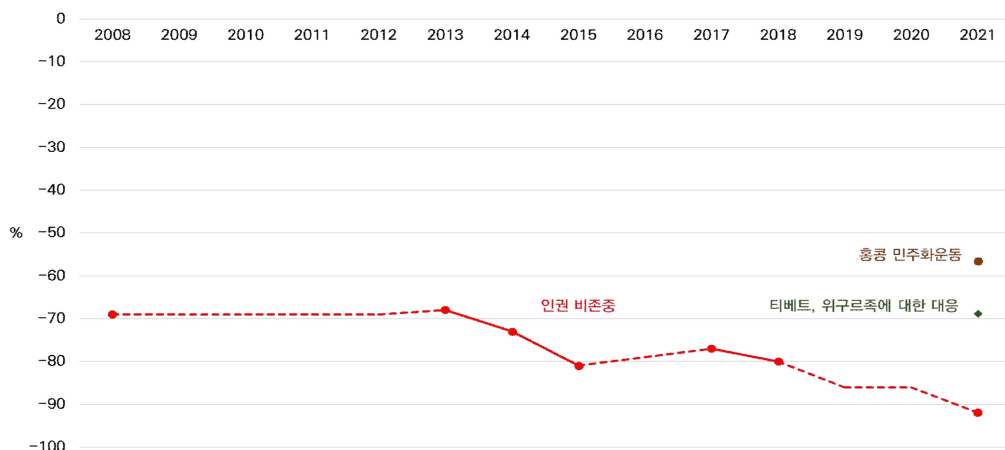
- 중국이 미국을 대체하여 세계 초강대국이 될 것이라는 인식 지속 상승
  - (퓨 리서치센터) 2008년 47.0%에서 2017년 56.0%까지 상승
    - 2022년 55.0%는 중국의 영향력이 증가하고 있다고 응답
  - (한국갤럽) 2020년 11월 70.0%가 2030년 중국이 초강대국이 될 것으로 전망

## 사드배치로 인한 중국의 경제보복으로 중국 경제성장과 경제협력에 대한 기대감 무너짐

- 대중국 인식이 악화되는 와중에도 중국 경제성장에 대해 기대감 표출
  - 1999년 마늘 분쟁, 2000년 납꽃게 분쟁, 2005년 김치 분쟁의 영향 미미
  - (퓨 리서치센터) 중국의 성장을 ‘좋은 일’(good thing)로 답한 비율이 2007년 36.0%에서 2010년 45.0%까지 상승
- 중국의 경제보복으로 높은 경제적 상호의존도에 대한 부정적 인식 형성
  - (JTBC 조사) 2017년 3월 84.3%가 한국 경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 답변
  - (시사IN 조사) 2021년 78.9%가 부정적 인식을 가지게 된 사건으로 응답

## 중국의 정치체제와 발전모델에 대해서는 줄곧 부정적 인식 표출, 낮은 정치적 신뢰도

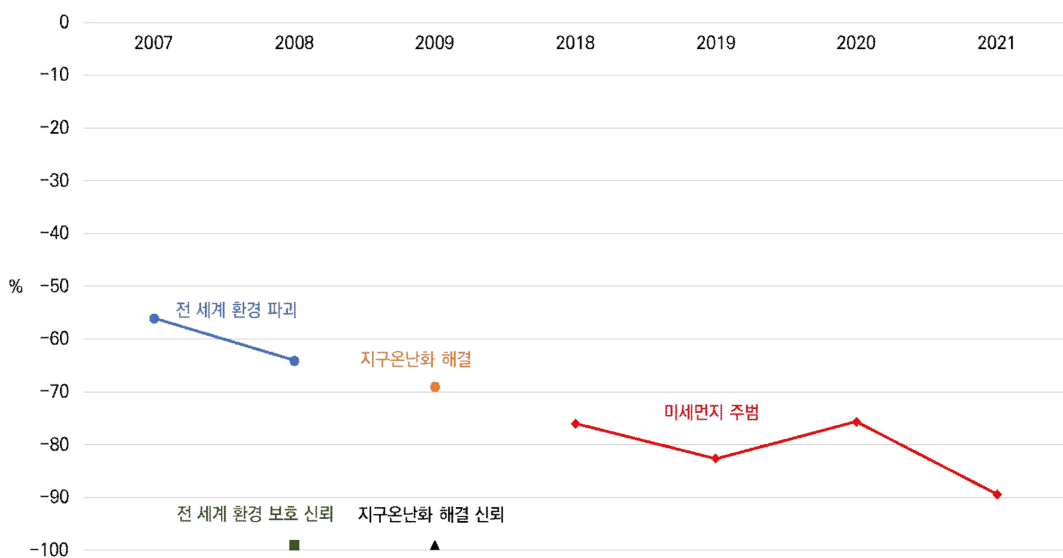
- 중국의 발전모델에 대한 호감도 다른 아시아 국가 대비 매우 낮음
  - 2010~2013년 기간 12개 아시아 국가 국민 상대 여론조사 결과, 12.2%가 긍정적으로 대답, 한국인은 8.2%로 더욱 부정적인 시각 보임



자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.37.

[그림 6] 한국인의 중국 인권 정책과 이슈에 대한 인식 추이

- 중국 정치체제에 대한 불신으로 중국주석의 리더십에 낮은 신뢰를 보임
  - (퓨 리서치센터) 중국주석을 신뢰한다고 답한 비율은 2007년 27.0%에서 2014~2015년 57.0~67.0%까지 상승하지만 2021년 15.0%까지 급락
- 중국의 인권 상황과 관련 정책을 크게 우려
  - (퓨 리서치센터) 중국 정부가 인권을 존중한다고 답한 비율은 2008년 23.0%에 불과, 2015년 15.0%에서 2021년 7.0%까지 급락
  - (시사IN 조사) 티베트, 위구르족에 대한 대응(68.9%)과 홍콩 민주화 운동(56.6%)을 중국에 대한 부정적 인식 형성에 영향을 끼친 사건으로 선택
- 중국의 환경오염과 정부의 환경 정책에 대한 불만 팽배
  - (퓨 리서치센터) 2008년과 2009년 99.0%의 절대다수 한국인은 중국 정부가 환경 보호와 지구 온난화 문제 해결을 위해 ‘옳은 일’(right thing)을 하고 있지 않다고 대답
- 코로나19에 대한 중국 정부의 대응 방식은 대중국 인식 악화에 ‘치명타’를 안김
  - (퓨 리서치센터) 2020년 79.0%가 중국의 대응에 부정적 의견 표출
  - (시사IN 조사) 2021년 코로나19는 가장 부정적인 ‘역사적 사건’ 1위에 꼽혔으며(87.3%), 중국의 대응은 행위·사건 중 두 번째(86.9%)로 부정적으로 평가됨
  - (쿠키뉴스 조사) 2020년 87.2%가 중국인의 입국을 전면(58.3%) 혹은 부분적(28.9%)으로 금지해야 한다고 답변
  - (참세상 조사) 2022년 코로나19 기간 혐오 표현을 가장 많이 접한 집단으로 중국(60.5%) 선택, ‘코로나19=중국’ 등식 설립



자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.38.

[그림 기] 한국인의 중국 환경·전염병 정책과 관련 이슈에 대한 인식 추이

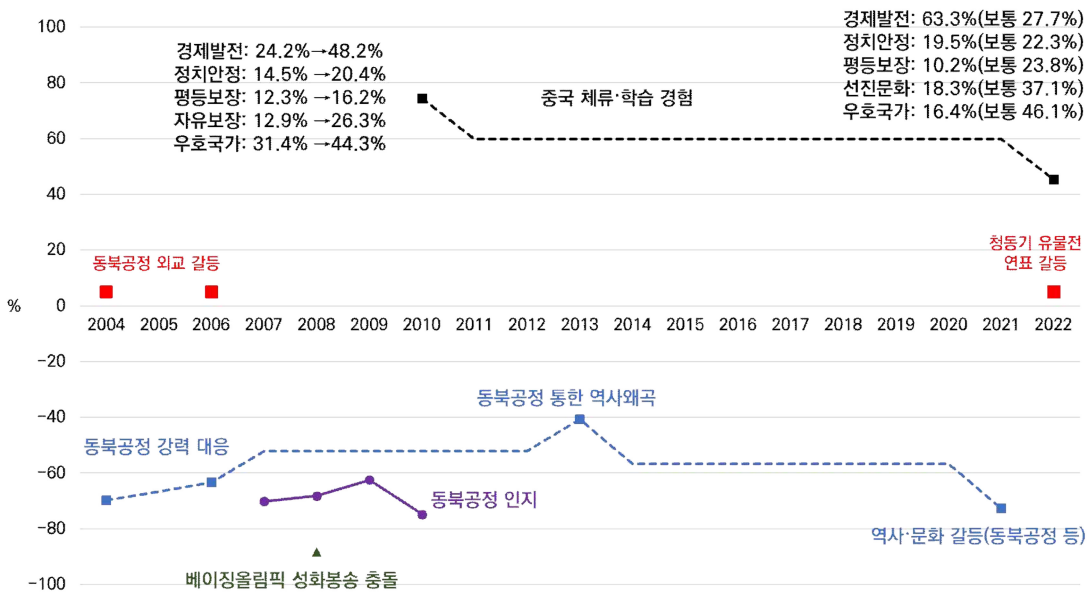
## I 역사·문화적 동질성 협력의 촉매제가 아닌 갈등 요인으로 등장

역사·문화적 유사성을 바탕으로 한 사회·문화교류가 양국 국민 간 인문적 유대관계를 공고히 시키는 것이 아닌 갈등을 유발하고 인식을 악화시키는 요인으로 작용

- 한중 양국 국민의 강한 민족주의 정서와 중국의 문화부흥 정책 등이 영향

### 동북공정 이슈는 한중 양국 간 대표적인 역사·문화 갈등이자 ‘제1 전환점’이라 평가

- 동북공정 이슈는 한국인의 대중국 인식 악화에 결정적인 영향을 끼친 사건이자 인지화 특징을 보임
  - 대중국 인식이 2002년 66.0%에서 2010년 38.0%까지 악화되는 데 결정적 요인
  - (조인스닷컴 등) 2004년과 2006년 고구려 역사 왜곡에 대해 강경하게 대응해야 한다는 답변이 각각 69.7%와 63.4%나 될 정도로 ‘공분’을 삼
  - (동북아역사재단 조사) 2007~2010년 62.5~74.8%가 동북공정을 인지
  - (한반도미래재단 조사) 2013년 6월 한중정상회담 앞두고 회담에 대한 높은 기대(74.4%)에도 불구하고 역사 왜곡(40.7%)을 가장 우려 사안으로 선택



자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.42.

[그림 8] 한국인의 주요 사회·문화 이슈에 대한 인식 추이

## 동북공정은 ‘정체성’과 관련된 문화 귀속권 문제이자 글로벌 문화표준과 관련 이슈

- 고구려 역사라는 개별 사안이 아닌 역사적, 구조적 문제
- 동북공정 이슈가 표면적으로 일단락된 이후에도 역사·문화 갈등 지속 발생
  - 대부분 민간이 갈등의 주체이고, 미디어 등 언론 보도가 중심에 있으면서 ‘각인’ 효과를 배가시킴

[표 2] 한중 간 대표적인 사회문화 갈등 사례

시기	갈등 사례	대중매체
2004년	• 동북공정	
2005년	• 강릉 단오제 유네스코 등재	
2006년	• 동북공정	
2007년	• (창춘 동계아시아게임 시상식) 한국 여자 쇼트트랙 선수들의 ‘백두산은 우리땅’ 퍼포먼스	
2008년	• 공자 한국인설(說) 설전	
	• 베이징올림픽 성화 봉송 폭력 사태	
	• SBS 베이징 올림픽 개막식 리허설 사전 보도	○
2010년	• 첨단 정보기기 한글 자판 국제표준화 논란	
2011년	• 아리랑 중국 국가무형문화유산 등재	
2016년	• 대만 출신 아이돌 가수의 ‘청천일백기’ 사건	○
	• KBS 드라마 ‘무림학교’ 인민폐 소각 장면	○
2020년	• MBC ‘놀면 뭐하니?’, “마오 어때요” 발언	○
	• BTS의 한국전쟁 관련 밴 플리트상(Van Fleet Award) 수상소감	○
	• 중국 모바일 게임 샤이닝니키, 한복 왜곡 논란	
2021년	• 중국 유명 유튜버 리쯔치(李子柒), 김치를 중국음식으로 소개	○
	• tvN 드라마 ‘빈센조’, 중국 브랜드 비빔밥 PPL 논란	○
	• SBS 드라마 ‘조선구마사’ 역사 왜곡 논란으로 폐지	○
2022년	• 베이징동계올림픽 개막식 조선족 한복 논란	
	• 한·중·일 고대 청동기 유물전 연표 논란	

자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.43.

## 인적교류 통한 상호 교감과 이해 증진이 교류·협력의 기반을 마련할 수 있다는 기대 아직 유효

- 중국에 대한 관심과 생활(유학 포함) 경험이 있는 한국인의 대중국 인식이 상대적으로 긍정적임
  - 대부분 민간이 갈등의 주체이고, 미디어 등 언론 보도가 중심에 있으면서 ‘각인’ 효과를 배가시킴
  - 2010년 3~4월 중국 관련 전공자 311명(6개월~2년 이상 체류 비율 79.9%) 대상 설문조사 결과, 86.6%가 중국 체류 경험이 중국과 중국인에 대한 인식을 변화시킴(긍정 74.3%)
  - 2022년 중국 학습자 256명(경험 73.4%) 대상 설문조사 결과, 중국을 중립적으로 인지

### Ⅲ. 서울시 대중국 도시외교의 정책적 시사점

#### Ⅰ 대중국 도시외교, '문제 해결 중심'의 분야별 전문화된 정책 수립 필요

##### '평화구축' 다자 공공외교 가능성 모색

- 도시 간 국제기구 활동 중심, 한반도 평화 분위기 조성하고 '핵 없는 한반도' 위한 도시 연합 구축

##### 리스크 상쇄 경제외교 강화 전략 재검토

- 미중 기술경쟁과 경제보복을 염두에 둔 새로운 상호 보완적인 경제협력 모델 구축

##### '문제 해결' 다자 환경외교 전면 전개

- 다자 내 양자 혹은 다자 내 소다자 형태의 환경 교류와 실질적 협력 방안 모색

##### '보건·의료' 다자 위기외교 방안 마련

- 위기 상황이 발생하였을 때 신속한 위기 대응이 가능한 위기관리 시스템 구축

##### 인권 인식 증진 다자 공공외교 검토

- 인권을 핵심 어젠다로 하는 도시 간 국제기구를 한중 지방정부 간 소통의 장으로 활용

##### 정부 주도의 역사·문화 시민외교 기획

- 시민이 주체가 되어 상호이해 증진을 위한 교류 활동 지원

##### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
'평화구축' 다자 공공외교 가능성 모색	- 도시 간 국제기구 활동 중심, 한반도 평화 분위기 조성하고 '핵 없는 한반도' 위한 도시 연합 구축
리스크 상쇄 경제외교 강화 전략 재검토	- 미중 기술경쟁과 경제보복을 염두에 둔 새로운 상호 보완적인 경제협력 모델 구축
'문제 해결' 다자 환경외교 전면 전개	- 다자 내 양자 혹은 소다자 형태의 교류와 실질적 협력 방안 모색
전염병 대응 다자 위기외교 방안 마련	- 위기 상황이 발생하였을 때 신속한 위기 대응이 가능한 위기관리 시스템 구축
인권 인식 증진 다자 공공외교 검토	- 인권을 핵심 어젠다로 하는 도시 간 국제기구를 한중 지방정부 간 소통의 장으로 활용
정부 주도의 역사·문화 시민외교 기획	- 시민이 주체가 되어 상호이해 증진을 위한 교류 활동 지원

## I '평화구축' 다자 공공외교 가능성 모색

### 도시 간 국제기구 활동 중심, 한반도 평화 분위기 조성하고 '핵 없는 한반도' 위한 도시 연합 구축

- 통일, 북한(핵), 영토 등 이슈는 '평화구축' 도시외교 어젠다로 대중국 '기대심리'가 더 투영된, 협력 강화를 모색해야 할 영역
  - 한반도 평화·통일 이슈를 둘러싼 대중국 기대감이 상존해 있는 것에 반해 '평화 구축' 도시 외교 필요성에 대한 인식 부재
  - 북한과 영토 관련된 이슈들이 대상을 달리하여 지속 발생하고 있고, '반중 정서'의 원인인 만큼 한반도 더 나아가 동북아 평화 이슈를 둘러싼 소통 채널을 지방정부까지 확대 필요

[표 3] 외교·안보 분야 한국인의 대중국 '기대심리' 변화 추이와 지속성

이슈	기대심리			지속성
	2002~2010년	2011~2015년	2016~2021년	
통일	한반도 통일 협조			○
	80.7~88.9%(↑)	80.1~88.5%(→)	73.6~82.8%(↓)	
북핵	북핵 해결 중재 역할			X
	20.7~42.4%(↑)	35.1~36.2%(→)	-	
	6자회담을 통한 협상			
	39.6%	23.5~30.2%(↓)	15.8~25.7%(↓)	
	중국 주도 해결			
	-	14.7~17.0%(↓)	3.8~16.4%(↓)	

자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.49.

- 중국 부상, 미중 패권 경쟁과 연관된 전략적·이념적·감성적 문제인 만큼 다자외교 활동 중심으로 중국 도시와 다자 내 양자외교 혹은 평화 분위기 조성을 위한 중국 도시가 포함된 도시 연합 구축
  - 한중 양국만의 이슈가 아닌 미중 패권 경쟁과 직결된 이슈로 직접적인 해결은 어려움
  - 한반도 더 나아가 동북아 평화 분위기 조성하고, '핵 없는 한반도'에 대한 폭넓은 공감대 형성을 위한 교류 사업 추진
- 서울시 '평화구축' 도시외교 전략 마련과 틀 내에서 대중국 외교·안보 전략 구상 필요

[표 4] 서울시 '평화구축' 도시외교 3대 전략별 주요 정책(안)

3대 전략	추진전략	주요 정책
다자화	'평화구축' 국제기구 중심 다자외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '평화구축' 다자협력팀 어젠다 선정</li> <li>• '평화시장회의' 기반 국제기구 활동 점진적 확대</li> </ul>
제도화	'플랫폼' 기반 국제 다층 인적네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제 한반도 연구자 '서울클럽' 운영</li> <li>• '동북아·동남아 수도 시장회의' 신설</li> </ul>
정책화	'정책형' 평화·안보 공공외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '연대'와 '설득'의 대미 의원 공공외교 추진</li> <li>• 국내·외 외국인 대상 평화·안보 교육·교류 프로그램 신설</li> </ul>

자료: 이민규·박은현, 「서울시 평화구축 도시외교 전략과 정책」(서울: 서울연구원, 2021), p.77.

# I 리스크 상쇄 경제외교 강화 전략 재검토

## 미중 기술경쟁과 경제보복을 염두에 둔 새로운 상호 보완적인 경제협력 모델 구축

- 경제협력과 패권경쟁 등 이슈는 ‘경제·식량’ 도시외교 어젠다로 대중국 ‘기대심리’가 더 투영된, 협력 강화를 모색해야 할 영역
  - 경제성장을 바탕으로 한 중국의 부흥 가능성에 여전히 큰 기대감 존재
  - 중국이 특정 정치·외교적 목적을 달성하기 위해 경제력을 도구화하고, 미중 기술경쟁으로 선택을 강요받는 ‘전략적 딜레마’ 상황에 직면하는 등 상호의존도가 부담으로도 작용

[표 5] 정치·경제 분야 한국인의 대중국 ‘기대심리’ 변화 추이와 지속성

이슈	기대심리			지속성
	2002~2010년	2011~2015년	2016~2021년	
패권	미국 대체, 초강대국 성장			○
	47.0~49.0%(↑)	49.0~56.0%(↑)	56.0~70.0%(↑)	

자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.49.

- 중국의 경제력 도구화와 보복 위협이 상존한 상태에서 중국의 급속한 경제발전과 기술력 등을 고려한 새로운 경제협력 모델 구축 필요
  - 중국의 경제력을 바탕으로 하는 공세적(assertive) 대외정책 이미 ‘일상화’
  - ‘중국제조 2025’ 3단계 전략과 10대 전략산업 발표, 3단계(2035~2049년) 시기 제조업 선도국가를 목표로 제시

[표 6] 한중 경제협력 단계별 특징

구분	협력기반 구축 단계	협력 심화·확대 단계	협력 내실화 단계
시기	1992~2001년	2002~2012년	2013~2020년
협력 모델	보완적 협력자 (한국) 자본, 기술 + (중국) 노동력	보완적 협력자 (한국) 기술 + (중국) 시장	경쟁적 협력자 (한국) 기술 + (중국) 자본, 기술, 시장
투자 특징	한국의 일방적 직접 투자  • 중소기업 중심 • 연해 중심 • 단독 투자	중국 기업의 한국 진출  • 대기업 중심 • 대기업·중소기업 동반 진출 • 연해, 중서부 진출 확대 • 합자 진출 확대	상호 자본시장 투자 확대 상호 직접투자 확대  • 대기업과 기술 집약형 중소기업 • 중서부 지역 투자 확대 • 첨단 부품과 소재, R&D 및 신산업, 서비스업 • 합자, 자본 인수 등

자료: 이민규·박은현, 「한중관계 30년 진단과 전환기 서울시 대중국 도시외교 전략」(서울: 서울연구원, 2021), p.20.

# I '문제 해결' 다자 환경외교 전면 재개

## 다자 내 양자 혹은 소다자 형태의 교류와 실질적 협력 방안 모색

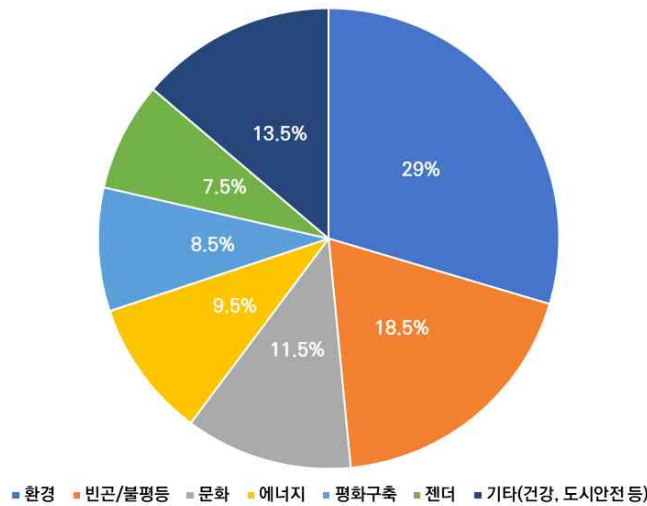
- 지구 온난화, 미세먼지 등 이슈는 '환경' 도시외교 어젠다로 '반중 정서' 형성에 영향을 끼친 요인
  - '환경'은 한중 양국이 모두 직면하고 있는 공동의 문제로 '관계 구축'이 아닌 '문제 해결' 중심의 교류·협력이 필요
  - 시민들의 실제 삶과 직결된 사안으로 문제 해결을 통해서만 대중국 인식을 긍정적으로 전환 가능, 가시적인 성과를 내지 못하는 단순 교류와 논의는 시민의 지지 획득 불가

[표 7] 정치·경제(환경) 분야 한국인의 '반중 정서' 요인과 지속성

이슈	기대심리		지속성
	2002~2010년	2016~2021년	
환경	지구 온난화 환경 정책(오염, 파괴)	황사·미세먼지	○

자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.50.

- 환경 이슈는 특정 국가와 지역의 노력으로 해결하기 어려운 대표적인 비전통안보 이슈로 다자협력 중심의 외교활동 필요
  - '환경'은 도시 네트워크의 핵심 어젠다
    - 2019년 기준 202개 도시 네트워크 이슈 중 환경이 약 29.0% 차지



자료: Michele Acuto and Benjamin Leffel, "Understanding the Global Ecosystem of City Networks", Urban Studies, Vol.58, No.9, 2021, p.1762.

[그림 9] 도시 네트워크 주요 어젠다 현황

- 중국 정부가 '생태문명'(生态文明) 건설이라는 관련 정책을 전략적으로 추진 중이지만, '민감한' 사안인 만큼 다자 내 양자 혹은 다자 내 소다자(서울시 대 중국 도시) 형태의 교류와 실질적 협력 방안 모색 필요

# I 전염병 대응 다자 위기외교 방안 마련

## 위기 상황이 발생하였을 때 신속한 위기 대응이 가능한 위기관리 시스템 구축

- 전염병 이슈는 ‘보건·의료’ 도시외교 어젠다로 ‘반중 정서’ 형성에 영향을 끼친 요인
  - ‘보건·의료’는 다자협력이 필수적인 비전통안보 이슈
    - 협력이 상대적으로 용이하고 전통안보 이슈 대비 정치적으로 덜 민감
  - 코로나19 이슈는 발원지와 책임론 등이 불거지면서 미중 패권 경쟁 영역으로 확대, 협력 이슈가 갈등 이슈로 변모
    - 국제정치적인 영향과 함께 전염병 만연 시기 일반적으로 나타나는 외국인 혐오 현상이 ‘반중 정서’에 설상가상이 되면서 양국 사이 해결해야 하는 이슈로 전환

[표 8] 정치·경제(전염병) 분야 한국인의 ‘반중 정서’ 요인과 지속성

이슈	기대심리		지속성
	2002~2010년	2016~2021년	
전염병	-	코로나19	△

자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.50.

- 상시적인 교류·협력보다 신속한 위기 대응이 더욱 중요
  - ‘보건·의료’ 분야에서 전염병 같은 경우는 여타 비전통안보 이슈보다 위기 대응이 신속히 이루어져야 한다는 측면에서 양국 간 위기관리 시스템 공동 마련 필요
    - 코로나19 이후 발생한 국제정치 변화 양상 종합적 고려
  - 전염병 확산 방지에서 외국인 혐오로 인한 범죄 행위 예방을 위한 일련의 정책 실행 필요

[표 9] 코로나19 이후 국제정치 주요 변화 양상

양상	주요 내용
강대국 리더십 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자국 우선주의와 신고립주의 영향 표면화, 글로벌 거버넌스 미작동</li> <li>• 백신 개발과 공공재 제공 협력 후순위로 밀리는 현상 발생</li> </ul>
국제기구 역할 약화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WHO의 ‘정치화’ 논란으로 컨트롤타워 기능과 신뢰 상실</li> <li>• UN 등 국제기구 내 ‘현실주의’ 특징 심화</li> </ul>
민족주의 현상 심화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘강한 국내정치 지향성’ 대두, ‘대중적 민족주의’ 표출</li> </ul>
권위주의 체제 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙집권적 통제 강화로 ‘시민자유’ 포기하는 현상 발생</li> <li>• 권위주의 기반 ‘중국식 방역모델’ 효율성 논쟁 발생</li> </ul>
중견국 역할 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘방역 모범국’으로서 소프트파워 향상</li> <li>• 방역 경험 공유, 선진 의료 장비와 물품 제공 등 다자 협력 강화</li> </ul>
국가 내 행위체 역할 부각	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘인간안보’ 개념 주목 받으면서 ‘집단’이 아닌 ‘개인’ 강조</li> <li>• 지방정부 간 국제적 연대와 협력 증가</li> <li>• 기업들의 기부와 백신 개발로 존재감 부각</li> </ul>

자료: 이민규 외, 「포스트 코로나 시대 서울시 도시외교」(서울: 서울특별시, 2021), p.39.

## I 인권 인식 증진 다자 공공외교 검토

### 인권을 핵심 어젠다로 하는 도시 간 국제기구를 한중 지방정부 간 소통의 장으로 활용

- 민주화 등 이슈는 ‘인권’ 도시외교 어젠다로 ‘반중 정서’ 형성에 영향을 끼친 요인
  - ‘인권’은 ‘주권’과 함께 인류의 보편적 가치이자 국제관계의 핵심 이념
  - ‘인권’은 도시 간 국제기구의 주요 어젠다 중 하나이지만, 정치적 민감성 때문에 한중관계에서 ‘회피’해 왔던 이슈
    - 상이한 정치체제를 상호 인정한다는 전제하에 수교와 교류·협력을 진행해 왔기 때문에 중국의 인권 상황과 관련 정책을 직접적으로 논의하는 것은 ‘불가능’한 것이 현실

[표 10] 정치·경제(인권) 분야 한국인의 ‘반중 정서’ 요인과 지속성

이슈	기대심리		지속성
	2002~2010년	2016~2021년	
인권	인권 비존중 정책	홍콩 민주화 운동 신장·티베트 지역 인권	○

자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.50.

- 양국의 인권 이슈에 접근하는 다른 인식 및 방법과 인권 증진을 위해 ‘보편적 인권’ 증진을 핵심 어젠다로 하는 소통 필요, 이런 측면에서 양자가 아닌 인권 관련 국제기구를 통한 의견 교환 시도
  - 평상시 중국 인권 문제를 포함 국제적 인권 이슈에 일관된 입장을 표명하는 것이 중요
    - 국제적 인권 이슈를 중시 및 선도하는 이미지 구축 필요
    - 전반적인 중국 인권 상황에 대한 지속적인 우려 표명이 핵심<sup>1)</sup>
  - 인권을 이념적으로 접근하는 것이 아니라, 양국이 인권 관련 주요 개념(자유, 평등, 생명 등)에 대해 어떻게 인지하고 관련 정책을 펼치고 있는지 상호 이해하는 노력 필요
    - 상이한 정치체제에 대한 인정과 존중이라는 전제가 무너지면, 전 분야 교류·협력 영향을 받음. 실질적으로 양국 관계 무너짐

1) 이민규, 「중국의 유럽 선진국 대상 경제보복 특징과 통합적 위기관리 전략」(서울: 서울연구원, 2020), pp.69-70.

# I 정부 주도의 역사·문화 시민외교 기획

## 시민이 주체가 되어 상호이해 증진을 위한 교류 활동 지원

- 역사·문화 갈등은 ‘문화’ 도시외교 어젠다로 ‘반중 정서’ 형성에 영향을 끼친 요인
  - ‘문화’는 서울시를 포함한 지방정부가 가장 활발히 진행하는 국제교류 행사
  - 하지만, 대부분 ‘홍보’ 중심의 행사로 ‘문제 해결’ 차원에서 양국의 역사·문화를 이해하고 소통하는 장은 제대로 마련되고 있지 않음
  - 양국의 역사·문화를 둘러싼 민간에서의 갈등의 골이 깊어지고 있고, ‘사이버 민족주의’ 현상이 심화되면서 정부 간 문제가 아닌 국민 대 국민의 갈등 이슈로 변질
    - 언론 매체의 ‘악마화’와 편향된 보도로 갈등 심화

[표 11] 사회·문화 분야 한국인의 ‘반중 정서’ 요인과 지속성

이슈	기대심리		지속성
	2002~2010년	2016~2021년	
역사	동북공정(고구려 역사 왜곡 등)	동북공정(청동기 유물전 등)	○
문화	강릉단오제 유네스코 등재 신청	대만 출신 아이돌 ‘청천백일기’	
	공자 한국인설	‘무림학교’ 인민폐 소각	
	베이징올림픽 성화 봉송	‘놀면 뭐하니’, ‘마오’ 발언	
	동요보감 유네스코 등재 신청	김치 종주국 논쟁	
	한글 자판 국제표준화 등	‘조선구마사’ 소품 문제 등	

자료: 이민규, 「한국인의 대중국 기대심리와 반중 정서: 서울시 대중국 도시외교 시사점」(서울: 서울연구원, 2023), p.50.

- 갈등의 대상이 국민으로 확대된 만큼 ‘정부 주도의 시민외교’(state led citizen diplomacy) 정책 마련과 지원 필요
  - 시민이 주체가 되어 상호이해 증진을 목적으로 하는 교류 사업 지원
  - 정부 차원의 논의, 학계 차원의 공동연구와 교류를 넘어, 체험 바탕의 소통 프로그램 확대
- 한중 양국이 공공외교를 ‘전략적’으로 추진한 이후 상호 이미지는 더욱 악화된 사실 주목 필요
  - 중국, 2004년 전후부터 공공외교를 국가전략의 한 축으로 규정, 국가 차원의 소프트 파워 강화 정책 추진
  - 한국, 2016년 2월 공공외교법 제정
  - 자국의 ‘우수성’을 일방적으로 홍보하는 데 치중, 공공외교의 목적으로 경제적 이득과 결부 등의 문제점 지속 제기
  - 상대국 시민이 ‘원하는 것’에 기반한 투트랙 전략 필요
    - 자국 문화 홍보와 함께 오지각 현상 개선, ‘상대방의 관점’에서 이해할 수 있는 프로그램 개발 및 운영

---

06756

서울특별시 서초구  
남부순환로 340길 57

02-2149-1234  
[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)