

중국의 부흥과 개혁 협력: 길림성의 역할*

제임스 카튼(James Co

호주 타스마니아대학 경제학과 교수

“제8차 5개년계획과 90년대를 통하여 길림성 경제가 취해야 할 전략적 선택은 추가적인 대외 개방이 될 것이다. … 두만강 지역의 개발, 개방 및 건설은 중요한 의미를 갖는 일이다. … 모든 노력을 경주하여 불자와 인원이 자유롭게 훈춘을 통과할 수 있도록 만들어 훈춘이 세계로 나갈 수 있는 길림성의 출구가 되어야 한다. 길림성은 두만강 지역을 동북아시아의 경제 무역 중심지로 개발하려는 국제적인 노력에 적극적으로 동참하여야 한다.”¹⁾

서론

길림성에서 동해(일본해)와 가장 근접한 지역은 동해로부터 불과 15 km 떨어져

있다. 역사적으로도 1910년 청나라가 훈춘에 세관을 개설하였을 때 훈춘은 짧은 기간 동안 이지만 세관港의 역할을 한 적이 있다. 오늘날 방천의 두만강 제방에서는 동해가 시야에 들어오고 여기에는 자의적으로 결정된 국경에 의하여 중국의 해양 진출이 제약받는 데에 대한 유감을 표현한 이붕 총리와 강택민 주석의 글이 돌에 새겨져 있다. 중앙정부의 입장에서 보면 전략적으로 중국이 연안 지역에 접근이 불가능하다는 것이 유감의 주요인이라는 점은 의심할 바 없다. 그러나 길림성의 입장에서 보면, 최소한 개혁 이후 시기에 있어서 低성장과 시장의 수요와 기회에 완전하게 적응할 수 없는 원인이 된다.

1979년 경제 특구 도입부터 1984년 14개 연안 개방 도시로 확대된 연안 개발 전략은 1988년 2월 중국공산당 정책으로 공식 인정되었다.²⁾ 결과적으로 중앙정부에서는 연안 지방정부에게 풍부한 노동력과 지리적 이점을 이용하여 경제 성장의 주도적 역할을 수행할 것을 촉구하였다. 원자재와 半제품을 수입,

* 본 논문의 초고는 1995년 10월 24~26일, 호주에서 ‘중국의 지방 개혁’이라는 주제로 시드니기술대학의 주관으로 개최된 학술 회의에서 처음 발표된 것이다. 학술 회의 참가자와 특히, David S. Goodman 교수의 논평에 감사드린다.

1) 王忠禹, “제8차 5개년계획에 관한 보고서, 1992년 3월 5일”, 「길림통계연감」, 1992(장춘: 길림성 통계국, 1992).

가공과 추가 공정을 거친 재수출이 장려되고, 합작 기업 설립이 용이해지고, 대규모 중간 규모의 국유 기업은 수출 지향적인 제품 생산이 장려되었다.³⁾ 연안 지방에 경제 성장의 선도적 역할을 부여하는 이같은 정책은 연안 지역과 내륙 지역 사이의 경제적 격차 확대를 중앙정부에서 인정하는 것을 의미한다.

이러한 정책에 의하면 내륙 지방인 길림성은 연안 지방과의 연계(특히 요녕성)에 의존할 수밖에 없으며, 연계 지방의 개발 성장에 따라서 이로부터 자본과 기술의 도입을 기다릴 수밖에 없게 된다. 이 정책은 주로 조자양 趙紫陽 총리에 의하여 주도되었다. 천안문 사건 이후 연안 지방이 갖는 특혜에 대하여 간접적인 비판이 등장하였으나, 개혁 정책에 관한 최근의 대부분 문건을 보면 경제 특구의 개방, 연안 개방 도시 및 지역 그리고 양자강 지역의 도시 개발이 다시 주요한 정책 목표로 지정되어 있다.⁴⁾

개혁 시기의 길림성

중국에서 길림성의 경제적 규모는 중간에 위치한다. 자료를 비교해보면 최근에 약간의 감소 추세가 있으나, 길림성은 비교적 공업화되어 있는 편이고 상대적으로 우수한 교육을 받은 인구를 가지고 있다. 길림성의 인구는 몇개의 도시에 집중되어 省都 장춘과 길림시에 40% 이상의 인구가 살고 있다. 인구 구성은 상당수의 몽고족과 만주족 및 조선족을 포함하고 있다. 조선족은 연변 조선 자치구에 집중되어 있으며 또한 성내의 다른 조선 자치 행정 구역에 주로 거주하고 있다. 대략 200만의 연변 인구 가운데 조선족은 절반을 조금 넘는다. 개혁 이전에는 조선족의 정치·경제적 역할은 부각되지 않았으나, 개방 정책의 추진 이후에는 남한과의 밀접한 경제 협력의 가능성에 의하여 조선족의 존재는 중요시되었다. 결과적으로 省정부와 다른 하급 정부는 남한의 투자를 장려하는 정책을 실시하여 일부 성공을 거두었다고 할 수 있다. 이 지역은 또한 백두산(장백산)이 한민족에게 주는 역사적, 문화적 중요성을 이용하여 한국인을 대상으로 하는 관광업도 적극 추진되었다.

길림성 각 지역의 경제 규모 구성비는 <표

2) Tzeng Fuh-Wen, "The Political Economy of China's Coastal Development Strategy: A Preliminary Analysis," *Asian Survey*, 31, 1991, pp. 270~284; Dali L. Yang, "China Adjusts to the World Economy: The Political Economy of China's Coastal Developing Strategy," *Pacific Affairs*, 64, 1991, pp. 42~64; Jude Howell, *China Opens its Doors: The Politics of Economic Transition*, Westview Press, 1993.

3) Li Peng, *Report on the Work of the Government, March 25, 1988: Major Documents of the People's Republic of China*, Beijing: FLPH, 1991, pp. 735~739.

4) "Decision of the CPC Central Committee on some issues concerning the establishment of a socialist market economic structure," *Beijing Review*, 36, Nov. 22~28, 1993, p. 25.

1>에 나타나 있다. 길림시에 집중되어 있는 중공업의 비중이 감소하고 연변의 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다.

개혁 초기에 길림성은 중국 경제에서(공업 및 농업의 총생산액을 기준으로 계산하면) 약 2.6%의 비중을 차지하였다. 이것은 1990년에 2.3%, 1993년에는 2.0%로 감소하였다. 이 기간 동안 길림성 경제는 급속히 성장하였으나 중국 경제 전체의 성장률만큼은 미치지 못하였다. 즉, 길림성은 다양한 문제점을 가지고 있다. 이 시기에 중국 경제 성장의 요인은 외국 자본 유입, 수출 위주의 산업화, 혹은 경제의 私有 부문 혹은 集體 소유 부문의

再활성화라고 볼 수 있다.

길림성은 이상의 3 가지 측면에서 모두 문제를 가지고 있다. 對中 외국 투자는 중앙정부의 외자 유인 정책 혹은 지리적 인접성 때문에 주로 연안 지역에 집중되어왔다. 뿐만 아니라 중국 산업이 수출 지향적으로 변화함에 따라 열악한 운송 인프라 조건 하에서 내륙 지방에서 인접 연안 지방의 항구까지 운송은 더욱 어려워지고 비용도 더 많이 소요되고 있다. 길림성의 경우 大連, 營口, 秦皇島, 天津(혹은 더 멀리에 위치한 항구) 등을 경유하여야 한다. 이밖에 외국 항구(극동 러시아 혹은 북한)를 이용할 수 있으나 정치적인 요인

〈표 1〉 국내총생산(GDP, 경상가격 기준)¹⁾

(단위: 10억 원, %)

지역	1986년		1991년		1993년	
	총계	지역비중	총계	지역비중	총계	지역비중
총계	48.211	100.00	43.695	100.00	70.398	100.00
장춘	13.164	27.30	11.235	25.71	70.398	31.38
길림시	10.968	22.75	9.553	21.86	13.760	19.55
사평	4.924	10.21	4.450	10.18	6.824	9.69
요원	2.427	5.03	2.154	4.93	2.924	4.15
통화	4.041	8.38	3.724	8.52	5.803	8.24
훈강	2.289	4.75	2.199	5.03	3.471	4.93
송원*					4.929	7.00
백성	6.397	13.27	5.811	13.30	3.464	4.92
연변	4.001	8.30	4.569	10.46	7.133	10.13
(연변 중에서)						
연길			0.969	21.21	1.798	25.21
도문			0.355	7.33	0.494	6.93
훈춘			0.286	6.26	0.916	12.84

자료: 길림성통계국(장춘), 「길림사회경제통계연감 1987」, p. 315; 「길림통계연감 1992」, pp. 88~89; 「길림통계연감 1994」, pp. 65~66.

주: 1) 상기 자료의 각 지역 통계에는 약간의 불일치가 존재한다. 1986년 통계는 사회총생산을 기준으로 계산되었다. 통계상의 이유로 송원 지역은 백성 지역과 1991년부터 분리되었다.

으로 제한받고 있다. 이같은 어려움으로 본래의 수출 활동 역시 제한을 받게 되었다. 극동 러시아와의 변경 무역의 개방으로 길림성은 지리적 이점을 이용할 수 있게 되었지만 극동 러시아와의 인접 국경은 불과 약 130 km이며 열악한 운송 시설, 수요 부족 등에 의하여 큰 영향을 미치지 못하는 못하였다. 이와 더불어 길림성은 개혁 이전의 정치·사회적인 산물로서 불리한 조건을 가지고 있다. 모택동 시대에의 중국 북동 지역은 중국 현대화의 중심지로서의 각종 특혜를 받으면서, 중화학 산업 위주로 다수의 산업 부문이 중앙정부의 직접 관리를 받아왔다. 다른 형태의 경제 활동은 경시되거나 제약을 받고 있었다. 따라서 개혁 이

후 다른 방식으로 현대화를 추구하는 전환기에서 길림성은 충분한 리더십 혹은 자원을 보유하고 있다고 볼 수 없다.

개혁 이후 길림성의 산업 구조는 <표 2>에 제시되어 있다.

1980년에 길림성의 국유 부문, 집체 소유 부문, 사유 부문 각각의 총생산량의 구성비는 전국 평균과 상당히 근접하였다. 그러나 1993년 들어, 길림성의 국유 부문의 비중은 전국 평균 보다 약 1.5 배 정도에 달하였다(길림성 65.4%, 전국 평균 43.1%). 따라서 집체 소유 부문의 비중은 전국 평균의 약 절반 가량에 불과하였다. 통계 자료를 비교해보면, 길림성은 집체 소유 기업 및 사유 기업의

<표 2> 공업 부문 기업의 개수와 소유 관계에 의한 생산액

(단위: 1000 개, 10억 원)

	생산액			비율		
	국유	집체 소유	사유	국유	집체 소유	사유
기업 개수						
1980 길림성	2.31	8.68	0.004	21.0	79.0	-
중 국	83.40	293.50	0.40	22.1	77.8	0.1
1990 길림성	2.88	20.94	154.80	1.6	11.7	86.7
중 국	104.4	1,669.00	6,185.00	1.3	21.0	77.7
1993 길림성	2.84	22.82	168.50	1.5	11.7	86.8
중 국	104.7	1,804.00	8,003.00	1.1	18.2	80.7
생산액						
1980 길림성	10.59	2.86	0.01	78.7	21.2	-
중 국	393.00	103.00	3.00	78.7	20.7	0.6
1990 길림성	38.87	12.44	3.92	70.4	22.5	7.1
중 국	1,306.00	852.00	234.00	54.6	35.6	9.8
1993 길림성	67.58	20.73	15.01	65.4	20.1	14.5
중 국	2,272.00	2,021.00	975.00	43.1	38.4	18.5

자료: 기업 개수와 생산액은 길림성통계국(장춘), 「길림통계연감 1987, 1994」, p. 147 및 pp. 306~309; 「중국통계연감 1986, 1994」, p. 189, p. 224, p. 373. 비율은 통통계에서 계산.

설립과 이 부분의 고용 창출 면에서는 타지역과 비슷하지만, 경제 개혁에 성공한 타지역에 비하면 이 부분들에서의 생산량은 떨어지고 있다. 개혁 전에 길림성의 농업 부분이 차지하는 비중이 전국 평균보다 낮았다는 것을 감안한다면, 비교적 도시화되고 산업화된 길림성에서 산업 혁신의 기회를 십분 활용하지 못했다는 것은 놀라운 일이다.

통계 자료에 의하면 길림성 발전 전략의 초기 단계에서도 연변 지역은 省都와 대비하여 보면 비교적 일찍 발전하였다는 것을 알 수 있다. GDP와 국민소득으로 측정했을 때, 길림성 경제에 대한 1인당 기여도에서 나타나듯이 연길과 훈춘은 특별히 큰 기여를 하였으

며, 훈춘의 기여도는 현저한 증가를 하였다는 것을 알 수 있다.

연변의 경우 길림성 전체와는 다소 상이한 투자 형태를 보인다는 것은 주목할 만하다. 연변 지역의 최대 투자국은 남한이며 경공업에 집중되어 있음을 알 수 있다.³⁾

현 시점에서 길림성과 각급 지방 단위는 지리적인 요인 외에도 한국과의 연계 가능성을 모색하고 있는 것을 볼 수 있다. 일부 투자는 북경과 서울의 외교 정상화 이전에 이루어진 것이지만, 1992년 8월에 양국 정상화 이후 남한 자본의 길림성 진출은 더욱 가속화되었다. 이런 연유로 투자와 인프라 개발에 관한 관심은 장춘 및 타지역보다 연변·두만강 지

〈표 3〉 1인당 국내총생산과 국민소득

(단위: 원/명)

지역	1인당 GDP			1인당 국민소득		
	1986	1991	1993	1996	1991	1993
총계	2,082,279	1,776,436	2,820,32	845,599	1,493,068	2,296,743
장춘	2,212,065		3,393,241	843,724		2,706,452
길림시	2,766,204		3,281,660	1,052,207		2,618,650
사평	1,743,626		2,241,051	720,609		1,786,207
요원	2,195,771		2,420,530	819,444		1,748,344
통화	1,929,799		2,642,532	785,578		2,476,321
훈강	1,936,548		2,748,219	893,401		1,956,453
송원			1,979,518			1,763,855
백성	1,586,558		1,806,048	749,752		1,657,456
연변	2,048,643	2,185,079	3,336,296	860,727	1,756,576	2,665,575
(연변 중에서)						
연길		3,296	5,448		2,646	4,527
도문		2,410	3,529		1,942	3,857
훈춘		1,634	4,603		1,280	3,668

자료: 〈표 1〉에서 계산.

(표 4) 1990~93년 해외 직접 투자(FDI)¹⁾

국가 혹은 지역	신규 FDI (계약 건수)	FDI (계약 액수)	전체 액수 중 비율(%)	FDI (실적 액수)	국가 혹은 지역의 수
1990년 총계	52	0.216	100	0.169	6
1991년 총계	121	0.393	100	0.180	12
홍콩		0.149	38		
미국		0.067	17		
한국		0.054	14		
타이완		0.053	13		
일본		0.032	8		
5개국 합계		0.335	90		
1993총계	1,434	7.7	100	6.5	40
홍콩	610	4.0	51.7		
한국	237	0.9	11.3		
미국	143	0.7	9.6		
일본	119	0.4	4.8		
타이완	114	0.4	5.6(?)		
5개국 합계	1,223	6.4	82.9		

자료: 길림성통계국(장춘), 「길림경제사회개발통계공보 1991」, p. 56; 「길림경제사회개발통계공보 1993」, p. 5; 「길림통계연감 1992」 중에서 '사회경제개관', p. 37.

주: 1) 계약 기준임.

역에 집중되었다. 따라서 일반적으로는 연변 지역 특히, 훈춘이 주로 개발의 혜택을 받고 있다고 할 수 있다.

두만강 지역 협력 계획 입안에서 길림성의 역할

길림성은 두만강 지역의 협력 개념을 제시하는 데 선도적인 역할을 하였다. 이르게는 1988년 길림성 정부는 훈춘 주변에 경제 특구의 도입을 주창하였고 결과적으로 이 지역에 대한 연구가 진척되었다. 중국은 1938년에 日 蘇 적대 관계에 의하여 중단된 해상 운송을 재개하기 위하여 舊 소련과 항해권에 관하여 교섭을 재개하였다. 두만강의 항해권은 1991년에 복구되었다. 1990년 7월, 제1회 북동아시아 경제협력회의가 장춘에서 개최되어(길림성 사회과학원 및 정부 관리를 포함하여) 학계 및

5) United Nations Industrial Development Organization, *Promotion of Industry in the Tumen River Economic Development Area (TREDA): Industry Sector Profile, Development Opportunities and Constraints*(UNIDO: Report RAS/92/01D), 1994, p. 41; Kim, Ick-Soo, *Promotion of Cross-Border Trade and 'Progressive Harmonization' of Investment Mechanisms*, in Lew Seok-Jin ed., *Tumen River Area Development Project: The Political Economy of Cooperation in Northeast Asia*, The Sejong Institute, 1995, p. 251.

전문가들이 모여 이 지역 및 관련국간의 개발 가능성에 관한 논의가 이루어졌다. 이에 자극되어 1991년 7월의 울란바토르회의는 유엔개발계획(UNDP)의 후원 하에서 개최되었다. 여기에서는 중국, 몽고, 남북한의 대표들이 참가하여 두만강지역개발계획(TRADP)의 필요성을 확인하였다. 이것은 1991년 8월, 제2차 장춘회의에서도 논의되었다. UNDP는 동년 10월 평양에서 추가로 회의를 개최하였고 러시아와 일본의 참여를 요청하기에 이르렀다. 여기에서는 계획관리위원회(PMC)의 조정에 의하여 상세한 지역 개발 계획 초안을 작성하도록 합의를 이끌어냈다. 이 위원회는 1992년 2월에는 서울, 동년 10월에는 북경에서 소집되어 두 개의 三角 협력 지역 방안이 제시되었다. 小三角 지역은 훈춘을 포함하고 大三角 지역은 연길을 포함한다.

제1차 회의가 장춘에서 개최된 것은 우연은 아니었다. 두만강 지역 협력 개념을 창안한 사람은 중국의 국가과학기술위원회의 宋建 박사과 하와이대학의 동서문화센터(East-West Center)의 趙利濟 박사였다. 송건 박사는 당시 길림성 과학기술위원회 일원인 丁士晟 교수(현재 길림성 정부의 부서기이며 인민회의 대표)에게 경제 협력의 제반 이슈를 검토하여 초안 제출을 요청하였다.⁶⁾ 제2차 장춘회의에서 당시 길림성장인 王忠禹의 지시에 의하여 丁士晟 교수는 동북아시아의 경제적 보완성과 타지역의 경제 협력의 경험에 비

추어볼 때, 두만강 하류 지역이 미래의 황금 삼각 지대가 될 것이라는 의견을 개진하였다. 그의 제안은 또한 두 개의 三角 협력 지역의 개념도 포함하였다. 丁士晟 교수는 小三角의 개념에서는 훈춘을 제외하였고 단지 두만강의 입구 지역만 포함하였다. 당시 그는 방천에 海港을 건설하고 두만강 준설 작업을 통하여(러시아-북한 연결 철교의 재공사 작업 필요) 2,000 톤급 선박의 접안이 가능하다는 견해를 가지고 있었다. 그의 제안은 쌍방·다자간 여러 방식의 협력이 가능하지만, 모든 방안은 인프라 부분 특히, 운송 및 통신 부분에서 대규모의 투자가 요구된다는 것을 인식하고 있었다.

이상의 제안들이 남북한, 중국, 극동 러시아, 몽고를 포함한 두만강지역개발의 궁극적인 계획에 미치는 영향은 적지 않은 것이었다.⁷⁾ 1992년 10월 북경에서 개최된 제2차 PMC회의에서는 UNDP가 380만 달러를 지원하는 포괄적인 투자 타당성 예비 조사를 실시할 것에 합의하였다. 이를 통하여 나온 결과는 운송 부문 인프라의 개선 등 중국이 1991년에 제안한 세부 사항 중의 많은 부분과 부합되었지만, 방천항 건설 방안은 대형 프로젝트로서 북한(나진·선봉)의 기존 항만 시설

6) 丁士晟 교수와의 인터뷰(1994년 10월 19일). 일반적인 사항에 대해서는 丁士晟, 「豆滿江地區開發(Tumenjiang diqu kaifa)」, 吉林人民出版社, 1993을 참조.

을 증축하고 중국과의 연결 시설을 건설하는 방안보다 수익성이 없다는 의견이 제기되었다. 한편, 중국은 훈춘에 위치한 불류 저장소와 내륙 철도의 건설 방안으로 보상되었다.

이후 유엔의 후원으로 진행된 두만강지역 협력계획은 변칙스런 진전을 보이면서 지역 계획 입안 담당자의 주요 목표를 달성하는 데 실패하였다. 1993년 5월, 제3차 PMC회의에서는 각국이 참여하는 회사(두만강지역개발회사, TRADCO)를 설립할 것을 합의하였다.⁸⁾ TRADCO는 각국이 출자하고 항만과 인프라를 건설하기 위하여 토지를 임대하게 되어 있다. 이러한 제안을 허용하는 법·제도를 러시아는 갖고 있지 않으며, 기타 다양한 이유로 인하여 이 계획은 난관에 봉착하였다. 제4차 PMC회의(1994년 7월 모스크바에서 개최)는 김일성의 사망으로 인한 북한측 대표

단의 철수로 중단되었다.⁹⁾ 최근 1995년 5월 30일, 참가국 5 개국은 새로운 조정위원회의 설립에 합의함으로써 프로젝트에 새로운 활기를 불어넣었다. 한편, UNDP가 초기에 제안한 것으로 30억 달러 규모의 인프라 건설 계획은 대단히 야심적인 제안이지만 포기되었고, 현행 프로젝트 및 계획들을 조화적으로 조정하는 것을 목표로 훨씬 현실적이고 신중한 대안으로 대체하였다. 광범위한 지역 협력 계획이 심각한 문제들에 봉착하고 나서야 비로소 길림성은 독자의 개발 계획을 추진하였던 것이 분명하다.

두만강 협력에 있어서의 제도와 이해 관계

중앙, 성 그리고 지방 단위의 정부들 모두가 두만강 개발 및 협력을 위해 제도를 발전시켰다.¹⁰⁾ 중앙정부 및 국가과학기술위원회 산하에 있으면서 중앙정부의 다른 각료들과 성 정부의 대표들도 함께 포함하고 있는 두만강 유역 지도 단체는 1 년에 한두 번 만나 두만강 정책의 전체적인 방향에 대해 조정한다. 게다가 1994년 4월 성 정부는 두만강유역개

7) 성장 삼각 지대(Growth triangle)의 일반적인 개념과 두만강·동북아시아 지역 협력에 적용하는 경우에 관해서는 상당한 연구가 진행되어 있다. 다음을 참조할 것. Chia Siow Yue and Lee Tsao Yuan, "Subregional Economic Zones: A New Motive Force in Asia-Pacific Development," in C. Fred Bergsten and Marcus Noland, eds., *Pacific Dynamism and the International Economic System*, Institute for International Economics, 1993, pp. 225~269; Myo Thant et al(eds.), *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation*, Oxford University Press/ Asia Development Bank, 1994; Mark J Valencia, "Economic Cooperation in Northeast Asia: The Proposed Tumen River Scheme," *Pacific Review*, 4, 1991, pp. 263~271.

8) United Nations Development Program, Interim Report, *Conceptual Infrastructure Master Plan. Tumen River Economic Development Area(TREDA)*, CPCS Ltd., May 1994.

9) J. Lilley, "Tumen Teeters," *Far Eastern Economic Review*, Nov. 10, 1994, pp. 46~49.

발부라는 새로운 기관을 출범시켰는데, 이는 丁士晟 교수의 지도 아래 장춘의 두만강 정책을 조정하는 역할을 띠고 있다. 위의 중앙 단위 기구와 성 단위 기구의 구성원들이 중복된 경우도 있으며, 두만계획관리위원회(PMC)에 보내는 대표를 선출하는 데 있어서도 중앙과 성 단위 기구간에 경합이 벌어진다. 개발의 초점을 훈춘으로 이동시킨다는 결정에 따라, 훈춘 변경경제합작구 관리위원회가 1993년 5월 28일 발족하였다.

두만강 지역의 개발에 있어서 수많은 이해 관계가 교차하는 것은 분명하다. 중앙과 성 양자 모두가 이에 상당한 이득을 기대하는 바, 중앙정부는 연안 및 변경 개발이 현재의 경제적 목표에 부합된다는 측면에서, 그리고 성 정부는 육지에 둘러싸여 있다는 지정학적 약점을 극복할 수 있다는 측면에서 커다란 관심을 보이고 있다. 이들 외에도 다른 이해 관계도 걸려 있으나, 그들의 목표가 반드시 일치하는 것은 아니다. 다른 지역에서의 지방정부와 기업의 역할에 대한 정치·경제학적 연구들이 이미 보여준 바와 같이, 지방정부 관료들은 자기 관할 지역의 개방에 따라 발생하는 여러 가지 접촉선 및 연결망의 확보를 통해 많은 이득

을 보게 된다.¹⁰⁾ 비록 증거 자료는 없지만, 훈춘의 경우 합작 사업에 있어서 홍콩으로부터의 투자가 절대적인 부분을 차지하고 있다는 사실에서 해외 협력자의 대부분이 결국 중국인일 것이라고 추론할 수 있다.

1993년까지 두만강 지역 내에서의 개발은 연변 조선족 자치구의 연길시에서 관리하였다. 그러나 훈춘이 개방 변경시로 승격되고 훈춘 변경경제합작구 관리위원회가 조직되어 이 시대 내에서의 훈춘시의 활동을 관리하게 되면서, 훈춘은 연길을 뛰어넘어 성 단위 정부와 직접 거래할 수 있게 되었다. 어떤 의미에서, 훈춘은 연변의 다른 지방정부와 경쟁 관계에 있다고 할 수 있다. 「吉林日報」의 최근 기사는 이 지역의 가장 중요한 항구는 청진항을 경유하여 북한으로 통하는 두만시라는 점을 강조하고 있다.¹²⁾ 이 지역 여러 정부 관료들과의 접촉을 통해 필자가 경험한 바로는 연길의 관료들은 이 지역 수도로서의 지위를 확보하기 위해 훈춘과 그 관한 구역으로의 출입을 제한하고 싶은 것같았다.

길림성내 두만강 개발의 영향

1994년 후반에 두만, 용정과 연길시를 포

10) 중앙과 省간의 관계에 있어서 제도 및 이해 관계의 역할에 대한 접근법은 Jae Ho Chung, "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-Term Appraisal," *The China Quarterly*, 142, June 1995, pp. 487~508 참조.

11) David Zweig, "Developmental Communities on China's Coast: The Impact of Trade, Investment, and Transnational Alliances," *Comparative Politics*, 27, 1995, pp. 253~274.

12) 「길림일보」, 1995. 10. 8.

합하는 연길 지역에는 586 개에 달하는 해외 투자가 있었으며, 이들은 80 개의 해외 기업 및 447 개의 합작 회사 등 다양한 형태를 띠었다. 한국(293)과 홍콩(111)이 이러한 투자의 대부분을 차지하였으며, 그 가운데 대부분은(74.2%) 산업 부문에 대한 투자였다. 3억 3,942만 달러에 달하는 총 예상 투자액 가운데서 7,989만 달러(23%)가 실제로 이루어졌다.¹³⁾

연변 지역내 개발의 초점은 원래 연길에 맞추어져 있었으나, 1992년에 가서는 초점이 훈춘으로 옮겨졌다. 훈춘시는 1991년 11월에 중앙정부에 의해 개방 도시로 승격되었으며, 1992년 3월 9일에는 ‘개방 변경 도시’로 다시 승격되었다. 두번째 승격에 의해서 훈춘시는 국경경제협력지대를 설정할 수 있는 권한을 부여받았는데, 이 지대는 수출 지향적 상업과 산업의 집중지로서 해외 투자 유치의 중심지 역할을 하는 곳이다.¹⁴⁾ 이러한 새로운 지위는 훈춘시로 하여금 과거보다 많은 주도권을 행사할 수 있게 한다는 측면에서 중요한 것이었다. 예를 들어, 해외 시찰단의 구성원을 선정함에 있어서 과거에는 이러한 결정이 연길에서 이루어졌으나, 지금은 훈춘시가 자체적으로 결정할 수 있다.

1992년 10월 새로 선포된 훈춘 변경경제합

작구(HBECZ) 내에 시설물 건설이 시작되었다. 총 88 km²에 해당되는 이 지역에서의 사업 비용은 지방정부의 수입과 중앙정부로부터의 특별 용자금(현 5개년계획 기간 가운데 매년 1,000만 인민폐) 양자에 의해 충당되었다. 이 사업은 훈춘시 정부 관할 하에 있는 관리위원회에 의해 관리되었다. HBECZ 내에서도 5 km²의 지역은 즉각적인 개발 지역으로 지정되었다. 1994년에 와서 이 지역은 사무실 개발은 물론 훈춘 국제무역관광시개발 회사에 의해 운영되는 시장도 가지게 되었다. 교통 수단을 비롯한 다른 기간 시설들도 개발에 들어갔다. 제공되는 조건(예를 들어, 70년 만기의 상업 임대비는 1 km²당 45 인민폐이며, 45년 만기의 상업 임대비는 80 인민폐임)의 매력에 이끌려 99 개의 해외 혹은 합작 회사들이 1994년 말까지 이 지역내 사업을 위해 정식 등록하였다. 해외 참여자들 중에는 홍콩에 본부를 둔 기업이 29 개, 한국으로부터 25 개, 일본 9 개, 러시아 8 개, 그리고 대만으로부터 7 개 기업이 포함되어 있다. 해외 혹은 합작 회사에 의한 이 지역내 예상 투자액은 1억 6,000만 달러이며, 이 가운데 4,000만 달러는 1994년 말까지 이미 투자가 이루어졌다.

13) 이번과 다음 항에서의 정보는 1994년 10월 19~23 일간 장춘, 연길, 훈춘에서 실시한 현지 관료들과의 인터뷰에 바탕하고 있다.

14) 개방 도시에 주어지는 특혜에 대해서는 다음의 문헌을 참조. “The Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation,” *Investment in China, Shangye Chubanshe*, 1993, pp. 193~210.

훈춘 변경경제합작구 내의 성공적인 합작 회사의 예로서 동일방직을 들 수 있다. 해외 파트너는 한국의 의류 업체이며, 현지 파트너는 훈춘시이다. 동일방직은 1992년 건설된 공장에서 내의를 생산하고 있다. 이 공장내 총 투자 자본은 3,300만 원이며, 현재 직원 수는 360 명이며, 연간 150만 개의 내의를 생산할 것으로 추정되고 있다. 이 회사의 특장품은 매우 추운 날씨에 적합한 내의이다. 처음 계획으로는 생산량의 70%를 수출하려고 했으나, 중국 내에서 이 제품을 달리 구할 길이 없기 때문에 중국내 판매도 허용하게 되었다. 공장 기계들은 모두 한국으로부터 가져온 것이며, 공장 관리자도 한국에서 파견되었다. 그밖에 직원들은 모두 현지인들이나 그 가운데 많은 사람들이 조선족이다. 공장의 모든 표지판은 한국어와 중국어 두 가지로 쓰여 있다.

이와 비슷하지만 규모가 조금 작은 다른 공장도 폼프렛(Pomfret)의 두만 지역 연구에서 발견되고 있다. 강남합작회사는 양말을 생산하는데, 82 명의 종업원과 1,028만 원의 자본(이 가운데 40%는 해외 자본)을 갖고 있다. 이 회사는 한국 경영팀의 감독 아래 한국으로부터 수입된 기계를 사용하여 물건을 생산하고 있다. 현재로서는 모든 생산량이 국내 시장에 투입되고 있으나, 궁극적으로는 수출용 생산을 계획하고 있다.¹⁵⁾

훈춘 지역의 기간 산업 건설에도 상당한 노

력이 투입되었다. 훈춘발전소는 1988년 12월 작동을 시작하였고, 1989년 11월에는 20만 kW의 발전 규모를 갖추게 되었다. 연길에서부터 훈춘까지의 도로는 'B' 급으로 개선되었으며, 지역내 전화선도 2만 개로 증가되었으며, 국제 수준의 호텔도 완공을 눈앞에 두고 있다. 이러한 노력들의 결과, 1991년 이전 길림성내 평균 GDP보다 18%가 적은 조그만 마을에 불과했던 훈춘이 1994년에 와서는 성내 평균 GDP보다 60%를 초과하는 주요 도시로 변모하였다.

길림성 연안 전략의 성공과 문제점

중앙정부의 입장에서 볼 때, 길림성의 연안 전략은 길림성 개발이라는 본래의 목표 이상의 성과를 거두었다. 중국과 한국간 교역은 1992년 양국이 외교 관계를 수립한 이래 폭발적으로 증가하여, 1994년 총 교역량은 약 120억 달러에 달한다. 1994년에 와서는 중국이 한국의 세번째 커다란 교역 상대국이 되었다. 1991년부터 1994년 사이 한국의 對중국 수출은 6 배 증가했으며, 한국의 직접 투자액은 매년 100% 이상씩 증가하였다. 중국 내에서 한국은 믿을 수 있으면서도 그다지 고도로 발전되지 않아서 너무 비싸지 않은 기술의 제공자로 인식되고 있다. 한국의 발전 모델은

15) Richard Pomfret, *Regional Economic Cooperation in Northeast Asia*, pp. 22~23.

중국에 많은 교훈을 준다고 생각하고 있다. 한국과의 연계를 확대하고 또한 그 과정에서 지역내 조선족의 고용을 촉진함으로써, 길림성은 국가 차원에서의 목표 달성에도 기여하고 있는 것이다. 러시아 극동 지역과의 변경 무역은 이 지역내 중국의 침투를 돕고 있으며, 중국의 동해 무역을 위한 항구 건설도 이곳에서의 중국의 존재를 재확인시켜주고 있다. 또한 이 지역의 개발이 북한의 시장 경제로의 이전을 돕는다는 측면에서, 북한 체제의 안정은 물론 그에 따른 한반도 전체의 안정에 기여하는 것이다.

이러한 목표들의 중요성을 가장 정확히 측정하는 방법은 이러한 사업이 어느 만큼의 중앙지원을 받았는가를 살펴보는 것이다. 대체적으로 중앙으로부터의 재정 지원은, 비록 중앙정부는 매년 훈춘에 1,000만 원을 차관해 주었다고 보고하고 있으나, 그리 충분한 것은 아니었다. 훈춘과 국가 차원에서의 철도 체계와의 연계는 길림성 개발 계획의 가장 중요한 요소 중의 하나였다. 그러나 중앙정부는 이 지역 철도 건설 사업에 자금을 대지 않았을 뿐만 아니라, 신호 장비 구입도 거절함으로써 철도의 운영을 1년 이상 지연시켰다. 마찬가지로, 연길-용정-북한을 잇는 도로도 지방정부의 자금만으로 건설되고 있다. 이 지역에 대한 중앙정부의 이러한 관심 부족은 부분적으로는 지방정부 스스로가 연안 지역의 특징을 활용하는 것이 더 효율적이라는 사실을 반

영하는 것이다. 그러나 다른 한편으로 이는 길림성의 열망을 완전히 달성하는 데 수반되는 제약 요인들에서 기인하는 것이기도 하다.

길림성은 두만 협력의 추진에서 약간의 성공을 거두었다. 러시아 극동 지역과의 교역 개설은 이득이 되었다. 비록 바로 옆의 흑룡강성만큼 좋은 위치가 아님에도 불구하고, 길림성은 물물 교환 및 변경 무역을 추진할 수 있었다. 다른 성에서의 판매를 위해 러시아 자동차와 트럭을 들여오는 것은 이러한 교역의 한 사례이다. 또 다른 예는 러시아 금속 제품을 수입하여 다시 판매하는 것이다. 하지만 러시아와의 협력은 약점도 가지고 있다. 자본이 부족하고 시장 규모도 적으며, 러시아 항구들(블라디보스톡, 나코트카 그리고 보스토치니)은 너무 번잡하여 접근이 쉽지 않다. 게다가 정치적 장애물과 유쾌하지 않은 역사적 유산도 극복해야 한다. 중국 교역인과 노동자들에 대한 러시아측의 의심은, 길림성 주민들이 러시아 방문을 위해서는 심양에 있는 러시아 영사관에서 미국 달러로 수수료를 내고 비자를 발급받아야만 한다는 규정을 지난 2년간 유지해온 사실에서도 분명히 드러나고 있다. 그리고 장령자(長嶺子)에서부터 자루비노까지의 철도 건설에 실패한 것, 자루비노내 항만 시설 재건 사업이 늦어지는 것 그리고 러시아측 국경에 복선 철도를 깔지 않기로 한 결정 등에서 미루어볼 때, 자본과 정치적 의지, 양자 모두가 부족한 것이 분명하다.

당초 두만 협력으로부터 예상되는 중요한 혜택 중의 하나는 북한 항구에 대한 길림성의 접근이 가능하리라는 것이었다. 여기서도 러시아에서와 같은 정도의 분재점이 발생하였다. 한편으로, 유엔지역사업의 참가자들간의 의견 차이는 진정으로 다자간 협력의 실행을 지연시켰다. 중국은 유엔 계획의 가장 열렬한 지지자였다는 점에서, 훈춘 변경경제합작구의 선포는 부분적으로 이러한 지연의 부산물로 이해할 수 있다. 독자적 전략을 가장 먼저 추진한 것은 북한으로서, 1991년 12월 나진·선봉 자유경제무역지대를 선포하였다. 비록 북한이 자신의 우선 관심사를 먼저 추구하기로 결정했으나, 이 지역내 투자 및 교역에 대한 규정과 1992~93년에 도입된 지역 기간 시설의 개선 계획을 보면, 북한의 이러한 개방 정책으로부터 길림성도 무언가 이득을 취할 수 있을 것으로 보인다.¹⁶⁾ 그러나 비록 나진항 및 북한 철도의 재건이 중국과의 경제적 통합 심화를 위해 추진되었음에도 불구하고, 북한의 정책 결정자들은 변화된 새로운 상황에 대하여 매우 느리게 적응하였다.

북한 항구의 사용료는 수용하기 어려울 정도로 비싸며, 또한 북한을 경유한 제품 수송은 그리 유쾌한 경험이 아니라는 것이 많은 정보원들의 견해이다. 물건이 없이지거나 손

상을 입는 것은 물론, 심지어는 제품 수송용 철도 트럭이 북한 철도에 의해 도용되는 경우도 발생한다는 것이다. 자루비노까지의 철도 건설이 진행 중인 점에 유의하여, 북한 당국은 자신들의 시설 활용에 보다 많은 관심을 보이고 있다. 이미 실험적으로 몇몇 컨테이너화된 제품들이 한국과 일본으로부터 북한의 나진항을 경유하여 중국으로 보내졌으며, 이러한 수송을 정기적으로 제공하기 위하여 회사까지 설립되었다. 중국과 북한간 국경을 두고 양쪽의 한국민들 사이에는 국경 무역이 한창 번성하고 있는데, 이들은 無비자로 양국을 왕복할 수 있는 특별 허가를 받고 있다. 그러나 중국측의 반복된 재협상 노력에도 불구하고, 두만강 하구 지역에서 중국의 항해권을 북한이 인정치 않는 것은 의미심장한 일이다.

결론적으로, 길림성의 연안 전략은 제한적인 성공을 거두었다고 할 수 있다. 해외 투자가 유치되고, 변경 무역이 활성화되었으며, 연변 지역 그리고 특히 훈춘 지역은 상당히 개발되었다. 그러나 이 지역을 대규모로 재건해보고자 했던 유엔 계획은 실현되지 못하였으며, 러시아와 북한에서의 개혁은 중국의 개혁에 비해 그 속도와 성격 면에서 크게 뒤떨어지는 것이었다. 길림성으로부터 바다까지의 15 km는 아직도 상당한 거리로 남아 있다. 27

16) James Cotton, "Signs of Changes in North Korea?", *The Pacific Review*, 7, 1994, pp. 223~227.

적령군자 이경협군 勞作 양



ART: 허어 →

