

# 중국 고속철 건설 사업의 전개

—정책결정과정의 특징을 중심으로

周長煥\*

## <목 차>

- I. 序 論
- II. 중국 철도 상황과 최신 정책
- III. 중국 고속철 사업 전개 상황
- IV. 중국 고속철 건설을 둘러싼 정책 결정 과정의 특징
- V. 結 論

## I. 序 論

1978년 개혁개방 정책의 시행에도 불구하고, 중국은 적어도 정치적으로는 '사회주의' 체제를 고수하고 있는 관계로 그 동안 정책결정과정에 대한 심도 깊은 연구가 진행되기 어려운 상황이었다.<sup>1)</sup> 특히 중국 정부가 언론을 아직도 강하게 통제함으로써 주요 정책결정과정자체가 대부분 배일에 가려져 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 중국 정책결정과정에 대한 그 동안의 연구들은 '사회주의' 중국에서 특히 개혁 개방 이후 정책 결정을 둘러싸고 많은 경쟁과 갈등이 존재해왔다는 것을 보여준다. 즉 일반적으로 기존의 상명하달식의 정책결정이 우선시되는 전체주의 모델에서 다양한 주체들의 갈등과 타협의 과정으로 정책결정과정을 보는 다원주의적인 모델이 점차 설득력을 얻어가고 있다.<sup>2)</sup> 특히 Lieberthal과 Oksenberg는 1988

\* 成均館大 現代中國研究所 研究教授

1) 중국 정책 결정 과정에 대한 심도 깊은 연구가 진행되기 어려운 점에 대해서는 정재호 편, 『중국 정치연구론-영역, 쟁점, 방법 및 교류』, 서울: 한울, 2002, pp.123-124를 참조.

년 저작에서 중국 정책과정 전반이 하나의 전일적인 권위에 의해 진행되기 보다는 부처간, 지역간 협상과 타협으로 이루어진다는 것을 산샤(三峽) 댐 건설 관련 정책결정과정 등을 예로 '분절된 권위주의(fragmented authoritarianism)'라는 개념으로 설명했다. 그러나 이러한 관점은 여전히 한계를 가지고 있다. 본 논문과 관련해서는 주요하게 다음과 같다. 물론 몇 가지의 사례에 대한 분석에서 중국 정책결정과정의 일반적인 사회주의국가가 연상시키는 전체주의적인 것보다는 일정 정도 다원주의적인 특징을 파악할 수 있지만 보다 많은 사례연구를 통해야지만 그 유형과 정도에 대한 일반화를 이룰 수 있다. 실제로 이 관점을 제출한 Lieberthal 역시 정책결정과정에서의 협상과 타협은 영역에 따라 편차가 있을 수 있음을 인정하고 있으며,<sup>3)</sup> 실제 분석에서는 전체주의와 다원주의적인 부분이 혼재되어 나타날 가능성이 있다. 또 '분절된 권위주의'가 주로 개혁개방 초기의 사례에 대한 분석을 중심으로 형성된 한계를 극복하기 위해서, 최근의 사례들에 대한 보다 폭 넓은 연구가 이루어져야 할 것이다.

본 논문은 상술한 문제제기에 대한 해결의 일환으로 중국 고속철 사업을 둘러싼 중국 정책결정과정에서의 대립과 그 해결과정을 구체적으로 분석한다. 본 논문의 분석을 통해 대형 국책사업을 둘러싼 최근의 중국 정책 결정과정의 특징을 살펴볼 수 있을 것이다.

본 논문이 중국 고속철 건설 정책결정과정을 사례로 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 상술한 산샤 댐 건설 프로젝트 이후 최대 규모이다. 이는 그 만큼 이를 둘러싼 정책 결정과정의 대립이 심각해질 수 있다는 의미이다. 이를 반증하듯, 실제로 1990년대 초에 고속철 건설 논의가 시작되었고, 2004년에 이르러서야 구체적인 계획이 발표되었지만, 그나마도 후술하겠지만 더 세부적인 건설방식 등에 대

2) 이런 다원주의 모델을 적용한 대표적인 연구실적들은 다음과 같다. Lieberthal, Kenneth and Oksenberg, Michel, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, (Princeton: Princeton University Press), 1988; Lampton, David (ed.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, (Stanford: Stanford University Press), 2001; Unger, Jonathan (ed.), *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*, (Armonk: M.E. Sharpe), 2002.

3) Lieberthal, Kenneth, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitation", Lieberthal, Kenneth and Lampton, David, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, (Berkeley: University of California Press), 1992.

해서는 정식으로 공표하지 않은 상태이다. 특히 1998년 이후 진행되어온 구체적인 도입 기술을 둘러싼 논쟁이 그 주요 원인이다. 둘째, 고속철 건설 논의가 상당히 달라진 환경 즉 인터넷의 보급, 개혁개방이 일정기간 진행되어 성과를 안정적으로 보이고 있는 것 등에서 진행되어 새로운 시기 중국 정책결정과정의 특징을 파악할 수 있다. 특히 1990년 중반 이후 급속하게 중국 사회에 보급된 인터넷을 통한 시민들의 요구 표현 등의 측면을 알아볼 수 있다. 셋째, 본 논문이 파악하기에, 그 정책 대립 주체가 분명하고, 이 과정에 영향을 주는 요소들이 분명하여 최근 중국 정책결정과정의 전체적인 상을 잡는데 용이하다. 마지막으로, 고속철 사업의 특성상 현 중국 정부 관료 및 시민들의 국가별 선호도를 제한적이거나 파악할 수 있다. 주지하다시피, 고속철은 1964년 일본에서 처음 개통된 이래 전 세계에서 새로운 운송수단으로 각광받고 있다. 현재 국제 고속철 시장은 프랑스, 독일, 일본 등 고속철 개발의 선발 국가들이 적극적으로 시장 진출에 나서고, 스페인, 이탈리아, 한국 등 여러 국가에서 고속철을 건설함과 동시에 부분적으로 기술을 보유하면서 이들간의 경쟁이 격화되고 있다. 또 현재 세계 여러 국가들에서 고속철 건설을 검토하고 있는 상황이다. 이런 상황은 종종 고속철 수출과 수입과 관련된 문제를 결코 단순한 경제, 기술적인 문제가 아니라 정치, 외교적인 문제로 발전시킨다. 바로 이런 측면에서 중국 고속철 건설 관련 정책 결정과정에 대한 분석을 통해 고속철 수출 희망국에 대한 중국 관료, 일반 시민 등의 선호를 일정정도 파악할 수 있을 것으로 보인다.

따라서 본 논문은 1990년대 초에서 최근까지 중국 고속철 건설을 둘러싼 정책 결정과정의 흐름을 정리하고, 그 특징을 개괄할 것이다. 특히 고속철 건설과 관련된 정책 대립과 그 해결의 특징에 주목한다. 본 논문은 2장에서 중국 고속철 사업의 제출 배경인 철도의 상황과 그 최신 정책에 대해 정리한다. 제 3장에서는 본격적으로 중국 고속철 사업 진척 상황을 정리한다. 특히 1998년 전후를 시기별로 정리하고, 주요 정책 대립주체들의 움직임과 그 결과에 초점을 맞춘다. 제 4장에서는 고속철 정책결정과정의 특징을 부서간 갈등, 지도자의 선호, 관료들의 시민들 대상국 선호도, 정책 대립 해소의 방식의 측면으로 나누어 고찰한다. 마지막으로 결론에서는 전체 논의에 대한 정리와 본 논문의 한계, 보완점 등을 제시한다.

## II. 중국 철도 상황과 최신 정책

### 1. 중국 철도 상황

중국 철도는 1876년부터 운영되기 시작하여, 1909년에 베이징(北京)과 장자커우(張家口)간 철도를 자국 기술로 건설했다. 그러나 이 시기 중국 철도는 항일전쟁과 내전 등의 영향으로 그리 빠른 속도로 발전하지 못했다. 중국 철도의 비약적인 발전은 1949년 중화인민공화국 성립과 더불어 이루어졌다. 뒤이은 1950년대의 발전은 매우 급속했다. 건국 초 2만 2천 km에 불과하던 선로 총 연장이 1965년에는 2배가 넘는 4만 5천 km에 달했다. 문화대혁명 시기인 1960년대 중반 이후 혼란한 국내외 상황으로 인해 철도 건설이 거의 이루어지지 않아 개혁 개방 정책이 공표된 1978년에 철도 총 연장은 5만여 km에 불과했다.<sup>4)</sup>

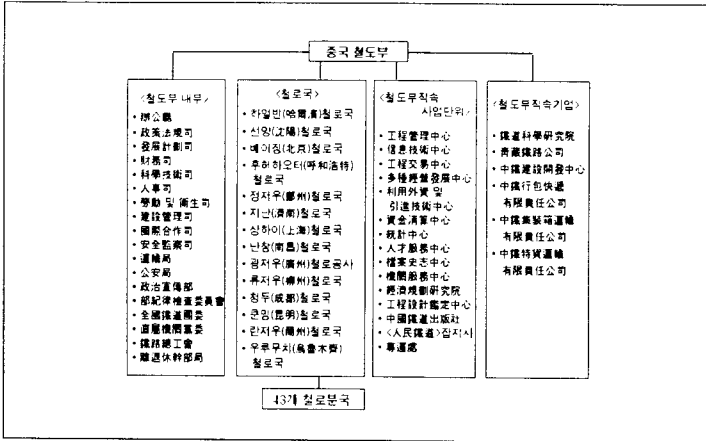
1978년 이후 다시 철도 건설이 이루어졌다. 그러나 그 발전 속도는 연 평균 10%에 달하는 경제 발전 속도보다 한참 뒤 떨어지는 평균 2-3% 수준에 그쳤다. 그 결과, 2003년에는 철도 총 연장은 세계에서 세 번째인 7만 3천 2백 km에 달했으나, 여전히 경제 성장과 더불어 폭증하는 인적·물적 수송량을 따라잡지 못하여 운송 밀도 세계 1위라는 불명예를 차지했다. 이밖에 철로 전기화 비율은 25.7%, 복선화율은 33.8%로 세계적으로 후진국 수준을 기록하고 있다. 이러한 각종 지표에서도 알 수 있듯이 중국 철도는 현재 심각한 '철도 병목'현상에 시달리고 있다.<sup>5)</sup> 현재 전 세계 철도의 6%를 차지하는 중국 철도는 세계 철도 운송량의 24%를 담당하고 있고, 2000년을 기준으로 중국 철도의 매 1km당 운송량(여객, 화물 포함)이 프랑스의 7.9배, 독일의 7.8배, 미국의 2.7배에 달했다.<sup>6)</sup> 이러한 상황에 대해, 중국 철도부 발전계획사 사장 황민(黃民)은 "이미 이와 같은 철도 병목 현상은

4) 中國鐵道年鑑編輯委員會, 中國鐵道年鑑(鐵道部黨案史志中心, 1999), pp.234-236.

5) '철도 병목'현상은 철도가 여객 및 화물 운송량을 제대로 소화하지 못하여, 경제 발전에 있어서 장애로 작용하는 것을 가리킨다.

6) 中國鐵道年鑑編輯委員會, 中國鐵道年鑑(鐵道部黨案史志中心, 2003), p.91.

<그림 1> 중국 철도부 조직도



자료출처:中國鐵道年鑑編輯委員會,中國鐵道年鑑(鐵道部黨案史志中心,2002), p.106.

1990년대부터 시작되었고, 지금은 중국 철도가 경제가 더 이상 발전을 못하도록 뒷다리를 잡고 있는 상황이다”고 그 심각성을 말했다.7)

이와 같은 ‘철도 병목’현상은 1989년에 처음 발생하여 그 이후 일상화된 상태이다. 일상화된 승차난·매표난·화물 수송난은 현재 중국 철도의 상태를 보여주는 주요 특징들이다. 이 밖에도 중국 철도는 1996년 사상 처음으로 운송량에서 고속도로와 일반도로 등 도로에 밀리기 시작했으며, 1990년 중반 이래 지속적인 적자상태에 빠져있다. 1997년 말에는 4년 연속 적자를 기록해 그 동안의 적자액이 1백 54억 위안(元, 한화로 약 2조 3천 1백억 원)에 달했다. 이 같은 상황은 1999년부터 다소 호전되기 하였으나 여전히 만성적인 적자상태에서 헤어나오지 못하고 있다.8)

중국 철도의 관리는 철도부라는 국무원(중앙정부)의 부서에서 하고 있다.9) 중

7) 중국 베이징 철도부 관계자와의 인터뷰, 2004.8.1.

8) 劉世錦、馮飛：《中國產業發展跟蹤研究》，華夏出版社2004年版，pp.34-36.

9) 철도관리를 독립적인 ‘부’에서 담당한다는 것은 여타 국가들에 비해 철도관리 부서의 급이 상대적으로 높은 것이고, 이는 전통적으로 중국이 철도에 대한 관심이 매우 높았다는 것을 의미한다. 이는 여타 중국 내 운송수단에 비해서 그 급이 높다는 사실이 반증한다. 예를 들어, 중국 수상교통은 중국 교통부 산하의 ‘수상운송사’가, 도로교통은 역시 중국 교통부 산하의 ‘도로사’가, 항공 운송은 국무원 직속기구가 아니라 ‘부’보다 급이 낮은 ‘민항총국’에서 담당한다.

국 철도부는 내부에 행정기구와 6개의 산하 직속기업, 15개의 직속사업단위, 14개의 지방 철로국, 43개의 지방 철로 분국으로 구성되어 있다.(〈그림 1〉 참조)

중국 철도부는 그동안 상술한 ‘철도 병목’현상으로 야기된 위기를 주로 투자의 부족과 열차 속도가 빠르지 못한 것 등에 원인이 있다고 인식하고 다음과 같은 주요 정책을 펼쳐왔다.

첫째, 열차 속도 제고 정책. 여객 및 화물 운송 속도 제고와 다른 교통수단과의 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 중국 철도부는 1994년부터 현재까지 모두 5차례의 열차 속도 제고 사업을 추진해오고 있다. 그 결과 현재 시속 1백 60km이상의 7천 7백여 km에 달하고 있다. 또 이는 여객 운송 능력을 18.5%, 화물 운송 능력을 15% 제고시킨 것으로 평가되고 있다. 현재 계획에 따르면, 2005년에 제 6차 열차속도 제고 사업을 시행해서 주요 간선에서 일부 구간에 대해서 시속 2백 km까지 높일 예정이다.<sup>10)</sup>(〈표1〉참조)

둘째, 철도 관리 시스템의 변화. 이 정책의 핵심은 전면적인 ‘자산경영책임제’의 실시로 요약할 수 있다. 즉 전적으로 정부의 투자에 의존하는 투자 시스템으로는 ‘투자의 부족’과 경쟁력 약화 현상에 효과적으로 대처하지 못하겠다는 문제의식에서 종전에는 모두 철도부가 경영·관리하던 산하 기업 및 각 철로국을 경영상 독립시켰다. 이로써 현재 각 철로국은 모두 독립채산제로 운영되고 있다. 구체적으로는, 1994년부터 시범적으로 철도부 산하 각 조직을 기업형태로 변화시키기 시작했다. 1996년에는 광선(廣深) 철로 분국이 유한회사로 탈바꿈하여 홍콩 주식시장에 상장했다. 또 1998년에는 이를 더욱 심화시켜, 철도 관련 기업 즉 건축, 토목, 엔지니어링, 물자, 통신 총공사를 모두 독립시키고, 1999년에는 14개 철로국 역시 경영상 독립시켰다. 현재 이들과 철도부와의 관계는 ‘자산경영책임협약’을 맺어 철도부가 관리권은 행사하되, 경영권은 행사하지 않는 것이 되었다. 이로써 중국 지방 철로국의 권한이 상대적으로 높아졌으며, 주요 투자와 건설에 대한 권한을 대부분 지방 철로국이 가지고 있는 상태이다.<sup>11)</sup>

셋째, 고속철의 건설. 중국 철도부는 1990년, 상술한 ‘철도 병목’현상이 1989년

10) “第6次列車提速”, <http://www.qdrail.com/foreintrain/chinaspeed.htm>

11) 佐藤吉彦, “中國鐵路現狀及高速鐵路計畫”, 內燃機車(第262期, 1995年), pp.46-47.

<표 1> 중국 철도 역대 5차 열차 속도 제고 상황(대규모 기준)<sup>12)</sup>

순서	시기	특징	기타
1차	1997년 4월1일	역사상 첫 대규모 열차 속도 제고. 징광(京廣), 징루(京瀋), 징하(京哈) 등 3대 간선 최고시속 140km, 평균 시속 90km 실현	1994년 12월 광선(廣深)선 완공, 설계 시속160km, 부분구간 최고속도 200km.
2차	1998년 10월1일	징광, 징루, 징하선 부분구간최고속도 시속 140km에서 160km실현. 전국 철도 여객 열차 평균 속도 시속 55.16km	1999년 8월 31일 준고속열차(시속180km)개발 성공
3차	2000년 10월21일	룽하이(隴海), 란신(蘭新)선 등 서부지역을 연결하는 간선 및 징주(京九), 저간(浙贛)선 부분 구간 실험 최고시속 165km	
4차	2001년 11월21일	전국 대부분의 지역과 대도시를 잇는 노선 전면 속도 제고, 최고 속도 시속 140km	2003년 6월 친선(秦沈) 설계시속 200km, 최고시속 250km 준공.
5차	2004년 4월8일	징루, 징광, 징하 등 3대 간선 간선최고 속도 시속 160km 실현.	

자료출처: “中國列車提速事業”, <人民日報>, 2004년5월10일 <中國鐵路年鑒>2004年版第70~71頁.

최초로 발생한 이후 중국 철도 문제를 해결할 중국적 대안으로 고속철 건설을 제기했다. 또 이 문제제기는 중국의 전 지도자 덩샤오핑(鄧小平)이 1992년 ‘남순강화’를 발표하고, 현재와 같은 시장화 노선이 확정되고, 또 지역 차별전략 즉 연해안 우선 발전전략이 힘을 얻게 되자 좀더 구체적으로 베이징-상하이 간 고속철 건설에 대한 논의로 구체화되었다. 그러나 이 당시에는 의견 수렴의 차원이었으며, 구체적인 방안이 논의되지는 않았다.<sup>13)</sup> 이때부터 시작된 고속철 건설 논의가 각종

12) 중국 철도의 열차 속도 제고는 1994년 랴오닝(遼寧)성 선양(沈陽)과 다롄(大連)을 잇는 총연장 397km 선다선이 최고 속도 120km를 기록하는 등 부분적으로 있어왔지만 여기서는 두개 노선 이상의 대규모로 속도 제고가 이루어진 것을 다룬다. 광선선은 광둥(廣東)성 광저우(廣州)에서 선전(深圳)까지 이어지는 총연장 147km 노선을 말한다. 징광선은 베이징에서 광저우까지 2300km, 징루선은 베이징에서 상하이(上海)까지 1463km, 징하선은 베이징에서 헤이룽장(黑龍江)성 하얼빈(哈爾濱)까지의 1412km 노선을 말한다. 룽하이선은 간수(甘肅)성 란저우(蘭州)에서 칭하이(青海)성 렴윈강(連雲港)까지 총연장 1759km 노선을, 란신선은 란저우에서 신장(新疆)성 우루무치(烏魯木齊)까지의 총연장 1912km 노선을, 징주선은 베이징에서 선전까지 2372km 노선을, 저간선은 상하이에서 장시(江西)성 슈저우(株洲)까지를 잇는 1155km 노선을 가리킨다; 친선선은 허베이(河北)성 친황다오(秦皇島)와 선양을 잇는 총연장 404km 노선을 의미한다.

13) 沈志雲、錢清泉, “京瀋高速鐵路建設”, 中國工程科學(第7期, 2000年7月), p.28.

요인으로 공전되어 왔다. 최근에는 이르러 고속철 건설사업에서 몇가지 중대한 진전이 있었다.

## 2. 최신 정책: <중장기철로망규획(中長期鐵路網規劃)>

중국 정부는 상술한 몇 가지 정책을 총괄하여, 향후 철도 발전 정책인 <중장기 철로망규획>을 2004년 1월에 확정했다. 이 정책은 중국 철도의 향후 전망에 대한 마스터 플랜의 성격을 지녔으며, 중국 철도부와 국가급 프로젝트를 심의, 계획하는 부서인 국가발전개혁위원회가 제출하고 국무원 전체회의에서 확정되었다.

이 정책의 제출 및 확정 의의는 다음과 같다.<sup>14)</sup> 첫째, 철도 부족의 절박한 상황을 중앙정부인 국무원에서 인정했다. 철도부는 중국 철도 규모와 인구, 국토 면적, 경제 발전수준과의 차이, 기술 및 장비 수준, 열차 운행 속도 등 지표와 국제적인 수준과의 차이를 집중적으로 부각시켰고, 다른 중국 지도자들과 각 부서의 책임자들도 동감했다는 의미이다. 둘째, 국무원이 철도 부족이 중국 경제발전의 발목을 잡을 수 있다는 분석에 동의하고, 철도부가 제기한 '도약식(跨越式)' 발전 모델<sup>15)</sup>을 승인한 것이다. 이로써 중국 정부가 철도의 비약적 발전을 공식 승인하고, 따라서 중국 철도의 급속한 성장이 예견된다 하겠다. 이러한 의의를 가진 <중장기철로망규획>의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>16)</sup>(<그림 2> 참조)

첫째, 중국의 중장기 철로망의 발전 목표를 확정했다. 구체적으로 보면, 2020년 전국 철로 총연장을 10만 km로 늘이기로 확정했다. 또 주요 간선에서 여객과 화물 노선을 분리하고, 전국 철로의 복선화 및 전기화 비율을 50%대로 끌어올리기로 했다. 둘째, 여객 전용 노선을 대규모 확충하기로 했다. 특히 급속히 성장하고 있는 여객 증가의 수요에 대응하고, 각 성의 주요 도시간 원활한 여객 수송을

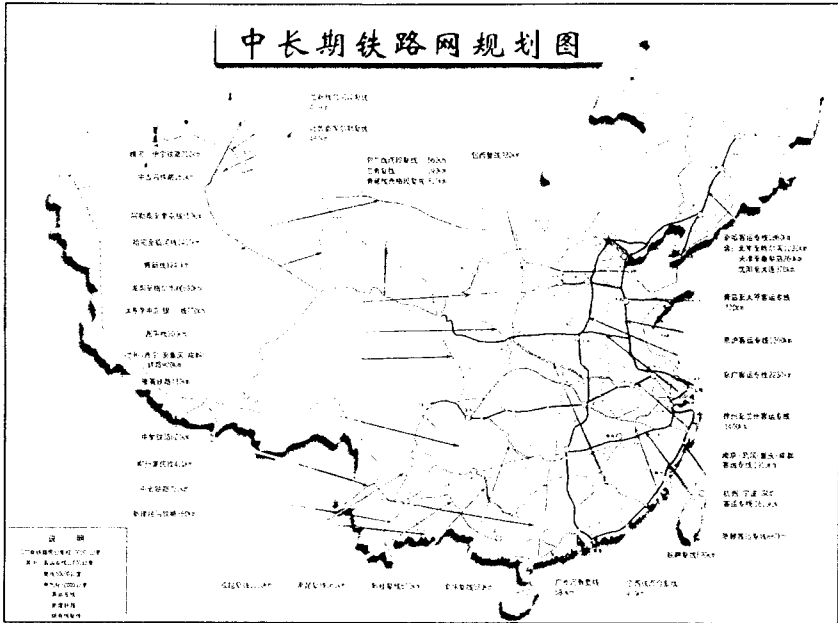
14) 중국 베이징 철도부 관계자와의 인터뷰, 2004.11.8.

15) 이는 현 철도부 부장 류즈쥘(劉志軍)이 자주 강조하는 개념으로, 그 주요 내용은 철로 총연장, 열차 속도, 안전성의 급속한 제고 등 철도 생산력의 비약적인 발전과 자산경영책임제의 지속적 심화 실시 등으로 요약될 수 있다.

16) 國家發展改革委, <關與印發《中長期鐵路網規劃》的通知>, 2004.3.17.의 내용 요약.



<그림2> 중장기철로망규획도



자료출처: <http://photo.southern.com/upload/F399302004.5.30.12.51.560.jiff>의 내용을 수정

위해 대륙을 남북과 동서로 연결하는 “4종 4형”쾌속 여객 철로 노선(<표 2>참조)과 3개 지역(보하이(渤海)만 지역, 창(長)강 지역, 주(珠)강 지역)의 지역내 도시간 쾌속 여객 철로 노선을 약 1만 2천 km 이상 신규 건설할 것을 결정했다. 또 이상의 노선들은 모두 시속 2백 km이상의 고속철을 건설하기로 했다.

셋째, 서부 지역에 집중적으로 철로를 신규건설하기로 했다. 즉 상대적으로 낙후된 서부지역 경제의 발전을 위해 이 지역에 약 1만 6천 km의 철로를 신설하기로 결정하는 한편, 낙후된 선로 보수 및 재배치를 전체적으로 실시하기로 했다.(<표3> 참조)

넷째, <중장기철로망계획>은 “제 10차 5개년 계획”이 끝나는 2005년과 2010년까지의 구체적인 계획과 지표를 제시했다. 2005년까지 철도 총 연장을 7만 5천 km로 연장하고, 그 중 복선화 구간을 2만 5천 km, 전기화 철도 총 연장을 2만 km 이상으로 연장할 것을 명시했다. 또 2010년까지는 철도 총 연장을 8만 5천 km까지 연장하고, 그 중 여객 수송 전용 노선을 5천 km 이상 신규 건설하며, 북

<표2> 4종 4횡 여객 운송 전용 고속철 건설 계획

노 선		효 과	거리(km)
4종(縱)	베이징-상하이	베이징, 톈진(天津)에서 창장 삼각주의 동부 연해 경제 발전 지역을 관통	1,300
	베이징-우한(武漢)-광저우-선전(深圳)	화북지역과 화남지역을 연결	2,230
	베이징-선양-하얼빈-다롄(大連)	동북지역과 산하이관(山海關) 서쪽 지역을 연결	1,860
	항저우(杭州)-닝보(寧波)-푸저우(福州)-선전	창장 삼각주와 주장삼각주 그리고 동남부 연해 지역을 연결	1,600
4횡(橫)	취저우(徐州)-정저우-란저우	서북지역과 화동지역을 연결	1,400
	항저우-난창-창사(長沙)	화중지역과 화동지역을 연결	880
	칭다오(靑島)-스자좡(石家莊)-타이위안(太原)	화북지역과 화동지역을 연결	770
	난징(南京)-우한-충칭(重慶)-청두	서남 지역과 화동 지역을 연결	1,900

자료출처: <중장기철로망규획> 내용을 근거로 작성

<표3> 서부지역 주요 철로 신설계획

노 선	효 과	거리(km)
징허(精河)-이닝(伊寧)	서부 지역내 철도 교통 편리 제공	210
카스(喀什)-투얼가(吐爾尕)	서북 지역과 국제선 연결	160
아러타이(阿勒泰)-쿠이둔(奎屯)	서부 지역내 철도 교통 편리 제공	550
하미(哈密)-린허(臨河)	서북지역과 화북지역을 연결	1,450
쿠얼러(庫爾勒)-거얼무(格爾木)	신장(新疆)자치구와 칭하이(靑海)성을 연결	1,240
룽강(龍崗)-거얼무	신장 자치구와 시장(西藏)자치구를 연결	630
타이위안-인촨(銀川)	화북 지역과 서북지역을 연결	720
시안-핑량(平涼)	서부 지역 내 철도 교통 편리 제공	300
란저우-충칭	서북지역과 서남지역을 연결	900
다리(大理)-루이리(瑞麗)	미안마와 국제선 연결	620
류저우-자오칭(肇慶)	서부 지역 내 철도 교통 편리 제공	410
쿤밍-모간(磨憨)	라오스와 국제선 연결	750

자료출처: <중장기철로망계획> 내용을 근거로 작성

&lt;표 4&gt; 중국 고속철 관련 단계별 계획

단계	여객 운송 전용 고속철도	지역 내 도시간 고속철도
2005년 까지	착공 : 베이징-상하이, 우한-광저우, 시안-정저우, 스 자좡-타이위안, 닝보-샤먼(廈門) 구간	착공 : 보하이만 지역 내 베이징-톈진, 창장 삼 각주 지역 내 상하이-항저우, 주장 삼각주 지역 내 광저우-선전, 광저우-포산(佛山)
2010년 까지	완공 : 베이징-상하이, 우한-광저우, 시안-정저우, 스 자좡-타이위안, 닝보-샤먼 구간, 착공 : 베이징- 우한, 톈진-칭황다오, 샤먼-선전 구간	

자료출처: <중장기철로망계획> 내용을 근거로 작성

선은 3만 5천 km, 전기화 구간은 3만 5천 km로 연장하기로 확정했다. 그밖에 고속철과 관련된 구체적인 목표를 설정했는데 그 내용은 <표4>와 같다.

이상의 주요 내용을 담은 <중장기철로망규획>은 2020년까지 현재 철도 규모의 50%를 신규 건설하고 고속철 건설을 승인한 점 등 개혁개방 이후 상대적으로 홀시를 받아오던 철도 부문에 대해 국무원이 새로이 중시하기 시작했고, 10여 년을 끌어오던 고속철 건설관련 논의를 일단락하고 일단 건설하기로 한 점등을 제일 중요한 점으로 꼽을 수 있다.<sup>17)</sup>

그러나 이 <중장기철로망계획>은 몇 가지의 한계 역시 안고 있다. 그 중에서 제일 중요한 것은 중국 역대 사업 중 최대 규모인 20조 위안(한화로 약 3백 조)에 이르는 총 건설 자금 조달 방안에 대한 구체적 언급이 없다는 것이다.<sup>18)</sup> 이는 계획 실행이 현실 가능성을 어렵게 하는 요인이다. 이에 대해 중국 철도부는 이후 기자회견 및 언론사 투고 등을 통해 자산경영책임제의 전면적·계속적 실시를 전제로 융자체제를 개혁하고, 모자라는 자금은 사회에서 조달하겠다고 밝히고 있다. 또 자산경영책임제 실시로 인해 해당 지역 철도 경영에 대한 책임을 전적으로 지게 된 각 지방 철도 사업단위가 해당 지역 정부가 긴밀히 연계해 투자자금을 마련

17) 중국 베이징 철도부 관계자와의 인터뷰, 2004.11.8.

18) “中國鐵道發展道路”, <三聯生活周刊>, 2004년4월판, pp.131-133.

하도록 촉구하고 있다.<sup>19)</sup> 그러나 최근 들어 중국 정부가 '긴축 경제'기조를 유지하면서, 그동안 경기 과열의 주범으로 인식되어온 각 지방 정부 및 지방 사업 단위들의 무리한 투자유치를 엄격히 제한하면서 자금 조달 문제는 초반부터 난관에 부딪치고 있다.<sup>20)</sup> 따라서 지금과 같은 긴축경제 기조가 계속 유지된다면 <증장기철로망계획>의 실행의 미래는 현재로서는 상당히 어둡다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 중국 고속철 사업 전개 상황

엄격하게 본다면, 중국은 현재 고속철이 건설중인 국가가 아니다. 상술했듯이, 2004년 1월 국무원 전체회의에서야 그 동안 공전되어오던 논의에 종지부를 찍고 고속철을 건설하기로 최종 결정한 상황이다. 즉 2004년 1월 이전 상황은 고속철 도입 기술을 둘러싼 논쟁이 워낙 심각하게 진행되어, 건설 가부조차도 위협받는 상황까지 갔다는 의미이다. 특히 1998년 이후 고속철 건설 가부와 도입 기술 결정 관련 논쟁과 논쟁은 서로 연동되어 진행되었다. 그러나 건설 가부 논쟁 역시 전체적인 고속철 사업에 포함시킬 수 있으며, 더구나 최근에는 도입 기술 역시 거의 확정되어 가는 것으로 보이는 몇 가지 결정적인 증거가 포착되고 있으므로, 본 문에서는 중국에서 고속철이 건설 중에 있다고 보는 것이 무리가 없다고 판단한다.

아래에서는 중국에서 고속철 관련 정책 대립의 격화 정도를 기준으로 1990년부터 1998년 전국인민대표대회에서 <징루 고속철 건설 의안>이 통과되기까지와, 그 이후 정책 대립이 격화되고 일정 정도 해결이 이루어진 시기로 나누어 살펴본다.

1990년부터 1998년의 시기는 비교적 순조롭게 중국 고속철 건설 사업이 진척되어 나온 것으로 전반적으로 평가할 수 있다. 1990년, 철도부는 상술한 중국 철

19) 중국 베이징 철도과학기술원 관계자와의 인터뷰, 2004.11.7.

20) 실제로 국무원은 지난 2004년 3월 발표한 조치를 통해 각 지방정부가 고속철 등 항목에 투자를 하지 말 것을 결정 통보했다.

“中國高鐵建設的障礙”, <多維新聞>, 2004.4.17.(<http://www7.chinesenewsnet.com>)

도의 위기상황을 근본적으로 타개하는 데에는 고속철 건설이 필수적이라고 판단하여, 본격적으로 고속철 건설을 제기했다. 이어서, 1992년까지 철도부는 집중적으로 각계 전문가와 관련 인사를 대상으로 한 의견 수렴과 타당성 조사를 진행했다. 이 과정에서 징루(베이징-상하이)구간을 먼저 건설하는 것이 좋겠다는 의견이 모아졌다. 그 이유는 먼저 이 지역이 면적에 비해 인구가 과도하게 밀집(이 지역의 전체 국토에서 차지하고 있는 면적 비율은 6%에 불과하나, 총 인구의 27%가 이 지역에 거주함)되어 철도 부족 현상이 제일 심각하다는 것, 다음으로 이 지역이 중국의 경제 발달지역(이 지역 공업 총생산액이 중국 전체의 40%, 주민 수입은 전체의 30%를 차지함)이기 때문에 민간 자본 유치 등 건설 자금 모집이 용이하다는 점. 당시에도 여전히 유효했던 동부 연해 지역 우선 발전 전략 등이었다. 이 같은 의견을 종합하여, 1992년 철도부 산하 연구원은 <징루 고속철 타당성 연구 보고서>를 국무원에 제출했다. 이 보고서를 바탕으로 국무원은 토론을 거쳐, 주무 부서를 국가계획위원회(현 국가발전개혁위원회), 과학기술부, 경제무역부, 철도부로 지정하고 고속철 계획의 초안을 작성하라고 지시했다. 이에 이들 4개 부서는 1994년 <징루 고속철 건설 방안(초안)>을 국무원에 제출하면서, 공동으로 빠른 시간 안에 징루 고속철을 건설해야 할 필요성을 주장했다. 이 문건이 토론되고, 구체적인 사업 담당 부서로 철도부가 지정되었고, 철도부는 일정 기간의 준비를 거쳐 1997년에 국가계획위원회에 정식으로 <징루 고속철 건설 건의서>를 제출했다. 이는 국가계획위원회의 검토와 비준을 거쳐, 1998년 전국인민대표대회에 정식 안건으로 상정되었고, <징루 고속철 건설 의안>이 통과되었다. 이에 국무원은 1998년 <국무원 제 3호 문건>을 통해 2000년에 착공할 것을 지시했다. 구체적으로 이 문건은 “징루 고속철의 전반적 기술적 준비에 박차를 만전을 기해 2000년 착공할 수 있도록 하자”고 명시했다.<sup>21)</sup>

이렇게 순조롭게 진행되던 중국 고속철 건설 사업은 이때부터 각종 요인으로 인해 공전상태에 빠지게 된다. 주된 이유는 중국 고속철에서 채택할 기술을 둘러싼 논쟁이다. 1998년 3월 전국인민대표대회에서 징루 고속철 건설 의안이 통과될 당시, 구체적으로 발표되지는 않았지만 건설방식에서 ‘레도식’이 대세였다. 특히

21) 沈志雲、錢清泉, “京滬高速鐵路建設”, 中國工程科學(第7期2000年7月), pp.25-29.

일본의 신칸센 기술의 채택이 유력하게 접어들었다. 그 이유는 고속철 사업의 초기 제안자인 철도부가 빠른 시공기간(중국 주요 간선은 일제 침략 시기때 개보수된 것이 많아서 일본의 궤도와 그 표준이 유사함), 저렴한 공사비 등을 이유로 궤도식 특히 일본 방식을 선호했기 때문이다. 또 초반 사업 타당성 조사 및 입안 과정에서 철도부가 제일 적극적으로 활동을 하였기에 당연히 철도부의 선호가 그대로 정책에 반영될 것이었기 때문이었다.<sup>22)</sup> 그러나 상황이 급속히 반전된 것은 주룽지(朱鎔基) 전 중국 총리의 개입 때문이었다. 주룽지 전 총리는 1998년 6월 '중국 공정원 과 과학원 원사(院士)회의'에서 "왜 우리는 고속철 건설에서 자기부상 방식을 고려하지 않는가?"라고 문제제기를 했다. 즉 철도부 주도로 고속철 건설이 논의되고 결정되면서 당연히 중국 고속철은 궤도식으로 건설될 것 같은 분위기에 불만을 표시한 것이다. 주 전 총리의 이때 문제제기로 중국에서는 고속철 건설 방식을 둘러싸고 향후 몇 년간 이른바 철도부를 중심으로 하는 '궤도파'와 과학기술부와 중국과학원을 중심으로 '자기부상파'간의 논쟁이 진행되었다.<sup>23)</sup> 후에는 또 최근에는 전 중국 철도부 총 책임 엔지니어와 상하이 철로국 총 책임 엔지니어를 지낸 화원장(華允璋)과 철도 설계연구원 부원장을 지낸 야오취저우(姚左周) 등 중국 철도계 원로들이 평행선적인 논쟁으로 자칫 고속철 건설 자체가 무산이 될 것을 우려한 나머지 여러 가지 방식의 공존을 주장하는 절충적인 안을 내기도 했다. 이들 각 입장은 2003년 말까지도 차이를 줄이지 못하고 서로 대립했다.(〈표4〉참조)

특히 각 의견 그룹 들간의 논쟁이 부서간 갈등(주요하게는 과학기술부와 철도부)으로 번져 뚜렷한 결론을 내놓고 있지 못했다. 특히 이들 중 궤도파와 자기부상파는 독자적으로 부분 구간에 각자의 방식으로 시범 노선을 건설해서 운영하기도 했다. 궤도파는 2003년 6월에 최고 시속 2백 50km 인 친황(秦皇)도에서 선양까지 궤도식 노선을 준공했고, 자기부상파는 2002년에 상하이 푸둥(浦東)공항에서 시내까지의 33km의 자기부상 열차 구간을 준공했다.<sup>24)</sup> 이렇게 대립이 격화되자 주룽지에 이어 새로이 총리가 된 원자바오(溫家寶)는 2003년 5월, 국무회의에서

22) "京滬高速鐵路專家傾向否定磁懸浮", <經濟參考報>, 1998年7月28日.

23) 沈志雲, "京滬高速鐵路技術方案的探討", 交通運輸工程學報(第2期, 2001年6月), pp.10-11.

24) <http://sh.news.sohu.com/20000828/file/254,162,100068.html>

<표5> '케도파'·'자기부상파'·'절충파'의 입장 비교

입장	주요내용
케도파	<p>자기부상식 열차는 뒤 열차가 앞 열차를 추월할 수 없음                      자기부상 방식은 중국 기존 철도 방식과 너무 달라, 검용이 불가능                      자기부상 방식은 단가가 너무 비쌌(독일과 일본 측의 견해에 의하면 각각 자기부상식이 케도식 보다 1.7배와 2배에 달함)                      자기부상 방식의 운송능력이 케도식보다 떨어짐                      가격 면에서도 케도식이 경제적(자기부상식은 현재 비행기 가격의 1.8배에서 2.4배에 달하나, 케도식은 비행기 가격의 40%에서 60%면 충분함)</p>
자기부상파	<p>자기 부상식 열차의 속도가 빨라 원거리 운행에 유리(징루 노선의 경우, 케도식의 경우 14시간 정도가 소요되나 자기부상식은 6~7시간이면 충분함)                      자기부상 방식은 에너지 효율이 높고, 소음이 작으며, 오염이 거의 없음                      수명이 길(자기부상식 철로는 수명이 80년인데 반해, 케도식은 60년에 불과함. 또 열차의 경우에도 자기부상식은 35년인데 반해, 케도식은 20~25년에 불과)                      수리비용이 월등히 낮음(자기부상 방식은 케도식에 비해 수리비용이 1/4에 불과)                      자기부상 기술은 이미 8-5계획(1991~1995년 경제사회발전계획)에서 국가 중점 발전 기술로 선정되어, 철도과학원, 시난(西南)교통대학, 국방과기대학, 중국과학원 전자공업 연구소 등이 공동으로 연구를 진행해왔고 일정한 성과를 보이고 있음.</p>
절충파	<p>국제 철도의 발전 방향은 자기부상식이나 아직 현실에서 충분히 검증받지 못했고, 케도식이 당장에는 현실적으로 제일 적합하나 장기적인 수리 및 유지비용이 자기부상식에 비해 높음                      따라서 논쟁이 격렬한 징루 고속철도 건설 일시 연기(기존 철로 수리 및 철도 속도 제고로 철도부족 현상을 20%정도 보충할 수 있음).                      이는 일반적으로 500km가 넘는 거리는 고속철도 건설이 경제성을 가질 수 없다는 의견을 근거로 함.                      동시에 당장 급한 노선은 자기부상식으로 건설함(2008년 올림픽에 대비해서 베이징-텐진 노선, 2010년 세계박람회를 대비해서는 상하이-항저우, 상하이-우시(無錫)노선)</p>

자료출처: 嚴陸光“關於我國高速磁懸浮列車發展戰略的思考”中國工程科學(第12期,2002年12月), pp.42-46  
 嚴陸光“京滬高速線應決策採用磁浮方案”電動電能新技術(第3期,2003年7月), pp.1-2  
 徐冠華、何祚麻、嚴陸光“磁懸浮方案是正確的戰略抉擇”高速輪軌與磁懸浮系統比較研討會資料(中國國際工程諮詢公司,1999年)  
 王天錄、吳銘青“我國磁懸浮鐵路的發展概況”電氣化鐵道(第2期,2002年6月);  
 張國寶、張國棟“京滬高速鐵路技術模式及修建時機探討”鐵道運輸與經濟(第10期,2001年10月), p.23  
 詹振炎“京滬高速鐵路牽引類型的選擇”鐵道工程學報(第4期,1998年12月), p.25;  
 金履忠“輪軌技術是京滬高速鐵路的必然選擇——兼論日、德磁浮系統的現狀”中國工程科學(第7期,2000年7月), pp.22-23.

“국가발전개혁위원회는 관련 부서의 의견을 잘 종합하고, 충분히 토론하고, 과학적으로 각 방식의 장단점을 분석해서 선택, 결정한 후 구체적인 방안을 제출하라”고 지시했다. 이에 국가발전개혁위원회는 정부 기관이 아닌 중국국제 엔지니어링 자문회사(中國國際工程咨詢公司)에 의뢰해서 논증 및 결정 회의를 가졌다. 참석자는 과학기술부 7인, 철도부 7인, 기타 민간 및 학술 기관 고속철 전문가 7인이었다. 그러나 이 회의에서도 구체적인 결정을 내지 못했다.<sup>25)</sup>

이렇게 난항을 거듭하던 고속철 건설 논의는 결국 ‘파이를 늘여 여러 방식의 공존이 가능하게 하는 식’으로 일단락 지은 것으로 분석된다. 즉 우선 건설하기로 한 징루 노선에 대한 의견차가 좁혀지지 않자, 징루 노선이외에도 다른 노선에도 고속철 건설을 동시에 추진하기로 하고, 징루 노선은 철도부가 주장하는 ‘케도식’을, 다른 노선에 대해서는 각자 상황에 맞게 판단하는 것으로 결론을 낸 것이다. 이 같은 방식의 결정체가 바로 2004년 1월에 확정된 <중장기철로망규획>이라 할 수 있다. 이 같은 분석의 이유는, 첫째, <중장기철로망규획>은 원래 논의되던 구간 보다 더 늘여서 고속철 건설 구간을 명시했다. 상술한 대로, <중장기 철로망규획>은 베이징-상하이 구간 1천 3백 km이외에도 1만 1천 7백km의 구간에도 고속철을 건설하기로 명시했다. 특히 베이징-상하이 구간 이외에도 우한-광저우, 시안-타이위안, 닝보-샤먼 구간과 베이징-톈진, 상하이-항저우, 광저우-선전, 광저우-포산 구간 고속철 역시 2005년에 착공하기로 했다. 이렇게 기존 건설 계획 노선보다 더 늘여서 건설 구간을 잡은 것은 더 이상의 논의의 공전은 자칫하면 전체 고속철이라는 파이 자체를 잃어버릴 수도 있다는 각 주체들의 위기의식에다가, 그럼에도 불구하고 각자의 입장을 포기하지 않는 각 주체들의 정책 대립의 팽팽함이 합해진 결과라고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 둘째, 2004년 11월 10일 상하이 자기부상교통발전유한공사 총경리 송샤오권(宋孝鏞)은 “현재 상하이-항저우간 고속철을

25) “胡-溫新政”, <新聞週刊>, 2004년12월版, pp.23-24.

26) 중국의 고속철 건설을 둘러싼 주요 논쟁의 주체들인 철도부와 과학기술부는 모두 2008년 베이징 올림픽, 2010년 상하이 세계박람회 전에 고속철을 건설해야한다고 주장해왔다. 따라서 2005년에 착공하지 않는다면 자신들의 고속철 건설 근거를 해칠 수도 있다고 판단했고, 이런 위기감이 <중장기철로망규획>제출의 주요 배경이라고 분석한다. “<中長期鐵路網規劃>提出的內幕”, <太陽報>, 2004年 7月 11日.



자기부상식으로 건설할 기술적, 제도적 검토가 끝났다. 몇가지 세부적인 사항만 처리되면 바로 공사에 들어갈 것이다.”면서 베이징-상하이 노선은 아니더라도 인근 지역인 항저우까지의 고속철은 자기부상식으로 건설할 것임을 강조했다.<sup>27)</sup> 이 발언을 증명하듯 2005년 1월 국가발전개혁위원회는 상하이에서 항저우간 170km의 구간을 자기부상식으로 고속철을 건설할 것을 비준했다는 언론 발표가 있었다.<sup>28)</sup> 이는 중국에 여러 가지 방식의 고속철이 놓여질 가능성이 매우 높다는 것을 보여준다 하겠다.<sup>29)</sup> 또 프랑스, 일본과 경쟁하며 중국 고속철 진출을 강력히 희망하고, 전방위적인 노력을 기울여온 독일식 ICE의 주요 참여기업인 지멘스사는 2004년 5월에 광저우에 대규모 철도종합정보센터를 세우기로 했음을 발표했다. 이는 <중장기철로망규획>의 의도를 재빨리 파악하고, 광둥 성내 도시간 고속철 건설에 집중하겠다는 것으로 파악된다.

종합하면, 기존에 계속의 논쟁의 중심에 있던 징루 고속철은 궤도식 그 중에서도 프랑스의 TGV기술이 채택될 것이 확실시된다. 그 이유는 비록 공식적으로 공표하지는 않았지만, 이미 2004년 9월부터 중국 기술자들이 프랑스로 파견되어 고속철 운영 및 주행 관련 기술 훈련에 돌입했고, 2005년에 실시할 예정인 중국 제 6차 열차속도 제고 사업의 사업자로 프랑스 TGV 기술 보유기업인 알스톰사와 합작관계에 있는 중국측 기업이 선정된 것을 들 수 있다. 이와 경쟁하던 일본 신칸센과 독일 ICE는 현재 채택 가능성이 극히 낮은 것으로 보인다.<sup>30)</sup> 또 <중장기철로망규획>의 발표로 중국 고속철이 다양한 방식으로 건설·운영될 것이 예상되며, 따라서 징루선 외의 고속철 건설 예정 노선에 대한 다수의 외국 고속철 기술 보유국 및 기업들과 국내 주체들에 다양한 새로운 경쟁이 예상된다.

27) 중국 상하이 자기부상 교통발전공사 관계자의 인터뷰, 2004.11.10.

28) “滬杭磁浮鐵路獲國家批准 年內開工2009年完城”, <杭州日報>, 2005년 1월 26일.

29) 실제로 중국에는 여러 가지 기술 표준이 동시에 사용되는 경우가 존재한다. 현재 중국 핸드폰의 경우 CDMA와 GSM 방식이 동시에 사용되고 있다. 또 철도부와 상하이 자기부상 교통발전유한공사 관계자 역시 이 가능성을 인정했다. 중국 베이징 철도부 관계자와의 인터뷰, 2004.11.8; 중국 상하이 자기부상 교통발전공사 관계자의 인터뷰, 2004.11.10.

30) 呂惟建, “京滬高鐵對釋何種技術?”, 鐵道科學(第28期, 2004年 12月), pp.21-23.

## IV. 중국 고속철 건설을 둘러싼 정책 결정과정의 특징

이 부분에서는 중국 고속철 건설을 둘러싼 정책 결정과정의 특징을 부서간 갈등, 지도자의 선호, 관료 및 시민들의 대상 국가 선호도, 정책 대립의 해소 측면에서 분석한다.

### 1. 부서간 갈등

부서간 갈등은 고속철 건설을 둘러싼 정책 결정과정에서 나타난 주요 특징 중의 하나이다. 이는 중국 정책 결정과정에서 각 정부 부서별 이익을 둘러싼 대립과 갈등이 실제로 존재하고 있다는 것을 증명해준다 하겠다. 이는 계획경제시기 정부 부서가 각자의 산하 기업들을 소유·경영하던 전통에서 기인한다고 할 수 있다. 비록 이러한 '부문 경제'시스템이 1978년 개혁 개방 정책으로 인해 상당히 약화되었다고는 하나 여전히 중국 경제의 강력한 하나의 영역으로 남아있는 것이 사실이다.<sup>31)</sup> 고속철 건설과 관련된 주요 대립 부서는 상술했듯이, 철도부와 과학기술부이다. 철도부는 1990년부터 고속철 사업을 주도한 부서이며, 일관되게 궤도식 건설 방식을 주장해왔다. 특히 궤도식 중에서도 저렴한 건설 비용, 빠른 공사기간등을 이유로 일본 신칸센 방식을 선호해왔다. 반대로 과학기술부는 일관되게 자기부상식 건설방식을 주장해왔다. 이는 1990년대 초부터 독일과 협력하여 자기부상식 열차 개발을 진행한 과학기술부는 이런 성과가 국책 사업으로 이어지기를 희망해왔다. 특히 과학기술부는 중국과학원 출신이자 당시 주룽지 총리와 가까운 것으로 평가되는 쉬관화(徐冠華)가 1998년 부장으로 임명되자 더욱 적극적으로 자기부상식이 더 타당함을 공세적으로 주장해왔다.<sup>32)</sup> 이 두 부서의 대립의 최고조 시기는

31) 朱光磊, 當代中國政府過程, 天津人民出版社, 1997, pp.306-307.

32) “京滬高速鐵路建設兩種不同意見”, <http://cmz.html.533.net/20000419.htm>.

2003년으로 각각의 방식으로 고속철 시범노선을 건설하기도 했다. 이는 전혀 양보할 의사가 없다는 것을 보여준 것이라 하겠다.

결국 주요하게 이 두 부서간의 정책 대립이 해결되지 않음으로 인해서 중국 고속철 건설이 지연되어왔다고 할 수 있다.

## 2. 지도자의 선호

지도자의 선호 역시 고속철 건설 정책 결정과정에서 주요한 특징으로 부각된다. 특히 전 총리 주룽지(朱鎔基)의 개인적 선호가 제일 주요했다. 이는 아직도 중국 정책결정과정의 전체주의적인 특성을 일정 정도 가지고 있다는 점을 설명해준다. 이런 분석이 가능한 근거는 주 전총리가 그간 보여준 일관된 ‘친 자기부상식’ 태도이다. 상술했듯이, 1998년 전국인민대표대회에서 징루 고속철 사업 관련 의안이 정식 통과된 이후, 주 전 총리는 궤도식외에 다른 방식을 고민하지 않는 것에 대해 불만을 표시했다. 이는 그 이후 수년간 논쟁의 시발을 알리는 것이었다. 왜냐하면, 이전 논의를 주도해온 철도부는 궤도식을 그중에서도 신칸센 방식을 선호하였기 때문이다. 이 밖에도 주 전총리는 여러 차례 공개적으로 자기 부상식을 선호한다는 의사 표시를 해왔다. 예를 들면, 2000년 독일과 일본을 동시에 방문하면서 각각 신칸센과 독일 실험용 자기부상 열차를 시승한 후, 일본 신칸센에 대해서는 “소음이 크고, 흔들림이 심하다”고 평가한 반면, 독일 실험용 자기부상 열차에 대해서는 “아주 조용하고, 편안하다”고 공개적으로 논평했다. 또 자신이 시장을 지내 영향력을 미칠 수 있는 상하이 시에 세계 최초의 상업용 자기부상 열차를 건설할 것을 설득하고, 2000년 독일 방문 당시 직접 공동 건설 합의문에 서명했다.<sup>33)</sup> 이렇게 주 전 총리가 노골적으로 자기부상식을 선호하게 된 원인에 대해서 상하이 시장 시절부터 맺어온 독일과의 친분관계, 중국 지도자들 중에서도 정도가 강한 반일 감정 등 여러 가지 분석이 있다.<sup>34)</sup> 이처럼 주룽지 전 총리의 ‘전폭적인’ 지원

33) “朱鎔基與京滬高速鐵路”, <明報>, 2001年 1月 18日.

34) 실제로 중국 철도부는 주 전 총리의 강한 반일 감정을 고려해, 기존의 ‘친 신칸센’의견을각종

하에 당시 징루 고속철이 자기부상식으로 건설될 것이라는 관측이 우세했다. 그러나 주룽지가 2002년 정계를 은퇴하고, 2003년 원자바오가 새 총리가 된 후 '자기부상식 우세설'은 그야말로 '설'이 되어버리고, 원점에서 다시 논의되었다. 원 총리는 현재까지 특정 방식에 대한 선호를 밝히지 않고 있다. 적극성도 중국 경기 과열 무제를 의식해서 주 전총리보다는 떨어지는 편이다. 다만 고속철 건설의 경제발전에서의 의의를 고려하여 건설에 동의하고 <중장기철로망규획>을 국무원 전체회의에서 통과시켰으나,<sup>35)</sup> 상술한 2004년 5월 국가발전개혁위원회에 내린 지시에서도 알 수 있듯이 객관적인 기준에 의한 처리를 강조했다.

### 3. 관료 및 시민들의 대상 국가 선호도

이는 중국이 고속철 기술을 보유하지 않은 상황에서 매우 중요하게 부각되었다. 즉 외국 기술 도입시 단순히 기술, 경제적인 측면뿐만 아니라 해당국에 대한 관료 및 시민들의 태도가 매우 중요한 작용을 한다는 것이다. 특히 이 측면은 일본 신칸센 기술이 수주 경쟁에서 패배하는데 결정적인 역할을 했다. 즉 신칸센이 기술이나 경제적 측면에서 타국의 기술에 비해 떨어지는 것이 아니라 '일본'기술이기 때문에 경쟁에서 패배한 것이다. 중국에서 고속철 건설 논의가 활발하게 진행된 2000년 이후 중국 시민들의 대 일본 감정은 극도로 악화되었다. 이는 연이어 발생하는 각종 사건들과 연관이 있다. 특히 일본 정치가들 특히 고이즈미 현 총리의 야스쿠니 신사참배 강행, 2003년 8월 발생한 치치하얼(齊齊哈爾) 독가스 폭발사건,<sup>36)</sup> 2003년 9월 주하이 일본인 집단 매춘 사건,<sup>37)</sup> 2003년 10월 발생한 일본

다른 케도식을 검토하는 것으로 의견을 바꿨었다. 중국 베이징 철도부 관계자와의 인터뷰, 2004.8.1.

35) 이의 의의는 대단하다. 중국 중앙정부인 국무원은 '총리책임제'를 채택하고 있어서, 거의 모든 정책에 총리의 판단이 우선이다. 따라서 <중장기철로망규획>이 국무원 전체회의를 통과했다는 것은 원 총리가 고속철 건설에 동의했다는 의미이다.

36) 제 2차 세계대전 당시 일본군이 매립해 놓은 독가스탄이 폭발한 사건.

37) 일본의 한 기업이 거업 연수차 주하이를 방문했을 당시 한 호텔에서 집단으로 매춘을 하다가 적발된 사건.

인 유학생 음란 연극 사건,<sup>38)</sup> 2003년 12월 발생한 도요타 자동차 광고 사건<sup>39)</sup> 등은 중국 시민들의 대 일본 감정을 극도로 악화시키는 데 촉진제 작용을 했다. 이 같은 상황에서 중국 시민들은 인터넷을 통해 이러한 반일감정을 고속철 기술 도입문제와 결부시켰다. 2003년 ‘애국자동맹’이라는 조직이 중국 주요 포털 사이트인 신랑(新郎)에 ‘일본 고속철 기술 도입 반대’서명을 펼쳐 1백 여 만 명의 시민들이 참여했다. 또 2003년 12월 13일 난징 대학살 기념일에는 난징 시민들 수 백여명이 ‘일본 제국주의가 학살을 저지른 난징을 일본 기술의 고속철이 통과하게 할 수 없다’는 플래카드를 들고 시위를 벌이고, 역시 인터넷 상에서 반대 서명을 받기도 했다.<sup>40)</sup>

또 관료들 특히 경제 관련 부서의 인사들은 최근 일본에 대한 감정이 매우 악화된 상태이다. 이는 해외 에너지 확보전에서 번번히 일본과 경쟁하고 되고, 특히 2003년 시베리아 파이프라인 건설을 둘러싼 경쟁에서 일본이 보여준 작풍때문이다.<sup>41)</sup> 이는 중국 정부의 투자 및 건설 항목 담당 부서이자 정책 조정기구 역할을 담당하고, 고속철 사업까지도 관할하는 국가발전개혁위원회를 강하게 자극했다.<sup>42)</sup>

이와는 대조적으로 현재 도입 가능성이 제일 높은 TGV의 프랑스는 그동안 중국과의 관계개선에 최선을 다해온 것으로 평가된다. 우선 2000년 타이완 대선 직전 프랑스로군과 중국 인민해방군이 타이완 해협에서 합동 군사훈련을 전개했고, 현재 EU 국가들 중 가장 적극적으로 1989년 톈안먼(天安門)사건 이후 중국에 가해진 무기금수조치를 해제하자고 주장하고 있다. 또 2004년을 ‘중국 문화의 해’로 정하고 각종 문화행사 유치 등 민간부문에서의 우호분위기 진작에 나섰다.

38) 시안 대학에서 유학중이던 일본인들이 중국인을 모욕하는 내용을 담은 연극을 상연한 사건.

39) 일체 도요타 자동차의 중국 광고에 중국인을 비하하는 내용이 담긴 사건.

40) “政冷已嚴重影響經熱”, <http://finance.sina.com.cn/j/20050111/09451326686.shtml>.

41) 중국이 석유의 안정적인 공급을 위해 러시아 앙가르스크 유전에서 중국내 다칭(大慶) 유전으로의 송유관 건설을 기본적으로 합의한 상태에서, 일본이 앙가르스크-나훗카 송유관 건설을 제안하고 건설비와 20억 달러 상당의 시베리아 지역 유전 개발 비용 제공을 약속하여 관철시켰다.

42) 이에 대해 쟁페이엔(曾培炎) 현 국무원 부총리이자 전 국가발전개혁위원회 주임은 “고속철 같은 국가적인 프로젝트에서 기술도입국을 결정할 때 정치-외교-민심이 중요한 변수로 작용한다”고 2003년 말 일본을 겨냥해 발언하기도 했다. 중국 베이징 국가발전개혁위원회 관계자 인터뷰, 2004.11.9.

이런 사실들은 물론 관료들과 시민들의 대상 국가 선호도가 어느 정도까지 고속철 기술 도입 정책 결정과정에 영향을 미쳤는지는 정확히 파악할 수 없으나 일정한 영향을 미친 것은 분명하다고 할 수 있다.

#### 4. 고속철 정책 대립 해소의 방식:

##### ‘제로섬 협상의 게임에서 비제로섬적 결과의 형성’

최근까지 중국 고속철 건설 정책 결정과정은 원래 제로섬 협상의 게임에서 비제로섬적 결과를 형성했다 할 수 있다. 이렇게 제로섬 협상에서 비제로섬적 결과를 형성하기 위해서는 반드시 ‘파이’를 늘일 수 밖에 없다. 즉 상술한 대로 1990년부터 제기된 중국 고속철 건설은 2004년 1월 <중장기철로망규획> 확정 전까지는 줄곧 1천 3백 km의 베이징-상하이 구간 즉 징루선에 한정되어 논의되었다. 따라서 이 노선에 어떤 구체적인 기술 방식 즉 궤도식이나 자기부상식이나를 두고 줄곧 서로의 우위를 주장하며 논쟁을 벌여왔다. 그러나 ‘갑작스럽게’ <중장기철로망규획>에서는 1만 2천 km의 고속철 구간 건설을 명시했다. 이렇게 파이가 늘어난 상황에서는 징루선은 철도부 의견으로, 상하이-항저우 노선은 과학기술부 의견으로 할 수가 있다. 더구나 과학기술부 입장에서는 징루선을 자기부상식으로 하지 못해 아쉬울 수는 있으나, 최소한 상하이-항저우 노선은 확보했고, 나머지 1만여 km에 달하는 노선들도 철도부와 다시 경쟁하면 된다는 판단을 할 수 있다. 또 철도부의 경우에도 애초에 자신들이 요구하던 징루선은 일단 자신의 의견대로 건설할 수가 있고, 다른 확대 계획된 구간에서도 경쟁이 가능하다는 판단 하에서 서로 합의가 가능했다고 분석된다. 즉 종합하면, 징루선(1천 3백 km)은 어떤 방식으로 건설하느냐에 대한 제로섬 협상의 게임에서 궤도식을 주장하는 철도부와 자기부상식을 주장하는 과학기술부는 어떤 식으로든지 합의하지 않으면 전체 고속철 건설 사업 자체가 무산될 수 있음에 위기의식을 느껴서, 징루선 외에 다른 노선(1만 1천 7백 km)를 더 건설하기로 하고 그 중 징루선은 철도부 안으로 나머지 중 일부(상하이-항저우 노선 1백 7십 km)는 과학기술부 주장대로 건설하며, 동시에 나

머지(1만 km)에 대해서는 후에 협의 및 경쟁하기로 합의한 것이다. 물론 이후 상황을 더욱 복잡하게 하는 것은 향후 게임의 주체들이 더욱 많아진다는 것이다. 즉 이번 상하이-항저우 간 자기부상식 고속철의 경우에도 알 수 있듯이 특히 지역내 도시간 고속철의 경우 각 지방정부들 역시 게임의 주체가 될 수 있으며,<sup>43)</sup> 동시에 이들이 도입할 수 있는 고속철 기술의 경우에도 현재 일본, 프랑스, 독일 등 고속철 기술 개발 선발국의 것과 스페인, 이탈리아, 한국 등 기술 개발 후발국의 것이 있기 때문이다. 그러나 오히려 이런 이유 때문에 이번에 징루선에 채택될 것으로 알려진 프랑스 TGV 기술 외의 국가와 기업들은 <중장기철로망규획>은 아쉽지만 환영할 수 있다. 상술했듯이, 실례로 독일 레도식 기술 보유 기업들은 벌써 광둥 성 진출을 위해 노력하고 있다.

## V. 結論

지속적인 경제성장의 발목을 잡는 '철도병목'현상을 근본적으로 해결하기 위해 제출된 중국 고속철 건설 사업은 1990년에 제출되어 2004년 <중장기철로망규획>의 발표로 현실화되었다. 이 정책 결정과정에서는 주요하게 철도부와 과학기술부의 부서간 갈등, 주룽지 전 총리의 개인적 선호, 관료와 시민들의 기술 수입국에 대한 선호, 정책 대립의 해결에서의 '파이 늘이기로 인한 비제로섬적 결과 형성'이라는 특징 들이 나타났다. 이상의 특징들을 통해 중국 정책 결정 구조가 다분히 분절화되어 있어서 각 주체들간에 대립과 협상이 이뤄짐과 동시에 여전히 주요 정치지도자의 개인적 선호가 중요시 되는 전체주의적 특성이 남아있음을 알 수 있다. 또 관료들과 시민들의 기술 수입 대상국에 대한 선호가 시 일정한 수준으로 정책 결정에 영향을 미칠 수 있음도 살펴보았다. 특히 시민들의 정책 결정에의 참

43) 상하이-항저우간 자기부상식 고속철 건설 비용은 현재 약 3백 억 위안(한화 약 4조 5천억원)이 들고, 이 비용은 중앙정부와 저장 성, 상하이 시가 공동으로 분담하기로 했다. 따라서 특히 지역내 도시간 고속철의 경우 각 지방정부의 입김이 더 높아질 것으로 예상된다. “瀟杭磁浮鐵路獲國家批准 年內開工2009年完城”, <杭州日報>, 2005年 1月 26日.

여는 인터넷이라는 새로운 매체를 통한 것임이 매우 흥미로운 일이라 하겠다. 특히 제로섬 협상의 게임에서 서로의 이익을 위해 '파이 늘이기'로 정책 대립을 해소한 것은 이와 유사한 정책 대립 상황에 대한 예측에 매우 유용한 선례로 볼 수 있다.

그러나 중국에서 고속철 사업이 아직도 현재 진행형이라는 점을 감안 한다면 여러 가지 측면에서 좀더 보강된 연구가 이루어져야 한다. 특히 실제 정책 결정 담당 부문에 대한 좀더 심도 깊은 인터뷰 조사와 '제로섬 협상의 게임에서 비제로섬적 결과의 형성'이라는 특징의 이론적 보완과 더불어 좀 더 다양한 사례 연구를 통한 보충이 있어야 하겠다.

#### <參考文獻>

- 정재호 편, 『중국정치연구론-영역, 쟁점, 방법 및 교류』, 서울: 한울, 2002.
- Lampton, David (ed.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, (Stanford: Stanford University Press), 2001
- Lieberthal, Kenneth and Oksenberg, Michel, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, (Princeton: Princeton University Press), 1988.
- \_\_\_\_\_ and Lampton, David, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, (Berkeley: University of California Press), 1992.
- Unger, Jonathan (ed.), *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*, (Armonk: M.E. Sharpe), 2002
- 草永久、王國富, “鐵路客運現狀及改革策略和建議”, 鐵路運營技術(第9期, 1997年1月).
- “第6次列車提速”, <http://www.qdrail.com/foreintrain/chinaspeed.htm>.
- “胡-溫新政”, <新聞週聞>, 2004年12月版.
- 國家發展改革委, <關與印發《中長期鐵路網規劃》的通知>, 2004年3月17日.
- 金履忠, “輪軌技術是京滬高速鐵路的必然選擇—兼論日、德磁浮系統的現狀”, 中國工程科學(第7期, 2000年7月).
- “京滬高速鐵路建設兩種不同意見”, <http://cmz.html.533.net/20000419.htm>.
- 康熊, “我國鐵路高速列車綜合試驗及建議”, 鐵道機車車輛(第1期, 1997年3月).
- 劉世錦、馮飛: 《中國產業發展跟蹤研究》, 華夏出版社2004年版.
- “滬杭磁浮鐵路獲國家批准 年內開工2009年完城”, <杭州日報>, 2005年 1月 26日.



- 呂惟建, “中國鐵路大提速”, 江蘇交通(第5期2001年5月).
- , “京滬高鐵採擇何種技術?”, 鐵道科學(第28期, 2004年12月).
- 沈志雲, “京滬高速鐵路技術方案的探討”, 交通運輸工程學報第2期(2001年6月).
- , 錢清泉, “京滬高速鐵路建設”, 中國工程科學(第7期2000年7月).
- 孫翔, “發展具有中國技術特色的高速鐵路”, 中國鐵路(第10期1994年5月).
- 王天錄、吳錦青, “我國磁懸浮鐵路的發展概況”, 電氣化鐵道(第2期2002年6月).
- 徐冠華、何祚麻、嚴陸光, “磁懸浮方案是正確的戰略抉擇”, 高速輪軌與磁懸浮系統比較研討會資料(中國國際工程諮詢公司, 1999年).
- , “高速磁懸浮列車的誘惑”, <瞭望新聞週刊>, 2000年7版.
- , “關於我國高速磁懸浮列車發展戰略的思考”, 中國工程科學(第12期2002年12月).
- , “京滬高速線應決策採用磁浮方案”, 電動電能新技術(第3期2003年7月).
- “政冷已嚴重影響經熱”, <http://finance.sina.com.cn/j/20050111/09451326686.shtml>.
- “<中長期鐵路網規劃>提出的內幕”, <太陽報>, 2004年7月11日.
- “中國列車提速事業”, <人民日報>, 2004年5月10日.
- 中國鐵道年鑑編輯委員會, 中國鐵道年鑑(鐵道部黨案史志中心, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003年).
- “朱鎔基與京滬高速鐵路”, <明報>, 2001年1月18日.

#### <中文摘要>

中國高速鐵是爲了從根本上解決鐵道的嚴重不足和設備落後而引起的問題和提高鐵道的競爭力而提出的。這一計劃是於1990年提出的。但是2004年才通過公布《<中長期鐵路網規劃>》的形式獲得落實。這一決策過程中突出表現的因素是：鐵道部與科學技術部之間的矛盾、朱鎔基前國務院總理的個人偏好、干部及一般民衆對特定國家的偏好、以增加蛋糕的方式解決政策摩擦等。以上的因素表明中國的決策結構是在一定程度上具有分節化的特點而存在各決策主體之間的對立和協商，這是在決策理論中的多元主義的一種表現。同時存在全體主義的特點，就是說，領導者的偏好在決策過程中仍然是個很重要的因素。比較有趣的是由於因特網的普及，一般民衆利用這一新興媒體積極表達自己的意見。

本文的第二章主要介紹和整理中國鐵道的情況和最新鐵道政策。第三章里主要概括中國高速鐵建設事業的展開過程，而在第四章里分析和考察中國高速鐵決策過程中的一些特點。第五章是作爲結論，提出一些本文的局限和以後研究的方向。

중심어 : 중국고속철, 《중장기철도망계획》, 다원주의, 전체주의