

【논 문】

북-중-러 접경도시 훈춘의 유동인구 정책과 외국인 정책 - 특구와 변경의 변증법 -*

김민환** · 박철현***

차례

- I. 서론
- II. 훈춘 개발계획의 진전과 인구변동의 추이
- III. 훈춘의 유동인구 정책
- IV. 훈춘의 외국인 정책
- V. 결론

국문초록

이 논문은 북한-중국-러시아의 접경지역의 중국측 도시 훈춘의 유동인구 정책과 외국인 정책을 분석한다. 특구와 변경도시라는 훈춘의 이중적 성격은 유동인구 정책과 외국인 정책에 영향을 미친다. 훈춘에 있어서 유동인구 중 인재에 대해서는 경제/발전의 논리가 동원되어 적극적인 수용대상이 되고, 인제가 아닌 유동인구에 대해서는 안보/치안의 논리가 동원되어 감시와 통제의 대상이 된다. 또한 인재로 표상되는 외국인은 경제/발전의 논리가 동원될 뿐 안보/치안의 논리는 잘 드러나지 않는다. 이것은 훈춘이 아직은 외국인 숫자가 소수이고 장래 국제도시를 지향하고 있기 때문에, 외국인의

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조정사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-362-B00011)

** 한신대 정조교양대학 교수

*** 국민대학교 중국인문사회연구소 HK연구교수

적극적인 수용에 강조점을 두고 있기 때문이라고 할 수 있다. 유동인구 정책과 외국인 정책 모두에 있어서 훈춘은 상하이와 대조적이다. 이는 최대한 인구집중을 억제하려는 상하이로서는, 유동인구에 대해서는 경제발전을 위해서 인재를 수용해야하기 때문에 ‘안보/치안의 논리’라는 방식보다는 ‘능력에 따른 위계화’라는 방식을 취하고 있고, 국제사구가 등장할 정도로 다양한 국적과 큰 규모를 가진 외국인에 대해서는 ‘안보/치안의 논리’에 기초한 ‘관리’라는 방식을 취하고 있기 때문이다. 이렇게 볼 때, 훈춘의 유동인구 정책과 외국인 정책에서 표출되는 경제/발전의 논리와 안보/치안의 논리의 양상은 현재 도시 훈춘의 발전상황을 반영하는 것이며, 향후 훈춘의 변화에 따라서 그 양상이 바뀔 가능성도 충분히 있다고 할 수 있다.

주제어 : 훈춘, 특구와 변경도시, 경제/발전의 논리, 안보/치안의 논리, 유동인구, 외국인

I. 서론

흔히 국경은 ‘장벽’으로 간주된다. 외부세력의 침입을 막아야 하는 방어선이자 내부의 사람이 갈 수 있는 가장 먼 곳이자 막다른 곳인 것이다. 그러나, 지난 30년 간 전개된 소위 ‘글로벌화(globalization)’ 과정은 경계선 및 국경의 의미를 변화시켰다. 특히 동아시아의 경우, ‘글로벌화’ 과정은 중국의 부상을 통해 부각되었고 여기에 정치적으로 ‘탈냉전’이라는 흐름이 더해지면서 경계선 혹은 국경은 ‘교량’ 역할, 곧 두 나라 혹은 세 나라 사이에 협력적 공간을 창출하는 역할을 하면서 교류를 주도하고, 그 성과를 다른 지역으로 확산하는 기능을 수행하는 양상이 나타나 많은 주목을 받았다.¹⁾

중국은 여러 이웃 나라들과 국경을 사이에 두고 현재 여러 곳의 월경(越境)적 소지역(cross-border subregion)의 성립에 관여하고 있다.²⁾ 1992년 아시아개

1) 김민환, 2014, 「경계의 섬과 포격전의 기억 : 단절과 이동의 변증법과 대만 金門島의 냉전과 탈냉전」, 『사회와 역사』 104집, 46쪽.

2) Chen, Xiangming, 2005, *As Borders Bend : Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Rowman & Littlefield Publishers, pp.13-14.

발은행(Asian Development Bank)이 동남아시아 대륙부 여러 국가들의 월경적 지역으로 기획한 광역메콩강(Greater Mekong Subregion : GMS) 프로그램으로 시작한 동남아시아 메콩의 월경적 소지역에는 중국의 윈난성이 개입되어 있으며,³⁾ 남중국 월경적 소지역(Greater Southeast China Subregion)에는 대만과 중국의 푸젠성 및 광둥성이 개입되어 있다.⁴⁾

이 논문에서 다룰 지역이자 한반도와 직접 관련이 있는 동아시아의 월경적 소지역은 북한-중국-러시아 3개국의 접경지역이다. 전통적으로 북한-중국-러시아 3개국의 접경지역은 ‘돌삼각지역’으로 표현되었다. 국민국가적 시각에서 볼 때 이 지역은 가장 변방지역의 ‘장벽’이기 때문에 군사지역이자 일종의 버려진 땅이라는 의미가 있었던 것이다. 그러나, 1990년대 초 유엔개발계획(UNDP : United Nations Development Programme)이 주도하는 「두만강 유역개발계획(Tumen River Area Development Project : TRADP)」 이후 이 지역을 ‘황금삼각지역’으로 변화시키려는 움직임이 매우 활발하게 전개되고 있다.

그렇지만, 두만강유역개발계획 등 초기의 월경적 소지역의 개발 시도와 그 뒤를 잇는 2005년의 「광역두만강계획(Greater Tumen Initiative : GTI)」은 중국, 북한, 러시아, 남한 등 이 지역을 둘러싼 주변 국가들의 정치적 이해관계의 충돌과 투자국가들의 무관심으로 인해 별다른 성과를 거두지 못했다. 그 이후 북한-중국-러시아 접경지대협력은 중국과 러시아가 개별적으로 자국의 개발프로젝트를 주도하는 가운데, 필요한 경우에만 관련국과의 제한적인 협력을 모색하는 형태로 전개되고 있다.⁵⁾ 따라서 현재 이 지역에 대한 연구도 월경적 소지역 전체를 입체적이고 중층적으로 사고하는 연구보다는 각국의 전략적 입장과 그에 따른 접경지대 발전전략에 대한 연구들이 다양하게 나오고 있다. 가령, 이 지역에 대한 중국 중앙정부의 전략적 입장을 강

3) 이요한, 2014, 「메콩 수자원 개발이익과 비용 주체의 쟁점과 갈등」 『동남아시아연구』 24권 4호, 203~205쪽.

4) Chen, Xiangming, 위의 책, pp.61-106.

5) 신법식·박상연, 2016, 「북-중-러 접경지대 소지역협력 연구의 질적 변화의 모색 : 미시적 사례 중심의 중층적 연구방법 적용 가능성 검토」, 서울대 아시아연구소 초국경 프로그램 북-중-러 연구팀 워크숍 발표문, 4쪽.

조한 연구는 중국이 자국의 낙후된 동북지역의 발전을 도모하고 동북 국경의 안보를 지키는 한편, 자국의 경제력을 통해 동북아시아에 대한 지정학적 영향력을 확대하기 위해 북한-중국-러시아 접경지대 협력을 활용하고 있다고 본다.⁶⁾ 러시아 중앙정부의 경우, 기본적으로 ‘유럽’국가인 러시아가 정치적·경제적으로 소외된 자국의 극동개발을 추진하는 한편, 상실한 아시아에 대한 영향력을 회복하기 위해 이 지역 개발에 관심을 가지고 있다고 간주된다.⁷⁾ 그런데, 이 지역에 대한 중앙정부의 입장을 강조하는 이런 연구들은 접경 지역의 고유한 지역적 혹은 지방적 특성을 더 구체적으로 포착하지 못하는 문제점이 있다. 모든 것이 중앙정부의 ‘의도’가 결정하는 것으로 상정되어 있는 것이다.

중앙정부 중심의 접근에 대한 한계가 부각되면 당연히 중앙정부의 입장과 함께 지방의 자구적인 노력을 동시에 살펴보고자 하는 연구경향들이 나타나게 된다. 그러나 지방의 역할을 강조한 연구들은 지방정부의 구체적인 이니셔티브들을 중앙정부의 전략적 이해관계의 관점에서 해석하는 경향이 강하다.⁸⁾ 여전히 이 지역에서는 중앙정부의 역할이 중요하고, 성공적인 지방 프로젝트는 결국 중앙의 구상에 부합해야 한다는 것이다. 중국을 사례로 한 것이냐⁹⁾ 러시아를 사례로 한 것이냐¹⁰⁾의 차이만 있을 뿐이다.

이 논문은, 지방의 역할에 주목했지만 여전히 중앙정부의 규정력이 강해

6) Rozman, Gilbert, ed., 2010, *Chinese Strategic Thought toward Asia*, Palgrave Macmillan, pp.179-197.

7) Bauer, John W., 2009, “Unlocking Russian Interests on the Korean Peninsula” *Parameters* Vol. 39 Issue 2 및 신병식, 2013, 「북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북아시아 지역정치」 『국제정치논총』 53(3) 참조.

8) 신병식·박상연, 2016, 위의 글, 5쪽.

9) 여기에 대해서는 원동욱 외, 2013, 『중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건』, 대외경제정책연구원; 이금휘, 2014, 『북한과 중국의 경제지정학적 관계와 경협 활성화』, 신인; 강태호 외, 2014, 『북방 루트 리포트』, 돌베개 등을 참조할 것.

10) 여기에 대해서는 이재영 외, 2006, 『러시아의 동부 지역 개발 전략과 한국의 참여 확대 방안』, 대외경제정책연구원; 우평균, 2010, 「러시아 극동개발 프로그램과 한·중·일의 정책: 현황 및 한국의 방향성」 『슬라브학보』 25(4); 한종만, 2014, 「러시아 극동·바이칼 지역 사회경제 발전 프로그램과 한·러 경제협력의 시사점」 『러시아연구』 24 등을 참조할 것.

‘최중심급’에서는 중앙정부의 규정력이 작동한다고 주장한 기존 연구들의 경향에 한편으로는 동의하지만, 다른 한편으로는 그림에도 불구하고 이 지역의 특징이 강하게 드러나는 지방적 차원의 움직임을 보다 적극적으로 살펴보아야 한다는 문제의식에서 출발한다. 그렇지 않으면 이 지역의 중층적인 행위자들의 이해관계가 평면적으로 나열되는데 그쳐 이들이 복합적으로 상호작용하고 중층적으로 영향을 주고받는 역동성이 제대로 드러나지 않을 가능성이 높기 때문이다. 무엇보다도 이 지역의 개발이 ‘생활세계’라는 측면에서 어떤 구체적인 변화를 야기하는지에 대해 제대로 알기 위해서는 ‘아래로부터’의 관점을 도입할 필요가 있다.

이 논문에서 다루고자 하는 것은 북한-중국-러시아의 중국측 접경도시 훈춘의 유동인구 정책과 외국인 정책이다. 여기서 유동인구는 훈춘으로 유입된 중국인을 가리키며, 외국인은 러시아인, 한국인, 북한인 등을 가리킨다. 「두만강유역개발계획」 이래로 훈춘은 북한-중국-러시아의 월경적 소지역의 잠재적인 핵심노드(node)로 주목을 받아왔다.¹¹⁾ 그러나 앞서도 언급한 것처럼, 초국가적인 「두만강유역개발계획」이나 「광역두만강개발계획」이 구체적 성과없이 흐지부지된 이후 훈춘은 국제적인 공조에 의해서가 아니라 중국 중앙정부의 개발 프로젝트에 의해 발전이 진행되고 있다. 따라서 여러 국가가 합의한 월경적 소지역의 핵심노드로서 비교적 자유로운 인적·물적 교류가 이루어지는 장소라기보다는 중국의 핵심 이익을 반영하는 장소로서의 성격이 강해졌다고 할 수 있다. 물론, 중국이 훈춘을 발전시키려는 근거는 여전히 훈춘이 접경지역이어서 과거의 ‘장벽’을 ‘교량’으로 바꿀 수 있다는 그 사실이지만 말이다.

이 논문에서 훈춘의 유동인구 정책과 외국인 정책을 다루고자 하는 이유는, 중국 중앙정부 주도로 개발하는 접경지역 도시 훈춘의 어떤 보편적 성격과 특수한 성격이 여기에서 가장 잘 드러날 것이라는 기대감 때문이다. 한편으로 훈춘은 경제발전을 위한 국가급 특구로서 개방되어 있는 곳이다.

11) Chen, Xiangming, 위의 책, pp.150-151.

러시아, 북한, 한국, 일본 등 다양한 사람들의 이동을 촉진하고 유발하기 위해 다양한 정책적, 제도적 장치들이 고안되고 실현될 수밖에 없다. 뿐만 아니라, 현재 인구 25만 명의 도시에서 장래 100만 명의 대도시로 성장할 계획을 세우고 있는데, 이것을 위해서는 중국 내부에서의 인구이동도 필수적이다. 요컨대, 중국의 다른 지역으로도 열려 있고 외국으로도 열려 있는 ‘이중적 개방성’은 필수적인 것이다. 그러나 다른 한편으로, 훈춘은 여전히 ‘장벽’의 기능도 수행해야만 한다. ‘안보/치안의 논리’가 작동하지 않을 수 없는 것이다. 훈춘이 국제적인 공조가 아닌 중국 주도로 개발되고 있기 때문에 이것은 더욱 포기될 수 없는 특징이라고 할 수 있다. 따라서, 훈춘은 한편으로는 인구이동에 대해 이중적 개방성을 보여야 하지만, 다른 한편으로는 이들 인구에 대한 체계적인 ‘관리’도 이루어져야 하는 것이다. 이 지점에서 중국 및 외국에서 훈춘으로 이동한 인구에 대한 관리는, 과연 중국 내부의 ‘유동인구’, 예를 들면 ‘농민공’의 대한 관리와 비교해서 동일한 원칙이 적용되는가 아니면 별도의 원칙이 적용되는가 하는 질문을 할 수 있다. 만약 여기에 대한 답을 찾는다면, 훈춘이 갖는 보편성과 특수성의 한 측면을 알 수 있게 될 것이다.¹²⁾

II. 훈춘 개발계획의 진전과 인구변동의 추이

이 장에서는 훈춘이 북한-중국-러시아 접경지역의 중심도시로서 부상하는 배경이 되는 국내의 정치-경제적 과정과 이에 따른 인구변동의 추이를 살펴본다. 훈춘은 지린성의 도시이면서 동북삼성(東北三省)의 도시이지만, 동시에 북한, 중국, 러시아가 서로 마주보는 지역의 도시이기도 하다. 훈춘의

12) 이동(특구)과 경계(변경)의 관점에서 바라본 훈춘의 유동인구와 외국인 정책을 파악하기 위해 모두 3차례의 현지 조사를 실시하였다. 2014년 7월 16일-21일의 예비조사와 2015년 2월 6일-12일의 현지 조사와 8월 2일부터 10일까지의 현지 조사를 통해 공무원 및 관계자, 다양한 훈춘 거주 외국인 등과 인터뷰를 진행했고, 필요한 자료를 수집했다.

이러한 지정학적 지경학적 조건은 국내외 정치-경제적 과정과 만나서 훈춘에 인구가 유입되는 동력이 되는데, 이것은 동북삼성 전체의 인구감소와는 대조를 이룬다.

훈춘은 1952년 성립된 연변조선족자치주(延邊朝鮮族自治州)에 편입되면서 훈춘현(琿春縣)이 되었다. 이후 1988년 국무원의 비준을 거쳐서 훈춘시(琿春市)가 될 때까지도 계속 ‘군사금지(軍事禁區)’로서 통행증이 있어야 출입이 허가되었지만, 1992년 국가급 개방도시(國家級開放城市)로서 지정되면서부터 대외개방이 이뤄졌다. 이보다 앞서 1991년에는 평양에서 유엔개발계획이 주최하는 두만강지역 개발회의가 개최되고 보고서가 채택되었다. 당시 두만강 개발계획은 나진(북한)-훈춘(중국)-포시에트(러시아)를 연결하는 지역에 대규모 공단을 조성하는 것이 핵심내용이었으나, 2005년 9월부터는 개발대상지역을 중국의 동북삼성, 북한의 나진과 선봉, 러시아의 연해주, 한국의 동해안, 몽골 동부지역으로 크게 확대하고 공동기금을 설립하기로 하는 「광역두만강개발계획」으로 개편되었다. 중국은 「광역두만강개발계획」을 중국 동북삼성(東北三省) 개발계획과 연동시키기 위해서, 2009년 8월 국무원이 「중국 두만강 지역 합작개발규획 강요 : 창지투 개발개방 선도구(中國圖們江區域合作開發規劃綱要 : 長吉圖開發開放先導區)」를 비준한다. 이 프로젝트는 중국 지린성 내의 창춘(長春)-지린(吉林)-두만강지역을 연결하여 국제적인 차원의 「광역두만강개발계획」의 중국 측 핵심 개발대상으로 하겠다는 것이고, 여기서 훈춘은 「창지투 개발개방 선도구」의 ‘창구’ 도시로 지정된다. 2012년 4월 중국 정부는 「중국 두만강 지역 (훈춘) 국제합작시범구」의 설립을 허가하고, 훈춘은 국무원으로부터 세금, 산업구조, 투자, 토지이용, 금융, 세관설치, 인재유치, 통관, 자금지원 등 다양한 부문에서 정책적 지원이 부여된다.

이상과 같이 훈춘은 1992년 대외개방이 이뤄진 후, 동북아 다자간 경제협력 사업인 「광역두만강개발계획」을 중국 국내 개발프로젝트와 연동시키려는 중국 정부의 결정으로 「창지투 개발개방 선도구」의 대표도시가 되었다. 중요한 것은 국제적 차원의 「창지투 개발개방 선도구」 개발계획은 동북

삼성을 대상으로 하는 국내적 차원의 「동북진흥(東北振興)」 정책의 연장선에 서 생각해야 한다는 점이다.

「동북진흥」이란, 사회주의 시기 내내 중국의 대표적인 중공업 위주 중대형 국유기업 밀집 지역이었던 동북삼성이 개혁기 시장화 개혁에 적응하지 못하고 기업경쟁력이 급격히 약화되어 기업도산과 노동자 해고가 잇따르고 동북지역 전체가 사회경제적 침체에 빠지는 ‘동북현상(東北現象)’을 극복하기 위해서, 2003년부터 중앙정부 차원에서 실시된 동북지역 진흥정책이다. 이 정책의 핵심목표는 ‘노후공업기지개조’로, 시장화 개혁에 적응하지 못한 국유기업을 개혁하여 경쟁력을 높이고 산업구조를 조정한다는 것이었다. 따라서 「창지투 개발개방 선도구」 개발계획은 동북지역 전체를 대상으로 하는 「동북진흥」 정책을 국제적인 경제협력인 「광역두만강개발계획」 속에서 실현시키기 위해서 중앙정부와 지린성정부가 내놓은 것이고, 훈춘은 지정학적·지경학적 조건으로 이러한 지역개발프로젝트의 핵심도시가 된 것이다.¹³⁾

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 훈춘은 1992년 국가급 개방 도시로 지정되면서 변경의 ‘군사금구’에서 벗어났다. 둘째, 중국 러시아 북한이 국경을 마주보는 지정학적 지경학적 우위가 훈춘 부상의 가장 기본적인 조건이 되었다. 셋째, 1990년대 초부터 시작되어 2000년대 중반 확대 개편된 「광역두만강개발계획」은 동북아 최초의 다자간 경제협력으로 훈춘이 부상할 수 있는 국제적 환경을 조성하였다. 넷째, 2000년대 초반 시작된 「동북진흥」 정책은 동북삼성의 노후공업기지개조를 핵심목표로 하는 지역개발 프로젝트인데, 지린성에서는 「광역두만강개발계획」과 결합하여 「창지투 개발개방 선도구」 개발계획으로 나타났다.

13) 훈춘에 적용되는 국가급 정책에는 「동북진흥」 정책, 「창지투 개발개방 선도구」 개발계획 이외에, 중국의 「서부대개발」 계획 및 「일대일로」 정책도 포함된다. 「서부대개발」 계획은 동부연안에 비해 상대적으로 개발이 더딘 중국의 서부지역 개발을 위해 추진한 것인데, 이 계획이 중국 동쪽 끝인 훈춘에도 적용된다. 또한, 최근의 가장 큰 이슈인 「일대일로」 정책도 훈춘을 포함하고 있다. 이렇게 보면 훈춘은 중국 중앙정부가 추진하는 4개의 큰 개발계획 모두에 포함되어 있는 핵심 지역이라고 할 수 있다.

이렇게 보면 국제적 차원(동북아)과 국내적 차원(동북삼성)에서의 정치-경제적 과정이 훈춘의 지정학적 지경학적 조건과 맞물려서 ‘변경’이자 ‘특구’인 훈춘의 부상을 낳았다고 할 수 있다. 이 때문에 훈춘의 유동인구와 외국인 정책은 이러한 국제적 국내적 정치-경제적 과정과 결합한 훈춘의 지정학적 지경학적 조건 속에서 사고해야 한다.

무엇보다도 중요한 것은 개혁기 훈춘은 지속적으로 인구가 증가했다는 점이다. 이 점은 같은 시기 동북지역 전체의 인구가 지속적으로 감소하고 있는 상황과 비교할 때 주목할 만한 하다.

동북지역은 1950년대 건국 초기에 그 이전 만주국 시기부터 이어져 내려오는 중공업 위주 기업들이 밀집해 있었던 곳으로, 당시 중국 전역에서 상하이 주변 지역과 더불어 가장 발달된 공업기업과 소속 노동자들이 거주하는 곳이었다. 특히 사회주의 공업화 시기인 제1차 5년 계획(1953-57)기간 소련이 중국에 자금, 기술, 전문가까지 모두 원조한 대형 개발프로젝트인 ‘156개 중점건설항목’의 1/3 이상이 이 지역에 집중되었고, 중국 정부도 기존의 공업인프라를 갖춘 이 지역에 우선적인 투자와 지원을 시행하기 위해서 전국에서 ‘선진적’ 노동자들을 모집하여 이 지역에 집중 배치하였다. 또한 상대적으로 인구가 적은 이 지역에 농민을 이주시켜서 대대적인 개간을 진행하기도 했다. 공업과 농업 부문에서의 이러한 ‘계획이주’의 결과, 1950년대 동북지역은 인구 ‘순유입(純流入)’ 지역이 되었다. 이후 1980년대 직전까지 인구증가 속도는 줄어들었지만, 동북지역은 여전히 유출인구보다는 유입인구가 많았다.

개혁기인 1980년대에 들어서면 동북지역의 인구증가 추세는 정체된다. 정체의 가장 큰 원인은, 중국이 개혁개방 당시 자금과 기술이 부족한 상황에서 화교자본을 유치하기에 유리하고, 동시에 만약 실험이 실패했을 경우 체제에 미치는 악영향이 상대적으로 적은, 광둥성, 푸젠성, 하이난다오(海南島) 등의 동남연해지역에서 먼저 시장경제를 도입을 했기 때문이다. 따라서 동남연해지역을 중심으로 시장경제에 적응한 기업들은 경쟁력을 갖추기 시

작하는 반면, 계획경제의 경로의존성이 강한 동북지역은 개혁개방이 시작되자 기존에 가지고 있던 전통적인 우위를 상실하면서 이 지역에 집중된 중공업 위주 국유기업들은 시장경제에 적응하지 못하게 된다. 특히 1990년대 들어서 중국 전역에서 국유기업 개혁이 본격화되자 동북지역에도 도산하는 기업이 발생했고, 소속 노동자들은 해고되기 시작한다. 이러한 동북지역 국유기업 개혁의 정점은 바로 2003년부터 실시된 중앙정부 차원의 동북 노후 공업기지 개조 정책인 「동북진흥」 정책이었다. 이 정책을 계기로 동북지역의 국유기업 개혁은 가속화되어, 상당수의 국유기업이 산업구조 조정과 소유권 개혁을 통해서 사유화되거나, 주식제 국유기업이 된다.

이상과 같이 1990년대부터 시작된 국유기업 개혁으로 인한 기업도산과 노동자 해고로 동북지역은 전체적으로 유입인구보다 유출인구가 더 많은 인구 ‘순유출(純流出)’ 지역이 된다. 동북지역 성별로 보면 랴오닝성(遼寧省)은 유입인구가 유출인구보다 많고, 지린성(吉林省)과 헤이룽장(黑龍江省)은 유출인구가 유입인구보다 더 많다. 이것은 랴오닝성이 동북지역 전체 산업과 인구에서 절대적인 비중을 차지하기 때문이다.

도시화를 측면에서 보면, 동북지역의 도시화율(城鎮化率)은 1990년 47.4%, 2000년 52.1%, 2013년 59.4%에 달했다. 이에 대해 전국 평균 도시화율은 1990년 26.4%, 2000년 36.2%, 2013년 53.7%였다.¹⁴⁾ 이러한 통계수치가 의미하는 것은 다음과 같다. 첫째, 동북지역은 개혁기 이전 사회주의 시기부터 중공업 위주 중대형 국유기업이 도시에 밀집해있었고 이러한 국유기업을 중심으로 하는 제조업이 산업구조에서 차지하는 비중이 높았기 때문에, 1990년부터 이미 도시화율이 50%에 육박했다. 둘째, 시장화 개혁이 심화되는 1990년대 들어서면 이 지역 국유기업들은 차츰 경쟁력을 잃게 되고 동북지역 농민공들도 이 지역 도시로는 진입하는 것이 아니라 다른 지역으로 이주하게 된다. 셋째, 그 결과 도시화율 증가속도도 완만해지는데, 동북지역을 제외한 다른 지역은 도시화율은 급증하게 된다. 따라서 1990년 이후 동

14) 『中國統計年鑑 1990』, 『中國統計年鑑 2000』, 『中國統計年鑑 2013』.

북지역의 도시화 진전은 ‘공업화 없는 도시화’라고 할 수 있다.

한편 훈춘시의 상주인구(常住人口) 변화를 보면, 기존 현(縣)에서 시(市)로 승격한 1988년 17만 명, 국무원이 국가급 개방도시로 비준한 1992년 18만7천 명이었다.¹⁵⁾ 2000년에는 21만 명, 2015년 25만 명에 달했다.¹⁶⁾ 훈춘시의 이러한 지속적인 인구증가는 동북삼성과 관내(關內) 지역으로부터 인구가 지속적으로 유입되고 있기 때문인데, 1992년 ‘군사금지구(軍事禁區)’에서 개방도시가 된 이후, 2009년 창지투(長吉圖) 개발개방의 ‘창구’ 도시로 지정되고 이후 「중국 두만강 지역 (훈춘) 국제합작시범구」가 설치되는 등 일련의 정치-경제적 과정들이 바로 인구증가의 직접적인 원인이다. 따라서 동북지역 전체의 인구순유출과 ‘공업화 없는 도시화’와 대조를 이루는 훈춘의 지속적인 인구증가는 이러한 지역개발프로젝트들의 결과라고 할 수 있다.

Ⅲ. 훈춘의 유동인구 정책

이 장에서는 개혁기 훈춘의 유동인구 정책을 분석한다. 앞서 2장에서 보았듯이 훈춘은 오랫동안 변경의 군사도시로 변경지구 주민증과 통행증에 의해서 출입이 제한되는 폐쇄지역이었다가, 국무원에 의해서 1992년 국가급 대외개방도시로 지정되면서 통행이 자유로워졌고, 특히 2009년 ‘창지투 개발개방 선도구’의 창구도시로 지정된 이후 유동인구가 급증했다. 최대도시인 선양을 제외하고는 유입인구보다는 유출인구가 더 많은 동북지역에서 돋보이는 훈춘의 인구증가는 무엇보다도 이 도시가 그 지정-학-지경학적 우세를 이유로 여러 가지 형태의 ‘특구’로서 지정되고 이러한 특구에서 생산 활동에 종사할 노동력이 필요한 것이 가장 큰 이유라고 할 수 있다.

현재 중국에서는 일반적으로 고급인력(인재)과 일반 노동력을 구분하고

15) 琿春市地方志編纂委員會編, 2005, 『琿春市志 1988-2005』, 吉林人民出版社, p.127.

16) <http://www.ybnews.cn/news/local/201501/231213.html> (검색일 : 2016년 5월5일)

있다. 이런 구분은 사회주의 계획체제에서 간부-노동자(工人) 구분 등을 통해 역사적으로 형성되었지만, 오늘날 도시 노동시장에도 상당 부분 반영되고 있다. “일반적으로 중국에서 고급노동력은 ‘인재’ 또는 ‘인재자원’이라고 불리고 있으며, 그것은 사회경제활동에서 지식과 기술 및 업무 능력을 갖추고 있어서 생산경영과 작업에 성과나 공헌이 있는 사람을 지칭한다.”¹⁷⁾ 기본적으로 이 인재 개념은 정태적이지 않고, 중국 각 지역의 사정에 따라 유동적이지만, 인재시장과 노동력시장을 엄격하게 구분하면서, 전자의 개방 정도를 계속 높여나가고 있는 경향이 있다. 여기서 ‘개방’이라는 것은 기본적으로 그 지역의 호구를 갖고 있지 않는 다른 지역의 호구를 갖고 있는 출신의 인재(소위 ‘외지 인재’)를 받아들인다는 의미이다. 중국은 지난 2000년대 이후 인재시장에서 호구를 포함한 제도적인 장벽들을 제거하는 추세인 것이다.¹⁸⁾

이 구분에 따르면, 훈춘으로 유입되는 유동인구의 경우에도 ‘노동력’과 ‘인재’로 그 범주로 구분가능하다. 그런데, 훈춘에서는 이 노동력과 인재 범주에 외국인들이 포함되는 것이 특징이다. 물론 중국의 다른 지역에도 이런 구분에 외국인이 포함되겠지만, 훈춘의 경우, 의식적으로 ‘외지 인재’ 이외에 ‘외국인 인재’의 유입에 신경을 특히 많이 쓸 수밖에 없다는 점을 주목해야 한다.

이 장에서는 우선 훈춘의 유동인구 정책에 대해서 살펴볼 것이다. 우선 개혁기 중국 유동인구 정책의 일반적인 변화를 살펴보고, 이를 기반으로 현재 훈춘의 유동인구 정책을 특징을 살펴볼 것이다. 또한 상하이와 훈춘의 유동인구 정책과의 비교를 통해서, ‘경제수도/국제도시’와 ‘특구/변경도시’가 각각 유동인구에 대해서 어떠한 태도와 입장을 취하고 있는지를 드러내고자 한다. 상하이와 훈춘은 도시의 규모나 위상이란 측면에서 큰 차이를 가지고 있지만, 유동인구 정책과 외국인 정책에서 좋은 대조를 이루고 있기 때문이다.

17) 김영진, 2002, 『중국의 도시 노동시장과 사회 : 상해시를 예로』, 한울아카데미, 65쪽.

18) 김영진, 2002, 위의 책, 82~83쪽.

1. 개혁기 중국의 유동인구 정책

전국 초기 가용한 모든 자원을 도시 중공업 국유기업 부문에 우선적으로 투자하는 성장전략을 실현하기 위해서, 중국에게 있어서 도시와 농촌을 엄격히 분리하여 상호 간의 이동을 차단하는 도농이원체제(城鄉二元體制)는 필수적이었고, 이로 인해서 사회주의 시기 농촌호구(農村戶口) 소지자는 원칙적으로 도시로 이주할 수 없었다. 1978년 개혁개방을 선언한 이후 1980년대 후반부터 호구제도(戶口制度)가 차츰 이완되었고, 1990년대 도시지역의 개혁이 본격화되자 농민들은 대량으로 도시로 이주하기 시작한다.¹⁹⁾ 개혁기에 등장한 농민의 대규모 도시이주와 함께 비로소 유동인구(流動人口)라는 개념이 생겨나고 관련 정책도 생겨나기 시작했다.

관련 연구에 따르면, 개혁기 유동인구 정책은 3단계를 거치면서 각각 다음과 같은 특징을 가졌다.²⁰⁾ 첫째, 1984~89년 시기로 정부는 유동인구에 대해 비교적 개방정책을 취했다. 개혁기 초기에는 기존 사회주의 시기의 도농분리 정책을 고수하고 유동인구에 대한 ‘대비(對備)’라는 시각이 여전히 존재했으나, 1983년 1월 호별영농제(戶別營農制) 개혁으로 농민은 생산에 대한 자주권을 보유하게 되어 기존에 농업에 결박되어있던 대규모 잉여노동력이 ‘해방’되었다. 이와 함께 주로 도시와 농촌의 중간지대에 설립된 향진기업(鄉鎮企業)에 의한 농촌공업화가 진행되어 잉여노동력을 상당부분 흡수했고, 이 과정에서 농촌을 벗어나는 유동인구가 점차 발생하기 시작했다.

19) 이렇게 도시로 이주한 농민들을 가리키는 용어는 농민공(農民工)과 유동인구(流動人口)가 있는데, 농민공이 농민의 신분(=농촌호구)으로서 농촌을 떠나서 도시로 이주하여 노동자(=공인; 工人)의 일을 하는 존재라는 의미에서 신분과 노동의 성질에 초점을 맞춘 용어라고 한다면, 유동인구는 호적지(戶籍地)를 벗어나서 다른 지역에서 노동과 생활을 하는 인구라는 용어로 원칙적으로는 종사하고 있는 신분과 노동의 성질과 관련이 없기 때문에 도시호구 소지자로서 다른 도시에서 살고 있는 인구까지 포함한다. 하지만 현실적으로 유동인구의 압도적인 다수는 농민공이므로, 유동인구는 곧 농민공이라고 봐도 무방하다. 2013년 통계로 유동인구 중 도시호구 소지자, 즉 비(非)농촌호구 소지자의 비율은 13%에 불과했다. 즉 유동인구 전체의 87%가 농민공인 것이다. 國家人口和計劃生育委員會流動人口司 編, 2014, 『中國流動人口發展報告 2013』, 中國人口出版社 참조.

20) 이하의 내용은 尹德挺·黃匡時, 2008, 『改革開放30年我國流動人口政策變遷與展望』, 『新疆社會科學』, 2008年第5期를 정리한 것이다.

또한 아직 본격적인 국유기업 개혁을 시작하지 않은 도시에도 이러한 농촌 잉여노동력이 행상, 건축업, 서비스업 등에 종사하기 위해서 소규모 진입하고 있었고, 이러한 농민의 유동에 대해서 중앙정부와 지방정부는 법규신설을 통해서 개방적인 태도를 취하고 있었다.

둘째, 1989~2000년 시기로 정부는 유동인구에 대해서 엄격한 통제정책을 취했다. 1989년 설날 직전 전국의 기차역과 버스터미널에는 고향으로 돌아가려는 농민공들이 대규모로 몰려들었고 이때 이러한 대규모 농민공들의 도시이동을 가리키는 ‘민공조(民工潮)’라는 용어도 생겨났다. 이 시기 정부의 기본방침은 농민의 도시이동에 대해서 “맹목적 유동금지”였으나, 1992년 덩샤오핑(鄧小平)의 남순강화(南巡講話)로 사회주의 시장경제를 선언한 정부는 이전과 달리 “거시적인 조절과 관리”로 정책을 바꿨다. 이러한 변화는 무엇보다도 1990년대 본격화된 도시지역 국유기업 개혁으로 기존 노동자의 대규모 실업이 발생했고 이를 대신할 저렴한 농민공 노동력이 필요했던 것이 가장 큰 이유였다. 하지만 이 시기는 여전히 국유기업 노동자의 상당수가 여전히 자리를 지키고 있거나 노동계약에 기초한 임금노동자로 신분을 바꿔서 재직 중이었고, 기존 중국사회를 조직하던 단위체제(單位體制)도 상당부분 온존되어있었기 때문에, 도시정부 입장에서는 무차별적으로 농민공의 도시진입을 허용할 수는 없었고, 잠주증(暫住證)과 같은 임시거류허가증 제도를 통해서 도시로 진입하는 농민공을 제한하는 조치를 취했다. 또한 농민공은 농촌호구 소지자이기 때문에 도시호구 소지자에게만 제공되는 교육, 의료, 보험, 주택 등으로부터 배제되어있었다.

셋째, 2000년 이후 지금까지의 시기로, 정부는 유동인구를 포용하기 위한 융합정책을 실시했다. 이때는 농민의 대도시 이주를 억제하기 위해서 중소도시로 이주하는 농민들에 대해서는 해당지역 도시호구를 부여하는 정책을 펼쳤을 뿐 아니라, 기존에 도시호구 소지자들만이 누리던 교육, 의료, 보험 등의 혜택에 대해서도 농민들에게 일정부분 개방하고, 특히 인권유린으로 문제시되던 ‘수용송환제도’를 폐지하는 등, 농민공을 적극 포용하는 융합정

책이 시행되었다. 이것은 무엇보다도 이 시기가 개혁기 성장방식의 문제점이 지역격차, 계층격차, 도농격차로 표출되어, 대규모 시위와 파업 등의 사회적 불안정이 증가하고 있었기 때문에 정부로서는 사회적 약자인 농민공의 도시유동에 대해서도 이전과는 달리 적극적으로 수용하려는 태도를 취하지 않을 수 없었던 것이다.²¹⁾

2. 훈춘의 유동인구 정책 : '특구'와 '변경'의 변증법

이상과 같은 개혁기 중국의 유동인구 정책의 변화는 전국적인 범위에서 일정한 보편성을 가지고 시행되었지만, 동시에 지방정부가 일정하게 독자적인 유동인구 정책을 시행하는 경향도 생겨났다. 이것은 1994년 중앙과 지방에게 각각 귀속되는 조세수입원을 다시 조정하는 분세제(分稅制) 도입 이후 재정수입확보를 위해서 지방정부가 자신의 경제정책 시행에 있어서 이전보다 큰 자율성을 확보하게 되고, 이에 따라 경제와 긴밀한 관련이 있는 유동인구에 대한 정책도 일정하게 자율적으로 제정할 수 있게 되었기 때문이다.

러시아 및 북한과의 변경지역으로 오랫동안 군대가 관리하는 제한구역으로 편입되었다가 1992년에야 비로소 국가급 개방도시로 지정되어 통행의 제한이 사라진 훈춘의 유동인구 정책은 이러한 전국적인 범위의 보편성을 가지고 있지만, 동시에 이 지역의 특수성도 가지고 있다.

이러한 특수성은 두 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 훈춘은 태평양으로 바로 나갈 수 있는 항구가 없는 동북지역에서 “항구를 빌려서 바다로 나갈(借港出海)” 수 있는 지경학적 조건으로 인해서, 비교적 짧은 시간 내에 개방과 경제발전을 위한 도시로 지정되어 중앙정부와 지린성에서 제공하는 토지, 투자, 세금 측면에서의 다양한 혜택을 누렸기 때문에, 유동인구 정책의 일정부분은 이 지역의 경제적 발전을 위해 인구유입을 촉진하는 방향으

21) 중국국가통계국에 따르면, 농민공 숫자는 2010년 이미 2억4천만 명, 2014년에는 2억7천만 명을 돌파했다. http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/29/content_2854930.htm (검색일 : 2016년 2월5일)

로 구성되었다는 점이다. 간단히 말해서 유동인구 정책이 ‘경제/발전의 논리’에 기초해있다는 것이다. 둘째, 훈춘은 과거와 같은 군사통제지역은 아니지만 러시아 및 북한과 국경을 맞대고 있는 변경도시이고, 동북아 지정학의 긴장관계가 직접적으로 표출되는 지역이기 때문에 변경지역 출입경(出入境)을 전담하는 공안국(公安局)이 유동인구를 상시적으로 관리하고 있는 ‘안보/치안의 논리’가 지배하고 있는 지역이기도 하다.

이렇게 ‘경제/발전의 논리’와 ‘안보/치안의 논리’가 공존하고 충돌하는 훈춘지역의 특수성은 유동인구 정책에서 다음과 같이 나타난다. 우선 2013년 5월7일 훈춘시 공안국은 「두만강구역(훈춘)국제합작시범구(圖們江區域(琿春)國際合作示範區)」 관련 문건에 따라서, 유동인구를 신속히 흡수하고 도시경제발전을 도모하기 위해서 호적(戶籍)관리와 관련해서 다음과 같이 몇 가지 중대한 조치를 내린다.²²⁾ 첫째, 훈춘 시내 5개 가도(街道)에서 도시화를 촉진하기 위해서 이 지역에 있는 모든 인구를 비농업호구(非農業戶口)로 ‘일원화(一元化)’하여 등록 관리하고, 이후 이 5개 가도로 이주하는 모든 인구에게도 비농업호구를 부여한다.²³⁾ 둘째, 도시 경제발전에 필요한 인력에게 호구를 부여하는, ‘특별인재 호구취득(特別人才落戶)’은 해당 인력을 고용한 단위가 훈춘시 관련부문에 연락하면, 담당자가 직접 찾아가서 정착하는데 필요한 수속을 처리해준다. 셋째, ‘주택구매 호구취득(購房落戶)’으로, 훈춘시에서 구매, 증여, 승계 등의 방식을 통해서 합법적 주택 소유권 증서를 취득한 주민은 그 주택의 면적과 거주기한 등과 상관없이 해당 지역 파출소의 조사를 거쳐서 해당 주택에 1년 이상 거주한 것이 확인되면, 주택소제지에 호구를 취득할 수 있다. 넷째, ‘학력 호구취득’으로, 전문대학이나 실업계 고교의 졸업 이상의 학력을 보유한 인구도 졸업증, 신분증, 호구이주증(戶口遷移證)만 있으면 훈춘 호구를 취득할 수 있다.²⁴⁾

22) http://gat.jl.gov.cn/jwzx/gddt/201305/t20130507_1454830.html (검색일 : 2016년 2월5일)

23) 비농업호구란 농업호구와 상대되는 개념으로 도시호구를 가리킨다.

24) 2014년 7월24일 국무원은 「호적제도개혁의 진일보 추진에 관한 국무원 의견(國務院關於進一步推進戶籍制度改革意見)」을 발표하여, 도시와 농촌의 주민을 모두 주민호구(居民

이것은 변경도시 훈춘이 각종 명목의 ‘특구’로 지정되면서 중앙정부와 지방정부 차원의 전폭적인 혜택을 받은 상황에서 빈약한 인력자원의 한계를 극복하기 위해서 취한 정책으로, 공안국 스스로 밝히고 있듯이 「두만강구역(훈춘)국제합작시범구」의 정신을 구체화하기 위해 모범을 보이는 조치이며, 경제/발전의 논리에 기초해있다.

한편, 2013년 7월18일 훈춘시 공안국은 징허가도(靖和街道)의 파출소에 관내 유동인구에 대한 관리를 강화하고, ‘유동인구의 범죄’를 예방, 통제, 타격할 것을 요구한다.²⁵⁾ 구체적인 내용을 보면, 첫째, 주민가정, 임대주택, 기업 등을 직접 방문하여 유동인구의 등록과 증명서 처리 상황을 직접 확인하고, 특히 임대주택의 등록과 「임대주택 치안책임서(出租房屋治安責任書)」 서명 작업을 독촉하여, 유동인구와 임대주택의 상황을 확실하게 파악할 것을 강조하고 있다. 또한 기초 신상정보와 인터넷 사용 등록정보를 수집하고 종합하여 데이터의 정확성을 높이고, 유동인구와 임대주택 임대인에게 준법행위와 방법의식 제고를 위한 선진교육을 강화하도록 요구한다. 둘째, ‘고위험군 인물’에 대한 관리와 통제 강화이다. 가가호호 방문을 통해서 수집한 정보를 기초로, 범죄전과 인물, 낮에는 집에 있다가 야간에 활동하는 인물, 정규적인 직업이 없는 인물, 인간관계가 복잡한 인물, 범죄율이 높은 지역 출신 인물 등을 고위험군으로 분류하고 관리와 통제를 실시한다. 임대주택, 영세여관, PC방, 공사현장, 오락장소 등 ‘더럽고 불결한’ 부위를 부정기적으로 단속하여 범죄자들을 타격하며, 경찰들이 일상적으로 이러한 장소들에서 정보를 수집하고 의심스런 인물들을 탐문할 것을 특히 강조한다. 셋째, 유동인구 단속에는 반드시 서비스가 따라가도록 해서, 취업, 거주, 교육, 의료 등의 측면에서 경찰들이 앞장서서 서비스를 제공하고, 무엇보다도 범죄를

戶口)로 통합하고 주민증(居住證) 제도를 전면적으로 실행하며, 도시 인구규모에 따라서 도시를 나누고 도시별로 정한 항목을 충족시키는 정도를 점수로 환산하고 그것에 따라 주민호구를 취득할 수 있는 “점수적립제 주민호구 취득제도”를 실시한다. 이로써 비농업호구와 농업호구의 구별은 사라지게 된다. 다음을 참고할 것.

http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm (검색일 : 2016년 2월5일)

25) http://www.jlzf.org/changan/f/p/detail_info_20000989.html (검색일 : 2016년 2월5일)

예방하기 위해서 관련 법률지식들을 적극적으로 보급할 것을 요구한다.

이것은 앞서 ‘특구’ 정신에 입각하여 ‘고학력 고소득 인재’의 이주를 적극 유도하기 위해서 다소 파격적이라고 할 정도의 호구정책의 실시를 요구하면서 이러한 조치를 선진적인 호구제도의 모범지역으로 묘사하던 것과는 정반대의 정책이라고 할 수 있다. 즉 훈춘시 공안국이 징허가도 파출소에 요구하는 정책은, 유동인구를 기본적으로 ‘고위험군 잠재적 범죄집단’으로 설정하고 ‘예방, 단속, 색출, 타격’의 관점에서 감시 통제해야 할 대상으로 보고 있다. 이러한 정책은 러시아 및 북한과 국경을 맞대고 있는 ‘변경도시’로서 훈춘이 앞서 지적한 ‘안보/치안의 논리’에서 유동인구를 인식하고 있는 것이다.

이렇게 보면 훈춘에서 유동인구는 ‘고학력 고소득 인재’이면서 동시에 ‘고위험 잠재적 범죄집단’이라는 두 가지 상충되는 표상을 가지는데, 유동인구 정책을 보다 포괄적인 ‘신형도시화(新型城鎮化)’의 핵심내용인 농민공의 도시화와 ‘위계적 시민권’의 맥락에서 분석해보자.

신형도시화는 개혁기 진행된 기존의 도시화가 베이징, 상하이, 광저우, 선전 등과 같은 대도시로의 인구집중과 환경오염 및 농민공의 차별과 같은 사회경제적 문제점을 낳았다는 인식에서 출발하여, 기존의 도시화와는 다른 새로운 형태의 도시화를 추진하겠다는 것이다. 신형도시화의 핵심내용은 ‘인간의 도시화(人的城鎮化)’, 즉 ‘농민공의 시민화’를 의미하는 것으로, 농촌 호구와 도시호구를 엄격히 구분하여 도시로 이주한 농민공이 차별에 노출되는 기존과는 달리, 농민공도 도시에서 도시민과 동일한 권리를 누릴 수 있도록 만든다는 것이다. 그렇다고 농민공에게 자신이 원하는 도시에 무차별적으로 거주할 수 있는 권리를 부여하는 것은 아니고, 도시를 인구규모에 따라 분류한 후 해당 도시에서 설정한 지표들, 예를 들어 학력, 기술, 사회보험료 납부기간, 주택보유, 중점산업 종사 등을 점수화해서, 이 지표에 따라서 농민공을 점수화해서 해당 도시 주민호구 신청자격을 부여하는 방식이다.²⁶⁾ 이것을 「점수적립제 도시 거민호구 취득(積分入戶城鎮)」 제도라고 하

는데 현재 광둥성(廣東省)은 성 전체를 대상으로 시행 중이며, 베이징, 상하이, 충칭 등지에서도 일부지역을 대상으로 실험 중이다.²⁷⁾ 문제는, 이렇게 될 경우, 도시들 사이에, 그리고 도시들의 시민권 사이에도 위계가 생겨나고, 학력, 기술, 주택보유 등등과 같은 ‘능력(merit)’에 따라 해당 도시에 이주하여 시민이 될 수 있는 권리가 주어지게 될 것이라는 점이다.

훈춘의 유동인구 정책은, 이러한 ‘능력’을 갖춘 유동인구에 대해서는 ‘경제/발전의 논리’에 기초하여 ‘고학력 고소득 인재’로서 표상하며, ‘능력’을 갖추지 못한 유동인구에 대해서는 ‘안보/치안의 논리’에 기초하여 ‘고위험 잠재적 범죄집단’으로 표상하고 있는데, 이것은 앞서 지적한 ‘특구’와 ‘변경’이라는 훈춘의 이중적 성격에 기인한 것이다.²⁸⁾

훈춘의 이러한 유동인구 정책은 상하이의 유동인구 정책과 좋은 대조를 이룬다. 우선 유동인구 비중부터 보자. 상하이는 2015년 현재 전체 상주인구 2415.27만 명 중 1433.62만 명으로, 유동인구가 40.64%에 달한다. 이에 비해 훈춘은 전체 인구 25만 명 중 유동인구는 3만7천명으로 14.8%에 달했다.²⁹⁾ 상하이가 상주인구와 유동인구의 절대수량과 유동인구의 비중 모두

26) 보다 자세한 내용은 앞서 언급한 「호적제도개혁의 진일보 추진에 관한 국무원 의견」과 2014년 3월16일 국무원이 발표한 「국가신형도시화규획(國家新型城鎮化規劃) 2014-2020」을 참고.

27) 이 방식에 따르면, 베이징, 상하이, 광저우, 선전과 같은 이른바 “1선도시(一線城市)”가 요구하는 거주증 취득 점수기준은 당연히 허페이(合肥), 난닝(南寧)과 같은 “2선도시(二線城市)”나 안산(鞍山), 바오딩(保定) 같은 “3선도시(三線城市)”가 요구하는 점수기준보다 훨씬 높다. 이러한 분류는 대체로 상주인구에 따른 분류와 일치하는데, 「국가신형도시화규획 2014-2020」은 도시를 “초대성시(超大城市: 1천만 이상)-특대성시(特大城市: 5백만 이상)-대성시(大城市: 1백만 이상)-중등성시(中等城市: 50만 이상)-소성진(小城鎮: 10만 이상)”으로 분류한다.

28) 물론 ‘능력’에 기초하여 인재와 잠재적 범죄집단으로 이주민(=유동인구)을 양분하여 표상하는 것은 중국 내부의 다른 지역이나 다른 나라에서도 종종 볼 수 있는 현상이지만, 훈춘은 이러한 양분화된 표상의 발생원인이 바로 ‘특구’와 ‘변경’이라는 이중적 성격 때문이라는 점에서 구분된다. 예를 들어 「점수적립제 도시 거민호구 취득」 제도 실험이 한창 진행 중인 베이징은 국제대도시를 미래 도시위상으로 내세우면서 인재유치에 적극적으로 이면서, 동시에 ‘수도’라는 특수성 때문에 치안/안보의 문제가 중시되지만, 변경도 특구도 아니다.

29) <http://www.baik.com/wiki/%E7%8F%B2%E6%98%A5%E5%B8%82> (검색일: 2016년 5월1일)

훈춘과는 비교할 수 없을 정도로 크다. 다음으로 유동인구 정책을 보면 가장 먼저 눈에 띄는 것이 바로 상하이가 2020년 상주인구를 2천5백만 명으로 제한하는 것을 목표로 하고 있으며, 「점수적립제 거주증」(2013년) 제도를 실시하여 유동인구의 상하이 거민호구 취득을 제한해왔다는 점이다. 최근 상하이에서 도입되고 있는 「점수적립제 거주증」은 학력, 기술, 취업, 자산, 주택 등을 포함한 여러 가지 항목으로 구성된 ‘점수적립 지표’에 따라서 신청자격을 점수화해서 부여하는 거주증이다. 이 거주증을 획득한 이후 다시 7년 이상의 시간과 조건을 갖춰야 비로소 다시 상하이 거민호구를 취득할 수 있다.³⁰⁾

이렇게 상하이는 가능한 유동인구의 도시거민호구 취득을 제한하고 점수로 환산된 최소한의 ‘인재’만 수용하려 하기 때문에, 도시호구 취득 이전의 「잡주증」과 「거주증」이라는 ‘완충지대’를 설정하고 점수로 표상되는 ‘능력’을 갖춘 유동인구를 위계화시켜서 수용하는 정책을 취했던 것이다.³¹⁾ 따라서 앞서 분석한 훈춘의 ‘인재’ 수용정책과 유사한 측면은 존재하지만, 훈춘과 같은 ‘고위험 잠재적 위험집단’에 대한 경계는 잘 드러나지 않는다. 다시 말해서 상하이가 ‘초대도시’로서 가능한 거민호구 소지자 숫자를 제한하는 것이 목표이지만, ‘경제수도/국제도시’로서 적정수준의 ‘인재’들을 「잡주증」과 「거주증」의 형태로 수용할 필요는 있기 때문에, ‘안보/치안의 논리’가 약화되고 대신에 능력에 따른 위계화를 통해 유동인구를 관리하는 것이다.

다음 장에서는 훈춘의 외국인 정책에 대해서 살펴보자. 외국인은 중화인민공화국 국적 소지자가 아니기 때문에 유동인구 범주에 포함되지는 않지만, 외국인들도 ‘인재’와 ‘노동자(勞動者: 務工人員; 勞務人員)’로 나뉘어 표상되는 것은 동일하다. ‘경제수도/국제도시’로서 상하이가 지닌 ‘선진적인’ 외국인 정책과 ‘특구/변경’으로서 훈춘의 외국인 정책을 비교하도록 한다.

30) 거주증과 거민호구의 차이는 매우 크다. 거주증 소지자의 경우, 상하이의 주택을 구매할 수 없으며, 소지자 부모는 사회보험에 가입할 수 없다.

31) 2015년 2월15일을 기해 호구제도 개혁의 일환으로 잡주증 제도는 공식 폐지되었다.

IV. 훈춘의 외국인 정책

1. 훈춘 거주 외국인의 범주 구분

앞에서 언급한 것처럼, 훈춘의 경우, 인재시장에서 ‘외지 인재’와 더불어 ‘외국인 인재’를 끌어들이는데 많은 관심을 갖고 있다.³²⁾ 이 장의 2절에서 상세히 살펴 볼 ‘훈춘국제인재교류센터’의 설립 및 활동이 그 근거 중 하나이다. 현재 훈춘에 거주하는 외국인은 기본적으로 인재이나 일반 노동력이냐, 아니면 그 둘 모두에 해당하지 않느냐 하는 것을 기준으로 분류가능하다. 그리고 이 분류는 현재 대체로 외국인의 국적과 긴밀한 관계를 갖는 것처럼 드러나고 있다.

훈춘의 가장 특징적인 외국인 범주로서 들 수 있는 것은 인재도 아니고 일반 노동력도 아닌 ‘이주민’이다. 이들 중 대다수는 러시아의 연해주에서 훈춘으로 건너 온 러시아사람들이다. 2014년 1년 동안 훈춘세관을 통해 출입국한 러시아사람은 12만 명 정도인데, 이들 중 대다수는 짧게 왔다 돌아가는 관광객들이나 ‘보따리상인’이지만, 훈춘에 장단기 체류하는 러시아 이주민들도 꽤 된다. 이들은 러시아와 중국 물가의 상대적 격차 때문에 연금으로 훈춘에서 살아갈 수 있고, 치안도 훈춘이 러시아와 비교가 안 되게 좋으며, 기후면에서도 온화하기 때문에 훈춘에 정착했다고 한다.³³⁾ 이들은 훈춘에서 주택을 구입해서 살고 있으며, 몇몇 거점을 기반으로 소규모 공동체를 형성하고 있다. 훈춘에서는 3개월 이상 체류하고 있는 외국인을 ‘상주외국인’으로 분류하는데, 이들은 약 1,300명 정도로 파악되고 있다. 이들 중 상당수가 러시아 이주민들일 것으로 추정되고 있다.³⁴⁾

32) 외지 인재와 외국인 인재에게 동일한 정책을 실시하느냐 하는 문제 및 외지 노동력과 외국인 노동력에게 동일한 정책을 실시하느냐 하는 문제는 훈춘이라는 도시의 인구관리 정책을 파악할 때 핵심적인 지점일 수 있다.

33) 훈춘에 정착한 러시아인(고려인) 장선생과의 2015.08.05. 인터뷰에 의함.

34) 훈춘에 1년 동안 출입국한 러시아인 수 및 상주외국인 수는 커우한첸(寇含謙) 훈춘국제인재교류중심 주임과의 2015.08.04. 인터뷰를 통해 파악했다.

러시아 이주민들 이외의 이주민들은 조선족과 결혼한 한국인, 조선족이었지만 한국으로 건너가서 한국국적을 취득한 후 다시 훈춘에서 살아가는 사람, 조선족과 결혼한 러시아인, 중국에서 태어났지만 북한국적을 갖고 있는 사람 등인데, 이들의 수는 많지 않지만 우리가 방문한 훈춘의 ‘가도판사처’ 관리가 이들의 존재에 대해 알려 주었다. 특히 북한국적자들에게는 한 달에 500위안의 생활비를 중국정부에서 지원한다고 한다.³⁵⁾

1,300명의 상주외국인 중 이주민을 제외한 나머지 사람들이 ‘외국인 인재’라고 할 수 있다. 《외국인중국취업관리규정》 제9조에 의하면, 중국 정부가 직접 투자해 초빙한 외국인 전문 기술인원 또는 국가기관과 채용기관에 의한 투자나 국가와 국제권위적인 기술관리 부문 혹은 업종협회에서 명확히 인정받은 고급 기술이 있는 자 혹은 특수기능 자격증을 가진 외국인과 외국인 전문관리인은 외국전문가관리국에서 발급한 ‘외국인전문가증’을 취득해야 한다.³⁶⁾ 일반적으로 중국에서 외국인이 취업하는 분야를 4부류로 나눌 수 있다. A : 국가경제건설중점 프로젝트 관련 첨단과학 기술자 및 관리인 ; B : 외국계 투자자 ; C : 외자기업, 내자기업에 재직 중인 중·고급 기술자, 관리인 ; D : 고용회사에서 채용하는 일반근무자.³⁷⁾ 이 중 훈춘과 관련하여 생각해 보면, A와 B, C까지가 대략적으로 ‘인재’의 범주에 속한다고 할 수 있으며, D는 ‘노동력’의 범주에 속한다.

훈춘 거주 한국인들은 대략 100-200여 명 정도로 추정되는데, 3분의 2 정도는 조선족과 결혼한 이주민이며, 나머지 3분의 1이 A와 B의 부류에 속한다.³⁸⁾ 그런데 B의 부류, 즉 외국계 투자자의 경우는 단순하지가 않다. 실제로는 ‘선교’를 목적으로 들어와 있는데, 비자를 받기 위해서 커피숍이나 빵

35) 훈춘 어느 가도판사처 관리와의 2015.08.05. 인터뷰에 의함. 가도판사처는 우리나라의 동사무소와 같은 중국의 기초행정조직이다.

36) 노재철, 2014, 「중국의 불법체류 외국인근로자에 대한 법적 규제에 관한 비교법적 연구」 『한국콘텐츠학회논문지』 14(9), 237쪽.

37) 노재철, 2014, 위의 논문, 239쪽에서 인용했지만, 번역용어는 일부 수정함.

38) 강군한(도우유한회사 총경리), 김문곤(포스코현대물류센터 본부장), 이승덕(포스코현대물류센터 부장)과의 2015.08.04. 인터뷰에 의함.

가게를 한다든지 하는 식으로 투자자처럼 꾸며서 들어오는 경우도 많기 때문이다.³⁹⁾

지금 훈춘 당국이 가장 신경을 쓰는 한국인은 당연 포스코현대물류센터로 대표되는 A 부류의 사람들이다. 그런데, 이들은 조선족을 매개로 의사소통이 비교적 가능하기 때문에 훈춘국제인재교류센터에서 러시아인 인재와 비교하면 상대적으로 신경을 덜 쓰는 존재인 것 같다. 훈춘국제인재교류센터에는 러시아인이 직원으로 채용되어 있으며, 러시아인 인재를 유치하기 위한 다양한 프로그램을 진행하고 있다. 조선족 혹은 한국인 직원은 2015년 8월까지 채용되어 있지 않았고, 채용계획도 없었다.

인재가 아닌 노동력으로 분류되는 훈춘의 외국인은 역시 북한노동자라고 할 수 있다. 약간의 러시아 노동자도 있지만, 2,000명이 넘는 북한 노동자가 대부분이다.⁴⁰⁾ 이들에 대한 관리는 별도로 이루어지는데, 아직까지 여기에 대한 정보는 별로 없다.⁴¹⁾

39) 훈춘에서는 이런 사례를 직접 보지 못했지만, 연길에서는 실제로 이런 목적으로 커피숍을 운영하는 가족과 인터뷰를 진행하기도 했다(연길 어느 커피숍 사장과의 2015.08.03. 인터뷰). 이들은 비자를 갱신하는 것이 최대의 목적인데, 최근에는 비자갱신과 관련한 정책에서 까다로워지고 있음을 느낀다고 했다. 가령, 과거에는 자본금 1억만 넘으면 한 명의 당사자(선교사)와 가족이 들어올 수 있는데, 지금은 2억으로 바뀌었으며 당사자에게만 비자를 주지 가족에게 비자를 주지는 않는 식으로 말이다.

40) 커우한첸(寇含謙) 훈춘국제인재교류중심 주임과의 2015.08.04. 인터뷰에 의함.

41) 다만, 연길에서 연변제2중학교 국제부 교직원과의 인터뷰를 했을 때(연변제2중학교 국제부 교직원과의 2015.08.03. 인터뷰), 이 학교 2015년 신입생 중에서 북한국적의 학생이 1명 있다는 사실을 알았다. 그 학생의 부모가 '여기' 경제합작구에서 북한과 합작한 IT업계에서 일한다고 했다. 따라서 북한의 '인재'도 훈춘에서 일하고 있을 가능성도 높다. 그러나, 이들이 다른 외국인 인재와 동일한 대우를 받는 것인지 차이가 있는 것인지에 대해서는 향후 조금더 탐색을 해 보아야 할 것 같다. 이 교직원은 다른 대우를 받는다고 생각하는 것 같았다. 다른 외국인학생의 부모들은 '전문가증'을 첨부해서 입시에서 5점을 우대받는데, 북한학생들은 전문가증 대신 '파견서'만 가지고 와서 이런 우대를 못 받는다는 것이다. 한편, 북한 학생의 부모가 일하고 있는 '여기'가 연길인지 훈춘인지 혹은 다른 지역인지는 확실하지 않다. 훈춘의 외국인 인재들 중 가족은 연길에서 생활하고 본인만 훈춘에서 생활하는 '주말부부'가 꽤 있기 때문이다. 아무래도 아직까지는 교육 등 생활기반시설에서 연길과 훈춘의 차이가 있다. 그러나 향후 훈춘이 계획대로 인구 100만 규모의 대도시가 되면 어떤 변화가 생길지 모른다. 2015년 8월 현지조사 당시 길림대학의 훈춘분교 조성작업이 한창 진행 중이었다. 이 분교가 문을 열어 학생들이 다니게 되면 당장 큰 변화가 생길 것이다.

이주민, 노동력, 인재도 아닌 외국인 범주도 훈춘에 존재한다. 이들은 국경도시 훈춘의 잠재적 ‘안보위협자’로서 분류가능하다. 누구나 존재한다고 인정하지만 구체적인 양상을 그리기가 가장 어려운 사람들은 ‘탈북자’들이다. 그리고 이들을 보호하거나 이들을 대상으로 선교를 하고자 하는, 투자자로 변장한 선교사 등이다. 이들의 존재/비존재는 ‘교량’이자 ‘장벽’인 훈춘의 또다른 면모를 보여준다고 할 수 있다. 또 다른 존재는, 자신들의 입으로는 ‘IT업계’에 종사한다고 말하지만, 보이스피싱을 하는 한국인 ‘범죄자’들이다.⁴²⁾ 그들은 중국의 가장 ‘끝’에서 숨어지내고 있다는 느낌으로 살아가고 있을 것이다.

어느 날이든지 훈춘에는 대략 5,000명의 외국인이 존재하고 있다고 할 수 있다. 이들은 1,300명의 상주외국인(이주민 + 인재)⁴³⁾과 2,000여 명의 외국인 노동력, 그리고 1,700여 명의 관광객 및 보이지 않는 존재들로 구성되어 있다. 각각의 범주들에 대한 ‘관리정책’은 각각 다르다. 우선 이주민과 인재들은 「훈춘시 외국인관리조례」나 ‘훈춘국제인재교류복무센터’ 등의 조직과 제도를 통해 관리되고 있으나, 북한노동자 중심의 노동자는 공안국 등 별도의 조직과 제도를 통해 관리되고 있다.

2. 훈춘의 외국인 정책 : ‘인재’와 ‘노동자’

훈춘의 외국인 정책 중 가장 특징적인 조직은 「훈춘국제인재교류복무센터(琿春國際人才交流服務中心 : 이하, 센터)」이다. 이 조직은 ‘외국인 인재’를 전면적으로 관리하기 위해 만들어진 조직으로서 훈춘에서의 외국인 인재 관리에서 공안 등 다른 조직보다 우위에 있는 것으로 그 영향력이 매우 크다고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 홈페이지에 따르면, 「센터」는 2013년 11월12일 설립되었는데, 훈춘시정부와 시당위원회가 함께 지도하고, 여러 업무부문이 공동으

42) 강군한(토우유한회사 총경리), 김문곤(포스코현대물류센터 본부장), 이승덕(포스코현대물류센터 부장)과의 2015.08.04. 인터뷰에서 이들의 존재를 알게 되었다.

43) 이주민과 인재를 합쳐서 이 논문에서는 ‘외국인 인재’로 표상할 것이다.

44) <http://www.hunchung.gov.cn/> (검색일 : 2016년 2월5일)

로 참여하는 구조이다. 훈춘시당위원회는 ‘외래인구복무관리영도소조(外來人口服務管理領導小組)’를 설치하고, 이 소조가 주도하여 당위원회와 정부의 여러 업무부문들을 결합하여 정식으로 출범한 것이 「센터」이다. 또한 유동인구 정책과 달리 외국인 정책은 주로 ‘경제/발전의 논리’에 기초해있으며, 앞서 살펴 본 ‘안보/치안의 논리’는 별로 영향력을 못 미치는 것으로 보인다. 즉 외국인 정책에 있어서 훈춘은 ‘변경’이라기보다는 ‘특구’인 것이다. 이하에서는 「센터」의 주임(主任)이자 공산당 서기(書記)인 커우한첸(寇含謙)과 진행한 인터뷰 및 「센터」의 홈페이지 내용을 토대로 훈춘의 외국인 정책을 분석하도록 한다.⁴⁵⁾

(1) 외국인 정책집행의 거버넌스 :

‘삼위일체’와 ‘사구를 통한 관리(社區化管理)’의 의미

훈춘의 외국인 관리의 특징은 「센터」, 파출소, 사구(社區)⁴⁶⁾가 삼위일체가 되어 외국인에 대한 서비스를 제공하는데, 여기서 「센터」가 주도적 역할을 한다는 점이다. 3장에서 분석한 유동인구 관리와 비교해 볼 때, 공안부문의 역할이 상대적으로 감소하고 「센터」의 역할이 주도적인 것이다. 「센터」의 업무는 서비스 제공, 네트워킹, 선전이다. 서비스와 관련해서는 20여개 시정부 업무부문이 외국인에게 좀 더 효율적으로 서비스를 제공할 수 있도록 조정하고 감독하는 역할을 한다. 다시 말해서, 「센터」는 외국인과 시정부의 해당분야 업무부문 사이에서 외국인에게 필요한 서비스가 보다 효율적으로 제공될 수 있게 하는 ‘조정자’ 역할을 하는 것이다.

훈춘에서 「센터」가 외국인 정책의 집행주체가 되어 공안부문과 사구를 리드하는 구조는, “국제사구(國際社區)” 개념을 제시하고 외국인 주민들의 비율이 높은 독자적인 사구를 만들어서 사구를 통해서 외국인을 관리하려는

45) 커우한첸과의 인터뷰는 2015년 8월 「센터」에서 진행되었고, 인터뷰어는 박배균, 박철현, 김민환이다.

46) 사구는 우리나라의 동이나 리에 해당하는 최말단 행정단위로서 이를 관리하는 것이 가도판사처이다.

상하이 지역과는 대조를 이룬다. 물론 훈춘에서도 사구화를 통한 관리의 필요성이 제기되고 있지만, 그것은 주로 외국인이 훈춘에서 필요한 다양한 서비스를 사구에서 제공하여 생활하는 데 불편함이 없게 하겠다는 의미 정도이다.⁴⁷⁾ 따라서 훈춘의 사구를 통한 관리는, 외국인들이 사구의 관리를 받지 못함으로써 지방정부와公安부문의 개입이 어려워지고, 사구관리에서도 사각지대가 발생하여 국가안전과 사회질서에 일정한 위험요소가 될 가능성을 전제하고, 그 때문에 외국인에 대한 사구를 통한 관리의 필요성을 제기하는 상하이 국제사구와는 다르다.⁴⁸⁾ 훈춘은 외국인이 특히 사업과 투자 및 주택구매 등의 목적으로 훈춘에 올 경우, 이런 목적과 관련된 여러 수속과 절차를 「센터」가 주도적으로 公安부문 및 사구와 연계하여 효율적으로 처리될 수 있게 하는 역할을 하는 것이고, 외국인에 대한 사구화 관리는 생활상의 편의를 제공하기 위한 것일 뿐, 상하이 국제사구 개념처럼 기층 행정 권력이 주민위원회를 통해서 외국인에 대한 적극적인 관리를 행사하는 것은 아니다.

요컨대 「센터」가 주도하는 사구를 통한 관리라는 외국인 정책집행의 거버넌스는 ‘안보/치안의 논리’가 상대적으로 약화되고, ‘경제/발전의 논리’가 대두되는 훈춘의 현실을 반영한 것으로 파악할 수 있다.⁴⁹⁾ 다시 말해서, 훈

47) <http://news.cpd.com.cn/n19016/n47141/c22510275/content.html> (검색일 : 2016년 2월5일). 훈춘의 외국인 정책 비교 대상으로 상하이를 선택한 것은, 훈춘과 상하이는 상주인구규모, 도시위상, 경제력, 외국인 숫자 등에서 커다란 차이가 존재함에도 불구하고, 외국인에 대한 ‘사구화 관리(社區化管理)’라는 개념이 존재한다는 점에서 공통점이 있기 때문이다. 상하이는 이미 2010년 시정부 차원에서 국제사구 개념이 제기되고 실행된 것에 비해서, 상하이처럼 외국인이 많은 수도 베이징만 해도 한국인이 밀집된 왕징(望京)을 중심으로 2012년 무렵에야 국제사구 개념이 막 국제사구 개념이 논의되고 있는 상황이었다. 왕징 국제사구와 관련해서는 정종호, 2013, 「왕징모델 : 베이징 왕징 코리아타운의 형성과 분화」, 『중국학연구』, 제65집을 참조할 것.

48) 상하이 국제사구의 경우, 외국인을 사구의 주민위원회(居民委員會)가 적극적으로 관리해야 할 대상으로 여기는 경향이 강하다. 외국인 밀집된 지역인 푸둥 루자주이(陸家嘴) 런헝빈장화원(仁恒濱江花園)의 경우 상하이 국제사구 시범지역으로 선정되고, 해당지역 기층 행정권력인 가도관사처(街道辦事處)가 개입하여 당지부와 주민위원회 건설하고, 외국인을 주민위원회 위원으로 선출하기까지 했다. 구체적인 내용은 王曉虎, 2011, 「浦東新區外籍人口集聚與國際社區建設」, 復旦大學碩士學位論文을 참조할 것.

49) 커우 주입도 밝히고 있듯이, 훈춘은 예전에는 公安부문이 외국인을 관리했지만, 현재는

춘은 변경이기 때문에 외국인에 대한 ‘안보/치안의 논리’가 작동할 가능성이 상존하는 것은 사실이지만, 아직까지는 외국인 숫자가 많지 않고 국적의 종류도 러시아, 한국 정도로 단순하며 가능한 더 많은 외국인을 수용하여 ‘국제도시’로 성장하겠다는 것이 우선적인 목표이기 때문에, ‘안보/치안의 논리’는 일상적으로 작동한다기 보다는 동북아 국제관계의 긴장이 이 지역에 영향을 미칠 때 한시적으로 작동하고, 일상적으로는 ‘경제/발전의 논리’가 지배한다고 볼 수 있다는 것이다.

이에 대해 상하이에는 외국인 숫자가 훈춘보다 압도적으로 많고 국적도 매우 다양하며 국적별로 집거(集居)하는 경향이 강하기 때문에, 상하이시정부 입장에서는 어떻게든 ‘관리’가 필요한 상황이다. 따라서 상하이 국제사구의 경우, 기본적으로는 ‘안보/치안의 논리’에 기초한 관리가 핵심적인 것라고 볼 수 있다.

또한, 상하이의 경우 외국인에 대한 각종 서비스를 제공하는 기구가 기업 형태를 취하고 있지만, 「센터」는 훈춘시정부 소속기관이라는 점에서 차이가 난다. 실제로 상하이에서 다양한 외국인들의 출입경 관련 서비스를 제공하는 “상하이시 외사 복무중심(上海市外事服務中心)”은 상하이 시정부 외사판공실 소속단위이지만, 기업법인의 형태를 취하고 있다.⁵⁰⁾ 「센터」의 커우 주임은 이러한 차이에 대해서, 상하이의 해당 부문은 ‘기업’이기 때문에 영리를 추구하지만, 「센터」는 훈춘시 전체의 발전을 우선적으로 고려하고 있으며 필요한 경비도 모두 시정부가 부담하는 ‘정부 기관’이라는 점을 강조한다. 그런데 기업형태가 아니라 정부기관이라고 해서 「센터」가 추구하는 목적이 근본적으로 상하이의 해당 부문과 차이가 있는 것은 아니다. 이러한 점은 「센터」의 성립 계기가 헤이룽장성(黑龍江省) 수이펀허(綏芬河)나 만저우리(滿洲里)와의 경쟁 때문이었다는 커우 주임의 발언에 의해서도 증명된다.

사구가 관리하고 있는데, 이것은 외국인 정책이 상하이 국제사구처럼 중국인과 외국인 사이에 발생할 수 있는 분쟁의 해결에 초점을 맞추고 있는 것이 아니라는 점을 확인시켜준다.

50) <http://www.sfasc.com.cn/> (검색일 : 2016년 2월5일)

훈춘, 수이펀허, 만저우리 모두 중국과 러시아의 변경도시라는 이점을 살려서 경제발전을 추구하려는 목적을 가진 것은 동일하다. 이러한 비슷한 이점을 가진 도시들끼리의 경쟁에서 승리하기 위해서 훈춘 시정부에서 선도적으로 「센터」를 설립했는데, 다른 두 도시들에는 이러한 기관이 없다는 것이 커우 주임의 주장이다.

훈춘의 경우 이렇게 외국인 정책집행의 주체가 기업형태가 아니고 정부기관이지만 경제적 발전을 추구한다는 점은 상하이와 동일한데, 중국의 도시정부가 이렇게 기업가처럼 경제적 발전에 우선적인 정책의 중점을 두는 ‘기업가주의(entrepreneurialism)’ 성격을 띠게 된 것은, 앞서 언급했듯이 1994년 분세제(分稅制) 실시로 이전과 달리 중앙정부가 지방정부보다 더 많은 조세수입을 확보하게 되자, 지방정부는 특히 토지와 같은 자원과 각종 인허가권을 동원하여 경제적 발전을 도모하고 이를 통해 조세수입을 증대하려는 강력한 동인을 가지게 된 것이 가장 큰 계기이다.

따라서 커우 주임이 주장하는 상하이와의 차별성과는 달리 정부기관이라고 해도 「센터」가 기업가주의 도시정부가 ‘경제/발전의 논리’에 기초해서 설립했기 때문에, 「센터」의 활동영역에 ‘안보/치안의 논리’가 최소화되는 것은 당연하다고 하겠다.

(2) ‘격자화 관리’의 의미 변화 : 국제인재와 노동자

훈춘에서 외국인들에 대한 사구화 관리와 관련해서 주목할 사실은 외국인에 대한 ‘격자화 관리(網格化管理)’가 다른 지역과는 차별적인 맥락에서 강조되고 있다는 사실이다.⁵¹⁾ ‘격자화 관리’는 2013년 11월15일 발표된 「중국공산당 제18차 중앙위원회 제3차 전체회의 전면개혁심화의 약간의 중대문제에 관한 결정(十八屆三中全會關於全面深化改革若干重大問題的決定)」에서 최초로 제기된 사회관리(社會管理) 실천방안들 중 하나이다. 핵심내용은 주로 유동인

51) <http://jl.people.com.cn/n/2015/0304/c349771-24062838.html> (검색일 : 2016년 2월 5일)

구 비중이 높은 푸둥이나 광둥 같은 지역에서 사구관할구역을 ‘격자’로 나누고 스마트도시의 정보통신기술을 이용해서 사회관리의 위험요소를 사전에 탐지하여 제거하는 동시에 주민에게 필요한 서비스도 제공하는 것이다. 물론 여기서 강조점은 ‘위험요소의 탐지와 제거’에 있고, 따라서 ‘안보/치안의 논리’에 기초해 있는 것이다.

그런데 훈춘에서 외국인에 대한 ‘격자화 관리’는 외국인이 사구에서 살아가는 데 필수적인 상수도, 전기, 난방, 공과금 등등의 문제들에서 불편을 느끼지 않도록 서비스를 제공하는 의미만 부각되고, ‘위험요소의 탐지와 제거’라는 본래의 목적은 약화될 뿐 아니라, 외국인은 주로 ‘인재’로 표상된다. ‘위험요소의 탐지와 제거’를 목적으로 하는 격자화 관리의 대상은 불법 행위자에게로만 한정되고 여기서 외국인은 ‘특정’되지 않는다.

훈춘의 외국인들이 ‘인재’로 간주된다는 점은 「센터」의 설립과 서비스 내용 자체에서도 드러난다. 「센터」는 자신의 홈페이지에 특히 “러시아 등 외국인들”에게 서비스를 제공하기 위해서 설립되었다고 밝히고 있으며, 홈페이지의 언어도 중국어와 러시아어 두 가지로 되어있다. 커우 주임도 인터뷰에서 훈춘은 엔벤조선족자치주에게 속해 있기 때문에, 한국인과 북한인은 언어문제가 없지만, 러시아인은 언어와 문화가 완전히 달라서 도움이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 따라서 「센터」가 서비스를 제공하는 외국인은 곧 러시아인이며, ‘인재’는 곧 러시아인과 등치된다. 하지만 현지에 포스코 현대물류센터가 설립되면서 한국의 투자가 증가하고 주재하는 한국인의 숫자도 늘어가고 있다는 사실을 「센터」도 인식하고 있으며, 이에 따라 “올해(2015년)의 서비스 중점 대상은 한국인”이라고 커우 주임은 말했다. 이로써 인재의 범위에 한국인도 포함되었다는 점을 확인할 수 있다.

그런데 이 외국인 인재의 범주에서 명시적으로 혹은 암묵적으로 배제되는 존재들이 있다. 훈춘에는 북한 노동자들이 한국, 중국 및 기타 기업에 고용되어 생산활동에 종사한다. 중요한 것은 커우 주임은 인터뷰에서 이들 북한 노동자를 「센터」가 서비스를 제공할 대상이 아닌 것으로 보고 있다는

것이다. 「센터」의 홈페이지에 나와 있는 서비스 범위도 생활, 법률, 비자, 교통, 의료, 교육, 주택 등으로, 외화벌이를 위해서 단체로 파견되었을 북한 노동자를 대상으로 상정하고 있지 않다. 북한 노동자는 인재가 아니라 노동자, 근로인원(務工人員), 노무인원(勞務人員)으로 표상되는 것이다. 커우 주임은 더욱 명시적으로 훈춘에 “상주의국인은 1천 3백 명이 좀 넘는데, 여기에 합작구 기업 쪽에서 일하는 인력을 합치면 5천 명 정도 된다. 조선에서 와서 일하는 인력이 꽤 많다. 근데 내가 좀 전에 말한 1천 3백 명은 기업 쪽 사람을 포함하지 않는다”라고 하면서, 북한 노동자는 「센터」의 관리대상이 아니라는 점을 밝히고 있다. 그렇다면 북한 노동자를 관리하는 주체는 출입경 부문을 포함하는 공안부문과 ‘인력자원과 사회보장국(人力資源和社會保障局)’이 된다. 이렇게 북한 노동자는 러시아인 및 한국인 등과 비교했을 때, 관리 및 서비스를 제공하는 훈춘 측 주체도 다르고, 표상되는 바도 다르다. 그들은 노동자인 것이다. 북한 노동자와 3장에서 분석한 중화인민공화국민인 유동인구와의 차이는, 유동인구는 ‘능력’의 유무에 따라서 ‘고학력 고소득 인재’와 ‘고위험 잠재적 범죄집단’로 구별되면서 각각 ‘경제/발전의 논리’와 ‘안보/치안의 논리’에 기초하여 특구와 변경도시의 공간정체성이 투영되는데 비해서, 북한 노동자는 ‘인재의 표상은 거의 존재하지 않지만 그렇다고 ’고위험 잠재적 범죄집단‘도 존재하지 않는다는 점이다. 즉 북한 노동자는 중화인민공화국 국적 소지자가 아닌 외국인이지만 인재가 아니고, ‘능력’ 없는 노동자의 표상을 가지고 있지만 ’고위험 잠재적 범죄집단‘이 아닌 집단으로 존재하고 있다는 사실이다.

V. 결론

지금까지 북한-중국-러시아 접경의 중국측 도시 훈춘에서 실시되는 유동인구 정책과 외국인 정책의 특징을, ‘경제수도/국제도시’ 상하이와 잠재적

인 비교를 통해 살펴 보았다.

훈춘의 경우, 유동인구는 한편으로는 ‘고학력 고소득 인재’로서 표상되기도 하고, 다른 한편으로는 ‘고위험 잠재적 범죄집단’으로 표상되기도 한다. 모순되는 두 특성이 동시에 표상되는 것은 ‘특구’와 ‘변경’이라는 훈춘의 이중적 성격에서 기인한 것이다. 어쩌면 이것은 훈춘만의 특징이 아니라 대부분의 중국도시 모두에 해당하는 진술처럼 보이지만, 상하이의 경우를 살펴 보면 반드시 그렇지 않다는 점을 알 수 있다. 상하이의 경우, 유동인구를 ‘고위험 잠재적 범죄집단’으로 표상하는 경향이 많지 않다. 그것은 상하이가 ‘초대형도시’로서, 가능한 거민호구 소지자 숫자를 제한하는 것이 목표이지만, ‘경제수도/국제도시’로서 적정수준의 ‘인재’들을 「잠주증」과 「거주증」이라는 형태로 수용할 필요가 있어서, ‘안보/치안의 논리’보다는 능력에 따른 위계화를 통해 유동인구를 관리하고 있기 때문이다. 요컨대, 훈춘은 유동인구 정책에서 상대적으로 ‘안보/치안’의 논리가 ‘경제/발전’의 논리보다 강조되고 있는 셈이다.

반면, 외국인 정책에서 훈춘은, 상하이와 비교했을 때, 훨씬 ‘경제/발전’의 논리가 우선적이었다. 「센터」가 주도하는 사구를 통한 관리라는 외국인 정책집행의 거버넌스가 이점을 잘 보여준다. 훈춘은 변경이기 때문에 외국인에 대한 ‘안보/치안의 논리’가 작동할 가능성이 상존하는 것은 사실이지만, 아직까지는 외국인 숫자가 많지 않고 국적의 종류도 러시아, 한국 정도로 단순하며 가능한 더 많은 외국인을 수용하여 ‘국제도시’로 성장하겠다는 것이 우선적인 목표이기 때문에, ‘안보/치안의 논리’는 일상적으로 작동한다기보다는 동북아 국제관계의 긴장이 이 지역에 영향을 미칠 때 한시적으로 작동하고, 일상적으로는 ‘경제/발전의 논리’가 지배한다고 볼 수 있다. 상하이의 경우, 외국인 숫자가 훈춘보다 압도적으로 많고 국적도 매우 다양하며 국적별로 집거(集居)하는 경향이 강하기 때문에, 상하이시정부 입장에서는 어떻게든 ‘관리’가 필요한 상황이다. 상하이 국제사구는 기본적으로는 ‘안보/치안의 논리’에 기초한 관리가 핵심적인 것인 셈이다.

물론, 훈춘에서 앞으로도 이런 경향들이 지속할 지는 확신할 수 없다. 그것은 훈춘의 변화가 진행 중이라는 사실 자체 때문이며, 무엇보다 이 지역이 주변국들의 정치적 변화에 직접적으로 영향을 받기 때문이다. 우리는 대략 6개월 정도의 간격을 두고 훈춘을 3차례 방문했는데, 그 기간 동안의 변화가 너무나 커서 방문할 때마다 당황하는 상황이 반복되었다. 특히 2016년 초의 남북관계의 경색 및 이에 따른 변화는 이 논문에서 다룰 수 없게 되었다. 여기에 따른 훈춘 내 북한노동자의 상황 변화 및 한국인 기업가들의 상황 변화를 검토하여 반영하지 못한 것이 이 논문의 가장 취약한 점이라고 할 수 있다.

이 지역은 중국이 계속 의지를 갖고 투자를 지속하는 곳이고 국제적으로도 많은 주목을 받는 곳이기 때문에 앞으로 엄청난 변화가 있을 것이다. 그 변화는 그 속에서 살아가는 사람들의 구체적인 삶에 지속적으로 영향을 미칠 것이다. 특히, 중국정부의 계획대로라면 훈춘은 인구 100만의 대도시가 될 텐데, 그러면 당장 연변조선족자치주의 주도인 연길보다 인구가 더 많게 된다. 이때 과연 훈춘은 조선족자치주에 남아 있을 수 있을 것인가? 2015년 10월에 훈춘은 엔지(延吉)와 같은 급의 도시가 되었다. 이것이 함의하는 바는 무엇일까? 이것은 분명 이 지역의 조선족자치주의 위상에도 변화를 갖고 오겠지만,⁵²⁾ 중국전체의 소수민족 정책과 관련된 실험으로 추측할 수도 있다. 요컨대, 훈춘은 중국중앙정부의 실험과 지방의 대응이 함께 진행되어 무엇인가 핵심적인 변화가 일어나는 실험장으로서 주목할 가치가 있는 곳이다.⁵³⁾ 물론 이 논문에서는 중국중앙정부의 실험에 대해 지린성과 연변자

52) 여기에 대해서는 허명철, 2016, 「“창지투”전략실시와 연변의 대응」, 서울대 아시아연구소 초국경 프로그램 부-중-러 연구팀 워크숍 발표문에서 시론적으로 관련 쟁점들을 검토하고 있다.

53) 2015년 10월 31일 『연합뉴스』는 《中 지린성, 연변 훈춘시에 행정권한 대폭 넘겨... 개방 촉진한다》라는 기사에서 중국 길림망(吉林網)을 인용하여 지린성 당위원회 개혁심화지도위원회가 ‘훈춘의 개방발전 가속을 지지할 의견’을 채택하고 대외에 공표한 내용을 소개했다. “성이 가진 훈춘에 대한 경제 및 부분적 사회권리 권한 256가지를 이양”하는 것이 그 내용의 핵심이었다. 이런 것들은 향후 지속적으로 관심을 갖고 지켜보아야 할 지점이다.

치주, 훈춘시의 삼각구도 속에서 지방정부(성정부, 주정부, 시정부)의 대응을 유기적으로 검토하지 못한 한계가 있다. 그렇지만, 지속적으로 높아지는 훈춘의 위상과 강화되는 권한을 고려했을 때, 훈춘 자체의 시도는 그 자체로 주목할 충분한 의의가 있다고 생각한다. 이 논문은 비록 이런 변화에 대한 ‘중간보고’의 성격을 가질 수 밖에 없지만, 이 지역에 대해서 향후 지속적인 관찰과 연구가 필요하다고 환기하고 있는 셈이다.

참고문헌

- 강태호 외, 2014, 『북방 루트 리포트』, 돌베개
- 김민환, 2014, 「경계의 섬과 포격전의 기억 : 단절과 이동의 변증법과 대만 金門島의 냉전과 탈냉전」 『사회와 역사』 104집
- 김영진, 2002, 『중국의 도시 노동시장과 사회 : 상해시를 예로』, 한울아카데미
- 노재철, 2014, 「중국의 불법체류 외국인근로자에 대한 법적 규제에 관한 비교법적 연구」 『한국콘텐츠학회논문지』 14(9)
- 신범식, 2013, 「북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북아시아 지역정치」 『국제정치논총』 53(3)
- 신범식 · 박상연, 2016, 「북-중-러 접경시대 소지역협력 연구의 질적 변화의 모색 : 미시적 사례 중심의 중층적 연구방법 적용 가능성 검토」, 서울대 아시아연구소 초국경 프로그램 북-중-러 연구팀 워크숍 발표문
- 우평균, 2010, 「러시아 극동개발 프로그램과 한 · 중 · 일의 정책 : 현황 및 한국의 방향성」 『슬라브학보』 25(4)
- 원동욱 · 강승호 · 이홍규 · 김창도, 2013, 『중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건』, 대외경제정책연구원
- 이금휘, 2014, 『북한과 중국의 경제지정학적 관계와 경험 활성화』, 선인
- 이재영 · 이철원 · 신현준 · V. D. Kalashnikov, 2006, 『러시아의 동부 지역 개발 전략과 한국의 참여 확대 방안』, 대외경제정책연구원
- 이요한, 2014, 「메콩 수자원 개발이익과 비용 주체의 쟁점과 갈등」 『동남아시아연구』 24권 4호
- 정중호, 2013, 「왕징모델 : 베이징 왕징 코리아타운의 형성과 분화」 『중국학연구』, 제65집
- 한종만, 2014, 「러시아 극동 · 바이칼지역 사회경제 발전 프로그램과 한 · 러 경제협력의 시사점」 『러시아연구』 24
- 허명철, 2016, 「“창지투” 전략실시와 연변의 대응」, 서울대 아시아연구소 초국경 프로그램 북-중-러 연구팀 워크숍 발표문
- 王曉虎, 2011, 「浦東新區外籍人口集聚與國際社區建設」, 復旦大學碩士學位論文
- 國家人口和計劃生育委員會流動人口司 編, 2014, 『中國流動人口發展報告 2013』, 中國人口出版社
- 尹德挺 · 黃匡時, 2008, 「改革開放30年我國流動人口政策變遷與展望」 『新疆社會科學』, 2008年第5期
- 琿春市地方志編纂委員會編, 2005, 『琿春市志 1988-2005』, 吉林人民出版社

Bauer, John W., 2009, "Unlocking Russian Interests on the Korean Peninsula" *Parameters*
Vol. 39 Issue 2

Chen, Xiangming, 2005, *As Borders Bend : Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Rowman &
Littlefield Publishers : Lanham · Boulder · New York · Toronto · Oxford

Rozman, Gilbert, ed., 2010, *Chinese Strategic Thought toward Asia* : Palgrave Macmillan

http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/29/content_2854930.htm

http://gat.jl.gov.cn/jwzx/gddt/201305/t20130507_1454830.html

http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm

<http://www.hunchungj.gov.cn/>

<http://news.cpd.com.cn/n19016/n47141/c22510275/content.html>

<http://www.sfasc.com.cn/>

<http://jl.people.com.cn/n/2015/0304/c349771-24062838.html>

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/10/31/0200000000AKR20151031024000097.HTM>
L?input=1195m

투고일 : 2016년 5월 27일, 심사완료일 : 2016년 6월 20일, 게재확정일 : 2016년 6월 20일
--

■ Abstract ■

Regulating Floating Populations and Foreigners in Hunchun,
a Chinese City in the Border Area of North
Korea-China-Russia

Kim, Min Hwan (Hanshin University)

· Park, Chul Hyun (Kookmin University)

This paper aims to analyze the floating population policy and foreigner policy in Hunchun, a Chinese city in the border area of North Korea-China-Russia. Hunchun has dual characters of a special economic zone and a border city. This paper finds that these dual characteristics are expressed through ‘economy/development’ logic and ‘security and safety’ logic in the floating population policy and foreigner policy. In Hunchun, ‘economy/development’ logic applies to the able men of the floating population as accepted in the city, whereas ‘security and safety’ logic applies to the unable men of the floating population to monitor and control them. And, ‘economy/development’ logic does apply to the foreigners who are symbolized as able men, but does not to the ‘security and safety’ logic. This is because Hunchun aims to be a Global City in the future but does not have many foreigners. As a result, it puts more emphasis on active acceptance of foreigners to the city. Shanghai’s approach starkly contrasts in both ‘economy/development’ and ‘security and safety’ logic. To restrain the population growth and the floating population, Shanghai takes ‘hierarchization by ability’ logic rather than ‘security and safety’ logic to accept the able men for economic development, whereas it takes the method of management based on ‘security and safety’ logic because of its large foreign communities consisting of various nationalities. Therefore, ‘economy/development’ logic and ‘security and

safety' logic that are expressed in the floating population policy and foreigner policy reflect the current status of development of Hunchun. The future application of logic could change when the status of development changes.

Key words : Hunchun, special economic zone, border city, 'economy/development' logic, 'security and safety' logic, floating population, foreigner