

【특집: 기획서문】

개발과 거버넌스로 본 체제전환기의 중국 동북

박 우*

I. 들어가며

금번 『만주연구』의 특집 “개발과 거버넌스로 본 체제전환기의 중국 동북”은 현(당)대 동북을 다룬 네 편의 논문으로 구성되었다.

만주란 무엇인가? 만주 연구의 기초 질문이다. 기존 연구자들은 제국 일본과 만주, 식민지 조선과 만주, 서구와 만주, 현대 한국과 만주 등의 관계 속에서 질문의 답을 찾고 있었다.¹ 이러한 만주 이해의 경향과 더불어 본 특집은 동북에서 만주까지의 소사(溯史)적 해석, 즉 동북을 통한 만주이해가 어떻게 가능할까 라는 고민에서 시작되었다.

그렇다면 동북을 어떻게 이해할 수 있을까? 만주(국)의 공(산)업적 유산은 사회주의 건설기 중국의 국민경제 발전을 추동하는 원동력 중 하나였다. 사회주의 중국은 동북지역에 추가적인 공업투자를 통해 산업 인프라의 효용을 극대화 하고자 했다. 과거 만주국의 경제체제는 시기별 또는 국제정치의 변동에 따라 변화했는데 그럼에도 외국과의 교역은 규모와 품목이 약간 변화

* 한성대학교 상상력교양대학 조교수.

1 박선영, 2019, 「해석된 '만주': 동양사에서 본 만주의 의미」, 『만주연구』 28, 91-127쪽; 신주백, 2019, 「한국사 학계의 만주 — 만주국에 관한 집단기억: 만주 표상의 변화를 중심으로」, 『만주연구』 28, 51-90쪽; 이동진, 2019, 「방법론적 지역주의와 만주연구의 과제: '만주국' 이민 연구의 동향을 중심으로」, 『만주연구』 28, 11-50쪽; 한지현, 2019, 「서구학계 근현대 만주 연구의 현황과 전망」, 『만주연구』 28, 129-175쪽.

했을뿐 흔들리지 않았다. 하지만 사회주의 중국이 등장할 때 동북과 인접한 소련과 북한 역시 사회(공산)주의를 표방하는 체제였기에 교역을 통한 기존의 경제적 재생산은 부득이 국내 생산과 분배의 재편을 통해 대체되어야 했다. 탈식민지와 사회주의가 교착된 동북의 정치는 역내 경제사회적 주체의 역할 재편을 요구하였던 것이다. 이런 상황에서 동북에는 한편으로 동북지역의 생산과 분배에 필요한 인구나 제도뿐만 아니라 중국의 공업생산을 견인하는데 필요한 인구나 제도가 만들어져야 했다. 이 인구를 “인민”이라 불렀고 이 제도를 사회주의라 불렀다.² 그렇다면, 사회주의에 최적화된 동북과 이 지역의 인구는 탈사회주의와 탈냉전의 체제전환 과정에 어떻게 재설정되어야 했을까?

II. 국제지역연구와 동북

본 특집은 구체적인 사례로써 개발과 사회 거버넌스를 키워드로 체제전환기의 동북의 성격을 규명하고자 했다.³ 이미 국제지역연구에 관심있는 연구자들은 탈냉전기에 출현한 다양한 현상을 객관적으로 설명하기 위해 인접 학문분야의 이론과 방법론을 비판적으로 학습하고 있다. 국제정치사회학(International Political Sociology)이나 국제정치경제학(International Political Economy)이 그것이다. 체제전환기 지역 정체성의 국내 및 국제적 결정요인을 변수로 사용한 연구자들은 사회 현상에 대한 풍부한 설명과 해석의 가능성을 제공하고 있다. 예를 들어, 전환기의 개발정치,⁴ 아시아의 개발자유

2 동북의 사회주의 제도에 관해서 다음의 박철현의 “전형단위제”와 “창판대집체기업”에 관한 연구를 참조하라. 박철현, 2015, 「사회주의 시기 중국 동북지역의 국가와 기업: 대련기차차량창의 전형단위제를 중심으로」, 『만주연구』 20, 141-178쪽; 박철현, 2018, 「중국 동북지역의 전형단위제와 ‘창판대집체기업’」, 『만주연구』 25, 143-172쪽.

3 중국식 표현을 빌리면 사회치리다. 중국의 사회치리는 국가와 사회, 또는 정부와 민간의 협력적인 관계에 기반한 협치(거버넌스)보다 당-국가 주도의 사회통치에 근접하다.

4 Chang, Kyung-Sup et al, 2012, *Developmental Politics in Transition: The Neoliberal Era*

주의,⁵ 한미관계의 역사사회학,⁶ 국제개발과 책무성,⁷ 판문점체제의 기원⁸ 등이 있다. 본 연구자도 중국 동북 지방정부의 변화에 대해 아시아화(Asianization)라는 용어(term)를 빌려 해석을 시도한 바 있다.⁹ 국제정치나 국제관계 연구자들도 적극적으로 사회학의 고전적 방법론을 빌려 일종의 “국제체제에 대한 구성주의적 접근”을 시도하였다. 대표적인 연구자로 알렉산더 웬트(Wendt)가 있다.¹⁰ 국제관계 연구자들은 국제관계와 사회학이 상보적으로 서로에게 영향을 주길 희망하면서,¹¹ 2007년부터 국제정치사회학 저널을 창간하여 현재 운영 중이다.¹²

이렇게 이미 국제지역연구는 대상 또는 방법으로써 국가주의를 극복하고자 한 것은 물론 다양한 학문 영역들의 경계도 넘나들면서 분석과 해석의 상상력을 제공하고 있다. 따라서 본 특집은 비록 완성된 동북연구의 프레임까지 거리가 멀지만 그럼에도 사회학, 경제학 등 사회과학 배경을 가진 연구자들로 구성되어 국제지역연구로써 (중국)동북연구의 저변을 확장하는데 공헌을 하고자 한다.

본 연구자는 개별 논문이 가지고 있는 접근의 독자성과 주장의 독창성 덕분에 각각의 논문들의 내용을 오독하지 않으면서도 두 개의 키워드, 즉 개발과

and Beyond, Palgrave Macmillan.

5 Chang, Kyung-Sup, 2019, *Developmental Liberalism in South Korea: Formation, Degeneration, and Transnationalization*, Palgrave Macmillan.

6 정일준, 2009, 「한미관계의 역사사회학: 국제관계, 국가정체성, 국가프로젝트」, 『사회와 역사』 84, 217-262쪽.

7 김태균, 2018, 『대항적 공존』, 서울대학교출판문화원.

8 김학재, 2015, 『판문점체제의 기원』, 후마니타스.

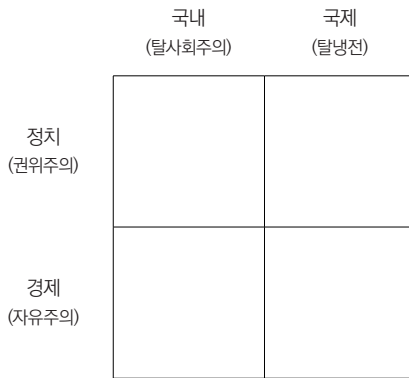
9 Park, Woo, 2019, “The Asianization of Northeast China-Segmented Integration of Local Authority and Yanbian Korean Autonomous Prefecture,” *Journal of Asian Sociology* 48(3), pp. 377-413.

10 Wendt Alexander, 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press.

11 Bigo Didier and R. B. J. Walker, 2007, “International, Political, Sociology,” *International Political Sociology* 1(1), pp. 1-5.

12 <https://academic.oup.com/ips/issue>(검색일, 2020년 1월 29일).

거버넌스를 통해 체제전환기 동북사회의 성격을 구성하는 요소들의 교집합을 찾을 수 있었다. 하나는 국내(탈사회주의)/국제(탈냉전)의 쌍이고 다른 하나는 정치적 권위주의/경제적 자유주의의 쌍이다. 당대 동북은 중국의 탈사회주의 전환기에 동남연해지역과 비교되는 중국의 한 지역으로 재설정되었고, 동시에 동북아시아의 탈냉전적 전환기에 인접한 국가(러시아, 북한 등)의 동급 지방정부와 경제적 협력 관계를 재설정하게 되었다. 다른 한편 동북 사회의 성격은 탈사회주의와 탈냉전, 즉 상이하면서도 교차된 두 체제전환 속에서 경제적 자유주의와 정치적 권위주의의 상호작용을 통해 구성된다고 보았다.¹³ 이런 측면에서 특집 논문들은 각 저자 본연의 이론적, 시각적 배경과 더불어 상술한 두 쌍의 분석틀에(그림 1 참조) 근거하여 다음과 같이 읽을 수도 있다.



[그림 1] 현(당)대 동북 설명 틀

13 다양한 제도의 동시적 전환과 다양한 문명의 착종의 양상을 규명한 장경섭의 “압축적 근대성” 이론에서 힌트를 얻었다. 이 이론은 Chang, Kyung-Sup, 2010, *South Korea under Compressed Modernity: Familial Political Economy in Transition*, Routledge를 참조하라. 본 연구자는 이 개념을 빌려 최근 동아시아의 시민성의 한 측면을 “전환주의(적) 시민권 (Transformative Citizenship)”으로 해석을 시도했다(Park, Woo, 2020, *Chaoxianzu Entrepreneurs in Korea: Searching for Citizenship in the Ethnic Homeland*, Routledge).

III. 탈사회주의와 탈냉전의 동북

필자의 글은 1980년대 말부터 연변에서 추진된 개발사업을 통해 지역(local)의 역할을 규정짓는 체제전환적 요인들을 규명한 것이다. 중국의 중앙 정부와 지방정부는 연변을 적극적으로 개방하여 외자를 유치하고 시장 질서를 구축하고자 했다. 개발 비용의 국내 조달이 어렵게 되자 중국정부는 국제기구 플랫폼을 빌리는 동시에 개발비용의 아웃소싱을 통해 이 지역을 북-중-러 접경지 개발협력지역의 한 부분으로 설정하고자 했다. 연변은 1990년대 탈냉전의 흐름 속에서 공산권 형제국가였던 소련, 중국, 북한의¹⁴ 동시적 전환의 한 부분이 되었다. 다른 한편 중국의 탈사회주의와 탈냉전은 경제적 자유주의를 표방하는 한편 정치적 권위주의를 유지 강화하는 과정이기도 했다. 연변은 개방지역이면서 동시에 행정적으로 중국의 국경지역이라는 정체성이 강화되었고, 정치적으로 중앙-성-지구(地區)로 이어지는 당조직의 말단 기능이 더욱 강화되었다. 필자는 연변의 개방을 통해 연변의 지역성격(또는 역할)을 규정하는 요인으로 경제적 자유주의/정치적 권위주의, 국내개발/국제개발협력의 틀을 규명하였고, 이 틀은 4개의 상호 보완적이면서 모순적인 지역 정체성(역할)들로 구성되었음을 규명하였다.

IV. 권위주의 정치와 동북

2000년대 초중반, 중국은 경제적 자유주의가 양산한 다양한 사회문제(불평등, 노사갈등, 환경파괴 등)를 해결하고자 했다. 국가는 사회주의 시기 당-국가가 행했던 절대적 권위(또는 권력) 만으로 개혁기 개인화된 사회의 복잡한 문제를 해결하기 어렵다는 것을 알고 있었다. 따라서 다양한 갈등을 해결하기 위하여 민과 관, 사회와 국가가 협력하는 일종의 사회 거버넌스를 고안해

14 1980년대와 1990년대 북한도 나름 경제적 개혁개방의 의지를 보인 바 있다.

났다. 지방정부의 거버넌스는 지방의 당조직, 사회조직, 그리고 인민의 공동의 참여를 계획하고 있었다. 그런데 이 거버넌스는 구체적인 시행과정에 흥미롭게도 사회주의 시기 사회통치 기제로 작동했던 단위(单位, Unit)와 유사한 사회 통치구조와 기층 권력구조를 부활시켰던 것이다. 단위는 새로운 형태의 조직인 사구(社區, Community)로 재탄생했다. 주지하다시피 중국의 개혁개방의 효과는 상당한 지역편차가 있었다. 남부 중국은 “개혁개방의 선두주자”, 동북은 “시장경제의 낙오자”로 불렸다. 바로 이러한 시장경제의 상대적 저발달로 인하여 동북의 거버넌스는 사회의 약진보다 기존의 단위를 중심으로 한 지방행정/정치 권력을 약진하게 했던 것이다. 이런 내용을 다른 정규식의 글은 국가가 경제적 자유화가 양산한 사회문제를 해결하기 위해 협치 의미의 거버넌스를 고안했지만 결과적으로 동북에서의 거버넌스는 협치보다 권위주의 정치의 강화, 또는 사회 통치에 더 근접하고 있다는 것을 보여준다.

V. 탈사회주의 광동과 동북

개혁개방의 1번지라 불리는 심천이 있고, 동아시아 4마리 용 중 하나인 홍콩과 인접하고, 역사적으로 남중국해를 통한 해상무역의 한 축이었던 광동은 남부 중국의 성공적 체제전환의 모델로 간주되었다. 사회경제적 자유주의의 성공적 안착은 동북보다 더 복잡한 사회적 주체를 파생시켰다. 윤종석의 글은 이 복잡한 사회적 주체를 체제 외 공간을 중심으로 형성된 새로운 사회라고 한다. 경제적 자유주의를 표방하지만 그렇다고 정치적 권위주의를 포기하지 않는 중국의 입장에서 이 새로운 사회를 어떻게 거버넌스 할까? 광동과 동북의 가장 큰 차이라면 대외개방의 수준과 그로 인한 시장 또는 사회발전의 정도일 것이다. 광동은 홍콩을 통해 다양한 경제생활의 방식과 정치이념이 유입되었고, 동시에 북방과 다른 남방으로써 본연의 (상업중심적) 지역 역정체성이 있기에 탈사회주의기 광동의 지방정부는 다양한 거버넌스의

방식을 개발해야 했다. 광둥은 동북보다 월등한 지방재정을 활용하여 한편으로 새로운 사회를 지역의 개발 목표에 동원하고 다른 한편 이질적인 사회 행위를 제도내로 적극 포섭하고자 했다. 지방 차원의 국가-사회 관계는 기실 재정적으로 충분한 지방정부와 경제적 자율성이 상대적으로 큰 사회의 관계였다. 이런 상황에서 지방정부의 거버넌스는 동북처럼 당-국가 주도로 추진되고 나아가 과거의 사회조직이 복구되는 양상이 아니라, 사회조직 및 시장과의 협치적 관계가 나름 구축된 상황에서 지방 당국가가 완전히 손을 놓지 않은 양상의 거버넌스를 보여주고 있었다. 광둥의 상황은 대조적으로 동북 사회 거버넌스의 당-국가 주도성을 더욱 두드러지게 보여준다.

VI. 국제경제관계와 동북

한국과 동북의 경제협력에 관한 이현태의 논문은 아주 명확하게 국제경제 관계에서 동북의 역할을 보여주고 있다. 1980년대 말에 북방정책이 있었다면, 2010년대 한국정부는 유라시아이니셔티브-신북방정책을 통해 중국 동북과의 경제관계를 재설정 하고자 했다. 그 중 현정부가 추진하고 있는 신북방정책은 동북의 3개 성을 대상지역으로 설정하였고, 북한개발을 목표로 하는 “한반도신경제지도” 정책과 연결되었다. 2018년 한국과 중국의 경제장관은 한국의 신북방정책과 중국의 일대일로 정책의 연결을 동북3성에서 실현하자고 합의하였고, 양국은 사업추진의 전담기관인 북방경제협력위원회와 발전개혁위원회동북진흥사를 구성하였다. 이렇듯 한국에게 동북은 경제영역 확장에 필요한 시장이자 대북관계에서 우위를 유지할 수 있는 정치적 공간이기도 하다. 한국정부는 동북지역의 경제상황을 면밀히 검토하여 신북방정책을 추진할 것이므로, 한국의 이러한 정책방향에 따라 일대일로를 내세우는 중국도 동북지역에 대한 대응정책을 펼칠 것이 분명하다. 두 나라의 개발프로젝트의 한가운데 있는 동북은 국제정치, 국제경제 관계 속에서 그 역할이 재설정되고 있다.

VII. 나가며

이상 개발과 거버넌스를 중심으로 동북을 살펴보았다. 동북은 중국의 한 지방(local)으로서 탈사회주의적 역할과 그에 근거한 국가-사회 관계가 규정되었고, 동시에 동북은 세계자본주의체제의 한 부분으로써 탈냉전적 역할과 그에 따른 국가-사회 관계가 규정되었다. 국가-사회 관계는 또한 정치적 권위주의와 경제적 자유주의의 어딘가에서 접점을 찾고 있었다.¹⁵

15 이 분석들은 체제전환기 동북 정체성의 한 측면을 규명하는데 일정한 공헌을 할 수 있으리라 생각한다. 현대 동북을 통한 만주 이해는 꾸준한 학제간 대화와 다양한 실증자료 분석을 필요로 한다. 필자의 지식적 한계로 특집 서문이 더욱 정교하게 구성되지 못한 아쉬움, 분량의 제한으로 많은 내용을 다루지 못한 아쉬움은 추후 지속적인 동북-만주 연구의 동력으로 삼고자 한다.

참고 문헌

1. 국문

- 김태균, 2018, 『대항적 공존』, 서울대학교출판문화원
- 김학재, 2015, 『판문점체제의 기원』, 후마니타스
- 박선영, 2019, 「해석된 '만주': 동양사에서 본 만주의 의미」, 『만주연구』 28
- 박철현, 2015, 「사회주의 시기 중국 동북지역의 국가와 기업: 대련기차차량창의 전형 단위제를 중심으로」, 『만주연구』 20
- 박철현, 2018, 「중국 동북지역의 전형단위제와 '창판대집체기업」, 『만주연구』 25
- 신주백, 2019, 「한국사 학계의 만주 — 만주국에 관한 집단지역: 만주 표상의 변화를 중심으로」, 『만주연구』 28
- 이동진, 2019, 「'방법론적 지역주의'와 만주연구의 과제: '만주국' 이민 연구의 동향을 중심으로」, 『만주연구』 28
- 정일준, 2009, 「한미관계의 역사사회학: 국제관계, 국가정체성, 국가프로젝트」, 『사회와 역사』 84
- 한지현, 2019, 「서구학계 근현대 만주 연구의 현황과 전망」, 『만주연구』 28

2. 영문

- Bigo Didier and R. B. J. Walker, 2007, "International, Political, Sociology," *International Political Sociology*, Vol 1 Issue 1
- Chang, Kyung-Sup, 2010, *South Korea under Compressed Modernity: Familial Political Economy in Transition*, Routledge
- Chang, Kyung-Sup, Ben Fine and Linda Weiss, 2012, *Developmental Politics in Transition: The Neoliberal Era and Beyond*, Palgrave Macmillan.
- Chang, Kyung-Sup, 2019, *Developmental Liberalism in South Korea: Formation, Degeneration, and Transnationalization*, Palgrave Macmillan
- Park, Woo, 2020, *Chaioxianzu Entrepreneurs in Korea: Searching for Citizenship in the Ethnic Homeland*, Routledge
- Park, Woo, 2019, "The Asianization of Northeast China: Segmented Integration of

Local Authority and Yanbian Korean Autonomous Prefecture,” *Journal of Asian Sociology*, Vol 48 Issue 3

Wendt Alexander, 1999, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press

투고일: 2020년 3월 15일, 심사완료일: 2020년 3월 15일