

【특 집】

북중러 접경지 개발사업과 지역정체성의 변화* — 연변을 중심으로 —

박 우**

차

례

- I. 들어가며
- II. 탈사회주의 동북과 경제사회개방의 전망지역으로써 연변
- III. 국제개발협력과 접경지역 국제시장으로써 연변
- IV. 국제개발협력의 제도적 재편과 경제행정적 지방권력으로써 연변
- V. 중국의 동북개발과 정치지리적 국경지역으로써 연변
- VI. 나가며

국문초록

본 연구는 체제전환기 중국 동북의 지역정체성이 어떻게 규정되는지 밝히는 것을 목적으로 한다. 그러기 위하여 본 연구는 연변을 구체적인 지역으로 선정하고 이 곳에서 추진된 국가 및 국제기구 주도의 개발사업을 연구 사례로 설정했다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 연변은 중국의 탈사회주의 전환과 세계적인 탈냉전적 전환의 동시적 영향을 받았다. 둘째, 연변의 개발은 경제적 자유주의와 정치적 권위주의의 동시적 영향을 받았다. 이런 영향들에 의해 연변은 경제사회개방의 전망지역, 접경지역 국제시장, 경제행정적 지방권력, 정치지리적 국경지역 등의 다양한 역할들로 규정되었다. 서로 모순적이면서 보완적인 이 역할은 전환기 규정된 연변정체성의 구성 요인이

* 이 논문은 2019년 9월 원광대 HK+사업단 NEAD 국제학술회의 “동북아시아 초국경적 협력과 도시 간 교류: 역사, 현실, 그리고 미래”와 11월 만주학회의 후기학술대회 “당대 만주(중국 동북)와 동아시아: 경제협력과 이동성”에서 발표한 글을 수정 보완한 것이다. 두 번의 발표에서 유익한 논평을 해주신 하남석, 박종상 두 분 선생님과 논문을 심사해주신 익명의 심사위원께 감사드린다.

** 한성대학교 상상력 교양대학 조교수.

면서 동시에 중국 동북의 지역경제성의 한 특징이다.

| 주제어: 연변, 두만강 유역, 개발, 동북, 중국

I. 들어가며

19세기 중후반의 만주는 서구(일본, 러시아, 미국 등), 조선, 청 등 정치경제적 세력의 치열한 각축장이었다. 1931년, 관동군의 만주사변 이후 이곳에 (괴뢰) 만주국이 설립되었고 만주국은 국가로서의 효과를¹ 구성하기 위하여 크고 작은 개발사업을 추진했다. 기존 중동철도 연선의 하얼빈, 신경(장춘), 봉천(심양), 관동주(대련)는 공업벨트로 재구성되었고 이 벨트는 조선과 일본을 화북 및 내륙으로 잇는 경제적 연결망의 중심지대로 역할했다. 서울에서 신의주로 이어지는 경의선은 압록강을 넘어 안동(단동)과 봉천을 연결한 안봉선, 한국의 동해안선은 간도(연변)를 경유하여 만주국의 수도 신경으로 연결되었다.

만주국의 산업 인프라는 1949년 이후 중국의 추가적인 투자에 힘입어 사회주의 공업경제를 추동하는 엔진 역할을 했다. 1960년대 중반부터 1970년대 중반까지의 문화대혁명 시기 동북은 극좌적 이념의 영향으로 경제적 생산과 복지는 심각한 수준으로 파괴되었다.² 1970년대 말, 중국은 문화대혁명의 여독을 청산하고 문호개방과 외자유치에 몰두하기 시작했다. 유입된 자본과 기술, 그리고 인구는 재개항한 동남연해지역에 집중되어갔다. 특정 지역에 편중된 경제 지형은 국가의 안정적인 지속가능한 발전에 부정적이라는 인식이 출현했고 이 불균형을 해소하기 위하여 국가는 선후로 서부대개발, 동북개발, 중부개발 등의 사업을 추진했다.³

-
- 1 한석정, 2009, 『만주국 건국의 재해석 — 괴뢰국의 국가효과 1932-1936』, 동아대학교출판부.
 - 2 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.
 - 3 Development는 발전, 개발 등으로 사용된다. 본 연구는 국가 또는 국제기구 주도의 사업에

동북지역 개발은 1980년대에 싹트고 1990년대에 본격 추진되었다. 중국 정부는 오래된 개항장이었던 대련과 훈춘을 먼저 개방했다. 연변의 지방도시인 훈춘은 두만강 하구에 위치했고 러시아와 북한과 인접해 있다. 중국 정부는 중국, 러시아, 북한이 인접한 이 지역을 공동 개발하여 동북 동부의 경제를 발전시키고자 했다. 중국은 UNDP의 플랫폼을 빌려 두만강유역개발(Tumen River Area Development Programme, TRADP)을 추진했다. 2000년대 이 사업은 광역두만강개발(Greater Tumen Initiative, GTI)로 연장, 변경 시행되었다. GTI의 시행과 동시에 중국정부는 자체적인 동북진흥사업을 추진하여 연변지역을 다시 지역개발의 핵심 축에 포함시켰다. 이렇게 연변은 국제개발협력사업과 중국의 역내개발사업의 한가운데 놓여있었다.

연변이 포함된 개발사업들은 국가(중앙정부) 주도의 사업이거나, 국제기구가 주도하는 사업이었다. 국가 또는 국제기구 주도의 사업은 개발의 목적과 목표가 있기에 지정된 대상지역은 자연스럽게 개발의 방향에 따라 역할(성격)이 규정되었다. 또한 이 규정된 역할은 그 지역 사람의 정체성을 규정하는 제도이기도 했다.⁴ 그렇다면 연변은 이러한 개발사업에 의해 어떤 지역으로 설정되었을까?

TRADP, GTI, 동북진흥사업 등은 규모가 크고 인접 국가와의 지정학적 관계가 발생하기에 많은 연구자들이 관심을 보였다. 기존 연구는 세 가지 내용

초점을 맞추기에 “개발”을 사용하고자 한다. 중국의 지역개발사업에는 지역개방의 의미도 포함되기에 본 연구에서 사용하는 개발에는 개방의 의미도 있다는 점을 밝힌다.

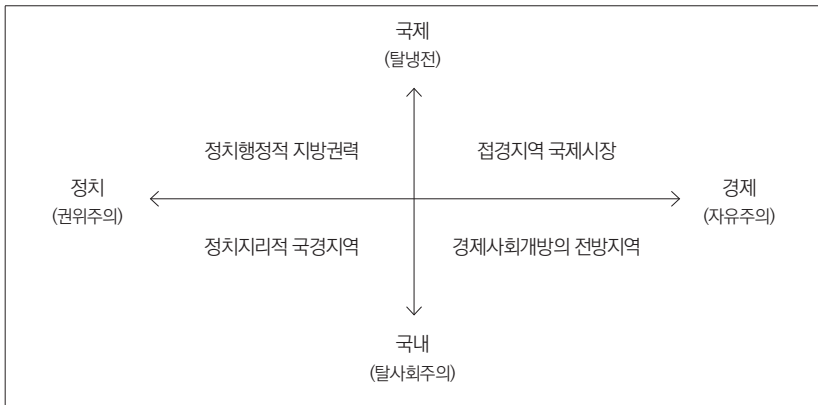
4 사회주의를 경험한 연변의 한인들은 일종의 문화적 차원의 사회주의 이념적 시민성(socialists ideological citizenship)이 보여졌고, 1980년대 이후부터는 탈사회주의적 시민성(post-socialist citizenship), 민족-지역 기반의 개발 시민성(ethno-local developmental citizenship), 한국의 신자유주의 재외동포적 시민성(South Korea's neoliberal compatriotic citizenship) 등으로 재편되었다. 이 시민성들은 서로 모순적이고 보완적인 관계를 맺고 있었고 이 복잡한 관계를 통해 연변 한인들의 정체성이 구성되었다. 이 부분은 필자의 최근 논문에서 다루었다(Park, Woo and Robert Easthope, 2020, "Ethnic Minority and Neoliberal Developmental Citizenship: Yanbian Koreans in Perspective," *Citizenship Studies*, forthcoming). 한국에 거주하는 중국동포의 시민권에 대해서는 필자의 최근 연구를 참조하라(Park, Woo, 2020, *Chaioxianzu Entrepreneurs in Korea: Searching for Citizenship in the Ethnic Homeland*, Routledge).

으로 분류할 수 있다. 첫째, 1990년대에 시작된 TRADP와 GTI를 “경제권” 개념으로 접근하고 있다. 두만강유역의 지리적 공간이 3개 국가와 연결되어 있기에 이 국가들을 중심으로 권역을 확대하면 한국, 일본, 몽골까지 이어지는 (자유주의적) 경제권을 형성할 수 있다고 보았다.⁵ 둘째, 연변(또는 동북)지역 연구자들이 주로 관심을 보인 부분으로써, TRADP, GTI, 동북진흥사업이 어떻게 연변지역의 경제를 발전시킬 수 있을지에 대한 “미래지향적” 연구들이다.⁶ 셋째, 상술한 사업에 대한 인접국의 정치적 입장을 확인하고, 중국(및 각 참여국)이 사업에 참여하게 된 정치외교적 요인을 규명함으로써 이 사업이 인접국들에 어떤 영향을 미칠 것인지 분석하는 연구들이다.⁷

-
- 5 이들은 동북아경제권/동북아경제협력, 환동해경제권/환동해경제협력, 지역경제권, 소지역주의, 초국경 연계개발 등의 용어를 사용하고 있다. 김성훈 외 2인, 1992, 「동북아경제권-21세기 국가경연전략」, 비봉출판사; 심의섭·이광훈, 2000, 「두만강 개발사업의 국익갈등과 국제협력」, 『경제논총』 19, 21-39쪽; 강호경, 1993, 「동북아 경제협력 방안과 두만강 개발협력」, 『국제상학』 3, 361-332쪽; 이소경, 1994, 「두만강 삼각주 국제자유경제무역구 건설 구상」, 한중일 동북아지역경제발전전략 국제학술회의 발표문; 오진모, 1993, 「두만강지역 개발사업의 전망」, 『대한부동산학회지』 12, 9-21쪽; 양운철·유석진, 1994, 「두만강유역 개발계획의 정치경제」, 『한국과 국제정치』 10, 141-173쪽; 박주용, 1995, 「동북아시아 경제협력에 있어서의 두만강지역 개발계획의 역할」, 『원대논문집』 29, 1-31쪽; Scalapino, R. A., 1992, “Northeast Asia-Prospects for Cooperation,” *The Pacific Review* 5(2), pp. 101-111; 구중순·김파, 2008, 「두만강 지역권 개발에 따른 연변지역 운송 체계에 관한 연구」, 『경영경제연구』 31, 1-19쪽; 원동욱, 2011, 「북중경협과 빛과 그림자 — ‘장길도 개발계획’과 북중 간 초국경 연계개발을 중심으로」, 『현대중국연구』 13, 41-73쪽; 원동욱, 2015, 「변경의 정치경제학-중국 동북지역 개발과 환동해권 국제협력 구상」, 『아태연구』 22, 27-62쪽.
- 6 김철, 2000, 「두만강유역 북중 연계지역 개발현황 및 당면한 문제 — 훈춘지역 국토개발을 중심으로」, 『통일문제연구』 34, 135-151쪽; 박승현, 2003, 「두만강지구개발 근황과 향후 과제」, 『지역발전연구』 8, 181-194쪽; 고계순, 2005, 「두만강지구 국제합작전략과 연변조선족자치주 발전 전망」, 전남대학교 세계한상문화연구원 국제학술회의 자료집, 129-138쪽; 윤승현, 2007, 「중국의 두만강지역 개발 현황과 시사점」, 『한중사회과학연구』 5, 29-52쪽; 윤승현, 2008, 「중국 두만강지역 경제 변화 분석 — 연변지역을 중심으로」, 『국제금융위험관리』 9, 115-138쪽; 김영순, 2008, 「두만강유역개발의 특성과 국제협력의 개발과제연구 — 동북지역 진흥계획을 중심으로」, 『상업교육연구』 21, 291-310쪽; 려필순·김광익, 2011, 「두만강 개발계획과 중국의 ‘장길도’ 개발개방 선도구」, 『국제학논총』 16, 197-223쪽.
- 7 박동훈, 2010, 「두만강지역개발과 국제협력 — 중국 ‘장길도 선도구’ 건설의 국제환경분석」, 『한국동북아논총』 57, 191-211쪽; 김주삼, 2010, 「중국 동북진흥계획이 한국에 미치는 영향 — 장길도개발계획을 중심으로」, 『동북아연구』 25, 115-140쪽; 최우길, 2010, 「중국 동북진흥과 장길도 선도구 개발계획 — 그 내용과 국제정치적 함의」, 『한국동북아논총』 57, 35-59쪽; Freeman C. P., 2010, “Neighborly Relations—the Tumen Development

경제학이나 정치학 연구자들에 의해 수행된 선행 연구들은 세밀한 1차 자료 정리와 이를 토대로 한 정교한 분석을 내놓았다. 다만 이 연구들은 특정 개발사업이 선포되면 사업의 내용이나 정책을 소개하는데 주안점을 두었기에 비록 연변을 지속적으로 언급하지만 개발사업 과정에 연변은 어떤 역할을 수행하는지, 그 역할은 어떻게 달라졌는지에 대한 해석을 제시하지 않는다.

[그림-1] 규정된 연변의 역할들(지역정체성)



연변(지방권력)은 2차 세계대전 이후 한인(Korean)과 중국인(Chinese) 공산주의적 민족주의자 사이의 갈등이 냉전에 의해 부득이 봉합·절충된 제도였다. 이후 연변은 한인 민족주의(약화)와 중국적 좌익 이데올로기(강화)의 부의 관계를 통해 유지되었다.⁸ 따라서 탈사회주의와 탈냉전은 연변을 구성하는 거시 정치경제적 요인을 변화시킬 것이 당연하고 이 변화는 연변의 지역정체성(regionality)을 재설정하게 한다.

Project and China's Security Strategy," *Journal of Contemporary China* 19(63), pp. 137-157; Blanchard J-M. F., 2000, "The Heyday of Beijing's Participation in the Tumen River Area Development Programme, 1990-1995-A Political Explanation", *Journal of Contemporary China* 9(24), pp. 271-290.

8 Park, Woo, 2019, 앞의 논문, pp. 377-413.

본 연구는 국제정치사회학(International Political Sociology)의 시각을 빌려 연변개발의 성격을 규명하고자 한다. 연변개발은 중국의 탈사회주의 전환 과정에 중국의 국내개발사업의 일환으로 추진되었고, 동시에 세계적인 탈냉전의 흐름 속에서 국제기구 주도로 추진되었는바, 이 두 전환이 연변의 성격을 동시적으로 규정하였다고 본다. 이와 동시에 연변의 개발적 역할은 체제전환기 경제적 자유주의와 정치적 권위주의 사이의 어딘가에 위치했다고 본다. 다양한 방식의 개발이 동시적으로 영향을 주고받았기에 개발지역으로써 연변의 성격은 경제행정적 지방권력, 정치지리적 국경지역, 접경지역 국제시장, 경제사회개방의 전방지역 등의 보완적이고 모순적인 역할들로 규정되었다는 게 본 연구의 가설이다. [그림 1]이 연구의 분석틀이다. 이를 증명하기 위해 본 연구는 1990년대부터 추진된 동북지역 및 연변지역 개발사업의 내용을 정리하고 분석할 것이다.

II. 탈사회주의 동북과 경제사회개방의 전방지역으로써 연변

1. 중국의 훈춘 개방

1980년대 동북에는 환발해 경제벨트(요동반도, 화북, 산둥반도)에 포함된 대련이 있었다. 1990년대 대련은 동북 경제개혁의 성공적이고 대표적인 모델 도시였다. 하지만 동북 서남부의 경제적 약진과 대비되게 다른 지역은 그렇다할 경제성장의 징후가 보이지 않았다. 이 지역들은 새로운 경제발전의 원동력이 시급했다.

집단농업의 가족농 전환이 종료된 1980년대 중반, 동북지역의 경제개방에 관심을 두었던 전문가들은 두만강 유역이 지리적으로 개발의 천혜의 지역이라고 주장하기 시작한다.⁹ 1990년 7월, 장춘에서 제1회 “동북아 경제기

9 1980년대 초는 덩샤오핑의 연변방문을 계기로 연변지역 문혁의 잔재를 청소하고 경제적 자유화를 본격 시작한 시기이기도 하다.

술발전 국제회의”가 열렸다. 회의에서 중국학자들은 두만강 유역을 황금삼각주(Golden Triangle)라고 부르면서 개발의 필요성을 주장했다. 두만강 유역 개발은 학술회의 논의에 그치지 않았다. 1991년 3월, UNDP는 TRADP를 동북아지역 4대 협력사업 중 하나로 선정했고,¹⁰ 7월 울란바타르에서 직접 당사국인 중국, 북한 대표와 개최국인 몽골, 그리고 남한 대표를 초청하여 개발사업회의를 개최했다.¹¹ 회의에서 UNDP는 TRADP를 제5차 자체 계획사업기간(1992-1996) 동북아지역협력사업의 최우선 사업으로 결정했다.¹²

주지하다시피 두만강은 중국과 북한의 접경이고 두만강 하구는 북한과 러시아의 접경지다. 북한과 러시아와 동시에 인접한 중국 측 지역은 한인 거주지역으로 출발하여 1934년 만주국에 의해 간도성이 되었다가 1952년 중국에 의해 연변조선족자치구(주)가 된 중국의 한 지방정부다. 따라서 UNDP의 TRADP사업은 중국에게 연변지역의 개발 사업이었다. 사업이 공식화 된 1991년은 소련 체제 붕괴, 1992년의 한중수교를 앞둔 해이기도 했다.

국내적으로는 1989년 천안문 무력진압 이후 서구사회의 부정적인 시각에 대해 중국이 시장경제의 도입과 개방의 (탈사회주의적) 의지를 확실하게 보여 줘야 하는 상황이었다. 탈사회주의, 탈냉전의 복잡한 환경에서 중국의 한 소수민족 자치지역을 개발한다는 것은 상당한 기회이자 도전이었다. 개혁개방을 선포한지 5년 만에 등소평을 비롯한 중국 핵심지도부가 모두 연변을 다녀갔고, TRADP가 시행되는 1991년 한 해에 강택민 주석과 이붕 총리를 비롯하여 중앙정부의 거의 모든 핵심엘리트가 선후로 개발을 앞둔 연변(훈춘)에 다녀갔다. 연변의 지경학적 중요성이 잘 드러나는 대목이다.

10 TRADP 이외 석탄사용 및 대기오염 축소 사업, 신에너지 및 재생에너지 사용 사업, 온대지역 식량증산 사업이 있다.

11 회의 이름은 동북아 소지역 국제회의(Northeast Asia Sub-regional Programme Meeting)였다.

12 김태홍, 1996, 「두만강지역개발의 다자간 협력구도」, 『경제경영논총』 21, 1-21쪽.

개발 정책에 힘입어 훈춘은 적극적으로 외자를 유치하고 공업발전에 최선을 다했다. 당시 훈춘에서 추진한 핵심 사업들을 보면 40개 사업 중 합자 30개, 독자 10개였다. 중국의 내자는 거의 없이 대부분 외자와 합자의 방식을 취하고 있었다. 두만강유역개발사업은 연변(훈춘)에 있어서 탈사회주의 동남 연해지역처럼 외자의 도입을 통한 경제발전을 이룩하는 사업이었다(〈표-1〉, 〈표-2〉을 참조하라).

〈표-1〉 훈춘시 중점 개발 항목 1

건설항목	수주기업명	생산품명	규모(년)	판매방향	투자예산	합작방식
이초산 섬유사 생산라인	훈춘시 화학섬유공장	이초산 섬유	8000t		2,000\$	독자 또는 합자
비타민 C 생산라인	훈춘시 제약공장	비타민C	5000t	수출위주	3,000	독자 또는 합자
텀프트럭조립 (13.5톤 보통 및 장형차)	훈춘시 농기구수리 제조공장	광산텀프트럭	5천~1만대	국내판매	1,500	러시아와 합자
위성수신기 장비라인	훈춘시 전자기기 공장	가정용 위성 수신기	20만 세트	국내외동시판매	5,000	합자
Fax 중요부품 조립라인	훈춘시 부품공장	CCD 도상 전자기	30만 세트	국내외동시판매	6,000	합자
상자지 생산라인	훈춘시 제지공장	중, 고급 상판지	3만t	내수위주	8,000	합자
희귀동물 모피 및 가죽의복 생산라인	훈춘시 가죽의복공장	가죽제품	2만 세트	수출위주	600	합자
가루비누 생산라인	훈춘시 화공제조사	가루비누	1만t	80%수출	1,100	합자
실내장식물 생산라인	훈춘시 인조판충공장	실내문	20만 개	내수위주	1,700	합자
벽돌 생산라인 개조	훈춘비 벽돌공장	보도블록벽돌	100m ²	내수 및 수출 동시판매	1,700	합자
광천수계열 음료 생산라인	훈춘시 식품공장	광천수 고당 원료	25000t	수출위주	1,700	독자 혹은 합자
류통조림 공장확장	훈춘시 사정생선 통조림 공장	육류통조림 돼지고기 통조림	9000t	수출위주	700	합자

과일통조림 가공 생산라인	공장새로 설립	과일통조림	5000t	CIS 및 동유럽 수출	1,500	독자 또는 합자
화강암개발가공 생산라인	공장새로 설립	화강암, 대리석	50만m ³	수출위주	2,500	독자 또는 합자
황화, 지방산, 칼륨 생산라인	공장새로 설립	황화, 지방산, 칼륨	2만t	내수 및 수출 동시판매	3,200	독자 또는 합자
2246 및 264 방노제	훈춘시 페인트공장	분류방노제	500t	내수 및 수출 동시판매	320	합자
갈탄기화장치	공장새로설립	석탄가스에 서 빠른 석유	400t/일	공강지구역 공급	4,300	독자 또는 합자
열전공장	공장새로 설립		24만kw	도시주민에 난방용으로 공급	1,200	독자 또는 합자
포장공장개조	훈춘시 포장공장	종이상자	생산가 2000만원	수출포장공급	1,000	합자
천연색소계열산품 생산라인	공장새로 설립	녹색소, 홍색소	4.7t	시내용	250	합자
묘령탄광	공장새로 설립	원탄	30만원		3,600	합자
노룡구멍	공장새로 설립	발전공수	4.2억m ³	시내공업용수	16,000	독자 또는 합자

※ 출처: 김추윤, 1992, 「중국의 동북국경 개방특구인 훈춘의 개발전략-UNDP의 TRADP와 관련하여」, 『관광지리학』 2, 450쪽.

〈표-2〉 훈춘시 중점 개발 항목 2

건설항목	건설형태	건설내용	투자비용	합자방식
항구건설	신축	방천에 부두정박 및 부대시설, 방천에서 동해까지 두만강의 직항로 건설	11,000	합자
관광호텔	신축	250~300실의 관광호텔 건설, 유람선 설치	5,500	합자
여항건설	신축	방천에 여항 한 곳 건설, 석유창고 및 통신시설, 여선배치	10,000	합자
송어방류소	확장건설	방류량은 50만 마리에서 2000만 마리로 늘리도록 4000m ² 를 넓힘	1,000	합자
도문강호안공정	확장건설	방천에 호안공정을 건설	10,000	합자
훈춘-장령자간 철도	계속건설	훈춘-장령자 17km 철도 건설	4,000	합자
훈춘-방천간도로	계속건설	훈춘-방천 76km 2급도로 건설	9,000	합자
훈춘-사타자도로	계속건설	훈춘-사타자 11km 2급도로 건설	500	합자
국경경제 합작구 기초시설 건설	신축	전만 단지 개발	20,000	독자 또는 합자

7만두육우기지	신축	육우도살라인, 목초지건설, 방역소 건설	4,500	합자
황화, 지방산, 칼륨	신축	공장설비, 년산 2만t 규모	3,200	합자
화학섬유공장	확장건설	1000톤 규모 화학섬유공장	2,100	합자
맥주공장	확장건설	만t규모 설비 및 공장	2,200	합자
정화수공장	확장건설	1일 20만t 규모의 정화수 공장 설비	1,000	합자
오수처리공장	확장건설	1일 25만t 규모의 오수처리공장 설비	16,000	합자
도자기공장	확장건설	이탈리아설비도입, 5만t규모 공장설비	2,000	합자
화강암건축자재	신축	국외설비도입, 60만㎡규모 공장 설비	1,000	합자
묘령탄광	신축	30만t 규모 토건공정 및 설비	3,600	합자

※ 출처: 김추윤, 1992, 「중국의 동북국경 개방특구인 훈춘의 개발전망-UNDP의 TRADP와 관련하여」, 『관광지리학』 2, 451쪽

2. UNDP의 국제협력개발지역 선정과 훈춘

1991년 8월, 장춘에서 제2회 “동북아 경제기술발전 국제회의”가 열렸다. 회의 참가자들은 제1회 회의 연장선에서 세 가지 안을 제시했다. 첫 번째는 북한과 러시아가 선호하는 안으로써 3국이 서로 맞닿은 인접지역을 3국이 각각 독립적으로 개발하는 것이다. 두 번째 안은 3국이 서로 맞닿은 인접지역을 3국이 각각 기능분담하여 개발하는 것이고, 세 번째 안은 3국이 서로 맞닿은 인접지역을 공동으로 개발하는 것이었다. 세 번째 안이 상대적으로 주목 받았다. 이 안은 다시 두개 안으로 나뉘었다. 첫째는 중국이 선호하는 안으로써 3국의 접경지대에 자유경제구 협력조직을 공동으로 설립하고 정책의 수립과 집행 및 관리 등에서는 협조적 공동체를 모색하되 행정관리는 중국, 북한, 러시아의 세 나라에 각각 소속시키는 것이다. 둘째는 UNDP가 선호하는 안으로써 3국의 긴밀한 협력적 관계가 설정되어야만 계획이 효과적으로 수행될 수 있다는 판단아래 세 나라가 개발과 관리운영을 공동으로 수행하는 것이다. UNDP는 청진, 연길, 블라디보스톡을 잇는 지역(약 10,000 제곱킬로미터)에 단일기구를 설립하여 개발 및 관리를 담당케 하고자 했다.¹⁴

14 전일수, 1991, 앞의 논문, 48쪽.

UNDP는 두만강유역 개발이 성공하기 위해서는 대규모 민간자본이 자유 무역지대(Free Trade Zone)에 투자되어야 하는데 이를 위해서는 3국이 공동으로 특별자유무역지대를 형성하여 특별한 정치적 권리를 부여 받은(어떠한 나라의 임의적인 정치적 결정에 구속 받지 않는) 국제적 관리기구(International Authority)가 필요하다고 했다. UNDP는 관리기구가 각국의 주권(sovereignty)을 약화하는 것이 아니고 각국으로부터 토지를 일정기간 조차하여 홍콩 처럼 자유화시키는 것을 모델로 하기에 투자와 관리의 경제적 효율성을 증대할 수 있을 것으로 보고 있었다. 국제관리기구는 3국 공동소유의 “기업”으로써 항만, 전력, 도로, 철도, 공업단지, 복합건물, 주택 등과 같은 시설을 건설하고 임대하여 발생한 이익을 참여국들에 적절한 비율로 분배하는 역할을 수행하게 했다.¹⁵

UNDP의 보고서에 의하면 향후 20년간 약 300억 달러의 개발비용이 소요되었다(표-3 참조). 300억 달러 중, 우선 필요한 8백만 달러에서 450만 달러는 북한, 중국, 한국, 러시아, 몽골이 출자하고 남은 350만 달러는 UNDP가 지원키로 합의 했다. 그 외에 핀란드가 1백만 달러를 지원, 스웨덴, 세계은행, 아시아개발은행 등도 관심을 보였다. 또한 일본이 TRADP에 공식 옵저버로 참여할 것으로 알려지면서 관련국들은 1993년 5월로 예정된 제3차 사업관리위원회(PMC) 회의를 기대하고 있었다.¹⁶

15 전일수, 1991, 앞의 논문, 48-49쪽.

16 김추윤, 1992, 「중국의 동북구역 개방특구인 훈춘의 개발전망 — UNDP의 TRADP와 관련하여」, 『관광지리학』 2, 466쪽. 1991년 10월, UNDP는 보고서의 검토를 위해 평양에서 MAC회의를(Meeting of Government Aid Coordinators: 이하 MAC) 개최했다. 중국, 북한, 몽골, 남한 등 4개국 정부대표, 러시아, 일본(옵저버), UNDP의 대표들이 참가했다. 회의에서 각 참가국은 3명의 대표를 파견한 위원회(Program Management Committee: 이하 PMC)를 구성하기로 했다. 위원회는 산하에 법-제도, 경제, 기술 분야의 실무팀을(Working Group: 이하 WG) 구성하기로 했다(김태홍, 1996, 앞의 논문, 1-21쪽). 제1차 PMC 회의는 1992년 2월, 서울에서 개최되었다. 이 회의에는 남북한을 비롯하여 중국, 러시아, 몽골, 일본 등 6개국과 아시아개발은행(ADB), UNDP관계자 등 39명의 대표가 참가했다(김수진, 1992, 「두만강개발계획과 남북한경제협력」, 『국방연구』 35, 104쪽). 같은 해 10월 북경에서 제2차 PMC가 개최되었다.

〈표-3〉 300억 달러의 항목별 예산 (단위: 억 달러)

항목 구분	소요 예산
항구 및 철도역	40
내륙항구	10
공항	20
철도	20
도로	20
지역개발	80
발전소	20
통신	10
용수	10
쓰레기 처리	10
교육	10
예비비	50
계	300

※ 출처: 김수진, 1992, 「두만강개발계획과 남북한경제협력」, 『국방연구』 35, 114쪽.

정리하면, 연변(훈춘)의 개발은 첫째, 1980년대부터 중국의 경제중심이 특정 지역에 편중되는 상황에서 지역 간 경제격차를 줄여야 한다는 문제의식, 둘째는 경제적 격차를 줄이는 방법이 재분배를 통해 이루어지는 것이 아니라 그 지역에 대한 적극적인 개발을 통해 해결될 수 있다는 문제의식에서 출발했다. 연변은 지경학적으로 3국의 접경지역에 위치하여 있었기에 가장 손쉬운 방법이 지역개발협력을 통해 경제발전을 이룩하는 것이었다. 중국은 훈춘을 개방하여 외자를 도입하고자 했고 연변을 개방하여 동북 동부의 경제발전 엔진으로 삼고자 했다. 마침 이 시기가 또한 지구적 탈냉전의 시기여서 국제기구나 자유주의 국가들 역시 강고한 사회주의 체제들의 접경지역이 경제적 자유화를 경험하는 것을 반기는 분위기였다. 연변은 중국의 탈사회주의의 체제전환 과정에 경제사회개방의 전방지역(front)으로 설정되었고, 나아가 이를 토대로 국제개발협력사업의 한 부분이 될 준비를 하고 있었다.

Ⅲ. 국제개발협력과 접경지역 국제시장으로써 연변

1. 국제개발협력지역으로써 연변

1991년 UNDP 보고서의 “종합계획안”은 사업의 본격시행단계(Investment Implementation Phase) 이전에 투자전단계(Pre-investment Phase)를 두고, 구체적인 종합계획안(Master Plan)을 작성하여 참여국들이 협력적으로 추진한다고 했다. “종합계획안”은 훈춘, 나진, 포시에트 지역에 3국이 일정한 규모의 토지를 제공하면 이 토지에 자유무역지대를 설치하고 각국이 출자하여 설립한 두만강지역개발회사(Tumen River Area Development Company: TRADCO)를 공동개발의 주체로 만들려고 했다. 일부 전문가들은 두만강 지역에 국제도시를 건설하는 방안을 제시하기도 했다.¹⁷ 그러나 개발이 현실화 되면서 여러 가지 현실적 어려움이 등장했다. 대표적으로 두만강 접경 3국의 이해가 판이한 것이었다. 중국의 관심사는 두만강 출해권 확보와 훈춘-방천 지역의 개발, 북한의 관심사는 두만강 하구보다 랜드 브릿지로서 나진-선봉 지역과 동해안의 항구 개발이었다. 러시아는 두만강 인접의 핫산지역 개발보다 블라디보스톡-나호카 개발에 관심있었다. 다양한 난제 해결을 위하여 1993년 5월 평양에서 개최된 제3차 PMC회의에서 관련국들은 기존 TRADP의 PMC 체제를 위원회(Commission과 Committee) 체제로 개편하고, 1990년에 제안되었던 TRADP의 일부 내용을 지역개발전략으로(Regional Development Strategy: RDS) 변경하여 기존의 “종합계획안”을 다른 방식으로 수정해야 한다는데 인식을 같이 했다.¹⁸

1994년 7월 모스크바에서 열린 제4차 PMC회의에서 UNDP는 기존의 “종합계획안을 “점진적 조화(Progressive Harmonization)”의 방식으로 전환하기로 합의했다. 점진적 조화는 “종합계획안의 방식과는 달리 투자의 우선순

17 그 중 하나가 앞의 장에서 언급한 UN국제시다.

18 김태홍, 1996, 앞의 논문, 1-21쪽.

위를 미리 확정하지 않고 무역과 투자의 촉진에 유리한 손쉬운 사업부터 착수하여 정치적 장애요인을 최소화하고 사업효과를 조기에 확보”하자는 것이다. 이 전제에서 UNDP는 연길, 청진, 블라디보스톡을 잇는 지역을 대상으로 각국이 독자적인 경제특구를 개발해야 한다고 했다.¹⁹ 이러한 방식은 기존의 현실 문제를 극복하면서 동시에 사업이 추진될 수 있게 하는 실용적인 접근 방법으로 평가되었다.²⁰ 모스크바 회의에서는 또한 지역개발전략이 “점진적 조화”의 방식으로 전환됨에 따라 TRADP의 추진 기구가 기존의 PMC에서 접경 3개국으로 구성되는 커미티(Committee)와 동북아 5개국으로 구성된 커미션(Commission)으로 변경되어야 한다는데 합의했다. 관련국들은 1995년 5월 북경에서 개최된 제5차 PMC회의에서 이 합의안에 가서명했고, 1995년 12월 뉴욕에서 개최된 제6차 PMC회의에서 최종 서명했다. 이로써 5개국 정부 간의 최종합의 내용을 담은 두 건의 국제협정과 한 건의 양해각서가 체결되었다. 두 건의 국제협정 중 하나는 남한, 북한, 중국, 러시아, 몽골 등 5개국이 서명한 “두만강지역개발사업 및 동북아시아개발을 위한 협의위원회”,²¹ 다른 하나는 북한, 중국, 러시아 등 접경 3개국만이 서명한 “두만강 지역 개발 조정위원회”다.²² 양해각서는 “두만강 지역개발 사업 및 동북아시아 지역에 대한 환경원칙에 대한 양해각서”다.²³ 두만강 접경지역 개발에 관한 조약이 체결되면서 연변은 개발협력의 중국 측 지역으로 공식 지정되었다.

19 김태홍, 1996, 앞의 논문, 1-21쪽.

20 김시중, 1997, 「동북아경제협력과 두만강지역개발사업」, 『동북아경제연구』 8, 118-119쪽.

21 UNDP, 1995a, *Agreement on the Establishment of the Consultative Commission for the Development of the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia: Commission*.

22 UNDP, 1995b, *Agreement on the Establishment of the Tumen River Area Development Coordination Committee: Committee*.

23 UNDP, 1995c, *Memorandum of Understanding on Environmental Principles Governing the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia*.

2. 외국 자본의 유치

조직체계가 변화한 TRADP는 본격적으로 주력사업을 선정하고 추진하기 시작했다. 그 중 첫 번째 사업은 각 지역에서 개최되는 투자포럼을 지원하는 것이었다. UNDP는 1995년 연변 투자포럼을 시작으로 나진-선봉(1996), 연해주(1998), 훈춘 및 나진-선봉(1998) 등의 지역의 투자포럼을 지원했다. 1998년부터 아시아 외환위기의 여파로 개별 국가가 기존 방식대로 외자를 유치하기 어려워지면서 TRADP는 시장정보, 전문인력, 예산 등에 대한 포괄적인 지원을 할 수 있는 두만강지역 투자서비스(Tumen Region Investor Services: TRIS) 사업을 집중적으로 추진했다. TRIS 사업은 두만강지역의 각 “자유무역지대(경제특구)”에 투자서비스센터(Investor Service Centers: ISC)를 설립하고 이들을 효율적으로 연결하는 지역네트워크를 구축하고자 했다.²⁴

중국이 투자유치에 가장 적극적이었다. 김시중에 의하면 1995년 상반기 까지 두만강 유역 개발지역 전체에 2억 2천만 달러의 외국자본이 유입되었는데 그 중 1억 4천만 달러가 중국, 6천만 달러가 러시아, 2천만 달러가 북한 지역에 유입되었다.²⁵ 원수인에 의하면 1995년 10월 유엔공업개발기구(UNIDO)와 중국국제기술교류중심, 길림성정부, 연변조선족자치주정부는 연길에서 “95 중국 두만강유역 국제투자자문회의”를 개최하여 지역개발사업을 본격화 했다. 10여일 되는 사이에 142개 항목이 투자협상을 가졌는데 총 투자액이 9억5천만 달러, 그 중 외국투자액은 7억 달러였다.²⁶ 문홍복에 의하면 훈춘 개발구에는 1996년까지 등록기업 249개, 총 투자액은 7억 8천 6백만 위안이었는데 그 중 외자 7천 7백 59만 달러, 내자 1억 4천 1백 56만 위안이었다고 했다.²⁷

24 고일동, 2000, 「두만강지역개발계획의 추진현황과 과제: 재원조달, 남겨진 핵심과제」, 『통일한국』 195, 66-70쪽.

25 김시중, 1997, 앞의 논문, 119쪽.

26 원수인, 1996, 「새단계에 접어든 두만강유역 개발」, 『통일한국』 154, 68-69쪽.

27 문홍복, 1996, 「훈춘-두만강유역 개발계획 연변지역 발전의 교두보」, 『통일한국』 151,

국가별로 보면 한국 자본의 관심이 컸다. 이동욱에 의하면 1996년 4월 기준 연변에 투자하기로 합의한 외국기업은 727개, 그 중 한국기업은 475개로 전체의 65%를 차지했다. 계약 투자규모는 2억6천7백70만2천 달러(전체의 58%), 실제 투자액은 9천6백27만 달러였다. 투자항목 별 평균투자액은 50만 달러로써 같은 시기 한국기업의 대외투자항목 평균인 3백만 달러에 비해 낮았다.²⁸

3. 관광을 통한 인구이동

관광사업은 TRADP 초기에는 큰 관심을 끌지 못했다. 하지만 관광산업이 소규모의 투자와 출입국제도의 개선만으로 단기간에 외화 소득 확대의 효과를 볼 수 있는 장점이 있었기에 두만강지역개발의 인기 산업으로 부상했다.²⁹ 연변지역 관광은 1988-1989년을 전후로 시작되었다. 초기 관광객의 90% 이상이 한국인이었다. 이들은 주로 연길, 용정,³⁰ 이도백하, 백두산, 훈춘 등으로 이어지는 관광상품을 구입하여 연변지역 관광산업의 발전에 큰 역할을 했다.

37-39쪽

- 28 이동욱, 1996, 「'두만강유역개발'로 지정학적 불리함 극복」, 『통일한국』 151, 34-36쪽. TRADP의 두 번째 사업은 사회간접자본의 조성을 위한 대규모 재원 조달을 돕는 것이었다. 당초 다자간 개발은행(Multilateral Development Bank)의 설립이 검토되었으나 지역의 여건상 독자적인 개발은행 설립은 현실성이 없는 것으로 결론이 났고 그 대안으로 '두만지역 개발금융(Tumen Region Development Facility: TRDF)'과 '동북아/두만투자회사(Northeast Asia/Tumen Investment Corporation: NEATIC)'였다. 투자회사의 설립문제는 1999년 6월 울란바타르에서 개최된 제4차 5개국 커미션 회의에서 집중 거론되었다(고일동, 2000, 앞의 논문, 66-70쪽).
- 29 1998년 아시아 외환위기로 연변의 관광산업은 타격을 입는다. 하지만 핀란드정부, 세계관광기구(WTO), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 아태관광협회(PATA) 등이 관광개발에 기술지원을 제공했고, TRADP 역시 두만강지역 관광산업 발전에 적극 역할을 하고자 했다(고일동, 2000, 앞의 논문, 66-70쪽).
- 30 윤동주 생가, 서전서숙, 대성중학교, 간도일본영사관, 삼합, 개산툰 등이 주요 코스였다.

당시 중국과 북한 사이에는 국경지역 도시간 변경관광협력이 있을 뿐 국가 간 관광협력사업은 없었다. 1988년 요녕성, 1991년 길림성에서 북한 관광을 시작했지만, 북한은 북한인의 중국관광을 허용하지 않았다. 연변의 경우 1991년 훈춘-셋별 간 1일 관광을 시작으로 북한관광을 열었다. 이어 평양-금강산, 나진-선봉 등의 2개 상품을 개발했다. 1999년 기준 연변에는 5개의 북한 관광 출입국 해관과 20여개의 관광상품이 개발되었다. 1991년 연변의 북한관광 규모는 5,770명, 1992년은 10,361명이었다. 1993년 잠시 중단되었다가 1994년부터 1999년까지 18명, 1,637명, 7,370명, 8,701명, 12,699명, 10,917명으로 증가했다.³¹ 1999년 연변의 북한 관광상품은 <표-4>와 같다.

<표-4> 북중관광상품

일정	구분	요금: 위안(한화)
훈춘-권하-선봉-나진	당일코스	380위안(57,000원)
	1박2일	730위안(109,500원)
	2박3일	980위안(147,000원)
연길-회령-청진-평양-심양	4박5일	3,100위안(465,000원)
연길-회령-평양-묘향산-개성-판문점-평양-신의주-단동	6박7일	3,200위안(480,000원)
연길-회령-평양-묘향산-원산-판문점-평양-회령-연길	8박9일	3,500위안(625,000원)

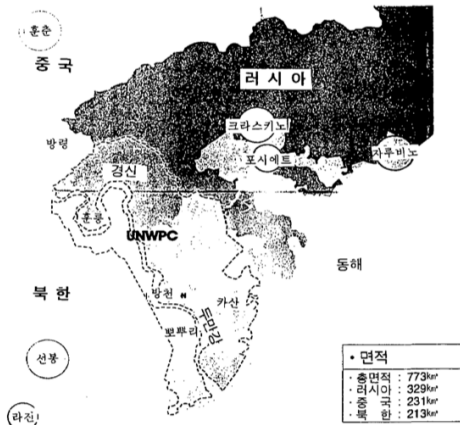
※ 출처: 고일동, 2000, 「두만강지역개발계획의 추진현황과 과제: 재원조달, 남겨진 핵심과제」, 『통일한국』 195, 69쪽.

4. 초국경 국제도시 계획

TRADP의 지역경제개발을 위한 투자와 지역관광산업 개발은 1995년부터 UN이 야심차게 구상한 두만강 하구의 UN평화시(United Nations World Peace Center: UNWPC)의 건설과 연동되었다. UNWPC는 두만강 지역의 투

31 온영령, 2001, 「한-중-조 관광협력의 발전방향 — 두만강유역개발 중심산업으로 부상」, 『통일한국』 215, 39-44쪽.

자유치, 기반시설 건설, 경제개발에 필요한 인적, 문화적 자원의 3국간의 자유로운 교환을 보장하고 지역의 빈곤퇴치와 번영을 동시에 도모하는 것을 목표로 했다. 1995년 10월 중국정부는 3국 접경지역 개발을 위해 330km²의 국토를 제공하기로 약속했고, 러시아는 1998년에 이 사업에 동참하기로 했다. 1999년 4월, 훈춘시, 하산시, UN(ROK Resident Coordinator), UNWPC 위원장 등 4자간에 이 사업에 공식 서명했다. 평화시는 4개 지구로 나누어 건설 예정이었다. 제1지구는 회령, 화훼단지지를 건설하여 평화시의 상징적 중심지역으로 개발하는 것, 제2지역은 방천, UNWPC 관련시설 등 국제기구가 입주한 행정중심지역으로 개발하는 것, 제3지역은 경신(훈춘), 친환경적인 생태보존 및 레저학습단지로 개발하는 것, 제4지역은 포시에트-자루비노와 나진-선봉으로써 평화시에 사회기반시설의 제공을 위한 배후도시로 개발하는 것이었다.³² (그림-4) 참조) 하지만 이러한 청사진과 달리 760억 달러가 필요한 평화시 건설은 참여국 사이 이해관계가 복잡하고, 더욱이 예산문제가 해결되지 않아 계획에 그치고 말았다(〈표-5〉 참조).



[그림-4] 평화시 기본계획

※ 출처: 심의섭·이광훈, 2000, 「두만강 개발사업의 국익갈등과 국제협력」, 『경제논총』 19, 37쪽.

32 심의섭·이광훈, 2000, 「두만강 개발사업의 국익갈등과 국제협력」, 『경제논총』 19, 21-39쪽.

〈표-5〉 평화시 소요예산 (단위: 백만 달러)

	건축 및 조경	기반 시설	합계
제1단계	1,557	30,545	32,102
제2단계	1,877	20,409	22,286
제3단계	1,508	20,100	21,608
합계	4,942	71,054	75,996

※ 출처: 심의섭·이광훈, 2000, 「두만강 개발사업의 국익갈등과 국제협력」, 『경제논총』 19, 37쪽.

이상 TRADP의 조직 변화와 사업 추진 지역에 대해 살펴보았다. 두만강 하구 개발을 위해 TRADP는 두만강 유역에 구체적인 지역을 지정하여 각 나라가 우선적으로 이 지역을 개발하는 것을 지지 및 지원하고자 했다. 연변은 이 정책의 중국 측 개발 지역으로 지정되었다. 중국정부는 물론 국제기구 역시 연변의 외자유치를 지원하고 관광산업의 발전을 촉진하고자 했다. 본문에서 구체적으로 언급하지는 않았지만 개발자본의 용자문제를 해결하기 위해 이 지역에 국제금융기구의 설립도 추진하고자 했다. 나아가 두만강하구의 훈춘-경신 지역을 인접 지역과 함께 국제도시로 만들어 국경이 없는 (자유주의) 국제도시로 만들고자 했다. 연변은 TRADP에 의해 접경지역 국제시장의 역할이 부여되었던 것이다.

하지만 연변의 국제시장화는 다양한 어려움에 직면했다. 김철에 의하면 첫째, 훈춘에 사회기초시설 건설에 필요한 대규모 자본을 조달하는데 어려움이 많은 것, 둘째, 나진-선봉의 교통과 통신 인프라 구축이 어려운 것, 셋째, 인접 국 세관 통과 제약이 큰 것, 넷째, 여러 지역 분산 투자로 인한 투자의 비효율성이 큰 것, 다섯째, 중앙정부의 주도적 역할이 부재한 것 등을 꼽았다.³³ 만약 국제개발협력이 실제 집행 과정에 이러한 제약이 따른다면 연변 지역의 발전은 어떻게 가능할까? 박승현은 “(중국)정부차원에서 두만강지역

33 김철, 2000, 「두만강유역 북중 연계지역 개발현황 및 당면한 문제 — 훈춘지역 국도개발을 중심으로」, 『통일문제연구』 34, 148-180쪽.

개발사업을 서부대개발전략의 중점지역개발과 같은 동등한 위치에 놓고 이 지역에 대한 중앙재정지원을 강화해야 한다. 특히 정부에서는 향후 20년간 이 지역개발과 발전에 관계되는 기초시설 프로젝트를 우선순위에 놓고 실시하여야 한다. 외자유치에서 외국에만 눈길을 돌릴 것이 아니라 국내자본유치에도 주의를 돌려야 한다. 국내 기타 지역과 이 지역 사이의 경제협력과 경제연합을 권장해야 한다.”고 강조했다.³⁴

TRADP가 추진하는 연변의 접경지역 국제시장화의 한계는 이 지역 전문가들에 의해 중국(중앙)정부의 적극적인 등장을 통해 해결가능하다고 본 듯하다. 이런 상황에서 TRADP와 중국정부는 지역개발을 위해 연변을 어떤 지역으로 재설정하게 되었을까?

IV. 국제개발협력의 제도적 재편과 경제행정적 지방권력으로써 연변

1. 지속 추진되는 연변의 국제시장화

TRADP는 2005년 9월, 장춘에서 제8차 커미션회의를 열어 기존의 사업체계를 대대적으로 재편했다. 1995년 12월에 출범한 커미션, 커미티 회의를 2005년까지 시행하고, 기존의 TRADP를 GTI로 전환했다. 개발의 내용에 있어서 UNDP는 구체적인 사업을 추진하는데 주안점을 두게 될 것이고, 개발지역은 기존처럼 두만강 유역에만 한정하지 않고 중국의 동북3성, 내몽고자치구, 북한의 라선경제자유무역지대, 몽골공화국의 동부지역, 한국의 동부 항만도시, 러시아 프림로스키 지역으로 확장한다고 했다. 사업의 효율성을 위해 비즈니스자문위원회(Business Advisory Council, BAC)를 설립하여 민간부문

34 박승헌, 2000, 「조중 국경무역 활성화와 나진-선봉지역 인프라 확충방안」, 『통일한국』 202, 66-67쪽 참조, 추가로 박승헌, 2003, 「두만강지구개발 근황과 향후 과제」, 『지역발전연구』 8, 181-194쪽을 참조하라.

투자를 촉진하고, 두만사무국(Tumen Secretariat)의 사업을 향한, 에너지, 관광, 투자 등 분야에 집중할 것이라고 했다.³⁵ 조직 재편에 기초하여 관련국들은 “2006-2015년 전략계획”을 세웠다. 이 계획의 내용은 [글상자-1]과 같다.³⁶

[글상자-1]

관련국들은

- * 미래 10년 내에 두만항(북한의 동해안 항구들과 러시아 프리모스키 지역 남부의 항구들)을 통해 GTI 두만강지역, 길림, 흑룡강 등의 산업지역 물류 이동을 촉진하기 위한 기초적 통신인프라를 복원하고 건설한다.
- * 대련항보다 운임을 싸게 하는 등의 경쟁적 우위를 점하기 위해 광역두만 지역에서(Greater Tumen Region, 이하 GTR) 두만강을 경유하는 물동량을 연간 10-15%씩 늘린다.
- * 두만강 유역에서 화물과 승객을 위한 통관 절차를 완화한다.
- * 두만강 지역의 관광객을 연간 10-15% 늘린다.
- * 에너지 정책의 효율성을 제고하기 위하여 고위급제도를 구축하고 GTR의 에너지 전송 및 거래에 대한 비물리적 장벽을 제거한다.
- * 외국인 직접투자를 비롯한 민간부문의 투자를 GTR 및 경제특구 전반에 확대한다.
- * 공공 및 민간부문 투자를 위하여 국제금융기관 접근성을 확대한다.
- * 환경(보호)전략계획을 수정 및 재활성화 한다.

※ 출처: GTI, 2005b, *Strategic Action Plan for the Period 2006 to 2015*, p. 8.

[글상자-1]에서 알 수 있듯이, “2006-2015년 전략계획”은 물류 이동을 위

35 GTI, 2005a, *Changchun Agreement of the Member Countries of the Greater Tumen Initiative*.

36 GTI, 2005b, *Strategic Action Plan for the Period 2006 to 2015*.

한 통신인프라 건설, 두만강지역 물동량 확대, 화물과 승객을 위한 통관절차 완화, 관광객 유치 확대, 에너지 이동을 위한 비물리적 장벽 제거, 외국인 직접투자 확대, 국제금융기관 접근성 확대 등을 계획했다. 이 내용은 3장에서 다루었던, 연변의 국제시장화의 장애를 제도적으로 제거하기 위한 계획이기도 했다.

이런 특징은 이후의 정책에서도 잘 드러났다.³⁷ 2012년 8월, 동북아지역 정세의 변화에 맞춰 GTI는 블라디보스톡에서 제13차 커미션회의를 개최하여 기존의 “2006-2015 전략계획”을 “2012-2015년 전략계획”으로 수정했다.³⁸ “2012-2015년 전략계획”은 사업기간 동안 추진 가능한 (단기)지역협력 사업을 계획했다. 내용은 [글상자-2]와 같다.³⁹

[글상자-2]

- * GTI는 GTR에서 경제협력과 경제개발을 지원하기 위한 교통시설 및 주요 교통허브를 복구하고 건설한다.
- * GTR에서 화물과 승객의 효율적인 이동을 위해 국경통관절차의 규제를 완화한다.

37 두만강 지역의 비즈니스, 에너지, 관광, 환경 등의 이슈를 해결하기 위하여 2007년 11월 블라디보스톡 제9차 커미션회의에서 GTI는 비즈니스자문위원회, 에너지위원회(Energy Board), 관광위원회(Tourism Council), 환경보호를 위한 협력위원회(Cooperation Framework on Environment) 등의 설립에 합의했다. 또한 회의에서는 GTI양해합의(Agreement on the Understanding of the Greater Tumen Initiative)에 근거하여 두만사무국의 비용으로 사용될 공동기금에(Common Fund) 즉각 자금을 이체하는데 합의했다(GTI, 2007, *Vladivostok Declaration: The 9th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative*, p. 2).

38 GTI, 2012a, *Vladivostok Declaration: The 13th Meeting of the Greater Tumen Initiative Consultative Commission*. 회의는 두만강개발사업을 위한 GTI수출입은행협회(The Association of GTI EXIM Banks)를 설립하여 미래의 사업을 지원할 지역개발금융제도를 구축하는데 합의했다.

39 GTI, 2012b, *Greater Tumen Initiative Strategic Action Plan: for the years 2012-2015*.

- * 무역을 촉진하고 GTR에 민간 부문 투자를 유치하고 공공 및 민간 부문 투자를 위한 국제금융기관 접근성을 향상하는데 유리한 환경을 조성한다.
- * GTR을 세계적으로 매력적인 관광지로 홍보하고 GTR의 국경 관광객 수를 늘린다.
- * 에너지 정책 지원을 위한 효과적인 제도적 장치를 만들고 GTR의 에너지 수송과 교역과정의 비물리적 장벽을 줄인다.
- * 경제활동을 수행하는 과정에 GTR 환경의 지속가능성을 보장한다.
- * 일본, 북한과의 파트너십을 강화하고 동북아시아의 공동번영을 위한 이들의 참여를 독려한다.
- * GTI를 동북아시아의 주요 지역경제 및 정치협력체로 만들고 국제기구로 전환한다.

※ 출처: GTI, 2012b, *Greater Tumen Initiative Strategic Action Plan: for the years 2012-2015*.

“2012-2015년 전략계획”은 기존 전략계획의 연장선에서 두만강 지역의 경제적 자유화를 확대하기 위한 조치를 강조했다. 일본의 참여와 북한의 회귀를 독려하는 내용이 추가되기도 했다. “2012-2015년 전략계획”에서 주목할 부분은 여러 가지 기능의 위원회를 설치하도록 한 것이다. 그 중 하나가 2013년에 설립된 지역협력위원회(GTI NEA Local Cooperation Committee)다.⁴⁰

2017년 6월 GTI는 제17차 모스크바회의를 개최했다.⁴¹ 이 회의는 기존의

40 2014년에는 수출입은행위원회(NEA EXIM Banks Association) 설립 회의가 개최되었다. 2013년 지방정부협력이 제도화 되면서 2014년의 제15차 위원회 회의는 연길에서 개최되었다(GTI, 2014, *Yanbian Declaration: The 15th Meeting of the GTI Consultative Commission*). 2016년 2월 제16차 서울회의가 개최되었는데, 이 회의에 근거하여 GTI는 농업위원회(GTI Agriculture Committee)와 연구기관네트워크(GTI Research Institutions Network)를 신설했다(GTI, 2016, *Seoul Declaration: The 16th Meeting of the Greater Tumen Initiative Consultative Commission*).

41 GTI, 2017a, *Moscow Declaration: The 17th Meeting of the Greater Tumen Initiative Consultative Commission*.

개발전략의 방향과 기초를 확인하고, 전략계획에 근거한 사업의 추진상황을 점검했다. 기존의 전략계획이 2015년 종료되었기에 모스크바 회의에서는 “2017-2020년 전략계획”을 제정하게 된다. “2017-2020년 전략계획”은 기존 사업의 추진과정, 성과 등을 점검한 상태에서 제정된 것이기에 보다 구체적이었다. 2017년부터 2020년까지 GTI 사업 추진의 전략적 목표는 [글상자-3]과 같다.⁴²

[글상자-3]

- * 기초 교통인프라 및 주요 교통 허브의 재건과 건설을 촉진하여 경제 협력과 개발을 지원한다.
- * 상품과 사람의 이동을 위한 국경 통관 절차의 효과와 효율성을 높인다.
- * 지속 가능한 농업 개발을 달성하고 지역의 식량 안보를 보장하기 위해 농업 협력을 장려한다.
- * 지역 내 무역을 촉진하고 민간 부문 투자를 유치 할 수 있는 환경을 조성하고, 공공 및 민간 부문 투자를 위한 국제금융기구에 대한 접근성을 향상시킨다.
- * GTR을 세계적으로 매력적인 관광지로 홍보하고 NEA의 국가간 관광객 규모를 늘린다.
- * 에너지 정책 협력을 위한 효과적인 제도적 메커니즘을 확립하고 에너지 거래에 있어서의 비물리적 장벽을 줄인다.
- * 경제 활동 수행 과정에 환경의 지속 가능성을 증진시킨다.
- * 지역 사업 자금 조달을 위하여 EXIM 은행 협력을 강화하고 지역 내외 및 기타 금융기관과의 협력을 강화한다.
- * 연구 기관 간의 협력을 강화한다.

42 GTI, 2017b, *Greater Tumen Initiative Strategic Action Plan for 2017-2010*, p. 2.

- * NEA의 공동변영을 위해 GTI 산하 기관에 가입하는 것을 포함하여 일본, 북한과의 파트너십을 강화한다.
- * 고난이도 사업을 시행하고, GTI 회원국 사이의 정책 조정을 위한 GTI 운영 능력을 향상시킨다.
- * GTI 정책적 틀 내에서 사업추진 사무소를 설립하기 위한 제도를 개발하고, 중요한 이슈 및 프로젝트에 대한 다자간 협의 프로세스를 구성하기 위한 플랫폼을 개발한다.
- * 법 개정을 포함하여 GTI가 NEA의 중요한 지역 경제 및 정치 파트너십이 되기 위해 자체의 역량을 강화하고 회원국의 GTI 활동에 대한 인식을 제고한다.
- * 다른 국제기구와의 파트너십을 강화한다.

※ 출처: GTI, 2017b, *Greater Tumen Initiative Strategic Action Plan for 2017-2010*.

2. 접경지역 지방정부 기능 강화

2009년 3월, UNDP는 몽골의 울란바타르에서 제10차 커미션회의를 개최했다.⁴³ 이 회의에서 참여국들은 접경지역 지방(정부) 사이의 협력을 강화하는 것에 합의했다. 또한 참여국과 UNDP는 커미션회의에 근거하여 지방개발 포럼을 개최하는데 합의했고 여러 사업들 중 패스트트랙사업들을 추진하여 지역경제협력을 추동하고자 했다⁴⁴.

GTI 사업의 중국 측 지방정부는 자연스럽게 연변이 해당되었다. 2009년은 시기적으로 다음 장에서 다루게 될 “장길도(长吉图)개발사업”에서 연변의 역할을 중국이 새롭게 설정한 시기와 일치한다. 2010년 장춘에서 제11차 커

43 북한이 TRADP에서 탈퇴하였기에 울란바타르 회의는 중국, 몽골, 남한, 러시아와 UNDP의 고위 정부 관계자들이 참석했다. 참가국들은 북한의 GTI 참여 필요성을 강조하였지만 이후 북한은 두만강유역 개발에 관심을 보이지 않는다.

44 GTI, 2009, *Ulaanbaatar Declaration: The 10th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative*, p. 2.

미션회의가 개최되었는데 이 회의에서도 지방정부 간 협력을 강화할 것이 주요 합의 사항 중 하나였다. 당시 중국 정부가 그 누구보다 적극적이었다. 2010년 9월 2일에는 GTI 지방정부포럼(Local Development Forum)이 열리기도 했다.⁴⁵

2011년의 커미션 제12차 회의에서 참여국들은 동북아지역 지방정부간 협력이 GTI 사업에 매우 중요하다는 데 다시 한 번 공감했다. 참여국들은 GTI 동북아지역협력위원회(NEA Local Cooperation Committee, 이하 LCC)의 설립해야 한다고 했다. 위원회가 구성되면 GTI는 지방정부 차원에서 북한과 일본의 참여를 독려할 것이라고 했다. 참여국들은 동북아지방정부사업(Capacity Building Project for NEA Local Governments)의 필요성을 강조했고 이 사업은 2011년 말, 2012년 초까지 중국정부, 아시아개발은행의 지원으로 이루어진다고 했다. 참여국들은 중앙정부 차원의 GTI 협의체와 지방정부 차원의 LCC 협의체가 동시에 추진되어 지역개발협력에 도움이 되길 기대했다.⁴⁶ 이런 논의의 결과로써 앞의 소절에서 언급하였던 지역협력위원회가 출범하였던 것이다.

이상의 두개 소절을 정리하면 다음과 같다. TRADP가 GTI로 전환되면서 연변의 접경지역 국제시장화는 국제개발협력의 틀에서 지속적으로 추진되고 있었다. GTI는 시기 또는 단계별 계획을 수립하여 매 단계마다 발생하는 현실적 장애를 제거하려고 노력했다. GTI는 기존의 TRADP와 달리 지역개발의 효율성을 높이기 위하여 국가(중앙정부) 차원의 협력과 함께 두만강 인접 지역의 지방정부의 협력체를 구성했다. 연변은 중앙정부에 의해 개방의 전방기지의 역할이 부여되었고, 국제개발협력을 통해 국제시장화를 경험하고 있었는데, 지방정부협력체가 만들어지면서 연변은 제한적이지만 하나의 경

45 GTI, 2010, *Changchun Declaration: The 11th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative.*

46 GTI, 2011, *Pyeongchang Declaration: The 12th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative.*

제행정적 지방권력(local authority)이 되었다. 연변은 자신의 “의견”을 사업 추진 과정에 반영할 수 있었다. 개발협력을 통해 국제시장화(자유주의)의 “확대”를 경험하는 연변이 경제행정적 지방권력으로써 충분한 자율성이 확보될 수 있을까? 중국정부는 연변에 어떠한 새로운 역할을 부여했을까?

V. 중국의 동북개발과 정치지리적 국경지역으로써 연변

1. 동북개발사업

TRADP가 GTI로 전환될 즈음 중국은 동북지역 개발사업을 시작했다. 2003년 국무원은 총리를 팀장, 부총리와 장관들로 구성된 동북개발팀을 결성했다.⁴⁷ 같은 해 중국정부는 “동북개발의견”을 발표하여 지역개발사업을 본격 시작했다.⁴⁸ “동북개발의견”에서 중국정부는 동북지역이 직면한 사회경제적 문제를 다음과 같이 평가했다. “동북 노(老)공업기지는 신중국 공업의 요람이다. 건국 후 국가는 동북지역에 집중 투자하여 에너지, 원자재, 장비제조업 등 전략산업과 핵심기업을 육성했다. 동북은 중국의 독립적이고 완전한 공업체계와 국민경제체계를 구축하고, 개혁개방과 현대화 건설을 이룩하는데 큰 역사적 공헌을 했다. 하지만 개혁개방의 심화와 함께 노공업기지의 제도적 및 구조적 문제가 증가하면서 발전에 어려움을 겪고 있다. 이 문제에는 첫째, 시장화 수준이 낮고 경제발전의 활력이 부족한 것, 둘째, 소유제 구조가 단일하고 국유경제의 비중이 상대적으로 높은 것, 셋째, 산업구조 조정이 느리고 기업의 설비와 기술이 노후한 것, 넷째, 기업의 사회적 책임이 크고 사회보장과 취업 부담이 큰 것, 다섯째, 자원형 도시 주도의 산업이 쇠퇴함에 따라 후속 산업의 육성이 시급한 것 등이다.”⁴⁹

47 国务院, 2003, 『关于成立国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组的决定』.

48 中共中央国务院, 2003, 『关于实施东北地区老工业基地振兴战略的若干意见』.

49 中共中央国务院, 2003, 앞의 자료.

이런 문제를 해결하기 위하여 “동북개발의견”은 동북지역에서의 개혁개방 확대, 시장주도적 발전, 산업 발전의 선택과 집중, 포괄적 발전 전략, 지방정부의 주도성 강화(중앙정부는 필요한 분야에만 개입), 현실문제 해결 등의 원칙 하에 다음과 같은 발전 방향을 설정했다. 첫째, 체제와 제도 혁신 가속화, 둘째, 산업구조 업그레이드, 셋째, 현대농업 발전, 넷째, 3차 산업 발전, 다섯째, 자원형 도시 경제구조 전환 추진, 여섯째, 기초시설 건설 강화, 일곱째, 대내외 개방 확대, 여덟째, 과학기술, 교육, 문화 사업 발전, 아홉째, (개발)관련 정책을 제정, 열째, 중앙정부 지도하의 사업 추진 등이었다.⁵⁰ 요약하면, 2003년의 “동북개발의견”의 핵심 내용은 국가의 통일적이고 조직적인 지도 하에서 국가부문이 큰 동북지역의 시장화를 확대하는 것, 시장화 확대를 위하여 지방정부의 자율성을 확대하는 것, 3차 산업을 발전시키는 것, 대외개방을 확대하는 것으로 등으로 볼 수 있다.

2004년 중국은 “동북개발요지”를 발표했다.⁵¹ “요지”는 추후 동북지역의 경제 발전 추진 방향들이 제시되어 있었는데 내용을 요약하면 [글상자-4]와 같다.⁵²

[글상자 4]

1. 체제 및 제도 혁신 가속화
 - * 사상 해방
 - * 국유경제 구조조정 가속화
 - * 집체기업 개혁 추진
 - * 민영경제 발전 위해 창업과 성장 환경 마련

50 中共中央国务院, 2003, 앞의 자료.

51 같은 해 중국은 동북개발팀 산하에 24인으로 구성된 실무반(판공실)을 설치했다(国务院办公厅, 2004a, 『关于印发国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室主要职责内设机构和人员编制规定的通知』).

52 国务院办公厅, 2004b, 『关于印发2004年振兴东北地区等老工业基地工作要点的通知』.

- * 정부 기능 변화, 행정과 기업의 분리 추진, 행정심의 절차 간소화

2. 산업구조 전환

- * 동북지역 종합적 식량생산능력 제고
- * 신식(형)공업화 요구에 맞춰, 시장 주도의 장비제조업 등 핵심산업 기술발전 촉진, 신형산업그룹 발전
- * 동북지역 삼림 보호, 부분적 핵심 방호림과 특수용 삼림을 삼림생태보상기금 적용범위에 포함
- * 서비스업 비중 증가
- * 요녕 부신시 산업구조전환 사업 지속, 동북지역 다양한 자원고갈형 도시 선정 후 산업구조전환 추진
- * 생태환경 보호, 수자원 이용의 지속가능성 중시

3. 기초시설 건설 가속화

- * 국도 간선, 농촌 도로, 연해항구도로, 철도, 해관도로, 교량, 물류시설 건설, 송화강 내항 업그레이드
- * 동북, 화북, 내몽고 동북지역 전력망 구축 사업 가속화
- * 하천정비사업 가속화

4. 대내외 개방 확대

- * 동북노공업기지의 대외개방 확대 정책 연구 개발
- * 시장개방 저해 요소와 생산유통 저해 지방 법규 제거, 지역적 폐쇄와 시장 분할 타파, 국내 실력 있는 민영기업과 대중형 국유기업의 동북 진출 및 지역 기업 합병과 자산조정 격려, 국내 기타 지역 기업의 동북시장 진출 적극 유인

5. 취업, 사회보장 사업

- * 당중앙, 국무원 취업 및 재취업 관련 정책 집행
- * 요녕성 시범 도시의 사회보장체계 검토 기초에서 길림성과 흑룡강성의 사회보장체계 보완

6. 과학, 교육, 문화 사업 발전

- * 동북지역 대학교 집중, 독보적 과학기술연구능력 발휘, “산학연” 체계 강화, 핵심기업의 기술개발센터 건설 지지
- * 전문대 및 중전 등의 교육기관 업그레이드, 실용 인재 육성 강화
- * 자본, 기술 유치 동시에 인적자원 개발 중시

7. 동북진흥 대상 지역 정책 개발

- * 국가발전개혁위원회 주도 투자개혁 취지에 따른 사업 심사 간소화 추진
- * 재정부, 세무총국 주도 우세산업 선정, 산업의 세금 공제방안 개발
- * 재정부, 인민은행, 은감회 주도 금융, 부실자산 정리 연구보고서 제출, 은행대출 관련 기본 원칙 제정
- * 국자위, 재정부 주도 중앙기업의 사회적 기능 분리 방안 연구 추진
- * 교육부, 재정부, 인사부, 외국인전문가국 주도 인재 교류, 국내의 인재 육성 및 유치 정책 제정

8. 국가의 지도의 사업추진체제 구축, 지방정부간 협력 강화

- * 동북지역 발전을 위한 동북3성 정부의 조직적이고 협력적인 관계 구축
- * 당중앙, 국무원의 요구에 근거 동북3성 정부는 지역 발전 계획 수립

※ 출처: 国务院办公厅, 2004b, 『关于印发2004年振兴东北地区等老工业基地工作要点的通知』.

2. 동북개발사업과 GTI의 접목

2005년 중국정부는 “동북확대개방의견”을 발표했다.⁵³ “동북확대개방의견”은 2003년의 “동북개발의견”에 기초한 확대 사업의 성격이 짙었다. 주요 내용은 [글상자-5]와 같다.

53 国务院办公厅, 2005, 『关于促进东北老工业基地进一步扩大对外开放的实施意见』.

[글상자 5]

1. 외국자본의 국유기업 구조조정참여 격려, 기업체제와 제도 혁신 가속화
 - * 외국자본의 참여 격려를 통한 노공업기지 국유기업의 시장경제 적응 능력 제고
 - * 외국투자자의 인수, 지분보유 등을 통한 국유기업 구조전환 참여 격려
 - * 국유자산 효율성 부활의 효과적 방법 탐색
 - * 외국인 투자기업 발전을 촉진할 수 있는 사회보장 환경 보완
 - * 외국인 투자자의 국내 기업 인수와 구조조정 규범화 및 촉진
2. 정책적 지도 강화, 핵심 항업(목)과 기업의 기술 발전 추진
 - * 산업 핵심 경쟁력 강화, 외자 유치를 통한 핵심 항업과 중점 기업의 기술 혁신 가속화
 - * 외국인 투자자의 중점항업과 기업 투자 지지
 - * 외국인 투자 우세 산업 목록 범위 확대
 - * 외국인 투자자의 첨단기술산업과 연구개발센터 설립 투자 격려
 - * 외국인 투자자의 일부 산업 계승 및 대체 격려한다
3. 개방 영역 확대, 서비스업 발전 촉진
 - * 외국인 투자 유치를 통한 전통 서비스업 업그레이드 및 현대 서비스업 발전
 - * 외국인 투자자의 도시 공공시설 건설 투자 격려
4. 지역우세에 근거한 지역경제협력의 건강한 발전을 촉진
 - * 주변국과의 에너지, 원자재, 광물자원의 개발협력 심화
 - * 동북지역의 국경무역을 대폭 발전
 - * 동북아 국제경제기술협력 강화, 국경지역 개발과 대외개방 추진한다.(흑하, 수분하(동녕), 훈춘, 단동 등)
 - * 합자, 합작, 인수 등 다양한 방식의 대외개방 촉진

- * 중국기업의 해외원조사업 참여, 대외합작 프로젝트의 책임자가 되는 것을 격려
- * 대련동북아국제항운센터 발전 가속화

5. 우수한 발전 환경 조성, 대외개방 확대

- * 외국(금융)기관 대출 확대를 통한 동북지역 기초시설 건설 지지
- * 기존 개발구의 발전 확대
- * 기초시설 건설 강화
- * 외국인 투자자의 직업교육기관 합작건설을 격려
- * 해외 인재유치를 격려, 유학프로젝트를 통한 동북지역의 필요 인재 양성
- * 국내 중소기업의 해외자본 유치환경 조성
- * 신설 조직의 지도 하에 동북개방 추진
- * 홍콩, 마카오, 대만 등 지역의 기업, 기타 경제조직 혹은 개인이 동북지역 개발 참여 시 상술한 정책에 근거하여 집행

※ 출처: 国务院办公厅, 2005, 『关于促进东北老工业基地进一步扩大对外开放的实施意见』.

2005년의 “동북확대개방의견”은 2004년의 “동북개발요지”에 비해 다음과 같은 몇 가지 특징이 있었다. 첫째는 동북의 거의 모든 산업을 대상으로 외국자본의 유입규모와 유인책을 확대한 것이다. 둘째는 지역경제협력을 위하여 주변국과의 협력을 강화하고 국경무역을 확대한 것이다. 이처럼 지역 개발을 위해 외국자본의 유입을 확대하고 국경을 개방하여 인접국과의 경제 관계를 보다 밀접하게 한다는 것은 다름 아닌 앞에서 언급했던 GTI에서 각국이 합의한 내용이기도 했다. 따라서 2005년의 “동북확대개방의견”은 중국이 자체 추진하는 동북개발사업과 GTI를 접목시켜 동북지역의 경제발전을 이룩하기 위한 정책의 성격이 짙었다. 그렇다면 이 두 개의 사업에 동시에 포함되어 있는 연변의 역할은 어떻게 재설정되었을까?

3. 장길도 개발과 연변의 정치적 기능

2003년부터 본격화된 동북지역 개발은 2009년 연변을 포함하는 “장길도 개발사업”으로 이어졌다. 개발 대상 지역으로 길림성의 장춘시, 길림시의 일부 지역, 연변조선족자치주(도문강-두만강)가 지정되었다. 중국은 이 지역을 중심으로 GTI 참여국, 요녕성, 흑룡강성, 내몽고자치구 등 지역과의 경제적 연결망을 강화하고자 했다. 사업은 기간은 2009년부터 2020년까지였다. 중국정부는 이 사업에 대해 다음과 같이 의미를 부여했다. 첫째, 국제개발협력 사업 참여를 통해 중국의 종합실력을 제고하고 동시에 이 사업을 한 단계 업그레이드 시킬 수 있다. 둘째, 변경지역의 국제협력과 대외개방수준을 제고하여 이 지역을 동북지역의 신흥 경제성장축으로 구축할 수 있다. 셋째, 변경지역의 경제사회발전을 가속화 하여 변경민족지역의 번영과 안정을 도모할 수 있다.⁵⁴

이 사업은 특히 연변에 대하여 “연변조선족자치주는 우리나라 최대의 조선족 인구 밀집지이고 지리적으로 바다와 가까워 (발전의) 우세가 크다. 두만강유역의 개발과 개방은 전방기지로써 연변조선족자치주의 비교우세를 적극 발휘하여 (지방의) 체제와 제도 혁신을 이룩할 수 있게 한다. 또한 연변지역의 민족단결을 증진하고, 경제수준을 제고하여 인민생활을 개선할 수도 있다. 이 지역의 개방을 통해 연변과 주변국의 경제무역관계를 밀접하게 할 수 있다. 나아가 개방과 협력 가능한 분야를 확대함으로써 조화로운 변경지역을 건설할 수 있다”고 했다.⁵⁵

장길도개발사업의 연변적 함의는 다음과 같이 정리할 수 있었다. 첫째는 이 지역이 개발에 우수한 지리적 위치에 있다는 것, 따라서 개발을 통한 연변, 나아가 동북지역의 경제개혁을 추진할 수 있다는 것이다. 두 번째는 민족단결인데 조선족과 한족(그 외 기타 민족) 사이의 관계가 중요한 개발의 변

54 国务院, 2009a, 『中国图们江区域合作开发规划纲要:以长吉图为开发开放先导区』, 추가적으로 国务院, 2009b, 『关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见』을 참조하라.

55 国务院, 2009a, 앞의 자료.

수였다. 인민생활을 개선하면서도 소위 민족단결을 증진해야 했던 것이다. 세 번째는 조화로운 변경지역을 건설하여야 했는데 이 조화로운이란 정치경제적으로 어느 한쪽으로 너무 치우치지 않은, 균형 잡힌 사회를 유지해야 한다는 뜻이기도 했다. 만약 소수민족자치주인 연변의 경제행정적 지방권력이 개방의 자율성을 배타적으로 활용할 경우 다양한 자원 또는 자본의 우세가 있는 한인들과 기타 민족의 경제적 격차가 커지거나 한인엘리트의 권력이 “필요이상으로” 확대될 수 있었다. 이는 당국의 입장에서 바람직 한 것이 아니었다. 따라서 국가는 개방의 전방기지이면서 국제시장화를 경험하는 연변의 자율성이 확대되는 것을 경계할 필요가 있었다. 연변은 정치경제적으로 동북 내륙 및 중국 중심부와 연결고리가 강화된다.

이런 해석은 장길도개발사업이 TRADP와 GTI의 중국(연변) 측 한계를 지적하면서 이를 극복하기 위해 제안한 경제적, 정치적 방법을 통해 설명 가능했다. 먼저 경제적인 측면에서, “장길도개발”은 연변이 “...내륙지역과 연동이 부족하고 경제규모가 크지 않은...”한계를 지적하면서 “2012년까지...개방의 전방기지로써 연(길), 용(정), 도(문)과 내륙지역으로써 장춘, 길림의 기능을 업그레이드 하고, 지역의 종합실력을 제고한다.”는 목표를 세웠다. 다음 정치적으로, 연변조선족자치주의 연길, 용정, 도문에 하나의 지역통합적인(연룡도) 공산당 조직을 재편하는 것이다. 장길도개발은 소위 “연룡도일체화(一体化)”사업을 통해 연변지역에 새로운 “정치행정조직”을 구성했던 것이다. 기존 연변에는 중공자치주위원회와 산하 공산당위원회가 상하급 관계를 맺고 있었는데 장길도개발사업을 통해 연길, 용정, 도문 세 개 지방정부의 공산당위원회는 “연룡도당위”, 즉 또 하나의 공산당위원회로 재설정되어 이 지역에 대한 통합적 개발을 관장하는 정치적 리더십을 발휘해야 했다. 세 도시는 연룡도당위의 “지도”하에 통합적으로 장춘-길림 등 내륙지역과의 연동을 새롭게 설정해야 했다.

정리하면, 중국정부는 TRADP가 종료되는 시점에 국가주도의 동북개발사업을 시작했다. 이후 중국은 자체 추진하는 동북개발사업을 자신이 참여하는 GTI 사업과 접목시켜 대외개방 확대, 국경지역 개발협력 강화 등 방안을 제안했다. 나아가 중국은 장길도개발사업을 동북개발의 핵심 사업으로 설정하면서, 대외개방 전방기지, 국제시장화를 통해 자율성이 확대되는 경제행정적 지방권력으로써 연변의 역할을 조정했다. 이에 따라 지리적으로 중국의 국경지역으로써 연변은 장길도사업을 통해 동북 및 내륙지역과의 경제관계를 강화해야 했고, 동시에 당-국가(party-state) 조직의 말단으로써 연변의 공산당 리더십 역시 새롭게 조정되어야 했다. 동북개발사업을 통해 연변은 기존에 규정된 역할들 외에 정치지리적 국경지역이라는 역할이 추가되었다.⁵⁶

VI. 결론

1980년대 말, 탈사회주의 중국은 연변지역을 개방하여 연변, 나아가 동북내륙지역의 사회경제 발전을 추진하고자 했다. 개혁개방 속에서 연변은 중국 사회경제개방의 전방기지의 역할이 주어졌다. 1990년대 중국은 개발주체의 아웃소싱 방식으로 연변지역을 UNDP가 주도하여 개발하게 했다. TRADP 사업이 시작되면서 연변은 국제기구에 의해 동북아 탈냉전의 현장인 북중러 접경지역의 한 부분이 되었고, 나아가 연변은 중국의 탈사회주의 추세와 맞물려 동부 동북 접경지역의 국제시장으로 설정되었다. 2000년대, 중앙정부의 협의체 성격이 강한 UNDP는 접경지 개발협력의 구체적 실행단위로서 지방정부의 역할의 강화를 주문했다. 접경지역의 개발사업을 추진함

56 추가적인 동북개발사업 문헌은 国务院, 2007, 『关于东北地区振兴规划的批复』; 国务院, 2014, 『关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见』; 国务院, 2016a, 『关于东北振兴“十三五”规划的批复』; 国务院, 2016b, 『关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见』; 国务院办公厅, 2009, 『关于支持中国图们江地区(珲春)国际合作示范区建设的若干意见』 등을 참조하라.

에 있어 지방권력에게도 일정한 수준의 자율성(결정권)을 인정하고자 했던 것이다. 중국의 한 지방행정구역인 연변은 국제개발협력사업의 필요로 일종의 경제행정적 지방권력의 역할이 주어졌다. 하지만 국제기구 주도의 자유주의적 개발은 권위주의 중국이 모두 수용할 수 있는 것이 아니었다. 중국은 한편으로 국제기구가 주도하는 개발의 한계를 보완하면서 동시에 개발전략으로 인해 강화된 지방권력을 중앙권력의 하위 권력으로 “확실히” 조정해야 했다. 따라서 연변은 중앙권력에 의해 정치지리적 국경지역의 역할이 주어졌다.

연변은 중국 경제사회개방의 전방지역(Forefront of Socioeconomic Opening), 접경지역 국제시장(International Market Border), 경제행정적 지방권력(Economic-administrative Local Authority), 지리정치적 국경지역(Geopolitical Borderland) 등의 역할이 동시에 주어졌다. 연변은 사회경제적 자율성이 일정정도 보장되었지만 정치지리적 자율성은 제한적이었다. 연변은 국제시장으로써 경제행정적 자율성을 부여받았지만 동시에 정치행정적 말단이기도 하였으며 국내 시장과의 관계를 밀접하게 해야 했다. 1980년대 이후 동북의 한 지역으로써 연변은 개발의 주체와 목표의 상호작용들을 통해 다양한 모순적이면서 보완적인 역할이 규정되었다.⁵⁷ 이 역할들은 체제전환기 연변의 지역정체성을 구성하는 요인 중 일부이면서 동시에 중국 동북의 지역정체성의 한 특징이다.

57 연변은 개방한 것도 안한 것도 아니고, 지방정부로써 행정적 자율성을 부여받은 것도 안 받은 것도 아니고, 국경을 인접한 외국 도시들과 활발한 사회경제적 관계를 추진 가능한 것도 불가능한 것도 아닌 복잡한 상황이 만들어졌다.

참고문헌

1. 국문

- 강호경, 1993, 「동북아 경제협력 방안과 두만강 개발협력」, 『국제상학』 8
- 고일동, 2000, 「두만강지역개발계획의 추진현황과 과제: 재원조달, 남겨진 핵심과제」, 『통일한국』 195
- 고제순, 2005, 「두만강지구 국제합작전략과 연변조선족자치주 발전 전망」, 전남대학교 세계한상문화연구단 국제학술회의 발표문
- 구종순·김파, 2008, 「두만강 지역권 개발에 따른 연변지역 운송 체계에 관한 연구」, 『경영경제연구』 31
- 김성훈·김태홍·심의섭, 1992, 『동북아경제권: 21세기 국가경영전략』, 비봉출판사
- 김수진, 1992, 「두만강개발계획과 남북한경제협력」, 『국방연구』 35
- 김시중, 1997, 「동북아경제협력과 두만강지역개발사업」, 『동북아경제연구』 8
- 김영순, 2008, 「두만강유역개발의 특성과 국제협력의 개발과제연구: 동북지역 진흥계획을 중심으로」, 『상업교육연구』 21
- 김재하·이성탁, 1993, 「동북아 해상 및 내륙운송발전과 역내 개발 구상에 대한 일연구: 장춘/훈춘 자유무역지역과 두만강 개발을 중심으로」, 『해운물류연구』 17
- 김주삼, 2010, 「중국 동부진흥계획이 한국에 미치는 영향: 장길도개발계획을 중심으로」, 『동북아연구』 25
- 김철, 2000, 「두만강유역 북중 연계지역 개발현황 및 당면한 문제: 훈춘지역 국토개발을 중심으로」, 『통일문제연구』 34
- 김추윤, 1992, 「중국의 동북국경 개방특구인 훈춘의 개발전망: UNDP의 TRADP와 관련하여」, 『관광지리학』 2
- 김태홍, 1996, 「두만강지역개발의 다자간 협력구도」, 『경제경영논총』 21
- 려필순·김광익, 2011, 「두만강개발계획과 중국의 '장길도' 개발개방 선도구」, 『국제학논총』 16
- 문홍복, 1996, 「훈춘-두만강유역 개발계획 연변지역 발전의 교두보」, 『통일한국』 151
- 박동훈, 2010, 「두만강지역개발과 국제협력: 중국 '장길도 선도구' 건설의 국제환경 분석」, 『한국동북아논총』 57

- 박승현, 2000, 「조중 국경무역 활성화와 나진-선봉지역 인프라 확충방안」, 『통일한국』 202
- 박승현, 2003, 「두만강지구개발 근황과 향후의 과제」, 『지역발전연구』 8
- 박주용, 1995, 「동북 아시아 경제협력에 있어서의 두만강지역 개발계획의 역할」, 『원대논문집』 29
- 심의섭·이광훈, 2000, 「두만강 개발사업의 국익갈등과 국제협력」, 『경제논총』 19
- 양운철·유석진, 1994, 「두만강유역 개발계획의 정치경제」, 『한국과 국제정치』 2
- 오진모, 1993, 「두만강지역 개발사업의 전망」, 『대한부동산학회지』 12
- 운영령, 2001, 「한-중-조 관광협력의 발전방향: 두만강유역개발 중심산업으로 부상」, 『통일한국』 215
- 원동욱, 2011, 「북중경협에의 빛과 그림자: '장길도 개발계획'과 북중 간 초국경 연계개발을 중심으로」, 『현대중국연구』 13
- 원동욱, 2015, 「변경의 정치경제학: 중국 동북지역 개발과 환동해권 국제협력 구상」, 『아태연구』 22
- 원수인, 1996, 「새단계에 접어든 두만강유역 개발」, 『통일한국』 154
- 윤승현, 2007, 「중국의 두만강지역 개발 현황과 시사점」, 『한중사회과학연구』 5
- 윤승현, 2008, 「중국 두만강지역 경제 변화 분석: 연변지역을 중심으로」, 『국제금융위협관리』 9
- 이동욱, 1996, 「'두만강유역개발'로 지정학적 불리함 극복」, 『통일한국』 151
- 이소경, 1994, 「두만강 삼각주 국제자유경제무역구 건설 구상」, 한중일 동북아지역경제발전전략 국제학술회의 발표문
- 전일수, 1991, 「두만강 개발계획과 우리의 대응방향」, 『월간해양한국』 1991
- 최우길, 2010, 「중국 동북진흥과 장길도 선도구 개발계획: 그 내용과 국제정치적 함의」, 『한국동북아논총』 57
- 한석정, 2009, 『만주국 건국의 재해석: 괴뢰국의 국가효과 1932-1936』, 동아대학교출판부

2. 영문

- Blanchard, Jean-Marc F., 2000, "The Heyday of Beijing's Participation in the Tumen River Area Development Programme, 1990-1995: A Political Explanation," *Journal of Contemporary China*, Vol 9 Issue 24
- Freeman, Carla P., 2010, "Neighboring Relations: the Tumen Development Project and China's Security Strategy," *Journal of Contemporary China*, Vol 19 Issue 63
- GTI, 2005a, *Changchun Agreement of the Member Countries of the Greater Tumen Initiative*
- GTI, 2005b, *Strategic Action Plan for the Period 2006 to 2015*
- GTI, 2007, *Vladivostok Declaration: The 9th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative*
- GTI, 2009, *Ulaanbaatar Declaration: The 10th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative*
- GTI, 2010, *Changchun Declaration: The 11th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative*
- GTI, 2011, *Pyeongchang Declaration: The 12th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative*
- GTI, 2012a, *Vladivostok Declaration: The 13th Meeting of the Greater Tumen Initiative Consultative Commission*
- GTI, 2012b, *Greater Tumen Initiative Strategic Action Plan: for the years 2012-2015*
- GTI, 2014, *Yanbian Declaration: The 15th Meeting of the GTI Consultative Commission*
- GTI, 2016, *Seoul Declaration: The 16th Meeting of the Greater Tumen Initiative Consultative Commission*
- GTI, 2017a, *Moscow Declaration: The 17th Meeting of the Greater Tumen Initiative Consultative Commission*
- GTI, 2017b, *Greater Tumen Initiative Strategic Action Plan for 2017-2010*

- Park, Woo and Robert Easthope, 2020, "China's Ethnic Minority and Neoliberal Developmental Citizenship: Yanbian Koreans in Perspective," *Citizenship Studies*, forthcoming
- Park, Woo, 2019, "The Asianization of Northeast China: Fragmented Integration of Local Authority and Yanbian Korean Autonomous Prefecture," *Journal of Asian Sociology*, Vol 48 Issue 3
- Park, Woo, 2020, *Chaoxianzu Entrepreneurs in Korea: Searching for Citizenship in the Ethnic Homeland*. Routledge
- Scalapino, Robert A., 1992, "Northeast Asia: Prospects for Cooperation," *The Pacific Review*, Vol 5 Issue 2
- UNDP, 1995a, *Agreement on the Establishment of the Consultative Commission for the Development of the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia: Commission*
- UNDP, 1995b, *Agreement on the Establishment of the Tumen River Area Development Coordination Committee: Committee*
- UNDP, 1995c, *Memorandum of Understanding on Environmental Principles Governing the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia*

3. 중문

- 国务院, 2003, 『关于成立国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组的决定』
- 国务院, 2007, 『关于东北地区振兴规划的批复』
- 国务院, 2009a, 『中国图们江区域合作开发规划纲要:以长吉图为开发开放先导区』
- 国务院, 2009b, 『关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见』
- 国务院, 2014, 『关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见』
- 国务院, 2016a, 『关于东北振兴“十三五”规划的批复』
- 国务院, 2016b, 『关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见』
- 国务院办公厅, 2004a, 『关于印发国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室主要职责内设机构和人员编制规定的通知』

国务院办公厅, 2004b, 『关于印发2004年振兴东北地区等老工业基地工作要点的通知』

国务院办公厅, 2005, 『关于促进东北老工业基地进一步扩大对外开放的实施意见』

国务院办公厅, 2009, 『关于支持中国图们江地区(珲春)国际合作示范区建设的若干意见』

中共中央国务院, 2003, 『关于实施东北地区老工业基地振兴战略的若干意见』

투고일: 2020년 3월 9일, 심사완료일: 2020년 4월 23일, 게재확정일: 2020년 4월 23일

▪ Abstract ▪

Borderland Development Projects and Changing Role of Northeast China: Yanbian in Perspective

Park, Woo (Hansung University)

The purpose of this study is to analyze how regionality (or regional identity) of Northeast China is defined. The research focuses on the Yanbian Korean Autonomous Prefecture and China and International Organization-sponsored local development projects. The findings exposed that China's post-socialist and East Asia's post-Cold War ideologies simultaneously influenced Yanbian's development project. Economic liberalism and political authoritarianism also played roles in altering how Yanbian's development projects took place. Under these influences, Yanbian developed into the forefront of socioeconomic opening and served as an international market border, an economic-administrative local authority, an essential geopolitical borderland in the country. Yanbian's development produced contradictory and complementary dynamics in these different roles; however, these roles constitute Yanbian's regional significance and make the region a characteristically unique area in Northeast China during the country's transformation.

Keywords: Yanbian, Tumen River Area, Development, Northeast China, International Development Corporation