

# 중국 小城鎮 공간정책의 의의와 역할\*

문 순 철\*\*

## The Spatial Policy of Small Towns in China : Its Significance and Role in Rural Urbanization\*

Soon-Cheol Moon\*\*

**요약 :** 개혁 이전에 정책적으로 강력히 억제된 중국의 도시화는 개혁 이후 상품 경제의 발달로 변화되었다. 그 과정에서 농촌 중심지인 小城鎮이, 급격한 도시화를 막고 농업부문의 잉여노동력을 흡수할 수 있는 역할이 부각되어 양적·질적인 성장을 하였다. 小城鎮은 농업부문의 구조조정, 농촌 공업화의 규모화, 잉여 노동력의 해소의 역할을 하면서 한편으로는 왜곡된 중국 취약 체계의 회복과 상품경제로 성장한 농촌주민들의 도시 진입 욕구를 해결하는 도구로서 작용하였다. 小城鎮化 과정은 비록 과도적 단계이지만 공간 정책을 통해 전반적인 사회의 혼란을 최소화하는 긍정적인 역할을 수행하고 있다.

주요어 : 小城鎮, 농촌 도시화, 농촌 공업화, 鄉鎮企業, 잉여노동력 해소, 농촌 취약체계

**Abstract :** This study investigates the spatial policy of small towns in China. Small towns in China are important in terms of settlement system, rural urbanization and new adaptation to changing situation. It was necessary that they should take charge of the tool for solving the problem in rural reform periods. Rural urbanization, which had aimed at transferring the surplus labor smoothly, was connected with the growth of rural industrialization (a township enterprise). However, the location of township enterprises was so dispersed that the transfer of surplus labors was not satisfactory. Hence, the concentration of the rural industry in small towns has been taken up as an inevitable alternative. Namely, it can be said that changes and adaptation of reform process, such as industrial restructuring and migration, should be integrated and concentrated in small towns.

**Key Words:** small towns, rural urbanization, a township enterprise, transferring of surplus labor, rural settlement system

### 1. 서론

개혁 이후 중국 농촌에서 발생한 가장 큰 변화는 가정이 단위가 단 청부생산제(家庭聯產承包責任制) 실시와 농촌 공업화에 있다. 이 과정은 농촌 잉여 노동력의 비농업 부문으로의 이전, 새로운 농촌 토지제도와 이용 방식의 전개, 농민들의 분화와 도시 진입 등을 나타내면서 진행되었다. 이에 따라 중국 농촌에 대한 연구도 생산활동 영역에서의 변

화, 인구 이동, 토지이용과 취업 방식, 그리고 鄉鎮企業에 대해서 상대적으로 많은 관심을 두었다. 하지만 이러한 변화들을 포함하는 농촌에서의 공간적 의의와 역할에 대해서는 그 관심이 상대적으로 소홀하였다. 특히 중국의 하위 취약 체계의 정비와 관련한 농촌 중심지의 형태, 건설 방법, 그리고 각 부문과의 관계 등에 대해서는 연구가 부족하다. 새로운 시장경제의 전개로 나타난 상술한 제 변화들은 지역적·공간적 정책과 분리될 수 없다. 왜냐하면 농촌 공업화와 농업 부문의 변화에서 발생한

\* 이 논문은 박사학위 논문의 일부를 재구성한 것임.

\*\* 경희대·상명대 시간강사(Part-time Lecturer, Department of Geography, Kyonghee University and Sangmyung University)

인구의 이동과 시설의 입지 등은 공간적인 농촌 중심지를 근거로 하여 성립되었기 때문이다.

중국의 농촌 지역에서 취락 체계를 어떻게 정립 하느냐 하는 논의가 중요성을 가지게 된 것은 바로 개혁·개방 이후 농촌 발전과 더불어 전체적인 사회를 안정적으로 유지하려는 정책적인 필요성 때문이다. 중국의 농촌지역 취락 체계는 지나친 도시화를 막는 도구적 개념으로 그 중요성이 부각되었다. 그 중에 '小城鎮'에 의한 농촌의 정비가 주요한 방안으로 등장하였다. 小城鎮은 농촌 내부의 공간적 변화의 맥락에서 중요한 위치를 차지한다. 집단 체제가 완화되자 농민들 역시 상품경제 발전을 이루게 되고, 그 과정에서 잉여 노동력 문제를 발생시켰다. 중국 정부가 잉여 노동력을 어떻게 관리하느냐는 농촌 정책 뿐 아니라 전 사회의 인구 정책, 도시 정책, 노동력 취업 문제 등 다양한 부문에서 중요한 관건이 되었다. 잉여 노동력에 대한 무분별한 대처가 심각한 사회 문제로 등장할 수 있다는 점은 수많은 농민들의 무분별한 도시 진입 현상에서 여실히 볼 수 있다.

본 논문은 이러한 배경에서 농촌 정책의 공간적 수용 기구인 小城鎮의 발생과 그 의의를 살펴보고자 한다. 지금까지 중요하게 다뤄져 온, 산업 부문의 변화, 혹은 기존 농촌·농업 내에서의 제도 변화, 그리고 개혁 이후 지방 간부들의 역할에 대한 연구 등등은 결국 공간적으로는 함께 묶이면서 전개되고, 그러한 묶임이 가장 극명히 등장하는 것이 小城鎮의 성립과 성장 과정이라고 상정한다.

## 2. 小城鎮의 정의와 연구동향

### 1) 小城鎮의 정의

小城鎮은 농촌과 도시의 중간에 있는 취락 체계의 하나를 일컫는다. 小城鎮에 대한 본격적인 연구의 의의는 費孝通에 의해 제기되었는데 그는 小城鎮을 다음과 같이 정의하였다.

“농촌을 조사하다 보니, 小城鎮이 농촌 지역사회의 비해 한 계층이 높은 사회 실체임을 확인했다. 이러한 사회 실체는 ① 농업 생산에 종사하지 않는 노동력 인구 위주로 구성된 지역사회로, ② 지역·인구·경제·

환경 등의 요소로 볼 때, 농촌과 상이한 특징을 가지고 있을 뿐 아니라, ③ 주위 농촌과 불가분의 관계를 가지고 있다. 우리는 이러한 사회 실체를 보편적인 이름으로 개괄하여 “小城鎮”으로 칭하고자 한다.”(費孝通, 1984)

초기의 小城鎮 개념은 하나의 기능적 개념으로, 小城鎮이 갖는 작용과 기능에 의한 정의로, 농촌과 도시 중간에 있는 실체로서 농업 이외의 경제활동이 주로 이루어지고, 여러 면에서 농촌과는 구분되는 농촌 중심지인 기능 지역이다. 그러나 이후 정책 결정 과정에서는 정책 실행의 조작을 보다 쉽게 하기 위해, 비교적 명확한 경계 설정이 일부 학자들에 의해 시도되어 기능 지역이 등질 지역처럼 해석 연구되었다. 예를 들면 集鎮, 建制鎮과 縣城鎮 등과 같은 구별이 그것이다(馬戎, 1990; 吳大聲, 1990). 이후 많은 연구는 小城鎮의 개념을 행정구역의 구별과 중첩하면서 사용하였다. 이는 小城鎮 개념이 명확해지는 면도 있지만, 한편으로는 小城鎮 자체가 가지는 학문 대상으로서의 포괄성과 다의성을 잃게되는 점도 있다. 小城鎮의 성장을 주로 建制鎮의 수량과 인구 증가로 설명한 연구들은 小城鎮 내의 기능과 구조를 파악하는 데 한계가 있지만 현실적인 분석에서는 小城鎮의 기능적 개념을 손상하지 않는 범위 내에서 행정구역상의 鎮(建制鎮)을 小城鎮으로 상정하는 것은 불가피한 면도 있다. 결국 사례 연구를 통해 구체적으로 小城鎮 구조와 기능을 파악함으로써 이러한 문제와 한계를 보완해 줄 수 있을 것이다.

한편 小城鎮 어원적 개념은 역사적인 것으로 농촌 가운데의 시장(集市)에서 기원한다. 즉 농업 시대 가운데 주로 비농업 인구가 있는 지역을 의미하였다. 이러한 小城鎮의 영어 표현은 'small town'으로 번역된다. 한국어로는 '小都邑' 또는 '邑級 도시'로 번역하는 것이 그 기능적 역할로서 가장 적당하지만, 이들 말이 가지는 한국적인 내포적 의미와 혼돈을 피하기 위해 그대로 '小城鎮'이라는 용어로 사용하고자 한다.

한편 취락 체계로서 갖는 小城鎮의 위상은 주변 계층 체계의 영향과 자체적·내재적 발전의 동력에 따라, 대도시의 주변과 중소도시 주변이 조금씩 역할이 다르다. 대도시 주변의 小城鎮은 그 기능적

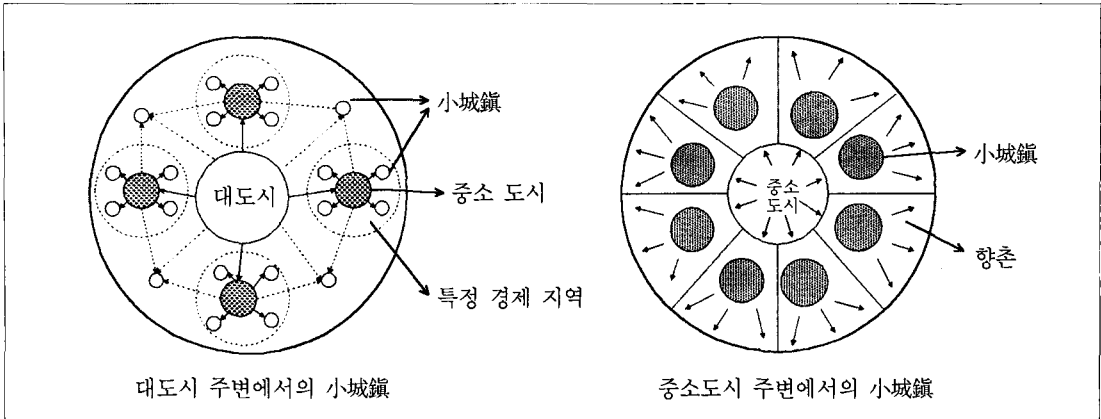


그림 1. 小城鎮의 개념도

역할이 하위 취락체계의 구성으로서 대도시의 강한 포섭력으로 인해 커다란 작용을 할 수가 없다. 그러나 중소도시와의 관련성에서는 주변 향촌 지역의 중심으로서, 그리고 도시와 향촌의 매개로서 역할이 보다 두드러진다. 이러한 취락 체계로서의 小城鎮을 개념화한 것이 그림 1이다.

## 2) 연구 동향

小城鎮 문제는 논의의 발생 초기에 정책적인 측면이 강하였다. 즉 중국의 6차 5개년 계획(1981~1985)에 중점적인 연구 항목으로 선정되면서 그 중요성이 부각되었다. 이러한 과정은 費孝通의 견이에 의해 이루어졌다. 1983년 그는 《小城鎮, 大問題》를 발표하여, 小城鎮이 가지는 중국 농촌에서의 중요성과 그 건설의 당위성을 논하였다. 그의 주장과 영향으로, 같은 해 全國政協은 '小城鎮調查組'를 조직하여 江蘇省의 常州, 無錫, 南通, 蘇州의 4市와 일부 縣·鎮을 참관 방문하면서 小城鎮 연구가 본격적으로 시작되었다.<sup>1)</sup>

費孝通(1985)은 小城鎮의 “유형, 계층, 흥망성쇠, 분포, 발전”의 항목으로 연구를 할 것을 제창하였다. 이를 토대로 중국 각지의 발전된 지역의 유형을 개념화하였다. 후에 小城鎮 내 농촌 공업화의 성장을 중심으로 한 蘇南模式, 溫州模式 등의 개념화를 통해 그는 “일정한 地區에서, 그리고 일정한 역사적 조건 하에서는 특색 있는 경제발전의 길을 갖추고 있다”라고 하여 지역간의 비교연구의 길을

열어 놓았다. 하지만 그가 처음에 小城鎮을 유형화한 것은 吳江縣 내에서의 구분이었다. 그는 다섯 가지 유형으로 小城鎮을 구분하였는데 그것은 첫째, 상품 유통의 중간 전달체로서의 鎮, 둘째, 공업으로 전문화된 鎮, 셋째, 縣 정부 소재지로서의 정치 중심 鎮, 넷째, 소비·향락형(관광형) 小城鎮, 그리고 교통 축으로서의 小城鎮이다(費孝通, 1988, pp. 150~157).

費孝通은 江蘇省 吳江縣 조사를 통해 행정 계층과 상업 기구의 존재 여부로 小城鎮의 계층 체계를 크게 세 가지로 나누고, 1·2 계층에서는 다시 그 규모에 따라 두 가지로 분류하여 모두 3계층 5등급으로 小城鎮의 계층을 나누었다(표 1). 그가 행정 계층 위주로 분류한 것은 것은 당시까지만 해도 人民公社 체제로 유지되던 중국 농촌의 小城鎮 계층이 행정력에 의해 강하게 영향 받았다는 것을 의미한다

費孝通의 小城鎮 연구는 그가 1982년 그의 원래 연구지역이던 江村을 세 번째 방문하고 제출한 것이라고 한다. 당시는 蘇南지역 太湖 일대 농촌에서 鄉鎮企業이 성장하고 있던 때로, 그 지역은 공업이 발전하여 많은 잉여 노동력 발생으로 그 이용이 문제였던 시기였다. 그래서 이를 해결할 수 있는 현실적 방안을 찾고자 하는 과정에서 小城鎮 정책이 나왔다(費孝通, 1994)<sup>2)</sup>

1980년대의 小城鎮에 관한 초기적 논의는 小城鎮 구조와 계층 체계에 대한 연구보다 중국 농촌

표 1. 費孝通의 小城鎮 계층 분류

계 층	등급	중심지 기능	吳江縣 상황
I	2중 상업기구 보유	1 縣, 鎮, 公社 3중 상업기구 보유	1개 (縣城)
		2 2개 상업기구 보유	縣 소속 6개 鎮
II	公社 상업기구(鄉鎮)	3 상업인구가 縣 소속 전에 접근	3개 小鎮
		4 公社 상업 기구가 없음	13개 (일반) 鎮
III	大隊 鎮 혹은 村鎮	5 상업 관리 기구가 없고 소규모 대리점 구비	12개 村鎮

자료: 費孝通, 1983, "小城鎮 大問題"(費孝通(1988), 176~182)를 기초로 작성.

이 처한 농촌 도시화 문제와 관련하여 다루어졌다. 즉 小城鎮化가 전반적인 중국 도시화에서 어떠한 지위를 갖느냐 혹은 그 방법이 타당한가 식으로 논의가 전개된 것이다. 1980년대 초에 도시화에 대한 방침은 "대도시의 규모를 통제하고, 중등 도시를 합리적으로 발전시키며, 소도시를 적극적으로 발전시킨다"는 것이었다. 그러나 구체적인 방법에 대해서는 여러 논의가 있었고, 그 가운데 하나가 小城鎮에 관한 의견이었다. 즉 자금, 기술이 도시에 집중되어 있고, 농촌은 분산되어 있으므로 양 지역을 연결할 수 있는 중간 형태로서 취락 체계가 필요하다는 것이다. 이와 같은 생각의 배경에는 대도시로의 집중식 城鎮化 발전은 자본주의 산물이라는 중국식 사고방식이 영향을 주었다. 결국 농촌 인구가 대량으로 도시로 들어오는 것을 여러 층의 城鎮 계층을 만들면 막을 수 있다는 논리이다(劉 鏡, 1985; 中共湖南省岳陽地委政研室, 1984; 葉克林·陳 廣, 1985). 그에 대한 반대 의견은 도시가 가지는 높은 효율성에 주목하여 小城鎮 건설은 자금, 토지를 낭비하는 것이기에 인구를 대도시로 집중시켜야 한다는 의견이 있었다(劉純彬, 1987; 伍曉鷹, 1986; 吳通全, 1985). 여기에 두 의견의 절충적 입장으로서, 현 단계에서는 小城鎮을 위주로 발전시켜 농촌 이출 인구를 흡수한 다음, 최종적으로는 대도시를 발전시키는 것을 주장하기도 하였다(周如昌, 1986).

초기 논쟁의 주요한 점은 小城鎮의 발전 문제로, 小城鎮이 중국에서 농업 인구의 이전 과정 중 어떠한 역할을 담당할 수 있는가의 문제였다. 거기에다 "小城鎮"은 어떠한 경계를 가진 것인가 하는 점도 문제였다. 이에 대한 통일된 규정은 없으나,

그 논의로는, "① 小城鎮은 20만 이하의 소도시, 鑛工業區, 縣城, 建制鎮, 농촌 集鎮을 포함한다. ② 小城鎮은 인구 3~5만 이하의 소도시와 인구 3~5천 명 정도의 小集鎮을 말하므로 이에는 소도시, 위성 도시, 광공업구, 縣城, 建制鎮과 集鎮을 포함한다. ③ 小城鎮은 국가가 인가한 建制鎮과 縣城鎮, 그리고 농촌 集鎮이며, 이는 縣城과 縣城 이하의 비교적 발달한 集鎮을 의미한다. ④ 국가 현행 행정상 규정에 의해 설치된 建制鎮을 모두 小城鎮으로 한다"라는 다양한 의견이 개진되었다(方 明, 1985).

小城鎮을 포함한 도시화 혹은 城鎮化 과정은 지리학, 인류학, 사회학 등에서 주로 연구가 진전되었다. 이러한 도시화 과정 연구는 자체 학문의 연구 관심과 더불어 小城鎮의 정책적 중요성 때문에 더욱 활발하다. 葉維鈞 外 主編(1988)은 여러 단계의 도시화에 대한 논의를 모은 것으로, 도시화 농촌의 小城鎮化에 대한 논의를 하고 있다. 지리학적 연구로는 崔功豪 主編(1992)이 대표적이다. 이는 중국의 도시화 과정과 현황, 그리고 특징을 다각도로 접근한 것으로 주요한 지리학자들의 연구 결과이다. 이 가운데 농촌 도시화와 관련한 張小林·金其銘(1992 a, b)의 두 논문은 농촌 도시화의 내용과 그 기능의 변화, 그리고 향촌 현대화의 의의를 밝히고, 농촌 노동력의 공간적 이전과 小城鎮과의 관계를 살피고 있다. 특히 小城鎮이 가지는 도농간의 중간적 위치로 도시공업의 이점과 농촌경제의 이점을 이용하여 경제 운행 과정에서 주요한 실력을 갖추게 되었음을 蘇南지역의 예를 통해 밝히고 있다. 蔡 昉(1990)은 이러한 小城鎮化가 중국의 독특한 2원 경제가 갖는 성격에서 발생한 노동력의 이동이라는 점이 특징이며 小城鎮化의 성격도 바

로 이러한 특징에서 파생된다고 한다. 周爾灃·張雨林 編(1994)은 중국 향촌의 대표적인 발전모식 7개를 분석하면서, 주로 도시와 농촌간의 관계라는 측면에서 살펴보고 있다. 그 과정에서 도시와 농촌간의 중간 매개지로서의 小城鎮 건설과 그 체계의 특징을 살피고 있다. 黃芳雅(1994)는 농촌 노동력 이전 문제에 주로 집중하면서 농촌 성진화의 과정에서의 특징을 살피고 있다.

지금까지의 小城鎮 연구에서 나타나는 특징은, 첫째, 전술한 바대로 개념의 조작 과정에서 원래 의미에서 약간 전환되어 현재까지 사용되었다. 그것은 小城鎮이 학문적 연구로만 있지 않고, 현실 공간 정책의 강력한 도구적 개념으로 접목되는 과정에서 어찌 보면 당연한 결과일지도 모른다. 둘째, 대부분의 연구들이 구체적인 小城鎮의 연구보다는 小城鎮의 의의를 많이 강조한다. 구체적인 연구 성과보다는 정책 전환기에 그 당위성을 강조한 연구가 많은 것은 이 연구가 갖는 의미의 중요성에 비하면 의외이기도 하다. 셋째, 小城鎮 연구의 또 다른 특징은 그 연구 대상이 여러 학문을 묶을 수 있는 주제라는 점이다. 小城鎮 작동 과정에서 발생하는 개별적 항목들이 포함된 종합적인 학문의 연구 대상이라고 할 수 있다. 농촌에서의 주요한 활동들이 小城鎮이라는 중심지를 중심으로 하여 작동되기 때문에 그러하다.

1990년대 초까지의 小城鎮 연구를 총괄하면, 초기의 문제 제기와 그 현실적 중요성에 비해 학문적 깊이 면으로는 그리 만족할 만한 편은 아니었다. 그 원인은 중국 농촌의 연구가 1980년대 이후 농업 생산적 측면에서의 家庭聯產承包責任制 연구, 그리고 이후의 鄉鎮企業 연구로 집중된 것이기도 하고, 이는 두 문제가 가지는 시기적 중요성 때문이라고 평가된다. 그러나 1990년대를 지나면서 鄉鎮企業의 새로운 발전을 위해서는 그 입지적인 효율성(규모 경제) 면에서도 小城鎮이 성립이 필요했고, 농촌 인구의 대도시로의 이입 억제라는 이전부터 강조되던 정책적인 면에서도, 그리고 시장경제에 익숙해진 농촌 주민들의 보다 고차적인 취락 체계에 대한 요구라는 면에서도, 小城鎮에 대한 관심이 더욱 각광을 받게 되었다. 즉 小城鎮 문제가 따로 떨어진 항목으로서의 연구가 아닌, 다른 항목들과의 연결선상에서 주목을 받게 된 것이다.

그러한 필요에 의하여 小城鎮의 의의와 그 경과 및 실천을 강조한 성과물이 國務院研究室課題組 編著(1994)이다. 이것은 정책 담당자들의 小城鎮에 대한 인식과 小城鎮 발전의 의의, 그리고 현지조사들이 종합된 것이다. 이 책은 小城鎮 건설 현상과 발전과정, 그 필요성, 정책의 방향, 각지에서의 경험, 小城鎮의 호구 제도, 토지점용 문제들을 포괄적으로 담고 있다. 이를 통해 현 중국 정부의 小城鎮에 대한 관심과 이후의 정책 방향을 읽을 수 있다.

### 3. 小城鎮의 정책적 배경과 역할

#### 1) 배경

小城鎮의 배경을 서술하기 위해서는 편의상 시기를 1980년대와 1990년대로 구분할 필요가 있다. 1980년대는 小城鎮 성장기, 개혁 이전에 막혀왔던 정상적 취락체계의 회복이라는 점에서 그 기능적인 면보다 수량적으로 급격한 성장을 이룬 시기로, 농촌부문의 큰 변화인 농촌 공업화의 성장과 밀접한 연관을 가지면서 존재하였다. 1990년대는 이렇게 성장한 小城鎮의 기능적 역할 면에서 더욱 중요성이 부각되면서 다른 정책들의 보완수단이나 해결 수단으로서 小城鎮 공간 정책이 시행되었다. 여기서는 주로 1990년대 이후, 노동력 이전에 따른 계속적 흡수와 농촌공업화의 모순점의 노출로 인한 공간적 집중을 이루겠다는, 小城鎮 역할의 재발견과 강조의 측면을 다루고자 한다.

1990년대 들어서 중국 농촌은 통화팽창과 농업 내부의 문제, 그리고 국유 대형·중형기업들이 개혁 중에 발생한 많은 인구의 배치 문제 등이 발생하여 이전과는 다른 상황이 등장하였다. 그 첫째 상황은 鄉鎮企業의 달라진 역할이다. '離土不離鄉' 정책으로 농촌 잉여 노동력을 흡수하던 鄉鎮企業이 1990년대 들어서는 그 흡수 능력이 많이 줄어들었다. 1984~1988년간 鄉鎮企業은 매년 1,260만 명의 잉여 노동력을 흡수했으나 1989년~1992년에는 연 평균 260만 명만을 흡수했을 뿐이다(成義軍·王建增, 1995). 그 이유는 잉여 노동력은 조금 씩이나마 계속 증가하는데, 鄉鎮企業의 입지가 분산되어 있어 규모의 경제가 이루어지지 않아 취업

확대가 없었고, 특히 경제 발달 지역에서는 노동 집약적인 공업에서 자본 집약적 공업으로 변화하면서 노동력 수요가 적어졌다는데 원인이 있다. 또 하나는 鄉鎮企業에 취업한 노동력이 “겸업성”을 지니고 있다는 점이다. 鄉鎮企業은 여전히 농촌경제의 중요한 핵으로 그 수가 2,000만 개, 직공이 1억 명에 달하지만, 입지가 분산되어 있어 규모의 이익을 올릴 수 없었다는 점이 小城鎮이 중요한 역할을 담당하게 된 충분조건이 되었다.

둘째로는 농촌 노동력이 도시로 밀려들어 도시에서 불법 혹은 반합법적으로 취업하는 民工潮 현상<sup>3)</sup>이 발생하여 중국사회의 불안정한 요소로 등장하자 농촌 노동력을 직접적으로 대도시로 진입하지 못하도록 하고, 대신 중간 단계에서 여과하는 방법의 하나로 농촌 중심지에서 묶어 둘 필요가 있었다.

셋째로, 농민들의 도시 혹은 鎮에 들어가고자 하는 욕구가 증대되었다는 점이다. 개혁 이후 농촌 내부에서도 충분히 도시적 삶을 누릴 수 있는 계층 분화가 생겨났으나 이들의 공간적 이동은 부자연스러웠다. 이들은 자신들의 능력에 맞는 도시적 삶의 방식이나, 더 나은 도시적 하부 시설과 교육과 같은 서비스에 대한 욕구가 팽배하였다. 1984년 國務院이 식량을 스스로 마련하는(‘自理口糧’) 주민의 鎮 진입의 허가 이후, 전국에서 500만 농민이 수속을 밟아 鎮으로 들어가게 되었다.

상층 계층의 취락으로 이동하려는 농촌 주민들의 자연스런 이동 요구와 그 이동을 제대로 흡수·억제하지 못한 鄉鎮企業의 한계, 그리고 대도시화에 대한 중앙정부의 거부감 등이 형성되어 자연스럽게 小城鎮化를 선택할 수밖에 없었던 정책 배경이 되었다. 실제로 1980년대 중반(1982~1987년 사이)에 발생한 인구이동을 보면 鎮과 농촌 지역에서 이주한 주민은 각각 14.0%와 68.0%로 이 중의 약 40%가 小城鎮(建制鎮)으로 진입하였다. 농촌으로 진입한 경우도 28.1%로 나타나, 급격한 도시로의 진입은 이루어지지 않았다. 이를 유입지를 기준으로 보면 小城鎮으로 들어온 주민의 70%가 농촌에서 거주한 사람들이다(홍영림 외, 1993, p.124). 이러한 사실은 1982~1987년 사이의 도농간 인구 이동이 도시로의 진입이 어려운 상황에서 그 차선책으로 선택할 수 있는 이동 방향은 바로 小

城鎮이었다는 것을 보여준다.

## 2) 정책의 강조

물론 중국에서도 상술한 문제점을 해결하고 순조로운 도시화를 이루기 위해 小城鎮 뿐 아니라 다른 여러 방안이 그 동안 모색되었다. 즉 중국의 농촌 도시화에 관한 전략은 ① 大·中·小 도시화 ② 小城鎮化, ③ 大도시화, ④ 中等도시화, ⑤ 교외 지구 도시화, ⑥ 도농 일체화, ⑦ 도농 융합, ⑧ 多元模式 등의 의견이 있었다. 명시적이지는 않았지만, 1990년대 이전까지는 대체로 정부는 “중등 도시화”를 염두에 둔 것 같다(劉福垣, 1992, p.143) 그러나 1990년 이후로 들면서 전술한 여러 가지 문제에 대한 해결책의 수행으로서 갖는 小城鎮의 가치가 더욱 높게 평가되어, 농촌 도시화의 중점을 小城鎮에 두는 방향으로 잡혀가고 있다. 최고 정책 담당자들에 의한 小城鎮의 강조는 다음에서 읽을 수 있다.

“중국은 11억 인구 중 8억이 농촌에 있다. ... 나는 선진국에서 농촌 인구가 도시로 집중되면서 나타난 결과에 주목하려고 한다 ... 중국 鄉鎮企業은 지금 집중 발전의 길을 가려고 한다. 이후 鄉鎮企業은 불가피하게 농촌 集鎮으로 점차 집중할 것이고 그래서 농촌 集鎮의 성장과 발전이 크게 일어날 것이다. 하나의 集鎮은 3~5만 명으로 경제가 상당한 규모이고 일정한 교통 조건과 정보 시설을 갖추고 각종 생산 서비스 위주의 시설을 갖추고 있다. 3~5만 인구의 小城鎮(小城鎮)은 금후 발전의 추세이다 ... 이것이야말로 마땅히 중국 농촌 도시화의 특징이다.”<sup>4)</sup>

“농촌 사회주의 시장 경제를 발전시키려면, 반드시 농부산품의 가격문제를 잘 해결해야 하고, 농업을 고생산, 양질, 높은 이익의 방향으로 변화시켜 농업을 시장으로 이끌어 나가야 하고, 鄉鎮企業을 계속 발전시켜야 한다. 이는 특별히 사회주의의 새로운 小集鎮 건설과 함께 결합하여야 한다”<sup>5)</sup>

“농업을 안정적으로 발전시키는 동시에, 농촌의 2·3차 산업을 적극적으로 발전시키고, 小城鎮 건설을 완수하자 ... 鄉鎮企業의 발전을 계속 농촌 경제의 전략 중점으로 두고, 더욱이 중서부의 鄉鎮企業을 빨리 발전시켜야 한다. 鄉鎮企業을 인도하여 小城鎮으로 적당하게 집중하여 小城鎮이 지역의 경제 중심이 되도록 하여야 한다.”<sup>6)</sup>

정책 최고 결정자들의 언급에서 나타난 小城鎮에 대한 강조의 특징은, 첫째, 그것이 농촌 공업화와 밀접한 연관을 갖는다는 점이다. 鄉鎮 공업의 집중으로 규모의 경제를 위해서는 공간적 집적의 도구로서 갖는 小城鎮의 역할이 중요하다는 점을 지적한 것이다. 둘째로는 농업과의 관련성으로 농업의 현대화와 발전을 위해서도 小城鎮의 역할이 중요함을 말하고 있다. 농업 부문은 중심지의 각종 서비스를 필요로 한다는 점에서 그 생산 전후에 놓여 있는 각종 서비스를 담당할 농촌 중심지로서의 역할과 또 하나는 중국 농업·농촌 부문에서 강조 정책의 하나인 적정 '規模經營'의 수행을 위한 잉여 노동력의 배출구로서 갖는 小城鎮의 역할이 강조된 것이다. 세 번째는 역시 대량 인구가 도시로 이동할 때 나타날 문제를 해결할 수 있는 공간적 입지로서의 小城鎮 역할을 강조하고 있다.

그 외에 정부와 黨 문건에서 나타난 小城鎮의 강조는 다음과 같다. 우선, 1992년 國務院은 《중서부지구 鄉鎮企業을 더욱 빨리 발전시키는데 대한 결정》을 제출하게 된다. 여기서, “鄉鎮기업은 ‘모든 곳에서 개화’ 하는 식으로 발전할 수 없고, 현지의 자원·인재·교통·에너지·水源 등 종합적인 조건으로 출몰해야 한다. 즉 지역 실정에 맞추어(‘因地制宜’) 합리적 입지를 이뤄 鄉鎮기업 小區를 건설하여 집중 발전을 이루어야 한다.” “주요한 것은 현재의 小城鎮과 鄉鎮企業이 일정한 기초를 가진 지방에 의지하여 상대적으로 집중 발전을 이뤄야 한다.” “城鄉 분할을 타파하고 농촌 집체와 개인이 進城하여 2·3차 산업에 종사하는 것을 허가한다” 라고 하여 鄉鎮 기업이 계속 발전하기 위해 小城鎮이 필요함을 밝히고 있다.

14기 3중全會에서 통과된 《사회주의 시장경제 체제 건립에 관한 약간의 문제에 관한 중공 중앙의 결정》중에서는 “계획을 강화하고, 鄉鎮企業의 적당한 집중을 인도하며 현재의 小城鎮을 충분히 이용하고 개조하여 새로운 小城鎮을 건설하여야 한다. 점차적으로 小城鎮의 호적 관리 제도를 개혁하여 농민이 小城鎮으로 들어와 상공업에 종사할 수 있도록 허가하고, 농촌의 3차 산업을 발전시키며, 농촌 잉여 노동력의 이전을 촉진시킨다”는 정책 제안을 통해 小城鎮의 역할을 분명히 제시하였다(國務院研究室課題組 編著, 1994, p.307).

### 3) 역할

小城鎮 역할은 크게 경제 활성화의 유지라는 측면과 지역 취약 체계의 완비라는 측면으로 나눌 수 있다. 경제적 활성화라는 측면은 농업 부문에서의 현대화, 시장화, 그리고 농촌 공업화의 원활한 성장 등을 보장하고 지지하는 측면으로서의 小城鎮의 역할이 강조되었다면 지역 취약 체계의 완비라는 측면은 小城鎮이 위치한 농촌 중심지이면서, 도시와 농촌을 잇는 위치에서 주위 농촌지역에 대한 기본 기능(서비스, 물자 공급)과 주민들의 삶의 핵심이라는 점에서 그 역할이 있다. 이러한 두 가지 측면은 서로 시간적 차이를 두고서 발생한다. 경제적 활성화라는 측면에서 시작된 小城鎮 정책이 그 시행, 정착 단계에서 취약 공간의 자생적 기능이 부가되어 발생하게 된 것이다. 그 결과, 하위로부터 상위 체계로의 취약 연결과 완비, 그리고 사회문화적 역할까지 담당하게 되었다.

특히 강조할 것은 小城鎮의 발생이 경제적인 활성화라는 측면의 필요성으로 등장하였지만, 그로 인한 결과는 小城鎮이 지역사회 발전 과정에서 도농사회의 네트워크 건설에 중요한 지위와 작용을 보여주었다는 점이다. 농촌 경제·문화의 중심이자, 城鎮 체계의 기초 계층으로서, 도농 지역사회 사이의 네트워크 연결점으로 갖는 기본적인 기능을 가지며 도시와 농촌간의 상호 연결, 상호작용, 조화와 균형 발전을 이루도록 한다(居福田, 1994).

한편, 지역적으로는 小城鎮이 알맞지 않아 중소 도시 전략을 지향해야 한다는 주장(繆合林, 1995)도 있다. 즉 중서부의 경우에, 小城鎮을 발달시킬 때에는 규모의 취약, 단순한 산업 구조, 노동력 이전의 지체, 불필요한 경쟁 등이 발생한다는 점을 강조한다. 그 외에도 小城鎮은 내실 있는 도시화가 아닌 문란함과 경제의 무질서한 현상을 가져오게 된다는 비판을 받기도 한다. 즉 문란한 토지계획과 토지점용으로 경지가 낭비되거나 농업적 기초가 약해지고, 경지가 잠식되어 이것이 城鎮의 순조로운 건설에 악영향을 줄 수 있다는 점이 지적된다. 또한 대다수 小城鎮이 중앙정부의 거시적 계획과 통제 기능이 없어, 산업간 분업이 이루어지지 않는다거나 혹은 지역 내부에서 혹은 인근 지역과 시설·업종의 중복 현상이 나타나기도 한다.

표 2. 小城鎮의 역할

출 처	小城鎮의 역할
總合研究開發機構 (1989)	① 농촌 과잉 인구의 흡수 ② 농촌의 활성화 ③ 농·공 병존을 가능케 함. ④ 도시 공업의 보완 ⑤ 지방자치, 정신문명의 추진 ⑥ 근대적 의식의 침투 ⑦ 국가 재정원조
嚴英龍·陳升 (1993)	① 도시와 농촌간의 “중개” 위치로 교류를 촉진. ② 농촌 소지역의 중심적 지위로서, 종합적인 지역경제의 사회실체이며 큰 흡수력을 가지고 있다. 그래서 공업과 인구가 집중. ③ 城鎮 체계의 기초 계층으로 잉여 노동력 이전의 주요 장소.
國務院研究室 課題組 (1994, pp.53~58)	① 3차 발전을 가속화, 농업 잉여 노동력 이전 촉진. ② 농업의 適度 규모경영의 조건으로 농업 발전에 유리. ③ 농업 잉여 노동력이 대·중 도시 진입 충격 압력을 감소. ④ 인구계획에 유리. ⑤ 도시와 기초시설 건설 자금을 절약하는데 유리. ⑥ 농촌 사회의 문명과 진보를 촉진하는데 유리.

그러나 이같은 문제점은 주변 농촌지역의 경제가 활발하여 규모나 자본, 산업 배치 면에서 별다른 한계가 없는 동부지역에서는 크게 문제가 되지 않는다. 그리고 현 중국의 서부지역에도 어느 정도의 공업화가 이루어지고 자체적인 내부 발전의 동력이 조성되어, 노동력 이전의 필요성이 증대된다면 小城鎮에 의한 발전이 가능하다. 즉 이 말은 공간 전략이 어느 정도는 현실적 상황 전개 이후의 사후적 보완이라는 성격을 말해 준다. 결국 小城鎮化를 포함한 농촌의 城鎮化는 장기적이고 점진적인 과정임을 의미한다. 각지의 자연조건과 경제·사회발전 차이가 크므로, 小城鎮 건설의 조건에 있어서는 차이가 클 수밖에 없다. 따라서 “村鎮 건설은 실제에서 출발하여 지역에 맞는 제도를 정립하고(因地制宜), 능력을 헤아려서 실행하여야(量力而行)” 할 것이라는 일반적인 농촌 공간 정책의 원칙을, 정책 실행 과정에서는 참고해야 할 것이다.

小城鎮의 지역적 적용에는 적합도의 차이는 있지만, 그래도 小城鎮을 개혁 이후 농촌에서 가장 두드러진 성과로 볼 수 있는 家庭聯產承包制와 鄉鎮企業과 더불어 중국 농민의 위대한 세 가지 창조물이라는 표현이 최근 많이 등장하고 있다(馬凱, 1994, p.15).

## 4. 발전과정과 현황

### 1) 小城鎮의 성장

小城鎮은 원래 농촌의 시장기능의 集市貿易 장소였다. 개혁 과정 중의 小城鎮은 농업에서 이탈해 나온 비농업 인구가 모여서 형성된 새로운 城鎮들이 형성되었다. 그 과정에서 鄉鎮工業을 중심으로 하고, 문화·교육·위생·과학기술 등과 초보적 규모의 기초시설과 사회서비스 시설을 형성하는 것이었다. 이를 통해 小城鎮은 농촌의 인적, 물적 자원을 동원하고 집중하는 큰 흡인력을 지닌 실체가 되었다(居福田, 1994).

한편 중국의 城鎮체계에 있어 小城鎮의 성장은 개혁 이후에 괄목하게 등장하였다. 그것은 城鎮의 성장 역시 경제력의 성장과 상응한다는 것을 보여 준다. 중국의 도시는 그 자연스런 발전의 과정에서 왜곡되면서 진행되었다. 즉 1970년대 이후 도시화 수준은 도시 주민용 배급미와 주택 공급량을 고려하여 결정되었고, 이를 가능케 했던 것이 호적제도의 유지였다. 1980년대 들어 호적제도의 완화로 연 6% 이상의 높은 도시화가 진행된 것이 전반적인 중국의 도시화 과정이라고 할 수 있다(小島麗逸,



표 3. 중국 城鎮의 성장

시 기	城 鎮	小 城 鎮
신중국 이전	• 도시 60개가 주로 동부 연해와 長江 연안에 분포	주로 군사·행정적, 교통 요지, 상업지 등에 입지
1953~1957년	• 대부분 내륙에 건설하여 내륙에 새로운 도시들이 건설. • 1957년 전국 도시 178개, 建制鎮 3600여 개	• 鎮이 중심지가 되어 村을 관할하는 체제를 실행. • 주위 농촌의 발전과 농민의 小康 생활을 실현 (1958~1978)
1958~ 1978년	• '좌'의 활동으로 농촌 상품경제의 지체. • 농업 잉여 노동력이 농촌에 제한. • 大中 도시는 국가 투자로 발전했으나 속도는 완만 • 1958~1978년 사이 도시는 14개 증가	• 小城鎮은 "자본주의 소굴"로 인식 • 小城鎮은 감소하여 2000여 개.
1979~ 1990년	• 급격한 도시 성장: 192개(1978년) → 467개(1990년) 100만 명 이상 (13개 → 31개), 50~100만 명 (27개 → 28개), 50~20만 명 (60개 → 119개), 20만 명 이하 (92개 → 289개), 建制鎮 (2000여 개 → 12000여 개) • 도시 비율: 특대도시 (7%), 대도시(6%), 중등도시(25%), 소도시(62%) • 인구: 소도시 인구는 전 도시의 13%에 불과 • 鎮으로 된 小城鎮도 12,000여 개로 늘어났고, 인구는 8528.2만 명으로 전국 市·鎮의 28.76%.	〈1980년대〉 농촌 유통의 활성화, 상품경제의 발전, 鄉鎮企業의 성장을 위해 지방경제를 진흥하고 농촌 개혁을 심화시키는 중요한 역할을 함. 〈1990년대〉 농촌공업의 진일보한 발전, 농촌 3차 산업의 성장으로 小城鎮이 더욱 중요한 작용을 발휘

자료: 居福田(1994), 國務院研究室課題組 編著(1994) 등을 토대로 필자 작성.

1995, p.28). 城鎮化 과정의 특징을 본 것이 표 3이다.

이 표에서 보듯이, 1958년과 1978년 기간 동안 도시가 14개 성장한 것에서 중국의 도시화 정책을 읽을 수 있다. 이 시기의 도시 성장이 저조한 것이 현실을 반영한 자연스런 현상이기보다는 도시 성장을 정책적으로 억제한 것에서 연유한다. 역시 그 시기에 小城鎮도 줄어드는 기현상을 낳게 되었고, 1965년 이후에는 거의 그 수가 변하지 않았다. 그러던 것이 1979년 이후에는 급격하게 성장하였다. 1953년 이후 170개 내외로 도시의 수가 유지되다가 1980년대 이후에 성장을 하게 된다. 小城鎮의 경우에는 특히 1965년과 1984년, 두 시기에서 큰 변화를 보인다. 즉 1965년에는 전 시기에 비해 建制鎮 수가 현격하게 줄어들었고, 1984년에는 반대로 급격한 증가를 나타내었다. 이는 鎮의 규정이 바뀌면서 이루어졌다. 즉 1963년의 엄격해진 鎮 규정의

변화와 1984년의 완화된 鎮 설치 규정으로 인한 것이었다.<sup>9)</sup> 물론 1984년의 鎮 설치 규정의 변화는 정책적 변화를 강요한 농촌 사회의 小城鎮의 전반적 발전에 따른 것이었고, 그만큼 공간적 구조 재편에 대한 필요가 개혁 이후 강렬했다는 점을 반영한다.

## 2) 小城鎮의 형태와 현황

전술한 대로 小城鎮은 원래 기능적인 개념이다. 이것이 정책적인 운용 과정에서는 현 행정 체계를 기준으로 하여 구분된다. 그러한 小城鎮의 형태를 광의의 개념으로는 다음의 세 가지, 즉 鄉鎮, 中心鎮, 縣城鎮으로 분류 가능하다.<sup>10)</sup> 鄉鎮은 鄉 정부가 있는 곳으로 小城鎮 체계의 차하위 중심지라고 할 수 있다. 일부의 중심지 기능이 존재하지만 그것이 일반 농촌과 확연한 계층을 가지고 있거나, 상위 계층과의 일정한 매개 역할을 할 정도는 아

표 4. 小城鎮의 형태와 그 특징

종 류	특 징
鄉鎮	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대다수 鄉 黨政 기구의 소재지. 鄉 운영 기업 및 기구 다수 입지.</li> <li>• 약간의 교육, 위생, 문화 사업 부문 존재</li> <li>• 鄉 일급의 행정·경제·문화의 중심지</li> <li>• 31,642개(1994년), 37,196개(1993년)</li> </ul>
中心鎮 혹은 建制鎮	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 주위에 3~5개의 鄉의 중심으로 지역의 결절점.</li> <li>• 비교적 큰 기업·경제관리 기구와 문교·위생 사업 부문 입지</li> <li>• 범위는 약 10~12km로 소지역내의 경제·문화 중심.</li> <li>• 중심진 인구는 대략 1~5만, 교통·城鎮 기본시설은 縣城과 상동.</li> <li>• 16,433개(1994년), 11,985개(1993년)</li> </ul>
縣城鎮	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전 縣의 정치·경제·문화 중심, 小城鎮 계통의 최상층.</li> <li>• 전국 縣城과 縣級市는 2,268이고, 이와 상당하는 縣(市)의 郊區鎮 697개로 합치면 2965개이다(1994년).</li> <li>• 도농 결합집점에 위치, 도농간의 “매개체”</li> </ul>

자료: 國務院研究室課題組(1994), 嚴英龍·陳 升(1993) 등을 참고로 필자 작성. 단 1994년 통계는 中華人民共和國民政部(1995)에 근거함.

년 경우가 많다. 그래서 중심진과 縣城鎮은 일부 鄉鎮의 기능을 포섭하고 있는 형태로 존재한다. 鄉鎮의 경우는 그 담당 기능이나 시설이 전반적으로 부족하다. 중심진이 주위의 3~5개의 鄉을 포함하고 있고, 도시와의 관련성에서 어느 정도 경쟁을 할 수 있다는 점을 감안하면 小城鎮의 가장 대표적인 형태는 建制鎮(중심진과 縣城鎮 포함)의 형태가 된다.

小城鎮의 기본적 현황을 정리해 보면, 우선 인구는 농촌의 15%정도를 차지하며, 그 가운데 비농업 인구가 약 34%이다. 1994년 전국의 농촌 노동력 가운데 비농업 인구가 26.8%인 것에 비해 비교적 비농업 인구 비율이 높다. 지역적인 분포에서는 동부가 중서부보다 많은 수를 나타내고 있다. 이는 전반적인 경제의 발전 경향과 일치하는 것으로, 小城鎮 성립의 충분조건이 되는 잉여 노동력, 상품경제의 발전으로 인한 진입 수요가 많은 곳인 동부에서 더욱 많은 小城鎮이 나타나고 있다. 특히 小城鎮의 면적도 동부가 더욱 넓게 나타나 小城鎮의 성립과 더불어 자체의 관할 면적이 더욱 빨리 확대되고 있음을 나타내고 있다. 자금은 주로 鄉鎮의 집체나 농민의 투자로 이루어지고 있는데 그 중 농민의 투자가 약 42.3%를 차지하고 있다. 투자 대상을 보면 주로 주택과 생산 용도에 집중하고, 기

초시설은 비교적 적다. 이러한 사실로 볼 때 농민들의 투자를 이끌어 갈 수 있을 정도의 흡인효과를 小城鎮이 가지고 있었고, 이들은 小城鎮으로 들어와 주거와 생산의 개인 부문에서 그 투자가 이루어졌음을 알 수 있다(國務院研究室課題組, 1994, pp.64~65).

## 5. 小城鎮 공간정책의 역할

### 1) 농촌 정책 변화에 있어서 小城鎮

중국 농촌이 현재 당면한 문제는 농업의 발전이 전반적인 경제발전을 따라가지 못하고 있다는 점이다. 이는 상품경제를 어떻게 보다 발전시킬 것인가 하는 점으로 요약된다. 여기서 小城鎮과 농촌 상품경제는 관계는 상호 보완적이다. 농촌 상품경제가 발전하고 동시에 鄉鎮企業의 성장하면, 小城鎮은 공업을 위주로 여러 종류의 산업 구조를 형성하면서 성장하게 된다. 小城鎮과 농업 생산 관계 역시, 농업 생산 자체도 상품화와 현대화된 방향으로 발전되고 있고, 각종 서비스 체계를 필요로 한다는 점에서 小城鎮의 성장과 깊은 관련을 가진다. 생산 과정 중의 각종 서비스를 鄉·村의 합작 경제 조직이 담당하는 것 이외에, 생산 이전, 이후의

모든 과정과 서비스가 결국 농촌 중심지인 小城鎮에서 모두 제공한다.

한편으로는 농촌 상품 경제의 발전은 小城鎮에 농촌 중심 시장을 필요로 한다. 이는 상품의 매매 뿐 아니라 상품의 집중·저장·가공·포장·운수와 정보 자문, 자금 융자, 보험, 상품 검사, 계약서 공증과 우편업무 등을 포함한 완전한 시장 체계를 총괄하는 범위에서이다. 농업 생산물이 바로 대시장으로 연결되었을 때 발생할 경쟁력 약화를 중간지인 小城鎮에서의 중심시장이 그 역할을 담당하게 된다(居福田, 1994).

농업의 안정적 성장과 동시에 농촌 산업 구조를 계속 조정해야 하는 상황에서 小城鎮의 역할은, 첫째, 小城鎮이 발전의 기점이 되어 농촌 산업구조 조정과 농업 발전을 이끌 수 있는 계기를 만들어 주며, 둘째, 지속적인 농촌 노동력 이전으로 노동력을 소화하고 취업 기회를 창조하여 수입을 증가시키고, 셋째, 小城鎮 발전의 유대 작용을 증가하여 도시 산업 구조와 서로 연관하여 농산품의 질을 향상시키고, 넷째, 시장과 3차 산업 발전을 가속화하여 수입원을 확대한다는 데 있다(浙江省計經委農業處課題組, 1995). 결국 小城鎮을 통해서 농업을 한 단계 더 높은 수준으로 도약할 수 있는 계기를 마련한다는데 그 의의를 둘 수 있다.

한편 농촌 공업화는 전반적인 농촌정책과 가장 포괄적으로 연관되면서 발전해 왔다. 농촌 공업화의 초기 목적이 가지는 잉여 노동력의 흡수, 지역 주민의 생활 수준 향상, 鄉鎮정부의 재정수입 증대 등은 초기에는 만족할 만한 성과를 지니게 되었다. 하지만 鄉鎮企業이 계속 성장을 하는데 가장 큰 문제점은 입지의 분산이었다. 1992년 전국 2,079만 개 鄉鎮企業 중 縣級 이상의 도시에 위치한 것은 1%, 鄉鎮정부 소재지에 위치한 것은 7%이고 나머지 92%는 자연촌에 위치하고 있다(李京文 主編, 1995, pp.158~159). 분산적으로 입지하게 된 배경은 鄉鎮企業이 가지는 지역적 성격 때문이다. 노동력의 이용이나 공장부지, 원료 등의 투입 요소를 현지에서 구해야 하는 성격이 그렇고, 또 과거의 社隊企業의 입지가 분산되어 있었다는 점이 그대로 입지의 관성으로 작용한 원인이 된다.

입지의 분산은 토지의 비효율성, 기초시설 비용의 과다, 환경오염, 시장과의 거리로 인한 정보·기

술의 접근 곤란으로 나타나고, 이것은 지역의 중심취락 체계의 성립에도 많은 장애로 등장하였다. 이것을 방지하기 위한 대책으로 등장한 것이 '小城鎮'과 '鄉鎮企業開發區'이다.<sup>11)</sup> 鄉鎮企業 개발구는 일종의 공업단지로서 이 역시 개발자금이라거나, 3차 서비스 기능과 연관이 없는 개발구만의 건설이기에, 장기적인 발전이 어렵다는 점으로 그 의의가 떨어진다. 결국 농촌 공업화의 원활한 성공을 위해서는 小城鎮으로 집중하는 것이 가장 현실적인 대안으로서 등장한 것이다.

## 2) 노동력 이전지로서의 小城鎮

중국에서 노동력 이동은 농촌호구와 도시호구를 엄격히 구별하는 통제를 통해 제한하여, 과도한 도시화를 막아 왔다. 즉 하위 계층에서 상층 계층으로의 인구 이전은 막고 그 반대로의 흐름은 허용하는 정책을 시행하여 왔다. 도시로 갈 수 있는 경우는 군 입대, 입시 등으로 극히 제한되었고, 농촌 주민은 계속 농촌에 거주하면서 농업에 종사하거나 농업의 잉여 노동력을 鄉鎮企業과 같은 비농업 부문으로의 취업으로 해결하였다. 그러던 것이 鄉鎮企業 자체가 小城鎮으로 집중하고 3차 산업이 발달함에 따라 주민들도 小城鎮 진입이 늘어나게 된 것이다.

개혁 이후 중국 농촌의 과잉 노동력이 나타나면서, 이를 어떠한 방식으로 이전시켜야 하는지에 대한 논의가 많이 이루어졌다. 노동력 이전 방식은 공간에서의 이전과 산업간의 이전을 조합한 네 가지가 있을 수 있다. 그 가운데 가장 중점을 두고 시행된 것이 '離土不離鄉' 정책이었다. 이것은 노동력을 공간적 이동 없이 산업간 이동을 통해서 잉여 노동력을 해소하려는 정책이다. 즉 鄉鎮企業의 발전에 의해 농촌 내부의 농업부문에서 비농업 부문으로 노동이동이 진행되는 것이다(馮蘭瑞·姜渭漁, 1987).

'離土不離鄉' 정책은 鄉鎮工業의 초기에는 소기의 성과를 얻으면서 순조로운 형태를 보였지만, 점차 공업 부문이 다양해지고 규모가 커짐에 따라 새로운 모순이 등장하였다. 이것은 원래 이 정책의 단점인 지역간의 경제 불균형을 시정하기 어렵다거나, 鄉鎮企業 자체의 경쟁력이 부족하고 중심지로서의 이전이 제한적이어서 농업부문의 규모경영에

장애가 된다는 점에서 모순이 등장했다. 또한 기업 규모 면에서는 분산적인 입지로 인한 효율 감소가 나타났고, 그 해결을 위해 하부 시설을 같이 이용할 수 있는 관련 업종간의 집중된 입지를 원하게 되면서 새로운 중심지로의 이동이 필요해졌고, 따라서 공업 부문에 취업하던 노동력도 小城鎮으로 진입하게 된 것이다. 동시에 일부 부유해진 농촌 주민들도 취업의 필요성과 더불어 도시 서비스를 향유하겠다는 욕구가 증가하였다. 그래서 잉여 노동력의 이동을 큰 마찰 없이 순조롭게 이루려고 하는 대응으로서 나온 것이 小城鎮이다.

이를 다시 小城鎮을 고려한 공간적인 이동으로만 보면, 다음의 세 가지 유형으로 나누어진다. 첫째가 향촌 현지에서의 이전, 둘째가 小城鎮으로 이전, 셋째가 小城鎮을 넘어서는 이전으로 분류될 수 있고, 小城鎮으로의 이전에는 주거는 향촌에서 하고 매일 小城鎮으로 왕복 출퇴근하는 진동식 이전과 小城鎮에서 완전 고정직업을 갖는 영구식 공간이전이 있을 수 있다(張小林·金其銘, 1992b). 小城鎮은 농촌과 도시의 중간에 위치해 있으면서 도시와 농촌의 인구 이동을 제어하는 중간 매개 역할을 한다. 지금까지의 논의의 결과를 고려하여 도시와 농촌의 인구이동에서 小城鎮의 역할에 대해 개념화를 시도한 것이 다음 그림 2이다.

그 유형은 첫째, 투과형으로 小城鎮의 중간 매개

역할이 제대로 이루어지지 않아, 농촌 인구 이동의 목적지가 小城鎮을 넘어선 이전으로, 잉여 노동력이 급격하게 발생하는 경우이다. 이 때는 대도시의 흡수력의 한계로 각종 도시문제의 발생과 이입한 농촌 노동력의 비합법적인 체류로 인한 사회적 불안 등이 문제가 된다. 벌써 일부에서 이런 현상이 흔히 발생하고 있으며, 중국 정부로서도 이를 가장 기피하는 형태이다. 두 번째 유형은, 교류형으로 농촌과 도시의 균형적인 발전이 이루어졌다고 가정할 때, 상호간의 자유로운 교류가 진행되는 경우이다. 이는 도시와 농촌의 상호 균형적인 성장이 동시에 발생하는 과정 혹은 이미 잉여 노동력이 도시로 다 이전하고, 일부는 다시 농촌으로 들어오기도 하는 선진국형 형태인데 이는 아직 중국에서는 상정하기가 힘들다. 따라서 농촌 노동력의 공간적 흐름에서 문제를 최소화하고 생산 부문의 발전을 지속할 수 있는, 즉 농촌 주민의 일부는 대·중도시로 진입하지만 小城鎮에서 그 흐름을 제어하면서, 농촌으로부터의 자연스런 성장과 발전을 이루는 매개로서 존재하는 小城鎮型이 농촌 노동력 이전의 목표로 지향된 것이다.

한편 小城鎮으로 진입하는 개인 차원에서는 그 결정에는 여러 사항이 고려된 이후에 결정하게 된다. 즉 자연자원과 경제적 기회에서 오는 농촌에서의 수입과 小城鎮에서의 수입의 차이라는 사회적

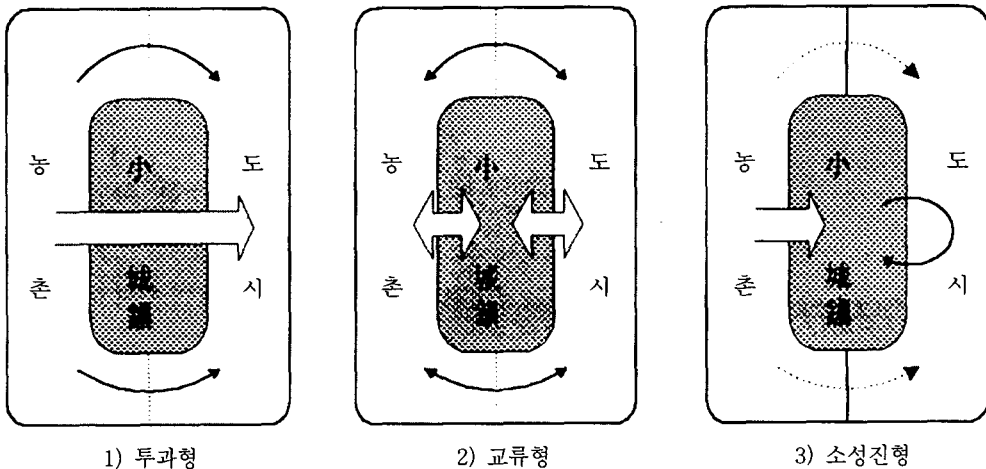


그림 2. 노동력 이전의 형태

제적 조건과 小城鎮 진입으로 발생할 복지, 서비스 교육 등의 개인적인 이점과 진입에 따른 비용을 비교한 후 진입의 가치를 판단하게 된다. 이러한 판단에는 물론 개인의 인구 특성에 따른 진입 장애의 한계, 진입에 따른 정책적 배경, 진입지의 물리적 거리 등등이 고려되어 진입하게 된다.

### 3) 농촌 취락체계로서의 小城鎮

小城鎮의 취락적 위치는 농촌과 도시의 결합부에 위치해 있다. 이를 도식적으로 보면 그림 3과 같다. 특히 小城鎮은 도농의 중간에 있지만 아직도 농촌 부분에 속하는 것으로 결국 최하위 농촌을 묶는 농촌 중심지의 위치를 점하고 있다.

小城鎮의 건설은 농촌지역에 있어서 노동력의 이전이라는 필요 조건과 더불어 농촌의 공업화라는 충분 조건이 결합되어 나타난 것이다. 정책과 이론 모두에 있어서 농촌의 小城鎮化는 그 존립의 우월성과 건설의 필요성이 자주 논의된다.

취락 체계에서 小城鎮은 원래 대다수가 지역 농업 생산과 수공업 발전을 이끄는 상품교환의 수요를 만족시킨 전통적인 중심지였다. 즉 교통이 편리한 지역으로 이루어진 곳이었다. 그러다가 人民公社의 집단적인 생산체계 도입으로 취락 체계 역시 변화되어, 이러한 중심지들은 公社의 주요 기관들 소재지가 되었다. 그러다가 개혁 이후의 상품 경제 발달은 小城鎮 기능 전환의 중요한 전기가 되었다. 즉 인구구조, 토지이용, 생활방식, 도농연계의 변화 등에 상응하여 농촌형 集鎮이 새로운 小城鎮으로 변화하였다. 그 과정은 小城鎮이 도시 공업의 경제적 역량(자금, 기술, 인재, 관리, 정보 등)을 흡수하고 鄉村의 경제와 자원(노동력, 토지, 농산품, 광산 원료, 유희자금 등)을 이용하여 이루어졌다. 集鎮은 원래 유통과 소비기능이 주로 있었으나, 여기에 강한 생산기능을 추가하여 원래의 상업형·소비형에서 상품생산, 특히 가공공업 기초의 생산 서비스

형으로 바뀌게 된 것이다(張小林·金其銘, 1992b).

이러한 小城鎮의 역할은 규모에서 차이가 있지만, 영국에서 시행된 核心村落(key settlement) 개념과 기본적인 사고에 있어 공통점이 많다. 핵심촌락은 중심지 이론의 원리를 이용하여 하나의 선택된 촌락에 서비스, 각종 시설, 고용을 집중시켜 주위 농촌에 대한 요구를 만족시키는 것이다. 핵심촌락의 목적은 원격 촌락 지역의 성장을 촉진하고, 개재기회에 의한 입지 선정을 통해 촌락 인구의 감소를 줄이거나 혹은 역전시키며, 가장 효과적인 촌락 서비스 패턴을 이루고, 수요가 가장 큰 중심에 자원을 집중하려는 것이다(Cloke, 1979; 홍경희, 1986, p.469에서 재인용).

또한 중국의 小城鎮化에 대한 논의는 한국에서의 小都市(邑)와 農村 中心都市에 대한 논의와 유사한 측면이 많다. 한국에서는 1970년대 이후 대도시 인구 집중과 농촌의 과소화 문제가 발생하자 이에 대한 해결책으로 국토의 균형 개발 및 낙후 지역의 활성화를 위한 지방의 小都市 개발의 중요성이 강조되었다. 그러나 이러한 小都市 개념은 단순히 인구규모에 의한 도시 체계상의 구분으로, 그 구체적 역할과 정책에 대한 한계 때문에, 농촌과 도시를 연결하는 개발 차원에서 새로운 규정으로 등장한 것이 농촌 중심도시에 대한 논의이다. 농촌 중심도시는 주변 농촌과 결합된 농촌 정주생활권의 중심 도시로서, 이를 농촌지역의 개발 및 생활의 핵으로 이해하려는 움직임이다(柳佑益, 1984). 농촌 중심도시에 대한 관심은 도시의 사회경제적 성격과 도시의 중심지로서 수행하는 기능적 측면의 강조에서 등장하였다. 그 기능은 농촌주민의 일상생활의 중심지로서 기본수요와 각종 서비스를 제공하는 中心機能, 문화·사회·정치 행정적 활동 영역에 있어서 상위 도시화 배후 농촌지역을 연결하는 結節機能, 그리고 농촌의 사회경제적 발전을 자극하거나 촉진하여 지역개발 효과의 파급성을 지니는 據點機能을 수행한다는 점을 강조한다. 중국의 小城鎮 역시 이와 같은 중심기능, 결절기능, 거점기능의 목표를 위해 성립했다는 것이 그 성립과 정책 시행 과정을 보면 나타난다. 다만 아직은 결절기능 가운데 인구의 이동과 관련한 중간 여과로서의 기능이 강조되어 그 본래의 기능인 小城鎮과 그 배후 지역 전체의 성장을 이끄는 중심기능

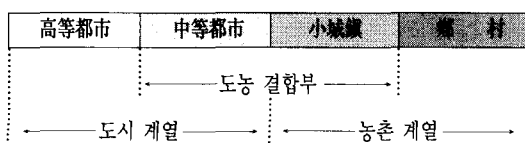


그림 3. 중국 도시와 농촌의 체계 (齊 康, 1994)

과 거점기능에 관한 검토가 부족하다.

## 6. 결 론

小城鎮을 적극적으로 발전시키는 것이 1990년대 이후 중국 국정이 제정한 하나의 도농 발전 전략으로 자리잡게 된 것은 농촌 노동력 과잉을 해결하고 농촌 산업구조 조정을 촉진하며 시장경제를 발전시키고, 계획적으로 농촌인구의 도시 이전에 있어서 小城鎮 발전의 적극적인 작용을 할 수 있다(黃小花, 1996)는 데 가장 큰 의의가 있다. 그러나 그러한 표면적인 필요성과 문제 해결의 내면에는 전 시기에 공간 취락 체계의 순조로운 발전이 억제되어 왔던 상황에서 개혁 이후의 상품 경제의 발전으로 하위 취락 체계의 전반적 발전과 상승 과정이 필요했다는 배경이 있었다.

다만 小城鎮 건설 중 통일적인 계획이 결핍되어 기초시설의 건설이나 산업 배치에 있어 토지 낭비가 심하다거나 교통 시설 개선이 늦어지고, 에너지 공급이 부족하다는 등의 문제가 발생하기도 하였다. 따라서 小城鎮 건설은 농업생산, 경지보호 등의 농업적 문제, 노동력 취업의 문제, 토지 자원의 효율적 이용 문제 등을 포괄적으로 다루어야 한다. 그러기 위해서는 小城鎮의 투자 주체를 다양화하는 투자 체제의 개혁, 현행 호적제도의 개혁, 유통체제의 개혁, 사회보장 체제의 개혁이 계속 필요하다(馬 凱, 1994, pp.16~18). 國務院研究室에서는 이에 대한 구체적 정책을 마련하였는데 그 가운데 호적 정책을 보면 가장 중요한 호적의 획득조건은 주택 문제나 취업을 해결하면 城鎮 호적으로 가능하다고 되어있다. 이는 주민들의 선별적 흡수 혹은 이주(selective migration)를 목적으로 한다는 의미이다. 토지 정책에서는 진입한 주민들은 원래 가지고 있던 농지를 내놓아야 한다는 것을 규정하고 있다. 이것은 전술한 농업 내부에서 규모경영을 이루고자 하는 목적이다. 小城鎮 내부에서는 상품 주택을 자유롭게 구입 가능하다는 것도 토지와 주택에 대한 시장 메커니즘의 광범위한 도입을 보여주는 것이다. 小城鎮 건설 과정에서 가장 중요한 자금 정책은 그 자금을 주로 토지에서 찾고 있다. 공공시설의 경우도 마찬가지로 공공시설의 이용과

관리도 개인이 투자하여 그 이익을 개인이 가지도록 하는 형식이 도입되고 있다(國務院研究室, 1994, pp.59-63).

전반적인 정책의 방향은 자유로운 인구가동과 시장 경제의 도입을 배경으로, 小城鎮이라는 공간적 우위점에 대한 이동 권리와 자격을 화폐화(즉 토지의 유상사용)하고, 여기서 축적한 자금을 이용하여 小城鎮을 건설하는 전략으로 진행되고 있는 것이다. 즉 무차별적으로 존재했던 공간의 가치를 농촌의 중심지라는 취락 계층의 중심지를 이용하거나 새로 만드는 과정인 차별적인 공간화를 통해, 이를 시장화한 것이 小城鎮 과정 속에서 전개되고 있다.

小城鎮 정책의 또 다른 의의는 공간정책을 통해 전 시기에 나타난 산업 부문을 포함한 전반적인 농촌의 문제를 해결하고자 한다는 데 있다. 다양하고 광범위한 중국의 하위 취락체계에 대한 정책 시행의 성공 여부가 전반적인 사회경제적 결과에 주는 효과는 매우 크다는 점을 인식하게 된 것이다. 필자는 小城鎮化가 비록 중국 도시화의 과도적 단계라고 보지만, 이 과정을 통해 중국 취락체계, 더 나아가서 중국 사회전반의 혼란을 최소화하면서 지속적인 시장경제로 이어질 수 있을 것이다.

## 註

- 1) 그후 費孝通은 小城鎮에 관한 일련의 글을 발표하는데 가장 처음 발표한 《小城鎮 大問題》의 의 논문들은 1980년대 초에 성장한 鄉鎮企業에 대한 평가와 서술을 주로 하였다. 이러한 그의 小城鎮에 관한 글들은 《小城鎮 大問題》(1983년)를 비롯하여 《小城鎮 再探索》(1984), 《小城鎮 蘇北初深》, 《小城鎮 新開拓》과 小城鎮을 연구하게 된 배경을 쓴 《小城鎮調查自述》등이 있다(모두 費孝通(1988)에 수록되어 있다).
- 2) 이처럼 小城鎮 연구는 현실적 필요성인 노동력 배치와 관련이 있는 것처럼 보이지만, 그러나 小城鎮 연구의 연원은 중심지 체계에 관한 사고에서 비롯된 것이다. 1930년대에 그가 조사 마을에서 상품 판매의 계층이 있다는 것을 발견하고 그 이 유가 무엇인지를 사고하는 과정에서 小城鎮의 아이디어를 얻었다고 한다. 그래서 상품의 집산지를 鎮이라고 하고 그 주위를 鄉脚(배후지)이라고 개

- 념화하였다(《小城鎮調查自述》, 費孝通(1988, pp.127~130)).
- 3) 民工潮란 농민들이 도시 부문으로의 취업을 위한 대규모의 흐름을 말한다. 이와 비슷한 의미로 '盲流'라는 말로도 지칭된다. 이는 무작정 도시로 들어온 농민들이 떠돌아다닌다는 의미로 쓰이고 있고, 이러한 집단은 대도시의 비공식 부문에 취업하면서 생활하지만 기본적으로 도시적 서비스(의료, 교육 등)를 받지 못하고 있고, 사회적으로도 범죄집단으로 형성되기도 한다. 또 北京 같은 대도시에는 이들에 의한 출신 지역별 집단촌이 형성되어 있기도 하다. 그 가운데 溫州人들로 구성된 '浙江村'이 가장 유명하다.
  - 4) 1992년 10월 28일에 행한 '全國城市投資環境國際討論會'에서의 李鵬 총리의 발언(國務院研究室課題組 編著, 1994, pp.306~7).
  - 5) 1992년 12월 24일의 '6省 農業農村工作座談會'에서의 江澤民 주석의 지시(위의 책, p.304).
  - 6) 1993년 10월 10일 '中央農村工作會議'에서의 江澤民 주석의 지시(위의 책, p.304).
  - 7) 농촌의 세분된 경지를 적당한 규모로 집중하여 집체 농장이나 가정경영 농장의 형식으로 경작하는 방식을 말한다. 이를 통해 농업 투입의 분산성을 극복하고, 농업의 기계화를 실행하며, 토지의 생산성을 증가하여 농업 현대화를 이루려는 것이 주목적이다. 규모경영의 관심은 농업부문에서 개혁 초기의 家庭聯產承包責任制와 동등한 수준으로 중요하게 인식되고 있다. 규모 경영을 비롯한 1980년대 후반 이후의 토지 이용 정책의 변화는 문순철(1996)을 참고.
  - 8) 1993년 11월 11일부터 14일까지 거행됨.
  - 9) 중국의 建制鎮 설치 규정은 크게 1955년, 1963년, 1984년의 3차례 바뀌었다. 1955년에는 ① 縣 정부 소재지, ② 인구 2,000명 이상, 그중 50% 이상이 비농업 인구'가 鎮의 규정이었었고, 1963년에는 대약진 실패 후에 경제를 재조정하기 위해 비농업 규정에 대해 보다 엄격한 기준을 채용하여 ① 3,000명 이상의 인구로, 그중 70%가 비농업 인구, ② 2,500에서 3,000의 인구로 그중 85%가 비농업 인구를 가진 곳을 鎮으로 규정하였다. 그 결과 많은 縣城과 建制鎮이 정식적인 城鎮 지위를 잃게 되었다. 그러나 1978년 개혁으로 농업의 상업화, 농촌 공업화로 小城鎮의 재활성화가 관심을 끌게 되고, 새로운 鎮 건설 활동의 욕구를 수용하면서 기준을 완화하여 1984년에는, ① 縣城 소재지, ② 향 정부 소재지로 인구가 20,000 이하에 2,000명의 비농업 인구가 있을 때, 혹은 인구 20,000명 이상이며 총 인구의 10% 이상이 비농업 인구일 경우,

- ③ 비농업 인구가 2,000명 이하이더라도 소수민족 거주지구, 산간지역, 연안지역, 변경지역, 관광지구 등은 각 省 인민정부의 판단에 따라 예외적으로 鎮의 설치가 가능하도록 하는 기준을 정하였다(Lee, 1989; 李輔根, 1994, p.18).
- 10) 그 구별에 관해서는 嚴英龍·陳升(1993)을 참고할 것. 여기서 鎮이라는 개념이 혼동될 수 있다. 현재 학술적이나 공식적으로 쓰는 鎮 개념은 국가가 인정한 행정구역 단위인 建制鎮을 말한다. 그러나 鄉鎮, 中心鎮, 縣城鎮이라고 구분했을 때의 鎮은 일반적인 농촌 중심지의 총칭으로 그 사전적 의미는 '농촌 가운데 비교적 규모가 큰 장이 서는 마을'을 말하며, 그 규모와 기능이 일반 농촌과는 다르다는 의미로 쓰인 것이다. 村鎮, 集鎮 등에서 마찬가지로이다.
- 11) 周小知, 1993, "試論我國鄉鎮企業布局中的問題與對策", 『經濟改革』, 50期, p.50; 陳乃醒 等, 1994, 『中國鄉鎮工業發展的政策導向研究』, 經濟管理出版社(徐錫興(1996)에서 재인용).

## 參考文獻

- 柳佑益, 1984, "國土開發에서 農村開發의 意義", 地理學 30, 28~40.
- 문순철, 1996, "1980년대 후반 이후 중국 농촌 토지제도의 변화", 大韓지리학회지 31(3), 558~576.
- 徐錫興, 1996, "中國 鄉鎮企業: 그 發展과 成果 및 過程", 中蘇研究 20(1), 123~167.
- 이민자, 1997, 중국의 경제개혁과 農民工, 서강대학교 정치외교학과 박사학위논문.
- 李輔根, 1994, 中國 鄉鎮企業의 現況과 發展方向, KIEP 地域情報센터, 연구보고 94-02.
- 洪慶姬, 1986, 村落地理學, 法文社.
- 홍영림·설동훈·장경섭, 1993, "도시화와 도·농관계", 장경섭 편, 현대중국사회의 이해, 사회문화연구소, 111~154.
- 居福田, 1994, 小城鎮建設和城鎮體系優化, 周爾鑾·張雨林 編, 中國城鄉協調發展研究, 牛津大學出版社, 263~271.
- 國務院研究室, 1994, 引導農村非農產業發展與小城鎮建設相爲結合, 國務院研究室課題組 編著, 小城鎮發展政策與實踐, 中國統計出版社, 49~63.
- 國務院研究室課題組 編著, 1994, 小城鎮發展政策與實踐, 中國統計出版社.
- 馬凱, 1994, 深化改革與小城鎮建設, 國務院研究室課題組 編著, 1994, 小城鎮發展政策與實踐, 中國統計出版社. 10~22.

- 馬 戎, 1990, 小城鎮的發展與中國的現代化, 中國社會科學 第4期。
- 繆合林, 1995, 中西部地區城市化應實施中小城市發展戰略, 中國農村經濟, 第8期, 50~52。
- 方 明, 1985, 小城鎮研究綜述, 中國社會科學 4期, 208~214。
- 費孝通, 1984, 小城鎮 大問題, 江蘇省小城鎮課題組 編, 小城鎮 大問題, 江蘇人民出版社, 1~40。
- 費孝通, 1985, 小城鎮四記, 新華出版社。
- 費孝通, 1988, 費孝通學術精華錄, 中國當代社會科學名家自選學術精華叢書 1(6), 北京師範學院出版社。
- 費孝通, 1994, 周爾鑾·張雨林 編, 中國城鄉協調發展研究の 後記, 牛津大學出版社, 283~301。
- 成義軍·王建增, 1995, 九十年代中后期中國經濟增長的戰略抉擇-小城鎮推動型的經濟增長模式, 當代經濟研究, 第5期, 39~43。
- 嚴英龍·陳 升, 1993, 建設和發展小城鎮, 加快城鄉一體化進程中, 縣經濟社會發展研究課題組編著, 縣級綜合改革與經濟社會的協調發展, 中國社會科學出版社, 242~259。
- 葉克林·陳 廣, 1985, 小城鎮發展的必然性, 經濟研究 5期, 62~67。
- 葉維鈞 外 主編, 1988, 中國城市化道路初探-兼論我國城市基礎設施的建設, 中國展望出版社。
- 吳大聲, 1990, 論小城鎮建設應以建制鎮為重點, 學海 第1期。
- 吳通全, 1985, 對農村城市化的幾點不同看法, 農業經濟問題, 3期, 49~51。
- 伍曉鷹, 1986, 人口城市化: 歷史, 現實和選擇, 經濟研究 11期, 25~30。
- 劉 鍵, 1985, 略論我國鄉村城市化的前景, 農業經濟問題 7期, 42~44。
- 劉福垣, 1992, 農村改革的新方略, 中國財政經濟出版社。
- 劉純彬, 1987, 論我國鄉村城市化道路, 中國農村經濟 9期。
- 李京文 主編, 1995, 走向21世紀的中國經濟, 經濟管理出版社。
- 張小林·金其銘, 1992a, 鄉村城市化理論研究, 崔功豪主編, 68~86。
- 張小林·金其銘, 1992b, 蘇南鄉村城市化及其發展, 崔功豪 主編, 147~162。
- 浙江省計經委農業處課題組, 1995, 浙江農村工業化·城鎮化特徵及展望, 浙江經濟 第7期, 40~44。
- 齊 康, 1994, 發展小城鎮要擺好中等城市這個「龍頭」-兼對中等城市的特點及發展戰略的思考, 雲南財貿學院學報 3期, 11~19。
- 周如昌, 1986, 論我國城鄉關係的幾個問題, 經濟問題探 索 10期, 8~10。
- 周爾鑾·張雨林 編, 1994, 中國城鄉協調發展研究, 牛津大學出版社。
- 中共湖南省岳陽地委政研室, 1984, 發展小城鎮也要多層次, 農業經濟問題 8期, 16~18。
- 中華人民共和國民政部, 1995, 行政區劃簡冊, 中國地圖出版社。
- 蔡 昉, 1990, 中國的二元經濟與勞動力轉移-理論分析與政策建議, 中國人民大學出版社。
- 焦國棟, 1995, 我國小城鎮建設的幾個問題, 決策探索 6期, 31~33。
- 崔功豪 主編, 1992, 中國城鎮發展研究, 中國建築工業出版社。
- 馮蘭瑞·姜渭漁, 1987, 農業餘剩勞動力轉移模式的比較研究, 中國社會科學, 第5期。
- 洪恰三, 1988, 中國農村城鎮化途徑, 葉維鈞 外 主編, 222~253。
- 黃芳雅, 1989, 中國大陸城鎮化的發展和農村勞力轉移, 中華經濟研究院。
- 黃小花, 1996, 我國農村城市化滯后的對策研究, 中國國情國力 第5期, 26~28。
- 小島麗逸, 1995, 中國的都市化と都市化構造, アジア經濟 36(5), 2~29。
- 宇野重昭·朱通華 共編, 1991, 農村地域の近代化と内發的發展論: 日中「小城鎮」共同研究, 國際書院。
- 總合研究開發機構, 1989, 中國における「小城鎮」建設に関する研究-江蘇省を中心として-, 總合開發機構(NIRA)。
- Chan, K. W., 1992, Economic growth strategy and urbanization policies in China, 1942~1982, *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 275~305。
- Chang, Kyung-Sup, 1994, Chinese urbanization and development before and after economic reform: A comparative reappraisal, *World Development*, 22(4), 601~613。
- Cloke, Paul, 1979, *Key Settlement in Rural Area*, Methen Co.
- Lee, Yok-shiu F., 1989, Small towns and China's urbanization level, *China Quarterly*, No. 120, 771~786。
- Middelhoeck, J., 1992, Recent development of small towns in China, in E.B. Vermeer(ed.), *From Peasant To Entrepreneur: Growth and Change in Rural China*, 241~173, Wageningen:Pudoc。