

# 중국 농촌 小城鎮 개발 과정의 특성

- 溫州市 龍港鎮의 사례를 중심으로 -

문 순 철

한국농촌경제연구원

## The Process of Small Town Development in Rural China

Moon, Soon-Cheol

Korea Rural Economic Institute

### ABSTRACT

This paper is to describe the characteristics of the Small Towns development in Rural China. The policies to develop Small Towns have been induced for solving the problem raised during the rural reform. The changes and adaptations of rural reform processes are integrated in Small Towns.

The characteristics in the process of development of Ronggang, a small town, are as follows. First, it was the fund raised by rural inhabitants that was used for construction and development of the small town. Second, by implementing the policies of selective migration, the inhabitants of the small town have been differentiated from those of rural region. Third, the activities of commerce and industry of Ronggang have progressed to joint-stock system. Fourth, Having the spatial characteristics of self-development, the small town has grown and is expected to grow higher hierarchy of settlement system.

#### I. 서론: 小城鎮 연구의 배경과 의의

개혁 이후 중국 농촌에서는 생산책임제 실시와 농촌 공업화 등이 실시되었다. 이 과정은 잉여 노동력의 비농업 부문으로의 이전, 새로운 농촌 토지제도와 이용 방식의 전개, 농민들의 분화 및 사영부문을 포함한 다양한 부문으로의 진입 등을 포함하면서 진행되었다. 하지만 이러한 변화들을 포함하는 농촌에서의 공간적 의의와 역할에 대해서는 그 관심이 상대적으로 소홀하였다. 특히 중국의 하위 취락 체

계의 정비와 관련한 농촌 중심지의 형태, 건설 방법, 성장 과정, 그리고 각 부문과의 관계 등에 대해서는 연구가 부족하다.

중국의 농촌지역 취락 체계는 지나친 도시화를 막을 수 있는 방안을 모색하는데서 그 중요성이 부각되었다. 그 중에 '小城鎮'에 의한 농촌의 정비가 주요한 방안의 하나로 등장하였다. 농촌 지역에서의 공간 정책의 성공 여부는 거대한 인구를 가진 중국의 전체적 발전에서도 중요한 변수가 될 것이다. 부유해진 농민들이 계속 늘어나고, 스스로 기

업을 설립하거나 상공업에 종사하여 자본을 축적하는 사람이 늘어나자, 이들은 농민으로 존재하는 것보다 도시 주민이 되고자 하는 욕구가 늘어났다. 이에 농촌 주민들의 욕구를 해결하고, 국가 정책인 대·중도시로의 진입 억제, 그리고 鄉鎮企業의 분산성을 동시에 해결하려는 것이 바로 小城鎮 전략이다. 이는 농촌의 모순을 해결하고 도시와 연관된 노동력의 이동과 지역 구조의 정비, 산업 입지와 관련한 구조조정이라는 차원에서 도입, 시행된 것이다.

이러한 배경에서 본 논문은 浙江省의 한 小城鎮 성장 과정을 통해 그 성립의 배경과 방법, 그리고 농촌 공간에서 갖는 小城鎮의 의의를 밝혀 보고자 한다. 사례지역에 대한 자료는 필자의 현지조사 기간(1996년 1월 22일~2월 6일) 동안 구득한 지방정부의 각종 자료와 관계자들과의 인터뷰에 근거하였다.

## II. 小城鎮의 정의와 역할

小城鎮은 원래 농촌과 도시의 중간에 있는 취락 체계의 하나를 일컫는 말이다. 小城鎮에 대한 본격적인 연구는 費孝通에 의해 이루어졌다. 그는 小城鎮을 다음과 같이 정의하였다.

“농촌을 조사하다 보니, 小城鎮이 농촌 지역 사회에 비해 일 계층 높은 사회 실체임을 확인했다. 이러한 사회 실체는 ① 농업 생산에 종사하지 않는 노동력 인구 위주로 구성된 지역사회로, ② 지역인구경제환경 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, 1983)

즉 小城鎮 개념은 小城鎮이 갖는 작용과 기능에 의한 기능적 개념이지, 어느 한 행정구역과 관련된 것이 아니다. 小城鎮은 농촌과 도시 중간에 있는 실체로서 비농업적 활동이 주로 이루어지는 농촌 중심지이다. 그러나 이후 정책 결정 과정에서는 정책 실행의 조작을 보다 쉽게 하기 위해, 일부 학자들에 의해 비교적 명확한 경계 설정이 시도되었다.

小城鎮 문제는 원래, 논의의 발생 초기에 정부 정책적인 측면이 강하였다. 즉 중국의 6차 5개년 계획(1981~1985)에 중점적인 연구 항목으로 선정되면서 그 중요성이 부각되었

다. 이러한 과정은 費孝通의 건의에 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.

이러한 초기의 小城鎮에 관한 논의는 1980년대에는 그 구조와 계층 체계에 대한 연구보다 농촌 도시화 문제와 관련하여 다루어졌다. 즉 小城鎮화가 전반적인 중국 城鎮化에서 어떠한 지위를 갖느냐 혹은 그 방법이 타당한가 식으로 논의가 전개된 것이다. 1980년대 초에 城鎮化에 대한 방침은 “대도시의 규모를 통제하고, 중등 도시를 합리적으로 발전시키며, 소도시를 적극적으로 발전시킨다”는 것이었다. 그러나 구체적인 방법에 대해서는 여러 논의가 있었다. 그 중 중요한 것 중의 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 사고방식이 영향을 주었다. 결국 농촌 인구가 대량으로 도시로 들어오는 것을 여러 층의 城鎮 계층을 만들면 막을 수 있다는 논리이다(劉鍵, 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 의견으로, 대도시화는 불가피하다는 점을 강조한다(劉純彬, 1987; 吳通全, 1985; 伍曉鷹, 1986). 그러나 “小城鎮”은 어떠한 경계를 가진 것인가 하는 점도 문제였다. 사실상 이에 대한 통일된 규정이 없었다. 小城鎮에 대한 논의 중 많이 등장한 경계 설정은 “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 3~5천명 정도의 小集鎮을 말하므로 이에 소도시, 위성도시, 광공업구, 縣城, 建制鎮과 集鎮을 포함한다. ③ 小城鎮은 국가가 인가한 建制鎮과 縣城, 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”<sup>1)</sup>라는 다양한 의견이 개진되었다(方明, 1985).

1990년대 초까지의 小城鎮 연구를 총괄하면, 초기의 문

제 제기과 그 현실적 중요성에 비해 학문적 깊이 면으로는 그리 만족할 만한 편은 아니었다. 그러나 1990년대를 지나면서 鄉鎮企業의 새로운 발전을 위해서는 그 입지적인 효율성(규모의 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. 그 가운데 대표적인 연구의 성과물은 國務院研究室課題組 編著(1994)로, 여기서는 공업화, 노동력 이전 등의 문제를 해결하기 위해서 취해야 할 농촌 공간적 정책이 바로 小城鎮에 있다는 것을 강조한다. 이를 통해 현 중국 정부의 小城鎮에 대한 관심과 이후의 정책 방향을 읽을 수 있다.

상층 계층의 취락으로 이동하려는 농촌 주민들의 자연스런 이동 요구와 그 이동을 제대로 흡수·억제하지 못한 향진기업의 한계, 그리고 대도시화의 대한 중앙정부의 거부감 등이 형성되어 자연스럽게 小城鎮化를 선택할 수밖에 없었던 정책 배경이 되었다. 실제로 1980년대 중반에 발생한 인구이동을 보면 鎮과 농촌 지역에서 이주한 주민은 각각 14.0%와 68.0%로 이중의 약 40%가 小城鎮으로 진입하였다. 농촌으로 진입한 경우도 28.1%로 급격한 도시로의 진입은 이루어지지 않았다. 이를 유입지를 기준으로 보면 小城鎮으로 들어온 주민의 70%가 농촌에서 거주한 사람들이다. 이러한 사실은 1982~1987년 사이의 도농간 인구 이동이 도시로의 진입이 어려운 상황에서 그 차선택으로 선택할 수 있는 이동 방향은 바로 小城鎮이었다는 것을 보여준다.

물론 중국에서도 순조로운 도시화를 이루기 위해 小城鎮 뿐 아니라 다른 여러 방안이 그 동안 모색되었지만, 1990년 이후 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. 그러한 강조는 다음과 같은 언급에서도 읽을 수 있다.

“중국인 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 소집진(小城鎮)은 금후 발전의 추세이다 … 이것이야말로 마땅히 중국 농촌 도시화의 특징이다.”<sup>2)</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 건립과 함께 결합하여야 한다.”<sup>3)</sup>

“농업을 안정적으로 발전시키는 동시에, 농촌의 2차 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>4)</sup>

14기 3中全會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 허가하여, 농촌의 3차 산업을 발전시키며, 농촌 잉여 노동력의 이전을 촉진시킨다”는 정책 제안을 통해 小城鎮의 역할을 분명히 제시하였다.

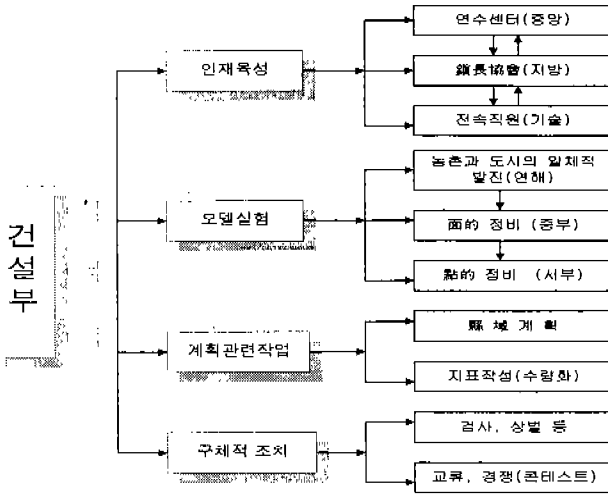
이러한 小城鎮 전략은 중앙정부와 지방정부와의 유기적 관련을 통해 실제 정책에 반영되어 있다. 1994년 건설부 국가계획위원회, 국가체제개혁위원회, 국가과학기술위원회, 농업부, 民政部 등의 공동으로 城鎮건설을 담당하는 데 대한 지침을 마련 『小城鎮 건설 강화에 관한 약간의 의견』(建村 1994년 464號)에 근거하여 구체적인 지침을 마련하게 된다(季增民, 1997). 이러한 小城鎮 건설의 구체적인 추진 체계는 다음 그림과 같다.

1) 城鎮은 城(도시)와 鎮(읍)을 합한 개념으로 넓은 의미의 도시이며, 縣城은 행정단위인 縣 소재지인 곳이고, 建制鎮은 농촌의 集鎮(중심지) 가운데 정 부로부터 행정적으로로 정식적인 鎮으로 인정된 곳을 말한다.

2) 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).

3) 1992년 12월 24일의 ‘6省 農業農村工作座談會’에서의 江澤民 국가 주석의 지시(위의 책, p. 304).

4) 1993년 10월 10일 ‘中央農村工作會議’에서의 江澤民 주석의 지시(위의 책, p.304).



자료: 季增民, 1997

〈그림 1〉 小城鎮 건설의 추진체계

小城鎮 건설에 중요한 것이 鄉·鎮의 관리자이며, 이를 위해 중앙에서는 정책과 과거 경험을 교육하는 연수센터를 운영하고 지방에서는 지역별로 입지특성, 정비방향, 개발방식 등으로 차이나는 부분을 서로 협의하고 공통적인 문제를 해결하기 위한 鎮長協會를 운영한다. 이를 토대로 중국식 지역개발의 특징의 하나인 시범적인 실시를 위해 모델 지역을 선정하고 선정된 지역에 대해 縣 계획을 토대로 小城鎮의 발전계획을 수립하게 된다.

이상에서 논의한 小城鎮을 구체적인 사례 지역, 즉 龍港鎮의 성장 과정을 통해 그 특성을 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 龍港鎮의 기본 현황

龍港鎮은 浙江省 최남단의 溫州市 蒼南縣의 한 鎮으로 면적 58km<sup>2</sup>, 49개 村에 총 인구는 133,680명(34,182가구)인 곳이다. 조그만 작은 어촌에서 1983년에 鎮으로 건설되어, 1984년 정식으로 농민들을 끌어 모으기 시작하였다. “어떤 사람이라도, 어떠한 경영방식이라도 좋다”는 정책과, “인민의 城鎮을 인민이 건설한다(人民城市人民建)”는 방식을 사

용하여, 현재 전국의 모든 鄉鎮에서 경제력이 17위에 달할 정도로 단시간 내에 성장하여 신중국 성립 이래 농민의 자금으로 건설한 첫 사례 지역으로 평가받는 곳이다. 그래서 언론과 학계에서는 이곳을 “中國農民第一城”이라고 부른다.<sup>5)</sup>

龍港鎮의 변화 과정을 서술하기 위해 시기적 특징을 개념화하여, 성립 당시부터 현재에 이르는 시기를 크게 세 과정으로 나눌 수 있다. 그것은 인구 집중 단계, 상공업화 전개 단계, 그리고 공간적 계층 상승 단계라고 명명하고, 이것은 시기적으로는 각각, 성립 때부터 1987년 말까지, 1988년부터 1992년 행정구역 확대 전까지, 그리고 마지막으로 1992년의 행정구역 확대 이후 현재까지이다.

#### 1. 행정구역·인구와 환경

1984년 5개의 촌으로 먼저 성립되었다가 같은 해, 鎮이 鄉을 관할하는 체제를 도입하여 주위 네 개의 鄉과 1985년 또 하나의 鄉을 龍港鎮 소속으로 관할하였다. 그러던 것이 1992년 행정구역을 확대하여 이전의 면적 72km<sup>2</sup>, 인구 48,441명(1991년)에서 58km<sup>2</sup>, 124만 명으로 모두 크게 늘어나, 내용적으로는 小城鎮을 벗어나 市급의 면모를 갖추게 되었다.

龍港은 蒼南縣 전체에서 볼 때 평야에 해당하는 곳으로, 鯊江 어귀의 충적 평원에 위치해 있다. 따라서 城鎮 확대와 건설에 지형적인 제약 요인은 거의 없었다. 전통적으로 이들 지대는 溫州 지역에서도 유명한 상품경제 발달 지역이며, 이 지역을 중심으로 溫州의 10대 전문시장 중 4개가 밀집되어 있다.

#### 2. 경제활동

龍港鎮은 단기간에 걸쳐 1차 산업의 현격한 감소와, 2차 산업의 급속한 증가를 이루었다. 특히 2차 산업은 노동력 비중이 43.5%인데 비해 사회 총생산액의 비중이 1993년의 경우 70.3%를 차지한다. 이는 龍港鎮의 증기(1988년~1992년)에 이룬 급격한 성장을 통해 산업구조의 변화로 노

5) 『人民日報』 1985년 1월 2일자 “龍港鎮이 군중을 발동하여 자금을 모아 城鎮건설” 보도: “龍港鎮은 일년 여 만에 흥성하게 되었다. 이러한 건설 속도는 정말로 빠른 것이다. 왜 이렇게 빠른 속도였는가. 관건은 龍港의 영도인들이 주로 군중들의 자금 모집에 의한 小城鎮 건설이라는 정확한 방침을 견지했기 때문이다.”라고 소개된 후 新華社는 龍港을 浙江의 새로운 “農民城”이란 칭호를 부여하게 되어 龍港鎮이 전국적으로 유명해지게 되었다. 실제 1984년부터 1990년까지 城鎮 건설 자금이 901,594,300원이 투입되었는데, 그 가운데 국가의 보조는 44,387,000원으로 전체의 5%에 불과하였다.

동의 자본 대체, 공장의 설비화 등이 발생했다는 증거이기도 하다.

〈표 1〉 龍港鎮 산업별 구성의 변화(%)

| 연도   | 사회 총 생산액 |      |      | 노동력  |      |      |
|------|----------|------|------|------|------|------|
|      | 1차       | 2차   | 3차   | 1차   | 2차   | 3차   |
| 1984 | 67.5     | 25.5 | 7.0  | 89.0 | 2.3  | 8.7  |
| 1987 | 10.5     | 43.3 | 46.2 | 22.7 | 28.8 | 49.1 |
| 1990 | 2.4      | 42.1 | 55.5 | 16.6 | 30.8 | 52.6 |
| 1993 | 3.7      | 70.3 | 26.0 | 25.8 | 43.5 | 30.7 |

자료: 中共浙江省委黨史研究室 當代浙江研究所 編著(1994)

구체적으로 종사업종의 변화를 표 2에서 살펴보면 농업·목축·어업의 인구가 급격히 줄어들고 대신 공업 인구가 늘어났다. 농업 노동력이 1985년의 44.8%에서 1990년에는 9.4%로 급격히 감소하고 공업 노동력은 24.6%에서 41.6%로 변화하였다. 동시에 상업·음식·서비스업의 증가가 매우 빠른 편이다. 이는 1980년대 말에 龍港鎮의 급속한 상공업화의 영향으로 산업구조가 빠르게 변화하였음을 나타낸다.

龍港鎮의 농촌 통계를 이용하여 경제적 상황을 알아보자. 표 3은 龍港鎮의 주요 지표의 시기별 변화를 본 것이다. 龍港鎮의 공업과 농업간의 생산액 비율은 1994년 현재 94.6%, 5.4%이다. 1984년의 44.1%, 55.9%에서 10년간 현격하

〈표 2〉 전국·蒼南縣·龍港鎮의 업종별 인구(%)

| 업종             | 1985년  |        |      | 1990년  |        |       | 1994년  |         |        |
|----------------|--------|--------|------|--------|--------|-------|--------|---------|--------|
|                | 전국     | 蒼南縣    | 龍港鎮  | 전국     | 蒼南縣    | 龍港鎮   | 전국     | 蒼南縣     | 龍港鎮    |
| 노동력 합계 (명)     | 37065만 | 424253 | 6094 | 42010만 | 451365 | 20181 | 44654만 | 509,511 | 68,338 |
| 1. 농·임·목·어업    | 81.9   | 57.6   | 44.8 | 79.4   | 49.9   | 9.4   | 73.2   | 45.9    | 14.8   |
| 2. 공업          | 7.4    | 24.4   | 24.6 | 7.7    | 18.0   | 41.2  | 8.6    | 22.8    | 35.4   |
| 3. 건축업         | 3.0    | 2.1    | 2.1  | 3.6    | 3.2    | 2.6   | 4.6    | 3.2     | 5.2    |
| 4. 교통운수·郵電通訊業  | 1.2    | 1.7    | 8.4  | 1.5    | 2.5    | 8.4   | 2.0    | 3.8     | 9.0    |
| 5. 상업·음식업·서비스업 | 1.2    | 2.9    | 4.9  | 1.7    | 7.9    | 14.5  | 2.4    | 7.8     | 9.8    |
| 6. 기타          | 5.3    | 11.3   | 15.2 | 6.1    | 18.5   | 26.5  | 9.2    | 16.5    | 25.8   |

자료: 『中國統計年鑑』, 中國統計出版社; 『蒼南縣統計年鑑』, 蒼南縣統計局, 각년도.

〈표 3〉 龍港鎮 농촌 경제 지표의 변화

| 연도   | 村 (개) | 戶數 (호) | 인구 (명) | 공농업 생산 (萬元, %) |       |       | 일인당 수입 (元) | 일인당 식량 (斤) | 耕地(畝) |        |
|------|-------|--------|--------|----------------|-------|-------|------------|------------|-------|--------|
|      |       |        |        | 합              | 공업    | 농업    |            |            | 면적    | 일인당 면적 |
| 1984 | 5     | 1430   | 7812   | 529.78         | 44.1% | 55.9% | 401        | 426        | 2185  | 0.29   |
| 1986 | 9     | 3072   | 23433  | 4754.40        | 71.3  | 28.7  | 622        | 356        | 2532  | 0.11   |
| 1988 | 9     | 8617   | 41659  | 14738.7        | 88.4  | 11.6  | 1190       | 353        | 2175  | 0.05   |
| 1990 | 9     | 9664   | 44534  | 24512.78       | 94.7  | 5.3   | 1206       | 310        | 1951  | 0.04   |
| 1992 | 49    | 28829  | 119499 | 55875.44       | 93.7  | 6.3   | 1273       | 149        | 30955 | 0.26   |
| 1994 | 49    | 31630  | 127406 | 174000         | 94.6  | 5.4   | 3288       | 123        | 27982 | 0.22   |

\* 1992년 공업 생산액은 鄉級 이상만 포함(전체의 약 90%만 해당).

자료: 『蒼南縣統計年鑑』 및 인터뷰 및 문건들을 토대로 작성.

게 변화하였다. 1984년 당시 전국의 공농업 총생산액에서 공업의 비중이 70.3%인 것을 감안하면, 龍港鎮은 전국 평균에 비해 공업화가 덜된, 낙후된 농촌이었다가 불과 10년 사이 급격한 공업의 성장을 이루었다. 또한 일인당 수입을 보면 1994년 현재 龍港鎮은 3,288원으로 전국이나 浙江省에 비해 각각 2.7배, 1.5배 정도로 높게 나타난다. 반면 경지는 노동력 일인당 전국 평균이 1.56畝(1畝는 약 200평)인 반면, 龍港鎮은 0.22畝에 불과하다. 그것도 1991년 이전에는 0.04畝이었던 것이 1992년의 행정구역 확대로 경지가 늘어난 것이다.

龍港鎮의 이러한 변화를 시기적으로 보면, 1987년 말까지의 초기에는 인구도 3만 정도로 유지하면서 공업 생산액도 80% 이하로 크게 증가하지 않고, 수입 역시 증가율이 그리 높지 않은 형태를 띠고 있었다. 그러나 중기 이후에는 인구 증가율도 빨라지고 공업 생산액, 수입 면에서 전 시기에 비해 급격한 성장을 이루게 된다. 즉 전반적으로 龍港鎮 사회의 인구 대량 유입과 경제의 활성화가 바로 이 시기에 이루어졌다고 평가할 수 있다.

### 3. 龍港鎮 성립의 특성

첫째, 토지의 유상 사용이다. 중국의 토지는 국가와 집체가 소유한 것으로 이를 매매할 수 없는 것이다. 하지만 새로운 城鎮의 건설 과정에서 자금원이 될 수 있는 것은 토지뿐이라는 것이 지방 당정 간부들의 생각이었다. 龍港鎮 토지의 유상사용은 전국적으로도 매우 빠른 시기에 추진하였다.<sup>6)</sup>

사용비는 토지의 등급 차이에 따라 달리 결정되었는데, 토지 소유권과 사용권을 분리하여 상이한 필지에 상이한 등급의 토지비와 공공시설비를 징수하여 城鎮 건설의 자금을 조성하였다. 이 같이 조성된 자금을 이용하여 城鎮에 필요한 도로, 수도, 전기와 같은 기초시설을 건설하였다.

둘째, 농민의 “離土離鄉” 정책이다. 1980년대 후반까지, 혹은 1990년대까지도 중국 중앙정부가 취한 농촌 노동력의 이전 형태는 “離土不離鄉”이라는 정책이었다. 즉 농촌 공업

화를 통해, 공간적 이동 없이 산업간의 노동력 이전을 통해, 농업부문의 잉여 노동력을 온전히 해소하려는 정책이 그것이다. 그런데 1984년 당시 이미 이러한 정책과는 배치되는 “離土離鄉” 정책의 시행으로, 어느 곳, 어떤 사람이든(“地不分東西, 人不分南北”) 농민이 小城鎮 진입해서 공상 활동을 하도록 하였다.

이러한 두 가지의 중요한 정책의 실시가 필요했던 것은 주변 지역 상품 경제의 발달을 이끌고 갈 지역 중심체가 필요하다는 인식에서 비롯된 것이다. 지역 중심지가 근거할 수 있는 지역적 배경으로는 龍港鎮 주위 농촌의 상품경제 발달을 들 수 있다. 이 지역의 상품 경제의 발달은 ‘1鄉 1品’이라는 말로도 설명된다. 이는 생산의 지역적 분업 구조와 속성을 의미하고, 규모는 크지 않지만 전반적인 지역의 경제 구조가 일반 농촌과는 다르다. 각 지역마다의 상품경제의 발달로 ‘먼저 부자가 된’ 농민들이 다량 존재하게 되었다는 것이 龍港鎮으로의 진입을 원하는 충분한 수요를 가진 요소로 작용했다.

## IV. 小城鎮 성장 과정

### 1. 인구 유입과 노동력 이전

龍港鎮은 勞動部, 農業部에 의해 1991년 ‘농촌 노동력 개발취업 試驗點’으로 선정되었다. 이는 龍港鎮에서의 노동력 이전의 형태가 중국의 이후 노동력 이전 형태 가운데 주요한 정책적 방향이라는 점을 시사해 준다. 龍港의 노동력 이전 문제는 처음부터 중점적인 강조점이었다. 그것은 龍港이 기존 城鎮이 아닌 신설된 곳이기 때문에 더욱 그러하다.

龍港 성립 당시의 노동력 이전은 다음과 같은 방식으로 진행되었다. ① 원 토지 수용 후의 농민에게 일인당 한 번에 5,000원의 노동력 安置費를 지급한다. 현지 농민 대다수가 거리와 접한 주택이기에 그들은 3차 산업을 하기를 원한다. 동시에 村營 경제를 발전시켜 취업 기회를 늘린다. ② 鎮으로 들어온 농민에게 가정공장을 세우거나, 상점을 열

6) 전체 小城鎮에서, 龍港이 갖는 토지의 유상사용 정책 실시의 선구성에 관해서는 자료로 확인할 수가 없다. 다만 현지 정부 간부들의 말에 의하면 ‘아마도’ 龍港鎮의 토지 유상사용이 가장 빠르지 않았느냐고 설명한다. 1984년 중앙정부의 정책으로 농촌 토지를 양도할 수 있게 되었다. 하지만 실제적인 실행은 몇 년 걸렸다는 것으로 보아 龍港鎮 토지의 유상사용이 전국에서 가장 빨랐느냐, 아니냐를 떠나 중앙정부의 정책 결정과 비슷했거나 혹은 더욱 빠른 시기에 결정되었다는 것은 확실하다.

수 있도록 하여 가정 노동력이 취업하도록 한다. ③ 일정한 규모의 공장을 小集鎮에서 龍港으로 옮겨 잉여 노동력 취업을 더욱 흡수할 수 있도록 한다. ④ 가정공업 혹은 가정상점이 풍부한 자원을 적립하도록 하여, 그 기초 위에서 주식합작기업을 설립하여 일정한 노동력의 취업을 가능케 한다. ⑤ 일정 기술수준 혹은 이미 기술이나 자본을 가진 농민을 적극 흡수한다(王成云, 1994).

이러한 과정을 통해 龍港鎮은 농촌 인구의 이전과 인구 城鎮化가 동시에 진행되었다. 이것을 단순화하면 기존의 농민 토지를 수용하여 다른 23 산업으로 강제로 유도하고, 새로 鎮으로 들어오는 사람에 대해서는 재력이나 능력에 따라 선별적인 입장을 취하면서 城鎮의 공업 발달과 연계시키려고 한 것이다. 즉 小城鎮 공간을 이용하여 이를 이용하는 사람들을 교체하면서 정부의 의지를 관철한 것이다.

초기에 주민들의 유입을 위해 龍港鎮 당정은 “어디건, 어느 사람들이건 모두 龍港으로 오는 것을 모두 환영”한다는 입장의 각종 우대 정책을 제시하였다. 동시에 언론을 통해 개방의 우대정책과 조치를 알렸다. 그 내용을 보면

“獨資 혹은 합資로 鎮에 들어와 개발사업이나 공장을 세우는 사람들, 문화·교육·위생·운수·여행·서비스 사업에 종사하는 사람들은 호적, 식량·관계를 불문하고 용지·업무·에너지·건물 등 방면의 편의를 제공하고 경제적으로도 우대한다. 獨資 기업은 이입 주민 自主管理를 통해, 필요한 세금을 징수하는 것 이외에 이윤 전부를 이입 주민에게 돌린다. 합資 기업 역시 이입 주민 관리를 통해 세금 납부 후에 이윤을 비례로 나누고, 이입 주민을 적절하게 고려한다. 일정한 직함을 가진 의사가 龍港鎮에서 일하기를 원하는 사람은 모두 건물 용지를 우선 안배한다. 퇴직하거나 이직할 의사가 龍港鎮에 와서 진료소나 병원을 열고자 하는 자에게도 편의를 봐준다. 일정한 강의 경력을 가진 중·소학 교사가 龍港鎮으로 들어와 가르치고자 할 때는 그 배우자도 龍港鎮에 들어와 일할 수 있도록 도와준다.”(浙南日報, 1984년 7월 14일자)

라고 하여 초기 龍港鎮으로의 유입 정책을 제시하였다. 여기서 주로 강조하고 있는 것은 경제적 분야의 유능인교의사, 교사와 같은 사회 서비스에 필수적인 인력에 대해 강한 유인책을 제시하고 있다는 점이다. 이는 초기 주민의 성격을 기존의 농촌에 비해 높은 수준으로 유지하여 이후의 경쟁력에 대비하고자 하는 목적을 분명히 제시한 것이다.

따라서 표면적으로 내걸었던 ‘어디서, 누구나 진입하는 것을 환영한다’는 정책 구호는 실제 적용 과정에서는 적용이 되지 않았다. 실은 ‘특정한 곳에서, 특정한 자격이나 금전을 가진 사람들’을 구하는 과정이었다.

龍港으로의 유입 과정의 특징은 우선, 그 유입의 원활함을 위해 일반적인 복잡한 유입 절차를 보다 간단하게 단순화했다는 데 있다. 中共中央(1984)1호 문건에 의하여 식량을 스스로 해결하면 城鎮에 들어가는 것이 허가되었지만 전통적인 진입에 대한 관념과 세부 관련 규정제도의 한계로 심사와 허가 수속이 번거로워 광범위한 진입이 잘 이루어지지 않았다. 그러나 龍港鎮에서는 현장에서 업무를 처리하여 복잡한 과정을 쉽게 하였다.

결국 초기에 龍港鎮으로 들어올 수 있었던 사람은 일정한 부를 갖추어서 스스로 상공업을 영위할 수 있는 사람들, 혹은 의사·교사와 같은 龍港鎮으로서 꼭 필요한 유능 인력들에 국한되었다. 이는 전술한 선별적인 진입을 목표로 한 정책으로 인한 것이다. 설립 초기에는 대개 2~5万元的 자금이 있어야 들어왔는데(胡宏偉張和平, 1994),<sup>7)</sup> 이는 개인 주택건설과 가정 공장이나 상점을 여는 데 필요했기 때문이다. 비싼 비용은 龍港鎮이 취했던 토지의 유상사용으로 설명되어진다. 중기와 후기로 오면서 상공업 종사자와 직공들의 수요에 따라 일반적인 임금 노동자들도 유입되었지만 초기에 급속한 성장과 城鎮 건설의 자금을 모집할 수 있게 된 배경에는 선별적인 유입정책이 적중했다고 평가할 수 있다. 이러한 사실은 초기 유입 주민의 교육 수준으로도 알 수 있다. 1990년 조사에 의하면, 전반적으로 높게 나타났다. 문맹·반문맹 비율이 전국은 30.7%인데 비해 龍港鎮은 14.9%이고, 初中 이상 비율은 전국이 26.3%인데 비해 龍港鎮은 47.7%로 높게 나타난다.

특히 龍港鎮 주변 지역들은 다른 지역에 비해 역사적으로 교육수준이 낮았다는 사실을 염두에 둔다면,<sup>8)</sup> 龍港 주민들의 이러한 높은 교육 수준은 상품 경제에 대한 개념 수용이 비교적 빠르고 새로운 환경에 보다 잘 적응할 가능성이 높은 주민들로 구성되었다는 것을 의미한다.

龍港으로 들어온 사람들의 이입 목적은 결국 자신의 나은 생활을 찾으려 온 것이다. 이후의 이들의 생활에 관해서

7) 1984년 당시 전국 농촌 일인당 연간 평균수입은 355원인 것을 감안하면, 2~5万元은 상당히 많은 금액이다.

8) 劉小京(1993)에 의하면, 龍港鎮 주변지역(龍港鎮, 宜山鎮, 錢庫鎮, 金鄉鎮 일대)은 원래 교육 수준이 여러 원인으로, 역사적으로 매우 낮은 곳이었다고 한다. 교육 수준은 전국보다 현저히 낮고, 尙武 정신이 강한 토착적 성격을 가진 곳이었다고 한다.

는 그들이 종사하게 된 업종을 통해서 알 수도 있다. 대체로 1990년까지 이입한 주민들은 약 30%가 가정 공업과 교통 운수업에, 20%가 개체상업과 서비스업에, 30%가 鄉鎮企業의 공인과 구매·판매원(供銷員)으로 취업하였다(李浩然, 1991, p169). 즉 전체의 30% 정도만 다른 기업의 임금 노동자가 되고, 나머지는 규모의 대소와 관계없이 개인 영업활동이나 개인 생산활동에 종사하게 되었다. 이는 小城鎮 자체가 단순한 임노동자화를 위한 취업처라기보다는 어떠한 방식이라도 개체적인 활동 영역을 넓히려는 무대로서 인식되었고, 실제로도 그러한 과정으로 주민들이 진입했다는 것을 의미한다.

결국 이들이 진입한 이유를 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 첫째는 龍港이 갖는 흡인 효과이다. 龍港은 새롭게 건설되어 앞으로 성장할 가능성이 높다는 점과 새로운 환경에서 자신의 상공업을 전개할 경우, 선점 효과가 있다는 등의 이점으로 이입하게 된 것이다. 두 번째로는 龍港 이입 주민들의 원 거주지에서의 배출 요인을 들 수 있다. 이에 농촌의 잉여 노동력 발생으로 인한 강제적인 배출이라는 측면과 농촌 내에서도 이미 일정한 부를 가진 사람들의 계층 분화로 인한 자발적인 것, 두 가지 경우로 상정할 수 있다.

이러한 이입 주민의 성격을 龍港鎮 성장 시기별로 보면 초기에는 비교적 높은 교육 수준의 재력을 갖춘 자발적인 이주가 많았다고 한다면 점차 후기로 갈수록 상공업화에 따른 노동력의 필요로 그 이입 주민들의 선별성이 많이 희석되었고, 그것은 정부 쪽으로서는 이미 굳어진 지역사회 체제 내에 일반 농민들이 진입해도 별다른 영향력이 없다는 점을 인식한 것이다. 즉 초기에 진입한 사람들의 큰 유형은 대체로 먼저 부자가 된 농민, 기술이나 경험을 가진 유능인, 각종 기관이나 국영기업 직공이나 기관 간부들 등이었다면, 이후 城鎮 규모의 확대와 상공업의 발전으로 소규모 생업 종사자와 다른 직업을 찾던 농민들이 점차 진입하게 되고, 그들이 龍港의 서비스업과 기업의 노동력을 제공하는 역할을 하게 된 것이다. 후기에 피고용을 주로 하는 이입 주민들은 건축 관련 업종과 운수업종이 전체의 50%를 차지하고 나머지 50%는 각종 서비스업(방직, 이발, 음식, 좌판 행사) 등에 종사한다. 지금까지 논의한 이입 주민을

시기별로 특성을 분류하여 도식화한 것이 표 4이다.

〈표 4〉 龍港鎮 이입 주민의 성격 변화

| 분 류   | 초 기   | 중 기    | 후 기     |
|-------|-------|--------|---------|
| 계 총   | 중상 계층 | ←————→ | 직공, 농민  |
| 이입 목적 | 개체 활동 | ←————→ | 피고용     |
| 교육 수준 | 중 상   | ←————→ | 저, 일반적  |
| 이동 거리 | 근거리   | ←————→ | 비교적 원거리 |
| 정 책   | 선별적   | ←————→ | 무차별적    |

## 2. 토지 사용

城鎮化의 과정에는 자금 조달이 가장 큰 문제이다. 국가에 의한 자금의 배정이 이루어지지 않을 때, 그것을 해결하는 것이 바로 토지의 유상 사용이었다. 龍港鎮의 토지 유상 사용은 당시 龍港鎮 書記에 의해서 이루어졌다고 한다(當代浙江研究所, 1994). 정책의 시행이 한 개인에 의해 전적으로 이루어졌기보다는 그것을 가능하게 했던 당시의 사회적, 정치적 환경으로 인한 것이었다. 그렇다 하더라도 城鎮 건설에 있어서 토지의 유상 사용은 시기적으로나, 정책의 과감성에서 획기적인 것만은 틀림없다.

그러나 계속 토지는 국가 소유 혹은 집체 소유라는 점을 명확히 하였다. 소유라는 문제를 비껴 가며 유상 사용을 이루는 방법은 토지를 사용하는 주민이 공공 시설비와 노동력 안치비를 내는 형식으로 진행하였다. 개인 주택 건설이 허가된 토지는 필지의 등급 차에 따라 6등급으로 나눠 공공시설비를 받았다. 최고 등급은 매 칸(12×3.5m) 최고 5,000元에서 최저 1,700元으로 정하였다. 한편 원래 거주하고 있던 주민들에게는 토지를 수용하면서 1畝에 대하여 일차에 한해 ‘勞動力 安置費’를 5,000元을 교부하였다.<sup>9)</sup>

성립 당시와 초기에 위의 방식에 의한 토지의 유상 사용은 토지에 대한 가격을 직접적으로 수취한 것은 아니었다. 즉 ‘노동력 안치비’와 ‘공공 시설비’ 등의 도구를 사용한 방법이었다. 따라서 이것은 합법적인 토지의 유상 사용

9) 토지 1畝를 수용하는데 5,000元이 들었다면, 12×3.5인 42㎡의 토지 사용비가 5,000元에서 1,700元이므로, 이것을 1畝로 계산하면 79,369元~26,985元이다. 鎮 정부로서는, 토지의 유상 사용을 통해 최소한 16배~5.4배의 토지 가격의 차액을 만들어 낸 것이다. 결국 小城鎮化라는 것이 토지의 가격 현실화로 나타난 차액을 이용한 것이라 규정할 수 있다.



은 아니었다. 그런데 龍港鎮의 성립과 이후 과정에서 토지에 대한 여러 제재와 수속 과정의 복잡함이 완화되자 자연히 토지에 대한 수요가 늘어나 지가가 팽창되는 계기가 되었다. 그래서 鎮 정부가 정한 공공 시설비는 계속 올라가고, '자유 매매'가 이루어지는 곳들이 점차 늘어나게 되어 부동산 시장이 초보적으로 형성되었다.

이에 대한 간부들의 대응은 집체적인 방법으로 이를 통제하기 시작하였다. 그러나 그 통제는 직접적인 것이 아닌 간접적인 방법에 의한 것이었다. 즉 1986년, '부동산 개발공사'를 龍港鎮에 설립하여 부동산 산업을 집체적인 개발을 하기 시작하였다. 토지에서 막대한 수익이 생긴다는 것을 알게 되자, 이를 집체화된 상시 관리 통제로 전환하여 龍港鎮에 상품주택을 건설하고 판매하게 되었다.

전반적인 토지와 부동산 시장의 성장은 토지를 이제 특수한 상품이 아닌 보편적인 상품시장에 편입되도록 하였다. 그 결과 1992년 縣 정부의 공식 문건으로 토지의 상품성을 인정하게 되었다. 그 결과 3월 25일 鎮 정부가 方岩下斷頭河의 토지의 경매 행사를 개최하게 되었다. 이러한 상황은 이미 잠재성을 갖고 있던 토지 시장이 정부의 공식 문건을 통해 허가되었다는데 의의가 있다.

龍港鎮의 토지 유상사용은 小城鎮 건설의 하나의 전형으로 이어졌다. 최근 들어 이러한 방식에 의한 小城鎮 건설이 흔해졌다. 토지의 유상 사용은 농촌지역의 도시화, 잉여노동력의 해소, 잉여 자금의 2차 산업으로의 진입이라는 중국 정책 담당자들의 목표를 쉽게 만족시켜 주는 도구가 되었다. 이를 통해 농촌의 부유한 노동력이 계층적으로 분화될 뿐 아니라 지역적으로 격리(segregation)되는 작용도 한꺼번에 이루어졌다. 그러나 각종 건설 과정에서 소요되는 비용을 토지에 대한 사용비로 충당하다보니 전체적 계획에 의한 小城鎮 내부 토지이용보다는 임의성을 가진 비효율적인 이용, 환경오염, 그리고 간부들의 각종 이권 개입 등의 문제도 발생하였다.

### 3. 공업화

龍港鎮의 공업화의 전개는 초기의 가정공업 위주에서 점차 성장하여 1988년 들어 본격적으로 전국적으로 알려진 제품을 생산하게 되고, 1989년 이후 '治理整頓' 시기에도 다른 지역과는 달리 비교적 빠른 성장을 보여주었다.

龍港鎮은 초기에 주위 농촌의 가정공업을 흡수하여, 규

모가 작지만 대량의 공업을 형성하게 되었다. 따라서 공업 부문에서 차지하는 사영 부문이 두드러지게 나타나고 있었다. 1985년의 경우에는 가정 공업과 聯戶 공업이 공업 생산액의 63.3%를 차지할 정도로 많은 비중을 차지하였다. 이러한 상황은 중기로 넘어가면서 변화하였다. 성립 후 몇 년간을 지나면서 小城鎮의 기초시설이 형성되고, 어느 정도의 안정기가 시작되자, 보다 많은 자본을 갖춘 중점호, 전업호들이 진입하게 되고, 이들의 활동으로 龍港鎮은 공업 구조가 질적 변화를 겪게 된다. 보다 규모가 큰 집체 경제의 성장으로 시장 규모도 확대되어, 이때부터 전국적으로도 유명한 곳으로 알려지게 되었다. 그 결과 1988년 龍港鎮 공업은 도약적으로 성장하게 된다. 이후 1991년의 중기 동안 빠른 성장을 하게 되었는데, 특히 이 시기는 전국적으로 경기 위축기에 해당되는 시점인 것을 감안하면, 龍港鎮의 성장력이 상대적으로 컸다는 점을 보여준다.

龍港鎮 현 공업 구조의 특징은 첫째, 鄉 이상의 기업(집체기업)이 전체 수는 5%에 불과하지만 생산액에서는 60%를 차지하고 있다(龍港人民政府統計站, 1995; 龍港鎮工辦, 1996). 이는 村 이하의 기업이 규모가 작고, 영세한 가정 공업의 형태로 존재하기 때문이다. 鄉 이상의 집체공업의 비중은 각각 36.7%(1985년), 70.7%(1987년), 72.6%(1988년), 74.2%(1989년), 73.0%(1990년), 53.5%(1994년), 59.9%(1995년)으로 바뀌었다. 이 수치를 근거로 하면, 초기에는 주위 농촌에서 들어온 이입자들에 의한 개체와 사영부문이 많은 비중을 차지하다가, 1987년을 이후 龍港鎮의 발전이 어느 정도 궤도에 오르자 집체의 비중이 70%를 상회하는 것으로 나타났다. 총괄적으로 보면 龍港의 공업 발전은 초기에는 개체와 사영부문이 선도하였으나 점차 집체의 영향력이 관리와 통제 부문의 보다 고차적인 기능에서 그 역할이 커졌다.

둘째, 龍港鎮의 공업 업종 가운데 비닐 제품업, 인쇄업, 방직업을 합치면 58.1%를 차지해 이 세 업종이 龍港鎮의 주력 업종이라고 할 수 있다. 이러한 업종들은 생산액의 규모가 큰 龍港鎮 주력 기업의 제품구조에서도 많은 비중을 차지하고 있어 이들 제품들이 龍港의 대표적 업종과 비중을 차지하고 있다.

이 세 가지 업종의 특징은 원료 조달에서 문제가 없는 업종, 혹은 도시의 폐기 원료를 쓰거나 인쇄업종처럼 어느 정도의 기술만 가지고 있으면 소자본으로 영업을 할 수 있는 업종을 주력으로 삼은 것이다. 이 역시 별다른 자원이

부족했던 지역적 배경에서 인식되어야 할 것이다.

셋째, 많은 수를 차지하는 소규모 공업기업은 기업당 종업원이 22명 정도로 영세하다. 이들은 소규모 작업장에서 가족 노동력을 이용한 작업을 주로 한다. 대부분이 무허가 공장으로 정식적인 기업 체제를 갖춘 곳도 아니다. 조사 과정에서 龍港鎮 시가지 곳곳의 가옥 1층에서 소규모 상점을 이용한 방직업과 상표 인쇄업이 가장 흔한 경관으로 확인 할 수 있었다. 이들은 하청 관계로 이어지는 생산조직이라기보다, 바로 상업을 겸하면서 이루어지는 개별 활동을 하는 것으로 나타났다.

넷째, 龍港鎮 기업 구조 가운데 특징적인 것은 주식합작제가 두드러진다는 점이다. 1994년 龍港의 주식합작제 기업은 1343호로 전체 기업총수의 85%를 차지한다. 龍港鎮에서의 농민 주식합작제 기업은 1990년 현재 龍港의 공업기업 620개 중 주식합작기업이 450개이며, 전체 집체공업의 생산액, 세수의 80% 이상을 차지하고 있다. 龍港에서의 주식합작기업은 1987년부터 성행하여 의류공장, 모헤어 재생 모포, 비닐 편직대 생산 등에 많이 보급되었다. 이전에 龍港에서도 많이 존재했고, 또한 溫州 지역의 기업 운용 방식의 특징이었던 掛戶기업<sup>10)</sup>에서 전반적으로 바뀌게 된 주식합작제란, 주식제와 합작경제의 중간 단계로 재산권이 명확하고 이익이 직접적이며, 위험을 공동부담하고 운영방식이 빠르다는 점을 특징으로 한다. 이것은 완전한 주식제와 이전의 기업구조와의 중간 단계를 취하여, 급격한 주식제로의 기업 구조 변화에서 발생할 혼란을 최소화하고 행정, 집체력을 강화하면서 사영 부문의 자율성을 높이려는 목적에서 등장한 것이다.

## V. 결론: 龍港鎮 성장의 평가

龍港鎮의 성과에 대해 “농민들의 위대한 창조”, “중국의

기적”이라는 우호적인 평가와 더불어 “문란한 개발”, “농지를 훼손하여 주택건설”, “(사회주의를 벗어난) 위험한 행동”이라는 비판이 양립하였다. 이렇게 양쪽의 시각이 대립한 가장 큰 판단항목은 바로 토지 사용과 주민들의 유입과정, 그리고 공업화에 있다.

즉 토지는 유상사용을 통해 城鎮 건설의 평가로 전체적인 龍港의 평가로 대체된다고 하겠다. 우호적인 평가를 하는 측면은 토지의 효율성을 가지고 논의한다. 예를 들어, 가구의 주거 공간, 생산 활동 측면에서 小城鎮의 토지이용이 농촌보다 훨씬 집약적이고 효율적이라는 식으로 평가한다.

龍港을 바라보는 언론과 중앙정부의 입장도 역시 龍港의 성과에 대해 우호적이다. 이러한 우호적인 배경에는 무엇보다도 중앙 정부의 재정 지원 없이 자체적인 城鎮 건설로 이어졌다는데, 그 후한 평가가 주어진 것이다. 그리고 초기에 문제가 될 수 있었던 토지의 유상사용과 사회주의 토지소유에 관한 원칙도 이후에 전개된 정책들로 정당성을 가질 수 있었다. 따라서 외관상으로는 별다른 문제의 소지가 없다. 현 중국의 도시화의 문제는 건설 자금을 국가가 부담해야 한다는 것과 장기적으로 저임금 구조를 유지한다는 것인데 龍港은 이를 극복하고 성공한 사례이기 때문에 유명해진 것이다.

이러한 성공의 배경으로는 지역적인 배경을 가장 강조해야 할 것이다. 즉 발전의 동력이 되었던 풍부한 인력, 자본의 유입을 충분히 이끌 중심지가 이 부근에서는 부족했다는 말이다. 지역 중심지 수요를 만족시키는 과정에서 龍港鎮이 두드러진 것은 기존의 城鎮을 이용한 것이 아니라 완전히 새롭게 건설했다는 점이다. 새로운 건설이 보다 주위 환경에 빨리 적응하고, 보다 변화된 정책을 시행하는데 유리한 점으로 작용했다. 즉 龍港 주위에 강력한 차상위 중심지로서의 도시가 없었다는 점이 小城鎮 성장이 원활하게 이루어질 수 있었던 또 하나의 배경으로 작용했다. 이것은

- 10) 이 제도는 供銷員들이 구매·판매활동을 할 때 발생하는 곤란한 사정으로부터 나왔다. 즉 이들은 소속된 기업이나 기관이 없었기에 개인적으로 거래 전표를 발행할 수 없고, 소개장이나 工作證이 없으면 외지에서 숙박이 곤란하며, 거래 성립 이후 상대방이 돈을 넣을 은행의 개설 통장이 없었다. 그래서 鄉鎮企業과 경제 단체들이 供銷員들의 요구를 해결하기 위해 일정한 수수비를 받아 供銷員들이 일정한 의무만 이행하면 工作證과 신분증을 발급해 주고, 또한 외부 기관, 단체와의 업무 분쟁이 발생할 때에는 전면에 나서 조사, 처리해 준 것이 “掛戶”의 유래이다.
- 11) “龍港이 출현해야 하느냐 아니냐는 이미 실천으로서 긍정적인 답을 얻었다. ...만약 더욱 과학적으로 계획하고 더욱 넓은 地緣경제로 협조를 진행하고 건너면 鯉江鎮과 상호관계를 이루면, 龍港은 효과적인 유명 도시가 될 것이고 浙江省 남부 해안선상에 큰 빛을 비출 것이다.”(『人民日報』 1988년 6월 22일). 그밖에 중앙의 고위 간부들도 직접 龍港을 참관하고 다녀갔고, 그 외에도 학계, 지방 정부 관계자들 등 많은 수가 다녀갔다. 심지어는 너무 많은 참관인들이 와서, 한때는 중앙정부에서 龍港 참관을 자체해 달라는 문건을 작성하기도 했다.

小城鎮을 포함한 중간 계층 취락의 층이 얇았다는 것을 의미한다. 그렇지 않았더라면 새로운小城鎮이 단시간 내에 제대로의 역할을 하기 힘들었을 것이다. 즉 중국의 현 도시 계층체계에서 가장 취약한 중간 규모의 도시의 부족은 앞으로小城鎮의 성장 잠재력이 클 수 있다는 조건이 된다.

龍港鎮의 성장과정이 다른小城鎮의 성장모델로 인식되어 굳어진 것도 이러한 빠른 성장에 기인한 것이다. 이 곳은 전국小城鎮試驗區의 하나로서 다른 지역小城鎮 성장에 영향을 끼쳤다.黃小花(1996)에 의하면河南省鄭州,安徽省太和,鳳陽 등 40여개市(縣)에서龍港鎮과 유사한 형식의 발전과정을 겪게 되었다고 한다.龍港鎮의 사례가 전체 중국小城鎮을 그대로 대표한다고 할 수 없지만 그 선도성과 이후의 파급효과는 중국 학계나 정책 당국자에게 상당한 영향을 가진 것으로 평가되고 있다.

전반적인 성공적 요인 외에龍港의 건설 과정에서 생긴 문제점도 또한 존재한다. 그것은 첫째, 철저한 시장경제의 경쟁적 요소를 도입하여, 그 속에서 적응한 사람들에게는 많은 혜택을 입었지만, 그렇지 못한 사람들은 강제로 이 대열에서 밀려나가거나 제외되었다. 즉 토지의 유상사용에서 보듯, 토지소유가 집체에 있다는 원칙으로 기존에 토지 이용자들에게 (강제로) 토지를 수용하여, 다시 그 토지를 유상으로 파는 과정에서 분명 불이익을 당한 집단이 존재한다는 것이다. 둘째,龍港鎮으로 들어오는 사람들의 선별성 문제이다. 초기의 진입 주민들은 주위 농촌의 일반 농촌 주민에 비해, 교육수준이나 경제적 능력, 그리고 사회적 경험 면에서 보다 나은 사람들이었다. 셋째, 호적제도 개혁이 미비하다. 물론 스스로 식량을 해결하고 현실적으로龍港에서 생활하는 데는 불편함이나 차별이 없지만, 아직도 농촌호구를 가지고 있다는 것은 지역적인 여건이나 신분적인 보장에서 합당하지 않은 것이다. 넷째, 생산활동의 단순화이다. 전술한 상공업 구조에서 나타나듯 몇몇 소수의 업종에 지나치게 의존하여, 경기 변동과 관련해서 취약점을 드러낼 수 있다. 특히 현재의 비교 우위적 상품 생산 구조가 어떻게

변화할지 모르는 외부 영향으로 그 비교 우위를 잃을 수 있다는 개연성은 충분하다. 다섯째,城鎮 취락 경관 구조의 단순화이다. 이는 생산활동의 단순화로 나타난 현상으로 전체적인城鎮 취락은 생산활동에 맞춰져, 전체 주민 거주자들이 소규모 작업장처럼 존재한다. 도시로 지향하고 있는龍港鎮으로서는, 여러 복합적인 기능들을 동시에 만족시키는 기능들이 입지 해야 함에도 불구하고, 아직은 효율 위주의 작업장 역할이 대부분이다. 일률적인 높이와 크기의 건물과 주택이 배열되어 있고, 주거지와 작업장의 분리가 이루어지지 않는 형태를 띠고 있다.

전반적인龍港鎮의 성장 과정은 당시 존재했던 외부, 내부에서 주어진 환경과 정책, 그리고 이러한 정책의 수용과 시행을 가능케 했던 결과이자 또 다른 원인으로서의 공간 구조의 변화와 그 속에서의 행위 주체들의 대응을 포함한다. 공간 구조를 강조하는 이유는 '小城鎮' 자체가 가진 공간적 중요성 때문이다.小城鎮이라는 것이 단지 하나의 행정 계층 문제가 아닌 농촌 중심지가 성장하면서 발생하는 공간적, 사회적 의의와 그 영향이 총체적으로 발생하고 구현되는 구체적인 장소적 개념이기 때문이다. 물론小城鎮이 갖는 한계와 문제 역시 아직도 많다. 그리고 장기적으로小城鎮이 성공할 수 있을 지도 의문이다. 결국小城鎮은 과도 단계의 공간 전략으로 점차적인 발전 단계에 있어서 순차적인 상위 계층으로의 성장이 이어질 것이다. 다만 현 시점, 그리고 지역에 따라서는 중장기적으로小城鎮 전략이 적합하다. 중국 농촌의 장기적인 도시화 과정은 생각보다 그리 오래 걸리지 않을 것이다. 많은 인구와 전통적 농업이 여전히 계속되고 있기에 이에 대한 반론이 있을 수 있지만, 인구가 많고, 지역적으로 광범위하다는 것은 오히려 동시 다발적이고, 다층적인 취락 체계의 발전을 이룰 수 있는 조건이 되기도 한다. 혼란의 최소는 피해의 최소이고, 그 혜택은 바로 중국의 전체 틀이 와해되지 않으면서, 공간을 포함한 전체 사회가 발전할 수 있다는 데 있다.

## 參 考 文 獻

1. 문순철, 1996, “中國 溫州 농촌발전의 특징과 의의,” 『대한 지리학회 춘계대회 발표집』, pp.119~127.
2. 문순철, 1997, “중국 小城鎮 공간정책의 의의와 역할,” 『대한지리학회지』 32권 3호, pp.229-244.
3. 李增民, 1997, “中國農村部における小城鎮建設の推進策,” 『農村計劃學會誌』 16(1), 7-18.
4. 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.
5. 方明, 1985, “小城鎮研究綜述,” 『中國社會科學』 4期, pp.208~214.
6. 費孝通, 1983, “小城鎮 大問題,” 江蘇省小城鎮研究討論會.
7. 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.
8. 費孝通, 1994, 周爾 張雨林 編, 『中國城鄉協調發展研究』의 後記, 牛津大學出版社.
9. 葉克林·陳廣, 1985, “小城鎮發展的必然性,” 『經濟研究』 5期, 62~67.
10. 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.
11. 伍曉鷹, 1986, “人口城市化: 歷史, 現實和選擇,” 『經濟研究』 11期, 25~30.
12. 王成云(中共蒼南縣委書記), 1994, “中國農村城市化道路的有益探索-蒼南縣龍港鎮的建設和發展,” 『浙江通訊』
13. 王曉毅, 1994, “農村社會學在中國的發展,” 『農村經濟與社會』, 第4期, pp.47~56, 42.
14. 龍港人民政府統計站, 1995, 『1995年龍港鎮工業總產值預計』.
15. 龍港鎮工辦, 1996, 『工業產值統計表(1995年度)』.
16. 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.
17. 劉福垣, 1992, 『農村改革的新方略』, 中國財政經濟出版社.
18. 劉小京, 1994, “集合體制的松解-以浙江蒼南縣爲個案,” 『農村經濟與社會』 第3期, 49~56, 22.
19. 劉純彬, 1987, “論我國鄉村城市化道路,” 『中國農村經濟』 9期.
20. 李浩然, 1991, 『龍港發展模式-中國農村城鎮化道路新探』, 上海社會科學出版社.
21. 中共浙江省委黨史研究室 當代浙江研究所 編著, 1994, 『中國農民第一城』, 當代中國出版社.
22. 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.
23. 胡宏偉張和平, 1994, “龍港: 走向都市新探索,” 『瞭望』 20期.
24. 黃小花, 1996, “我國農村城市化滯後的對策研究,” 『中國情國力』 5期, 26~28.
25. Lee, Yok-shiu F., 1989, “Small Towns and China's Urbanization Level,” China Quarterly, No. 120, pp.771~786.