

중국의 도시화 과정과 도시건설 (1949~2002)

동즈카이(董志凱)

2003. 11



對外經濟政策研究院
KOREA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY

중국의 도시화 과정과 도시건설 (1949~2002)

동즈카이(董志凱)

2003. 11

본 자료는 대외경제전문가풀 토의자료로서 필자 개인의 의견이며
대외경제정책연구원이나 전문가풀의 공식의견이 아님을 알려드립니다.



對外經濟政策研究院
KOREA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY



중국의 도시화 과정과 도시 건설 (1949~2002)*

동즈카이(董志凱)

중 국 사 회 과 학 원
경 제 연 구 소 교 수

목 차

I. 서언	5
II. 중국의 도시화 과정	6
1. 제1단계 도시화 과정(1949~78)	7
2. 제2단계 도시화 과정(1979년 이후)	19
III. 중국 도시건설 방침의 변화	25
1. 소비도시를 생산도시로 전환하는 단계(1949~52)	26
2. 공업화 중심의 도시건설 단계(1953~78)	29
3. 주택건설 투자 및 3차산업 발전 단계 (1978~90년대 전반기)	34
4. 도시경쟁력 향상과 도시경영 개념의 정립 단계 (1990년대 후반기~현재)	38

* KIEP 북경사무소에서는 중국내 한반도문제 전문가들의 연구성과와 경험을 우리의 북한연구 및 대북정책 수립에 활용하기 위해 조선족을 포함한 중국인 전문가 20여 명으로 구성된 현지 '한반도문제 전문가풀'을 운영, 정기 세미나와 수시 간담회를 개최하고 있습니다.



I. 서 언

공업화시대에 진입한 이후 중국내 각 도시들은 공업화 및 현대화와 밀접히 연관되어 다양한 주목을 받아왔다. 그러나 “공업”과 “공업화”가 서로 다른 개념인 것과 마찬가지로 “도시”와 “도시화”도 상이한 개념이다. 도시의 역사는 공업화보다도 훨씬 오랜 역사를 지니고 있다. 역사 속의 다양한 도시화로 인해 그 발전과정에서 뿌리깊은 지역적·역사적·문화적 특징이 드러나도록 하였다. 따라서 현대도시의 건설원칙과 추진방식, 기획 및 설계 등은 해당 국가의 자연환경, 자원, 경제제도 및 문화적 배경 속에서 이루어질 수밖에 없다.

중국은 세계적으로 유명한 고대문명국가로서, 가장 일찍이 도시가 출현한 나라 가운데 하나이다. 이미 기원전 3000~2000년 사이에 중국에는 초기 형태의 도시문화가 나타났고 기원전 500년경에는 번창한 시장을 갖춘 대형도시들이 출현하였다. 현재 중국내 도시 가운데 1/3 이상이 기원 100년경에 이미 도시로서의 초기형태를 갖춘 도시들이다. 현재 중국의 성(省) 정부가 소재한 도시들은 명(明)나라 시기에 이미 그 기본 구도가 형성되었다. 중국의 지급(地級)¹⁾ 및 縣급 도시들도 대부분 유구한 역사를 가지고 있다. 역사적으로 볼 때, 중국의 도시들은 지속적으로 발전해 왔고 광범위하게 분포하고 있다는 특징을 지닌다. 이러한 도시들은 역사적으로 중국 정치·경제·문화의 중심지였다. 그러나 각기 다른 역사적 상황하에서 이러한 도시들의 구체적인 기능과 그에 상응하는 체계 및 구조는 다소 상이하였다.

중국은 1949년부터 대규모 공업화를 시작하였다. 기존 도시들은 공업화와 현대화의 지주(支柱) 및 기지(基地)로 되었다. 이러한 과정 속에서 기존 도시들은 급속한 발전을 이루었고, 신흥 공업도시들도 출현하였다. 지난 반세기동안 중국내 도시들은 1947년 69개(대만 9개 포함)에서 2001년 662개로 급증, 무려

1) 2급 행정구역을 보통 지급(地級)이라 하며, 여기에는 지구(地區), 자치주(自治州), 맹(盟), 대도시(大市) 등이 있음(譯者 註).

593개 도시가 새로 생겼다. 그 가운데 1947년 이후 30년 동안 121개가 늘어난 반면, 그 이 후 20년의 기간 동안에만 472개가 증가하였다.

각각의 공업화 단계에 따라 상이한 경제체제 및 환경하에서 이루어진 20세기말 중국 의 도시건설은 크게 2단계로 구분할 수 있다. 제1단계는 1949~78년까지로, 계획경제체제하의 초기 공업화단계에서의 도시건설이다. 제2단계는 1978~96년까지의 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하는 시기로, 중반기 공업화발전단계에서의 도시건설이다. 이에 본고에서는 중국 대륙내에서 추진된 각 단계별 도시화와 그 특징에 대해 분석하고자 한다.

II. 중국의 도시화 과정

1949년 이전, 중국에는 69개의 도시(대만의 9개 도시 포함)밖에 없었고 인구 50만 명 이상인 대도시는 16개밖에 되지 않았다. 이들 도시에는 공업이 차지하는 비율이 적었고 상업과 요식업 등 서비스업을 제외하고는 대부분 소규모 경공업만 존재할 뿐이었다. 심지어 수공업만 존재하던 도시도 있었다. 이들 도시에서 근대화된 공중시설은 부자들이 집중된 지역에만 존재하였고 서민들은 비좁고 위생이 열악한 지역에 살았다. 서민 밀집지역의 가옥들은 높이가 낮고 초라했으며, 상·하수시설도 없고 공원, 학교, 병원, 극장과 같은 시설들은 상상조차 할 수 없었다. 동 시기의 도시들은 대부분 연해지역에 집중되어 있었고 내륙지방에는 소수의 도시만 있었을 뿐 아니라 그 규모도 작았다.

중화인민공화국 설립 이후, 중국은 도시의 이미지와 특징을 근본적으로 전환하고자 노력했다. 첫째, 신흥도시를 건설함으로써 도시가 안정적이고 생산적이며 평등하고 민주적이며 근검절약하고 고도의 조직성과 각 업종이 긴밀히 협력하는 경제적으로 발달된 지역으로 건설하고자 노력했다. 둘째, 도시의 발전방향을 조정하여 농업, 농촌 및 농민들을 위해 봉사하도록 함으로써 도·농간

의 격차를 해소하고자 하였다. 대도시, 특히 연해지역 도시의 발전을 조정 및 통제하는²⁾ 반면, 내륙지방의 중·소도시 발전을 적극적으로 추진하였다. 셋째, 범죄와 부패를 척결하고 빈부격차를 줄이며 실업 등 현대화 과정 속에 드러나는 도시병들을 회피하고자 하였다. 따라서, 중국의 도시건설은 새로운 청사진을 갖게 되었고, 도시화 과정도 새로운 역사적 발전단계에 진입하게 되었다.

1. 제1단계 도시화 과정(1949~78)

제1단계 도시화과정은 다시 1949~58년과 1958~78년의 두 시기로 나누어진다.

1) 1949~58년의 도시화

동 시기는 농촌인구가 도시로 이전하고 공업화의 급속한 발전과 더불어 도시화가 가속화 된 시기이다. 1949년 중국의 도시인구는 전체 인구의 10.6% 밖에 되지 않았으며, 1952년 도시의 국유기업 종사자가 510만 명에 불과했다. 그러나, 1958년에 이르러서는 도시인구가 20% 증가했고 국유기업 종사자도 2,316만 명으로 증가하였다.³⁾

중국 공산당은 공업이 낙후하여 100여년 동안 외부세력의 빈번한 침략 속에 굴욕적인 삶을 살아온 역사를 되새기며 중화인민공화국 설립 이전부터 우선적인 중공업 발전과 공업화 실현을 경제건설의 기본목표로 채택하였다.

이를 위해 1949년 3월 개최된 중국공산당 제7기 제2차 중앙위원회에서는 도시화 추진과 관련하여 ‘도시의 생산을 복구하고 발전시키며,’ ‘소비도시를 생산도시로 전환한다’는 방침을 공포하였다. 도시건설계획과 관련해서는 ‘생산을 위해 봉사하고 근로자를 위해 봉사한다’는 목표를 채택하였다. 현재 관점에서

2) 이러한 조정 및 통제는 정치·군사적인 고려도 포함하고 있음.

3) 『中國經濟年監(1981)』, 中國財經出版社, pp. 3~73.

돌이켜볼 때, 이러한 방침은 '소비'와 '생산'을 확연하게 구분할 뿐만 아니라 심지어 대립 구도로 몰아간 점에서 다소 편협한 시각이었다고 여겨진다. 그러나 동 방침은 당시 도시경제의 신속한 복구와 공업화 추진에 있어서 긍정적인 역할을 하였으며, 이에 따라 1958년까지 도시민들의 생활이 공업 발전과 함께 상당히 향상되었다.

1949년부터 1952년까지 각 도시들은 무도장과 유곽을 폐쇄하고 걸인, 건달, 소매치기, 창녀 등을 수용하여 이들에 대한 사상교육을 진행했다. 중국정부는 가난한 시민들을 무상으로 구제하는 대신 일거리를 제공하는 한편, 시민들의 의무노동 등을 통해 배수구를 건설하고 쓰레기를 제거함으로써 도시의 기초 환경을 개선하였다. 국민경제의 회복 및 발전과 더불어 도시는 급속한 발전을 이룩했으며, 市の 숫자도 증가하여 1952년 말 중국 대륙에는 市로 명명된 도시가 1949년 134개에서 160개로 증가했다.

<표-1> 중국의 도시(市) 증가 추이(1947~2002)

(단위: 개)

연 도	도시수	연 도	도시수	연 도	도시수	연 도	도시수	연 도	도시수
1947 ¹⁾	69	1961	208	1975	185	1985	324	1996	666
1948 ²⁾	67	1962	194	1976	188	1986	353	1997	668
1949 ³⁾	134	1963	177	1977	190	1987	381	1998	668
1950 ⁴⁾	144	1964	168	1978	193	1988	424	1999	667
1951	156	1965	169	1979	216	1989	450	2000	663
1952	160	1966	172	1980	223	1990	467	2001	662
1953	164	1967	173	1981	233	1991	479	2002	660
1954	166	1968	173	1982	245	1992	517		
1955	164	1969	176	1983	289	1993	570		
1956	174	1970	177	1984	300	1994	622		
1957	176	1971	180			1995	640		
1958	185	1972	181						
1959	179	1973	181						
1960	199	1974	181						

주: 1) 1947년 6월까지

2) 1948년 4월까지

3) 1950년 2월까지(1949년 이후의 집계에는 대만의 도시가 포함되지 않음)

4) 1950년 11월까지

자료: 史爲樂, 『中華人民共和國政區沿革(1949~1979)』; 『中華人民共和國行政區報簡冊(1980~1986)』; 國家統計局, 『中國統計摘要(1987~2003)』; 『市長參考(增刊)』, 1987년 제1기; 『中國城市年監』, 1998~2001.

대규모 공업화가 시작된 이후, 중국 정부는 도시건설을 매우 중요시 하고 도시건설과 관련한 통일된 지도를 강화했다. 중국은 관리기구를 설립하고 개선하였으며, 도시건설에 대한 지도방침을 제정하고 市·鎮 제도를 조정하였다. 1953년 3월 중앙정부 건축공정부(建築工程部) 산하에 도시건설국(城市建設局)을 설치하여 전국의 도시건설을 주관하도록 했다. 같은 해 5월 중국공산당 중앙위원회는 각 지역 재정위원회의 도시건설국(城市建設局(處))을 설립하는 한편 공업화 비중이 비교적 큰 도시에는 도시건설위원회 설립을 지시했다. 공업화의 추진과 함께 도시건설 문제가 점차적으로 두드러지기 시작했다. 1953년 7월, 중국공산당 중앙위원회 중남국(中南局)은 국가건설에 있어서 상당히 큰 모순이 존재하고 있음을 지적했다. 즉 '계획적인 공장건설에 비해 도시건설은 무계획적이며, 공장건설의 경우 관리기관이 있는 반면 도시건설은 관리하는 기관이 없다'는 것이다. 중남국(中南局)은 이러한 현상이 '전반적인 도시건설 계획과 청사진도 없이 대규모 공업화에 대비한다는 주관적인 상상 속에 너무 일찍 주택을 철거하고 도로를 신축함으로써 장기간 기다리는 결과를 초래하고 있다'고 강조하였다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 중국공산당 중앙위원회는 1953년 9월 도시건설에 관한 지도를 강화하였고 각 지역별 도시건설 주관기관을 설립·개선하였으며, 유능한 간부와 기술자들을 도시건설사업에 투입하였다. 구(舊)소련이 지원하는 중점 건설사업들이 추진됨에 따라 공장부지의 선택과 도시건설계획 간의 모순들이 드러나기 시작했다. 1953년 10월 국가계획위원회는 동시에 3개 또는 그 이상의 공장을 신축하는 도시에는 도시계획 및 공업화추진위원회(城市規劃與工業建設委員會)를 설립하도록 지시하였다. 이에 따라, 北京, 西安, 蘭州, 包頭, 太原, 鄭州, 武漢, 成都 등이 도시계획 및 공업화추진위원회(城市規劃與工業建設委員會)를 설립하였다. 같은 해 중국공산당 중앙위원회 華北局은 劉瀾濤를 수반으로 하는 包頭基地건설위원회를 설립하였다. 이와 같은 대규모 공업화 및 도시건설 계획은 중국 역사상 유례가 없던 일이었다.

당시에는 재정, 물자 및 기술인력들이 심각하게 부족했던 시기였기 때문에

도시건설은 공업화를 중심으로 단계적으로 추진되었다. 이를 위해 1954년 6월 개최된 제1차 도시건설회의에서는 北京에 대해서만 수도라는 특수성을 감안한 것 외에는 전국의 기타 도시들에 대한 재분류 작업을 통해 우선순위를 매긴 다음 개별 도시들에 대해 상이한 도시건설 방침을 취하기로 결정하였다.

첫째, 중점적인 공업화프로젝트들이 비교적 많이 배치된 신흥공업도시들로, 太原, 包頭, 蘭州, 西安, 武漢, 大同, 成都, 洛陽 등이 여기에 포함되었다. 이들 도시들은 기존의 공공설비가 매우 부족하고 새롭게 건설되는 다수의 대형 공업기업들이 집중적으로 배치된 지역으로, 이에 상응한 도시건설 및 중점적인 도시건설 방침이 필요하였다. 둘째, 확대 건설이 필요한 도시들로, 鞍山, 沈陽, 吉林, 長春, 哈爾濱, 撫順, 富拉爾基, 石家莊, 上海, 重慶, 廣州, 鄭州, 株州, 青島, 本溪, 邯鄲, 鎮江, 天津, 佳木斯, 大連, 鶴崗 등이 포함되었다. 동 도시들은 일정한 규모이상의 건설계획이 이미 존재하여 정상적인 공업화 추진을 이루기 위해서는 확대건설이 필요한 곳들이 있다. 이들 도시의 건설방침은 기존 市區를 토대로 하여 계획적으로 새로운 市區를 건설하는 동시에 확대 건설 과정에서 기존 지역을 개선하는 작업과 결부시켜 신흥 공업단지를 지원하도록 하였다. 셋째, 부분적인 확대 건설이 필요한 도시들로, 南京, 濟南, 杭州, 昆明, 唐山, 長沙, 南昌, 貴陽, 南寧, 呼和浩特, 張家口, 西寧, 銀川, 寶鷄 등이 포함되었다. 이들 도시에는 다수의 공장들이 신축되었고 새로운 건설계획도 그다지 많지 않은 곳인바, 이미 공업화가 추진되어 기존 도시의 일부 개조 또는 확장 건설이 가능한 도시들이었다. 이들 지역은 주로 유지보수와 도시관리의 강화에 중점을 두었다. 넷째, 일반 중소도시들로, 이들은 방대한 규모의 공업화추진사업도 없고 주로 기존 시설에 대한 유지보수작업과 위생관리 강화 등에 중점을 두고 상황에 따라 도로 등을 조정하면 되었다.

도시건설에 대한 관리를 강화하고 실제 수요에 맞는 도시 확장 건설을 이룩하며 대규모 공업화 과정에서의 무분별한 외형적인 확장을 방지하기 위해 국무원은 1955년 6월과 11월 각각 ‘市, 鎮 설치체제에 관한 결정’과 ‘도시와 농촌

의 구분기준'을 공포했다. 이에 따르면, 市란 省, 自治區 및 自治州에 소속된 행정단위로, 거주인구가 10만 명 이상인 지역이다. 市의 외형적인 규모가 너무 커서도 안된다. 공업광산기지의 경우, 규모가 비교적 크고 거주 인구가 많으며 省의 지도를 받을 경우 市를 건설할 수 있다. 공업광산지역으로 그 규모가 작고 인구가 적으며 다른 市에 인접해 있어, 경제적으로 市와 밀접한 관계가 있는 경우에는 市에 소속된 區로 설치할 수 있도록 하였다.

신흥 공업도시들은 대부분 경제가 비교적 낙후한 북서부 지역과 내몽고지역에 분포하였다. 이들 도시들은 기존 공업설비와 공공시설이 상당히 낙후하였으며, 기술력과 간부급 인력들도 부족하였다. 중점도시 건설을 보장하기 위해 중앙위원회는 연해도시에 국가중점도시의 건설을 지원하도록 지시하였다. 1954년 6월, 제1차 도시건설회의에서는 “전국의 각 도시들은 서로 도와주어야 한다. 이미 공업기반이 튼튼하고 새로운 건설계획이 적은 도시가 자금난을 겪고 있고 공업화과제가 중요한 도시들을 자발적으로 지원해야 한다. 동북지역은 自力更生할 것을 권장한다. 沈陽과 哈爾濱이 동북의 기타 도시들을 지원하도록 한다. 西南지역은 重慶이 成都를 지원하고, 華東지역이 西北을 지원한다. 華東은 洛陽을 지원할 뿐만 아니라 西安과 蘭州도 지원해야 한다. 中南지역의 武漢은 廣州가 지원하고 包頭와 太原은 北京과 天津이 지원한다. 각 도시들은 서로 지원계약을 체결할 수도 있다”는 방침이 정해졌다.

上海, 天津 등 오래된 상공업도시들은 내륙지방의 경제건설 과정에서 적극적인 기여를 하였다. 1954년 陳毅 上海市 시장은 “上海는 주요 공업도시로서 내륙지방의 경제발전을 위해 많은 기여를 해야 한다”고 강조하였다. 上海市는 다음과 같은 3개 분야에서 중점도시들의 건설을 지원하였다. 첫째, 공업기업들을 중점도시에 이전하는 제도를 설립하였다. 둘째, 핵심기술들을 지원하였다. 셋째, 숙련기술자들을 중점도시에 파견하였다. 上海市의 급수·배수 설계원(設計院)은 包頭, 洛陽, 蘭州 등의 도시급수 및 배수문제를 설계하였다. 또한, 건축, 도로, 급수, 배수 등 전문분야의 기술자들을 西安에 파견하여 서북건축설계

원(西北建築設計院)을 설립하고 西安내의 설계문제를 책임지도록 하였다. 그밖에 上海市는 건축기계공장과 고무공장을 洛陽에 이전하였으며, 일부 수공업팀, 식당, 복장점, 사진관, 미용실, 월극단(越劇團, 지방극단) 등을 西安, 蘭州, 洛陽 등의 도시로 이전하였다. 기초 통계에 따르면, 1953년부터 1957년까지 上海市가 내륙지방 건설을 지원하기 위해 파견한 전문인력이 217,804명에 이르며, 그중 노동자 128,144명, 건축기술자 29,790명, 종업원 41,511명, 기타 인원 18,359명 등이 포함되어 있다. 天津市는 1955년에 2,810인으로 구성된 전문시공팀을 파견하여 내몽고工程公司를 설립하였고 1956년에는 도로시공전문팀 500명을 包頭에 파견하여 包頭시 도로공정공사를 설립하고 包頭의 급수·배수건설과 도로건설에 투입하였다.

1953년부터 1957년까지 공업화의 급속한 발전과 더불어 중국 대륙의 광활한 영토, 특히 대규모 공업화를 추진중인 경광선(京廣線; 北京-廣州간 철도) 연결선 및 以西 지역에는 공업도시 및 공업단지와 함께 노동자들이 거주하는 진(鎮) 등이 새롭게 출현하였고 과거에 공업기반이 미약했던 도시들이 점차 새로운 공업도시로 발전하였다. 그러한 도시들로는 哈爾濱, 長春, 包頭, 蘭州, 西安, 太原, 鄭州, 洛陽, 武漢, 湘潭, 株州, 重慶, 成都, 烏魯木齊 등이 있다. 이에 따라, 전국적으로 6개의 새로운 도시들이 출현하였고 대규모로 확장 건설된 도시는 20개, 일부분만 확대된 도시가 74개였다(표-2 참조).

1957년 말에 이르러 전국적으로 市규모 도시는 176개에 달하였는데, 이는 1952년에 비해 16개 증가한 것이다. 이에 따라, 도시인구도 6,902만 명에 달했는데, 현(縣)과 진(鎮)의 인구와 합치면 도시(城鎮)인구는 9,949만 명에 이르러 1952년에 비해 2,786만 명(38.9%)이 증가하였다. 또한, 도시의 건물과 주택도 도시발전과 더불어 증가하였으며, 도시의 기반시설도 새롭게 건설되었다.

<표-2> 경광선(京廣線)을 중심으로 한 도시 분포

	도시수	경광선 以西	동북지역	경광선 以東
신 흥 도시	6	包頭(新區), 洛陽(澗西區), 白銀, 株州, 茂名	富拉爾基	
대규모 확장 도시	20	北京, 石家莊, 太原, 大同, 西安, 蘭州, 鄭州, 武漢, 成都, 寶鷄, 湛江	沈陽, 旅大, 鞍山, 長春, 吉林, 哈爾濱, 撫順	上海, 天津
일반 확장 도시	74	保定, 邯鄲, 張家口, 陽泉, 長治, 榆次, 集寧, 咸陽, 天水, 銀川, 西寧, 烏魯木齊, 喀什, 伊寧, 焦作, 新張, 安陽, 宜昌, 長沙, 湘潭, 廣州, 海口, 韶關, 南寧, 柳州, 桂林, 憑祥, 重慶, 自貢, 內江, 宜賓, 瀘州, 南充, 貴陽, 遵義, 昆明, 個舊	海拉爾, 烏蘭呼特, 本溪, 錦州, 葫蘆島, 安東, 阜新, 營口, 遼陽, 通化, 遼原, 延吉, 牡丹江, 佳木斯, 鶴崗, 雙鴨山, 鷄西	秦皇島, 唐山, 承德, 濟南, 青島, 淄博, 維坊, 徐州, 杭州, 合肥, 蕪湖, 蚌埠, 淮南, 馬鞍山, 銅官山, 南昌, 景德鎮, 九江, 黃石, 福州

<표-3> 1949~57년 기간 동안의 58개 도시의 주택증가율

(단위: %)

	합계	도시규모에 의한 분류			도시 중요도에 의한 분류 (중점도시와 일반도시에 의한 분류)	
		대도시	중도시	소도시	중점도시	일반도시
1957년과 1949년의 비교 (1949년 대비 증감률)	161.1	164.1	150.2	162.2	191.2	138.4
그 가운데 주택이 차지하는 비중	148.8	151.4	140.6	142.8	170.9	131.7

주: 1) 58개 도시와 도시별 인구 분포는 대략 다음과 같음.

- 대도시(인구 50만 명 이상, 22개): 北京, 天津, 太原, 沈陽, 鞍山, 誘大, 撫順, 長春, 吉林, 哈爾濱, 齊齊哈爾, 西安, 濟南, 青島, 淄博, 徐州, 無錫, 鄭州, 長沙, 昆明, 成都, 貴陽, 昆明 등
- 중도시(인구 10만~50만 명, 25개): 承德, 張家口, 大同, 陽泉, 呼和浩特, 包頭, 本溪, 安東, 錦州, 阜新, 遼陽, 營口, 四平, 遼原, 牡丹江, 鶴崗, 鷄西, 寶鷄, 西寧, 濰州, 泉州, 廈門, 株州, 汕頭, 桂林 등
- 소도시(인구 10만 명 이하, 11개): 巴顏號特, 海拉爾, 滿州里, 公主嶺, 咸陽, 臨夏, 德州, 銅官山, 駐馬店, 上饒, 石岐 등

2) 중점도시는 北京, 大同, 包頭, 沈陽, 鞍山, 長春, 吉林, 哈爾濱, 齊齊哈爾, 西安, 鄭州, 株州, 成都 등 14개 도시를 의미하며, 기타 44개 도시는 일반 도시로 분류됨.

3) 이 외에도 上海, 南京, 武漢 등 12개 대도시, 保定, 邯鄲 등 64개 중도시, 汧頭, 漢沽 등 43개 소도시가 존재하나, 자료가 미비하여 포함시키지 않았음.

자료: 國家統計局, 『新中國八年來的基本建設』, 1959.

<표-4> 도시의 상수도 시설 및 공공버스 신규 증가 현황(1949~57년)

	1949년말	1950~52년 신규 증가량	1953~57년 신규 증가량
상수도 구비 도시	73	10	32
공공버스 구비 도시	24	16	19

자료: 國家統計局, 『新中國八年來的基本建設』, 1959.

2) 1958~78년의 도시화

1958년부터 1961년까지 이어진 대약진(大躍進)운동과 인민공사(人民公社)운동 과정 속에 실현 불가능한 목표의 설정, 맹목적인 지휘, 과대 과장 풍토, 공산풍(共產風) 등 각종 오류로 인해 국민경제가 심각한 어려움에 직면하게 되었다. 이에 따라, 도시건설에는 상당한 기복현상이 나타났으며, 중국의 도시화는 약 20년간의 이르는 침체기를 겪게 되었다.

1958년 도시건설의 대약진을 통해 공업화의 대약진에 부응하자는 주장하에 전국의 2,195개 도시(城鎮)들이 일반적으로 공업화를 개시하였고 도시인구도 급증하였다. 1958년부터 1960년 말 사이에 도시인구는 3,124만 명 증가하였다. 전국적인 도시의 수도 1957년 177개에서 1966년 208개로 급증하였으며, 1961년에는 1949년이래 12년 동안 시(市)의 수가 최고점에 달하였다. 일부 대도시는 위성도시들을 건설하였고 北京市는 인민대회당 등 10大 공사를 준공하였으며, 각 도시마다 주택과 공공시설이 급증하였다. 그러나 국민경제가 극심한 어려움을 겪고 있는 상황하에서 공업화의 규모가 지나치게 크고 도시 및 도시인구가 팽창함으로써 국가 재정과 물자가 감당할 수 있는 한계를 훨씬 넘어섰다. 이에 따라, 이후로는 도시건설에 대한 투자비율이 급감하게 되었다(표-5 참조). 이로 인해 공공시설들이 과도하게 운행되고 도시의 급수 및 배수에 문제점들이 나타났으며, 공공 교통수단의 부족, 홍수방지시설의 수준 하락, 주택난 등을 초래하게 되었다. 1961년 6월부터 1963년 6월까지 재정난과 경제난을 극복하기

위해 전국적으로 노동자 1,887만 명을 감축하였고 도시(城鎮)인구도 2,600만 명 감축하였다. 이에 따라 1964년 시(市)의 숫자도 208개에 달했던 1961년 말에 비해 크게 줄어든 169개가 되었다. 전국적으로 通化, 漢沽, 宣化, 榆次, 侯馬, 朝陽, 青銅峽, 吳忠, 哈密, 臨沂, 聊城, 荷澤, 臨清, 泰安, 屯溪, 湖州, 嘉興, 紹興, 金華, 新餘, 岳陽, 冷水灘, 郴州, 洪江, 津市, 婁底, 安順, 六枝, 都勻, 大理, 巴顏高勒, 安達, 白銀, 冷湖, 烏蘭呼特, 大柴旦, 東江, 冷江, 安江 등 39개의 시(市)가 市로서의 자격을 잃게 되었다. 동 시기의 전국적인 도시건설은 경제건설과 마찬가지로 상당한 기복을 보이게 된다. 1963년부터 국민경제의 회복과 더불어 중국 정부는 도시건설에 대한 관리를 강화하였고 도시건설과 수리에 필요한 자금의 조달경로를 새롭게 하였다. 즉 도시의 상공업관련 부가세, 공공사업 부가세와 부동산세를 시(市) 정부가 통제할 수 있는 재정에 포함시킴으로써 도시의 공공사업, 공공시설 및 주택의 유지보수에 활용하도록 하였다. 또한 도시의 건물임대료도 專用자금으로 사용하도록 하였다. 이 때부터 비로소 도시건설에 대한 투자가 다시 증가하기 시작하였다.

1966년부터 1971년까지의 도시건설은 심각한 충격과 파괴를 겪었다. 도시계획과 건설을 주관하던 정부기관이 업무를 중단했고, 각 도시에서는 잇따라 도시계획 및 건설관리기관을 철수시켰으며, 이들 기관에서 근무하던 사람들은 농촌으로 파견되었다. 이로 인해 건물들을 무분별하게 철거하거나 신축하는

<표-5> 도시건설투자 현황(1952~70년)

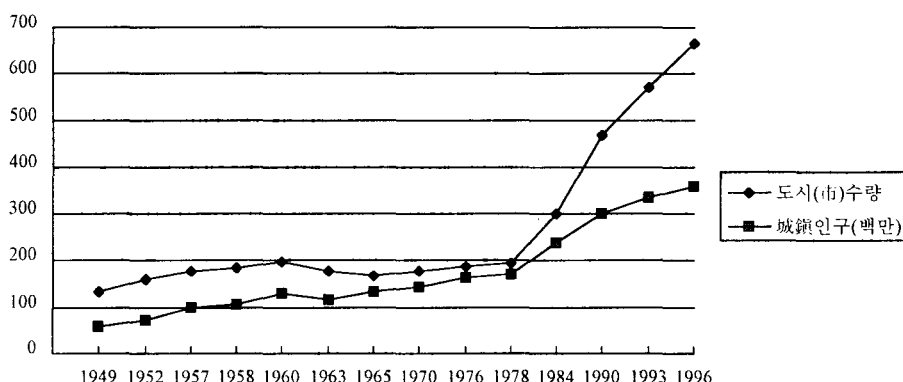
연 도	도시건설투자가 기반시설투자에서 차지하는 비중(%)	도시건설투자가 공업기반시설투자에서 차지하는 비중 (%)
1952	3.76	9.71
1953~57	2.6	5.7
1958	2.19	3.4
1961	0.7	1.27
1963~65	2.9	
1966~70	1.8	

자료: 『當代中國的城市建設』, p. 80, 95.

한편, 원시림과 문화재를 파괴하고 개인 주택(私宅)을 점용하는 등의 현상들이 나타났다. 공장이 도시를 떠나 산간지역이나 동굴 속으로 이전함에 따라 도시 건설투자 비율은 1963~65년 총 기본건설투자액의 2.9%를 차지하던 것이 1.8%로 급감하였다. 대표적인 지역으로는 섬서성(陝西省)을 들 수 있는데, 1967년부터 1969년까지 섬서성은 도시에 대한 건설투자를 하지 않고 도시시설의 기준을 내리면 도시와 농촌사이의 차별을 해소할 수 있다는 낙후하고 퇴보한 그릇된 지도사상이 나타나 도시건설에 막대한 어려움과 피해를 초래하였다. 중국 정부가 1971년부터 도시건설 주관기관과 도시계획을 회복하고 1973년부터는 도시유지비용의 조달경로를 재차 규정하였으나, 오랫동안 도시지역에 대한 투자가 너무 적었고 부채가 너무 많아 도시들마다 많은 문제점들이 산적해 있었다. 도시(市)의 수와 도시(城鎮)인구는 1958년 이후 20년간 침체상태를 보였고, 중국 대륙의 도시화는 심각하게 침체되었다. 이러한 점들은 <그림-1>과 <표-6>에 잘 나타나 있다.

그럼에도 불구하고, 동 시기의 도시화는 두 가지 부문에서 성공을 거두었다고 평가해야 할 것이다. 첫째, 내륙지방의 도시화를 강화함으로써 成都, 蘭州, 昆明, 貴陽, 重慶 등 일부 내륙지방의 성(省) 정부 소재지 또는 규모가 큰 도시들이 대도시로 급성장하였다. 이에 내륙지방의 도시화 수준은 1955년 12.8%에서 1978년 18.4%로 제고되었다. 도시화의 발전과 더불어 중국의 도시인구는

<그림-1> 중국대륙의 도시 수와 인구변화 추이(1949~96년)



<표-6> 전국 도시(城鎮) 인구 변화 추이(1949~78년)

연도	총인구 (만 명)	도시인구 (만 명)	도시인구가 총인구에서 차지하는 비중(%)
1949	54,167	5,765	10.6
1950	55,196	6,169	11.2
1951	56,300	6,632	11.8
1952	57,482	7,163	12.5
1953	58,796	7,826	13.3
1954	60,266	8,249	13.7
1955	61,465	8,285	13.5
1956	62,828	9,185	14.6
1957	64,653	9,949	15.4
1958	65,994	10,721	16.2
1959	67,207	12,371	18.4
1960	66,207	13,073	19.7
1961	65,859	12,707	19.3
1962	67,295	11,659	17.3
1963	69,172	11,646	16.8
1964	70,499	12,950	18.4
1965	72,538	13,045	18.0
1966	74,542	13,313	17.9
1967	76,368	13,548	17.7
1968	78,534	13,838	17.6
1969	80,671	14,117	17.5
1970	82,992	14,424	17.4
1971	85,229	14,711	17.3
1972	87,177	14,935	17.1
1973	89,211	15,345	17.2
1974	90,859	15,595	17.2
1975	92,420	16,030	17.3
1976	93,717	16,341	17.4
1977	94,974	16,669	17.6
1978	96,259	17,245	17.9

자료: 許滌新 外, 『當代中國的人口』, 中國社會科學出版社, 1988, p. 493.

1978년 말 1.85억 명에 달함으로써 1949년에 비해 3.21배 증가하였고 도시의 수도 193개로 증가하였다(표-1 참조). 둘째, 중국은 다른 나라들과 비교할 때, 실업, 범죄, 빈부격차, 교통체증, 도시대기오염 등 심각한 도시문제가 발생하지 않았다. 비록 다른 국가들과 비교할 때, 도시화가 비교적 낮은 수준이었지만 도시주민들이 안정된 직장생활을 보장받았고, 급여나 퇴직금 수준이 높지 않아도 기본적인 생활을 영위하는데 별다른 지장이 없었으며, 식품, 연료, 주택, 의료, 노동보험 등 각종 복지혜택도 누리고 있었다.

그러나 전반적으로 볼 때, 동 시기의 도시화 발전은 공업화의 발전과 현대화의 진전과 비교하여 매우 뒤떨어져 있었는데, 그러한 점들은 주로 다음과 같은 측면에서 나타났다. 첫째, 중공업 우선 발전전략 하의 공업화와 도시화과정 속에 농업·경공업·중공업간의 발전 정도가 불균형하고 산업구조가 왜곡되는 현상이 나타났다. 또한, 상품교환, 농촌 및 농업에 대한 엄격한 제한으로 인해 소도시가 발전하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 심각하게 쇠퇴하기까지 했다. 이는 도시와 농촌의 중간수준에 해당하는 지역이 거의 사라지는 결과를 초래하였다. 둘째, 중국 특유의 도시문제가 출현하였다. 예를 들면, 업무량에 비해 너무 많은 도시근로자들, 평균주의에 의해 효율을 희생시킨 취업보장, 도시내 2차산업의 기형적인 발전과 3차산업의 심각한 위축, 주민생활 수준의 완만한 향상과 많은 불편함, 국영상업 서비스업의 심각한 관료주의 풍토, 열악한 서비스 및 친절도 등이다. 공업체계가 점차적으로 확립되고 개선되면서 현저한 성과를 거두었음에도 불구하고 도시 취업, 공공시설 개선, 주민생활수준 향상, 농촌 잉여노동력 해소 등 주민들이 보다 직접적으로 느낄 수 있는 경제적 수요를 만족시키는 효과는 미미하였다. 셋째, 도시가 주변 농촌지역의 경제발전을 촉진하는 중심지로 발전하지 못하였고, 인위적으로 연해도시에 대한 발전을 제한함으로써 上海와 같이 좋은 기반을 갖춘 도시들의 잠재력이 충분하게 발휘되지 못하였다.

2. 제2단계 도시화 과정(1979년 이후)

1978년 개혁개방을 시행한 이래 중국의 공업화는 가속화되어 1979년부터 1993년까지 GDP에서 공업이 차지하는 비중은 44.3%에서 45.1%로 증가하였는 바, 그 중에서도 특히 제조업의 비중이 32%에서 37%로 크게 증가하였다. 기타 산업별로는 농업이 28.4%에서 21.2%로 감소하였고, 건축업은 3.6%에서 6.7%로 증가하였으며, 3차 산업도 23%에서 27%로 증가하였다. 취업구조를 놓고 볼 때, 농업노동력은 69.8%에서 54.7%로 12.4% 포인트 감소한 반면, 공업부문과 3차 산업은 각각 17.6%에서 22.4%, 12.6%에서 20.2%로 증가하였다. 도시와 농촌의 인구구조를 볼 때 市와 鎮의 인구가 차지하는 비중은 19%에서 28.1%로 상승하였고 농촌의 총인구는 81%에서 71.9%로 감소하였다. 2001년 도시인구는 3.6억 명으로 총인구에서 차지하는 비중이 36%를 차지하였는데, 이는 1979년에 비해 17%포인트 증가한 것이다.

시장경제를 지향하고 있는 1979년부터 현재까지의 도시화 발전과정은 다시 3단계로 구분해 볼 수 있다.

1) 1979~84년의 도시화

동 시기는 경제적인 복구단계의 특징 속에 먼저 농촌에 파견되었던 인력들이 도시로 복귀하고, 이들이 도시건설을 추진한다는 점이 뚜렷한 특징이라고 할 수 있다. 구체적으로는 다음과 같은 몇 가지 측면에서 그 특징을 찾아볼 수 있다. 첫째, 정부가 농촌에 파견하였던 도시청년과 간부 약 2000만 명이 도시에 복귀하여 취업하였다. 둘째, 도시와 농촌의 시장이 개방되면서 대규모 도시 지역 임시거주자들이 출현하였다. 셋째, 鄉鎮企業의 급속한 발전은 소도시(小城鎮)의 발전을 촉진하였다. 이와 동시에 정부는 도시의 유지 및 건설을 위한 비용을 증가시키고 전문적인 자금을 설치하여 도시주택보조금으로 사용하도록 함으로써, 지난 수년간 발전하지 못했던 도시건설부문이 새로운 국면을 맞이

하게 되었다. 도시화율은 1978년 17.92%에서 1984년 23.01%로 상승함으로써 연평균 0.85%포인트 증가하였다.

또한 동 시기는 도시와 농촌이 동시에 발전한 시기이기도 하다. 농촌에서는 생산도급제가 보편적으로 시행되었고 정부는 농산물에 대한 매입가격을 대폭 인상함으로써 중국 농촌지역은 6년 동안 지속적인 고성장을 기록할 수 있었으며, 농민들의 수입도 급증하였다. 이러한 토대 위에 농촌의 비농업산업, 즉 鄉鎮企業이 급속한 발전을 이룩하였고 중국 농촌에는 사상 초유의 제1차 공업화 붐이 조성되었다. 도시에서는 공업에만 종사하고 농촌에서는 농업에만 종사하는 이원적인 발전구도가 전환되어 도시의 공업화와 농촌의 공업화를 동시에 추진하는 새로운 이원구도가 등장하였다. 동 시기부터 농촌의 도시화가 공식적으로 시작되어 새로운 소도시(小城鎮)들이 급속하게 발전하였다. 한편 정부가 노동집약형 소비재공업의 우선 발전정책을 전개함에 따라 공업부문 노동자들이 대규모로 증가함으로써 농업노동력 비중이 급감하였다. 대외개방의 단계별 전략과 연해 경제특구 정책의 본격적인 시행은 동남지역과 화남(華南) 연해 지역의 도시화를 불러 왔다. 深圳, 珠海 등 본래 지방 어촌지역이었거나 조그마한 현정부 소재지이던 곳들이 대도시로 발전하였다. 따라서 중국의 도시분포 구도에서 廣東省의 지위가 갈수록 커지게 되었다.

2) 1984~91년의 도시화

동 시기는 도시지역 경제개혁이 도시화 발전을 촉진하는 시기였으며, 농촌의 도시화가 가속화되고 개혁·개방 과정 속에서 도시의 급속한 발전이 이루어진 단계로, 주로 신흥 도시를 발전시켰다. 개혁·개방이 심화됨에 따라 연해 지역에는 다수의 소도시(小城鎮)로 구성된 공업화지대가 나타났다. 소도시(小城鎮)의 발전에 따라 정부는 진(鎭)과 시(市)의 설치와 관련된 비농업인구의 기준을 재조정하였다. 이와 동시에 농민들이 식량을 지니고 도시에 진출하여 3차 산업에 종사하는 것을 허락하였다. 이러한 조치들은 도시발전을 가속화 하였

고 도시화율은 23.1%에서 27.63%로 연평균 0.58%포인트 성장하였다.

중국 정부는 대도시의 확대발전을 엄격하게 통제하고 소도시(小城鎮)의 발전과 농촌지역에서 집진(集鎮)의 발전을 권장하는 정책을 시행하였다. 이러한 정책은 농촌의 잉여노동력을 흡수함으로써 대도시의 지나친 확대가 초래하는 많은 문제들을 방지하는 데 목적을 두었다. 한편 도시와 주변 농촌 사이에 한동안 단절되었던 경제·사회적 유대를 재연결하기 위한 목적도 있었다. 이 시기 중국에는 수천개의 소도시(小城鎮)들이 출현해 농촌의 도시화율을 제고하고 농민들의 비농업 수입을 증가시켰으며 도-농간 격차해소, 농촌 잉여노동력의 흡수 등에서 중국이 현대화를 추진함에 있어서 중대한 역할을 하였다. 이와 동시에 중국정부는 4개 경제특구 설치에 이어 연해지역내 14개 도시를 개방도시로 지정하고 海南省을 전면적으로 개방하는 등 새로운 결정을 내림으로써 연해지역의 도시화를 가속화 하였다. 廣州, 深圳, 珠海를 대표로 하는 연해 개방도시들은 중국경제의 생명력을 대표하는 선두주자가 되었다. 이 시기 廣東省의 기적은 강력한 시범효과와 추진효과를 낳았다. 珠江삼각주의 신흥도시帶의 발전도 날마다 새로운 모습으로 다가오고 있었다. 이 곳에는 중국의 가장 선진적인 과학기술과 가장 비싼 소비, 가장 현대화한 향락들이 있었을 뿐만 아니라 열악한 여건 하에서 정상근무 시간을 초과하여 노동하는 근로자들도 있었다. 동 시기의 농민들은 흠은 떠나도 고향은 떠나지 않았던 공업화·도시화의 모델에서 흠도 떠나고 고향도 떠나는 농민근로자(民工)가 되어 도시진출 붐을 일으켰다.

3) 1992년부터 현재까지의 도시화

1992년 이후 중국이 추진하고 있는 도시화 사업은 개발구와 대도시 건설을 중심으로 하고 있다. 1992~98년까지의 도시화율은 27.63%에서 30.42%로 연평균 0.46% 포인트 증가하였다.

상해(上海) 포동(浦東)의 개발 및 전국적인 전방위 대외개방 추진과 더불어

새로운 공업화 및 도시화가 전국적으로 추진되기 시작하였다. 향진기업(鄉鎮企業)은 수천만 개로 급증하였고 전국 각지에 널리 분포하였다. 향진기업은 생산과 수출을 통한 외화창출, 농촌잉여노동력 흡수 등을 통해 국민경제의 발전에서 차지하는 비중이 1/3에 달하였다. 향진기업이 자본과 기술력의 급속한 향상으로 인해 저임금 노동력 위주에서 탈피함으로써 향진기업의 농촌 잉여노동력 채용이 다소 감소하게 되었다. 이에 따라, 농업을 이탈한 노동력이 점점 더 도시, 특히 연해 도시지역에 몰려들게 되었다.

시장경제체제의 건설 및 성장 속에 서비스업을 중심으로 하는 3차산업이 급속하게 발전하였다. 특히 정보, 금융, 보험, 컨설팅 및 각종 중개서비스업 등이 크게 발전하여 정보 및 지식경제시대적인 특징을 지닌 도시화가 두드러지게 나타나고 있다. 1988~96년 기간동안 3차산업은 연평균 19.3% 증가하였으며, GDP에서 차지하는 비중도 1988년 28.6%에서 1996년 37.2%로 상승하였다. 이후 GDP에서 차지하는 비중이 1/3수준을 오랫동안 유지하다가 2001년에는 33.7%에 달하였다⁴⁾. 한편, 비농업인구가 200만 명 이상인 초대형 도시의 3차산업이 도시 GDP 총액에서 차지하는 비중은 2차산업을 초과하여 49.3%에 달하였다. 이에 따라 잉여노동력에 대한 도시의 흡수력이 점차 상승하였고 3차산업의 취업구조에도 현저한 변화가 생겼다. 2차산업이 취업에서 차지하는 비중은 41.1%에서 35.1%로 감소한 반면 3차산업의 취업비중은 25.8%에서 29.5%로 증가하였다.

<표-7> 도시취업인구의 산업별 비중 변화

산업별 비중	도시취업 인구 분포	
	1996	1998
1차산업	35.4%	25.8%
3차산업	29.5%	41.1%
2차산업	35.1%	33.1%

자료: 『中國信息報』, 1998. 11. 4.

4) 『中國統計摘要』, 中國統計出版社, 2003, p. 13.

1994년부터 중국에는 농민근로자(民工) 붐이 일어 廣州, 深圳, 北京, 上海 등 대도시에서 100만 명이 넘는 농민근로자(民工)들이 나타났고 전국적으로는 8천만 명에서 1억 명 이상의 유동인구가 나타났다. 주민의 이동 규모 및 속도가 가속화함으로써 도시화 수준도 크게 높아졌다. 일부 전문가들은 중국의 도시화 수준이 2003년에 이르러 38%에 달할 것이라고 전망한 바 있다.⁵⁾ 소도시와 城鎮이 급속하게 발전하는 동시에 농민근로자(民工)들의 도시진출은 이미 중국 도시화의 중요한 경로가 되었다. 이와 더불어 1992년 이후 중국의 호적제도도 기타 개혁조치의 추진과 함께 다양한 개혁안들이 제기되었다. 따라서, 오랜 기간을 거쳐 형성된 이원화된 사회구조에 변화가 생기기 시작한 것이다.

전체적으로 볼 때, 개혁·개방 이후 중국의 도시화는 뚜렷하게 가속화 되었는데, 연평균 도시화율도 개혁·개방 이전에 비해 2배나 증가하였다(표-8 참조). 그러나 공업화 속도와 비교할 때, 도시화 수준은 여전히 낮고 경제발전을 저해하는 각종 문제점들이 나타났다. 교통체증, 대기오염, 생태환경의 파괴, 빈부격차, 심각한 범죄문제, 불안한 사회질서, 지하조직, 음란물, 마약 등 도시화 과정에서 나타난 일부 폐단, 즉 현대화 과정의 도시문제도 나날이 증가하기 시작했다.

도시화 가속화는 10차 5개년 계획기간의 경제발전의 객관적 추세이다. 2001~05년 기간동안 도시화 추진은 현대화의 실현, 새로운 성장포인트의 육성, 농촌 잉여노동력의 이전 등에 목표를 두고 있다. 이를 위해 중국 정부는 현재의 농촌인구가 도시인구로 흡수되는 정책을 점차적으로 개방하고 있으며 유동인구를 도시민으로 전환하는 것을 가속화하고 있다. 또한 중대형 도시의 기능을 향상시키고 인구의 수용량을 확대하는 등 현재 城鎮에 의존한 도시화 과정을 가속화 하고 있다.⁶⁾ 중국의 농촌인구는 1999년 최고점을 기록한 이후 도시화 추세 속에 2000년부터는 중국 총인구의 증가 속에서도 감소 추세를 보이고 있다(표-8 참조).

5) 陸學藝 外, 「中國改革中期的制度創新與面臨的挑戰」, 『新華文摘』, 1997년 제4기, pp. 9~16.

6) 국무원 발전연구중심(10.5계획 프로젝트팀), 「十五時期我國城市化發展戰略思考」, 『市場參考』, 2001.

<표-8> 도시화수준 변화 추이(1979~2000년)

(단위: 만 명)

연 도	전국 인구	농촌 인구	도시 인구	도시인구의 비중 (%)
1979	97,542	79,047	19,495	18.96
1980	98,705	79,565	19,140	19.39
1981	100,072	79,901	20,171	20.16
1982	101,654	80,174	21,480	21.13
1983	103,008	80,734	22,274	21.62
1984	104,357	80,340	24,017	23.01
1985	105,851	80,757	25,094	23.71
1986	107,507	81,141	26,366	24.52
1987	109,300	81,626	27,674	25.32
1988	111,026	82,365	28,661	25.81
1989	112,704	83,164	29,540	26.21
1990	114,333	84,142	30,191	26.41
1991	115,823	85,280	30,543	26.37
1992	117,171	84,799	32,372	27.63
1993	118,517	85,166	33,351	28.14
1994	119,850	85,549	34,301	28.62
1995	121,121	85,947	35,174	29.04
1996	122,389	86,439	35,950	29.37
1997	123,646	86,637	36,989	29.92
1998	124,810	86,868	37,942	30.40
1999	125,909	87,017	38,892	30.89
2000	126,743	80,837	45,906	36.22
2001	127,627	79,563	48,064	37.66
2002	128,453	78,241	50,212	39.10

자료: 國家統計局, 『中國統計年監 2001』, 中國統計出版社, 2001; 國家統計局, 『中國統計摘要 2002』, 中國統計出版社, 2002; 國家統計局, 『中國統計摘要 2003』, 中國統計出版社, 2003.

Ⅲ. 중국 도시건설 방침의 변화

반 세기동안 추진된 도시화 과정 속에서 중국의 도시건설 방침도 많은 변화를 거쳤다. 도시건설 방침은 주로 중국의 경제체제와 경제발전전략을 구현함과 동시에 공업화 및 도시화의 중요한 요소이기도 하다. 오랜 기간 동안 중국은 도시와 도시건설에 대한 인식에 있어 경제발전의 일반적인 규칙에서 벗어났기 때문에 도시건설과 도시화에 있어서도 수많은 시행착오를 겪었다. 사회주의시장경제체제가 확립됨에 따라 도시의 관리와 도시경쟁력의 향상 등 건설 방침 부문에서 합의가 도출되었지만 이는 시작에 불과하다. 향후 20여년간 중국의 경제는 지속적으로 급성장할 것이고 이러한 고속성장을 뒷받침해 줄 수 있는 주요 동력 중 하나가 도시화 건설 발전이다. 공업화 중기에 들어선 후, 경제의 급속한 발전에 따라 중국의 도시화도 가속화된 발전단계에 진입할 것이다. 중국의 도시화 수준은 1997년 이미 30% 수준에 도달하였으며, 가까운 시기에 국제적으로 인정하는 70% 수준에 이르는 가속적인 발전단계에 진입할 것으로 예상된다.⁷⁾ 이러한 목표를 달성하기 위해 도시건설 방침에 대한 지속적인 모색은 여전히 중요한 과제로 남아 있다.

중화인민공화국 설립 이후, 도시건설 방침은 대체로 다음과 같은 3단계를 거쳤다. 제1단계는 건국초기 소비도시를 생산도시로 전환하는 단계(1949~52)였고, 제2단계는 약 25년에 걸친 공업화, 개보수 건설 및 도시확장 건설 단계(1953~78)였으며, 제3단계는 초기 개혁·개방 시기에 각 시(市)정부가 주택난 해결을 위해 노력하고 3차산업이 급속하게 발전한 단계이다. 1990년대 후반기부터 중국경제의 시장화와 글로벌화의 물결을 따라 도시건설 방침도 제4단계에 들어서게 되었는바, 제4단계는 도시의 경쟁력을 향상시키고 도시경영의 이념을 확립하는 단계(1990년대 후반기~현재)가 되고 있다. 각 단계별로 지도방침의 성립 배경과 경험, 그리고 그에 따른 교훈 등은 완전히 다르며, 지난 반세

7) 李善同, 『豫測未來20年, 我國城市化前景瞻望』, 2003. 3. 24.

기 동안 중국에게 다가온 거대한 변화를 잘 반영하고 있다는 점에서 볼 때, 건국이후 지금까지 진행된 도시건설 방침에 대한 재(再)고찰은 의미가 있다고 생각된다.

1. 건국초 소비도시를 생산도시로 전환하는 단계(1949~52)

중화인민공화국이 성립되기 직전인 1949년 3월, 중국공산당 제7기 제2차 중앙위원회 전체회의에서는 사업의 중심을 농촌으로부터 도시로 옮겨 도시가 농촌을 지도하는 전략적인 방침을 제기했다. 회의 후 발표된 결의문에서는 도시건설 추진 방안과 도시기능에 대한 방침에 대해 도시 생산의 급속한 회복과 발전이 핵심사안이기 때문에 소비도시를 생산도시로 전환한다고 밝혔다. 동 방침은 여러 분야에서 건국 초기 도시건설을 지도했다.

소비도시를 생산도시로 전환하는 도시건설 방침은 중국공산당이 기존의 도시를 개조하는 방대한 사업이었고 인민정부는 이를 위해 전력을 다했다.

중화인민공화국의 수도인 北京의 경우, 북경시 공안당국은 1949년 해방된 이후 유곽을 특종업체로 규정하고 필요한 조치를 취하여 관리를 강화시켰으며, 얼마 지나지 않아 北京의 유곽을 전부 폐쇄했다. 1950년 1월 31일, 北京시 시장 聶榮真은 <北京해방 1주년 기념> 방송연설을 통해 “중국공산당 제7기 제2차 중앙위원회 전체회의 정신에 의해 소비도시를 생산도시로 전환시킬 것”을 지시했다. 같은 해 2월 6일, 북경시 제1차 노동자대표대회에서 북경시 노동조합 대표로 당선된 彭眞은 노조의 중점 과제가 “첫째도 생산, 둘째도 생산, 셋째도 생산”이라고 발언하였다. 그 후 北京시의 각 업계는 생산을 회복·발전시키고자 노력했다. 1949년 北京이 해방된 후 인민정부는 재산을 몰수한 44개의 관료자본기업(근로자 수: 약 2.1만 명)을 국영기업으로 개편하였고, 이러한 기업들은 사회주의 생산관리 원칙에 따라 진부하고 불합리한 생산관리와 기술관리 체제를 폐지시키고 새로운 생산 및 기술관리체제를 확립함으로써 노동자들의

적극적인 참여를 고무시켰다. 1951년 정부원의 결정에 따라 각 정부기관 산하의 생산부문을 지방 국영공업체제 속으로 이양시켰는데, 이러한 공기업들은 1952년에 이미 272개에 달했고 근로자의 수도 2.5만 명에 달했다. 3년 동안의 국민경제 회복기에 북경시는 8,973만 元을 공업부문에 투자함으로써 국영경제에 새로운 생명력을 부여했다.

국민당정부의 수도였던 南京市를 접수한 후에도 중국공산당의 방침은 여전히 관료들을 위해 봉사했던 소비도시에서 시민을 위한 생산도시로 개조하는 데 초점을 맞추었다. 국민당 정권이 떠나기 전 南京은 사회가 혼란하고 시민들의 생활이 어려웠으며, 외형적으로는 변화했으나 그 내면에는 여러 가지 불안정한 요소들이 잠재해 있었다. 1948년 6월 통계에 의하면, 당시 135만 명에 달했던 인구(이후 安徽省에 소속된 馬鞍山과 蕪湖 등을 포함) 가운데 공업이나 농업에 직접 종사한 인구는 총 인구의 10%에 불과하였고, 중국인민해방군이 접수할 당시 무직업자나 실업인구가 50만 명에 달했다. 이에 대해 군사관리위원회는 국민 생계에 유익한 일체의 공·상업의 생산을 절차에 따라 회복시킴으로써 많은 시민들을 생산에 참여시키고, 전문적이고 특별한 기술을 지닌 전문가, 학자, 기술자는 물론이고 정치적인 조건이 부합되고 젊고 건강하며 개조될 전망이 있는 자들이 기존 직업에 계속 종사하거나 훈련원에 들어가 공부하도록 하였다. 노동자정치학교, 군사정치대학, 화동인민혁명대학교 남경분교 등 기술 간부를 양성하는 학교와 강습소를 설립함으로써 일부 실직한 노동자, 공무원 및 학생들이 교육을 받도록 했다. 노약자나 장애인 그리고 특기가 없이 소비만 하는 자들은 집으로 되돌려 보내 생산에 참여하도록 했다. 임금부문에 있어서는, 공산당이 집권했던 解放區에서 온 간부와 새로 근무를 개시한 지하당조직의 간부 그리고 학생에 대해서는 월급제를 시행하고 접수된 노동자들에 대하여서는 본래 일자리에서 기존 봉급을 받는 원칙을 시행하는 한편, 봉급기준을 새롭게 제정하였다. 이와 같은 몇 가지 문제를 해결한 후, 노동자와 기타 계층의 시민들은 비교적 안정되었고 적극적으로 생산의 회복과 발전에 참여하게

되었다. 기타 여러 도시에서도 이와 비슷한 조치를 취하여 양호한 효과를 거두었다. 이러한 노력을 거쳐 1949년과 그 후 1~2년 사이에 중국공산당은 국민당 정권이 남긴 실업자 문제를 해결하여 사회 안정과 질서를 유지할 수 있었다.

이러한 방침은 사회적 공황상태를 유발하지 않았을 뿐만 아니라 시민들이 이해하고 지지했으며 적극적으로 참여했다. 초기에 해방된 도시들에서는 중국공산당과 지방정부가 제때에 인원을 조직하여 생산을 회복·발전시켰으므로 노동자들의 취업율이 국민당 통치시기에 비하여 상당히 개선되었고 1949년부터 1950년 사이의 실업문제는 거의 해결된 상태였다. 통계에 의하면 1949년 총 노동자수는 1946년보다 283%가 증가하였다. 1950년 1/4분기에 들어서 撫順과 鞍鋼 그리고 本溪 등에 소재한 10개 기업만 보더라도 새로 채용한 종업원수가 16만여 명에 달하였고 사영기업 취업자도 다수 증가하였다.

그러나 소비와 생산은 대립관계인 동시에 유기적으로 결합되는 관계에 있으므로 건설 방침을 제정함에 있어서 소비와 생산을 대립시키는 것은 이론적으로나 실제 추진과정에서나 타당하지 않았다. 또한 당시 北京·南京과 같은 대도시를 제외한 기타 도시들은 소비능력이 낮았으므로 일괄적으로 소비도시를 생산도시로 전환시킨다는 것은 도시경제 복구의 원칙에도 부합하지 않았다. 따라서, 上海, 天津 등 대도시는 해방 직후 생산을 회복·발전시키는 것을 기본 방침으로 하고, 소비도시를 생산도시로 전환시키는 방침에 대해서는 별로 강조하지 않았다. 한편, 수도를 생산도시, 특히 공업생산도시로의 건설 필요성 여부에 대해서는 의견이 엇갈렸다. 수도의 기능은 직접적인 물질생산에 있지 않고, 수도는 도시발전 계획을 제정함에 있어 정치·경제·문화 중심지의 종합적인 기능을 우선 고려해야 하며, 더욱이 도시 주민들의 거주환경을 중요시해야 하며 기반시설 가운데 기술적인 내용(자원발전, 환경보호, 오염방지 등)과 예술적인 내용(대중적인 행위, 도시의 이미지, 정신문명 등)을 함께 고려해야 한다는 것이 일반적인 견해였다.

여기서 되새겨 보아야 할 점은 당시 역사적인 한계로 소비와 생산을 대립시

키기는 했으나 물질적 조건이 극히 결핍된 상황에서 문화재를 보호하고 도시의 환경을 개선하며 시민들의 생활에 편의를 제공했다는 점에서 종합적으로 고려하고 문제를 포괄적으로 해결함으로써 좋은 효과를 거두었다는 점이다.

결론적으로 소비도시를 생산도시로 전환하는 방침은 생산의 회복과 발전에는 유리했으나 소비를 유도하지는 못했다. 당시에 말하는 소비는 단순한 경제적 의미에서의 소비가 아니었는바, 이같은 방침은 낡은 도시와 소비에 대해서도 편파적인 지적과 비판을 내포하고 있었다. 이런 경향은 제2단계에서도 계속 발전되어 편향적이고 퇴보적인 행위로 발전되었다.

2. 공업화 중심의 도시건설 단계(1953~78)

동 시기는 25년 이상 진행되었으며 다음과 같은 3단계로 구분해 볼 수 있다.

1) 공업화 추진을 통한 중점적인 도시건설 단계

1953년부터 중국은 공업화를 대규모로 추진하기 시작하였고 전체 도시건설 방침은 공업화를 주축으로 하여 중점적으로 도시를 건설하는 것이었다. 당시 국력에는 한계가 있어 인적, 물적 및 재정적 여력이 공업화에 집중 투입되었다. 국가의 공업화 수요에 따라 점진적으로 새로운 도시를 건설하거나 기존 도시를 개선했다. 이에 대해 周恩來 총리는 1953년 6월 '도시건설에 있어서 분산(分散)된 사상을 반대해야 한다. 우리의 건설은 마땅히 공업발전 수요에 따라 중점이 있게 점진적으로 추진되어야 한다'고 강조했었다. 1954년 6월, 건축공정부(建築工程部)는 北京에서 제1차 도시건설회의를 개최하고 "도시건설의 목표는 정부가 과도기에 제정한 총 노선과 임무에 따라 사회주의 공업화와 생산 및 근로자들을 위해 봉사하는 것이다"라고 명확히 밝혔다. 그리고 국가의 통일적인 경제계획에 따라 건설지역과 시간을 확정하며 공업화에 부합하도록 중점 건설하고 건전하게 발전하는 방침을 제정하였다. 이러한 방침을 기본 틀로 하

여 개별 도시의 특징을 겨냥한 상이한 건설방침을 세웠다. 이에 따라 주요 공업화 건설사업 계획이 있는 신흥 공업도시, 확장이 요구되는 도시, 일부분만 확장이 요구되는 도시, 일반 중소도시 등 4개 지역으로 분류하였다.

제1차 전국도시건설회의 이후 경제건설이 추진됨에 따라 신도시와 신공업단지가 나타났을 뿐만 아니라 기존 도시들도 지속적으로 외형적인 규모를 확장했다. 무분별한 확장을 방지하기 위해 중앙인민정부 내무부는 1954년 5월 <도시외곽의 행정구역을 조정함에 있어 주의해야 할 사항>이라는 통지문을 공포하였다. 동 통지문에서는 도시외곽의 확장은 반드시 도시건설은 현실적인 측면으로부터 출발하고 확장범위는 정치, 경제, 문화, 국방 등 분야에서 도시와 밀접한 관계가 있는 구역이어야 하고, 건설수요에 따라 점진적으로 확장해야 하며, 도시의 외형이 지나치게 확장됨으로써 관리상 불편을 초래하지 말아야 한다고 밝히고 있다. 1955년 6월, 국무원에서는 시(市)와 진(鎭)의 설치에 관한 결정을 공포하였고, 1955년 11월에는 두 번째 도-농 구분기준을 공포함으로써 도시화와 도시건설계획의 기초를 마련하였다.

1차 5개년 계획기간의 도시건설은 모든 역량을 집중하여 중요한 건설프로젝트가 있는 신흥 공업도시를 건설하는 데 전력하였다. 도시건설의 통일적인 계획에 의해 조직적이고 계획적이며 순차적으로 도시의 공중시설과 주택 및 생활편의시설을 건설하여 도시의 생산시설과 생활시설이 서로 어울리도록 함으로써 생산과정의 수요와 주민들의 물질적인 수요를 충족시키는 것이었다. 이러한 도시건설은 전국적인 호응을 얻어 큰 효과를 거두었다.

2) 공업대약진 목표하의 도시건설 단계

1958년 시작된 3년 동안의 대약진 속에 지나치게 방대한 공업화계획, 특히 전국적으로 철강제조 붐이 발생함으로써 각지에서 대량으로 신규 직원을 모집하였다. 이에 농민들이 대량으로 도시에 몰려들어 도시의 인구가 급증하였다. 1957년말 전국 도시인구는 9,949만 명으로 총 인구의 15.4%에 달하고 1960년

말에는 1억 3,073만 명으로 총 인구의 19.8%를 차지함으로써 3년 동안 3,124만 명이 증가하였다. 전국적인 시(市)의 숫자도 급증하여 1957년말 177개, 1969년말 199개, 1961년 208개에 달함으로써 중화인민공화국 설립 이후 12년 기간동안 시(市)급 도시를 가장 많이 건설한 해가 되었다. 다수의 성과 자치구에서는 대약진의 목표에 따라 성 소재지와 부분적인 중대형 도시에 대한 제1차 5개년 계획기간 도시건설의 전반적인 계획을 수정하였다. 따라서 수정된 도시계획은 도시의 규모가 크고 건설의 표준도 제고되었다. 도시건설 규모가 너무 크고 도시와 도시인구가 과다하게 확장되어 국가의 재정과 물자 등이 한계를 초과함으로써 도시에서는 주택난, 공공시설의 과도한 운영이 초래되어 공업생산과 도시 주민들의 생활에 영향을 주었을 뿐만 아니라 대량으로 토지를 점용하고 시민들의 집과 잔디밭을 점용하여 낭비를 초래하는 한편, 도시구조를 파괴시키고 도시의 환경도 오염시켰다. 이런 문제점에 대해 각 도시에서는 경험과 교훈을 전체적으로 살펴보고 도시건설계획을 재수정하여 손실을 만회해야 했으나, 1960년 11월 개최된 제9차 전국계획회의에서는 오히려 3년 동안 도시계획을 다시 제정하지 않는다고 선포했다. 이러한 결단은 중대한 착오로서 대약진 기간동안 채택한 도시계획에 대한 수정이 불가능해졌을 뿐만 아니라 각지에서 앞다투어 도시계획기관을 폐쇄하고 도시계획 관련 부서의 공무원을 대량으로 감축하여 도시건설이 계획적인 지도를 벗어나 만회할 수 없는 손실을 초래했다.

대약진 시기 도시건설은 공업화의 규모와 도시인구의 증가를 감당할 수 없었고 기반시설에 대한 투자구조를 놓고 볼 때도 도시건설에 대한 투자 비율은 대폭 감소된 상태였다. 예를 들어 1952년 도시건설 투자는 전국 기반시설 총투자액의 3.76%, 공업기반시설투자액의 9.71%를 차지하였다. 이러한 비중은 1차 5개년 계획 기간동안 각각 2.6%와 5.7%이었고, 1958년 2.19%와 3.4%로 감소하였으며, 1961년에는 0.7%와 1.27%까지 하락하였다. 국가에서 도시건설에 투입한 원자재와 설비가 적었을 뿐만 아니라 품종과 규격도 전혀 수요에 부합하지 않았다. 따라서 도시건설은 국민경제 중에서 장애인과 같은 신세였으며, 도시

의 공공시설이 과도하게 운영되고 오랫동안 유지보수가 되지 않는 결과를 초래하였다. 이는 직접 또는 간접적으로 국민경제의 발전과 도시 주민의 생활에 지장을 주었다. 1960년 전국 도시 주민의 1인당 거주면적이 3.1㎡로 감소되어 중화인민공화국 설립 이래 가장 낮은 수준에 달했다. 특히 沈陽시 1인당 거주면적은 2.75㎡, 太原시는 2.7㎡, 南昌시는 2.5㎡에 불과했다. 대약진의 결과로 1차 5개년 계획기간에 주택과 주거인구의 비례관계가 균형을 잃었고 2차 5개년 계획기간에는 이런 상태가 개선되지 못했을 뿐만 아니라 더욱 악화되었다.

1961년 1월, 중국공산당 중앙정부는 “조정·확고·충실·향상”이라는 8자 방침을 제기하고 도시의 건설사업을 조정하는 한편 도시인구를 감소시키고 조건에 부합되지 않는 도시는 도시 지위에서 퇴출시켰으며 각종 시설들에 대한 유지보수를 진행하는 등 다양한 조치를 취했다. 수년간의 조정을 거쳐 도시시설의 운영상태가 개선되고 도시건설 과정의 기타 중요한 문제들도 해결되어, 새로 건설된 도시가 1961년 말 208개에서 1964년 말 169개로 감소하였는바, 이는 1957년에 비해 177개가 감소된 것이다. 그럼에도 불구하고, 도시화는 오히려 퇴보된 결과를 낳았다.

수년간의 시행착오를 거친 후, 도시건설이 회복되기 시작했지만 편향적인 지도사상은 도시건설 결정상의 오류를 시정하지 못했을 뿐만 아니라 일부 분야에서는 더욱 심화되어 갔다. 이에 1964년과 1965년 도시건설은 다시 한번 수차례의 실패를 겪게 되었다. 1963년 周恩來가 大慶을 시찰하면서 공업과 농업을 결합시키고 도시와 농촌을 결합시켜 생산에 유리하게 하고 생활을 편리하게 하자고 강조했다. 그러나 1964년 2월 전국적으로 ‘大慶을 따라 배우자는 운동’이 시작되었고, 도시건설 방면에서도 이러한 운동을 맹목적이고 기계적으로 추종, 일부 도시에서는 시 중심지에 논밭을 만들어 농작물을 심는가 하면 주택 건설에서도 간이주택만 지어 이것이 바로 공업과 농업을 결합시키고 도시와 농촌을 결합시키는 것이라고 주장했다.

대약진은 기존 구상을 벗어나 중국경제가 발전과정 속에서 여러 가지 실패

를 겪게 했을 뿐만 아니라 도시건설에 있어서도 역사상 보기 드문 수많은 오류를 드러냈다. 또한 경험과 교훈을 시의적절하게 활용하지 못함으로써, 이후 경제적 조정을 거쳐 다소 개선되기는 하였으나, 중국의 도시건설 방침은 문화대혁명의 영향으로 다시 한번 큰 변화를 겪게 되었다.

3) 문화대혁명시기의 집중적인 도시건설 부재(不在) 단계

1966년 5월 시작된 문화대혁명 기간에 무정부주의가 팽배하여 도시건설이 더욱 큰 충격을 받았고 역사적인 대재난으로 기록되었다. 이른바 “3선”건설 방침하에 집중된 도시를 세우지 않는다는 지도사상이 형성되었다. 1966년부터 1971년까지 “3선”건설은 고조기에 들어섰다. 전쟁에 대비하기 위해 이 시기에 건설된 공장은 전부 산골이나 동굴 속에 지어 도시를 건설하지 않았을 뿐만 아니라 새로 세운 공장마저도 공장의 특징을 없애고 공장건물을 일반 건물과 비슷하게 지었으며 도시를 농촌화시켜 집중된 도시를 세우지 않았고, 주택도 간이주택을 건설하였다. 이러한 사상은 “3선” 건설 뿐만 아니라 전국의 도시들에게도 영향을 주었다.

이 시기에는 도시건설 투자가 적고 부채가 많았으며 문제가 산적해 있었다. 주택난은 이미 심각한 사회적 문제가 되었으며 도시의 공공시설도 부족한 상태였고 도시의 구도가 혼란하고 환경오염이 심각했다.

공업화 초기의 도시건설의 역사를 되돌아 보면 도시건설은 1차 5개년계획 기간에 어느 정도 정상적으로 진행된 외에 나머지 20년은 혼란만 가중되었다. 20세기 중반 세계 각국의 도시화 발전은 맹목적이고 무질서한 상태에서 의식적이고 질서정연한 상태로 돌아오기 시작했고, 부동산 투기 위주에서 정부가 계획에 따라 합리적으로 통제하는 방향으로 들어섰으나 중국은 공업화 발전 과정에서 도시건설상의 시행착오를 반복하였다. 결론적으로 도시건설은 완만하게 진행되고 도시계획에 주관적이고 맹목적인 면이 많았다. 그리고, 편향적인 사상에 따라 도시와 농촌의 차이를 해소하기 위해 도시를 농촌처럼 건설한 것

은 시대의 발전원칙을 무시하고 역사적인 조류에 부합하지 않는 것이었다.

3. 주택건설에 대한 투자 및 3차산업 발전 단계(1978~90년대 전반기)

개혁·개방을 시행한 이후, 도시건설은 경제체제의 개혁과 더불어 새로운 단계에 들어서게 되었다. 국민경제 발전과정에서 도시의 지위와 기능이 갈수록 뚜렷해지고 많은 사람들이 이를 인정하기 시작했다. 따라서 도시의 다양한 기능을 발휘하고 3차산업을 중점적으로 발전시킨 것이 20세기 마지막 20년 동안 중국 도시건설의 특징이 되었다.

1) 도시 주택난 해결

1978년 3월 국무원은 北京에서 李先念이 주최하는 제3차 전국도시회의를 개최하였는데, 여기서 도시건설에 대한 다양한 방침과 정책을 채택하였고 몇 가지 중요한 문제를 해결했다.

첫째, 국민경제 발전과정에서 도시의 중요한 지위와 역할을 강조하고, 도시는 국민경제 발전의 수요에 부응해야 한다고 지적했다. 한편, 대도시의 규모를 줄이고 소도시(小城鎮)를 많이 건설할 것을 지시했으며, 도시건설은 새로운 시기의 목표 실현을 위해 공헌해야 한다고 강조하였다. 둘째, 도시건설에 있어서 계획의 중요성을 강조하고 새로 건설한 소형 도시(城鎮)를 포함한 전국 각 도시는 국민경제 발전계획과 각 지역의 구체적인 조건에 따라 포괄적인 도시발전계획을 제정 또는 수정해야 한다고 강조하였다. 셋째, 도시시설의 유지보수를 강화하는 차원에서 1979년부터 우선적으로 성(省) 정부 소재지와 도시인구가 50만 명 이하인 대도시(3대 직할시 불포함), 외국방문객이 많고 기존의 도시에 대한 개조 임무가 과중하고 환경오염이 심한 47개 도시 등은 공·상업의 이윤 중 5%를 남겨 유지보수와 건설투자에 사용하도록 허용하였다. 소도시(小城鎮)의 건설을 순조롭게 추진하고 기존의 소도시(小城鎮)에 대한 유지·보수를

강화하기 위해 1979년부터 도시유지보수비용의 징수 범위를 공업이 비교적 집중된 현·진과 탄광업체까지 확대하였다. 또한 향후 국가 기초건설계획 중 도시주택과 공공시설 건설(상·하수도, 대중교통, 가스, 도로, 교량, 홍수방지시설, 녹화 등)을 위한 전용자금을 설치했다. 도시 주택난 해소를 위해 기존 주택에 대한 유지보수를 강화하는 한편 새로운 주택도 건설하였다. 1978년 중국이 도시주택 건설에 투입한 자금은 2억 元에 달했고 그 후 수년간 중국은 매년 4억 元을 도시주택 건설에 투입하였다. 또한 지방정부와 기업에서도 도시주택난 해소에 참여하게 하였다.

각 지방 정부에서 주택건설을 중요시 하여 중앙정부, 지방, 기업 그리고 개인들의 적극적인 참여를 가져와 주택건설 규모는 나날이 확대되었다. 주택건설에 투입된 자금도 점차 증가되어 기반시설투자 총액에서 차지한 비율은 1978년 7.8%에서 1979년 14.8%, 1980년 20%에 도달하는 등 제6차 5개년계획 기간동안 연평균 21%를 기록하였다. 1979~85년 기간동안 전국적으로 도시주택 건설에 투입된 자금은 총 1,213억 元에 달하여 1950~85년 기간동안 주택건설에 투입된 자금 총액의 76.6%를 차지하였다. 도시주택의 건설면적도 매년 평균 11.2%의 속도로 증가되고 새로 건설된 주택면적은 8.25억㎡에 달해 중화인민공화국 건립 이후 36년 동안 신축된 주택면적의 60%를 차지하였다. 따라서, 동 시기는 중화인민공화국 건국이후 도시주택건설상의 가장 빠른 성장을 기록한 시기였다. 1986년 12월 2일 도시건설환경보호부와 국가통계국에서 발표한 제1회 전국도시주택조사보고에 따르면, 1985년 말 전국 각 도시의 주택면적은 22.91억 ㎡로 일인당 거주면적은 6.36㎡에 달하였으나, 그 중 도시가 6.1㎡, 현과 진은 6.48㎡이었다. 동시에 주택시설도 개선되어 일반적으로 새로 건설된 주택에서는 가구마다 독립된 주방과 화장실이 있었다.

2) 산업구조 조정과 3차산업 건설 단계

중국의 도시경제체제개혁 과정에서 소유제 다원화 개혁은 농촌에 하방되었

던 지식청년들이 도시로 돌아오면서부터 시작되었고, 3차산업의 중요성이 강조된 것은 국유기업의 개혁과 함께 시작되었다. 1985년 3월 6~13일 국가체제 개혁위원회는 湖北省 武漢시에서 전국 도시경제체제개혁 시범구 공작회의를 소집하였는데, 동 회의에서는 28개 성, 자치구 및 직할시의 체제개혁위원회 담당자들과 58개 시범도시의 담당자들이 참석하였다. 동 회의에서는 기업이 핵심업무를 중심으로 기타 부수적인 업무도 경영할 수 있으며, 생산·경영·서비스 경로를 확대하고 잉여노동력을 이용하여 3차산업을 발전시킬 수 있다고 강조하였다. 또한 기존의 생산관련 서비스부문과 생활서비스부문을 사회에 개방하여 독립적으로 운영되도록 하였다. 기업들은 여러 가지 경로를 통해 생산발전기금을 모금하고 그 자금은 경제적 효율이 높은 기타 지역과 업계에 투자할 수 있다고 허용하였다.

도시개혁이 심화됨에 따라 산업구조의 향상 문제도 뒤이어 나타났다. 산업구조 향상이란, 1차·2차·3차 산업간의 균형과 조화에서 출발하여 기술개조와 산업 및 상품의 혁신을 통해 양적인 변화에서 질적인 변화를 가져옴으로써 새로운 균형과 조화를 이루는 것이다 세계경제의 발전 역사에서 알 수 있듯이, 산업구조의 향상은 주로 산업구조의 중심이 1차산업에서 2차산업으로, 2차산업에서 3차산업으로 이전하는 과정이다. 중국의 3차산업이 낙후하고 노동력 비중이 저하한 주된 원인은 첫째, 생산력 수준이 낮고 상품경제가 발전하지 못하였기 때문이며, 둘째, 국민의 생활수준이 낮기 때문이다. 과거 중국인들은 먹고 입는 문제마저 해결하지 못했으므로 노동여건에 대해 더욱 높은 요구를 제기할 수 없었다. 셋째, 서비스업을 경시하여 3차산업을 배척하는 인식과 정책이 존재하였기 때문이다. 개혁·개방 이후, 특히 사회주의시장경제체제가 점차적으로 확립된 이후 3차산업의 발전 모순은 더욱 선명하게 드러나 도시가 충분히 제 기능을 발휘함에 있어서 장애요인으로 작용하였다. 산업구조를 조정하고 3차산업을 발전시킴으로써 도시건설의 원동력이 되어 北京 등 도시에서는 2차산업에서 벗어나 3차산업으로 진입한다는 방침도 제기되었다. 3차산업

의 발전은 보다 많은 취업기회를 마련하여 도시의 실업인구에 대한 재취업에 유리할 뿐만 아니라 농민들에게도 많은 기회를 제공하였다. 예를 들어 청소부, 시간제 아르바이트, 수리공, 이발, 재봉, 운수 등의 서비스업은 농민들에게 돈을 벌 수 있다는 희망을 주었으며, 이에 따라 도시화의 발전과 도시의 현대화도 촉진시키고 호적제도, 상품공급제도, 노동관리제도, 사회복지보장제도 등의 제도적 개혁을 추진하도록 했다. 이에 따라 중국은 농업, 경공업, 중공업의 비례관계를 위주로 하던 구조조정의 틀을 벗어나 산업구조와 지역구조 및 기업구조가 상호 경쟁하면서 조정되는 새로운 시기에 들어서게 되었다.

거주민의 최종적인 소비수요가 구조조정을 이끄는 변수로 작용함에 따라 수요구조의 다양한 변화는 3차산업의 확장과 내부구조의 복잡화를 초래했고, 이는 산업, 상품 및 시장의 세분화를 가져와 지난 20년간 고도성장을 뒷받침해 왔다.

1990년대 초, 상해시 정부는 당중앙과 국무원에서 제기한 上海를 선두도시로 건설하고 3개의 중심지로 부상시킨다는 전략목표에 따라 3차산업을 먼저 발전시키고 2차산업을 적극적으로 조정하였으며 1차산업을 안정적으로 향상시킨다는 발전방침을 세웠다. 이에 상해시는 7년간 지속적으로 10% 이상의 성장을 기록하였다. 3차산업을 우선적으로 발전시키고 도시의 종합적인 서비스기능을 지속적으로 강화시킨다는 방침은 3차산업이 상해시의 GDP에서 차지하는 비중이 1990년 31%에서 1999년 50%로 상승하도록 하였다. 또한 금융, 항공운수, 정보서비스산업 등의 급속한 발전은 상해시 경제발전의 거대한 원동력이 되었고 부동산업도 건전하게 발전하는 궤도에 진입하여 주거형 소비가 새로운 경제성장포인트로 자리잡게 되었다. 한편 주택소비의 확대는 전자재, 가전제품, 가구 등 관련 업체의 발전을 촉진시켰다.

北京 수도강철공장이 도시발전 과정에 일으킨 변화도 대표적인 예이다. 건국초기부터 1980년대 초까지 철강 생산량은 국가의 지위와 종합적인 국력의 상징이었다. 수도강철공장은 대표적인 기업으로서 北京市 경제발전 수준의 표상이었고 공업생산의 중심이었으며 수도 북경의 중요 부분이었다. 사회가 발

전함에 따라 도시의 기능과 개념이 점차 변화하여 북경도 도시의 개념에 대한 새로운 조정을 거쳐 발전의 방향을 국제적인 대도시와 문화경제의 중심으로 정하고, 산업구조도 이에 따라 조정하였다. 이에 따라 북경 제4 순환도로 내에서 제4 순환도로 밖으로 이전한 기업의 수가 738개에 달했다. 수도강철공장은 제4순환도로 밖에 위치하긴 했으나, 핵심생산 부문을 이전하고 주요 업무조정을 단행하였다. 이에 2000년 수도강철공장의 철강제품의 수입이 처음으로 철강제품 수입을 초과했다.

3차산업을 급속히 발전시킨다는 방침을 통해 관련 업체의 발전도 가속화되었다. 예를 들어 우편통신업 가운데 전신업무 총량의 평균 증가율은 47%에 달하였고 수입증가율도 지속적으로 35% 이상을 유지했으며, 우편통신업의 총수입에서 차지하는 비중도 1991년 74%에서 90% 내외로 빠르게 증가하였다. 또한, 인터넷통신업무와 이동통신업무도 급상승하여 전신업무 성장의 주된 원인이 되었다. 관광산업은 3차산업 중 성장가능한 분야로서 1999년 국내 및 국제 관광 총수입이 4,002억 元에 달해 1998년에 비해 16.4% 증가하였다.

4. 도시경쟁력 향상과 도시경영 개념의 정립 단계(1990년대 후반기~현재)

1992년 중국이 사회주의시장경제체제를 실시한 이래, 도시화가 급속하게 추진된 동시에 도시를 경영하고 도시의 경쟁력을 향상시키는 것이 도시건설의 기본 방침이 되어 9.5계획과 10.5계획 기간동안 도시건설과 발전의 중요한 특징으로 되었다. 도시경영은 시장경제체제하에서 경제발전을 추진시키는 중요한 조치로 작용하여 도시건설뿐만 아니라 그 목적, 이익, 구조 및 규모를 명확히 하였다.

도시를 경영하고 도시의 경쟁력을 향상시키는 것은 안정된 경제발전 환경의 형성, 시정부 재정과 개방 정도, 완벽하고 규범화된 규칙과 질서, 고도의 도시 관리 수준, 높은 도시건설 용자 능력, 일체화된 도시지역 토지종합이용시스템과 교통시스템, 안전한 자연과 사회환경, 완벽한 산업과 서비스 발전 간의 네

트워 등을 포함한다.

중국의 사회주의시장경제가 크게 발전하고 WTO에 가입함에 따라 도시발전의 목적도 다음과 같은 뚜렷한 변화를 가져왔다.

첫째, 경제의 글로벌화와 과학기술의 신속한 발전은 생산과 기술에 대해 더욱 높은 요구를 제기하였고, 지역발전에 대해서도 새로운 요구를 제기했다. 지역이 경쟁력을 유지하려면 현대화 되고 성숙된 금융체계, 양호한 통신과 네트워크의 지원, 편리하고 효율적인 정부관리와 양호한 시장질서가 있어야 한다.

둘째, 경쟁방식이 달라져 경쟁에의 참여자가 기업 뿐만 아니라 정부, 각종 단체, 나아가서는 국가까지 참여해야 하는바, 여기에는 기반시설 건설 뿐만 아니라 관리의 필요성도 커지게 되었다.

셋째, 경쟁의 규칙이 변화하여 WTO 가입 이후 중국은 세계경제에 동참하여 국제관례에 따라야 한다.

넷째, 현실적인 발전단계에 따라 경제성장의 방식을 전환시켜 자연경제의 폐쇄성과 전통적인 계획경제의 모델에서 벗어나 사회주의시장경제에 부합하는 개방적이고 효율적인 도시경제를 확립시킴으로써 도전에 맞서야 한다.

다섯째, 도시의 기능에 큰 변화가 발생, 도시는 이미 다양한 시장교환관계가 집중된 경제단위가 되었으며, 또한 시장이 자원을 배치하는 중요한 단위가 되었다. 과거에 엄격하게 억제되었던 인구이동, 상품유통, 물류, 자금유통과 정보의 이동에 대한 제한이 없어져 자유로운 이동이 가능해졌으며, 도시, 기업과 투자자 간의 계획배치 관계는 시장조정 하의 자발적인 상호 선택의 관계가 되었다. 이런 상황 하에서 도시경제를 지속적으로 발전시키려면 반드시 시장경제의 규칙에 따라 도시의 토지자본과 지역공간 및 기타 경제적 요인을 종합적으로 활용하여 전반적으로 도시경제를 운영해 나가야 하고, 전반적인 도시의 범위내에서 자원배분의 용량과 효율의 최대화와 최적화를 통해 도시를 경영해 나가야 한다.(***)