

일반논문

중국 개혁기 사회관리체제 구축과
지방정부의 역할 변화
1990년대 상하이 푸동개발의 공간생산과 지식*

Building Social Governance and Changing the Role of Regional
Government in the Reform Era China: the Production of Space
and the Knowledge in Developing Pudong, Shanghai in the 1990s

박철현**

이 논문은 1990년대 중국 상하이 푸동지역 개발을 중국이 새로운 사회관리체제 구축과 지방정부 역할 변화를 위해서 루자주이 금융무역중심지 개발과 같은 공간생산 방식을 통해 체제전환 실험을 수행한 것으로 인식하고, 그러한 실험과정에 투사된 공간생산 지식을 분석하는 것을 주요 목적으로 한다. 1950년대 중반 형성되어 개혁기 초기까지 중국인의 삶을 지배하고 중국사회를 규정하던 가장 기본적인 사회관리체제인 단위(單位)가 시장경제의 확산을 주요계기로 해체 혹은 약화되자 중국 정부는 기층의 정치적 지배와 동원을 위해 사구(社區)를 건설한다. 이와 동시에 1994년 분세제(分稅制) 도입으로 재정수입 급감에 직면한 지방정부는 자신이 가장 잘 가용할 수 있는 자원인 토지를 활용하여 해당 지역의 경제성장에 집중하면서 기존의 권리주의 정부에서 기업기주의 정부로 역할을 변화시키게 된다.

주요어: 푸동, 루자주이, 사회관리체제, 지방정부 역할, 공간생산 지식

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-362-B00011).

** 국민대학교 중국인문사회연구소 HK연구교수(chparke@hanmail.net)

1. 서론

1980년대 내내 동남연해지역의 경제특구를 중심으로 자본주의 경제 실험을 해오던 중국은 1990년대에 들어서 상하이 푸둥(浦東)지역을 국가급 개발구로 지정하고 내지에서의 본격적인 개혁개방에 나선다. 이러한 푸둥지구 개발은 단지 경제의 개혁과 개방만을 의미하는 것이 아니라, 정치·경제·사회 모든 측면에서의 변화를 위한 하나의 거대한 실험의 성격을 가지고 있다. 중국 개혁기에서 1990년대가 가지는 위치를 생각해 보면, 푸둥지역 개발로 대표되는 상하이의 개혁개방은 단지 특정지역의 경제적 개발을 의미하는 것이 아니라 중국 사회주의의 본격적인 체제전환을 위한 국가적 차원의 실험이라고 할 수 있다.¹⁾ 이 연구는 1990년대 푸둥지역 개발을 탈(脫)사회주의의 시장화개혁의 실험을 위해서 국가적 차원에서 수행된 하나의 공간생산(production of space)의 과정으로 파악하고, 그 과정에서 공간생산에 관련된 지식이 중국 국내외의 지식네트워크에 의해서 투사되고 교류되는 양상을 분석하고, 공간생산의 결과 푸둥지역에서 구축된 사회관리체제와 그 과정에서 나타난 정부 역할의 변화를 분석하는 것을 목적으로 한다.

공간생산은 국가와 자본이 주도하는 물리적 환경의 생산으로, 그 과정에서 사회 내 여러 집단들이 기존에 가지고 있던 이해관계의 변화와 조정이 수반된다. 국가에 의해 주도된 개혁기 중국의 공간생산은 이러한

1) 중국에서 1990년대는, 정치적으로는 분세제(分稅制) 개혁을 통해서 중앙정부의 국가능력(state capacity)이 크게 증대되는 한편, 지방정부는 감소된 재정수입 확보를 위해서 경제성장에 집중하게 되고, 경제적으로는 국유(國有)기업 개혁으로 사영(私營)기업과 외자(外資)기업 등 기업형태가 다양해지면서 국민경제에서 국유기업과 집체(集體)기업이라는 공유제(公有制) 부문의 비중은 감소하고, 사회적으로는 국유기업 개혁과 시장경제의 확산으로 기존 중국 사회를 지배하던 ‘단위체제(單位體制)’가 크게 약화되어 이를 대체할 ‘사구(社區)’가 등장하는 시기였다. 이렇게 볼 때, 중국의 1980년대가 특구에서의 시장경제 실험과 농촌 부문 개혁으로 대표되는 시기였다면, 1990년대는 정치 경제 사회 모든 측면에서 탈사회주의를 향한 전면적인 체제전환이 이뤄지는 시기로 볼 수 있다.

이해관계의 변화와 조정을 정당화시키기 위해서 지적 토대가 마련되어야 했고, 그것이 바로 공간생산 지식이라 할 수 있다. 따라서 공간생산은 물리적 건조환경(built environment)의 생산과 이러한 생산의 담론적 정당화를 위한 지식의 투사가 동시에 진행되는 과정인 것이다.

기존의 사회주의를 벗어나 시장경제에 기초한 새로운 사회정치적 공간을 구축하려던 1990년대 중국으로서는 시장경제에 대한 해외의 지식과 경험을 수용하여 기존 국내의 공간생산 지식과 결합시키는 것이 필요했고, 이러한 해외 지식과 경험이 수용되어 국내 지식과의 결합이 실행된 대표적인 공간이 바로 상하이 푸둥지역이었다.

푸둥에 관한 중국 측 연구는 푸둥지역 개발을 하나의 모델로 보고 이러한 모델에 대한 평가를 시도하는 것에 집중되어있다. 이것은 ‘푸둥모델’이 다른 ‘모델’들과 비교할 수 있는 비교적 명확한 형식과 내용을 갖춘 독자적 개념이자 실제로 이미 형성되어 있다는 사실을 의미한다. 푸둥은 경제성장을 그 핵심내용으로 하는 한 지역의 개혁 개방을 의미하는 것이기 때문에, 푸둥모델에 대한 기존 연구도 지적 재산권, 사구(社區) 건설, 행정구역 조정, 경제성장 전략, 도농(都農) 일체화, 철거와 이주, 정부 기구 운용 등 정치·경제·사회 등 다양한 범위에 걸쳐있다(嚴劍滄, 2011; 張波, 2013; 林拓, 2001; 曾剛·趙建吉, 2009; 桂家友, 2011; 葉國標·岑毅, 2005; 陳安琪·吳培敏·金玲玲, 1998).

그런데 특정 지역의 개발은 물리적 변화와 정치·경제·사회·문화 전반에 관하여 다양한 사회적 집단이 보유하고 있던 기존 규범과 관행을 바꾸는 것을 의미하는 것이므로 반드시 담론적 정당화가 필요하며, 지역개발에 동원되는 담론적 정당화는 고도의 전문성을 가진 지식이 투사되는 것인데, 중국 측 연구에는 이러한 담론적 정당화 기체로서의 지식에 대한 연구는 보이지 않는다.

한편 해외 전문가들이 중국 국내 전문가들과 결합하여 푸둥지역 투자

2) 단위와 사구에 대한 상세한 논의는 4장을 참고.

주이(陸家嘴) 금융무역중심지의 개발에 지식을 제공하고 이 과정에서 상하이시 정부와 공산당이 어떠한 역할을 하였으며 그 결과 어떠한 성과를 거두었는지에 대해서는 크리스 올즈(Kris Olds)의 연구가 있다.³⁾ 올즈의 연구는 루자주이라는 상하이 푸동의 금융무역중심지를 개발하는 과정에서 해외전문가 집단과 중국 내 전문가 집단이 루자주이 개발에 관련된 지식을 투사하고 상하이시 정부와 공산당이 그러한 지식을 수렴하고 ‘포장’하여 국제적인 인지도를 올리고 정치적 지원을 받아서 투자를 유지하고, 최종적으로는 푸동 루자주이로 대표되는 상하이를 뉴욕, 런던, 파리, 도쿄와 같은 ‘글로벌시티(Global City)’의 반열에 올리는 데 성공하는 과정을 분석하고 있다.

올즈의 연구는 루자주이라는 금융중심지가 개발되는 과정에서 중국 국내외 전문가 집단과 상하이시 정부 및 공산당의 역할 및 투사된 지식의 내용을 설명하고 상하이가 글로벌시티라는 상징자본을 획득해나가는 동학을 분석한 최초의 연구라는 점에서 의의가 있다.

하지만 그의 연구는 중국 국내외 전문가들의 지식이 투사되는 과정과 이러한 과정을 주도한 상하이시 정부와 공산당 지도부의 동학에 집중하며, 국내외 지식의 투사와 지방정부의 정치적 동학의 결과로 이 지역에 창출되었던 사회정치적 공간의 실체에 대한 분석은 부족하다. 즉, 올즈의 연구는 중국이 본격적인 시장경제의 도입의 시기로 들어선 1990년대에, 푸동지역 개발로 상징되는 상하이 개혁개방을 통해서 전면적인 체제전환을 위한 실험을 수행했으며 그 과정에서 탈사회주의 시기에 맞추어 사회관리체제를 구축하고 동시에 지방정부의 역할을 변화시키는데 성공했다는 점을 충분히 밝혀내지 못하고 있다.

따라서 이 연구는 루자주이 개발과정에서 중국 국내외의 전문가 집단의 지식이 투사되었고 이로써 상하이는 사회주의 제조업 도시에서 21세

3) 루자주이 개발에 관한 크리스 올즈의 연구는 다음 책 5장을 참고. Olds, Kris. 2001. *Globalization and Urban Change: Capital, Culture, and Pacific Rim Mega-Projects*. Oxford: Oxford University Press.

기 금융무역업 위주의 ‘글로벌시티’라는 이미지 전환에 성공했다고 보는 올즈의 주장에 동의하지만, 여기에 그치지 않고 1990년대 본격적인 체제 전환을 위해서 중국이 상하이시 정부와 공산당 주도로 푸둥지역에서 새로운 사회정치적 공간을 창출하기 위한 실험을 했다고 보고, 그 실험의 내용인 새로운 사회관리체제 창출과 정부 역할의 변화를 밝혀보고자 한다. 이 연구는 1990년대 상하이 푸둥지역 개발의 명시적인 목표는 제조업을 금융무역업으로 바꿔내는 경제개혁이지만, 사회정치적 목표는 다음과 같은 2가지로 인식한다. 첫째 기존의 단위(單位)체제를 대체할 새로운 사회관리체제를 실험하고, 둘째 새로운 정치 경제 사회적 조건에 맞추어 정부 역할을 변화시키는 것이다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어서 2절에서는 1990년대 상하이에서 이뤄진 공간생산의 실재를 정리하고, 상하이의 대학과 연구기관을 중심으로 형성된 중국 국내 공간생산 지식네트워크를 살펴본다. 3절에서는 크리스 올즈의 연구 성과를 기초로 해서, 푸둥지역 개발의 사례로서 금융무역중심지 루자주의의 개발을 둘러싸고 해외전문가 집단과 중국 국내 전문가집단이 접촉하는 양상과 이들이 투사한 지식의 내용을 분석한다. 4절에서는 중국 국내와 해외의 지식네트워크가 투사한 공간생산 지식이 가진 의미를 사구건설과 기업가주의 도시정부 등장을 통해서 분석한다. 마지막으로 결론에서는 이 연구에서 분석한 사실들을 정리하고 향후 연구 과제를 제시한다.

2. 상하이 공간생산과 지식네트워크

1) 1990년대 상하이 공간생산

1980년대 초반부터 시장경제 실험을 하고 있던 동남연해지역과는 달리, 1949년 중화인민공화국 건국 이전부터 최대의 경제도시였던 상하이

는 개혁기에 들어선 1980년대에 들어서도 국유기업 위주의 계획경제를 유지하고 있었으며 재정수입 중 상당부분을 중앙정부에 상납하고 있었기 때문에, 시 정부가 직접 가용할 수 있는 재정자원은 제한되어있었다.⁴⁾ 이로 인해서 상하이시는 소득정체, 주택난, 교통문제, 환경악화 등의 문제를 겪게 된다.⁵⁾ 1990년대에 들어서 상하이의 개혁개방이 본격 추진되면서 상하이시 정부는 ‘국제경제중심도시’를 만든다는 전략을 세우고 본격적인 도시개조사업에 들어간다.

관련 연구에 따르면 1990년대 상하이시 도시개조는 다음과 같은 3단계로 나뉜다(張永斌, 2004). 첫 번째는 1990~1992년 시기로, 이때는 도로교통 건설이 도시기초인프라 건설의 핵심이었다. 따라서 상하이 시내의 교통정체구간을 해소하고, 장쑤성(江蘇省)과 저장성(浙江省) 등 인근 지역과의 시외 연결망 확충이 집중적으로 이뤄졌다. 두 번째는 1993~1997년 시기로, 푸동개발이 본격화됨에 따라 새로운 주택과 도로가 대량으로 건설되었다. 특히 이 시기는 푸시(浦西) 도심의 노후주택과 판자촌에 대한 대대적인 철거가 진행되어 고층 아파트가 집중적으로 건설되었다.⁶⁾ 또한 국제도시를 지향하기 위해서 필수적인 해외연결교통망 건설이 시

4) 1980년 상하이시 재정수입 198.85억 위안(元) 중 재정지출은 19.18억 위안으로 10%에 미치지 못했고 나머지 90%의 재정수입은 모두 중앙정부에 상납했다. 이러한 상황은 이후 조금씩 개선되어 푸동 개발이 시작되는 1990년이 되어서야 비로소 전체 재정수입 284.36억 위안 중 재정지출이 75.56억 위안으로 26.6%에 달했다. 『上海統計年鑑』, 中國統計出版社, 2004, 39쪽; 『上海市國民經濟和社會發展歷史統計資料(1949~2000)』, 中國統計出版社, 2001, 79~81쪽.

5) 1인당 가처분소득을 보면 1980년부터 1989년까지 10년간 평균 4.6% 증가하여 1989년 1,860위안에 달했는데, 이는 같은 해 선전의 3,434위안과 비교하면 54.1%에 불과하다. 또한 교통인프라 측면에서는, “1930년대 도로, 1970년대 차량, 1980년대 인구유동”이라고 하는 말이 나올 정도로 개혁기 폭증한 인구에 비해서 공공교통 인프라가 수량과 질 모두 심각한 문제를 보이고 있었다. 陳祥生 唐珏嵐, 『20世紀80年代上海改革開放滯後的影響及其原因』, 『中共寧波市委黨校學報』, 2008年 第1期; 『中國城市統計年鑑』, 中國統計出版社, 1991.

6) 이때 발생한 대량의 철거민 중 일부가 푸동지역에서 상하이시 정부 주도로 건설된 집단적으로 이주하는데, 썬린위안(三林苑) 주택단지가 대표적이다. 썬린위안 주택단지에 대해서는 4장에서 상술한다.

작되어, 기존에 있던 홍차오(虹橋)공항을 개조하는 한편 푸둥공항을 새로이 건설했다. 1992년에는 상하이시 정부의 출자로 상하이시 도시건설투자개발총공사(城市建設投資開發總公司)를 세워 도시건설과 관련된 자금의 투자와 관리를 전담하게 했다. 또한 토지사용권 양도가 합법적으로 가능해져서, 상하이시 정부는 자신이 소유권을 보유한 국유토지의 사용권을 양도함으로써 발생하는 수익을 확보할 수 있게 되었다.⁷⁾ 또한 이 시기는 도시건설에 필요한 자금원을 확보하는 방법이 다양해졌다는 점이 중요하다. 즉, 앞서 언급한 국유토지 사용권 양도에 의한 수익과 시정부의 채권발행에 의한 자금조달에 더해, 민간투자사업(BOT: Build-Operate-Transfer) 방식 등을 통해 민간자본을 상하이시 공공인프라 건설투자에 유치할 수 있게 된다. 세 번째 시기는 1998년 이후로, 이때는 한편으로는 도시인프라 건설을 계속하면서도 동시에 도시관리에 중점을 두게 된다. 이것은 지속가능한 생태환경 건설과 현대적 도시관리 수준 제고 및 도시관리 종합집행체제 건설로 나타난다. 생태환경 건설은 1978년 이래 높은 경제성장으로 수반된 환경오염문제를 해결하기 위한 노력이고, 현대적인 도시관리는 보편화된 정보통신기술을 도시관리에도 적용하겠다는 것이다. 특히 중요한 것은 도시관리종합집행체제 건설인데, 이것은 구체적으로는 1998년 공유제(公有制) 주택제도의 폐지를 계기로 결정적으로 약화되는 단위체제를 대신해서 새로이 제기된 사구를 중심으로 도시를 관리하는 체제를 수립하기 위한 상하이시 정부와 공산당의 의도를 보여준다.⁸⁾

이러한 개혁기 상하이 도시개조는 상하이를 구성하는 두 가지 지역인 푸시와 푸동에 어떠한 변화를 가져왔을까? 우선 황푸(黃浦)강 서쪽 지역

7) 각주 12번 참고.

8) 중국은 1950년대 중반 이후 도시지역에서 단위체제가 자리를 잡으면서, 도시 주민들은 기업, 학교, 연구소, 협회 등 자기가 속한 단위(=직장)가 사실상 무료나 다름없는 사용가격으로 제공하는 주택에서 살았는데, 이 공유제 주택제도가 1998년 공식 폐지된다. 이후 중국에서는 주택시장이 형성되고 여기서 거래되는 상품주택(商品房)이 세워지기 시작한다.

을 가리키는 푸시지역은 상하이의 구도심으로 1949년 중화인민공화국 건국 이전에는 제국주의 세력의 조계가 설치되어 있었고, 건국 이후에는 ‘생산자의 도시’를 건설한다는 사회주의적 도시관에 의해서 주로 관공서, 학교, 공장, 노동자 거주지역, 문화시설 등이 들어서 있었다. 개혁기인 1980년대 들어서 푸시지역은 이전 시기 농촌으로 하방되었던 주민들이 돌아오고 거주 이전을 금지하던 호구제도가 조금씩 이완되자 외지인들이 유입되어, 기존 사회주의 시기 도시민의 압도적인 다수가 단위에 소속되어 있음으로써 가능했던 인구의 동질성이 점차 약화되고 있었다.⁹⁾ 특히 1991년 토지사용권의 양도가 가능해지면서 토지자원의 시장가치에 주목하게 된 국가에 의해 도심재개발이 대대적으로 이뤄진다.¹⁰⁾ 이후 1990년대 내내 푸시지역에서는 고가도로, 쇼핑몰, 고급주택, 관공서, 공원 등이 집중적으로 건설되고, 이에 따라 기존의 노동자 거주지역은 철거되고 대량의 철거민이 발생한다. 철거민들의 일부분은 그때 막 개발되기 시작한 푸둥지역으로 이주한다. 이렇게 푸둥지역 개발은 푸시(浦西)지구 변화와 직접적으로 연동되었다. 따라서 푸둥지역은 푸시지구 재개발로 발생한 대량의 철거민을 이주시킬 수 있는 공간이면서, 그 과정에서 앞서 지적한 새로운 사회관리체제의 구축과 지방정부의 역할 변화를 동

9) 관련 연구에 따르면, 1980년대 중반 상하이 유동인구가 증가하여 1988년 상하이 호적인구(戶籍人口) 1천만 명의 1/10인 1백만 명이 유동인구였고, 1992년 덩샤오핑의 남순강화(南巡講話)를 계기로 시장경제 발전이 가속화되어 유동인구가 증가하여 1993년 250만 명에 달했다. 다음을 참고. 蔡晨程, 『改革開放以來上海人口增長趨勢及相關政策回放』, 『上海人大月刊』, 2009年 第7期, 12쪽.

10) 상하이시 정부가 1990년 9월 6일 발표한 『상하이시 푸둥신구 계획건설관리 임시방법에 관하여(關於上海市浦東新區規劃建設管理暫行辦法)』 제1조에 따르면, “푸둥신구 내에서 푸둥개발의 필요에 근거하여 시(市) 인민정부의 비준을 거쳐서, 중점개발지역을 확정하고 비준한다”고 되어 있다. 또한 동년 9월 10일 상하이시 정부가 발표한 『상하이시 푸둥신구 토지관리 약간규정(上海市浦東新區土地管理若干規定)』 제3조에 따르면, “... 토지사용권의 양도는 시(市) 토지관리국이 실시하고, 토지사용권 양도 계약은 시 토지관리국과 토지사용자가 서명한다”라고 되어 있다. 이 두 가지 규정으로, 푸둥신구 내에서 중점개발지역 결정과 토지사용권의 양도 결정은 모두 상하이시 정부에 의해 이뤄지게 되었다.

시에 실험해 볼 수 있는 공간이었다고 볼 수 있다. 또한 1990년대 이전에 푸둥지역은 농촌지역이었기 때문에, 공간생산을 통한 도시화 과정에서 발생할 수 있는 기존 도시주민의 이해관계의 침해와 변동에 의한 저항이 부재하거나 상대적으로 적은 지역으로 국가의 입장에서 보면 개혁기에 필요한 시장경제와 사회관리체제를 구축하는 실험에 매우 우호적인 환경을 가진 공간이었던 것이다.¹¹⁾

2) 대학과 연구기관의 지식네트워크

이상과 같은 1990년대 국가에 의해 주도된 푸시 도심재개발과 푸둥 개발이 가져온 물리적 건조환경의 변화로 기존 도심의 노동자 거주지역 등에 있던 주민들은 철거민으로 전락하여 푸둥지역 등으로 이주하고 도심에는 개혁기에 부를 축적한 사회집단들이 새로운 주민으로 등장하는 젠트리피케이션(gentrification)이 발생한다.

앞서 언급한 푸둥 싼린위안 주택단지는 푸시지역의 대규모 개발로 발생한 철거민들을 수용한 대표적인 공간으로, 주택단지의 기획, 설계, 시공 등 모든 과정이 시정부에 의해서 주도되었다. 싼린위안 주택단지는 푸시지역의 도심 철거와 재개발이 한창이던 1995년 말 완공되어 1996년 초부터 입주가 이뤄졌다. 관련 연구에 따르면, 2006년 8월을 기준으로 이 주택단지 주민 중 60~70%가 도심 철거로 이주해온 사람들이었다(陳映芳等著, 2009: 73). 이처럼 푸시와 푸둥의 개발이라는 공간생산은 여러 사회집단들 사이에 이해관계의 변화와 조정을 필연적으로 유발하므로 이른바 ‘공공선’을 대표하는 국가의 입장에서는 이러한 개발과정에 대한 담론적 정당화가 필요하다.

이러한 담론적 정당화는 그 특성상 주로 대학과 연구기관들에 의해서 이뤄졌다. 우선 대학을 보면, 상하이에는 도시계획, 개발, 건축, 설계 등

11) 여기서 새로운 사회관리체제는 사구를 가리키는데, 구체적인 내용은 4장을 참고.

의 분야와 관련된 대학들이 여러 개 있는데, 그 중 통지대학(同濟大學)은 특히 주목할 만하다. 통지대학 건축도시계획학원(建築與城市規劃學院)은 1995년 성립된 것으로, 현재 건축, 도시계획, 경관지리학의 3개 학과가 설치되어있다.¹²⁾ 이 학원은 원래 1952년 기존 상하이와 인근 지역 여러 대학의 건축 관련 학과를 통합하여 건축과를 설치한 것이 최초였다. 이후 1955년에는 중국 최초로 도시계획 전공이 설치되고 개혁기에 들어서도 중국 정부에 의한 각종 평가에서 줄곧 1위를 차지하는 등 중국 내 도시계획과 관련된 대표적인 학원으로 존재해왔다. 특히 본 연구의 주제인 1990년대 푸둥지역 개발과 금융무역중심지 루자주이 계획에도 적극 참여하였다(Olds, 2001: 207). 통지대학의 왕중구(王仲谷) 교수는 푸둥 산린위안 주택단지의 기획과 조성 과정 전체를 관장하는 총건축사(總建築師)로 활동했다.¹³⁾ 또한 저우젠(周儉) 교수는 개혁기 도시주택 건설에 관한 책을 저술하여 단위를 대체할 사회관리체제로서 사구의 건설을 적극 주장한다(周儉, 1999).

연구기관으로는 상하이시도시계획설계연구원(上海市城市規劃設計研究院¹⁴⁾과 화동건축설계연구원(華東建築設計研究院¹⁵⁾이 대표적이다. 상하이도시

12) 『同濟大學城市發展戰略與管理研究院揭牌成立』, 『城市規劃匯刊』, 2000년 4期.

13) 산린위안 주택단지는 사구건설의 우수사례로 뽑혀서 장쩌민(江澤民), 주룽지, 황취 등의 국가급 지도자들의 방문이 이어졌고, 상하이시 건축시공업총협회(上海市建築施工行業協會)가 우수 건축공정에게 수여하는 바이위란(白玉蘭)상을 받기도 했다. 上海市地方志辦公室 홈페이지(<http://www.shtong.gov.cn/node2/index.html>)의 三林苑居住小區 항목.

14) 이 기관은 1957년 7월 상하이시도시계획감측설계원(上海市城市規劃勘測設計院)으로 최초로 성립되었고, 1991년 7월 푸둥개발계획연구설계원(浦東開發規劃研究設計院)과 합병을 거쳐서 상하이시도시계획설계원(上海市城市規劃設計院)으로 확대 개편되었다가, 1992년 2월 다시 오늘날의 상하이시도시계획설계연구원으로 개명되었다. 이 연구기관은 상하이의 도시개발을 위한 계획 및 설계와 정책연구를 하는데, 도시계획, 건축, 기술 부문의 전문가들이 모인 집단이며, 이곳 출신 관료들이 루자주이 국제자문단 구성을 주도했고 루자주이 금융무역중심지 개발을 위한 최종적인 마스터플랜을 작성했다. 영문명은 SUPDRI(Shanghai Urban Planning & Design Research Institute).

계획설계연구원은 상하이시 정부에 소속되어 도시계획에 관한 교육과 연구를 병행하는 연구기관이다. 또한 화동건축설계연구원은 국유기업인 상하이현대건축설계유한공사(上海現代建築設計有限公司)에 소속된 연구기관이다.

3. 푸둥지역 개발과 국내외 전문가

1990년 중국은 상하이 푸둥지역 개발을 결정하고 루자주이를 중국 최초이자 유일한 금융 중심 개발구로서 지정한다.¹⁶⁾ 루자주이 금융무역중심지 개발에서 해외의 지식과 경험을 참고하기 위하여 1992년 상하이시 정부는 도시계획과 건축설계에서 국제적인 지명도를 가진 전문가들로 해외자문단을 구성한다. 이들 4개국의 해외 전문가들은 중국 전문가인 황푸샹(黃富廂)과 함께 루자주이 금융무역중심지 건설에 관한 제안서를 각각 제출하고 몇 차례의 토론을 거쳐 중국 측 제안서를 중심으로 하되 해외 전문가들의 의견을 충분히 반영한 개발계획이 최종 확정된다.¹⁷⁾ 이하에서는 루자주이 금융무역중심지 개발의 실제과정과 중국 국내외 전문가로 구성된 국제자문단이 구성되는 과정을 분석한다.

15) 영문명은 ECADI(East China Architectural Research & Design Institute).

16) 현재 중국에는 3곳의 국가급 전략금융중심이 있다. 베이징 금융가, 상하이 루자주이, 충칭 장베이주이(江北嘴)이다.

17) 루자주이 금융무역중심지 개발을 위해 국제자문단을 구성할 때, 중국 국내 전문가로서 참여한 전문가들 중 황푸샹(黃富廂)이 대표적이다. 그는 현재 상하이 도시계획설계연구원 교수이자 고급공정사이며, 동지대학 건축도시계획학원의 1956년도 졸업생으로 현재 비상임 교수이기도 하다. 劉曉星 陳靜, 『浦東陸家嘴中心區理查德羅杰斯方案的重新解讀及其啓示』, 『規劃師』, 2012年 9期.

1) 루자주이 금융무역중심지 개발과정

1988년 중국은 국유토지에 대한 유상(有償)사용제도가 성립되고 토지 소유권과 토지사용권이 분리되는데, 이것은 1990년대 들어서 시작된 푸동개발에서 시 정부와 구 정부가 토지자원을 활용하여 경제성장을 추구할 수 있는 제도적 근거를 마련해주었다. 이에 따라 푸동지역 루자주이에는 중국인민은행, 건설은행, 공상은행, 농업은행, 중국은행, 교통은행 등의 상해지점과 상하이증권교역소, 중국인민보험공사 등 중국 국내 은행, 증권, 보험회사들이 건물을 짓고 들어서기 시작했다. 또한 국가대의 경제무역부를 대표로 중국 전역의 20여 개 수출입무역기업이 합작하여 세운 88층에 달하는 진마오(金茂)빌딩이 들어서면서 각종 행정부처의 건물들이 대량으로 지어지기 시작한다.

1994년부터는 중국 국내의 주요 은행, 증권사, 보험사들이 모여들어 루자주이 금융중심지의 기초를 형성했다. 또한 일본과 태국을 필두로 외자(外資) 부동산기업이 루자주이 집단공사와 합작하여 황푸강 주변을 개발하기 시작하였고, 특히 일본계 기업들은 연합하여 글로벌파이낸스센터를 세웠다. 이후 1997년에 아시아금융위기가 발생하자 부동산건설을 위주로 하는 루자주이는 기존 토지사용권을 양도하거나 건설일정을 조정하였고, 루자주이 집단공사는 도시기반시설 개발로 사업방향을 조정한다. 또한 녹지환경 조성과 중심도로 건설을 위한 오래된 거주지역의 철거도 이 시기에 이뤄진다. 2001년 이후에는 공유제 주택제도의 폐지로 생성된 상품주택 시장의 수요에 맞추어 황푸강 강가를 중심으로 고급아파트 개발 붐이 시작되고, 홍콩계 자본의 투자로 쇼핑몰, 호텔 등이 집중적으로 조성된다.

중요한 점은 루자주이의 개발을 기획한 것은 상하이시 정부와 공산당이었지만, 토지개발을 위해서 실제 자금을 조달하고, 투자를 하고, 각종 인허가를 담당한 것은 상하이시 정부 소속의 국유기업인 루자주이 집단공사(陸家嘴集團公司)였다는 점이다. 1990년대 루자주이 개발과정에서 동

방명주(東方明珠)탑과 강우(港務)빌딩을 제외하고 대부분의 토지사용허가는 이 루자주이 집단공사가 비준하였다.¹⁸⁾ 루자주이 집단공사는 1990년 9월 상하이시 정부 출자로 성립된 국유기업으로 최초에는 루자주이 금융무역구 개발공사였다가 1997년 12월 루자주이 집단공사로 이름을 바꿨고, 상하이시 정부는 소유한 국유토지의 사용권을 루자주이 집단공사에게 양도하였고, 루자주이 집단공사는 이 토지를 다시 양도하여 루자주이 금융무역중심지 개발에 필요한 자금을 조달하거나, 직접 개발에 나섰다.

이상에서 보았듯이 1990년대에 상하이시 정부와 공산당이 루자주이 집단공사와 같은 국유기업을 직접 설립하여 푸동지역 개발에 나서기 전에, 이미 1980년대부터 푸동 루자주이 개발을 둘러싼 논의가 진행되었다. 1990년대에 들어서는 상하이시 정부와 공산당의 지도자들이 해외 전문가들을 상하이 전문가들과 결합시켜서 루자주이 개발을 위한 국제자문단을 구성한다. 다음에서는 이 과정을 알아보기로 하자.

2) 루자주이 금융무역중심지 개발과 국제자문단 구성

루자주이 금융무역중심지에 관한 국제 자문단의 중국 측 전문가인 황 푸상에 따르면, 1980년대 동남연해에서는 경제특구를 중심으로 시장경제 실험이 진행되었고, 상하이에서는 향후 상하이를 어떻게 개발할 것인가에 관한 논의가 계속되었는데, 논의의 결론은 21세기 상하이의 산업구조를 기존의 2차 산업 중심에서 3차 산업 중심으로 바꾸겠다는 것이었다. 여기서 푸동지역의 루자주이에 전 세계 500대 기업의 대표부를 입주시키는 금융무역중심지를 설치하는 것이 핵심적인 내용이었다.¹⁹⁾

18) 상하이시 정부는 1990년대 초 푸동지역을 금융(루자주이), 수출가공(진차오), 국제보세구역(와이가오차오), 하이테크개발(장장) 등을 주 내용으로 하는 4개 개발구로 나누고 각 개발구의 실제적인 개발을 담당하는 국유기업을 설립한다. 루자주이 집단공사는 이들 4개의 국유기업 중 하나이다. 李正圖, 『浦東開發公社模式研究』, 2010, 上海人民出版社.

루자주이 국제자문단 구성에 관한 연구에 따르면, 앞서 보았던 1990년대 상하이 도시인프라 개조과정은 상하이 금융시장 개방, 토지개혁, 푸둥지역 개발이라는 3가지 목표를 달성하기 위한 것이었고, 이러한 목표들이 상호 작용한 결과가 바로 루자주이 금융무역중심지 조성이었다.²⁰⁾ 사실 상하이에 현대적인 중앙업무지구(CBD: Central Business District) 개발에 대한 최초의 공식적인 논의는 개혁기 초기인 1979~1984년 기간에 이미 이뤄졌고, 1986년 상하이시도시계획설계원은 와이탄(外灘), 루자주이, 스류푸(十六鋪)에 대한 개발계획을 내놓는다(上海市城市規劃設計院 1986). 이 계획에서 루자주이 지역은 전통 도심인 푸시지역이 향후 미래에 황푸강을 넘어서 연장될 공간이면서 동시에 상하이 동서방향 발전축의 중요지점으로 설정되어있다. 주목할 것은 1986년 개발계획을 수립하는 데 프랑스 전문가들이 중요한 역할을 했다는 점이다.

1985년 프랑스 국토도시연구소(IAURIF: Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France)는 상하이와 베이징의 시정부와 도시계획에 대한 기술협력을 제공하기로 하는 협정을 맺는데, 이것이 나중에 국제자문단이 상하이 루자주이 개발에 개입할 수 있는 토대가 된다. 국토도시연구소와의 협업을 통해서 상하이 도시계획 전문가들은 루자주이 개발계획을 보다 구체화시켜나가는 한편, 중앙업무지구의 중요성을 깨닫기 시작했다. 특히 1990년 말과 1991년 초 상하이 시장과 공산당위원회 서기였던 주룽지(朱鎔基)와 황궈(黃菊)는 해외 도시계획 전문가들의 자문에

19) 黃富廂, 『上海21世紀CBD與陸家嘴中心區規劃的深化完善』, 『上海城市規劃』, 1997年 2期. 울즈에 따르면 이미 1980년대 중반부터 중국 중앙정부와 상하이시 정부 및 공산당은 최대의 경제중심지인 상하이를 기존의 제조업이 아닌 3차 산업 위주의 도시로 변화시킨다는 목표를 가지고 있었는데, 이것은 구도심인 푸시(浦西)지역이 아니라 황푸강(黃浦江) 건너편의 푸둥지역에 새로운 금융중심지를 만드는 계획으로 구체화된다.

20) 이하 국제자문단 구성의 구체적인 과정에 대해서는 황푸상과 크리스 울즈의 다음 논문을 참고. 黃富廂, 『上海21世紀CBD與陸家嘴金融貿易中心區規劃的構成』, 《時代建築》, 1998年 2期; Olds, Kris. 1997. "Globalizing Shanghai: the 'Global Intelligence Corps' and the building of Pudong," *CITIES*, 14(2).

대해서 대단히 긍정적이었다는 점이 중요하다.²¹⁾ 1991년에 주룽지는 유럽을 방문해서 루자주이 개발에 관한 기술경제협력을 요청하고, 프랑스에는 ‘상하이 푸둥개발을 위한 프랑스 지원그룹’이 만들어지고, 중국과 프랑스 관료들은 루자주이 개발을 위한 국제적인 자문단을 조성하기로 결정한다.

이후 1992년 5~11월에 중국을 포함한 5개국으로 구성된 국제자문단이 구성된다. 일본의 이토 도요(伊東豊雄), 프랑스의 도미니크 페로(Dominique Perrault), 영국의 리처드 로저스(Richard Rogers), 이탈리아의 마시밀리아노 폭사스(Massimiliano Fuksas)가 해외자문단이였다.

이들의 루자주이 개발계획의 개략적인 내용은 다음과 같다. 이토 도요는 21세기 정보화시대를 예상하고 고도로 통일된 정보도시 개발을 목표로 해서, 바코드 모양의 대상(帶狀) 구조로써 황푸강을 따라 남향으로 개발하는 것을 제안했다. 도미니크 페로는 직각형의 고층건물들과 푸시지구의 와이탄(外灘)이 서로 대비를 이루는 설계를 내놓았고, 리처드 로저스는 황푸강의 만곡(彎曲) 형태와 자연채광 및 경관을 분석하여 정원식 구조를 선택하여 높은 효율을 지향했고, 공공교통을 기초로 도시구조를 조직하고 동서 방향의 발전축을 유지하고자 했다. 마지막으로 폭사스는 서유럽 도시와 상하이 구도심 건설의 모델에 기초해서, 중심지역에 고밀도의 타원형 금융무역지역을 세우고 그 주변을 저층건축군으로 배치하고자 했다.²²⁾

21) 1990년 상하이도시계획설계연구원과 화동건축설계연구원은 루자주이 금융무역중심지 개발계획을 각각 제안하고, 그 중 상하이도시계획설계연구원이 제안한 “루자주이 중심구 조정규획(陸家嘴中心區調整規劃)”이 시정부에 의해 채택된다. 黃富廂, 1997年 2期.

22) 본 연구의 목적은 이들 해외전문가와 중국전문가로 구성된 국제자문단의 루자주이 개발계획 자체에 대한 전문적인 분석이 아니기 때문에, 여기서는 국제적인 자문을 통해서 중국과 해외의 지식네트워크가 접촉하고 지식을 투사하는 과정을 설명하는 데 그친다. 그리고 다음 장에서 중국과 해외의 지식네트워크가 접촉하고 지식을 투사한 결과로 최종적으로 실현된 푸둥지역의 사회관리체제와 지방정부 역할변화에 대해서 분석한다. 해외자문단의 루자주이 금융무역

이러한 해외전문가 개발계획에 대해서, 중국 측은 홍차오(虹橋)공향에서 시작하여, 구베이(古北)신구, 난징동로(南京東路), 와이탄을 거쳐서 루자주이로 이어지는 동서방향의 발전축을 기본으로 도시개발계획을 내놓았는데, 여기서 루자주이 금융무역중심지는 이 발전축의 동쪽 끝이자 건축 경관과 교통종합기능을 갖춘 것으로 설정되었으며, 『도시설계건의서(城市設計建議書)』를 제출한다.

1993년 초 상하이시 정부는 황푸상 측이 내놓은 『도시설계건의서』를 기초로 해서, 상하이시계획설계연구원과 푸동 관리위원회가 공동으로 루자주이 금융무역중심지 계획을 위한 팀을 구성하고 3가지 안을 내놓는다. 첫 번째 안은 황푸상 측 안을 기초로 해서 영국 리처드 로저스의 안을 결합시킨 것으로, 도로의 흐름과 건축의 방위를 원래의 도시구조에 맞추고 4개의 주요 건축군을 조성하여 건축, 교통, 녹지, 채광, 에너지 등이 상호조화를 이루도록 하는 것이다. 두 번째 안도 황푸상 측 안을 기초로 하되, 교통, 경관, 개발, 녹지라는 도시발전축의 종합기능을 강조하고, 이미 개발 중인 항목과 지형을 결합시키고 필요할 경우 교통을 조정하는 것이다. 세 번째 안은 루자주이 중심지구 조정계획안을 기초로 해서 해외 전문가들의 안과 황푸상 측 안의 강점을 결합시키는 것으로, 초고층 빌딩 2개를 중심으로 주변의 고층빌딩 군을 개발하고, 녹지를 중앙광장 및 강변과 연결시키는 환경을 조성하는 것을 핵심내용으로 한다.²³⁾ 같은 해 5월에 중국과 해외전문가들이 참여하는 국제회의를 통해서 세 번째 안이 정식으로 채택된다.²⁴⁾

중심지 개발계획의 자세한 내용에 대해서는 다음을 참고. 上海陸家嘴集團有限公司, 『上海陸家嘴金融中心區規劃與建築－國際諮詢卷』, 中國建築工業出版社, 2001.

- 23) 이후 중국 국내외 전문가들에 의한 추가적인 논의를 거쳐서 최종적으로 채택한 개발계획이 바로 “루자주이 중심구 계획설계(陸家嘴中心區規劃設計)”이다.
- 24) 올즈에 따르면, 이들의 개입에 의해 1994년 최종 확정된 루자주이 개발 마스터 플랜은 국제전문가와 접촉하기 훨씬 전인 1986년 상하이시도시계획설계원이 제출한 개발계획과 큰 차이가 없다.

이 과정에서 해외전문가들의 의견은 충분히 고려되었지만, 여러 계획안의 내용을 조정하고 보충하여 최종 마스터플랜을 확정하는 작업은 철저히 상하이도시계획설계연구원, 화동건축설계연구원, 루자주이 집단공사, 통지대학의 전문가들에 의해서 주도되었다(Kris Olds, 2001: 230).

4. 사회관리체제 구축과 지방정부 역할 변화의 공간생산 지식

상하이시 정부와 공산당 지도부에 의해서 주도면밀하게 기획되었고, 상하이 측 전문가와 해외 전문가들이 결합하여 확정된 루자주이 개발계획은, 사회주의 계획경제를 벗어나서 시장경제로 나아가기 위한 국가적 차원의 실험을 하기 위해서 상하이시 정부와 공산당 주도로 중국 국내의 지식네트워크와 해외 지식네트워크를 결합시켜서 공간생산을 위한 지식을 투사한 결과였다. 여기서 국내의 지식네트워크는 상하이도시계획설계연구원, 화동건축설계연구원, 루자주이 집단공사, 통지대학 등의 전문가들이었고 여기서 대표적인 인물은 상하이도시설계연구원의 황푸샹(黃富湘)과 화동건축설계연구원의 리동권(李東君)이었다. 해외 지식네트워크는 영국, 프랑스, 이탈리아, 일본의 전문가 집단들로서, 중국 측 전문가들로 협업하여 상하이의 이미지를 21세기 국제적인 메트로폴리스로 바꾸는 데 중요한 역할을 했다.²⁵⁾

25) 울즈에 따르면, 1994년의 최종 마스터플랜이 1986년의 개발계획이 큰 차이가 없다는 사실에서 알 수 있듯이 국제적인 자문과정을 통해서 상하이 측이 해외 전문가들로부터 획득한 지식이 분명 있었지만, 그보다 중요한 것은 그 과정을 통해서 상하이 측이 정치적 지원의 확보, 실제적인 투자의 유치 및 ‘글로벌시티’로서의 이미지 구축이라는 성과를 거두었다는 점이 중요하다. 특히 상하이시 정부와 공산당은 국제적인 자문과정 내내 영어와 중국어로 된 출판물에 루자주이 미래상에 대한 이미지를 사용하고 이를 국내외 미디어에 노출시킴으로써 이전의 공장과 노동자 거주지역에서 하이테크 도시로의 즉각적인 이미지 전환에 성공하고 자신들이 국제적인 금융중심지에 대한 깊은 이해를 가지고 있다는 인식을 국내외에 확산시키는 데 성공했다는 것이다. 그는 국제적인 자문과정은 결국 21세기 금융무역중심이라는 무형의 상징자본 구축을 위한 목적

그런데 1990년대 시장화개혁의 심화로 중국은 달라진 정치 경제 사회적 조건 속에서 체제전환을 위한 실험이 필요했다는 점을 생각하면, 국제적인 자문과정은 단지 이미지 전환을 위한 것은 아니었고, 이 과정을 통해서 해외전문가들의 지식을 일정하게 수용한 상하이시 정부와 공산당 및 전문가들이 새로운 사회관리체제의 구축과 정부 역할의 변화를 실현해나갔다고 봐야한다. 이하에서는 1990년대 상하이시 정부와 공산당이 루자주이로 대표되는 푸둥지역 개발을 통해서 사회관리체제와 정부 역할 두 가지 측면에서 어떠한 실험을 해나갔는지 분석하도록 한다.

1) 사회관리체제의 구축

(1) 단위의 해체와 사구의 등장

1990년대 푸둥지역에서 건설되었던 사구는 1950년대 중반 성립된 사회관리체제였던 단위를 대체하기 위해서 등장한 것이다. 단위는 중국 사회주의 시기 도시사회관리의 기본적인 기제였다. 단위는 원래 회계계산의 기준이 되는 개별 직장을 가리키는 말로, 기업단위, 사업단위, 국가기관단위 등으로 나뉜다(성균중국연구소 엮음, 2014: 246). 기업단위는 생산을 주된 목적으로 하는 국유기업과 집체기업을 가리킨다. 사업단위는 국가가 사회공익 목적으로 국유자산을 이용하여 설립한 교육, 과학, 기술, 위생 등의 서비스를 제공하는 조직으로 학교, 연구소, 협회, 병원, 문화단체 등을 가리킨다. 국가기관단위는 국가가 그 직능을 행사하기 위해 설립한 기관으로, 중앙과 지방의 각종 권력기관, 행정기관, 사법기관, 군대 등을 가리킨다.²⁶⁾ 단위 구성원은 자신의 단위에 설치된 공산당조직에 소속되

으로 중국 국내외 지식네트워크를 동원하기 위한 것이었다고 주장한다.

26) 李漢林, 「變遷中的中國單位制度: 回顧中的思考」, 《社會》, 2008年 第3期, pp. 31 ~40. 단위의 역사적 기원과 다른 사회와의 비교에 관한 연구는 다음을 참고. Lu, X. and Perry, J. E (eds). 1997. *Damwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*. London: M. E. Sharpe.

어 국가권력과 연결되었고 필요한 경우 정치적 동원의 대상이 되었으며 당안(黨案)이라는 개인별 신상기록부를 통해서 정치적 지배를 받았다. 경제적으로는 사회주의 시기에는 시장이 없었기 때문에 단위는 평생직장으로서 식량을 비롯한 각종 생활필수품들이 개인에게 분배되는 유일한 통로였다. 사회적으로 단위는 구성원들의 노동력 재생산에 필요한 의료, 주택, 문화 등 사실상 생활의 모든 것을 제공하는 작은 사회였다.

이러한 특징으로 인해 사회주의 시기와 개혁기 초기의 중국은 일반적인 의미의 하나의 사회가 존재했다기보다는, 여러 가지 형태의 단위들이 자신의 독립적인 공간을 구성하고 단위 구성원은 자신의 단위를 벗어나서는 생활이 불가능했기 때문에 단위들 사이의 교류는 거의 존재하지 않았다. 따라서 이 시기 국가는 단위를 통해서 인민을 지배하였고, 중국 사회는 복수의 단위들로 격절화(隔絶化)되어 있었다.

이렇게 사실상 도시에 거주하는 중국인의 삶 모두를 규정하던 단위체제는 중국이 개혁기에 들어서자 점점 해체되기 시작한다. 무엇보다도 시장경제의 확산이 단위체제의 해체에 가장 큰 원인이 되었다. 시장이 경제운영의 지배적 원리가 되면서 기존에 단위체제 내부의 분배를 통하지 않고는 획득할 수 없었던 생활필수품을 개인이 화폐를 이용해서 시장에서 구매할 수 있게 된 것이다. 따라서 인민을 정치적으로 동원하고 사회경제적인 보장을 제공했던 단위는 국가가 인민을 지배하는 사회관리체제로서의 역할이 점점 약화되었다. 1990년부터 본격화된 도시부문의 국유기업 개혁으로 국유기업 전체의 90%가 사영화되고 노동계약제의 도입으로 노동자는 ‘공장의 주인’에서 임금노동자로 전락한 것도 단위체제 약화의 주요 원인이었다. 또한 1998년 공유제 주택제도의 공식 폐지도 단위 구성원의 소속감 약화에 결정적인 계기가 된다.²⁷⁾

27) 사실 단위의 해체와 사구의 형성에 관한 연구는 중국 국내외를 막론하고 상당히 축적되어있다. 하지만 이 과정을 공간생산의 과정으로 인식하고 푸둥지역에 집중한 연구는 찾아보기 힘들다. 단위의 형성과 해체 및 사구의 등장을 사회공간(social space)과 거버넌스(governance)의 문제로 인식한 것으로는 데이비드 브레이의 연구(Bray, David. 2005. *Social Space and Governance in Urban China*,

이상에서 보았듯이 1980년대부터 시작되었고 1990년대를 통해서 심화된 단위체제의 해체 및 약화라는 상황에 직면하여 국가는 기존의 단위체제를 대체하여 도시사회를 관리할 수 있는 기제를 모색하는 과정에서 사구가 등장한다.

원래 사구는 커뮤니티(communitiy)의 번역어로서 예전부터 존재했는데, 개혁기에 들어서는 1980년대 중반부터 몇 가지 정책적 계기를 통해서 주민에 대한 행정복지서비스 제공이라는 차원에서 사구건설이 추진되면서 일반적으로 쓰이는 용어가 되었다.²⁸⁾ 그러다가 1990년대에 들어서면 사구건설은 단순한 서비스 제공차원을 넘어서 단위를 대체하는 사회관리체제 차원에서 논의되기 시작한다.²⁹⁾

생활필수품 배분과 사회적 보장이라는 단위의 사회경제적 기능의 상당부분이 이미 시장으로 이관된 상황에서, 새로이 건설되는 사구는 사회관리체제로서 기존 단위의 정치적 기능을 담당하는 것이 가장 중요한 목적이고 기타 관할 지역 주민의 사회경제적 보장을 부차적인 목적으로 한

Stanford University Press.)가 있다. 하지만 그의 연구도 단지 ‘전국적인 수준’에서 사회공간의 변화를 다루고 있을 뿐 아니라, 체제전환을 위한 실험으로서의 푸동 개발의 의미에 주목하지 않는다. 또한 그의 연구는 단위를 대체하여 등장한 기층의 사회정치적 공간인 사구의 대표적인 형태로서 ‘선양모델’을 분석하고 있다. 그런데 그의 연구는 이미 1990년대 후반부터 상하이모델은 물론 우한, 선전, 베이징, 칭다오 등 다양한 모델이 등장하고 있었다는 사실에 대한 언급이 없을 뿐만 아니라, ‘상하이모델’이야말로 중국 정부가 원하는 대표적인 사구모델이라는 점을 간과하고 ‘선양모델’을 단위를 대체할 사구건설의 유력한 모델로 인식하는 오류를 범하고 있다. 사구모델에 대한 연구는 다음을 참고. 박철현, 『중국 사구모델의 비교분석: 상하이와 선양의 사례-사회정치적 조건과 국가기회를 중심으로』, 《중국학연구》(2014), 69집.

28) 1987년 중국 민정부(民政部)는 전국도시 사구서비스 공작 좌담회(全國城市社區服務工作座談會)를 개최하고 사구서비스를 발전시켜서 도시 주민들이 취한 각종 생활상의 어려움을 해결하고 사회보장체계를 정비할 것을 요구한다. http://www.110.com/fagui/law_96620.html(검색일: 2015년 5월 10일).

29) 결정적인 계기는 1999년 2월 민정부가 개최한 전국 사구건설 시험구 공작좌담회(全國社區建設試驗區工作座談會)에서 사구건설의 관리체제와 운영기제를 확정한 일이었다.

다. 단위에서 사구로의 이행에서 가장 큰 특징은 기존 단위가 독립회계 단위로서의 동일단위에 소속된 인원들로 구성되는 것이라면, 사구는 사구가 관할하는 행정지역의 주민들로 구성된다는 점이다. 이것은 시장이 자원배분의 핵심적인 기제로 등장하면서 단위가 이전과 같이 소속 구성원들을 정치적으로 지배하고 그들에게 사회경제적 보장을 해주지 못하고, 문자 그대로 ‘직장’이 되어버리자, 국가의 입장에서는 직장이 아니라 거주지역을 기초로 주민을 조직하고 동원하기 위해서 사구를 건설하게 되었다는 것을 의미한다.

이렇게 단위를 대체하게 된 기층의 사회정치공간인 사구는 가도판사처(街道辦事處), 주민위원회(居民委員會), 주민대표대회(居民代表大會), 사구중개조직(中介組織)로 구성된다. 가도판사는 도시 구(區) 정부의 최말단 행정기구로서 그 내부에 공산당 공작위원회가 설치되어있으며, 사실상 주민위원회와 해당 관할구역 내의 모든 행정기관과 공산당 조직을 관장하는 역할을 한다. 주민위원회는 공식적으로는 주민자치조직인데 1950년대부터 존재해왔지만 단위체제가 유지되고 있을 때는 단위에 속하지 못한 극소수의 도시주민을 관리하는 역할에 그쳤다. 하지만 단위가 해체 약화되고 단위 구성원의 소속감이 약화되자, 국가는 주민위원회를 이용해서 도시주민들을 조직하고 정치적으로 동원하고자 한다. 주민대표대회와 사구중개조직도 단위의 해체 약화와 관련이 있다. 가도판사처, 주민위원회, 공산당 공작위원회가 기존 단위의 정치적 기능의 일정부분을 담당하게 되었지만, 기존 정치적 기능의 전부를 담당한 것은 아니었다. 즉 국가가 개혁기 이전처럼 인민을 동원하고 지배할 수는 없기 때문에, 정치적으로 상대적으로 덜 중요한 행정서비스 같은 분야에 주민대표대회의 형식으로 주민의 참여를 유도하고 사구중개조직과 같은 사회경제적 기능을 제공하는 조직을 건설한 것이다.³⁰⁾

30) 사구중개조직은 정부기능조직의 위탁을 받아서 활동하는 조직으로, 사구상점, 주택관리회사, 사구위생서비스 조직, 노인협회 등을 가리키는데, 단위가 약화 해체되자 기존에 단위에서 담당하던 사회경제적 기능이 시장에 넘어가면서 형

(2) 푸둥지역 사구건설과 공간생산 지식

이처럼 단위에서 사구로의 변화는 체제전환의 과정에서 국가가 새로운 사회관리체제를 모색한 결과였다. 루자주이로 대표되는 푸둥지역의 개발과정은 금융중심지 개발이라는 경제적 목적도 있지만, 달라진 정치경제 사회적 조건에 대응하기 위한 사구건설의 실험과정이었다는 의미도 있었다. 푸둥지역 사구건설이 1990년대 체제전환의 심화과정에서 새로운 사회관리체제를 건설하기 위한 실험이었다는 것은, 기존의 공유제 주택제도를 개혁하기 위해서 1990년대 내내 전국적으로 실험장소를 지정하여 사구건설을 해온 ‘도시 주택건설 시점단지(城市住宅建設試點小區)’의 대표적 우수사례로 선택된 곳이 바로 푸둥지역의 찐린위안 주택단지였다는 사실에서도 알 수 있다.³¹⁾ 즉 중국은 찐린위안 주택단지와 같은 새로운 주택단지를 건설하여 기존 단위체제를 대체하는 사회관리체제로서 사구에 대한 실험을 푸둥지역에서 전개하고 있었던 것이다. 이하에서는 1990년대 푸둥지역 사구건설의 실제와 사구건설 과정에 투사된 공간생산 지식의 내용을 분석하기로 한다.

1990년대 푸둥지역 사구건설은 크게 3시기로 나뉜다. 첫 번째 시기는 1993~1996년으로 이때는 푸둥지역 개발이 막 시작된 시기로 경제성장 속도는 빨랐지만 사구건설 속도는 이에 따라가지 못하고 있었다. 이 시기 사구건설은 사구건설의 방식과 범위를 정하고, 주로 주민들에 대한 각종 서비스 제공을 제도화하는데 집중되었다. 두 번째 시기는 1996~1998년으로 사구건설이 경제성장과 속도를 같이하며, 정부의 각종 관리 권한이 사구 층위로 이관되는 시기였다. 동시에 주민의 사구건설에의 참여가 요구되고, 전문적인 서비스 제공이 막 시작되었다. 세 번째 시기는 1999~2002년 시기로 사구가 사회적 자원을 분배하고 사회적 약자를 돌보는 사회경제적 역할의 중심이 되고 주민이 참여하는 선거에 의해 주민

성된 것들이다. 胡申生 主編, 『社區詞典』(上海古籍出版社, 2005), 365~366쪽.

31) “關於建設部城市住宅小區建設試點單位,貫徹建設部第33號令<城市新建住宅小區管理辦法>的通知”, 《中國房地產》, 1994年 9期, 4~5쪽.

위원회를 구성하는 것이 일반화되었다(毛力熊, 2008: 30~33).

이렇게 푸둥지역에서 건설된 사구는 다음과 같은 특징들이 있다(박철현, 2014).³²⁾ 첫째, 기존의 시정부와 구정부가 가지고 있던 상당부분의 권한이 가도판사처로 이관되어 가도판사처는 사구범위 내에서 행정권력의 중심이 되었다. 가도판사처는 단위체제가 유지되고 있을 때는 해당 관할 지역에 존재하는 단위 밖에 존재하는 극소수의 주민들만을 업무대상으로 했다. 또한 관할지역에 존재하는 각종 단위들은 가도판사처와 별 다른 관계를 유지하고 있지 않았지만, 사회관리체제가 사구로 바뀌자 가도판사처와 그 내부에 설치된 공산당 공작위원회는 해당 지역에 존재하는 모든 행정기관들을 포함하는 단위들을 직접 관할하는 기층수준의 최고 권력기구가 되었다. 둘째, 행정, 치안, 재정경제 등 사구의 주요한 업무영역에 관한 전문위원회가 설치되고, 이 위원회가 가도판사처의 관할지역에서 가도판사처와 피출소, 공산당, 행정기관, 단위들 사이에 업무를 조정하는 역할을 담당하게 되었다. 이것도 단위가 해체되고 거주지역을 위주로 하는 사회관리체제인 사구가 등장하면서 나타난 현상이다. 셋째, 사회주의 시기 단위에 속하지 않은 극소수의 주민만을 관리하던 주민위원회의 역할을 강화하여, 사구자치와 관련된 상당부분의 업무를 직접 담당하게 하면서도, 주민위원회 내부에 공산당 지부(支部)를 설치하여 가도판사처의 공산당 공작위원회가 주민위원회 업무에 개입할 수 있는 통로를 확보하였다. 또한 주민위원회 주임은 주민들의 투표에 의해서 선출되는 전일제 지위인데 그 보수는 행정기관인 가도판사처가 지급되고 주로 공산당 지부의 책임자가 선출됨으로써, 주민위원회의 자치조직으로서의

32) 이러한 특징은 사구일반에 해당되는 사실이다. 중국은 지역별 정치 경제 사회적 조건의 차이가 커서, 사회주의 시기 단위체제로 기본적인 특징을 공유하는 것을 제외하고도 지역별로 서로 다른 ‘모델’이 존재했다. 단위를 대체하여 새로운 사회관리체제로 등장한 사구도 마찬가지로 지역별 조건에 따라 다른 모델이 생겨났다. ‘표준형’ 상하이 사구모델과 ‘자치형’ 선양(瀋陽) 사구모델을 비교한 연구는 다음을 참고. 박철현, 『중국 사구모델의 비교분석: 상하이와 선양의 사례-사회정치적 조건과 국가기획을 중심으로』, 《중국학연구》 69집 (2014).

독립성은 사실상 유지되기 힘든 것이 사실이다. 넷째, 사구건설에서 시장의 기능이 적극적으로 이용된다. 사구 내부에 복지, 위생, 행정, 의료 등 사구의 각종 업무를 처리하기 위한 조직이 주민위원회 주도로 만들어 지는데 이들 조직은 사구 외부의 영리조직과 합작하여 업무를 처리한다. 어떤 경우는 기업과 같은 사구 외부의 영리조직이 사구 업무를 대신하는 경우도 있다.

이렇게 1990년대 사회관리체제로 제기된 푸동지역의 사구는 중국 내부의 공간생산 지식에 의해서 정당화가 이뤄진다. 여기서는 화동사범대학(華東師範大學) 교수 우뮈(吳鐸)의 주장을 중심으로 새로운 사회관리체제로서 사구에 대한 지적 정당화 작업의 내용과 그 의미를 분석하도록 한다.³³⁾ 우뮈 교수는 푸동지역 사구발전에 대한 보고서를 제출하여 다음과 같이 주장한다. 첫째, 사구건설의 주체는 정부, 기업단위, 사업단위, 주민들이다. 둘째, 이 주체들 중에서 주도적인 역할은 정부가 담당한다. 여기서 정부는 시정부, 구정부, 가도판사처로 나뉘는데, 특히 가도판사처가 기층 행정권력으로서 사구건설의 주력이 되어야 한다. 셋째, 기업단위는 예전과 달리 가도판사처가 주도하는 사구건설의 지지자가 되는 것으로 충분하다. 넷째, 각종 사단법인은 정부와 주민들 사이에 존재하는 중개 조직으로 기업과 마찬가지로 정부를 지지하는 역할을 해야 한다. 다섯째, 주민들은 정부가 주도하는 주민대표대회에 적극 참가하여 정부정책을 실천하는 주체가 되어야 하고, 주민위원회에 적극 참가해야 한다.³⁴⁾

33) 우뮈는 1932년 생으로 1954년 화동사범대학 법률정치학과를 졸업한 후 교수를 지냈다. 또한 그는 중국 사회학회 부회장과 상하이 사회학회 부회장 등을 역임한 대표적 상하이 현지 지식인으로서, 체제전환의 과정에서 기존의 단위를 대신해서 등장한 사구에 대한 연구를 수행한 학자이다. 吳鐸, 『論社區建設主體上海市浦東地區社區發展報告』, 『社會學研究』, 1997年 第5期; 吳鐸, 『中國社會學: 應用與研究—訪華東師範大學吳鐸教授』, 『社會』, 1991年 第1期.

34) 상하이 푸동지역이 원래 농촌지역으로 도시사회에 존재했던 단위체제 자체가 부재한 지역이었기 때문에 기존의 단위 구성원들이 가질 수 있는 경로의존성(path dependency) 자체가 부재했고, 새로이 건설된 주택단지를 중심으로 조성된 사구의 주민은 상당수가 구도심인 푸시지역에서 이주해온 철거민이었다는

사구건설에 관한 이러한 공간생산 지식은 기존의 단위체제가 해체되고 단위 구성원들의 소속감이 약화되어 기존에 단위 내부의 공산당 조직을 통해서 인민을 지배하고 동원하던 방식이 더 이상 가능하지 않게 되자, 사구를 건설하여 거주지역에 기반을 둔 사회관리체제를 통해 정치적 지배와 동원을 유지해야 한다는 주장이다. 이것은 비록 이전처럼 주민에 대한 사회경제적 보장까지 사구에서 제공할 수는 없지만 가도판사처와 주민위원회를 통해 관할지역의 주민을 최대한 조직하고 내부에는 공산당 조직을 설치하여 기층에까지 행정권력을 침투시키는 것을 골자로 한다. 중요한 점은 사구업무 처리에서 시장의 역할을 적극적으로 이용하고 ‘자치조직’인 주민위원회를 통한 주민의 참여를 고무하면서도, 가도판사처로 대표되는 정부의 주도적 역할이 최우선시된다는 점이다.³⁵⁾

이상과 같이 1990년대 푸둥지역에서 사구건설은 기존에 해체되고 있던 단위를 대체하는 새로운 사회관리체제를 수립하여 시장화 개혁이 심화된 상황에서도 국가가 여전히 사구를 통해서 인민을 지배하고 동원하기 위한 노력의 일환이었던 것이다. 한편 이러한 사구건설은 사구건설을 주도하는 정부 역할의 변화도 가져오게 되었다. 왜냐하면 경제의 운영원리가 계획에서 시장으로 바뀌었고 재정분권화로 지방정부는 재정수입 확보를 위해서 기존과는 달리 경제성장을 최우선시 하게 되었기 때문이

점도, 이 지역에서 새로운 사회관리체제 실험에 상대적으로 우호적인 환경이 되었을 것이다.

- 35) 화둥이공대학 사회학과 양즈밍(楊志明) 교수는 루자주이 사구건설에 관하여 “정부주도, 사회참여” 및 “관리와 서비스 결합”의 원칙을 강조하면서 루자주이 사구건설 모델을 제시하는데, 기본적으로 정부가 주도하며, 주민은 참여하고, 시장기능을 적극적으로 활용한다는 측면에서 우뒤 교수가 제시한 푸둥지역 사구건설의 원칙과 완전히 동일하다. 楊志明, 『陸家嘴街道社區管理模式選擇與對策』, 『華東理工大學學報』, 1996年 第4期. 루자주이 금융무역중심지는 1998년에 기존의 여러 개의 가도를 통합하여 메이위안신촌(梅園新村) 가도판사처를 만들었고, 2006년 다시 이름을 바꿔서 현재의 루자주이 가도판사처가 된다. 현재는 1개의 가도판사처와 32개의 사구와 32개의 주민위원회가 설치되어, 1개의 사구가 1개의 주민위원회를 거느리는 구조이다. <http://www.ljzsq.sh.cn/>(루자주이 가도판사처 홈페이지)

다. 따라서 1990년대 푸둥지역 개발은 투자주이 금융무역중심지 개발과 같은 공간생산을 통해서 시구건설과 정부의 역할 변화라는 두 가지 목적을 달성함으로써 변화된 정치 경제 사회적 조건에 대응하기 위한 실험을 한 것이라고 할 수 있다. 다음에는 지방정부의 역할 변화에 대해서 알아보도록 한다.

2) 지방정부 역할 변화

(1) 재정체제개혁

개혁기에 들어서 나타난 지방정부 역할 변화를 이해하기 위해서는 우선 1980년대 재정분권화와 이로 인한 재정수입 감소에 대응하기 위해 중앙정부가 분세제를 도입하는 과정에 대한 이해가 필요하다.

중국은 개혁기에 들어서서 기존체제를 벗어나기 위한 쌍궤제(雙軌制: dual track system)³⁶⁾ 원칙하에 기존의 공유(公有)경제를 유지하면서도 경제의 각종 영역에 시장경제의 요소를 도입해 나가는데, 이 과정에서 중앙정부가 장악하고 있던 경제통제권을 지방정부에게 위임하는 분권화(分權化)가 함께 진행된다. 이에 따라 성(省)급에서 현(縣)급에 이르기까지 지방정부는 상대적으로 독립적인 지방경제체제를 구축하게 되는데, 지방정부는 경제정책에서만 아니라 해당 관할지역에 소재하는 기존 국유기업과 향진기업(鄉鎮企業)에 대한 소유권을 실질적으로 장악하여 지방경제를 사실상 주도하게 된다.³⁷⁾

36) 쌍궤제는 어떤 상품의 할당에 관해 명령경제와 시장경제 두 가지 채널을 병존시키는 것을 가리키는 용어로서, 이 체제 하에서는 상품에 대한 두 가지 층위의 가격체계가 존재한다. 하지만 시장과 계획의 공존이 두 가지 소유제 형태의 공존을 의미하지는 않는다. 1980년대 중반까지 대부분의 기업들은 생산과 관련하여 기본적으로 의무적인 계획이 할당되었고, 추가로 시장 상품에 대한 생산능력을 가질 수 있었다. 쌍궤제로 국가기업들은 비(非)국가부문 시장화 기업들과 거래하고 융통성을 발휘할 수 있었다. Naughton, B. 1996. *Growing Out of The Plan: Chinese Economic Reform 1978 ~1993*, London: Cambridge University Press, p. 8.

문제는 이렇게 중앙정부가 지방정부에게 부여한 바로 그 경제적 자율성으로 인해 지방정부는 재정세수권과 지출책임에 관련된 재정자주권을 보유하게 되었을 뿐 아니라 사실상 토지, 기업, 금융, 에너지자원 및 원자재 등 대량의 자원까지 직접 장악하게 되었다는 점이다. 특히 재정체제개혁은 이러한 개혁기 중앙정부와 지방정부의 경제적 관계를 변화시키는 핵심요인이었다. 중앙정부는 지방정부의 지출에 필요한 예산을 할당하는 이전방식에서 벗어나서, 지방정부로 하여금 규정된 상납금을 제외한 나머지 재정수입을 보유하는 것을 허용함으로써 지방정부에게 경제활동에 상당한 이윤동기를 부여하였다.³⁸⁾ 그런데 1980년대 중앙의 지출 부담과 재정적자 해소를 위해 추진된 이러한 재정분권화는 1990년대에 들어서 지방에 귀속되는 세수비중이 중앙정부를 초월하게 되는 상황을 낳아, 중앙정부는 재정자원 감소를 절감하고 국가능력(state capacity) 회복을 위하여 1994년 분세제(分稅制)를 실시한다.³⁹⁾

중앙정부가 국가능력 회복을 위해 도입한 분세제 도입 이후 재정수입의 감소라는 현실에 직면한 지방정부는 재정수입 확대를 위해 국유기업 개혁과 인프라 건설에 적극 나서는 한편, 특히 토지사용권 임대수입과 같은 새로운 예산외 수입원(extra-budgetary funds)의 개발에 힘을 쏟는다.⁴⁰⁾

37) 향진기업은 인민공사(人民公社) 부속의 사대기업(社隊企業)에 그 연원을 둔 사대기업이 1980년대에 명칭을 바꾼 것이다. 사대기업은 인민공사에 부속된 기업으로, 인민공사 및 그 하위조직인 생산대대(生產大隊)나 생산대(生產隊)가 경영주체이다. 주로 농부산품의 가공, 채광(採鑛), 건축, 농기계의 생산과 경영활동을 한다.

38) 이러한 전반적인 재정분권화 과정에 대해서는 다음을 참고. Barry Naughton, 1996.

39) 세금부과 종목의 성격 별로 재분류하여 세수원천을 분명히 한 것이 바로 ‘분세제’의 골자이다. 이 제도의 실시로 중앙은 다시금 개혁개방의 주도권을 장악할 수 있게 되었고, 중앙과 지방의 세수는 균형적 비율을 나타낼 수 있었다. 통계에 따르면 이 제도의 도입으로 중앙과 지방간 재정수입 비율이 제도시행 전인 1992년 28.1% vs 71.9%에서 제도시행 후 3년째인 1996년에는 42% vs 50.58%로 개선되었다고 한다. 『中國統計年鑑』, 中國統計出版社, 1996.

40) 이러한 예산외 수입은 공공시설 부담금, 도로유지비용, 다양한 행정기구들이

중국에서는 이를 토지재정(土地財政)이라고 한다. 이것은 지방정부가 자신이 관할지역의 토지에 대한 사용권을 양도함으로써 재정수입을 획득하는 것을 가리키는데, 지방정부가 토지사용권을 보유하고 있는 주체이고, 1991년부터는 토지사용권 양도가 합법화된 것에 의해 가능하게 된 현상이다.⁴¹⁾

(2) 기업가주의 도시정부의 등장과 공간생산 지식

기업가주의(entrepreneurial) 도시정부란 지방정부가 공공행정과 주민복지를 중시하던 기존의 태도를 바꿔서 경제성장에 최우선적인 중점을 두는 것을 가리킨다. 앞서 분석한 1994년 분세계 도입에 의해서 중앙정부가 더 많은 재정수입을 가져가고 지방정부의 수입은 감소되자 지방정부는 필요한 수입확보를 위해서 경제성장을 최우선시하는 태도를 보인다. 중국 측 연구에 의하면, 중국의 기업가주의 정부는 다음과 같은 특징을 지닌다(張京祥·殷潔·羅小龍, 2006). 첫째, 지방정부는 토지와 각종 인허가권 등과 같이 자신이 독점한 자원과 행정권력을 동원하여 경제성장을 도모하는데, 질적인 측면보다는 GDP와 같은 양적 지표를 중시한다는 것이다.⁴²⁾ 둘째 중국 지방정부는 경제성장에서 서방과는 달리 시장경제 수단

운영하는 기업의 수입들을 가리키는데, 그 통제와 관할의 주체가 바로 지방정부이다. Saich, T. 2002. "The Blind Mand and The Elephant", in Thomba, L (ed). *East Asian Capitalism: Conflicts and the Roots of Growth and Crisis*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, pp. 75~100.

41) 토지재정에 관련된 중국 측 연구에 따르면, 특히 지방정부와 부동산개발회사 사이에는 개인적인 이해관계로는 설명할 수 없는 구조적 이해관계가 성립되어 있다는 측면을 지적하면서, 지방정부 재정수입의 항목에 토지재정이 제도화되어 있다는 사실에 주목해야 한다고 강조한다. 즉 토지개발에 의한 전체수익의 50~80%까지 지방정부가 차지하는 것은 개인적인 부패나 지분의 때문이 아니라, 토지재정 자체가 지방정부 재정수입의 공식항목으로 설정되어있는 구조적 제도적 측면 때문이라는 것이다. 자세한 내용은 다음을 참고. 張振華, 「增長聯盟: 分析轉型期我國地方政府與經濟利益集團關係的一種理論視角」, 『天津社會科學』, 2011年 第1期.

42) 이것은 지방정부의 관료와 공산당 간부의 인사고과에 경제성장 항목이 특히

만이 아니라 계획경제 수단에도 상당히 의존하고 있다는 점이다. 셋째, 중국 지방정부는 토지소유권을 장악하고 있고 이를 통해서 ‘성장연합(growth coalition)’의 주도세력이 된다는 것이다.

이와 같이 분세제 도입 이후 등장한 중국 지방정부의 기업가주의 경향은 성장연합에서 두드러지게 나타난다. 원래 성장연합이란 도시사회학자 존 로건(John Logan)과 하비 몰로치(Harvey Molotch)가 제기한 이론으로 지방정부, 부동산개발회사, 금융업자, 지역주민 등이 토지를 기반으로 하는 대규모 개발프로젝트에 공동의 이해관계를 가지고 일종의 동맹을 구성하는 것이다. 즉 그 지역을 통치하는 근본적인 동력은 경제적 성장에서 나오고 그 경제적 성장을 위해서 동맹을 구성하는 현상을 성장연합이라고 하는 것이다.⁴³⁾

앞서 지적했듯이 분세제 도입 이후 토지재정에 대한 강한 동기를 가지게 된 지방정부는 이러한 성장연합의 주요 구성원이 되는데, 토지사용권을 보유하고 있으며 토지사용권 양도의 주체라는 이유 때문에 성장연합은 철저히 지방정부에 의해서 주도되고 함께 성장연합을 구성하는 부동산개발회사의 경우도 해당 지방정부가 지분을 가지고 있는 국유기업인 경우가 많다.⁴⁴⁾ 또한 로건과 몰로치가 당초 제기한 성장연합과는 달리 중국의 경우 지역주민이 성장연합의 주요 구성원이 되는 경우가 드문데, 이것은 무엇보다도 지방정부가 토지소유권을 장악하고 있기 때문에 철거와 이주를 필연적으로 수반하는 개발프로젝트에서 해당 지역주민이 지방정부나 부동산개발기업과 공동의 이해관계를 가지는 성장연합의 일원으로 차지할 가능성은 낮기 때문이다.

양적 성장을 중심으로 구성되어있어서, 지방 관료와 간부 입장에서는 주어진 임기 내에 가능한 최대의 업적을 보여주려는 “임기 내 기회주의(屆別機會主義)”에 집착할 수밖에 없는 것이 가장 큰 원인으로 지적된다. 劉順義, 「中國地方政府屆別機會主義傾向經濟行爲探討」, 『甘肅理論學刊』, 2005년 3월.

43) 성장연합에 대한 보다 자세한 내용은 다음을 참고. 존 로건 하비 몰로치 저, 김준우 역, 『황금도시: 장소의 정치경제학』, 전남대학교 출판부, 2013.

44) 중국에서는 성장연합을 ‘증장연맹(增長聯盟)’이라고 한다.

특히 앞서 지적한 대로 1990년대 사구건설의 대표적 모범사례로 거론되는 푸둥지역 싘린위안 주택단지의 개발과정을 보면 이러한 중국식 성장연합의 특징은 잘 드러난다. 우선 싘린위안 주택단지를 개발하겠다는 기획은 상하이시 정부가 담당했고, 개발계획과 건축설계는 통지대학 소속 기업인 상하이 통지건설 총공사(同濟建設總公司)가 담당했으며, 실제 시공은 상하이시 정부의 상하이 건설위원회(上海建設委員會) 소속 국유기업인 카이칭 종합개발 총공사(上海開城綜合開發總公司)와 국무원 건설부 직속 기업인 상하이 광순부동산개발공사(上海廣順房地產開發公司)가 연합하여 담당하였다.⁴⁵⁾

즉 푸둥지역 싘린위안 주택단지 건설사례에서 보이듯이 중국식 성장연합은 토지소유권을 장악한 지방정부가 국유부동산개발기업, 대학 등과 함께 연합하여 개발프로젝트를 추진하는 것으로 지방정부의 주도성이 강하게 드러나고 이러한 점에서 서방의 성장연합과 다르다.⁴⁶⁾ 또한 해당 지역주민이 성장연합에서 배제되어있다는 것도 중요한 특징이다. 푸둥 싘린위안은 애초에 1990년대 푸시지역 도심 재개발 과정에서 생겨난 철거민의 일부를 이주시켜서 조성된 사구이기 때문에, 주택단지 건설 이전에는 농촌지역으로 기존 주택을 허물고 재개발하는 과정에서 개입할 수 있는 기존 주민의 이해관계 자체가 존재하지 않았기 때문에, 지방정부가 새로운 사회관리체제인 사구건설의 실험을 진행하기에 유리한 조건이었다. 1990년대 푸둥지역은 중국식 성장연합에 의한 사구건설이라는 공간생산이 이뤄지고 있었던 것이다.⁴⁷⁾

45) 上海市地方志辦公室 홈페이지(<http://www.shtong.gov.cn/node2/index.html>)에서 三林苑居住小區 항목을 검색

46) 물론 모든 개발프로젝트가 국유부동산개발기업으로만 구성되는 것은 아니다. 실제로 싘린위안 주택단지 개발과정에도 시공은 아니었지만, 기획과정에 싱가포르 기업이 결합했다고 한다. 陳映芳, 2009, pp. 106~124. 하지만 푸둥지역이 막 개발되기 시작한 1990년대 초반은 토지사용권 양도가 시작된 지 얼마 안 된 때라 경험이 부족한 개발주체인 지방정부는 사영기업이나 외자기업보다는 상대적으로 익숙한 국유기업을 선택한 것으로 보인다.

한편 이러한 푸둥지역 싼린위안 주택단지 건설과 투자주이 개발과정에서 드러나는 기업가주의 정부로의 정부 역할변화는 체제전환기 푸둥 지역 정부의 역할에 대한 주장을 통해서 정당화가 이뤄진다. 즉 새로운 사회정치적 공간 구축을 위한 푸둥이라는 실험지역에서 정부와 사회, 정부와 인민, 정부와 시장의 관계 구성에 대한 주장을 통해서 기업가주의 정부에 대한 지적 정당화가 이뤄지는 것이다. 이것은 “작은 정부(小政府), 큰 사회(大社會)”라는 주장으로 압축이 되는데, 주로 다음과 같은 내용을 담고 있다. “정부는 거시적 조정 기능만을 담당하고 나머지 미시적 영역은 모두 사회에 이관하는데, 사회는 정부로부터 업무를 위임받은 각종 비정부기구들이 주도하여 필요한 업무처리를 하며, 특히 시장의 기능을 적극적으로 활용한다”(張玉枝, 1995; 吳錦良, 1996; 楊心宇·季諾, 1998; 王進, 1997). 이러한 주장은 대학이나 연구기관만이 아니라 지방정부에 내부에서도 나온다. 이런 주장은, 푸둥신구 정부는 신속한 경제성장에 모든 역량을 투자해야 하고 시장의 주체는 기업이 되게 해야 하며, 정부의 가용 자본은 국내외 자본의 투자를 이끌어 내기 위해서 모두 기초시설 투입되어야 한다는 내용이다(楊敏杰, 2005).

47) 투자주이 금융무역중심지도 상하이시 정부가 1990년 설립한 국유기업인 투자주이 집단공사에 의해 개발이 이뤄졌다. 1990년대 초 이 지역은 싼린위안 주택단지처럼 개발될 때 농촌지역이었기 때문에 기존 도시주민의 이해관계와 같은 것이 존재하지 않았고, 대부분의 농민들은 투자주이 개발과정에서 토지수용을 당해서 철거이주당했다. 농민들이 떠난 자리에는 초고층 빌딩, 녹지, 쇼핑몰, 고급주택 등이 들어섰고, 이곳에 입주한 주민들은 이곳에 살던 원주민들이 아니었고 토지소유권도 지방정부가 가지고 있기 때문에, 투자주이 금융무역중심지 개발은 철저히 시정부와 구정부가 투자주이 집단공사와 함께 구성된 성장연합에 의해서 주도되었다고 할 수 있다. 90년대 개발이 이뤄지기 전 투자주이는 대규모 판자촌이 들어서 있었고, 그 남쪽으로는 석탄을 실어 나르는 바지선이 정박하는 부두와 대형 판자촌이 있었다고 한다.
<http://www.longdang.org/bbs/thread-41621-1-1.html>(검색일: 2015년 5월10일)

5. 결론

체제전환이 가속화되는 1990년대 들어서 중국은 국가급 개발구 푸동 지역에서 정치 경제 사회적 조건 변화에 대응하기 위한 새로운 사회관리 체제 건설과 지방정부 역할 변화라는 실험을 하였고 이것은 루자주이 금융무역중심지 개발과 같은 대규모 개발프로젝트를 통해서 진행되었다. 이 과정을 주도한 것은 상하이시 정부와 공산당이었고 상하이도시계획 설계연구원, 화동건축설계연구원, 통지대학, 화동사범대학 등과 같은 중국 국내의 전문가는 해외전문가들과 결합하여 대외적으로는 21세기 글로벌시티와 같은 이미지 창출에 성공했고, 대내적으로는 사구건설과 기업가주의 정부라는 달라진 상황에 적합한 사회와 정부의 모델을 만들어 냈다. 이렇게 보면, 1990년대 푸동지역은 중국이 본격적인 체제전환을 위해 필요한 사회와 정부의 모델을 창출하기 위한 실험이 루자주이 금융무역중심지 개발과 같은 공간생산의 방식으로 진행되었고, 이 과정에서 해외전문가의 조언에 기초해서 상하이 대학과 연구기관 전문가들은 이러한 공간생산을 정당화하기 위한 지식을 투사하고 있었던 것이다.

이 연구는 기존의 연구 성과들에 대한 비판적 재인식에 기초하여 1990년대 푸동개발 과정에서 이뤄진 새로운 사회와 정부의 모델에 대한 분석을 통해서 다음과 같은 사실들을 발견하였다.

첫째, 1990년대에 들어서 상하이는 본격적인 개혁개방에 나서고 그 과정에서 황푸강 동쪽의 푸동지역이 국가급 개발구로 지정되는데, 푸시 지역 재개발로 발생한 철거민이 푸동지역으로 이주한 사례에서 알 수 있듯이, 푸동지역은 구도심인 푸시지역 변화와 직접적으로 연동되어있었고 푸동지역은 농촌지역으로 새로운 사회관리체제와 지방정부 역할 변화를 위한 실험을 하기에 유리한 조건을 갖추고 있었다.

둘째, 상하이의 대학과 연구기관들은 인맥과 학맥으로 연결되어 푸동 지역 개발에 관련된 지식을 적극적으로 투사한다.

셋째, 국제적인 금융무역중심지를 지향하는 루자주이 개발은 상하이

시 정부와 공산당의 주도로 이뤄졌고 그 과정에서 국유기업인 루자주이 집단공사가 설립되고 시정부로부터 토지사용권을 양도받아서 실제적인 개발을 담당한다. 또한 영국, 프랑스, 이탈리아, 일본으로 구성된 해외전문가 집단들이 루자주이 개발계획을 제출하고 상하이 측 전문가와 교류하는데, 최종적인 마스터플랜은 해외전문가와 접촉을 하기 이전인 1986년 상하이도시계획설계원 제출한 계획과 별 차이가 없으며, 마스터플랜의 선정은 철저히 중국 측 전문가의 주도로 이뤄졌다.

다섯째, 루자주이 개발과정에서 중국과 해외 전문가로 구성된 국제자문단 조성으로 21세기 글로벌시티로의 대외적 이미지 전환에 성공한다. 루자주이로 대표되는 푸동지역 개발은 새로운 사회관리체제인 사구의 건설과 기업가주의 정부로의 정부 역할 변화라는 내부적 목적도 있었다.

여섯째, 기존의 단위를 대체하여 등장한 사구는 국가가 기존의 직장(=단위)이 아니라 거주지역에 기초하여 주민을 지배하고 동원하기 위한 기제로서 사구정치는 기본적으로 정부가 주도하고 주민은 성실히 참여할 것을 요구받는다. 동시에 시장은 정부를 대신하여 기존 단위의 사회경제적 기능을 담당할 것으로 설정된다.

일곱째, 정부의 기능이 기존의 관리주의에서 기업가주의로 변화한 점이 주목된다. 1994년 분세제 도입으로 재정수입 감소에 직면한 지방정부는 자신이 보유한 토지자원을 최대한 활용하여 재정수입 증가를 도모하는데 이 과정에서 지방정부는 GDP와 같은 양적 지표로 나타나는 경제성장을 최우선시하는 기업가주의 정부로의 성격전환을 보여준다.

이 연구는 푸동개발을 단지 경제의 개혁개방 사례로만 보지 않고, 체제전환이 심화되는 1990년대 푸동이라는 상대적으로 저항이 적은 농촌 지역에서 새로운 사회관리체제 건설과 정부 역할 변화를 위한 실험을 공간생산 방식으로 했다는 인식하고 그러한 실험을 정당화하기 위해서 투사된 지식을 분석했다는 의의를 가진다.

하지만 다음과 같은 부족한 점도 있다. 첫째, 해외전문가들과 상하이 측 전문가들이 제출한 루자주이 개발계획이 사구건설과 기업가주의 정

부에 논리적으로 어떻게 영향을 미치는지를 담론적으로 증명해내지 못했다는 점이다. 사실 전문가들이 제출한 계획의 내용은 건축학이나 도시계획학의 전문지식 영역이고 필자의 능력을 벗어난 부분이긴 하지만, 향후 계획내용의 지적 기초에 대한 분석을 통해서 사구건설과 기업가주의 정부와 연결시키는 작업을 기대할 수 있을 것이다. 둘째, 이들 전문가 집단들 사이의 네트워크를 보다 입체적으로 분석하지 못하고 출신학교나 소속기관 등을 확인하는 데 그침으로써, 푸동지역 개발에 관한 공간생산 지식이 중국 국내 네트워크와 해외 네트워크 사이의 상호 투사와 교류를 통해서 형성되는 역동적 과정을 살피지 못했다는 점이다.

원고접수일: 2015년 5월 15일

심사완료일: 2015년 5월 29일

게재확정일: 2015년 6월 10일

최종원고접수일: 2015년 6월 16일

❖ Abstract

Building Social Governance and Changing the Role of Regional Government in the Reform Era China: the Production of Space and the Knowledge in Developing Pudong, Shanghai in the 1990s

Park, Chul-Hyun

Under the premise that the developing Pudong District in Shanghai in the 1990s was to create the new social governance and change the role of regional government, this paper aims to analyze the knowledge which was made in the process of production of space in Lujiazui Finance and Trade Zone in Pudong, Shanghai. Danwei, which was shaped in the mid-1950s has been a core social governance. With the rapid spread of market as mechanism of socio-economic operation, Danwei that had dominated and defined the Chinese society until the early reform-era began to be replaced by Shequ which has been introduced by Chinese state. And, regional government faced with a reduction of revenue that was caused by the introduction of tax distribution system(fenshuizhi) has utilized the land property to facilitate economic growth and been transformed into entrepreneurial government.

Keywords: Pudong, Lujiazui, social governance, regional government, the knowledge of production of space

참고문헌

- 박철현. 2014. 「중국 사구모델의 비교분석: 상하이와 선양의 사례-사회정치적 조건과 국가기획을 중심으로」. 《중국학연구》 69집.
- 성균중국연구소 엮음. 2014. 『차이나핸드북』. 김영사.
- 존 로건·하비 플로치 저. 김준우 역. 2013. 『황금도시: 장소의 정치경제학』. 전남대학교 출판부.
- 桂家友. 2011. 「消除城鄉二元結構 浦東模式轉型分析」. 《河南大學學報》, 2011年 1月.
- “關於建設部城市住宅小區建設試點單位,貫徹建設部第33號令《城市新建住宅小區管理辦法》的通知”(《中國房地產》, 1994年 9期.)
- 陶建強. 2004. 「上海陸家嘴中央商務區規劃開發回眸」. 《上海城市管理職業技術學院學報》, 2004年 6期.
- 「同濟大學城市發展戰略與管理研究院揭牌成立」. 《城市規劃匯刊》, 2000年 4期.
- 劉君德. 「上海城市社區的發展與規劃研究」. 《城市規劃》, 2002年 第3期.
- 劉順義. 「中國地方政府屆別機會主義傾向經濟行為探討」. 《甘肅理論學刊》, 2005年 3月.
- 劉曉星 陳靜. 「浦東陸家嘴中心區理查德羅杰斯方案的重新解讀及其啓示」. 《規劃師》, 2012年 9期.
- 毛力熊. 「改革開放以來浦東社區體制變革與黨建工作的探索」. 《上海黨史與黨建》, 2008年 第7期.
- 上海陸家嘴集團有限公司. 2001. 『上海陸家嘴金融中心區規劃與建築-國際諮詢卷』. 中國建築工業出版社.
- 『上海市國民經濟和社會發展歷史統計資料(1949~2000)』. 中國統計出版社, 2001.
- 上海市城市規劃設計研究院. <http://www.supdri.com/index.php>.
- 上海市城市規劃設計院. 「陸家嘴地區規劃」. 1986.
- 上海市地方志辦公室. <http://www.shtong.gov.cn/node2/index.html>.
- 『上海統計年鑑』. 中國統計出版社. 2004.
- 楊敏杰. 「作為國家治理單元的社區-對城市社區建設運動過程中居民社區參與和社區認知的個案研究論市場化與政府職能」. 《社會學研究》, 2005年 第3期.
- 楊心宇 季諾. 1998. 「論市場化與政府職能」. 《學術月刊》, 第4期.
- 楊志明. 1996. 「陸家嘴街道社區管理模式選擇與對策」. 《華東理工大學學報》, 第4期.
- 嚴劍漪. 2011. 「17年: “浦東模式”蝶變“精品模式”」. 《浦東開發》, 5期.
- 葉國標 岑毅. 2005. 「以公開求公正 以黨心聚民心」. 《浦東開發》, 10月.
- 吳錦良. 1996. 「上海市浦東新區政府體制改革的情況報告」. 《資料通訊》, 第9期.

- 吳 鐸 1991. 「中國社會學: 應用與研究—訪華東師範大學吳鐸教授」. 《社會》, 第1期.
- _____. 1997. 「論社區建設主體上海市浦東地區社區發展報告」. 《社會學研究》, 第5期.
- 王 進 1997. 「社會中介組織與政府職能轉變」. 《市場經濟導報》, 第7期.
- 李正圖 2010. 『浦東開發公社模式研究』. 上海人民出版社.
- 李漢林 2008. 「變遷中的中國單位制度: 回顧中的思考」. 《社會》, 第3期.
- 林 拓 2001. 「農村鄉鎮區劃調整中的浦東模式」. 《中國農村經濟》, 5期.
- 張京祥·殷潔吉·羅小龍 2006. 「轉型期的中國城市發展與地方政府企業化」. 《城市問題》, 4期.
- 張永斌 2004. 「二十世紀九十年代上海城市建設發展歷程」. 《上海黨史與黨建》, 第4期.
- 張玉枝 1995. 「“小政府、大社會、大服務”的新型行政管理模式探討—兼論浦東新區行政管理體制的完善和發展」. 《華東師範大學學報》, 第2期.
- 張振華 2011. 「增長聯盟: 分析轉型期我國地方政府與經濟利益集團關係的一種理論視角」. 《天津社會科學》, 第1期.
- 張 波 2013. 「“鎮管社區”治理模式的模制度成效、困境與反思: 以上海市浦東新區為例」. 《嶺南學刊》, 5月.
- 周 儉 1999. 『城市住宅區規劃原理』. 上海: 同濟大學出版社.
- 『中國城市統計年鑑』. 中國統計出版社. 1991.
- 『中國統計年鑑』. 中國統計出版社. 1996.
- 曾剛 趙建吉 2009. 「上海浦東模式研究」. 《經濟地理》, 3月.
- 陳祥生·唐玉嵐 2008. 「20世紀80年代上海改革開放滯後的影響及其原因」. 《中共寧波市委黨校學報》, 第1期.
- 陳安琪·吳培敏·金玲玲 1998. 「浦東“小政府 大社會”機構模式回顧與展望」. 《浦東開發》, 1月.
- 陳映芳 等著 2009. 『都市大開發: 空間生產的政治社會學』. 上海古籍出版社.
- 蔡晨程 2009. 「改革開放以來上海人口增長趨勢及相關政策回放」. 《上海人大月刊》, 第7期.
- 胡申生 主編 2005. 『社區詞典』. 上海古籍出版社.
- 華東建築設計研究院 <http://www.ecadi.com/index.php>.
- 黃富廂 1997. 「上海21世紀CBD與陸家嘴中心區規劃的深化改善」. 《上海城市規劃》, 2期.
- _____. 1998. 「上海21世紀CBD與陸家嘴金融貿易中心區規劃的構成」. 《時代建築》, 2期.
- Bray, David. 2005. *Social Space and Governance in Urban China*. Stanford University Press.
- Lu, X. and Perry, J. E(eds). 1997. *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*. London: M. E. Sharpe.

- Naughton, B. 1996. *Growing Out of The Plan: Chinese Economic Reform 1978 ~1993*. London: Cambridge University Press.
- Olds, Kris. 1997. "Globalizing Shanghai: the 'Global Intelligence Corps' and the building of Pudong." *CITIES*, 14(2).
- _____. 2001. *Globalization and Urban Change: Capital, Culture, and Pacific Rim Mega-Projects*. Oxford: Oxford University Press.
- Saich, T. 2002. "The Blind Mand and The Elephant." in Thomba, L(ed). *East Asian Capitalism: Conflicts and the Roots of Growth and Crisis*. Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.