

## 중국 발전모델 전환형 특구의 형성 충칭 량장신구(兩江新區)에 대한 다중스케일 분석\*

The Making of Special Zone for Changing the Development Model  
in China: Multiscale Analysis on Liangjiang New Area, Chongqing

박철현\*\*

이 논문은 충칭모델 형성에 대한 기존 연구가 중앙정부와 공산당의 역할을 과도하게 강조하고 다른 스케일 행위자들의 역할을 소홀히 한 것에 대한 비판적 관점에서 시작되었다. 우선 이 논문은 개혁기 중국에서 발전전략으로서의 중국모델이 문제점을 드러내자 이를 대체하기 위한 모델의 실험이 충칭 량장신구에서 수행되었다고 전제한다. 이 논문의 목적은 다중스케일 분석의 관점에서 량장신구 형성에 개입한 다양한 공간스케일의 행위자와 조건들을 규명하고, 량장신구 형성 과정에서 이들 사이의 역동적 상호작용을 분석하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 이 논문은 글로벌, 국가, 지역, 도시로 스케일을 분류하고, 각 스케일에 연결되는 다중스케일적 행위자 황치판에 주목했다. 연구 결과 황치판은 다중스케일적 행위자로서 자신의 푸둥신구 경험, 중공중앙 정치국 상무위원들과의 인적 네트워크, 정책생산 능력에 기초해서, 국가스케일을 매개로 두 도시스케일을 연결해 량장신구 형성에 기여했다는 결론에 도달했다.

주요어: 방법론적 국가주의, 량장신구, 푸둥신구, 다중스케일 분석, 국가급 신구

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

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

## 1. 서론

1978년 이후 개혁기에 들어선 중국은 경제발전을 이루기 위해서 국가적 수준의 전략적 구상과 이를 구체화한 정책들을 채택해왔다. 이러한 전략과 정책들은 다른 국가와는 구분되는 특징들을 갖추고 있으면서도, 일정한 유형을 갖춘 논리적 개념과 구조를 형성해 ‘중국모델’이라고 불린다.<sup>1)</sup> 논자들에 따라서 중국모델의 기원, 형성, 범위에 많은 차이가 있지만, 대체로 중국모델은 경제발전이란 목표를 달성하기 위해서, 당(黨)-국가가 주도하는 권위주의 정치체제, 민주화 없는 제도화, 경제정책에서 계획과 시장의 혼합 등을 채택하는 것을 가리킨다.<sup>2)</sup>

- 
- 1) 중국모델에 학계의 논의가 집중된 것은 개혁기 눈부신 경제성장이란 현실을 설명하기 위해 중국식 발전방식의 독특성과 차별성에 주목하게 된 것이 계기라고 할 수 있다. 중국 측 논자에 따라서 중국모델은 비교의 관점에서 개혁기 중국의 경제발전 모델을 가리키기도 하고, 1949년 중화인민공화국 이후 정치경제 및 사회의 성장과 변화방식을 가리키기도 하며, 고대로 거슬러 올라가는 전통과 문명을 가리키기도 한다. 국내에서는 중국 측 중국모델 논자들의 주장을 유형화하고 개혁기 시대적 상황을 배경으로 ‘맥락화’하는 연구가 주목된다. 다음을 참고할 것. 전성홍, 「‘중국모델’의 부상: 배경, 특징 및 의미」, 《중소연구》, 통권 116호(2007/2008); 이희옥, 「새로운 중국모델의 대두와 지배이데올로기의 재구성」, 《중소연구》, 통권 116호(2007/2008); 장운미, 「‘중국모델’에 관한 담론 연구」, 《현대중국연구》, 제13집 1호(2011); 이정구, 「중국모델에 대한 비판적 고찰」, 《사회과학연구》, 제31집(2013); 俞可平, 「中國模式: 經驗與鑒戒」, 俞可平 黃平 謝曙光 高健 主編, 『中國模式與‘北京共識’』(社會科學文獻出版社, 2006); 丁學良, 『辯論“中國模式”』(社會科學文獻出版社, 2011); 鄭永年, 『中國模式: 經驗與困局』(浙江人民出版社, 2010); 潘維, 『中國模式: 解讀人民共和國的60年』(中央編譯出版社, 2009); 黃亞生, 『“中國模式”到底有多獨特?』(中信出版社, 2011).
  - 2) 중국학계에서는 동아시아모델(East Asian Development Model)과 중국모델을 비교하는 여러 논의가 있었다. 이민자에 따르면, 사회로부터 상대적으로 자유로운 ‘강한 국가’의 존재, 국가 주도의 산업정책, 기술관료로 대표되는 엘리트관료들이 경제정책을 주도한 점 등에서 양자가 유사하다. 하지만 다음과 같은 차이도 존재한다. 첫째, 한국과 타이완 등이 경제발전을 위한 자금을 주로 차관(借款)의 형태로 조달해서 국내기업 중심으로 발전했던 것에 비해 중국은 개혁기 초기부터 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)의 비중이 높아서 외자기업(外資企業) 중심으로 경제발전이 이뤄졌다. 둘째, 동아시아 모델이 자국산업 보호를 위한 보호무역주의에 집중한 반면, 중국은 거대한 내수시장 개방을 유인(誘因)으

개혁기 중국의 경제발전의 역사에는 다양한 지방이 자신이 처한 조건에 따라 만들어 낸 독특한 발전경험이 존재해왔는데, 이 경험은 다른 지방과 차별되는 일정한 특징들을 가지고 독자적인 개념을 이루고 있기 때문에 종종 ‘모델(模式)’로 불렸다. 1980년대 개혁기 초기부터 경제특구로서 지정되었던 선전(深圳)모델, 지방정부 주도로 향진기업(鄉鎮企業)의 공업화를 통해 경제를 발전시켰던 쑤난(蘇南)모델, 가내수공업과 전문시장을 중시하는 윈저우(溫州)모델 등이 존재했으며, 최근 들어서는 광둥(廣東)모델, 충칭(重慶)모델 등이 대표적이라고 할 수 있다. 이러한 지방모델들의 형성은 개혁기에 들어서 분권화를 통해서, 특히 경제발전에 관한 지방정부의 자율성이 증가한 것이 중요한 배경이 되었다. 우선 중앙정부가 거시적인 구상과 방향을 정하면, 지방정부는 자신이 처한 조건에 적합한 경제발전 모델을 정책으로 구현해 일정한 성과를 거두고, 다시 중앙정부는 그 지방모델의 경험 속에서 전국적인 차원에서 보급하거나 다른 지방에도 적용할 수 있는 특징들을 추출해냈던 것이다. 이렇게 보면 개혁기 다양한 지방모델의 경험들이 상호작용을 통해서 전체로서 ‘중국모델’을 구성하게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 중국모델은 눈부신 경제성장을 주도한 중국적인 특징으로 종종 묘사되어왔지만, 동시에 빈부격차, 지역격차, 동농격차 등 사회경제적

---

로 해서 외국기업의 국내시장 진출에 적극적이었을 뿐 아니라, 이를 기반으로 기술과 자본을 축적해 해외시장 개척에 나섰다. 셋째, 한국 타이완 등 동아시아 모델의 경우 보호무역주의를 채택해 상대적으로 외국기업의 국내시장 진출이 제한된 반면, 국내기업은 성장할 수 있었기 때문에 국내 자본가계급이 국가에 도전할 물질 토대가 마련되고 ‘발전국가’의 자율성도 일정하게 제약되었다. 하지만 중국의 경우, 초창기 해외직접투자에 기반을 두고 성장했기 때문에 국내 자본가계급의 물질 토대는 취약해서 국가에 도전할 수 있는 역량을 확보하지 못했으며, 나중에 국내기업이 질적 양적으로 성장한 이후에도 국내의 자본가계급은 대부분 전직 관료거나 당 간부 출신이고 투자나 기술지원을 받기 위해서도 전적으로 국가에게 의존할 수밖에 없는 구조여서 국가로부터의 자율성은 크게 제약되어, 동아시아모델 국가와 같은 정치적 자유화가 발생하지는 못했다. 자세한 내용은 다음을 참고: 이민자, 『중국 발전모델의 특징: 동아시아 발전모델과의 유사성과 차이점 분석』, 《신아세아》, 제15권 1호(2008).

양극화를 가져온 주범으로 간주되었다. 2003년 후진타오(胡錦濤) 시기가 시작되면서 이전의 덩샤오핑(鄧小平)과 장쩌민(江澤民) 시기를 지배했던 중국모델이 초래한 사회경제적 양극화 문제를 해결하기 위해, 개혁기 경제 성장의 혜택으로부터 소외되어 온 노동자와 농민과 같은 사회적 약자들을 보호하려는 일련의 정책이 집행되었다. 따라서 후진타오 시기에 기존 여러 지방모델의 경험에 기초한 ‘중국모델’이 초래한 사회경제적 부작용을 해결하기 위해서 새로운 모델에 대한 구상과 논의가 집중적으로 이뤄졌던 것이다.

충칭모델은 중국모델의 이러한 문제점들을 극복하기 위한 지방차원의 실험이자 발전모델로서 제기되었다. 충칭모델은 그 형성과정에서 중앙정부와 지방정부 사이에 긴밀한 협의와 조율이 이뤄졌으며, 기존 중국모델을 극복할 수 있는 모델로서 학계와 정치 지도자들로부터 높은 평가를 받았다.<sup>3)</sup>

충칭모델의 핵심적인 구성요소가 집중적으로 표현되는 지역인 량장신구(兩江新區)는 2010년 5월 5일 국가급 신구(國家級新區)로 지정되었다. 1992년 10월 11일 상하이 푸둥신구(浦東新區)가 중국 최초의 국가급 신구로 지정되었고, 2006년 5월 26일 텐진 빈하이신구(濱海新區)가 두 번째 국가급 신구로 지정된 이후, 량장신구가 세 번째 국가급 신구로 지정된 것이다.<sup>4)</sup> 개혁기 기존 경제발전 방식인 ‘중국모델’의 문제점이 사회경제적 양극화의 형태로 드러나던 후진타오 시기, 이런 문제점을 해결할 수 있는 새로운 모델을 모색하던 중앙정부는 국가적 차원의 실험을 지방인 충칭에서 수행하기 위해서, ‘충칭모델’의 핵심요소가 집약된 량장신구를 국가급 신구로 지정해서 발전모델 전환을 위한 구상을 제시하고, 각종 정책적 경제적 지원을 제공했다. 그리고 충칭시 정부는 이러한 구상과

3) 李希光 顧小琛, 『重慶夢與中國模式』, 《馬克思主義研究》, 2011年 5期.

4) 이러한 국가급 신구는 성이나 시와 같은 지방정부가 아니라, 중앙정부인 국무원이 직접 비준 설립하는 것으로 ‘부성급(副省級)’에 해당하는 관리주주권을 보유하고 있다.

지원에 대응해서 현지 조건에 기초해 특징적인 정책들을 만들어냈던 것이다.

본 연구의 목적은 국가급 신규인 량장신구의 형성과정을 비판적 인문 지리학의 ‘다중스케일 분석(multiscale analysis)’의 관점에서 접근해, 다양한 공간스케일의 행위자들과 조건들을 규명하고 이들 행위자들의 역동적 상호작용으로 ‘발전모델 전환형’ 특구인 량장신구가 형성되는 과정을 분석하는 것이다. 특히 이 연구는 기존에 간과되거나 소홀하게 다루어진 글로벌, 국가, 지역, 도시 등 각 스케일의 행위자들을 부각시켜서, ‘계획 합리성(plan-rationality)’을 지닌 당-국가의 간부 및 관료들의 정책결정과 이에 조응한 충칭시의 정책창출의 결과로 충칭모델 량장신구가 형성되었다는 기존 연구의 한계를 지적하고, 량장신구 형성과정에 개입한 다양한 행위자들의 역동성을 조명하고자 한다.

‘다중스케일 분석’은 연구방법론으로서, 국내의 현대중국 연구에서 거의 사용되지 않고 있으며, 해외에서도 중국연구에서 별로 많이 사용되는 방법론은 아니다. 하지만 중앙과 지방 또는 중앙국가(central state)와 지방 국가(local state)의 존재감이 확연히 드러날 뿐 아니라 각각의 행동양식이 뚜렷한 차이를 보이는 개혁기 중국에 대한 사회과학적 연구에서, 정치경제적 변화를 설명할 때 다양한 층위의 행위자의 존재와 행위양식 및 역동적 상호작용을 전제하는 다중스케일 분석은 상당히 효과적인 방법론일 수 있다. 또한 개혁기 중국은 이미 세계 자본주의 체제를 구성하는 핵심적인 국가 중의 하나로, 국내의 정치경제적 변화는 당연히 국가를 뛰어넘는 글로벌 층위의 조건과 행위자의 영향을 받을 수밖에 없는 것도, 이러한 다중스케일 분석이 가지는 방법론적 의의를 정당화한다.

따라서 기존 중국의 경제발전을 이끄는 패러다임이었던 중국모델이 국내의 정치경제적 변동에 의해 위기에 처하자, 이를 대체할 새로운 모델을 지방인 충칭에서 실험한 충칭모델 량장신구의 형성은, 그 과정에 개입한 다양한 국내외의 정치-경제 행위자들의 존재와 역할을 전제할 수 있다는 점에서, ‘다중스케일 분석’을 적용해볼 수 있는 좋은 사례로 보인

다. 사실 거대한 국토와 엄청난 수의 인구를 지닌 중국에서, 중앙과 지방의 관계는 역사적으로 볼 때 통치의 핵심문제들 가운데 하나였을 뿐 아니라, 학술적인 차원에서도 이러한 중앙과 지방의 상호 관계의 다층성과 역동성은 중요한 연구대상이 되어왔다. 아울러 개혁기 중국은 자본주의 세계경제에 깊이 편입되어 있기 때문에, 중국 내부의 정치-경제적 과정을 이해하기 위해서는 기존의 중앙과 지방이라는 행위자만이 아니라, 글로벌 층위의 다양한 행위자들의 존재와 역할을 고려하는 것이 필수적이다. 이렇게 볼 때, 다중스케일 분석은 국가급 신구로서 충청모델 량장신구 형성에 작동한 정치-경제적 과정의 다층적 역동성을 드러낼 수 있다는 점에서 방법론적으로 볼 때 매우 효과적이라고 할 수 있다.

충청모델 량장신구에 대한 선행연구를 보면, 다음과 같은 점들에 주목하게 된다. 첫째, 기존 연구들은 후진타오 시기 중앙정부가 기존의 발전 모델을 극복하기 위해서 특정 지역을 국가급 신구로 지정해서 전략적 실험지역으로 삼았고, 이에 도시정부의 지도자들이 특색 있는 정책들을 제시해 적극 호응했다는 것이 주된 내용을 이루고 있다. 이러한 분석들은 국가스케일(national scale: 중앙정부)과 도시스케일(urban scale: 충청시 정부)이라는 두 가지 스케일에만 집중되어 있고, 충청모델 량장신구라는 국가급 신구의 형성과 그 정책들을 낳은 글로벌스케일과 지역스케일(regional scale)의 다양한 행위자들과 조건의 존재 및 그들 사이의 상호작용의 역동성은 상대적으로 소홀히 취급한다. 그 결과 량장신구로 대표되는 충청모델의 형성에서 중공중앙(中共中央)과 중앙정부의 역할을 지나치게 강조하게 된다.<sup>5)</sup> 둘째, 중앙정부 역할에 대한 과도한 강조는 자칫 충청모델 량장신구가 전적으로 중앙정부가 결정하고 지방정부가 따르는 상명하달(top-down) 방식으로 이뤄졌다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 물론 기존

5) 충청모델 형성에 대한 국내 한 연구는 중국 내 좌파들과 충청당국의 역할도 있었지만, 사실상 “…… 중국공산당 중앙과 중앙정부의 구상과 이에 상응하여 제 공된 우대 정책의 연장선상에서 제시된 것……”으로 분석하고 있다. 다음을 참고: 이흥규, 「보시라이 숙청과 충청모델의 미래」, 《현대중국연구》, 제14집 1호(2012), 57쪽.

중국모델을 대체할 모델의 실험지역을 결정한 것은 국가스케일의 행위자인 중앙정부였다. 하지만 개혁기에 들어서 지방정부의 자율성이 상당히 제고되었고, 충칭모델의 독특한 정책들은 모두 충칭의 현실과 상황을 반영해 지방에서 만들어진 것이다. 셋째, 충칭을 포함하는 ‘서남(西南)지역’은 건국 초기는 물론 사회주의 시기와 개혁기에도 다양한 정치경제적 체계로 공업화를 위한 물질적 기초가 갖춰졌고, 이것이 량장신구를 형성하는 데 중요한 토대가 되었다. 기존 연구들은, 충칭모델 형성의 중요한 물질적 조건이 된 지역스케일 층위의 역사적 유산의 의의를 소홀히 해서, 지역과 상관없이 중앙정부가 구상하고 일정한 우대정책을 펼치면, 기존의 중국모델을 대체하기 위한 새로운 발전모델의 실험은 어느 지역에서도 가능할 수 있다는 잘못된 결론에 도달하게 만들 수도 있다. 넷째, 국가스케일에서 가장 강력한 행위자는 중앙정부지만, 현재의 중국은 정책결정과정에서 (중앙)정부는 어떤 형식으로든 사회의 여론수렴과정을 거치는 것이 제도화되어있기 때문에, 충칭모델 형성과정에서 이러한 사회 행위자들의 존재는 결코 간과할 수 없다.<sup>6)</sup> 기존 연구는 중앙정부만을 해당 층위의 행위자로 상정해, 충칭모델 건설을 둘러싸고 온오프라인에서 열띤 토론과 논쟁을 전개한 전국적인(national) 범위의 지식인, 학자, 언론인, 좌파, 네티즌 등의 존재를 경시하는 경향이 있다. 다섯째, 글로벌스케일에서도 기존 연구는 2008년 미국발 세계금융위기가 가져온 충격이 중국의 기존 발전모델의 전환을 가져왔다는 측면만 분석하고 있고, 글로벌스케일의 행위자들, 예를 들어 외국정부와 외국전문가들이 충칭모델 량장신구 형성에 개입했을 가능성을 고려하고 있지 않다. 물론 2010년

6) 특히 정책결정을 위한 사회의 의견수렴에서, 전문가 집단의 존재는 매우 중요하다. 시장화 개혁의 급속한 진전과 함께 중국에서는 국가가 장악하거나 포착하지 못하고 할 수도 없는 사회의 영역이 등장했고, 이러한 영역에 대한 정책결정과 정에서는 전문가 집단의 의견에 귀를 기울이지 않을 수 없게 되었다. 개혁기 중국의 정책결정과정에서 전문가 집단의 의의와 역할을 알아보기 위해서는 다음을 참고하라. 주수평 지음, 박철현·이광수 옮김, 『중국 정책변화와 전문가 참여』 (학고방, 2014).

형성된 량장신구는 개혁기 들어서 축적된 신구 형성의 노하우에 기초해 있기 때문에, 최초의 국가급 신구인 푸둥신구의 형성과정에서 다양한 해외전문가 집단들이 루자주이(陸家嘴) 금융무역중심지 건설을 위한 개발계획을 제안한 것처럼 심층적으로 개입하지는 않았지만, 일정한 영향을 받은 것은 사실이다. 여섯째, 도시스케일에서도 충칭시정부와 공산당위원회가 내놓은 정책들이 기존 국가급 신구 건설의 경험에 기초했을 가능성을 고려할 필요가 있다는 점이다. 사실상 충칭모델의 핵심정책들을 설계한 충칭시 시장 황치관(黃奇帆)은 1990년대 초반 중국 최초의 국가급 신구인 푸둥신구 성립을 전후로 신구의 설계와 정책을 관장하는 푸둥신구 개발판공실(開發辦公室)과 관리위원회(管理委員會)의 부주임(副主任)을 역임하고, 상하이시 공산당위원회 부비서장(副秘書長)으로 재직 중이던 1994년 10월 중국공산당 중앙판공청(中央辦公廳)에 차출된다. 1995년 5월 그는 다시 상하이로 복귀해서 상하이시 경제와 정보화위원회(上海市經濟與信息化委員會) 주임 등을 역임한 후, 2001년 10월 충칭시정부 부시장(副市長)이 된다. 그가 18년 동안 상하이시의 요직을 두루 거치면서 축적했던 푸둥신구 개발의 경험이 량장신구 형성에 동원되었을 가능성을 고려할 필요가 있다.

이상과 같은 선행연구에 대한 평가에 기초해서, 본 연구는 기존 중국모델의 문제점을 극복하려는 ‘발전모델 전환형 특구’인 량장신구의 형성 과정을 다중스케일 관점에서 다양한 공간스케일 행위자들과 조건들의 역동적 상호작용을 중심으로 분석하고자 한다. 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어서 2절에서는 다중스케일 분석의 방법론적 의의를 논하고 개혁기 중국의 특구를 ‘체제 외’와 ‘체제 내’를 구분해서 비교한다. 3절에서는 기존 중국모델을 극복하려는 충칭모델 량장신구의 정책을 개괄하고 량장신구의 형성에서 글로벌, 국가, 지역, 도시 등 공간스케일별 행위자들과 조건들의 역할과 역동적 상호작용을 분석한다. 4절 결론에서는 본 연구의 발견을 정리하고 다중스케일 분석이 개혁기 중국의 정치·경제적 과정 분석에서 가지는 의미를 논한다.

## 2. 다중스케일 분석과 개혁기 중국의 특구

이 절에서는 먼저 근대 국민국가의 영역성에 대한 기존 인식론을 비판한 서방 지리학과 사회학의 연구 성과를 개괄하고, 자본주의 발전의 정치-경제적 과정에 대한 연구에서 다중스케일 분석이 가지는 이론적 의의를 제시한 후, 개혁기 중국의 ‘특구(特區)’의 형성을 개괄한다. 또한 특구 중에서 경제특구, 국가급 신구, 종합총괄개혁시험구를 비교한 후, 기본적으로 국가급 신구이면서 종합총괄개혁시험구의 역할도 동시에 가지고 있는 량장신구의 위상을 분석한다.

### 1) 다중스케일과 스케일 재편

자본주의 발전의 정치-경제적 과정에 대한 기존 사회과학적 분석은 지나치게 국가라는 지리적 스케일(scale)을 절대시해서 모든 정치-경제적 과정이 국가라는 단일 주체에 의해서 이뤄진 것처럼 다루었다는 비판을 받아왔다. 사회공간적(sociospatial) 측면에서 볼 때, 이러한 비판은 국가만이 아니라 ‘글로벌(global)’과 ‘지역(regional)’이라는 다양한 스케일에서 작동하는 행위자들의 존재와 이들 사이의 상호작용에 대한 분석이 병행되어야 비로소 자본주의 발전의 정치-경제적 과정에 대한 균형 잡힌 분석이 가능하다는 인식에 기초해있다.

정치지리학자 존 애그뉴(John Agnew)는, 근대 사회과학은 국민국가의 영역성(territoriality)을 초역사적인 것으로 간주하는 인식론적 기초를 가지고 있기 때문에 국가라는 영역적 단위를 절대시하는 ‘영역적 함정(territorial trap)’에 빠져 있다고 비판한다.<sup>7)</sup> 그가 보기에 이렇게 국민국가의 영역성을 특권화하는 경향은 다음과 같은 세 가지 가정 때문이다. 첫

7) John Agnew, "The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory," *Review of International Political Economy*, Vol. 1, Issue 1(1994), pp. 59~60.

째, 국가의 영역이 주권 공간(sovereign space)이라는 고정된 단위들로 확정되었고, 이로 인해서 국가의 형성과 해체의 과정을 탈역사화 탈맥락화시키는 결과를 낳았다. 둘째, 국내와 해외, 국가와 국제과 같은 이분법이 일반화되면서 다양한 층위의 스케일들 사이에서 작동하는 정치-경제적 과정들 사이의 상호작용을 무시하게 되었다. 셋째, 국가는 사회에 선행해 존재해왔으며, 사회를 담는 그릇(container)로 간주되는 한편, 사회는 단지 국내적(national) 현상으로 오인되었다. 한편 정치사회학자이자 공간이론가인 닐 브레너(Neil Brenner)는 기존 사회과학의 국가중심주의(state-centrism)를 비판한다. 그에 따르면, 국가중심주의는 다음과 같은 두 가지 지리학적 가정에 따라 정의될 수 있다.<sup>8)</sup> 첫째, 공간은 사회적 행위가 펼쳐지는 정태적 플랫폼이며, 사회적으로 구성되거나 변경되지 않는다. 이 가정은 공간을 초시간적 초역사적인 것으로 간주하는 ‘공간물신주의(spatial fetishism)’를 낳는다. 둘째, 국가 영역성은 선형적으로 존재하며 자연적이고 불변의 것이다. 이 가정은 모든 공간적 형태와 스케일을 폐쇄적이고 영역적으로 고착된 단위로 분석하는 ‘방법론적 영역주의(methodological territorialism)’와, 국가를 최종적이고 가장 중요한 분석의 틀로 인식하는 ‘방법론적 국가주의(methodological nationalism)’를 낳는다. 브레너가 보기에 이러한 국가중심주의 때문에, 근대 사회과학은 정치-경제적 과정과 세력들의 작용에 대한 분석에서 국가의 영역성을 과도하게 강조하는 방법론적 문제를 낳았다.<sup>9)</sup>

비록 특정한 정치-경제적 과정이 국민국가의 물리적 법률적 영역 내

8) Neil Brenner, "Beyond State-Centrism? Space, Territoriality and Geographical Scale in Globalization Studies," *Theory and Society*, Vol. 28, Issue. 1(1999), pp. 45~46.

9) 영역적 함정과 국가중심주의에 대한 비판의 기초 위에서, 다중스케일 관점에서 한국의 지방정치, 토건국가, 경제자유구역, 산업경관을 분석한 대표적 연구로는 다음을 참고하라. 박배균·김동완 엮음, 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』(알트, 2013); 박배균·장세훈·김동완 엮음, 『산업경관의 탄생: 다중스케일 관점에서 본 발전주의 공업단지』(알트, 2014).

부에서 발생한다고 해도 그 과정을 분석하기 위해서는 국가스케일뿐 아니라, 국가보다 더 큰 글로벌스케일은 물론, 국가보다 더 작은 지역스케일과 도시스케일에 존재하는 조건과 행위자까지 고려해야 한다는 다중스케일 분석은, 이상과 같은 영역적 함정과 국가중심주의에 대한 대안적 방법론으로서 충분한 의의를 가지고 있다고 하겠다.

이러한 방법론적 영역주의/국가주의를 비판하는 다중스케일 분석은, 경제적 세계화의 진전과 함께 기존 국가스케일에서 이뤄지던 정치-경제적 과정들이 EU, 유엔, WTO 등과 같이 국가를 초월하는 글로벌스케일의 행위자들이나 국가보다 작은 지역과 도시스케일의 행위자들에 의해서 이뤄지기도 한다는 측면에 주목한다. 다시 말해서 기존에 국가스케일에서 이뤄지던 ‘조절(regulation)’이 글로벌스케일, 지역스케일, 도시스케일로 변화하고 있는 것이다.<sup>10)</sup>

여기서 조절이란 자본주의가 그 내부의 필연적인 모순과 충돌 때문에 잉여가치의 추출이라고 하는 가장 핵심적인 기능이 방해받지 않도록 하기 위해서, 다양한 사회적 제도적 장치를 동원해서 그 모순과 충돌을 완화시키는 것을 가리킨다고 한다.<sup>11)</sup> 다시 말해서, 자본주의는 노동과 자본 사이에, 그리고 자본과 자본 사이에 모순과 충돌이 존재하지만, 각종 사회적 제도적 장치들을 통한 조절이 이뤄지기 때문에 나름의 불안정성과 혼란을 일정 부분 극복하고 축적을 지속해올 수 있었다는 것이다. 문제는 ‘축적의 위기’를 돌파하기 위한 조절이 이뤄지기 위해서는 모순과 충돌을 완화하는 사회적·제도적 장치들이 ‘공간적으로’ 재편될 필요가 있다는 점이다. 예를 들면, 기존에 국가스케일에서 사회적 제도적 장치

10) 국가의 조절과 거버넌스의 공간스케일 변화에 대한 상세한 이론적 논의는 다음을 참고하라. 박배균·김동완, 2013: 290~314.

11) 박배균은 방사성폐기물처분장 입지선정에서 발생한 국가와 지역 사이의 갈등을 한국 정부가 최종적으로 해결한 사례에 대한 연구를 통해서, 한국 국가가 기존의 국가 대 지역 혹은 중앙 대 지방의 대결구도를 지방 대 지방의 구도로 전환하는 ‘스케일적 재편’을 통해서 ‘국가조절의 위기’를 돌파했다고 분석하고 있다(박배균·김동완, 2013: 290~326).

들을 통해서 이뤄지던 조절이, 상황과 조건에 따라서 글로벌스케일, 지역스케일, 도시스케일로 재편되면서, 축적의 위기를 돌파한다는 것이다.

이와 같이 모순과 충돌의 위기를 완화시키는 조절이 공간적 범위의 변화를 통해서 이뤄지는 ‘조절의 공간스케일(spatial scale of regulation)’은 고정불변하는 것이 아니고, 상황과 조건에 따라서 지속적으로 재편될 수 있는데, 그렇다고 해서 이러한 스케일의 재편이 경제적 상황과 조건의 변화를 기계적으로 반영해 이뤄지는 것은 아니다. 왜냐하면 국가는 토대로서의 경제적 관계의 변화에 조응해서 스케일의 재편을 자동적으로 수행하는 상부구조가 아니고, 국가 내부에서 그리고 국가를 통해서 스케일의 재편에 영향을 미치려는 다양한 스케일의 행위자들의 갈등과 타협이 이뤄지는 상대적 자율성을 가진 하나의 영역이라고 볼 수 있기 때문이다.<sup>12)</sup> 간단히 말해서, 축적의 위기를 돌파하기 위한 조절이 공간적으로 재편될 때, 국가영역에 개입하는 여러 스케일의 다양한 행위자들의 이해관계가 충돌/수렴하는 양상의 역동성을 분석해야만, 공간스케일은 곧 경제적 토대 변화를 기계적으로 반영한 국가 행위의 결과라는 구조결정론적 오류를 피할 수 있다는 것이다.

아울러 주의해야 할 점은 이러한 ‘조절의 공간스케일’의 재편, 즉 기존의 권력관계를 유지 혹은 변경시키려는 ‘스케일의 정치(politics of scale)’

12) 박배균은 “…… 국가 스케일의 재편은 결코 자본축적을 위한 조절적 필요를 바탕으로 기능주의적 방식만으로 설명될 수 있는 것이 아니라, 국가 안에서 또 국가를 통해서 작동하는 여러 사회 세력들 간의 복잡한 상호작용과 경합의 결과로 이루어짐을 주장한다……”라고 말하며, 스케일의 정치의 동인(動因)이 단순히 경제적 필요에만 있는 것이 아니라, 다양한 스케일의 행위자들의 적극적 주관적 행동에도 있다는 점을 밝히고 있다. 이렇게 국가를 공간적으로 독해하는 관점은, 국가를 하나의 공간으로 보고, 그 공간에서 작동하는 다양한 사회 세력들의 전략적 상호작용을 통해서 국가를 이해하려는 밥 제습(Bob Jessop)의 ‘전략관계적(Strategic-Relational) 국가이론’에 기초를 두고 있다. 제습은 국가를 경제적 토대의 반영이나 특정 계급의 이해관계의 반영으로 보는 기존 경제환원론적/계급환원론적 마르크스주의적 국가관이나 국가를 관료제로 환원시키는 베버주의 국가관을 비판하고, 국가를 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서 작동하는 다양한 사회세력들의 전략적 상호작용이 펼쳐지는 ‘공간’으로 볼 것을 주장한다(박배균·장세훈·김동완, 2014: 14~16).

는, 기존의 공간스케일을 국가에서 지역이나 도시와 같은 하위스케일로 이동시키는 ‘스케일 하강(downscaling)’만이 아니라, 국가에서 WTO, NAFTA, EU와 같은 상위스케일로 이동시키는 ‘스케일 상승(upscaling)’도 존재한다는 점이다. 다시 말해서, 국가스케일에서 발생하는 정치-경제적 과정이 가져오는 모순과 충돌이 축적의 위기를 초래할 때, 이러한 위기를 돌파하기 위한 조절이 국가스케일에서 효과를 발휘하지 못할 경우, 지역이나 도시와 같은 하위스케일로 공간을 이동시켜서 조절을 시도하기도 하고, 글로벌과 같은 상위스케일로 공간을 이동시켜서 조절을 시도하기도 한다는 사실이다. 중요한 것은 이렇게 상하 양 방향으로 이뤄질 수 있는 ‘스케일 뛰어넘기(jumping of scale)’가 반드시 국가(state)에 의해 주도되는 것도 아니라는 점이다. 예를 들어, 국내 노동운동 세력들이 노동시간과 임금을 둘러싼 정치투쟁을 전개할 때 자본과 국가에 대항하기 위해서 ILO(국제노동기구)와 같은 글로벌스케일의 행위자와 연대해 국가스케일의 행위자에게 압박을 가하기도 하고, 방사성폐기물처분장 입지선정에 관한 국내의 선행연구에서 보이는 것처럼 기존 국가적 차원의 문제를 지방 대 지방의 구도로 전환함으로써 입지선정의 문제를 무난히 해결하기도 한다.<sup>13)</sup>

이상과 같이 지리학과 사회학에서는 기존 사회과학이 방법론적 영역주의/국가주의에 매몰되어, 자본주의 정치-경제적 과정들에 개입하는 다양한 스케일들의 행위자들과 조건들의 상호작용의 역동성을 포착하지 못하는 결과를 낳았다. 이러한 한계를 극복하기 위한 다중스케일 분석의 방법론적 의의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 표면적으로 국가스케일에서 발생하는 정치-경제적 과정이라고 해도, 그 과정에 개입하는 글로벌스케일, 지역스케일, 도시스케일 등과 같은 다양한 스케일과 조건의 존재와 역할을 중시해야한다. 둘째, 자본주의에서 필연적으로 발생하는 축적의 위기를 돌파하기 위해서는 각종 사회적 제도적 장치가 동원되는

13) 각주 11) 참고.

‘조절’이 필수적인데, 이러한 조절은 항상 ‘공간스케일의 재편’을 통해서 이뤄진다. 셋째, 조절의 공간스케일을 재편하는 ‘스케일의 정치’에 국가스케일을 비롯한 다양한 스케일의 행위자들이 개입한다. 넷째, ‘스케일의 정치’는 다양한 행위자가 문제가 되는 사안을 기존 공간스케일보다 상위 혹은 하위의 스케일로 이동시키는 ‘스케일 뛰어넘기’를 통해서 축적의 위기를 돌파하기도 한다.

다음에서는 개혁기 중국의 다양한 ‘특구’ 형성을 개괄하고, 이러한 특구의 형성과정을 축적의 위기를 돌파하기 위한 조절이 공간스케일을 재편함으로써 진행되는 스케일의 정치로 인식하고, 스케일의 정치에 개입하는 다양한 스케일의 행위자의 존재와 역할을 분석한다.

## 2) 개혁기 중국 특구 형성의 공간적 측면: ‘체제 외’와 ‘체제 내’

개혁기 중국 특구의 역사는, 교통부 홍콩초상국(招商局)이 선전 서커우(蛇口)에 수출공업구(出口工業區)를 설치하는 것을 1979년 1월 국무원이 비준하면서부터 시작된다. 1980년 5월에는 ‘경제특구(經濟特區)’라는 정식명칭을 사용하기 시작했고, 8월에는 선전, 주하이(珠海), 산터우(汕頭), 샤먼(廈門)이 경제특구로 지정되었고, 1988년 4월 하이난다오(海南島)가 추가로 경제특구로 지정된다. 1990년대에 들어서면서 도시지역을 대상으로 하는 개혁개방이 본격화되었고, 그 범위도 전국적인 차원으로 확대되기 시작했다. 1992년에는 상하이 푸둥신구가 최초의 ‘국가급 신구’로 지정되었다. 국가급 신구는 국가 전략적 차원의 목표를 달성하기 위해서, 국무원(國務院)이 직접 지정하고 관련된 특혜정책을 시행하는 특구이다. 이후 중국은 2001년 WTO에 가입하면서 자본주의 세계경제에 본격적으로 편입되었고, 2005년과 2006년에 각각 상하이 푸둥신구와 텐진 빈하이신구가 ‘종합총괄개혁시험구(綜合配套改革試驗區)’로 지정되면서, 세계화와 지역경제통합의 추세 속에서 경제적 발전만이 아니라 사회적 발전을 위한 실험을 하는 특구 시대가 시작되었다. 이 절에서는 특구를 ‘체제 외’와

‘체제 내’로 구분해서 각각 경제특구와 국가급 신구 및 종합총괄개혁시험구를 분석한다. 또한 국가급 신구와 다른 특구의 성격을 구분하고, 특히 종합총괄개혁시험구와 비교해볼 때 국가급 신구가 ‘발전모델 전환’이라고 하는 국가 전략적 차원의 임무를 수행하기 위해서 좀 더 최적화된 규모의 실험공간이라는 점을 증명하고자 한다.<sup>14)</sup>

#### (1) ‘체제 외’ 실험 공간: 경제특구

경제특구의 최초 구상은 1979년 광둥성 제1서기(書記)였던 시중순(聶仲勳)이 당시 실권자 덩샤오핑(鄧小平)에게 홍콩과 마카오에 가까운 선전, 주하이, 산터우 등지에 수출가공구(出口加工區)를 설치해서 새로운 경제체제 실험을 할 것을 제안한 것이었다. 덩샤오핑이 이러한 제안을 승인하면서부터 경제특구가 시작되었다.<sup>15)</sup>

경제특구는 ‘체제 외(體制外)’ 개혁을 특징으로 한다. 당시 개혁개방의 목표는 기존의 사회주의 계획경제를 타파하고 시장경제로 나아가는 것이었는데, 기존의 계획경제체제는 고도로 집중된 경직적인 체제였을 뿐 아니라, 그때까지는 사회 전반을 지배하는 사상도 매우 엄격했다. 따라서 당시 지도자들은 체제 전체를 대상으로 시장경제로 이행하는 개혁을

14) 사실 개혁기 중국에는 경제특구, 국가급 신구, 종합총괄개혁시험구를 제외하고도 연해개방도시(沿海開放城市), 연해경제개방구(沿海經濟開放區), 경제기술개발구, 하이테크기술산업개발구(高新技術產業開發區) 등 다양한 특구가 존재했으나, 이 논문의 분석대상에서는 제외했다. 그 이유는 이 논문의 목적이 개혁기 존재했던 모든 특구를 전면적으로 비교하고 그들 간의 단절성과 연속성을 분석하는 것이 아니라, 발전모델의 전환을 위해서 채택된 량장신구의 형성과정을 분석한 것이기 때문이다. 따라서 량장신구와 직접적으로 관련 있는 국가급 신구와 종합총괄개혁시험구에 분석을 집중했다.

15) 許經勇, 『從經濟特區到綜合配套改革試驗區』, 《北方經濟》, 2011年 23期. “현명한 중앙정부 지도자의 탁월한” 결정에 의해서 경제특구가 성립되었다는 식의 이러한 ‘공식’ 역사는 바로 다중스케일 분석에서 비판하는 방법론적 국가주의에 입각해있고, 특구 설립을 둘러싼 중앙과 지방의 상호작용과 이 지역에 연고를 둔 국제적 화교상인들과 중국 측의 교섭 등은 소홀히 되고, 중앙정부의 선도성과 개혁성만 부각시킨다.

실시하는 것이 아니라, 체제의 바깥에 특정한 공간을 설정하고 이곳을 대상으로 조금씩 개혁실험을 하는 것이 계획경제에서 시장경제로 점진적으로 이행하는 데 효과적이라고 판단했다. 또한 당시 경제특구는 외자(外資)를 도입하는 것이 중요한 목표였으므로 홍콩과 마카오에 가깝고, 기존 계획경제체제의 유산이 최대한 적은 지역인 선전, 주하이, 산터우, 샤먼, 하이난다오 등 동남연해지역의 도시들이 선택되었던 것이다.

따라서 ‘구체제의 저항’을 최소화하기 위해서는, 구체제의 내부가 아니라 외부에서 새로운 체제를 배양할 필요가 있었고, 경제특구에서의 실험이 성공적인 결과를 나타내자 다시 체제 내부로 개혁의 대상을 점진적으로 전환한 것이다. 이러한 방식의 가장 큰 장점은 무엇보다도 체제전환의 과정에 발생할 수 있는 사회적 혼란을 최소화할 수 있고, 최대 숫자의 사회구성원으로부터 용인될 수 있다는 점이다.

구체적으로 말하면, 1980년대는 기존 사회주의 시기를 지배했던 집체농업(集體農業)을 해체하고 호별영농(戶別營農)을 실시함으로써 기존에 농업 부문에 결박되어있던 대규모 잉여노동력이 ‘해방’되고 농촌의 비농업 부문으로 이전되어, 결과적으로 농업생산력 제고와 농가소득 증가라는 효과를 거둘 수 있었다. 하지만 국유기업, 금융체제, 도농이원분리(都農二元分離)체제, 분배제도, 사회보장제도, 행정관리 등의 문제들이 집중되어 있는 도시지역의 개혁은 여전히 미해결인 상태였다. 이것은 도시지역의 이러한 문제들이 체제 내부 개혁의 핵심문제들로서, 중국 정부는 당시 한창 진행 중인 농촌개혁과 동시에 도시개혁을 실시할 경우 발생할 수 있는 부정적 영향을 우려했기 때문에, 개혁의 중점을 농촌에 두고 도시지역은 시장경제를 서서히 도입하고 국유기업 개혁도 초보적인 수준으로 진행시키는 정도에 그쳤기 때문이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

16) 1980년대 국유기업 개혁은 ‘방권양리(放權讓利)’와 ‘청부경영책임제’로 요약할 수 있다. 즉, 국가가 국유기업에 대해서 가지고 있던 권한을 상당 부분 내려놓고, 기업의 생산활동 결과 발생한 이윤의 일정 부분은 기업 스스로 보유할 수 있게 허용함으로써, 기업의 경영자주권을 일정 정도 제고시키는 것이다. 또한 기업의 생산과 경영을 국가가 직접 담당하는 것이 아니라 공개경쟁으로 선정

다중스케일 분석의 관점에서 볼 때, 1980년대 경제특구의 설치의 다음과 같은 의미를 가지고 있다. 첫째, 1970년대 말 기존 사회주의 계획경제체제가 직면한 ‘위기’를 돌파하기 위해서 체제 전체를 대상으로 하는 전면적인 개혁을 추진하는 것이 아니라, 경제특구라고 하는 ‘예외공간(space of exception)’을 설치하고 여기서만 집중적으로 시장경제 실험을 실시함으로써 기존 체제에 미치는 과급력을 최소화할 수 있었다. 이것은 중국 개혁기의 특징인 ‘증량식(增量式 incremental) 개혁’의 공간적 표현이다. 증량식 개혁이란, 체제전환기에 우선 전체 이익을 증가시키고 기존 이익의 절대량은 보존해주되 새로이 증가된 이익에 대해서는 기존과 다른 방식으로 배분하는 것을 말한다. 다시 말해서 우선 ‘파이(pie)’를 증가시킨 후, 기존에 사람들에게 배분하던 만큼의 절대량은 인정해주되 새로이 증가된 부분에 대해서는 다른 방식으로 배분하는 것이다.<sup>17)</sup> 이렇게 되면 최종적인 배분량이 달라져서 사람들 사이의 상대적인 격차는 늘어나지만, 기존에 배분받던 절대량은 보장되기 때문에 이해관계자들의 불만은 최소화될 수 있는 것이다. 둘째, 경제특구가 설치된 선전, 주하이, 산터우는 광동성, 샤먼은 푸젠성에 속하는데 이 성들의 행정중심지인 성회(省會)는 광저우(廣州)와 푸저우(福州)다. 즉, 경제특구의 설치의 중앙정부에서 멀리 떨어진 동남연해 성들에서도 성회가 아니라 지방도시였다는 사실이다. 이는 예외공간의 획정에서, 기존 체제에 대한 과급력의 최소화라는 측면과 함께 기존 체제의 ‘물리적 주변부’라는 측면이 동시에 고려된 것으로 볼 수 있다. 셋째, 만약 이상의 두 가지 측면만을 고려한다면, 중앙아시아와 맞닿은 서북변경이나 러시아와 맞닿은 동북변경도 경

---

된 청부경영자가 담당하게 하는 것이다. 하지만 1980년대의 이러한 개혁은 여전히 국가가 기업을 소유하고 있는 상황에서 일정 범위 안에서 생산, 경영, 이윤보유 등에서 기업의 자율성을 보장하는 것으로 많은 한계를 지니고 있었다.

17) 이와 반대되는 개혁방식을 ‘존량식(存量式) 개혁’이라고 하는데, 이것은 전체 파이를 증가시키지 않고 배분방식을 바꿔서 사람들에 따라서 배분받는 파이의 크기가 이전과 달라지는 것으로, 배분량이 증가한 사람은 불만이 없겠지만, 감소한 사람은 불만이 커진다.

제특구의 입지조건을 충족시킨다. 하지만 이 지역들이 아니라 동남연해 지역으로 경제특구가 결정된 것은 바로 이 지역(region)이 지닌 ‘역사적 조건’에서 생겨난 글로벌스케일 행위자들 때문이다. 이 지역은 오랫동안 동남아시아 지역으로 진출한 화교 상인들의 고향이기 때문에, 개혁기 초기 시장경제를 추진하기 위해서 필요한 자본과 기술이 부족한 중국은 이 지역의 인적·지연적 네트워크를 활용해서 동남아시아를 중심으로 형성된 ‘다중스케일적 행위자’인 화교상인을 통해 글로벌스케일에 접속할 수 있었다.<sup>18)</sup> 또한 화교 상인을 매개로 글로벌스케일에서 동원된 자본과 행위자들은 홍콩을 통해서 중국이라는 국가스케일과 경제특구라는 도시스케일과 접속해 저임금 노동력을 활용한 가공무역 생산기지를 구축할 수 있었다. 이렇게 볼 때 지역스케일과 도시스케일에 형성되어있던 인적 지연적 네트워크의 존재는, 1980년대 초 체제전환기 경제특구가 동남연해 지역에 설치될 수 있었던 필수적인 조건이었던 것이다.

## (2) ‘체제 내’ 실험 공간: 국가급 신구와 종합총괄개혁시험구

이상에서 분석한 ‘체제 외’ 실험공간은 1980년대에 국한된 것으로, 1990년대에 들어서 개혁의 대상이 도시지역을 포함한 전 영역으로 확대 되고 특히 국유기업 개혁이 본격화되자, 기존의 외부와 단절된 ‘체제 외’ 실험공간은 사라지고 ‘체제 내’ 실험공간이 등장하는데, 1990년대 푸둥 신구를 필두로 등장한 국가급 신구와 2000년대 등장한 종합총괄개혁시험구가 바로 그것이다.

18) 박배균에 따르면, 다중스케일적 행위자(multiscalar agent)란 “…… 다양한 공간 스케일의 사회적 네트워크와 이해관계에 동시에적으로 연결되어있는 행위자를 가리키는 것으로, 자신이 처해 있는 공간스케일의 이해관계를 관찰시키기 위해서 다른 스케일의 네트워크에 연결될 수 있”다. 예를 들자면, 국회의원은 지역 구라는 공간스케일의 이해관계에 기초해 있으면서도 국회라는 국가스케일에서 지역구의 이해관계를 대표하는 다중스케일적 행위자이다(박배균·장세훈·김동완, 2014: 214~215).

## ① 국가급 신구

국가급 신구는 국무원이 비준 설립하는 것으로, 국가의 중대한 발전과 개혁개방의 전략임무를 담당하는 종합기능특구이다. 신구(新區)의 성립과 개발 및 건설은 국가 전략적 차원에서 결정되는 것으로, 총체적인 발전 목표와 위상 등을 국무원이 통일적으로 기획, 심사, 비준하고, 관련된 특별정책과 권한은 하급기관의 신청에 대해서 국무원이 직접 회신한다. 또한 국무원은 신구 관할구역 내에 심화된 개방정책과 특수한 정책을 실시하고, 신구 내부의 각종 제도개혁과 혁신의 탐색작업을 고무한다. 신구가 소속된 구역의 행정급별(行政級別)과 무관하게 모두 ‘부성급’ 관리자주권을 보유하기 때문에, 신구는 대체로 1990년대 중국에서 새로운 차원의 개혁개방 공간으로 주로 대도시지역이었다.<sup>19)</sup> 2015년 12월 현재, 전체 15개 국가급 신구 중 상하이 푸둥신구와 텐진 빈하이신구만 행정구(行政區)로서 구(區)공산당위원회와 구(區)정부가 설치되어 있다. 나머지 신구에는 모두 관리위원회(管理委員會)와 당공작위원회(黨工作委員會)만 설치되어 있다. 신구 중에서 직할시에 속하는 곳은 푸둥신구, 빈하이신구, 량장신구 세 곳이다.<sup>20)</sup>

1990년대는 개혁의 대상이 도시지역으로 확대되었기 때문에, 사실상 농촌과 도시를 모두 포함하는 전국이 개혁의 대상이 되었다. 따라서 이 시기 개혁개방의 전면적 확대라는 시대적인 배경 속에서 최초로 형성된 국가급 신구는 특정지역에서 국가 전략적 차원의 실험을 위한 공간이었다. 중요한 것은 상하이 푸둥신구는 1992년 10월 최초의 국가급 신구로 지정되었는데, 2006년 텐진 빈하이신구가 국가급 신구로 지정되기까지

19) 부성급시(副省級市)는 성(省) 직할시로 성의 행정중심인 성회(省會)와 동일한 지위의 도시이며, 당 서기나 시장의 인사는 성이 아니라 중공중앙 조직부에서 직접 관리한다. 따라서 국가급 신구는 행정구도 아니면서(푸둥과 빈하이를 제외), 그 관리자주권은 성회 급에 해당되는 매우 높은 수준이라고 볼 수 있다. 현재 중국에는 15개의 부성급시가 있는데, 대부분 성회이거나 해당 성의 주요 도시이다.

20) <표 1> 참고.

국가급 신구는 푸둥신구가 유일했다는 점이다. 다시 말해서 1992~2005년 시기 중국에서, 전면적 개혁개방을 위한 국가 전략적 차원의 정책과제를 실험하고 이와 관련된 전폭적인 특혜정책이 실시된 곳은 상하이 푸둥신구뿐이었다. 이것은 2001년 WTO 가입을 통해서 중국이 글로벌 자본주의 규범을 전면적으로 수용하면서 세계경제에 본격적으로 편입되기 전까지, 푸둥신구는 중국의 대표적인 특구였다는 것을 의미한다. 아울러 주목해야 할 것은, 푸둥신구는 ‘경제’특구가 아니기 때문에, 경제만이 아니라 사회제도와 행정체제 등 중국 전체의 개혁개방에 필요한 전략적 실험도 동시에 수행하는 공간이었다는 점에서, 1980년대의 경제특구보다는 훨씬 고도의 정치적 사회경제적 성격을 가지고 있었다는 사실이다.

## ② 종합총괄개혁시험구

종합총괄개혁시험구는 21세기에 들어서 비로소 형성된 것으로 ‘체제내(體制內)’ 종합개혁의 선도실험지역의 성격이 강하다.<sup>21)</sup> 경제특구가 국무원이 일방적으로 지정해 형성되는 것이라면, 종합총괄개혁시험구는 해당 지역의 신청을 국무원이 비준해서 형성된다는 차이가 있다. 또한 종합총괄개혁시험구는 경제의 세계화와 지역경제통합에 대응하는 경제와 사회의 종합적인 개혁을 목적으로 한다는 점에서, 경제발전이라는 단일한 목적만을 가진 1980년대의 경제특구와는 구분된다. 또한 경제특구가 당시 사회주의 계획경제체제와는 별 관련 없는 변경지역을 지정해서 특혜정책을 시행하는 불공정경쟁을 통해 단시간에 고도의 발전을 이뤘다면, 종합총괄개혁시험구는 상하이, 톈진, 선양(瀋陽), 우한(武漢), 칭두(成都) 등 기존 체제의 핵심공간을 대상으로 해서 기존 체제를 사회경제적으로 개혁하기 위한 것이었다. 아울러 1980년대 경제특구가 주로 외자를 끌어들이어서 저렴한 노동력을 활용해 수출가공무역을 위한 생산을 하는

21) 2013년 6월 현재 모두 12개의 종합총괄개혁시험구가 지정되었는데, 그 성격에 따라 개방개발, 도농종합개혁, 자원절약형 환경우호형 사회건설, 신형공업화 경로탐색, 농업현대화, 자원형경제 전환형으로 나눌 수 있다.

형태였기 때문에 교통조건이 좋은 곳에 위치했다고 한다면, 종합총괄개혁시험구는 체제 내부의 자원을 이용하고 혁신을 주요한 발전동력으로 삼았기 때문에 지역선정에 제한을 받지 않았다. 중요한 것은 기존 경제특구가 국무원의 일방적인 특혜정책에 힘입어 발전했던 것과는 달리, 종합총괄개혁시험구에는 특혜정책을 시행하는 것이 아니라 해당 지역의 자주적인 결정으로 혁신을 선도해나갈 권한을 부여한다는 점에서 큰 차이가 있다는 사실이다.

이상에서 살펴보았듯이 ‘체제 외’ 특구와 ‘체제 내’ 특구는 시기적으로 구분될 뿐 아니라, 전자는 실패할 경우 그 결과가 특구에만 미치지만, 후자는 실패할 경우 체제 전체를 대상으로 하고 있다는 점에서 커다란 차이가 있다. 중요한 것은 ‘체제 내’ 특구에서도 종합총괄개혁시험구와 국가급 신구는 다음과 같은 차이가 있다는 점이다. 첫째, 물리적 면적에서 종합총괄개혁구와 국가급 신구는 차이를 보인다. 예를 들어 2010년 12월 산서성은 성(省) 전체가 종합총괄개혁시험구로 지정되었다. 이에 비해서, 국가급 신구는 대체로 개별 도시 내부의 개별 행정구와 일치하거나 복수의 행정구에 걸쳐서 형성된 경우가 다수다. 둘째, 종합총괄개혁시험구는 2001년 WTO 가입이라는 중국의 글로벌 자본주의체제에의 완전한 편입을 배경으로 해서 ‘종합적 전면적’ 개혁을 목적으로 설치된 것이다. 이에 비해서, 국가급 신구는 1990년대 등장했는데 이때는 국유기업 개혁, 단위체제의 해체, 시장화 개혁의 심화, 호구제도의 이완, 농민공의 등장, 급속한 도시화, 지방정부 성격변화 등 기존 사회주의 중국의 핵심요소가 해체되고 새로운 것으로 바뀌는 급격한 체제전환의 시기였다. 따라서 국가급 신구는 ‘국가 전략적 차원’의 ‘특정한’ 목적의 실험에 보다 초점을 맞추어 설치된다는 점에서, 종합총괄개혁시험구의 ‘종합적’ 성격과는 구분된다. 셋째, 이러한 차이 때문에 종합총괄개혁시험구는 해당 지역의 자원을 최대한 활용하는 개혁에 강조점을 두고 해당 지역의 시험구 신청에 대해서 국무원이 비준하는 방식이기 때문에, ‘특혜정책’을 시행하지는 않는다. 이에 비해서, 국가급 신구는 국무원이 일방적으

로 지정하는 ‘탑다운(top-down)’ 방식이기 때문에, ‘특혜정책’을 시행하는 것은 물론이고, 그 행정급별과 상관없이 ‘부성급’이라는 매우 높은 관리자주권을 부여한다.<sup>22)</sup> 종합총괄개혁시험구는 국가급 신구에 비해서 훨씬 넓은 면적을 차지하지만, 행정급별은 성급, 부성급, 지급(地級) 등으로 다양하다. 따라서 관리자주권에서 국가급 신구는 종합총괄개혁시험구에 비해서 평균적으로 높은 행정급별과 좀 더 좁은 물리적 면적 및 상대적으로 ‘특정화’된 목적이라는 점이 두드러진다고 하겠다. 넷째, 주의할 것은 국가급 신구와 종합총괄개혁시험구가 겹치는 지역이 종종 있다는 점이다. 푸둥신구와 빈하이신구는 모두 2006년 종합총괄개혁시험구로 지정되어, 두 지역은 국가급 신구이면서 동시에 종합총괄개혁시험구이다. 또한 충칭시가 2007년 ‘도농통합종합총괄개혁시험구(統籌城鄉綜合配套改革試驗區)’로 지정되어, 충칭시에 속한 량장신구는 국가급 신구와 종합총괄개혁시험구의 성격을 동시에 지니게 되었다. 다시 말해서 행정구인 푸둥신구와 빈하이신구는 국가급 신구와 종합총괄개혁시험구라는 두 가지 특구를 겸하고 있는 데 비해, 국가급 신구인 량장신구는 여러 행정구에서 일정 지역을 편입시켜서 형성된 것으로 그 자체는 행정구가 아니지만 종합총괄개혁시험구로 지정된 충칭시에 속하기 때문에 도농통합을 통해서 도농 사이의 격차를 해소하고 공동발전을 도모한다는 목적도 어느 정도 가지게 되는 것이다.

이렇게 볼 때 본 연구의 대상인 국가급 신구로서의 량장신구는 다음과 같은 점이 주목된다. 첫째, 국가 전략적 차원의 ‘특정화’된 목적과 도농통합에 의한 공동발전이라는 ‘종합적 전면적’ 목적을 동시에 가지고 있다. 둘째, 국가급 신구이기 때문에 국가의 특혜정책을 누리고 ‘부성급’의 관리자주권을 보유한다. 동시에 량장신구가 직속된 충칭이 직할시이고, 충칭시는 종합총괄개혁시험구이기 때문에, 종합총괄개혁에 관련된 사안일 경우 량장신구는 ‘성급’ 행정급별의 지위를 누릴 수 있게 된다.

22) 예를 들어, 15개 국가급 신구 중에서 푸둥신구와 빈하이신구만 행정구(行政區)이다.

<표 1> 중국 국가급 신구 일람표(2015년 9월 7일 현재)

신구명칭	성립일시	도시	비고
푸동(浦東)	1992.10.11.	상하이(上海)	구(區)공산당위원회 구(區)정부
빈하이(濱海)	2006.5.26.	톈진(天津)	
량장(兩江)	2010.5.5.	충칭(重慶)	관리위원회 당공작위원회
저우산군도(舟山群島)	2011.6.30.	저우산(舟山)	
란저우(蘭州)	2012.8.20.	란저우(蘭州)	
난사(南沙)	2012.9.6.	광저우(廣州)	
시셴(西咸)	2014.1.6.	시안(西安), 셴양(咸陽)	
구이안(貴安)	2014.1.6.	구이안(貴安), 안순(安順)	
시하이안(西海岸)	2014.6.3.	칭다오(靑島)	
진푸(金普)	2014.6.23.	다롄(大連)	
톈푸(天府)	2014.10.2.	칭두(成都), 메이산(眉山), 즈양(資陽)	
상장(湘江)	2015.4.8.	창사(長沙)	
장베이(江北)	2015.6.27.	난징(南京)	
푸저우(福州)	2015.8.30.	푸저우(福州)	
톈중(滇中)	2015.9.7.	쿤밍(昆明)	

셋째, 현재 중국에는 4개의 직할시(베이징, 톈진, 상하이, 충칭)가 있는데, 15개의 국가급 신구 중 직할시에 속한 것은 푸동, 빈하이, 량장 세 곳이다. 푸동신구와 빈하이신구는 행정구로서, 구정부, 구인민대표대회, 구정치협상회의가 모두 설치되어 있는 데 비해, 량장신구는 행정구가 아니기 때문에 관리위원회와 당공작위원회뿐이다.

따라서 량장신구는 행정구가 아니면서도, 국가급 신구(부성급)로서의 지위와 혜택을 누리면서도 사안에 따라서 종합총괄개혁시험구(성급)로서의 지위를 누리는 매우 독특한 위상을 가지고 있다. 이러한 량장신구의 독특한 위상은 기존 중국모델의 문제점을 인식하고 발전모델 전환을 구상하던 2000년대 중후반 만들어진 것으로, 다중스케일 분석의 관점에서 보면 당-국가의 고위 지도자나 관료의 ‘계획합리적 정책결정’의 결과에

의해서만 만들어진 것이 아니고, 다양한 공간스케일에 존재하는 행위자들과 역사적 조건들의 역동적 상호작용의 결과로 만들어진 것이라고 할 수 있다.

다음 절에서는 이러한 공간스케일의 행위자들과 역사적 조건들의 실체를 규명하고 그들 사이의 상호작용에 초점을 맞추어 량장신구의 형성 과정을 분석한다.

### 3. 량장신구 형성: 다양한 공간스케일과 다중스케일적 행위자

이 절에서는 먼저 기존 중국모델의 문제점을 극복하기 위해 등장한 충칭모델의 내용을 주요 정책들을 중심으로 개괄적으로 소개한 후 량장신구의 ‘공식’ 역사를 살펴보도록 한다. 이 공식역사는 당-국가의 고위 지도자와 관료들의 계획합리적인 결정으로 량장신구가 탄생했다는 내용이다. 다음으로 이러한 국가스케일을 과도하게 강조하는 공식역사의 방법론적 국가주의를 극복하기 위해서, 다중스케일의 관점에서 글로벌, 국가, 지역, 도시의 다양한 공간스케일의 행위자들과 역사적 조건들을 검토하고, 마지막으로 ‘다중스케일적 행위자 황치판’이 서로 다른 스케일의 행위자와 연결되면서 량장신구 형성에 개입하는 역동적 상호작용을 분석한다.

#### 1) 충칭모델의 내용과 량장신구의 역사

서론에서 언급했듯이 충칭모델은 개혁기 중국의 경제발전전략이었던 중국모델이 눈부신 성과를 거두었음에도, 지역격차, 도농격차, 계급격차 같은 문제점을 노출하기 시작하던 2000년대 중반 국가적 차원에서 이러한 문제점을 해결하기 위한 새로운 발전전략을 모색하는 과정에서 형성되었다. 관련 연구에 따르면 충칭모델은 다음과 같은 정책들로 구성되어

있다.<sup>23)</sup>

첫째, ‘내륙개방형(內陸開放型)’ 경제다. 이것은 외국으로부터 수입한 부품에 의존하던 연해지역 중심의 가공무역 체제와는 달리 중국 국내에서 생산되는 부품에 기초해서 해외시장과 국내시장을 동시에 겨냥하는 새로운 가공무역 체제를 구축하는 것이다. 이를 위해서 우선 교통과 통신 인프라를 건설하고 이를 기초로 국내외 기업을 유치하기 위한 산업단지를 조성한다. 이로써 충칭은 중국 서남부지역의 토지, 금융, 기술, 노동력 시장의 중심지가 된다.

기존 중국모델이 외국에서 중간재(intermediate goods)를 수입해 이를 조립해서 완제품을 만들어 다시 수출하는 방식이었기 때문에, 생산을 위해서는 중간재를 수입하는 비용이 발생했고 국내경제가 대외경제의 변동에 취약했으며 무엇보다도 수익률이 낮았다. 하지만 내륙개방형 경제는 이러한 중국모델과 다르다. 이것은 서부 내륙지역인 충칭에 생산기지를 두고 생산에 필요한 중간재를 주변지역에서 공급받음으로써, 수입하는 것보다 저렴한 비용으로 중간재를 공급받을 수 있었고, 생산된 제품의 판매처로서 해외시장만이 아니라 거대한 내수시장도 겨냥하고 있으며, 전체적인 수익률도 호전되었다. 그 결과 충칭의 GDP는 2010년을 전후로 급성장하게 된다. 이러한 내륙개방형 경제는 기존 중국모델에서 먼저 부자가 되라는 ‘선부론(先富論)’의 영향으로, 투자와 수출에 유리한 연해지역이 급속도로 발전하고 중부와 서부는 완만하게 발전하는 지역격차를 극복하려는 시도이기도 하다.

둘째, ‘공유제(公有制)’를 위주로 하는 다양한 소유제가 공존하는 경제체제 구축이다. 1990년대 국유기업 개혁과정에서 보이듯이, 기존 중국모델에서 국유기업 개혁은 산업구조조정과 소유권개혁이 핵심으로, 기존

23) 이홍규, 「보시라이 숙청과 충칭모델의 미래」, 《현대중국연구》, 제14집 1호(2011); 이홍규, 「‘충칭모델’의 등장과 성과: ‘중국모델’의 혁신의 관점에서 본 함의」, 《국가전략》, 제18권 3호(2012); 蘇偉·楊帆·劉士文, 『重慶模式』(中國經濟出版社, 2011).

국유기업의 90%를 사유화(私有化)시키고 나머지 10%만 온존시키며, 기업을 주식제로 전환해서 주식보유량에 해당하는 기업에 대한 소유권을 행사하게 되는 것이다. 문제는 이러한 방식의 국유기업 개혁은 기업의 경영효율을 제고해 수익을 창출하는 데는 기여했지만, 노동자 해고, 빈부 격차, 국유자산의 사유화라는 심각한 사회경제적 문제를 낳았다는 점이다. 중국모델의 이러한 문제점을 극복하기 위해서 충칭모델에서는 국유기업 개혁은 곧 사유화라는 등식을 깨고, ‘전면적 사유화 없는 국유기업 개혁’을 추진하면서도 기업의 수익창출을 극대화하는 데 성공했다.

구체적으로 보면 충칭시는 ‘위푸공사(渝富公司)’라는 국유자산관리회사를 만들어서 국유자산감독관리위원회(國有資產監督管理委員會) 산하에 두고, 위푸공사가 국유기업의 불량채권을 매입했다가 해당 국유기업의 경영이 호전되어 수익이 창출되면 해당 기업에게 불량채권을 다시 파는 방식으로 국유기업의 구조조정을 추진했다. 다른 하나의 방식은 위푸공사가 국유기업들의 부지이전을 유도하고 기존 부지의 토지사용권을 매각하고 그 수익으로 채무를 해결하고 밀린 임금도 지불하며 동시에 기업의 이전 비용까지 마련하는 것이다. 이러한 국유기업 개혁의 최종적인 목적은, 공유제(公有制) 기업을 위주로 하면서도 사영기업(私營企業), 외자기업(外資企業), 합작기업(合作企業) 등 다양한 소유제 형태의 기업이 공존하는 ‘중국식 시장경제체제’ 건설이다. 중요한 것은 이러한 국유기업 개혁과정은 기존 중국모델과 달리 ‘전면적 사유화’를 수반하지 않고 진행되었기 때문에 기업의 소유권은 여전히 충칭시정부에게 있고, 충칭시정부는 개혁에 성공한 국유기업의 수익에 기초해서 농민공이나 도시 서민들을 위한 공공임대주택 건설과 각종 사회경제적 인프라 건설에 투자할 수 있었다는 점이다. 국유자산관리회사를 앞세운 이러한 방식의 국유기업 개혁의 결과, 충칭시정부 소유 국유기업들은 규모와 수익 모두 크게 증가한다.

셋째, 도농통합종합총괄개혁(統籌城鄉綜合配套改革)이다. 이것은 앞서 지적했듯이 전국 최초로 충칭에 설치된 도농통합종합총괄개혁시험구의 내용으로 도시와 농촌을 통합해 공동발전을 하기 위한 실험이다. 기존 중

국모델에서 농촌은 도시에 저렴하게 농민공 노동력을 공급하는 거대한 산업예비군 저수지 역할을 해왔다. 1990년대에 도시지역 국유기업 개혁이 본격화되어 노동자 해고가 대규모로 이뤄졌고 이들의 빈자리를 채우기 위해 도시민보다 저렴하게 노동력을 제공할 수 있는 농민공들이 도시로 이동하기 시작한다. 지나치게 많은 농민공들이 도시로 진입하는 것을 막고, 진입한 농민공이 교육, 의료, 주택, 사회보험 등 ‘도시공공재’에 접근하는 것을 차단하기 위해서 농촌호구와 도시호구를 구분하는 호구제도(戶口制度)는 여전히 유지되었다. 그 결과 도시는 농민공에게 저임금만 지불하고 ‘노동력 재생산’에 필요한 비용은 전혀 지불하지 않게 되어, 농민공은 도시에서 ‘2등 시민’으로서 각종 사회경제적 차별에 노출되어 있었다. 중국모델의 이러한 문제점이 드러나자, 중국 정부는 1949년 건국 이후 일관되게 추진되어 온 ‘도농이원분리’에 기초한 발전전략을 폐기하고 ‘도농통합’에 기초한 발전전략을 구상하게 되는데, 이것이 전국 최초로 실현된 것이 바로 충칭 도농통합종합총괄개혁시험구이다.

충칭모델에서 ‘도농통합’ 발전전략은 호구제 통합, 지표거래제도, 공공임대주택으로 구성된다. 호구제 통합은 충칭시 전역을 대상으로 해서 기존의 농민호구 소지자를 충칭 거민호구(居民戶口)로 전환해 기존 도시호구 소지자들과 동일하게 도시공공재 접근권을 부여하는 조치이다. 이로써 농민공들에 대한 사회경제적 차별은 상당히 해소되었다. 지표거래 제도는 농민이 도시로 떠나면서 농촌에 남은 자신의 주택과 부속용지를 경작지로 전환하고, 전환된 경작지 면적의 사용권을 표시하는 ‘지표(地票)’를 만들어 이 지표를 거래소에서 거래할 수 있게 하는 제도다. 거래소에서 이 지표를 구매한 자는 해당 면적만큼의 토지사용권을 가지고 이 토지를 공장 부지나 기타 자신이 원하는 용지로 사용할 수 있다. 이 제도는 농민들이 도시로 떠나면서 남은 건설용지를 경작지로 전환해 경작지 감소를 방지하는 한편, 전환된 면적에 해당하는 토지사용권을 매매해서 다른 용도로 사용할 수 있게 함으로써, 농민은 도시 진입에 필요한 각종 경비를 충당하고 지표 구매자는 해당 면적만큼의 토지에 대한 사용권을

획득할 수 있다. 지표거래를 통한 수익은 원칙적으로 농민과 지방정부가 8:2로 나누게 되어있다. 공공임대주택은 충칭시정부가 국유개발기업을 동원해 농민공과 도시서민을 위해서 저렴한 가격에 임대하는 주택으로 기존 중국모델과는 달리 농민공을 핵심으로 하는 사회적 약자에 대한 민생정책이다. 주택건설에 소요되는 비용은 전적으로, 앞서 보았던 개혁을 거친 국유기업의 수익창출로 확충된 시정부재정에서 충당된다.

이상에서 보았듯이 충칭모델은 기존 중국모델이 초래한 지역격차, 도농격차, 계급격차를 극복하기 위한 정책들로 구성되어 있다. 량장신구는 이러한 충칭모델의 정책들이 집중적으로 표현되는 지역이다. 2010년 5월 국무원은 「충칭 량장신구 설립 동의에 관한 회신(關於同意設立重慶兩江新區的批復)」을 발표하는데, 여기에 따르면 량장신구의 위상은 다음과 같은 다섯 가지다. 도농통합종합총괄개혁시험의 선행구(先行區), 내륙의 중요한 선진제조업과 현대서비스업 기지, 창장(長江) 상류지역의 금융 중심과 혁신중심, 내륙지역 대외개방의 중요한 관문, 과학적 발전의 시험장구. 이와 같이 량장신구는 앞서 살펴본 충칭모델의 핵심정책을 모두 포괄하고 있으며, 서부내륙의 금융중심지 건설까지 강조되고 있음을 알 수 있다.

량장신구 홈페이지에 나와 있는 ‘공식’ 역사에 따르면, 량장신구는 다음과 같은 과정을 통해서 형성되었다.<sup>24)</sup> “량장신구는 서부대개발(西部大開發)을 잇는 중앙의 또 한 차례의 중대한 정책결정으로 푸둥신구와 빈하이신구를 뒤이어 전국에서 3번째 국가급 신구이자 내륙 유일의 국가급 신구이다. 일찍이 2007년 3월 후진타오 총서기가 충칭시에게 세 가지 위상, 한 가지의 큰 목표, 네 가지 임무를 요구하는 ‘314 총체전략(314總體部署)’을 제시했다.<sup>25)</sup> 이러한 당 중앙과 국무원의 전략에 따라서 충칭은 새

24) www.liangjiang.gov.cn(검색일: 2016년 5월 10일).

25) 세 가지 위상은 서부내륙 성장중심지, 창장상류의 경제중심, 도농통합의 직할 시고, 한 가지 큰 목표는 서부지역에서 출산하여 샤오강사회(小康社會: 중등수준의 사회)를 건설하는 것이며, 세 가지 임무는 도농 균형발전, 노후공업기지

로운 개혁개방을 위한 연구를 시작했고, 2008년 6월에는 중앙의 50여 개 부처와 위원회로 구성된 200명의 조사연구팀이 충칭에 파견되어 ‘사상 최대’의 조사연구를 수행하고 최종적으로 량장신구 설립을 제시했다. 2009년 1월 국무원은 『충칭시 도농통합개혁과 발전 추진에 관한 약간의 의견(關於推進重慶市統籌城鄉改革和發展的若干意見)』을 발표하며 량장신구 설립을 명확히 하고, 2010년 6월 18일 량장신구는 정식 성립된다.”

공식 역사의 이러한 내러티브는, 전 지구적 변화의 흐름을 읽은 중앙의 최고 지도자의 선도적 판단과 이를 뒷받침하는 중앙정부 관료집단의 면밀한 조사, 과격적인 특혜정책 덕분에 서부내륙 최초의 국가급 신구 량장신구가 설립되었다는 내용으로, 중공중앙과 중앙정부라는 국가스케일 행위자의 존재감과 역할을 과도하게 강조하는 전형적인 방법론적 국가주의의 관점에 입각해 있다. 하지만 2절에서 살펴보았듯이, 개혁기 중국은 지방정부의 자율성이 증대되었을 뿐 아니라 2001년 WTO 가입을 전후로 글로벌 자본주의에 전면적으로 편입되어있기 때문에, 국내의 정치-경제적 과정도 당연히 글로벌스케일의 행위자와 조건이 개입하기 마련이며 지역스케일과 도시스케일 행위자의 역동성도 고려해야 한다. 또한 공식 역사에도 나와 있는 푸둥신구와 빈하이신구 건설의 경험도 투영되었을 것이라고 추정할 수 있다.

다음에서는 공식 역사의 방법론적 국가주의를 극복하기 위해서 글로벌, 국가, 지역, 도시의 다양한 공간스케일의 행위자와 조건들을 검토하고 이들이 량장신구 형성에 어떻게 작용했는지를 분석한다.

## 2) 량장신구 형성의 다중스케일 분석

### (1) 글로벌스케일

첫째, 글로벌스케일에서 가장 먼저 주목해야 할 점은 바로 2007~2008

년 미국 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 세계적인 금융위기다. 미국발 금융위기는 이미 글로벌 자본주의의 핵심 구성원이자 미국의 최대 교역국인 중국에도 수출량 급감이라는 커다란 영향을 미쳤다. 이로 인해 창장삼각주(長江三角洲)와 주장삼각주(珠江三角洲)로 대표되는 연해지역의 경제는 직접적인 타격을 받고, 상당수의 기업들이 도산하거나 조업을 중단했는데 이들 중 다수가 노동집약형 가공무역업 기업으로 이들 기업에 취업해있던 농민공들의 대량 해고가 잇달아 발생한다.<sup>26)</sup> 또한 수익성 악화에 직면한 국내외 기업들도 연해지역에 집중되어있던 공장을 중서부 내륙지역으로 이전한다. 특히 인텔, HP, 폭스콘으로 대표되는 정보통신업 종 기업도 기존 연해지역을 떠나서 중국 내륙지역으로 옮겨가는데, 이는 수익성 악화에 직면해 생산비용을 절감하기 위한 방안이었지만 중서부 내륙의 거대한 내수시장을 개척하고자 하는 목적도 있었다. 또한 상대적으로 부가가치가 낮은 업종인 섬유업도 좀 더 낮은 비용의 생산지를 찾아서 허난(河南) 등지의 내륙으로 이전했다.

연해지역에 밀집되었던 이들 노동집약형 가공무역 기업들은 1980년대 중국이 개혁개방에 나서면서 시장경제 실험을 할 때 최초로 채택된 기업형태이다. 사실상 착취에 가까운 저렴한 농민공 노동력에 기초한 가격경쟁력을 발전전략의 핵심요소로 하는 중국모델은 연해지역인 장쑤(江蘇), 저장(浙江), 상하이(上海), 광둥(廣東), 푸젠(福建) 등지에서 이러한 형태의 기업들의 양적 성장에 힘입어 각광을 받아왔으나, 글로벌 자본주의의 모순이 가져온 경기침체로 중국모델은 그 유효성을 의심받게 되었다. 이렇게 보면, 글로벌스케일에서 발생한 조건의 변화는 중국이 연해지역에서 태동한 기존의 중국모델을 대체할 새로운 모델을 서부내륙에서 탐색하게 되는 요인으로 작용한 것이다.

26) 2009년 2월2일 남방왕(南方網)의 보도에 따르면, 금융위기 때문에 발생한 연해지역의 경기침체로 실직해서 고향으로 돌아간 농민공의 숫자는 무려 2000만 명이나 된다. 이들 농민공의 고향은 대부분 중서부 내륙지역이다.

[http://news.southcn.com/china/zgkx/content/2009-02/02/content\\_4874296.htm](http://news.southcn.com/china/zgkx/content/2009-02/02/content_4874296.htm)  
(검색일: 2016년 5월 10일).

충칭은 창장 상류지역에 위치한 인구 3천만 명이 넘는 대도시이며, 건국이전부터 조성된 공업화 기반이 갖춰져 있고, 국무원이 직접 관리하는 직할시이다. 이런 조건으로 인해서 금융위기로 수익성 악화에 직면한 연해지역 기업에게 있어서 충칭은 저비용 생산기지이자, 거대한 내수시장의 중심지이며, 항구를 이용한 해외수출기로서 기업이전의 최적 후보지 중 하나로 각광받았다. 량장신구 형성에는 이러한 글로벌스케일의 조건 변화에 대한 중국 정부의 대응이 중요한 역할을 했다.

둘째, 미국발 금융위기가 가져온 글로벌 자본주의 불확실성 증가가 하나의 조건이었다면 량장신구 형성에 직접적인 역할을 한 글로벌스케일 행위자는 바로 국제적인 전문가 집단이다. 1990년대 상하이 푸둥신구 루자주이(陸家嘴) 금융무역중심지 건설에 관한 크리스 올즈(Kris Olds)의 연구에 따르면, 당시 상하이시정부와 공산당위원회 지도자들은 중국 국내외 전문가 집단으로 구성된 국제전문단을 구성해서 루자주이 금융무역중심지 개발에 관한 건의서를 제출하게 하는 방식으로 상하이 루자주이를 국제적인 금융무역중심으로 만드는 데 성공했다고 분석하고 있다.<sup>27)</sup> 량장신구 장베이주이(江北嘴) 금융중심지는 전국에서 세 번째로 지정된 국가급 금융중심지이며, 내륙에서는 유일하다.<sup>28)</sup> 앞서 살펴보았듯이 충칭모델의 핵심정책 중 하나는 내륙개방형 경제이고, 충칭을 중심으로 서남부지역의 각종 생산요소를 결합시키기 위해서는 금융의 뒷받침은 필수적이기 때문에 량장신구에 금융중심지를 설립한 것이다. 이러한 장베이주이도 설립과정에서 루자주이처럼 국제전문가 집단이 행위자로 등장한다. T. Y. Lin International(이하, TYL)이 바로 그것이다.<sup>29)</sup> TYL은 1954년 중국

27) Kris Olds, *Globalization and Urban Change: Capital, Culture, and Pacific Rim Mega-Projects*(Oxford University Press, 2001).

28) 현재 중국의 국가급 금융중심지는 모두 세 개로, 베이징 금융가(金融街), 상하이 푸둥신구 루자주이 금융무역중심지, 충칭 량장신구 장베이주이 금융중심지이다.

29) <http://www.tylin.com/?locale=en>(검색일: 2016년 5월 10일).

계 미국인 린통옌(林同棻)이 세운 회사다. 샌프란시스코에 본사를 둔 이 회사는 현재 도시계획, 지역개발, 인프라 건설을 전문분야로 하고 있는데, 장비이주이 금융중심지 개발에도 개입했다.

TYL은 충칭이 아직 쓰촨성(四川省)에 속한 도시였던 1994년에 이미 충칭에 TYL China를 설립하고, 중국정부가 비준한 최초의 ‘중외합자 1급 설계기업(中外合資甲級設計企業)’이 된다. 2009년에는 다시 TYL International 중국본사라고 회사 이름을 개명하고, 베이징, 상하이, 광저우, 난닝(南寧), 청두(成都), 우한(武漢), 선양(瀋陽), 쿤밍(昆明) 등에 지사를 설립한다. 이 회사는 현재 중국인을 포함하는 700명에 달하는 다국적 전문가를 거느리고 있다. 홈페이지에 따르면 TYL은 장비이주이 금융중심지의 도시인프라를 포함하는 포괄적인 프로젝트를 수행했는데, 특히 ‘중국도시규획설계연구원(中國城市規劃設計研究院)’과 함께 장비이주이 금융중심지 개발에 관한 마스터플랜(masterplan)을 수립했다는 사실에 주목할 만하다. 중국도시규획설계연구원이 중국 국무원 건설부 직속연구기관으로 중국 도시의 계획과 설계를 담당하고 조사연구하는 국가기관이라는 점을 고려하면, TYL은 이 국가기관과의 마스터플랜 공동작성을 통해 량장신구 형성에 일정하게 개입했다고 추정할 수 있다.<sup>30)</sup>

영국 최대의 엔지니어링 및 프로젝트 관리 컨설팅 업체인 Atkins도 충칭모델 형성이 논의되던 2007년부터 충칭에 사무실을 설치하고 사업을 시작했다.<sup>31)</sup> 2012년 4월 27일 차이나데일리(China Daily) 보도에 따르면, 앳킨스는 국내외 전문가팀을 구성해서 량장신구에서 생물의학 산업발전을 위한 컨설팅을 시작했다.<sup>32)</sup> 또한 최근에는 충칭시의 『국민경제와 사회발전 제13차 5년 규획(國民經濟和社會發展第十三個五年規畫)』의 도시계획 부분에 해외전문가로 참가하고 있다.<sup>33)</sup>

30) <http://www.caupd.com/into/into.asp>(검색일: 2016년 5월 10일).

31) <http://www.atkinsglobal.com/en-GB/asia-pacific>(검색일: 2016년 2월 15일).

32) [http://europe.chinadaily.com.cn/business/2012-04/26/content\\_15148555.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/business/2012-04/26/content_15148555.htm)(검색일: 2016년 2월 15일).

이상과 같이 미국발 금융위기가 초래한 글로벌자본주의의 불확실성 증가라는 조건과 국제전문가 집단이라는 행위자들은 충청모델 량장신구의 형성에 중요한 역할을 한다.

## (2) 국가스케일

국가스케일은 그 어느 스케일보다 충청모델 량장신구 형성에 직접적·주도적 역할을 했다. 특히 당이 국가를 지배하는 당-국가체제에서 정책을 입안하고 시행하는 행정부를 장악하고 있는 것은 공산당이므로, 공산당 최고지도부의 의지와 판단이 량장신구 형성에서 중요한 역할을 했다. 하지만 과거와 달리 개혁기에 사회는 국가로부터의 일정한 자율성을 획득했고, ‘공론장(public sphere)’이 존재하는 것도 사실이므로 국가적인 중대성을 지닌 사안의 경우 공산당과 정부만이 아니라 공론장에 참여하는 지식인, 학자, 언론인, 네티즌 등도 토론과 논쟁을 통해서 량장신구 형성에 참여했다고 볼 수 있다. 이것은 기존 연구에서는 소홀히 다뤄진 부분이다.

첫째, 국가스케일에서 무엇보다도 먼저 고려해야 할 것은 바로 중앙정부다. 비록 앞서 선행연구들이 행위자로서 국가를 과도하게 강조하는 문제점이 있다고 지적했지만, 국가스케일에서 볼 때 가장 강력한 행위자는 역시 공산당 최고지도부를 포함하는 중앙정부다. 앞서 언급했듯이 2007년 3월 후진타오 국가주석은 ‘314 총체전략’을 제시함으로써 충청모델의 밑그림을 제시했고, 2008년 중앙정부가 파견한 대규모 조사연구팀은 량장신구 설립을 공식 제기한다. 또한 2009년 1월 발표된 국무원 ‘3호 문건’은 량장신구 설립을 위해서 충청시가 중앙정부에 요구한 12가지 특혜 정책을 제공하기로 하는 것은 물론이고, 중앙정부가 추가로 10가지 특혜 정책을 제공하기로 한다는 내용이다.<sup>34)</sup> 특히 중국 공산당 정치국 상무위

33) [http://www.liangjiang.gov.cn/Content/2015-07/31/content\\_151191.htm](http://www.liangjiang.gov.cn/Content/2015-07/31/content_151191.htm)(검색일: 2016년 2월 15일).

34) [http://www.gov.cn/zwgk/2009-02/05/content\\_1222355.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2009-02/05/content_1222355.htm)(검색일: 2016년 5월

원 9명 중 8명이 충칭을 공개 방문하여 충칭모델에 대한 지지를 직간접적으로 표명한다.<sup>35)</sup> 또한 충칭시를 도농통합종합포괄개혁시험구를 지정해서, 충칭시에 포함된 량장신구가 국가급 신구면서도 도시와 농촌의 공동발전을 위한 실험을 수행할 수 있게 한다.

둘째, 기존 연구에서 종종 소홀히 취급되었던 국가스케일 행위자는 충칭의 개혁과 실험을 둘러싸고 전국적인 차원에서 공개토론과 논쟁을 벌였던 시민, 지식인, 학자, 네티즌, 좌파, 언론인들이었다. 중국의 대표적 신좌파(新左派) 지식인 왕후이(汪暉)에 따르면, “..... 개혁개방 이후 일정 규모 이상의 개혁 실험이 이렇게 공개적인 방식으로 전개된 것은 그야말로 유례가 없는 일이었다.....”라고 하며, 충칭모델을 둘러싼 논쟁은 온 오프라인에서 전국적인 범위에서 전개되었음을 보여준다. 실제로 중국의 대표적인 마오주의자 및 민족주의 좌파 그룹인 우오즈샹(烏有之鄉)은 2010~2011년에 걸쳐서 충칭모델에 관한 토론회를 세 차례나 개최한다.

이렇게 충칭모델을 둘러싼 공개적인 토론에 다양한 시민들이 참여한 것은 충칭모델이 기존 중국모델의 한계를 극복하고 새로운 발전전략으로 수립될 수 있는 잠재력을 가지고 있었기 때문이다. 또한 21세기 중국은 과거와 달리 중요 정책결정 과정에서 사회의 의견을 청취하는 것이 상식으로 되어있다. 물론 가장 기본적인 참정권 보장에는 명백한 한계가 있지만, 특히 도시스케일에서 중대한 정책결정을 할 때 인민대표대회를 통해서 사회의 의견을 반영하는 것은 제도화되어 있고, 각종 통계와 법령은 공개를 원칙으로 하며, 이메일 등을 통해 시장에게 직접 의견을 보내는 것도 당연한 것으로 되어 있다. 이것은 21세기 들어서 중국 국가가 사회를 기존의 ‘관리(管理)’의 대상에서 ‘치리(治理: governance)’의 대상으로 간주하는 추세와 직접적으로 관련이 있다. 다시 말해서 국가는 사회를 더 이상 일방적인 지배의 대상으로 보지는 않고, 국가는 사회가 국정의

10일).

35) 이들 특혜정책의 내용에 대해서는 다음을 참고할 수 있다. 蘇偉·楊帆·劉士文, 2011: 13~15.

일부 영역에 일정하게 참여하도록 유도하고 있는 것이다. 물론 이는 사회가 국가로부터 진정한 ‘자율성’을 획득했다거나 국가가 전면적으로 ‘퇴각’했다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 국가의 핵심적인 통치기반을 훼손시키지 않는 범위 내에서 주요 사안들에 사회를 적극적으로 참여시킴으로써, 개혁기 통치의 효율성을 제고하려는 것이 핵심적인 목적이다.

이렇게 보면 충칭모델을 둘러싸고 좌파 지식인들이 참가한 우요즈샹의 토론회, 각종 언론 지면에서 전개된 지식인, 학자, 언론인들 사이의 논쟁과 토론, 온라인에서 네티즌들의 의견개진은 모두 직간접적으로 충칭모델 량장신구 형성에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 예를 들어 칭화대학교 교수이자 신좌파 지식인인 추이즈위안(崔之元)은 휴직을 하고 충칭시 국유자산감독관리위원회 고문으로서 량장신구 형성에 깊숙이 개입했다.<sup>36)</sup>

### (3) 지역스케일

지역스케일은 충칭을 그 내부에 포함하는 중국 서남(西南)지역을 가리킨다. 이 지역은 내륙 깊숙이 위치한 곳이지만, 1950년대 건국 초기부터 시작해서 다양한 계기를 통해 량장신구 형성의 물리적 토대가 되는 공업인프라가 형성된다. 따라서 지역스케일은 량장신구 형성의 역사적 조건으로 작용한다.

첫째, 중화인민공화국 건국 초기 소련이 공업화를 위해 자본, 기술, 경험을 중국에게 제공한 대형 개발프로젝트인 ‘156개 중점건설항목(重點建設項目)’ 가운데 13개가 쓰촨성에 배정되는데, 주로 전력, 기계, 계측, 전자기기, 전기재료 관련 공장들이었다. 사회주의 공업화가 시작된 제1차

36) 추이즈위안은 충칭시 국유자산감독관리위원회에서 고문으로 참여한 경험을 토대로, 충칭의 실험을 ‘프티부르주아 사회주의’의 건설과정으로 주장한다. 다음을 참고하라. 추이즈위안 저, 김진공 역, 『프티부르주아 사회주의 선언: 자유사회주의와 중국의 미래』(돌베개, 2014).

5년 계획 기간(1953~1957)에 집중된 이 개발프로젝트의 결과, 1957년이 되면 중국에는 중대형 도시를 중심으로 하는 여덟 개의 공업지역이 형성 되는데, 그중 하나가 바로 충칭을 중심으로 하는 ‘쓰촨 남부(川南)’ 공업 지역이었고, 공업지역의 형성과 함께 청두와 충칭을 중심으로 하는 도시 군(城市群)도 형성된다. 1949년 건국 무렵 중국의 공업지역은 동북지역과 상하이를 중심으로 형성되었고, 중부와 서부 지역은 공업기초가 매우 열악한 상황이었다. 국토의 균형적 발전은 사회주의 공업화를 위한 필수조건이기 때문에 중서부 지역에도 상당수의 개발프로젝트가 배정되었던 것이다. 또한 중서부 지역은 광산자원과 수력자원이 상대적으로 풍부했기 때문에, 개발프로젝트는 주로 이런 자원들이 풍부한 지역에 집중되었다. 충칭은 서남 지역에서 이러한 개발프로젝트가 가장 집중된 도시였다.<sup>37)</sup>

둘째, ‘156개 중점건설항목’을 뒤이어 1960년대 중반 시작된 ‘삼선건설(三線建設)’도 지역스케일에서 중요한 역사적 조건이 된다. 삼선건설은 1964년 중공중앙과 마오쩌둥의 결정으로 당시 동부지역에 집중되어 있던 공업시설과 소속 노동자를 서부 내륙으로 이전시키는 초대형 건설프로젝트였다. 여기서 ‘일선(一線)’은 연해지역과 서북부 변경지역, ‘이선(二線)’은 일선과 징광(京廣: 베이징과 광저우)철도 사이의 중부지역, 삼선은 일선과 이선을 제외한 서부 내륙지역이다. 1950년대 중후반이 되면 중소관계는 소원해지고 1960년대 초에는 베트남전쟁까지 발발하자, 마오쩌둥은 동부와 화북(華北)지역에 집중되어있던 공업시설을 서부 내륙으로 옮겨서 전쟁에 대비하고자 한다. 그 결과 1964~1980년의 16년 동안 전체 기본건설총투자의 40%를 서부 내륙에 집중해, 연인원 1000만 명을 동원해서 1100개의 중대형 공업기업을 건설한다. 충칭은 이러한 삼선건설이 집중된 지역으로 군수(軍需), 선박, 항공, 전자, 핵공업, 기계, 계측, 야금, 화학, 교통 등의 공업시설이 들어선다.<sup>38)</sup> 사실 충칭은 건국 이전부터 철

37) 何一民 周明長, 「156項工程與中國工業城市的新生」, 《中國城市經濟》, 2009年 9期.

강과 군수를 중심으로 하는 공업이 발달했고 기계와 화학공업도 일정수준으로 발달했는데, 건국 초기에는 ‘156개 중점건설항목’을 통해서 개발 프로젝트가 집중되었다. 이런 토대가 있었기 때문에, 1960년대는 서남지역에서 삼선건설이 가장 집중된 지역이 될 수 있었던 것이다. 충칭은 삼선건설의 최대 수혜자였다.

셋째, 이상의 ‘156개 중점건설항목’과 ‘삼선건설’은 모두 사회주의 시기 집중된 개발건설프로젝트였다. 개혁기 들어서 1980년대와 1990년대에 연해지역은 중국모델에 따라서 급속한 경제발전을 구가하지만 서부 내륙지역은 이러한 연해지역에 저렴한 농민공 노동력을 공급하는 노동력 유출지역이었고, 연해지역과의 경제적 격차는 점차 확대되었다. 이러한 격차를 해소하고 서부 내륙지역과 연해지역의 동반성장을 도모하기 위해서, 2000년 1월 국무원은 서부지역개발 영도소조(領導小組)를 만들고 3월에는 영도소조 판공실을 설치해 정식으로 ‘서부대개발(西部大開發) 전략’을 실천하기 시작한다.<sup>39)</sup> 서부대개발 전략의 범위는 12개의 성, 자치구, 직할시를 포함하는데 이 중 직할시는 충칭시가 유일했다. 서부지역의 면적은 전체 국토면적의 71.4%이나, 인구는 3.67억 명으로 전체의 15%, 1인당 GDP는 동부연해지역 평균의 40%에 불과했기 때문에, 당시 중국정부로서는 지속적인 경제발전을 위해서 낙후된 서부지역을 발달한 동부지역과 연결시켜서 동반성장 할 수 있도록 하는 데 정책의 중점을 두었다. 1997년 쓰촨성에서 분리되어 직할시로 지정된 충칭은 사회주의 시기 축적된 공업인프라에 기초해서 서부대개발 전략의 중심이 된다. 앞서 언급한 국무원 ‘3호 문건’에서도 서문에 충칭이 서부대개발 전략의 중심이 되어야 한다고 명시하고 있다.

156개 중점건설항목, 삼선건설, 서부대개발은 모두 충칭모델 량장신구의 3대 위상 중 하나인 ‘창장 상류지역 경제중심지’ 건설이라는 목표

38) 張仲, 「“三線建設”爲重慶經濟騰飛做儲備」, 《重慶與世界》, 2011年 14期.

39) 당시 영도소조 조장은 주룽지(朱鎔基) 총리, 부조장은 원자바오(溫家寶) 부총리였다.

달성을 위한 공업인프라 건설의 밑거름이 되었다. 따라서 지역스케일에서 1950년대 건국 초기부터 누적되어온 공업인프라는, 글로벌, 국가, 도시 등 다른 공간스케일 행위자들이 상호작용해서 량장신구를 형성시킬 수 있는 역사적 조건이 된다.

#### (4) 도시스케일

도시스케일에서는 충칭시정부와 공산당위원회가 핵심적인 행위자이며, 특히 현재 량장신구가 설립되던 2010년을 전후해 부시장, 시장, 당위원회 부서기를 역임한 황치판은 ‘다중스케일적 행위자’로서 여러 공간스케일과 연결되어 기존 푸둥신구 건설의 경험을 량장신구에 전수하는 데 결정적인 역할을 한 것으로 판단된다. 여기서는 우선 량장신구 설립을 위해서 충칭시정부와 공산당위원회가 어떠한 역할을 했는지를 분석하도록 한다.

첫째, 충칭시는 국내외를 대상으로 하는 심포지엄을 개최해 충칭모델 량장신구의 의의를 적극적으로 선전했다. 2010년 9월 「충칭의 새로운 실천과 새로운 아시아 모델 심포지엄(重慶實踐與新亞洲模式研討會)」을 개최해서 국내외 인사를 대상으로 충칭모델을 홍보했고, 서남정법대학(西南政法大學), 국가행정학원(國家行政學院) 등이 주관하는 심포지엄이 개최되었다. 2010년 1월에는 상하이에서 「충칭모델 고위급 심포지엄(重慶模式高層研討會)」를 개최해 당, 정부, 학계, 업계의 고위급 인사들이 모여서 충칭모델의 의의를 논의했다.

둘째, 중공중앙과 국무원이 국가스케일 차원에서 선도적으로 비전을 제시하고 위상을 부여하고 특혜정책을 베푸는 것에 대응해서, 충칭도 도시 현실에 뿌리를 둔 정책들을 내놓았다. 앞서 언급한 ‘지표거래(地票交易)’ 제도와 공공임대주택 제도는 충칭시가 내놓은 대표적인 창의적 정책이다.<sup>40)</sup>

40) 나중에 설명하지만 이것도 기본적으로는 황치판이 푸둥신구 건설 경험에서 가져온 것이다.

셋째, ‘동고동락(同吃同住同勞動)’ 정책을 시행해서, 시정부와 공산당위원회 간부들이 매년 일정 기간 기층 사회에 들어가서 농민들과 같이 먹고, 자고, 노동하는 경험을 하게 한다. 이 정책은 그 자체로는 경제발전 전략이 아니다. 하지만 량장신구를 통해서 발전모델의 전환을 도모하기 위해서는, 무엇보다도 광범위한 대중의 지지를 획득하는 것이 우선이기 때문에, ‘동고동락’ 정책은 간부들이 대중 속으로 들어가서 그들의 지지를 얻기 위한 정책으로 자리매김한다.

넷째, 대중의 지지를 얻기 위한 정책으로는 이른바, ‘사회주의 및 애국주의 강화와 범죄소탕(唱紅打黑)’이 있다. 과거 마오쩌둥 시기에 유행하던 노래부르기를 통해 사회주의와 애국주의를 강조하고, 관료들의 부패를 겨냥한 범죄단속을 강화함으로써, 충칭모델 추진에 대한 지지를 대중적으로 확보하려고 했던 것이다. 이 정책은 외면적인 ‘붉은 색(紅)’과 달리, 사회주의 시기로의 복귀나 자본주의에 대한 반대와는 아무런 관련이 없고, 단지 대중의 복고적 감성에 호소하기 위해 채택된 방법일 따름이다. 다섯째, 앞서 언급했듯이 시정부와 공산당위원회가 국무원에 요청한 12가지 특혜정책도 이들이 도시스케일 행위자로서 량장신구 설립을 위해서 한 역할이다.

글로벌, 국가, 지역, 도시 등 다양한 공간스케일의 행위자들과 조건들은 상호작용해서 충칭모델 량장신구 형성에 기여했다. 그런데 이러한 행위자들과 조건들이 더 효율적으로 작동하기 위해서는, 특정 공간스케일에 이해관계를 가지고 있지만 다른 공간스케일들의 네트워크에 연결될 수 있는 행위자가 등장해 여러 스케일을 가로질러 다양한 행위자들과 ‘연대의 공간(space of engagement)’을 조성할 수 있어야 한다. 다시 말해서 자신의 행동의 준거가 되는 공간스케일이 있지만 글로벌, 국가, 지역, 도시 등 다른 스케일과 연결되어서 량장신구 형성을 위해서 다른 행위자와 연대할 수 있는 행위자가 필요하다. 이것은 ‘조절(여기서는 발전모델의 전환)’을 공간적으로 재편하기 위해서 여러 스케일을 뛰어넘는 스케일의 정치를 수행하는 행위자를 의미한다.

### 3) 스케일의 정치: 다중스케일 행위자 황치관

이상의 분석에 따라 충칭모델 량장신구 형성에 개입한 다양한 공간스케일의 행위자와 조건들의 존재를 확인할 수 있었다. 중요한 것은 ‘국가적 차원’에서 추진되던 기존 중국모델의 문제점이 드러나자 이것을 대체할 모델을 국가적 차원에서 추진한 것이 아니라는 점이다. 다시 말해서 국가적 차원의 구모델을 대체할 신모델을 국가적 차원이 아니라, 충칭모델 량장신구라는 ‘도시차원’에서 탐색했으며 그것의 형식이 국가급 신구인 것이다. 이것을 다중스케일 관점에서 분석하면, 글로벌스케일에서 발생한 원인을 배경으로 국가스케일에서 직면한 ‘축적의 위기(=중국모델의 문제점 발생)’를 돌파하기 위한 ‘조절의 공간스케일’을 도시스케일(=충칭모델 량장신구)로 재편하는 것이다. 즉, 스케일 하강(downscaling)을 통해서, 중국모델을 대체할 새로운 모델을 량장신구에서 실험하는 것이다.

문제는 이렇게 ‘조절의 공간스케일’을 재편하기 위해서는, 글로벌, 국가, 지역, 도시 등 다양한 스케일의 행위자들과 조건들에 연결되는, 네트워크와 실력을 가진 행위자가 스케일들을 뛰어넘는 역동적 상호작용을 수행하는 스케일의 정치가 필요하다. 이 연구의 대상인 량장신구를 국가급 신구로 설립하기 위해서는 특히 기존 국가급 신구의 경험을 비판적으로 전수해줄 행위자가 필요한데, 이 행위자는 단지 도시스케일뿐 아니라 국가스케일에서 네트워크를 갖추고 있어야 한다. 왜냐하면 국가급 신구는 국가에서 일방적으로 지정하고 특혜정책을 시행하는 곳이기 때문에, 도시와 국가에서의 경험과 네트워크를 동시에 보유하고 있어야만 기존 국가급 신구에서의 경험을 국가스케일의 네트워크를 경유하여 량장신구에 전수해 줄 수 있기 때문이다.

다중스케일 분석에서는 이런 행위자를 다중스케일적 행위자라고 한다. 다중스케일적 행위자란, 한 행위자가 다양한 공간스케일에서 형성된 사회적 네트워크와 장소의존적 이해관계에 동시적으로 연결되는 것으로, 이 행위자는 상이한 공간스케일에서 나타나는 장소와 영역적 이해를

스케일을 뛰어넘는 네트워크적 관계망을 통해 연결시켜 새로운 다중스케일적 권력관계를 형성하는 데 중요한 역할을 한다.

량장신구 형성을 ‘조절의 공간스케일’이 기존의 국가스케일에서 도시스케일로 재편되는 과정으로 이해한다면, 다음과 같은 점에서 현 충칭시장 황치판은 이 과정에서 작동한 가장 중요한 다중스케일적 행위자로 보인다.

첫째, 황치판은 1952년생으로 1968년 상하이 코크스(cokes)공장 노동자로 사회생활을 시작해 부(副)공장장을 마지막으로 공장을 떠나서, 1983년부터 상하이 공산당위원회에서 일을 하다가 1990년 6월 상하이시 푸동개발 판공실 부주임이 된다. 이후 줄곧 상하이시에서 푸동신구 관리위원회 부주임, 공산당위원회 부(副)비서장, 공산당위원회 연구실 주임, 시정부 부비서장, 시공업업무 부서기 등의 요직을 두루 거친다. 그는 2001년 상하이를 떠나서 충칭시정부 부(副)시장이 되고, 현재까지 충칭시에서 공산당 부서기, 충칭행정학원 원장, 국유자산감독관리위원회 서기, 충칭시장, 국무원 산사(三峽)공정 건설위원회 부주임 등을 역임했다. 지금까지 그는 상하이에서 18년(1983~2001), 충칭에서 15년(2001~2016)을 당과 정부의 관료로서 재직해왔다. 상하이 재직기간 중 1990~1993년은 푸동개발 판공실 부주임으로서 재직하면서 중국 최초의 국가급 신구인 푸동신구의 설립을 주도했다. 또한 상하이시 부비서장으로 재직 중이던 1994년 10월부터 1995년 5월까지 7개월에 걸쳐서 중공중앙 판공청(辦公廳)에 차출되어 일을 한다.

이상의 사실에서 볼 때 황치판은 최초의 국가급 푸동신구의 설계, 개발, 운영을 직접 지휘한 경험을 가지고 있으며, 2001년 충칭시 부시장이 되었을 때 이 경험을 량장신구 설립에 적용했을 것으로 추측된다. 황치판 스스로도 한 매체와의 인터뷰에서 “량장신구는 1990년대 푸동신구의 귀중한 경험을 배워야 한다”라고 말하고 있다.<sup>41)</sup>

41) [http://chongqing.youbian.com/news401861\\_1/](http://chongqing.youbian.com/news401861_1/)(검색일: 2016년 6월 10일).

둘째, 중요한 것은 황치판이 비록 푸둥신구 건설의 경험을 보유하고 있다고 해도 그것을 ‘사적으로’ 바로 량장신구 설립에 전수할 수는 없다는 점이다. 왜냐하면 그는 엄격한 위계적 지휘계통에 속한 관료이고 상부에서 내려온 명령에 의해서만 이러한 경험을 ‘공식적으로’ 전수할 수 있기 때문이다. 문제는 이렇게 공식적인 명령에 의한 경험이 전수되기 위해서는 황치판이 속한 상하이와 충칭의 도시스케일보다 상위스케일에서 결정이 있어야 하는데, 앞서 지적했듯이 상하이와 충칭은 모두 직할시이고, 푸둥신구와 량장신구는 모두 국가급 신구이기 때문에, 이들 도시스케일에 속하는 관료의 직속 지휘계통은 바로 중앙정부인 국무원이다. 바로 이 부분에서 황치판이 상하이에서 18년간 재직하면서 구축된 ‘인적 네트워크’가 그의 푸둥신구 경험이 량장신구 설립에 전수되도록 작동한 것으로 보인다.

구체적으로 말하자면, 상하이 시장과 공산당 서기를 역임한 장쩌민(江澤民)과 주룽지(朱鎔基)는 각각 중국 국가주석(1993년 3월)과 총리(1998년 3월)가 되고, 상하이 공산당 서기를 역임한 우방궈(吳邦國)는 1992년 중공 중앙 정치국 상무위원이 된다. 마찬가지로 상하이 시장과 공산당 서기를 역임한 황쥬(黃菊)는 1994년 중공중앙 정치국 상무위원이 된다. 이들은 모두 중국 공산당의 최고위급 지도자인 정치국 상무위원이며, 상하이에서 시장과 공산당 서기를 역임한 시기가 황치판이 푸둥개발 판공실 부주임과 푸둥신구 관리위원회 주임으로 있던 시기와 거의 일치한다. 또한 황치판은 1994~1995년 시기 중공중앙 판공청에 차출이 되는데, 이때는 푸둥신구가 설립된 지 불과 2년 밖에 지나지 않은 시기였을 뿐 아니라, 앞서 언급한 상하이 출신 고위급 지도자들 모두 정치국 상무위원(주룽지 제외)이었던 시기였다. 아울러 중공중앙 판공청은 중공중앙의 지시에 따라서 문서작성, 문서보관, 회의조직, 기밀통신, 경위(警衛), 정보수집 등의 역할을 하는 중공공산당 최고위 지도자들의 직속사무기관이기 때문에, 황치판은 7개월간 차출되어서 푸둥신구의 건설과 관련하여 최고위 지도자들의 업무를 처리한 것으로 보인다. 이렇게 보면, 황치판은 상하이

는 도시스케일에서 푸동신구 건설의 경험을 축적한 행위자이지만, 2001년 충칭시로 옮겨간 이후에도 상하이에서 맺은 인적 네트워크를 활용해서 국가스케일의 중공중앙 지도자들과 연결되었으며 1994~1995년 기간 중공중앙 판공청 차출은 기존에 도시스케일에 머물러있던 황치판이 국가스케일에도 연결되는 다중스케일적 행위자로 전환되는 데 중요한 계기가 되었던 것이다.

2001년 황치판이 충칭시 부시장이 된 이후, 충칭시에서 구축된 인적 네트워크도 그가 다중스케일 행위자로서 성장하는 데 중요한 역할을 한다. 1999~2002년까지 충칭시 공산당위원회 서기는 허귀창(賀國強)으로 그는 2002년 정치국 상무위원이 된다. 또한 2005년 충칭시 공산당 서기가 된 왕양(汪洋)도 2007년 정치국원이 된다. 이렇게 황치판이 충칭으로 온 이후에 구축된 인적 네트워크도 그가 단지 도시스케일 행위자가 아니라 허귀창과 왕양과의 인적 네트워크를 통해서 다중스케일적 행위자가 될 수 있는 토대를 제공했다고 볼 수 있다.

셋째, 추이즈위안에 따르면 충칭모델은 푸동신구의 경험에서 나왔다.<sup>42)</sup> 푸동신구는 토지자산을 운용해서 창출된 수익을 재투자하거나 국유주식에 대한 이익배당을 실시함으로써, 국유자산 운용의 수익을 사회화했다. 이것은 앞서 살펴본 량장신구의 국유자산관리회사인 위푸공사가 ‘사유화 없는 국유기업 개혁’을 추진한 것과 유사하며, 지표거래제도도 국유자산 운용을 통한 수익 창출이란 점에서 유사하다. 추이즈위안의 주장대로 충칭모델 량장신구의 ‘사유화 없는 국유기업 개혁’과 ‘지표거래제도’가 모두 푸동신구 건설의 경험에서 나온 것이라면, 다른 도시스케일의 경험을 국가스케일에서 구축한 네트워크를 매개로 해서 자신의 도시스케일에서 정책으로서 구현하기 위해서는 바로 황치판과 같은 다중스케일적 행위자의 존재가 필수적이다. 추이즈위안은 국내 한 언론과의 인터뷰에서도 충칭모델은 황치판이 푸동신구에 축적한 경험 위에서

42) 추이즈위안, 2014.

만들어진 것이라고 말했다.<sup>43)</sup>

또한 앞서 지적한 크리스 올즈의 연구에 보이듯이, 1990년대 초 상하이 시정부와 공산당위원회는 푸둥신구 루자주이 금융무역중심지를 조성하는 과정에서 국내외 전문가로 구성된 국제자문단을 운영한 후, 이들이 제안한 개발계획을 활용하면서도 국제자문단과의 협의과정을 시각이미지로 만들어서 전 세계에 선전해 단시일 내에 상하이의 이미지를 기존의 제조업 중심지에서 21세기 글로벌 금융무역중심지로 전환하는 데 성공했다. 이들은 금융중심지 조성은 해당 도시를 글로벌시티로 탈바꿈시키는 상징자본을 획득하는 지름길이라는 것을 잘 알고 있었다. 이 시기 푸둥신구 관리위원회 부주임이었던 황치판은 루자주이 개발에 깊숙이 개입하였을 뿐 아니라, 1996~1998년 시기 상하이시 경제체제개혁위원회 부주임으로 활동하면서 금융통이 되었다.<sup>44)</sup> 이렇게 보면 황치판은 푸둥신구 루자주이 개발의 경험을 토대로 량장신구 장베이주이 금융중심지 개발에도 개입했다.<sup>45)</sup>

이상에서 분석했듯이, 황치판은 중국 최초의 국가급 신구 푸둥신구에서 18년 동안 핵심요직을 역임하며 푸둥신구의 설계, 개발, 운영을 주도한 경험, 상하이시정부와 공산당위원회 재직 시 구축한 중공 정치국 상무위원들과 맺은 인적 네트워크, 1994~1995년 시기 중공중앙 관공청에 차출된 경험, 충칭시 부시장이 된 이후 구축한 중공 정치국 상무위원들과 맺은 인적 네트워크, 그리고 푸둥신구에서 축적한 공공토지자산을 활용으로 하는 수익창출 모델, ‘금융시장’이라고 불릴 정도로 풍부한 금융

43) <http://sunday.joins.com/archives/19442>(검색일: 2016년 5월 10일).

44) [http://www.dooland.com/magazine/article\\_798317.html](http://www.dooland.com/magazine/article_798317.html)(검색일: 2016년 5월 10일)

45) 언론보도에 따르면, 금융시장(金融市長)이라 불리는 황치판은 스스로 “위에는 장베이주이, 아래에는 루자주이”라고 하면서, 장베이주이 금융중심지 건설은 루자주이 금융중심지 건설의 경험 위에 진행될 것이라고 했다.  
[http://cqcbepaper.cqnews.net/cqcb/html/2011-06/17/content\\_1378248.htm](http://cqcbepaper.cqnews.net/cqcb/html/2011-06/17/content_1378248.htm)(검색일: 2016년 5월 10일).

부문 경험 등에 의해서, 도시스케일(상하이, 충칭)을 국가스케일을 매개로 연결해 푸둥신구의 경험을 량장신구 형성에 투사한 다중스케일적 행위자가 될 수 있었던 것이다. 황치판과 같은 다중스케일적 행위자가 존재했기 때문에, 국가스케일 중공중앙과 국무원의 고위급 지도자와 관료들이 량장신구의 설립을 도시스케일에 지정할 수 있었던 것이다.

#### 4. 결론

이 연구는 개혁기 중국의 발전전략이었던 중국모델이 문제점을 드러내자 이를 대체하기 위해서 등장한 충칭모델이 집약된 량장신구를 ‘발전모델 전환형 특구’로 규정하고, 이 특구의 형성과정에 개입한 다양한 행위자를 글로벌, 국가, 지역, 도시스케일로 분류해 각 공간스케일의 행위자와 조건들의 존재를 밝힌 후, 다양한 스케일에 연결되는 다중스케일 행위자 황치판에 대한 분석을 통해서 량장신구 형성에 다양한 스케일들이 상호작용하는 역동성을 분석하고자 했다.

이러한 다중스케일 분석의 방법을 취한 것은 선행연구들이 중앙정부와 공산당의 역할을 강조하는 방법론적 국가주의에 기울어, 국가스케일을 제외한 다양한 공간스케일의 행위자와 조건들을 소홀히 하는 결과를 낳았고, 특히 다중스케일 행위자에 의한 스케일의 정치를 간과하는 한계를 극복하기 위해서였다.

분석을 통해서 다음과 같은 사실들을 알 수 있었다. 첫째, 글로벌스케일에서 미국발 글로벌금융위기는 중국 연해지역에 국내외 기업들이 경쟁력을 상실하고 노동자들은 해고되어, 기업들이 서부내륙으로 이전하는 중요한 배경이 된다. 또한 TYL이나 Atkins와 같은 국제적인 전문가집단이 량장신구 개발에 중요한 역할을 한다. 둘째, 국가스케일에서 물론 중공중앙과 국무원의 역할이 절대적이다. 동시에 고려해야 할 것은 개혁기 중국 국가-사회 관계의 변동에 따라 등장한 것으로, 지식인, 언론인,

학자, 좌파, 네티즌 등이 참여한 공론장이다. 제도적이고 공식적인 참정권이 제대로 보장되지 않는 중국에서 공론장은 중대한 사안에 대해서 국가가 사회의 여론을 수집하는 중요한 채널이 되고, 공론장 참가자들은 국가스케일의 행위자가 된다. 셋째, 지역스케일에서 156개 중점건설항목, 삼선건설, 서부대개발은 사회주의 시기와 개혁기에 충칭을 포함하는 서남지역에 공업화를 위한 인프라를 조성해주었고, 이것은 량장신구를 형성하는 데 중요한 물리적 토대를 이룬다. 넷째, 도시스케일에서 충칭 시정부와 공산당위원회는 심포지엄 개최, 정책 제안, 대중의 지지획득을 위해서 노력한다. 이러한 다양한 공간스케일의 행위자들을 상호연결해주는 행위자는 현재 충칭시 시장인 황치판으로, 그는 오랜 푸동신구 경력, 인적 네트워크, 정책생산능력 등에 기반을 둔 실력과 네트워크를 동시에 갖춘 다중스케일적 행위자로서 상하이와 충칭, 푸동신구와 량장신구라는 도시스케일을 국가스케일을 매개로 연결시켜주는 역할을 했다.

이 연구는 충칭모델 량장신구의 정책의 구체적인 내용에 대한 분석은 가능한 한 최소한으로 줄이고, 선행연구에서 소홀히 된 다양한 공간스케일의 행위자의 존재를 드러내는 데 집중했다. 특히 선행연구에서 대부분 간과된 국제적인 전문가 집단의 존재를 규명한 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 본문의 분석에서 밝혔듯이 최초의 국가급 신구 푸동신구에서와 마찬가지로 량장신구 형성에도 국제적인 전문가 집단이 개입하여 영향을 미친다. 물론 그들의 영향이 어느 정도이며 기존 푸동신구 건설과정과 비교해서 어떤 차이를 지니고 있으며, 어떤 경로를 통해서 중국 측과 연결되었는지를 확인하기는 힘들다. 하지만 중국의 특구형성에는 국내의 다양한 세력들만이 아니라 국제적인 전문가 집단들도 참가하며, 중국이 이들을 참가시키는 데는 이들로부터 실질적인 자문을 구하려는 목적과 크리스 올즈의 연구에서 드러나듯이 상징자본을 구축하기 위한 목적, 둘 다 있을 것이다.

또한 시대적 배경 정도로만 취급되는 서남지역의 공업화 인프라 건설 역사를 1950년대 건국 초기, 사회주의 시기, 개혁기로 나누어서 분석했

다. 이 분석의 결과, 충칭은 단지 서부내륙의 적절한 실험기지가 아니라, 중국모델을 대체할 새로운 모델을 실험하기 위한 최적의 장소로서 충칭을 제외한 다른 지역은 찾아보기 힘들다는 판단이 들 정도로, 중국모델이 직면한 문제점들을 해결하기 위한 다양한 조건들을 갖추고 있다는 것을 알 수 있었다. 문제는 이러한 조건들은 건국 초기부터 오랜 세월을 걸쳐서 축적되어왔는데, 충칭모델 량장신구 설립을 통해서 비로소 그 잠재력을 발휘했다는 것이다. 지역스케일에서 조성된 이러한 ‘역사적 조건’은 시안에 따라서 다른 형태와 영향력을 가질 것인데, 분석에서 밝혀졌듯이 충칭의 경우 특히나 중요했고, 미국발 금융위기가 가져온 축적의 위기를 돌파하기 위한 조절의 공간적 재편에 필요한 요소들을 거의 다 갖추고 있었던 것이 최근까지도 계속되고 있는 충칭 발전의 원인이라고 할 수 있을 것이다.

아울러 다양한 형태의 공론장에 참여하여 충칭모델 량장신구를 둘러싸고 열띤 토론과 논쟁을 전개한 전국적인 범위의 지식인, 학자, 언론인, 좌파, 네티즌 등의 사회세력의 존재를 국가스케일에서 규명한 것은, 비록 그들이 량장신구 형성에 공식적이거나 제도적인 채널을 통해서 개입한 것을 논증할 수는 없었지만, 소규모 모임, 인터넷 사이트, 언론지면, 공개강연 등을 통해 공개적으로 참여함으로써 여론을 형성해 량장신구 형성에 영향을 미쳤다고 합리적으로 추정할 수 있기 때문에, 이 연구가 가지는 또 하나의 의미라고 할 수 있을 것이다.

마지막으로 중국의 특구를 ‘예외공간(space of exception)’이라고 할 때, 이러한 예외공간의 분석에서 다중스케일 관점이 가지는 방법론적 의의는 무엇일까? 만약 ‘예외공간’을 국가가 자신의 국토공간에서 균질적으로 적용되는 법률, 행정, 제도 등과 차별되는 다른 법률, 행정, 제도들을 적용하는 공간을 창출한 것이라고 한다면,<sup>46)</sup> 개혁기에 존재한 경제특구, 국가급 신구, 종합총괄개혁시험구는 모두 이러한 예외공간에 해당된다고

46) Aihwa Ong, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty* (Duke University Press, 2006).

볼 수 있다. 1970년대 한국과 대만에서 수출지향형 산업화를 위해서 만들었던 마산과 가오슝(高雄) 같은 ‘수출자유지역’도 이러한 예외공간에 해당된다고 할 수 있다. 그런데 한국과 대만의 수출자유지역은 산업화를 통한 경제발전이 목적이었다면, 개혁기 중국의 이러한 특구들은 경제발전 그 자체보다는 경제발전을 통한 ‘체제전환(transition)’을 위한 실험이 근본적인 목적이었기 때문에, 특히 국가급 신구와 종합총괄개혁시험구에서는 경제발전 이외에도 행정, 노동, 복지, 정부역할, 도농통합, 기층거버넌스 등의 전환을 위한 다양한 실험들이 행해졌다. 따라서 중국의 특구는 국토공간 전체에 적용될 실험을 하기 위해서 설치된 것이라고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 중국의 특구는 특구 내부에서의 실험의 효과가 그 내부에 그치는 것이 목적이 아니고, 실험의 효과가 타당할 경우 특구 외부의 광대한 지역에도 전면적으로 적용하는 것을 최종적인 목적으로 하고 있다. 다시 말해서 중국의 특구는 그 자체를 형성하는 것이 목적이 아니라, ‘특구의 전국화(nationalization of special zone)’를 위해서 존재했다. 이런 의미에서 예외공간으로서 중국의 특구는 형성 때부터 이미 ‘전국공간화(spatial nationalization)’ 혹은 ‘비(非)예외공간화(de-exceptionalization of space)’를 지향하고 있다고 할 수 있다.

이 연구에서 다룬 량장신구도 그 자체가 목적이 아니라, 개혁기 중국을 지배해온 기존 중국모델이라는 ‘전국공간’ 혹은 ‘비(非)예외공간’의 발전모델을 대체하기 위한 실험을 ‘예외공간’인 량장신구에서 수행하고 그 타당성이 증명될 경우 다시 전국공간화하거나 비예외공간화시키는 것이 최종적인 목적이다. 따라서 량장신구의 형성에서, 기존 중국모델의 한계 노출과 이를 대체하기 위한 새로운 모델의 실험을 공간스케일의 재편을 통해 수행하는 ‘스케일 하강’과 향후 충청모델 량장신구의 실험이 타당할 경우 이 모델을 전국공간화 혹은 비예외공간화시키기 위한 ‘스케일 상승’의 과정이 필연적으로 수반되므로, 다양한 공간스케일에 존재하는 행위자들과 조건들에 대한 분석이 필수적이라고 할 수 있다. 이렇게 예외공간의 전국공간화 또는 비예외공간화가 특징인 개혁기 중국의 특구

를 분석하는 데서, 다중스케일 분석이 가지는 방법론적 유효성은 매우 크다고 할 수 있다.

이상에서 이 연구의 의의를 살펴보았지만, 이 연구에는 물론 한계도 존재한다. 문헌자료와 인터넷자료 등 ‘공식’ 자료에 의존했기 때문에 표면적으로 드러나는 것과 달리 막후에서 작동하는 스케일 행위자의 존재를 규명할 수 없었고, 공식적으로 드러나는 행위자들의 상호작용의 양상도 일정 부분 추정에 의해서 설명할 수밖에 없었다. 이 점은 향후 인터뷰 등의 연구방법을 통해서 보완되어야 할 것이다. 또한 방법론적으로 볼 때 이 연구는 다양한 스케일들 사이의 ‘중요성’을 평가하지 않고 평면적으로 모두 중요하다는 입장에서 분석했기 때문에, 량장신구 형성에 대해 좀 더 구조적인 분석에 한계가 있었을 뿐 아니라, 다른 국가급 신구와 구분되는 량장신구 형성의 특징을 부각시키지 못했다. 향후 특구에 따라서 그것의 형성에 작동하는 공간스케일들 사이의 중요도가 차별적일 수 있다는 전제에서 출발하는 연구가 필요할 것이라고 본다.

원고접수일: 2016년 5월 16일

심사완료일: 2016년 6월 9일

게재확정일: 2016년 6월 16일

최종원고접수일: 2016년 6월 17일

 AbstractThe Making of Special Zone for Changing the Development Model  
in China: Multiscale Analysis on Liangjiang New Area, Chongqing

Park, Chul-Hyun

This paper begins with criticism on preceding research of the making of Chongqing model, which excessively emphasizes the role of central government and communist party and neglects the role of other scale agents in the making. This paper assumes that when China model which had been a core development model started to expose problems, the experimentation to find a new model to replace the old model has been conducted in Liangjiang New Area(L.N.A.), Chongqing. And this paper aims to clarify multiscale agents and conditions that played an important role in the making of L.N.A. and to analyze dynamic interaction among them. To accomplish this aim, this paper classifies global, national, regional, urban scales and pays attention to a multiscale agent, Huang Qifan. Lastly, this paper concludes that based on his experience in Pudong New Area, personal network with politburo standing committee members, and ability to produce policies, Huang Qifan contributed to the making of Liangjiang New Area connecting two urban scales through national scale.

Keywords: methodological nationalism, Liangjiang New Area, Pudong New Area, multiscale analysis, state-level new area

## 참고문헌

- 박배균·김동완 엮음. 2013. 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』. 알트
- 박배균·장세훈·김동완 엮음. 2014. 『산업경관의 탄생: 다중스케일 관점에서 본 발전주의 공업단지』. 알트
- 이정구. 2013. 「중국모델에 대한 비판적 고찰」. 《사회과학연구》, 제31집.
- 이홍규. 2011. 「보시라이 숙청과 충칭모델의 미래」. 《현대중국연구》, 제14집 1호.
- \_\_\_\_\_. 2012. 「‘충칭모델’의 등장과 성과: ‘중국모델’의 혁신의 관점에서 본 함의」. 《국가전략》, 제18권 3호.
- 이희옥. 2007/2008. 「새로운 중국모델의 대두와 지배이데올로기의 재구성」. 《중소연구》, 통권 116호.
- 장윤미. 2011. 「‘중국모델’에 관한 담론 연구」. 《현대중국연구》, 제13집 1호.
- 전성홍. 2007/2008. 「‘중국모델’의 부상: 배경, 특징 및 의미」. 《중소연구》, 통권 116호.
- 주취평. 2014. 『중국 정책변화와 전문가 참여』. 박철현·이광수 옮김. 학고방.
- 추이즈위안. 2014. 『포티부르주아 사회주의 선언: 자유사회주의와 중국의 미래』. 김진공 옮김. 돌베개.
- 李希光·顧小琛. 2011年 5期. 「重慶夢與中國模式」. 『馬克思主義研究』.
- 潘維. 2009. 『中國模式: 解讀人民共和國的60年』. 中央編譯出版社.
- 蘇偉·楊帆·劉士文. 2011. 『重慶模式』. 中國經濟出版社.
- 俞可平. 2006. 「中國模式: 經驗與鑒戒」. 俞可平·黃平·謝曙光·高健 主編. 『中國模式與北京共識』. 社會科學文獻出版社.
- 張仲. 2011年 14期. 「“三線建設”爲重慶經濟騰飛做儲備」. 『重慶與世界』.
- 鄭永年. 2010. 『中國模式: 經驗與困局』. 浙江人民出版社.
- 丁學良. 2011. 『辯論“中國模式”』. 社會科學文獻出版社.
- 何一民·周明長. 2009年 9期. 「156項工程與中國工業城市的新生」. 『中國城市經濟』.
- 許經勇. 2011年 23期. 「從經濟特區到綜合配套改革試驗區」. 『北方經濟』.
- 黃亞生. 2011. 『“中國模式”到底有多獨特』. 中信出版社.
- Aihwa Ong. 2006. *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Duke University Press.
- John Agnew. 1994. "The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory." *Review of International Political Economy*, Vol. 1, Issue 1, pp. 59~60.

Kris Olds. 2001. *Globalization and Urban Change: Capital, Culture, and Pacific Rim Mega-Projects*. Oxford University Press.

Neil Brenner. 1999. "Beyond State-Centrism? Space, Territoriality and Geographical Scale in Globalization Studies." *Theory and Society*, Vol. 28, Issue. 1, pp. 45~46.

[http://cqcbepaper.cqnews.net/cqcb/html/2011-06/17/content\\_1378248.htm](http://cqcbepaper.cqnews.net/cqcb/html/2011-06/17/content_1378248.htm)

[http://europe.chinadaily.com.cn/business/2012-04/26/content\\_15148555.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/business/2012-04/26/content_15148555.htm)

[http://news.southcn.com/china/zgkx/content/2009-02/02/content\\_4874296.htm](http://news.southcn.com/china/zgkx/content/2009-02/02/content_4874296.htm)

<http://sunday.joins.com/archives/19442>

<http://www.atkinsglobal.com/en-GB/asia-pacific>

<http://www.caupd.com/into/into.asp>

[http://www.dooland.com/magazine/article\\_798317.html](http://www.dooland.com/magazine/article_798317.html)

[http://www.gov.cn/zwgk/2009-02/05/content\\_1222355.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2009-02/05/content_1222355.htm)

[http://www.liangjiang.gov.cn/Content/2015-07/31/content\\_151191.htm](http://www.liangjiang.gov.cn/Content/2015-07/31/content_151191.htm)

<http://www.tylin.com/?locale=en>

[www.liangjiang.gov.cn](http://www.liangjiang.gov.cn)