

## 중국의 도시화 특성과 국토공간구조 형성 동향 고찰\*

박 인 성\*\*

### A Study on the Characteristics of Urbanization and the Forming Territorial Spatial Structure in China\*

In Sung Park\*\*

**요약 :** 본 연구에서는 중화인민공화국 건국 이후, 중국에서 진행된 도시화와 국토공간구조 형성 과정을 거점도시 및 발전축 그리고 도시군(城市群)의 형성 동향을 중심으로 고찰하였다. 개혁개방 이후, 중국 대륙 동남부 연해지역 주강(珠江) 삼각주지역 일대 경제특구에서 시작된 중국의 개혁개방정책 실험은, 연해지역의 14개 주요 항구도시로 북상하면서 경제체제 전환을 성공적으로 연착륙시켰고, 이어서 상하이 푸둥(浦東)지구와 베이징과 텐진(天津) 빈하이신구(濱海新區)를 중심축으로 하는 환발해만지구로 무게중심을 옮기면서 점-선-면-망의 형태와 단계로 확산, 발전하고 있다. 한편, 1990년대 말에 이르러서는, 동부 연해지구와 중서부지구의 지역경제 격차 문제가 심각하게 제기되었고, 이에 대응하여 중국정부가 '서부 대개발', '동북 진흥', '중부굴기(中部崛起)'라는 기치 하에 지구별 거시적 지역발전전략을 추진하면서, 국토 및 지역 공간구조를 변화시키고 있다. 본 연구는 이 같은 동향과 변화 동력을 도시화와 국토공간구조 및 발전축 형성이라는 관점에서 고찰하였다. 특히, 개혁개방 이후 계획경제체제하의 중앙집권적 통제에서 해방된 생산력과 시장경제 동력 그리고 그 영향에 중점을 두고, 공업화와 경제성장에 따른 도시발전과 국토공간구조 변화 과정을 중국 정부 주도의 하향식 개혁개방정책과 상향식 시장동력의 영향이라는 관점에서 분석, 정리하였다.

**주제어 :** 중국, 도시화, 국토공간구조, 도시군, 발전축

**ABSTRACT :** This paper aims to examine and organize the trend in Urbanization and forming process of the spatial structure in China, which has been accompanied with industrialization and economic growth mainly after China's reform and open policy in 1978. With this concern and purpose, this study mainly inspected and organized the internal background and the trend that affected the decision making of transformation from authoritarian, planned economic system to socialist market economic system, and the spatial extension and development strategy. This is so-called the "Dot-Line-Plane-Network" strategy established 14 coastal open cities and 3 coastal open delta region, and development of Shanghai Pudong area and Tianjin Binhai area. And on the other side, this paper examined and synthesized the forming and development process of China's territorial and regional spatial structure that is represented with the macro development slogans, such as "Great Development of Western China", and "Promote Northeastern China", and "Spring Up Middle China".

\* 심사위원의 유익한 지적과 건의에 따라 논문을 대폭 수정·보완할 수 있었기에, 익명의 심사위원께 진심으로 감사드립니다.

\*\* 중국 浙江大學 公共管理學院 土地資源管理學科 교수

(Professor, Land Resource Management Department, College of Public Administration, Zhejiang University, China).

E-mail: ispark57@hanmail.net, Tel: 86-571-86971348

And this study also examined and organized the forming trend and development process of 12 main urban clusters, including Changjiang delta area, Zhujiang delta area, and Beijing-Tianjin-Hebei urban cluster area.

**Key Words** : China, Urbanization, Territorial Spatial Structure, Urban Agglomeration, Development Axis

## I. 서론

### 1. 연구의 목적, 범위, 방법

1949년 중화인민공화국 출범 이후 개혁개방 이전까지, 중국 정부는 고도로 집중된 계획경제체제 하에 시장기능을 억압하고 도시 건설과 관리를 추진하였다. 그 결과, 도시발전을 위한 내재적 동력들이 억압되었다. 그러나, 개혁개방정책을 추진한 이후부터는 공업화와 도시화를 추동하는 동력이 회복되어 상향식으로 작동하기 시작하였으며, 이에 수반하는 도시 발전과 국토공간구조의 변화가 진행되고 있다.

본 연구에서는 이 같은 변화과정을 도시화와 국토공간구조 변화 그리고 도시군(城市群)의 형성 동향을 중심으로 고찰하였다. 특히, 개혁개방 이후 지령성 계획경제체제의 억압에서 해방된 생산력과 시장경제 동력이 미친 영향과 특성 분석에 중점을 두었다. 이 연구는 우리나라의 입장에서 중국 내수시장 개척을 위한 투자환경 파악과 남북한 교류 및 통일을 지향하는 맥락 속에서 한반도와 중국 대륙을 연결하는 교통망 및 국토개발 전략을 구상하기 위한 기초가 될 수 있을 것이다.

연구의 시간적 범위는 중화인민공화국 건국(1949. 10. 1) 이후 자료 획득이 가능한 최근의 시기까지로 하고, 특히, 개혁개방 선언을 채택하기 위한 관련 움직임이 시작된 1977년 이후 최근

(2009년)까지 기간에 중점을 두었다. 연구의 공간적 범위는 중국 전국을 대상으로 하며, 중점 고찰 대상지역은, 도시화와 도시군 형성 속도가 빠르게 진행되고 있는 선전(深圳) 경제특구를 중심으로 하는 주강삼각주 지역과 상하이를 중심으로 하는 장강삼각주(長三角)지역, 그리고 베이징-톈진축을 중심으로 하는 베이징-톈진-허베이(河北) 지역으로 하였다. 연구 방법은 중국 현지 문헌 자료 고찰, 정리와 관련 전문가들과의 의견 교환과 토론을 통하여 진행하였다.

### 2. 관련 이론 및 선행연구

시장경제체제국가에서 경제성장과 그 거점인 도시와 주변 지역 간의 상호작용을 통한 공간구조 변화 및 형성에 관한 이론은 크게 세 가지 흐름으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 1950년대에 프랑스의 경제학자 페로(Francois Perroux)가 제기한 불균형 성장이론인 성장극(增長極: Growth Pole) 이론, 둘째, 1960년대에 미국의 경제학자 프리드만(J. R. Friedman)이 제기한 핵심-주변 이론, 셋째, 독일의 지리학자 크리스탈러(W. Christaller)가 1930년대에 발표한 중심지이론에 기초하여, 미국의 지리학자 던칸(O. Duncan)이 1960년에 발표한 도시체계 이론이다. 중국에서 시장경제체제 하의 도시 및 지역발전 이론에 대한 연구는 1980년대에 들어선 후 개혁개방에 따른 시장경제 확대와 상향

식 경제발전이 추동되면서, 도시지리 및 경제지리 그리고 도시 및 지역계획 분야에서 시작되었다. 이 중 주요한 연구 성과는 다음과 같다.

루다다오(陸大道)는 발전축 개념과 점(點)-축(軸) 계통이론을 제기하였고, 중국 국토개발과 경제발전의 'T'자형 구조를 제안하였다. 즉, 향후 수십 년간 연해지대와 장강(長江)에 연한 지대를 1급 발전축으로 한다는 발전전략이다. 점-축 공간구조 계통이론은 이후 십여 년간 중국 내 20여 개성(省), 자치구 국토계획과 100여 개에 달하는 지구급 국토계획, 수백 개 현급 국토계획, 사회경제발전전략계획에 응용되었다(陸大道, 1995: 99~101).

리샤오지엔(李小建)은 공간구조의 기본 요소인 점(點)-선(線)-면(面)-망(網)과 그 공간구조 변화과정의 규율과 형성 기제(機制)를 총괄하고, 그 기초 위에서 지역공간구조의 기본요소, 지역공간구조의 모델 및 변화과정, 지역공간구조의 형성 및 발전기제에 관한 이론체계를 구축하였다(李小建, 1999: 57~60). 또한 청취신(曾菊新)은 지역공간구조 구성요소의 범위를 세 가지로 구분하였다. 첫째는 공간의 기하요소, 즉 공간경제운동으로 형성된 점, 선, 면 위치요소, 둘째는 위치기하요소의 조합실체(組合實體) 또는 유형, 셋째는 생산력 요소의 공간흐름, 즉 일정한 공간범위 내에서 발생하는 생산력 요소의 전이 및 교환 현상이다(聶華林·趙超, 2008: 11~14).

니에화린(聶華林) 등은 지역과 입지 간에 경제적 판상(板狀) 또는 표층이 존재한다는 '지역경제표층이론(區域經濟板塊理論)'을 발표하였다. 즉, 지역 내 경제표층은 일종의 경제활동공간의 차이에 따른 분리 때문에 출현하는 현상이며, 분업과 전문화의 기초 위에 형성되는 일정한 기능과 특성을 지닌 경제지역단위라고 설명하였다(聶華林·

趙超, 2008: 12~13)

한편, 도시밀집구 또는 도시군 현상을 다룬 연구는, 장강삼각주지대 도시지대 형성 현상을 분석한 최이공하오(崔功豪)의 『중국도시발전연구(中國城鎮發展研究)』(1992), 주강삼각주지구 도시군 연구에 중점을 둔 쉬시에창(許學強)의 『현대도시지리학(現代城市地理學)』(1995), 저우이싱(周一星)의 "도시연담구(城市連綿區)에 관한 연구", 중국 최초의 도시군 연구 저서인 야오스모우(姚士謨)의 『중국도시군(中國城市群)』(1992)과 『중국 대도시의 공간확장(中國大都市的空間擴展)』(1998) 등이 있다.

상술한 바와 같이 최근 중국 내 학계에서 공간구조와 도시군, 그리고 발전축과 관련한 논의가 다양한 측면에서 진행되고 있다. 본 연구는 이들 연구의 주요 내용을 종합한 바탕 위에, 개혁개방 이후 부활한 민간 생산력과 시장경제 동력이 중국의 도시발전과 국토공간구조 변화 및 형성 과정에 미친 영향 그리고 주요 도시군과 발전축 형성 동향을 고찰, 정리하고자 한다.

## II. 개혁개방 이전 국토공간구조 형성과 도시화의 특징

### 1. 국토공간구조 형성 과정과 특징

중화인민공화국 건국 이후 개혁개방 이전까지 중국 국토공간구조 형성에 영향을 미친 주요 요인은, 사회주의적 노선 추구에 의한 연해지구와 내륙지구 균형발전전략과, 미국·소련과의 전쟁 발발 가능성에 대비한 국방 우선의 생산력 배치와 건설전략이라고 할 수 있다. 첫째, 사회주의 정권 출범 이후 진행된 3년간의 회복공작이 완성된 후

에, 1953년부터 소련 원조 하에 추진된 156항 중점 건설항목의 대부분이 중서부 내륙지역에 배치되었다. 국민경제 제1차 5개년계획(1953~57: 이하 ‘一五計劃’식으로 표기)에 포함된 156항 건설항목과 900여개 대, 중형 공정항목들의 입지선정 및 배치를 도시건설과 결합하여 추진하였는데,<sup>1)</sup> 이때 공정 배치의 주요 원칙은, ① 원료 및 연료 산지에 접근. ② 기존 도시의 생활 및 생산 기반 이용. ③ 간선교통도로와 교통중심에 근접. ④ 소수민족지구와 낙후지역의 발전 고려였으며, 65%의 항목이 베이징-광저우(京廣) 철도축 서쪽의 45개 도시와 61개 공업진(工業鎮)에 배치되었고, 35%의 항목이 베이징-광저우(京廣) 철도축 동쪽 및 동북쪽의 46개 도시와 55개 공업진에 배치되었다(王凱, 2006: 12~13). 도시계획 측면에서는, 이 기간 중에 중공 중앙의 지시에 의하여 150여개 도시가 도시총체계획(城市總體規劃)을 수립하였으며, 국가건설위원회, 도시건설 부문이 중점공업 항목이 집중된 타이위엔(太原), 란저우(蘭州), 시안(西安), 뤼양(洛陽), 바오투우(包頭) 등 15개 도시의 도시총체계획을 심사, 비준하였다.

둘째, 전쟁에 대비한 국방 우선의 ‘삼선(三線)’<sup>2)</sup> 건설 전략이다. 1964년 중공 중앙당과 마오쩌둥이 소련과의 노선 갈등과 국경 분쟁, 월남전 발발 등의 국제 형세와 전쟁 발발 가능성을 심각하게 보아 적극적 전쟁준비와 후방 건설 방침을 채택하였

고, 1965년 4월 중공 중앙당이 『전쟁준비업무 강화에 관한 지시(關於加強備戰工作的指示)』를 발표하고, 전국 및 각 성, 자치구 후방건설 전략을 확정하였다. 이에 따라서 ‘三五計劃’(1966~1970)과 ‘四五計劃’(1971~1975)의 제정 및 생산 건설 방향이 모두 전쟁준비와 ‘삼선건설’에 중점을 두는 궤도로 전환되었다. ‘삼선건설’은 중서부지구의 대규모 개발건설항목에 전국 기본건설투자액의 50% 이상을 동용(動用)하였고, 연해지역 380개 항목과 14만 5천 명의 직공과 3만 8천여 대의 설비를 삼선지구로 이전, 분산시키고, 도시 집중을 피한다는 원칙 하에 추진되었다. 이 같은 ‘삼선건설’ 정책 시행 결과 심각한 문제점들이 돌출되었다. ① 추진속도가 너무 빨랐고, 건설망 분포가 너무 넓게 펼쳐져서 생산력을 저하시켰다. ② 국방상의 요구만 강조한 결과, 기업분포를 과도하게 분산시켜서 각 생산요소들을 종합적으로 결합시키기 어렵게 만들었다. ③ 동일 공업지대 내에서도 관련 공정과 생산시설 배치에 대한 고려가 미비하는 등 통일적 계획과 설계라는 측면에서도 문제점이 드러났다. 그러나 국토 균형개발이라는 측면에서는 일정한 성과도 있었다. 즉, 내지(內地)의 자연자원과 원료를 개발·이용하여 공업생산 자급률이 제고되었고, 내지의 기반시설 건설과 교통·운수업의 발전을 촉진하고 경제와 문화 수준이 제고되어, 연해지역과의 격차를 상당 정도 축소시켰다.

1) 156항의 공정 중 실제 시공된 150개 항목이 17개 성(省), 54개 도시에 배치되었으며, 대부분이 동북지구(50개), 중부지구(29개), 서부지구(21개)에 배치되었고 합리적으로 배치 및 건설하기 위하여 1953년 국가계획위원회 주임 리푸춘(李富春)이 공업부, 철도부, 위생부, 수리부, 전력부,公安부, 문화부, 도시건설위원회 등 각 부문의 영도(領導)들과 기술인원, 그리고 소련전문가 약 100명으로 구성된 ‘연합공장선택팀(聯合選廠組)’을 인솔하고, 정저우(鄭州), 뤼양(洛陽), 시안(西安), 란저우(蘭州) 등 도시를 중점적으로 답사하여 91개 항목을 베이징, 타이위엔(太原), 시안, 정저우, 란저우, 바오투우(包頭), 우한(武漢), 청두(成都), 선양(沈陽), 지린(吉林), 하얼빈, 푸라얼지 등 15개 중점 도시에 집중배치하기로 확정하였다(王凱, 2006: 10).

2) 적대관계인 미국과 소련과의 전쟁발발 가능성을 고려하여, 전방 후방의 개념으로 전국을 一線, 二線, 三線지역으로 구분하였다. 즉, 一線지역은 최전방지역이고, 三線지역이 가장 안전한 후방지역이다.

## 2. 개혁개방 이전 도시화의 특징

개혁개방 이전 중국 도시 관련 상황과 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, ‘先生產 后生活’의 기치 하에 자본 밀집형 중공업 우선의 공업화 전략 추진 결과 도시의 공업 노동력 수요가 감소하여 일자리 부족 문제가 대두되었다. 둘째, 농업투자비중이 낮은 전제 하에 공업화 추진을 위한 대량의 자본을 농업 축적에서 구해야 했으므로, 농업 생산 및 잉여축적을 위하여 필요한 대량의 노동력을 농촌에 잡아두어야 했다. 셋째, 개인 상공업과 서비스업을 엄격하게 통제한 결과 도시 내 일자리 창출과 도시화 진행이 정체되었다(胡彬, 2008: 131).

이 시기 도시화 진행과정은 4단계로 구분할 수 있다(胡彬, 2008: 130~134; 劉玉·馮健, 2008: 114~116). 첫째, 1950~1957년까지 경제구조 전환을 특징으로 하는 잠정적 도시화 시기이다. 이 시기에는 3년간의 국민경제회복 단계(1949~1952)와 ‘一五計劃’(1953~1957) 기간 중에 정상적 도시화가 진행되었다. 특히 ‘一五計劃’ 기간 중에 진행된 대규모 공업건설은 공업화와 도시인구 증가를 촉진시켰고, 대·중도시가 주요 공업중심이 되었다. 둘째, ‘대약진’ 운동 기간(1958~1960)에는 과도한 목표를 책정하고 공업화를 추진한 결과, 대량의 농촌 인구가 도시에 유입되었다. 즉, 비정상적인 도시인구 증가로 인하여 도시화율이 급속하게 증가하였다(1952년 10.6%에서 1960년 19.5%). 셋째, 1961~1965년 기간에는 역방향 도시화가 진행되었다. 대약진이 초래한 전국적인 기근과 양식 부족으로 인한 농촌 잉여 부족 상황이 공업화의 진전을 제약하였고, 이에 따라 도시내 일자리 부족과 청년 실업률이 높아짐에 따라, ‘산촌과 농촌

으로 가자(上山下鄉)’는 구호 하에 도시의 지식청년들을 대규모로 농·산촌으로 이주시키고 농업 노동에 종사하게 하였다. 대약진이 초래한 전국적인 기근의 영향을 경감시키기 위하여, 1958년 이후 전국적으로 도시로 유입해온 2,600만 명 농민들을 다시 농촌으로 돌려보냈고, 1964년에는 도시 설치기준(設市標準)을 엄격히 재규정하여, 39개 도시를 취소하였다. 동시에 국방전략상의 고려를 최우선으로 하는 ‘삼선건설’을 추진하면서, 동부 연해지구의 공업과 인원을 중서부 내륙지구에 분산, 배치하였다. 또한 상산하향(上山下鄉) 조치들을 추진한 결과 전국 도시 인구의 절대 수가 감소하여 도시화 수준이 1961년 19.3%에서 1963년 16.8%로 하락하였다. 넷째, ‘10년 동란(문화대혁명)’이 시작된 1966년부터 개혁개방 직전인 1977년까지는 제2차 역방향 도시화가 진행되었다. 이 기간 초기에는, 극좌 정치운동의 영향으로, 도시내 일자리 부족문제 해결을 위한 ‘상산하향’ 운동이 더욱 강력하게 추진되어, 대규모 도시 지식인과 간부들, 특히 대학생 등 지식청년의 농촌 이동을 장려하여 이 기간 중 농촌으로 내려간 지식청년의 수가 1,750만 명에 달하였다. 이와 동시에, 엄격한 호적관리에 의하여 농촌노동력의 도시유출을 엄격하게 통제하였다. 이 같은 상태가 문화대혁명이 종료되고 1976년 9월 마오쩌둥이 사망할 때까지 지속되었다.

### Ⅲ. 개혁개방 이후 국토공간구조 형성과 도시화의 특징

#### 1. 공간구조 형성과정 및 특징

##### 1) 상향식 시장동력의 부흥과 동부연해지역의 발전

개혁개방 정책 시행은 집권적 지령성 계획경제 체제 하에 통제 받고 억눌려 왔던 시장기제와 개인과 기업, 기층 지방정부 단위 등 경제주체들의 경제적 동기를 해방, 부활시켰다. 중국정부는 이 같은 민간과 기층의 상향식 요구를 수용하면서 개혁개방정책을 확대 강화시켜 나갔다. 이 시기에는 국가지역발전정책에서 다시 동부연해지구의 입지적 장점을 중시하기 시작하였다. 1979~1983년 기간에는 홍콩과 타이완과 인접한 광둥성과 푸지엔성(福建省)에 특수정책을 시행한다고 선포하고, 광둥성 선전과 주하이(珠海)에 실험적으로 경제특구를 설치 운영하였다.<sup>3)</sup> 1984~1988년 기간에는 광둥성 산터우(汕頭)와 푸지엔성 샤먼(廈門)을 경제특구로 지정하고, 연해지역 북단의 랴오닝성(遼寧省) 다롄(大連)에서 남단의 광시성(廣西省) 베이하이(北海)에 이르는 14개 연해항구도시<sup>4)</sup>를 개방하고 국가급 경제기술개발구를 설립하였다. 이어서, 3개 삼각주 지구에 대한 보다 진전된 개방 방안을 발표하였다.<sup>5)</sup> 1990년대 이후에는 상하이 푸둥지구 개발·개방이 중국 도시개발과 개방정책의 핵심정책이 되었고, 13개 변경도시 개방과 5개 장강 연안 도시 그리고 4개 변경 성, 자치구의 성회(省會) 도시(성정부 소재지)와 11개 내륙 성회도시를 연이어 개

방하였다.

개혁개방 이후 시행된 ‘六五計劃’(1981~1985)은, “연해지구가 보유한 기초를 적극적으로 이용하고, 그 특성과 우세를 충분히 발휘하게 하고, 내지(內地) 경제를 이끌고 발전시키도록 한다”는 내용을 포함하였고, “경제효율을 제고하고, 생산력 배치는 개발여건이 우세한 지역부터 우선시한다”는 원칙 하에 추진되었다. 그 결과 ‘五五計劃’(1976~1980) 시기와 비교하면, 연해지역의 전국 기본건설투자 점유비중이 42.2%에서 47.7%로 증가하였고, 내지는 50.0%에서 46.5%로 감소하였다. 1980년대에는 경제특구, 연해개방도시, 경제개발구가 설치되어 개혁개방과 경제성장을 선도하였고, 1990년대에 들어서서는 상하이 푸둥신구 개발이 추진되면서 상하이를 핵으로 하는 장강삼각주지역이 중국 전국의 경제발전을 선도하는 핵심 경제지역으로 부상하였다(朱文暉, 2003: 128).<sup>6)</sup>

또한 이 시기에는 각 도시에 개발구가 건설·운영되면서 도시발전을 주도하였다. 개발구가 도시발전에 미친 주요 영향은 다음과 같다. 첫째, 도시규모가 크게 확대되었다. 상하이, 랴오닝성(遼寧省) 다롄(大連), 산둥성 칭다오(青島), 저장성(浙江省) Ningbo(宁波) 등의 도시는 약 30년 기간 중에 도시규모와 용지규모가 모두 배 이상 증가하였다. 둘째, 수많은 신도시가 출현하였다. 광둥성의 선전과 주하이 경제특구가 대표적인 사례이고, 난하이(南海), 순더(順德)와 장쑤성(江蘇省)의 장자강(張家港), 쿤산(昆山)과 저장성 항저우(杭州)의 공항 배후도시로 건설된 샤오산(蕭山) 등 대량

3) 『廣東省委福建省關於對外經濟活動和靈活措施的兩個報告』(1979)와 『當前試辦經濟特區工作中若干問題的紀要』(1979)

4) 大連, 秦皇島, 天津, 青島, 烟台, 連云港, 南通, 上海, 寧波, 溫州, 福州, 廣州, 湛江, 北海

5) 長江, 珠江三角洲和閩南廈漳泉地區座談會紀要』(1985)

6) 1978-1991년 기간중 상하이의 GDP 연평균 성장율은 7.4%로 전국 평균(9.0)보다 낮았으며, 같은 장강삼각주 지역 안의 장쑤성(10.8)과 저장성(12.2)보다도 낮았다.

의 중소 규모의 신도시가 발흥하였다.

## 2) 경제성장의 공간적 확산 패턴

개혁개방 이후 중국의 경제발전은 연해지역 경제특구 및 개방항구도시를 중심으로 점(點)－축(軸)－면(面)－망(網)의 형태로 발전하면서 내륙 거점도시로 연계, 확대되고 있으며, 교통연결축인 철도, 고속도로와 내륙수운 통로인 주요 하천을 따라 개발축이 형성되고 있다. 2000년대 이후에는 지구별 주요 거점 대도시를 중심으로 도시군(城市群)이 형성, 발전하면서 도시군 내의 도시 간 네트워크(網)가 형성 발전하고 있다.

첫째, ‘점(點)’은 단핵거점도시의 발전을 의미하며, 대표적인 예는 개혁개방 초기인 1980년대에 지정된 5개 경제특구와 14개 연해개방도시이다. 도시공간구조의 변화와 형성에 영향을 미치는 주된 요인은, 새로운 기능과 시설의 출현과 일부 기능의 쇠퇴, 기술변화에 따른 특정 기능의 집적패턴 변화, 토지이용 변화와 공간구조 형성, 그리고 정부행위와 공간구조 변화 및 형성 등을 들 수 있다(聶華林·趙超, 2008: 142~146). 개혁개방 초기에 선전을 대표로 하는 경제특구와 14개 연해개방도시를 거점도시로 형성, 발전시킨 가장 중요한 동력은 민간의 경제활동 의욕과 적극성을 억제해온 계획경제적 규제에서 해방된 민간생산력과 이 같은 추세에 부응하며 추진된 중국정부의 개혁개방정책이었다. 1980년대 초반에 중국대륙 동남부 연해지역 주강삼각주지역 일대에 경제특구를 설치·운영하면서 시작된 중국의 개혁개방정책 실험은, 연해지역 주요 항구도시들을 연결하면서 북상하여 경제체제 전환을 성공적으로 연착륙시켰고, 이어서 1990년대에는 상하이 푸동

(浦東)지구로 그리고 2000년대에 들어서서는 베이징과 텐진(天津) 빈하이신구(濱海新區)를 중심으로 하는 환발해만지구로 무게중심이 이동하고 있다.

둘째, ‘선(線)’ 또는 ‘축(軸)’은 거점도시 간을 연결하는 교통축을 따라 형성되는 선형지대(線形地帶)를 가리킨다. 도시는 고립하여 존재할 수 없으며, 시장경제체제 하의 도시는 더욱 그렇다. 도시 내부의 각 기능들도 경제, 사회, 생태환경 분야를 포함하는 대계통 안에서 공간적 분업과 거래행위 등으로 밀접하게 연관되고, 거래량이 많은 도시 간에 교통간선을 중심으로 ‘축’이 형성된다. 개혁개방 이후 급속하게 발전이 진행되고 있는 대표적인 축은 선전－광저우－홍콩축, 상하이－난징－항저우축, 베이징－텐진축이 있고, 보다 광역적인 국토축으로 남북방향의 연해축, 하얼빈－베이징－광저우 철도축, 베이징－상하이 철도축이 있고, 동서방향의 장강축과 뚤원강－란저우(連雲港－蘭州) 철도축<sup>7)</sup>이 있다.

셋째, ‘면(面)’은 단일 도시의 시가화구역 확대와 대도시권화 그리고 도시 간 연담화 현상을 가리킨다. 장강삼각주지역의 상하이와 장쑤성 남부와 저장성 북부 도시들, 그리고 주강삼각주지역의 홍콩－선전－광저우－포산(佛山)－동관(東莞) 등 광둥성 남동부 도시들 간 그리고 베이징－랑팡(廊坊)－텐진의 연담화 추세가 대표적 사례이다.

넷째, ‘망(網)’은 도시간 연담화가 심화되면서, 각 도시 간 다양한 기능들이 네트워크 망상(網狀)으로 상호 중첩 연계되고, 도시와 도시 간을 연결하는 광역발전축이 형성되는 단계이다. 도시들 간에 연계가 매우 빠르게 강화되고 있는 장강삼각주지역이 이 단계로 진입하면서, 중국 내 경제성장의 거점역할과 함

7) 대륙교(大陸橋: Land Bridge) 또는 중국횡단철도(TCR)라고도 부른다.

게 국제 대도시 간 연계발전축으로 발전하고 있다. 이외에도 주강삼각주와 베이징-톈진-허베이 지구에서도 도시군 형성·발전이 비교적 활발하게 진행되고 있다.

### 3) 거시지역 전략 및 정책

개혁개방 이후, 동부연해지구에 편중된 불균형 성장전략이 추진된 결과, 동부지구와 중서부지구의 지역 간 격차문제가 최대 현안과제로 제기되었고, 이에 대한 대응정책으로, '서부 대개발', '동북 진흥', '중부굴기(中部崛起)'라는 기치를 내세운 지구별 거시적 지역발전전략이 연이어 발표, 추진되었다. 1995년에 중공 중앙이 거시 지역전략 및 정책의 중점을 내지(內地) 및 서부지구로 옮겨야 한다는 의견을 제출했고, 1997년에는 '서부 대개발' 전략을 의사일정에 올렸다. 이어서 1999년 6월에는 장쩌민 당시 중공 중앙 주석이 산시성(陝西省) 시찰 중 행한 강화(講話)에서 '서부 대개발' 방침을 공식 발표하였고, 동년 9월, 중공 15기 중앙위원회 4차 전체회의(4中全會)에서 '서부 대개발' 방침을 확정하였다. 다시 약 3년 후인 2002년 11월에 개최된 중공 제16차 전국대표대회에서 동북지역에 대한 지원정책인 '동북노후공업기지 진흥(振興東北老工業基地)' 방침을 제출하였고, 이어서 2004년 정부업무보고 시에 원자바오(溫家寶) 총리가 '중부굴기(中部崛起)' 의견을 제출하고, 동년 12월에 국가발전개혁위원회가 '중부굴기' 지원을 위한 5개 방면의 정책을 제정하였다.

이와 동시에, 1990년대 하반기에 들어서면서, 동부연해지역 내에서도 남부의 주강삼각주지역과 장강삼각주지역과 환발해만지역 간의 '남북 격차' 문제가 갈수록 엄중하게 제기되었고, 그 결

과 1999년에는 베이징 중관촌과기원구(中關村科技園區)<sup>8)</sup>가 출범하였다. 2006년에는 국무원이 톈진시 '빈하이신구'를 종합개혁시험구로 비준하고, 2008년 3월에는 '빈하이신구 종합연계개혁시험방안(濱海新區綜合配套改革試驗方案)'을 비준하였다. 이후 지역 및 도시정책 관련부문들은 지역협조발전(區域協調發展), 도농통합발전(城鄉統籌發展), 자연과의 조화(和諧), 조화사회(和諧社會) 등을 정책목표로 설정, 추진하고 있다. 2007년 11월, 중공 17차 대회 이후에는 '과학적 발전관'을 적극 강조하며 홍보하고 있다. 즉, 경제체제 개혁과 정치체제 개혁, 사회영역의 개혁과 문화영역의 개혁은 종합성, 연계성(配套性), 협조성(協調性)을 확대하며, 동시에 추진해야 한다는 것이다.

## 2. 개혁개방 이후 도시화의 특징

개혁개방 이후 중국 도시화의 특징은 다음과 같다. 첫째, 시장경제기제가 회복되면서 상향식 도시화 동력이 부활하였다. 즉, 계획경제체제 하의 집권적 통제에서 해방된 다양한 경제주체들의 생산 적극성이 부활하였고, 향진기업(鄉鎮企業), 개체 공공업, 서비스업 등이 부활 및 발흥하면서 상향식 도시화 동력이 형성되었다. 둘째, 농촌 개혁이 먼저 진행되면서 농민의 소비수요가 활성화되었고, 농업에서 산출된 잉여를 도시 공업구조 조정에 투자하면서 공업화와 도시화가 진행되었다. 비록 통계상으로는 도시화 수준의 증가가 그리 높게 나타나지는 않으나, 음성적인 노동력 유동 규모가 매우 컸으며 중요한 역할을 하였다(胡彬, 2008: 134~135). 셋째, 공업 축적능력의 증강

8) 원래의 '베이징시 신기술산업개발시험구(北京市新技術產業開發試驗區)'에서 '중관촌 과기원구(中關村科技園區)'로 개명되었다.

과 지방재정 분권개혁(鄒家峰, 2008: 172)<sup>9)</sup>의 가속화에 의하여, 사상과 재정 측면에서 도시정부가 스스로 발전을 추진하기 위한 의식과 조건을 갖추게 되었다. 넷째, 도시 산업의 발전에 따른 집적효과가 자신의 발전을 넘어서 확산효과에 의한 도시화가 촉진되었다. 마지막으로, 중국정부의 개혁개방정책이 가장 중요한 도시화 추동 동력이 되었고 할 수 있다.

### 3. 주요 도시군 형성동향

#### 1) 도시군의 개념과 정책기조

2000년대에 들어서면서 중국 지역경제 발전 구도와 형세상의 특징은, 지역 간 경쟁이 더 이상 단일 도시 간의 경쟁이 아니며, 도시권을 기초로 하는 지역 전체 간의 경쟁 양상으로 가고 있다는 점이다. 이에 따라 지역 내 각 도시 및 도시군 간에 분업, 합작 네트워크가 전체 지역경쟁력을 결정하는 핵심요소가 되고 있다(孫久文·彭薇, 2010: 53). 이 같은 분위기 속에서 중국 내 직할시 및 성(省)별로 '도시군(城市群)'에 대한 계획 수립이 활발하게 진행되고 있다.

소위 '도시군'이란, 특정한 지역범위 내에 인접한 수개의 도시 간에, 상호연계와 내재연계(內在聯系)가 부단히 강화되면서 형성, 발전하고 거대한 집적경제효율을 창출하는 도시밀집지구 또는 도시집합체(城市集合體: Urban Agglomeration)를 가리킨다. 현재 중국 전국 국토도시체계 내에

서 형성 및 발전하고 있는 다양한 유형과 규모별 도시밀집지구는 총 70여개에 달한다(劉勇, 2009: 55). 이들은 도시 간 공간구조와 유기적 결합관계의 성숙도 및 발전 단계 측면에서 다양한 차이를 보이고 있다. 도시화와 도시군 형성 단계 측면에서는, 대도시를 중심으로 주변의 중소도시와 배후농촌지구를 포함하는 도시권(城市圈), 수개의 도시권으로 구성되는 도시군(城市群), 그리고 도시군과 도시군의 결합으로 형성되는 도시군 연면대(城市群綿延帶)가 있다. 중국 내 70여 개에 달하는 도시밀집구에서 상하이-난징-항저우(杭州)축을 중심으로 하는 장강삼각주 도시군과 홍콩-선전-광저우축을 중심으로 하는 주강삼각주 도시군 그리고 베이징-톈진축을 중심으로 하는 베이징-톈진-허베이 도시군이 비교적 성숙도가 높고 발전 속도가 빠른 도시군으로 주목 받고 있다.

현재, 중국정부는 경제의 세계화 및 지역 일체화 추세에 순응하고, 국가경쟁력을 제고하기 위하여 거시적 차원의 도시공간계획과 도시군 발전전략을 추진하고 있다.<sup>10)</sup> 한편, 중국 건설부(住房和城鄉建設部) 산하 도시계획설계연구원(城市規劃設計研究院)은 2002년 후난성(湖南省)의 창샤(長沙)-주저우(株州)-상탄(湘潭) 도시군계획을 시작으로, 2003년부터 주강삼각주 도시군 계획작업을 수행하였고, 그후 장강삼각주, 베이징-톈진-허베이(河北), 쓰촨(四川)-충칭(重慶) 등 성간(省間) 지구의 도시군 계획과 북부만, 해협양안, 랴오닝 중남부 등 성구(省區) 내 도시군 계획 작업을

9) 개혁개방 이후 지속적으로 진행된 분권화 개혁 중 주요 사건은, 1980년 독립채산(分灶吃飯)식 재정체제 건립, 1983년 금융체제의 분권화 개혁 시작, 1992년 사회주의 시장경제체제 확립 시작, 1994년 토지출양수입의 지방정부 귀속을 결정한 분세제(分稅制) 실시 등이다.

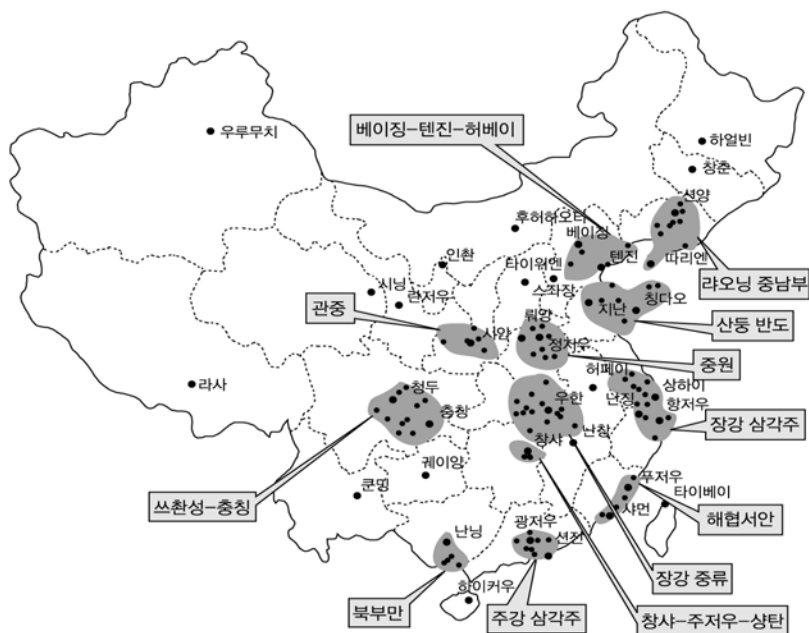
10) '十一五規劃'(2006~2010) 강요는 지역개발 정책의 방향을 다음과 같이 제시하였다. "도시군을 도시화 추진의 주요 형태로 하고, 이미 도시군을 형성하고 발전해 가고 있는, 베이징-톈진-탕산(京津唐), 장강삼각주, 주강삼각주 등 구역은 지속적으로 대동(帶動) 및 과급(輻射) 역할을 발휘하도록 한다. 도시군 내 각 도시의 분업 협력과 우세 및 상호보완을 강화하고, 도시군의 전체 경쟁력을 증가시킨다. 도시군 발전 조건을 갖춘 지역은 도시계획기능을 강화하고 특대도시(特大城市)와 대도시를 용머리로 하며 중심도시의 역할을 발휘함으로써 토지를 절약하고, 취업기회가 많고, 요소집적 능력이 강하고, 인구분포가 합리적인 신도시군(新城市群)을 형성한다."

현재 중국에서 도시군 계획이 수립된 주요 지구는, 주강삼각주, 장강삼각주, 베이징-톈진-허베이(京津冀) 3대 지구와 산둥반도, 푸지엔(福建) 남동부(海峽西岸), 랴오닝(遼寧) 중남부, 중원(中原), 장강중류(長江中游), 쓰촨(四川)-충칭(重慶), 관중(關中)지역, 후난성(湖南省) 창샤(長沙)-주저우(株州)-상탄(湘潭), 북부만(北部灣) 지구 등이다(〈그림 1〉 참조). 이 중 우리나라의 입장에서 중시해야 할 곳은 주강삼각주, 장강삼각주, 베이징-톈진-허베이 '3대 도시군'과 여기에 한반도와 지리적으로 인접하고 연계가 밀접한 산둥반도와 랴오닝 중남부 도시군을 포함한 '5개 도시군'이다. 이 '5개 도시군'과 푸지엔 남동부, 그리고 최근에 부상하고 있는 북부만 도시군이 모두 연해지구에 있으

며, 중부지구에는 중원 도시군과 장강 중류 도시군, 후난성의 창샤-주저우-상탄 도시군이 형성, 발전 중이고 서부지구에 쓰촨-충칭 도시군, 관중 도시군이 형성, 발전 중이다.

1990년대 이후에 중국 경제성장 추세 중 주목되는 특징은 주강삼각주, 장강삼각주, 베이징-톈진-허베이 3개 지구의 도시군 형성 및 발전 속도가 가장 빠를 뿐 아니라, 경제규모의 전국 점유비율이 갈수록 커지고 있다는 점이다.

이들 3개 도시군 지구의 특징을 보면, 첫째, 주강삼각주지구는 개혁개방 이후 가장 먼저 발전하기 시작하였으며, 향후에도 광저우-선전(广州-深圳) 축을 중심축으로 홍콩, 마카오와 지역경제 일체화를 실현하는 방향으로 발전해 가면서, 배후지역에 대한 파급효과가 더욱 강해질 것이다. 둘째,



〈그림 1〉 중국의 도시군 분포현황(박인성, 2009: 314)

장강삼각주지구는 향후 20년 안에 배후지를 지속적으로 확대하면서 저장성(浙江省) 대부분, 장쑤성(江蘇省) 대부분, 안후이성(安徽省) 일부분 지구가 도시군 범위에 진입할 것이다. 셋째, 베이징-톈진-허베이 지구는, 베이징과 톈진 두 대도시의 특색과 우세는 매우 강하지만, 이들 중심 대도시와 지구 내 여타 중소도시 간의 연계는 부족하다. 베이징은 정치, 문화, 그리고 고급과학기술의 우세를 지니고 있고, 톈진은 항구와 제조업의 우세를 보유하고 있다. 특히, 2008년 3월에 국무원이 톈진시가 제출한 '빈하이신구종합연계개혁시험방안(濱海新區綜合配套改革試驗方案)'을 비준한 후에 톈진시의 경제발전 속도가 가속화되고 있다. 이 지구는 향후 베이징-톈진을 중심축으로 산둥반도와 랴오닝성(遼寧省) 중남부 도시 밀집구를 포함한 환발해만지역의 경제발전을 선도해 나갈 것으로 전망된다.

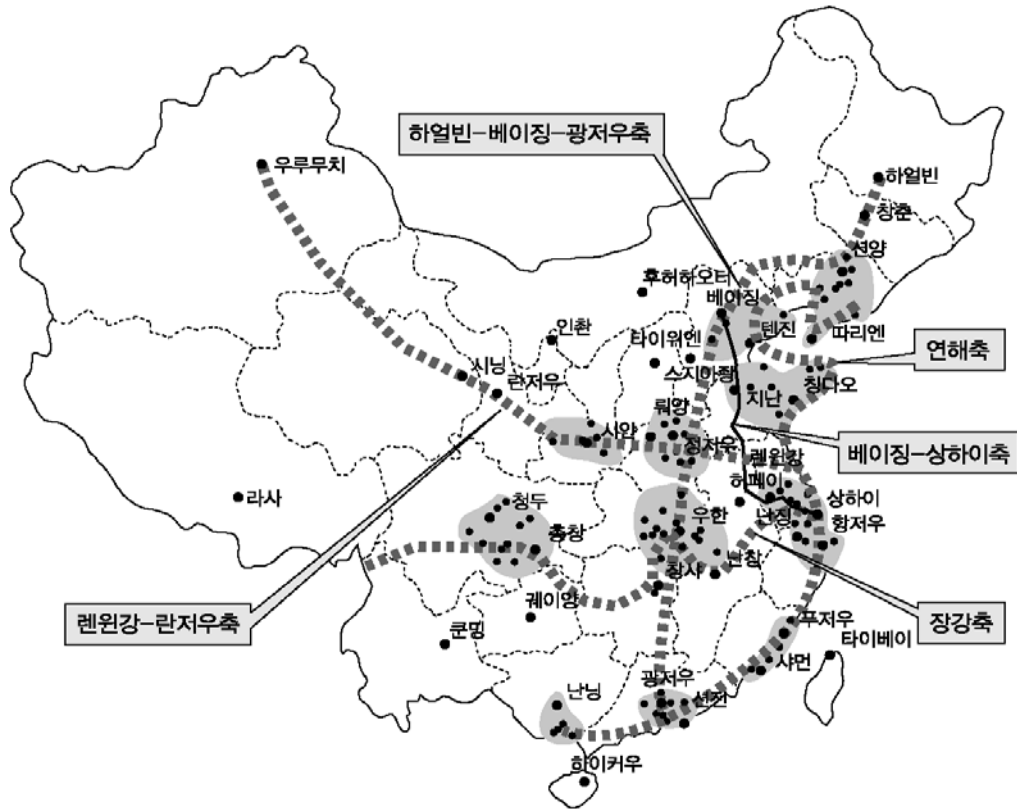
이외에도 랴오닝 중남부, 산둥반도 도시군과 같이 성정부가 성회(省會) 도시 중심으로 주변 도시들과 연계시키며 추진하는 유형과 푸지엔성 샤먼(廈門)-취엔저우(泉州), 저장성 타이저우(台州)-원저우(溫州) 지구와 같이 자생적 상향식 경제발전 동력이 더욱 강하게 작동하면서 진행, 형성되고 있는 중소 도시 밀집지구 도시군 유형으로 구분할 수 있다(李曉江, 2008: 5).

#### IV. 결론

개혁개방 이후 30여 년간 중국정부가 추진한 주요 개혁정책과 시책들은 모두 실험지점에서 시작한 후 점진적으로 확대 추진되었으며, 일반적으로 선이후난(先易後難), 선체제외 후체제내(先體制外後體制內), 선경제 후정치(先經濟後政治) 등

의 개혁원칙을 준수하였다. 이 같은 개혁실험의 성과가 산업화, 도시화의 진전과 결합되어 점-선-면-망으로 확산되면서, 국토공간구조의 변화와 발전을 촉진해 왔다. 이 과정에서 중국이 경험한 경제성장과 도시화 및 국토공간구조 변화의 주요 동력과 작동기제(機制)는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 하향식으로 추진된 국가와 정부의 정책이었으며, 또 하나는 개혁개방 정책에 의하여 해방되어 상향식으로 작동한 집체기업, 가족기업, 상업주체와 시장의 활력이 결합된 '쑤난(蘇南)모델', '원저우(溫州)모델', '이우(義烏)모델'로 불리는 상향식 지역경제 발전 및 도시화 추진 모델이다.

경제성장과 도시화 추세 경향을 고려해 볼 때, 2008년 말 도시화율 45.7%에 도달한 중국의 도시화는 도시화 진행 곡선궤도의 급상승지점에 진입하였다고 할 수 있다. 개혁개방 이후 30여 년간 중국정부가 추진해 온 도시화 모델은, 개혁개방 초기의 균형을 중시한 '소도시(小城鎮) 중점모델'에서 시작하여, 효율을 중시하는 '대도시 중점모델' 그리고 양자의 절충모델이라 할 수 있는 '중등도시 중점모델'이 있으나, 최근에는 이들을 종합한 '다원화 모델'과 '도시군 주도 모델'이 중국 도시발전의 주류 사상으로 자리잡아 가고 있다(盛廣耀, 2008: 109~113). 이 같은 중국의 도시화 및 도시발전 방향과 이로 인한 국토공간구조의 형성과 변화 추세는 중국은 물론 우리나라 입장에서도 매우 중요한 관심사항이다. 중국 내수시장 개척과 투자 전략지역 선정 그리고 한반도와 연결교통망 전망 및 구상을 위한 중요한 근거가 되기 때문이다. 상술한 내용들을 종합하고, 현재 중국에서 형성·발전 중인 도시군과 발전축을 형상화하면 <그림 2>와 같이 표현할 수 있을 것이며, 이 같은 동향과 추세는



〈그림 2〉 중국의 주요 도시군과 발전축(박인성, 2009: 343)

향후에도 상당기간 지속, 강화될 것으로 전망된다.

본 연구는 중국의 거점도시와 도시군, 그리고 발전축 형성 동향 및 그 추진 동력을 공간적 관점에서 체계적으로 인식하기 위한 틀을 만들기 위한 시도이며, 국내의 중국 관련 연구에서 부족한 부분을 메우기 위한 기초 연구로서의 의의는 있다고 생각한다. 단, 본 연구에서 충분히 다루지 못한 중국의 공간구조 및 발전축 형성과 관련된 여타 동력 요인들에 대한 연구가 지속되어야 할 것이다.

## 참고문헌

박인성, 2009, 『중국의 도시화와 발전축』, 서울: 한울아카데미.

박인성·서운석, 2006, “중국의 신규형발전전략에 관한 고찰”, 『한국지역개발학회지』, 18(1): 109~125.

權衡, 2007, 中國區域經濟統籌協調發展, 上海: 上海人民出版社.

劉玉·馮健, 2008, 中國經濟地理, 北京: 首都經濟貿易大學出版社.

劉勇, 2009, “我國城市群演進軌迹與前瞻”, 『區域與城市經濟』, 2009年第8期, 北京: 中國人民大學書報資料中心.

陸大道, 1995, 區域發展及其空間結構, 北京: 科學出版社.

李小建, 1999, 經濟地理學, 北京: 高等教育出版社.

李曉江, 2008, “城鎮密集地區與城鎮群規劃”, 『城市規劃學刊』, 2008~1(173).

聶華林·趙超 編, 2008, 區域空間結構概論, 北京: 中國社會科學出版社.

盛廣耀, 2008, 城市化模式及轉變研究, 北京: 中國社會科學出版社.

孫久文·彭薇, 2010, “我國城市化進程的特点及其与工業化的關係研究”, 『區域与城市經濟』, 2010年第4期, 北京: 中國人民大學書報資料中心.

王凱, 2006, “50年來我國城鎮空間結構的四次轉變”, 『城市規劃』, 2006~12(30).

王偉强, 2005, 和諧城市的塑造, 北京: 中國建築工業出版社.

踪家峰, 2008, 城市与區域治理, 北京: 經濟科學出版社.

朱文暉, 2003, 走上競合-珠三角与長三角經濟發展比較, 北京: 清華大學出版社.

胡彬, 2008, 區域城市化的演進机制与組織模式, 上海: 上海財經大學出版社.

원 고 접 수 일 : 2009년 11월 20일

1차심사완료일 : 2010년 3월 2일

2차심사완료일 : 2010년 4월 2일

최종원고채택일 : 2010년 5월 7일