

마오쩌둥 이후 중국 지역 발전 전략의 전환: 불균등 발전에서 권역 협업 기반의 조화로운 발전으로의 진화

張麗娜* · 이승철**

Transformation of Strategies for Chinese Regional Development in the Post-Mao Era: From Regional Uneven To Regionally Coordinated Development In China

Lina Zhang* · Sung-Cheol Lee**

요약: 본 연구의 목적은 마오쩌둥 이후 중국 지역 발전 정책의 진화와 공간 불균등과의 관계를 분석하고자 하는 것이다. 이를 위해 본 논문은 1인당 GRDP 변동계수와 지니계수를 적용하여 중국 31개 시·성·자치구 간 지역 경제력 격차와 지역 발전 정책과의 관계를 분석하였다. 중국의 지역 간 경제력 격차는 1979년 이후 심화되었다가 제10차 5개년 계획(2001~2005년) 이후 중부, 서부, 동북부 지역의 지속적인 정부 주도의 대규모 경제 성장 정책에 따라 완화되는 것으로 분석되었다. 그러나 이는 31개 시·성·자치구 전체를 대상으로 분석한 결과이며, 동부, 중부, 서부, 동북부 4대 지역을 대상으로 GDP 변동계수를 각각 분석했을 때 상이한 결과가 나타났다. 예를 들어, 제10차 5개년 계획 이후 중부 지역 내 격차는 지속적으로 심화되었지만 서부와 동북부의 지역 내 경제력 격차는 지속적으로 완화되었다. 이는 중국의 지역 간 경제력 격차를 완화시키는데 큰 역할을 한 것으로 분석되었다. 특히 동부 지역 내 격차는 제12차 5개년 계획(2010~2015년) 이후에도 지속적으로 심화되어 중국 지역 경제력의 수렴 현상이 둔화되는 결과를 가져왔다. 이는 제11차 5개년 계획(2006~2010년) 시기에 본격적으로 시행되었던 중부 권역 발전 정책의 한계에 기인한 것으로 볼 수 있다.

주요어: 중국, 지역 불균등 발전, 권역 발전, 5개년 계획/규획

Abstract: The main purpose of this paper is to explore the relationship between the transformation of Chinese regional development policy and trends in spatial inequality in mainland China. More specifically, it has attempted to identify the effects of Chinese regional development policies on regional economic inequality by investigating the coefficient of variation and Gini coefficient with GRDP in the province level. Regional inequality in China had increased from 1979 economic reform, but has eased since the 10th Five Year Plan(2001~2005) due to large-scale state investments in the western, central and northeastern regions. However, the analysis is likely to be resulted from the national level. Trends in regional inequality are differentiated in accordance with the eastern, central, northeastern and western regions. For example, regional inequality in

* 제1저자: 동국대학교 일반대학원 지리학 석박사 통합 과정 (Doctoral Candidate, Graduate School of Geography, Dongguk University-Seoul Campus, zhanglina040905@163.com)

** 교신저자: 동국대학교(서울캠퍼스) 사범대학 지리교육과 교수 (Professor, Department of Geography Education, Dongguk University-Seoul campus, leessc@dongguk.edu)

the central region has increased, whereas other three regions has decreased since the 10th Five Year Plan. It has played a role in cutting down regional inequality in the national level. In particular, the central region has kept inequality since the 12th Five Year Guideline. It has led to the convergence of the regional economies in the national level. It has stemmed from some limits to greater regional policies in the Central region enforced in the 11th Five Year Guideline(2005~2010).

Key Words : China, regional uneven development, regionally coordinated development, Five-year Plan/Guideline

1. 서론

본 연구는 덩샤오핑(鄧小平) 이후 중국의 지역 발전 정책과 공간 불균등 완화에 대한 전반적인 동향을 분석하는 한편, 지역발전 정책에 따른 실질적인 지역 간 불균등 완화 여부에 대하여 고찰하고자 한다. 덩샤오핑의 지역 불균등 발전(uneven regional development) 정책은 지역 ‘균형’ 발전(even regional development)과 권역 간 협동 기반의 ‘조화로운’ 발전(regionally coordinated development) 등과 표현상 괴리가 있는 것처럼 보이지만, 여전히 특정 지역의 발전을 먼저 촉진시킨 이후에 주변 지역의 발전을 견인하고자 하는 전략이다. 즉, 먼저 발전한 지역이 다른 지역을 도와주고, 도움을 받은 지역이 나중에 발전하게 되면 결국 지역 간 공동 발전이 이루어지는 전략이다(苟興朝·楊繼瑞, 2018). 한편, 권역 간 ‘협동 발전’(協同發展)은 원래 시스템을 구성하는 각 요소가 조정 및 협력을 통해 각 요소의 기능 지수보다 전체적인 기능이 큰 시스템 구조 상태를 달성하는 것을 의미하며, 이는 시스템 발전의 조정 협력 과정을 반영할 뿐만 아니라 시스템이 이 과정을 통해 달성한 구조 상태 최적화 결과를 반영한다(王力年, 2012). 즉 기존의 4대 권역(四大板塊)과 3영 경제주축대(三沿支撐帶: Economic Exial Belt)¹⁾를 결합하는 전략에 기초하여 경제축벨트를 확대 형성하고, 지역 간 협력을 유도할 수 있는 성장극 기반의 균형 발전 전략이다(권오은, 2016). 이와 같은 조화로운 지역 발전의 기본 개념은 지역 권역 간 고유 기능 기반의 협력적 상호 연계 및 작용을 통하

여 지역 간 경제적 격차가 완화된다는 것이다.

본 연구는 중국 상시 수준의 지역 간 불균등 변동계수를 기초로 1949년 이후 중국 지역 균등 발전 전략의 전환과 지역 불균등 동향의 관계 분석에 초점을 둔다. 그러나 중국의 지역 발전은 개혁 개방 전과 후의 차이가 크다. 1978년 개혁 개방 이전에는 정부 주도로 균등한 발전을 추구해 왔던 한편, 개혁 개방 이후 덩샤오핑의 경제 발전 전략은 시장 중심의 경제 발전을 지향하였기 때문에 지역 불균등 발전 전략을 추구했다. 이로 인해 중국의 동부와 중부 및 서부 지역을 중심으로 권역 간 격차는 급격히 심화되었으며, 심지어 권역 내 지역 격차도 크게 증대되었다. 따라서 중국 정부는 경제 5개년 계획을 통하여 1996년 이후 지역 간 격차를 줄이기 위한 지역 발전 정책의 전환을 시도하였다. 그 결과, 지역 간 격차는 외연적으로 완화되는 현상을 보였으나, 실질적으로 중국의 지역 불균등은 유지 및 심화되는 현상이 나타났다. 시진핑(習近平)은 2010년 이후 지역 비교 우위에 기반 한 권역 협업 중심의 새로운 개념의 지역 발전 양식을 추진하여 실질적인 지역 불균등 현상을 완화하고자 하였다. 그러나 중국의 지역 간 불균등은 지속적으로 증가하였으며, 특히 동부 지역은 제12차 5개년 계획(2010~2015년) 이후 불균등이 더욱 심화되어 중국 지역 경제의 수렴 현상이 둔화되는 결과를 가져왔다. 이는 지역 균형 발전을 위한 사회주의의 사상적 의도와는 달리 기존 마오쩌둥(毛澤東)의 사회주의 정책적 유산과 자본주의의 사회 경제적 괴리의 산물이며, 이에 따른 소외 지역의 확대에 기인한다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 논문은 중국의 후기 사회주의

체제 전환 과정에서 나타나는 공간 정책과 지역 불균등 발전 간의 관계를 규명하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 마오쩌둥 이후 중국 지역 구도의 전환과 지역 발전의 경로를 시기별로 제시하였으며, 중국의 지역 간 불균등 패턴은 31개 상·시·자치구의 GDP 변동계수(Coefficient of variation: CV) 및 지니계수(Gini coefficient)를 통해 분석하였다. 둘째, 덩샤오핑 집권 이후 제 9차 및 10차 5개년 계획을 중심으로 중국의 지역 불균등 발전에서 지역 균등 발전으로의 정책적 회귀 과정을 분석하였다. 마지막으로 시진핑 시대의 새로운 지역 발전 양식으로 지역 비교 우위에 입각한 권역 협업 발전 정책과 권역별 GRDP 변동계수 분석을 중심으로 2010년 이후 4대 지역의 권역별 불균등 패턴을 분석하였다.

2. 연구 방법

중국의 지역 발전은 마오쩌둥의 정통 공산주의 사상에 기반 한 지역 균등 발전 정책, 덩샤오핑의 실용주의 노선에 따른 동부 연안 우선 발전주의, 시진핑의 신시대 중국 특색 사회주의 사상(習近平新時代中國特色社會主義思想)²⁾에 기반 한 조화로운 지역 발전 정책으로 진화되어 왔다. 이와 같이 전통적인 사회주의 정부의 강력한 통치 체제와 실용주의적 경제 정책의 다양한 조응 방식으로 중국의 지역 발전 과정은 수렴(convergence)과 발산(divergence / fragmentation)의 형태로 다양하게 표출되어 왔다. 이는 중국 지역 발전의 과정이 특정한 성장 모델을 따라 일관성 있게 진행되어 온 것이 아니라 중국 국내의 정치 경제적 상황에 따라 유연하게 진화되어 왔다는 것을 의미한다.

일반적으로 지역 불균등 발전은 지역 개발의 추진 과정, 경제적 구조, 공간적 연계, 지역 자원의 보유 정도, 지방 정부의 효과적인 정책, 지역의 유리한 지리적 조건 등 매우 다양한 요인의 영향을 받는다. 따라

서 지역 불균등에 대한 연구는 경제 및 소득의 공간적 불균형뿐만 아니라 사회, 환경, 보건, 정치적 불균형 등 다양한 요인의 복잡성과 역동성을 중심으로 다층적 관점(multi-level perspective)에 기반을 둔 접근이 필요하다고 할 수 있다. 지역 불균등에 대한 다층적 관점은 지역 불균등의 요인을 모두 포함하는 틀(frame)로써 경제, 사회, 정치 및 정책적 환경이라는 세 가지 구성 요소로 구성되며, 이들 간의 비선형적인 상호작용의 양상을 의미한다. 분석 대상으로 각 구성 요소에 해당하는 지역과 산업의 다양한 지표가 선정될 수 있으며, 선정된 지표 간 상관관계 분석을 통해 지역 불균등 양상의 전환과 원인을 설명할 수 있다.

그러나 중국의 지역 불균등 발전에 대한 분석은 다층적 접근보다 중국 고유의 정치 경제적 특성을 고려할 필요가 있다. 실질적으로 중국의 지역 발전을 포함한 정치, 경제, 사회 등 모든 분야의 발전 방향과 지침은 '5개년 경제개발 계획(五年經濟發展計劃)'과 '중국 공산당 전국대표대회'(中國共產黨全國代表大會, 이후 당대회)³⁾에 의해 결정되었다고 할 수 있다. 중국의 5개년 경제개발 계획⁴⁾은 소련의 강력한 중앙 통제 체제 기반의 5개년 계획과는 달리 지역의 현실과 특성을 고려한 제도이다. 중국의 5개년 계획 체제는 중앙정부에서 큰 골격을 수립하는 한편, 구체적인 목표는 지역 설정에 맞게 지방정부가 적절히 통제하는 시스템으로 구성되어 있다. 그리고 5개년 계획은 중국 당 대회가 지정한 방침과 정책을 기준으로 중국 국민 경제와 사회 발전의 중기 발전 목표를 추구한다(李彩華 韓慈 2006). 한편, 중국 당 대회는 중국 공산당의 최고 의사 결정 기구로서 당이 나아갈 미래와 정책 방향을 결정하고 지도부를 결정하는 당내 행사로서 실질적인 국정 운영 방향과 정책 등을 결정한다(中華人民共和國憲法, 1982). 따라서 본 연구는 경제, 사회, 정치 등 지역 불균등 패턴의 원인을 분석하기 위해 5개년 계획과 지역 발전 패턴의 관계를 분석하고자 한다. 지역 발전의 패턴은 31개 상·시·자치구의 1인당 GRDP 변동계수와 지니계수를 통해 분석된다.

중국의 지역 발전에 대한 연구는 주로 지역의 경제적 수준을 잘 반영하고 있는 1인당 소득 수준, 1인당 GRDP, 종사자당 산업 생산액 등 단일한 경제 요인의 지리적 불균등을 중심으로 수행되어 왔다(Greaney 2017; Liao and Wei 2015; Lee and Lee 2002; Wei 1998). 특히 GDP는 경제 규모를 반영하는 중요한 지표로 다양한 지역의 경제 규모와 총생산량을 측정하는 데 사용할 수 있다. 이와 같이 GDP를 활용하여 지역 격차를 측정하는 대표적인 방법은 변동계수와 지니계수를 들 수 있다.

첫째, 변동계수는 지역 간 경제 변동과 격차를 측정할 수 있는 대표적인 지표로 활용된다. 일반적으로 지역별 1인당 GRDP가 1인당 GDP를 중심으로 분포하고 있을 때에는 지역 격차 수준이 낮은 한편, 지역별 1인당 GRDP의 수준이 다양하게 폭넓게 분포되어 있을 때에는 지역 격차 수준이 높게 나타난다. 즉, 지역별 1인당 GRDP의 분포가 분산되어 있을수록 지역 격차는 크다고 할 수 있다. 본 연구는 먼저 인구 가중 표준 편차(weighted standard deviation: WSD)를 고려하여 가중변동계수를 도출하였다. 인구의 구성비를 고려하지 않은 일반변동계수는 한 국가 내에서 시계열적 변화를 분석 대상으로 하는 경우에는 지역 수가 일정하기 때문에 분석상의 문제는 발생하지 않지만, 중국의 권역별 지역 수가 상이하기 때문에 권역 간 지역 격차 비교를 위한 실증 분석에는 적절하지 않다고 볼 수 있다. 따라서 인구 가중 표준 편차를 고려하여 GDP 분산 크기를 측정하였다(Lee, 2001; Lee and Lee, 2002).

$$WSD = \sqrt{\sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2 \cdot \frac{P_i}{P}}$$

$$CV = \frac{WSD}{\bar{Y}}$$

Y_i = i 지역의 GRDP
 \bar{Y} = 1인당 GDP
 P_i = i 지역의 상주인구⁵⁾
 P = 총인구

둘째, 본 연구는 지니계수를 사용하여 중국의 지역 간 격차를 측정하였다. 지니계수는 국제적으로 통용되는 소득 불평등 측정 지표로서 0과 1사이의 값을 가지며, 이 값이 클수록 지역 간 격차가 크다(Kakwani, 1980). 지역 간 GDP의 불균등 정도를 측정하는데 로렌츠 곡선(Lorenz curve)의 개념이 활용된다. 모든 지역이 동일한 수준이 GDP를 가진다면 지니계수는 0이 된다. 지니계수로 표현된 지역 격차는 다음의 공식을 이용하여 계산할 수 있다(田衛民, 2012).

$$Gini = 1 - \frac{1}{PW} \sum_{i=1}^n (W_{i-1} + W_i) P_i$$

W = GDP
 W_i = i 지역의 GRDP
 P_i = i 지역의 상주인구
 P = 총인구

3. 마오쩌둥 이후 중국 지역 발전의 경로

1) 중국 지역 구도의 전환

1949년 이후 중국의 공식적인 지역 구분은 두 차례에 걸쳐 제시되었다. 첫 번째 중국의 공식적인 지역 구분은 제7차 5개년 계획(1986~1990년)을 통해 제시되었다. 중국 정부는 제7차 5개년 계획에서 “중국 국민경제 분포는 실질적으로 동·중·서부 3대 지역이 존재한다.”고 밝힘으로써 기존에 관행적으로 구분되어 왔던 3대 지역 - 동부, 중부, 서부 지역을 공식적인 지역 구분의 기준으로 제시하였다. 동부는 랴오닝성(遼寧省), 허베이성(河北省), 베이징(北京), 톈진(天津), 산둥성(山東省), 장쑤성(江蘇省), 상하이(上海), 저장성(浙江省), 푸젠성(福建省), 광둥성(廣東省), 광시장족자치구(广西壮族自治区), 하이난성(海南省)을 포함한 12개 지역으로 구성된다. 중부는 지린성(吉

林省), 헤이룽장성(黑龍江省), 산시성(山西省), 허난성(河南省), 후베이성(湖北省), 후난성(湖南省), 안후이성(安徽省), 장시성(江西省), 내이멍구자치구(內蒙古自治區)을 포함한 9개 지역으로 구성된다. 서부 지역은 쓰촨성(四川省), 구이저우성(貴州省), 윈난성(雲南省), 간쑤성(甘肅省), 칭하이성(青海省), 티베트(西藏自治區), 닝샤회족 자치구, (寧夏回族自治區) 신장 위구르 자치구(新疆維吾爾自治區), 산시성(陝西省), 충칭(重慶)을 포함한 10개 지역으로 구성된다.

두 번째 지역 구분은 2002년 16차 당 대회 보고에서 제시되었다. 16차 당 대회 보고에서 중앙 정부는 동북 지역의 노후 공업 기지 진흥 정책을 제시하였으며, 이를 토대로 중국의 지역 구도가 3대 지역(동·중·서부 지역)에서 4대 지역(동·중·서부·동북부 지역)으로 전환하게 됐다. 4대 지역 구도는 3대 지역을 기반으로 제7차 5개년 계획 이후 네 차례에 걸친 지역 발전 전략을 시행한 이후 제11차 5개년 계획(2006~2010년)에서 새롭게 제시된 것이다. 4대 지역은 기존 3대 지역에서 동부의 랴오닝성과 중부의 지린성 및 헤이룽장성을 동북부 지역으로 새롭게 분류하고, 중부의 내이멍구(內蒙古)를 서부로 재분류하여 형성됐다. 따라서 4대 지역은 동부 10개, 중부 6개, 서부 12개, 동북부

3개 지역으로 구분된다(그림 1). 이와 같은 공식적인 지역 구분의 변화를 토대로 본 연구의 지역 발전 및 격차에 대한 분석은 시기적으로 2002년 제16차 당 대회를 기준으로 구분하였다. 1949년부터 2000년까지 나타난 지역 간 격차는 3대 지역을, 2001년 이후는 4대 지역을 기초로 중국의 지역 간 불균등 동향을 분석하고자 한다.

2) 중국 지역 발전의 경로

1949년 중화인민공화국이 성립된 이래 지금까지 중국의 지역 발전의 전환 과정에 대해서는 지역 균등과 불균등의 관점에서 수많은 연구가 이루어지고 있다(Fan, 1995; Leung, 1997; Smart, 1998; Wei, 1998; 이원호, 2000; Lee, 2001; Lee and Lee, 2002; Ding and Chen, 2020). 이들 연구를 토대로 본 논문은 ‘5개년 계획’과 ‘당 대회’ 보고를 기반으로 중국 지역 발전 정책을 네 개의 시기로 구분하였다. 중국의 지역 발전 정책의 시기별 구분은 실질적인 권력 정부를 기준으로 분류하는 것이 타당하겠지만, 기존 정권이양 또는 새로운 정권 출현과 함께 이루어지는 당 대회 보고는 매 2년, 7년 단위로 5년마다 개최되는

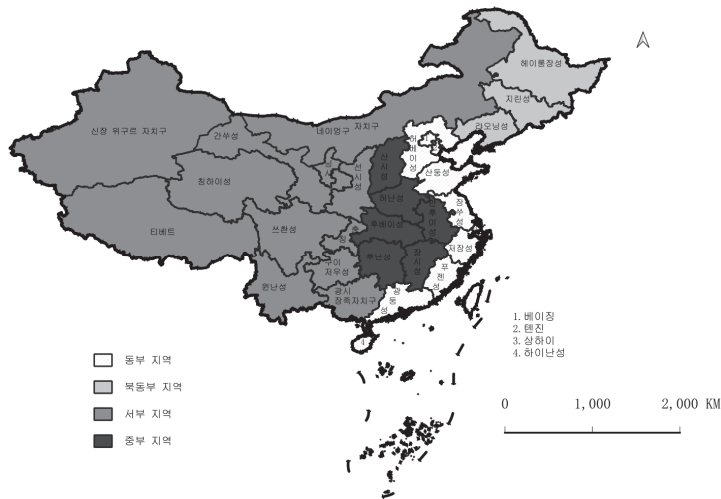


그림 1. 중국의 4대 지역

한편, 5개년 계획은 매 1년, 6년 단위로 5년마다 개최되고 있어 시기적으로 일치하지 않는다. 따라서 본 문은 5개년 계획과 당 대회 보고를 함께 고려하여 정권의 연장 및 이양과 전환에 따른 지역 발전 전략의 변화를 분석하고자 한다.

첫째, 1차 시기(1949~1978년)는 내생적 발전 기반의 지역 균등 발전(endogenous-oriented even regional development) 단계이다. 마오쩌둥은 1949년 중화인민공화국 성립 이전 동부 연안 지역 중심의 불균등 유산을 청산하기 위해 정통 사회주의 사상에 기반하여 기존 동부 지역을 중심으로 유입된 모든 해외 자본을 철수시켰으며, 한편 중부와 서부 지역을 중심으로 대규모 국가 투자를 시행함으로써 중국의 지역 격차를 완화하고자 하였다(孫斌棟·鄭燕, 2014). 마오쩌둥은 1956년 중앙정치국 확대 회의의 연설에서 언급한 '10대 관계를 논함(論十大關係)'을 통해 당시 중국의 경제 발전은 소련의 경험을 토대로 중국 상황에 적합한 고유의 사회주의 건설을 강조하여 각 성별로 독립적 경제 체제를 구축하고자 하였다. 또한 1964년 중국과 소련의 관계가 악화되어 당시의 국제 환경을 바탕으로 국방을 고려한 3선 건설(三線建設)이 제안되었다. 3선 건설은 중부와 서부 지역에 군수 및 중화학 공업의 공간적 이전을 통해 지역 균등 발전을 추구하였다. 더 나아가 중국 정부는 1971~75년에 성시별 '소3선 건설'을 통해 성 내 지역 균등 발전을 추구하였다. 그러나 이와 같은 중부 및 서부 지역에 대한 국가 투자는 기존 산업 지역과 연계가 단절된 비효율적인 투자로 장기적 지역 발전으로 이어지지 않았으며, 1970년대 초 중국의 대외 관계가 개선되면서 중앙 정부는 3선 건설을 포기하고 경제 중심지를 연해 동부 지역으로 회귀하였다. 다시 말해, 이 시기에 시행되었던 '대약진 운동', '3선건설', '내륙지역 신공업기지 건설', '성시별 소3선건설' 등의 정책은 국가 방위를 위한 지정학적 대응 전략에 불과하였으며, 지역의 경제적 효율성과 효과성을 충분히 고려하지 않은 이상적인 지역 발전 정책으로 지역 균등의 결과를 가져

오지 못했다(Lee and Lee, 2002).

둘째, 2차 시기(1979~1995년)는 외생적 발전 기반의 지역 불균등 발전(exdogenous-oriented uneven regional development) 단계이다. 마오쩌둥의 지역 균등 발전 정책의 한계를 기반으로 덩샤오핑은 1980년대 초 대규모의 해외 자본을 유입하여 동부 연해 지역에 선전(深圳), 주하이(珠海), 산터우(汕頭), 샤먼(廈門) 경제 특구를 설립하였다. 그 이후에 연해 개방 항구 및 경제 개방구 설립을 통해 연해 지역에 개방 기지를 건설하였고, 경제기술개발구, 첨단기술산업개발구, 수출가공구 등과 같이 외국인 직접 투자를 중심으로 형성된 다양한 경제 개발구를 건설하는 등 불균등 발전을 추구하였다. Lee and Lee(2002)에 따르면, 1984~1995년에 중세계 총 해외 직접 투자에서 중국의 외국인 직접 투자 유입이 차지하는 비중은 1.7%에서 11.9%로 크게 증가하여 중국 경제 개혁에 결정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 한편, 중부 지역에 경제 수준이 높은 일부 도시를 중심으로 기술 집약적 산업 발전을, 천연자원이 우세한 지역을 중심으로 전력, 석타, 석유, 비철금속 등의 개발과 건설을 가속화하였다. 또한 서부 지역은 에너지 및 광물 자원을 개발하고 동시에 농업과 목축업의 발전을 추구하였다(中國人民共和國國務院公報, 1986). 이와 같이 동부, 중부, 서부 3대 지역의 지리적 이점을 활용한 불균등 발전 전략은 동부 연해 지역 우선 발전과 차후 내륙 지역 발전을 견인함으로써 지역 격차를 축소하고자 하는 정책이었지만, 결론적으로 지역 불균등 발전 전략은 중국의 지역 격차를 크게 심화시켰다(김현석, 2022).

셋째, 3차 시기(1996~2010년)는 조화로운 지역 발전 기반의 지역 균등 발전(balanced or harmonious regional development)으로 회귀하는 단계이다. 중국의 중앙 정부는 제9차 5개년 계획(1996~2000) 시기에 낙후된 서부 지역의 경제 발전을 촉진함으로써 동부와 서부 지역 간 불균등을 완화하고자 장쩌민(江澤民) 정권은 서부대개발(西部大開發) 정책을 제안하였으며, 이 정책은 공식적으로 2000년부터 시행되었

다. 또한 후진타오(胡錦濤) 정권은 중국 지역 전체의 발전을 실현하기 위해 2003년에 과학발전관(科學發展觀)의 발전 방향을 제시하였으며, 이는 제17차 당 대회(2007년)에서 중국 중용 발전 방향으로 중국공산당 당헌(黨章)으로 제시되었다. 더 나아가 2003년에 서부대개발에 이어 동북 3성을 중심으로 동북진흥(東北振興)을 추진하였으며, 2004년에 중부 지역의 경제 활성화를 위해 ‘중부굴기’(中部崛起) 전략을 제안하였다. 따라서 지역 균등 발전으로의 회귀는 제9차 5개년 계획부터 시작되었지만, 실질적인 실행은 제10차(2001~2005년) 및 제11차 5개년 계획(2006~2010년) 시기에 시행되었다고 할 수 있다. 그 결과, 1996~2003년에 GDP 변동계수와 지니계수는 지속적으로 증가하였지만, 2003년 이후에 확연히 감소하는 추세가 나타났다(그림 2). 그러나 이와 같이 중국의 지역 간 격차는 축소되었지만, 실질적인 도시와 농촌의 불균형은 더욱 심화되었다. 그림 3에 나타난 바와 같이, 1996년 이후 중국의 도농간 가처분 소득의 격차는 지속적으로 심화되었다. 다시 말해, 3차 시기에 지역 균등 발전으로의 회귀 전략으로 성시 수준의 지역 간 격차는 축소되었지만, 도·농 간 격차는 더욱 심화되어 근본적으로 지역 불균등이 완화되었다고 볼 수 없으며, 오히려 심화되고 있음을 보이고 있다.

마지막으로 4차 시기(2011년 이후)는 지역 비교 우위 및 권역 협업 발전 기반의 지역 균형 발전(the regionally

harmonious or coordinated development) 단계이다. 시진핑(習近平) 정부의 성·시별 비교 우위에 입각한 권역 협력 발전 전략(區域發展戰略)은 2012년 18차 당 대회에서 제시하였다. 여기에서 협력(협동)의 의미는 조정(조화), 단결, 통일, 상호 협력을 모두 포괄하는 의미로 균형 또는 조정(조화)의 의미보다 더 광범위하다. 시진핑 정부의 ‘협동 발전’은 요소 간의 상생과 호혜 그리고 경쟁과 협력 기반의 지역 간 시너지 강화와 격차 완화를 위한 발전인 한편, 후진타오 정부의 ‘조화 발전’은 요소 간의 동일성 기반의 지역 격차 완화를 위한 발전이라는 측면에서 이 두 가지 발전의 개념은 유사하지만 차별적이다. 중앙 정부는 제12차(2011~2015년) 및 제13차 5개년 계획(2016~2020년) 시기에 협동 발전을 촉진하기 위하여, 기존 4대 지역을 8대 거대 경제권으로 구분하였다. 8대 거대 경제권은 2012년 18차 당 대회에서 제시된 각 성·시의 비교 우위에 입각한 조화로운 지역 발전을 위한 ‘권역 발전 전략’(區域發展戰略)을 실행하기 위해 형성되었다. 그러나 이 시기에 실행된 권역 발전 전략은 낙후된 성·시 또는 권역 중심의 지역 발전이 아니라 8대 경제권역 모두를 대상으로 지역 간 경쟁과 협력 그리고 상생과 호혜 기반의 지역 발전을 추구하였기 때문에 중국 성·시·자치주 수준의 불균등은 거의 완화되지 않았으며, 도·농 간 격차는 3차 시기에 비해 더욱 심화되었다(그림 2; 그림 3).

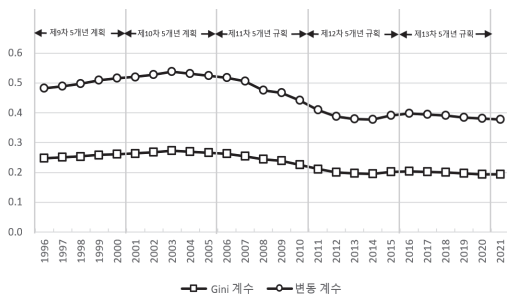


그림 2. 중국 31개 성·시·자치주의 GDP 변동계수 및 Gini 계수

자료: 中國國家統計局, 각 년도

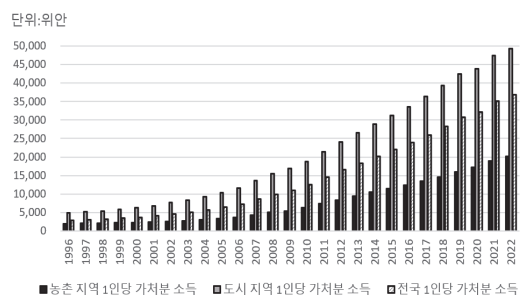


그림 3. 중국 도시 및 농촌 지역의 1인당 가처분 소득

자료: 中國國家統計局, 각 년도

4. 지역 균등 발전으로의 회귀: 조화로운 지역 발전

중국 중앙 정부의 지역 발전 정책이 균형 발전으로 회귀하게 된 주요 원인은 2차 시기(1979~1995년)에 동부 지역을 중심으로 시행되었던 외생적 발전 기반의 지역 불균등 발전이 중부와 서부 지역의 발전을 견인하여 궁극적으로 균등 발전으로 이어질 것이라는 예측과는 달리 지역 간 격차가 더욱 심화되었기 때문이다. 이와 같은 지역 격차를 완화하기 위해 중국공산당 제14기 중앙위원회 제5차 전체 회의(14期 5中全會)에서 『중공 중앙 국민경제 및 사회발전 제9차 5개년 계획(1996~2000년)과 2010년 비전 목표 제정건의(中共中央關於制定國民經濟和社會發展“九五”計劃和2010年遠景目標的建議)』를 채택하였다. 이 계획에서는 “지역 경제의 조화로운 발전을 견지하고 지역 발전의 격차를 점차 줄이는 것을 사회 및 경제발전에만 반드시 관철해야 하는 중요한 방침으로 삼는다”고 명확하게 제시되었다(쉬텐화, 2021).

제9차 5개년 계획은 두 가지 측면에서 지역 경제의 균형 발전을 위한 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 중앙 정부는 이 계획을 통해 과학기술사업의 전략적 중점을 국가 경제 발전, 종합 국력 증강 등 국가적 수준의 발전에 뿐만 아니라 지역적 수준의 발전에도 두기 시작했다. 예를 들어, 성화계획(星火計劃: Spark program)에서는 적정 기술 발전을 통해 농업 생산량의 증대를, 화거계획(火炬計劃: Torch program)에서는 신기술의 확산을 통한 전통산업의 혁신, 기술 확산을 가속화하기 위한 첨단 기술 산업 벨트 구축, 해안 지역과 내륙 지역의 활발한 교류 등 새로운 과학기술 정책을 통한 지역의 균형적 발전을 추구하기 시작했다(홍성범, 1996). 후진타오 정권은 중국 지역 전체의 발전을 실현하기 위해 2003년에 과학발전관(科學發展觀)의 발전 방향을 제시하였으며, 이는 제17차 당 대회(2007년)에서 중국 중용 발전 방향으로 중국공산당 당헌(黨

章)으로 제시되었다.

둘째, 지역 경제의 균형 있는 발전을 위해 중서부 내륙의 낙후 지역 개발에 중점을 두기 시작했다. 이 계획의 제8 방침에 따르면, 정부는 내지(內地)의 발전을 더욱 중시하고 지원하며 지역 격차 축소를 위해 사회 구성원 간의 소득 격차를 점차 축소하고 사회 분배의 불공평을 해결해야 한다고 제시하였다(대외경제정책연구원, 1995). 또한 국가는 중서부 낙후 지역의 개발을 지원하고, 소수민족 지역, 빈곤 지역의 경제 발전을 지원하기 위해 규범화된 중앙 재정 제도를 시행하고, 자원 개발 및 기초 시설 건설 우선 안배, 우선 국가 투자 등을 확대를 제시하였다.

이와 같은 지역 균등 발전을 위한 9차 5개년 계획을 구체적으로 실행하기 위해 장쩌민 정부는 2000년부터 서부대개발 프로그램을 본격적으로 추진하였다. 서부대개발 추진의 기본 방향은 세수 우대, 대출 확대, 투자 영역 확대 등을 통해 대규모 국내 기업 및 외국인 투자 기업의 서부 건설 참여를 유도하고, 철도 및 도로, 공항, 천연가스 수송관, 발전 설비 및 홍수 방지용 수리 시설 공사 등 대규모 사회간접자본을 확충함으로써 동부 지역과의 격차를 해소하고, 내륙 시장을 개척하여 유효수요를 확대함으로써 장기적인 성장 토대를 구축하기 위한 것이다. 서부대개발에 따른 SOC 투자 및 각종 제도 개선 등으로 경제적 효율이 어느 정도 증대되었다. 그러나 여전히 이 시기에 서부 지역의 대외 무역과 외국인 투자 비중은 감소하였으며, 글로벌 경제 네트워크가 매우 미미하게 나타났다. 예를 들어, 2000년과 2005년 서부 지역의 대외 무역 수출입 비중은 3.6%에서 3.2%로 감소하였으며, 외국인 투자 비중도 4.5%에서 3.2%로 하락하였다(이근, 2007). 이는 서부대개발에도 불구하고 서부 지역의 국민 경제적 위상과 동부 지역과의 격차에는 별 변화가 없었음을 의미한다.

또한 중앙 정부는 2003년에 동북 3성을 중심으로 동북진흥(東北振興)을 추진하였다.⁶⁾ 2002년 16차 당 대회 보고에서는 동북 지역 등 노후 공업 기지의 조성

과 개조에 박차를 가하고, 자원 개발 위주의 도시와 지역의 지속적인 산업 발전을 지지한다고 명시했다. 이는 중앙 정부가 처음으로 제시한 동북 지역의 노후 공업 기지 진흥 정책이다(쉬텐화, 2021). 2008년 국무원 총리 원자바오(溫傢寶)는 랴오닝성 시찰에서 동북 지역 노후 공업 기지의 조정과 개조의 가속화는 16차 당 대회에서 제기된 전략적 임무로서 서부대개발 전략과 더불어 동서 상호 작용의 두 개의 '바퀴'라고 언급했다. 동북진흥의 추진 결과, 2003년 이후 동북 지역은 중화학 공업을 중심으로 급속히 성장하였으며,⁷⁾ 다양한 유형의 경제 개발구가 구축되어 지역 경제 성장을 견인하였다(이승철 외, 2017; 이원용·이승철, 2018).

더 나아가 정부는 정책적으로 소외된 중부 지역의 경제 활성화를 위해 2004년 중앙경제공작회의에서 '중부굴기'(中部崛起) 전략을 제안하였으며, 이 전략을 2005년 중앙 정부 주요 5대 과제에 포함시켰다. 이 정책은 서부대개발과 동북진흥 관련 정책을 참고하여 주로 공업화를 통한 산업 구조 개선과 도시화를 통한 지역 구조 개선 사업을 중심으로 추진되었다.

본격적인 지역 균등 발전에 대한 정책은 제11차 5개년 계획(2006~2010년)에 기반 한 총체적 지역 발전 전략에서 도입되었다(쉬텐화, 2021). 총체적 지역 발전 전략은 4대 지역 구분을 토대로 서부대개발, 동북진흥, 중부굴기, 동부 연안 솔선 발전에 기초하고 있다. 또한 국토 공간을 자원 환경 감당 능력, 기존 개발 밀도와 발전 잠재력에 따라 앞으로의 인구 분포, 경제 배치, 국토와 도시화 구도를 고려하여 네 개의 주체 기능 지역⁸⁾으로 구분하였다.

2000년 이후 서부대개발, 동북진흥, 중부굴기 등과 같은 동부 지역을 제외한 낙후 지역 개발 정책을 통한 지역 균등 정책이 추진된 이후에 중국의 지역 격차는 실질적으로 완화되었다. 그림 2에 나타난 바와 같이, GDP 변동계수는 1996~2003년에 증가한 반면, 2003년 이후에 확연히 감소한 것으로 나타났다.

이는 제 10차 및 11차 5개년 계획 시기에 실질적인 지역 균등 정책이 추진된 이후에 지역 격차가 축소되었다는 것을 보여준다. 그러나 이는 31개 시·성·자치구 전체를 대상으로 분석한 결과이며, 동부, 중부, 서부, 동북부 4대 지역을 대상으로 GDP 변동계수를 각각 분석했을 때 상이한 결과가 나타났다(그림 4).

전반적으로 중부 지역을 제외한 나머지 3개 지역은 제10차 5개년 계획이 시행된 시점 이후 2003~04년까지 각 지역 내 격차가 심화되었지만 제11차 5개년 계획 시기까지 지속적으로 완화되는 경향을 보였다. 반면, 중부 지역은 제 11차 5개년 계획이 시행된 이후에도 계속 지역 내 격차가 심화되고 있는 것으로 나타났다(그림 4). 중부 지역에 시행되고 있는 중부굴기의 기본 전략 방향은 공업화를 통해 농업의 비중을 낮추고 이를 통해 농촌의 인구를 도시로 유출함으로써 도시화를 촉진시킨다는 것이다(외교통상부, 2007). 그러나 중부 지역은 특정 소수 지역에 소수의 중공업이 편중된 단일 산업 구조의 특성을 가지고 있어 이 정책으로 인해 기존 소수 공업 지역에 공업화 및 도시화 집중 현상이 나타나 중부 지역 내 불균등 현상이 더욱 심화되었다.⁹⁾ 따라서 중부굴기 정책은 중국 국가 수준의 지역 경제 불균등 현상을 완화시켰지만, 중부 지역 내 불균등 현상을 오히려 심화시키는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다.

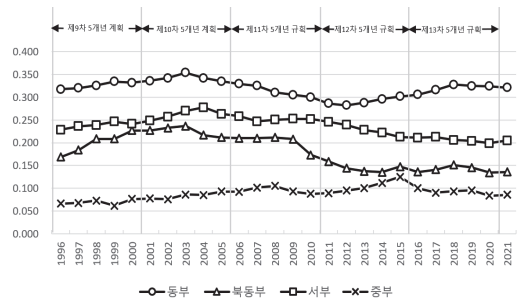


그림 4. 중국 4대 지역의 GDP 변동계수

자료: 中國國家統計局, 각 년도

5. 지역 비교 우위에 입각한 권역 협업 발전 정책

권역 협업 발전 전략의 개념은 1997년 15차 당 대회에서 서부대개발을 기조로 처음 제시되었으며, 제11차 5개년 계획에 시행되었던 조화로운 지역 발전 전략에 기반한 4대 지역의 총체적 전략도 2012년 18차 당 대회에서 제시된 ‘권역 발전 전략’의 지속과 강화에 기초하고 있다. 또한 거점 지역에 도시군 건설을 가속화하여 일체화된 발전을 추진하기 위해 징진지(京津冀, 베이징-톈진-허베이), 장강(長江) 경제벨트 등을 구축한 ‘도시군(都市群) 계획’¹⁰⁾과 중앙 정부 주도에 동·서부 지역의 협력과 지원을 통한 소수민족 지역, 변경 지역, 빈곤 지역 등 취약 지역 발전 전략도 기본적으로 권역 협업 발전 전략을 기반으로 하고 있다. 권역 협업 발전 전략의 실질적인 시행은 2017년 19차 당 대회에서 ‘권역 협업 발전 전략’이 국가급 전략으로 구체화되면서 시작되었다고 볼 수 있다.

중국 정부는 2012년 18차 당 대회에서 각 성·시의 비교 우위에 입각한 조화로운 지역 발전을 위한 ‘권역 발전 전략’에 대한 구체적 실행을 위해 중국의 경제 지역 구도를 기존 4대 지역에서 8대 거대 경제권으로 재분류하였다. 다시 말해, 8대 경제권은 2017년 19차 당 대회에서 국가급 전략으로 격상된 ‘권역 협업 발전 전략’을 실현하기 위한 기본 공간 단위이며, 각 경제권에 포함된 성시의 비교 우위에 입각하여 지역 간 상호 이익 및 상생(win-win) 효과를 극대화함으로써 효율적이고 조화로운 지역 발전을 추구하기 위한 공간 전략이라 할 수 있다(王力年, 2012). 이를 위해 중국 정부는 기존 4대 지역에서 서부의 쓰촨성과 충칭을 청위 지역(成渝地區)으로, 동부의 허베이성, 베이징, 톈진을 징진지로, 광둥성을 주강 삼각주로, 장쑤성, 상하이, 저장성을 장강 삼각주로, 산둥성, 푸젠성, 하이난성을 동부 및 연안 지역으로 재분류하였다. 그 결과, 8대 거대 경제권은 ①징진지(베이징, 톈진, 허

베이징), ②장강 삼각주(상하이, 장쑤성, 저장성), ③주강 삼각주(광둥성), ④동부 및 연안 지역 3성(산둥성, 푸젠성, 하이난성), ⑤서부 지역(네이구 자치구, 섬서성, 구이저우성, 신장 위구르 자치구, 칭하이성, 티베트자치구, 간쑤성, 윈난성, 광시자치구, 닝샤회족자치구), ⑥청위 지역(쓰촨성, 충칭시), ⑦중부 6성(산시성, 후베이성, 후난성, 허난성, 장시성, 안후이성), ⑧동북 3성(지린성, 랴오닝성, 헤이룽장성)으로 분류된다.

중국의 권역 경제 발전 전략은 각 지역의 비교 우위를 바탕으로 산업의 합리적인 재배치를 통해 지역 간 산업 연계를 강화하고, 자본, 토지, 인적 자원 등 생산 요소 간 이동을 원활하게 함으로써 3대 격차¹¹⁾를 해소하고 내륙, 서부, 소수민족, 접경 지역 등 빈곤 저개발 지역의 발전을 촉진하는 것이다. 이러한 권역 발전 전략의 기본 방침은 ‘협동’이며, 이는 중국 중장기적 발전 목표인 ‘공동부유(共同富裕)’의 주요 방향이기도 하다. 제13차 5개년 계획(2016~2020년)에서는 도시화 분포 및 형태 개선, 주택 공급 개선, 도농 협력 발전을 통한 신형 도시화 추진, 징진지, 장강 경제벨트 등을 통한 지역협조발전 등을 추진하여 권역별 협업 발전을 추진했다(김수한·유다형, 2016). 이와 같은 권역 협업 발전 전략은 2017년 19차 당 대회에서 국가급 전략으로 격상되어 권역별 중점 지역을 중심으로 조화로운 발전을 추구하고자 했다. 특히, 중점 지역에 도시군 건설을 가속화하여 이들 도시군을 중심으로 경제 발전을 촉진하고 있다. 도시군은 징진지와 장강 삼각주를 시작으로 다른 지역으로 확대되고 있으며, 국가급 신구는 중서부 지역에 집중 배치되고 있다. 그 결과, 동부와 중서부의 권역 간 지역 격차는 지속적으로 완화되고 있는 것으로 나타났다. 표 1에 나타난 바와 같이, 중부 지역과 청위를 포함한 서부 지역의 GDP 비중은 모두 확대되었지만, 기존 동부(동부 연해, 장강 삼각주, 주강 삼각주, 징진지)의 대부분 지역은 감소하였다. 제13차 5개년 계획 시기에 권역 발전 전략은 권역 내 특정 지역을 중심으로 공업화 및 도시

표 1. 중국의 8대 권역별 GDP 비중, 2000~2020년 (단위: %)

	동북	동부 연해	장강 삼각주	주강 삼각주	징진지	중부	청위	서부
2000년	9.5	17.2	15.5	11.0	9.7	19.5	5.9	11.8
2005년	7.8	16.7	16.9	11.6	10.1	19.5	5.6	11.8
2010년	6.9	16.1	17.1	11.1	9.6	20.7	6.1	12.4
2015년	6.0	15.7	17.1	10.8	9.0	21.4	6.7	13.4
2020년	5.0	15.4	17.1	11.0	8.5	21.8	7.3	13.8

자료: 中國國家統計局, 각 년도

화가 촉진되고 자원이 재배치되었기 때문에 성·시·자치주 수준의 지역 격차 완화에 큰 영향을 끼치지 못했다(그림 2).

그러나 4대 권역별 수준에서 살펴보면, 권역 내 지역 격차는 더 이상 완화되지 않았거나, 오히려 심화되고 있는 것으로 나타났다(그림 4). 특히, 중앙 정부 차원의 지원이 동부 지역의 징진지, 장강 삼각주, 주강 삼각주의 중점 지역을 중심으로 도시군이 크게 확대되어 동부 지역의 지역 불균등 정도는 다른 지역에 비해 탁월하게 높았으며, 지역 격차도 점점 더 확대되고 있는 것으로 나타났다(그림 4). 4대 지역 분류를 기준으로 지역 불균등 수준을 살펴보면, 동부 지역을 제외하고 서부 지역이 중부 및 동북 지역보다 높은 것으로 나타났다. 이는 2014년 시진핑의 일대일로(一帶一路) 정책 제안에 기반하여 서부 지역의 청두(成都)와 충칭(中京)을 중심으로 한 청위(成渝) 경제권을 서부 내륙의 성장 축으로 설정하고, 그 외 연창장발전벨트(沿長江發展帶) 등에 광역 도시군을 건설을 추진한 것에 기인한 것이라 할 수 있다.¹²⁾ 예를 들어, 표 1에 나타난 바와 같이, 청위와 서부 지역의 GDP 비중은 2000년에 각각 5.9%, 11.8%에서 2020년에 각각 7.3%, 13.8%로 증가하여 이와 같은 권역 발전 전략이 서부 지역의 경제 성장을 견인하였지만, 다른 한편으로 타 지역에 비해 높은 수준의 지역 격차가 나타난 결과를 가져왔다. 특히, 서부 지역의 특정 도시군 중심의 발전 전략은 서부 지역 내 불균등 수준을 더 이상 완화시키지 못하는 것으로 나타났다(그림 4).

전술한 바와 같이, 2011년 이후 중국 중앙 정부가 중부와 서부지역에 정책적 지원 강도를 강화하여 상대적으로 동부 지역의 GDP 비중이 감소하였지만, 장강 삼각주의 경제 비중은 더욱 확대되고 있는 것으로 나타났다(표 1). 이는 여타 권역에 비해 교통, 지리적 입지, 수자원, 노동력 측면에서 장강 삼각주의 전략적 우위에 기인한다. 장강 삼각주 경제권 계획은 시진핑 지도부의 대표적인 지역 발전 모델이며 상하이를 거점으로 한 지역 통합형 발전 전략으로써 주요 전략 지점 간 조정 및 연계를 강화하여 통합 개발을 촉진하고, 혁신 과학기술과 선진 제조업, 현대적 서비스업 등의 경제적 자원 배치를 효율화하는데 초점을 두고 있다. 이를 위해 중국 정부는 장강 삼각주 지역에 ‘국제경쟁력을 갖춘 글로벌 도시군’을 건설하고자 2008년 9월에 <장강삼각주지역 개혁개방 및 경제사회발전을 추진하기 위한 지도 의견(關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見)>을 공포하였으며, 본 <계획>은 2010년에 비준되어 제12차 5개년 계획(2011~2015년) 이후에 본격적으로 추진되었다. 더 나아가 제13차 5개년 계획의 지역협력발전 로드맵을 구축하는 과정에서 ‘2015년 창삼각지구 협력·발전 연석회의 강요(2015年長三角地區合作與發展聯席會議紀要)’에 합의하여 장강삼각주 지역에 광역 차원의 교통 네트워크 및 정보 인프라 공유, 상호 협력적인 분업 체계를 갖춘 산업 체계 공동 구축 및 공유 메커니즘 모색 등을 위한 광역 거버넌스 구축 등 독자적인 광역권 발전 전략을 추진하였다. 특히,

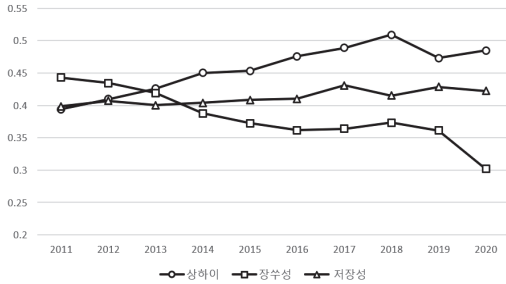


그림 5. 장강 삼각주 지역 GDP 변동계수

자료: 上海市統計局; 浙江省統計局; 江蘇省統計局, 각 년도

중앙 정부는 장강 삼각주 지역을 세계적인 도시권으로 전설하기 위해 ‘장강삼각주 도시권 발전계획(長江三角洲城市群發展規劃)’을 발표하여 상하이와 안후이성, 장쑤성, 저장성의 대도시를 연계하는 도시군 발전 계획을 구축하였다(박재욱, 2018).

이와 같이 동부 지역 내 특정 권역과 특정 지역에 정부의 지원이 집중되면서 동부 지역의 지역 격차 정도는 타 지역에 비해 높은 것으로 나타났다. 특히, 동부 지역의 장강 삼각주 지역을 중심으로 도시군 건설 발전 계획이 구체적으로 시행되면서 장강 삼각주 지역 내 불균등 수준은 다른 동부 지역보다 탁월하게 높은 것으로 나타났다(그림 4와 그림 5 참조). 더 나아가 장강 삼각주의 주요 지역 중 상하이와 저장성의 지역 격차는 점점 더 심화되고 있는 것으로 나타났다. 장강 삼각주 내의 불균등 변동계수가 더욱 커지고 있는 것으로 미루어 보아 오히려 이 경제권에서 소외되는 지역이 확대되고 있음을 파악할 수 있다. 따라서 이는 조화로운 지역 균등 발전이라는 미명하에 지역 불균등 발전은 지속적으로 유지 및 심화되고 있는 것으로 파악된다.

6. 결론

본 연구는 마오쩌둥 이후 중국 지역 발전 정책의 진화와 공간 불균등과의 관계를 분석하고자 하였다.

중국의 지역 발전 정책은 1953년 이후 시행된 중국의 5개년 계획과 당 대회를 토대로 네 개의 시기 - 1) 1차 시기(1949~1978년): 내생적 발전 기반의 지역 균등 발전, 2) 2차 시기(1979~1995년): 외생적 발전 기반의 지역 불균등 발전, 3) 3차 시기(1996~2010년): 조화로운 지역 발전 기반의 지역 균등 발전, 4) 4차 시기(2011년~): 지역 비교 우위 및 권역 협력 발전 기반의 지역 균형 발전 -로 구분하였다. 한편, 지역 불균등 수준은 1인당 GRDP 변동계수와 지니계수를 적용하여 중국 31개 시·성·자치구 간 지역 경제력 격차를 도출하였으며, 이를 통해 1996년 이후 추진되었던 지역 발전 전략과 지역 격차 패턴을 분석하였다.

우선 1996년 이전에 추진되었던 중국의 지역 발전 전략은 크게 두 개의 시기로 구분된다. 첫째, 마오쩌둥이 주도한 내생적 발전 기반의 지역 균등 발전 전략이다. 이 전략은 정통 사회주의 사상에 기반하여 기존 동부 연안을 중심으로 형성되었던 불균등 유산을 청산하기 위해 동부에 주로 유입되었던 해외 자본을 전면 철수시킨 한편, 중부와 서부 지역을 중심으로 대규모 국가 투자를 시행함으로써 중국의 지역 격차를 완화하고자 하였다. 그러나 이 시기에 시행되었던 ‘대약진 운동’, ‘3선건설’, ‘내륙지역 신공업기지 건설’, ‘성시별 소3선건설’ 등의 정책은 국가 방위를 위한 지정학적 대응 전략에 불과하였으며, 지역의 경제제 효율성 및 효과성을 충분히 고려하지 않은 이상적인 지역 발전 정책으로 지역 간 균등의 결과를 가져오지 못했다. 둘째, 마오쩌둥 이후 덩샤오핑이 추진한 외생적 발전 기반의 지역 불균등 발전 전략이다. 이 전략은 마오쩌둥의 지역 균등 발전 정책의 한계를 토대로 특정 지역의 발전을 먼저 촉진시킨 이후에 주변 지역의 발전을 견인함으로써 지역 간 공동 발전을 이루고자 하는 전략이다. 그러나 경제 개발구 등 특정 지역 중심의 지역 발전은 중부 및 서부 내륙 지역의 발전을 견인하지 못하였으며, 결론적으로 지역 격차를 크게 심화시킨 결과를 가져왔다.

그 결과, 1996년 이후에 중국의 지역 발전 정책은

지역 균등 발전으로의 회귀를 중심으로 추진되었다. 이에 중국 정부는 제9차 5개년 계획을 시점으로 지역 경제의 조화로운 발전을 견지하고 지역 발전의 격차를 점차 줄이는 것을 사회 및 경제발전에 반드시 관철해야 하는 중요한 방침으로 삼았다. 1996년 이후 추진되었던 지역 균등 발전 정책과 지역 불균등 패턴의 관계는 시기별로 두 가지 전략 - 조화로운 지역 발전 기반의 균형 발전으로의 회귀(1996~2010년)와 비교 우위에 입각한 권역 협업 발전 전략(2011년~) - 측면에서 도출하였다.

첫째, 중국의 지역 발전 정책이 지역 균형 발전으로 회귀하는 과정에서 1996~2003년에 중국의 지역 불균등 수준은 증가한 반면, 2003~2010년에 확연히 감소하였다. 그러나 이는 31개 시·성·자치구 전체를 대상으로 분석한 결과이며, 동부, 중부, 서부, 동북부 4대 지역을 대상으로 GDP 변동계수를 각각 분석했을 때 1996~2010년의 중국 지역 불균등 수준은 전국 수준에서 완화되었지만, 4대 권역 수준에서 중부 지역의 불균등 수준은 심화된 것으로 나타났다. 이는 제10차 5개년 계획과 제11차 5개년 규획에서 시행되었던 서부대개발, 동북진흥, 중부굴기, 총체적 지역 발전 전략이 동부 지역을 제외한 나후 지역 개발 정책이 전국 수준의 지역 격차를 실질적으로 완화시킨 결과이다. 그러나 중부 지역에 시행되었던 대표적인 지역 균등 정책인 중부굴기는 특정 소수 지역에 소수의 중공업이 편중된 단일 산업 구조를 가진 중부 지역의 특성으로 기존 소수 공업 지역에 도시화 및 공업화 집중 현상을 가져왔다. 따라서 중부굴기 정책은 중부 지역 내 불균등 현상을 오히려 심화시키는 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

둘째, 제9~11차 5개년 계획 및 규획이 중국의 전반적인 지역 격차를 일정 정도 완화시키는데 성공했지만, 2011년 이후 시진핑 정부는 보다 근본적인 지역 경쟁력 제고를 위해 ‘권역 발전 전략’을 제시하였으며, 이를 구체적으로 실현하기 위한 기본 공간 단위로 중국의 지역을 8대 경제권으로 재분류하였다. 이 전

략은 각 지역의 ‘비교 우위’와 ‘협동’을 바탕으로 산업의 합리적인 재배치를 통해 지역 간 산업 연계를 강화하고, 생산 요소 간 원활한 이동을 통해 3대 격차를 해소하고, 궁극적으로 내륙, 서부, 소수민족, 접경 지역 등 빈곤 저개발지역의 발전을 촉진하는 것이다. 특히, 이 전략은 권역별 중점 지역에 건설한 도시군을 중심으로 경제 발전을 촉진하고자 하였다. 도시군은 징진지와 장강 삼각주를 중심으로 다른 지역으로 확대되고 있으며, 국가급 신구는 중서부 지역에 집중 배치되었다. 그 결과, 동부와 중서부의 권역 간 지역 격차는 지속적으로 완화되었지만, 권역 내 특정 지역을 중심으로 공업화 및 도시화가 촉진되고 자원이 재배치되었기 때문에 성·시·자치주 수준의 지역 격차는 완화되지 않았다. 또한 4대 권역별 수준에서도 권역 내 지역 격차는 더 이상 완화되지 않았거나, 오히려 심화되고 있는 것으로 나타났다. 중앙 정부 차원의 지원이 동부 지역의 징진지, 장강 삼각주, 주강 삼각주의 중점 지역을 중심으로 도시군이 크게 확대되어 동부 지역의 지역 불균등 정도는 다른 지역에 비해 탁월하게 높았으며, 지역 격차도 점점 더 확대되고 있는 것으로 나타났다. 더 나아가 동부 지역의 장강 삼각주 지역을 중심으로 도시군 건설 발전 계획이 구체적으로 시행되면서 장강 삼각주 지역 내 불균등 수준은 다른 동부 지역보다 탁월하게 높은 것으로 나타났다.

결론적으로 덩샤오핑 이후 중국의 지역 불균등 발전 전략이 균등 전략으로 전환하는 과정에서 과거 마오쩌둥의 지역 균등 정책과 달리 지역 비교 우위에 입각하여 효과적 지역 간 연계를 통한 나후 지역 개발 및 권역별 협업 전략을 추진함으로써 기존의 지역 격차 해소의 문제를 근본적으로 해결하고자 하였다. 그러나 여전히 권역별 불균등, 권역 내 불균등 현상은 유지 및 심화되고 있는 것으로 미루어 보아 지역 균등 전략에서 소외되는 지역이 확대되고 있음을 파악할 수 있다. 따라서 이는 조화로운 지역 균등 발전이라는 미명하에 지역 불균등 발전은 지속적으로 유지 및 심화되고 있는 것으로 파악된다.

주

- 1) 4대 권역 발전은 동부 우선 발전, 서부대개발, 중부 굴기 및 동북 노후 공업 기지 진흥을 의미한다. 한편, 3개 경제축 벨트는 연해(沿海) 경제주축대(동부 연해 경제발달지구), 연강(沿江) 경제주축대(장강경제벨트), 연선(沿線) 경제주축대(교통 간선인 베이징-상하이(京滬线), 베이징-광저우(京广线), 랴오강-란조우-신장(陇海-兰新线) 및 신유라시아 대륙교에 연결한 경제대)를 가리킨다(권오은, 2016).
- 2) 시진핑의 신시대 중국 특색 사회주의 사상은 “새로운 시대를 위한 중국적 특성을 가진 사회주의 사상”으로 2017년에 개최된 제19차 중국공산당 전국 대표대회에서 처음으로 언급되어 마오쩌둥 사상에 이어 두 번째로 ‘사상’ 칭호를 받은 중국의 새로운 통치 이데올로기이다. 이 사상은 동일 역사 단계에서도 상이한 사회 주요 모순이 존재할 수 있다는 논리에 기반하고 있다(주장환, 2018).
- 3) 당 대회와 달리 매년 3월에 개최되는 전국인민대표대회(全國人民代表大會)는 타 국가의 입법기관에 해당하는 중국 헌법상 최고 권력 기구이다. 그러나 전국인민대표대회는 형식적인 기관이며 사실상 중국 국가의 모든 권력은 공산당이 장악하고 있기 때문에 실질적인 최고 의결 기구는 당 대회라고 할 수 있다.
- 4) 중국은 1953년부터 5개년 경제 계획을 시행하는 과정에서 ‘계획 경제’ 시스템을 적용하여 ‘계획(計劃)’이라는 용어를 사용하여 정부가 주도적인 역할을 수행하였다. 그러나 2006년 이후 이러한 기초가 전환되어 경제 ‘계획’이 경제 ‘규획(規劃)’이라는 용어로 변경되었다. 이는 기존의 ‘계획’으로는 도농 간, 지역(연해와 내륙) 간 격차를 해소하지 못한 한계에 기인 한 것이다. 더 나아가 후진타오가 제시한 ‘조화사회(和諧社會)’를 건설하기 위해 보다 포괄적이며 전면적인 수입 증대, 사회보장제도 보급의 확대가 필요하기 때문에 기존의 ‘계획’보다는 ‘규획’의 프레임이 제시되었다(김동하 외, 2017).
- 5) 중국의 인구 통계는 호적 정책에 따라 농촌 인구나 도시 인구나 구분되지만, 본 논문에서는 해당 성의 상주인구를 활용하였다.
- 6) 동북 지역의 진흥 전략으로 중국 지역의 구도가 3대 권역(동·중·서부)에서 4대 권역(동·중·서부·동북)으로 자연스럽게 전환되었다고 볼 수 있다.
- 7) 이근(2007)은 2003년 이후 동북 지역의 중화학 공업의 발전은 동북진흥의 직접적인 결과라기보다는 중국 전체의 본격적인 중화학 공업 주도 성장기 진입에 기인한 것으로 보았다.
- 8) 제11차 5개년 계획에 따르면, 중국 정부는 총체적 지역 발전을 위해 국토 공간을 최적화 개발 지역, 중점 개발 지역,

개발 제한 지역, 개발 금지 지역으로 구분하였으며, 각 주제 기능 지역의 설정에 따라 지역 정책을 조정, 보완하고 실적 평가, 공간의 개발 질서를 규범화하고 합리적인 공간 개발 전략을 설정하였다. 첫째, 최적화 개발 지역은 국토 개발 밀도가 높고 자원 환경 감당 능력이 약화되기 시작한 지역을 의미한다. 경제 성장의 질과 효율을 높이는 것을 최우선으로 하고, 글로벌 경쟁의 첨병 지역으로 중국 경제와 사회 발전을 주도하는 지역이다. 둘째, 중점 개발 지역은 자원과 환경의 수용력이 강하고 경제와 인구 집결 조건이 좋은 지역을 의미한다. 이 지역은 주로 산업 클러스터로 발전되며, 최적화 개발 지역으로부터 산업 이전, 개발 제한 지역과 개발 금지 지역으로부터 인구가 유입되어 미래 중국 경제발전과 인구 중심지로서 중요한 기능을 하는 지역이다. 셋째, 제한 개발 지역은 자원 환경의 수용 능력이 약하고, 대규모 도시 형성 조건이 좋지 못한 비교적 큰 규모의 생태 기능 지역을 의미한다. 마지막으로 개발 금지 지역은 법에 의하여 설립한 각종 자연 보호 구역을 의미한다.

- 9) 중부 지역은 다른 산업에 비해 자본 집약형 중공업의 비중이 매우 높아 고용 창출 효과가 상대적으로 낮아 중부 지역의 심각한 잉여 노동력을 가져왔다(외교통상부, 2007). 이는 중부 굴기를 통한 도시화와 공업화가 실질적인 중부 지역의 경제 성장을 견인하지 못했다는 것을 의미한다.
- 10) 중국은 2005년 제11차 5개년 계획에서 처음으로 ‘도시권’이란 용어를 언급하여 광역도시군 형성 전략을 위한 토대를 마련하였으며, 그 이후 지속적으로 광역도시군 육성 정책을 추진 중이다(박재욱, 2018:322).
- 11) 중국의 3대 격차는 지역 간 격차, 도시와 농촌 간 격차, 소득 격차를 의미한다.
- 12) 중국의 지역 균형 발전 전략은 기본적으로 도시화의 다극화와 경제 블록화를 통해 추진되고 있다. 이는 주로 중국 4대 경제 성장축이라고 할 수 있는 상하이를 중심으로 한 장강 삼각주 경제권, 광둥성의 선전 특구를 중심으로 한 주강 삼각주 경제권, 베이징(北京)·톈진(天津)을 중심으로 한 환보하이만(정진지) 경제권(环渤海經濟圈), 청두와 충칭을 중심으로 한 청위 경제권 건설을 통해 추진되고 있다. 이 4대 경제 성장축에서 유일하게 청위 경제권만 서부 내륙 지역에 입지한 한편, 나머지는 모두 동부 지역에 위치하고 있다.

참고문헌

- 권오은, 2016, “「13.5 계획」기간 중국의 지역발전전략 방향 및 평가,” KIEP 북경사무소 엮음, 세종: 대외경제정책연구원, pp.1-19.
- 김동하·곽복선, 2017, “중국 5 개년 경제개발 ‘계획’의 ‘규

- 획'으로의 변화와 함의에 관한 연구," 중국지역 연구 4(1), pp.109-142.
- 김수환, 2020, "중국 지역 발전과 권역 거점 도시의 성장: 도시 경제 역량과 발전 잠재력 측정," 중소 연구 44(1), pp.117-140.
- 김수환·유다형, 2016, 2016년 중국 주요 시사 이슈: 중국의 성장전략 전환과 혁신, IN ChinaBrief 329, 인천발전연구원.
- 김현석, 2022, "중국 지역발전정책의 변화와 특징: 지역 불균형의 공간재편," 도시인문학연구 14(2), pp.33-63.
- 대외경제정책연구원, 1995, 중국의 제9차 5개년 계획 및 2010년까지의 장기 발전 계획: 국민경제와 사회 발전에 관한 9.5 계획과 2010년까지의 장기 목표 제정에 관한 중공중앙의 건의, 대외경제정책연구원 지역정보센터.
- 박재욱, 2018, "중국 장강삼각주 대도시 광역경제권 형성과 정부 간 연계협력 거버넌스, 지방정부연구," 21(4), pp.317-339.
- 서운석, 2006, "중국의 지역 균형 개발 정책 효과 및 영향 요인에 관한 연구," 도시 행정 학보, 19(3), pp.121-144.
- 쉬텐화, 2021, 중국 정부의 지역 균형 발전 정책 특성과 변화에 관한 연구, 가천대학교 박사학위논문.
- 이근, 2007, 중국 정부의 지역경제 발전 계획/전략 및 시사점, 외교통상부.
- 이승철·김부현·정수열·김민호·지상현, 2018, "북중 접경 지역 단동의 대북 생산 네트워크의 예외적 성격," 한국경제지리학회지 20(3), pp.329-352.
- 이원용·이승철, 2018, "북중 접경지역의 경제 개발구 이해: 단동 변경경제합작구의 거버넌스를 중심으로," 국토지리학회지 52(2), pp.281-296.
- 이원호, 2000, "경제개혁이후 중국의 노동시장 역동성과 지역경제발전: 지역거차변화 이해에 대한 함의," 한국경제지리학회지 3(2), pp.23-42.
- 조영남, 2013, "시진핑 시대 중국의 국가발전 전략: 사회 및 경제 정책을 중심으로," 한국정치연구 22(2), pp.303-328.
- 주장환, 2018, "사회주의 초급단계론에 대한 중국의 새로운 인식: 시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상," 마르크스주의 연구 15(3), pp.176-200.
- 채욱·이장규·김부용, 2011, 중국의 발전 전략 전환과 권역별 경제 동향, 대외경제정책연구원.
- 홍성범, 1996, 9차 5개년 계획 원년의 순조로운 출발, 과학기술정책동향, 과학기술정책연구원.
- 鄧小平, 1993, 鄧小平文選: 第三卷[M], 北京: 人民出版社.
- 苟興朝·楊繼瑞, 2018, "從'區域均衡'到'區域協同': 馬克思主義區域經濟發展思想的傳承與創新," 西昌學院學報: 社會科學版 30(3), pp.17-22.
- 李彩華·韓慈, 2006, "近二十年新中國曆次五年計劃研究綜述," 中共黨史研究 1, pp.115-120.
- 孫斌棟·鄭燕, 2014, "我國區域發展戰略的回顧, 評價與啓示," 人文地理 29(5), pp.1-7.
- 田衛民, 2012, "省域居民收入基尼係數測算及其變動趨勢分析," 經濟科學 2, pp.48-5.
- 王力年, 2012, 區域經濟系統協同發展理論研究(Doctoral dissertation), 長春: 東北師範大學.
- 中華人民共和國憲法, 1982, 人民出版社.
- 中國人民共和國國務院公報, 1986, 11號, pp.326-328.
- 中國國家統計局, 2011-2021, 中國統計年鑑.
- 上海市統計局, 2011-2021, 上海統計年鑑.
- 浙江省統計局, 2011-2021, 浙江省統計年鑑.
- 江蘇省統計局, 2011-2021, 江蘇省江蘇統計年鑑.
- Deng, X., Liang, L., Wu, F., Wang, Z. and He, S., 2022, "A review of the balance of regional development in China from the perspective of development geography," *Journal of Geographical Sciences* 32(1), pp.3-22.
- Ding, R. and Chen, S., 2015. "Regional coordination: Analysis of the trend of China's regional economic policy in the new era," *Economic Perspectives* 5, pp.4-10. (in Chinese).
- Fan, C., 1997, "Uneven development and beyond: regional development theory in post-Mao China," *International Journal of Urban and Regional Research* 21(4), pp.620-639.
- Greaney, T. M. and Li, Y., 2017, "Multinational enterprises and regional inequality in China," *Journal of Asian Economics* 48, pp.120-133.
- Kakwani, N. C., 1980, *Income inequality and poverty: methods of estimation and policy applications*. Oxford University Press.
- Lee, S. C., 2001, *The internationalisation of productive capital: Korean textile and clothing foreign direct investment in*

- China* (Doctoral dissertation, University of Sussex).
- Lee, S. C. and Lee, K. B., 2002, "Inward investment and the transformation of regional development in China: from regional convergence to fragmentation between 1953 and 1996," *DISP-The Planning Review* 151(4), pp.30-41.
- Leung, C., 1996, "Foreign manufacturing investment and regional industrial growth in Guangdong province, China," *Environment and Planning A* 28, pp.513-536.
- Liao, F. and Wei, Y., 2015, "Space, scale, and regional inequality in provincial China: A spatial filtering approach," *Applied Geography* 61, pp.94-104.
- Smart, A., 1998, Economic transformation in China: property regime and social relations, in Pickels, J. and Smith, A.(eds), *Theorising transition: the political economy of post-communist transformations*, London: Routledge, pp.428-449.
- Wei, H., Nian, M. and Li, L., 2020, "China's strategies and policies for regional development during the period of the 14th five-year plan," *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies* 8(2), pp.1-33.
- Wei, Y., 1998, "Regional inequality of industrial output in China, 1952 to 1990," *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 80(1), pp.1-15.
- 교신: 이승철, 04620, 서울특별시 중구 필동로 1길 30, 동국대학교 학림관 J501-1 전화: 02-2260-3402, 이메일: leesc@dongguk.edu
- Correspondence: Sung-cheol Lee, J501-1, Haklim Hall, 30 Pildong-ro 1-gil, Jung-gu, Seoul, 04620, Republic of Korea, Tel: 02-2260-3402, E-Mail: leesc@dongguk.edu

최초투고일 2023년 12월 15일

수 정 일 2023년 12월 18일

최종접수일 2023년 12월 21일