

상향식 지역개발론에 대한 비판적 고찰*

- 중국 人民公社 사례를 중심으로 -

A Critical Review on "From-Below" Approach as a Regional Development Paradigm

- The People's Commune Case in China -

김 흥 순(창원대학교 지방자치학과)

The purpose of this study is to critically review the overall "from-below" development paradigm based on the People's Commune case in China in the late 1950s. This study identifies that the People's Commune case which is classified a "from-below" approach unsuccessfully accomplished the goals of the development paradigm. This study finds some distinction between the superficial slogan and actual management of the People's Commune. The concrete examples of the distinction are the following four: one-sided guidance of the Communist Party to the peasant; the deep dependence on propaganda and agitation to overcome the objectively unfavorable condition; "local authoritarian rule" suffocating genuine local autonomy; and the agricultural development strategy mobilized as means to support the urban heavy industry. This study, following the People's Commune case, identifies that the "from-below" approach has little difference from the "top-down" approach, which is the counterpart of the former, applied to the reality. Also, this study finds that the from-below approach might be a notional concept which is hardly applied to the reality.

I. 서 론

1. 연구의 시각과 문제제기

개발이론의 패러다임은 전통적인 관점에서 성장모형과 재분배모형으로 대별된다. 두 개의 대립되는 패러다임은 각각 효율성(efficiency)과 형평성(equity)의 추구로 그 차이점이 설명되는데, 1950~60년대에는 성장모형이 주류 패러다임으로서 기능해 왔고, 1970년대에는 성장모형의 현실 대응력에 대한 회의로부터 재분배모형이 전면으로 부상하였다.

상향식개발(development from below) 전략은 재분배모형을 공간정책적 시각에서 구체화

* 이 논문은 2000년도 창원대학교 연구비에 의하여 연구되었음.

시킨 것으로(한국지역개발학회, 1996), Stöhr와 Taylor(1981b) 그리고 Aziz(1974) 등은 상향식 지역개발사업의 구체적인 예로서 중국의 人民公社運動(People's Commune Movement)을 지적한다¹⁾. 그런데, 1958년에 처음으로 등장한 人民公社가 1978년의 黨結의에 따라 1984년에 완전히 해체될 때까지 그 운동의 흐름을 살펴보면, 人民公社運動을 하나의 일관된 지역개발 모형으로 정형화하는 데에는 적지 않은 무리가 따름을 발견하게 된다. 그것은 운동이 처음 시작되었던 1950년대 말의 극좌 모험주의적 조류와 1960년대 초반의 실용주의적 조류, 1960년대 후반 文化革命期의 극좌적 조류, 그리고 그 이후 1970년대의 운동의 지향점이 각기 다른 모습으로 전개되었기 때문이다.

이러한 문제점은 대안적 개발(alternative development)의 구체적 방안으로서 상향식 개발론을 제시했던 Stöhr와 Taylor(1981b)나 김영모(1991)에 의해서도 지적된 사항으로, Stöhr와 Taylor는 기존사례에 대한 경험적 분석에 기초하여 상향식 개발방식의 문제점을 다음과 같이 지적한다²⁾. 첫째, 일관된 이론적 기초가 부족해서 다양한 형태로 전개되었다. 둘째, 상향식개발을 표방하는 경우에도 실제 적용에 있어서는 상향식 개발과 하향식 개발이 병행되는 경우가 많았다.

현실에서 발견되는 이러한 문제점은 결국 다음과 같은 세 가지 근본적인 문제제기로 연결된다. 첫째, 현실에 적용되는 모든 개발전략은 결국 하향식 개발(top-down development) 전략이면서 동시에 상향식 개발전략인 것은 아닌가? 즉, 상호영향에 의해 수렴되어 가고 있는 것은 아닌가? 둘째, 그렇다면 독자적인 지역개발모형으로서의 상향식개발 전략은 존재하지 않는 것이 아닌가? 셋째, 처음부터 상향식 개발은 실현 불가능한 프로젝트였던 것은 아닌가? 즉, 이론으로서만 존재하는 추상적 이념형(ideal type)인 것은 아닌가?

만일 상향식 개발전략이 순수한 이론으로서만 존재하는 것이라면 그것은 이론자체의 심대한 결함이라 하지 않을 수 없다. 그것은 지역개발론은 순수 과학이론이 아닌, 실천적·임상적 이론이므로 현실적합성은 지역개발학이 추구하는 가장 핵심적인 이념이라 할 수 있기 때문이다. 따라서, 본 연구는 상술한 세 가지 질문에 기초하여 人民公社運動을 검토해봄으로써 지역개발 패러다임으로서의 상향식 개발론의 적설성을 검토해보도록 하겠다.

2. 연구의 범위

가. 내용적 범위

초기 人民公社運動은 같은 시기에 전개된 大躍進運動(Great Leap Forward)과 나누어서 생각하기 어려운 측면이 있는데, 그 이유는 大躍進運動과 人民公社運動이 당시 중국 공산당이 추진한 三面紅旗運動의 일환으로 전개되었기 때문이다. 三面紅旗運動이란 大躍進, 人民公社, 社會主義建設總路線의 3개 운동을 총칭하는 것으로, 大躍進運動은 관개수리사업과 재래식 철강증산운동으로 요약되며, 社會主義建設은 又多·又快·又好·又省 즉, “보다 많이, 보다 빨리, 보다 홀륭히, 보다 경제적으로” 사회주의를 건설하자는 운동으로 설명된다. 또한, 大躍進

1) Jacobs(1984)는 人民公社運動을 제3세계 지역개발사업의 典型으로 평가한다.

2) Stöhr와 Taylor(1981b) 그리고 김영모(1991)가 지적한 여타 상향식 개발전략의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 실제 적용사례가 매우 적다. 둘째, 사회구조의 변혁 없이는 적용이 어렵다. 셋째, 상향식 개발 전략이 추구하는 제로성장(no-growth) 전략은 비현실적이다. 넷째, 대안적 개발을 채용하고 있는 대부분의 개발도상국들이 주민참여를 담보할 만한 구체적인 제도적 장치를 결여하고 있다.

과 人民公社 사이의 높은 사업상의 관련성도 두 운동을 나누어서 평가하기 힘들게 하는 측면 인데, 그 구체적인 예로는 대규모 수리시설의 건설을 들 수 있다. 1950년대 후반 人民公社 運動의 최대성과로 꼽히는 수리시설의 정비는 大躍進 運動의 일환으로 전개된 사업이었다 (Todaro, 1982). 따라서, 본 연구에서는 人民公社에 대한 고찰 외에 필요에 따라 大躍進 運動과 관련된 사항까지를 포함해서 살펴보도록 하겠다.

단일사례 연구(one-shot case study)인 본 연구의 발견에 기초하여 상향식 개발론 전체를 일반화하는 것은 자칫 나무를 보고 숲을 판단하는 오류로 이어질 수 있기 때문에 위험한 시도라 하지 않을 수 없다. 따라서, 본 연구는 기존의 정형화된 상향식 개발론의 논리적 타당성 (validity)을 현상적 수준에서 검토하는 차원으로 연구의 논점을 한정시키도록 하겠다.

나. 시간적 범위

본 연구가 일차적으로 설정한 시간적 범위는 人民公社 運動이 시작된 1958년부터 大躍進 運動이 파국으로 끝난 1960년까지의 3년간의 시기이다. 이러한 시간적 범위 설정의 이유는 첫째, 일반적으로 사회운동은 초기에 운동의 성격을 가장 잘 드러내며, 둘째, 다수의 현대 중국경제사 연구물들이 이 시기를 '大躍進期'라는 이름으로 구분 지어서, 人民公社의 운영을 時期의 중요한 특징으로 거론하기 때문이다(김윤환, 1980; 李德彬, 1989; Fairbank, 1992). 하지만, 人民公社 運動이라는 변인이 중국농촌에 미친 영향을 알아보기 위해서는 시간적 범위 以前 및 以後 상황에 대한 인과적 분석이 요구되므로, 필요에 따라 1958~60년 이전 및 이후 시기의 상황에 대한 고찰을 병행하도록 하겠다.

3. 연구의 전제

人民公社 運動은 중국 공산당의 주도하에 전개된 '새로운 중국적인 마을 만들기'로 정의할 수 있다(손경학, 1981). 따라서 人民公社 運動은 엄밀한 의미에서 지역개발(regional development)과는 다른 지역사회개발(community development)의 범주에 포함되는 프로젝트로 규정할 수 있다. 지역개발과 지역사회개발의 차이점은 지역개발이 정책지향적이고, 행정주도적이며, 물리적인 측면이 강조되는데 반해, 지역사회개발은 현실지향적이고, 참여적이며, 사회적 측면이 강조된다는 차원에서 설명된다(최상호, 1996). 그러나, 현실에 있어 두 개념은 종종 혼용되고 있으며, 지역사회개발이 지역개발의 일 분야로서 미시적 지역개발 (micro-regional development) 혹은 소단위 지역개발(small-area regional development)로 지칭되고 있는 실정이다(최상철, 1991). 따라서, 지역사회개발은 광의의 지역개발 개념에 포함된다고 할 수 있다. 본 연구에서 사용되는 '지역개발' 개념은 이러한 광의의 개념에 준거하며, 논문 속에서 '지역개발'과 '지역사회개발'은 구별 없이 혼용될 것이다.

원론적으로 본 연구에서 사용되는 '성장모형/재분배모형'은 경제개발론을 중심으로 한 발전론 전반에서의 지칭인 반면, '상(하)향식 개발'은 그러한 발전론을 공간정책으로 구체화시켰을 때 사용되는 명칭이다. 그러나, 현실에서는 두 개념이 종종 혼용되는 것이 또한 사실이다. 따라서, 본 연구도 지역개발에 대한 한정적인 지칭에 대해서 '상(하)향식 개발'이라는 용어를 사용하는 것을 원칙으로 하나, 광의적인 개념규정이 필요한 부분에서는 '성장모형/재분배모형'의 명칭을 병용하도록 하겠다.

Ⅱ. 논의의 기초

1. 개발모형

가. 성장모형과 하향식 개발

재분배모형은 성장모형이라는 1950년대의 주류 패러다임에 대한 도전으로부터 등장한 대안적 개발이론이므로 그 모형이 止揚하고자 했던 성장모형에 대한 설명 없이는 모형자체에 대한 설명이 어려운 측면이 있다. 따라서, 여기서는 성장모형의 개요를 간략히 살펴보도록 하겠다.

경제성장이라는 파이를 '어떻게 하면 크게 만들 수 있는가'에 초점을 맞추었던 성장모형은 행위의 준거인 합리성의 근간을 경제적 합리성(economic rationality)에 맞추었고 그 수단으로서 효율성(efficiency)을 최우선의 가치척도로 설정하였다. 성장모형은 신고전파 경제이론에 기초한 일반균형이론(general equilibrium theory)과 진화주의이론(evolutionist theory)의 균형성장이론으로부터 출발하였다(한국지역개발학회, 1996). 시장기제가 지닌 복원력과 요소의 자유로운 이동에 대한 신뢰를 특징으로 하는 일반균형이론은 궁극적으로 성장이 균형을 이루며 확산될 것이라는 논리를 전개한다. 로스토우(Rostow)의 경제성장단계설로 대변되는 진화주의이론은 일정한 단계를 거쳐서 경제성장이 성취될 것이라는 낙관적인 견해를 개진한다.

이러한 균형성장이론의 낙관주의에 대한 비판으로 제기된 것이 불균형 성장이론인데 뼈루(Perroux), 뮤르달(Myrdal), 허쉬만(Hirschman)의 이론이 대표적이다. 불균형성장이론의 논점은 경제성장은 균형을 이루면서 전개되는 것이 아니라 소수의 동적부문(제조업 부문)(dynamic sectors)과 거점지역(대도시 지역, foci)을 중심으로 이루어진다는 것이다. 따라서, 경제성장에 있어 부문 및 지역간 불균형은 불가피하다는 논리가 성립된다. 이러한 맥락에서 불균형성장론자들은 중앙정부가 개발을 주도하는 하향식 개발(top-down development)의 정당성을 논파했고, 부드비유(Boudeville)는 뼈루(Perroux)의 성장극이론(growth pole theory)에 기초하여 낙후지역으로 성장효과를 확산시킬 몇몇 성장거점(growth center) 지역의 집중적 육성을 제안하였다(Hansen, 1981; Weaver, 1981). 성장거점 전략은 원론적으로 성장지역의 개발효과가 주변의 낙후지역으로 확산되는 과급효과(spread effects) 또는 누적효과(trickle-down effects)를 상정하나, 현실에 있어서 낙후지역은 개발의 결과로서 인구·자원·자본이 성장지역으로 유출되는 역류효과(backwash effects)를 경험하는 것이 일반적이다(한국지역개발학회, 1996).

나. 재분배모형과 상향식 개발

앞서 언급했듯이 성장모형에 대한 대안이론(anti-thesis)으로 제기된 재분배 모형은 분배 즉, 파이를 '어떻게 나눌 것인가'에 초점을 맞춘 개발전략으로 평가할 수 있다. 따라서, 분배의 재구조화, 생활수준의 향상, 복지수준의 증진 등이 개발에 있어 주된 관심사로 다루어졌다. 분배의 중시라는 재분배모형의 기본원칙은 다양한 공간개발 전략으로 제시되었는데, 기본수요(basic needs)의 충족, 소규모 영역적 개발³⁾(territorial development), 지역자원의 동원

3) 영역적 개발은 상향식 개발전략의 준거라 할 수 있다. 영역적 개발의 개념을 설명하기 위해서는 우선 하향식 개발이 기초하는 기능적 개발(functional development) 개념에 대해 살펴볼 필요가 있다. 기능적 개발이란 지표상의 공간을 비교우위와 계층적 질서를 통해 파악하고 이를 교환경의 측면에서 기능적으로 통합하는 전략이다. 기능주의적 관점에서 지역은 효율성으로 판단되는 무차별적 공간이다. 반면에 지

과 중간기술(intermediate technology)의 활용, 農都地區開發(agropolitan development) 등이 그 대표적인 전략들이다. 이러한 개발전략들은 대체로 유사한 방법론으로 구체화되는데, 요약해서 '상향식 개발'의 추구로 일반화시킬 수 있다(김영모, 1991). 이후에서는 상향식 지역개발이론의 논점을 간략히 살펴보도록 하겠다(Stöhr, 1981; Stöhr and Taylor, 1981a).

상향식개발은 지역주민의 기본수요 충족을 가장 중요한 목표로 한다. 이러한 기본수요에 대한 강조는 성장모형에서 第一義의 가치로 다루어졌던 성장을 부차적인 가치로 전화시켰는데, 자연스럽게 외부로부터의 지원이나 교역에 대한 부정적 시각으로 연결된다. 이러한 외부와의 관계가 종종 저개발지역의 종속으로 귀결된다고 인식하는 상향식 개발론은 자주적이며 내부지향적인 개발방식에 기초하여 지역 내에 이미 존재하는 인적, 제도적, 물적 자원을 최대한 동원, 활용할 것을 주장한다. 자본집약적인 고급기술(high technology)이 저발전 지역의 산업 구조에 부합하지 않을 뿐더러 실업을 양산한다고 주장하는 상향식 개발론은 지역산업구조에 부합하는 노동집약적 중간기술(intermediate technology)을 활용할 것을 주창한다(Schmacher, 1973).

상향식개발론의 성장에 대한 부차적 고려는 성장모형이 중시하는 누적효과나 파급효과 가설에 대한 불신으로 표출된다. 이러한 내부지향적 개발방식의 중시는 자연스럽게 개발의 방향을 타지역과의 기능적 결합보다는 지역 내의 상황에 천착하도록 하는 영역적 개발로 이어진다. 상향식 개발이론은 이러한 맥락에서 자본의 형성과 주민의 복리를 위해 지역의 잉여가 외부로 유출되지 않고 지역 내에 재투자되어야 한다고 주장한다.

개발에 있어서는 도시보다 농촌을 중시하고, 용수, 교통, 학교, 병원 등의 기본수요를 충족시키기 위한 하부구조의 개선을 강조한다(김영모, 1991). 상향식 개발론은 또한 개발의 주체가 지역 공동체임을 강조하면서, 지역민들의 민주적이고 자발적인 참여를 지역개발의 전제조건으로 제시한다(Friedmann, 1992). 이를 위해 생산수단 특히 토지의 공유와 소득의 공정한 분배가 이루어져야 하며 이를 뒷받침할 정치구조적 변화(transformation)가 수반되어야 한다고 주장한다(Friedmann, 1987). 이러한 대안적 개발을 뒷받침하기 위해 사회교육의 중요성이 강조되는데, 사회교육은 단순한 기술전수 외에 참여와 차치 등 민주시민의식의 고양에 강조점이 두어진다(Friedmann, 1988, 1992).

2. 人民公社

가. 개관

Aziz(1974)는 人民公社를 중국 "농촌공동체가 필요로 하는 제반 경제적, 사회적, 행정적 활동을 담당하는 정치적, 행정적, 조직적 단위"로 정의하면서, 중국 농촌개발사업의 토대가 人民公社에서 비롯되었다고 평가한다. 최초의 人民公社는 1958년 4월 河南省 新鄉地區에서 창설되었다. 人民公社는 모든 생산수단의 집단소유를 추진하였고 토지에 대한 私的 소유권을 부인하였다. 약 5천가구, 22,000명의 公社員이 하나의 公社를 구성하였는데, 실제운영은 人民公社의 하부조직인 生產大隊 및 生產隊가 담당하였다. 시기별로 차이는 있지만, 일개 公社에는 10개 정도의 生產大隊가 있었고, 각 大隊는 8개 정도의 生產隊로 구성되어서 1生產隊當 평균

역의 정체성과 문화적 가치를 중시하는 영역적 개발은 소규모 단위지역의 자기완결적(self-contained), 자주적 개발을 도모한다(Friedmann, 1988).

인원은 150명 수준이었다. 운동의 초기에는 상위조직인 人民公社의 권한이 강했고, 조정기에는 生產大隊 이하 단위에 보다 많은 권한이 위임되었다.

人民公社는 농사일 외에 공장, 은행, 상업기능과 문화 및 교육기능까지를 담당했고 민병과 정치조직까지 관掌하였는데, 이는 협동조합과 구분되는 人民公社의 가장 큰 특징으로 지적된다. 이러한 人民公社의 성격은 政社合一, 五位一體, 農工商學兵一體로 설명된다. 政社合一에서 政은 행정조직을 의미하고 社는 人民公社를 의미해서, 人民公社 관리조직이 농촌 행정조직과 통합된다는 것이고, 五位一體는 農工商學兵의 다섯 가지 기능이 人民公社 조직에 흡수, 결합되었다는 의미이다.

1958~60년의 시기에 전개된 초기 人民公社運動은 그 비현실적인 가정과 무모한 추진으로 인해 농민의 강력한 반발을 초래하였고, 1959년에 와서는 冒進⁴⁾을 주장하던 毛澤東조차도 운동의 실패를 인정하지 않을 수 없는 상황에 이르렀다(Fairbank, 1992). 이러한 운동의 실패는 중국 경제전반의 대대적인 후퇴를 야기했고, 그에 대한 반성으로 1965년까지 조정기를 거치면서 이전 시기의 무모한 집단화 정책에 대한 대폭적인 수정이 단행되었다. 1960년대 후반 절정을 이룬 文化革命期에 1950년대 후반과 같은 人民公社의 규모확대와 권한강화 그리고 급진적인 집단화가 다시금 추진되었으나, 四人幫 등 극좌파의 실각과 함께 1970년대 들어 퇴조를 거듭한 후, 1984년에 완전히 해체되기에 이른다.

나. 출현배경

人民公社가 출현한 배경은 토지개혁적 관점, 경제개발 및 大躍進運動의 지원수단으로서의 관점, 그리고 毛澤東을 중심으로 한 중국 공산당 내 좌파의 反右派 투쟁수단으로서의 관점의 세 가지로 해석할 수 있는데, 본 연구에서는 앞의 두 가지 관점에서 人民公社運動의 배경을 살펴보도록 하겠다.

1) 토지개혁 수단으로서의 人民公社

人民公社運動은 중국혁명후 5단계로 전개된 토지개혁사업의 마지막 단계로 설명할 수 있다. 토지개혁의 첫 번째 단계는 혁명 직후의 시기로 耕者有田의 원칙을 실현시킨 단계이다. 중국 공산당은 인구의 10%에 불과한 지주 및 부농계층이 토지의 56%를 소유하는 왜곡된 소유 구조(Esherick, 1981)를 혁파하고자 토지개혁을 단행하였다. 그러나, 이러한 토지개혁은 세대 당 1ha 안팎의 경지를 소유한 영세농을 1억2천만 가구나 양산하여 농가의 자본형성능력을 현저히 감소시켰다(김윤환, 1980). 두 번째 단계는 토지개혁 이후, 개별 가구단위로 경작을 하는 것이 비능률적이라는 평가에 따라, 1952년까지 10개 이내의 가구를 묶어 하나의 상호지원대(互助組, mutual aid teams)를 구성하고, 농민들이 노동을 상호부조하도록 한 것이다. 그러나, 이 역시 규모의 경제를 실현하기에는 너무 작은 소토지 소유제에 기초하고 있어서, 중국공산당이 소망했던 급진적인 생산력의 증진은 이루어 내지 못했다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 중국공산당은 1953년부터 1955년의 시기에 初級生產協同組合(初級合作社)을 조직하였는데 이것이 토지개혁의 세 번째 단계이다. 조합의 원리는 20가구 정도의 농가가 하나의 合作社를 구성하고 대지의 대소와 노동량에 따라 보수를 지급 받는

4) '모험적인 추진'을 의미하는 것으로 大躍進期에 '反冒險主義'는 비판의 대상이었고, 실제와 맞지 않는 높은 목표의 제시가 찬양과 격려의 대상이 되었다(李德彬, 1989).

것으로, 前단계에 비해 토지의 집약적 활용이 용이하다는 장점을 갖고 있었다. 그러나, 출자한 토지의 많고 적음에 따라 보수가 분배된다는 문제점이 여전히 잔존하고 있었다. 토지에 의한 보수가 없어지지 않는 한, 완전한 사회주의 농업이라 할 수 없고 여전히 反사회주의적 농업이라 할 수 있었기 때문이다.

이를 극복하기 위해 1956년 제1차 국가인민회의 제3기 회의에서 네 번째 단계인 高級生產協同組合의 규정이 채택되었다. 初級合作社의 3배정도 규모인 高級合作社에서 농민이 조합원이 되면 토지와 여타 생산수단은 자동적으로 집단소유가 되었다. 高級合作社는 토지에 대한 보수는 지불하지 않고 노동에 대한 보수만을 지급하는 소련식 집단농장으로 사회주의적 농업에 한층 다가선 것으로 평가된다(이말남, 1998). 그러나, 高級生產協同組合의 평등주의적 소득분배 원칙은 생산에 대한 농민의 유인을 감소시켰고, 공동재산에 대한 무관심을 조장하였다. 이러한 무관심은 구체적으로 공동 소유물인 가축관리에 대한 무관심으로 표출되어서 가축사망률을 현저히 증가시켰고, 결과적으로 농업생산에 대한 타격으로 연결되었다(이상준, 1985).

결국, 1958년에 중국공산당은 집단화를 포기하든지 한 단계 더 높은 수준의 집단화를 추진해야하는 양자택일의 기로에 몰리게 되었다. 농민은 최후의 유산계급이라는 레닌의 관점을 신봉한 毛澤東(김윤환, 1980)은 사회주의혁명의 완수를 위해 보다 강화된 수준의 농업집단화를 추진하였고, 그 산물이 토지개혁의 마지막 단계인 人民公社로 표출되었다. 人民公社의 추진에는 毛澤東의 주관적인 판단이 많이 작용하였는데 毛澤東은 생산력의 발전이 크게 앞서나가고 있으므로 이에 조응하여 생산관계를 개조해야 한다고 판단하였다⁵⁾(李德彬, 1989). 결국, 752,000개의 집단농장이 26,000여 人民公社로 재조직되었다. 高級合作社 몇십개(평균 28.5개)를 합한 人民公社의 公社當 평균 가입농가수는 4,600호로 전체 농가의 99%에 해당하는 1억2천만여 가구가 人民公社에 가입하였다.

2) 경제개발 및 大躍進運動의 지원수단으로서의 人民公社

1958년에 시작된 大躍進運動은 農工業分野의 주요 생산물의 생산량을 단기간 내에 두 배로 증대시키는 것을 목적으로 전개되었다. 운동은 과도기적인 사회주의 사회로부터 궁극적인 지향점인 공산주의 사회로의 빠른 이행을 위해 전개되었다(古澤賢治, 1993).

1957년 모스크바에서 세계공산당회의가 개최되었다. 여기서 소련 공산당 서기장 흐루시쵸프는 사회주의 국가들이 자본주의 선진국들을 경제적으로 뛰어넘는 운동을 전개하자고 역설하였다. 여기서 소련은 미국을, 중국은 영국을 단기간 내에 추월할 것이 결의되었고, 중국인민에게 '超英(영국을 뛰어넘자)'은 일상적인 구호가 되었다(김광역, 2000). 그 파국적인 결과에도 불구하고 운동의 시작은 가능한 한 빨리 중국을 현대화된 사회주의국가로 건설하고자하는 민대중의 애국적 소망을 반영한 것이었다.

毛澤東은 "소규모 合作社는 생산력의 발전을 속박한다"고 주장했는데(李德彬, 1989), 이는 대대적인 경제개발을 위해 요구되는 노동력의 광범위한 동원과 조직적인 생산활동을 지지하기에 農業合作社는 부적합하다는 판단에 기초한 것이었다. 즉, 광범위한 노동력의 동원이 필요한 大躍進運動의 원활한 진행을 위해서는 행정조직과 경제조직이 일체화되어야 한다고 판단되었

5) 사적유물론에 따르면 사회의 물질적·경제적 기초는 생산력과 생산관계의 두 가지 측면으로 구성된다. 이 때, 생산에 있어서 인간이 자연과 맺는 관계를 '생산력'이라 하고, 인간이 다른 인간과 상호관계를 맺는 것을 '생산관계'라 한다(박은태, 1998).

으며, 이러한 이유로 1958년 大躍進運動이 시작된 후 政社合一을 슬로건으로 하는 人民公社가 신속히 창설되었다.

중국공산당은 자본과 기술이 부족한 상황에서 노동력에 전적으로 의존하여 목표를 달성하려 하였고, 이를 위해 인민의 애국심에 호소하는 대대적인 인민동원을 전개하였다. 공업의 중심문제는 철강생산이며, 공업발전은 강철이 바탕이 되어 이루어진다는 1958년의 당정치국 결의에 따라, 전략목표는 단순하게 철강생산으로 모아졌다. 毛澤東은 “중국인민이 잠들어 있지 않다면, (미국의) 1억7천만 인구가 1억톤의 철을 생산하는데 중국의 6억 인구가 2억톤, 3억톤의 철을 생산하지 못할 이유가 없다”고 선동하였다(李德彬, 1989). 목표량을 달성하기 위해 재래식 생산법에 기초하여 철강을 제련하는 土法爐가 100만개 이상 건설되었고, 이를 위해 연인원 6천만명 이상의 인력이 동원되었다(이상준, 1985).

大躍進運動은 농업부문으로부터의 가치이전을 통해 중공업부문을 성장시키겠다는 중국공산당의 경제개발 전략으로부터 시작되었다. 그런데, 1950년대말 농촌의 생산성 저하로 의도했던 자본축적이 원활하게 이루어지지 못하게 되자, 중국공산당은 농민의 대대적인 동원을 통해 위기를 돌파하려 하였다. 大躍進運動의 추진에 있어 가장 먼저 전개된 사업은 대규모 수리시설의 건설로, 노동집약적인 요소투입 방식에 가장 적합한 사업이었다. 이러한 상황 속에서 노동력의 대부분을 차지하는 농민의 원활한 동원에 적합한 조직을 만들 필요성이 제기되었고, 이러한 요구에 대응하기 위해 人民公社가 발족하게 되었다.

III. 지역사회개발 운동으로서의 人民公社運動

본 장에서는 우선 人民公社가 어떻게 지역사회개발 운동으로 규정될 수 있는가를 간략히 살펴보도록 하겠다. 이어서 상향식 개발모형의 관점에서 人民公社運動의 의의와 문제점을 살펴보도록 하겠다. 이때 전술한 상향식 개발모형의 개념은 논의의 준거가 될 것이다. 마지막으로 앞서 언급한 바와 같이 人民公社運動은 상당히 복합적이고 모순적인 양태로 전개된 지역사회개발 운동이었으므로, 상향식개발 전략의 원론에 반하는 人民公社의 하향식 개발모형으로서의 성격을 고찰하도록 하겠다.

1. 지역사회개발 프로젝트로서의 人民公社

다수의 학자들과 기관이 다양한 지역사회개발의 개념을 제시하고 있는데, 그 공통되는 개념을 집약하면, 지역사회개발은 일정한 지역단위에서 정부 등 외부의 지원유무와 상관없이 그 지역사회의 인적·물적 자원을 증식·개발·선용함으로써 주민과 공동체가 보다 높은 삶의 질을 누리고, 그 지역사회가 경제적·사회적·문화적 활동의 기본단위가 되도록 만들어나가는 과정으로 설명된다(최상호, 1996).

人民公社는 이후 살펴볼 것처럼 정부의 지원과 무관하게 지역의 가용자원을 최대한 활용함으로써 단위 지역사회를 자족적이고 독자적인 공동체로 만들어나가고자 했다⁶⁾. 人民公社가 추

6) 혹자는 人民公社를 지역사회개발 프로젝트로 규정하는 것에 대해 의문을 제기할 것이다. 人民公社가 본질적으로 중국에서 ‘높은 단계의 공산주의 사회’로의 조속한 이행을 위한 수단으로 사용된 것은 사실이다. 그러나, 人民公社의 운영이 본문에서 제시된 지역사회개발의 기본개념에 부합한다는 現象을 고려할 때,

구했던 五位一體의 원칙은 자족적인 공동체를 실현하기 위한 구체적인 방안이었으며, 이 과정에서 강조되었던 평등주의는 공동체가 추구하는 궁극적인 목표로서 제시되었다. 人民公社의 이러한 지역사회개발 프로젝트로서의 성격은 Aziz(1974), Wu와 Ip(1981), Jacobs(1984), 西山允三(1975) 등에 의해 인정되는 측면이다.

2. 人民公社 運動의 전개과정

가. 상향식 개발전략으로서의 人民公社 運動

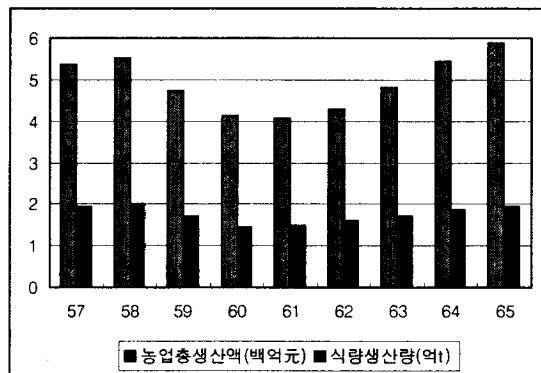
1) 식량중심의 기본수요 충족

농촌 人民公社의 최우선 과제는 자신의 수요를 해결하는 것이었다. 하달된 작업량을 충족시키는 것도 개개 人民公社에게 부과된 임무였지만, 보다 중요한 임무는 공사원들 자신이 필요로 하는 기본수요를 충족시키는 것이었다(Wu and Ip, 1981). 그런데, 여기서 의미하는 기본수요는 외부로부터의 지원이나 교역이 없는 상황에서 생존을 유지하는데 필요한 절대수요로 해석되어야 한다. 따라서, 각 생산단위는 농업투자재의 대부분을 스스로 만들어서 조달했으며, 자신들이 생산한 식량으로 자급자족을 하는 것을 운영의 원칙으로 삼았다(유영구, 1989; 이근·서석홍, 1996; 페킨스, 1997).

Friedmann과 Douglass(1978)는 개발도상국의 농촌개발 과정에서 식량생산보다는 환금작물(cash crop)이 강조되고, 이로 인해 필요식량이 부족해지는 현상을 비판하면서, 대안적 농촌개발의 핵심은 식량생산에 두어야 한다고 강조한다. 이러한 면에서 볼 때, 人民公社는 상향식 개발원리에 충실한 농촌개발사업이었다고 할 수 있다. 중국공산당의 기본수요에 대한 강조는 농업부문의 역량을 곡물생산으로 집중시켰다(이상준, 1985; 이말남, 1998). 초기 人民公社에서 농민들은 부업에 종사할 수 없었고, 곡물 외 작물의 생산이나 가축사육도 극도로 억제되었다. 일례로 농업생산이 극도로 침체되었던 1957~62년의 기간동안 곡물생산은 18%가 감소한데 반해, 비곡물 중 가장 중요한 작물로 고려되던 면화의 생산량은 54%가 감소하였으며, 油料作物 역시 52%가 감소하였다(國家統計局, 1982) (<그림 1> 참조).

그것이 人民公社의 지역사회개발 사업으로서의 성격을 부정하는 근거가 되기는 어렵다고 할 수 있는 것이다. 이는 새마을운동의 정치적 성격과 운동을 둘러싼 정치적 배경이 지역사회개발 사업으로서의 새마을운동의 의미를 회복시키지 못하는 것과 같은 맥락에서 이해될 수 있는 부분이다. 새마을운동의 정치경제적 의의에 대해서는 박동서(1973)를 참조하시오.

〈그림 1〉 농업총생산액과 식량생산량 추이



자료: 國家統計局(1982: 145; 1990: 335)

하지만, 이러한 식량생산에 주력하는 영농행태는 농민들의 자발적인 선택의 결과가 아니었다. 중국공산당은 식량자급이라는 목표달성을 위해 권장이 아닌 강요에 의존함으로써 농민의 자발성과 생산의욕을 질식시켰다. 농업부문의 모든 역량이 식량생산에 집중되었음에도 생산성은 계속 저하되었다(〈그림 1〉 참조). 구체적으로 1957~62년의 기간 중 중국공산당이 곡물증산에 총력을 기울였음에도, 전체 곡물생산량은 3.89% 감소하였고, 1인당 곡물생산량은 4.66%가 줄어들었다(國家統計局, 1982) (〈표 1〉 참조). 따라서, 자발성을 배제시킨 권력에 의한 통제가 자원의 효율적인 배분을 저해했고, 농업부문의 생산성 저하와 농민소득의 침체를 초래하였다는 분석이 가능하다(〈표 2〉 참조).

〈표 1〉 大躍進 기간 중 식량생산량

	1인당생산량	파종면적(1畝)당	경지면적(1畝)당
1957	612斤	195斤	278斤
1962	481斤	175斤	237斤

주: 1畝은 1/15ha이고 1斤은 0.5kg.

자료: 이상준(1985: 155, 156)을 재구성.

〈표 2〉 농민 1인당 소득추이

(단위: 원*)

	1956	1960	1965	1977
경상가격기준	31.4	41.3	52.3	65.5
불변가격기준	45.5	N.A.	41.3	47.5

* 원은 미화 \$0.5에 해당됨.

자료: Yao(1994: 13).

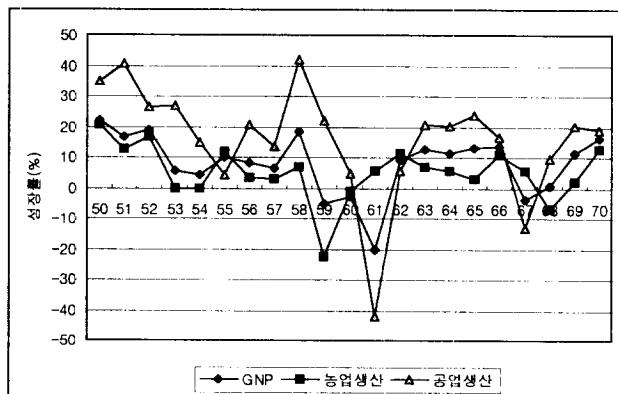
2) 내부지향적 개발

自力更生의 원칙은 중국 공산당이 국가적 차원에서 추구한 이념이었는데, 人民公社는 이러한 국가적 이념의 지역단위 표현이라 할 수 있다. 人民公社는 폐쇄된 경제공간으로서 생산과 소비의 자족적 단위로 기능하였다. 정부를 포함한 외부로부터의 지원은 극도로 제한되었으며, 五位一體의 원칙에 따라 생활에 필요한 교육, 보건, 상업, 금융, 문화와 같은 기본적 서비스 역시 公社 내에서 자체적으로 해결되도록 하였다(Wu and Ip, 1981; Todaro, 1982). Aziz(1974)는 이러한 원칙이 인민의 최저생활수준을 보장하였다고 보고한다.

지역의 수요충족을 위해 人民公社는 지역 내 자원을 최대한 활용하는 전략을 도모하였다. 축적된 자본이 부족한 상황에서 동원할 수 있는 지역자원은 노동력, 토지, 자연자원으로 한정되었지만, 타지역과의 교역은 고려되지 않았다. 이렇게 가용자본이 절대 부족한 폐쇄경제 체제에서, 농민들의 집약적인 노동은 내생적 개발의 중요한 도구였다. 즉, (자본/노동력)의 비율이 매우 낮은 상황에서 (노동력/산출량)의 비율을 높임으로써 노동에 의한 자본내체를 도모하였다. 구체적으로 大躍進期에 6~7천만명의 사람들이 수리건설사업에 투입되었고, 1억명에 가까운 인원이 산에 올라가 석탄과 광석을 캐거나 철을 제련하였다. 철강제련에 있어 자본과 기술의 부족을 小(소규모 제철용광로), 土(재래식 제련법), 群(대중운동)에 의존하여 극복하려 했던 것이다.

이러한 노동력의 투하를 위해 초기 人民公社의 농민들은 군대식으로 일하며 집단생활을 했다. 들판에서 먹고 자며, 밤낮없이 일하도록 동원되었다. 이러한 노동력의 투입 덕분에 관개시설을 갖춘 경작지가 60% 이상 증가되었고, 1970년까지 총경지면적의 40%에 달하는 3천6백만ha의 농토가 관개수리시설을 이용할 수 있게 되었다(이상준, 1985). 1958년의 일시적인 경제성장은 이러한 노동의 집중적인 투하에 의해 이루어진 것이었다. 하지만, 수확체감의 법칙이 작용하여 1959년부터 경제는 급속히 하강하기 시작했다(〈그림 2〉 참조). 강요와 상징조작에 의한 동원이 한계를 드러낸 것이었다.

〈그림 2〉 중국 경제지표의 증감추이



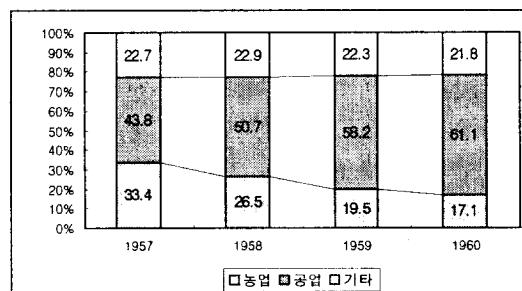
자료: 이상준(1985: 76)을 재구성.

결국, 내생적 개발전략을 통해 농민들은 지역개발에 있어 국가의 원조를 기대하지 말고 무

보수의 노동을 헌신적으로 투입할 것을 강요당한 셈인데, 이러한 정책방향은 농촌을 지원할 만한 자원이나 의지를 보유하고 있지 못하던 중국 정부에 의해 상정조작 차원에서 적극적으로 추진되었다. 이는 중국공산당이 농업과 농촌을 국가의 근간으로 한다는 대외적인 천명⁷⁾에도 불구하고, 현실에 있어서는 농민과 농촌개발을 지원해야 할 국가적 책무를 방기하였다는 증거로서 제시될 수 있다.

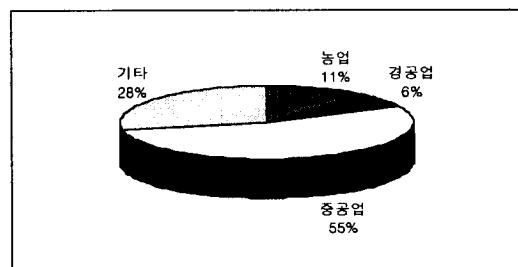
농민들은 이러한 국가정책의 최대 피해자로 국영기업의 노동자들이 받는 임금과 복지혜택을 보장받지 못하고 생산과 투자에 대한 모든 책임을 짊어져야 했다. Todaro (1982)는 교육 및 보건과 같은 필수 서비스비용이 公社積立金으로부터 지급되는 것을 내생적 발전의 측면에서 긍정적으로 평가하나, 이는 국영기업의 경우 국가가 지불하는 비용으로, 중국정부는 농촌개발의 모든 책임을 농민에게 전가하고 도시공업부문에 대한 지원에 주력했다고 평가할 수 있다. 같은 맥락에서 大躍進期에 社會總生產에서 농업이 차지하는 평균비중이 24.8%였는데(〈그림 3〉 참조), 동기간 중 농업부문에 대한 재정투자 비율은 11%에 불과했다는 사실로부터 大躍進期에 농촌과 농업이 중국공산당에 의해 어떻게 고려되었는가를 추론할 수 있다(〈그림 4〉 참조).

〈그림 3〉 大躍進期 사회총생산액의 구성



자료: 國家統計局(1990: 28)

〈그림 4〉 大躍進期 각 산업별 재정투자 비중



자료: 國家統計局(1990: 570)

7) 중국공산당은 경제발전의 기조로 “농업을 기초로 한 도시화 없는 근대화”를 내세웠다(古澤賢治, 1993).

3) 평등한 분배

평등한 분배는 재분배모형을 성장모형과 구분 짓는 가장 중요한 척도이다. 毛澤東은 1958년부터 추진하기로 되어있던 第2次 經濟開發5個年計劃을 중지시키고 그 대신에 大躍進運動을 추진하였는데, 이는 그가 투자의 효과보다는 얼마나 많은 인민이 경제정책의 혜택을 받고 그들이 어떻게 사상적 혁신을 이를 것인가가 보다 중요하다고 판단했기 때문에 취해진 조치로(김윤환, 1980), 당시 중국의 정책기조가 성장보다는 분배에 있었음을 보여주는 단적인 예이다. 人民公社는 이러한 평등주의 원칙을 실현시키기 위한 구체적인 도구였다. 초기 人民公社는 사회주의 단계에서의 분배원칙인 '노동에 의한 분배'(Marx, 1978)를 부인하고 동일한 분배를 고수했다. 구체적인 예로서 모든 공사원은 일의 참여유무와 관계없이 공동식당에서의 식사가 가능했고(乞飯不要錢), 일의 참여에 관계없이 일용품을 배급받았다. 또한, 생산수단의 소유격차가 보수의 차이로 나타난다고 판단한 중국공산당은 高級合作社에서 미소하게나마 인정되던 모든 형태의 사적소유를 전면적으로 폐지하였다.

Kamenka(1972)는 마르크스주의가 지향하는 공산주의는 단순히 풍요로운 사회를 의미하는 것이 아니라 인간의 존엄이 보장되는 사회이고 그러한 존엄은 공동체적 참여를 통해 이루어진다고 주장한다. 人民公社를 이러한 공동체주의적(communalism) 관점에서 해석한 Aziz(1974)는 人民公社의 주된 목표를 물질적 진보나 대량소비사회의 창출이 아니라 불평등이 최소화된 무계급사회의 지향으로 규정하고, 중국의 개발모형은 여타 개발도상국들이 추구했던 발전전략과는 질적으로 다른 새로운 시도라고 주장한다.

人民公社가 추구했던 평등주의의 또 다른 일면은 Marx와 Engels(1998)가 언급한 모든 형태의 사회적 분업(social division of labor)을 폐기함으로써 과편화된 노동이 야기하는 소외를 극복하려했던 시도에서 발견된다. 人民公社는 五位一體의 원칙에 따라 분업을 부인하고 公社員인 농민이 사회의 모든 기능을 동시에 수행하는 全人間의 사회를 도모하였다. 농민이 노동자이고, 노동자가 행정인인 상황에서 사회적 불평등은 존재할 수 없는 것이었다.

하지만, 이러한 대의는 현실에 대한 주관적인 판단으로부터 도출된 것이었다. 共產風으로 불리우는 이러한 급진적인 평등주의의 추구는 마르크스주의 원칙에도 부합하지 않는 것이었고, 결과적으로 엄청난 재앙을 초래하였다. Marx(1978)는 공산주의의 낮은 단계(lower stage of communism)인 사회주의 단계에서는 '노동에 따른 분배'가 이루어져야 하고 생산력이 고도로 발달된 공산주의 단계(higher stage of communism)에서 '필요에 따른 분배'가 이루어질 수 있다고 지적했음에도, 중국 공산당은 생산력이 봉건적 수준에 머물러 있던 1950년대의 중국농촌에 무모하게 평등주의의 원칙을 적용하였다.

마르크스가 언급한 '필요에 따른 분배'는 충분한 소비를 전제로 한 것이었지만, 人民公社의 배급은 간신히 생존을 유지할 수 있는 수준의 분배였다. 결국 '大鍋飯(큰 쇠솥에서 밥을 나누어 먹는다)'으로 표현되는 이러한 평균주의 정책은 농민들의 적극성을 좌절시킴으로써 생산력의 현저한 저하를 초래하였고, 농민은 그 피해를 고스란히 감당해야 했다.

공산주의 사회는 생산수단의 '전인민적 소유'가 관철되는 사회이지만, 人民公社는 여전히 생산수단의 '집단적 소유'에 기초한 공동체였다. 결국 생산과 소비에 대한 책임은 개별 공동체에 귀속되는 것이었고, 앞서 언급한 바와 같이 정부의 지원은 절대적으로 부족한 상황이었다. 농민들의 적극성 결여로 인한 생산성의 하락과 재해가 반복되는 과정에서 大躍進期에만 천만명 이상의 아사자가 발생하는 대재앙이 초래되었다⁸⁾. 1960년의 곡물생산고는 1949년 이후 최저

수준이었는데, 정부가 이러한 상황 속에서도 곡물의 수매할당량을 줄이지 않음으로써 1960년의 농민 1인당 곡물소비는 1957년과 비교해서 24%까지 감소하였다(宇野重昭 外, 1986) (〈표 3〉 참조). 극단적인 경우, 몇몇 지역에서는 지역민들이 필요로 하는 곡물의 1/2~1/5만이 남겨지는 경우도 있었다(Fairbank, 1992).

이러한 파국적 결과는 공동체 내의 분배에서는 공산주의의 원칙이 적용되었음에도, 각 생산 조직의 소유제는 여전히 사회주의 이전단계의 원칙이 적용되는 모순으로부터 야기된 것으로, 객관적 조건을 무시하고 맹목적인 평등주의를 추구한 중국정부의 정책이 얼마나 모순되며, 무책임한 것이었는가를 보여주는 예이다.

〈표 3〉 식량생산량, 수출입량, 1인당 점유량

	생산량(만톤)	순매입량	순매입률(%)	수출(만톤)a	수입(만톤)b	b-a(c)	생산량+c	1인당식량(kg)
1957	19,500	3,380	17.4	209	16.7	-192	19,308	299
1958	20,000	4,170	20.9	288	22.4	-266	19,734	299
1959	17,000	4,750	28.0	415	0.2	-415	16,585	247
1960	14,350	3,090	21.5	272	6.6	-265	14,085	214
1961	14,750	2,580	17.5	135	580	445	15,195	231

자료: 國家統計局(1984).

평등주의 원칙을 고집했던 중국공산당은 생산동기로서 주로 비물질적 유인에 의존했는데, 중국 공산당의 입장에서 이는 너무나도 당연한 선택이었다. Apten(1973)은 급진주의자들은 개인주의적 폐해로부터 공동체와 인민을 보호하기 위해 공리주의적 동기유발에 반대하고, 이념적 교육에 의존한다고 하면서, 그 대표적 예로 大躍進期의 중국을 든다. 이상준(1985)은 毛澤東이 人民公社運動을 급진적으로 추진하게 된 결정적 동기로 1957년 각 영농집단이 국가에 납부해야하는 책임량을 줄이기 위해 생산량을 속이는 사태가 발생했던 일을 지적한다. 毛澤東은 중국인의 뿌리깊은 개인주의적 관념이 이러한 사태를 야기했다고 판단하고 이러한 잘못된 전통을 없애기 위해 사회경제구조를 완전히 혁신할 필요가 있다고 판단했다.

이러한 맥락에서 人民公社는 '사회주의적 인간형' 창출을 위한 사회학습의 장으로 활용되었는데, 이는 상향식개발이 강조하는 사회교육의 일종으로 이해될 수 있다. 중국공산당은 人民公社의 초기단계에서 농민의 개인주의적 성향을 없애기 위해 대중식당에서의 공동식사, 탁아소에서의 공동육아, 그리고 제봉소에서의 일괄제봉을 강요했다. 극단적인 경우, 하나의 영농집단을 공동합숙소에서 공동거주시켰으며, 사유취사도구를 몰수해서 농기구로 만들고, 여성들을 가정으로부터 해방시킨다는 슬로건 하에 노동에 참여시켰다. '개인주의의 기초'가 되는 가족간의 도덕적 의무감을 부인하고 노동자 상호간의 동지적 연대만을 인정하였다(이춘식, 1997).

이러한 상황에서 중국공산당이 개인주의와 소유자의식을 강화시킬 수 있는 물질적 동기를 배제한 것은 너무나 당연한 조치였다. 중국공산당은 농민이 중국혁명의 주역임을 강조하면서, 모범농부를 선발하고 명예를 상징하는 메달과 紅旗를 수여했다. 그리고, 自報公議制로 불리는

8) 학자에 따라 추정치는 다소 차이가 있으나, 최소 1,500만명에서 최대 3,000만명의 중국인이 식량부족으로 인해 사망한 것으로 추정된다.

자아평가와 공개토론을 통해 집단내부의 화합을 꾀하며 도덕적 작업동기를 고무하고자 했다⁹⁾ (古澤賢治, 1993).

하지만, 이러한 시도는 모두 실패로 돌아갔다. 생산성은 계속 하락했고¹⁰⁾, 1959년 4월 이후 人民公社의 집단주의 원칙이 다소 완화되면서, 自留地 소유가 제한적으로 허용된 시기에 모든 농민들은 사유 荘園에서의 작업에 주력했다. 결국, 人民公社運動에서 재분배모형이 추구하는 평등주의는 가시적 차원에서는 실현되었지만, 중국 공산당이 진정으로 원했던 사회주의적 인간의 창조에는 완전히 실패한 것으로 평가할 수 있다.

4) 자치와 참여

가) 조직구조

人民公社運動은 省級 단위, 즉 지방단위의 운동이었다. Hofheinz와 Calder(1982)는 人民公社運動이 전개되는 동안 각 省의 권한강화가 상당히 이루어져서, 각 省間에는 치열한 자율적 경쟁이 이루어졌다고 보고한다. Todaro(1982)는 人民公社의 政社合一 원칙에 의해 주민들의 요구와 필요에 토대를 둔 분권화된 행정제도와 계획체제가 발전되었다고 평가한다. 따라서, 人民公社는 政社合一의 원칙에 따라 지역사회의 자치를 도모한 조직으로 평가할 수 있다. 따라서, 조직의 운영에 있어 상당한 자치가 보장된 것으로 평가할 수도 있지만, 이를 액면 그대로 인정하기에는 몇 가지 문제점이 발견된다.

우선, 본질적으로 大國인 중국이 지방의 일정한 자치를 보장하지 않은 채 중앙정부만으로 국가를 운영하는 것은 사실상 불가능하다는 점이 고려되어야 한다. 중국의 국토면적은 960만 km²이고, 1958년 당시 인구는 6억6천만명에 이르렀다. 중국에는 모두 28개의 省이 존재하는데, 당시 각 省의 인구규모는 2천만명 정도였다. 따라서, 이러한 광대한 국토와 인구를 통솔하기 위해 省政府에게 일정한 자치권을 보장한 것은 불가피한 선택이었을 것이라는 판단이 가능하다.

두 번째 문제점은 목표와 수단의 차원에서 찾아질 수 있다. 省政府가 제시하는 연간목표는 중앙으로부터 부여받은 목표를 다시 각 人民公社에 할당한 것이다. 따라서, 상술한 公社 수준의 자치는 수단선택의 자율성이 보장된 것일 뿐, 목표는 上層으로부터 부과된 것이라고 볼 수 있다. 각 지방정부의 사업을 지원할 만한 자원을 보유하고 있지 못하던 중앙정부로서는 이렇게 각 단위 人民公社의 수단선택의 자유를 보장하는 사업방식 외에는 생산을 고무할 만한 대안이 없었을 것이라는 판단이 가능하다. 이러한 개발전략은 기획론적으로 수단적 기획의 일종으로 평가할 수 있는데, 수단적 기획관은 문제선택 자체의 오류를 의미하는 제3종 오류(Type III error)가 기획의 합리성에 치명적인 영향을 미친다는 점에서(김신복, 1999), 명백한 한계를 지닌 계획활동으로 평가할 수 있다.

세 번째 문제점은 운동이 기층간부나 농민대중에 의해 주도되기보다는 省·專區, 특히 縣級의 중급단위의 기관과 간부에 의해 주도되었다는 점으로, 자발성보다는 관료적 지도가 운동의 주동력을 이루었다는 사실이다(小島朋之, 1980). 이러한 문제점은 자연스럽게 운동의 전개를

9) 물질적 유인을 배제한 상징정책은 중국정부의 농촌개발에 있어서의 기본전략이었다. 이러한 기본전략은 1970년 이후 정부의 지원 없이 자력으로 모든 어려움을 극복하고 높은 성과를 올린 大寨 生産隊를 본받자는 '農業學大寨' 운동으로 이어진다.

10) 이상준(1985)에 따르면, 1957~65년 사이에 중국의 총요소생산성은 8% 하락하였다.

'지방자치'보다는 중급단위의 '지방집권화' 경향으로 이끌었고 '의사소통의 일방향성'을 강화했다. 이러한 체제 속에서 민중이 할 수 있는 일은 지시를 효율적으로 집행하는 수단을 모색하는 것뿐이었다. 따라서, 人民公社는 표면적으로는 자치를 내세웠지만 자치의 가장 핵심적인 부분은 갖추지 못한 조직이었다고 평가할 수 있다.

이러한 체제 속에서 중앙당으로부터 인정받기 위한 지방간부들의 노력이 각 지방정부간의 경쟁을 격화시켰다(Fairbank, 1992). 이러한 地方間의 '의욕적인' 경쟁은 농민에 대한 과도한 수탈로 이어지고, 가시적인 성과에만 집착한 나머지 자원의 낭비를 초래하였다. 게다가, 양적인 성과에 대한 집착은 생산품의 품질을 극도로 저하시켰다. 단적인 예로 土法爐에서 제련된 철은 거의 쓸모가 없는 것이었다. 각 省政府 및 人民公社의 간부들은 가시적인 성과에 의해 능력과 충성심을 평가받았으므로, 농민에 대한 수탈로도 만족할 만한 결과를 얻을 수 없는 경우, 실적에 대한 조작까지도 불사했다(李德彬, 1989). 결국, Hofheinz와 Calder(1982)가 지적한 자치권의 확대를 통한 지방단위의 경쟁은 그 동기의 부적절성으로 인해 大躍進의 실패를 초래한 주원인으로 작용했다고 평가할 수 있다.

나) 민중의 참여

Portes(1974)는 개발도상국의 경제개발에서 가장 중요한 화두는 '참여(participation)'라고 주장하면서, 국가의 발전목표는 민중의 능동적 참여를 통해 성취될 수 있다고 주장한다. 결국, 발전을 위해서는 일정기간 동안 선택의 제약이 요구되는데, 민중의 합의는 그러한 제약에 일정한 정당성과 자원에 대한 동원력을 부여한다고 할 수 있으므로, 민중의 자치는 이러한 참여를 이끌어 낼 수 있는 유력한 수단으로 평가된다.

중국공산당 역시 농민의 참여 없이는 운동의 성공적 실현이 어렵다고 판단했다. Todaro(1982)는 人民公社가 갖는 여타 개발계획과의 차이점으로 운동이 계획과정에 민중의 참여를 고무했다는 점을 지적한다. 하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 현실적으로 농민의 운동으로의 참여는 자발성이 결여된 채 동원에 의해 이루어진 것이었다. 따라서, 농민은 운동에서 주체성을 상실한 채 대상화되었고 단순히 목표를 실현시키는 도구로서 인식되었다.

Friedmann(1987, 1992)은 주류 성장모형에 대한 대안적 개발의 출발점을 가계(household)를 權化(empowerment)하는 것으로부터 찾는다. 그의 관점에서 가계는 시민사회(civil society)의 최소단위로서 정치와 경제의 주역으로 평가된다. 그는 이러한 맥락에서 생산과 생활의 중심인 가계와 가계의 결합인 지역사회(community)가 자주적으로 지역의 물리적, 사회적, 정치적 조건을 개선해 나가는 것을 지역의 영역성(territoriality) 회복을 위한 대안적 개발의 요체로 정의한다.

Marris(1998)는 조금 다른 각도에서 계획에 있어 가계의 중요성을 강조한다. 그는 가계의 가장 중요한 역할을 '미래 자체(future per se)'인 아이들을 양육하는 것으로 규정하면서, 가계가 사회적, 경제적, 심리적으로 안정된 구조를 가질 때만이 미래의 주역인 아이들을 건전하게 양육해낼 수 있으므로, 대안적인 계획의 초점은 가계의 사회적, 경제적 조건을 강화하고 그 위해요소를 제거하는데 맞추어져야 한다고 주장한다.

중국의 人民公社는 이러한 시각에서 봤을 때, 반대안적 개발사업이었으며, 민중의 탈권화(disempowerment)를 야기했다고 평가할 수 있다. 초기 人民公社는 가족을 소유의식의 근거로 보고 이를 철저히 파괴하려 노력했기 때문이다. 따라서, 가계에 기초하지 않고 구축된 人民

公社는 이념적으로 조작된 허구의 공동체일 뿐이며, 人民公社가 추진한 사업들은 자발성에 기초한 대안적 개발이 아닌 동원된 부역에 불과했다고 평가할 수 있다.

5) 중간기술의 활용

Barnet과 Müller(1974), Todaro(1982), Friedmann(1992) 등의 서구학자들은 노동집약적인 중간기술이 적용된 실례로 大躍進期의 중국을 지적한다. 중국은 大躍進期에 이러한 중간기술전략을 통해 관개시설을 정비했고, 철강을 생산했다. Fairbank(1992)는 당시 중국전역에 백만개의 土法爐가 건설되었으며 1억의 인민이 '철강전쟁'에 참여했다고 보고한다. 철생산을 위한 土法爐 외에도, 小土群의 원칙에 기초하여 기계, 화학비료, 석탄, 시멘트 공장 및 소규모 수력발전소가 빠르게 건설되었다. 大躍進期에 중국이 중간기술을 채용한 것은 앞서 언급한 바와 같이 절대 부족한 가용자본을 노동으로 대체하고자 했기 때문이다.

하지만, 대안적 개발론의 회망과는 달리 노동집약적인 중간기술은 중국에서 엄청난 재난을 초래했다. 실패의 주원인은 자본과 기술의 부족에서 찾아지는데(이춘식, 1999). 중간기술은 원론적으로 자본과 기술이 부족한 상태에서 채용되는 전략이므로, 문제제기는 중간기술 자체의 현실성에 대한 회의로까지 이어지게 된다.

이러한 '소규모' 공업시설들은 이름에 어울리지 않게 '대대적'인 인력동원을 통해 이루어졌는데, 이는 가용요소인 노동이 집중적으로 투하된 결과였다. 大躍進期에 6천만명 이상의 사람들이 수리시설의 건설을 위해 투입되었고, 제강을 위해 1억명에 가까운 인원이 동원되었다. 그런데, 그 결과는 너무나도 실망스러운 것이었다. 1958년 건설된 관개시설 중 1/3은 쓸모 없는 것으로 판명되었다. 게다가 조잡하게 건설된 수리시설은 鹽害를 초래했다. 하지만, 가장 극적인 것은 土法爐에서 생산된 철의 대부분이 기준 미달의 불량품이었다는 사실이다. 설상가상으로 제강을 위한 연료로 조달하기 위해 나무를 남별한 결과, 홍수피해가 가중되었다. 성인남자들이 제강이나 수리시설의 건설에 동원된 탓에 농촌에는 여성과 노약자들만 남겨졌고, 빈약한 가용 노동력으로 인해 농산물 수확은 더욱 줄어들 수밖에 없었다.

결국, 중간기술의 현실 적합성의 한계가 大躍進期의 사례를 통해 확인된 셈이다¹¹⁾. 중국의 사례는 주관적인 이념에 바탕해서 기술에 접근하는 것이 얼마나 위험한지를 보여주는 사례로 기록될 것이다. Schmacher(1973)가 중간기술의 장점으로 친환경적 특성을 지적했지만, 중국에서는 반대로 생태계상의 엄청난 재앙을 초래했다는 사실은 흥미로운 역설이다. 결국 중국의 사례는 중간기술을 '사회통제를 위한 값싼 수단'이라고 비판하는 주류계획의 주장(Friedmann, 1992)이 상당히 설득력 있는 관점임을 확인시켜주는 예라고 할 수 있다.

나. 人民公社運動에 투영된 하향식개발 논리

人民公社運動에 투영된 하향식개발 논리는 다음의 두 가지로 집약된다. 첫째는 민중의 자발성이 억압된 채, 관주도로 운동이 추진되었다는 것이고, 둘째는 농업을 국가의 근간으로 하고 농민을 혁명의 주력군으로 한다는 당의 공식적인 천명에도 불구하고, 실제로는 중공업과 도

11) 大躍進期의 중국사례에만 기초하여 중간기술의 효용성을 전면적으로 부정하기는 어렵다. 그것은 중간기술은 단순한 기술체계가 아니라, 관료적 통제와 하향식 계획체계를 부인하는 사회적 행동(social action)으로 규정되기도 때문이다(Friedmann, 1992). 하지만, 중국의 사례를 통해 중간기술의 약점이 일정부분 드러났다는 본 연구의 평가는 어느 정도 정당하다고 판단된다.

시 위주의 성장정책이 전개되었다는 것이다. 첫 번째 논리는 앞에서 이미 논의되었으므로, 여기서는 두 번째 중공업 위주의 경제정책에 대해서 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

앞서 언급한 바와 같이 1950년대 말 중국은 빠른 경제발전을 통해 선발 자본주의국들을 추월하려는 넘치는 열정을 갖고 있었다. 중국공산당 지도부는 중국의 발전이 공업부문의 발전을 통해 성취될 것이라고 믿고 있었다. 하지만, 1950년대의 중국은 인구의 80% 이상이 농업에 종사하는 사실상의 봉건사회로 공업을 발전시킬 만한 자본을 결여하고 있었다. 여기서, 중국은 자본축적을 위해 1920년대 소련이 추진했던 '사회주의적 시초축적(socialist primitive accumulation)' 노선을 답습하게 된다(古澤賢治, 1993).

사회주의적 시초축적론은 Marx(1965)가 「자본론 I」에서 최초의 자본은 농업의 수탈을 통해 형성된다고 주장한 '시초축적론'을 사회주의 상황에 적용한 것으로, 사회주의국가는 경제발전을 위해 중공업화를 추진하게 되고 그 자금을 조달하기 위해 저가격 농산품과 상대적으로 고가의 공산품간의 가격차, 즉 錢狀價格差(schere)를 통해 농촌에서 도시로 자본을 이전시키게 된다는 논지의 이론이다. 〈표 4〉는 중국 농공산품간 錢狀價格差를 개괄적으로 보여준다. 〈표 4〉는 1957년을 기준으로 공산품은 시장가격보다 15% 정도 비싸게 교환되었고 농산품은 시장가격보다 20% 정도 싸게 교환되었음을 보여주는데, 이를 통해 1952년 이후 錢狀價格差가 점차 커지고 있음을 알 수 있다. 이러한 錢狀價格差는 정부가 1950년대 말 국가예산의 팽창 압력을 경감시키기 위해 농민들에게 식량보조금을 부담시키면서 심화되었는데, 정부가 식량을 저가에 수매하는 방법을 통해 구체화되었다(이말남, 1998).

〈표 4〉 중국 농공산품간 錢狀價格差

(단위: %)

구 분	시장가격대비 공산품 가격상승률	시장가격대비 농산물 가격하락률	錢狀價格差
1952	9.7	9.6	9.7
1957	14.8	20.4	25.8
1978	21.2	37.1	27.0

자료: 이말남(1998: 97)

정부는 농산물을 저가에 구매해서 도시 노동자에게 저가에 공급했고 저물가 수준을 유지함으로써 도시노동자의 임금을 낮게 책정하고 그 몫만큼의 이윤을 자본으로 축적할 수 있었다. 大躍進 기간 중 농촌에서는 기아와 영양실조가 만연하고 있었음에도, 도시주민들에 대한 식량 공급은 정상적으로 이루어졌고 그 기반 위에서 공업생산은 계속 확장될 수 있었다(宇野重昭外, 1986; Fairbank, 1992).

결국, 농촌은 도시공업의 발전을 위해 수단적으로 동원되었고, 중국의 경제성장은 농민과 농촌의 희생 위에 이루어진 것이라고 평가할 수 있다. 실제로 1950년대 후반부터 1960년대 초반까지 중국재정수입의 2/3 이상이 농업부문으로부터 발생된 것으로 설명된다(이말남, 1998).

따라서, 大躍進期에 중국에서 추진된 공업위주의 발전전략은 하향식 개발모형의 전형으로, 농업과 공업의 '두 다리로 걷는(兩條腿走路)' 발전정책을 주창한 毛澤東의 천명과는 달리, 하향식 개발목표를 성취하기 위해 상향식개발의 슬로건을 채용한 것으로 해석할 수 있다. 따라서,

농공산품의 생산증대를 목표로 했던 大躍進運動과 人民公社運動은 정부가 중공업부문을 지원하기 위해 채용했던 수단의 하나였다는 평가가 가능하다. 결국, 중국에서 상향식 모형이 강조하는 농촌중심의 개발전략은 口頭禪 차원에서만 이루어졌고, 실질적인 경제건설은 농민의 동원과 수탈을 통해 이루어졌다고 평가할 수 있다(Ekstein, 1977; 퍼킨스, 1997).

중국공산당 역시 공업부문에 대한 지원을 위해서는 농업부문이 일정 정도 성장할 필요성이 있다는 점을 인정했지만, 농업에 대한 재정적 지원은 최소한으로 제한되었고(〈그림 4〉 참조), 주로 생산관계의 변화를 통한 농업부문의 성장이 도모되었다. 파국으로 끝난 人民公社의 추진은 생산관계를 변화시키고자한 대표적인 시도였다.

IV. 결 론

본 연구의 발견을 요약하면 다음과 같다. 형식적인 측면에서 人民公社는 상향식 개발의 원리에 부합하는 지역사회개발 운동이었다. 상향식 개발론이 제시하는 대부분의 개발원칙이 人民公社의 운영원리로서 채용되었다. 하지만, 실질적인 차원에서는 도시 및 중공업에 대한 중시가 정책의 기조를 이루었고 농업과 농촌 人民公社는 거시정책 목표의 달성을 위해 동원된 수단에 불과했다¹²⁾. 따라서, 人民公社의 추진에 있어 심각한 부작용이 야기된 것은 자연스러운 귀결이었다.

人民公社의 추진에서 노정된 부작용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 人民公社는 기본수요 충족에 많은 노력을 기울였다. 하지만, 기본수요의 개념이 식량의 자급자족 개념으로 제한됨으로써 자원의 비효율적인 배분이 초래되었다. 둘째, 人民公社는 자력갱생이라는 중화인민공화국의 국가적 목표를 지방단위에서 체현한 것으로, 내부지향적 개발을 추진했다고 평가할 수 있다. 그러나, 이는 지역개발 사업을 추진함에 있어 중앙의 책임을 지방에 전가시키는 기능을 담당했으며, 노동에 의한 자본내재를 효과적으로 추진하기 위한 수단으로 활용되었다. 셋째, 완전한 집단화와 평등한 분배를 실현함으로써 평등주의의 원칙에 다가서려 했으나 이는 객관적인 사회경제적 조건을 무시하고 '가난한 공산주의'를 도모한 것으로밖에는 평가할 수 없다(古澤賢治, 1993). 넷째, 人民公社에 부여된 자치권은 민중을 동원하기 위한 도구에 불과했다. 人民公社는 지역사회 발전의 주체가 되어야 할 가계를 철저히 파괴하려 했다는 점 등에서, 반대안적 개발사업으로 평가할 수 있다. 중간기술이 적극 채용되었으나 가용자본이 부재한 상황에서의 고육지책으로 판단되며, 그나마 적절하게 운영되지 못함으로써 엄청난 자원의 낭비를 초래하였다.

총론적으로 人民公社는 실패한 지역사회개발 프로젝트였다. 이제 연구의 서두에서 제기한 문제들을 앞서의 논의에 기초하여 토론해보도록 하겠다. 그런데, 이후의 논의는 사례연구의 함

12) 본 연구의 심사자 중 한 명은 사회주의 국가에서 상향식 개발이 하향식 개발로 대체되는 것은 예정된 수순이 아니겠는가하는 질문을 제기했다. 충분한 개연성이 있는 주장이지만, 두 가지 측면에서 반론을 제기할 수 있다. 첫째는 그러한 진행이 국가체제의 속성보다는 지역개발 방법론의 한계에서 유래된 측면이 크다는 주장이다(Stöhr and Taylor, 1981b). 즉, 상향식 개발을 실현하기 위한 방법론이 충분히 개발되어 있지 못하다는 것으로, 이는 현실에 있어서의 상향식 프로젝트의 부재라는 악순환으로 연결된다. 따라서, 계획전문가들 역시 하향식 전략에 익숙해져서 상향식 접근이 추상적 목표수준에서는 제시되지만 실제 접근은 하향식으로 이루어지는 문제점으로 표출된다는 것이다. 두 번째는 이러한 진행방식의 변화는 탄자니아나 칠레의 예에서 볼 수 있듯이 사회주의·권위주의 체제의 문제라기보다는 실용주의적 차원의 결정이었다고 보는 것이 합리적이라는 것이다(Stöhr and Taylor, 1981b).

의를 고찰한 것으로, 보편적인 定論으로 받아들이기에는 불완전한, 가설적 제안이라는 점이 인지될 필요가 있다.

우선 모든 개발은 상향식개발이며 동시에 하향식 개발인 것은 아닌가하는 첫 번째 질문을 살펴보도록 하겠다. 중국의 人民公社運動은 농촌중심의 평등주의적 지역사회개발사업이었으므로 분명히 상향식 개발의 성격을 갖는 프로젝트로 규정할 수 있다. 그러나, 사업을 운용함에 있어서 상향식 개발과 하향식 개발의 특징이 교차되어 나타났고, 오히려 도시중공업과 경제성장이라는 목표를 위해 농촌과 농민이 동원된 측면이 크다는 점에서 하향식 성장모형에 가까운 개발전략이었다는 평가가 가능하다. 이러한 목표전환은 상향식 개발을 추진했던 소수사례인 탄자니아의 우자마(Ujamaa) 운동이나 칠레의 아옌데(Allende) 정부가 추진했던 지역개발 프로젝트의 예에서도 확인되는 것(Stöhr and Taylor, 1981)으로 상향식 개발을 실제로 수행하는 것이 얼마나 어려운가를 보여주는 증거라 할 수 있다. 탄자니아 정부는 운동의 추진에 있어 상향적 슬로건을 채택했으나, 이의 실현을 위해서 중앙정부 주도의 국가동원체제와 대규모 경제개발 전략, 도시중심 전략을 채용하였다. 아옌데 집권시기의 칠레의 경우도 상향적 슬로건과는 다르게 성장거점 전략이 주된 개발전략으로 채용되었으며, 예외적으로 중앙의 통제가 어려운 벽지(distant regions)에 한해서만 상향식 개발을 허용했음을 상기할 필요가 있다. 이는 결국, 내걸고 있는 슬로건이나 이념과 무관하게 실제 사업의 운용에 있어서는 두 가지 경로가 그때 그때의 상황에 맞게 채용된다는 설명으로 연결된다.

따라서, 지역사회개발 사업은 실용적인 차원에서 추진경로가 선택되는 것이지 실험적인 거대담론으로부터 추진경로가 제시되는 것은 아니라는 추론이 가능하다. 목표를 가장 효율적으로 달성하기 위한 경로는 모형의 이념과 무관하게 대부분의 지역개발 사업에서 유사한 모습으로 표출된다. 이는 대부분의 나라에서 관료제가 국가권력이 추구하는 이념과 무관하게 유사한 모습을 갖는다는 사실과 일맥상통하는 부분이다.

이러한 맥락에서 현실적으로 양대 개발모형이 상호 수렴되어 나타난다는 주장은 일정한 개연성을 갖는 주장으로 판단된다. 우선 수단차원에서, 각 개발정책들이 내걸고 있는 이념의 모습은 각기 다르지만 수단은 그 목표의 달성, 즉 사업의 효과성 차원에서 고려되므로 효과성을 제고하는데 보다 유리한 하향식 모형에 가까운 모습을 갖는 것이 일반적이다. 반면에 상향식 개발모형은 개발정책의 목표에 정당성을 부여하는 강점을 갖고 있다. 개발도상국에서 사업의 결과가 부문간, 지역간 불균등을 야기할 수 있음을 인정하는 개발 프로젝트는 거의 없다. 모든 프로젝트들은 예외 없이 지역간의 격차해소와 부문간의 균형발전을 청사진으로 제시한다. 하지만 그러한 슬로건이 실제로 성취된 경우는 극히 드물다. 따라서, 상향식 개발류의 목표는 실현 가능성성이 빈약한 것이기는 하지만, 민중의 지지와 자원동원을 위해서는 요긴한 것이므로 개발정책은 종종 머리와 몸통이 다른 형태로 추진된다.

서론에서 두 번째로 제기되었던 문제는 목표와 수단에 대한 탐색으로부터 설명되어야 할 부분이다. 즉, '평등한 분배'라는 재분배 모형의 핵심이념이 과연 지역개발 차원에서 실현될 수 있는 목표인가에 대한 해석여하에 따라 다르게 설명될 수 있는 문제인 것이다. 평등한 분배라는 목표가 지역사회개발 사업이 실현해야 할 과제의 일부라면 상향식개발은 분명히 독자적인 개발조류로서 존재할 수 있다. 하지만, 그러한 목표를 정치적 차원의 문제로 규정한다면 이는 계획과 개발의 범위를 벗어나는 것이며, 지역사회개발은 그 정치적인 목표를 달성하기 위한 하나의 수단으로서, 독자적인 조류는 존재할 수 없다고 할 수 있다. 즉, 지역개발 사업은 정치적

차원의 목표를 효율적으로 실현시키기 위한 방법으로서만 존재할 수 있는 것이다. 人民公社 사례는 지역개발 사업의 수단적 성격을 강조하는 측면이 강하므로 상향식 개발의 독자성을 부인하는 편의 증거로서 활용될 수 있을 것이다.

마지막으로, 상향식 개발은 순수한 추상적 이념형이 아닌가하는 질문에 대한 답 역시 人民公社 사례만을 놓고 볼 때, 그렇다고 답하는 것이 설득력이 있다고 판단된다. 원론으로서의 상향식 개발이 추구하는 평등적 공동체주의는 人民公社 사례에서 인간의 본성에 부합하지 못하는 이념임이 확인되었다. 중간기술 역시 현실과는 일정한 괴리가 있는 모델임이 확인되었다. 결국, 人民公社 사례만을 놓고 볼 때 상향식 개발은 지적이며 소유욕이 없고 이타적인 인간들로 구성된 공동체가 아닌 한 성취되기 어려운 목표를 전제하고 있다고 평가할 수 있다. 그런데, 1950년대의 중국농민들은 무지하며¹³⁾, 소유의식이 강했고 이기적이었으므로 운동의 성공은 사실상 불가능했다는 추론이 가능하다. 그러나, 이러한 비관적 조건은 오늘날 어느 사회에서나 마찬가지라 할 수 있으므로, 상향식 개발이념이 추구하는 목표는 현실적으로 달성하기 어려운 전제라고 할 수 있는 것이다.

13) 미국 Agency for International Development(1973)는 1970년대 초까지 중국인의 문자해득률이 25%에 불과했다고 보고한다.

참 고 문 헌

- 김광역. (2000). 「혁명과 개혁 속의 중국농민」. 서울: 집문당.
- 김신복. (1999). 「발전기획론」. 서울: 박영사.
- 김영모. (1991). “지역발전이론의 대안모색”. 대한국토·도시계획학회편. 「지역계획론」. 서울: 형설출판사. pp95-125.
- 김윤환. (1980). 「전환기의 중공경제」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 박은태. (1998). 「현대경제학사전」. 서울: 경연사.
- 박동서. (1973). “새마을운동의 목적”, 「행정논총」. 11(2): 5-15.
- 손경학. (1981). 「지역사회개발로서의 인민공사운동 고찰」. 한국사회사업대학 대학원 석사학 위논문.
- 유영구. (1989). “인민공사의 변화과정을 통해 본 중국의 농업관리 형태”, 「중소연구」. 13(3): 125-76.
- 이근·서석홍. (1996). “중국의 모택동과 등소평 시기 경제발전모델의 비교분석”. 「경제발전연구」. 2: 43-87.
- 李德彬. (1989). 「中華人民共和國 經濟史 I」. 양필승·윤정분 역. 서울: 교보문고.
- 이말남. (1997). 「중국경제와 농업」. 서울: 학문사.
- 이상준. (1985). 「중공경제론」. 서울: 박영사.
- 이춘식. (1997). 「중국사서설」. 서울: 교보문고.
- 최상호. (1996). 「지방시대 지역사회개발론」. 서울: 박영사.
- 최상철. (1991). “지역계획의 개념과 역사적 전개”. 대한국토·도시계획학회편. 「지역계획론」. 서울: 형설출판사. pp1-19.
- D. H. 퍼킨스. (1997). 「중국경제사 1368-1968」. 양필승 역. 서울: 신서원.
- 한국지역개발학회 편. (1996). 「지역개발학원론」. 서울: 법문사.
- Agency for International Development. (1973). *Population Program Assistance: Annual Report FY 1973*. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- Apter, D. (1973). The politics of community development. *International Seminar on the Comparative Study of Community Development*.
- Aziz, S. (1974). The Chinese approach to rural development. *World Development* 2(2): 87-91.
- Barnet, R. and R. Müller. (1974). *Global Reach*. New York: Simon and Schuster.
- Ekstein, A. (1977). *China's Economic Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esherick, J. (1981). Number's games: A note on land distribution in pre-revolutionary China. *Modern China*. 7(4): 387-411.
- Fairbank, J. (1992). *China: A New History*. Boston: Harvard University Press.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain*. Princeton: Princeton University Press.

- Friedmann, J. (1988). *Life Space and Economic Space*. Oxford: Transaction Books.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Friedmann, J. and M. Douglass. (1978). Agropolitan development: Towards a new strategy for regional planning in Asia. In Lo, F. and K. Salih. (Ed.), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy*. Oxford: Pergamon Press.
- Hansen, N. (1981). Development from above: The Center-down development paradigm. In W. Stöhr and D. Taylor. (Ed.), *Development from Above or Below?: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. (pp.15-38). New York: John Wiley and Sons.
- Hofheinz, R. and K. Calder. (1982). *The Eastasia Edge*. New York: Basic Books.
- Jacobs, J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Random House Inc.
- Kamenka. (1972). *Ethical Foundations of Marxism*. London: Routledge.
- Marris, P. (1998). Planning and Civil Society in the Twenty-first Century. In M. Douglass and J. Friedmann. (Ed.), *Cities for Citizens*. New York: John Wiley and Sons Ltd.
- Marx, K. (1965). *Capital* (Vol. I). Moscow: Progressive Publishers.
- Marx, K. (1978). Critique of the Gotha program. In R. Tucker. (Ed.), *The Marx-Engels Reader*. New York: W.W. Norton.
- Marx, K and F. Engels. (1998). *The German Ideology*. New York: Prometheus Books.
- Portes, A. (1974). Modernity and development: A critique. *Studies in Comparative International Development*. 9(2): 247-77.
- Schmacher, E. (1973). *Small is Beautiful*. New York: Harper and Row.
- Stöhr, W. 1981. Development from below: The bottom-up and periphery-inward development paradigm. In W. Stöhr and D. Taylor. (Ed.), *Development from Above or Below?: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. (pp.39-71). New York: John Wiley and Sons.
- Stöhr, W. and D. Taylor. (1981a). Introduction. In W. Stöhr and D. Taylor. (Ed.), *Development from Above or Below?: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. New York: John Wiley and Sons.
- Stöhr, W. and D. Taylor. (1981b). Development from above or below?: Some conclusions. In W. Stöhr and D. Taylor. (Ed.), *Development from Above or Below?: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. New York: John Wiley and Sons.
- Todaro, M. (1982). *Economics for a Developing World*. New York: Longman.

- Weaver, C. (1981). Development theory and the regional question: A critique of spatial planning and its detractors. In W. Stöhr and D. Taylor. (Ed.), *Development from Above or Below?: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries.* (pp.73-105). New York: John Wiley and Sons.
- Wu, C. and D. Ip. (1981). China: Rural development-alternating combinations of top-down and bottom-up strategies. In W. Stöhr and D. Taylor. (Ed.), *Development from Above or Below?: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries..* New York: John Wiley and Sons.
- Yao, S. (1994). *Agricultural Reforms and Grain Production in China.* New York: St. Martin's Press.
- 古澤賢治. (1993). 「中國經濟の歴史的展開」. 京都: ミネルウア書房.
- 西山允三. (1975). 「地域空間論」. 東京: 効果書房.
- 小島朋之. (1980). “1958年の人民公私化運動における中央と地方: 大躍進期の大衆路線”. 鳴倉 民生・中廉和津次 編. 「人民公私制度の研究」. 東京: アジア経済研究所.
- 宇野重昭 外. (1986). 「現代中國の歴史」. 東京: 有斐閣.
- 國家統計局. 각년도. 「中國統計年鑑」. 北京: 中國統計出版社.

金興淳: 한양대학교 도시공학과 학사 및 석사. 미국 Texas A&M University 도시 및 지역학 박사 (1998년, *Origins of a Technopole: The Case of Austin, TX*). 인천발전연구원 연구위원을 거쳐 현재 창원대학교 지방자치학과 전임강사. 주요 관심분야: 공간정치경제, 지역개발, 계획이론, 질적 연구방법론. 주요논문: “계획의 위기와 진보적 계획정치의 모색,” “근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰,” “입지선정이라는 이름의 과학 읽기,” “기업의 입지결정에 있어서 기업문화의 역할에 관한 연구,” “Major Issues in Promoting Knowledge-Based Regional Development” 등.
e-mail: soon@sarim.changwon.ac.kr Tel. (055) 279 7733, Fax (055) 279 7739.