creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

인류학박사 학위논문

약속과 배반의 도시 :

중국의 토지개발과 물질성의 정치

2023년 2월

서울대학교 대학원

인류학과 인류학전공

정 해 영

약속과 배반의 도시 :

중국의 토지개발과 물질성의 정치

지도교수 이 현 정

이 논문을 인류학박사 학위논문으로 제출함
2022년 9월

서울대학교 대학원
인류학과 인류학전공
정 해 영

정해영의 인류학박사 학위논문을 인준함
2023년 1월

위 원 장 황 익 주 (인)

부위원장 이 현 정 (인)

위 원 김 재 석 (인)

위 원 조 문 영 (인)

위 원 박 철 현 (인)

이 연구는 서울대학교 아시아연구소 박사논문작성지원 사업(2019년)에서 지원하는 연구비에 의하여 수행되었음.

국문 초록

정 해 영
서울대학교 인류학과

본 연구는 2000년대 이래 중국 국가의 주요한 발전전략이 되어온 토지개발이 중국 농민들에게 야기하는 복잡한 결과를 이해하는 것을 목적으로 한다. 중국 톈진시 교외의 실험적인 신도시 개발 사례에 대한 현장연구를 바탕으로 중국 농민들이 경험하는 다중의 배제 방식과 그 모순적인 효과에 주목한다. 특히 마을 토지가 수용된 이후에 개발된 신도시에 재정착한 농민들과 이들의 재정착주택을 중심으로 재정착 이후에 농민들의 일상적인 삶과 변화하고 있는 국가-농민의 관계성을 분석한다. 이 분석을 바탕으로 본 연구는 재정착주택의 물질성이 중국 농민들에게 새로운 배제 형태가 되고 있으며, 재정착주택은 삶의 질을 둘러싸고 국가와 농민이 관계성을 재구성해나가는 새로운 정치의 장이 되고 있다고 주장한다.

2000년대 이래 전 세계적으로 확대된 토지수탈에서 중국의 사례는 중국이 대규모 농촌 인구를 보유한 국가라는 점과 농촌 토지를 농민 집체가 소유한다는 점, 농촌 토지의 수용과 개발, 보상에서 지방정부가 주도적인 역할을 담당한다는 점에서 주목을 받아왔다. 중국에서 토지개발이 확대된 배경에는 기존에 노동집약적 수출주도 성장에서 도시화와 토지중심 발전으로의 전환이라는 지방정부의 발전전략 변화가 포함되어 있다. 중국의 특징적인 인프라 건설 붐과 실험적인 도시개발 또한 토지개발과 맞물려왔다. 농민들의 공유자원인 농촌 집체 토지를 수용하여 토지개발이 이루어지면서 수많은 농민들이 토지를 상실해왔다.

토지개발이 확대되는 한편, 농촌 인구에 대한 보호정책이 강화되는 가운데 등장한 보상 원칙의 변화는 중국 농민들의 토지수용에 대한 대응과 결과를 다양하고 복잡하게 만들어왔다. 농민들에게는 지방정부가 계획하고 건설한 재정착주택과 사회보험이 제공되고 있다. 특히 대도시 근교와 발달한 지역에서는

재산권이 부여된 재정착주택을 자산화하는 현상 또한 등장하였다. 이는 2000년대 이래 도시 주택시장의 부상을 배경으로 하는 최근 토지개발 물결의 특징으로도 간주된다. 하지만 농민들에게 재정착주택은 단순히 자산이 아니라 삶의 토대로 기능한다. 국가의 재정착주택 공급에는 농민들의 주거조건 개선과 생활수준 향상이라는 목적도 제시되어왔다. 무엇보다 복지혜택은 물론 인프라 개선을 위한 자원을 거의 스스로 마련해왔던 중국의 농민들에게 토지수용은 그간 배제되어왔던 국가 돌봄의 새로운 주체가 된다는 것을 의미한다.

토지수용에 따른 중국 농민들의 토지로부터의 배제는 흔히 저항이 전제된 강탈 개념으로 묘사되어왔지만 본 연구의 농촌 주민들은 이 배제를 생활수준 향상과 상향이동에 대한 약속으로 경험하였다. 농촌 산업화의 쇠퇴 이후에 마을 공장의 낮은 임금에 의존하여 생활해온 이 농민들에게 도시 인프라와 연결되는 거점으로서 재정착주택은 더 나은 삶에 대한 약속을 구현하는 물질적 토대로 간주되었다. 재정착 이후에 새로이 건설된 재정착주택에서 경험하는 단절, 부재, 황폐함, 누수, 고장 등 다양한 형태의 물질적 배제는 진보와 향상의 약속을 배반하는 것이었다. 더욱이 이 새로운 배제는 획득한 도시민 신분에도 불구하고 도시에서의 소속에 의문을 제기하고 국가와 협상을 이어나가는 계기가 되었다.

이 농민들은 지방정부로부터 토지수용에 대한 보상으로 신도시로의 재정착과 재정착주택 두 채의 재산권을 획득하였다. 재정착한 이후에는 재정착주택의 개보수와 아파트 관리비 보조도 제공 받았다. 특히 재정착주택은 국가가 건설하여 제공하였다는 점에서 이러한 서비스는 재정착 이후에 농민들이 경험하는 중요한 국가 돌봄의 형태가 되고 있었다. 하지만 이 농민들에게 국가로부터 점증적으로 획득한 혜택은 토지상실농민들에게 법적으로 당연하게 주어지는 권리가 아니라 “거저 주거나 알아서 주지 않는” 국가에 대한 지속적인 주장과 협상의 결과물이었다. 농촌 마을의 집체 공간에서 역사적으로 국가에 의존하지 않는 자력갱생에 가치를 두어왔던 농촌 주민들에게 토지수용과 재정착은 국가와의 관계를 협상과 교환으로 인식하게 된 중요한 계기였다. 여기에는 협상 중심으로 변화해온 토지수용과 보상 절차, 도시 거버넌스도 영향을 미쳐왔다.

재정착주택의 황폐한 물질성은 재정착 이후에 이 농민들이 배제와 배반을 경험하게 된 주요한 요인이었지만 역설적으로 보다 손쉽게 임대소득을 벌어들

일 수 있는 기회를 제공하였다. 재정착민들은 보상으로 제공 받은 두 채의 재정착주택 중에 여분의 주택을 활용하여 임대활동에 참여해왔다. 주요한 세입자는 신도시의 건설현장에서 일하는 건설노동자였다. 건설과 부동산 개발이 주요한 산업영역 중 하나인 해당 신도시에서 건설노동자는 대표적인 농민공 집단이었다. 단기체류와 순환이주를 반복하며 도시 지역에서 노동력 사용을 극대화하고자 하는 건설노동자들에게 내장공사가 안 되어 관리가 필요 없는 재정착주택은 오히려 생활의 편의를 가져다주었다. 대규모의 건설노동자 집단은 재정착민들의 비공식적인 상업 활동도 뒷받침하고 있었다. 농민공 밀집주거지로 변모한 재정착주택 단지는 도시 거버넌스와 도시 공간을 표준화하려는 국가의 규제 활동을 배경으로 재정착민들의 물질적, 공간적, 사회적 배제를 강화하는 결과를 초래하였다.

재정착주택은 농민들에게 중요한 자산으로도 기능하고 있었다. 임대활동으로 벌어들인 월세 수익을 통해 도시생활로 증가한 기본적인 지출을 해결할 수 있었다. 녹색발전을 목표로 업그레이드된 노동시장으로 구성된 신도시에서 이 농민들은 불안정한 하위노동시장에 참여하며 노동력으로서는 핵심적인 발전영역에서 배제되고 있었다. 하지만 주택 자산을 토대로 부동산 투자를 통해 도시발전 과정에 참여하고 있었다. 또한 보유한 주택 자산은 생계를 위한 최후의 보루로서 미래의 불확실성에 대응하여 삶의 안정감을 유지할 수 있게 하는 기제였다. 이 농민들에게는 재정착 경험 자체가 투자하는 시민주체로 거듭나는 계기였다. 결국 이 농민들은 토지중심 발전으로부터 배제되기보다 적극적으로 참여해왔다고 할 수 있다. 오히려 더 나은 주거환경을 통한 삶의 질 향상이라는 인프라 개발의 약속과 그 물질적 구현으로부터는 배제되고 있었던 것이다.

주요어: 토지개발, 도시개발, 토지수용, 인프라, 도시화, 중국 농민, 재정착주택, 토지상실농민, 물질성

학번: 2011-20117

목차

제1장 서론 ····· 1
1. 연구의 배경과 목적 ····· 1
2. 이론적 배경과 선행연구 검토 ····· 6
3. 연구의 대상과 방법 ····· 27
4. 논문의 구성 ····· 30

제2장 농촌 개발과 마을 성원권 ····· **33**
1. 황무지 개간에서 농촌 산업화로 ····· 37
1) 농지개간사업과 이민촌락의 형성 ····· 37
2) 마을기업과 농촌 산업화 ····· 41
2. 마을 성원권의 형성 ····· 47
1) 농촌 산업화와 마을 성원권 ····· 47
2) 재분배 기제로서 농촌 주택 ····· 53
3. 토지수용 보상과 차등적 성원권 ····· 59
1) 협상으로서 토지수용 보상 ····· 59
2) 차등적 보상 분배와 성원권의 재구성 ····· 69

제3장 이민도시와 지속가능성 실험 ····· **77**
1. 유령도시에서 이민도시로 ····· 82
1) 도시건설과 주택정책 ····· 82
2) 지역 호구와 신이민(新移民) ····· 88
2. 이민도시와 이동성의 정치 ····· 94
1) 토지상실농민과 도시 호구 ····· 94
2) 현지인으로서 토지상실농민 ····· 100
3. 재정착주택과 도시 실험 ····· 104
1) 쓰레기 관리와 비공식적 순환 ····· 104

2) 녹색건축 정책과 주변적 도시화 ····· 111

제4장 주거관리와 중개적 거버넌스 ····· 120

1. 도시 거버넌스 실험 ····· 124
   1) 신도시 공간에서의 사구건설 ····· 124
   2) 초대된 중개 공간의 형성 ····· 127
2. 중산층 사구의 중개적 거버넌스 ····· 130
   1) 중개자로서 기층군중성 자치조직 ····· 130
   2) 중산층 집단과 중개의 취약성 ····· 137
3. 재정착민 사구의 중개적 거버넌스 ····· 144
   1) 협상된 공간에서 초대된 공간으로 ····· 144
   2) 미납의 문화와 소질(素质)의 정치 ····· 154

제5장 미완성 주택과 유예된 약속 ····· 165

1. 집단임대주택과 건설아파트 ····· 171
   1) 농민공 소구(民工小区)의 등장 ····· 171
   2) 신도시의 농민공 관리와 건설아파트 ····· 177
2. 건설노동자의 이동성과 건설노동력의 관리 ····· 182
   1) 건설노동자의 이동성과 농촌과의 연계 ····· 182
   2) 도급반장과 도급노동체제 ····· 186
3. 기숙사노동체제와 유예된 주거 ····· 191
   1) 기숙사노동체제와 도시안전체제 ····· 191
   2) 집단임대주택에서의 일상적 주거경험 ····· 198

제6장 위생도시와 비공식적 국가 ····· 210

1. 비공식적 공간의 등장 ····· 215
   1) 토지상실농민의 생계 ····· 215
   2) 위생도시 캠페인과 도시 표준화 ····· 223
2. 비공식적 상업활동의 공간 ····· 229

1) 토지상실농민 노점상의 등장 ····· 229
2) 재산권과 비공식성 ····· 234
3. 눈감아주기와 비공식적 국가 실천 ····· 238
1) 눈감아주기 거버넌스와 비공식적 의례 ····· 238
2) 집단임대주택과 위생도시 ····· 243

제7장 결론 ····· 249

참고문헌 ····· 254
Abstrct ····· 281

표, 그림, 사진 목차

표 2-1. 덩리촌의 차등적인 토지보상금 분배 ····· 71

그림 3-1. 재정착주택이 자리한 주거단지의 구조[1] ····· 107
그림 4-1. 신도시의 주거관리 거버넌스 체계 ····· 128

사진 2-1. 토지수용으로 철거되기 이전 덩리촌의 정경 ····· 55

사진 3-1. 재활용쓰레기 관리와 재정착민들의 대응 ····· 111
사진 3-2. 내장공사가 안 된 재정착주택 내부 ····· 117
사진 3-3. 재정착주택 아파트의 복도 ····· 117

사진 5-1. 재정착주택에 거주하는 건설노동자 ····· 171
사진 5-2. 미완성 주택에 자리한 건설노동자 합숙소 ····· 177
사진 5-3. 신도시의 건설아파트 경관과 내부 호실 ····· 180
사진 5-4. 재정착주택에서 건설노동자들의 일상 ····· 190
사진 5-5. 재정착민과 건설노동자들의 일상 ····· 198
사진 5-6. 농민공 합숙소의 숙소 배치 ····· 203
사진 5-7. 쓰촨성 출신 건설노동자들의 숙소 활용 ····· 203

사진 6-1. 재정착민들의 노점상 활동 ····· 215
사진 6-2. 위생도시 캠페인과 재정착민 노점상 ····· 238
사진 6-3. 주거단지 내부에서 전개되는 재정착민들의 의례 ····· 242

1) 본 연구의 사례인 농민들은 토지가 수용된 이후에 개발된 신도시에 재정착한 유일한 원주민 집단이다. 위치가 노출될 경우에 쉽게 특정될 위험이 있어서 개인 정보 보호를 위해 가명을 사용하고 신도시와 주거단지의 위치를 안내하는 지도를 제공하지 않는다.

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

“살기 좋은 녹색 신도시”(绿色宜居新城)라는 슬로건이 한눈에 들어오는 그린타운[1]의 전시관은 중국의 여느 도시계획전시관과는 차이가 있었다. 도시 모형은 지상의 건축물만이 아니라 지하의 형태까지 재현하고 있었다. 빗물은 지하로 흘러들어가 재활용될 것이고, 생활쓰레기는 지하 관로를 따라 집결하여 체계적으로 처리될 것이다. 태양에너지로 데워진 생활용수는 각 가정에 온수로 공급되고, 풍력발전기로 작동되는 가로등은 어두운 밤거리를 밝혀줄 것이다.

“개발 이전에 이 부지는 황무지(荒地)였기 때문에 원주민은 없었습니다.” 그린타운 정부 관계자의 이 설명과 달리 농촌 주민이었던 원주민들이 살아가는 재정착주택은 겉보기에 그린타운의 여느 고층아파트 단지와 다를 바가 없었다. 하지만 주거단지 내부로 들어서자 난간에 걸린 하얀 현수막이 가장 먼저 눈에 띄었다. “부실공사 주택(豆腐渣房屋)에 비가 새서 살 수가 없으니 집을 바꿔 달라”는 시위 구호가 곳곳에 칠이 벗겨진 난간의 외벽과 묘하게 어우러져 있었다.

“경제개발구도 지금처럼 번화하기까지 30년이 걸렸는걸요.” 중국의 대표적인 유령도시(鬼城) 중 하나로 불리는 이유를 증명이라도 하듯이 그린타운의 거리는 텅 비어 있었다. 승객은 없어도 운행시간에 맞춰 신도시 곳곳을 누비는 내부순환 버스에서는 가끔씩 부동산 중개업자와 건설노동자를 마주칠 뿐이었다. 한 주민은 그럼에도 기대를 갖고 있었다. 얼마 전까지 거주하였던 경제개발구처럼 언젠가는 사람이 올 것이고 시간이 해결해줄 것이라는 낙관론을 펼쳤다.[2]

한때 유령도시(鬼城, ghost cities)[3]라 불렸던 그린타운은 이 주민의 낙관

[1] 개인정보 보호를 위해 본 논문에 등장하는 구체적인 지명과 주거단지 명칭, 단체나 조직의 명칭, 인명은 모두 가명으로 처리한다.

[2] 세 장면에 대한 묘사는 위에서부터 순서대로 2014년 8월 18일, 2016년 8월 22일, 2014년 8월 4일에 연구자가 기록한 사전조사 현장노트를 바탕으로 작성한 것이다.

[3] 중국에서 유령도시는 일반적으로 신도시 형태로 건설되었으나 지극히 낮은 입주율로 활기가 없는 지역을 의미한다. 유령도시는 중국만의 현상은 아니지만 중국의 사례는 엄청난 규모와 개수, 개발 과정에서 지방정부의 주도적인 역할로 연구자들의 주목을 받아왔

에 부응이라도 하듯이 2020년을 기준으로 10만 명의 인구가 거주하는 비교적 활기 있는 신도시가 되었다. 비록 계획 당시에 목표하였던 35만 명에는 훨씬 못 미치지만 초기 경관을 상기해보면 엄청난 변화라 할 수 있다. 2014~2016년에 그린타운에서 관찰할 수 있었던 위의 세 장면은 지난 30년 간 중국 사회가 경험해온 도시개발 과정을 압축적으로 보여준다. 국가의 발전축이 농촌에서 도시로 이동한 1990년대부터 중국의 지배적인 도시개발 모델은 경제개발구(开发区, economic zone)였다. 개혁개방 직후인 1980년대에 일부 연해 도시를 중심으로 시장개혁과 세계시장과의 연결, 도시 근대성을 동시에 실험하던 공간이 다양한 형태를 띠며 전국적으로 확산된 것이다(Bach 2011; Ren 2013; O'Donnell, Wong, and Bach 2017). 이러한 경험은 보다 최근의 도시개발 경험에도 영향을 미치고 있었다.

2000년대부터는 주거기능이 한층 강화된 신도시 개발프로젝트가 주를 이루어왔다. 도시 주택의 사유화와 상품화, 건설과 부동산 산업의 성장을 배경으로 하지만 수출주도 산업화를 뒷받침해온 경제개발구 이후에 대안적인 도시개발 모델을 탐색하기 위한 실험도 결합되어왔다. 지속가능한 도시, 녹색도시, 저탄소도시, 스마트도시 등의 개념을 내세운 도시 지속가능성 실험은 중국에서 한때 2백 곳이 넘게 계획되었고 현재도 변형된 형태의 유사한 실험들이 이어지고 있다(Wu 2015; Zhang and Wu 2022). 지속가능한 발전은 중국의 중앙정부가 강조하는 도시화 목표[4]이지만 지역적 요구도 존재해왔다. 그린타운이 자리한 톈진시는 중국의 4대 직할시 중 하나이면서 전통적인 공업도시로 1980년대 이래 여러 형태와 규모의 경제개발구가 개발되어왔다. 그린타운의 계획에는 기존의 이 경제개발구 모델에 대한 대안적인 실험이 요구되는 지역적 조건이 반영되어 있었다.

중국의 도시 실험에는 주택은 물론 쓰레기 관리, 재생에너지, 수자원 관리, 교통망 등과 관련한 다양한 형태의 인프라 건설이 포함되어왔다. 2000년대 이래 인류학을 포함하여 사회과학에서 기반시설인 인프라에 대한 관심이 크게 확대된 배경 중 하나는 인프라의 신자유주의화에 있다. 공익과 복지, 삶의 질 향상, 발전이라는 인프라 확충의 공식적인 목표는 유지되고 있지만, 인프라 공급에 전제되던 공공성의 의미가 도전 받거나 재구성되어온 것이다. 국가가

다(Woodworth and Wallace 2017).

3) 2014~2020년 국가신형도시화계획(国家新型城镇化规划(2014－2020年))과 2021~2035년 국가신형도시화계획(国家新型城镇化规划(2021－2035年)) 참조.

공급하고 규제해오던 인프라 서비스가 민영화되고 시장을 통한 공급이 확대되면서 시장화 개혁에 대한 저항 또한 확산되었다. 하지만 동시에 많은 나라들에서 국가의 인프라 투자가 오히려 확대되는 현상도 전개되어왔다(Collier, Mizes, and von Schnitzler 2016). 국가의 인프라 투자 붐을 대표하는 중국은 그 규모 면에서도 특징적인 사례이지만, 대다수의 인프라 투자가 지방정부 주도로 지역 차원에서 전개되고 토지개발과 맞물려왔다(Bach 2016). 실제로 지방정부 주도의 토지개발은 신도시 형태의 인프라 실험이 확대되어온 주요한 배경이기도 하다. 이에 따라 중국은 2000년대 이래 전 세계적으로 확대된 토지수탈(land grab)과 관련하여서도 중요한 사례를 제공하고 있다.

중국의 토지개발에 대한 지배적인 연구초점은 다양한 층위의 지방정부의 역할과 기업가주의 활동에 맞춰져 있다. 중국의 많은 지방정부들이 기존에 노동집약적인 수출주도 성장의 한계를 극복하는 수단으로 토지개발 중심의 도시화를 발전전략으로 삼아왔다. 중국에서 토지는 사회주의 공유제에 따라 국가 소유의 도시 토지와 농민 집체(农民集体) 소유의 교외 및 농촌 토지로 구분된다. 지방정부는 집체 소유의 농촌 토지를 유상으로 수용(征收)하여 국가 소유의 도시 토지로 전환한 후에 토지 사용권을 상품화하는 방식으로 인프라 건설과 도시개발을 진행해왔다. 이 과정에서 발생하는 토지수익과 건설 산업의 조세수입은 지방정부의 주요한 재정수입원이 되어왔다(Hsing 2010; Zhan 2015). 토지개발과 토지재정(土地财政), 건설이 연계된 토지도시화(土地城镇化)는 2000년대 이래 급속한 도시 확장의 주요한 배경으로도 간주된다(周飞舟, 吴柳财, 左雯敏, 李松涛 2018).

유령도시의 확산은 토지도시화의 산물이자 그 한계를 상징하는 것으로 인식되어왔다(Sorace and Hurst 2016; Wang 2022). 실제로 2014년 이래 중앙정부가 기조를 이어가고 있는 신형도시화계획(新型城镇化规划)[5]에서는 기존에 무분별한 토지개발을 야기한 토지도시화를 넘어 인구도시화(人口城镇化)로의 전환이 제시되고 있다. 토지가 아닌 사람을 중심으로 하는 도시화 전략을 강조하고 있는 것이다. 일부 연구자들은 국가의 두 도시화 전략이 단계적으로 전환되어온 것이 아니라 다양한 지방정부 층위에서 결합되고 있다고 지적한다

5 국가신형도시화계획(国家新型城镇化规划(2014－2020年)), 2022년에 국가발전개혁위원회(国家发展改革委)가 공표한 '14차 5개년 계획'의 신형도시화 실시방안("十四五"新型城镇化实施方案)(发改规划〔2022〕960号), '2022년 신형도시화와 도농융합발전 중점 임무'(2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务)(发改规划〔2022〕371号) 참조.

(Andreas and Zhan 2016). 무엇보다 그린타운의 사례는 유령도시의 변화 과정과 그 사회적 효과에도 주목할 필요가 있음을 보여준다.

중국의 확대된 토지개발에서 가장 중요한 사회적 영향은 수많은 농민들이 토지를 상실해왔다는 데에 있다. 중국에서 농촌 토지의 소유권은 농민 집체에 있고 집체의 구성원인 마을 주민들은 공유자원인 토지에 대한 몫과 권리를 가진다. 지방정부가 공익을 명분으로 유상으로 농촌 토지를 수용하게 되면 농촌 주민들은 토지를 상실하고, 그 대가로 보상을 분배 받게 된다. 이와 함께 많은 경우에 법적 신분이 농민에서 도시민으로 전환된다. 하지만 토지수용이 중국의 농민들에게 미치는 영향은 지역적 조건과 기존의 생계수단은 물론 시기에 따라 상이한 형태로 나타나왔다.

중국에서 2000년대 이래 확대된 토지개발은 흔히 세 번째 토지개발 물결로 불린다. 첫 번째는 1980년대에 향진기업 발전을 통한 농촌 산업화와 소도시 개발 과정에서 불거졌고, 두 번째는 1990년대에 수출주도 성장을 뒷받침하기 위한 경제개발구 건설 붐으로 야기되었다. 2000년대 이래 세 번째 토지개발 물결은 이전 시기와는 다른 몇 가지 특징을 보인다(Zhan 2019). 1998년을 기점으로 본격화된 도시 주택의 상품화와 주택시장의 성장을 배경으로 하며, 토지수용에 대한 보상 방식 또한 변화하였다. 이전 시기에는 토지수용 이후에 농민들에게 일자리가 제공되었다면 이제는 농민 스스로 일자리를 찾아야 한다. 대신에 사회보험과 함께 지방정부가 계획하여 건설한 재정착주택이 제공되고 있다. 농민들에게 가장 중요한 보상 항목인 재정착주택 공급에는 주거조건과 생활수준 향상을 통한 근대화와 농민의 도시민화(市民化)라는 목적도 제시되고 있다.

중국의 토지개발과 관련한 기존 연구들은 토지수용 과정에 주로 초점을 맞추면서 재정착 이후에 농민들의 삶은 충분히 보여주지 못하고 있다. 특히 대도시 근교와 발달한 지역에서는 상대적으로 보상 수준이 개선되면서 주요한 갈등이 토지수용 자체보다 재정착 이후의 삶을 둘러싸고 전개되고 있음에도 재정착과 관련한 연구들은 여전히 부족한 편이다(Chen, An 2020; Wang 2020). 무엇보다 농민들의 토지 상실과 생계수단의 변화에 초점을 맞춘 연구들은 중국의 농민들이 토지수용과 함께 공식적인 도시민 신분을 획득하면서 새로이 국가 돌봄의 체계에 접근하는 과정을 간과하고 있다. 중국 특유의 도농이원구조 하에서 중국 농민들은 역사적으로 복지혜택과 인프라 개선을 위한

자원을 거의 스스로 마련해왔다. 따라서 토지수용과 재정착은 중국 농민들에게 국가와의 관계를 재구성하게 되는 중요한 계기라 할 수 있다. 하지만 많은 논의들이 농민들의 국가체계로의 통합을 단순히 전제하면서 지속적인 협상의 과정을 간과하고 있다.

중국의 도시 지속가능성 실험에 대한 기존 연구들은 이 실험이 주택의 사유화와 상품화 이후에 더 나은 주거환경을 추구하게 된 도시 중산층의 열망을 반영해왔다는 점에서 배제의 성격을 띤다고 지적해왔다(Caprotti, Springer, and Harmer 2015; SZE 2015). 실제로 본 연구의 사례인 그린타운을 포함하여 중국의 많은 도시개발 프로젝트는 개혁기에 부상한 신흥 중산층 집단을 주요한 수혜대상으로 삼아왔다. 연구자들 또한 수혜자인 중산층 집단에 주목하면서 토지에서 배제된 농민들은 개발의 피해자로서 개발된 공간 외부를 구성하며 개발 혜택에서 배제된다는 점을 강조해왔다. 따라서 토지에 대한 배제를 넘어 재정착 이후에 경험하는 보다 복잡하고 일상적인 배제의 과정을 충분히 보여주지 못하고 있다.

본 논문의 사례인 농민들은 그린타운 개발프로젝트를 위하여 토지가 수용된 마을 중에서 유일하게 개발된 신도시 공간에 재정착하였다. 농촌 산업화를 거치며 마을공장의 임금소득으로 생계를 꾸려오던 이 농민들은 보상으로 완전한 재산권이 보장되는 두 채의 재정착주택을 제공 받았으며, 토지보상금을 이용하여 구입한 주택을 더하여 총 세 채의 주택을 보유한 가정이 적지 않았다. 그린타운을 주소지로, 공식적인 신분 또한 농민에서 도시민으로 전환되었다. 하지만 재정착 이후에 지속적으로 배제를 호소하고 있었다. 또한 앞서 시위현수막에서도 볼 수 있듯이 재정착주택의 물질적 결함과 주거관리 상의 각종 문제들을 둘러싸고 지방정부로 대표되는 국가에 주장을 이어나가고 있었다. 이 농민들의 사례는 보상 원칙의 변화에 따른 중국 농민들의 일상적인 경험을 살펴볼 수 있는 기회를 제공하는 한편, 재정착주택을 둘러싼 국가와 농민들의 상호작용에도 주목할 필요가 있음을 보여준다.

본 논문은 2000년대 이래 중국 국가의 주요한 발전전략이 되어온 토지도시화가 어떠한 정치적, 물질적, 사회문화적 효과를 낳고 있는지 이해하는 것을 목적으로 한다. 특히 토지가 수용된 이후에 개발된 신도시 공간에 재정착한 농민들을 중심으로 확대된 토지개발로 변화하고 있는 국가-농민의 관계와 배제의 과정을 분석한다. 이 분석을 통하여 농민들이 경험하는 배제가 중국의

최근 토지개발과 도시화를 이해하는 데에 어떠한 시사점을 갖는지 살펴본다. 이 연구 목적에 따라 다음의 질문을 제기한다.

첫째, 농민들은 토지수용과 도시민으로의 전환에 따른 토지로부터의 배제를 어떻게 경험하였으며 어떠한 의미를 부여하는가?

둘째, 개발된 신도시에서 농민들은 어떠한 형태의 배제를 경험하고 있으며, 이 배제는 어떠한 권력을 통해 구성되고 있는가?

셋째, 재정착주택은 국가와 농민들 간의 상호작용을 어떻게 매개하며, 재정착주택의 물질성은 배제의 과정에 어떻게 기여하는가?

2. 이론적 배경과 선행연구 검토

1) 토지개발과 강탈, 보상

2000년대 이래 전 세계적으로 확대된 토지수탈에서 중국의 사례는 중국이 대규모 농촌 인구를 보유한 국가라는 점[6]과 농촌 토지를 농민 집체가 소유한다는 점, 농촌 토지의 수용과 개발, 보상에서 지방정부가 주도적인 역할을 담당한다는 점에서 주목을 받아왔다(Andreas et al. 2020). 중국에서 국가가 공익을 명분으로 도시개발이나 인프라 건설을 위해 농촌 토지를 사용하고자 할 때에는 대개 지방정부가 유상으로 농민 집체 소유의 토지를 수용하여 국가 소유의 토지로 전환하게 된다.[7] 중국의 토지수용은 토지수탈 연구의 주요한 관점인 강탈(dispossession) 혹은 강탈에 의한 축적으로 묘사되어왔다. 일반적으로 강탈은 정치적, 법적 권력이나 물리력 같은 경제 외적 수단에 의해 소규모 생산자나 노동자가 토지나 주택, 공장 같은 재산이나 이 재산에 대한 통제

[6] 2021년 5월에 공표된 제7차 전국인구조사(全国人口普查)에 따르면 중국의 농촌 거주인구는 5억0979만 명으로 전체 인구 14억4349만 명에서 36.11퍼센트를 차지한다. 2000년에 공표된 제5차 전국인구조사에서 농촌 거주인구는 8억0739만 명으로, 전체 인구 12억9533만 명에서 63.91퍼센트를 차지하였다.

[7] 중국에서 지방정부가 농촌 토지를 사용하는 방식은 징수(征收)와 징용(征用)으로 구분된다. 징수는 토지의 소유권자와 사용권자가 모두 변경되는 경우를, 징용은 사용권자만 변경되는 경우를 가리킨다. 즉, 지방정부가 농촌 집체 토지를 징수할 때에는 토지를 영구적으로 국가 소유로 전환하는 것이고, 징용할 때에는 일정 기간 토지를 사용한 후에 본래의 소유권자인 농촌 집체에 반환하는 것을 말한다. 본 논문은 징수 방식을 다루고, 토지수용으로 지칭한다.

력을 박탈당하는 것을 의미한다(Hall 2013; Zhan 2019). 특히 데이비드 하비(Harvey 2005)의 개념에서 강탈에 의한 축적은 칼 마르크스의 원시적 축적(primitive accumulation) 개념이 전제해온 것과 달리 강탈이 자본주의로의 전환기에 한정된 특징이 아니라 자본축적 과정에서 지속적으로 그 역할을 담당하는 측면을 강조한다. 중국 사례에서도 강탈 개념은 토지수용의 과정과 결과로 나뉘어 적용되어왔다. 중국의 토지수용 과정은 초기에는 강탈과 저항의 이분법으로 묘사되었지만 보다 최근에는 농민들의 다양한 대응과 지방정부의 협상 전략을 강조하고 있다. 특히 최근 연구들은 토지수용의 결과에도 주목하면서 보상의 역할과 강탈 개념에 대한 재검토로 논의를 확장해왔다.

개혁개방 초기 포스트사회주의 중국의 특수한 발전과정은 강탈 없는 축적으로 묘사되었다. 서구에서 자본주의 발전은 토지의 사유화와 상품화, 토지로부터 소농 인구의 강제적인 축출, 노동력의 상품화라는 일련의 과정을 통해 촉발되고 지속적으로 형성되어온 강탈에 의한 축적의 경로를 밟아온 것으로 간주된다(Harvey 2005, 2017[2016]: 417-461). 반면 중국은 토지로부터 농촌 인구를 배제하지 않고 농촌 노동력의 상품화가 전개되고 성장을 이루어왔다는 점에서 강탈이 전제되지 않은 자본축적 방식으로서 강탈 없는 축적의 사례로 제시되었다(Arrighi 2009[2007]: 497-501).

그 주요한 근거 중 하나가 집체 소유의 향진기업을 중심으로 전개된 농촌 산업화에 있었다. 계획경제 시기를 특징짓던 집단경작 체계가 해체되면서 농촌 지역에서 발전한 향진기업은 농촌의 잉여 노동력을 흡수하였으며, 농촌 지역 현지에서 이윤의 재분배와 재투자가 이루어졌다. 집체 토지를 이용하여 공장을 건설한 후에 농촌 주민들에게 공장을 통한 일자리와 임금소득을 제공하였다. 농민은 임금노동자로 거듭나게 되었지만 공유자원으로서 집체 토지에 대한 농민들의 권리는 유지되었고, 향진기업 또한 많은 경우에 공유재산으로 농민 집체가 소유하고 운영하였다. 이러한 특징으로 중국의 향진기업은 강탈 없는 축적의 대표적인 사례로 간주되었다.

1990년대 중반부터 전개된 향진기업의 사유화는 중국과 관련하여 강탈에 의한 축적 논의가 제기된 첫 번째 계기였다. 일부 연구자들은 공유재산이었던 향진기업이 사유화되면서 농민들의 실업과 노동이주를 야기하였다는 점에서 강탈의 한 과정으로 이해하였다(Harvey 2005: 153-156; Webber 2008). 반면 사유화 이후에도 농촌 주민은 토지를 비롯한 마을 자원과 부분적으로만 분

리되었다는 점에서 토지와 농민을 물리적으로 분리하기 시작한 최근의 토지개발과는 구별되며, 농민들 또한 두 축적체제 사이에서 상이한 경험을 해왔다고 보기도 한다(Zhan 2015). 사유화 이후에 중국의 농촌기업에 대한 연구자들의 관심이 크게 축소된 한편, 대다수의 연구들이 농업이나 이농이주노동이 주요한 생계수단이었던 농민 집단의 사례를 중심으로 최근의 토지수용을 다루고 있다(Chuang 2020; Yang 2018; Zhan 2021). 따라서 농촌 산업화를 거치며 마을공장에서의 임금소득을 생계수단으로 삼아온 농민 집단의 최근 토지수용과 도시개발에 대한 경험은 크게 간과되어왔다.

2000년대 이래 확대된 중국의 토지개발은 개혁 초기의 노동집약적 발전에서 토지중심 발전으로의 전환이라는 국가의 발전전략 변화를 배경으로 하며 중국 사례에서 강탈에 의한 축적 논의가 본격화된 계기이다. 기존에 노동집약적 발전을 뒷받침해온 것은 농민공(农民工)으로 지칭되는 이농이주노동자들과 중국 특유의 이주노동체계이다. 농민공들은 농민 신분으로서 고향 마을의 집체 토지에 대한 권리를 보유한 채 이주노동에 종사해왔다. 농민공들에게 토지는 불안정한 노동시장 참여와 상대적으로 낮은 임금에도 기초생계를 유지할 수 있는 사회적 안전망으로 기능해왔다. 이러한 토지와의 연계는 노동력 재생산의 사회적 비용을 농촌 지역에 전가하는 효과를 가짐으로써 값싼 노동력 사용을 가능하게 하여 중국의 급속한 경제발전의 토대가 되었다고도 평가된다(贺雪峰 2017). 이 때문에 향진기업과 함께 농민공 집단의 노동이주는 토지강탈이 전제되지 않은 강탈 없는 축적의 또 다른 사례로 간주되었다. 따라서 연구자들은 토지중심 발전으로 야기된 확대된 토지수용이 이주노동체계와 농민공 집단에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 관심을 기울이고 있다.

줄리아추앙(Chuang 2020)은 농민공 건설노동자들의 배출지이면서 토지수용을 경험하고 있는 농촌 마을에 대한 현장연구를 바탕으로 노동집약적 생산과 토지중심 발전이라는 이중적인 축적기제가 중국 농민들에게 어떠한 결과를 야기하고 있는지를 보여준다. 건설은 저렴한 농촌 토지와 농촌 노동력을 바탕으로 성장해온 대표적인 산업영역이다. 건설생산의 주요한 노동력은 농민공으로, 건설노동자들은 농민공 집단 중에서도 토지와의 연계가 상대적으로 강한 편이다(任焰, 陈菲菲 2015). 농촌 지역에서 건설노동력을 모집하는 중개자들은 임금지급이 늦어져도 토지를 통해 기초생계를 유지할 수 있는 안전망을 갖춘 노동자들을 선호한다. 따라서 토지수용을 경험하는 일부 농민들은 노동시

장 참여에도 지장을 받을 뿐 아니라 농업을 통한 생계보조도 위협 받고 있다고 보고한다. 따라서 기존에 강탈 없는 축적의 주요한 기반이었던 농촌 사회의 재생산 능력이 약화되고 있는 한편, 노동이주의 조건 또한 변화하고 있다고 주장한다. 도시 노동시장에 이미 참여하는 건설노동자들의 경험은 보여주지 못하지만 토지중심 발전전략으로 야기된 변화의 일단을 보여준다.

과정으로서 강탈에 대한 논의에서 "아래로부터"의 대응과 농민의 수행력(agency)은 중요한 주제이다(Hall et al. 2015). 지배적인 관점은 강탈과 저항의 이분법으로, 이 관점은 중국 사례에도 적용되어왔다. 실제로 2000년대까지 중국의 농촌 지역에서 발생한 각종 분규와 대중 시위는 토지수용을 둘러싸고 전개되었다(He and Xue 2014). 이후로 대중 시위는 점차 감소해왔지만 토지수용은 여전히 중국 농촌 지역에서 주요한 갈등 요인으로 자리하고 있다(Chen, Chih-Jou Jay 2020). 다만 최근 연구들은 중국 농민들의 다양하고 다면적인 대응에도 주목하고 있다. 상이한 지역적 조건과 토지와의 관계에 따라 농민들의 대응 또한 다양하게 나타난다는 것이다. 예를 들어, 농업 의존도가 낮고 인근에 비농업 일자리 기회가 많은 비교적 발달한 지역의 농촌 마을은 농업중심 마을에 비해 토지수용에 대한 반발이 크지 않다고 보고한다(Chen, An 2020).

더욱이 초기에 강압적인 토지수용과 철거 과정이 농민들의 저항을 야기하고 사회안정을 해치는 주요한 요인으로 간주되면서 토지수용 과정의 절차 또한 변화되어왔다. 중국의 지방정부와 기층의 국가행위자들은 점차 폭력을 사용하지 않고 사회적 저항을 최소화하면서도 신속하게 토지수용 과제를 수행할 수 있는 다양한 관료적 절차와 협상 전략을 발전시켜왔다. 보상에 있어서도 협상이 원칙이 되면서 농민들이 협상력을 발휘할 여지가 커졌으며 협상에 따라 보상 결과 또한 다양하게 나타나게 되었다. 또한 협상이 이루어질 경우에 농민들이 보다 나은 보상을 제공 받기도 한다(汪晖, 陈箫 2015; Heurlin 2016; Wang et al. 2017). 실제로 최근 연구들은 토지수용 자체에 대한 중국 농민들의 저항은 감소해온 반면, 오히려 보상 문제에 갈등이 집중되고 있다고 보고한다(Cai et al. 2020). 이는 농촌 주민들의 다양한 대응은 물론 국가의 변화한 토지수용 전략이 농민들의 토지개발 경험과 국가와의 관계성 재구성에 어떠한 영향을 미쳐왔는지에 주목할 필요가 있음을 보여준다.

보상 내용의 변화 또한 최근 연구자들이 보상에 주목하게 된 배경이다. 지

방정부 층위에서 시작하여 최근 중앙정부가 2019년에 개정된 토지관리법(土地管理法)을 통해 공식화한 바 있듯이 중국 국가는 토지수용 이후에 농민들의 생활수준 하락 예방과 생계보장, 주거조건 개선을 보상의 원칙으로 내세우고 있다. 세부 내용으로는 사회보험과 재정착주택(安置房) 제공, 주거권리와 주택재산권 보장 등이 포함되어 있다.[8] 그 결과 특히 대도시 근교와 발달한 지역에서는 보상 수준이 상대적으로 향상되어왔다. 여러 채의 재정착주택이나 임대사업용 상업시설을 제공 받기도 하고, 수용된 토지의 일부를 농촌 주민들에게 돌려주는 정책도 도입되어왔다(Cai et al. 2020; Kan 2019; Zhao and Webster 2011). 일부 연구자들은 생활수준이 악화되지 않게 한다는 보상의 원칙이 지역마다 다양하게 실천되면서 상이한 결과를 낳고 있으며, 오히려 생활수준이 악화되기도 한다고 지적한다(Jiang, Sargeson, and Tomba 2020). 또한 보상 혜택의 확대를 토지수용을 보다 수월하게 진행하기 위한 지방정부의 전략으로 보기도 한다(Cai 2016). 중요한 것은 보상 원칙의 변화가 중국 농민들의 토지수용 경험을 보다 복잡하고 다양하게 만들어왔다는 점이다.

린훼이황과 허쉐펑(林辉煌, 贺雪峰 2016)은 이러한 변화가 근본적으로는 계획경제 시기부터 중국의 도농관계를 특징 지어온 도농이원구조(城乡二元结构)가 기존의 착취적인 성격에서 보호적인 성격으로 변화해온 데에 기인한다고 주장한다. 1950년대 이래 발전해온 중국의 도농이원구조는 호구제도와 토지제도, 주택제도를 핵심으로, 인구 관리와 재정자원 분배에서 국가 정책상의 도농 간 제도적 차이를 토대로 형성되어왔다. 특히 농촌과 농업이 도시와 공업의 발전을 뒷받침하는 방식으로 도농관계가 구성되었다. 도시편향성에 따른 농촌영역에 대한 착취는 도농격차가 확대되어온 주요한 요인으로 간주된다. 하지만 2000년대부터 농촌 사회의 회복력과 농민의 이익을 보호하는 방향으로 도농이원구조가 점차 재구성되어왔다는 것이다. 도시민들이 농촌의 토지와 주택에 접근할 수 없게 제한함으로써 농민의 이익을 보호하는 한편, 농촌 토지의 집체 소유제를 유지하여 도시 취업에 실패한 농민에게 안전망을 제공해

[8] 2019년 3차 개정 토지관리법에 새로 추가된 내용(제48조)에는 토지가 수용된 농민이 본래의 생활수준에서 하락을 경험하지 않고 장기적인 생계를 보장 받을 수 있도록 해야 한다는 규정이 포함되었다. 또한 사회보장체계 가입과 그 비용 지원이 보상 항목에 추가되었다. 무엇보다 주거조건 개선을 원칙으로 재정착주택을 제공하고 농촌 주민들의 주거 권리와 주택의 합법적인 재산권익(财产权益)을 보장하도록 규정하였다. 2000년대 이래 각 층위의 지방정부 차원에서 시행해오던 내용을 중앙정부가 공식화한 것이라는 점에서 보상 원칙의 변화를 살펴볼 수 있다.

왔다. 농업세 폐지는 물론 각종 직접 보조금과 농촌우대정책 도입, 농촌 지역으로의 공공재정 확대, 농촌기본생계보장 등도 보호적인 성격을 보여주는 사례들이다. 이러한 관점은 중국의 도농이원구조가 본래의 착취적인 성격은 유지되고 있지만 계획경제 시기에 농업생산에서, 개혁 초기에 노동력으로, 최근에 토지로 농촌 잉여에 대한 주요한 착취 수단이 변화하였을 뿐이라고 보는 시각과는 상이하다(Chan and Wei 2019).

린훼이황과 허쉐펑은 교외농민(城郊农民)으로 대표되는 일부 농촌 주민들이 토지수용 시에 상당한 수준의 보상 혜택을 제공받는 현상을 도농이원구조의 성격 변화를 보여주는 사례로 제시한다. 이와 함께 최근에 농민들이 농촌 호구를 선호하는 현상을 지적한다. 중국에서 호적(户籍)으로도 불리는 호구(戶口)는 사회주의 계획경제 체계를 뒷받침하기 위해 1958년에 도입되었으며 오늘날까지도 인구의 이동성 관리뿐 아니라 재분배를 위한 토대로 기능하고 있다. 호구 체계에서 농민과 도시민 신분의 구분은 사회적 권리와 혜택의 유형을 결정해왔다. 도시민들은 누릴 수 없는, 농민들의 배타적인 토지 권리는 농업에 종사하는지 여부와 무관하게 호구 체계에 따른 농민 신분으로 보장된다.

기존 연구들에서 중국의 농민은 도시민에 비해 언제나 주변적이고 불리한 신분으로 전제되어왔다(Solinger 1999; Zhang and Wang 2010). 하지만 개혁개방 이래 도시 호구에 연계된 혜택은 지속적으로 감소해온 반면, 농촌 호구의 혜택은 계속해서 확대되고 있다는 것이다. 실제로 많은 연구들이 최근에 농민공을 포함한 중국의 농민들이 이전 시기와는 달리 도시 호구로의 전환에 무관심하거나 이를 거부하고 농촌 호구를 유지하려는 경향을 보인다고 보고해왔다(吴业苗 2012; Chen and Fan 2016; Cheung 2012; Hao and Tang 2018; Li and Smart 2012).[9] 이러한 변화를 배경으로 중국의 토지수용과 관련한 최근 연구들은 보상의 역할에 주목하면서 강탈 개념을 재검토하고 있다.

잔사오후아(Zhan 2019)는 중국 사례에서 강탈 없는 축적 개념이 여전히 유효할 뿐 아니라 최근 중국에서 토지수용이 야기하는 다양하고 복잡한 결과에 대해 오히려 더 풍부한 논의를 제공한다고 주장한다. 여기서 강탈 없는 축적은 재산이나 혜택에 대한 농민들의 권리가 박탈되지 않고 축적이 이루어지

[9] 한 연구(Chen and Fan 2016)는 농민공들이 농촌 호구에서 도시 호구로의 전환에 무관심한 이유에 대해 농촌의 토지를 유지하기 위해(41%), 도시 호구가 더 이상 가치가 없어서(27%), 도시 주택의 높은 가격 때문에(15%), 농촌 생활이 스트레스가 적어서(13%) 등의 순으로 나타났다고 보고한다.

는 것을 의미하며, 이러한 발전은 다양한 형태로 이루어진다. 앞서 언급했듯이 중국 농민들이 토지 권리를 보유한 채 농촌기업을 통해 임금노동에 종사하거나 이주노동으로 생계를 유지해온 경우는 강탈 없는 축적의 대표적인 사례로 간주되어왔다. 이와 함께 농민들이 가치가 높은 도시 주택처럼 소득 창출이 가능한 다른 형태의 자산을 보상으로 제공 받는 경우에는 이 보상에 의존해 생계를 유지할 수 있다는 점에서 강탈 없는 축적으로 볼 수 있다는 것이다. 특히 대도시 근교나 발달한 지역의 농민들은 두 채 이상의 주택이나 상업시설로 보상 받으며 자산가로 거듭나기도 한다. 2000년대 이래 확대된 토지수용의 특징은 완전한 강탈이 아니라 바로 이 자산화라는 것이다.

여기서 강탈은 국가로부터 보상을 제공 받지 못했거나 보상이 자산으로 기능하지 못해 임금소득에만 의존하는 경우로 한정된다. 즉, 토지수용이 반드시 농민들의 생계 곤란이나 생활수준 악화를 야기하지는 않는다는 점에서 토지수용과 강탈은 구분된다. 강탈에 의한 축적과 강탈 없는 축적은 대립하는 것이 아니라 토지수용의 여러 가능한 결과 중 하나이며, 주택 같은 보상 형태의 가치가 상승하면 강탈에서 자산소유로 변하기도 한다. 두 축적방식의 공존은 1998년 이래 도시 주택시장의 부상과 부동산 개발 붐을 배경으로 하는 최근 세 번째 토지개발 물결의 특징이라는 것이다. 따라서 토지수용 이후에 다양한 유형의 자산이 농민들의 안정적인 소득과 생계에 기여하는가도 고려해야 한다고 지적한다.

강탈 없는 축적으로 새롭게 범주화되는 최근의 자산화 현상은 연구자들이 반복해서 지적하듯이 대도시 근교나 발달한 지역에 한정되는 경향이 있다. 그럼에도 이전 시기에 논의되어오던 강탈 없는 축적 형태와는 구별되는 현상으로 더 많은 경험 연구가 필요하다. 특히 보상의 가치 변화와 그 효과에 대한 지적은 재정착 이후의 삶에도 주목할 필요가 있음을 보여준다. 다만 보상의 역할을 강탈인가 아닌가에 대한 평가에 위치시켜 논의를 축소함으로써 토지수용의 결과와 경험을 충분히 포착하지 못할 가능성이 있다.

재정착 이후의 삶과 보상의 역할에 주목하는 잔양(Zhan 2021)은 중국의 4대 직할시 중 하나인 충칭시의 량쟝신구에서 수행한 현장연구를 바탕으로 재정착 이후에 농민들이 강탈이 아니라 유예 상태에 놓여 있다고 주장한다. 농민공으로서 이주노동에 참여해왔던 젊은 농민들은 도시개발을 위해 토지가 수용된 이후에 재정착주택과 토지보상금, 사회보험을 제공 받으면서 노동이주를

멈추고 도시 지역에 정착하였다. 이 젊은 농민들은 토지수용의 목적이었던 기술과 자본집약적 발전을 위한 개발프로젝트에서 노동력으로서는 배제되고 있지만 보상을 통하여 도시발전 과정에 참여하고 있다고 보고한다. 특히 임대나 담보대출 등을 통해 보상을 자산화하면서 투자자나 임대사업자로 거듭나고 있다는 것이다. 물리적으로나 경제적으로는 안정이 되었지만 끊임없이 투자 기회와 수익을 기다려야 하는, 현재보다는 미래에 기대는 삶을 살아가면서 이주노동에 참여할 때와는 또 다른 형태의 유예를 경험하고 있음을 보여준다.

타냐 리(Li 2010)는 중국과 인도, 동남아시아의 사례를 바탕으로 아시아 지역에서 전개되는 엔클로저 흐름이 농촌 강탈을 야기하고 있다고 주장한 바 있다. 신자유주의 정책으로 농촌 인구에 대한 사회보장이 축소되어온 상황에서 아시아의 농민들이 토지에서 배제되고 있을 뿐 아니라 개발로 발생한 새로운 일자리로도 흡수되지 못해 자본의 필요와 관련하여 잉여인구가 되고 있다는 것이다. 하지만 최근 중국에서 농촌 인구에 대한 보호정책이 강화되는 가운데 등장한 보상 원칙 변화와 자산화 현상은 이와는 상이한 상황을 보여준다. 무엇보다 잔양은 노동력으로서 자본의 잉여가 된다는 것이 반드시 경제영역이나 국가제도로부터의 단절을 의미하지 않는다고 강조한다. 중국 농민들은 보상을 자산화하여 도시발전 과정에 참여할 수 있을 뿐 아니라 토지수용 이후에 국가 돌봄의 주체로서 새로운 분배 체제에 위치 지어진다는 것이다.

새로운 분배 체제로의 통합은 중국 농민들에게 중요한 의미를 갖는다. 비록 최근에는 농촌 지역에 대한 국가 지원이 강화되고 도농 통합을 위한 다양한 일원화 정책이 도입되고 있지만 역사적으로 형성된 특유의 도농이원구조 하에서 중국 농민들은 오랫동안 국가 돌봄에서 배제되어왔다(Cheung 2012; Smart and Smart 2001). 따라서 마을 집체를 단위로 복지혜택은 물론 수도와 전기, 도로 같은 지역 인프라 공급을 위한 재정수단을 거의 스스로 마련해왔다. 즉, 중국의 농민들에게 토지수용은 역사적으로 경험한 적이 없는 국가 돌봄의 새로운 주체가 된다는 것을 의미한다. 더욱이 국가 돌봄은 재정착 이후에 농민들의 삶에 많은 영향을 미친다는 점에서 그 실천 과정에 보다 관심을 기울일 필요가 있다.

2) 물질성의 정치

토지수용의 결과를 둘러싸고 기존의 강탈 개념을 재검토하는 연구들은 재정착 이후에 중국 농민들의 삶을 이해하는 데에 많은 시사점을 준다. 다만 강탈 개념이 제기하는 주요한 문제의식이 농민들의 생계와 생계수단에 있다는 점에서 논의가 한정되는 경향이 있다. 농민들에게 토지는 단순히 생산수단이나 상품이 아닌 삶의 터전이다. 마찬가지로 농민들에게 가장 중요한 보상 항목인 재정착주택은 단순히 자산이 아니라 삶의 토대로 기능한다. 무엇보다 중국에서 지방정부가 계획하고 건설하여 공급하면서 또 하나의 개발프로젝트가 되어온 재정착주택에는 주거조건 개선과 생활수준 향상을 통한 근대화와 농민의 도시민화(市民化)라는 목적도 부여되고 있다(Rogers and Wilmsen 2020).

중국에서 토지개발에 따른 재정착은 도시 재정착(urban resettlement)의 형태를 띠어왔으며, 재정착주택의 계획에는 소구(小区)라 불리는 중국 도시의 지배적인 주거지 모델이 적용된다(Yang and Qian 2021). 중고층 아파트 형태의 이 도시형 주택은 도시가스와 수도, 전기, 도로 같은 도시 인프라에 새롭게 연결되는 거점으로 재정착 이후에 농민들의 일상적인 삶을 지탱하게 된다. 중국 농민들의 재정착주택과 관련한 기존 연구들은 전통적인 농촌 관습이 반영된 공간 실천에 주로 초점을 맞추면서 주택의 물질성을 둘러싼 정치적 과정을 간과해왔다. 예외적으로 데이비드 브레이(Bray 2016)는 소구 형태로 농민들에게 공급되는 주택이 다양한 도시 인프라를 연결하면서 근대적 시민을 형성하는 변형적 기술로 기능한다고 지적한다. 하지만 재정착주택의 이 물질적 요소들을 둘러싼 갈등과 일상적인 정치적 과정은 보여주지 못하고 있다.

데릭 할 등의 연구자들(Hall, Hirsch, and Li 2011)은 토지관계 변화와 관련하여 보다 폭넓은 논의를 위한 대안으로 강탈을 대신하여 배제(exclusion) 개념을 제안한다. 기존에 강탈 개념은 이윤과 축적을 위한 토지개발로 논의를 한정하고 있을 뿐 아니라 저항을 전제하여 농민들이 토지개발을 희망하거나 개발에 동의하는 사례들을 간과해왔다고 지적한다. 여기서 배제는 사람들이 토지 등의 사물로부터 혜택을 얻지 못하게 하는 방식을 의미한다. 배제의 대립 개념은 포용(inclusion)이 아닌, 사물로부터 혜택을 얻을 수 있는 능력을 의미하는 접근(access)으로 규정된다. 이 배제 개념은 불평등이나 재산권, 권리의 문제를 포함하지만 보다 넓은 의미에서 혜택이나 이득을 얻지 못하게 하

는 권력에 초점을 맞춘다. 다시 말해 이 연구자들이 제기하는 문제의식은 사물로부터 특정의 사람들이 혜택을 얻지 못하게 하는 방식과 권력, 그 효과에 있다. 배제는 임의적인 과정이 아니라 권력관계에 의해 구조화되며 규제나 시장, 정당화 같은 권력을 통해 형성된다고 지적한다.

이 배제 개념에서 주목할 점은 배제를 극복해야 하거나 개선을 통해 포용적인 관계로 대체할 필요가 있는 문제로 전제하지 않는다는 점이다. 이 개념화에는 토지라는 자원 형태가 지닌 물질성이 반영되어 있다. 토지는 특정의 위치와 장소에 고정되어 이동이 불가능한 자원이다. 모든 토지 사용과 접근은 특정 유형의 배제를 요구하며, 특정 사용자의 존재는 언제나 타인에 대한 배제를 전제한다. 일부 사람들에게는 생산적이라고 간주되는 배타적인 토지 접근은 다른 이들의 생산적인 접근을 차단하게 된다(Li 2014). 즉, 배제는 예외적인 상태가 아니라 모든 유형의 토지 사용에 필요한 특질이라는 것이다. 또한 특정 유형의 배제는 기대하였던 긍정적인 효과와 함께 원하지 않았거나 의도하지 않은 다양한 효과를 동시에 갖기도 한다. 공익을 위한 포용적인 정책은 특정의 배제를 옹호하고 전제하면서 의도하지 않게 또 다른 형태의 배제를 야기한다. 모순적이고 복잡한 배제의 과정과 효과를 포착하기 위해 나쁜 배제와 좋은 포용이라는 이분법 대신에 배재의 양날(exclusion's double edge)로 개념화한다.

토지의 물질성을 토대로 이론화된 이 배제 개념은 토지수용은 물론 재정착이 야기하는 보다 다양한 결과를 분석할 수 있게 한다. 특히 배제인가 아닌가, 혹은 강탈인가 아닌가에 대한 논의를 넘어 어떠한 모순과 갈등이 존재하고, 누구에게 어떻게 배제가 발생하며, 이 배제에는 어떠한 권력이 작동하는가라는 권력의 문제를 제기하게 한다. 에릭 함스(Harms 2016a)는 이상의 배제 개념을 아시아의 도시 공간에 대한 논의로 확장한다. 도시 공간에서도 배제와 포용은 대립하는 것이 아니라 동전의 양면처럼 긴밀히 연결되고 있다는 것이다. 예를 들어, 도시에서 빈민들의 열악한 주거환경을 방치하면 배제가 지속되지만, 그렇다고 개선을 위한 정비를 시도하면 대규모의 철거와 퇴거를 수반한다. 도시환경 개선 프로그램은 배제를 의도하지 않더라도 또 다른 형태의 배제를 낳는 것이다. 이러한 모순적인 과정들이 어떻게 구성되며 어떠한 권력관계와 권력의 실천을 보여주는가에 주목한다. 특히 물질적이고 담론적인 다중의 배제 방식이 중첩되기도 한다는 점에서 상이한 형태의 배제가 연결되

고 교차하는 방식에 주목할 것을 제안한다.

본 논문은 중국 농민들의 재정착주택의 물질성에 주목하면서 배제 개념을 인프라 연구로 확장한다. 인류학자들은 정치가 실천되는 장으로서 기존에 공간성에 대한 관심을 넘어 물질성으로 연구영역을 확장해왔다(Pilo' and Jaffe 2020). 물이나 전기, 주택 같은 삶에 필수적인 자원과 다양한 물질적 서비스, 물질적 생활조건에 대한 분배는 삶과 삶의 질을 둘러싼 정치를 구성하는 핵심적인 요소로 인식된다(Fassin 2011; Ferguson 2017[2015]). 따라서 인류학의 인프라 연구는 주택, 수도, 전기, 도로, 계량기, 승강기, 각종 배관 등 다양한 형태의 인프라가 삶을 구성하는 일부로서 어떻게 정치적 과정을 중개하며 어떠한 일상적인 경험과 정치적 실천을 낳고 있는지에 주목해왔다.

인류학의 인프라 연구가 제기해온 불평등한 분배와 접근의 문제는 사물로부터 혜택을 얻지 못하게 하는 방식으로서 배제에 대한 논의와 맞닿아 있는 측면이 있다(Appel, Anand, Gupta 2018). 무엇보다 인류학자들은 도시 인프라와 관련한 물질적인 배제가 사회적 배제는 물론 도시에서의 차별적인 소속과 연결되고 있음을 보여준다. 인프라의 불평등한 분배는 기존의 불평등한 사회적 관계의 물질적 구현이거나 이 관계를 생산하고 강화하면서 사회적 배제를 야기한다는 것이다. 또한 많은 도시에서 인프라가 소속을 규정하는 중요한 요소가 되면서 인프라의 부재나 단절은 특정 집단이 자신들의 주변적인 위치를 인식하는 계기가 되고 있다. 이에 주변화된 집단은 불평등한 분배에 이의를 제기하며 도시 자원에 대한 접근을 위해 노력하는 한편 소속과 권리를 주장하고 협상해나간다는 것이다(Rodgers and O'Neill 2012). 이를 근거로 인프라의 불평등한 접근의 문제는 시민권에 대한 논의로도 확장되어왔다.

니킬 아난드(Anand 2017)는 인도 뭄바이에서 수도 인프라와 물 자원의 불평등한 분배가 어떻게 시민권 실천과 연결되고 있는지를 보여준다. 주민들이 공식적인 수도 서비스를 통해 시 정부로부터 시민으로서의 자격을 인정받을 수 있는 능력을 의미하는 수력시민권(hydraulic citizenship)은 물 분배와 관련한 정치적 기술과 물질적 인프라, 사회적 역사를 통해 형성되는 순환적이고 반복적인 과정이라는 것이다. 뭄바이 정부가 공급하는 수도 체계에 접근할 수 있는 자격은 역사적으로 도시 시민권이 인정되는 이들로 한정되어 왔지만, 무슬림 정착민 같은 이주인구는 투표권을 가진 공식적인 시민으로 인정되고 수도를 공급 받을 자격이 있더라도 안정적으로 물 자원에 접근하지 못하는 경

우가 많다. 일부 정착민들이 물 부족을 경험하는 이유는 차등적인 도시 시민권 범주에 따라 주변화된 결과이거나 수도체계와 연결되어 있지 않아서가 아니라 수도관이나 펌프, 밸브를 관리하는 과정에 일상적인 문화적 차별이 개입된 결과라고 주장한다. 사회적 차이는 수도를 관리하는 법률과 정책, 기술에 의해서도 재생산되는 것이다. 정착민들은 도시의 수도체계를 위협하는 위험한 외부자로 수력시민권과 관련하여 결함 있는 시민으로 취급되어왔다. 불안정한 수도 연결은 삶의 불평등한 분배로 이어지고 있으며, 수력시민권은 취약하고 가역적인 성격을 띤다고 주장한다. 이는 형식적인 시민권과 실질적인 시민권을 구분하고 그 괴리를 지적해온 기존의 시민권 논의들과 연결된다(Holston 2008; Holston and Appadurai 1996).

무엇보다 아난드는 도시의 실질적인 시민으로 간주된 적이 없는 정착민들에게 공식적인 수도공급체계와의 연결은 물 자원에 대한 접근 이상의 의미를 갖는다고 지적한다. 이 수도체계의 불안정성에도 불구하고 이 체계에 대한 공식적인 접근은 도시에 완전히 소속된 자격 있는 시민으로 인정받을 수 있는 토대가 되기 때문이다. 따라서 정착민들은 정부를 향해 보다 포용적인 수도공급을 주장하는 한편, 이 수도체계에 접근하기 위해 노력해왔다. 이러한 관찰을 근거로 아난드는 비서구 사회의 주변화된 집단의 정치실천에 대한 주요한 분석 틀이 되어온 정치사회(political society) 개념을 비판적으로 검토한다.

파르타 차테르지(Chatterjee 2004)의 개념에서 정치사회는 시민이 아닌 인구 개념이 적용되는 영역으로, 흔히 국가와 독립된 결사체의 형태로 헌법 질서가 작동하는 시민사회(civil society)와는 구분된다. 서구와는 상이한 정치역사를 가진 비서구에서 피통치자(the governed)는 시민사회가 아닌 정치사회의 비공식적인 절차를 동원하여 정부를 향해 주장과 협상을 이어나가면서 다시 통치 받는 위치에 놓인다는 것이다. 아난드는 정치사회 개념이 정치의 장을 비공식적 관계와 제도로 확장함으로써 주변화된 집단의 다양한 정치행위를 포착할 수 있게 하지만 시민사회와의 엄격한 범주 구분은 이질적인 요소로 구성된 정치적 과정을 간과하게 한다고 지적한다. 뭄바이의 정착민들은 정치사회의 절차만이 아니라 투표와 사회운동 참여, 청원 등 시민사회의 절차를 함께 동원하면서 도시 서비스로의 접근을 시도한다. 따라서 시민사회와 정치사회의 구분은 기존에 공식성과 비공식성의 이분법과 유사한 한계를 드러낸다고 주장한다. 최근 인류학 연구들 또한 공식성과 비공식성이 경계가 분명한 배타

적인 영역이 아니라 공존하면서 상호작용하는 이중적인 과정이라고 강조해왔다(Goldstein 2016; Koster and Nuijten 2016).

유사한 관점에서 비나 다스(Das 2011)는 인도 노이다에서 안정적인 주거지와 거주 권리를 확보하기 위한 도시 빈민들의 분투를 사례로, 시민사회와 정치사회, 통치자와 피통치자, 합법과 불법의 영역은 상호작용한다고 주장한다. 특정 정치공동체로의 소속은 불안정하기 때문에 시민권은 신분이 아니라 주장으로 실천되며, 시민권 주장의 한 방식으로서 국가에 대해 주장할 수 있는 능력은 두 영역의 상호작용에 의해 조건 지어진다는 것이다. 더 나아가 기존에 형식적 시민권과 실질적 시민권을 구분해온 관점을 넘어 권리와 혜택을 점증적으로 수립해나가는 작업들에 주목해야 한다고 지적한다. 시민권 주장은 법정 같은 법적 공간을 다루는 방식을 배우고 시민권이 구현될 수 있는 새로운 지점을 만들어가는 작업들을 통해서도 이루어진다. 이 점증적인 과정을 추적하는 방법으로 거주를 구성하는 사물에 관심을 기울일 것을 제안한다. 빈민들은 전기와 계량기, 수도꼭지, 배급카드 같은 구체적인 사물이 증명하는 권리를 토대로 정부의 다른 복지혜택이나 공공서비스를 확보해나간다는 것이다. 여기서 국가는 엄격한 법 적용 대신에 빈민들이 삶을 유지할 수 있도록 예외를 둠으로써 스스로 정당성을 확보하기도 한다.

인도 사례에 토대한 이상의 논의는 재정착주택과 그 물질성을 둘러싼 중국 농민들의 정치실천을 다루는 본 연구에도 많은 시사점을 준다. 특히 토지수용과 함께 공식적인 도시 시민권 신분을 획득한 농민들이 실질적인 권리와 혜택에 어떻게 접근하고 어떠한 새로운 주장을 실천하는지, 비공식적인 관계성만이 아니라 재정착주택의 재산권 같은 공식적인 요소들을 어떻게 동원하는지에 주목하게 한다. 다만 중국은 인도와는 정치 환경이 상이하다. 중국은 일당 지배의 권위주의 체제가 유지되고 있으며 농촌 마을과 도시 근린 수준을 제외하면 직접선거 제도가 도입되지 않았고, 결사체 중심의 시민사회의 발전 또한 제한적이다. 이러한 상이한 조건들이 인프라를 둘러싼 배제와 시민권 실천에서 어떠한 차이를 보여주는지 주목할 필요가 있다.

그럼에도 개혁개방 이래 중국의 사회변화와 관련한 논의들은 유사한 쟁점을 제기해왔다. 중국지역연구자들은 시장화와 함께 보다 유연해진 국가-사회 관계와 권리 담론의 부상을 배경으로 시민사회 관점에서 중국의 사회적 변화와 다양한 결사체의 등장, 국가와 분리된 자율적 공간의 형성 가능성을 포착

해왔다(Read 2008). 동시에 차테르지의 정치사회 논의와 유사하게 정책기반의 저항처럼 대중의 정치실천이 국가의 통치 기능과 활동에 의해 조건 지어지는 측면 또한 강조되어왔다(O'Brien and Li 2006).

또 다른 연구들은 기존의 국가-사회관계 관점을 넘어 공식과 비공식의 영역을 가로지르는 중개조직과 중개자의 다중적인 역할과 정치적 함의에 주목하고 있다(Audin and Doyon 2019; Cho 2013). 최근에 인류학에서도 관련 연구가 증가하고 있는 중개와 중개자의 역할에 대한 관심은 중국의 토지수용과 재정착 과정을 이해하는 데에도 중요한 의미를 갖는다(Bräuchler, Knodel, and Röschenthaler 2021; Koster and Leynseele 2018). 중국 농민들은 마을 집체를 매개로 토지수용과 보상을 둘러싸고 지방정부와 협상하며, 집체를 대표하는 중개조직은 재정착 이후에도 농민들의 삶에 영향을 미치기도 한다.

공간성은 인프라의 생산과 사용, 작동에서 중요한 요소로 간주되어왔다. 각종 자원의 이동과 순환을 매개하는 인프라의 역할은 상이한 공간적 지점을 연결함으로써 실현된다(Larkin 2013). 또한 주택과 도로의 사례에서처럼 인프라는 일정한 공간을 차지할 뿐 아니라 대개는 한번 건설되면 이동이 불가능하다. 하지만 최근 연구들은 인프라가 공간만이 아니라 시간을 매개하면서 특정 유형의 사회적 시간과 시간성을 구성하는 측면에 주목한다. 특히 시간성의 문제는 근대화 서사와 발전주의에 대한 비판적인 접근과 관련이 있다. 인프라의 물질성이 어떻게 진보와 향상의 서사에 의문을 제기하게 하는가에 주목하면서 개발과 관련한 다양한 경험을 포착하고자 하는 것이다.

인프라가 매개하는 근대화 서사는 사회적 열망이나 미래에 대한 기대와 희망, 낙관을 형성하기도 한다. 이는 많은 국가들이 발전을 명분으로 미래지향적인 대규모 개발프로젝트에 대한 투자를 지속하는 이유이면서 개발에 정당성을 부여해온 요소라 할 수 있다. 다만 이러한 정서적 개입은 시간을 두고 형성될 뿐 아니라 시간이 흐르면서 긍정적인 것에서 부정적인 것으로, 기대에서 배반과 절망으로 바뀌기도 한다. 예를 들어, 지연되거나 버려지고 황폐해진 물질성은 기대에 대한 배반을 경험하게 한다. 즉, 시간성에 대한 고려는 인프라의 사용이나 기능만이 아니라 그 상징적인 효과와 정서적 관계, 정동의 측면에도 주목하게 한다(Appel, Anand, and Gupta 2018; Schwenkel 2013). 무엇보다 사물로부터 혜택을 보지 못하게 하는 방식으로서 배제는 단절이나 부재만이 아니라 질적인 문제로도 야기된다고 할 수 있다.

특히 인류학자들은 인프라의 다중적인 시간성을 지적한다. 인프라 개발이 구성하는 시간성은 대개 미래와 관련된다. 인프라 건설은 근대화의 물질적 구현을 내세우며 진보와 발전이라는 수사와 함께 등장하기 때문이다. 특정의 기술적 장치는 개발프로젝트가 내세우는 더 나은 미래라는 비전을 구현하는 방식이면서 이 미래 비전을 정당화하는 역할을 한다. 또한 미래의 수요를 예측하여 건설된다는 점에서도 미래지향적인 성격을 가진다. 하지만 인프라는 개발 계획이 내세우는 향상과 진보를 향한 단선적인 변화라는 발전주의의 시간성보다는 훨씬 다중적인 시간성을 갖는다는 것이다.

아킬 굽타(Gupta 2018)는 유예(suspension)의 시간성을 제시하며 인프라 개발이 보다 개방된 시간 구조를 가진다고 주장한다. 흔히 묘사되는 착공으로 시작해 완공으로 끝나는 목적론적인 시간성만 가지지 않는다는 것이다. 완성되지 않은 채 버려져 있는 건축물, 부지는 파헤쳐져 있지만 공사가 진행되지 않는 도로, 끊임없이 확장되고 단계적으로 완성해나가서 언제 완공될지 알 수 없는 대규모 개발프로젝트는 유예의 시간성을 보여주는 사례들이다. 이는 인프라 개발의 예측 불가능성을 드러내는 지점들이기도 하다. 무엇보다 유예의 시간성은 단순히 과도기적인 상태가 아니라 그 자체로 하나의 조건이 되기도 한다. 이러한 관점은 사물에 대한 배제와 접근만이 아니라 유예의 경험과 그 효과 또한 고려할 필요가 있음을 보여준다.

또 다른 연구들은 불연속의 시간성에 주목한다. 개발이 내세우는 진보의 약속과 달리 기대하였던 결과가 나타나지 않을 때 개발 이후의 삶, 즉 “진보 이후의 삶”(life after progress)은 흔히 무너진 기대와 배반으로 경험된다(Krøijer, Kolling, and Sen 2021). 계획의 목표는 대개 실현되지 않는 경우가 많고 개발의 약속은 언제나 완전히 지켜지지는 않는다. 따라서 배반은 개발에 내재된 특질이라고도 할 수 있다(Abram and Weszkalnys 2013; Kolling and Koster 2019). 다만 최근 연구들은 이 무너진 기대가 물질적 결함이나 쇠퇴, 파손, 파괴, 폐허의 과정을 매개로 경험되면서 불연속의 시간성을 구성한다는 점을 강조한다. 예를 들어, 지역민들이 개발 이후의 물질성을 토대로 어떻게 발전주의 담론과는 다른 시간성을 경험하며 삶을 구성해나가는지, 개발의 잔해가 만들어내는 불균등함과 불규칙성, 결함 속에서 어떻게 스스로 향상과 진보를 구현해나가는지에 주목한다.

시간성에 대한 관심은 누수나 고장, 노후화의 문제를 제기하며 유지보수

노력들에 주목하게 한다. 실제로 최근 연구들의 초점이 기존에 인프라의 생산에서 유지보수와 관리의 과정으로 전환되어왔다(Schwenkel 2015). 인프라는 본질적으로 취약하고 불안정하며 개발 과정에서부터 부식과 노후화가 진행될 만큼 끊임없는 변화의 과정에 있다. 따라서 고장과 파손을 줄이고 제대로 작동되도록 하기 위해서는 지속적인 유지보수의 노력이 필요하다(Graham and Thrift 2007; Jackson 2014). 특히 유지보수와 관리 과정은 책임을 둘러싼 일상적인 정치를 구성한다. 인프라 결함에 대한 책임은 하나의 행위자에만 귀속되지 않는 경우가 많기 때문이다.

크리스티나 슈웬켈(Schwenkel 2015)은 베트남 빈에 위치한 노후화된 공공주택 사례를 통하여 인프라의 유지보수를 둘러싸고 국가와의 관계성이 재구성되는 과정을 보여준다. 이 공공주택은 한때 사회주의의 성취와 기술적 진보를 상징하였지만 누수가 끊이지 않고 수도 공급이 제대로 되지 않는 등 인프라 결함이 일상이 되어왔다. 주민들은 역사적으로 경험해온 온정주의적 돌봄의 제공자이자 공급자로서 국가 역할을 지속적으로 상기하지만 포스트사회주의 국가는 더 이상 주거 인프라의 관리와 유지보수를 책임지지 않는다. 이에 주민들은 새로운 유대를 형성하며 집합적으로 임시변통의 기제를 발전시켜왔다는 것이다. 이러한 측면은 국가와의 관계에서 도시민들과 역사적으로 상이한 경험을 해온 중국의 농민들이 재정착주택의 관리를 둘러싸고 어떻게 국가와의 관계성을 새롭게 구성해나가는지, 유지보수 과정에 어떠한 행위자들이 개입하는지에 주목할 필요가 있음을 보여준다.

인류학의 인프라 연구에서 주택과 주거지는 주요한 연구초점이 아니더라도 일상적인 삶을 지탱하는 자원이 공급되고 연결되는 지점인 만큼 주목 받아왔다. 다만 슈웬켈의 논의에서 볼 수 있듯이 주택에 초점을 맞춘 많은 연구들이 국가의 후퇴, 복지국가의 쇠퇴 같은 '인프라의 신자유주의화' 현상의 연장선에서 논의를 전개해왔다(예를 들어, Fennell 2015). 하지만 동시에 여러 국가들이 주변화된 집단의 주거조건 개선을 목표로 포용적인 계획을 내놓으면서 개발 과정에서 재정착주택을 공급하고 있다. 예를 들어, 마리 콜링(Kolling 2019)은 브라질에서 국가가 빈민들에게 제공한 사회주택의 사례를 보여준다. 이 빈민들은 주거 인프라의 물질적 결함을 통하여 새로운 형태의 배제를 경험하고 있다는 것이다. 중국 국가가 공급하는 재정착주택에서의 경험을 다루고 있는 본 연구 또한 관련 사례를 제공할 수 있다.

3) 농민의 도시민화

중국의 확대된 토지개발과 관련한 최근의 논의에서 주목할 만한 연구영역은 농민의 도시민화(市民化, *shiminhua*)에서 파생된 이농인구(农业转移人口)의 도시민화이다.[10] 중국 내 연구자들을 주축으로 발전해온 이 연구영역은 국가의 도시화 과제에 따른 중국 학계의 대응에 가깝다. 중앙정부는 토지도시화를 넘어 사람의 도시화를 추진하는 방안으로 "이농인구의 도시민화를 질서 있게 추진한다"는 목표를 공식화해왔다.[11] 다만 중앙정부의 공식 담론에서 이농인구는 흔히 농민공 집단과 동일시되어왔다. 연구자들은 이와 별개로 토지도시화의 영향 하에 놓여온 다양한 농민 집단을 이농인구 범주에 포함하면서 논의를 확장하고 있다. 이농인구 범주에 대한 급증한 관심은 중국 인구의 구성이 농민-도시민의 이원구조에서 농민-이농인구-도시민의 삼원구조로 변화하였다는 인식에도 반영되어 있다(王成利, 王洪娜 2020). 토착적 개념에 가까운 도시민화는 중국 내 학술연구에서 2000년대부터 본격적으로 사용되었고, 주요하게는 도시 지역에 새로이 거주하게 된 이들이 도시공동체의 완전한 구성원이 되는 문제와 관련한 논의들에 적용되고 있다(Mobrand 2015).

최근 도시민화 연구들은 이농인구 범주를 확대하면서 체계적인 분석 틀을 수립하고자 시도한다. 기존에는 도시민화의 대상인 농민을 농민공 외에도 교외농민(城郊农民), 토지상실농민(失地农民), 전환농민(转居农民), 농촌거주농민(居村农民) 등의 집단 유형으로 구분하여 개별적으로 연구를 진행해왔다(郭娟, 2015; 蒋大国, 胡倩 2015; 毛丹 2009; 文军 2009). 토지상실농민은 국가에

10 1949년 중화인민공화국 건립 이래 중국의 정치적 주체는 크게 인민(人民), 국민(国民), 공민(公民), 시민(市民) 네 가지 개념으로 지칭되어왔다. 오래 강조된 개념은 인민과 국민이지만, 개혁개방 이래 공민과 시민 개념이 대중 담론에도 등장하였다. 중국 헌법(中华人民共和国宪法)은 국가의 모든 권력은 인민에 속하며, 중국 국적을 가진 이들은 모두 중국의 공민이라고 명시하고 있다. 즉, 공민은 'citizen'의 번역어로 사용될 만큼 국민국가의 구성원으로서 동등한 권리와 의무를 가진 법적 주체를 가리킨다. 인민 개념에는 제국주의와 봉건주의, 자본주의 세력에 대항해온 사회주의 혁명의 주체라는 역사적 함의가 내포되어 있다. 국민 개념에서는 민족주의적 측면이 강조된다. 시민은 1990년대부터 널리 사용되기 시작한 개념으로, 흔히 시(市)와 구(区) 등 다양한 지방자치단위의 지역 구성원을 가리킨다. 시민은 도시에 대한 권리와 책임이 강조되는 개념이기도 해서 지방정부가 사회적 규범과 공적 의무를 강조하는 다양한 윤리적 캠페인에서 동원하는 범주이기도 하다. 다만 도농관계가 강조되는 맥락에서 시민 개념은 농민과 대비되는 도시민의 의미로 사용된다.

11 2014~2020년 국가신형도시화계획(国家新型城镇化规划(2014－2020年)).

의해 토지가 일부 혹은 전부 수용된 농민을 의미하며, 토지가 일부만 수용된 경우에는 농민 신분을 유지하기도 한다. 전환농민은 토지수용에 따라 도시민으로 신분 전환이 이루어진 경우로 토지 권리를 부분적으로 보유하는 경우도 있다(吴莹, 周飞周 2021). 농촌거주농민은 토지개발을 수반하는 농촌근대화 프로젝트[12]로 도시화를 경험하는 농민을 의미한다(吴业苗 2010).[13] 또한 이 집단들의 도시민화를 공간적으로 현지 도시민화(就地市民化)와 외지 도시민화(异地市民化)로 구분하기도 한다(何鹏杨, 龚岳, 李贵才 2021).

체계적인 연구를 위한 시도 중 하나는 이농인구의 도시민화를 단계로 이해하는 것이다(郑云 2019). 예를 들어, 농민-농민공-도시주민(成市居民)-도시시민(成市市民)-도시공민(成市公民)으로의 단계적인 발전과정을 상정한다(董莉, 董玉整 2017). 도시주민은 도시 호구를 통해 도시민 신분을 획득하는 것을, 도시시민은 도시민으로서 권리와 의무를 실천할 줄 아는 것을, 도시공민은 도시민화의 최고 단계로 농민의식에서 완전히 벗어나 공익을 우선시하는 시민의식을 갖추는 것으로 정의된다. 다른 연구에서는 이농인구 유형을 농촌거주농민, 교외농민, 농민공으로 구분하고 이 유형의 집단이 농민에서 도시민으로의 연속적인 변화 과정에서 각기 상이한 단계에 놓인 것으로 묘사한다(文军, 沈东 2016).

여기서 도시공동체의 완전한 구성원이 되는 도시민화는 법적 신분의 전환만이 아니라 태도와 의식, 생활방식과 관련한 시민성(civility)의 변화를 수반해야 하는 것으로 전제된다. 실제로 이러한 측면은 토지도시화와 구분되는 사람의 도시화로의 전환에서 중요한 요소로 간주된다(李强, 王昊 2017). 분화된 농민 집단은 도시화를 통한 근대화라는 필연적이고 바람직한 방향으로 나아가는 단선적이고 목적론적인 과정에 놓인 것으로 전제되는 것이다. 이 과정에는 도농 통합과 불평등 해소라는 목적도 제시되고 있다. 도시민화 개념의 특징 중 하나가 바로 이 규범적인 전제에 있다.

인류학자들은 오랫동안 도시화와 개발 담론에 전제되어온 근대화 이론의 한계를 지적해왔다. 근대화 이론은 농촌과 도시 관련 요소를 전근대와 근대,

12 이러한 농촌개발 프로젝트는 흔히 사회주의 신농촌 건설(建设社会主义新农村)이나 농촌 도시화(农村城镇化), 도농일체화(城乡一体化) 등의 이름으로 전개되고 있다.

13 토지의 효율적이고 집약적인 사용을 명분으로 농촌의 건설용지 개발을 위해 농촌 주택을 철거한 후에 주민들을 아파트 형태의 재정착주택에 집중시키면서 '농민의 아파트 이주'(农民上楼) 현상이라고도 부른다.

낙후와 진보라는 이분법적인 구도에 위치시키고 단선적이고 목적론적인 발전 단계를 규범화함으로써 도시화 과정의 다양성과 복잡성을 간과해왔다. 제임스 퍼거슨(Ferguson 1999)은 노동이주에서 영구도시화로의 단계적인 변화를 상정하는 근대화 서사는 동시대에 공존하는 다양하고 복잡한 실천과 경험을 포착하지 못한다고 지적한다. 그럼에도 지배적인 도시화 담론에 내포된 근대화 서사가 사회적으로 재생산되고 있는 현실에도 주목한다. 이 서사가 발전과 번영에 대한 약속이자 세계를 이해하고 삶의 경험을 해석하는 틀로 작용한다는 것이다. 따라서 근대화 서사 자체의 사회적 기능에도 주목할 필요가 있다고 주장한다. 중국의 도시화 사례를 다루고 있는 앤드류 킵니스(Kipnis 2016)는 근대화 이론이 제기해온 도시화와 사회변동이라는 주제에는 공감하면서도 특유의 목적론적이고 이분법적인 관점의 한계를 지적한다. 도시화에 따른 사회변동은 단선적인 단계가 아니라 배열순서나 요소가 재조합되면서 유전자가 변형되는 것처럼 다양한 영역의 변화가 연결되고 상이한 요소가 재조직되면서 이루어진다는 것이다. 사회적 기억과 미래에 대한 상상, 전통과 근대성의 요소, 기존의 다양한 요소들이 재조합되는 측면에 주목하면서 재조합형 도시화(recombinant urbanization) 개념을 제안한다. 이러한 관점은 토지수용 이후에 농민들이 경험하는 도시화를 보다 복잡한 과정으로 바라보게 한다.

도시민화 개념은 근대화 서사와 함께 완전한 시민권이라는 이상 또한 전제하고 있다. 도시공동체로의 완전한 소속을 규범화하면서 소속의 자격으로 호구 전환을 통한 법적 신분의 획득을 넘어 시민성의 측면을 포괄한다. 시민성은 흔히 형식적인 시민권 신분을 넘어 정치공동체의 구성원 자격을 규정하는 규범과 가치, 행위에 관한 틀로 기능한다(de Koning, Jaffe, and Koster 2015). 이에 따라 시민성은 배제의 기제로 작용하기도 한다. 제임스 홀스턴(Holston 2011b)은 모든 시민권 체제는 나름의 시민성 규범을 가진다고 지적한다. 국가는 규율이나 제도, 법률, 교육, 심미적 규범을 통해 시민들이 시민성의 표준에 맞춰 공적 생활에 참여하도록 유도하며, 이를 통해 차등적인 시민권 체계가 재생산된다는 것이다. 사회적 차이를 두고 어떤 이들을 비시민으로 취급하거나 권리를 누릴 자격이 없다고 여기고, 바람직한 시민과 결함 있는 시민의 대비를 구성하면서 차별과 배제를 정당화하는 토대가 형성된다는 것이다.

이러한 측면에서 도시민화 담론에서 시민성에 대한 강조는 사회적 배제를

극복하고자 하는 열망 또한 내포한다. 토마스 블롬 한센(Hansen 2015)은 완전한 시민권 개념은 실제 경험이기보다 실현되지 않을 약속이며, 정치적 상상을 위한 가능성의 지평이자 행동의 장이라고 주장한다. 연구자들과 관료, 활동가들은 흔히 배제를 극복하기 위해 성취해야 할 기준으로 완전한 시민권을 열망하지만 이 완전함이 무엇을 의미하는지는 대개 분명하지 않다. 오히려 완전한 시민권이라는 이상은 효과를 발휘하기 위해 지속적으로 환기되고 재구성되어야 한다는 것이다. 도시민화 담론에는 이 이상과 열망이 반영되어 있다고 할 수 있다.

이와 함께 중국의 맥락에서 시민성은 국가의 근대화 과제와도 긴밀히 연결되어왔다. 중국에서 시민성의 표준을 구성해온 대표적인 개념은 소질(素质; *suzhi*)이다. 개인이나 집단, 인구의 자질(quality)로 이해되는 소질은 개혁개방 이래 문명(文明) 개념과 함께 시민성 이슈의 핵심을 구성해왔다. 국가 발전에 기여하고 확대된 공공영역에 부합하는 근대적 시민 만들기라는 과제와 연결되어온 것이다(Anagnost 1997). 이상적인 시민과 결함 있는 시민을 구분하는 기준으로 실천되면서 시민권과 관련한 권리와 의무, 주장에서 누가 포함되거나 배제될 수 있는지, 그 차이는 어떻게 정당화될 수 있는지, 그리고 바람직한 시민은 어떻게 생산될 수 있으며 결함 있는 시민을 대상으로는 무엇을 해야 하는지 같은 규범적인 틀의 형성에 영향을 미쳐왔다(Jacka 2009). 무엇보다 저개발과 낙후 상태에 있는 것으로 간주되는 농민은 낮은 소질이라는 결여의 담론을 통해 시민성의 타자로 구성되어왔다(Anagnost 1997: 75-97). 인류학과 사회과학의 중국연구자들 또한 도시의 다양한 일상적 맥락에서 실천되는 소질과 문명 담론에 관심을 기울여왔다(Tomba 2014; Yan 2008; Zhang 2010). 기존 연구들에서 바람직한 시민과 결함 있는 시민의 대비를 구성해온 대표적인 집단은 중산층과 농민공이다. 하지만 토지수용 이후에 도시 지역에 재정착한 농민들이 시민성 담론을 통해 사회적 차이와 배제를 구성하고 경험하는 과정은 충분히 보여주지 못하고 있다.

무엇보다 최근 도시민화 연구들은 농민들이 획득한 도시민 신분이 반드시 국가 돌봄에 대한 동등한 접근을 보장하지 않는다는 점을 보여준다. 중국에서 주요한 도시 공공서비스와 사회보장은 호구체계와 연계되기 때문에 도시 호구를 획득하였다는 사실만으로 농민들이 도시민과 동등한 혜택을 누릴 것이라고 전제하지만 실제로는 그렇지 않다는 것이다. 도시민에게 일반적으로 주어지는

혜택을 제공 받지 못하거나, 반대로 일반 도시민과는 다른 예외적인 혜택을 누리기도 한다(吴业苗 2012; 吴莹, 周飞周 2021; Po 2012). 이러한 지점은 기존에 농민공 집단을 대상으로 한 연구에서는 크게 강조되지 않았던 부분이다. 도시민 신분의 결여는 농민공의 도시민화를 제약하는 주요한 요인으로 간주되어왔다. 도시에 장기간 거주하더라도 호구제도의 제약으로 지방정부가 제공하는 혜택을 제한적으로 누려왔기 때문이다. 따라서 도시민 신분의 획득 자체가 중요한 의미를 가져왔다. 반면, 새롭게 이농인구로 범주화된 이들 중 상당수는 토지수용과 함께 공식적인 도시민 신분을 획득한다. 다만 기존 연구들은 사회적 관계성의 변화나 도시생활에 대한 적응 문제, 정체성의 재구성 같은 주제들을 주로 다루어오면서 국가와의 상호작용에 크게 주목하지 않아왔다(毛丹 2009; Wu 2019). 이는 토지개발로 등장한 새로운 이농인구 집단에 대한 연구의 전반적인 경향이기도 하다.

토지개발 이후에 농촌 주민들이 경험하는 농촌체계에서 도시체계로의 변화는 호구 전환과 함께 거버넌스와 주거형태의 변화가 포함된다. 이에 연구자들은 거버넌스와 공간 실천에도 관심을 기울이고 있다. 하지만 논의가 농촌 제도와 관습의 지속과 변화에 주로 초점이 맞춰져 있다. 예를 들어, 중국의 도농이원구조는 거버넌스에도 반영되어왔기 때문에 과도기적 거버넌스 실천에서 과거 농촌의 기층 조직과 마을 간부의 권위가 어떻게 유지되거나 변화되고 있는지, 토지수용 보상을 통해 집체자산이 유지되면서 농촌 조직이 어떻게 재생산되고 있는지에 관심을 기울여왔다(李岩, 张小劲 2018; 吴莹 2017; Yep and Wu 2020; Tang 2015). 또한 아파트 형태 재정착주택의 사용에서 농촌에서부터 이어져온 농민들의 관습이 반영되고 있는 측면을 강조한다(Zhang, Wu, and Zhong 2018; Zhao and Zou 2017). 따라서 재정착주택을 매개로 한 국가와의 상호작용은 크게 간과되어왔다.

우잉과 저우페이저우(吴莹, 周飞周 2021)는 토지수용으로 도시민 신분을 획득한 농민들이 다양한 형태로 경험하는 형식적인 신분과 실질적인 권리 간의 괴리를 설명하기 위해 공간신분권리(空间身份权利) 개념을 제안한다. 토지수용과 그 이후의 과정에서 농민들은 특수한 신분 집단으로 취급되며, 이 신분에 연계된 권리와 혜택은 도시(城市), 개발프로젝트(项目), 마을(村庄)이라는 세 공간이 교차하면서 형성된다는 것이다. 도시 공간에서는 해당 도시의 행정체계 상의 등급, 지방정부의 재정능력, 발전전략, 기존의 시민권 제도 등이 권

리 구성에 기여한다. 개발프로젝트 공간에서는 개발주체와 개발프로젝트의 성격, 토지수용과 철거 절차, 보상 기준, 재정착 방식 등이 주요한 요인이다. 마을 공간에서는 보상이나 재정착과 관련한 마을 공동체의 협상 능력 등이 권리와 혜택에 영향을 미치는 요인이라 할 수 있다. 전환농민이 획득한 권리는 이 세 공간에 토대하여 마을마다 다양한 형태를 보인다는 것이다. 이 논의는 본 논문의 사례를 설명하는 데에도 시사점을 갖는다. 특히 마을 공간에 대한 고려는 동일한 지역에서 같은 개발프로젝트로 토지가 수용되었음에도 본 논문의 마을 주민들만이 유일하게 개발된 신도시에 재정착할 수 있었던 이유를 설명하는 데에 중요한 출발점이 된다.

3. 연구의 대상과 방법

본 논문은 중국 톈진시 교외에 위치한 실험적 도시개발 사례를 분석한다. 톈진시는 베이징시, 상하이시, 충칭시과 함께 중국의 4대 직할시 중 하나이면서 수도경제권이라 불리는 경진기광역도시권(京津冀城市群)에 속한 대표적인 북부 도시이다. 전통적인 공업도시이지만 지속적으로 산업구조의 전환을 꾀해왔다. 이 과정에서 경제성장률이 급감하며 한때 톈진시를 둘러싼 위기담론이 확산되기도 하였다. 2018년 무렵에 온라인 커뮤니티를 뜨겁게 달군 화제 중 하나는 “둥베이에 이어 또 하나의 북부 도시가 몰락하고 마는가” 같은 톈진시의 운명을 둘러싼 우려 섞인 질문들이었다. 여기서 ‘둥베이’라는 지역이 소환된 데에는 한때 중국 최대의 공업지대 중 하나로 전성기를 구가하였지만 급격히 몰락의 길을 걸어온 도시 지역과 유사한 톈진시의 공업 위주 산업구조에 대한 우려가 뒤섞여 있었다. 중국 북부에 위치한 전통적인 공업도시라는 공통점은 톈진시의 경제적 위기를 이 지역적 재현에 담긴 역사적 경험에 위치시켰던 것이다. 특히 대기오염 규제와 화학공장 신설 제한 등을 골자로 하는 안전규제 정책이 강화되면서 중화학공업 의존도가 높은 톈진시의 산업구조가 경제하락의 원인으로 지목되었다.

톈진시는 1984년에 국가 규모의 경제개발구인 경제기술개발구(经济技术开发区)가 설치된 14개 연해도시 중 하나였으며, 이후 여러 형태와 규모의 경제개발구가 등장하였다. 그중 상당수가 기능구(功能区)로 분류되어 기존의 행정

체계에서 벗어나 일정 부분 행정적, 재정적 자율성을 가져왔다. 중국에서 기능구는 발전 목표에 따른 특정 기능을 수행하기 위해 설치되어왔다. 특정 행정구에 속하기도 하지만 기존의 행정구역을 가로질러 설치되기도 한다. 일반 행정구와 달리 관리위원회(管理委员会)라는 관리 기구를 두고, 이를 정점으로 하여 각 기능구의 특성에 따른 독자적인 행정조직을 운영한다.

본 논문이 분석하는 도시개발 사례는 그린타운(가명)이라는 신도시이다. 그린타운은 톈진시 외곽의 한 행정구에 속해 있지만 경제개발구처럼 기능구로 분류되어 관리위원회를 중심으로 독자적인 행정체계를 갖추고 있으며 중앙정부가 지원하는 시범사업의 성격도 가지고 있다. 계획 단계에서부터 그린타운에 부여된 과제는 시범신도시(示范新城)로서 도시의 지속가능한 발전을 위한 새로운 도시개발의 표본을 탐색하는 것이었다. 기후변화 대응이나 환경보호, 에너지 및 자원 절약 같은 지속가능성 목표에 따른 녹색발전 시범구(绿色发展示范区)라는 성격에 더하여 최근에는 신형도시화와 경제업그레이드를 위한 실험체로서의 성격이 강조되고 있다. 신형도시화 정책에도 포함된 녹색도시와 스마트도시가 결합된 신형도시건설은 그린타운이 수행하는 도시 실험의 핵심적인 요소이다. 이밖에도 신형도시화 정책의 또 다른 내용인 주거보장과 공공서비스 강화, 도시 거버넌스 혁신도 그린타운이 추진해온 주요한 과제들이다.

그린타운은 2008년에 착공하였고 초기 계획면적은 30㎢였지만 개발 규모가 점차 확대되고 관광지구 등 주변 지역을 통합하면서 2022년 현재에는 총 계획면적이 150㎢로 소개되고 있다. 초기의 계획면적 30㎢ 중에서 4㎢만이 산업에 할당되었을 정도로 주거중심 신도시의 성격을 강하게 갖고 있다. 이에 따라 건설과 부동산 산업이 재정수입에서 큰 비중을 차지하고 있다. 더불어 친환경 산업을 위주로 한 경제업그레이드라는 목표에 따라 연구개발이나 문화산업 등과 관련한 기업의 입주와 창업을 돕는 산업시설도 건설되었다. 그린타운 정부의 자료에 따르면 2020년을 기준으로 10만 명의 인구와 8천여 개의 입주 기업, 40여 개의 주거단지를 갖추고 있다.

본 논문은 그린타운에서의 현장연구를 바탕으로 한다. 2014년 8월과 2016년 8월에 그린타운을 방문하여 두 차례의 사전조사를 실시하였으며 이 과정에서 초기에 신도시의 변화를 살펴볼 수 있었다. 현장연구는 2017년 1월부터 12월까지 이루어졌고, 2018년 6월 말부터 9월까지 추가조사를 수행하였다. 현장연구 기간 동안 연구자는 해당 신도시에 직접 거주하면서 다양한 지점에

서 참여관찰과 면담조사를 수행하고 정책 자료와 사진 자료를 수집하였다. 2019년 이후에 톈진시와 그린타운의 주요한 정책적 변화는 정부가 홈페이지를 통해 공개한 다양한 정책문건을 참고하였다.

현장연구 과정에서는 크게 세 집단에 주목하였다. 첫째는 본 논문의 중심을 이루는 농민 집단으로 과거 덩리촌(가명)의 주민들이다. 그린타운 개발을 위해 토지가 수용되고 마을이 철거된 이후에 그린타운에 재정착하였다. 앞서 이농인구 연구의 유형 구분에 따르면 교외의 토지상실농민이자 전환농민이다. 마을 토지 전체가 수용되면서 도시 호구로 전환되었고 그린타운에 호구가 등록되면서 공식적인 도시민 신분을 획득하였다. 본문에서는 토지상실농민이나 재정착민이라는 용어를 사용한다. 이 농민들은 2008년에 마을 전체가 철거되기 전까지 마을공장의 임금소득으로 생계를 꾸려왔다. 농촌 산업화를 거쳐 향진기업의 사유화와 도시개발을 위한 토지수용을 경험하였다는 점에서 이 논의와 관련한 사례를 제공할 수 있다. 과거에 덩리촌의 인구는 1천 명에 가까웠다. 그린타운에 건설된 재정착주택은 12~16층 높이의 고층아파트 8개동, 4백여 가구로 구성되어 있었다. 이 재정착주택 단지는 그린타운에서 노인 인구 비율이 가장 높았고, 40대 이상의 연령층이 주를 이루고 있었다.

이 재정착민 집단에 대한 현장연구는 일정 기간 재정착주택에 직접 거주하고, 기층 관리조직의 사무실에서 자원봉사자로 상주하면서 수행하였다. 주거관리 과정을 비롯하여 기층 관리자와 주민 간 상호작용, 주민들 간의 교류, 다양한 주민활동을 관찰하면서 비공식적인 면담도 진행하였다. 특히 마을의 역사와 농촌 개발 과정, 토지수용 보상 등의 재정착 이전에 대한 자료는 영상과 홍보물 같은 간단한 기록물과 합의서 같은 문서 외에는 주로 그린타운에 재정착한 덩리촌 주민들의 구술에 의존하여 수집하였다. 정확도를 높이기 위해 여러 주민들에게 같은 질문을 던져 교차 확인하거나 주민들 여럿이 함께 한 자리에서 정보나 의견을 주고받으며 자료를 수집하였다.

두 번째 집단은 그린타운에서 가장 많은 수를 차지하여 주류를 형성하고 있는 중산층 이주민들이다. 톈진시가 아닌 타지 출신의 이주민들로 30~40대 연령층과 고학력 전문직 종사자 비율이 높았다. 이 집단은 덩리촌 주민들의 재정착 경험과 주거관리 활동을 이해하는 데에도 의미 있는 비교 대상이었다. 덩리촌 주민들 스스로도 이 중산층 집단과의 비교를 통해 도시적 삶을 상상하고 경험하면서 정체성을 구성해 나가고 있었기 때문에 비중 있게 조사를 진행

하였다. 이 집단에 대한 현장연구는 일정 기간 중산층 상품주택 주거단지에 직접 거주하고, 상품주택 단지를 관할하는 네 곳의 주민위원회와 긴밀히 접촉하며 수행하였다. 이중 두 곳의 주민위원회에서는 자원봉사자로 상주하며 조사를 진행하였다. 또한 주택소유주들의 자치조직과 다양한 주민활동에 참여하면서 주거관리 과정과 주거경험, 주민들 간 상호작용에 대한 자료를 수집하였다. 참여관찰 과정에서 만난 일부 주민에 대해서는 심층면담을 수행하였다.

세 번째 집단은 신도시의 주거단지와 인프라 건설에 참여하는 건설노동자 집단이다. 경제개발구와 달리 제조업과 공장이 존재하지 않고 건설과 부동산 산업이 큰 비중을 차지하는 그린타운에서 건설노동자는 가장 대표적인 농민공 집단이었다. 현장연구 과정에서 이 건설노동자 집단이 토지상실농민들의 재정착주택에 대거 거주한다는 사실을 발견하였다. 재정착주택의 임대를 통한 토지상실농민들의 생계보조 활동을 뒷받침하는 주요한 집단이면서 토지상실농민들의 일상과 주거경험에도 큰 영향을 미치고 있었다. 건설현장에서 대부분의 시간을 보내는 이 집단의 특성 상 긴 면담은 진행하기가 어려웠기 때문에 질문지에 근거하여 반복적인 질문을 던지는 면담 방식을 취했다. 여건이 되는 경우에는 심층 면담을 진행하였다. 재정착민들과의 상호작용과 주거단지 내에서의 생활을 중심으로 참여관찰을 수행하였다.

이밖에도 주민을 대상으로 한 시민강좌와 체험활동, 봉사활동, 신도시 내 사회조직과 공익단체의 활동에 참여하였으며, 전시관 등 신도시를 구성하는 다양한 시설을 직접 방문하여 자료를 수집하였다. 또한 활동 과정에서 만난 정부 관계자나 사회조직 관계자와도 비공식적인 면담을 수행하였다. 참여관찰과 면담 내용은 최대한 조사가 이루어진 후 24시간 안에 기록하는 것을 원칙으로 하였다. 전반적인 현장 분위기와 진행 과정, 현장 반응 등을 조사 과정에서 메모해둔 내용과 기억에 의존하여 정리하였다. 공식 면담의 경우에는 면담에 응한 이들이 원하지 않을 경우에 녹음하지 않고 수기로 간단히 메모한 후에 24시간 내에 면담 기록지를 정리하는 방식을 취하였다.

4. 논문의 구성

본론의 시작인 2장에서는 덩리촌 주민들이 신도시 개발을 위한 토지수용으

로 야기된 토지로부터의 배제를 어떻게 경험하였는지 살펴본다. 신도시 개발은 원주민들의 삶의 터전이었던 토지와 이들의 산업화 경험을 황무지와 낙후성의 상징으로 재구성함으로써 정당화되었다. 토지로부터의 배제에 대한 덩리촌 주민들의 대응에도 농촌 산업화의 경험이 반영되어 있었다. 한때 주민들에게 부와 혜택을 가져다주었던 농촌 산업화의 성과는 토지수용 보상을 둘러싼 지방정부와의 협상에서 근거로 활용되었다. 반면 쇠퇴한 마을공장은 국가가 제공하는 재정착주택과 함께 주민들이 토지수용을 약속과 기대로 경험하게 된 주요한 배경이었다. 따라서 이 배제를 농촌 개발의 역사적 과정에 위치시켜 살펴본다. 이 역사적인 경험은 농민들이 토지수용과 보상 과정에서 국가와의 관계성을 재구성하는 데에도 영향을 미쳤다.

3장부터는 덩리촌 주민들이 개발된 신도시에 재정착한 이후의 삶과 경험을 다룬다. 먼저 3장에서는 덩리촌 주민들이 신도시의 지속가능성 실험과 이 실험을 구성하는 물질적 요소로부터 어떻게 배제되고 있는지 살펴본다. 이 도시 실험에는 녹색건축과 쓰레기관리, 재생에너지 활용, 공공주택 공급 같은 요소들이 포함되어 있었다. 재정착민들은 이 실험을 단절과 부재, 결함으로 경험하며 그 물질적 요소들로부터 배제되고 있었다. 이 물질적 배제는 재정착한 신도시에서 소속의 배제로도 경험되었다. 이와 관련하여 재정착민들의 대응을 살펴본다. 이 배제는 계획 권력이 작용한 결과이기도 했지만 도시의 활성화와 발전을 위한 도시 건설 과정이 영향을 미치고 있었다.

4장에서는 주거관리를 둘러싼 재정착민들의 도시 거버넌스 실천 과정을 중산층 상품주택 단지와의 비교를 통하여 살펴본다. 완전한 재산권이 보장되는 재정착주택은 재산권 면에서는 상품주택으로 분류될 수 있지만 국가가 건설하여 제공하였다는 점에서 개보수를 위해서는 지방정부를 상대해야 한다. 지방정부와의 협상에는 재정착민 활동가들이 주민을 대표하여 중개자로 활동하였다. 이 중개자들은 이후에 기층관리 조직인 주민위원회의 관리자로도 기용되었다. 이 중개자들이 재정착주택의 물질적 결함 문제를 해결하기 위한 지방정부와의 협상에 어떻게 개입하였는지, 주거관리 활동에 어떻게 마을에서부터 이어져온 비공식적인 관계가 개입하고 있는지 다룬다.

5장에서는 재정착주택이 농민공 합숙소로서 새로운 가치를 부여 받는 과정을 살펴본다. 덩리촌 주민들의 재정착주택은 내장공사가 안 된 미완성 상태로 인도되었다. 이 황폐한 물질성은 그린타운의 녹색건축 정책을 배경으로 재정

착민들에게 배반과 배제로 경험되었다. 역설적으로 이러한 물질적 조건은 오히려 손쉽게 여분의 재정착주택을 활용하여 임대소득을 올릴 수 있는 토대가 되었다. 미완성의 재정착주택 자체가 또 하나의 주거조건으로 유지되어온 과정에는 건설 생산과 관련한 국가와 시장의 활동은 물론 건설노동자 집단의 유예 상태가 개입하고 있었다. 하지만 농민공 집단과의 공생은 재정착민들이 경험하는 물질적, 공간적 배제를 강화하는 효과를 가져왔다.

6장에서는 재정착주택이 비공식성의 공간으로 구성되는 과정을 분석한다. 노점상과 주택임대활동으로 대표되는 재정착민들의 비공식적 경제활동은 생계보조의 수단이면서 획득한 재산권 권리를 실천하는 한 방식이었다. 위생도시 캠페인으로 대표되는 국가의 규제활동은 재정착주택이 비공식성의 공간으로 구성되는 데에 기여하고 있었다. 도시 공간을 표준화하려는 국가의 규제는 주거단지 내에서 실천하는 재정착민들의 전통 의례 또한 비공식적인 것으로 만들고 있었다. 국가행위자와 재정착민 모두가 실천하는 공식성과 비공식성의 상호작용은 재정착주택에 대한 공간적인 배제가 생산되는 데에 기여하고 있었다.

제2장 농촌 개발과 마을 성원권

"드넓게 펼쳐진 황량한 갯벌, 버려진 염전, 악취 나는 폐수처리장, 오염된 해수면과 사막화된 습지, 알칼리성 토양으로 풀도 자라지 않던 불모지… 이 황무지가 10년 만에 상전벽해처럼 새로이 태어났다. 열악한 자연조건도 혁신가들의 진보와 발전을 향한 발걸음을 멈추지는 못하였다. 버려져 있던 황무지가 녹색발전을 선도하는 세계 수준의 녹색신도시이자 생태도시, 스마트도시로, 개발과 개방의 최전방으로 변모하였다."

그린타운의 착공 10주년을 맞아 공개된 홍보영상에는 그린타운이 소개될 때마다 등장하는 황무지(荒地) 개간의 서사가 어김없이 반복되었다. 버려져 있던 황무지가 새로운 도시 문명을 구현할 친환경적이고 살기 좋은 신도시로 재탄생하였다는 서사가 재생산되고 있는 것이다. 주민들 사이에서는 그린타운에서 가장 값비싸고 귀한 것은 가로수라는 말도 통용되었다. 그린타운이 자랑하는 50퍼센트의 녹지비율은 기술적 시행착오 끝에 불모지의 토질개량을 통해 이루어낸 성취로 묘사된다. 하지만 이 황무지 개간의 서사는 절반의 진실에 불과하다. 초기 계획 면적 30㎢의 토지 중 절반가량은 공식적으로 세 개의 농촌 마을에서 수용되었고, 나머지 절반만이 위에서 묘사된 염전과 습지, 불모지였다[14]. 아무 것도 없었던 황무지로 묘사되는 토지 위에는 2천여 명의 원주민들이 공업과 농업, 어업으로 생계를 꾸리며 살았고 그린타운 개발로 토지와 삶의 터전을 잃었다. 황무지 개간의 서사는 이 원주민 집단의 존재는 물론 이들의 역사적 경험까지 지워왔다. 원주민들은 토지에서 물리적으로 배제되었을 뿐 아니라 개발의 역사와 관련한 담론에서도 배제되어왔다.

도시개발 과정에서 황무지 담론의 생산은 그린타운만의 현상은 아니다. 최근 인류학과 사회과학 연구들은 다양한 나라들의 도시개발 사례에서 황무지

[14] 공식적인 자료에는 초기 계획된 개발 부지를 기준으로 3개 마을의 토지가 수용되고 철거된 것으로 기록되어 있다. 하지만 해당 지역에서 살았던 원주민들의 진술을 종합하면 개발 범위와 관할 구역이 확대되면서 최소한 6곳의 마을이 철거된 것으로 보인다. 일부 원주민은 10곳에 달한다고 진술하기도 하였다. 여기서는 공식적인 자료를 따른다. 본 논문에서 토지수용(土地征收)은 공익사업을 명분으로 지방정부가 유상으로 집체 소유의 농촌 토지를 취득하여 국가 소유의 도시 토지로 전환하는 경우를 일컫는다.

담론이 생산되고 있다고 보고한다(Harms and Baird 2014; Harms 2016b; Gandy 2013). 개발 이전에 원주민이 오랫동안 거주하였고 심지어 인구 밀집 지역이었더라도 해당 토지가 비어 있거나 버려져 있던 황무지로 상상하고 묘사한다는 것이다. 이 담론적 실천은 공통적으로 생산적이고 효율적인 토지 사용이라는 개발 목적을 뒷받침한다(Li 2007). 가치가 부여되기를 기다렸던 황무지로 묘사함으로써 개발을 정당화하는 효과를 가지는 것이다. 황무지 개간 담론은 흔히 문명적 진보와 발전의 서사 구조를 재생산하기도 한다. 그리고 이 서사 구조에 부합하지 않는 다른 토지 사용과 인구의 특징들은 배제하고 비가시적으로 만든다. 다만 무엇이 생산적인 토지 사용인가는 시공간과 조건에 따라 상이하다. 모든 토지 사용은 언제나 특정 유형의 배제를 전제한다는 점에서 주목해야 할 것은 어떠한 유형의 배제가 선호되거나 정당한 것으로 간주되는가이다(Hall, Hirsch, and Li 2011).

그린타운의 개발 전후를 비교하는 사진 자료에서는 원주민들의 존재를 엿볼 수 있다. 염전과 습지, 해수면 사이에 섬처럼 고립되고 분산되어 있는 마을들의 경관이 위에서 조망하듯 제시되고 있다. 유일하게 근접하여 포착한 개발 이전의 이미지는 마을에서 건설한 낮고 조촐한 공장 건물, 높이 솟은 공장 굴뚝, 사진 설명 그대로 “마을공장의 조악한 조건과 열악한 생산 환경”이었다. 이와 대비해 개발 이후의 토지 위에는 그린타운과 주변 지역을 연결하는 웅장한 다리, 정비된 습지공원을 가로지르는 깨끗한 산책로, 현대적인 고층아파트 건물과 상점가가 들어서 있다. 이 시각적 이분법에서 농촌 마을은 친환경적이고 현대적인 도시 공간과 달리 낙후성과 저개발, 환경오염원의 상징으로 묘사된다. 녹색발전이라는 개발 목표는 현대성과 친환경 대 낙후성과 오염의 대비로 정당화되고 있었다. 이 대비가 토지에 대해서만이 아니라 과거 원주민들의 삶의 터전을 묘사하는 데에도 적용되었다.

하지만 저개발의 상징처럼 묘사되는 마을공장은 해당 마을인 덩리촌의 주민들에게는 번영과 발전의 상징이자 자부심의 원천이었다. 톈진시 교외의 연해지역 인근에 위치하였던 덩리촌은 그린타운 개발로 철거된 농촌 마을 중에서 유일하게 공업을 주요한 생계수단으로 삼아온 비교적 부유한 마을이었다. 1960년대에 인근 지역 주민들이 황무지 개간 사업을 통해 새로이 형성한 이민촌락(移民村落)으로 개혁개방 초기 향진기업(乡镇企业)으로 통칭되는 마을기업(村办企业)을 운영하면서 부를 축적하였다. 과거 덩리촌 주민들의 경험에는

계획경제 시기 황무지 개간을 통한 식량증산중심 농업 발전부터 개혁개방 직후 농촌 산업화를 거쳐 최근의 토지개발을 통한 도시화에 이르기까지 농촌 개발의 역사적 변화가 반영되어 있다. 덩리촌은 철거된 마을 중에서 개발된 그린타운에 재정착한 유일한 마을 공동체이기도 하다. 그린타운 내에 지방정부가 새로이 건설한 재정착주택에 마을 전체가 재정착한 것이다.

이번 장에서는 덩리촌 주민들이 그린타운 개발을 위한 토지수용으로 야기된 토지로부터의 배제 과정을 어떻게 경험하였는지 살펴본다. 특히 쇠퇴해온 농촌 산업화를 배경으로 재정착주택으로 대표되는 보상은 이 배제를 강탈이 아닌 약속과 기대로 경험하게 된 주요한 요인이었음을 보여주고자 한다. 또한 지역 내에서 동일한 개발 프로젝트로 세 개 마을의 토지가 수용되었음에도 어떻게 유일하게 덩리촌 주민들이 새로이 개발된 신도시에 재정착하여 개발의 혜택을 누릴 기회를 갖게 되었는지 추적한다. 그리고 그 주요한 이유에는 토지수용에 따른 보상 과정에서 주민들의 주장과 지방정부와의 협상이 있었음을 보여주고자 한다. 주민들이 주장을 뒷받침하기 위해 내세웠던 근거는 농촌 개발을 통하여 마을 구성원에게 분배되었던 농촌 주택과 지역발전에 대한 기여였다. 덩리촌 주민들에게 토지수용 보상은 단순히 토지상실농민에게 법적으로 보장되어 당연히 주어지는 권리나 혜택이 아니라 협상과 교환의 결과물이었다. 이 논의를 통하여 국가가 제공하는 재정착주택은 토지수용을 약속으로 경험하는 데에 기여해왔으며, 보상 과정은 농민들이 국가와의 상호작용을 협상과 교환으로 인식하게 되는 중요한 계기라고 주장한다.

많은 연구들에서 도시민에 비하여 농민은 언제나 주변적이고 불리한 신분으로 묘사되어왔다(Solinger 1999; Zhang and Wang 2010). 실제로 중국 특유의 도농 이원구조를 배경으로 한 도농 불평등은 개혁개방 이래 시장화가 심화되면서 강화되어온 측면이 있다. 비록 최근에는 농촌 지역에 대한 국가의 지원이 증가하는 추세이지만 역사적으로 중국의 농촌 마을은 국가 돌봄에서 배제되어 왔으며 복지혜택은 물론 수도와 전기, 도로 같은 지역 인프라 개선을 위한 재정 수단을 거의 스스로 마련해왔다(贺雪峰 2019; Smart and Smart 2001). 하지만 바로 이 점 때문에 시장화 과정에서 농촌 마을의 발전 수준에 따라 마을마다 구성원에게 상이한 혜택을 제공해왔다. 도시와 농촌 간의 차이보다 오히려 농촌 마을 간의 차이가 더 크게 나타나기도 한 것이다(Smart and Smart 2017).

무엇보다 토지를 둘러싼 권리는 도시민들은 누릴 수 없는, 농민에게만 주어져온 배타적인 혜택이다. 중국에서 토지는 사회주의 공유제에 따라 전민 소유(全民所有)라고도 부르는 국가(国家) 소유의 도시 토지와 농민 집체(农民集体) 소유의 농촌 및 교외 토지로 구분된다.[15] 계획경제 시기에 농촌의 농업생산을 배후로 도시 산업화를 통한 국가 발전을 추진하기 위해 도입된 이 체계는 오늘날까지도 유지되고 있다. 집체 토지 소유권은 기본적으로 양도가 불가능하기 때문에 농촌 집체가 토지의 소유권을 매매하거나 농민 개인이 토지를 소유하고 상속할 권리는 포함되어 있지 않다. 대신에 농촌 주민들은 토지의 집체 소유권을 근거로 경작지(耕地)와 택지(宅基地)를 거의 무상으로 사용할 권리와 토지로 창출된 수익을 분배 받을 권리, 택지 위에 건설한 주택을 소유할 권리를 누려왔다.

지방정부로 대표되는 국가가 공익을 위한 개발을 명분으로 집체 토지를 수용할 경우에 농촌 주민들이 국가로부터 보상을 제공 받을 권리 또한 토지의 집체 소유권을 근거로 한다. 다만 중국의 농촌 주민들에게 공유 자원인 토지의 의미와 가치는 시기와 지역, 생계수단에 따라 상이하게 경험되어왔다. 마을은 이 토지 자원과 수익을 관리하고 분배하는 주요한 단위로 기능하고 있다. 집체 토지에 대한 권리와 토지로부터 나오는 이윤과 혜택은 일반적으로 마을 구성원에게만 분배된다. 즉, 중국에서 토지는 농촌과 도시 간의 경계만이 아니라 농촌 내부에서 마을 간 영토적 경계가 구성되는 데에 기여해왔으며, 마을 성원권의 핵심적인 구성요소로 간주된다(He 2005: 215). 이러한 측면에서 이번 장에서는 토지를 중심으로 한 마을 성원권의 구성과 재구성에 주목한다.

중국에서 마을(村)은 농촌 지역의 공식적인 말단 정부조직인 향(乡)이나 진(镇)의 관할 하에 있는 행정단위이기도 하지만, 농촌 주민들의 자치조직인 촌민위원회(村民委员会)가 관리하는 자치단위이기도 하다.[16] 이 이중적인 성격에

[15] 중국 토지관리법(中华人民共和国土地管理法). 인류학자 캐서린 버더리(Verdery 2004)는 이처럼 토지의 법적 범주에서 소유권자의 정체를 명시하는 것은 사회주의 재산권 체제의 특징이라고 지적한다. 자본주의 재산권 체제는 유형이나 무형, 국유나 공유, 사유 같은 재산권의 유형을 강조하는 경향이 있다.

[16] 중화인민공화국 촌민위원회 조직법(中华人民共和国村民委员会组织法) 참조. 중국 농촌의 마을(村)은 촌락(村庄)이나 향촌(乡村)으로도 불린다. 촌민위원회는 정부조직에 속하지 않는 기층군중성 자치조직(基层群众性自治组织)으로 분류되며, 이에 따라 마을은 기층군중성 자치단위(基层群众性自治单位)로 지칭된다. 촌민위원회를 중심으로 조직된 마을을 행정촌(行政村)으로 지칭하기도 한다.

더하여 중국의 농촌 마을은 과거 덩리촌 주민들의 표현대로 “경제공동체”(经济共同体)로서 토지와 마을기업 같은 자원을 공유하며 상대적으로 재정적 독립성과 자율성을 띠어왔다(Po 2012). 촌민(村民), 즉 마을 주민 신분은 곧 마을 집체의 구성원임을 의미한다. 촌민위원회의 관리자들은 마을의 공식적인 구성원들이 직접선거를 통하여 선출한다. 선거권 또한 마을 구성원들에게 주어지는 중요한 권리이지만 이번 장에서는 분배 혜택과 관련한 권리와 구성원 자격을 중심으로 마을 성원권을 다룬다. 농촌 개발 과정에서 이 마을 성원권이 어떻게 발전해왔으며, 토지수용에 대한 보상에서 어떻게 주장의 근거로 사용되었는지, 보상 과정에서 성원권이 어떻게 재구성되었는지를 검토한다. 특히 보상 과정은 덩리촌 주민들의 재정착 이후의 삶에도 큰 영향을 미치고 있었다. 따라서 이번 장을 통하여 중국의 토지도시화와 그 사회적 영향을 이해하는 데에 마을 성원권은 중요하게 고려되어야 한다고 주장한다.

이번 장에서는 먼저 그린타운 정부의 황무지 담론으로 비가시화되어온 덩리촌 주민들의 역사적인 경험을 농촌 개발이라는 관점에서 살펴본다. 다음으로 이 농촌 개발 과정에서 배타적인 분배 자격과 혜택이 어떻게 구성되고 실천되었는지를 검토한다. 마지막으로 토지수용에 대한 덩리촌 주민들의 대응에 주목하면서 협상을 원칙으로 한 보상 절차가 어떻게 이루어졌는지, 이 협상 과정에서 분배 혜택이었던 농촌 주택이 어떻게 주장의 토대로 작용하였는지를 제시한다. 또한 마을 내부에서 시행된 차등적인 보상 분배가 어떻게 마을 성원권의 재구성에 기여하였는지를 보여주고자 한다.

1. 황무지 개간에서 농촌 산업화로

1) 농지개간사업과 이민촌락의 형성

“덩리촌이 들어선 곳은 본래 풀 한 포기 자라지 않는 불모지이자 황폐하여 인적이 드물었던 황량한 개펄이었다. 마오쩌둥 주석의 “경제 시책의 중심을 식량 증산에 두고 전면적인 발전을 꾀한다”(以粮为纲，全面发展)는 구호에 호응하여 개간에 나서면서 황무지가 처음으로 생명력을 얻게 되었다.

열악한 조건과 물질적 빈곤 속에서 덩리촌은 여러 기적을 만들어왔다. 척박한 황무지를 비옥한 농토로 바꾸어 놓았으며, 빈곤하고 보잘것없던 촌락을 풍요로운 고장으로 만들었다. 꼬박 40년이 걸린 상전벽해 같은 변화에는 덩리촌 사람들의 두 세대에 걸친 발전과 창업, 역경과 집념, 성공의 희열이 내포되어 있다."[17]

덩리촌 주민들이 그린타운 입주 1주년을 맞아 발간한 인쇄물에는 덩리촌의 건설 과정 또한 황무지 개간의 서사로 묘사되어 있었다. 역경 속에 황무지를 개간하여 생산적인 장소로 일구어 발전을 이루었다는 황무지 담론이 원주민들을 통해서도 생산되고 있는 것이다. 덩리촌은 두 차례의 황무지 개간을 거쳐 1969년에 설립되었다. 1964~1965년에 이루어진 첫 개간 사업은 인근 지역 11개 생산대대(生产大队, 오늘날의 마을(村))에서 선발된 인력이 주도하였다. 개간과 함께 벼와 채소 같은 농작물을 경작하는 실험도 진행되었다. 2차 개간 사업은 1969~1970년에 이루어졌다. 인근 인민공사(人民公社, 오늘날의 향·진(乡·镇)) 소속의 6개 생산대대에서 자원을 받아 약 8백 명이 개척단(开荒队)에 합류하였다. 두 차례의 개간 사업을 통해 1천3백여 무(亩)[18]의 경작지를 개간하면서 마을이 형성된 것이다. 토지수용으로 마을 전체가 철거되기 전까지 1천 명에 가까운 인구가 이 개간된 토지에서 삶을 꾸려왔다.

덩리촌의 황무지 담론이 무엇을 배제하고 있는지는 알 수 없지만 고령의 주민들의 기억은 개간 당시에 고생하였던 경험에 집중되어 있었다. 바닷물이 허벅지까지 찰 정도로 끊임없이 해수가 유입되는 상황에서 퇴화된 염전을 경작 가능한 토지로 만들기까지 갖은 고생이 있었다는 것이다. 개간 활동을 떠난 부모를 대신하여 고향에서 어린 동생들을 돌봐야 했던 주민도 있었으며, 가족 모두가 개척지로 이주한 후에도 집이 마련되지 않아 한동안 천막을 치고 지냈다는 주민도 있었다. 혼인한 지 얼마 안 되어 부부가 함께 개척단에 합류하였다는 주민은 개척단에 자원한 이유를 들려주었다. 개간사업에 참여하면 토지를 새로 분배해주고 호구도 부여하여 영구 정착할 수 있게 해주겠다고 약속 받았던 것이다. 고향 마을에서 신혼집을 따로 마련할 형편이 못 되었고 형

17 덩리촌 주민들이 그린타운에 재정착한 이후에 입주 1주년을 맞이하여 제작한 소책자 형태의 간단한 기록물에서 발췌한 내용이다. 이 기록물은 그린타운 정부의 지원 하에 제작되었다.

18 1무(亩)는 약 667㎡에 해당한다.

제자매도 많아 새로운 환경에서 정착하기를 희망하였다. 이 주민의 기억에도 개간 사업은 무척 고되었다. 염전이 있던 습지라 바닥에서조차 잘 수가 없어서 부부가 무덤 위에서 잠을 청해야만 했다. 그렇게 건설된 덩리촌은 한동안 마을 이름 대신에 개간한 곳(开荒的)으로 불렸다. 개간한 곳 출신이라고 말하면 인근 마을의 주민들은 바로 덩리촌 사람임을 알아봤다. 지역출신을 우대하는 중국 농촌 마을의 성원권 질서 속에서 완전한 성원권을 주장해온 덩리촌 토박이는 이 개척민과 그 자녀들로 구성되었다(Smart and Smart 2001).

덩리촌의 황무지 개간 서사에서는 발전과 진보의 가치만이 아니라 자립과 자강의 가치도 강조되고 있다. 이른바 자력갱생(自力更生)은 재정착 이후에도 여전히 종종 스스로를 농민으로 규정하는 덩리촌 주민들이 정체성을 구성해온 중요한 가치였다. 또한 이 가치는 당시 덩리촌 개간 사업의 배경이기도 한 1960년대 마오쩌둥의 농촌 개발 정책에 내포된 혁명 정신을 대표한다. 대기근이 발생한 대약진운동 이후부터 문화대혁명 직후까지 시행된 마오쩌둥의 농촌 개발 정책은 식량증산중심 발전 방침(以粮为纲)과 다자이 농업 학습 운동(农业学大寨)으로 대표된다. 1964년부터 1970년대까지 전개된 다자이 농업 학습 운동은 전국의 농촌 마을들이 산시성 소재 농촌 마을 다자이(大寨)의 농지 개간 성공사례를 모방하도록 하였던 식량증산 캠페인이었다. 1970년대 초까지 전국 농촌 노동력의 3분의 1이 농지 개간에 투입되었을 정도로 이 운동은 광범위하게 전개되었다(박충환 2014: 양한순 2007).

식량증산을 목표로 하였던 당시 다자이 운동의 특징은 지역적 조건과 무관하게 단일한 개발 모델이 기계적으로, 광범위하게 적용되었다는 점이다. 토지가 아무리 황폐하고 척박해도, 경작이 불가능해 보이는 지형이라도, 심지어 토질이 다른 용도에 더 적합해도 대대적인 토지 개간을 통해 식량생산에 집중하도록 하였다. 과도하게 식량생산량 증대에 치중하면서 과수나 약초 같은 농작물은 베어버리는 극단적인 사례까지 등장하였다(Shapiro 2001: 95-137). 당시 개간사업은 모델이 되었던 다자이촌의 경험과 달리 생태 파괴와 경작 실패로 이어져 오히려 빈곤에 빠진 지역도 있었다는 점에서 덩리촌은 비교적 성공한 사례 중 하나였다. “척박한 황무지를 비옥한 농토로 바꾸는” 노력 끝에 덩리촌은 1970년대 중반까지 농업중심 마을로 자리 잡았고 주로 벼를 경작하였다. 그린타운 개발의 황무지 담론에서 강조되는, 불리한 자연조건에도 불굴의 의지로 역경을 딛고 생산적인 토지를 만들어 발전을 이루었다는 서사는 이

러한 역사와 연속성을 갖는다.

마오쩌둥 시기의 혁명적 근대화는 소비에트를 모방하여 도시 중공업을 우선시하는 전략으로 나타났다. 이를 위해 농촌에서는 잉여식량을 공급함으로써 도시 산업화를 지원해야 했다. 계획경제를 위한 국가의 식량 공급은 도시와 농촌 간 이주를 제한하는 호구 제도뿐 아니라 농촌의 집체화로 뒷받침되었다. 실제로 다자이촌은 개간 사업만이 아니라 농촌 집체화의 모델이기도 하였다. 계획경제 시기에 생산과 분배를 통제하기 위한 집체화는 도시에서는 단위(单位; *danwei*)를 중심으로 이루어졌다. 반면, 농촌에서는 인민공사(人民公社)를 정점으로 생산대대(生产大队)와 생산대(生产队)가 포함된 삼급 체계를 통해 집체화가 전개되었다. 이 체계를 통하여 국가는 계획 하에 토지 사용은 물론 농작물 종류와 생산량을 통제할 수 있었다. 이 전략은 도시민들에게는 안정적인 식량 수급을 가능하게 하였지만 농민들을 기근으로 내몰기도 하였다(Brown 2012: 11-37). 이러한 상황에서 집체화된 농촌 공동체의 자립경제와 자급자족에 토대한 자력갱생은 혁명적 근대화의 정신을 구현하는 것으로 간주되었다(박충환 2014: 11-22). 다자이 운동으로 비롯된 개간 사업은 혁명적 근대화의 실천이자 농민이 혁명적 주체로 거듭나는 계기로 위치 지어졌던 것이다.

전통적으로 중국 농촌에서 자립은 토지와 농민의 긴밀한 관계에 토대한 자급자족을 의미하였다. 대표적인 자급자족 방식은 가족농과 소농이었다. 하지만 마오쩌둥 시기에 강조된 자급자족은 집체화를 통한 집단적 생산이었다. 국가 발전을 위한 식량생산이 중시되면서 집단경작의 목표는 생산과 분배에 있어서 농촌 집체의 자립성과 국가 전체를 위한 자급자족으로 변모한 것이다. 자립경제에 토대한 생산과 분배는 농촌 집체마다 다양한 방식으로 이루어졌으며 중국의 농촌 마을을 폐쇄적이고 배타적인 체계로 바꾸어놓았다. 무엇보다 당시 농촌 마을의 현실에서 자립과 자력갱생의 가치는 사실상 국가의 지원에 의존하지 않는다는 원칙에 가까웠다(Lee 2020). 실제로 도시민들과 구별되는 국가와의 이러한 관계성은 중국의 농촌 주민들에게 지속적으로 영향을 미쳐왔다. 비록 1980년대에 농업생산의 탈집체화로 집단경작 체계는 해체되었지만 집체를 중심으로 한 자립경제는 여전히 중국의 농촌성(rurality)을 구성하는 핵심적인 요소로 이해된다(Chung 2013: 597-598). 개혁개방 이후 일부 농촌 마을의 자립은 마을기업을 통하여 뒷받침되었다.

2) 마을기업과 농촌 산업화

덩리촌 설립의 토대는 황무지 개간이었지만, 이미 철거된 덩리촌에 대한 재정착민들의 기억은 번성하였던 농촌 산업화 시기에 집중되어 있었다. 덩리촌의 산업화는 1970년대 후반부터 시작되었다. 1976년 7월에 인근의 탕산시에서 발생한 대지진으로 마을이 크게 훼손되면서 재건사업 과정에서 농업에서 공업 중심으로 발전 방향을 선회한 것이다. 1977년에 첫 마을기업을 설립하고 1979년에 제련공장과 공업용 실리콘 공장을 가동한 것이 그 시작이었다. 이후 기업의 수는 지속적으로 증가하여 1990년대까지 주물공장, 합금공장, 화학공장, 밸브공장, 염색공장, 방직공장, 제지공장 등을 설립하였고, 연관 사업으로 운수와 영업 조직까지 갖추었다. 이를 총괄하는 집단공사(集团公司)도 설립하였다. 마을이 철거될 당시인 2008년에 집단공사에는 13개의 기업이 소속되어 있었다. 다만 과거 덩리촌 주민들은 작은 공장까지 합하면 실제로는 20여 개의 기업이 운영되었다고 진술하기도 하였다. 작은 공장들은 유연성이 커서 시장상황에 맞추어 빠르게 업종 변경도 이루어졌다.

고령의 주민들은 공식적인 기록과 달리 그보다 이른 1970년대 초에 이미 마을에 공업생산용 설비가 존재하였다고 진술하기도 하였다. 실제로 당시 중국 농촌에서 마을의 공업 활동은 새로운 현상이 아니었다. 1958년 인민공사를 중심으로 한 집체화 운동 이래 공업 발전은 농촌 집체와 밀접한 관계를 맺어왔다. 이 시기에 농촌의 공업 활동은 사대기업(社队企业)을 중심으로 이루어졌다. 개혁개방 직후인 1984년에 해체된 인민공사는 향(乡)이나 진(镇)으로, 그 하위의 생산대대는 촌(村)으로 재편되었다. 이에 따라 농촌 기업이 향진기업(乡镇企业, TVBs)으로 불리게 된 것이다(潘维 2005; 汤鹏主 2013). 마을이 주도하여 운영하는 기업 또한 흔히 향진기업으로 통칭되지만, 덩리촌 주민들은 마을기업(村办企业)이라는 용어를 선호하였다. 주로 농업과 어업을 생계수단으로 삼아온 주변의 마을들과 달리 덩리촌은 지역 내에서 가장 먼저 산업화를 시도한 마을이었고, 그 덕분에 시장에 빠르게 적응할 수 있었다. 지역 차원의 농촌 산업화 시도에도 불구하고 중앙정부는 인민공사 체계가 해체된 1984년이 되어서야 향진기업을 공식화하였다. 그 이전까지 농촌은 식량생산을, 도시는 산업생산을 담당한다는 이원적인 경제구조가 보다 중시되었다. 1984년을 기점으로 공업상품 시장이 개방되면서 향진기업이 전국적으로 확산

되기 시작하였다는 점을 감안하면 1977년에 공장을 건설하며 마을의 생산체계를 공업으로 전환한 덩리촌의 시도는 비교적 이른 것이었다.

1978년 개혁개방 당시에 중국 경제는 국가, 도시 집체, 농촌 집체 세 영역으로 구성되어 있었고 중국 인구의 82퍼센트가 농촌 집체 영역에 속해 있었다(Pei 2002). 또한 농촌 경제는 농업이 지배적이었다. 하지만 1987년부터는 농촌의 주소득원으로 산업이 농업을 추월하였다. 1990년대 초반에는 농촌 집체 영역의 향진기업이 지방정부가 운영하는 도시 집체 기업의 생산량을 넘어 국영기업과 유사한 규모가 되었다. 향진기업의 발전은 개혁개방 초기 중국의 급속한 경제성장을 뒷받침하였던 요인으로 간주된다(潘维 2005; 汤鹏主 2013; Zhan 2015). 다만 향진기업 모두가 집체소유 형태였던 것은 아니다. 집체 기업이 대다수이기는 하였지만 전신인 사대기업과 달리 독립적인 성격이 강화되면서 지역에 따라 다양한 형태로 발전하였다. 그 중에서 쑤난모델(苏南模式)은 집체 중심의 공업화 전략을 대표하였다[19]. 대도시 인근이라는 유리한 지리적 조건을 이용하여 마을 주민들이 공유자원으로서 공장을 공동으로 소유하고 경영하는 사례가 이 발전 유형에 속한다(장수현 1999a). 덩리촌의 공업 발전은 이 쑤난모델에 가까웠다.

주민들은 덩리촌의 성공을 흔히 다츄좡(大邱庄)에 비견하고는 하였다. 다츄좡촌은 같은 톈진시에 위치한 농촌 마을로 1977년을 기점으로 향진기업을 통해 부를 축적하여 전국적으로 유명세를 떨친 바 있다. 다자이촌이 계획경제 시기에 농업중심의 발전 모델이었다면, 다츄좡촌은 공업중심의 발전 모델이 되었다. 이러한 모델의 전환은 부의 창출 수단이 시장에서의 성공으로 전환되었음을 보여주는 것이었다(양한순 2007). 덩리촌 주민들은 덩리촌이 다츄좡촌과 유사한 시기에 공업화를 개시하였고 발전 정도에서도 수위를 다투는 부촌이었다고 주장하고는 하였다. 다만 다츄좡촌은 정부 관료 및 언론 관계자들과 좋은 관계를 맺고 있어서 유명세를 탔을 뿐이라는 것이다. 물론 덩리촌은 다츄좡촌만큼의 전국적인 유명세는 얻지 못하였지만 다른 지역의 향진기업에 기술을 전수하는 역할을 할 정도로는 이름을 알렸다.

19 집체기업 중심의 쑤난모델은 개혁 초기 농촌 산업화의 가장 일반적인 형태였다. 그 다음으로 많이 알려진 원저우 모델(温州模式)은 민영기업 중심의 발전 형태를 특징으로 하였다. 주강삼각주 모델(珠江三角洲模式)로도 불리는 광저우 모델(广州模式)은 집체기업과 민영기업이 혼합된 형태로, 홍콩 등지로부터 온 해외 자본과 내륙의 농촌 기업이 결합하면서 등장하였다.

주민들 사이에서 사부(老师傅)로 불리는 70대 남성[20]은 후베이성과 산시성의 농촌 마을까지 찾아가 기술을 가르쳤던 경험을 들려주기도 하였다. 향진기업은 노동집약적 산업 위주였고 기술면에서도 도시 기업들에 뒤쳐졌지만 과거 사대기업에 비하면 보다 나은 기술을 갖추었고 기술이 중시되기도 하였다. 국가가 기술 인력을 배치해주었던 국영기업과 달리 농민들은 국가의 지원 없이 "스스로의 힘으로 생존해나갈 수밖에 없었기 때문에"(只能靠自己打拼) 경쟁력을 갖추기 위해 노력하였다는 것이다. 실제로 공장 내에서의 도제식 기술교육 외에도 집체 차원에서 주민들에게 기술자격증 취득을 독려하고 지원하기도 하였다. 기업 활동의 범위도 넓어졌다. 마을 주민들이 쓰촨성에서 광저우시까지 전국을 누비며 직접 영업활동에 나섰다. 덕분에 상품은 전국에 판매되었고 해외로 수출되기도 하였다.

덩리촌 주민들은 산업화의 성공을 언제나 마을 공산당 지부(村党支部) 서기의 공으로 돌렸다. 서기의 혜안 덕분에 주변 마을들과 달리 발 빠르게 공업화를 추진할 수 있었다는 것이다. 1960년대에 개척단을 이끌기도 했던 서기는 1세대 농민기업가(第一批农民企业家) 중 하나로 톈진시 인민대표(人民代表)가 되어 명성을 얻기도 하였다. 마을기업이 발전하고 공장 수가 증가하면서 이를 관리하기 위해 설립한 집단공사의 대표 또한 서기가 맡았다. 집단공사를 통해 기층의 공산당 조직이 기업의 경영주체로서 생산 감독과 인사 관리, 자금 마련 등에 개입하여 활동하는 것은 산업이 발달한 농촌 마을에서는 일반적인 현상이었다(양한순 2011: 465-470). 또한 마을기업은 집단경작 체계가 해체된 이후에도 당 조직이 자원을 통제하고 관리할 수 있는 수단을 제공하였다.

당 조직이 산업을 이끌고 감독하였다면, 촌민위원회는 주민들의 농업활동을 지원하고 사회서비스를 제공하는 역할을 담당하였다. 촌민위원회는 공식적으로 마을 주민들의 자치조직으로 분류되지만 행정적인 기능을 수행하면서 주민들의 경제활동을 지원하고 생산 관련 서비스를 제공해야 할 책임이 있다. 예를 들어, 덩리촌에서는 젖소를 키우고 싶어 하는 주민들을 위해 공동으로 사용할 수 있는 젖소사육장(奶牛基地)과 착유시설을 마련하여 제공하였다. 주민들은 마을이 제공하는 이 생산 인프라를 이용해 각자 마련한 젖소를 키우고 그 수익도 취할 수 있었다. 또한 촌민위원회는 집체 소유의 농촌 토지를 경영

[20] 본 논문에서 밝히는 정보제공자들의 대략적인 연령은 현장연구 기간인 2017~2018년을 기준으로 한다.

하고 관리할 수 있는 권한을 갖고 있다.[21] 개혁개방 이래 중국 농촌의 기층 권력을 구성해온 이른바 마을 간부(村干部)는 바로 이 마을 당 지부의 서기와 부서기, 촌민위원회의 주임과 부주임, 위원 등으로 대표되어왔다. 마을 간부들은 지방정부의 대리인으로서 국가행위자처럼 활동하면서도 스스로가 마을의 구성원으로서 주민들을 대표하는 이중적인 중개자 역할을 담당한다(Chen and Liu 2021).

덩리촌 주민들이 마을기업이 발전할 수 있었던 이유로 서기의 공헌을 강조하는 것처럼 농촌 산업의 발전에 대한 연구자들의 시선 또한 당-국가 행위자의 역할에 맞춰져왔다. 1980년대부터 1990년대 초반까지 중국 경제성장의 주요한 동력이었던 향진기업의 성장에 대해 연구자들의 지배적인 설명은 다양한 층위의 당-국가 행위자의 주도적인 역할이었다. 대표적으로 오이(Oi 1995)는 지방국가 조합주의(local state corporatism) 개념을 통하여 다양한 층위의 기업가주의적 국가행위자가 조세개혁과 재정분권화를 배경으로 재정수입 창출을 위해 기업 활동을 촉진하고 조정함으로써 농촌 산업화에 기여해온 측면을 포착하였으며, 이후 많은 관련 연구들이 이루어졌다.

하지만 토지의 집체 소유권 또한 향진기업이 성장할 수 있었던 중요한 요인이었다. 농촌 토지의 집체 소유제는 도시 산업을 지원하기 위해 식량의 생산과 분배를 통제할 필요가 있었던 국가에 의해 1950년대에 도입되어 계획경제 시기의 집단경작 체계를 뒷받침하였다(Chan and Wei 2019). 이 시기에는 국가가 토지 사용과 농업생산을 엄격히 통제하였던 만큼 집체 토지 소유권은 명목상의 권리에 가까웠다. 오히려 개혁개방 이후에 농촌 마을은 비교적 자율적으로 집체 토지에 대한 배타적인 권리를 행사할 수 있게 되었다. 1980년대 초반에 집단 농업생산 체계가 해체되면서 토지 사용이 상대적으로 자유로워진 것이다. 마을 집체의 독립성과 자율성도 강화되어 마을을 단위로 토지 사용에 대한 재량권을 발휘할 수 있게 되었다. 이 때문에 농촌 마을은 도시와 달리 공장 건설을 위한 부지를 쉽게 확보할 수 있었다. 이는 개혁 초기에 여전히 토지 사용에 대한 규제가 엄격하였던 국영기업과 도시 집체기업에 비해 산업 발전에 유리한 환경을 제공하였다(Pei 2002). 집단경작 체계의 해체와 함께

[21] 중화인민공화국 촌민위원회 조직법(中华人民共和国村民委员会组织法)과 중화인민공화국 토지관리법(中华人民共和国土地管理法) 참조. 촌민위원회는 인민공사 해체와 함께 생산대대가 행정촌(行政村)으로 재편되면서 행정촌으로서의 마을을 관리하기 위한 조직으로 1980년대 초반부터 설립되기 시작하였다.

마을 노동력의 사용도 자유로워졌다.

덩리촌 주민들에게 토지의 집체 소유권에 토대한 농촌 산업화는 임금 노동에 참여할 기회로 다가왔다. 마을의 집체 토지를 이용하여 공장이 건설되었지만 토지수용이 이루어진 것은 아니어서 주민들의 토지 권리는 유지되었다. 1990년대 중반에 향진기업 사유화 정책이 시행되기 이전까지 토지와 함께 마을기업 또한 마을 구성원들이 공동으로 소유하며 모두가 몫을 가지고 있는 집체 자산이었다. 이에 따라 덩리촌의 노동가능 인구 대부분은 마을기업을 통해 일자리 혜택을 제공받았고, 공장 노동의 임금은 주민들의 주요한 소득원이 되었다. 덩리촌 주민들은 이러한 변화를 환영하였다. 더 이상 고된 농사일을 하지 않아도 되었고 생활도 보다 여유로워졌다. 날이 밝자마자 시작해 대중없이 일해야 하는 농사일과 달리 마을공장에서는 근무 시간인 오전 8시부터 오후 4~5시까지 일하고 저녁 시간을 여유롭게 보낼 수 있었다. 무엇보다 당시 마을공장의 임금은 농사일에 비해 월등히 높은 소득을 보장하였다. 개혁 초기인 1980년대까지 덩리촌 공장의 임금은 도시 기업과 비교해도 높은 수준이었다.

덩리촌의 경제가 공업 중심으로 재편되었지만 농업 활동이 없었던 것은 아니다. 오히려 공식적으로는 공업과 농업의 공동 발전이 강조되었다. 그 덕분에 현대화 시범촌(现代化示范村), 문명촌(文明村), 소강촌(小康村) 같은 다양한 모범촌 칭호를 얻기도 하였다. 농업을 통한 식량생산 보장은 국가로부터 공업 활동을 인정받고 정치적 명성인 모범촌의 지위를 획득하기 위한 전제였다. 이 지위를 획득하면 원재료 수급과 시장 진입에도 유리하였다. 하지만 덩리촌에서 농사가 주업인 주민은 극소수였고 경작지는 집중 경작되었다. 1천 명에 가까운 마을 인구에서 단 4명이 총 1천2백여 무의 경작지를 전담하고 1인당 3~4백 무를 경영하였다. 대부분의 주민들은 마을공장에서 일을 하며 텃밭 형태의 토지[22]에서 가족이 먹을 채소를 경작하는 정도였다. 이러한 집중 경작은 조기에 산업화에 뛰어들어 공업이 비교적 발달한 농촌 지역에서 흔히 나타나온 생산책임제(家庭联产承包责任制)의 실행 방식이었다(潘维 2005: 74-91).[23]

생산책임제는 집단 농업생산 체계가 해체된 후에 1984년부터 도입된 가구

[22] 중국 농촌에서 텃밭처럼 사용되는 유형의 토지를 자류지(自留地)라고 부른다. 집단경작을 하였던 집체화 운동 시기의 유산으로 경작지(耕地), 택지(宅基地)와 함께 마을 주민들이 누릴 수 있는 토지 사용 혜택 중 하나이다.

[23] 공업과 농업의 종합적인 발전을 꾀하는 전략은 쑤난모델(苏南模式)의 특징으로도 간주된다(장수현 1999a: 39).

중심 농업생산 방식이다. 계획경제 시기 이전의 전통적인 가족영농 방식으로 회귀한 것이다. 토지의 집체 소유권은 유지한 채 농촌 주민들이 도급(承包) 방식으로 토지를 분배 받아 경영을 책임질 수 있도록 토지 사용 권한을 부여하였다. 마을의 구성원이라면 가구를 단위로 마을 집체와의 도급 계약을 통해 경작지를 분배 받아 원하는 농작물을 경작하고 그 수익도 취할 수 있게 되었다. 가구 규모에 따라 토지는 균등하게 분배되었으며, 덩리촌에서는 가구 1인당 1무의 토지가 주어졌다. 하지만 주민들 대부분이 마을의 공장에서 일하게 되면서 경작을 원하지 않았기 때문에 자신에게 주어진 토지를 마을 내에서 경작을 원하는 다른 주민에게 거의 무상으로 빌려주는 경우가 일반적이었다. 집체 차원에서도 경작하지 않는 토지를 회수하여 집중 경작을 시행하였다. 다만 특정 농작물의 상품가치가 급등해 다시 경작을 원하는 주민이 많을 경우에는 집체에서 일시적으로 토지를 회수한 후에 재분배하기도 하였다. 원칙적으로 경작지를 도급 받아 사용할 권리(土地承包经营权)는 농촌(농업) 호구에게 제공되지만 덩리촌에 거주하며 호구를 둔 마을 토박이들은 도시(비농업) 호구로 전환되었더라도 재분배 권리를 주장할 수 있었다.

마을기업에 대한 참여는 주민들에게 자신의 손으로 부촌을 일구었다는 자부심 또한 심어주었다. 한 주민의 표현대로 “농사나 짓던 농민들이 무엇을 할 수 있겠느냐”는 기존의 차별적인 시선에 대항하였다는 의미도 있었다. 20세기 초 근대화 이래 중국에서 농민은 낙후성을 상징하는 전근대적 주체로 간주되어왔다(Brown 2012; Cohen 1993). 개혁개방 직후에는 농촌 집체에 소속된 농민이 근대적 타자로 인식되기 시작하였다. 혁명적 인민이 아닌 자기규율적 시민을 형성하기 위한 새로운 정치는 과거 혁명적 주체로서 농민 범주에 대한 공격을 통해 등장하였다(Brandtstädter 2011). 계획경제 시기 사회주의 혁명의 산물인 집체에서 완전히 해방되지 않은 농민은 개혁기에 적합한 새로운 근대적 시민이 되기에는 독립성과 자율성이 결여된 의존적인 집단으로 간주되었다(Sargeson 2016). 자립의 가치는 더 이상 집체 단위가 아닌 기업가적 개인을 통해 실천되어야 하는 것으로 인식되었다.

향진기업의 성공은 농민과 농촌 집체가 새로운 가능성의 대상으로 재평가받게 된 계기였다(Oi 1990). 또한 중국의 정치경제가 자본주의로의 이행 과정에 있다고 보는 기존의 전환 관점을 넘어 서구 자본주의는 물론 과거 소비에트 체계와도 다른 경로로 발전할 가능성을 보여주는 것으로 해석되었다

(Arrighi 2009[2007]: 438-535). 향진기업이 구현하는 산업과 농업, 시장 체계와 집체 체계의 결합이 대안적인 발전 모델로까지 인식되었던 것이다(Day 2013: 70-91). “농촌 개혁 과정에서 예상하지 못한 가장 큰 수확인 향진기업의 발전은 중앙국가의 공이 아니라 기층 단위와 농민이 스스로 만들어낸 것”이라는 덩샤오핑의 언급은 향진기업의 성취에 대한 당시의 긍정적인 시선을 대표한다(潘维 2005: 320). 마을기업의 전성기에 맞춰진 과거 덩리촌 주민들의 기억과 자부심은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

향진기업의 성공은 농민의 낙후성 이미지를 대체한 것은 아니지만 적어도 농민 정체성의 실천에 복잡성을 부여하였다. 이 복잡성에는 개혁개방 초기에 성공적인 시장 활동과 산업화를 통하여 지역과 국가 발전에 이바지한 주역이라는 농촌 주민들의 자기규정 또한 포함되었다. 다른 한편으로 과거 경작 활동에서 벗어나 마을공장에서 일하면서 임금 노동자로 거듭난 농촌 주민들은 농민과 노동자 범주 사이에서 정체성의 혼란을 경험하기도 하였다. 중국의 도농이원구조 하에서 노동자 범주는 도시민에게 부여되어온 정체성이다. 50대 초반의 남성 주민은 재정착 이후에도 이 혼란을 드러내고 있었다.

> 처음 반평생은 농민(农民)이었고 나머지 반평생은 노동자(工人)였어요. 아니, 마을기업(村办企业)이었으니 줄곧 농민이었네요. 이제는 도시로 왔으니 농민이 아니라 도시민(市民)이 된 거예요.

2. 마을 성원권의 형성

1) 농촌 산업화와 마을 성원권

개간사업에 참여하였다가 정착한 개척민으로 구성되어 이민촌락으로 불렸던 만큼 덩리촌의 인구 구성은 다양한 편이었다. 다만 개척민들은 주로 하나의 인민공사 출신이었으며 장(张) 씨, 천(陈) 씨, 리(李) 씨라는 세 개 성씨 집단이 마을에서 주도적인 역할을 담당하였다. 이들을 중심으로 주요한 권력 관계와 혈연과 혼인을 통한 사회적 관계가 구성되었다. 하지만 마을기업이 발전

하면서 마을 인구의 구성은 보다 다양화되기 시작하였다. 높은 소득이 보장되자 개척민들이 본래 다른 인민공사에 속해 있던 자신의 친척들을 데리고 와서 덩리촌에 정착할 수 있게 도왔다. 친인척이 아닌 외부 노동력도 대거 유입되었다. 마을기업의 노동집약적 특성상 공장의 수와 규모가 증가하면서 외부 노동력에도 의존하게 된 것이다. 개혁 초기에 향진기업이 기여해온 부분 중 하나는 농업생산의 탈집체화와 생산책임제 도입으로 발생한 농촌 잉여 노동력을 흡수하였다는 데에 있었다. 덩리촌 주민들 또한 마을기업들이 일자리를 창출하여 지역발전에 이바지하였다는 자부심을 갖고 있었다.

외부 노동력에는 인근 마을의 주민들도 포함되었지만 대부분은 쓰촨성, 안훼이성, 허난성, 허베이성, 후베이성, 산둥성 등 전국 각지의 농촌 마을에서 온 외지 농민공(农民工)으로 구성되었다. 덩리촌 기업 전체 노동력의 30퍼센트 가량이 이 외지인들로 구성되었다.[24] 개혁개방 직후 중국의 농촌 개발은 주로 농촌 산업화와 이주노동이라는 두 가지 형태로 이루어졌으며, 향진기업은 두 형태가 결합된 결과로 발전할 수 있었다. 또한 1970년대 후반부터 1980년대까지 이농민들의 노동이주는 도시보다는 농촌의 향진기업에 집중되어 있었다(王春雷 2017: 10). 덩리촌의 경우에는 마을 노동력이 산업에 집중되면서 농업 영역으로도 외지 농민공들이 유입되었다. 마을을 떠났던 이들이 다시 돌아오거나 다른 마을에서 이주해온 이들이 영구 정착하기도 하였다.

새로운 인구의 유입은 흔히 구성원 자격의 문제를 야기한다. 개혁기 중국의 시민권 연구가 전제해온 특권적인 도시민과 주변적인 농민이라는 이분법적 관점과 달리 개혁개방 이래 농촌 주민들 또한 배타적인 권리와 혜택을 보장받아왔다. 토지 권리에 토대한 생계보장, 수익배분, 각종 보조금 등이 대표적이다. 호구는 마을의 구성원들에게 이 혜택에 대한 권리를 보장하는 기능을 해왔다(Han 1999). 다만 중국의 농촌 마을은 혜택 제공을 위한 재정자원을 대부분 스스로 마련해왔기 때문에 발전 정도에 따라 마을마다 혜택 수준은 상이하였다. 특히 향진기업이 발달하여 부유한 마을에서는 상당한 수준의 혜택이 주어지기도 하였다. 또한 도시 지역과 마찬가지로 호구 전환의 진입 장벽

[24] 덩리촌 공장의 전체 노동력에서 외지 농민공이 차지하였던 비율과 관련한 공식적인 자료는 남아 있지 않아 주민들의 구술에 의존하였다. 50퍼센트로 언급하거나 가장 많을 때에는 80퍼센트 가량이었다고 진술한 주민도 있었는데, 이는 시기와 마을기업의 부침에 따른 차이일 수 있다. 산업이 발달한 중국의 농촌 마을에서는 도시보다 높은 이농이주노동자 비율을 보이는 경우도 있었다(양한순 2008).

은 지역의 부와 긴밀히 연결되어 부유한 마을일수록 진입장벽이 높다. 누가 어떠한 조건 하에서 이러한 혜택에 접근할 수 있는가에 관한 구성원 자격의 기준 또한 각 마을마다 지역적으로 규정된다. 일반적으로 해당 지역 출신이 우대되고 도시처럼 비호구의 외지노동력에 대한 배제가 이루어져왔다(Smart and Smart 2017).

양한순(2008)은 향진기업의 성공으로 중국에서 한때 가장 부유한 마을로 알려졌던 장쑤성 우시시의 화시촌 사례에서 마을 공동체의 구성원 자격이 어떻게 구성되었는지를 잘 보여준다. 해당 마을은 일자리와 주택, 보조금 등 상당한 수준의 혜택을 제공하였다. 이에 새로이 성원권을 획득하려는 이들이 증가하자 일정 금액을 받고 호구[25]를 판매하였다. 또한 학력을 기준으로 금액에 차등을 두거나 저학력자들은 호구 심사 대상에서 배제하기도 하였다. 이에 따라 화시촌의 인구는 토착민인 현지 주민을 비롯하여 외지인이지만 호구를 획득한 새로운 주민, 비호구의 이주노동자, 주변 마을에 호구가 있지만 해당 마을에서 거주하며 일하는 주변 마을 주민으로 구성되었다. 이러한 극적인 사례와 달리 덩리촌에서는 대다수의 마을처럼 사회적 관계나 마을 간부와의 친분을 이용하여 성원권을 획득하는 경우가 대부분이었다. 다만 장기간 덩리촌에서 일한 농민공 중에는 덩리촌의 주택을 구입하여 정착하면서 호구를 이전해 오거나 덩리촌 주민과 혼인하면서 마을 구성원이 된 이들도 있었다. 따라서 마을기업을 통한 산업화 이후에 덩리촌의 인구는 크게 현지 주민, 호구 이주민, 비호구 이주노동자 세 범주로 구성되었다.

개척민의 자녀였던 60대 남성 천하이밍은 덩리촌을 떠나 도시에 거주하다 마을기업이 발전하면서 고향으로 되돌아온 이들 중 하나였다. 19세였던 1975년에 도시 집체기업의 노동자로 선발되면서 도시 호구를 획득하며 마을을 떠났다. 계획경제 시기에 국가는 도시산업 영역에 인력이 필요하거나 인프라 건설을 위해 농촌 토지를 수용하게 되면 농민들에게 도시 호구와 함께 도시의 일자리와 주택을 제공하였다. 당시에도 인력 수요가 발생하면서 덩리촌으로 4명의 농전비 지표(农转非指标)가 할당된 것이다. 당시만 해도 도시 호구가 된다는 것은 신분상승을 의미하였기 때문에 마을 주민 모두가 선발되길 원하였

[25] 호구개혁의 일환으로 1990년대 초에 등장한 제도로 이러한 호구 형태를 남인호구(蓝印户口)라고 부른이다. 다른 성이나 시에서 이주해온 사람들에게 제한적으로 지역시민권을 부여하기 위해 지방정부가 선택적으로 발급하던 호구 형태였다. 3장에서 자세히 다룬다.

다. 결국 가족 중에 입대자가 있고 가정형편이 좋지 않은 이들이 우선적으로 선발되었다. 천하이밍은 이웃들의 부러움을 한 몸에 받으며 마을을 떠나 건설업을 담당하는 도시 집체기업에서 일하였다. 마을을 떠난 지 10년 만인 1985년에 덩리촌으로 돌아온 이유는 더 높은 소득을 원했기 때문이다. 당시에 도시 기업에서 월급으로 40여 위안을 받았다면, 덩리촌 공장의 월급은 3백여 위안이었다. 토박이인 데다 마을에 여전히 가족과 친척들이 있어서 호구 소재지를 덩리촌으로 변경하는 것은 어렵지 않았다.

60대 남성인 리바오는 덩리촌에서 조금 떨어진 농촌 마을 출신으로 1981년에 가족과 친척을 포함해 14명이 모두 덩리촌으로 이주해와 정착하였다. 농업 중심이었던 고향 마을에 비해 마을기업이 발달한 덩리촌이 부유하고 생활조건이 좋았던 데다 마을공장의 일자리도 보장 받을 수 있어서 이주를 결정하였다. 리바오의 부친이 덩리촌의 서기와 친분이 있었던 덕분에 덩리촌의 호구를 쉽게 취득할 수 있었다. 리바오도 처음에는 마을공장에서 일하였지만 그만두고 다시 벼농사를 시작하였다. 하지만 소규모 경작만으로는 생계를 유지하기 어려웠기 때문에 대규모 경작에 나섰다. 농업을 전담하였던 4명의 대규모 경작인(大农户) 중 하나가 된 것이다. 대규모로 경작할 경우에는 다른 주민들이 도급 받은 토지(承包地)를 임대하여 사용하는 형식이 되어 임대료를 지불하기도 하지만 덩리촌에서는 수확한 농작물의 일부를 해당 주민들에게 나눠주는 방식으로 임대료를 대신하였다. 어느 정도 기계화는 되었지만 가족들만으로는 큰 토지를 감당할 수 없어서 인력도 고용하였다. 이 인력에는 현지 주민도 포함되었지만 농번기 때는 대부분이 외지 농민공이었다. 평시에는 8~10명, 농번기에는 20~30명이 농사일을 도왔다. 농민공들이 도시 일자리를 찾는 방식과 마찬가지로 인솔자가 농촌 주민들을 조직해서 데리고 오면 인솔자를 통해 일당이나 작업량에 따른 임금을 지급하였다.

외지 농민공 중에는 혼인을 통해 덩리촌에 정착한 이들도 있었다. 40대 여성인 샤링메이는 허난성 출신으로 1993년에 돈벌이(打工)를 위해 왔다가 덩리촌 남성과 혼인하면서 정착한 외지 며느리 중 하나였다. 샤링메이의 고향은 산골 마을로 덩리촌에 비하면 낙후되어서 어릴 때부터 벼농사를 짓고 산에 오르느라 고된 생활을 해왔다. 당시에 샤링메이의 고향 마을에서는 외지로 돈벌이를 나가는 것이 일반적인 일이었다. 한 번도 고향을 떠나본 적이 없던 샤링메이 또한 이웃들을 따라 덩리촌에 당도하였다. 처음에는 벼농사를 도왔고 양

계장에서 일하기도 하였다. 고향에서 하던 일과 다를 바는 없었지만 현금 벌이가 가능했고 외지 생활에 대한 호기심도 있었다. 덩리촌의 조건이 좋으니 결혼해서 정착하라는 마을 주민들의 권유로 남편을 만나게 되었다. 결혼 이후에 좋았던 점은 남편을 따라 공장에서 일하면서 더 이상 고된 농사일을 하지 않아도 된다는 것이었다.

덩리촌의 공장에서는 현지 주민과 농민공 간에 임금 격차는 거의 없었다. 덩리촌 기업에서 임금 차이는 주로 업종과 매출 수준, 직급의 차이에서 왔다. 다만 마을기업의 관리자급 직책은 덩리촌의 현지 주민들이 독점하였다. 또한 샤링메이처럼 현지 주민과 혼인 관계를 맺거나 호구를 전환하여 정착한 이들을 제외하면 외지인들은 덩리촌의 발전에 기여하였음에도 마을 구성원에게 부여되는 권리와 혜택은 누리지 못하였다. 마을의 중요한 사안에 대해 의사결정을 하는 촌민대회나 마을 간부들을 선출하는 선거에도 참여할 수 없었다. 무엇보다 마을 집체가 제공하는 토지 사용 권리나 재분배 혜택에서 배제되었다.

1990년대 후반부터 농촌 마을의 집체기업은 큰 변화를 겪었다. 국가의 향진기업 사유화 정책에 따라 기업의 소유권이 집체가 아닌 개인에게 귀속되기 시작한 것이다. 기업경영의 전문성과 효율성을 높인다는 목표 하에 덩리촌의 개별 공장들은 점차 자본을 갖춘 마을 주민과 외지인, 외국인 사업가가 경영하게 되었다. 농촌 집체기업의 사유화는 토지중심 축적체제가 등장하기 이전에 농촌 주민과 마을 자원이 분리되기 시작한 첫 번째 계기로 간주된다(Zhan 2015: 415). 이전까지 농촌의 공유 재산은 주로 토지와 기업으로 구성되어 있었다. 하지만 사유화로 주민들은 개별 기업에 대한 권리를 상실하였다. 일부 마을에서는 기업으로부터 받은 토지임대료를 분배하기도 하였지만, 덩리촌은 현금 배당을 통한 수익배분보다는 마을에 재투자를 해왔다. 따라서 주로 공장에서의 임금소득에 의존해왔던 대다수의 덩리촌 주민들에게 마을기업의 사유화는 고용 불안정으로 경험되었다. 집체기업은 덩리촌에 호구를 둔 주민 모두가 몫을 가진 공유 재산이었기 때문에 일자리 제공은 집체의 의무로 간주되었다. 사유화 이후 공장 경영자에게 이러한 의무는 사라졌다.

비록 덩리촌에서는 여전히 대다수의 주민들이 마을공장의 일자리를 유지하였지만 경영 편의에 따른 해고가 보다 손쉬워진 것은 사실이었다. 비용 절감을 위해 인원을 감축하거나 외지인 고용 비율을 높인 공장도 있었다. 경영자 입장에서는 여러 사회적 관계에 얽힌 마을 주민보다 외지인을 고용하는 것이

인사관리와 노동통제에 유리하기 때문이다(장수현 1999b). 실제로 한 주민은 현지인은 약삭빠르기(滑头) 때문에 관리가 쉽지 않아 경영자들이 보다 순응적이고 고생을 마다하지 않는 농민공을 선호하였다고 언급하였다. 또한 한 노인은 기업의 사유화 이후에 아들이 마을공장의 일자리를 잃어 인근 골프장에 재취업하였다고 당시 상황을 전하였다. 기존 경영방식의 한계를 인정하는 주민들도 있었다. 주민 중에서도 관리 능력을 갖춘 이들이 관리자 직을 맡았지만 대부분이 교육수준이 낮아 행정절차 같은 국가의 요구에 부응하기가 어려웠다는 것이다. 공장장이었던 한 60대 남성은 초등학교 1년을 다닌 것이 학력의 전부였고 문맹에 가까웠다. 일상적 관리 업무는 문제가 없었지만 정부 주관 회의나 행사, 문서 업무가 증가하면서 한계를 느꼈다고 토로하였다.

주민들 입장에서도 집체기업에 기여할 의무가 약화되었다. 점차 도시의 민영기업이 발전하면서 선택지가 늘었고 도농 간 임금 격차도 다시 역전되었기 때문에 점차 도시 지역에서 구직활동을 하는 주민들이 증가하였다. 기회가 많은 대도시 연해의 교외 지역이라는 유리한 지리적 위치도 영향을 미쳤다. 특히 부모 세대에 비해 교육수준이 높은 1980년대생(80后) 이후의 세대는 도시기업에 비하여 근무조건이 열악한 마을기업에서 일하기를 원치 않았다. 마을에 여전히 거주하면서 외부 일자리를 찾아 통근을 하거나 호구를 덩리촌에 두고 마을을 떠나 인근 도시 지역에 정착하는 이들도 있었다. 한데 묶여 있던 호구와 실거주지, 일터가 분리되기 시작한 것이다. 개척민의 자녀였던 40대 후반의 남성 리수위안은 2004년에 덩리촌을 떠났다. 도시 지역에 위치한 시멘트 제조회사에서 영업직을 맡으면서 회사 부근의 도시 지역에 아파트를 구입해 가족들과 함께 이주한 것이다. 2004년에 마을을 떠날 무렵 마을공장의 월급은 1천 위안 가량이었지만 시멘트 제조회사의 월급은 약 3천 위안이었다.

마을 내에서 소규모 개인사업을 시작하는 이들도 증가하였다. 개혁개방 이후 농촌 주민들은 공업화 외에도 다양한 방식으로 시장경제에 대응해왔다(김광억 1997). 덩리촌도 예외는 아니었다. 16살 때부터 마을공장에서 용접공으로 일하였던 주민은 공장을 그만 두고 의류 도매업을 시작하였다. 생산주임이었던 한 남성은 공장을 나와 운수업을 시작하였으며, 나중에는 새우양식업을 하다가 마을공장의 직원들에게 식사를 납품하는 일을 하였다. 2000년대부터는 농촌에서 휴가를 보내려는 도시민들을 위해 주택을 개조하여 숙박시설을 운영하는 주민들도 등장하였다. 지역의 관광명소와 가까운 지리적 위치를 활용한

것이다. 덩리촌 주민들은 자신의 마을 구성원들을 언제나 능력자(能人)라고 소개하고는 하였다. 한편으로는 생계를 위해 안 해본 일이 없을 정도로 변화에 유연하게 대처하여 경험이 풍부하고 무슨 일이든 해낸다는 의미였다. 다른 한편으로는 국가에 의존하여 혜택을 누려온 도시민들과 달리 자력갱생을 위해 고군분투해왔다는 의미였다.

2) 재분배 기제로서 농촌 주택

공업 의존도가 높고 향진기업이 발달한 농촌 마을의 특징 중 하나는 상대적으로 강한 분배 기능과 분배를 통한 집체 체계의 재생산에 있었다. 1984년 인민공사 체계 해체와 생산책임제 도입으로 사회주의 계획경제 시기를 특징짓던 농업 생산의 집체화가 종결되고 가구중심 생산 방식으로 회귀한 이후에 많은 연구자들은 농촌 집체의 종말을 예견하였다. 하지만 집체 토지 소유권에 토대한 재분배 기능과 자립적 재정을 통해 집체 체계는 유지되고 재생산되어 왔다(Chung 2013; Kan 2016; Po 2012). 마을기업 또한 집체의 생산과 분배 기능은 물론 기층 권력의 통제력과 공동체의 응집력을 유지하는 데에 기여하였다(장수현 1999a: Oi 1990). 특히 산업화된 마을에서는 토지와 기업에서 나오는 수익을 바탕으로 마을 구성원들에게 여러 사회서비스를 제공하는 한편, 배당금 형식으로 이윤을 분배하기도 하였다. 덩리촌에서는 직접적인 이윤 분배 대신에 생산 관련 공용설비에 대한 재투자와 마을 인프라 및 환경 개선을 통하여 재분배가 이루어졌다.[26]

비가 오더라도 신발에 진흙이 묻지 않을 정도로 포장이 잘된 마을 내부의 도로는 덩리촌 주민들의 자랑거리 중 하나였다. 마을회관과 게이트볼장, 농구장, 축구장, 유치원 같은 시설들도 마을의 선진적인 면모를 상징하는 것이었다. 실제로 사회주의 신농촌 건설(建设社会主义新农村)이나 아름다운 향촌(美丽乡村) 같은 최근의 국가주도 농촌 근대화 사업에서도 볼 수 있듯이 중국 농촌에서 인프라는 발전을 상징하는 핵심적인 요소가 되어왔다(Wilson and

[26] 이러한 특징은 지역적 차이와 향진기업의 운영 방식 차이에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 덩리촌의 농촌 산업화는 쑤난모델의 특징을 보이는데, 쑤난모델의 특징 중 하나가 집체 토지의 임대 수익을 공용 인프라와 마을 환경 개선에 사용해온 것이다. 반면 광저우 등 남부 지역의 주강삼각주 모델에서는 토지 수익을 주민들에게 직접 분배하는 방식이 선호되어왔다(贺雪峰 2018).

Zhang 2019). 덩리촌에서 수도와 전기, 유선방송과 유선통신은 마을 전체를 하나로 연결해주었다. 이 인프라는 마을공장을 중심으로 주거구역까지 포괄하도록 연결한 것이어서 마을 전체가 하나의 기업 단위처럼 운영되었음을 보여주는 것이기도 하다. 무상으로 공급되었기 때문에 주민들은 요금을 지불할 필요가 없었다. 덩리촌 주민이었던 한 50대 남성은 과거 덩리촌의 깨끗하고 선진적인 환경을 자랑하다가 이를 주민들의 높은 소질(素质)과 연결 짓기도 하였다.

> 우리 옆 마을은 공장이 하나도 없었어요. 농사를 짓거나 양식을 해서 먹고 살았는데 마을 환경이 너무 너무 더럽고 열악했어요(很脏很脏也很差). 덩리촌은 그런 순수한 농촌(纯农村)과는 달랐어요. 우리 마을은 구석구석 깨끗했고 마을 사람들의 소질(素质)도 높았어요. 쓰레기도 함부로 버리지 않았고 겨울에 눈이 내리면 너나할 것 없이 주민들 모두가 나와 자발적으로 자기 집 주변에 쌓인 눈까지 깨끗하게 치웠어요.

하지만 덩리촌 주민들에게 가장 큰 자랑거리는 마을 집체가 축적한 부를 주민들에게 돌려주기 위해(还富于民) 제공하였던 주택이었다. 덩리촌의 구획된 주거구역에는 균일하게 설계된 주택 215채가 줄을 지어 들어서 있었다. 각각의 주택건물은 용지면적 141.02㎡, 건축면적 72.64㎡에 마당과 별채가 딸린 2층짜리 단독주택이었다. 따라서 보통은 두 세대가 층을 나누어 함께 거주하였다. 1985년부터 마을 집체가 계획하여 건설하였으며, 2년 후인 1987년에 완공하여 입주가 시작되었다. 후베이성, 후난성, 탕산시 등에서 온 11개의 시공팀이 참여하여 완성한 대공사였다. 건설비용에서 각 가구는 1만 위안 가량을 부담하고 나머지 3백62만 위안은 마을 집체에서 지원하였다. 계획된 주거구역에 주택을 공동으로 건설하였기 때문에 간선 도로와 구역을 일정하게 배치할 수 있었고 주택 형태의 통일성도 갖추었다. 마을 중심부의 주거용지(居住用地)에 이 주택이 위치하였다. 주거용지 외곽과 동쪽에는 마을공장이, 서쪽의 농업용지(农用地)에는 논밭과 과수원, 목축장 등이 자리하였다.

[사진 2-1] 덩리촌 주민에게 제공 받은 과거 마을의 정경을 담은 사진. 철거된 덩리촌을 추억하기 위해 주민들이 만든 기념영상에도 포함된 사진이다. 나란히 배치된 빨간 지붕의 건물이 마을 집체에서 공동으로 건설하여 주민들에게 분배하였던 주택이다.

덩리촌에서 집체가 주택을 건설하여 분배하던 당시는 개혁개방과 함께 농촌 마을의 경제적 여건이 개선되면서 새 집에 대한 열망이 높아지던 때였다. 정부에서도 촌락정비사업과 가옥개량사업을 추진하며 농촌 주민들에게 새 집 짓기를 권장하면서 농촌 지역에서 주택건설 붐이 일기 시작하였다. 농촌 주민들에게 주택이 더 나은 생활조건의 기준이자 가족의 미래를 위한 투자와 과시적 소비의 대상으로 부상한 것이다(Sargeson 2002). 하지만 대다수의 마을에서는 주택 건물 자체는 제공하지 않기 때문에 농촌 주민들은 개별 가구가 직접 자금을 마련하여 자체적으로 주택 개조나 증축, 신축에 나섰다(김광억 2000: 391-398). 여전히 중국의 농촌 마을에서는 각 가구가 스스로 주택을 건설하지만, 향진기업이 발달한 지역에서는 집체 차원에서 주택을 공동으로 건설하여 마을 주민들에게 분배하는 경우가 많았다. 즉, 농촌 산업화 시기에 주택은 주요한 재분배 형태였다.

덩리촌의 집체에서는 주택이 완공되어 주민들이 입주할 때 당시 중국에서 부를 상징하는 사치품 중 하나였던 컬러텔레비전을 일괄 구입하여 각 가정에 분배하기까지 하였다. 많은 덩리촌 주민들은 마을이 철거되어 그린타운으로 재정착한 이후에도 공동으로 건설한 이 주택에 여전히 애착을 보였다. 인근 마을들과 비교하면 상당한 혜택이었기 때문에 마을 전체가 시장경제에 성공적으로 대응하여 공동으로 일궈낸 성취를 상징하는 것으로 간주하였다. 무엇보다 이 주택은 토지수용 보상에 대한 협상 과정에서 덩리촌 주민들이 그린타운으로의 재정착을 주장할 수 있었던 주요한 근거였다.

계획경제 시기에 중국 도시의 주택은 국가가 단위(单位)를 통해 공급하는 사회주의 공공주택 형태가 주를 이루었다. 도시민들은 이 주택을 사용할 수는 있었지만 소유할 권리는 없었다. 개혁개방 직후인 1980년대부터 민영 건설회사가 건설하여 시장을 통해 공급하는 상품주택(商品房)이 등장하고 기존의 단위주택을 사유화하는 주택개혁이 점진적으로 전개되면서 도시민들도 주택을 소유할 수 있게 된 것이다. 반면, 농촌 지역에서는 계획경제 시기부터 각 가구가 주택을 스스로 건설해왔으며 농촌 주민들에게는 이 주택을 사적으로 소유할 권리가 주어져왔다(Han 1999; Ho 2017; Wu 2012). 마을 구성원들은 집체로부터 주택의 부지인 택지를 무상으로 무기한 제공 받을 권리를 갖는다. 택지 또한 경작지와 마찬가지로 소유권은 집체에 있고 주민들은 사용권만을 가진다. 이 택지 위에 건설된 주택에 대해서만큼은 소유권이 인정되어온 것이다. 따라서 농촌 호구에 부여된 권리에는 경작지 도급경영권(耕地承包经营权)과 택지 사용권(宅基地使用权) 외에도 주택 소유권(住房所有权)이 포함되어왔다(林辉煌, 贺雪峰 2016: 5).

덩리촌 집체가 건설하여 분배한 주택의 소유권 또한 다른 마을에서 주민들이 직접 건설한 농촌 주택과 마찬가지로 마을 주민 개인에게 귀속되었다. 주택매매계약서(房产买卖合同)와 주택소유권증서(房屋所有权证) 상에 덩리촌 주택의 소유권 형태는 사유(私有)로 기재되어 있었다. 주택의 소유권은 개인에게 속하기 때문에 개인이 유지보수와 임대, 매매, 저당을 책임지며 누구도 이 소유권을 침해할 수 없다고 명시되어 있었다. 다만 공동으로 건설한 주택이기 때문에 마을의 외관과 이웃의 이익을 보호하기 위해 함부로 헐고 다시 지을 수 없다는 단서가 달려 있었다. 이 내용만 보면 덩리촌 주택은 촌민위원회가 재산권을 보증하는 주민 개인의 사적 소유물로 주민들이 자유롭게 그 재산권

을 행사할 수 있었을 것 같지만 상황은 보다 복잡하였다.

농촌 주택의 소유권은 보장되지만 소유권의 양도 가능성은 마을 내부로 제한되어왔다. 비공식적인 거래를 제외하고는 원칙적으로 농촌 주택은 마을에 등록된 구성원들 간에만 매매가 가능하다. 호구를 다른 지역으로 이전할 경우에는 택지 사용권도 소멸되므로 택지 위에 건설한 주택을 이웃이나 주변 친인척들에게 파는 것이 일반적이다. 즉, 택지의 집체 소유권으로 인하여 농촌 주택은 주택의 소유권과는 별개로 일정 부분 공공주택의 성격을 띠어왔다(Ho 2017: 69-72). 이러한 제도는 1950년대에 토지를 집체화하여 택지를 무상으로 공급하면서 형성되었다. 1978년 개혁개방 이래 1990년대까지 잠시 이러한 제약이 완화되면서 집체 구성원이 아니어도 도시민이나 외지 이주민들 또한 농촌 주택을 구입할 수 있었다. 또한 집체의 동의와 정부의 허가를 받아 농촌 마을의 택지 사용권을 획득한 후에 주택을 건설할 수도 있었다. 하지만 1999년에 토지관리법(土地管理法)이 개정된 이후에 택지 사용권 획득과 농촌 주택 매매가 다시 집체 구성원으로 한정되기 시작하였다(김경환, 이정표 2015: 105-106). 1990년대 이래 도시에서는 주택시장이 형성되고 주택이 상품화되어왔지만, 집체 토지 위에 건설된 농촌 주택은 원칙적으로 이 시장에서 배제되어왔다. 또한 도시민들에게는 농촌 주택 구입이 제한되어온 반면, 농촌 주민들은 도시 주택을 구입할 수 있게 되었다. 실제로 덩리촌 주민들 중 일부는 마을이 철거되기 전부터 덩리촌의 호구와 주택을 보유한 채 실거주나 투자의 목적으로 도시 지역의 상품주택을 구입해왔다.

마을에서 공동으로 건설한 주택은 덩리촌에 호구가 등록된 공식적인 마을 구성원에게만 배타적으로 분배되었다. 주택에 대한 매매 또한 점차 마을 내부로 제한되면서 배제의 성격도 강화되었다. 마을 노동력의 상당수를 차지하였던 농민공들은 원칙적으로 이 주택을 분배 받을 자격에서 배제되었다. 다만 앞서 언급한 것처럼 장기간 덩리촌에서 거주하며 일하던 농민공 중에 이 주택을 공식, 비공식적으로 구매하기도 하였다. 현지 주민과 농민공들의 주거지도 분리되어 있었다. 현지 주민들의 주택이 계획에 따라 구획된 주거구역에 배치되어 있었던 반면, 농민공들의 주거지는 마을 외곽에 별도로 마련되었다. 본래는 마을 주민들이 살던 단층의 전형적인 농촌 주택(平房)으로 1976년 대지진으로 무너진 것을 재건하여 농민공들의 숙소로 사용하였던 것이다. 현지 주민과 농민공들 간에 주거지는 분리되어 있었지만 일상적인 교류는 일터를 중

심으로 활발하게 이루어졌다.

중국에서 향진기업의 전성기는 1980년부터 1995년까지, 약 15년의 기간으로 간주된다(潘维 2005; 汤鹏主 2013). 급속한 성장으로 한때 중국의 경제기적으로 불렸지만 쇠퇴 역시도 급속히 전개되었다. 덩리촌의 마을공장도 토지수용으로 마을이 철거되기 전까지 주민들의 주요한 일터였지만 1990년대 후반부터 쇠퇴하기 시작하였다. 일부 공장은 문을 닫아야 했으며 전반적인 매출도 크게 하락하였다. 많은 주민들은 쇠퇴의 원인을 마을 산업화를 주도하였던 서기가 1996년에 사망하면서 기업 관리가 방만해진 데에서 찾고 있었다. 하지만 보다 거시적인 요인들도 있었다. 국가의 발전축이 농촌에서 도시로 회귀한 것이다. 특히 경제개발구 개발과 이를 통한 투자유치가 지방정부의 주요한 자본축적 전략이 되었다(Ren 2013: 25-31). 또한 1990년대 국영기업 개혁으로 도시 노동자가 대량 해고되면서 도시영역을 보호하기 위해 향진기업에 대한 국가의 지원이 대폭 축소되었다. 도시 민영기업과의 경쟁 압력이나 향진기업 자체의 적자 누적도 영향을 미쳤다. 무엇보다 국가의 강화된 환경관리는 농촌기업들에 불리하게 작용하였다(Tilt 2010). 덩리촌을 포함하여 대다수 마을공장은 환경오염을 유발하는 중공업과 제조업이 큰 비중을 차지하였기 때문에 덩리촌에서도 환경관리로 생산을 중단하거나 문을 닫는 공장들이 증가하였다.

향진기업의 쇠퇴는 국가가 주도하는 도시화(城镇化)가 농촌 개발의 대안으로 부상하는 계기가 되었다(潘维 2005: 406-413; Day 2013: 89-91). 도시화가 근대화의 필수적인 길이자 발전의 동력으로 간주되기 시작한 것이다. 도시화를 통한 발전전략에는 도농 불평등 해소와 농민들의 생활수준 개선이라는 명분도 제시되었다. 지방정부의 재정마련 수단 또한 향진기업에서 토지개발로 변화하였다. 덩리촌 주민들은 최근의 도시화를 농민들의 토지를 점차 국가 소유로 바꾸어나가는 과정으로 묘사하기도 하였다. 향진기업의 사유화는 농촌주민과 마을 자원을 부분적으로만 분리하였다. 덩리촌에서도 마을기업의 사유화 이후에 주민들은 여전히 토지와 주택, 농촌 기업의 일자리에 접근할 수 있었다. 반면, 토지도시화는 농촌 주민들을 마을 자원과 물리적으로 분리해왔다(Zhan 2015). 마을공장의 쇠퇴는 토지수용과 철거에 대한 덩리촌 주민들의 태도에 영향을 미쳤다. 정부와의 협상에서 마을공장은 지역발전에 대한 기여를 주장할 수 있었던 토대였다. 동시에 쇠퇴한 마을공장은 주민들이 토지수용에 대해 기대감을 갖게 된 요인 중 하나였다.

3. 토지수용 보상과 차등적 성원권

1) 협상으로서 토지수용 보상

2008년 6월부터 덩리촌에 마을 토지가 곧 수용될 것이라는 소식이 들려왔다. 인근 마을들이 이미 이런저런 개발프로젝트로 하나둘 철거되어온 터라 예견되던 일이었지만, 이 소식으로 마을 전체가 술렁이기 시작하였다. 삼삼오오 모여 보상금은 얼마나 줄지, 실제 언제 시행이 될지 기대에 들떠 대화를 이어나가기도 하였다. 실제로 얼마 후에는 토지수용과 철거이전에 대한 주민들의 의견을 듣는 공청회가 열렸다. 우려와 이의를 제기하는 주민들도 있었지만 기대하는 분위기가 우세하였다. 이후 한참을 구체적인 소식이 들리지 않다가 3개월 뒤인 9월 1일에 마을회관에 두 종류의 공지문이 동시에 나붙었다. 하나는 2008년 9월 15일부터 30일까지 철거 작업이 진행될 예정이니 준비하라는 것이었고, 다른 하나는 개인별로 책정된 토지보상금 액수를 고지하는 것이었다. 기간 내 철거작업에 협조하면 1만 위안의 장려금을 추가로 지급하겠다는 조건도 포함되어 있었다. 단 보름 만에 이사를 준비해야 하는 급박한 일정에 다들 불만이었지만 대부분은 장려금을 받기 위해 절차에 협조하였다. 문제는 가족 구성원 간에도 상이하게 적용된 보상 기준과 액수였다. 토지수용에 대한 논의는 빠르게 주민 개개인에게 적용된 보상 등급의 적절성에 대한 평가로 파편화되었고, 토지 권리는 보상과 관련한 교환 가치의 문제로 전환되었다.

덩리촌에서는 토지수용과 철거 자체에 대한 주민들의 반발은 크게 두드러지지 않았으며 오히려 환영하는 분위기가 우세하였다고 할 수 있다. 마을 주민들 대다수가 마을공장에서 일하는 임금노동자였고 연해 지역 인근이어서 비농업 일자리 기회도 상대적으로 많은 편이었다. 토지가 마을기업의 발전과 고용 보장, 재분배에서 중요한 토대였지만 대다수가 경작을 하지 않았던 덩리촌 주민들은 철거 당시만 해도 토지에 대한 애착은 크지 않았다. 토지 권리는 도시민들은 누릴 수 없는, 농민에게만 부여되는 대표적인 혜택이다. 하지만 많은 덩리촌 주민들은 토지수용 이전까지 이를 특권이 아니라 낙인으로 간주하였다. 중국에서 토지는 농업에 종사하는지 여부와 무관하게 농민 신분을 규정하는 핵심적인 요소이다. 토지를 이등 시민으로 취급되어온 농민의 주변적인

위치를 상징하는 것으로 인식하였던 것이다. 중국 농민들에게 토지는 생산수단의 의미만이 아니라 정체성과 관련한 상징적인 의미 또한 가져왔다. 스스로도 덩리촌의 토박이로 재정착 이후에 재정착주택 단지에서 당 지부의 서기를 맡아온 남성은 이러한 토지의 상징적인 의미가 토지수용에 대한 태도에 영향을 미쳤다고 강조하였다.

> 중국에서 농민은 과거부터 멸시받아온 사람들이었어요. 토지가 있다는 것 자체가 바로 사회의 최하층(最低层)에 있는 농민임을 증명하는 것이었으니까요. 다들 농사를 짓기 싫어했고 대부분 자기 토지를 다른 사람에게 세를 준 상태였어요. 그래서 80퍼센트 정도가 토지수용을 반겼던 거예요.

쇠퇴 국면에 들어선 마을공장 또한 주민들의 토지수용에 대한 태도에 영향을 미쳤다. 개혁개방 초기와 달리 도농 간 임금격차는 다시 역전되었다. 마을공장의 낮은 임금이 거의 유일한 수입원이었던 대다수의 주민들에게 토지수용에 따른 보상은 목돈이 주어지는 흔치 않은 기회로 인식되었다. 더욱이 철거되는 농촌 주택을 대신하여 보상으로 국가가 건설하여 제공하는 재정착주택은 생활수준의 향상과 도시의 생활방식을 약속하는 것으로 받아들여졌다. 덩리촌 주민이었던 40대 여성인 류양 또한 이 때문에 토지수용을 반겼다.

> 철거 당시에 마을의 사료공장에서 일하며 받았던 월급이 1천 위안이 채 안 됐어요. 마을의 다른 공장에서 일했던 남편의 월급은 1천 위안이 조금 넘었고요. 만일 토지수용과 철거이전(征地拆迁)이 되지 않고 계속 마을에서 살았다면 평생 그런 큰돈은 만져볼 수도 없었을 거예요. 도시의 아파트(城市楼房)에서 살아볼 기회도 없었을 거고요.

실제로 지방정부로 대표되는 국가가 토지수용에 대한 대가로 제공하는 보상은 덩리촌 주민들이 토지수용을 환영하였던 주요한 이유였다. 중국에서 토지수용 보상은 크게 세 항목으로 구성된다. 현금으로 일시에 지급되는 토지보상금(土地补偿费), 재정착 보조금(安置补助费)과 철거되는 농촌 주택에 대한 보상, 토지 위의 각종 건축물과 미수확 농작물(青苗) 등에 대한 기타 보상금이 주요한 보상 항목이다. 이 중에서 토지보상금은 도시 재개발 과정에서 마찬가지로 철거와 퇴거를 경험하는 도시민들에게는 주어지지 않는 혜택이다. 여기

에 2000년대부터는 많은 지방정부들이 토지보상 체계에 사회보장비용(社会保障费用) 항목을 도입해왔다(Cai 2016; Jiang, Sargeson, and Tomba 2020).[27] 비록 최근에는 국가가 도농 통합의 복지체계를 강조하면서 농촌 지역에도 사회보험 제도를 도입하고 있지만, 농촌 주민들은 오랫동안 국가의 복지체계에서 배제되어왔다. 따라서 토지수용은 지방정부로 대표되는 국가가 제공하는 복지체계에 접근할 수 있는 계기가 되어왔다. 덩리촌에서도 2008년 토지수용 당시까지 사회보험 제도가 도입되지 않았었고, 상당수의 주민들이 토지수용 이후에야 사회보험에 가입하였다.

중국에서는 계획경제 시기부터 국가가 유상을 원칙으로 농촌 집체 토지를 수용해왔지만 보상 방식은 시기에 따라 달랐다. 계획경제 시기부터 1980년대까지 국가는 집체 토지를 수용할 경우에 농촌 주민들에게 일자리와 주거는 물론 의료, 교육 등 각종 복지혜택을 제공하였다. 이러한 보상 방식이 가능하였던 이유는 국가가 단위 체계를 통해 도시민들에게 일자리를 비롯한 전방위적인 혜택을 제공하고 있었기 때문이다. 계획경제 시기에 농촌에서는 인민공사가 집체화의 구심점이었다면 도시에서는 단위를 중심으로 집체화가 이루어졌다. 국가가 단위를 통해 제공하는 혜택은 본래 농촌 주민들은 누릴 수 없는 것이었다. 하지만 집체 토지를 수용할 경우에 국가는 농민들에게 보상으로 도시 호구를 제공하였고, 이에 따라 신분이 도시민으로 전환되면서 도시민들과 같은 혜택을 누릴 수 있었던 것이다. 즉, 도시 호구 자체가 보상 혜택을 결정하는 요인이었다.

계획경제 시기 집단경작 체계 하에서 농촌 주민들에게 토지 권리는 명목상의 혜택에 가까웠다. 식량 배급과 주택 소유권 같은 혜택도 주어졌지만 농촌 주민들의 관점에서 국가가 도시민들에게 제공하는 전방위적인 공공 복지혜택에는 못 미치는 것이었다. 따라서 도시 호구는 농촌 주민들에게 오랫동안 선망의 대상이었고, 위계적인 도농이원구조 하에서 도시 호구 획득은 사회적 신분 상승을 의미하였다. 중국 사회에 오랫동안 존재해온 도시 호구의 이러한 상징적인 가치는 이등 시민으로서 농민 정체성에 대한 자기인식과 함께 덩리촌 주민들이 토지수용과 도시 호구로의 전환을 받아들이게 된 요인 중 하나였다.

[27] 최근에는 중앙정부 차원에서 이 보상 혜택을 공식화하였다. 2019년 3차 개정 토지관리법에서 토지수용 이후에 농촌 주민들이 국가의 사회보장 체계에 가입하도록 하고 사회보험료 납부 비용을 지원하도록 명시하였다.

물론 1990년대에 단위 체계가 붕괴하면서 국가는 계획경제 시기와 같은 보상 혜택을 제공할 능력을 상실하였다. 여전히 보상의 명목으로 농민들에게 도시 호구가 주어지지만 도시 호구를 획득한다고 해도 이전과 같은 혜택은 누릴 수 없게 되었다. 계획경제 시기에 국가가 도시민들에게 제공해오던 혜택은 개혁개방 이래 점차 시장 교환을 통하여 해결해야 하는 문제가 되었다(Zhang 2002). 이에 따라 토지보상 또한 현금 지급 방식으로 변경되었다. 도시 호구의 실질적인 가치가 변화하면서 1990년대 중반부터 일부 지역의 교외농민(城郊农民)을 시작으로 점차 도시 호구에 대한 열망 또한 감소해왔다. 무엇보다 최근에는 확대된 토지개발로 토지의 가치와 함께 농촌 호구의 가치가 상승하면서 도시 호구로의 전환을 거부하는 사례들이 확산되어왔다(毛丹, 王燕锋 2006; 吴业苗 2012; Cheung 2012).

농촌 호구는 농민들이 토지 권리를 주장할 수 있는 주요한 법적 근거이기 때문에 지방정부로서는 토지수용 과정에서 도시 호구로의 전환을 독려하는 것이 일반적이다(Chuang 2014). 하지만 개발프로젝트의 성격에 따라 마을 토지가 부분적으로 수용되는 경우에는 호구 전환을 선택할 수 있게 하기도 한다. 다만 이 선택은 대개 마을 집체 단위로 이루어진다. 개인이 호구 전환이나 유지를 원한다고 해도 주민투표를 통해 집체 차원에서 의사결정이 이루어지면 따를 수밖에 없는 것이다. 실제로 톈진시 외곽의 한 농업중심 마을에서는 농촌도시화 개발프로젝트로 2007년에 주택이 철거되고 집체 토지가 상당 부분 수용되었지만 주민 다수가 호구 전환을 반대하면서 농촌 호구를 유지하기로 결정하였다. 이와 달리 그린타운 개발프로젝트로 철거된 마을의 주민들은 마을 토지 전체가 수용되면서 모두 도시 호구로 전환되었다. 덩리촌에서도 별도의 요구나 의사결정 과정 없이 집체 차원에서 호구가 전환되었다. 의무로 간주하였던 이유도 있었지만 토지가 수용되던 2008년 당시만 해도 덩리촌 주민들 사이에서 여전히 남아 있었던 도시 호구의 상징적인 가치와 도시민으로의 신분 상승에 대한 기대도 영향을 미쳤다.

농촌 주민들에게 재정착주택(安置房)은 가장 중요한 보상 혜택이다. 토지보상 방식이 현금 지급으로 변화하면서 초기에는 철거된 농촌 주택에 대한 보상 또한 현금으로 이루어졌다. 하지만 도시의 주택 가격이 급상승하면서 점차 주택 교환 방식으로 변화하였다.[28] 무엇보다 최근에는 지방정부가 아파트 형태

[28] 물론 현재도 원칙적으로는 농민들이 현금 보상과 재정착주택 분양 중에 선택할 수 있게

의 재정착주택을 새로이 건설하여 제공하는 방식이 일반화되고 있다. 대개 도시 토지 위에 건설되며 오늘날 도시 지역의 지배적인 주거형태인 소구(小区) 모델이 적용된다. 앞서 덩리촌 주민이 토지수용을 반기며 도시 아파트에서의 생활을 기대하였던 것처럼 재정착주택의 공급에는 농민들의 주거조건과 생활수준 향상을 통한 근대화와 농민의 도시민화라는 명분이 제시되어왔다. 비록 덩리촌의 주택은 일반적인 농촌 주택에 비하면 좋은 조건이었지만 도시가스를 연결할 수 없어 석탄을 때서 난방을 했다는 점에서 농촌 주택이기는 마찬가지였다. 따라서 재정착주택은 도시 아파트에서의 생활을 기대하게 하였다.

소구는 계획경제 시기에 도시 공간을 구조화해왔던 단위대원(单位大院)이 단위 체계의 붕괴와 함께 더 이상 도시의 사회공간적 기본구조로 기능하지 못하게 되면서 발전한 주거지의 계획과 설계, 관리, 도시 인프라 공급을 위한 새로운 표준이라 할 수 있다(Lu 2006; Wu 2015). 상품주택을 중심으로 발전해온 소구 모델이 농촌 공동체로 확대되기 시작한 것은 비교적 최근의 현상으로, 주로 토지상실농민들의 재정착 주거단지에 적용되어왔다(Bray 2013, 2016). 대다수는 함께 철거된 여러 마을의 주민들이 대규모 아파트 단지에 공동으로 거주하는 형태이지만, 하나의 마을 공동체가 단독 단지를 구성하기도 하며, 도시민 등 상이한 배경의 주민들과 공동 거주하도록 설계되기도 한다.

주택 교환 방식의 보상에서 평가 기준은 기존 농촌 주택의 가치가 아니라 면적에 대한 일대일 교환으로 이루어진다. 재개발 과정에서 도시 주택에도 같은 보상 방식이 적용되지만 농촌 주택은 보통 도시 주택에 비해 면적이 넓다. 이 때문에 도시민들에 비해 더 넓은 면적의 주택으로 보상 받는 것이 일반적이고 두 채 이상의 재정착아파트를 제공받기도 한다(Du, Song, and Li 2021: 1603; Zhao and Webster 2011). 집체에서 건설하여 분배한 덩리촌의 농촌 주택은 용지면적 141.02㎡에 건축면적 72.64㎡를 차지하였지만 이층으로 구성되어 있었고, 별채가 포함되어 있었다. 따라서 덩리촌 주택 한 채 당 96㎡ 면적의 재정착아파트 두 채로 보상 받았다.

보상 혜택은 덩리촌 주민들이 토지수용을 환영하였던 이유였지만 그렇다고 보상 체계 자체에 불만이 없었던 것은 아니다. 자신들의 토지를 개발하여 발생하는 수익으로 지방정부로 대표되는 국가는 부유하게 되었지만 자신들은 토지 권리를 포기하며 개발에 기여하였음에도 적절한 대가를 받지 못하였다고

하고 있다.

여겼다. 또한 그 수익을 층층의 국가, 비국가 행위자들이 나눠 가진 다음에 극히 일부만이 자신들에게 돌아온다고 믿고 있었다. 실제로 많은 연구자들이 이러한 관점에서 중국의 토지보상 문제를 지속적으로 지적해왔다(Cai 2016; Cai et al. 2020; Wang et al. 2017).[29] 최근에 보상 수준이 개선되어온 것은 사실이지만 토지보상금 자체가 개발 이전의 토지 가치를 기준으로 책정되기 때문에 개발로 창출되는 수익과 토지의 미래 시장가치가 반영되지 않으면서 농촌 주민들이 개발로 창출되는 이윤 혜택에서 배제될 수밖에 없는 구조이다.[30] 즉, 지방정부가 농촌 토지를 수용한 이후에 벌어들이게 되는 재정수익과 보상으로 지불하는 비용 간에 엄청난 차이가 존재해왔다.[31]

연구자들은 그 주요한 원인으로 중국의 특수한 이원적 토지시장 문제를 지적해왔다. 1980년대에 토지의 소유권과 사용권이 분리되면서 발전한 중국의 토지시장에서는 토지의 사용권만이 거래되며, 그 중에서도 도시 토지의 사용권으로 국한된다. 일부 실험적인 사례를 제외하면 농촌 토지의 사용권은 대개 공식적인 토지시장에서 제외되어왔다. 농촌 토지가 합법적으로 시장에서 거래되려면 국가가 수용하여 도시 토지로 전환하는 방법이 거의 유일하다. 이는 농촌 토지의 수용이 확대되어온 배경이기도 하다. 농촌 토지에 대한 시장이 부재한 상황에서 보상 수준에 농촌 토지의 미래 시장가치가 반영되기 어렵다는 것이다(Cai 2016; Cai et al. 2020; Wang et al. 2017).[32] 보다 중요한 것은 보상 과정 자체가 농촌 주민들이 토지 권리를 마을의 경계를 넘어 교환 가능한 자산으로 인식하는 중요한 계기가 되어왔다는 점이다.

---

29 기존 연구들은 토지개발로 발생하는 수익의 상당수가 개발업자와 지방정부, 마을 집체로 돌아가고 농민에게 직접 분배되는 수익은 5~10퍼센트에 불과하다고 추정해왔다(김경환, 이정표 2015: 101-102).

30 최근 광저우 등 남부지역에서는 농촌 주민들이 개발 이익의 일부를 공유하도록 하는 정책 실험이 전개되어왔다. 수용된 토지의 5~10퍼센트를 농촌 마을에 돌려주어 스스로 개발하도록 하는 방식이다. 유용지(留用地)로 불리는 이 토지의 소유권은 국가에 귀속되지만 마을 집체는 사용권을 토대로 호텔이나 쇼핑몰 등으로 직접 개발하거나 토지를 임대하여 올린 수익을 마을 주민들에게 분배한다(Kan 2019).

31 이와 관련하여 연구자들이 가장 문제시해왔던 "토지보상금과 재정착보조금의 합계는 경작지의 토지수용 이전 3년간 연평균 생산가치의 30배를 넘을 수 없다"는 2004년 2차 개정 토지관리법 47조의 내용은 2019년 3차 개정 토지관리법에서는 삭제되었다. 대신에 토지보상금과 재정착보조금의 표준을 성과 자치구, 직할시 등 상위 지방정부가 공표하는 구역별 종합토지가격 표준에 근거하여 결정하도록 규정하였다. 종합토지가격 평가 시에는 토지의 본래 용도, 토지자원의 조건, 토지의 생산가치, 토지의 위치, 토지의 공급수요관계, 인구와 사회경제발전 수준 등을 종합적으로 고려하도록 하고 있다.

32 낮은 보상 수준을 시장의 문제로만 연결 짓는 데에는 이견이 존재한다(김도경 2014).

소극적으로는 토지를 매개로 한 국가 권력에 대한 경험도 덩리촌 주민들이 토지수용을 받아들였던 배경이었다. 중국의 토지관리법은 농촌 토지의 집체 소유권을 명시하고 있지만, 이러한 법적 규정과는 별개로 덩리촌 주민들은 결국 국가가 영토 내 모든 토지의 최종적인 소유권자라고 인식하고 있었다. 추상적이고 모호한 공공의 이익(公共利益)[33]을 명분으로 국가가 필요시에 농민들의 집체 토지를 수용하여 국가 토지로 전환할 수 있다는 사실은 "토지는 국가가 원하면 언제든지 내어주어야 한다"는 덩리촌 주민들의 인식이 형성되는 데에 영향을 미쳐왔다. 중국의 농민들에게 보편적으로 발견되는 이러한 인식이 형성되는 데에 토지를 매개로 한 역사적인 경험도 기여해왔다. 1940년대 이래 강제적인 토지 몰수와 재분배, 토지 집체화, 생산책임제 도입 같은 일련의 국가 주도 토지개혁과 집체 소유제의 변천 과정은 중국의 농촌 주민들이 토지를 매개로 강력한 국가 권력을 경험하는 계기였다(张浩 2013; Zhan 2019). 결국 덩리촌 주민들은 집체 소유제에 근거하여 자신들의 권리를 주장하기도 하지만, 그 권리의 행사는 제한적일 수 있다고 여기고 있었다.

강압적이고 폭력적인 방식이 사라진 것은 아니지만 중국의 지방정부와 기층의 국가행위자들은 사회적 저항을 최소화하면서도 신속하게 토지수용 과제를 수행할 수 있는 다양한 관료적 절차와 협상 전략을 발전시켜왔다(Chuang 2014; Heurlin 2016).[34] 덩리촌에서 15일이라는 짧은 퇴거 준비 기간을 제시하면서 동시에 주민 개인 별로 책정된 보상금 금액을 공개적으로 고지한 것도 이러한 사례라 할 수 있다. 주민들이 가구마다 퇴거 준비에 집중하도록 함으로써 이견 제기나 집단적 소요가 발생할 여지를 줄였다. 또한 논의가 개인에게 책정된 보상 등급과 보상금 액수의 문제로 파편화되면서 집단적 저항에 필요한 사회적 토대가 약화되었다. 토지수용 과정에서 주요한 협상 방식 중 하나는 돈으로 안정을 사는(花钱买平安) 전략이다(Heurlin 2016: Lee and Zhang 2013). 2000년대에 등장한 이 전략은 중국의 지방정부가 사회적 불만

33 연구자들은 토지개발의 조건인 공익 개념이 지닌 모호성을 지속적으로 비판해왔다. 하지만 2020년부터 시행된 3차 개정 토지관리법(제5장 제45조)에서는 집체 소유 토지를 수용할 수 있는 공익의 범주를 구체화하고 몇 가지 유형으로 제한하고 있다. 개정 전과 달리 군사와 외교 상 필요, 인프라 건설, 공공사업, 빈곤지역 개발과 공공주택 건설 등의 범주를 명시하고 있다.

34 이러한 경향은 도시 재개발과 관련한 연구들에서도 보고되어왔다. 중앙정부가 과거에 폭력적인 방식 대신에 법치사회(法治社会)의 규범에 적합한, 대립을 자제하는 방식의 철거이전 전략을 강조하면서 지방정부들이 다양한 전략들을 도입해왔다(Chu 2014; Ho 2015). 그렇다고 강압과 폭력이 사라졌다고 보기는 어렵다.

을 흡수하고 대중의 집단행동과 저항을 잠재우기 위해 현금이나 여러 유형의 물질적 혜택을 제공하는 방식을 의미한다. 덩리촌에서는 기한 내에 철거 작업에 협조하는 조건으로 가구당 1만 위안의 장려금을 지급하는 선제적인 전략이 적용되었다. 토지수용 보상에서 협상이 원칙이 되어온 데에는 보상 기준과 내용을 결정하는 데에 지방정부의 재량권이 크기 때문이기도 하다. 이에 따라 농촌 주민들 역시 협상력을 발휘할 여지가 커졌다. 그린타운 개발프로젝트에서도 마을의 상이한 조건에 따른 협상 결과로 인하여 보상 수준이 각 마을마다 상이하였다. 무엇보다 이러한 협상 기반의 보상은 농촌 주민들이 토지 권리를 교환의 관점으로 인식하는 데에 기여해왔다(Chuang 2014).

농촌 주민들이 협상을 통해 획득하게 되는 주요한 권리 중 하나는 재정착주택의 재산권(产权)이다. 기존에 재정착주택의 재산권은 필수적으로 제공되는 권리가 아니었기 때문에 재산권이 불완전하거나 사용권만 주어지는 경우도 많다.[35] 특히 남아 있는 농촌 집체 토지 위에 재정착주택이 건설[36]되거나 재정착주택 부지의 개발 절차가 제대로 이루어지지 않아 토지의 성격이 모호한 경우에는 대개 불완전한 재산권이 부여된다. 따라서 재정착주택의 완전한 재산권 자체가 지방정부로 대표되는 국가와의 협상을 통하여 획득해야 하는 권리가 되어왔다(吴莹, 周飞舟 2021). 완전한 재산권(完全产权)이 부여된 재정착주택은 상품주택으로 분류되기도 하며 분양 받은 이후에 임대와 매매가 가능하고 주택가격 또한 시장가치를 따른다(Wu 2012: 324-325). 덩리촌 주민들 또한 마을 단위에서의 주장과 지방정부와의 협상을 통하여 재정착주택의 재산권 권리를 획득하였으며, 주민들의 요구로 보다 완전한 재산권을 보장받기 위해 마을 집체에서 공동구매(团购)한 상품주택 형태를 띠게 되었다.[37]

덩리촌 주민들에게 협상의 가장 큰 성과는 그린타운으로 마을 전체가 재정착하게 되었다는 것이다. 그린타운 개발 과정에서 철거된 다른 마을의 주민들은 모두 보다 외곽 지역에 새로이 건설된 대규모 재정착단지(集中安置小区)에

35 다만 2019년 3차 개정 토지관리법(제48조)에서는 토지가 수용되어 철거가 이루어질 경우에 농촌 주민들의 주거 권리와 합법적인 주택 재산권 권리와 이익(住房财产权益)을 보장하도록 규정하고 있다.

36 이러한 재정착주택은 토지용도 면에서 위법 소지가 있어 완전한 재산권이 보장되지 않는 소산권주택(小产权房)과 유사한 형태를 띤다. 또한 공공주택처럼 일정한 사용기간을 거쳐야 재산권이 보장되는 방식으로 재정착주택이 공급되기도 한다.

37 그린타운 개발프로젝트로 함께 철거된 다른 마을의 주민들이 제공 받은 재정착주택에도 완전한 재산권이 부여되었다.

재정착하였다. 혼인관계 등으로 교류는 있었지만 비교적 독립적으로 살아가던 여러 마을의 주민들이 한데 뒤섞여 공동으로 거주하게 된 것이다. 이와 달리 덩리촌은 유일하게 마을 공동체 전체가 단독으로 재정착할 수 있었다. 덩리촌 주민들이 그린타운으로의 재정착을 요구하였던 이유는 중산층 집단의 수요를 예상하고 건설된 계획신도시인 그린타운이 아파트 시세와 주거환경 면에서 더 나을 것이라고 판단하였기 때문이다. 공청회나 매체를 통하여 접하였던, 도시 근대성의 새로운 비전을 담은 그린타운의 청사진 또한 그린타운으로의 재정착을 기대하게 하였던 요인이었다. 덩리촌 주민들은 청사진에서 그려진 그린타운은 무인버스가 다닐 정도로 미래지향적이고 근사하였다고 진술하였다. 주민들이 권리 주장에서 내세웠던 주요한 근거는 마을 집체가 공동으로 건설하여 분배한 주택에 있었다. 이 주택의 질과 가치가 주변 농촌 마을의 주택보다 높다는 점이 강조되었다. 이와 함께 마을기업을 통하여 지역발전에 이바지해왔다는 점도 권리 주장의 근거였다. 정부와의 구체적인 협상 과정은 알 수 없었지만 분명한 것은 덩리촌 주민들이 함께 철거된 다른 마을에 비해 보다 유리한 재정착 조건을 획득하였다는 것이다.

보상과 관련한 주장과 지방정부와의 협상에서 마을 간부들은 핵심적인 역할을 담당한다. 앞서 언급한 것처럼 중국의 농촌 마을에서 당 지부와 촌민위원회의 관리자들을 주축으로 하는 마을 간부는 스스로가 마을의 구성원으로서 주민들을 대표하는 동시에 국가행위자처럼 활동하면서 중개자의 역할을 담당한다. 토지수용 과정에서도 마을 간부들은 이러한 중개자 역할을 담당해왔다(Deng, O'Brien, and Zhang 2020).[38] 한편으로는 지방정부의 대리인으로서 주민들에 대한 정보와 사회적 관계, 유대감을 바탕으로 주민들이 신속하게 토지 권리를 포기하고 보상 조건을 받아들여 토지수용과 철거 과정에 협조하도록 설득한다. 동시에 스스로도 구성원으로서 마을 공동체를 대표하여 지방정부에 주민들의 요구를 전달하면서 보상과 관련한 협상에 나서는 이중적인 중개자 역할을 담당한다. 실제로 덩리촌 주민들은 그린타운으로 재정착할 수 있었던 또 다른 이유로 마을 간부들의 역할을 거론하였다. 주민들 사이에서 유사한 요구가 있었음에도 지도부가 거의 해산된 상태여서 효과적인 협상을 진행할 수 없었던 주변 마을들과는 상황이 달랐다는 것이다.

토지수용 과정에서 마을 간부들의 또 다른 중개 역할은 마을 내부에서 전

[38] 철거이전 합의서(拆迁协议书) 상에 합의는 개별 가구와 촌민위원회 간에 이루어졌다.

개되는 토지보상금의 분배를 통해 실천된다. 농촌 토지의 소유권은 집체에 있기 때문에 지방정부는 보상금을 농민 개인이나 가구가 아니라 마을 집체에 지급한다. 지방정부는 집체 내에서 합리적인 분배가 이루어지도록 감독하고 관련 규정을 마련할 책임이 있지만 집체에 보상금을 지급한 것으로 자신들의 역할은 끝난다고 보는 경우가 많다. 집체에 주어진 보상금의 구체적인 분배 방식과 기준을 규정하고 실제 주민 개개인에게 보상금을 분배하는 과정은 흔히 마을 간부들이 주도하게 된다. 집체 자산의 관리 주체인 마을 간부들은 지방정부가 제공하는 전체 보상금 중에 일부를 사회보험료나 각종 보조금, 배당금을 지급하기 위해 집체 자산으로 떼어두고, 그 나머지를 주민들에게 분배한다(Jiang, Sargeson, and Tomba 2020: Zhao and Webster 2011).

이 보상금 분배 과정은 마을 간부들이 지방정부의 대리인과 마을 공동체의 대표라는 역할 외에도 사적 이익을 추구하는 중개자로서 활동하게 되는 주요한 계기가 되어왔다(付英 2014). 인류학자 토마스 비어셴크(Bierschenk 2021)는 협의의 개념에서 중개자가 단순히 대리인이나 대표자와 구별되는 지점은 자신이 중개하는 집단 모두와 일정한 거리를 두고 자기 이익을 추구하는 행위자로서 중개 활동을 수행한다는 데에 있다고 지적한다. 이 중개 역할의 특징은 중개하는 집단과의 유대가 약화되기 때문에 중개자가 도덕적으로 의심을 받기 쉽다는 점이다. 상대적으로 자율성과 독립성을 가진 농촌 마을의 집체라는 중개 공간은 특히 큰 이익이 걸린 보상금 지급을 둘러싸고 마을 간부들이 이러한 성격의 중개 활동을 실천할 수 있는 토대가 되어왔다.[39]

덩리촌 주민들이 마을 간부들을 의심하게 된 계기는 보상으로 약속 받은 사회보험 비용이 지급되지 않은 데에 있었다. 집체 몫의 보상금도 어디로 갔는지 알 도리가 없었다. 마을기업은 사유화되었어도 이 기업들을 관리하던 집단공사는 집체 자산에 속하였지만, 집단공사가 운영하던 차량 등의 각종 자산도 어떻게 처리되었는지 알 수가 없었다. 보상금 수령과 분배에 대한 정보도 불투명하게 처리되었다. 덩리촌 주민들은 개인 별로 책정된 보상금 액수와 본인에게 적용된 기준에 대해서만 알고 있을 뿐, 보상금 총액은 물론 분배 기준과 액수가 어떻게 도출된 것인지 알지 못하였다. 정보 미공개를 당연한 일로

[39] 일부 지방정부는 토지수용을 신속히 마무리하기 위해 마을 간부들의 이러한 비위를 눈감아주기도 한다(Song, Wang, and Lei 2016). 이는 지방정부와의 공모 가능성을 보여주는 것인데, 중개자로서 마을 간부들이 자신이 중개하는 지방정부와 마을 주민 모두와 거리를 두더라도 양측과의 거리가 동등하게 유지되지는 않는다는 점을 보여준다.

치부하기도 하였다. 정보가 공개되었다면 세부적인 내용을 두고 주민들의 이의제기가 속출하고 간부와 주민들 간에 갈등이 발생할 가능성이 크므로 의도적으로 공개하지 않은 것이라고 믿었다.

주민들은 마을 간부들의 보상금 횡령을 의심하였고 각급 지방정부를 직접 찾아다니며 문의하였지만 하나 같이 이미 보상금 지급이 완료되었다는 답변만 돌아왔다. 결국 마을 간부들은 주민들의 항의와 원성에 떠밀려 도주하다시피 다른 지역에 재정착하였다. 이후 주민들이 탄원과 소송까지 벌였지만 끝내 해결되지 않았고 지급된 보상금을 이용하여 개별적으로 사회보험 비용을 충당하게 되었다. 실제로 중국 농촌에서 토지수용에 대한 보상으로 발생하는 갈등 중 상당수는 이처럼 마을 간부들에 의해 야기되어왔다(Chen, Chih-Jou Jay 2020). 4장에서 살펴보겠지만 마을 간부들의 보상금 횡령과 도주, 그로 인한 마을 기층 조직의 와해와 집체 자산의 부재는 재정착 이후에 재정착주택을 둘러싼 거버넌스에도 영향을 미쳐왔다.

2) 차등적 보상 분배와 성원권의 재구성

덩리촌에서 보상 자격은 주택과 토지에 따라 각각 상이한 기준이 적용되었다. 철거된 농촌 주택에 대해서는 해당 주택의 소유권자에게 보상이 제공되어 그린타운에 새로이 건설된 재정착주택 두 채로 교환되었다. 마을 구성원이 아니더라도 덩리촌의 주택을 소유하고 있다면 그 주택에 대해 보상이 주어진 것이다. 앞서 언급하였듯이 중국에서 농촌 주택은 원칙적으로 마을 구성원 간에만 매매가 가능하도록 제한되어왔다. 다만 개혁개방 이래 1990년대까지 규제가 잠시 완화되면서 마을 구성원이 아닌 이들이 덩리촌 주택을 구입하는 경우가 있었다. 덩리촌에서 장기간 머물며 일하던 외지 농민공 중에 주택을 구입한 사례가 대표적이다. 규제가 강화된 이후에도 사회적 관계에 토대한 비공식적인 거래가 이루어져왔다. 1975년에 국가의 노동력 수요로 선발되어 도시 호구를 획득하며 홀로 마을을 떠났던 천리위안은 덩리촌이 철거되기 3년 전인 2005년에 덩리촌의 주택을 구입하였다. 마을 간부였던 아버지의 권유로 토지가 수용될 것을 대비하여 투자 차원에서 미리 구입해 두었다. 아버지 입장에서는 다른 자녀들과 달리 공식적으로 마을 구성원이 아닌 천리위안은 토지 보상을 받을 수 없기 때문에 주택 보상 혜택이라도 받게 해주고 싶었던 것이다.

그 덕분에 그린타운 소재의 재정착주택을 분양 받을 수 있었다.

주택과 달리 토지보상금의 분배는 마을 구성원으로 한정되었다. 하지만 개인마다 차등적으로 분배가 이루어지면서 누가 마을의 온전한 일원인가와 관련한 성원권 문제가 불거지는 계기가 되었다. 즉, 토지보상금의 분배 과정은 보상 혜택을 누릴 만한 자격이 누구에게 있는가는 물론 그 자격이 얼마나 있는가라는 성원권의 질이 평가되고 협상되는 과정이었다(Lazar 2013). 호구는 공식적인 마을 구성원 자격을 규정하는 기본적인 기준이기 때문에 보상금을 분배 받을 자격을 평가하는 데에도 중요한 요소였지만 유일한 기준은 아니었다. 무엇보다 점진적인 호구개혁에 따라 시기별로 상이한 호구정책이 적용되면서 덩리촌 내에서도 주민들마다, 심지어 가족들 간에도 상이한 호구 유형을 보유하고 있었다(Siu 2007: 339-345). 계획경제 시기에는 한데 묶여 있었던 호구와 성원권, 실거주지가 개혁개방 이후에 이동성이 강화되면서 점차 분리되어 온 것 또한 분배 자격과 관련한 평가에 복잡성을 더하였다. 그 결과 보상금 분배 기준을 결정하는 데에 사회문화적 요소가 개입할 여지도 커졌다.

중국에서 호구는 호구 유형(户口类别)과 호구 소재지(户口所在地)라는 두 범주로 구성된다. 호구 유형은 농업과 비농업 호구의 구분을, 호구 소재지는 호구가 등록된 장소를 의미한다. 일반적으로 중국의 농촌 주민들은 농촌 지역에 등록된 농업 호구를 보유하고, 도시 주민들은 도시 지역에 등록된 비농업 호구를 보유해왔다. 1950년대에 제도화된 이래 호구 체계의 핵심은 인구를 농업과 비농업 영역으로 구분하는 것이었다. 하지만 점차 이 구분은 농업의 종사 여부와 무관하게 농촌과 도시로 구분되는 혜택 유형의 자격을 의미하게 되었다. 호구 유형이 개인이 제공받을 수 있는 혜택의 형태를 결정한다면, 호구 소재지는 이를 어디에서 받을 것인가를 결정한다. 개혁기에 이동성 증가로 실거주지와 호구 소재지가 분리되면서 현지 호구(本地户口)와 외지 호구(外地户口) 간의 구별도 강조되기 시작하였다. 현지 호구는 호구 소재지에 거주하는 이들을, 외지 호구는 호구 소재지 외의 장소에 거주하는 이들을 일컫는다. 결국 도시와 농촌 지역 모두에서 현지-농업(농촌), 현지-비농업(도시), 외지-농업(농촌), 외지-비농업(도시)이라는 네 조합의 인구가 존재하게 되었다(Chan and Buckingham 2008; Wang 2005).

덩리촌에서 토지보상금 분배의 가장 중요한 기준은 덩리촌 현지 호구인가 아닌가였고, 현지 호구는 다시 농업과 비농업으로 구분되었으며 그 하부 조건

에 따라 차등적으로 보상금이 분배되었다. 그린타운 개발프로젝트로 철거된 마을마다 내부의 보상금 분배 기준은 상이하였다. 호구와 함께 연령과 성별이 차등적인 분배의 기본적인 기준이었던 마을도 있었지만 덩리촌에서는 주요한 기준이 아니었다. 특히 연령과 관련하여서는 토지가 수용되던 해인 2008년 4월 이후 출생자는 보상 자격에서 아예 제외된 반면, 그 이전의 출생자에 대해서는 연령과 무관하게 동일한 기준이 적용되었다.

[표 2-1] 덩리촌의 차등적인 토지보상금 분배[40]

호구 소재지	호구 유형	세부 자격	보상 금액
덩리촌	농업 (농촌)	토지가 수용된 해 4월 이전에 덩리촌에서 출생한 자 덩리촌으로 호구 소재지를 이전한 지 만 3년 이상	31만6천 위안
		덩리촌으로 호구 소재지를 이전한 지 만 3년 미만	27만 위안
		타지 남성과 혼인한 후 호구 이전을 하지 않은 덩리촌 여성	
	비농업 (도시)	진학, 취업, 기술자격증 획득으로 비농업 호구로 전환한 경우	
		덩리촌 남성과 혼인한 타지 출신 여성	12만 위안
		국영기업과 공공기관의 정규직원, 공무원	보상금 없음
비덩리촌	농업/ 비농업 (농촌/ 도시)	덩리촌 남성과 혼인한 후 덩리촌으로 호구를 이전하지 않은 외지 여성	3만6천 위안
		덩리촌 남성과 혼인한 후 호구를 이전하지 않았고 고향에서 이미 보상을 받은 여성	보상금 없음

토지보상에서 완전한 성원권이 인정된 이들은 현지-농업 호구로, 가장 많은 보상액인 31만6천 위안을 받았다. 대다수의 덩리촌 주민들이 이 범주에 해

[40] 토지보상금 분배 기준에 관한 공식적인 자료가 남아 있지 않았기 때문에 이 표는 주민들 개개인의 사례를 참고하여 일부 주민들과 함께 작성하면서 확인한 것이다.

당하였다. 다만 덩리촌으로 호구 소재지를 이전한 지 만 3년이 안 된 경우에는 한 등급 낮은 27만 위안의 보상금이 주어졌다. 이 조건은 쑤메이의 남편인 왕하오 같은 새로 유입된 인구에게 불리하게 작용하였다. 탕산시의 농촌 마을 출신인 쑤메이는 1995년에 덩리촌 남성과 혼인하였지만 딸이 태어나고 몇 년 후에 남편이 질병으로 사망하면서 2002년에 헤이룽쟝성 출신인 왕하오와 재혼하였다. 중국 농촌에는 여전히 부거제 관습이 존재하지만 재혼 후에 쑤메이가 사는 덩리촌에 정착하였다. 농업이 주요한 생계수단이었던 왕하오의 고향 마을보다 산업이 발달한 덩리촌이 일자리와 주거 환경 면에서 낫다고 판단한 것이다. 문제는 이전 절차가 길어지면서 2005년에야 호구를 옮겨올 수 있었다. 호구 소재지만 변경하는 것이었지만 직할시로의 이전이어서 제출한 서류만 산더미일 정도로 절차가 복잡하고 많은 시간이 소요되었다고 기억하였다. 결국 이전이 늦어지면서 만 3년 이상이라는 조건에서 몇 개월이 모자라 한 단계 낮은 보상금을 받았다. 이와 달리 쑤메이와 딸은 가장 높은 등급의 보상을 받았다. 보상금은 가구가 아닌 개인에게 주어졌기 때문에 가족 내에서도 보상 등급이 상이하였다.

현지-비농업(도시) 호구는 현지-농업(농촌) 호구에 비해 낮은 보상금을 분배 받았다. 다만 현지-비농업 호구 중에서도 진학과 취업, 기술자격증 획득으로 덩리촌 주민이면서 비농업 호구로 전환된 경우에는 마을 발전에 기여하였다는 점이 인정되어 27만 위안이 주어졌다. 이는 보상의 차등화 기준에 발전에 대한 공헌도가 반영되었음을 보여준다. 리사 호프만(Hoffman 2010)은 애국적 전문성(patriotic professionalism) 개념을 통하여 개혁개방 이래 중국 도시에서 교육과 기술을 통한 인적자본의 발전을 중시하고 이를 지역 및 국가 발전에 이바지하는 이상적인 시민 개념과 연결지어온 현상을 포착한 바 있다. 이 애국적 전문성이 농촌 마을 층위에서도 실천되어온 것이다. 다만 같은 현지-비농업 호구라도 국영기업이나 공공기관의 정규직원과 공무원은 토지보상 혜택에서 완전히 제외되었다. 국가로부터 안정적인 일자리와 복지혜택을 보장받고 있다는 이유였다. 이는 토지보상금이 단순히 상실한 토지 권리에 대한 교환의 의미만을 갖는 것이 아니라 토지수용 이후의 생활을 보장하기 위한 수단으로도 제공되는 것임을 보여준다. 즉, 토지보상금은 중국 농촌에서 토지가 지녀온 사회보장 기능에 대한 교환의 의미도 갖는 것이다(Cai 2016; Jiang, Sargeson and Tomba 2020).

1979년생인 장춘성은 덩리촌에서 나고 자란 토박이로 마을이 철거되기 전까지 줄곧 덩리촌에 거주하였다. 하지만 중학교 졸업 후 1995년에 중등직업전문학교(中专)에 입학하면서 도시 호구를 획득하였다. 당시만 해도 직업전문학교에 입학하면 도시 호구를 부여하고 도시 국영기업의 일자리를 안배해주는 정책이 있어서 많은 농촌 출신 학생들이 선택하던 진로였다. 하지만 졸업할 무렵에는 소수의 우수학생을 제외하고는 학교가 일자리를 안배해주는 제도가 폐지되고 국영기업의 종신고용 체계도 사라졌다. 결국 여러 비정규 일자리를 전전하다 미국계 외자기업의 정규직원이 되어 현재까지 일하고 있다. 직업전문학교를 졸업한 후에도 도시 호구는 유지하였지만 호구 소재지는 덩리촌으로 다시 옮겨온 상태였다. 따라서 현지-농업(농촌) 호구에 비해 한 단계 낮은 27만 위안의 보상금을 분배 받았다.

일자리 안배 같은 도시민들에게만 주어지던 혜택을 받기 위해 도시 호구를 획득하였지만 기대하던 혜택을 누리지 못하였고, 도시 호구로 전환하였던 탓에 덩리촌에서 나고 자란 토박이임에도 토지수용 보상 과정에서 온전한 혜택을 받지 못하였다. 이러한 과정은 농촌 호구의 가치를 재발견하는 계기가 되었다. 토지수용 이전에는 도시 호구로 전환되었더라도 여전히 마을 구성원으로서 농촌 호구인 다른 주민들과 동등하게 경작지와 택지 같은 토지를 분배받아 사용할 수 있는 권리를 누릴 수 있었다. 하지만 토지수용에 따른 보상금 분배 과정에서는 한 등급 낮은 분배 자격을 갖게 된 것이다.

장춘성의 아내인 란링은 인근 마을 출신으로 장춘성과 마찬가지로 직업학교에 입학하면서 도시 호구를 획득하였고 졸업 이후에는 호구 소재지를 다시 고향 마을로 옮겼다. 결혼 이후에 호구를 덩리촌으로 옮겨오지 않으면서 가장 낮은 등급인 3만 위안의 보상금을 받았다. 아들은 아버지 장춘성을 따라 현지-비농업 호구여서 장춘성처럼 27만 위안을 받았다.[41] 토지수용 소식이 들리면서 란링도 뒤늦게 호구 이전을 신청하였지만 이미 호구가 동결된 상태여서 이전이 불가능하였다. 대부분의 농촌 마을에서는 토지수용이 결정되면 더 이상 호구를 이전해오지 못하도록 기존의 호구 등록 상태를 동결한다. 호구만을 기준으로 한다면 란링은 덩리촌 구성원이 아니기 때문에 보상금을 받을 자격이

41 아버지와 어머니의 호구가 상이할 경우에 미성년 자녀의 호구는 1990년대까지 어머니를 따랐으나 이후에는 지역에 따라 아버지와 어머니의 호구 중 선택하여 따를 수 있게 되었다. 일부 지역은 조부모의 호구를 따라 등록하는 것도 허용하고 있다. 개발된 신도시인 그린타운이 이에 해당하였다.

없다. 하지만 덩리촌 남성과 혼인한 여성에게는 덩리촌에 호구를 두고 있지 않더라도 호구와 별개로 성원권을 인정하여 적지만 혜택이 제공되었다. 다만 중복수령이 되지 않도록 고향 마을에서 이미 토지 보상을 받은 경우는 제외되었다. 여기에는 친족 관계를 중시하는 규범이 반영되었다고 볼 수 있다.

톈진시 근교의 다른 농촌 마을 출신인 란웨이 또한 덩리촌 남성과 결혼한 외지 며느리 중 하나이다. 란웨이도 직업전문학교에 입학하면서 도시 호구를 획득하였고 결혼 후에는 남편을 따라 호구 소재지를 덩리촌으로 이전하여 현지-비농업 호구 범주에 해당하였지만 결혼 후에 한 번도 덩리촌에 거주한 적이 없다. 일자리도 줄곧 외부에 있었다. 덩리촌 공장은 직업전문학교 이상의 학력을 가진 젊은층에게는 매력적인 일자리로 여겨지지 않았다. 덩리촌에 거주하지 않아 주택도 없었기 때문에 주택 보상은 받지 못하였다. 다만 남편의 부모가 보상으로 받은 두 채의 아파트 중 한 채를 물려주어 그린타운에 입주할 수 있었다. 란웨이의 세 가족은 모두 덩리촌에 호구가 등록된 비농업 호구였지만 남편과 아들은 각각 27만 위안을 받은 반면, 란웨이는 12만 위안을 받았다. 덩리촌 출신인 남편은 진학으로 비농업 호구를 취득한 집단에 포함되었지만, 마찬가지로 진학으로 비농업 호구가 된 란웨이는 다른 마을 출신의 외지 며느리 범주에 포함되어 한 등급 낮은 보상 자격이 부여된 것이다. 이 기준에는 지역 출신을 우대하는 배타성이 반영되어 있었다.

중국 농촌의 마을 성원권에 대한 논의에서 가부장제와 부거제 관습은 흔히 간과되어왔지만 토지수용 과정에서는 중요한 의미를 가지고 있다. 이 전통적인 관습으로 여성들은 보상 과정에서 불이익을 받아왔기 때문이다. 따라서 성원권을 주장하면서 지속적으로 시위와 탄원, 소송을 벌여왔으며, 토지보상 자격 기준에 대한 변화를 이끌어왔다. 가장 강하게 문제를 제기해온 집단은 타지 남성과 혼인하여 출가하였지만 여전히 고향 마을에 호구를 둔 여성들이다. 기존에 이 여성들은 토지보상 자격에서 제외되어왔다(Po 2020; Sargeson and Song 2010). 하지만 점차 이 여성들에게 보상을 제공하는 마을이 증가하면서 덩리촌에서도 토지보상에서 타지 남성과 혼인하였지만 여전히 덩리촌에 호구를 둔 여성들의 성원권을 인정하였다. 다만 같은 현지-농업 호구에게 주어진 것보다 한 단계 낮은 등급이 적용되어 27만 위안을 받았다.

보상에 대한 협상은 마을 간부와 주민들 간에도 이루어졌다. 앞서 언급하였듯이 중국 농촌의 마을 간부들은 각 마을 내에서 보상금 분배 기준을 규정

하는 데에 주도적인 역할을 담당한다. 주민들이 자신에게 적용된 보상 등급에 이의가 있을 경우에 협상을 진행하게 되는 대상 또한 마을 간부들이다. 리싱전은 기술자격증을 획득하면서 도시 호구가 되어 27만 위안의 보상금이 주어지는 두 번째 등급으로 분류되었다. 하지만 리싱전의 입장에서 자신은 개척민의 자녀로 마을에서 태어나 줄곧 살아왔고 집체가 요구한 대로 마을공장의 경쟁력을 위해 기술자격증을 획득하여 마을 발전에 기여해왔다는 점에서 불합리한 처사로 여겨졌다. 즉각 촌민위원회에 이의를 제기하였고 지역 출신 우대와 공헌에 대한 주장이 받아들여지면서 완전한 보상 혜택을 받을 수 있었다.

리싱전의 주장대로라면 앞서 진학으로 도시 호구를 획득하여 리싱전과 같은 등급으로 분류되었던 장춘성도 협상을 요구할 수 있었지만 이의제기 없이 자신에게 책정된 27만 위안의 보상금을 그대로 수용하였다. 보상금 분배에서도 협상은 주민마다 상이한 보상 결과를 만들어낸 것이다. 구체적인 경위는 밝히지 않았지만 주민들은 이 협상 과정에서 마을 간부들과의 친분 같은 비공식적인 관계성이 작동하였다고 언급하였다. 실제로 중국 농촌에서 토지 보상에 대한 협상 과정에는 마을 간부와의 사회적 관계도 큰 영향을 미쳐왔다(Wang et al. 2017). 주민들의 이의제기 자체가 받아들여지지 않은 경우도 있었다. 예를 들어, 자녀가 2008년 4월 이후 출생자여서 보상 자격에서 제외되자 이의를 제기하였으나 받아들여지지 않았다. 이에 철거 과정에 협조하지 않고 저항하며 협상을 요구하는 이들도 있었다. 토지수용 자체가 아니라 보상이 저항의 주요한 계기였던 것이다. 보상이 중심이 된 토지수용 절차는 농촌 주민들로 하여금 토지수용을 지방정부에서부터 촌민위원회 층위에 이르기까지 다양한 협상의 과정으로 인식하는 데에 기여하였다.

4. 맺음말

이번 장에서는 신도시 개발을 위해 덩리촌 주민들이 경험한 토지로부터의 배제를 농촌 개발 과정에 위치시켜 이해하고자 하였다. 녹색발전을 내세운 신도시 개발은 덩리촌 주민들의 삶의 터전이었던 토지를 황무지로, 마을의 집체 토지 위에 들어섰던 마을공장을 오염과 낙후성의 상징으로 재구성함으로써 이 배제를 정당화하였다. 덩리촌 주민들은 다수가 이 토지로부터의 배제를 환영

하였다. 마을공장의 쇠퇴를 배경으로 농촌 주민들에게도 도시화는 근대화와 발전의 약속으로서 기대를 불러일으켰다. 보상으로 제공되는 토지보상금은 물론 지방정부가 건설하여 제공하는 재정착주택은 생활수준 향상을 약속하는 것으로 간주되었다.

덩리촌 주민들이 유일하게 개발된 그린타운에 재정착할 수 있었던 배경에는 마을 단위로 전개된 지방정부와의 협상이 있었다. 주장의 근거는 농촌 산업화를 통한 지역발전에 대한 기여와 집체가 분배하였던 농촌 주택이었다. 협상은 보상금 분배를 둘러싸고 마을 내부에서도 전개되었다. 차등적인 보상금 분배는 마을 성원권의 질이 평가되고 협상되는 과정이었다. 농촌 호구에 더 많은 보상금이 주어짐으로써 토지수용은 농촌 호구의 가치를 재평가하는 계기가 되었다. 농촌 주민들에게 보상은 단순히 토지 권리를 상실하게 된 농민에게 법적으로 보장되는 권리나 혜택이 아니라 다양한 층위에서 전개되는 협상과 교환의 결과물이었다. 협상이 원칙이 되어온, 보상 중심의 절차는 토지수용을 협상과 교환의 과정으로 인식하는 데에 기여하였다.

역사적인 농촌 개발 과정에서 농민들은 국가에 의존하지 않는 자력갱생의 가치를 실천할 것을 요구 받아왔다. 토지 같은 공유자원에 토대한 집체 단위의 자립경제는 마을을 경계로 이루어지는 재분배의 토대가 되어왔다. 시장화가 심화되면서 농민들은 개인을 단위로도 자력갱생의 가치를 실천해왔다. 실제로 자력갱생은 재정착 이후에도 종종 스스로를 농민으로 규정하는 덩리촌 주민들이 정체성을 구성해온 주요한 가치였다. 이러한 역사적인 경험 또한 국가와의 관계를 협상과 교환으로 인식하게 된 중요한 배경이다. 다음 장부터는 덩리촌 주민들의 재정착 이후의 삶을 다루면서 도시 시민권 체계로의 편입이 배반으로도 경험되어 왔음을 보여주고자 한다.

제3장 이민도시와 지속가능성 실험

"그린타운에 입주하면서 새도시민(新市民)이 된 덩리촌 사람들은 부모 세대가 40년 전에 던진 것과 같은 질문을 마주하고 있다. 어떻게 새로운 삶의 터전(家园)을 건설할 것인가? 덩리촌의 찬란한 역사는 우리에게 교훈을 준다. 자립과 자강, 고군분투, 진취의 정신은 덩리촌 사람들을 우수한 촌민(村民)으로 만들었다. 이 소중한 정신적 자산은 덩리촌 사람들을 그린타운에서 훌륭한 도시민(市民)으로 만들어줄 것이다."[42]

덩리촌 공동체의 공식적인 담론에서 그린타운으로의 재정착은 마을을 건설할 당시의 황무지 개간 경험과 다시 연결되고 있었다. 삶의 터전을 새로이 건설해나가야 하는 과제에서 유사성을 찾고 있는 것이다. 자립과 자강의 개척정신은 이제 새롭게 도시민이 된 이들에게 필요한 요건으로 강조된다. 촌민과 대비되는 신분으로서 도시민은 재정착 장소인 신도시의 조건에 적응하여 새로이 삶을 꾸려나가야 하는 과제를 상기하는 범주로 제시되었다.

2008년 9월에 토지가 수용되고 마을 전체가 철거되면서 흩어졌던 덩리촌 주민들은 4년만인 2012년 10월부터 그린타운에 마련된 재정착주택에 잇따라 입주하기 시작하였다. 덩리촌이 자리하였던 토지는 개발 이후에 그린타운의 외곽 지역을 구성하게 되었다. 재정착주택은 본래 마을의 부지에서 10킬로미터 가량 떨어진 주거단지인 신쟈위안에 위치하였다. 신쟈위안 내 재정착주택은 12~16층 높이의 고층아파트 8개 동, 4백여 호로 구성되어 있었다. 신쟈위안은 초기개발지구(起步区)에 위치해 있어서 그린타운에서 가장 빨리 입주가 시작된 주거단지 중 하나이다. 중국의 신도시에서 초기개발지구는 가장 먼저 개발에 착수하여 초기에 사용되기 시작하는 구역을 지칭하며, 보통은 관공서와 주요 시설이 자리하여 신도시의 중심부에 해당한다.

그린타운의 초기개발지구에는 관공서는 물론 창업단지 같은 산업시설과 은행, 상점, 대형마트, 식당, 학교, 그리고 약 20개 주거단지(小区)가 포함되어 있다. 대부분이 고층아파트로 구성된 주거단지들은 각각 규모는 상이하지만 4차선이나 6차선 도로를 사이에 두고 격자로 균일하게 구획된 부지에 담장이나

[42] 덩리촌 주민들이 그린타운 입주 1주년을 기념하여 제작한 홍보물 내용.

울타리로 둘러싸인 형태를 띠고 있다. 재정착주택이 자리한 신쟈위안을 제외하고는 대부분이 상품주택이었다. 신쟈위안은 외관상 주변의 상품주택 단지들과 크게 다르지 않았다. 덩리촌 주민들은 재정착주택이 중심지구에 배치된 것에 대해 특별한 의미를 부여하고 있지는 않았다. 다만 그린타운 정부의 비용 절감 전략이 반영된 결과라고 믿고 있었다. 재정착주택의 입주가 늦어질수록 재정착보조금이 계속 지출되기 때문이다. 지방정부가 이 비용을 줄이기 위해 재정착주택을 초기개발지구에 위치시켜 빨리 입주할 수 있도록 조치한 결과라고 믿었다. 첫 입주민 집단 중 하나였던 덕분에 재정착민들은 그린타운의 변화 과정을 몸소 경험할 수 있었다.

덩리촌 주민들은 토지수용과 함께 호구 신분이 농촌(농업)에서 도시(비농업)로 전환되었으며, 호구 소재지는 그린타운으로 변경되었다. 공식적으로 그린타운 정부가 지역민들에게 제공하는 혜택을 누릴 수 있는 자격을 갖게 된 것이다. 그린타운 개발프로젝트로 토지가 수용된 이후에 보다 외곽 지역으로 밀려나 재정착한 다른 마을의 주민들과 달리 덩리촌 주민들은 유일하게 개발된 그린타운에 재정착하여 개발의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 하지만 덩리촌 주민들은 자신들의 재정착 경험을 "속았다"(被骗了)는 한마디로 요약하였다. 이번 장에서는 덩리촌 주민들의 이 배반의 경험을 도시건설의 맥락에서 살펴본다. 공공서비스 체계를 구축하면서 인구 유입을 유도하고 새로운 물질적 요소들을 도입하는 도시건설 과정이 재정착민들이 공유하는 배반의 정서에 영향을 미쳐왔음을 보여주고자 한다. 이를 통하여 재정착주택을 둘러싼 사회적, 물질적 조건은 토지상실농민들이 획득한 도시민 신분의 의미를 재구성하게 되는 중요한 요소라고 주장한다.

2020년을 기준으로 그린타운은 공식적으로 10만 명의 인구와 8천여 개의 입주 기업, 40여 개의 주거단지를 갖춘 비교적 활기 있는 신도시가 되었다. 그린타운은 한때 중국의 대표적인 유령도시(鬼城, ghost cities) 중 하나였다.[43] 2012년 하반기에 첫 입주가 시작되었지만 2014년 8월에 연구자가 처음 방문하였을 때에 목도한 것은 유령도시의 특징으로 흔히 묘사되어온 황폐함과 비어있음, 폐허의 이미지였다(Ulfstjerne 2017; Woodworth 2020). 거리에서는 사람을 찾아보기 어려웠고 이미 간판을 내건 상점과 식당은 개점휴업 상태

[43] 중국에서 유령도시는 일반적으로 대규모 뉴타운 형태로 건설되었으나 지극히 낮은 입주율로 활기가 없는 지역을 의미한다.

였다. 비어 있거나 공사가 유예되어 방치된 건물과 적막한 공간에 울려 퍼지는 공사소음은 황량한 느낌을 배가하였다. 입주 초기에 식재료도 구하기 어려울 정도로 부족한 편의시설 때문에 일부 덩리촌 주민들은 입주를 포기하고 재정착주택을 비워두거나 팔아버리기도 하였다.

연구자들은 중국의 유령도시 현상을 극단적인 토지중심 도시화와 투기적 도시화, 스펙타클한 도시 외양에만 치중한 정치적 프로젝트의 결과물로 해석해왔다(Sorace and Hurst 2016). 하지만 최근 연구들은 한때 유령도시로 불렸던 중국의 신도시들이 지역적 조건에 따라 다양한 발전경로를 보이고 있다고 보고한다(Li 2017; Ulfstjerne 2019; Woodworth and Wallace 2017). 무엇보다 기존의 유령도시 담론은 개발프로젝트에 대해 착공으로 시작해 완공으로 끝나는 단선적이고 목적론적인 시간성을 전제함으로써 지속적인 도시건설 과정을 간과해왔다(Gupta 2018).

녹색발전, 스마트도시, 쓰레기분리수거 등과 관련한 각종 시범지구 지위들은 그린타운이 단순히 주거중심 신도시의 기능을 넘어 도시 실험의 성격을 갖고 있음을 보여준다. 이 실험은 지속가능한 도시를 위한 새로운 도시개발 모델을 탐색한다는 목표를 가지고 있다. 또한 지난 시기까지 중국에서 지배적인 도시개발 모델이었던 경제개발구에 대한 대안을 모색하려는 목적도 있었다. 지속가능성 실험에는 친환경 인프라와 기술적 장치를 매개로 한 쓰레기관리와 녹색건축 조성뿐 아니라 확대된 공공주택 공급도 포함되어 있었다. 도시개발 과정에서 이러한 물질적 요소들은 개발프로젝트를 정당화하는 역할도 하지만 개발프로젝트가 목표로 하는 도시 비전에 의문을 제기하게 하는 계기가 되기도 한다(Pilo‘ and Jaffe 2020). 덩리촌 주민들에게 도시 실험의 이 물질적 요소들은 재정착주택을 중심으로 부재와 단절, 결함으로 경험되고 있었다.

이 실험적인 요소와 달리 시민권의 새로운 영토 만들기라는 측면에서 그린타운은 경제개발구와의 연속성도 보이고 있었다. 아이와 옹(Ong 2006)은 중국의 경제개발구를 신자유주의화를 배경으로 등장한 시민권의 새로운 영토이자 예외적인 통치 공간으로 분석한 바 있다. 기존의 행정적 영토와 달리 더 많은 자율성과 권한을 기반으로 형성된 이 예외 공간은 배제의 방식보다는 소수에게 차별적인 권리와 혜택을 부여하는 방식으로 중국에서 차등적인 시민권 질서가 형성되는 데에 기여해왔다고 지적한다. 이러한 구역화 기술(zoning technologies)은 그린타운에도 적용되어왔다.

행정관리 면에서 그린타운은 톈진시를 구성하는 16개의 행정구(行政区) 중 하나에 속하지만 경제개발구처럼 기능구(功能区)[44]로 분류되어 더 많은 자율성과 권한을 부여 받아 왔다. 톈진시 정부는 그린타운에 시 정부의 파출기구 대신에 관리위원회라는 독립적인 행정기구를 설치하여 시급(市级)의 관리권한을 이양 받아 행사할 수 있도록 하였다. 이를 바탕으로 그린타운의 발전을 위해 주민과 기업에 차별적인 혜택을 지원할 수 있게 하였다. 독립적인 재정체계를 수립하는 한편, 토지 사용권 임대를 통한 재정수입 또한 일부를 제외하고는 그린타운의 개발과 건설을 위해 사용할 수 있도록 하였다.[45] 이러한 정치적, 재정적 권한을 바탕으로 그린타운 정부는 도시건설을 위해 차별적인 지역시민권 체계를 구축해왔다. 이 도시건설 전략에는 주택정책과 호구정책, 교육정책이 포함되어왔다. 이 정책적 연계를 통하여 자격 있는 이주민들에게 혜택을 부여함으로써 그린타운이 이민도시(移民城市)로 구성되는 데에 기여하였다. 특히 호구(户口)는 인구의 이동성을 촉진하는 동시에 규제하면서 경제개발구가 예외적인 공간을 형성할 수 있었던 주요한 기제였다(O'Donnell, Wong, and Bach 2017: 5-7). 그린타운에서 호구는 지방정부만이 아니라 주민들에게도 중요한 의미를 갖고 있었다.

그린타운은 주민들 스스로가 이민도시라고 부를 만큼 다른 지역 출신의 이주민들이 다수를 차지해왔다. 토지상실농민들이 재정착한 이후에 도시 사회에서 경험하는 담론적 배제를 다룬 기존 연구들은 주로 도시민 대 농민의 대비를 중심으로 중국 특유의 도농이원구조의 지속적인 영향을 강조해왔다(Du, Song, and Li 2021; Zhang, Qiao, and Yeh 2021). 하지만 외지인이 지배적인 이민도시라는 그린타운의 사회적 조건은 토지상실농민을 둘러싸고 외지인 대 현지인의 구도 또한 형성해 왔다.

중국 연구에서 국내 이주는 많은 주목을 받아온 주제이다. 개혁개방 이래 지역 간 이동이 상대적으로 자유로워진 반면, 계획경제 시기에 인구 이동을 통제하기 위해 도입된 호구제도가 유지되면서 그 사회적 효과에 주목해온 것

[44] 중국의 기능구(功能区)는 영토 관리 면에서 기존의 행정구역만으로는 경제활동을 관리하기에 부족한 부분을 보완하고, 발전 목표에 따른 특정 기능을 수행하기 위해 설치되어 왔다. 공식적인 행정단위가 아니기 때문에 시(市) 하부의 행정구(行政区) 내에 설치되지만, 여러 행정구를 가로질러 건설되기도 한다.

[45] 톈진시 정부가 공표한 그린타운에 대한 관리규정(管理规定) 내용. 2008년에 처음 공표되었지만 2019년에 수정을 거치면서 그린타운의 실험적인 시범지구로서의 위치와 자율적인 권한을 한층 명시하였다.

이다. 다만 연구 관점은 농민공(农民工) 집단을 중심으로 한 농촌에서 도시로의 노동이주에 압도적으로 집중되어왔다. 고향의 농촌 마을에 여전히 호구를 두고 있는 농민공들은 도시 지역에서 비시민으로 간주되며 도시 정부가 제공하는 시민권 혜택에서 배제되어왔다. 하지만 최근 연구들은 점차 다양화되어온 이주의 유형과 층위, 경험에도 주목하고 있다. 농촌에서 도시로의 이동뿐 아니라 도시 간 이동과 도시 내 이동 또한 증가해왔으며, 저학력의 저숙련 노동자뿐 아니라 고학력의 숙련 노동자들의 이동도 빈번해졌다. 호구 신분 면에서도 농민공들과 달리 호구를 이전한 이주민도 증가하였다(Woodman 2017; Zhang 2018; Zhu and Qian 2021).

중국의 지방정부는 각 도시의 발전전략에 따라 토지를 수용하면서 농촌 주민들에게 도시민 신분을 부여하기도 하지만 인재나 기술인력, 투자자 같은 가치 있는 외지인에게 선택적으로 해당 지역의 시민권과 혜택을 제공해왔다. 중국에서는 다양한 층위의 지방정부가 복지혜택과 공공서비스의 주요한 공급자이다. 더욱이 직할시(直辖市), 부성급도시(副省级城市), 지급시(地级市), 현급시(县级市) 등의 도시 등급 체계는 상향이동을 위한 도시 간 이주를 강화하고 있다(陈映芳 2018). 일부 연구자들은 도농이원구조의 틀로만 설명되기 어려운 이러한 현상을 개혁개방 초기의 이주 형태와 구분되는 신이민(新移民)으로 지칭해왔다(杨小柳 2015; 周大鸣 2017). 그린타운의 도시건설은 신이민 현상을 배경으로 하는 동시에 이 현상이 재생산되는 데에 기여해왔다.

이번 장에서는 먼저 그린타운 정부의 도시건설 활동이 어떻게 이민도시 형성에 기여해왔는지 제시한다. 특히 주택정책 실험을 위한 공공주택이 국가와 시장 요소가 결합된 형태로 인적자본을 갖춘 자격 있는 이주민의 유입을 위해 활용되어온 과정을 살펴본다. 또한 주택-교육-호구의 연계가 부동산 시장 활성화와 인구 유입을 위해 어떻게 활용되어 왔으며 대학입시 이민(高考移民)이라는 새로운 이주 형태를 야기해왔는지 보여주고자 한다. 이와 함께 이 이주 형태를 통해 상향이동을 추구해온 중산층 이주민들의 경험을 살펴본다. 다음으로 변화한 호구 정책을 배경으로 토지상실농민들이 획득한 도시 호구의 의미를 어떻게 재구성하는지를 다룬다. 더불어 도시민 대 농민 간의 대비만이 아니라 외지인 대 현지인의 대비 또한 토지상실농민들에 대한 담론적 배제를 구성하고 있음을 보여주고자 한다. 마지막으로 개발프로젝트의 정당성을 뒷받침해온 주거 인프라의 요소들이 토지상실농민들에게 어떻게 배반과 배제로 경

험되게 되었는지, 이에 대한 재정착민들의 대응은 어떠한지 살펴본다.

1. 유령도시에서 이민도시로

1) 도시건설과 주택정책

"공징은 1980년대생(80后)으로 후베이성 출신이다. 그린타운의 수려한 환경과 훌륭한 교육 인프라에 매료되어 2014년에 남편과 딸을 포함하여 세 식구가 경제개발구(开发区)에서 그린타운으로 이주해왔다. 이사한 지 얼마 되지 않아 아들도 태어났다. 작년에는 그린타운에서 지역 내 첫 번째 그림책 도서관(绘本馆)을 열었다. 개관한 지 1년 만에 등록한 회원 수가 140명을 넘어섰다. 공징은 이 모든 것이 그린타운의 문화산업에 대한 정책적 지원 덕분이라고 말한다. 공징은 그린타운에서 녹색산업에 종사하고 있을 뿐 아니라 녹색생활방식도 실천하고 있다. 집에서 한 묶음의 종이상자를 들고 나와 스마트쓰레기분리수거기로 다가가 에너지카드를 꺼내들었다."[46]

지역관영매체에 실린 "그린타운 주민의 살기 좋은 녹색 생활"이라는 제목의 홍보성 기사에서 발췌한 위 내용은 그린타운 정부가 상정하는 이상적인 시민상을 보여준다. 톈진시가 아닌 다른 지역 출신으로 경제개발구에서 이주해온 1980년대생으로 구체화된 인물은 그린타운이 추구하는 녹색발전에 동참하는 이상적인 시민주체로 제시된다. 이동의 자유를 누리며 더 나은 주거환경과 도시자원을 선택할 줄 아는 시민이 녹색산업에 종사하면서 기술적 장치를 활용하여 친환경적인 생활방식을 실천해나가기를 기대하는 것이다.

그린타운이 유령도시라는 오명을 벗게 된 배경에는 여러 요인이 존재하지만 중요한 계기 중 하나는 2015년에 톈진시 외곽에서 발생한 대형 폭발사고였다. 위험물이 보관되어 있던 물류창고가 폭발하면서 인근 지역의 중산층 상품주택 단지들이 크게 파손되었다. 이 사건을 계기로 위험시설물과 생산공장이 없는 그린타운의 가치가 상승하였다. 실제로 그린타운의 개발 목표 중 하나는 기존에 수출주도 성장을 뒷받침해온 도시개발 모델에 대한 대안을 모색

[46] 2017년, 지역관영매체 <天津广播电视台>에 게재된 기사 내용 중에서 발췌.

하는 것이었다. 새로운 유형의 도시발전과 도시관리를 위한 시범구(示范区)를 목표로 하는 그린타운이 차별화하고자 하였던 대상은 경제개발구였다. 개혁개방 이래 중앙정부는 경제발전의 과제를 지방정부로 이양해왔으며, 지방정부는 이 과제를 수행하기 위해 도시계획과 도시개발을 이용해왔다. 특히 경제개발구를 건설하여 글로벌 자본의 유입을 촉진하면서 중국이 세계의 공장으로 자리매김하는 데에 기여하였다. 이에 따라 경제개발구는 1990년대까지 중국에서 지배적인 도시개발 모델이었다.

중국에서 경제개발구는 일반적인 개념의 산업단지와는 달리 산업과 주거, 문화시설 등 다양한 도시 인프라가 결합된, 도시 근대성을 추구하는 공간으로 건설되어왔다(Bach 2011; O'Donnell, Wong, and Bach 2017). 다만 중국의 주요한 산업구조였던 제조업과 수출산업을 뒷받침하며 양적 경제성장을 목표로 해왔다는 점에서 산업기능이 보다 강조되었다. 하지만 점차 질적 성장과 산업구조의 업그레이드, 지속가능한 발전이 중시되면서 새로운 공간 전략이 요구되어왔다. 또한 화이트칼라 종사자들을 중심으로 더 나은 주거환경이 선호되면서 주거구역과 생산공장 및 위험시설물 간의 근접성이 문제시되기 시작하였다. 폭발사고는 이러한 우려가 현실이 된 사건이었다.

경제개발구 모델의 대안으로 그린타운이 중점을 둔 부분은 대폭 강화된 주거기능과 보다 나은 주거환경, 친환경 인프라, 산업의 재구조화였다. 그린타운에서는 초기에 개발된 30㎢의 토지 중에 4㎢만이 산업에 할당되었으며, 대부분의 토지가 주민들의 주거 및 생활편의와 관련한 인프라 건설에 사용되었다. 산업구조 또한 친환경산업, 문화산업, 환경기술, 연구개발, 관광 등으로 구성하여 제조업이 포함된 경제개발구와 차별화를 꾀하고자 하였다. 그린타운 주변에서 흔히 볼 수 있는 대형화물차의 진입까지 통제할 정도로 주거환경 관리에 노력을 기울이기도 하였다. 이 때문에 계획 단계에서부터 경제개발구와 그 주변 지역에 거주하는 화이트칼라 종사자를 일차적인 수요 집단으로 보았다(Belle 2015). 다만 도시 활성화를 위해서는 지역을 넘어 보다 폭넓게 인적자원과 자본을 확보할 필요가 있었다. 중국에서 경제개발구는 본래 다른 지역 출신의 이주민 비율이 높은 곳이기는 하지만 그린타운 정부는 경제개발구 외에도 더 다양한 지역에서 자격 있는 이주민이 유입되기를 기대하였다.

그린타운의 행정가들이 초기부터 가장 고심하였던 부분은 어떻게 사람을 오게 하고 기업을 유치하여 조기에 '사람의 기운'(人气, *renqi*)과 도시의 활력

을 형성할 것인가였다.[47] 중국에서 장소의 특질을 지칭하는 사람의 기운이라는 개념은 일반적으로 사람이 많아 활기로 가득 찬 곳을 의미한다. 특히 개발된 공간의 성공을 감각적으로 가늠하는 요소라 할 수 있다(Wang, Mengqi 2020: 483). 중국에서 도시개발은 초기개발지구의 건설이 어느 정도 마무리된 후에 본격적으로 전개되는 지방정부의 도시건설 과정을 수반한다(Shepard 2015: 66-86). 여기에는 교통망과 편의시설, 상업시설 등 각종 인프라를 확충하는 과정이 포함된다. 실제로 그린타운 주민들은 시간이 흐르면서 이러한 도시 인프라가 갖춰진 데에서 유령도시라는 오명에서 벗어나게 된 이유를 찾기도 하였다.

무엇보다 사람을 오게 하기 위한 그린타운 정부의 활동에는 차별적인 지역시민권 혜택을 구축하는 전략이 포함되어 있었다. 이 혜택에는 대학병원과 가족주치의 제도, 명문대학의 부속학교 등의 공공서비스가 포함되었다. 그 중에서 공공주택 정책은 도시 실험의 요소이면서 도시발전을 위한 제도로 활용되어왔다는 점에서 주목할 만하다. 그린타운에서 주택공급은 상품주택을 중심으로 주로 시장을 통해 이루어지고 있지만 공공주택 또한 지속가능한 도시 건설을 위한 요소로 강조되고 있었다. 따라서 전체 주택 공급량의 20퍼센트 가량을 공공주택으로 제공한다는 계획을 내놓았다. 또한 이 혜택에 접근할 수 있는 자격에서 호구 신분은 가장 중요한 기준이 아니었다. 즉, 호구 제약을 완화하는 방식으로 인구 유입을 촉진해온 것이다.

중국 도시에서 국가가 공급하는 공공주택이 다시 확대되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 단위(单位)를 통한 사회주의 주택공급 체계를 공식적으로 폐지하는 1998년의 주택개혁 이후에 중국 도시의 주택체계는 빠르게 시장중심으로 재편되었다. 이에 따라 공공주택은 빈곤층의 주거보장이라는 주변적인 역할로만 남게 되었다. 하지만 시장화가 확대되면서 주거불평등이 심화되고, 급등한 부동산 가격으로 주택의 지불가능성 문제가 대두되기 시작하였다. 이에 2007년을 기점[48]으로 중앙정부는 보장성주택(保障性住房), 즉 공공주택의 공급을 중·저소득층으로 크게 확대한다는 방침을 유지해왔다(이성호 2017; Chen et al. 2014). 특히 2010년부터는 공공주택의 수혜대상에 지역민 외에

47 그린타운의 계획과 실천 방안을 소개하는 책자에 수록된 그린타운 관리위원회 부주임의 인터뷰 내용. 지명이 노출되지 않도록 구체적인 자료명은 밝히지 않는다.

48 2007년에 국무원이 발표한 '도시 저소득가정의 주택난 해결에 관한 약간의 의견'(国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见).

도 이주민을 포함하도록 하였다.[49] 중국 도시에서 공공주택은 성(省)이나 시(市), 구(区) 등 각 층위의 지방정부가 건설하여 공급한다. 각 지방정부들은 주로 자신의 관할에 호구가 등록된 지역민들을 대상으로 공공주택에 접근할 수 있는 자격을 부여해왔다. 해당 지역에 호구가 없는 이주민들은 주거보장 혜택을 누리기 어려운 것이다. 따라서 중앙정부는 여러 공공주택 유형[50] 중에 공공임대주택(公租房)에 한하여 지역 호구 소지자가 아니더라도 해당 지역에서 일정 기간 거주하며 안정적인 직업을 가진 이주민들 또한 혜택을 누릴 수 있게 자격 조건을 완화하도록 권고해왔다(Huang and Ren 2022). 중국의 많은 지방정부들은 중앙정부의 이러한 정책적 기조에 대응하기 위해 이를 지역적 과제에 통합해왔으며 그린타운의 주택정책 실험도 예외는 아니었다.

그린타운의 공공주택은 두 유형으로, 공공분양주택(公屋)과 인재아파트(人才公寓)로 구성되었다. 공공분양주택은 다른 지역의 경제실용주택(经济适用房)과 유사한 성격이다. 그린타운이 속한 행정구는 물론 다른 지역에서는 이 유형의 공공주택의 신청자격을 시나 구 층위의 현지 호구 소지자인 지역민들로 한정해온 반면, 그린타운 정부는 현지 호구가 없는 이주민들에게도 개방하였다. 물론 초기에는 톈진시 호구가 아니라면 부부 모두가 그린타운 내에서 3년 이상 취업상태에 있는 경우에 한정하여 개방하였지만 점차 그 조건을 완화해왔다. 특히 2019년에는 기존의 소득상한선 제도는 유지하되 호구 제한 자체를 없애고 22세 이상으로 그린타운 내에서 6개월 이상 취업하였다면 신청이 가능하도록 변경하였다.[51] 특히 공공분양주택과 관련하여 그린타운 정부가 내세워온 차별점 중 하나는 주택의 질적인 부분에 있었다. 기존에 중국에서 공공주택은 부족한 편의시설과 낮은 품질 문제로 많은 비판을 받아왔다. 이에 상품주택에 적용하는 녹색건축 정책과 건설표준, 친환경 인프라를 공공주택에도 적용하는 정책을 내놓았다. 또한 기존의 소형주택 중심에서 가족 규모에 따라 선택이 가능하도록 공급유형을 다양화하였다.

---

49 2010년에 주택도농건설부(住房和城乡建设部)와 국가발전개혁위원회(国家发展和改革委员会) 등이 공동으로 발표한 '공공임대주택 발전의 가속화에 관한 지도 의견'(关于加快发展公共租赁住房的指导意见).

50 중국 도시의 공공주택 유형은 크게 분양 방식의 경제실용주택(经济适用房)과 가격상한주택(限价房), 임대 방식의 공공임대주택(公租房)과 염가임대주택(廉租房)으로 구분된다.

51 2019년에 수정된 그린타운의 공공분양주택관리 임시시행 방법(公屋管理暂行办法). 공공분양주택은 중저소득층을 대상으로 하는 만큼 소득 상한선이 있다. 1인 가구의 경우에는 전년도 연소득 9만 위안 이하, 혼인한 경우에는 전년도 가족 연소득 18만 위안 이하로 규정하고 있다.

중국 도시에서 공공임대주택은 유일하게 지역 호구가 없는 이주민들도 접근할 수 있는 공공주택 형태이다. 하지만 많은 도시 정부들은 일종의 변칙으로 이 제도를 이주민 중에서도 고학력의 전문직 종사자, 즉 인재를 유인하는 인적자본 확보의 수단으로 활용해왔다. 최근에서야 광저우시와 선전시 등 일부 대도시 정부들이 기존의 주거보장 프로그램과 분리된 별도의 인재주택 제도를 마련하고 있다(Gong and MacLachlan 2021; Morrison 2014; Shen and Li 2022).[52] 반면, 그린타운은 계획 단계에서부터 독자적인 인재주택 제도를 마련하고 독립된 주거단지를 건설하였다. 인재아파트의 입주자격에도 현지인과 외지인을 구분하는 호구 제한은 없앴지만 공급은 두 경로를 통해 이루어져왔다.[53]

첫 번째 경로는 그린타운 정부가 직접 선발한 인재가 개인 자격으로 신청하는 것이다. 중국 내에서 인적자본 확보를 위한 지역 간 경쟁이 심화되고 중앙정부가 인재개발을 강조[54]한 이래 다양한 층위의 도시 정부들이 지역적 인재정책(人才政策)을 운영해왔다(Hoffman 2010). 톈진시와 그린타운이 소속된 행정구는 물론 경제개발구도 이미 각각 인재정책을 시행 중이었다. 그린타운 정부는 이와 별도로 독자적인 인재정책을 마련하였다. 학력, 경력, 업적 등을 기준으로 인재를 1~7등급으로 구분하여 선발하고 혜택을 부여해온 것이다.[55] 등급에 따라 업무보조금과 무상건강검진, 미취업 배우자의 생활보조금, 그린타운의 상품주택 구입 시 주택구매 보조금, 주택임대만으로도 가능한 호구 정착(租房落户) 지원, 자녀의 유치원과 학교 우선배정 등의 혜택을 제공해왔다. 이에 더해 인재아파트를 임대하여 사용할 수 있는 혜택이 주어진 것이다.

두 번째 경로는 그린타운 정부와 투자유치 협약을 맺었거나 협의 중인 기업이 자체적으로 인재를 선발하여 기업 차원에서 신청하는 것이다. 하지만 사실상 국가가 직접 선발하는 인재 또한 일부 예외적인 경우를 제외하고는 그린타운 소재 민영 기업이나 비공유제 기업의 종사자여야 한다는 점에서 기업의

52 예를 들어, 2019년에 공표된 광저우시의 인재아파트 관리방법(广州市人才公寓管理办法). 또한 선전시의 2019년 인재주택 건설과 관리방법(의견수렴본)(深圳市人才住房建设和管理办法(征求意见稿)).

53 2019년에 공표된 그린타운의 인재아파트관리방법(시범시행)(人才公寓管理办法(试行)).

54 대표적으로 '2010~2020년 국가 중장기 인재 발전계획 강령'(国家中长期人才发展规划纲要(2010－2020年))

55 그린타운의 '인재 유인과 육성, 장려에 관한 임시 규정'(人才引进、培养与奖励规定). 인재의 등급은 관리자급 경력, 국가사업 참여 경험, 학술적 업적, 학력 수준, 기술자격 등의 기준에 따라 나누고 있다.

협조가 전제된 것이었다. 이는 공공분양주택에도 해당된다. 즉, 주거보장 혜택에 대한 접근에서 호구 신분보다는 그린타운 소재 기업에서의 고용상태를 더 중요한 기준으로 간주해온 것이다. 이에 따라 기업은 직접 수혜대상자를 선발하여 신청하거나 제출서류를 발급해주는 등의 직간접적인 방식으로 공공주택 공급에 개입해왔다.

공공주택 분배와 관련하여 이러한 국가-고용주 모델은 계획경제 시기 단위 체계의 유산이기도 하지만, 지방정부들이 기업 유치 경쟁과 인적자본 확보에서 우위를 점하기 위해 재구성해온 측면이 있다. 최근의 국가-고용주 모델이 계획경제 시기의 단위 체계와 구별되는 점은 강화된 지방정부의 역할에 있다. 과거에는 국영기업이 공공주택의 공급과 분배를 통제하였다면, 개혁기에는 지방정부가 그 역할을 담당하고 있는 것이다(Gong and MacLachlan 2021; Huang and Tao 2015). 기업의 입장에서 지방정부의 공공주택 제공은 인재 확보와 비용 절감 면에서 유리한 혜택이다. 1998년에 단위를 통한 주택공급체계가 해체되면서 국영기업이 직원들에게 주택을 공급하는 제도는 공식적으로 폐지되었지만 중국의 기업들은 직간접적으로 주택 공급에 계속 개입해왔다. 예를 들어, 주택개혁 초기에 고용주들은 상품주택의 주요한 구매자로서 구매한 주택을 보조된 가격에 종업원들에게 판매하였으며, 1998년 이후에도 정부기관에서는 상품주택을 구매하거나 건설하여 종업원들에게 염가에 제공하였다. 공기업이나 대형 민영기업에서는 복지 차원에서 종업원들이 미래에 주택 구매 시에 사용할 수 있도록 주택기금(住房公积金)[56]을 조성하여 제공해왔다(Huang and Tao 2015).

특히 최근에는 고급인력이 요구되는 산업영역에서 고용주의 주택 공급은 인력 확보와 유지를 위한 중요한 전략이 되어왔다. 그린타운 또한 산업구조가 고학력 인력이 요구되는 문화산업이나 친환경산업, 연구개발 영역에 집중되어 있는 만큼 기업들이 직원들에게 주택을 제공하는 사례는 흔히 찾아볼 수 있었다. 기업들이 아파트 단지 1~3개 층의 상품주택을 일괄 구매하거나 일부 주택을 임대하여 직원들에게 제공하고 있었던 것이다. 다시 말해 그린타운 정부는 공공주택을 기업을 유치하기 위한 전략으로도 활용해온 것이다. 그린타운 정부가 창업단지에 입주한 기업에게 제공하는 우대혜택에도 직원들을 위한 자녀

[56] 주택기금을 포함한 사원복지체계를 5대 보험과 1개 기금(五险一金)이라고 부른다. 5대 보험에는 고령보험과 의료보험, 실업보험, 상해보험, 양육보험이 포함된다.

의 학교배정 우선권이나 지역 호구 제공뿐 아니라 공공주택 분양이 포함되어 있었다.

2) 지역 호구와 신이민(新移民)

그린타운 정부가 도시건설을 위해 활용해온 또 다른 수단은 호구 정책이다. 주택 정책이 기업 유치와 인적자본 확보의 도구로 활용되어왔다면, 호구 정책은 부동산시장의 활성화와 일정한 수준의 부를 갖춘 이주민의 유입에 기여하였다. 주거기능의 비중이 높은 그린타운에서 주요한 재정수입원인 부동산 시장의 활성화는 정부의 중요한 과제이다. 이 과제를 수행하는 데에 활용된 것이 남인호구(蓝印户口) 정책이다. 남인호구는 최근의 호구개혁 이전까지 이주민들이 특정 지역의 호구를 획득할 수 있는 주요한 경로 중 하나였다.[57] 정식 호구에 준하는 혜택을 받을 수 있지만 2~3년의 과도기와 검증심사를 거쳐야 정식 호구로 변경된다. 1980년대 후반에 일부 농촌과 도시 지역에서 처음 시행한 이래 1990년대 중반부터는 대도시로 확산되었다가 2000년대부터는 도시 별로 점차 폐지되기 시작하였다. 초기에는 인적자본을 확보하고 투자를 통해 지역발전에 기여할 이주민을 정착시킬 목적으로 도입되었다. 하지만 점차 새로이 개발된 지역의 부동산시장 활성화를 위한 수단으로 활용되면서 이주민들에게 주택구매를 통한 지역 호구 획득(购房入户)의 기회를 제공하였다(Wong and Wai-Po 1998). 톈진시는 1995년에 남인호구 제도를 도입하여 전국 대도시 중에서는 가장 늦게까지 유지하다가 2014년에 중앙정부가 전국적으로 발급을 중지하도록 조치하면서 폐지하였다.[58]

톈진시의 남인호구 정책은 지역에 따라 차별적으로 시행되었다. 특히 2009년부터는 남인호구 신청 요건인 구입한 상품주택의 가격 하한선을 행정구역에 따라 차등을 두었다. 톈진시 중심지구와 발달한 근교 지역은 80만 위안 이상, 덜 발달한 근교 지역은 60만 위안 이상, 외곽 지역은 40만 위안 이

57 또 다른 경로로는 인재영입 호구정착 정책(人才引进落户政策)과 이미 해당 도시에 호구를 둔 직계가족에 의탁하여 호구를 전환하는 것이었다.

58 1994년 8월에 공표된 톈진시 남인호구 관리 임시규정(天津市蓝印户口管理暂行规定). 2014년 4월에 톈진시 정부가 공표한 남인호구 취급 중지에 대한 통보(天津市人民政府办公厅关于停止办理蓝印户口的通知). 상하이시는 2002년에, 선전시는 2007년에 남인호구 제도를 폐지하였다.

상으로 가격 하한선이 설정되었다. 신축 상품주택을 주택담보대출 없이 현금으로 일괄 지불해 구입해야 한다는 조건은 부의 수준에 따라 행정구역 별로 이주민을 선별하여 수용하는 효과를 가져왔다. 그린타운은 초기에 다른 근교 지역처럼 가격 하한선을 80만 위안으로 설정하였다가 인구 유입을 촉진하기 위해 2012년 하반기부터는 60만 위안으로 기준을 완화하였다.

이주민들에게 그린타운의 주택 구입을 통한 톈진시 호구 획득이 특히 매력적이었던 이유는 교육자원에 있었다. 톈진시는 대학입시 천국(高考天堂)으로 불릴 만큼 자녀를 좋은 대학에 보내기 위해 대학입시 이민(高考移民)을 계획하고 있는 전국의 학부모들에게 인기가 있는 도시 중 하나이다. 중국의 4대 직할시 중 하나로 교육자원이 풍부하고 명문대학 수가 많은 반면 상대적으로 인구수는 적은 편이다. 따라서 대학입시 응시자 수가 적어 대학합격선(分数线)이 낮고 베이징시, 상하이시와 함께 전국에서 1~3위를 다툴 정도로 대학진학률이 높다. 그린타운 정부 또한 톈진시의 이러한 지역적 조건과 수요를 고려하여 톈진시와 베이징시 소재 유명대학의 부속학교와 국제학교를 유치하는 등 교육자원 확충에 많은 노력을 기울였다. 또한 호구 소재지가 그린타운인 경우에 한하여 이 교육자원에 대한 우선권을 부여해왔다.[59]

허난성 소도시 소재의 국영기업에서 일하던 샤오홍은 딸이 초등학교에 다니던 2012년에 대학입시 이민을 위해 그린타운의 주택을 구입하고 남인호구를 획득하였다. 본래는 선전시 등 여러 대도시로의 이민도 고려하였지만 결국 톈진시를 선택하였다. 베이징시와 상하이시에 비해 주택 가격이 저렴한 데다 가장 늦게까지 남인호구 제도를 유지하고 있어서 호구 이전에도 유리하였다. 이후 샤오홍의 추천으로 직장 동료 6명도 대학입시 이민을 위해 함께 그린타운의 주택을 구입하고 남인호구를 획득하였다. 다만 그린타운 주택으로의 입주 시기는 자녀의 연령에 따라 각기 달랐다. 자녀가 중학교 1~2학년을 마친 후에 그린타운으로 이주해와 고등학교 입학시험을 준비하였기 때문이다. 또한 대부분이 휴직 상태에서 자녀의 뒷바라지를 위해 가족들과 떨어져 홀로 생활하였다. 샤오홍도 2012년에 구입한 주택을 비워두었다가 2017년이 되어서야 딸과 함께 이 주택에 입주하였다.

샤오홍이 톈진시 내에서도 그린타운의 주택을 구입하였던 이유는 그린타운

[59] 9년 의무교육 기간에는 호구나 주택소유권과 무관하게 그린타운에 거주할 경우 이주민의 자녀도 그린타운 소재의 학교에 입학할 수 있다. 다만 그린타운 호구 소지자에게 학교 배정 우선권이 주어졌다.

의 교육자원이 지닌 매력 외에도 다른 대학입시 이민자들과 마찬가지로 부동산 투자의 목적도 있었다. 실제로 샤오홍은 대부분의 시간을 자녀의 교육 문제와 투자에 관한 정보를 수집하는 데에 보내고 있었다. 하루는 함께 이주해 온 동료들과 톈진시 근교의 다른 행정구에 새로이 개발된 아파트 단지의 모델하우스를 둘러보러 갔다. 자가용으로 아파트 단지가 들어선 지역의 주변 환경까지 모두 둘러본 후에 샤오홍은 해당 주택을 구입하지 않겠다고 결론을 내렸다.

> 고향은 소도시라 집값이 크게 오르지 않아요. 톈진시는 직할시라 집값이 오를 가능성이 더 크죠. 마침 수중에 여윳돈 70만 위안이 있어서 투자할 곳을 알아보는 중이에요. 그런데 오늘 둘러본 곳은 안 되겠어요. 주변에 공장도 많고 제조업 위주라 발전 가능성이 크지 않아요. 그린타운은 몇 년 전만 해도 사람을 찾아보기가 어려울 정도로 황량했지만 조건이 좋으니 발전하고 있잖아요.

투자의 측면에서 샤오홍이 그린타운의 주택을 선택한 배경에는 산업구조와 주거환경이 큰 몫을 하였다. 다시 말해 그린타운에서 호구 정책을 통한 이주민의 대규모 유입은 그린타운이 제공하는 교육자원과 중국 사회에 새로이 등장한 대학입시 이민 현상, 부동산 투자에 대한 열망, 주거환경에 가치를 두는 중산층 집단의 선호가 맞물린 결과였다. 호구는 지방정부의 도시발전을 위한 도구만이 아니라 중산층 집단의 상향이동을 위한 도구가 되어왔다.

중국에서 교육은 호구와 함께 인구 이동을 촉진하고 규제하는 주요한 수단으로 기능하고 있다(Friedman 2018). 1980년대 중반 이래 교육재정 책임이 지방정부로 이양되고 점차 도시 간 재정 격차가 커지면서 교육자원의 지역적 격차 또한 심화되어왔다. 더불어 농촌 호구와 마찬가지로 도시 호구라 하더라도 지역 호구가 아니면 해당 지역의 교육자원에 대한 접근이 제한되어 왔다. 다만 2000년대 중반부터 9년제 의무교육이 도입되어 지방정부들이 공교육을 개방하기 시작하면서 많은 도시들에서 지역 호구가 없는 이주민 자녀도 중학교까지는 공교육 서비스를 받을 수 있게 되었다. 하지만 고등학교 입학을 위해서는 호구 소재지에서 시험을 치러야 하고, 대학입시의 경우에는 호구 소재지를 옮겼다 하더라도 해당 지역에서 학적을 3년 이상 유지해야 하기 때문에

진학을 위해서는 중학교 시기에 이주하는 것이 일반적이다. 또한 대학들이 상당한 입학정원 비율을 현지 호구 소지자에 할당해왔다. 특히 명문대학이 많고 경제적으로 발달한 도시에서는 지역민들에게 보다 많은 할당을 부여해왔다. 이러한 교육자원의 지역적 격차와 지역 호구와의 연계는 농민공 자녀의 고향으로의 회귀(回老家)와 함께 중산층 자녀의 대학입시 이민이라는 두 가지 형태의 이동성을 야기해왔다(Ling 2017, 2019). 무엇보다 대학입시 이민은 도시 간뿐 아니라 특정 도시 내부에서도 이루어져왔다.

그린타운에 입주한 지 1년이 조금 넘었을 때 샤오홍은 가격이 상승 중인 그린타운의 주택은 그대로 둔 채 톈진시 도심지역에 또 다른 주택을 구입하여 해당 행정구로 호구 소재지를 다시 이전하였다. 샤오홍이 보기에 그린타운의 중고등학교는 명문대학의 부속학교라는 간판은 있지만 설립된 지 얼마 안 되어 대학입시 준비에 필요한 교사들의 경험이 부족하였다. 문제는 톈진시 내에서도 대학진학률이 높기로 유명한 고등학교들은 도심지역에 집중되어 있고, 호구 소재지가 도심지역의 6개 행정구가 아닌 학생들은 톈진시 호구라 해도 해당 고등학교의 입학시험을 볼 수 없었다. 즉, 톈진시 내에서도 행정구에 따른 호구 장벽이 존재해서 호구 소재지가 외곽지역인 경우에는 도심지역의 교육자원에 대한 접근이 제한되어왔다. 실제로 톈진시 정부는 이처럼 도심지역과 외곽지역을 차별화하는 호구정책과 교육정책을 통하여 인구 분포를 조율해왔다. 결국 샤오홍의 딸은 새로이 구입한 주택의 소유권과 주소지를 근거로 도심지역의 한 행정구로 호구 소재지를 다시 변경한 후에 톈진시 내에서도 대학진학율이 다섯 손가락 안에 드는 상위권 고등학교에 입학하였다.

안훼이성 출신인 즈양 또한 자녀의 대학입시를 위해 2014년 1월에 그린타운의 주택을 구입하였다. 당시에 톈진시에서 남인호구 정책이 곧 폐지된다는 소문이 돌았고 실제로도 몇 개월 후인 2014년 6월부터 폐지되었다. 따라서 급하게 주택을 구입해 남인호구를 신청한 후에 아들의 중학교 입학 시기에 맞춰 2014년 9월에 입주하였다. 즈양의 고향은 안훼이성의 한 소도시이지만 고등학교를 졸업한 직후인 1990년대 중반에 내륙 지역의 많은 청년들처럼 보다 발달한 연해도시로 향했다. 저쟝성의 원저우시를 거쳐 결혼하여 아이가 태어난 후에는 같은 저쟝성 내의 타이저우시에서 주택을 구입하고 호구를 이전해 정착하였다. 당시만 해도 지역 호구가 아닌 이상 저쟝성 내에서 안훼이성의 도시 호구로 아들이 다닐 수 있는 학교라고는 농민공 자녀들이 다니는 열악한

사립학교뿐이었다. 이번에는 자녀의 중학교 입학과 대학입시 준비를 위해 다시 톈진시로 호구를 이전한 것이다. 앞서 샤오홍과 달리 즈양의 경우에는 남편이 먼저 톈진시에서 15년째 일을 하고 있었기 때문에 톈진시로의 이주는 처음으로 가족 모두가 함께 생활하는 계기가 되었다. 이전까지 안훼이성의 농촌 호구를 유지해오던 남편 장젠 또한 그린타운에 정착하며 호구를 옮겨왔다.

> 우리 부부는 자수성가한 사람들(白手起家的)이에요. 물론 당시에 함께 외지로 나온 친구들 중에는 베이징이나 상하이에 자리 잡은 이들도 있어요. 그러니 아주 성공했다고는 볼 수 없죠. 하지만 외지로 돈벌이(打工)를 나왔다가 부부가 함께 외지에 정착한 경우는 많지 않거든요. 얼마 전에 그린타운의 주택 한 채를 더 구입했고, 수입도 안정적인 편인데다 아이도 톈진시에서 학교를 보낼 수 있게 되었어요.

즈양처럼 "자수성가한 사람"이라는 자기규정과 그로 인한 자부심은 그린타운에서 만난 많은 이주민들에게서 발견할 수 있는 것이었다. 농촌 출신이었거나 도시라 하더라도 농촌과 다를 바 없는 소도시 출신으로 출신 지역을 벗어나 이동하며 자기계발과 투자를 통해 부를 축적하여 주택을 구입하고 톈진시의 호구를 획득하였다는 생애사적 서사는 자부심의 원천이었다. 이렇게 획득한 주택과 호구를 매개로 더 나은 교육자원을 확보하여 자녀의 교육수준을 높이겠다는 의지는 스스로가 이동성을 통해 실천해온 상향이동의 열망과도 맞닿아 있었다.

남인호구 제도가 폐지된 이후에 개발회사들의 신축 상품주택 분양사무소에는 점수적립식 호구전입정책(积分落户政策)과 인재유입 호구전입정책(人才引进落户政策), 그리고 톈진시가 수위를 다투는 전국 4년제 대학 합격률 순위를 안내하는 표지판이 나란히 들어섰다. 남인호구 정책과 달리 새로이 도입된 점수적립식 호구전입정책에는 재산권이 있는 주택 외에도 연령, 교육수준, 전문기술과 직능기술 수준 등의 다양한 심사항목이 포함되었고, 각 항목에 배분된 점수를 종합하여 심사한 후에 지역 호구를 부여해왔다. 더욱이 톈진시 정부가 대학입시 이민이나 부동산 투자를 목적으로 호구만 걸어두는 행위(户口空挂)를 규제하기 시작하면서 중산층 집단에게조차 호구 이전이 까다로워진 것은 사실이었다. 자녀의 대학입시를 위해 그린타운의 주택을 통해 톈진시 호구를

획득하려는 열망은 여전하지만 호구 이전이 좌절되는 경우도 볼 수 있었다.

그린타운에서 연구자가 살았던 상품주택의 집주인은 장쑤성 출신의 공무원으로 2016년에 해당 주택을 구입하였다. 쟝쑤성의 한 소도시에서 일하면서 일터 부근의 주택을 이미 소유하고 있었지만 초등학교 3학년인 딸의 대학입시를 준비하기 위해 호구를 이전할 목적으로 그린타운의 주택을 구입한 것이다. 호구 이전을 위해 수차례 고향과 그린타운을 오갔고 각종 수속을 위한 서류를 준비하였다. 하루는 공안국에서 집으로 심사를 온다는 연락을 받고는 바로 2시간이 넘게 비행기를 타고 장쑤성에서 톈진시로 왔다. 한 번도 살아본 적이 없는 집이기 때문에 연구자에게 어디에서 장을 보는지, 어느 마트가 싼지 등의 심사원이 물을 수도 있는 일상적인 생활정보를 확인하였다. 하지만 수속을 위해 2년여의 시간과 10만 위안의 비용을 들였음에도 심사에서 탈락하였다. 호구를 이전해오려면 톈진시에서 일정 기간 사회보험료를 납부해야 한다는 규정이 엄격히 적용되기 시작하면서 고향과 그린타운에서의 사회보험 이중납부(双社保)가 문제가 된 것이다. 그리고 쟝쑤성의 대학입시 조건이 개선되었다는 이유로 구입한 그린타운의 주택은 그대로 둔 채 호구 이전을 중도에 포기하였다. 이러한 변화에도 불구하고 그린타운에서 호구-교육-주택의 연계를 통한 이주민 유입과 이 과정에서 부동산시장의 개입은 지속되었다.

도시발전 도구로서 호구의 기능도 유지되었다. 호구전입 평가 항목의 분류에서 기본점수(基本分)와 부가점수(附加分) 외에 마련된 유도점수(导向分)가 대표적인 사례이다. 유도점수는 도시발전과 인구 관리를 위해 필요한 특정 직업군이나 특정 행정구로의 정착에 대해 추가 점수를 부여하는 것이다. 예를 들어, 이주민이 톈진시 외곽에 위치한 4개 행정구로 호구이전을 신청할 경우에 15점의 추가점수를 부여하였다. 톈진시 내 인구의 합리적인 분포를 위하여 행정구에 따라 차별화된 호구정착 정책(差别化落户政策)을 시행한다는 원칙이 반영된 것이다.[60] 중심지구의 인구 증가는 엄격히 통제하되, 근교 지역의 인구 규모를 적절히 증가시키며, 외곽 지역에는 호구정착 인구(落户人口)의 수를 확대하도록 유도한다는 방침이다. 인구 이동을 규제하는 대신에 촉진하되 이주를 특정한 방향으로 유도하는 통치 방식이 특징인 최근 호구정책의 경향을 반영하고 있다고 볼 수 있다(Zhang 2018).

60 톈진시 정부가 2017년 3월에 공표한 '톈진시의 비호구인구의 도시정착을 추진하기 위한 방안'(天津市推动非户籍人口在城市落户工作方案).

지역 호구를 획득할 만한, 자격 있는 이주민이 되기 위한 조건에는 안정적인 고용상태가 아니면 합법적이고 안정적인(合法稳定) 주거지가 전제되어왔다. 상품주택의 소유권은 이를 증명하는 가장 확실한 방법이다. 이 때문에 호구를 이전해오려면 상품주택을 먼저 구입해야 한다는 사실은 여전히 그린타운의 이주민들에게 상식처럼 받아들여지고 있었다. 다만 그린타운 정부는 고학력자와 전문인력 같은 인재에 대해서는 주택 소유권이 없더라도 주택임대만으로 지역 호구를 부여하는 제도를 도입하였다. 점수적립식 호구전입정책에서도 교육수준은 주택소유권과 함께 가장 높은 점수가 배분되어온 항목이다. 결국 개혁개방 이후에 형성되어온 교육과 상향이동 간의 긴밀한 관계에 대한 강한 믿음과 이동성을 통해 상향이동의 가치를 실현하는 이상적인 주체는 도시건설을 위한 국가 활동에 의해서도 재생산되고 있었다.

2. 이민도시와 이동성의 정치

1) 토지상실농민과 도시 호구

> 예전에 우리는 농촌 호구였지만 토지가 수용되고 도시 호구로 바뀌었어요. 하지만 무슨 의미가 있어요? 농촌이든 도시든 이제 호구 자체는 그렇게 중요하지 않아요. 오히려 중요한 건 돈과 주택등기부등본(房本)이지.

덩리촌 토박이였던 40대 후반의 남성 리수위안은 2004년에 덩리촌을 떠났다. 일하던 마을공장이 환경관리를 위한 행정조치로 문을 닫은 후에 마을 외부의 한 시멘트 제조회사에 취업하였고, 회사 부근의 도시 지역에서 가족과 함께 생활하였다. 마을은 떠났지만 덩리촌의 농촌 호구와 주택을 유지하여서 2008년 토지수용 당시에 완전한 토지보상금과 두 채의 재정착주택을 제공 받았다. 그 덕분에 2012년에 재정착주택에 입주하여 아들, 아내와 함께 세 가족이 그린타운에서 생활하게 되었다. 리수위안 또한 대다수의 덩리촌 주민들처럼 마을 토지가 수용되면서 도시 호구로 전환되었다. 하지만 위의 진술에서처럼 리수위안은 호구 유형 상의 신분 변화에 대해 큰 의미를 부여하지 않고 있었다. 도시 호구 소지자에게 일자리를 안배해주던 시대는 이미 지났고, 보다

최근에 농민들이 도시 호구로 전환하려는 주요한 목적이었던 자녀의 교육문제 또한 대개는 주택소유권을 통해 해결할 수 있게 되었다는 것이다.

호구와 관련하여 그린타운 이주민들의 관심사는 지역 호구인가 아닌가에 관한 호구 소재지의 문제였다. 또한 이 이주민들에게 톈진시와 그린타운의 지역 호구는 돈과 시간, 노력을 들여 획득한 상향이동의 수단이었다. 하지만 현지 농민이었던 과거 덩리촌 주민들에게 보다 중요하였던 것은 호구 유형 상의 도시(비농업)과 농촌(농업)의 구분이었다. 2장에서 언급하였듯이 농촌과 도시 호구의 구분은 농민과 도시민 신분을 규정하는 기본적인 기준일 뿐 아니라 차등적인 토지보상금 분배의 주요한 근거였다. 그린타운에서도 초기에는 공공주택의 신청자격을 톈진시의 도시 호구로 한정하였던 것처럼 최근까지도 외지 농민공과 마찬가지로 농촌 호구를 보유한 현지 농민 또한 톈진시의 도시 지역에 거주한다고 해도 도시 공공서비스에 대한 접근이 제한되었다.

토지수용 과정에서 이루어지는 농촌 호구에서 도시 호구로의 전환은 계획경제 시기부터 국가가 토지수용을 대가로 제공하는 보상의 의미를 가져왔다. 물론 이 전환으로 농촌 주민들은 토지에 대한 권리를 주장하거나 토지수용에 저항할 법적 근거를 상실하게 된다는 점에서 강탈의 한 과정으로 이해되기도 한다(Chuang 2014). 그럼에도 중국 사회에서 오랫동안 도시 호구에 부여해온 가치로 농촌에서 도시 호구로의 전환은 농촌 주민들에게 보상 혜택으로 인식되어온 것도 사실이다. 또한 그간 농민들에게는 허용되지 않았던 국가의 복지체계에 접근할 수 있는 기회를 제공해왔다. 2008년 토지수용 당시만 해도 덩리촌 주민들 또한 상당수가 도시 호구로의 전환을 의무적이고 당연한 것으로 수용하거나 환영하였다. 하지만 그린타운에 재정착한 덩리촌 주민들은 시간이 흐르면서 획득한 도시 호구에 더 이상 보상 혜택의 의미를 부여하지 않고 있었다.

이러한 의미 변화의 배경에는 여러 요인이 존재한다. 도시 호구는 이미 도시에서 생계와 사회적 지위를 결정하는 유일한 요소가 아니다(Zhang 2002). 과거 덩리촌에서는 비록 생계를 위해 농사를 짓지는 않았어도 텃밭을 이용하여 가족들의 먹을거리를 직접 마련하거나 자신의 토지를 빌려준 대가로 수확한 농작물을 나눠받을 수도 있었다. 최소한 먹거리라도 보장되었던 농촌과 달리 도시에서는 무엇이든 돈을 주고 사야 한다. 무엇보다 토지수용은 덩리촌 주민들에게 농촌 호구의 가치를 재발견하게 되는 계기가 되었다. 같은 마을

구성원이더라도 도시 호구는 농촌 호구에 비해 낮은 보상금을 분배 받았다. 이와 함께 최근의 호구개혁 또한 과거 덩리촌 주민들의 인식 변화를 살펴볼 수 있는 계기였다. 톈진시 정부가 호구개혁을 위해 도시와 농촌의 호구등록을 통일하는 제도(城乡统一户口登记制度)를 도입하면서 도시와 농촌 호구의 구분이 공식적으로 폐지되고 주민호구(居民户口)로 일원화되기 시작한 것이다. 이미 2000년대 초반부터 일부 지방정부가 실험적으로 시행해오던 제도이지만 중앙정부는 2014년에 와서야 이를 공식화하였다.[61] 톈진시에서는 2017년 1월부터 시행되었다.[62]

이 호구개혁이 의미하는 바는 농민들에게도 더 이상 호구 유형의 구분이 아닌 호구 소재지가 중요하게 되었다는 것이다. 기존에 농민들의 도시 호구로의 전환은 두 단계로 이루어져왔다. 첫 번째 단계는 농업에서 비농업 호구로의 호구 유형 전환이고, 두 번째 단계는 농촌 마을에서 특정의 도시 지역으로 호구등록 장소가 변경되는 호구 소재지 전환이다.[63] 이 중에서 첫 번째 단계를 농전비(农转非)라 불러왔으며 엄격하게 진행되는 이 필수적인 절차를 거치면 호구 소재지 변경은 상대적으로 용이하게 이루어졌다. 따라서 농업 호구를 농촌 호구로, 비농업 호구를 도시 호구로 불러왔다. 농전비는 도시 호구로의 전환을 의미할 뿐 아니라 토지상실농민을 지칭하는 용어로도 사용되어왔다. 최근의 호구개혁으로 공식적으로는 도시와 농촌 호구의 구분이 사라졌지만 대중들 사이에서는 여전히 이 개념이 사용되고 있다. 호구가 등록된 지역의 행정구역 상 도농 구분, 집체 토지와 집체 자산에 대한 권리, 거버넌스 형태 같은 요소들은 여전히 농촌 호구와 농민 신분을 규정하는 요소들이다.

최근 호구개혁의 특징 중 하나는 톈진시를 포함한 대도시 정부가 적극적으로 동참해왔다는 점이다. 그간 대도시 정부는 중소도시에 비해 상대적으로 높은 외지이농이주민 비율과 인구 밀도, 재정적 부담을 이유로 호구개혁에 미온적인 태도를 취해왔다. 이 때문에 연구자들은 최근의 호구개혁과 토지축적체제와의 연관성을 제기해왔다. 개혁개방 초기의 호구개혁이 농촌 잉여 노동력의 노동시장 유입을 위해 설계되었다면, 최근의 호구개혁은 농촌 토지의 토지

61 중국 국무원(国务院)이 2014년 7월에 발표한 호구제도 개혁의 진일보한 추진에 대한 국무원의 의견(国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见(国发〔2014〕25号)).

62 2017년 1월부터 시행된 호구제도 개혁의 진일보한 추진에 대한 톈진시 인민정부의 의견(天津市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的意见).

63 이는 토지상실농민이 아니더라도 외지 출신 이농이주민들의 호구 전환에도 해당되는 절차였다(Chan and Buckingham 2008: 590).

시장 유입을 주요한 목적으로 한다는 것이다(Chan and Wei 2019). 차별적인 농업-비농업 호구 구분을 없애 도시와 농촌 간 일원화된 복지체계를 수립함으로써 토지수용과 개발의 정당성을 마련하는 한편, 도시인구 규모를 확대하여 농촌 토지의 도시 건설용지(建设用地)로의 용도 전환[64] 한도를 높이기 위한 전략이라고 해석한다(Andreas and Zhan 2016; Zhan 2017). 실제로 톈진시 정부가 호구개혁을 시행한 지 2개월만인 2017년 3월에 내놓은 비호구인구의 도시정착을 추진하기 위한 업무방안(天津市推动非户籍人口在城市落户工作方案)(이하 방안)에 포함된 정책들은 이러한 주장을 일정 부분 뒷받침한다.

신형도시화 건설을 위한 사람의 도시화[65]를 핵심이념으로 내세고 있는 이 방안의 목표는 호구개혁을 바탕으로 톈진시 도시 인구의 규모를 확대하는 데에 있었다. 이 방안에서 중점을 두고 있는 비호구인구(非户籍人口)는 이미 도시 지역에 거주하지만 여전히 고향인 농촌 마을에 호구가 등록되어 있는 톈진시 현지의 이농민들이었다. 최근의 호구개혁을 토대로 이 이농인구(农业转移人口)가 이미 거주하는 도시 지역으로 호구를 이전하도록 하는 호구정착(落户) 기회를 확대하여 톈진시 호구인구(户籍人口)의 도시화 비율을 높이겠다는 것이었다. 이렇게 증가한 도시인구의 규모를 도시 건설용지 증가 규모와 연동(挂钩)되도록 하는 기제를 마련한다는 계획이었다. 즉, 각 행정구 별로 매년 증가한 도시인구 수를 다음년도 건설용지 증가분을 할당하는 중요한 기준으로 삼겠다는 것이다. 이를 통해 토지공급 구조를 개선하고 농촌 토지의 효율성을 높이는 한편, 공공주택 공급 같은 새로운 도시정착 인구의 토지사용 수요를 확보하겠다는 계획이다. 이는 중앙정부의 방침이 현지 이농민은 물론 농민공 집단을 포함한 외지 이농민의 도시정착을 강조해온 것과는 차이가 있었다.[66] 이 방안에서 사람의 도시화는 토지의 도시화와 긴밀히 연결되고 있었다.

---

64 중국에서 토지는 용도에 따라 농업용지(农用地)와 건설용지(建设用地)로 구분된다. 농업용지는 대개 경작지(耕地)를 의미하며 집체 소유의 농촌 토지에 해당한다. 건설용지는 주택과 공장, 건축물, 각종 인프라의 부지를 일컬으며, 이는 다시 도시와 농촌 지역의 건설용지로 구분된다. 지방정부가 주택이나 인프라를 건설하기 위해서는 건설용지가 필요한데 기존의 도시 건설용지로는 한계가 있기 때문에 집체 소유의 농업용지를 수용하여 국가 소유로 소유권을 이전한 후에 중앙정부의 비준을 거쳐 건설용지로 용도를 전환하게 된다. 이때 중앙정부는 경작지 보호를 위해 관할지역 내에 증가하는 건설용지만큼의 새로운 경작지를 요구해왔다.

65 국가신형도시화계획(2014-2020년)(国家新型城镇化规划(2014－2020年)) 참조.

66 국무원(国务院)이 2016년 10월에 공표한 1억 비호구 인구의 도시정착을 추동하기 위한 방안(推动1亿非户籍人口在城市落户方案).

농업-비농업 호구 유형 구분이 폐지되면서 호구 소재지 변경 절차가 더 중요해진 만큼 이에 대한 개혁도 진행되었다. 주요한 변화는 호구 소재지의 이전이 과거보다 용이해졌다는 점이다. 톈진시 현지 인구의 행정구 간 호구이전 제한을 폐지하면서, 이농인구에 대한 도시 지역으로의 호구정착 조건 또한 완화하였다. 안정적인 고용상태에 있거나 합법적이고 안정적인 주소지가 있는 경우 혹은 둘 모두를 충족한다는 전제 하에 자유로운 호구이전(自由迁移)이 가능하도록 한다는 목표였다. 앞서 언급했듯이 합법적이고 안정적인 주소지를 증명하는 가장 좋은 방법은 소유권을 가진 주택이다. 즉, "돈과 주택등기부등본이 가장 중요하다"는 재정착민들의 인식에는 이러한 변화가 반영되어 있다.

지방정부의 도시화 전략은 도시의 영토적 확장과 함께 공식적으로 호구가 등록된 도시 인구의 성장이라는 두 가지 과정으로 이루어져왔다. 농촌 토지는 주택 건설을 위한 부지로, 토지에서 분리된 농촌 인구는 내수 소비를 확대할 기반으로 간주되어온 것이다. 이러한 발전전략 하에서 농민들은 새로운 주택 소비자로 거듭날 것을 요구받아왔다(Chuang 2020: 3). 헤이룽쟝성 출신으로 덩리촌으로의 호구 이전 절차가 늦어져 한 등급 낮은 토지보상금을 받았던 50대 초반의 재정착민 왕하오는 최근에 자신들처럼 토지상실농민 인구가 증가하고 있는 배경을 부동산 시장의 문제로 보고 있었다. 많은 농민들이 토지를 잃게 된 배경에는 국가의 부동산 개발 중심 발전전략이 있고, 이 발전과제를 수행하기 위해 농민이 도시에 정착한 이후에 주택 소비자이자 투자자가 되기를 원한다는 것이다.

> 국가가 농민들이 도시로 가기를 원해요. 도시로 가서 돈벌이(打工)도 하고 집도 사기를 원하는 거예요. 도시 사람들도 주택을 여러 채 구입하기는 하지만 한계가 있을 거잖아요. 현재 지어두었거나 짓고 있는 주택의 수요를 농민들이 채워주기를 바라는 거죠. 그렇지 않으면 이렇게 많은 아파트를 누가 사겠어요.

또한 이 토지개발 과정에서 농촌 호구의 가치가 변화해왔음도 지적하였다. 왕하오 또한 철거 당시까지만 해도 도시 호구로의 전환을 반겼다. 하지만 이후에 농촌 호구가 더 값어치가 나간다는(更值钱) 사실을 발견하였다는 것이다. 이러한 인식에는 도시 호구에서 농촌 호구로의 전환이 도리어 어려워지고 있

는 추세 또한 반영되어 있었다.

> 도시 호구는 돈만 있으면 얻을 수 있지만 농촌 호구는 돈을 줘도 살 수가 없어요. 농촌 호구여도 돈만 있으면 도시 지역에서 집을 살 수 있어요. 하지만 도시 호구가 농촌에서 집을 사는 건 불가능해졌어요. 농촌 호구의 가치가 달라졌다고요.

톈진시의 사례처럼 중국의 많은 도시들에서 관할지역 내부의 호구 이전 제한은 점차 완화되어왔다. 하지만 그 방향성은 농촌에서 도시로의 일방향에 치중되고 있다(Zhan 2017: 33-42). 또한 도시 호구에 대한 접근은 점차 개방되어온 반면, 농촌 호구에 대한 장벽은 높아졌다. 도시민들이 공식적인 경로를 통해 농촌의 주택과 토지에 접근하기는 더욱 어려워졌을 뿐 아니라 농촌 마을의 호구를 획득하기는 거의 불가능해졌다. 과거와 달리 도시 호구를 획득한 농촌 주민이 고향 마을로 돌아가 권리를 주장하는 것도 상대적으로 어려워졌다. 설령 농촌 호구를 다시 획득한다고 해도 토지와 집체 자산에 대한 권리는 보장되지 않는 경우가 많다(Chen and Fan 2016: 20-21). 2장에서 살펴보았듯이 향진기업의 발전으로 마을에 노동력이 필요하였던 농촌 산업화 시기에는 설령 도시 호구를 획득해 도시 지역에 이미 정착하였더라도 고향 마을로의 회귀가 비교적 용이하였다. 반면 토지는 한정된 자원이기 때문에 토지축적체제 하에서는 오히려 농촌 자원에 대한 접근에서 배타성이 강화된 측면이 있다.[67]

이처럼 농촌 호구의 나올 수는 있지만 들어갈 수는 없는(能出不能进) 상황[68]은 최근에 농촌 주민들이 도시 호구로의 전환을 주저해온 이유 중 하나이다. 실제로 덩리촌 주민들 중에도 할 수만 있다면 다시 농촌 호구로 되돌리고

67 다른 관점에서 린훼이황과 허쉐펑(林辉煌, 贺雪峰 2016)은 개혁개방과 함께 완화되었던 농촌 토지와 주택에 대한 도시민의 접근이 다시 제한되어온 것에 대해 중국의 도농 관계를 특징 지어온 도농이원구조(城乡二元结构)가 농민의 이익에 대해 기존의 착취적인 성격에서 보호적인 성격으로 변화한 데에 기인한다고 주장한다.

68 다만 최근 중앙정부는 농촌으로의 회귀가 가능하도록 관련 제도를 마련할 것을 주문한 바 있다. 국가발전개혁위원회(国家发展改革委)가 2021년 4월에 공표한 '신형도시화와 도농융합발전 중점 임무'(新型城镇化和城乡融合发展重点任务) 참조. 실제로 일부 지역이 관련 제도를 도입해왔다. 예를 들어, 산둥성은 2021년부터 농촌으로의 호구 전환을 용이하게 하는 '도농 쌍방향 호구 이전'(城乡双向户口迁移) 정책을 시행하기 시작하였다. 다만 그 대상은 제한적이다. 도시 호구로 전환하였지만 30년 토지사용권 보장(三十年不变) 정책으로 여전히 토지 권리를 보유하고 있으면서 고향으로의 회귀를 원하는 자, 해당 농촌 지역에서 창업 혹은 취업상태에 있는 고학력자 등이 주요한 대상이다.

싶다고 말하는 이들도 있었다. 과거에 덩리촌 주민들에게 토지 권리는 혜택이기보다 농민 정체성에 연계된 낙후성의 낙인을 강화하는 요소로 인식되었다. 하지만 현재는 보상을 통하여 교환될 수 있는 미래 가치로 고려될 뿐 아니라 최소한의 생계를 보장해주는 안전장치로도 간주되고 있었다. 더욱이 정책적 변화는 획득한 도시 호구의 가치에 의문을 제기하는 계기가 되었다. 이러한 배반의 정서는 또 다른 보상 혜택이었던 재정착주택의 물질적 결함으로 강화되고 있었다.

2) 현지인으로서 토지상실농민

> 여기 주민들은 죄다 외지인들(外地的)이에요. 다들 언젠가는 떠날 사람들이죠. 아이들 학교 때문에, 자식을 좋은 대학에 보내려고 집도 사고 호구도 옮겨왔지만 목표를 달성하면 바로 떠나버릴 거라고요.

덩리촌 토박이였던 리수위안은 많은 재정착민들처럼 그린타운의 다른 주민을 현지인(本地的)인 자신과는 구분되는 외지인으로 범주화하고 있었다. 상품주택 단지의 외지인 대부분은 지역 호구를 획득하였기 때문에 비호구 이주민과 달리 공식적으로는 영구 정착한 그린타운의 시민이다. 하지만 재정착민들은 이들을 “언젠가는 떠날 사람들”로 묘사하고는 하였다. 이주민들 중에는 앞서 즈양의 사례나 경제개발구에서 이주해온 외지인들처럼 가족과 함께 정착한 경우도 많았다. 하지만 대학입시 이민으로 그린타운에 호구를 두고 있는 이주민들은 스스로도 재정착민들의 관찰대로 실질적으로는 임시거주 상태에 있는 것으로 인식하였다. 자녀가 대학에 입학하면 가족이 있는 고향으로 돌아갈 계획이기 때문이다. 중국의 많은 이주민들처럼 이들 또한 지역 호구 획득과 거주를 통한 정착을 별개의 과정으로 이해하고 있었다(Tang and Hao 2018). 다만 주택은 호구 획득만이 아니라 부동산 투자라는 이중적인 목적 하에 구입한 것이어서 고향으로 돌아가더라도 남겨두었다가 시세 추이를 지켜보며 처분을 결정하겠다는 계획이었다.

이주민 집단의 이러한 유동성은 일상에서도 경험되고 있었다. 대학입시 이민자들은 방학과 명절이 되면 가족이 있는 고향으로 돌아가 생활하였다. 특히 학교가 방학에 들어가면 고향으로 돌아간 주민들로 그린타운의 거리와 주거단

지는 다시 한산해졌다. 이민도시에서 비어 있음은 유령도시와는 다른 시간성으로 경험되고 있었다. 유령도시의 비어 있음은 불확실한 도시의 미래에 대한 감각과 함께 언젠가는 사람이 올 것이고, 오게 할 수 있다는 낙관론이 결합된 형태로 경험되었다(Ulfstjerne 2019). 반면, 이민도시의 비어있음은 순환의 시간성으로 경험되었다. 주민들을 대상으로 이루어지는 정부의 활동 또한 방학을 기준으로 거의 모든 일정이 조정되었다. 대학입시 이민은 순환적인 이주를 일상적인 것으로 만들어왔다.

방학뿐 아니라 명절에도 다른 주민들이 고향으로 돌아갈 때 줄곧 그린타운을 지키는 이들은 재정착민이었다. 오히려 명절에는 과거 농촌 마을에서처럼 주민들이 주거단지 내 광장에 모여 북을 울리고 군무를 추는 등 전통행사를 즐기며 떠들썩한 명절 분위기를 만들어냈다. 이주민들을 언젠가는 떠날 사람들로 보는 재정착민들의 시선에는 지역의 역사를 몸소 경험해온 현지인 특유의 지역적 소속감도 내포되어 있었다. 경관은 바뀌었지만 자신들의 삶의 터전이 자리하였던 지역으로 돌아온 재정착민들은 수시로 지역의 역사에 대한 풍부한 지식을 드러내고는 하였다. 주변의 국영화학공장이 과거에 어떠한 모습이었고 왜 문을 닫게 되었는지, 그린타운의 초기 모습은 어떠했는지 같은 지식을 통해 지역에 대한 애착을 과시하기도 하였다. 하지만 재정착민들의 이러한 애착과는 무관하게 이주민들에게 현지인은 진보와 발전의 가치와는 거리가 먼, 정체의 이미지로 묘사되었다.

> 저 사람들, 저렇게 종일 한자리에 앉아 있죠? 시내의 주거단지에서도 현지인들(本地的)은 늘 그래요. 외출할 때 마주친 사람인데 돌아올 때 보면 여전히 같은 자리에 그대로 있어요. 그래서 내가 현지인보다는 외지인이 소질(素质)이 높다고 하는 거예요.

딸의 고등학교 입학시험을 준비하기 위해 톈진시 도심지역으로 이사를 갔던 샤오홍이 비워둔 집을 살피러 그린타운을 들렀을 때였다. 연구자를 만나기 위해 처음 찾은 신쟈위안에서 광장 한편에 삼삼오오 모여 앉아 있는 재정착민들을 발견하고는 꺼낸 말이다. 스스로가 외지인인 샤오홍이 재정착민들을 바라보는 관점 또한 현지인 대 외지인의 구분이었다. 샤오홍을 포함하여 그린타운 상품주택 단지의 주민들은 재정착민들의 존재를 거의 모두 알고 있었다.

그린타운이 개발되기 이전에 해당 지역에서 살고 있던 원주민이었다는 정도의 정보는 습득하고 있었다. 다만 어업이나 농업에 종사하였던 농민이었다고 짐작할 뿐 구체적인 마을의 역사는 잘 알지 못하였다.

샤오홍의 시선에서 이 과거의 농민들은 톈진시 도심지역에서 오랫동안 살아온 도시민들과 마찬가지로 현지인으로 범주화되고 있었다. 이 구분은 다시 소질(素质)의 높고 낮음을 기준으로 위계화되었다. 샤오홍이 현지인을 낮은 소질의 소유자로 평가하는 이유는 언제나 "같은 자리에 있는", 정체되어 있고 안주하는 이미지의 모습 때문이었다. 샤오홍은 이를 언제나 바쁘게 움직이는 사람들로 유동성이 높은 그린타운 상품주택 단지의 풍경과도 대비하였다. 이 대비에는 단순히 생활리듬 상의 일상적인 유동성의 문제를 넘어 성과 도시, 지역의 경계를 넘나드는 이동성을 통해 상향이동의 가치를 추구하고 실천해온 중산층 이주민의 시선이 담겨 있었다. 이 시선에서는 농촌 출신 대 도시민의 구분은 물론 연령이나 계층, 취업상태 같은 다른 사회적 특성들은 비가시화되었다.

기존 연구들은 소질 개념을 농촌과 도시 인구를 차이화하는 담론적 기제로 주목해왔다(Anagnost 2004; Ling 2019; Yan 2008). 하지만 소질은 보다 유연한 개념으로 중국 사회에서는 도시와 농촌의 이분법 외에도 보다 다양한 층위의 공간적 범주와 집단을 차이화하고 위계화하는 데에 사용되어왔다. 예를 들어, 그린타운 주민들의 소질은 톈진시 도심지역에 비하면 높지만, 보다 발전하였고 고가의 주택단지가 많은 경제개발구의 주민들에 비하면 낮다는 인식이 존재하였다. 또한 같은 농촌 출신이라도 덩리촌 재정착민들처럼 도시 지역과 보다 가까이 살아온 연해 근교 지역의 농촌 출신은 외지 농민공처럼 내륙 도시 원교 지역의 농촌 출신보다는 소질이 높다고 보았다.

현지인 대 외지인의 구분 또한 장소를 기반으로 소질 담론이 구성되는 중요한 지점이다. 더욱이 이 범주화는 "이동성과 권력의 역설"을 보여준다(Sun 2009: 630). 외지인의 범주에서 부유하고 교육수준이 높은 중산층의 탈영토화는 자유와 상향이동을 상징해왔다. 반면 노동시장의 하층을 구성하는 농민공의 탈영토화는 부랑자의 이미지로 각인되어왔다. 본 연구가 주목하는 그린타운의 세 집단은 소질 담론을 통하여 중산층 이주민과 현지 재정착민, 외지 농민공의 순으로 위계화되고 있었다. 시장화 이래 중국에서 변화되어온 도시 시민권 질서와 노동시장 구조에서 엘리트 이주민과 현지인, 외지 이농민간 간에

형성된 위계와도 닮아 있었다(Fan 2002; Zhang 2002). 중산층 이주민을 정점으로 한 소질을 통한 사회적 위계의 재생산에는 재정착민들 스스로도 개입해왔다. 이 위계는 부동산 개발을 중심으로 한 발전전략과도 관련이 있었다. 40대 여성 재정착민인 왕민은 고학력의 중산층 외지인들과 외지 농민공을 대비하며 주택시장과 지역 발전에 대한 기여를 중심으로 사회적 위계를 구성하고 있었다.

> 농민공(民工)은 싫지만 여기(그린타운) 외지인들은 좋아요. 여기 외지인들은 나처럼 교육수준이 낮은 사람들(没有文化的)과는 소질부터 다르거든요. 무엇보다 이 많은 집을 누가 사겠어요? 외지인 덕분에 주택가격도 오르고 그린타운도 발전한 거예요. 주변에 외지인이 없는 지역은 발전도 없고 주택가격도 제자리거든요. 농민공도 외지인이지만 그 사람들은 여기서 주택을 구입할 여력이 없잖아요.

그린타운의 주민들 스스로는 그린타운을 이민도시로 규정해왔다면 외부에서의 인식은 중산층 거주지라는 것이었다. 톈진시 시민들은 그린타운을 고학력의 젊은 중산층이 거주하거나 은퇴 후에 좋은 주거환경에서 여유로운 노후생활을 보내려는 현지의 도시 중산층들이 주택을 구매하는 곳으로 인식하였다. 많은 연구자들이 지적해왔듯이 개혁개방 이래 등장한 중국의 신흥 중산층 집단은 매우 이질적이고 파편화된 특성을 보인다. 따라서 생산수단과의 관계 같은 구조적 위치보다는 자원접근 능력이나 생활방식과 소비 패턴, 새로운 집합적 이익추구 행위 등이 중산층을 규정하고 중산층 형성에 기여해온 요소들이라고 지적해왔다. 특히 주택의 사유화와 상품화를 배경으로 등장한 상품주택은 중국 도시에서 중산층 주체 형성에 핵심적인 역할을 해왔다(Fleischer 2010; Tomba 2014; Zhang 2010). 실제로 그린타운 상품주택 단지의 주민들 또한 자신들을 중산층으로 범주화하는 것에 대체로 동의하였다.

무엇보다 그린타운을 중산층 주거지로 규정하는 인식에는 주민들의 소질이 높을 것이라는 가정도 포함되어 있었다. 개발회사들은 그린타운의 신축아파트를 홍보하면서 주민들이 중산층(中产阶层)이며 소질이 높다(素质高)고 강조하였다. 개혁기 중국에서 높은 소질은 바람직한 시민주체의 자질로 간주되어왔으며, 중산층은 이를 실천하는 대표적인 인물로 구성되어왔다. 즉, 중산층

은 소비 능력을 갖추고 높은 문화적 자본을 가진 시민으로서 새로운 규범적인 인물상이 되어왔다는 점에서 경제적 범주일 뿐 아니라 정치적, 문화적 범주가 되어왔다(Anagnost 2008; Jacka 2009; Tomba 2009). 이는 주택시장을 통해서도 재생산되고 있는 것이다. 주택의 상품화 이후에 중국에서도 주거지의 평판은 주택의 시장가치에 영향을 미쳐온 중요한 요소이다. 주민들의 소질은 주택의 가치를 구성하는 중요한 요소로 자리매김해왔다(Zhang et al. 2021). 현지 농민으로서 재정착민들은 소질을 매개로 한 인적자본과 시민성의 순환뿐 아니라 주택가치의 순환에서도 주변화되고 있었다.

3. 재정착주택과 도시 실험

1) 쓰레기 관리와 비공식적 순환

> 우리는 그린타운의 시민(市民)이 아니라는 거야? 왜 우리만 쓰레기분리수거기가 없는 거냐고.

주거단지 내부를 돌며 쓰레기를 줍는 봉사활동을 하던 재정착민 쟝리원이 불쑥 꺼낸 말이었다. 함께 있던 재정착민들도 “우린 그린타운의 시민이 아닌가 보지”라고 말을 받으며 맞장구를 쳤다. 재정착주택에 그린타운이 자랑하는 쓰레기분리수거기가 부재하다는 사실은 새삼스러운 일은 아니었다. 이 갑작스러운 불만은 그린타운 정부가 개최하였던 시민강좌(市民讲堂)와 관련이 있었다. “쓰레기분리수거 참여로 함께 만들어가는 생태적 생활공간(生态家园)”을 주제로 하였던 시민강좌의 목적은 주민들이 분리수거에 동참하도록 관련 지식을 전달하는 것이었다. 강연자로 나선 도시관리 부처 관계자는 쓰레기분리수거 시범지구인 그린타운에서 쓰레기 관리는 중요한 의미를 갖는다고 소개하였다. 공식 명칭으로 쓰레기분리수거 스마트플랫폼(垃圾智能分类回收平台)은 각 주거단지에 설치되어 재활용쓰레기의 회수와 순환을 돕는 기술적 장치이다. 시민강좌에서는 주민들에게 이 장치를 매개로 그린타운의 발전에 기여하고 환경문제 해결에 동참하는 소질 높은 시민으로 거듭날 것을 촉구하였다.

그린타운 정부는 계획 단계부터 쓰레기 관리를 중요한 도시 실험으로 간주

하였다. 쓰레기를 분류해 수거한 후에 운송, 처리, 재생, 자원화까지 쓰레기 순환의 전 과정을 일원화하여 체계적으로 관리한다는 목표였다. 과학적인 쓰레기 관리를 위해 여러 기술적 장치도 도입되었다. 쓰레기분리수거기 외에도 수송관로 시스템(垃圾气力输送系统) 또한 각 주거단지에서부터 생활쓰레기의 순환을 관리하기 위한 장치였다. 지하혈관(地下脉络)으로도 불리는 수송관로 시스템은 지상의 실외 투입장치에 쓰레기를 투하하면 부압기술이 적용된 지하의 관로를 따라 쓰레기가 자동으로 집결장소까지 이동하여 처리될 수 있도록 한 것이다. 관계자는 이 인프라가 지하를 개발해 구축해야 하는 것이어서 아무 것도 없었던 신도시이기 때문에 구현이 가능했던 기술적 장치라고 소개하였다. 다만 일부를 제외하고는 기약 없이 개통이 지연되고 있어서 각 주거단지에 설치된 실외 투입장치는 존재감 없이 방치되어 있었다.

이와 달리 쓰레기분리수거기는 상품주택 단지에서 예상보다 훨씬 활발하게 이용되고 있었다. 주민들은 지정된 요일에 종이박스나 페트병 등을 들고 나와 플랫폼 기기에 쓰레기 유형을 입력하고 QR코드를 출력하여 부착한 후에 지정된 장소에 두었다. 이후에 담당 쓰레기차가 하루에 두 번 각 주거단지를 돌면서 QR코드를 스캔해 쓰레기 정보를 확인하고 수거해갔다. 수거가 완료되면 연동된 에너지카드에 점수가 적립되고, 주민들은 적립된 점수를 지정상점에서 생활용품으로 교환할 수 있다. 이 보상제도는 보다 많은 재활용쓰레기가 공식적인 순환체계에 유입되도록 주민들의 참여를 장려하기 위해 마련된 것이었다. 연구개발을 담당하는 관계자는 강제할 법적 근거가 없기 때문에 장려(鼓励), 권유(建议), 지도(指导)의 방식으로 시민들의 자발적인 참여를 유도하고 있다고 설명하였다.

실제로 그린타운 정부는 주민들이 기술적 장치를 이용해 공식적인 재활용 쓰레기 순환에 참여하도록 홍보와 교육에 상당한 노력을 기울이고 있었다. 시민강좌를 개최하는 것은 물론 교육 책자를 배포하고 수시로 주민 대상 인식조사를 시행하였다. 입주가 시작되어 새로 단말기가 설치된 주거단지에는 관계자들이 직접 방문하여 홍보 활동도 벌였다. 주민들이 이 기술적 장치를 이용하기 위해서는 쓰레기 범주에 대한 지식을 습득하고 수거 일정에 맞춰 생활리듬을 변경해야 한다. 즉, 이 장치는 공식적인 쓰레기 순환에 자발적으로 참여할 줄 아는 책임 있는 시민주체를 규범화하고 생산하는 통치 수단으로 기능한다(von Schnitzler 2016). 결국 이 기술적 장치의 부재는 단순히 물질적 요

소에 대한 배제만이 아니라 쓰레기의 공식적인 순환과 윤리적 행위의 순환에서도 배제되는 것임을 시사한다.

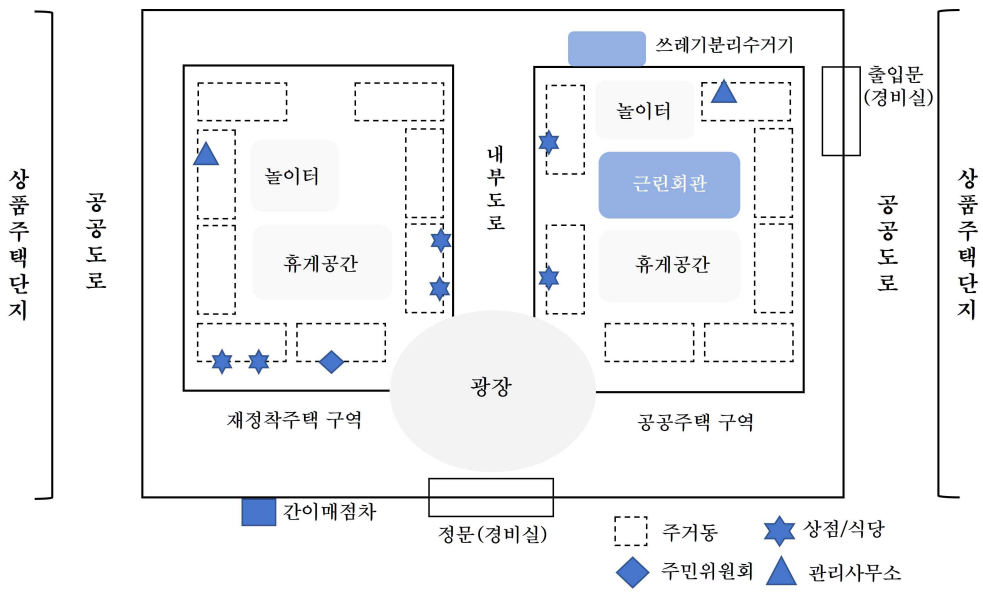
엄밀히 말해 재정착민들이 거주하는 신쟈위안에 분리수거기가 완전히 부재한 것은 아니었다. 사실상 재정착민들이 소속의 배제로 경험하는 이 물질적 부재와 단절은 주거단지의 설계와 주택정책, 재정착주택의 재산권, 재정착민들의 공간 실천이 결합된 결과라 할 수 있다. 신쟈위안은 두 개의 구역으로 나뉘어 있었다. A구역에는 덩리촌 주민들의 재정착주택 8개 동이, B구역에는 초기에 분양된 공공분양주택(公屋) 7개 동이 자리하였다. 주변의 상품주택 단지에서도 하나의 담장으로 구획된 단지의 내부가 구역으로 나뉘어 있는 경우는 흔히 볼 수 있었다. 동일한 개발사가 건설한 하나의 단지 내에 고층아파트와 타운하우스(联排别墅) 같은 상이한 주택 형태가 혼합되어 있거나 같은 고층아파트라 하더라도 주택 내부의 면적이나 설계 유형이 상이할 경우에 구역이 나뉘어 있는 것이 일반적이었다.

이와 달리 신쟈위안의 두 구역은 재정착주택과 공공주택으로 재산권 유형이 상이할 뿐 아니라 관리상에서 별개의 주거단지(小区)로 간주되고 있었다. 두 구역은 각기 다른 위탁관리회사(物业公司)가 관리하고, 출입구와 경비실도 방향을 달리하여 별도로 설치되었다. 다만 단지 내에서 두 구역이 중앙광장과 순환도로를 통해서만 동서로 구분되어 있어서 사람과 차량의 왕래가 자유롭고 구역 간 경계가 모호하였다. 분리수거기는 바로 공공주택 구역에만 설치되어 있었던 것이다. 따라서 원한다면 재정착민들이 공공주택 구역에 설치된 분리수거기를 사용할 수도 있었다. 그러나 재정착민들 또한 공공주택 구역을 별개의 주거단지로 간주하였고 심지어 두 구역 간의 명확한 분리를 요구하였다. 재정착민들의 끈질긴 요구로 2018년에 재정착주택 구역에 대한 대대적인 개보수 공사가 시행되었을 때 포함된 공사항목 중 하나가 두 구역을 분리하기 위해 울타리(围栏)를 세우는 것이었다.

어떠한 과정으로 상이한 두 주택형태가 하나의 주거단지 내에 공존하게 되었는지는 명확하지 않다. 다만 토지의 효율적인 사용과 건설비용 절감을 위한 설계였을 가능성이 크다. 지방정부의 관점에서 보면 토지상실농민들의 재정착주택은 공공주택처럼 지방정부가 건설하여 제공하는 주거보장 형태이다. 하지만 재정착민들의 입장은 달랐다. 덩리촌 주민들의 재정착주택은 공공주택과 달리 완전한 재산권이 부여되어서 상품주택처럼 시장가치에 따라 자유롭게 매

매가 가능하다(Wu 2012). 더욱이 면적을 기준으로 농촌 주택과 재정착주택을 일대일로 교환 받은 데다 완전한 재산권을 보장받기 위해 마을 집체가 공동구매(集体团购) 형식으로 8개 동의 아파트를 취득하였다. 함께 토지가 수용된 다른 마을 주민들이 입주한 재정착주택 단지와는 달리 여러 마을의 주민들이 혼합되지 않고 덩리촌 공동체 전체가 단독으로 재정착한 것 또한 상이한 기대를 갖게 하였다. 덩리촌 재정착민들은 과거 마을에서처럼, 그리고 주변의 상품주택 단지처럼 자신들만의 영토와 생활방식을 보장 받는 독립적인 주거공간을 기대하였다.

[그림 3-1] 재정착주택이 자리한 주거단지 신쟈위안의 구조



중국의 도시에서도 이처럼 하나의 주거단지에 상이한 재산권 유형의 주택 형태가 공존하는 경우에는 내부 경계와 담장을 둘러싸고 갈등이 벌어져왔다(Chiu-Shee et al. 2021). 상품주택과 공공주택 구역의 공존이 가장 대표적인 사례이다. 중국에서 공공주택은 대개 상품주택을 구매할 경제적 여력이 없는 중저소득층을 위해 공급되며, 상품주택과 비교하여 주택의 품질이 떨어질 뿐 아니라 편의시설이 부족하고 관리비도 저렴하게 책정된다. 상품주택의 중

산층 주민들은 자신들의 주거구역에 공공주택 주민이 유입되지 않도록 담장 건설을 요구해왔다. 반면 지방정부들은 상품주택과 공공주택 주민들 간에 차별을 없애기 위해 내부 담장 건설을 금지하거나 건설된 담장을 허물도록 조치해왔다. 이러한 조치는 종종 중산층 주민들의 저항에 부딪혀왔다.

하지만 신쟈위안의 상황은 보다 복잡하였다. 그린타운에서도 공공분양주택에 대해서는 소득 수준이 낮은 이들에게 혜택이 돌아가도록 신청자격에 소득상한선(收入线)[69] 조건을 두고 있었다. 이와 함께 신청자격에서 취업상태는 중요한 자격요건이었고 그린타운은 산업구조 면에서 교육수준이 높은 이들이 많다. 특히 신쟈위안의 공공주택은 이후에 별도의 단지로 건설된 공공주택과는 달리 1~2인 가구를 위해 침실 하나와 작은 거실, 화장실, 주방으로 구성된 빌트인 형태의 소형주택이었다. 따라서 주민들 대다수는 그린타운으로 출퇴근하는 젊은 직장인(上班族)과 맞벌이 부부였다.[70] 그린타운에서 노인 돌봄을 전문으로 하는 사회조직(社会组织)이 신쟈위안을 주요한 활동 무대로 여길 정도로 그린타운 내에서 노인 인구 비율이 가장 높기로 유명한 신쟈위안의 재정착주택 구역과는 대조적이다.

많은 연구자들이 중국의 토지상실농민 집단을 흔히 강탈의 피해자로 묘사해왔지만 중국 사회에서의 인식은 보다 복합적이다. 철거벼락부자(拆迁暴发户)로도 불리는 데에서 볼 수 있듯이 토지상실농민들을 소질은 낮지만 토지보상으로 부유해진 집단으로 보는 대중적인 인식이 존재해왔다(Sargeson 2012; Du, Song, and Li 2021; Zhang et al. 2021). 신쟈위안을 관리하는 사회복지사(社工) 또한 재정착민들을 “취약집단(弱势群体)이 아닌 부유한 집단”이라고 소개하였다. 실제로 덩리촌 주민들은 상당수가 세 채 이상의 주택을 소유하고 있었다. 보상으로 받은 신쟈위안의 재정착주택 두 채 외에도 마을이 철거된 후에 재정착주택에 입주하기 전까지 임시거주를 목적으로 구입하였던 주택을 계속 보유하고 있는 경우가 많았다. 이 주택은 대부분 보다 외곽 지역에 위치한, 다른 마을의 토지상실농민들이 보상으로 분양 받았다가 매물로 내놓

[69] 2018년을 기준으로 소득상한선은 지난 년도 수입이 1인 가구인 경우에 9만 위안 이하, 기혼자인 경우에는 가정수입이 18만 위안 이하로 규정하였다.

[70] 대다수는 젊은 직장인들이었지만 이 소형 공공주택의 주거인구도 복잡한 편이기는 하였다. 초기에 신청자 수가 많지 않아 신청자격을 대폭 확대하고 일반 분양을 하면서 다양한 인구가 유입되었다. 분양 받은 후에 임대하는 경우도 많았다. 또한 젊은 맞벌이 부부를 대신하여 아이를 돌보기 위해 고향의 부모가 찾아와 함께 거주하는 경우도 있어서 노인들도 볼 수 있었다.

은 재정착주택이었다. 경제적으로 보다 여유가 있는 이들은 투자 목적으로 그린타운 내 상품주택을 별도로 구입하기도 하였다. 물론 재정착민들 스스로는 부유한 집단이라는 규정에 동의하지 않았다. 재정착민들 내부에서도 경제적 격차가 크고 실업상태의 중장년 비율이 높은 데다 소득과 취업상태의 불안정성 또한 크기 때문이었다.[71]

재정착민들은 이웃의 공공주택 주민들을 경제적 조건은 좋지 않지만 소질이 높은 사람들로, 공공주택 주민들은 재정착민들을 철거벼락부자라는 대중적인 인식 그대로 소질은 높지 않지만 부유한 사람들로 인식하였다. 재정착민과 공공주택 주민들은 상호 간에 경제력과 소질 수준을 통하여 사회적 위치를 가늠하는 한편, 두 수준 간의 불일치에 대한 인식을 드러내고 있었다. 또한 앞서 재정착민인 왕민이 그린타운의 중산층 이주민들에 대해 "나처럼 교육수준이 낮은 사람들과는 소질부터 다르다"고 언급하며 소질을 통한 사회적 위계를 구성하고 있었던 것처럼 공공주택 주민들에 대해서도 유사한 인식을 드러내고 있었다.

그린타운 상품주택 단지의 중산층 주민들 중에는 경제력과 소질 수준의 불일치를 그린타운 자체의 특성으로 인식하는 경우도 있었다. 상하이시 출신으로 톈진시에서 대학을 졸업한 후에 줄곧 생활해온 50대 남성은 그린타운 주민들의 소질이 높다는 데에 동의하지 않았다. 오히려 주민들 간에 큰 소질 차이가 이민도시로서 인구 구성이 복잡하고, 성숙한 도시지역에 비해 상대적으로 집값이 저렴한 신도시인 그린타운의 특징이라고 강조하였다. 개혁개방 이래 중국 도시에서 벼락부자가 되어 경제력은 있지만 소질은 낮은 사람들과 교육을 많이 받아 소질은 높지만 경제력은 낮은 사람들이 공존하는 것은 일반적인 현상이 되어 왔지만, 이러한 현상이 그린타운에서 특히 두드러진다는 설명이었다.

캐롤린 슈(Hsu 2007)는 1980년대 이래 포스트사회주의 맥락에서 중국의 대중들이 사회적 위계의 새로운 토대로 발전시켜온 소질 담론은 교육수준과 지식, 전문기술 등과 연계된 인적자본의 가치를 중시하는 다양한 서사구조가 결합된 결과라고 지적한다. 또한 인적자본이 기준인 소질 담론을 통해 구성되는 사회적 위계는 경제자본에 기초한 위계와 종종 대립되어왔다는 것이다. 인적자본과 관련한 소질 개념에는 도덕성의 문제와 국가 발전에 대한 기여라는

[71] 이와 관련하여서는 6장에서 다시 다룬다.

애국주의적 요소가 내포되어 왔다(Hoffman 2010). 신쟈위안에서는 재산권을 통한 위계만이 아니라 인적자본을 지표로 한 소질을 통한 위계가 작동하고 있었다. 기존에 중국 도시에서 전개되어온 상품주택과 공공주택 주민들 간의 갈등과는 다른 지형을 보여주고 있는 것이다.

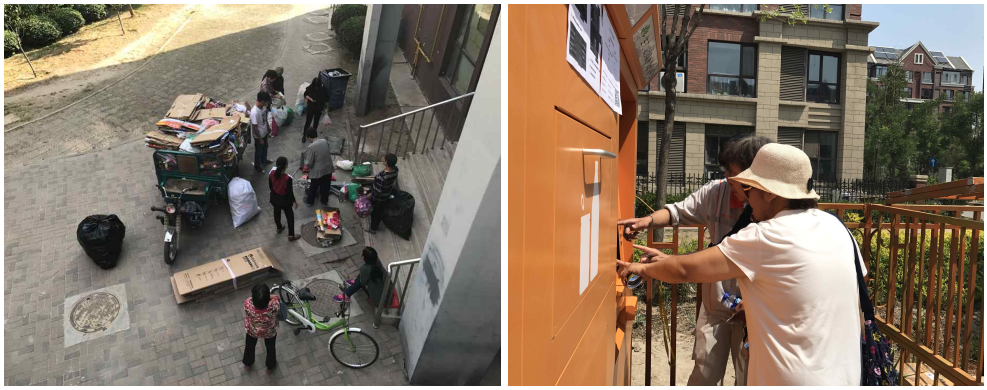
신쟈위안에서 관리비 가격은 공공주택과 재정착주택 구역이 동일하였다. 다만 재정착민들의 주택은 재산권 면에서는 상품주택에 속하지만 주거환경은 공공주택보다 열악하였다. 재정착민들은 지방정부로 대표되는 국가가 제공하는 주택들은 상품주택에 비해 본래 품질이 낮지만, 그 중에서도 재정착주택은 공공주택에 비해서도 환경이 열악하다고 언급하였다. 더욱이 신쟈위안에서는 정부가 제공하는 편의시설과 인프라 자원 또한 공공주택 구역에 집중되었다. 앞서 살펴보았듯이 그린타운에서 공공주택은 지속가능성 실험과 주택정책, 인적자본과 기업 유치 면에서 중요한 국가사업 중 하나였다. 이 때문에 상품주택에 준하는 건설표준과 녹색건축 정책을 적용하고, 기존의 공공주택과는 달리 높은 품질과 서비스를 제공한다는 점을 특징으로 내세워왔다. 물론 실제로는 그린타운의 공공주택 또한 상품주택과 비교해 주택의 품질과 주거환경이 좋지 않은 것은 사실이었다. 하지만 신쟈위안 내에서 쓰레기분리수거기는 물론 정부가 주민복지서비스로 제공하는 근린회관(邻里之家)[72] 또한 공공주택 구역에 설치되었다. 결국 인적자본 확보와 공공주택 실험에 중점을 두어온 그린타운 정부의 발전전략은 재정착민들의 물질적 배제와 단절에 기여해왔다.

공공주택 주민들이 재정착주택 구역을 찾는 경우는 거의 없었고 출퇴근 시에 공용공간인 중앙광장을 지나쳐가는 경우가 대부분이었다. 재정착민들이 공공주택 구역을 찾는 경우 또한 춤 연습이나 주민회의를 위해 근린회관을 이용할 때 외에는 많지 않았다. 이런 면에서 재정착민들이 구역 간 경계를 명확히 하기 위해 울타리 설치를 요구한 것은 기존에 상품주택과 공공주택 주민들 간의 갈등 사례와는 차이가 있었다. 실제로 울타리 설치가 계획된 데에는 신쟈위안 공공주택 주민들의 요구에 따른 관리상의 목적도 있었다. 6장에서 살펴보겠지만 재정착주택에 거주하는 농민공 집단이 공공주택 구역으로 유입되는 것을 막기 위한 목적도 포함되어 있었던 것이다.

쓰레기분리수거기의 부재만이 아니라 재정착민 스스로가 실천하는 비공식

[72] 근린회관은 주민들의 문화체육과 주민자치조직의 활동을 위해 정부가 제공하는 실내 공간으로 각 상품주택 단지에도 설치되었다.

적 쓰레기 순환 또한 재활용쓰레기의 공식적인 순환에서 배제되는 결과를 초래하였다. 재정착민들은 분리수거기에 의존하는 대신에 다른 경로를 통해 재활용쓰레기 순환에 개입하고 있었다. 재정착민 주거구역에서 종종 관찰할 수 있었던 풍경 중 하나는 종이박스나 빈병 같은 폐품(废品)을 팔기 위해 모여 있는 주민들이었다. 외부의 민간 폐품수집상이 트럭이나 수레를 끌고 주거단지를 찾아와 무게에 따라 값을 쳐주고 폐품을 회수해가고는 하였던 것이다. 재정착민들에게 폐품 판매는 정부가 운영하는 분리수거 점수적립 보상제도와 달리 소액이지만 바로 현금을 취득할 수 있다는 장점이 있었다. 재정착민들은 폐품을 파는 자신들의 행위 또한 “환경보호(环保)이기는 마찬가지”라고 주장하였다. 하지만 이러한 주장과는 달리 재정착민들의 비공식적인 쓰레기 순환은 일원화되고 체계화된 쓰레기 관리를 목표로 하는 정부 관계자들을 당혹스럽게 하였다. 무엇보다 재정착민들 스스로를 쓰레기분리수거 시범도시로서 그린타운의 발전에 기여하는 바람직한 시민이라는 규범에서 멀어지게 하고 있었다.



[사진 3-1] (왼쪽부터) 1. 재정착민들이 재활용쓰레기를 폐품 수집상에게 판매하고 있다. 2. 입주가 시작된 상품주택 단지에 쓰레기분리수거를 위한 스마트기기를 설치한 후에 주민 대상 홍보활동을 전개하고 있다. 연구자가 2017년에 촬영.

2) 녹색건축 정책과 주변적 도시화

원래는 즉시 입주(拎包入住)가 가능하다고 했어요. 난방과 도시가스 연결(双气精装)도 다 되어 있을 거라고 했다고요. 그런데 와보니 아무 것도 없

는 거예요. 도시가스 연결은 고사하고 시멘트 바닥에 방문도 안 달려 있고 세면대와 변기도 없었어요. 사람이 살 수가 없는 상태였다고요.

60대 재정착민 천둥한은 재정착주택에 입주하기 위해 내장공사를 진행하였던 경험을 설명하다가 갑자기 목소리를 높이기 시작하였다. 마을이 철거될 때 받았던 약속이 지켜지지 않아 직접 내장공사를 할 수밖에 없었다며 처음 재정착주택을 방문하였을 때 받았던 배신감과 실망감을 상기하였다. 실제로 덩리촌 주민들이 재정착 경험을 "속았다"는 한마디로 요약하게 된 결정적인 이유는 마을이 철거되기 이전에 받았던 약속 때문이었다. 입주하여 바로 생활이 가능하도록 내장공사가 완료되어 난방과 도시가스까지 모두 연결된 완성형 주택(精装修房)의 상태로 재정착주택을 제공하겠다는 약속을 받았던 것이다. 이러한 조건은 개발회사들이 신축 상품주택 아파트의 판촉을 위해 장점으로 내세우는 요소들이기도 해서 덩리촌 주민들에게는 매력적인 제안으로 받아들여졌다.

사실 이 약속은 토지수용과 철거 과정에서 주민들의 동의를 손쉽게 이끌어내기 위해 구두로 이루어진 설득 전략이었을 가능성이 컸다. 덩리촌 주민들이 촌민위원회와 체결한 철거이전합의서(搬迁协议书)를 보면 재정착주택에 관해서는 그린타운을 주소지로 한다는 것과 96제곱미터 면적의 주택 두 채를 제공하고 해당 주택에 대해 완전한 재산권(全产权)을 보장한다는 내용이 포함되어 있을 뿐이었다. 실제로 일부 주민은 내장공사와 관련한 약속을 들은 적이 없다고 진술하기도 하였다. 더욱이 한 정부 관계자는 본래 미완성 상태(毛坯)로 분양하기로 이미 이야기가 되어 있었다고 반박하였다. 그렇지 않다면 왜 재정착민들이 알아서 각자 내장공사를 열심히 했겠냐는 것이었다. 그럼에도 이 약속은 대다수의 주민들이 재정착 경험을 배반으로 규정하는 데에 영향을 미쳐왔다. 약속과는 달리 내장공사가 되어 있지 않아 "사람이 살 수 없는 상태"였던 미완성주택(毛坯房)의 물질적 조건은 그린타운의 건축정책을 배경으로 배제로 경험되었다.

중국의 주택시장에서 미완성 아파트의 분양은 드문 일이 아니다. 오히려 상품주택이 공급되던 초기에는 미완성 상태로 주택을 분양하는 것이 일반적이었다. 분양가격을 낮출 수 있을 뿐 아니라 각 가구가 취향과 경제적 조건에 맞게 직접 시공하면서 다양하게 주택을 꾸밀 수 있다는 장점도 있어서 여전히

중국 도시에서 미완성주택을 분양하는 사례는 흔히 찾아볼 수 있다. 다만 상품주택 아파트의 경우에 바쁜 도시민들이 직접시공 과정의 번거로움을 덜기를 원하면서 최근에는 완성형 주택의 분양이 크게 증가하는 추세이다. 반면 국가가 건설하여 제공하는 재정착주택은 일반적으로 미완성 상태로 분양된다. 미완성주택은 내부 전체가 시멘트로만 마무리되어 있어서 신축 주택임에도 황폐한 느낌을 준다. 화장실의 변기와 세면대는 물론 방문과 주방 싱크대도 달려있지 않고 난방과 도시가스도 연결되어 있지 않아 대개는 즉시 입주하여 생활하는 것이 불가능하다. 따라서 개인이 업체를 고용하여 한두 달의 시공을 거쳐 내장공사를 마무리하고 가스레인지와 난방설비를 갖춘 후에 불법개조나 증축은 없는지, 본래 설계가 유지되었는지를 점검하는 관리사무소의 검사까지 마쳐야 에너지공사(能源公司)가 난방과 도시가스를 연결해준다.

이와 달리 그린타운 정부는 처음부터 모든 아파트 주택을 내장공사까지 마무리된 완성형으로 분양하도록 강제해왔다. 이는 그린타운의 녹색건축(绿色建筑) 정책에서 비롯된 것이었다. 그린타운 정부가 중점을 두어온 또 다른 지속가능성 실험이 바로 녹색건축이었다. 중국에서 녹색건축 정책은 이미 많은 도시지역에서 시행되고 있지만 그린타운은 이 정책을 강제성을 가지고 관할구역 전체에 적용하였다는 점에 차별점을 두었다. 그 결과 중국 내에서 녹색건축이 가장 많이 집중된 도시지역이 되었다고 홍보해왔다. 또한 자체적인 녹색건축 평가기준을 마련하여 계획에서부터 설계, 시공, 운영관리에 이르기까지 건축물의 생애주기 전반에 적용한다는 목표를 세웠다. 특히 고층아파트의 경우에 재생에너지 활용 비율을 높이기 위해 건축과 태양에너지 시스템을 일원화하여 건축물 내에 태양에너지 온수공급 체계 같은 환경기술 인프라를 구축하였다. 실제로 이 정책은 비용절감 효과로 상품주택 단지의 주민들에게 환영 받고 있었다.

주민들이 체감하는 또 다른 녹색건축 정책이 바로 각 주거단지의 개발을 담당한 건설회사가 건축과 내장공사를 일체화하여 완성형으로 구매자에게 주택을 인도하도록 강제한 것이었다. 이를 통해 설계 단계에서부터 건축자재의 소모를 최소화하도록 하는 한편 일괄적으로 내장공사를 시행하여 환경오염을 유발할 수 있는 건축물쓰레기를 줄이도록 하였다. 실제로 상품주택 단지들은 건설회사에서 내장공사를 마무리했을 뿐 아니라 붙박이가구와 에어컨까지 설치하여 주택을 인도한 경우도 있었다. 따라서 그린타운의 주거단지에서는 중

국 도시의 신축 아파트단지에서 흔히 볼 수 있는, 개별 가구가 공사를 진행하면서 발생하는 건축물쓰레기를 모아두는 집하장도 별도로 마련되어 있지 않았다.[73] 이상의 녹색건축 정책은 상품주택만이 아니라 공공주택에도 적용하였다. 공공주택의 내장공사 관련 표준과 규정을 마련하여 완성형 주택 교부 표준(精装修交房标准)이 시행되도록 관리하고, 모든 공공주택의 계획부터 설계, 시공까지 전 단계에 걸쳐 건축과 내장공사 일체화 원칙과 녹색건축 표준이 적용되도록 한 것이다. 또한 앞서 언급한 쓰레기분리수거기만이 아니라 태양에너지 온수공급 체계 같은 인프라도 동일하게 갖추도록 하였다. 덩리촌 주민들이 받았던 약속은 이상의 건축정책에 근거하였던 것으로 보인다. 결과적으로는 전면적이고 강제적으로 시행한다는 목표를 가진 그린타운의 녹색건축 정책에서 덩리촌 주민들의 재정착주택은 배제되어왔다.

신쟈위안을 포함하여 그린타운의 주거단지들은 오늘날 중국 도시의 지배적인 주거형태인 소구(小区) 모델을 따르고 있다. 개혁개방 이후에 발전한 소구 모델은 주거지의 계획과 설계, 관리, 도시 인프라 공급을 위한 새로운 표준이자 기본단위라 할 수 있다(Lu 2006; Wu 2015). 데이비드 브레이(Bray 2016: 82)는 농촌 주민들의 재정착주택으로 확대되어온 중국의 소구를 “근대적 시민권이라는 통일된 국민국가 실천을 진작하는 기술적 네트워크”이자 “변형적 기술”로 묘사한 바 있다. 즉, 소구를 매개로 수도와 전기, 도시가스, 난방 같은 도시 인프라 네트워크에 연결됨으로써 도시화를 경험하고 근대적 시민주체로 변형된다는 것이다. 하지만 재정착민들이 일상에서 이 인프라 네트워크와 연결되기 위해서는 내장공사 같은 주택건설의 과정을 직접 거쳐야 한다. 재정착민들의 이 주택건설 활동은 주변적 도시화의 실천으로 볼 수 있다.

테레사 칼데이라(Caldeira 2017)의 개념에서 주변적 도시화(peripheral urbanization)는 주민들의 활동을 통해 주택건설과 도시공간의 생산, 주거공간의 질적 결함에 대한 개선이 이루어지는 지속적인 과정을 의미한다. 이 과정에서 등장한 주거공간은 이질성을 특징으로 하며 언제나 변화하는 과정에 놓여 있다. 주민들은 이 과정을 통해 스스로를 도시 주민이나 시민주체, 정치적 행위자로 구성해나간다. 비록 칼데이라는 도시 외곽에서 빈민들이 불안정

73 이러한 차이는 계획 당시에는 그린타운의 관할 범위에 포함되지 않았다가 이후에 뒤늦게 관할 지역으로 편입된 상품주택 주거단지에서 찾아볼 수 있었다. 그린타운 외곽에 위치한 이러한 주거단지들에서는 개별 가구가 내장공사를 시행하였고, 주거단지 한편에 건축물쓰레기 집하장이 마련되어 있었다.

한 토지 권리와 재산권을 배경으로 실천하는 자가 건설(autoconstruction)을 중심으로 논의를 전개하고 있지만, 또 다른 연구는 이 개념을 확장하여 국가 주도로 계획되고 건설된 사회주택에 대한 논의에도 적용해왔다. 마리 콜링(Kolling 2019)은 브라질의 사회주택에서 빈민들이 실천하는 주변적 도시화는 열악한 주거환경과 주택의 질적 결함을 개선하는 문제에 초점이 맞춰져왔으며, 이러한 물질적 과정은 더 나은 삶을 건설하는 과정으로도 이해되고 있다고 지적한다. 실제로 덩리촌 주민들의 주택건설 활동은 초기에는 도시 인프라 네트워크와 연결하여 일상생활을 영위하기 위해 시작되었지만 주택의 물질적 결함을 발견하면서 이 문제를 개선하려는 시도로까지 확장되었다.

신쟈위안의 재정착민 대부분은 내장공사 과정을 처음 경험하였다. 과거 덩리촌의 농촌주택은 마을 집체가 계획하고 건설하면서 내장공사까지 마무리하여 제공하였기 때문에 간단히 인테리어만 손본 후에 바로 생활할 수 있었다. 따라서 주민들에게 재정착주택의 내장공사는 더 이상 집체에 의존하지 않고 스스로 해결해야 하는 개인적인 행위였다. 공사 전체를 한 시공업체에 맡기기도 하였지만 도배, 창호, 바닥재, 조명 등 공정 별로 각기 다른 개별시공사에 맡겨 단계별로 진행하기도 하였다. 시공 단계에 따라 일정을 조율하고 시공 품목과 제품을 일일이 결정하면서 공사 감독까지 해야 해서 많은 시간과 노력, 비용이 들어가는 일이었다.

이 때문에 과거 농촌주택에 비해 각 가구의 여건에 따라 주택 내부의 주거조건은 다양하였다. 공용공간인 복도 또한 본래 시멘트로만 마무리되어 있어서 주민들이 바닥재 시공을 직접 해야 했다. 자신의 집 앞만 공사를 진행하면서 어떤 층은 복도의 절반만 바닥재가 깔려 있었다. 한 가구가 소유하는 두 채의 주택을 하나로 묶어 별도로 외부 출입문을 덧대어 설치하는 방식도 등장하였다. 특히 두 세대가 주택을 나누어 거주하는 경우에는 하나의 집처럼 사용할 수 있다는 장점이 있었다. 사람이 살 수 있는 상태로 만드는 데에 그치지 않고 생활의 편의를 위해 주거공간을 변형해온 것이다. 이 때문에 상품주택의 보다 표준화되고 균질적인 주거환경과는 차이가 있었다. 더욱이 이러한 주택건설 과정은 재정착주택의 물질적 결함과 질적 문제를 발견하는 계기가 되었다.

공사하려고 보니까 본래 깔려있던 전선의 용량이 턱 없이 낮은 거예요. 누

전 위험이 커서 결국 전선을 전부 교체했어요. 다른 집들도 다 그랬어요. 벽면에 난방장치도 있었는데 누수 때문에 불안해서 따로 바닥에 난방공사도 했어요. 상품주택이라면 이렇게 지었겠어요? 상품주택은 선택이 가능하지만 우리는 선택의 여지가 없어요. 재정착주택이라 문제가 있어도 들어와 살 수밖에 없다고요. 그러니 이렇게 엉망으로 지은 거겠죠.

천둥한의 가족은 2013년 1월에 입주하였지만 2014년 1월이 되어서야 분양 받은 주택에서 생활할 수 있었다. 보통은 한두 달이 걸리는 내장공사가 지연되면서 1년 가까이를 끌었기 때문이다. 내장공사 과정은 주변의 집들과 다를 바 없었지만 문제는 누수가 심해서 공사가 제대로 진행되지 못했다. 결국 비어 있는 이웃의 주택을 빌려 생활하면서 공사를 감독해야만 했다. 하지만 공사를 진행하면서 더 많은 문제들이 발견되었다. 누수 문제 외에도 주택 내외부의 벽면은 갈라진 상태였으며, 건설표준에 못 미칠 정도로 천장 높이가 낮았고, 방음과 단열 처리가 제대로 되어 있지 않았다. 더욱이 그린타운이 자랑하는 태양에너지 온수공급 체계도 작동하지 않았다. 주택 내부만이 아니라 외부에서도 건물 외벽의 칠이 벗겨지고 안전인증 여부가 불투명하고 고장이 잦은 승강기까지 다양한 문제가 상존하였다. 물론 상품주택에도 질적 문제가 없는 것은 아니었지만 정도가 훨씬 심각하였고 범위도 넓었다.

물질적 결함은 중국의 재정착주택에서 거의 공통적으로 발견되어온 문제라는 점에서 신쟈위안의 재정착민들은 구조적인 요인을 지적하였다. 지방정부가 책정한 건설예산 자체가 적은 데다 정부가 건설하여 제공하는 만큼 상품주택에 비해 부패 문제가 개입될 여지가 더 크다는 것이다. 실제로 중국에서 주택건설 프로젝트는 부패 문제가 가장 두드러지는 영역으로 알려져 있다(Zhu 2012). 신쟈위안의 재정착주택 구역에서 이를 가장 상징적으로 보여주는 것은 빈집 27채였다. 3동에 걸쳐 가장 좋은 중간층을 차지하는 주택 27채가 누구에게도 소유권이 없는 상태로 비어있었다. 주택을 배정하기 위해 동호수를 추첨할 때 빈집이 존재한다는 사실을 한 재정착민이 우연히 발견하면서 문제가 불거지기 시작하였다. 개발에 직간접적으로 관여하였던 다양한 국가, 비국가 행위자들이 사익을 위해 일부 주택을 편취하였던 것이다. 결국 주민들의 항의로 문제가 커질 조짐을 보이자 모두 반환하였지만 처리 문제를 두고 주민들 간에 이견이 발생하면서 그냥 비워 두고 있었다. 이 빈집은 신쟈위안의 재정

착민들에게 배반의 정서를 지속적으로 상기하게 하는 요인이었다.

[사진 3-2] 내장공사가 안 된 재정착주택 내부. 왼쪽은 거실이고, 오른쪽은 주방이다. 5장에서 살펴보겠지만 비어 있는 재정착주택은 농민공 건설노동자들의 합숙소로 사용되고 있다. 사진의 주택에도 건설노동자가 거주하고 있다. 연구자가 2018년에 촬영.

[사진 3-3] (왼쪽부터) 1. 재정착주택 아파트의 복도. 재정착민들이 자신의 집 앞 복도만 공사를 하면서 바닥재가 절반만 깔려 있다. 2. 두 채의 재정착주택을 한 집처럼 사용하기 위해 외부에 덧문을 달아 놓은 모습. 연구자가 2017년에 촬영.

재정착주택의 결함 있는 물질적 조건으로 반복적으로 소환되고 있었던 것은 과거 농촌 마을의 주택이었다. 재정착민들은 기회가 있을 때마다 집체가 건설하여 제공하였던 주택이 타운하우스 형태의 정원도 있는 2층짜리 단독주택이었으며 주거조건도 좋았다고 언급하였다. 다른 도시 지역처럼 그린타운에서도 타운하우스는 고층아파트에 비하여 고가에 거래된다. 비록 인프라 면에서 농촌의 단독주택과는 차이가 있지만 이러한 대비를 통하여 주거조건이 악화되었다는 점을 강조하는 것이다. 재정착주택 구역은 각종 편의시설이 갖춰져 있던 과거의 마을 영토 전체와도 비교되었다. 농촌 주택과 함께 부유하고 번영하였던 시절의 마을에 대한 기억도 지속적으로 소환되고 있었다. 그리고 그린타운이 개발을 정당화해온 슬로건인 “살기 좋은 녹색도시”는 자신들과는 무관한, “다른 주민들에게나 그런 것”으로 묘사되었다. 재정착민들에게 진보와 발전을 약속하였던 그린타운 개발은 단선적인 시간성으로 경험되는 것은 아니었다(Krøijer, Kolling, and Sen 2021).

상품주택은 물론 지방정부가 제공하기는 마찬가지인 공공주택에 비해서도 훨씬 두드러지는 물질적 결함 문제는 재정착민들이 느끼는 배제의 감각을 강화해왔다. 더욱이 주택의 질적 문제는 내장공사가 마무리된 이후에도 주택건설을 더 장기적이고 지속적인 과정으로 만들어왔다. 주거단지에 내걸렸던 시위현수막의 “부실공사 주택(豆腐渣房屋)에서 비가 새서 살 수가 없으니 집을 바꿔 달라”는 문구는 이렇게 축적되어온 물질적 경험을 토대로 적절한 주거조건에 대한 필요를 주장하는 것이었다. 이 주장을 위한 재정착민들의 집단행동은 개별적으로 진행되어오던 주택건설 활동을 공동체의 문제로 만들기 시작하였다.

4. 맺음말

이번 장에서는 덩리촌 주민들이 개발된 신도시에 재정착한 이후에 도시 실험의 물질적 요소로부터 어떻게 배제되고 있는지 살펴보았다. 그린타운의 지속가능성 실험에는 녹색건축과 쓰레기관리, 재생에너지 활용, 공공주택 공급 같은 요소들이 포함되어 있었다. 특히 녹색건축과 쓰레기관리는 단절과 부재, 결함을 통하여 재정착민들이 소속의 배제를 경험하게 된 중요한 배경이었다.

이 배제는 계획 권력이 작용한 결과이기도 했지만 도시 활성화를 위한 도시 건설 과정이 영향을 미친 결과이기도 하였다.

재정착민들은 공공서비스의 일종이자 쓰레기관리를 위한 실험적 요소로서 쓰레기분리수거기라는 기술적 장치의 부재를 통하여 소속의 배제를 경험하였다. 재정착주택은 공공주택과 구역을 나누어 함께 배치되어 있었지만 공공서비스는 공공주택 구역에 집중되어 있었다. 태양에너지 온수공급 체계 또한 작동하지 않았다. 입주 초기에 내장공사가 되어 있지 않은 미완성주택은 덩리촌 주민들이 재정착을 배반으로 경험하게 된 결정적인 계기였다. 이는 수도와 전기, 도시가스 같은 도시 인프라에 접근하기 위해서는 재정착민들이 직접 내장공사에 나서야 한다는 것을 의미하였다. 이 주택건설 과정에서 더 많은 물질적 결함이 발견되었다. 이러한 물질적 요소는 더 나은 삶을 기대하게 하였던 재정착의 약속을 배반으로 경험하는 데에 기여하였다.

한때 유령도시로 불렸던 그린타운에서 도시 활성화는 중요한 과제였다. 인구 유입과 기업 유치를 위하여 교육 자원을 확충하고 기업에 혜택을 제공하는 한편, 인적자본과 부를 갖춘 이주민 유입이 용이하도록 관련 정책을 마련하였다. 더욱이 그린타운 정부는 이동성을 통해 더 나은 자원을 확보하고 상향이동을 추구할 줄 아는 이주민을 바람직한 시민으로 전제해왔다. 중산층 이주민들이 대거 유입되면서 형성된 이민도시라는 특성은 재정착민들이 중산층 대 농민의 대비만이 아니라 외지인 대 현지인이라는 차이와 위계를 통하여 담론적 배제를 경험하게 된 조건이었다. 이주민들의 시선에서 현지인으로서 재정착민들은 진보의 가치와는 거리가 먼 정체의 이미지로 묘사되고 있었다.

다음 장에서는 재정착주택을 통한 물질적 배제를 해결하기 위한 재정착민들의 주거관리가 국가에 대한 주장과 중개자를 통한 협상을 중심으로 실천되는 과정을 살펴본다.

제4장 주거관리와 중개적 거버넌스

덩리촌 주민들이 그린타운에 입주한 지 2년이 채 안 되었을 때 재정착주택을 관리하던 관리회사가 갑작스럽게 철수하는 일이 발생하였다. 당장은 작동을 멈춘 승강기가 문제였다. 관리회사가 철수하면서 각 동 승강기의 값나가는 설비를 떼어가는 바람에 승강기 전체가 작동을 멈춘 것이다. 고층에 거주하는 주민들은 외출할 때마다 수많은 계단을 오르내리는 불편을 감수해야만 했다. 가정쓰레기 처리도 문제였다. 쓰레기통을 수거해 처리하는 청소원들이 사라지자 각 동 입구에 쓰레기가 산처럼 쌓이면서 악취가 심해져 저층 주민들은 창문을 열 수도 없었다. 견디다 못한 재정착민들은 직접 쓰레기를 모아 주거단지 외부의 인도에 쏟아버리기 시작하였다. 주거단지 내부의 관리는 관리회사의 소관이지만 외부 공간은 그린타운 정부의 소관이기 때문이었다. 정부에 문제 해결을 촉구하기 위한 일종의 시위였던 셈이다.

사태의 발단은 주민들의 관리비 미납에 있었다. 재정착민 대다수가 관리비를 납부하지 않자 더 이상 수익을 기대할 수 없게 된 관리회사가 철수를 결정한 것이다. 손실을 만회하기 위해 공용설비 일부를 탈취해간 데다 주민들을 대상으로 소송까지 벌였다. 결국 그린타운 정부가 개입하고 관리회사가 교체되면서 수개월을 끌었던 관리회사 철수 사태는 일단락되었다. 그렇다고 갈등 요인이 사라진 것은 아니었다. 여전히 많은 주민들이 관리비 납부를 거부하고 있기 때문이다. 관리회사 철수 사태는 그간 축적되어온 재정착주택의 물질적 결함 문제와 함께 재정착민들이 국가에 대해 주장을 하게 된 중요한 계기였다. 이번 장에서는 이 주장과 협상이 중개자를 통해 이루어지는 과정을 살펴본다. 이를 통하여 재정착주택의 주거관리는 토지상실농민들에게 있어 지방정부로 대표되는 국가와의 관계가 재구성되는 장이라고 주장한다.

오늘날 중국 도시의 지배적인 주거형태인 소구(小区) 모델의 특징 중 하나는 상품주택을 중심으로 발전해온 물업관리(物业管理)에 있다. 물업관리는 주거단지 내 건축물과 부속시설, 주거 인프라의 유지보수, 공용공간 정비, 환경과 위생, 질서의 유지 같은 주거관리 활동을 의미한다.[74] 더불어 이 개념에는

[74] 물업관리는 주택만이 아니라 상업시설이나 사무실건물, 공공기관의 건물 등에도 적용된다.

주거관리를 주택의 소유권자(业主)가 고용한 상업적이고 전문적인 위탁관리회사가 서비스계약에 따라 수행한다는 내용이 포함되어 있다.[75] 도시 주택의 사유화와 함께 물업관리의 등장으로 주거관리의 책임이 국가에서 시장으로 이양되어온 것이다. 이에 따라 개발회사(开发商)와 관리회사(物业公司), 주택소유주의 자치조직인 소유주위원회(业主委员会)가 도시 거버넌스의 주요한 행위자로 부상하였다(Read 2008; Tomba 2014).[76] 다만 물업관리에 대한 비용으로 주민들이 납부해야 하는 주거단지의 관리비(物业费)는 상업서비스에 대한 소비 이상의 의미를 갖는다. 사유화된 도시 거버넌스에서 도시민들은 더 이상 국가에 의존하지 않고 스스로 주거관리를 책임지는 새로운 유형의 주체로 거듭나기를 요구 받아 왔다(Zhang 2010). 이러한 의미에서 덩리촌 주민들의 재정착주택에서 형성되어온 '미납의 문화'(von Schnitzler 2016)는 책임 있는 시민주체에게 요구되는 시민의식의 결여 문제로도 간주되고 있었다.

중국의 토지상실농민 재정착주택에서 관리비를 둘러싼 갈등은 거의 보편적으로 나타나왔으며, 흔히 주거형태와 거버넌스의 변화에 따른 영향으로 해석된다(吴莹 2016). 중국의 도농이원구조는 토지와 호구만이 아니라 거버넌스에도 반영되어왔다. 따라서 토지수용에 따른 주거형태의 변화와 도시체계로의 편입은 농촌 주민들에게 거버넌스의 변화로도 경험된다. 토지수용 이후에 마을 공동체의 행정적 거버넌스 단위는 마을(村)에서 사구(社区)로, 이를 관할하는 기층 관리조직은 촌민위원회(村民委员会)에서 주민위원회(居民委员会)로, 주민들의 신분은 촌민(村民)에서 주민(居民)으로 전환된다. 농촌의 촌민위원회와 도시의 주민위원회는 모두 공식적으로 기층군중성 자치조직(基层群众性自治组织)으로 분류되며, 일상에서 국가와 시민을 매개하는 중개자의 역할을 담당한다. 이 공통의 역할에도 불구하고 국가와의 관계, 조직 구조, 인원 구성, 중점 업무, 운영 경비의 출처 면에서 차이를 보여왔다(吴莹 2014; Benewick, Tong, and Howell 2004).

2장에서 살펴보았듯이 촌민위원회는 관리영역에서 주거와 사회서비스만이 아니라 생산영역을 아우르며 일정 부분 재정적, 행정적 독립성을 갖는다. 촌민위원회의 관리자들은 스스로가 마을 공동체의 구성원으로서 촌민들을 대표

75 물업관리조례(物业管理条例)의 내용.

76 주민위원회-소유주위원회-관리회사 및 개발회사로 구성된 상품주택 소구의 전형적인 거버넌스 형태를 국가와 시장, 사회 행위자로 구성된 삼두마차(三驾马车) 체계라고 부르기도 한다(王汉生 , 吴莹 2011).

하는 동시에 국가행위자처럼 활동한다. 반면, 도시의 사구는 계획경제 시기 도시 집체체계의 구심점으로 일터와 주거를 통합하였던 단위체계가 개혁개방 이후에 붕괴하면서 등장하였다. 이에 따라 주민들의 경제활동과 분리되어 주거공동체의 성격만을 갖는다. 또한 주민위원회는 재정적, 행정적으로 정부 조직에 종속되어 보다 관료화되어왔고, 공동체 외부에서 상위 정부가 고용한 인력으로 구성되고 있다. 무엇보다 도시 사구에서는 주택개혁 이래 보다 다양한 행위자가 거버넌스에 참여하고 있다.

토지개발로 도시체계로 새로이 편입된 토지상실농민들의 주거공동체는 흔히 전환 사구(村改居社区; village-turned-community)로 불린다.[77] 기존 연구들은 재정착 공동체의 다양한 형태에도 불구하고 도시체계로의 편입은 단선적으로 이루어지지 않는다고 보고한다. 오히려 농촌과 도시의 제도적 특징들이 공존한다는 것이다(吴莹 2017; Tang 2015, 2019; Yep and Wu 2020). 연구자들은 그 주요한 기제가 농촌 집체의 연속성에 있다고 지적한다. 물리적 공간이자 행정적 영토로서의 마을은 사라졌지만 집체 몫의 토지보상금이나 보상 토지[78]를 이용하여 창출한 수익으로 집체경제가 일정 부분 유지된다. 새로운 집체자산의 운용과 분배를 위해 설립한 주주제기업(股份制企业)은 재정착 주거단지의 관리에도 영향력을 발휘해왔다(Chung 2013; Kan 2016). 이 제도적 연속성을 바탕으로 과거 촌민위원회를 구성하였던 마을 간부들은 비록 그 권위는 약화되었지만 공식, 비공식적으로 도시 거버넌스에 개입하며 주민들의 재정착을 돕고 갈등을 조정하는 역할을 담당한다. 이러한 요소들이 도시 사구와의 차이를 만들어내면서 재정착 공동체와 토지상실농민들의 정체성이 재구성되는 데에 영향을 미치고 있다고 주장한다(Tang 2019; Wu 2019).

이상의 연구들은 중국 도시화 과정의 복잡성을 잘 보여주지만 본 연구의 사례인 덩리촌 재정착민들은 이와 다른 조건에 놓여 있었다. 마을 간부들이 토지보상금을 횡령하여 흩어지면서 마을 집체경제와 촌민위원회가 완전히 와해되었다. 따라서 재정착 초기부터 집체자산은 물론 마을 간부들을 포함한 농촌의 제도적 요소가 부재하였다. 흔히 토지상실농민들의 전환 사구는 제도적

77 중국에서 토지상실농민 집단의 재정착 주거공동체를 지칭하는 용어는 뉘앙스와 강조점은 조금씩 다르지만 村改居社区 외에도 村转居社区, 集中安置小区, 农民集中居住区, 还迁社区 등으로 다양하다.

78 이러한 유형의 토지를 유용지(留用地) 혹은 반환용지(征地返还用地)라고 부른다. 현금보상과 함께 토지수용에 대한 지방정부의 보상 수단 중 하나이다. 특히 남부 도시에서 발달하였다.

인 측면에서 과도기적인 성격을 그 특징으로 한다. 하지만 덩리촌의 경우에는 제도적으로는 과도기적 과정 없이 도시체계로 바로 편입될 수밖에 없는 조건이었다. 토지수용 과정에서 주요한 갈등이 기층 수준에서 발생해왔다는 점을 고려하면 덩리촌 주민들의 이러한 조건은 매우 이례적이고 특수하다고 보기는 어렵다. 실제로 최근 연구들은 공동체마다 유지되는 집체자산의 규모가 다양하고 집체자산이 남아 있지 않은 경우도 존재한다고 보고한다(谈小燕 2019).

오히려 기존 연구들의 초점이 농촌의 제도적 연속성과 변화에 맞춰지면서 다양한 사례가 간과되어온 측면이 있다(Tang 2019). 농촌의 공식적인 제도적 요소가 유지되지 못했던 덩리촌 재정착민들의 사례는 마을에서부터 이어져온 비공식적인 사회적 관계와 마을 간부와의 역사적 경험 같은 사회문화적 요소 또한 재정착민들의 거버넌스에 영향을 미치는 중요한 요소임을 보여준다. 무엇보다 재정착주택 자체가 국가와의 관계를 매개하고 재구성하는 데에 중요한 요소였다. 덩리촌 주민들의 재정착주택은 재산권 면에서는 상품주택과 다르지 않지만 지방정부로 대표되는 국가가 건설하여 공급하였다는 점에서 거버넌스 과정에서 상품주택과의 차이를 만들어내고 있었다.

이번 장에서는 신도시의 맥락에서 주민위원회와 그 관리자들의 중개 활동을 중심으로 상품주택 사구와의 비교를 통해 재정착민들의 도시 거버넌스 실천 과정을 살펴본다. 중개의 인류학 연구에서 중개의 작동방식 차이를 재현하는 방법 중 하나는 초대된 공간(invited space)과 협상된 공간(negotiated space)을 구분하는 것이다(Koster and van Leynseele 2018). 초대된 공간은 국가영역에 시민을 참여시키는 것을 의미한다. 초대된 중개자는 특정의 정책적 과제를 수행하며 관료적 규범에 따라 중개 활동을 전개한다. 반면 협상된 공간은 지역적 필요와 요구에 의해 형성된다. 협상된 공간에서 중개자는 자신이 대표하는 집단의 필요와 요구를 두고 국가행위자와 협상에 나선다. 이때 국가는 흔히 협상된 공간을 통제하기 위해 포섭을 시도한다. 그린타운 정부는 유사 행정기구인 주민위원회에 주민을 참여시키는 한편, 전문화를 위해 관료적 규범을 부여함으로써 초대된 공간을 형성해왔다. 재정착주택 사구의 주민위원회 또한 상품주택 사구와 마찬가지로 주민 참여와 관료화를 특징으로 하는 초대된 공간으로 형성되었다. 다만 재정착민 공동체에서 초대된 공간과 협상된 공간의 형성은 별개의 과정이 아니었다. 그린타운 정부는 초대된 공간을 이용하여 재정착민들이 제기한 협상된 공간을 포섭하였다. 재정착주택의

물질적 결함을 해결하기 위해 앞장섰던 재정착민 활동가들을 주민위원회에 기용한 것이다.

이번 장에서는 먼저 그린타운에서 계획되고 실행된 사구건설 실험을 소개한다. 기존의 도시체계가 부재하였던 주거중심 신도시인 그린타운은 중국 도시에서 지배적인 주거형태가 되어온 소구 모델에 대응하는 거버넌스 실험을 계획하였다. 이러한 실험은 초대된 공간의 형성으로 이어졌다. 이 초대된 공간의 형성이 중산층 사구에서 어떠한 형태의 중개 활동으로 이어지게 되었고, 중산층 주민들은 이에 어떻게 대응해왔는지 살펴본다. 이를 배경으로 초대된 공간과 협상된 공간이 결합된 재정착민들의 중개적 거버넌스가 실천되는 과정을 살펴본다. 또한 주민들의 권리 주장을 둘러싸고 중산층 사구와 비교하여 재정착민 기층 관리자들의 상이한 중개 경험을 제시한다. 마지막으로 관리비를 둘러싼 갈등을 중심으로 주거관리가 어떻게 시민권 의제가 실천되는 장으로 구성되어 왔는지, 중개자로 활동하는 재정착민 스스로가 어떻게 토지상실 농민들을 결함 있는 도시민으로 구성해왔는지 보여주고자 한다.

1. 도시 거버넌스 실험

1) 신도시 공간에서의 사구건설

중국 도시에서 주거지역의 행정 관리는 일반적으로 가도사무소(街道办事处)와 주민위원회(居民委员会)라는 두 층위의 조직을 통해 이루어진다. 가도사무소는 가장 말단의 공식적인 정부조직인 구(区) 정부의 파출기구로, 주민위원회는 이 가도사무소의 감독을 받는다. 가거제(街居制)로 불리는, 1950년대에 수립된 이 기층 관리 체계는 본래 단위 외부의 인구와 공간만을 관리해왔으나 개혁개방 이후에 그 역할이 확대되었다. 특히 단위체계의 붕괴 이후에 도시 관리의 기본 단위를 단위(单位)에서 사구(社区)로 재편하는 사구건설(社区建设) 과정에서 두 층위는 도시 거버넌스의 중추로 부상하였다(Heberer and Göbel 2011). 톈진시를 포함한 대다수의 지방정부는 두 층위 중에서도 주민위원회가 사구를 관할하도록 규정해왔다.[79]

[79] 2000년에 중앙정부가 발표한 '도시 사구건설의 전국적 추진에 관한 민정부의 의견'(民

본래 사구는 서구의 지역사회(community) 개념에서 유래하였지만 중국에서는 보다 빈번하게 행정적 층위의 의미로 사용된다(김도희 2006; 조문영 2011). 즉, 구 아래로 가도-사구-소구로 세분화되는 위계적인 행정적, 영토적 구획의 한 층위를 일컫는 것이다. 무엇보다 사구 중심의 거버넌스는 주민위원회와 공산당 지부, 관리회사, 소유주위원회, 기타 사회조직 등 근린에서 활동하는 다양한 조직을 조율할 수 있도록 설계되어 왔다(Tomba 2009: 601). 그린타운 정부가 새로운 도시 관리 체계를 수립하기 위해 혁신 거점으로 삼은 지점도 바로 사구였다. 사실상 도시 거버넌스와 관련한 그린타운의 실험은 중국의 여타 지역적 실험처럼 정책 목표 자체의 혁신보다는 중앙정부가 설정한 정책 목표를 실현하기 위한 문제해결 방식에 초점이 맞춰져 있었다(Heilmann 2011).

그린타운 정부는 초기에 사구건설 혁신이라는 목표 하에 기존 형태의 주민위원회가 존재하지 않는 도시 관리 체계를 계획하였다. 그린타운의 계획가들이 보기에 기존의 사구건설은 자치(自治)[80]와 효율적인 공공서비스 제공이라는 목표를 실현하기에 한계가 있었다. 직무의 전문화가 이루어지고 행정 과제가 가중되면서 주민위원회가 본래의 자치 기능을 발휘하기 어렵게 되었다고 보았다. 공식적으로 주민 자치조직인 주민위원회는 본래 퇴직한 장년의 지역 주민 소수가 무보수로 봉사하던 곳이었다. 하지만 개혁개방 이후에 공공제도 전반을 합리화하는 정책이 사구건설과 맞물리면서 주민위원회에 대해서도 전문화와 직업화가 진행되어왔다. 보수가 지급되기 시작하였으며 인력이 충원되면서 업무 분야도 세분화되었다. 구성원들 또한 점차 지역 주민이 아닌 정부가 고용한 고학력의 젊은 외부 인력들로 채워져왔다(Audin 2016).[81] 톈진시 정부가 2013년에 내놓은 사구업무 강화를 위한 의견(天津市人民政府关于进一步加强社区工作的意见)을 보면 주민위원회의 종사자는 5~9명으로 구성하고 직업적 성격을 강화하기 위해 꾸준히 보수를 인상해 나갈 것을 권고하고 있다. 또한 업무 교육을 강화하는 한편 자격을 갖춘 전문 인력을 배치할 것을 요구하였

政部关于在全国推进城市社区建设的意见)과 톈진시 정부가 2013년에 내놓은 '사구공작 강화를 위한 의견'(天津市人民政府关于进一步加强社区工作的意见) 참조.

80 데이비드 브레이(Bray 2006)는 중국의 정책 담론에서 거론되는 '자치'는 시민사회 관점이 상정하는 절대적 자율성의 의미보다는 공식적인 국가체계 외부 영역이나 시민 참여의 의미에 가깝다고 지적한 바 있다.

81 물론 주민의 참여가 배제되어온 것은 아니다. 자격요건에 부합한다면 관할 지역의 주민들도 지원이 가능하다.

다.

그린타운의 계획가들은 보다 근본적인 원인이 주민위원회를 감독하는 가도사무소 층위의 설계에 있다고 진단하였다. 기존의 가도사무소는 가도(街道)를 따라 주택과 상점이 분산되어 있던 전통적인 주거지 형태에서 유래한 것으로, 고층아파트를 중심으로 인구가 밀집하여 살아가는 집중주거 형태인 소구가 일반화된 현재의 도시 조건에 부적합하다고 보았다. 주요한 이슈는 가도사무소가 관할하는 인구 규모였다. 중국 정부의 오랜 믿음 중 하나는 정치적 규모와 공간적 규모가 일치할 때에 인구를 보다 효율적이고 효과적으로 관리할 수 있다는 것이다(Bray 2005). 이에 따라 그린타운 정부는 가도사무소 층위의 관할 인구 규모를 축소하고, 주민위원회가 아닌 가도사무소 층위를 사구로 규정하였다.[82]

또한 가도사무소 대신에 사구서비스센터(社区服务中心)를 설치하고 이를 통해 행정기능과 공공서비스 공급 기능을 강화해나갈 수 있도록 설계하였다. 이를 토대로 주민위원회의 자치기능을 확대하고자 하였다.[83] 주민위원회를 과거처럼 무보수의 주민 자원봉사자로 구성하고 행정 과제를 부여하지 않기로 계획한 것이다. 더 나아가 주민위원회와 소유주위원회를 같은 기층군중성 자치조직으로 분류하면서 두 조직이 통합된 결합형 주민위원회(复合型居委会)를 계획하였다. 주민위원회와 소유주위원회는 주민들이 직접선거를 통하여 조직한다는 공통점을 제외하고는 권리 기반이 상이하다. 주민위원회는 거주지와 도시의 지역시민권에 기반하며 거주민들의 사회적, 정치적 권리를 대표한다. 반면 소유주위원회는 주택소유주 집단의 사적 이익을 대표하며 재산권(物权)에 토대한다.

하지만 계획가들은 그린타운의 주민위원회는 주민으로 구성될 것이고, 그린타운의 주민 대부분은 주택 소유주일 것이기 때문에 구성원 면에서 성격이 유사한 두 조직을 분리할 필요가 없다고 보았다. 오히려 두 자치조직이 통합

82 다른 지역적 실험 중에서 가도사무소 층위를 사구로 규정한 대표적인 사례로는 상하이 모델이 있다(박철현 2014). 실제로 그린타운 정부는 싱가포르의 기층관리 체계, 한국의 동사무소 모델과 함께 상하이 모델을 참고하였다고 밝히고 있다. 기존에 가도사무소 관할의 인구 규모가 통상 5~10만 명이었다면, 그린타운은 3만 명으로 축소하였다.

83 가도사무소 층위의 개혁을 통해 행정기능과 자치기능을 분리하려는 시도는 다른 지역적 실험에서도 발견된다. 가도사무소를 폐지하는 방안이 한 예이다. 기존의 가도사무소는 주민위원회를 감독하는 상위 기구로서 사구와 정부조직을 중개해 왔지만, 이 중개조직을 없애 사구의 지위를 격상하고 자치역량을 강화한다는 의도였다(유정원 2011).

되거나 적어도 겸임을 통하여 구성원이 중첩되어 긴밀히 연결된다면 더 효과적이고 효율적으로 주민의 이익을 보호하고 주거단지를 관리할 수 있을 것이라고 가정하였다. 이후에 결합형 주민위원회 자체는 실현되지 못하였지만 겸임 제도를 통하여 두 조직을 연결하려는 시도는 지속되었다. 또한 이 겸임 제도를 확장하여 사구 당 지부-주민위원회-소유주위원회를 연결하는 삼위일체 체계를 구축하려는 시도로까지 이어졌다.

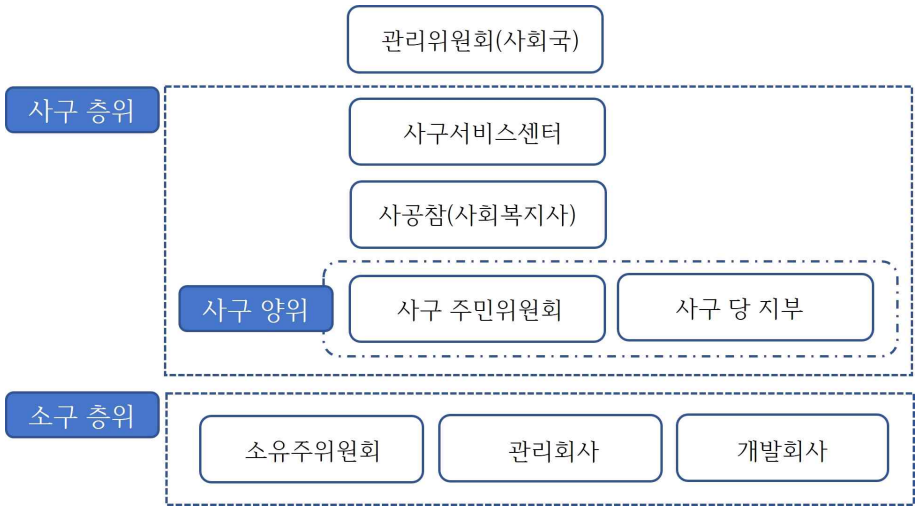
2) 초대된 중개 공간의 형성

기존과 같은 주민위원회를 설치하지 않겠다는 계획과 달리 입주가 시작된 지 3년만인 2015년 하반기에 그린타운에 첫 주민위원회가 설립되었다. 계획이 변경된 이유에 대해서는 기존 체계에 익숙한 주민들의 요구를 고려하였다는 답변만을 들을 수 있었다. 먼저 가도사무소에 해당하는 사구서비스센터와 개별 주거단지 사이의 중간 층위에 총 12개 주민위원회가 단계적으로 설립되었으며, 2~3개의 주거단지를 하나의 사구로 묶어 관할하게 되었다. 주민위원회는 사구서비스센터에 소속된 사공참(社工站)의 관리감독을 받게 되었고, 사구서비스센터를 관리하는 상위 정부 조직은 관리위원회의 사회국(社会局)이었다. 또한 주민위원회 관할의 사구 3~4곳을 다시 묶어 3개의 공공서비스 공급 단위를 구성하였다. 즉, 사구를 두 층위로 구성하면서 보다 촘촘한 관리와 서비스 공급 체계를 구축한 것이다. 이어 7개 주거단지에서 소유주들의 자치조직인 소유주위원회가 설립되었다. 기존 연구들에서 소유주위원회는 흔히 위로부터 도입된 주민위원회와 달리 주택 사유화를 배경으로 등장한 자율적인 사회 공간을 대표하는 것으로 간주되어왔다(김인 2014; Read 2008). 하지만 그린타운 정부는 주민들의 자치역량을 배양하고 시민 참여를 활성화한다는 목적하에 소유주위원회 설립을 주도하였다.

주민위원회에서 행정 기능을 배제한다는 계획 또한 실현되지 못했다. 기존의 주민위원회와 유사하게 일상적인 업무에는 주민의 기초정보와 민원 수집, 증명서 발급, 사회복지와 공공서비스의 정보 전달, 정책 홍보, 문화행사 개최와 봉사활동의 조직, 주민 간 갈등 조정 등이 포함되었다. 직접적인 업무 지시는 사공참의 사회복지사(社工)로부터 받고 있었지만, 이밖에도 다양한 부서가 협조를 요청한 업무도 처리하였다. 다만 다른 도시 지역의 주민위원회에

비교하면 인력은 최소화되었다. 각 주민위원회 사무실에는 당 지부 서기와 주임, 단 두 명의 임원이 상근하였다. 부주임과 위원 3~5명이 있었지만 상근하지 않고 행사와 급한 업무를 돕거나 정기회의에 참석하는 정도였다. 서기는 당원 관리와 교육 같은 당 관련 사무를 주로 전담하지만 주민위원회를 감독(监督)할 권한과 책임도 있었다. 무엇보다 주민위원회와 당 지부의 일체화가 강조되면서 대부분의 업무를 함께 하였다.[84]

[그림 4-1] 그린타운의 주거관리 거버넌스 체계



계획대로 실행된 부분은 당 지부를 포함한 주민위원회가 그린타운의 주민이자 주택소유주로 구성되었다는 점이다. 관리자들은 대부분 자신이 관할하는 소구의 주택을 소유하고 그곳에 거주하고 있었다. 주민위원회를 이끄는 주임은 40대 중반에서 50대 초반의 직업전문학교(中专) 이상의 학력 소지자로, 남성도 포함되었지만 여성 비율이 높았으며 과거에 국영기업이나 학교에서 일한 경력이 있었다. 3년 임기로 주민 선거를 통해 선출되었지만 선거는 형식일 뿐 정부에 협조적인 내정자가 있었다는 것은 공공연한 비밀이었다. 현지 주민들

84 사구 당 지부와 주민위원회를 통칭하여 사구의 두 위원회, 즉 사구 양위(社区两委)라고 부른다. 이에 상응하여 농촌 지역에서는 마을 당 지부와 촌민위원회를 통칭하는 촌 양위(村两委)가 주요한 관리 조직이다. 본 장에서 언급하는 주민위원회 관계자나 기층 관리자는 주민위원회 주임과 당 지부 서기를 의미한다.

이 직접 주민위원회를 이끌게 되면서 상품주택 단지의 주민들은 개혁개방 초기까지 이어져온 전통적인 주민위원회의 형태를 연상하기도 하였다. 다만 과거와 달리 관리자들은 더 이상 무보수의 자원봉사자들이 아니었다.

주민위원회 업무의 전문화를 위하여 주민 관리자가 행정규범을 익힐 수 있도록 지속적으로 직무교육이 이루어졌고 초기에는 희망자에 한하여 싱가포르 연수도 지원하였다. 이 참여적 관료화(Audin 2015)에 대해 그린타운 정부 관계자는 주민자치를 실현하기 위한 것이라고 설명하였다. 하지만 주민위원회 관리자와 주민들 간의 일상적인 상호작용 과정을 보면 다른 효과 또한 기대하였던 것으로 보인다. 갈등 상황에서 관리자들은 자신들도 같은 주민이자 소유주임을 강조하면서 동질감을 이용하여 설득하려고 시도하였다. 주민위원회가 당-국가와 시민을 매개하는 중개자로서의 역할을 하기 위해서는 사회적 관계와 지역적 정보로 뒷받침되는 도시 전문가(urban specialist)가 될 필요가 있다(Hansen and Verkaaik 2009). 주민들에 대한 축적된 정보가 부족한 신도시 공간에서 새로운 주민 기층 관리자에게 이 역할이 부여된 것이다. 주민위원회 관리자들은 스스로를 일종의 개척자(开荒的) 혹은 창업자(创业的)로 묘사하기도 하였다. 기존의 도시체계가 존재하지 않은 상태에서 경험과 정보를 축적하고 관리 제도를 정비해 나가는 실험 단계에 참여하고 있다는 것이다.

기존 연구들은 주택의 사유화와 주거관리의 민영화로 주민위원회의 역할이 도전 받아온 측면을 강조해왔다(Zhang 2010: 187-210). 실제로 상품주택의 경우에 관리회사와 개발회사 같은 시장행위자로 주민위원회의 관리 기능이 이양된 측면이 있다. 하지만 행위자와 이익이 다원화된 상황에서 어떻게 갈등을 최소화하여 사회안정을 유지하고 관리상의 문제를 해결할 것인가라는 도시 거버넌스 과제는 주민위원회의 역할 변화 또한 요구하였다. 관리(管理)에서 거버넌스(治理)로, 자치(自治)에서 협치(共治)로, 격자망 관리(网格化管理)에서 결합형 거버넌스(复合治理)나 합작형 거버넌스(合作式治理), 네트워크화 거버넌스(网络化治理) 등으로의 전환 담론은 다양한 용어에도 불구하고 공통적으로 시민 참여를 강조하는 한편, 다양한 층위의 국가, 비국가 행위자를 연결하여 이익을 조정하는 방식의 거버넌스를 강조하고 있다(조문영, 장영석, 윤종석 2017; 陈荣卓, 肖丹丹 2015; 孙彩红 2017). 그린타운 정부가 계획하였던 결합형 주민위원회와 이후의 유사한 시도들은 이러한 거버넌스 전략 변화의 연장선에 있다고 할 수 있다. 이러한 시도 속에서 기층군중성 자치조직으로서

주민위원회의 중개자 역할은 오히려 강화된 측면이 있다(Tang 2020).

2. 중산층 사구의 중개적 거버넌스

1) 중개자로서 기층군중성 자치조직

도시의 주민위원회는 농촌의 촌민위원회와 함께 중국의 대표적인 기층군중성 자치조직(基层群众性自治组织)이다. 소비에트의 영향 하에 등장한 기층군중성 자치조직은 마오쩌둥 시기에 주요한 정치적 노선이었던 군중노선(群众路线; mass line)을 뒷받침하며 발전하였다. 공식적으로는 국가 조직이 아니지만 국가의 감독 하에 국가와 시민을 연결하면서 중국 기층 정치의 일단을 형성해왔다. 당시에 이 자치조직의 간부들은 국가에 대중의 목소리를 전달하는 한편, 국가의 눈과 귀로 활동하면서 감시와 통제, 대중 동원에 기여하였다(Audin and Doyon 2019). 개혁개방 이후에는 시민 참여를 강조하는 일련의 정책적 기조 하에서 그 정치적 중요성이 유지되어왔다. 중국의 맥락에서 시민 참여는 계획경제 시기 군중 동원의 전통에 뿌리를 두고 있으며 오늘날에도 정책 결정 과정이 아닌 정책 실행 과정에 초점이 맞춰져 있다(Yang, Wang, and Zhang 2022). 다만 목표는 과거의 계급투쟁과 사회변혁을 위한 정치투쟁에서 안정유지(维稳)로 변화하였다. 1990년대까지 중국에서 안정유지는 특정의 일탈적 행위나 집단에 대한 통제를 의미하였다면, 2000년대부터는 사회관리의 목표가 되었다. 2010년대 이래 사회 관리의 초점이 대중 전체로 확대되면서 도시에서 안정유지의 책임은 주민위원회로까지 확산되었다(백승욱 외 2015; 장윤미 2021; Lee and Zhang 2013).

그린타운 정부가 사구를 흔히 “당과 정부가 민중(民众)과 소통하는 가교(桥梁)”로 묘사하듯이, 사구를 관할하는 주민위원회는 근린 층위에서 가장 일상적으로 주민들과 상호작용하며 국가와 시민을 매개하는 “국가의 뿌리”로 간주된다(Read 2012). 그린타운의 주민위원회 관리자들은 비록 자신들의 일이 일상과 관련한 사소한 것들이고 문제를 해결할 역량이나 권한도 없지만 중국의 권위주의적 정치 환경에서 주민위원회의 중개자 역할은 필요하다고 보았다. 중산층 사구의 한 주민위원회 주임 또한 이러한 주민위원회의 역할을 강조하

였다.

> 사실 주민들이 상급 기관과 소통하기란 쉽지가 않아요. 그래서 대신 주민위원회를 찾는 거예요. 주민들이 정부와 소통할 수 있는 창구인 셈이에요. 하지만 주민위원회는 주민들이 제기하는 민원(反映)을 받을 뿐이지 실질적인 해결은 못해줘요. 인력도 부족하고 경비도 없고 집행권도 없으니까요. 그나마 그린타운은 3~6개월마다 정기적으로 관리위원회와 주민위원회, 주민대표가 소통하는 자리가 마련돼요. 그때 문제점을 보고하면 비교적 빨리 해결이 되는 편이에요.

실제로 최근에는 제도적으로 주민위원회의 소통 창구 역할을 강화해왔다. 특수한 상황이 아니면 주민위원회에서부터 가도사무소를 거쳐 구 정부까지 단계적인 절차를 밟지 않은 단계를 추월한 민원(越级上访)은 수리하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.[85]

다만 개혁기 중국 도시에서는 주민위원회 대신에 다른 비국가 행위자가 중개자 역할을 대신하기도 한다. 그린타운에서는 입주가 시작되고 주민위원회가 설립되기 전까지 사공참의 사회복지사와 함께 개발회사와 관리회사가 일정 부분 그 역할을 담당하였다. 중국에서는 완공 이후에도 개발회사가 지속적으로 주거단지의 관리를 책임지도록 하고 있으며, 입주 초기에 관리회사를 고용해 관리를 위탁할 책임도 개발회사에 있다. 관리회사는 정부주도 캠페인과 정책 홍보에서부터 주민을 위한 문화행사 개최나 주민정보와 민원 수집, 보고서 작성에 이르기까지 관리 공백을 메우고 지방정부와 주민을 중개하는 역할을 하였다. 실제로 중국에서 관리회사와 개발회사는 단순히 기층 사회를 비정치화하는 시장 행위자로만 활동해온 것이 아니라 일정 부분 국가의 기능을 담당해왔다(Zhang 2010: 189-194).

그린타운에서 관리회사가 담당하는 국가 기능은 파출소와 소방서 같은 국가기구를 대리하는 활동에서도 찾아볼 수 있었다. 파출소에서는 정기적으로 관리회사와 주민위원회 관계자를 불러 활동 보고와 함께 업무 방향을 공유하며 협조를 요청하였다. 또한 치안경찰(民警)은 담당하는 관할구역 내 주거단지

85 2014년에 국가신방국(国家信访局)이 공표한 '한층 규범화된 민원 사항 수리와 처리 절차를 통해 민원자가 법에 의거해 단계별로 민원을 제기하도록 안내하는 방법'(关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法).

들을 돌며 관리회사에 중요한 질서유지 사안에 대해 전달하고 직접 보안시설과 안전 장비를 둘러보며 시정을 요구하기도 하였다. 소방서에서는 정기적으로 각 주거단지를 돌며 소방안전 검사를 진행하는 한편 관리회사의 소방안전 대비 현황을 점검하였다. 이와 함께 각 주거단지의 관리회사 차원에서도 정기적으로 모의 소방훈련을 실시하였다. 이때 소방복을 입은 관리회사 직원들이 주민들에게 소화기 사용법과 화재 대피 방법을 교육하기도 하였다.

무엇보다 그린타운에서 주민위원회가 설립된 이후에도 관리회사의 중개 역할은 부분적으로 유지되었다. 사실상 주민위원회와 관리회사의 관계는 상호의존적이었다. 소수로 운영되는 주민위원회는 언제나 인력 부족을 호소하였고 업무 진행을 위해 관리회사에 의존할 수밖에 없었다. CCTV나 태양광 설비 설치 현황 같은 세부적인 시설 정보는 물론 주민 개인정보까지 관리회사를 통하지 않고는 보고서 작성도 어려웠다. 정부 홍보물과 공지문을 주거단지 곳곳에 부착하는 일도 관리회사를 통해 이루어졌다. 관리회사 또한 주민위원회와 좋은 관계를 맺을 필요가 있었다. 관리회사를 고용하거나 해고할 권한은 주택소유주들에게 있지만 주민위원회는 소유주위원회의 설립 과정에 개입할 수 있기 때문이다.

일상적인 관리 과정에서도 공식적인 권위가 부족한 관리회사는 주차장 사용이나 누수, 불법건조물 설치(私搭乱建), 공공공간 무단점유와 사유물품 무단적치, 주민 과실로 인한 설비 고장 같은 갈등 소지가 큰 문제로 주민을 대면해야 할 때 주민위원회의 개입을 요청하였다. 예를 들어, 화재위험을 이유로 주거단지 내에서 폭죽놀이를 하는 주민을 저지할 때 관리회사 직원들은 주민들로부터 무슨 자격으로 자신들의 권리와 자유를 침해하느냐는 핀잔을 듣기 일쑤였다. 이 때문에 주민위원회는 관리회사와 주민을 중개하는 역할도 담당하였다. 주민들에게 관리회사의 활동이 단순한 이윤추구 행위가 아닌 공공안전이나 공동이익을 위한 것임을 설명하면서 공공성의 언어로 번역하여 주민을 설득하고는 하였다. 또한 책임 소재를 두고 주민들에게 관리회사와 개발회사, 주민위원회, 지방정부 간의 경계를 설명하기도 하였다. 다시 말해 주민위원회의 중개 역할은 국가와 시민의 관계만이 아니라 관리회사 같은 시장행위자와 주민의 관계로도 확장되고 있었다.

1990년대까지 많은 도시 지역에서 주민위원회는 가도사무소와 함께 주거관리에 직접 개입하였다. 계획경제 시기부터 개혁개방 직후인 1980년대까지 가

도 집체경제(街道集体经济)의 한 영역으로 단위 외부의 도시 인구에게 일자리를 제공하기 위해 주택의 유지보수와 주차관리 같은 근린서비스를 조직하여 운영하였다. 1990년대 초반에는 주거관리가 상업화되기 시작하자 재정 마련을 위해 관리서비스 사업에 직접 뛰어들기도 하였다. 이후 전문적인 위탁관리회사가 발전하면서 주민위원회가 담당해온 주거관리 기능을 흡수하였으며, 주민위원회의 상업 활동은 전면 금지되었다. 이에 따라 소관 범위에서 주거관리는 점차 제외되어왔다. 다만 주민들의 경제적 문제나 관리비 납부 거부 문제로 관리회사를 통한 물업관리가 도입되기 어려운 과거 단위주택 중심의 노후주거단지(老旧小区)에서는 오늘날까지도 주민위원회가 간단한 유지보수나 위생관리 등에 직접 개입하고 있다(조문영 2011; Lu 2006; Wu 2018).

최근 들어 물업관리를 둘러싼 재산권 갈등이 도시에서 사회안정을 해치는 주요한 요인으로 부상하면서 정부는 물업관리를 사구관리 영역에 포함시키고 주민위원회의 주거관리 역할 또한 강화하기 시작하였다. 주민위원회가 물업관리 과정을 감독하는 동시에 물업관리에 참여하는 다양한 이해당사자들을 연결하면서 갈등 중재 역할을 하도록 요구하게 된 것이다. 톈진시 정부는 물업관리 활동에 대한 주민위원회의 지도, 감독, 조율 역할을 강화하고 다자가 참여하는 연석회의(联席会议) 같은 제도적 장치를 상설하도록 권고해왔다.[86] 국가기능의 민영화는 단순히 외주를 통한 시장계약의 문제로 전환되지는 않는다. 책임의 경계가 불분명하거나 시장행위자가 해결하기 어려운 새로운 지점들을 계속 만들어내기 때문이다(Stepputat 2012; 118). 주민위원회가 이 지점에 개입하여 마찰과 갈등을 최소화하기를 기대하는 것이다.

주거중심 신도시인 그린타운은 초기부터 주택의 물질적 결함과 주거 인프라의 유지보수, 관리서비스의 질적 문제를 두고 개발회사 및 관리회사와 주민들 간의 갈등이 지속적으로 불거져왔다. 이 때문에 특히 입주 초기에는 개발회사의 분양사무소로 몰려가 항의하는 주민들을 어렵지 않게 찾아볼 수 있었다. 이 과정에서 정부의 개입과 문제해결을 촉구하기 위해 주민들이 그린타운 관리위원회 앞 도로에서 피켓이나 플랜카드를 들고 시위하는 경우도 적지 않았다. 최근까지도 한 상품주택 주거단지에서 상하수도관 문제를 두고 주민과

86 톈진시 정부가 2013년에 공표한 '사구업무 강화를 위한 의견'(天津市人民政府关于进一步加强社区工作的意见). 관리회사로부터 전문적인 물업관리 서비스가 제공되지 않는 노후주거단지의 경우에는 주민위원회와 사구 당 조직, 각 동의 동장, 자원봉사자가 협력하여 자치적 관리를 실현할 것을 권고하고 있다.

개발회사 및 관리회사 간의 갈등이 극으로 치달으면서 주민들이 집단으로 관리위원회 건물 앞으로 몰려가 도로를 점거하며 문제해결을 촉구한 바 있다. 이러한 상황에서 그린타운 정부 또한 물업관리를 사구관리 영역에 편입시키면서 주민위원회의 개입과 중개 역할을 제도화해왔다.

그린타운에서 사구 별로 진행하는 연석회의는 주민위원회 주임와 사구 당지부 서기, 소유주위원회 위원이나 주민대표, 관리회사 담당자, 사회복지사가 주요한 참석자였고, 여기에 개발회사 담당자와 파출소 경찰, 건설국이나 물업과의 담당자 등이 사안에 따라 참석하였다. 2017년 1월에 한 중산층 사구에서 열린 연석회의의 포문은 주민위원회 주임이 열었다. 주임은 경찰에게 오랜만에 회의에 참석해주어 고맙다고 인사한 후에 파출소에서도 사구의 상황을 알고 있어야 하니 참석을 부탁한 것이라고 덧붙였다. 이 사구를 관할하는 경찰은 치안관리와 외국인 등록, 소방안전 감독 등 다양한 업무를 담당하고 있었다. 주임은 먼저 이날 주요한 사안 중 하나였던 1층 주민들의 베란다 위법 증축과 텃밭 등 공용공간 무단 사용 문제를 거론하였다. 그러고는 서기를 향해 시정이 되고 있지 있으니 주민들이 의식을 바꿀 수 있게 사상교육(思想工作)을 하면 어떻겠냐고 제안하였다. 그러자 서기는 사상교육이 만능은 아니라고 대꾸하면서 자신도 가끔 텃밭을 가꾸고 싶을 때가 있으니 주민 입장에서 접근방법을 찾아보자고 답하였다. 이밖에 주임은 소유주위원회 설립, 안전 관련 선전물 부착 문제를 제기하였고, 서기와 사회복지사, 관리회사, 개발회사 담당자의 의견을 차례로 들은 후에 관리회사 담당자에게 추가 안건에 대한 발언권을 부여하였다. 그러자 관리회사 담당자는 주차장과 관리비, 쓰레기통 문제를 추가로 제기하였다. 이 과정에서 사회복지사는 줄곧 메모하며 경청하다가 소유주위원회 설립에 대한 규정만 간단히 언급하였다.

주민위원회 주임이 주도하는 이 회의는 주거관리에서 주민위원회가 다양한 행위자를 연결하는 중개자로서 기능한다는 점을 상징적으로 보여준다. 동시에 정부 관계자의 태도는 정부가 지도자나 관리자, 감독관의 자격이 아니라 자치공간에서 하나의 이해당사자 혹은 참여자(参与者)로서 기층 사회의 사안에 개입하고 있다는 인상을 주려는 노력으로 보였다. 사회국을 대표하여 주민위원회의 일상적인 업무를 관리하고 감독하는 사공참의 사회복지사는 주로 경청하면서 정부 입장이나 관계 규정을 언급하는 정도였다. 다른 회의에 참석하였던 건설국이나 물업과 담당자는 단순히 경청하며 발언 자체를 삼가기도 하였다.

실제로 중국 정부는 기층사회에 대한 관리 방식을 협상과 서비스 중심으로 전환하면서 참여자 이미지를 구축하기 위해 노력해왔다(王汉生, 吴莹 2011: 87).

중국 도시의 상품주택 단지에서 소유주위원회는 주택소유주들이 개발회사나 관리회사에 대항하여 재산권 권리를 주장하기 위해 집단행동에 나서면서 아래로부터 조직되는 경우가 많다(Tomba 2014). 하지만 그린타운에서는 입주 초기에 주민들의 자치역량 배양을 목적으로 정부가 설립을 주도하였다. 이 과정에서 그린타운 정부가 사구 거버넌스 혁신의 핵심으로 삼아온 주민위원회와 소유주위원회 간의 유기적인 결합(有机结合)이 시도되었다.[87] 기존 연구에서 이 시도는 소유주위원회에 대한 국가의 통제나 국가의 인프라 권력 확대를 위한 것으로 해석되기도 한다(Cai and He 2021). 이러한 효과와 별개로 그 기제는 유기적인 결합을 위한 중개 연쇄(brokerage chain) 구축에 있다고 볼 수 있다. 중개 연쇄는 중첩되는 역할을 바탕으로 다수의 중개자가 연결되어 상호 의존하도록 하는 중개 네트워크를 일컫는다. 이 네트워크를 통하여 하나의 중개자는 더 넓은 영역을 중개하고 관리하는 것이 가능해진다. 중개자들 간의 관계는 위계적이거나 수평적이며 상호 협력하거나 경쟁할 수 있다(Bräuchler, Knodel, and Röschenthaler 2021). 그린타운 정부는 주민위원회가 소유주위원회의 역할[88]을 포괄하도록 함으로써 그 역할을 중첩시키는 한편 두 조직의 관계를 위계적으로 설정하였다.

기본적으로 주민과 관리회사 및 개발회사를 중개하는 주체는 소유주위원회이다. 특히 큰 비용이 소요되는 주거 인프라의 개보수나 교체뿐 아니라 관리회사의 해고와 고용, 관리비 협상 등의 재산권과 관련한 중요한 결정에 주민위원회는 직접 개입할 수가 없다. 하지만 소유주위원회가 부재할 경우에 주민위원회가 일정 부분 권한을 행사하는 등 종종 그 경계는 모호해지고는 하였다. 무엇보다 그린타운 정부는 주민위원회에 관리회사와 소유주위원회 각각의 일상적 활동을 감독하면서 두 조직 간의 갈등을 중재하고 조정할 권한을 부여하였다.[89] 또한 소구라는 주거단지를 경계로 활동하는 소유주위원회와 달리

87 그린타운 사회국이 내놓은 2015년 사구 기층조직 구성원 교육 책자(2015年社区基层组织成员培训手册)에서 그린타운 사구 당 지부, 주민위원회, 소유주위원회의 직책 관계와 관련한 내용.

88 그린타운 정부는 소유주위원회의의 업무를 5대 공공서비스로 규정하고 있다. 여기에는 주거단지 내 공공위생과 공공질서 관리, 녹지 관리, 차량과 교통 관리, 공용 영역과 공용 시설 및 설비의 관리, 주거환경 관리가 포함된다.

주민위원회는 주거단지 외부의 정부조직이나 사회조직과의 연계를 통해 주거단지 내부와 외부를 연결하는 역할을 하였다.

각 주거단지의 상황이나 사안에 따라 소유주위원회에서 주민위원회 개입을 요청하는 경우도 있었다. 한 상품주택 단지의 소유주들이 관리회사를 교체하는 과정에서 관리비 가격에 대해 합의점을 찾지 못하자 관할 주민위원회에 중재를 요청하였다. 소유주위원회의 주장에 따르면 새로 선정된 관리회사가 초기 논의와 달리 관리비 인상을 요구하였다는 것이다. 소유주위원회가 이를 받아들이지 않자 관리회사는 제시하였던 가격을 다소 낮추면서 단계적으로 인상하겠다고 제안하였으나 이 제안 또한 받아들이기 어려웠다. 협상이 난항을 겪자 소유주위원회 주임이 주민위원회에 개입을 요청한 것이다. 하지만 갈등이 지속되자 주민위원회에서는 그린타운 정부에 중재를 요청하였고 이후 협상 과정에 정부가 개입하기 시작하였다.

이 주거단지를 관할하는 사구의 당 지부 서기는 소유주위원회와 주민위원회의 관계에 대해 주민위원회가 소유주위원회를 감독(监督)하고 지도(指导)하면서 갈등을 조율(协调)할 수는 있지만 영도(领导)는 하지 않는다고 강조하였다. 즉, 특정 사안에 대해 소유주위원회의 활동이나 대응이 적절한지를 살피면서 문제가 있으면 의견을 전달하고 더 나은 방법을 건의할 수는 있지만 명령하거나 지시하여 이끄는 역할은 하지 않는다는 것이다. 이러한 주민위원회의 역할은 전체 소유주에게도 이익이 된다고 믿고 있었다.

> 이 소구의 소유주위원회가 점점 비밀조직(神秘组织)이 되어가고 있어요. 안건이 있으면 전체 소유주들을 대상으로 소유주대회(业主大会) 같은 회의도 열고 웨이신(WeChat)을 이용해 소식을 알리거나 소유주들과 협의도 해야 하는데 일하는 방식이 투명하지가 않아요. 소유주위원회는 전체 소유주들을 위해 일하는 자치조직이기 때문에 투명해야 해요. 대체 무슨 생각들을 하고 있는지 모르겠어요.

그린타운 정부가 초기에 영도의 역할은 하지 않으면서 주민위원회를 매개로 소유주위원회 설립에 개입하거나 주민위원회와 소유주위원회 간의 유기적 결합을 시도할 수 있었던 데에는 준비조(筹备组)와 등록(备案)이라는 제도적

89 이러한 지침은 톈진지 정부가 2013년에 공표한 사구업무 강화를 위한 의견(天津市人民政府关于进一步加强社区工作的意见)에서도 발견된다.

뒷받침이 있었기 때문이다. 준비조는 소유주대회 개최부터 선거까지 소유주위원회 설립을 위한 제반의 준비 절차를 담당하며, 일반적으로 소유주 대표 3~7인과 가도사무소, 주민위원회, 개발회사 관계자 각 1인으로 구성된다. 또한 선거를 통해 위원들이 선출되면 주민위원회나 가도사무소를 거쳐 정부 유관부처에 등록을 마쳐야만 공식적인 활동이 가능하다. 문제는 그린타운 정부와 주민위원회가 유기적 결합을 목적으로 종종 정부에 협조적이거나 협력이 용이한 인물 위주로 소유주위원회가 구성될 수 있도록 이 제도를 활용해왔다는 점이다. 주민위원회와 소유주위원회, 당 지부의 구성원이 중첩되도록 하는 겸임 제도는 이를 보다 공식화하고 제도화한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 제도에 대해 일부 중산층 주민들은 소유주위원회의 자치공간을 축소하려는 시도로 받아들였고 주민위원회와 대립하기도 하였다.

2) 중산층 집단과 중개의 취약성

중개의 인류학 연구들은 중개 실천의 취약성과 한계, 중개자들의 도덕적 모호성을 지적해온 바 있다(Bräuchler, Knodel, and Röschenthaler 2021; Lindquist 2015). 제도적 변화로 주민위원회의 역할은 강화된 측면이 있지만 그렇다고 사회적 권위까지 강화되었다고 보기는 어렵다. 오히려 중산층 사구에서 주민위원회의 권위는 관료화 과정과 신도시 공간의 사회적 관계성, 소유주 집단의 권리 주장으로 인해 도전 받고 있었다. 연구자들은 전문화 이후 주민위원회의 취약한 위치에 대해 주민위원회가 정부조직의 외부에 있기 때문에 그 관리자들은 승진을 기대할 수 없다는 점에서 주변적인 위치에 있다는 점을 지적해왔다(Audin 2015). 그린타운의 주민위원회 관리자들 또한 관료체계 내에서 상향이동을 할 가능성은 크지 않았지만 그렇다고 정부 방침에 따를 만한 정치적 동기가 아예 없다고는 볼 수 없었다. 주민위원회 주임은 3년 임기가 끝난 후에 연임이 가능하며 당원인 경우에는 당 지부 서기로 일종의 승진을 할 수 있기 때문이었다. 각 사구의 당 지부 서기는 이를 대비하여 당원이 아닌 주임에게 당원 가입과 교육 이수를 권하였다. 실제로 2018년 하반기에 주민위원회와 당 지부의 관리자들이 교체될 때 일부 주임은 서기로 발탁되었다.

주민위원회의 국가행위자 같은 역할에도 불구하고 관료체계에서 배제되어 있다는 감각은 오히려 일상에서 사소한 계기를 통해 지속적으로 각인되었다.

그린타운 정부는 각종 정부 행사가 있을 때마다 기층 관리자들을 동원해왔다. 하루는 사회복지사로부터 주민위원회와 당 지부 관리자들은 모두 상점가의 중앙광장에 집결하라는 연락이 왔다. 알고 보니 그린타운 정부가 주민들을 위해 준비한 문화행사에 참여인원이 모자라 기층 관리자들을 동원했던 것이다. 영문도 모른 채 광장에 도착한 기층 관리자들은 안 그래도 바쁜 업무시간에 머리수를 채우려고 자신들을 동원했다는 사실에 어이가 없다는 표정을 지었다. 또한 공산당 기념식에서의 공연을 위해 합창단 연습에 몇 주를 보내기도 하였다. 하지만 공무원이나 심지어 사회복지사 같은 정부 계약직들에게도 지급된 기념식 행사용 단체티셔츠조차 제공해주지 않았으며 직접 비용을 지불해 구입하도록 하였다.

무엇보다 그린타운의 기층 관리자들이 문제 삼아온 지점은 기존의 도시체계와 다른 행정적 위계에 있었다. 일반적으로 사회복지사는 주민위원회에 속하여 기층 관리자들의 지휘를 받지만 그린타운에서는 이 위치가 전도되어 있었다. 그린타운 정부는 주민위원회 관리자로 주민을 기용하는 대신에 사구 관리의 전문화를 가도사무소 층위에서 실현하기 위해 4년제 대학 졸업 이상의 학력을 가진 20~30대의 사회복지사를 고용하였다. 주민위원회의 주임들은 종일 잡다한 업무를 처리하기 위해 고군분투하면서 고작 3천5백 위안의 월급을 받는 자신들과 달리 사회경험이 별로 없는 사공참의 젊은 사회복지사들은 5천 위안의 월급을 받고, 심지어 자신들을 지휘하는 위치에 있다는 사실에 불만을 드러내고는 하였다.

전통적인 의미에서 중개자는 매개하는 집단 모두와 일정한 거리를 유지하면서 자율성과 재량권을 누리거나 자기 이익을 추구하기도 한다(Bierschenk 2021). 하지만 그린타운에서 주민위원회는 자율적 공간을 형성하거나 재량권을 발휘하기 어려운 구조에 놓여 있었다. 실제로 주민위원회 간부들이 입버릇처럼 내뱉곤 했던 “우리는 그저 사회국에 속해 있을 뿐”, “보고만 하면 그만”이라는 자조 섞인 발언에는 주민위원회가 자치조직임에도 정부의 간섭과 개입은 많은 반면, 문제 해결을 위한 권력(权力)은 주어지지 않는 데에 대한 불만이 반영되어 있었다. 불법건조물이 발견될 경우에 주민이 자진 철거하도록 설득하지만 만일 따르지 않는다면 주민위원회에서는 달리 해결할 방법이 없다. 상부인 사공참에 보고하는 역할만이 주어질 뿐이었다. 중산층 주민들은 주민위원회의 이러한 대응에 대해 책임을 미룬다고 항의하였다.

각 사구마다 차이는 있었지만 대다수의 중산층 주민들은 주민위원회가 주민 자치조직임에도 주민들의 이익을 대표하기 보다는 지방정부나 관리회사의 이익을 대변한다고 보는 경향이 강하였다. 특히 소유주위원회 설립이나 주거관리와 관련한 갈등에서 이러한 태도는 두드러졌다. 이 때문에 심지어 일부 주민은 주민위원회에서 자원봉사자 자격으로 현장연구를 하고 있던 연구자에게 주민위원회 사람(居委会的人)이라는 이유만으로 반감을 드러냈다. 중개자에 대한 불신을 야기하는 도덕적 모호성은 흔히 중개자의 구조적 위치에서 야기되기도 한다(Bräuchler, Knodel, and Röschenthaler 2021). 정부로부터 월급을 받고 행정 과제를 수행하며, 관리회사에 의존하여 업무를 처리해야 하는 상황은 중산층 사구에서는 주민과의 거리를 만들어왔다.

중산층 주민들은 주민위원회를 흔히 국가행위자로 간주하면서도 문제해결 권한이 없다는 이유로 종종 유효한 소통 창구로도 보지 않았다. 주민위원회를 거치지 않고 층위를 넘어 민원을 제기하는 것은 원칙적으로 금지되어 있지만 갈등이 장기화되거나 첨예해질 경우에 주민들은 직접 정부와 접촉해 문제를 해결하려고 하였다. 실제로 중국에서 중산층 주민들이 개발회사나 관리회사를 통해 문제가 해결되지 않을 경우에 빈번히 취하는 방식은 집단으로 정부기관을 찾거나 정부 개입을 요청하는 것이다. 시민단체 등의 다른 해결 경로가 발달하지 않은 중국에서 정부는 가장 강력하고 현실적인 문제해결 방법으로 간주된다. 이 과정에서 소유주들은 처음에는 지방정부가 공정한 중재자이자 심판자로서 개입하여 자신들의 권리를 수호해줄 것을 요구하지만 문제가 해결되지 않으면 지방정부를 대상으로 항의에 나선다(王汉生, 吴莹 2011). 지방정부는 이 단계에 이르지 않도록 주민위원회가 완충작용을 하기를 기대한다. 하지만 현실에서는 주민위원회를 찾아 고충을 호소해도 문제해결이 어렵다는 것을 깨닫고 관리위원회를 찾아가겠다고 선포하는 주민들이 적지 않았다.

중산층 사구 주민위원회의 주변성은 신도시 공간 특유의 사회적 관계에서도 기인하였다. 앞서 언급하였듯이 신도시 공간에서 그린타운 정부가 주민위원회 관리자로 주민을 기용하면서 기대하였던 효과 중 하나는 기층 사회에 접근하기 위한 사회적 토대를 구축하는 것이었다. 주택개혁 이래 중국의 중산층 상품주택 소구에서 소유주들은 재산권을 바탕으로 내부인과 외부인을 구분하면서 그 경계를 형성해왔다(Pow 2009; Zhang 2010). 이 구분에 따르면 자신이 관할하는 주거단지의 주택 소유주이자 주민이기도 한 그린타운의 기층 관

리자들은 내부인에 해당한다. 하지만 중산층 주민들과의 상호작용에서 이 정체성은 큰 효과를 발휘하지 못하였다. 인류학자들은 성공적인 중개자가 되기 위해서는 소통 수단과 자원을 통제할 수 있는 능력뿐 아니라 사회적 관계를 구축할 시간과 사회적 네트워크에서의 위치 같은 조건이 충족되어야 한다고 지적한다(Lindquist 2015). 권한과 자원을 통제할 능력이 주어지지 않은 것은 물론 이민도시로 불릴 만큼 인구의 이질성과 익명성, 이동성이 높은 신도시라는 지역적 조건과 사생활을 중시하는 중산층 집단의 특성은 기층 관리자들로 하여금 이러한 조건을 갖추기 어렵게 하였다. 심지어 주민정보를 수집하는 일도 쉽지 않았다. 중산층 주민위원회에서는 기회가 있을 때마다 주민들에게 주민정보카드를 작성해줄 것을 요청하였지만 개인정보를 제공하기를 거부하는 주민들도 많았다. 고학력의 젊은 전문직 종사자 비율이 높은 그린타운에서 주민위원회의 업무는 그리 존중받지 못했고 주민과의 교류도 제한적이었다.

마지막으로 중산층 소유주 집단의 권리 주장은 주민위원회와 관리회사, 소유주위원회를 연결하려는 중개 연쇄 시도에 균열을 가해왔다. 그린타운의 소유주위원회는 초기에는 정부 주도로 설립되었지만 점차 주민들이 설립을 주도하기 시작하였다. 주민들이 자발적으로 조직되기 시작한 주요한 동기는 소유주들의 숙원사업에 가까운 관리회사 교체였다. 입주 초기의 관리회사는 개발회사가 고용한 것이어서 주민들은 스스로 더 나은 업체를 선택하여 관리비와 서비스에 대해 직접 협상하기를 희망하였다. 관리서비스의 질이 생활의 질은 물론 주택의 시장가치와 직결된다고 믿고 있었다. 하지만 기층 관리자들의 공통된 인식은 관리회사의 교체가 반드시 관리서비스의 질적 향상을 보장하지 않는다는 것이었다. 기층 관리자들의 이러한 태도는 관리회사와의 의존적인 관계에 기인한 것도 있겠지만, 한 주민의 해석처럼 “기존 질서 유지”라는 관리 목표 때문인 것으로도 보였다. 한 상품주택 단지에서 주민 주도로 소유주위원회를 설립한 직후에 관리회사를 교체하는 데에 성공하자 이를 본보기로 다른 주거단지에서도 유사한 요구가 쏟아지기 시작하였다. 화밍위안도 그 중 하나였다.

상품주택 단지 중 하나인 화밍위안에서는 1년째 소유주위원회가 부재한 상태였다. 첫 위원회가 해산된 이후에 주민들은 지속적으로 새로운 위원회 설립을 요구해왔다. 관리회사조차도 설비 교체를 위해 경비를 지불하려면 소유주위원회의 승인이 필요하기 때문에 설립을 재촉하였다. 서기는 그때마다 곧 설

립될 것이라고 장담하였지만 별다른 진척은 없었다. 주민위원회 주임은 그 이유에 대해 사회국의 간섭이 너무 많고 여러 어려움이 있다고 언급할 뿐 더 이상의 설명은 하지 않았다. 2017년 3월이 되어서야 드디어 준비조가 꾸려졌다. 준비조에 참여한 주민 대표는 평소에 주민위원회와 교류가 있던 인물들이었다. 서기는 주민들에게 후보 등록은 누구나 할 수 있다고 설명하였지만 선거에 나설 후보의 자격 검증 또한 중요하다고 강조하였다. 사심 없이 주민에게 봉사할 인물인가가 중요하다는 것이었다. 서기가 강조하였던 사심 없이 봉사할 인물로 결정된 후보는 대부분 주민위원회에 협조적이었던 50~60대의 주민들이었다.

소유주들의 직접 투표를 거쳐 2017년 5월에 드디어 2기 소유주위원회가 설립되었지만 오래 가지는 못하였다. 다수 주민들의 요구로 12월에 7명의 위원 전원이 사퇴하는 일이 발생한 것이다. 주민들은 소유주위원회가 구성된 지 수개월이 지났음에도 전체 소유주를 대상으로 활동 보고가 단 한 차례도 없었으며, 소유주들이 제기한 각종 관리상의 문제에 대한 대응이 미진하였다는 이유로 이의를 제기하였다. 승강기의 유지보수와 지하주차장의 누수, 차량출입 차단기 인식시스템 등과 관련한 문제가 제기되었지만 관련 대응이 없었던 것이다. 특히 주민들 대다수가 요구하였던 관리회사 교체 문제도 진척이 없었다. 불만이 축적되면서 변호사와 IT전문가, 심리치료사, 사업가 등 전문직 종사자 30~40대 소유주들을 주축으로 주민들이 집단행동에 나서기 시작하였다. 먼저 소유주 전체의 5분의 1 이상이 동의하면 소유주대회 임시회의를 개최할 수 있다는 규정에 따라 5백 명이 넘는 주민들의 서명을 받아 공개회의를 소집하였다.

주민들은 소유주위원회에 활동 보고를 요구하였고, 각 동 대표들은 주민들의 의견을 취합하여 동 별로 세부적인 관리 문제를 제기하였다. 고성까지 오갔던 이 회의 이후에 주민 활동가들은 2기 위원회를 향해 문제를 해결할 능력이 없다면 재선출이 가능하도록 자진 해산할 것을 제안하였고 이 요구가 받아들여졌다. 2기 위원이었던 장리위안은 제안을 받아들일 수밖에 없었다고 당시 내부 상황을 전하였다. 장리위안 또한 누구보다 관리회사 교체를 바랐지만 생각보다 주민위원회가 비협조적이었으며 주민과 관리회사를 중개하기에도 역부족이었음을 인정하였다. 더욱이 자신들이 관리회사로부터 관리비 면제 같은 편익을 제공받아 관리회사 교체에 미온적으로 대응한다는 소문까지 돌기 시작

했다. 주민위원회와 달리 보수가 없는 봉사직을 수행하면서 모함까지 받을 이유가 없다는 것이었다. 정부와 주민위원회 주도로 설립한 소유주위원회라는 점에서 불신을 보내는 주민들도 있었다. 결국 추진력과 소통 능력을 갖춘 변호사가 나섰으니 문제해결을 위해 자리를 넘겨주는 것이 좋겠다고 판단하였다는 것이다.

주민위원회와 관리회사 간 모종의 담합은 주민들의 불만 정서에 기름을 부었다. 2기 소유주위원회가 해산한 직후 공백이 발생한 2018년 1월에 관리회사가 물탱크 교체를 이유로 주민위원회의 동의만으로 소유주들의 공동기금인 유지보수자금(维修资金)을 사용하려 했다는 사실이 알려지면서 갈등이 폭발하였다. 주민들은 그린타운 관리위원회로 몰려가 주민위원회가 소유주들을 대표할 자격이 없음을 항변하면서 관리회사의 서비스 문제까지 제기하였다. 결국 정부관계자, 사회복지사, 관리회사, 주민위원회, 주민 대표가 모여 회의를 거친 후에 자금 사용 계획이 철회되었으며 이 협의체가 한 달에 한번 정기회의를 열어 문제를 점검하고 개선해 나가기로 합의하였다.

2018년 6월에는 주민들이 직접 주도하는 3기 소유주위원회 구성을 위한 선거가 시작되었다. 2기 때와는 투표 현장의 분위기부터 확연히 달랐다. 이전에 투표의 전 과정을 관리하였던 주민위원회와 관리회사, 개발회사 관계자들은 더 이상 보이지 않았고, 자발적으로 모인 주민 자원봉사자들이 그 자리를 메웠다. 주민들은 주거단지 곳곳에 선거 공고문을 직접 부착하고 투표함을 들고 각 가정을 돌며 투표를 유도하였으며, 온라인과 이메일로도 투표할 수 있도록 새로운 창구를 만들었다. IT전문가인 주민의 주도로 화밍위안 소유주 전용 앱을 만들어 관련 문건과 활동 상황을 공유하고 민원과 의견도 받았다. 주거단지 내 광장 한 편에 마련된 투표소를 찾은 주민들은 후보와 자원봉사자들을 격려하면서 관리서비스에 대한 불만이나 관리회사 교체와 관련한 의견을 자유롭게 개진하기도 하였다.

3기 소유주위원회 주임으로 선출된 변호사는 이 단계에 이르기까지 수많은 우여곡절이 있었다고 토로하였다. 그린타운 정부와 힘겨루기(较量)도 있었으며, 소유주들의 자치역량을 제한하려는 사회복지사와 주민위원회의 시도도 계속되었다고 설명하였다. 사회복지사는 주동자들을 대상으로 회유와 설득을 시도하는 한편 자녀의 입학을 빌미로 협박까지 하였다. 주민위원회에서는 변호사를 단독으로 불러 관리회사도 노력하고 있지만 관리상의 어려움이 많으니

이해해달라고 설득하였다는 것이다. 정부가 규정한 방식의 자치만을 허용하려는 정부 관계자와 관리회사의 사정만을 대변하는 주민위원회의 이러한 대응에 소유주들은 분노와 실망감을 표하였다. 하지만 소유주위원회 설립을 위해서는 준비조 설립과 등록 절차의 과정에서 정부와 주민위원회의 협조가 필수적이기 때문에 직접적인 대립보다는 근거 자료를 통한 주장과 타협, 협상의 방법을 택하였다. 활동가들의 준비조 참여와 후보 등록 과정에서도 방해 시도가 있었지만 기존 사례와 법적 근거를 토대로 하나씩 해결해나갔다는 것이다.

선거를 준비하는 동안 톈진시가 2018년에 내놓은 물업관리조례(物业管理条例) 일부 수정안도 논란이 되었다. 수정안에는 주택소유주인 당원은 가급적 소유주위원회에 참여해야 하며, 주민위원회와 사구 당 지부에 속한 당원이 소유주위원회의 주임을 겸하도록 한다는 내용이 포함된 것이다.[90] 이는 그린타운이 실험적으로 시도해온 주민위원회-소유주위원회-당 지부의 유기적 결합이 공식화된 것이기도 하였다. 이 규정에 따라 그린타운 정부는 당 지부 서기를 소유주위원회 선거의 후보로 추천하였다. 화밍위안 주민들은 즉각 반발하며 협상에 나섰다. 서기가 소유주의 이익보다는 사회안정과 질서유지라는 목표에 더 충실할 것으로 보았기 때문이다. 주민 활동가들은 서기의 입후보 자체를 막을 명분은 없지만 정부의 뜻대로는 되지 않을 것이라고 장담하였다. 그린타운 정부의 추천을 수용하는 대신에 서기가 입후보하게 된 경위를 주민들이 알 수 있도록 공지문에 투명하게 관련 내용을 삽입하기로 관계 부처인 사회국과 사전에 합의하였다. 현장투표나 방문투표 과정에서도 주민 자원봉사자들은 누가 일반 주민이고 누가 정부가 지명한 사람인지를 열심히 알렸다. 그렇게 소유주들이 장담한대로 입후보한 서기는 선출되지 못하였다. 결국 2018년 7월에 그간 소유주 운동에 앞장섰던 이들로 구성된 3기 소유주위원회가 탄생하였고, 9월부터는 그토록 염원하던 관리회사 교체 작업에 돌입할 수 있었다.

90 2018년에 수정된 톈진시 물업관리조례(天津市物业管理条例). 새로이 추가된 제10조에 "업주 중에 당원은 법정 절차를 거쳐 업주대표나 업주위원회 성원이 되어 선봉과 모범 기능을 발휘하며 법에 따라 직무를 이행하도록 인도하고 지원한다. 조건에 부합하는 사구 당조직의 성원이나 주민위원회 성원 중의 당원은 법적 절차를 거쳐 업주위원회 주임을 겸임하도록 추진한다"는 내용이 포함되었다. 소유주위원회와 주거관리에 당-국가가 보다 적극적으로 개입할 수 있는 근거를 마련한 것으로 볼 수 있다. 톈진시 정부는 지역 관영매체를 통해 물업관리는 인민 군중의 이익과 긴밀히 연결되어 있기 때문에 사구 거버넌스와 주거관리를 보다 규범화하기 위한 조치라고 밝힌 바 있다.

3. 재정착민 사구의 중개적 거버넌스

1) 협상된 공간에서 초대된 공간으로

장맛비가 쏟아지기 시작하자 재정착주택을 관할하는 사구 주민위원회의 주임 천리용은 아침부터 주민들의 전화를 받느라 분주하였다. 주민위원회로 누수 신고가 끊임없이 밀려들고 있었기 때문이다. 비가 새는 가구의 동호수를 종이에 빼곡히 적어 나갔고, 곧 관리사무소 소장이 찾아와 그 종이를 받아갔다. 마침 사무실을 방문한 한 주민이 “집이라면 자고로 비가 새야 정상 아니냐”는 우스갯소리를 늘어놓았고 그때서야 천리용도 한숨 돌릴 수 있었다. 주민위원회에서 관련 통계표까지 만들 정도로 누수는 신쟈위안의 재정착주택에서 상존하는 문제 중 하나였다. 주변의 상품주택 단지라면 관리사무소에서 누수 신고를 받아 처리하거나 주민들에게 관리사무소에 직접 신고하도록 안내하는 것이 일반적이다. 과거 덩리촌 토박이로 스스로도 재정착민인 천리용은 재정착민들이 무슨 문제가 생기든 주민위원회를 먼저 찾기 때문에 다른 방도가 없다고 설명하였다. 그나마 입주 초기에 비하면 주민들도 관리사무소를 이용하는 데에 익숙해진 편이었다. 토지가 수용되고 마을이 철거되기 이전까지 촌민위원회를 통해 모든 문제를 해결하던 과거 덩리촌 주민들에게 물업관리와 관리회사는 “신문물”(新产品)에 가깝다.

천리용은 얼마 전까지 재정착주택의 문제를 해결하기 위해 누구보다 앞장섰던 인물 중 하나이다. 3장에서 언급한 정체불명의 빈집 27채를 발견한 이도 천리용이었다. 초기부터 불거진 누수 문제를 두고 정부와 재정착민들 간의 소통을 도우면서 누수 관리의 감독에 나서기도 하였다. 천리용의 하루 일과는 오전 6시 30분에 신쟈위안 내부를 순찰하는 것으로 시작되었다. 주거단지를 둘러보며 문제가 발견되면 휴대폰으로 사진을 찍어 관리사무소 소장에게 발송하여 즉시 조치하도록 지시하였다. 어떤 날은 밤사이 벤치에 술병이 잔뜩 쌓여 있기도 했고 깨진 보도블록이 방치되어 있기도 했으며, 고층에서 주민이 투척한 쓰레기봉투가 나무에 걸려 있기도 했다. 업무 시간에는 주로 사무실에서 보내기 때문에 이렇게 아침 순찰을 돌며 점검해야 마음 편히 하루 업무를 시작할 수 있다는 것이었다. 하루는 순찰을 마치고 함께 아침식사를 하러 가는 길에 천리용은 이제 이 일도 익숙해졌다고 말을 꺼내기 시작하였다.

주민위원회를 맡은 지 2년쯤 됐는데 이제는 이 일도 재미있어졌어요. 심지어 좋아하게 됐다니까요. 문제가 발견되면 즉시 상부에 보고(上报)해버리면 그만이에요. 문제가 있는데도 보고하지 않으면 우리 책임이 돼요. 그래서 아침마다 순찰을 하는 거예요. 간단한 건 관리회사에 연락해 해결하지만 다른 건 상부에 즉시 보고하면 문제 생길 일이 없어요. 이런 한계를 받아들이고 나니까 오히려 이 일도 즐길 수 있게 되었어요. 자질구레한 일이 많기는 하지만 즐거움(乐趣)도 있어요. 주민들과 이야기 나누는 일은 특히 즐거워요.

그렇게 인근 식당에서 아침식사를 마치고 다시 신쟈위안으로 돌아와 정문 앞에 멈춰 섰다. 천리용은 평소에도 정문을 지키고 서 있는 것을 즐기고는 하였다. 지나가던 주민들과 소소한 집안문제와 관련한 한담을 나누기도 하고 주민들이 제기하는 민원을 들어주기도 하였다. 이처럼 주민들과 주민위원회 관리자 간의 긴밀한 상호작용은 재정착 사구의 특징 중 하나였다. 신쟈위안 주민위원회의 업무는 상품주택 단지를 관할하는 주변의 주민위원회와 크게 다르지 않았다. 다른 주민위원회 관리자들처럼 수시로 업무교육에 참여하고 사회복지사들의 관리감독을 받고 있었다. 천리용은 상품주택 사구의 주민위원회 관리자들과 교류도 활발한 편이었다. 상품주택 사구처럼 천리용이 이끄는 주민위원회 또한 재정착주택과 공공주택 구역 두 곳을 동시에 관할하고 있었다. 하지만 업무는 재정착민 주거구역에 압도적으로 집중되어 있었다. 무엇보다 재정착주택의 특성은 중개 활동에서 상품주택 사구의 주민위원회와 차이를 만들어내고 있었다.

재정착주택의 물질적 결함은 입주 초기부터 지속적으로 재정착민들을 괴롭혀 온 문제였다. 주택의 품질 문제는 그린타운의 상품주택에서도 불거져왔지만 재정착주택은 그 범위와 정도 면에서 훨씬 심각하였다. 마을 간부들의 보상금 횡령으로 토지상실농민들에게 주어지는 사회보장비용 또한 해결되지 않은 상태였다. 토지수용과 철거, 재정착에 이르기까지 일련의 과정에서 발생한 다양한 문제들을 해결해줄 것을 그린타운 정부에 요구하였지만 해결될 기미는 보이지 않았다. 여기에 관리회사 철수 사태까지 더해지면서 주민들의 불만은 폭발하였다. 결국 재정착민들이 취한 방법은 집단행동에 나서는 것이었다. 그

린타운 관리위원회 입구를 에워싸서 차량 출입을 막기도 하였으며, 비록 그린타운 정부의 저지로 실패로 끝났지만 대형버스를 대절하여 단체로 베이징으로 가서 중앙정부에 고발하려는 시도도 있었다. 주변 지역에까지 알려질 정도로 떠들썩했던 과거 덩리촌 주민들의 집단행동에 대한 그린타운 정부의 대응에는 억압과 통제만이 아니라 협상도 포함되어 있었다. 집단행동을 주도하고 주민들을 대표하여 정부와 협상에 나섰던 주민 활동가들을 주민위원회와 소유주위원회에 기용한 것이다.

2장의 토지수용 과정에서도 살펴보았듯이 개혁기에 사회적 시위가 증가하고 폭력적인 진압이 갈수록 문제시되면서 중국의 지방정부는 갈등 관계를 관리하는 다양한 협상 전략을 발전시켜왔다. 관료적 흡수(bureaucratic absorption) 또한 그 전략 중 하나이다. 이 전략은 사회적 시위를 법적, 관료적 제도 내로 흡수하여 절차적 과정으로 돌림으로써 갈등이 가시화되거나 확산되는 것을 방지하는 효과를 노리는 것을 의미한다(Chuang 2014). 관료적 흡수의 방식에는 조정이나 중재, 고발, 탄원만이 아니라 기층 선거도 포함되어 왔다. 선거를 통해 시위 주동자나 잠재적 저항자들을 기층 조직의 관료적 과정에 흡수하는 한편 정부의 협력자로 만듦으로써 국가와 시민 간의 갈등 관계를 불안정한 연합으로 바꾸고자 시도하는 것이다(Lee and Zhang 2013).

재정착민 집단에 대한 그린타운 정부의 관료적 흡수 시도는 주민 참여형 주민위원회 제도로 비교적 자연스럽게 진행될 수 있었다. 중산층 사구에서처럼 신쟈위안 주민위원회 또한 형식적인 주민선거를 통해 구성되었다. 주민 활동가로서 누구보다 재정착주택의 사안에 대해 앞장선 바 있고 정부와 주민들 간의 소통을 도왔던 천리용도 이 과정을 통해 주임으로 선출되었다. “모두를 위해 무엇이든 해보자는 심정”이었던 신쟈위안의 재정착민 활동가들에게 관리조직 참여는 공식적인 경로를 통하여 주민들의 요구를 관철할 수 있는 기회로 간주되었다. 재정착민들 또한 주민 활동가들로 구성된 주민위원회를 적극 지지하였다. 더욱이 과거 마을의 촌민위원회도 기층 선거를 통해 마을 구성원들로 구성되어온 만큼 거부감 없이 받아들일 수 있었다.

실제로 많은 토지상실농민 재정착 단지에서 정부가 고용한 외부 인력으로 구성된 주민위원회는 재정착민들의 저항을 불러오기도 한다(吴莹 2014). 재정착민 사구에서는 대부분 토지보상이나 재정착과 관련한 갈등 요소가 잔존한다. 이 때문에 흔히 중개자의 역할이 요구되어 왔다. 일반적으로 과거에 촌민

위원회를 구성했던 마을 간부들이 이 중개자 역할을 담당한다. 새로운 주민위원회나 관리회사, 과도기적 기구와 재정착민들 사이를 중개하면서 소통을 돕거나 갈등을 중재하는 것이다. 또한 주민의 개인정보 수집이나 주민 동원, 신뢰관계 구축 등을 지원한다. 마을 간부들은 단순히 봉사자로서 비공식적으로 중개자 역할을 담당하기도 하지만, 과도기적으로 주민위원회와 촌민위원회가 공존하는 경우에는 분업을 전제로 종전처럼 활동하기도 한다. 또한 새로운 주민위원회나 과도기적 기구의 일원으로 직접 참여하여 공식적으로 중개 활동을 수행하는 경우도 있다. 지역에 따라 일부 마을 공동체는 토지수용으로 발생한 집체 몫의 토지보상금이나 보상 토지 같은 새로운 집체자산을 관리하기 위해 과거 마을 주민들이 주주로 참여하는 주주제기업(股份制企业)을 설립하여 창출된 수익으로 주민들에게 배당금을 지급하기도 한다. 이 새로운 집체경제는 재정착 사구에 일정 부분 재정적 독립성을 부여해왔다. 이 경우에 과거의 마을 기층 조직이 유지되어 집체경제를 대표하면서 재정착민 사구가 도시 지역에서 일정한 자율성을 누리는 토대가 되어왔다(Kan 2016; Tang 2019).

이러한 사례들과 달리 덩리촌 주민들의 재정착 사구에는 입주 당시부터 집체자산은 물론 마을 간부들이 존재하지 않았다. 간부들이 집체 몫의 토지보상금을 횡령한 후에 주민들의 원성으로 도주하듯이 다른 지역으로 뿔뿔이 흩어지면서 재정착 이전부터 촌민위원회를 주축으로 한 기층 관리 조직이 와해된 상태였다. 촌민위원회를 지배해오던 세 개의 주요한 성씨 집단의 권위도 촌민위원회 해산과 함께 추락하였다. 유일하게 고령의 부서기가 몸이 불편한 아내와 신쟈위안에 거주하고 있었지만 주민 누구도 이들과 이야기조차 나누려 하지 않았다. 결국 주민위원회와 소유주위원회에 참여한 재정착민들 스스로가 과거 마을 간부들을 대신하여 중개자 역할을 담당하게 된 것이다. 집체경제도 유지될 수 없었기 때문에 주민위원회의 운영 경비는 주변의 상품주택 사구처럼 그린타운 정부에 전적으로 의존하고 있었다.

2장에서 살펴보았듯이 농촌의 마을 간부들은 지방정부의 대리인이자 마을 구성원의 대표라는 이중적인 중개자 역할 외에도 집체의 경제적 자율성을 바탕으로 사적인 이익을 추구하는 중개자로서의 면모도 보여 왔다. 반면, 도시 사구는 재정적, 행정적 자율성이 크지 않기 때문에 기층 관리자들의 중개자 역할은 제한적이다. 이 때문에 신쟈위안의 재정착민 관리자들도 처음에는 혼란을 경험한 바 있다. 주민위원회와 소유주위원회 선거 당시에 마을 간부들의

지위를 연상하며 과거 마을 선거에서처럼 선거운동 차원에서 주민들에게 식사를 대접하였던 것이다. 하지만 시간이 흐르면서 아무런 권한이나 이익도 없이 책임만 주어진다는 사실을 깨달았다면서 허탈한 웃음을 짓기도 하였다.

마을 공동체 전체가 단독으로 재정착한 신쟈위안에서는 과거 마을에서의 사회적 관계가 비교적 유지되고 있었다. 특히 50대 이상 연령층의 재정착민들은 이웃들과의 관계에서 과거 마을과 차이는 없는지 묻는 연구자의 질문에 빈번히 "똑같다"(一样)고 답하고는 하였다. 주민위원회 주임 천리용 또한 주민들 간의 관계는 과거 마을에서와 비교하여 큰 변화가 없다고 답하였다. 다만 아파트로 주거형태가 바뀌면서 층간소음 같은 새로운 갈등 요소가 등장하였다는 설명이었다. 실제로 주거형태의 변화는 이웃들과의 교류에도 영향을 미쳐왔다. 농촌 마을에서는 대부분 대문을 열어두고 생활하였기 때문에 이웃으로 손쉽게 마실(串门)을 다니며 보다 빈번히 교류할 수 있었다. 반면 아파트 주택의 폐쇄성은 이러한 일상적인 교류를 상대적으로 제한하는 효과를 가져왔다.

장년의 재정착민들이 관계의 연속성을 더 크게 인식하고는 있었지만 재정착 이후에 주민들의 인구 구성에는 변화가 있었다. 마을을 떠났던 이들이 덩리촌의 주택을 유지한 덕분에 보상으로 재정착주택을 제공 받으면서 돌아와 합류하였다. 마을이 철거되면서 흩어졌던 이들 중에는 재정착주택에 다시 입주하지 않은 이들도 있었다. 더욱이 토지수용과 함께 마을공장 또한 철거되고 재정착 이후에 일터와 주거가 분리되면서 공동체의 공적 생활에 대한 의무와 사회적 압력이 크게 약화되었다. 덩리촌 주민들에게 마을공장은 단순히 생계수단으로서 임금소득원만이 아니라 주민들 간의 사적 유대는 물론 마을 사무와 관련한 공적 생활이 조직되고 유지되는 중요한 장이었다.

하루는 덩리촌 토박이들이 외지 며느리로 범주화하는, 덩리촌 남성과 혼인한 외지 출신 40대 여성 세 명이 저녁식사를 마치고 한 집에 모였다. 아파트 주택의 폐쇄성에도 불구하고 이처럼 사적 친분이 있는 몇몇이 한 집에 모여 함께 식사를 하거나 한담을 나누고 술을 마시는 일은 흔히 볼 수 있었다. 세 명의 여성 중에 허난성이 고향인 샤링메이는 농사일을 돕기 위해 덩리촌으로 왔다가 덩리촌 남성과 혼인한 외지 농민공 출신이었다. 혼인한 후에는 마을의 제련공장에서 일했지만 재정착한 이후에는 그린타운 소재의 한 식당에서 주방보조로 일하고 있다. 이날 샤링메이는 한참을 주방장이나 동료들의 흉을 보면서 식당에서 있었던 각종 일화로 자리를 주도하였다. 그렇게 한 시간 반가량

을 보낸 후에 집으로 돌아가는 길에 연구자가 당시 초면이었던 샤링메이에게 그간 신쟈위안에서 한 번도 본 적이 없는 것 같다고 말을 꺼냈다. 그러자 샤링메이는 자신은 사구 일에 참여하지 않는다고 답하였다. 평일에는 식당 일만으로도 피곤하기 때문에 집으로 돌아오면 쉬기 바쁘고, 쉬는 날에는 집안일을 처리해야 한다는 것이다.

실제로 이날 모인 세 명의 여성 모두가 그린타운에서 주방보조 등으로 일을 하고 있었고 주거관리나 자원봉사, 주민회의 같은 사구 일에 거의 참여하지 않는 주민들이었다. 과거 덩리촌에서는 마을에서 함께 거주하며 일상생활을 공유했을 뿐 아니라 마을공장을 중심으로 일터에서까지 이웃들과 종일 함께 시간을 보냈기 때문에 사회적 압력 때문에라도 마을 일에 개입할 수밖에 없는 환경이었다. 반면 재정착한 이후에는 분산된 각자의 일터를 중심으로 일상생활이 구성되면서 사구 일에 참여할 의무와 동기 또한 약화되었다.

다만 이러한 변화에도 불구하고 심지어 사구 일에 참여하지 않는 이 여성들조차 사적 네트워크와 SNS의 단체채팅방을 통해 신쟈위안 내에서 벌어지는 일들과 다른 주민들의 근황에 대해 지속적으로 관심을 기울이고 정보를 취득하고 있었다. 예를 들어, 연구자가 비공식적인 면담을 진행하면서 한 주민의 발언이 이해가 가지 않아서 물으면 그 가족의 최근 현황 같은 발언의 맥락을 짚어주기도 하였다. 무엇보다 사적 친분과 친족관계를 통한 지속적인 연계는 인구 분산과 일터의 파편화에도 불구하고 재정착민들이 사회적 관계의 연속성을 크게 인식하게 하는 토대였다.

재정착민들 간의 친밀한 사회적 관계는 재정착 형태와도 관련이 있었다. 대다수의 재정착민 사구는 여러 마을 출신의 재정착민들이 하나의 거대한 주거단지에서 공동으로 거주하는 형태를 띠고 있다. 그린타운 개발로 덩리촌과 함께 철거된 다른 마을들도 이러한 형태로 재정착하였다. 이 형태의 재정착 단지에서는 과거 농촌 마을과 비교해 사회적 관계가 보다 파편화되고, 거버넌스 과정에서 주민 참여도 저조한 경향을 보인다고 보고되어왔다(吴莹 2017: 104-105; Wu 2019). 이에 반해 덩리촌은 한 마을 전체가 단독으로 하나의 주거단지로 옮겨와 주거공동체를 구성하였기 때문에 기존의 사회적 관계가 비교적 유지되었을 뿐 아니라 거버넌스 참여에도 상대적으로 적극적이었다. 독립된 주거단지를 배경으로 이루어지는 각종 문예활동이나 의례, 재정착 과정에서 불거진 문제를 해결하고자 함께 노력해온 공통의 경험도 주민들 간의 결

속과 유대에 영향을 미쳐왔다.

주민위원회가 구성된 이후에 설립된 소유주위원회 또한 재정착 과정에서 불거진 문제를 해결하기 위해 앞장섰던 주민 활동가들로 구성되었다. 주민위원회와 소유주위원회 간의 관계는 긴밀하였으며, 역할 분담을 위해 노력하면서도 두 조직 모두에서 활동하는 겸임 위원을 매개로 소통과 업무 연계도 원활하였다. 그린타운 정부가 계획하였던 '결합형 주민위원회'의 겸임 제도가 재정착 사구에서 보다 적극적으로 활용되고 있었다.

한번은 한 주민이 술을 마신 후 밤중에 차를 몰고 나가다가 정문의 차량출입차단기를 들이받은 일이 발생하였다. 주민위원회 주임 천리용은 아침부터 심난한 얼굴로 완전히 파손되어 젖혀져 있는 차량차단기를 바라보며 정문을 지키고 서서 의아해하는 주민들에게 자초지종을 설명해주고는 하였다. 자전거를 타고 지나가던 주민이 얼마 전에 지하주차장의 차단기도 이렇게 파손됐는데 또 누가 술을 마신 거냐고 묻자 음주사실보다 다른 주민들에게 피해를 줬다는 사실이 더 중요하다고 대꾸하였다. 천리용은 이런 일이 자주 발생하며 대개는 재정착민들이 범인이라고 설명하였다. 주민위원회 사무실로 들어서자 이미 소식을 접한 서기는 작년에도 한 주민이 술에 취해 정문의 차량차단기와 승강기를 망가트린 일이 있었다고 일러주었다.

다만 천리용과 서기 모두 이 일은 소유주들의 공유재산과 관련된 일이므로 소유주위원회가 나서서 해결할 일이라고 강조하였다. CCTV 영상에서 증거를 찾아 파출소에 신고하는 일은 소유주위원회와 함께 주민위원회가 처리하겠지만 원칙적으로 소유주위원회가 관리회사와 협의하여 처리할 일이라는 것이다. 또한 차단기의 수리나 교체는 파손한 주민이 물게 될 것이라고 덧붙였다. 함께 자리하였던 소유주위원회 주임 또한 저녁에 이 일로 소유주위원회 차원에서 회의를 할 계획이지만 당장은 주민위원회가 나설 일은 없을 것이라고 답하였다. 소유주위원회의 업무가 바로 소유주들의 자산인 공용설비를 관리하는 일이라는 것이다. 다만 이 과정에서 갈등이 발생하면 주민위원회에서 중재를 할 수 있다. 주민위원회의 역할은 소유주위원회와 관리회사 간의 관계를 감독(监督)하고 조정(协调)하는 데에 있다고 인식하였다. 실제로 이후에 전개된 세부 내용을 주민위원회에서 모두 파악하고 있었고, 소통은 두 조직 모두에 속한 겸임 위원을 통해서도 이루어졌다. 40대 후반인 주임을 제외하고 대부분이 50대 후반에서 60대의 연령층으로 직업이 없는 이들은 하루에도 몇 번씩 주

민위원회 사무실에 모여 한담을 나누거나 사구 내 상황을 공유하기도 하였다.

또한 주변의 중산층 사구와 달리 동장(楼门长) 제도나 격자망화 거버넌스(网格化治理) 제도[91]는 운영하지 않고 있었다. 도시 사구의 보편적인 거버넌스 모델이 된 격자망화 관리는 토지상실농민 사구에도 흔히 적용되어 왔다. 농촌 마을에서처럼 사적 관계에 토대한 전통적인 거버넌스 방식이 더 이상 작동하기 어려운 환경이 되었기 때문이다(吴莹 2017: 106-108; Tang 2019). 반면, 신쟈위안의 기층 관리자들이 보기에 동장 제도나 격자망화 제도는 더 많은 협의와 단계를 거쳐야 한다는 점에서 의사결정과 의견수집, 주민동원에 있어 비효율적이라고 보았다. 오히려 주민 전체를 대상으로 하는 소유주대회를 개최하거나 겸임 위원이 관리하는 소구 내 각종 사회조직과 자원봉사 조직을 활용하는 것이 더 효율적이라는 것이었다. 이러한 거버넌스 방식이 가능한 이유는 마을에서부터 이어져온 전통적인 사회적 관계와 유대로 뒷받침되는 비공식적인 네트워크가 작동하고 있기 때문이었다. 즉, 재정착주택의 거버넌스 실천에서 비공식적인 네트워크는 중요한 토대였다. 상품주택 사구와 비교하여 탄탄하고 규모가 큰 자원봉사 조직은 신쟈위안 주민위원회의 자랑이기도 하였다.

하지만 전통적인 사회적 관계는 거버넌스 과정에서 갈등을 야기하기도 하였다. 주민 활동가로 구성된 신쟈위안의 주민위원회와 소유주위원회는 비록 초기에는 주민들의 전폭적인 지지를 받았지만 점차 요구가 다양해지면서 주민들과 마찰을 빚기도 하였다. 특히 소유주위원회의 경우에 소유주 전체의 동의가 필요한 사안에 대해 반대 의사를 가진 특정인이 친족 관계를 동원하여 실력행사를 하면서 업무 진행에 차질을 빚기도 하였다. 지배적인 성씨 집단의 구심점 역할을 하던 마을 간부들은 존재하지 않지만 해당 성씨 집단은 인원수가 가장 많기도 해서 여전히 세력을 유지하고 있기 때문에 상당한 발언권을 가지고 있었다. 소유주위원회 주임은 마을 전체가 이주해왔고 기존의 사회적 관계가 비교적 유지되면서 그에 따른 어려움도 있다고 언급하였다.

> 여기 소유주위원회의 일이야 주변의 다른 소구와 비슷하지만 한 마을에서 온 사람들이라 다른 소구에는 없는 어려움이 있어요. 분명 대다수의 소유주

91 동장(楼门长) 제도는 아파트 단지 내에서 각 동의 대표를 두는 것을 말한다. '격자망화 거버넌스'(网格化治理) 제도는 중국 도시에서 폭넓게 시행되는 기층 거버넌스 제도로 관리 단위를 구획화하고 국가, 비국가 행위자들을 배치하여 관리 네트워크를 구축하는 것을 말한다(Tang 2020).

(广大业主)에게는 이익이 되는 일인데도 반대를 하는 사람이 있거나 어떤 사람의 이익에 반하는 일이면 그 사람의 친척들이 함께 나서서 반대를 해요. 초기에는 민심(民心)을 얻을 수 있었지만 시간이 지나면서 상황이 조금씩 바뀐 거예요. 이 일 자체가 욕을 먹지 않을 수가 없어요.

신쟈위안의 주민위원회 관리자들은 보다 관료적인 태도를 보이는 중산층 관리자들과 달리 정부와 주민 사이에서 균형을 유지하는 일을 어렵고도 중요한 과제로 인식하였다. 스스로도 주민 활동가로서 집단행동에 앞장서 왔고 주민들의 이익을 수호하기 위해 주민위원회에 참여하였지만 관리자로서 안정유지를 위해 주민들의 집단행동을 통제해야 하는 딜레마에 처한 것이다. 계속해서 재정착주택의 물질적 결함 문제가 해결되지 않자 주민들은 톈진시 고위관료들이 그린타운을 방문하는 시점에 맞춰 현수막을 내걸고 시위를 준비하였다. 중국에서는 이처럼 시위의 효과를 극대화하기 위해 정치적으로 민감한 행사를 이용하는 것이 일반적이다. 이 집단행동을 저지하기 위해 기층 관리자들은 한동안 주민들을 설득하며 고군분투해야 했다.

그럼에도 재정착민 사구에서는 중개자인 주민위원회 관리자들이 수행하는 국가행위자로서의 역할과 주민 대표로서의 역할이 언제나 충돌하는 것은 아니었다. 오히려 상호 강화되는 측면도 있었다. 실제로 중국 농촌 마을 간부들의 사례는 국가와의 연결이 주민과의 연결을 강화하기도 하며 그 반대의 경우도 성립되고 있음을 보여준다(Chen and Liu 2021). 지방정부와의 긴밀한 연결은 주민들의 필요와 요구에 대응하여 문제를 해결할 능력이 있다는 근거로 활용되고 협상에 나서는 중개자로서 기층 관리자들의 권위를 강화한다. 동시에 기층 관리자에 대한 주민들의 인정과 지지는 지방정부의 입장에서 보다 효과적인 대중 동원과 행정과제 수행을 위한 사회적 토대로 간주된다. 신쟈위안의 기층 관리자들은 일상에서 주민들에게 그린타운 정부 관계자와의 긴밀한 관계를 과시하는 한편, 정부 관계자에게는 탄탄한 사구 사회조직과 주민 자원봉사 조직, 주민들과의 유대를 과시하고는 하였다. 중산층 사구에서 정부 관계자와의 긴밀한 연결이 주로 주민들과 거리를 형성하는 상황과는 차이가 있었다.

토지상실농민들의 재정착 주택은 완전한 재산권이 부여될 경우에 상품주택으로 분류되기도 한다(Wu 2012). 신쟈위안의 재장착주택 또한 재산권 면에서는 주변의 중산층 상품주택 단지와 다르지 않았다. 결정적인 차이는 주거 인

프라의 개보수 과정에 있었다. 앞서 살펴보았듯이 일반적으로 상품주택은 소유주들이 주택 구입 시에 지불하여 공동 조성한 유지보수자금을 이용하여 개보수와 교체 작업 등을 진행한다. 따라서 이 자금의 집행 권한을 가진 소유주 위원회와 유지보수를 실행하는 개발회사 및 관리회사 간의 협의가 중요해진다. 반면 재정착 단지의 주민들은 지방정부를 상대해야 한다. 신쟈위안 서기의 설명대로 재정착주택은 보상으로 국가가 건설하여 제공한 것이므로 관리의 책임 또한 국가가 지기 때문이다. 별도의 유지보수자금이 운영되는 경우에는 이 자금 또한 대개 지방정부가 관리한다. 실제로 외곽의 다른 재정착 단지에서는 부분적인 유지보수 공사가 시작되자 주민들은 지방정부의 재정상태가 양호한 결과라거나 책정된 예산을 소진하기 위한 전시행정일 것이라고 추측하였다. 신쟈위안 주민위원회에서도 그런타운 정부가 재정여력이 있을 때에 개보수를 진행해야 한다면서 2017년 여름부터 개보수 작업에 대한 협의를 서둘렀다.

따라서 신쟈위안에서 주거 인프라의 결함 문제를 해결하기 위해서는 복잡한 관료적 절차와 정부 부처를 상대해야 했으며, 주민위원회의 중개자 역할이 중요하였다. 재정착민들은 2012년에 입주 초기부터 주택의 물질적 결함 문제를 지속적으로 제기해왔지만 해결되지 않았고 이미 습관이 되었다고 표현할 만큼 문제가 장기화되고 있었다. 그러다 2016년 여름에 큰 비가 내리면서 누수로 많은 집이 큰 피해를 입었고 그 이후로 본격적으로 개보수에 대한 논의가 시작되었다. 정부와의 끈질긴 협상 끝에 입주한 지 8년만인 2018년 9월에는 드디어 아파트 건물과 공용 공간에 대한 대대적인 개보수 작업이 시작되었다. 외장 보온 단열재의 부분 교체, 외벽 페인트의 재도장, 옥상 구조 변경과 방수 공사, 태양에너지 발전 설비의 전면 교체와 정상적인 사용 보장, 보안경비 출입 시스템 개조, 승강기의 유지보수와 통제 시스템 증설, 실외 녹화 경관과 도로, 가로등 수선, 소방시설 전체에 대한 유지보수, 배수관과 정화조 개조 등 그간 주민들이 제기해온 문제들에 대한 개선안이 상당부분 포함되었다.

이러한 성과에 대하여 재정착민 사구의 기층 관리자들은 자신들의 공로를 내세우고는 하였다. 2016년 8월에 관리위원회 최고책임자와 주민대표 간의 첫 간담회 자리에 신쟈위안의 서기와 주임이 주민대표의 자격으로 참여하였다. 이때 주택의 물질적 결함 문제를 해결해주지 않으면 상위 정부를 찾아가 재정착주택을 다시 분양해줄 것을 요구하겠다고 큰소리를 쳤다는 것이다. 그

이후로도 주민 대표로서 1년이 넘는 투쟁(斗争)과 협상 끝에 정부로부터 전면적인 개보수를 약속받는 성취를 이뤄냈다는 설명이었다. 주민위원회 주임은 신쟈위안의 물업관리와 개보수 작업을 감독하는 건설국 관계자와의 긴밀한 협력 관계를 과시하기도 하였다. 재정착 사구의 기층 관리자들에게 국가와의 연결은 이처럼 주민들이 제기하는 주택 관련 문제를 해결할 자원과 능력이 있음을 증명하는 데에 활용되었다.

다른 한편으로 이 기층 관리자들은 주민과의 신뢰 관계 유지에도 상당한 노력을 기울였다. 주민을 대표하여 주민의 이익을 수호하고 주민을 위해 봉사한다는 인상을 주기 위해 노력하고 있었던 것이다. 낮과 밤, 평일과 주말의 구분 없이 사적이고 사소한 문제에도 호출하는 주민들을 상대하는 일도 불만은 있었지만 마다하지 않았다. 이러한 태도에는 스스로도 그 일원인 공동체의 대표라는 정체성은 물론 과거 주민 활동가로서 기층 조직에 참여하게 된 목적, 그리고 오랜 시간 구축해온 이웃들과의 관계, 이 관계에서 자신과 가족의 평판 문제가 영향을 미치고 있었다. 무엇보다 과거 농촌 마을의 경험에서 나온 이상적인 기층 관리자의 역할에 대한 스스로의 관념과 주민들의 기대 또한 중요한 요소로 보였다. 중국 농촌에서 마을 간부는 지역의 전반적인 사안에 대응하는 관료 겸 정치인의 성격을 보여 왔다(O'Brien and Li 1999: 168).

2) 미납의 문화와 소질(素质)의 정치

사회복지사가 업무 상황 점검 차 신쟈위안 주민위원회 사무실에 들어서자 서기는 기다렸다는 듯이 최근에 재정착주택 구역에서 두드러지는 주요한 갈등(矛盾) 요인은 관리비 문제라면서 고충을 늘어놓기 시작하였다. 사회복지사와 주민위원회 관리자들의 주요한 상호작용은 이처럼 업무상의 고충을 토로하고 이를 들어주는 방식으로 진행되고 있었다.

> 주민들이 관리비를 안 내니까 관리회사는 투자를 꺼려하고 있어요(不想投入). 그렇게 서비스 수준이 낮아지니까 주민들은 관리회사가 일을 안 한다고 관리비를 더욱 안 내겠다고 해요. 그럼 관리회사도 일을 못하겠다고 버티는 악순환이 반복되고 있는 거예요. 얼마 전에 승강기가 고장이 났을 때도 같은 갈등이 반복됐다니까요.

신쟈위안 주민위원회가 밝힌 재정착주택 구역의 관리비 납부 비율은 70퍼센트로, 상품주택 주거단지의 평균 80퍼센트에 비하면 다소 낮은 편이었다. 하지만 주민들 사이에서는 관리비 미납을 관행인 듯 당연시하는 분위기까지 감지될 정도로 체감되는 납부 비율은 훨씬 낮았다.[92]

중국에서 물업비(物业费; *wuyefei*)로 불리는 주거단지의 관리비는 기본적으로 정부가 지정한 가격 범위 내에서 소유주와 개발회사, 관리회사가 협상을 통하여 결정하며, 주택의 건축 면적에 따라 월 단위로 납부하게 되어 있다. 중국에서는 원칙적으로 수도, 전기, 난방, 도시가스에 대한 개별 가구의 사용료를 관리비에 포함하여 관리회사가 대리 수납하는 것도 가능하지만 이 요금을 관리비에서 분리하는 경우가 더 일반적이다. 그린타운 또한 이 요금을 관리비에서 분리하고 있었다. 전기와 난방 요금은 선불제로, 도시가스와 수도 요금은 후불제로 각 가구가 개별적으로 납부해야 한다. 즉, 그린타운에서 관리비는 관리회사의 서비스에 대한 비용이다. 또한 수도와 도시가스 요금은 6개월 이상을 납부하면 실거주를 증명할 수 있어서 특정 권리를 주장할 근거가 되지만 관리비 납부 내역은 이러한 공적인 기능을 하지 못한다. 따라서 관리비 납부는 외견상 관리회사와 주민 간의 계약 관계에 의거한 상업서비스에 대한 비용으로 보이지만 시민권에 대한 시사점 또한 내포하고 있다.

주거관리에 관한 주요한 법적 근거인 물업관리조례(物业管理条例)에 따르면, "제때에 관리비 납부"(按时交纳物业管理服务费)는 주택 소유주의 의무이자 소유주위원회의 구성원이 되기 위한 자격요건이다. 제때에 관리비를 납부하지 않았을 경우에 흔히 소유주위원회의 피선거권이나 표결권 행사가 제한된다(Tang 2020: 46-48). 소유주위원회는 소유주들이 관리비를 납부하도록 독촉해야 할 의무도 있다. 이 내용은 그린타운 정부가 주민위원회를 매개로 소유주위원회 후보의 자격을 검증하는 주요한 기준이었다. 관리비 미납은 관리회사에 손해를 초래할 뿐 아니라 관리서비스에 지장을 주어 다른 소유주의 이익을 침해하는 행위이므로 모범이 되어 소유주들을 대표할 자격이 없다는 것이었다.

하지만 이 조항은 주민들의 소유주위원회 참여를 제한하는 효과를 가져왔

92 뒤에서 언급하겠지만 정부가 캠페인 과정에서 요구하는 하한선인 70퍼센트에 맞춰 납부 비율을 진술하였을 가능성이 있다.

다. 또한 종종 그린타운 정부나 주민위원회가 원하지 않는 이들의 후보 등록을 막는 빌미로도 사용해왔다. 이 때문에 "제때에 납부"라는 문구의 해석을 두고 그린타운 정부와 주민위원회, 중산층 소유주들 간에 갈등이 벌어지기도 하였다. 예를 들어, 중산층 주민들은 제때에 납부가 미납된 관리비가 없으면 된다는 의미라고 주장하였다. 반면 그린타운 정부는 관리회사와 맺은 계약서 규정에 따라 납부했느냐가 기준이 되어야 한다고 주장한 것이다. 심지어 하루의 연체나 중간에 연체한 경력도 있으면 안 된다는 엄격한 기준을 내세우기도 하였다. 이 관리비 납부 규정은 앞서 화밍위안 사례에서 변호사를 주축으로 한 소유주위원회 활동가들이 정부와 힘겨루기를 하였던 핵심적인 사안 중 하나였다. 관할 주민위원회가 처음에 변호사의 소유주위원회 후보 등록을 거부했던 이유이기도 하였다. 변호사가 해외에서 2년간 거주할 당시에 관리비를 연체한 경력이 있었던 것이다.

그린타운에서 관리비는 시민권 의제(citizenship agenda)가 구성되고 실천되는 중요한 지점 중 하나였다. 여기서 시민권 의제는 법적, 형식적 신분을 넘어 바람직한 시민과 결함 있는 시민 간의 구분처럼 정치적 공동체의 성원 자격을 규정하는 데에 근거가 되는 규범과 가치, 행위에 관한 규범적인 틀을 의미한다(de Koning, Jaffe, and Koster 2015). 그린타운에서 관리비는 사구 자치와 도시 문명화에 기여하는 책임 있는 시민 만들기와 관련이 있었다. 주거단지의 문명화 정도를 평가하는 정책적 제도인 문명사구(文明社区)의 심사 기준 중 하나가 바로 관리비 수납 비율이었다. 수납 비율이 70퍼센트 이상인 주거단지만이 심사 신청을 할 수 있게 한 것이다. 기층 간부들에게 문명사구 선정은 공적으로도 간주되는 만큼 주민들의 높은 관리비 납부 비율은 주민위원회의 과제이기도 하였다.

상품주택 단지에서도 관리비 미납은 주요한 갈등 요소였지만 재정착주택 단지에서는 보다 만연한 문제로 나타나왔다. 실제로 관리비 미납 현상은 대다수의 중국 토지상실농민 재정착 사구에서 공통적으로 나타나는 거버넌스의 난제 중 하나이다. 이 미납의 문화는 일차적으로 농촌과 도시 간에 존재하는 주거형태와 관리방식 상의 차이에 기인한다. 과거 덩리촌을 포함하여 대부분의 농촌 마을에서는 분산되어 있는 각 주택과 그 주변 공간은 주민들이 직접 관리하고 공공 도로와 공용 설비, 쓰레기 처리는 촌민위원회가 인력을 고용하여 관리한다. 신쟈위안의 주민위원회 주임 천리용 또한 재정착주택 구역에서의

미납의 문화가 주요하게는 농촌의 생활방식과 관리형태에서 유래한 것이라고 보았다.

> 신쟈위안 재정착주택 구역의 특징은 주민들이 여전히 농촌에서의 생활습관(风俗习惯)과 사상(思想)을 가지고 있다는 거예요. 농촌에서는 관리비(物业费)를 납부해야 할 필요가 없었지만 도시에서는 뭐든 돈으로 사야 한다는 차이가 있어요. 처음에는 주민들이 내 집인데 저 사람들(관리회사)에게 왜 돈을 줘야 하는지 이해를 못했어요. 덩리촌에서는 관리비뿐 아니라 수도세와 전기세(水电费)도 내지 않았으니까요. 지금은 서서히 관리비라는 개념을 받아들이는 중이에요.

중국의 토지상실농민 재정착 사구에서는 미납의 문화를 해결하기 위해 나름의 물업관리 방식을 발전시켜왔으며, 크게 세 유형으로 구분된다(刘绪荒, 梁瑞智, 杨永杰 2013; 吴莹 2016, 2017; Tang 2019). 첫 번째는 재정착민 공동체의 집체기업이 집체자산을 바탕으로 직접 관리회사를 설립하여 분배 차원에서 저렴한 가격에 서비스를 제공하면서 관리비 전액 혹은 일부를 보조하는 방식이다. 두 번째는 지방정부의 지원 하에 가도사무소나 주민위원회가 별도의 관리 인력을 조직하여 관리서비스를 제공하는 것이다. 이때 지방정부와 집체조직이 공동으로 관리비 일부나 전체를 보조한다. 마지막으로 일반 상품주택과 같은 시장화 방식으로 전문 관리회사에 위탁하고 관리비 또한 개별 가구가 부담한다. 다만 토지상실농민들의 경제적 여건을 고려해 저렴한 가격에 서비스가 제공되도록 지방정부가 위탁업체 선정과 협상에 개입하거나 관리비의 상한을 규정한다. 관리비 미납 사태가 불거질 경우에는 정부가 일정 기간 보조금을 지급한다. 집체자산이 없는 신쟈위안 재정착주택에서는 세 번째 방식으로 주거관리 서비스가 제공되고 있었다.

신쟈위안 재정착주택 구역의 관리비는 주택면적 1제곱미터당 2.58위안으로 주변 상품주택 소구의 평균 가격인 3~3.7위안보다 저렴하였다. 초기 관리회사 철수 사태 이후에 그린타운 정부가 이중에서 1.1위안을, 5년을 기한으로 보조하고 있었다. 더불어 과거 마을기업에서 경비원으로 일했던 경력이 있는 50대와 60대 남성 주민 두 명을 일자리 제공 차원에서 관리회사의 경비원으로 고용하도록 조치하였다. 그린타운에서는 유일하게 정부의 관리비 지원을 받고

있지만, 재정착민들에게 이 지원은 정부가 베푸는 시혜적 혜택이 아니라 어렵게 획득한 주장과 협상의 결과물이었다. 신쟈위안의 토지상실농민들에게서는 과거에 번영하였던 도시 국영기업의 노동자들에게서 나타나는, 과거 국가와의 온정주의적 관계를 상기하며 국가의 보살핌을 기대하는 정서는 찾아보기 어려웠다(조문영 2011).

오히려 토지상실농민들이 혜택과 권리를 주장하며 국가와의 관계를 상상하고 묘사하는 방식은 토지보상 과정에도 적용된 교환과 협상 같은 언어였다. 지방정부로 대표되는 국가가 필요에 의해 자신들의 토지를 수용하고 마을을 철거하여 재정착에 이르렀기 때문에 그 대가로 이 과정에서 발생한 모든 문제를 해결할 책임 또한 국가에 있다고 보았다. 또한 토지에 대한 재산권을 포기하여 국가의 개발사업에 기여하였다는 점에서 관리비 보조 혜택에 대한 주장은 기여자 권리(contributor right)로 정당화되었다(Holston 2011a). 과거 덩리촌 주민들은 토지수용 보상은 물론 관리비 보조나 주택의 개보수에 대하여 국가가 시혜적으로 제공한 것이나 자동으로 부여되는 권리로 보지 않았다. 오히려 "누구도 우리에게 거저(免费) 주거나 알아서 주지 않는다"고 강조하며 반복적으로 자신들이 "요구한 것"(要求的)이나 "획득한 것"(得到的)으로 묘사하였다.

그린타운 정부의 입장에서 재정착민들에게만 적용된 관리비 보조라는 예외적인 조치는 돈으로 안정을 사는(花钱买平安) 전략이었다. 비록 중국에서 집단행동을 저지하는 데에 강압적이고 폭력적인 방식이 사라진 것은 아니지만 사회 관리에서 안정유지(维稳)가 지방정부의 핵심적인 과제가 되면서 국가 활동에 순응하는 조건으로 그 교환적 대가로서 물질적 혜택을 제공하는 전략이 빈번히 사용되어왔다. 한 전직 관리위원회 관계자는 안정유지에 민감한 고위관료 때문에 "탐욕스러운 농민들"의 지속적인 요구를 들어줄 수밖에 없었다고 당시의 내부 사정을 전하였다.[93] 토지상실농민들이 재정착한 이후에도 끊임없이 여러 요구들을 해왔으며, 그때마다 하위 관료들은 요구를 들어줘서는 안 된다고 반대하였다는 것이다. 소란(闹事)을 피운다고 원칙에서 벗어나는 요구

93 실제로 기존 연구들은 안정유지가 당-국가 고위관료들의 인사고과와 승진 평가 체계에서 중요한 이슈가 되고, 안정유지 예산을 요구할 수 있게 되면서 지방정부가 '돈으로 안정을 사는' 협상 전략을 발전시켜왔다고 지적한다. 승진 기회와 예산 마련을 위해 지방의 고위관료들이 대중들의 요구와 주장에 더욱 적극적으로 반응해왔다는 것이다(Heurlin 2016: Lee and Zhang 2013)

를 들어주면 계속해서 다른 요구를 해올 것이기 때문에 거부해야 한다는 의견이 지배적이었다. 하지만 고위관료는 이러한 반대 의견에도 불구하고 또 소란을 피울 것이 염려되어 농민들의 지속적인 요구를 그냥 들어주라고 했다는 것이다. 실제로 돈으로 안정을 사는 전략은 도시의 여러 맥락에서도 적용되어왔다. 예를 들어, 사회적 갈등의 요인이 되어온 인프라 시설이나 쓰레기 수거 등의 문제를 지방정부가 직접 해결해주는 것이다. 중요한 것은 이 전략이 시민들이 국가와의 관계를 시장교환의 논리로 상상하는 데에 기여해왔다는 점이다(Heurlin 2016; Lee 2014; Lee and Zhang 2013).

다시 말해 신쟈위안 주민들이 재정착주택의 개보수는 물론 관리비 보조 혜택에 대하여 국가와의 관계를 협상과 교환으로 인식하는 데에는 토지수용에서 재정착에 이르기까지 일련의 과정에서 전개된 국가와의 상호작용이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 2장에서 살펴보았듯이 과거 덩리촌 주민들은 스스로가 농민으로서 도시민들과 달리 국가의 보살핌 없이 자립적으로 마을 공동체를 발전시켜왔다는 인식을 갖고 있었으며, 스스로의 힘으로(靠自己) 생존문제를 해결하는 자력갱생(自力更生)에 가치를 두어왔다. 오히려 토지개발에 따른 일련의 과정은 국가에 권리를 주장하는 정치적 행위자로서 주체화되는 계기가 되었다. 협상과 교환은 국가와 관계를 맺는 새로운 방식이 되었다. 이 협상의 과정에서 스스로를 시민주체로 구성해온 것이다.

재정착민들이 그린타운의 다른 시민들에게는 주어지지 않는, 관리비 보조라는 특별한 혜택을 주장하였던 근거는 이른바 토지 권리를 상실한 농민이라는 신분에 있다고 볼 수 있다. 도시개발을 위한 국가의 토지수용으로 인하여 집체 토지 권리를 상실하였다는 사실을 토대로 국가에 책임을 묻고 도시발전에 대한 기여를 주장하며 스스로를 국가로부터 특별 취급을 받을 만한 자격이 있는 시민으로 구성하였던 것이다. 사람들은 흔히 스스로가 국가에 의해 인정되는 특정의 신분에 있다고 믿음으로써 특별한 취급과 차별적인 권리를 주장하게 된다(Holston 2011a). 하지만 전직 관료의 태도에서는 이러한 신분에 대한 고려는 찾아보기 어렵다. 오히려 다른 주민들과 상이한 예외적인 요구는 농민의 탐욕스러움 때문이며, 특별한 요구가 받아들여지게 된 이유는 집단행동에 나서 사회안정을 해칠만한 소란을 피웠기 때문이다.

이는 기존 연구(吴莹, 周飞周 2021)의 주장과 달리 새로운 도시민(新市民)이 된 토지상실농민에게 부여되는 특수한 권리(特殊赋权)가 언제나 토지개발

과정에서 형성된 특수한 신분(特殊身份)에 근거하는 것은 아닐 수 있음을 보여준다. 오히려 그린타운의 전직 관료는 농민들의 요구를 차별적인 시선으로 이해하고 있다고도 볼 수 있다. 중국 사회에 오랫동안 존재해온 농민에 대한 전형적인 문화적 이해 중 하나는 당장에 눈앞의 이익을 극대화하는 데에만 몰두하는 근시안적이고 탐욕스러운 존재라는 것이다. 이러한 전형적인 이해는 토지수용의 맥락에서 오히려 강화되어온 측면이 있다. 매체 등을 통해 재현되어온, 더 많은 보상금을 받기 위해 알박기를 하거나 더 많은 면적을 평가 받기 위해 철거 직전의 농촌 주택을 증축하는 등의 행위는 농민의 탐욕스러움을 증명하는 사례들로 제시되어왔다(Sargeson 2012: 766). 이러한 전형이 재정착 이후의 과정에서도 재생산되고 있는 것이다.

주택의 물질적 결함에 대한 개보수에서 관리비 보조에 이르기까지 신쟈위안 주민들의 그린타운 정부를 향한 주장은 일상적인 삶과 관련한 필요에 근거해왔다는 점에서 중국의 많은 대중 시위들처럼 도덕적인 성격을 보여왔다(Lee 2014: 125; Perry 2008). 정부의 관리비 보조를 받아 내기까지 신쟈위안의 기층 관리자들 또한 주민 활동가로서 협상된 공간에서는 주민들의 요구를 대변하며 정부와의 협상을 주도하였다. 하지만 이후에 구성된 초대된 공간에서는 관리비를 둘러싼 미납의 문화를 해결해야 하는 임무를 부여받았다. 정부 보조와 관리회사 교체 이후에도 미납 현상은 지속되어왔기 때문이다. 그린타운의 상품주택 주거단지에서도 정도의 차이는 있지만 관리비 미납 문제가 상존하였다. 이를 해결하는 주요한 방법은 기술적 장치를 이용하는 것이었다. 그린타운에서 관리비 연체가 없기로 유명한 주거단지의 관리회사는 일류 관리회사라는 말이 돌 정도로 서비스 수준이 좋다는 평가가 자자하였지만 사실상 기술적 장치가 큰 몫을 하고 있었다. 납부 현황이 스마트카드와 연동되어 관리비를 연체할 경우에 사람과 차량의 아파트단지 출입 자체가 차단되었다. 또 다른 주거단지에서는 내부 각 동의 출입은 물론 주민회관 같은 부대시설과 승강기 사용이 불가능해졌다. 이러한 기술적 구현 정도는 개발회사의 투자 수준에 따라 주거단지마다 상이하였다.

관리회사 차원에서 보다 일반적인 방법은 관리비 선납 시에 할인 혜택을 제공하거나 직접 독촉하는 것이었고, 장기연체 가구의 경우에는 법원에 지불명령을 신청하거나 고발하였다. 실제로 각 상품주택 소구의 게시판에는 고발 조치를 예고하는 게시물을 흔히 찾아볼 수 있었다. 관영잡지 <사구(社区)>에

는 관리비 연체를 이유로 관리회사가 해당 주택의 수도와 전기를 끊어버리는 사례들도 소개되고는 하였지만 그린타운에서 이 정도의 극단적인 사례는 신쟈위안의 재정착주택 외에는 찾아보기 어려웠다. 기술적 장치가 존재하지 않는 신쟈위안에서는 관리회사의 고발 조치가 관리비 납부를 강제하는 가장 일반적인 수단이었다.

관리비를 단순히 서비스 비용이 아니라 규범적인 시민권의 언어로 번역하는 역할은 기층 관리자들의 몫이었다. 재정착민들은 관리비 납부 거부의 사유로 관리회사의 낮은 서비스 수준을 꼽았다. 납부 거부는 이에 대한 일종의 항의(抗议)라는 것이다. 반면, 신쟈위안의 주민위원회 관리자들은 관리비 미납 현상을 근본적으로 인식과 태도의 문제로 간주하면서 주민들의 소질을 문제 삼았다. 서비스 수준에 대한 주민들의 불만 자체가 아파트 같은 공동주택 인프라의 특성과 관리회사의 역할에 대한 인식 부족에서 비롯된 것이라고 보았다. 많은 주민들이 아파트 승강기나 하수도관 같은 주거 인프라를 주민 개개인의 재산인 동시에 공동 관리해야 하는 공동의 소유물로서 새로운 집체자산(集体财产)으로 인식하지 않는다는 것이다. 또한 관리회사의 역할은 이 공용시설과 공용공간의 유지보수에 국한되는 반면, 주민들은 비용을 지불한다는 이유로 본래의 기술적, 물질적 결함 문제까지 관리회사의 책임으로 돌린다고 보았다. 물론 현실에서는 관리상의 문제와 주거 인프라 자체의 결함 문제가 완벽하게 구분될 수 있는 것은 아니었다. 하지만 기층 관리자가 문제 삼는 지점은 주민들이 스스로 책임 질 줄 아는 책임 있는 시민이 갖춰야 할 인식과 태도를 결여하고 주거관리 책임을 관리회사로만 돌린다는 것이었다.

> 인식을 재고하는(提高认识) 게 관건이에요. 승강기가 내 것이고, 고장이 나면 그 수리비용도 자신이 지불해야 한다는 사실을 몰라요. 아직까지 그런 의식이 없어요. 승강기를 공공의 자산(公共的财产)이자 집체자산(集体财产)으로 여기지 않는 거예요. 한 동 전체가 하나의 하수도관으로 연결되어 있으니 한곳이 막히면 다른 집에도 책임이 있어요. 그런데 우리 집은 막히지 않았으니 나 몰라라 해요. 사실상 물업관리(物业管理) 상태가 좋고 나쁘고는 주민의 소질(素质)에 달려 있어요. 주민의 소질이 높으면 물업관리 상태도 좋고 소질이 낮으면 어떤 관리회사가 와서 관리를 해도 잘할 수가 없어요.

신쟈위안의 기층 관리자들은 주거단지의 관리 상태를 좌우하는 근본적인 요인은 관리회사의 서비스 수준이 아니라 오히려 주민들의 소질이라고 보았다. 승강기 탑승규칙을 지키지 않거나 공용공간에 함부로 쓰레기를 버리고, 고층에서 아파트 건물 아래로 쓰레기봉투를 투하하며, 차량출입차단기 같은 설비를 훼손하는 비문명적 행위(不文明行为)는 주민들의 낮은 소질이 반영된 사례들로 제시되었다. 무엇보다 서비스 수준을 문제시하면서 관리비 납부를 거부하는 것은 주거공동체의 이익을 침해한다는 점에서 사회적 책임을 방기하는 행위라고 보았다. 실제로 신쟈위안의 기층 관리자들은 소질을 종종 사회적 책임과 동일시하였다. 소질이 높은 이들은 책임감을 갖고 공동체 전체를 먼저 생각하는 반면, "자신의 이익과 편의만 생각하거나 자기 이익만 침해하지 않는다면 공동체가 어떻게 되든 상관없다는 태도는 곧 낮은 소질을 의미한다"는 것이었다. 주거관리 거버넌스에서 소질은 책임 있는 시민이 되기 위한 전제조건이자 자격요건으로 간주되고 있었다(Tomba 2009).

사실상 관리비 납부와 주거관리 상태의 근본적인 문제를 주민의 소질 문제로 간주하는 태도는 상품주택 사구의 기층 관리자들 또한 공유하는 것이었다. 다만 상품주택 사구의 기층 관리자들은 관리비 납부 거부 행위를 흔히 과거 주거경험이나 사회경제적 위치, 교육수준 등에서 비롯된 개인의 소질 문제로 해석하였다. 특히 과거에 노후한 단위주택에 거주하였던 주민들은 관리비 문제로 기층 관리자들과 자주 충돌하고는 하였다. 이 주민들은 과거에 자신이 살던 곳과 비교하여 수십 배나 높은 관리비가 부적절하다며 납부 거부를 정당화하는 경향이 있었다. 이에 상품주택의 주민위원회 관리자들은 단위주택과 상품주택의 주거관리를 비교하는 이 주민들을 세상물정 모르는 구시대적 인물로 취급하였다. 가도사무소나 주민위원회에서 이따금씩 청소와 쓰레기 수거만 해주는 단위주택과 유지보수부터 보안경비와 환경위생에 이르기까지 분야별로 전담 인력이 배치되어 전문적인 관리가 이루어지는 상품주택 단지는 애초에 비교가 불가능하다는 것이었다. 반면 신쟈위안에서 물업관리와 관련한 소질 담론은 도시와 농촌 이분법의 틀 안에서 재생산되고 있었다. 기층 관리자들은 과거 농민들의 낮은 소질과 생활습관이 반영된 결과이므로 인식과 태도의 변화를 이끌 수 있는 계도의 노력이 필요하다고 강조하였다.

4. 맺음말

이번 장에서는 재정착주택의 주거관리를 둘러싼 재정착민들의 거버넌스 실천을 살펴보았다. 국가에 의존하지 않는 자립성에 가치를 두어왔던 과거 농촌 주민들은 국가가 건설하여 제공한 재정착주택을 매개로 국가를 향해 권리를 주장하며 정치적 행위자로 주체화되어왔다. 덩리촌 주민들의 재정착주택이 중산층 상품주택과 구별되는 지점은 유지보수 과정에 있었다. 재정착주택의 물질적 결함과 주거관리의 지속적인 과정은 국가에 점증적으로 필요와 요구를 주장해나가게 하는 기제였다.

아파트 관리비는 상업적인 주거관리 서비스에 대한 비용이지만 사유화된 도시 거버넌스 환경에서 국가에 의존하지 않고 스스로 주거관리를 책임질 줄 아는 책임 있는 시민주체의 요건으로 간주되고 있었다. 반면, 재정착민들은 국가에 재정착주택의 물질적 결함 문제를 해결해줄 것과 함께 관리비 보조를 주장하였다. 재정착으로 발생한 모든 문제는 지방정부의 토지수용이 야기한 것으로, 재정착주택의 공급 주체 또한 지방정부라는 점에서 국가의 책임을 물었던 것이다. 또한 과거 농민으로서 자신들의 토지 권리를 포기하여 그린타운 개발에 기여하였다는 점에서 기여자 권리를 주장하였다.

협상과 교환은 과거 농촌 주민들이 국가와의 관계를 상상하고 실천하는 새로운 방식이 되어왔다. 재정착주택을 둘러싼 협상은 중개자를 통하여 이루어지고 있었다. 주민들의 요구를 두고 형성된 중개 공간인 협상된 공간에서 주민위원회 관리자들은 재정착민들을 대표하여 지방정부와 협상에 나서왔다. 이 관리자들 또한 한때 재정착 과정에서의 문제를 해결하기 위해 앞장섰던 주민활동가들이었다. 지방정부가 이들을 기층 선거라는 수단을 통하여 초대된 공간으로 포섭하여 관리자로 기용한 것이다. 본 연구의 사례에서는 과거 마을 간부들의 토지보상금 횡령과 해산으로 농촌의 제도적 기반이 와해되어 과도기적인 전환 과정이 부재하였기 때문에 이 과정이 중요한 의미를 가졌다.

마을에서부터 이어져온 전통적인 사회적 관계에 토대한 비공식적인 연결은 농촌의 제도적 요소가 유지되지 못했던 덩리촌 재정착민들의 거버넌스를 구성하는 중요한 요소였다. 이 비공식적인 연결은 의사결정과 소통에 도움을 주기도 하였지만 장애로 작용하기도 하였다. 스스로도 재정착민인 주민위원회 관리자들이 실천하는 주민 대표이자 지방정부의 대리인이라는 이중적인 중개 역

할은 마을 간부들의 역할과 유사하다. 물론 도시의 주민위원회 또한 이 이중적인 역할을 요구 받지만 현실에서 중산층 관리자들은 보다 관료적인 태도를 보이며 주민들과 거리를 형성하고 있었다. 이와 달리 재정착민 관리자들은 이중적인 중개 역할을 두고 갈등하는 한편, 두 역할의 상호 연계를 통하여 권위를 강화하고자 시도하였다. 재정착민 관리자들의 중개 실천에는 과거 마을 간부들과의 관계에서 비롯된 이상적인 기층 관리자에 대한 스스로의 관념과 주민들의 기대가 반영되어 있었다. 다만 농촌의 마을 간부들이 집체의 자율성을 바탕으로 사적인 이익을 추구하는 행위자로서 중개자의 특성도 보이는 반면, 재정착민 관리자들은 재정적, 행정적으로 지방정부에 보다 종속되어 이러한 자율성을 발휘하기 어려운 구조에 놓여 있었다.

제5장 미완성 주택과 유예된 약속

신쟈위안의 주민위원회 주임 천리용은 어김없이 이른 아침부터 주거단지 내부의 순찰을 마치고 신쟈위안의 정문 앞에 멈춰 섰다. 스스로도 재정착민인 천리용은 평소에도 정문 앞에 서서 출근길의 주민들과 인사를 주고받기도 하고 아침 산책을 나온 노인들과 한담을 나누기도 하였다. 가끔은 주민들에게 관리비를 납부하였는지 묻고는 계속 연체하면 관리회사에서 고발할 수 있다고 일러주며 납부를 재촉하였다. 아침에는 쓰레기수거차가 각 주거단지를 돌며 생활쓰레기를 수거해가기 때문에 뒤처리가 잘 되고 있는지 살필 필요도 있었다. 천리용은 관리회사의 청소원에게 각 동의 공용쓰레기통을 한데 모아두었던 장소에 물을 뿌려 남아 있는 오염물을 청소하도록 지시하였다. 아침 순찰을 마무리하고 사무실로 향하기 전에 수행하는 이 일과의 또 다른 중요한 목적은 재정착주택에 거주하는 외지 이농이주노동자인 농민공(农民工) 집단의 규모와 이동성 추이를 파악하는 것이었다. 덩리촌 주민들의 재정착주택에는 입주 초기부터 적게는 수백 명에서 많게는 2천여 명에 달하는 농민공들이 거주해왔다. 이들은 대다수가 그린타운 내 건설현장에서 일하는 건설노동자(建筑工人)였다.

이날도 천리용은 경비원에게 농민공의 수를 세기 시작하였는지 물었고, 경비원은 세고 있다고 답하였다. 농민공의 이동성이 워낙 크기 때문에 정확한 거주인원수는 파악하기 어렵지만 출퇴근 시간에 맞춰 정문으로 들어오고 나오는 이들을 중심으로 숫자를 세서 대략적인 규모를 짐작한다는 것이었다. 노란 안전모와 공구주머니, 안전조끼, 흙이 묻은 허름한 옷차림, 손에 든 물통은 농민공의 정체를 쉽게 식별할 수 있게 하는 표식이다. 농민공의 출입이 많은 출퇴근 시간에는 정문의 경비원 수도 두 명으로 늘려 배치해왔다. 천리용은 경비실에서의 관리 현황을 확인한 후에 정문을 빠져나와 인도 변에 서서 정차된 트럭에 한 무리의 건설노동자들이 커다란 짐을 싣고 있는 모습을 지켜보았다. 신쟈위안에서는 거의 매일 여행가방을 끌거나 짐 보따리를 둘러멘 개인이나 몇몇 건설노동자들이 새로 들어오거나 떠나는 광경을 목격할 수 있었다. 신쟈위안을 떠나는 이들은 일부 재정착민이 운영하는 불법택시(黑出租车)의 주요

한 고객이기도 하였다. 하지만 이날은 분위기가 확연히 달랐다. 톈진시 전체에 공사중지명령(停工令)이 내려지면서 건설노동자들이 일제히 고향으로 돌아가기 위해 떠날 준비를 하고 있었던 것이다. 재정착민들에게 건설노동자들이 만들어내는 순환의 시간성은 중산층 이주민들이 만들어내는 것에 비해 보다 직접적이고 불규칙하게 경험되고 있었다.

신쟈위안의 재정착주택에 농민공 집단이 대규모로 거주하게 된 일차적인 원인은 비어 있는 주택에 있었다. 재정착민들은 보상으로 제공된 여분의 재정착주택을 임대하여 부가적인 소득원으로 삼아왔다. 임대된 각 주택에 10~20명의 건설노동자들이 거주하면서 재정착주택은 농민공 합숙소인 집단임대주택(群租房)으로 변모하였다. 하지만 여전히 공실률이 높은 그린타운에서 유독 신쟈위안이 농민공 밀집주거지가 된 중요한 요인 중 하나는 재정착주택의 물질적 조건에 있었다. 3장에서 살펴보았듯이 덩리촌 주민들의 재정착주택은 내장공사가 안 된 상태로 인도되었다. 전선과 배관이 드러나 있고 시멘트로 마감되어 황폐한 느낌을 주는데다 도시가스가 연결되어 있지 않고 변기와 세면대, 방문도 달려 있지 않았다. 이 황폐한 조건은 토지개발의 약속과 기대를 저버렸다는 의미에서 배반으로 경험되었다. 재정착민들은 직접 내장공사를 거쳐 기대하였던 도시 아파트를 통한 생활수준 향상의 약속을 실현해왔다. 다만 거주하지 않는 빈집은 미완성 상태로 남게 되었다.

아킬 굽타(Gupta 2018)는 건설의 사후(afterlife of construction)로서 완성되지 않은 채 남겨진 인프라의 황폐한 물질성은 미래의 잔해라고 주장한다. 이 미래의 잔해는 재개발을 위한 철거 현장에서 흔히 볼 수 있는, 한때 존재하였고 번영하였지만 노후화된 채 파괴되고 있는 과거의 잔해로서 물질적 황폐함과는 상이한 시간 구조를 가진다(Chu 2014; Yarrow 2017). 약속되었던 것과 실제 구현되는 것 사이, 진보와 향상에 대한 희망과 이 기대의 실현 사이에 있는 미래의 잔해는 유예(suspension)의 시간성을 구성한다. 이 유예의 물질성은 단순히 시작과 완성 사이에 놓여 있는 일시적인 상태가 아니라 그 자체로 하나의 조건이 되기도 한다. 다만 이 조건이 어떻게 구성되고 어떠한 효과를 갖는가는 검토가 필요하다.

재정착민들에게 미완성 상태로 남겨진 재정착주택의 황폐한 물질성은 배반으로서만이 아니라 유예로도 경험되어왔다. 이와 함께 재정착주택이 실현해줄 것으로 기대하였던 향상에 대한 열망 또한 유예되었다. 그리고 건설노동자 집

단을 통하여 그 자체가 하나의 주거조건으로서 가치를 부여받으며 재생산되어 왔다. 덕분에 미완성의 주택은 재정착민들에게 중요한 임대소득원이 되어왔다. 동시에 이 물질적 조건을 토대로 대규모 건설노동자 집단이 거주하게 되면서 재정착주택은 농민공 밀집주거지로 변모하였다. 재정착민들에게 농민공 집단과의 공생은 또 다른 형태의 배반으로 경험되고 있었다. 이번 장에서는 이 유예의 조건이 형성되고 유지되는 과정을 살펴본다. 구체적으로, 이 조건은 건설 생산과 관련한 국가와 시장의 활동은 물론 농민공 건설노동자 집단의 높은 이동성을 배경으로 형성된, 다중의 유예 상태가 중첩된 결과라고 주장한다.

덩리촌 주민들에게 농민공 집단과의 공생은 처음 있는 일이 아니다. 마을기업이 발전하고 노동력 수요가 발생하면서 농민공 인구가 지속적으로 마을로 유입되었기 때문이다. 마을공장을 매개로 두 집단은 함께 일하면서 일상적으로 교류하였다. 마을기업은 여전히 덩리촌 주민들이 스스로가 지역과 국가 발전에 이바지한 주역이라는 자부심을 상기하게 하는 요소였다. 재정착주택을 매개로 한 농민공 집단과의 공생은 재정착민들에게 임대소득을 가져다줄 뿐 아니라 건설노동력의 일상적 재생산을 위한 장소를 제공함으로써 건설생산에 기여한다고도 볼 수 있다. 하지만 자신의 주택을 농민공 집단에 세를 주며 직접 임대활동에 참여하는 재정착민들조차 농민공 집단과의 공생을 주로 자신들의 주변성을 강화하는 요소로 인식하였다. 안 그래도 물질적 결함으로 문제가 많은 재정착주택의 상태와 주거환경을 악화시켰을 뿐 아니라 자신들의 주거단지에 농민공 소구(民工小区)라는 오명까지 가져다줬다는 것이다.

건설은 중국 지방정부의 발전전략으로서 토지도시화를 추동해온 중요한 요소이다. 토지개발과 토지재정, 건설이 연계된 토지도시화에서 건설 산업은 지방정부의 중요한 재정자원이 되어왔다(周飞舟, 吴柳财, 左雯敏, 李松涛 2018; Chuang 2020). 특히 그린타운은 상품주택 단지가 밀집한 주거중심 신도시로 산업구조와 재정수입 면에서 부동산 개발과 건설 산업이 큰 비중을 차지하고 있다. 지속적으로 개발 범위가 확대되고 끊임없이 새로운 건설프로젝트가 등장하면서 그린타운에서 건설은 장기적인 과정이 되었다. 주거단지와 상업시설은 물론 도서관과 체육관, 박물관 같은 각종 인프라를 건설하기 위한 공사현장은 그린타운 경관의 일부를 구성해왔다. 건설의 장기화는 개발이 언제 끝날지, 혹은 언제 신도시의 완성을 선언할 수 있을지 예측하기 어렵게 한다. 지

속적인 건설은 대규모 개발프로젝트로서 그린타운을 유예의 상태로 구성해왔다. 개발 초기에 건설공사에 참여하였다가 근 10년 만에 다시 그린타운을 찾은 한 건설노동자는 언젠가 더 이상 자신 같은 건설노동자들이 보이지 않을 때 그린타운도 비로소 어엿한 도시로 자리 잡게 될 것이라고 강조하였다. 이 건설노동자가 재현하는 착공에서 시작해 완공으로 끝나는 단선적이고 목적론적인 개발의 시간성에서 그린타운은 물론 건설노동자 스스로는 임시적인 상태로 위치 지어지고 있었다.

중국에서 건설 생산의 주요한 노동력은 농민공 집단이다. 전국적으로 약 2억8천 명의 농민공 중에 20퍼센트 가량이 건설업에 종사해왔으며, 건설노동자 집단의 90퍼센트 이상이 외지 농민공으로 구성되어왔다(元昕 2011: 29-37; Swider 2015).[94] 중국에서 건설업은 개혁개방과 함께 가장 빨리 체제개혁을 단행한 영역 중 하나로 1980년대부터 토지개혁으로 발생한 농촌의 잉여 노동력이 집중되어왔다. 일용직 건설노동은 진입장벽이 낮아 체력만 뒷받침된다면 쉽게 일자리를 찾을 수 있다. 따라서 건설노동자 집단의 특성 중 하나는 교육수준이 낮고 산간벽지나 빈곤지역 출신이 많다는 점이다(周大鸣, 周建新 2007). 20~30대 연령층의 노동자가 드문 것은 아니지만 최근에는 건설노동자 집단의 고령화 현상[95]이 보고될 만큼 40~50대가 주를 이루고 있으며 60대 이상의 건설노동자도 쉽게 찾아볼 수 있다. 그린타운 내 건설현장의 일선 노동자들 또한 대다수가 쓰촨성, 허베이성, 허난성, 안훼이성을 비롯하여 전국 각지의 농촌 마을에서 온 30~50대의 외지 농민공이었다. 경제개발구와 달리 제조업과 공장이 존재하지 않는데다 건설 생산이 장기화되고 있는 그린타운에서 건설노동자는 가장 많은 수를 차지해온 농민공 집단이다.

그린타운 정부는 초기부터 건설노동자 집단을 대상으로 공공기숙사 형태의 건설아파트(建设公寓)를 별도로 건설하여 공급해왔다. 중국 도시 지역에서 건설노동자들의 대표적인 주거형태는 공사현장 내부에 마련된 가건물 형태의 임시 합숙소이다. 그린타운의 또 다른 실험이기도 한 건설아파트는 중국 건설

94 2019년에 중국의 국가통계국(国家统计局)이 발표한 '2018년 농민공 현황조사 보고'(2018年农民工监测调查报告)에 따르면 농민공의 총 인원수는 2억8천8백36만 명으로, 이중에서 타지역 출신인 외지 농민공은 1억7천2백66만 명을 차지한다. 전체 농민공 중에 건축업에 종사하는 비율은 18.6퍼센트이다. 농민공들의 평균 연령은 40.2세로, 중학교 졸업 학력이 가장 높은 비율인 55.8퍼센트를 차지한다.

95 2019년 6월 13일, "인기 없는 건설업, 젊은 농민공은 붙잡기 어려워"(建筑行业"失宠"年轻农民工难留)《工人日报》.

산업의 오랜 관행인 이 주거형태에 대한 대안으로 계획되었다. 건설노동자들의 주거조건 개선과 생활의 질 향상이라는 목표가 주로 제시되어 왔지만 이 실험에는 농민공 집중관리와 건설시공 관리, 안전관리라는 목적도 포함되어 있었다. 그린타운 정부가 건설노동자들을 대상으로 공공기숙사를 공급하고 있음에도 공사현장의 숙소는 물론 신쟈위안의 집단임대주택 같은 외부의 주거형태가 유지되고 있었다. 이번 장에서는 그 주요한 기제를 건설노동자들의 높은 이동성을 뒷받침하고 단기체류 노동력의 사용을 극대화해온 기숙사노동체제(dormitory labour regime)로 설명한다(Smith and Pun 2006; Pun 2016: 83-104). 이와 함께 최근 중국 사회에서 제기된 도시안전체제는 공사현장의 숙소가 철거되는 결과를 초래하면서 신쟈위안의 재정착주택이 기숙사노동체제를 구현할 대안으로 기능하는 데에 기여해왔다.

고향의 농촌 마을과 도시 지역의 건설현장을 빈번히 오가는 순환 이주는 중국 건설노동자 집단의 중요한 특징이다. 1990년대까지 순환적인 노동이주는 농민공 집단의 일반적인 특징으로 간주되었다. 농촌 지역과의 긴밀한 연계를 바탕으로 도시 지역에서 한시적으로 일하다 다른 일자리를 찾지 못하거나 일감이 없을 때에는 고향으로 돌아가는 과정을 반복해온 것이다. 이러한 노동이주 형태는 토지와 농촌 인구를 연계해온 중국 특유의 도농이원구조를 배경으로 한다. 최근 연구들은 개혁 초기에 비하면 농민공들이 일터가 있는 도시 지역에 가족과 함께 장기간 거주하거나 도시 지역에 정착하기를 희망하는 사례가 증가하였다고 보고한다. 이에 따라 연구자들의 시선도 농민공 집단의 이동성에서 정착의 문제로 이동해왔다(Hao and Tang 2018; Zavoretti 2017). 하지만 중국의 건설노동자들에게 순환 이주는 여전히 중요한 생계전략이자 삶의 방식이다.

덩리촌 재정착민들이 “사람이 살 수 없는 상태”라고 규정하던 미완성 주택의 물질성은 건설노동자들에게 “이 정도면 살기 괜찮은 편”으로 평가되었다. 건설노동자들에게 건설노동이 이루어지는 도시지역에서 생활의 질 향상이나 쾌적하고 안락한 주거조건은 주요한 관심사가 아니었다. 건설 산업의 기숙사노동체제가 구현하는 노동력 사용의 극대화와 이를 뒷받침하는 효과적인 일상적 노동력 재생산에 얼마나 기여하는가는 건설노동자들 스스로도 합숙소의 생활조건을 평가하는 중요한 기준이었다. 샹뱌오(Xiang 2017, 2021)는 영구정착 가능성이 있는 이주민들과 달리 단기체류 이주노동자들에게 유예는 존재의

상태일 뿐 아니라 삶의 전략이자 경험, 정서라고 지적한다. 단기체류 이주자들은 높은 이동성으로 일터가 있는 지역사회에서 유예될 뿐 아니라 미래를 위해 현재를 희생하며 집중적으로 강도 높은 노동을 수행하면서 일상적인 삶에서도 유예된다. 전국의 건설현장과 출신 지역을 빈번히 오가는 건설노동자들은 중국에서 대표적인 단기체류 이주노동자이다. 이 노동자들의 유예 상태는 건설 생산의 특성은 물론 공사중지명령 같은 국가의 행정조치와 건설생산 관리에 의해서도 형성되어왔다. 농민공 집단의 주거에 관한 연구들은 도시 지역에서 이 집단의 구조적으로 취약하고 주변적인 위치가 열악한 주거조건에도 반영되어왔다고 주장한다(Huang and Yi 2015; Ling 2021). 이와 달리 이번 장에서는 농민공들이 실천하는 유예가 오히려 도시 지역에서 이들의 주거조건이 생산, 재생산되는 기제라고 주장한다. 이는 신쟈위안 재정착주택의 유예된 물질적 조건이 재생산되어온 기제이기도 하다.

이번 장에서는 먼저 재정착주택이 농민공 밀집주거지로 변모하게 된 과정을 재정착민 집단과 신쟈위안 내부 요인을 중심으로 살펴본다. 다음으로 그린타운 정부가 건설노동자들을 위한 공공기숙사인 건설아파트를 공급하고 있음에도 왜 신쟈위안의 집단임대주택이 유지되고 있는지 추적하기 위해 계획 배경과 시설 구조를 중심으로 건설아파트를 소개한다. 또한 건설노동자들의 높은 이동성이 어떻게 구성되어왔으며, 재정착민들의 일상에 어떻게 영향을 미쳐왔는지 살펴본다. 건설노동자들의 이동성을 뒷받침하는 한편, 도시 지역에서 건설노동자들의 주거와 생활, 노동을 책임지는 고용주의 역할은 중국 건설산업 특유의 도급노동체제를 통해 구성되어왔다. 건설 산업의 기숙사노동체제는 이 도급노동체제의 공간적 구현이라 할 수 있다. 중국의 다른 도시 지역처럼 그린타운에서 건설노동자들의 가장 일반적인 주거형태는 공사현장 내부에 마련된 가건물 형태의 임시 합숙소였다. 공사현장의 숙소를 통해 실천되어온 기숙사노동체제와 공사현장의 숙소가 철거되는 결과를 초래한 새로운 도시안전체제가 어떻게 집단임대주택의 재생산에 기여해왔는지 보여주고자 한다. 마지막으로 건설노동자들의 존재의 상태이자 전략으로서 유예가 미완성 상태의 재정착주택을 합숙소로 선택하는 과정과 재정착민들과의 상호작용 과정에서 어떻게 실천되는지 보여주고자 한다.

[사진 5-1] (왼쪽부터) 1. 공사중지명령이 내려지면서 건설노동자들이 고향으로 돌아가기 위해 신쟈위안을 떠나고 있다. 2. 공사현장에서 작업을 마치고 숙소인 신쟈위안의 집단임대주택으로 향하는 건설노동자들의 모습. 연구자가 2017년에 촬영.

1. 집단임대주택과 건설아파트

1) 농민공 소구(民工小区)의 등장

그린타운 소재 유치원에서 보육보조원으로 일하는 40대 여성 리웨이는 토지수용을 반겼던 덩리촌 주민 중 하나였다. 마을이 철거된다는 소식이 처음 들려왔을 때부터 기대에 부풀어 있었다. 지금도 “당연히 철거이전(拆迁)이 돼서 좋다”고 즉각 답할 정도로 토지수용 자체에 대한 불만은 없었다. 네 식구의 토지보상금으로 120만여 위안이라는 큰돈이 생겼을 뿐 아니라 새로 분양받은 재정착주택으로 집에 바닥난방(地暖)도 생겼고 중앙난방과 도시가스, 온수도 공급 받게 되었다. 그래도 덩리촌 시절과 마을 주택이 더 좋았다고 답하는 다른 재정착민들의 반응에 대해 리웨이는 의아하다는 표정을 지으며 “철거이전이 되지 않았다면 누가 우리에게 이런 큰돈과 바닥난방을 주었겠느냐”고 반문하였다. 리웨이의 관점에서 덩리촌 주택은 주변의 다른 농촌 마을에 비하면 주거조건이 좋은 편이었지만 농촌 주택이기는 마찬가지였다. 도시가스가 연결되어 있지 않아 비싼 LPG가스통을 구입해 밥을 해야 했고, 뜨거운 물도 매번 직접 데워서 썼으며 석탄을 때서(烧煤) 난방을 해야 했다. 리웨이는 당시와 비교하면 현재는 생활수준이 향상되었다고 느끼고 있었다. 실제로 리웨이

가 철거이전으로 가장 기대하였던 부분은 도시 아파트에서의 생활이었다. 반면 신쟈위안의 환경에 대해서만큼은 불만이 많았다. 처음 만났을 때 리웨이가 꺼낸 첫마디도 "우리 소구(小区)가 너무 더럽고 어수선하지(太脏太乱) 않느냐"는 것이었다.

리웨이는 둘째 딸이 중학교에 입학할 시기에 맞춰 다른 덩리촌 주민들보다 늦게 2015년 7월에 신쟈위안에 입주하였다. 그린타운의 입주는 2012년부터 시작되었지만 학교들은 2013년이 되어서야 처음 문을 열었다. 당시에는 초등학교와 중학교 모두 1학년생만을 모집하였고 매년 모집 학년을 늘려가는 방식이었기 때문에 당장은 해당이 되지 않았다. 리웨이도 2015년에 신쟈위안에 입주하기 전까지는 함께 철거된 다른 마을의 주민들이 분양 받은 외곽의 재정착 주택을 구입하여 거주하였다. 외곽이기는 해도 주변이 비교적 성숙한 지역이어서 상점과 시장이 많아 생활이 편리하였고 물가도 저렴하였다. 현재 그 주택은 팔지 않고 세를 주고 있는 상태였다.

리웨이가 보기에 같은 재정착주택이지만 그 주거단지와 비교하여 신쟈위안의 가장 큰 특징은 농민공 집단의 존재였다. 이전에 거주하였던 재정착주택에서는 농민공이 있다고 해도 대부분이 과일이나 해산물을 파는 개인들이었다. 이와 달리 신쟈위안에는 적게는 수백 명에서 많게는 2천여 명에 달할 정도로 대규모의 건설노동자들이 집단으로 살아가고 있다. 한 집에 10~20명이 함께 생활하면서 신쟈위안의 재정착주택은 농민공들의 합숙소인 집단임대주택으로 변모하였다. 리웨이는 바로 농민공과 집단임대주택의 존재를 기대하였던 도시 아파트의 주거환경과 거리를 멀게 만드는 주요한 요인으로 인식하였다.

> 현재 신쟈위안의 상태는 농민공들이 만든 거예요. 신쟈위안에 산다는 게 부끄럽다고(丢人) 말하는 주민들도 있다니까요. 오죽하면 농민공 소구(民工小区)라고 불리겠어요. 농민공을 왜 주민 소구(居民小区)에 살도록 그냥 놔두는지 모르겠어요. 나도 이 신쟈위안의 환경을 좋아하지 않아서 얼마 전에 바로 옆의 주택 한 채를 팔고 그린타운의 해안가 부근에 있는 상품주택 아파트를 하나 구입했어요. 본래는 투자를 위해 작은 면적으로 살까 했는데 방 두 개에 거실이 있는 106제곱미터 크기로 분양 받았어요. 완공되면 그곳으로 이사를 가려고요. 이사를 가도 이 주택은 딸에게 물려줘야 하니 남겨두긴 할 거예요.

리웨이에 따르면 농민공들은 쓰레기를 함부로 버리기 때문에 복도가 더러워지기 일쑤인데다 집단임대주택에서 악취까지 풍기고, 무리 지어 살며 저녁 내내 시끄럽게 떠들어 주민들의 휴식을 방해하기도 한다. 이 때문에 리웨이는 농민공을 일반 주거구역과 분리하여 별도의 장소에서 생활하도록 조치해야 한다고 주장하기까지 하였다. 하지만 사실 리웨이 자신도 신쟈위안이 농민공 소구로 변모하는 데에 일조한 장본인이었다. 2012년 10월부터 재정착주택의 입주가 시작되고 2015년 7월에 리웨이 가족이 실제 입주하여 생활하기까지 약 3년간 집이 비게 되면서 농민공 집단에게 세를 주었던 것이다. 간단하게 기초적인 공사만을 해서 농민공들에게 세를 주었다가 리웨이 가족이 입주하게 되면서 많은 비용을 들여 내장공사와 인테리어공사를 다시 하였다. 리웨이가 만족해하는 바닥난방도 이때 생겼다. 유예되어 있던 재정착주택을 통한 생활수준 향상의 기대를 실현하게 된 것이다.

덩리촌 주민들의 재정착주택이 농민공 밀집주거지가 된 일차적인 이유는 거주하지 않는 빈집이 많기 때문이었다. 철거된 마을 주택에 대한 보상으로 두 채의 아파트를 제공받으면서 여분의 주택이 발생한 것이다. 자녀가 미성년이거나 미혼인 경우와 노부부만 거주하는 경우에는 한 채만을 실제 거주 용도로 사용하고 나머지 한 채는 비워두었다. 두 채 모두를 비워둔 가구도 있었다. 보다 외곽 지역에 가족의 일터나 별도의 주택이 있는 경우에는 생활비가 보다 저렴하게 드는 그 지역에 거주하면서 집이 모두 비게 되었다. 또한 초기에는 그린타운의 미래가 불확실하고 생활용품을 구입할 상업시설조차도 제대로 갖춰지지 않아 생활의 불편을 이유로 한 번도 거주하지 않고 그대로 집을 비워둔 이들도 있었다. 이렇게 재정착주택 전체 4백여 채 중에서 1백여 채의 주택이 비게 되었고, 재정착민들이 이 빈집을 임대하면서 대규모 건설노동자들이 유입될 토대가 마련되었다.

물론 신도시인 그린타운의 맥락에서 빈집의 존재는 신쟈위안만의 특징은 아니었다. 유령도시라는 오명은 벗었지만 그린타운 전체의 공실률은 여전히 높은 편이었다. 연구자가 소유주위원회 선거를 도우며 두 개 상품주택 단지의 주택 전체를 방문하여 관찰하였던 경험에 비춰보면 상대적으로 입주율이 높다고 알려진 이 주거단지들 또한 그 비율이 60~70퍼센트에 불과하였다. 아파트 건물 각 층에서 3분의 1 가량 주택의 출입문에는 오랫동안 사람이 거주하지

않은 주택임을 알 수 있는, 요금 체납으로 수도와 도시가스 공급을 중단하겠다는 통지문이 붙어 있었다. 중산층 상품주택 단지의 주택들은 거의 모두 분양이 이루어진 상태이지만 애초에 실거주가 아니라 투자를 목적으로 구입한 경우가 많아서 상당수의 주택이 비어 있었다. 더욱이 신쟈위안 재정착주택과 주변의 상품주택 간에 월세 임대료도 크게 차이가 나지 않았다. 건설노동자들의 임대 수요가 집중될 때에는 오히려 재정착주택의 임대료가 더 높았다.

상품주택 단지에 건설노동자들이 전혀 거주하지 않는 것도 아니었다. 주민들의 주거관리에 대한 요구와 불만이 한꺼번에 쏟아져 나오는 성토의 장이기도 한 소유주위원회 선거 과정에서 중산층 주민들이 자신들의 주거단지에 거주하는 건설노동자 집단을 문제 삼는 광경은 흔히 목격되었다. 한 신혼부부는 바로 옆집에 10여 명의 건설노동자들이 거주한다면서 문제를 제기하였다. 남편이 출근하면 아내가 혼자 집에 남게 되는데 건장한 남성 건설노동자들이 웃통을 벗고 팬티만을 입은 채 문을 활짝 열어두고 생활하기 때문에 아내의 안전이 우려된다고 도움을 요청한 것이다. 웃통을 벗고 생활하는 건설노동자들에 대한 불만은 재정착민들 또한 공유하는 것이었다. 이 신혼부부는 관리회사에 알렸지만 이렇다 할 대응이 없어 파출소에 신고했고, 경찰이 직접 방문하여 상황을 확인하고 갔지만 여전히 해결되지 않고 있다면서 소유주위원회가 나서주기를 희망하였다. 중산층 사구의 주민위원회에서도 자신의 관할 내에 집단임대주택이 존재한다는 사실을 파악하고 있었다. 사실상 거의 대부분의 중산층 주거단지에도 건설노동자 집단이 거주하고 있었다. 다만 소수의 주택에 한정되었다.

신쟈위안의 주민위원회 주임 천리용은 재정착주택에 건설노동자들이 대거 거주하게 된 원인을 초기 관리회사(前期物业)의 횡포 때문으로 설명하였다. 재정착주택의 건설공사가 거의 마무리되고 덩리촌 주민들이 입주하기 전까지의 기간에 관리회사가 월세 수익을 노리고 주택 일부를 무단으로 건설노동자들에게 세를 주었던 것이 시초였다. 입주가 시작되어 주민들이 새 집을 둘러보러 방문하였을 때 자신의 집에 이미 사람이 살고 있어서 다들 경악을 금치 못하였으며 이 일로 관리회사와 큰 다툼이 벌어졌었다고 당시 상황을 회상하였다. 그러면서 현재 재정착주택의 많은 문제들이 바로 초기 관리회사가 남기고 간 것이라고 강조하였다. 이 관리회사가 갑작스럽게 철수하면서 공용설비를 탈취해갔을 뿐 아니라 철수 이후에 몇 달간 관리가 되지 않으면서 단지 내 녹지공

간의 나무들이 상당수 말라죽었다는 것이다. 상업적인 주거관리 서비스가 도입된 지 얼마 안 된 중국 도시에서 관리회사의 횡포로 인한 갈등은 드문 일이 아니다. 다만 신자위안의 경우에는 관리감독 체계가 완전히 자리 잡지 않은 신도시라는 맥락과 재정착주택의 특성 또한 영향을 미쳤다. 초기 관리회사를 고용하고 감독할 책임이 개발회사에 있는 상품주택과 달리 재정착주택은 지방정부의 역할이 크지만 당시에는 입주 초기여서 그린타운에서 관리회사를 감독하는 부처인 물업과(物业科)가 조직되기 전이었다.

입주가 시작된 이후에는 관리회사의 무단 임대행위를 통해 빈집의 용도를 발견하게 된 재정착민들이 직접 농민공 집단에 세를 주기 시작하였다. 기존의 임대차 경로를 활용하거나 직접 임차인 모집에 나서기도 하였다. 초기에 신쟈위안의 게시판에는 “임대”(出租)라는 문구와 연락처가 적힌 종이들이 빼곡히 나붙어 있었다. 또한 초기에는 관리회사 관계자와 본래 연줄이 있던 쓰촨성 출신 건설노동자들이 주를 이루었다면, 그 이후부터는 쓰촨성은 물론 허난성, 허베이성, 안훼이성, 후난성 등 전국 각지에서 온 건설노동자 집단으로 임대차 관계가 확대되었다. 건설노동자뿐 아니라 그린타운 내 공공공간의 가로수와 화단, 각종 녹지를 가꾸는 조경노동자(园林工人)도 유입되었다. 조경노동자는 녹지비율이 50퍼센트에 달하는 그린타운에서 건설노동자 다음으로 많은 수를 차지하는 농민공 집단이었다.

임대차계약에서 중개자로 활동하는 재정착민의 존재 또한 신쟈위안에 농민공들이 지속적으로 유입되는 데에 기여하고 있었다. 재정착민 중에는 건설업과 조경관리 분야에 영업직이나 관리직으로 종사하는 이들이 있었다. 하루는 경비실로 한 젊은 남성이 찾아와 경비원에게 40명의 농민공이 거주할 곳이 필요하다고 말하였다. 이에 경비원은 두 채의 집을 알아봐주겠다고 약속하였다. 경비원과 마찬가지로 덩리촌 재정착민인 이 젊은 남성은 조경관리 노무회사에서 일을 하고 있었고, 자신이 관리하는 농민공들이 묵을 곳이 필요하였던 것이다. 재정착민 경비원은 주민들과의 사적관계와 주거단지 내 정보를 바탕으로 임대주택을 알선해주고 있었다. 그 대가로 계약건당 중개수수료 5백 위안을 받고 있었으며, 거래가 많을 때에는 중개수수료로 한 달에 1만 위안을 벌기도 한다고 자랑하였다. 경비원은 중개인으로서 임차인들이 주택 상태를 확인하는 일부터 임대차 계약서 작성과 계약 체결, 입주의 과정까지 챙겨주었다. 물론 농민공 관리자들 중에는 이 중개자를 거치지 않고 건설노동자 집단

의 네트워크를 통하여 정보를 얻고 신쟈위안의 주택을 임대하는 경우도 있었다. 경비원은 더 많은 수익을 위해 경비실에 “월세주택 임대(租房)”라는 문구와 연락처를 적은 종이를 붙여놓기도 하였다.

무엇보다 재정착주택의 물질적 조건은 건설노동자 집단이 대거 유입되어온 결정적인 요인이었다. 신쟈위안의 재정착주택은 그린타운의 다른 상품주택 단지와 달리 내장공사가 안 된 미완성 상태(毛坯)로 인도되었다. 이 때문에 재정착민들이 직접 내장공사를 한 후에 입주하여 생활하였다. 하지만 거주하지 않는 빈집은 내장공사를 하지 않은 상태로 두었다가 기초적인 공사만을 해서 거의 그대로 임대하였다. 도시가스와 온수기가 연결되어 있지 않은 데다 벽과 바닥은 도장공사가 되어 있지 않아 시멘트가 그대로 드러나 있고 방문도 달려 있지 않았다. 초기에 관리회사가 재정착주택을 무단으로 임대할 당시에도 이처럼 내장공사가 되어 있지 않은 상태였다. 그나마 주택의 소유주인 재정착민들이 직접 임대활동에 개입한 이후에는 변기만이 아니라 세면대까지 설치하여 임대하기도 하였다.

신쟈위안 다음으로 건설노동자들이 많이 거주한다고 알려진 주거단지 또한 내장공사가 안 된 상태로 분양되었다. 신쟈위안 주민위원회 서기는 상당수의 건설노동자들이 이미 그 주거단지로 옮겨갔다고 언급하며 농민공 수로만 따지면 신쟈위안이 2위로 밀려났을 것이라고 희망 섞인 추측을 내놓았다. 재정착민들의 생계를 위해서라도 빈집을 임대하는 것까지 막기는 어렵지만 관리자의 입장에서 농민공과 집단임대주택의 존재는 골칫거리이기 때문에 하루라도 빨리 더 많은 농민공들이 옮겨가기를 바라고 있었다. 서기가 신쟈위안만큼 무질서하고 엉망진창이라고 소개한 것과 달리 해당 주거단지의 실제 주거환경은 상대적으로 깨끗한 편이었다. 50개 동이 넘는 대규모 단지이고 출입구가 사방으로 나 있어서 농민공 인구가 분산되어 보이는 효과를 가져왔다. 중심지구에 자리한 신쟈위안과는 달리 그린타운의 외곽에 위치한 이 주거단지는 중산층을 겨냥하여 건설된 상품주택 아파트였지만 계획 당시에는 그린타운 정부의 관할이 아니었다. 따라서 녹색건축 정책에 따른 일괄적인 내장공사 규범이 적용되지 않았다. 내장공사를 하는 가구를 위해 주거단지 내부에는 건축물쓰레기 집하장도 별도로 마련되어 있었다. 물론 건설노동자들이 이동하고 있는 근본적인 원인은 중심지구의 건설공사 수는 감소하고 있는 반면, 외곽으로 건설이 확대되고 있기 때문이었다.

신도시인 그린타운에서 내장공사가 안 된 주거조건을 받아들일 수 있는 세입자는 건설노동자들처럼 육체노동을 하는 농민공 집단이 거의 유일하였다. 재정착민들 또한 내장공사를 한 주택의 경우에는 농민공이더라도 마트 점원이나 관리회사 직원 등 서비스 직종의 세입자를 선호하였다. 많은 돈과 시간을 들여 공사를 한 집이 다수의 건설노동자들이 집단으로 거주하면서 더럽혀지거나 훼손될까 우려하는 것이다. 이러한 우려는 내장공사가 된 주택을 인도 받은 중산층 주민들에게서도 나타나고 있었다. 심지어 일부 중산층 이주민들은 향후에 자신이 살지 않고 주택이 비게 되더라도 임대하지 않고 그냥 두겠다고 진술하였다. 중요한 것은 건설노동자의 고용주들은 물론 건설노동자 집단 스스로도 재정착주택의 물질적 조건을 오히려 선호해왔다는 점이다.

[사진 5-2] (왼쪽부터) 1. 건설노동자들이 거주하는 신쟈위안의 집단임대주택. 방은 물론 거실에도 이층 침대가 빼곡히 놓여 있다. 2. 세면대 없이 화변기만 설치된 신쟈위안 집단임대주택의 화장실. 연구자가 2018년에 촬영.

2) 신도시의 농민공 관리와 건설아파트

앞서 리웨이처럼 당장은 임대활동에 참여하지 않는 재정착민들은 흔히 농민공들을 일반 주거단지와는 분리된 별도의 장소에서 생활하도록 조치해야 한다고 주장하고는 하였다. 주거환경을 해치고 주민들의 일상생활에 지장을 준다는 이유가 가장 컸지만 이 때문만은 아니었다. 재정착민들은 분리된 생활공간이 농민공 집단에게도 도움이 될 것이라고 믿고 있었다. 리웨이 또한 건설노동자들이 “종일 몸을 쓰며 체력을 소모하는 육체노동만으로도 고될 텐데 열

악한 환경에서 생활하면서 제대로 쉬지도 못하고 멸시(歧视)까지 받을 필요가 있겠느냐"고 덧붙였다. 실제로 농민공 집단의 주거장소를 일반 주민들의 주거구역(居民区)과 분리하려는 정부 차원의 시도가 없는 것은 아니었다. 그린타운 정부는 개발 초기부터 건설노동자 집단을 대상으로 공공기숙사 형태의 건설아파트(建设公寓)를 별도로 건설하여 제공해왔다. 초기에는 7천 명을 수용할 수 있는 규모로 건설되었고, 이후에 1만5천 명 수용 규모의 2차 건설아파트가 추가로 건설되었다.

그린타운 정부가 내세워온 건설아파트 공급의 주요한 목적은 건설노동자의 주거조건과 생활의 질을 개선한다는 것이었다. 물론 개발 초기에는 본격적으로 건설공사가 시작되면 공사현장에 대규모로 유입될 건설노동자를 즉시 수용하기 위한 현실적인 이유도 있었다. 따라서 건설아파트는 그린타운 내에서 가장 먼저 건설된 공공건축물이었다. 이와 함께 농민공 집단을 주민 주거구역과 공간적으로 분리하여 집중관리(民工集中管理)하려는 목적도 있었다. 시공관리(施工管理)의 일부로도 간주되었다. 기존에 공사현장 내부에 함께 자리해왔던 건설시공 장소와 건설노동자들의 생활공간을 분리하여 시공 과정에 대한 관리감독을 보다 규범화하고, 생산현장과 생활공간의 근접성으로 발생할 수 있는 안전사고를 예방한다는 목적이 제시되었다. 즉, 건설아파트의 계획에는 인구관리와 생산관리, 안전관리라는 목적도 있었던 것이다.

중국에서 건설노동자들의 대표적인 주거형태는 공사현장(工地)의 임시 합숙소이다. 개별 공사현장 내부나 부근에 마련된 생활구역(生活区)에서 많게는 수백 명의 노동자가 단체로 생활하는 것이 일반적이다. 이 때문에 건설노동자들의 주거조건은 열악하기로 유명하다(元昕 2011: 51). 생활구역은 숙소와 식당, 간이상점, 화장실, 샤워실 등으로 구성된다. 숙소는 대개 컨테이너 형태의 합판으로 지어진 조립식 간이건축물이다. 식당은 건설회사나 노무회사 관계자와 연줄이 있는 이들이 위탁을 받아 운영하는 것으로 알려져 있다. 개별적인 취사는 금지되어 있어서 건설노동자들은 대부분 이 식당을 이용해 식사를 해결한다. 상점에서는 치약과 비누, 담배, 술 같은 일상적인 소비품을 판매한다. 지역 사정에 익숙하지 않은 건설노동자들은 일상용품 또한 대개 이곳에서 구매한다.

그린타운의 건설아파트는 중국 건설업의 오랜 관행인 이 주거형태에 대한 대안으로 계획되었다. 개별 공사현장에 분산되어오던 생활공간을 집중시키고

주거장소를 통일하여 체계적으로 관리하겠다는 것이었다. 이를 거점으로 종합적인 공공서비스를 제공함으로써 주거와 여가오락, 휴식, 식사, 소비 등 노동자들의 일상생활의 필요를 충족할 수 있게 한다는 목적이었다. 이와 함께 특히 초기에는 그린타운의 개발 목적에 따라 건설아파트 건축물에 녹색에너지를 활용한 절전절수 기능과 태양에너지 온수공급 체계 같은 친환경기술이 적용되었다는 점도 강조되었다. 실제로 첫 번째 건설아파트는 중국 내에서 건축상을 받을 정도로 시범적인 성격이 있었다. 하지만 주거조건 개선의 측면은 중앙정부의 정책적 기조에도 부합하는 것이었다.

건설아파트가 계획되던 시점은 중앙정부가 공식적으로 농민공의 주거조건 개선에 관심을 기울이기 시작한 시점과 맞물려 있었다. 2006년과 2007년에 중앙정부는 잇따라 관련 의견[96]을 내놓으면서 역사상 처음으로 농민공 집단의 주거조건 개선을 주문한 바 있다. 이후 2014년에는 주거조건 개선은 물론 농민공 집단을 위한 공공서비스 또한 강화해나갈 것을 촉구하였다(Huang and Tao 2015; Huang and Ren 2022).[97] 그 방편으로 다양한 경로를 통하여 농민공 집단에 주거장소를 제공하도록 요구해왔다. 그 중에서 농민공이 집중되는 경제개발구와 공업단지 등에서는 효율적인 토지 사용을 위해서도 지방정부 차원에서 일괄적으로 숙소를 건설하여 공급하고 관리하되 기업들이 이를 임대하여 농민공들에게 제공하도록 권고해왔다. 사실상 이러한 주거공급 형태는 수출주도 산업화 초기인 1980년대부터 등장하였지만, 이를 지속적으로 활용하도록 한 것이다. 즉, 그린타운의 건설아파트는 경제개발구를 중심으로 발전해온 농민공아파트(民工公寓)나 농민공집단숙소(民工集体宿舍), 블루칼라아파트(蓝领公寓)와 유사한 성격이라 할 수 있다.

중국 도시 지역에서 농민공의 주거형태는 크게 두 유형으로 구분된다. 첫째는 도시 근교에 위치한 성중촌(城中村)이나 도농접경지역(城乡结合部)의 농민공 밀집주거지이다. 대개는 저렴한 임대주택을 이용하지만 최근에는 개발이나 재개발이 빈번히 이루어지면서 이동성이 보장된다고 간주되는 컨테이너주택을 사용하기도 한다(Ling 2021). 또한 일자리와의 근접성을 위하여 도심에

96 2006년에 국무원(国务院)이 공표한 '농민공 문제 해결에 관한 국무원의 약간의 의견'(关于解决农民工问题的若干意见(国发〔2006〕5号)). 2007년에 건설부(建设部) 등 5개 중앙부처가 내놓은 '농민공 주거조건 개선에 관한 지도 의견'(关于改善农民工居住条件的指导意见(建住房[2007]276号)).

97 2014년 국무원이 공표한 '농민공 서비스 업무를 강화를 위한 의견'(国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见(国发〔2014〕40号)).

보다 가까이 위치한 일반 건물이나 아파트의 지하실에서 거주하기도 한다(Huang and Yi 2015). 이 형태는 대개 농민공 개인이 주거지를 마련하는 사적 임대에 속한다. 둘째는 경제개발구나 산업단지에서 흔히 볼 수 있는 기숙사와 작업현장에 마련된 합숙소이다. 이 경우에는 고용주가 숙소를 제공한다.[98]

특히 건설업은 제조업, 중공업과 함께 고용주가 숙소를 제공해온 대표적인 산업영역이다(Huang and Tao 2015: 645-647). 건설아파트 또한 그린타운 정부가 숙소 건물과 생활공간을 건설하여 공급하되 고용주가 거주하는 인원수만큼 매월 사용료를 지불하여 건설노동자에게 제공하는 방식으로 운영되고 있었다. 이러한 점에서 건설아파트는 3장에서 언급한 그린타운의 공공주택과 마찬가지로 국가-고용주 모델의 한 사례로 볼 수 있지만 상이한 성격을 가지고 있다(Gong and MacLachlan 2021). 그린타운의 공공주택에서 이 모델은 인적자본을 확보하고 노동력의 이동성을 낮추는 것을 목적으로 한다. 반면, 건설아파트는 노동력의 높은 이동성을 뒷받침하기 위해 기능하고 있었다. 기숙사 형태의 숙소인 만큼 공간 구조는 개인이나 가족이 아니라 공동생활을 중심으로 구성되었다. 또한 건설노동자는 고용주를 통해서만 건설아파트에 접근할 수 있다. 이러한 특징은 경제개발구의 공장기숙사에서도 발견되어온 것이다.

[사진 5-3] (왼쪽부터) 1. 그린타운 건설아파트의 내부 경관. 2. 건설아파트의 기숙사 호실 내부. 연구자가 2018년에 촬영.

98 2013년 통계자료를 분석한 연구(陆文荣, 段瑶 2019)에 따르면 농민공들의 주거 형태는 도시 근교의 성중촌이나 도농접경지역의 농민공 밀집주거지로 대표되는 사적 임대(私人出租)가 48퍼센트, 종업원 숙소(员工宿舍)나 작업 장소(工作场所) 거주가 36.39퍼센트를 차지한다. 그밖에는 직접 주택을 구입하여 거주하는 경우가 7.17퍼센트로 가장 많고, 지방정부가 제공하는 공공주택에 거주하는 비율은 3.92퍼센트로 나타났다고 보고한다.

개별적인 단지를 이루는 2차 건설아파트는 학교 건물 같은 3층 높이의 숙소 10개 동으로 구성되어 있었다. 단지 내부에는 개인이 운영하는 식당 몇 곳과 슈퍼마켓, 잡화점, 약국, 휴대폰과 간단한 전자기기를 판매하는 상점 등이 자리하였다. 또한 공공서비스로서 독서실과 영상실, 탁구대와 당구대를 갖춘 체육시설이 갖춰져 있었다. 숙소건물의 각층에는 공용 화장실과 샤워실, 세탁실이 마련되었다. 각 호실의 구조는 농민공들이 거주하는 다른 합숙소와 크게 다르지 않았다. 양쪽 벽면에 철제 이층침대가 3개씩 배치되어 최대 12명을 수용할 수 있는 규모였다. 다만 특별히 거주인원이 많지 않다면 보통 6명이 사용하는 것이 일반적이고 이층침대 위 칸은 개인물품을 놓아두는 용도로 활용되었다. 양쪽 침대를 사이에 두고 중간에는 공용 테이블이 놓여 있었으며 벽면에는 선풍기 3~4대가 설치되었다. 개인 물품을 보관할 수 있는 캐비닛도 별도로 마련되었다. 창문이 유난히 크고 넓어서 햇볕이 잘 들어오는 편이었고, 중앙난방이 제공되는 방열기도 설치되어 있었다. 호실 내부는 건설노동자들이 직접 관리하기 때문에 정리정돈 상태는 각 호실마다 달랐다. 다만 복도나 화장실 등 공용공간은 관리회사가 청소와 관리를 책임지고 있었다.

각 동 1층 출입구에는 거주자가 준수해야 할 '건설아파트 임대거주 문명공약'(租住文明公约)이 부착되어 있었다. 절수와 절전, 공용시설 보호 같은 지침은 물론 쓰레기를 함부로 버리지 않는 등 공공위생을 지킬 것을 요구하였다. 개인위생에 대해서도 매일 침대와 개인물품을 정돈하고 샤워와 세탁을 성실히 할 것을 규칙으로 제시하였다. 무엇보다 안전을 위한 전기사용 규칙이 특별히 상세하게 언급되어 있었다. 사적으로 전선을 끌어오거나 접속할 수 없다는 점을 명기하고 전기사용으로 인한 안전사고를 예방하기 위한 각종 규칙들을 나열하였다. 실제로 각 호실 내에는 전기콘센트 자체가 설치되어 있지 않았다. 전기주전자 등의 전자제품 사용이 불가능하고 휴대폰 충전도 할 수가 없다. 대신 휴대폰 충전실을 별도로 마련하여 하루 3번 개방 시간을 정해놓고 있었다. 각 호실은 물론 건물 내부에서 취사는 불가능하였다. 즉, 전기사용은 생활을 통제하는 한 방식으로 자리 잡고 있었다.

외부인의 관점에서 보자면 건설아파트의 전반적인 주거환경은 공사현장이나 신쟈위안의 집단임대주택에 비해 우수한 편이었다. 하지만 건설아파트를 통하여 건설노동자들의 일터와 생활공간을 분리하려는 시도는 의도하지 않게 공사현장의 생활구역은 물론 신쟈위안에서 집단임대주택이 유지되는 데에 기

여해왔다. 이 과정을 이해하기 위해서는 먼저 건설노동자들의 높은 이동성을 뒷받침하면서 도시 지역에서 건설노동자들의 주거와 생활, 노동을 책임지는 고용주의 역할이 구성되는 중국 건설 산업 특유의 도급노동체제를 살펴볼 필요가 있다.

2. 건설노동자의 이동성과 건설노동력의 관리

1) 건설노동자의 이동성과 농촌과의 연계

신쟈위안의 주민위원회에서 경비실을 통해 출입 인구를 기준으로 숫자를 세서 농민공 규모를 파악하는 이유는 건설노동자 집단의 이동성이 크기 때문이다. 농민공 관리의 어려움을 호소하는 이유도 여기에 있었다. 천리용은 건설노동자가 대규모로 거주하면서 위생과 질서유지 등의 문제가 불거졌고, 이를 해결하기 위해 초기에는 농민공 관리자이자 대개는 재정착주택의 임차인이기도 한 도급반장들을 불러 관리회사와 함께 회의를 개최한 적도 있다고 밝혔다. 도급반장들에게 농민공들이 신쟈위안 내부의 규칙을 잘 지킬 수 있도록 지도해달라고 당부하기까지 하였다. 하지만 건설노동자 집단의 높은 이동성으로 인하여 이러한 노력 자체가 크게 소용이 없다는 것을 곧 깨달았다는 것이다.

건설노동자의 이동성은 일차적으로 건설시공 자체의 특성에서 기인한다. “일이 있는 곳이면 어디든 가서 일한다”(哪里有活哪里干)는 스스로의 표현대로 건설노동자들은 전국 각지의 건설현장을 돌며 작업하기 때문에 한 도시 지역에서 짧게는 3개월, 보통은 6개월에서 1년을 머물 뿐이다. 시공 작업은 단계별로 이루어지며 목공, 철근공, 비계공, 콘크리트공 등 공종별로 분업화되어 있고 동일한 공종 또한 여러 도급조직으로 구성된다. 예를 들어, 목공팀의 작업이 끝나야 철근공팀이 작업을 시작할 수 있기 때문에 철근공팀은 대기하게 되고 작업이 끝난 목공팀은 다음 건설현장으로 이동한다. 이 때문에 신쟈위안에서도 한 무리의 노동자들이 떠나고 다른 작업팀의 노동자들이 새로 들어오는 과정이 반복되고 있었다.

작업이 길어지면 한 지역에서 2~3년을 일하기도 한다. 특히 그린타운처럼 대규모 개발프로젝트의 경우에는 동일한 지역 내에서 여러 건설현장을 이동하며 작업하기도 한다. 하지만 이 기간 동안에도 줄곧 도시 지역에 머무는 것이 아니라 고향 마을과 건설현장을 여러 차례 왕복하게 된다. 건설 산업은 원자재 수급상황이나 계절성 같은 외부 요인의 영향을 많이 받기 때문에 생산 과정에서 유동성이 크다. 특히 지역마다 기간의 길이는 상이하지만 3~6개월간의 동절기 건설공사 중지기간에는 고향으로 돌아가게 된다.[99] 일감이 없다면 일단 고향으로 돌아가 다음 작업 일정이 확정될 때까지 대기하는 것이 일반적이다. 고향에 돌아가면 체력을 비축하기 위해 그냥 쉬기도 하지만 마을 인근에 공장 등의 다른 일자리가 있는 경우에는 임시로 일하기도 하고 가족의 농사일을 돕기도 한다.

다른 직종의 농민공 집단과 비교하여 건설노동자들의 중요한 특징 중 하나는 농촌 지역과 더욱 긴밀히 연결되어왔다는 점과 도시와 농촌 지역을 오가는 이동이 빈번하다는 점이다(Pun and Lu 2010). 특히 경작활동의 지속은 건설노동자 집단에게 두드러지게 나타난다. 출신 지역에 따라 차이는 있지만 농번기에 일시적으로 고향 마을로 돌아가 농사일을 돕고 돌아오는 것이다.[100] 그린타운에서 만난 건설노동자들 또한 토지가 있다고 해도 가족에게 관리를 맡기거나 이웃에게 세를 주어 직접 농사를 짓지 않는 이들도 있었지만 여전히 경작활동에 참여하는 이들도 많았다. 신쟈위안에서도 수확기가 시작되면 농민공의 수가 확연히 줄었고 수확기가 끝나면 다시 증가하였다. 2018년 7월에 신쟈위안에서 만난 허난성 푸양시 출신의 내장공인 40세 남성은 경작활동의 지속을 농민공을 규정하는 요소로 인식하였다.

> 3월에 그린타운으로 왔는데 외곽의 공사현장에서 일하다 잠깐 고향에 가서 밀을 심고 왔어요. 돌아와서는 6월부터 이 근처의 공사현장에서 일해요. 9월에는 다시 고향으로 돌아가 옥수수를 심고 올 예정이에요. 농민공은 농민이잖아요. 농민은 농사를 지어야죠.

99 건설공사 허용 기간은 지역마다 기후조건과 정책에 따라 차이가 있다. 예를 들어, 톈진시의 경우에는 일반적으로 3월부터 10월까지 8개월간 허용되지만, 겨울이 긴 북부의 둥베이 지역은 5월부터 10월까지 6개월간만 허용되기도 한다. 정책에 따라 이 기간 또한 변동이 커서 고정된 것은 아니다.

100 농번기 때 고향으로 회귀하는 현상은 남부보다는 북부 지역 출신의 건설노동자들에게서 더 두드러지게 나타난다.

건설노동자들의 높은 이동성은 건설시공에 대한 국가의 규제 활동이 만들어낸 효과이기도 하다. 건설공사로 야기되는 대기오염과 미세먼지를 방지하기 위해 중요한 국가 행사가 있을 때마다 지방정부가 수시로 내리는 공사중지명령은 건설노동자들의 삶을 더욱 유동적으로 만들고 있었다. 예를 들어, 2017년에 톈진시에서 전국체전(全运会)이 열리면서 공사중지명령이 내려졌다. 앞서 신쟈위안에서 건설노동자들이 일제히 짐을 싣고 떠날 준비를 하였던 이유도 여기에 있었다. 그렇게 8월에 일제히 고향으로 돌아갔던 건설노동자들은 다음해 2월까지 돌아오지 못했다. 전국체전에 이어 중국공산당 전국대표대회가 연이어 열린 데다 바로 동절기가 시작되면서 공사중지 기간이 연장되었던 것이다.

건설노동자들이 실천하는 순환 이주는 주거단지에서의 생활리듬 또한 유동적으로 만들어왔다. 이미 매년 돌아오는 동절기 공사중지기간으로 신쟈위안 내부의 시간성 또한 순환적인 특징을 보여왔다. 건설노동자들이 떠나면 신쟈위안은 다시 한산해졌다. 이 순환의 시간성은 건설생산과 농민공 건설노동자들의 특성은 물론 건설시공에 대한 국가의 규제 활동이 만들어낸 효과이기도 하였다. 중산층 이주민들이 그린타운에서 만들어온 순환의 시간성보다 훨씬 직접적이고 불규칙하게 경험되고 있었던 것이다. 이 기간에는 재정착민들의 임대수익 창출도 중단되었다. 여분의 재정착주택을 활용한 재정착민들의 임대활동은 건설노동자들의 높은 이동성과 순환 이주로 인하여 불안정한 특징을 보여왔다. 건설노동자들이 떠나자 일부 재정착민은 바로 옆 상품주택 단지에 거주하던 연구자에게 월세 집을 알아봐줄 테니 신쟈위안으로 이사 오라고 제안하기도 하였다. 당시만 해도 주민위원회에서는 연구자가 혼자 신쟈위안 내부를 자유롭게 돌아다니며 관찰하지 못하도록 통제하기 위해 갖은 노력을 기울이는 한편, 연구자가 재정착주택의 집을 구해 거주할까봐 전전긍긍하던 때였다.

건설노동자들의 고향으로의 잦은 회귀에는 해당 도시 지역에서 농민공들에게 시민권 권리가 부여되지 않는 지역시민권 체계 또한 영향을 미쳐왔다. 공사현장에서의 작업을 위한 관련 수속은 물론 지방정부들이 요구하는 주거등기(居住登记)는 노무회사나 도급반장이 노동자들의 신분증(身份证)을 수거해 일괄적으로 처리하며 이 보장은 작업 기간으로 한정된다. 건설노동자 입장에서

는 공식적인 주거권리에 대한 보장도, 주거지와 연고도 없는 외지에 일감도 없이 체류할 이유가 없는 것이다.

건설노동자 집단의 순환 이주는 개인만이 아니라 가족 단위로도 이루어지고 있었다. 후베이성 우한시의 한 농촌 마을 출신인 25세 남성 루양은 자신도 철근공(钢筋工)으로 일하면서 도급반장으로 십여 명의 건설노동자를 고용하여 관리하고 있었다. 삼촌을 따라 일하면서 작업량 일부를 하도급 받은 것이다. 삼촌 외에 부모도 함께 신쟈위안의 집단임대주택에서 다른 건설노동자들과 생활하면서 가족 모두가 건설현장에서 일하고 있었다. 루양의 부모는 줄곧 외지에서 일을 해왔지만 루양까지 건설노동에 합류한 이후에는 매번 이렇게 온 가족이 함께 나와 같은 숙소에서 머물며 일한다. 가족이기 때문에 서로 돌봐줄 수 있다는 장점이 있다는 것이다. 루양은 외지로 나와 여러 직종을 전전하다 광저우에서 1년여 간 햄버거와 치킨을 파는 작은 식당을 운영하기도 하였지만 그만 두고 건설 일을 시작하였다. 루양의 관점에서 건설노동은 공장노동에 비하여 상대적으로 수입이 높고 자유롭다. 실제로 농민공 중에 건설노동자는 소득이 높은 편에 속한다.[101] 일반 건설노동들 또한 공사 직종과 숙련도에 따라 차이는 있지만 일반적으로 일당 3~4백 위안 정도를 받는다. 그린타운의 또 다른 농민공 집단인 조경노동자들이 일당으로 1~2백 위안을 받는 것에 비해서도 고소득에 속하였다.

> 다른 일을 할 수도 있지만 공장 같은 곳은 수입이 너무 적고 자유가 없어요. 식당을 운영할 때는 신경 쓸 일도 많았는데 건설 일은 상대적으로 스트레스가 적어요. 내가 맡은 일만 해내면 되고 돈을 받으면 나눌 건 나눈 후에 내 몫을 챙기면 되니까요. 공장에서 일하면 이렇게 여윳돈을 만들기가 힘들어요. 여윳돈이 있어야 결혼도 하죠.

루양처럼 온 가족이 건설현장에서 일하는 경우는 적지 않았다. 랴오닝성 차오양시 출신으로 철근공으로 일하는 43세 양원과 아내, 갓 스무 살이 된 아들로 구성된 세 가족 또한 신쟈위안의 집단임대주택에 머물며 매일 함께 출퇴근을 하였다. 양원은 16세 되던 해부터 외지의 건설현장에서 줄곧 일해 왔지

101 국가통계국(国家统计局)의 2018년 농민공 현황조사 보고(2018年农民工监测调查报告)에 따르면 조사된 업종을 기준으로 농민공의 월평균 수입은 교통운수업 다음으로 건설업이 높은 것으로 나타났다.

만, 양원의 아내는 얼마 전까지 다니던 마을 인근의 공장이 문을 닫으면서 합류하였다. 공장의 월급이 건설노동자 한 달 수입의 절반밖에 되지 않기 때문에 전에도 가끔씩 양원을 따라 철근공으로 일해왔다. 건설산업은 남성 비율이 높아 건설노동자 중에 90퍼센트 이상이 남성이지만 여성 또한 쉽게 찾아볼 수 있다. 여성 노동자 대부분은 부부가 함께 건설현장에서 일하는 경우이고, 공사현장에서는 대개 동일 공종 내에서도 허드렛일이나 보조를 담당하는 비숙련공(小工)으로 일한다(元昕 2011: 30). 공부에 흥미를 느끼지 못했던 양원의 아들은 고등학교를 중퇴하고 아버지를 따라 건설 일을 시작하였다. 양원의 가족에게는 고향 마을에 총 7무(亩)의 토지가 있지만 경작을 통한 연소득은 1만 위안에 불과해서 주요한 생계수단은 되지 못하였다. 결국 토지는 부모에게 관리를 맡기고 온 가족이 외지의 건설현장에서 일하게 된 것이다. 가족이 모두 외지에 나와 있다 보니 집이 없는 느낌이기는 하지만 함께 벌어 수입이 증가하였다는 점과 서로 의지할 수 있다는 점을 장점으로 꼽았다. 그린타운에서의 작업이 끝나면 이 가족은 다시 고향으로 돌아갈 계획이었다.

2) 도급반장과 도급노동체제

오전 6시가 넘으면 신쟈위안에서는 건설노동자들이 삼삼오오 출근길에 나서는 광경을 목격할 수 있었다. 대개는 공사현장까지 바로 걸어서 출근하지만 그린타운에서 무료로 운영하는 내부순환버스를 이용하기 위해 버스정류장으로 향하는 이들도 있었다. 일부는 숙소를 나와 신쟈위안 정문 앞 인도에 앉아 간단히 조식을 먹거나 행인을 구경하며 대기하였다. 도급반장(包工头)이 제공하는 공사현장까지 이동할 차량을 기다리고 있었던 것이다. 승합차가 차례로 다가와 신쟈위안 앞에 멈춰 서면 바닥에 앉아 있던 건설노동자들이 일제히 일어나 그 차량을 타고 사라졌다. 재정착주택 구역의 주차장에서부터 승합차를 타고 이동하는 노동자들도 있었다. 이 차량들은 주차등록이 되어 있지 않아 경비원이 차단기를 일일이 수동으로 열어주어야 했다. 오후 6시가 넘어 퇴근 시간이 되면 양손에 저녁식사를 위한 도시락을 한 가득 들고 신쟈위안의 숙소로 향하는 도급반장들도 볼 수 있었다. 재정착민들은 자가용을 몰고 다니거나 옷차림이 깔끔하고 말주변이 있는 건설노동자들을 보면 도급반장일 것이라고 추측하고는 하였다. 도급반장은 스스로도 건설노동자이면서 노동자들의 고용주

로서 건설노동자들의 이동과 숙식을 책임진다. 신쟈위안의 재정착주택을 임대하여 건설노동자들에게 제공하는 이들 또한 대개는 이 도급반장이거나 상위의 노무회사였다. 또한 도급반장과 건설노동자를 주축으로 구성되어온 노무도급제(包工制)는 건설노동자들의 이동성을 뒷받침해온 중요한 제도적 토대이기도 하다.

흔히 노무도급제라 불리는 노무분할도급제도(劳务分包制)는 개혁기 중국의 건설 산업을 특징짓는 요소 중 하나로, 건설현장의 일선 노동력을 조직하고 사용하는 데에 보편적으로 활용되어온 제도적 장치이다. 중국에서 건설업은 개혁개방과 함께 가장 빨리 체제개혁을 단행한 산업영역 중 하나였다. 1980년대부터 건설시장이 개방되고 관리체계를 재편하면서 국영기업을 시작으로 분할도급(分包)과 하도급(转包) 제도를 도입하였다. 이 과정에서 다양한 층위의 농촌 집체가 운영하던 건설조직이 도시로 유입되기 시작하였다. 1990년대에는 이 제도들이 건설업 전반으로 확대되어 1990년대 말에는 대략 현재의 도급제도가 완성되었다.[102] 건설회사들은 계획경제 시기와 달리 건설현장을 고정된 정규노동자 대신에 임시적인 농촌 노동력으로 채워왔다. 건설노동은 진입장벽이 낮은 일용직 육체노동인만큼 농촌의 잉여 노동력을 흡수해온 주요한 영역이다. 이에 따라 건설노동자는 농민공을 대표하는 집단 중 하나가 되었다(潘毅, 卢晖临 2009; 元昕 2011; Pun and Xu 2011). 이 농촌 노동력이 대부분 노무도급제를 통하여 조직되면서 중국 건설 산업 특유의 도급노동체제(分包劳动体制)가 형성되었다(潘毅, 卢晖临, 张慧鹏 2010).

많은 연구자들이 지적해왔듯이 중국의 이농이주 노동체계를 뒷받침해온 주요한 기제 중 하나는 중국 특유의 도농이원구조에 있다. 특히 호구와 집체를 매개로 한 토지와 농촌 인구의 연계는 장기적인 노동력 재생산의 비용을 농촌 지역에 전가함으로써 도시 지역에서 저렴하고 유연한 노동력 사용을 가능하게 하는 토대로 작용해왔다고 간주되기도 한다(贺雪峰 2017). 노동력의 사용과 재생산이 공간적으로 분리되는 중국 건설 산업의 노동력 사용 모델은 노무도급제를 통해 실현되어왔다. 노무도급제는 흔히 두 과정으로 구성된다. 하나는 농촌 지역에서 혈연과 지연 등의 사회적 관계를 토대로 형성된 유사 인력시장

102 물론 중국의 건설영역에서 1980년대 이전에는 노무도급제도가 존재하지 않았다는 의미는 아니다. 노동자들의 생산 환경이 상이하였고 국가가 자본주의적 요소로 금지하는 등 부침은 있었지만 계획경제 시기에도 관련 제도가 운영된 바 있다(潘毅, 卢晖临 2009; 元昕 2011: 75).

을 통해 노동력을 모집하는 과정이고, 다른 하나는 도시 지역의 건설현장에서 생산을 위해 노동력을 사용하고 관리하는 과정이다. 노무도급제의 특수성은 이처럼 비공식적인 사회적 관계와 공식적인 생산과정이 결합되어왔다는 데에 있다(Chuang 2020; Guang 2005; 任焰, 陈菲菲 2015; 任焰, 贾文娟 2010). 이 두 과정을 중개하는 역할은 도급반장이 담당한다. 도급반장들은 농촌 지역에서 노동력을 모집하는 역할을 할뿐 아니라 건설현장에서 노동자들의 생산과정은 물론 주거를 포함한 도시에서의 일상생활을 책임지고 관리하는 역할을 해왔다. 건설노동자의 숙소는 개발회사와 계약된 노무회사(劳务公司)가 마련하여 작업팀에 제공하거나 도급반장(包工头)이 직접 마련한다. 중국 건설업에서 파편화되고 유연한 농민공 노동력의 사용은 물론 일상적인 노동력 재생산은 이 노무도급제에 의존해왔다(任树正, 江立华 2017; 任焰, 贾文娟 2010).

도급노동체제의 주요한 특징은 층층으로 구성된 하도급 방식에 있다. 개발회사(开发商)나 공공프로젝트의 경우에는 정부를 정점으로, 건설노동자를 가장 말단으로 하여 중간에 하나 혹은 여러 건설회사와 노무회사, 도급반장이 위계적인 층위를 이루는 것이다. 이 다층적인 관리체계는 적게는 네 층위에서 많게는 십여 층위로 구성된다. 또한 건설업의 노무도급조직(包工队)은 철근공, 비계공, 목공 등 공종별로 나뉘어 구성된다. 피라미드 형태를 구성하는 이 복잡한 하도급 체계에서 노무도급제의 중추를 이루는 것은 크고 작은 규모의 노무도급조직을 구성하는 도급반장과 건설노동자이다. 노무인솔자(劳务带头人)라고도 불리는 도급반장 또한 여러 층위로 구성된다. 말단 도급반장은 흔히 상위의 도급반장이나 노무회사와의 하도급 계약을 통해 적게는 십여 명에서 많게는 백여 명의 농민공 건설노동자를 모집하고 관리한다. 그린타운에서 만난 건설노동자들은 자신들을 직접 고용하고 임금을 지급하는 말단 도급반장을 작은 사장(小老板)으로, 하나 이상의 말단 도급반장을 이끄는 상위의 도급반장이나 노무회사 관계자를 큰 사장(大老板)으로 부르고 있었다.

도급반장은 건설노동자와 같은 마을 출신이 아니더라도 넓은 의미에서 동향인 경우가 많다. 스스로도 농민공으로서 다른 노동자들과 함께 공사현장에서 일하기도 한다. 연구자들은 건설산업에서 작동하는 전통적인 사회적 관계가 노동력을 빠르고 효과적으로 조직할 수 있게 하지만, 노동자들의 각종 요구와 불만을 통제하는 효과도 발휘해왔다고 지적한다(潘毅, 卢晖临, 张慧鹏 2010; Swider 2015). 특히 임금체불은 제조업에서도 나타나지만 건설업에서

는 훨씬 고질적이고 만연한 문제로, 연구자들이 건설업의 노무도급제에 관심을 기울이게 된 주요한 계기이다(Pun and Xu 2011). 연구자들은 비록 임금 체불 문제에서 노무도급제가 근본적인 원인이라고 볼 수는 없지만, 중개자인 도급반장을 통하여 자본과 노동의 관계를 은폐하고 갈등을 도급조직 내로 축소하는 효과를 발휘해왔다고 지적한다(潘毅, 卢晖临 2009; 任焰, 贾文娟 2010; 元昕 2011).

실제로 그린타운에서 만난 건설노동자들은 대부분 자신을 직접 고용한 말단 도급반장만 알고 있거나 큰 사장이라 불리는 노무회사 관계자나 상위 도급반장까지는 알고 있어도 자신이 참여하는 개발프로젝트는 물론 건설회사의 이름조차 모르고 있었다. 또한 대부분 서면 계약서를 작성하지 않고 도급반장과의 구두계약만으로 작업을 해왔다. 일당으로 계산되는 임금이 지급되는 방식은 도급조직마다 상이하였다. 작업이 끝나면 바로 지급되기도 하지만 3개월마다 분기별로 지급되기도 하며, 작업이 끝나고 고향으로 돌아간 후에야 연말에 약속 받은 임금을 받는 경우도 있었다. 대개 임금 지급이 나중에 이루어지기 때문에 노동자들은 작업하는 동안에는 생활용품이나 식사를 구입하기 위한 생활비를 가불받아 쓰고 있었다. 지연된 임금 지급은 체불로 이어지기도 한다. 2008년에 새로운 노동계약법이 시행된 이후에 도급반장을 넘어 노무회사 측에 임금지급을 요구할 수 있게 되었다고 언급한 건설노동자도 있었지만 대다수가 도급반장이나 노무회사와 공식적인 노동계약을 맺지 않기 때문에 노동자는 취약한 위치에 놓이기 마련이다. 도급반장 귀에 들어가 임금 지급에 영향을 미칠까 봐 연구자의 질문에 부정적인 답변을 피하는 노동자도 있었다. 적지 않은 수가 임금의 전부나 일부를 받지 못한 경험이 있다고 답하였다.

그린타운의 건설노동자들 또한 대부분 고향이나 인근 마을의 사회적 관계를 통해 일자리를 구해왔다. 건설노동자들에게 혈연과 지연에 토대한 사회적 관계는 구직의 수단이기도 하였지만 임금 지급에 대한 일종의 보증으로도 인식되었다. 임금을 주지 않을 경우에 고향의 사회적 관계가 압력으로 작용하여 도급반장의 가족들이 곤란을 겪게 되므로 주지 않을 도리가 없다는 것이었다. 하지만 사회적 관계성에만 의존하는 것은 아니었다. 헤이룽쟝성 출신의 건설노동자는 3개월에 한 번 결산 받는 임금을 아직 받지 못했고, 이 때문에 대학에 다니는 딸에게 생활비를 보내지 못했다면서 조급해하였다. 조금 더 기다려보다가 그래도 계속 임금을 주지 않으면 일을 나가지 않고 버틸 계획이라고

밝혔다. 집으로 돌아가면 임금을 받기가 더 어렵기 때문에 현장에서 버티는 편이 더 낫다는 것이었다.

또한 건설노동자들이 반드시 고향 마을의 사회적 관계나 하나의 도급반장에만 의존하여 구직활동을 하고 있는 것은 아니었다. 도급반장과 건설노동자의 관계는 전통적인 사회적 관계를 넘어 관계성을 확장하고 유지하는 실천을 통해서도 재생산되어왔다(郭宇宽 2011; 任树正, 江立华 2017). 도급반장만이 아니라 건설노동자들도 확대된 관계성을 통하여 도급반장의 풀을 확장하고 관리하고 있었다. 반드시 숙련공이 아니더라도 건설노동자들은 대개 일감이 있으면 연락해오는 도급반장이 여럿 있었으며, 십여 명에서 스무 명이 넘는 도급반장의 연락처를 가지고 있다고 답하기도 하였다. 함께 일해 온 도급반장이 수주해오는 일감이 많지 않거나 임금체불이 있었던 경우, 임금 수준과 작업 일정 같은 조건이 맞지 않는 경우에는 다른 도급반장을 통해 일자리를 구하는 것이다. 한 노동자는 그린타운에서 일하는 동안 다른 도급반장에게 들어온 작업 제안을 받아들일지 한참을 고민하였다. 건설현장이 위치한 도시 지역의 날씨가 너무 더워 꺼려진다는 이유였다.

[사진 5-4] (왼쪽부터) 1. 자신이 관리하는 건설노동자들의 저녁식사를 준비해 신쟈위안의 합숙소로 향하는 도급반장. 2. 인도에서 아침식사를 하며 도급반장이나 노무회사가 제공하는 출근용 차량을 기다리고 있는 건설노동자들. 연구자가 2018년에 촬영.

3. 기숙사노동체제와 유예된 주거

1) 기숙사노동체제와 도시안전체제

> 내가 이끄는 목공은 십여 명이고 모두 나와 같은 고향 사람들이에요. 나는 숙식을 모두 제공하고 있어서(管饭管住) 밥을 해주는 사람도 따로 두고 있어요. 식사를 제공하면 일당은 조금 적게 줘요. 숙소는 보통 노무회사(劳务公司)에서 제공하는 경우가 많고, 우리도 얼마 전까지는 노무회사가 마련해준 공사현장의 숙소에서 생활했어요. 그런데 이번에는 내가 직접 숙소를 구해서 제공하게 됐어요. 월세와 수도세, 전기세도 직접 내고요. 우리가 작업하는 공사현장이 여기(신쟈위안)에서 길만 건너면 바로거든요. 노무회사에서 숙소를 제공하면 작업비를 정산할 때 그 비용을 제하고 줘요. 이번에는 작업비에 숙소비용을 포함해서 준 거니까 결과적으로는 같아요. 하지만 이 숙소는 내가 직접 구했으니 당연히 더 마음에 들죠.

40대 후반의 남성 저우차이는 허베이성 한단시 출신의 목공(木工)이자 도급반장으로 신쟈위안의 집단임대주택을 통해 자신이 고용한 건설노동자들의 숙식을 책임지고 있었다. 이 때문에 평소에도 식재료를 구입해서 들고 오는 저우차이의 모습을 자주 목격할 수 있었다. 저녁이 되면 저우차이도 여느 건설노동자들처럼 신쟈위안의 공터에 놓인 평상에 앉아 휴대폰을 들여다보거나 재정착민들의 춤 연습을 구경하며 야외에서 휴식을 취하였다. 얼마 전까지 자신이 이끄는 작업팀과 공사현장의 숙소에서 함께 생활하던 저우차이가 직접 새로운 숙소를 구하면서 신쟈위안을 선택하였던 이유는 일터와의 근접성에 있었다. 저우차이에게 그린타운 정부가 공급하는 건설아파트는 작업하는 공사현장과의 거리가 멀어 애초에 고려사항이 아니었다. 건설아파트는 공교롭게도 과거 덩리촌이 있던 자리에 건설되어서 그린타운의 외곽을 구성하고 있었다. 신쟈위안에서 10여 킬로미터 떨어진 거리로 자가용으로 이동하면 약 20분, 내부순환버스를 이용하면 50분 정도가 소요된다. 무엇보다 건설아파트가 구현하는 일터와 생활공간의 분리는 의도하지 않게 신쟈위안에서 집단임대주택이 유지되는 데에 기여해왔다. 그 주요한 기제가 중국의 건설 산업에서 실천되어온 기숙사노동체제(dormitory labour regime)라고 주장한다.

기숙사노동체제는 중국의 개혁개방 초기 경제개발구의 공장기숙사 사례를 통해 이론화된 개념으로 고용주가 제공하는 숙소를 중심으로 실천되는 공간 정치의 형태를 일컫는다. 이 공간 정치의 핵심은 생산 공간 내부나 인근에 고용주가 숙소를 제공함으로써 일터와 주거가 결합된 공간에서 생산과 일상적인 노동력 재생산이 연계되는 과정에 있다(Pun 2016: 83-104). 고용주의 숙소 제공은 흔히 기업의 경쟁력과 회사에 대한 충성도를 높여 인적자본을 확보하고 노동력의 이동성을 낮추기 위한 수단으로 간주되어왔다. 이와 다른 기숙사 노동체제의 특징은 노동력의 높은 이동성과 순환성을 뒷받침하는 능력에 있다. 즉, 고용주와 노동자 간에 장기적인 관계 형성이나 노동력의 장기적인 재생산을 위해 기능하지 않는다. 오히려 노동력의 일상적인 재생산을 관리하는 한편 노동시간 연장 등 노동력의 탄력적인 운영을 통해 단기간 고용된 노동력의 사용을 극대화하고자 한다(黄岩, 朱少瑞 2021; 李君甫, 许多 2018; Smith 2003). 이러한 측면은 일터와 주거가 결합되었던 계획경제 시기 단위체계와도 구별된다. 단위체계가 고용이 안정된 도시 노동자들을 위하여 의료와 교육 등 각종 복지혜택이 결합된 형태였다면, 기숙사노동체제는 주로 도시의 지역시민권에서 배제된 외지 농민공 집단을 대상으로 해왔다. 이러한 점에서 기숙사노동체제는 농민공이라는 유동인구를 통해 도시발전을 꾀하면서도 시민권을 부여하지 않은 채 이 인구 집단을 관리하고자 하는 지방정부의 필요에도 부합되어왔다(Smith and Pun 2006).

건설업에서 기숙사노동체제는 공사현장의 숙소를 통해 구현되어왔다. 건설노동이 이루어지는 공사현장과 일상생활이 이루어지는 생활구역이 한 울타리 안에 배치되어 왔으며, 이를 통해 보다 수월하게 노동력과 노동 시간을 유연하게 관리할 수 있는 환경을 제공해왔다(任焰, 贾文娟 2010). 실제로 건설노동자들의 노동 강도는 높기로 유명하다. 신쟈위안의 건설노동자들도 오전 6~7시에 출근하여 저녁 6시에 퇴근한 후에 저녁식사를 하고 추가수당을 벌기 위해 야간근무를 하러 다시 집을 나서는 이들이 많았다. 건설아파트는 노동자들의 일터인 공사현장과 분리되어 있다는 점에서 이 노동체제를 구현하는 데에 한계가 있었다. 특히 주변에 다른 시설물을 찾아보기 어려운, 허허벌판에 가까운 그린타운의 외곽에 위치해 있다. 따라서 외곽 지역 인근의 건설현장에서 작업하는 시공팀이 아니라면 이러한 노동체제를 구현하기 어려운 조건이었다. 건설현장이 보다 중심지구에 위치해 있다면 공사현장 다음으로 신쟈위안의 집

단임대주택이 주거장소로 고려되는 것이다. 건설업계 관계자에 따르면 1차 건설아파트는 본래 보다 중심부에 위치해 있었지만 상품주택 단지가 들어서기 시작하면서 외곽으로 밀려났고 접근성이 떨어지게 되었다고 진술하였다. 물론 비용도 중요한 고려사항이었다. 예를 들어, 건설아파트에서 노동자 1인당 1개월의 임대료가 3백 위안이라면 10명으로 구성된 작업팀은 건설아파트에서 매월 3천 위안의 비용이 소요된다. 반면, 신쟈위안의 집단임대주택에서는 이보다 20~30퍼센트 가량 저렴한 가격에 같은 규모의 노동자를 수용할 수 있는 것이다. 즉, 건설아파트를 선택하지 않는 이유는 일터인 공사현장에서 멀고(远), 비싸다(贵)는 것이었다.

공장기숙사를 중심으로 중국의 기숙사노동체제에 주목해온 기존 연구들은 주로 노동자들에 대한 고용주의 통제를 강조해왔다(Pun 2016; Smith and Pun 2006). 하지만 일터와 주거장소의 근접성을 통하여 노동력 활용을 극대화하고 일상적인 노동력 재생산을 용이하게 하려는 전략에는 일반 건설노동자들 또한 개입해왔다. 여기에는 건설노동의 특성이 반영되어 있었다. 육체노동을 하는 건설노동자들에게 휴식은 중요한 요소로 노동자들의 입장에서도 일터와 가까운 것이 휴식시간을 조금 더 많이, 편하게 보내는 방법이었다. 이 때문에 주거환경이 열악해도 작업장과 가까운 공사현장의 숙소를 더 선호하는 노동자도 적지 않았다. 앞서 열악한 주거환경이 건설노동자들의 휴식을 방해할 것이라고 믿는 재정착민들의 관점과는 상이하였다. 건설노동자들에게 주거장소의 위생 상태나 쾌적하고 안락한 주거환경은 큰 관심사가 아니었다. 또한 건설업은 동절기가 아니더라도 날씨의 영향을 크게 받고 비라도 오면 일용직인 건설노동자들은 하루를 허탕 치기 때문에 작업이 가능할 때에 최대한 소득을 높일 필요가 있다. 시간당 20~30위안의 추가수당을 벌기 위해 야간작업까지 감수하는 이유도 여기에 있었다.

강화된 도시안전관리는 건설노동자들의 합숙소로서 신쟈위안의 집단임대주택이 유지되는 데에 기여해온 또 다른 요인이다. 2018년부터 톈진시에서 안전생산(安全生产)을 이유로 그간 관행처럼 시행되어오던 공사현장 내에 생활구역 설치와 건설노동자들의 주거가 금지되었다[103]. 이에 따라 그린타운에서도 공사현장의 숙소가 철거되기 시작하였다. 도급반장 저우차이가 이끄는 목공팀

[103] 2017년 12월에 톈진시의 건설위원회(市建委), 계획국(市规划局), 국토주택관리국(市国土房管局)이 공동 발표한 '주택건축안전과 관련한 공고'(关于房屋建筑安全有关事项的公告).

또한 이 조치로 기존에 거주하던 공사현장의 숙소에서 나와 새로 주거장소를 물색하게 된 것이었다. 이러한 행정조치의 배경은 건설시공의 생산현장과 노동자들의 생활구역 간의 근접성이 생산 과정에서 안전위험을 야기하는 요인으로 문제시되기 시작한 데에 있었다. 물론 이전에도 문제의식이 없었던 것은 아니다. 중국 사회에서 안전문제에 대한 인식이 강화되면서 공사현장 내 생활공간은 지속적으로 문제시되어왔고 이는 그린타운에서 건설아파트가 계획되었던 배경이기도 하였다. 다만 이 관행이 줄곧 묵인되다가 안전관리 감독이 강화되고 규범이 마련되면서 공사현장 내 생활구역이 강제로 철거되기에 이른 것이다. 상품주택 단지에서까지 건설노동자의 집단임대주택이 증가하기 시작한 데에는 이러한 조치의 영향이 컸다. 본래는 규모가 큰 건설사는 공사현장 내에 생활구역을 마련하여 노무회사를 통해 건설노동자들에게 숙소를 제공해왔고, 주로 작은 규모의 시공팀이 신쟈위안의 집단임대주택에 거주해왔다. 하지만 공사현장 내 생활구역이 철거되면서 저우차이 같은 도급반장들만이 아니라 노무회사들 또한 직접 신쟈위안의 주택을 임대하여 건설노동자들에게 제공하게 되었다.

2018년부터 강화된 안전관리에는 또 다른 배경이 있었다. 2017년 11월 18일에 베이징시 따싱구의 농민공 밀집지구에서 발생한 화재사고의 여파가 그린타운에도 미치고 있었던 것이다. 27명의 사상자가 발생한 이 화재사고 이후에 베이징시 정부는 안전문제가 우려되는 농민공 밀집주거지인 쪽방촌과 집단임대주택에 대한 대대적인 정리와 철거작업에 돌입한 바 있다.[104] 이에 수만 명에 달하는 농민공 인구가 거리로 내몰렸다. 이 때문에 하층인구 퇴출 사건(清退低端人口)으로도 불리며 안전을 빌미로 그간 주기적으로 이루어져왔던 농민공 집단에 대한 축출에 나섰다는 비판까지 쏟아진 바 있다(윤종석 2017).

그린타운에서 이 화재사고는 안전문제에 대한 경각심을 불러일으키는 사례로도 재현되었다. 2018년 1월에 지역의 소방서가 그린타운의 사구 관리자와 주민대표를 대상으로 진행한 소방지식강좌는 베이징시 따싱구의 “11·18 화재사건”을 소개하는 것으로 시작되었다. 보관창고와 생산, 주거 기능이 결합된 장소에서 발생한 화재가 19명의 사망자와 8명의 부상자를 낳았다고 강조하였다. 또한 사고 발생 후의 현장 사진과 함께 사상자의 인적사항을 공개하면서

104 2017년 11월 19일에 베이징시 안전생산 위원회(北京市安全生产委员会)가 발표한 ‘잠재적인 안전 위험에 대한 대대적인 조사와 처리, 정비를 위한 특별 행동 전개 활동과 관련한 공지’(关于开展安全隐患大排查大清理大整治专项行动的通知).

연령과 성별뿐 아니라 호구 정보(户籍情况)를 제시하였다. 산둥성 4명, 허난성 4명 등으로 2명의 베이징시 현지인을 제외하고는 모두 외지인이라는 것이었다. 비록 농민공이나 하층인구라는 용어는 사용하지 않았지만 다른 사례들과 달리 외지인임을 강조하며 호구 정보까지 공개함으로써 안전사고와 농민공 집단을 연결 지어 연상할 여지를 제공하였다.

실제로 농민공이 밀집한 신쟈위안에서도 안전에 대한 우려는 한층 증가하였다. 주민위원회 주임 천리용은 안전 관련 정부 부처에서는 농민공과 관련하여 건설현장 내부에만 집중할 뿐 사구의 일까지는 신경 쓰지 않는다고 언급하였지만 그렇다고 조치가 아예 없었던 것은 아니다. 재정착주택 구역의 관리회사는 농민공들이 거주하는 집단임대주택을 대상으로 각 호마다 소방안전책임서약서(防火安全责任书)를 받기 시작하였다. 자발적으로 소방안전 수칙을 준수하고 안전문제가 발생할 경우에 책임을 지겠다는 서약을 받게 된 것이다. 즉, 세입자 대표가 안전책임자로서 거주자들의 안전교육을 담당하고, 만일 안전사고로 재산상 손해를 끼쳤을 경우에는 스스로 책임지겠다는 내용이 포함되었다. 미래에 발생할 수 있는 도시 위험의 책임을 농민공들 스스로가 지도록 하는 통치의 기술이 적용되기 시작한 것이다(Zeiderman 2016).

그린타운에서 안전관리는 중요한 거버넌스 과제였다. 고층아파트가 밀집하여 인구가 집중되어 있는 주거중심 지역이라는 특성이 반영된 것이었다. 더욱이 2015년에 톈진시에서 발생한 위험물 보관창고 폭발사고는 톈진시 전체에 큰 충격과 여파를 남겼던 사건이었던 만큼 안전문제에 대하여 지방정부와 대중의 관심도 높았다. 시민들 사이에서는 정부 책임자가 경질될 수 있는 첫 번째 사유가 바로 안전사고라는 이야기까지 돌았다. 2018년 1월부터는 환경이나 위생뿐 아니라 안전을 이유로 명절과 의례 시에 흔히 볼 수 있었던 폭죽놀이도 전면 금지되기 시작하였다. 주민위원회 주임 천리용은 신쟈위안은 물론 그린타운 곳곳에 나붙은 안전 관련 포스터를 가리키며 현재 중국에서 가장 힘이 있는 정부기관은 안전생산위원회(安全生产委员会)라고 강조하였다. 기업에서부터 주거단지는 물론 소방설비부터 승강기까지 다양한 영역의 안전관련 업무를 담당하면서 안전을 이유로 기업이 문을 닫게 하거나 건축물이나 구조물을 철거할 수 있는 힘이 있다는 것이었다. 그러면서 신쟈위안에서도 안전을 신경 쓰고 있다고 강조하였다.

안전과 관련하여 신쟈위안에서 건설노동자들은 아파트의 승강기(电梯)를

매개로도 문제적 집단으로 간주되고 있었다. 그린타운의 주거단지에서 승강기는 대표적인 '안전우려'(安全隐患) 사안이었다. 주민들이 승강기에 갇히거나 승강기가 오작동하는 등의 문제가 지속적으로 불거져온 것이다. 그린타운 각 사구의 주민위원회에서 작성한 2015~2016년 안전검사 보고서에는 주요한 안전우려 사안으로 승강기가 공통적으로 적시되어 있었다. 안전생산의 달(安全生产月)인 6월에는 지역 내 특종설비감독검사소(特种设备监督检验所)의 전문요원들이 그린타운의 몇몇 주거단지를 돌며 주민들을 대상으로 승강기 안전교육 활동(电梯安全宣讲)을 전개하였다. 중국 국가는 승강기를 8대 특종설비(特种设备) 중 하나로 분류하고 안전관리의 주요한 대상으로 취급해왔다. 특종설비는 공유자원으로 "생명과 재산 안전에 비교적 위험성이 큰 보일러, 압력용기, 압력배관, 승강기, 기중기계, 여객운수 케이블, 대형 오락시설 등"을 의미하며, 정부는 이러한 설비에 대하여 수시로 유지보수(维护保养)를 시행하고 정기적으로 안전검사를 실시하도록 규정해왔다.[105] 승강기는 그중에서도 일상생활과 가장 밀접하면서도 안전 위험이 큰 인프라로 간주되고 있었다.

승강기 안전과 관련하여 그린타운의 주거관리 과정에서 지속적으로 강조되어온 부분은 시민 개인의 책임이었다. 주민위원회와 관리회사는 승강기 결함과 그로 인한 안전 문제는 대체로 주민의 잘못된 사용에서 기인한다고 강조하고는 하였다. 승강기를 둘러싼 안전은 이용자 스스로의 행동규범을 통하여 실천될 수 있는 것으로 전제하는 것이다. 이러한 측면은 특종설비감독검사소가 그린타운의 주민들을 대상으로 주최한 승강기 안전교육에서도 드러났다. 그린타운에서 열린 승강기 안전교육은 "사회가 함께 관리하는 승강기 안전, 몸소 체득하는 상하 안전(上下安全)"이라는 주제대로 강연과 체험이 결합된 방식으로 진행되었다. 승강기의 올바른 사용 방법과 탑승 시 유의사항, 승강기 관련 안전사고 사례에 대한 강연은 물론 급정지 시 대처 요령에 대한 모의 훈련이 전개되었다. 승강기의 작동 원리를 이해할 수 있도록 승강기에 연결된 기술적 장치와 기계실 탐방도 이루어졌다. 이 과정을 통하여 승강기를 올바로 사용하기만 한다면 안전이 보장된다는 점이 반복해서 강조되었다. 또한 시민들이 책임 의식을 갖고 올바른 사용과 유지보수에 대한 감독을 통해 관리 과정에 참여할 것을 촉구하였다. 이처럼 사용자의 책임을 강조하는 시각은 재정착주택 승강기의 물질적 결함의 원인을 재정착민은 물론 농민공 집단으로 돌리는 토

105 중국 특종설비안전법(中华人民共和国特种设备安全法).

대가 되었다.

12~16층 높이의 고층아파트로 구성된 신쟈위안의 재정착주택은 외관상 그린타운의 상품주택 아파트와 수직성의 형태는 다르지 않았다. 승강기의 고장과 오작동은 그린타운의 모든 주거단지에서 고질적인 문제였지만 신쟈위안 재정착주택의 승강기 결함은 빈도와 정도 면에서 훨씬 심각하였다. 따라서 재정착주택에서 고층에 산다는 것은 훨씬 더 많은 위험과 불편함을 감수해야 한다는 것을 의미하였다. 승강기 문이 아예 닫히지 않거나 문이 완전히 닫히기까지 한참을 기다려야 했다. 승강기가 멈추었을 때 종종 지면과 수평이 맞지 않았으며, 버튼을 눌러도 해당 층에서 멈추지 않거나 급정지하여 사람이 갇히는 일도 빈번하였다. 입주 초기처럼 관리회사의 전횡으로 수개월간 승강기 작동이 완전히 멈추는 사태는 다시 발생하지 않았지만 수직적 이동과 관련한 승강기의 결함은 상시적이고 일상적으로 존재하였다. 신쟈위안의 재정착민들은 승강기를 매개로도 재정착주택의 물질적 결함을 경험하고 있었다.

재정착민들의 관점에서 재정착주택의 다양한 물질적 결함 중에 누수 문제는 비교적 책임 소재가 명확하였다. 부실공사로 인한 주택 본래의 낮은 품질로 누수가 발생해왔고, 부실공사의 책임은 시공사를 비롯하여 건설에 관여한 다양한 행위자들에게 있으며, 그 중에서도 특히 재정착주택의 건설을 주도한 지방정부에 근본적인 책임이 있다고 보았다. 반면, 승강기의 물질적 결함에 대한 책임 문제는 보다 복잡하였다. 주민위원회 관리자들은 승강기 자체의 낮은 품질은 건설 과정의 문제이고 유지보수만이 관리회사의 책임이라고 강조하였지만 재정착민들에게 품질상의 문제와 관리상의 문제가 언제나 명확하게 구분되는 것은 아니었다. 더욱이 사용 과정에서 관리가 중요한 승강기의 특성은 승강기 결함의 책임을 사용 빈도가 높은 농민공 집단으로 돌리도록 하였다. 집단임대주택에 거주하는 농민공의 많은 인구수로 인한 높은 사용 빈도는 승강기의 수명을 단축시키는 요인으로, 승강기의 사용 규칙을 잘 지키지 않는 농민공들의 낮은 소질은 잦은 고장을 야기하는 주요한 원인으로 간주되었다. 안전관리를 배경으로 건설노동자들은 승강기를 매개로도 재정착주택의 물질적 결함을 악화시키는 존재로 인식되고 있었다.

[사진 5-5] (왼쪽부터) 1. 재정착민들의 춤 연습을 지켜보며 저녁식사를 하는 건설노동자들. 2. 열대야로 신쟈위안 내 야외에서 휴식을 취하는 건설노동자와 재정착민. 사진에서 앞쪽이 건설노동자들이고 뒤쪽으로 나란히 앉은 이들이 재정착민들이다. 연구자가 2018년에 촬영.

2) 집단임대주택에서의 일상적 주거경험

> 숙소를 알아볼 당시에 이 소구(신쟈위안)에 내장공사와 간단한 인테리어까지 되어 있는 집과 그렇지 않은 집이 나와 있어서 선택할 수가 있었어요. 두 집 모두 6개월 계약에 월세 2천 위안으로 가격도 같았어요. 그런데 일부러 내장공사가 되지 않은 집(毛坯房)을 빌렸어요. 농민공들에게는 그런 집이 적합해요. 함께 사는 인원수가 많다보니 벽지나 문 같은 것들이 훼손되기 쉬운데, 그렇게 되면 돈으로 물어줘야 하거든요. 농민공들은 본래 더럽기도(脏) 하고요.

공사현장의 숙소가 철거되면서 새로운 숙소를 구해야 했던 목공팀 도급반장 저우차이는 신쟈위안의 재정착주택 중에서도 일부러 내장공사가 되지 않은 주택을 숙소로 선택하였다고 밝혔다. 심지어 월세 가격이 같았음에도 내장공사가 된 주택 대신에 미완성 주택을 임대하였다는 것이다. 실제로 신쟈위안 내에서 미완성 주택의 월세 가격은 일반 주택과 비슷한 수준이었다. 주택의 상태에 비해 수요가 많기 때문이다. 임대차 중개를 하는 신쟈위안의 재정착민 경비원은 수요가 많을 때에는 미완성 주택의 월세가 2천6백 위안까지 오르기도 한다고 설명하였다. 이 월세 가격은 비슷한 면적의 주변 상품주택보다 높은 수준이다. 저우차이의 선택에는 건설노동자들의 주거형태와 생활방식에 대

한 고려가 반영되어 있었다. 특히 “농민공은 본래 더럽다”는 저우차이의 표현에는 다른 건설노동자들도 동의하였다. 하루 종일 건설현장에서 육체노동을 하다 흙과 땀으로 범벅이 되어 돌아오는 데다 피로 때문에 청소를 자주할 여력이 안 된다는 것이다. 지속적인 관리가 필요한 일반 주택은 오히려 번거롭기만 하다는 것이었다. 물론 주거를 책임지는 도급반장 입장에서 예기치 못한 비용에 대한 고려도 있었다. 집단으로 거주하는 건설노동자의 특성으로 주택이 훼손될 위험이 크고 행여나 파손이라도 생기면 배상해야 하기 때문이다.

신쟈위안의 집단임대주택은 대부분 내장공사가 되어 있지 않은 미완성주택이지만 상태는 조금씩 달랐다. 집주인이 간단하게라도 내부 공사를 해서 임대하기 때문인데 그 수준에서는 차이가 있었다. 대부분은 양변기 대신 화변기 정도만 설치해서 임대를 하지만 세면대가 달려 있는 경우도 있었다. 이전 세입자가 사용하다가 남겨두고 간 에어컨이 있는 경우도 있었다. 물론 사용 가능 여부는 전기세를 책임지는 노무회사나 도급반장의 소관이었다. 또한 철제 이층침대의 수량도 각기 달랐다. 이전 세입자에게 값을 주고 넘겨받거나 임대료에 포함된 경우도 있었고, 추가로 설치하기도 하였다. 소수이지만 본래 주민이 거주하다가 세를 주어 기본적인 내장공사가 되어 있는 집은 바닥도 시멘트가 아니라 간단하게 마감이 되어 있었고 방문도 달려 있었고 온수기가 연결되어 있기도 하였다. 소파나 옷장 같은 주민이 쓰던 가구도 일부 남아서 노동자들이 사용하고 있었다. 이 소수의 경우를 제외하면 도시가스가 연결되어 있지 않고 방문이 없다는 점은 공통된 특징이었다.

그린타운에서 만난 건설노동자들이 도시 지역에서 가장 일반적으로 경험해온 주거형태는 공사현장이었다. 다만 그린타운은 이보다는 선택지가 있어서 공사현장과 건설아파트, 신쟈위안의 집단임대주택이 건설노동자들의 주요한 주거형태였다. 그린타운에서 비교적 장기간 작업을 해온 노동자들은 대부분 세 형태의 주거장소 모두에서 생활해본 경험이 있었다. 신쟈위안의 집단임대주택에 대해 건설노동자들의 평가는 다양하였지만 전반적인 평가는 긍정적이었다. 재정착민들이 “사람이 살 수 없는 상태”로 묘사하던 신쟈위안의 미완성 주택은 건설노동자들 사이에서는 “이 정도면 깨끗하고 살기에 괜찮은” 주거장소로 평가되고 있었다. 특히 가건물(工棚)이 아니라는 점은 공사현장의 숙소와 비교하여 큰 이점이었다. 공사현장의 숙소는 내부에 이층 침대가 빼곡히 놓여 있고 단체생활을 한다는 점에서는 집단임대주택은 물론 건설아파트와 유사하

다. 하지만 조립식 가건물인 컨테이너 주택은 비가 오면 계속 물이 샌다는 것이었다. 재정착민들은 재정착주택의 누수 문제를 지속적으로 호소해왔지만 건설노동자들은 가건물에 비하면 상황이 낫기 때문에 이 문제를 크게 인식하고 있지 않았다. 오히려 비가 새지 않는다는 점을 합숙소가 자리한 재정착주택의 장점으로 꼽았다. 공사현장 가건물 숙소의 더 큰 문제는 열기와 더위에 취약하다는 것이다. 최근에는 에어컨을 설치해주는 회사들이 늘고 있지만 여전히 선풍기 2~3대로 한낮의 열기와 한여름의 더위, 열대야를 이겨내야 하는 경우가 많다. 쓰촨성 출신 50대 도급반장 또한 이러한 이유로 신쟈위안의 주택에 만족해하였다.

> 건설노동자들의 숙소는 어디든 조건이 거의 비슷해요. 그래도 (신쟈위안의 재정착주택 같은) 이런 일반 주택은 보온단열공사가 되어 있어서 대낮에도 시원하니까 공사현장보다는 상대적으로 좋은 편이에요. 공사현장의 숙소는 합판이어서 문을 열기만 해도 후끈한 열기가 느껴지거든요.

상대적으로 공사현장의 숙소보다는 낫다고 해도 집단임대주택 또한 한 공간에서 많은 인원이 공동생활을 하기 때문에 더위에 취약하기는 마찬가지였다. 신쟈위안의 집단임대주택은 건설아파트와 비교해 공간 활용이 자유로워서 대개는 최대한 많은 인원을 수용하기 위해 거실부터 방까지 대부분의 공간이 이층침대로 가득 채워져 있었고 보통은 20명 내외를 수용할 수 있는 조건이었다. 육체노동을 하는 일용직 건설노동자들에게 더위는 충분한 휴식과 수면을 방해해 다음 날의 벌이에도 지장을 주는 중요한 요인이다. 따라서 노동자들은 주거형태와 상관없이 함께 거주하는 인원수가 가장 적은 장소를 선호하기도 하였다. 실제로 더위를 견디다 못해 중간에 작업을 그만두고 고향으로 돌아가는 이들도 있었다. 이 때문에 폭염이 장기화되면 일부 노무회사에서는 집단임대주택에 에어컨을 설치해주기도 하였다. 더위와 폭염은 열악한 주거환경에 놓인 집단에게 더 치명적으로 경험된다(Klinenberg 2018[2015]).

신쟈위안의 건설노동자들은 더위를 이겨내기 위해 한여름에는 숙소보다는 주거단지 내 야외공간에서 더 많은 시간을 보냈다. 벤치나 바닥에 자리를 잡고 앉아 저녁식사를 하거나 식사 후에 바람을 쐬러 나와 재정착민들의 춤 연습을 구경하며 시간을 보내기도 하였다. 자정이 넘어서까지도 숙소로 돌아가

지 않고 웃통을 벗고는 야외에 나란히 누워 잠을 청하는 이들도 많았다. 웃통을 벗고 다니는 소질 낮은 농민공이라는 중산층 주민과 재정착민들의 차별적인 시선은 여기서 유래하기도 하였다. 쉬는 날 한낮에는 햇볕이 내리쬐는 야외보다는 아파트 복도에 깔개를 놓고 누워 낮잠을 청하기도 하였다. 또한 집에 있을 때에는 통풍과 환기가 될 수 있도록 내부가 훤히 보일 정도로 종일 집의 문을 열어두고 생활하였다. 재정착민들은 건설노동자들의 이러한 행동에 불만이 많았지만 숙소 내부의 사정을 잘 알기 때문에 이해하는 측면도 있었다. 따라서 대개는 건설노동자들을 향해 창문을 열어두고 잠을 청하는 주민이 많으니 밤에는 너무 시끄럽게 떠들지 말아달라고 당부하는 정도였다.

건설노동자들에게 신쟈위안 집단임대주택의 가장 큰 장점은 손쉽게 전기를 사용할 수 있다는 것이었다. 도시가스는 연결되어 있지 않지만 전기는 자유롭게 사용할 수 있었다. 건설아파트에서는 개별적인 전기사용이 금지되어 있어서 휴대폰 충전도 쉽지 않았다. 집단임대주택으로 옮겨온 후에 전기를 사용할 수 있게 되면서 밥도 직접 해먹을 수 있게 되었다는 점은 공사현장에서도 누릴 수 없던 혜택이었다. 신쟈위안에서는 도급반장이 식사를 제공하기도 하지만, 그렇지 않을 경우에는 건설노동자가 직접 전기냄비를 구입해 혼자 혹은 몇 명이 함께 직접 식사를 준비하였다. 신쟈위안의 집단임대주택에서는 대부분 온수기가 연결되어 있지 않아 취사는 물론 물을 데우는 데에도 전기를 이용하였다. 따라서 건설노동자들의 생활에서 전기는 중요한 에너지원이었다.

문제는 전기 공급이 종종 불안정하다는 점이다. 8명의 건설노동자가 함께 거주하는 숙소를 방문하였을 때였다. 막 퇴근을 하고 돌아와 씻는 노동자도 있었지만 조금 더 일찍 퇴근하여 이미 전기냄비를 이용해 식은 밥을 중탕해 데우고 채소를 볶으며 식사를 준비하는 이들도 있었다. 한참 노동자들과 이야기를 나누는데 갑자기 선풍기와 전기냄비가 모두 작동을 멈추었다. 노동자들은 평소에도 동시에 전기를 쓰면 자주 정전이 된다고 일러주었다. 그러면서 두꺼비집을 가리키며 전기세를 아끼기 위한 도급반장의 기계 상 조작을 의심하였다. 지켜보던 한 노동자는 이러한 상황이 불편했는지 연구자에게 다가와서는 본래는 전기가 잘 들어오며 잠시 꺼뒀을 뿐이고 온수도 나온다고 덧붙이면서 부정적인 말이 전해지면 자신들을 고용한 사장이 월급을 주지 않을 수도 있다고 조심스럽게 말을 꺼냈다. 하지만 오히려 이 잦은 정전은 재정착주택 자체의 결함에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 3장에서 언급하였듯이 건설 당시

에 설치된 전선의 용량이 너무 낮아 재정착민들은 내장공사를 하며 이를 모두 교체한 바 있다. 미완성주택은 이러한 공사가 되어 있지 않아 건설노동자들의 전기 사용에 지장을 주고 있었다. 재정착주택의 물질적 결함의 파급 효과는 집단임대주택을 통해 오히려 실제 사용자인 농민공 집단에게 경험되었다. 화장실에 온수기가 있어도 전기 배선과 수도 배관이 절단되어 있는 경우도 대부분이었다. 거실과 방은 불이 들어와도 유독 화장실은 전등이 달려 있지 않거나 스위치를 올려도 불이 들어오지 않는 경우가 많았다. 따라서 노동자들은 어둠 속에서 세수를 하고 머리를 감아야 했다. 건설노동자들이 집단임대주택을 통해 제공 받은 전기 인프라는 연결은 되어 있지만 종종 단절로 경험되고 있었다(Anand 2017).

다만 건설노동자들 사이에서 하나밖에 없는 화장실은 가장 큰 불만사항이었다. 씻기에도 바쁜 아침에 한참을 줄을 서야 자기 차례가 돌아오는 것이다. 화장실 때문에 공사현장이 더 낫다고 평가하는 이들도 있었다. 핵가족을 위해 설계된 신쟈위안의 재정착주택과 달리 공사현장의 생활구역은 건설아파트처럼 건설노동자들의 공동생활에 적합하게 만들어진 것이다. 따라서 화장실도 여러 칸 배치되고 씻는 공간 또한 분리되어 있는 것이 일반적이다. 이 때문에 집단임대주택에 대해서는 적응의 어려움을 호소하기도 하였다.

> 여기(신쟈위안)는 농민공(民工)에게 적합하지 않아요. 주민 소구(居民小区)에 사는 사람들과 농민공은 생활 자체가 달라요. 위생이라든지 복도 같은 주거환경에 영향을 주는 부분이라든지... 농민공은 농민공끼리 있을 때 적응이 더 쉬워요. 건설아파트는 전문적으로 농민공을 위해 지은 거라 농민공에게 필요한 건 다 있어서 생활이 편했어요.

신쟈위안의 집단임대주택은 노무회사와 도급반장이 노동력을 관리하는 공간이기도 하였다. 작업을 마치고 돌아오던 여성 건설노동자 궈지에를 우연히 만나 함께 숙소를 방문하였을 때였다. 쓰촨성 출신의 50대 콘크리트공(混凝土工)인 궈지에는 다른 여성 건설노동자들과 마찬가지로 남편과 함께 공사현장에서 일하며 집단임대주택에서 생활하고 있었다. 복도 바닥재가 없이 시멘트가 그대로 드러나 있는 데다 문이 활짝 열려 있어서 입구부터 농민공 숙소임을 알 수 있었다. 집으로 들어서자 눈에 들어온 것은 호통을 치고 있는 한 중

년의 남성이었다. 그 앞에는 웃통을 벗은 남성 세 명이 풀이 죽은 모습으로 나란히 침대에 걸터앉아 있었다. 궈지에는 대수롭지 않다는 듯 호통 치는 남성이 큰 사장으로 불리는 노무회사 관계자이며 작업 중에 있었던 실수로 혼내는 것 같다고 일러주었다. 그러고는 씻기 위해 큰 전기솥으로 물을 끓이기 시작하였다. 이 숙소의 화장실에는 온수기는 물론 세면대도 없었고 화변기만 조악하게 설치되어 있었다. 화장실에 불이 들어오지 않아 임시변통으로 벽면 콘센트에 꽂아서 쓰는 전구를 사용하고 있었다.

[사진 5-6] (왼쪽부터) 1. 쓰촨성 출신 건설노동자들의 숙소. 이층 침대를 사이로, 중앙에 보이는 공간은 본래 주방으로 설계되었다. 2. 주방 공간에 마련된 건설노동자 궈지에 부부의 침실. 연구자가 2018년에 촬영.

[사진 5-7] (왼쪽부터) 1. 쓰촨성 출신 건설노동자들의 숙소. 거실 공간에 조리도구가 놓여 있다. 2. 도급반장이 준비한 저녁식사를 함께 하는 건설노동자들. 연구자가 2018년에 촬영.

궈지에 부부에게 주어진 공간은 사실 방이라고 하기에는 애매하였다. 본래 주방으로 설계된 곳이어서 나무판자로 간단히 만든 침대 주변으로 각종 배관과 옷가지, 세간들이 어지럽게 섞여 있었고, 방문이 없다보니 천으로 칸막이가 둘러져 있었다. 집단임대주택에서는 이처럼 부부 건설노동자들에게는 대개 함께 생활할 수 있는 개별적인 공간이 주어졌다. 같은 숙소의 다른 노동자들은 집안 가득 빼곡히 놓인 이층 침대에서 생활한다는 점에서 부부에 대한 일종의 배려라고 할 수 있다. 다만 진짜 방이 배정되더라도 공간 활용도를 높이기 위해 중앙에 칸막이를 두고 두 쌍의 부부가 함께 생활하도록 배치하기도 하였다. 이 숙소에는 거실과 방을 합해 총 9개의 이층 침대가 놓여 있었지만 7명이 생활하고 있었다. 며칠 전에 일부 인원이 작업을 마치고 고향으로 돌아갔기 때문이다. 남은 인원도 며칠 후에는 떠날 계획이었다. 본래 이들도 앞서 함께 고향으로 돌아가려 했지만 도급반장으로부터 잔업을 마무리해달라는 요청을 받고 귀향길의 기차표를 사주는 조건으로 며칠 더 머무르게 된 것이었다.

일반 주택이라면 텔레비전이 놓여 있을 거실 벽면에는 각종 조리도구와 식재료가 놓여 있었다. 그리고 다른 숙소에서는 흔히 볼 수 없는 냉장고가 있었다. 궈지에는 같은 쓰촨성 출신으로 이 콘크리트공 팀을 이끄는 작은 사장인 도급반장이 준비한 것이라고 설명하였다. 숙소는 큰 사장인 노무회사가 임대하여 배정한 것이고 전기세와 수도세도 노무회사가 부담하고 있었다. 하지만 노동자들의 매끼 식사만큼은 같은 쓰촨성 출신의 작은 사장이 준비하여 제공하였다. 이날 저녁식사의 주 메뉴는 세숫대야 같은 빨갛고 큰 플라스틱 용기에 담아서 내온, 무를 듬뿍 넣은 갈비탕이었다.

그린타운에서만 3년간 작업해온 이 콘크리트공 팀은 작년까지만 해도 노무회사가 마련한 공사현장의 생활구역에서 거주하였다. 식사 또한 생활구역 내의 식당에서 매끼 10~12위안을 주고 개별적으로 구입해서 해결하였다. 하지만 공사현장 내 숙소가 철거되면서 신쟈위안으로 옮겨온 후에는 전기를 쓸 수 있게 되어 취사도 가능해졌다. 덕분에 도급반장이 쓰촨성 출신 노동자들의 입맛에 맞게 직접 요리를 해서 제공할 수 있게 된 것이다. 궈지에는 이 식사비용도 나중에 정산할 때 임금에서 제하기 때문에 구입해서 먹는 식사와 다를 바 없다고 설명하였다. 그럼에도 직접 밥을 해먹는 것보다는 시간과 노력을 절약할 수 있고, 사먹는 것보다는 푸짐하고 입맛에 맞게 먹을 수 있다고 흡족

해하였다. 이처럼 식사제공은 말단 도급반장 층위에서 노동력을 관리하는 한 방식이었다. 이 때문에 취사가 가능한 신쟈위안에서는 앞서 허베이성 출신 목공 팀의 저우차이처럼 노동자들의 식사만을 전담하는 동향 출신 요리사를 별도로 고용하는 도급반장들도 있었다.

가건물이 아닌 일반 주택으로 전기사용이 자유롭다는 점은 다른 숙소와 비교해 신쟈위안의 집단임대주택이 가진 장점이었지만 그렇다고 건설노동자들이 내장공사가 안 된 주택의 물질적 조건이 문제가 없다고 보는 것은 아니었다. 일반적인 주거조건으로는 적절하지 않다고 인식하기는 마찬가지였다. 다만 그간 도시 지역에서 경험해온 훨씬 열악한 주거장소에 비해 상대적으로 조건이 나쁘지 않다는 것이었다. 이미 전기와 수도도 끊긴, 철거를 앞둔 주택에서 거주하며 작업하는 경우도 부지기수여서 건설노동자 입장에서는 미완성 주택이라고 해도 이미 괜찮은 조건이라고 언급하기도 하였다. 더 중요한 것은 건설노동자들에게 일터가 있는 도시 지역에서 쾌적하고 안락한 주거환경은 주요한 관심사가 아니었고 더 나은 주거환경을 크게 기대하고 있지도 않았다. 유일하게 쉬는 날은 비가 오는 날이라고 언급할 정도로 대다수가 집중적으로 강도 높은 노동을 이어가는 상황에서 자주 청소하거나 관리할 필요가 없는 미완성 주택은 오히려 생활의 편의를 가져다주었다.

하루는 53세의 헤이룽쟝성 출신 건설노동자 리천이 신쟈위안 광장에서 이발을 마치고는 작업을 하다 허리를 삐끗했다면서 옆에 있던 연구자에게 말을 꺼냈다. 이발을 해준 이는 60대 재정착민으로 평소에도 용돈벌이로 건설노동자를 대상으로 영업을 해왔다. 리천은 얼마 전까지 산둥성 웨이하이시의 건설현장에서 일하다 바로 그린타운으로 와서 작업을 이어오고 있었다. 본래도 허리디스크가 있어서 이 건설 일도 오래하지 못할 것 같다고 말을 이어갔다. 옆에서 듣고 있던 이발사가 돈보다 건강이 더 중요하다면서 하루에 천 위안을 번다고 해도 허리가 망가지면 무슨 소용이냐고 염려 섞인 참견을 하였다. 리천은 자신이 쓸 돈이라면 벌지 않아도 상관없다고 말을 받았다. 아내가 세상을 떠난 후에 두 딸을 혼자 키웠으며 건설현장에서 일을 해서 번 돈은 최대한 아껴서 대학생인 작은 딸에게 거의 모두 보낸다는 것이었다. 한 푼이라도 아끼려고 담배도 이런 것을 피고 있다며 손에 든, 종이로 직접 말아서 피는 담배를 가리켰다. 딸이 대학을 졸업해야 자신의 임무도 끝나기 때문에 그 전까지는 허리가 아프더라도 최대한 일을 해야 한다는 것이었다.

며칠을 보이지 않던 허베이성 랑팡시 출신의 40대 후반 내장공(初装修工)인 레이광이 다시 신쟈위안 광장에 등장하였다. 알고 보니 고향 마을 인근의 소도시에 구입해두었던 신축 상품주택 아파트의 입주가 시작되어 열쇠를 받으러 다녀온 것이었다. 물론 당장은 가족 누구도 입주하여 생활할 계획이 없었다. 전문대학을 졸업하고 베이징시에서 일하고 있는 큰 아들의 몫으로 사둔 것이어서 나중에 아들이 랑팡시 출신의 여성과 결혼하여 그 집에 살면 좋겠다는 희망은 내비쳤지만 베이징에서 일하는 큰 아들이 실제 그 집을 사용하게 될지는 레이광 스스로도 확신이 없었다. 건설노동자들 사이에서는 결혼을 하려면 도시 아파트가 있어야 한다는 믿음이 공유되고 있었다. 남성의 경우에 도시 아파트의 소유권은 결혼을 위한 필수조건이기 때문에 대개는 20대에 대출을 받아서라도 주택 가격이 저렴한 소도시 지역에 아파트를 구입해둔다는 것이다. 한때 농민공들이 외지로 나와 돈벌이를 하는 주요한 목적은 고향 마을에 돌아가 주택을 새로 짓기 위한 것이었다. 하지만 이제는 자녀가 농촌 주택을 원하지 않는다는 것이다. 레이광의 다음 목표는 둘째 아들이 대학을 졸업한 후에 주택을 구입할 때를 대비해 상품주택 아파트 계약금을 마련하는 것이었다.

많은 건설노동자들에게 건설현장이 있는 도시 지역은 가족이나 자신의 미래를 위해 현재를 희생하며 돈벌이를 하는 곳일 뿐 일상생활을 영위하는 곳이 아니었다. 가족이 함께 외지에 나와 건설 일을 하고 있어 집이 없는 느낌이라던 철근공 양원의 가족은 당장은 고생스러워도 공사가 마무리되면 고향 마을의 집으로 돌아가 편히 쉬고 놀면 그만이라고 덧붙였다. 마찬가지로 가족과 함께 그린타운의 건설현장에서 일하며 신쟈위안에서 생활하는 25세 건설노동자 루양에게 집단임대주택은 “내장공사도 안 된 집이라 딱히 조건(条件)이라고 할 것도 없는 열악한 환경이지만 크게 신경 쓰지 않는다”고 밝혔다. 돈벌이를 위해 한시적으로 머물 뿐이기 때문에 “어쨌든 생활할 곳만 있으면 되고 아쉬운 대로 그럭저럭(凑合) 지낼 수만 있으면 된다”는 것이었다. 루양은 부모의 지원으로 이미 고향 마을 인근의 소도시 지역에 아파트를 사둔 상태였다. 결혼을 하면 이 아파트에 정착할 생각이고 그 전까지만 건설현장에서 일할 계획이었다.

잦은 이동과 순환 이주, 단기체류를 특징으로 하는 건설노동자들은 신쟈위안에서 사회적으로도 유예 상태에 있었다. 같은 공간에 거주함에도 건설노동

자들이 재정착민과 인사를 나누거나 사적인 내용으로 말을 섞는 경우는 드물었다. 오히려 건설노동자들은 외지인으로 늘 구경꾼의 시선에서 재정착민들을 바라보고 있었다. 광장에서 춤을 추며 여가시간을 보내거나 장례를 치르는 재정착민들의 모습은 건설노동자들에게 휴식시간의 구경거리였다. “공식적인 시민권에는 접근이 불가능할 뿐 아니라 일상적인 상호작용을 통해 발전되는 사회적 유대 같은 비공식적인 시민권 또한 제한되는 구조적 (비)위치”에 놓인 건설노동자들에게 거쳐 갈 뿐인 지역사회에서의 배제나 차별, 주변화 또한 큰 관심사가 아니었다(Xiang 2017: 4). 다만 건설노동자들은 한때 자신들처럼 농민이었던 신쟈위안의 재정착민들을 관찰하면서 자신들의 미래를 짐작하고 가늠하였다.

40대 내장공 레이광의 관점에서 별다른 근심 없이 춤이나 추며 시간을 보내는, “하룻밤 사이에 벼락부자가 된(一夜暴富) 저 농촌 사람들”은 자신에게는 오지 않을 미래의 모습이라는 점에서 부러움의 대상이었다. 덩리촌 같은 교외의 농촌 마을과 달리 자신의 고향 같은 ‘진짜 농촌’(纯农村)은 토지가 수용되어 부를 축적할 가능성이 크지 않다는 것이었다. 하지만 외곽 지역의 많은 농촌 주민들 또한 농촌 근대화 프로그램[106]으로 토지개발의 영향에 놓여왔다. 허난성 출신의 미장공(抹灰工)인 47세 쟝커의 고향 마을과 주변 지역 또한 변화의 과정에 놓여 있었다. 해마다 새로운 개발 계획들이 등장하는 데다 주변 지역의 어떤 마을은 갑자기 사라지고 몇 개의 마을은 하나로 합병되는 과정(拆村并村)이 진행되어온 것이다. 얼마 전에는 쟝커의 마을과 관련한 계획도 공표되어 이미 마을 주민들의 의사를 묻고 개발에 동의한다는 서명도 받아간 상태여서 3년 내에 새로이 건설될 재정착주택으로 이사를 가게 될 예정이다. 쟝커에게 덩리촌 주민들의 재정착주택은 곧 자신도 경험하게 될 재정착 이후의 불안정한 삶을 짐작하게 하는 계기였다. “기대는 하지 않아요. 여기 재정착주택만 봐도 품질이 떨어지잖아요.”

유대를 형성할 의지가 없기는 재정착민들도 마찬가지였다. 대부분의 재정착민들은 왜 농민공들과 교류를 해야 하는지를 되물으며 교류해야 할 필요성 자체를 느끼지 못한다고 답하였다. 신쟈위안의 재정착민들에게 농민공 집단과의 공존은 낯선 일이 아니다. 과거 덩리촌에서 마을기업이 발전하면서 농민공

106 사회주의 신농촌 건설(建设社会主义新农村), 도농일체화(城乡一体化), 농촌도시화(农村城镇化)의 이름으로 시행되어왔다.

인구가 지속적으로 유입되었기 때문이다. 마을에서는 농민공들과 주거공간이 분리되어 있었음에도 공장에서 함께 일하며 동료로서 친밀한 관계를 맺었다. 하지만 재정착주택에서는 주거공간을 공유하면서도 농민공 집단과의 교류는 거의 없었다. 집단임대주택의 임대차계약 관계에서 재정착민들이 상대하는 이들은 소수의 농민공 관리자들이었다. 재정착민과 건설노동자 집단은 서로가 유예된 관계성 속에 위치 짓고 있는 것이다. 재정착민들은 이 유예된 관계성을 토대로 농민공 건설노동자들을 안 그래도 문제가 많은 재정착주택의 물질적 결함과 주거환경을 악화시키는 존재로 타자화하고 있었다.

4. 맺음말

이번 장에서는 재정착민들이 배반으로 경험하였던 재정착주택의 황폐한 물질성이 또 다른 가치와 의미를 부여받는 과정에 주목하였다. 거주하지 않는 여분의 재정착주택은 인도 받을 때처럼 내장공사가 안 된 상태로 남게 되었다. 이 빈집은 향후에 내장공사를 거친다면 재정착민들이 기대하였던 향상과 진보를 어느 정도는 실현할 수 있다. 하지만 약속을 통해 기대하였던 것과 실제 구현된 것 사이에 놓인 이 유예된 물질성은 완성되기를 기다리는 임시적인 상태가 아니라 그 자체로 하나의 주거조건이 되어왔다. 주거조건으로서 가치를 부여 받은 미완성의 주택은 재정착민들에게 중요한 임대소득원이 되어왔다. 동시에 이 물질적 조건을 토대로 대규모 건설노동자가 거주하게 되면서 재정착주택은 농민공 밀집주거지로 변모하였다. 재정착민들에게 농민공 집단과의 공생은 또 다른 배반으로 경험되었다. 이 과정은 농민들이 재정착 이후에 경험하는 개발의 시간성은 더 나은 미래에 대한 기대와 배반의 이분법을 넘어 보다 복잡하게 구성되고 있음을 보여준다.

미완성의 재정착주택 자체가 또 하나의 주거조건으로 형성되고 유지되어온 과정에는 건설 생산과 관련한 국가와 시장의 활동은 물론 높은 이동성이 특징인 건설노동자 집단의 유예 상태가 개입하고 있었다. 중국 건설노동자들의 일반적인 주거형태는 공사현장 내부에 마련된 숙소이다. 작업장소와 생활공간이 결합된 공사현장은 노동력 사용의 극대화와 일상적인 재생산을 가능하게 함으로써 건설 생산에서 기숙사노동체제가 구현되는 기제로 작용해왔다. 그린타운

정부는 공사현장 숙소의 대안을 모색하기 위한 실험으로 건설노동자들을 위한 공공기숙사인 건설아파트를 공급해왔다. 하지만 외곽에 위치한 건설아파트는 일터와 생활공간을 분리함으로써 기숙사노동체제를 구현하기에는 한계가 있었다. 더욱이 강화된 안전관리로 공사현장의 숙소가 철거되면서 오히려 대안으로 부상한 것은 건설현장과 가까운 신쟈위안의 재정착주택이었다.

그린타운 정부가 내세워온 건설아파트 공급의 주요한 목적은 시공관리와 안전관리 외에도 건설노동자들의 주거조건 개선과 삶의 질 향상에도 있었다. 하지만 건설노동자들에게 건설노동이 이루어지는 도시지역에서 생활의 질 향상이나 쾌적하고 안락한 주거조건은 주요한 관심사가 아니었다. 건설 산업의 기숙사노동체제가 구현하는 노동력 사용의 극대화와 효과적인 일상적 재생산에 얼마나 기여하는가는 건설노동자들 스스로도 합숙소의 생활조건을 평가하는 중요한 기준이었다. 건설노동자들은 오히려 공사현장의 숙소를 선호하기도 하였으며 신쟈위안의 집단임대주택을 더 높게 평가하기도 하였다. 이러한 기준은 신쟈위안 내에서도 미완성의 주택을 선호하게 된 배경이었다.

재정착민들은 건설노동자들과 교류해야 할 필요성을 느끼지 못하고 있었다. 과거 덩리촌에서는 일터인 마을공장을 중심으로 농민공 집단과 교류해왔지만, 재정착주택에서는 주거공간을 공유하면서도 유대를 형성하지 않고 있는 것이다. 더욱이 농민공들은 재정착민들의 임대활동을 뒷받침하는 중요한 집단임에도 재정착주택의 물질적 결함과 주거환경을 악화시키는 존재로 타자화되고 있었다. 이 타자화를 배경으로 다음 장에서는 농민공 집단과의 공생이 재정착주택을 어떻게 이중적인 배제가 이루어지는 비공식성의 공간으로 구성해왔는지 살펴본다.

제6장 위생도시와 비공식적 국가

그린타운의 여느 주거단지처럼 신쟈위안 또한 오후 대여섯 시가 되면 낮 시간의 한산함을 깨고 활기가 돌기 시작한다. 퇴근길의 주민들, 방과 후 귀가하는 학생들, 학교나 유치원에서 손자를 자전거에 태워 돌아오거나 가족의 귀가시간에 맞춰 장을 보고 돌아오는 노인들, 여가 시간을 즐기러 나온 주민들로 광장이 북적였다. 신쟈위안만의 독특한 풍경이 있다면 인구 이동이 많은 이 시간에 맞춰 주거단지 내에서 주민들의 비공식적인 경제활동이 재개된다는 점이다. 중앙광장 한편에는 의자 하나와 “이발 8위안”이라는 표지판만으로 간이 이발소가 들어섰다. 이발사는 손님이 없을 때면 늘 중국 전통현악기를 연주하여서 해질 무렵 광장의 분위기를 고즈넉하고 여유롭게 만들어주었다. 그 앞에 세워진 승합차에서는 새우나 꽃게를 팔았고, 또 다른 차량에서는 과일을 취급하였다. 가끔은 옥수수나 직접 만든 만두와 찐빵, 찬거리를 가지고 나와 파는 이들도 있었다. 정문이 바라다 보이는 가장 목이 좋은 자리에는 터줏대감이라고 할 만한 생선장수가 조개와 생선을 판다. 그 옆에 주차되어 있는 세 대의 불법택시는 손님이 오기를 기대하며 대기 중이었지만, 그 중 한 대는 추가적인 용도가 있었다. 트렁크에 장비를 싣고 있다가 손님이 찾아오면 자전거나 전동차, 전기제품을 수리해주었다.

주거단지 내부에서 열리는 이 임시장터의 고객에는 재정착민과 퇴근길의 공공주택 주민들은 물론 주변 상품주택 단지의 주민들도 포함되어 있었다. 신쟈위안에서 파는 농수산물이 저렴하고 품질이 좋다는 소문이 나면서 일부러 찾아오는 이들도 있었던 것이다. 하지만 가장 큰 고객은 단연 신쟈위안에 거주하는 농민공 건설노동자 집단이었다. 시기에 따라 수백 명에서 2천여 명에 달하기도 하는 이 집단으로 외부의 노점상들까지 찾아와 신쟈위안 주변 인도에서 상업 활동을 벌이고는 하였다. 오후 여섯 시가 넘으면 흙이 잔뜩 묻은 옷차림에 노란 안전모를 쓰고 허리에는 공구 주머니를 두른 남성들이 무리 지어 들어오기 시작하였다. 무리들 틈으로 노란 안전모를 손에 들고 모자나 두건을 두른 허름한 옷차림의 여성 건설노동자들도 눈에 띄었다. 일부는 신쟈위안의 임시장터를 기웃대며 먹을거리를 고르기 시작하였고 헐레벌떡 뛰어와 이

발을 부탁하는 이들도 있었다. 가끔은 건설아파트로 주거장소를 옮긴 건설노동자들이 보다 저렴하다는 이유로 이발을 하러 신쟈위안을 다시 방문하기도 하였다.

건설노동자들은 재정착민들의 임대활동은 물론 비공식적인 경제활동을 뒷받침하는 주요한 집단이지만, 이들의 존재는 신쟈위안이 농민공 소구(民工小区)라는 오명을 갖게 된 요인이었다. 농민공 집단의 존재와 이들과의 공생관계로 형성된 경제활동은 도시 아파트의 주거환경에 대한 토지상실농민들의 기대와 열망을 배반해왔다. 안 그래도 물질적 결함으로 문제가 많은 재정착주택을 더럽고 무질서한 공간으로 만들어왔다는 것이다. 하지만 이러한 이중적인 주변화는 도시 공간에서 비공식성을 제거하거나 공식적인 형태로 변형시키고 주거 인프라를 표준화하려는 국가 활동에 의해서도 생산되고 있었다. 이번 장에서는 위생도시 캠페인(创建国家卫生城市)으로 대표되는 국가의 규제 활동을 중심으로 재정착주택이 비공식성의 공간으로 구성되는 과정을 분석한다. 그리고 이 과정이 재정착민들이 도시 지역에서 소속의 배제를 경험하는 데에 기여해왔음을 보여주고자 한다.

중국 도시의 근린이 농촌 마을과 구별되는 가장 큰 특징 중 하나는 1990년대 단위체계의 붕괴와 주택개혁 이래 주민들의 주거와 경제활동이 분리되어왔다는 데에 있다. 하지만 신쟈위안은 주변의 다른 상품주택 단지와 달리 주민들의 경제활동을 위한 공간으로도 활용되고 있었다. 최근 연구들은 토지상실농민들의 재정착주택에서 유사한 현상이 공통적으로 나타나고 있음을 보여준다(Li et al. 2016; Zhang, Wu, and Zhong 2018). 이 연구들은 토지수용 이후에 소득창출기회를 상실하고 과거 농촌 마을의 관습을 유지하고 있는 재정착민들이 계획과는 다른 방식으로 도시 주거공간을 재구조화하거나 비공식적인 경제활동의 무대로 활용하고 있다고 보고한다. 이 때문에 일부 연구자들은 토지상실농민들의 재정착주택이 중국에서 새로운 형태의 도시 비공식성(urban informality)의 원천이 되고 있다는 우려를 제기한다(예를 들어, Zhao and Zou 2017). 그러나 과거 농촌 주민들의 직업적 전환이나 관습적 행위만으로 이러한 비공식성의 실천이 충분히 설명되지는 않는다. 도시 공간은 농촌 마을에 비해 보다 많은 규제가 존재하며, 도시 공간을 표준화하려는 국가의 시도는 비공식성이 생산되는 주요한 기제이기 때문이다.

중국의 도시 비공식성과 관련한 기존 연구들은 노점상 활동(摊贩)과 성중

촌(城中村; urban village)이라는 주제에 집중되어 있다. 노점상 활동은 인류학의 도시연구에서도 주요한 비공식적 실천으로 다루어져왔다(Malefakis 2019; Milgram 2014). 다만 중국에서 노점상은 사회주의 계획경제 이데올로기에 따라 억압되었다가 개혁개방과 함께 부활한, 국가주도 시장개혁의 산물이다. 하지만 최근 연구들의 관심사는 지역발전을 위해 깨끗하고 질서 있는 도시외양(市容)을 추구하면서 다시 노점상 활동을 규제하고 있는 중국 지방정부의 도시정책 변화에 있다. 또한 중국에서 노점상 인구가 주로 농민공과 국영기업의 해직노동자(下岗工人)로 구성되어온 만큼 이 집단에 대한 관심에서 비롯된 것이기도 하다(Hanser 2016; Solinger 2013). 따라서 토지상실농민들의 노점상 활동에는 크게 주목하지 않아왔다. 더욱이 신쟈위안 재정착민들의 노점상 활동의 무대는 거리에서 주거단지 내부로까지 확장되어왔다.

문자 그대로 도시 속 마을을 의미하는 성중촌은 흔히 슬럼(slum)과 파벨라(favela)에 비견되는 중국의 대표적인 비공식적 주거지이다(Ren 2020). 많은 연구들이 성중촌을 농민공 밀집지구(migrant enclave)로 주목해왔지만(대표적으로 Zhang 2001), 성중촌의 상당수 또한 토지개발의 산물이라 할 수 있다. 애초에 지방정부가 철거이전 비용 절감 등을 이유로 도시 외곽의 농촌 집체 토지 중에서 단계적으로 경작지만을 수용하면서 등장하였기 때문이다. 농지를 상실한 농촌 주민들은 생계보조를 위해 남은 택지를 이용하여 본래의 농촌 주택을 그대로 임대하거나 원룸에서 아파트로 단계적으로 개조하며 임대사업자로 거듭나왔다. 여기에 저렴한 주거장소와 상업공간이 필요한 농민공들이 대거 유입되면서 독특한 공간 유형이 형성되어왔다(Bach 2010; Siu 2007; Song 2015). 성중촌을 비공식적 주거지로 만드는 요인으로는 과밀도의 열악한 생활조건, 비위생적이고 낙후된 이미지, 부적절한 인프라 공급, 비공식적인 경제활동, 비공식적인 주택 시장과 임대차계약 등 다양한 요소들이 거론되어왔다(Wu 2016; Wu, Zhang, and Webster 2013; Zhan 2018; Zhan and Tong 2018). 그 중에서도 연구자들이 특히 주목해온 것은 재산권 문제이다.

성중촌 주택의 대부분은 위법 소지가 있는 자가 건설 건축물로, 이 임대사업용 주택이 들어선 토지는 농촌 가구에 분배된 집체 소유의 택지이다. 이 때문에 국가주도 토지개발의 주요한 대상이 되어왔지만, 토지의 집체 재산권을 토대로 도시 규제로부터 일정한 자율성을 가지면서 비공식적인 주택이 확대되어온 것도 사실이다(Zhan and Tong 2018). 이와 달리 본 연구의 사례를 포

함하여 국가가 보상으로 제공한 재정착주택은 일반적으로 국가 소유의 도시 토지 위에 국가의 계획에 따라 건설되어 공식적인 재산권 체계에 속해 있으며, 도시 규제에 보다 직접적인 영향을 받는다(Zhang, Wu, and Zhong 2018: 1543). 이 재정착주택에서 비공식성의 실천은 성중촌과는 다른 구조적 맥락에 놓여 있는 것이다. 최근 연구들은 기존의 연구 초점이 성중촌에 과도하게 집중되면서 주거지와 관련한 도시 비공식성의 다양한 실천이 간과되어온 한계를 지적한다(Ling 2021). 실제로 재정착민들의 비공식적인 상업 활동은 재정착주택의 재산권 권리에 대한 주장을 통하여 뒷받침되고 있었다.

지배적인 관점에서 비공식성(informality)은 법과 제도로 대표되는 공식성과 배타적으로 대립하는 영역으로 간주된다. 하지만 제임스 스콧(Scott 1998: 310)은 "공식적인 질서는 언제나, 상당한 수준으로 비공식적인 과정에 기생하며, 인지하지 못할지라도 이 비공식적인 과정이 없이는 공식적인 도식이 존재할 수 없고, 홀로 스스로를 창조하거나 유지할 수 없다"고 지적한 바 있다. 유사한 관점에서 최근 인류학 연구들 또한 민족지적 사례를 바탕으로 공식성과 비공식성의 상호의존성을 강조하고 있다. 공식성과 비공식성은 경계가 분명한 개별적인 영역이 아니라 언제나 공존하며 상호작용하는 이중적인 과정이라는 것이다(Goldstein 2016; Smart, Smart, and Zerilli 2017). 도시 공간의 생산 또한 일상적인 비/공식적 실천의 혼합으로 이루어진다.

도시 캠페인이나 개발프로젝트는 흔히 무허가 노점상이나 불법주거지 같은 무질서하고 비위생적이며 통제 불가능한 비공식적인 요소를 제거한다는 목표를 내세운다. 하지만 비공식성과 공식성이 상호작용한다는 관점에서 본다면 이러한 목표는 신화에 가깝다. 오히려 모든 개입은 새로운 형태의 비공식성이나 비/공식성의 상호작용을 생산한다고 할 수 있다(Koster and Nuijten 2016). 이러한 관점에서 비공식성을 공식화하려는 국가의 시도는 스콧(Scott 1998)이 강조하는 것과 달리 비공식적인 요소를 파괴하는 측면만 있는 것이 아니라 오히려 비공식적인 요소를 생산하기도 하는 것이다. 따라서 공식성과 비공식성의 상호작용 과정은 물론 공식화 시도가 어떠한 효과나 의도하지 않은 결과를 가져오는가를 살펴볼 필요가 있다.

비공식성은 국가의 규제 외부에서 발생하는 것으로도 정의된다. 여기에서 국가는 흔히 무질서와 불법성이 특징인 비공식적인 것과 대조되는 합리적이고 공식적인 단일체로 전제된다. 하지만 인류학 연구들은 다양한 층위와 이질적

인 행위자, 각종 제도와 정책, 활동으로 구성된 국가는 공식성뿐 아니라 비공식성 또한 생산하며 국가 스스로 비공식성을 실천한다고 지적한다(Koster and Smart 2019). 국가는 질서를 약속하면서 무엇이 비공식적인 것인지를 규정하는 한편, 언제 어떠한 방식으로 이 비공식성을 통제하거나 허용할 것인가를 결정할 수 있는 권력을 가진다. 또한 이러한 과정 자체를 통하여 국가 권력이 재생산된다. 하지만 국가 행위자가 규칙을 실행하는 방식은 종종 선택적이고 비공식적인 성격을 보인다. 오히려 비공식성은 국가의 내재적인 특질이라는 것이다(Goldstein 2016: 74-79). 반대로 비공식적인 수단에만 의존하는 것처럼 보이는 주변화된 집단의 생계 전략에는 오히려 공식적인 요소가 포함되기도 한다. 무엇보다 역사적인 경험을 통해 축적된 이 생계 전략은 집단 내부에서는 예측 가능한 경로를 가진다. 주변화된 집단에게는 오히려 국가의 개입이 불확실하고 예측 불가능한 것으로 간주되는 것이다(Koster and Nuijten 2016).

이상의 논의를 바탕으로 이번 장에서는 토지상실농민들의 재정착주택이 국가와의 상호작용을 통하여 비공식성의 공간으로 구성되는 과정에 주목한다. 먼저 재정착민들이 비공식적 경제활동을 실천하는 조건 중 하나인 토지상실농민들의 직업적 전환을 다룬다. 다음으로 그린타운에서 전개된 위생도시 캠페인을 소개한다. 위생도시 캠페인은 도시 공간의 미화를 목표로 비공식성을 공식화하려는 지방정부의 시도를 대표한다. 다음으로 재정착민들의 노점상 활동을 통하여 국가의 규제 권력과 재정착민들의 대응이 재정착 주거단지가 비공식성의 공간으로 변형되는 데에 기여해왔음을 보여주고자 한다. 마지막으로 재정착민들의 또 다른 비공식적 공간 활동인 전통 의례를 중심으로 재정착주택 단지에서 두드러져온 비공식적인 거버넌스 형태인 눈감아주기를 소개한다. 그리고 이 비공식적 거버넌스가 농민공 합숙소인 집단임대주택에 대한 관리 과정에도 적용되고 있으며 이중적인 주변화라는 효과를 낳고 있음을 보여주고자 한다.

[사진 6-1] (왼쪽부터) 1. 남편이 직접 캐온 조개를 팔고 있는 재정착민 생선장수. 2. 건설노동자들을 대상으로 이발을 하며 용돈벌이를 하고 있는 재정착민. 연구자가 2017년에 촬영.

1. 비공식적 공간의 등장

1) 토지상실농민의 생계

재정착민들이 노점상 활동에 참여하는 동기는 다양하였다. 과거 덩리촌에서도 직접 잡은 생선을 팔아 생계를 유지하였던 50대 생선장수 부부에게 노점상 활동은 주요한 생계수단이었다. 불법택시를 운영하는 60대 남성 또한 덩리촌에서 운전기사로 일한 경력이 있었다. 젊을 때에는 농사를 지었지만 마을기업이 들어선 후에는 공장에서 운송파트를 담당하다가 기업이 사유화된 이후에 한 공장경영자의 개인 운전사로 일하였다. 자녀들이 생활비를 보내주어 생계 자체에는 문제가 없다는 이 남성에게 수입이 크지 않은 불법택시 운영은 소일거리에 가까웠다. 과거에 공장장으로 일하다 운수업을 했다는 60대의 이발사 또한 수입 자체가 크지 않기 때문에 용돈벌이에 가깝다고 말하였다. 마을공장에서 일했지만 현재는 불법택시를 운영하는 40대 후반의 남성은 공식적인 일자리를 찾지 못하였다. 자전거와 전기제품을 수리하는 50대 남성은 마을공장에서 기계공으로 일했던 기술자로 이 경력을 활용하고 있었다. 한때 마을기업의 성공에 기여하였던 장본인들로 과거의 경력을 살려 변화하는 환경에 유연하게 대처하는 이들을 주민들은 능력자(能人)로 부르기도 하였다. 하지만

이들의 고군분투는 재정착민들이 직면한 미래에 대한 불안정성과 새로운 도시 환경에서 자력갱생(自力更生)의 필요성을 상징하는 것이기도 하였다. 한때는 집체와 마을기업에 소속된 농민이자 노동자였지만 도시민이 된 현재는 “아무도 우리를 신경 쓰지 않는다”(没人管)고 푸념하였다.

과거 농촌 주민들에게 토지수용에 따른 도시체계로의 편입은 생계수단의 전환 또한 의미한다. 실제로 토지상실농민들이 재정착 이후에 직면하는 문제 중 하나는 일자리 기회이다. 물론 재정착민들의 생계에 대한 국가의 지원이 없는 것은 아니다. 토지보상금은 재정착 이후의 기초생활을 보장한다는 의미도 갖고 있다. 하지만 신쟈위안의 재정착민들에게 일회성 토지보상금은 장기적인 생계 대책으로 간주되지 않았다. 보상 패키지에는 직업교육 같은 지방정부가 제공하는 취업지원 프로그램도 포함된다. 덩리촌 주민들도 이 프로그램에 참여할 수 있었고 전기공이나 용접공, 지게차공, 화훼장식 등의 교육 프로그램이 있다는 것을 알고는 있었지만 직접 참여하였다는 주민은 찾아보기 어려웠다. 신쟈위안 주민위원회에서도 주변의 중산층 사구와는 달리 주민들의 취업은 중요한 이슈였다. 주임인 천리용은 그린타운 내 회사와 협의해 조건에 맞는 일부 주민들의 취업을 돕고 있으며, 2017년에는 27명의 주민에게 취업을 알선해주었다고 설명하였다. 하지만 대부분은 사적 관계를 이용해 취업 정보를 수집하거나 노무회사(劳务公司)를 통해 일자리를 찾고 있었다.

중국에서 농민은 단일한 집단이 아니기 때문에 토지상실농민들은 조건에 따라 직업 전환과 도시 고용시장에서 상이한 경험을 해왔다.[107] 과거 덩리촌 주민들은 농업이 주요한 생계 수단이 아니었고 마을공장의 임금이 주요한 소득원이었으며, 자영업 등 다양한 경제활동에 종사해왔기 때문에 농업중심 마을에 비해 도시고용 형태에 비교적 익숙한 상태였다. 더욱이 마을공장에서 기술관련 자격을 갖추고 숙련공으로 일했던 이들은 수리공이나 전기공으로 도시지역에서 비교적 안정적인 일자리를 찾을 수 있었다. 하지만 대다수는 마을공장에서 단순노동을 해왔고 교육수준 또한 낮았다.[108] 이 때문에 취업 기회는

107 기존 연구들은 토지수용 이전에 주요한 생계수단과 재정착한 장소의 지역적 조건, 교육수준과 연령이 토지상실농민들의 생계와 취업에 상이한 영향을 미쳐왔다고 보고한다(Chen, An 2020; Song, Du, and Li 2018).

108 물론 과거 덩리촌 주민들 간에도 연령대에 따라 교육수준에는 차이가 있었다. 50대 이상은 교육을 거의 받지 못했거나 초등학교 졸업 학력이 대부분이었고, 40대는 중학교 졸업 이하, 30대는 직업전문학교나 전문대학교 졸업 이하, 20대는 4년제 대학 이하의 학력이 대다수였다.

주로 그린타운의 환경미화노동자(环卫工人)와 녹지순찰원(绿化巡视), 관리회사의 청소원(保洁)과 경비원(保安), 마트 계산원, 식당 주방보조, 유치원의 보육보조원 같은 저임금 하위일자리에 한정되었다.[109] 50대 이상의 재정착민들은 이마저도 취업 기회를 잡기 어려웠다. 신쟈위안의 주민위원회도 주로 50대 이상 연령의 주민에 초점을 맞춰 이러한 하위직종을 일부 알선해주었던 것이다. 노점상 활동에 참여하는 주민들도 대개 50대 이상의 연령층이었다.

덩리촌의 공장에서 일했던 40대 후반의 장하오는 토지수용 이후에 그린타운의 환경미화노동자로 일하고 있다. 처음에는 도로 청소를 맡았지만 현재는 유지보수 관련 부서로 옮겨 도로나 작업장의 전기설비를 수리하는 일을 하고 있다. 월급은 2천여 위안으로 저임금이지만 5대 보험(五险)[110]이 제공되어 재정착민들이 접근 가능한 일자리 중에서 비교적 안정적인 직업군에 속한다. 마을이 철거된 후 신쟈위안이 완공되기 전에 임시로 거주하였던 외곽의 다른 재정착주택에서 인근 마을 출신 주민에게 소개받아 노무회사를 거쳐 입사하였다. 실제로 그린타운의 환경미화노동자 대부분이 40~50대의 토지상실농민으로 구성되어 있었다. 또한 취업 정보가 비공식적인 관계를 통해 유통되면서 특정 마을의 사람들이 다수를 차지해왔다. 외지 농민공도 소수 있었지만 그보다 많은 수가 얼마 전에 문을 닫은 인근 국영기업의 해직노동자들이었다. 이 도시민들의 경우에는 해직노동자를 위한 일자리 안배 정책에 따라 정부가 50명을 의무적으로 고용하도록 할당한 것이었다.[111] 스스로 일자리를 찾아야 했던 농민들과는 취업 경로가 달랐던 것이다.

도시개발이 흔히 약속하는 것 중 하나는 새로운 도시 일자리의 제공이다. 실제로 신쟈위안의 재정착민들 상당수도 그린타운 개발로 발생한 일자리 기회를 통하여 생계를 유지하고 있었다. 하지만 교외 지역 특유의 다양한 인구 구성과 지역적 조건으로 인하여 신쟈위안 주민들이 접근 가능한 하위노동시장의

109 일반적으로 농촌 주민들은 도시민들에 비하여 교육수준이 낮기 때문에 이러한 현상은 중국의 토지상실농민 집단에서 보편적으로 나타나왔다(Song, Du, and Li 2018).

110 중국에서 5대 보험은 노령보험(养老保险), 의료보험(医疗保险), 실업보험(失业保险), 상해보험(工伤保险), 양육보험(生育保险)을 일컫는다.

111 이러한 일자리를 4050 공익성 일자리(4050公益性岗位)라고 부른다. 해당 국영화학공장의 경우에 여성 45세 이상, 남성 50세 이상에게는 환경미화공사뿐 아니라 가도사무소나 주민위원회, 파출소 등에 일자리를 안배해주었다. 그 이하의 연령 대상자는 스스로 일자리를 찾아야 했다. 해당 공장 해직노동자의 진술에 따르면 일자리를 안배 받은 이들은 퇴직 연령인 여성 55세, 남성 60세까지 매월 2천 여 위안의 연금이 지급되고, 그렇지 못한 이들은 매월 1천6백여 위안이 지급되었다.

구직 경쟁 또한 치열하였다. 중국에서 교외 지역은 시장화의 효과가 집약된 공간이라 할 수 있다(Fleischer 2010; Hsing 2010; Ren 2013). 그린타운이 소재한 지역 또한 예외는 아니었다. 개혁개방 이후에 점차 교외로 밀려난 국영기업과 기존의 국영화학공장이 구조조정과 최근의 환경관리 정책으로 차례로 문을 닫으면서 해직노동자가 쏟아져 나왔다. 대규모 도심재개발로 과거 단위주택의 주민들 또한 교외로 밀려나 재정착해왔다. 경제개발구의 공장들이 경영악화로 문을 닫거나 구조조정을 단행하면서 농민공들 또한 새로운 일자리 기회를 모색해왔다. 여기에 농한기에 도시 지역으로 나와 부업을 하려는 농민들과 다른 개발프로젝트로 발생한 토지상실농민 인구까지 더하여 그린타운의 하위일자리를 두고 신쟈위안의 재정착민들과 경쟁하고 있었다. 실제로 그린타운의 주거단지나 사무실 건물에서 일하는 청소원들은 상당수가 인근 외곽 지역에서 온 현지 농민이거나 토지상실농민이었다.

가끔씩 신쟈위안으로 쓰레기통 운반용 전동차를 수리하기 위해 찾아오던 중년 여성은 주변 상품주택 단지의 청소원이었다. 인근 농촌 마을에서 포도농사를 짓는 농민이지만 농한기에는 그린타운으로 와서 청소원 일을 하고 있었다. 마을 주변의 주거단지에서도 청소원 일자리는 구할 수 있지만 해당 지역의 월급이 1천여 위안이라면 주택 가격만큼 관리비도 두 배로 비싼 그린타운은 월급이 2천여 위안이어서 멀더라도 그린타운으로 올 수밖에 없었다. 그린타운의 상품주택 단지에서 만난 20대 후반의 농촌 출신 현지인인 경비원은 관리회사들이 지역민들보다 외지에서 온 농민공들을 더 선호한다면서 취업이 쉽지 않았다고 토로하였다. 지역민들에게는 복잡한 절차를 거쳐 사회보험을 제공해야 해서 월급을 조금 더 주더라도 농민공을 고용하는 것이 더 편하다고 본다는 것이었다.[112] 실제로 지역 호구 소지자들은 고용주가 더 많은 책임을 져야 하기 때문에 도시의 하위노동시장에서는 현지인보다 농민공들이 더 선호되는 현상이 보고되어왔다(Chen and Fan 2016: 24).

112 이 젊은 경비원이 드러내는 외지 농민공에 대한 반감은 중국 사회에서 공론화되기도 하였다. 2018년 6월에 현지 농민이 외지 농민을 혐오하고 배척하는 영상이 유포되면서 한때 인터넷상에서 화제가 된 적이 있다. 발단은 베이징에서 한 노인이 생수배달원을 외지인이라고 폄하하는 영상이 공개되고 이 노인에 대한 비난 여론이 일자 베이징의 농촌 마을 출신이라고 밝힌 한 젊은 남성이 노인을 옹호하고 나선 것이었다. 이 남성은 '빌어먹을 외지인'(臭外地)이라고 욕설을 퍼부으며 자신도 농민이지만 베이징으로 돈을 벌기 위해 온 외지 농민을 경멸한다고 도발하면서 농민공들과의 폭력사건으로 번지기도 하였다.

그린타운의 한 사무실 건물에서 청소원으로 일하는 40대 후반의 쑤웨이 또한 과거에 인근 외곽 지역의 농촌 마을에서 포도농사를 짓던 농민이었다. 농촌도시화(农村城镇化) 관련 개발프로젝트로 마을 토지가 수용된 이후에 매일 1시간가량 버스를 타고 그린타운으로 출퇴근하고 있었다. 쑤웨이가 거주하는 곳은 7개 마을 출신의 토지상실농민들이 함께 거주하는 55개 동 규모의 재정착주택 단지로 주변 지역이 개발되지 않아 일자리 기회가 많지 않다. 따라서 실제 이 지역 출신 대부분이 그린타운으로 출퇴근하며 경비원이나 청소원으로 일하고 있었다. 쑤웨이 또한 그린타운에서 청소원으로 일하며 2천여 위안의 월급을 받고 있지만 본래는 임금 수준이 조금 더 높았다고 언급하였다. 인근 국영화학공장의 해직노동자들이 몰리면서 점차 임금 수준이 낮아졌다는 것이다. 쑤웨이는 해직 후에 국가로부터 연금을 받으면서도 노동시장에 뛰어들어 임금 수준을 낮춰놓은 데다 일터에서도 도시노동자였다는 이유로 거만한 태도를 보인다며 해직노동자들에 대한 불만과 적개심을 드러냈다. 도시 해직노동자에 대한 이러한 정서는 신쟈위안 재정착민들에게서도 발견되는 것이었다. 쑤웨이는 이에 더하여 덩리촌 사례를 들어 토지수용 이후에 농민들 간의 계층화도 강화되어 왔음을 지적하였다.

> 우리 농민들은 스스로 살길을 모색하는(自谋生路) 수밖에 없어요. 마을이 철거된 이후에 농사를 짓지 않아서 좋기는 해요. 사회적 지위가 올라간 것 같기도 하고요. 농민은 사회의 하층(底层)이잖아요. 아, 그런데 지금도 하층이긴 마찬가지네요. (웃음) 청소원이라고 멸시당하니까요. 하지만 농민들 사이에서도 덩리촌처럼 과거에 부유했던 마을 사람들은 또 달라요. 덩리촌 사람들은 보상금도 많이 받았고 그린타운처럼 환경이 좋은 곳의 주택도 두 채 받았잖아요. 같은 일을 해도 나처럼 생계를 위해 일할 수밖에 없는 사람들과는 상황이 달라요.

스스로도 재정착민인 신쟈위안 주민위원회의 서기 또한 인근 지역의 다른 토지상실농민들에 비하면 덩리촌 주민들이 보다 나은 재정착 조건에 있다는 점은 인정하였다. 그럼에도 평소에 늘 입버릇처럼 신쟈위안 재정착민들의 취약한 사회경제적 조건을 호소하고는 하였다. 노인 인구 비율이 높은 데다 고정수입이 없거나 비정규 저임금 일자리를 전전하는 주민들이 많다는 이유에서

였다. 또한 생계가 곤란해도 토지보상금에는 재정착 이후 기초생계 보장의 명목도 포함되기 때문에 일정 기간 기초생활수급대상(低保户)에서 제외되거나 신청을 해도 잘 받아들여지지 않는다고 언급하였다. 더욱이 그린타운 정부가 중산층 주거단지가 밀집한 신도시에 기초생활수급대상이 존재한다는 사실을 인정하려 들지 않는다는 것이었다. 그린타운에서 기초생활수급대상은 단 두 가구로, 그 중 한 가구가 과거 덩리촌 주민이었다. 해당 가구는 남편이 중증 질환 환자여서 병원비 부담이 큰 데다 아내가 벌어들이는 2천여 위안의 월급으로 미성년의 딸을 포함한 세 식구가 생활하고 있었다.

경제적 취약성에 대한 인식은 주변의 중산층 집단과의 비교를 통해서도 강화되고 있었다. 신쟈위안 재정착민들이 자신의 사회경제적 위치를 인식하는 준거집단은 같은 토지상실농민이 아니라 그린타운 내 중산층 집단이었다. 물론 중산층 주민들 중에는 실거주 주택만을 보유한 경우도 많아서 주택 자산만을 기준으로 한다면 재정착민들이 더 나은 조건에 있다고도 할 수 있다. 보상으로 받은 두 채의 재정착주택 외에도 신쟈위안이 완공되기 전에 임시로 거주하였던 외곽의 다른 재정착주택이나 그린타운의 상품주택을 구입한 경우가 많아서 상당수의 가구가 세 채 이상의 주택을 보유하고 있었다. 이 주택 자산은 신쟈위안을 관리하는 사회복지사가 재정착민들을 취약집단이 아닌 부유한 집단으로 인식하는 주요한 이유였다. 하지만 재정착민들의 관점에서 소유하고 있는 주택은 생계 안정을 위한 최후의 보루로서 미래 가치를 위해 보유하고 있는 자산이었다. 따라서 당장에는 중산층 집단과 비교되는 소득과 직업상의 불안정성이 더 크게 인식되고 있었다. 여기에는 산업 업그레이드를 추구하는 그린타운의 맥락에서 도시개발 목표와 거리가 있는 하위노동시장에 참여함으로써 중산층 집단과 달리 도시발전 과정에서 주변화되고 있다는 감각이 포함되어 있다. 서기는 물론 40대 이상의 주민들은 반복적으로 자신들의 취약한 사회경제적 위치를 낮은 교육수준과 연결 짓고 있었다.

재정착민들에게 주택은 팔지 않는 한 당장의 생계를 해결해주지는 못하지만 여분의 주택을 이용한 임대활동은 부가적인 소득을 안겨주고 있었다. 도시생활은 지출의 증가로 이어졌다. 과거 마을에서 거의 무상으로 제공되던 전기와 수도 등의 공과금은 물론 새로이 추가된 난방비와 도시가스비, 아파트 관리비도 직접 지불해야 한다. 텃밭에서 직접 길러 먹던 채소도 돈을 주고 구입해야 하는 소비품목이 되었다. 재정착주택을 임대하여 벌어들이는 2천여 위안

의 월세로 이러한 기본적인 지출을 해결할 수 있었다. 하지만 재정착민들에게 주택 자산은 그 이상의 의미를 가지고 있다. 도시발전 과정에 참여할 수 있는 토대일 뿐 아니라 미래의 불확실성에 대응하여 삶의 안정감을 유지하게 하는 기제였다.

잔양(Zhan 2021)은 토지수용 이후에 중국의 농민들이 도시개발의 핵심영역인 업그레이드된 노동시장에서 노동력으로서는 배제되어왔지만 국가로부터 제공 받은 보상 분배를 통하여 도시개발 과정에 참여하고 있다고 보고한다. 그 중에서도 재정착주택은 미래 가치를 위한 금융자산으로서 임대 등의 방식으로 도시발전 과정에 참여할 수 있는 토대를 제공한다는 것이다. 신쟈위안 재정착민들 또한 노동력으로서는 핵심적인 발전 영역에서 배제되어 왔다고 할 수 있다. 다만 그린타운의 맥락에서 부동산 개발은 도시발전을 추동해온 주요한 산업영역이었다. 신쟈위안의 재정착민들이 발전 과정에 개입하는 주요한 방법은 이 개발된 상품주택의 투자자가 되는 것이었다. 3장에서 살펴본 것처럼 재정착민들은 건설생산의 핵심 노동력이지만 그린타운의 주택을 구매할 경제력이 없는 농민공들과 달리 주요한 투자자로서 그린타운에서 주택 가격의 상승을 이끌어온 중산층 이주민 집단을 도시발전의 주역으로 간주해왔다. 토지보상금이나 재정착주택 같은 자산을 바탕으로 새로이 개발된 주택의 투자자가 된다는 것은 재정착민들에게 중산층 집단과 마찬가지로 도시발전 과정에 통합될 수 있는 계기였다.

더욱이 재정착민들은 주택 자산을 생계를 위한 최후의 보루로 인식하면서 이 자산에 투자하고 소유하는 행위를 통해 미래에 대한 불확실성과 불안정성을 줄이고자 하였다. 그렇다고 모든 재정착민들이 처음부터 주택 자산을 통해 경제적, 존재론적으로 안정되어 있다는 감각을 추구할 줄 알았던 것은 아니다(Ho 2015: 85-102). 재정착 이후의 경험 자체가 투자하는 시민주체가 되어온 과정이었다고 할 수 있다. 덩리촌 주민들 중 일부는 토지수용 이전부터 도시주택을 구입하여 부동산 투자에 참여해왔지만 대다수는 마을공장의 낮은 임금으로 부를 축적하기 어려운 상황이었고 농촌 주택은 공식적인 주택 시장에서 배제되어왔다. 특히 입주 초기만 해도 유령도시로 불릴 만큼 황량했던 그린타운의 조건과 발전의 불확실성으로 인하여 적지 않은 주민들이 재정착주택을 팔았다. 이때 주택을 팔지 않고 남겨둔 이들은 사후적으로 스스로를 승자로 여기고 있었다. 2012년 입주 당시에 신쟈위안의 재정착주택 가격은 60만 위

안 정도였지만 2018년 기준 1백80만 위안으로 세 배가 되었다. 주변의 상품주택과 비교하면 다소 낮은 가격이지만 외곽에 비슷한 면적의 재정착주택과 비교하면 두 배가 넘는 가격이다. 이 경험은 투자하는 시민으로 거듭나는 계기가 되었다.

과거 덩리촌 주민이었던 30대 후반의 쑤양 또한 재정착주택을 팔지 않고 기다린 자신을 승자로 여기고 있었다. 입주 초기에 주택을 팔았던 이들은 현재 모두 후회한다는 것이었다. 덩리촌 토박이인 남편이 작은 업체를 운영하고 있어서 쑤양의 가족은 경제적으로 비교적 여유로운 상태였다. 최근에야 남편의 일을 돕기 위해 함께 출근하고 있지만 쑤양은 얼마 전까지도 전업주부로 30~40대 연령층 중에서는 유일하게 주민 자원봉사단과 공연단에 적극적으로 참여해온 인물이었다. 보상으로 받은 재정착주택 두 채 중 한 채에는 쑤양과 남편, 어린 딸이 거주하고, 나머지 한 채에는 시어머니와 중학교에 다니는 쑤양의 아들이 거주하고 있었다.

하루는 쑤양이 그린타운의 상품주택 하나를 구입하여 마침 계약을 하고 왔다면서 매매계약서를 보여주었다. 쑤양의 주택 구입 소식은 재정착민들 사이에서 삽시간에 퍼졌다. 쑤양의 집에서 매매계약서를 구경한 직후에 주민위원회 사무실에 들르자 서기와 다른 주민들이 이미 쑤양의 주택 구입을 화제로 이야기를 나누며 부러움을 표하고 있었다. 재정착민들이 그린타운의 상품주택을 구입하는 경우가 적지는 않지만 보통은 고층아파트를 구입하는 반면 쑤양은 고가의 타운하우스(联排别墅)를 구입하였던 것이다. 재정착민들은 도시 지역에서 새로운 주택위계를 경험하고 있었다. 쑤양은 당장은 그곳으로 이사할 계획은 없지만 고등학교 입학을 앞둔 아들이 향후에 결혼할 때에 물려주기 위한 목적으로 구입하였다고 설명하였다. 중국의 도시 주택시장을 추동해온 투자하는 시민의 또 다른 특징인 가족과 주택 재산권의 연계는 재정착민들을 통해서도 실천되고 있었다. 자녀에게 주택을 증여하는 것이 부모의 의무이자 자식사랑의 실천이라는 믿음은 중국 사회에서 주택에 투자와 증여라는 이중적인 기능을 부여해왔다(Ho 2015: 125-148).

불확실한 미래와 불안정성에 대한 신쟈위안 재정착민들의 집합적 감각은 노점상이나 주택임대 활동에 직접 참여하지 않더라도 이들의 활동을 묵인하고 용인할 수 있는 정서적 토대이기도 하였다. 또한 미래에 대한 불안정성을 배경으로 재정착민들은 끊임없이 투자의 위험과 가치를 평가하며 현명한 자산관

리자로 거듭날 것 또한 요구받고 있었다. 하루는 생선장수가 자산관리에 대한 고민을 털어놓기 시작하였다. 고정수입이 있는 가족은 지게차 기사로 일하는 아들뿐인데 그 월급으로는 이미 가정을 꾸린 아들의 세 식구를 건사하기에도 빠듯하다는 것이었다. 생선장수 부부는 노점상 활동으로 벌어들이는 수입 외에 은행에 넣어둔 토지보상금의 이자로 생활하고 있었다. 하지만 토지보상금을 계속 은행에 넣어두는 것이 좋을지, 사회보험을 가입하는 것이 좋을지, 아니면 다른 투자를 해야 할지 고민하고 있었다. 얼마 전에는 시세가 하락하기 전에 주택 한 채를 팔았다. 목돈을 마련해두었다가 아들이 원하는 아파트를 사주려는 목적이었다. 생선장수에게 주택의 증여는 노후를 위한 대비이기도 하였다. 하나밖에 없는 자식에게 재산을 남겨주어야 나중에 자기 노부부를 돌봐줄 것이라고 보았다. 그 이전까지는 생계 수단으로서 노점상 활동은 지속할 계획이라고 밝혔다.

2) 위생도시 캠페인과 도시 표준화

현지조사 기간에 일 년 가까이 그린타운 전체를 떠들썩하게 했던 이슈는 국가위생도시 창건(创建国家卫生城市) 캠페인(이하 위생도시 캠페인)이었다. 공공공간 도처가 캠페인 선전물로 뒤덮였고, 이 캠페인의 명의로 각종 문화활동과 시민행사가 열렸으며, 다양한 자원봉사 조직이 이 캠페인 활동을 중심으로 운영되었다. 주민위원회의 업무 또한 거의 처음 주어진 이 특별업무(专项工作)에 집중되었다. 하지만 실제 업무 내용은 그간 개별적이고 산발적으로 이루어져오던 관리 활동을 집대성하여 체계화한 것에 가까웠다. 다만 전담 업무조직이 꾸려져 운영되는 프로젝트 성격의 활동인 만큼 다양한 국가행위자들이 집중적으로 주거단지 관리에 개입하게 되었다.

주민위원회에서는 수시로 주거단지 내부를 돌며 훼손된 시설물이나 공용공간 무단 점유, 위법 건축물이나 적재물, 무허가 상업시설 등을 확인한 후에 상부에 보고해야 했다. 정부가 하달한 선전물 부착 표준에 따라 주거단지 내부에 캠페인을 선전하는 현수막을 부착하고 확인하는 일도 일상이 되었다. 업무 지도를 이유로 사회국은 물론 보건소, 위생과 등 각 정부부처 관계자가 찾아와 주민위원회가 작성한 보고서를 점검하고 보고했던 문제들이 해결되었는지 수차례 확인하였으며, 주거단지를 직접 시찰한 후에 점검항목 일람표에 기

록하고 시정사항을 전달하였다. 기존의 관리활동과의 차별점은 이처럼 관리 항목을 지표화하고 목표한 지표를 달성하기 위해 활동을 전개한 후에 평가가 이루어진다는 점이었다. 이 때문에 한 정부 관계자는 도시 캠페인이 평가를 통하여 관리업무 능력과 효율을 높이는 계기라고도 언급하였다. 주민위원회 차원에서는 상부에 관리상의 어려움을 알리고 기존에 존재해오던 문제점을 해결할 기회로 보기도 하였다.

중국에서 위생도시 창건 캠페인은 문명도시 창건(创建文明城市)과 함께 양대 창건(双创)으로 불릴 정도로 대표적인 도시 캠페인이다. 위생도시 캠페인은 1950년대 초반에 시작된 애국위생운동(爱国卫生运动)에서 유래하였지만[113], 1990년대부터 중앙정부가 주도하는 도시 지역 간 평가와 수상, 경쟁 시스템이 결합되면서 지방정부의 주요한 도시 거버넌스 과제로 부상하였다(Zhang and Li 2011). 정부가 규정한 평가 항목의 기준을 통과하면 해당 시나 구에 국가 위생도시(구)라는 칭호가 주어진다. 평가 영역에는 위생업무 조직 관리, 주민 건강교육과 건강촉진, 식품 안전과 생활용수 안전, 생활위생 관리, 보건위생과 의료서비스, 환경보호만이 아니라 도시외양(市容)과 도시환경 상태도 포함된다. 따라서 종합적인 도시 정비 캠페인의 성격을 띠면서 도시 공간의 변형에도 영향을 미쳐왔다. 이러한 종합적인 성격은 중국의 위생(卫生) 개념에서 유래한 것이기도 하다. 근대화 이래 중국에서 위생은 개인과 국가는 물론 도시 공간과 건조환경의 근대성과 문명성의 의미를 규정해온 핵심적인 개념이다(Rogaski 2004). 오늘날에는 표준화된 경쟁 시스템으로 인하여 다양한 규모의 도시 지역이 주요한 실천 단위가 되었다.

그린타운 정부가 위생도시 캠페인을 “도시 지역의 문명 수준과 국제적 이미지를 높이는 계기”로 선전하는 데에서 볼 수 있듯이 이 캠페인의 목표 중 하나는 문명화되고 질서 잡힌 도시외양을 통한 도시 경쟁력 강화이다. 이 때문에 중국 지방정부의 열성적인 캠페인 참여는 흔히 신자유주의적 도시주의의 한 현상으로도 간주된다(Xue and Huang 2015). 1990년대 이래 경제성장이 국가의 최우선 목표가 되고, 성장 압력이 이양되면서 지방정부는 자본축적을 위한 다양한 신자유주의적 발전전략을 채택해왔다. 도시 인프라 확충이나 경제개발구 건설, 우호적인 투자환경 조성만이 아니라 장소 마케팅과 공공공간 정비를 통하여 도시 환경 개선과 좋은 도시 이미지 구축을 위해 노력해온 것

[113] 문명도시 캠페인은 1980년대에 시작된 정신문명운동(精神文明运动)에서 유래하였다.

이다. 위생도시 캠페인은 이러한 과제들을 수행할 수 있는 주요한 계기로 활용되어왔다. 또한 국가위생도시 타이틀은 도시를 브랜드화하는 도구로도 간주된다.

하지만 위생도시 캠페인은 오히려 지역적 차이를 넘어 국가 전체의 공통성을 구축하고 도시 공간 관리를 표준화하는 효과도 가진다(Kipnis 2012). 근대화와 발전, 거버넌스에 대한 공식적인 비전과 표준을 제공한다는 점에서는 오히려 중국의 오랜 '모델의 정치'와도 유사성을 갖는다. 2장에서 언급한 다자이 농업 학습(农业学大寨) 운동에서 볼 수 있듯이 중국에서 모델의 정치의 특징 중 하나는 특정의 발전 방향을 규범화하면서 그 실천 지침을 제공해왔다는 점에 있다(양한순 2007). 중국에서 모델화는 모방과 복제, 경쟁의 과정을 통하여 특정 유형의 공간과 주체를 형성하는 통치 방식을 재생산해왔다(Bakken 2000: 169-209; Hoffman 2011). 오늘날 도시 캠페인이 가진 차이점은 특정 장소를 모델화하지는 않으면서 모든 도시에 적용되기를 기대하는 표준화된 거버넌스 규범과 규칙을 제공한다는 데에 있다(Cartier 2020).

중국에서 도시 거버넌스의 표준화는 다양한 규모와 주제로 전개되고 있다. 사구 규모에서는 문명사구(文明社区)와 환경우호형사구(环境友好型社区)[114]가 대표적이다. 그린타운 정부는 사구 별로 주민위원회의 심사신청을 받아 평가한 후에 선정된 사구에 칭호를 부여하였고 시상식도 열었다. 주민위원회 사무실 벽면에 부착된 해당 칭호의 현판은 기층 관리자들 사이에서 성과이자 명예로 간주되었다. 그린타운 규모의 칭호를 획득하면 단계적으로 구와 시, 전국 규모의 심사에 참여할 자격이 주어진다. 문명사구의 평가 항목에는 공용설비와 녹지공간, 담장, 주차공간, 환경위생, 보안경비와 CCTV 시스템, 관리비 수납 비율, 문예체육활동, 사회조직 등 다양한 영역을 포함한다. 환경우호형사구는 친환경 활동에 보다 초점이 맞춰져 있다. 쓰레기분리수거, 에너지절약, 녹지와 환경미화, 환경보호 교육과 선전, 친환경 인프라 등의 항목을 평가하여 칭호를 부여하는 것이다. 비록 위생도시 캠페인과 달리 서류 심사를 위주로 절차가 진행되었지만 각 주거단지에 표준화된 관리 규범을 제공하고 있었다.

이번 위생도시 캠페인은 그린타운이 속한 관할 행정단위인 구(区)의 규모로 국가위생구(国家卫生区) 칭호를 획득하기 위한 것이어서 주변 지역 또한

114 2001년에 도입된 캠페인으로 2013년에 녹색사구(绿色社区)에서 환경우호형사구로 명칭이 변경되었다.

캠페인 활동이 한창이었다. 하지만 경쟁 분위기는 그린타운 내부의 사구 간에도 형성되었다. 수차례의 수시조사와 전면조사, 암행조사, 공개조사가 이루어졌고 이 중간 평가 과정에서 순위 정보가 지속적으로 전해졌기 때문이다. 본격적으로 캠페인이 시작된 지 5개월 만에 톈진시 정부에서 전면조사를 위해 방문한다는 공지가 전해졌다. 한 중산층 주민위원회는 본인들의 사구가 첫 조사에서 1위를 했지만 지난 조사에서는 감점되어 2위를 했다면서 이번에 제대로 준비해 1위를 탈환하겠다고 전의를 불태웠다.

사구 활동에 대한 정부의 감시와 감독도 지속적으로 이루어졌다. 상품주택단지를 관할하는 한 주민위원회의 주최로 캠페인에 동참한다는 의미에서 주민들의 서명을 받는 활동을 진행하던 때였다. 그린타운촬영협회라는 사회조직(社会组织) 소속의 한 중년 여성이 찾아와 활동 장면을 카메라로 촬영하였다. 알고 보니 이 조직은 그린타운 정부에서 각 사구의 활동과 공공장소의 관리 상태를 감독하고 감시하기 위해 파견한 위생도시 선봉단(创卫先锋队) 중 하나였다. 전면조사를 대비하기 위해 주민위원회와 관리회사에 전달된 공지에는 세부적인 지침도 담겨 있었다. 사용 후에 공용쓰레기통 뚜껑을 닫도록 주민들에게 고지할 것과 고장 난 가로등은 없는지, 현수막이 제대로 부착되어 있는지, 쥐약이 제대로 놓여 있는지, 주택을 개조하여 상업 활동을 하는 무허가 영업소는 없는지 확인하라는 지침이 내려졌다. 무엇보다 이 지침에는 캠페인 과정 전반에서 강조되었던 위생 사각지대(卫生死角)를 없애라는 내용이 포함되어 있었다. 여기에는 근대적이고 깨끗하며 질서 잡힌 도시를 위협하는 요소를 완벽하게 제거할 수 있다는 신화가 전제된 공간적 정화의 논리가 내포되어 있었다(Koster and Nuijten 2016).

위생도시 캠페인은 “도시 면모를 개선하여 주거품격을 높일 수 있는” 계기로도 선전되었다. 이와 관련하여서는 지속적으로 시민 참여가 강조되었다. 각 사구에서도 주민 자원봉사단이 가동되었을 뿐 아니라 개별 사구를 아우르는 자원봉사 네트워크도 조직되었다. 네트워크 조직은 행복노년(幸福老年)이라는 사회조직이 그린타운 정부의 수주를 받아 운영하였다. 이 네트워크에는 신쟈위안 재정착민들의 자원봉사 조직도 참여하였다. 신쟈위안은 그린타운에서 가장 큰 규모의 주민 자원봉사단을 운영하고 있는 만큼 이 네트워크 조직에서도 가장 많은 수를 차지하고 있었다. 신쟈위안의 자원봉사단은 다른 중산층 사구와 마찬가지로 인원은 거의 동일하지만 부여되는 임무에 따라 때로는 치안을

위한 순찰조(巡逻组)로, 때로는 사회안정을 위한 평안자원봉사자(平安志愿者)로, 그리고 위생도시 캠페인의 봉사자로 그 역할을 바꾸어왔다. 위생도시 캠페인에서 주요한 활동은 주로 주거단지 내외부에서 쓰레기를 줍거나 위생 사각지대를 찾는 것이었다. 눈에 잘 띄지 않는 곳에 놓인 쓰레기더미나 건축자재, 훼손된 시설물을 찾아내어 휴대폰으로 사진을 찍은 후에 각 사구의 봉사단을 이끄는 수장에게 발송하고 순찰 내용을 보고하는 것이었다.

그린타운 전체를 뒤덮었던 마오쩌둥 시기 정치 캠페인의 유산인 빨간 현수막과 현대적인 디자인의 포스터도 시민들의 참여를 독려하는 내용이 주를 이루었다. “함께 위생도시를 건설하고 문명 주거공간을 만들자”(共建卫生城市, 扮靓文明家园), 공공위생을 유지하여 앞다퉈 문명 시민이 되자“(维护公共卫生, 争做文明市民) 등의 선전문구나 ”위생도시 창건을 위한 좋은 시민 되기”(争当创卫好公民) 같은 지침에는 도시의 수호자로서 문명시민의 규범이 강조되었다. 아무 데서나 침을 뱉거나 쓰레기를 버리지 않고, 도로에서 무단 횡단하지 않으며, 공공시설물을 훼손하지 않고 공공장소에서 시끄럽게 떠들지 않아야 한다는 것이다. 문명의 기준을 구성하는 이러한 공공 규범들은 일상에서 개인들이 타인이나 특정 집단의 소질(素质)을 평가하는 기준이기도 하다. 개혁개방 이래 중국에서 문명은 투쟁적인 계급 담론이 사라진 자리에 소질과 함께 시민권 의제를 구성하는 핵심적인 개념이 되어왔다(Anagnost 1997: 75-97). 무엇보다 중국에서 문명과 소질 개념으로 표현되는 시민성(civility)은 차이와 배제를 구성하고 정당화하는 기제로 작용해왔다.

캠페인 기간에 행복노년이 진행한 활동 중 하나는 신쟈위안 재정착주택의 환경미화를 돕는 일이었다. 재정착민들 대부분이 공용공간인 복도와 비상계단에 각종 잡동사니를 쌓아두거나 빨래를 널어두고는 하였다. 정원과 창고가 있던 농촌 주택과는 다른 주거공간의 구조로 토지상실농민들의 재정착주택에서는 흔히 나타나는 현상이다(Zhang, Wu, and Zhong 2018). 캠페인 과정에서 이러한 공간 활용은 위생을 이유로 문제시되었다. 여러 상품주택 단지에서 온 주민 자원봉사자들이 이 잡동사니들을 치우는 일을 도왔다. 평소에는 각 주거단지를 경계로 생활하여서 이웃의 주거단지를 방문할 일이 별로 없기 때문에 신쟈위안을 처음 찾은 이들이 많았다. 이 과정에서 “신쟈위안이 하나의 지표(指标)”라는 말이 등장하였다. 가장 지저분한 소구로 알려진 신쟈위안만 깨끗해진다면 그린타운 전체가 아무 문제없이 심사에서 무사통과할 것이라는 의미

였다. 평소에 신쟈위안 주민위원회 관리자들과 친분을 자랑하던 바로 옆 중산층 사구의 주민위원회 주임 또한 위생도시 업무를 돕던 주민 자원봉사자에게 신쟈위안의 위생상태에 대한 불만을 노골적으로 드러냈다.

> 우리 소구(小区)는 얼마나 깨끗해요. 신쟈위안은 안에 상점과 노점상만 한 가득에 더럽고 엉망진창이에요. 어쩌다가 그런 소구가 우리 이웃(邻居)이 되었는지 모르겠어요.

특정 장소에서 비문명성과 무질서를 상징하는 활동을 규제하는 공간적 통치성(spatial governmentality)은 흔히 사람이 아닌 공간을 중심으로 차이와 차별을 구성하는 데에 기여한다(Zhang 2006). 평소에는 잘 드러나지 않던 중산층 집단의 재정착민에 대한 차별적인 시선이 공간을 중심으로 가시화되고 있었다.

이러한 시선에는 주택 사유화와 상품주택의 등장 이래 형성되어온 중국 중산층 집단의 심미적인 주거환경에 대한 열망과 주거공간의 위생을 기준으로 한 계급적 우월감이 반영되어 있다(Pow 2017; Zhang 2010). 연구자들은 글로벌 도시 이미지와 도시 심미성, 깨끗한 주거환경, 높은 삶의 질을 추구하는 도시환경 개선 사업이 계급적 관심을 반영해왔다고 지적한다(Ghertner 2015; Harms 2009; Rademacher and Sivaramakrishnan 2013). 위생도시 캠페인에도 이러한 계급적 관심이 반영되어 있었다. 그린타운에서의 생활에 만족감을 드러내던 많은 중산층 주민들은 그 이유에 대해 “인도에 그 흔한 노점상 하나 없다”는 점을 들었다. 골목과 거리마다 노점상이 들어서 있는 도심과 달리 노점상이 없어 깨끗하고 안전한 환경을 제공하며, 이러한 주거환경이 주택의 가치에도 영향을 미친다고 여겼다. 실제로 그린타운에서는 노점상이 광장과 주거단지 입구, 대형마트와 상점가 주변, 그리고 신쟈위안 주변 등 소수의 장소에 집중되어 있었다. 계획된 신도시 공간 특유의 구획된 주거단지와 넓고 곧게 뻗은 도로는 노점상 활동의 가시성을 높여 노점상들에게도 불리한 조건이었다. 이 때문에 덩리촌 주민들의 재정착주택 단지는 신도시의 맥락에서 더욱 이질적인 공간으로 간주되고 있었다.

2. 비공식적 상업활동의 공간

1) 토지상실농민 노점상의 등장

신쟈위안 내 광장에서는 여느 때처럼 제일 먼저 생선장수와 이발사가 자리를 잡고 저녁 영업을 준비하고 있었다. 한 손에는 수박을, 다른 손에는 찐빵을 사들고 들어오던 한 남성이 주거단지 외부의 인도에 노점상 단속반이 들이닥쳤다는 소식을 전하면서 광장은 술렁이기 시작하였다. 정문을 빠져나와 인도로 나가보니 단속반은 이미 떠난 후였고 포도와 찐빵을 팔던 노점상들이 허둥지둥 물건을 주거단지 내부로 옮기고 있었다. 마침 단속 현장을 목격한 신쟈위안의 재정착민 경비원은 멀찍이 서서 이들이 주거단지 내부로 피신하는 것을 지켜보고 있었다. 그러면서 단속반이 급습하여 사진을 찍고는 수박장수가 수박의 근수를 달 때에 쓰는 저울을 빼앗아갔다고 목격담을 들려주었다. 수박을 겨우 네다섯 통 팔고는 하루 장사를 망쳤다며 이미 떠나고 없는 수박장수의 사정에 안타까워하기도 하였다. 옆에서 듣던 생선장수는 수박까지 압수당하지는 않았으니 그나마 다행이라고 대꾸하였다. 자신은 저울은 물론 생선까지 모두 압수당한 경험이 있다는 것이었다. 거리의 노점상들이 주거단지 내부에 자리를 잡자 갑작스러운 단속 소식을 들은 주민들이 모여들기 시작하였다. 다들 한마디씩 거들면서 수박 장수의 손실에 함께 안타까워했고 광장에는 묘한 활기와 정겨움이 감돌았다. 덕분에 단속을 피해 들어온 노점상들도 순조롭게 안착하여 장사를 재개하였다.

하지만 이 상황이 오래가지는 못하였다. 교대하러 나온 또 다른 재정착민 경비원이 찐빵 장수를 발견하고는 험악한 표정으로 다가와 누가 들여보내주었는지 따져 묻기 시작한 것이다. 당황한 찐빵 장수는 한번 봐 달라는 제스처로 찐빵 몇 개를 포장해 건넸지만 경비원은 받지 않고 인상을 잔뜩 쓴 채 경비실로 들어갔다. 경비실에서 다른 일반 경비원에게 앞서 근무한 재정착민 경비원이 들여보내주었다는 이야기를 들었는지 다시 나와서는 이번 한 번은 봐주겠지만 다시는 여기서 장사할 수 없다고 못을 박았다. 위협적인 경비원의 태도에 위축된 찐빵 장수는 잠시 자리를 지키다가 물건을 챙겨들고는 쫓겨나듯 떠났다. 반면 함께 피신해 들어온 포도 장수는 남아서 늦은 저녁까지 포도를 모두 팔고 집으로 돌아갔다. 이 여성은 인근 농촌 마을에서 포도농사를 하는 친

척을 도와 수확한 포도를 대신 팔고 있던 신쟈위안 재정착민이었다. 반면 찐빵을 팔던 여성은 신쟈위안과 아무런 연고도 없는 외지인이었다. 산둥성 출신으로 2년 전에 가족과 함께 톈진시로 와서 경제개발구 소재의 제조공장에서 일했지만 공장이 경영난에 빠지면서 공장을 나와 찐빵을 팔기 시작하였다. 가족이 모두 그린타운 인근 외곽 지역에서 살며 작은 찐빵 가게를 하고 있어서 일부를 가지고 나와 거리에서 팔게 된 것이다. 그린타운의 노점상 인구는 대부분 찐빵 장수처럼 농민공이거나 주변 지역의 현지 농민들이었다.

에이미 한저(Hanser 2016)는 오늘날 중국에서 문명화된 글로벌 도시에 대한 국가의 비전을 배경으로 노점상들의 일상적인 도시 공간 사용을 둘러싼 거리 정치(politics of the street)가 실천되고 있다고 지적한다. 도시외양을 관리하기 위해 지방정부가 규제 권력을 강화하면서 농민공 노점상들은 그 대응으로 회피와 저항 전략을 발전시켜왔다. 도시의 거리와 인도가 지닌 공적이고 가시적인 성격으로 노점상이 주요한 단속 대상이 되어왔지만, 동시에 이러한 성격 때문에 단속을 계기로 농민공 노점상과 도시 주민들 간에 예기치 못한 유대가 형성된다는 것이다. 신쟈위안을 둘러싸고 벌어진 단속 사건 또한 이 거리 정치의 일면을 보여준다. 차이가 있다면 이 정치가 거리가 아닌 주거단지로까지 확대되어왔다는 점이다. 더욱이 주거단지의 재산권을 배경으로 유대뿐 아니라 배제의 과정을 포함하고 있었다. 국가의 강화된 규제는 주민 노점상들이 회피 전략으로 공식적인 재산권을 토대로 주거단지를 활용하도록 함으로써 주거공간이 비공식적인 경제활동의 무대로 자리매김하는 데에 기여하고 있었다.

중국에서 노점상 규제는 국가의 정치적 목적에 따라 변화해왔다. 1949년 중국 공산당 집권 이래 1970년대 중반까지 중국 도시의 거리에서 노점상은 찾아보기 어려웠다. 이 시기에 노점상은 사회주의 계획경제 체제의 정치적 이데올로기에 반하는 자본주의의 끄나풀(资本主义尾巴)로 낙인 찍혔고 대부분 금지되었다(Zhong and Di 2017). 또한 국가가 분배를 독점하면서 비공식적인 경제활동의 여지가 크지 않았고 단위 중심의 생산과 주거생활로 거리의 중요도도 낮았다. 중국 도시에서 노점상이 부활한 것은 1978년 개혁개방 이후의 일로, 1980년대는 노점상의 전성기라 할 만하였다. 경제개혁 과정에서 국영경제와 집체경제 영역을 보완하는 요소로 자영경제(个体经济)를 허용하면서 개혁 초기에 노점상은 가장 일반적인 자영경제 활동이 되었다. 시장 인프라와

자본이 부족해도 손쉽게 참여할 수 있다는 점에서 국가는 상업을 활성화하고 소비재 부족과 실업 문제를 해결하려는 목적으로 노점상 활동을 허용하였으며 심지어 장려하기까지 하였다. 문화대혁명 시기에 농촌으로 보내졌던 도시 청년들이 돌아오면서 대규모 실업사태가 발생하였던 것이다.

당시 노점상 인구의 또 다른 축이 바로 도시 근교의 농민이었다. 생산책임제로의 전환으로 잉여 노동력과 함께 잉여 농산물이 발생하였고, 농산물의 자유로운 시장교환도 허용되기 시작하였다. 이에 농민들은 집체 할당량을 채우고 남은 농산물을 근교의 도시 지역이나 멀리는 도심까지 가지고 나가 팔기 시작하였다. 농민들에게 노점상은 생산뿐 아니라 유통 과정에 직접 개입할 수 있는 수단이었고 중요한 부가 수입원이었다. 도시민들 또한 신선한 식재료를 저렴한 가격에 손쉽게 구할 수 있어서 농민 노점상을 환영하였다(Liu 2013). 신쟈위안의 안팎에서 전개되는 현지 농민과 토지상실농민들의 노점상 활동은 개혁 초기의 이러한 관행을 이어가고 있는 것이다.

이후에는 외지 농민공 집단이 노점상 대열에 합류하였고 오늘날까지 노점상 인구에서 가장 많은 수를 차지해왔다. 또한 국영기업의 구조조정 이후에는 도시 해직노동자들 또한 노점상 인구의 상당수를 차지하게 되었다. 사실상 1990년대까지도 국가가 노점상에 대해 비교적 관용적인 태도를 보였던 이유 중 하나는 새로운 도시 빈민이자 사회불안정 요인이 된 해직노동자들에게 생계를 꾸려갈 기회를 제공하기 위한 것이었다(Solinger 2013). 하지만 1990년대 말부터 거리에서 노점상을 제거하는 것을 목표로 한 배제 정책이 강화되었다. 노점상은 지방정부가 추구하는 질서 있고 문명화된 도시외양과 좋은 도시 이미지를 해치는 요인으로 간주되기 시작하였다. 개혁 이전에 노점상이 정치적 이데올로기에 따라 비공식적인 것이 되었다면, 오늘날에는 공간적인 측면에서 더럽고 무질서하며 낙후된 것의 상징으로 배제되기 시작한 것이다(Xue and Huang 2015).[115] 위생도시 캠페인은 노점상 규제를 정당화하는 새로운 이데올로기이자 강화된 규제를 실천하는 주요한 계기로 작용해왔다(Zhong and Di 2017). 위생도시 캠페인의 규범 중에 "주요 가도에 노점이 난립해 있어서는 안 된다"는 내용은 노점상이 바람직한 도시외양과 배치된다고 전제하고 있음을 보여준다.

115 물론 노점상의 수가 크게 증가하고, 급속한 경제성장과 함께 시장 인프라가 갖춰지면서 비공식적 경제 활동의 중요성이 감소한 데에도 원인이 있었다.

노점상 관리 정책의 변화는 2000년대부터 각 지방정부가 노점상 단속을 위해 도입한 성관(城管; *chengguan*) 제도로 나타났다. 본래 1997년에 베이징시의 한 구에서 무허가 노점상을 통제하기 위해 시행한 행정실험으로 출발하여 전국적으로 확산된 성관은 도시관리 행정법률 집행국(城市管理行政执法局)의 약칭으로, 지방정부 규모의 단속 권력(police power)을 대표하는 현장 규제 전담 실행기구이다. 그 이전까지 노점상 단속 책임은 공안국, 공상국, 위생국 등 여러 정부 부처에 분산되어 있었다. 성관의 주된 업무는 무허가 노점상 단속이지만 위법구조물, 공사현장, 주차 등 도시외양과 위생, 도시질서 유지와 관련된 다양한 영역에 관여하면서 위반사항 적발 시에 경고나 벌금 부과, 자산 압수, 위법구조물 해체를 실행한다(Caron 2013). 이 때문에 위생도시 캠페인 과정에서 성관은 중요한 역할을 해왔다. 그린타운에서도 캠페인 기간 내내 주거단지 입구나 도로 한편에 정차된 성관의 차량을 쉽게 찾아볼 수 있었다. 앞에서 언급한 사례에서 수박 장수가 저울을 몰수당했던 것이나 판매 품목인 수박까지 압수당할 위험이 존재했던 것은 성관의 이러한 규제 방식에 기인한 것이다.

성관 제도를 필두로 한 배제 정책은 오늘날까지 유지되고 있지만 문제점이 제기되면서 새로운 규제 정책도 도입되었다. 점차 성관의 폭력적인 단속 행위와 직권 남용, 노점상과의 갈등이 사회불안정 요소로 인식되고 노점상 배제에 따른 도시 빈민들의 생계 문제도 화두가 되기 시작하였다. 이에 따라 2010년대부터는 노점상 통제와 도시 공간 보호, 빈민의 생계 간에 균형을 추구하는 새로운 규제 방식이 등장하였다. 지정된 장소에서의 노점상 활동은 허용하되 그 밖의 지역, 특히 중요 장소에서 노점상은 배제해온 것이다. 이동성이 특징인 노점상을 특정 장소에 고정시킴으로써 통제와 관리가 용이하도록 하는 대신에 관련 인프라를 제공하여 상업 활동의 편의를 돕는 방식이다. 이 새로운 정책 틀에서 노점상의 비공식성은 법적으로 허가를 받았는가 보다 어디에 위치하는가에 따라 규정되어왔다(Huang, Xue, and Wang 2019).

그린타운의 노점상 관리는 최근의 이러한 정책적 경향을 일정 부분 반영하고 있었다. 대형마트 외에도 소규모 자영업자들이 촘촘히 배치된 매대나 작은 상점을 이용하여 농수산물을 판매할 수 있는 시장 형태의 실내 공간이 마련되었다. 또한 인구 이동이 많은 사거리나 인도에 간이매점차(便民售卖车)가 설치되었다. 그 외의 장소에서의 노점상 활동은 금지되고 있었다. 신쟈위안 외

부의 인도에 설치된 간이매점차는 실제로 재정착민 하나가 운영하고 있었고 조식과 간단한 조리음식을 판매하였다. 하지만 다른 주민 노점상들에게 지정된 장소에서 공식적인 상업 활동을 하는 데에 필요한 임대료는 큰 부담이었다. 생선장수는 정부가 생선을 싸게 팔 수도, 싸게 살 수도 없게 만들고 있다고 불만을 드러냈다.

> 임대료가 가격에 포함되기 때문에 비쌀 수밖에 없어요. 예전에 덩리촌에서도 아무 데에서나 장사할 수는 없었지만 마을에는 시장이 기본으로 마련되어 있어서 훨씬 자유롭게 장사할 수 있었어요. 관리비 명목으로 자리세를 받는 곳도 있지만 하루에 5위안 정도로 저렴했어요. 자발적으로 형성된 장터의 경우에는 그마저도 없었고요.

재정착민 노점상들의 공통된 의견은 주거단지 내부가 아닌 이동 인구가 많은 외부의 광장이나 인도, 거리가 수익 면에서 더 유리하다는 것이었다. 일반적으로 노점상들에게 장소와 지리적 위치는 수입과 직결되는 중요한 요소이다. 오랫동안 노점상 활동을 해온 생선장수는 이 사실을 누구보다 잘 알고 있었다. 실제로 종종 인구 이동이 많은 그린타운 상점가의 광장이나 대형마트 부근의 인도에 자리를 잡고 장사를 하기도 하였다. 하지만 성관이 계속 자신들을 쫓고 있어서 위험을 감수해야만 한다고 강조하였다.

"성관이 우리를 계속 쫓고 있다"는 생선장수의 표현은 국가의 단속 권력이 어떻게 작동하는지를 보여준다. 재정착민 노점상들의 관점에서 성관의 단속 활동은 불시에 들이닥친다는 점에서 불확실성과 예측 불가능성을 특징으로 한다. 국가의 중요 행사나 도시 캠페인 기간에는 집중 단속이 이루어지지만 이 기간에도 중요 장소가 아닌 경우에는 방임되기도 한다. 어느 때는 단속하지 않고 그냥 지나치거나 경고만 하지만 어느 때는 벌금을 부과한다. 또 어떤 경우에는 도구와 상품까지 압수하기도 한다. 이는 국가의 단속 권력이 비공식적인 특성을 가지고 있음을 보여준다. 묵인과 통제, 규율권력과 처벌권력 사이를 오가는 이러한 선택적이고 불규칙한 규제 기술은 단속반이 언제 나타날지 모른다는 불안감과 감시당하고 있다는 느낌을 갖게 하는 것이다(Caron 2013; Hanser 2016).

단속의 위험을 피하면서도 수입을 올릴 수 있는 차선책으로 일부 주민들은

재빨리 피신할 수 있게 신쟈위안 정문 부근의 인도에 자리를 잡기도 하였다. 앞서 포도장수의 사례처럼 평소에는 인구 이동이 많은 인도에서 물건을 팔다가 성관이 들이닥치면 물건을 들고 주거단지 내부로 빠르게 피신할 수 있는 것이다. 신쟈위안 앞 인도라면 재정착민들의 노점상 활동을 뒷받침하는 주요한 고객인 농민공 집단 또한 놓치지 않을 수 있다. 또한 생선장수의 경우에 자신은 신쟈위안 주거단지 내부에, 며느리는 외부 광장이나 인도에 자리를 잡고 장사를 하는 방식으로 거점을 나누기도 하였다. 특정 해산물을 원하는 손님을 대상으로 예약을 받아 두었다가 자전거를 이용해 주변 주거단지까지 직접 배달해주는 방식으로도 판로를 넓히고 있었다. 결국 재정착민 노점상들에게 주거단지는 피신처이자 비교적 안정적으로 비공식적인 경제활동을 할 수 있는 안전지대인 셈이다. 이는 도시 공간에서 비공식성을 제거하려는 국가의 단속 권력이 재정착민들의 주거단지가 비공식적 경제활동의 공간으로 변모하는 데에 기여하고 있음을 보여준다.

2) 재산권과 비공식성

그렇다고 주거단지 내부에서의 노점상 활동이 문제가 전혀 없는 것은 아니었다. 원칙적으로 주거단지 내부에서도 정해진 상업용도의 건물에서만 상업활동을 할 수 있기 때문이다. 또한 위생도시 캠페인 과정에서 위법구조물을 금지하고 강제 철거하면서 주민들이 상업 활동을 위해 사용하던 간이 부스가 모두 치워졌다. 수리공이 얼마 전까지 이용하던 간이 부스 대신에 자신의 자동차 트렁크에 장비를 보관하며 영업을 하게 된 이유도 여기에 있었다. 신쟈위안의 주민위원회에서는 위생도시 캠페인이 주민들의 생계에 지장을 준다면서 안타까워했지만 다른 방도는 없었다. 다만 구조물 없이 쉽게 이동이 가능한 차량이나 좌판, 깔개, 바구니를 이용한 상업 활동은 묵인되고 있었다. 이 묵인은 재정착민의 생계를 고려한 것이기도 하였지만 주민 노점상들 스스로가 이 주거단지의 소유권자라는 재산권 문제를 고려한 결과이기도 하였다.

중국 도시에서 주택 사유화와 상품주택의 등장은 공적 공간과 사적 공간, 외부인과 내부인을 구분하고 그 경계를 형성하는 과정으로 이어져왔다(Pow 2009; Zhang 2010). 또한 2007년에 제정된 물권법(物权法)에 따라 주거단지 내부의 광장을 주택소유권자들이 공동으로 소유하는 공용공간으로 규정해왔

다. 소구 내부의 공간은 소유주들이 고용한 상업적인 관리회사가 관리하는 사적 공간으로, 국가가 관리하는 공공공간인 거리나 인도와 구별되어온 것이다. 이에 따라 앞서 찐빵 장수처럼 신쟈위안의 소유권자가 아닌 외부인은 상업 활동을 위한 주거공간 이용에서 배제되어왔다. 하지만 신쟈위안에서 재산권에 토대한 내부인과 외부인의 경계는 보다 유연하게 작동하고 있었다. 내부인의 범주는 신쟈위안의 주민 본인이 아니더라도 친족관계를 통해 확장되어 재정착민의 친척이라면 신쟈위안 내에서 노점상 활동을 할 권리가 주어지고 있었다. 주민이 친척을 대리하여 판매하는 것 외에도 인근 농촌 마을에서 농사를 짓는 친척이 직접 찾아와 주거단지 내에서 옥수수와 포도 같은 농산물을 판매하였다.

공적 공간과 사적 공간의 경계 또한 언제나 명확한 것은 아니다. 중국 도시의 표준화된 주거단지 모델인 소구(小区)는 몇 가지 물리적인 특징을 가지고 있다(Bray 2013; Lu 2006). 첫째, 한정된 수의 출입구와 담장 혹은 울타리로 둘러싸인 폐쇄적인 형태를 띤다. 각 소구마다 형태와 정도는 다르지만 일반적으로 출입구에는 차량과 인구의 출입을 통제하는 경비와 보안 체계가 적용된다. 둘째, 차량이 단지 내부를 직선으로 관통할 수 없도록 설계하여 폐쇄성을 강화하는 것이 일반적이다. 주거단지의 중앙에는 광장과 주민회관, 체육시설, 관리사무실 등의 건물이 위치해 있으며, 내부 도로는 이를 에워싸고 순환 구조를 이룬다. 다만 신쟈위안은 동서로 구역이 나뉘어 별도로 관리되고 있었기 때문에 주거단지 중앙에는 광장만이 위치해 있었다. 셋째, 주민들에게 배타적인 서비스를 제공하기 위해 소구 내부에 상점이나 식당 같은 상업시설이 결합되어 있다. 이러한 폐쇄적이고 배타적인 성격으로 중국의 소구는 흔히 게이티드 커뮤니티(gated community) 관점에서 분석되어왔다(Pow 2009). 하지만 실제 관리 과정과 일상적인 공간 활용을 살펴보면 이러한 분석 관점은 제한적으로만 적용될 수 있다. 그린타운의 상품주택 단지들 또한 오히려 폐쇄성과 개방성이 공존하는 다공성 엔클레이브(porous enclave)의 성격을 보이는 경우가 많았다(Harms 2015).[116]

특히 중국의 많은 소구에서처럼 그린타운의 상품주택 단지에서 배타적인 서비스를 위해 주거단지 내부에 상업시설이 결합되도록 한 설계는 오히려 공적, 사적 공간의 경계를 모호하게 만들어왔다(Pow 2009; Zhang 2010:

116 이성호, 이승욱(2017)과 Ngai Ming Yip(2012)도 유사한 관점을 보여준다.

98-103). 더 많은 고객을 원하는 상점 운영자와 개발회사, 관리상 편의를 위해 일정 정도 개방성을 유지해온 관리회사, 상점의 상품과 서비스를 이용하려는 외부의 주민들로 인해 완전한 폐쇄성은 유지하기 어려웠다. 따라서 외부인을 배제함으로써 사생활과 사적 재산권을 보호하려는 주민들과 갈등을 빚어왔다. 일부 주거단지에서는 절충적 조치로 내부의 상업시설을 이용하려는 외부인에 대해 출입은 허용하되 방문자 기록을 남기도록 하는 절차를 마련하기도 하였다. 실제로 그린타운의 중산층 주민들이 자발적으로 소유주위원회를 조직하여 관리회사를 교체하려는 이유 중 하나는 보다 폐쇄적인 관리가 이루어지기를 희망하기 때문이었다.

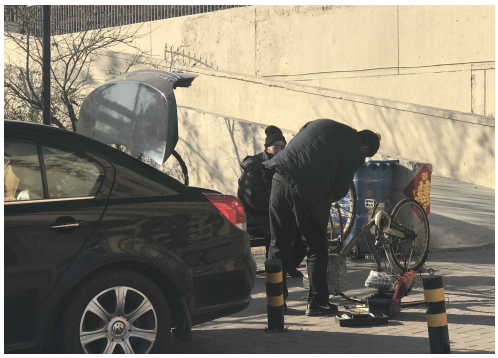
신쟈위안에서도 식당 한 곳과 상점 다섯 곳이 운영되고 있었지만 상품주택 단지의 중산층 주민들과는 달리 폐쇄성에 대한 요구는 크지 않았다. 대다수를 재정착민들이 운영하고 있어서 오히려 더 많은 고객을 확보할 수 있도록 대중이 내부 공간에 손쉽게 접근하는 것이 중요했고 개방성이 더 강조되었다. 판매자에 대한 폐쇄성과 달리 소비자에 대해서는 개방성을 유지해온 것이다. 이 때문에 공용공간에 대한 공적, 사적 구분은 더욱 모호해지고 있었다(Zhao and Zou 2017). 다만 재정착민들의 주거단지에서는 상품주택 단지와는 다른 문제에 봉착해 있었다. 신쟈위안은 주변의 다른 상품주택 단지와 달리 애초부터 설계상에 별도의 상가 건물이 마련되어 있지 않았다. 재정착주택의 물질적 결함은 이 부분에서도 드러나고 있었다. 따라서 상점과 식당 같은 상업공간이 모두 주거용 아파트 건물에 자리 잡게 된 것이다. 대부분은 외부인이 보기에도 쉽게 눈에 띄는 아파트 건물의 1층에 위치해 있었고, 채소 가게 한 곳과 식당은 찾기가 쉽지 않아서 내부 주민이나 재정착주택에 거주하는 농민공들이 주로 이용하였다.

위생도시 캠페인의 주요한 관리 활동 중 하나는 아파트 주택의 용도 변경을 감독하는 것이었다. 최근 들어 주거용 건물을 상업 용도로 사용하는 것을 엄격히 제한하게 되면서 위생도시 캠페인 과정에서도 주민위원회에 이를 시정하는 임무가 주어졌다. 상품주택 단지에서도 미등록 상태의 마사지샵이나 다이어트 전문점 등이 운영되고 있었기 때문에 주민위원회와 관리회사, 사공참이 나서 수시로 순찰을 다니고는 하였다. 신쟈위안 주민위원회에서도 이를 인식하고 있었으며, 주거용 건물에 위치한 상업시설은 공간의 용도나 안전관리 측면에서 위법의 소지가 있다고 언급하였다. 상업용도가 아닌 주거용도의 건

물에는 적합한 안전장치가 마련되어 있지 않아 화재가 발생하면 큰 인명사고로 이어질 수 있다는 것이었다. 또한 대부분은 영업등록이 되어 있지 않은 데다 일부는 식품위생 문제도 제기될 수 있었다. 이러한 위법한 공간 활용은 위생도시 캠페인 과정에서 주요한 단속 대상이었다. 실제로 위생도시 캠페인을 거치면서 신쟈위안의 식당 한 곳과 상점 두 곳이 문을 닫았다. 폐업의 위기에서 살아남은 상점은 모두 주민이 운영하고 영업 등록이 되어 있는 곳이었다. 마찬가지로 주민이 운영하지만 안전과 위생 문제가 더 두드러지는 식당은 해당 주민의 반발에도 결국 폐업 조치되었다.

주거단지 내부의 공용공간 사용 과정에서도 주민들 간에 경쟁과 신경전이 벌어졌다. 하루는 그간 보이지 않았던, 허리가 굽고 머리가 하얗게 센 70대 노인이 신쟈위안 내 광장의 후미진 곳에 쭈그리고 앉아 조개를 팔기 시작하였다. 인구 이동이 많아 목이 좋은 광장 입구는 여느 때처럼 이미 생선장수가 자리를 잡고 있던 터였다. 나이 많은 노인이 고생하는 것이 안쓰러웠던 재정착민 경비원은 정문 근처로 옮겨 장사를 하도록 자리를 잡아주었고 그때서야 손님이 몰리기 시작하였다. 터줏대감인 생선장수는 심기가 불편하였는지 푸념을 늘어놓았다. 가끔씩 장사하러 나오는 주민들이 가격을 낮춰 팔면서 장사하기가 더 어려워졌다는 것이었다. 자신이 평소에 1근을 5위안에 팔면, 다른 쪽에서는 3근을 10위안에 팔아 밑지는 장사를 할 수 밖에 없다는 것이다. 하지만 고령에도 불구하고 힘들게 직접 조개를 캐 와서 팔 수 밖에 없는 사정을 이해하려고도 하였다. 아들이 가족들의 토지보상금을 탕진하면서 가정형편이 어렵게 되었다고 일러주었다.

서로의 사정을 이해하고 공감하는 유대의 정서는 재정착민들이 주거단지 내에서 비공식적인 경제활동을 지속할 수 있는 중요한 기반이었다. 상업 활동에 직접 참여하지 않는 주민들 중에는 주거환경을 해친다는 이유로 불만을 가진 이들도 있었다. 안 그래도 더럽고 무질서하고 열악한 주거환경이 주민들의 노점상 활동으로 더욱 악화되고 있다는 것이었다. 그럼에도 대개는 서로의 사정을 잘 알고 있는 데다 친족관계와 오랜 이웃관계로 얽혀 있는 상황에서 이러한 불만을 대놓고 드러내는 이들은 많지 않았다. 대신에 보다 나은 환경을 위해 보상으로 제공된 주택 하나를 팔고 주변의 다른 상품주택 단지의 주택을 구입하는 선택을 하기도 하였다.



[사진 6-2] (왼쪽부터) 1. 한 재정착민이 주거단지 내에서의 상업 활동을 위해 사용하던 간이부스. 위생도시 캠페인으로 사용이 금지되면서 치워진 상태이다. 2. 간이부스 사용이 금지되면서 재정착민이 자신의 불법택시 트렁크에 장비를 보관하며 자전거를 수리하고 있다. 연구자가 2017년에 촬영.

3. 눈감아주기와 비공식적 국가 실천

1) 눈감아주기 거버넌스와 비공식적 의례

2018년 새해 첫 날, 그린타운에는 종일 낯선 정적이 흘렀다. 이민도시답게 상당수의 주민들이 귀향길에 올랐다는 사실을 감안하더라도 도시 전체가 유난히 고요하게 느껴졌다. 바로 새해에 어김없이 들려오던 폭죽 소리가 사라진 것이다. 폭죽은 중국의 전통 민속 중 하나로 혼례와 장례, 개업식에서도 볼 수 있지만, 절정은 새해맞이와 음력설이라 할 수 있다. 1년 전까지만 해도 주민들이 밤낮없이 쏘아 올리는 폭죽으로 천둥소리 같은 굉음이 빽빽이 들어선 고층아파트 건물 사이로 메아리치듯 울려 퍼졌다. 이때가 되면 각 상품주택단지의 관리회사들도 비상태세에 돌입하여 밤새 순찰을 돌고는 하였다. 주거단지 내부에서는 폭죽 사용이 통제되어왔기 때문인데, 이번에는 폭죽 사용 자체가 금지되기 시작한 것이다. 톈진시 정부의 이 조치에는 폭죽 사용은 물론 또 다른 전통 민속인 종이돈 태우기 같은 소각 행위를 금지하고 위반 시 벌금을 부과한다는 내용을 담고 있었다.[117] 화장터에서도 문명적인 장례(文明殡葬)

117 폭죽 금지령(禁鞭令)의 법적 근거는 톈진시 인민대표대회 상무위원회(天津市人民代表大会常务委员会)에서 통과되어 2018년 1월부터 시행한 폭죽과 불꽃놀이 금지 결정(关于

를 이유로 폭죽과 소각을 금지하게 되었다. 폭죽의 생산과 판매도 상당 부분 금지되면서 전통시장에서조차 발 빠르게 전자폭죽이 등장하였다. 폭죽 사용을 금지하게 된 배경에는 스모그와 미세먼지로 대표되는 대기환경 문제와 함께 화재나 폭발사고로 인한 안전사고 문제가 제시되었지만 도시외양 또한 중요한 고려사항이었다. 폭죽으로 발생하는 소음공해와 쓰레기 문제는 저탄소 도시를 지향하는 톈진시의 이미지에도 부합하지 않는다는 것이었다.[118] 그렇게 톈진시 정부가 추진하는 '폭죽 소리가 들리지 않는 첫 번째 새해맞이' 캠페인이 효과를 발휘하는 것처럼 보였다.

반전은 저녁 7시가 넘어 벌어졌다. 정적을 깨고 폭죽 소리가 연이어 터져 나오기 시작한 것이다. 발원지는 신쟈위안이었다. 일부 재정착민들이 폭죽 소리와 함께 차량이 다니지 않는 틈을 타서 신쟈위안 앞의 아스팔트 도로 위를 걷기 시작하였다. 가마와 말 모형을 든 이들과 풍악대가 선두에서 행렬을 이끌었고 머리와 허리에 하얀 면포를 두른 주민들이 그 뒤를 따랐다. 신쟈위안 앞 도로를 한 바퀴 도는 행진을 끝내고 행렬이 정문 앞에 멈춰 서자 주민들로 구성된 공연단이 화려한 춤과 연주를 선보였다. 마찬가지로 하얀 면포를 두른 주민위원회 주임 천리용이 연구자를 발견하고는 겸연쩍은 표정으로 다가와 자신의 친척이기도 한 고령의 주민이 지병으로 사망하였다고 일러주었다. 80세를 넘겨 장수하여 호상이기 때문에 시끌벅적하게(热闹) 장례가 치러지는 것이라고 덧붙였다. 공연이 끝나자 행렬은 시신이 안치된 빈소(灵棚)로 향했다. 가건물로 지어진 빈소는 고인이 거주하던 아파트 동 앞의 공터에 마련되었다. 빈소 앞에서 고인이 사후세계까지 편하게 이동할 수 있도록 준비한 가마와 말 모형을 태우기 시작하자 유족들이 땅에 엎드려 고개를 조아리며 곡소리를 내기 시작하였다. 이 소각 의식으로 고인의 영혼을 배웅(送路)하는 이날의 의례는 끝이 났다. 신도시의 환경에서 흔히 보기 어려운 이 이색적인 광경은 장례 절차의 일부였던 것이다.

장년의 재정착민들은 장례를 특히 중시해왔다. 전통 민속을 이어나간다는 의미도 있지만 사회적 관계를 유지하는 중요한 기제였다. 흩어져 살던 친척들

禁止燃放烟花爆竹的决定)이다. 2014년부터 시행되던 폭죽 제한령(限鞭令)이 한층 강화된 것으로 벌금 부과 등 강제적인 조치를 포함하고 있다. 또한 2018년부터는 화장터 같은 장례서비스장소(殡葬服务场所)에서도 종이돈 태우기 행위를 전면 금지하였다.

118 톈진시의 폭죽과 불꽃놀이 금지 결정에 대한 정책 해석(本市<禁止燃放烟花爆竹的决定>政策解读), <天津政务网>, 2018. 2. 9.

이 한데 모이는 계기만이 아니라 하나의 주거단지에 모여살고 있는 재정착민들 간의 유대를 유지하는 계기이기도 하였다. 혼례는 도시민들처럼 외부의 결혼식장에서 치렀지만 장례만큼은 고인의 집과 주거단지 내에서 치러졌다. 장례가 시작되면 많은 주민들이 상갓집에 모여 종일 유족과 함께 하며 장례용품을 정리하고 문상객을 맞이하는 등 각종 자질구레한 일들을 도왔다.

덩리촌 주민들의 장례에서 폭죽과 함께 소각 의식은 큰 비중을 차지하고 있었다. 시간대와 단계적 절차에 따라 종이돈은 물론 말이나 소, 가마의 종이 모형, 빈소를 장식했던 화환 등의 각종 장례 용품, 고인이 사후세계에서 사용할 수 있도록 종이 모형으로 만든 가전제품과 집, 자동차 등이 모두 소각되었다. 2018년부터 시행된 폭죽과 소각 금지령은 이 전통 관습을 비공식적인 것으로 규정하는 계기였다. 물론 그 이전부터 톈진시 문명 행위 촉진 조례(天津市文明行为促进条例)는 이러한 장례 절차를 버려야 할 낡은 관습(陈规陋习)이자 봉건적 미신(封建迷信)으로 규정해왔다.[119] 즉, 기존에는 사회주의 정신문명 건설(社会主义精神文明建设)이라는 통치 목표가 민속 개혁의 주요한 명분이었다면, 최근에는 환경보호와 안전, 도시 외양 같은 도시 관리 문제가 강조되고 있는 것이다. 더욱이 위생도시 캠페인 과정에서도 볼 수 있듯이 공용공간에 구조물 설치가 금지되면서 장례를 위한 빈소 설치도 비공식적인 행위가 되어왔다.

앞서 장례에서 유족인 한 중년 여성은 연구자에게 장례 절차에 대한 사진 촬영을 허락하면서 해외에서는 공개해도 좋지만 중국 내에서는 외부에 공개하지 말아달라고 당부하였다. 외부로 알려져 잘못하면 벌금을 물 수도 있다는 우려였다. 2018년부터 시행되는 폭죽과 소각 금지령에 대해 알고 있었지만 고인이 법령이 시행되기 하루 전인 2017년 12월 31일에 사망하였고 그 이전부터 준비해놓은 장례 절차여서 예정대로 치르기로 했다고 해명하였다. 이후에 신쟈위안에서 다른 주민의 장례를 두 차례 더 관찰할 수 있었고 실제로 폭죽 사용은 크게 간소화되거나 사라졌다. 대신에 소각 의식은 일정 부분 지속되었고 공용공간에 빈소도 그대로 차려졌다.

장례가 있을 때마다 주민위원회 주임과 함께 멀리서 절차를 지켜보던 관리

[119] 1949년 공산당 정권 수립 이래 중국 국가는 민속과 의례를 봉건적 구습과 미신으로 분류하고 타파의 대상으로 간주해왔다. 1978년 개혁개방 이후에는 농촌과 도시 지역 모두에서 전통 민속이 크게 부활하였고 전통문화 유산으로 옹호되기도 하였지만 국가가 제시한 기준과 규범에 따라 규제한다는 정책적 기조는 유지되고 있다(김광억 1993).

사무소 소장은 중국 도시에서도 이런 전통 장례가 이미 허용되지 않거나 거의 사라졌지만 재정착주택 단지라는 특수성 때문에 농촌의 관습이 이어지고 있다고 설명하였다. 관리사무소 소장은 재장착민들과 연고가 없는 외지인이지만 아내와 신쟈위안에 직접 거주하면서 주민위원회 관리자들과 긴밀한 관계를 맺고 있었고 주민들에 대한 정보도 폭넓게 파악하고 있었다. 장례를 도우러 신쟈위안을 방문한 상조회사 관계자는 오히려 지역적 특수성을 언급하였다. 그린타운은 그나마 너그러운 상황이라면서 톈진시의 다른 지역에서는 종이 한 장 태우지 못하게 할 정도로 엄격하다고 귀띔해주었다. 여기에는 상대적으로 규제가 느슨한 외곽 지역이라는 지리적 위치와 그린타운의 행정적 자율성이 작용한 결과라 볼 수 있다. 무엇보다 신쟈위안에서 의례 활동이 유지되어온 데에는 비공식적 거버넌스 형태인 눈감아주기가 영향을 미쳐왔다.

인류학자 로버트 웰러(Weller 2012)의 개념에서 눈감아주기 거버넌스(blind-eye governance)는 보고도 못 본 척 눈감아준다(睁一只眼, 闭一只眼)는 중국의 관용어처럼 국가행위자들이 위법적인 행위가 있음을 알고도 눈감아주고, 시민들 또한 국가행위자의 묵인 행위를 시정하도록 압박하지 않고 용인하는 것을 말한다. 따라서 눈감아주기는 주민들과의 타협과 공모를 전제한다. 앞서 노점상 단속처럼 국가행위자는 대부분의 기간을 못 본척하며 묵인하다가 간헐적이고 선택적인 억압을 통하여 통제를 유지하기도 한다. 웰러는 눈감아주기 거버넌스가 개혁기에 형성되어온 중국의 반응적 권위주의(responsive authoritarianism)의 의도하지 않은 효과이자 그 형성에 기여해왔다고 주장한다. 개혁기 중국의 거버넌스는 계획경제 시기의 전체주의 모델에서 국가와 사회세계가 분리되어 있다고 전제하는 일당 지배의 권위주의 모델로 변화해왔다. 이 과정에서 중요한 이슈로 부상한 것이 시민들의 요구와 관련한 피드백을 어떻게 받고 대응할 수 있는가였다. 이 반응성을 위한 기제로 허용되기 시작한 것이 국가에 대한 탄원이나 청원, 민원, 법적 소송 절차, 지역적 대중시위 등이다. 물론 최근에는 대중시위를 보다 엄격히 통제하고 있지만 현실에서 사라진 것은 아니다. 대중들에게 이러한 수단이 주어지면서 국가행위자들이 갈등 상황을 만들지 않고 사회안정을 유지하기 위해 묵인하는 행위가 일상화되기 시작하였다. 이에 따라 눈감아주기 거버넌스는 개혁기 중국에서 가장 일상적으로 볼 수 있는 비공식적 국가(informal state) 실천이 되었다(Goldstein 2016). 다만 그린타운의 맥락에서 이 거버넌스 형태는 재정착주택

단지에서 두드러지게 실천되고 있었다.

[사진 6-3] (왼쪽부터) 1. 주민의 장례를 위해 재정착주택 단지 내부의 공터에 마련된 빈소. 2. 고인의 영혼을 배웅하는 장례 절차의 일부로, 유족들이 지켜보는 가운데 고인이 저승까지 편히 타고 가도록 모형 가마와 말을 태우는 장면. 연구자가 2018년에 촬영.

장례가 치러질 때마다 주민위원회 서기는 연구자에게 미신이자 반문명적 행위에 불과하므로 관심을 가질 가치가 없다고 충고하고는 하였다. 그러면서 서기는 장례 절차를 멀리서 지켜보거나 고개를 푹 숙이고 못 본 척 회피하며 빈소 앞을 지나갈 뿐 의례 행위를 저지하지는 않았다. 주민위원회 주임과 관리사무소 소장 또한 멀리서 의례 절차를 지켜보고는 하였지만 재정착민들의 의례 절차 자체를 막지는 않았다. 상품주택 단지에서는 폭죽 소리만 나도 관리회사에서 즉각 출동하여 저지하는 것과 대조적이었다. 이러한 대응에는 친족관계나 이웃관계가 거버넌스 과정에 개입되고 있는 상황이 영향을 미치고 있었다. 앞서 주임 천리용의 태도에서 볼 수 있듯이 스스로가 유족으로서 장례에 참여하면서 관리자로서 감독에 나서야 하는 상황이 만들어졌던 것이다. 서기 또한 업무 시간에는 장례 절차에 참여하지 않았지만 늦은 저녁이 되면 문상객으로서 주민들과 어울리고는 하였다.

신쟈위안에서 장례 절차가 시작되면 관리회사는 이 사실을 파출소에 알릴 의무가 있었다. 관리사무소 소장은 의무상 알리기는 해도 파출소 측에서 농촌의 관습이 이어지고 있는 재정착주택 단지의 특수성을 감안하여 허용해주고 있다고 설명하였다. 하지만 의례 행위를 막거나 적극적인 개입은 하지 않을 뿐 장례가 있을 때마다 파출소의 경찰이 직접 찾아와 주거단지 내부에서 순찰을

돌고는 하였다. 이때마다 주민들은 흥분하여 또 경찰이 찾아와 한바탕 순찰을 도는 난리를 피웠다면서 한숨을 쉬거나 코웃음을 치며 불만을 늘어놓았다. 장례를 돕기 위해 모여 있던 노년의 재정착민들은 경찰이 찾아왔었다는 소식을 듣고는 경찰이라도 "우리는 통제할 수 없을 것"(管不了我们)이라고 큰소리를 치기도 하였다. 재정착민들의 이러한 태도에는 재정착 단지라는 새로운 영토를 토대로 고유의 생활방식을 유지하고자 하는 열망과 함께 한때 재정착주택의 물질적 결함과 관리 회사 철수 사태로 전개하였던 집단행동과 시위의 경험이 반영되어 있었다.

2) 집단임대주택과 위생도시

위생도시 캠페인 기간에 주변의 상품주택 단지에서는 본 적이 없는 공지포스터 하나가 신쟈위안 광장의 게시판에 나붙었다. 구(区) 정부가 조직한 집단임대주택 종합정비 전담행동사무실(群租房综合整治专项行动领导小组办公室)의 명의로 부착된 이 포스터에는 집단임대주택을 정비하기 위해 집중단속(利剑行动)을 실시할 예정이니 협조해달라는 내용이 담겨 있었다. 집단임대주택으로 인하여 "형사 사건과 치안 사건, 화재 사고가 빈번히 발생하고 각종 잠재적인 위험(隐患)으로 사회에 끼치는 해악이 크며, 대중들의 혐오와 불만이 극에 달하여 정부가 나서서 정비해줄 것을 강력히 요구해왔다"고 정비 사업의 배경을 밝혔다. 집단임대주택이 법적으로 문제가 되는 이유 또한 명시하였다. 위법건축물을 임대하는 행위 외에도 다음의 행위들이 금지되었다. 1인당 거주 면적이 5제곱미터 이하이거나 거주 용도로 설계된 공간을 작게 분할하여 임대하는 행위, 애초에 주방, 화장실, 베란다, 창고 등 비주거용도로 설계된 공간을 사람이 거주하도록 임대하는 행위는 법적으로 금지된다. 이상의 위법 행위를 시정하지 않을 경우에 5천~3만 위안의 벌금을 부과하고 불복 시에는 형사책임까지 지게 하겠다는 것이었다.

중국에서 대표적인 집단임대주택 밀집지구로 알려진 성중촌의 많은 임대주택들이 위법건축물인 것과 달리 신쟈위안의 주택은 국가 소유의 도시 토지 위에 계획에 따라 건설된 합법적인 건축물로 공식적인 재산권 체계에 속해 있다. 하지만 공간의 부적절한 사용도 비공식적인 요소로 규정되고 있다는 점에서 신쟈위안 또한 이 단속에서 자유로울 수가 없었다. 농민공들이 거주하는

신쟈위안의 집단임대주택은 대부분 이러한 규정에서 벗어나 있기 때문이다. 침실 두 개와 거실, 주방, 화장실, 베란다로 구성된 98제곱미터 면적의 주택에 흔히 20명 가까이 되는 인원이 거주하면서 1인당 거주면적이 5제곱미터 이상이어야 한다는 규정은 지켜지지 않았다. 여기에 침실과 거실에는 이층 침대가 빼곡히 놓여 있었을 뿐 아니라 주방으로 설계된 공간에도 사람이 거주하였다.

얼마 후에는 신쟈위안 광장에 빨간 현수막도 부착되었다. “집단임대 행위를 결연히 저지하여 사구안전위험(社区安全隐患)을 제거하자”, “집단임대 정비활동을 통해 조화로운 주거환경(和谐家园)을 만들자” 등의 구호가 적혀 있었다. 실제 어떠한 정비 활동이 전개되고 있는지 묻자 재정착민 경비원은 코웃음을 치며 그저 구호일 뿐 실질적인 활동은 없다고 일러주었다. 눈감아주기 거버넌스는 농민공 합숙소인 집단임대주택에 대한 관리에서도 나타나고 있었다. 물론 그간 주민위원회 차원에서 규제 시도가 아예 없었던 것은 아니다. 점차 규제 강화의 요구가 커지면서 한 집에 10명 이하로 거주 인원수를 제한하고 관리회사를 통해 이를 권고하기 시작한 것이다. 일부 재정착민들은 꾸준히 주민위원회에 집단임대주택의 문제를 제기해왔다. 농민공들이 웃통을 벗은 채 돌아다녀 아이들이 무서워한다거나 밤새 술을 마시며 마작을 하여 시끄러워 잠을 잘 수 없다거나 하는 불만들을 쏟아내고는 하였다. 그때마다 서기와 주임인 천리용은 불만을 이해한다는 의미로 고개를 끄덕이며 묵묵히 민원을 들어주었다. 천리용은 나중에 연구자에게 어차피 집이 비어 있고 집을 유지하려면 기본적인 지출이 들어가는데 주민들에게 세를 주지 말라고 할 수는 없지 않느냐고 반문하였다. 임대행위 자체를 막기는 어려우므로 거주하는 농민공들의 수를 제한하는 수밖에 없다는 것이었다.

하지만 이러한 인원수 통제도 엄격하게 이루어지는 것은 아니었다. 유동성이 큰 건설노동자의 특성 상 정확한 인원수 파악이 어려운 이유도 있었지만 각 주택을 방문하여 점검하는 등의 적극적인 정비 행위는 크게 이루어지지 않았다. 더욱이 용도에서 벗어나는 주택 내부의 공간 사용은 거의 규제되지 않고 있었다. 상품주택 단지에서 중산층 주민이 이웃에 집단임대주택의 존재를 발견하고 파출소에 신고하였던 것과 같은 일은 재정착주택에서는 찾아보기 어려웠다. 신쟈위안에서 집단임대주택의 비공식성이 유지되는 것은 단순히 법적, 정책적 실행에서 국가의 실패가 아니라 이 타협과 공모의 결과라 할 수

있다. 많은 재정착민들이 스스로 임대인이자 임대중개자로 활동하면서 이러한 상황을 부추겨왔다.

집단임대주택의 비공식성이 유지되게 하는 이러한 비공식적인 거버넌스 실천은 주거단지를 위생의 관점에서 표준화하려는 위생도시 캠페인의 과제를 수행하기 어렵게 하였다. 이에 따라 새로운 위생관리 전략이 등장하였고 농민공 집단에 대한 새로운 형태의 배제로 이어지고 있었다. 앞서 공간의 용도와 거주 면적에 대한 법적 규정 외에도 위생도시 캠페인은 집단임대주택과 농민공 집단이 밀집된 신쟈위안을 위생의 관점에서 비공식적인 것으로 만들어왔다. 신쟈위안 내 녹지공간의 가로수에 경고문이 하나 걸렸다. “주거단지 내에서 아무 데서나 대소변 보기를 금지하며, 위반 시에는 벌금 5백 위안을 물리겠다”는 내용이었다. 위생도시 캠페인의 도시외양과 환경위생 영역에서 쓰레기와 함께 대소변은 위생 사각지대를 구성하는 한 요소로 간주된다. 이 경고문은 전적으로 집단임대주택에 거주하는 농민공들을 대상으로 한 것이었다. 신쟈위안의 바로 옆 중산층 주거단지에서도 대소변은 종종 발견되었다. 이 주거단지는 가구제(街区制)[120] 실험을 위해 그린타운에서 유일하게 담장과 정문이 없는 개방형 소구(开放式小区)로 건설되어 출입이 자유로웠다. 이 단지를 관리하는 주민위원회와 관리회사 관계자들은 단지 내 화단에서 대변을 발견하고는 의심의 여지없이 이웃인 신쟈위안에 거주하는 소질 낮은 농민공들의 소행임을 확신하였다.

농민공의 존재는 재정착주택과 공공주택 구역 간에 울타리(围栏)를 요구하게 된 또 다른 배경이었다. 3장에서 언급하였듯이 두 구역은 개별적인 소구로 분류되고 상이한 관리회사가 각각 관리를 담당하고 있다. 재정착민들은 독립적인 영토를 구축하기를 희망하였고 울타리를 요구해왔다. 이에 더하여 두 구역 간의 모호한 경계는 관리상의 책임 소재 문제도 야기하였다. 특히 농민공들이 공공주택 구역까지 유입되면서 공공주택의 주민들이 민원을 제기해온 것

120 담장 해체 운동(拆墙运动)로도 불리는 가구제는 중국 소구 모델의 특징인 주거단지와 공공도로를 경계 짓는 담장과 정문을 없애 공공공간과 거리를 활성화한다는 계획이다. 2016년 국무원(国务院)이 공표한 도시 계획과 건설, 관리 작업을 한층 강화하기 위한 약간의 의견(关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见)에서 처음 공식화되었다. 이 의견에는 새로이 건설하는 주택은 원칙적으로 더 이상 폐쇄적인 형태로 건설할 수 없고, 이미 건설된 소구는 점진적으로 개방해 나간다는 계획이 포함되었다(徐琴 2016). 하지만 그 이전부터 그린타운처럼 특정 개발프로젝트를 통해 관련 실험을 진행해왔다. 다만 현재까지 주거단지 내 공용공간의 재산권 문제 등으로 인하여 실제 실행 가능성 여부는 의문시되고 있다(Chiu-Shee et al. 2021).

이다. 신쟈위안 주민위원회의 서기는 새로이 설치될 울타리를 매개로 이 관리상의 난점이 극복되기를 기대하고 있었다.

농민공 집단과 위생 간의 관계에 있어서 주민위원회 관리자들의 태도와 위생도시 캠페인 담론에서는 도시 위생에 있어서 인프라의 역할은 물론 몸과 인프라의 일상적인 관계는 고려되지 않고 있었다(Desai, McFarlane, and Graham 2015). 농민공들은 기본적인 신체적 요구를 충족하기 위한 위생 인프라 접근과 관련하여 주민들과는 상이한 경험을 하고 있었기 때문이다. 5장에서 살펴보았듯이 건설노동자들이 신쟈위안의 재정착주택에 거주하며 가장 곤혹스러워하는 문제는 바로 화장실이었다. 핵가족을 중심으로 설계된 아파트 주거공간에서 단 하나뿐인 화장실을 많을 때에는 20명이 넘는 인원이 사용해야 하고, 유사한 생활리듬으로 아침저녁으로 줄을 서서 화장실 순번이 오기를 기다려야 했다. 주거단지가 밀집한 신도시 공간에서 공공화장실은 상점가 정도에 설치되어 있었지만 신쟈위안은 이 상점가와도 거리가 있었다. 급한 이들은 하는 수 없이 주거단지의 공용공간에서 대소변을 해결하였던 것이다. 이 즉흥성의 실천은 위생 관념이 없는 농민공의 낮은 소질과 건설노동자들의 더럽고 냄새 나는 몸의 이미지와 연계되었다. 위생과 관련한 인프라의 부족이나 결여는 흔히 해당 집단을 근대성이나 규범적인 질서 외부에 있는 존재로 간주함으로써 배제를 야기하거나 정당화하는 과정으로 이어지기도 한다(Baumann and Yacobi 2022; 478).

개혁개방 이래 도시로 유입되기 시작한 대규모 농민공 집단은 중국 도시에서 흔히 범죄 문제와 연결되어왔다(Zhang 2001). 앞서 공지포스터에서도 집단임대주택을 안전 문제 외에도 형사 및 치안 사건과 연결 짓고 있었지만, 그린타운에서는 위생 문제와 더욱 연결되고 있었다. 중산층 주거단지는 물론 재정착주택에서도 주민들과 주민위원회 관리자들은 의외로 범죄 문제는 많지 않으며 오히려 위생 문제를 야기한다고 우려하였다.

> 농민공이 저렇게 많은데 의외로 물건을 훔치는 일조차 별로 없어요. 주민들이 복도에 내놓은 신발이 가끔 사라지는 일이 있기는 한데 그 정도가 대부분이에요. 오히려 세 들어 사는 농민공이 많으면 위생 문제가 불거져요.

신쟈위안 주민위원회 주임 천리용은 대수롭지 않게 말하였지만 물건을 훔

치는 데에 대해서도 조치가 없는 것은 아니었다. 관리회사에서는 게시판을 이용하여 유동인구(流动人員)가 많으니 햇볕에 말리기 위한 이불과 옷가지는 물론 각종 생활용품을 밖에 내놓지 말라고 경고하고는 하였다.

재정착민들이 집단임대주택과 농민공 집단을 묘사하는 방식은 공통적으로 "더럽고(脏), 냄새 난다(臭)"는 것이었다. 재정착민들은 집단임대주택에서 화장실 냄새를 비롯한 각종 악취가 풍겨 복도 전체로 퍼지고 있다고 불만을 드러냈다. 여기에는 건설노동자들이 집의 내부가 훤히 보일 정도로 종일 문을 활짝 열어두고 생활하는 것이 일반적인 이유도 있었다. 인원수가 많은 데다 대개는 에어컨이 설치되어 있지 않아 특히 더운 여름에는 환기의 목적이 컸다. 이 때문에 집단임대주택에서는 아파트 주택 특유의 폐쇄성은 찾아보기 어려웠다. 농민공들이 실내공간을 벗어나 주거단지 내 야외 벤치에 앉아 식사를 하거나 술을 마시는 경우도 많아 아침에는 벤치 근처에 술병과 각종 쓰레기가 쌓여 있고는 하였다. 하루는 재정착주택 구역에 있던 테이블이 결합된 벤치가 사라지고 없었다. 주민위원회에서 수시로 관리회사에 연락해 쓰레기를 치우라고 지시하고는 하였지만 이번에는 아예 농민공들이 자주 사용하는 벤치 자체를 없애버리는 조치를 취한 것이다. 주임 천리용은 덕분에 깨끗해졌다며 관리의 효과가 나타났다고 흡족해하였다.

아침 순찰을 하던 천리용은 얼마 전부터 그린타운 정부가 추진하는 문명동(文明楼门) 캠페인에 신쟈위안은 심사 신청을 하지 못했다고 말을 꺼냈다. 농민공이 너무 많아서 신청할 수가 없었다는 것이다. 천리용이 보기에 농민공의 낮은 소질이 문제였다. 날씨가 더워지면 웃통을 벗고 알몸을 드러내고 다닌다거나 쓰레기를 아무 데나 버리고 술을 마신 후에 소란을 피우는 바람에 주민들도 불만이 많다는 것이었다. 이러한 행위는 일부 재정착민들에게도 발견되는 것이었지만 농민공 집단의 낮은 소질 문제로 수렴되었다. 농민공의 존재를 자신들의 주거단지가 더럽고 무질서하고 열악한 환경이 된 주요한 원인 중 하나로 간주해온 것이다.

4. 맺음말

이번 장에서는 재정착주택이 신도시에서 공간적으로 배제되는 과정을 살펴

보았다. 토지상실농민들에게 노점상과 주택임대 활동은 재정착주택을 활용한 생계보조 수단이자 국가로부터 획득한 재정착주택의 재산권 권리를 실현하는 한 방식이었다. 농민공 집단과의 공생관계로 형성된 비공식적 경제활동은 이중적인 배제를 야기하며 토지상실농민 집단의 주변성을 강화해왔다. 이러한 주변성은 도시 공간에서 비공식성을 제거하거나 공식적인 형태로 변형시키려는 국가 활동의 비공식적인 측면에 의해서도 생산, 재생산되고 있었다. 지방정부의 위생도시 캠페인 활동을 중심으로 공식성과 비공식성의 상호작용 관점에서 소속의 배제 및 재산권 권리와 관련한 토지상실농민들의 실천을 살펴보았다.

깨끗하고 질서 잡힌 도시외양을 위해 강화되어온 공공공간의 노점상 단속은 재정착민 노점상들의 생계 활동을 위협해왔지만 동시에 이에 대응하는 새로운 생계 전략을 야기하였다. 단속을 피하는 피신처로서 주거단지 내부를 활용하게 되면서 재정착주택이 비공식적인 경제활동의 무대로 자리매김하는 데에 기여해왔다. 도시 공간에서 비공식성을 제거하려는 국가의 단속 권력이 공식적인 재산권을 토대로 한 재정착민들의 회피 전략과 맞물리면서 또 다른 형태의 비공식성을 생산해온 것이다. 공식화 시도는 비공식성을 위협하고 파괴하는 것만이 아니라 새로운 비공식성을 생산하기도 한다. 예측 불가능성을 특징으로 하는 단속반의 묵인과 통제, 규율권력과 처벌권력 사이를 오가는 선택적이고 불규칙한 규제 기술은 국가 활동의 비공식적인 성격을 보여준다. 노점상이 난립해 있는 재정착주택은 위생도시 규범에서 벗어난, 비위생적이고 무질서한 공간으로 문제시되며 주변화되고 있었다.

지방정부는 1인당 거주면적 초과와 설계 상 용도 변경 등을 이유로 집단임대주택을 비공식적인 것으로 규정해왔으며 정비 사업을 전개하였다. 하지만 재정착주택 단지에서 실질적인 정비 활동은 거의 실행되지 않고 있었다. 이를 단순히 국가의 실패가 아니라 주민들과의 타협과 공모가 전제된 비공식적인 거버넌스의 결과로 해석하였다. 눈감아주기라는 일상적인 비공식적 국가 실천은 재정착민들의 비공식적인 경제활동이 지속되는 데에 기여해왔다. 이렇게 유지되어온 집단임대주택은 위생의 관점에서 재정착주택과 농민공 집단에 대한 이중적인 배제를 야기하는 기제가 되었다.

제7장 결론

현장연구 과정에서 연구자가 갖게 된 질문은 덩리촌 주민들이 왜 지속적으로 배제와 주변화를 호소하는가라는 문제였다. 유일하게 신도시에 재정착하여 개발의 혜택을 누릴 기회를 갖게 되었고, 토지가 수용된 인근 마을 주민들에 비하면 보다 나은 재정착 조건에 있었으며, 중국에서 오랫동안 이등시민으로 간주되던 농민 신분에서 벗어나 신도시의 시민이자 도시민이 되었다. 본 연구는 중국 톈진시 교외에 위치한 실험적인 도시개발 사례를 통하여 토지개발의 복잡한 결과로서 농민들의 이 배제 경험을 이해하려는 시도였다. 특히 기존 연구들의 주요한 초점이었던 토지로부터의 배제 과정을 넘어 이 농민들이 경험해온 다중의 배제 방식과 그 모순적인 효과를 분석하였다. 이 분석을 바탕으로 본 논문은 재정착주택의 물질성이 중국 농민들에게 새로운 배제 형태가 되고 있으며, 재정착주택은 삶의 질을 둘러싸고 국가와 농민이 관계성을 재구성해나가는 중요한 정치의 장이 되고 있음을 보여주고자 하였다.

최근의 토지개발 물결 이전에 향진기업의 사유화는 중국 사례에서 강탈에 의한 축적 논의가 제기된 첫 번째 계기였다. 농촌 산업화를 거쳐 온 덩리촌 주민들 또한 마을기업의 사유화로 고용불안정을 경험하였고 일부는 마을 외부에서 일자리를 찾아야 했다. 하지만 토지수용 이전까지 상당수의 주민들이 여전히 마을공장의 임금소득에 의존하여 생계를 꾸려왔으며, 또 다른 공유자원인 토지에 대한 권리는 유지되었다. 이 권리는 토지수용 과정에서 보상을 분배 받을 수 있었던 근거였다. 마을 전체가 철거되고 농민들이 마을 토지에서 물리적으로 분리되기 시작한 최근의 토지수용은 덩리촌 주민들에게 향진기업의 사유화와는 상이한 경험으로 다가왔다.

마을에서는 생활공간뿐 아니라 일터를 공유하였지만 재정착 이후에 주민들의 일터는 분산되기 시작하였다. 마을공장은 단순히 생계수단으로서 임금소득원만이 아니라 주민들 간의 사적 유대는 물론 마을 사무와 관련한 공적 생활이 조직되는 중요한 장이었다. 재정착 이후에 분산된 각자의 일터를 중심으로 일상생활이 구성되면서 마을 공동체의 공적 생활에 참여할 의무와 동기, 사회적 압력 또한 한층 약화되었다. 그럼에도 재정착주택은 토지수용 이후에 주민

들 간의 유대를 형성하고 유지하게 하는 새로운 기제가 되었다. 특히 덩리촌은 마을 전체가 하나의 주거단지에 정착하면서 친족관계와 오랜 이웃관계가 상대적으로 유지되었다. 재정착주택의 물질적 결함과 주거관리 상의 각종 문제를 해결하기 위해 함께 행동하였던 공통의 경험은 유대의 정서를 강화해왔다. 마을에서부터 이어져온 비공식적인 관계는 재정착주택을 둘러싼 주거관리 과정에도 지속적으로 영향을 미치고 있었다.

마을이 철거되면서 마을공장의 일자리를 상실한 덩리촌 주민들은 도시 지역에서 스스로 새로운 일자리를 찾아야 했다. 이 농민들은 마을에서도 임금소득에 의존해왔기 때문에 농업중심 마을의 주민들과 비교하면 도시고용 형태에 비교적 익숙한 상태였다. 하위노동시장에 국한되는 경우가 대부분이었지만 도시개발로 발생한 새로운 일자리에도 접근할 수 있었다. 하지만 녹색발전을 목표로 업그레이드된 신도시의 핵심적인 산업영역에서 노동력으로서 배제되고 있다는 감각은 취약한 사회경제적 위치를 인식하게 하였다. 다만 재정착주택을 자산화하여 신도시의 또 다른 핵심적인 산업영역인 부동산 개발을 통한 발전과정에는 적극적으로 개입하고 있었다. 이 농민들은 토지중심 발전으로부터 배제되기보다 이 발전에 참여해왔다고 할 수 있다.

2000년대 이래 토지개발이 확대되는 한편, 농촌 인구에 대한 보호정책이 강화되는 가운데 등장한 보상 원칙의 변화는 중국 농민들의 토지수용에 대한 대응과 결과를 다양하고 복잡하게 만들어왔다. 특히 대도시 근교와 발달한 지역에서는 재산권이 부여된 재정착주택을 자산화하는 현상이 등장하였다. 이는 2000년대 이래 도시 주택시장의 부상을 배경으로 하는 최근 토지개발 물결의 특징으로도 간주된다. 덩리촌 주민들의 경험은 이 자산화 현상의 한 사례를 보여준다. 실제로 이 농민들에게 재정착주택은 중요한 자산으로 기능하고 있었다. 주택을 임대하여 벌어들인 월세 수익을 통해 도시생활로 증가한 기본적인 지출을 해결할 수 있었다. 또한 보유한 주택 자산은 생계를 위한 최후의 보루로서 미래의 불확실성에 대응하여 삶의 안정감을 유지할 수 있게 하는 기제였다. 중국에서 농촌 주택은 공식적인 주택시장에서 배제되어온 만큼 이 농민들에게 재정착 경험 자체가 투자하는 시민주체로 거듭나는 계기였다.

중국 사회에 등장한 이 새로운 현상은 기존에 노동력과 일자리를 중심으로 토지개발의 결과를 검토해온 관점을 넘어 보다 다양하고 복잡한 결과에 주목하게 한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 하지만 본 연구가 보다 주목하였

던 것은 재정착주택이 농민들에게 단순히 자산이 아니라 삶의 토대로 기능한다는 점이었다. 본 연구의 농민들은 오히려 향상된 주거환경을 통한 더 나은 삶의 실현이라는 인프라 개발의 약속과 그 물질적 구현으로부터는 배제되기도 하였으며, 이러한 배제를 더 유의미하게 경험하기도 하였다. 따라서 재정착주택의 물질성이 삶의 정치를 둘러싸고 국가와 농민의 관계가 재구성되는 장이 되고 있음을 보여주고자 하였다.

덩리촌 주민들에게 농촌 산업화 경험은 스스로 일구어낸 성취로서 한때 국가와 지역 발전의 주역이었다는 자부심을 갖게 하였다. 농민들에게 농촌 산업화의 성취이자 발전을 상징하였던 마을공장은 녹색발전을 핵심목표로 하는 신도시 개발 과정에서 환경오염원으로서 낙후성과 저개발의 상징으로 묘사되었다. 이와 함께 덩리촌 주민들의 농촌 산업화 경험은 진보와 발전의 역사에서 배제되었다. 개발 이전의 토지를 황무지로 묘사하는 담론은 덩리촌의 역사와 존재 자체를 지워왔다. 덩리촌 주민들은 토지에서 물리적으로 배제되었을 뿐 아니라 개발의 역사에서도 배제되었다. 다만 마을 토지에서의 배제는 개발된 도시 인프라에 접근할 수 있는 기회를 제공하였다.

토지수용에 따른 중국 농민들의 토지로부터의 배제는 흔히 저항이 전제된 강탈 개념으로 묘사되어왔지만 본 연구의 농촌 주민들은 이 배제를 약속으로 경험하였다. 농촌 산업화의 쇠퇴 이후에 마을공장의 낮은 임금에 의존하여 생활해온 이 농민들에게 도시 인프라와 연결되는 거점으로서 재정착주택은 더 나은 삶에 대한 약속을 구현하는 물질적 토대로 간주되었다. 재정착 이후에 새로이 건설된 재정착주택에서 경험하는 단절, 부재, 황폐함, 누수, 고장 등 다양한 형태의 물질적 배제는 이 약속을 배반하는 것이었다. 더욱이 이 새로운 배제는 획득한 도시민 신분에도 불구하고 도시에서의 소속에 의문을 제기하고 국가와 협상을 이어나가는 계기가 되었다.

덩리촌 주민들은 지방정부로부터 토지수용에 대한 보상으로 개발된 신도시로의 재정착과 재정착주택 두 채의 재산권을 획득하였다. 재정착한 이후에는 재정착주택의 개보수와 아파트 관리비 보조도 제공 받았다. 특히 재정착주택은 국가가 건설하여 제공하였다는 점에서 이러한 서비스는 재정착 이후에 농민들이 경험하는 중요한 국가 돌봄의 형태가 되고 있었다. 덩리촌을 포함하여 중국의 농촌 마을은 역사적으로 인프라 서비스와 개선을 위한 자원을 마을 집체를 단위로 스스로 마련해왔다. 다만 이 농민들에게 국가로부터 점증적으로

획득한 서비스와 혜택은 법적으로 당연하게 주어지는 권리가 아니라 “거저 주거나 알아서 주지 않는” 국가에 대한 지속적인 주장과 협상의 결과물이었다. 농촌 마을의 집체 공간에서 역사적으로 국가에 의존하지 않는 자력갱생에 가치를 두어왔던 농촌 주민들에게 토지수용과 재정착은 국가와의 관계를 협상과 교환으로 인식하게 된 중요한 계기였다. 여기에는 협상 중심으로 변화해온 토지수용과 보상 절차, 도시 거버넌스 과정도 영향을 미쳐왔다.

지방정부와의 협상은 중개자의 역할을 요구한다. 토지수용 보상을 둘러싼 협상에서는 마을의 집체를 중심으로 중개 공간이 형성되고 촌민위원회를 주축으로 한 마을 간부들이 중개자로 활동하였다. 재정착 이후에 편입된 도시 사구라는 중개 공간에서는 재정착주택의 물질적 결함을 해결하기 위해 앞장섰던 재정착민 활동가들이 중개자의 역할을 담당하게 되었다. 보다 관료화되어온 도시 거버넌스 체계에 재정착민 스스로가 참여할 수 있었던 데에는 신도시의 시민참여형 거버넌스 실험이 있었다. 이는 마을에서부터 이어져온 비공식적인 관계가 개입할 수 있는 토대를 제공하였다. 재정착민 중개자들은 주민 대표로서 지방정부와의 협상에 나서는 동시에 지방정부의 대리인인 국가행위자로서 비공식적 국가 실천에 기여해왔다. 재정착민들은 중개자를 매개로 공식적, 비공식적인 수단을 통하여 국가에 주장과 협상을 이어나갈 수 있었다.

재정착주택의 황폐한 물질성은 재정착 이후에 이 농민들이 배제와 배반을 경험하게 된 주요한 요인이었지만 역설적으로 보다 손쉽게 임대소득을 벌어들일 수 있는 기회를 제공하였다. 재정착민들은 보상으로 제공 받은 두 채의 재정착주택 중에 여분의 주택을 활용하여 임대활동에 참여해왔다. 주요한 세입자는 신도시의 건설현장에서 일하는 건설노동자였다. 건설과 부동산 개발이 주요한 산업영역인 해당 신도시에서 건설노동자는 대표적인 농민공 집단이었다. 단기체류와 순환이주를 반복하며 도시 지역에서 노동력 사용을 극대화하고자 하는 건설노동자들에게 내장공사가 안 되어 관리가 필요 없는 재정착주택은 오히려 생활의 편의를 가져다주었다. 대규모의 건설노동자 집단은 재정착민들의 비공식적인 상업 활동도 뒷받침하였다. 농민공 밀집주거지로 변모한 재정착주택 단지는 도시 거버넌스와 도시 공간을 표준화하려는 국가의 규제 활동을 배경으로 재정착민들의 물질적, 공간적, 사회적 배제를 강화하는 결과를 초래하였다.

본 연구는 재정착 이후의 삶을 크게 간과해온 중국의 토지개발에 대한 논

의와 도시 중산층 집단의 경험에 초점을 맞춰온 중국의 도시개발에 대한 논의를 확장하는 데에 기여하고자 하였다. 중국의 토지개발에 대한 논의들은 다양한 층위의 지방정부의 역할에 주로 초점을 맞추어왔다. 확대된 토지개발로 토지상실농민들의 재정착주택은 중국의 교외 지역에서 새로운 주거형태로 자리잡고 있음에도 재정착 이후의 삶에 대한 연구는 여전히 부족한 편이다. 중국의 도시개발과 사회적 영향에 대한 연구는 꾸준히 이루어져왔다. 다만 교외 신도시라는 개발 형태가 확산되어온 배경 중 하나가 중국의 신흥 중산층의 부상과 도시 주택의 사유화와 상품화에 있다는 점에서 중산층 집단에 대한 논의가 주를 이루어왔다. 따라서 토지상실농민을 중심으로 건설노동자들의 경험을 포함하여 신도시 개발에 따른 사회적 영향과 경험을 보다 다양한 관점에서 보여주고자 하였다.

또한 주택과 주거지를 중심으로 물질성의 정치를 검토해온 인류학 연구에 기여하고자 하였다. 기존에 많은 관련 연구들이 교외의 비공식적 주거지에서 주택의 자가건설을 통하여 시민권을 주장하고 협상하는 사례에 주목해왔다. 특히 인프라에 초점을 맞춘 연구들은 주요한 문제의식이 되어온 인프라의 신자유주의화와 관련한 현상들에 주목해왔다. 하지만 많은 국가들이 주변적인 집단의 주거보장을 위해 주택을 건설하여 공급하는 사례들 또한 등장하고 있다. 이러한 사례들은 국가와 시장 요소가 어떻게 새롭게 결합되고 있는지 살펴볼 수 있는 기회를 제공한다. 지방정부가 계획하고 건설하여 중국 농민들에게 공급해온 재정착주택에 대한 민족지적 사례를 통하여 이 연구영역에 개입하고자 하였다.

참고문헌

김경환, 이정표, 2015, “중국 농촌토지개혁 중에 출현한 소산권 주택의 경제적 기능에 대한 논쟁과정 검토,”『아태연구』22(2): 95-123.

김광억, 1993, “현대중국의 민속부활과 사회주의 정신문명화 운동,”『비교문화연구』창간호: 199-224.

_____, 1997, “현대중국의 향진기업의 발전과 소성진의 사회문화적 변화: 지앙수(江苏)성과 저지앙(浙江)성의 조사를 중심으로,”『국제지역연구』6(2): 71-101.

_____, 2000,『혁명과 개혁 속의 중국 농민』, 서울: 집문당.

김도경, 2014, “중국 토지 제도를 보는 두 개의 시각: 허쉐펑(賀雪峰)과 저우치런(周其仁) 간의 논쟁을 중심으로,”『현대중국연구』16(1): 411-446.

김도희, 2006, “중국 도시 기층의 자율성: 사구의 조직과 행위를 통한 고찰,”『중소연구』111: 15-33.

김인, 2014, “중국 도시 공간 재구성과 지배구조 변화: 단위와 사구 변화를 중심으로,”『중소연구』38(1): 121-138.

박철현, 2014, “중국 사구모델의 비교분석: 상하이와 선양의 사례 – 사회정치적 조건과 국가 기획을 중심으로,”『중국학연구』69: 321-354.

박충환, 2014, “따자이(大寨) 모범촌의 공간적 변용과 모델의 정치학,”『한국문화인류학』47(1): 3-47.

백승욱, 장영석, 조문영, 김판수, 2015, “시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리,”『현대중국연구』17(1): 1-51.

양한순, 2007, “모범노동자가 된 부자들: 시장권력의 성장과 현대 중국사회 모델의 변천,”『국제지역연구』16(3): 125-167.

_____, 2008, “중국식 신자유주의와 차별화된 공동체 성원권: 성공한 향진기업 화시촌의 사례를 중심으로,”『중국학연구』45: 535-566.

_____, 2011, “촌민에서 주주로: 화시촌을 통해 본 중국 농촌 공유재산 지배구조의 변천,”『동북아문화연구』27: 453-475.

유정원, 2011, “중국 기층사회의 변화와 특성: 사구를 중심으로,”『중국지식네트워크』1(0): 107-138.

윤종석, 2017, “베이징은 어떤 시민을 원하는가?: 외래인구 사회관리와 2017년

‘저단인구’ 퇴거 사건,”『사회와 역사』116: 53-94.
이성호, 2017, “주택상품화 이후 중국 주택시스템의 지역적 실행과 지방정부 주도의 시장화: 베이징의 보장성주택 제도를 사례로,”『대한지리학회지』52(3): 357-374.
이성호, 이승욱, 2017, “중국 특색의 게이티드 커뮤니티?: 개혁개방 이후 중국의 게이티드 커뮤니티에 대한 비판적 재해석,”『대한지리학회지』52(5): 537-560.
장수현, 1999a, “중국 농촌개혁과 기층의 권력관계: 집체 중심의 공업화 발전 모델을 택한 한 마을의 사례,”『한국사회과학』21(1): 37-73.
_____, 1999b, “개혁개방 이후 중국의 국가-농민 관계,”『아시아태평양지역연구』2(1): 73-88.
장윤미, 2021, “중국 공산당의 사회건설 구상: ‘군중노선’과 새로운 ‘인민’ 주체의 창조,”『현대중국연구』23(2): 253-300.
조문영, 2011, ““결함 있는 인민”: 중국 동북 노동자 밀집지역에서 기층간부들의 “사구자치”(社区自治)가 갖는 딜레마,”『현대중국연구』13(1): 453-460.
조문영, 장영석, 윤종석, 2017, “중국 사회 거버넌스(治理) 확산 속 동북지역 사구건설의 진화: 노후사구(老旧社区)의 모범화,”『중소연구』41(2): 181-223.
陈荣卓, 肖丹丹, 2015, “从网格化管理到网络化治理: 城市社区网格化管理的实践、发展与走向,”『社会主义研究』4(222): 83-89.
陈映芳, 2018, ““市民化”与“国民化”: 审视中国城市化困局,”『文化纵横』2: 40-47.
董莉, 董玉整, 2017, “农业转移人口市民化进程的层次跃进,”『学术研究』6: 63-67.
付英, 2014, “村干部的三重角色及政策思考 -- 基于征地补偿的考察,”『清华大学学报(哲学社会科学版)』3(29): 154-163.
郭娟, 2015, “居村农民市民化问题国内研究综述,”『改革与开放』7(412): 91-92.
郭宇宽, 2011, ““包工队”模式再认识: 合约性质、制度约束及其利益相关者,”『开放时代』6:132-141.
何鹏杨, 龚岳, 李贵才, 2021, “基于空间视角的农业转移人口市民化文献综述,”『农业经济』1： 76-78.
贺雪峰, 2017, 김도경 옮김,『탈향과 귀향 사이에서: 농민공 문제와 중국 사회』,

파주: 돌베개.

_____, 2018, “论农民的地权意识与公共治理 -- 以珠三角地区为例,”『北京工业大学学报（ 社会科学版)』18(1): 8-13.

_____, 2019, “行政还是自治: 村级治理向何处去,”『华中农业大学学报(社会科学版)』6(144): 1-6.

黄岩, 朱少瑞, 2021, “管理控制抑或企业福利: 宿舍劳动体制的再思考,”『华南理工大学学报(社会科学版)』23(3): 78-85.

蒋大国, 胡倩, 2015, “新型城镇化进程中农民市民化的双重路径,”『江汉大学学报(社会科学版)』32(1): 6-12.

李君甫, 许多, 2018, “农民工的居住方式与过度劳动研究,”『社会学研究』286(9): 36-45.

李强, 王昊, 2017, “什么是人的城镇化?”『南京农业大学学报(社会科学版)』17(2): 1-7.

李岩, 张小劲, 2018, “快速城镇化背景下“农转居”社区治理机制与类型比较: 基于北京市四类典型社区的案例研究,”『北京行政学院学报』3: 64-72.

林辉煌, 贺雪峰, 2016, “中国城乡二元结构: 从“剥削型”到“保护型”,”『北京工业大学学报(社会科学版)』 6(16): 1-10.

刘绪荒, 梁瑞智, 杨永杰, 2013, “京郊农村整体搬迁安置型社区物业管理模式探讨,”『北京农业职业学院学报』27(3): 66-69.

陆文荣, 段瑶, 2019, “居住的政治: 农民工居住隔离的形成机制与社会后果,”『中国农业大学学报(社会科学版)』36(2): 44-58.

毛丹, 2009, “赋权、互动与认同：角色视角中 的城郊农民市民化问题,”『社会学研究』4： 28-60.

毛丹, 王燕锋, 2006, “J市农民为什么不愿意做市民 -- 城郊农民的安全经济学,”『社会学研究』2006(6): 45-73.

潘维, 2005,『农民与市场：中国基层政权与乡镇企业』, 北京：商务印书馆。

潘毅, 卢晖临, 2009, “谁更需要包工头,”『南风窗』9: 52-55.

潘毅, 卢晖临, 张慧鹏, 2010, “阶级的形成：建筑工地上的劳动控制与建筑工人的集体抗争,”『开放时代』5: 5-26.

任树正, 江立华, 2017, “建筑业包工头 - 农民工的关系形态和行动策略－基于某地铁建筑工地的调查,”『社会科学研究』1: 115-120.

任焰, 陈菲菲, 2015, “农民工劳动力再生产的空间矛盾与社会后果：从一个建筑工

人家庭的日常经验出发,”『兰州大学学报(社会科学版)』43(5): 10-21.
任焰, 贾文娟, 2010, “建筑行业包工制：农村劳动力使用与城市空间生产的制度逻辑,”『开放时代』 12: 5-23.
孙彩红, 2017, “网格化社会管理转向合作式社会治理的现实与路径,”『哈尔滨工业大学学报(社会科学版)』19(4): 8-14.
谈小燕, 2019, “三种“村转居”社区治理模式的比较及优化: 基于多村合并型 “村转居”社区的实证研究,”『农村经济』111-118.
汤鹏主, 2013, 『中国乡镇企业兴衰变迁(1978-2002)』, 北京：北京理工大学出版社。
王成利, 王洪娜, 2020, “不同级别城市的农业转移人口特征研究 -- 基于分类市民化的视角,”『江淮论坛』5: 12-17.
王春雷 , 2017, 『中国“农民工”研究(1984-2014年)』, 武汉：湖北教育出版社。
王汉生, 吴莹, 2011, “基层社会中“看得见”与“看不见”的国家 -- 发生在一个商品房小区中的几个故事,”『社会学研究』1: 63-95.
汪晖, 陈箫, 2015, “土地征收中的农民抗争、谈判和补偿 -- 基于大样本调查的实证分析,”『农业经济问题』8: 63-73.
文军, 2009, “农民市民化,” 开放时代 8: 42-46.
文军, 沈东, 2016, ““市民化连续体”: 农业转移人口类型比较研究,”『社会科学战线』10： 179-189.
吴业苗 , 2010, “农村城镇化、农民居住集中化与农民非农化: 居村农民市民化路径探析,”『中州学刊』4(178): 98-104
_____, 2012, “城郊农民市民化的困境与应对: 一个公共服务视角的研究,”『中国农村观察』3: 71-77.
吴莹, 2014, “村委会“变形记”：农村回迁社区的基层组织建设研究,”『社会发展研究』3: 118-242.
_____, 2016, ““村改居”社区物业管理的主要类型与存在问题,”『城市社会治理』1: 96-104.
_____, 2017, “空间变革下的治理策略: “村改居”社区基层治理转型研究,”『社会学研究』6: 94-244.
吴莹, 周飞周, 2021, “空间身份权利：转居农民的市民化实践,”『学术月刊』 53：142-153.
徐琴, 2016, “街区制与小区“拆围墙”: 新时期小区规划管理,”『城市观察』 44(4):

17-23.
杨小柳，2015，“从地域城市到移民城市　全国性城市社会的构建，”『民族研究』5: 41-51.
元昕，2011，『欠薪与讨薪：工地政体与劳动过程的实证研究』，北京：首都经济贸易大学出版社。
张浩，2013，“农民如何认识集体土地产权:华北河村征地案例研究，”『社会学研究』5: 197-218.
郑云，2019，“中国农业转移人口市民化研究新进展，”『福建论坛·人文社会科学版』11： 55-63.
周大鸣，2017，“从地域社会到移民社会的转变，”『社会学评论』5(6): 3-10.
周大鸣，周建新，2007，“建筑散工的群体特征研究：中国东南沿海散工典型个案研究之三，”『西南民族大学学报(人文社科版)』189(5): 28-30.
周飞舟，吴柳财，左雯敏，李松涛，2018，“从工业城镇化、土地城镇化到人口城镇化:中国特色城镇化道路的社会学考察，”『社会发展研究』1: 42-64.
Abram, Simone, and Gisa Weszkalynys, 2013, *Elusive Promises: Planning in the Contemporary World*, New York: Berghahn Books.
Anagnost, Ann, 1997, *National Past-Times: Narrative, Representation, and Power in Modern China*, Durham and London: Duke University Press.
_____, 2004, “The Corporeal Politics of Quality (Suzhi),” *Public Culture* 16(2): 189-208.
_____, 2008, “From ‘Class’ to ‘Social Strata’: Grasping the Social Totality in Reform-era China,” *Third World Quarterly* 29(3): 497-519.
Anand, Nikhil, 2017, *Hydraulic City: Water & the Infrastructures of Citizenship in Mumbai*, Durham and London: Duke University Press.
Andreas, Joel, et al., 2020, “Rural Land Dispossession in China and India,” *The Journal of Peasant Studies* 47(6): 1109-1142.
Andreas, Joel, and Shaohua Zhan, 2016, “Hukou and Land: Market Reform and Rural Displacement in China,” *The Journal of Peasant Studies* 43(4): 798-827.
Appel, Hannah, Nikhil Anand, and Akhil Gupta, 2018, “Temporality, Politics, and the Promise of Infrastructure,” In *The Promise of*

Infrastructure, Nikhil Anand, Akhil Gupta, and Hannah Appel, eds., Durham and London: Duke University Press, pp. 1-38.

Arrighi, Giovanni, 2009[2007], 강진아 옮김, 『베이징의 애덤 스미스: 21세기의 계보』, 서울: 도서출판 길.

Audin, Judith, 2015, "Governing Through the Neighbourhood Community(Shequ) in China: An Ethnography of the Participative Bureaucratisation of Residents' Committees in Beijing," *Revue Française de Science Politique(English)* 65(1): 1-26.

_____, 2016, "An Interactionist Perspective on Irony in the Street-level Bureaucracies of Beijing," In *Irony, Cynicism and the Chinese State*, Hans Steinmüller and Susanne Brandtstädter, eds., London and New York: Routledge, pp. 101-121.

Audin, Judith, and Jérôme Doyon, 2019, "Intermediary Political Bodies of the Party-state," *China Perspectives* 2019/2: 3-8.

Bach, Jonathan, 2010, ""They Come in Peasants and Leave Citizens": Urban Villages and the Making of Shenzhen, China," *Cultural Anthropology* 25(3): 421-458.

_____, 2011, "Modernity and the Urban Imagination in Economic Zones," *Theory, Culture & Society* 38(5): 98-122.

_____, 2016, "China's Infrastructural Fix," In *Public Infrastructures/Infrastructural Publics*, Stephen J. Collier, Antina von Schnitzler, and James Christopher Mizes, eds., Limn Number 7, https://limn.it/articles/chinas-infrastructural-fix/

Bakken, Børge, 2000, *The Exemplary Society*, Oxford: Oxford University Press.

Baumann, Hanna, and Haim Yacobi, 2022, "Introduction: Infrastructural Stigma and Urban Vulnerability." *Urban Studies* 59(3): 475-489.

Benewick, Robert, Irene Tong, and Jude Howell, 2004, "Self-Governance and Community: A Preliminary Comparison between Villagers' Committees and Urban Community Councils," *China Information* 18(1): 11-28.

Belle, Iris, 2015, *From Economic Zone to Eco-city? Urban Governance and*

Urban Development Trends in Tianjin's Coastal Area, Stuttgart: Borntraeger Science Publishers.

Bierschenk, Thomas, 2021, "Afterword: Brokerage as Social Practice," *Cultural Dynamics* 33(4): 418-425.

Brandtstädter, Susanne, 2011, "The Law Cuts Both Ways: Rural Legal Activism and Citizenship Struggles in Neosocialist China," *Economy and Society* 40(2): 266-288.

Bray, David, 2005, *Social Space and Governance in Urban China: The Danwei System from Origins to Reform*, Stanford, California: Stanford University Press.

_____, 2006, "Building 'Community': New Strategies of Governance in Urban China," *Economy and Society* 35(4): 530-549.

_____, 2013, "Master Planning the Nation: Elites and the Transformation of China's Built Environment," In *Elites and Governance in China*, Xiaowei Zang and Chien-Wen Kou, eds., London: Routledge, pp. 73-93.

_____, 2016, "Rethinking and Remaking China's Built Environments: Spatial Planning and the Reinscription of Everyday Life," In *New Mentalities of Government in China*, David Bray and Elaine Jeffreys, eds., London and New York: Routledge, pp. 74-96.

Bräuchler, Birgit, Kathrin Knodel and Ute Röschenthaler, 2021, "Brokerage from within: A Conceptual Framework," *Cultural Dynamics* 33(4): 281-297.

Brown, Jeremy, 2012, *City versus Countryside in Mao's China: Negotiating the Divide*, New York: Cambridge University Press.

Cai, Meina, 2016, "Land for Welfare in China," *Land Use Policy* 55: 1-12.

Cai, Meina, et. al., 2020, "Sugarcoating the Bitter Pill: Compensation, Land Governance, and Opposition to Land Expropriation in China," *The Journal of Peasant Studies* 47(6): 1371-1392.

Cai, Rong, and Shenjing He, 2022, "Governing Homeowner Associations in China's Gated Communities: The Extension of State Infrastructural Power and its Uneven Reach," *Urban Geography*

43(4): 523-545.

Caldeira, Teresa PR, 2017, "Peripheral Urbanization: Autoconstruction, Transversal Logics, and Politics in Cities of the Global South," *Envirnment and Planning D* 35(1): 3-20.

Caprotti, Federico, Cecilia Springer, and Nichola Harmer, 2015, "Eco for Whom? Envisioning Eco-Urbanism in the Sino-Singapore Tianjin Eco-city, China," *International Journal of Urban and Regional Research* 39(3): 495-517.

Caron, Emmanuel, 2013, "Interactions Between Chengguan and Street Vendors in Beijing," *China Perspectives* 1: 17-28.

Cartier, Carolyn, 2020, "China's New Socialist City: From Red Aesthetics to Standard Urban Governance," In *Socialist and Post-Socialist Urbanisms: Critical Reflections from a Global Perspective*, Lisa B. Welch Drummond and Douglas Young, Toronto: University of Toronto Press, pp. 207-226.

Chan, Kam Wing, and Will Buckingham, 2008, "Is China Abolishing the Hukou System?" *The China Quarterly* 195: 582-606.

Chan, Kam Wing, and Yanning Wei, 2019, "Two Systems in One Country: The Origin, Functions, and Mechanisms of the Rural-Urban Dual System in China," E*urasian Geography and Economics* 60(4): 422-454.

Chatterjee, Partha, 2004, *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*, New York: Columbia University Press.

Chen, An, 2020, "The Impact of Land Requisition on Peasant Life in China," *Modern China* 46(1): 79-110.

Chen, Chih-Jou Jay, 2020, "Peasant Protests over Land Seizures in Rural China," *The Journal of Peasant Studies* 47(6): 1327-1347.

Chen, Jie, Zan Yang, and Ping Wang, 2014, "The New Chinese Model of Public Housing: A Step Forward or Backward?" *Housing Studies* 29(4): 534-550.

Chen, Chuanbo, and Fan, C. Cindy, 2016, "China's Hukou Puzzle: Why

Don't Rural Migrants Want Urban Hukou?" *The China Review* 16(3): 9-39.

Chen, Xi, and Jingping Liu, 2021, "Village Leaders, Dual Brokerage and Political Order in Rural China," *The China Quarterly* 247: 662-680.

Cheung, Chi-Pui, 2012, "The Paradox of China's Urban-Rural Integration: The Hukou System, Rural Policy, and Rural Land Development," *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development* 41(2/3/4): 293-328.

Chiu-Shee, Colleen, Brent D. Ryan, and Lawrence J. Vale, 2021, "Ending Gated Communities: the Rationales for Resistance in China," *Housing Studies* https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1950645

Cho, Mun Young, 2013, *The Specter of "The People": Urban Poverty in Northeast China*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Chu, Julie Y., 2014, "When Infrastructures Attack: The Workings of Disrepair in China," *American Ethnologist* 41(2): 351-367.

Chuang, Julia, 2014, "China's Rural Land Politics: Bureaucratic Absorption and the Muting of Rightful Resistance," *The China Quarterly* 219: 649-669.

_____, 2020, *Beneath the China Boom: Labor, Citizenship, and the Making of a Rural Land Market*, California: University of California Press.

Chung, Him, 2013, "Rural Transformation and the Persistence of Rurality in China," *Eurasian Geography and Economics* 54(5-6): 594-610.

Cohen, Myron L., 1993, "Cultural and Political Inventions in Modern China: The Case of the Chinese "Peasant"," *Daedalus* 122(2): 151-170.

Collier, Stephen J. James Christopher Mizes, and Antina von Schnitzler, 2016, "Preface: Public Infrastructures/Infrastructural Publics," *Limn*, Number 7, https://limn.it/articles/preface-public-infrastructures-infrastructural-publics/

Das, Veena, 2011, "State, Citizenship, and the Urban Poor," *Citizenship*

Studies 15(3/4): 319-333.

Day, Alexander F., 2013, *The Peasant in Postsocialist China: History, Politics, and Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Desai, Renu, Colin McFarlane, and Stephen Graham, 2015, "The Politics of Open Defecation: Informality, Body, and Infrastructure in Mumbai," *Antipode* 47(1): 98-120.

de Koning, Anouk, Rivke Jaffe, and Martijn Koster, 2015, "Citizenship Agendas in and beyond the Nation-State: (En)countering Framings of the Good Citizen," *Citizenship Studies* 19(2): 121-127.

Deng, Yanhua, Kevin J. O'Brien, and Li Zhang, 2020, "How Grassroots Cadres Broker Land Taking in Urbanizing China," *The Journal of Peasant Studies* 47(6): 1233-1250.

Du, Huimin, Jing Song, and Si-ming Li, 2021, "'Peasants are Peasants': Prejudice against Displaced Villagers in Newly-built Urban Neighbourhoods in China," *Urban Studies* 58(8): 1598-1614.

Fan, C. Cindy, 2002, "The Elite, the Natives, and the Outsiders: Migration and Labor Market Segmentation in Urban China," *Annals of the Association of American Geographers* 92(1): 103-124.

Fassin, Didier, 2011, "Coming Back to Life: An Anthropological Reassessment of Biopolitics and Governmentality," In *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann, and Thomas Lemke, eds., New York: Routledge, pp. 185–200.

Fennell, Catherine, 2015, *Last Project Standing: Civics and Sympathy in Post-Welfare Chicago*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Ferguson, James, 1999, *Expectations of Modernity: Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperbelt*, Berkeley: University of California Press.

_____, 2017[2015], 조문영 옮김, 『분배정치의 시대: 기본소득과 현금지급이라는 혁명적 실험』, 서울: 여문책.

Fleischer, Friederike, 2010, *Suburban Beijing: Housing Consumption in Contemporary China*, Minneapolis, MN: University of Minnesota

Press.

Friedman, Eli, 2018, "Just-in-Time Urbanization? Managing Migration, Citizenship, and Schooling in the Chinese City," *Critical Sociology* 44(3): 503-518.

Gandy, Matthew, 2013, "Marginalia: Aesthetics, Ecology, and Urban Wastelands," *Annals of the Association of American Geographers* 103(6): 1301-16.

Ghertner, D. Asher. 2015. *Rule by Aesthetics: World-Class City Making in Delhi*. New York: Oxford University Press.

Goldstein, Daniel M., 2016, *Owners of the Sidewalk: Security and Survival in the Informal City*, Durham, NC: Duke University Press.

Gong, Yue, and Ian MacLachlan, 2021, "Housing Allocation with Chinese Characteristics: the Case of Talent Workers in Shenzhen and Guangzhou," *Eurasian Geography and Economics* 62(4): 428-453.

Graham, Stephen, and Nigel Thrift, 2007, "Out of Order: Understanding Repair and Maintenance," *Theory, Culture & Society* 24(3): 1-25.

Guang, Lei, 2005, "The Market as Social Convention: Rural Migrants and the Making of China's Home Renovation Market," *Critical Asian Studies* 37(3): 391-411.

Gupta, Akhil, 2018, "The Future in Ruins: Thoughts on the Temporality of Infrastructure," In *The Promise of Infrastructure*, Nikhil Anand, Akhil Gupta, and Hannah Appel, eds., Durham and London: Duke University Press, pp. 62-79.

Hall, Derek, 2013, "Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab," *Third World Quarterly* 34(9): 1582-1604.

Hall, Derek, Philip Hirsch, Tania Murray Li, eds., 2011, *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*, Honolulu: University of Hawai'i Press.

Hall, Ruth, et al., 2015, "Resistance, Acquiescence or Incorporation? An Introduction to Land Grabbing and Political Reactions 'from Below'," *The Journal of Peasant Studies* 42(3-4): 467-488.

Han, Dongping, 1999, “The Hukou System and China’s Rural Development,” *The Journal of Developing Areas* 33: 355-378.

Hansen, Thomas Blom, 2015, “Citizenship as Horizon,” *Citizenship Studies* 19(2): 229-232.

Hansen, Thomas Blom, and Oskar Verkaaik, 2009, “Introduction -- Urban Charisma: On Everyday Mythologies in the City,” *Critique of Anthropology* 29(1): 5-26.

Hanser, Amy, 2016, “Street Politics: Street Vendors and Urban Governance in China,” *The China Quarterly* 226: 363-382.

Hao, Pu, and Shuangshuang Tang, 2018, “What Keeps China’s Floating Population from Moving?” *Chinese Journal of Sociology* 4(1): 30-55.

Harms, Erik, 2009, “Vietnam’s Civilizing Process and the Retreat from the Street: A Turtle’s Eye View from Ho Chi Minh City,” *City & Society* 21(2): 182-206.

_____, 2015, “Porous Enclaves: Blurred Boundaries and Incomplete Exclusion in South East Asian Cities,” *South East Asia Research* 23(2): 151-167.

_____, 2016a, “Urban Space and Exclusion in Asia,” *Annual Review of Anthropology* 45: 45-61.

_____, 2016b, *Luxury and Rubble: Civility and Dispossession in the New Saigon*, Oakland: University of California Press.

Harms, Erik, and Ian G. Baird, 2014, “Wastelands, Degraded Lands and Forests, and the Class(ification) Struggle: Three Critical Perspectives from Mainland Southeast Asia,” *Singapore Journal of Tropical Geography* 35: 289-294.

Harvey, David, 2005, *The New Imperialism*, Oxford: Oxford University Press.

_____, 2017[2016], 최병두 옮김, 『데이비드 하비의 세계를 보는 눈』, 파주: 창비.

He, Baogang, 2005, “Village Citizenship in China: A Case Study of Zhejiang,” *Citizenship Studies* 9(2): 205-219.

He, Shenjing, and Desheng Xue, 2014, “Identity Building and Communal

Resistance against Landgrabs in Wukan Village, China," *Current Anthropology* 55(9): S126-137.

Heberer, Thomas, and Christian Göbel, 2011, *The Politics of Community Building in Urban China*, Abingdon and New York: Routledge.

Heilmann, Sebastian, 2011, "Policy-Making through Experimentation: The Formation of a Distinctive Policy Process," In *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry, eds., Cambridge and London: Harvard University Press, pp. 62-101.

Heurlin, Christopher, 2016, *Responsive Authoritarianism in China: Land, Protests, and Policy Making*, New York: Cambridge University Press.

Ho, Cheuk Yuet, 2015, *Neo-Socialist Property Rights: The Predicament of Housing Ownership in China*, Lanham: Lexington Books.

Ho, Peter, 2017, "Who Owns China's Housing? Endogeneity as a Lens to Understand Ambiguities of Urban and Rural Property," *Cities* 65: 66-77.

Hoffman, Lisa M., 2010, *Patriotic Professionalism in Urban China: Fostering Talent*, Philadelphia: Temple University Press.

_____, 2011, "Urban Modeling and Contemporary Technologies of City-Building in China: The Production of Regimes of Green Urbanisms," In *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*, Ananya Roy and Aihwa Ong, eds., West Sussex: Willey-Blackwell, pp. 55-76.

Holston, James, 2008, *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton: Princeton University Press.

_____, 2011a, "Contesting Privilege with Right: The Transformation of Differentiated Citizenship in Brazil," *Citizenship Studies* 15(3-4): 335-352.

_____, 2011b, "The Civility of Inegalitarian Citizenships," In *Fundamentalist City? Religiosity and the Remaking of Urban Space*, Al Sayyad N., and Massoumi M., eds., London: Routledge,

pp. 51-72.

Holston, James, and Arjun Appadurai, 1996, "Cities and Citizenship," *Public Culture* 8(2): 187–204.

Hsing, You-Tien, 2010, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, New York: Oxford University Press.

Hsu, Carolyn L., 2007, *Creating Market Socialism: How Ordinary People Are Shaping Class and Status in China*, Durham: Duke University Press.

Huang, Gengzhi, Desheng Xue, and Yang Wang, 2019, "Governmentality and Spatial Strategies: Towards Formalization of Street Vendors in Guangzhou, China," *International Journal of Urban and Regional Research* 43(3): 442-459.

Huang, Youqin, and Chengdong Yi, 2015, "Invisible Migrant Enclaves in Chinese Cities: Underground Living in Beijing, China," *Urban Studies* 52(15): 2948-2973.

Huang, Youqin, and Jianyu Ren, 2022, "Moving toward an Inclusive Housing Policy?: Migrants' Access to Subsidized Housing in Urban China," *Housing Policy Debate* 32(4-5): 579-606.

Huang, Youqin, and Ran Tao, 2015, "Housing Migrants in Chinese Cities: Current Status and Policy Design," *Environment and Planning C* 33: 640-660.

Jacka, Tamara, 2009, "Cultivating Citizens: Suzhi(Quality) Discourse in the PRC," *Positions* 17(3): 523-535.

Jackson, Steven J. 2014. "Rethinking Repair." In *Media Technologies: Essays on Communication, Materiality and Society*, Tarleton Gillespie, Pablo Boczkowski and Kirsten Foot, eds., Cambridge, MA: MIT Press, pp. 221–240.

Jiang, Yanpeng, Sally Sargeson, and Luigi Tomba, 2020, "No Worse Off? The Governance Impacts of Compensating for Land Takings in China," *The Journal of Peasant Studies* 47(6): 1278-1300.

Kan, Karita, 2016, "The Transformation of the Village Collective in Urbanizing China: A Historical Institutional Analysis," *Journal of*

Rural Studies 47: 588-600.

_____, 2019, “Accumulation without Dispossession? Land Commodification and Rent Extraction in Peri-urban China,” I*nternational Journal of Urban and Regional Research* 43(4): 633-648.

Kipnis, Andrew, 2012, “Constructing Commonality: Standardization and Modernization in Chinese Nation-Building,” *The Journal of Asian Studies* 71(3): 731-755.

_____, 2016, *From Village to City: Social Transformation in A Chinese County Seat*, Oakland, California: University of California Press.

Klinenberg, Eric, 2018[2015], 홍경탁 옮김, 『폭염사회: 폭염은 사회를 어떻게 바꿨나』, 파주: 글항아리.

Kolling, Marie, 2019, “Becoming Favela: Forced Resettlement and Reverse Transitions of Urban Space in Brazil,” *City & Society* 31(3): 413-435.

Kolling, Marie, and Martijn Koster, 2019, “Introduction: Betrayal and Urban Development Across the Globe,” *City & Society* 31(3): 326-340.

Koster, Martijm, and Alan Smart, 2019, “Performing In/formality beyond the Dichotomy: An Introduction,” *Anthropologica* 61(1): 20-24.

Koster, Martijn, and Monique Nuijten, 2016, “Coproducing Urban Space: Rethinking the Formal/Informal Dichotomy,” *Singapore Journal of Tropical Geography* 37: 282-294.

Koster, Martijn, and Yves van Leynseele, 2018, “Brokers as Assemblers: Studying Development Through the Lends of Brokerage,” *Ethnos* 83(5): 803-813.

Krøijer, Stine, Marie Kolling, and Atreyee Sen, 2021, “Ruins and Rhythms of Development and Life After Progress,” *Ethnos* 86(5): 877-896.

Larkin, Brian, 2013, “The Politics and Poetics of Infrastructure,” *Annual Review of Anthropology* 42: 327-343.

Lazar, Sian, 2013, “Introduction,” In *The Anthropology of Citizenship: A Reader, Sian Lazar*, ed., Wiley Blackwell, pp. 1-22.

Lee, Ching Kwan, 2014, “State & Social Protest,” *Daedalus* 143(2):

124-134.

Lee, Ching Kwan, and Yonghong, Zhang, 2013, "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China," *American Journal of Sociology* 118(6): 1475-1508.

Lee, Young Ji, 2020, "A Utopia of Self-Reliance: Dazhai and the Mutation of Global Capitalism in Maoist China," *Positions* 28(4): 756-788.

Li, Cuiling, and Josephine Smart, 2012, "Resistance to Becoming Urban: Hukou Politics in a Pearl River Delta Community, China," In *The Emergence of a New Urban China: Insiders' Perspectives*, Zai Liang, et al., eds., Lanham, MD: Lexington Books, pp. 61-85.

Li, Jie, Fang Wang, Shuake Wuzhati, and Bufan Wen, 2016, "Urban or Village Residents? A Case Study of the Spontaneous Space Transformation of the Forced Upstairs Farmers' Community in Beijing," *Habitat International* 56: 136-146.

Li, Mingye, 2017, "Evolution of Chinese Ghost Cities: Opportunity for a Paradigm Shift? The Case of Changzhou," *China Perspectives* 2017/1: 69-78.

Li, Tania Murray, 2007, *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Durham and London: Duke University Press.

_____, 2010, "To Make Live or Let Die? Rural Dispossession and the Protection of Surplus Populations," *Antipode* 41(S1): 66-93.

_____, 2014, "What is Land? Assembling a Resource for Global Investment," *Transactions* 39: 589-602.

Lindquist, Johan, 2015, "Brokers and Brokerage, Anthropology of," In *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, 2nd ed., James Wright, ed., Amsterdam: Elsevier, pp. 870-874.

Ling, Minhua, 2017, "Returning to No Home: Educational Remigration and Displacement in Rural China," *Anthropological Quarterly* 90(3): 715-742.

_____, 2019, *The Inconvenient Generation: Migrant Youth Coming of Age on Shanghai's Edge*, Stanford, California: Stanford University

Press.

_____, 2021, “Container housing: Formal Informality and Deterritorialised Home-making amid Bulldozer Urbanism in Shanghai,” *Urban Studies* 58(6): 1141-1157.

Liu, Kaizhi, 2013, *Street Vendors in Chinese Cities since Economic Reform: A Case Study of Guangzhou*, Doctoral Dissertation, University of Hong Kong.

Lu, Duanfang, 2006, *Remaking Chinese Urban Form: Modernity, Scarcity and Space 1949-2005*, London and New York: Routledge.

Malefakis, Alexis, 2019, “Creating a Market Where There Is None: Spatial Practices of Street Vendors in Dar es Salaam, Tanzania,” *City & Society* 31(1): 119-136.

Milgram, B. Lynne, 2014, “Remapping the Edge: Informality and Legality in the Harrison Road Night Market, Baguio City, Philippines,” *City & Society* 26(2): 153-174.

Mobrand, Erik, 2015, “Legitimising and Contesting Exclusion: Discussions about *Shiminhua* in Urban China,” *China: An International Journal* 13(2): 108-122.

Morrison, Nicola, 2014, “Building Talented Worker Housing in Shenzhen, China, to Sustain Place Competitiveness,” *Urban Studies* 51(8): 1539-1558.

O’Brien, Kevin J. and Li, Lianjiang, 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China,” *Comparative Politics* 31(2): 167-186.

_____, 2006, *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press.

O’Donnell, Mary Ann, Winnie Wong, and Jonathan Bach, eds., 2017, *Learning From Shenzhen: China’s Post-Mao Experiment from Special Zone to Model City*, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Oi, Jean C., 1990, “The Fate of the Collective after the Commune,” In *Chinese Society on the Eve of Tiananmen: The Impact of Reform*,

Deborah Davis and Ezra F. Vogel, eds., Harvard University Asia Center, pp. 15-36.

_____, 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *The China Quarterly* 144: 1132-1149.

Ong, Aihwa, 2006, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Durham and London: Duke University Press.

Pei, Xiaolin, 2002, "The Contribution of Collective Landownership to China's Economic Transition and Rural Industrialization: A Resource Allocation Model," *Modern China* 28(3): 279-314.

Perry, Elizabeth J., 2008, "Chinese Conceptions of 'Rights': From Mencius to Mao – and Now," *Perspectives on Politics* 6: 37-50.

Pilo', Francesca, and Rivke Jaffe, 2020, "Introduction: The Political Materiality of Cities," *City & Society* 32(1): 8-22.

Po, Lanchih, 2012, "Asymmetrical Integration: Public Finance Deprivation in China's Urbanized Villages," *Environment and Planning A* 44: 2834-2851.

_____, 2020, "Women's Land Activism and Gendered Citizenship in the Urbanising Pearl River Delta," *Urban Studies* 57(3): 602-617.

Pow, Choon-Piew, 2009, *Gated Communities in China: Class, Privilege and the Moral Politics of the Good Life*, New York: Routledge.

_____, 2017, "Sensing Visceral Urban Politics and Metabolic Exclusion in a Chinese Neighbourhood," *Transactions of the Institute of British Geographers* 42(2): 260-273.

Pun, Ngai, 2016, *Migrant Labor in China: Post-Socialist Transformations*, Cambridge: Polity.

Pun, Ngai, and Lu, Huilin, 2010, "A Culture of Violence: The Labor Subcontracting System and Collective Action by Construction Workers in Post-Socialist China," *The China Journal* 64: 143-158.

Pun, Ngai, and Xu, Yi, 2011, "Legal Activism or Class Action? The Political Economy of the "No Boss" and "No Labour Relationship" in China's Construction Industry," *China Perspectives* 2011(2): 9-17.

Rademacher, Anne, and K. Sivaramakrishnan, 2013, *Ecologies of Urbanism in India: Metropolitan Civility and Sustainability*, Hong Kong: Hong Kong University Press.

Read, Benjamin L., 2008, "Property Rights and Homeowner Activism in New Neighborhoods," In *Privatizing China: Socialism from Afar*, Li Zhang and Aihwa Ong, eds., Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 41-56.

_____, 2012, *Roots of the State: Neighborhood Organization and Social Networks in Beijing and Taipei*, Stanford, California: Stanford University Press.

Ren, Xuefei, 2013, *Urban China*, Cambridge: Polity.

_____, 2020, "Slums, Favelas and Urban Villages: Housing Policies in the Global South," *Current History* 119(813): 15-21.

Rodgers, Dennis, and Bruce O'Neill, 2012, "Infrastructural Violence: Introduction to the Special Issue," *Ethnography* 13(4): 401–12.

Rogaski, Ruth, 2004, *Hygienic Modernity: Meanings of Health and Disease in Treaty-Port China*, Berkeley: University of California Press.

Rogers, Sarah, and Brooke Wilmsen, 2020, "Towards a Critical Geography of Resettlement," *Progress in Human Geography* 44(2): 256-275.

Sargeson, Sally, 2002, "Subduing "The Rural House-building Craze": Attitudes towards Housing Construction and Land Use Controls in Four Zhejiang Villages," *The China Quarterly* 172: 927-955.

_____, 2012, "Villains, Victims and Aspiring Proprietors: Framing 'Land-losing Villagers' in China's Strategies of Accumulation," *Journal of Contemporary China* 21(77): 757-777.

_____, 2016, "The Demise of China's Peasantry as a Class," *The Asia-Pacific Journal* 14(13): 1-22.

Sargeson, Sally, and Yu Song, 2010, "Land Expropriation and the Gender Politics of Citizenship in the Urban Frontier," *The China Journal* 64: 19-45.

Schwenkel, Christina, 2013, "Post/Socialist Affect: Ruination and Reconstruction of the Nation in Urban Vietnam." *Cultural*

Anthropology 28(2): 252-277.

_____, 2015, "Spectacular Infrastructure and its Breakdown in Socialist Vietnam," *American Ethnologist* 42(3): 520-534.

Scott, James C., 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.

Shapiro, Judith, 2001, *Mao's War Against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shen, Yang, and Bingqin, Li, 2022, "Policy Coordination in the Talent War to Achieve Economic Upgrading: The Case of Four Chinese Cities," *Policy Studies* 43(3): 443-463.

Shepard, Wade, 2015, *Ghost Cities of China: The Story of Cities without People in the World's Most Populated Country*, London: Zed Books.

Siu, Helen F., 2007, "Grounding Displacement: Uncivil Urban Spaces in Post-reform South China," *American Ethnologist* 34(2): 329-350.

Smart, Alan, and Josephine Smart, 2001, "Local Citizenship: Welfare Reform Urban/Rural Status, and Exclusion in China," *Environment and Planning A* 33: 1853-1869.

_____, 2017, "Judging Publics and Contested Exclusion: The Moral Economy of Citizenship in China," In *Popular Politics and the Quest for Justice in Contemporary China*, Susanne Brandtstädter and Hans Steinmüller, eds., London and New York: Routledge, pp. 74-90.

Smart, Alan, Josephine Smart, and Filippo M. Zerilli, eds., 2017, "In/formalization," *ANUAC* 6(2): 45-108.

Smith, Chris, 2003, "Living at Work: Management Control and the Dormitory Labour System in China," *Asia Pacific Journal of Management* 20(3): 333-358.

Smith, Chris, and Pun, Ngai, 2006, "The Dormitory Labour Regime in China as a Site for Control and Resistance," *International Journal*

of Human Resource Management 17(8): 1456-1470.

Solinger, Dorothy J., 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*, Berkeley and Los Angeles: University of Calzhifornia Press.

_____, 2013, "Street as Suspect: State Skepticism and the Current Losers in Urban China," *Critical Asian Studies* 45(1): 3-26.

Song, Jing, 2015, "Official Relocation and Self-help Development: Three Housing Strategies under Ambiguous Property Rights in China's Rural Land Development," *Urban Studies* 52(1): 121-137.

Song, Jing, Huimin Du, Si-ming Li, 2018, "Smooth or Troubled Occupation Transition? Urbanization and Employment of Former Peasants in Western China," *The China Review* 18(1): 79-105.

Song, Yanan, Mark Yaolin Wang, and Xiaoting Lei, 2016, "Following the Money: Corruption, Conflict, and the Winners and Losers of Suburban Land Acquisition in China," *Geographical Research* 54(1): 86-102.

Sorace, Christian, and William Hurst, 2016, "China's Phantom Urbanisation and the Pathology of Ghost Cities," *Journal of Contemporary Asia* 46(2): 304-322.

Stepputat, Finn, 2012, "State/Violence and "Fragmented Sovereignties," *Etnofoor* 24(1): 117-121.

Sun, Wanning, 2009, "Suzhi on the Move: Body, Place, and Power," Positions 17(3): 617-642.

Swider, Sarah, 2015, *Building China: Informal Work and the New Precariat*, Ithaca: Cornell Press.

Sze, Julie, 2015, *Fantasy Islands: Chinese Dreams and Ecological Fears in an Age of Climate Crisis*, Oakland, California: University of California Press.

Tang, Beibei, 2015, ""Not Rural but Not Urban": Community Governance in China's Urban Villages," *The China Quarterly* 223: 724-744.

_____, 2019, "Intermediary Governance Space in Relocation Neighbourhoods," *China Perspectives* 2019/2: 57-65.

_____, 2020, “Grid Governance in China’s Urban Middle Class Neighborhoods,” *The China Quarterly* 241: 43-61.

Tang, Shuangshuang, and Pu Hao, 2018, “Floaters, Settlers, and Returnees: Settlement Intention and Hukou Conversion of China’s Rural Migrants,” *The China Review* 18(1): 11-33.

Tilt, Bryan, 2010, *The Struggle for Sustainability in Rural China*, New York: Columbia University Press.

Tomba, Luigi, 2009, “Of Quality, Harmony, and Community: Civilization and the Middle Class in Urban China,” *Positions* 17(3): 592-616.

_____, 2014, *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Verdery, Katherine, 2004, “The Property Regime of Socialism,” *Conservation & Society* 2(1): 189-198.

von Schnitzler, Antina, 2016, *Democracy’s Infrastructure: Techno-Politics and Protest After Apartheid*, Princeton University Press.

Ulfstjerne, Michal Alexander, 2017, “The Tower and the Tower: Excess and Vacancy in China’s Ghost Cities,” In *Emptiness and Fullness: Ethnographies of Lack and Desire in Contemporary China*, Susanne Bregnbæk and Mikkel Bunkenborg, eds., New York and Oxford: Bergahn, pp. 67-84.

_____, 2019, “Iron Bubbles: Exploring Optimism in China’s Modern Ghost Cities,” *HAU: Journal of Ethnographic Theory* 9(3): 579-595.

Wang, Fei-Ling, 2005, *Organizing through Division and Exclusion: China’s Hukou System*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Wang, Hui, et al., 2017, “Land Expropriation in Urbanizing China: An Examination of Negotiations and Compensation,” *Urban Geography* 38(3): 401-419.

Wang, Lili, 2022, “China’s New Town Movements since 1949: A State/Space Perspective,” *Progress in Planning* 155: 1-38.

Wang, Mengqi, 2020, “The Craft of Urgency: Performing Prosperity, Running Capital, and the Making of a Buying Crowd in Home Presales in Nanjing, China,” *Journal of Cultural Economy* 13(4):

475-488.

Wang, Zheng, 2020, "Beyond Displacement: Exploring the Variegated Social Impacts of Urban Redevelopment," *Urban Geography* 41(5): 703-712.

Webber, Michael, 2008, "Primitive Accumulation in Modern China," *Dialect Anthropology* 32: 299-320.

Weller, Robert P., 2012, "Responsive Authoritarianism and Blind-Eye Governance in China," In *Socialism Challenged, Socialism Vanquished: China and Eastern Europe, 1989-2009*, Nina Bandelj and Dorothy J. Solinger, eds., New York: Oxford University Press, pp. 83-99.

Wilson, Saul, and Xiaorong Zhang, 2019, "Village Reconstruction in Rural China: The Importance of Being Urban," *The China Quarterly* 238: 438-460.

Wong, Linda, and Huen Wai-Po, 1998, "Reforming the Household Registration System: A Preliminary Glimpse of the Blue Chop Household Registration System in Shanghai and Shenzhen," *The International Migration Review* 32(4): 974-994.

Woodman, Sophia, 2017, "Legitimating Exclusion and Inclusion: 'Culture', Education and Entitlement to Local Urban Citizenship in Tianjin and Lanzhou," *Citizenship Studies* 21(7): 755-772.

Woodworth, Max D., 2020, "Picturing Urban China in Ruin: "Ghost City" Photography and Speculative Urbanization," *GeoHumanities* 6(2): 233-251.

Woodworth, Max D., and Jeremy L. Wallace, 2017, "Seeing Ghosts: Parsing China's "Ghost City" Controversy," *Urban Geography* 38(8): 1270-1281.

Wu, Fulong. 2012, "Housing and the State in China," In *International Encyclopedia of Housing and Home*, eds., S. J. Smith, M. Elsinga, L. F. O'Mahony, O. S. Eng, S. Wachter and C. Hamnett, Oxford: Elsevier, pp. 323-329.

_____, 2015, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in*

China, London: Routledge.

_____, 2016, “Housing in Chinese Urban Villages: The Dwellers, Conditions and Tenancy Informality,” *Housing Studies* 31(7): 852-870.

_____, 2018, “Housing Privatization and the Return of the State: Changing Governance in China,” *Urban Geography* 39(8): 1177-1194.

Wu, Fulong, Fangzhu Zhang, and Chris Webster, 2013, “Informality and the Development and Demolition of Urban Villages in the Chinese Peri-urban Area,” *Urban Studies* 50(10): 1919-1934.

Wu, Ying, 2019, “Becoming New Urbanites: Residents’ Self-identification and Sense of Community in ‘Village-turned-community’,” *The Journal of Chinese Sociology* 6(7): 1-19.

Xiang, Biao, 2017, “Hundreds of Millions in Suspension," Transitions: Journal of Transient Migration 1(1): 3-5.

_____, 2021, “Suspension: Seeking Agency for Change in the Hypermobile World," *Pacific Affairs* 94(2): 233-250.

Xue, Desheng, and Gengzhi Huang, 2015, “Informality and the State’s Ambivalence in the Regulation of Street Vending in Transforming Guangzhou, China,” *Geoforum* 62: 156-165.

Yan, Hairong, 2008, *New Masters, New Servants: Migration, Development, and Women Workers in China*, Duke University Press.

Yang, Chen, and Zhu Qian, 2021, “'Resettlement with Chinese Characteristics': the Distinctive Political-economic Context, (In)voluntary Urbanites, and Three Types of Mismatch,” *International Journal of Urban Sustainable Development* 13(3): 496-515.

Yang, Cheng, 2018, “Being Modern Livelihood Reconstruction among Land-lost Peasants in Chenggong(Kunming),” In *Trans-Himalayan Borderlands: Livelihoods, Territorialities, Modernities*, Dan Smyer Yü and Jean Michaud, eds., Amsterdam University Press, pp. 189-206.

Yang, Fan, Shizong Wang, and Zhihan Zhang, 2022, “State-enlisted

Voluntarism in China: The Role of Public Security Volunteers in Social Stability Maintenance," *The China Quarterly* 249: 47-67.

Yarrow, Thomas, 2017, "Remains of the Future: Rethinking the Space and Time of Ruination through the Volta Resettlement Project, Ghana," *Cultural Anthropology* 32(4): 566-591.

Yep, Ray, and Ying Wu, 2020, "How "Peasant Apartments" Could Undermine Rural Governance in China: Spatial Realignment, Moral Reconfiguration and Local Authority," *The China Quarterly* 242: 376-396.

Yip, Ngai-Ming, 2012, "Walled Without Gates: Gated Communities in Shanghai," *Urban Geography* 33(2): 221-236.

Zavoretti, Roberta, 2017, *Rural Origins, City Lives: Class and Place in Contemporary China*, Seattle and London: University of Washington Press.

Zeiderman, Austin, 2016, *Endangered City: The Politics of Security and Risk in Bogotá*, Durham and London: Duke University Press.

Zhan, Shaohua, 2015, "From Local State Corporatism to Land Revenue Regime: Urbanization and the Recent Transition of Rural Industry in China," *Journal of Agrarian Change* 15(3): 413-32.

_____, 2017, "Hukou Reform and Land Politics in China: Rise of a Tripartite Alliance," *The China Journal* 78: 25-49.

_____, 2019, "Accumulation by and without Dispossession: Rural Land Use, Land Expropriation, and Livelihood Implications in China," *Journal of Agrarian Change* 19: 447-464.

Zhan, Yang, 2018, "The Urbanisation of Rural Migrants and the Making of Urban Villages in Contemporary China," *Urban Studies* 55(7): 1525-1540.

_____, 2021, "Suspension 2.0: Segregated Development, Financial Speculation, and Waiting among Resettled Peasants in Urban China," *Pacific Affairs* 94(2): 347-369.

Zhan, Yang, and Xiaoxi Tong, 2018, "A Neoliberal Strong State: Rural Migrants, Informality, And State (De)regulation In Contemporary

China," *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development* 47(3-4): 225-258.

Zhang, Chenchen, 2018, "Governing Neoliberal Authoritarian Citizenship: Theorizing Hukou and the Changing Mobility Regime in China," *Citizenship Studies* 22(8): 855-881.

Zhang, Fangzhou, and Fulong Wu, 2022, "Performing the Ecological Fix Under State Entrepreneurialism: A Case Study of Taihu New Town, China," *Urban Studies* 59(5): 1068-1084.

Zhang, Li, 2001, *Strangers in the City*, Stanford and California: Stanford University Press.

_____, 2002, "Spatiality and Urban Citizenship in Late Socialist China," *Public Culture* 14(2): 311-334.

_____, 2006, "Contesting Spatial Modernity in Late-socialist China," *Current Anthropology* 47(3): 461-484.

_____, 2010, *In Search of Paradise: Middle-Class Living in a Chinese Metropolis*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Zhang, Li, and Gui-xin Wang, 2010, "Urban Citizenship of Rural Migrants in Reform-era China," *Citizenship Studies* 14(2): 145-166.

Zhang, Mengzhu, Si Qiao, and Anthony Gar-On Yeh, 2021, "Blemish of Place: Territorial Stigmatization and the Depreciation of Displaced Villagers' Resettlement Houses in Chengdu, China," *Cities* 117: 1-13.

Zhang, Min, Weiping Wu, and Weijing Zhong, 2018, "Agency and Social Construction of Space under Top-down Planning: Resettled Rural Residents in China," *Urban Studies* 55(7): 1541-1560.

Zhang, Yongmei, and Bingqin Li, 2011, "Motivating Service Improvement with Awards and Competitions: Hygienic City Campaigns in China," *Environment and Urbanization* 23(1): 41-56.

Zhao, Wanxia, and Yonghua Zou, 2017, "Un-gating the Gated Community: The Spatial Restructuring of a Resettlement Neighborhood in Nanjing," *Cities* 62: 78-87.

Zhao, Yanjing, and Webster, Chris, 2011, "Land Dispossession and

Enrichment in China's Suburban Villages," *Urban Studies* 48(3): 529-551.

Zhong, Shuru, and Hongyang Di, 2017, "Struggles with Changing Politics: Street Vendor Livelihoods in Contemporary China," *Anthropological Considerations of Production, Exchange, Vending and Tourism* 37: 179-204.

Zhu, Hong, and Junxi Qian, 2021, "New Theoretical Dialogues on Migration in China: Introduction to the Special Issue," J*ournal of Ethnic and Migration Studies* 47(12): 2685-2705.

Zhu, Jiangnan, 2012, "The Shadow of the Skyscrapers: Real Estate Corruption in China," *Journal of Contemporary China* 21(74): 243-260.

Abstract

City of Promise and Betrayal:
Land Development and the Politics of Materiality in China

Chung, Hae Young
Department of Anthropology
Graduate School, Seoul National University

This research aims to examine the complex outcome of rural land development for an experimental new town project in Tianjin in the north of China, focusing on multiple exclusions as experienced by landless peasants. Through this analysis, I highlight the changing ways in which peasants are excluded in China. Since the 2000s, the turn from labor-intensive to land-centered development, quite often combined with infrastructure and real estate projects, has led to the massive expropriation of rural collective land through local governments. This shift has resulted in the exclusion of many peasants from access to their land.

The affected peasants, however, do not necessarily experience exclusion from their land as dispossession but often as a promise of a better quality of life under the changing compensation policy to protect the resilience of rural communities, particularly in suburban areas. Once their land is expropriated, the peasants are also promised access to the state care historically unavailable to them under an enduring socialist legacy of the urban-rural dual structure. Resettlement housing offered by the state as compensation embodies this promise. Defining exclusion as the

ways in which people are prevented from benefiting from various material things such as land, infrastructure, and buildings, I argue that resettlement housing became a new aspect of exclusion for Chinese peasants. This form of exclusion has important implications for the state-peasant relationship and for urban citizenship.

Dengli villagers, who made a living by wage work at village factories before their land loss, are the only peasants who resettled in the developed new town among the affected villages. The villagers welcomed land expropriation in expectation of a better life and were able to live in resettlement housing located in the new town through negotiations with the local government. Through field research, I found that the resettled villagers have experienced multiple modes of exclusion while in the newly built resettlement housing, including disconnections, ruination, absences, leakages, breakdowns.

Material exclusion invokes in the villagers the collective feeling of betrayal of the promise to improve their living conditions. It also undermines their temporal expectations of linear development and progress. It further makes the villagers question their own belonging in the city, despite their gained urban citizenship status. Through this process, they imagine the role and responsibility of the state, undertaking negotiations with the state by formal and informal means. Ongoing practices of repair and maintenance, renovation, and a subsidy for management fees emerge as the new modes of state care. The villagers legitimize their claims as contributor rights, based on their land loss for urban development. Through the analysis, I attempt to show how resettlement housing became an important site of contention between peasants and the state.

The crude material conditions paradoxically made it easier for the villagers to use their extra housing to earn rental income. The

main tenants in their houses are migrant workers who work at construction sites in the new town and prefer the rough living conditions for their own convenience. The massive group of migrant workers living in these houses also contributes to the villagers' informal commercial activities. As a result, the resettlement housing complex has been transformed into a "crowded, dirty, and unruly" migrant enclave. It has enhanced the material, spatial, and social exclusion of the resettled peasants under the state's attempt to standardize urban governance and formalize urban spaces.

The housing and cash compensation represent important assets for the now landless peasants, who usually take low-end jobs in the new town. With these assets, the villagers can invest in urban real estate. In this sense, resettlement itself for them is a process of becoming investing citizen-subjects. These peasants are not excluded from land-centered development but rather take an active part in it. Moreover, the resettlement housing is not merely an asset but a basis of their lives - the basis of the politics of their quality of life. The multiple exclusion phenomenon experienced by landless peasants around resettlement housing serve to demonstrate the contradictions and complexity of the recent wave of land development in China.

Keywords: land development, resettlement housing, landless peasants, resettled peasants, materiality, exclusion, infrastructure

Student Number: 2011-20117