

중국경제 현안 브리핑

02-64호 / 11월 21일

중국의 “農村都市化” 추진 현황과 문제점

1. 개요

- 농촌문제는 중국이 직면한 가장 중요한 정책과제 중 하나이며, WTO 가입으로 농촌 구조조정은 더욱 시급한 현안이 되었음.
 - 중국정부의 농촌정책의 핵심은 막대한 농촌잉여노동력을 비농업 부문으로 이전시키고, 농업부문의 노동생산성을 제고하는 데 있음.
 - o 이를 위해 중국정부는 잉여인력의 도시이동과 새로운 중소도시 건설이라는 “농촌도시화”사업을 추진하고 있음.
- “농촌도시화”의 당위성에 대해서는 재론의 여지가 없지만, 최근의 도시건설사업은 너무 졸속으로 추진되어 농촌 잉여인력의 도시이전과 농촌소득 증대라는 본래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다는 평가를 받고 있음.
 - 國家計劃委 산하 거시경제연구원은 최근 보고서를 통해 도시건설의 문제점을 지적하고, 질적인 면에서 자생능력을 갖춘 도시건설의 필요성을 역설함.

2. “농촌도시화” 정책 추진의 필요성

- 중국의 “농촌도시화”정책은 10·5계획(2001~2005)의 핵심과제로 지난해 주룽지 총리가 전인대에서 이를 공식화한 바 있음.
 - 현재 중국농업은 경쟁력 있는 농업의 육성과 농촌 잉여인력의 해소라는 두 가지 과제를 갖고 있음.
 - o 전자는 지역별로 비교우위가 있는 작물을 재배하고, 농민에 대한 정부지원을 확대하는 것이 주요 내용임.
 - o 후자는 농촌지역에 자생능력을 갖춘 중소형 도시를 건설하고, 기존의 대도시를 확대하여 농촌의 잉여노동력을 흡수하도록 하는 것임. 농촌지역의 도시화는 농촌인력의 취업과 도시로부터의 이전소득을 늘린다는 장점도 있음.
- 일반적으로 새로운 도시가 건설되면 그 과정에서 일자리가 창출되고, 도시의 발전은 서비스산업을 중심으로 또 다른 신규인력을 필요로 함.
 - 현재 전체 농촌 노동력의 40%에 해당하는 1억 5천만 명이 잉여노동력으로 파악되고 있으며, 이중 10% 정도가 일자리를 찾아 도시로 이동하고 있는바 향후 도시화의 진전에 따라 농촌노동력의 도시이전은 더욱 활발해 질 것임.
 - o 개혁·개방이후 작년까지 도시인구의 비중은 17.9%에서 37.7%로 증가하였으며, 농촌인구의 도시이동도 대도시와 연해지역을 중심으로 계속적으로 늘어나고 있음.
 - 도시로의 노동력이동은 농촌지역의 移轉所得 증가에도 상당한 기여를 함.
 - o 도시 취업 농촌인력의 평균 소득이 농촌의 평균소득 보다 높으며, 작년의 경우 송금액 규모도 6천억 元에 달하는 것으로 파악됨.

3. 농촌도시화 과정에서 발생하는 문제점

- 농촌도시화는 이상에서 설명한 바와 같이 당위성 면에서는 재론의 여지가 없으나, 그 추진과정에서 불합리한 문제들이 나타나고 있어 이에 대한 해결책 마련이 필요함.
- 첫째, 도시 건설이 경제적인 효율성을 고려하기보다는 지방정부의 실적과 행정적 편의성 위주로 이루어지는 경향이 있음.
 - 도시 건설의 주된 목적은 일자리 창출을 통한 농촌 잉여인력의 흡수에 있음에도 불구하고, 지금까지는 도시의 산업구조 재조정을 통한 고용 창출보다는 인접한 농촌을 행정적으로 단순 편입시켜 도시의 양적 확대만을 꾀하였음.
 - o 개혁·개방이후 단순히 행정구역 개편을 통해 도시로 편입된 농촌인구가 전체 도시 유입인구의 40%를 차지함.
- 둘째, 지방차원에서의 도시건설은 자원의 편중 현상을 초래하여 농촌지역 개발을 저해할 수 있음.
 - 지방의 중소도시는 농촌과의 유기적인 결합을 통해서만 성장할 수 있는데, 지방정부가 실적 위주로 도시를 건설할 경우 농촌과 도시의 불필요한 경쟁이 초래됨.
 - 또한 이 과정에서 잉여인력을 흡수하지 못하고 오히려 자본에 대한 수요만 늘어나는 현상이 나타나고 있는바, 지난 20년 동안 도시에 편입된 농업노동력 중 불과 35%만이 비농업 노동력으로 전환하였음.
- 셋째, 지방정부의 편협한 이기주의로 인해 외부자(농촌인력)보다는 내부자(국유기업의 정리해고자)에게 우선적으로 취업기회를 제공하는 현상도 나타남.

- 넷째, 투자의 효율성이 떨어짐. 광역 개념의 도시종합개발정책이 부재하여 인접한 도시간 중복건설이 나타나고, 민간자본이나 외국자본을 충분히 유치할 수 있는 사업에 대해서도 정부자금을 우선적으로 사용하고 있음.

4. 평가 및 시사점

- 중국 거시경제연구원은 이러한 문제점을 해결하기 위해 외형적인 도시건설과 동시에 농촌인구의 도시 이동을 실질적으로 확대할 수 있는 방안을 마련해야 한다고 주장함.
 - 무엇보다도 호구제도의 개선이 필요한바, 농촌호구를 도시지역으로 이전할 수 있어야 농촌의 잉여인력 문제가 실질적으로 해소될 수 있을 것임.
 - 교육제도, 취업제도, 사회보장제도 등의 개선도 필요함. 현실적으로 신규 진입 인구에 대해 기존의 도시주민과 동일한 복지혜택을 줄 수 없다면, 단계적으로 일부 혜택만이라도 공유하는 등의 개선노력이 필요함.
- 또한 각 성별로 도시개발에 대한 종합계획을 마련하여 각 지역의 특성을 고려한 도시건설이 요구됨.
 - 이를테면 북경-천진, 상해를 중심으로 하는 장강 삼각주, 광주-심천의 주강 삼각주 지역은 대도시가 밀집되어 있으므로 광역도시의 건설에 맞는 개발계획이 필요함.
 - 반면, 대도시를 건설하기 어려운 중서부 지역은 지역의 특성에 맞는 차별화된 도시를 육성하는 것이 유리함.(***)