

중국경제 현안 브리핑

05-14호 / 10월 26일

중국 도시화의 현황 및 과제

I 중국 도시화의 중요성

- 도시화는 중국의 공업화 과정에서 중요한 부분의 하나이며, 생산성 제고의 거대한 원천임. 개혁개방 이래 농촌인구의 도시 유입은 생산성 제고의 중요한 요인이었음.
- 역사적인 요인으로 중국의 도시화는 낙후되었고 이에 따라 농촌 노동력의 도시 이전, 노동력의 생산성 및 산업구조 조정에 영향을 받고 있으며, 3농(三农)¹⁾문제 및 경제발전의 제약요인으로 작용
- 중국 상황에 부합하는 방식으로 도시화의 속도를 높이고 개혁을 통해 도시화를 지체시키는 장애요인을 제거해야 함.

II 중국 도시화의 역사 및 현황

- 개혁개방 이전 도시화 낙후 원인

－ 건국 초기에는 인구이동이 자유로워 도시화가 현저한 발전추세를 보임.

<표 1> 건국초기 도시화율

연도	1949	1957	1958	1960
도시화율	10.6%	15.39%	16.25%	19.75%

- 건국 초기에는 인구 자유이동으로 도시화가 현저한 발전추세를 보임.
- 50년대 말부터 80년대 초기까지 계획경제체제 하에서 도농간 인구 이동은 엄격한 제한을 받으며 역도시화 현상 출현
 - 1965년 도시화율은 17.7%로 하락(문화대혁명 기간 知識青年 및 간부 하방(下放)²⁾으로 도시화율은 17.86%에서 17.34%로 하락)
 - 정책변화의 영향으로 1949년부터 1979년간 도시화율은 8.3% 포인트 상승하여 매년 0.28% 포인트 상승에 그침. 이는 세계에서 발전수준이 유사한 국가에 비하여 20% 포인트 낮은 수준임.
- 중국정부의 중공업 우선정책
 - 중국은 공업발전을 위해 중공업 우선 발전전략 채택함.
 - 중공업의 자본집약적인 특성으로 노동수요가 둔화됨에 따라 농촌 노동력의 도시이동이 제한되었고 이는 知識青年 하방의 원인이 되기도 함.
 - 중공업부문에 집중적으로 투자함으로써 또한 도시화가 장기적으로 둔화되는 현상이 나타나게 되었음.

□ 개혁개방 이후 도시화 현황

- 시장주도 개혁으로 도시화가 빠른 속도로 진전
 - 1억명 이상의 농민이 도시에 진출했으며, 도시 호구(戶口)를 보유한 농민들이 지속적으로 증가함. 향진(乡镇)³⁾기업의 발전은 소도시의 발전을 촉진
 - 중국의 도시(城镇)인구 비율은 1978년 18.2%에서 2000년 30.9%로 상승하였으며, 현재는 40% 초과
- 그러나 도시화는 아직 미흡한 수준으로 도시화의 발전이 공업화 발전보

다 훨씬 낮아

- 지난 50년간 중국의 도시인구 연평균 증가율은 3%로 총인구 증가율보다 1.2% 포인트 높고 중국의 연평균 공업성장률 8%보다 훨씬 낮았음.

□ 도시화 낙후의 문제점

- 도시화 낙후는 중국 경제 및 사회의 지속가능하고 빠른 발전 및 생산효율 제고의 저해요인이 됨.
- (수요측면) 중국의 내수부족 현상은 농촌소비가 활성화되지 못한 것이 중요한 요인인데, 농촌소비는 도농 이원화 경제구조 및 농촌인구 도시유입이 지체되면서 제약을 받게 됨.
- (산업구조 측면) 도시화 낙후는 중국 산업구조에서 3차산업이 뒤떨어진 요인이 되기도 함.
- (지방기업의 발전 측면) 향진기업들의 도시이전 요인으로 작용

Ⅲ 중국 도시화의 방향 및 전망

□ 도시화 방식과 관련 논란 존재

- 대도시(大城市)위주 발전과 소도시(小城镇) 위주 발전을 놓고 논쟁
- 중국내 지역간 편차와 공업화 수준을 고려한다면, 양자택일이 아닌 현실을 고려한 다원적인 전략이 바람직함.
- 중국은 정부 차원에서 소도시 육성을 권장해 옴.
 - 60년대 이래 대도시 발전을 제한하고 중소도시, 특히 소도시의 발전을 장려해 농촌 지역의 “현지도시화(就地城市化)”를 기반으로 하는 전국적 도시화를 추진함.

- 개혁개방 이후에도 이러한 기본방침을 지속, 1990년의 “중화인민공화국 도시계획법(中华人民共和国城市规划法)”은 “대도시의 규모를 엄격히 통제하고 中等도시를 합리적으로 발전시키는 것을 방침으로 한다”고 규정
- 이후 소도시 발전전략이 제시됨에 따라 전국적으로 소도시 건설 붐이 일어남. 이는 중국의 도시화 추진에서 중요한 역할을 했음에도 불구하고, 도시 발전수준이 전반적으로 높지 않고 진입한 농민의 생활수준도 실질적 향상이 없음.
- 대도시 건설은 외부비용이 높고, 인프라 건설 부담이 크며, 사회 불안요인이 발생할 가능성이 있는데 비하여, 소도시 건설은 향진지역과의 연결이 용이하고 상대적으로 건설비용 및 진입장벽이 낮다는 등의 이유로 중국은 소도시를 선호하였음.
- 그러나 일반적으로 대도시의 경제성이 소도시보다 높음.
- 세계적으로 도시화의 특징은 대도시의 선행발전으로, 도시화 과정에서 50만명 이상의 도시 수량 및 규모가 급속 늘어남.
- 미국은 제조업과 서비스업의 75%가 대도시에 집중, 일본은 경제 총량 80%가 3대 도시권에 집중되어 있는 등 선진국의 대도시 집중현상은 규모의 경제 실현에 기인하며, 일반적으로 대도시가 포화될 경우 주변 소도시로 기능 분산

□ 중국 도시화의 방향

- 시장경제에서 효율을 우선하는 방향으로 지역별 발전을 추진해야 함.
- 도시규모 확대에 대한 강제적 규제는 바람직하지 못함.
- 상해, 북경, 광주, 천진, 심천, 대련, 청도 등 연안지역의 핵심도시에 대해서는 행정구역 조정을 통해 충분한 발전공간을 제공, 이들 도시의 국제화를 추진하는 동시에 주변지역과의 경제적 연계를 강화, 중국 연안지역 대도시라인의 형성을 추진해야 함.

－ 중국의 비교우위 고려한 발전전략 선택

- 인구대국의 조건 고려하여 노동집약적 산업을 발전시켜 농촌의 잉여노동력 흡수해야함. 현시점에 중국은 노동력이 가장 풍부한 상황이므로 노동집약적 산업을 어떻게 발전시키는가는 향후 중국경제의 행방에도 중요한 관건이 될 것임.
- 노동집약적 산업 발전과 농촌인구 흡수주체는 중소기업임.
- 농촌의 잉여 노동력을 도시 비농업부문으로 이전하는 것은 대도시, 中等 도시를 위주로 하는 産業集積지역의 발전에 의존할 필요가 있으며, 특히 중소기업이 위주로 된 산업집적지역의 발전이 필요
- 이같은 산업집적지역은 분산된 중소도시(中小城镇)에서는 발전하기 어렵기 때문에 농촌 잉여노동력은 대도시, 中等도시에서 흡수하고 중소도시는 주로 농업생산 및 유통과 농민생활을 위해 서비스를 제공하는 상업활동에 초점을 맞추어야 함.
- 인구밀도, 토지상황, 공업, 통신업, 서비스업의 신속한 발전 및 세계경제 일체화 추세 등을 고려할 때 대도시권 발전모델이 중국 현대화 도시발전에 있어서의 가장 적합한 모델임.

□ 중국 도시화 전망

- － 2000년~2010년 사이 도시화 속도(도시 비농업인구 성장에 근거하여 계산)가 90년대의 평균 5%에서 6.5%로 가속화되고 도시화 과정이 주로 규모가 큰 도시(100~400만 명 규모)에 집중될 경우 향후 10년 사이 적어도 1.1억 농촌 노동력이 흡수될 전망⁴⁾
- － 이러한 도시화는 생산성 제고, 경제효율의 개선을 유발하고 또한 도시건설 투자를 통해서 유효수요를 견인할 것으로 기대

- 시장여건 및 정책수행이 합리적일 경우 향후 도시화는 10~20년 기간동안 새로운 경제성장 요인이 될 것으로 예상

IV 향후 과제

□ 중국 도시화의 특수성

- 일반적으로 도시화 과정 중 노동력 이주와 정착은 동시에 발생하지만, 중국의 경우 호구관리 등 제도적 요인으로 농촌 노동력이 도시로 이주할 경우 비농업부문에의 취업과 이후 정착의 두 단계의 과정을 거쳐야 함.
- 도시진입 농민이 최종적으로 신분/지위의 본질적 변화를 실현할 수 있는 지 여부는 중국이 경제사회의 이중구조를 탈피, 도농 공동발전을 실현하는 중대한 현실적인 문제가 되고 있음. 또한 두 번째 과정이 실현되지 않는다면 진정한 의미에서의 도시화는 완성되지 않은 것임.

□ 제도개혁

- 도시화는 단순히 농촌인구의 도시이주를 의미하는 것은 아니며, 수억 인구의 생산방식 및 생활방식의 근본적 변화를 의미하는 것임.
- 중국의 도시화율이 낮은 것은 중국의 발전전략과 호구관리제도와 밀접한 관련이 있는데, 현행 호구제도 개혁의 가속화가 필요함.
- 현행 호구관리제도에 의하면 도시진입 농민노동자(農民工)는 도시주민이 향유하는 각종 사회복지와 보장을 받을 수 없음. 이는 진정한 인구이전이 아니며 단순히 노동력의 유동만을 가능케 하는 것으로 진정한 의미에서의 도시화가 완성되기 어려움.
 - 도시화를 위해서는 제도개혁이 뒷받침돼야 하며, 호구제도 개혁, 도시진입 조건의 점진적 완화, 농민노동자 및 자녀를 위한 사회보장제도, 의료보험, 의무교육제 설립을 가속화하여 이들의 도시 빈곤인구으로의 전락을 방지해야 함.

- 농민노동자의 직업 교육을 강화하여, 자질과 취업 기술능력을 제고하고 도시 정착능력을 강화해야 함.⁵⁾ **(完)**

1) 농촌, 농업발전 및 농민문제

2) 문혁기간 농촌 노동운동

3) 중국 농촌 지역에서 농민들에 의해 설립, 비농업부문 경제활동을 담당하는 다양한 형태의 비국유기업

4)王小魯(2000)의 추계

5) 본 자료는 주로 다음을 참고하여 작성. 严正, 论中国的城市化进程, 當代經濟研究, 2000年제8期; 宋林飞, 城市化进程中的难点与对策, 现代经济探讨, 2000年7期; 王小鲁, 城市化必须选择合理规模, 中国经济导报, 2000年3月1日.