



Korea Institute for
International
Economic
Policy

중국 도시화 발전 40주년의 성과 및 전망

KIEP 북경사무소(ojh@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)



차 례

1. 개요
2. 도시화 정책의 추진 과정
3. 성과 및 과제
4. 전망

주요 내용

- 지난 40년간 중국의 도시화율 증가폭은 41.7%p(1978년 17.9% → 2018년 59.6%)로, 연평균 1%p 이상 증가하였고 세계 평균 대비 빠르게 성장
 - 1980년 중국의 도시화율은 세계 평균보다 20.1%p 낮았으나, 1990년대 도시화 가속화 단계를 거치며 2013년부터 세계 평균을 상회함.
- 중국의 도시화 정책은 중소도시 중심(1990년대)에서 대도시 중심(2000년대)으로 전환된 이후, 현재 전면적·종합적인 신형도시화 정책을 추진
 - 대도시 육성 및 지역 균형발전 등을 위해 권역 발전전략(서부대개발, 동북진흥, 중부굴기 등), 도시군 발전전략 등을 지속적으로 추진 중
 - 2014년 「국가 신형도시화 계획(2014~2020년)」을 발표하여, 도시화율 증가보다는 도시화 과정의 효율성과 주민의 생활수준 향상 등 질적 발전 강조
 - 2016년부터는 '사람의 이동이 중심이 되는' 도시화 추진을 위해 농민공의 도시 정착, 도시기능 개선, 토지이용 메커니즘 정비 등 세부정책 강화
 - 2018년부터 매년 신형도시화 건설 관련 중점업무를 발표하여 실행
- 그러나 지속가능한 도시화 발전을 위하여 중국은 호적·토지·사회보장 등의 제도 개혁과 도시병 및 불평등 심화 등의 문제를 해결해야 함.
 - 농민공의 도시 정착을 위한 도시 전입제한 완화 및 공공서비스 강화 등을 중심으로 하는 호적제도 개혁과 도시 전입 농민공의 농지 사용권 양도를 공식화하는 토지제도 개혁 등이 필요
 - 환경오염, 교통, 실업, 주택 부족, 사회 안전 등 도시병 현상이 광범위하게 확산되고 있으며, 도시 역내 및 지역간 불평등(소득격차)이 확대되고 있음.
- 중국은 높은 도시화 발전 가능성과 잠재력을 바탕으로 정부의 도시화율 목표를 무난히 달성할 전망이나, 관련 제도 개혁과 역내외 통합 발전 등의 정도에 따라 도시화의 질적 수준이 달라질 것임.
 - 도시화 정책은 효율적 공간구조, 도시간 분업·협력구조 개선, 자유로운 요소이동 등을 기반으로 한 도시군 발전과 지역협조발전이 연계된 방식으로 지속될 전망

1. 개요

■ 개혁개방 이후 40년간 추진되어온 중국의 도시화 정책에 대한 종합적인 평가와 향후 발전 방향 및 전망에 대한 논의가 최근 중요한 이슈로 제기되고 있음.

- 1978년 제11차 3중전회에서 전면적인 개혁개방을 선언한 이후, 2018년까지 40년간 급속한 도시화(rapid urbanization)가 진행되며 중국 경제발전의 최대 원동력으로 작용
- 이에 중국 국내외 전문가들은 지난 40년의 도시화 정책의 발전 과정을 회고하고 향후 정책 추진 방향 등을 제시

■ 2019년에도 중국 지도부는 도시화 발전과 질적 수준 제고에 대한 정책적 의지를 재차 강조함.

- 시진핑(习近平) 총서기는 2019년 신년 축사에서 ‘사람 중심의 신형도시화 발전’을 재차 강조하며 비호적(非户籍)인구의 도시 정착을 중점적으로 지원하겠다고 밝힘.
- 지난 3월, 리커창(李克强) 총리도 2019년 정부업무보고에서 “지역 협조발전 추진을 통한 신형도시화의 질적 제고와 핵심도시가 이끄는 도시군 발전을 견지할 것”이라고 밝힘.

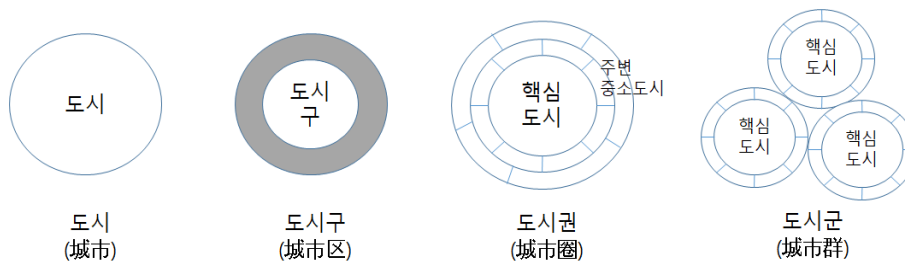
글상자. 도시화 및 관련 개념 정의

- ‘도시화(urbanization, 城镇化)’란 한 국가 또는 지역에서 사회적 생산성의 발전, 과학기술의 진보 및 산업구조의 조정 등으로 인해 농업 위주의 지역에서 공업 및 서비스업 위주의 지역으로 변화하는 역사적 과정을 의미함.
 - o 도시화 과정은 인구 및 직업의 변화, 산업 구조의 변화, 토지 및 지리적 공간의 변화를 모두 포함하는 개념임.
 - o 사회 전반적 현상을 포괄하는 특성상 도시화 관련 연구는 인구학, 지리학, 사회학, 경제학 등의 제 방면에서 다양하게 이루어지고 있음.
- 중국 국내에서는 도시화 및 도시의 공간적 구조와 관련한 다수의 유사 개념들이 사용되고 있는데, 대표적으로 △도시구 △도시권 △도시군 △경제권 △경제벨트 등임.
 - o ‘도시구(城市区)’는 하나의 도시 내부에 교외 농촌지역과 분리되어 도시 기능을 담당하고 있는 지역을 의미

1) 비호적인구는 호적지와 거주지가 다른 인구로, 여기서는 농촌 호적 보유 농민이 도시에 거주하며 일하는 경우를 의미함. 도시 상주인구 = 도시 호적인구 + 해당도시 상주 비호적인구.

- ‘도시권(城市圈)’은 하나의 중심도시 주변으로 중소도시들이 둘러싸고 있어 중심도시로 강력하게 집중되고 있는 지역을 포괄하여 일컫는 용어
- ‘도시군(城市群)’은 중심도시의 역할을 하는 도시가 최소 1개 이상 존재하여 주변 다른 도시 및 도시권과 밀접히 연계해 있는 도시 집합체를 의미
- 이 밖에 경제적 의미에서 특정 도시를 중심으로 경제적 특성을 공유하는 공간 범위를 규정하는 용어인 ‘경제권(经济圈)’과 이러한 경제권의 독특한 선형 구조를 의미하는 ‘경제벨트(经济带)’ 등이 있음.

〈도시 구조 및 형태와 관련된 여러 개념〉



자료: 관련 연구들을 바탕으로 저자 작성.

2. 도시화 정책의 추진 과정

가. 시기별 변화

■ [1980년대: 도시화의 시작] 1978년 개혁개방 이후, 농업의 생산성 향상과 2·3차 산업의 성장기반 구축 등에 따라 연해지역의 대외개방 거점도시를 중심으로 도시화가 추진됨.

- 농업개혁에 따른 생산성 제고로 농촌의 유희 노동력이 증가하고 산업기반 구축 및 외자 도입 등으로 도시 및 비농업 분야의 노동력 수요가 증대되면서 도시화가 시작됨.
- 1979년 광둥성의 선전(深圳)시 및 주하이(珠海)시, 1980년 산터우(汕头)시 및 샤먼(厦门)시, 1984년 동부 연해의 다롄(大连)시, 잉커우(营口)시, 친황다오(秦皇岛)시 등 14개 항구도시를 경제특구로 지정하여 경제성장 및 도시화 추진
- 이는 선부론(先富论)에 입각한 지역불균형 발전전략에 기초함.

표 1. 중국의 주요 도시화 정책 및 특징

시기	도시화 관련 정책 특징	주요 정책	비고
1978년	개혁개방, 도시화 정책 개시	1978년 「도시건설 업무 강화에 관한 의견(关于加强城市建设工作的意见)」	개혁개방 이후 도시 건설 관련 최초의 정책
1990년대	중소도시의 형성 및 농민의 도시 이주 추진	1994년 「소도시 건설 강화에 관한 약간의 의견(关于加强小城镇建设的若干意见)」 1995년 「중국 소도시 종합개혁 시범지역 지도의견(中国小城镇综合改革试点指导意见)」 1998년 「소도시 건강 발전 촉진에 관한 약간의 의견(促进小城镇健康发展的若干意见)」	
2000년대	권역 발전전략 및 도시군 발전전략의 추진	2000년 「서부대개발 실시에 관한 약간의 정책 실행 통지(关于实施西部大开发若干政策措施的通知)」 2003년 「동북지역 등 노후 공업기지 진흥전략에 관한 약간의 의견(关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见)」 2004년 「중부지역 굴기 촉진에 관한 약간의 의견(关于促进中部地区崛起若干意见)」 2007년 「전국 도시 체계 계획(全国城镇体系规划)」에서 13개 도시군이 최초로 제기	각 권역 발전 전략 및 도시군에 관한 최초의 국가급 정책
2010~2015년	국가적 차원의 도시화 정책 추진 및 신형도시화 계획 제기	2014년 「국가 신형도시화 계획(2014~2020년)(国家新型城镇化规划(2014-2020年))」	도시화에 대한 종합적 개혁방안
2016년 이후	신형도시화의 질적 제고 및 사람을 중심으로 하는 도시화의 추진	2016년 「신형도시화 건설의 심화 추진에 관한 약간의 의견(关于深入推进新型城镇化建设的若干意见)」 2016년 「1억 비호적인구의 도시 정착 추진방안에 관한 통지(关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知)」	

자료: 관련 정책 문건 내용 저자 정리.

■ [1990년대: 중소도시 육성] 1990년대 중반부터 농민의 대규모 이주와 소도시 육성 정책이 발표되었으며, 1990년대 후반에는 중소도시 중심의 도시화 가속화 정책이 시행됨.

- 1995년 국가체제개혁위원회 등 11개 관련 부서가 공동으로 「중국 소도시 종합개혁 시범지역 지도의견」을 발표하여 농촌 유희 노동력의 도시 전입과 농촌지역 내 소규모 도시 건설 등을 추진
- o 발전 수준이 낮은 소도시의 향진(乡镇)기업을 발전시켜 도시체계를 갖추도록 지원하는 방안 마련
- 1998년에는 「소도시 건강 발전 촉진에 대한 약간의 의견」을 통해 호적제도 개편 및 인프라 투자 개방 등 도시화의 가속화 방안에 대한 정책이 추진됨.
- 중국 도시·소도시 발전센터(中国城市和小城镇发展中心)의 리테(李铁) 주임은 이 시기부터 중국 도시화의 주된 이슈인 ‘농촌 인구의 도시민화’를 가속화하는 정책에 대한 논의가 시작되었다고 평가

■ **[2000년대: 대도시 육성과 지역발전전략]** 2000년대 들어 대도시를 전략적으로 성장시키기 위한 권역발전전략이 추진되었고, 2000년대 중반부터 도시군 발전전략이 시작되면서 공간적 범위의 도시화 확장 정책이 추진

- 상대적으로 도시화 수준이 낮고 낙후된 지역을 권역별로 구분하여 발전시키기 위해 지역균형발전 이론에 입각한 권역별 지역발전전략 추진

○ 2000년 서부대개발, 2003년 동북진흥, 2004년 중부굴기 등 권역별 발전전략이 차례대로 추진

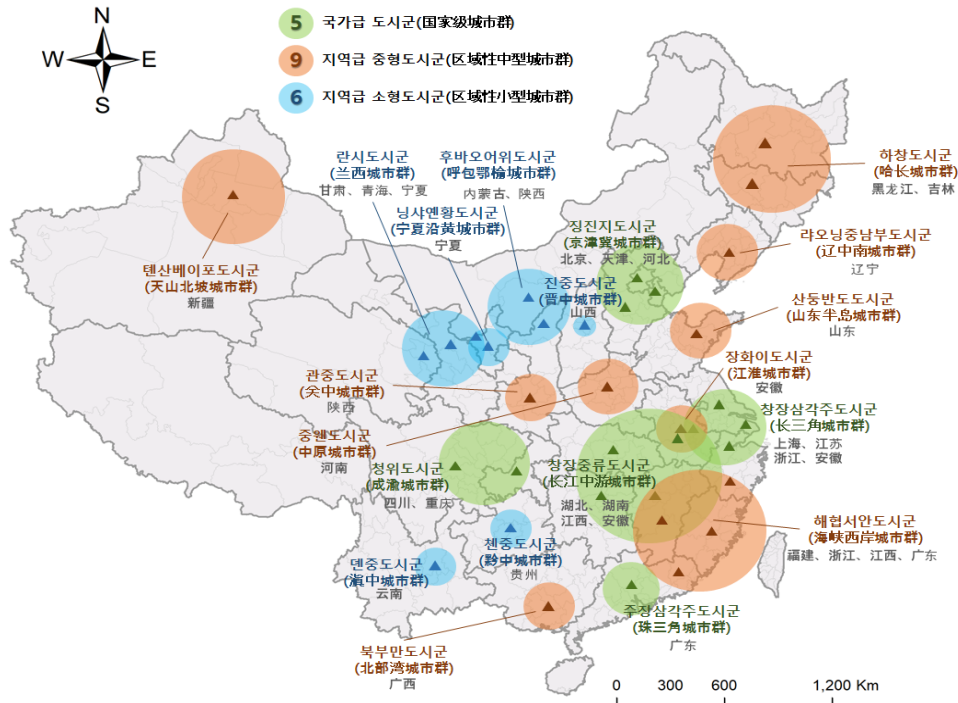
- 2000년대 중반부터는 하나의 도시 발전에 그치지 않고, 거점 도시가 발전하는 과정에서 생산요소를 보다 원활히 공급하고 발전의 성과를 주변 도시로 파급하는 효과까지 고려한 도시군(城市群) 발전전략이 시작됨.

- 이후 2013년 '5+9+6' 형태의 20개 도시군이 '제13차 5개년 계획(13·5계획)'에 반영되어 현재까지 공식적인 도시군 정책으로 추진되고 있음.

- 도시군 전략이 중점적으로 논의되기 시작한 2006년부터 중국 공산당 17대(2007년), 18대(2012년), 19대(2017년) 전국인민대표대회(全国人民代表大会)에서 연속으로 도시군을 새로운 경제 성장극으로 천명하였고 지역경제발전과 도시화의 핵심 주체 범위로 강조

○ 특히 2014년 승인된 「국가 신형도시화 계획(2014~2020년)」에서도 도시화 과정의 주요 목표를 도시군으로 설정하여, 도시군 체계 내에서 핵심도시가 주변도시들을 견인하여 협조적인 발전을 도모하도록 하고 있음.²⁾

그림 1. 중국의 '5+9+6 도시군' 분포



자료: 方创琳(2018) 내용을 바탕으로 저자 작성.

2) 「국가 신형도시화 계획(2014~2020년)」에는 “사람에 의한 도시화를 핵심으로 하여, 농촌 인구의 질서있는 이동 및 도시민화 정책을 시행하고, 도시군을 주요 형태로 하는 대도시와 중소도시 간 협조 발전을 추진한다”라고 명시됨.

- 2000년대 대도시 중심의 도시화 정책은 기존의 중소도시 중심의 도시화보다 집약적인 발전과 함께 지역균형발전을 추진하기 위한 것임.
- o 당시 성(省)간 인구가동의 제약으로 지역마다 대규모 인구 밀집지역이 형성되어 있어 대도시 또는 도시군을 육성하지 않고서는 건전한 도시화 발전에 한계가 존재³⁾

■ **[2010년대: 전면적인 도시화 종합 계획]** 2010년 이후, 도시화의 질적 수준 제고를 가장 중요한 정책 목표로 설정하여 전면적이고 종합적인 도시화 정책 추진

- 2013년 12월, 최초의 중앙 도시화 업무회의(中央城镇化工作会议)에서 농촌 인구의 도시민화 및 도시인프라 이용 효율 제고, 다원화된 도시 재원 확보 메커니즘 구축, 효율적인 도시 분포, 도시 건설 및 관리 수준 제고, 중국 특색의 과학적 신형도시화 발전 로드맵 등 논의
- 2014년 「국가 신형도시화 계획(2014~2020년)」에서는 중국 특색의 신형도시화 로드맵을 기치로, 도시화율의 증가보다는 도시화 과정의 효율성과 도시 주민의 생활수준 향상 등 도시화의 질적 성장을 강조함.
- o 도시민화를 위한 호적제도 및 공공서비스 개혁, 지역협조발전과 연계된 도시군 발전 모델 구축, 도농 통합발전 메커니즘 모색 등 기존 의제를 포함하면서 공공서비스 수준, 기초 인프라 시설 수준 및 자원환경 부문 등의 정량화된 목표를 설정하는 등 도시화의 질적 제고 추진

■ 한편 질적 성장으로의 전환이라는 신형도시화 정책의 성과에도 불구하고 2016년 이후 농촌 인구의 도시민화 속도 부진, 도시화율 증가 대비 도시화의 질적 수준 격차 확대, 도시의 내재적 성장 메커니즘 부재 등의 과제를 해결하기 위해 '사람의 이동이 중심이 되는' 도시화 추진

- 2016년 2월, 「신형도시화 건설의 심화 추진에 관한 약간의 의견」을 통해 △제도 개선을 통한 농촌 인구의 도시민화 △도시기능 전면 개선 △중소도시 및 특색 소도시 건설 △견인작용을 수반한 신농촌 건설 △토지이용 메커니즘 정비 △도시 건설 투융자 제도 정비 △도시 부동산제도 정비 등 36개 세부정책 추진
- 이어 10월 발표한 「1억 비호적인구의 도시 정착 추진방안에 관한 통지」에는 도시화 관련 문제 중 도시거주 비호적인구의 도시 정착에 대한 구체적 목표와 시행방안이 포함
- o 2020년까지 호적인구 기준 도시화율 45% 달성을 목표로, 13·5 계획 기간 연평균 1,300만 명 이상의 비호적인구를 도시에 전입시킬 계획(연평균 1%p 이상 증가)
- o 이를 위해 △도시민화 관련 제도적 한계 보완 및 개선 △도시 규모에 따른 차등적 전입제도 정비 △도시화 수준 계층 시스템 완비 등 17개 세부정책 추진

3) 김천규 외(2012), p. 86.

나. 최신 정책 동향

■ 최근 2년간 중국 국가발전개혁위원회는 도시화 추진 세부계획인 「신형도시화 건설 중점업무(新型城镇化建设重点任务)」를 매년 발표⁴⁾

- 2018년 3월에는 △농촌 인구의 도시민화 △도시군 발전 수준 제고 △도시 발전의 질적 수준 제고 △도농 융합 발전 가속화 △도시화 관련 제도 개혁 등 신형도시화와 관련된 5개 부문 20개 세부 행동계획 발표
- 2019년 3월에는 2018년 계획의 수정·보완과 사람의 이동을 중심으로 하는 더욱 개방된 도시화 건설 목표를 지향
 - 농촌인구의 도시민화 관련, 상주인구 500만 명 이하 도시로의 전입 제한을 전면적으로 철폐(도시호구 취득 제한 폐지)하는 등 도시 전입 규제가 완화되고 교육, 의료, 주택 등 공공서비스를 강화
 - 도시 공간 구조의 효율화 관련, 도시군 중심의 공간 구조 견지 및 특색있는 중소도시 발전 지원 등 2018년 계획을 지속하면서 지역적 연계 강화를 위한 교통 네트워크 구축을 새롭게 강조
 - 도시 발전의 질적 제고 관련, 친환경 도시를 비롯하여 도시 브랜드 및 매력도 제고 등을 강조
 - 도농 융합발전 관련, 도시 혹은 특정 농촌 지역의 견인작용을 중심으로 전반적인 농촌의 발전 수준을 높이기 위해 농촌 및 농민의 소득수준 제고 등 추진

표 2. 2018년과 2019년 신형도시화 건설 중점업무 비교

분류	2018년	2019년	주요 변화
1. 농촌 인구의 도시민화	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 전입 제한의 전면적인 개방 - 도시 상주인구의 공공 서비스 강화 - '사람-땅-돈' 연계(人地钱挂钩)정책 강화 - 신규 유입 시민의 도시 내재화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 전입 제한의 전면적인 개방 - 도시 상주인구의 공공 서비스 강화 - '사람-땅-돈' 연계(人地钱挂钩)정책 강화 	도시 전입제도의 개방 수준 강화
2. 도시화 공간 구조의 효율화	<ul style="list-style-type: none"> - 도시군 계획의 전면적인 실시 - 주요 도시를 중심으로 하는 도시권 건설 - 새로운 중소도시 건설 - 특색있는 소도시 발전 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시군 계획의 전면적인 실시 - 주요 도시를 중심으로 하는 도시권 건설 - 새로운 중소도시 건설 - 특색있는 소도시 발전 - 교통·운수 네트워크 건설 강화 	도시간 교통 네트워크 연계 강조
3. 도시 발전의 질적 수준 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 경제의 질적 제고 - 도시 공간 분포 효율화 - 친환경 인문도시의 건설 - 도시 거버넌스의 현대화 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 산업 분포 효율화 - 도시 공간 분포 효율화 - 도시 기초 인프라 건설 가속화 - 도시 공공자원 배분 효율화 - 도시 브랜드 및 매력도 제고 - 도시 건설 투자 메커니즘 개선 	보다 구체적인 도시 발전의 질적 수준 제고 강조
4. 도농 융합 발전 가속화	<ul style="list-style-type: none"> - 도농 융합 발전의 마스터플랜 강조 - 요소 하향(下乡)의 장애요소 제거 	<ul style="list-style-type: none"> - 도농간 요소의 배분 합리화 - 도농간 기본 공공서비스 격차 해소 	도농 융합 발전과 더불어 농촌 및

4) 「关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知」, 「2019年新型城镇化建设重点任务」.

	- 도농 융합 발전 메커니즘의 강화 - 공공 자원 및 서비스의 농촌 확대 실시	- 도농 기초 인프라 관리체계 개선 - 농촌 경제의 다원화 발전 촉진 - 농민 소득의 안정적 성장 확보	농민의 생활수준 개선에 초점
5. 도시화 관련 제도 개혁	- 도농 토지제도 개혁 - 도시 건설 투융자제도 개혁 - 행정 관리제도 개혁 - 시범구 및 지역별 플랫폼 구축	-	관련 제도 개혁 부문 삭제
6. 관련 조직 지침	-	- 부서별 협조지침 - 지방 책임 권한지침 - 홍보 강화지침	구체적인 조직 지침 신규 제시

자료: 「关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知」, 「2019年新型城镇化建设重点任务」.

■ 2017년 지역협조발전(区域协调发展) 전략이 추진됨에 따라 경제발전 및 도시화에 대한 지역간 협력 메커니즘에 대한 논의가 본격화 됨.

- 2017년 10월 중국 공산당 제19차 전국대표대회(全国代表大会)에서 시진핑 당서기가 최초로 ‘지역협조발전 전략의 실시’를 언급하여 지역간, 도시간 협력기제의 필요성을 강조
- o 지역협조발전 전략은 동, 중, 서, 동북의 ‘4대 권역(四大板块)’ 및 도시군 등이 내포하고 있는 지역간 연계 효과를 재차 강조하여 상호 협력적, 기능 분업적 관계를 통해 지속가능한 발전을 촉진하는 목표를 가짐.
- o 뿐만 아니라 도시화와 관련한 인구 이동에도 지역간 협력기제가 작동해야 함을 의미하며, 합리적인 도시 분포와 규모에 대한 논의까지 포함
- 2018년 11월 국무원은 「더욱 효율적인 지역협조발전의 신메커니즘 건설에 관한 의견(关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见)」을 통해 산업, 기초 인프라, 공공서비스, 환경, 대외개방 등에서 지역간, 도시간 협력기제가 도시화 과정의 중요한 방식이 될 것이라고 강조함.

3. 성과 및 과제

가. 주요 성과

■ 지난 40년간 중국의 도시화율은 1978년 17.9%에서 약 41.7%p 상승하였고(2018년 59.6%), 도시 수도 크게 증가

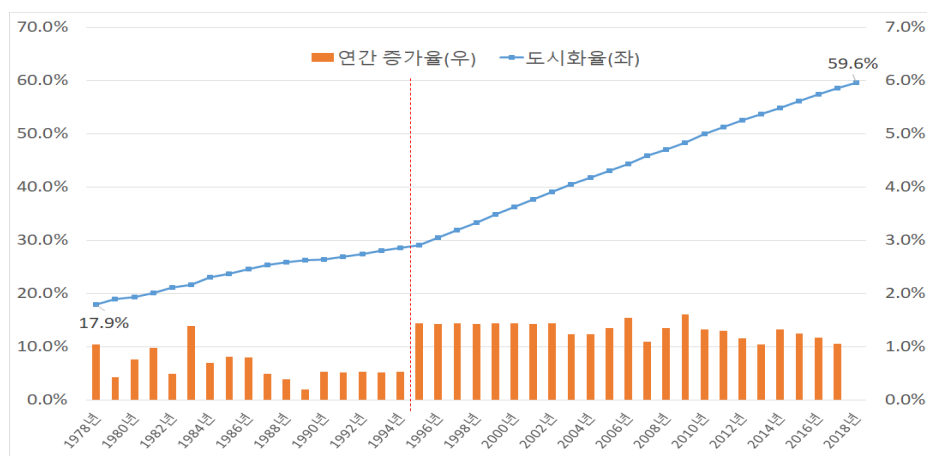
- 5) ‘사람-땅-돈’ 연계(‘人地钱’挂钩)정책은 2016년 정부업무보고에서 발표된 방안으로, 도시화가 사람을 중심으로 이루어져야 함을 의미. 구체적으로 ‘사람을 중심으로 사람이 있는 곳에 땅이 있고, 사람이 이동하면 땅도 이동한다(人为中心, 以人定地, 人随地走,)’는 원칙하에 재정 지출 및 토지 정책, 토지 소유, 공공서비스 등의 기준을 기존 보유 토지에 의한 호적제도 기준이 아니라 현재 거주하는 지역을 기준으로 실시하겠다는 정책적 의미를 내포함.

- 도시 상주인구는 약 1억 7,000만 명에서 8억 3,000만 명으로 약 6억 6,000만 명 증가하여, 같은 기간 총 인구 증가가 약 4억 명인 것에 비해 훨씬 빠르게 증가, 반면 농촌 인구는 2억 3,000만 명 감소(7억 9,000만 → 5억 6,000만 명)
- 2018년 중국의 도시 수는 모두 657개로 1978년 193개 대비 464개 증가하였는데, 그중 인구 100만 명이 넘는 도시는 29개에서 89개로 증가하였으며, 인구 1,000만 명이 넘는 대도시도 13개가 되었음.

■ 중국은 1995년을 기점으로 도시화의 가속화 단계에 진입하였으며, 현재에도 도시화 속도가 둔화되는 안정화 단계에 접어들었다고 보기는 어려움.⁶⁾

- 1995년 이전까지 중국의 도시화율은 매년 1%p 미만 수준으로 증가하였으나, 1995년 도시화율이 30%에 근접한 이후 매년 1~1.5%p 수준으로 빠르게 증가함.
- 현재 중국은 도시화율 안정화 단계의 진입 수준인 70%에 도달하지 못했으며, 아직 도시화 속도의 둔화 추세도 나타나지 않음.

그림 2. 중국의 도시화율 추세 및 연간 증가속도(1978~2018년)



자료: 중국국가통계국.

■ 중국의 도시화율은 1980년 세계 평균 대비 약 20.1%p 낮았으나, 1990년대 이후 빠른 속도로 증가해 2013년 53.2%로 세계 평균(52.9%)을 상회한 이후 2017년에는 약 3.7%p 높은 수준

6) 미국의 경제지리학자인 R.M.Northam(1979)은 전 세계 도시의 경험을 토대로 도시화의 3단계 발전 수준을 규정하였으며, 일 반적인 도시화 발전이 'S자형 발전(Northam's S curve)' 형태를 띤다고 주장하였음. 이에 따르면 도시화 수준이 30% 수준에 접어들면 매우 빠르게 도시화가 발전하는 가속화 단계(accelatioan stage)에 접어들며, 70% 수준에 접어들면 도시화 발전이 둔화되는 안정화 단계(stabilization stage)에 진입한다고 하였음.

- 1980년부터 2017년까지 도시화율의 연평균 증가속도 역시 세계 평균 대비 약 0.65%p 높은 1.06%p를 기록

표 3. 중국과 세계의 도시화율 비교(1980~2017년)

구분	1980년	1990년	2000년	2005년	2010년	2015년	2016년	2017년	연평균 증가(%p)
중국 평균(%) [A]	19.4	26.4	35.8	40.4	49.7	55.6	56.8	58.5	1.06
세계 평균(%) [B]	39.5	43.4	46.8	48.8	50.9	53.8	54.3	54.8	0.41
중국과 세계의 도시화율 격차(%p) [A-B]	-20.1	-17.0	-11.0	-8.4	-1.2	+1.8	+2.5	+3.7	+0.65

자료: 方创琳(2018) 표 재인용.

나. 당면 과제

■ 비호적 상주인구의 안정적 도시민화를 의미하는 ‘사람의 이동이 중심이 되는’ 도시화 관련 제도 개혁이 도시화 발전의 성패를 가르는 중요 과제이며, 이에 따라 토지, 호적, 사회보장 제도의 개혁이 불가피함.

- 토지제도 개혁은 도시 지역의 토지부족 현상을 타개하기 위해 사용권 양도를 제도적으로 공식화하는 과정이 가장 주요한 개혁 방향임.
- 호적제도 개혁은 신중국 건립 이후 현재까지 유지되고 있는 도농간 이원적이고 폐쇄적인 호구(戶口)제도 관련 도시 전입 제한을 중소도시에서 대도시로 이르기까지 점진적으로 폐지하고 공공서비스를 강화하는 것이 중요
- 사회보장제도 개혁은 도시 공공서비스와 관련된 양로보험(연금)제도와 의료보험제도 등의 재정적 안정 및 도농 통합체계 구축에 중점

■ 중국의 도시화는 환경문제 및 ‘도시병(City disease)’ 현상 등을 어떻게 극복하고 지속가능한 도시화를 실현할 수 있을지가 관건임.⁷⁾

- 중국의 인구가 전 세계의 20%인 데 반해 경작지 면적은 전체의 7% 수준에 불과하며, 수자원 보유량 또한 세계의 6% 수준이고, 목재(2.5%), 원유(2%), 천연가스(0.8%), 석탄(11%) 등 자원의 부족도 심각⁸⁾

7) 도시병은 개발도상국의 도시화 과정에서 나타나는 맹목적인 도시의 확장, 대량의 경작지 유실, 환경오염, 사회질서의 혼란, 공공서비스 및 주택 공급의 부족, 에너지 부족, 사회적 범죄율 증가 등의 모든 문제를 포괄하는 개념임.

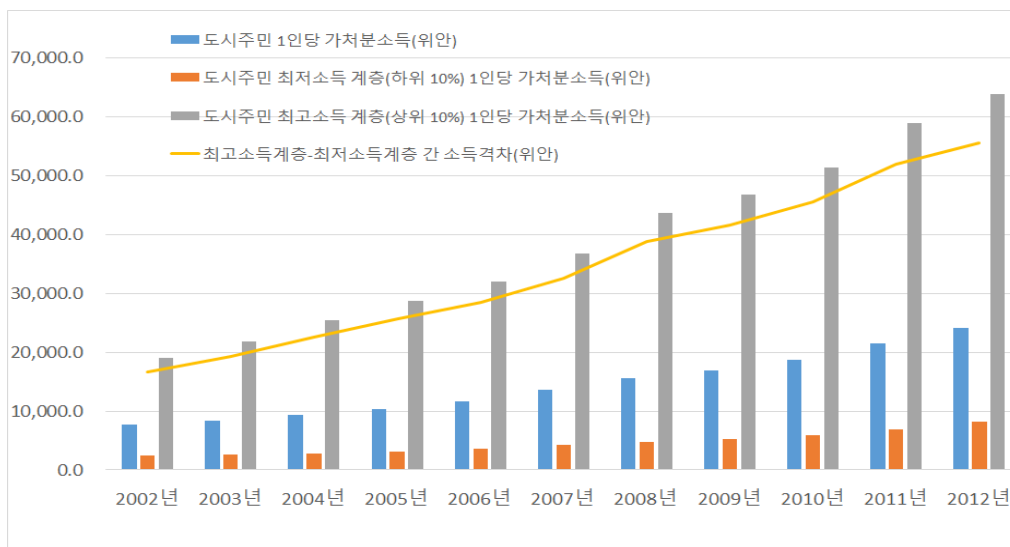
8) 도시화율은 경제성장과 연계되어 환경오염과의 관계가 역U자 형 관계(환경 쿠즈네츠 곡선)를 가진다는 것이 일반적 견해이며,

- 특히 도시화 수준이 높은 동부 지역은 미세먼지, 수질 및 토양 등 환경오염 문제도 매우 심각
- 중국 사회과학원 니펑페이(倪鹏飞) 주임은 2013년 △교통 혼잡 △환경 오염 △실업 및 빈곤 △주택 부족 △보건 위협 △도시 재해 △사회 안전 문제 등 7가지 도시병 현상이 나타나고 있다고 주장
- 칭화대학교 쉰란(薛澜) 교수는 일반적으로 대도시에서 나타나는 도시병 현상이 중국에서는 성도(省会)와 1선 도시뿐만 아니라 2, 3선 도시까지 광범위하게 나타나고 있다고 강조)

■ 도시화에 따른 불평등이 도시 내부의 경제적 격차 확대와 지역간 도시화의 불균형 발전 등 2가지 측면에서 나타나고 있음.

- 2002년부터 2012년까지 10년간 중국의 도시주민 소득 상위 10% 계층과 하위 10% 계층의 소득 격차는 1만 6,600위안에서 5만 5,600위안으로 3.3배 이상 크게 증가

그림 3. 중국 도시주민 소득 상위 10%와 하위 10% 간 소득격차 추이(2002~12년)



주: 중국 국가통계국의 1인당 소득 및 지출 통계 기준이 2013년부터 개정됨에 따라 소득분위별 통계는 2012년까지만 제공.
 자료: 중국 국가통계국 홈페이지(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>).

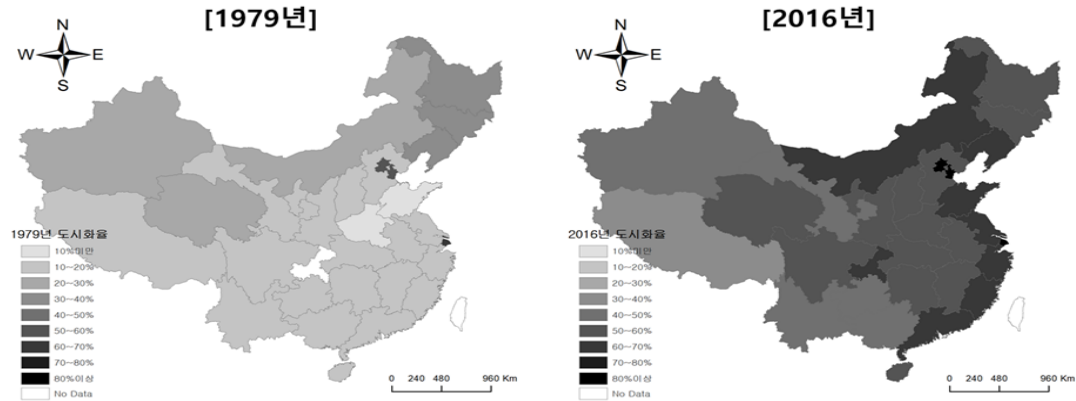
- 중국의 도시화가 빠르게 진행되는 과정에서 낙후지역 농촌의 인구 및 노동력이 발전지역의 도시로 이동함에 따라 동부, 중부, 서부지역 간 도시화율 격차 및 불균형 발전이 확대
- 1979년 중국 대다수 지역의 도시화율은 10~20%로 차이가 크지 않았으나(베이징, 톈진, 상하이 제

Okamoto(2017)는 중국 도시화율 50%가 이 곡선의 변곡점일 것이라고 분석함.

9) 薛澜(2013), 专家称中国城市病已蔓延至二三线城市, 『人民论坛』. (2月17日)

외) 2016년에는 50%를 상회하는 지역이 크게 증가하여 동부 연해지역은 평균 60% 이상, 중부지역은 50~60%, 서부지역은 30~40% 수준으로 지역간 격차가 확대됨.

그림 4. 중국의 성시별 도시화 수준 비교



자료: 중국국가통계국 및 각 성시별 통계연감 데이터를 취합해 저자 작성.

■ 또한 중국의 도시화율 측정 시스템이 아직 완비되지 않아 중국에서 발표하는 도시화율 지표에 대한 신뢰도에 문제가 남아 있음.

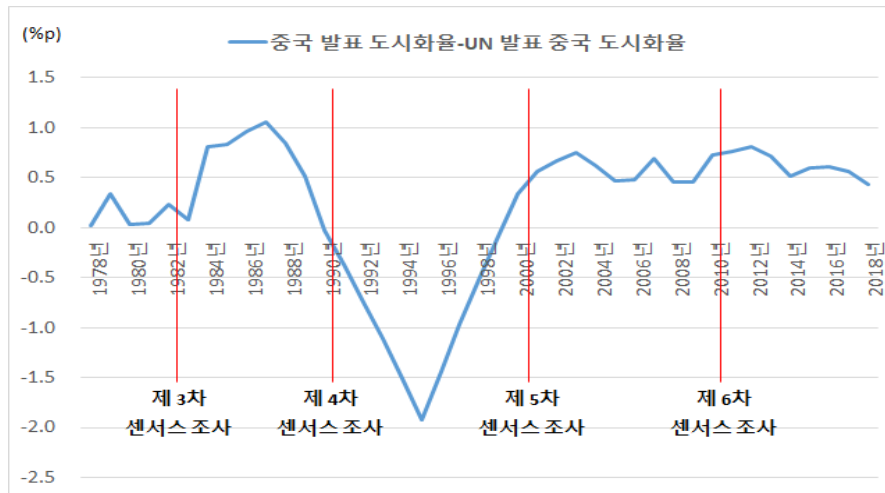
- 중국의 도시화율 측정 방법은 1953년 제1차 인구센서스에서 2010년 제6차 인구센서스에 이르기까지 지속적으로 개선되면서 한 번도 동일한 기준이 적용되지 않음.¹⁰⁾
- UN의 ‘World Urbanization Prospects’¹¹⁾에서 발표하는 중국의 도시화율과 중국 국가통계국 기준 도시화율은 1978년부터 2018년까지 대부분 차이가 있음.
- o 10년마다 진행되는 중국 인구센서스의 지표 기준 변화에 따라, UN에서 발표하는 중국 도시화율과 일정한 차이가 존재(그림 5 참고)
- 이에 정확한 지표체계를 구축하기 위해 국가통계국 및 관련 전문가들의 논의가 진행 중임.¹²⁾

10) 제1차 인구센서스는 도시지역에 대한 규정을 국가 행정단위의 경계선 기준으로, 제2차 인구센서스는 비농촌 인구에 기반한 측정 방식을 도입, 제3차 인구센서스에서는 도시지역 규정을 개선하였으며, 제4차 인구센서스에서는 1년 이상 상주인구 기준을 적용하여 보다 구체적인 도시지역 규정을 사용하였음. 제5차 인구센서스에서는 도시지역 규정을 통계적 기준으로 개선하였으며, 제6차 인구센서스에서도 6개월 이상 상주인구 기준의 통계적 기준을 적용하였음.

11) World Urbanization Prospects는 UN에서 매년 공식 집계하는 국가별 도시화율 데이터이며, 2018년 현재 233개 국가에 대해 1950년부터 2050년까지의 도시화율 및 전망치까지 동일한 기준으로 발표하고 있음.

12) 전광희(2004)는 1990년 이전까지는 중국의 특수한 사회 환경과 구조에 따라 정치적·행정적 차원에서 기준 체계의 미흡을 방조한 측면이 있다고 했으며, 이러한 현상은 2000년 5차 센서스 조사에서부터 보다 엄격하고 객관적인 통계 체계로 개선되어 가고 있다고 평가함.

그림 5. UN 및 중국국가통계국의 중국 도시화율 격차 추이(1978~2018년)



자료: 중국국가통계국(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexch.htm>, 검색일: 2019. 4. 5) 및 UN (<https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>, 검색일: 2019. 4. 7) 데이터 정리.

4. 전망

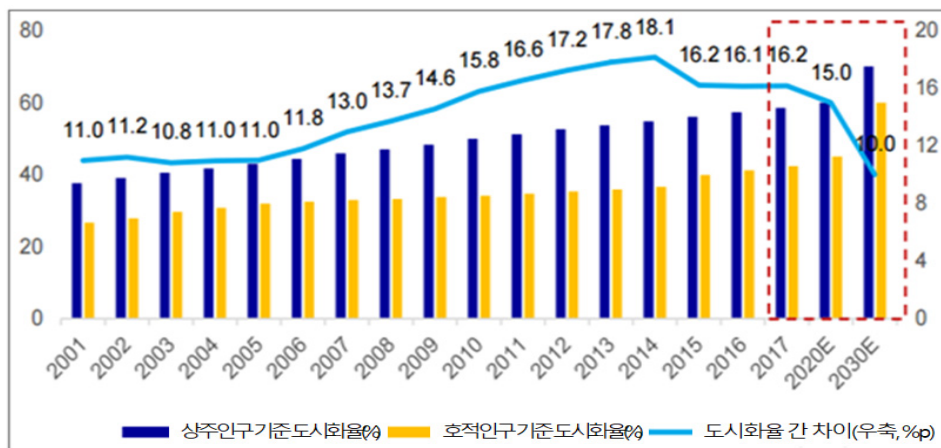
■ 대다수 전문가들은 중국의 도시화 발전 가능성과 잠재력을 높게 평가하며 중국정부가 기대하는 도시화 발전 목표치를 무난히 달성할 것으로 전망

- 중국 도시·소도시 발전센터(中国城市和小城镇发展中心) 판이(范毅) 정책연구원장은 도시에 거주하는 비호적 상주인구(농민공)의 도시 정착 정책 추진으로 인해 향후 15~20년 동안 중국의 도시화 발전 공간 및 잠재력이 여전히 큰 편이라고 전망
 - o 같은 기관의 리테(李铁) 이사장 역시 중국의 도시화율이 일본과 한국처럼 60% 이상의 높은 수준은 아니며, 향후 도시화 과정에서 나타나는 경제적 효과가 클 것으로 전망
- 칭화대학교 중국 신형도시화연구원(中国新型城镇化研究院)의 인즈(尹稚) 교수는 중국의 도시화는 발전단계상 최종단계에 막 진입하고 있으며, 2020년에 60%, 2050년에 70% 수준을 달성할 것으로 전망
- UN(World Urbanization Prospects 2018)은 중국의 도시화율이 2030년에 70% 수준을 넘어선 이후 속도가 둔화되면서 2050년에 80% 수준을 달성할 것으로 예측

■ 한편 일부 전문가들은 양적인 도시화보다는 대내외 연계 수준 강화 및 호적제도 개혁 등을 통한 다층적인 발전이 중요하다고 지적

- 중국 사회과학원 도시·경쟁력 연구센터(城市与竞争力研究中心)의 니펑페이(倪鹏飞) 주임은 중국의 도시는 양적으로 빠르게 팽창해왔지만 내재된 역량, 글로벌화 수준 및 도시간 연계 수준 등이 낮아 향후 대외개방에 대한 유연한 태도가 중국 도시화 발전의 핵심이 될 것이라고 주장
- 인즈(尹稚) 교수는 도시화 과정에서 도농간 균형 발전의 중요성을 강조하며, 농촌에서 도시로의 일방적 관계보다는 도시와 농촌의 쌍방향적 관계로 발전해야 한다고 주장
- o 뿐만 아니라 최근 새롭게 추진되는 신도시 정책에서 '집단적 발전(组团式发展)'¹³⁾ 양상이 포착되며, 이는 한 개 도시의 형성 문제가 아니라 주변 도시들과의 연계 또는 여러 도시들이 집단적으로 발전하는 현상이라고 지적
- 국가위생건강위원회(中国国家卫生健康委员会)¹⁴⁾는 도농간 이원적 호적제도의 단계적이고 점진적인 자율화를 통해 상주인구와 호적인구에 기반한 도시화율의 격차가 점차 축소될 것으로 전망
- o 또한 호적제도의 개편을 통해 상주인구 기준 도시화율과 호적인구 도시화율 간 격차를 현재의 16.2%p에서 2030년 10%p까지 축소시킬 계획임.¹⁵⁾

그림 6. 중국 상주인구 기준 도시화율과 호적인구 기준 도시화율의 추이 및 전망



자료: '2018年我国人口城镇化率及年均增幅分析', 中国产业信息网(검색일: 2019. 4. 7).

■ 향후 중국의 도시화 정책은 효율적 공간구조, 도시간 분업·협력 구조 개선, 자유로운 요소이동 등을 기반으로 한 도시군 발전과 지역협조발전이 연계된 방식으로 지속될 전망

13) 인즈 교수가 제시한 집단적 발전이란 1시간 생활권 내 여러 도시들이 발전하는 과정에서 토지 및 공공 인프라 등을 공동으로 사용하면서 내부적인 도시의 기능을 갖추어 가는 형태를 뜻한다고 설명하였음.

14) 중국 국가위생건강위원회는 중국 국민의 건강, 보건 관련 정책을 담당하는 행정부처로, 주로 △인구 노령화 △도시 및 농촌의 공공 보건 등에 대한 정책 결정을 하는 기관임.

15) 「卫计委: 2030年常住人口城镇化率将达70%老龄化再提速」(2016), 『21世纪经济报道』, (7月 6日)

- 니펑페이(倪鹏飞) 주임은 도시화의 안정적 발전을 위해 도시간 협력 메커니즘을 중심으로 도시군 일체화를 촉진하여야 한다고 주장함.
- 또한恒大(恒大)경제연구원 런저핑(任泽平) 원장은 토지 및 자원 절약형의 효율적 도시 구조를 구축해야 하며, 도시군 일체화 과정을 통한 도농간 요소이동의 자유화 증대로 도시화가 더욱 촉진될 것이라고 전망함.
- 베이커(贝壳)연구원 양셴링(杨现领) 원장 또한 도시군 공간구조 내에서 도시간 효율적인 분업 및 협력 구조가 향후 도시화 발전의 주요한 동력이 될 것이라고 전망
- 상하이 재경대학 차오민(曹敏) 교수는 각 지역의 비교우위를 상호 보완하는 지역협조발전 메커니즘을 통해 지역경제의 빠른 성장과 구조적 효율성 개선을 추진해온 만큼, 지역간 불균형 문제를 해소하기 위해 지역협조발전과 연계한 도시화의 심화 발전이 필요하다고 주장 **KIEP**

[참고자료]

- 김천규 외. 2012. 『중국 중부지구 지역발전계획의 특성분석 및 대응전략 연구』. KIEP 연구보고서 12-60.
- 薛澜. 2013. 「专家称中国城市病已蔓延至二三线城市」. 『人民论坛』. (2月 17日)
- 倪鹏飞. 2013. 「中国部分城市已患上严重城市病七大病症困扰」. 『中国经济周刊』. (3月 5日)
- 方创琳. 2018. 「改革开放40年：中国城镇化与城市群之变」. 『中国经济报告』, 第12期, pp. 92~96.
- 曹敏. 2018. 「区域联动完善改革开放空间布局」. 『中国经济报告』, 第12期, pp. 98~101.
- 刘保奎. 2018. 「如何理解改革开放以来中国的城镇化政策」. 『财政』. (12月 24日)
- 李铁. 2018. 「城镇化改革：政策出台为何历经20年」. 『中国经济周刊』. (11月 8日)
- 倪鹏飞. 2018. 「改革开放40年中国城镇化发展的经验与启示」. 『光明日报』. (12月 11日)
- 张泉. 2018. 「关于城市群的两点思索」. 『上海城市规划杂志』. (12月 3日)
- 倪鹏飞. 2019. 「城市群发展的瓶颈在哪里？」. 『财政』. (3月 18日)
- 「卫计委：2030年常住人口城镇化率将达70%老龄化再提速」. 2016. 『21世纪经济报道』. (7月 6日)
- 「2018年我国人口城镇化率及年均增幅分析」. 2018. 『中国产业信息网』. (5月 3日)
- 「改革开放40年中国城镇化有多快？数据告诉你」. 2018. 『经济日报』. (6月 2日)
- 「2019年新年贺词注释版：习近平提到的那些人那些事」. 2018. 『新华网』. (12月 31日)
- 「专家：未来15-20年内我国城市化还有较大发展空间」. 2019. 『新浪财政』. (2月 12日)
- 「专家热议中国城镇化：还有15~20年红利期」. 2019. 『网易财经』. (2月 20日)
- 「《2019年新型城镇化建设重点任务》和2018有什么区别？」. 2019. 『搜狐网』. (4月 10日)

United Nations. World Urbanization Prospects 2018. <https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>(검색일: 2019. 4. 5).

중국국가통계국. 2018년 중국통계연감 자료. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexch.htm>(검색일: 2019. 4. 7).

중국정부망. 2019年政府工作报告. <http://www.gov.cn/zhuanti/2019qglh/2019lhfgzbg/index.htm>.

자료 정리: 중국인민대학 경제학원 박사과정 김현수(ohdolssibaby@naver.com)