

1

중국의 신형도시화 배경과 도시정책 동향



박인성 중국연구팀장 ispark@cdi.re.kr
충남연구원



2000년대에 들어서면서 중국 지역경제발전 구도와 형
세상의 특징은 지역간 경쟁이 더이상 단일 도시간의
경쟁이 아니며 도시권을 기초로 하는 지역 전체 간의
경쟁으로 양상이 갈수록 뚜렷해지고 있다는 점이다. 이
에 따라 지구내 각 도시 및 도시군 간에 분업, 합작 네
트워드가 전체 지역경쟁력을 결정하는 핵심요소가 되
고 있다.

이중 비교적 성숙도가 높고 발전 속도가 빠른 곳은 상
하이-난징(南京)-항저우(杭州)축을 중심으로 하는 장
강삼각주 도시군과 홍콩-선전(深圳)-광저우축을 중
심으로 하는 주강삼각주 도시군, 그리고 베이징-톈진
축을 중심으로 하는 베이징-톈진-허베이(京津冀) 3대
도시군이다.

또한, 중국 전국을 대상으로 하는 거시적 차원의 국토발
전축과 베이징과 상하이 같은 대도시 내부공간 및 외곽
주변 지역의 공간구조 모두 주요 교통간선과 교통망 구
조를 축으로 형성, 발전하고 있다.

1. 머리글

중국 정부는 최근에 ‘신형 도시화(新型城鎮化)’ 또는 ‘중국 특색의 도시
화’ 정책을 추진하면서 그 배경과 목적을 도시화 과정 관리를 통한 내수 확
대와 신성장동력을 만들어 내기 위한 것이라고 설정한 바 있다. 그러나 또
다른 한편에서는 갈수록 심각하게 누적, 돌출되고 있는 ‘중국 특색’의 삼농
(三農: 농업, 농촌, 농민) 문제에 대한 종합적이고 본질적인 대책을 모색해
야 한다는 과제와 마주하고 있다. 한편, 개혁개방 이후에는 사유제 및 시장
경제적 요소가 확대됨에 따라 도시계획의 임무와 역할이 시장(市場)에 대
한 통제 및 개입 수단으로 바뀌고 있다. 따라서 중국의 도시화와 도시정책
에 대한 올바른 이해를 위해서는 ‘중국 특색’의 도농(城鄉) 이원구조 하에
누적 심화되어온 ‘중국 특색’의 삼농(三農)문제와 체제전환에 따른 도시정
책과 도시계획의 성격과 역할 변화에 대한 올바른 이해가 요구된다.

이 글에서는 이 같은 문제인식 하에 우선 ‘신형 도시화’정책이 제출된
배경과 ‘중국 특색’의 농촌문제의 연원을 소개하고, 체제전환과정에서의
중국의 지역 및 도시발전정책과 도시계획의 성격 및 역할 변화과정, 중국
정부의 대응정책경험을 개략적으로 정리했다. 그리고 개혁개방 이후 도시
정책과 급속하게 진행되고 있는 도시발전 추세와 도시군(城市群)과 거시
적 국토 발전축의 형성 및 발전 방향 등을 소개하고 이 같은 중국의 정책
경험이 서울시에 주는 함의를 정리했다.

2. ‘신형 도시화’와 중국 특색의 농촌문제

가. 신형도시화의 개념과 제출 배경

중국 내에서 소위 ‘신형 도시화(新型城鎮化)’란 용어가 등장한 것은
2000년대 초반부터였으나, 정책적 측면에서 중점과제로 제기된 시기는
인구의 도시화율이 50%를 넘어선 2011년을 앞둔 수년전부터 였고, ‘중국
특색의 도시화’, ‘신형 공업화’, ‘농업 현대화’, ‘도농 일체화(城鄉一體化)’,
‘포용성 발전’ 등의 용어와 함께 사용되어 왔다. 이는 개혁개방 이후 수출
과 외자유치에 기반을 두고 고속성장을 유지해 온 총량경제가 세계금융위
기의 충격으로 경제성장이 둔화되면서 도시화 과정 관리를 통한 내수 확
대를 통해서 신성장동력을 만들어 내겠다는 정책의지의 표현이라 할 수
있다¹. 그러나 그 배후에는 이제까지의 양적 성장과 급속한 인구 도시화 추
세의 그늘에서 갈수록 심각하게 누적되고 돌출되어온 삼농(三農)문제와 민
생(民生)문제, 그리고 계층간, 도농간, 지역간 격차문제가 있다. 이러한 문

제와 에너지 및 환경문제 해소방안이 연결되면서 종합적이고 본질적인 대책을 모색해야 한다는 사회적 요구와 압력이 높아지고 있다. 그러나 도시화라는 용어 앞에 붙인 '신형(新型)'의 의미를 어떻게 해석할 것인가라는 질문에 대한 답에 대해서는 아직도 광범위하고 다양한 논의가 진행 중이다.

나. 중국 특색 농촌문제의 연원

중국공산당(이하 '중공') 정권 출범 초기에는 '사회주의 신중국'의 보통 인민들 사이에 혁명의 열정과 공산풍(共產風)의 영향이 남아 있었다. 이로 인해 중국인민들에게 농촌에 대한 인상이 낭만적 색채로 치장된 기간이 있었다. 그러나 오래 가지는 못했다.

농촌을 근거지로 삼고 혁명전쟁을 하던 시기에 중공은 농민군중에게 도시는 매국노, 매판 자본가, 부패관료의 거주지였고, 부패와 타락의 상징이라 선전했다. 반면에 농촌은 그러한 도시를 타도하기 위해 전쟁을 수행하는 혁명기지와 사회주의 '신중국'의 희망이고 근거라고 홍보해 왔다. 이는 중공 지도부의 주요 인물 대부분이 농촌 출신이라는 점에도 기인했다. 그러나 국민당과의 내전에서 승세가 굳어지면서 도시의 지원 없는 운동전이 불가능한 상황이 되고, 보급병참기지로서 도시의 역할이 증시되면서 중공 지도부의 도시에 대한 인식이 변화하기 시작했다. 혁명전쟁 승리 후에는 농촌 근거지에서 투쟁하고 생활하던 중공의 간부들이 거주지를 베이징과 각 지방 중심도시로 이전하게 되면서 이들의 도시에 대한 인식도 바뀌기 시작했다. 이후 중공 통치 하에서도 도농이원구조 안에서

수차례에 걸쳐서 수천 수백만 명이 농촌으로 '하방(下放)'되고, 다시 도시로 복귀(回城)하는 경험과 기억이 누적되었다. 이러한 과정을 통해서 대부분의 '신중국' 인민들에게도 도시생활과 도시인, 그리고 농촌생활과 농민에 대한 인식과 기억이 선명하고 확고한 상식으로 다시 각인되었다. 즉, 도시(城市)는 상등 국민의 신분과 기본적인 생존과 생활을 보장해 주는 곳이고, 반면에 농촌과 농민은 그와 대조되는 장소와 신분을 상징하게 되었다.

도시와 농촌에 대한 이 같은 인상은 농민 희생과 농업잉여를 기초로 추진한 도시 공업화 건설, 사회주의 신농촌 건설 구호와 도시청년 실업문제가 연관된 상산하향(上山下乡)운동¹, 그리고 농촌인구의 자유이동을 금지한 호적제도에 기초한 도농이원 사회구조 속에 '도시호구(城市戶口)'에 부수되어 시민에게만 제공된 배급경제하의 각종 생활 및 복지혜택과 이에 따라 형성된 시민 자격과 신분에 대한 심층 의식형태를 기초로 하고 있다.

중공은 농민을 기초로 혁명에 성공하여 대륙의 권력을 거머쥐었으나, 혁명 이후 치국(治國) 단계와 국가 현대화를 추진하는 과정에서는 농민과 농촌의 희생을 요구해 왔다. 당면한 농민공과 삼농문제의 근원은 중공이 채택 고수하고 있는 공업화와 부국강병정책기조가 도농이원구조 하에 농민에 대한 수탈과 희생을 전제로 하고 있기 때문이다.

농촌은 도시보다 낙후하고, 농민은 도시민보다 가난한 상황, 그리고 공업화와 도시화 과정에서 돌출되는 농업, 농촌, 농민 문제는 중국에서만 의 문제는 아니다. 그러나 '중국 특색'의 삼농(三農)문제는 개혁개방 이전 계획경제체제 시기부터 형성, 심화되어 왔다. 이중에서도 핵심문제는 '시민'과 '농민'을 구분하고 있는 호적제도와 농민의 토지사용권(경작권)에 대한 (재산권 행사의) 제한이라 할 수 있다. 따라서 중국정부가 목표로 하는 '신형 도시화' 또는 '중국 특색의 도시화' 추진을 위한 선결과제는 '삼농' 문제 안에 내재된 호적제도와 농민의 토지사용권 문제가 될 것이다.

다. 농민공과 호적제도

도농 이원구조가 유지된 채로 개혁개방정책이 농촌과 농업에서 도시와 공업으로 확대 추진되면서 도농간 격차가 급속하게 확대되었고, 농촌, 농업, 농민, 즉 삼농문제가 돌출·심화되었다. 이중 대표적인 문제가 '농민공(農民工)' 문제다. '농민공'이란 농촌 잉여노동력이 도시로 진입하여, 주로 도시내 건설현장의 잡부나 보조, 유흥업소 종업원 등 비공식부문의 비

¹ 중국정부는 개혁개방 추진 30년이 지날 무렵부터 이미 소강사회(小康社會)의 전면적 실현을 위한 추진단계에 진입했다고 발표했다. 인민 모두에게 소강사회의 실현을 느끼게 하려면, 양적 성장 외에 도농간, 계층간, 지역간 격차를 뛰어넘는 공평한 분배와 거주 및 생활환경의 질, 환경보호와 에너지 절약 등 질적 측면에서의 정책과 노력이 요구되는 바, '신형도시화(新型城镇化)'는 중공과 중국정부가 이 같은 맥락 속에서 설정한 '중국 특색의 도시화'의 길'이자 실천전략이라고 할 수 있다.

² 중공이 대약진과 문화대혁명 시기에 도시의 지식청년들에게 산으로 올라가고(上山), 농촌으로 내려가(下鄉) 농업생산에 종사할 것을 장려한 운동.

정규직이나 계절성 노동에 종사하면서 도시내 그늘지대에 거주하며 떠돌고 있는 군체(群體)를 가리킨다. 2013년말 중국내 농민공수는 2억 6,900만 명으로 전년대비 2.4% 증가했고, 지역별로는 중부지구와 서부지구는 각각 9.4%, 3.3% 증가했고, 동부연해지구는 0.2% 감소했다.

도시호구와 농촌호구를 분리하는 호적제도는 계획경제체제하에 식량과 생필품, 복지의 배급을 위한 기초제도로 형성되었고, 또 한편으로는 중국이 식량생산과 공업화 추진을 위한 농업잉여 확보를 위해 농민을 농촌에 잡아 두고 수탈하기 위한 기제(機制)로 작동되어 왔다.

농촌호구와 도시호구를 구분하는 호적제도는 농촌과 도시 간의 인구유동을 제한하는 것 외에, 도시에 각종 혜택을 편향 제공하는 것을 보장했다. 즉, 도시 주민에게만 주택, 식량 및 부식 공급, 교육, 의료, 취업, 보험, 노동보호 등 각 방면의 복지 제공을 보장하는 제도적 근거가 되었다. 반면에 농민은 도시 주민이 누리고 있는 이 같은 복지제도와 사회보장제도와 무관할 뿐만 아니라, 수시로 도시의 공업발전을 지원하기 위해, 굶주림 속에서도 더 허리띠를 조이고, 국가와 집체에 더 많이 상납할 것을 강요받았다. 예를 들어, 소위 '3년 재해시기'에 발생한 대규모 아사자 등 비정상적 사망자의 대부분이 양식을 직접 생산하는 농촌의 농민들이었고, 직접 양식을 생산하지 않는 도시주민들 중에는 아사자가 거의 없었다. 당시에 호적제도는 농민들이 농촌을 떠나지 못하게 막았고, 그 결과 농민들은 속수무책 상태에서 굶주렸고 굶어 죽었다.

현재까지도 중국에서 호적제도는 농민(農民)과 시민(市民)의 신분을 구분, 고정화하고 나아가 그 신분을 후대로까지 세습시키고 있다. 즉, '농민공'이 장기간 도시에 거주한다해도 도시호구를 획득하기는 매우 어렵다. 게다가 도시에서 태어나고 성장한 '농민공' 자녀들은 '신생대(新生代) 농민공'이란 호칭과 함께 농민공 신분을 이어 받는다. 이들은 같은 일을 해도 도시호구를 가진 시민 노동자보다 보수가 적고, 사회보장 대상자 범위에서도 제외되어 있다. 오히려 '농민공'이기 때문에 갈보는 시선과 차별 대우까지 감수해야 하고, 도시민 앞에서 스스로 움츠러 들고, 자신이 (도시민보다) 비천한 신분임을 스스로 자각하고 인정하게 된다. 이들은 스스로 도시호구를 가진 사람들을 '그들 도시사람'이라 부르고, 자신은 '우리 외지농민'이라 부른다. 스스로 자신을 도시의 국외자로 여기고, 종종 자조적으로 "우리는 농민 아니냐?" 라고 말하면서 의사 표현이나 행동에도 소극적이다. 노동계약조차 체결하지 못하는 게 보통이고, 농민공 스스로도 형식적인 노동계약은 필요없다고 말하는 이도 적지 않다. 이들의 실제 노동시간은 노동법이 규정한 시간을 많이 초과한다. 상하이의 4개 건설공사장 노동 농민공을 대상으로 조사한 결과에 의하면, 1년 365일 휴일없이 일하고, 하루 노

동시간이 10시간을 넘고, 야간작업도 자주 있다. 이외에도 작업장 안전 보장, 임금 체불, 보험(의료보험은 물론이고 공상보험 조차) 등의 조건 측면에서도 부족한 점이 많다.

도농 이원제 호적제도에 대한 비판과 반발이 갈수록 빈번해지고 사회, 정치적 문제로 확대되면서 중국정부는 각급 지방정부와 도시정부가 도농 이원제 호적제도를 자주적으로 취소 또는 변경할 수 있도록 허용하고 있다. 이에 따라 최근에 허베이, 랴오닝, 산둥, 광시, 충칭(重慶) 등 12개 성(자치구, 직할시)급 지방정부가 농업호구와 비농업호구 이원제 호구성격 구분을 취소하고, 도시와 농촌의 호구등기제도를 통일하여 "거민호구(居民戶口)"라 통칭하고 있다. 이외에 베이징과 상하이에는 농업인구를 비농업인구로 전환하겠다는 의견을 하달하고, 제한조건을 완화했고, 광둥성의 포산(佛山), 선전, 중산 등지에서는 도시화 수준이 비교적 높은 농촌지구의 주민을 통일적으로 비농업 호구로 전환해 주었다. 도시정부 입장에서 도시 노동자들이 꺼리고 기피하는 일을 저임 노동력으로 해결해야 할 필요성 때문에 농민의 도시 진입에 대한 규제를 완화하고 심지어는 통로나 구멍을 열어 두기도 한다. 농촌정부 입장에서도 농민공들이 도시로 가서 벌여오는 돈이 지역 경제에 도움이 되므로 농민의 도시로의 유출을 적극적으로 규제할 이유가 없다.

한편, 농촌토지 집체소유제 하에서 농촌토지 유전(流轉)문제의 핵심은 공업화와 도시화가 가속화되는 추세 속에 농업과 비농업 부문간의 산출가치 차이 증대로 인해 이전하고 있는 지대(地代) 증가분에 대한 처리문제이다. 즉, 그것을 여하히 지방정부의 재정수입으로 귀속시킬 것인가 라는 문제와 동시에 그 과정에서 (특히 도농 결합부에서) 토지사용권을 핵심으로 하는 농민의 권익을 어떻게 보호할 것인가라는 문제다.

3. 중국의 지역 및 도시계획 체계

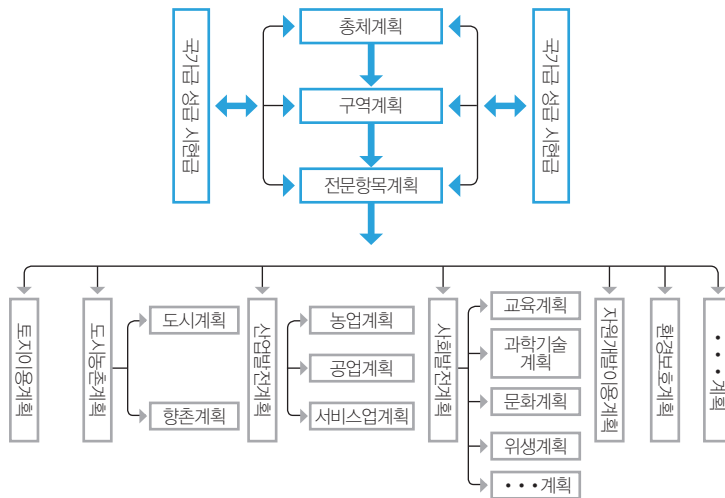
가. 중국의 국가 계획 체계와 도시계획의 위상

중국에서도 도시계획은 총체적 국가계획 체계의 중요한 일부분이다. 즉, 국가가 총체적인 전략에 근거해서 각 도시의 발전방향과 위상, 성격을 안배, 확정했고 이에 근거해 중앙에서 지방까지를 층층으로 분해하고 이를 서로 연결하는 ‘국민경제 및 사회경제발전 5개년 계획’을 수립, 추진한다. 도시계획의 임무는 사회, 경제, 정치활동이 집적되어 있는 도시 토지의 사용관계에 대한 안배를 통해 도시의 인구, 사회, 경제 관련 내용에 대해 (질적 부문이 아닌) 수량부문을 순차적으로 조정, 인도하면서 계획목표를 실현하는 것이다. 도시계획의 검토 주기도 ‘사회경제발전 5개년계획’과 보조를 맞추기 위해 5년으로 했다.

현재 중국에서 도시계획을 포함한 모든 계획 체계는 전국의 경제와 사회 발전을 총체적으로 지도하는 계획으로 5년 단위로 수립되는 ‘국민경제 및 사회발전계획(國民經濟和社會發展規劃)’ 체계 안에 포함된다.

현행 ‘국민경제 및 사회발전계획’의 계획 체계는 행정단위와 계획 대상 및 역할에 따라 ‘3급 3류(3級3類)’로 할 것을 제시하고 있다. ‘3급’이란 국가급, 성(省)·자치구·직할시급, 시(市)·현(縣)급 계획을, ‘3류’란 ‘총체 계획(總體規劃)’, ‘전문항목계획(專項規劃)’, ‘구역계획(區域規劃)’을 가리킨다(그림1 참고).

그림1 중국의 국토·지역계획 체계



자료 : 박민성 · 조성찬, 2011. pg 220

나. 중국 도시계획의 성격과 역할

개혁개방 이전에 도시계획의 주요 임무와 역할은 국가계획의 틀 안에서 중점건설사업을 체계적으로 시행하기 위한 기술적 수단이었다. 고도의 집권식 지령성 계획경제체제하에서는 계획의 역할이 생산목표량의 설정과 생산물의 배분에 관한 정액(定額)을 결정 및 하달하는 데에 집중되어 있었고, 이 정액(定額)을 공간적으로 배분하고, 구체적인 하부 건설사업항목과 연결시키는 것이 도시계획의 주요 임무였다. 이 시기에는 시장경제(市場機制)가 없거나 매우 취약했으므로 시장에 대한 카운터파트로서의 계획의 역할도 존재하지 않았다. 그러나 그러한 정책 하에서는 만성적인 자원부족 현상이 야기될 수밖에 없었고, 도시 내의 신규 시설 건설공급은 물론 기존 시설의 유지관리 측면에서도 구조적인 문제들이 누적, 심화되었다.

개혁개방 이후에는 시장요소의 영역과 영향이 확대 강화되면서 시장에 대한 거시적 규제라는 측면에서 도시계획의 역할이 갈수록 강화되고 있다. 특히 토지사용제도 개혁이 진전되면서, 국유토지의 사용권이 소유권으로부터 분리되고, 상품화가 진행됨에 따라서, 국유토지 사용권의 양도(出讓)³ 조건과 도시계획상의 요구를 연계시키면서 따라서 도시계획의 임무와 역할이 더욱 중시되고 있다. 즉, 개체의 행위와 영향을 중시하고 다양한 선택 대안과 적용범위를 인정하는 방향으로 변화가 진행되고 있다.

가장 두드러진 특징은 토지 국공유제하의 도시재정에서 토지재정의 비중이 커지면서, 정부가 토지사용권 양도 시에 개발업자의 개발계획 내용에 대한 사전심사 비준과 사후관리, 감독절차에서 도시계획상의 요구 반영 및 이행가능성을 중요한 판단기준으로 삼고 있고, 도시

3 국유토지를 정부가 부동산개발업자 등 민간에게 최초로 양도하는 것을 ‘출양(出讓)’이라 부르고, 출양 받은 토지를 다시 재양도 하는 것을 ‘전양(轉讓)’이라 부른다.

계획도 이러한 요구에 부응하며 발전하고 있다는 점이다. 즉, 시장경제체제로 전환되면서 토지의 사용권과 소유권이 분리되고, 투자결정주체가 다원화 되면서 계획경제체제 하에서 억압되어 있던 경제적 잠재력이 돌출하고 있다.

개혁개방 이후 도시계획 분야에서 실시된 주요 실험은 다음과 같다.

첫째, 다양한 유형의 개발구(開發區) 계획 수립을 통해서 도시계획을 발전시켜왔다. 도시신구(新區)는 개발 규모가 크고 상대적으로 독립성이 강하고, 또한 권력예속관계가 간단해서 선전, 항저우 등 많은 지방정부가 투자회사에 위탁해 통일적으로 배치, 부분 양도하는 개발 모델을 채택했다. 여기서 중시해야 할 점은 토지사용권 출양 수입이다. 계획경제체제하에서는 국유토지로부터 나오는 수익이 음성수익으로 변형되어 그 대부분을 해당 토지의 사용권 한을 실질적으로 확보하고 있는 부문이나 단위(單位)가 장악했으나, 개혁 이후에는 토지사용권 양도에 따른 수익 대부분을 도시재정 수입으로 귀속시키고 도시기반시설 건설자금 등으로 사용하고 있다. 즉, 토지에 '상품' 개념을 도입한 후에는 공공성 토지가 제공하는 고품질의 공공상품이 해당 토지와 주변 토지의 가치를 증대시키는 게 가능해졌다. 이 과정에서 상세계획은 양호한 환경과 경관 효과를 만들어내고, 장애요소를 감소시키면서, 전체 도시계획의 효율을 높이는 역할을 담당하게 되었다.

둘째, 계획의 규제기능을 강화했고, 또한 '건축성 상세계획(修建性詳細規劃)' 수립을 지도하는 규제성 상세계획(控制性詳細規劃)을 도입하고 적용범위를 확대했다. 규제성 상세계획은 계획에서 집행으로 이어지는 단계이므로 계획

의 수립 및 집행과정에서 대상토지 사용자 등으로부터 격렬한 문제 제기과 저항에 직면했다.

셋째, '개념성 계획'의 도입이다. 2000년 6월 광둥성 광저우(廣州)시는 중국내의 저명한 5개 도시계획 관련기구에 새로운 도시총체계획에 대해 '도시총체발전개념계획' 수립을 통해 자문을 해 달라고 요청했다. 중국 도시계획 분야에서 '개념성 계획'은 개혁개방 초기인 1980년부터 출현, 운영되고 있었으나, 시장경제의 부정확성과 미래의 도시경제발전 수요에 전략적으로 대응해야 할 필요성이 갈수록 높아졌기 때문이다.

4. 중국의 지역 및 도시발전 동향

가. 중국 지역 발전전략의 흐름

개혁개방 이후 현재까지 중국이 추진해 온 지역 발전전략의 주요 흐름은 다음과 같이 3단계로 구분할 수 있다.

첫 번째 단계에서는 1980년대부터 1990년대 후반까지 거시적 효율과 국민경제 발전의 총체적 속도 확보를 목표로 동부연해지구에 각종 특구를 설치하고, 생산력을 집중 배치하는 불균형 거점 발전전략을 추진했다. 이에 따라 동부연해지구와의 경제성장 격차가 심화되면서, 중서부 내륙지구의 불만이 경제문제에서 사회, 정치, 민족 문제로 까지 확대, 돌출되었다.

두 번째 단계에서는 1990년대말부터 동부연해지구에 편중된 불균형 발전과 지역간 격차 문제를 해소하고자 생산력 배치의 중점을 동부지구에서 중서부 내지(內地)로 이전하면서, '서부 대개발', '동북 진흥', '중부 굴기(中部崛起)⁴' 전략을 연이어 추진했다. 또 한편으로는 중서부지구 '향진기업(鄉鎮企業)'을 지원·육성했다. 중국 국무원은 1993년 2월, 중서부지구 및 소수민족지구 각급 지방정부에 향진기업의 지원발전을 최우선 목표로 할 것을 지시했다. 동시에 '향진기업 동서협력사업계획(東西協力事業計劃)'을 수립하고, 동부와 중서부 향진기업간 횡적 경제연합을 적극 장려했다.

2007년 11월에 개최한 중공 17차 당대회 이후에는 '과학적 발전관'과 '조화사회(和諧社會)' 목표를 확정했다. 즉, 경제성장 방식의 전환(轉變)과 질적 발전을 강조하면서, 경제체제와 정치체제 개혁, 사회영역과 문화영역의 개혁은 종합성, 연계성(配套性), 협조성을 확보하면서 동시에 추진해야 한다는 점과, 지역간 협조발전, 도농통합발전, 자연과의 조화

⁴ 농촌의 잉여노동력을 이용해 농촌소재 공장에서 공업생산활동을 하는 기업을 가리킨다. 소위 "농토는 떠나되 농촌은 떠나지 않고(離土不離鄉), 공장에 들어가되 도시에 들어가지 않는(進廠不進城)"란 말로 상징되었다.

(和諧) 등의 정책기조를 더욱 강조했다. 이어서 2010년 10월, 중공 17차 5중전회에서 통과된 12차 5개년계획(2011~2015) 건의에서는 “동부연해지구의 발전을 승계하면서 서부를 발동시킨다”는 ‘승동계서(承東啓西)’와 ‘포용성 발전’을 정책기조로 채택했다. 즉, 동부지구의 발전을 계승하면서 중·서부지구와 ‘조화(和諧)’, ‘협조(協調)’, ‘포용(包容)’한다는 정책을 추진하고 있다. 또한 서부·동북·중부지구의 풍부한 에너지자원 개발과 농업업생산기지 및 교통운수망 건설, 그리고 내수시장 확대를 추진하고 있다.

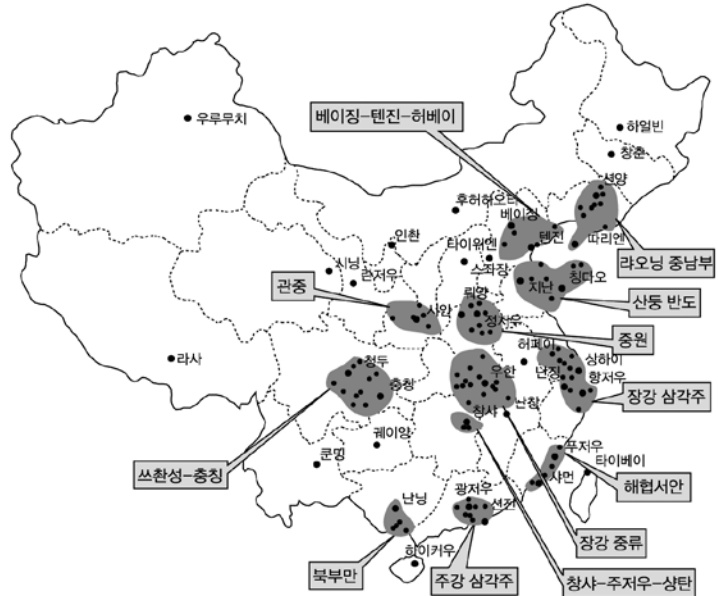
세 번째 단계로 최근에는 양적 성장을 통한 자본축적과 풍부한 외환보유량을 바탕으로 해외진출(走出去)을 추진하고 있다. 특히 시진핑 주석-리커창 총리 체제 출범 후에는 ‘일대일로(一帶一路)’ 건설, 해외경제특구 개발, ‘아시아 기초시설투자은행(AIIB)’ 조직 등을 추진하면서 경제권과 연계 기반시설 건설사업 영역을 국제적으로 확대하고 있다.

이 같은 해외진출(走出去)과 ‘일대일로(一帶一路)’ 건설 전략 추진을 통한 경제권의 세계화 추진에 따라 지역발전정책의 거시적 틀도 ‘4개 대구역(四大区域)’과 3개 지지구(支撐區)’로 바뀌었다. ‘4개 대구역’은 동부, 중부, 서부, 동북구역이고, ‘3개 지지구’는 ‘일대일로(一帶一路)’, ‘장강유역경제지대(长江流域经济带)’, 그리고 베이징-톈진-허베이(京津冀) 수도권 지구의 협동발전(协同发展)과 일체화 발전을 가리킨다.

나. 도시발전 및 도시군 형성동향

2000년대에 들어서면서 중국 지역경제발전 구도와 형세상의 특징은 지역간 경쟁이 더 이상 단일 도시간의 경쟁이 아니며, 도시권을 기초로 하는 지역 전체간의 경쟁 양상이 갈수록

그림2 중국의 주요 도시군 분포현황



자료 : 박인성, 2009, p. 314

뚜렷해지고 있다는 점이다. 이에 따라 지구내 각 도시 및 ‘도시군(城市群: Urban Agglomeration)’ 간에 분업, 협력 네트워크가 전체 지역경쟁력을 결정하는 핵심요소가 되고 있다(孫久文, 彭薇, 2009, pg 53). 이중 비교적 성숙도가 높고 발전 속도가 빠른 곳은 상하이-난징(南京)-항저우(杭州) 축을 중심으로 하는 장강삼각주 도시군과 홍콩-선전(深圳)-광저우(廣州) 축을 중심으로 하는 주강삼각주 도시군, 그리고 베이징-톈진(北京-天津) 축을 중심으로 하는 베이징-톈진-허베이(京津冀) 3대 도시군이다. 중국정부도 경제의 세계화 및 지역 일체화 추세에 대응하고, 국가경쟁력을 제고하기 위해 거시적 차원의 도시공간계획과 도시군 발전전략을 추진하고 있다.

상술한 ‘3개 도시군’의 특징을 보면 첫째, 주강삼각주지구는 개혁개방 이후 선전, 주하이, 산터우 경제특구의 주도 하에 가장 먼저 발전하기 시작했으며, 향후에도 광저우-선전(廣州-深圳) 축을 중심으로 홍콩, 마카오와 지역경제 일체화를 실현하는 방향으로 발전해 가면서, 배후지역에 대한 파급효과가 더욱 강화될 것으로 전망된다. 둘째, 장강삼각주지구는 배후지를 지속적으로 확대하면서 저장성(浙江省) 대부분, 장쑤성(江蘇省) 대부분, 안후이성(安徽省) 일부 지역을 도시군 범위에 포함시킬 것이다. 셋째, 베이징-톈진-허베이 지구는 베이징과 톈진 두 대도시의 특색과 우세가 매우 강해서 이들 중심 대도시와 지구 내 여타 중소도시 간의 수평적 연계는 미약하고 수직적 연계가 강하다. 베이징은 정치, 문화, 그

리고 고급과학기술의 우세를 지니고 있고, 텐진은 항구와 제조업의 우세를 보유하고 있다. 특히 2008년 3월에 국무원이 텐진시가 제출한 ‘빈하이신구종합연계개혁시험방안(滨海新区综合配套改革试验方案)’을 비준한 후에 텐진시의 경제발전 속도가 가속화되고 있다. 이 지구는 베이징-텐진을 중심축으로 산둥반도와 라오닝성(辽宁省) 중남부 도시 밀집구를 포함한 보하이만(渤海灣) 연해지구의 경제발전을 주도하고 있다.

이외에도 라오닝 중남부, 산둥반도 도시군과 같이 성정부가 성회(省会) 도시를 주변 도시들과 연계시키면서 추진하는 유형과 푸지엔성 샤먼(厦門)-취엔저우(泉州), 저장성 타이저우(台州)-원저우(温州) 지구와 같이 자생적 상향식 경제발전 동력이 더욱 강하게 작동하면서 형성되고 있는 중소 도시 밀집지구 도시군이 있다.

다. 주요 발전축의 형성 및 발전 전망

개혁개방 이후, 효율 우선의 거점개발 전략이 중시되면서 연해지구, 특히, 항구도시들의 발전이 촉진되었고, 그 결과 연해지구에서 도시 및 지역간 연결교통망이 빠르게 형성·발전되었다. 이중에서도 대표적인 곳이 광둥성 광저우-선전(深圳)경제특구-홍콩특별행정구를 중심축으로 하는 주강삼각주지구와 상하이-난징(南京)-항저우(杭州)를 중심축으로 하는 장강삼각주지구, 그리고 베이징-텐진(京津)축을 중심으로 하는 베이징-텐진-허베이성(京津冀)

그림3 중국의 ‘양횡삼중(兩橫三縱)’발전축



자료 : 박인성, 2009, p. 314

지구이다. 또한, 중국 전국을 대상으로 하는 거시적 차원의 국토발전축과 베이징과 상하이 같은 대도시 내부공간 및 외곽 주변지역의 공간구조 모두 그 발전방향은 주요 교통간선과 교통망 구조를 축으로 형성, 발전하고 있다.

한편, 도시발전과 공간구조 변화는 국유토지의 사용에 대한 엄격한 통제와 계획의 틀 속에서 추진, 실현되었다. 2014년 중국정부가 공식 발표한 ‘국가신형도시화계획(国家新型城镇化规划 2014—2020年)’에서는 2020년에 8억 5,000만 명에 달할 것으로 추정되는 도시인구를 수용하기 위해 도시화의 배치 및 형태를 특화시킨다고 밝혔다. 또한 대륙교(大陸橋: land bridge) 통로(通道)와 연장강(沿長江) 통로를 두 개의 횡축(橫軸)으로, 연해, 베이징-하얼빈-베이징-광저우(京哈京廣), 바오터우-쿤밍(包斗-昆明) 통로를 3개의 종축(縱軸)으로 하고, 축선상의 도시군과 결절점 도시에 의지하고, 기타 도시화지구를 중요 구성부분으로 하여 대중소 도시와 소성진이 협조 발전하는 ‘양횡삼중(兩橫三縱)’ 국토발전축을 제시했다(그림3참고).

5 소위 ‘일대일로(一帶一路)’란 중국이 유라시아 및 아프리카 대륙의 각 국가 주요 도시들과 교역로를 건설하면서, 기반시설 건설, 교역 및 금융협력 활성화, 과학기술교류 및 문화교류를 강화하겠다는 것이다. ‘일대(一帶)’는 베이징-시안-우루무치-중앙아시아-유럽을 잇는 내륙의 교통로와 그 연선에 형성될 경제지대를 가리키며 ‘육상 실크로드 경제벨트’라고도 부른다. ‘일로(一路)’는 취안저우(泉州)-푸저우(福州)-광저우-하이커우(海口)-베이하이(北海)에서 동남아시아의 베트남, 말레이시아 그리고 인도와 아프리카 나이로비를 거쳐 지중해로 이어지는 해상교역로를 가리키며, ‘21세기 해상실크로드’라고도 부른다. 이는 한나라 시기 개척된 이래 당나라 때 번성했던 중국과 고대 서역을 잇던 내륙 교역로, 즉 실크로드와 명나라 정화(鄭和)의 남해 원정 역사를 떠올리게 한다.

6 中國共產黨 11屆 中央委員會 3次 全體會議

5. 서울시에 대한 시사점

이 글이 서울시 도시정책에 주는 정책적 함의(含意)를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 중국의 도시정책 경험과 주요 대도시와 도시군(城市群, Urban Cluster)의 발전 동향과 발전축 형성 동향에 대한 올바른 이해는 대(對)중국 투자 및 중국 내수시장 개척을 위한 투자환경 파악의 기초가 될 것이다. 중국의 도시정책기조는 소성진(小城镇)에 중점을 둔 균형 중시에서 대도시를 중시하는 효율 중시 정책 경험을 절충 및 포용하면서 ‘중국 특색’ 또는 ‘신형’ 도시화의 길을 탐색하고 있는 단계이고, 경제발전방식 전변(转变)과 다원화와 종합성, 연계성(配套性), 협조성, 포용성 확대를 정책기조로 하고 있다.

한편, 최근 중국정부가 건설구상에 따라 육상(一帶)과 해상(一路)의 신(新) 실크로드를 건설한다는 ‘일대일로(一帶一路)’⁵⁾ 구상을 추진하면서, 중국내의 남부와 서부지구와 중앙아시아와 동남아시아, 그리고 서방국가의 시장을 연결하는 에너지와 원자재, 상품물류통로를 따라 주요 거점도시들에 중국정부와 기업이 주도하는 자유무역구와 해외특구 건설이 시작, 진행되고 있다. 이는 우리정부가 추진하고자 하는 ‘유라시아 이니셔티브’와도 밀접하게 연결될 것이다.

둘째, 중국의 도시화 및 도시발전정책 관련 정책경험은 남북한 교류 및 통일 지향의 노력과 실천과제 추진과정에서 북한의 도시화와 농촌문제를 올바르게 파악하고 전망하기 위한 매우 유용한 거울이 될 수 있을 것이다. 우선 통일 이전에는 북한 노동당 정권이 개혁개방정책을 확대하면서 중국과 같이 전면적인 개혁개방의 길로 나가도록 유도해야 할 것이다. 단, 북한 정권은 비록 개성과 금강산, 나선지구 등에

중국의 경제특구와 비슷한 개념의 ‘자유경제무역지대’ 등 특구(特區)를 설치, 운영하는 등 중국식 개혁개방 노선을 채택, 시행하고는 있으나 아직까지도 중국과 같이 개혁개방정책 채택과 실시 의지를 대내외에 공식 선포한 적이 없다. 이점이 1978년말 중공 11기 3중전회⁶⁾에서 ‘대내개혁 대외개방’ 방침을 선언하고 전국적 전면적으로 확대해 온 중공정권의 태도와 근본적으로 다른 점이다. 북한 정권이 ‘자유무역지구’ 등 특구를 설치한 주요 목적은 당면한 경제난을 타결하기 위한 외화벌이였다. 북한 당국은 아직까지도 특구를 개혁개방정책을 전면적으로 확대하기 위해서 운영하는 것 같지는 않아 보인다. 그러나 북한정권도 어떠한 형태로건 중국식 개혁개방 모델을 수용하고 확대해 나갈 수 밖에 없을 것이다. 이 경우 ‘북한 특색의’ 정책과 제도를 올바르게 이해, 진단하고, 향후 북한의 개혁방향을 예측하고 대응방안을 모색하는 작업에 ‘중국 특색의’ 정책경험이 매우 유용한 함의를 제공해 줄 수 있을 것이다.

한편, 통일 후 일정 기간 동안은 장기간의 분단체제하에서 이질적인 정치, 경제, 사회 기초를 형성해 온 북한지역의 특성을 고려하여 중국이 홍콩과 마카오 지구에 시행하고 있는 ‘일국가 양체제(一國兩制)’와 같은 과도(過渡)체제의 틀 속에서 북한지역의 특성을 고려한 지역발전 전략과 정책을 수립, 시행해야 할 것이다. [W](#)

참고 문헌

- 박인성, 2014, 중국 특색 농촌문제의 연원과 신형 도시화, 성균차이나브리프, 통권 32호, pp.139~145 성균관대학교 성균중국연구소
- 박인성, 2013, 중국 쓰촨성 청두시의 도농통합정책 실험, 지역과 발전 11호, 지역발전위원회
- 박인성·조성찬, 2011, 중국의 토지개혁 경험, 서울: 한울아카데미
- 박인성, 2009a, 중국의 도시화와 발전축, 서울: 한울아카데미
- 박인성, 2009b, 체제전환기 중국 도시계획의 성격과 역할 고찰, 한중사회과학연구제7권 3호(통권 15호) pp.311~329, 한중사회과학학회(서울)
- 林挺進外, 2015, 中國新型城镇化發展報告, 北京大學出版社
- 陈映芳, 2012, 城市中國的逻辑, 上海: 三联书店
- 张宗益主编, 2011, 重庆统筹城乡发展实践, 重庆: 重庆大学出版社
- 孙久文·彭薇, 2010, 我国城市化进程的特点及其与工业化的关系研究, 区域与城市经济 2010年第4期, 北京: 中国人民大学书报资料中心
- 国务院发展研究中心课题组, 2010, 中国城镇化: 前景、战略与政策, 北京: 中国发展出版社
- 徐東, 2008, 關於中國現行規劃體系的思考, 經濟問題探索(北京) 2008年 10號
- 樊綱·武良成, 2009, 城市化: 一系列公共政策的集合, 北京: 中国经济出版社