한중Zine
INChinaBrief
Vol.265 2014.04.21

《중국의 Deep Reform 2》 *

중국 『신형 도시화 계획 2014-2020』 주요 내용과 시사점

작 성 인천발전연구원
김수한 (xiuhan@idi.re.kr)

목 차

1. 중국 도시화 현황 및 성과·한계
2. <신형도시화계획> 주요 내용
3. 종합 및 시사점

* 인천발전연구원 한중Zine에서는 <중국의 Deep Reform> 연중 기획 시리즈를 통해 심화개혁(深化改革)을 기치로 내 건 2014년 중국의 개혁조치와 정책을 종합적으로 살펴보고 그 향방을 가늠하고자 합니다.

o 중국 국무원은 2014년 3월 16일 〈국가신형도시화계획國家新型城鎭化規劃(2014~2020)〉(이하 신형도시화계획) 발표

o 이번 〈신형도시화계획〉은 도시화에 바탕을 둔 내수 확대로 중국 성장 동력을 확보하고자 하는 시진핑 지도부의 국정운영 향방을 가늠할 이해의 틀거리를 제공해 주고 있음
- 총 8편 31장으로 구성된 〈신형도시화계획〉은 2020년까지의 중국 도시화 중장기 전략으로서 향후 중앙정부의 각 부서 및 지방정부에서의 관련 정책 수립과 운영의 지침 역할을 하게 됨

o 〈신형도시화계획〉을 중심으로 중국 도시화 현황 및 과제 그리고 도시화 추진을 위한 각 영역별 정책 방향을 정리하고 그 함의를 고찰함

1. 중국 도시화 현황 및 성과·한계

■ 중국은 도시화를 미래 신성장 동력이자 내수확대의 최대 잠재적 원천으로 규정

● 중국은 수출의존형 성장전략에서 내수주도형 성장전략으로 발전방식을 전환해야 하는 시대적 과제에 직면

● 중국은 도시화를 통해 수출 위주의 경제를 내수 중심 경제로의 재편 추구
- 도시화가 복지 등 서비스 산업과 건설 경기 활성화, 도농 간 빈부격차 해소, 주민 소득 향상이라는 선순환 구조를 이끌어내는 새 성장동력이 되리란 판단
- 중국 도시화율이 1% 포인트 오를 때마다 7조 위안 가량의 내수 진작 효과 기대

● 중국 시진핑 지도부는 2013년 집권 이래 국가발전의 최대 화두 중 하나로 도시화를 줄곧 거론

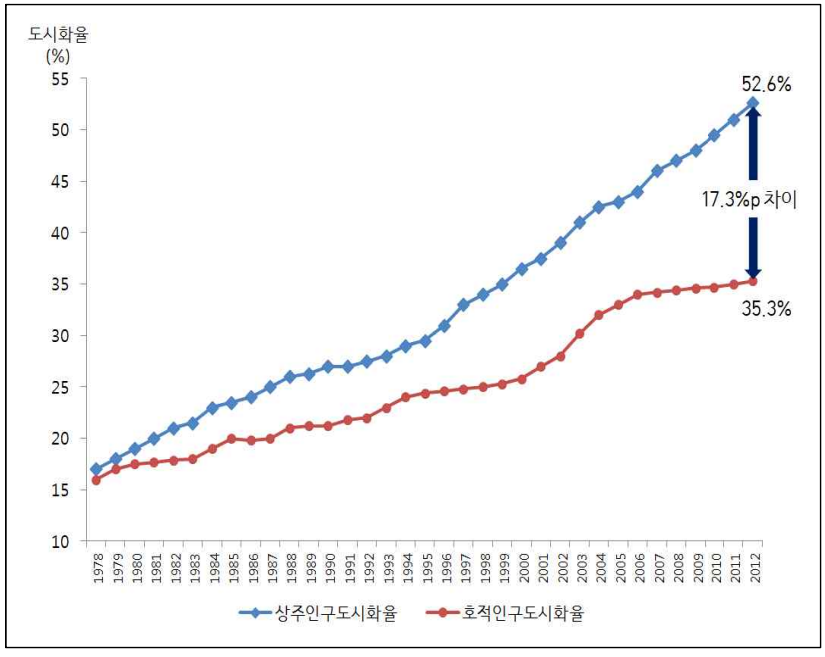
- 시진핑 지도부의 2013년 경제정책 방향을 결정한 2012년 말 '중앙경제공작회의'에서도 "도시화의 적극적 안정적 추진"을 정책방향으로 제시
- 시진핑 지도부의 국정운영 청사진이 제시된 2013년 11월의 중공 18기 3중전회에서도 도시화 및 관련 패키지 개혁방안을 제시

- 이번 〈신형도시화계획〉에서도 "중국 경제발전의 근본 동력이라고 할 수 있는 내수 확대를 위한 최대 잠재력은 도시화에 있다"고 규정

- 계획에서는 중국의 도시 상주인구는 전체 인구의 53.7%이지만, 호적인구의 도시화율은 35.3% 수준인데,

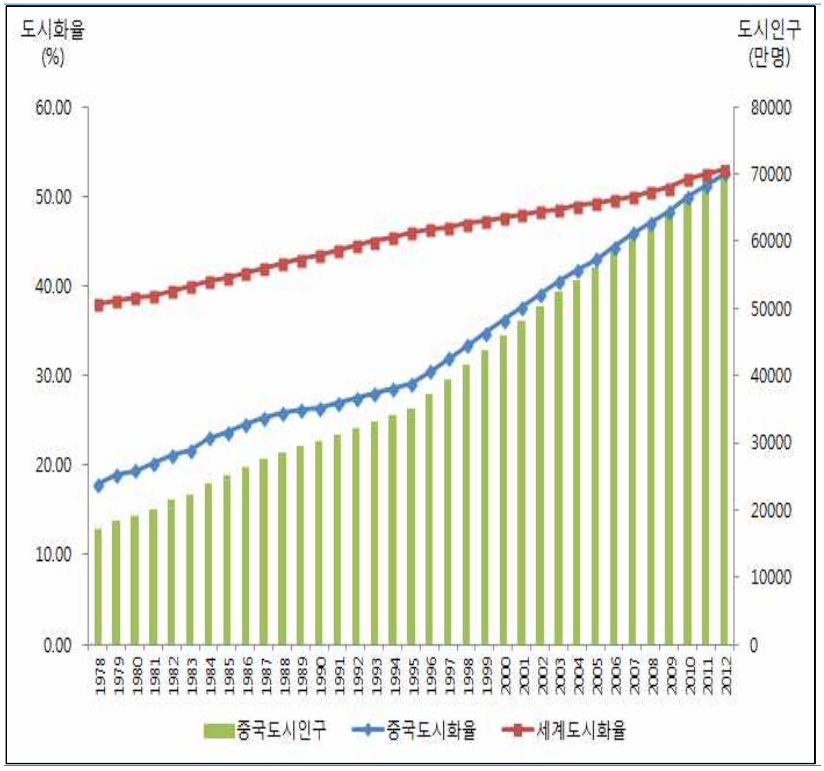
- 이는 선진국의 80%는 물론 중국과 GDP 수준이 비슷한 개발도상국들의 도시화율 평균인 60%를 밑도는 정도라고 평가하고 있음

그림 1 | 중국 상주인구 도시화율과 호적인구 도시화율 차이



출처: 國家新型城鎭化規劃(2014~2020) 자료 정리·수정

그림 2 | 세계-중국 간 도시화율 추이 비교



출처: 國家新型城鎭化規劃(2014~2020) 자료 정리·수정

- 중국의 낮은 도시화율은 도시화를 통한 중국 경제발전의 잠재 가능성을 보여주고 있다는 것이 〈신형도시화계획〉의 진단임

- 계획에서는 도시화 수준의 지속적 제고는 직업 전환을 통한 농민의 소득 증대를 기대
  - 도시 인구 증가에 따른 도시 소비층의 부단한 확대를 통해 소비구조 업그레이드, 소비 잠재력 확충을 기대
  - 또한 이 같은 도시화는 도시 인프라, 공공서비스 설비와 주택 건설 등 거대한 투자 수요를 유발, 경제발전에 지속적인 동력을 제공할 수 있다고 봄

■ 중국 도시화 방식의 재편 필요

- 〈신형도시화계획〉에서는 중국은 도시화를 통해 아래와 같은 상당한 성취를 거두었지만, 그 이면에는 상당한 문제와 녹록치 않은 해결과제가 놓여 있다고 지적하고 있음

- 개혁개방 정책을 실행한 1978년부터 2013년 까지 중국의 도시 상주인구는 1.7억 명에서 7.3억 명으로 늘어나, 도시화율은 17.9%에서 53.7%로 증가

- 이 같은 연 평균 100% 이상의 도시화율 제고 속에서 도시 수는 동 기간 193개에서 658개로 늘어났고, 진(鎭)은 2,173개에서 20,113개로 증가

표 1 | 중국 1978년 이후 도시수량과 규모변화

	1978년	2010년
도시	193	658
1000만 이상 인구 도시	0	6
500만-1000만 이상 인구 도시	2	10
300만-500만 이상 인구 도시	2	21
100만-300만 이상 인구 도시	25	103
50만-100만 이상 인구 도시	35	138
50만 이하 인구 도시	129	380
진(鎭: 현 관할의 행정 단위)	2,173	19,410

출처 : 중국 2010년 제6차 전국인구센서스: 國家新型城鎭化規劃(2014~2020)에서 재인용

- 징진지(京津冀), 창장(長江)삼각주, 주장(珠江)삼각주의 3대 도시군은 전체 국토의 2.8%의 면적에 해당하지만, 전체인구의 18%가 밀집해 있고 GDP의 36%를 담당하는 등 중국 경제 성장의 견인차 역할을 수행

● 〈표 2〉와 같이 수돗물, 전기, 도로, 가스, 인터넷 등 도시 인프라의 눈에 띄는 진전이 있었으며, 교육, 의료, 문화체육, 사회 보장 등 공공서비스 수준 역시 현격히 제고되었고 주택보급 및 도시녹지율 역시 상당 정도 개선됨

표 2 | 도시기초시설과 서비스시설 변화 현황

지표	2000년	2012년
용수보급율(%)	63.9	97.2
가스보급율(%)	44.6	93.2
1인당 도로면적(㎡)	6.1	14.4
1인당 주택 건축면적(㎡)	20.3	32.9
하수처리율(%)	34.3	87.3
1인당 공원 녹지면적(㎡)	3.7	12.3
일반 중등교육기관(곳)	14473	17333
병상 수(만 장)	142.6	273.3

출처 : 國家新型城鎭化規劃(2014~2020)

■ 기존 도시화 방식 지속 시 "중진국 함정" 우려

● 〈신형도시화계획〉에서는 중국 당국이 더 이상 고투자와 자원낭비, 그리고 오염을 가져오는 기존의 도시화 방식을 지속할 할 경우 중국의 산업구조 고도화가 지체되고, 자원 환경이 악화되며 각종 사회 모순이 격화되면서 '중진국의 함정'에 빠질 수 있다는 우려를 하고 있음[2)]

● 농촌 인구의 도시 이동 장벽 등으로 도시-농촌 분할 문제가 여전히 존재함
- 중국 산업 노동자의 주축인 농민공과 그 가족들은 도농 분할의 호적제도로 인해 교육, 취업, 의료, 양로, 공공주택 등 시민의 기본 공공서비스를 누리지 못함

2) 중진국의 함정이란 산업화를 통해 경제성장을 이뤄가는 개발도상국이 중진국 단계에 접어든 후, 성장 동력의 부족현상을 경험하면서 선진국으로 발전하지 못하고 경제성장이 둔화되거나 중진국에 머무르게 되는 현상을 말함

- 농촌에 남아 아이들 돌보는 노인, 부녀자 등, 농촌사회 문제 역시 격화

● "인구 도시화를 추월한 토지 도시화"의 문제
- 무분별한 도시 팽창에 따라 도로, 산업단지 등의 개발 열풍 속에서 농지의 개발과 전용이 빠르게 증가
  · 1996년-2012년 사이에 전국건설용지는 연평균 953만 묘[3]증가한 가운데 도시 건설용지는 연평균 515만 묘 증가
  · 2000년-2011년 간 도시건설구역의 면적은 도시 인구의 증가 속도인 50.5%를 넘어서 연평균 76.4% 증가

● 동부와 중·서부 등 광역권 지역 간 불균형, 일정 지역 내 대도시와 중소도시 간 불균형 발전 문제
- 계획에서는 도시화의 잠재력이 충분한 중서부 지역의 도시화 정도가 지체되고 있다는 평가와 더불어,
- 중국 지역발전의 핵심 전략인 도시군의 발전을 통해 기대한 권역의 균형발전이 미흡하다는 점을 지적
  · 즉, 도시군 대 중점도시로의 편중된 지원과 자원집중 현상이 가속화되고 있다는 것임
  · 과다한 소도시 수, 적은 도시 규모, 낮은 도시서비스 수준 등은 경제 사회적 비용을 가중시키고 있음

● 그 밖에 〈신형도시화계획〉에서는 낮은 도시관리 수준, 무분별한 도시화 과정 속에서의 자연·역사문화유산의 파괴 등 중국 도시화의 여러 병폐를 지적하고 있음

● 또한 농촌 잉여 노동력 감소와 인구 노령화 가속화 속에서 값싼 노동력 공급에 기댄 급속한 도시화 모델은 더 이상 기대하기 어려움

● 〈신형도시화계획〉에서는 시민과 농민공 등 도시 내 사회계층 분할의 문제점을 지적하며, 더 이상 사회공공서비스 비용절감

3) 중국식 토지 면적의 단위로 '10市分'을 '1市亩'로 하고, '1市亩'는 약 666.7제곱미터임

을 염두에 둔 불공평한 도시화 방식의 한계를 지적함

2. <신형도시화계획> 주요 내용

■ 계획 개요

- 중국 국무원이 2014년 3월 16일 발표한 〈신형도시화계획〉은 총 8편 31장으로 구성되어 있음

- 〈신형도시화계획〉의 배경과 중국 도시화 현황 및 추세를 담고 있는 1편에 이어 2편에서는 이 중장기 계획안의 지도사상과 발전목표를 담고 있음

- 이번 계획안의 가장 핵심에 해당하는 3편에서는 농촌 인구를 얼마만큼 그리고 어떻게 도시 인구로 전환할 것인가가 담겨 있음

- 4편에서는 동부, 중서부 지역의 도시발전 전략을 집대성하고 있으며, 그 구체적 전략으로서 도시군을 제기하고 있음

- 5편에서는 중국 도시의 지속발전 능력 제고를 전략과 과제를 ▲교통·운수 ▲지속발전 ▲공간구조 ▲관리체계 ▲공공서비스 제고 ▲도시계획 수준 제고 ▲신형도시건설 ▲사회거버넌스 로 총 7장에 걸쳐 제기하고 있음

- 도시와 농촌의 공동 발전의 내용을 담고 있는 6편에서는 도농발전 일체화를 위한 메커니즘, 농업현대화 그리고 신농촌 건설 등의 항목으로 구성되어 있음

- 7편에서는 순조로운 도시화 추진을 위한 ▲인구관리 ▲토지관

리 ▲자금보장 ▲주택 ▲생태환경보호 등 영역에서의 제도적 조치에 대한 방향 및 중점과제를 제시하고 있음

- 마지막으로 8편은 이 같은 중장기 계획 실시를 위한 정치·행정적 원칙과 방침을 담고 있음

표 3 | 중국신형도시화규획(2014-2020) 구성

편	장	장 제목
1편 배경	1장	의의
	2장	현황
	3장	추세
2편 지도사상·발전목표	4장	지도사상
	5장	발전목표
3편 시민화	6장	호구
	7장	공공서비스
	8장	추진기제
4편 도시화 공간분포	9장	동부
	10장	중서부
	11장	도시군
	12장	협조발전
5편 지속발전능력제고	13장	교통·운수
	14장	지속발전
	15장	공간구조·관리체계
	16장	공공서비스 제고
	17장	도시계획 수준 제고
	18장	신형도시건설
	19장	사회거버넌스
6편 도농발전일체화	20장	도농발전일체화기제
	21장	농업현대화
	22장	신농촌건설
7편 발전체제기제	23장	인구관리
	24장	토지관리
	25장	자금보장기제
	26장	주택제도
	27장	생태환경보호
8편 계획실시	28장	조직협조
	29장	정책통합
	30장	시범
	31장	감독

■ 계획 목표

표 4 | 신형도시화 주요지표

	2012년	2020년
도시화수준		
상주인구 도시화율(%)	52.6	약 60
호적인구 도시화율(%)	35.3	약 45
기본공공서비스		
농민공 자녀 의무교육 비율(%)		≥99
도시 실업자, 농민공, 신성장 노동력의 무상 기초직업능력 육성비율(%)		≥95
도시 상주인구 기본연금보험 수령율(%)	66.9	≥90
도시 상주인구 기본의료보험 수령율(%)	95	98
도시 상주인구 보장성주택 제공율(%)	12.5	≥23
기초시설		
100만 이상 인구도시대중교통기계화율(%)	45*	60
도시 공공급수 배급율(%)	81.7	90
도시 배수처리율(%)	87.3	95
도시 생활쓰레기 처리율(%)	84.8	95
도시 가정 광대역전송속도(Mbps)	4	≥50
도시 지역종합서비스 시설 구축율(%)	72.5	100
자원환경		
1인당 도시건설용지(㎡)		≤100
도시 재생가능한 에너지소비 비중(%)	8.7	13
도시 신축건설 중 녹색건축 비중(%)	2	50
도시녹지율(%)	35.7	38.9
도시대기오염의 국가기준 도달비례(%)	40.9	60

주: ① *은 2011년 수치 기준
② 도시상주인구의 기본연금보험 수령율 지표는 16세 이하 인구와 재학 중인 학생 불포함
③ 도시보장성주택: 공공 임대주택(저소득 임대 주택), 정책성 상품주택, 판자촌지역의 재개발 주택
④ 1인당 도시 건설용지: 국가《도시용지분류와 건설용지규획 기준》에 따르면 1인당 도시건설용지기준을 65.0-115.0㎡, 신도시는 85.1-105.0㎡로 규정함
⑤ 도시 대기오염의 국가기준: 1996년 기준을 기초,PM2.5 농도와 오존8시간 평균농도 제한수치를 설정, PM10, 이산화염소, 납의 농도 제한수치를 조정함

● 〈신형도시화계획〉에서는 〈표4〉와 같이 도시화 수준, 기본공공서비스, 기초시설, 자원환경 등 여러 분야 걸쳐 2020년까지 정량 목표를 제시하고 있음
- 계획을 통해 현재 53.7%인 도시 상주인구 비율을 2020년까지 60%로 끌어올리고, 도시 호적을 가진 인구도 45% 목표치 제시

■ 순차적인 농민의 도시 인구 편입 추진

● 중국 국무원은 신형도시화 계획을 통해 도시인구 목표치를 제시하는 한편 이를 위해 다음과 같이 도시규모에 따른 인구이전 조건 명시
- 100만-300만 대도시 호적 이전 제한조건을 합리적으로 확정하고, 인구 500만 이상의 특대도시의 인구 규모는 엄격하게 제한
- 안정적인 취업과 거주 등을 전제 조건으로 한 상태에서 진(鎭)과 소도시로의 호적 이전을 전면 개방하고, 인구 50만-100만 도시의 호적 이전은 순차적으로 개방

● 계획에서는 다음과 같이 신규 도시편입 인구에게 점진적이지만 시민들과 동등한 기본 사회서비스 제공을 시사
- 전국 초중학생 관리시스템 구축, 농민공 자녀에 대한 의무교육 보장
- 도농통일의 양로·의료 기본보장제도 건립
- 기업책임을 강화하여 농민공의 상해·실업·생육보험 가입비율 제고
- 농민공의 거주 조건 개선을 위하여 저가임대주택 등 기존의 공공주택 정책을 활용하는 한편, 농민공이 집거하는 산업단지 등에 기업의 농민공기숙사 건축 허용안 등이 제시됨

■ 비용분담 기제

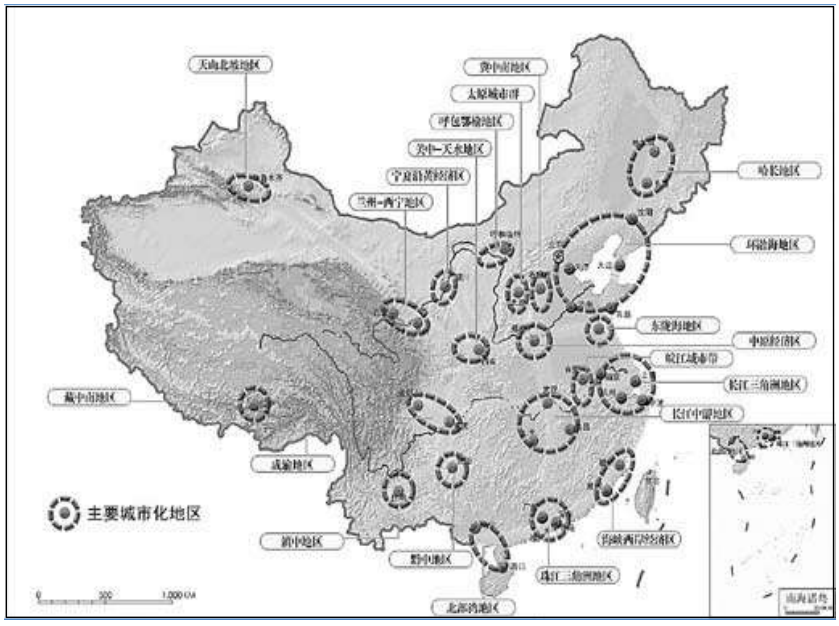
● 신형도시화 추진비용의 정부, 기업, 개인 분담 명시
- 정부는 의무교육, 노동취업, 기본양로, 기본의료위생, 공공주택 및 시정 인프라 등의 비용 부담
- 기업은 도시 노동자와 농민공을 차별하지 않는 동일노동·동일임금제도를 정착시켜야 하며, 법에 따라 농민공들의 직장 양로·의료·산재·실업·생육 등 사회보험 비용을 지불해야 함
- 농민공들은 사회보장, 기술교육 등에 적극적으로 참여, 규정 비용을 부담해야 함

● 지역정부는 공공 서비스 보장 능력 제고를 위한 중앙·성급·시 현급 정부 사이의 역할과 재정 부담 의무 확인

■ 도시화 공간분포와 형태

● 전국 도시화 공간분포와 형태에 대해서는 〈전국주체기능구규획(全國主體功能區規劃)〉내용 재확인
- 중국 국무원은 2011년 6월 8일 기존의 획일화된 전통적 국토개발정책에서 탈피
- 각 지역마다 하나의 주체적인 기능을 보유하고, 그 기능을 발휘할 수 있도록 유도하기 위하여 전국적인 국토공간개발 계획 제시

그림 3 | 전국주체기능구규획 2횡3종 도시화 전략구상



출처 : 國家新型城鎭化規劃(2014~2020)

● 2개의 횡축과 3개의 종축을 중심으로 분포한 도시군의 발전을 지속
- 신형도시 지역의 교통망을 확충해 거점 도시들을 긴밀하게 연결
- 이를 위해 인구 20만 이상의 중소도시에는 2020년까지 철도를 연결하고 인구 50만 이상의 도시에는 고속도로와 고속철 등도 신설

■ 기타

- 도시의 지속가능발전 능력 제고 방향 제기
  - 산업구조 고도화, 산학연 협력기제, 양호한 창업환경 조성 등을 통해 도시에서의 취업 환경 개선
  - 도시 도심 및 신규 개발지역 간 균형과 협력을 위한 공간 계획·관리 개선
  - 1조 위안을 투입해 470만 가구에 이르는 도시 빈민촌 정비

- 새로운 도시화 개념 및 방향 제기
  - 신형도시화의 개념과 방향으로서 "녹색도시", "스마트도시", "인문도시" 등 제기

- 도농일체화를 위한 세부 방안 제기
  - 도농 통일의 노동시장 조성을 통해 농민공의 노동 권리 보호
  - 도농 일체의 건설토지시장을 통해 농민의 토지 부가가치 수익 향유 보장

- 인구관리 개선
  - 기존의 거주증, 인구정보관리제도 개선을 통해 전국적으로 통일화된 인구관리제도 조성

- 도시화 자금보장 제도 마련
  - 사회보장 기제 확충과 도시인구 증대의 보조를 맞추기 위하여 지방재정 확충을 위한 다양한 방법 제안
    - 재정 조세와 투자·융자 체제의 개혁을 통해 금융 서비스 혁신 추진
    - 시장진입 제한을 완화해 지속 가능하고 다원화된 자금 보장 메커니즘 구축

3. 종합 및 시사점

■ <신형도시화계획> 의 중점

- 기존 도시화와 관련한 다양한 영역의 방안을 집대성하여 보다 포괄적이고 심화된 미래 도시화 전략 제기
  - 도시 상주인구 비율 제고를 통해 수출과 투자에 대한 의존도를 줄이고 내수경제 진작 방안을 뒷받침
    · 낙후지역을 개발해 주민 소득을 증대시킴으로써
    · 중국 내수소비 확대, 서비스업 수준 제고를 통한 중국 산업 구조조정 가속화
    · 도시 인프라, 주택건설 투자를 통한 경기부양 효과 기대

- 기존 도시화 정책과 달리 신규 도시 진입자에게 기존 도시민과 대등한 신분과 사회보장서비스 제공 천명
  - 도로 · 인프라 · 설비 등 하드웨어 확충에 집중했던 기존의 '양적 확장'과 달리 사회안전 보장망 확대를 통한 진정한 의미의 농촌인구의 도시민화를 의미하는 '질적 성장' 강조

■ 신형 도시화 성공의 관건, 세제와 토지재정을 포함한 공공재정 제도 개혁

- 신형도시화 추진을 위해서는 정부가 공공 서비스 지출을 늘려야 하지만, 지방정부에 자금과 동력이 부족함
  - 포화상태인 대도시가 아닌 소도시나 향진 등을 개발해 농촌인구를 수용하고자 하지만 기층정부의 재정난이 심각한 실정임

- 그동안 토지재정에 기대어 도시 인프라 조성 및 사회서비스 제공 비용을 충당해 왔던 지방정부의 재정 수입 · 지출 구조 개혁이 주목됨

- 농민의 토지수익을 강화하는 집체토지시장 도입이 본격화될 경우 그동안 토지수용 및 건설용지 전환 과정에서의 막대한 수익을 챙겨왔던 지방정부의 수익구조 변경이 불가피함
- 신형 도시화 건설을 위한 대체 자금 수입원으로 부동산세 신설과 시 정부 채권발행 제기

● 향후 민간자본의 도시 인프라 사업 참여를 유도할 수 있는 다양한 세제 지원 및 관련 정책이 구체화될 것으로 보여짐
- 사회자본의 도시 공공시설 설립과 운영 투입 지원을 위한 민간기업의 특수허가 분야 진입 허용

■ 신형도시화, 심화개혁의 주요 과제 포괄적 반영

● 중국 〈신형도시화계획〉에는 시진핑 지도부가 국정운영 지침이자 지향으로 제시한 심화개혁의 제 과제가 망라되어 있음
- 중국 내수경제 전환과 삼농(三農)문제 등 농민의 삶 개선의 난제가 복합적으로 반영
  · 도농 이원과 호구제도 개혁의 문제와 더불어 모호한 집체토지권리를 둘러싼 개혁과제가 산적해 있음
  · 1994년 중앙-지방 세제개혁 이후 늘어나는 지방정부의 업무영역과 이와는 반대로 줄어들고 있는 재정의 불균형 문제 역시 상당함

● 신형도시화를 통해 지방성 국유기업이 독점하고 있었던 도시 인프라 구축 분야에 민간자본 진입이 얼마만큼 성사될 수 있을지 역시 주목됨

참고문헌

中國國務院(2014), 『國家新型城鎭化規劃(2014~2020)』
김화섭(2013), "중국의 신형도시화 정책과 시사점",『KIET산업경제』, 산업연구원
지만수(2013), "중국 신형도시화의 동상이몽",『주간금융브리프』, 한국금융연구원, 22(37)
한국금융연구원(2014), "중국 도시화 2020년 장기계획 발표".『주간금융브리프』,23(14)
"중국 신형도시화 계획 공표-경제 성장동력 확보",『아주경제』, 2014-03-17