

중국 도시화율의 재구성과 과잉/과소 도시화 문제의 성격*

전 광 희**

이 연구의 목적은 중국의 도시화율을 재구성하고 그것을 바탕으로 과잉/과소 도시화 논쟁을 재점검하는 것이다. 연구는 과거에 발표된 도시화율에 비하여 2000년 센서스 보고서에 발표된 36.01%의 도시화율이 신뢰할만한 수치인가하는 질문에서 출발한다. 여기에 대한 답은 부정적이다. 따라서 이 연구는 유엔의 도시/농촌 인구성장 예측기법을 사용하여, 도시화율에 관한 두 세트의 시계열 자료를 재구성한다. 이 연구는 그 중 하나인 1982~2000년 자료를 바탕으로 과잉/과소 도시화 문제의 성격을 해명한다.

이 연구는 1인당 국민소득과 도시화의 관계를 해명하기 위한 두 종류의 회귀모형을 개발한다. 세계은행의 자료를 바탕으로 전세계의 경제발전과 도시화 수준에 관계에 관한 회귀방정식을 추정하고, 선형방정식보다 로그방정식이 예측력이 높음을 확인한다. 로그방정식의 추정결과에 따르면, 중국은 1978년 개혁·개방정책 이전에는 과잉 도시화되었고, 최근에 들어 오히려 도시화의 지체로 인한 과소 도시화의 문제가 통계적으로 유의미한 현상이 되고 있다. 분석의 결과는 중국이 1978년 시장경제를 도입한지 15년이 지난 이후에야 도시화 지체현상이 나타나고 있음에 주목하면서, 중국의 각종 도시정책이 도시발전에 강력한 장애물로 규제력을 행사하였음을 강조한다.

핵심단어: 중국 도시화, 도시/농촌인구 예측, 도시화율 추정, 경제발전, 로그방정식, 도시정책, 과잉/과소 도시화

I. 머리말

유럽과 북미 선진국의 역사적 경험에 따르면, 도시인구의 성장은 인과관계는 분명하지 않기는 하지만, 경제성장이나 생활수준의 향상과 상관관계가 깊었다

* 이 연구는 과제명 “중국의 도시화와 도시정책”으로 충남대학교의 2003-04년 연구지원금 <관리번호 2003-6726>의 지원으로 작성된 것이며, 원고의 수정을 위하여 초고에 대하여 익명으로 제안을 해준 평가자에게 감사를 드린다.

** 충남대학교 사회학과 교수

(Todaro, 2000; Chang and Brada, 2000). 이것은 흔히들 평행도시화(parallel urbanization)라고 부른다(Zhang and Zhao, 2003). 이 시각에 의하면, 경제발전은 근대산업의 팽창을 촉진하고, 경제구조의 변화를 가져오며, 이러한 과정에서 대량의 인구가 농업위주의 농촌지역에서 제조업과 서비스업이 지배하는 도시지역으로 이동한다. 한편, 도시화는 경제성장을 촉진하는 독립변수로 작용할 수 있다. 인구밀집의 제조업과 서비스업이 집중된 도시지역은 수송통신비용을 저렴하게 하고 지식에 대한 투자의 수확체증과 파급효과를 확대 재생산함으로써 규모경제와 집적경제의 기회를 제공하는데 기여한다.

최근 중국의 도시화 수준에 대한 학문적 관심은 다양한 연구를 생산하는데 기여하였다. 도시연구자들은 대다수가 과거, 중국의 경제발전 수준에 비하여 도시화가 상당히 지체되고 있다고 주장하여 왔다(Ran and Berry, 1989; Guang, 2001; 정성호, 2001; 이강원·노기, 2001). 이 도시화 지체 또는 과소도시화의 이유로, 사회주의 국가인 중국 특유의 비경제적 요인, 바로 중국 공산당이 1949년 대륙의 권력을 장악한 후 실시한 호구제도를 들고 있다. 그러나 1978년 덩소평(鄧小平)의 개혁개방정책 수립 이후, 도시지역으로 인구이동을 규제하는 법규들이 점진적으로 완화되기 시작하였다. 결과적으로, 농촌인구의 맹류 또는 민공조로 유동인구를 의미하는 6,000만 명의 농촌출신 노동자가 일시적이기는 하지는 비농업 경제활동에 종사하고 있었다. 이러한 변화와 함께, 중국의 도시인구, 곧 시진인구의 성장을 억제하는 도시정책은 폐지되는 단계에 접어들었다. 결과적으로, 도시화의 템포에는 가속도가 붙기 시작하였으며, 도시화를 곧 전국인구 대비 도시인구의 비율은 1978년의 17.4%에서 2002년의 39.09%로 증가하였다. 호구제도는 과거처럼 엄격하지는 않지만, 최근에도 그대로 시행되고 있으며, 중국정부가 멀지 않아 그것을 폐지하겠다고 약속하였지만, 농촌지역 주민의 도시지역으로의 이동을 강력히 규제하는 요인으로 작용하고 있다. 이 경우, 기존 호구제도가 완전히 폐지되는 경우, 도시인구의 절대수치와 도시지역의 수는 훨씬 빠른 속도로 증가하게 될 것이 분명하다.

이 연구는 이상에서 지적한 중국의 도시화의 템포와 관련된 문제에 대하여 해답을 구하기 위하여 다음과 같은 순서로 진행한다, 먼저 이 연구에서 활용하게 되는 도시화 시계열 자료의 문제점을 지적하고 이것을 수정하는데 상당한 지면을 할애한다. 이 글은 2000년 센서스의 중국 도시인구를 정의하는 통계기준을 분석하고, 이것을 수정하는 방법을 제안하여, 과거의 도시인구 통계와 같이 일관되게 사용될 수 있는 방안을 마련한다. 다음은 선형모형과 로그모형의 두 모형을 근거로 하여 회귀방정식을 추정하고 그 결과에 대한 설명을 제시하고, 중국

에서 점증하는 과잉/과소 도시화 현상을 야기하는데 기여했던 이데올로기적 장애를 논의한다, 이 연구는 중국 정부가 도시인구 집계방법의 개선을 미루고 자유로운 이농향도와 급격한 도시화를 억제하는 도시정책에 집착한다면, 그것은 잘못된 것이며, 도시화 지체현상은 앞으로 중국경제가 감당하기 어려운 경제적 비용을 초래할 수 있다고 주장한다. 마지막으로 결론에서는 이 연구를 종합하고 중국의 과잉 또는 과소 도시화문제에 대응하기 위한 도시정책의 미래를 전망한다.

II. 중국 도시화율 측정의 문제점

이 연구는 중국의 도시인구에 대한 정의와 도시정책을 둘러싼 혼란은 너무나 잘 알려져 왔기 때문에 시작부터 그것에 관련된 내용을 반복하지는 않을 것이다. 따라서 이 연구는 처음부터 중국의 도시화 수준이 왜 낮은가, 그리고 경제성장과 도시화율의 관계라는 흥미로운 주제에서 시작하여 그것을 분석의 직접적 대상으로 삼지는 않는다. 그러나 이 연구는 중국의 도시화 수준을 시계열적으로 비교하면서 그것이 왜 비교 불가능한 것을 논의하고, 그와 관련된 중국 정부의 도시정책을 언급하면서, 도시화 수준에 관한 비교가능한 시계열 자료를 만들어 중국의 과잉/과소 도시화 논쟁에서 도시화율의 측정이 어떤 자리를 차지하는데 하는데 관심을 기울이도록 한다(Kojima, 1995; Zhang and Song, 2003; Zhang and Zhao, 2003).

중국의 국가통계국은 2001년 3월 28일에 2000년의 제5차 전국 인구조사(人口普查), 곧 인구센서스의 결과에서 나온 주요수치를 발표하였다. 공식 발표에 따르면, 타이완, 홍콩, 마카오를 제외한 중국의 총인구는 12억 6,583만 명으로, 도시인구《城鎮人口》가 4억 5,594만 명이고 농촌인구《鄉村人口》가 8억 739만 명으로, 이것은 중국 본토 전체인구¹⁾의 36.09%와 63.91%에 해당하는 수치였다(중국 국가통계국, 2001). 또 공보는 “1990년 7월 1일의 1990년 인구센서스와 비교할 때, 도시인구의 비율이 9.86%나 늘어났다(同1990年第四次全國人口普查相比, 城鎮人口占總人口的比重上升了9.86個百分點)”고 지적하였다. 1990년 인구센서스와 비교할 때, 거의 1.6억 명의 도시인구가 증가하여 도시화

1) 중국 총인구 12억 6583만 명에 군인 250만 명은 포함되어 있지만, 그들은 도시인구와 농촌인구로 분류되지 않았다. 결국, 도시인구 36.09% 농촌인구 63.91%는 군인을 포함하지 않은 총인구 12억 6,333만 명을 분모로 계산한 것인지 아니면 포함한 것인지 분명하지 않다.

을 곧 총인구 대비 도시인구의 비율이 10%가 증가하여, 중국의 도시인구는 지난 1990년대 꾸준한 성장을 보였다고 할 수 있다. 사실 중국의 도시인구가 4.56억 명이라고 할 때, 그 수치는 한국 인구의 10배에 해당하는 것이며, 인도를 제외한다면 여타 개별국가의 총인구수를 웃도는 방대한 인구이다(World Bank, 2003).²⁾

<표 1> 도시화율에 관한 중국 센서스 자료의 문제점

| 센서스 일자 | 도시화율, 전체인구 대비 도시인구(%) |
|--------------|-----------------------|
| 1963년 6월 30일 | 13.26% |
| 1970년 6월 20일 | 14.1% |
| 1982년 7월 1일 | 20.55% |
| 1990년 7월 1일 | 26.23% |
| 2000년 11월 1일 | 36.09% |

자료: 中國 國家統計局·人口普查辦公室(1966, 1973, 1985, 1993, 2003)의 해당연도 인구조사보고서에 의함

이 연구는 2000년 센서스 자료에서 출발하여, 과거에 발표된 도시화율에 비하여 2000년 센서스 자료에 발표된 36.01%의 도시화율이 믿을만하고, 그대로 신뢰할만한 수치인가하는 질문에서 시작한다. <표 1>에서 중국의 5회에 걸쳐 실시된 인구센서스에 발표된 전국인구 대비 도시인구의 비율인 도시화율을 보여주고, 다음으로 중국 국가통계국이 공표하였거나 이 자료를 바탕으로 계산된 조정 도시화율을 보여준다. 언뜻 보면, 센서스 간 연간 도시화율 자료를 보지 않는 경우 상단의 5개 수치, 곧 13.26%, 14.1%, 20.55%, 26.23%, 36.09%는 도시화율이 시계열적으로 증가하고 있다는 점에서 전혀 무리가 없는 것처럼 보인다. 그러나 이들 수치는 사실상 비교 불가능한 것인데 그 이유는 도시인구의 집계기준이 5회의 인구센서스에서 모두 달랐고, 어떤 동일한 집계기준도 두 번 이상 아무런 변화 없이 일관성 있게 사용된 적이 없었기 때문이다. 인구센서스 자료가 발표될 때에는 항상 중국 국가통계국은 새로이 발표된 인구자료를 기초로 전년도에 대한 도시인구의 비율을 수정하지 않으면 안 되었다. 그러나 센서스 자료상의 도시화율이 연도별 도시화율의 조정치와 일치하지 않는다는 문제가 있다.

2) 세계은행의 시계열 자료에 따르면 2000년 중반, 인도의 총인구가 10억대를 돌파하였고 제3의 인구대국인 미국의 총인구가 2억 7,560만 명에 이르고 있다 (World Bank, 2003).

예컨대 1964년도의 18.34%라는 조정치는 1953년 인구센서스의 도시인구 기준에 바탕을 둔 것이었으며, 또 1964년 인구센서스는 공식 도시화율로 14.10%라는 수치를 언급하고 있어서, 4.24%의 차이를 보이고 있다.

중국 도시화율에 관한 자료의 혼란은 5회에 걸친 센서스에서 일관되게 나타난다. 중국 국가통계국의 1999년 연말 도시화율 추정치인 30.89%는 2000년 11월 1일에 실시된 인구센서스의 도시화율 36.09%와 비교할 때, 도시인구의 비율이 10개월 만에 갑자기 5.2%나 증가하고 있는데 대하여 어떠한 평가를 내려야 할 것인가? 이것은 도시인구와 도시화율과 관련하여 중국 센서스와 국가통계국의 도시화율 연도별 추정치 자료의 정확성과 비교가능성에 심각한 의문을 제기하도록 한다. 우리는 이 문제에 명쾌한 아이디어를 얻기 위하여, 이 글의 후반부에서 1953년, 1964년, 1982년, 1990년 2000년의 5회에 걸친 센서스에서의 도시화율 곧 전국대비 도시인구의 수준과 이를 둘러싼 과잉/과소 도시화의 문제를 여타 발전도상국의 경험과 비교하여 논의하고자 한다. 1978년 등소평의 개혁정책 이후 처음으로 실시된 1982년 센서스 이후의 도시화 추이에 대한 이해를 돕기 위하여, 이 연구는 1990~2000년과 1982~2000년의 두 기간에 걸쳐 중국의 도시화율에 대한 내적으로 일관성이 있는 시계열 자료를 재구성하는데 관심을 기울인다. 제1의 시계열은 11년에 걸친 자료인데, 1990년 이전의 기간을 포함하지 않지만 1990년 이후 11년 동안의 도시화율을 정확히 반영해준다고 할 수 있다. 한편 제2의 시계열은 19년이라는 상당히 긴 기간을 포함하고 있지만 1990년의 28.35%라는 조정치는 공식 발표치인 26.41%보다 약 2%나 높은 것이다(<표 5>의 Column E와 Column A를 비교하라). 일반적으로 이 연구는 제2의 시계열을 선호하며, 이것을 바탕으로 이 글의 후반부에서 중국의 도시화 과정에서 전개된 과잉/과소 도시화의 성격을 구체적으로 재점검하게 될 것이다.

1. 1982년 이전 센서스의 도시 인구

중국의 도시인구와 도시화율과 관련하여 혼란이 생겨나는 제1차 원인은 도시인구에 관한 표준화된 정의의 부재현상에 기인한다. 중국 국가통계국이 2000년 이후 출판된 『中國統計年鑑』에서 최근에 “도시화 수준”《城鎮化水平》을 언급하기는 했지만, 그 용어는 지금까지도 중국 정부가 공식적으로 사용하는 통계지표가 아니다. 또 중국 국가통계국이 일련의 안정적인 통계기준을 사용하여 도시인구를 집계하는 것도 아니다. 더욱이 도시의 정의와 의미가 애매모호하여,

인구밀집지역인 도시 자체만을 가리킬 수 있고, 다수의 농촌주민이 거주하는 도시의 관할영역 안의 전체 행정구역을 가리킬 수도 있다.

중국의 5회에 걸친 인구센서스에서, 국가통계국은 상이한 기준을 사용하여 도시지역의 인구를 집계하였다. 1982년 이전에는, 도시인구와 농촌인구는 “성진인구(城鎮人口)”와 “향촌인구(鄉村人口)”로 나누어 집계하였으나, 1982년 이후에는 “시진 총인구(市鎮總人口)”와 “향촌 총인구(鄉村總人口)”로 범주화하여 집계하였다. 두 용어는 언뜻 보면 유사한 것 같지만 상당한 혼란을 불러일으키는데, 그 것은 “성진인구(城鎮人口)”라는 범주로 집계된 인구에는 농촌에 거주하는 다수의 농민을 포함하기 때문이다.

중국도 한국의 시군읍과 같이, 시현향(市縣鄉)이라는 지리적/행정적 단위를 기준으로 도시인구를 집계하였다. 그러나 1954년 이전에는 시와 현을 구분하거나 도시지역과 농촌지역을 정의하는 통계적 기준이 설정된 것이 아니었다. 1953년에서 처음으로 실시된 인구센서스에서, “성진인구(城鎮人口)” 곧 집계된 도시인구는 시와 진, 곧 한국식으로 표현하면 시부와 읍부의 행정구역 안에 거주하는 인구를 모두 포함하는 것이었다. 1953년 인구센서스는 1953년 당시 총인구의 13.256%가 도시인구라고 보고하였다. 1964년 인구센서스에서는 도시인구는 도시, 곧 성진(城鎮)의 경계 안에 거주하는 인구 중에서 비농업인구만을 포함하였다. 이것은 중국의 대약진운동(1958~60)이 실패로 끝나면서, 중국 정부가 곡물과 생활필수품을 공급해야 하는 도시인구의 규모를 축소하기를 원했기 때문에 일어난 일이었다. 따라서 1963년 중국 국무원은 도시 설치의 기준을 조정하고 도시의 교외지역을 축소하기 위한 결정“《調整市鎮建制縮小城市郊區的決定》³⁾을 발표하였다. 이러한 반(反) 도시화 정책의 결과, 1964년 인구센서스에서 집계된 도시인구는 중국 총인구의 14.10%에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 도시화를 수치는 정확히 말하자면 진정한 의미의 도시발달의 수준이라기보다는 중국 공산당 정부가 곡물, 곧 상품량(商品糧)을 공급할 책임이 있는 지리적/행정적 단위인 도시에 거주하는 비농업 인구의 규모를 말하는 것이었다. 그러나 14.10%라는 수치는 더 이상 등장하지 않고 있다는 사실을 유념할 필요가 있는데, 이것은 중국 국가통계국이 《中國統計年鑑》 등 공식 출판물에서 1964년 도시화율을 1982년 인구센서스를 바탕으로 수정한 수치인 18.4%를 수록하였기

3) 중국의 건제시 곧 시의 설치에는 (1) 10만 명 이상의 집적 인구가 거주하지 않는 도시의 철폐, 단, 성급 정부기관의 소재지, 주요 광공업 기지, 교통 중심지에 대해서는 예외를 두고 (2) 시의 총인구 중 농업인구가 차지하는 비율은 20%를 넘어서는 안 되도록 규정하였으며, 진의 설치에는 (1) 상주인구가 3,000명 이상이고 비농업인구가 75% 이상 (2) 상주인구가 2,500명 이상이고 비농업인구가 85%이상인 곳으로 하였다.

때문이다. 한편 1982년부터 국가통계국은 “시진총인구(市鎮總人口)”의 실수와 전국 인구 대비 시진 총인구를 도시화율로 발표하기 시작하였다.

1982년의 센서스에서는 도시인구를 지칭하는 공식용어가 “시진인구(市鎮人口)”로 바뀌었고, 시와 진의 인구를 별도로 정리하고 있다. 이것을 기반으로 발표된 도시화율 20.55%는 시부와 진부의 행정구역 안에 있는 인구를 모두 포함하는 것이었다. 당시 시진의 개념과 정의에서 시부와 진부 내의 행정구역에 거주하는 비농업 인구의 규모는 별로 큰 것이 아니었기 때문에, 이 수치는 당시 도시화의 실질적 수준을 반영하는 것이라 할 수 있다.

중국에서는 1978년 당시 등소평의 개혁·개방정책이 추진된 지 얼마 안 되어 도시가 공간적으로 외연확장만 계속함에 따라 상당한 어려움을 겪고 있다. 따라서 중국 정부는 지방도시의 행정적 권한이 도시정주의 행정구역 안으로 제한되고 있다는 문제점을 해결하기 위하여 도시의 배후지역에까지 고도경제성장의 잠재력을 확산시킬 수 있는 방법을 찾기 시작하였다. 도시, 곧 시와 진의 신설을 위하여 “곽외설시(郭外設市)”, 곧 기존 도시화 지역의 블록을 신도시의 건설에 활용하는 전통적 방법을 구사하기 시작하였다. 따라서 도시성장, 곧 시진의 성장을 촉진하고 농촌에서 도시로의 인구이동을 쉽게 하기 위하여 새로운 도시정책을 수립하였는데, 그 중 대표적인 것이 1983년의 “현을 폐지하고 그것을 도시로 바꾸는 것” 《廢縣改市》이었다. 그 이후, 중국정부는 이러한 신도시정책을 통하여 새로운 도시를 설치하는 전략을 채택하였다. 중국 정부는 다시 1984년에 “향을 폐지하고 그것을 진으로 바꾸는” 《廢鄉改鎮》 정책을 추진하여 진 설치에 필요한 기준을 하향조정하였다⁴⁾. 중국정부는 1986년 도시설치를 위한 기준을 다시 하향조정하기 위하여, “도시 설치의 새로운 표준에 관한 명령” 《建市新標準令》⁵⁾을 제정하였다. 이 과정에서 도시수, 곧 건제시의 수가 갑자기 늘

4) 진의 설치기준은 1984년에 공표되었는데, 이것은 (1) 현금 정부기관의 소재지 (2) 총인구가 2만 명 이하인 행이 행정부 소재지의 비농업인구가 3000명을 넘어서는 경우 (3) 총인구가 2만 명 이상인 향이 행정부 소재지의 비농업인구가 향전체인구의 10% 이상인 경우, (4) 소수 민족 지구와 기타 주요 지구를 유연성을 발휘하도록 되어있다.

5) 이 과정에서 대약진운동(1958~960)의 실패이후 1962년의 “당면한 도시문제 해결을 위한 지시” 《關於當前城市若干問題的指示》와 1963년의 중국 국무원은 도시 설치의 기준을 조정하고 도시의 교외구역을 축소하기 위한 결정 《調整市鎮建制縮小城市郊區的決定》으로 인한 도시에 대한 중국정부의 부정적 입장은 끝이 났다. 1986년의 중국 국무원 결정은 시설치의 기준으로 (1) 비농업인구 6만 명 이상, 연 국민총생산액 2억 위안 이상, 이미 당지에서 경제적으로 중심적인 진인 경우 (2) 총인구 50만 명 이하의 현으로서 현의 행정중심인 진의 비농업인구가 10만 명 이상이고 지역총생산액이 3억 위안 이상인 경우 (3) 총인구 50만 명 이상의 현으로서 현의 행정중심인 진의 비농업인구가 12만 명 이상이고 지역총생산액이 4억 위안 이상인 경우 (4) 소수민족 지구와 변방지구의 주요 성진은 비록 농업인구가 6만이 되지 못하고 지역총생산액이 2억 위안에 못 미치는 경우에도 시를 설치할 수 있도록 하는 등 4가지의 기준을 설정하였다.

어나기 시작하였다. 중국의 지방정부는 이러한 행정조치를 대환영했는데 도시라는 행정적 지위가 해당 지역의 위세를 높이고, 결국 지역의 경제발전을 위한 투자유치를 촉진하는데 도움을 줄 것이라고 믿었기 때문이다. 1983~1998년의 16년 동안 이 국무원 표준령을 근거로 하여 380여 개의 건제시가 신설되었으며, 이것은 해당 기간에 설치된 모든 도시수의 90%에 해당하는 것이었다. 이들 시부와 진부는 설치기준에 잘 나타나 있듯이, 상당 비율의 농업인구를 포함하는 것으로서 국가통계국이 매년 발행하는 《中國統計年鑑》의 “시진총인구(市鎮總人口)”는 놀랄만한 증가를 가져와서 6년 만에 23.5%에서 51.7%로 상승하였다. 분명히, 이와 같이 과잉 팽창된 도시인구의 비율은 중국의 실제 도시화 수준을 반영한다고 보기 힘들다. 예컨대, 1989년 시부와 진부의 농업인구는 중국 총인구의 63.5%를 차지하고 있었으며, 비농업인구의 비율인 36.5%라는 수치와도 15%에 이르는 차이를 보이고 있었던 것이다.

2. 1990년과 2000년 센서스의 도시인구

중국 국가통계국은 중화인민공화국의 성립 이후 1982년까지 3차에 걸친 인구센서스와 위에서 언급한 도시인구의 공식통계의 문제점을 해결하기 위하여 1990년 센서스에서 시진현의 인구수를 집계하기 위한 두개의 기준을 채택하였다. 우선, 제1의 기준은 다음과 같다. 시인구(市人口)는 시구(市區)의 행정구역 안에 있는 총인구를 말하며, “시가 관할하는 진” 《市轄鎮》의 인구는 포함하고, “시할현” 《市轄縣》 곧 시가 관할하는 현의 인구는 제외한다. 진인구(鎮人口)는 “현이 관할하는 진” 《縣轄鎮》의 인구를 가리킨다. 현인구(縣人口)는 “현이 관할하는 향” 《縣轄鄉》의 인구를 가리킨다. 제2의 기준은 좀 더 엄격하다. 시인구는 시할구가 있는 도시의 경우 시구인구(市區人口), 시할구가 없는 도시의 경우, 하위구 《街道辦事處》(한국의 동사무소에 해당)의 인구를 포함한다. 진인구는 시구가 없는 “시가 관할하는 진”에 대해서는 진의 거민위원회(居民委員會), 곧 진정부 소재지의 인구를 포함하고 ‘향’이 관할하는 진 《鄉轄鎮》의 경우에는 진의 주민위원회, 곧 진정부 소재지의 인구를 포함한다. 마지막으로 향인구는 위의 두 범주에 속하지 않는 중국의 총인구를 가리킨다.

1990년의 인구센서스는 위의 2가지 도시인구 집계기준을 사용하였다. 제1의 기준에 따라, 6억 156만 명의 도시인구, 총인구의 53.21%라는 도시인구 비율로 도시인구를 집계하였다. 이 기준은 중국의 실제 도시화율을 반영한다고 보기는

힘들고, 사실상 도시화율을 인위적으로 과다집계하였다고 볼 수 있다. 제2의 기준에 따라 집계된 도시인구는 2억 9,615만 명이고 도시화율은 26.23%이다. 이 수치는 인구밀집의 도시지역만의 거주자만을 포함한 것이기 때문에 중국의 도시화 수준을 현실적으로 반영한다고 볼 수 있다. 여기서 제1의 기준은 1982년 센서스의 기준과 같으며, 이 기준에 따르면 1990년의 경우 53.21%라는 아주 높은 도시화율 수치를 만들어낸다(<표 1>을 참조할 것). 만약 이 수치를 1999년에 적용하면, 중국의 도시화 수준은 73%에 이르러, 유럽과 북미의 선진자본주의 국가 수준으로 꺾충 뛰어 올라간다.

1990년의 인구센서스에서 상당부분의 자료는 제2의 기준을 바탕으로 하고 있지만, 그것도 문제가 없는 것이 아니다(이강원·노기, 2001). 일반적으로 말한다면, 위의 제2의 기준을 사용하는 자료에서는 집계가 시구의 총인구를 기반으로 이루어졌기 때문에, 시구(市區)를 갖는 도시의 경우에는 도시인구수가 과잉 집계되었다는 것이다. 반대로 시구가 없는 도시나 시나 현이 관할하는 집진의 경우에는 가도판사처의 인구와 거민위원회의 인구만 집계하였기 때문에 과소집계로 끝났다고 할 수 있다. 다시 말하자면, 북경(北京), 상해(上海), 천진(天津) 등 성급 대도시와 현급 대도시《地級市》의 경우, 인구센서스는 시구 총인구를 집계하여, 농업인구를 포함하였다. 그러나 소도시의 경우, 주로 향급도시《鄉級都市》와 집진(集鎮)의 경우에는 주로 비농업인구에 해당하는 가도판사처와 거민위원회의 인구만을 집계하였던 것이다. 대체적으로, 두 종류의 도시에서 과다집계와 과소집계는 상쇄되었다. 일반적으로, 1990년 센서스를 기반으로 하는 26.23%라는 도시화율의 수치는 중국의 실제 도시화 수준을 약간 과소평가하고 있지만, 상당히 합리적이고 수용가능한 도시화 지표라고 할 수 있을 것이다.

제2의 기준을 바탕으로 집계된 1990년의 도시화율 26.23%는 1982년의 도시화율 20.55%와 잘 대응하는 것으로 보인다. 그러나 1990년의 센서스 기준은 1980년대 초반부터 진행된 시진의 행정구역 변동, 특히 현이 시로 승격하고, 향이 진으로 승격하거나, 현이 시구로 승격하여 도시지역의 팽창으로 생겨난 도시인구의 집계문제를 전혀 해결하지 못한다. 1990년 센서스는 과잉집계와 과소집계의 문제는 별도로 하더라도, 시부 통계와 진부 통계가 집계기준이 다르기 때문에 상호 비교가 불가능하며, 중국 내 성급정부가 도시의 행정변동을 도입한 방법이 너무도 다양하였기 때문에 성급 행정구역간 도시인구 자료를 비교한다는 것도 사실상 불가능하다(Johnson, 2003; Wu and Yao, 2003).

2000년의 센서스는 위의 문제를 염두에 두고, 중국 국가통계국은 도시인구의 집계방법을 개선하였다. 우선 중국의 도시는 중국 국무원이 승인한 성시의 개념

<표 2> 1990년과 2000년 센서스에서 도시인구: 시와 진의 인구

| | 1990년 센서스 | | 2000년 센서스 | |
|-------------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|
| | 시의 인구 | 진의 인구 | 시의 인구 | 진의 인구 |
| A-0. 인구밀도가 1500명 이상인 시할구가 있는 도시 | | | | |
| ① 시가지 확대지역인 구 정부기관의 소재지 | ○ | × | ○ | × |
| ② 구의 행정구역 내 진 | ○ | × | ○ | × |
| ③ 구의 행정구역 내 향 | ○ | × | ○ | × |
| A-1. 인구밀도가 1500명 이하인 시할구가 있는 도시 (1) | | | | |
| ① 시가지 확대지역인 구 정부기관의 소재지 | ○ | × | ○ | × |
| ② 구의 행정구역 내 진 | ○ | × | × | ○ |
| ③ 구의 행정구역 내 향 | ○ | × | × | ○ |
| A-2. 인구밀도가 1500명 이하인 시할구가 있는 도시 (2) | | | | |
| ① 시가지 확대지역이 아닌 구 정부기관의 소재지 | ○ | × | △ | × |
| ② 구의 행정구역 내 진 | ○ | × | × | ○ |
| ③ 구의 행정구역 내 향 | ○ | × | × | ○ |
| B-1. 시할구가 없는 도시 (1) | | | | |
| ① 시가지 확대지역인 정부기관의 소재지 | △ | × | ○ | × |
| ② 시의 행정구역 내 진 | × | × | ○ | × |
| ③ 시의 행정구역 내 향 | × | × | ○ | × |
| B-2. 시할구가 없는 도시 (2) | | | | |
| ① 시가지 확대지역이 아닌 정부기관의 소재지 | △ | × | △ | × |
| ② 시의 행정구역 내 진 | × | × | × | × |
| ③ 시의 행정구역 내 향 | × | × | × | × |
| C-1. 현 | | | | |
| ① 현 내 진 | × | ○ | × | ○ |
| ② 현 내 향 | × | × | × | × |

참고: ○ = 도시인구 △ =일부는 도시인구, 일부는 농촌인구, × = 농촌인구

자료: 이강원·노기(2001), Zhang and Zhao (2003), Zhou and Ma (2004)

을 바탕으로 하고 있다. 1990년의 센서스와 같이 도시는 두 가지 유형으로 분류되었다. 하나는 구가 설치된 도시와 다른 하나는 구가 설치되지 않은 도시이다. 두 유형의 도시에 대해서, 집계지역의 거주인구 중에서 센서스 실시일자를 기준으로 6개월 이상 해당도시에서 거주한 사람만을 도시인구로 집계하였다. 이것은 흔히들 영주인구 곧 상주인구(常住人口)에 해당하는 것으로, 해당도시에서 6개월 미만 거주한 유동인구로서 도시호구를 가지지 않은 사람들은 잠주인구(暫住人口)로서, 도시인구로 집계하지 않았다(권용욱, 1997; 김종범, 1997a, 1997b, 정중호, 2000; Chan and Zang, 2000).

도시인구는 <표 2>와 <표 3>을 기준으로 말하자면, 2000년의 센서스에서 구가 설치된 도시의 경우(기본적으로, 성급도시와 현급도시가 이에 해당한다), 해

당 시할구《市轄區》의 인구밀도가 1500명/km² 이상이면, 해당 경계 안에 거주하는 총인구를 의미한다. 또 해당 시할구의 인구밀도가 1500명/km² 이하인 경우에는 시할구의 인민정부가 소재하는 곳과 구가 관할하는 가도판사처 지역의 인구를 도시인구로 보고, 앞에서 언급한 시할구 인민정부가 소재하는 곳의 시가지 건설《城區建設》이 있는 주변의 견제진이나 향의 부분지역으로 확대되는 경우에는 도시인구가 이 견제진과 향의 부분지역 전부를 포함한다.

현급도시, 곧 구가 설치되지 않은 도시에서는 (1) 시 인민정부 소재지의 시가 관할하는 다른 가도판사처 지역 (2) 시 인민정부 소재지의 도시건설이 이미 주

<표 3> 중국의 현행 도시설치의 기준

| 기준 | | | 향급도시 | | | 현급 도시 |
|---------|---------------------------|--------------------|-----------------|---------|--------|---------------------------|
| | | | 시 설치 이전 향의 인구밀도 | | | |
| | | | > 400 | 100-400 | <100 | |
| 인구 | 향(鄉) 인민정부가 소재하는 진 | 비농인구 | ≥12만 명 | ≥ 10만 명 | ≥ 8만 명 | 성시(城市) 정부기관의 소재지 |
| | | 비농호구인구 | ≥8만 명 | ≥ 7만 명 | ≥6만 명 | |
| | 향의 전체 관할구역 | 총인구 | ≥15만 명 | ≥12만 명 | ≥10만 명 | 원래의 성시 구역내에서의 비농인구 > 25만명 |
| | | 농업 이외의 활동에 종사하는 인구 | ≥ 30% | ≥ 25% | ≥ 20% | |
| 경제 | 향 전체의 향진기업 또는 그 이상 기업의 총생 | 합계(위안) | ≥ 15억 | ≥ 12억 | ≥ 8억 | > 25억 |
| | | 농공업 총생산액에 대한 비율 | ≥ 80% | ≥ 70% | ≥ 60% | > 80% |
| | 향 전체의 GDP | 합계 | ≥ 10억 | ≥ 8억 | ≥ 6억 | > 25억 |
| | | 제3차 산업의 비중 | ≥ 20% | ≥ 20% | ≥ 20% | > 35% |
| | 지역 재정규모 | 합계(위안) | ≥ 6000만 | ≥ 5000만 | ≥ 4천만 | > 2억 |
| 1인당(위안) | | ≥ 100 | ≥ 80 | ≥ 60% | | |
| 기반시설 | 상수도 보급율 | ≥ 65% | ≥ 60% | ≥ 55% | | |
| | 도로 포장율 | ≥ 65% | ≥ 55% | ≥ 50% | | |
| | 오물/분뇨 처리기능 | 양호 | 양호 | 양호 | | |

변지역의 견제진이나 향의 부분지역까지 뻗어있을 경우, 그 시구는 이 견제진과 향의 지역 전부를 포함한다(<표 3>와 각주 (5)를 참고할 것). 구가 설치되지 않은 시의 기타 지역은 진과 향의 구분에 따른다. 진은 비준을 통하여 설치된 견제진과 진구(鎮區)를 의미한다. 현 및 현급 이상(시를 포함하지 않음)의 인민정부, 행정관서가 소재하는 견제진의 진구와 기타 견제진의 진구를 포괄한다. 여기서 진구는 (1) 진 인민정부 소재지와 진이 관할하는 거민위원회 지역 (2) 진 인민정

부 소재지의 시가지 건설이 주변의 촌민위원회(村民委員會) 소재지까지 확대되는 경우, 그 진구는 이 촌민위원회가 있는 지역 전부를 포괄하도록 되어 있다.

한편 농촌인구, 곧 향촌인구는 위에서 언급한 방식으로 정의된 도시지역 이외의 모든 지역의 인구를 가리킨다. 우선 농촌인구라면 집진(集鎮)과 기타 농촌의 인구를 포함한다. 집진은 향(鄉)과 민족향(民族鄉)의 인민정부 소재지, 그리고 현 인민정부의 확인을 거쳐서集市(集市)의 발전을 통하여 농촌의 지역경제, 문화, 생활서비스 중심으로서 성장한 비(非) 견제진을 가리킨다. 농촌은 집진 이외의 지역을 가리킨다. 또 도시지역의 행정경계 밖에 있는 공장구, 개발구, 관광구, 과학연구 단위, 고등교육 기관 등의 특수지구는 상주인구가 3,000명을 넘으면 진으로 확정되고, 3,000명에 미치지 않는 경우 향촌으로 확정되도록 되어 있다.

중국의 도시인구를 집계하기 위하여 도입한 2000년 센서스의 기준은 대단히 성가실 정도로 복잡하지만, 그 핵심은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. 우선, 2000년 센서스는 인구밀도를 사용하여, 구가 설치된 도시를 두개의 유형으로 구분한다는 것이다. (1) 인구밀도가 1,500명 이상이면, 중심 시가지와 주변 교외구를 포함하는 시구의 경우, 그 시구 인구 전체를 도시인구로 집계한다. (2) 인구밀도가 1,500명 이하이면, 이것은 주로 변경 교외구를 의미하는데, 그 시구의 도시건설이 제대로 이루어진 지역의 인구만을 도시인구로 집계한다. 이 기준은 시구 전체의 인구를 도시인구로 집계하는 1990년 센서스의 방식을 수정 보완하여, 구를 설치한 도시에서 도시인구가 과다집계되는 것을 사전 차단하고자 한 것이었다. 다음은 현급도시와 견제진에 대해서 인민정부의 소재지나 시가 관할하는 가도판사처처럼 도시화된 지역에서는, 그 지역의 인구를 도시인구로 집계한다. 진 인민정부의 소재지의 시가지 건설이 주변의 촌민위원회의 소재지로 확대되어 나갈 경우, 촌민위원회의 경계 안의 전체 인구를 모두 도시인구로 집계한다. 이러한 기준은 구가 없는 소도시나 관할 지역이나 견제진의 경우에 비농업인구의 대다수를 포함하기 때문에, 이것은 앞에서 논의된 1990년 센서스의 과소집계 문제를 상당부분 수정 보완할 수 있는 장점을 가지고 있다. 이러한 기준의 변화는 1990년 센서스에 비하여 2000년 센서스가 도시인구를 좀 더 현실적으로 집계하는데 도움을 주었던 것이 분명하다.

3. 1990년과 2000년 센서스의 비교

위의 논의를 근거로 살펴볼 때, 2000년 센서스의 기준이 1990년 센서스의 기준보다 우위에 있다고 할 수 있다. 1990년 이후, 중국 국가통계국은 1990년 센서스의 기준을 사용하여 전국 도시인구의 표본조사를 매년 실시하여, 도시인구 규모와 비율에 관한 통계치를 발표하였다. 통계국은 또한 1982~89년의 기간에 대하여 과다집계의 문제를 해결하기 위하여 1990년 센서스 기준을 사용하였다. 1999년 말, 중국의 시진총인구는 3억 8,892만 명으로 전국 인구의 30.89%에 해당하는 수치를 기록하였다. 한편 2000년 11월 1일에 실시된 2000년의 인구센서스는 시진총인구가 4억 5,594만 명으로 총인구의 36.09%에 해당하는 수치를 보고하였다. 따라서 1990년과 2000년의 센서스 기준의 차이는 5.2%였다. 1990~99년의 10년 동안에 걸쳐 국가통계국이 발표한 연말통계치가 정확하다고 가정한다면, 중국의 도시화는 매년 평균 0.5%씩 증가하여 왔다고 할 수 있다. 2000년의 도시화율이 과거 9년 동안 동일하다고 하고, 11월 1일과 12월 31일의 2개월의 간격을 무시한다면, 1990년 센서스를 기반으로 하는 2000년 센서스 일자를 기준으로 보고하여 할 도시화 수준은 31.39%⁶⁾에 이를 것이다. 따라서 2000년과 1990년의 기준을 바탕으로 할 때 2000년 말 도시화율의 차이는 4.7% (=36.09% - 31.39%)에 이르며, 이것은 2000년의 도시화 수준인 36.09%의 13%에 해당하는 것이다. 물론 그 차이는 그리 크다고 할 수는 없지만, 그 차이를 어렵지 않게 설명할 수 있을 것이다.

1990년과 2000년 센서스는 모두 집계지역의 상주인구를 바탕으로 한 것인데, 이들은 모두 도시인구의 비율을 상당히 증가시키는데 기여하고 있는 외래인구(外來人口), 곧 이주자를 포함하는 것이었다.(이경희, 1998; 이순우, 2001; 정종호, 2000; Chang, 1994). 그러나 이주인구를 집계하는 방법은 1990년과 2000년의 센서스가 서로 달랐다. 도시인구로 집계되기 위한 요건은 1990년의 센서스에서는 도시거주기간이 최소한 1년이었지만, 2000년 센서스에서는 도시거주기간이 단축되어 최소한 6개월만 거주하면 도시인구로 집계될 수 있었다. 결국, 중국의 유동인구인 농민공들이 훨씬 더 많이 도시인구로 집계되었다고 할 수 있다. 이 문제는 중국의 과잉/과소 도시화 문제의 성격은 물론 호구정책과 관련해서는 상당한 의미를 지니는 것일 수 있지만, 이주자를 도시인구로 집계하기 위한 도시거주 최소기간이 6개월이 되어야 하느냐 1년이 되어야 하느냐는 기준설정에서 특별한 의미를 지니는 것이 아니다. 그러나 통계자료의 시계열적 일관성이나 비교 가능성을 증대시키기 위해서는, 집계기준이

6) 이것은 30.89%와 0.5%의 합인 31.39%가 된다는 것을 의미한다.

빈번하게 바뀌어서는 곤란하며, 이러한 빈번한 기준변동은 인구통계를 더욱 더 복잡하고, 신뢰성을 떨어뜨리는 결과를 가져오는데 기여한다고 할 수 있다.

2000년 센서스는 1990년 센서스와 비교할 때, 분명히 두 종류의 개선방안을 마련하다고 할 수 있다. 우선, 상주인구가 3,000명을 넘는 경우, 공장구, 개발구, 관광구, 과학연구단위, 고등교육기관 등의 특수지구의 인구를 도시인구로 집계할 수 있게 했다(<표 3>와 각주 (5)를 참조할 것). 이것은 중국 국가통계국이 집계의 기준으로 도시의 경제적 기능을 고려하기 시작하였는데, 이것은 도시인구를 중국의 전통적인 공간적/행정적 도시체제와 연계하는 엄격한 센서스의 전통과 결별하는 것으로 중대한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 둘째로, <표 3>의 기준이 보여주듯이, 1978년 개혁정책의 추진 이후, 경제적으로 선진화되고 부유한 향촌이 생겨나고 이들이 진의 형태로 발전하여, 라이프 스타일, 경제적 구조, 직업구조, 농촌산업화의 결과 도시적 외관을 갖추기 시작하였다. 그러나 이들 향급도시들은 2000년 센서스가 실시되기 전까지는 도시인구로 집계되지 않았다(Chen, 2002; Ebanks, Cheng, and Friedman, 2003).

III. 중국 도시화율 시계열의 재구성

중국의 2000년 인구센서스에 대한 2001년 5월 15일 국가통계국의 공보형식의 발표는 1990년 센서스와 비교할 때, 도시인구의 비율이 9.86%가 증가하였다는 것이었다. 그러나 이것은 1990년 센서스와 2000년 센서스가 서로 다른 집계기준을 사용하여, 서로 비교가 불가능하다는 사실을 간과한 채로 보고한 것이라고 할 수 있다. 이것은 앞에서 지적하였듯이 2000년 센서스에서의 도시화율 36.09%는 1990년 센서스 기준을 바탕으로 추정된 1999년의 도시화율 30.89%보다 5.2%가 높은 것을 의미하는 것이었다. 1990~99년의 9년간에 걸친 도시화율의 연평균 증가율을 1999~2000년의 증가율로 가정하는 경우, 양자간의 차이는 약 4.7%에 해당한다고 하는 결론을 내릴 수 있을 것이다. 우리가 중국 도시화율의 시계열을 일관성 있고 비교가능한 방법으로 재구성하려면, 이 4.7%의 차이를 과거 9년 동안에 균등하게 재분배하지 않으면 안 될 것이다. 이것은 1990~1999년의 도시인구 통계치를 조정하기 위하여 2000년 센서스 기준을 역으로 적용하여야 함을 의미한다. 이러한 방법은 1990년 이전의 도시인구 통계치를 조정하기 위하여 1990년 센서스 기준을 적용했던 기존의 연구와 같은 논리를 사용한다고 할 수 있다(Zhou and Ma, 2004;

Guang, 2001; O'Neill, Balk, Brickman, and Ezra, 2001). 새로운 조정 통계치는 시계열적으로 도시인구 통계치의 비교가능성을 증대시킬 것이며, 도시지역 정의의 변경이나 도시인구 집계체의 새로운 기준의 채택으로 생겨나는 문제점들을 해소하는데 도움을 줄 것이다.

우리는 유엔의 도시/농촌 인구성장 예측기법을 사용하여, 도시인구를 추정하고 예측하고자 한다. 이 방법은 중국을 포함한 다양한 국가의 도시화율을 예측하기 위하여 사용되어 왔다. 이 방법은 기본적으로 두 센서스 연도의 도시인구와 농촌인구의 크기를 사용하여, 성장률의 차이를 결정하는데서 시작한다. 성장률의 차이는 추정기간에 안정적으로 그렇게 빨리 변하지 않는다면, 두 센서스 사이의 연도들에 대하여 총인구 대비 도시인구의 이론치 비율과 조정치 비율을 외삽법을 통하여 얻을 수 있을 것이다. 우선, 도시/농촌 간 성장률의 차이를 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$UGRD = \ell n \frac{PU(1)/[1-PU(1)]}{PU(2)/[1-U(2)]} / n \quad \text{방정식 (1)}$$

방정식 (1)에서 UGRD = 도시/농촌 인구성장률의 차이, PU(1) = 과거 센서스 연도의 전국인구 대비 도시인구의 비율, PU(2) = 최근 센서스 연도의 전국인구 대비 도시인구의 비율, 그리고 n = 두 센서스 간의 정확한 연수를 의미한다. 이것을 바탕으로 연도 t에 대한 도시화율, 곧 전국인구 대비 도시인구의 비율을 계산하는 방정식은 다음과 같다.

$$\frac{PU(t)}{1-PU(t)} = \frac{PU(1)}{1-PU(1)} \cdot \exp(UGRD*t) \quad \text{방정식 (2)}$$

여기서 PU(t) = 과거 센서스 연도 이후 연도 t의 도시화율, 곧 전국인구 대비 도시인구 비율이다.

이 연구에서 중국에서의 도시화율의 성장률은 조정이 필요한 모든 기간에 매년 차이가 있었으며, 도시인구와 농촌인구의 성장률의 실제 차이는 유엔의 도시/농촌인구 예측기법이 가정한 것과 같이 일정불변의 상태에 있지 않았기 때

문에 상수로 가정할 수가 없었다. 따라서 아 연구는 이론치를 재조정하기 위하여 기존 통계를 사용할 필요가 있을 것이다.

이 연구는 중국의 도시화율에 대한 시계열 자료의 두 세트를 개발하는데, 하나는 1990년부터 시작하고 다른 하나는 1982년에 시작하여, 도시인구비율의 차이인 4.7%를 조정하여 센서스 보고서의 도시화율의 문제점들을 해결하는 것이다. 중국 도시인구 통계치의 상당부분은 1982년 센서스 이후 시진의 지위와 관련된 행정적 변화에 기인하는 것인 만큼, 1982년 이전 도시화율은 개혁·개방정책 이전의 도시화율을 현실적으로 반영하고 있다고 판단할 수 있기

<표 4> 중국 도시화율의 수정치: 1990~2000년

| | A | B | C | D | E |
|------------|-------------------------|-------------------------------|---|-----------------|---------------------------------|
| | 국가통계국 공식 도시화율 (%) | UN 조정기법을 사용한 이론치 (%) | 1990년 기준과 UN 조정기법을 활용한 이론치 (%) | 조정계수 (D=A/C) | 최종 조정 도시화율 (E=B*D) (%) |
| 1990. 7. 1 | (26.23) | (26.23) | (26.23) | --- | (26.23) |
| 1990년말 | 26.41 | 26.67 | 26.46 | 0.9981 | 26.62 |
| 1991년말 | 26.37 | 27.55 | 26.93 | 0.9792 | 26.98 |
| 1992년말 | 27.63 | 28.45 | 27.41 | 1.0080 | 28.68 |
| 1993년말 | 28.14 | 29.37 | 27.89 | 1.0090 | 29.63 |
| 1994년말 | 28.62 | 30.31 | 28.38 | 1.0085 | 30.57 |
| 1995년말 | 29.04 | 31.26 | 28.87 | 1.0050 | 31.44 |
| 1996년말 | 29.37 | 32.23 | 29.37 | 1.0000 | 32.33 |
| 1997년말 | 29.92 | 33.22 | 29.87 | 1.0017 | 33.28 |
| 1998년말 | 30.40 | 34.22 | 30.38 | 1.0007 | 34.24 |
| 1999년말 | 30.89 | 35.23 | (30.89) | --- | 35.23 |
| 2001.11.1. | (36.09) | 36.09 | --- | --- | (36.09) |
| 2000년말 | --- | 36.26 | --- | --- | 36.26 |

때문에, 1982년 통계치를 재조정할 필요는 없을 것이다. 그리고 국가통계국이 발표한 《中國統計年鑑》에 나와 있는 1982년 이전의 도시화율 추이는 1982년 이후의 조정 도시화율과 일관성을 유지하는 것으로 나타나고 있다. 만약 이 연구의 조정 통계치가 받아들여진다면, 1960~2000년의 중국 도시화 수준에 대하여 보다 논리적이고 비교가능한 통계치의 세트를 얻게 되는 것이라고 할 수 있다.

1. 1990~2000년의 조정 도시화율

<표 4>는 Column A에서 1990~2000년의 10년간에 걸쳐 중국 국가통계국이 발표한 전국 인구 대비 도시인구의 비율을 《中國統計年鑑》에서 그대로 옮겨 적은 것이다. 이 Column에서 1990년 7월 1일에 대해서 0.2623, 2000년 11월 1일에 대해서 0.3609, $n = 11$ 을 방정식 (1)에 대입하여, $URGD = 0.4476612$ 를 얻고 이것을 방정식 (2)에 대입하여 유엔방법을 사용하여 조정 이론치를 구한다(O'Neill, Balk, Brickman, and Ezra, 2001). Colum B의 자료는 기존 도시화율과 시간 차이를 바탕으로 조정을 필요로 한다. 1990년 인구 센서스의 값인 26.23%, 1999년 말의 30.89%를 적용하여, 1990년 센서스 기준을 바탕으로 해당기간에 대한 이론치를 구한다 (표 2의 Column C). 다음 단계는 실제값과 이론치의 비를 구하고 (Column D), 이것을 1990~99년 중국 도시화의 성장률의 추이를 대변하는 것으로 보고 조정계수로 사용한다. 마지막으로, 조정계수와 Column B의 값을 곱하여, 우리가 신뢰성이 있고 비교가능하다고 판단하는 도시화율을 추정하게 된다. (<표 4>의 Column E).

<표 4>에서 제시한 1990~2000년에 걸친 중국 연말 도시화율 수정치의 시계열 자료가 갖는 장점은 자료 자체가 1982년, 1990년, 2000년 센서스의 내적 일관성을 유지하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이 자료는 1990년 이전의 기간을 포함하지 않다는 사실 때문에 과잉 도시화나 과소 도시화를 논의하는데 제약이 있을 수 있다. 또 다른 문제는 추정절차가 1990년과 2000년의 센서스에서 도시인구 집계기준이 달라짐으로 해서 생겨난 4.7%의 차이를 1990년대의 10년에 걸쳐서 약간 자의적으로 배분함으로써 생겨나는 어려움이다. 이 경우 연평균 도시화 성장률은 0.96%에 이르러, 중국 국가통계국의 1982~90년의 0.86%나 1990~1999년의 0.50%를 넘어서게 된다. 그러나 이 연구의 조정 도시화율은 1990~2000년의 10년 동안에 걸쳐 일어난 도시화의 실제수준을 최근사치로 대변해주고 있다고 할 수 있다. 이들은 또한 1980년대부터 본격화되기 시작한 중국의 개혁·개방정책의 결과 도시화가 가속화되고 있음을 잘 보여 주어, 과잉/과소 도시화 문제의 성격을 이해하는데도 어느 정도 도움을 줄 수 있을 것이다.

2. 1982~2000년의 조정 도시화율

위에서 지적한 문제들을 교정하는 수단으로, 이 연구는 다시 1982년 제3회 센서스가 실시되던 시기까지 거슬러 올라가 도시화율의 시계열 자료를 재구성한다. 앞서서처럼, 우리는 $PU(1) = 0.2055$ (1982년 센서스의 결과) $PU(2) =$

<표 5> 중국 도시화율의 수정치: 1982~2000년

| | A | B | C | D | E |
|------------|-------------------------|----------------------------|---|-----------------|---------------------------------|
| | 국가통계국 공식 도시화율 (%) | UN 조정기법을 사용한 이론치 (%) | 1990년 기준과 UN 조정기법을 활용한 이론치 (%) | 조정계수 (D=A/C) | 최종 조정 도시화율 (E=B*D) (%) |
| 1982. 7. 1 | (20.55) | (20.55) | (20.55) | --- | (20.55) |
| 1982년말 | 21.13 | 20.95 | 20.86 | 1.0129 | 21.22 |
| 1983년말 | 21.62 | 21.66 | 21.37 | 1.0017 | 21.91 |
| 1984년말 | 23.01 | 22.39 | 21.90 | 1.0507 | 23.52 |
| 1985년말 | 23.71 | 23.13 | 22.44 | 1.0566 | 24.44 |
| 1986년말 | 24.52 | 23.90 | 22.98 | 1.0670 | 25.50 |
| 1987년말 | 25.32 | 24.68 | 23.54 | 1.0756 | 26.55 |
| 1988년말 | 25.81 | 25.47 | 24.10 | 1.0710 | 27.28 |
| 1989년말 | 26.21 | 26.29 | 24.67 | 1.0624 | 27.93 |
| 1990년말 | 26.41 | 27.12 | 25.26 | 1.0455 | 28.35 |
| 1991년말 | 26.37 | 27.97 | 25.85 | 1.0201 | 28.53 |
| 1992년말 | 27.63 | 28.83 | 26.45 | 1.0446 | 30.12 |
| 1993년말 | 28.14 | 29.71 | 27.06 | 1.0399 | 30.90 |
| 1994년말 | 28.62 | 30.60 | 28.30 | 1.0343 | 31.65 |
| 1995년말 | 29.04 | 31.51 | 28.94 | 1.0261 | 32.33 |
| 1996년말 | 29.37 | 32.43 | 29.58 | 1.0149 | 32.91 |
| 1997년말 | 29.92 | 33.37 | 30.22 | 1.0115 | 33.75 |
| 1998년말 | 30.40 | 34.32 | 30.38 | 1.0056 | 34.51 |
| 1999년말 | 30.89 | 35.28 | (30.89) | --- | 35.28 |
| 2001.11.1. | (36.09) | (36.09) | --- | --- | (36.09) |
| 2000년말 | --- | 36.25 | --- | --- | 36.25 |

0.3609(2000년 센서스의 결과), 그리고 $n = 18.33$ 을 방정식 (1)에 대입하여 $URGD = 0.424226$ 을 얻고, 그것을 방정식 (2)에 대입하여 이론치를 구한다 (<표 5>의 Column B). $PU(1) = 0.206$, $PU(2) = 0.3089$, $n = 17.5$ 를 방정식 (1)에 대입하여 $URGD = 0.03108231$ 을 얻고, 이것을 방정식 (2)에 적용하여 1990년 센서스 기준에 따른 이론치를 얻는다. (<표 5>의 Column C). 그리고 A/C의 값을 구하여 이것을 다시 조정계수로 삼는다(Column D). 도시화율의 최종 조정치는 Column B와 Column D를 곱한 값으로 Column E에 표시되어 있다.

이 자료는 1982년부터 시작하는 도시화율의 시계열로서, 논리적으로 일관성이 있고 비교가능한 중국 도시화의 추이를 보여준다. 이것은 1990년 센서스의

결과가 잘 맞지는 않지만 1982년 센서스와 2000년 센서스의 집계방법의 일관성을 유지하고 있다. 이 연구에서는 앞의 1990~2000년의 시계열 도시화율 자료보다는 1982~2000년의 시계열 도시화율 자료를 선호한다.

IV. 조정 도시화율과 과잉/과소 도시화 논쟁의 재검토

1. 조정 도시화율과 과잉/과소 도시화의 문제

이 연구는 이제 중국의 과잉/과소 도시화 논쟁을 재점검하기 전에, 중국 정부발표의 공식 도시화율의 통계수치에 대하여 몇 가지 평가를 하고자 한다. 중국 국가통계국이 1990년 센서스 이후 성이나 지방 수준에서 도시화율을 별도로 발표하지 않았기 때문에, 핵심적인 문제는 36.09%라는 정부발표의 도시화율이 2000년 센서스의 결과와 최종적으로 일치할 것인가 하는 문제가 될 것이다(Wu and Yao, 2003; Zhou and Ma, 2004). 이 점과 관련하여 국가통계국은 2000년 센서스를 최종적으로 도표로 정리할 수 있는 기회를 활용하여 중국의 실질적 도시화 수준을 반영하는 성별 도시인구에 대한 표준화된 통계치를 확립해야 할 필요가 있을 것이다. 이것이야말로 중국 도시화 정책의 수립에 중요한 도구가 될 수 있고, 중국 도시화를 체계적으로 분석에 도움을 줄 수 있을 것이다.

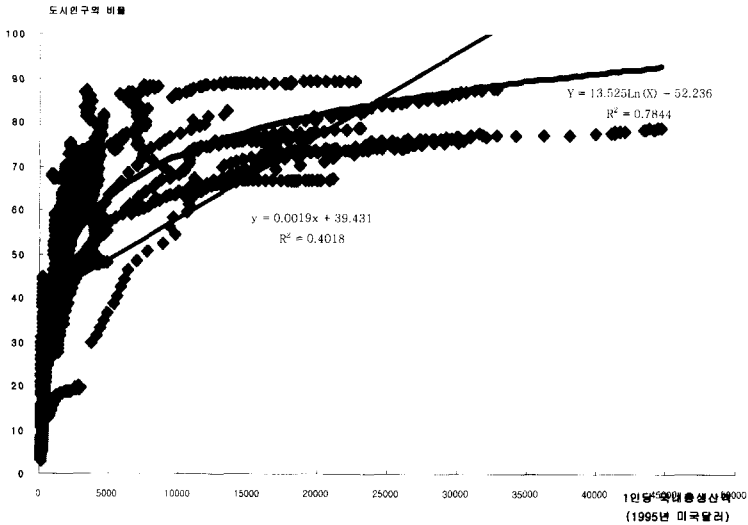
둘째로, 중국 도시화율에 관한 통계자료는 오랫동안 그것이 지닌 문제점으로 오랫동안 비판을 받아왔다. 개별 국가가 통계기준을 변경하여 기존 통계수치를 재조정하여 혼란을 불러일으키는 것은 바람직스럽지 못하다. 중국의 도시통계는 언제나 표준화되어야 할 것이며, 이것은 빈번한 개념 변화로 인한 분석상의 어려움을 줄이는데 기여하게 될 것이다. 공식발표 수치에 약간의 조정이 있는 것은 도시지역이나 도시인구의 정의나 집계기준이 주기적으로 대변화를 하는 것은 결코 바람직스럽지 못한 일이다(이강원·노기, 2001; 정성호, 2001; Wang, 2004).

셋째로, 중국 정부는 지금까지 5회의 인구조사, 곧 센서스를 실시하면서 한번도 도시인구를 집계하는 기준을 2회 이상 일관되게 사용한 적이 한번도 없었다(Zhou and Ma, 2004). 이것은 시진 행정구역의 변화와 센서스 인구통계 수집사업 사이에 협조가 원활히 진행되지 않았기 때문에 생겨난 일이라고

는 할 수 있을 것이다. 2000년 센서스 기준이 기본적으로 시할구《市轄區》가 있는 도시에 대한 과잉집계의 문제를 해결해 주었지만, 시진설치의 미래 변화가 더 이상 과소집계의 문제에서 과다집계의 문제로 이행하지 않는다고 하더라도, 이 문제가 시할구가 없는 도시나 건제현의 경우에 어떻게 해결될 것인지 분명하지 않다. 분명히 지난 20년 동안 많은 도시들이 건설되면서 그것은 이농향도와 도시화의 강력한 동인이 되었고 지역경제 발전의 원동력인 도시발전이 진척되면서, 시진의 행정구역과 현과 진의 지위가 물라볼 정도로 변화하였다. 이것은 대도시의 시할구로 변화된 현과 현급도시의 수가 증대한다든지, 진에 통합되는 향의 수가 점점 많아진다든지 특히 규모가 작고 경제적으로 취약한 향이 진과 흡수되든지 하는 것을 포함하였다. 또 주위의 향과 진을 포함하기 위하여 관할구역을 확대하는 현이나 정부 소재지를 포함하는 많은 현급도시에서 향이 하위구로 변하고 촌민위원회가 거민위원회로 변경된다든지 하는 것들도 포함하였다. 특히 농촌지역을 도시지역으로 행정구역을 변경하는 작업은 해당 지역을 무작정 도시인구로 집계할 개연성을 높이고 있다(<표 2>와 <표 3>을 참조할 것). 물론 이들 지역의 인구가 입지, 직업, 라이프스타일 등에서 도시적 성격을 갖추고 있다면, 과다집계의 문제는 생겨나지 않을 것이다. 그러나 농촌의 농업인구를 많이 포함하는 사람들을 통계적으로 재분류하여 도시로 하고 이들 지역의 인구를 도시인구로 집계한다면 문제는 심각해질 수 있다.

마지막으로, 2000년 연말 중국의 도시화율이 36.25%로, 중국 역사상 어느 때보다 높다고 할 수는 있겠지만 그것은 유사한 경제발전을 경험하고 있는 여타 발전도상국에 비하여 얼마만큼 과잉 도시화되었는지 과소 도시화되었는지 분명하지 않다고 할 수 있다(Chang, 1994; Chang and Brada, 2000). 다음에서는 이 과잉 도시화나 과소 도시화나 문제를 세계은행의 시계열 자료를 통합하여 재검토를 하여볼 것이다. 여전히 낮은 도시화율은 도시화를 억제하는 사회주의 경제건설의 결과이기도 하겠지만, 지금까지 본 통계자료의 문제점도 무시할 수는 없을 것이다. 2000년 센서스 이전과 이후에, 제10차 5개년 계획(2001~2005)에 대한 도시성장과 도시화의 목표는 중앙정부와 지방당국에 의하여 수립되었다. 2000년 센서스의 결과를 발표한 이후, 중국정부는 새로운 5개년 계획을 수립하면서 도시성장의 목표를 재조정하지 않으면 안 될 것이다. 지금까지 진행된 중국의 도시화율에 대한 시계열 자료가 중국 도시화의 미래를 예측하는데 좀 더 건실한 기반을 구축하는데 도움을 주어야 할 것이다.

그림 1. 1인당 국민소득(공정환율) 대 도시인구의 비율



2. 경제발전과 도시화율의 관계

이 연구는 중국의 도시화 수준이 과소 도시화 또는 과잉 도시화의 성격을 지니는지를 재검토하기 위하여 단순 회귀모형을 설정하며 도시화율과 경제발전의 관계를 선형관계로 가정한다. 도시화율(Y)은 총인구 중 도시인구가 차지하는 비율을 의미하며, 1인당 국민소득(X)은 시장환율에 입각한 국민소득으로 측정된다. 이 연구에서 시장환율을 최근에 활용되는 구매력등가성(PPP)에 입각한 환율보다 선호하는 이유는, 시장환율은 1960년대부터 세계은행 자료에서 구할 수 있는데 반하여, 구매력 등가성 환율은 국가의 복지수준을 잘 반영하지만 비교적 최근에 개발된 측정기법으로 그것의 추정치는 사실상 1990년대 이후에나 가능하기 때문이다.

여기서 제시되는 단순 선형 회귀모형은 다음과 같다.

$$Y = a_0 + a_1 * X + \varepsilon \quad \text{방정식 (3)}$$

방정식 (3)에서 α_i 는 회귀계수이며, ε 는 교란요인으로 이들의 잔차는 정규 분포를 이룬다고 가정한다. 방정식 (3)을 추정하기 위한 자료의 출처는 2003년 세계은행 발전지표 CD-ROM (2003 World Development Indicators CD-ROM)으로서, 이 자료는 1960년부터 2002년까지의 43년 동안의 기간에 대한 자료이다. 세계은행 발전지표를 조사 당시의 경상 1인당 국민소득만을 제공하기 때문에, 개별 국가의 GDP 디플레이터(deflator)를 사용하여 불변 1인당 국민소득을 산출하고, 이것을 다시 1995년 시장가격에 바탕을 둔 공정한 율⁷⁾을 사용하여 달러값으로 변환한다.

이 연구는 중국을 제외한 국가들에 대하여 이 단순 선형 회귀방정식의 계수를 추정한다. 이 회귀방정식의 추정에 포함되는 국가는 자료를 구할 수 있는 2,000만 명이상의 인구를 가진 사례들로 이루어진다. 결국, 1960~2002년의 42년에 걸친 기간 동안 1030개의 개별관찰을 얻을 수 있는데, 이것은 분석에 필요한 만족스러운 표본을 제공하여 준다. 우선, 우리는 다양한 소득수준에서 중국 도시화율을 예측하기 위하여 방정식 (3)의 회귀계수 추정치를 사용한다. <표 6>에서 방정식 (3)에 의하여 회귀계수를 통하여 예측된 도시화율(Column (3))과 1960~82년의 국가통계국 발표 공식 도시화율 및 앞에서 조정된 도시화율(Column (1)) 사이에는 3%에서 23% 가량의 차이가 있다. 그러나 <표 6>의 Column (4)에서 볼 수 있듯이, 1980년 이후 20%를 밑돌기 시작하여, 1990년에는 10% 아래로 떨어지기 시작하였다. 이것은 흔히들 말하는 중국의 과소 도시화 또는 도시화 지체현상과 전면적으로 부합된다고 할 수 있을 것이다.

단순 선형모형은 소득과 도시화 간의 관계를 만족스러운 설명을 제시하지는 못한다. 따라서 중국의 도시화율이 세계 발전도상국의 도시화율로부터 얼마만큼 일탈하고 있는가를 추정하기 위하여, 로그방정식은 하나의 대안으로 생각할 수 있다. 이 결과는 1980년대 이후 일반적으로 논의되고 있는 중국 도시화에 대한 논의와는 다른 인상을 주는데 기여하고 있다. 여기서 분명한 것은 1인당 소득과 도시화율 사이에는 단순한 직선관계가 성립되지 않는다는 것이다.

7) 최근에 공정한 율, 곧 시장환율보다는 구매력 증가성에 바탕을 둔 환율이 자주 이용되고 있지만, 세계은행 자료에 수록된 1인당 국내총생산 자료가 1960~2000년 동안의 40년 동안에 걸쳐서 모두 있는 것이 아니기 때문에, 시장환율에 근거하여 1인당 국내총생산 곧 개인소득을 표준화한다.

<표 6> 중국의 도시화율: 조정치와 예측치: 1960-2001년

| 연도 | (1) | (2) | (3) | (4) = (3) - (1) | (5) | (6) = (5) - (1) |
|-------|--------------|------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 도시화율 조정치(Y') | 일인당 국민소득(1995년 기준) (X) | Y = 0.00109X + 39.431 | 예측지와 조정치의 차이(Y - Y') | 13.525Ln(x) - 62.228 | 예측지와 조정치의 차이(Y - Y') |
| 1960년 | 19.7 | 94.32 | 39.5 | -19.8 | 9.3 | 10.4 |
| 1961년 | 19.3 | 69.46 | 39.5 | -20.2 | 5.1 | 14.2 |
| 1962년 | 17.3 | 64.68 | 39.5 | -22.2 | 4.2 | 13.1 |
| 1953년 | 16.8 | 69.64 | 39.5 | -22.7 | 5.2 | 11.6 |
| 1964년 | 18.4 | 78.82 | 39.5 | -21.1 | 6.8 | 11.6 |
| 1965년 | 18.0 | 89.56 | 39.5 | -21.5 | 8.6 | 9.4 |
| 1966년 | 17.9 | 96.42 | 39.5 | -21.6 | 9.6 | 8.3 |
| 1967년 | 17.7 | 88.61 | 39.5 | -21.8 | 8.4 | 9.3 |
| 1968년 | 17.6 | 82.79 | 39.5 | -21.9 | 7.5 | 10.1 |
| 1969년 | 17.5 | 94.17 | 39.5 | -22.0 | 9.2 | 8.3 |
| 1970년 | 17.4 | 109.37 | 39.6 | -22.2 | 11.3 | 6.1 |
| 1971년 | 17.4 | 113.86 | 39.6 | -22.2 | 11.8 | 5.6 |
| 1972년 | 17.1 | 115.32 | 39.6 | -22.5 | 12.0 | 5.1 |
| 1973년 | 17.2 | 121.62 | 39.6 | -22.4 | 12.7 | 4.5 |
| 1974년 | 17.3 | 121.87 | 39.6 | -22.3 | 12.7 | 4.6 |
| 1975년 | 17.4 | 130.15 | 39.6 | -22.2 | 13.6 | 3.8 |
| 1976년 | 17.4 | 126.10 | 39.6 | -22.2 | 13.2 | 4.2 |
| 1977년 | 17.6 | 133.85 | 39.6 | -22.0 | 14.0 | 3.6 |
| 1978년 | 17.9 | 147.52 | 39.6 | -21.7 | 15.3 | 2.6 |
| 1979년 | 19.0 | 156.63 | 39.6 | -20.6 | 16.1 | 2.9 |
| 1980년 | 19.4 | 166.75 | 39.6 | -20.2 | 17.0 | 2.4 |
| 1981년 | 20.2 | 173.18 | 39.6 | -19.4 | 17.5 | 2.7 |
| 1982년 | 21.2 | 186.18 | 39.6 | -18.4 | 18.5 | 2.7 |
| 1983년 | 21.9 | 203.51 | 39.7 | -17.8 | 19.7 | 2.2 |
| 1984년 | 23.5 | 231.39 | 39.7 | -16.2 | 21.4 | 2.1 |
| 1985년 | 24.4 | 259.08 | 39.7 | -15.3 | 22.9 | 1.5 |
| 1986년 | 25.5 | 277.71 | 39.7 | -14.2 | 23.9 | 1.6 |
| 1987년 | 26.6 | 305.00 | 39.8 | -13.2 | 25.1 | 1.5 |
| 1988년 | 27.3 | 334.04 | 39.8 | -12.5 | 26.4 | 0.9 |
| 1989년 | 27.9 | 342.45 | 39.8 | -11.9 | 26.7 | 1.2 |
| 1990년 | 28.4 | 350.28 | 39.8 | -11.4 | 27.0 | 1.4 |
| 1991년 | 28.5 | 377.32 | 39.8 | -11.3 | 28.0 | 0.5 |
| 1992년 | 30.1 | 425.66 | 39.9 | -9.8 | 29.6 | 0.5 |
| 1993년 | 30.9 | 477.60 | 40.0 | -9.1 | 31.2 | -0.3 |
| 1994년 | 31.7 | 531.73 | 40.0 | -8.3 | 32.6 | -0.9 |
| 1995년 | 32.3 | 581.21 | 40.1 | -7.8 | 33.9 | -1.6 |
| 1996년 | 32.9 | 630.37 | 40.1 | -7.2 | 35.0 | -2.1 |
| 1997년 | 33.8 | 678.86 | 40.2 | -6.4 | 36.0 | -2.2 |
| 1998년 | 34.5 | 724.68 | 40.2 | -5.7 | 36.8 | -2.3 |
| 1999년 | 35.2 | 769.06 | 40.3 | -5.1 | 37.6 | -2.4 |
| 2000년 | 36.2 | 824.75 | 40.3 | -4.1 | 38.6 | -2.4 |

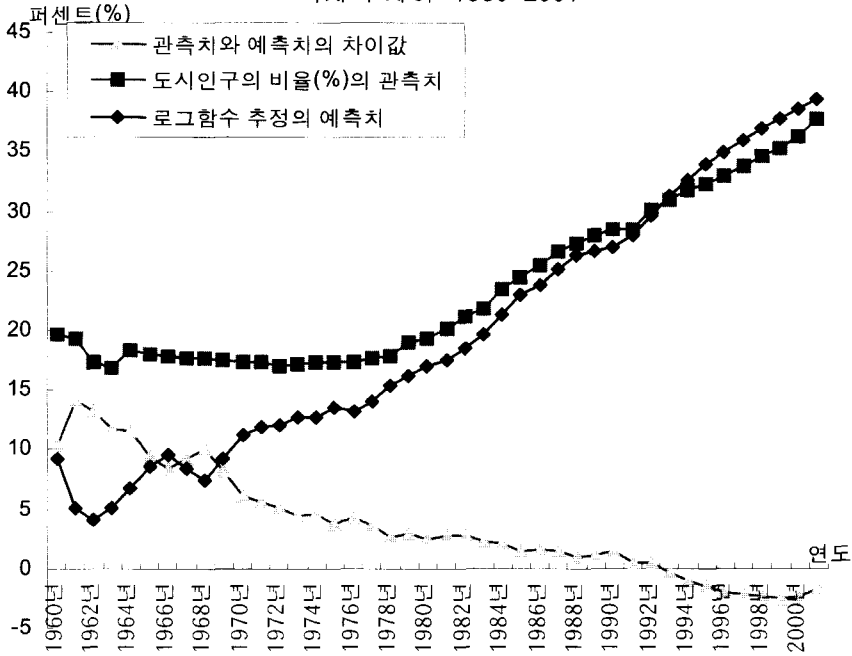
$$Y = a_0 + a_1 * \text{Ln}X + \varepsilon \quad \text{방정식 (4)}$$

방정식 (4)의 추정결과는 <표 6>의 Column (5)에 제시되어 있다. 1인당 국민소득의 자연로그값(natural logarithmic value)을 독립변수로 하였을 때, 회귀방정식의 적합도(fitness)를 나타내는 R-square의 값은 0.78로, 선형방정식의 R-square 값인 0.48보다 훨씬 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 따라서 1인당 국내총생산의 로그값을 취한 모형이 두 변수 사이의 관계를 잘 기술하여 줄 뿐만 아니라, 회귀계수의 유의도도 훨씬 큰 것으로 나타난다. 여기서 우리는 단순 선형모형이 도시화와 경제발전 사이의 관계를 잘못 특정화하는 것이라고 주장한다.

<표 6>의 Column (6)에서, 중국에서 등소평의 개혁 개방정책이 시작되는 1978년에는 동일한 소득수준에 있는 발전도상국보다 약간 도시화 수준이 높았던 것으로 나타나고 있다. 한마디로, 중국의 도시화율은 전혀 과소 도시화의 징후를 보이지 않고 있었다고 할 수 있다. 이러한 현상은 사실상 중국이 1990년대까지 비슷한 소득 수준에 있는 나라들보다 도시화 수준이 결코 낮지 않았음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 중국의 과잉 도시화 수준은 1978년 이후 3%미만이었으며, 중국의 이른바 과잉 도시화는 1975~79년 개혁개방운동을 시작하기 전에 오히려 훨씬 더 심각한 수준에 있었다고 할 수 있을 것이다 (<표 6>의 Column (6)과 <그림 2>를 참고할 것).

중국의 개혁·개방정책은 1978년에 시작되어 그 이후 상당히 빠른 속도로 도시화를 경험하였다는 것은 위의 조정 통계치에서 밝혀졌다. <표 6>에서 Column (6)는 도시인구의 비율이 1978년 등소평의 개혁·개방정책이 시작하던 때로 17.9%에서 2001년 중국정부의 공식 발표치인 37.7%로까지 거의 20%로 2배 이상 증가하여 왔음을 보여주고 있다. 이 때문에 중국의 국가통계국의 공식발표에서부터 많은 중국 전문가들은 중국의 도시화 수준은 본격적으로 상승하기 시작하였으며, 전세계의 도시화 물결에 동참하고 있다는 견해를 나타내고 있다. 그러나 중국의 도시화는 1990년대에 들어와서야 비로소 과소 도시화의 증후군을 보이기 시작하고 있으며, 이것은 조정 도시화율을 사용하는 경우 1992년부터 좀 더 확실하게 나타나고 있다는 것이다. 사실 중국의 도시화는 비슷한 경제발전 곧 공정환율로 표시된 1인당 국내총생산의 수준에 있는 나라들보다 여전히 약간 낮은 도시화 수준을 나타내고 있다는 점에 대하여 주목할 필요가 있을 것이다.

그림 2. 중국 도시화율의 관측치와 로그방정식에 의한 예측치의 차이: 1960-2001



3. 중국의 도시화율과 도시정책의 역설

중국의 도시인구와 도시화 수준은 최근 도시연구의 새로운 관심대상이 되었다(김종범, 1997a, 1997b; 이강원·노기, 2001; Gu and Shen, 2003; Zhang and Zhao, 2003; Chan and Zang, 2000; Ma, 2004). 중국의 도시화에 대하여 이처럼 관심이 고조된 이유는 인구가동과 자연성장을 통한 도시인구 성장의 속도, 메커니즘, 원인 등을 포함한 도시성장의 과정이 근대화는 물론 경제발전에도 미치는 중요성을 이해하는 도움을 줄 수 있기 때문이다.

앞에서 본 것처럼 총인구 대비 도시인구의 비율은 도시화율이라고 할 때, 이것은 경제성장의 지표로 널리 사용되어 왔다. 자본주의 국가의 경우에는 대부분 도시화율과 경제성장률은 플러스의 상관관계를 가지며, 평행선을 그리면서 시계열적으로 진화하는 경향이 있다. 세계은행 발전지표에 따르면, 2000년 현재 전세계 도시인구의 비율은 45%이고, 중국을 제외한 발전도상국의 도시

화율은 40%에 이르고 있다(World Bank, 2003). 도시화율은 국가별로 볼 때 차이가 상당히 큰데, 동아프리카의 르완다는 5%로 최하위 수준이고, 사실상의 도시국가인 싱가포르, 쿠웨이트, 나우루, 모나코 등은 100%로 최상위 수준에 있었다. 한편 유럽과 북미의 선진자본주의 국가들은 도시화율이 대부분 75%를 웃도는 것으로 나타나고 있다.

중국의 경우, 2000년 센서스 결과가 발표되기 전에는 추정치인 30.89%가 도시화 수준으로 기록되고 있다(<표 1>의 Column (1)에 있는 1999년 말의 중국 국가통계국 공식 통계치를 참고할 것). 이것은 러시아(73%), 헝가리(64%), 폴란드(62%) 등의 시장경제로 이행하는 과거 사회주의 국가들에 비하여, 중국의 2000년 센서스가 보고하는 도시화율인 36.1%도 사실상 비상식적이라 할 만큼 낮은 도시화 수준이라고 할 수 있다(World Bank, 2003). 이 수치는 쿠바(74%)와 북한(59%)과 같은 사회주의 국가보다 상당히 낮은 수치임에 틀림없다⁸⁾. 이러한 상황에서 1978년 등소평의 개혁·개방정책이 추진되고, 중국경제가 두 자리의 고도 경제성장률을 기록하고 수백만의 농민이 도시로 일자리를 찾아서 이동하는 이농향도의 거대한 물결을 생각할 때, 자본주의 사회는 두말할 필요도 없고 시장경제로 이행하는 과거 사회주의 국가들보다 중국의 도시화율이 무엇 때문에 낮은가에 대하여 중국 정부의 통계자료 생산 방식 자체에 심각한 의문을 제기하지 않으면 안 될 것이다.

앞의 방정식 (4)에 제시된 자연로그모형을 추정하는 회귀방정식에 따르면, 중국은 1978년 개혁·개방정책을 채택하던 당시에도 오히려 과잉 도시화를 경험하고 있었으며, 개혁·개방정책이 실시되던 지난 14년 동안도 사실상 과잉 도시화, 곧 경제발전 수준에 비하여 도시화가 너무나 빠른 템포로 진행되고 있었음을 확인하여 준다고 하겠다. 이러한 분석결과는 중국의 과잉/과소 도시화에 대한 종래의 전통적 견해가 잘못된 것임을 의미할 수도 있겠는데, 이것을 설명해 줄 수 있는 도시화와 도시정책의 역설을 약간 언급하기로 한다.

중화인민공화국, 곧 신중국이 성립한 1949년부터 개혁·개방정책이 채택되기 직전인 1976년의 27년 동안은 모택동의 통치기간으로, 농촌주민의 이농향도는 호구제도에 의하여 엄격히 통제되었다. 더욱이, 대약진운동 기간 중 기근이 발생하였고 문화대혁명 기간에는 다시 많은 도시주민을 농촌지역으로 강제

8) 사회주의 국가의 도시지역 정의에 대한 변칙성은 문제가 될 수 있다. 그러나 국제적으로 표준화된 도시지역과 도시인구의 정의가 없는 가운데, 북한과 쿠바와 같은 사회주의 국가의 수치가 얼마만큼 정확성을 지니는가 또는 비교가능성을 평가하려는 노력은 제대로 이루어지지 않고 있다.

추방하는, 이른바 하방운동(下放運動)이 전개되었다(Chang, 1994; Chan and Zang, 2000; 정성호, 2001). 이러한 도시정책은 1970년대 말에 도시인구의 상대적 감소에 기여하였다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 이 연구에서 제시한 로그모형에 입각한 회귀분석의 결과는 1970년대 후반에도 오히려 통계적으로 유의미한 과잉 도시화가 전개되었음을 확인시켜준다고 할 수 있다. 이러한 결과가 나타난 실제적인 이유는 1970년대에도 사회주의 국가로서 중국의 실질적인 1인당 소득수준이 여타 자본주의 국가들에 비하여 아주 낮았기 때문이라는 주장이 제기될 수는 있을 것이다.

모택동 주석의 주도 아래 추진된 급진적 사회주의적 경제성장 정책은 도시화의 템포를 지체하는데 기여할 수 있었겠지만, 그것이 경제적 궁핍을 더욱 가속화시켰던 것에 비하면 그렇게 심각한 것은 아니라고 할 수 있다. 1949~76년의 27년에 걸친 1인당 국민소득의 대폭적 감소는 도시화 수준의 상대적 정체와 더불어 개혁·개방정책의 채택 당시부터 최근 15년 동안에 걸쳐서 중국의 도시발전이 여타 발전도상국에 비하여 상대적으로 과잉 도시화되었다는 인상을 주는데 기여하였을 것이라고 생각할 수 있다.

모택동 통치기간 중에 과잉 도시화 현상이 일어났던 또 다른 이유는 도시편향적인 정책이 강력하게 추진되었기 때문이라고 추측할 수 있다. 1960년대의 한국이나 브라질의 권위주의 체제에서 볼 수 있듯이, 도시인구의 성장에 우호적인 정책이 수립되고, 이것은 이농향도와 도시화의 흐름을 가속화하는 각종 인센티브를 창출하기도 하였을 것이다. 모택동 시대에 중국 공산당의 임금과 소비재 공급에 관련된 정책은 정부관리나 국영기업체 임원들이 거주하는 도시 지역에 편향되었다고 할 수 있다. 도시지역은 농촌지역과 비교할 때, 대약진운동의 실패나 문화대혁명으로 인한 경제적·정치적 충격으로부터 훨씬 자유로웠음에 틀림없었다. 대약진운동(1958~61) 당시의 대기근으로 농촌지역에서는 2,000만 명의 초과 사망건수를 기록하였고, 도시지역에서는 사실상 초과사망건수는 별로 없었던 것으로 기록되고 있다(Chang and Brada, 2000; Guang, 2001; Chen, 2002). 대기근이나 문화대혁명 기간 중에, 많은 도시주민들이 농촌지역으로 환류하는 하방운동, 곧 도시에서 농촌으로의 역류이동이 전개되었지만, 이러한 역류이동은 농촌지역에서의 기근으로 인한 사망건수와 농촌지역 소득수준의 상대적 저하현상에 의하여 압도되었다고 할 수 있다. 당시 중국의 소득수준이 현재 아프리카 최빈국 수준이었던 것을 염두에 둔다면, 도시에 거주하였던 인구는 그 규모가 너무나 방대했다고 할 수 있다고 할 수 있을 것이

다. 이러한 이유는 개혁·개방정책이 추진되던 1976년의 중국 도시화가 위의 로그방정식 회귀모형에 의하여 설정된 규범을 통하여 예측된 값을 훨씬 상회하는 과잉 도시화를 설명하는데 어느 정도 도움이 되어야 할 것이다.

1978년 등소평의 개혁·개방정책이 적극적으로 추진되면서, 중국사회에서는 고도경제성장과 대규모의 구조적 변화가 일어났다. 중국의 국내총생산(GDP)은 20년 동안에 걸쳐 매년 9% 이상의 성장을 경험하였다. 동시에 도시인구의 괄목만한 팽창도 일어난 것이 분명하다. 약 6,000만 명의 농촌인구가 도시지역으로 이동하였다. <표 4>와 <표 5>에서 보는 것처럼, 31% 이상이 1999년 말 현재 도시지역에서 1년 이상 거주하였다. 2000년의 중국 센서스 결과에 따르면, 6개월 이상 같은 도시에 거주했던 사람을 포함하면, 도시인구는 전체인구의 36.20% 이상을 설명하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 수치를 이용한다고 하더라도 개혁·개방정책이 실시되고 있는 지난 20여 년 동안, 처음에는 과잉 도시화의 상태에 있었지만 시간이 경과하면서 도시화 지체현상이 천천히 진행되기 시작하였다고 할 수 있다. <표 6>은 중국의 도시화 수준이 여타 비교가능한 발전도상국의 세계은행 자료에서 도시화율과 경제발전의 수준을 검토하기 위하여 표본으로 선정된 개별국가들보다 1~2% 정도 약간 뒤져있다는 사실을 보여주고 있다.

이상에서 살펴본 중국 도시화와 도시정책의 역설은 개혁·개방정책이 적극적으로 추진된 지난 25년 동안 최근 10년에 걸쳐서 중국인의 1인당 국민소득의 성장이 도시화의 템포를 훨씬 앞서기 시작했다고 할 수 있다. 전세계에서 가장 빠른 속도로 성장하는 경제로서, 한류(漢流)가 전세계의 유행이 되듯이, 중국의 1인당 국민소득은 과거 1인당 국민소득의 면에서 비교가능한 측면의 많은 발전도상국의 1인당 국민소득을 추월하기 시작하였다. 2004년 현재, 중국은 1978년 당시와는 달리 이제 더 이상 세계 최빈국이 아니라는 사실이다. 중국의 1인당 국민소득은 1977년 말레이시아, 1996년의 모로코, 1996년 우크라이나, 그리고 1986년의 필리핀과 비슷한 수준에 있다. 그러나 이들 국가의 도시화 수준은 40~68%의 수준에 있었다는 점을 고려하면, 중국의 도시화율 곧 36.20%는 경제발전의 수준에 비하여 도시화의 지체로 인한 과소 도시화의 현상이 나타난 것이라고 볼 수 있는 것이다.

이 연구는 중국과 여타 발전도상국의 도시화 수준은 1990년대 초반이후 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다는 사실을 주목하여야 한다고 생각한다. 중국에서 도시인구의 성장을 억압하는 핵심요인은 농촌인구의 도시로의 이동

을 억제하는 호구제도가 효율적인 사회주의 국가의 건설이라는 이름으로 개혁·개방정책이 강력히 추진되는 지난 25년 동안에도 온존하였다(이경희, 1998; 정성호, 2001; Chan and Zang, 2000; Chang, 1994; Guang, 2001). 호구제도가 1978년 이후 개혁·개방정책이 추진되면서 완화되었다고는 하지만, 그것은 현재에도 완전히 폐지된 것은 아니었다. 농촌지역으로 도시 지역에 유입된 농촌주민들은 유동인구로서, 호구제도 아래서 도시거주 자격을 확실히 가졌다고 보기 힘들며, 이것은 취업기회나 학교, 건강보험, 주택 등의 다양한 도시기반시설에 대한 접근을 봉쇄하였다고 할 수 있을 것이다.(Chen, 2002; Gu and Shen, 2003) 각 성급 정부는 또는 인구이동을 억제하기 위한 방편으로 법적 또는 초법적인 장애물을 설치하였다. 예를 들면, 취업을 하지 못한 이주민들에 대하여 강제퇴거를 명하거나 공안당국의 다양한 괴롭힘을 들 수 있을 것이다. 이러한 요인들은 중국 정부의 의도적인 도시인구의 과소집계와 더불어, 지난 10년 동안 인구이동이나 도시화의 속도를 지체하는데 상당 정도 기여를 하였다고 할 수 있다.

V. 종합과 함의

이 연구는 중국의 도시화율을 재구성하고 그것을 바탕으로 과잉/과소 도시화 논쟁을 재점검하였다. 이 연구는 2000년 센서스 자료에서 출발하여, 과거에 발표된 도시화율에 비하여 2000년 센서스 자료에 발표된 36.01%의 도시화율이 믿을만하고, 그대로 신뢰할만한 수치인가하는 질문에서 시작하였다. 여기에 대한 답은 우선 부정적이었다. 따라서 이 연구는 유엔의 도시/농촌 인구성장 예측기법을 사용하여, 도시인구를 추정하여 도시화율을 재구성하고자 하였다. 그 결과, 두 개의 도시화율에 관한 시계열 자료를 구성하고, 그 중 하나인 1982~2000년 자료를 선호한다는 점을 분명히 하였다.

이 연구는 1인당 국민소득과 도시화의 관계를 규명하기 위한 두 종류의 회귀모형을 개발하여, 중국의 도시화 가속/지체 현상 곧 과잉/과소 도시화의 문제를 해명하는 순서로 넘어간다. 세계은행(World Bank, 2003)의 자료를 바탕으로 경제발전과 도시화 수준에 관계에 관한 회귀방정식을 추정하고, 선형방정식보다 로그방정식이 예측력이 높은 것을 확인하였다. 로그방정식의 추정결과에 따르면, 중국은 1978년 개혁·개방정책 이전에는 오히려 과잉 도시화되었고, 최근에 들어 오히려 도시화의 지체로 인한 과소 도시화의 문제가 통계

적으로 유의미한 현상이 되고 있었다. 분석의 결과는 중국이 1978년 시장경제를 도입한지 15년이 지난 이후에서야 상당한 정도로 과소 도시화 또는 도시화 지체현상이 나타나고 있음에 주목하면서, 이 글의 후반부는 중국의 도시화와 도시정책의 역설들을 간략하게 정리하였다. 이 연구는 중국의 강력한 도시정책이 중국의 도시발전에 강력한 규제력을 행사하였지만, 중국의 도시화는 오히려 최근에 와서야 마침내 여타 발전도상국보다 상대적으로 과소 도시화를 경험하고 있음을 강조하였다.

중국의 여타 사회주의 국가들처럼, 처음부터 일관되게 과소 도시화를 경험하였다는 일반적인 주장과 반대로, 중국의 도시화는 등소평의 개방 개혁정책이 추진된 후 20년이 지난 1992년 이후에 비로소 도시화가 오히려 비슷한 수준의 발전도상국에 있는 국가들보다 지체되기 시작하였다. 특히 이러한 도시화 지체현상, 곧 과소 도시화의 문제는 중국정부가 도시인구의 집계방법을 더욱 더 경제발전의 수준에 걸맞게, 현실성이 있는 방법으로 변경하지 않는다면, 21세기의 중반에는 도시화 지체 곧 “통계적” 과소 도시화의 모습을 더욱 더 심각하게 노출하게 될 것이 분명하다. 이러한 “통계적” 과소 도시화 현상이 나타난 주된 이유는 1990~2000년과 1982~2000년의 두 세트의 수정 도시화율의 추정을 통하여 확인하였으며, 도시성장과 인구이동을 충분히 촉진시키지 않은 중국정부의 정책은 물론 맹류 혹은 민공 등의 유동인구가 사실상 도시에 거주하고 있음에도 불구하고 그들을 도시인구로 집계하지 않는 중국 국가통계국의 통계자료 생산의 방법과도 상당한 관련이 있는 것으로 나타났다.

분명히, 인구이동의 억제는 물론 공식 통계치의 빈번한 재조정을 통하여 급격한 도시화의 템포를 지연시키려는 중국 정부의 방침은 이농향도와 도시화의 밝은 측면에 대한 상당한 이데올로기적 장애물을 형성하였다. 중국이 호구제도와 같은 이농향도를 억제함으로써 초래하게 되는 도시화 지체와 과소 도시화 현상은 약 5~6000만개의 일자리의 상실을 의미하는 고용기회의 축소로서, 급속히 성장하는 중국경제에 엄청난 부담을 초래할 가능성이 있다고 하겠다. 이것은 중국의 향후 20년 동안 경제성장과 구조변동을 지연시킬 수 있다는 점에서 주목의 대상이 될 필요가 있다(Wang, 2004). 중국의 도시화 지체현상은 계속해서 주목을 받지 못할 수도 있겠지만, 중국 정부의 도시인구의 집계방법으로 인한 과소 도시화 문제의 심각성과 개선의 필요성은 지금까지 크게 부각되지 않은 형편이다. 중국에서 진정한 의미에서의 도시화를 가속화하기 위한 적정한 정책수단은 도시인구의 집계방법을 현실화하고, 고용면에서는 더욱 더 많은 일자리를 창출하고, 경제성장을 가속화하기 위한 방법을 다각적으로 모

색하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권용욱(1997), “중국농촌인구의 이동경향과 정책”, 《중국학연구》 17: 229-253.
- 김중범(1997a), “중국도시화에 대한 소구(상)--1949년 이후를 중심으로”, 《국토논단》 10: 92-99.
- _____ (1997b), “중국 도시화에 대한 소고(하)--1949년 이후를 중심으로”, 《국토논단》 11: 62-68.
- 이강원·노기(2001), “산업화된 농민국가의 출현과정: 중국의 농촌·도시간 인구이동과 호구제도의 기능”, 《지리학연구》 35(3): 197-217. 한국지리교육학회.
- 이경희(1998), “중국농민과 호구제도”, 《한국동북아논총》 8: 111-145.
- 이순우(2001). “중국 노동력의 도시로의 이동”, 《경제학연구》 51(3): 235-260.
- 정성호(2001), “중국의 도시화 과정과 도시정책”, 《사회과학연구》 40: 113-123. 강원대학교 사회과학연구소.
- 정종호(2000), “중국의 ‘유동인구’와 국가-사회관계의 변화--북경 절강촌 사례를 중심으로”, 서울대학교 비교문화연구소, 《비교문화연구》 6(2): 127-170.
- Chan, Kam Wing and Li Zang (2000), “The *Hokou* System and Rural-Urban Migration in China”, Department of Geography, University of Wisconsin.
- Chang, Gene Hsin and Josef C. Brada (2000), “China's Urbanization Lag During the Period of Reform: A Paradox”, A mimeo paper, Urban Affairs Center at the University of Toledo.
- Chang, Kyung-Sup (1994), “Chinese Urbanization and Development Before and after Economic Reform: A Comparative Reappraisal”, *World Development* 22(4): 601-613.

- Chen, Aimin (2002), "Urbanization and Disparities in China: Challenges of Growth and Employment", *China Economic Review* 13: 407-411.
- Ebanks, G. Edward, Cheng Chaoze and John Friedmann (2003), "China's Urbanization: A Review Essay", *International Journal of Urban and Regional Research* 27(3): 745-58.
- Gu, Chaolin and Jinafa Shen (2003), "Transformation of Urban Socio-Spatial Structure in Socialist Market Economies: The Case of Beijing", *Habitat International* 27: 107-122.
- Guang, Lei (2001), "Reconstituting the Rural-Urban Divide: Peasant Migration and the Rise of 'Orderly Migration' in Contemporary China", *Journal of Contemporary China* 10: 471-493.
- Johnson, D. Gale (2003), "Provincial Migration in China in the 1990s," *China Economic Review* 14: 1-21.
- Kojima, Reetsu (1995), "Urbanization in China", *The Developing Economies* 32(2): 121-154.
- Ma, Laurence C.C. (2004), "Economic Reforms, Urban Spatial Restructuring, and Planning in China", *Progress in Planning* 61: 237-280.
- O'Neill, Brian C., Deborah Balk, Melanie Brickman, and Markos Ezra (2001), "A Guide to Global Population Projection", *Demographic Research* 4. www.demographic-research.org, Max Plank Institute for Demographic Research.
- Ran, M. and Brian Berry (1989), "Under-Urbanization Policies Assessed: China, 1949-1986", *Urban Geography* 10: 111-120.
- Todaro, Michael P. (2000), *Economic Development*, 7th Edition. New York: Addison-Wesley Longman.
- Wang, Fei-Ling (2004), "Reformed Migration Control and New Targeted People: China's Hukou System in the 2000s", *The China Quarterly* 177 (March 2004): 115-132.
- World Bank (2003), *World Bank Development Indicators CD-ROM Data*, New York: Oxford University Press.
- Wu, Zhongmin and Shujie Yao (2003), "Intermigration and Intramigration in China: A Theoretical and Empirical Analysis", *China Economic*

Review 14: 371-385.

Zhang, Kevin Honglin and Shunfeng Song (2003), "Rural-Urban Migration and Urbanization in China: Evidence from Time-Series and Cross-Section Analysis", *China Economic Review* 14: 386-400.

Zhang, Li and Simon Ziaobin Zhao (2003), "Reinterpretation of China's Underurbanization: A Systemic Perspective", *Habitat International* 27: 450-483.

Zhao, Zhong (2003). "Rural-Urban Migration in China-What Do We Know and What Do We Need to Know?", a mimeo paper, China Center for Economic Research, Beijing University.

Zhou, Yixing and Laurence J. C. Ma (2004), "China's Urbanization Levels: Reconstructing A Baseline from the Fifth Population Census", *The China Population Quarterly* 177 (March 2004): 176-196.

중국 국가통계국·인구조사관공실(중국)(1966), 《中國1963年人口普查資料》, 북경: 중국통계출판사. (중문).

_____ (중국)(1973), 《中國1970年人口普查資料》, 북경: 중국통계출판사. (중문).

_____ (중국)(1985), 《中國1982年人口普查資料》, 북경: 중국통계출판사. (중문).

_____ (중국)(1993), 《中國1990年人口普查資料》, 북경: 중국통계출판사. (중문).

_____ (중국)(2003), 《中國2000年人口普查資料》, 북경: 중국통계출판사. (중문).

중국 국가통계국(2001). 第五次全國人口普查公報 (第1號) 2001년 5월 15일.

중국 국가통계국, 각년도, 《中國統計年鑑》 북경: 중국통계출판사. (중문).