

## 中國의 人口增加 推移와 都市化 過程

鄭 成 鎬\*

《目 次》	
I. 머 리 말	III. 中國의 도시화 과정
II. 中國의 인구증가 추이	IV. 맺 음 말

### I. 머 리 말

中國은 세계에서 가장 인구가 많은 국가이다. 1994년 현재 세계인구는 56억 6천만명에 달하고 있으며 이중 中國은 12억 2천2백만명으로 세계인구의 1/5 이상을 차지하고 있다. 이와 같은 수치는 中國이 1834년 4억 1백여만명에서 1949년 5억4천1백만명으로 115년 사이 1억4천만명이 증가한 사실에 비추어 볼 때(연평균 증가수 120만명), 1949년부터 1994년 사이의 증가수(연평균 증가수 1,500만명)는 가히 천문학적인 것이라 해도 과언이 아니다.

이처럼 인구가 급격하게 증가한 이유는 中國정권이 수립된 1949년 이후 공평한 식량배급 제도를 완비하여 국민의 영양상태를 개선하였고, 환경개선과 위생사업 등을 발전시켜 전염

병을 예방하여 사망력(mortality)을 현저히 저하시킨 데 있다. 또한 모택동 시대의 출산장려정책으로 1960년대 후반까지 출산력(fertility)이 지속적으로 높았기 때문이다. 1970년대 이후 산아제한정책이 실시되어 출산력은 급속히 저하되었으나, 방대한 가임(可妊) 연령층을 갖고 있는 인구구조 때문에 그 절대적 규모의 증가추세는 지속되어 왔으며 적어도 매년 1,200만명 이상의 인구증가는 피할 수 없는 상황에 있다. 따라서 中國 인구의 증가추이는 中國뿐만 아니라 세계 전체의 인구문제와 밀접하게 연관되어 있다는 점에서 주목을 받아왔으며, 장래인구 추이는 항상 중요한 인구학적 관심사가 되어왔다.

사실상 中國과 같은 거대한 인구를 가진 국가의 인구에 대한 관심은 사회의 여타 부문보다도 기본적인 중요한 관심사임에도 불구하고

\* 江原大學校 社會學科 助教授

고 지금까지 중국 인구에 대한 관심은 주로 가족계획정책 등 제반 정책적 차원에서 이루어진 반면 인구의 구성과 분포 등 동태적 측면을 전반적인 사회변동과 관련시킨 연구는 상당히 미진한 것이 사실이다. 이러한 문제의식들을 기반으로 이 글은 우선 중국 인구의 증가추이를 인구정책의 변화 및 사회변동과 관련시켜 시기별로 검토하고자 한다. 이는 중국의 인구증가 추이가 중국 정부의 출산장려와 산아제한이라는 상이한 정책의 시행에 따라서, 그리고 사회경제적 요인에 크게 영향을 받았다는 인식에 기반한다. 다음으로 본 연구는 중국의 도시화 과정을 도시정책의 변화속에서 살펴 보고 특히 1970년 후반부터 시작된 개혁개방기에 나타난 도시정책의 특성과 도시화 과정을 중국의 사회변동과 관련시켜 살펴보고자 한다. 이와 함께

본 연구는 중국의 도시체계의 특성과 인구가동 추이를 검토하고자 한다.

## II. 중국의 인구증가 추이

중국은 1949년 중화인민공화국 성립시에는 약 5억4천만명의 인구였는데 1994년에는 12억 2천2백만명으로 2배 이상 증가하였고 세계 인구의 20% 이상을 차지하고 있는 세계 제1의 인구대국이다. 인구증가율은 60년대의 2.3%를 초과하는 높은 수준을 보이다가 70년대 이후에는 강력한 인구억제 정책에 따라 급속하게 저하되고 80년대 이후에는 1.5%에 이르러 개발도상국에 있어서 인구증가 속도의 감속에 기여해 오고 있으나 전체 인구 규모는 지속적으로 증가하고 있다.

<표1> 중국, 세계의 인구증가 추이 (1950~1990)

	세계	선진지역	개발도상국	중국
인구(100만명)				
1950	2,516	832	1,684	552
1960	3,020	945	2,075	662
1970	3,698	1,049	2,649	830
1980	4,448	1,137	3,312	987
1990	5,292	1,207	4,086	1,134
인구구성비(%)				
1950	100	33.1	66.9	21.9
1960	100	31.3	68.7	21.9
1970	100	28.4	71.6	22.4
1980	100	25.6	74.4	22.2
1990	100	22.8	77.2	21.4
연평균 인구증가율(%)				
1950-1960	1.83	1.28	2.09	1.82
1960-1970	2.03	1.04	2.44	2.26
1970-1980	1.85	0.81	2.23	1.73
1980-1990	1.74	0.60	2.10	1.46

자료 : UN, The Sex and Age Distribution of Population, The 1990 Revision, 1990.

國家統計局(編), 「中國 統計年監 1990」, 北京:中國統計出版社, 1990.

중국의 인구는 대홍작이 중국 전체를 엄습하였던 1959~1961년의 3년을 제외하고는 꾸준히 증가하여 왔다. 한 사회의 인구규모의 변동은 기본적으로 출산력과 사망력 및 인구이동에 의하여 결정되는데 20세기 후반의 중국에서는 인구의 국제이동이 거의 이루어지지 않았으므로, 중국에 있어서 인구규모의 변화는 출산력과 사망력에 의하여 설명될 수 있다.

우선, 사망력의 변화는 농업에서의 홍작에 의한 기근으로 사망률이 급상승하였던 1959~1961년을 제외하면 꾸준히 감소한 것이 특징이다. 이렇게 사망력이 낮아진 원인은 크게 두 가지로 요약될 수 있다(홍승직, 김승채, 1990). 첫째, 1949년은 정부 수립 이후 정치질서와 평화를 급속히 회복했으며, 배급제도를 실시하여 공평한 식량배급이 이루어지는 등 국민들의 생활조건이 전반적으로 향상되었다는 점을 들 수 있다. 둘째, 전염병퇴치운동, 대규모 방역사업, 환경개선 등 의료·보건분야에 대한 정책의 강화에서 찾을 수 있다. 이외에 모자보건 프로그램을 급속히 확산시키고 새로운 보건 진료방법을 도입하여 영아사망률과 임산부사망률을 감소시킨 점에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 다음으로 출산력은 1949~1958년, 1962~1972년에는 상당히 높았으며, 1959~1961년 이후에는 아주 낮았고, 1971~1981년에는 급격히 감소하였다가 1982년 이후에는 약간 상승하고 있다. 일반적으로 출산력의 변화는 가족가치와 규범, 혼인규범, 사회경제적 요인, 인구정책 등에 의하여 영향받는다. 그런데, 중국의 경우, 이 모든 것에 크게 영향을 미친 것으로 국가정책적 요인인 인구정책의 변화와 중국 사회의 전반적인 사회변동을 들 수 있다. 사실상 중국의 인구증가 추이는 인구억제 정책이 추진되었던 시기와 시행되지 않았던 시기, 그리고 대약진운동과 문화혁명에 따라 인구억제 정책이 중단되었던 시기 등 인구정책 및 사회경제적 변화와

밀접한 관계를 보인다. 이러한 관련성은 다음과 같이 단계별로 나누어 검토하면 보다 뚜렷하게 드러난다. 첫번째 단계는 1950~1958년의 제1차 인구증가기로 연평균 인구증가율이 2.3%에 이를만큼 높은 수준을 보였는데, 이는 중국 성립 초기의 다산장려와 1953년부터 1950년대말까지 산아제한론이 부정되었던 시기라는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 두번째 단계는 1959~1961년의 인구감소기로서 연평균 인구증가율이 -1.0%를 보인 시기이다. 이 시기의 인구감소는 자연재해와 대약진운동의 실패에 따른 경제적 어려움의 결과로 해석될 수 있다. 세번째 단계는 1962~1973년의 제2차 인구증가기로 연평균 인구증가율이 무려 2.6%에 달했다. 이렇게 높은 인구증가율은 무엇보다도 문화혁명의 시작으로 인구억제 정책이 중단되었기 때문인 것으로 이해된다. 네번째 단계는 1974년 이후 인구증가율이 낮아지는 시기로 연평균 인구증가율은 1.4%로 비교적 낮은 증가추이를 보이고 있다. 이는 본격적인 가족계획 정책의 실시와 특히 1978년 이후 신(新)가족계획 운동이 강력히 전개되었기 때문인 것으로 풀이된다.

### 1. 제1차 인구증가기(1950~1958)

제1차 인구증가기에는 1950년의 5억4천만명에서 1958년에 6억6천만명으로 8년간 1억2천만명이나 증가하였다. 이 기간의 초기에는 건국 이전과 마찬가지로 고출생, 고사망의 양상을 보였으나 국민경제의 활성화에 따라 사망률이 급속하게 저하하면서 인구가 급증하게 되었다. 특히 1953년 이래 시작된 제1차 경제5개년 계획은 생산력의 발전과 공중위생의 개선 및 국민생활 향상에 현저한 성과를 가져왔으며, 그 결과 사망률이 1952년의 인구 1,000명당 17에서 1957년에는 12로 크게 낮아졌다. 구체

적으로 이 시기에는 예방접종이 보편적으로 실시되고 한방치료도 확대되어 질병 감염에 의한 사망을 크게 감소시켰으며, 동시에 공중위생의 강화는 말라리아에 의한 사망을 줄이는데 크게 기여하였다.

한편, 이 시기에는 인구문제에 대한 낙관론이 지배적이어서 거대한 인구는 생산력 증대를 위한 귀중한 자원으로 인식되어 졌다. 즉, 당시 중국 정부의 인구문제에 대한 생각은 노동자의 빈곤이 절대적 과잉인구에 기인한다는 맬더스(Malthus)의 입장을 반박하고 상대적 과잉인구론을 주장한 맑스(Marx)의 입장에 기반하고 있었다.<sup>1)</sup>

특히 모택동(毛澤東)은 중국의 거대한 인구를 경제발전의 핵심적인 요소로 간주하였다. 그는 "경제적 부담을 덜기 위해서는 인구통제가 필요하다"는 생각에 대해서 분명하게 논박하면서 다음과 같이 주장하였다.

중국에 인구가 많은 것은 대단히 좋은 일이다. 인구가 몇 배 증가된다 하더라도 얼마든지 대책이 있다. 그 대책이란 곧 생산이다. 맬더스등의 서구 부르조아 경제학자들의 "식량생산 증가가 인구 증가를 따라가지 못한다."는 일련의 황당한 설교는 맑스주의자들에 의하여 벌써 이론적으로 철저히 논박당하였을 뿐 아니라, 혁명 후의 소련과 중국 해방구의 사실에 의하여 완전히 반박당하였다.…… 세상의 모든 사물 가운데 제일 귀중한 것은 사람이다.

…… 일체 비판적인 논조는 전혀 근거가 없는 것이다(모택동, 1992 : 설동훈, 1993에서 재인용).

이와 같이 모택동은 세상만물 중에서 인간이 가장 중요함을 강조함으로써 출산을 장려하였다. 극단적으로 모택동은 "많은 사람이 모여 장작을 지피면 불길도 올곧고……밥먹는 입은 하나지만 일하는 손은 두개이다"라는 주장을 펴며 조기 인구억제 정책을 펴자는 마인초(馬寅初) 등의 제안을 신랄하게 비판하였다. 이같은 상황속에서 일반인들 사이에도 "인구는 많을수록 좋다(人口越多越好)"라는 사상이 만연하였으며, 인구라는 말 자체가 맬더스주의의 냄새가 난다고 하여 배척되었고, 人口라는 말을 人手라고 고쳐야 한다는 주장까지 나왔다(설동훈, 1993).

1950년에 제정된 혼인법에 따른 결혼 붐 역시 정부의 다산장려 및 다산다복 사상과 함께 인구증가를 가져온 주요한 요인이다. 이 시기의 합계출산률(Total Fertility Rate : TFR)은 1950년의 5.7에서 1954년의 6.3으로 상승하는 등 1957년까지 높은 출산률이 지속되었다. 1950~1958년 사이 연평균 출생아 수는 2천만 명에 달했으며 그 결과 인구의 자연증가율은 1950년의 1.9%에서 1957년에는 2.3%로 상승하였다.

1953년 제1회 인구센서스가 실시된 후 중국 정부는 예상을 훨씬 넘는 거대한 인구규모(약6억명)의 심각성을 깨닫고 건국 이래 처음으로 산아제한 정책을 도입 일부 도시에서 실험적으로 피임서비스가 제공되었다. 그러나 1955년부터 1956년까지 진행된 농업집단화 정책으로 식량증산에 대한 낙관론이 우세해지고 인구억제 정책 역시 국민의 지지를 받지못해 산아제한 정책은 더 이상 시행되지 않았다. 이후 농업집단화와 공업의 지방분산화를 도모하기 위

1) 이러한 입장은 인구과잉이란 부(富)의 불평등분배의 반영으로서 자본주의가 만들어낸 결과이며 오히려 인구가 많은 것은 좋은 일이고 이보다 몇 배 더 늘어나도 생산이라는 방법을 통해서 해결할 수 있음을 강조한다.

하여 1958년에 시작된 대약진운동은 인구증가를 경제발전의 원동력으로 강조하여 모택동의 낙관적 인구관을 심화시켰으며 적극적인 출산 장려정책이 실시되었다.

## 2. 인구감소기(1959~1961)

인구감소기는 1959년 대약진운동의 실패에 따른 경제적 어려움에서 비롯되었다. 또한 1958년 중반부터 3년동안 연속적으로 불어닥친 자연재해로 인해 사망률은 높아지고 출산률은 낮아져 중국의 인구는 전국이래 처음으로 감소되었다. 구체적으로 사망률은 1958년 인구 1,000명당 12에서 1960년에는 25로 급등하고, 출산률은 1958년 29에서 1961년에는 18로 급격히 저하되었다.<sup>2)</sup>

출생아 수 역시 1961년에는 1,188만명으로 제1차 인구증가기의 절반 수준에 불과했다. 인구의 자연증가율도 1958년부터 저하되기 시작하여 1960년에 이르면 사망률이 출생률을 웃돌아 마이너스 성장을 보였다. 그 결과 인구규모는 1959년 6억7,200만명에서 1961년에 6억5,800만명으로 약 1,400만명이 감소되었다.

이러한 인구규모의 감소는 앞에서 논의한 바와 같이 식량부족과 영양부족으로 인한 사망률의 증가, 건강상태의 악화로 인한 여성의 가임력 저하, 젊은이들을 대규모 건설 현장에 동원하기 위해서 강제 이주시킨 결과 가족과의 별거로 인한 출산력의 저하 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.

## 3. 제2차 인구증가기(1962~1973)

1962년부터 농업생산이 호전되기 시작하고

이전 시기의 출산력 저하에 대한 반작용이라 할 만한 제1차 베이비 붐이 일어나 출생아 수는 3,000만명을 넘어섰다. 1963년의 경우 출산률은 인구 1,000명당 43, 사망률은 10이 되어 자연증가율은 33이 될 만큼 폭발적인 인구증가를 보였다. 이같은 폭발적인 인구증가에 중국 정부는 다시 인구억제 정책의 필요성을 절감하고 도시지역과 인구가 조밀한 농촌지역에서 우선적으로 가족계획사업을 실시하였다. 당시 중국지도부는 급격한 인구증가가 중국 인민들의 식량, 주택, 의료, 교육 등 사회하부구조에 직접적인 영향을 미치게 되자 계획경제에 의한 생산력의 발달도 인구문제를 고려치 않고서는 사회주의 건설을 철저히 할 수 없다는 사실을 깨달았다. 모택동 역시 많은 인구가 경제를 압박함을 인정하고 마침내 산아제한에 동의하였다. 이를 위해 1964년 국무원과 성(省), 시(市)에 가족계획지도 기구가 설치되고 피임수술 등 제반 정책이 시행된 결과 도시에서는 1963~1965년 사이에 출산률이 인구 1,000명당 44에서 27로 크게 떨어졌다.

그러나, 1966년 문화혁명의 시작과 함께 가족계획사업을 비롯한 인구억제 정책이 중지되었다. 1966년에 시작된 문화혁명은 출산장려를 목적으로 설정하여 추진하지는 않았으나, 1962년에 시작된 산아제한이 사실상 유명무실해지는 결과를 초래하였다.(Tien, 1983 : 설동훈, 1993).

국가 가족계획 기구는 실질적으로 해체되었고, 결과적으로 어떠한 가족계획조치도 실행되지 못하게 되었다. 이 시기에 모택동은 그의 독자적인 인구론, 즉 풍부한 노동력을 바탕으로 경제발전을 도모하겠다는 입장을 다시 강조하였다.

2) 이 경우 1960년대의 사망자 총 수는 1,655만명으로 총인구의 2.5%를 차지하고 1958년의 791만명보다 무려 864만명이 증가된 수치이며 주로 굶어죽거나 식량부족 때문에 발생한 질병으로 사망하였다는 추정이 가능하다.

그러나 문화혁명이 안정되면서 도시와 농촌의 출산력이 모두 급격히 상승하였다. 1968년의 경우, 도시의 합계출산률은 3.9로 상승하였고 농촌의 합계출산률도 7.0으로 상승하였다. 1968년의 농촌의 출산률은 1963년 다음 가는 높은 수준이었다. 1969년에도 이러한 고출산력은 그 기세가 약간 꺾이기는 했지만 여전히 유지되었다. 그 결과 출산률은 1966년부터 1970년까지 33~35로 높아지고 인구증가율도 2.5% 이상의 높은 수준을 보이는 제2차 베이비 붐 시대를 맞이하게 되었다.

이와 같이 1960년 이후 1970년대초까지 조출생률은 35 전후, 합계출산률은 6.0 전후, 연평균 출생아 수는 2,700만명에 이르렀는데 비해 사망률은 1961년의 14에서 1973년의 7로 반감되는 등 급속히 저하되어 전체 인구 규모는 급증하게 되었다. 즉, 1962년에 6억7,000만명이었던 중국 인구는 1973년에는 8억9,000만명으로 10년 남짓한 기간에 2억명 이상이 증가하는 높은 증가추이를 보였다.

#### 4. 완만한 인구증가기(1974~현재)

이러한 인구증가 추이는 1970년대 중반에 들어서면서 다양한 인구억제 정책이 시행됨에 따라 점차 완화되었다. 예로써 1973년 8월에 가족계획 지도 기구가 국무원에 다시 설립되고 같은 해 12월 전국 제 1회 가족계획회의에서 「만혼화와 소산화」를 골자로 하는 인구정책이 채택되었다. 1976년 모택동 사후 덩소평 체제로 변화하면서 "급속한 인구증가는 경제계획 목표 달성에 불리하다"는 인식하에 가족계획 운동의 중요성이 한층 더 부각되었다. 이 시기의 가족계획 운동은 전국적으로 매우 광범위하게 전개되어 출산률은 급격히 저하되었다. 1970년과 1979년을 비교할 때 조출생률은 33에서 18로, 합계출산률은 5.8에서 2.7로 크게

낮아졌으며 출생아 수도 1970년 2,736만명, 1975년 2,109만명, 1980년에는 1,779만명으로 꾸준히 감소되었다.

이와 같이 1970년대 후반에 중국의 출산률이 저하된 것은 특히 1978년 11월 제11기 전국인민대표대회 제3회 총회에서 농업, 공업, 국방, 과학기술 등 4대 현대화 목표를 실현하기 위해서는 출산억제가 필수적이라는 인식하에 가족계획 운동이 전면적으로 시행되었기 때문이다. 1978년에 채택된 헌법의 제53조에는 "국가는 계획출산을 제창하고 이를 추진한다"라고 규정되어 있다. 그리고 같은 해 발표된 10개년 계획에는 1980년 까지 인구증가율을 1% 이하로 억제한다고 되어 있다. 이같은 인구억제정책을 더욱 강력하게 추진하기 위해 1979년 중국 정부는 한명의 아이만을 낳는 부부에게 장려금을 주는 계획안을 수립 1980년 제5기 인민위원 제5회 총회에서 「한 부부에 한 자녀」를 정한 소위 한 자녀 갖기 운동(One Child Policy)을 확정했다. 이 운동은 부부 한 쌍에 아이 하나가 가장 좋으며, 많아도 두 명을 두되 3년 이상의 터울을 두어야 한다는 내용을 담고있으며 아이를 하나만 낳고 둘째 아이를 낳지 않은 출산 연령의 부부를 표창하고, 아이를 셋 또는 그 이상 낳은 경우에는 경제적인 제한을 가할 필요가 있음을 밝히고 있다. 또 1982년 개정된 헌법에는 "부부의 쌍방은 산아제한정책에 호응할 의무가 있다"라고 명시되어 있다. 이후 출산억제 정책은 사상교육과 상벌제도의 도입, 가족계획이 실패할 경우 인공임신중절과 불임수술의 제공 등 다양하게 진행되었다.

이와 같이 중국의 인구억제정책은 1980년대에 개혁정책이 시행되면서 더욱 적극적으로 추진되었다. 그 결과, 현재에는 "계획생육"(計劃生育,計劃出產), "자식은 하나만 낳아 기르자"(只生育一個孩子), "자식 한명만 낳는 것은 국

가와 가족을 위함이다”(夫妻共有一個既利祖國又利家)라는 인구억제 슬로건이 중국 곳곳에서 나부끼고 있다(설동훈, 1993). 1980년대에 접어들면서 사망률의 저하는 이미 최저수준에 도달했으며, 출산률의 저하도 정체되는 양상을 보이다가 1980년 이후에는 오히려 상승하는 경향을 보이고 있다. 1986년 이후의 출산률 상승은 무엇보다도 1960년대부터 1970년대 초기 베이비 붐 코호트의 가임 연령 도달, 1980년 혼인법 제정으로 인한 조혼현상, 농촌지역의 생산책임제 실시에 따른 대가족 지향, 그리고 1984년 정부의 한자녀 갖기 운동의 완화 등에

서 그 원인을 찾을 수 있다.

1994년 중국의 인구는 12억명에 달했고 현재의 출생사망 수준이 계속될 경우 금세기 말에는 대략 13억 3,000만명이 될 것으로 추정된다. 비록 최근의 인구증가율이 비교적 낮은 수준을 보이고 있지만 기초인구(base population)가 워낙 크기 때문에 매년 1,000만명 이상의 인구증가는 피할 수 없는 상황에 있다. UN 및 세계은행의 장래인구 추계도 중국의 인구는 2000년에 13억을 넘고 2025년에는 15억을 웃돌 것으로 전망하고 있다.

앞으로 중국 인구동향의 열쇠는 사망률은 비

<표2> 중국의 장래인구 추계 A (1990~2100)

(단위: 억 명)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2050	2100
High	11.39	12.25	13.05	13.71	14.27	14.83	15.41	15.97	--	--
UN추계 Medium	11.35	12.14	12.86	13.41	13.82	14.21	14.60	14.93	--	--
Low	11.30	12.01	12.59	12.94	13.20	13.43	13.62	13.72	--	--
세계 은행 추계	11.16	11.98	12.74	13.36	13.86	14.37	14.89	15.37	16.37	16.83

자료 : United Nations, World Population Prospects 1988, 1989.

Zachariah, K. C and My T. Vu, World Population Projections 1987~1988 Edition.

교적 안정적인 추이를 보인다는 점에서 출산률의 추이에 달려있다고 볼 수 있다. 사실상 중국 정부는 1991~1995년의 제8차 5개년 계획 기간에 가임연령(15~49세) 여성의 연평균 인구수가 3억 2,200만명, 출산 피크 연령(20~29세) 여성의 수가 1억 2,100만명이 된다는 점에 주목하면서 다시 가족계획의 중요성을 역설하고 있다.

### III. 중국의 도시화 과정

중국에서는 건국 이후 도시를 정의하는 기준이 계속 변화해 왔고 현재도 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 도시인구 통계에 주는 영향이 매우 크고, 따라서 도시인구의 시계열적 추이를 검토하는 작업은 용이하지 않다. 즉, 중국에서 도시인구의 변동은 도시·농촌별 인구의 자연증가와 농촌-도시간 인구이동에 의한 사회증가 외에 도시지역을 정의하는 기준의 변화에 따라 크게 영향을 받는다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 이렇듯 도시인구를 산출하는데 어려움이 있음

3) 사실상 중국에서는 1955년, 1963년, 1984년 그리고 1986년 네차례에 걸쳐 도시설치기준, 개별도시의 행정적 관할범위의 규정 등이 바뀌었다. 예를 들어, 1964년 이전의 도시인구는 정부가 허가한 도시(市鎮)에 속한 다수의 농업인구까지 포함하는 市鎮총인구였다. 그러나 이후부터는 市區와 교외지역(郊區), 그리고 鎮에 거주하는 '비농업인구'만을 市鎮總人口(도시인구)로 삼고, 도시지역 내의 농업인구는 농촌인구로 규정하였다. 이후 개혁기인 1986년 市와 市가 관할하는 縣의 설치기준에 대한 규정을 바꾸어서, 이전에 농촌지역으로 분류되던 많은 지역을 도시지역으로 편입시켰다.

에도 불구하고, 이 글에서는 현재 중국의 국가 계획국에서 발산하는 {중국통계연감}에서 공식적인 도시인구의 지표로 사용되고 있는 市鎮총인구와 기타의 자료들을 참고로 하여 중국의 도시화 과정을 살펴보고자 한다.

우선 중국의 도시·농촌인구의 변화를 보면 건국 후 40년간 도시인구는 5,765만명에서 5억 7,494만명으로 약 10배 가량 증가한데 비해, 농촌인구는 4억 8,402만명에서 5억 3,697만명으로 약간의 증가에 머무르고 있는 점이 주목된다. 이 기간 동안 중국 전체 인구의 연평균 증가율이 1.8%, 농촌인구의 연평균 증가율은 0.3%라는 점에 비추어 볼 때, 도시인구의 연평균 증가율 5.9%는 매우 높은 수준임을 알 수 있다.

<표3> 중국의 도시인구 및 도시화율, 1949~1990년  
(단위: 만명, %)

연도	도시인구수	농촌인구수	도시화율
1949	5,765	48,402	10.6
1950	6,169	49,027	11.2
1955	8,285	53,180	13.5
1960	13,073	53,134	19.7
1965	13,045	59,493	18.0
1970	14,424	68,568	17.4
1975	16,030	76,390	17.3
1980	19,140	79,565	19.4
1985	25,094	80,757	23.7
1990	30,191	84,142	26.4

자료: 國家統計局 編, 『中國統計年監 1991』, 北京: 中國統計出版社, 1991.

중국의 도시화 과정은 도시정책의 특성과 밀접한 관계를 보이며 특히 강력한 도시인구증가 억제정책으로 인하여 극히 완만한 도시화 과정을 보여 온 '개혁 이전의 시기'와 급속한 도시화 과정을 보이기 시작한 '개혁기'로 나누어 볼 수 있다. 개혁 이전의 시기는 다시 정치·경

제적 이념의 변화에 맞추어 '전후 회복기와 제 1차 5개년 계획기'(1949~1957년), '대약진운동기와 경제조정기(1958~1965년)' 및 문화혁명기(1966~1976년)로 구분된다(홍영림, 설동훈, 장경섭, 1993).

## 1. 개혁기 이전의 도시정책과 도시화 과정

### (1) 도시정책의 특성

중국은 1949년 이후 1970년대 후반까지 反 도시정책을 추구함으로써 농촌으로 부터 도시로의 이주를 차단하였다. 또한 정책의 중점을 농촌에 두었기 때문에 도시화 정도가 아시아의 다른 개발도상국들 보다는 매우 낮은 수준이다. 이는 중국 공산당이 혁명운동을 전개시켜 오면서, 도시 보다는 농촌 지역과 농민운동을 중요시 해 왔기 때문이다. 사실상 1949년 공산화 이후에는 기존도시를, 배후 농촌지역을 수탈하고 농촌지역에 기생하면서 성장해 왔다고 비판해 왔다. 중국 공산당은 기존의 도시를 소비도시로 규정하고, 사회주의하의 도시는 생산도시로 전환되어야 한다고 주장하였다. 이렇듯 소비도시를 생산도시로 전환하려는 방침은 신중국 성립 이후 도시정책의 기본원칙이 되어 왔다. 따라서 중국공산당은 공업도시건설에 주력하는 한편, 비공업도시에 대해서는 성장을 최대한 억제하고자 하였다. 또한 급진파에 의하여 도시주민에게 농촌적 가치관을 주입시키는 의도하에, 도시인구를 농촌이나 변방으로 강제이주시키는 '하방운동'이 추진되었다. 이러한 분위기속에서 도시의 인구성장은 최대한 억제되었다.

이러한 정책을 근간으로 하여 거주이전의 자유가 점차 제한되고 '인민공사', '호구제도'등과 함께 철저한 배급경제가 강력히 집행되어 사실상 농촌에서 도시로의 인구가동은 물론 도시간



의 인구이동도 거의 불가능하게 되었다. 그 결과 중국의 도시화는 다른 개발도상국에 비해 상당히 느린 속도로 진행되었다. 특히 문화혁명기와 같이 급진파의 이념이 극단적으로 강요된 시기에는 총인구에서 도시인구가 차지하는 비중이 오히려 감소되기도 하였다. 또한 기존 도시에 대해 부정적이었던 정치이념과 경제정책에 따라 도시내 사회간접자본이나 하부구조에 대한 투자도 지나치게 경시되었다. 따라서 개혁기 이전에는 도시의 인구증가가 완만하게 진행되었음에도 불구하고, 주택, 상하수도, 교통 등 도시의 기본생활조건이 정체상태에 머무르고 있었다. 더구나 문화대혁명기와 같이 급진파가 주도했던 시기에는 오히려 악화되었다.

## (2) 도시화 과정

### 1) 전후 회복기와 제1차 5개년 계획기

신중국건국 이후, 제1차 5개년 계획이 끝나 1957년까지의 시기로 도시화율은 1949년의 10.6%에서 1957년의 15.4%로 증가하였으며, 대체적으로 도시인구의 증가율이 전국총인구의 증가율을 훨씬 상회하였다. 즉 이기간 중 도시인구로 간주될 수 있는 市鎮비농업인구, 또는 市鎮총인구 증가율이 전국총인구의 증가율 보다 높게 나타나고 있다. 이 시기에는 중공업화 정책하에 대도시를 중심으로 대규모 공장건설이 진행되었으며, 이를 위한 노동력 이동이 비교적 자유롭게 진행되었다. 무엇보다도 제1차 경제5개년 계획하에 연해도시를 중심으로 집중되어 있던 공업지구를 내륙과 변경지역에 분산 배치했기 때문에 노동자와 그 가족의 대이동이 진행되었다. 중국 정부는 특히 공장건설과 광산개발을 위하여 농촌에서 도시로의 이동을 장려하고 산둥, 상해, 절강 등 인구 조밀지역에서 흑룡강, 영하 등 내륙의 변경지역 개발을 위한 집단이동을 유도했다. 이 외에도 이 시기에 도

시인구가 증가한 원인은 도시로의 인구유입 억제정책이 강력하게 실시되지 못했던 데에 기인한다. 이 시기에 도시인구 증가의 원인은 자연 증가 보다는 경제적 안정을 찾으려는 농촌인구의 도시유입 때문이었다고 볼 수 있다. 이는 그때까지만 해도 '호구제도'가 강력히 실시되지 않았기 때문이다.

이 기간중 市鎮비농업인구나 市鎮총인구의 가장 높은 증가율은 1956년으로 10.9%에 이르렀다(임길진, 이만형, 1990). 그러나 그것은 행정구역의 조정에 따른 것이었다. 즉 1955년에 처음으로 중국 국무원에 의하여 市, 鎮의 설치에 관한 규정이 발표되어 1956년 부터 적용되었다. 그 결과, 1956년의 도시인구인 市鎮의 인구는 이전보다 크게 증가된 것으로 나타난 반면, 1955년의 도시인구 증가는 미미하게 나타났다. 이때 적용된 도시(시, 진)의 설치 기준을 보면, 인민위원회가 설치된 지구(地區)나 현(縣) 이상의 소재지, 상주인구 2,000명 이상, 또는 거주인구의 50% 이상이 비농업인구인 경우 등이었다.

### 2) 대약진운동기와 경제조정기

대약진운동 기간에 도시인구는 1958년의 10,721만명에서 1959년에는 12,371만명으로 증가하였는데, 이들의 90%는 이농에 의한 증가였다. 이 시기에는 이전의 대규모 공업단지의 건설 대신 소도시나 위성도시의 건설에 중점을 두었고, 농촌인구가 대규모로 강제 동원되어 비농업 생산현장에 투입되었다. 이와 함께 농촌지역에서는 개별 농장을 대규모의 인민공사로 재편하는 작업이 병행되어, 각 인민공사 소재지로 인근 농민들을 강제 이주시킴으로써 농촌인구의 인위적이고 급격한 도시유입이 일어났다. 따라서 1959년 1년 동안 도시인구는 15.4%나 증가하였고, 도시화율은 19.7%에 달하게 되었다.

그러나 대약진운동의 실패로 경제적 어려움이 가중되고 그 실패를 수습하려는 경제조정기에는 도시인구가 오히려 감소하였다. 즉, 대약진운동과 자연재해 이후 국가경제 재조정기에 접어들어 기업과 공장의 축소가 진행됨에 따라 도시지역이 축소되고 도시노동자의 일부를 농촌에 귀향시키는 조치가 뒤따랐다. 또한 이미 이주한 도시노동자들에게 식량,주택 등 도시문제가 심각하게 대두됨에 따라 농촌에서 도시로의 인구이동을 엄격하게 제한하는 조치가 시행되었다.

당시 인구이동에 대한 통제는 종래의 호구제도를 강화하여 실시함으로써 이루어졌다. 1958년 전국인민대표대회 상무위원회 제91차 회의에서 통과된 [중화인민공화국 호구통기조례]에 의해서 실시되기 시작한 호구제도는 어느 정도의 거주 이전의 자유를 초기에는 허용하였으나, 점차 인구이동이나 직업의 전환을 거의 불가능하게 만들었다. 이러한 도시로의 인구유입 억제정책과 아울러 대약진운동의 실패에 따른 강제 동원 농민들의 귀향 조치 및 도시 청년들의 농촌으로의 하방 조치에 의해 도시인구가 상당 기간 감소하였다. 특히 1961~1963년에는 도시인구의 절대수가 감소하였는데, 연간 증가율이 1961년 1년간 -2.8%, 1962년 -8.2%, 1963년 -0.1%에 달하였다.<sup>4)</sup>

### 3) 문화혁명기

문화혁명기(1966~1976)에는 총인구에서 도시인구가 차지하는 비중이 계속 감소하였으며, 도시인구 증가율이 총인구 증가율 보다 낮았다. 절대 수에 있어서도 문화혁명 10년 동안 전국 인구가 약 1억 8,700만명이 증가할 때 도시인구는 약 3,000만명 밖에 증가하지 않았다.

특히, 문화대혁명이 절정에 달했던 1960년대 후반에는 도시 비농업인구의 절대수가 감소하였다. 이는 계급투쟁과 농촌적 가치를 강조한 급진파의 이념에 따라 강력한 '反도시정책'이 전개되었기 때문이다. 이 기간 동안에는 '호구제도'가 철저히 집행되어 거주이전의 자유가 엄격히 통제되면서 도시로의 인구이동도 철저히 금지되었다. 또한 급진파의 주장에 따라 농촌적 가치관을 주입시키기 위해서 문화대혁명에 동조하지 않는 세력, 지식인, 학생 등을 대거 농촌이나 변경지역에 이주시키는 '하방'이 강요되었다. 하방운동은 표면적으로는 일종의 반도시정책이면서 이면에는 과잉인구층인 도시 청년들을 농촌으로 대량 이동시킴으로써 도시의 실업문제를 해소하려는 공여지책의 성격을 지니고 있었다는 점에서 도시인구의 증가를 억제하거나 도시인구를 감소시키는 결과를 가져왔다.

## 2. 개혁개방기의 도시정책과 도시화 과정

### (1) 도시정책의 특성

개혁개방기에 접어들자 사회주의경제도 상품경제이므로 시장이 요구되고, 도시는 상품경제의 중심이므로 사회주의경제체제하에서도 도시가 경제적인 주축이 되어야 한다는 주장이 제기되기 시작하였다. 이러한 요지의 주장은 1981년 12월 정부보고를 통해 '大中도시가 주축이 되어 각종 경제중심을 형성하고 합리적이고도 경제적인 연결망을 조직해야 할 것'이라고 제시되었다. 이외에도 정부의 각종 발표를 통해 도시의 시장기능 회복을 위한 새로운 도시관이 제시되었다. 1979년 이래 새로운 정책

4) 다만 1964년의 경우 市鎮인구가 전년도에 비해 11.2%의 증가율을 보인 것은, 자연증가나 인구유입에 따른 것이라기 보다는 도시의 설치기준과 범위에 관한 행정지침과 기준이 바뀌었기 때문이다.

들은 지방과 농촌 도시간 관계의 실질적인 변형을 꾀해왔다. 생산책임제, 물가개혁, 향진기업 등 농업으로부터 비농업부문의 노동력 이동을 목표로 추진된 정책들이었다.

중국은 농촌의 잉여노동력을 흡수하기 위하여 크게 두가지 방향에서 도시 및 지역개발전략을 구상하여 왔다. 첫째, 향(鄉), 진(鎮)을 기반으로 하는 비농업기업을 장려함으로써 농촌이 주도하여 노동력을 흡수하도록 하는 전략이다. 이는 잉여노동력으로 인한 농업노동력의 구조적 변화과정에서 노동력의 지리적 이동을 최소화하기 위한 전략이다. 둘째, 도시체계를 통하여 상위에서 하위체계의 도시로, 그리고 연안지역으로부터 내륙지역으로 개발효과를 분산시킨다는 전략이다. 이것은 경제성장을 촉진시키기 위해서 대도시와 연안지역을 거점지역으로 선정하여 각종 투자의 우선권을 부여한다는 것이다.

사실상 개혁개방 이전 시기에 중국의 도시화가 지체된 것은 농촌편향 경제정책이 성공했기 때문이라기 보다는, '호구제도'와 배급제도에 의해서 농촌으로 부터 도시로의 인구이동을 직접적으로 통제하였기 때문이라 볼 수 있다. 개혁개방 이전의 철저한 계획경제하에서는 식량, 의복 등의 일상용품에서 주택, 의료, 교육 등 일상생활상의 기본적인 복지혜택들이 철저하게 배급제도에 의하여 공급되었다. 당시에는 국가가 제공하는 배급외에는 생활용품 및 기본 복지서비스에 접근할 수 있는 통로가 없었다. 호구가 없으면 그러한 배급을 받을 수 없었으므로 호구가 없는 지역에서 생활을 영위한다는 것은 원천적으로 불가능 했다. 또한 농촌의 모든 농민은 정사합일(政社合一)의 원칙하에 운영되던 인민공사에 소속되어 출퇴근을 비롯한 모든 행동을 통제받았기 때문에 농민의 이동은 매우 어려웠다.

그러나 전면적인 개혁개방이 가속화되면서

시장경제적 요소가 확산보급되자, 호구제도가 갖고 있던 이농인구의 도시유입통제 효과는 점차 떨어지고 있다. 이농인구의 도시로의 전입이라는 측면에서 살펴보면, 개혁개방 이후 북경, 상해, 천진, 광주 등의 대도시에는 비공식 부문의 일거리가 많이 생겨나게 되자, 종래의 호구제도에 근거한 복지혜택의 공급을 못 받아도, 도시에서 개인소상점이나 노점상이라도 벌리는 것이 농사짓는 것보다 낫다고 여기는 이농인구가 계속 증가하고 있는 것이다. 이와 같이 이농민들이 늘어나고 있는 현상은 개혁기 이전에 강력히 실시되었던 도시인구유입 억제정책이 상당히 완화됨에 따라, 농민들이 개혁에 따른 도시지역에서의 경제적 기회의 확대에 적극적으로 반응하고 있음을 나타낸다.

## (2) 도시정책의 주요시책

개혁개방 이후 도시정책의 주요 시책은 크게 보아 다음의 4가지로 분류될 수 있다.

### 1) 도시경제구화(都市經濟區化) 구상

도시경제구화 전략이란 중심도시를 주축으로 ①계획의 통합과 조절권한의 부여, ②업종, 지역부문을 초월한 경제연합의 조직, ③개방되고 일원화된 상품유통시장 조정, ④경제정보센터와 경제기술자문기구 설정 등의 역할을 부여한다는 개념이다. 여기서 중심도시란 도시를 중심으로 주변지역을 포함한 경제구의 중심도시를 말한다. 도시경제구의 구상은 중심이 되는 도시의 계층별로 대경제구, 중경제구, 소경제구 그리고 소향진경제구로 분류되어 있다.

이러한 전국적인 경제구 발전전략은 대도시는 도시규모를 통제하고, 중도시는 적정수준의 발전을 도모하며, 그보다 작은 규모의 도시의 적극적인 발전을 도모한다는 것이었다. 특히, 10대 경제중심도시에는 국제무역센터와 국내

무역센터를 설립하고, 기타 중심도시에는 국내 무역센터를 건설하여 상업을 다원화 하고, 자유화된 유통시장을 건립한다는 것이다.

## 2) 소형향진(小形鄉鎮) 건설

중국의 향진은 1958년 인민공사의 '정사합일'체제가 실시된 후 쇠퇴하였으나, 1979년의 정사분리 후에 향진이 재건되기 시작하여 이곳을 중심으로 상품경제가 활성화되고 있다. 이에 정부는 향진의 적극적인 건설을 목표로 하고 있다. 소형향진의 건설은 향진의 유통기능과 공업기능을 제고하여 농촌의 잉여노동력을 흡수하고, 또 한편으로는 공업과 인구의 대도시로의 과다집중을 해소할 목적으로 추진되고 있다.

## 3) 시령도현(市領導縣)

중국정부는 1982년 11월 제6차 5개년계획에서 경제가 발전된 시가 주변의 각 현을 지도관리하는 신체제를 실시한다고 제시하였다. 이는 발달된 도시가 경제적인 연계를 가진 주변의 현을 시의 행정관리 범위안에 포함시켜 도시와 농촌을 통합 관리함을 의미한다. 이러한 시령도현의 시험은 요녕과 강서성에서 시행되었고, 1986년에는 전국에 146개 대·중도시가 전국 총현의 36%인 659개 현을 관할하고 있으며, 개방과 더불어 점차 확대되어갈 것이다.

## 4) 도시행정조직의 정비 및 도시계획법의 제정

행정조직 측면에서는 1979년 3월 국가성시건설총국이 신설되어 전국의 도시건설에 관계된 제도, 지침 등을 관할하고 도시계획 업무를 총괄하게 되었다. 1982년 5월에는 국가성시건설총국, 국가건설위원회, 국가건축공정총국 등을 합쳐 성향(城鄉)건설환경보호부가 조직되었다. 1988년 4월 행정기구 개편으로 건설부로 개칭되어, 현재 1총 15사 및 1당위원회로 구성된 건설부가 도시계획과 도시관리의 전반적인

업무를 담당하고 있다. 또한 1989년 12월 26일, 제7회 전인대(全人代) 상무위원회 제11차 회의에서 [중화인민공화국 성시규획법]이 제정·통과되어 1990년 4월 1일 부터 시행되고 있다.

## (3) 도시체계의 특성

개혁개방 이전인 1950년에서 1970년대 말까지의 기간 중에는 중국 도시성장과 도시인구의 팽창에 있어 동부연안지역이 가지고 있던 전통적인 우위성이 크게 고려되지 못했다. 즉 에너지와 광물자원의 개발, 철도건설 그리고 지역적 자립성과 국가적 안보를 감안한 내륙과 변경지역의 개발과 같은 노력들이 효과적으로 추진되었으며, 그로 인해 새로운 도시들이 출현하였고, 이전에는 행정적 기능에 의해 통제되었던 많은 舊도시들이 재건되었다. 1980년의 경우 연해지역 성의 도시인구가 중국의 전체도시인구의 46%를 차지했고 중부 내륙지역 성의 도시인구도 똑같이 46%를 차지했으며, 주변부에 속하는 서부지역은 겨우 8%를 차지했다. 그러나, 개혁개방 이후에는 연해지역에 편중된 개발추세가 다시 시작되었다. 1980년 이후 1986년 까지 전체 도시인구에 대한 구성비가 증가된 성은 광둥, 산둥, 절강, 호북, 산서, 요녕, 칭해, 하북, 안휘, 감소, 협서, 호남, 하남, 광서 등이며, 다른 성들은 전체 도시인구에 대한 그들의 몫이 줄어든 것으로 나타났다. 후자의 대열에 상해와 북경이 포함되는데, 이것은 특히 상해의 경우 도시팽창의 대부분이 공식적인 행정경계를 넘어 광역도시지역으로 흘러넘쳤기 때문이다.

개혁개방기에 도시인구의 급증은 인구 규모별 도시수에서도 잘 나타난다. 즉, 인구 100만 이상의 도시는 1985년 57개(이중 인구 200만 이상 도시는 13개)에서 1990년에는 98개(이중

인구 200만 이상 도시는 16개)로 41개가 증가하였으며, 50~100만 사이의 도시는 1985년

85개에서 1990년에는 153개로 68개가 증가하였다.

<표4> 인구 규모별 도시수

인구규모	시 수		인 구 수(萬)		전체인구에서의 비율	
	85	90	85	90	85	90
총 계	324	461	21,187	33,186	100	100
10만 이하	11	12	53	62	0.25	0.19
10 - 30만	93	87	1,929	1,924	9.10	5.80
30 - 50만	78	111	3,040	4,453	14.35	13.42
50 - 100만	85	153	6,061	10,781	28.61	32.49
100 - 200만	44	82	5,484	10,196	25.88	30.72
200만 이상	13	16	4,620	5,769	21.81	17.38

자료 : 國家統計局(編), 「中國人口統計年監 1991」, 북경 : 中國統計出版社, 1991.

일반적으로 인구규모 100만 이상의 도시들은 튼튼한 도시경제구조를 가지고 있으며, 국가차원 혹은 지역차원의 중심지 역할을 하고 있다. 인구 50만~100만 사이의 도시들은 주로 주변지역의 중심지 역할을 하고 있으며, 인구 50만 이하의 도시들은 대개 구(區)나 지역의 중심지로서의 역할을 하고 있다.

한편, 중국의 지역별 도시체계는 크게 연안 지역, 중앙내륙지역, 변경지역의 세가지로 분류할 수 있다.

첫째, 중국의 연안지역은 번영하는 도시와 주변의 농촌경제를 지닌 양호한 도시체계를 형성하고 있다. 이 지역에는 남경-상해-항주, 홍콩-광주-마카오, 북경-천진-당산, 심양-대련의 4개 중요한 도시축이 발달되어 있다. 이 도시축들은 지역개발정책의 중요한 개발거점의 역할을 하고 있다. 즉 지역개발을 위한 투자를 행할 때 각각의 지역중심도시에 대한 투자를 도시계층을 통해 대도시지역으로 연계시킬 수 있는 가능성을 말해주는 것이며, 또한 단순한 도시내 하부구조에 대한 투자보다는 도시간 연계성 투자를 통하여 규모의 경제를 얻을 수 있는 것이다.

둘째, 중국의 중심부인 중앙내륙지역은 대체로 기반이 튼튼한 중간규모의 도시들로 형성된 도시체계로 특징지워지며, 천연자원이 풍부하다. 국가경제의 공간적 통합이라는 측면에서 볼 때 중앙내륙지역은 북부와 남부뿐만 아니라 연안과 내륙지역을 연결하는 매우 중요한 역할을 한다.

셋째, 중국의 북서부와 남서부의 방대한 지역에 있는 도시들은 공간적으로 산재되어 있고, 지역의 농촌기반 또한 매우 취약하다. 또한 이 지역은 중국에서 가장 빈곤한 지역이므로, 가까운 시기내에 일정 수준의 도시체계가 형성된다는 것은 기대하기 힘든 특성을 보인다.

#### (4) 도시인구이동의 급증과 문제점

개혁개방정책이 본격적으로 전개된 1970년대 후반 이후 현재에 이르기 까지, 중국의 도시인구는 빠른 속도로 증가하고 있다. 예를 들어, 1949년부터 개혁직전인 1978년까지 약 30년 동안 중국의 도시인구는 약 1억 1,600만 명이 증가한데 비해 개혁이 시작된 이후부터 1990년 까지 12년 동안 약 1억 3,500만명이

증가하였다. 개혁개방기 도시인구의 급격한 증가현상의 원인은 대략 다음의 4가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 개혁개방정책이 본격적으로 추진되면서 도시지역, 특히 대도시지역에 공식, 비공식적인 경제활동을 통한 이윤획득의 기회가 증가하고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 시장경제적 요소가 확산되면서 호구제도 등 종전의 계획경제식 통제 및 규제가 이완되고 있다는 점이다. 셋째, 문화대혁명기에 강제로 농촌지역으로 하방된 사람들이 다시 도시로 복귀하고 있다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 넷째, 1980년대에 들어서 두 차례에 걸쳐 도시의 설치 기준과 행정적 관할 범위를 크게 변화시킨 결과 상당한 인구가 도시인구로 재분류되었다는 요인을 들 수 있다.

경제개혁에 따라 도시내에 비공식적인 일자리들이 계속 증가하면서 농촌호구나 중소도시의 호구를 지닌 채 대도시에 체류하는 사람들도 급격히 증가하고 있다. 이는 대도시지역에 공식, 비공식적인 시장경제요소가 증가하면서, 대도시에서 종전의 계획 및 배급경제하에서는 불가능했던, '무호구시민'의 존재가 가능해졌기 때문이다. 즉 종전에는 당해 도시의 호구가 없으면, 해당지역의 호구를 기준으로 배급되는 양식과 생필품, 의료, 교육 및 기타 서비스 배급을 받을 수가 없었다. 그러나 개혁개방 이후 시장경제적 요소가 확산되면서 종전에 국가에 의해 배급되던 물품 및 서비스들이 대부분 상품화되고 있다. 또한 도시내 비공식부문에서 취업기회와 일거리가 증가하고 다양화되면서, '무호구'로 인한 불이익을 감수하더라도, 도시에서의 생활 및 경제활동을 선호하는 농촌 또는 중소도시 출신의 무호구 시민들이 계속 증가하고 있는 것이다. 사실상 중국이 직면하고 있는

인구문제 가운데 하나는 급격한 농촌인구의 도시로의 유입이다. 1993년의 경우 1일 300만명 이상이 도시로 유입되고 있고 호적지를 잠시 이탈하는 인구는 무려 5,000만명을 상회하고 있는 실정이다. 광둥성만 해도 이미 100만명 이상이 노숙을 하고 있는 실정이다. 또한 상해-항주-남경을 잇는 [황금의 삼각지대]에는 1,000만명의 외지인들이 취업중이며, 더 북쪽에 위치한 북경, 천진, 산둥반도 등지에도 약 500만명으로 추산되는 농촌 출신 인력이 취업해 있다.

도시인구의 급증은 많은 문제를 야기시키고 있다. 거의 모든 市鎮에서 도시기반시설 및 편의시설이 절대적으로 부족한 실정이다. 그리고 기존 국유기업의 개혁이 많은 어려움을 안고 있는 상황속에서 고용된 노동자들의 사회경제적 장래가 극히 불안한 상태이다. 의사들은 이미 결핵, 신생아 파상풍, 소아마비 등 치명적 질병의 재발을 경고하고 있다. 최근 가정부 취업을 위해 도시로 간 수 많은 여성들이 그들을 고용하겠다고 가장한 범죄조직에 의해 유괴된 뒤 매춘소굴로 팔려갔다는 신문기사는 현재 중국 도시가 당면하고 있는 사회적 문제를 단적으로 나타내 주는 것이다.

중국정부는 이같은 인구이동 문제에 적절히 대처하지 못해 왔다. 처음엔 도시로 빠져나가는 사람들을 방관하다 최근에는 그들을 비난하는 입장을 보이고 있다. 그러나 도시농촌간 소득 격차의 확대와 대도시에서 서서비스 부문에서의 노동력 수요 확대는 농촌 혹은 소도시에서 (대)도시로의 인구이동을 더욱 가속화시킬 것이며, 이에 따른 문제점 역시 다양하게 대두될 것으로 예상되어 도시로의 인구이동에 대한 정책적 검토가 시급히 요청되고 있다.<sup>5)</sup>

5) 최근 중국정부는 농촌으로부터 도시로의 이주 노동력을 생산적 방향으로 유도하기 위한 과감하고도 포괄적인 대응책을 마련 중이다. 또한 향후 3년간 약 15,000개의 농촌 취업알선소와 수 백개의 도시 지원센터를 세운다는 계획을 추진 중이다.

#### IV. 맺음말

중국은 세계에서 가장 인구가 많은 국가이다. 1994년 현재 세계인구는 56억 6,000만명에 달하고 있으며, 중국은 12억 2,200만명으로 세계인구의 20% 이상을 차지하고 있다. 1970년대 이전까지 중국의 인구는 무계획적으로 증가하였다고 할 수 있다. 그 결과 인구는 급속히 팽창되고 인구구성은 매우 불합리하게 되었다. 이와 같은 불합리한 인구증가의 기세는 인구의 급속하고 무한정한 증가의 악순환을 초래하였다. 그러나 1970년대 후반부터는 인구증가를 비교적 효과적으로 조절하여 총인구의 증가를 억제함으로써 급속한 인구증가 추세를 완만한 증가로 전환시키고 있다. 이와 같은 완만한 증가 추세에도 불구하고 중국은 기초인구가 워낙 크고 가임 연령 여성의 인구수가 많기 때문에 적어도 매년 1,200만명 이상의 인구증가는 피할 수 없는 상황에 있다. UN 및 세계은행의 장래인구 추계도 중국의 인구는 2000년에 13억을 넘고 2025년에는 15억을 웃돌 것으로 전망하고 있다. 이러한 상황속에서 중요한 것은 강력한 인구억제정책의 시행이다. 이는 아기하나 낳기 정책의 지속을 의미한다. 그러나 이 정책의 장기적 성공 여부는 강요가 아닌 국민 스스로의 선택에 의한 계획에 기초를 둔 정부정책과, 특히 시골에서 소(小)가족을 지금보다 더 적극적으로 받아들이느냐에 달려있다.

사실상 인구증가를 억제해야 하는 과제는 중국의 경제발전과 국민생활을 금세기 말에 중등국가 수준으로 상승시키는 데 매우 중요한 의의를 지닌다. 이는 또한 세계인구 증가에 직접적인 영향을 미치며 개발도상국의 인구증가를 억제하는데 효과적인 길을 제공한다는 점에서도 그 의의를 지니고 있다.

한편, 신중국성립 이후 개혁개방 이전시기까지는 호적관리제도하에 농촌에서 도시로의 인

구이동을 엄격히 제한하는 정책의 시행으로 중국의 도시화 과정은 매우 늦게 진행되었다. 그러나 1970년 후반 이후 개혁개방정책에 따라 도시로의 인구이동이 크게 증가하고 있으며 이에 따른 도시성장도 점차 가속화되고 있다.

개혁개방 이전의 도시정책은 反도시정책이라 할 수 있다. 즉 이기간 중에는 기존의 도시를 소비도시로 규정하고, 사회주의하의 도시는 생산도시로 전환되어야 한다고 주장하면서, 도시주민에게 농촌적 가치관을 주입시키자는 의도하에 도시인구를 농촌이나 변방으로 강제이주시키는 '하방'을 추진하였다. 또한 공상업공유제가 실시되면서 도시에서 상품교역과 시장유통기능이 점차 소멸되었고, 계획경제하에 행정적 차원에서 경제가 운영되면서 전통적인 도시기능은 점차 사라지거나 기형적으로 변화되었다. 이와 함께 '인민공사', '호구제도'등과 함께 철저한 배급경제가 강력히 집행되어 사실상 농촌에서 도시로의 인구이동은 물론 도시간의 인구이동도 거의 불가능하였다.

그러나 개혁개방기에 들어서 중국정부는 이들 도시들을 대외개방을 통한 외향형경제발전의 거점으로 육성하기로 결정하고 과감한 정책을 추진하였다. 남부 연해지역에 최초로 경제특구를 선정하여 홍콩, 마카오, 대만 등지의 화교자본 및 외국인 투자를 끌어들이어 도시성장을 주도한 후, 최근에는 개방지역에서의 경험과 성과를 바탕으로 개방을 내륙지역 전역으로 확산시켜 나가고 있다.

이러한 분위기하에서 도시에 대한 인식과 도시정책도 근본적으로 변하였다. 개혁개방기에 들어서 사회주의 경제체제하에서도 도시가 경제의 주축이 되어야 한다는 측면이 강조되었고, 기타 정부의 각종 발표들도 도시성장기회 회복을 주장하기 시작하였다. 이후 도시체계를 통하여 상위에서 하위체계의 도시로, 그리고 연안지역으로부터 내륙지역으로 개발효과를 확

산시킨다는 전략이 발표되었다. 한편, 전면적인 개혁개방이 추진되면서 시장경제적 감소가 확산 보급되자 호구제도가 갖고 있던 이농인구의 도시유입통제 효과가 점차 감소하였다. 개혁개방 이후 북경, 상해, 천진, 광주 등의 대도시에 다양한 비공식부문의 일거리가 많이 생겨나면서 호구제도에 근거한 복지혜택의 공급을 못 받아도 도시에서 개인소상점이나 노점상이라도 벌리는 것이 농사짓는 것 보다 낫다고 여기는 이농인구가 계속 증가하고 있다.

오늘날 농촌인구의 도시 대이동은 1970년대 말 농촌지역에서 처음 시도된 등소평의 시장개혁의 결과라고 볼 수 있다. 첫째, 모택동의 집단농장 해체와 더불어 농민소득은 1979~1984년 사이 매년 12% 이상 증가함으로써 대부분의 농민들은 먹고살만한 수준에서 벗어나 생활수준 향상에 대한 기대감을 갖게 됐다. 둘째, 등소평의 개혁으로 노동력을 필요로 하는 도시지역이 폭발적으로 발전하는 상황속에서, 농촌소득증가율이 1985~1989년 사이에 연 5%로 둔화되고 그 이후론 2%로 낮아지자 농민들은 대거 도시지역으로 이동하기 시작했다.

중국 경제 붐에 편승하게 위해 금년에 농촌을 떠나 도시지역으로 몰려들 농민의 수는 무려 1,000만명에 이를 전망이다. 이러한 추세라면 2020년까지 중국의 도시인구는 지금의 3억 2,500만명에서 배 이상 늘어 7억명에 이를 것으로 추정된다. 이같이 엄청난 국내 이주 물결을 중국 정부가 통제하지 못한다면 21세기의 중국은 엄청난 사회불안의 온상으로 변할 것이다. 동부해안의 거대도시에는 수많은 캘커타식 빈민촌이 들어서게 돼 대규모 판자촌, 거리를 배회하는 강패들, 만연하는 전염병, 엄청난 불평등 등으로 골머리를 앓게 될 것이다. 적절한 정책을 찾아내지 못하면 지속적이고 활기찬 경제성장을 기대할 수 없음은 물론 도시근로자와 이주민들 간의 대결 상황으로까지 치닫게

될 지도 모른다.

#### <참고문헌>

- 독고순. 1987. "사회주의 인구문제 논쟁과 중국의 인구정책에 관한 연구." 연세대학교 사회학과 대학원 석사논문.
- 박인성. 1993. 「중국 대외개방 지역에 관한 연구」. 국토개발연구원.
- 설동훈. 1993. "(중국의) 인구와 노동력." 장경섭(편). <현대 중국 사회의 이해>, pp. 157-230. 사회문화연구소.
- 신한풍·서진영. 1993. <중국의 사회경제 통계 분석>. 집문당.
- 이정식·1989. "중국의 도시개발과 계획." <도시문제>, 24권 9호, pp.18-30.
- 임길진·이만형. 1991. <사회주의 중국의 주택정책>. 나남.
- 홍승식·김승채. 1990. "중국의 인구 구성과 분포 변화." 서진영(편), <현대 중국과 북한 40년 II: 제도와 정책 변화>, pp. 139-176. 고려대학교 아세아문제연구소.
- 홍영림·설동훈·장경섭. 1993. "(중국의) 도시화와 도·농관계." 장경섭(편), <현대중국사회의 이해>, pp.111-154. 사회문화연구소.
- 國家統計局(編). 1990. 「中國統計年監 1990」. 北京: 中國統計出版社.
- 國家統計局(編). 1991. 「中國統計年監 1991」. 北京: 中國統計出版社.
- 馬洪. 1992. 「중국 현대화의 야망」. 신태환(감역). 한국경제신문사.
- 毛澤東. 1992. 「毛澤東選集」, 第4卷(朝鮮文).
- Banister, Judith. 1987. China's Changing Population. Stanford: Stanford University Press.



- Ebanks, G. Edwards, and Chaoze Cheng. 1990. "China : A Unique Urbanization Model." *Asia-Pacific Journal*, Vol.5, No.3, pp.29-50.
- Goldstein, Sidney. 1990. "Urbanization in China : 1982-1987 : Effects of Migration and Reclassification." *Population and Development Review*, Vol. 16, No.4, pp.673-701.
- Kam, Wing Chan, and Xuqiang Xu. 1985. "Urban Population Growth and Urbanization in China since 1949 : Reconstructing a Baseline." *China Quarterly*, No.140, pp.222-242.
- Lee, Yok-Shiu F. 1989. "Small Town and China's Urbanization level." *China Quarterly*, No120, pp.771-786.
- Preston, Samuel. 1979. "Urban Growth in Developing Countries : A Demographic Reappraisal." *Population and Development Review*, Vol.5, pp.195-215.
- Tien, H. Yuan. 1983. "China Demographic Billionaire." *Population Bulletin*, Vol. 38, No.2, pp.1-43.
- United Nations. 1989. *World Population Prospects 1988*.
- United Nations. 1990. *The Sex and Age Distribution of Population*.
- Zachriah, K. C. and My T. Vu. 1988. *World Population Projections 1987*.
- Zhang, Xing Quan. 1990. "Urbanization in China." *Urban Studies*, Vol.28, No.1, pp.41-51.