



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

국제지역학 석사 학위논문

중국의 신형도시화 배경하에  
농민공의 시민화에 관한 연구

- 허난성(河南省)을 중심으로



2016년 08월

부경대학교 대학원

국제지역학과

FANG WEIYU

국제지역학 석사 학위논문

중국의 신형도시화 배경하에  
농민공의 시민화에 관한 연구  
- 허난성(河南省)을 중심으로

지도교수 예 동 근

이 논문을 국제지역학석사 학위논문으로 제출함

2016년 08월

부 경 대 학 교 대 학 원

국 제 지 역 학 과

FANG WEIYU

FANG WEIYU의 국제지역학 석사  
학위논문을 인준함

2016년 08월 26일



주 심 정치학 박사 리 단 (인)

위 원 사회학 박사 이 중 희 (인)

위 원 사회학 박사 예 동 근 (인)

## <목 차>

제1장 서론 .....	01
제1절 연구배경과 목적 .....	01
제2절 기존연구 검토 .....	06
제3절 연구방법과 구성 .....	13
제2장 신형도시화와 농민공의 시민화에 대한 이론고찰 .....	15
제1절 해외의 도시화와 시민화에 대한 이론고찰 .....	15
제2절 중국의 도시화 과정 .....	22
제3절 신형도시화 정책과 농민공의 시민화 .....	25
제3장 농민공의 생활실태 및 시민화의 모델도시 ..	34
제1절 “인재유치형” 모델 - 상하이·광저우시 .....	34
제2절 “도농 서비스 균등화형” 모델 - 청두시 .....	41
제3절 “농지-주택교환형” 모델 - 톈진시 .....	45

제4장 허난성의 도시화와 시민화 .....	50
제1절 허난성의 도시화 발전과정 .....	50
제2절 허난성의 인구이동 현황 .....	60
제3절 허난성의 시민화 모델 검토 .....	67
제5장 결론 .....	76
참고문헌 .....	85



## <표 목차>

<표 2-1> 단계별 도시화 과정 및 특징 .....	17
<표 2-2> 중국의 도시화 단계별 도시화 수준 .....	22
<표 2-3> 중국의 도시화 정책 비교 .....	28
<표 3-1> 상하이 거주증 신청 조건 및 혜택 .....	35
<표 3-2> 2010년 광저우시 외지인 전입신청 기본조건 .....	38
<표 3-3> 2014년 광저우시 외지인 전입신청 기본조건 .....	39
<표 3-4> 청두시 거주증 신청 조건 및 혜택 .....	43
<표 3-5> 톈진시 농지-주택 교환 방식 비교 .....	46
<표 4-1> 허난성 도시화율과 전국 평균과의 비교 .....	57
<표 4-2> 허난성 도시별 도시화 현황 .....	58
<표 4-3> 2000-2013년 허난성 도시인구 유출입 현황 .....	60
<표 4-4> 2000-2013년 허난성 상주인구 변화 현황 .....	61
<표 4-5> 2000-2013년 허난성 산업별 취업인구 변화 현황 ..	63
<표 4-6> 2006-2012년 허난성 18개 도시 상주인구 변화 현황 ...	64

## <그림 목차>

<그림 1-1> 분석틀과 연구내용 .....	13
<그림 2-1> 도시화 그래프 .....	17
<그림 3-1> 청두시 시기별 호구제도 개혁 주요내용 .....	41
<그림 3-2> 톈진시 화밍진 토진전환 프로세스 .....	47
<그림 4-1> 2002-2014년 허난성 도시인구 및 도시화율 ...	51
<그림 4-2> 2012년 허난성 도시 규모 분포도 .....	55
<그림 4-3> 허난성 도시별 도시화 현황 .....	59



Research on rural migrant worker's civilization under the background of new urbanization: Focus on Henan Province

Fang WeiYu

Department of International and Area Studies, The  
Graduate School of Pukyong National University

**Abstract**

A terminology “new urbanization” was first called at the meeting of the Communist party in 2002. “The new urbanization” problem-“husbandry inside cities”. First generation of husbandry communities served as cheap labor forces during the economic boom period of China. However, due to the soft touch policy of Chinese authorities, husbandry communities were ruled out of benefits which were provided for urban population and consequently those husbandry communities used to face discrimination by urban people.

Since Global Crisis in 2008, Chinese government has changed its economic orientation and China has been transferring from the country of export-oriented state to high-domestic-demand state. Tough Chinese population is huge, this number is not enough to

enlarge the size of high-domestic-demand market. Therefore, the local authorities are focusing on the husbandry communities inside of the cities in order to enlarge the domestic demand ratio.

The new urbanization policy which is being propelling by Chinese government focuses on “urban” which implies “human’s urbanization”. Therefore, this policy can be defined as a policy of urbanization of those husbandry people who used to be discriminated before.

Another purpose of this research is to analyze the results of carried out works in those regions where the “the new urbanization” program has already been implementing. One of those province is Henan province, This study deeply analyzes about impacts of “new urbanization” program on the social and economic life of Henan Province, movement trend of people from husbandry settlements to the downtown part of the city and brings evidences from collected data.

In order to achieve the above mentioned purposes the author applied the number of previous literature reviews of Chinese, Korean and other scholars. First, the author provides the theory of human immigration / movement and brings evidences how it has been working in the case of China and its specificities in China.

# 제1장 서론

## 제1절 연구배경 및 목적

### 가. 연구배경

2012년 공산당 대표대회에서 제기된 “신형도시화”는 중국의 개혁개방 이후 지역 간 격차와 도시 내 농민공 문제를 해결하기 위해 처음 언급되었다. 중국의 1세대 농민공은 중국의 빠른 경제성장의 바탕이 되는 저렴한 노동력을 제공하였다. 하지만 중국 특유의 호구제도로 인하여 도시 내 사회경제적 지원에서 제외되었고 도시민에 비해 큰 차별을 받게 되었다.

2008년 글로벌 금융위기 이후부터 중국은 산업구조를 기존 수출주도형에서 내수확대형으로 전환하는 과정에 있다. 기존에 형성된 도시와 거기에 주거하는 도시민으로 내수확대를 하는데 한계가 있기 때문에 새로운 대안으로 도시에 주거하는 농민공에서 도시민화<sup>1)</sup>를 시켜 내수확대의 새로운 성장동력으로 삼고자 하는 것이 신형도시화의 핵심이라고 볼 수 있다.

2014년 국무원은 사람을 중심으로 도시화를 건설하기 위하여 <국가신형성진화규획(国家新型城镇化规划)><sup>2)</sup>를 발표하였다. 2020년까지 도시 상주인구 비율을 60% 수준으로 끌어올리는 것을 골자로 하고 있다. 이는 기존 농촌호구를 보유하고 있는 농민공을 도시민화 하는 것이다.

---

1) 본 논문에서 사용되는 시민화는 중국 학계에서 사용되는 용어로서 한국어의 도시민화로 번역하여 사용될 수 있다.

2) 중국정부망(中国政府网), [http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content\\_2640075.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm) (검색일:2016.05.20.)

이와 함께 중국 정부 관계부처는 합동으로 <국가신형도시화 종합시범 지역 업무 전개에 관한 통지(关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知)><sup>3)</sup>를 발표하였다. 통지의 주요내용은 각 성(省)에서 시(市), 현(县), 진(镇) 중 시범지역을 선정하고 농촌인구의 도시민으로 전환하는데 소요되는 비용분담 기제, 다원화하고 지속가능한 도시화 금융지원 기제, 혁신적인 행정관리와 행정비용 감소형 도시건설 모델 수립, 농촌 주택개선 제도 수립을 제시하였다.

중국이 추진 중인 신형도시화는 사람이 중심이 되는 도시화(人的城镇化)를 목표로 내걸고 있다. 기존 도시에 거주하는 사람이 아니라 개혁개방 이후 중국 내에서 차별을 받고 있는 농민공(农民工)이 시민화의 주요 대상이라고 볼 수 있다.

2014년 중국 통계국의 자료에 따르면 전체 농민공의 수는 27,395만 명으로 전년 대비 501만 명 증가하였다. 그중 외출농민공이 16,821만 명, 현지농민공이 10,574만 명으로 각각 1.3%, 2.8% 증가하였다.

또한 해당 자료에 따르면 연구의 배경지역인 중부지역의 농민공은 중국 전체 농민공의 38%를 차지하고 있다. 이들 지역의 농민공은 타 지역의 농민공보다 높은 수준인 62.8%가 외출농민공으로 근무하는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

농민공이 종사하는 업종은 일반 도시민이 꺼려하는 3D 업종에 종사하

3) 2014년 7월 24일 국무원은 <호구제도 개혁 심층적 추진에 관한 의견(国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见)>을 제시하였다. “의견”에서는 500만 명 이상의 대도시의 호구제도 개혁을 통해 도시의 안정적 취업, 사회질서, 기본적인 공공서비스를 누릴 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 기존에 시범적으로 시행 중인 적립 방식의 호구제도(积分落户制度)를 수립을 제시하였다(출처: 国发〔2014〕25号, 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见을 저자 요약 정리함).

4) 출처: 중국국가통계국<2014年全国农民工监测调查报告>, 검색일: 2016.03.27.  
[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429\\_797821.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html)

고 있으며, 제조업에 종사하는 인원은 약 68%, 건축 및 광산업 80%, 그리고 기타 도시 내 서비스업에 농민공들이 종사하고 있다.

농민공은 도농 이원화 되어 있는 중국의 경제사회 발전의 매개체로서 역할을 하였다. 많은 연구 자료에도 나타나듯이 이들은 국가와 사회에 염가(廉價)의 노동력을 제공하여 산업화와 도시화를 이룩하는데 크게 이바지 하였다고 볼 수 있다.

하지만 농민공의 이러한 헌신에도 불구하고 도시 내 비주류로서 생활하고 있는 실정이다. 이들이 도시에서 생활하는 실태를 다음 몇 가지를 통해 살펴보고자 한다.

첫째 취업에 있어 농민공은 취업업종, 취업절차 등 도시 내에서 일자리를 찾는 데 제약이 있어 가장 힘들고, 어렵고, 더러운 이른바 3D 업종으로 내몰리게 된다.

둘째 생활환경을 살펴보면 이들은 임금을 절약하여 고향으로 돈을 보내다 보니 열악한 생활환경에서 생활하고 있다.

셋째 사회관리 및 사회보장적 측면에서 농민공의 신분전환이 어려운 관계로 거주지의 시민으로 받아들여지지 않고 심지어 도시 내 위협적인 존재로 인식되기도 한다. 그리고 도시민과 동일한 사회보장체계에 편입되어 있지 않아 양로, 의료, 실업 등 최소 보장조차 받지 못하는 실정이다.

넷째 교육적 측면에서 살펴보면 농민공의 자녀들은 도시 내 공립학교에 입학 자격을 갖지 못하여 기본 교육 및 대학입학 자격을 가지기 어려운 실정이다.

만약 농민공들이 계속해서 이러한 생활환경에 처하게 된다면 도시발전에 새로운 문제로 야기될 수 있고 심지어 도시 내 위협으로 나타날 수 있다고 볼 수 있다.

중국 정부가 추진 중인 신형도시화 정책은 2012년 52.54%인 도시화율이 55%까지 이르게 된다. 이를 통해 기존에 중국 내 주요 문제인 농민공 문제를 시민화로 전환하는 방법으로 해결하고자 한다. 특히 이들 농민공이 시민으로 신분이 전환되게 되면 새로운 성장 동력으로 자리 잡을 수 있을 것으로 전망하고 있다.

## 나. 연구목적

본 연구는 현재 중국이 추진 중인 신형도시화 정책 제정 배경과 농촌인구의 도시 내 생활실태를 살펴보고 중국의 대표적인 시민화 모델 도시들의 실태를 분석한다.

그리고 중국의 대표적인 인구유출 지역인 허난성에서 신형도시화가 추진됨에 따라 나타나는 사회적 특징과 시민화가 되어가는 과정을 살펴보고 대표적인 시민화 모델을 향후 허난성에 적용 하거나 본보기로 삼을 수 있는지를 고찰하여 제안을 제출하고자 한다.

연구 대상지역인 허난성은 전통적 농업 생산지역으로 많은 인구를 보유하고 있지만 도시화율을 전국 평균을 밑돌고 있고 산업화 수준도 뒤쳐져 있는 상태이다.<sup>5)</sup>

허난성의 현재 도시화 수준은 2차, 3차 산업의 발전에 영향을 주고 있으며, 이는 산업화와 경제 발전이 불합리하게 전개되어 허난성 경제사회 발전에 가장 큰 장애가 되고 있다.

---

5) 2014년 중국인구발전보고(2014年河南人口发展报告)에 따르면 중국 도시화율 평균은 54.77%, 허난성 45.20%로 전국 평균대비 9.57% 낮다(출처: 2014年河南人口发展报告, 2015.06.03).

허난성을 연구지역으로 선정하는데에는 아래의 원인을 들 수 있다. 첫째 해당지역은 중국에서 가장 인구가 많은 지역이자 주요 교통의 허브지역으로 농촌 노동력의 주요 유출·유입 지역이다. 허난성의 도시발전 계획에 따르면 2020년까지 전체 허난성의 비농업 종사 노동력이 전체 노동력의 60%를 차지하고, 도시 인구는 약 50% 이상 달할 것으로 예측하고 있다.

그리고 허난성은 중원굴기(中原崛起), 허난진흥(河南振兴)이라는 전체적인 전략을 마련하여 시행하였고, 허난성은 중부지역에서 중요한 역할을 가지고 있다.

둘째, 허난성은 농업 종사 비중이 높고 도시화가 다른 지역에 비해 낙후된 실정이다. 신형 도시화 정책을 통해 허난성 내에 존재하는 도농간 격차, 사회 계층적 격차를 해결하는 과정에서 도출되는 문제점 및 해결방안을 타 도시화 모델 도시를 통해 찾아보고자 한다.

셋째, 연구자 본인은 허난성 출신으로 보다 더 면밀한 자료를 수집할 수 있고 이를 통해 지역 사회가 건강한 발전을 하는데 조금이나마 도움이 될 것으로 기대한다.

기존에 중국 정부가 추진한 도시계획은 현재 도시팽창, 인구이동에 부합되지 않는다는 연구결과가 있다. 따라서 향후 허난성에 적합한 신형도시화와 그에 따른 시민화 모델을 연구할 필요가 있다.

이를 위해 우선 허난성의 상주인구<sup>6)</sup> 분포와 이들의 생활상을 통계 데이터를 통해 분석하고자 한다. 또한 현재 데이터를 가지고 도출된 결과로 향후 허난성의 신형도시화 정책 아래에 시민화 과정을 심도 있게 살펴보고자 한다.

---

6) 상주인구(常住人口)란 조사대상인구를 결정하는 한 방법으로서, 현재인구와 대조되는 개념이다. 현재인구는 조사시점에 실제로 있었던 장소에 귀속시켜 계상한 인구를 말한다. 인구조사 대상은 개개의 사람이지만, 근래에 와서는 인구조사의 단위로서 가구(家口)가 국민생활의 실태를 측정하는 중요한 요인이 되고 있다. 중국의 상주인구는 6개월 이상 해당지역에 거주하는 자를 가리키고 있다(출처: 네이버 지식백과, 검색일 (2016.03.26.).

## 제2절 기존 연구검토

### 가. 중국의 "도시화"관련한 논의검토

중국의 “도시화(城镇化)”에 상응하는 영어적인 표현은 “Urbanization”이다. 중국의 도시화와 관련되어 아래 두 가지 문헌연구들이 있다.

첫 번째 관점은 “Urbanization”을 도시화로 번역하고 있다. 도시화는 세계 학계와 사회에서 통용되는 과학적 개념으로 도시화 또는 소도시화로 사용된다. 하지만 이 단어가 반영하고 있는 도시화는 일정 측면, 단계, 공간이라는 특수성을 지니기 때문에 도시화의 전체 의미를 포함할 수 없다는 견해가 있다.<sup>7)</sup>(傅晨, 2005)

두 번째 관점은 “Urbanization”을 성진화(城镇化)로 번역하고 있다. 중국이 개혁개방을 진행해온 과정에서 농촌인구가 부단히 도시(City)에 밀집하게 되었고, 나아가 도시 내 중심부(City and Town)로 유입되었다. 성진화는 중국의 농촌인구가 도시로 유입되는 과정을 더욱 정확하게 반영하도록 한다.

성진화는 도시화의 중국식 표현방식으로 일반적인 도시화가 가지고 있지 않은 특수한 의미를 포함하고 있다. 일반적인 도시화는 산업화(工业化)를 토대로 진행되며 도시가 매개체 역할을 하며, 그 목표는 사람의 생활수준을 제고하는데 있다.

중국의 도시화는 소규모 도시를 중심으로 진행되며 비농업 산업을 중심으로 진행되며 도농 간의 격차를 줄이는 것을 목표로 한다.(孙雅静, 2004)<sup>8)</sup>

7) 傅晨(2005), “城市化概念辨析”, 『南方经济』, 2005(4).

8) 孙雅静(2004), “‘城镇化’与中国特色的‘城市化’道路”, 『中共中央党校学报』, 2004(2).



해외의 대표적인 도시화의 개념에 대한 해석을 살펴보면 다음과 같다. Kent P. Schwirian와 Jhon W. Prehn은 다음 몇 가지 관점을 제시하였다. 첫째 도시화는 도시 중심부가 주변지역으로 복사(radiate)되는 과정이다. 둘째 도시화는 행동모델 및 사고방식의 도시화라고 보았다. 셋째 도시화는 도시인구 비율이 꾸준히 증가하는 과정으로 설명하였다.

미국의 세계도시 연구 네트워크(Globalization and World Cities Research Network)는 도시화를 인구가 농촌으로부터 도시로 이동하며, 도시에서 비농업 분야에서 종사한다. 농촌 생활방식이 도시 생활방식으로 전환되는 과정에 가치관, 태도, 행동 등의 전환이 동시에 일어난다. 이는 인구밀도와 직업군으로 도시화를 평가하고 있으며 또한 사회, 심리, 행동 요소들을 가지고 평가하고 있다.

중화인민공화국 국민경제와 사회발전 제10개 5년 계획 요강(中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要)에서 처음으로 “도시화 전략”을 제기하였고, 이후 정부의 문건에 도시화가 언급되었다. 전체적으로 보면 도시화와 성진화에 큰 차이는 없어 보이지만 도시화는 선진국에 적합한 용어이고 성진화는 중국 국정에 부합된다고 볼 수 있다.

성진화가 구체적으로 포함하고 있는 의미는 현재 학계에서 정확한 정의가 내려져있지 않다. 구성주(辜胜阻, 1995)는 도시화를 경제가 발전하는 과정에서 인구가 농촌에서 도시로 꾸준히 집중되는 과정으로 보았다.<sup>9)</sup> 자오리(赵力, 2002)는 취업측면에서 연구를 진행하였는데 성진화는 산업화가 추진됨에 따라 농촌의 잉여 노동력이 도시로 밀집, 이동하는 과정으로 분석하였다.<sup>10)</sup>

---

9) 辜胜阻(1995), “中国二元城镇化战略构想”, 『中国软科学』, 1995(6).

10) 赵力(2002), “城镇化与‘二元结构’的破解”, 『城市问题』, 2002(3).

가오창(高强, 2005)은 생활방식적 측면에서 분석을 하였다. 그 내용을 살펴보면 도시화의 본질은 농촌생활 방식에서 도시생활 방식으로 전환되는 과정이라고 분석하였다. 장치평·펑원리(彭启鹏·曾文棣, 2003)는 도시화를 동태적으로 복잡한 과정으로 인구의 도시화, 경제활동의 도시화, 생활방식의 도시화가 진행되는 과정이라고 보았다.

콩관원·쉬스웨이(孔凡文·许世卫, 2005)는 도시화에는 속도와 생활의 질로 분석하였는데 속도적인 측면에서 도시 인구비율이 증가하고 도시의 수와 규모가 확대되는데 있다고 한다. 생활의 질의 내용을 보면 도시의 전체 경제가 증가하고 도시기초 시설이 완비되며 공공 서비스를 제공하여 사람의 생활방식이 전환하는데 있다고 분석하였다.

위의 선행연구 내용을 종합해보면 도시화는 인구가 끊임없이 도시 지역으로 집중되어 2차, 3차 산업이 도시지역에 집중되는데 있다. 또한 도시의 수와 규모, 생활방식이 부단히 확산되는 과정이라고 볼 수 있다. 그 핵심은 농촌인구가 도시로 유입되고 시민화를 실현하는 과정이라고 볼 수 있다.

#### 나. 중국의 "시민화"에 관한 논의검토

본 연구의 주요내용인 농민공의 시민화 과정을 살펴보기 위해 기존 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

“농민공”은 중국 사회가 전환되는 시기에 나타난 독특한 사회현상이고, 기존 선진국에서 나타나지 않은 현상이다. 따라서 해외의 발전사회학, 발전경제학, 인구학 등의 제 이론으로는 농민공의 시민화 과정을 설명하는데 한계가 있다.

하지만 농촌인구의 도시로 유입되는데 미치는 요소와 법칙은 해외 학술

적 이론 모델을 통해 중국의 농촌인구의 이동 및 도시로 유입되는 동기, 법칙을 통해 분석할 수 있는 근거를 마련할 수 있다.

인구학자인 도나드 보그(Donald Bogue)등이 주장한 추진-유인이론(Push and Pull Theory)<sup>11)</sup>에 따르면 인구의 이동을 주로 원 거주지의 추진요소(Push)과 전입지역의 유인요소(Pull)가 공동으로 작용되어 산생된 결과라고 분석하였다.

중국의 경우 많은 농민공들이 도시로 진출하여 근로를 하는 것과 농민공들이 원 거주지로 회귀하는 현상 모두 추진-유인 요소가 공동으로 작용되어 나타난 결과라고 볼 수 있다. 이를 달리 표현해본다면 인구의 이동은 사람에게 미치는 이익에 따라 나타난다고 볼 수 있다.

다음 대표적인 이론은 윌리엄 루이스(Sir William Arthur Lewis)이 제기한 이원경제구조 모델 중 노동력 이동이론과 마이클 토다로(Michael P. Todaro)의 수입예측이론을 통해 중국의 농민공의 시민화를 분석하는데 중요한 이론적 근거가 될 수 있다.

루이스의 저서인 <무제한 노동 공급하의 경제개발>에서 개발도상국의 경제발전은 현대 산업발전에 의탁하며 산업이 발전하기 위해서는 많은 임가의 노동력이 필요하며, 이를 통해 농촌의 잉여 노동력이 도시로 유입되게 되었다고 분석하였다.

토다로(M.P. Todaro)는 노동력 이동에 관한 연구에서 농촌 노동력이 도시로 전입하는 주요 요인은 도농 간의 수입차이가 가장 크다고 하였다. 비록 도시 내 실업률은 높은 편이지만 취업 기회가 농촌 인구의 도시 내

---

11) 추진-유인이론(Push and Pull Theory)노동력의 이동은 유입과 유출지역의 임금격차가 야기 시킨다. 현대의 추진-유인이론에서는 노동력이 이동 요소가 더 높은 임금 외 더욱 좋은 직업, 생활조건, 자녀의 교육기회, 사회적 환경이 야기한다고 보고 있다(바이두 백과, 저자 재정리, 검색일: 2016.03.24.).  
<http://baike.baidu.com/view/2108609.htm>).

거주기간을 늘려주기 때문에 도시로 유입이 지속된다고 분석하였다.

하지만 중국의 특수한 배경 하에 농민공이 도시로 유입되는 과정은 다소 다르게 나타나고 있다. 중국의 농민들이 시민으로 전환되는 과정은 농민공이라는 단계를 더 거쳐야 하기 때문에 해외의 시민화 이론은 적용에 어려움을 겪게 된다.

현재 중국내에서 진행되고 있는 농민공의 시민화에 관한 연구는 다양한 학계에서 연구가 진행되고 있는 실정이다. 중국에서 진행된 연구결과를 살펴보면 아래와 같다.

#### 1) 제도적 특징에 관한 연구

장귀성(张国胜, 2009)은 경제학적 측면에서 농민공의 시민화 문제를 사회비용을 통해 분석하였다. 그는 현 단계의 시민화 과정이 더딘 이유는 중국 정부가 사회적 비용을 감당할 수 없을 것으로 판단하여 시민화에 가장 큰 문제인 호구제도, 취업제도, 사회보장제도, 도농토지제도 등의 개혁을 미루고 있다고 분석하였다.<sup>12)</sup>

푸치용(傅琼, 2005)은 농민공의 시민화를 위해 정부는 새로운 호구관리 제도, 취업제도, 사회보장제도, 주택보장제도, 교육체계를 완비하여 도시에 전방위적으로 수용될 수 있도록 해야 한다고 주장하였다.<sup>13)</sup>

리창(李强, 2002)은 도시화와 농민공의 시민화의 발전이 더딘 원인은 농민들의 도시에 진입한 이후 제도적 장벽이 있기 때문이라고 분석하였다. 호구제도 및 일련의 제도적 장벽이 직·간접적으로 농민공이 경제, 사회, 심리 등 측면에서 제대로 시민화를 실현할 수 없게 만든다고 보고 있다.<sup>14)</sup>

12) 张国胜(2009), “基于社会成本考虑的农民工市民化: 一个转轨中发展大国的视角与政策选择”, 『中国软科学』, 2009, 第4期.

13) 傅琼(2005), “加速农民、农民工市民化的制度创新”, 『农村经济』, 2005年2月.

## 2) 도시적응, 사회인식 측면의 연구

주리(朱力, 2002)는 농민공의 도시적응 단계를 경제적 측면, 사회적 측면, 심리적 측면이라는 세 가지 측면으로 구분하여 분석하였다. 현재 농민공의 적응단계는 경제적 측면에 국한되어 있고, 정책·제도적 장애요소가 도시 내 적응을 막고 있어 도시가 발전함에 따라 함께 발전하지 못한다고 분석하였다.<sup>15)</sup>

주카오진(朱考金, 2003)은 농민공의 이방인 심리가 도시 내 소속감과 책임감이 결핍되게 하고, 나아가 적극적으로 도시사회에 융화되기를 원치 않게 만든다고 한다. 이러한 이방인 심리가 농민공의 현대화와 도시화를 막는 요인이라고 분석하였다.<sup>16)</sup>

정위에친(郑月琴, 2005) 농민공의 심리상태 및 곤경, 사회문화적 환경적 측면에서 농민공의 시민화에 장애요소를 분석하였다. 비록 제도적 문제가 가장 근본적인 문제이지만 사회문화적 요인과 농민공 자신이 가지고 있는 모순된 심리상태 역시 중요한 문제라고 분석하였다.<sup>17)</sup>

## 3) 사회자본적 측면의 연구

사회자본이란 개개인이 사회 네트워크와 자신이 소속된 사회제도에서 얻을 수 있는 자원을 말한다. 리한린·왕치(李汉林·王琦, 2001)는 도시에 진출한 농민공을 대상으로 사회교류, 조직참여, 소비수준 등 측면에서 실

14) 李强(2002), “城市农民工与城市中的非正规就业”, 『社会学研究』, 2002(06).

15) 朱力(2002), “论农民工阶层的城市适应”, 『江海学刊』, 2002年6月.

16) 朱考金(2003), “城市农民工心理研究—对南京市610名农民工的调查与分析”, 『青年研究』, 2003年6月.

17) 郑月琴(2005), “农民工市民化进程中的心理形态和社会文化环境分析[J]”, 『经济与管理』, 2003年9月.

시한 연구에서 그들의 사회 자본은 혈연, 지연에 국한되어 있는 초보적인 관계를 맺고 있다. 이는 그들의 도시 내 적응력과 소속감을 가지는데 한계를 가져오게 만든다고 분석하였다.<sup>18)</sup>

류추안장(刘传江, 2004)은 농민공은 혈연관계를 기초로 하는 유대관계에 변화를 주지 않으려고 한다고 분석하였다. 이는 가족 단위로 도시로의 진입을 용이하게 하지만 도시에 융화되는데 있어 한계를 가져온다고 보았다.<sup>19)</sup>

펑궈성·첸청윈(彭国胜·陈成文, 2009)은 청년 농민공의 경우 취업의 질이 낮아 기존 관계 네트워크와 새로운 관계 네트워크를 구축하는데 어려움을 준다고 분석하였다.<sup>20)</sup>

위의 선행연구를 종합해보면 농민공의 시민화 과정은 기존 시민화 이론으로는 중국의 문제를 분석하는데 한계가 있음을 알 수 있다. 따라서 중국이 가지고 있는 특징을 분석하기 위해서는 기존 이론적 바탕에 중국의 연구결과를 함께 적용하여 분석할 필요가 있다.

---

18) 李汉林·王琦(2001), 『关系强度作为一种社区组织方式——农民工研究的一种视角』, 北京: 中央编译出版社.

19) 刘传江·凋玲(2004), “社会资本与农民工的城市融合”, 『人口研究』, 2004 第4期.

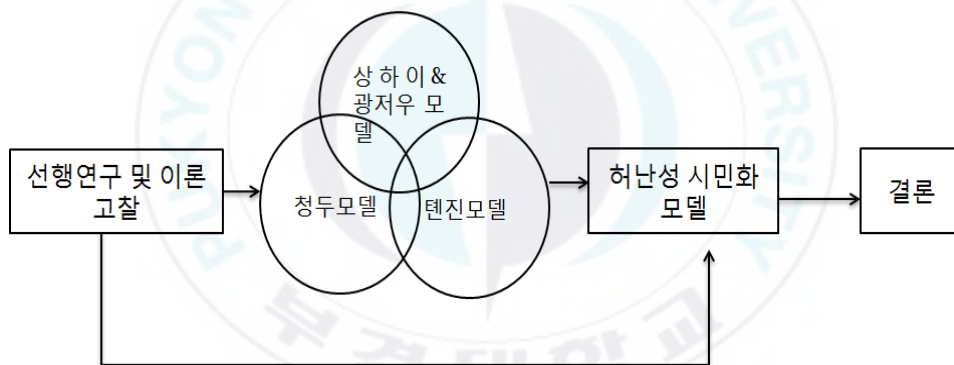
20) 彭国胜·陈成文(2009), “社会资本与青年农民工的就业质量——基于长沙市的实证调查”, 『湖北行政学院学报』, 2009 第4期.

### 제3절 연구방법과 구성

본 연구는 중국의 신형도시화 정책 하에 농민공의 시민화와 사례 지역의 분석을 목적으로 한다. 기존 도시화 이론과 인구이동 이론을 바탕으로 중국의 신형도시화의 정책적 함의와 농민공의 시민화를 분석하는 근거로 삼을 수 있다.

분석틀과 연구내용은 다음과 같다.

<그림 1-1> 분석틀 및 연구내용



하지만 중국 특유의 도시화와 시민화는 기존 이론만으로 설명하는데 한계가 있기 때문에 구체적인 사례연구가 필요하다. 본 논문은 중국의 도시화와 시민화를 분석하기 위하여 중국에서 대표적으로 인구가 많고 인구이동이 많은 중국 중부지역의 거점지역인 허난성을 사례지역으로 삼았다.

연구목적을 달성하기 위하여 중국 및 해외의 각종 문헌연구 방법을 토대로 연구를 진행하였다. 우선 기존의 도시화 및 인구이동 이론은 토대로 중국이 도시화 및 시민화로 나아가는 과정상의 특징과 한계를 분석하였다.

또한 사례지역을 연구함에 있어 현재 중국에서 연구 중인 단행본, 논문 자료, 중국 통계국의 통계자료를 바탕으로 정저우시의 변화과정을 고찰하고 그 특징과 한계를 바탕으로 시사점을 도출하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제1장은 연구의 배경과 목적, 선행연구를 소개한다. 제2장은 신형도시화와 시민화에 대한 이론을 고찰하여 중국 특유의 시민화 특징을 분석한다. 제3장은 현재 중국에서 진행 중인 시민화 모델들을 살펴보고 해당 모델별 특징과 한계를 고찰하여 성과 및 한계를 도출하고자 한다. 제4장은 사례지역인 허난성 도시화에 따른 농민공의 시민화 되어가는 과정을 집중적으로 분석한다. 허난성 내 대표적인 도시를 선택하여 시민화 현황을 살펴보고, 그에 따른 문제점을 도출하고자 한다. 제5장은 연구 내용을 요약·정리하여 향후 허난성의 농민공의 시민화가 진행되는데 있어 정책적 제안을 제시한다.



## 제2장 신형도시화와 농민공의 시민화에 대한 이론고찰

### 제1절 해외의 도시화와 시민화 이론고찰

#### 가. 도시화의 일반적 의미

도시화는 많은 사람들이 일정한 지역에 집중하여 그 지역의 인구수가 증가하고, 주변지역에 비해 그 지역의 인구밀도가 상대적으로 높아지는 과정을 의미한다.

도시화가 진행되면 1차산업 종사자수가 줄어들고 비농업적 산업종사자수가 늘어나 도시적 산업비율이 증가하는 현상이 나타난다. 도시화는 점으로서의 도시화와 면으로서의 도시화로 이해할 수 있다.

우선 점으로서의 도시화는 도시의 수가 증가하는 현상을 의미하고, 면으로서의 도시화는 기존의 도시영역이 확대되어 도시주변의 농촌지역을 도시로 바꾸는 대도시권화 양상이 전개된다.

사회학에서는 도시화를 도시적 생활양식의 발전과정, 즉 도시성(urbanism)을 획득하는 과정으로, 경제학에서는 경제발전과 기술의 진보, 그리고 농업경제에서 비농업경제로 전환되는 과정으로 인식한다.

공간적 의미의 도시화는 인구수가 증가하고 인구밀도가 높아지며, 비농업적 산업비율이 늘어날 뿐만 아니라, 도시수의 증가와 도시권의 확대가 나타나는 현상으로 정의한다.

도시화를 측정하는 방법에는 첫째 인구지표를 이용하는 방법이 있는데 이는 국가전체인구수 대비 도시인구수를 백분율로 나타낸 것이다. 둘째 토지이용지료가 있다. 이는 비농업용 토지로 전용된 비율, 도시와 주변지역의 지가와 지대변화, 토지투기현상 등의 내용을 다룬다.

셋째 농촌요소의 감퇴지표는 농촌인구 비율의 감소와 농업인구의 겸업률의 증가등을 사용한다. 마지막으로는 도시요소의 증대지표가 있는데 여기에서는 기존도시와 도시주변지역에 도시용도의 건물이 들어서 도시환경이 조성되는 비율과, 교통이 발달해서 중심도시와 주변지역의 연계성이 증가하는 통근자율의 변화, 그리고 문화시설이 확충되어 도시적 특성이 강화되는 양상을 설명한다.

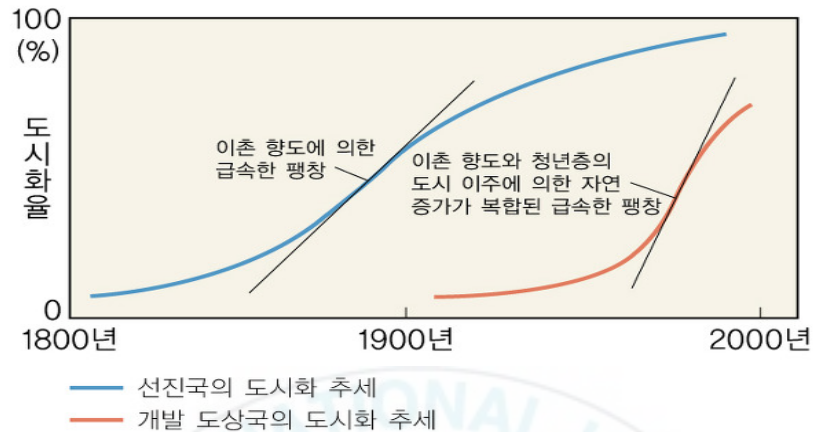
도시화 속도의 양상은 선진국과 개발도상국이 다른데, 선진국의 경우 비교적 점진적으로 오랜 시간에 걸쳐 진행되며, 농촌으로부터 도시로의 인구이동에 의해 이루어졌다.

이촌향도<sup>21)</sup>에 의한 인구증가, 즉 사회적 증가가 가장 큰 원인이라 하겠다. 반면, 개발도상국의 도시화의 경우 짧은 시간에 급속한 성장을 보이는데 이는 농촌인구의 도시유입과 함께 도시 자체 인구의 증가가 주요요인이 되고 있다. 다시 말해서 사회적 증가와 자연적 증가가 혼합된 형태이다. 중국의 도시화는 개발도상국의 도시화 속도의 양상과 아주 비슷하다고<그림 2-1>볼 수 있다.

---

21) 이촌향도(離村向都)는 산업화로 인해 농촌의 인구가 도시로 이동하는 현상이다.(위키백과. 검색일2016.04.25.)  
<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9D%B4%EC%B4%8C%ED%96%A5%EB%8F%84>

<그림 2-1> 도시화 그래프



출처: 권용우 외(2009), 『도시의 이해』, 서울: 박영사.

#### 나. 해외 주요 국가별 도시화 단계 및 특징

해외 주요국가의 도시화 발전과정은 산업혁명 이전, 산업혁명과 2차 세계대전, 2차 세계대전 이후의 3가지 단계로 구분할 수 있다. 이 시기에 도시화를 실현한 대표적인 국가들을 살펴보면 <표 2-1>과 같은 특징이 있다.

<표 2-1> 주요 국가의 도시화 과정 비교

국가 단계	영국	미국	일본	한국
1단계	16세기 말부터 해외 식민지 수탈, 해외시장 개척. 이를 1750년 영국의 도시화 수준은 약 25% 달함	주로 동부지역에 국한된 도시화. 1810년부터 50년간 도시화율이 19.8%로 증가.	메이지 유신 전 일본은 2차 산업 비중이 4.1%에 불과할 정도로 극히 적은 도시만 존재	한국전쟁 이후 급속한 도시화가 진행되어 1960년대 28.3%의 도시화

2단계	1850-1950년까지 산업혁명 이후 도시화가 급속도로 진행되어 1891년 도시화율이 72.05%에 달함. 영국은 당시 고도 도시화 국가가 됨	1890년-1920년은 미국의 1차 급속한 도시화가 진행됨. 당시 도시화율을 35.1%에서 51.2%까지 성장함. 도농간 구조에 근본적인 변화가 나타남	1920년대 18%의 도시화율이 1940년에 이르러 35%에 달함. 전쟁에 패망한 이후 도시화율은 37%에 불과함	1960-1979년 중공업 중심의 경제개발계획에 힘입어 급속한 도시화가 진행됨. 올림픽 전후 빠른 경제성장에 힘입어 1980년대 도시화율은 74%에 달함
3단계	고도의 도시화를 실현한 이후 20세기 말부터 도시화 성장률이 둔화됨	1950-60년대 2차 도시화 팽창을 경감하면서 도시인구가 포화상태	1950-1977년간 도시화율이 76%에 달함. 연평균 1.5%p 성장	1988년 이후 광역도시, 대도시가 등장하게 되었고 2013년 현재 도시화율은 91% 수준임
4단계		2005년 도시인구 비중은 80.8%로 1960년에 대비 10%p 성장하는데 그침. 또한 도시에 인구가 과밀한 상태에서 주변으로 분산되어 발전하게 됨	1977년 이후 안정화된 도시화 단계. 1996년 도시화율은 78%로 20년 전 대비 2%p 증가하는데 그침. 도시 거주민들은 이때 도시외곽 지역으로 이주하게 됨	
시민화 모델	강제 이주를 통한 시민화 모델	자율적 이주를 통한 시민화 모델	도약식 이주를 통한 시민화 모델	중앙집중식 시민화 모델

출처: 欧阳力胜(2013), “新型城镇化进程中农民工市民化研究”, 『财政部财政科学研究所』 pp119~133; 宋煜凯(2013), “韩国城市化经验与启示”, 『辽宁经济』 2014(12), pp56~57, 蓝庆新·张秋阳(2013), “日本城镇化发展经验对我国的启示”, 『城市发展战略』, pp34~37를 저자 요약 재구성.

각 국가별 도시화 및 시민화 모델의 과정과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 영국의 도시화 발전 및 시민화 모델<sup>22)</sup>

영국은 도시화 발전에 있어 모델이 되는 국가로 볼 수 있으며 오늘날 세계 최고의 도시화 국가 중 하나이다. 영국의 도시화 과정은 주요 산업에 따라 3단계로 구분할 수 있다. 우선 경공업 중심을 하는 방직업에서 에너지, 광업, 교통 등 산업과 함께 진행되었다.

영국의 농촌인구의 비농업 분야로 종사는 11-12세기부터 진행되었고 18세기 말경 산업혁명으로 인하여 가장 큰 규모의 인구 이동이 진행되었다. 특히 산업혁명 이후 영국에서 발생한 인클로저 운동(Enclosure Movement)으로 인하여 전체 인구 중 농업분야 종사자는 25%로 하락하게 되었다. 즉 영국의 도시화는 인클로저 운동에 따른 토지수탈로 인한 강제적인 방식으로 도시민화가 되었다고 볼 수 있다.

#### 2) 미국의 도시화 발전 및 시민화 모델<sup>23)</sup>

미국의 도시화 특징은 발전 속도가 상당히 빠르다는 특징이 있다. 미국의 도시화 과정은 1820년에 시작하여 1960년대까지 약 160년이라는 시간동안 도시화가 진행되었다. 또한 산업화와 농업의 현대화가 동시에 진행되었는데 그 과정을 살펴보면 아래와 같다.

미국은 국토면적이 넓고 인구가 적은 국가이지만 전 세계로부터 이민자를 받아들이며 도시화와 산업화에 소요되는 노동력을 충당할 수 있었다. 미국의 역사에서도 이민자들이 도시화에 큰 역할을 하였고, 기존 농

22) 朱信凱(2005), “农民市民化的国际经验及对我国农民工问题的启示”, 『中国软科学』 2005年第1期, pp28~34.

23) 姚婷婷(2016), “国外农民市民化模式比较分析”, 『新西部』 2016, 02期, pp136~138.

업분야 종사자들은 영국과 달리 자발적 의지로부터 비농업 분야에 종사하게 되었다.

특히 2차 산업혁명 이후 산업화가 발전하게 되면서 도시경제가 발전하게 되고 교통, 통신, 농업 분야의 기계화가 미국으로 많은 이민자들이 모여들게 되었다. 미국의 시민화 특징은 영국과 달리 자발적 의지에 의한 시민화 모델이라는 점이다.

### 3) 일본의 도시화 발전 및 시민화 모델<sup>24)</sup>

일본의 도시화는 메이지유신(1868년) 이후 산업화가 추진되면서 함께 진행되었다. 일본은 경작면적이 적고 자원이 부족하나 풍부한 노동력을 보유한 국가이다. 일본이 가지고 있는 장점을 살려 일본 정부는 농촌 노동력을 효과적으로 배치하였고, 서구 국가와는 달리 “도약식 이동”, “비농업 분야 종사”라는 독특한 모델을 가지게 되었다.

일본의 농업 종사자의 비농업 분야로의 진출은 비농업 분야에 종사하는 인구가 많았고, 빠른 속도로 발전하는 산업화로 인하여 농촌 잉여 노동력을 효과적으로 흡수 할 수 있었다.

### 4) 한국의 도시화 발전 및 시민화 모델<sup>25)</sup>

한국 전쟁 이후 한국의 경제상황은 아주 낙후한 수준이었고 산업 자체가 전무한 실정이었다. 1961년 군사정권이 들어서고 나서 국가경제발전 5개년 계획을 수립하는 등 대대적인 조치가 실시되면서 도시화가 진행되었다.

특히 1970년대 한국 정부는 새마을 운동과 농촌 지원 정책에 힘입어

24) 蓝庆新·张秋阳(2013), “日本城镇化发展经验对我国的启示”, 『城市发展战略』, pp34~37.

25) 宋煜凯(2013), “韩国城市化经验与启示[J]”, 『辽宁经济』, 2014(12), pp56~57.

농촌지역의 경제사정이 개선되었다. 전체적인 상황을 놓고 볼 때 한국의 시민화 모델은 정부가 주도하여 농촌 잉여 노동력이 도시로 가장 빠르게 진출한 국가이다. 한국의 시민화 모델의 특징은 중앙 정부의 주도 하에 빠르게 시민화가 진행되었다는 점이다.<sup>26)</sup>



---

26) 黄国清等(2010), “国外农民市民化的典型模式和经验”, 『南方农村』, 2010年第3期, pp24~26.

## 제2절 중국의 도시화 과정

### 가. 중국 도시화 진행과정

중국의 도시화 과정은 5단계로 구분하는 것이 일반적인 시각이다. 그 과정을 살펴보면 급속한 도시화 단계, 도시화 과잉단계, 1차 반도시화 시대, 2차 반도시화 시대, 소도시 중심의 도시화 단계, 전면적인 도시화 단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

<표 2-2> 중국의 도시화 단계별 도시화 수준

도시화 단계	도시 수 (개)	도시인구수 (만 명)	도시화율 (%)
급속한 도시화 단계 (1949~1957)	176	7,077	10.9
도시화 과잉 단계 (1958~1960)	208	10,133	15.4
1차 반도시화 단계 (1961~1965)	168	8,858	12.2
2차 반도시화 단계 (1966~1978)	184	17,245	17.9
소도시 위주 도시화 단계 (1979~1991)	470	31,203	26.9
전면적인 도시화 단계 (1992~2008)	655	60,667	45.7

출처: 国家统计局(2009), “建国周年系列报告之十:城市社会经济发展日新月异”를 참고하여 저자 재구성.

#### 1) 급속한 도시화 단계(1949-1957)

이 시기는 중국의 제 1차 5개년 계획성장 시기로서 빠른 시일 내에 경제성장 목표를 달성하기 위한 수단으로 중공업 위주의 공업화 정책이 추진되면서 중국의 도시화도 빠른 속도로 진행되었다. 이 당시 건설된 도시



들은 상공업 기능은 억제되고 공업위주의 도시가 집중적으로 개발되는 추세  
가 나타났다.

## 2) 도시화 과잉단계(1958~1960)

중국 정부는 1차 5개년 계획의 성과에 힘입어 단기간 내에 미국, 영국  
과 대등한 경제수준을 달성하기 위하여 대약진 운동<sup>27)</sup>을 전개하였다. 대  
약진 운동기간 동안 중공업 위주의 공업화 전략이 군중운동 형식으로 추  
진되면서 중공업 위주의 경제성장을 실현하였다. 이때 당시 도시화 평균  
성장률은 16.25%에서 19.75%로 빠른 도시화율을 보였으며 특히 도시로  
유입되는 농촌인구 수가 826만 명으로 급격하게 늘어났다.

## 3) 1차 반도시화(反都市化) 시기(1961~1965)

대약진 운동이 실패하면서 경제구조를 전환할 수밖에 없는 상황에서 나  
타난 시기이다. 중국 공산당과 국무원은 1963년 도시건설을 조정하는 지  
표를 발표하고 도시의 건설과 발전은 농업생산 수준에 맞추고 실제 공업  
수요에 근거하여 추진하도록 하였다. 이때 도시와 농촌을 엄격하게 구분  
하는 도농이원 정책의 출발점이 되었고 도·농간의 인구이동을 엄격하게  
제한하였다.

---

27) 1958년 2차 5개년 계획이 시작되면서 마오쩌둥(毛泽东)에 의하여 '사회주의 건설의  
총노선' 주도하에 대약진과 인민공사를 설립하는 전국적인 대중운동이 진행되었음.  
자연재해와 겹쳐 대약진 기간 동안 약 2,000만 명이 아사하는 등 결국 단기간에 미  
국, 영국과 대등한 경제수준으로 발돋움 하는데 실패하였음(네이버 백과, 검색일:  
2014.11.05)

#### 4) 2차 반도시화(反都市化) 시기(1966~1978)

마오쩌둥(毛泽东)은 1966년 정치적 목적으로 문화대혁명을 전국적으로 전개하였다. 문화대혁명 초기 도시의 지식인과 도시청년 재교육을 목적으로 농촌으로 하방(下放)하는 정책이 시행되었다. 계속된 하방운동의 전개로 인해 1600만 명의 도시청년들과 300-500만 명의 도시 지식인들이 농촌지역으로 추방되면서 도시의 인구가 줄어들고 도시화율이 감소하는 추세가 나타났다. 하지만 1974년 하방운동이 중단되면서 다시 중국의 도시화는 진행되었다.

#### 5) 소도시 중심의 도시화 단계(1977-1992)

덩샤오핑(邓小平)이 집권하면서 개혁개방 정책이 시행되면서 중국의 도시화는 빠른 속도로 증가하게 되었다. 우선 인민공사제도를 폐지하고 토지 임대제(土地联产承包制)가 시행되면서 농촌 지역에 유희 노동력이 나타났다.

이러한 유희 노동력을 지리적인 이동을 최소화 하면서 효율적으로 흡수할 수 있도록 농촌 인근 소도시 중심의 도시화 전략을 추진하였다. 향진기업을 중심으로 한 발전전략이 큰 성과를 거두면서 향진기업을 중심으로 형성된 소도시가 개혁개방 초기 중국의 도시화를 선도하는 추세가 나타났다.

#### 6) 전면적인 도시화 단계(1993-현재)

1992년 남순강화가 발표되면서 개혁개방 정책이 가속화 되었고 동부 연해 지역에 대도시 중심의 거대경제권이 형성되기 시작하였다. 2002년 11월 개최된 중국 공산당 16차 대회에서 도시화 수준을 향상시키고 각 도시와 소성진(小城镇)의 협력발전을 견지하여 중국 특색의 도시화 전략

을 추진하는 내용이 발표되었다.

또한 이때 도시화가 경제성장의 결과물이 아닌 경제성장을 촉진하는 주요 수단이 될 수 있다는 인식 및 정책의 전환이 이루어졌다. 중국의 안정적인 경제성장을 바탕으로 중국의 도시화율은 1991년 26.9%에서 2012년 52.6%로 빠르게 상승하였다.

### 제3절 신형도시화 정책과 농민공의 시민화

#### 가. 신형도시화 정책의 배경

글로벌 금융위기 이후 수출주도형 산업 위주의 발전방식은 성장의 한계를 맞게 되면서 내수확대 위주의 발전방식으로 전향하게 된다. 과거 중국의 경제성장에 큰 바탕이었던 저렴한 인건비, 토지, 천연자원 등의 비용 상승은 더 이상 중국이 세계의 공장으로서 지위를 유지하기 어렵게 되었다. 특히 미국과 유럽 등 중국의 주요 수출대상국들의 경제회복 속도가 더디게 진행되면서 수출의존방식으로는 더 이상 중국 경제를 발전시켜 나갈 수 없는 상황이다.

개혁개방 이후 중국의 빠른 경제성장은 다양한 문제를 야기하고 있다. 중국의 현대화를 위해 산업화의 기치 아래 농업은 무시되면서 중국 정부의 핵심과제 중 삼농문제(三农)가 야기되었다. 또한 동부연해지역에서 무분별한 외자도입과 조방형 산업<sup>28)</sup>을 유치하면서 대도시 주민들의 생활

28) 조방형 산업은 생산규모의 확대를 통한 경제성장을 실현하는 것이다. 이러한 성장방식은 고비용, 저효율, 저품질로 인하여 경제적 효율성이 떨어진다(바이두 백과 자료 저자 번역, 검색일 2014.10.22).

환경 수준은 계속 악화되고 있는 실정이다.

2011년 현재 중국의 도시화율은 51.3%에 달하고 있으며 개혁개방 초기에 비해 2배 이상 확장되었다. 빠른 도시화는 도농간·지역간의 격차를 심화시키고 있다. 특히 단순한 규모 확장만을 위한 도시화는 중등소득국가의 함정에 빠질 수 있기 때문에 새로운 발전 패러다임의 전환을 모색해야 한다.

## 나. 신형도시화 정책의 주요내용

중국 정부는 2014년3월16일 <신형도시화규획(国家新型城镇化规划(2014~2020))>을 발표하였다. 규획의 핵심내용을 살펴보면 장소(도시 공간의 배치 및 형태), 인구 집적 방법(호구제도 개혁 등), 도시 면적 확보(농지제도 관련 개혁 등)라고 볼 수 있다.

### 1) 도시 공간의 배치 및 형태

규획에서 '도시 공간의 배치 및 형태'는 2005년부터 실시된 도시군 종합발전계획과 「12·5규획」의 전국 주체적 기능구역 계획(全国主体功能区规划)을 근간으로 이루어졌다. 규획에서 새롭게 모습을 드러낸 것은 중소도시(中小城市) 및 소성진(小城镇)<sup>29)</sup>의 발전 전략이다. 즉 신형도시화 정책은 도시 형태적 측면에서 소규모 도시 발전에 중점을 두고 있다고 볼 수 있다.

---

29) 정확한 정의가 없지만 보통 소성시(小城市)와 건제진(建制镇), 진(镇)을 합쳐서 소성진이라고한다. 여기서 소성시는 인구 20만 이하의 현급도시를 지칭하며 농촌지역에 상업이 어느 정도 발전하고 비농업인구가 상대적으로 많은 지역을 진이라고 칭한다. 건제진은 이러한 진 가운데 행정중심지역을 의미한다.(출처: 바이두 백과사전 번역 후 정리 2014.11.01)

## 2) 호구제도 개혁

신형도시화 정책의 기존에 중국정부에서 추진한 도시화 정책과 차별성이 있다. 기존의 도시화는 규모, 수량의 확대에 주안점을 두었다면 신형 도시화 정책은 사람이 중심이 되는 그 대상에 차이가 있다.

규획에서는 도시 인구 규모별 차별화된 호구제도 개혁(자유화 정책) 방안을 제시하고 있으며 구체적 내용은 다음과 같다. 우선 건제진 및 소시는 도시 호구를 전면개방하고, 인구 50만~100만 명의 도시는 단계적으로 개방한다.

대도시는 인구 300만 명을 기준으로 300만 명 이하의 경우 도시호구를 합리적으로 개방하고, 300만 명이 넘을 경우 합리적인 개방조건을 마련한다.

인구 500만 명 이상 특대도시의 경우 인구 유입을 엄격히 제한한다. 그러면서 특대도시의 경우 기존 상주 농민공의 호구제도 개혁의 대안으로서 포인트 거주증 제도(오래 거주할수록 거주증 취득 등에 유리한 제도)를 제시하고 있다.

이는 기존 대도시가 경쟁력을 유지하기 위해서는 신규 노동력의 유입이 필요하다는 것을 의미하지만 기존 도시의 재정 부담과 도시민의 반발 등을 고려하면 쉽게 진행하기 어려울 것이다.

## 3) 농지제도 개혁

도시화는 새로운 토지의 확보가 불가피하므로 「규획」에서는 농지제도 개혁안에 대해서도 언급하고 있다.

현행 규정은 농지가 농민들 집단소유의 형태를 띠고 있기 때문에 농민

들에게는 경작권만 인정된다. 도시개발을 위해 수용되는 농지는 도시 토지(국유)로 전환되며 이 과정에서 농민의 경작권은 소멸된다. 물론 농지를 수용당한 농민에게 보상금이 주어진다.

그러나 그 수준이 턱 없이 낮으며, 농민은 실지농민(失地农民)으로 전락하는 등 각종 사회 문제를 야기하고 있다. 이에 따라 「규획」은 일부 지역에서 시행하고 있는 토지 경작권의 유동화를 권장하고 나섰다. 이는 토지 경작권의 시장화를 의미하는 것으로서, 농민이 토지를 수용당하더라도 종래보다 나은 조건에서 보상받을 수 있는 계기가 되었다.

즉, 농지 경작권 시장화(농지제도 개혁)는 호구제도 개혁과 함께 농민의 도시민화를 촉진하는 중요한 수단이다.

<표 2-3> 중국의 도시화 정책 비교

비교항목	기존도시화	신형도시화
도시화의 핵심 지표	도시 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율로 산정. 농촌은 시민권을 누리지 못함	도농 종합개발 능력과 도농 발전 일체화 수준을 지표로 삼아 전체 사회구성원의 공동 건설·향유 실현
도시화의 동력 기제	농촌의 빈곤과 파산을 대가로 삼으며, 도농간 부의 획득 능력과 부의향유정도의 격차를 동력으로 삼음	도시-농촌이 공공서비스를 균등하게 향유하는 것을 중심으로 도시-농촌 간 부의 획득 능력과 부의 향유정도의 기회평등 추구
도시화의 사회적 효과	심화된 도시-농촌의 이원적 구조가 빈부격차와 지역 격차로 나타남. 결국 농촌이 도시를 포위하는 사회적 대립 형성	도시-농촌 이원적 구조를 점차 완화·해소하여 빈부차이와 지역 차이가 감소됨. 공동 부유를 이룩하며 도농 발전 일체화의 사회적 조화 형성
도시화의 공간구조	‘펼쳐놓은 빵(攤大餅)’ 모형의 확장, 심각한 도시병(城市病) 초래	대·중·소 도시와 농촌 간 협력 모델로 발전, 도시병 극복

도시화의 지역 연계	도시와 도시가 서로 독립·분리되어 심각한 동조화 발생. 악성 경쟁 유발	대·중·소 도시의 협력발전, 차별화 발전, 지역 상호보완과 지역연맹 형성
도시화의 생활방식	사치와 소유성향의 비이성적 소비지향, 주거환경과 생활수준 하락	소박하고 친환경적인 이성적 소비 지향, 주거환경과 생활수준 향상
도시화의 생활방식	문화다양성 약화 또는 소거, 인간과 인간의 조화에 불리	농촌 문화유산 보존, 문화 다양성 제창, 인간과 자연의 조화 실현, 인간과 인간의 조화를 이루는 지속가능한 발전 노선
도시화의 발전전략	'자연체계, 사회체계, 인문체계'의 질적 저하를 내용으로 함	도농 종합개발로서 인간의 전면적인 제고와 발전을 기본 취지로 함

출처: 고평희(2014), "현대 중국의 大同社會論과 福祉戰略－청두(成都)시의 사례를 중심으로", 『동양철학연구』 제77집, pp116~117에서 재인용.

## 다. 농민공의 시민화

### 1) 농민공의 개념

중국의 농민공은 일반적으로 농촌 호구를 가지고 도시 또는 비농촌 지역에서 일하는 노동자를 말한다. 농민공이 나타나게 된 가장 큰 요인은 1958년 제정된 '호구등기조례(戶口登記條例)'를 들 수 있다. 호구등기조례에 따라 도시와 농촌이 이원구조로 분리되었고 철저하게 농촌인구의 도시 유입을 막았다.

개혁개방 정책이 시행되면서 경제적 수요에 따라 농촌 호구를 가진 사람들이 도시로 몰려들기 시작하였고 이러한 과정에서 농민공이라는 노동자 집단이 출현하기 시작하게 되었다. 중국의 호구제도는 일종의 신분제 도적 성격이 강하고 도시 호구가 없는 농민공들은 일종의 불법체류자 신

분으로 각종 차별을 받고 있다.

농민공들은 일정한 일자리 없이 비정규직, 일용노동자로 일하는 경우가 많으며 합법적인 노동계약을 체결하지 못하여 도시 근로자의 30%에 불과한 임금을 받고 일하는 실정이다. 또한 농민공들의 자녀 역시 합법적인 신분으로 체류하는 것이 아니기 때문에 도시에서 교육을 받을 수 없어 고향에 남겨지거나 도시 내에 방치되는 경우도 발생하였다.

## 2) 신세대 농민공

신세대 농민공은 1990년대 말부터 도시로 진입한 1980년 이후에 태어난 농민공을 신세대 농민공 또는 2세대 농민공이라 부른다. 신세대 농민공들은 부모를 따라 유년기에 도시지역으로 이주했으나 부모의 호구에 따라 농촌 호구를 가지게 된 이들과 농촌에서 태어나고 자란 뒤 일자리를 찾아 도시로 이주한 이들이 뒤섞여 있기 때문에 집단의 성격을 하나로 설명하기는 힘들다.

그러나 신세대 농민공들은 이른바 ‘1세대 농민공’들과 비교하여 학력이 높고, 여성의 비율이 높으며, 제조업과 서비스·판매직에서 일하는 비율이 높다는 특징을 가지고 있다.<sup>30)</sup>

## 3) 농민공의 시민화

중국이 도시화를 진행하는 과정에서 과거 이원경제구조로 인하여 야기된 이원화 제도가 농민들이 도시로 유입되는데 장애가 되었다. 따라서 대부분 국가에서 진행된 농민의 시민화로 전환하는 과정과 차이가 있다. 현재 중국에서 진행되는 시민화 과정은 중국이 가지고 있는 특수한 환경 아

---

30) 박진욱(2011), “중국 신세대 농민공들의 투쟁”, 『계간 노동과 사상』, 2011년 겨울호.



래에서 진행된다고 볼 수 있다.

“시민”을 영어로 번역해보면 Citizen에 해당한다고 볼 수 있다. 일반적으로 Citizen을 시민(市民)과 공민(公民)으로 구분하고 있는데 이는 Civilsociety 이론에 따라 학자들이 시민과 공민에 대한 개념을 정리하였다.

공민의 경우 대체로 정치적 권리를 가지고 있는 사회 구성원으로 정의하고 있고, 시민의 경우 경제적 권리를 우선으로 하는 사회 구성원이라고 정의해 볼 수 있다. 또 다른 구별 방법은 주로 일상생활과 연관되어 있는데 공민의 경우 국민과 동일 선상에 두고 시민의 경우 도시에 거주하는 거주민을 뜻한다.<sup>31)</sup>

세계 각국에서 시민 및 정치적 권리를 제정하고 있지만 국가별로 차이가 있다.<sup>32)</sup> 현재 중국에서 소위 말하는 시민이란 도시호구를 가지고 도시에서 생활하며 비농업 분야에 종사하는 사람이다. 중국에서 시민의 특징을 좀 더 자세히 살펴보면 아래의 특징을 가지고 있다.

우선 도시호구 소지, 도시에서 일과 생활을 영위, 비농업 분야에 종사, 생활방식, 습관, 가치관이 현대 일반적인 도시민이 가지는 것과 같다고 볼 수 있다. 중국 내에서도 농민공 문제를 해결하는데 있어 가장 큰 걸림돌은 인구이동 및 도시 내 안정적인 정착을 들 수 있다.

“농민의 시민화”라는 개념은 중국 농촌의 미래 발전에 근거로 하고 있다. 미시적 관점에서 보면 농민의 시민화는 주로 농민, 도시 내 농민공 등의 신분이 도시에 거주하면서 합법적 신분과 사회보장 즉거주권, 선거권, 피교육권, 노동과 사회보장 등을 도시민과 동일한 권리를 누릴 수 있

---

31) 중화인민공화국 헌법 제 2장 제 33조에 따르면 중화인민공화국국적을 보유한자는 모두 중화인민공화국 공민으로 인정하고 있다.

32) 위키백과 “公民”검색일:2016.05.25.

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E6%B0%91>

도록 하는 것이다. 이는 국가와 정부과 해결해야 할 기술적 측면의 농민공의 시민화 과정이다.<sup>33)</sup>

그리고 거시적 관점에서 보면 농민의 시민화는 중국이 현대화하는 과정에서 산업화와 도시화가 추진되면서 기존의 농민들은 신분, 지위, 가치관, 사회적 권리 및 생활방식 등 각 방면에서 도시 시민으로 전환하여 도시문명 사회로 변천되는 과정을 의미하고 있다.

이는 국가, 정부가 상응하여 사회문화적 측면에서 농민공을 시민화하는 과정이다.<sup>34)</sup> 이를 통해 농민공의 시민화는 거시적 관점에서 보는 시민화라고 볼 수 있다.

따라서 농민공의 시민화되는 과정은 단순히 신분전환, 권리보장 등의 문제가 아니라 농민공이 도시에서 취업하여 생활하는 과정에서 행동방식, 가치관이 진정으로 도시 내에 융합될 수 있는가가 가장 중요한 문제라고 볼 수 있다.

현재 중국의 농민공은 타 지역으로 이동하여 삶을 이어가는 농민공과 주거지 내에서 이동하는 농민공(주거지 내 향진기업에 취업하는 농민공 그리고 토지수용에 따른 농민공 포함)으로 구분할 수 있다. 따라서 농민공의 시민화는 해당 도시 내 농민공의 시민화와 외부전출 농민공의 시민화하는 모델 연구가 필요하다.

현지 농민공의 시민화는 거주지에서 2차, 3차 산업에 종사하거나, 토지수용에 따른 농민공, 농촌 잉여 노동력을 대상으로 소도시 및 중소도시에서 시행하는 시민화를 의미한다. 외부전출 농민공의 시민화는 이미 대도시에 진출하여 가정을 이루고 있는 농민공을 대상으로 하는 시민화이다.<sup>35)</sup>

---

33) 陈映芳(2003), 征地农民的市民化--上海市的调查[J], 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2003(3), pp88-95.

34) 杨英强(2005), "现阶段农民工市民化问题研究", 西南财经大学硕士论文, p8.

3장에서는 신형도시화 정책이 시행되기 전 중국의 대표적인 도시화 시범지역인 상하이-광저우 모델, 청두 모델, 톈진 모델의 도시화 추진에 따른 주요 내용, 성과 및 한계를 분석하여 연구대상 지역인 허난성에 적용 방안을 도출하고자 한다.



---

35) 李兴华(2007), "农民工市民化问题研究", 湖南农业大学硕士学位论文, p13.

## 제3장 농민공의 생활실태 및 시민화 주요 모델도시

### 제1절 “인재유치형” 모델 - 상하이시(上海市)·광저우시(广州市)

#### 가. 상하이의 호구제도 개혁 과정 및 정책 주요내용

1950년대 신중국 건국이후 상하이시의 호구제도는 지금까지 엄격하게 관리하지 않았다. 전쟁 폐허로 인하여 도시재건을 앞두고 있는 상태에서 많은 외부인들이 상하이로 몰려들게 되었고, 모두 상하이 호구를 받을 수 있었다. 이후 1958-1988년까지 상하이의 인구가 급격히 증가하면서 외부인에 대한 호구 발급을 엄격히 관리하게 된다.

기존에 누구나 상하이 호구를 받을 수 있는 정책에서 매년 일정 인원에게만 호구를 발급하는 제한발급 제도로 변경하였고, 이 숫자는 매년 1만 명 안팎이었다. 호구발급 대상자도 상하이의 발전에 필요한 인재, 해외화교, 대학 졸업자 등으로 제한하였다. 개혁개방 이후 도시규모가 확장되면서 국영기업 등 대기업으로 호구를 전입시킬 수 있는 제도를 마련하여 상하이에 필요한 인재에 한하여 발급을 허가하였다.

이후 상하이의 호구제도는 1994년, 2002년, 2004년, 2009년에 총 4차례 개혁을 단행하였는데 연도별 개혁방안을 요약해보면 다음과 같다. 1994년은 부동산업의 성장을 위해 일정 수준의 조건을 갖춘 외부인이 상

하이에서 주택을 구입하였을 시 “남색호구(蓝印户口)”를 발급하였다.

2002년 4월 1일 남색호구 발급을 중단하고 거주증 제도로 전환하였다. 그 원인은 외지인의 증가속도가 정부에서 통제할 수 없을 만큼의 인원이 신청을 하여 상하이 전체 인구 통제 능력을 벗어나게 되었기 때문이다.<sup>36)</sup>

2004년 상하이는 중국에서 가장 먼저 거주증 제도를 추진하기 위하여 “인재유치를 위한 ‘상하이 거주증’ 제도 임시규정”을 반포하여 시행하였다. 해당 규정을 살펴보면 대학 이상의 학력 또는 특수한 기능 보유자, 기존 호구 또는 국적을 변경하지 않고 상하이에서 창업하는 인원에 한해 상하이 거주증을 신청할 수 있도록 개정하였다.

<표 3-1> 상하이 거주증 신청 조건 및 혜택

거주증 종류	<임시거주증> 유효기간 6개월	<거주증> 유효기간 1년
거주증 신청조건	비 상하이시 호구자가 상하이에 거주시 신청가능	- 안정적인 주거장소 보유 - 안정적인 직업 보유 및 사회 보험 가입 6개월 이상 - 친족으로 전입, 학업 등 이유 로 6개월 이상 거주시
사회보장 및 주요 혜택	- 무료 계획생육 서비스 - 공공 위생서비스: 제한적인 신 체검사, 입원 분만, 미성년자 예방접종 등 - 자녀교육 - 상하이에서 면허증, 해외 비자 등 신청가능	- 자녀교육: 전일제 중·고등학교 재학 가능 - 사회보험: 일정 점수에 도달한 자에 대해서 배우자 및 자녀가 사회보험에 가입할 수 있음 - 주택: 공공임대주택 신청 가능 - 자격평가, 시험, 감정: 전문기술사 자격시험 응시 및 교육 참여

출처: 王阳(2014) “居住证制度地方实施现状研究——对上海, 成都, 郑州三市的考察与思考”, 『人口研究』, 2014年5月, 第38卷 第3期.

36) 上海居住证“积分制”破题户籍制度改革, 『中国经济网』2013.07.06. 기사  
[http://www.cb.com.cn/economy/2013\\_0706/1003052\\_3.html](http://www.cb.com.cn/economy/2013_0706/1003052_3.html)

상하이에서 시행하는 호구제도 개혁 방안은 사회적으로 인재유치를 위하여 제한적인 호구제도임을 알 수 있다. 2009년 2월 23일 상하이 시정부에서 <‘상하이 거주증’ 보유인원 상주호구 신청 임시 시행방법(持有〈上海市居住证〉人员申办本市常住户口试行办法)>을 발표하였다. 방법에 따르면 거주증을 소지한자가 상하이시 상주호구를 신청 및 발급받기 위해서는 아래의 조건에 부합해야 한다.

첫째 <상하이시 거주증>을 7년간 소지, 둘째 거주증 소지기간 중 사회보험 가입연한이 7년 이상이어야 함, 셋째 거주증 소지기간 중 법에 의해 소득세를 납부해야 함, 넷째 기능사 또는 기사 이상 자격소지, 다섯째 국가 또는 상하이시 계획생육 정책을 위반한 사실이 없어야 하며 범죄기록이 없어야 함. 위 조건에 부합할 시 농민공도 신청이 가능하다고 하지만 주요 대상을 특별한 기능을 보유한 국유기업의 노동자에 한하고 있다.

상하이의 도시화 수준은 중국 내에서도 높으며 호구관리도 엄격히 통제되고 있다. 비록 상하이시는 4차례 호구제도 개선을 실시하였으나 2009년 상주호구를 득한 인원은 3,000명에 불과하다.

상하이 모델의 특징을 살펴보면 인재 또는 자본가에 대하여 호구를 개방하여 상하이의 발전에 이바지 하도록 하였다. 이 모델은 현재 중국이 추진 중인 신형도시화와 농민공을 시민화로 전환하는데 해결해야할 과제가 많고 특히 경제상황이 약한 중소도시에서 시행하는데 어려움이 있을 것으로 보인다.

## 나. 광저우의 호구제도 개혁 과정 및 정책 주요내용

1985년부터 광저우시 공안국은 호구제도 개혁을 위해 일련의 제도를 마련하여 광저우로 전입하는 외부인에 대하여 제한 요건을 부분 완화하였다. 1992년 덩샤오핑의 남순강화 이후 광저우시 정부 명의로 “현지 도시 주민 호구” 및 “남색호구” 관리 정책을 시행하였다. 일부 도시 외곽 지역을 제한적인 비농업호구를 발급하였다.

1998년 이후 <국무원이 승인한 공안부의 현재 호구관리 업무 중 몇 가지 특별한 문제에 관한 의견(国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见)>에 따라 광저우시는 한차례 전입 조건을 완화시켜 친속 전입과 출생전입 등의 문제를 해결하였다.

2001년 이후 <국무원이 승인한 공안부의 소도시 호구관리제도 개혁 추진에 관한 의견(《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》)>을 계기로 광저우시는 농민들의 호구전환 조건을 한차례 더 완화시켜 도시호구 신청 절차를 간소화하여 농촌 잉여 노동력이 도시로 전입을 촉진시켰다.

2003년부터 호구 허가 전입제도가 시행됨에 따라 전입자 총인원에 대한 제한이 폐지되면서 조건에 부합되는 전입신청자는 광저우시 호구로 전입할 수 있게 되었다. 광저우시 정부 및 관련 기관이 제정한 세칙에 따라 광저우시로 호구를 전입하는데 절차는 아래 표와 같다.

〈표 3-2〉 2010년 광저우시 외지인 전입신청 기본조건

전입유형	심사기관	기본조건	비고
친속전입	공안국	결혼 후 2년	전입절차 쉬움
인재유치	인력자원과 사회노동보장국	대학학력, 학사학위	전입절차 어려움
적립점수 전입	외주인원 관리국	60점 이상, 5년 이상 사회보험 및 의료보험 가입자	전입절차 쉬움
주택구입 전입 납세구입 전입	공안국	3년 이상 납세 총액 10만 위안 이상	전입절차 어려움

출처: 张广川(2014), “广州市户籍制度改革研究”, 吉林大学硕士学位论文, p16.

위의 표는 2010년 9월 광저우시는 <광저우시 농민공 및 비현지 거주 호구의 도시호구 보유 적립점수 제도 전입방법(广州市农民工及非本市十城区居民户口的城镇户籍人员积分制入户办法)>과 <광저우시 농민공 및 비현지 거주 호구의 도시호구 보유 적립점수 제도 전입방법 시행세칙(广州市农民工及非本市十城区居民户口的城镇户籍人员积分制入户办法实施细则)>을 공포하였다.

위의 방법과 세칙을 근거로 하여 적립점수 제도를 통한 호구전입 방안이 본격적으로 진행되었고, 이를 통해 더욱 많은 농민공이 자신의 소양을 제고하여 도시민으로 전입이 가능하도록 하였다. 신규 전입자를 통해 투자 및 소비의 확대를 도모하여 내수확대 및 경제발전 방식의 전환을 가져올 수 있을 것이라고 기대하였다.

2011년부터 광저우시는 매년 3,000개의 전입지표를 정하고 신청인의 적립 점수순으로 호구전입이 가능하도록 하였다. 2014년에 실시한 새로운 전입정책은 전입지표는 그대로 유지하고 적립점수 산정방식을 새롭게



조정하였다. 개정사항의 주요내용은 기존의 점수제와 사회보험 납입 기간이라는 2개 부분으로 진행하여, 적립점수가 60점에 달한자는 사회보험 가입 기간을 우선 고려하여 상위순위부터 3,000명까지 신청 가능하도록 하였다.

이를 통해 광저우시에서 다년간 직장에서 종사하고, 사회보험을 납입한 자에 대해서 위의 방법을 통해 전입이 가능하도록 하였다. 아래는 2014년 광저우시 적립점수 항목 및 점수표이다.

<표 3-3> 2014년 광저우시 외지인 전입신청 기본조건

번호	항목	항목내용 및 점수	비고
1	문화수준	대졸(60점), 전문대졸(40점), 고등학교(20점)	최고점수 적용, 점수를 누적하지 않음
2	기술능력	중급(60점), 국영기업 직급 3급(40점), 국영기업 직급 4급(20점)	
3	직업자격 및 근무업종	전문기술업종 자격 또는 근무업종이 광저우시 직업자격 목록에 해당될 경우(20점)	광저우시 직업 목록 기준
4	사회공헌	최근 5년 내 헌혈(회당 2점) 또는 자원봉사활동 참여(50시간 당 2점). 단 1년 기준 2점을 초과할 수 없으며 최대 10점까지 적립이 가능함	
5	납세내역	신청일을 기준으로 3년간 광저우시에 납세 누적금액이 10만 위안 이상일시(20점)	

출처: “广州积分入户申请”, 광저우시정부 문건 참조 저자 재정리.

2015년부터 적립점수 전입제도 지표가 기존 3,000개에서 5,000개로 증가하였고 그중 4,500개는 외지인 적립점수 전입에 적용되고 나머지 500개는 사립학교 교사의 전입에 사용하도록 하였다.<sup>37)</sup>

37) "积分入户指标增至5000个", 『广州日报』, 2015-07-22자 기사.  
<https://www.gz.gov.cn/2015cwhy/zdgz/201507/a9b6e69988e243b8b591818208e74426.shtml>

## 다. “인재유치형” 모델의 평가 및 한계

상하이와 광저우는 중국의 대도시로서 인구가 많고 도시 공공자원이 부족하여 외부인의 도시 내 진입이 용이하지 않도록 하였다. 이들 도시에서 진행 중인 호구제도 개혁은 고급인재, 도시 내 부족한 인재 및 기여도가 높은 사람을 목표로 하고 있다. 예를 들어 해당 지역에 거주하면서 경제적 기여도가 높거나 정부표창을 받은 사람을 대상으로 한다.

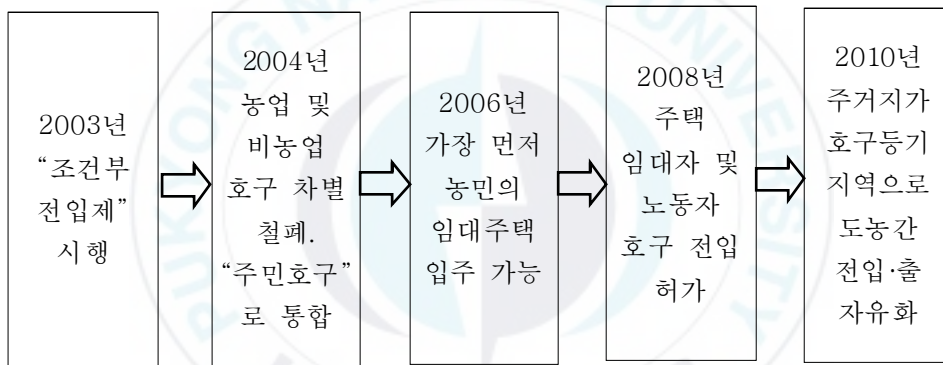
위의 적립점수 제도를 통한 농민공의 시민화를 실현하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 상하이와 광저우등 대도시에서 진행 중인 호구 개혁방안은 합리적인 도시 내 인구통제를 위하여 제도적 장치를 마련하여 제약을 두고 있다. 이렇게 높은 수준을 요구하는 관계로 농민공들의 도시 민화로 전환하는데 실질적인 효과가 떨어진다고 볼 수 있다.

## 제2절 “도·농 공공서비스 균등화형” 모델 - 청두시(成都市)

### 가. 청두시의 호구제도 개혁 배경

청두시는 2003년부터 “도농통합” 발전을 위한 개혁조치를 추진하였다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<그림 3-1> 청두시 시기별 호구제도 개혁 주요내용



출처: 徐茂(2014), “人口城镇化视野下的成都户籍制度改革研究”, 西南交通大学硕士学位论文, p27, 저자 재인용.

2010년 11월 16일 청두시는 <청두 도농통일 호적 실현을 통한 주민 자유 이동에 관한 의견(关于全域成都城乡统一户籍实现居民自由迁徙的意见)>을 발표하였다. 의견의 주요 내용은 청두시 전체 권역에 호구를 통일시켜 도농간 주민들의 자유로운 주거 이동을 실현하였다.

또한 주민에게 기본 공공서비스와 사회보장 권리를 평등하게 누릴 수 있도록 하였다. 이는 중국 내 도농 이원화 구조를 위해 제정된 호구제도의 병폐를 허무는 계기가 되었다고 평가받고 있다.

또한 2012년 말 주민등록번호를 통해 주거지, 교육, 취업, 납세, 신용, 사회보험 등 모든 정보를 통합 관리하는 체계를 구축하였다. 이를 통해 농민이 더 이상 신분의 상징이 아닌 직업의 하나로 분류되도록 하였다.

## 나. 청두시의 호구제도 개혁의 주요내용

2003년 청두시는 <현행 호구정책 조정에 관한 의견(关于调整现行户口政策意见)>을 공포하여 기존의 합법적인 고정거주지, 안정적인 직업, 친지를 통해 전입을 허가하였다. 위 의견의 규정은 농업호구를 보유한 자라도 비농업 분야에 종사하는 자에 대해 도시 내 안정적인 수입과 고정 거주지를 가지고 경작 면적이 42무(亩)<sup>38)</sup> 약 28,014m<sup>2</sup>보다 적은 자는 도시로 전입이 가능하도록 하였다.

2006년 농업호구 소지자가 청두시 정부가 건설한 임대주택에 입주할 수 있는 자격을 부여하였고, 2008년 <재난 이후 재건과 경제발전 조정을 촉진에 관한 우리시의 일부 호구정책 임시시행 의견(关于促进灾后重建和经济发展调整我市部分户口政策的暂行意见)>을 제정하였다. 또한 민간기업 종사자, 주택 임대 거주자가 2년 이상 거주 시 전입을 허가하는 등 중국 내에서 파격적인 호구정책 개혁이라고 평가받았다.

2010년 7월 <청두시 거주증 관리규정(成都市居住证管理规定)>에는 청두시에서 1년 이상 거주하거나 경영, 취업, 주택 구입 및 임대한 사람 중 6개월 이상 사회보험을 납입하였다면 거주증을 신청할 수 있게 되었다.

---

38) 1959년 중국 정부는 <중화인민공화국 법정 계량 단위 사용방법(中华人民共和国法定计量单位使用方法)>을 제정하여 기존의 도량제도 사용을 중지 시켰으나 유일하게 현재까지 사용중인 면적 단위로 1무(亩)≒667m<sup>2</sup>임  
(위키백과, 검색일: 2016.04.22., <https://zh.wikipedia.org/wiki/亩>)

해당 거주증을 발급받게 되면 기존에 도시민만 혜택을 받았던 노동취업, 위생의료, 계획생육, 법률자문 등 12개 사항의 공공서비스 혜택을 받을 수 있게 되었다.

아래의 표를 통해 청두시의 거주증의 분류 및 신청조건들을 살펴보면 다음과 같다.<sup>39)</sup>

**<표 3-4> 청두시 거주증 신청 조건 및 혜택**

거주증 종류	<임시거주증> 유효기간 1년	<거주증> 유효기간 5년
거주증 신청조건	청두시에서 1개월 이상 거주한 비청두시 호구 소지자	1년 이상 거주자 중 아래의 부합될 경우 신청 가능 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용주와 노동계약을 체결하고 사회보험을 6개월 이상 납입</li> <li>- 사업자 등록증을 신청한 경우</li> <li>- 주택 구입 또는 임대차 계약을 체결하여 6개월 이상 사회보험을 납입한 경우</li> <li>- 위의 조건에 부합되나 전입 신청을 하지 않은 경우</li> <li>- 청두시 거주증 소지자의 자녀</li> </ul>
사회보장 및 주요혜택	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능대회 참가자격 부여</li> <li>- 계획생육 정책에 근거하여 1명의 자녀 전입 가능</li> <li>- 전염병 및 아동 예방접종 서비스</li> <li>- 운전면허증 신청 및 차량등록 가능</li> <li>- 대중교통 우대 혜택</li> <li>- 거주지 내 공공등기 서비스 제공</li> <li>- 취업, 사회보험 외 거주지 정부에서 제공하는 서비스 혜택</li> <li>- 공공위생 서비스. 출산 전 검사, 입원분만 시 동일 비용 적용</li> <li>- 자녀교육 혜택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임시거주증 소지시 누릴 수 있는 혜택 외 별도의 혜택은 다음과 같다.</li> <li>- 거주지 전문기술 직무 자격 평가시험 등록</li> <li>- 과학기술 발명, 혁신 성과 신청 가능. 보조금 지급</li> <li>- 상주호구로 전환 가능</li> </ul>

출처: 王阳(2014), 위의글, pp60~61참조 저자 재구성.

39) 徐茂(2014), “人口城镇化视野下的成都户籍制度改革研究”, 西南交通大学硕士学位论文, pp27-30.

청두시에서 3년 이상 합법적 주택 임대, 고용계약을 체결하여 3년 이상 사회보험을 납입한 경우 본인, 배우자, 미성년 자녀를 상주호구로 신청할 수 있다.

#### 다. “도농서비스 균등화형”모델의 평가 및 한계

청두시의 호구개혁은 농민들의 토지자산 개혁이라고 볼 수 있다. 농민이 보유하고 있는 재산권을 명확하게 인정하였고, 농민의 기본 권익을 보장한 부분은 전국적으로 성공한 모델이라고 평가받고 있다. 동시에 도농 일체형 기본 공공서비스 체계를 구축하였고, 거주민이 자유롭게 도농간 전입·출을 가능하도록 하였다.

이러한 순기능 외에 현재 청두시가 추진 중인 호구개혁 정책은 시작하는 단계에 불과하여 향후 지속적으로 관심을 가질 필요가 있다. 뿐만 아니라 도농 서비스 균등화를 실현하기 위해 투입되는 막대한 공공재원을 어떻게 마련할 것인가라는 한계가 있다.

### 제3절 “농지-주택교환형” 모델 - 텐진시(天津市)

텐진시는 중국의 4대 직할시 중 하나로 중국에서 중요한 경제 요충지이다. 도시가 팽창함에 따라 정부에서는 산업용지 확보가 필요하였고, 농민들은 자신들의 기존의 택지를 산업용지로 전환하여 주거환경 개선 및 소득증대를 실현하려는 계획을 수립하였다.

이에 텐진시 정부는 농민의 권익을 보호하는 전제 하에 농지를 개발하여 주택으로 교환해주는 “농지-주택교환형”<sup>40)</sup> 호구제도 개혁 모델을 수립하게 된다. 이는 기존의 택지를 농민주거지, 산업단지, 농업 산업단지로 변경하여 농촌 집단경제 체제를 개선하는 방향으로 전개되었다.

이를 통해 농민의 주거환경 및 생활수준이 도시민화 하도록 하였고 새로운 호구제도 개혁 모델로 자리 잡게 되었다. 2013년 현재 텐진시 내 43개 지역을 시범지역으로 선정하여 45만 명이 새로운 주택으로 이주하였고, 비농업 업종으로 취업한 인원 비율은 약 85%에 달한다.

#### 가. 텐진시 호구제도 개혁의 주요내용

농지 중 택지 사용권은 농민들이 거주하기 위한 시설을 건설하는 목적으로 집단소유인 농지를 점유·사용하는 권리를 말한다. 또한 이 농지는 농민들이 집단경제 조직의 구성원으로서 무상으로 취득한 것이고 사용기한

40) “농지-주택교환형”은 국가의 정책 프레임 안에 기존의 농지의 용도를 변경하지 않고, 농민들의 자발적 참여를 기본 원칙으로 한다. 이를 통해 높은 수준의 계획 설계가 가능하고 산업밀집, 생태거주 환경을 마련할 수 있는 소도시 정책이다. 농민들의 자신의 기존 주택을 정부에 제공하고 새로 건설한 주택을 1:1 비율로 교환받는 것을 골자로 하고 있다.陈伟峰, 赖浩峰. “天津‘宅基地换房’调研报告”, 『国土资源』, 2009年.

의 제한이 없는 농민들을 보장하는 권리이다.<sup>41)</sup>

농지 중 택지 사용권을 시장에서 거래하는 것이 법적으로 타당한지 학계 내에서 쟁론이 분분하지만 일부 법학자는 택지는 농민의 생존을 보장하는 재산으로 간주하여 찬성하는 시각이 존재한다. 이를 통해 농민의 경제적 이익을 보장하고, 토지 사용의 효율을 제고하여 택지가 방치되거나 낭비되는 것을 막을 수 있다는 시각도 존재한다.<sup>42)</sup>

농지-주택 교환 방식은 정부 주도의 용지수용 방식, 시장 주도의 임대 방식, 농민 주도의 농업 산업화 방식이 존재한다. 아래는 세 가지 방식에 대한 비교표이다.<sup>43)</sup>

<표 3-5> 텐진시 농지-주택 교환 방식 비교

농지 교환방식	배경	적합지역	강점	약점
정부주도 수용 방식	지방정부는 산업단지, 교통시설, 부동산 개발 수요로 인하여 주도적으로 농지를 수용하고, 주거지역 개선 실현	도시근교 농촌	용지수용 대상 지역 농민의 권리 보장	정부와 농민 간 이익다툼 및 모순이 발생하기 쉬움
시장주도 임대 방식	경제가 발전함에 따라 비농업 용지 수요가 증가하게 되었고 농민에게 기회 제공	도시근교 농촌이나 수용계획이 없는 지역	집 단 합 의 를 통해 의사를 결정하여 대립이 적음	취업보장이 어렵고, 생활환경 및 사회보장이 어려울 수 있음
농민주도 산업화 방식	농업 고도화를 통해 더 많은 수익 창출 가능.	도시외곽 농촌	농업 소득 증대	경제수준 향상 및 사회보장의 어려움

출처: 杨建军, 阮丽芬(2011), 위의 글, pp112~113참고 저자 재구성

41) 百度百科: 宅基地使用权 검색일2014.04.28.

[http://baike.baidu.com/link?url=-2W69w0Co\\_NBEy-8YIFIYSUSi6EsQfwYQYKo\\_2RATrD-1hqX3bJwNoGnE6dRKLVB99J95gnJnfvYjzShYRo9K](http://baike.baidu.com/link?url=-2W69w0Co_NBEy-8YIFIYSUSi6EsQfwYQYKo_2RATrD-1hqX3bJwNoGnE6dRKLVB99J95gnJnfvYjzShYRo9K)

42) 李云遍(2012), “宅基地使用权流转模式探析——天津“宅基地换房”, 『法治与社会』2012.06, pp50~51.

43) 杨建军, 阮丽芬(2011), “农村宅基地置换模式比较与分析——以上海佘山镇, 天津华明镇, 重庆九龙坡区为例”, 『华中建筑』2011.02, pp112~113.

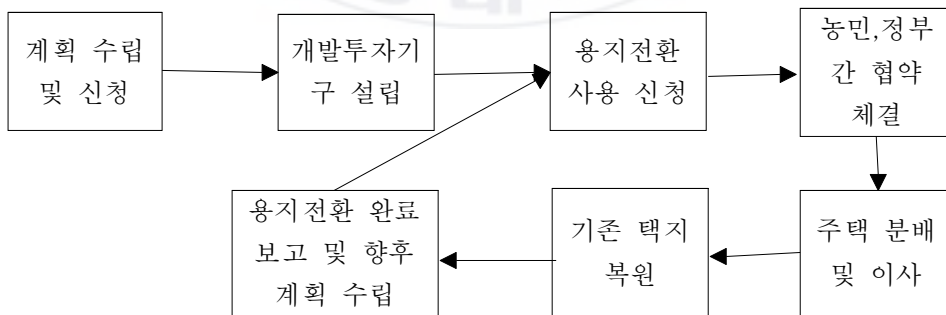


톈진에서 추진 중인 “농지-주택교환” 방식의 전제조건은 토지도급책임제 유지, 경작 총면적 유지, 농민의 자발적 참여이다. 이 정책을 추진하는데 있어 정부와 농민 모두 긍정적으로 평가하여 참여의지가 높다. 톈진시 화밍진(华明镇)의 경우 2005년 하반기부터 정부에서 가구수 조사, 시정부와 협의를 거쳐 톈진빈리공사(天津宾丽公司)를 설립하여 건설부지 선정, 건설계획 수립 및 착공에 들어갔다.

토지 교환은 기존 주택건물 면적과 신규 주택을 1:1의 면적비율로 교환하기로 결정하였다. 기존 주거용 택지는 12,071무(약 800만㎡)가 점유되었는데 신규 주택 건설에 8,427무(약 500만㎡)만 소요되어 남은 면적은 경작지로 환원하였다.

이를 통해 경작지와 주거지의 균형을 유지할 수 있고 나머지 농지를 부동산 개발업자에 개발을 위탁하여 신조시 건설비용을 마련할 수 있게 되었다.<sup>44)</sup>

<그림 3-2> 톈진시 화밍진 토지전환 프로세스



출처: 孟广文, 盖盛男외(2012), “天津市华明镇土地开发整理模式研究”, 『经济地理』, 2012年4月, 第4期 第32卷, p145.

44) 杨建军, 阮丽芬(2011), 위의 글.

비록 위의 방식으로 정책을 실현하였으나 농민들은 여전히 기존의 농업 호구를 소유하였고, 새로운 사회보장 방식이 도입되었다. “4금(金)”이라 불리는 임금, 주식배당금, 임대료, 보험금을 배당받게 되었고, 이외에 기존 합의에 따라 규정된 연령(남자 만60세, 여자 만55세)이 되면 매월 470위안의 사회보장연금을 받을 수 있게 되었다.<sup>45)</sup>

이와 함께 텐진시는 취업 문제를 해결하기 위해 농민주거단지, 산업단지, 농업 산업단지를 구성하여 농촌도시 취업서비스 센터와 무료 기능훈련학교를 설립하였고, 기업과 협약을 맺어 취업의 기회를 확보하였다.

화징진 외 일부 지역은 정부로부터 대출을 받아 공장, 아파트, 호텔, 상업시설 등 다양한 경로로 농민들의 수입을 보장하는 정책을 시행하고 있다.

#### 나. 텐진시 호구제도 개혁의 성과 및 한계

텐진시가 추진한 호구개혁 방식은 농민들의 수입 및 생활환경을 개선시켰다. 또한 농민들의 지지와 효율적인 토지 이용이라는 장점을 통해 균형적인 발전을 실현함과 동시에 도농간의 격차를 줄일 수 있게 되었다.

구체적인 내용을 살펴보면 아래와 같다.

첫째 효율적인 토지 이용을 통해 도시 발전에 소요되는 공간을 제공하였다. 기존의 농지 내 택지는 효율적인 계획이 미비하여 분산된 상태였고, 다수의 농민들이 도시에 취업을 하면서 토지가 방치되어 있는 실정이었다. 하지만 정책이 시행되면서 균형적인 토지 이용과 용지 임대를 통해 새로운 수입원을 창출하였다.

---

45) 孟广文, 盖盛男외(2012), 위의 글, p146.

둘째 농민의 주거환경을 개선하여 생활의 질을 높였다. 이전 농민의 경우 경제적 제약으로 인해 주거환경이 낙후된 상태였으나 계획을 통해 기존 주거환경보다 크게 개선하게 되었다.

셋째 택지를 시장에서 거래할 수 있는 계기가 마련되었다. 전체 경작면적을 침해하지 않는 상태에서 토지 이용의 효율성을 제고하고 새로운 산업을 유치하여 농촌 소득 증대에 이바지 하였다고 볼 수 있다

이상으로 중국의 대표적인 모델 도시들의 정책내용, 성과 및 한계를 살펴보았다. 위 도시들의 정책 내용을 정리해보면 상하이, 광저우는 국제도시로서 많은 인재를 유치할 필요가 있다. 따라서 도시발전에 필요한 인재들에 한해서 제한적인 개혁 정책을 추진하고 있다.

청두모델의 경우 농민들이 재산권을 보유한 상태에서 도시로 전입이 가능하도록 하였는데 이는 도농이원구조를 타파하는 정책으로 평가받을 수 있다. 하지만 이 정책을 유지하는데 막대한 재원이 소요되는 관계로 향후 지속가능 여부를 살펴볼 필요가 있다.

톈진모델의 경우 기존의 농민신분을 유지한 채로 기존의 택지를 새로운 산업용도로 변경하여 농민에게 수입원을 창출해주었다. 이를 통해 주거환경 및 농촌 사회보장 체계를 확보한 것처럼 보이나 직할시 및 대도시의 배후지역이 아닐 경우 적합하지 않아 보인다.

## 제4장 허난성(河南省)의 도시화와 시민화

### 제1절 허난성의 도시화 발전 과정

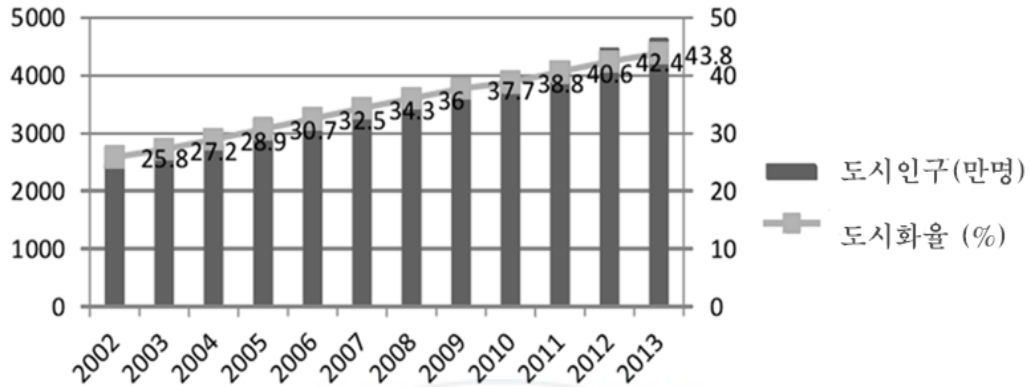
#### 가. 허난성 도시화 발전 개요

신중국 건국부터 개혁개방 정책이 시행되기 이전 허난성의 도시화는 중국의 정치, 경제, 사회제도 등 제반 요소들의 영향을 받아왔다. 허난성의 도시화는 굴곡된 발전과정을 거쳤는데 1949-1977년 사이 도시화 수준은 7.2%p 증가하는데 그쳤다. 1978년 개혁개방 정책이 시행된 이후 허난성의 도시화는 진정한 의미에서 도시의 면모를 갖추게 되었고 안정적인 발전 단계에 진입하게 된다.

1978-2012년 도시화율은 28.8%p 성장하였는데 이는 매년 1%p 증가하였고, 도시화가 진행됨에 따라 기존에 963만 명에 불과한 도시인구는 4,473만 명으로 증가하였고 이는 매년 평균 4.59% 증가한 것이다.

이러한 성장과정을 크게 4단계로 분류해서 볼 수 있는데 초기단계, 안정적 추진단계, 가속 추진단계, 균형 추진단계이다. 2013년 전국 도시화 평균은 53.73% 2013년 허난성의 도시화율은 43.8%로 전국 평균 대비 9.93%p 차이가 있다. 하지만 도시 인구의 증가속도와 규모면으로 볼 때 발전의 잠재성과 추세는 빠르게 나타나지만 전국 평균에는 못 미치는 것을 알 수 있다.

<그림 4-1> 2002-2014년 허난성 도시인구 및 도시화율



출처: 허난성 통계국, <2013년 허난성 인구발전 보고> 참조 저자 재구성.

최근 허난성 정부는 <중공 허난성위 허난성 인민정부 도시화 과정 가속화에 관한 결정(中共河南省委河南省人民政府关于加快城镇化进程的決定)>, <허난성 인민정부 허난성 신형도시화 계획(2014-2020년)에 관한 통지(河南省人民政府关于印发河南省新型城镇化规划(2014-2020年)的通知)> 등의 제도를 마련하여 도시화 과정을 가속화 하였다.

특히 중국 국무원은 중원경제구(中原经济区), 정저우 항공부두 종합 경제실험구(郑州航空港综合经济实验区) 건설의 전체 계획을 결정하여 허난성 도시화에 새로운 기회로 작용하였다. 이를 통해 허난성의 도시화율은 2000년 23.2%에서 2013년 43.8%로 제고하였고, 이는 전국 평균 증가속도보다 0.23%p 높은 수치이다.<sup>46)</sup>

46) 허난성 통계국(2014), “2013년河南人口发展报告”, <http://www.ha.stats.gov.cn/hntj/tjfw/tjfx/qsfx/ndfx/webinfo/2014/04/1397722155096301.htm>

## 나. 허난성 도시화 발전 과정

선부론에 입각한 중국 정부의 불균형 발전 정책이 시행되면서 허난성의 도시화는 중국 평균보다 9.93%가 낮다. 이는 농업이 허난성 산업의 중심으로 도시화율은 전국 최저 수준이다. 하지만 중부굴기 정책을 통해 허난성의 도시화는 2008년부터 2012년까지 5년간 연평균 1.8%에 달하는 도시화율 성장을 보이고 있다.<sup>47)</sup>

허난성이 개혁개방 이후 허난성의 상주인구와 도시화 과정을 살펴보면 다음 4단계로 구분할 수 있다.

### 1) 1978-1991년 도시화 초기단계

1978년 개혁개방 정책이 시행됨에 따라 농촌지역에 토지가정연산도급제(土地家庭联产承包制)<sup>48)</sup>를 실시하였다. 1984년 이전 농촌인구는 일정한 직업, 거처가 없는 유동인구 상태에 속해있었지만 해당 정책이 시행됨에 따라 농촌지역부터 개혁이 진행되었고, 중앙정부의 정책을 근거로 소도시 중심의 발전 단계에 이르게 된다.

1983년부터 허난성의 도시화 계획이 수정되면서 1978년 14개에 불과하던 시가 1991년에 27개 달하게 되었고, 도시인구도 963만 명에서 1,389만 명으로 증가하였으며, 도시화율도 13.5%에서 15.9%로 성장하였다. 이 시기에 도시는 지역의 정치, 경제, 문화, 과학기술의 중심지로서 기능

47) 전해연(2013), “허난성 양회 최대 화두 - 도시화 건설”, 『코트라 글로벌 원도우』.

48) 토지가정연산도급제는 1980년대 초에 중국에서 시행한 농촌개혁 제도이다. 자신의 농지에서 생산한 작물을 국가에 제공하고 남은 잉여작물을 개인이 시장에 판매할 수 있도록 한 제도로 개혁개방 정책 중 가장 중요한 전환점이 되는 정책이다.(위키백과 참고 저자 재정리, 검색일: 2016년 4월 8일, <https://zh.wikipedia.org/wiki/家庭联产承包责任制>).

을 발휘하게 되었고, 주변 지역으로 영향력을 꾸준히 확대하게 되었다.

### 2) 1992-2000년 도시화 안정적 추진단계

1992년 이후 중국의 경제성장이 회복하면서 도시화가 빠르게 진행되었고, 중국 공산당 14차 대회에서 사회주의 시장경제 체제 구축을 목표로 삼아 새로운 시장경제 체제가 도입된 시기이다.

허난성도 경제가 고속으로 성장하게 되면서 비농업 분야의 발전이 빠르게 진행되었고, 농촌 잉여 노동력의 도시 내 유입이 꾸준히 증가하게 되었다. 1993년 3월 허난성 정부는 공의(巩义), 옌스(偃师), 위저우(禹州), 덩저우(邓州) 등의 18개 현급 시를 개혁·개방 발전의 특별 시범 현급시로 지정하였다. 해당 도시들에 성급경제관리 권한을 부여하여 특별 정책을 추진하여 경제성장 및 농촌의 도시화를 가속화 하였다.

1996년 허난성 6차 당대회에서 지속적인 도시발전 및 소도시 발전 의견을 제기하였고, 성내(省内) 도시 편제를 개선하였다. 2000년말 허난성의 도시 수는 38개, 도시화율 23.2%로 성장하여 1992년 대비 7%p 증가하였다. 또한 도시 인구도 1992년 1,434만 명에서 2,201만 명으로 증가하였다. 이때 인구이동의 특징은 소도시 모델 정책이 추진됨에 따라 단거리 중심 위주로 이동을 하였다.

### 3) 2001-2006년 도시화 가속 추진단계

“10·5계획”을 시작으로 중국의 도시화 정책은 부작용에 따른 반성과 재편을 시작할 시기이다. 이때부터 농촌 잉여 노동력의 이동에 제한을 두는 정책들이 취소되었다. 이 시기에 제기된 정책의 주요내용은 소도시를 발전시키고, 중·대형도시가 견인작용을 하도록 하였다.

2005년 허난성 정부는 “중심도시 견인전략을 통해 중원 도시 클러스터(中原城市群)를 발전시키고, 성 내 중심도시 및 소도시 건설”을 중점 사안으로 결정하였다. 이를 통해 2006년 말 전체 성내 도시화율을 32.5%, 도시인구는 2,334만 명에서 3,189만 명으로 증가하였다.

#### 4) 2007년-현재 균형적인 추진단계

2007년 중국 공산당 17차 대회에서 중형 도시와 소도시가 균형적인 발전을 하는 신형도시화 정책이 마련되었다. 이를 통해 샤오캉사회(小康社会) 실현, 신형산업화, 신형도시화, 신형농업화 라는 4가지 전략적 목표를 균형적으로 추진하는 것이 핵심 내용이다.

이 시기의 허난성은 중원굴기(中原崛起), 허난진흥(河南振兴)이라는 전체적인 전략을 마련하여 시행하였고, 특히 중원경제구역전략(中原经济区战略)을 국가적인 전략으로 격상되었다. 허난성은 이 시기에도 전국에서 가장 전형적인 인구 유출지역으로, 많은 농촌 잉여 노동력이 성 밖으로 직업을 찾아 진출하였다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 동부 지역에 산업 고도화와, 노동 집약형 산업이 중·서부 지역으로 이전하게 되면서 중부지역은 산업승계를 하는데 있어 우위를 점하였다. 이와 함께 허난성 출신의 많은 농민공들이 “회류(回流)”하기 시작하였고, 도시 내 인구유입이 빠르게 증가하면서 도시화율을 제고시키는 계기가 되었다.

2012년 허난성의 도시화율을 42.4%로 2006년 대비 9.9%p 증가하였고, 도시인구 역시 2006년의 3,189만 명에서 2012년 4,255만 명으로 증가하였다.<sup>49)</sup>

49) 刘岱宁(2014), “传统农区人口流动与城镇化模式研究--以河南为例”, 『河南大学』, pp68~70.

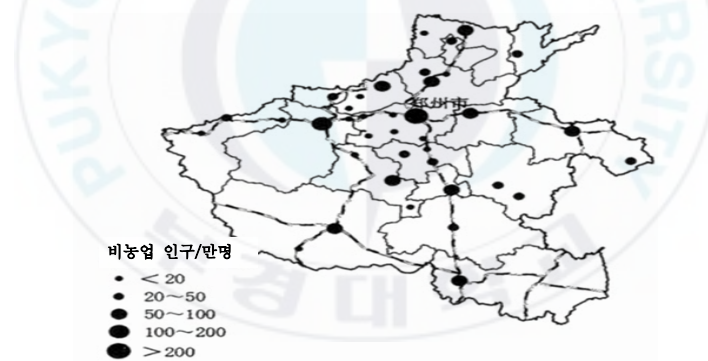


허난성의 도시화 발전단계를 종합해보면 허난성의 도시화는 단계별 발전이라는 특징이 있고, 허난성의 도시화는 중국 정부의 전체 전략과 맞물려서 진행되었으나 여전히 전국 평균과는 일정한 격차가 있다. 허난성의 도시화는 전통적 농업생산 지역에서 도시화로 발전되는 추세이고 향후 중국 도시화의 중요한 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

#### 다. 허난성 도시화 현황

##### 1) 허난성 도·농간 공간적 발전의 특징

<그림 4-2> 2012년 허난성 도시 규모 분포도



출처: 范红艳(2015), “河南省城市体系规模结构演变分析”, 『地域研究与开发』, 2015.09, p2.

허난성의 도시 분포를 살펴보면 중부, 북부, 서부지역에 도시의 수가 집중되어 있고, 남부와 동부지역의 도시 수가 적고 밀도 역시 낮다. 이는 도시가 주로 롱하이(陇海, 산시-상하이), 징광(京广, 베이징-광저우)를 잇는 철도노선과 정저우 반경 250km에 23개의 도시가 집중되어 있다. 이

는 전체 허난성 도시의 60% 이상을 차지하고 있다.

현재 허난성의 도시 공간분포는 확장되는 단계인데 즉 점을 이어 선으로 이어지는 확장 형태이다. 허난성은 중국을 동-서-남-북을 잇는 중심 철도노선과 310, 107 등 국가급 국도가 경유하는 곳이다. 이러한 물류를 중심으로 도시가 형성되고 있고 도시인구의 80%가 교통·물류를 중심으로 거주하고 있다.<sup>50)</sup>

## 2) 허난성 상주인구 기준 도시화의 특징

허난성의 상주인구를 기준으로 하는 도시화 수준은 전국 평균과 비교했을 때 큰 차이가 있다. 비록 매년 허난성의 도시인구의 증가 속도는 전국 평균 증가 속도보다 빠르지만 여전히 전국 평균을 밑돌고 있다. 아래 <표 4-1>을 살펴보면 2006년 이전 허난성의 상주인구를 통한 도시화는 전국 평균보다 12% 낮은 수준으로 2011년까지 약 10%의 차이를 유지해오고 있다.

---

50) 陈彦光·罗静(1998), “河南省城市交通网络的分形特征”, 『信阳师范学院学报』, 1998年4月, 第11卷 第2期.

<표 4-1> 허난성 도시화율과 전국 평균과의 비교

연도	전국 도시화율(%)	허난성 도시화율(%)	차이(%)
2002	39.09	25.8	13.29
2003	40.53	27.2	13.33
2004	41.76	28.9	12.86
2005	42.99	30.7	12.29
2006	43.9	32.5	11.4
2007	44.94	34.3	10.64
2008	45.68	36	9.68
2009	46.59	37.7	8.89
2010	47.5	38.8	8.7
2011	51.27	40.6	10.67
2012	52.57	42.4	10.17
2013	53.37	43.8	9.57

출처: <2014中国统计年鉴>, <2014河南统计年鉴>을 참조 저자 재구성.

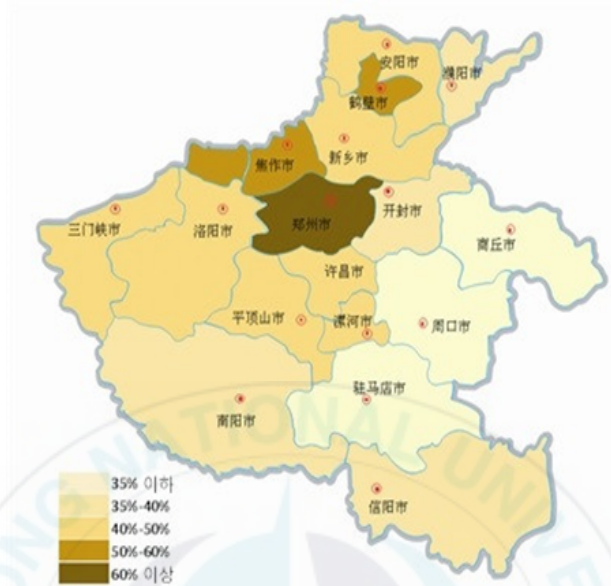
또한 허난성 내 지역별 도시화 수준도 격차가 뚜렷하다. 중원 도시 클러스터의 중심 도시인 정저우시를 축으로 주요 교통노선을 따라서 도시가 확장되는 과밀형 공간적 분포를 보이고 있다. 또한 과밀한 이 지경의 경제발전 수준과 도시화 수준이 높지만 이들 지역의 면적은 불과 35.3%에 불과하다.

<표 4-2> 허난성 도시별 도시화 현황

도시명	도시인구(만명)	도시화율(%)	도시화 성장률(%)
허난성 전체	4,265	45.2	1.4
정저우(郑州)	641	68.31	1.23
카이펑(开封)	194	42.58	1.47
뤄양(洛阳)	340	50.95	1.51
핑딩산(平顶山)	237	47.83	1.46
안양(安阳)	230	45.27	1.47
허비(鹤壁)	86	54.14	1.3
신샹(新乡)	272	47.58	1.51
자오쥘(焦作)	188	53.23	1.21
푸양(濮阳)	139	38.51	1.79
쉬창(许昌)	197	45.7	1.49
뤄허(漯河)	119	45.7	1.46
산먼샤(三门峡)	113	50.36	1.46
난양(南阳)	395	39.56	1.29
샹치우(商丘)	265	36.49	1.47
신양(信阳)	263	41.08	1.41
저우커우(周口)	319	36.19	1.41
주마텐(驻马店)	252	36.36	1.47
지위안(济源)	41	56.4	1.59

출처: 공이시 통계국(2015), “2014年河南人口发展报告”, 2015. 참고 저자 재구성.  
위의 표를 그림으로 정리해보면 아래와 같다.

<그림 4-3> 허난성 도시별 도시화 현황



출처: 王帆 (2013), “同力水泥：央企助力，公司内外环境趋好业绩拐点来临”, 『中国 建材网』, 2013.12.09. 기사 재인용.

위의 <그림 4-3>을 통해 허난성 각 지역별 도시화 수준과 공간적 분포를 볼 수 있다. 중원 도시 클러스터의 동부, 동남부, 난양시의 북부를 경계로 서북쪽에서 동남쪽으로 점차 내려오고 있는 추세이다. 중원 도시 클러스터의 북부지역과 서부지역의 산면샤시(三门峡市) 등 지역의 도시화 수준은 다소 높은 편으로 허난성 전체의 평균보다 높은 수준이다.

그리고 허난성의 푸양(濮阳), 난양(南阳) 등 지역은 기존의 도시 인구밀도가 낮고 도시화 수준도 전국 평균보다 아래를 밀돈다. 이를 통해 허난성의 도시화는 공간적으로 큰 격차가 있음을 알 수 있다.

## 제2절 허난성의 인구이동 현황

### 가. 허난성 각 도시별 인구변화 현황

중국의 5, 6차 인구센서스 데이터와 허난성 통계연감 자료에 따르면 2000년-2013년간 허난성 전체 도시 상주인구는 약 291만 명이 증가하였다. 안양, 상치우, 신양, 저우커우, 주마텐 5개 시를 제외한 나머지 지역의 총인구는 증가하였다. 그중 가장 많이 유입된 지역은 정저우시와 난양시로 각각 253.32만 명과 51.22만 명이다.

<표 4-3> 2000-2013년 허난성 도시인구 유출입 현황

도시명	2000년 상주인구(만명)	2013년 상주인구(만명)	증감 인구수
정저우(郑州)	665.68	919	253.32
카이펑(开封)	458.65	465	6.35
뤄양(洛阳)	622.77	662	39.23
핑딩산(平顶山)	480.49	496	15.51
안양(安阳)	516.11	509	-7.11
허비(鹤壁)	140.19	161	20.81
신샹(新乡)	540.74	568	27.26
자오궈(焦作)	328.88	351	22.12
푸양(濮阳)	345.83	358	12.17
쉬창(许昌)	412.41	430	17.59
뤄허(漯河)	226.24	258	31.76
산먼샤(三门峡)	217.74	224	6.26
난양(南阳)	957.78	1,009	51.22
상치우(商丘)	775.38	728	-47.38
신양(信阳)	652.74	638	-14.74
저우커우(周口)	974.13	878	-96.13
주마텐(驻马店)	745.28	690	-55.28
지위안(济源)	62.65	72	9.35

출처: 허난성통계국(2014), “2014河南省统计年鉴”, 2014 참조 저자 재구성.

2000년 허난성 도시인구는 2,201만 명, 도시화율을 23.2%로 전국 평균인 4,643만 명, 43.8%에 못 미쳤다. 2000년부터 2013년 동안 허난성의 전체 도시인구는 2,442만 명이 증가하였고 도시화율도 20.6%가 증가하였다. 아래 <표 4-4>를 통해 정저우, 난양, 상치우, 저우커우, 주마덴 5개 시의 시가 가장 많음을 알 수 있다.

<표 4-4> 2000-2013년 허난성 상주인구 변화 현황

도시명	2000년 상주인구(만명)	2013년 상주인구(만명)	증감 인구수
정저우(郑州)	365.42	617	251.58
카이펑(开封)	88.12	191	102.88
뤄양(洛阳)	187.04	327	139.96
핑딩산(平顶山)	143.93	230	86.07
안양(安阳)	132.44	223	90.56
허비(鹤壁)	48.55	85	36.45
신샹(新乡)	127.43	261	133.57
자오취(焦作)	109.33	183	73.67
푸양(濮阳)	75.73	132	56.27
취창(许昌)	83.84	190	106.16
뤄허(漯河)	53.37	114	60.63
산먼샤(三门峡)	71.68	110	38.32
난양(南阳)	193.08	386	192.92
상치우(商丘)	102.39	255	152.61
신양(信阳)	120.15	253	132.85
저우커우(周口)	126.57	306	179.43
주마덴(驻马店)	90.29	241	150.71
지위안(济源)	19.15	39	19.85

출처: 허난성통계국(2014), 위의 글, 참조 저자 재구성.

증가속도로 볼 때 정저우, 뤼양 등 대도시 인구의 증가속도가 가장 빠르게 나타나고 있고, 특히 정저우의 인구를 유입시키는 힘이 가장 크다. 현재 정저우를 중심으로 인구밀도가 높아지고 있고 향후 주변 도시로 확산되는 양상을 보인다. 이는 정저우의 경제적 사향, 산업기반이 타 지역에 비해 양호하여 2차, 3차 산업과 관련된 직업수요가 높아 인구가 유입되는 것으로 보인다.

또한 농촌지역 소도시의 증가세도 크게 높는데 이는 의료보험, 자녀교육 등 문제로 인하여 농촌 인근의 도시에 유입된 것으로 보인다. 특히 현금단위는 허난성의 도시화를 실현하는데 중요한 단계로 작용하고 있다.<sup>51)</sup>

#### 나. 비농업 분야 취업현황

도시화가 진행됨에 따라 산업구조에도 조정이 따른다. 기존 1차 산업 중심에서 2차, 3차 산업으로 전환되는데 이는 농업중심 경제에서 비농업 중심 경제로 전환됨을 의미한다.

비농업 분야에 종사하는 인구가 증가하는 것은 도시화를 견인하는 작용을 하고 특히 3차 산업의 발전은 새로운 취업의 기회를 마련하여 기존 1차 산업에 종사하던 사람이 3차 산업으로 직업의 전환이 발생된다.<sup>52)</sup>

---

51) 刘潇(2015), “河南省土地城镇化与人口城镇化协调发展研究”, 『郑州大学』, pp52~53.  
52) 龚晓菊(2012), “第三产业发展与城镇化推进探讨”, 『商业时代』, 2012年第11期, pp117~119.



<표 4-5> 2000-2013년 산업별 취업인구 변화 현황

(단위: 만 명/%)

연도	총취업 인구	1차산 업 종사 인구	2차산 업 종사 인구	3차산 업 종사 인구	1차산 업 종사 비율	2차산 업 종사 비율	3차산 업 종사 비율
2000	5,572	3,564	977	1,031	64.0%	17.5%	18.5%
2001	5,517	3,478	997	1,042	63.0%	18.1%	18.9%
2002	5,522	3,398	1,038	1,086	61.5%	18.8%	19.7%
2003	5,536	3,332	1,084	1,120	60.2%	19.6%	20.2%
2004	5,587	3,246	1,142	1,200	58.1%	20.4%	21.5%
2005	5,662	3,139	1,251	1,272	55.4%	22.1%	22.5%
2006	5,719	3,050	1,351	1,318	53.3%	23.6%	23.0%
2007	5,773	2,920	1,487	1,366	50.6%	25.8%	23.7%
2008	5,835	2,847	1,564	1,424	48.8%	26.8%	24.4%
2009	5,949	2,765	1,675	1,509	46.5%	28.2%	25.4%
2010	6,042	2,712	1,753	1,577	44.9%	29.0%	26.1%
2011	6,198	2,670	1,853	1,685	43.1%	29.9%	27.0%
2012	6,288	2,628	1,919	1,740	41.8%	30.5%	27.7%
2013	6,387	2,563	2,035	1,789	40.1%	31.9%	28.0%

출처: 허난성통계국(2014), 위의 글, 참조 저자 재구성.

<표 4-5>를 통해 허난성의 1차산업 종사자 변화는 2000년 64%에서 2013년 40.1%로 하락하였다. 그리고 2차 3차 산업에 종사하는 인구비율도 17.5%에서 31.95, 18.5%에서 28%로 증가하였다. 비농업 분야로 취업을 하게 되면서 농촌지역의 잉여 노동력이 도시로 유입되고 또한 도시화 발전에 영향을 주는 것으로 보인다.<sup>53)</sup>

53) “张军扩：城镇化是非农产业发展的结果 与工业化相辅相成” 中国行业研究网.  
<http://www.chinairn.com/news/20131206/135424925.html> 2013年12月6日

#### 다. 도시별 도농간 인구이동 현황

허난성의 인구이동은 성내를 중심으로 활발하게 이루어졌다. 정저우를 중심으로 하는 핵심 도시권으로 유입이 많았고, 기존 도시인구 중 중심도시로 유입이 진행되었다.

전체 허난성 인구밀집 추세를 살펴보기 위해 18개 도시와 정저우를 중심으로 하는 도시권을 지역 단위로 하여 2006년부터 2012년까지 전체 상주인구, 도시와 농촌지역 상주인구가 어떻게 변화되었는지 살펴보면 아래 <표 4-6>과 같다.

**<표 4-6> 2006-2012년 허난성 18개 도시 상주인구 변화 현황**  
(단위: 만 명/%/위안)

도시명	상주인구 증감현황	도시상주인구 증감현황	도시 연평균 성장율	농촌 상주인 구 증감현황	농촌주민 연평균 소득(2011년)	1인당 GDP
전체	20.0	921.7	4.51	-901.7		
정저우	174.0	155.7	5.29	18.3	11,050	56,855
카이펑	7.6	23.5	2.44	-15.9	6,492	22,972
뤄양	23.3	63.9	3.84	-40.6	6,822	41,198
핑딩산	9.2	42.5	3.63	-33.3	6,578	30,227
안양	-12.9	37.2	3.23	-50.1	7,586	28,806
허비	13.6	17.7	4.17	-4.1	8,271	31,763
신양	10.9	55.9	4.25	-45.0	7,532	26,198
자오궈	12.4	36.4	3.88	-24.1	8,902	40,810
푸양	1.8	11.3	1.86	-9.5	6,082	25,066
쉬창	2.9	39.3	4.11	-36.4	8,651	36,924
뤄허	6.4	26.6	4.77	-20.2	7,700	29,487
산면샤	-3.4	13.8	2.37	-17.2	6,929	46,049
난양	18.4	39.2	2.13	-20.8	6,776	21,590
상치우	-30.9	94.5	7.11	-125.4	5637	17,779
신양	-23.4	49.8	3.97	-73.1	6153	20,603
저우커우	-113.0	86.6	6.34	-199.6	5448	15,734
주마톈	-82.9	71.8	6.68	-154.6	5804	17,396
지위안	3.8	9.6	5.06	-5.8	9341	55,095
핵심도시권	231.1	374.7	4.23	-143.7		

출처: 耿明斋, 曹青(2014), “河南省城市结构及城市形态的演进与预判”, 『河南科学』, 2014年6月, 第32卷 第6期, p942 저자 번역 재구성.

<표 4-6>에서 알 수 있듯이 2006-2012년 허난성 전체 상주인구 규모는 거의 변동이 없으나(20만 명 증가, 0.04% 상승), 각 도시 간 중심권역과 기타 지역 간의 격차는 상당히 크다. 18개 도시 중 전체 상주인구가 증가한 지역은 12개 지역(정저우, 카이펑, 뤼양 등), 감소한 곳은 6개 지역(안양, 산면샤, 상치우 등)이다.

전체 상주인구가 증가한 12개 도시 중 정저우, 뤼양이 가장 많이 증가하였고, 저우커우, 주마덴, 상치우, 신양 4개 도시의 감소폭이 가장 크다. 이러한 현상은 정저우를 중심으로 주변도시(뤼양, 카이펑, 자오쥘, 신샹, 쉬창)로 인구가 밀집되고 있음을 말해준다.

이들 도시 전체에 증가한 인구는 231.1만 명으로 허난성 전체 상주인구 수보다 많다. 이는 중심 도시권역에 새로 증가한 인구는 주로 상치우, 저우커우, 주마덴, 신양 등 4개 도시에서 순유출이 발생한 것을 의미한다.

핵심 권역의 농촌 상주인구 감소폭도 허난성 내 다른 지역보다 적고, 순유출 지역의 농민들의 유출 폭이 큰 것을 알 수 있다. 이는 허난성 전체 인구가 주변지역에서 핵심권역으로 밀집하고 있다고 볼 수 있다.<sup>54)</sup>

이외에도 “2014년 허난인구발전보고(2014年河南人口发展报告)”에 따르면 18개 도시에서 균일하게 인구 분포가 이루어진 것이 아니라 한 지역에 집중되고 있음을 알 수 있다. 타 성에서 허난성으로 유입된 인구 중 37%가 정저우에 유입되었고, 허난성 내 유동인구 중 60%가 정저우로 집중되었다.

허난성 내 유동인구는 주로 해당 지역 내에서 활발하게 이동을 하고 있는데 30%의 유동인구가 성 내 다른 시로 이동을 하였고 12.7%는 동일

---

54) 耿明斋,曹青(2014), 위의 글, pp942~943.

시내에 다른 현으로 이동을 하였으며, 나머지 57.5%는 동일 지역에서 이동을 한 것으로 조사되었다.

이러한 특징을 정리해보면 유동인구 대부분은 호구지로부터 멀리 떨어지지 않은 곳으로 진출하였다. 이는 농촌 잉여 노동력의 직업 전환을 하는 중요한 방식으로, 직원 전환을 통해 수입증대 및 동시에 가정생활을 유지할 수 있다는 장점 때문에 유리하다고 볼 수 있다.



## 제3절 허난성의 시민화 모델 검토

### 가. 정저우시의 시민화 정책

#### 1) 정저우의 유동인구 정책 변천

정저우시는 2001년 11월 1일부터 호구제도 개혁 정책을 시작하게 된다. <정저우시 인민정부 진일보 완비 및 착실한 호구제도 개혁 정책에 관한 통지(郑州市人民政府关于进一步完善和落实户籍制度改革政策的通知)>가 공포되면서 친족전입, 투자전입, 졸업생 전입 등 3가지 방면으로 호구전입 문턱을 크게 낮추었다.

2003년 8월 21일 정저우시 정부는 <정저우시 인민정부 호적관리제도 개혁에 관한 통지(郑州市人民政府关于户籍管理制度改革的通知)>를 공포하고 기존의 호구제도 개혁을 심화시켰다. 주요 내용은 “농업호구(农业户口)”, “임시호구(暂住户口)”, “소도시호구(小城镇户口)”, “비농업호구(非农业户口)”로 이원화 되어 있던 호구를 “정저우주민호구(郑州居民户口)”로 단일화 시켰다.

이외에도 정저우시에서 주택을 구입할 시(면적, 신규분양 여부에 상관없이) 부동산 재산권 증명을 가지고 가면 모든 친족들이 정저우로 전입을 할 수 있도록 하였다. 그리고 고등학교 이상의 교육수준을 갖춘 자가 정저우시 인재센터에 자신의 이력사항을 등록할 시 졸업증명만 가능하면 취업여부와 상관없이 전입이 가능하도록 하였다.

또한 위의 정책을 추진하면서 친족전입 조건도 완화시켰는데, 정저우에 직계 또는 비직계 여부와 상관없이 현지 파출소에 신청을 하면 정저우 호

구로 전입이 가능하도록 하였다.

규정에 따라 신규 전입자는 기존 시민과 동등한 혜택을 볼 수 있도록 하였다. 예를 들어 자녀입학, 징병, 토지, 주택, 교육, 보험, 취업, 공공서비스 등을 받을 수 있는 특징이 있다. 따라서 2003-2004년 사이 신규 전입 신청자가 15만 명으로 증가하여 재원 마련에 압박을 받게 되었다.

이로 인하여 2004년 8월 17일 정저우시 공안국은 <정저우시 인민정부 <호적관리제도 개혁에 관한 통지>를 관철시키는데 따른 통지>를 공포하고 호구관리를 다시 엄격하게 관리하였다.

2005년 5월 공안부는 이미 취소한 2년 임시거주증 관리 제도를 부활시켰고, 2007년 <정저우시 시내 임시거주증 등기 방법(郑州市市区暂住人口登记办法)>을 시행하였고, 2010년 <허난성 임시거주인구관리조례(2010년 수정본)(河南省暂住人口管理条例(2010年修正本))>을 마련하여 2003년의 완화시켰던 호구정책을 강화하는 것으로 선회하였다.

2011년 정저우시 인구정보 플랫폼 건설 프로젝트가 UN인구기금(UNFPA)과 중국 국가발전개혁위원회가 실시한 도시화 발전의 공공서비스 정책과 연구 시범 프로젝트로 선정되면서 <정저우시 인민정부 판공청 유동인구 서비스 관리 업무 강화 및 혁신에 관한 업무 의견(郑州市人民政府办公厅关于加强和创新流动人口服务管理工作的意见)>을 마련하였다.

2013년 6월 정보 플랫폼이 시범 운영하였고, 2013년 11월 1일 <정저우시 거주증 관리 임시 방법(郑州市居住证管理暂行办法)>이 등장하면서 유동인구 정보 서비스와 관리업무는 새로운 단계로 진입하게 되었다.

## 2) 주요내용 및 성과

정저우시의 현행 도시인구 관리 방법은 여전히 전통적 도농이원호구 제

도이다. 비록 정저우시 차원에서 적극적인 호구제도 개혁을 추진하였지만, 호구제도가 실질적으로 개혁된 것은 아니다. 현재 정저우에 전입을 하기 위해서는 주택구입, 친족전입, 직업, 제대군인 등이 신청할 수 있다.

이는 여전히 대부분의 농민공들에게 적용되지 않으며, 외부인들이 기본 공공서비스를 동등하게 받기가 어렵다. 정저우시가 추진한 거주증 제도는 하나의 과도기에 생겨난 제도에 불과하다고 볼 수 있다.(张国锋, 2012)

2013년 <정저우시 거주증 관리 임시 방법(郑州市居住证管理暂行办法)>이 시행됨에 따라 전국 대도시 중 가장 진입 문턱이 낮은 호구정책이라고 볼 수 있다. 정저우의 거주증 제도가 외부인들이 정저우에서 상주하게 하는 주요한 원인으로 볼 수 있다.<sup>55)</sup>

정저우시의 유동인구는 대부분 농민공이 주를 이루고 있는데 도농이원 경제구조와 밀접한 관계가 있는 호구제도, 사회보장제도, 교육제도 등 제도적 장애로 인해 주류사회에 변두리에 머물고 있고 사회적 약자가 되었다.<sup>56)</sup>

현재 정저우시에서 외지인에 대하여 시행 중인 거주증 신청조건은 아래와 같다. <거주증(유효기간을 1년으로 함)>은 정저우시에 임시거주 정보를 등록하고 6개월 이상 거주한 자가, 합법적인 직업, 거주지를 보유하고 있거나 학업의 사유가 충족될 시 신청이 가능하다.

정저우 거주증을 소지한 자는 공공서비스와 권리를 보장받을 수 있다. <정저우시 인민정부 판공청 유동인구 서비스 관리 업무 강화 및 혁신에 관한 업무 의견>에 따라 거주증을 소지한 자는 거주지에서 각종 자격증 취득이 가능하고, 자녀 의무교육 및 유아 보조금을 받을 수 있다.

---

55) “全国省会郑州户籍门槛最低,居住证制度吸引落户”, 『大河网—河南商报』, 2014.11.13. 기사.

56) 郭秀云(2008), “流动人口市民化的政策路径探析——基于城市人口管理创新视角”, 『中州学刊』, 2008年 第4期.

또한 무료 직업소개, 아동 면역접종 및 기타 공공 보건 서비스를 받을 수 있고, 거주기간이 1년 이상일 시 신규 분양 또는 도시 임대아파트를 신청할 수 있는 자격이 부여된다. 이는 임시거주 등록과 거주증 신청은 유동인구가 정저우시에서 제공하는 공공서비스를 동일하게 누릴 수 있도록 하기 위하여 “일정통(一证通)” 정책을 마련하였다.

2013년 11월 1일부터 정저우시는 새로운 거주증을 제작하여 약 300만 명의 유동인구가 거주증을 통해 혜택을 누릴 수 있게 되었고, 이 제도는 외부인들에게 정저우시 호구개혁 과정 중 과도기적 산물로 간주되었다.<sup>57)</sup>

현재 거주증은 IC카드 형태로 제작되어 거주증과 금융 서비스를 함께 사용할 수 있다. 이렇게 제작된 거주증의 특징은 첫째 정저우시 유동인구 정보 플랫폼과 직접 연결되어 정보 공유 및 종합 서비스가 가능하다. 둘째 본인 신분 확인, 주거지 정보, 주거지 변경 기록이 가능하여 장기적으로 사용할 수 있다.

셋째 거주증 소지자는 거주증을 근거로 정부 공공 서비스 혜택을 정저우 시민과 동일하게 누릴 수 있다. 넷째 금융 기능이 추가되어 현금결제, 서비스 이용료 납부, 대출 등을 할 수 있다.

이는 행정관리와 공공 서비스라는 두 가지 기능을 충분히 사용할 수 있도록 하였고, 취업과 창업, 사회보장, 주택 구입, 자녀교육, 계획생육 등을 동시에 관리할 수 있도록 하였다. 종합해보면 정저우시가 현재 진행 중인 유동인구 정보서비스와 관리모델은 정보 플랫폼을 통한 제도적 메커니즘을 강화하여 유동인구 서비스와 관리를 강화하는데 주안점을 두고 있다.

---

57) "废除户籍制度，让农民工在中国大地上自由迁徙 ——对河南省深化户籍制度改革实施意见的解读" 『决策探索月刊』, 2014(11):4-11.



## 나. 토지보유형 “신형 농촌 커뮤니티 건설” - 우강시(舞钢市)

허난성의 도농 일체형 시범도시인 우강시는 “토지는 규모의 경제에 집중시키고, 농민은 도시로 집중시키자”는 전략을 채택하여 도농 사회보장 체계를 수립하기 위한 새로운 신형도시화 모델로 자리 잡고 있다.

### 1) 우강시 “신형 농민 커뮤니티” 시행 현황

우강시는 총면적 646km<sup>2</sup>로 생산용지 234.53km<sup>2</sup>, 전체 도시 면적의 37.36%, 생태용지 160.01km<sup>2</sup> 전체 면적의 25.43%를 차지하고 있다. 도시 계획이 실패함에 따라 도시 내 농촌 현상과 저효율적인 토지가 대량을 존재하고 있다. 또한 공·농 분할, 도농 이원구조가 명확한 지역이다.

우강시는 신형 농촌 커뮤니티를 매개체로 하여 도시화로 나아가는 전략을 채택하고 있고 정책의 주요내용을 요약하면 다음과 같다. 재정을 투입하고 시민수를 증가시키고, 토지계획을 통한 경영개선, 농업과 공업을 발전시켜 도농이 조화롭게 공존할 수 있도록 한다.

우강시는 소도시(县级市)로 190개의 농촌 마을과 834개의 자연 조성 마을 등으로 구성되어 있다. 우강시가 보유하고 있는 자원의 우세, 인구 분포, 문화적 특징에 따라 17개의 중심 커뮤니티와 4개의 중심읍(镇), 1개의 중심 도시를 통한 도시화 발전 전략을 채택하였다.

발전 전략을 채택하고 나서 2개의 중요한 계획을 제정하였는데 신형도시화 건설 계획과 경제발전 계획이 그것이다. 도시화가 요구됨에 따라 각 중심 커뮤니티는 관련 기초시설, 공공 서비스 시설을 건설하였고, 지역 특색에 맞는 4개의 산업을 발굴하여 농민들의 경제적 여건 개선을 목표

로 하고 있다. 2013년 현재 우강시의 도시화율을 51.2%에 달한다.

기존에 분산되어 있던 토지를 규모의 경제 방식으로 집중시켜 농업 생산방식을 전환하였다. 효과적인 산업화를 위해 우강시는 관련 정책을 제정하였는데 바로 토지이전 경영 플랫폼, 제도적 메커니즘, 정책적 지원 등의 내용을 골자로 한다.

특히 종자산업, 농민 합작회사, 농업 기업 등이 토지 규모의 이전에 참여하여 매년 14만 톤 이상을 생산한다는 전제조건 하에 농업의 고효율을 달성하였고, 농민 평균 수입이 증가되어 도시화를 추진하는데 기반을 마련하였다.

신형 농촌 커뮤니티가 건설되는 과정에서 중국 국토자원부의 “도농건설 용지 증감 연결고리(城乡建设用地增减挂钩)”<sup>58)</sup> 정책을 이용하여 기존 농업용지를 복원하고 남은 용지를 신형 농촌 커뮤니티 건설 용지로 전환하여 사용하도록 하였다.

중심 읍을 건설하는 과정에서 우강시는 지리적 위치가 좋고 환경이 좋은 인지읍(尹集镇)을 토지 통합 관리와 도농 건설용지 증감 연결고리 시범 지역으로 지정하여 약 733,000㎡의 토지에서 340,000㎡를 건설용지로 사용하여 약 400,000㎡를 절약할 수 있었다.

또한 류허위안(六合苑) 커뮤니티를 산업 집약 발전 토지증감 연결고리 시범지역으로 선정하여 6개의 마을 주민을 중심 커뮤니티에 편입시켰다. 해당 지역에 1만 명을 이주시키고 토지이용을 개선하여 농업과 도시의 공존의 터전을 마련하였다.

---

58) “도농 건설용지 증감 연결고리” 정책은 토지이용 전체 계획을 근거로 농지를 복원하고 새로 건설하는 용지가 전체 지표를 넘어서지 않게 효율적으로 개발하는 정책이다(출처: 바이두백과, 검색일: 2016.04.27.).  
[http://baike.baidu.com/link?url=4dHqY4Ex2BcYMgnJm0NTref2JhmEJEM7WmBeM-MTZEFWub4\\_MTKa9Nb5f6saqA6cwW66r1vu4sTAS69KRSorY3q](http://baike.baidu.com/link?url=4dHqY4Ex2BcYMgnJm0NTref2JhmEJEM7WmBeM-MTZEFWub4_MTKa9Nb5f6saqA6cwW66r1vu4sTAS69KRSorY3q)

토지전환을 통한 토지지가 상승분에 따른 수익은 농민들을 위하여 사용되었고, 도농 일체형 사회보장 체계를 마련하여 커뮤니티에 거주하는 주민들은 의료, 양로, 취업 등의 보장 혜택을 누릴 수 있도록 하였다. 그리고 주택 건설용지를 분할하여 토지 사용권과 부동산 권리증을 교부하여 주민들이 재산권을 행사할 수 있도록 보장하였다.

## 2) 우강시 “신형 농촌 커뮤니티” 실행 효과

신형 도시화를 추진함에 있어 기존 모델들이 초래한 도시병과 농촌병의 불리한 점을 막았다는 점에서 우강 모델은 향후 지속적인 연구 가치가 있다고 보여진다.

우강형 모델의 특징은 “농민 중심의 도시화”로서 2011년부터 2013년까지 허난성 내 300여 개의 신형 농촌 커뮤니티가 생겨났다. 우강형 모델 도시화는 농촌 주민들의 삶의 수준을 근본적으로 바꾸는 계기가 되었다.

우선 우강형 모델을 적용하기 위해서는 전체적인 블루맵을 수립하고 조건이 되는 지역을 우선 시범지역으로 지정하여 성과에 따라 전체적인 전개를 추진할 수 있다.

우강형 모델을 통해 농촌 비중이 높은 허난성은 천천히 하지만 이루어지는 안 된다. 현재 농촌 거주민들의 주택사용 연한이 거의 다되어 건물 개보수가 이루어져야 하는 시점인데 시기를 놓치게 되면 더 많은 비용을 지불해야 한다. 또한 조건이 갖추어지지 않은 상태에서 무리한 투자는 오히려 역효과만 초래할 뿐이다.

신형 농촌 커뮤니티 건설은 농민에게 산업화의 성과를 분배하는 경로이고, 생산방식, 행동방식, 가치관 등에 농민신분이 자연적으로 도시로 전환되는 의미가 있다.

우강형 모델의 아래의 세 가지 특징을 참고하여 다른 농촌 중심 지역으로 전할 수 있을 것으로 전망된다.

첫째 신형 도시화는 도시발전과 식량안보를 어떻게 선결할 것인지 검토가 필요하다. 농업과 식량을 희생하고 생태환경을 파괴하는 대가로 도시화를 진행할 필요가 없다.

둘째 신형 도시화는 산업화와 농업의 현대화가 맞물려 있는 관계로 우강형 모델을 통해 산업화, 도시화, 농업의 현대화 목표를 달성할 수 있다.

셋째 신형 도시화가 어떻게 농민들의 권리를 보장할 것인지 특히 토지를 통해 생계를 꾸려나가는 농민들의 권리 보장을 마련해야 할 것이다.

위의 내용을 종합해보면 허난성의 도시화는 단계별 발전이라는 특징이 있고, 중국 정부의 전체 전략과 맞물려서 진행되었으나 여전히 전국 평균과는 일정한 격차가 있다. 허난성의 도시화는 전통적 농업생산 지역에서 도시화로 발전되는 추세이고 향후 중국 도시화의 중요한 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

허난성의 도시 분포를 살펴보면 중부, 북부, 서부지역에 도시의 수가 집중되어 있고, 남부와 동부지역의 도시 수가 적고 밀도 역시 낮다. 따라서 기존 중국의 도시화 모델을 일반적으로 적용하는데 어려움이 있을 것으로 예상된다.

정저우와 같은 허난성 내 중심 도시의 경우 상하이와 광저우 모델을 적용하여 허난성 도시화의 중심축으로 역할하도록 방안을 마련할 필요가 있다. 특히 정저우 내 경쟁력을 상실한 산업의 경우 타 도시로 이전하고 새로운 3차 산업을 중심으로 하는 도시화가 필요할 것으로 예상된다.

이를 위해 외부의 인재들이 유입되어야 하는 실정이고 외부유인 인원들

에 대한 정책적 지원이 선결되어야 할 필요가 있다. 기존 정저우와 같은 대도시에서 거주하는 농민공의 경우 중소도시로 산업이 이전됨에 따라 자연적인 인구유출이 발생될 것으로 전망된다.

그리고 농지가 많고 사용효율이 낮은 지역은 앞에서 소개한 텐진의 “농지-주택교환형” 모델을 적용해 볼 수 있다. 전체 농업 산출량을 보장함과 동시에 농민이 자발적인 참여를 전제로 하여 정부와 기업이 함께 도시계획과 건설을 하여 토지이용의 효율성 제고와 농민의 도시생활을 누릴 수 있도록 하여 도농 간의 격차를 줄일 수 있을 것으로 보인다.

특히 농업에 종사하는 인구가 많은 허난성의 경우 우강시가 추진 중인 “신형 농촌 커뮤니티 건설” 모델이 성공적으로 추진된다면 농민공의 시민화와 도시화를 동시에 실현할 수 있을 것으로 전망된다.

## 제5장 결론

본 논문은 2012년 공산당 대표대회에서 제기된 “신형도시화”배경 하에 농민공의 시민화를 분석 하였다. 국내외 문헌자료를 통해 중국에서 추진 중인 시민화 모델 도시를 선정하여 연구 대상지역인 허난성의 시민화 모델이 추진하는데 경험을 제공하고자 하였다.

현재 중국이 추진 중인 신형도시화는 사람이 중심이 되는 도시화를 목표로 내걸고 있다. 기존 도시에 거주하는 사람이 아니라 개혁개방 이후 중국 내에서 차별을 받고 있는 농민공(农民工)이 시민화의 주요 대상이라고 볼 수 있다.

농민공은 도농 이원화 되어 있는 중국의 경제사회 발전의 매개체로서 역할을 하였다. 많은 연구 자료에도 나타나듯이 이들은 국가와 사회에 저임금 노동력을 제공하여 산업화와 도시화를 이룩하는데 크게 이바지 하였다고 볼 수 있다. 하지만 농민공의 이러한 헌신에도 불구하고 도시 내에 비주류로서 생활하고 있는 실정이다.

위의 문제를 연구하는데 외국의 사례를 살펴보는 것이 중요하기에 우선 해외 주요 국가별 도시화 단계 및 특징을 분석하여 중국의 것과 비교하였다. 해외 주요국가의 도시화 발전과정은 산업혁명이전, 산업혁명과 2차 세계대전, 2차 세계대전 이후 3단계로 구분할 수 있고 약 150년 동안 농업과 공업화가 되면서 점진적으로 진행되었다.

중국의 도시화는 다른 선진국 및 개발도상국가와 달리 시작이 늦었지만 발전 속도는 빠르다는 특징이 있다. 그 과정을 살펴보면 급속한 도시화 단계, 도시화 과잉단계, 1차 반도시화 시대, 2차 반도시화 시대, 소도시

중심의 도시화 단계, 전면적인 도시화 단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

2008年글로벌 금융위기 이후 수출주도형 산업 위주의 발전방식은 성장의 한계를 맞게 되면서 내수확대 위주의 발전방식으로 전향하게 된다. 중국의 현대화를 위해 산업화의 기치 아래에 농업은 무시되면서 중국 정부의 핵심과제 중 삼농문제(三农)도 야기되었다.

2010년까지 앞에서 말한 주요 국가의 도시화율은 60%를 초과하였지만 중국은 50%를 못 미쳤다. 2011년 현재 중국의 도시화율은 51.3%에 달하고 있으며 개혁개방 초기에 비해 2배 이상 확장되었다. 빠른 도시화는 도농간·지역간의 격차를 심화시키고 있다.

특히 단순한 규모 확장만을 위한 도시화는 중등소득국가의 함정에 빠질 수 있기 때문에 새로운 발전 패러다임의 전환을 모색해야 한다. 일련의 배경 하에 2012년 공산당 대표대회에서 “신형도시화”를 제기되었다.

앞에서 말한 것과 같이 신형도시화는 사람이 중심이 되는 도시화(人的城镇化)를 목표로 내걸고 있다. 기존 도시에 거주하는 사람이 아니라 개혁개방 이후 중국 내에서 차별을 받고 있는 농민공이 시민화의 주요 대상이라고 볼 수 있다. 농민공의 시민화가 어떻게 되는지를 알기 위해 농민공의 생활실태 및 시민화의 모델도시 자료를 수집하였다.

농민공의 생활실태는 중국 국가 통계국 및 최신 통계자료를 통하여 “외출농민공의 수입현황”, “외출농민공의 주거환경 현황”, “외출농민공의 노동계약 현황” 등을 분석하였다. 많은 연구에서도 나타나듯이 농민공의 도시 내 차별은 여전히 존재하고 있는 실정이다.

또한 중국 내 신형도시화 모델 도시들을 살펴보았는데 모델 도시 중 하나인 상하이·광저우의 “인재유치형” 모델의 경우 교육수준이 낮거나 기술이 낮은 농민공이 아닌 일정 수준의 자격요건을 요구하고 있어 해당 도시

발전에 필요한 노동력 유입을 위한다고 볼 수 있다.

청두시의 “도농 서비스 균등화형” 모델은 농민들의 토지자산 개혁을 통한 농민의 기본 권익을 보장한다는 전제하에 도농 일체형 기본 공공 서비스 체계를 구축하였다는 점은 가장 성공적인 모델이라고 볼 수 있지만 향후 지속적인 분석이 필요하고, 이상적인 결과를 위해 투입되는 막대한 공공재원 마련이라는 한계가 있다.

톈진시가 추진한 모델은 “농지-주택교환형” 방식으로 농민들의 수입 및 생활환경을 개선시켰다. 또한 농민들의 지지와 효율적인 토지 이용이라는 장점을 통해 균형적인 발전을 실현함과 동시에 도농간의 격차를 줄일 수 있게 되었다. 하지만 도시 확장으로 인한 토지수용이 불가능한 지역에 적용되기는 어려워 보인다.

중국 중부지역의 대표지역인 허난성과 허난성의 대표도시인 정주지역 중에 대해 분석하고 적응하는지 또한 어떤 모델이 적응하는지를 연구하기 위해, 4장에서 “허난성의 도시화 발전과정”, “허난성의 인구이동 현황”, “허난성의 시민화 모델 검토”를 통해 허난성의 도시화와 시민화를 소개하였다.

전체적으로 보면 개혁개방 이후 허난성의 도시화 과정은 4단계로 구분할 수 있다는 단계별 발전이라는 특징이 있고, 중국 정부의 전체 전략과 맞물려서 진행되었으나 여전히 전국 평균과는 일정한 격차가 있다.

구체적으로 보면, 허난성의 도시 분포 불균등하여 격차가 크다는 특징이 있다. 중원 도시 클러스터의 중심 도시인 정저우시를 축으로 주요 교통노선을 따라서 중부, 북부, 서부지역에 도시의 수가 집중되어 있고, 남부와 동부지역의 도시 수가 적고 밀도 역시 낮다.

또한 과밀한 이 지역의 경제발전 수준과 도시화 수준은 높지만 이들 지



역의 면적은 불과 35.3%에 불과하다. 도시별로 보면 허난성 내 지역별 도시화 수준도 격차도 뚜렷하다. 각 도시의 도시화 수준이 중원 도시 클러스터의 동부, 동남부, 난양시의 북부를 경계로 서북쪽에서 동남쪽으로 점차 내려오고 있는 추세이다.

허난성의 인구이동은 성내를 중심으로 활발하게 이루어졌다. 뤼양 등 대도시 인구의 증가속도가 가장 빠르게 나타나고 있고, 특히 정저우를 중심으로 하는 핵심 도시권으로 유입이 많았고, 기존 도시인구 중 중심도시로 유입이 진행되었다. 현재 정저우를 중심으로 인구밀도가 높아지고 있고 향후 주변 도시로 확산되는 양상을 보인다.

정저우시는 2001년부터 호구제도 개혁을 실시해왔다. 일련의 조정과정을 거쳐 지금 유동인구에게 거주증 제도를 실시하고 있다. 정저우시에 임시 거주 정보를 등록하고 6개월 이상 거주한 자가, 합법적인 직업, 거주지를 보유하고 있거나 학업의 사유가 충족될 시 신청이 가능하다.

또한 정저우시에 임시거주 정보를 등록하고 6개월 이상 거주한 자가, 합법적인 직업, 거주지를 보유하고 있거나 학업의 사유가 충족될 시 신청이 가능하다.

허난성의 또 하나의 도시-우강시는 도농건설용지 증감 연결고리로 "신형 농촌 커뮤니티 건설"을 하고 있다. 기존 농업용지를 복원하고 남은 용지를 신형 농촌 커뮤니티 건설 용지로 전환하여 사용하도록 하였다. 정저우시는 사람을 중심으로 하고 우강시는 토지전환을 중심으로 한다.

중국의 시민화 과정은 농업 종사 농민에서 농민공으로 다시 시민으로 전환된다. 현재 농민공 현상은 시민화 과정 중 절반의 문제에 해당되며 농민공에서 시민으로 전환되는 과정은 더욱 중요하다. 앞에서 서술한 분석내용과 허난성의 현황을 통해 종합해보면 노동력의 효과적인 이동이 농

민공의 시민화를 진행하는데 우선 해결해야 할 문제이다.

따라서 허난성 정부는 발전의 방향과 도시와 농촌 공간의 합리적인 배치를 계획하여 산업이전과 구조조정을 통해 중심도시를 통한 파급효과가 나타날 수 있도록 해야 한다.

다음으로 시민화에 따른 정책 규정을 제정하고, 토지 거래 시장을 규범화 하여 농민이 시장으로 나올 수 있도록 유도하고 토지 거래에 따른 이익과 농업의 산업화 발전을 실현할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 반드시 농민공이 필요한 이익과 공공 서비스 등 문제에서 출발하여 호구제도 개혁 및 체제 내부의 장애를 제거하여 농촌 노동력의 도시로 원활하게 이주할 수 있도록 해야 할 것이다. 동시에 사회보장 체계를 완비하여 농민공의 합법적 권익을 보장하여 농민공의 시민화를 실현할 수 있을 것이다.

마지막으로 개방적이고 경쟁적인 도농 통합 노동시장을 구축하여 진정한 의미의 공평한 취업기회가 배분되어야 할 것이다. 기존의 취업시장의 기초에서 적극적으로 새로운 취업시장을 개발하고, 합법적인 노동권익 보장 감시 체계를 구축하여 농민공의 권익을 보장할 필요가 있을 것이다.

구체적으로 보면 아래의 제안을 제출할 수 있다.

1) 정저우를 중심으로 하는 도시권을 형성하여 산업구조 고도화 실현

<2014년 허난인구발전보고>에 따르면 전출 인구의 증가 속도가 완만해지고 있고 농민공의 성내를 중심으로 이동하고 있다고 한다. 특히 정저우시는 대표적인 유입지역으로 다른 성(省)에서 유입된 인구의 37%, 허난성 내 60%의 유동인구가 정저우시에 유입되었다.

중국 국가통계국에서 발표한 <2015년 농민공 검측조사 보고(2015年农

民工监测调查报告)에서도 농민공들은 중부지역을 중심으로 이동하고 있다고 한다. 이는 대표적인 인구 유출지역이었던 허난성이 유입지역으로 전환되고 있음을 의미한다.

또한 도시로 유입되는 농민공의 수가 증가하고 있고 특히 중심도시 권역에 유입되는 추세가 높게 나타나고 있다. 이는 공간적으로 정저우 중심지역 → 18개 시 중심지역 → 현 중심지역 → 농촌 중심지역으로 이주되는 중심권역에서 외부로 확장되는 형태를 보인다. 따라서 허난성의 신형 도시화는 중심도시를 중심으로 중소도시와 농촌지역으로 발전시키는 전략을 수립할 필요가 있다.

동시에 3차 산업을 집중적으로 육성하여 농촌 잉여 노동력을 도시에서 취업할 수 있는 구직 자리를 더욱 많이 마련함과 동시에 산업, 서비스업의 고도화를 통해 임시직에 종사 중인 농민에게 안정적인 산업 근로자로 배양 할 수 있다.

경제는 인적자원을 효과적으로 배치할 수 있는 중요한 요소이다. 산업구조의 변화와 발전상황이 노동력의 수요현황을 결정하고, 산업구조의 고도화는 인구이동의 구조적 변화를 가져와 상호보완적 발전을 이룩할 수 있다.

## 2) 토지제도개혁 및 토지거래 시장 수립

토지에 대한 권리는 농민이 도시로 진출하는데 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 현재 농지 집체소유제의 조건에서는 농민신분과 권익이 서로 맞물려 있다. 일련의 조치를 마련하여 토지권과 농민신분에 결탁된 부분을 해소하여 농민이 도시로 진출하더라도 토지에 대한 권익을 보장해주어야 한다.

현재 농촌집체 토지 재산권 제도 개혁은 여전히 초보적인 단계에 머물

러 있고, 농민이 실질적으로 농촌을 떠날 수 있는 법률, 체제, 정책적 장애요소를 해결해야 한다.

첫째, 현재 실정을 근거로 하여 농촌 토지 재산권을 명확하게 구분해야 하고, 법률과 정책 제도적으로 더욱 구체적인 농촌 토지의 주체를 규정해야 한다. 이를 통해 농민의 권리가 보장을 받음과 동시에 토지가 자신의 재산이라는 인식을 가질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 상응하는 관리감독 체제를 만들어 법률에 따라 토지수용 권리를 사용하고 불법적인 토지수용이 발생할 시 엄격히 처벌해야 한다. 동시에 토지 수용 절차 및 보상 제도를 완비하여 농민들이 참여하는 토지수용 및 보상방안이 마련될 수 있도록 하여 농민의 권리를 보장할 수 있어야 한다.

그리고 농민이 토지수용에 따른 이익 중 가장 적은 부분을 바들 것이 아니라 새로운 분배 메커니즘을 만들어야 한다. 현금보상과 사회보장 가입을 통한 보상을 결합한 방법을 통해 합리적인 보상표준을 마련할 필요가 있다. 합리적인 보상이 이루어지는지 감독기관을 통해 지속적인 관리와 감독을 받을 필요가 있다.

### 3) 거주증 제도를 통한 점진적인 호구개혁

중국의 현재 사회적 발전 수준을 고려했을 때 호구제도의 근본적인 개혁을 단기간 내에 실현하기에는 어려움이 있다. 따라서 과도기적 정책과 조치를 통해 점진적인 개혁이 필요할 것이다. 앞에서 서술한 거주증 제도는 농민공이 시민화 하는데 하나의 발판이 될 것으로 생각된다.

이를 통해 급진적인 개혁에 어려움을 극복하고 농민공이 기존 신분을 가지지만 도시의 사회보장 및 공공서비스의 보편적 혜택을 기대해 볼 수 있다. 또한 과도기에 필요한 시범지역을 선택하여 발생하는 문제점을 분

석 및 평가하여 지속 가능한 시민화 모델을 만들어야 할 것이다.

종합해보면 호구제도의 개혁은 농민공의 권익보호를 최우선 과제로 설정하여 더 이상 호구제도가 인구이동에 제약이 되어서는 안 될 것이다. 동시에 농민공이 평등하게 도시공공 서비스와 현대화의 산물을 누릴 수 있도록 해야 할 것이다. 호구제도의 개혁의 핵심은 사회공공 서비스가 더 이상 호구에 따른 차별을 받지 않는 것이라고 생각된다.

#### 4) 농민공의 도시민화에 따른 정책지원 체계 완비

우선 사회보장제도를 완비하여 농민공의 도시 유입에 따른 사회보장 문제를 효과적으로 보장해야 할 것이다. 여기에는 여러 측면의 내용이 검토되어야 한다. 특히 농민공 계층이 가지고 있는 사회적 복잡성과 점점 분화되는 추세가 나타나기 때문에 직업특징, 수입상황, 시민화 의지, 취업환경의 특징을 고려하여 이에 맞는 사회보장 체계를 완비하여야 할 것이다.

마지막으로 도농 일체형 취업제도를 구축하여 농민공이 취업시장에서 평등한 대우를 받을 수 있도록 해야 할 것이다. 도농 일체형 취업시장을 수립하게 되면 취업시장의 분할과 업종을 경시하는 태도를 제거할 수 있고, 농민공이 자율적인 구직활동을 보장함으로써 취업시장의 문제점을 해결하는데 중요한 역할을 할 것으로 전망된다.

현재 허난성에서 추진 중인 직업훈련과 소양제고 등 교육지원 외에 무료 정책정보, 취업정보 서비스를 제공하고 있다. 또한 일부 지역의 경우 인재 자료의 데이터베이스를 구축하여 구직자의 요구에 적합한 정보를 제공해주고 있다. 하지만 농민공의 정보력과 자금이 충분하지 않고, 인터넷 보급률이 낮은 점도 한계점으로 볼 수 있다.

본 논문은 문헌연구 방법을 통해 중국과 해외의 도시화 발전과정을 분석하였고, 농촌 노동력 이주에 관한 이론 연구를 바탕으로 현재 중국의 농촌 노동력 이주 현황을 분석하였다. 특히 연구대상 지역인 허난성 전체 농촌 노동력의 현황, 특징, 구조에 대하여 분석하였다.

특히 허난성의 경제 상황과 도시화 과정, 특징, 농촌 노동력 이주 현황에 대한 분석을 통해 허난성 농민공의 시민화 과정을 분석하였다.

본 논문은 기존 논문과 달리 허난성 농촌 노동력의 이주에 관하여 체계적인 연구를 진행하여 허난의 농촌 노동력 이주와 농민공의 시민화의 관계를 어떻게 진행할 것인지를 분석하였다.

또한 기존에 중국의 시민화 모델도시를 통해 각 모델 도시가 가지는 성과와 한계를 도출해 내었다. 이를 통해 허난성의 대표적 신형도시화 정책 모델지역인 정저우시와 우강시가 추진 중인 시민화 모델의 특징을 도출할 수 있었다. 특히 토지, 호구제도, 도시규획 등 측면에서 개혁을 통해 시민화를 추진할 수 있을 것으로 전망된다.

## 참고문헌

### 1. 한국 문헌

- 권용우 외(2009), “도시의 이해”, 서울: 박영사.
- 고영희(2014), “현대 중국의 大同社会论과 福祉战略--청두(成都) 시의 사례를 중심으로”, 『东洋哲学研究』 第77辑.
- 김경환(2012), “중국 신세대 농민공의 상태와 사회갈등”, 부경대학교 석사학위 논문.
- 김경환·이중희(2011), “중국 신세대농민공의 사회경제적 특징”, 『동북아 문화연구』 제26집(2011).
- 김병철(2010), “중국 농민공의 현황과 문제, 그리고 대책”, 『IMO이민정책 연구원』, 특별기획원고 2010-vol.2.
- 김화섭(2013), “중국의 신형도시화 정책과 시사점”, 『KIET 산업경제』, 2013, 05.
- 박종기(2014), “중국의 도시화 과정과 도시문제의 해결방안에 대한 연구”, 대한건축학회 논문집-계획계30(4).
- 박진욱(2011), “중국 신세대 농민공들의 투쟁”, 『계간 노동과 사상』, 2011년 겨울호.
- 신동윤(2013), “농민공의 도시 시민화 가능성과 전망”, 『중국학연구』.
- 유정원(2014), “중국 신형도시화 건설과 중앙정부 역할에 관한 연구”, 『韩中社会科学研究』, 제 12권 제2호(통권 31호).
- 윤종석(2014), “중국의 농민공과 체제전환: 사회적 유동과 시민화 사이에 서” 『국제노동브리프』 2014년2월호.
- 이민자(2007), “중국 농민공의 계층분화와 주변화: 불법 이농민에서 도시 빈민으로”, 『新亚细亚』 14권2호(2007 여름).
- (2004), “中国的 农民离农과 都市问题, 户口制度 改革”, 『新亚细

- 『新亚细亚』 제11권 제2호 (2004 봄).
- (1998), “중국 농민공(农民工)과 호적제도 간의 모순”, 『한국정치학회보』, 32(1), 1998.6.
- (2015), “중국 호구제도 개혁과 농민공(农民工) 2세의 시민화”, 『新亚细亚』 22권 1호(2015년,봄).
- (2008), “중국 도시의 농민공 자녀교육: 국가와 민공자녀학교의 갈등과 타협”, 『东亚研究』 第55辑,2008.08.
- 이철용·우저안(2013), “도시화 향후 10년 중국 경제 좌우할 동력”, 『LG Business Insight』 2013(2).
- 조윤정(2013), “KB daily 지식 비타민 :신흥국의 도시화와 경제적 영향”, 『KB금융지주 경영연구소』, 13-064.

## 2. 중국 문헌

### [단행본]

- 高珮义(2004), 『中外城市化比较研究(增订版)』, 天津:南开大学出版社, 2004.
- 李汉林·王琦(2001), 『关系强度作为一种社区组织方式——农民工研究的一种视角』, 北京:中央编译出版社.

### [논문 및 연구보고서]

- 程姝(2013), “城镇化进程中农民工市民化问题研究”, 东北农业大学博士学位论文.
- 傅晨(2005), “城市化概念辨析”, 『南方经济』,2005, (4).
- 傅琼(2005), “加速农民、农民工市民化的制度创新”, 『农村经济』, 2005年2月.
- 辜胜阻(1995), “中国二元城镇化战略构想”, 『中国软科学』, 1995(6).
- 黄国清等(2010), “国外农民市民化的典型模式和经验”, 『南方农村』 2010年第3期.
- 蓝庆新·张秋阳(2013), “日本城镇化发展经验对我国的启示”, 『城市发展战略』.



- 李强(2002),“城市农民工与城市中的非正规就业”,『社会学研究』,2002(06).
- 李云遍(2012),“宅基地使用权流转模式探析——天津‘宅基地换房’” 『法治与社会』2012.06.
- 刘传江·凋玲(2004),“社会资本与农民工的城市融合”,『人口研究』,2004,第4期.
- 刘潇(2015),“河南省土地城镇化与人口城镇化协调发展研究”,郑州大学硕士学位论文.
- 孟广文·盖盛男(2012),“天津市华明镇土地开发整理模式研究”,『经济地理』,2012年4月 第4期 第32卷.
- 欧阳力胜(2013),“新型城镇化进程中农民工市民化研究”,『财政部财政科学研究所』.
- 彭国胜·陈成文(2009),“社会资本与青年农民工的就业质量——基于长沙市的实证调查”,『湖北行政学院学报』,2009 第4期.
- 宋煜凯(2013),“韩国城市化经验与启示”;『辽宁经济』2014(12).
- 王阳(2014),“居住证制度地方实施现状研究——对上海、成都、郑州三市的考察与思考”,『人口研究』,2014年5月,第38卷 第3期.
- 文军(2005),“农民市民化:从农民到市民的角色转型”,『华东师范大学学报(哲学社会科学版)』,2004(5).
- 徐茂(2014),“人口城镇化视野下的成都户籍制度改革研究”,西南交通大学硕士学位论文.
- 杨建军·阮丽芬(2011),“农村宅基地置换模式比较与分析——以上海佘山镇,天津华明镇,重庆九龙坡区为例”,『华中建筑』2011.02.
- 姚延婷(2016),“国外农民市民化模式比较分析”,『新西部』2016,02期.
- 张广川(2014),“广州市户籍制度改革研究”,吉林大学硕士学位论文.
- 张国胜(2009),“基于社会成本考虑的农民工市民化:一个转轨中发展大国的视角与政策选择”,『中国软科学』,2009,第4期.
- 郑月琴(2005),“农民工市民化进程中的心理形态和社会文化环境分析”,『经济与管理』,2003年9月.

朱考金(2003), “城市农民工心理研究—对南京市610名农民工的调查与分析”, 『青年研究』, 2003年6月.  
朱信凯(2005), “农民市民化的国际经验及对我国农民工问题的启示[J]”, 『中国软科学』, 2005年第1期.

### [신문기사 및 기타자료]

魏后凯 외(2014), “农民工市民化现状：到2050年才能完成城镇化”, 中国经济周刊, 2014.03.11. 기사.

<http://finance.china.com.cn/industry/hotnews/20140311/2247278.shtml>

上海居住证“积分制”破题户籍制度改革, 『中国经济网』 2013.07.06. 기사

[http://www.cb.com.cn/economy/2013\\_0706/1003052\\_3.html](http://www.cb.com.cn/economy/2013_0706/1003052_3.html)

"积分入户指标增至5000个", 『广州日报』, 2015.07.22. 기사

<https://www.gz.gov.cn/2015cwhy/zd gz/201507/a9b6e69988e243b8b591818208e74426.shtml>

위키백과(<https://ko.wikipedia.org/>)

百度 ([www.baidu.com](http://www.baidu.com))

本地宝 (<http://www.bendibao.com/>)

河南省统计局 (<http://www.ha.stats.gov.cn/>)

郑州市统计局 (<http://www.zzstjj.gov.cn/>)

中华人民共和国国家统计局(<http://www.stats.gov.cn/>)

中国知网 (<http://www.cnki.net/>)