

중국발 대기오염 대응협력을 위한 지방정부의 역할

[글] 강택구 부연구위원 tgkang@kei.re.kr
한국환경정책·평가연구원

중국 대기오염의 심각한 피해¹

겨울철마다 중국 대도시의 대기오염 농도는 연일 기록을 갈아치우면서 심각한 몸살을 앓고 있다. 2015년 11월에는 중국 베이징(北京) 도심의 초미세먼지(PM 2.5) 농도가 900 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 를 기록한 적이 있으며, 동북지방 랴오닝(辽宁)성 선양(沈阳)시의 경우 1,400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 까지 치솟기도 했다. 이러한 수치는 세계보건기구 기준치인 24시간 평균 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에 비할 때 각각 36배와 56배나 되는 수치다. 조사에 따르면 심각한 대기오염을 비롯하여 흡연과 만성간염으로 암에 걸린 중국인 가운데 하루 사망자가 7,500여 명에 달하며,² 중국 화북지방 주민들의 평균수명은 대기오염으로 인해 약 5.5년 단축될 것으로 예상되었다.³ 중국의 유명한 인터넷 전자상거래 업체인 알리바바의 회장 마윈은 이러한 현상에 우려를 표하면서 향후 10년 후에는 수질오염, 대기오염, 불량식품으로 인한 간암, 폐암, 위암 등의 질병이 중국에 만연할 것이라고 주장하기도 했다.⁴

심각한 대기오염은 중국인의 보건뿐만 아니라 산업계에도 확실히 부정적인 영향을 끼친다. 한 연구에 따르면 2013년 1월 한 달간 대기오염이 교통과 건강에 끼친 직접적인 경제 손실은 최소 230억 위안(한화 약 4조원)가량에 달했다.⁵ 또한 2014년 2월 21일부터 6일 동안 베이징, 톈진(天津), 허베이(河北) 지역을 일컫는 징진지(京津冀) 지역의 심각한 대기오염으로 2,000여 개 업체들의 운영과 전력을 한시적으로 제한하는 조치와 더불어 모든 채석장의 작업을 중단시키기도 했다. 이 며칠 동안의 손실액은 60억 3,000만 위안(한화 약 1조 원)에 달한다.⁶

1 강택구·심창섭, 2015, 환경 문제의 국제정치: 중국발 대기오염에 대한 한국의 대응, JPI PeaceNet, 29호 (2015.6.23.)의 내용을 바탕으로 재구성 및 최근 동향 추가

2 新浪新闻, 外媒: 中国每天7500人死于癌症 吸烟污染是元凶, 2016.1.28.

3 金融时报, 华北雾霾平均令人减寿5.5年, 2013.7.9.

4 新浪财经, 马云: 环境污染让我睡不着觉, 2013.2.22.

5 中国青年报, 灰霾迷城我们付出多少健康代价, 2013.12.11.

6 中国行业研究网, 中央领导直问拿下雾霾经济能降几个点, 2014.3.14.

우리나라에 미치는 중국발 대기오염의 영향도 심각한 상황으로, ‘중국발 미세먼지’ 또는 황사를 일컫는 ‘황색 테러’와 같은 용어가 생활에서 일상화된 지 이미 오래다. 중국발 대기오염의 주원인은 황사와 미세먼지로, 발생 원인이 각기 다르지만 대기의 가시거리를 저하하고 호흡기를 통해 인체에 유해한 영향을 끼친다는 공통점이 있다. 사실 황사는 중국과 몽골의 사막지대 등지에서 발생하는 흙먼지가 강한 바람을 타고 이동하는 자연현상이지만 바람을 타고 한반도로 건너올 때 중국 공업지대에서 발생하는 오염물질을 동반한다. 그리고 미세먼지는 자동차 배기가스, 공장이나 가정 난방용으로 사용되는 화석연료가 연소하면서 뿜어내는 오염물질이 바람을 타고 국내로 유입되는 것이다. 일반적으로 미세먼지는 입자상 물질의 크기(직경)가 10 μ m인 PM 10과 2.5 μ m인 PM 2.5로 구분된다. 특히 초미세먼지로 불리는 PM 2.5는 호흡기를 통해 폐포(肺胞)까지 침투하여 폐질환과 심혈관계 질환 등을 유발하기 때문에 조기 사망의 위험을 증가시키는 요인이 되기도 한다.

우리 정부가 발표한 자료에 따르면 2000년대 수도권 지역에서 발생한 황사일수는 연평균 9.8일로, 1980년대의 2.9일보다 3배 이상 증가하였다.⁷ 수도권의 경우 미세먼지(PM 10)가 2002년 76 μ g/m³였으나 2012년 41 μ g/m³로 낮아져 개선되는 추세를 보이고 있긴 하지만 주요 OECD 국가에 비하면 2배 정도 높은 수치다. 2008~2012년까지 전국 주요 도시에서 측정된 초미세먼지(PM 2.5) 수치도 전반적으로 감소 추세를 보이고는 있지만 세계보건기구(WHO)의 하루 평균 권고기준인 25 μ g/m³를 초과하고 있다. 이에 따라 중국뿐만 아니라 우리나라 역시 대기오염으로 인한 호흡기 질환과 이에 따른 조기 사망 가능성이 제기되는 등 대기오염의 위해성에 대한 우려가 커지고 있다.⁸

강도 높게 시행되고 있는 저감 정책⁹

중국은 1989년에 마련한 환경보호법을 전면 수정하여 2015년 1월부터 환경보호를 국가의 기본 정책으로 규정한 신환경보호법을 추진하고 있다. 여기에 추가된 내용은 정부의 관리감독 책임 강조, 오염물질 배출업체의 환경책임, 매년 6월 5일을 환경의 날로 제정, 정보 공개와 대중 참여의 챗터 신설, 환경상황을 전국인민대표대회에 매년 보고, 범정부 오염방지 제도 개선, 중점 오염물 배출 총량제 실시, 환경영향평가제 사전 실시, 사회조직의 환경공익소송제도 도입 등이다(표1참조).¹⁰

2015년 1월 1일부터 신환경보호법을 시행하기 시작한 중국은 과거와는 달리 생태환경 보호에 대한 엄격한 집행의지를 보이고 있다. 2015년 3월, 중국 총리 리커

7 관계부처 합동, 2013, 제2차 황사피해방지 종합대책(2013-2017), p.5

8 연합뉴스, 30세 이상 10명 중 1-2명은 미세먼지로 조기사망, 2014.4.20.

9 강택구 외, 2015, 중국 환경규제에 따른 중국 내 주요 제조업종의 대응(III), 주요 산업의 중국 내 동북아국가들의 경쟁구조 분석(제2권): 중국의 환경 및 노동문제와 업계의 대응, 산업연구원, pp. 25-32를 참고하여 최근 동향 추가 및 내용 재구성

10 신환경보호법 전문 新华网, 授权发布: 中华人民共和国环境保护法, 2014.4.25. 신환경보호법의 주요 특징 法制日报, 强化政府责任完善基本制度, 解读新修改的环境保护法, 2014.4.25. 참조

표1 2015년 신환경보호법 주요내용

주요 내용	
환경보호는 국가의 기본 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 환경보호는 국가의 기본정책 · '환경보호는 보호 우선, 예방 위주, 종합 관리, 공중 참여, 오염자책임 원칙을 견지' 규정 · '생태문명 건설 추진, 경제사회의 지속가능한 발전 촉진' 규정 · '국가는 환경보호 과학기술 연구·개발·응용을 지지하고, 환경보호 산업발전을 고무하며, 환경보호 정보화 건설을 촉진하며, 환경보호 과학기술 수준 제고' 규정
정부의 관리감독 책임 강조	<ul style="list-style-type: none"> · '감독관리' 장의 신설을 통해 감독관리 조치 강화, 환경의 질에 대한 지방 각급 인민정부의 책임 강조 · 현장검증에 대한 구체적 내용 삽입 · 환경보호 목표 책임제, 평가시스템, 하급부문 또는 근로자에 대한 상급정부 및 주관부문의 감독 책임을 규정
오염물질 배출업체의 환경책임	<ul style="list-style-type: none"> · 기업단위와 생산자는 법에 근거하여 오염배출 비용을 내고 오염물을 배출하고 환경보호책임제를 실시 · 기업단위와 생산자가 배출오염물 관련 법률 및 법규를 위반하여 심각한 오염을 유발할 경우, 현급 이상 인민정부와 기타 관련 환경보호 관리감독 책임부서에서 오염물 배출시설과 설비에 대한 차압 가능
매년 6월 5일 환경의 날로 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 환경의 날 제정을 통해 국민의 환경의식 제고 · 각급 인민정부는 환경보호 선전과 관련 작업을 강화하고 기층주민의 자치조직, 사회조직, 환경보호 자원봉사자들이 환경보호법률과 환경보호 지식 선전활동 고무 · 교육행정 부문, 학교는 환경보호 지식을 학교 교육내용에 포함하여 청소년의 환경보호 의식 함양
정보공개와 대중참여 챗터 신설	<ul style="list-style-type: none"> · 국민의 알권리, 참여권, 감독권 규정 마련 · 오염배출 중점업체는 주동적으로 환경정보 공개 규정 · 건설프로젝트의 환경영향평가 공중 참여 완비
환경상황을 전인대에 매년 보고	<ul style="list-style-type: none"> · 현급 이상 인민정부는 각급 인민대표대회 혹은 인민대표대회 상무위원회에 환경현황과 환경보호 목표 완성 현황을 보고하고 중대 환경오염 사건에 대해 특별 보고
범정부 오염방지제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 범행정구역의 중점지역 및 유역환경오염과 생태 파괴 연합 방지협조기제를 구축하여 통일된 규칙·기준·감측 실시
중점 오염물 배출 총량제 실시	<ul style="list-style-type: none"> · 중점오염물에 대한 국가 배출총량통제 제도 실시 · 배출허가관리제 실시 · 지방정부의 감독기제 수립
환경영향평가제 사전 실시	<ul style="list-style-type: none"> · 법에 근거한 환경영향평가를 실시하지 않은 건설 프로젝트는 불가 · 건설업체가 법에 근거하여 환경영향평가서를 제출하지 않거나 비준되지 않은 경우, 건설 중지 명령과 벌금 부과 · 법에 근거하여 환경영향평가를 실시하지 않을 경우 건설 중지 명령과 행정구류 가능
사회조직의 환경공익 소송제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> · 환경오염, 생태파괴, 사회공공이익에 해를 끼치는 행위에 대해 시급 이상의 인민정부에 등록된 사회조직과 5년 이상 환경보호 공익활동을 수행한 사회조직은 인민법원에 소송 제기 가능

자료: 강택구 외, 2015, p. 27; 法制日报, 2014.4.25. 참조하여 수정/보완

창(李克强)은 전국인민대표대회 외신과의 기자회견을 통해 신환경보호법 집행은 솜방망이가 아니며 위반 기업에 대해서는 법에 근거하여 엄격히 처벌하겠다고 밝힌 바 있다.¹¹ 이러한 중국 지도부의 강력한 의지로 인해 신환경보호법이 시행된 1월부터 7월까지 환경오염에 관련한 압수수색 및 압류 총 2,065건, 생산제한과 생산중단 업체 1,347건, 행정구류 총 927건, 환경오염 범죄 혐의 863건이라는 결과가 나타났다. 그리고 같은 기간 ‘일수에 따른 벌금 부과(按日计罚)’ 건수는 348건이며, 벌금액은 인민폐 2억 8,000여 위안(한화 약 520억 원)에 이른다.¹² 또한 2008년 전인대에서 제기되었으나 실효성의 이유로 논의가 중단된 바 있는 환경보호세 관련 초안이 여론을 수렴하기 위해 공개된 바 있다. 이 초안은 대기오염물, 수질오염 부유물, 고형폐기물, 네 가지 소음 종류에 대해 단위당 세금을 부과하는 내용을 담고 있다.¹³

신환경보호법의 개정과 발맞추어 중국은 대기오염 저감을 위한 강도 높은 관련법과 계획 등을 연이어 새롭게 발표했다. 2013년 6월에는 대기오염 개선을 위한 10대 조치를 담은 ‘대기오염방지행동계획(이하 대기 10조)’을 발표했다(표2 참조).¹⁴ 대기 10조 계획의 목표를 달성하기까지는 2017년까지 총 1,84조 위안(약 300조 원)이 투자될 것으로 추정되며, 이 중 징진지·장삼각·주삼각 지역에서는 전체 투자액의 1/3인 약 5,800억 위안(약 106조 원)이 투자될 것으로 예상하고 있다.¹⁵

2016년 1월부터는 과거보다 한층 강화된 신규 대기오염방지법을 시행하기 시작했다. 신규 대기오염방지법은 이전보다 대기오염 방지의 목적과 수단, 각 산업의 대기오염방지 수단을 강화하고 지방정부의 대기오염 방지책임과 오염 배출량 기준을 정하고 있다.¹⁶

향후 2016년부터 2020년까지 중국의 주요 사회 경제발전의 추진 방향을 결정하는 ‘중공 중앙 국민경제사회발전 제13차 5개년 계획에 관한 건의(이하 13.5 계획 건의)’에서도 생태환경 보호를 위한 목표와 전략을 제시하고 있다. 2015년 10월 중국 공산당 제18기 제5차 중앙위원회 전체회의에서 통과된 13.5 계획 건의는 해당 기간에 ‘소강사회의 전면적 건설’을 달성하기 위한 5개 목표와 5개 발전이념을 제시하고 있는데, 그 중에 생태환경과 관련한 목표와 발전이념이 하나씩 포함되어 있다.¹⁷ 중국 공산당과 중앙정부가 향후 중국의 경제사회 발전과 관련하여 생태환경 보호의 가치를 얼마나 중요하게 인식하고 있는지를 짐작케 하는 대목이다. 그리고 한 투자은행의 조사에 따르면 13·5 계획 기간 동안 투자되는 환경보호 관련 예산이 8.2조 위안(약 1,500조 원)으로 추정되었는데, 이는 12.5 계획 기간에 비해 약 1.6배 증가한 규모다.¹⁸

11 中国新闻网, 李克强: 环保法的执行不是棉花棒, 2015.3.15.

12 新华社, 环保部: 今年前7个月按日计罚罚金近3亿元, 2015.9.10.

13 中央政府门户网站, 中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿), 2015.6.11.

14 中央政府门户网站, 国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知, 2013.9.12; 강택구 외, 2013, 한·중 대기오염 저감 관리 비교와 협력방안, 대외경제정책연구원, pp. 159-162 참조

15 环境保护部环境规划院, 2015, 大气污染防治行动计划(2013-2017)实施的投融资需求及影响, 南京大学

16 中华人民共和国大气污染防治法(主席令第三十一号)(2015.8.29.)

17 5개 목표는 ① 중고속 경제성장 유지 ② 인민 삶의 수준 보편적 제고 ③ 국민 소양과 사회문명의 현저한 제고 ④ 총체적으로 생태환경의 질 개선 ⑤ 제도의 성숙 및 정형화이다. 그리고 5개 발전이념은 혁신(创新), 조화(协调), 녹색(绿色), 개방(开放), 공유(共享)를 제시하고 있다(자료: 新华社, 2015.11.3.).

18 Zhu, Julian et al., 2015, China's Environment: Big issues, Accelerating Effort, Ample Opportunities, July 13, 2015, Equity Research, p.17

표2 국무원 대기오염방지행동계획 주요 내용

10대 조치	주요 내용
종합적인 통제 강화와 오염물 배출 감소	<ul style="list-style-type: none"> • 공업기업의 대기오염 종합적인 통제 강화 • 면오염 관리 강화 • 이동오염원 방지 강화
산업구조 조정 및 최적화와 경제체제전환 승격 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 소모와 오염물질 배출이 많은 산업 억제 • 낙후 산업 도태 추진 • 초과생산이 많은 업종의 건설 중지
기업기술개조 촉진과 과학기술 혁신능력 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 과학기술연구의 개발과 보급 강화 • 청정생산 추진과 순환경제 발전 • 에너지 절약 및 환경보호 산업 육성
에너지구조조정 추진과 청정에너지 공급 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 석탄소비량 통제 • 청정에너지 이용과 석탄의 청정 이용 가속 • 에너지 사용의 효율 제고
에너지 절약 환경보호의 허가 강화와 허가기준 상향	<ul style="list-style-type: none"> • 산업구조 조정 • 에너지 절약 및 환경보호 지표 강화 • 공간적 배치 최적화
시장 메커니즘을 활용한 환경경제정책 완비	<ul style="list-style-type: none"> • 시장메커니즘 조절 작용 발휘 • 세금징수 정책 완비 • 융자투자 경로 확대
법률법규 체계 완비와 법에 의한 감독관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 법률법규 기준 완비 • 환경감독관리 역량 제고 • 환경보호법 집행 능력 제고 • 환경정보 공개
지역 협력메커니즘 건립과 지역 환경관리의 통일적 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 협력메커니즘 수립 • 목표 임무 분할 • 책임 추궁 시행
검측, 조기예보 체계 건립과 심각한 오염 날씨 대책 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 검측 및 예보 체계 수립 • 응급 대책 마련
정부, 기업, 사회의 책임 명확화 및 환경보호를 위한 전국민 동원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 명확한 책임 • 각 부문 간 조화로운 연계 강화 • 광범위한 사회의 참여 동원

자료: 강택구 외, 2013

한편 중국 정부는 약 1억 2,000만 명이 거주하고 있는 징진지의 지역 간 격차를 해소하고 산업기능을 재배치하는 동시에 광역적 차원에서 발생하고 있는 교통문제와 환경문제를 통합적으로 해결하기 위해 2015년 ‘징진지 협동발전규획 강요’를 마련한 바 있다. 또한 2015년 12월 30일에는 징진지의 생태환경 보호를 위해 국가발전개혁위원회(NDRC)와 환경보호부가 공동으로 ‘징진지 협동발전 생태환경보호 규획’을 발표하였다. 해당 규획에 따르면, 2020년까지 징진지 지역의 PM 2.5 농도를 2013년 대비 40%로 저감하여 스모그 국가의 오명을 벗겠다는 계획이 포함되어 있다.¹⁹⁾ 베이징시는 ‘징진지 협동발전 생태환경보호 규획’과 함께 ‘베이징시

19

长城网, 京津冀协同发展生态环境保护规划发布2020年告别雾霾, 2016.1.1.

2013~2017년 청정공기 행동계획'을 발표하여 2013년부터 2017년까지 오염물질을 배출하는 분야인 건자재, 화공, 섬유, 인쇄, 철강업체를 타지로 이전시킬 계획이라고 밝혔다.²⁰ 이에 따라 2015년 상반기까지 865개의 기업이 베이징시에서 퇴출되었고 연말까지 1,000개 이상의 기업이 퇴출되었으며, 2016년 말까지 1,200개 기업이 퇴출될 예정이어서 '청정공기 행동계획'보다 1년 빠르게 달성할 것으로 예상하고 있다.²¹

동북아 3국 협의와 지방정부의 노력

대기오염은 다른 형태의 환경오염과는 달리 국경을 초월하여 다른 국가에게 실질적인 악영향을 끼친다는 점에서 주변국가와의 협력을 통해 문제를 해결하는 것이 중요하다. 물론 주변국가들 간의 이해관계가 상이하기 때문에 국가 간 환경협력 체계를 구축하고 운용하기가 쉽지는 않다. 동북아에서는 대기오염 문제만을 전담하여 다루는 국가 간 협력체가 아직 마련되지 않았다. 다만 역내 포괄적인 환경 문제에 대응하기 위한 정부간 협력기제로써 '한·중·일 환경장관회의(TEMM)'가 구성되어 있다. 한·중·일 환경장관회의는 동북아 환경협력 증진을 위해 1999년 설립된 이후 17차례에 걸쳐 회의를 개최하였다<표3 참조>.

2013년 이전까지 한·중·일 환경장관회의는 장거리 월경성(越境性) 오염물질인 황사와 산성비 대응에 중점을 두었으나, 2013년 중국의 대기오염이 심각해지면서 미세먼지 등 대기오염 저감 및 대기질 개선에 관심을 모으기 시작하였다. 이에 2013년 제15차 회의에서 3국은 대기오염 대응 관련 정책, 기술 등 교류와 연구, 역량강화 등을 촉진하기 위해 '대기오염에 관한 3국 정책 대화' 창설에 동의한 바 있다.²² 이어 2014년 제16차 회의에서는 대기오염의 심각성을 인식하고 이를 해결하기 위해 3국 당국 간 정책대화를 정기적으로 개최하고 그 결과를 국장급 회의에 보고하기로 합의하였다. 그리고 향후 5년간 3개 국가들이 우선적으로 추진할 9개 협력 분야를 담은 협력 우선 분야(2015~2016년)를 채택하였는데, 대기오염을 가장 우선순위에 두고 초미세먼지(PM 2.5) 등 대기오염 대응 필요성을 강조하였다.²³

한·중·일 환경장관회의 이외에도 대기오염 문제에 공동대처하기 위해 결성된 '동북아환경협력계획(NEASPEC)', 한·중·일 환경과학원 간 '장거리이동 대기오염물질 공동연구 사업(LTP)', '동아시아 산성 침전물 모니터링 네트워크(EANET)' 등이 활동하고 있다.

지방정부 차원에서도 중국의 지방도시와 협력을 진행하고 있다. 서울시의 경

20

北京日报, 北京市2013-2017年清洁空气行动计划(全文), 2013.9.3.

21

北京市经济和信息化委员会, 北京启动清洁空气行动以来, 累计退出污企865家, 2015.7.20.

22

TEMM. Joint Communiqué The 15th Tripartite Environment Ministers Meeting Among Japan, Korea and China, 2013, May 5-6(자료: <http://www.temm.org/>)

23

2015년부터 2019년까지 한중일이 우선적으로 추진하기로 합의한 9개 협력분야는 1. 대기질 개선 2. 생물다양성 3. 화학물질 관리 및 환경재난 대응 4. 자원의 순환적 관리/3R/전기전자폐기물의 국경 간 이동 5. 기후 변화 대응 6. 물·해양환경의 보전 7. 환경교육, 대중인식 및 기업의 사회적 책임 8. 농촌 환경관리 9. 녹색경제로의 전환이다(자료: <http://www.temm.org/>).

표3 역대 한·중·일 환경장관회의 연혁

회의 (일시)	대기관련 내용
제1차 (1999. 1)	• 3국 간 공동협력이 필요한 환경문제 논의
제2차 (2000. 2)	• 산성비 등 대기오염 조사사업 관련 구체적 프로젝트 논의
제3차 (2001. 4)	• LTP, NEACEDT 프로젝트 실천 현황 논의
제4차 (2002. 4)	• 황사대책 마련을 위한 공동협력 방안 마련
제5차 (2003.12)	• 대기오염물질 및 산성비에 관한 공동연구 제기
제6차 (2004.12)	• 동북 황사대응을 위한 기술지원 프로젝트 개발에 협력하기로 합의
제7차 (2005.10)	• 황사 모니터링 네트워크 구축 및 황사발원지의 황사발생저감 시범사업 등 후속사업 추진
제8차 (2006.12)	• 동북아 장거리 월경성 대기오염에 관한 협력연구
제9차 (2007.12)	• 황사공동연구단의 운영위원회 구성
제10차 (2008.12)	• 동북아시아 황사 방지 파트너십 제안 및 논의
제11차 (2009. 6)	• 2009~2014년까지 10대 우선협력분야 합의
제12차 (2010. 5)	• “한·중·일 환경협력 연합 행동계획”서명
제13차 (2011. 4)	• 기후변화, 황사 등 24개 조항으로 구성된 “공동합의문”채택
제14차 (2012. 5)	• 10대 우선협력분야 공동 행동계획 추진 현황 점검 및 향후 방안 논의
제15차 (2013. 5)	• 대기오염 대응을 위한 정책대화 개설 합의
제16차 (2014. 4)	• 우선협력분야(2015~2019) 채택
제17차 (2015. 4)	• 환경협력 공동실행계획(2015~2019) 채택

자료: 강택구 외, 2013, p.182; TEMM 홈페이지(<http://www.temm.org/>)를 참조하여 재정리

우 2014년 베이징시와 함께하는 ‘대기질 개선 공동합의문’을 발표했는데, 이는 베이징시가 해외도시와는 처음으로 대기질 개선 협력에 나섰다는 점에서 의의를 지닌 것으로 평가되었다. 해당 합의문에서는 대기오염 방지를 위한 양 도시 대기개선 정책·기술·정보·인적 교류 및 협력, ‘서울-베이징 통합위원회’ 내에 환경팀 신설, 서울-베이징이 주도하는 동북아 대기질 개선 포럼 공동 개최 등을 담고 있다.²⁴ 이어 2015년 11월 ‘서울-베이징 대기질 개선 포럼’ 개최와 더불어 서울-베이징 통합위원회 내에 환경이슈를 실무적으로 논의하기 위한 ‘환경팀’을 신설하기로 했고, 대기오염 저감을 위한 공동연구 주제 선정에 합의한 바 있다.

결론 및 제언 : 지방정부 간 협의와 시행

일반적으로 환경, 개발, 인권 등은 보편적이고 비정치적인 이슈라는 점에서 지방정부 간 협력이 상대적으로 용이할 수 있다. 특히 대기오염 문제는 양 국가의 도시 거주민들의 건강보건에 직접적인 영향을 끼치기 때문에 지방정부 간 협력의 동

24

서울시 보도자료, 서울-베이징, 첫 대기질 개선협력 공동합의, 2014.4.3.

기가 뚜렷하다고 할 수 있다. 서울시의 경우 동북아 대기오염 저감을 위해 다양한 노력을 기울이고 있으며, 중국 지방정부와의 협력도 일정한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 이러한 양 국가 지방정부 간 협력을 촉진하기 위해 우리 지방정부가 고려할 점은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부와 연계한 협력 채널과 사업의 발굴을 고려한다. 씨줄과 날줄로 엮어 옷감을 짜듯이 중앙정부와 지방정부 차원의 네트워크를 상호 유기적으로 활용하여 보완한다면 동북아 대기오염 대응의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 따라서 정부 차원에서 진행하고 있는 동북아 대기협력 메커니즘과 지방정부 차원의 협력 메커니즘을 연계하여 시너지를 발휘하는 운영의 모가 필요하다.

둘째, 우리나라를 포함한 동북아 지역의 대기오염에 대응하고 저감하기 위해서는 지리적인 협력 범위를 확대해야 한다. 앞서 언급하였듯이 대기의 특성상 한 도시뿐 아니라 주변 도시까지 포함된 광역 차원의 노력이 요구되기 때문에 우리의 수도권에 해당하는 중국의 징진지 지역과 연계한 협력 방안을 도모할 필요가 있다. 물론 서울시는 동아시아 주요 국가의 도시들이 참여하는 '대기질 개선을 위한 메가시티 국제포럼'에서 주도적인 역할을 하고 있으나, 정작 중국의 수도권이라고 할 수 있는 징진지 지역의 3개 도시들과의 협력은 아직 이루어지고 있지 않다. 이러한 점에서 현재 서울시가 준비하는 '2016년 대기질 개선 국제포럼'에 중국의 징진지 지역 도시의 참여를 유도하려는 노력은 고무적이다. 과거 '2014년 대기질 개선 서울 국제포럼'에 참가한 중국의 도시들 중 중국의 징진지 지역에 속하는 톈진과 허베이는 빠져 있었으나, 이번 2016년 준비 중인 국제포럼에는 베이징시 주도로 이들 2개 도시의 참여를 유도하고 있다.

마지막으로 대기오염 저감을 위한 대기질 포럼 등 관련 메커니즘의 정례화와 제도화에 노력을 기울여야 한다. 서울시가 주최한 '2014 대기질 개선 서울 국제포럼'의 공동합의문에 따라 2015년에는 각국의 도시별 추진사항을 점검하였으나, 중국과 몽골의 몇몇 도시는 이 합의에 따른 시행결과를 제출하지 않은 것으로 알려져 있다. 물론 국가 간 또는 해외 지방정부들 간의 합의에 대해 이행을 강제할 수는 없으나 상호 지속적 협력을 요구하려는 노력이 필요하다. 이러한 측면에서 대기오염 저감을 위한 지방정부 간의 합의가 일회성에 그치지 않도록 각 도시의 이행 정도와 개선사항 등을 지속적으로 점검하는 제도적인 절차가 마련되어야 할 것이다. **W**

참고문헌

- Zhu, Julian et al., 2015, China's Environment: Big issues, Accelerating Effort, Ample Opportunities, July 13, Equity Research
- 강택구 · 심창섭, 2015, 환경 문제의 국제정치: 중국발 대기오염에 대한 한국의 대응, JPI PeaceNet, 29호 (6.23)
- 강택구 외, 2013, 한·중 대기오염 저감 관리 비교와 협력방안, 대외경제정책연구원
- 강택구 외, 2015, 중국 환경규제에 따른 중국 내 주요 제조업종의 대응(Ⅲ), 주요 산업의 중국 내 동북아국가들의 경쟁구조 분석(제2권): 중국의 환경 및 노동문제와 업계의 대응(강택구 · 조성재 외, 산업연구원)
- 관계부처 합동, 2013, 제2차 황사피해방지 종합대책(2013-2017), http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?menuId=10262&seq=5001
- 서울시 보도자료, 서울-베이징, 첫 대기질 개선협력 공동합의, 2014.4.3.
- 연합뉴스, 30세 이상 10명 중 1~2명은 미세먼지로 조기사망, 2014.4.20.
- 金融时报, 华北雾霾平均令人减寿5.5年, 2013.7.9, <http://www.ftchinese.com/story/001051318>
- 新浪新闻, 外媒: 中国每天7500人死于癌症 吸烟污染是元凶, 2016.1.28, <http://news.sina.com.cn/c/2016-01-28/doc-ifynzanh0158125.shtml>
- 新浪财经, 马云: 环境污染让我睡不着觉, 2013.2.22, <http://finance.sina.com.cn/hy/20130222/215014622053.shtml>
- 新华网, 授权发布: 中华人民共和国环境保护法, 2014.4.25, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/25/c_126431703.htm
- 新华社, 环保部: 今年前7个月按日计罚罚金近3亿元, 2015.9.10, <http://news.sina.com.cn/c/nd/2015-09-10/doc-ifyhuyha2137571.shtml>
- 新华社, 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议, 2015.11.3, http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm
- 中国青年报, 灰霾迷城 我们付出多少健康代价, 2013.12.11.
- 中国行业研究网, 中央领导直问拿下雾霾经济能降几个点, 2014.3.14.
- 中国新闻网, 李克强: 环保法的执行不是棉花棒, 2015.3.15, <http://www.chinanews.com/gn/2015/03-15/7129913.shtml>
- 中央政府门户网站, 中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿), 2015.6.11, <http://www.gov.cn/foot/site1/20150611/001e3741a40616e31e4403.doc>
- 中央政府门户网站, 国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知, 2013.9.12, http://www.gov.cn/zwgg/2013-09/12/content_2486773.htm
- 环境保护部环境规划院, 2015, 大气污染防治行动计划(2013-2017)实施的投融资需求及影响, 南京大学
- 长城网, 京津冀协同发展生态环保规划发布2020年告别雾霾, 2016.1.1, <http://news.hebei.com.cn/system/2016/01/01/016489397.shtml>
- 北京日报, 北京市2013-2017年清洁空气行动计划(全文), 2013.9.3, http://www.bj.xinhuanet.com/bjyw/2013-09/13/c_117351459.htm
- 北京市经济和信息化委员会, 北京启动清洁空气行动以来, 累计退出污企865家, 2015.7.20. <http://www.bjeit.gov.cn/zwgk/ztlz/kqzwrqyjjzl/kqwrzxd/83501.htm>
- 法制日报, 强化政府责任完善基本制度, 解读新修改的环境保护法, 2014.4.25, http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2014-04/25/content_5477314.htm
- TEMM 홈페이지(<http://www.temm.org/>)

중국 도시가 유행화되고 있는 이유

도시 면적의 빠른 증가, 도시 인구의 더딘 증가

[글] 김도경 교수 jindujing@knue.ac.kr
한국교원대학교

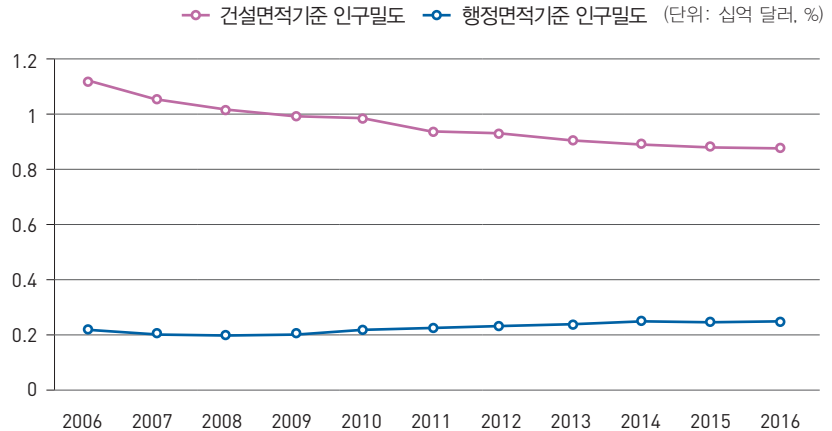
중국의 '유행도시'는 보편적인 현상

2006년 중국의 도시 인구는 1km²당 대략 2,200여 명이었다. 10년 후인 2016년에는 수치가 2,400여 명까지 증가했고, 2000년대 말에는 세계 금융위기의 여파로 한때 감소하기도 했으나 전체적으로 완만한 증가세였다. 인구 집중은 도시화의 핵심 현상이므로 이러한 흐름은 당연한 결과일 수도 있다. 그러나 이것은 '도시'를 행정구역 단위로 이해한 결과이다. 중국의 행정구역은 지역 중심지가 그 주변 일대를 함께 관할하고 있기 때문에 행정구역상의 '도시'에는 상당한 규모의 농촌 지역이 포함되어 있다. 즉 '농촌'이 '도시'로 오인될 수 있다는 말이다. 따라서 중국의 경우 실제 도시와 행정적 도시를 구분할 필요가 있고, 그런 관점에서 개발 지역을 의미하는 '건설구(建成區)'가 중국의 실제 도시를 더 잘 묘사하는 개념일 것이다.

건설구를 통해 중국의 도시 인구밀도 추세를 살펴보면 이야기가 달라진다. 2006년 중국의 도시 인구는 1km²당 대략 11,000여 명이었고, 2009년에는 10,000명 이하로 떨어졌다가 2016년 8,800명 선까지 내려갔다. 도시를 행정구역 단위로 하여 인구밀도를 조사한 경우에는 분명 증가세였는데, 건설구로 조사하자 감소세로 바뀐 것이다. <그림1 참조>

이러한 현상은 단순히 평균값이 낮은 착시 효과가 아니다. 즉 특정 지역의 도시 인구밀도가 큰 폭으로 떨어졌기 때문에 전국 평균값이 낮아진 것이 아니라, 중국의 거의 모든 성에서 보편적으로 도시 인구밀도가 저하된 것이다. 2011년 기

그림1 중국 도시 인구밀도 변화



자료 중국도시건설통계연감

준, 중국의 31개 성(省) 가운데 24개 성의 도시 인구밀도가 감소했다. 5년 사이에 1,000명 이상 감소한 도시도 여섯 곳이나 된다. 일견 경제적으로 낙후한 중서부 지역 도시들일 것으로 생각되지만, 꼭 그렇지도 않다. 대표적인 연해(沿海) 지방이라 할 수 있는 광둥(廣東)은 물론이거니와 푸젠(福建)과 산둥(山東) 같은 지역에서도 도시 인구밀도가 줄었다. <표1 참조>

도시 인구밀도가 증가한 성의 경우에도 그 이면을 자세히 살펴보면 과연 증가했다고 볼 수 있을지 의심스럽다. 예를 들어 2016년 저장성의 총 30개 현급 이상 도시 가운데 2011년보다 도시 인구밀도가 증가한 도시는 12개에 불과했다. 그 12개 도시 중에서 항저우(杭州), Ningbo(寧波), 샤오싱(紹興) 3개 도시는 각각 푸양(富陽), 평화(奉化), 상위(上虞)가 관할구로 편입되어 인구가 증가한 경우이다. 푸양, 평화, 상위의 본래 인구 및 건설구 면적을 계산식에 넣으면 이 세 도시의 도시 인구밀도 역시 실질적으로는 감소했다. 따라서 30개 도시 중 9개 도시만이 도시 인구밀도의 증가세를 기록한 셈이다.

중국의 ‘유행도시’ 현상은 특정 지역의 예외적인 경우가 아니다. 이때의 ‘유행도시’를 어떻게 정의할 것인가는 접어두고, 상주인구가 적은 것을 핵심으로 본다면 중국의 거의 모든 성의 도시에서 나타나는 인구밀도 저하 현상은 유행도시의 보편화를 의미한다. 네이멍구(內蒙古)의 어우얼뒤스(鄂爾多斯)와 같이 유행화 현상이 뚜렷한 정도¹는 아니라 해도 중국의 거의 모든 성에서 진행되고 있다고 봐야 한다. 즉 정도의 차이가 있을 뿐 ‘유행도시’는 중국에서 보편적인 현상이다.

1

彭日东·张君, 对鄂尔多斯以“房票”去库存实现棚户区改造的调查. 北方金融 2017年 第4期; 刘科, 金融助力房地产去库存研究——以鄂尔多斯市为例. 华北金融 2017年 第2期.

이러한 현상을 이해하려면 먼저 중국의 독특한 사회경제적 환경을 검토해야 한다. 개별 지방이 처한 특수한 환경이나 특정 지방정부의 무지 혹은 탐욕이 유명도시를 낳은 것이 아니라, 각 지방에 공히 적용되고 있는 중국의 사회경제적 환경이 유명도시를 양산하고 있기 때문이다. 그런 점에서 두 가지 제도적 환경에 주의할 필요가 있다. 하나는 토지 제도이고 다른 하나는 후커우(戶口) 제도다. 전자는 도시 개발 면적의 확대를 촉진하는 데 기여하는 반면, 후자는 농촌 인구의 도시 이주를 늦추는 데 기여하고 있다. 도시 인구밀도의 계산식으로 논하자면, 분자의 증가 속도가 분모의 증가 속도를 따라가지 못하고 있다.

정치적 이유로 증가하는 도시 면적

중국의 모든 토지는 공유제의 원칙을 따르고 있지만, 그 실제 양상은 도시와 농촌이 사뭇 다르다. 도시 토지는 국가(지방정부)가 소유권을 갖지만, 농촌 토지는 농촌 마을의 자치 조직이 소유권을 갖는다.² 따라서 토지를 필요로 하는 사람은 도시를 국가(지방정부)에게, 농촌은 그 마을의 자치 조직에게 사용 허가를 받아야 한다. 이때 도시 토지는 농촌 토지와 달리 사용료가 따를 수 있다.

그런데 도시 경제가 성장하고 인구가 증가하면서 도시의 유휴 토지가 충분치 못한 경우가 발생하기도 하고, 사용 목적에 따라 도심과 변두리의 구별이 중요해 지기도 한다. 자연스레 도시 주변의 농촌 토지를 필요로 하는 도시 주민들이 늘어난다. 그러나 그들이 농촌의 자치 조직과 직접 거래하는 것은 기본적으로 불가능하다. 앞서도 언급했지만, 도시 토지와 농촌 토지는 그 성격이 다르다. 따라서 도시의 시장 주체들이 농촌 토지를 사용하려면 우선 농촌 토지가 도시 토지로 바뀌어야 한다. 즉 소유권이 농촌 자치 조직에서 국가(지방정부)로 넘어가야 하는 것이다. 결국 농촌 토지를 필요로 하는 도시 주민들은 국가(지방정부)를 거래 중개인으로 내세우게 된다. 국가(지방정부)가 그들을 위해 먼저 농촌 토지의 성격을 바꿔주어야 비로소 그 농촌 토지를 사용할 수 있는 것이다.

모든 거래가 그렇지만, 중개인이 필요한 거래의 경우에는 중개인의 몫이 크게 마련이다. 농촌 토지가 도시 토지로 바뀌는 이 거래에서도 국가(지방정부)는 중개인 자격으로 상당한 규모의 수수료를 챙긴다. 다만 그 수입은 관료의 호주머니 속으로 들어가는 것이 아니라 지방 재정으로 편입된다. 흔히 '토지 재정'이라 불리는 이 수수료는 도로, 다리, 상하수도 등의 도시 인프라를 확충하

2

일반적으로 전자는 전민소유(全民所有)라고 부른다. 말 그대로 전 국민이 함께 소유한다는 의미인데, 그 실제 양상은 국가(지방정부)가 소유권을 갖는 것으로 나타난다. 본문에서도 언급되고 있지만, 원칙적으로 국가(지방정부)는 토지를 통해 만들 어진 수익을 국가(지방정부) 재정에 편입시키기 때문에 전민소유의 이념이 실현된다고 볼 수 있다. 그런데 후자는 이와는 그 양상이 많이 다르다. 보통 집체소유(集體所有)라고 부르는데, 이는 농촌의 자연 촌락이 그 소유권을 갖는다는 의미이다. 중국의 공식적인 행정 기구는 향(鄉)이나 진(鎮), 혹은 가도판사처(街道辦事處)까지만 구성되어 있으며, 그 아래의 무수히 많은 농촌 마을은 기본적으로 자치의 형태를 띠고 있다. 따라서 농촌 마을의 경작지와 주택부지 등은 모두 그 마을의 자치 조직이 소유권을 갖는다. 이는 배타적이라고 할 수 있는데, 기본적으로 그 자치 조직의 구성원들만이 자신들이 살고 있는 지역의 토지를 사용할 수 있기 때문이다.

표1 2011~2016년 중국 성별 도시 인구밀도 변화

(단위: 만 명/km²)

성	2011년	2016년	증감	성	2011년	2016년	증감
전국	0.94	0.88	▽ 0.06	허난(河南)	1.03	0.96	▽ 0.07
베이징(北京)	1.41	1.32	▽ 0.09	후베이(湖北)	0.98	0.92	▽ 0.06
톈진(天津)	0.87	0.93	△ 0.06	후난(湖南)	0.95	0.95	-
허베이(河北)	0.93	0.85	▽ 0.08	광둥(廣東)	0.98	0.94	▽ 0.04
산시(山西)	1.06	0.98	▽ 0.08	광시(廣西)	0.86	0.82	▽ 0.04
네이멍구(內蒙古)	0.78	0.71	▽ 0.07	하이난(海南)	0.94	0.91	▽ 0.03
랴오닝(遼寧)	0.96	0.80	▽ 0.16	중칭(重慶)	1.00	1.08	△ 0.08
지린(吉林)	0.88	0.80	▽ 0.08	쓰촨(四川)	0.93	0.87	▽ 0.06
헤이룽장(黑龍江)	0.81	0.79	▽ 0.02	구이저우(貴州)	1.15	0.80	▽ 0.35
상하이(上海)	2.35	2.42	△ 0.07	윈난(雲南)	0.99	0.83	▽ 0.16
장쑤(江蘇)	0.76	0.73	▽ 0.03	시짱(西藏)	0.54	0.81	△ 0.27
저장(浙江)	0.82	0.87	△ 0.05	산시(陝西)	0.99	0.88	▽ 0.11
안후이(安徽)	0.79	0.76	▽ 0.03	간쑤(甘肅)	0.84	0.74	▽ 0.10
푸젠(福建)	0.91	0.83	▽ 0.08	칭하이(青海)	1.04	0.94	▽ 0.10
장시(江西)	0.84	0.80	▽ 0.04	닝샤(寧夏)	0.64	0.64	-
산둥(山東)	0.75	0.70	▽ 0.05	신장(新疆)	0.71	0.62	▽ 0.09

자료 중국도시건설통계연감

는 데 사용된다. 한국의 경우에는 국민들이 납부한 세금으로 도시 인프라를 건설하지만, 중국에서는 이 토지 재정으로 도시 인프라를 건설한다. 어쩌서 국가(지방정부) 소유가 '전민 소유'로 간주될 수 있는지를 짐작할 수 있는 지점이다.³

문제는 중개인의 몫이 커지고 그에 대한 자각이 분명해지면서 중개인이 이 거래를 주도하게 된다는 점이다. 본래는 도시의 시장 수요에 기초해 토지 거래의 빈도와 규모가 결정되어야 하는데, 이제 중개인이 자신의 필요에 따라 그 빈도와 규모를 결정하게 된 것이다. 시장 상황과 무관한 것들이 거래를 지배하게 되고, 그러면서 빈도와 규모의 수치가 급진하는 양상이 나타났다.

예를 들어 지방 재정의 확보가 이 거래의 목적이 될 수 있다. 1994년 분세제(分稅制) 개혁 이후 중국의 지방정부들은 대부분 극심한 재정 부족에 처하게 되었다. 부가가치세와 같은 알짜 세수원이 모두 중앙 재정으로 옮겨짐에 따라 지방 재정으로 활용할 세수원이 부족해졌기 때문이다. 게다가 모든 토지가 공유이기 때문에 재산세와 같은 세수원이 존재할 수도 없었다. 자연스럽게 지방정부는 자신의 유일한 자산이라고 할 수 있는 '토지'를 활용하기 시작했다. 처음에는 기존의 도시 토지를 내주면서 사용료를 받는 수준에 머물렀지만, 나중에는 농촌과 도시 사이의 토지 거래를 적극 중개하면서 토지 재정을 확보하게 되었다.

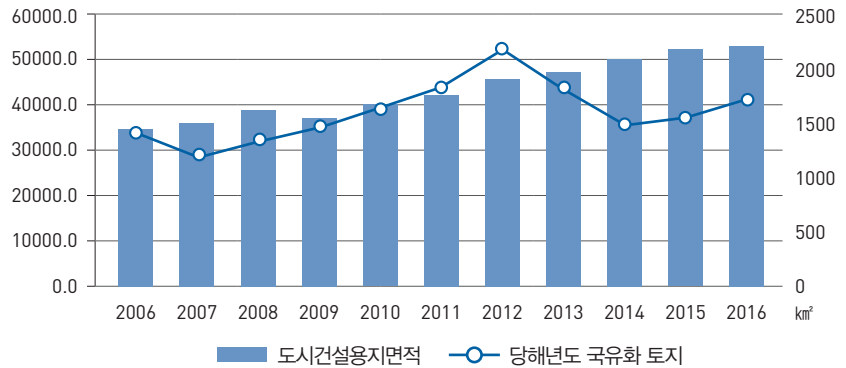
현재 중국의 지방정부는 이 토지 재정을 극대화하려 애쓰고 있다. 농촌 집체로부터 소유권을 넘겨받을 때에는 가능한 한 낮은 보상금을 지불하려 들고, 도시의 시장 주체들에게 사용권을 넘겨줄 때에는 가능한 한 높은 사용료를 받으려 하는 것이다. 아예 별도의 페이퍼컴퍼니를 만들어 토지에 기초한 용자 체계를 확립한 곳도 많다. 시장을 관리하고 감독해야 하는 지방정부가 도리어 시장의 주체인 양 움직이고 있는 것이다.

중국의 높은 도시 주택 가격은 이러한 '토지 재정'에서 비롯되었다고 해도 과언이 아니다. 중국의 신규 주택 가격은 도시 거주자의 가치분 소득보다 언제나 항상 높게 형성되는데, 이는 단순히 투기 수요나 주택담보 대출 시스템의 문제에서 비롯된 것이 아니다. 신규 토지가 도시에 공급되는 과정에는 언제나 토지 재정이라고 하는 중개인 몫이 끼기 마련이고, 따라서 개발업자가 최종적으로 주택 상품을 시장에 내놓을 때는 이 토지 재정 부분이 주택 가격에 반영될 수밖에 없다. 시장의 수요와 공급에 의해서만 주택 가격이 결정되는 것이 아니라 지방 재정의 확보라는 비(非)시장적 요인에 의해서도 주택 가격이 결정된다. 토지 재정이 시장을 교란하고 있다는 지적은, 그런 점에서 틀린 말은 아니다.

여기에 중국의 간부 승진 제도가 이 변질을 부채질하기도 한다. 이제는 잘 알

³ 赵燕菁, 土地财政: 历史、逻辑与抉择, 城市发展研究 2014年 第1期.

그림2 중국 도시 건설용지 면적 추이(2006~2016)



자료 중국도시건설통계연감

려진 사실이지만, 중국 정치에서 지방 관료들의 승진은 자신이 근무하는 지방의 GDP 성장과 밀접한 관련이 있다. 이에 대해 베이징대 경제학원의 야오양(姚洋)은 지방 간부들 사이의 ‘킵 대회’라 부른 적도 있다.⁴ 연차가 낮은 간부들 사이에서는 GDP 성장률이 그다지 중요하지 않을 수 있지만, 연차가 쌓일수록 GDP 성장률이 유의미한 지표가 된다는 것이다. 그런데 짧은 재임 기간에 손쉽게 GDP를 끌어올릴 수 있는 방법으로는 고정투자만 한 것이 없다. 그리고 농촌 토지가 도시 토지로 바뀌는 과정에는 언제나 고정투자의 증가가 수반된다. 따라서 많은 지방 관료들은 토지의 성격을 바꾸는 이 거래에 몰두할 수밖에 없다.〈그림2 참조〉

정리하자면 중국에서 도시 면적의 증가는 다분히 정치적이다. 도시의 시장이 얼마나 많은 토지를 필요로 하는지는 그다지 중요치 않다. 중요한 것은 지방 재정의 확보이고, 지방 관료들의 실적이다. 따라서 시장과 상관없는 정치적 요인들이 도시의 토지 공급 메커니즘을 지배하게 된다. 물론 중앙정부는 다양한 방식으로 지방정부의 무분별한 토지 공급에 제동을 걸곤 하지만, 지금과 같은 제도적 환경에서 지방정부가 순수하게 시장에 기초해 토지 거래를 하기란 불가능에 가깝다.

도시로 가지 않는 농촌 인구

중국의 후커우 제도는 농촌 인구의 도시 이주를 제한하는 억압적인 장치로 우리에게 알려져 있다. 농업 후커우와 비농업 후커우의 구별이 있고, 도시로 이주

⁴ 姚洋·张牧扬, 「官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据」, 『经济研究』2013年 第1期.

한 농촌 주민은 도시 주민과 동일한 대우를 받기 어렵기 때문에 농촌 인구의 도시 이주가 쉽지 않다는 것이다. 대표적인 예가 교육이라고 할 수 있다. 중국 인민에게는 모두 9년의 의무 교육 기간이 보장되는데, 이는 후커우 소재지에 거주하는 경우에만 해당된다. 이에 따라 많은 농촌 주민들은 자녀와 함께 도시로 이주하지 못한다.

그런데 이러한 이해에서 간과되고 있는 사실은 현재 2억 8,000만 명(2017년 기준)에 달하는 농촌 주민들이 이미 후커우와 상관없이 도시로 이주했다는 점이다. 2000년대 초 강제송환 조치가 폐지되면서 중국에서 농촌 주민의 도시 이주를 막는 법적인 장치가 사라진 것이다. 일부 특대도시를 제외하면, 중국의 거의 모든 지방정부들은 오히려 농촌 인구의 도시 이주를 장려한다. 안정적인 직장만 있다면 농촌 주민이 도시로 가지 못할 이유가 없다.

그럼에도 도시 인구의 증가 속도가 더디다는 것은 후커우 제도를 다르게 바라볼 필요가 있을 것 같다. 필자는 여전히 중국의 후커우 제도가 농촌 인구의 도시 이주를 지연시킨다는 입장이다. 하지만 이 제도는 억압적인 방식이 아니다. 물론 부분적으로 억압적인 요소가 전혀 없는 것은 아니지만 농민의 이익을 지켜주는 면이 있으며, 그 이익이 갈수록 중요해지고 있다. 이 때문에 중국 농민 중 일부는 구태여 도시로 나가려 하지 않고 있다.

우선 중국의 모든 농촌 주민들이 자신의 경작지와 주택 부지를 소유하고 있다는 사실에 주의해야 한다. 앞서도 언급했지만, 농촌 토지는 농촌 마을의 자치 조직에게 소유권이 있다. 따라서 자치 조직의 구성원이라면 누구든 경작지와 주택 부지를 사용할 수 있다. 더욱이 사용료를 지불하지 않는다. 예전에는 집체에 납부해야 할 비용이 있었지만, 지난 2006년 이후로는 모든 비용이 폐지되었다. 물론 전적으로 농민을 위해 비용을 폐지한 것은 아니었지만, 중요한 것은 그 비용이 폐지되면서 경작지 및 주택 부지의 사용권이 재산권에 가까워졌다는 사실이다.

표2 2016년 중국 농촌의 소득원별 1인당 가처분 소득

(단위: 위안·%)

	임금소득	농업소득	재산소득	이전소득	합계
금액	5,021.8	4,741.3	272.1	2,328.2	12,363.4
비율	40.62	38.35	2.20	18.83	-

자료 중국국가통계국

경작지와 주택 부지가 있기 때문에, 중국의 농촌 주민들은 두 가지 소득원을 갖게 된다. 2016년도 중국 농촌 주민의 가치분소득 통계를 보자. <표2 참조> 여기서 주목해야 할 부분은 그들의 소득 수준이 아니라 소득원으로, 전체 소득의 40%가 임금 활동에서 만들어지고 38%가 농업 활동에서 비롯된다. 한 사람이 동시에 도시와 농촌에 있을 수 없다고 전제할 때, 이 통계가 말해주는 것은 가족 중 누군가는 농업 활동에 종사하고 다른 누군가는 비농업 활동에 종사한다는 사실이다.

결국 현재 중국 농촌 주민의 삶은 두 가지 소득원에 기초한다고 말할 수 있다. 두 가지 소득원이 있어야 현상 유지가 가능하다. 둘 중 하나라도 없다면 농촌 주민의 경제 상황은 어려워질 수밖에 없다. 이것이 농촌 가구가 무턱대고 도시로 이주할 수 없는 이유다. 게다가 도시에서는 주택 구입도 개인이 스스로 해결해야 하고, 물가도 농촌에 비해 훨씬 높다. 이전의 두 가지 소득원을 대체할 수 있고 도시 주택비용을 감당할 수 있으려면 도시에서의 임금 소득이 월등히 높아야만 한다. 그래야 농촌 가구가 도시로 이주할 수 있게 된다.

더 중요한 사실은 농촌 토지 사용권이 점점 재산권으로 자리를 잡아가고 있는 상황에서 농촌 생활에 익숙한 사람이 구태여 도시로 나갈 필요를 못 느끼다는 점이다. 대체로 후커우 제도만 아니라면 중국의 모든 농촌 주민들이 도시로 향할 것이라 생각하지만, 경작 기술이 있고 이미 고향 농촌에서 사회적 관계가 형성된 사람은 농촌에 계속 남아 있을 확률이 더 높다. 실제로 2008년 세계 금융위기가 발생했을 때 일자리를 잃었던 많은 1세대 농민공들은 대부분 고향 농촌으로 돌아갔다. 당시 2,000만 명의 농민공이 실직한 것으로 알려져 있는데, 그럼에도 중국 사회가 혼란에 빠지지 않았던 것은 그들이 모두 농촌으로 돌아갔기 때문이다. 일자리도 집도 없는데 굳이 낯선 도시에 남아 있을 필요가 없었다.⁵

이와 같은 농촌 인구가 극히 일부라고 생각해서는 안 된다. 그들의 규모를 정확히 측정하기는 어렵지만, 대략적인 수치는 어느 정도 예상할 수 있다. 중국은

표3 2010년 인구센서스 기준 농업 후커우 연령별 인구

(단위: 명·%)

	전체	40세 이상	35세 이상	30세 이상	2017년 농촌 상주인구
인구	662,805,323	272,474,546	325,475,140	366,602,386	576,610,000
비율	100.00	41.10	49.10	55.31	-

자료 중국국가통계국

5

허쉐핑 저, 김도경 역, 『탈향과 귀향 사이에서』, 파주: 돌베개, 2017.

10년마다 인구센서스를 실시하는데, 가장 최근 자료인 2010년의 인구 센서스를 기준으로 볼 때 40세 이상(1970년 이전 출생자)의 농촌 후커우 인구는 기본적으로 농촌 생활에 익숙한 사람들로 볼 수 있다. 대략 2억 7,000만 명이 여기에 해당한다. 만약 그 기준을 35세(1975년 이전 출생자)로 낮추면 그 규모는 3억 명을 넘어선다. 참고로 2017년 현재 중국 농촌의 상주인구는 5억 7,000만 명이다. 즉 도시화가 계속 진행되더라도 지금과 같은 상황이라면 3억에 가까운 인구가 농촌에 계속 남아 있다고 봐야 한다.

정리하자면 현재 중국 농촌 인구의 도시 이주가 더딘 이유는 후커우의 제약 때문이 아니라 편의 때문이다. 중국의 농가는 대부분 농업 활동과 임금 활동의 두 가지 소득원을 가지고 있다. 이런 상황에서 그들이 도시로 이주하려면 임금 소득이 농업 소득을 압도해야 하고, 도시의 비싼 주택비용 부담이 해소되어야 한다. 한마디로 도시가 안정적인 소득을 보장해줄 수 있을 때 농촌 주민의 도시 이주가 가능해질 것이다. 더욱이 농촌 토지 사용권이 재산권으로서의 성격을 강화시켜 가고 있기 때문에 농촌 생활에 익숙한 농민으로서는 구태여 농촌을 떠날 이유가 없다. 기억해야 할 사실은, 중국의 도시 주민은 아무리 돈이 많아도 농촌으로 갈 수 없다는 점이다.

중국의 ‘유령도시’는 숙명?

어떤 의미에서 중국의 ‘유령도시’는 이상(異常) 현상이라기보다는 차라리 정상(正常) 현상에 가깝다. 도시 면적의 증가는 정치적인 맥락에서 빠르게 진행될 확률이 높은 반면, 도시 인구의 증가는 더디게 진행될 확률이 높다. 이렇듯 면적은 빠르게 늘어나는데 인구의 증가가 더디다면, ‘유령화’나 ‘공동화’는 피하기 힘든 결과일 것이다. 결국 지금과 같은 중국의 사회경제적 환경에서 유령도시는 거의 숙명이라고 봐야 한다.

관건은 도시 면적의 증가에서 국가(지방정부)의 급진성을 어떻게 제어할 것인가의 문제이다. 도시의 시장 상황보다 거래의 빈도와 규모에 집착하게 되면 어떻게든 그 수치를 늘리려는 급진성이 나타나기 쉽다. 농촌 토지가 도시 토지로 변하는 급진적인 과정을 조율할 수 있다면 중국의 유령도시 현상은 훨씬 완화될 수 있다. **W**

참고문헌

- 허쉐명 저, 김도경 역, 『탈향과 귀향 사이에서』, 파주: 돌베개, 2017.
- 刘科, 「金融助力房地产去库存研究——以鄂尔多斯市为例」, 『华北金融』2017年 第2期.
- 彭日东·张君, 「对鄂尔多斯以“房票”去库存实现棚户区改造的调查」, 『北方金融』2017年 第4期.
- 姚洋·张牧扬, 「官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据」, 『经济研究』2013年 第1期.
- 赵燕菁, 「土地财政: 历史、逻辑与抉择」, 『城市发展研究』2014年 第1期.
- 중국국가통계국
- 중국도시건설통계연감