중국의 거대도시군 형성과 지역정책 시사점

김원배 | 경기개발연구원 연구자문역

중국 3대 연해 경제권은 동아시아 경제지리 구도 재편의 선봉장

중국은 이미 동아시아 교역체계의 중심으로 부상하였으며, 향후 자유무역협정 확대, 대외 투자연계로 글로벌 생산네트워크에서 단순한 생산중심지가 아니라 점차 판매와 운영기능에서의 글로벌기지로 전환될 것이다(Bliss et al, 2008). 중국의 글로벌 생산네트워크에서의 고도화 과정은 핵심 메가리전 또는 거대도시군(都市群)이 주도하게 될 것이다. 이미 부상한 중국의 3대 연해 메가리전인 창장(長江), 주장(珠江)삼각주, 베이징-텐진 회랑은 동아시아 경제지리 구도를 재편하고 있는 상황이다(김원배, 2007). 여기에 형성 중인 산둥(山東)반도, 푸젠(福建)성 남동부, 그리고 랴오둥(遼東)반도의 도시군을 추가하면 6대 도시군이 된다. 중국 정부가 추진하는 중위앤(中原), 창장중류, 쓰촨(四川)성과 충칭(重慶), 관중(关中)을 더하면 모두 10대 도시군이 머지않은 장래에 중국의 생산과 소비의 중심지가 될 것이다.

현재 3대 메가리전은 인구나 경제 규모에서 대만이나 한국을 초월하거나 대등한 수준에 도달하였다(김원배, 2007). 경제규모에서 창장삼각주 지역은 한국의 규모를 이미 능가하였고, 일본의 도쿄 메가리전에 필적하는 규모다. 홍콩과 광저우(广州)를 중심으로 하는 주장삼각주 지역도 한국의 경제규모를 곧 초월할 것으로 예상된다. 이는 중국의 3대 메가리전과 일본이나 한국의 메가리전이 동아시아 경제지리의 중심이 된다는 의미다. 실제적으로 중국 문화권인 대만이나 싱가포르, 그리고 화교 자본이 지배하는 인도네시아, 태국 등을 제외하면 동아시아에서 범중화경제에 속하지 않는 나라는 일본과 한국뿐이다.

거대도시군 전략의 논거와 목표

메가리전 전략의 핵심 논거는 규모와 다양성의 경제이며, 도시 간 연계를 통한 기능특화, 그리고 산업클러스터 구축을 통한 혁신역량의 배가에 있다. 제2의 만리장성으로 불리는 고속철도의 건설은 인

〈그림 1〉 중국 고속철도와 10대 도시군

에는 산업클러스터 구축, 도시 간 산업 및 기능의 특화와 협력, 지적 자산의 네트워크화를 통한 혁신창출 역량의 강화가 핵심이다. 즉, 요소 확대투입 경제구조에서 혁신창출 경제구조로 전환하겠다는 것이 중국의 전략인 것이다.

중국의 메가리전에 대한 관심 증대 배경에는 세 가지 정치경제적 이유가 있다. 첫째, 중앙이나 성정부 입장에서 분권화에 따른 정치적 분절화는 관리역량의 약화를 초래한다. 따라서 효과적 지역통제를 위한 새로운 국가전략을 재구성할 필요성이 증대되었기 때문이다. 이는 서구의 영역규모 재조정(rescaling) 논의와 일맥상통하는 것이다(Brenner, 1998; Johnson, 2009). 특히 상하이와 같은 거대도시 지역에서의 전략적 계획은 성정부나 중앙정부의 관리역량 강화와 기능적 중요성을 재인식시키는 핵심적 정치 전략으로 인지되고 있다(Xu and Yeh, 2010).

둘째, 성 차원에서 거대도시지역 계획은 국내 및 글로벌경제 지도에서 지역의 위상을 재정립하는 데 기여한다고 인식하기 때문이다. 유럽이나 미국과 마찬가지로 모든 지역에서 지역경쟁력이 핵심변수로 부상했다는 의미다.

셋째, 성정부에서는 도시군 형성에서 중앙의 지원을 획득할 수 있기 때문이다. 주장, 창장삼각주

및 빈하이신구 개발에서 중앙의 지원이 지역의 위상 강화에 큰 도움이 되었으므로, 다른 지역에서도 중앙의 도시군 지정을 원하고 있다(Xu and Yeh, 2010).

도시군 육성을 둘러싼 최근 동향

서구 거대 도시지역의 재조명 배경에는 세계화, 탈산업화, 서비스경제의 부상 등에 따른 공간구조 조정이 있었다. 이 결과 도시지역은 영역 규모의 재조정이 일어나는데 그 유형은 다양하다. 도시 간 통합, 다층적 거버넌스 체계, 기능 중심의 도시 간 연계협력 체계, 그리고 월경적 협력체계가 대표적인 유형이다(Savitch, 2010).

중국의 경우 거대 도시지역 계획의 특징은 명시적 통제와 경쟁지향적이라는 점이다. 1980년대 지역협력이 행정조정이나 도시 네트워킹에 머무른 반면, 최근에는 정책통합과 구조적 경쟁력에 우선하고 있다.

개혁 · 개방 이후 중국에서도 다핵공간구조가 형성 중이다. 성장, 발전, 재정수입 확대를 위한 도시 간 경쟁이 치열해지면서, 무분별한 도시확산 등으로 도시지역의 계획적 관리 필요성이 증대되었다. 중앙정부는 경제활동의 지역 간 합리적 배치를 추구하지만, 도시지역을 담당하는 정치적 실체는 없다. 행정권역을 가로지르는 지역정책을 조율할 기제가 미흡하거나, 중앙부서 간에도 상이한 목적을 가지고 관할권 다툼이 벌어지고 있는 것이 사실이다.

최근 10여 년 동안 주장삼각주나 창장삼각주 사례에서 보듯이, 점차 계획조정 기제가 발전 중이다. 주장삼각주의 경우 홍콩과 광둥(廣東)성 간, 홍콩과 선전(深圳), 그리고 홍콩과 베이징 중앙정부 간에 협의체제가 정착되고 있는 단계다(Cheung, 2010).

도시군 전략은 과거 중국의 도시화 정책에서 커다란 전환을 의미

과거 중국은 대도시 성장 억제 정책을 펼쳐왔고, 제10차5개년계획에서는 대, 중, 소도시와 소성진의 협조발전을 강조했다. 제11차5개년계획에서는 분산식 도시화 전략 대신 집중식 도시화 전략을 채택하고, 도시군 개념을 제시하였다. 17대 전국인민대회에서 거대도시 중심으로 도시군을 형성하여 새로운 경제성장극을 배양한다고 제시한 바 있다(박인성, 2009).

도시군의 이점으로는 규모의 경제, 강력한 과학기술 진보, 더 큰 경제성장의 확산효과가 거론되었다. 소규모 성진 중심의 분산된 도시화 전략은 실질적 도시화에도 불리하고 환경 생태계에도 더 큰 악영향을 미친다. 만약 맥킨지가 예측한 대로 2025년 3억 5천만 명의 도시인구가 새로 증가하게 되면, 약 10억 명의 인구가 도시에 거주할 것이다(McKinsey Global Institute, 2009). 동시에 인구 100만 명 이상의 도시 수는 221개로, 500만 명 이상의 도시도 23개로 증가할 것으로 예상된다. 이와 같이 도시인구를 전 지역에 걸쳐 분산 배치하는 것보다는 도시군을 육성하여 전국 차원에서는 분산하되 지역 차원에서는 집중시키는 대규모 분산 집중식(decentralized concentration) 도시화가 생산구조의 고도화, 소비규모의 확대로 중국을 글로벌 시장으로 형성하는 데 기여하게 된다.

개혁 · 개방 이후 중국의 도시화는 스티글리츠가 지적한 대로 연해지역 수출경제의 고속성장 원

천이었다. 농촌에서 도시로의 인구 이동은 저렴한 노동력을 제공하여 가공수출경제의 급속한 발전에 크게 기여하였다.[2] 물론 후커우(戶口)제도로 인해 농민공에 대한 사회보장책(교육과 의료)을 마련하지 못해 사회불안의 씨앗을 제공하고 있지만, 값싼 인건비라는 비즈니스 환경을 제공한 것은 중국 경제 고속 성장의 핵심적 요인이었다.

현재 주장삼각주, 창장삼각주, 그리고 징진지 등 3대 지역이 도시군의 모습을 갖추어 나가고 있으며, 향후 모두 10~12개의 거대도시군을 조성하겠다는 것이 중국정부의 구상이다(肖金成外, 2009). 이들 도시군은 중국 내수시장의 중요한 소비처인 동시에, 중국경제의 견인차가 될 것이다. 특히 베이징-광저우 고속철도 연변의 중부지대 도시군(중위앤과 창장중류)의 형성과 발전은 중국의 내수시장 확대, 내륙지역 노동력의 흡수 등으로 제2의 중국경제 성장엔진으로 작용할 것으로 예상된다.

한편 국무원발전연구중심(2009)의 예측에 따르면 2020년경에는 기존의 12개 도시군을 포함, 총 24개의 도시군이 형성될 것으로 전망하면서, 도시군 발전을 촉진하기 위해 다양한 정책 실시를 제안한 바 있다. 대표적으로 부서와 구역을 연계한 계획협조 시스템 구축, 중서부지구와 동북지구의 도시군 발전 지원, 전국단위 및 도시군 내부에 도시 간 철도 및 고속철도 등 고속교통 네트워크를 건설하여 도시군을 주체로 하는 도시체계를 한층 더 발전, 도시의 조방식 확장에 대처하기 위해 점진적으로 도시계획 관리 및 이에 상응하는 입법업무를 강화한다는 내용을 포함하고 있다. 그러나 도시군 육성 정책에서 예상되는 부작용도 만만치 않다. 산업구조조정이나 농민공 문제를 포함한 노동력 확보(최근 주요 대도시의 가파른 임금 상승률), 환경 문제가 존재하며, 또한 지역 전체의 거버넌스 구조 정립의 문제가 대두되고 있다.

지역정책 시사점

중국의 거대도시군 전략은 중국 특유의 도시화 방식과도 밀접한 관련을 맺고 있으며, 학문적 또는 정책적 관점에서도 많은 시사점을 던져준다. 국가정책의 힘과 결부된 세계화의 과정이라는 측면에서 다른 나라에서 찾아보기 힘든 도시화의 양상을 보여주고 있다. 덧붙여 농민의 도시이동이 제도적으로 제한된 상황에서 발생하는 인구이동은 경제발전에는 긍정적인 결과를 가져올 수도 있으나, 빈부격차의 확대, 농민공에 대한 차별적 복지 혜택 등 사회불안 요소도 내포하고 있다. 도시군 전략은 도시군 전체가 농촌 노동력을 도시부문으로 흡수하는 여력을 확대할 수도 있으나, 동시에 경제침체 시에는 거대한 지역이 문제지역화될 가능성도 간과할 수 없다.

지역적 차원에서도 상이한 행정조직 간의 갈등과 협력을 조정하는 소위 거버넌스의 문제가 이미 발생하고 있다. 세계화의 심화과정에서 중국뿐만 아니라 세계 여러 나라에서 거대도시지역의 대두는 불가피하게 정책 조정 및 다층적 협력을 필요로 하고 있다. 핵심은 이러한 조정 및 협력에서 시장과

2) 우리의 경우 1960, 1970년대 수출주도 경제성장의 배경에는 농촌에서 도시로의 대규모 인구 이동이 있었다. 중국이 우리와 상이한 점은 이러한 농촌 잉여 노동력의 도시로의 이동이 규모나 공간적 거리로 인해 단번에 발생하는 것이 아니고 적어도 몇 단계를 거쳐 진행될 것이라는 점이다.

정부라고 하는 두 가지 힘을 국가나 지역의 상황에 맞게 적절히 이용하는가이다. 한국정부에서 제시한 광역경제권 구상이 겉돌고 있다는 점에서 중국이 어떤 방식으로 거대도시군을 형성해 나가는가는 우리뿐만 아니라 여타 국가에도 던지는 시사점이 클 것이다.

중국의 도시군 전략이 우리나 주변국에게 던지는 과제는 4종 4횡의 고속철도로 연결된 10~12개 도시군이 향후 어떻게 발전해나갈 것이며, 정부나 지자체, 기업의 입장에서 이들 도시군을 어떻게 이해하고 어떤 방식으로 이들과 연계, 협력, 그리고 경쟁할 것인가다. 한-중 경제의존이 심화되고, 교통 연계가 확대될 수밖에 없다면 적어도 중국의 핵심경제권을 이루는 10~12대 도시군을 어떻게 파악하고 한-중 동반 발전에 활용할 것인가를 진지하게 고민해야 할 시점이다. 우리 지자체나 기업의 입장에서도 중국 경제의 성장, 구조 전환, 내부 지역경제의 변화를 주도할 이들 도시군의 성격과 실체를 파악하고 향후 발전추세를 이해하는 것은 대단히 중요한 과제다.

또한 한국 전체에 필적하는 개별 중국 도시군의 형성과 발전은 우리 정부가 추진하고 있는 5+2 광역경제권이나 초광역경제권의 내용적 적실성을 재점검할 필요성을 제기하고 있다.

수도권이나 동남권 등 한국의 광역권 정책에서도 중국의 거대도시군은 주목해야 할 대상이다. 제12차5개년계획에서 천명한 중국 경제의 구조 조정, 산업구조 고도화, 내수 확대는 대부분 거대도시권에서 일어날 것이다. 창장지역이나 징진지지역의 산업구조 고도화는 우리의 발등에 떨어진 불이다.

그간 수도권 등의 산업구조 고도화를 위한 많은 논의와 노력이 있었음에도 불구하고, 두드러진 성과를 이루었다고 보기 어렵다. 중국 거대도시지역에서의 구조고도화 속도는 우리의 예상을 뛰어 넘을 수도 있어, 수도권 등에서의 산업이나 공간구조의 고도화는 시급한 상황이다. 단기간에 중국이 추격하기 어려운 기술, 서비스, 문화 자본이 융합된 형태의 서비스 산업으로 구조 고도화를 조기에 추진할 필요가 있다.[3] 수도권에서 LCD 등 제조업 클러스터 이외에 선진 서비스클러스터를 구축해야 중국 거대지역의 추격을 따돌릴 수 있을 것이다.

공간구조나 기반시설 개발에서도 획기적인 고도화가 필수적이다. 경제자유구역이 지정된 지 7년여가 되었지만, 소기의 목적을 달성했다고 보기 힘들다. 단순히 외부투자에 개방한다는 차원에서의 자유는 이제 의미가 없다. 세계 모든 나라의 기업과 시민이 자유롭고, 편리하고, 편안하게 동북아 관련 비즈니스를 수행하고 생활할 수 있는 국제공용의 장소와 공간을 만들어야 한다. 필자가 주장한 바 있는 '공유도시(global interface city)' 또는 국제도시의 조성도 공간구조 고도화에 유용한 방안이 될 것이다.[4]

단순히 구조물의 건설이 아니라 의식과 태도의 전환을 통해 세계 및 주변지역과 교류, 소통, 창조하는 공간을 만들어야 한다. 기반시설 구축에서도 중국에 비해 국토가 협소한 약점을 강점으로 활용하는 지혜를 발휘해야 한다. 규모보다 질로 승부해

3) IT기술 활용 물류, 양질의 서비스와 결합된 의료 관광 등이 예가 될 수 있다.
4) 김원배(2008) 참조.

야 한다는 것이다.

인구대국 중국에 비해 인구소국에다 고령화가 진행 중인 한국의 구조적인 과제로는 인재 유치와 육성을 들 수 있다. 중국의 창장이나 징진지 등 거대도시군은 당분간 농촌에서의 인구 유입으로 내수 성장이 가능한 구조이지만, 한국의 도시지역은 점차 인구 감소로 성장한계에 직면할 수 있다. 동시에 중국 거대도시가 외국자본 유입과 함께 인재를 적극 유치하고 있어, 동아시아 도시 간 인재 유치 경쟁은 갈수록 치열해질 것이다. 인력수입 문제에 대한 처방은 간단하지 않지만, 이중 국적 및 장기체류 허용 등 보다 유연한 이민정책을 도입하여 인재 유치와 육성 및 다문화사회 조성을 위한 노력이 배가되어야 할 것이다.

참고문헌

김원배. 2007. 동북아 핵심경제지역의 발전 전망과 연계망 구축(I). 국토연구원.

김원배. 2008. "동북아 초국경지대의 대두와 도시 간 협력." 국토해양부 주최 건국 60주년 기념 국제세미나 발표논문.

박인성. 2009. 중국의 도시화와 발전축. 한울.

肖金成 外 編. 2009.「中國十代城市群」. 經濟科學出版社. 國務院發展研究中心 2009. 構建以城市群主體形態的城鎭體制. 10. 21.

Bliss, Christoph et al. 2008. *China's Shifting Competitive Equation: How Multinational Manufactures Must Respond*. Booz Allen Hamilton.

Brenner, neil. 1998. "Global Cities, Glocal States' Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe". *Review of International Political Economy* 5. pp1-37.

Chen, Xiangming. 2007. "A Tale of Two Regions in China: Rapid Economic Development and Slow Industrial Upgrading in the Pearl River and the Yangtze River Deltas". *International Journal of Comparative Sociology* 48(2-3). pp167-201.

Cheung, Peter T.Y. 2010. "Understanding Cross-boundary Cooperation in South China". Ronald K. Vogel et al, *Governing Global City Regions in China and the West, Progress in Planning* 73. pp50-54.

Johnson, Corey. 2009, "Cross-border Regions and Territorial Restructuring in Central Europe". *European Urban and Regional Studies*. 16(2). pp177-191.

McKinsey Global Institute. 2009. Preparing for China's Urban Billion. http://www.mckinsey.com/mgi/publications/china_urban_billions/slideshow/mail.asp.

Savitch, H.V. 2010. "Planning Mega-city Regions in China: Rationales and Policies". Ronald K. Vogel et al, Governing Global City Regions in China and the West. Progress in Planning 73. pp11-16.

Xu, Jiang and Yeh, Anthony G.O. 2010. "Rescaling for a Global World". Ronald K. Vogel et al, Governing Global City Regions in China and the West. Progress in Planning 73. pp17-22.