한중Zine
INChinaBrief
Vol.333 2017.02.20

중국 국토공간 개발 방향과 특징

-〈전국국토규획강요 2016-2030〉 주요 내용

작 성 인천발전연구원
김수한 (xiuhan@idi.re.kr)

목 차

1. <전국국토규획강요 2016-2030> 개요
2. 중국 국토공간 개발 주요 목표
3. 중국 국토공간 발전의 기본 방향과 전략
4. 종합 및 시사점

본 보고서는 집필자의 견해로 인천발전연구원의 공식적인 입장을 대변하지 않습니다.

o 2017년 2월 중앙정부 명의로 발표된 〈전국국토규획강요 2016-2030〉은 2016년부터 2030년까지의 ▲국토공간개발 ▲자연환경보호 ▲국토종합관리에 대한 강령성 계획임
- 〈전국국토규획강요〉은 국토 개발/보호/관리에 대한 기본 지침이자 유관 계획의 기초로서 국토·공간 관련 국가사업의 지도·통제 작용을 하게 됨

o 〈전국국토규획강요〉에서 제시하고 있는 국토공간 개발 목표와 전략에 대한 검토를 통해, 시진핑 집권 이후 점차 구체화되고 있는 다핵네트워크 지역개발 전략의 흐름과 특징을 확인함

1. 중국 <전국국토규획강요 2016-2030>개요

■ 국토공간 관련 중장기 기본 규획

- 2017년 2월 중국 중앙정부 명의로 〈전국국토규획강요 2016-2030〉(이하 〈국토규획강요〉)가 발표됨

- 〈국토규획강요〉는 2016년부터 2030년까지의 ▲국토공간개발 ▲자연환경보호 ▲국토종합관리에 대한 종합규획임

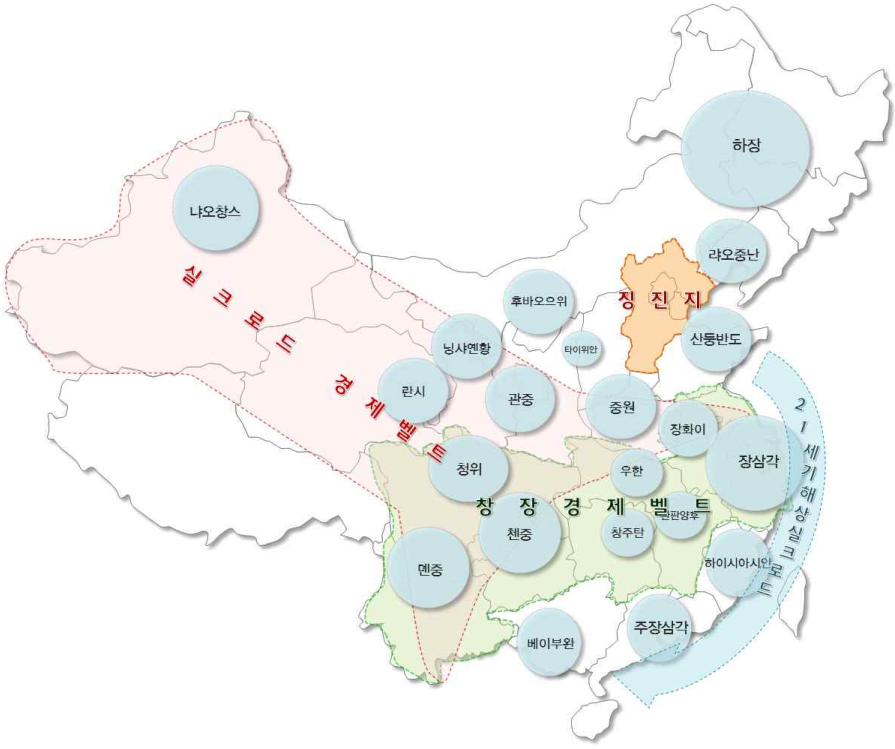
- 〈국토규획강요〉는 중국 국토공간 개발과 보호, 관리 관련 사업의 지도, 통제 작용을 하게 되며, 향후 국토 유관 계획의 기초 토대 역할을 하게 됨

- 〈국토규획강요〉를 통해 시진핑 집권 이후 제기된 국토공간 개발의 기본 전략 방향과 특징을 파악할 수 있음
  - 〈국토규획강요〉의 서론에서는 동부/서부/동북3성/중부의 권역 발전총체전략 및 주체기능구(主体功能区)전략[1], 그리고 시진핑 정부

1) 후진타오 정부는 2010년 성장일변도의 지역발전 국가전략에 따른 불균형 국토개발의 문제점을 극복

에서 강조하고 있는 일대일로(一带一路), 창장경제벨트(长江经济带), 징진지(京津冀)의 3대 전략 구현을 국토개발의 기본 지침으로 제시하고 있음[2)]

그림 1| 시진핑의 3대 지역발전전략과 권역 주요 도시군 분포



출처: 김수한·유다형(2015a:9)

하기 위해, 중국 전체 국토를 4개 기능구(최적개발, 중점개발, 제한개발, 금지개발)로 나누어 달리 발전 전략을 도모한다는 원칙을 제시하였음. 후진타오의 전국주체기능구의 제기배경과 내용 등은 김동하(2014) 참고

2) 시진핑 정부는 2015년, 중속의 경제성장 시대에 걸 맞는 산업구조 재편 및 내수경제 육성을 위한 지역발전전략으로 3가지 지지대 즉, 일대일로, 창장경제벨트, 징진지 전략을 제시함. 시진핑 집권기 3개 지지대 전략을 중심으로 한 지역발전 전략의 내용은 김수한·유다형(2015b) 참고

■ <국토규획강요>의 구성

● 〈국토규획강요〉는 ▲기본여건 ▲주요 목표 ▲전략프레임 ▲집약개발 ▲유형별 보호 ▲종합 거버넌스 ▲연계발전 ▲토대구축 ▲지원정책 ▲규획 실시의 10장으로 구성되어 있음

표 1| <전국국토규획강요 2016-2030> 목차 구성 및 주요 내용

	장	내용
1	기본 여건	• 기회 및 도전
2	주요 목표	• 지도 사상/ 기본 원칙 / 주요 목표
3	전략프레임	• 고효율/규범적 국토 개발개방 프레임 • 안전/조화의 생태 환경보호 프레임 • 협조/연동의 권역발전 프레임
4	집약개발	• 다중심 네트워크형 개발 프레임 구축 • 신형도시화 발전 추진 • 현대산업발전 분포 개선
5	유형별 보호	• '5종 3급'국토전역보호 틀 구축 • 주거생태환경 보호 추진 • 자연생태 보호 강화 • 수자원·경지자원의 엄격한 보호 • 해양생태 환경 보호 강화
6	종합 거버넌스	• '4지역 1네트워크'국토 거버넌스 틀의 형성 추진 • 도시화지구의 거버넌스 실시 • 농촌토지 거버넌스 추진 • 중점생태기능지역 거버넌스 강화 • 광산자원개발 집중 지역 거버넌스 가속 • 해안벨트와 섬 거버넌스 전개
7	연계 발전	• 권역일체화 발전 추진 • 특수지역의 발전 가속 지원 • 개방협력 수준의 제고
8	토대 구축	• 기초인프라 건설 강화 • 합리적 건설용지 수요 보장 • 수자원 종합 배치 강화 • 에너지안전보장 체제 구축 • 비에너지 중요 광산 자원 보장 능력 제고 • 방재능력 증대 • 체제기제 혁신 추진
9	지원 정책	• 자원환경 정책 • 산업투자 정책 • 재정세수 정책
10	강요 실시	• 실시토대 내실화 / 실시관리 강화

출처: <전국국토규획강요 2016-2030> 내용 정리

2. 중국 국토공간 개발 주요 목표

● 〈국토규획강요〉의 서론에 해당하는 1장과 2장에서는 그동안 중국 국토공간 개발의 성과와 문제점 진단에 기초하여 2030년까지의 국토공간 정책 기조와 목표를 제시하고 있음

■ 현황 진단

● 〈국토규획강요〉에서는 중국 개혁개방 이후 국토공간 개발의 틀거리가 점차 자리를 잡아가고 있다고 판단하고 있음
- 개혁개방 이후 중국의 인구와 산업 역량이 동부 연해지역과 대도시로 집중되고 있으며 이 같은 현상이 지속적으로 강화됨
- 징진지, 창장삼각주, 주장삼각주 등 3대 도시군이 형성되고 연해, 연강(沿江), 주요 교통간선을 주축으로 한 개발축/벨트가 형성됨

● 또한 〈국토규획강요〉에서는 국토공간 개발 과정에서 누적된 문제가 심각하며 이의 개선이 시급하다고 지적하고 있음
- ▲경제배치와 인구·자원분포의 불균형 ▲도시, 농업, 생태공간의 구조적 모순 ▲일부지역의 국토개발과 자원환경 수용력간의 불일치 ▲해륙국토개발 통합력 부족 등 문제점이 심각함
- 또한 ▲빠른 도시개발 속도에 비해 지체된 도시인구 증가율 ▲수자원/에너지 부족·환경오염 등 문제 ▲낮은 산업수준의 동조화 현상 ▲인프라 중복/부족 병존 등 문제점이 심각함

● 최근 중국 당정은 권역발전총체전략과 주체기능구전략을 중심으로 한 일련의 권역 규획과 정책을 통해, 경제공간 배치의 방향과 주안점을 확정함

■ 주요 목표

- 〈국토규획강요〉에서는 그동안 제기된 국토공간 개발의 성과와 문제점 진단에 기초하여 2020년/2030년까지의 중장기 사업목표와 기준점을 제시하고 있음

- 우선 국토공간개발 프레임의 지속적 개선을 통한 종합 국가 경쟁력의 획기적 증대를 목표로 제시하고 있음
  - 이를 위해 2020년까지 전국주체기능구에 따른 권역별 기능/역할을 기본적으로 구축함
  - 2030년까지 중점경제구, 도시군, 농산품주산지역을 기반으로 하고 주요 축/벨트를 핵심으로 한 신형도시화·공업화와 프레임을 형성함

- 또한 도시-농촌 협조발전의 실질적 진전을 통한 국토균형개발을 목표로 제시하고 있음
  - 2020년까지 도시-농촌 협조발전의 새로운 틀 형성을 통해 지역간, 도농간 주민수입 격차 축소, 기본공공서비스 균등화 제고, 도시화 수준의 획기적 발달 도모
  - 2030년까지 도농일체화 발전기제 완비, 도농 생산요소 평등거래와 공공자원 균형배치의 기본적 실현 등을 목표로 함

- 그 밖에 ▲인프라 시스템 개선, 자원보호 능력과 국토안전 수준의 부단한 제고 ▲해양개발보호 수준의 현격한 제고로 해양강국 목표 실현 ▲국토공간 개발보호 제도의 전면적 건립과 생태문명 기초 확립 등 목표를 제시하고 있음

- 〈국토규획강요〉에서 제시하고 있는 기간별 주요 국토개발 지표는 다음 〈표 2〉와 같음

표 2| 전국국토규획 주요 지표

	지표	2015년	2020년	2030년
1	경지보유량 (억亩)	18.65	18.65	18.25
2	용수총량 (억m^3)	6180	6700	7000
3	산림량 (%)	21.66	>23	>24
4	초원량 (%)	54	56	60
5	습지면적 (억亩)	8	8	8.3
6	국토개발강도 (%)	4.02	4.24	4.62
7	도시공간 (만/km^2)	8.90	10.21	11.67
8	도로와 철도망밀집 (km/km^2)	0.49	≥0.5	≥0.6
9	전국7대 중점하천유역 양호수질 비례 (%)	67.5	>70	>75
10	중요 하천 호구기능수 수질표준달성률%)	70.8	>80	>95

출처: <전국국토규획강요 2016-2030> 내용 정리

3. 중국 국토공간 발전의 기본 방향과 전략

● 〈국토규획강요〉에서는 ▲ 고효율/규범적 국토 개발개방 ▲안전·조화의 생태 환경보호 ▲협조·연동의 권역발전의 국토공간 발전과 개발의 전략적 틀거리를 제시하고 있음

1) 고효율/규범적 국토 개발·개방 프레임 조성

■ 개발축·벨트·개발밀집 구역을 중심으로 경쟁력 우위지대 건설

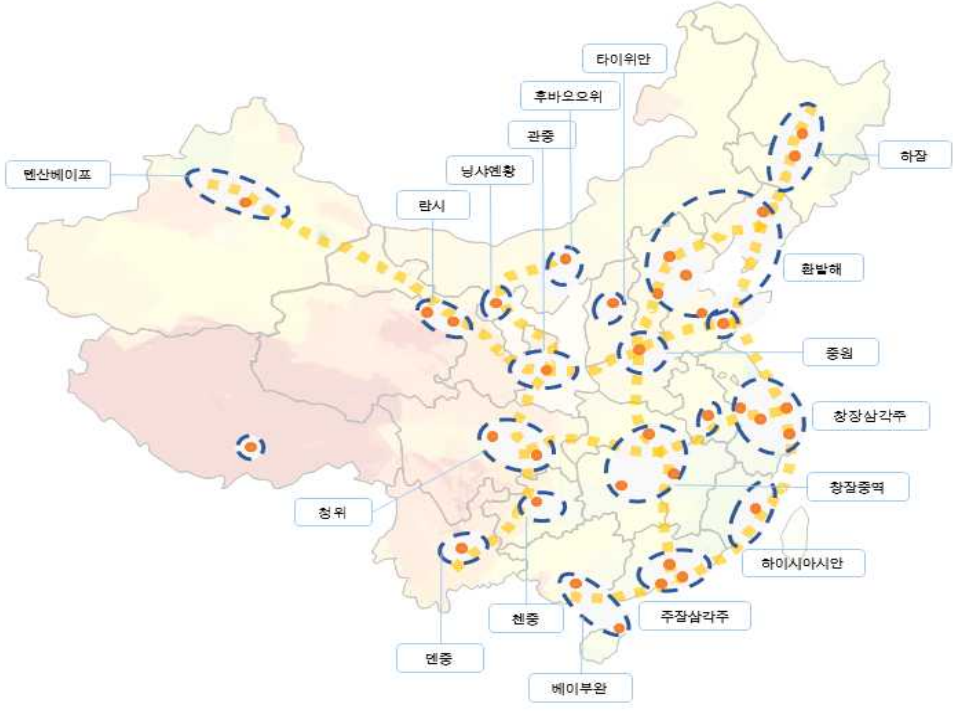
● 〈국토규획강요〉에서는 집약적 발전과 고효율적인 국토공간 이용을 강조하고 있음

- 자원환경 수용능력이 강하고 집약개발 수준이 높으며 발전 잠재력이 높은 도시지역에 대한 집약적 국토공간 개발을 지속적으로 추진하여, 인구와 산업역량의 집중을 유도함

● 생산요소의 체계적 유동과 효율적 집약을 촉진하여 국토집약개발 주력 틀을 구축하도록 함
- 동부, 서부, 동북3성, 중부의 4대 권역에 바탕을 두고 시진핑의 3대 지역전략을 통한 견인, 국가개발구를 중점으로 하고 대하천·교통간선을 중심으로 국토개발 핵심 축을 구축

● 이를 통해 다핵네트워크형(多中心网络型) 개발프레임을 적극적으로 구축하여 국토개발 효율과 종합경쟁력을 제고함

그림 2| **<2횡 3종>의 다핵네트워크형 전국국토개발 프레임**



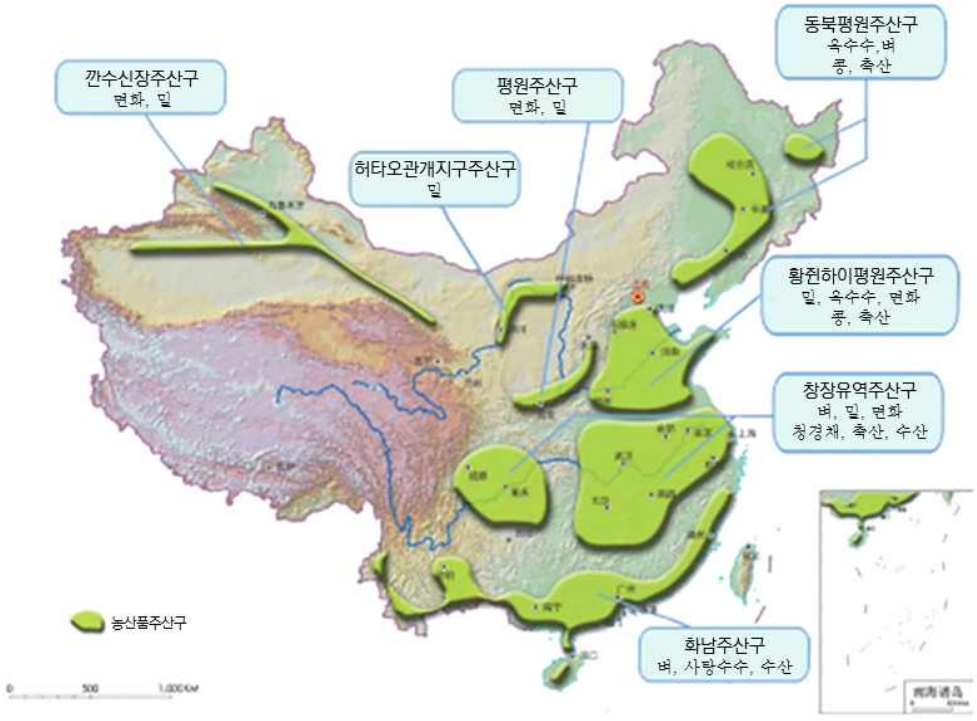
출처: http://news.xinhuanet.com/2011-03/05/c_121152690.htm 그림수정

■ 현실여건과 비교우위에 바탕을 둔 현대산업기지 건설

- 〈국토규획강요〉에서는 각 지역의 산업기반과 비교우위에 바탕을 두고 산업구조 조정과 배치의 개선, 권역 간 분업과 상호보완/연계발전의 산업프레임 형성 촉진 방향을 제시하고 있음

- 농업과 관련하여 〈국토규획강요〉에서는 〈7개 농업주산구 23개 벨트〉에 기초한 농업발전 공간 배치를 제시하고 있음
  - 농업현대화 추진 가속화, 자원조건 양호, 설비완비, 개발 잠재력이 큰 지역을 중심으로 중요 농산품 주산지를 건설하도록 함
  - 경지보호강화, 높은 수준의 농전(農田)건설 추진, 주요 농산물 공급역량 공고화 등으로 현대농업공간개발 프레임을 형성하도록 함

그림 3| 7개 농업주산구 23개 벨트의 농업발전 공간 배치



출처: http://www.bulletin.cas.cn/publish_article/2016/1/20160101.htm 그림수정

- 〈국토규획강요〉에서는 산업 핵심경쟁력 제고, 전통산업 개조, 전략적 신흥산업 확대를 통해, 국제적 경쟁력을 갖는 선진제조업 기지를 육성하고 현대산업클러스터를 발전시킴

■ 해양경제발전·연해/접경 개발 및 개방 추진으로 전방위 국토개방 촉진

- 〈국토규획강요〉에서는 연해개방추진, 상호보완 · 분업협력 · 균형협력을 통한 전방위 대외개방 프레임을 형성하도록 함

- 동부 연해지역의 국제산업 분업 전면적 참여와 글로벌 경제에 대한 능동적 융합을 촉진하도록 함

- 지리적 비교우위를 활용한 접경 지역 개발 · 개방의 프레임을 조성하도록 함
  - 접경 중심도시 건설, 주변도시와의 인프라 상호연계 강화 및 산업 네트워크 조성

- 해안선-도서개발, 근해-원양개발 등의 통합적 추진으로 해양개발역량 증대, 해양산업구조 개선, 해양경제의 국민경제 기여 수준을 제고함

2) 협조연동의 지역발전 프레임 조성

■ 3대 지역발전 전략의 전면적 실시

- 〈국토규획강요〉에서는 3대 지역발전 전략을 통한 권역발전의 새로운 구조를 적극적으로 조성하는 방안을 강조하고 있음
  - 대하천과 중요 교통 간선을 축으로 하여, 동→서, 연해→내륙, 점을 통한 선의 견인, 선을 통한 면의 견인을 기본으로 한,

- 새로운 경제성장극과 성장벨트의 형성, 권역발전의 신공간 개척 방향을 제시하고 있음
- 이를 통해 생산요소의 체계적이고 자유로운 유동, 균등한 공공서비스 제공 등 권역 발전 신국면 조성을 기대하고 있음

● 일대일로 전략 추진으로 국제-국내 권역경제의 상호연계 촉진, 연해/연강/접경 권역간 협력과 개방의 신국면 형성을 도모하고 있음

● 징진지 광역수도권 통합 전략 추진으로 베이징 비수도기능의 체계적 해소와 경제 · 공간구조 조정을 도모하고, 인구밀집지역의 우수한 개발모델 탐색, 환발해지역과 북방배후지역에 대한 파급능력 증대 등을 기대하고 있음

● 창장경제벨트 발전을 통해 창장 주축선의 파급 · 견인 작용 발휘, 배후지로의 발전역량 확장 등을 기대하고 있음

■ 권역 협력 촉진

● 〈국토규획강요〉에서는 권역발전전략을 혁신하고 권역발전정책의 정밀성을 제고하도록 하고 있음
- 권역발전 총체전략의 지속적 실시와 자원환경 및 비교우위에 바탕으로 두고 권역발전지위/개발중점/보호내용/거버넌스 임무 명확화 등의 구체적 방안을 제시함

● 〈국토규획강요〉에서는 중점지역의 발전 가속화, 빈곤지역의 발전 촉진, 자원형 도시의 발전방식 전환 지원, 개혁실험구의 혁신 발전 장려 등으로 권역별 특화협력 발전 촉진을 도모하고 있음

■ 권역일체화 추진

● 〈국토규획강요〉에서는 국토개발축/벨트의 연계 작용을 발휘하여 종

합운송통로 건설을 가속화하고 국토개발축/벨트와 연계지역의 경제 네트워크와 분업협력을 강화하여 권역간 생산요소의 자유유동과 조합의 개선을 도모하고 있음

- 국토개발 밀집지역의 파급/견인 작용을 발휘하여 개발밀집지역 및 주변 지역의 도시발전, 산업배치, 자원개발이용, 생태환경보호, 인프라 건설의 권역 일체화 발전 진행을 추진하도록 함

3) 안전하고 조화로운 생태환경보호 프레임 조성

■ 국토전역 유형별 보호 추진

- 〈국토규획강요〉에서는 지역별 중점 자연환경보호 어젠다를 발굴하고 맞춤형 국토보호·유지·회복 조치를 실시하도록 함
  - 자원환경 수용능력에 바탕을 두고, 각 지역의 생태기능·개발정도·자원환경 문제 등을 종합적으로 고려

- 국토 전역에 대한 유형별 보호 프레임을 촉진함
  - 지역별 환경거버넌스 강화, 도농주거환경 개선, 엄격한 물/토지 보호, 자연생태시스템기능 제고, 해양환경보호 강화

■ 해륙국토생태안전 프레임 구축

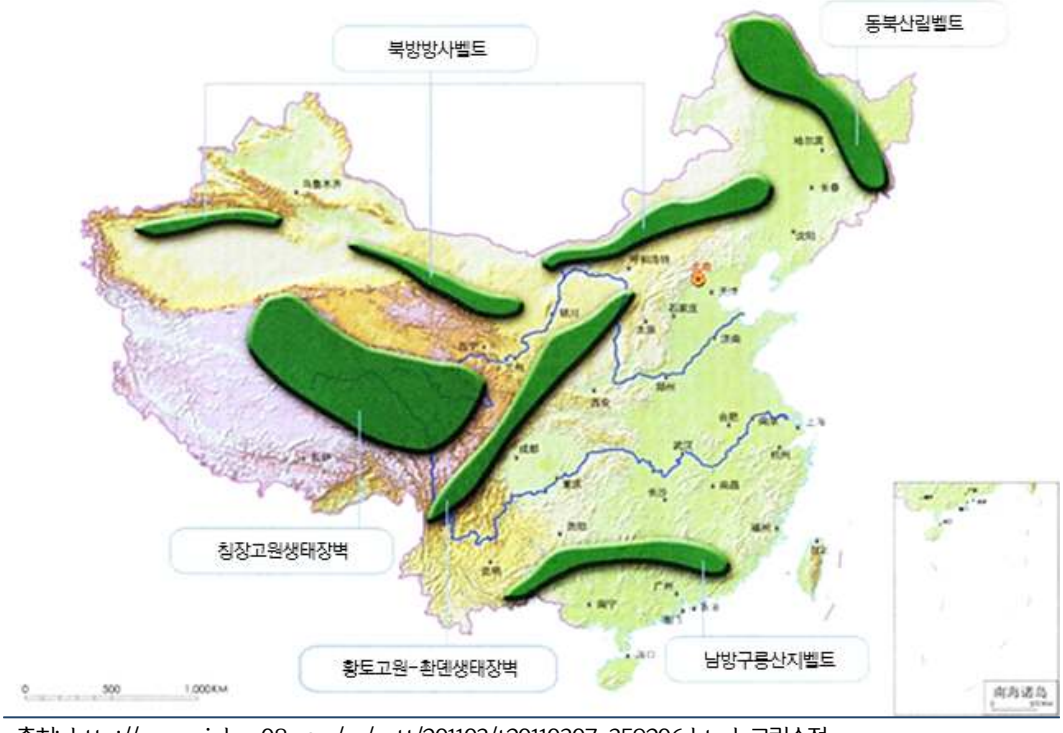
- 〈국토규획강요〉에서는 2장벽 3벨트(两屏三带)의 국토전역에 대한 생태 안전 프레임 구축을 제안하고 있음

- 2장벽 3벨트는 칭하이-티베트(青藏:칭장)고원생태장벽, 황토고원(黄土高原)—촨뎬(川滇:쓰촨-윈난)생태장벽, 동북산림벨트(东北森林带),북방방사벨트(北方防沙带)와 남방구릉산지벨트(南方丘陵山地带)로 구성됨

- 중심 하천과 국가중점 생태기능 지역, 점 형태로 분포하는 국가금지개발권역으로 육지생태안전프레임을 조성함

- 해양생태보호와 개발이용을 통합하고, 해안벨트/섬 체인과 각종 보호지역을 중심으로 1벨트 1체인 多점의 해양생태안전프레임을 구축함

그림 4| '2장벽 3벨트' 생태안전 프레임 분포



출처: http://www.xinhua08.com/sy/sytt/201103/t20110307_359206.html 그림수정

4. 종합 및 시사점

- 2017년 2월 중앙정부 명의로 발표된 〈전국국토규획강요 2016-2030〉은 2016년부터 2030년까지의 ▲국토공간개발 ▲자연환경보호 ▲국

토종합관리에 대한 강령성 계획임

- 〈국토규획강요〉는 국토 개발/보호/관리에 대한 기본 지침이자 유관 계획의 기초로서 국토 · 공간 관련 국가사업의 지도 · 통제 작용을 하게 됨

- 〈국토규획강요〉에서 제시하고 있는 국토공간 개발 목표와 전략에 대한 검토를 통해, 시진핑 집권 이후 점차 구체화되고 있는 다핵네트워크 지역개발 전략의 흐름과 특징을 확인함

- 〈국토규획강요〉는 중국 전역의 경제 · 사회적 공간구조 재편의 특징을 파악하기 위한 기본적인 이해의 틀을 제공하고 있음

- 중국은 다핵네트워크의 국토공간 발전에 대한 체계적인 모니터링을 통해 중국 전역의 경제 · 사회적 공간구조 재편의 특징을 파악하고 이에 대응한 국가/지역 차원의 대 중국 교류 · 비즈니스 전략을 수립할 수 있어야 함

- 특히, 향후 중국 국토공간 개발 과정에서 불거질 여러 정치경제학적 동학과 현상에 대한 면밀한 검토가 추가적으로 필요함
  - 다핵네트워크 지역개발 전략은 기본적으로 국가주도형 전략임
  - 따라서 성급 또는 각 도시별로 구획되어 있는 행정권역간 통합과 연계 과정에서 중앙-지방정부간, 지방정부간 그리고 행정과 민간경제 역량 간의 자원 배분을 둘러싼 복잡한 정치적 동학이 발생하게 될 것임

- 〈국토규획강요〉에서도 종합 거버넌스 및 지원정책 등 행정권역을 넘어서는 국토공간 개발과 관련한 다양한 정책지침을 담고 있음
  - 종합 거버넌스 측면에서는 ▲“4지역 1네트워크”[3]국토 거버넌스 틀

3) 4지역 1네트워크는 도시화, 농촌, 중점생태기능구, 광산자원개발집중의 4개 지역과 해안벨트 1개 벨트를 지칭함

형성 추진 ▲도시화지구의 거버넌스 실시 ▲농촌토지 거버넌스 추진 ▲중점생태기능지역 거버넌스 강화 ▲광산자원개발 집중 지역 거버넌스 가속 ▲해안벨트와 섬 거버넌스 전개 등의 내용을 담고 있음

- 〈국토규획강요〉의 9장에서는 이외에 자원환경, 산업투자, 재정세수와 관련된 종합적 패키지 지원정책을 제시하고 있음

참고자료

김동하(2014), "중국 주체기능구 발전전략에 관한 연구",『현대중국연구』.16(1).
김수한·유다형(2015a),『인천 대 중국교류 체계화를 위한 중국 거점도시 선정에 관한 연구』, 인천발전연구원.
김수한·유다형(2015b), "중국 신창타이 시기 지역발전의 재구성- 3개 지지대 전략의 대두",『INChina Brief』.288.
国务院(2017),『全国国土规划纲要（2016—2030年)』