중국 “주요기능구(主体功能区) 계획”의 의미 및 내용

1. 개요

- 중국의 “주요기능구(主体功能区) 계획”은 2006년 3월 ‘중화인민공화국 국민경제와 사회발전 11차 5개년 계획 요강(이하 11.5계획)’에서 제시, 확정된 개념으로 새로운 국토공간 활용 방안을 의미하는 것임.
- 중국 국가건설부는 ‘전국 주요기능구 계획 편성에 관한 국무원 의견(国务院关于编制全国主体功能区规划的意见)’을 발표(2007.8.1)하였으며, 중국공산당 제17차 전국대표대회(2007.10)에서도 재차 강조됨.
- 또한 국가발전개혁위원회는 홈페이지를 통해 주요기능구 계획 편성과 관련하여 사회 각계의 의견을 수렴하고 있음.

2. 주요기능구 계획의 배경과 의미

가. 중국 국토공간 개발의 문제점

- 중국은 개혁개방 이후 급속한 경제발전과 함께 공업화를 진행하였으나, 한편으로 국토공간 구조

왜곡(공업생산 공간이 증가하고 생태공간이 감소), 무질서한 국토개발, 생태환경 악화 등의 문제점이 부각됨.

<표 1> 중국 국토공간 개발의 문제점

문제점	주요 내용
1. 국토공간 구조 왜곡	<ul style="list-style-type: none"> 중국 전체 공업생산용지 면적은 5만 km²인데 반해 중국의 공업총생산액 규모와 비슷한 일본의 공업용지 면적은 1.6만 km²에 불과함. 중국의 경지면적은 1998년 19.45억 묘(亩)에서 2006년 18.27억 묘(亩)로 급속히 감소
2. 생태환경 악화	<ul style="list-style-type: none"> 공업생산, 거주공간에 비해 생태공간이 부족하고, 특히 환경 정화기능이 있는 녹색생태공간이 부족함. 일부 지역에서 자원환경 수용능력을 무시한 채 무분별한 개발을 함으로써 생태환경 문제가 심각해짐.
3. 무질서한 국토개발	<ul style="list-style-type: none"> 선진(深圳)과 동관(东莞) 등의 지역은 전체 토지 대비 인공건 설구역의 비중을 나타내는 개발강도가 40%를 넘어, 개발 가능한 토지는 이미 모두 개발된 상태임. 장강삼각주, 주강삼각주, 북경, 천진, 허북 지역의 개발강도가 모두 25%를 넘음. 일본의 경우, 경제와 인구의 60~70%가 집중된 3대 경제구의 평균 개발강도는 15.6%로 나머지 공간은 농지, 삼림, 수면과 습지 등임.

□ 또한 중국은 국토공간 구성 형태가 매우 다양하고 지역간 자연환경과 인구분포의 차이 또한 크며 생태환경이 비교적 열악하고, 광활한 국토에 비해 개발에 부적합한 면적이 많기 때문에 공간절약과 집약적 개발이 필수적임.

- 이는 중국의 모든 국토공간이 급속한 공업화와 도시화를 위한 개발에 적합한 것은 아니며 자연조건에 맞는 과학적인 국토개발의 필요성이 절실함을 의미

- 이에 따라 중국정부는 효율적이고 균형적인 국토공간 개발전략의 필요성을 인식하고 주요기능구 계획을 제시

나. 주요기능구의 의미

□ 주요기능구는 자원환경 수용능력, 개발밀도와 발전 잠재력에 따라 향후의 인구분포, 산업배치, 국

토이용 및 도시화 방식 등을 총체적으로 고려하여 국토를 각기 다른 유형의 공간으로 구성한 것임.

- 주요기능구는 기존의 일반기능구(공업구, 농업구, 상업구 등)는 물론 특수기능구(자연보호구, 홍수방지구 등)와도 구별되며, 두 기능구의 역할을 모두 담당하면서도 이를 초월하는 개념임.

- 주요기능구의 유형, 경계 및 범위는 장기간 안정적이어야 하지만 발전여건, 자원환경 수용능력 및 전략적 지위 등의 요인에 따라 변화, 조정될 수 있음.

□ 중국토지학회 황샤오후(黄小虎) 비서장은 주요기능구 계획이 중국의 기존 발전전략에 대한 조정을 의미한다고 밝힘.

- 또한 그는 주요기능구 계획 추진은 모든 지역이 개발이나 성장을 목표로 하는 것이 아니고, 일부 지역에서는 보호를 가장 중시해야 하는 것이라고 덧붙임.

3. 주요기능구 계획의 내용

가. 주요기능구의 구분

□ '11·5 계획'은 중국 국토를 최적화 개발구역(优化开发区域), 중점 개발구역(重点开发区域), 개발제한구역(限制开发区域), 개발금지구역(禁止开发区域) 등 4가지 유형의 주요기능구로 구분하기로 함.

□ 4가지 유형의 주요기능구는 각 지역의 자원환경 수용능력, 개발정도, 발전 잠재력에 근거하여 구분한 것으로 대규모, 고강도의 공업화와 도시화 개발에 적합한지 여부가 그 구분 기준이 됨.

- 최적화 개발구역과 중점개발구역은 중국의 주요 공업화 및 도시화 공간으로 경제와 인구의 집중을 그 주요 기능으로 함. 단, 이들 지역도 기본적인 농경지, 삼림 및 수자원을 잘 보호하여 일정량의 농산물과 생태환경 제품을 제공해야 함.

- 개발제한구역과 개발금지구역은 중국의 주요한 농업공간이자 생태공간으로 농산물과 생태환경 제품의 공급을 담당하고 농산물 안전과 생태시스템 안정을 보장하는 역할을 담당함. 이들 지역 역시 자원 환경 조건에 부합되는 적정 산업을 발전시켜야 함.

<표 2> 주요기능구의 유형

주요기능구의 유형 구분	주요 내용
1. 최적화 개발구역 : 경제가 발달하고 인구가 집중되어 있으며, 개발강도가 높아 자연환경 문제가 심각한 지역	<ul style="list-style-type: none"> · 경제가 집중된 지역에서 과도한 개발로 인한 문제들이 발생할 경우 개발을 최적화해야 할 필요가 절실했음. · 최적화 개발을 위해 대량 토지 점유, 대량 자원 소모, 대량 오염 배출을 통해 경제발전을 이룩하던 기존의 방식을 개선하고 성장의 질과 효율을 높여 지속적인 성장을 추구 · 최적화 개발구역은 국가경쟁력을 높이는 중요한 지역이자 경제와 인구의 집중지역으로, 전체 경제·사회 발전을 선도하는 지역임.
2. 중점 개발구역 : 자원환경 수용능력이 비교적 뛰어나고 경제와 인구의 집중조건이 양호한 지역	<ul style="list-style-type: none"> · 이 구역은 기초설비 보완, 투자·창업 환경개선, 산업 클러스터 발전 촉진, 경제규모 확대, 공업화와 도시화 가속, 최적화 개발구역의 산업 인수, 개발제한구역과 개발금지구역의 인구 유입 등을 통해 국가 전체의 경제발전과 인구집중을 소화하기 위함. · 중점개발구역 역시 개발강도에 대한 통제가 필요하고 공업화와 도시화를 추진하는 동시에 경지보호, 자원절약, 생태환경 파괴 최소화를 실현해야 함.
3. 개발제한구역 : 자원환경 수용능력이 떨어지고 대규모 경제와 인구의 집중조건이 양호하지 못하며, 전국 혹은 거대 지역 범위의 생태안전과 관련된 지역	<ul style="list-style-type: none"> · 개발제한구역은 농산물과 생태환경의 안전을 보장하는 지역으로 해당지역의 자원 환경으로 수용 가능한 특수산업 발전, 생태회복과 환경보호 강화, 수용불가 인구의 점진적 이전 등을 실현하는 중요한 생태기능구임. · 대규모, 고강도의 공업화와 도시화 개발 활동을 제한한다는 것은 자원 환경이 수용 가능한 산업발전이나 사회발전의 제한을 의미하지는 않음. · 개발제한에 상응하는 재정적 보상을 통해 이 구역에 대한 공공 서비스와 생활수준을 개선시키고, 교육수준을 높여 이 구역 인구를 다른 지역으로 이전시킴으로써 인구 및 취업부담을 낮춤.
4. 개발금지구역 : 법에 근거하여 설립된 각종 자연보호구역	<ul style="list-style-type: none"> · 이 구역에는 243개의 국가급 자연보호구, 31개의 세계문화유산, 187개 국가중점 자연경관 명승지, 565개 국가삼림공원, 138개 국가지질공원 등이 포함 · 모든 개발을 금지하는 것이 아니라 해당 구역에 부합되지 않는 개발행위를 금지하는 것임.

□ 전국 주요기능구는 국가단위 주요기능구와 성(省)단위 주요기능구의 2개 단위로 구성됨.

- 국가단위 주요기능구 계획은 주로 국토공간 개발이라는 전체적인 문제를 해결하기 위한 것으로, 여기에는 국토공간 개발의 지도사상, 전략목표, 개발원칙 및 4가지 국가단위 주요기능구의 범위, 기능구분, 발전방향, 목표, 정책, 그리고 법률법규, 계획체계, 성과심사 등이 포함됨.

- 성(省)단위 주요기능구 계획은 해당 행정구역 내에 국가단위 주요기능구가 있는 경우, 국가단위 주요기능구와 같은 유형의 구역으로 정하고, 국가단위 주요기능구 이외의 국토공간에 대해서는 국가가 정한 원칙에 의거하여 해당 지역의 실정에 맞게 성(省)단위 주요기능구를 확정함.

나. 주요기능구 계획 편성 방법 및 절차: 국토공간 평가→주요기능구 설정

- 주요기능구 계획을 편성함에 있어 우선 평가지표를 확정하고 그 지표와 데이터에 근거하여 국토공간을 평가함.
 - 이용가능한 토지자원과 수자원, 생태시스템의 취약성, 생태환경의 중요성, 자연재해 위험성, 환경용량, 인구집중도, 경제개발수준, 교통 접근성 및 전략선택 등 10개의 평가지표를 이미 확정
 - 각 지표의 값에 따라 공간분석기술을 이용하여 국토공간에 대해 종합적으로 분석, 평가
- 국토공간 평가결과에 따라 주요기능구를 정하고 그 기능구의 유형을 확정된 후, 그에 부합되는 정책조치를 명확히 함.
 - 평가결과에 따라 유형별 주요기능구의 수량 및 각 주요기능구의 위치와 범위 등을 확정
 - 각 주요기능구의 유형을 구분하고 그에 부합되는 발전방향, 목표, 개발원칙과 개발순서를 확정
 - 중국 국가발전개혁위원회 양웨이민(杨伟民) 부비서장은 북경, 천진 등과 같이 물이 부족한 지역은 수자원 소모가 심한 산업의 발전을 엄격히 제한해야 한다고 주장하고, 2020년까지 최적화 개발구와 중점 개발구에 경제와 인구의 60% 정도가 집중될 것으로 예측

다. 주요기능구 계획 추진의 목표

- 주요기능구 계획 추진의 4대 목표는 지속적인 경제성장, 도농지역의 격차 축소, 지속가능한 발전 능력 강화, 국제경쟁력 향상 등임.

- 이는 국토공간 구조를 주요기능구로 명확히 하여 전체적으로 경제와 인구의 분포상태가 조화를 이루도록 하는데 있으며, 이를 위해 ‘대구역 균형, 소구역 집중’이라는 개발모델을 시행하여 주요 도시화 공간에 전체 인구의 60%와 경제의 70%를 집중시키는데 그 목적이 있음.
- 농업공간과 생태공간을 지속적으로 증가시키고 이 공간의 인구를 점차 이전시킴.
- 또한 인구이동, 재정 이전지출 확대 및 자원 환경 수용기능 산업의 발전을 통해 개발제한구역 및 개발금지구역의 공공서비스와 생활환경 등을 개선하여 지역간, 도농간 생활수준의 격차를 축소시키고자 함.

라. 주요기능구 계획 추진을 위한 보장조치

- 주요기능구 계획이 추진하는 목표를 달성하기 위해서는 관련 지역정책, 법률·법규, 계획체계, 성과평가 등을 포함하는 보장조치가 필요함.
- 관련 지역정책에는 재정정책, 투자정책, 산업정책, 인구정책, 토지정책 및 환경정책 등이 포함됨.
 - 여기서 재정정책은 개발제한 및 금지 정책을 집행할 때 필요한 정책으로, 발전을 제한하는 대신 그에 상응하는 보상을 반드시 해 주어야 한다는 것을 의미
 - 황샤오후(黃小虎)는 주요기능구 계획을 추진하는데 있어 자원 및 생태환경 보호에 대한 보상 문제를 해결하기 위한 메커니즘이 필요하다고 강조
- 국토공간 개발의 행위준칙이 되는 법률과 법규의 입법절차를 가속화하고 주요기능구 계획 추진에 적합한 법률체계와 엄격한 법 집행체제를 완비해야 함.
- 주요기능구의 유형을 명확히 구분하고 각 기능을 상호 보완하여 통일적으로 연결된 계획체계를 만들어야 함.

□ 분류된 주요기능구의 유형에 따라 상이한 평가와 심사 체계가 필요함.

<참고 자료>

《21世纪经济报道》, “实现‘空间均衡:全国主体功能区规划编制年内完成’”, 2007.10.29

《第一财经日报》, “国土规划主体功能区规划下月定初稿”, 2007.8.6

《新华网》, “我国960多万平方公里国土划分‘四类主体功能区’”, 2006.3.6

中央政府门户网站(<http://www.gov.cn>), “曾培炎出席全国主体功能区规划编制电视电话会议”,
2007.9.24

中央政府门户网站(<http://www.gov.cn>), “马凯在全国主体功能区规划编制工作会议上的讲话”,
2007.10.12

国家发展和改革委员会发展规划司(<http://ghs.ndrc.gov.cn>), “国务院关于编制全国主体功能区规划的意见”, 2007.8.1

(자료 정리: 중국사회과학원 경제연구소 박사과정 정지현)