

**제8회 한·중 국토 및 토지분야  
협력회의 출장보고서**

**2008. 7**

**국토연구원 국토정보연구센터**

**연구위원 김 정 훈**

## 【 목 차 】

I. 협력회의 개요 .....	1
II. 협력회의 결과 .....	2
① 전체회의 .....	2
② 국토분과 .....	6
③ 토지분과 .....	8
III. 기관방문 및 국토개발현장 시찰 .....	10

\* 첨부1 : 중국측 협력회의 참석자명단

\* 첨부2 : 관련사진

# I. 협력회의 개요

## 1. 협력회의 개최기간 및 장소

- 기 간 : 2008. 7. 7(월) ~ 7. 11(금) (5일간)
- 장 소 : 북경(회의개최) 및 소주(공업원구), 상해(토지자원 관리국 방문)

## 2. 대표단 : 국토정책국장 등 10명

- 수석대표 : 국토정책국장
- 건교부(7명)
  - 수도권계획과장 김규현, 도시재생과장 김철홍, 토지정책과장 안충환, 수도권정책과 김태복(4급), 토지정책과 정우진(4급), 수도권정책과 조인환(5급), 국토정책과 남상현(5급)
- 국토연구원(1명) : 국토정보연구센터 연구위원 김정훈
- 한국토지공사(1명) : 지역균형개발처장 황의창
  - ※ 현지 대표단 합류 : 주중한국대사관 김경식 건설교통관
  - ※ 중국측 수석대표 : 胡存智 사장(명단 별첨)

## 3. 협력회의 의제

구 분		발표제목
전체회의	한 국	첨단 U-City 건설추진 현황 및 향후 계획
	중 국	요녕성의 국토계획 개요
국토분과	한 국	수도권의 계획적관리를 위한 과제
	중 국	북경시 녹색지 정책평가 - 조양구 사례
토지분과	한 국	토지거래허가제를 중심으로 한 투기억제 정책
	중 국	계획수립 과정중 경작지의 질 보호문제

## II. 주제발표 및 토론

### 1. 전체회의

#### 양국 발표의제

- 한국 : 첨단 U-City 추진현황 및 향후계획
- 중국 : 「요녕성 국토계획」 수립 중 몇가지 체험

#### 《한국측 발표 : 국토해양부 도시재생과 김철홍 과장》

##### □ 발표요지

- 현재 한국에서 진행되고 있는 첨단 U-City 추진사업에 대한 개략적 내용 설명
  - U-City란 무엇인지에 대한 개념을 설명하고 왜 한국에서 U-City를 추진하게 되었는지에 대한 배경설명
  - 현재 한국에서 추진되고 있는 현황 소개와 다양한 U-City 서비스 사례를 교통, 안전, 환경, 시설물, 행정, 산업, 교육, 의료 순으로 정리하여 소개
  - 한국에서 U-City를 추진하는데 필요한 법제도와 기술 개발에 대한 일반적인 추진전략과 U-City의 향후 발전 방향과 U-City의 구현모습을 보여주고 설명

##### □ 중국측 반응

- U-City는 도시의 지속적 발전을 강화하기 위한 바람직한 방향으로 보고 있으나 전자파문제나 개인정보보호 등의 문제들을 어떻게 해결하고 있는지 관심을 가지고 있음

- 중국에도 정보화도시 개념은 가지고 있음. 광서자치구 남녕시에서 정보시스템을 하나로 통합해서 관리하고 있으며, 연변 자치구에서 한중 합작으로 신도시 건설사업을 구상하고 있으며 이에 U-City를 접목해 보고자 함

## □ 시사점

- U-City를 추진함에 있어 해외진출을 위해서는 전자과 등 개인건강과 관련된 문제, 개인정보보호 문제 등 세계적인 모두 공통적으로 관심을 두고 있는 부분에 대한 해결방안을 미리 강구해야 할 필요가 있음
- U-City를 해외에 수출하기 위해서는 U-City 원천기술개발 및 활용기술개발도 반드시 필요하지만 다양한 해외시장 여건에 맞는 맞춤형 전략을 수립하여야 할 것으로 판단됨.
  - 우리의 강점인 신도시 건설경험을 살려 U-City와 패키지 화하여 진출한다든지, 첨단 IT기술을 부각하여 통신망 사업에 부가적인 U-City 서비스를 접목하여 진출하는 등 다양한 방안을 강구할 필요가 있음

## 《 중국측 발표 : 요녕성 국토자원청 关榕 처장 》

### □ 국토계획 추진현황

- 중국 정부가 종합적이고 체계적인 공간개발계획의 성격을 갖는 국토계획 수립의 필요성을 공식적으로 결정한 것은 '81년도임(국무원이 국토를 계획적으로 개발 및 정비할 것과 관련법제의 구축 및 계획의 수립을 결정)

- '85년 국무원은 국가계획위원회가 입안한 '전국 국토총체 계획 강요'를 비준하고 각 성, 자치구, 직할시의 국토계획을 수립할 것을 요구
- 중국을 전체 19개 구역으로 나눠 국토계획 수립을 중점관리 하였으나, 이후 시장경제체제로 전환되면서 기존의 국토 계획이 체제에 맞지 않아 국토자원부에서는 몇 년 전부터 새로운 국토계획을 수립하여 왔음
- 요녕성은 '03년도에 국토계획 시범지구로 지정되어 '05.4월부터 국토계획 수립을 시작하여 지금은 완성단계에 이르렀고, 현재는 실시계획을 수립 중에 있음
- 전국적인 국토계획이 확정되지 않았기 때문에 요녕성의 국토 계획 또한 토지이용계획 위주로 수립될 수 밖은 한계가 있음

#### □ 국토계획 수립과정에서의 경험담 요지

- 충분한 예산 지원과 국토자원부 등 정부 주요 간부의 관심은 국토계획을 수립하는데 필수적 사항임
- 중앙정부는 물론 요녕성 지도자, 성 정부 발전연구센터, 대학교와 연구원 등 여러 기관의 우수한 인재들과 지역 주민이 적극 참여함으로써 좋은 국토계획을 수립하게 되었음
- 자연자원, 경제자원, 사회자원 등을 감안하여 과학적이고 합리적인 국토계획을 수립함

- 자원평가와 개발이용계획, 중대전략 문제 연구, 총체계획 강령, 지리정보시스템 구축 등 상호간 전면적인 협조로 이루어진 국토계획임

## □ 시사점

- 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 한국의 국토종합계획과는 달리 중국의 국토계획은 省단위의 종합계획으로 볼 수 있음
- 중국의 개혁개방이 본격화 되고 공업화와 도시화가 급속히 진행되면서 중국의 국토 및 토지정책의 대상이 변하고 있으나, 방대한 국토면적에도 불구하고 농지보전을 중요한 정책으로 추진
  - 경작지 면적 감소를 억제하기 위해 국토계획과 토지이용 계획을 통해 문제를 해결해나가고 있음
- 개별 필지별 토지소유권이 주어진 한국과 달리 국유지에 대한 토지사용권만 있는 중국의 국토계획 수립 절차는 정부예산의 지원과 전문가의 적극적 참여 등은 유사하나,
  - 이해관계인을 대상으로 한 공청회 개최 등 주민의 권익 보호·구제 등에 있어서는 미흡
- 또한 국토의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 국토 관리의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정하고 있지는 않음

## 2. 국토분과회의

### 양국 발표의제

- 한국 : 수도권 계획적 관리를 위한 과제
- 중국 : 북경시 조양구 제1차 녹화격리대 평가

### 《한국측 발표 : 수도권정책과 김규현 과장》

#### □ 발표 요지

- 수도권의 계획적 관리의 필요성과 기본방향, 추진에 따른 문제점, 향후계획 등 제도 전반에 대하여 설명

#### □ 중국측 반응

- 중국도 급속한 도시화가 진행됨에 따라 북경, 상해 등 대도시권은 한국의 수도권과 똑 같은 문제점을 안고 있음
- 수도권의 범위를 어떻게 설정하였으며, 수도권을 3개 권역으로 분류하게 된 경위와 기준 등에 있어 관심을 가짐
- 또한 차등규제를 함에 있어서 피해주민의 보상이 있는지와 3개 권역을 필요에 따라 조정도 가능한 지 등에 대해서 많은 관심을 가짐
- 수도권을 계획에 의한 관리체제로 전환하는 것에 대하여는 언제부터 가능한 것인지, 비수도권 지역의 반대 대책에 대하여 질문

## 《중국측 발표 : 중국토지감측계획원 蔡玉梅 연구원 》

### □ 발표요지

- 지나친 도시확장 속도의 압력을 완화하기 위해 '83년 북경시는 도시전반기획을 '분산그룹식' 공간구조로 확정하면서 도시 중심구역과 10개의 가장자리 그룹들 간에 녹화격리대(약 240km<sup>2</sup>)를 형성하여 상호 분리
- '00~'03년까지 제1차 녹화격리대 녹화 총면적은 102.3km<sup>2</sup>로서 녹화 목표를 달성함으로써 16개 향과 21.5만명 주민에게 그 영향이 미치게 됨
- 녹화격리대안에서의 토지이용 변화의 특징은 건설용지나 임지의 증폭이 비교적 크게 일어나고 상대적으로 경작지의 격감이 병존함
- 녹화격리대안에 북경올림픽 경기장과 부대시설을 대거 건설함으로써 주변지역을 발전을 이끌게 됨

### □ 시사점

- 조양구의 제1차 녹화격리대는 도시공간 확장질서에 대한 인식 부족 등으로 도시확장 제어 및 경관구조 개선 등 목적 달성을 이루지 못함
- 녹화격리대를 현재의 평야지대가 아닌 강, 산맥 등 자연 지형을 활용한 지역에 지정하게 되면 도시확장을 효율적으로 제어할 수도 있을 것임

- 녹화격리대 안에서 농지를 많이 확보해 농음으로써 농민이 도시로 진출한 뒤 실직하면 농촌으로 되돌아갈 수 있는 기반을 제공해 주는 등 농민의 실업대책과 연계하여 운용하는 것은 평가할 만함
- 또한 녹화격리대 안에서 기존 주민을 위한 농가주택 건설을 허용해 주는 것은 도시로의 급속한 인구이동을 방지하고 농촌의 붕괴를 막기 위한 자구책으로 보임

### 3. 토지분과회의

#### 양국 발표의제

- 한국 : 한국의 토지역제 정책(토지거래허가제를 중심으로)
- 중국 : 토지이용 최적화 구조 형성

#### 《한국측 발표 : 토지정책과 정우진 서기관》

- 한국의 토지문제(가용토지 부족 및 투기 발생)를 제기하고, 핵심적인 투지역제 정책으로 토지거래허가제를 소개
  - 기타 투지역제 방안으로 부동산 실거래가 신고제, 부동산 세제(양도세·종부세), 개발부담금제를 설명
- 중국측 반응
  - 자국에서도 토지 투기문제가 심각함을 지적하며, 한국의 사례가 많은 도움이 될 것이라고 언급

- 특히, 불로소득 환수 장치인 개발부담금에 대해 많은 관심을 표명하며, 부과율 등에 대한 추가적인 설명을 요구

## 《중국측 발표 : 국토자원부 토지정리센터 부주임 郟文聚》

### □ 발표요지

- 중국의 도시화 추진과정에서 경작지 보호와 건설용지 확보간 상충 문제 심화
  - 무분별한 개발이 성행하면서 우량 경작지가 빠르게 유실
- 토지공급계획은 15년 주기 장기계획과 연차별 계획으로 되어 있으나, 총량만 정하도록 되어 있어 계획적인 이용이 곤란하고, 관리도 잘 되지 않는 실정
- 토지이용의 효율성을 제고하기 위해 농촌토지정리를 통해 집약적 이용을 유도하고, 체계적 토지평가를 통해 토지의 양과 질적인 면을 모두 관리할 계획
  - 우량 경작지를 보호하면서, 개발용지도 적절히 공급

### □ 시사점

- 중국의 13억 인구를 감안할 때 식량 조달에 있어 수입에 대한 의존도를 높이는 것은 무리
  - 95% 식량 자급률 유지를 위해 18억무(1무 : 약 200평)의 농지를 확보할 필요

- 15년 장기 토지공급계획과 1년 공급계획만으로는 난개발에 효과적 대응이 곤란하므로 새로운 관리 체계 도입을 검토할 필요
  - 1990년대 준농림지역내 난개발이 성행했고, 이에 대한 해결책으로 ‘선 계획-후 개발’ 체제를 도입하고자 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’을 제정했던 우리나라의 경험이 중국측에 좋은 사례가 될 것으로 판단됨
- \* 차기 회의에는 본 사례를 우리측 발표주제로 선정할 필요

### Ⅲ. 소주 공업원구 및 상해시 토지자원관리국 방문결과

#### ① 소주 공업원구 현황

- 소주 공업원구는 ‘94년 중국과 싱가포르가 공동개발한 과학기술공업단지와 현대화, 정원(庭園)화, 국제화의 새로운 복합 도시를 건설하는 사업임
  - 총288km<sup>2</sup>에 계획인구 30만명이며, 중국과 싱가포르간 합작 지역은 80km<sup>2</sup>임(이중에 중·싱가포르과학기술단지를 유치하여 과학 기술 메카로 활용)
  - 64개의 세계 500대 기업을 포함한 2,600여개소의 외국투자 기업을 유치
  - 소주공업원구의 경제지표는 연평균 40%로 증가하고 있으며, 蘇州市 전 市の 4%밖에 차지하지 않는 면적과 4%의 인구로서 전 市 공업의 14%되는 생산액을 차지할 뿐 아니라 수출입 총액 29%를 차지하는 비약적 성과를 달성

- 중국정부는 이러한 성공을 바탕으로 각 국가별 산업단지 개발을 추진중에 있는데, 우리나라의 경우에도 외자유치를 통해 각 국가별 전용산업단지 개발이 필요함

## ② 상해시 방옥토지자원관리국 방문결과

- 상해시 개요 : 면적 6,340.5km<sup>2</sup>(중국전체 0.06%), 총인구 1,379만명
  - 상해 지역은 하천과 호수가 많아 수자원이 풍부하고 시가지를 가로 지르는 황포강을 중심으로 발달, 특히 포동 지역은 경제자유구역으로 지정되어 비약적으로 발달
- 방옥토지자원관리국을 방문 토지제도에 대한 관심사를 논의
  - 참석자 : 도교홍 부국장의 5명
  - 토지소유를 인정하지 않기 때문에 계획적 관리가 필요
    - 자원부족현상을 해소하기 위해 중앙집권적 관리 중
    - 관리제도는 교역과 가격관리에 중점, 상해시에는 통일적인 교역시장을 열어 자유로운 거래를 유도
    - 2~3년에 한번씩 토지요금을 공포하여 가치상승을 반영
    - 개발이익은 자율화하여 경제활동을 보장, 다만 양도소득은 정부의 이익으로 전입
    - 상해시 중국 최초로 토지비축제도를 도입하여 부족한 용지의 효율적 집행을 지원중
  - 토지소유권 제도는 국가간 다르지만 계획적 관리의 필요성에 대하여는 양국간에 공감, 개발이익 환수제도에 대하여 집중적으로 토의

<붙임1> 中國 代表團 名單 (16명)

所屬	職位	姓名	備考
수석대표	규획사 司長	Hu Cunzhi(호존지)	
国土资源部	규획사 副司長	Ju Jianhua(국건화)	
	규획사 처장	Pan Shukun(반서곤)	
	국제합작 및 과기사 처장	Ma Yongzheng(마영정)	
	국제합작 및 과기사 부주임	Jiang Kaiqin(강개근)	
	국제합작 및 과기사 과원	Fei Yue(비월)	
	토지정리센터 부주임	Luo Ming(라명)	
	토지정리센터 처장	Jiang Yijun(장일군)	
	토지정리센터 공정사	Liao Rong(료용)	
	토지감찰계획원 부원장	Zhou Jianchun(주건춘)	
	토지감찰계획원 처장	Feng Wenli(풍문리)	
	토지감찰계획원 연구원	Cai Yumei(채옥매)	
	요녕성 국토자원청 처장	Guan Rong(관용)	
	토지감찰계획원 연구원	Yang Feng(양풍)	분과위 참석
	토지정리센터 부주임	Yun Wenju(운문취)	“
	캐나다 연수생	Trevor illingworth	“

※ 彭齊鳴 국제협력 및 과기사 사장은 만찬에만 참석

## 전체회의 회의전경



## 분야별 회의전경

### <국토분야>



### <토지분야>



## 현지 방문 회의

### <소주공업원 관리위원회>



### <상해시 방옥토지자원관리국>

