

## 중국의 12차 5개년계획에 제시된 중국의 국토전략 · 특성, 한국에 대한 시사점

김천규(국토연구원 연구위원), 이상준(국토연구원 한반도·글로벌국토전략센터장)

■ 미국과 함께 세계 2대 경제대국으로 부상한 중국은 ‘국민경제사회발전 12차 5개년계획(2011~2015)’에서 다음과 같은 주요 국토전략을 제시하고 있음

- 지역균형발전과 도농균형발전의 지속적 추진
- 녹색성장을 통한 자원절약형, 환경친화형 국토발전 추진
- 주택, 교통 · 물류분야의 현대화 추진
- 대외협력 강화를 통한 개방형 국토발전 추진
- 양안협력 강화로 통일국토기반 조성

### 《《 중국12.5계획에서의 중국국토전략의 특성과 시사점 》》

**중국의 국토전략은 다음과 같은 다섯 가지 특성을 나타내고 있음**

- ① ‘경제성장’ 중심에서 ‘민생개선’ 중심으로 개발목표의 대전환
- ② ‘고에너지소비형’에서 ‘자원절약형’으로 개발방식 대전환
- ③ 공업화와 도시화의 균형발전 등 질적 성장 도모
- ④ ‘신농촌 건설’을 통한 도시와 농촌의 동반성장 추진
- ⑤ 연해개방과 내륙 · 국경개방 등 개방형 국토를 지향하고 글로벌 개발협력 확대

**우리에 대한 정책적 시사점**

- 중국에 대응한 우리의 녹색성장분야 경쟁력 강화 필요
- 투자유치 경쟁력 강화를 위한 우리 경제자유구역의 경쟁력 강화 필요
- ‘신농촌건설’, 지역균형개발 등에 우리 기업 진출기회 활용 필요
- 해외개발에서 중국과의 전략적 제휴 모색 및 ‘대중국 종합전략’의 수립을 통한 민관공동 대응체계 마련 필요

# I. 새로운 중국 국가발전계획(12.5계획)의 주요 내용

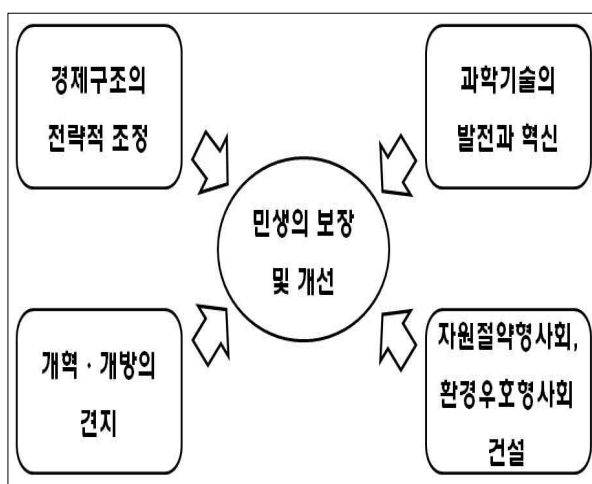
## 중국의 12.5계획 수립의 배경

- 미국과 함께 세계 2대 경제대국으로 부상한 중국은 고도 경제성장과정에서 분출된 사회적 요구를 수용한 새로운 국가발전전략이 필요
- 2011년 3월 개최된 중국 11기 4차 전국인민대표자대회에서 ‘국민경제사회발전 12차 5개년계획강령(이하 12.5계획)’이 제시되었음
  - 중국은 1952년 이후 5년 단위의 국가발전계획인 ‘국민경제사회발전계획’을 수립
- 11.5계획(2006~2010)기간 동안 중국은 지속적인 고도경제성장의 성과를 거두었지만, 자원부족 심화와 도시와 농촌 간의 빈부격차 확대 등 여러 과제도 나타남

## 중국의 12.5계획에서 제시된 국가발전 방향

- 성장(과학기술발전과 내수증대)과 안정(도농균형발전)의 조화를 통해 민생을 개선(주민 소득증대)하는 사회발전의 원칙과 6대 국가발전목표를 제시

[그림 1] 12·5계획에 제시된  
국가경제사회발전의 원칙



〈6대 국가발전목표〉

- 내수확대를 통한 경제의 지속 발전
- 산업·국토분야의 구조개편 지속 추진
- 과학기술투자 확대 및 환경보호 추진
- 국민생활의 지속적 개선
- 사회적 보호를 위한 제도기반 강화
- 개혁·개방을 심화

## 중국의 12.5계획에서 제시된 국가발전의 6대 목표

중국은 국민 모두가 편안한 생활을 할 수 있는 ‘샤오캉사회(小康社会)’ 실현을 위해(1인당 GDP 3천 달러 수준) 국가경제 개발방식의 大 전환을 바탕으로 한 6대 발전 목표를 제시하고 있음

### 1 내수확대를 통해 경제를 지속적으로 발전

- 계획기간 동안 GDP의 연평균성장률을 7%로 유지하고, 4,500만 개의 새로운 일자리를 창출하며, 실업률을 5% 이내로 유지

### 2 산업과 국토분야의 구조개편을 지속적으로 추진

- 농업생산 현대화, 공업부문 첨단화, 신성장산업 육성, 서비스업 육성 등 지속 추진
- 도시화율을 현재의 46%에서 50% 수준으로 제고하고, 도농균형발전을 지속 추진(제1차 5개년계획이 시작된 1952년 도시화율은 약 11%)

### 3 과학기술투자를 확대하고, 자원절약과 환경보호를 지속적으로 추진

- 2015년까지 연구개발투자를 GDP의 2.2%까지로 확대(한국 3.4%, 2008년)
- 2015년까지 이산화탄소 배출을 17% 저감

### 4 국민생활을 지속적으로 개선

- 2015년까지 전국 인구를 13억 9천만 명 이내로 유지(2010년 13억 4천만 명)하고, 도시 주민과 농촌주민의 1인당 소득을 각각 연평균 7% 이상 증대
- 2015년까지 도시지역의 보장성 주택(공공임대주택)을 3,600만 호 건설

### 5 사회적 보호를 위한 제도기반 강화

- 도농주민을 포괄하는 기본적 공공서비스체계를 확대하고, 법제를 더욱 완비하여 국민 권익을 보장하고 민생을 개선

### 6 개혁·개방을 심화

- 재정·세제·금융 등 핵심 부문에서 개혁을 지속적으로 추진하고, 정부의 행정효율을 제고
- 대외개방을 확대하여 상생·공영의 국제협력구도를 형성

## II. 중국 국토분야의 주요전략

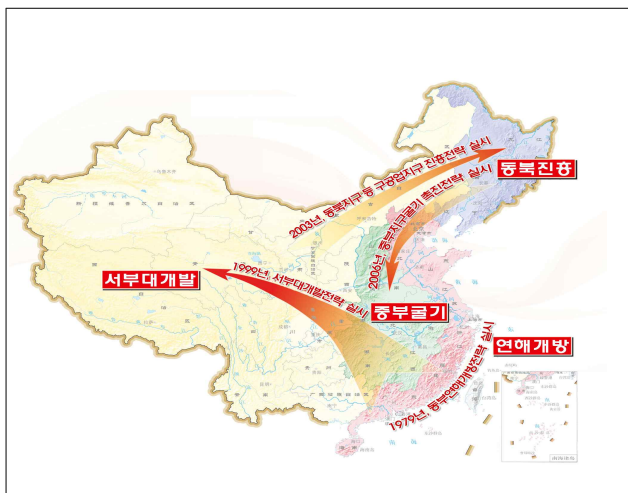
중국은 새로운 경제개발방식과 민생 개선이라는 목표를 위해 다음과 같은 5대 국토전략을 중점적으로 추진할 계획임

- ① 지역균형발전과 도농균형발전을 지속적으로 추진
- ② 녹색성장을 통해 자원절약형, 환경친화형 국토 건설
- ③ 주택, 교통·물류분야의 현대화 추진
- ④ 대외협력 강화를 통해 개방형 국토발전 추진
- ⑤ 양안협력 강화로 통일국토기반 구축

### 1. 중국의 지역균형발전과 도농균형발전 지속적으로 추진

- 중국은 1999년 ‘서부대개발’을 시작으로 지역균형발전을 위한 정책을 지속적으로 추진해 오고 있음

〔그림 2〕 중국의 지역균형발전정책 전개과정



자료: 중국국가측량국 개혁개방30주년기념 홈페이지.

- 1980~1990년대에는 동부연해개방전략하에서 주요 경제특구 개발을 중점적으로 추진함으로써 지역발전 선도
- 2000년대 들어서 서부대개발전략을 통해 지역균형발전을 본격적으로 추진
- 2003년부터 랴오닝성, 지린성, 헤이룽장성 등 동북3성지구의 개발을 본격 추진
- 2006년부터 중부지구의 개발을 본격적으로 추진
- 2011년부터는 신(新)서부대개발을 추진할 계획

- 12·5계획에서 제시된 지역발전종합전략(区域发展总体战略)은 지역 간 협력을 심화시키고, 상호발전을 통해 지역 간 발전격차를 점진적으로 축소하고자 다음과 같은 세부전략을 제시

- 새로운 서부대개발을 추진
  - 동북지구 등 구공업기지를 전면적으로 진흥
  - 중부지구의 굴기(부흥)를 촉진
  - 동부지구의 우선적 발전을 적극 지원
  - 옛 혁명지구·민족지구·국경지구·빈곤지구에 대한 지원역량 확대
- 도시화를 안정적으로 추진하고 도농균형발전을 위해 도시권의 성장관리와 농촌으로부터의 도시이주를 안정적으로 관리
- 도농종합발전계획, 신농촌건설계획 등을 수립하고 농촌기반시설 개발을 강화

## 2. 중국의 녹색성장을 통해 자원절약형, 환경친화형 국토 건설

- 녹색성장 개념을 기반으로 전국적으로 자원절약적·환경친화적 생산방식 및 소비구조를 구축하고, 생태보호역량을 강화
- 자원이용총량규제를 시행하며, 수자원 절약과 토지의 집약적 이용 추진
  - 순환형 생산방식을 추진하고, 자원재활용체계를 완비
- 수리기반시설 건설을 강화하고, 대규모 강·하천의 정비와 주요 지류·호수·중소하천 정비를 적극 추진함으로써 용수공급과 홍수예방능력을 증강
- 홍수·기상·지진재해의 예방체계를 강화하는 등 방재체계를 완비

## 3. 중국의 주택, 교통·물류분야의 현대화 추진

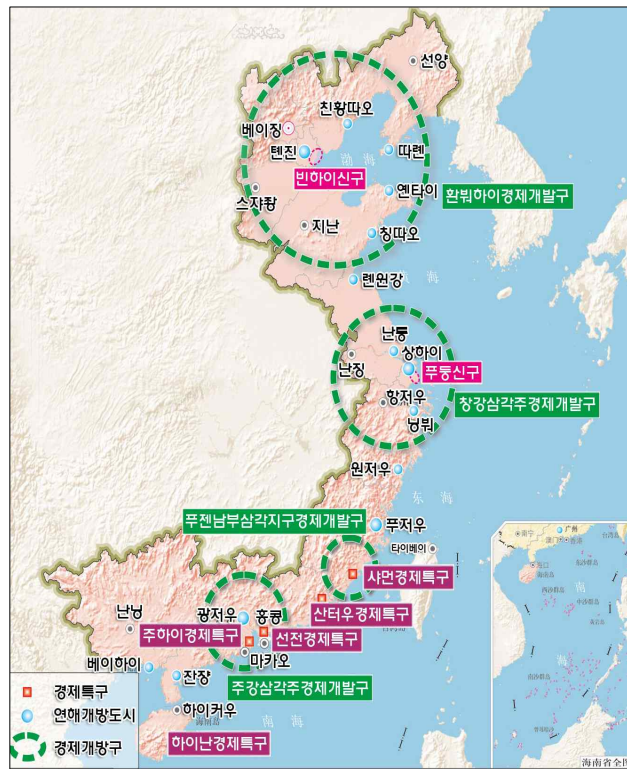
- 주택공급체계를 개선하여 보장성주택(공공임대주택) 공급을 확대하고, 부동산시장의 여건을 개선
- 국가고속철도망과 국가고속도로망 건설을 통해 교통망의 연계를 추진하는 등 안전하고 고효율의 종합교통운송체계를 구축
- 지역 간, 도시 간 고속교통망을 건설하고, 공공교통을 우선적으로 발전시키며, 운송서비스수준을 제고
- 현대적인 물류업을 대폭 발전시키는 등 생산자서비스 부문을 적극 육성

## 4. 중국의 대외협력 강화를 통해 개방형 국토발전 추진

- 중국의 대외개방을 기존의 수출·외자유치 위주에서 수출·외자유치·대외투자 위주로 전환하는 등 적극적인 개방전략을 추진
- 개방 확대와 지역균형발전을 상호 연계하여 추진
- 연해개방을 심화하고, 내륙개방을 확대하며, 국정개방을 가속화
- 외자유치와 대외투자를 모두 중시하여 국내 및 해외자원을 효율적으로 활용
- 글로벌 경제협력을 적극적으로 추진하고, 주변국과의 개발협력에 적극 참여

- 주변국가와의 실질적 협력을 심화하고 개발도상국과의 협력을 강화
- 다자 간 국제협력을 적극적으로 추진하고 자유무역지구전략(自由贸易区战略)을 지속적으로 추진

[그림 3] 중국 연해경제개방구 발전구상



자료: 중국국가측량국 개혁개방30주년기념 홈페이지(<http://30.sbsm.gov.cn>).

## 5. 중국의 양안협력 강화로 통일국토기반 구축

- 해협양안경제관계를 발전시켜 평화통일대업을 추진
  - 내륙과 홍콩·마카오·대만 간 경제무역협력을 심화시키기 위해 공동으로 노력
- 평화통일·1국2체방침하에서 양안관계발전을 위한 정책기조를 유지하며, 대만독립의 분열활동을 반대
  - 전면적인 양안경제협력을 통해 발전적인 양안경제협력체제를 구축하고 해협서안경제구역(海峡西岸经济区) 건설을 지원

### III. 12.5계획에 제시된 중국 국토전략의 특성과 시사점

#### 1. 중국 국토전략의 5대 특성

12.5계획의 국토전략은 ‘민생’ 등 내부적 요구와 ‘녹색성장’, ‘글로벌 협력’ 등의 세계적 추세를 반영하여 다섯 가지 특성을 나타내고 있음

##### 1 ‘경제성장’ 중심에서 ‘민생개선’ 중심으로 개발목표의 大 전환

- 성장위주의 정책기조에서 성장과 분배의 조화를 강조하는 정책기조로 전환하고, 도농주민들의 민생 개선을 최우선 목표로 설정

##### 2 ‘고에너지소비형’에서 녹색성장 기반의 ‘자원절약형’ 개발로 개발방식 大 전환

- 녹색성장시대에 대응하여 개발방식을 기존의 고에너지소비형 개발에서 저에너지소비형, 자원절약형, 환경친화형 개발 중심으로 전환

##### 3 공업화와 도시화의 균형적 발전 등 양적 성장보다는 질적 성장을 도모

- 도시의 양적성장보다는 질적성장·균형성장을 도모하고, 도시화를 안정적으로 관리

##### 4 ‘신농촌건설’을 통한 도시와 농촌의 동반성장 추진

- 지역균형발전의 지속적 추진과 함께 ‘신농촌건설’을 통해 농촌으로의 소득재분배를 강화함으로써 도시와 농촌의 동반발전을 적극적으로 추진

##### 5 연해개방과 내륙·국경개방 등 개방형 국토를 지향하고 글로벌 개발협력 확대

- 연해개방을 심화하고 내륙개방을 확대하며 국경지역의 개방을 도모하는 등 적극적인 국제협력정책을 추진함으로써 개방형 국토개발 추진
- 글로벌 경쟁시대에 효율적으로 대응하기 위해 외자유치와 대외투자의 연계를 도모하고 해외개발을 적극적으로 확대

## 2. 중국의 국토전략이 우리에게 주는 6대 시사점

- 1 중국이 집중 육성하고자 하는 녹색성장분야에서 우리의 녹색도시개발 경쟁력을 강화함으로써 글로벌경쟁에서 뒤지지 않도록 할 필요가 있음
- 2 개방형 국토개발을 위해 외자유치를 추진하는 중국에 대응해서 우리 경제자유구역 등이 경쟁력을 가질 수 있는 강력한 인센티브 마련이 필요함
- 3 중국이 전략적으로 추진하는 ‘신농촌건설’ 등 도농통합개발분야에서 우리의 개발 노하우를 통한 중국 진출의 기회로 활용해 갈 필요가 있음
- 4 중국이 추진하는 신(新)서부대개발 및 동북3성 개발과정에서 자원과 인프라개발 분야의 우리 기업 진출방안을 마련할 필요가 있음
- 5 개방형 국토개발, 해외투자확대에 대응하여 우리는 중국과의 전략적 제휴를 모색할 필요가 있음
- 6 중국의 국토전략에 대응하여 한·중 FTA 등 대중국 종합전략의 수립과 민관공동 대응체계 마련이 필요
  - 계획기간(2011~2015) 동안 추진될 3,600만 호의 보장성주택 건설 등은 우리 기업들의 친환경 개발분야의 진출기회가 될 수 있음
  - 중국이 전략적으로 강조하고 있는 내륙개발 등 지역개발과 관련하여 건축, 도시개발, 환경, 물류인프라 등 각 분야별 진출잠재력을 상호 연계한 우리의 민관공동협력 필요

● 국토계획·지역연구본부 김천규 연구위원(cgkim@krihs.re.kr, 031-380-0199)

● 국토계획·지역연구본부 이상준 한반도·글로벌국토전략센터장(sjlee@krihs.re.kr, 031-380-0175)