

중국의 토지이용계획, 어떻게 변화해왔는가

[글] 김창경 박사연구생 cangrande@naver.com

칭화대학교 건축학원 The key laboratory of eco-planning & green building , Ministry of Education

중국의 발전을 이해하는 또 다른 코드

도시는 인류의 역사와 함께 발전해왔다고 할 수 있을 정도로 인간의 삶과 밀접하다. 초기의 인류가 거친 자연에 적응하여 복잡한 생태계에서 살아남았듯이 도시도 유기체와 같이 끊임없이 변화하고 성장했다. 따라서 도시를 계획하는 활동은 우리가 삶을 영위해가는 과정과 흡사하다. 즉 도시 발전이라는 것은 우리가 불확실한 미래를 극복하기 위해 앞일을 계획하는 것과 같다고 할 수 있다.

‘도시계획’이라는 개념을 설명하자면, 특정한 범위의 공간을 정하여 목표로 하는 여러 활동을 안전하고 건강하게 수행할 수 있도록 평면적·입체적으로 조정하고 배치해 나가는 계획 과정이라 할 수 있다.¹ 그런데 한정된 도시 공간에 인구가 밀집하게 되면 각자의 요구를 관철하기 위해 경합이 벌어지게 마련이다. 이에 따라 물리적인 공간인 토지의 이용률이 높아지고, 그 토지를 효율적으로 관리하고 통제할 계획이 요구된다. 이러한 요구에 따라 도시계획을 세울 때는 토지를 합리적이고 효율적으로 이용하기 위한 ‘토지이용계획’이 시행되어야 한다. 즉 토지이용계획은 교통계획 및 도시시설계획과 더불어 도시계획을 이루는 근간이라 할 수 있다.²

¹ 대한민국토·도시계획학회, 2015.

² 대한민국토·도시계획학회, 2016.

중국은 한국과 인접한 국가로서 역사적으로 오랫동안 많은 영향을 끼쳐왔으며, 오늘날에는 미국과 함께 G2(Group of 2)라 불릴 만큼 세계적 영향력 또한 큰

국가이다. 그러한 중국을 이해하는 또 다른 측면으로, 토지라는 물리적 환경에 대한 기본적인 활용 구상인 토지이용계획에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이에 중국 토지이용계획의 기원에 대해 알아보고, 신중국 건립 후 가장 큰 변화의 물결이라 할 수 있는 1978년 개혁·개방 이후의 산업화와 도시화 과정에서 지속적으로 개선되어온 토지이용계획의 발전 단계와 특성에 대해 알아보도록 하겠다.

중국 토지이용계획의 발전 단계와 그 특성³

일찍이 중국은 고대에서부터 토지이용계획을 운용했다. 고대의 대표적인 토지이용계획은 서주(西周) 시기의 정전(井田) 제도로, 토지를 ‘井’ 자 모양의 아홉 구획으로 나누어 여덟 구획은 개인이 각각 경작하고 중앙의 한 구획을 공동 경작하여 세금으로 바치는 방식이다. 이러한 토지세(田賦)를 통해 토지 이용에 대한 수요를 관리하였으나, 실질적인 발전을 이루지는 못했다.

현대에 이르러, 중국의 토지이용 제도는 소련에서 기원한 토지이용계획학(土地利用規劃學)에 토대를 두고 있다. 토지이용계획학이란 러시아의 시일혁명 이후 발전한 학문으로, 1940년 소련의 저명한 학자 우다친(烏達欽) 교수가 주관하여 편집한 ‘토지계획설계(土地規劃設計)’가 대표적인 저서로 꼽힌다.

중국 토지이용계획(土地利用規劃)

일정한 지역에 대해 미래의 토지이용과 공간을 인도하는 전략적 배치이며, 일정한 지역의 사회경제 발전과 토지의 자연특성에 근거하여 시간과 공간상에 있는 토지자원의 분배와 합리적 구성이다. 또한 토지자산 가치와 권익의 발휘, 조화로운 지역의 지속적인 발전과 시간과 공간상의 변화과정(動態)의 특징을 지닌 공공정책이다.⁴

중국 토지이용계획사업 및 관련 학문의 발전은 국영농장의 건설과 직접적인 관계가 있다. 1950년대 초 토지이용계획이 소련으로부터 중국에 전해지던 당시에는 명칭이 ‘토지정리(土地整理)’였으나 1950년대 후기에 ‘토지계획’으로 변경되었다. 1954~1958년 여름까지 중국은 세 차례에 걸쳐 유학생을 소련으로 파견했고, 그곳에서 농업토지정리 공학을 전공한 이 유학생들은 중국토지이용계획학을 수립하는 데 중요한 역할을 했다.

³ 林堅 et al., 2017.의 자료를 주로 참조하여 정리함.

⁴ 董黎明, 林堅, 2010.

1958년 여름부터 1962년까지 농업부는 ‘인민공사 토지이용계획 사업의 전개에 대한 통지(關於開展人民公社土地利用規劃工作的通知)’에 부응하여 토지이용계획을 추진하였다. 그 주요한 내용은 농업, 임업, 목축업, 어업, 공공업 등 모든 분야에 걸쳐 적용되었다. 1963년부터 1966년 상반기까지 토지이용계획의 임무는 인민공사(人民公社)⁵의 경제를 공고히 다지는 것으로, 농촌기술의 개혁 차원에서 토지조직의 조건을 혁신하는 것이었다.⁶ 그러나 1966년 5월부터 전개된 문화대혁명의 영향으로 토지이용계획학 연구는 침체되었다.

중국 사회주의 건설 초기의 토지이용계획학은 농업 서비스 발전과 밀접한 관계가 있음을 알 수 있으며, 국영농장 토지계획,⁷ 인민공사 토지계획,⁸ 관개(灌溉) 지구 토지계획⁹ 등에 연구가 집중되어 있었다. 이와 함께 토지이용계획의 개념, 대상 및 특성의 탐구에 대한 연구도 진행되었다.¹⁰ 가장 초기에 시행된 토지계획으로는 1955년 서북 황허(黃河) 사업국의 쑤이더현(綏德縣) 우지아관촌(吳家畔村)의 사례를 들 수 있다.¹¹

개혁개방 이후, 1980년에 중국토지학회가 설립되었으며 토지이용계획을 주축으로 하는 토지 과학 연구와 실행(實踐)이 크게 촉진되었다. 이에 따라 1982년 토지이용계획을 둘러싼 연구 성과가 잇따라 나타났는데,¹² 당시 발표된 학술 논문들을 종합해보면, 30여 년간의 중국 토지이용계획 연구와 실행 과정은 크게 세 단계로 나뉜다.¹³

제1단계 : 전국 농지의 합리적 이용에 주목하다(1982~1994)

첫 단계의 토지이용계획 연구는 여전히 농업 발전의 서비스 위주였으며, 전국 농업용지의 배치에 치중하여 현급(縣級) 토지이용종합계획(土地利用總體規劃)¹⁴이 이루어지기 시작되었다. 1982년 정전위엔(鄭振源)은 토지이용계획의 내용과 의의를 체계적으로 분석하여 현급 토지이용종합계획에 대한 구상¹⁵을 제시함으로써 새로운 장을 열었다. 이후 1986년 첫 번째 ‘중화인민공화국 토지관리법(中華人民共和國土地管理法)’이 반포되어 명확한 토지이용종합계획이 규정되었다. 이로 인해 중국 토지이용계획은 법에 따라 통일적이고 전면적이며 과학적인 단계로 나아가게 되었다.

이와 함께 전국 제1차 토지이용종합계획에서는 지표 조정과 분구(分區) 결함을 중심으로 시행되었다. 또한 토지자원 이용의 적합성과 업종, 부문(部門), 지역간의 자원 분배 및 토지가 이용되는 공간 조직에 관심을 두었다. 그러나 이 시기의 토지이용종합계획은 초보 단계에 머물러 있어 과학적인 이론의 뒷받침과 기술

5 1958년 7월 1일 설립된 인민공사는 공업, 농업, 상업, 문화교육, 민군(民兵)과 결합하여 조직한 기저층(基層)의 합작 단체이다. 중국인민공사 운동은 1948년 여름부터 시작된 것으로, 아주 짧은 시간 동안 전국 농촌에서 공사화(公社化)가 이루어졌다. 이러한 인민 공사는 공산당의 마르크스레닌주의의 교육 운동인 정풍운동(整風運動)과 사회주의 건설 노선 및 1958년 마오쩌둥(毛澤東)의 대약진 운동의 산물이다.

6 鄭偉元, 2000, 梁學慶, 吳玲, 黃輝玲, 2005, 董祚繼, 吳運娟, 2009.

7 鄭偉元, 2000.

8 傅積平, 樊潤威, 1958, 何永祺, 1963, 丁榮晃, 1978, 丁榮晃, 1979.

9 許俊榮, 1965, 饒浩廷, 1965, 劉繼善, 李德林, 1965.

10 何永祺, 1962.

11 董祚繼, 2008.

12 麻高雲, 1982, 鄭振源, 1982.

13 林堅, 周琳, 張葉笑, 葉子君, 2017.

14 “土地利用總體規劃”은 직역하면 “토지이용총체계획”이나 우리나라 실정에 맞춰 의역하여 “토지이용종합계획”이라 표기하였음.

15 鄭振源, 1982.

중국 토지이용종합계획(土地利用總體規劃)

일정 구역 내에서 국가의 사회와 경제의 지속적인 발전의 요구와 현지의 자연, 경제, 사회적 여건에 따라 토지의 개발, 이용, 관리(治理)와 보호를 위해 시간과 공간상의 종합적인 안배와 배치를 하는 것으로 국가가 토지이용 통제를 시행하는 기초이다.¹⁶

중국 토지관리법(土地管理法)

토지관리법은 국가가 운용하는 법률과 행정에 대한 수단으로 토지 재산 제도와 토지 자원의 합리적인 이용 활동을 규범화하여 관리하는 각종 법률 규범을 총칭한다.¹⁷

규범 지도가 부족하였다. 또한 사회 대중과 기타 부문의 조직 참여가 미흡하였으며, 지나치게 결과의 합리성과 완벽성을 추구한 단점을 드러냈다. 이로 인해 사회경제 발전의 시대적 수요에 제대로 부응하지 못하는 결과를 초래했다.

개혁개방 이후 시장경제와 도시화 전략이 급속히 발전하는 가운데 토지이용종합계획의 사회적 지위와 법률적 구속력은 적절한 대응을 보이지 못했다. 또한 효과적인 건설용지의 조절 메커니즘과 농용지의 비농화(非農化)를 억제하는 메커니즘이 취약했다. 즉 향진 기업(鄉鎮企業)¹⁸의 발전을 제어하지 못함으로써 농경지 자원의 대량 유실이 발생한 것이다. 갑작스런 시장경제의 충격 속에서 1992년과 1993년에 이르기까지 '부동산 붐(房地產熱)'과 '개발구 붐(開發區熱)'에 따른 건설업의 농경지 점용 현상이 가속화되면서 농경지 감소가 최고조에 달했다.

그림1 제6차 전국인민대표대회 상무위원회 제16차 회의 모습



자료 중화인민공화국국토자원부(中華人民共和國國土資源部), 2006. 1986년 6월 25일, 제6차 전국 인민 대표 대회 상무 위원회 제16차 회의에서 '중화인민공화국 토지관리법'을 통과시켰다.

16 同濟大學, 吳志強, 李德華, 2010.

17 百度百科, 土地管理法.

18 향진 기업(鄉鎮企業)은 鄉鎮(鄉과 鎮은 縣의 하위 행정 단위에 설립하여 단체나 개인이 합작 경영하는 기업이다.

제2단계 : 경작지 보호를 강화하다(1994~2000)

1994년 미국 학자 레스터 브라운(Lester R. Brown)은 ‘월드인사이트(WORLD INSIGHT)’지에 ‘누가 중국을 먹여 살릴 것인가?(Who Will Feed China?)’라는 제목의 칼럼을 게재했다. 이 글에 따르면, 중국 인구가 증가하고 소비구조가 변화하는 가운데 도시화와 공업화가 계속 추진된다면 2030년에는 식량 공급이 20% 감소(1994년 기준)하여 크나큰 식량 부족에 직면할 것이며, 그때에 이르러 중국이 자국민을 먹여 살리지 못한다면 세계도 중국을 먹여 살릴 수 없다는 것이다.¹⁹ 공업화 이전 단계에 인구밀도가 높다는 것은 1인당 차지하는 경작지가 매우 적다는 것을 의미하는데, 공업화가 급속히 진행되면 경작지의 대량 유실과 그에 따른 대량의 식량 수입이 수반될 수밖에 없다는 논리였다.

이 칼럼은 중국 정부의 관심과 반향을 불러일으켰다. 이에 중국 정부는 토지이용계획의 지도 사상과 기본계획(方略)을 조정함으로써 시장경제의 점진적 발전을 도모하고 대량의 경작지를 점용(占用)하는 건설개발에 대비하였다. 이와 함께 경작지의 총량동태평형(總量動態平衡)²⁰과 경작지를 임차하여 건설되는 점용 비율의 균형을 맞추는 것이 토지이용종합계획의 주안점이 되었다. 이는 농경지를 보호하는 것이 토지이용종합계획의 선결 과제를 뜻한다.

이러한 시대적 배경 아래 1996년 왕완마오(王萬茂)가 주관하여 편집한 ‘토지이용계획학’ 제1권²¹이 출판되어 토지관리의 국가급 중점교재(重點教材)가 되었다. 이어서 1997년에는 중국토지과학에서 발간한 ‘토지이용종합계획 편집 작성에 관한 몇 가지 문제’²²가 제2차 토지이용종합계획 수립의 가이드 역할을 하였다.

또한 1997년 중국공산당 제11호 문건에서 ‘토지관리의 진일보 강화와 경작지의 확실한 보호에 관한 통지(關於進一步加強土地管理,切實保護耕地的通知)’를 발송하여 토지이용종합계획은 전면적인 재편성에 들어갔다. 여기에서 중국은 경작지 보호조치에 대한 엄격한 실행을 강조하였으며, 그에 상응하여 국가토지관리국에서 처음으로 ‘현급 토지이용종합계획 작성 규정(시행)(縣級土地利用總體規劃編制規程(試行))’을 제정하였다. 또한 ‘전국 토지이용종합계획 요약(全國土地利用總體規劃綱要(1997—2010))’의 반포에 따라 경작지 보호를 골자로 하는 새로운 토지이용종합계획이 전국적으로 적극 전개되었다. 이로 인해 2000년 말까지 전국 각지에서 기본적으로 5급(五級) 계획²³을 본격적으로 실시하여 위에서 아래로 한 단계 한 단계씩 토지공급을 제약함으로써 수요를 유도하는 계획 체계를 구축하였다. 이에 중국은 현대적 토지이용종합계획의 제도적 토대를 마련하였다.

이 과정에서 계획의 내용, 범위, 깊이, 방법이 끊임없이 발전했다. 우선 계획

19 鮮花始未淡雅組. 2018.

20 경작지 총량동태평형은 지역 내 기존 농지 자원의 물량 분포에 따라 농경지 수요와 토지 자원의 공급 능력을 종합적으로 고려하여 농경지 자원의 실상을 분석하고, 경작지 수량을 합리적으로 조정함으로써 인구의 농작물 수요에 대한 평형상태를 맞추는 것이다.

21 王萬茂. 1996.

22 董祚繼. (關於土地利用總體規劃修編的幾個問題. 1997.

23 토지이용종합계획이 국가, 성(省), 시(市), 현(縣)과 향(鄉)의 5등급으로 나뉘짐을 말함.

의 내용 면에서, 과거에는 비교적 단일한 농업용지 계획에 머물러 있었던 것이 행정구역 내 도시와 농촌 전체의 토지이용에 관한 종합적인 안배로 전환되었다. 구체적으로는 토지의 이용개발 설계는 토지개발, 이용, 보호와 정리(整治)까지 포함한 종합계획으로 전환되었다. 또한 미시적 토지를 이용 조직에 중점을 두었던 방식에서 토지의 거시적 통제와 정책 강화로 전환했으며, 생산 발전보다는 경제·사회·자원·환경의 조화로운 발전을 촉진하는 포괄적인 계획으로 바뀌었다.

계획의 방법 면에서는 계획경제 체제 당시 형성된 정액 계산과 전문 분야 설계를 통해 종합 균형을 맞추던 방법을 지양하고, 전통적인 방법의 장점을 계승하는 기초 위에 복합 지식과 기술적인 노하우를 종합 활용하되 정성(定性), 정량(定量), 위치(定位), 순서(定序)와 서로 결합하여 제어 체계와 제도 건립의 방법을 중시하는 방향으로 전환되었다. 구체적인 방법으로는 위에서 아래로 한 단계씩 제어하는 방식과 지표(指標) 제어 및 토지이용 통제 그리고 토지이용 분구(分區) 통제 등이 있다.

제3단계: 토지용도 규제를 중심에 두다(2000~현재)

제2차 토지이용종합계획에서는 경작지에 대해 특별한 보호조치를 시행하였고, 이어서 1998년에 개정된 토지관리법에 의해 규정된 토지 통제제도가 작성(編制)되었다. 그러나 실행 과정에서 건설용지의 수요를 보장하지 못하거나 기본 농지를 보호하는 데 난항을 겪었으며, 계획의 잦은 수정 및 재조정 등의 문제가 발생했다. 이에 따라 토지이용종합계획의 정비(修編)와 개혁에 대한 논의가 쟁점으로 떠올랐다. 이러한 움직임은 2000년 '세기를 건너는 토지이용계획: 회고와 전망'²⁴과 '토지이용종합계획 작성의 과학적 및 운용 가능성에 대한 문제'²⁵ 등의 논문이 발표되면서 제3차 토지이용종합계획의 단초가 되었다.

토지용도 통제제도(土地用途管制制度)

토지를 주관하는 기관이 조사 연구를 거쳐 과학적인 방법과 규율에 따라 토지의 용도를 정하는 것을 가리킨다. 구체적으로는 지역 내 토지를 각종 사용 구역으로 나누고, 나눠진 사용 구역의 토지를 하나씩 여러 용도로 다시 세분한다. 또한 엄격한 법적 절차에 따라 편성되어 용도가 나눠진 토지 이용 계획안에서 토지 소유주와 사용자가 엄격하게 정해진 용도와 조건에 따라 토지를 사용할도록 요구하는 제도이다.²⁶

21세기 들어 토지이용계획은 이론 연구와 실질적인 실행이 긴밀하게 결합하는 특징을 드러냈다. 특히 제3차 토지이용종합계획의 실행 차원에서 많은 부분이 이러한 특징을 잘 반영하고 있다. 우선 계획의 실행 부분을 살펴보면 베이징

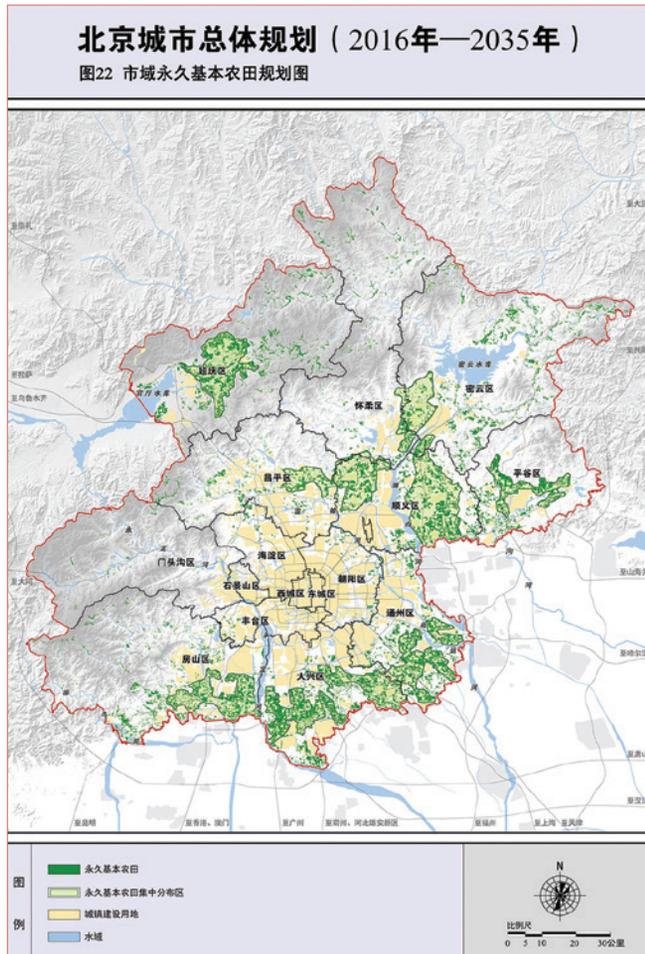
24 鄭偉元, 世紀之交的土地利用規劃: 回顧與展望, 中國土地科學, 2000.

25 陶志紅, 範樹印, 關於土地利用總體規劃編制的科學性和可操作性的問題, 中國土地科學, 2000.

26 百度百科, 土地用途管制制度.

시에서는 도시와 농촌의 건설용지 지표의 통합 관리와 기본 농지의 집중 보호 및 기동성 관리를 모색하였고, 상하이시에서는 집중적인 건설구역과 기본 농지 집중구역을 탐색했다. 그리고 광둥성은 건설용지의 신축성 구역 관리 등을 고찰하였다. 이러한 실험적 탐구는 중국의 토지이용계획 체계를 좀 더 완벽하게 개선하는 계기가 되었다. 특히 토지용도 통제제도를 더욱 심도 있게 추진함으로써 기존의 농지 보호에 중점을 둔 공간관리에서 나아가, 도시와 농촌의 건설용지의 '세 개의 경계와 네 개의 구역(三界四區)' 공간관리(管制)²⁷를 병행하는 모델이 만들어졌다.

그림2 북경시 도시종합계획(2016년~2035년)
- 시가지 연구 기본농지계획(市域永久基本農田規劃圖)



27 도시와 농촌의 건설용지에 대한 공간 관리(管制)를 강화하기 위해 토지이용종합계획은 '세 개의 경계와 네 개의 구역(三界四區)'을 확정하였다. 여기서 말하는 '세 개의 경계(三界)'는 규모 경계(規模邊界), 확장 경계(擴展邊界), 건설금지 경계(禁建邊界)이며, '네 개의 구역(四區)'은 건설허가 구역(允許建設區), 건설제한 구역(限制建設區), 건설 관리 구역(管制建設區), 건설 금지 구역(禁止建設區)이다.

자료 베이징시 계획 및 국토자원관리위원회(도농계획), 2017

국무원은 '전국 토지이용종합계획 요강(全國土地利用總體規劃綱要(2006—2020))'을 심의하고 통과시켜 상술한 토지용도 통제 공간관리 모델의 전방위적인 실시를 추진하였다. 이후 국토자원부는 시·현·향 단위의 3급 토지이용종합계획 제작(制圖) 규정과 규정 편제 및 데이터베이스 기준²⁸을 발표하여 중국 특색을 갖춘 토지이용종합계획 수립과 시행 및 관리를 위한 기술체계를 구축하였다.

이 단계에서는 농경지 보호뿐만 아니라 생태환경 보호·절약 및 집약적 이용을 위한 계획으로 개선됨으로써 토지용도 통제를 한층 더 강화하였다. 또한 농지 제한, 기술 표준, 계획 요강(綱要), 규정 작성과 규범 제작 등의 관련 문서 조정과 규제를 통해 기본농지 공간관리와 건설용지 공간관리가 함께 이루어지도록 하였다. 그와 함께 토지이용계획의 시행평가와 환경영향평가를 통해 토지이용계획의 과학적 기초와 기술체계를 더욱 튼튼히 하여 가장 엄격한 토지관리제도를 실행할 수 있도록 하였다. 또한 토지의 거시적 조정과 토지용도 통제 그리고 도시와 농촌의 각종 건설 근거에 대한 규범을 갖출 수 있게 되었다.

아울러 토지용도 통제와 경작지 점용 보상제도의 추진에 따라 토지개발 정리(整理)가 중시되었다. 구체적으로는 토지이용종합계획의 특별계획(專項規劃)으로서 토지개발정리계획을 실행할 수 있게 되었고, 그에 상응하는 기술규정이 2000년에 반포되어 실시되었다.²⁹

토지관리 사업의 발전에 따라, 토지개발 정리(整理)는 토지정리(整治) 범위에 편입되었고, 전국 토지이용종합계획 요강(全國土地利用總體規劃綱要)(2006—2020)과 상응하는 협력을 시행하였다. 이에 중국의 제12차 5개년계획(2011~2015년) 기간에 전국·성(省)·지(地)/시(市)·현(縣)의 각급 토지정리계획을 제작하였으며, 이와 함께 2013년 지(市)와 현급의 토지정리계획 제작 규정을 반포하였다.³⁰ 이로 인해 토지정리계획의 초보적인 기술체계를 구축하였다. 제13차 5개년계획(2016—2020)에 들어서 토지정리계획은 생태명명 건설과 건설용지 절약 및 집약적 이용 등과 관련하여 끊임없는 탐색과 추진을 진행하고 있다.

폭넓은 중국 교류를 위하여

중국의 토지이용계획은 고대에서부터 싹을 틔워 끊임없는 이론 연구와 실행에 따른 반성을 통해 발전을 거듭해왔다. 넓게 보아 이러한 토지이용계획은 전국 농

28

시·현·향(市·縣·鄉) 단위의 3급 토지이용종합계획과 관계된 업계 표준은 다음과 같다. 국토자원부는 2009년에 〈시(지)급 토지이용종합계획 제작 규범(市(地)級土地利用總體規劃制圖規範)(TD/T 1020-2009)〉, 〈현급 토지이용종합계획 제작 규범(縣級土地利用總體規劃制圖規範)(TD/T 1021-2009)〉, 〈향(진) 토지이용종합계획 제작 규범(鄉(鎮)土地利用總體規劃制圖規範)(TD/T 1022-2009)〉을 발표하였다. 또한, 2010년에는 〈시(지)급 토지이용종합계획 작성 규정(市(地)級土地利用總體規劃編制規程)(TD/T 1023-2010)〉, 〈현급 토지이용종합계획 작성 규정(縣級土地利用總體規劃編制規程)(TD/T 1024-2010)〉, 〈향(진) 토지이용종합계획 작성 규정(鄉(鎮)土地利用總體規劃編制規程)(TD/T 1025-2010)〉, 〈시(지)급 토지이용종합계획 데이터베이스 표준(市(地)級土地利用總體規劃數據庫標準)(TD/T 1026-2010)〉, 〈현급 토지이용종합계획 데이터베이스 표준(縣級土地利用總體規劃數據庫標準)(TD/T 1027-2010)〉, 〈향(진) 토지이용종합계획 데이터베이스 표준(鄉(鎮)土地利用總體規劃數據庫標準)(TD/T 1028-2010)〉을 발표하였다.

29

국토자원부는 2000년에 〈토지개발 정리계획 제작 규정(土地開發整理規劃編制規程)(TD/T 1011-2000)〉을 발표하였다.

30

국토자원부는 2013년에 〈시(지)급 토지정리계획 제작 규정(市(地)級土地整治規劃編制規程)(TD/T 1034-2013)〉과 〈현급 토지정리계획 제작 규정(縣級土地整治規劃編制規程)(TD/T 1035-2013)〉을 발표하였다.

표1 중국 토지이용계획에 대한 연구와 실행 과정

시기	특징	내용
1982~1994	전국 농지의 합리적 이용	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용계획이 법체계를 갖추고 과학적인 발전 단계로 나아가는 초보적인 단계 • 개혁개방 이후 급속한 도시화 추진으로 인해 농경지 자원이 대량 유실되고, 개발에 의한 농경지 점용 현상이 두드러짐
1994~2000	경작지 보호 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 제2차 토지이용종합계획을 수립하여 전면적인 재편성 단계에 들어감으로써 중국의 현대적 토지이용종합계획의 제도적 토대를 마련함 • 토지이용계획의 지도 사상과 기본 계획을 조정하여 실시하며 가장 엄격한 경작지 보호조치를 실행함 • 단일한 농업용지 계획에서 종합계획으로 전환되었으며, 미시적 토지이용 조직에서 거시적이고 포괄적인 계획으로 바뀜
2000~현재	토지용도 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 제3차 토지이용종합계획 작성 연구의 서막이 시작되었으며, 이론연구와 실질적인 실행에 대한 요구가 긴밀하게 결합한 특징을 나타냄 • 중국의 토지이용계획 체계를 크게 개선하며, 토지용도 통제제도의 추진을 한층 더 심화하여 기본농지 공간관리와 함께 도시와 농촌 건설용지의 공간관리를 병행하는 모델이 만들어짐 • 중국 특색을 갖춘 토지이용종합계획 수립과 시행 및 관리를 위한 기술체계를 구축함

지의 합리적 이용, 경작지 보호 강화, 토지용도 규제라는 세 단계의 큰 특징을 보여준다. <표1 참조>

이러한 특징을 지닌 토지이용계획은 초기 신중국 사회 기저층에 해당하는 인민공사의 경제 발전과 농업 서비스를 위주로 전개되었던 단순한 농업용지 계획에서 벗어나 토지의 개발과 이용 등을 포괄적으로 다루는 종합계획으로 구체화되었다. 이어서 중국 토지이용계획은 당면한 문제에 대한 현지 실정에 맞춰 개선하며 중국의 특색을 갖춘 토지이용계획으로 발전시켜 나갔다.

세 차례에 걸쳐 개편된 토지이용종합계획은 제3차를 맞이하여 이론 연구와 실천적 시행을 겸비하게 되었다는 특징을 보인다. 이러한 발전 단계는 학계의 이론 및 실질적인 연구가 중국 토지이용계획의 틀을 잡고 발전을 이끌었음을 보여준다. 특히 농지 보호와 건설용지 공간관리를 통합 관리하는 모델은 농지 보호뿐만 아니라 생태환경 보호와 토지의 집약적 이용을 위해 개선된 것으로, 앞으로 연구가 계속된다면 서울시 토지이용계획 수립에도 여러 시사점을 부여할 것으로 보인다.

현대는 국가의 경쟁력보다는 특색 있는 개별 도시의 경쟁력에 집중하는 경향이 강하다. 서울은 한국의 정치·문화·경제의 중심지로서, 중국에서도 좋은 사례 도시로 간주하여 항상 주목하고 있다. 이에 중국 토지이용계획의 변천 과정과 특

성에 대한 이해를 제고한다면 서울과 중국의 여러 지방정부가 교류하는 경우에 기초적인 자료로 활용될 수 있을 것이다. 

참고문헌

- 대한민국토도시계획학회, 2015, 토지이용계획론(4정판), 보성각.
- 대한민국토도시계획학회, 2016, 도시계획론(6정판), 보성각.
- 董黎明, 林堅, 2010, 土地利用總體規劃的思考與探索, 中國建築工業出版社.
- 董祚繼, 2008, 中國現代土地利用規劃, 中國大地出版社.
- 董祚繼, 吳運娟, 2009, 中國現代土地利用規劃——理論、方法與實踐, 中國大地出版社.
- 同濟大學, 吳志強, 李德華, 2010, 城市規劃原理(地四版), 中國建築工業出版社.
- 王萬茂, 1996, 土地利用規劃學(第1版), 北京: 中國大地出版社, 1 - 53.
- 蔡辛一, 1957, 談談國營五三農場的土規, 中國農墾, 6: 15-16.
- 陳重, 1995, 國營農場土規補課應注意的主要原則, 中國農墾, 13: 28-29.
- 丁榮晃, 1978, 關於目前農村人民公社土規若干問題的商榷, 西北農林科技大學學報(自然科學版), 00: 74-79.
- 丁榮晃, 1979, 關於目前農村人民公社土規問題的商榷, 中國經濟問題, 3: 28-33.
- 董祚繼, 1997, 關於土地利用總體規劃修編的幾個問題, 中國土地科學, 11(5): 12-15.
- 傅積平, 樊潤斌, 1958, 爲紅旗人民公社進行土規, 土壤, 2: 12.
- 何永祺, 1962, 土規的概念和土規科學的對象及性質, 東北農學院學報, 3: 69-79.
- 何永祺, 1963, 關於農村人民公社實現農業機械化的幾個土規問題的初步探討, 東北農學院學報, 4: 79-89.
- 梁學慶, 吳玲, 黃輝玲, 2005, 新中國50年土地(利用)規劃的回顧與展望, 中國農業科技導報, 7(3): 13-16.
- 林堅, 周琳, 張葉笑, 葉子君, 2017, 土地利用規劃學30年發展綜述, 中國土地科學, 31(9): 24-33.
- 劉繼善, 李德林, 1965, 對《新疆灌溉地區土規的幾個問題》的意見, 新疆農業科學, 9: 346-347.
- 麻高雲, 1982, 關於土規對象與任務的商榷, 甯夏農學院學報, 1: 60-64.
- 其梅, 1957, 看了國營農場館裏的土規以後, 中國農墾, 3: 2-3.
- 饒浩廷, 1965, 新疆灌溉地區土規的幾個問題, 新疆農業科學, 7: 269-272.
- 陶志紅, 範樹印, 2000, 關於土地利用總體規劃編制的科學性和可操作性問題的思考, 中國土地科學, 14(3): 23-26.
- 許俊榮, 1965, 灌溉排水地區土規中拖拉機道的布置, 新疆農業科學, 4: 155-156.
- 張省三, 王保公, 1955, 國營友誼農場的土規, 中國農墾, 10: 18-24.
- 鄭偉元, 2000, 世紀之交的土地利用規劃: 回顧與展望, 中國土地科學, 14(1): 2-5.
- 鄭振源, 1982, 縣級土地利用總體規劃方法的設想, 農業區劃, 4: 16-26.
- 鮮花始末淡雅組, 2018, 西方學者20年前做出一預言, 世界可憐中國, 20年後現實狠狠打臉, 新浪看点, 01.16.
- 百度百科 홈페이지(<https://baike.baidu.com/>).