

중국 토지제도의 개혁과정과 향후 방향

KIEP 북경사무소 (mspark@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 토지제도 개혁의 주요 내용
2. 토지제도의 변천 과정 및 주요 개혁 사례
3. 토지제도 개혁의 방향

주요 내용 ●●●

- ▣ 2014년 9월 29일 ‘영도소조 제5차 회의’ 에서 토지의 소유권, 도급권, 경영권의 ‘3권 분립’ 을 주요 골자로 한 ‘농촌 토지 경영권 유통의 질서 있는 발전과 적절한 규모의 농업 경영 발전 지도를 위한 의견」 「关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见」(이하 <의견>)’ 을 심의·통과시킴.

 - 토지의 소유권, 도급권, 경영권의 ‘3권 분립’ 을 통해 토지개혁을 한층 강화하고, 토지경영권의 시장유통을 허용할 예정임.
 - 또한, 토지에 대한 합법적 권리를 보호하는 새로운 시스템을 구축하여 재산권을 강화하는 등 도시와 농촌의 ‘발전일체화’ 를 도모할 것으로 전망됨.
- ▣ 중국의 모든 토지는 국가와 집체에 귀속되며, 국가와 집체는 국민이 점유하고 있는 토지에 대한 처분권, 경영권, 관리권 등을 행사함.

 - 개인이나 기업에 토지 도급권만 허용됨에 따라 그동안 많은 부작용이 발생해왔으며, 특히 도급권만 소유한 농민과 지방정부 간 충돌이 자주 발생해왔음.
- ▣ 현재 중국은 시진핑(习近平)정부의 ‘신형도시화’ 추진으로 1인당 토지자원이 부족한 실정임.

 - 향후 농지의 효율화를 높이는 방안으로 ‘토지신탁제도’ 를 도입하여 농업의 생산성을 제고할 예정임.
 - 또한 도시와 농촌에 일원화된 건설용지시장을 전면적으로 시행하여, ‘토지자원 활용의 최적화’ 를 추진할 전망이다.

1. 토지제도 개혁의 주요 내용

가. 개혁의 배경

- ‘중화인민공화국헌법 「中华人民共和国宪法」(이하 <헌법>)’ 에 의거하여, 토지의 국유화를 유지하면서 도시와 농촌의 ‘발전일체화(城乡一体化)¹⁾’ 를 촉진할 예정임.
 - 개혁개방 이후 도시와 농촌의 발전 수준이 불균형을 보여왔으며, 도시와 농촌의 ‘발전일체화’를 위해 토지제도의 개혁이 필요함.
 - 이는 중국정부가 추진 중인 ‘신형도시화’ 계획과도 밀접한 관련이 있는데, 농촌의 비농업 인구, 유희인력과 도시 농민공을 대도시와 농촌의 중간지대인 중소도시로 이동시켜 지방경제를 활성화하고, 대도시 집중문제를 해결하는 것임.
 - 따라서 ‘신형도시화’ 는 농민공의 흡수에 달려 있으며, 이를 위해서는 토지문제 해결이 선결되어야 함.

- 현재 중국의 토지제도는 국가소유제와 농촌 공동토지인 집체소유제로 나뉘는 이원적 구조임.
 - 모든 토지의 소유권은 국가와 집체에 귀속되며, 국가와 집체는 국민이 점유하고 있는 토지에 대한 처분권, 경영권, 관리권 등을 행사함.
 - 도시지역의 토지는 국가소유, 농촌지역의 토지는 집체소유이며, 개인이나 기업은 도급권만 취득할 수 있도록 하고 있음.
 - 특히 집체소유 토지의 경작지 도급권만 소유한 농민과 지방정부 간 충돌이 자주 발생하고 있음.

- 현재 중국 농촌의 토지제도는 도시와 농촌 간 경제격차, 농민공 문제 등 사회·경제 전반에 걸친 중요하고 복잡한 문제를 야기해왔음.
 - 1949년 마오쩌둥(毛泽东) 정권에서 토지를 농민에게 분배하였지만, 몇 년 후 토지를 다시 강제로 국유화시키면서 농민들에게 토지를 경작할 수 있는 권리만 부여하는 도급제를 실시하였음.
 - 지방정부는 농민들로부터 토지 소유권을 보유하는 과정에서 토지를 헐값에 매입하고, 부동산 개발업체에 비싼 값에 매도하면서 막대한 차익을 남김.

1) 도시와 농촌지역 간 소득격차를 해소하는 것을 목표로 한 중국의 정책으로, 도시와 농촌의 공동발전은 중국경제 발전의 잠재력이자 국민이 부유해질 수 있는 원동력임.

- 또한 도시민들은 주택을 사고팔 수 있지만, 농민들은 토지를 거래하고 담보를 제공하는 등 재산권 행사를 할 수 없어 납세의 의무는 크지만 권한은 적은 계층으로 전락함.

- 현행 토지제도의 모순으로 가난에 몰린 농민들이 도시로 이동하면서, 도시 하층민인 농민공을 형성하게 되었음.

■ 중국정부는 토지제도의 개혁을 통해 중국 농업을 한 단계 업그레이드할 예정임.

- 중국 농지는 집체소유로 농민 개인이 매매나 투자를 할 수 없어, 대규모 경영을 전제로 하는 농업의 현대화에 장애요인으로 작용하고 있음.
- 저소득층인 농민과 농민공의 소득을 증가시켜 중산층을 확대하기 위해서는 토지 및 농지 제도의 개선이 시급한 상황임.

■ 도시의 경우 토지는 국가소유지만 주택은 사유재산이므로, 경제발전과 급속한 도시화 과정에서 주택가격이 크게 상승하면서 도시민의 자산가치가 증가하게 되었음.

- 반면 농촌의 경우 농지나 주택 모두 집단공유제이므로 농민들은 상대적으로 경제발전에 따른 혜택을 받지 못한 상황임.

나. 토지제도 개혁안 발표

■ 중국정부는 2013년 11월 개최된 ‘중국 공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의(이하 <3중 전회>)’에서 통과시킨 ‘개혁의 전면적 심화에 관한 중대 문제 결정」**「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」**(이하 <결정>)에서 토지제도 개혁을 경제개혁 과제의 중점사업 중 하나로 결정함.²⁾

- <결정>은 도급지의 점유와 사용, 수익, 양도 및 도급경영의 담보와 권한을 보장하고, 농지 ‘3권 분립’과 경영권 거래에 관한 법률의 필요성을 언급하고 있음.
- 또한 토지용도 관리, 토지 정비, 토지 유상사용 제도, 토지 재산권 제도 등 관련 제도를 통해 농업의 현대화 기반을 마련하고, 신형 농촌사회 건설, 도시 종합 수용력 향상, 도시와 농촌의 공동발전을 목표로 설정하고 있음.

2) 토지제도 개혁작업은 그동안 꾸준히 진행되어왔으나, 혁신적이고 근본적인 해결책이 제시되지 않아 큰 진전이 없었음. 하지만 <3중 전회>에서 토지제도 개혁의 중요성이 언급되면서 다시 개혁의 필요성이 부각되고 있음.

- 2014년 9월 29일에 ‘영도소조³⁾ 제5차 회의’ 에서 ‘농촌 토지 경영권 유통의 질서 있는 발전과 적절한 규모의 농업 경영 발전 지도를 위한 의견 『关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见』(이하 <의견>)’ 을 심의하고, 토지제도 개혁에 대한 구체적인 후속조치를 발표함.
 - <의견>은 농지의 집체소유를 전제 조건으로 도급권과 경영권의 분리를 촉진시켜 소유권, 도급권, 경영권의 ‘3권 분립’과 일원화된 토지경영권 등기제도의 시행으로 농민의 재산권 보호를 주요 내용으로 하고 있음.
 - 집체농지에 대한 소유권과 도급경영권이 존재하나, 그동안 농민은 소유권이 아닌 토지에 대한 도급경영권만 소유할 수 있어서 토지의 효율적 관리의 어려움이 존재했음.
 - 공업화와 도시화로 인해 농촌의 노동력이 도시로 이동하면서, 농업종사자의 토지 도급경영권 거래 규모가 점차 확대되어가고 있음.
 - 도급경영권을 보유한 사람이 도시로 이전했을 경우, 기존 토지에 대한 실질적 권리는 도급자가 아닌 도급경영권을 보유한 사람에게 부여되었지만, 이후 ‘3권 분립’ 을 통해 농지를 도급하는 자에게 도급권을 부여하여 농민의 재산권 보호와 농업의 효율성에 기여할 것으로 예상됨.
 - 농민은 앞으로 도급권 명의를 양도하는 방식으로 토지를 매매할 수 있으며, 일정부분 토지 소유권을 보장받을 수 있을 것으로 예상됨.
 - 또한 농민의 합법적 권리를 보호하기 위해 집체토지소유권이 각 농민에게 있음을 명시하는 토지경영권에 관한 ‘등기권리증’ 제도를 시행하고, 토지거래에 농민의 자발적인 참여를 유도할 예정임.
 - 토지에 대한 합법적 권리를 보호하는 새로운 시스템인 ‘등기권리증’ 제도를 시행하여, 농민의 토지가 국가에 수용시 농민의 재산권 보호를 강화할 예정임.
 - ‘등기권리증’ 제도는 2017년까지 완비할 것이며, 농민의 재산권 강화를 통해 도시와 농촌의 ‘발전일체화’를 도모할 것으로 전망됨.
 - 토지 도급권의 양도를 제도화한 ‘토지신탁제도’를 시행하여 집중 육성할 계획임.
 - 이는 막대한 규모의 농촌 토지를 이용해 농촌 경제활성화에 나선다면 농민의 소득 향상은 물론 관련 산업까지 동반성장할 수 있다는 것이 시진핑(习近平)정부 토지개혁의 핵심임.
 - ‘토지신탁제도’ 가 시행되면 농민이 토지양도 신탁상품을 통해 자신의 도급권을 다른 사람에게 합법적으로 양도할 수 있게 되어, 농민이 토지임대 사용료와 부가수익을 누릴 수 있을 것으로 기대됨.

3) <3중 전회> 이후 개혁의 총체적 설계, 일괄 협조, 종합적 추진과 관리감독을 위한 ‘중앙전면심화 개혁영도소조 『中央全面深化改革领导小组』(이하 <영도소조>)’를 설립하였음. 영도소조는 시진핑(习近平) 주석이 조장을 맡고 있으며, 사회문제 해결을 위한 각 조직의 공직자들이 모여 맡은 분야에 대해 책임을 지고 문제 해결을 목적으로 하는 일종의 ‘테스크포스(TF)’임.

2. 토지제도의 변천 과정 및 주요 개혁 사례

- 과거 중국이 시행한 토지제도의 변천 과정은 시기별 특징에 따라 다섯 단계로 구분되며(표 1 참고), 이 시기에 11개 주요 정책이 발표됨(표 2 참고).

가. 시기별 특징에 따른 토지제도 개혁 과정

- (1949~52년) 중화인민공화국이 수립된 이후 유지되어왔던 ‘봉건지주토지사유제(封建地主土地私有制)’를 철폐하고 농민토지사유제(农民土地私有制)를 실시함.
 - 중국정부는 1950년 6월 ‘중화인민공화국토지개혁법 『中华人民共和国土地改革法』’을 공포하여 ‘농민토지사유제(农民土地私有制)’로 토지개혁을 단행함.
 - 이 농민토지사유제는 ‘경자유기전(耕者有其田)⁴⁾’을 핵심으로 지주의 토지를 몰수하여 농민에게 분배하는 것임.
 - 특히 1950년부터 1952년까지 중국정부는 토지를 분배받은 농민들에게 토지소유증서를 발급하고, 증서 소유자가 토지를 경작하는 것은 물론 자유롭게 매매할 수 있도록 하여 사용과 수익, 처분을 허가함.
- (1953~57년) ‘협력화운동(合作社运动)’을 시행하여, 토지 소유권이 ‘집체소유제’로 변하는 토지제도 실시함.
 - 1955년 11월과 1956년 6월에 열린 전국인민대표대회에서 각각 ‘농업생산협력사시범장정 『农业生产合作社示范章程』’과 ‘고급농업생산협력사시범장정 『高级农业生产合作社示范章程』’을 제정하여, 농민 소유의 토지가 ‘농업협력사(农业合作社)’ 소유로 전환되기 시작함.⁵⁾
 - 이는 토지제도의 근본적 변화로 ‘토지사유제’에서 ‘집체소유제’로 점진적으로 전환되는 계기가 되었으며, 농업협력사내에서도 ‘공분제(工分制)⁶⁾’가 시행되기 시작함.
 - 이 시기 중국은 농민이 자발적으로 시행하고 투입하는 자산에 따라 소득을 분배했기 때문에 초기에는 좋은 경제적 효과를 달성하였으나, 이후 정부가 주도하면서 전국적인 협동조합이 생겨 토지의 임대 및 매매는 이루어질 수 없게 되었음.

4) ‘경작하려고 하는 자가 토지를 다 가질 수 있다’라는 이상을 실현하기 위한 정책

5) 법률을 통해 농민이 협동조합 형태인 ‘농업협력사(农业合作社)’의 사원이 되면서, 농민 소유의 토지가 협력사 소유로 전환

6) 협동조합 내부에서 구성원의 공공 생산노동 참여량에 따라 구성원의 노동 보수를 결정하는 방식

■ (1958~78년) ‘인민공사화운동(人民公社化运动)’ 을 시행하여 중국정부가 농민소유 및 집체경영이라는 토지제도를 통일적으로 경영하기 시작함.

- 중국정부는 1962년 ‘농촌의 인민공사 건립문제에 관한 결의 「关于在农村建立人民公社问题的决议」’를 공포, 농업생산을 전문적으로 관리하는 ‘인민공사(人民公社)⁷⁾’를 설립하여 공사(公社), 생산대대(生产大队), 생산대(生产队)가 같이 생산 및 경영하는 제도를 시행하기 시작함.
- 인민공사는 ‘생산대(生产队)’를 기초로 이른바 ‘대위기초, 삼급소유(大为基础, 三级所有)⁸⁾’의 제도를 시행, 집체화 생산경영체제로 토지제도를 개혁하였음.
- 이 시기에 농민은 주택지와 자유경작지 등에서만 도급권을 행사할 수 있고, 생산대(生产队)가 소유하는 토지에 대해서는 매매와 임대를 하지 못하였음.

■ (1979~2007) ‘농가생산책임제(家庭联产承包责任制)’⁹⁾ 중심으로 전환됨에 따라 ‘농촌토지재산권제도’가 형성됨.

- 1978년 ‘중국 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의’를 기점으로 중국은 개혁개방을 시행, ‘양개범시(两个凡是)¹⁰⁾’의 착오를 인정하고 ‘실사구시(实事求是)’의 사상을 발전시키면서 농촌토지재산권제도의 변혁과 관련된 토지제도 개혁이 일어남.
- ‘농가생산책임제’는 토지로부터 직접적인 이익을 얻을 수 있어, 농민의 업무태만에 대한 감시나 감독이 불필요해지고, 생산의 효율성을 높일 수 있게 됨으로써 성공적으로 평가됨.
- 1978~84년 식량생산량의 연평균 증가율은 4.95%, 농업 총 생산액의 연평균 증가율은 7.73%, 농민 개인 수입의 연평균 증가율은 17.71%에 달했고, 농촌 빈곤수준 이하의 인구도 31.6%에서 14.8%로 크게 하락

■ (2008년~현재) 개인과 기업에 토지 자율경영권을 부여하고, 책임평가제를 도입하는 등 정부는 감독 기능으로 변화

-
- 7) 1958년에 조직된 경제, 교육, 군사를 포함하는 종합적인 사회조직임. 20~30호로 이루어지는 생산대(生产队), 10개 내외의 생산대로 이루어지는 생산대대(生产大队), 8~10여 개의 생산대대로 이루어지는 공사(公社)로 이루어져 있음.
 - 8) 생산대(生产队)를 기초로 공사(公社), 생산대대(生产大队)가 같이 생산 및 경영에 참여하며, 공사(公社), 생산대대(生产大队)의 간부는 하급 생산경영 단위(생산대)에 대한 지휘와 자원의 분배를 담당
 - 9) 토지에 대한 노동력 및 기초설비 등을 농가가 독자적으로 결정하여 생산량 중 의무수매량(义务收销量)만 국가에 납부하고 잉여생산물은 독자적으로 처분하는 제도
 - 10) ‘마오쩌둥(毛泽东)이 말하는 것은 모두 옳고, 마오쩌둥(毛泽东)이 지시한 사항은 모두 마땅히 실천해야 한다’는 것을 말함.

- 2008년 ‘중국 공산당 제17기 중앙위원회 제3차 전체회의’에서 통과된 ‘농촌개혁발전 추진에 관한 중대한 문제 결정 『中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定』’에서 농민들의 토지 사용 및 처분, 수익 등에 대한 권리를 보장하고 있음.
- 또한 농지 및 택지의 자본화와 재산화를 발전시키기 위해 물권법을 시행하여 농민이 보유하고 있는 토지를 토지거래시장에서 양도, 교환, 임대 등을 할 수 있는 환경이 조성됨.

표 1. 시기별 특징에 따른 토지제도 개혁과정

시기	특징	주요 내용
1949~52년	‘농민토지소유제’ 실시	지주의 토지를 몰수하여 농민들에게 분배
1953~57년	‘협력화운동’ 시행	‘토지소유제’ 에서 ‘집체소유제’ 로 전환
1958~78년	‘인민공사화운동’ 시행	‘대위기초, 3급소유’ 실시
1979~2007년	‘농촌토지재산권제도’ 시행	‘농가생산책임제도’ 실시
2008년~현재	‘물권법’ 시행	사유재산권에 대한 보호규정을 법률로 제정

자료: 张宏宇, 吴建宾, 「从我国土地改进程看新时代的土地改革」, pp. 38~40 재정리.

나. 주요 개혁 정책

- 1950년 6월 국무원이 ‘철도건설을 위한 토지법 『铁路留用土地方法』’ 을 공포하여 토지징수¹¹⁾에 관해 처음으로 언급함.
 - 철도건설에 필요한 기존의 토지가 부족하거나 새로운 건설로 인한 토지수요 발생 시 철도국은 지방 정부를 통해서 매수할 수 있도록 규정하고 있음.
- 1950년 6월 중국정부는 ‘중화인민공화국토지개혁법 『中华人民共和国土地改革法』’ 을 통과시키면서 농민토지소유제 시행을 규정하여 대규모 토지개혁운동이 시작됨.
 - 1953년 9월 국무원은 ‘국가건설에 관한 토지징용 방법 『关于国家建设征用土地方法』’을 공포, 국가 건설을 위한 토지수용의 원칙, 보상표준, 인가의 권한 및 절차 등에 대한 내용을 규정하고 있음.

11) 특정 공익사업을 위해 사업의 주체가 국가권력이며 개인의 특정 토지 등이 필요한 경우 법률로써 토지소유권을 강제적으로 취득하는 것임.

- 이 규정은 1954년 9월 새롭게 수정된 ‘중화인민공화국헌법 〔中华人民共和国宪法〕’의 제113조¹²⁾에서 합법성을 확립하였고, 이후 전국적으로 확대됨.

- 농가책임생산제가 시행된 이후 1982년 5월 국무원은 ‘국가 건설에 대한 토지징용조례 〔国家建设征用土地条例〕’를 공포하고 시행함.
 - 수용된 토지의 경우 소유권은 국가, 도급권은 용지단위에 귀속되어 소유권과 도급권의 주체가 분리되었음.

- 2004년 10월 국무원이 ‘개혁의 심화와 엄격한 토지관리에 관한 결정 〔关于深化改革严格土地管理的决定〕’을 발표하여 토지보상 표준을 높이고자 노력하였음.
 - 수용된 토지의 땅값과 연평균 생산액을 통일하고자 시행된 이 정책은 국가가 공공이익의 수요를 위해서 법률로 규정한 조건에 따라 토지를 징수하거나 징용할 수 있으며, 동시에 보상을 해야 한다고 규정하고 있음.

- 2007년 3월 ‘중화인민공화국물권법 〔中华人民共和国物权法〕’에 사유재산권에 대한 보호규정을 법률적으로 명확히 규정, 공유제뿐 아니라 사유제도 중국 재산제도의 골간임을 제시하고 있음.
 - 주택 토지도급권의 경우 만기 후에 기한이 자동 연장되도록 규정하고 있어서 토지소유권과 사실상 차이가 없어졌으며, 최근에는 토지 사유제를 도입하자는 주장도 제기됨.
 - 물권법은 총 5편, 19장, 247조로 구성되어 있으며, 토지와 건물의 소유권, 토지도급권, 부동산등기, 국유자산에 대한 관리 등을 규정하고 있음.

- 2014년 8월 국토자원부와 재정부, 건설부, 농업부, 국가임업국이 연합으로 발표한 ‘택지와 집체건설용지사용 등기발행 촉진에 관한 통지 〔关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知〕’를 발표하고, 일원화된 부동산 등기제도의 필요성을 언급하고 있음.
 - 중국정부는 3년 내에 일원화된 부동산 등기제도를 완비할 것이라고 발표함.

12) ‘국가가 공공이익의 수요를 위해 필요할 경우, 법률에 규정한 조건을 준수하여 도시와 농촌의 토지와 기타 생산 자료를 매상이나, 구매를 통해서 국유로 징수할 수 있다’는 규정임.

표 2. 주요 개혁 정책

시기	정책명	주요 내용
1950.06	철도건설을 위한 토지법 「铁路留用土地方法」	- 토지징용을 처음으로 언급
1950.06	중화인민공화국 토지개혁법 「中华人民共和国土地改革法」	- '농민지주토지사유제' 를 '농민토지사유제' 로 개혁
1961.03	농촌인민공사 작업 조례(초안) 「农村人民公社工作条例(草案)」	- 농촌토지의 소유권을 생산대를 바탕으로 3급 소유제를 확립
1978.12	제11기 3중 전회 「中共中第11届第3中全会」	- 농촌에서 가족단위 '농업생산책임제' 시행
1985.05	국가건설에 관한 토지징용조례 「国家建设征用土地条例」	- 수용된 토지의 소유권과 도급권으로 분리
1998.09	토지관리법 「土地管理法」	- 보상표준을 상향조정
2004.08	토지관리법 수정안 「土地管理法修订案」	- 공익을 위해 법률이 규정한 조건에 따라 토지를 징수, 징용하고 보상
2004.10	개혁의 심화와 엄격한 토지 관리에 관한 결정 「关于深化改革严格土地管理的决定」	- 수용된 토지의 땅값과 연평균 생산액을 통일
2008.10	제17기 3중 전회 「中共中央第17届第3中全会」	- 수익성 프로젝트를 허가하고, 농민이 개발 및 경영에 다각적으로 참여
2014.08	택지와 집체건설용지사용 등기발행 촉진에 관한 통지 「关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权登记发证工作的通知」	- 3중 전회 에서 언급한 도시와 농촌의 일원화된 건설용지시장의 건립으로 택지관리제도의 구조를 개혁, 등기발행 업무의 추진으로 농민의 기본 재산권을 보호
2014.09	농촌 토지 경영권 유통의 질서 있는 발전과 적절한 규모의 농업 경영 발전 지도를 위한 의견 「关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见」	- 토지의 소유권과 도급권, 경영권의 3권 분립 을 통해 토지경영권의 시장유통을 허용하여 토지경영권의 제한을 완화

자료: 张玉洁 「论我国土地制度改革实验主义进路」, pp. 58~64 재정리.

다. 토지제도의 주요 개혁 사례

- 토지제도 개혁정책을 발표하여 시행하고 있는 텐진(天津), 하이난(海南)성, 충칭(重庆), 안후이(安徽)성, 광둥(广东)성 선전(深圳)의 개혁 사례를 살펴보면 다음과 같음.

- 텐진(天津)의 빈하이신구(滨海新区)는 2006년 국무원이 발표한 ‘텐진 빈하이신구 개발과 개방 촉진에 관한 관련문제의 의견」[国务院推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见]’을 시행하고 있음.
 - 도시와 농촌의 건설용지 사용에 관한 제후정책을 시행하여, 토지의 주식출자와 합작을 허용하여 집체건설용지 도급권에 대한 법적 근거를 마련하고 있음.
 - 토지거래 방식에 주식을 이용하여 양도와 임대, 담보 등의 다양한 방식으로 토지거래를 활성화하고 있음.

- 하이난(海南)성은 2013년 ‘하이난성 농민집체 건설용지 관리방법」[海南省农民集体建设用地管理办法]’을 발표하여 농촌집체경영조직 혹은 농민들이 자발적으로 경영에 참여할 수 있게 하여 농촌 토지거래에 자율적인 권리를 부여하고 있음.
 - 농촌집체 건설경제 조직 혹은 농민의 자율적인 개발과 경영을 보장하고 양도와 임대, 공동경영과 가격결정의 방법으로 토지개혁을 실시하고 있음.
 - 농촌토지의 도급경영권과 토지도급권, 농촌주택 도급권과 집체건설용지 도급권의 거래를 허가하여 농민의 재산권과 관련한 제도를 정비하였음.

- 충칭(重庆)은 2008년 ‘충칭 농촌 토지거래소 관리시행 방법」[重庆农村土地交易所管理暂行办法]’을 발표, 국내에서 처음으로 감정을 통해 판매에 적합한 농촌 건설용지를 선별하여 ‘디파오(地票)¹³⁾’를 발행하는 정책을 시행하고 있음.
 - 국내외 법인사업체나 조직, 개인이 농촌토지거래소에서 경매를 통해 ‘디파오(地票)’를 매입하도록 하는 정책을 실시하여 토지거래 대상의 범위를 확대하고, 택지거래 활성화를 위한 방안을 추진하고 있음.

- 안후이(安徽)성은 ‘3중 전회’에서 처음으로 농지의 경영권을 양도할 수 있도록 하는 ‘토지유통화’ 시범지구로 지정, 2013년 ‘농촌의 종합개혁 시범실시 심화에 관한 지도 의견」[关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见]’을 발표하여 집체건설용지 거래의 시스템을 구축하였음.
 - 토지를 주식으로 거래할 수 있도록 ‘토지주식협동조합’을 설립, 집체건설용지의 용도를 확대하는 방안을 모색하고 있음.

13) 농민들이 이농할 때 갖고 있던 땅을 처분해 도시정착 후 생활자금을 만들 수 있도록 이농 후 토지도급권을 토지거래소에 파는 것임.

- 광둥(广东)성 선전(深圳)은 2012년 ‘선전시 토지관리 제도 개혁 총체방안 『深圳市土地管理制度改革总体方案』’을 발표하여, 토지관리의 법제화를 추진하고 있음.
- 선전(深圳)의 토지관리 제도 개혁은 2011~14년 단기계획과 2016~20년 장기계획 2단계로 나누어 추진되며, 토지재산권 제도의 개혁이 핵심임.
- 토지개혁정책은 부동산가격 제한, 토지경매가격 제한 등을 시행하고, 토지금융정책의 연구도 함께 진행하여 시장 메커니즘을 도입할 예정임.

3. 토지제도 개혁의 방향

- ‘3권 분립’을 기초로 한 농민의 재산권 보호를 위해 물권법, 토지재산권, 농촌토지도급법 등에 대한 제도적 준비를 추진할 예정임.
- 토지거래의 전면적인 시행에 앞서 집체소유 토지에 대한 권리확인 등의 절차가 필요하며, 토지 소유권과 도급권 등을 확인하는 권리증서 및 등기발급에 관한 기초제도를 완비해 토지거래, 도급권과 경영권의 관리감독을 강화할 것임.
- 농촌집체경영건설용지 시장을 건설하여 계획과 통제, 가격관리 시스템 제도에 해당 및 임대, 주식거래, 투자 등의 형식 위주로 농촌집체건설용지의 시장화 시스템을 운영할 예정임.
- 농촌집체건설용지¹⁴⁾는 합리적인 계획과 가격에 부합해 시행되어야 하며, 토지거래서비스의 제공을 위한 농촌 토지거래 관련 기관을 설립하고, 담보 및 등기, 정보 등을 제공하여 토지거래의 효율성을 제고할 것임.
- 중국 사회주의 특성상 집단공유제를 유지하면서도 농지의 효율화를 높이는 방안으로 ‘토지신탁제도’를 도입하여 농업의 생산성을 제고할 것임.
- 농민이 농지를 신탁업자에게 위탁하고 신탁업자는 수탁자로서 농지를 효율적으로 관리, 건물의 건설 및 임대수익 등을 포함한 다양한 이익을 위탁자에게 배분하여 농민의 재산권 및 경영권을 보호할 예정임.

14) 집체건설용지는 주택지, 공익성 공공시설용지, 경영성 용지로 나뉘며, 농촌의 집체경제조직과 개인투자 혹은 개인자본 등이 비(非)농업의 목적으로 사용하는 건설용지를 말함.

- ‘토지신탁제도’를 통해 농민공은 도급권을 보유하면서 경영권만 양도함으로써 전문농업인이 생산과 경영에 전념할 수 있는 환경을 조성하여 생산력 증대와 생산혁신에 기여할 것임.
- 소유권이 아닌 도급권의 거래이기 때문에 지방정부와 기득권층 간 갈등이 예상됨.

■ 도시와 농촌에 일원화된 건설용지시장을 전면적으로 시행하여, 중국의 경제성장 촉진을 위한 방안 중의 하나로 '토지자원 활용의 최적화'를 추진할 예정임.

- ‘토지자원 활용의 최적화’를 위한 토지개혁을 통해 유휴토지나 황무지, 농지를 효율적으로 활용하여 농업 생산 효율성을 제고하고, 농민공의 시민화 촉진, 늘어난 건설용지를 통한 도시 발전자금 확보, 도시주민 증가로 인한 서비스업 발전 등의 효과가 기대됨.
- 현재 농촌의 집체소유 토지는 지방정부가 저가로 매입한 후 부동산개발기업에 고가로 매각하여 막대한 차익을 거두는 현상이 반복되면서, 농민이 토지거래시장에 직접 참여하여 재산권을 행사할 수 있는 여건이 조성되었음.

■ <의견>에서 제시된 내용들을 바탕으로 한 토지개혁을 통해 개혁개방 이후 줄곧 문제되어온 3농 문제(농촌, 농업, 농민)를 해결, 내수와 소비를 촉진시켜 경제를 활성화시킬 것으로 예상됨.

- 농촌의 토지와 주택 사용권에 대한 매매 자유를 허용하게 되면 농민들은 양도와 은행 대출을 통해 자산을 자본으로 전환하여 새로운 분야에 투자가 가능해질 것임.
- 도급지의 토지 용도는 변화하지 않지만 자본가와 합작을 통해 대규모 기계화 농업이 가능해져 농업 현대화에 기여할 것으로 예상되며, 유휴 토지 활용도를 획기적으로 높여 생산력을 극대화할 수 있을 것으로 보임.

■ 토지의 소유권, 도급권, 경영권의 분리에 따른 근본적인 해결책은 토지의 개인소유권 허용으로 집단공유제를 풀고 부분적으로 사유화하는 방안이 고려되고 있지만, 급격한 토지제도의 개혁은 어려운 상황임.

- 면적이 넓은 국토에 대한 집체와 구성원에 대한 통일적인 규정 확립이 어렵고, 도급지 및 집체소유 토지의 도급권 이전에 따른 마찰이 예상됨.

<참고자료>

- 「新中国成立后的历次土地改革」(2014年1月), 『产权知识』.
- 「关于中国土地制度改革的研究」(2014年2月), 『新经济研究』.
- 「中国土地制度改革的方向与途径」(2014年1月), 『上海国土资源』.
- 「从我国土改进程看新时期的土地改革」(2014年1月), 『土地市场』.
- 「中国土地改革未能厘清的五个问题」(2014年1月), 『改革论坛』.
- 「论我国土地制度改革的实验主义进路」(2014年4月), 『时代法学』.
- 「2013年土地科学研究重点进展评述及2014年展望」(2014年1月), 『中国土地科学』.

자료 정리: 중국인민대학 경제학원 박사과정 한동균 (handongjun@hotmail.co.kr)