

## 중국 토지법제의 이원화에 관한 연구

### Study on The Dualization of Chinese Land System

박성률(Park, Seong Ryul)\*·배성호(Bae, Sung Ho)\*\*

#### ABSTRACT

In 2002, the 16th Representative Congress of Chinese Communist Party (CCP) firstly put forward Urban and Rural Harmonious Development Programs of Economic Society and re-emphasized in the 17th Representative Congress of CCP in 2007 which further proposed the new pattern of Urban-Rural Integration. Despite the efforts under the current situation of urban and rural development, urban and rural areas did not get much change because of the limitations it has long been formed.

In 2013, the 18th Central Committee of CCP proposed perfecting the development of Urban-Rural Integration on its Third Plenary Session, which intended to an equal exchange by using urban and rural resources to achieve their common development and prosperity. But this series of plans were hardly realized because of the dualization of land system.

The dualization of Chinese land system is the biggest obstacle to the Urban-Rural Integration, especially in the rural economic development. In order to promote the development of rural economy and protect farmers' rights and interests under the exposure of the problems such as the default of government, abnormal development of urbanization, defects of the rural land market and the damage of farmers' rights and interests caused by land expropriation, this paper will put forward relevant proposals for the reform according to the problems of the dualization of urban and rural land system.

Key words: The dualization of urban and rural land system, Urban-Rural Integration, Urbanization, Land Expropriation System, Land market

\* 영남대학교 법학연구소 선임연구원, 제1저자

\*\* 영남대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사, 교신저자

## I. 서론

한국 헌법은 토지를 포함한 모든 재산권의 보호와 재산권 행사의 한계를 규정하고 있다(헌법 제23조). 한편 재산권에 관한 일반법인 민법에서는 토지소유권에 대한 특별한 제한규정을 두고 있지 않지만 토지는 전 국민의 생활공간이라는 점과 토지의 특성을 감안하여 투기억제·이용의 효율화 등을 위한 많은 특별법이 제정·실행되고 있다. 토지법제는 당해 토지공간에서 생활 및 생산활동을 영위하고 있는 주민들의 욕구에 부응할 수 있는 적정한 토지이용 개발을 창출하기 위한 수단적 차원에서 존재해야 하는 것이다.<sup>1)</sup> 이와 유사하게 중국의 토지법제는 같은 목적을 가지고 있지만 도시와 농촌의 발전차이 때문에 토지법제도 이원화로 발전하게 되었다. 2002년 중국공산당 제16차 대표대회 이후 도시와 농촌을 통일적으로 발전시키는 방안을 제출하였음에도 불구하고, 도시와 농촌의 일체화가 어려웠던 가장 큰 장애요인은 도시와 농촌의 토지법제 이원화라는 특징이 너무 커서이다.

도시와 농촌의 이원화의 토지권리체계에서 서로 다른 배치방식이 있고 토지이득도 불공평하게 분배되어 불평등하게 발전하고 있다. 이에 따라 농촌토지에 대해 여러 문제가 발생하였다. 현재 도시와 농촌의 일체화의 발전에 따라 이원화 토지제도의 문제는 갈수록 부각되고 있다. 이에 대해서 2008년 중국공산당 제17기 제3차 전체회의에서 계기를 제공했다. 현대의 발전과정에서 토지의 대면적의 구획정리와 맹목적인 확장에 따라 토지자원을 낭비되고 농민들의 이익도 침해된다. 따라서 토지법제의 일체화의 실현은 반드시 필요하다고 하겠다.<sup>2)</sup>

본 연구에서는 중국토지법제와 관련하여 농지수용의 남용, 도시화의 비정상적인 발전, 농촌 토지시장의 제한, 농촌택지의 불법적 이용, 토지권리에 대한 손해, 불공평한 토지증식가치의 분배 등의 문제에 대해서 살펴보고, 그 해결 방법을 모색해 보고자 한다.

## II. 중국의 이원화토지제도의 내용과 특징

중국 도시와 농촌의 토지법제의 이원화는 도시와 농촌의 호적을 구별해서 도시와 농촌간에 생긴 장벽으로 표현하고 있는 토지에 관한 문제이다. 1958년 1월에 전국인민대표대회 상무위원회 제91차 회의에서 공표한 “중화인민공화국호구등기조례(中华人民共和国户口登记条例)”에서 도시인구와 농촌인구를 구별하여 인구의 유동을 엄격하게 제한했다. 개혁개방

1) 이재삼, “토지법제의 체계화 방안에 대한 연구”, 토지공법연구 제39집, 한국토지공법학회, 2008.2, 103면.

2) 刘昭, “城乡一体化进程下的土地制度探究”, 湖北文理学院学报 第33卷 第7期, 2012.7, 44면.

이후 이러한 장벽은 약화했지만 후환은 계속 남아있었다. 토지법제의 이원화는 단순한 토지법제의 결점이 아니라 사회자원의 정치적 분배에 따라 역사적으로 남아 있는 각종의 불공평한 현상과 농촌 토지제도의 결점 등 여러 가지 요인이 있는 복잡한 문제이다. 즉 도시와 농촌의 이원화는 절대 토지제도에 관한 법적인 차이가 아니라 호적제도의 이원화 중심으로 양식공급의 이원화, 취직제도의 이원화, 복지보장제도의 이원화, 교육제도의 이원화, 의료제도의 이원화, 공공사업투입제도의 이원화 등 10여종 제도로 구성되어 형성된 제도이다.<sup>3)</sup> 그러므로 토지제도의 이원화는 이러한 현황에서 형성되어 그 구성원인과 표현도 복잡하고 그 복잡성에 따른 특징을 가지고 있다.

중국의 토지시장은 토지유상양도시장인 1급 시장, 택지개발과 신축을 통해 신규건설이 매매되는 2급 시장, 재고주택이 매매되는 3급 시장으로 구성된다.<sup>4)5)</sup> 현재 실행한 토지제도는 도시와 농촌을 구별하여 관리하고 도시토지의 1급 시장을 정부가 독점한 것이다. 한편으로 농촌과 도시의 토지는 다른 법률에 속하여 규정되고 다른 한편으로는 농지를 전용하기만 하면 꼭 정부에 의해 허용되어야 한다. 모든 단체의 건설용지는 반드시 국유지를 사용하여야 한다. 따라서 정부는 농지전용의 유일한 중재자로서 농지전용 후에 농지를 도시의 사용자에게 사용하게 하는 배타적인 권리를 취득한 사실적인 “지주”이다. 이로부터 중국 도시와 농촌의 토지시장의 분할과 정부의 주도적인 시스템이 형성되었다.

90년대 이후 중국에 이런 독특한 이원화 토지제도가 공업화와 도시화의 가속발전에 이바지했지만 토지시장의 발전에는 방해되었고 농민의 토지권익을 침범하였으며 또한 토지이익에 관한 모순도 격화시켰다.<sup>6)</sup> 이러한 문제의 해결 및 중국 경제의 발전을 위하여 도시 농촌의 이원화 토지법제의 개혁은 필수적이다.

## 1. 이원화의 토지권리체계

1982년의 헌법에 따라 도시토지와 지하자원, 하천, 해역, 삼림, 초원, 황지, 간석지 등 자연자원은 국가에 속한다. 법률에서는 국가소유로 규정된 토지 외에 농촌과 도시의 교외 지역, 택지, 농가<sup>7)</sup>소유의 토지<sup>8)</sup>, 농가소유의 산<sup>9)</sup>, 또는 법에 따라 농촌단체<sup>10)</sup>에 속한 모든 토

3) 郭书田, 刘纯彬, “失衡的中国”, 河北人民出版社, 1990, 7면.

4) 장교식, 김진, “중국의 자본화과정에서의 토지제도의 변천과 보상에 관한 고찰”, 일감법학 제32호, 건국대학교 법학연구소, 2015, 366면.

5) 토지의 1급시장이란 토지사용권양도의 시장을 말한다. 즉 국가 지정된 정부기관을 통해서 도시의 국유토지와 농촌단체의 토지를 수용하여 토지사용자에게 양도하는 시장이다. 또한 토지의 1급시장은 토지의 2급과 3급시장을 상대해서 말하는 것이다. 2급시장은 토지사용자가 토지를 개발하여 신축건물을 판매·임대하는 시장이다. 3급시장은 부동산을 구입한 단체와 개인이 그 부동산을 재매 혹은 임대하는 시장이다.

6) 刘守英, “中国的二元土地权利制度与土地市场残缺一对现行政策, 法律与地方创新的回顾与评论”, 经济研究参考 第31期, 2008, 3면.

지, 산림, 산지, 초원, 황무지<sup>11)</sup>, 간석지 등 토지는 농촌단체에 속하는 것으로 정한다. 이와 같이 중국 국유토지와 단체소유토지가 병존하는 토지제도가 형성되었다.

이러한 도시와 농촌의 이원화토지제도 구체적 표현은 아래서 토지권리의 구성, 건설용지에 관한 권한과 자본화의 범위 3부분으로 설명하고자 한다.

- ① 중국 현행 헌법을 근거로 도시와 농촌의 토지는 명문으로 구분되어 있고 각각 다른 법으로 규정하고 있다. 이로부터 형성된 도시와 농촌의 토지권리의 체계도 다르게 구성되었다. 농촌토지의 도급경영권자는 농지의 사용권, 수익권과 처분권<sup>12)</sup>을 보유하지만 일단 농지가 전용되면 그 토지의 소유권만 변하는 것이 아니라 전용 후에 토지에 관한 사용권, 수익권, 양도권, 개발권<sup>13)</sup> 등 다른 권리도 상실하였다.
- ② 건설용지에 관하여 도시의 건설용지는 기관과 개인이 그 사용권을 보유할 수 있는데 농촌에서는 단체적으로 건립한 기업, 공공시설과 공익사업, 그리고 농촌택지 3가지만 있다. 이러한 농촌단체의 건설용지와 택지에 대해서 농민은 점유권과 사용권만 보유하고 수익권과 양도권은 없다.
- ③ 도시의 토지사용권은 저당할 수 있는데 농촌에서는 입찰, 경매, 협의로 취득한 황지와 농지 또는 농촌단체의 기업건물에 속한 토지만 저당할 수 있다. 다른 건설용지 사용권 또는 농지, 택지, 농가소유의 토지, 농가소유의 산 등 단체소유의 토지의 사용권은 저당할 수 없다.<sup>14)</sup>

## 2. 도시와 농촌의 토지의 배치방식

도시와 농촌의 토지의 배치방식은 다양하다. 농지는 농용의 제한에서 임대, 도급이전, 투자, 유전 등 방식으로 배치한다. 농지가 도시토지로 전용할 때는 정부를 통해 토지를 징수하여 양도한다. 국가소유의 토지는 계획적으로 공급되거나 유상으로 배치된다. 즉 국가기관에 관한 용지, 군사용지, 도시의 기초시설용지, 공익사업용지, 국가의 수리 공사, 교통사업

7) 중국에서는 ‘농호’라고 한다.

8) 중국에서는 ‘자유지(自留地)’라고 한다.

9) 중국에서는 ‘자유산(自留山)’이라고 한다.

10) 중국에서는 “농촌집체(农村集体)”라고 한다. 농촌단체란 농촌에서 토지소유권을 보유하고 있는 경제적 단체를 말한다. 농촌단체는 지난 세기 50년대의 사회주의의 공유제에 따라 농업합작화의 운동에서 생긴 단체이다. 농촌단체는 기업법인, 사회단체와 다르고 또한 행정기관도 아니다. 공유화시대의 특징을 가지고 있는 국가 외에 토지소유권을 보유하고 있는 유일한 단체이다.

11) 중국에서는 ‘황지’라고 한다.

12) 중국에서는 ‘유전권’이라고 한다.

13) 중국에서는 ‘발전권’이라고 한다.

14) 刘守英, “中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革”, 国际经济评论 第3期, 2014, 10면.

외에 다른 건설용지는 양도, 임대 등 유상방식으로 배치한다.

이러한 도시와 농촌의 토지에 대한 다른 배치방식에 따라 토지시장도 나뉜다. 농촌단체의 토지는 단체의 구성원만 참여하여 토지의 유전은 가격도 없는 비정규시장에서 거래한다. 도급토지, 택지, 건설용지 등 여러 종류의 토지는 서로 다른 표준으로 시장에 들어간다. 그러나 도시의 토지는 정부가 그 공급, 양도와 회수 등 권리를 독점하고 있다. 토지의 거래는 도매인이 독점한 경우에서 여러 유상방식으로 배치되었다. 이러한 경우에 토지의 가격도 불안정하고 배치의 효율도 낮다.

### 3. 불공평한 토지증식가치의 분배

농지가 비농지로 전용되는 과정은 정부의 징수로 실행되고 있다. 토지를 징수할 때 징수된 토지의 원래 용도의 가치를 참고해서 보상한다. 최고 보상금액은 징수된 토지의 연평균의 생산액의 30배를 초과할 수 없다. 이 원칙에 따라 토지가 징수된 농민은 그 보상을 받은 다음에 그 토지에 대한 증식의 수익권을 상실한다. 그 다음에 정부는 토지징수의 실행주체와 토지1급시장의 유일한 공급자로서 그 토지전용에 생긴 제1차 증식수익을 취득하여 지배한다. 마지막으로 이러한 토지시장에서 토지사용자는 유상으로 토지를 취득하여 그 토지에 관한 점유, 사용, 수익, 양도, 저당 등 권리도 취득한다. 도시화에 따라 토지가치가 대폭적으로 상승되어 여기에 생긴 토지 증식수익은 대부분 사용자가 취득했고 남은 것은 세금으로 정부에게 납입했다.<sup>15)</sup> 이러한 분배형식은 원래토지의 권리자에 대해서는 불공평하다.

### 4. 토지관제의 문제점

1998년 토지관리법을 제정할 때 외국의 토지용도 관제제도를 수용하여 “진귀하게 여겨 합리적으로 농지를 이용하고 보호하는 중국의 기본적인 국책”을 제출했다. 그전에 혼란한 토지통제의 문제에 대해서 농지전용과 토지징수를 심사하는 권리는 국무원과 성정부에서 회수했다. 2006년 까지 국가토지의 감독에 관한 제도를 마련하여 토지를 국가, 성, 시, 현으로 관리하는 체제가 형성되었다.

그러나 도시와 농촌의 이원화 토지제도 또는 정부가 토지를 매매하는 상태는 농지에 대한 보호와 도시화의 발전 과정을 저지할 수 없다. 계획통제, 토지용도의 통제 또는 소유제의 통제로 진행된 농지전용은 단순히 도시의 확장과 농촌이 축소되는 비정상적인 도시화를 진행시켜 왔다.

급격한 도시화와 공업화에 따라 도시의 수와 규모가 점차 커지면서 농지전용은 회피할

15) 刘守英, 앞의 논문(주14), 11면.

수 없는 수단이다. 이러한 경우에서 농촌단체소유의 토지가 정부에 징수되어 도시의 건설용지로 되면서 국유토지로 변했다. 농지전용의 과정에서 농민은 보상을 받고 토지의 사용권, 수익권을 박탈당하였다. 그러므로 저가로 토지를 징수하여 토지의 증식수익으로 지방정부의 재정을 지지하는 경우에 도시화는 맹목적으로 진행되고 있다. 중앙정부가 농지전용의 문제를 해결하기 위해서 농지전용에 대한 심사를 강화했지만 이러한 계획적인 심사에 따라 심사를 통과하지 못한 하급정부는 어쩔 수 없이 계속 위법적으로 농지를 전용하고 있는데, 이는 새로운 문제가 되고 있다.<sup>16)</sup>

### Ⅲ. 중국의 이원화토지제도의 문제점

중국 농촌단체의 토지의 소유권에 대해서 헌법, 민법, 토지관리법 등 법률에서 엄격하게 제한했다. 이러한 제한의 목적은 어떠한 단체와 개인은 토지를 임의의 매매, 양도, 임대 또는 저당할 수 없게 제한하여 국가만 토지를 수용하여 사용할 수 있도록 하는 것이다. 그러므로 농촌단체와 농민들은 토지소유권에 사용권만 보유하고 임대, 매매, 저당 등 권리는 없다. 또한 법에 따라 농촌단체의 토지와 국가 소유의 토지의 지위는 완전 불평등하다. 즉 이러한 도시와 농촌의 이원화토지제도가 농촌 토지재산권의 불완전성을 초래했다.<sup>17)</sup>

#### 1. 중국의 농지수용의 남용

현재 중국 이원화토지제도의 경우에 도시화의 발전과정에 따라 농촌단체의 토지가 점차 국가소유로 변하고 있다. 최근 몇 년간에 도시와 농촌의 일체화 계획에 따라 이러한 추세가 점차 상승하고 있다.

토지관리법에 따라 농지는 토지징수를 통해 건설용지로 전용할 수 있다. 현재 농촌단체의 토지가 토지시장에 들어가는 방법은 정부의 토지수용밖에 없다. 정부가 염가로 토지를 징수하여 농민들이 받은 것은 토지의 실제적인 가치가 아니라 정부가 정한 가치이기 때문에 모순이 많이 생겼다.<sup>18)</sup> 2010년-2012년까지 전국 범위에 비준된 도시건설용지는 726.75 만 무<sup>19)</sup>(万亩)에서 922.8 만무로 증가되었다. 그중에 농지로 전용된 것은 약 70%이다.<sup>20)</sup> 이러한 상승추세에 따라 도시주변에 농촌의 토지가 점차 도시에 흡수되어 도시화의 발전 속도

16) 刘守英, 앞의 논문(주14), 13면.

17) 刘昭, 앞의 논문, 45면.

18) 王修轩, “浅谈城乡一体化土地制度的构建”, 法制与社会(城乡建设), 2012.1, 203면.

19) 한국에서는 현재 토지의 면적단위로 m<sup>2</sup>를 사용하는데 반해 중국에서는 ‘무’라는 단위를 주로 사용하고 있다. ‘1무’는 666.667m<sup>2</sup>에 해당한다.

20) 刘守英, 앞의 논문(주14), 13면.

를 향상시켰지만 농지의 감소와 농민의 손해는 무시할 수 없다.

## 2. 중국의 도시화의 비정상적인 발전

도시와 농촌의 일체화의 핵심은 농지가 도시건설용지로 전용할 때 그 토지에 속한 사람도 도시에 융합되어 생산 및 생활하는 방식도 도시화로 변하는 사회적 전환이다. 즉 도시화의 발전은 인구, 자원, 경제와 사회의 전변과정뿐만 아니라 또한 거주환경, 생활공간을 개선하고 변화시키는 과정이다. 그러나 경제사회와 공간의 변천은 막대한 자본을 투하하여야 한다.<sup>21)</sup> 이러한 도시화를 지지하기 위해서 중국은 계속 농촌에 공업화와 도시화를 지지하는 발전전략을 채택하고 있다. 중국의 도시화는 한편으로 정부가 토지의 수용과 개발로 진행하고 있고 다른 한편으로는 농민들이 택지와 단체의 건설용지를 이용해서 자발적 진행하고 있는 도시화다. 양자는 다른 방식으로 토지의 도시화와 인구의 도시화를 표현하고 있다.<sup>22)</sup>

정부가 토지수용으로 진행하고 있는 도시화는 도시의 확장으로 표현하고 있다. 일반적으로 말하면 도시화는 농촌인구, 농업용지와 농업활동이 비농촌인구, 비농업용지와 비농업활동으로 변하는 과정을 말하는데 현재 중국정부가 진행하고 있는 도시화의 중심은 토지의 도시화이다. 1949년 건국당시 중국의 도시는 132개만 있고 비농업인구는 2740만이다. 도시화의 수평<sup>23)</sup>은 5.1% 정도만 되어있다. “2012 중국 신형도시화 보고”에서 중국의 도시화비율은 50%를 초과되었다고 했지만 얼마나 과장된 수치인지 알 수 없다. 중국정부가 진행하고 있는 도시화는 토지의 도시화이다. 즉 토지만 요구하고 인구는 요구하지 않는 정책이다. 따라서 이 동안에 중국토지의 도시화의 속도는 인구의 도시화보다 거의 2배 차이가 생겼다. 2012년 중국도시의 상주인구의 도시화비율은 52.3%가 되었지만 호구로 보면 도시화비율은 35%만 되었다. 양자 사이에서 생긴 16%의 차이가 중국 도시화의 비정상적인 표현이다.

또 한편으로 도시화에 따라 외래 인구의 거주요구를 만족하기 또는 그 중에 생긴 이익을 나눠 가지기 위해서 농민들은 도시와 농촌이 결합된 지역에서 택지와 단체의 토지를 이용해방을 임대하고 있다. 도시와 농촌이 결합된 지역은 외래 인구에게 편리를 주고 현지 농민들의 수익도 높이지만 이러한 무질서한 비정규적인 발전은 여러 문제를 초래했다. 비정규적인 부동산시장, 농업용지의 남용, 혼란한 유동인구, 도시체계 이외의 환경관리와 치안관리 등 문제 때문에 잠복해 있는 위험이 많다.

21) 项继权, “城镇化的‘中国问题’及其解决之道”, 华中师范大学学报(人文社会科学版) 제50권 제1기, 2011. 1, 5면.

22) 刘守英, 앞의 논문(주14), 14면.

23) 여기에서 도시화의 수평이란 도시의 비농업인구가 전국인구 중의 비중을 말한다.

### 3. 중국의 농촌 토지시장의 제한

개혁개방의 초기부터 사회의 발전에 따라 농촌의 토지는 건설용지의 지대의 출처이다. 1998년 중국 토지관리법 공포 이후 건설용지의 토지시장의 변화가 시작했다. 그 법에 따라 농지를 건설용지로 전용하는 것은 반드시 토지수용으로 완성하여야 한다. 즉 건설에 사용하는 토지는 반드시 토지수용으로 국가소유로 전환된 국가토지여야 한다. 따라서 농촌단체의 건설용지는 엄격한 제한에 속박되어 농촌단체가 건립한 기업, 개인적으로 투자한 토지사용권, 농민들이 연합해서 경영한 기업, 또는 농촌단체가 건설한 공공시설과 공익사업용지만 사용할 수 있다. 그러므로 농촌단체의 토지가 점차 수용되어 국가토지로 변해서 자신의 발전에 제한이 되었다. 아래에서는 5부분으로 분석하고자 한다.

① 농촌토지의 도급경영권(사용권)은 저당하여 융자할 수 없어서 농민들이 토지에 관한 수익 또는 토지이용의 방식에 대한 제한이 되었다. 현행 토지관리법에 따라 농촌단체의 토지는 저당, 융자할 수 없다. 이러한 경우에 단체의 토지는 자본적인 성질이 없기 때문에 여러 가지 활동은 반드시 현금으로 지불하여야 한다. 그러므로 자본의 제한에 따라서 농민들은 토지에 대한 이용방식도 단일하고 이용의 효율도 상승하는 공간이 없다.

② 정부의 엄격한 지표에 따라 농민들은 단체의 발전 또는 자신의 수익을 위해서 불법적으로 토지를 이용하고 있다. 대부분 도시에서 건설용지의 지표는 300무-500무 사이에 있다. 이러한 경우에 그 도시의 경제를 발전하려고 혹은 농민들의 수익을 높이려면 불법적으로 토지를 이용할 수밖에 없다.

③ 농촌단체가 농촌토지에 대한 건설은 도시의 정식적인 건설계획에 없는 내용이다. 이러한 불법적인 건설에 따라 한편으로는 농촌단체가 그에 대한 위험을 부담하여야 하고 다른 한편으로는 계획에 없는 건설행위는 도시의 확장에 따라 정식적인 개발과 건설에 방해가 된다.

④ 농촌단체의 한계성이 때문에 농촌건설용지에 대한 이용은 계획이 없고 산업의 구성도 고려하지 않는 것이다. 그러므로 이러한 이용방식은 토지자원을 낭비하며 이용효율도 저하시킨다. 그리고 이로 인해 큰 규모로 될 수 없다.

⑤ 농촌단체의 관리방식 또는 사상도 낙후 되고 있다. 이러한 관리체계에서 농촌단체의 내부에도 모순이 많다. 단체 내부의 구성원 간에 불공평한 이익배당과 분배방식은 농촌토지의 이용과 농촌 산업조정을 제한시킨다.

### 4. 중국의 농촌택지의 불법적 이용

농촌의 택지는 농촌단체의 토지 중에 특별한 부분이다. 개혁개방 이후 농촌 택지의 권리 체계에 따라 아래 4가지 특성을 가지고 있다.



- ① 택지의 소유권은 농촌단체에 속한다. 농촌단체는 도급하는 토지보다 택지에 대한 지배력이 더 강하다.
- ② 택지의 사용권은 농가에 속한다. 택지의 사용권은 농촌단체의 소유권에 속하여 생긴 용익물권이다. 용익물권은 물권법에 따라 사물에 대한 점유, 사용 또는 수익하는 권리이다. 그러나 농촌 택지에 대한 용익물권은 점유와 사용의 권능만 규정되고 수익에 대한 권능은 없다.
- ③ 택지상의 건물의 소유권은 농가에 속한다. 농민들은 건물에 대해서 매매, 임대, 저당, 양도하는 권리를 향유한다.
- ④ 택지는 구성원과 무상의 특성을 가진다. 농촌의 택지는 농촌단체의 구성원신분에 속하여 택지의 점유권과 사용권을 취득한다. 즉 농촌단체의 구성원이 아니면 매매 혹은 양도로 택지를 취득할 수 없다. 그러므로 이러한 하나의 집에 택지를 한 개만 분배하는 방식은 택지의 불법적인 매매와 양도를 방지했다. 또한 농촌단체의 구성원들은 택지를 무상으로 받을 수 있다. 이러한 방식으로 분배하는 택지는 상품이 아니고 자본도 아니다.

현재 택지에 관한 규정은 사회의 발전에 따라 여러 문제가 생겼다. 첫째, 인구의 유동에 따라 농민들은 불법적으로 집을 임대하여 수익을 받는다. 그러므로 도시의 확장과 농촌의 발전을 위하여 택지이용에 대한 규범화는 필수적이다. 둘째, 택지의 무상취득은 점차 어렵게 되었다. 현재 도시화에 따라 토지가격도 높아지며 토지자원도 부족하게 되었다. 셋째, 농촌의 택지는 질서 없이 확장하고 있다. 택지에 대한 분배와 이용도 계획이 없이 혼란스럽게 되었다. 이러한 경우에 택지에 대한 관리와 분배방식은 법으로 규정하여야 한다.

## 5. 농민의 토지권리에 대한 손해

도시화와 사회경제의 발전과정에서 국가는 토지수용으로 농촌 토지를 건설용지로 전용한다. 중국은 토지수용에 대해서 보통 농민에게 재산적으로 보상한다. 1998년 토지관리법에 따라 토지수용에 대한 보상금은 수용된 토지의 연평균이윤의 4-6배이다. 현재의 보상금은 농촌단체의 두 가지 기본적인 권리 즉 토지소유권과 토지도급경영권에 대해서 따로 계산하지 않고 분명하지 않게 보상해준다. 이러한 제도는 그 토지의 지상물에 관한 손해를 보상할 수 없다. 또한 국가가 농촌단체, 토지도급경영권자, 지상물의 소유자 등 이해관계인들에게 보상금을 분배하는 비율과 방식도 피할 수 없는 문제이다.<sup>24)</sup> 그러나 국가가 단순히 현금으로 보상하는 것은 농민에게 큰 의미가 없다. 토지를 잃은 농민들은 다른 생존의 수단이 없다. 새로운 생활을 적응하는 기간에 생활자본도 많아지고 보장이 없다.

24) 王薇薈, “农村土地征收补偿制度亟待‘二元化’”, 中国商界 第2期, 2010, 321면.

농민들은 토지수용에 따라 토지에 대한 사용권, 개발권을 상실하며 증식가치도 받을 수 없다. 그러므로 토지에 대한 권리를 잃은 농민들은 생존의 수단도 없게 되었다. 농민들의 권리와 생활을 보장하기 위해서 현재 불공평하고 혼란한 토지수용의 현황을 규범화하여 보상방식을 개선하여야 한다.

## 6. 불공평한 증식가치의 분배

개혁개방 이전, 지방정부는 중앙정부의 대리자로서 중앙정책을 집행하는 역할을 수행했다. 반면 개혁개방 이후, 지방정부는 중앙으로부터 상당한 권한을 이양 받았고, 지역경제 발전을 위해 기업의 발전, 인프라 구축을 위한 재원 마련 등 독립적인 경제이익 주체로 성장했다.<sup>25)</sup> 도시화에 따라 토지가치가 점차 높을수록 토지의 증식가치도 높아졌다. 토지이익에 대한 쟁탈은 이러한 증식에 따라 계속되고 있다. 그러나 농민들은 자신 토지에 대한 처분권이 없다. 또한 국가는 농촌토지를 수용하여 도시를 건설하기 때문에 토지의 증식가치를 분배하는 과정에서 농민들은 배제되었다. 어떤 지방에서 농촌의 토지수용, 정부의 토지양도와 부동산 투자가 간에 토지매매의 가치비율은 1:10:50까지 되었다.<sup>26)</sup> 한편으로 정부는 농촌을 위해서 충분한 공공자원을 제공하고 있다. 예를 들면 농업과학기술의 지도를 행하고 농촌생태자원의 보호를 강화하며, 향촌도로를 건설하는 것 등이 있으며, 이로써 농촌경제발전을 촉진하는 동시에 토지의 가치를 크게 향상시켰으며, 정부가 다시 토지세를 징수하는 방식을 통하여 토지수익의 분배에 참여하였다. 다른 한편으로 농촌집체 소유의 토지의 유동은 집체 소유의 범위에만 국한되고 직접 건설단위 및 개인에게 양도할 수 없다. 따라서 반드시 먼저 국가수용을 통하여야 하며, 농업용지를 건설용지로 전환시킨 이후에 다시 정부가 양도하여 토지 양도금을 수취한다.<sup>27)</sup> 현행 토지관리법을 보면 토지수용에 대한 보상은 토지용도에 따라 변동이 없는 아주 낮은 보상표준을 정하고 있다. 또한 토지의 증식가치의 분배에 대해서 보상금에 관한 규정도 없다.<sup>28)</sup>

아래서는 이러한 불공평한 현황에 대해 4부분으로 문제를 분석하고자 한다.

① 현재 중국에서 정부는 토지수용으로 농민들의 토지를 전용하여 도시를 건설한다. 그에 대해서 농민들에게 보상금을 줬지만 이러한 보상은 토지를 잃은 농민들의 생활을 보장하지

25) 이기현, “중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석-개혁기 중앙정부의 이익과 토지제도설계”, 국제정치논총 제49집 4호, 2009, 221면.

26) 贾艳慧, “城乡二元土地制度存在的问题及对策研究”, 理论探讨, 2010.7, 248면.

27) 조동제, “중국농촌토지수익분배의 분쟁 해결에 대한 법적 사고”, 토지법학 제31권 제2호, 한국토지법학회, 2015.12.30. 201면.

28) 廖霞林, 罗志鹏, “城镇化进程中土地征收增值收益分配机制研究”, 人民论坛(经济与管理) 제463기, 2014. 12, 81면.

못했다. 또한 현재 토지수용의 방식은 규범화 되지 못했기 때문에 농민들의 이익을 침해하고 있다. 따라서 도시화의 과정에서 생긴 이득도 농민들에게 분배하지 못했다.

② 현재 지방차이 또한 토지증식가치의 차이 때문에 농민들에게 공평하고 충분하게 보상하는 표준이 없다. 그러므로 보상의 범위와 대상, 또한 농촌단체, 농민, 토지도급경영권의 권리자 등 이해관계인 간에 대한 분배방식은 반드시 법으로 정해야 한다. 특히 농촌토지의 소유자가 농촌단체지만 토지수용에 대한 직접적인 손해를 받은 자는 농민이다. 그러나 농촌단체의 희미한 소유자의 개념에 따라 보상금은 공평하게 분배되기 어렵다. 법에서도 보상금의 귀속에 대해서 명확하게 규정하지 못했다. 이러한 모순이 생길 때 정부는 농민들의 이익을 충분하게 구제할 수 없다.<sup>29)</sup>

③ 정부는 토지를 수용할 때 농민들에 대한 보상도 공평하지 않다. 도시와 농촌이 결합된 지역과 농촌토지에 대한 보상의 차이가 크다. 보상금을 적게 지급하거나 가로채거나 또는 주지 않는 경우도 많다.

④ 도시와 농촌의 토지이득의 분배도 불공평하다. 중국의 토지이원화 때문에 도시와 농촌은 다른 방식으로 관리하고 있다. 중국의 토지 등귀수익은 보통 도시에게 분배하여 사용한다. 토지가 수용된 농민들은 그 이득분배에 배제되었다.

정부가 독점한 토지의 1급시장에서 토지의 증식수익은 정부의 토지양도수익의 상승을 이끌고 있다. 이러한 토지양도수익의 상승에 따라 정부가 더욱 더 많은 자본이익을 점유하고 지배할 수 있게 되었다. 그러므로 정부는 이러한 수용과 양도의 방식으로 이익을 취득하는 것을 더욱 치중하게 되었다. 그러나 한편으로는 이러한 과도한 토지수용은 토지를 유효하게 이용하지 못하게 한다. 다른 한편으로는 농지를 파괴하고 농민들의 토지재산에 대한 이익을 침해하고 있다.

## IV. 중국의 이원화토지제도의 개선방향

### 1. 이원화토지제도구성의 개선

위에 내용에 따라 현재 중국의 도시와 농촌의 토지문제를 근본적으로 말하면 이원화토지제도의 문제이다. 이러한 현황을 변화시키려면 이원화토지제도는 개혁의 중심이다. 아래서는 3부분으로 중국 이원화토지제도의 개선방향을 분석하고자 한다.

29) 廖霞林, 罗志鹏, 앞의 논문, 80면.

## 1) 평등한 제도의 창설

토지제도의 차이와 충돌은 이원화의 불평등에서 생겼다. 도시와 농촌단체의 토지에 대해서 같은 점유, 사용, 수익과 처분하는 권리를 부여하여 그 양자의 토지권리에 대해서 동등하게 보호하는 것은 이원화토지제도에서 기본적으로 실현하여야 하는 내용이다. 이러한 기본적인 평등이 없으면 그 이후의 내용도 불평등한 성질을 가지고 권리자의 이익을 침해하면서 무의미하게 된다.

## 2) 토지용도의 규범화

농촌단체의 토지는 여러 제한이 때문에 정상적으로 비농업용으로 사용할 수 없다. 농민들의 이익을 보호한 전제로 농촌의 건설용지를 사용하려면 농촌토지의 용도를 규범화하여야 한다. 농촌단체의 토지는 정상적인 용도의 규정에 부합하면 다른 토지와 같은 권리를 부여하여 비농업적으로 사용하면서 그 비농업수익을 받을 수 있게 해줘야 한다.<sup>30)</sup> 농촌토지를 합법적·합리적으로 이용하는 것은 한편으로 농민들의 권익을 보호하고 다른 한편으로는 정부의 토지수용 즉 수용하는 방식으로 농촌단체의 토지를 국유로 바꾸는 현상을 제어할 수 있다.

## 3) 도시와 농촌의 경계의 돌파

도시와 농촌토지의 사용경계를 돌파하여 농촌단체의 토지를 정당한 용도에 따라 비농업적인 건설을 진행할 수 있게 하여야 한다. 즉 농촌단체의 토지에 대한 제한을 돌파하여 토지는 수용한 수단으로 토지소유권을 국유로 변하지 않고 원래의 농촌단체소유로 비농업적인 토지건설할 수 있어야 한다.

## 4) 건설용지의 소유권의 한정

토지수용에 따라 농민들의 이익을 보호하기 위해서 공익을 위한 목적으로 수용한 토지 외에 다른 목적으로 수용한 토지는 소유권을 농민단체에 계속 보유하게 하여야 한다. 이러한 경우에서 농민들의 소유권을 보유하고 토지수익을 분배해주거나 혹은 소유권을 이전하고 토지수익을 보유하는 방식으로 농민들의 토지재산권익을 보호하여야 한다.<sup>31)</sup>

30) 劉守英, 앞의 논문(주14), 21면.

31) 劉守英, 앞의 논문(주14), 21면.

## 2. 통합된 건설용지시장의 조성

2013년 중국공산당 제18기 제3차 회의에서 공표한 “개혁의 전면적 심화에 관한 문제에 대한 중공중앙<sup>32)</sup>의 결정”에서 국가의 계획과 토지용도의 관리에 부합된 전제로 농촌단체의 건설용지의 양도, 임대, 토지 출자를 허가하여 국유토지와 같은 권리 및 가치로 토지시장에 들어갈 수 있다고 규정했다. 즉 한편으로는 농촌단체의 건설용지가 토지시장에 들어가는 범위를 단체의 경영적인 건설용지에 한정하고 다른 한편으로는 처음으로 “같은 토지는 같은 권리를 보유하다”라는 이념을 공산당의 최고문건에 규정하여 현재 중국 토지법제의 최대의 문제점에 조준했다.

이러한 목적으로 공표한 “개혁의 전면적 심화에 관한 문제에 대한 중공중앙의 결정”을 분석해보며 아래 3가지 의미를 가져야 된다고 본다.

① 같은 토지는 같은 권리를 보유하여야 한다. 즉 농촌단체의 건설용지는 도시에 국유의 건설용지와 같은 양도, 임대 등 권리를 부여하여야 한다. 이러한 권리도 없으면 평등의 기초도 없게 된다.

② 농촌단체의 건설용지는 국유의 도시건설용지와 같은 기준에서 공평하게 토지시장에 들어가야 한다. 현재 농촌단체의 건설용지의 시장은 토지법제의 제한을 받고 비정규적인 형식으로 매매, 양도하기 때문에 쌍방의 이익을 유효하게 보호하지 못했다.

③ 토지의 가격은 토지시장의 공급과 수요에 따라 정해야 한다. 현재 중국의 토지시장은 정부의 간섭이 크기 때문에 토지의 가격은 국가의 정책 또는 지방정부의 의사대로 조정하고 있다. 토지시장을 건강하게 발전시키려면 경제법칙에 따라야 한다.

그러나 농촌단체의 건설용지는 비농업적인 경제활동에 이용할 수 있게 되었지만 국가의 엄격한 계획 또는 관제에 부합하여야 한다. 이것은 계획적 경제에서 회피할 수 없는 현황이다. 현재 농촌단체의 토지가 토지시장에 들어가서 비정규적으로 거래를 하는 것은 개별적인 아니라 사회의 수요에 따라서 생긴 광범한 문제이다. 이러한 혼란한 토지시장을 어떻게 합법적으로 규범화하는 문제를 시급히 해결해야 한다.<sup>33)</sup>

또한 농촌단체의 비농업적인 건설용지가 토지시장에 들어갈 때 봉착한 곤란을 무시할 수 없다. 현재 중국에 건설된 상공업지대는 합법적으로 건설된 부분이 있고 불법적인 농촌단체의 공익용지, 사업용지 또는 택지도 그중에 포함된다. 이러한 경우에 토지에 생긴 분쟁은 그 계약부터 무효기 때문에 근본적으로 이런 불법적인 문제를 해결하려면 먼저 합법적으로 규범화하여야 한다.

32) 중국 공산당 중앙정부를 지칭한다.

33) 刘守英, 앞의 논문(주14), 제21면.

### 3. 토지수용의 개혁

어떤 기관이나 개인이 건설을 함에 있어서 토지사용을 필요로 할 경우에는, 반드시 법에 따라 국유토지사용을 신청해야 한다. 토지사용을 신청한 국유토지는 국유소유의 토지와 국가가 징수한 농민집체소유의 토지를 포함한다. 현재 중국에서 토지징수의 과정에 있어서 토지징수권의 남용은 이미 사회적으로 큰문제가 되었다.<sup>34)</sup> 2002년 중국공산당 제16차 전국대표회의부터 토지수용에 대한 개혁은 한 번도 중지한 적이 없었다. 우선 정부의 토지수용은 농촌단체의 건설하려는 토지를 전부 수용하여 정부의 손에 집중해서 배치하는 것은 토지시장 그 중용한 일환에 건너뛰었다. 그리고 토지거래에서 생긴 수익은 농민들을 배제하여 전부 정부에 속한다. 이러한 경우에 농민들의 이익을 계속 침해가 된다.

그러므로 중국공산당 제18기 제3차 회의에서 공표한 “개혁의 전면적 심화에 관한 문제에 대한 중공중앙의 결정”에서 “토지수용의 범위를 축소하고 절차를 규범화해서 토지를 잃은 농민들에 대한 보장의 체제를 합리적·규범적·다원적으로 개선하여야 한다”라는 생각을 제출했다. 이런 생각에 따라 토지수용의 문제는 반드시 아래 3부분으로 개선하여야 한다.

① 우선 토지수용의 범위를 축소하여야 한다. 입법 개선을 통해 “공공이익”의 개념을 명확하게 하는 것이다. 즉 헌법의 원칙에 따라 반드시 공공이익을 위하는 용도뿐만 토지를 수용할 수 있게 하여야 한다. 량희성(梁慧星)교수가 작성한 물권법 초안 제48조의 규정을 보면, 소위 공공이익이란 공공도로교통, 공공위생, 재해방지, 과학 및 문화교육사업, 환경보호, 문물고적 및 풍경명승지역의 보호, 공공수자원 및 급수배수용지구역의 보호, 삼림보호사업, 및 국가 법률 규정의 기타 공공이익을 말한다. 이와 같이 입법 제정을 통해 개괄 열거의 방식을 취하여 “공공이익”의 범위를 명확하게 규정할 필요가 있다.<sup>35)</sup> 그러나 토지의 공익성 용도는 그 한계를 정하기 어렵기 때문에 반대로 재산성 용도에 토지를 수용할 수 없게 규정하는 것은 타당하다.

② 토지수용의 절차를 규범화하여야 한다. 이 부분 내용은 오래전에 제출했지만 실천에서는 잘 집행하지 못했다. 그러므로 절차자체를 규범화하기보다 그 절차가 시작하기 전에 토지사용자가 먼저 농민단체와 협상하고 협의할 수 없으면 토지수용절차를 시작하는 건 원래의 결점을 피하며 농민들의 이익을 보호하게 된다.

③ 토지를 잃은 농민들에 대한 보장의 체제를 합리적·규범적·다원적으로 개선하여야 한다. 농민들에 대한 보장체제의 건립은 토지수용제도의 개혁의 핵심이다. 여기에 합리는 토지수용의 보상가격에 대해서 말하는 것이다. 즉 토지용도를 관제하는 원칙에서 그 수용된 토지의 지역 또한 시장가격에 따라서 보상하여야 한다. 보상체제의 규범은 토지수용의 행위

34) 이성연, “중국의 토지징수제도에 관한 고찰”, 법학연구 제11기 제3호, 인하대학교 법학연구소, 2008, 206면.

35) 조동제, 앞의 논문, 201면.

에 대해서 말하는 것이다. 즉 토지수용의 범위, 보상가격과 절차가 명확한 경우에 그 토지가 수용하여야 할 때 반드시 법에 따라 집행하여야 한다. 마지막 다원이란 농민들을 다원의 방식으로 안치하여야 한다는 말이다. 토지를 상실한 농민들의 생계를 보장하기 위하여 농민들의 토지의 발전권의 일부를 보유하게 하여야 한다. 즉 정부가 토지를 수용할 때 농민들에게 그 토지의 일부를 보류하여 그 부분 토지를 도시의 계획에 포함시켜 농촌단체의 소유권 제도를 변하지 않고 그 부분 토지의 장기적인 수익을 농민들에게 속해서 근본적으로 농민들의 생계의 문제를 해결하는 방법이다.

#### 4. 농촌택지제도의 개선

중국공산당 제18기 제3차 회의에서 공표한 “개혁의 전면적 심화에 관한 문제에 대한 중공중앙의 결정”에서 “농민들의 택지에 대한 용익물권을 보장하여 농촌의 택지제도를 개선하려고 실험성 지역을 몇 개 찾아서 신중하게 농민들의 주택재산권의 저당, 담보, 양도에 대한 내용을 추진시켜 농민들의 재산적인 수입을 높이는 방법을 탐구한다”라는 지도적인 사상을 제출했다. 이러한 사상은 중국농촌에 택지제도에 개혁하는 원칙과 범위를 명시했다.<sup>36)</sup>

아래에서는 중국농촌의 택지에 대해서 제도의 개선, 용익물권의 보장, 실험성 지역의 탐구 등 3부분으로 분석하고자 한다.

① 우선은 택지제도의 자체에 대한 개선이다. 현재 중국농촌의 택지제도는 농촌의 현황에 부적응한다. 농촌인구는 예전처럼 농촌에서 사는 것이 아니라 사회의 발전에 따라 도시에 들어가며 유동적으로 변했다. 즉 상당수의 농민들은 토지와 분리되었다. 이러한 경우에는 개혁의 내용을 다른 지역에서 실험하면서 택지의 유상취득과 사용, 택지의 매매와 유전 또한 택지에 대한 구성원제한과 지역제한을 돌파하는 방법을 탐구하여야 한다.

② 농민들의 택지에 대한 용익물권을 보장하여야 한다. 농민들의 택지에 대한 점유와 사용하는 권리는 농촌 택지제도의 개혁의 기본적인 최저표준이다. 그러므로 택지제도의 개선 과정에서는 농민들의 점유권과 사용권의 강화하여 일반적인 용익물권의 원칙대로 농민들의 권리를 보장하여야 한다. 즉 택지에 대한 수익과 양도 등 권리를 농민들에게 제한 없이 완전하게 부여하여야 한다.

③ 실험성 지역<sup>37)</sup>을 찾아서 신중하게 농민들의 주택재산권의 저당, 담보, 양도에 관한 제도의 개선을 추진시켜야 한다. 이러한 건지에서 농민들에게 부여한 저당, 담보, 양도 등 권

36) 刘守英, 앞의 논문(주14), 제23면.

37) 중국에서는 “실험점”이라고 한다. 즉 국가가 법률, 정책, 작업을 전국적으로 실행하기 전에 실험함으로써 여러 지역에서 실행해보면 경험을 취득하는 방식을 말한다.

리는 택지에 대한 권리가 아니라 농민들의 주택에 대한 권리이다. 현행 제도에 따라 주택에게 권리를 설정하는 방식은 택지보다 적당하다. 농민들에게 주택에 대한 저당, 담보, 양도 등 권리를 부여하는 것은 농민들의 재산적인 수익을 보장한다.

그러나 이러한 개혁내용은 실험성 지역에서 먼저 보급하여 제도의 장단점을 확인하고 실행하여야 한다. 중국의 지역 차이와 다른 현황을 충분히 고려하여야 한다.

## 5. 공평한 토지증식가치의 분배제도

중국에서 토지증식가치의 분배방식에 대한 관점은 두 가지 있다. 하나는 국가가 토지의 증식에 대해서 공헌을 많이 했기 때문에 국가에 귀속한다는 관점이고 또 하나는 농민들은 토지를 상실하면 자신의 생존수단을 상실하기 때문에 농촌단체와 농민들에 귀속한다고 한다. 그러나 이러한 관점은 단편적이다.<sup>38)</sup> 토지가치의 증가에 대한 분배는 전면적으로 고려하여 농민들의 이익을 보호하는 것을 전제로 발전에 유리·공평하게 진행하여야 한다.

현재 중국에서 농지전용에 생긴 증식가치는 국가가 토지에 대해서 건설하여 생긴 가치이므로 국가에 귀속한다. 토지의 증식가치는 토지용도의 변화에 따라 생긴 가치와 건설용지자신의 증식가치 두 가지다. 국가는 토지의 증식가치를 가지고 그 토지에 대한 건설자본을 제공한다. 이러한 국가에 귀속시킨 증식가치의 분배제도는 농촌단체와 농민에게 보상한 다음에 남은 부분은 국가에 귀속하여 토지를 건설한다.<sup>39)</sup> 이제도는 합리성이 있지만 공평을 중심으로 개선하여야 한다.

지속적인 발전방식으로 변하면서 토지증식가치의 분배문제는 사회공평을 중심으로 진행되고 있는 토지법제개혁의 중점이다. 중국공산당 제18기 제3차 전체 회의에서 “개혁의 전면적 심화에 관한 문제에 대한 중공중앙의 결정”에서 “국가, 단체, 개인을 돌보는 토지증식가치의 분배체제를 건립하여 개인수익을 합리적으로 높인다”라는 농민들의 재산적인 수익을 높이는 중용한 지도적인 사상을 제출했다. 토지는 농민의 대체할 수 없는 재산이기 때문에 토지수용에 대한 보상도 최대한도로 농민들의 생계를 보장하여야 한다. 그러나 이러한 보상은 국가의 건설에 영향이 없게 합리적으로 그 표준을 정하여야 한다.

또한 증식가치의 분배는 농민들의 이익뿐만 보는 것이 아니라 합리적으로 국가, 단체와 농민들의 이익으로 돌보는 것이다. 토지의 증식가치가 간단한 내용이 아니기 때문에 그에 대한 분배 방식이도 합리적으로 공평하게 실행하여야 한다. 토지증식가치의 분배원칙의 제정은 정부가 그 증식가치를 가지는 현황으로 사회에 귀속하게 변해야한다. 더 나아가 한편으로는 원래 토지의 소유자에게 공평한 보상을 받게 해주고 다른 한편으로는 “인민에서 취

38) 底亚玲, 郝晋珉, 朱道林, “基于产权的土地征收增值收益分配探讨”, 农村经济(土地问题) 제12기, 2006, 36면.

39) 廖霞林, 罗志鹏, 앞의 논문, 81면.



하고, 인민에게 이용한다”라는 생각에 따라 토지의 증식가치도 사회에게 환원하여 사회의 기초적인 시설에 필요한 토지와 자금을 제공된다.

## 6. 도시와 농촌이 결합된 지역의 관리제도

사회의 발전에 따라 도시의 주변지역과 성중촌(城中村)은 지금 사회의 안정과 수익분배를 모색하는 문제이다. 토지제도의 이원화의 문제를 해결하려면 도시와 농촌이 결합된 지역에 관한 문제는 피할 수 없다. 이러한 지역의 공간형태는 주변의 도시와 전혀 어울리지 않는다. 대량의 외래인구, 도시의 저액소득자와 농민들이 이곳에서 혼란스럽게 거주하여 비정규적인 상업과 토지, 가옥의 임대로 유지하고 있다.<sup>40)</sup>

도시화의 과정에서 도시와 농촌 결합된 지역은 정부와 부동산 투자가의 입장에서 말하면 좋은 기회가 있지만 문제점도 많다. 비정상적인 발전형태, 부족한 공익사업건설, 또한 이러한 지역에서 건설용지에 관한 규정도 공백이다. 그러므로 토지수용에 대한 고액의 보상금을 내며 법적인 위협을 부담하는 개발행위가 나서는 문제가 많다. 이러한 문제는 토지의 관리제도의 개선으로 해결하여야 한다.

아래서는 도시와 농촌 결합된 지역의 관리제도의 개선방향에 대해서 4부분으로 분석하고자 한다.

① 우선 성중촌을 도시의 총체적 계획에 포함하여야 한다. 현재 도시와 농촌 토지를 다르게 대우하는 현황에서 성중촌을 포기하는 것은 도시화발전에 불리하고 성중촌의 사람들의 이익도 침해된다. 도시의 총체적 계획에서 모든 토지를 포함되어 통일한 건설용지의 토지시장을 만드는 것은 이러한 토지문제를 해결하는 기초적인 방법이다. 한편으로는 저소득층의 주택문제를 해결하며 성중촌의 사람들의 토지재산권을 보장하여 이용할 수 있게 되고 다른 한편으로는 이러한 방식으로 단체의 토지는 합리적으로 토지시장에 들어갈 수 있게 되었다. 즉 성중촌의 단체의 토지를 외부의 농촌토지보다 우선 토지시장에 들어가 시도해보게 된다. 이 지역에 사는 사람들에게 도시화과정에 생긴 경제적 수익을 주면서 농민들과 정부 간에 생긴 모순도 피할 수 있다. 이러한 목적을 달성하려면 법률에 관한 수정도 따라가야 한다. 농촌단체의 토지가 그 소유권을 보유하는 경우에 토지시장에 들어가려면 우선 도시토지의 소유권은 국가에 속한다는 헌법의 규정을 수정하여야 한다. 또한 토지관리법에서 “어떤 기관도 사업 건설할 때 반드시 국가소유의 토지를 사용해야 한다”라고 규정했다. 즉 농지를 건설용지로 전용할 때는 반드시 토지를 수용하여 국가소유로 변해야 사용할 수 있다. “단체의 토지는 임대하여 비농업적인 건설을 할 수 없다”라고 규정했는데 이러한 규정도 수정하

40) 全德, 冯长春, “国内外城中村研究进展及展望”, 人文地理 총제110기, 2009, 30면.

여야 한다. 현재 이원화토지제도의 결점은 이러한 차별대우를 우선 개변하여야 그 후에 개선 행동도 계속 진행할 수 있다.

② 도시와 농촌 결합된 지역에 농촌단체의 토지가 토지시장에 들어갈 때 원래의 전체적으로 수용하여 배치하는 방식을 배제해서 더욱 발전에 적합한 방법으로 변해야 한다. 즉 부동산 투자자에게 예전처럼 토지를 반드시 대단위로 공급하지 않고 농촌단체도 자유롭게 여분의 토지를 다른 기관, 단체에게 제공하여 개발할 수 있게 하여야 한다. 한편으로는 농민들의 주택재산권을 보호되고 그리고 농민들은 이러한 방식으로 주택을 보유하여 예전처럼 토지를 완전히 잃은 경우를 피할 수 있다. 정부의 적절한 배치 없어도 농민들은 자기 생계를 이어갈 수 있다.

③ 성중촌을 개조하고 도시를 경신하는 과정에서 도시주변에 단체의 토지를 수용하는 맹목적인 확장은 농민들의 이익을 침해되고 도시의 발전에도 불리하다. 성중촌과 도시에서 충분하게 이용 못한 지역을 대단위의 구단을 수용하여 도시의 자체를 경신하는 것은 현재 도시화의 새로운 방향이다. 이러한 토지수용은 예전처럼 그 구단에 각각의 소유자와 상담하여 실행하는 것이 아니라 도시화의 총체적 계획에 따라 전부의 소유자와 진행하는 합작행동으로 볼 수 있다. 도시의 토지가 수용하기 어렵고 개조하는 비용이 높기 때문에 이 부분 토지의 충분하게 이용하지 못했고 수량도 많기 때문에 개발하는 잠재력이 크다. 대만에 경험을 참조해보면 이러한 지역을 계획에 따라 대단위의 구단을 공평한 가격으로 수용하여 이 부분 토지의 용도를 다시 조정하여 도시의 품질을 높인다. 이러한 방식으로 도시의 구시가지도 재건축할 수 있고 성중촌도 공평하게 도시의 계획에 들어가 건설하게 된다. 이러한 방식은 도시화의 발전을 위한 정부의 출자와 토지사용권 소유자의 투자로 합작하는 모두가 이익으로 얻는 방이라고 볼 수 있다.

④ 정부는 토지시장에 들어온 농촌단체의 토지에 대해서 세금을 징수하여야 한다. 즉 도시에 들어온 농촌단체의 건설용지에 대해서 자본이득세를 징수하여야 한다.<sup>41)</sup> 도시의 건설용지와 달리 농촌단체의 토지의 소유자는 국가가 아니다. 원래의 세금제도와 다른 세금의 종류로 일부의 증식가치를 징수하여 토지에 관한 다른 건설에 사용하는 것이 타당하다고 생각한다. 이것은 구체적인 법률규정으로 지지하여야 한다.

⑤ 마지막으로 도시의 주변, 성중촌 등 도시와 농촌 결합된 지역에 대한 개조는 정부와 농촌단체, 농민들의 사이에 행위가 아니라 그 개조행위에 이해관계가 있는 사람은 많다. 부동산 투자자, 임시로 거주한 유동인구, 성중촌의 상가, 또한 그 주변에 사는 주민 등 이해관계인은 도시의 건설계획에 참여시켜 그의 이익을 고려하여야 한다.<sup>42)</sup> 특히 성중촌에 임시로 거주한 유동인구를 고려하여 외래인구의 생존공간을 일정한 공간을 보유하여야 한다. 농

41) 刘守英, 앞의 논문(주14), 25면.

42) 贾生华, 郑文娟, 田传浩, “城中村改造中利益相关者治理的理论与对策”, 城市规划 第35卷 第5期, 2011, 66면.

민들에게 일부의 토지권리를 보유하여 그 이후 농민들의 생계를 유지하는 여지를 남겨 두어야 한다.

도시와 농촌이 결합된 지역에 대한 계획과 개조는 간단한 토지관리제도의 개선이 아니다. 그 지역에서 거주한 사람은 농지를 상실한 농민과 도시의 저소득자들이다. 그러므로 이러한 지역에 대한 개조행위도 농민들의 생계와 도시 저액소득자의 생존공간을 고려하여야 한다.

## V. 결론

중국의 토지이원화제도는 도시와 농촌의 일체화를 방해하는 제도이다. 도시와 농촌의 이원화토지제도에 따라 각 측면에서 여러 불평등한 문제가 생겼다. 이에 따라 농지수용의 남용, 도시의 비정상적인 발전, 농촌 토지시장의 제한, 농촌택지의 불법적 이용, 불공평한 토지증식가치의 분배 등 문제점들은 도시와 농촌의 일체화를 위해서 시급히 해결하여야 한다. 위에서 이러한 문제점에 대해서 분석해서 이원화토지제도의 구성, 통합된 건설용지시장의 형성, 토지수용, 택지제도, 공평한 토지증식가치의 분배제도의 확립, 도시와 농촌이 결합된 지역의 관리제도의 개선 등을 개선방법으로 제시해 보았다.

중국의 토지제도는 토지의 용도에 따라 다른 방향으로 발전하여 현재의 이원화로 전개되었다. 즉 농촌토지에 대한 법규와 정책은 농민들의 이익을 고려하여 토지의 물권성을 강화하는 방향으로 발전하는데 반하여 도시에서는 정부의 독점성과 토지수익의 최대화를 강조한다. 그러므로 토지제도는 그 토지에 대한 권리구성과 수익분배에 따라서 변한다. 그러므로 이러한 문제점에 대해서 국가, 단체와 농민들의 이익을 전면적으로 고려하여 도시와 농촌 간에 불공평을 개선시켜야 한다. 도시와 농촌의 일체화의 시작은 이원화토지제도의 개선이다.

## 참고문헌

- 이기현, “중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석-개혁기 중앙정부의 이익과 토지제도설계”, 국제정치논총 제49집 4호, 2009.
- 이성연, “중국의 토지징수제도에 관한 고찰”, 법학연구 제11기 제3호, 인하대학교 법학연구소, 2008.
- 이재삼, “토지법제의 체계화 방안에 대한 연구”, 토지공법연구 제39집, 한국토지공법학회, 2008.2.
- 장교식, 김진, “중국의 자본화과정에서의 토지제도의 변천과 보상에 관한 고찰”, 일감법학 제32호, 건국대학교 법학연구소, 2015.
- 조동제, “중국농촌토지수익분배의 분쟁 해결에 대한 법적 사고”, 토지법학 제31권 제2호, 한국토지법학회, 2015.12.30.
- 底亚玲, 郝晋珉, 朱道林, “基于产权的土地征收增值收益分配探讨”, 农村经济(土地问题) 제12기, 2006.
- 仝德, 冯长春, “国内外城中村研究进展及展望”, 人文地理 총제110기, 2009.
- 郭书田, 刘纯彬, “失衡的中国” 河北人民出版社, 1990.
- 贾生华, 郑文娟, 田传浩, “城中村改造中利益相关者治理的理论及对策”, 城市规划 제35권 제5기, 2011.
- 贾艳慧, “城乡二元土地制度存在的问题及对策研究”, 理论探讨, 2010.7.
- 廖霞林, 罗志鹏, “城镇化进程中土地征收增值收益分配机制研究”, 人民论坛(经济与管理) 제463기, 2014. 12.
- 刘守英, “中国的二元土地权利制度与土地市场残缺—对现行政策,法律与地方创新的回顾与评论”, 经济研究参考 제31기, 2008.
- 刘守英, “中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革”, 国际经济评论 제3기, 2014.
- 刘昭, “城乡一体化进程下的土地制度探究”, 湖北文理学院学报 제33권 제7기, 2012.7.
- 王薇蕾, “农村土地征收补偿制度亟待‘二元化’”, 中国商界 제2기, 2010.
- 王修轩, “浅谈城乡一体化土地制度的构建”, 法制与社会(城乡建设), 2012.1.
- 项继权, “城镇化的‘中国问题’及其解决之道”, 华中师范大学学报(人文社会科学版) 제50권 제1기, 2011.1.

투고일자 : 2016. 05. 30

수정일자 : 2016. 06. 29

게재일자 : 2016. 06. 30

## &lt;국문초록&gt;

## 중국 토지법제의 이원화에 관한 연구

박성률 · 배성호

중국 도시와 농촌의 토지법제의 이원화는 도시와 농촌의 호적을 구별해서 도시와 농촌 간에 생긴 장벽으로 표현하고 있는 토지에 관한 문제이다. 2002년 중국공산당 제16차 대표대회에서 도시와 농촌을 통일적·전면적으로 발전시키는 “경제사회의 발전방안”이 제출되었고 2007년 공산당 제17차 대표대회에 이르기까지 강조되었다. 당국은 도시와 농촌의 현황에 따라 발전의 불평등을 개선하기 위해서 노력했지만 오랫동안 형성된 발전의 국한성 때문에 개선이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

2013년 중국공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의에서는 “도시와 농촌 일체화의 발전체계”가 제출되어 도시와 농촌의 자원이 공평하게 교환·이용되어 함께 발전할 수 있도록 계획되었지만 이는 토지법제의 이원화에 의해 실현되지 못하고 있다.

도시와 농촌의 토지법제의 이원화는 단순한 토지법제의 결점이 아니라 사회자원의 정적 분배에 따라 각종의 불공평한 현상과 농촌 토지제도의 결점 등 여러 가지 요인이 있는 복잡한 문제이다. 이러한 역사적으로 남아 있는 문제는 토지법제의 각 방면에서 표현되어 농촌의 개발, 농업의 발전과 농민들의 권리를 침해되었다.

중국 토지법제의 이원화는 도시와 농촌의 일체화, 특히 농촌경제의 발전에 가장 큰 장애가 되고 있다. 정부의 실책, 도시화의 비정상적인 발전, 농촌토지시장의 제한, 토지수용에 따른 농민의 권익에 대한 침해 등의 문제점이 드러남에 따라 농촌경제의 발전과 농민들의 권익을 보호하기 위하여 본 연구에서는 토지법제의 이원화에 대한 개선방안을 모색하였다.

주제어: 토지법제의 이원화, 도시와 농촌의 일체화, 도시화, 토지수용, 토지시장

