

중국 농촌토지제도 개혁 방안 및 전망

1. 개요

- 지난 10월에 개최된 중국 공산당 중앙위원회의 제17기 3차 전체회의(이하 17기 3중전회)에서 “중공중앙의 농촌개혁발전 추진 관련 몇 가지 중대 문제에 대한 결정(中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定, 이하 ‘결정’)”¹⁾이 심의, 통과됨.
 - 이번 회의의 주요 의제였던 농촌 개혁발전 문제 중에서 농촌토지제도 개혁에 큰 관심이 집중됨.
 - ‘결정’은 총 6개 부분으로 구성되어 있고 농촌 개혁발전 추진의 의의 및 지도사상, 목표, 원칙 등을 그 주요골자로 하고 있음.
- 중국 농촌의 토지도급제도(土地承包制)는 개혁개방 초기, 농업생산성 향상에 크게 기여하였으나 농민의 토지자본화를 제약하여 토지수익 최대화에 걸림돌이 됨.
 - 통계에 따르면 1978~1984년 중국의 농업생산은 연평균 7.7% 성장하였고 1984년 농업 총생산액은 1978년보다 42.2% 증가하였는데 그 중 절반이 도급제 개혁으로 인한 생산성 향상 때문으로 파악됨.

1) '中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定'의 본문은 10월 19일 신화사를 통해 공개되었음. '결정'의 전문은 http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm을 참조

- 그러나 현재, 농촌의 토지제도는 해결하기 가장 힘든 난제로 농촌문제의 핵심임.
- 중국 하이난 개혁발전연구원(中国海南改革发展研究院)의 설문조사에 따르면 현재 농촌토지재산권의 주체 부재, 농촌토지집체소유권의 범주 모호, 농민 토지사용권의 성격 불명확 등으로 인해 토지가 자산으로서의 기능을 하지 못함.

2. 중국 농촌토지제도 개혁 방안

- 중국 정부는 농촌 토지에 대해 농가도급경영(家庭承包经营)이라는 기본제도를 유지하면서 토지사용권의 유통과 대규모 영농을 장려
 - 후진타오(胡锦涛)는 ‘17기 3중전회’ 전인 9월 말 농가도급경영의 근원지였던 안후이성(安徽省)의 샤오강촌(小岗村) 시찰 중 가정도급경영에 기초하여 현재의 토지도급관계를 안정시키고 도급경영기간을 ‘장기화(长久不变)’할 것을 지시하였으며, 이는 ‘결정’에 반영됨.
 - 또한 그는 농민에게 토지도급경영권을 더욱 충분히 보장하고 농민이 다양한 방식으로 도급경영권을 거래할 수 있도록 허용하여 대규모 경영의 발전을 장려할 것임을 강조
 - 1982년부터 삼농(三农)문제를 연구해온 중국사회과학원 농촌발전연구소 장샤오산(张兆山) 소장은 향후 농촌토지제도 개혁의 대원칙은 변하지 않을 것이라고 밝힘.
 - 국무원 발전연구중심 농촌부 쉬샤오칭(徐小青) 부부장은 도급경영기간이 종래의 ‘장기간 불변(长期不变)²⁾’에서 ‘장기화(长久不变)’로 바뀐 것에 큰 의미를 부여하며 ‘장기화(长久不变)’에 대한 구체적인 규정은 없으나 30년을 의미했던 ‘장기간 불변’에 비해 훨씬 긴 70년 이상일 것이라고 예상
- ‘결정’은 토지이용계획에서 확정된 도시건설용지 범위에 포함되지 않는 비공익성(非公益性) 농촌집체토지를 농민이 양도, 임대, 주식합작 등의 다양한 방식으로 개발, 경영하는

2) 1984년 중국 정부는 농촌의 토지도급기간을 15년으로 정하였고 1993년 이를 30년으로 연장하여 현재에 이룸.

것을 허용하고 농민의 합법적인 수익을 보장할 것을 명시

- 토지도급경영권 유통은 2003년 이미 법적으로 허용³⁾되었으나 현재 농촌토지의 유통 비율은 10%에 불과
 - 쉬샤오칭(徐小青) 부부장에 따르면 중국의 농촌토지유통은 대부분 문서가 아닌 구두약속으로 진행되었고 일부분은 향촌정부나 기업이 주도한 것임.
 - 농업부 통계에 따르면 허난(河南)의 토지유통면적은 전체의 4.8%에 불과한 수준이고, 후베이(湖北)의 경우 대규모 경영에 사용되는 토지면적은 전체의 5%에 그치며 30묘(亩) 이상의 토지를 경영하는 농가는 1.8%에 불과함.
 - ‘결정’의 초안 작성에 참여한 중앙농촌공작영도소조(中央农村工作领导小组) 천시원(陈锡文) 주임은 이번 ‘결정’의 가장 큰 특징은 농민에게 더욱 충분하고 보장성 있는 토지도급경영권을 부여한 것이라고 밝힘.
- ‘결정’에는 △ 도농이 통일된 건설용지시장을 점진적으로 건설할 것, △ 농촌집체 경영성(비공익성)건설용지의 토지사용권을 통일된 토지시장과 규범화된 방식을 통해 거래할 것, △ 계획에 부합하는 경우 국유토지에 상응하는 권익을 집체토지에 부여할 것 등이 명시됨⁴⁾.
- 이는 집체토지제도의 중대개혁으로 집체토지가 국유토지로 전환되지 않고 바로 경영성 건설용지가 될 수 있으며, 집체 경영성 건설용지에 국유토지와 동등한 권리와 가격을 적용할 수 있음을 의미

3) 1984년 “중공중앙 1호문건”은 농민 토지도급경영권의 유상양도가 가능함을 제시하였고 1999년에 제정된 “토지관리법”은 농촌토지사용권의 자유 양도에 대하여 비교적 많은 제한을 두었으나, 2003년 실시된 “농촌토지도급법”은 합법적인 토지도급경영권을 보호하고 법에 근거한 양도, 임대 등의 토지유통방식을 법적으로 허용함.

4) 지금까지 중국은 토지의 국가소유제와 농촌집체소유제의 이원화된 토지제도를 유지해 왔고 이로써 토지는 도시부문의 국유토지와 농촌부문의 집체토지로 구분되며, 집체토지는 정부의 토지수용을 통해서만 국유토지로 전환되고 경영성(비공익성) 건설용지가 될 수 있었음. 집체토지가 국유토지로 전환될 경우 그 가치는 수십 배 상승하지만 농민과 농촌집체의 이익은 매우 적었음.

- 토지제도 전문가이자 중국런민(人民)대학 토지관리학과 주임인 예 핑(叶剑平)은 농촌집체소유 토지와 국가소유 토지에 평등한 권리를 부여하여 건설용지의 도농차이가 사라지면 토지공급이 다원화되고 이는 도농통합의 기반이 될 것이라고 평가

□ 위와 같은 토지관리제도의 개혁을 위해서는 현행 토지제도 관련 법률 및 법규의 수정이 불가피함.

- 가령, 현재 국유토지의 사용기간은 50~70년이지만 집체토지의 도급기간은 30년으로, 집체건설용지에 국유건설용지와 동등한 권리와 가격을 부여하기 위해서는 이에 대한 수정이 필요함.

- 국토자원부 정책법규사(司) 왕소우쯔(王守智) 사장(司长)은 “토지관리법”의 수정작업이 이미 시작되었고 농촌집체토지의 재산권 제도, 특히 집체토지사용권 유통제도와 집체토지 도급기간의 수정에 주력하고 있다고 밝힘.

- 국토자원부 쉬샤오스(徐绍史)는 국토자원부가 각 시범지역의 다년간에 걸친 농지유통 경험을 종합하여 집체토지 유통관리방법의 초안을 작성 중이며 공익성(公益性) 토지의 확정방법, 심사비준 절차, 정보서비스, 시장형성, 수익분배 등이 초안의 주된 내용이라고 밝힘.

- 국토자원부 토지센터 윈윈궈(郇文聚) 부주임은 집체토지의 권리를 명확히 하는 것이 집체토지 유통관리방법을 정하는데 있어 가장 중요하고 어려운 문제라고 분석

□ 국토자원부는 경제발전과 경지보호의 모순 해결을 위해 새로운 경지보호 방법을 마련

- 최근 중국의 경지면적은 급속히 감소하여 식량안보를 위해 최소한으로 유지해야 하는 18억 묘(亩)에 근접

· 2001년 중국의 경지면적은 19.14억 묘(亩)에 달했으나 2007년에 18.26억 묘(亩)로 감소함.

- 중국은 경제발전에 따라 급감하는 경지를 보호하기 위해 토지 수요자가 필요로 하는 토지규모 만큼의 토지를 먼저 보충해 놓은 후 토지를 사용하도록 해왔음.
- 그러나 많은 지역에서 평야 사용을 위해 산간지역으로 경지면적을 보충하거나 양질의 토지를 질 낮은 토지로 보충하는 현상이 빈번히 발생함.
- 이에 따라 국토자원부는 사용하고자 하는 토지의 등급에 따라 보충해야 하는 경지규모를 계산하는 방식을 고안함.

3. 주요 반응 및 전망

- 국무원 발전연구중심 농촌부 쉬샤오칭(徐小青) 부부장은 ‘17기 3중전회’에서 제시된 “엄격하고 규범적인 농촌 토지관리제도”는 토지수용 범위를 축소하고 수용된 토지는 반드시 공공이익을 위한 사업에 사용해야 함을 의미한다고 해석
 - 중국도농발전연구중심 종용성(钟永生) 부주임은 재산권은 소유권, 사용권, 수익권, 처분권의 4가지 권리를 포함하는데, 농민이 토지의 성격과 용도를 유지하면서 소유권 외의 기타 재산권을 시장을 통해 거래할 수 있다는 점에 이번 개혁의 의의가 있다고 밝힘.
- 그 동안 농촌토지제도 문제의 해결방안으로 제시되어온 토지사유화에 대하여 많은 사람들이 부정적인 견해를 나타냄.
 - 중국런민(人民)대학 농업 및 농촌발전학원 원장이자 삼농문제 전문가인 윈테쥘(温铁军) 교수는 토지사유화가 바로 농민소득증대로 이어지는 것도 아니고 단일한 정책으로 농촌 발전을 꾀할 수 없다고 지적
 - 또한 그는 농촌발전에 있어 중요한 것은 농민의 자주혁신이며 농민에게 충분한 혁신 기회를 제공해야 한다고 덧붙임.

- 쉬샤오칭(徐小青) 부부장은 현행 토지제도가 중국의 현실과 발전단계에 부합하다고 주장하며 많은 저개발국가의 토지는 사유화되었으나 그들은 여전히 저발전 상태라고 지적

□ 이원화되어 있는 건설용지시장을 통합하기 위해서는 집체토지에 대한 수익분배⁵⁾, 특히 농민과 농민집체의 이익보장 문제를 해결해야 함.

- 한 전문가의 추산에 따르면 현재 중국의 농촌집체건설용지는 약 4억 묘(亩) 규모이며 그 중 농민의 택지면적은 200여 억 m²로 약 0.3억 묘(亩)에 달함⁶⁾.

- 저명한 경제학자 리이닝(厉以宁) 교수는 중국의 택지에 건설된 주택 가치가 15~20조 위안에 달하는 바(600~1,000위안/m²으로 계산), 4억 묘(亩) 규모의 농촌집체건설용지의 가치는 상상 이상이라고 분석

- 예 핑(叶剑平)은 토지에 대한 세수, 수용문제, 관리감독 등의 관련 정책이 미비할 경우 토지시장에 큰 혼란이 야기될 것이라고 전망

- 또한 그는 지금까지 집체토지가 국유토지로 수용되어 그 토지수익의 분배에 있어 농민과 농민집체의 몫이 매우 적었고, 지방정부와 개발업체의 몫이 지나치게 커 사회문제가 되었다고 지적

- 칭화(清华)대학 차이지밍(蔡继明) 교수의 추산에 따르면, 토지수용 과정에서 증대된 토지 가치의 90%를 지방정부와 개발업체가 차지

- 국토자원부 중국토지측량조사계획원(中国土地勘测规划院) 조샤오윈(绍尧云) 부(副)수석기사 역시 국유건설용지와 집체건설용지의 동등한 권리와 가격의 실현을 위해서는 반드시 토지수익 분배구조를 조정해야 한다고 밝힘.

5) 중국 각급 정부는 농민으로부터 저가로 토지를 수용하고 그 토지사용권을 기업에게 고가로 양도하여 생긴 거대한 차액을 재정자금으로 운용해 옴. 중국 중부지역의 일부 지방정부는 농민에게 1묘(亩)당 5~6만 위안을 지급하고 수용한 토지를 기업에게 20만 위안의 가격으로, 부동산 개발업체에게는 50만에서 수백 만 위안에 이르는 가격으로 양도함,

6) 1묘(亩)는 대략 666.7m²

- 중국 하이난 개혁발전연구원이 농촌토지제도개혁에 대해 설문조사한 결과 농지수용제도, 토지수용의 수익분배 불합리, 토지수용의 낮은 보상기준, 토지수용 보상금의 불합리한 추산법, 토지수용범위 불확실, 공공이익의 정의 모호 등의 문제점이 확인됨.
- 이번 토지제도의 개혁으로 토지수용 과정에서 발생하는 토지 수익을 농민도 향유할 수 있게 되어 국민소득 분배구조가 변화될 것임.
- 중국 중앙당교(中央党校) 경제학부 천원통(陈文通) 교수는 도농의 통합발전, 농민 구매력 부족 등의 경제난제에 직면한 상황에서 이번 토지제도개혁이 농민의 소득을 증대시키고 자발적인 도시로의 이동 및 취업을 가능하게 할 것이라고 전망
- 이외에도 이번 개혁으로 토지경영권의 유통이 확대될 것이고 토지자원이 더욱 효율적으로 이용되어 대량 자본이 점진적으로 농업과 농업관련 산업에 투입될 것임.
- 텐진(天津), 장쑤(江苏), 쓰촨(四川) 등 일부 시범지역에서는 ‘결정’ 발표 전부터 농지유통을 진행해 왔는데 일부 시범지역은 ‘결정’이 발표된 이후 ‘결정’의 내용에 근거하여 토지유통방식을 조정해야 함.
- 또한 국토자원부가 초안 작업 중인 집체토지 유통관리방법은 전국적인 정책으로 각 시범지역 및 다른 지방의 농지유통 작업에 대한 근거 규정이 될 것임.
- 집체토지 유통관리방법에는 집체토지 가치평가 등의 문제가 포함되는데 이는 집체토지 유통과정의 가장 큰 난제임.

<참고자료>

《21世纪经济报道》, “土地制度再造 地产商被拒染指农地”, 2008.10.31

, “国土部拟出农地流转管理办法”, 2008.10.30

, “大项目上马VS耕地保护：国土部酝酿耕地占补新算法”, 2008.11.11

, “农村土地改革‘大原则不会变’”, 2008.10.9
《中国经营报》, “农村新土地管理政策实施细则正在制定”, 2008.11.11
, “‘农地权益’或将有限回归”, 2008.10.13
《经济参考报》, “新一轮土地制度改革：鼓励流转 让土地增值和资本化”, 2008.10.24
《新华社》, “授权发布: 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定”, 2008.10.19
《投资者报》, “‘新土改’重构国民收入分配”, 2008.10.13
, “‘新土改’刺激资本下乡”, 2008.10.13
《中国观察报》, “三中全会：农地流转新局”, 2008.10.13

(자료 정리: 중국사회과학원 경제연구소 박사과정 정지현)