

인문학적 중국 연구의 전통 수립을 위한 기반 구축*

－ 『中國新聞記事資料集成』,
『中國土地法令資料集』의 편찬과 의의－

김 지 환**

목차

序 論

I. 『中國新聞記事資料集成』의 소개

II. 『中國土地法令資料集』의 소개

1. 청대 : 『中國土地法令資料集: 청대』
2. 중화민국 시기
3. 중화인민공화국 시기

結 論

** 이 논문은 인천대학교 중국관행연구사업단 경제관행실에서 편찬한 『中國土地法令資料集: 청대』(허혜운편), 『中國土地法令資料集: 중화민국 시기 I』(김희신편), 『中國土地法令資料集: 중화민국 시기 II』(김지환편), 『中國土地法令資料集: 계획경제 시기(1949-1977년)』(강소연편), 『中國土地法令資料集: 개혁개방 이후 I (1978-1999년)』(장호준편), 『中國土地法令資料集: 개혁개방 이후 II (1999-2011년)』(장호준편) 등 총 6권의 서문을 종합하여 서술한 것이다.

* 인천대학교 인문학연구소 HK교수

序論

한국에서 文史哲 중심의 중국 연구는 근대적 학문체계에 강압적으로 편입됨으로써 근대 이전에 축적된 중국에 대한 지적 유산을 학문적으로 계승하는 데 적지 않은 한계를 노정하였다. 이러한 결과 인문학적 중국 연구는 한국의 고유한 시각을 결여한채 일본학계와 서구, 특히 미국 중심의 중국 연구를 차용하는 방식으로 진행되어 왔다고 할 수 있다. 더욱이 중국역사학계의 현상만 보더라도 현상의 문제로부터 스스로 거리를 유지함으로써 현재적 요구의 반영에 소홀했으며, 학제간 소통 역시 상당히 부족한 현실이었다고 할 수 있다.

개혁개방 이후 중국은 G2로서의 국제적 위상을 다지고 있으며, 인접한 한국은 다양한 형태의 중국 위협에 직면해 있다고 볼 수 있다. 이와같은 현상 속에서 사회과학계를 중심으로 한 현실의 수요에 조금씩 조용하는 중국연구가 확산되고 있다. 그러나 현실에 종속된 연구를 극복하고 중국과 관련된 심도있는 연구를 진행하기 위해서는 인문학적 기초 위에서 학제적 연구를 강화할 필요가 있음은 객관적인 사실이다.

그럼에도 불구하고 한중관계 정상화 이전의 장구한 기간 동안 연구를 위한 체계적 자료의 수집과 정리의 기반이 매우 취약하며, 일차자료의 부재는 중국 연구에 커다란 결함이 아닐 수 없다. 연구기반의 부재는 다시 학문적 재생산 구조의 不在를 產生하였으며, 일차자료의 지나친 국외 의존은 한국 고유의 시각을 형성하는 데 일차적인 장애요인이 될 뿐만 아니라, 학문 재생산의 대외의존을 영속화시키는 악순환의 구조를 형성하고 있다고 할 수 있다.

관행은 중국을 중국답게 만드는 규범이자 중국적 특색을 구성하는 가장 핵심적 요소이다. 인천대학교 중국관행연구사업단은 중국인의 일상생활을 지속적이고 안정적으로 제어하는 無形의 사회운영시스템인 慣行을 통해 중국사회의 통시적 변화와 지속을 조망한다는 점에서 인문학적 중국연구와 사회과학적 중국연구의 통합을 통해 중국연구의 새로운 패러다임을 개척하고자 한다.

본 사업단은 중국인과 중국사회를 근거로부터 推動해 온 구조와 원리에 대한 총체적 연구를 진행해 나가며, 이를 위해서는 당연히 현지조사 및 문헌자료 수집을 통해 연구를 위한 기초자료를 체계적으로 생산, 축적하는 일련의 작업이 불가결하다고 생각된다. 이러한 필요에 기초하여 인천대학교 중국관행연구사업단은 『중국관행자료총서』를 출판하고 있으며, 그 일환으로서 동 사업단 경제관행실은 『中國新聞記事資料集成』, 『中國土地法令資料集』을 출판하게 되었다. 여기에서는 중국관행연구사업단의 원문자료집의 일환으로 출판된 위의 자료집과 관련하여 자료 수집 범위 및 분류, 편집의 원칙, 자료집의 구성, 자료집의 의의 등 제반사항에 관해 소개하고자 한다.

I. 『中國新聞記事資料集成』의 소개

본 사업단이 장기적인 과제를 수행하고 나아가 한국 중국학계의 연구 토대를 마련하기 위해 자료집의 편찬은 매우 중요한 작업이라고 할 수 있다. 『中國新聞記事資料集成: 『申報』土地篇』은 인천대학교 인문한국 중국관행연구사업단의 주요한 과제인 원문자료집의 편찬 및 출판사업의 일환으로 진행되었다. 『中國新聞記事資料集成: 『申

報』土地篇』(1920年~1933年), 『中國新聞記事資料集成 : 『申報』土地篇』(1934年~1949年)』은 중국의 신문 가운데 가장 오랜 역사와 전통을 가진 『申報』에서 土地와 관련된 기사를 찾아 집성한 자료집으로서, 토지문제와 관련된 역사적 전개, 연속 및 변화를 연구하기 위한 생생하고도 귀중한 근거를 제공할 수 있을 것이다.

『申報』는 1872년 4월 上海에서 창간된 이후 1949년 5월 폐간될 때까지 무려 77년의 유구한 역사를 거치면서 정치·경제·사회·문화의 각 방면에서 중국 역사의 생생한 현장을 담은 자료의 보고로서, ‘중국 근현대사의 백과사전’이라 불리고 있다. 다시 말해 『申報』는 근대 이후 중국을 연구하기 위한 가장 중요한 기본자료로서, 해당 주제와 관련된 연구를 진행하기 위해 없어서는 안 될 귀중한 사료적 가치를 가지고 있다고 할 수 있다.

『申報』는 1872년(同治11年) 4월 30일 영국인 무역상 메이저(Ernest Major)가 상하이에서 창간한 것으로서 당초 격일간으로 발행되었으며, 발행 4개월 이후 일간으로 바꾸어 편집을쇄신하였다. 1912년 당시 경영 부진에 빠져 있던 『申報』를 史量才가 인수함으로써 명실상부하게 중국인이 경영하는 민족신문으로서의 위상을 정립하였다. 1925년 5·30운동이 발생했을 당시 이 사건에 대해 모호한 태도를 취하여 노동자와 학생들의 비난을 사기도 했으며, 만주사변 및 상해사변 이후에는 항일언론기관지로서 역할을 수행하며 당시 국민정부에 대해 항일정책을 취하도록 압력을 행사하기도 하였다. 그러나 중일전쟁과 태평양전쟁이 발발한 이후 일시 정간되기도 하였으며, 일본이 上海租界를 접수한 이후에는 일본과 汪精衛政府에 협조적인 논조를 유지함으로써 해방 이후 친일논쟁의 한 가운데 서기도 하였다. 항일전쟁 승리 후에 『申報』는 附逆의 죄로 逆産으로 몰수되어

국민정부의 관할 하에 1945년 11월 복간되었다. 이후 中國人民解放軍이 1949년 上海를 점령한 이후 『申報』는 1949년 5월 27일 제225995호를 마지막으로 종간되고 말았다. 바로 다음 날, 중국공산당 중앙 華東局 겸 上海市委員會 기관지 『解放日報』의 첫 호가 『申報』를 뒤이어 출판되게 되었다.

일본의 경우만 하더라도 3대 신문인 『朝日新聞』(1879년 창간), 『讀賣新聞』(1874년 창간), 『每日新聞』(1882년 창간) 등의 기사를 중심으로 明治, 大正, 昭和 시기의 정치·경제·사회·문화 등 각종 주제와 관련된 『新聞記事資料集成』이 방대하게 편찬되고 있다. 『新聞集成明治編年史』, 『新聞集成大正編年史』, 『新聞集成昭和編年史』, 『新聞集成昭和史の證言』, 『新聞記事資料集成: 貿易編』, 『新聞記事資料集成: 企業經營編』, 『近代美術關係新聞記事資料集成』 등은 이미 관련 연구를 진행하기 위해 반드시 검토되어야 할 기본사료로서 높이 평가되고 있다. 이렇게 볼 때 『申報』는 오랜 전통의 역사성과 전국지로서의 보편성, 그리고 전쟁이나 주요 사건이 발생할 경우 직접 자사의 특파원을 파견하여 祥報를 전할 정도의 사실성과 객관성, 일반 독자를 위한 평이한 문체와 문장을 구사하는 등의 대중성을 담지했던 명실상부한 아시아 최고의 신문이었다고 할 수 있다.

본 자료집은 두 가지 형식의 목차를 제공함으로써 이용의 편의성을 제고하였다. 첫 번째는 편년체적 목차로서, 신문기사로서의 연속성을 일목요연하게 제시함으로써 개별 사안에 대한 시간적 전개와 변화의 양상을 명확히 드러내고자 하였다. 두 번째는 주제별 목차로서, 각 세부 주제와 관련된 모든 기사를 범주별로 제공함으로써 관심 주제에 대한 집중도를 제고함과 동시에 그 변화의 양상도 명확하게 제시하고자 하였다.

토지와 관련된 세부 주제는 1)총론(소유권의 개념, 토지 소유 및 사용 현황, 토지제도 등), 2)토지와 국가권력(지적관리, 등기, 토지세 등), 3)토지 소유권의 이전(매매, 양도, 증여, 상속, 제한 등), 4)토지, 건물의 사용 관계(지주, 전호관계, 건물 임대 등), 5)토지 관련 소송 및 조정(사법적 개입 등), 6)외국인의 토지 소유 및 사용(조계, 조차지, 내지 등)으로 구분하였다.

현재 『申報』의 마이크로필름으로는 北京의 ‘전국도서관문헌마이크로필름센터(全國圖書館文獻縮微中心, 1988, 上海: 上海圖書館)’본이 있다. 『申報』 영인본으로는 臺灣書局的 영인본과 上海書店 영인본이 400책으로 묶여 있다. 현재 인천대학교 인문한국 중국관행연구사업단 자료실은 上海書店 영인본을 소장하고 있다.

다만 토지와 관련된 신보의 기사를 1872년부터 1949년까지 전시기에 걸쳐 집성해야 하겠지만, 일차적으로 1920년부터 1949년까지의 시기에 한정하여 『中國新聞記事資料集成: 『申報』 土地篇(1920年 1933年)』, 『中國新聞記事資料集成: 『申報』 土地篇 (1934年 1949年)』의 두 책으로 출판하였다. 1920년 이전 시기와 관련된 기사의 집성은 차후의 과제로 남겨두었다.

II. 『中國土地法令資料集』의 소개

인천대학교 중국관행사업단 경제관행실은 원문자료집 편찬작업의 일환으로 『中國土地法令資料集』을 편찬하였으며, 본 자료집은 『中國土地法令資料集: 청대』(허혜운편), 『中國土地法令資料集: 중화민국 시기 I』(김희신편), 『中國土地法令資料集: 중화민국 시기

II』(김지환편), 『中國土地法令資料集: 계획경제 시기(1949-1977년)』(강소연편), 『中國土地法令資料集: 개혁개방 이후 I(1978-1999년)』(장호준편), 『中國土地法令資料集: 개혁개방 이후 II(1999-2011년)』(장호준편) 등 총 6권으로 구성되어 있다.

전통적으로 농업경제는 국내 총생산의 절대부분을 담당해 온 경제의 중추였으며, 따라서 농촌의 위기는 조세, 무역, 민생 등 모든 분야와 직결되는 중국경제의 총체적 위기이며, 나아가 정권 자체의 안정성과 불가분의 관계를 갖는 정치적 위기였다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 농촌경제의 토대인 토지소유권과 사용권을 안정적으로 배분하고 적절한 균형을 유지하는 일은 역대 정부의 매우 중요한 국가적 정책 현안이 아닐 수 없었다.

이러한 문제의식 하에, 인천대학교 인문한국(HK) 중국관행연구사업단은 2009년 12월부터 HK사업 1단계 연구 아젠다 중의 하나로 토지소유권 문제를 선정하여 경제관행연구실의 주관 하에 공동 연구를 진행해 왔다. 원문자료집 가운데 특히 법령에 우선적으로 주목한 이유는 토지소유권 관행의 연구에서 각종 법규 및 정책 문건들이 지니는 중요성 때문이다. 각 정부가 제정한 토지정책 및 법률, 법규는 스스로 당시대의 역사성과 시대성을 내재하고 있다는 점에서 토지법령집의 편찬은 중국사회의 통시적 변화와 지속을 조망하기 위한 토대를 만드는 출발점이라고 할 수 있다.

특정 시기에 법령이 규정하는 내용은 그 이전 시기의 토지제도의 성격은 물론 인민들의 실제 관행을 반영하지 않을 수 없을 것이다. 관행의 다양한 양상들에 대해 수용하거나 혹은 배척하기도 하며, 모호한 요소들에 대해서는 명료한 규정을 제공하기도 한다. 이러한 점에서 각 정부의 토지관련 법령들은 기존의 관행에 대한 지배집단의

이해와 입장을 반영할 뿐만 아니라, 그에 대한 미래의 태도를 표명하고 있는 공식적인 담론의 체계라 할 수 있다. 더욱이 법령은 정치, 경제, 사회적 변화의 과정에서 장기적으로 지속되는 인민들의 관행을 반영하여 개정, 철폐, 대체되기도 하는 가변적이고 형성 과정 중에 있는 실체이기도 하다. 이러한 의미에서 토지 법령에서 규정하고 있는 내용들은 인민들의 토지소유권 관행을 구성하는 동시에 역으로 그에 의해서 구성되는 것으로서, 양자는 항상 유기적인 긴장관계에 놓여 있다고 할 수 있다. 따라서 토지관련 법령에 관한 검토는 토지소유권 관행의 연구에서 핵심적인 요소이며, 토지법령자료집의 편찬은 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

법학, 역사학, 인류학 전공자로 구성된 중국관행연구사업단 경제관행연구실 소속 5인의 중국 전문 연구자들은 공동세미나 등의 방식을 통해 학문분과와 전공시기를 가로 질러 토지소유권 관행의 역사성에 대한 학제적 연구노력을 경주해 왔으며, 이러한 토대작업으로서 국내외에 산재해 있는 토지관련 일차자료들을 수집, 정리, 편집하는 과정을 거쳐 마침내 『中國土地法令資料集』 시리즈를 출판하게 되었다. 기존에 출판된 법령자료집을 보면 특정 왕조 시기나 혹은 근대 이후 특정 정부나 일정 시기에 한정된 토지법을 중심으로 편찬된 것이 대부분이다. 금번 본 사업단에서 출판된 『中國土地法令資料集』 시리즈와 같이 청대의 전통시대로부터 중화민국을 거쳐 계획경제시기, 개혁개방을 거쳐 현재에 이르기까지 토지와 관련된 법령을 체계적이고 일관적으로 수집, 편찬한 경우는 본 자료집이 유일하다는 점에서 특별한 의의를 가진다고 생각된다.

각 정부별로 수집 분류된 자료들은 토지 입법의 목적과 내용, 과정과 결과를 체계적으로 보여주고 있다. 이러한 측면에서 토지를 둘

러싸고 발생하는 전체 사회관계의 변화가 역으로 새로운 규범을 낳게 한다는 바로 그 ‘내재적 질서’ 자체에 주목한다면 국가가 시대와 사회의 변화에 대응하는 양상을 더욱 명확하게 드러낼 수 있게 될 것이다. 법령자료집을 통해 전통시대로부터 오늘날에 이르기까지의 토지정책과 토지법에 주목한다면 각 정부 시기의 특수성뿐만 아니라 중국사회의 통시적 변화와 연속성을 파악할 수 있게 될 것이다. 역대의 토지정책과 제도, 입법이 오늘날 사회주의의 토지공유제나 입법과는 본질적인 구분이 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 현재의 토지관리나 입법을 포함하여 중국 토지제도와 토지입법의 특징을 찾아내는 일도 가능할 것이다.

본 자료집은 지금까지 散見하는 관련 자료들을 집성하여 토지 법령의 상세한 내용을 체계적으로 제공함으로써 중국 토지 관리의 역사적 맥락을 이해할 수 있는 길잡이로 기획되었다. 우선 이 작업은 국내에서 처음 시도되는 것일 뿐만 아니라 단순한 수집 수준을 넘어 체계적인 분류 정리를 시도하였다. 자료의 접근성은 시간적 배열이나 내용적 분류를 체계화함으로써 이용자가 자료의 위치를 예견하는 것이 가능할 때 달성된다. 본 자료집에서는 문건들을 우선 정부별로 분류하고 각 문건의 내용을 간편하게 들여다 볼 수 있도록 주제별 분류 및 시간적 배열 두 가지 목록을 부여하였다. 이는 무엇보다도 자료의 접근성과 활용도를 제고시킨다는데 의미가 있다. 특히 주목할 점은 전통시기인 청대로부터 중화민국 시기를 거쳐 중화인민공화국에 이르기까지의 모든 법령들을 기본적으로 동일한 대주제와 소규모의 항목으로 구분하여 분류를 시도하였다는 사실이다. 이러한 방식에는 토지관련 주제와 관련하여 전통시대로부터 현재에 이르기까지 그것의 변화과정을 동일한 유형 범주 속에서 파악할 수 있도록 하기 위한 의

도가 내포되어 있는 것이다.

본 자료집은 특히 토지소유권의 역사성과 관행성을 파악하는데 중점을 두어 7개 범주 중 ‘종합’ 항목 아래에 기본법으로서 헌법(또는 약법)과 민법 등을 별도로 분류한 것을 제외하고 기타 각 주제 항목 내에서는 세부 주제 및 시간의 순서에 따라 배치하였다. 이렇게 정부 별> 주제별> 소주제별> 시기별로 분류된 각 항목의 내용은 1년 반의 시간 동안 『중국토지법령자료집』(중국관행자료총서 3~8권)의 편찬작업을 함께 한 경제관행실 소속 연구자들과 지난한 논의과정을 거치고, 수차례 시행착오를 거쳐 얻어진 결과물이다. 수집된 자료 가운데 각 범주를 넘어서거나 중복되는 경우도 있었을 뿐만 아니라 앞뒤로 이어지는 시기, 즉 청조, 중화민국, 그리고 중화인민공화국 각 시기 토지소유 관행의 변화와 지속을 조망한다는 기획 의도를 염두에 두었기 때문이다. 이하에서는 『中國土地法令資料集』을 각 시기로 구분하여 구체적으로 설명하고자 한다.

1. 청대 : 『中國土地法令資料集: 청대』

1) 청대의 중층적 토지소유권의 관념

전통시대에 토지는 가장 기본적인 생산수단이었으며, 따라서 토지소유권에 대한 침해는 곧 농민의 생계와 사회적 안정에 직접적인 위해를 끼치게 되었다. 清代의 토지제도는 전통중국의 봉건적 토지제도의 완결판이었지만 토지제도의 핵심인 소유권 부분에서는 근대적인 全面的 소유권을 함유하는 지배적 권리가 결여되어 있었다. 이런 의미에서 一田兩主制 관행은 청대 토지소유권의 중층적 의미를 보여주는 사례라고 인식되기도 했다. 청대의 이와 같은 토지관념은 20세기 초반 근대적인 서구의 법률을 수용하면서 비로소 “物權”으로 표현

되기 시작하였다.

명말 청초의 혼란기를 거치면서 청정부는 無主荒田의 개간을 독려하고 이에 대한 토지소유권을 인정하였다. 이런 과정에서 전국적으로 토지소유권을 둘러싼 토지분쟁이 격화되어 심각한 사회문제가 되기도 하였다. 이러한 사회적 혼란을 없애기 위해 토지소유권의 소재를 명확히 하여 분쟁의 소지를 없애기 위해 丈量사업을 실시하였다. 무주황전 등의 개간에 따른 소유권 분쟁과 함께 토지매매와 관련된 토지관련분쟁도 청대 전반에 걸쳐 지속적으로 증가하였다. 또한 상품경제의 발전에 따라 토지소유권이 매매를 통해 거래되고 토지매매가 활발해지면서 일정한 형식을 갖춘 토지계약문서 등의 사용이 일반화되었다.

2) 청대 토지법 개관

청대의 토지 관련 법령은 『大清律例』와 『戶部則例』, 『大清會典』, 『理藩院則例』, 각종 省例 등에 집중되어 있다. 『大清律例』는 『大明律』의 토지법 전통을 계승 발전시켜 戶律 아래에 田宅항을 설치하여 토지관련 법령을 집중 수록했다. 토지와 관련한 각종 법령은 刑律에 부속되어 경제관련 법령 또한 定罪科刑의 원칙에 따라 제정되었다.

토지소유권 보호와 관련된 법령은 다음의 5가지로 분류할 수 있다. 첫째, 국가의 지적관리를 위반하는 경우이다. 기은전량, 공신전토의 양 규정은 토지와 관련된 세금을 실상대로 보고하지 않은 경우의 법 처리한다는 내용을 담고 있다. 둘째, 도매전택의 규정과 같이 관부나 타인의 토지에 대한 위법적 침권 행위에 대한 제재이다. 토지는 중요한 생활 수단이며 재생할 수 없다는 특징이 있기 때문에 국가나

민호의 토지소유권에 대한 침해는 생계와 사회 안정에 위해가 되기 때문이다. 셋째, 편취나 강압적 수단으로 관부나 타인의 토지에 경작하는 위법 행위에 대한 제재로서, 관전이나 민전을 불문하고 공사토지사용권을 침해하는 범죄로 다스리고 있다. 넷째, 관리가 임직지에서 토지를 구입하는 것에 제한을 두는 조항이다. 임소치매전택 항목은 관리가 자신의 권력을 이용하여 임직지에서 경제적 경쟁에 뛰어드는 것을 방지했다. 다섯째, 토지전매 과정 중에서 발생할 수 있는 위법행위에 대한 제재이다. 雍正, 乾隆연간을 거치면서 상품경제가 날로 발전하여 계약은 민사 법률관계의 주요 증거로 인정되었고 일상생활에 광범하게 전파되었다. 토지매매계약 또한 계약의 일종 형식으로 출현하였다. 일반 계약과는 다르게 토지계약은 해당 관청에 契稅를 납부하여 법률적 효력을 가지게 되었다. 전매전택 항목에는 계약조건을 위반하는 위법행위에 관한 규정이 부가되었다.

『戶部則例』에는 청대 호적과 재정 등 경제 전반을 관할했던 호부의 경제관련 법령이 수록되어 있다. 그 내용은 『大清律例』에 비해 상세하며 해당 법령의 변화와 그 변화를 가져온 시대적 배경이 반영되어 있다. 田賦와 通例의 부분에 토지관련 법령이 수록되어 있으며, 청대 전반에 걸쳐 중시된 토지 개발과 효과적 이용, 개간생산을 저해하는 위법행위를 엄격하게 처벌하는 조항이 집중적으로 수록되었다. 개간 관련 법령에서는 다음과 같은 점이 중시되었다. 첫째, 流民의 개간을 적극적으로 독려하여 토지의 효과적인 개발과 이용을 장려했다. 둘째, 위법적인 황전의 개간과 점유를 엄금하고 개간에 저해되는 행위를 엄격하게 처벌했다. 셋째, 개간토지에 대한 소유권을 보호하고 개간토지에 대한 위법적 침권행위를 엄격하게 처벌했다.

『大清會典』은 康熙 29년(1689년)에 처음 간행된 이후 雍正, 乾

隆, 嘉慶, 光緒조에서 개정되었다. 戶部の 田土 및 現審 부분에 토지관련 법령이 수록되어 있다. 『大清會典』의 토지관련 법령은 同治13년간 행된 『戶部則例』의 토지관련 법령과 중복되는 부분이 많기 때문에 본 자료집에서는 『戶部則例』를 중심으로 토지관련 법령을 수록하였다.

청대에 성행하였던 각종 省例는 각 성, 즉 지방정부에서 제정된 지방성 법규를 수록하고 있다. 성례는 각 성에서 제정된 지방행정법규를 주체로 하고 소량의 중앙정부가 반포한 지역성 특별법을 포함하는 지방법규의 휘편이다¹⁾. 어떤 경우에는 성례의 성질을 가진 관방문서나 법률적 효력을 가지는 문건을 지칭하기도 한다. 성례라는 용어는 중앙정부 각 부의 ‘部例’와는 상대적 의미로 쓰였다. 부례와 성례 모두 律典이 규정한 국가의 기본 법률제도를 원활하게 시행하기 위하여 제정되었다. “省例則尤因地制宜, 助部例所不備”라는 표현에서 알 수 있듯이 성례는 일성 범위내의 지방성 법규의 성격을 가지고 있으며 그 기능은 부례의 부족한 점을 보충하기 위한 것이었다.

성례 중의 토지관련 법규는 특히 청대 토지와 관련된 다양한 관행을 보여주는 자료이다. 청대 토지법률 관계의 조정에는 법령 이외에도 민간의 관습법 또한 일정한 역할을 수행했고 그 방식 또한 비교적 신축성이 있었다. 특히 중층적 토지소유권을 인정했던 청대에는 복잡한 토지소유관계를 조정하고 보호하는데 지역적 관행이 일정한 역할을 담당했다. 따라서 본 자료집에는 청대의 성례를 지역적으로 분류하여 각 성례의 토지관련 법규를 수록했다.

1) 王志強, 「論清代的方方法規：以清代省例爲中心」, 『中國學術』, 2001年 3期, p.127.

3) 清末修律과 토지관련 법령의 변화

청말 진행된 일련의 법률개정의 흐름 속에서 토지관련 법령 또한 일정한 변화를 겪었다. 이 시기에 간행된 『大清現行刑律』은 과도적 법전이라고 할 수 있는데 토지관련 법령의 條款 변화와 함께 중요한 변화가 일어났다. 즉 민사 경제법률 행위에 대해서 이전의 ‘정죄과형’의 원칙에 따라 부가되던 태, 장형 등이 벌금 등의 경제적 처벌로 바뀌었다는 점이다. ‘정죄과형’의 원칙을 포기하고 당시로서는 선진적인 법률관념을 도입하여 토지법률관계를 조정한 것이라고 할 수 있다.

토지, 삼림, 하천, 광산 등의 자연자원이 이 시기에 도입된 서구의 법률개념인 ‘物’로 간주되어 민사적 법률관계의 객체가 되었다. 일본, 독일 등의 민법전의 영향을 받아 제정된 『大清民律草案』(1911년)에는 物權法이 중요한 내용의 하나였다. 물권법은 토지소유권의 범위나 토지소유권 관계에 대한 조정과 보호가 핵심적 내용이었지만, 실제로는 봉건적 토지법률 관계나 관행이 지속되었다.

4) 법령자료의 분류와 편집

청대의 토지관련 법령 분류에는 주제별, 지역적 분류를 적용하였다. 먼저 대분류로는 중앙, 지방, 외국인의 토지사용으로 나누었으며 중분류에서는 지방법령을 화북, 화중, 화남지역으로 나누어 수록하였다. 다음 소분류에서는 각 법령을 다음과 같은 주제별 분류로 나누어 수록하였다.

가. 종합 (기본법)

나. 지적관리 (토지조사)

다. 토지관련세금 (契稅, 地稅 등)

라. 토지소유권의 변동 (매매·증여·상속·제한·징수 등)

마. 토지사용 관계 (租佃관계)

바. 토지의 개발, 이용 및 보호 (황무지 개간과 관리, 沙田 관리 등)

2. 중화민국 시기 : 『中國土地法令資料集: 중화민국 시기 I』, 『中國土地法令資料集: 중화민국 시기 II』

1) 토지소유 관행의 지속과 변화

『중국토지법령자료집: 중화민국 시기 I』, 『중국토지법령자료집: 중화민국 시기 II』는 중화민국 시기(1912~1949년)에 존재했던 6개 정부의 토지관련 정책법령과 전국성 법률법규 등 자료를 수집하여 편찬한 역사자료집이다. 전통시기에 一田兩主制와 같은 토지소유권과 사용권에 대한 오랜 경제관행이 존재해 왔던 것이 사실이다. 일전양주제 하에서 하나의 토지는 田面과 田底로 구분된다. 일전양주제는 田面權으로서 토지사용권이 물권적 성격을 갖는 소유권에 가깝게 되어 田面 소유권으로 확립되고, 田底 소유권과는 명확히 구별되는 일종의 중층적 토지소유라는 관행적 권리관계를 의미했다.

근대적 의미에서 토지소유권은 지상, 지하의 모든 공간을 총체적으로 지배하는 物權이며, 토지소유자가 토지를 자유롭게 점유, 사용, 수익, 처분할 수 있는 권리이다. 서구적 표준에 따른 근대적 법률체계는 기본적으로 一地一主, 즉 토지소유권과 사용권의 통일을 지향했다. 근대 초기에 발생한 수많은 토지소유권 분쟁은 결국 현실사회에서 명확한 소유권 개념의 부재라는 전제를 배경으로 한다. 근대 토지소유제도는 토지소유권 개념의 법제화를 통해 성립되며 이는 헌법과 민법 제정에 의해 가능한 일이다. 구체적으로는 근대적 토지소유권 개념 하에 중층적 소유구조를 변혁하는 문제이며, 또한 一地一主의 소유권을 행사할 주체를 확정하는 문제이기도 하다.

1912년 2월 중화민국남경임시정부가 <內務部通飭保護人民財產令>(1912)에서 개인재산권을 인정한 이후 <中華民國臨時約法>(1912), <中華民國約法>(1914), <中華民國憲法>(1923), <國民律草案>(1925), <中華民國民法物權編>(1930), <中華民國憲法>(1947) 등에서도 개인의 사유권을 인정하는 규정을 찾아볼 수 있다. 뿐만 아니라 <國有荒地承墾條例>(1914), <不動產登記條例>(1922), <土地法>(1930) 등 단행법에서도 등기를 통한 부동산 소유권의 보호를 명확히 하고 있다. 이렇듯 중화민국 시기는 土地를 포함한 ‘사유권(소유권)’ 개념과 그 권리의 보호 범위 및 방법을 중국역사상 최초로 법률 형식을 통해 명확하게 규정했다는 점에서 전통 시기와는 구별된다.

실제 중화민국 시기는 정부의 매매정책이나 國有荒地 개간우대정책 등을 통해 官公田 등 국유 토지가 급속하게 사유화되었고 토지사유와 매매가 유례없이 자유로웠다. 이 과정은 토지사유권이 확대되고 용익물권으로 사용권이 분화되어 가는 과정이었다. 그런데 국가가 법률로써 토지소유자의 권리를 강화해 갔던 반면 토지소유의 제한 규정이 없어 점차 토지 겸병의 문제가 심각해져 갔다. 또 급격한 인구 증가에 따라 토지사용권의 상대적 기회가 감소되면서 소작농에 대한 지주의 압박은 강화되어 갔다. 토지를 소유하지 못한 농민이 인구의 절반 이상을 차지하는 상황에서 사용권의 안정은 국가의 재정적 건전성 및 정치적 안정성과 불가분의 관계가 있었다. 국민당이 ‘二五減租案’(1926)을 제출하고, <佃農保護法>(1927) 등 법률체제 내에서 토지소유자의 권리를 제한하는 일부 토지사용권의 보호를 법제화했던 것도 바로 그러한 이유에서였다.

한편 토지개혁을 혁명수단으로 삼았던 중국공산당은 기본적으로 수많은 貧農과 雇農의 지지확보에 전략의 초점을 맞추어 토지문제를

해결해 나갔다. 실제 혁명의 추진과정에서 토지몰수의 대상을 대지주와 부농으로 제한하기도 하고, 그들과의 전략적 연대가 필요했던 항일전쟁 시기에는 그들의 토지소유권을 인정하고 보호해 주는 것을 바탕으로 減租減息 정책을 시행했다. 항일전쟁 승리 후에 감소감식정책으로는 토지소유를 원하는 농민의 절실한 요구에 부응할 수 없게 되자, 1946년 5.4지시(<關於清算減租及土地問題的指示>)를 통해 경자유기전 정책 하에 다시 그들의 토지를 몰수하는 전략으로 선회하였다. 그리고 1947년 <中國土地法大綱> 제정 이후에는 평균 분배 및 농민토지소유제의 시행을 명확히 규정하게 되었다.

2) 법규범의 존재 형식

중화민국 시기를 관통하는 법규범의 존재형식은 크게 成文法과 例로 구분된다. 서양의 근대법 체제를 적극 수용하여 제정된 중화민국 시기의 성문법은 ‘헌법, 법률, 명령’ 등 3부분으로 분류된다. ‘헌법’ 부분에는 정식 헌법이 제정되기 이전의 헌법성 문건 등도 포함된다. 각 정부가 합법적인 통치근거로서 국가의 기본대강을 담은 <臨時約法>(1912), <中華民國建國大綱>(1924), <訓政綱領>(1928), <訓政時期約法>(1931), <中華民國憲法草案>(1936), <中華蘇維埃共和國憲法大綱>(1931, 1934) 등이 이에 해당된다. ‘법률’ 부분은 각종 法 또는 條例에 해당되며, ‘명령’은 헌법과 법률의 하위법으로 令, 規則, 細則, 規程, 注意事項 등을 포함한다.

청말로부터 민국 초기에 이르기까지 <大清民律草案>(1911), <國民律草案>(1926) 등 두 차례 민법초안이 만들어졌지만 정식 민법으로 제정되지 못했다. 행정법 영역 외의 사회관계상에서 발생한 민사안건에 적용된 法定法源(Statutory Law)에는 민국 성립 이후 공포

시행된 소수의 단행민사특별법령과 함께 ‘現行(刑)律民事有效部分’이 중요한 부분을 차지한다. 淸이 반포한 <(欽定)大清現行刑律>(1910)과 <戶部則例> 내에서 민사에 유효한 부분을 골라내어 중화민국시기 이를 별도로 ‘現行(刑)律民事有效部分’이라 불렀다.

중화민국시기에는 각 정부의 최고사법기관에서 제출한 判例와 解釋例를 포괄하는 例도 성문법을 보충하여 법률 규제의 일정한 역할을 수행했던 중요한 法源이었다. 민사 안건을 판단할 때 우선적으로는 법률규정에 따르지만 법률에 명문화되어 있지 않은 경우, 또는 간략한 법조문만으로 입법의 취지를 파악하는 것이 힘든 경우에는 각 정부의 최고사법기관, 즉 代理院(북경정부), 最高法院, 司法院(이상 남경국민정부) 등이 제출한 判例 및 解釋例를 원용하여 민사안건을 처리하기 위한 중요한 근거로 삼았다.

3) 자료집의 구성과 특징

본 자료집은 기본적으로 중화민국 시기 존재했던 6개 정부별로 분류하여 구성하였다. 『중국토지법령자료집: 중화민국 시기 I』은 ① 중화민국임시정부 및 북경정부, ②남방정부(광동군정부, 광주국민정부), ③중화민국국민정부 시기이며, 『중국토지법령집: 중화민국 시기 II』는 ④중화소비에트 및 혁명근거지정부, ⑤만주국정부, ⑥왕정위국민정부 시기에 해당된다.

중화민국 시기 각 정부별로 선별된 자료는 대체로 네 범주를 포괄한다. 첫째, 중화민국 시기에 제정된 성문법만을 대상으로 하였다. 토지 문제를 관리하고 규율하는 다양한 작동원리를 밝혀낼 수 있도록 성문법 외에도 例를 함께 수록하는 것이 마땅하겠지만 지면상의 제한으로 본 자료집에는 수록하지 못했다.

둘째, 각 정부별로 제정된 중앙의 전국성 토지 관련 정책안 및 토지 법률법규를 중심으로 수록하였다. 단 정부의 통치기관이 소재한 정치행정 중심으로서 京師지역, 旗地와 國有荒地 등이 집중되어 있는 동북지역, 남방정부의 통치영역인 광둥지역, 소비에트 혁명근거지 및 해방구 등 토지소유권이 첨예한 문제로 부각되었던 일부 지역의 법령도 함께 수록하였다.

셋째, 국민정부와 중화소비에트정부가 法보다는 黨이나 국가의 정책이 앞서서 黨治體制를 취한다는 특성을 감안하여 법률법규 외에도 토지문제 해결을 핵심으로 하는 강령적 문건, 토지입법의 기초가 된 제안 및 결의안 등도 일부 포함하였다. 이로써 당치체제 하에서의 토지입법 과정까지도 이해할 수 있게 했다.

넷째, 아편전쟁 이후 불평등조약의 내용이 개항장 및 내지에서 외국인 토지권리를 보장했고 임대, 구매, 저당, 배상, 합자 등 방식으로 植民主義 토지소유의 근거가 되었다는 점에서 중화민국 시기 각국과 새롭게 체결한 관련 국제조약을 포함하였다.

위에서 나열한 6개의 각 정부 아래에는 이념과 체제를 불문하고 국가 토지 관리의 핵심이 되는 7개 주제 항목을 중심으로 분류하였다. 7개 주제별 항목은 다시 각각 관련 소주제로 분류되었는데 구체적인 내용은 다음과 같다. 1)종합: 기본법, 토지 관련 정책 및 종합성 토지법규, 2)지적관리: 등기, 토지조사, 3)토지관련세: 契稅, 地稅, 4)토지소유권 이전: 매매·양도·증여·상속·제한, 토지 수용, 징수 및 보상, 5)토지사용 관계: 二五減租, 減租減息, 임대차 및 租佃 관계, 6)토지 개발과 이용 및 보호: 국공유지 처리, 황무지·旗地 개간, 삼림·하천·墳墓·寺廟 관리, 학교·철도·도로 건설, 농지 보호 및 용지 변경, 7) 외국인의 토지사용 등이다.

3. 중화인민공화국 시기 : 『中國土地法令資料集: 계획경제 시기(1949-1977년)』, 『中國土地法令資料集: 개혁개방 이후 I (1978-1999년)』, 『中國土地法令資料集: 개혁개방 이후 II (1999-2011년)』

1) 토지소유권과 사용권의 개관

대부분의 사회에서 토지는 사람들 간의 사회·경제적 관계를 근저에서 규정하는 핵심적인 요소로 작용해왔다. 일반적으로 어떤 사회에서의 급격한 체제 변화 과정에는 토지의 소유 및 사용 관계의 변화가 수반되며, 그 사회의 소유권 제도는 일차적인 생산수단인 토지의 소유 및 사용 방식에 근거하여 형성되기 마련이다. 이러한 점에서 토지소유권은 특정 사회의 소유권 제도 일반의 성격과 소유권 관행의 작동 방식을 규정하는 핵심적인 요소라 할 수 있다. 이는 근대화 이전의 전통 중국사회에서는 물론이거니와 토지를 비롯한 주요 생산수단이 공유화된 사회주의 중국에서도 마찬가지다.

사회주의 중국사회는 토지의 사적 소유를 허용하지 않은 채, 국가(또는 전인민) 소유와 집체소유 방식을 토지소유제의 골간으로 채택하여 운용해 오고 있다. 도시토지는 1956년을 기점으로 사적 소유가 철폐되고 모두 국유화되었고, 농촌토지는 1958년 고급농업합작사(高級農業合作社)의 인민공사(人民公社)화 과정을 거치면서 집체소유로 전환되었다. 또한, 삼림, 사막, 초원 등의 토지는 1950년에 시작된 토지개혁 과정에서 보다 더 이른 시기에 국가소유 대상으로 전환되었다. 이렇게 계획경제 시기 초기에 형성된 중국의 토지소유권 제도는 이후 정치경제 상황의 변화에 따라 다소간의 변동을 겪게 되었지만, 국유와 집체소유라는 법적 소유권의 이원적인 틀은 1978년 개혁개방이 시작된 이후에도 지속적으로 유지되어 오늘날에 이르고 있다.

특히 당대 중국의 토지소유권 체계의 문제는 1990년대 중국 내외의 정치경제 구조와 이념이 변화함에 따라 학계의 새로운 관심사로 대두되기 시작했다. 먼저, 대외적으로, 1990년대 초 구 소비에트 연방 및 동구권 국가들의 탈사회주의적 체제 이행과정에서 토지 및 기업의 소유권 이전 문제가 중요한 아젠다로 등장한 것이다. 당시 구 동구권 국가들의 체제 이행 과정에서 생겨나는 수많은 문제들에 대한 처방은 중남미 사회에서의 그것과 유사하게 기본적으로 신자유주의적 시각에서 고안된 것들로서, 경제 과정을 시장의 원리에 맡기고 국가의 개입을 최소화하는 동시에, 토지, 기업 등의 생산수단과 주요 자산에 대해서 명확한 사적 소유권을 부여해주는 것을 그 골자로 하고 있다. 영미권의 중국 연구자들과 일부 중국 내 학자들은 이러한 시각에 입각하여 소유권과 사용권이 분리된 중국 토지제도의 (비)효율성에 대해 검토하기 시작했는데, 이에 따라 중국의 토지에 관한 학계의 관심사가 토지사용 문제를 넘어 소유권제도 일반으로 확대되었다.

한편, 대내적으로는, 사영경제가 팽창하고 시장원리가 확산됨에 따라 개혁개방 초기에 형성된 토지사용권 제도의 모순과 비효율성의 문제가 제기되기 시작했다. 농촌 개혁의 근간이었던 가정연산승포책 임제는 1980년대 중·후반에 이르러서 토지의 파편화와 농업생산력 저하 등과 같은 한계를 극명하게 노정하였으며, 이에 따라 농지사용권의 유·무상 양도를 통해 경영 농지의 집중화를 도모할 수 있는 다양한 형식의 대안들이 모색되기 시작했다. 이와함께 도시에서는 1988년 수정 『헌법』에서 도시 토지사용권의 유상 양도와 임대를 허용함에 따라 토지사용권 자체가 거래의 대상이자 용익의 수단으로 활용되면서 부분적으로나마 개인 및 집단재산으로서의 성격을 지니게 되었다. 이러한 변화는 1990년대 초·중반 물권법 제정의 필요성에 관한

논의가 생겨나는 데 중요한 계기로 작용했다. 이로 인해 법률적으로는 확연히 구분되어 있지만 실제 경제 과정에서는 그 경계가 모호한 토지소유권과 사용권 간의 관계에 대해 학계와 세간의 관심이 증폭되었다.

지금까지 출판된 중국 토지관련 연구들은 토지소유권의 문제를 법률적 의미에서의 소유권(de jure ownership)의 개념으로 국한하여 다루어온 경향이 있다. 농촌의 토지소유권이 법률적으로 집체에게만 부여되고 이러한 법적 규정이 고정되어 있는 상황을 감안할 때 농촌 토지 관계에서 가장 핵심적인 문제는 농지사용권의 문제라는 식의 접근도 이에 해당된다 할 수 있다. 확실히 소유권은 법률적 표현이자 규정이다. 그러나 그 개념이 표상하고 규정하는 바는 생산수단 및 재산을 둘러싼 사람들 간의 관계에 관한 것으로, 이는 사회경제적 이해를 둘러싸고 끊임없이 갈등과 경합, 그리고 타협이 반복되는 과정 속에서만 파악될 수 있는 것이다. 따라서 중국의 토지소유권 문제에 관한 연구자들은 다양한 권리들에 관한 법률적 규정을 넘어서 토지를 둘러싸고 사회경제적 과정에서 구체화되는 인민들의 실천 양식, 즉 토지소유권 관행에 대해 좀 더 주의를 기울일 필요가 있다. 토지소유권을 둘러싼 인민들의 관행은 소유권에 대한 법률적 규정과 일치할 수도, 일치하지 않을 수도 있으며, 법률 및 제도의 규정에 의해 영향을 받음과 동시에 역으로 그것들의 변화를 추동하기도 한다. 이러한 의미에서, 토지소유권 관행은 토지소유권에 대한 법적 규정 및 법률체계와 항시적인 긴장관계에 놓여 있을 뿐만 아니라 후자의 변화를 추동하기도 하는 능동적 요소로 작용하기도 한다고 할 수 있다.

토지소유권 관행의 차원에 주목하자면 제안은 소유권의 문제를 법률적 규정을 넘어 사회경제적 관계 속에서 구성되는 재산에 대한

권리(property rights)로 파악하자는 것이기도 하다. 이렇게 소유권의 외연을 방법론적으로 확장하는 것은 개혁개방 이후 중국의 토지소유권 제도와 관행을 총체적으로 이해하는 데 유리하게 작용한다. 즉 법률적 의미에서의 토지소유권이 국유와 집체 소유로 국한되어 있으면서도 토지로부터 파생되는 또 다른 권리인 토지사용권이 사적 소유의 대상이자 일종의 재산의 성격으로 변모하게 된 중층적인 과정을 포괄적으로 파악할 수 있는 것이다. 이와 함께 토지 소유권의 관행의 차원에 주목함으로써 중국 역사 과정에서의 정권 교체에 따른 소유권의 법률적 규정의 변화에도 불구하고 전통 중국 시기 이래 토지를 둘러싼 사람들 간의 관계 및 토지 소유/사용에 대한 관념의 역사적 연속성과 단절성을 통일적으로 파악할 수 있는 가능성을 모색할 수 있을 것이다.

2) 시기별 법령집의 주요내용 개관

(1) 『中國土地法令資料集: 계획경제 시기(1949-1977년)』

① 자료집 편찬의 원칙과 분류

본 자료집은 중화인민공화국 건국 이후부터 개혁개방이 본격적으로 시작되기 전(1949-1977년)까지 중국 토지관련 법령을 총망라했다. 기존에 중국 토지법령이 개별적으로 소개된 적은 있지만 시기별 주제별로 정리한 종합적인 토지법령집은 아직 부재한 실정이다. 지난 1년간 중앙인민정부법령(中央人民政府法令 1949-1951; 人民出版社), 중화인민공화국 5년래법률법령색인(中華人民共和國五年來法律法令索引 1949-1954; 중앙인민정부 법제위원회 편), 토지법전서(土地法全書 1949-1990; 吉林教育出版社) 및 북경대학교 법령 검색 웹사이트(北大法宝)등을 토대로 관련자료를 수집해서 토지법령자료집을 정리·편

찬하게 되었다. 이밖에도 혹여 누락될 가능성을 고려해 토지법령 출판물 및 웹사이트 이외에 토지법 관련 논문도 참고하였다.

위의 자료를 토대로 해서 여러 출판물 및 논문, 웹사이트 등에서 반복적으로 등장하는 법령들을 중심으로 선정 작업을 하여 약 200여 개의 법령을 목록화했다. 토지제도에 있어 중요한 주제들과 200개의 목록을 토대로 여러 차례 분류 작업을 진행한 후 일곱 개의 주제별 목차를 만들었다. 이로써 각각의 시기 안에서 일곱 개의 주제별 항목으로 분류하여 각 시기별 특징과 함께 찾고자 하는 주제별 법령들을 비교적 손쉽게 검색할 수 있도록 했다.

1. 종합 (기본법과, 토지부동산 이용 계획 및 정책 일반)
2. 토지 지적 및 권속관리(토지-부동산 등기 및 소유권에 관한 분쟁)
3. 토지 관련 조세
4. 토지 개발 및 자연자원 관리(사회기반시설 건설에 필요한 토지수용 및 보상과 황무지 개간 등)
5. 토지 소유권의 변화 (토지 소유권 일반, 토지개혁에 따른 몰수 및 분배 등)
6. 토지 사용 관계 (지주-전호 관계에서의 감조, 감식, 토지 및 부동산 임대관계 등)
7. 외국인의 토지사용

② 중국의 법률체계

중국의 법률체계를 간단히 살펴보면, 헌법은 전국인민대표대회에서 제정 또는 개정되는 것으로서, 국가의 근본법이자 최고법이다. 법률은 기본법률²⁾과 기타법률로 나누는데, 기본법률은 전국인민대표대

2) 기본법률이란 형사, 민사를 비롯 주로 사회에 전체에 영향을 미치는 법률을 말한다.

회가 제정 및 개정하며, 기타법률은 전인대 상무위원회가 제정 및 개정하고 효력순위는 헌법 다음이다. 주의할 점은 전인대 및 그 상무위원회가 제정한 법령 중에 ○○법으로 끝나지 않고 결의, 결정, 의견, 판법, 조례 등으로 끝나는 경우가 있는데, 이는 “법”이라는 명칭을 사용하지는 않았지만 제정 주체가 전인대 상무위원회로 법률에 속한다. 예를 들어 본 자료집 법령 중 1957년 6월 25일 전인대 상무위원회에서 공포한 <화교의 국유 황산 황무지 사용 신청에 관한 조례>(華僑申請使用國有的荒山荒地條例)가 있는데 이는 “조례”로 끝나지만 전인대 상무위원회가 공포했으므로 법률체계상 기타법률에 속한다. 국무원(1949-1954년에는 정부원이라 칭함)은 행정법규를 제정할 권한이 있으며, 법률보다 하위의 효력을 가진다. 국무원의 각 부(部), 각 위원회는 부문 규장을 제정할 수 있다.

이상 전국적으로 영향을 미치는 중앙법령 이외에 지방성법규는 성·직할시·자치구 및 성·자치구 인민정부 소재지의 시와 국무원의 비준을 거친 대도시의 인민대표대회 및 그 상무위원회가 해당 지역의 상황과 필요에 근거하여 제정한다. 지방성법규 외에 자치구, 직할시와 비교적 큰 시의 인민정부는 지방정부 규장 제정권이 있다. 소수민족이 자치를 실시하는 지역의 인민대표대회는 자치조례와 단행조례를 제정할 수 있으며 지방성법규와 마찬가지로 해당 자치 지역 내에서만 효력이 있다.

사법해석은 하급법원이 특정 사안에 대한 법률적 해석을 요청하는 질문을 하고, 이에 대해 최고인민법원이 답변을 하는 형식으로 이루어진다. 중국은 대륙법체계 국가이므로 선례구속의 원칙을 따르지 않지만, 건국 초기에는 입법의 수준이 낮았으므로 사법해석이 법률의 공백을 채워주었다. 사법해석이 법적 구속력을 가지고 있느냐 없느냐

에 대한 논란이 있었는데, 이는 당시 모택동이 사법해석에 대해 법률적 효력을 인정하는 발언을 한 바 있고, 후에 사법해석 업무규정 제 5조에 최고인민법원의 사법해석이 법률적 효력을 가진다고 규정되어 있어 자료집에 사법해석도 포함시켰다.³⁾

③ 토지법 및 토지정책의 시기구분과 근거

중화인민공화국 건국 이후 중국의 토지제도는 여러 차례 변혁의 과정을 거쳐 왔다. 첫째, 토지개혁 및 재분배 시기(1949-1952년)로 설명할 수 있다. 중화인민공화국 성립 이후 중국정부는 법률을 통해서 그 동안의 토지개혁의 성과를 공고히 하고자 했다. 이 시기의 대표 법령은 토지개혁법(土地改革法)과 도시 교외 지역의 토지개혁을 주 내용으로 하는 도시교외토지개혁조례(城市郊區土地改革條例)가 있다.

1950년 6월 30일 공포 및 시행된 토지개혁법은 모두 6장 40개 조로 구성되어 있다. 토지개혁법의 제정 목적은 지주계급의 봉건적 착취를 철폐하고 농민에게 토지를 분배함으로써 농촌 생산력을 제고하여 공업화 발전의 길을 개척하기 위함이다. 과거 부농의 토지를 몰수하는 정책에서 부농경제를 보존하는 입장으로 선회해, 중농을 단결시키고, 민족자산계급을 안정화시켰다는 점이 주목할만하다. 또 농민에게 토지에 대한 비교적 완전한 민사적 권리를 부여했다. 인민정부는 농민에게 토지소유증을 발급해주었고, 자유로운 경작과 임대 및 매매, 기타 토지에 대한 권리 일체를 승인해주었다. 반면 토지개혁 이전의 토지계약은 일률적으로 폐기해 역사적 토지소유권은 인정되지 않았다. 1950년 11월에 공포 및 시행된 도시교외토지개혁조례(城市郊區土地改革條例)는 토지개혁법에서 제외된 대도시 교외 지역에 대한 토지의 수용 및 몰수의 범위, 토지 분배의 원칙과 방법이 규정되어 있다.

3) 정철, 『중국의 사법제도』, 경인문화사, p.97.

둘째, 토지 집체 소유제의 출현-합작화 시기(1953-1956)로 토지 개혁이 완성된 이후 과도기 총노선에 따라 개별 농가의 자유로운 경작에서 집체(집단)형태로 점진적 전환이 시작된다. 이 단계에서는 기존 소농가들의 분산적 경작 형태의 저효율성을 극복하고자 토지소유권은 농민에게 그대로 두고, 토지 및 기타 농업에 필요한 생산수단을 합작사에 편입시키는(入股)방법을 통해서 집체(집단)가 관리하게 된다. 당시 중국은 중공업 우선 발전전략을 취했으나 서방에 의한 봉쇄로 자본이 부족한 상황이었다. 농업을 통해서 중공업 발전에 필요한 원시적 자본을 축적하고자 했다. 개별농가로서는 하기 힘든 관개수리 시설의 축조, 고가 농기구의 공동 사용, 비교적 큰 면적의 토지에 동일한 농작물을 경작함으로써 생산 효율성이 제고되었다.

대표적인 법률은 1955년 11월 9일 전인대 상무위원회에서 공포한 농업생산합작사시범장정(農業生產合作社示范章程)과 1956년 6월 30일 전인대상무위원회에서 공포한 고급농업생산합작사시범장정(高級農業生產合作社示范章程)이다. 농업생산합작사시범장정은 사원의 토지에 대해 소유권은 여전히 농가에 보유하는 반면 고급농업생산합작사시범장정은 사원의 사유토지를 합작사의 집체소유로 전환시켜 공유화하는 것이 목적이다. 그러나 합작화 초기 단계에서는 개별농업과 집체농업의 장점을 모두 살릴 수 있어 농업생산량의 목표를 달성하는데 성공하였으나, 이후 고급합작사를 거친 뒤 인민공사 시기에는 그 동안 인정되어 오던 자율성의 원칙이 사라지면서 농민의 생산의욕을 저하시켜 농업생산량은 최저치를 기록하게 되었다.

셋째, 토지 집단소유제의 정착 - 인민공사 시기(1957-1977년)로 정리할 수 있다. 건국 이후, 중국은 사회주의 토지법체도를 지속적으로 정비해왔지만, 문화대혁명 기간에는 토지 관련 입법이 거의 이루

어지지 않았기 때문에 기간(1957-1977)은 길지만 법령 수가 상대적으로 적다. 이 시기 토지 입법은 주로 두 가지 측면에서 이루어졌는데, 하나는 앞 시기에 출현한 집체토지소유제를 정착화시키는 것이고 다른 하나는 토지수용법 제도를 점진적으로 확립해 나가는 것이다. 이 시기에 입법된 두 개의 주요 법률은 다음과 같다.

우선, 국가건설징용토지관법(國家建設征用土地辦法)은 1958년 1월 전인대 상무위원회가 비준하고, 국무원이 공포 및 시행하였다. 1953년 정무원이 공포한 법령을 일부 개정한 것으로 국가 건설에 필요한 토지를 수용하기 위해 만들었다. 국가건설에 필요한 토지의 수용범위는 구체적으로 탄광, 철로, 교통, 수리시설, 국방건설, 교육, 위생, 시정건설 등으로 규정하고 있다. 특히 토지를 수용 당하는 농민에 대한 이주대책(경제적 보상) 조항과 함께 토지수용은 가능한 한 최소한도로 필요한 범위 내에서 해야 한다는 원칙을 명확히 했다. 국가건설징용토지관법은 수용 관련 최초의 법령으로 이후 토지수용법제도 형성에 기초가 되었다.

다른 하나는 1962년 9월 27일 중공중앙이 공포한 農村人民公社工作條例(修正草案)이다. 농촌인민공사공작조례의 핵심은 “3급 소유4, 생산대 기초”의 체제를 만든 것인데 이러한 체제는 이후 토지관리법, 물권법에서도 이용되고 있다. 농촌 집체토지의 소유권과 사용권에 관한 법 조항은 오늘날에도 여전히 중요한 역할을 하고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 인민공사제도하의 토지법은 노동에 따른 분배라고 했지만, 노동을 평가하는 시스템이 합리적이지 못했고, 분배상의 평균주의로 인해 농업생산성은 극단적으로 낮아졌다.

4) 3급 소유란 인민공사(200호), 생산대대(200호), 생산대(30~40호의 농가로 구성) 체제를 의미한다.

(2) 『中國土地法令資料集: 개혁개방 이후 I (1978-1999년)』, 『中國土地法令資料集: 개혁개방 이후 II(1999-2011년)』

① 자료집 구성의 원칙과 법률의 위계

본 법령자료집은 두 권으로 구성되어 있다. 제I권은 1978년 3월 5일 <헌법>이 개정, 공포된 시점을 기준으로 이후 1999년 2월까지 공포된 232건의 법령을, 제II권은 1999년 3월 15일 개정된 <헌법>을 포함하여 최근까지 공포된 218건의 주요 법령을 수록하고 있다. 이 자료집은, <헌법>과 토지 관련 주요 법률 및 조례를 포함하여, 개혁개방 이후 중국의 토지소유권 관행의 특성과 변화과정을 파악하는 데 단서를 제공해줄 수 있는 것으로 판단되는 450건의 중앙성(中央性) 법규와 중국공산당 중앙위원회 등 주요 기관의 정책 문건들을 선별하여 체계적인 분류 기준과 구성 원칙에 의거하여 편찬한 것이다. 중앙성 문건들만을 수록 대상으로 법령을 선정한 것은 한편으로는 방대한 분량의 지방성 법령들을 모두 검토할 수 없다는 현실적인 문제와 다른 한편으로는 전국적인 차원에서의 토지제도 변화과정을 정리하는 것이 보다 우선적으로 요구되는 과제라는 판단에 따른 것이다.

본 자료집에 수록된 법령들은 각종 법령 형태들의 위계 관계를 고려하여 선정한 것들이다. 일반적으로 중국의 중앙성 법령은 그 효력 등급의 위계에 따라 헌법, 기본법, 행정법규(行政法規), 사법해석(司法解釋), 부문규장(部門規章), 규범성 문건(規範性文件) 등의 순으로 구분된다. 헌법과 기본법에 대한 제정과 개정은 전국인민대표대회(全國人民代表大會)의 결정에 따라 국가 주석의 명의로 각각 주석단공고(主席團公告)와 주석령(主席令)에 의해 공포된다. 행정법규는 조례 및 국무원의 규정과 결정, 통지 등을 포괄하는 법령 범주로서, 조례는 국무원 총리의 명의로 국무원령(國務院令)에 의해, 그리고 기타 국무원 문건은 국무원의 명의로 고유의 문서공포 양식에 따라 공포된다.

사법해석은 모호한 법률적 규정에 대해 실무 행정 기관 및 하급 사법 기관의 해석 의뢰에 대한 최고의 사법기관인 최고인민법원(最高人民法院)의 유권 해석 및 답변 등을 가리키는 것으로, 그 내용은 특정 법률의 부분적 항목에 관한 해석으로 한정되는 경우가 대부분이지만 일반적으로 법률의 효력을 지니는 것으로 간주된다. 부문 규장은 국토 자원부, 농업부 등 중앙 행정기관이 법률의 형태로 입법화된 내용을 집행하거나 주요 행정 사안을 실시하기 위해 제정하는 각종 규정(規定), 시행방법(辦法), 규칙(規則), 실시세칙(實施細則), 결정(決定) 등을 포괄하는 범주다. 규범성 문건은 보다 협소한 정책 사안에 관한 유관 행정기관의 통지(通知), 의견(意見), 답변(答復) 등을 가리키는 문건 범주이며 그 효력의 영향력 면에서 부문 규장보다 한 단계 낮은 등급에 해당한다. 이 두 형태의 문건들은 각 중앙 행정기관 수장의 명의로 각 기관의 약칭을 포함하는 문자와 공포 연도 등으로 구성된 고유의 문서번호로 공포된다.

이와함께 사회주의 중국의 정책 결정과정의 특수성을 충분히 고려하여 중국공산당 중앙위원회(中共中央, 이하 중공중앙)의 정책성 문건을 중요한 비중으로 수록하였다. 1999년의 개정 <헌법>에 반영된 법치주의의 원칙에 따른다면 중공중앙에서 발행한 각종 문건들은 규범성 문건보다 효력 등급이 낮은 단체규정(團體規定)의 범주에 해당된다. 그러나 이러한 법리학적인 위계 관계와 달리, 토지 문제를 포함하여 주요한 사안에 관한 정책적 정향과 관련 제도의 기본 골간은 실제로는 중공중앙의 각종 회의에서 결정되어왔다. 주요 정책적 지침이 중공중앙의 문건을 통해 하달되고 난 후에 이에 대한 후속적인 입법 조치로 관련 법령이 제정되거나 개정되는 것이 일반적인 관례다. 따라서 법치 원칙만을 바탕으로 각종 법령들 간의 위계를 판단하는 것은 오히려 현대 중국의 정책 결정 및 제도 수립 과정의 현실을 왜곡

하는 위험을 초래할 수도 있다. 이러한 판단 하에, 이 자료집에서는 중공중앙의 지도적인 위상과 역할을 심분 고려하여, 중공중앙이 발행한 토지 관련 문건들을 ‘법규성 문건’이라는 새로운 범주 하에 별도로 분류하였다.

② 자료집의 수집과 목록화 과정

본 자료집에 수록된 각종 법령의 내용과 이에 관한 정보는 주로 다음과 같은 절차와 경로를 통해 확보한 것이다. 먼저, 『自治法典』(清華大學出版社, 2007 전자책), 『土地法律法規全書』(法律出版社, 2011) 등 기존에 중국에서 출판된 주요 토지 법령자료집을 확보하여 기본적인 법령 목록을 구성하는 데 참조하였다. 또한 경제관행실의 토지 관련 세미나와 개인적인 연구과정에서 중국 내외의 학자들의 연구서와 연구논문에 의해 인용된 법령들의 목록을 작성하였다. 이를 바탕으로, 중국의 인터넷 포털사이트와 www.pkulaw.cn, www.law-lib.com, www.landchina.com 등 주요 법령 서비스 제공 사이트에서 각 법령 자료에 대한 정보를 수집함과 동시에, 각각의 법령에 링크되어 있는 관련 법령자료를 검토한 후 목록에 추가하였다. 이렇게 확보한 법령의 목록 및 정보를 국무원(www.gov.cn/gongbao) 홈페이지와 국토자원부, 재정부, 농업부 등 주요 부서의 홈페이지에서 공개, 제공하는 자료와 비교, 검토하면서 수정하였다. 다양한 자료 출처를 참고하여 법령의 내용과 정보를 수집하는 과정에서, 일부 개별 법령들의 경우 공포일자 및 문서번호 등의 정보가 출처에 따라 서로 다르게 기재되어 있는 사례도 적지 않았다. 이러한 경우 공포기관이 지면으로 인쇄 발행한 원본을 확보하여 참고하고자 하였으며, 원본을 확보하지 못한 법령들에 대해서는 『自治法典』에서 제공된 정보에 준하여 편찬하였다.

본 자료집은 수록된 450건의 법령자료들에 대해 법령의 본문 이외에도 공포일자, 시행일자, 공포기관, 법령번호, 법령종류, 유효여부에 관한 정보를 별도로 제공하고 있다. 1980년대 초·중반에 공포된 일부 법령의 경우, 법령번호에 관한 정보를 확보하지 못해 빈 칸으로 남겨둘 수밖에 없었는데, 이는 매우 아쉬운 점이 아닐 수 없다. 법령의 종류는 앞서 언급한, 헌법, 기본법, 행정법규, 법규성 문건(중공중앙 문건), 사법해석, 부문규장, 규범성 문건의 기준에 따라 분류하였다. 또한, 각각의 법령들이 본 자료집의 출판 당시에도 유효한지의 여부를 유효, 실효, 부분실효의 세 항목으로 구분하였다. 현재까지 유효성이 지속되고 있는 법령들의 경우, 공포 당시의 법령이 이후 별도의 개정 과정 없이 그대로 유효한 경우(유효-현행)와 추후 개정 과정을 거쳐 유효성이 지속되고 있는 경우(유효-개정)로 다시 분류하였다.

이와함께 개정을 거쳐 유효한 법령들에 대해서는 개정 방식에 대한 정보를 추가적으로 제공하였다. 참고로 한국에서의 법률 개정은 변화된 내용의 많고 적음과 상관없이 개정이라는 용어가 일률적으로 적용되는 데 비해, 중국의 법령 개정 방식은 크게 우리말로 부분개정(修改), 전면개정(修訂), 증보개정(修正)으로 번역될 수 있는 세 가지 방식이 존재한다. 한 걸음 더 나아가, 독자들의 편의를 도모하고 자료집의 활용 가치를 제고하기 위해, 실효, 부분실효, 유효-개정으로 분류된 법령 항목들에 대해서는 편저자주(註)의 형식을 빌어 법령이 실효되거나 개정된 근거를 제공하였으며 부분 개정된 항목에 대해서는 개정된 내용까지 함께 기재하였다.

③ 자료의 분류 기준과 자료집의 편성 체계: 시기 및 주제

이러한 절차를 거쳐 수집, 목록화하고 정보화한 법령들을 다음과 같은 원칙에 따라 분류, 배열하였다. 먼저, 이 자료집에서 다루고 있는

1978년 이후 현재까지의 시기를 토지제도 및 소유권 관행의 변화 양상에 주목하여 1978-1988(제1부), 1988-1999(제2부), 1999-현재(제3부)의 3단계 하위 시기로 구분하였다.

법령자료집과 달리, 토지 관련 연구서들은 토지제도의 특성에 따른 시기 구분을 중시하는 것이 보편적이다. 가장 일반적인 시기구분 방식은 법률적 의미에서의 토지소유권 제도의 차이에 주목하여 토지 사유제 실시 단계(1949-1952), 토지 공유화 단계(1953-1957), 도시 토지 국유제 및 농촌토지 집체소유제 단계(1958-1978 또는 현재)로 구분하는 것이다. 이러한 구분법은 사회주의 중국이 수립된 이래 현재까지의 과정을 법률적 토지소유 방식에 따른 차이를 명료하게 드러낼 수 있다는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고, 이 구분은 토지소유권에 관한 법률적 규정에 집착한 나머지 1958년 이후 현재까지의 과정을 동질적인 것으로 취급하거나 또는 1978년 이후의 시기를 막연하게 ‘개혁개방 시기’로 분류함으로써, 개혁개방 정책이 실시된 이후와 이전 시기의 차이점을 간과하거나 1978년 이후 전개된 토지제도 및 소유권 관행의 역동적인 변화에 주목하지 못하게 한다는 한계를 노정하고 있다.

1978년 이후 현재까지 약 35년 동안 중국의 정치경제적 상황은 물론 토지제도에도 현격한 변화가 생겼음에도 불구하고, 중국 토지 연구자들이 이렇게 이 시기를 더 이상 세분하지 않거나 못하는 것은 토지제도의 이원적 구조와 관련이 있는 것으로 보인다. 개혁개방 이후 중국의 토지제도는 국유토지와 집체토지, 도시토지와 농촌토지라는 구분 이외에도 토지에 대한 권리의 측면에서 토지소유권과 사용권이 분리되어 있어서 이원적인 구조가 다중적으로 얽혀있는 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 시기 구분과 관련하여 특히 주목할 점은 1950년대 후반에 도입된 국가의 도시-농촌 분리정책의 기초가 개혁개방 이후

시기에도 지속적으로 유지됨에 따라 도시지역과 농촌지역에서의 토지제도가 서로 다른 양상으로 변화해 왔다는 점이다. 이러한 이원적 변화 양상은 1978년 이후 중국 토지제도 변화의 핵심을 이루고 있는 토지 사용제도의 변천 과정에서 분명하게 드러난다.

도시토지의 경우, 비교적 이른 시기인 1979년부터 중외합영기업의 토지 사용에 대해서 <中外合資經營企業法>에 근거하여 토지사용비를 징수하기 시작했다. 1982년 선전(深圳)시를 시작으로 많은 도시들이 국내 사영기업 및 영리 목적의 조직들로부터도 토지사용비를 징수하기 시작했으며, 이는 각 도시의 개발 자금을 확보하는 매우 중요한 재원으로 기능하였다. 1987년 7월 선전(深圳)시에서의 실험을 필두로 1998년부터는 많은 도시들이 토지사용권을 상품화하기 시작했다. 즉, 도시토지의 국가소유를 전제로, 협의, 입찰, 경매 등의 방식을 통해 일정 기간 동안 유상으로 사용할 수 있는 권리를 인정해주고 또한 그 권리를 임대하거나 저당 및 담보로 활용할 수 있도록 권리를 부여한 것이다. 이러한 변화는 곧 1988년 4월 수정 <憲法> 10조 4항 (“토지사용권은 ‘법률적 규정’에 의거하여 전양할 수 있다”)에 반영되고 1988년 12월의 <土地管理法> 수정안을 통해 보충되었으며, 곧 이어 <城鎮土地使用權的出讓和轉讓暫行條例>(1990년 5월) 등과 같은 법규들에 의해 시행세칙이 마련됨에 따라 사용권 자체가 일종의 상품으로 시장에서 거래되기에 이르렀다.

이러한 변화에 따라 1990년대 초반 이후 도시지역은 부동산 개발 열풍에 휩싸이게 되었으며, 이는 도시 부동산시장의 급속한 팽창과 함께 무질서한 개발과 부패 문제 등 적지 않은 폐단을 야기하였다. 이에 따라 중앙정부는 도시토지에 대해서는 부동산시장의 안정과 질서 확립을 최우선적인 정책 과제로 설정하기에 이르렀으며(<國務院關於加強國有土地資產管理的通知>(2011년 4월)), 토지사용권 거래과

정에서의 투명성을 높이기 위한 다양한 제도적 장치를 마련하여 실시해오고 있다.

농촌지역에서의 토지사용권 제도 변화과정은 약간은 다른 양상으로 전개되었다. 토지의 집체소유권을 전제로, 농지사용권을 개별 농가에게 분배하는 이원적 구조는 유사하지만, 흔히 승포경영권(承包經營權)으로 불리는 이 권리는 도시에서의 토지사용권에 비해 상당히 제한적인 범위 내에서 운용되었다. 가정연산승포책임제(家庭聯產承包責任制)로 통칭되며 평균주의적 지권 분배 원칙에 입각한 이 토지사용제도는 1982년 중공중앙의 1호 문건인 <全國農村工作會議紀要>에서 긍정적인 평가를 받으며, 중국 농촌 전역에서 기본적인 토지 운용제도로 정착되었다. 그러나 머지않아 경영 농지의 파편화 및 농업의 영세화 등과 같은 부작용이 가시화되기 시작했으며, 이에 따라 중공중앙은 1986년 1월 <關於1986年農村工作的部署>라는 문건에서 대규모 경영을 통해 농업생산력을 제고할 수 있는 농지의 집중화 방안을 강구할 필요성을 역설하였다. 이에 따라 가정연산승포책임제를 변형 또는 대체할 수 있는 다양한 방식의 토지 운용 모델들이 실험되었다. 이 과정에서 승포경영권, 즉 농지사용권의 제한적 유상 이전(流轉)이 핵심적인 대안 기제로 등장하였다. 농지사용권의 유상 이전을 촉진하기 위해서는 10년으로 한정되어 있던 사용권 연한을 연장하는 것이 필수적이었는데, 1998년 8월 두 번째로 개정된 <土地管理法>의 제14조에 승포경영권의 도급 연한을 30년으로 연장한다는 내용이 명문화되고 같은 해 12월에 제정된 <土地管理法實施條例>에서 보다 구체적인 권리 보호 방침을 명시함에 따라 시장 원리에 따라 사용권 유상 이전 방식을 모색하는 것이 이후 농지제도 개혁의 핵심적인 사안으로 자리잡게 되었다.

이와같이 도시와 농촌에서의 토지제도는 다소 상이한 배경과 맥락에서 서로 다른 변화과정을 겪어 오고 있다. 도시의 토지제도는 비교적 이른 시기에 토지사용권의 전면적인 시장화 경향을 띠게 되고, 각각 1988년과 2001년을 전후하여 토지 운용 정책의 주요 기조가 변화했던 반면, 농촌의 경우 가정연산승포책임제라는 틀과의 관련 하에서 각각 1986년과 1998년을 기점으로 새로운 정책에 대한 모색이 전개되었다고 볼 수 있다. 이와 함께, 도시와 농촌 지역의 토지사용권의 범위와 내용 역시 상당한 차이를 보이고 있다. 2007년 <物權法>의 공포와 시행을 계기로 도시와 농촌의 토지사용권이 절대적인 재산권의 속성을 지니는 대세권(對世權 rights in rem)의 속성을 지니게 되었음에도 불구하고, 농지사용권에 대한 권리 범위에 대해서는 여전히 많은 제약이 뒤따르고 있다. 예를 들어, <物權法>은 현행 70년으로 규정된 도시 주택건설 용지사용권 기한이 만료되는 경우 자동적으로 그 기한이 연장된다는 규정(제149조)을 두고 있는 반면에, 농지 승포경영권에 대해서는 자동 연장을 별도로 언급하지 않은 채 기간 만료 시 관련 기관의 규정에 따라 연장할 수 있다(제126조)는 조항만을 두고 있다. 뿐만 아니라, 농지사용권에 대해서는 여전히 재산권 행사의 중요 방식의 하나인 저당(抵押) 행위를 금지하고 있어 (제184조 2항, <担保法> 제37조 등) 완전한 재산권으로 전화하는 데 결정적인 제약 요인으로 작용하고 있다.

이러한 도시와 농촌 토지제도와 그 변화 과정의 차이점에도 불구하고, 이 자료집에서는 이 두 형태의 토지제도를 가로질러 공통적으로 발견되는 흐름에 주목하여 개혁개방 이후 중국 토지제도 전반의 변화과정을 세 단계의 소시기로 구분하였다. 토지사용권의 유상 이전, 또는 시장화(marketization)의 추세가 그 것으로, 시장경제체제가

사회경제적 현실의 전반으로 확산되고 시장의 논리가 인민들의 일상 생활에 깊숙이 침투되어 가고 있는 작금의 상황을 고려할 때 현대 중국의 토지제도의 변화 양상을 가장 단적으로 나타내는 특징으로 사료된다. 이러한 거시적인 차원에서의 변동 양상은 관련 법령들의 제·개정은 물론 최상위 법인 <憲法>에도 개정의 형식을 통해 분명하게 제시되기 마련이다. 이 점에 착안하여, 이 자료집은 개혁개방 이후 <憲法>에 수록되어 있는 토지 관련 규정들의 일부가 개정의 과정에서 변경된 점에 주목하고 <憲法>의 개정 시점을 단계 구분의 전거로 삼았다.

1982년에 전면 개정을 거쳐 재공포된 <憲法>은 이후 1988년, 1993년, 1999년, 2004년 네 차례에 걸쳐 개정되었다. 주요 변경사항을 간단히 요약하면 다음과 같다. 1988년 개정판에서는 사영경제를 사회주의공유경제의 보충 요소로 인정하고(제11조) 토지의 임대(出租)를 허용(제10조 4항)하였으며, 1993년 개정판은 가정연산승포책임제를 기존의 인민공사 및 농촌협작사를 대체하는 제도로 인정하고(제8조) 또한 사회주의시장경제가 공유제에 기반한 계획경제를 대체한다(제15조)고 인정하고 있다. 1999년 개정판에는 법치의 원리에 따라 사회주의 법치국가를 건설한다는 내용(제5조 1항)이 첨가되고, 공유제를 위주로 한 다양한 소유제의 경제와 분배방식이 공존함을 인정했으며(제6조), 농촌집체경제조직들은 가정연산승포책임제를 기초로 하여 이중경제체제를 실행할 수 있다(제8조)고 명시하고 있으며, 또한 개체경제와 사영경제와 같은 비공유경제가 사회주의시장경제의 중요한 구성부분(제11조)이라고 규정함으로써 사영경제의 법률적 지위를 격상한 바 있다. 또한 2004년 개정판에서는 그 동안 혼란스럽게 사용되던 징수(徵修)와 징용(征用) 개념을 구분하고 국가가 토지와(제10조)

공민의 사유재산(제13조)을 징수하거나 또는 징용 후 보상할 수 있다고 정정하고 있다.

이 네 차례에 걸친 개정 내용 중에서, 1988년과 1999년 판본에서 개정된 토지 관련 내용은 앞서 살펴 본 도시 및 농촌 토지제도의 주요 변화 내용을 사후적으로 인준하거나 또는 추후 변경의 전조를 드러내는 것이라 할 수 있다. 또한 이 시점들은 앞서 언급한 도시와 농촌의 토지제도 변화 단계를 구분한 시점들과 크게 다르지 않은 바, 이 자료집에서는 1988년과 1999년의 헌법 개정 시점을 기준으로 세 단계의 소시기로 구분하여 수집한 법령자료들을 배치하기에 이른 것이다. 이러한 구분에 의거하여 각 소시기별 토지제도의 특성을 정리하면 다음과 같다. 제1부로 편성된 1978-1988년의 시기는 도시-농촌 토지 및 토지 소유권-사용권이라는 중층적 차원에서의 이원적 토지제도가 확립된 시기에 해당한다. 제2부로 구분한 1988-1999년은 도시와 농촌에서의 토지시장, 좀 더 정확하게는 토지 사용권 시장이 형성된 시기라고 볼 수 있다. 제3부에 해당하는 1999-현재의 시기는 토지시장의 개혁을 위해 다양한 정책적 조치들이 강구되고 있는 시기라 할 수 있다.

이와 같은 구분 위에서, 이 자료집은 각 시기를 관통하여 지속되고 있는 토지 관련 주요 사항들을 7개 항목으로 분류하였다. 이 항목들은 지금까지의 토지 관련 연구동향에 대한 검토를 바탕으로 선정된 것이며, 각 법령 자료들의 내용에 대한 분석을 거쳐 체계화한 것이다. 이러한 점에서 이 7개의 항목은 (총론에 해당하는 1번 항목을 제외하면) 대주제 분류에 해당한다고 할 수 있는데, 이는 다음과 같다: (1)총합, (2)지적 및 권속 관리, (3)토지관련세비, (4)국유토지 개발과 토지 사용권, (5)집체토지와 농지사용권, (6)토지 보호와 감찰, (7)외국인·기업의 토지 사용. 더 나아가, 이 7개의 대주제 항목을 다시 2-5개의

소주제 항목으로 분류하여 독자들의 자료 활용도를 높이고자 하였다. 각각의 (소)주제 항목 내에서 각 법령 자료들은 공포일자 순으로 배열하였다. 이 소주제 항목들은 개혁개방 이후의 토지제도 및 소유권 관행과 관련된 연구 논문들이 다루고 있는 핵심적인 주제이자 쟁점이 되는 사항들로서, 이 자료집에서는 중국 토지 관련 연구자들이 특정한 문제에 관한 법률적 규정 내용의 변화과정을 일목요연하게 파악할 수 있도록 나름대로 세심한 주의를 기울였다.

④ 자료집의 특징과 가치

본 자료집은 지금까지 중국 내외에서 출판된 토지 법령자료집들과 몇 가지 점에서 구별되는 특징을 지니고 있다. 가장 구별적인 특징이자 장점은 당대의 토지 관련 법령들을 집성하고 있으면서도 역사자료집의 형식을 취하고 있다는 점이다. 기존에 출판된 대부분의 법령집들은 실용법률백과의 형식을 취하고 있어서 출판 당시 유효한 법령들만을 수록하는 것이 통례이다. 이들 자료집에서는 이미 효력을 상실한 법령이나 개정판에 의해 대체된 이전 판본의 법령들을 수록 대상에서 제외하는 것이 일반적이어서, 그 법령집만으로는 당시에 유효한 개정본이 이전 판본과 어떻게 다르고 어떤 내용의 조문이 수정 또는 변경되었는지를 파악할 수가 없다는 단점이 있다. 개혁개방 이후의 중국처럼 정치경제적 상황이 큰 폭으로 급속하게 변하고 이에 따라 법령들의 개정과 폐지가 빈번한 상황에서는 이렇게 유효 법령들만으로 구성된 자료집의 활용가치가 떨어질 수밖에 없다. 이러한 점을 고려하여, 편저자는 법령들의 통시적 변화 양상에 관한 정보를 일목요연하게 제공할 수 있는 역사자료집으로 편성한다는 대전제 하에 편찬 작업을 기획하였다.

이러한 대전제는 자료의 수집 및 자료집 구성 방식에도 그대로 반영되었다. 즉, 현재 유효한 각종 주요 법령들은 물론이고, 이미 폐지되거나 추후 개정과정을 겪은 법령들도 수록 대상으로 포함하였다. 또한 이미 폐지되었거나 개정된 법령들에 대해서는 폐지 및 개정의 법률적 근거를 조사하여 별도의 편저자주(註)를 달아 관련 정보를 상세하게 제공하고 있으며, 법령자료의 중복 기재를 피하기 위해 새로 개정된 판본의 법령에 대해서는 개정 내용만이 담겨 있는 개정안(修正案)을 수록하고자 하였다. 예를 들어, <土地管理法>은 1986년 6월 25일 최초로 공포된 이래, 각각 1988년 12월 29일, 1998년 8월 29일, 2004년 8월 28일 세 차례에 걸쳐 개정되었는데, 이 네 가지 판본이 수록된 페이지에서 각각 그 이후의 변경 및 개정 내용에 관한 정보를 제공하고 개정 판본들에 대해서는 수정안을 제공함으로써 법령 변화의 과정과 변경 내용을 손쉽게 파악하도록 구성하였다. 이와 함께, 지구 정정 등 개정의 폭이 적은 경우에는 개정 정보와 정정 내용에 대한 요약만을 주석으로 처리하였다. 참고로, 이 자료집에 수록된 450개의 법령에 대해 총 147개의 편저자주를 첨부하였다.

이외에도 이 자료집은 토지에 관한 권리 및 책임 등에 관한 규정이 명시되어 있는 거의 모든 법령들을 총망라하여 수록하고 있다는 점에서 특징적이다. 예를 들어, <公司法>, <刑法>, <婦女權益保障法> 등 토지와 직접적인 관련이 없는 주요 기본법들 중에서도 토지 관련 부분을 따로 발췌하여 절록의 형태로 수록하고 있다. 이는 토지의 소유권 및 사용권 관행이 사회경제적 관계의 근간을 형성한다는 이론적 전제에서 기인한 것이며 동시에 토지 관련 법률 규정을 총망라하여 가능한 포괄적인 자료집을 구성하고자 하는 취지에서 비롯된 것이다. 이와 함께, 토지 문제를 직접적으로 다루고 있는 법령들에 대해서는 조문에

대한 절록을 자제하고 원법조문의 구성과 맥락을 충실하게 드러내고자 노력하였다. 이 자료집에 수록된 450개의 법령들 가운데 총 77개의 법령에 대해 절록의 형태로 편집을 가하였는데, 이 중 상당수는 토지 이외의 사안을 핵심 내용으로 하는 기본법령들이다.

結 論

관행은 중국적 특색을 구성하는 핵심적 원리이자 일상생활을 지속적이고 안정적으로 제어하는 무형의 실체라고 할 수 있다. 따라서 관행을 연구하는 일은 중국사회의 구조와 원리를 총체적으로 파악하기 위한 매우 중요한 작업이라고 할 수 있다. 이러한 연구의 일환으로서 역대 중국의 토지정책과 토지입법에 관한 연구는 중국의 장기적 변화와 연속성을 조망할 수 있는 매우 유효한 통로가 될 수 있을 것이다.

근대 이전의 전통시대로부터 현재에 이르기까지 중국에서 농업경제는 매우 중요한 국가경제의 토대였으며, 따라서 토지소유권 및 토지사용권의 통제와 적절한 배분은 역대 정부의 매우 중요한 정책현안이 아닐 수 없었다. 이러한 의미에서 역대로 토지제도와 토지입법은 장기적으로 지속되는 사회경제관행을 반영하지 않을 수 없었으며, 이러한 의미에서 토지법은 토지관행에 대한 권력집단의 태도와 지향을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 이와같이 토지법령은 사회경제적 관행을 반영하여 입안되고 개정되거나 대체되어 나가는 가변적 실체라고 할 수 있다.

토지법령은 토지소유권과 토지사용권의 관계와 함께 각 정부의 토지입법의 목적과 내용을 잘 반영하고 있다고 할 수 있다. 다른 한편

으로는 시대와 사회의 변화가 다시 새로운 규범을 산생시킨다는 점에서 토지입법과 법령은 시대적, 사회적 변화에 대한 국가권력의 대응을 반영한 것이라고도 할 수 있다. 역대 정부의 토지법령은 그 시대의 역사성과 시대성을 내재하고 있기 때문에 토지법령집의 편찬은 바로 중국사회의 통시적 변화와 연속성을 조망하기 위한 매우 중요한 작업이라고 할 수 있다.

관행이라는 중국사회의 내재적 질서를 토지법령을 통해 파악하기 위해서는 당연히 장기간에 걸친 유관 자료의 수집과 편찬의 작업이 수반되지 않으면 안될 것이다. 기존의 법령집이나 법령자료집의 경우 특정 왕조 시기나 혹은 근대 이후 한정된 시기와 특정 권력과 관련된 토지법으로 내용이 한정되었다고 할 수 있다. 이에 비해 본 사업단이 출판한 『中國土地法令資料集』 시리즈는 전통시대로부터 중화민국을 거쳐 계획경제시기, 개혁개방 전후에서 현재에 이르기까지 장기간에 걸쳐 토지와 관련된 법령을 체계적으로 망라한 유일한 자료집이라는 점에서 적지않은 의의를 지닌다고 할 수 있다. 더욱이 『中國土地法令資料集』은 단순한 법령의 수집 수준을 넘어 체계적인 분류 정리를 시도하였는데, 즉 시간적 배열이나 내용적 분류를 체계화함으로써 자료의 활용도와 접근성을 최대한 제고하고자 하였다.

이상과 같이 본 사업단의 『中國土地法令資料集』 시리즈는 오랜 기간에 걸친 연구자들의 각고의 노력으로 출판된 것으로서, 국내뿐 아니라 국외에서도 찾아보기 어려운 규모와 완성도를 갖춘 凱歌라 할 수 있다. 물론 이와같은 자료집의 출판 자체가 이미 국내의 관련 학문과 학계에 대한 기여라고 평가할 수도 있겠지만, 자료집이 자료집으로서의 진정한 의미를 발현하기 위해서는 이의 활용을 통한 수준 높은 연구 성과를 내는 것이라는 점은 두 말할 나위도 없을 것이다.

주제어 : 『중국토지법령자료집』, 『중국신문기사자료집성』, 토지소유권, 토지사용권, 중국관행연구사업단

(논문투고 : 2012.5.20/ 논문심사완료 : 2012.5.31/ 논문게재 확정일 : 2012.6.3)

참고문헌

- 『大清律例』(乾隆五年武英殿本): 張友漁·高潮主編, 『中華律令集成-清卷』, 吉林人民出版社, 1991.
- 『戶部則例』(同治十三年官刻本): 張友漁·高潮主編, 『中華律令集成-清卷』, 吉林人民出版社, 1991.
- 『理藩院則例』(道光二十三年官刻本): 張友漁·高潮主編, 『中華律令集成-清卷』, 吉林人民出版社, 1991.
- 『大清現行刑律』: 懷效鋒主編, 『清末法制變革史料-下卷』, 中國政法大學出版社, 2010.
- 楊立新點校, 『大清民律草案』, 吉林人民出版社, 2002.
- 楊立新點校, 『民國民律草案』, 吉林人民出版社, 2002.
- 中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會, 『臨時政府公報』(中華民國史料總編19), 1968.
- 中國第二歷史檔案館編, 『行政院公報』(中華民國檔案資料影印叢書), 檔案出版社, 1994.
- 中國第二歷史檔案館編, 『汪偽國民政府公報』, 江蘇古籍出版社, 1991.
- 蔡鴻源主編, 『民國法規集成』, 黃山書社, 1999.
- 彭津主編, 『民國時期土地法規選編』, 廣東省地圖出版社, 1994.
- 王鐵岸, 『中外舊約章程彙編』 1, 2, 3冊, 三聯書店, 1957, 1959, 1959.
- 『民國平分土地法令』, 合江日報社, 1947.
- 王先進主編, 『土地法全書』, 吉林教育出版社, 1990.
- 韓廷龍·常兆儒編, 『中國新民主主義革命時期根據地法制文獻選編』

(第4卷),中國社會科學出版社,1984.

財政部財政科學研究所·中國第二歷史檔案館編,『國民政府財政金融稅收檔案史料(1927-1937)』,中國財政經濟出版社,1997.

周匯森主編,『土地改革史料(民國16至49年)』,國史館,1988.

榮孟源主編,『中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料』(上·下冊),光明日報出版社,1985.

中央人民政府法制委員會編,『中華人民共和國法律法令索引:1949-1954』,2004.

『土地法全書:1949-1990』,吉林教育出版社,2007.

『中央人民政府法令:1949-1951』,人民出版社,2007.

『自治法典』,清華大學出版社,2007.

『土地法律法規全書』,法律出版社,2011.

Building a Foundation for the Tradition of Humanistic Chinese Study

-The publication and significance of *Collection of Chinese Newspaper Articles and Selections in China's Land Laws and Policy Documents*

Kim Ji-hwan

The Research Center for Chinese Practices of University of Incheon conducts overall researches on the structures and principles that have driven Chinese people and society at the core and has a need to systematically generate and accumulate basic research data through field study and literature materials collection for such researches. Responding to the need, the Research Center for Chinese Practices of University of Incheon published *Collection of Chinese Newspaper Articles and Selections in China's Land Laws and Policy Documents*.

In China, agriculture is the very foundation of national economy, which explains why the Chinese regimes have made a very important policy issue out of the control and distribution of

land ownership and usufruct. The land laws and ordinances well reflect the government's purport for enacting land acts as well as relations between land ownership and land usufruct, which is why publishing selections of China's land laws and policy documents is such a critical project to examine the changes and continuity of Chinese society.

Selections in China's Land Laws and Policy Documents holds huge significance in that it systematically covers land laws and ordinances over a long period of time from traditional times to the present. The fruit of the hard work by the researchers of the Research Center for Chinese Practices, it boasts a high level of size and completeness that is hard to match home and abroad.

Key Words : Selections in China's Land Laws and Policy Documents, Collection of Chinese Newspaper Articles, Land Ownership, Land Usufruct, Research Center for Chinese Practices

