

# 중국 농촌토지 사용권의 시장화 추진방향에 관한 연구

: 광둥성 선전시를 중심으로\*

김경환(부산대학교)

## 논문 요약

2008년 이후 중국정부는 농촌토지 사용권의 가치를 증가시키고 농민소득을 향상시키기 위해 “신토지개혁”을 시행하였다. 그 가운데 선전시는 토지개혁의 선도자로서 농촌토지 사용권의 시장화 개혁을 이끌고 있는 핵심지역이다. 선전시는 국유화를 거치지 않고 농촌토지 사용권을 직접 1급 토지시장에서 매각했다는 점에서 매우 중요한 시사점이 있을 뿐만 아니라 중국정부가 농촌택지에 건설된 소산권 주택의 불법적인 거래를 금지하고 있음에도 이를 시장화하기 위한 다양한 정책을 시도하고 있다는 점에서 신토지개혁의 모델이 되고 있다.

본 연구의 결과는 첫째, 2013년 12월 전국에서 처음으로 1급 토지시장에서 매각되었던 선전시의 농촌토지 사용권은 농민과 집체정부의 자산가치를 증가시켰다. 그러나 양도된 토지가 2015년 상반기 현재까지 개발되지 못하고 있다. 둘째, 총 건축면적의 절반을 차지하는 소산권 주택에 대해 선전시 정부는 원 선전시 주민의 경우 일정한 기준에 부합되면 시장화 유통이 가능한 대산권 주택으로 전환하고 있다.

선전시의 신토지개혁은 아직 성공적이라 판단하기 이르지만 농촌토지 사용권의 1급시장 거래, 토지공급체계의 다원화, 소산권 주택의 합법화 등은 중국 농촌토지 사용권의 시장화와 가치증가에 매우 중요한 의의가 있다.

주제어 : 신토지개혁, 선전시, 시장화, 1급 토지시장, 소산권 주택

\* 이 논문은 2014년 정부재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음  
[NRF-2014S1A5B5A01011477].

## I. 서론

2011년 12월 중국 광둥성(广东省)의 우칸촌(乌坎村)이라는 한 농촌마을이 전 세계의 주목을 받았다. 수천 명의 우칸촌 주민들은 마을에 경찰이 진입하지 못하도록 구조물을 설치하고, 불법적으로 빼앗긴 토지와 경찰에게 연행된 뒤 사망한 시위 주동자의 시신을 돌려달라며 격렬하게 저항하였다. 경찰도 도로를 봉쇄하고 음식물 반입을 차단하는 등 강력하게 대응하였다. 사태가 외부에 알려지며 국내외의 주목을 받게 되자 광둥성 정부가 우칸촌 주민의 의견을 수용하면서 시위는 진정되었다.<sup>1)</sup> 중국사회과학원이 발표한 “2013사회백서(藍皮书)”에 따르면, 중국은 매년 수만 건의 집단시위(群體性事件)가 발생하는데 농촌토지로 인한 충돌이 절반이상을 차지한다.<sup>2)</sup>

중국에서 토지문제는 단순히 도농 간의 격차나 차별의 문제가 아니라 중국의 경제성장모델이 초래한 하나의 역사적인 흔적이다. 개혁개방 이후 중국정부는 토지소유권은 국가 혹은 집체소유를 유지한 채 토지사용권만을 유통시키는 정책을 시행하였다. 그런데 1급 토지시장(土地一級市場)<sup>3)</sup>에서 양도(出讓)되어 개발된 사용권은 오로지 도시토지 사용권으로 한정되어 있다. 도시토지 사용권은 1급 토지시장에서 개발업자에게 양도되고 그 위에 부동산이 건설되면서 자산가치가 폭등하게 된다. 반면 농촌토지 사용권은 직접 1급 토지시장에서 거래될 수 없을 뿐만 아니라 거래대상자도 집체구성원으로 한정되어 있다. 따라서 도시토지 사용권과 달리 농촌토지 사용권은 자산으로서의 효용이 제한적이다. 농촌토지 사용권이 1급 토지시

1) 양한순, “우칸촌 농민 시위를 통해 드러난 중국농촌의 토지문제.” 『동아시아브리프』 제7권 제1호, 2012, pp. 40~41.

2) 龙玉琴, “我国每年数万起群体性事件近半因征地拆迁.” 『南方都市报』 2012.12.19.

3) 1급 토지시장은 정부 혹은 위탁을 받은 기업이 일정 구역 내의 국유토지 혹은 수용된 농촌토지에 기본 인프라를 완성하여 그 사용권을 유상양도(有偿出让) 혹은 재양도(转让)하는 시장을 말한다(“土地开发一級二級的区别.” http://wenku.baidu.com/link?url=vypgzpghWDXUZY7Ncu9M92pfKfD6VT5K15an00kP8GdfIzPzqtX\_gmZeflPpZ1HiwZc4Mcdp3Zflxq69EE5cyIbnmDTN2FB5Lr4fJITJb\_, (검색일: 2015.09.17).

장에서 거래되려면 오로지 수용(征收)을 통해 국유화되어야 한다. 문제는 수용을 통해 농촌토지 사용권이 국유화되는 과정 중에 농민은 제대로 된 보상을 받지 못한다는 것이다.

중국정부는 이러한 문제점을 보완하기 위해 2000년대 이전부터 농촌토지 사용권의 유통개혁을 시행하였다. 농촌토지는 농용지(农用地)와 건설용지(建设用地)로 나뉘는데<sup>4)</sup> 지금까지 농촌토지 사용권 유통개혁의 대상은 주로 농용지 사용권이였다. 중국정부는 식량안보와 농업생산성 향상을 위해 농용지 사용권의 유통개혁을 추진하고 있는데 이는 농촌토지 사용권 개혁의 목적이 농용지 보호와 농용지 효율제고임을 의미한다. 2008년 이후 중국경제 정책이 내수시장 확대에 전환되면서 농촌건설용지 사용권이 주목을 받고 있다. 중국정부는 도시건설용지의 부족을 해결하고 농민의 소득증대를 위해 농촌건설용지 사용권의 개혁을 추진하고 있다. 신토지개혁의 주요 목표 가운데 하나가 농촌건설용지 사용권의 유통 활성화와 시장 거래의 허용이다.<sup>5)</sup>

광둥성에 위치한 선전시(深圳市)는 1992년과 2004년 두 차례의 토지개혁을 통해 전국에서 처음으로 농촌행정구역이 없는 도시가 되었다. 그러나 개혁과정 중에 보상작업과 관련 법규의 미비로 해결하지 못한 두 가지 토지 관련 권리가 존재한다. 하나는 다량의 토지를 여전히 전(前) 집체정부가 보유하고 있다는 것이다. 선전시의 자료에 따르면, 전 집체정부가 보유하고 있는 토지는 400 km<sup>2</sup>데, 그 가운데 합법적으로 사용되는 토지는 전체의 25%인 100 km<sup>2</sup>에 불과하다.<sup>6)</sup> 2020년까지 새로이 추가되는 건설용지 지

표가 50 km<sup>2</sup>임을 감안하면 이러한 토지는 선전시의 건설용지 부족을 해결하는데 대단히 중요하다. 다른 하나는 2004년 “도시토지로 전환(转地)”되는 과정 중에 농촌택지(宅基地)에 건설된 주택이 도시주택으로 전환되지 못하고 여전히 농촌주택으로 남아있다는 점이다. 중국에서는 농촌주택의 거래가 법적으로 금지되어 있는데 선전시에서는 부동산 가격의 폭등과 함께 이러한 농촌주택이 거래되고 있다. 이를 소산권 주택(小产权房)이라고 부르는데 그 규모가 전체 도시 건축면적의 절반을 차지한다.<sup>7)</sup>

본 연구는 선전시를 연구대상으로 삼았다. 그 이유는 첫째, 선전시는 중국에서 처음으로 농촌건설용지 사용권을 시장에서 직접 매각하였기 때문이다. 둘째, 농촌택지에 지어진 불법주택인 소산권 주택(小产权房)의 재산권 확립과 시장화 거래를 위한 개혁이 가장 활발한 지역이기 때문이다. 이를 배경으로 한 본 연구의 목적은 첫째, 선전시에서 농촌건설용지 사용권을 1급 토지시장에서 매각할 수 있었던 배경과 이익분배 결과를 확인할 것이다. 이는 두 가지 의의가 있다. 하나는 농촌토지 사용권의 시장화를 위한 새로운 유통방식을 확인하고 다른 하나는 농민에게 분배되는 소득을 확인할 수 있다. 둘째, 농촌택지에 건설된 소산권 주택의 합법화정책과 문제점을 확인할 것이다. 이는 소산권 주택이 재산권의 속성을 확립하고 집체경제 조직과 농민의 부가가치를 증가시키는 경로를 확인할 수 있을 것이다.

2008년 이후 중국정부의 신토지개혁 목표는 중국이 미래 성장 동력으로 삼고 있는 내수시장 확대와 밀접하게 관련되어 있다. 방대한 규모인 농민의 소득증가 없이는 내수시장을 확대하는데 한계가 있다. 또한 한국기업의 저 중국 내수시장 진출이 중요한 이때, 이러한 토지로 인한 재산권 권리관계의 변화는 한국기업에 시사하는 바가 크다. 본 연구는 국내의 중국 농촌토지 사용권 개혁에 대한 연구가 기존 유통방식의 소개, 법적 검토, 현황소개에 머무르고 있는 점, 국외연구가 거시적이고 단편적이며 특히 토지개혁의 일

4) 농촌토지는 농용지(农用地), 건설용지(建设用地), 미용지(未利用地)로 나뉘어진다. 농용지란 농업 생산에 필요한 토지를 말하는데 경지, 밭, 임지, 목초지 등이 포함된다. 건설용지는 건축물, 구조물을 건설할 수 있는 토지를 말한다. 건설용지는 농촌집체건설용지(农村集体建设用地)와 비농건설용지(非农建设用地)로 나뉘는데 농촌집체건설용지는 농촌택지(宅基地), 경영성용지(经营性建设), 공익사업용지(公益事业用地)를 말하며, 비농건설용지는 공업용지, 광물채굴지, 창고용지, 기초시설용지, 군사용지 등을 포함한다. Yuen, Samson, “China’s New Rural Land Reform? Assessment and Prospects.” *China perspectives*, no. 2014/1, 2014, p. 61.

5) 李子嘉, “第三次土地改革为何在深圳发生.” 『中国房地产』 第15期, 2012, p. 13.

6) 刘芳-姜仁荣-张宇, “深圳市土地增值收益分配路径探索.” 『广东土地科学』 第13卷 第6期, 2014, p. 12.

7) 林华, “深圳试水小产权房转正.” 『中国房地产业』 第10期, 2012, p. 47.

번지인 선전시에 대한 연구가 부족한 점을 보완해줄 것이다.

## II. 농촌토지 사용권의 시장화 과정 중에 선전시 신토지개혁의 의미

### 1. 농촌토지 사용권의 개혁 배경과 내용

현재 중국의 도시토지는 국가소유이며 농촌토지는 집체소유이다. 도시토지와 농촌토지 모두 개인이나 기업이 유통의 대상으로 하는 것은 사용권이라는 공통점을 가지고 있다. 그러나 도시토지와 농촌토지는 커다란 차이점을 가지고 있다. 첫째, 도시토지 사용권은 양도, 임대 등이 자유로우나 농촌토지 사용권은 집체구성원에게만 양도 등이 가능하다. 토지관리법 제14조에 따르면, 농촌토지는 같은 집체구성원만이 도급경영 할 수 있다. 집체구성원이 아닌 개인이나 기업이 농촌토지 사용권을 획득하려면 촌민위원회 구성원의 2/3 이상, 촌민대표의 2/3 이상의 동의가 필요하다.<sup>8)</sup>

둘째, 도시토지에 건설된 주택은 소유권이 인정되어 자유로이 매매, 임대 등이 가능하나 농촌택지에 건설된 주택은 소재지 집체구성원이 아니면 매매, 임대 등에 제한을 받게 된다.<sup>9)</sup> 집체 구성원 외에 개인이나 기업에 농촌주택이 양도되면 불법이 되는데 이런 유형이 바로 소산권 주택이다. 매매가 가능하기 때문에 경제발전과 도시화에 따른 주택가격의 상승으로 도시주민의 자산가치는 증가하였으나 농촌주민은 상대적으로 경제발전이 따른 혜택을 누리지 못하게 되었다.

셋째, 도시토지 사용권은 1급 토지시장에서 거래가 가능하나 농촌토지

사용권은 수용을 통해 국유화 과정을 거쳐야만 1급 토지시장에서 거래될 수 있다. 중요한 점은 농촌토지가 국유화되는 과정에 발생하는 가치증가분 가운데 농민이 취득할 수 있는 부분이 적다는 것이다. 국무원발전연구센터(国务院发展研究中心)의 조사에 의하면, 농촌토지 개발에 따른 부가가치증가분 가운데 농민에게 돌아가는 수익은 5~10%에 불과하다.<sup>10)</sup> 도시토지에 건설된 주택이 매매, 임대 될 때 부가가치증가분의 대부분을 소유자가 가져가는 것과 대조적이다.

이러한 상황은 농민의 소득증가에 불리하며 농민들의 불만을 야기할 수 있다. 실제로 농촌토지 사용권의 박탈로 인한 농민들의 시위가 계속 확대되고 있다. 중국사회과학원이 발표한 “2013년 사회백서”에 따르면 중국에서 발생하는 집단시위 가운데 농촌토지로 인한 충돌이 절반이상을 차지하고 있다.<sup>11)</sup> 중국정부는 농촌토지 사용권의 가치를 증가시키고 농민의 불만을 해소하기 위해 2008년 글로벌 금융위기 이후 농촌토지 사용권의 시장화에 대한 다양한 정책을 진행 중이다.

농촌토지 사용권의 시장화에 대한 개혁은 농촌토지 사용권 유통제도의 개혁이라 할 수 있다. 농촌토지 사용권의 유통은 2000년대 이전부터 허용되었다. 중국은 개혁개방 이후 농가에 농촌토지를 균등하게 배분함으로써 중국의 농업은 소규모 분산형 농업으로 전락하였으며 토지사용권의 양도를 금지시켰다. 이는 농업의 현대화와 산업화를 가로막았으며 농촌토지의 가치증가를 억제하였다. 중국정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 2000년대 이전부터 농촌토지 사용권의 유통을 허용하였다. 그러나 이는 주로 농용지 사용권에 대한 유통개혁이었고 그나마 유통된 농용지 사용권은 전체 청부된 농촌토지 가운데 8.6%에 불과하였다(2008년 기준).<sup>12)</sup> 농촌건설용지 사용권의 유통이 본격화된 것은 2008년 17기 3중전회(중국공산당 17기

8) 김경환·이정표, “중국 신토지 개혁 이후 농민소득 변화 분석.” 『중국학』 제49집, 2014, p. 240.  
9) 郭继·韩青怀, 『法律社会学视野下的小产权房问题研究』, 北京: 中国政法大学出版社, 2014, pp. 33~34.

10) 刘桂林, “小产权房规制的法经济学分析.” 『中国经济法学网』, 2011.1.10.

11) 龙玉琴, “我国每年数万起群体性事件近半因征地拆迁.” 『南方都市报』, 2012.12.19.

12) 王开端, “农业部称2008年农地流转加速.” 『财经网』, 2009.3.31.

중앙위원회 제3차 전체회의)부터이다. 17기 3중전회 직후 발표된 농촌건설용지 사용권과 관련된 개혁내용을 보면, 비공익성 농촌토지의 수용을 자제하고 도농 간 통일된 건설용지시장을 건립한다. 그리고 농촌건설용지 사용권과 농촌택지 사용권의 양도를 허용한다. 이로써 수용으로 인한 문제점을 해결하고 농촌건설용지 사용권이 시장화 될 수 있는 정책적 근거가 마련되었다. 2013년 11월에 있었던 18기 3중전회과 2014년 중앙1호 문건에도 농촌건설용지 사용권의 시장화를 유도하고 도시토지 사용권과 동등한 시장 거래를 촉진한다고 밝혔다. 즉 농촌토지 사용권의 유통제도를 개선하고 농촌건설용지 사용권의 시장화를 강화하는 것이 신토지개혁의 주요 내용임을 알 수 있다.<sup>13)</sup> 그러나 건설용지 사용권의 시장화를 목표로 하고 있으나 실제로는 추진이 미미하다. 선전시의 농촌건설용지 사용권의 1급 토지시장 매각이 중요한 이유가 여기에 있다.

## 2. 선전시 신토지개혁의 내용과 특징

선전시 토지관리가 가지고 있는 문제점은 미래 고도로 도시화된 도시에서 나타날 수 있는 가능성이 크다. 선전시의 인구는 2014년 말 현재 1,077.9만 명이나 선전시 호적을 가진 인구는 332.2만 명으로 외래인구가 60.2%를 차지하고 있다.<sup>14)</sup> 대량의 인구가 선전시로 이동한 것에 비해 토지면적의 증가는 상대적으로 적다. 2014년 기준 선전시의 전체 토지면적은 1996.9 km<sup>2</sup>이나 1인당 토지면적은 0.19 km<sup>2</sup>로 전국 평균인 7.04 km<sup>2</sup>에 크게 못 미친다. 2011년부터 매년 공급이 가능한 건설용지는 4 km<sup>2</sup>에 불과하며 2007-2011년에 시장에 공급된 주택용지는 하나도 없었다. 다시 말하면

선전시는 도시인구의 증가와 토지부족이라는 이중적 모순에 직면해 있다. 선전시 정부는 부족한 건설용지를 확보하고 역사적으로 남아있던 위법건축물을 처리하기 위해 2012년 신토지개혁을 시행하였다. 선전시의 경우 1992년과 2004년 이미 두 차례의 토지개혁과정을 거쳤다. 1992년에는 경제특구 내 토지를 일괄 수용하여 도시화하였고 2004년에는 경제특구 외 선전시 전 지역을 도시화하여 법률상으로 농촌토지는 존재하지 않게 되었다. 지금까지 선전시는 수용을 통해 공업화에 필요한 토지를 공급받았다.<sup>15)</sup>

중국은 식량안보를 위해 18억 무(亩)의 농용지 보호 마지노선을 정하고 무분별한 농촌토지의 수용을 제한하고 있다.<sup>16)</sup> 선전시도 수용을 통한 건설용지 공급이 불가능하게 되자 기존 토지를 이용한 토지공급 체계로 전환하게 되었고 중국사회에서는 이를 “신토지개혁”이라 부른다.<sup>17)</sup> 선전시 정부의 신토지개혁 방향은 2012년 “선전시 토지관리제도 개혁총체방안(深圳市土地管理制度改革总体方案, 이하 총체방안)”과 2013년 “선전시 공간·자원 배치를 최적화하여 산업고도화를 촉진하기 위한 1+6문건(深圳市优化空间资源配置促进产业转型升级的1+6文件, 이하 1+6문건)”에 잘 나타나 있다. 먼저 총체방안의 주요 내용을 보면, 첫째, 토지재산권의 명확화이다. 선전시는 2004년 두 번째 토지개혁을 통해 전 지역을 도시화하였고 “도시토지로 전환”하였다. 그러나 선전시에는 여전히 농촌토지가 존재하고 있다. 그 원인은 이전 집체정부가 보유하고 관리하고 있던 토지 일부를 선전시 정부가 회수하지 못했기 때문이다. 당시 선전시 정부는 집체정부가 관리하던 상수도관리, 삼림, 비축센터 보유분 등의 토지를 회수하지 못했다. 또 다른 원인은 도시화 과정 중에 보상을 하지 못한 농촌토지도 이전 집체정부가 보유하고 있다.<sup>18)</sup> 총체방안은 남아있는 집체소유 농촌토지의 권리관계를

13) 김경환 이정표, “중국 신토지 개혁 이후 농민소득 변화 분석.” 『중국학』 제49집, 2014, p. 243.

14) 深圳市统计局, “深圳市2014年国民经济和社会发展统计公报.” [http://www.szjt.gov.cn/xxgk/tjsj/tjgb/201504/t20150424\\_2862885.htm](http://www.szjt.gov.cn/xxgk/tjsj/tjgb/201504/t20150424_2862885.htm)(검색일: 2015.04.24).

15) 李宇嘉, “第三次土地改革为何在深圳发生.” 『中国房地产』, 第15期, 2012, pp. 13~15.

16) 서석홍, “중국 농촌토지제도의 문제점과 개혁방향.” 『중국학』, 제48집, 2014, p. 258.

17) 李宇嘉, “第三次土地改革为何在深圳发生.” 『中国房地产』 第15期, 2012, p. 15.

18) 李雪娜·张艳玲, “深圳新土改.” 『决策咨询』, 2012, p. 33.

명확히 하여 도시화에 필요한 용지로 활용하고자 한다. 총체방안의 단기실시 방안 제1장에는 토지사용권의 취득과 소멸, 권리주체와 객체, 수익과 분배를 명확히 해서 토지권리체계를 확립한다고 규정되어 있다. 기존의 토지개혁 가운데 해결하지 못한 집체정부와의 토지권리문제를 해결하고 보상이 되지 않은 산지, 임지, 소산권 주택 등에 대한 권리를 명확히 하려하고 있다.<sup>19)</sup>

둘째, 시장을 주도로 한 토지자원의 자유로운 유통이다. 총체방안의 중기 실시방안 제4장에는 토지시장 관리제도와 서비스체계를 강화하고 새로운 토지공급원을 개발한다고 규정되어 있다.<sup>20)</sup> 선전시는 도시화 과정 중에 해결되지 않는 토지자원을 시장에 유통하기 위해 등기제도와 보상제도를 수립하고자 한다.

셋째, 토지로 인한 소득분배의 개선이다. 총체방안의 중기실시방안 제5장에는 토지수입 분배를 강화하고 토지수입 분배제도를 개선한다고 나와 있다. 구체적으로 1급 토지시장에서 양도(出讓)된 토지를 상업용 혹은 주택용 토지로 개발하는 과정을 규정하고 정부와 토지권리인이 토지로 인한 가치증가분을 공유할 수 있는 메커니즘을 탐색하도록 하고 있다.<sup>21)</sup> 토지로 인한 가치증가의 공평한 소득분배는 중국 토지개혁의 핵심적인 목표이다. 지금까지 농민은 농촌토지 사용권의 가치증가분에 대해 제대로 된 분배를 받지 못했다. 선전시는 신토지개혁을 통해 농촌토지 사용권의 가치증가분을 농민에게 더 많이 돌아갈 수 있도록 개혁하고 있다.

다음으로 1+6문건의 출현배경은 부족한 건설용지를 확보하기 위해 비효율적인 토지 관리를 합리적으로 개선하는데 있다. 선전시 정부의 예상에 따르면 2020년까지 공급이 가능한 건설용지는 50 km<sup>2</sup>에 불과하다. 1+6문건은 “선전시 공간·자원 배치를 최적화하여 산업고도화를 촉진하기 위한 의견(深圳市优化空间资源配置促进产业转型升级的意见)” 외에 6개의 문건

으로 구성되어 있다. 그 가운데 1+6문건에는 농촌토지 사용권도 1급 토지시장에서 거래될 수 있도록 규정하고 있다. “선전시 산업용지 공간을 개선하여 공급 메커니즘을 개선하기 위한 방법(深圳市完善产业用地供应机制拓展产业用地空间办法(试行)” 제7조에는 이전 집체정부가 보유하고 있는 건설용지를 보상·정리 작업을 거치면 두 가지 방식으로 1급 토지시장에서 거래가 가능하다고 규정되어 있다. 첫 번째 방식은 정부가 지정한 거래소에서 경매 방식으로 농촌토지 사용권을 양도하면 낙찰금액의 50%는 선전시 국토기금에 편입되고 나머지 50%는 이전 집체정부가 조직한 집체경제조직에게 돌아가게 하는 것이다.<sup>22)</sup> 두 번째 방식은 낙찰금액의 70%는 국토기금에 편입되고 30%를 집체경제조직에 돌아가게 하는 것이다. 또한 낙찰 받은 토지를 부동산으로 개발되면 총 건축면적의 20%를 초과하지 않는 범위 내에서 집체경제조직이 사용할 수 있다. 집체경제조직은 두 가지 방식 가운데 하나를 선택하여 경매를 진행하면 된다.<sup>23)</sup> 즉 집체가 보유하고 있는 건설용지 사용권을 1급 토지시장에서 직접거래 할 수 있는 정책적 근거가 마련되었다.

### III. 선전시 농촌건설용지 사용권의 시장화 유통에 따른 효율성 제고와 문제점

#### 1. 1급 토지시장의 개념과 유통대상

1급 토지시장은 정부 혹은 위탁을 받은 기업이 일정 구역 내의 도시토지

22) 집체경제조직은 기본적으로 토지와 연계되어 있다. 집체 소유의 토지는 소속된 집체주민의 공동소유이며 집체소유의 토지를 관리하는 조직이 집체경제조직이다. <http://baike.baidu.com>(검색일: 2015.12.02).

23) “深圳市优化空间资源配置促进产业转型升级‘1+6’文件要点解读.” <http://wenku.baidu.com/link?url=Hwval5dizcqD73S6jUhYBq1weyzXPEuVyFD5LxbLbXJzkn5SfPVcj1o4lZdGJO55BxArmTRX-bcWPJatKKMHh6ILR1XjMyS-zhWowv2rLa>(검색일: 2015.09.17).

19) “深圳市土地管理制度改革总体方案内容解读.” 《新浪房产》, 2012.6.6.

20) Ibid.

21) Ibid.

혹은 수용된 농촌토지에 기본 인프라(三通一平, 五通一平, 七通一平)를<sup>24)</sup> 완성하여 그 사용권을유상양도(有償出讓) 혹은 재양도(轉讓)하는 시장을 말한다.<sup>25)</sup> 중국에서는 생지(生地)를 숙지(熟地)로 바꾸는 것을 1급개발(一級开发)이라고 하는데 숙지는 기초인프라가 완성된 상태를 의미한다. 1급 토지시장은 이러한 숙지가 유통되는 시장이다.<sup>26)</sup> 지금까지 농촌토지 사용권이 1급 토지시장에서 직접 거래된 적은 없다. 농촌토지 사용권이 1급 토지시장에서 거래되려면 반드시 수용을 거쳐 도시토지 사용권으로 전환되어야 한다.<sup>27)</sup> 2급토지시장은 도시토지 사용권을 가진 개발업자가 숙지에 부동산을 건설하여 판매 혹은 임대하는 시장이다. 주택시장에선 이를 “상품방(商品房)”이라 부른다.<sup>28)</sup> 다시 말하면 1급 토지시장을 통해 유통된 토지사용권이 2급토지시장에서 상품화되어 매매 혹은 임대되게 된다.

1급 토지시장에서 토지를 양도하는 방식은 입찰(招標), 경매(拍買), 공고거래(挂牌交易) 세 가지이다. 첫째, 입찰(招標)방식은 여러 희망자에게 각자의 낙찰희망가격을 서면으로 제출하게 하는 방식이다. 토지양도에 관한 정보 등이 공개입찰공고를 통해 진행되며 입찰자의 신용과 입찰문서를 심사한 후에 최종 낙찰자를 선정한다. 둘째, 경매방식은 경매공고를 통해 진행되며 경매참여인은 지정된 시간에 지정된 장소에서 공개적으로 경매를 진

행하게 된다. 그 가운데 가장 높은 가격을 제시한 자가 사용권을 획득하게 된다. 셋째, 공고거래방식은 양도거래조건을 지정된 거래소에 공고를 하게 되고, 양도를 희망하는 자가 가격을 이전보다 높은 가격을 제시하면 공고에 새로운 가격이 제시되게 된다.<sup>29)</sup> 즉 일정기간 내에 새로운 가격이 제시되며 기간 내에 가장 높은 가격을 제시한 자에게 낙찰된다. 공고거래는 입찰, 경매 협의거래의 장점이 혼합된 방식이다.<sup>30)</sup> 개발업자는 1급 토지시장에서 도시토지 사용권을 양도받아 상품주택 등으로 개발하게 되고 이를 소비자에게 매매하는 것이 2급토지시장이다. 즉 1급 토지시장의 주체는 정부-개발업자이고 객체는 국유토지이다. 2급토지시장의 주체는 개발업자-소비자이고 객체는 개발이 완료된 상품주택, 오피스텔 등이다.

## 2. 선전시 봉황사구(鳳凰社區) 농촌건설용지 사용권의 유통과정과 분배결과

선전시 바오안구(寶安區)는 2004년 토지개혁 과정에서 수용을 통해 도시토지로 전환된 곳이다. 2013년 바오안구의 푸용가도(福永街道)에 위치한 봉황사구는 이전 집체경제조직이 소유하고 있던 농촌건설용지 사용권을 1급 토지시장에 직접 양도함으로써 전국적인 주목을 받았다. 선전시 봉황사구에는 집체경제조직인 선전시봉황사구주식회사(深圳市鳳凰股份合作公司)가 보유한 건설용지가 있다.<sup>31)</sup> 근처에는 봉황사구종합시장과 선전비행장 등이 있는데 줄곧 개발되지 않고 있던 곳이다.<sup>32)</sup> 2013년 11월 21일, A217-0315로 명명되어진 이 토지는 공고거래(挂牌交易)방식을 통해 1급

24) 三通一平은 水通, 电通, 路通과 场地平整을 의미한다. 水通,은 수도공급(상수도)을, 电通은 건설에 필요한 전기공급을, 路通은 건설현장에 차가 진입할 수 있도록 하는 것을 말하며, 场地平整은 기계가 아닌 사람이 간단하게 평탄화작업을 하는 것을 말한다. 五通一平은 三通一平에 通讯, 通气을 더한 것이며 七通一平은 여기에 通排水, 通热力에 더한 것이다. 通讯과 通气은 통신과 가스를 공급하는 것을 말하며, 通排水은 하수도 시설공급을 通热力는 난방공급을 말한다(“七通一平.” [http://baike.baidu.com/link?url=LLL0sYAF00S8To8BUIDziT9G68ha3GBZmHj\\_sviySM54Rn6WGYY-vpGMFt8IiuWN4y1DWw-CYsg988ALyQS64a](http://baike.baidu.com/link?url=LLL0sYAF00S8To8BUIDziT9G68ha3GBZmHj_sviySM54Rn6WGYY-vpGMFt8IiuWN4y1DWw-CYsg988ALyQS64a), 검색일: 2015.10.02).

25) “土地开发一级二级的区别.” [http://wenku.baidu.com/link?url=vypgzpghWDXUZY7Ncu9M2pfKfD6VT5KI5an00kP8GdfIzPzqx\\_gmZeflPpZ1HiwZc4Mcdp3Zfl.xq69EE5cyIbnmDTN2FB5Lr4fJIITJb\\_](http://wenku.baidu.com/link?url=vypgzpghWDXUZY7Ncu9M2pfKfD6VT5KI5an00kP8GdfIzPzqx_gmZeflPpZ1HiwZc4Mcdp3Zfl.xq69EE5cyIbnmDTN2FB5Lr4fJIITJb_) (검색일: 2015.09.17).

26) 崔怀怀, “简析我国土地一级市场的法律规制.” 『理论探讨』, 2011, p. 275.

27) 张安录·毛泓, “农地城市流转与土地一级市场均衡.” 『华中师范大学学报』, 第34卷 第2期, 2000, p. 233.

28) “土地二级市场.” [http://baike.baidu.com/link?url=qb18ZeAlmBXgxoKALCsX2VOZ0mWxl\\_cXZ2NGMsGqhuBqEyFkjBjWmszSmzyttV3bc6iGHOBqv0bST2Ihxga](http://baike.baidu.com/link?url=qb18ZeAlmBXgxoKALCsX2VOZ0mWxl_cXZ2NGMsGqhuBqEyFkjBjWmszSmzyttV3bc6iGHOBqv0bST2Ihxga) (검색일: 2015.10.02).

29) 崔怀怀, “简析我国土地一级市场的法律规制.” 『理论探讨』, 2011, p. 275.

30) “挂牌交易.” [http://baike.baidu.com/link?url=JFseQZ0Ms4JB53lQA60ZDpXExUQacN1leiCz-cR-8r0sps\\_CMKFUQyRKVk5FhLT4VSMR5VSAoDpYw8QH\\_dmMrK](http://baike.baidu.com/link?url=JFseQZ0Ms4JB53lQA60ZDpXExUQacN1leiCz-cR-8r0sps_CMKFUQyRKVk5FhLT4VSMR5VSAoDpYw8QH_dmMrK) (검색일: 2015.10.02).

31) 가도(街道)는 중국의 직할구(区)가 설치되어 있지 않은 시(市), 대도시의 직할구에 설치된 행정단위이다. 사구(社区)는 가도 아래에 설치된 일종의 공동체지역이다. 가도에는 주민위원회(居委会)가 설치되어 있으며 인구, 제도, 정책 등으로 구분된다(<http://baike.baidu.com/>, 검색일: 2015.10.20).

32) 何缘, “凤凰试水农地入市 深圳盘活土地存量.” 『中国证券报』 2013.11.18.

토지시장인 선전시부동산거래센터(深圳土地房产交易中心)에 공지되었고 12월 20일 오후 3시, 단독 입찰한 선전시광정밀부품(深圳市方格精密器件有限公司)에 낙찰되었다. 낙찰가격은 총 1.16억 위안(약 206억 원)이며, 총 건축면적은 69.9km<sup>2</sup>, 개발용도는 공업용지(신형산업용지), 토지사용권 사용기한은 30년이다. 이로써 농촌토지사용권의 1급 토지시장 첫 번째 거래가 성립되었다.<sup>33)</sup>

<그림 1> 선전시 봉황사구 거래토지의 위치



출처 : <http://map.baidu.com> (검색: 2015.10.18).

거래계약서의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 수입분배는 선전시정부 70%, 봉황사구 30%이다. 거래금액에 따라 봉황사구주식회사는 3,480만 위안을 받게 되었다. 봉황사구주식회사는 분배받은 3,480만 위안을 낙찰기업인 선전시광정밀부품의 주식구입에 투자하였다<sup>34)</sup> 둘째, 부동산 개발

완료 후 개발면적의 20%를 봉황사구주식회사는 무상 취득한다. 즉, 총 건축면적의 20%에 해당하는 14 km<sup>2</sup>의 상품성 부동산을 취득하게 되는 것이다. 앞서 지적했듯이 1+6문건 제7조에 따르면, 토지거래 수입분배에는 50:50과 70:30의 두 가지 방식이 있다. 70:30방식은 비록 수입분배는 적으나 상품성 건축면적을 20% 취득함으로써 지속적인 부가가치를 올릴 수 있다. 당시 봉황사구 당(党)지부 위원인 원용창(文永昌)도 70:30+개발면적 20% 무상 취득을 선택한 이유도 장기적인 수익에 유리하기 때문이라고 밝혔다.<sup>35)</sup> 봉황사구주식회사는 70:30+개발면적 20%의 방식을 선택하였고 낙찰수입인 3,840만 위안을 낙찰기업에 재투자함으로써 장기적인 투자수익 구조를 선택하였다.

### 3. 봉황사구 농촌건설용지 사용권의 시장화 유통의 의의와 한계

수용에 의해 농민에게 주어지는 토지사용권의 보상금은 직전 3년 동안 수확한 농업생산물 가치의 최대 30배인데 이는 1급 토지시장에서 거래 후 폭등한 부가가치에 비하면 대단히 적은 금액이다.<sup>36)</sup> 반면 봉황사구 집체경제조직은 토지사용권 양도로 취득한 수입의 30%와 추후 개발면적의 20%를 가져간다. 이는 수용보다 더 많은 부가가치가 농민에 돌아가게 한다. 봉황사구의 건설용지 사용권 시장화는 농촌토지 사용권의 가치, 토지공급 체계, 토지사용권 이익분배구조에도 변화를 가져왔다. 구체적인 변화를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 농촌토지 사용권의 가치를 증가시켰다. 토지관리법 제63조에 의하면, 농촌집체 소유의 토지사용권은 비농업용 건설을 위해 양도(出让), 재양도(转让) 되어서는 안 된다. 양도는 1급 토지시장에서만 가능하기 때문에 수용을 통해 도시토지로 전환되어야만 1급 토지시장에서

33) 국가가 규정한 공업용지 사용기한은 50년이다. 그런데 이 봉황사구 토지가 30년으로 결정된 이유는 토지거래 당시 조건이 30년이기도 하지만 선전시 정부는 공업용지 이용에 관한 기한을 탄력적으로 운영하기 위해 다른 공업용지도 평균적으로 30년을 사용기간으로 하고 있다(邱明·刘大江, “地改革破冰: 土地巨额溢价 政府不再吃独食.” 『中国网事』 2013.12.21).

34) 刘建华, “深圳农地入市改革困难重重.” 『小康』 第10期, 2014, p. 73.

35) Ibid.

36) 서석홍, “중국 농촌토지제도의 문제점과 개혁방향.” 『중국학』 제48집, 2014, pp. 261~262.

농촌토지 사용권을 양도할 수 있다. 그러나 1+6문건에는 농촌토지 사용권을 1급 토지시장에 양도할 수 있도록 규정되어 있다. 또한 1급 토지시장은 도시토지 사용권의 독점구조를 타파함으로써 향후 농촌토지와 도시토지의 동등가치를 실현할 수 있는 계기가 마련되었다. 그러나 봉황사구의 경우 농용지가 아닌 건설용지 그 가운데 공업용지 사용권이라는 한계를 가지고 있다. 대다수 농민이 보유하고 있는 사용권은 농용지이기 때문에 농촌토지 사용권 전체를 1급 토지시장에 거래할 수 있는 것은 아니다. 그럼에도 농촌토지 사용권의 첫 번째 1급 토지시장 거래라는 상징적인 의미를 가지고 있으며 토지개혁의 방식을 토지보상금 인상에서 시장화로 전환시키는 계기가 되었다고 평가받고 있다.<sup>37)</sup>

둘째, 농촌토지 사용권의 1급 토지시장 유통은 토지공급체계의 다원화를 촉진시켰다. 이는 토지이용의 효율성을 제고시키는 효과가 있다. 지금까지 도시에 필요한 용지는 도시 계획 내 토지를 개발하여 양도하거나 농촌토지의 수용을 통해 공급되었다. 문제는 수용을 통한 토지개발은 효율성이 낮고 수용 자체를 통제하고 있다는 점이다. 1978년 17.8%에 불과하였던 중국의 도시화율은 2014년 54.7%로 증가하였고 이에 따라 도시면적도 증가하였다. 2000-2010년 간 도시인구는 45.9% 증가하였고 도시 건설구면적은 64.5% 증가하였다.<sup>38)</sup> 지금까지 지방정부는 개발비용이 낮고 권리관계가 비교적 명확하기 때문에 수용의 방식을 선호하였다. 그러나 무분별한 수용으로 중국의 도시토지 효율성은 대단히 낮다. 선전시에는 도시면적 km<sup>2</sup>당 4.77억 위안의 GDP를 산출함으로써 중국에서는 최고수준이나 싱가포르의 18.4억 위안, 홍콩의 14.3억 위안에 크게 못 미친다.<sup>39)</sup> 또한 식량안보를 위한 농용지 보호정책 등으로 수용의 방식은 한계를 맞게 되었다. 이에 중국의 중앙정부와 지방정부는 기존의 토지를 개발하여 도시에 필요한 건설용

지를 확보하는 방식으로 전환하고 있다. 이것이 신토지개혁의 핵심 가운데 하나이다. 즉 유희토지, 농촌택지, 위법건축물 등을 도시개발에 필요한 토지로 전환하는 것이다. 기존 토지의 효율성 제고방식은 농촌토지의 감소 없이 도시건설용지를 증가시킬 수 있다. 선전시 봉황사구의 토지도 유희토지임에도 재산권이 명확하지 않고 법적으로도 근거가 희박하여 “정부가 수용할 수도(政府拿不走), 사구는 이용할 수도(社区用不好), 시장에서 양도할 수도(市场难作为)”없는 토지였다.

셋째, 봉황사구의 건설용지 사용권 유통은 정부주도의 토지거래 이익구조를 정부-집체경제조직-주민으로 다원화시켰다. 이전 수용을 통한 농촌토지 사용권의 유통은 수용부터 개발까지 전 과정을 정부가 주도한다. 앞서 지적했듯이 정부가 농민에게 주는 수익분배는 전 3년 간 농업생산가치의 30배의 1회성이다. 이후 개발과정에 증가되는 부가가치를 농민은 누릴 수 없다. 반면 봉황사구의 토지사용권 양도는 30%의 양도수입(3,480만 위안) 뿐만 아니라 20%의 상업성 개발면적을 받게 됨으로 지속적인 부가가치를 누릴 수 있다. 또한 봉황사구주식회사는 거래로 취득한 양도수입을 낙찰기업인 선전시광거정밀부품에 재투자함으로써 기업-집체의 공동발전을 위한 새로운 이익구조를 형성하였다.

넷째, 봉황사구의 건설용지 사용권 유통은 농촌주택용지에 위법적으로 건설된 소산권 주택의 시장화에도 영향을 미쳤다. 시장에 유통된 봉황사구의 토지는 법적 근거가 희박하여 개발이 불가능한 토지였다. 선전시 정부는 신토지개혁을 통해 개발이 불가능한 토지를 시장에 거래되게 함으로써 시장유통이 금지된 소산권 주택의 시장화도 가능하게 하는 하나의 연결고리가 되었다.

봉황사구 토지사용권의 1급 토지시장 유통은 토지효율성 제고, 토지공급체계의 다원화, 집체-주민의 이익 증가라는 특징을 가지고 있다. 이는 중국 정부가 신토지개혁을 통한 토지부족 해소, 소비증대에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 봉황사구 토지가 2014년 말 현재까지 개발되지 못하고

37) “深圳土改打开农村集体土地市场化口子.” 『领导决策信息』 第4期, 2013, pp. 16~17.

38) 서석홍, 위의 글, p. 262.

39) 李宇嘉, “第三次土地改革为何在深圳发生.” 『中国房地产』 第15期, 2012, p. 13.



있는 문제점도 드러났다. 낙찰자인 선전시광거정밀부품은 여전히 선전시 정부로부터 개발에 필요한 “건설계획허가증(建设规划许可证)”과 “건설시공허가증(建设施工许可证)”을 받지 못하고 있다. 선전시 정부는 2015년 1월 15일 처리를 계획했으나 선전시광거정밀부품이 관련 허가증을 취득했다는 정보는 없다.<sup>40)</sup> 따라서 농촌토지 사용권이 시장에서 거래된 이후 개발에 필요한 관련 기관의 협조와 법제도적 보완이 수반되어야 활성화 될 것이다.

#### IV. 선전시 농촌택지에 건설된 소산권 주택의 재산권 확립과정과 문제점

##### 1. 소산권 주택의 개념과 규모

소산권 주택(小产权房)은 집체정부이나 개발업자가 판매를 위해 농용지나 농촌택지에 건설한 주택을 말한다, 법률에 따르면 농촌토지는 오로지 농업생산과 농촌주택 건설 등에 사용되어야 하며, 토지사용권은 양도, 임대되어 판매를 목적으로 한 비농업건설에 이용되어서는 안 된다. 소산권 주택은 주택개발에 필요한 토지사용증(土地使用证)이나 예매허가증(预售许可证)이 없기 때문에 재산권(产权)이 아니다. 소산권 주택과 대산권 주택(大产权房)의 차이는 재산권에 있다. 소산권 주택은 1급 토지시장에서 토지양도금을 납부하고 상품성 주택 개발에 필요한 관련 서류를 취득하지 못했기 때문에 완전한 재산권이라 할 수 없다.<sup>41)</sup> 반면 대산권 주택은 중국정부가 발부한 재산권 증명을 소유하고 있기 때문에 합법적인 재산권이라 할 수 있다. 소산권 주택과 대산권 주택은 법률상 존재하는 용어가 아니라 사회에

통용되는 용어이나 최근 중국 사회에 커다란 주목을 받고 있다. 그 원인은 소산권 주택에 거주하는 인구가 2억 명이 넘기 때문이다.<sup>42)</sup>

중국정부는 2007년부터 소산권 주택의 거래를 금지하고 강제철거 등의 조치를 취하고 있다.<sup>43)</sup> 그럼에도 불구하고 소산권 주택의 거래는 줄어들지 않고 있다. 소산권 주택의 거래가 줄지 않는 원인은 첫째, 대산권 주택의 가격상승이 소산권 주택의 수요를 증가시키고 있기 때문이다. 소산권 주택 가격은 같은 지역 대산권 주택보다 20~50% 더 저렴하다. 둘째, 도시화의 추진으로 도시 상주인구의 증가가 소산권 주택의 수요를 증가시키고 있기 때문이다. 중국 도시는 저가주택의 수요가 증가하고 있는데 상품주택(商品住宅)에 비해 국민주택(经济适用房)의 공급은 많지 않다. 셋째, 소산권 주택 가격 상승으로 요행심리가 발생하고 있다. 최근 도시주택의 가격상승은 제한적인데 비해 소산권 주택 가격은 지속적으로 상승하고 있다. 그 이유 가운데 하나가 “소산권 주택의 합법화(转正)” 가능성 때문이다. 일정한 비용(양도금)을 납부하고 나면 소산권 주택을 대산권 주택으로 전환하여 준다는 요행심리가 수요를 이끌고 있다.<sup>44)</sup> 넷째, 집체정부가 수용보다 소산권 주택 개발에 나서고 있다. 농촌토지를 수용하여 도시토지로 전환하는 과정은 복잡하고 세금을 납부해야 한다. 그리고 집체정부와 농민에게 돌아오는 부가가치도 크지 않다.<sup>45)</sup> 이러한 이유로 소산권의 수요는 계속 늘고 있다.

반면 소산권 주택으로 인한 문제점도 증가하고 있다. 비록 소산권 주택은

42) 김경환·이정표, “중국 농촌토지개혁 중에 출현한 소산권 주택의 경제적 기능에 대한 논쟁과정 검토.” 『아태연구』 제22권 제2호, 2015, pp. 97~100.

43) 创造综述, “小产权房: 试点清理大幕将揭开.” 『创造』 04期, 2012.4.15, p. 43.

44) 2013년 18기 3중전회 직후 국무원발전연구센터는 “383개혁방안(383改革方案总报告)”에서 “소산권 주택의 합법화”를 언급하였다. 중국정부의 공식적인 문건은 아니지만 정부부서에서 “소산권 주택의 합법화”를 언급함으로써 중국사회에 큰 주목을 받았다. 개혁방안에는 이미 건설된 소산권 주택은 각 지역의 상황에 맞게 일정액의 토지양도금을 납부하면 대산권 주택으로 전환해야 한다고 명시되어 있다. 실제 일부 지역은 “소산권 주택의 합법화”를 위한 실험을 진행하고 있다(国研中心, “383改革方案总报告.” 『中国新闻网』 2013.11.5).

45) 김경환·이정표, “중국 농촌토지개혁 중에 출현한 소산권 주택의 경제적 기능에 대한 논쟁과정 검토.” 『아태연구』 제22권 제2호, pp. 102~105.

40) 陈震霖, “福永街道回应首宗入市农地办证受阻 明年1月办好许可证.” 『深圳特区报』 2014.12.30.

41) 创造综述, “小产权房: 试点清理大幕将揭开.” 『创造』 04期, 2012.4.15, p. 42.

도시주택 공급부족을 완화하고 도시주택의 가격상승을 억제하는 역할을 하지만 품질에 대한 관리감독이 없는 점, 지방정부 및 집체간부 등의 부패행위 발생 가능성, 법적 보호를 받을 수 없는 점, 농용지 보호에 불리한 점 등의 문제점도 발생하고 있다.<sup>46)</sup>

소산권 주택의 규모를 정확히 파악한 자료는 많지 않다. 2007년 국가통계국의 비공식통계에는 660만 km<sup>2</sup>였으며, 전국공상업연합회(中华全国工商业联合会)의 발표에서는 1995-2010년 간 76만 km<sup>2</sup>의 소산권 주택이 준공되었다. 이를 중국의 가구당 평균주택면적(2012년 기준)으로 계산하면 중국에는 2억 명이 넘는 인구가 거주중이다.<sup>47)</sup> 그 중에서도 선전시의 소산권 주택 규모가 가장 크다. 선전시 국토자원·부동산관리국(国土资源和房产管理局) 2007년 조사에 의하면, 선전시 소산권 주택의 총건축면적은 12만 km<sup>2</sup>로 총 주택건축면적(25만 km<sup>2</sup>)의 49%에 이른다. 선전시중샤부동산자문(深圳市众厦地產顾问有限公司)의 2009년 조사에서는 총 주택면적 26만 km<sup>2</sup> 가운데 소산권 주택 면적은 16만 km<sup>2</sup>로 60%를 초과한 것으로 나타났다.<sup>48)</sup> 그러나 선전시의 소산권 주택은 다른 지역과 차이가 있다. 다른 지역의 소산권 주택은 농촌토지에 건설되고 판매를 목적으로 한 주택이 소산권 주택이나 선전시에는 2004년 토지개혁 이후 법적으로는 농촌토지가 없다. 선전에서 불리는 소산권 주택은 2004년 모든 토지가 도시토지로 전환된 이후에도 소유권이 집체경제조직에 있고 그 위에 건설된 주택을 말한다. 이러한 주택이 토지양도금의 납부 없이 타인에게 양도되거나 이전 집체주민이 거주하고 있으면 소산권 주택이라고 불린다.<sup>49)</sup>

선전시 소산권 주택의 주요 특징을 보면, 첫째, 지역적으로 2004년에 도시화된 지역인 바오안구와 롱강구에 집중적으로 분포되어 있다. 2004년

46) 위의 글, pp. 111~117.

47) 같은 글, pp. 99~100.

48) 程浩, “深圳小产权房市场调研报告.” 『当代中国政治研究报告』 00期, 2013.

49) 卢丽涛·林伟江, “383方案刺激深圳小产权房赌局.” 『第一财经日报』 2013.11.6.

도시토지로 전환되는 과정에 토지소유권을 여전히 집체정부가 소유한 불완전한 도시화가 진행된 것이다.<sup>50)</sup> 둘째, 소산권 주택을 구입하는 계층은 저소득계층이 대부분이다. 광둥성위원회선전부(广东省委宣传部) 산하 선전신문망(深圳新闻网)의 조사에 의하면, 선전시 소산권 주택 구입자의 88.9%가 저소득계층이었다.<sup>51)</sup> 셋째, 선전시 소산권 주택의 가격은 상품주택의 20%로 대단히 저렴하다. 선전신문망의 조사에 의하면, m<sup>2</sup>당 6,000위안 이하가 77.7%인데 2015년 3분기 선전시 상품주택의 평균가격은 33,000위안이다.<sup>52)</sup> 넷째, 소산권 주택의 거주자는 본인이 거주하는 주택이 위법건축물임을 인지하고 있다. 선전 신문망의 조사대상의 65.1%가 소산권 주택의 최대 문제점을 합법적인 재산권이 아닌 것을 꼽았다. 이상을 종합하면 소산권 주택은 2004년 이후에 도시지역으로 편입된 지역에 분포하고 있으며, 저소득층이 주요 수요자이며 합법적인 재산권이 없음을 인지하고 있다.

## 2. 선전시 소산권 주택의 재산권 확립정책과 경로

2007년 이후 중국정부는 소산권 주택을 위법건축물로 규정하고 강력하게 대응하고 있다. 그러나 중국정부의 소산권 주택 처리에 대한 방식은 이중성을 가지고 있다. 중국정부는 현재 건설 중이거나 판매 중인 소산권 주택, 농용지에 건설된 소산권 주택, 호화로운 소산권 주택에 대해서는 철거 등 강력하게 단속하고 있다. 그러나 이미 입주자가 완료되었거나 주민이 거주 중인 소산권 주택에 대해서는 뚜렷한 대책을 내놓지 못하고 있다.<sup>53)</sup> 방대한

50) Ibid.

51) 선전신문그룹(深圳报业集团)은 2014년 12월부터 2015년 1월까지 630명의 소산권 주택에 거주하는 네티즌을 대상으로 설문을 진행하였다(黄成祿, “深圳小产权房调查报告.” 『深圳新闻网』 2015.3.10).

52) 黄成祿, 위의 글, “1-9月粤商品房销量大增 深圳住宅均价全省最高.” 『羊城晚报』 2015.10.29.

53) 김경환·이정표, “중국 농촌토지개혁 중에 출현한 소산권 주택의 경제적 기능에 대한 논쟁과정 검토.” 『아태연구』 제22권 제2호, 2015, pp. 114~115.

규모의 소산권 주택을 강제로 처리한다는 것이 부담스럽기 때문이다. 선전시도 마찬가지이다. 총 주택면적의 50%가 넘는 소산권 주택을 강제로 처리한다는 것은 선전시 정부로서는 부담스러울 수밖에 없다. 선전시 정부의 소산권 주택에 대한 정책도 원칙적으로는 금지와 강력한 처벌이다. 선전시 위반조사업무소조(查违工作领导小组)는 “농촌집체토지권리확정등기증발급에 관한 의견(农村集体土地确权登记发证的意见)”에서 소산권 주택은 등기를 할 수 없다는 조항과 “국유토지에 건설된 주택의 수용과 보상조례(国有土地上房屋征收与补偿条例)”의 위법건축물에 대해서는 보상하지 않는다는 조항을 근거로 소산권 주택의 합법화와 보상이 불가능함을 명확히 밝히고 있다. 더욱이 2011년 선전시 위반조사업무소조는 26개의 소산권 주택 단지를 발견하고 그 가운데 2개단지를 강제철거하기도 하였다.<sup>54)</sup>

다른 한편으로 선전시 정부는 2014년부터 소산권 주택의 합법화를 모색하고 있다. 주요 방식은 다음과 같다. 첫째, 일정 기준(보유수량, 면적)이 되면 소산권 주택을 대산권 주택으로 전환하여 준다. 2014년 4월 1일 시행된 “선전시 농촌의 도시화 과정 중에 발생한 위법건축물 처리에 관한 결정, 실험실시방안(深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定) 试点实施办法, 이하 실시방안)”에서 건축면적 480 m<sup>2</sup>를 초과하지 않는 “1가구 1주택(一户一栋)”의 소산권 주택 거주자는 벌금 없이 공시기준지가의 10%를 납부하면 대산권 주택으로 전환하여 준다. 480 m<sup>2</sup>를<sup>55)</sup> 초과하면 m<sup>2</sup>당 30-100위안의 벌금을 내야한다. 소산권 주택이 2-3채 있으면 각각 공시기준지가의 20%, 25%를 납부하면 대산권 주택으로 전환해준다. 그러나 본 실시방안은 원 집체주민만이 대상이다. 즉 외지인이 구입한 소산권 주택은 해당되지 않는다.<sup>56)</sup> 이미 많은 소산권 주택이 외지인

이나 개발업자에 의해 판매되었기 때문에 이를 통한 대산권 주택으로의 전환은 제한적이다.

둘째, 일정 토지대금을 납부하면 소산권 주택을 대산권 주택으로 전환하여 주기도 한다. 봉황사구에 위치한 바오안구 푸용가도에는 “홍푸화위엔(鸿福花园)”이라 불리우는 소산권 주택단지가 있다.<sup>57)</sup> 홍푸화위엔은 집체정부가 총괄하여 건설한 상품주택형 소산권 주택으로 2014년 말부터 판매를 시작하였고 2015년 6월까지 천여 채가 판매되었다. 2014년 9월 선전시계획토지감찰국(深圳市规划土地监察局)은 조사를 통해 홍푸화위엔의 위법사실을 인지하였고 2015년 7월 “처벌고지서(处罚告知书)”를 정식으로 발부하여 1개월 내 철거하라고 지시하였다. 그러나 현재까지 홍푸화위엔은 철거되지 않고 있다. 자료에 따르면, 현재 바오안구 정부와 홍푸화위엔과의 협의가 진행되고 있다. 그 내용은, 개발업자는 주택구매자에게 구매대금을 되돌려주고, 용적율을 초과한 부분은 토지대금을 납부하고, 비행장의 고도 제한으로 높이를 16층으로 낮추고 초과된 5층은 철거한다는 것이다. 즉 철거 등 강력한 대응이 아닌 시장화가 가능한 대산권 주택으로의 편입을 협의하고 있는 것이다.<sup>58)</sup>

셋째, 소산권 주택을 구매하여 복지성주택(保障房)<sup>59)</sup>으로 전환하기도 한다. 2012년 선전시 정부는 바오안구 샤징가도(沙井街道)와 롱강구의 평

54) 林华. “深圳试水小产权房转正.” 『中国房地产业』 第10期, 2012, pp. 47~48.

55) 2012년 중국의 가구당 평균주택면적인 104.4 m<sup>2</sup>로 환산하면 480 m<sup>2</sup>는 평균수준의 4층 주택이라 볼 수 있다.

56) 吴永奎. “深圳小产权房试点社区 墟村民存顾虑.” 『南方日报』 2014.5.27.

57) 선전시의 소산권 주택은 두 가지 유형이 있다. 하나는 집체정부가 총괄하여 건설하여 상품주택과 유사하게 판매되는 것과 이전 주인이 정부로부터 분배받은 택지에 건축물을 건설하고 판매하는 것이다.

58) 홍푸화위엔의 총 주택면적은 8,000m<sup>2</sup>이며 주택이 약 1,200채, 상가까지 포함하면 1,500채인 대단지이다. 최고높이는 21층으로 외관상 일반 상품주택과 크게 다르지 않다(申师源. “深圳宝安区被查小产权房最新进展: 政府又说不能拆了.” 『华夏时报』 2015.8.11).

59) 복지성주택(保障房)은 중·저소득계층을 위해 정부가 제공하는 주택으로 가격과 임대료가 저렴하다. 종류에는 임가임대주택(廉租房), 국민주택(经济适用房), 정책성임대주택(政策性租赁住房) 등이 있다. 임가임대주택은 최저생활보조대상자나 생계곤란자에게 제공되며 일정금액의 임대료 등을 정부가 보조해주거나 면제해주기도 한다. 국민주택은 중·저소득계층을 대상으로 제공되는 복지성 상품주택이다. 정책성임대주택은 임가임대주택, 국민주택에 해당되지 않는 저소득계층을 대상으로 하는데 당지 도시평균임금보다 낮은 소득을 받는 계층 가운데 주택문제로 곤란을 겪는 가정, 철거가정, 당지에 새로이 진입한 고급기술인재 등에게 제공된다.

후가도(平湖街道) 두 곳을 실험지역으로 선정하여 일부 소산권 주택을 국민주택으로 전환하고 있다.<sup>60)</sup>

결론적으로 선전시 정부의 방침은 위법정도가 심한 소산권 주택은 강제철거 등 강력하게 단속하고 이미 주민이 거주 중인 소산권 주택에 대해서는 대산권 주택으로의 전환을 모색하고 있다. 선전시 정부 입장에서 보면 소산권 주택을 강력하게 법적으로 처리하는 것보다 소산권 주택에 재산권을 부여하는 것이 도시 건설용지 부족을 해결하고 토지이용의 효율을 제고시키고 집체주민의 자산가치 증가에 더 부합된다. 그리고 소산권 주택이 합법화되어 시장화 된다는 것은 선전시가 가지고 있는 역사적인 위법건축물을 해결하고 도시주택 사용권과 농촌주택 사용권의 동등한 가치를 실현하는데도 유리하다.

### 3. 선전시 소산권 주택 합법화 정책의 의의와 한계

선전시는 총 주택면적의 절반이상이 소산권 주택으로 중국에서 그 비중이 가장 큰 도시이다. 특히 고도로 도시화된 선전시의 경우 도시발전의 전형적인 모델의 역할을 중국정부가 요구하고 있다. 베이징시, 상하이시 등 일부 지역에서 소산권 주택의 합법화를 추진하고 있으나 선전시 방식은 다음과 같은 차별화된 의의가 있다. 첫째, 소산권 주택은 합법화할 수 있는 기준을 제시하였다. 선전시는 총 건축면적 480 m<sup>2</sup>를 소산권 주택의 합법화 기준으로 제시하였다. 또한 3채까지 합법화를 할 수 있게 함으로서 다주택 소유자에 대해서도 합법화의 길을 열어 주었다. 중국의 경우 각 지역마다 주택면적과 가구당 인구수가 다르다. 그러나 각 지역에 맞는 기준을 정해 소산권 주택을 합법화할 수 있는 모델을 선전시는 제시하고 있다.

둘째, 건축 중이거나 판매중인 소산권 주택도 협의를 통해 합법화와 철거

를 병행하는 방식을 제시하였다. 중국정부는 건축 중이거나 판매중인 소산권 주택에 대해서는 강력하게 통제하고 있다. 이미 베이징시 등은 이러한 소산권 주택에 대해 강제철거 등을 시행하고 관련자들을 구속하는 사례가 증가하고 있다.<sup>61)</sup> 그러나 이러한 강력한 단속은 이익을 침해당한 개인이나 집단이 출현하게 한다. 선전시는 도시계획에 부합하게 건축물을 보수하면 선별적으로 합법화할 수 있는 길을 열어주었다. 선전시 정부 입장에서도 강제철거보다 소산권 주택을 합법화함으로써 얻는 부가가치가 더 크기 때문에 이러한 선별처리 방식은 계속해서 증가할 것이다.

셋째, 소산권 주택을 정부가 구매하여 도시계획으로 편입하고 부족한 국민주택을 공급하는 방식을 제시하였다. 중국의 경우 지방정부가 개발된 토지에 상품주택 건설을 선호함으로써 중·저소득계층에게 필요한 국민주택이나 임대주택이 부족하다. 선전시의 경우 주택가격의 폭등으로 상품주택을 일반 시민이나 외지인은 구입하기가 부담스럽다. 또한 선전시는 토지부족으로 국민주택 등을 건설하기도 어렵다. 방대한 소산권 주택을 선별하여 국민주택으로 편입하면 소산권 주택의 합법화뿐만 아니라 중·저소득층의 주거 수요도 만족시킬 수 있다.

그러나 2014년 실시방안 이후 선전시 정부가 선정한 실험대상지는 2.2만 채로 2010년 조사된 위법건축물의 6.16%에 불과하다.<sup>62)</sup> 즉 선전시 정부의 소산권 주택에 대한 개혁이 가시적인 성과를 보이기까지 아직 시간이 필요하다. 특히 소산권 주택에 거주하고 있는 사람이 소산권 주택의 합법화에 적극적이지 않다. 그 원인은 소산권 주택의 합법화가 이루어지면 토지사용권의 계약기간이 성립되는데 이를 재산권의 손실로 여기기 때문이다.<sup>63)</sup>

61) 김경환·이정표, “중국 농촌토지개혁 중에 출현한 소산권 주택의 경제적 기능에 대한 논쟁과정 검토.” 『아태연구』 제22권 제2호, 2015, pp. 111~112.

62) 张宏伟, “深圳处理小产权房方法及背后的思考.” 『和讯房产』, 2014.4.21.

63) 소산권 주택은 위법적으로 토지사용권이 양도된 것이기 때문에 계약기간이 따로 없다. 일반적으로 중국 주택토지사용권의 사용기간은 70년이다.

60) 申师源, “深圳宝安区被查小产权房最新进展: 政府又说不拆了.” 『华夏时报』, 2015.8.11.

또한 선전시의 주택가격이 지속적으로 상승하고 있기 때문에 당장의 합법화보다 가격상승 후 재판매를 선호하고 있다. 따라서 방대한 규모의 소산권 주택이 존재하는 선전시의 경우, 소산권 주택의 합법화는 장기간이 소요될 것이다.

## V. 결론

본 연구의 목적은 선전시의 농촌토지 사용권이 시장화되는 경로를 확인하고 그 결과와 의의를 확인하는 것이다. 농촌토지 사용권 중에서도 전국에서 처음으로 직접 시장에서 양도된 농촌건설용지 사용권과 소산권 주택이 건설과 관련된 농촌택지 사용권을 연구 대상으로 삼았다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 봉황사구 농촌건설용지 사용권의 1급 토지시장을 통한 양도는 선전시 정부-집체경제조직-주민의 부가가치를 증가시켰다. 낙찰대금의 70%는 선전시 정부의 국토기금에 납입되었고 30%는 봉황사구 집체경제조직이 획득하였다. 또한 봉황사구 집체경제조직은 낙찰기업이 개발한 상업성 부동산 개발면적의 20%를 얻게 되었다. 원 봉황사구 주민은 집체경제조직의 발전에 따라 이전보다 더 많은 부가가치를 획득할 수 있다. 또한 농촌토지 사용권이 도시토지 사용권과 마찬가지로 1급 토지시장을 통해 양도된 것은 농촌토지 사용권의 가치를 증가시켰다. 농촌토지 사용권은 농민의 가장 큰 자산임에도 1급 토지시장을 통한 양도가 불가능하였기 때문에 가치상승이 제한적이었다. 그러나 봉황사구 토지사용권은 농용지가 아닌 공업용지 사용권이기에 때문에 대다수 농민이 보유한 농용지는 여전히 가치상승이 제한적이다.

둘째, 봉황사구의 농촌토지 사용권 양도는 토지공급체계를 전환시켰다. 그동안 중국정부는 농촌토지의 수용 등을 통해 도시화에 필요한 토지를

공급하였다. 그러나 이러한 방식은 농용지 보호에 불리하며 농민의 불만 등 사회적 문제도 야기하였다. 반면 기존 토지를 통한 공급방식은 토지의 효율을 제고시키고 농용지의 감소를 막을 수 있다. 그러나 이러한 방식은 법률체계에 대한 보완이 필요하다.

셋째, 선전시는 소산권 주택의 합법화 정책을 통해 위법건축물을 처리하고 재산권 권리를 명확히 하고자 한다. 이미 도시화가 100% 진행된 선전시는 도시화 과정 중에 남아있는 위법건축물을 처리해야 한다. 그러나 이미 총 주택면적의 절반을 차지하는 소산권 주택을 단시간 내에 처리하기는 불가능하다. 따라서 일정한 기준을 정해놓고 그 기준을 충족하면 합법화하는 방식은 점진적이긴 하지만 소산권 주택의 합법화에 일정한 도움을 줄 것이며 비슷한 문제를 가지고 있는 베이징시나 상하이시 등 일부 지역으로 확산될 가능성이 있다.

현재까지 선전시의 신토지개혁을 성공적으로 평가하기 힘들다. 아직 봉황사구 농촌토지 사용권을 낙찰 받은 기업은 그 토지를 개발하지 못하고 있으며, 봉황사구 이후 기타 지역에서 농촌토지 사용권을 성공적으로 1급 토지시장에서 시장거래 된 사례가 많지 않다. 그리고 소산권 주택의 개혁도 일부 지역에 한정되어 있다. 선전시는 토지개혁의 선도자이다. 이점이 중국의 도시들이 선전시를 주목하는 이유이다. 이런 점에서 농촌토지 사용권의 1급 토지시장 거래, 농촌토지 사용권의 가치상승, 토지공급체계의 변화, 위법건축물의 합법화 경로 모색 등은 중국 전역에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

## 참고문헌

- 김경환·이정표, “중국 농촌토지개혁 중에 출현한 소산권 주택의 경제적 기능에 대한 논쟁과 정 검토.” 『아태연구』 제22권 제2호, 2015.
- \_\_\_\_\_, “중국 신토지 개혁 이후 농민소득 변화 분석.” 『중국학』, 제49집, 2014.
- 서석흥, “중국 농촌토지제도의 문제점과 개혁방향.” 『중국학』, 제48집, 2014.
- 양한순, “우칸촌 농민 시위를 통해 드러난 중국농촌의 토지문제.” 『동아시아브리프』 제7권 제1호, 2012.
- 陈震霖, “福永街道回应首宗入市农地办证受阻 明年1月办好许可证.” 『深圳特区报』 2014.12.30.
- 程浩, “深圳小产权房市场调研报告.” 『当代中国政治研究报告』 00期, 2013.
- 创造综述, “小产权房: 试点清理大幕将揭开.” 『创造』 04期, 2012.4.15.
- 崔怀怀, “简析我国土地一级市场的法律规制.” 『理论探讨』 2011.6.
- 郭继·韩青怀, 『法律社会学视野下的小产权房问题研究』, 北京: 中国政法大学出版社, 2014.
- 国研中心, “383改革方案总报告.” 『中国新闻网』 2013.11.5.
- 何缘, “凤凰试水农地入市 深圳盘活土地存量.” 『中国证券报』 2013.11.18.
- 黄成禄, “深圳小产权房调查报告.” 『深圳新闻报』 2015.3.10.
- 李雪娜·张艳玲, “深圳新土改.” 『决策咨询』 2012.
- 李宇嘉, “第三次土地改革为何在深圳发生.” 『中国房地产』 第15期, 2012.
- 林华, “深圳试水小产权房转正.” 『中国房地产业』 第10期, 2012.
- 刘芳·姜仁荣·张宇, “深圳市土地增值收益分配路径探索.” 『广东土地科学』 第13卷 第6期, 2014.
- 刘桂林, “小产权房规制的法经济学分析.” 『中国经济法学网』, 2011.1.10.
- 刘建华, “深圳农地入市改革困难重重.” 『小康』 第10期, 2014.10.
- 龙玉琴, “我国每年数万起群体性事件近半因征地拆迁.” 『南方都市报』 2012.12.19.
- 卢丽涛·林伟江, “383方案刺激深圳小产权房赌局.” 『第一财经日报』 2013.11.6.
- 邱明·刘大江, “地改革破冰: 土地巨额溢价 政府不再吃独食.” 『中国网事』 2013.12.21.
- 申师源, “深圳宝安区被查小产权房最新进展: 政府又说不能拆了.” 『华夏时报』 2015.8.11.
- 王开端, “农业部称2008年农地流转加速.” 『财经网』 2009.3.31.

- 吴永奎, “深圳小产权房试点社区 墟村民存顾虑.” 『南方日报』, 2014.5.27.
- 张安录·毛泓, “农地城市流转与土地一级市场均衡.” 『华中师范大学学报』 第34卷 第2期, 2000.
- 张宏伟, “深圳处理小产权房方法及背后的思考.” 『和讯房产』 2014.4.21.
- “深圳市土地管理制度改革总体方案内容解读.” 『新浪房产』 2012.6.6.
- “深圳土改打开农村集体土地市场化口子.” 『领导决策信息』 第4期, 2013.2.2.
- “1-9月商品房销量大增 深圳住宅均价全省最高.” 『羊城晚报』 2015.10.29.

Yuen, Samson, “China’s New Rural Land Reform? Assessment and Prospects.” *China Perspectives*, no. 2014/1, 2014.

ABSTRACT

A Study on Marketization of Rural Land Use Rights  
in China Focusing on Shenzhen City, Guangdong Province

Kim, Kyung-Hwan(Pusan University)

Shenzhen City is the core area to lead the reform of rural land , as a pioneer of land reform. The reasons why Shenzhen City's new land reform is important, are as follows. First, the city sold the rural lands in the first-class land market without nationalizing them. So far, the first-class land market has been monopolized by urban lands. Second, Shenzhen City is attempting various policies to legalize Small Property Rooms(SPRs), even though Chinese government is banning their legalization.

Based on this significance, the study findings are as below. First, the rural lands that were sold in the first-class market for the first time in the country in December 2013 increased the profits of farmers and local government. However, the sold land has not yet been developed by the first half of 2015 due to the inadequacy of various regulations, so there is a need to find a resolution for this.

Second, the Shenzhen city government allows original Shenzhen city residents to change SPRs, which classifies half of the city's gross building area as residential, once they pay a specific sum of money and some houses have been changed into national housing or care facilities for the elderly. However there is no measure for SPRs that were already transferred to and inhabited by people from other regions.

KeyWords : New Land Reform, Shenzhen City, Marketization,  
First-Class Land Market, Small Property Rooms

투고일 : 2015년 10월 30일, 심사일 : 2015년 11월 26일, 게재확정일 : 2015년 12월 7일