

중국 농촌토지개혁 중에 출현한 소산권 주택의 경제적 기능에 대한 논쟁과정 검토

김경환* 이정표**

| 목 차 |

- | | |
|---------------|-----------------|
| I. 서론 | IV. 경제적 기능과 문제점 |
| II. 유형과 규모 | V. 처리방식을 둘러싼 논쟁 |
| III. 증가원인과 쟁점 | VI. 결론 |

| 논문요약 |

이원적 토지제도에 의해 중국의 주택은 대산권 주택과 소산권 주택으로 나누어진다. 소산권 주택이란 집체 구성원이 아닌 도시주민이나 외래인구에 유상으로 판매된 농촌주택을 말한다. 소산권 주택은 도시 저가주택의 수요와 이익추구 행위로 2007년 이후 계속해서 증가하고 있는데, 2010년 기준 소산권 주택에 거주하는 주민이 이미 2억 명에 이른다. 중국 정부는 소산권 주택을 위법 건축물로 규정하고 줄곧 소산권 주택의 철저한 단속과 강제철거를 진행하고 있으나 그 수요는 줄어들지 않고 있다. 오히려 최근에는 소산권 주택의 합법화에 대한 기대심리가 확산되면서 가격과 준공면적이 더 증가하였다.

소산권 주택은 도시주택의 공급부족을 완화하고 주택가격의 상승을 억제하며 농촌주택의 가치를 상승시키는 경제적 순기능을 가지고 있으나 부패행위의 증가, 경지 무단점유, 이익주체의 경제적 리스크가 증가하는 역기능도 가지고 있다. 이런 상황을 고려하여 중국 정부도 두 가지 처리방향을 병행하고 있다. 건설 중이거나 판매 중인 소산권 주택과 법 위반이 엄중한 소산권 주택은 강제철거하고 있으며, 기존 소산권 주택은 각 지방정부에 맞는 실험을 진

* 부산대학교 중국연구소 박사후연구원, 제1저자.

** 부산대학교 법학전문대학원 교수, 교신저자.

행하고 있다. 중국 정부는 소산권 주택의 합법화 불가라는 큰 틀에서 경제발전과 사회안정에 유리한 방향으로 소산권 주택의 개혁을 진행할 것이다.

- 주제어: 이원적 토지제도, 대산권 주택, 소산권 주택, 저가주택, 소산권 주택의 합법화(轉正)

I. 서론

중국의 토지는 도시토지와 농촌토지로 분리되어 있다. 도시토지는 국가가 토지소유권을 가지고 있기 때문에 국유토지로 불리며, 농촌토지는 집체가 소유권을 가지고 있기 때문에 집체토지로 불린다. 중국은 토지공유제가 원칙이기 때문에 토지소유권의 매매는 불가능하고 단지 토지사용권만이 권리로 인정받는다. 국유토지와 집체토지의 가장 큰 차이점은 시장거래의 허용 여부이다. 국유토지사용권은 시장거래가 허용되는 반면 집체토지사용권은 시장거래가 불가능하다. 즉 중국의 토지시장은 국유토지가 독점하고 있다. 국유토지가 토지시장을 독점하고 있기 때문에 시장거래과정 중에 증가되는 가치는 오로지 국유토지로 한정되어 있다. 집체토지가 시장에 거래되려면 수용(徵收)을 거쳐 국유토지로 전환되어야 한다. 그 과정이 집체토지의 가치가 상승되는 유일한 통로이다.

각 토지에 건설된 주택도 이원적 토지시장의 영향으로 용도와 가치가 다르다. 도시토지에 건설된 주택은 국가에서 인정한 토지사용권과 부동산 소유권증서를 취득하여 양도, 처분, 임대 등의 권리를 행사하는 데 제한이 없는 반면 농촌토지에 건설된 주택은 주택시장에서 거래가 불가능하고 처분이나 임대 등도 자유롭지 못하다. 도시토지에 건설된 주택은 도시주민뿐만 아니라 외국인, 외래인구 등도 구입할 수 있지만 농촌토지에 건설된 주택은 집체에 속한 구성원만이 양도받을 수 있다. 농촌주택은 농민의 복지를 위한 무상분배가 원칙이기 때문에 재산권 행사를 엄격히 금지하고 있다. 그런데 최근 농촌주택이 중국 사회의 주목을 받고 있다. 그 이유는

중국 정부가 집체 구성원 외에 개인이나 기업에 소산권 주택이 거래되는 것을 엄격히 금지하고 있음에도 거래가 증가하고 있기 때문이다. 중국 사회는 이를 소산권 주택이라 부른다. 최근 중국 사회에서는 소산권 주택의 합법화와 절대 금지를 두고 치열한 논쟁이 벌어지고 있다. 그 원인은 호적인구 기준 8억이 농민인 중국에서 농촌주택의 변화가 중국 사회경제에 미치는 영향력이 크기 때문이다. 이러한 상황에도 불구하고 국내외 소산권 주택에 관한 연구는 양에 비해 질적으로 부족하다. 특히 국내 소산권 주택 관련 연구는 양적으로도 부족하고 법적 검토에 머물러 있다. 이상욱(2012)은 중국의 토지사용권과 소산권 주택에 관한 법적 관계를 연구하였는데, 국내에 소산권 주택의 전체적인 개요와 법적 위치를 연구하였으나 소산권 주택을 법적 각도에서 연구한 한계를 가지고 있다. 최길자(2010)는 농촌택지와 소산권 주택을 연계하여 소산권 주택의 처분에 관한 논쟁과 법적 개선방향에 대해 연구하였으나 법적 각도에서 연구함으로써 소산권 주택의 경제적 위치와 영향을 분석하는 데는 부족하다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구는 중국의 소산권 주택을 경제적 관점에서, 첫째, 소산권 주택을 둘러싼 논쟁의 근거는 무엇인지, 둘째, 소산권 주택과 관련한 쟁점이 중국경제에 미치는 긍정적 영향과 문제점은 무엇인지, 셋째, 소산권 주택의 경제적 기능이 중국 정부의 정책에 어떤 영향을 미치는지 확인하고자 한다. 소산권 주택과 관련하여 국내 연구가 미진한 상황에서 본 연구는 중국 주택시장의 개혁과 농촌토지의 개혁을 파악하는데 도움을 줄 것이며, 대중(對中) 한국투자기업에도 중국 토지제도와 주택시장의 특수성을 이해하는데 일정한 정보를 제공해 줄 것이다.

II. 유형과 규모

1. 유형

중국에서는 일반적으로 도시토지에 건설된 주택을 대산권 주택(大產權房)이라 부르고 농촌토지에 위법적으로 건설된 주택을 소산권 주택(小產

權房)이라 부른다(『搜房網』 2015/02/26). 그러나 소산권 주택과 대산권 주택은 법률상 존재하는 개념이 아니라 사회에 통용되는 용어일 뿐이다. 대산권 주택이 국가부동산 관리국에서 발급하는 부동산소유권증서를 보유한 데 비해 소산권 주택은 향진정부에서 발급한 재산권 증명을 보유하고 있어 향산권(鄉產權) 혹은 집체산권(集體產權) 주택이라고도 불린다(楊遂全等 2013, 11-12). 대산권과 소산권 주택을 비교하면, 대산권 주택은 첫 양도(出讓) 시 토지양도금을 납부해야 하지만 재양도(轉讓) 시 납부할 필요가 없다.¹⁾ 반면 소산권 주택은 양도 시 토지양도금을 납부할 필요가 없다. 대산권 주택은 국가에서 발급한 재산권 증명이 있기 때문에 대출, 임대, 담보 등이 가능하나 소산권 주택은 불가능하다.²⁾ 그리고 대산권 주택은 토지사용권 연한이 70년(주거용)으로 규정되어 있으나 소산권 주택은 그러한 규정이 없다.

<표 1> 대산권 주택과 소산권 주택의 비교³⁾

명칭	토지 소유권	비용 납입	재산권 증명 기관	대출 담보 여부	토지사용권 연한
대산권	국가	토지양도금	국가 부동산관리국	가능	70년 (주거용)
소산권	집체	미납입	향진정부	불가	규정 없음

소산권 주택은 법률적인 용어가 아니기 때문에 유형도 획일적이지 않고 다양한 특징을 가지고 있다. 첫째, 건설행위에서 보면, 소산권 주택은 토

1) 토지양도금(Land Transaction Fees)이란 다음 각 상황에 일괄 납부해야 한다. 첫째, 각급 토지관리부서가 토지사용권을 토지사용자에게 양도할 때, 둘째, 토지사용기간이 만료되어 토지사용자가 계속해서 토지사용권을 필요로 할 때, 셋째, 행정적인 할당(劃撥)을 통해 토지사용권을 획득한 토지사용자가 토지사용권을 유상양도, 임대, 담보, 출자할 때이다(城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例 第2章 8條, 第6章 42條, 第7章 45條).

2) “中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定”(2013) 제11조에서 농촌토지청부경영권(農村土地承包經營權)은 임대, 재양도, 저당 등을 인정하고 있으므로 이 부분은 곧 개방될 것으로 보인다.

3) http://www.baidu.com/s?wd=%E6%B3%95%E5%BE%8B+%E5%A4%A7%E7%94%A3%E6%AC%8A%E6%88%BF&rsv_spt=1&issp=1&f=8&rsv_bp=0&rsv_idx=2&ie=utf-8&tn=baiduhome_pg&rsv_enter=0&inputT=16031. (2015년 3월 10일 검색)

지관리 법률 위반, 토지이용계획 불합치, 합법적인 심사절차 불이행 등의 특징을 가지고 있다. 법에 따라 주택소유권 증서를 취득하지 못했기 때문에 당연히 물권으로 보호받지 못한다. 비록 향진정부에서 발급한 재산권 증서(權屬證書)가 있으나 국토자원 관리부서인 현급(縣級) 지방정부가 발급한 재산권증서가 아니기 때문에 위법 건축물이다.⁴⁾

둘째, 건설용지에서 보면, 소산권 주택은 농용지(農用地), 택지(宅基地), 집체건설용지(建設用地)에 건설되어 있다. 먼저 농용지에 건설된 소산권 주택은 토지관리법을 위반하고(토지관리법 제36조) 합법적으로 용도변경을 하지 않은 농용지에 건설된 주택이다. 택지에 건설된 소산권 주택은 합법적인 절차에 따라 농가의 택지에 건설되어 자가 거주한다면 합법적인 소산권 주택이다. 그러나 집체구성원 외의 개인이나 기업에 판매된다면 위법 소산권 주택이 된다. 집체건설용지에 건설된 소산권 주택은 집체의 주택수요 해결을 위해 집체구성원이 출자하여 건설하고 집체구성원에 공급된다면 합법 소산권 주택이다. 그러나 집체 외의 개인이나 기업에 판매된다면 위법 소산권 주택이 된다(郭繼·韓清懷 2014, 33-34).

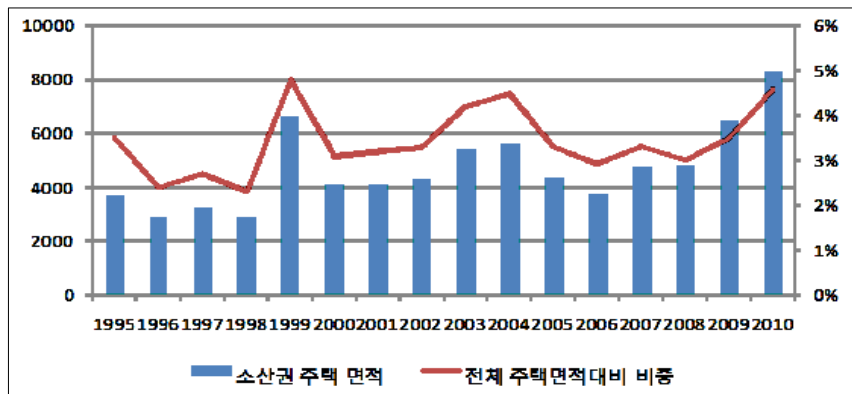
2. 규모

위법 소산권 주택은 규모나 판매액 등을 정확히 파악하기 힘들다. 따라서 일부 기관이나 전문가의 표본조사 등에 의존할 수밖에 없다. 국가통계국의 비공식 통계에서 2007년 전국 소산권 주택의 총면적은 66억 제곱미터였으며, 한 비정부기관(2010)도 60여 억 제곱미터에 이른다고 발표하였다(陳西嬋 2014, 21; 王彥 2010, 이상욱 2012, 237 재인용). 가장 공신력 있는 기관에서 발표한 자료는 중국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議) 산하의 전국공상업연합회(中華全國工商業聯合會, 이하 전국공상련)가 발표한 것이다.

4) 넓은 의미에서 농촌택지에 건설된 모든 주택을 소산권 주택이라고 부르기도 한다. 즉 위법적으로 판매된 소산권 주택뿐만 아니라 농민이 집체로부터 택지를 분배받고 스스로 거주하고 있는 주택과 집체가 구성원의 주택수요를 해결하기 위해 토지이용계획에 부합하여 건설된 주택 등도 소산권 주택이라 할 수 있다(이상욱 2012, 243-244). 그러나 최근 중국 사회에서 문제가 되고 있는 것은 위법적인 소산권 주택이기 때문에 본 연구에서는 합법적인 소산권 주택을 제외하고 위법 소산권 주택을 소산권 주택이라 정의하였다.

<그림 1>은 전국공상련에서 조사한 소산권 주택의 준공면적과 비중이다. 1995-2010년 기간 동안 전국 소산권 주택의 준공면적은 7.6억 제곱미터로 전체 주택준공면적의 3.4%, 도시주택 준공면적의 8.0%를 차지하였다. 특히 11차 5개년계획(2006-2010년)의 증가세가 두드러지는데, 이 기간 동안 준공된 소산권 주택은 2.8억 제곱미터로 10차 5개년계획(2001-2005년) 기간보다 17.8% 증가하였다(『國際金融報』 2013/11/27). 이를 중국의 가구당 평균주택면적(가구당 인구수 2.9명×일인당 평균주택면적 36제곱미터=104.4제곱미터, 2012년 기준)으로 계산하면, 중국에는 약 7,200만여 채의 소산권 주택이 존재하며, 2억 명이 넘는 인구가 소산권 주택에 거주하고 있다. 소산권 주택이 밀집해 있는 주요 도시의 상황을 보면, 베이징시에 이미 건설되었거나 건설 중인 소산권 주택의 면적은 전체 주택면적의 20%를 차지하며, 시안시(西安市)는 25-30%, 선전시(深圳市)는 약 50%를⁵⁾ 차지하고 있다(郭繼·韓清懷 2014, 45). 소산권 주택의 규모가 도시 전체 주택면적의 20-50%에 이르는 방대한 규모인 것을 알 수 있다.

<그림 1> 전체 주택준공 면적 대비 소산권 주택 비중



* Tanxueping(2013)의 자료 채구성

5) 선전시는 기존 소산권 주택과 차이점이 있다. 선전시는 1992년, 2004년 두 차례의 도시화 개조작업으로 모두 도시주민으로 전환되었고 농촌토지도 국유화되었기 때문이다. 그러나 선전시에는 이전 집체소유의 토지에 지어진 소산권 주택이 여전히 남아 있다. 매체에 보도되는 선전시의 소산권 주택은 촌민위원회와 개발업자가 개발하고 상품주택과 같은 등기증과 소유권을 보유하지 않고 매매되는 주택을 의미한다(『第一財經日報』 2013/11/06).

Ⅲ. 증가원인과 쟁점

소산권 주택은 용어에서 나타나듯이 이원적 토지제도와 관련이 크다. 1급토지시장(을⁶⁾ 국유토지가 독점함으로 인해 집체토지는 상대적으로 불평등한 위치에 처해있다. 헌법 제10조에 따르면, 중국의 도시토지는 국가소유이며, 농촌 및 도시교외(郊區)지역의⁷⁾ 토지는 집체소유이다. 그리고 택지, 자류산(自留山), 자류지(自留地)⁸⁾ 등도 집체소유로 규정하고 있다. 국유토지는 1급토지시장에서 입찰-경매-낙찰 등의 방식으로 토지사용권이 개발상에게 양도된다(토지관리법 제43조). 그러나 집체토지는 양도가 집체내부구성원으로 제한되어 있으며, 주택건설이 가능한 건설용지로 개발되려면 수용(徵收)을 통해 국유토지로 전환되어야 한다. 문제는 집체토지가 수용을 통해 국유토지로 전환되는 과정 중에 농민은 정당한 보상을 받지 못한다는 점이다. 국무원발전연구센터(國務院發展研究中心)의 조사에 의하면, 토지개발에 따른 부가가치 증가분 가운데 40-50%를 개발업자가 가져가고, 20-30%를 현급(縣級)지방정부에서 가져간다. 나머지 20-30%를 집체경제조직에서 가져가는데, 특히 농민에게 돌아가는 수익은 5-10%에 불과하다(『中國經濟法學網』 2011/01/10). 2010년 후난성(湖南省) 형동현(衡東縣) 바이런촌(白蓮村)의 경우, 19.3무(畝)의 농지가 수용된 후 개발업자는 850만 위안, 지방정부는 620만 위안의 수익을 가져간 데 비해 농민에게 돌아간 수익은 47만 위안에 불과하였다(『財經網』 2012/04/18). 즉 농민의

6) 1급토지시장(土地一級市場)이란 토지사용권을 판매(出讓)하는 시장이다. 즉 국유토지나 집체토지를 수용하여 국유토지로 개발한 토지를 사용자에게 판매하는 시장을 말한다.

7) 도시교외(郊區)지역이란 행정구역상 도시지역에 포함되는 도시중심지역의 외곽지역을 말한다. 도시는 도시중심지역(城區), 도시교외지역(郊區), 시직할현(市轄縣)으로 나뉜다. <http://baike.baidu.com/subview/739522/6659946.htm#viewPageContent>. (2015년 4월 2일 검색)

8) 자류산이란 집체구성원의 조림(造林)을 장려하기 위해 일부 개발되지 않는 산을 개인에게 분배한 것을 말한다. 즉 집체구성원이 임업발전을 위해 개인 경영하는 형태이다. 자류지란 집체구성원에게 장기사용이 허가된 작은 텃밭을 말한다. 자류산과 자류지에서 생산된 농작물 등은 개인소유로 농산물 생산량에 포함되지 않는다. 그리고 자류산과 자류지의 매매, 임대 등은 법적으로 엄격히 금지하고 있다. <http://cafe.naver.com/budongsangd/4409>. (2015년 4월 2일 검색)

수용보상비와 개발 후 양도가격에 극심한 차이가 존재한다.

이원적 토지시장은 농촌토지의 가치를 극히 낮게 제한하고 있다. 이러한 상황은 농촌토지에 건설된 주택도 그대로 적용된다. 도시토지에 건설된 대산권 주택은 높은 가격에 분양, 판매, 임대되는 데 비해 농촌토지에 건설된 소산권 주택은 그렇지 못하다. 이러한 점이 소산권 주택의 수요와 공급을 유발하게 된다.

1. 수요와 공급의 증가원인

(1) 수요가 증가하는 원인

대산권 주택과 소산권 주택의 가격 차이는 도시주택의 수요와 공급에 영향을 미치게 된다. 수요의 측면에서 보면, 첫째, 대산권 주택의 가격상승은 도시주택 잠재수요자의 수요를 감소시킨다. 이러한 잠재수요자가 상대적으로 저렴한 소산권 주택을 구매하게 된다. 주요 대도시의 PIR비율을 보면,⁹⁾ 2013년 기준 베이징시 17.4, 상하이시 15.4로 뉴욕(6.2), 런던(7.3), 벤쿠버(10.3)보다 더 높다(CEIC 2006·2014; 한상완 2014 재인용). 즉 중국의 주요 대도시에서 일반 도시주민이 자신의 소득으로 주택을 구입하기가 뉴욕이나 런던보다 더 어렵다. 반면 소산권 주택 가격은 대산권 주택 가격에 비해 20~40% 저렴하고 심지어 50% 이상 저렴한 곳도 있다(趙麗君 2013, 33). 중국 최대 소산권 단지(社區)인 베이징시 통저우구(通州區)의 타이위위안(太玉園)을 예로 들면, 2012년 11월 제곱미터당 6,000위안이었던 주택가격이 2013년 7월 10,000위안으로 상승하였다(『北京商報』 2013/11/26). 그러나 이는 18,000~23,000위안인 통저우구 대산권 주택 가격의 약 50%에 불과하다.¹⁰⁾ 귀자·한칭화이(郭繼·韓淸懷)의 소산권 주택 구매자의 소득

9) PIR(price to income ratio)은 가계의 연간소득 대비 주택가격의 배수(주택가격/연간소득)로 각국의 주택가격을 비교해 볼 수 있다. 예컨대 PIR이 10이라는 것은 10년 동안의 소득을 한 푼도 쓰지 않고 모두 모아야 집 한 채를 살 수 있다는 의미이다. <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=930216&cid=50305&categoryId=50305>. (2015년 4월 5일 검색)

10) <http://data.house.163.com/bj/xx1/ALL/all/180/zixing/todayflat/desc/tongzhou~1.html#stophere>. (2015년 2월 8일 검색)

조사에서도 중저소득 가구가 대부분이었다.¹¹⁾

둘째, 소산권 주택의 수요를 증가시키는 또 하나의 원인은 신형도시화(新型城鎮化)의 추진이다. 1978년 개혁개방 당시 17.9%였던 중국의 도시화율은 2013년 53.7%로 상승하였고 도시인구는 1.7억 명에서 7.3억 명으로 증가하였다. 중국 정부는 도시화율을 2020년까지 60% 수준으로 상승시킬 계획이다. 중국은 수출의존형 성장전략을 내수주도형 성장전략으로 전환하는 전환기에 처해 있다. 중국은 도시 소비지출이 전체 소비지출의 77.8%(2013년 기준)를 차지하기 때문에 내수시장 확대의 주체는 바로 도시라 할 수 있다.¹²⁾ 도시화율의 증가는 도시 상주인구의 증가와 함께 주택 수요를 증가시키는데 중국 정부의 주택정책은 이를 만족시키지 못하고 있다. 시장의 수요는 저가 상품주택을 요구하고 있는데 상품주택의 많은 부분을 고가 주택이 차지하고 있으며, 저가 상품주택이나 국민주택(經濟適用房), 임대주택(廉租房) 등의 공급은 부족하다. 이러한 수요층이 소산권 주택을 구매하게 되는 것이다(黃陽 2014, 272).

셋째, 소산권 주택 구입으로 인한 요행심리가 수요를 발생시키고 있다. 소산권 주택 가격은 최근 도시 상품주택의 침체와 달리 계속해서 가격이 상승하고 있다. 2013년 중국공산당 18기 3중전회(중앙위원회 전체회의) 직후 국무원발전연구센터에서 작성한 “383개혁방안(383改革方案總報告)”에 “소산권 주택의 합법화(轉正)”를 언급하여 소산권 주택의 구매심리를 자극하였다.¹³⁾ 앞서 지적했듯이 베이징시 타이위위엔의 소산권 주택 가격이

11) 조사대상(240가구)의 44.2%는 2-4만 위안의 가구당 연소득을 보였고, 31.3%는 4-6만 위안, 14.2%는 6-8만 위안, 1.7%는 8-10만 위안, 8.8%는 10만 위안 이상이였다. 즉 6만 위안 이하의 저소득 가구가 75.4%, 6-10만 위안의 중간소득가구가 15.8%로 절대다수를 차지하였다(郭繼·韓清懷 2014, 46).

12) 國家統計局, <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>. (2015년 4월 6일 검색)

13) 383개혁방안의 3대 개혁 돌파구 가운데 하나가 토지제도 개혁의 심화이다. 그 내용에 소산권 개혁과 관련된 정책방향이 제시되어 있다. 구체적으로 “농촌집체건설용지를 직접적으로 시장에서 거래함에 따라 정부의 토지수용 범위를 축소하고 비공익성 용지의 할당공급을 점차 축소하고 취소할 것이다. 집체건설용지의 시장거래라는 틀에서 이미 지어진 소산권 주택은 각 지역의 상황에 맞게 일정 금액의 토지양도금(土地出讓金)을 납부하게 하여 (대산권 주택으로 전환하여) 역사적으로 남아 있는 이 문제를 합리적으로 해결해야 한다.”고 명시되어 있다. 이를 중국 사회는 “대산권 주택으로의 합법화(轉正)”라고 부른다(『中國新聞網』 2013/11/05).

이 시기를 전후하여 급상승하였다. 2012년과 2013년 상반기까지 제곱미터 당 7,000위안이었던 타이위위안은 2013년 11월 10,000위안까지 급상승하였다. 특히 2013년 이후 타이위위안의 명의변경이 공식적으로 금지되었으나 불법중개업소를 통해 여전히 10,000위안에 거래되고 있다(陳岩鵬 2013, 18). 소산권 주택이 대산권 주택으로 전환된 후에 가격차가 소산권 주택의 수요를 이끌게 되었다.

(2) 공급이 증가하는 원인

다음으로 공급의 측면에서 보면, 새로운 이익의 형성이 소산권 주택 공급을 증가시키고 있다. 토지관리법 제62조에 의하면, 농촌주민은 한 가구 당 한 채의 주택만을 소유할 수 있으며(一戶一宅), 도시주민은 농촌 주택을 구매할 수 없기 때문에 이익의 고리가 형성될 수 없었다(이상욱 2012, 247). 그러나 소산권 주택은 개발로 얻어지는 이익으로 인해 다양한 이익주체가 공급을 증가시키고 있다. 소산권 주택 공급과 관련된 이익주체는 촌집체, 개발업자, 농민 등이 있다. 각 이익주체가 공급을 유발시키는 원인은 다음과 같다. 첫째, 촌집체는 수용을 통해 집체토지가 국유토지로 개발되는 것보다 소산권 주택을 개발하는 이익이 더 크다. 국유토지는 수용-입찰-경매-낙찰 등 복잡한 과정을 거쳐야 하며, 국유토지 전환 후에 각종 세금을 납부해야 한다. 반면 소산권 주택은 간단한 명의변경 과정만 필요하며 명의변경 수수료(過戶費)도 발생한다. 특히 국유토지로 전환 후에 관리·수익의 주체가 지방정부(縣級政府)로 전환되는 데 비해 소산권 주택의 수익은 계속해서 촌집체가 보유하고 있기 때문에 소산권 주택이 명의변경될 때마다 수수료 수입을 얻을 수 있다. 일부 촌집체는 수수료 수입이 국유토지로 인한 수입을 초과하기도 한다.¹⁴⁾

둘째, 농민도 수용보다 소산권 주택의 판매로 더 많은 소득을 얻을 수 있다. 농민이 소산권 주택으로 인한 소득을 발생시키는 경로는 두 가지이다. 하나는 자가 거주하던 주택을 도시민 등 외지인에게 판매하는 것이고,

14) 국유토지에 대산권 주택의 준공허가증(施工許可證)과 판매허가증(銷售許可證) 등을 발급받으려면 영업세(營業稅), 토지부가가치세(土地增值稅), 지하방공실건설비(人防易地建設費) 등의 각종 세금을 납부해야 한다(『經濟參考報』 2014/05/26).

다른 하나는 촌집체에 소산권 주택을 개발하기 위해 택지를 제공하는 것이다. 자가 주택을 판매하던 소산권 주택 개발을 위해 택지를 제공하는 국유토지로 전환하기 위한 수용 보상비보다 소산권 주택으로 판매하는 소득이 더 크다(楊遂全 等 2012, 72-73).

셋째, 개발업자는 주택개발을 위해 국유토지를 임대하는 것보다 소산권 주택을 개발하는 것이 수익이 더 크다. 현재 중국은 경지보호를 위해 농촌토지의 수용을 엄격히 통제하고 있으며, 개발에 필요한 도시토지도 부족하다. 2011년 전년 대비 10.9% 증가하였던 전국 부동산개발기업의 토지구매면적은 2012년 -19.5%, 2013년 8.8%에서 2014년 -14.0%를 기록하였다. 특히 2015년 1-2월에는 전년 동기 대비 -31.7% 감소하였다.¹⁵⁾ 토지자원의 부족은 개발업자의 이익공간도 축소시키게 된다. 반면 소산권 주택은 개발업자에게 새로운 이익창출의 공간을 제공한다. 먼저 소산권 주택은 국유토지 개발 후 납부해야 하는 토지양도금(土地出讓金)을 납부할 필요가 없다. 게다가 공정설계에 투입되는 비용, 부속개발건설비용(예를 들면 학교건설), 세금, 각종 영업비용 등을 절약할 수 있다. 소산권 주택의 개발비용은 상품주택 비용의 1/3에 불과하다. 또한 소산권 주택은 건설 중에 국가가 정한 품질기준을 따를 필요가 없기 때문에 질 낮은 건자재를 사용할 요인이 발생된다(劉艷 2014, 73). 이러한 이익창출이 개발업자로 하여금 소산권 주택 개발에 참여하게 만든다.

2. 법제도적의 과도기적 현상문제

(1) 정책과 법률의 불안정성 문제

개혁개방 이후 소산권 주택의 양도와 관련된 법률과 정책은 두 시기로 나눌 수 있다. 첫 번째 시기는 1978년부터 1999년 5월까지로 소산권 주택의 매매가능 시기이며, 두 번째 시기는 1999년 5월 이후부터 현재까지로

15) 國家統計局, <http://www.stats.gov.cn/was5/web/search?channelid=288041&andse n=%E5%B9%B4%E5%85%A8%E5%9B%BD%E6%88%BF%E5%9C%B0%E4%B A%A7%E5%BC%80%E5%8F%91%E5%92%8C%E9%94%80%E5%94%AE%E6%8 3%85%E5%86%B5>. (2015년 4월 6일 검색)

매매금지 시기이다.

구체적인 법률과 정책의 근거는 다음과 같다. 첫째, 소산권 주택 매매가 가능 시기이다. 이 시기의 특징은 택지의 소유권은 집체가 보유하고 그 위에 건설된 주택의 매매는 허용하고 있다는 것이다. 1981년 국무원은 택지의 매매와 임대는 불허하나 택지에 건설된 주택의 매매는 금지하지 않았고, 1982년에는 집체구성원뿐만 아니라 귀향노동자, 퇴역군인, 귀향 화교 등 비집체구성원도 택지사용증명서를 취득하여 농촌토지에 주택을 건설할 수 있도록 규정하였다. 1986년 통과된 “토지관리법(土地管理法)”과 1991년 “토지관리법실시조례(土地管理法實施條例)”에서도 도시 비농업호구자가 집체소유의 토지에 주택을 건설하려면 촌집체 혹은 주민위원회의 동의를 얻은 후에 현급 인민정부에 허가를 받아야 한다고 규정되어 있다. 이 시기는 도시주민의 택지 원시취득과 주택 매매가 모두 가능한 시기라 할 수 있다. 그러나 1999년 개정된 토지관리법에는 약간의 정책적 변화가 출현하였다. 개정된 토지관리법에는 도시주민의 택지 원시취득은 금지하였으나 주택 매매는 여전히 가능하였다. 규정에 따르면, 도시주민은 집체토지에 주택건설을 신청할 수 없으며, 농촌주민은 택지를 양도한 후에 새로운 택지를 신청할 수 없도록 규정하여 토지용도 관리를 강화하고 농용지의 건설용지 전환을 제한하기 시작하였다. 그러나 도시주민이 농촌주택을 구입하는 것을 금지하지는 않았다(楊遂全 等 2012, 150-153).

두 번째 시기는 소산권 주택 매매금지 시기이다. 1999년 개정된 토지관리법에도 도시주민의 소산권 주택 매매를 금지하지 않았다. 그러나 토지관리법이 시행된 지 얼마 지나지 않아 중국 정부는 소산권 주택의 매매를 제한하기 시작했다. 그 출발은 1999년 5월 국무원이 공포한 “토지양도 관리를 강화하여 투기목적의 토지전매금지 강화에 관한 통지(關於加強土地轉讓管理嚴禁炒賣土地的通知)”이다. 이 통지에 따르면, 소산권 주택은 도시주민에게 판매할 수 없으며 도시주민이 농촌택지에 주택을 건설하는 것도 금지되었다. 즉 토지사용권과 택지사용권은 반드시 집체구성원이어야 하며 소산권 주택도 집체구성원에게만 판매되도록 규정이 변경되었다. 그 후 소산권 주택의 도시주민 구입을 중국정부는 엄격히 금지하고 있다. 2004년 국무원과 국토자원부도 도시주민의 택지양도를 엄격히 금지하였으

며, 농촌토지에 위법적인 건설된 주택에 토지사용권을 발급하지 못하도록 하였다. 2007년 국무원이 공포한 “농촌집체건설용지 관련 법률과 정책의 엄격한 집행에 관한 통지(關於嚴格執行有關農村集體建設用地法律和政策的 通知)”에서 농촌주택용지는 오로지 촌민(村民)에게만 분배되고 도시주민은 농촌택지, 농촌주택 및 소산권 주택을 매입할 수 없다고 엄격히 규정하였다(楊濬全 等 2012, 154-155). 2015년 3월 1일부터 시행된 “부동산등기임시조례(不動產登記暫行條例)”에도 등기되지 않은 소산권 주택은 거래가 불가능하도록 규정되어 있다(『羊城晚報』 2014/12/27). 1999년 5월 이후 중국 정부는 계속해서 소산권 주택의 위법성을 견지하고 있는 것이다.

그러나 물권법 제4조에는 개인의 물권은 국가, 집체와 마찬가지로 동등하게 보호받을 수 있다고 명시되어 있다. 즉 집체토지가 수용을 통해서만 국유토지로 전환되는 것은 물권법 규정에 모순되는 것이다. 이러한 모순이 언젠가 소산권 주택도 합법화될지도 모른다는 요행심리를 자극시키고 있다(宋志紅 2010, 72-73; 이상욱 2012, 248 재인용).

(2) 관리기관의 감독체계 불안정성 문제

1999년 5월 이후 중국정부는 소산권 주택의 건설과 매매를 엄격히 금지하고 있다. 그러나 그 효과는 크지 않다. 그 원인은 소산권 주택의 수요를 효과적으로 막지 못하고 있기 때문이다. 이는 중국 정부의 관리감독과도 관련이 있다. 중국에는 국유토지의 관리감독기관은 국가급인 국토자원부와 주택·도시건설부(住房與城鄉建設部)가 담당하지만 소산권 주택의 관리주체는 현급 정부이다. 당연히 관리감독의 역량이 떨어질 수밖에 없다. 게다가 현급 정부의 관리감독기관이 소산권 주택을 눈감아 주는 대가로 뇌물을 수수하는 경우도 있다(『21世紀網』 2013/07/02). 중국 정부는 국유토지를 부동산시장의 한 축으로 삼고 이에 맞는 정책과 관리를 하고 있으나 소산권 주택은 농민의 복지로 보기 때문에 관리감독을 지방정부에 의존하고 있다. 그러나 관리감독해야 하는 지방정부도 소산권 주택의 이익 고리에 연결되어 제대로 된 관리감독이 이루어지지 않고 있다.

IV. 경제적 기능과 문제점

소산권 주택은 저렴한 가격과 위법 건축물이라는 두 가지 특징을 가지고 있다. 이러한 특징은 소산권 주택이 중국경제에 다양한 영향을 미치게 된다. 저렴한 가격은 도시 주택시장과 농촌토지에 영향을 미치게 되고, 위법 건축물은 위법소득과 리스크를 증가시킨다. 이러한 특징이 구체적으로 중국 경제에 어떠한 기능을 하는가를 살펴보려 한다. 이는 소산권 주택을 둘러싼 중국 사회의 인식과 처리방향을 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

1. 소산권 주택의 경제적 순기능과 역할

소산권 주택으로 인한 경제적 순기능은 다음과 같다. 첫째, 도시 주택공급 부족의 완화이다. 최근의 부동산 경기 침체에도 불구하고 중국은 여전히 주택수요가 존재한다. 그 원인은 중국은 선진국보다 도시화와 실제 주택보급률이 낮기 때문이다.¹⁶⁾ 화위엔그룹(華遠集團) 회장인 런즈창(任志强)의 보고에 따르면, 12차 5개년계획(2011-2015년) 기간 동안 도시에 중저소득층을 위한 국민주택(保障性住房)의¹⁷⁾ 총 건설규모는 3,600만 채인데, 이는 단지 도시주민 주택수요의 20%를 해결할 뿐이다(『財經網』 2012/04/18).

16) 중국의 주택보급률은 89%로 높지만 부유층이 다수의 주택을 보유하고 있기 때문에 실제 보급률은 그보다 훨씬 낮다(Fan Xiaochen 2013; 광영훈·강미정 2014, 6 재인용).

17) 보장성주택(保障性住房)이란 정부가 중저소득층의 주택문제를 해결하기 위해 판매 혹은 임대하는 주택을 말한다. 종류에는 도시의 최저생활보호 대상자에게 임대되는 염조방(廉租房), 이익을 거의 남기지 않고 저소득층에게 판매되는 저가 상품주택인 경제적용방(經濟適用房), 염조방과 경제적용방에 해당되지 않으나 당시 소득의 평균에 미치지 못하는 중저소득층에게 임대되는 정책성 임대주택(政策性租賃住房)이 있다. http://baike.baidu.com/link?uri=KV4s6Gp9YhyryUwCrNybkyhIsjsfdzw43HPKMizdGQhdbEO-_368buFrvl3eypWVVeCyyPqSTp2ALQYq8KeVq. (2015년 4월 5일 검색)

<표 2> 도시화 필요 주택면적 대비 소산권 주택 비중(2001-2010년)

(단위: 만 명, 만 제곱미터)

연도	도시화율	도시인구 증가	필요면적 ^a	도시주택 준공면적	소산권주택 준공면적 ^b	비중(b/a)
2001	37.7%	2,158	77,688	57,476	4,144	5.3%
2002	39.1%	2,148	77,328	59,794	4,367	5.6%
2003	40.5%	2,164	77,904	54,972	5,448	7.0%
2004	41.8%	1,907	68,652	56,897	5,680	8.3%
2005	43.0%	1,929	69,444	66,142	4,402	6.3%
2006	44.3%	2,076	74,736	63,047	3,797	5.1%
2007	45.9%	2,345	84,420	68,821	4,786	5.7%
2008	47.0%	1,770	63,720	75,969	4,850	7.6%
2009	48.3%	2,109	75,924	82,101	6,538	8.6%
2010	49.9%	2,466	88,776	86,880	8,345	9.4%

* 필요면적은 도시인구증가×일인당 평균주택면적(36제곱미터, 2012년 기준)으로 계산함

** 國家統計局(<http://data.stats.gov.cn>)과 Tanxueping(2013)의 자료 참고하여 재구성

도시인구의 증가는 도시주택 면적의 증가를 수반한다. <표 2>를 보면, 도시인구 증가에 따라 필요한 도시 주택면적은 2,000만 명을 기준으로 약 7.2억 제곱미터이다. 그러나 2001-2010년 간 도시에 준공된 주택면적은 줄곧 이에 못 미친다. 이 부족한 부분을 소산권 주택이 일정 부분 담당하고 있다. 2001년 소산권 주택은 도시인구 증가에 따른 필요주택 면적의 5.3%를 차지하였는데 2010년에는 9.4%로 증가하였다. 특히 2008년 이후 소산권 주택의 준공면적이 두드러지게 증가한 것을 알 수 있다. 소산권 주택의 주요 구매자가 중저소득층임을 감안하면 소산권 주택은 중저소득층의 주택수요를 일정 부분 담당하고 있다.

둘째, 도시 주택가격의 상승 억제이다. 소산권 주택의 저렴한 가격은 상품주택의 공급에 영향을 미칠 뿐만 아니라 가격에도 영향을 미친다. 상품주택의 수요자가 높은 주택가격으로 저렴한 소산권 주택을 구매하게 되면 상품주택의 수요는 낮아지게 되고 가격의 하락요인이 생긴다. 게다가 상

품주택을 구매할 여력이 없던 도시주민이나 외래인구도 소산권 주택의 저렴한 가격에 주택구입의 심리가 생기게 된다. 소산권 주택의 가격이 상품주택의 20-50%인 점을 감안하면 새로운 수요층이 생기게 되고 이런 상황이 상품주택의 가격을 하락시키는 것이다.

<표 3> 상품주택과 농촌주택 대비 소산권 주택의 가격 (단위: 위안/제곱미터)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
상품주택a	3,930.8	4,662.6	5,033.6	5,377.1	5,791.0
소산권20%	786.2	932.5	1,006.7	1,075.4	1,158.2
소산권50%	1,965.4	2,331.3	2,516.8	2,688.6	2,895.5
농촌주택b	533.7	620.4	673.4	804.5	829.5
b/a	13.6%	13.3%	13.4%	15.0%	14.3%

* 소산권 주택의 가격이 상품주택의 20-50%인 점을 고려하여 계산함/
농촌 주택은 신규주택 가격 기준임/ 2008년 1-11월 자료임¹⁸⁾

셋째, 농촌주택의 가치 증가이다. 도시화와 공업화가 진행됨에 따라 도시건설용지의 가치도 증가하였다. 그러나 1급 토지시장을 도시토지가 독점함으로써 인해 농촌토지의 가치는 제대로 반영되지 못했다. 수용이 농촌토지의 가치를 상승시키는 거의 유일한 통로이나 이때도 농민은 제대로 된 가치를 보상 받지 못한다. 특히 식량안보를 위한 경지보호와 농촌주택의 무상복지 성격으로 인해 농촌토지의 가치는 제대로 평가받지 못하고 있다. 이것이 도시주택과 농촌주택의 가치격차를 증가시킨 원인이다. <표 3>을 보면, 2007년 제곱미터 당 3,930.8위안이었던 도시 상품주택 가격은 2012년 5,791.0위안으로 연평균 10.2% 증가하였다. 농촌주택은 동기간 533.7위안에서 829.5위안으로 연평균 11.7% 증가하여 상품주택보다 증가율이 1.5%p 더 높으나 농촌주택의 가치는 2008년 상품주택의 13.6%에서 2012년 14.3%로 큰 차이가 없다. 반면 소산권 주택 가격은 농촌주택보다

18) 國家統計局, <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>: <http://www.china-house.info/Reico>. (2015년 4월 8일 검색)

39.6-249.1% 더 높다(2013년 기준). 소산권 주택이 농촌주택의 가치를 상승시키고 있는 것을 알 수 있다.

2. 소산권 주택이 갖는 문제점

소산권 주택의 역기능은 위법적인 성격과 관련이 크다. 소산권 주택의 위법적인 성격이 불법이익과 리스크를 증가시키는 것이다. 구체적인 소산권 주택의 역기능은 다음과 같다. 첫째, 부패행위의 발생이다. 앞서 지적했듯이 소산권 주택의 관리감독은 도시주택보다 부실하다. 그 원인은 앞서 지적했듯이 부동산 관리감독의 중심이 도시주택에 있기 때문이다. 관리감독의 부실은 불법이익을 방조하거나 추구하게 하는 요인이 된다. 그 주체는 지방정부와 촌집체이다.

먼저, 촌집체는 소산권 주택 개발을 통해 이익을 창출할 수 있고 명의 변경 시 명의변경 수수료를 받을 수 있다. 소산권 주택의 명의변경 수속과 향산권(혹은 집체산권)을 촌집체에서 발급하기 때문에 촌집체는 수익을 얻게 된다. 문제는 소산권 주택 개발이나 매매로 인한 수익의 용도가 불투명하다는 점이다. 베이징시는 2012년 9월 79개 소산권 주택 단지의 명단을 발표하고 2013년 소산권 주택 명의변경을 금지하였으나 불법 중개업소를 통해 여전히 명의변경이 행해지고 있다. 전국 최대 소산권 단지인 베이징시 타이위위엔의 경우, 일반 소산권 주택의 명의변경 수수료는 통일적으로 6만 위안이며 별장형은 10만 위안이다(『每日經濟新聞』 2012/06/27). 현재 8,000여 가구가 거주 중인 타이위위엔은 명의변경 수수료가 최소한 4억 8천만 위안에 이른다. 그러나 타이위위엔의 명의변경 수수료가 어떻게 집행이 되었는지 불확실하다(『北京商報』 2013/11/26).

다음으로 현급(縣級) 지방정부는 뇌물 등을 받고 소산권 주택의 개발이나 매매를 묵인하는 경우도 있다. 소산권 주택의 개발은 지방정부의 묵인이 없으면 불가능하다. 이러한 사례가 중국 사회에 계속해서 출현하고 있다. 2013년 베이징시 부동산 관련 부서는 소산권 주택 단지 76개에 대해 행정처분을 내렸는데, 그중 7개는 강제철거하였고, 30개는 법원에 강제집행을 신청한 상태이다. 관련자 가운데 법 위반이 엄중한 8명은 공안기관

에 이송하였고 31명의 관련 지방정부 책임자는 이미 검찰기관에 이송된 상태이다(陳岩鵬 2013, 20).

부패행위는 단기적으로 직접자원 비용효과로 사회에 이익을 주는 경우도 있으나 장기적으로 보면 성장기반을 약화시키고 빈부격차를 증가시킨다. 즉 시장기능을 약화시키고 자원배분을 왜곡함으로써 대다수 사람들의 발전을 저해한다(박상우 2000, 87-89). 소산권 주택으로 인한 촌집체와 지방정부의 부패행위도 사회 안정에 불리할 뿐만 아니라 경제적 손실도 동반한다. 촌민에게 돌아가야 할 경제적 수익이 일부 촌집체 간부에 집중됨으로써 농민의 소득을 감소시킬 뿐만 아니라 촌(村)의 경제발전도 저해한다. 지방정부 관련 부서의 관리감독 부실도 경지보호에 불리하고 품질이 열악한 주택을 양산하게 된다. 이러한 상황은 중국 전체사회에 경제적인 손실을 초래하게 된다.

둘째, 이익주체의 리스크 증가이다. 소산권 주택은 법적 보호를 받을 수 없기 때문에 다양한 경제적 리스크에 직면하게 된다. 물권법 209조와 184조에 따르면, 부동산은 등기를 해야만 효력이 발생한다. 그러나 소산권 주택은 지방정부의 국토자원관리부서에 등기를 하지 않은 상태이기 때문에 법적으로 인정받지 못한다. 이러한 상황이 이익주체의 경제적 손실 가능성을 높게 된다. 먼저, 개발업자는 시공업자와의 분쟁위험성과 구매자와의 계약무효 가능성이 있다. 개발업자는 대다수 공사대금을 시공업자에게 부담시킨다. 완공 후 공사대금을 소산권 주택 매각대금으로 매우는 방식이다. 그러나 소산권 주택이 판매되기 전에 철거를 당하거나 판매가 부진할 경우 시공업자에게 공사대금을 원활히 갚을 수 없다. 또한 구매자와 소산권 주택 매매계약 후 여러 가지 원인으로 분쟁이 발생하면 계약을 해지해 주어야 한다. 이러한 리스크는 개발업자의 경제적 손실을 발생시킨다. 다음으로 구매자는 소산권 주택의 품질문제와 철거의 리스크에 직면하게 된다. 소산권 주택은 품질에 대한 감독이 없고 개발업자가 저렴한 건자재를 쓸 요인이 있기 때문에 품질이 열악한 경우가 많다. 따라서 구매자는 수선 등을 위해 새로운 비용을 소비해야 한다. 더욱 중요한 것은 거주하거나 계약을 체결한 소산권 주택이 철거의 상황에 직면하면 더 큰 재산상의 손실을 보게 된다. 위법적인 성격의 소산권 주택은 철거가 결정

되면 큰 손실이 불가피하다(楊遂全 等 2012, 66-69).

이익주체의 리스크는 이익주체의 경제적 손실뿐만 아니라 형사상의 리스크도 포함한다. 개발업자가 소산권 주택으로 인해 적발되면 토지자원 파괴죄 등에 의해 처벌 받을 수도 있다. 다시 말하면, 소산권 주택의 증가는 이익주체의 경제적 리스크의 증가뿐만 아니라 형사상의 리스크도 증가시키게 된다.

셋째, 경지보호에 불리하다. 중국정부는 경지보호를 위한 마지노선을 18억 무(畝)로 정해 놓고 철저히 통제하고 있다. 현재 중국의 경지면적은 18.26억 무로 거의 마지노선에 근접한 상태이다. 인구는 전 세계인구의 22%를 차지하나 경지면적은 전 세계 경지면적의 7%를 차지하는 중국의 입장에서 보면 경지보호가 대단히 중요하다(郭繼·韓清懷 2014, 38-39). 그런데 일부 소산권 주택은 경지를 무단 점유하고 있다. 타이위위엔의 경우, 총 43개 동(棟) 가운데 1-18개 동은 택지에 건설된 것이나 나머지 19-43개 동은 경지에 건설된 것이다(陳岩鵬 2013, 19). 경지부족으로 식량수입의 의존도가 커지면 중국경제 발전에 부정적인 영향을 미치게 된다.

V. 처리방식을 둘러싼 논쟁

소산권 주택은 위법 건축물이긴 하나 거대한 규모로 증가하였고 관련 이익주체가 광범위하여 전체를 강제철거하기에 중국 정부도 부담스럽다. 이로 인한 경제적 문제가 사회적 문제로 확대될 가능성도 존재하기 때문에 소산권 주택의 처리에 신중할 수밖에 없다. 그리고 중국의 학계와 전문가도 소산권 주택 처리를 둘러싸고 다양한 반응을 보이고 있다. 중국 정부는 이러한 과정 속에서 소산권 주택의 처리에 대한 개혁을 진행할 것이다. 본 장에서는 중국 정부 정책의 내용과 한계를 통해 합법화(轉正)를 둘러싼 다양한 의견을 확인해 보겠다.

1. 정부의 처리방식에 대한 이중성 문제

2007년 이래 중국 정부는 줄곧 소산권 주택의 건설과 매매를 엄격히 금지하고 있다. 최근 중국 정부에서 발표한 주요 소산권 주택 처리 정책을 보면, 2010년 3월 국토자원부는 소산권 주택이 집중된 도시를 선정하여 처리방향에 대한 실험을 하겠다고 발표하였으며, 2012년 9월 국토자원부 부장인 쉬사오스(徐紹史)는 5대 중점 업무 가운데 하나가 소산권 주택 처리라고 밝혔다(郭繼·韓淸懷 2014, 228-229). 2013년 11월 국토자원부와 주택·도농건설부는 건설 중이거나 판매되고 있는 소산권 주택의 공사와 판매를 중지하고 법에 따라 처리하라고 각 관련 부서에 하달하였다(劉艷 2014, 73). 여기서 주목해야 할 점은 소산권 주택 처리에 대한 중국 정부의 행동이 두 가지 방식으로 진행된다는 점이다. 첫째, 현재 건설 중이거나 판매 중인 소산권 주택과 경지침해 등 위반 사항이 엄중한 소산권 주택에 대해서는 강제철거 등을 진행하고 있다. 베이징시의 경우, 2010년 2기 공정이 진행 중이었던 수이안장난(水岸江南)을 강제철거하였고, 2012년 9월과 2013년 6월에는 83개의 처리대상 소산권 주택을 발표하였다(『經濟觀察報』 2013/11/02). 베이징시는 주차장, 생태농장, 개인채소밭 등의 명의로 가장하여 소산권 주택으로 위법 개발된 지역을 중심으로 철거를 진행 중이다. 2013년 말 현재, 파악된 83개 소산권 단지 가운데 18개 단지는 이미 철거가 완료되었고 5개 단지는 진행 중이다. 베이징시 정부 관계자의 철거기준에 따르면, 현재 건설 중이거나 판매 중인 소산권 주택이 가장 우선되는 기준이며, 경지에 건설되었거나 호화빌라형(別墅型) 소산권 주택도 주요 대상이다. 즉 위법사항이 엄중하거나 현재 공정이 진행 중인 소산권 주택에 대해서는 철거 등 실제 행동을 진행하고 있다(陳岩鵬 2013, 19).

둘째, 이미 주민이 거주하고 있는 소산권 주택의 처리에 대해서는 신중하다. 그 원인은 현재 공정이 진행 중이거나 위법 사항이 엄중한 소산권 주택에 비해 규모가 방대하고 관련 이익주체도 방대하기 때문이다. 이러한 가운데 정부기관과 학계에서 기존 소산권 주택을 합법화해야 한다는 목소리가 최근 등장하고 있다. 그 대표적인 문건이 18기 3중전회 직후 국

무원 발전연구센터에서 작성한 “383개혁방안(383改革方案)”이다. 비록 중국 정부의 공식적인 문건은 아니지만 중국의 핵심 연구기관인 국무원 발전연구센터에서 작성한 것이라는 데 의의가 있다. 그러나 중국 정부는 여전히 공식적인 처리방향에 대해서는 내놓지 않고 있다. 대신 각 지방정부에 다양한 실험을 진행하고 있다. 일부 지역은 철거를 진행 중이거나 계획 중이고 일부 지역은 “대산권 주택으로의 합법화”를 진행하고 있다(『財經網』 2012/04/18). 또 일부 지역은 철거 후 경영성건설용지로 개발하여 주택용지로 사용하고 그 개발자금의 일부를 촌집체에 배분하기도 한다.¹⁹⁾ 중국정부는 이러한 실험을 통해 중국 사회에 적합한 처리방향을 모색하고 있다.

위와 같이 중국 정부는 소산권 주택에 대해 두 가지 방식을 병행하고 있다. 비록 중국 정부는 소산권 주택을 위법 건축물로 규정하고 건축과 판매를 철저히 금지하고 있으나 2억 명이 넘는 국민이 관련되어 있기 때문에 기존 소산권 주택의 처리에 대해서는 신중할 수밖에 없다. 그 가운데 학계와 전문가 등도 기존 소산권 주택의 처리방향을 두고 다양한 의견을 내놓고 있다.

2. 사회의 합법화 여부에 대한 논쟁

원인의 다양성과 경제적 기능으로 기존 소산권 주택의 처리를 둘러싸고 다양한 의견이 중국 사회에 나타나고 있다. 의견을 종합하면 두 가지 처리방향으로 요약된다. 하나는 소산권 주택을 합법화하여야 한다는 것과 철저히 금지하여야 한다는 것이다. 구체적인 근거를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기존 소산권 주택을 대산권 주택으로 합법화해야 한다는 것이

19) 대표적인 지역이 저장성(浙江省)이다. 저장성은 2013년 “3개의 개조와 1개의 철거(三改一拆)”를 통해 위법 건축물을 해결하고 주택용지난을 해소하고 있다. 그 방식은 구주택지구, 구공장지구, 성중촌(城中村) 3곳의 건축물은 개조를 통해 정비하고 위법 건축물은 철거 후 경영성 건설용지로 개발한다는 것이다. 3년이 지난 지금 주택·도농건설부의 지지를 받고 있으며, 소산권 주택 철거 후 토지양도금의 60%를 촌집체에 배분함으로써 촌집체의 적극성을 이끌어내고 있다. 저장성은 2015년 3월 시행된 부동산등기임시조례를 앞두고 위법 건축물을 정비하고 소산권 주택을 처리하려고 하고 있다(『地產中國網』 2015/01/04).

다. 합법화를 주장하는 측은 소산권 주택의 경제적 순기능에 주목한다. 소산권 주택의 합법화는 시장경제에 부합되지 않는 토지제도를 개혁하는 데 유리하며, 정부가 해결하지 못하는 주택공급 완화와 주택가격 억제에 유리하다는 것이다. 소산권 주택 가격이 농촌주택 가격보다 50-200% 이상 비싸게 거래됨으로써 농촌토지의 효율을 제고시키고 있으며 신농촌 건설에 도움을 주고 있다고 보고 있다. 이러한 점은 농촌토지 유통개혁에도 유리하며 도시토지가 독점하고 있던 1급토지시장의 개혁에도 유리하다. 중국정법대학 교수인 왕웨이궈(王衛國)는 중국 주택시장을 독점하고 있던 권력집단에 소산권 주택이 치열한 경쟁을 하고 있다고 평가하였고, 소산권 주택 가격이 도시 상품주택 가격의 20-50%에 불과함으로 이를 합법화하여, 도시 상품주택 가격을 완화시키고 정부의 부족한 보장성 주택 공급에 활용해야 한다는 것이다(『建設市長報』 2008/01/02.; 이상욱 2012, 248 재인용). 소산권 주택을 합법화하는 방식은 일정한 금액의 토지양도금과 세금을 납부하면 대산권 주택으로 전환시키는 것이다. 일부 지역에서 이미 실험을 진행 중이다. 이러한 방식은 소산권 주택으로 인한 이익주체의 경제적 손실을 최소화하고 사회적 불안요인을 해소하는 데 일정한 도움을 줄 수 있다.

둘째, 기존 소산권 주택을 철저히 금지해야 한다는 것이다. 이러한 주장은 주로 법의 공평성에 기인한다. 비록 법률이 완전하지 않지만 법을 지키는 사람이 피해를 보면 안 된다는 것이다. 소산권 주택을 합법화하면 더 많은 경지가 소산권 주택으로 손실될 것이며, 요행심리로 소산권 주택의 수요가 더욱 증가하게 된다. 소산권 주택의 낮은 품질도 철거해야 하는 한 원인이다. 소산권 주택의 건설비용은 대산권 주택보다 낮기 때문에 정상적인 전기, 수도, 가스, 소방, 치안 등 대부분이 대산권 주택보다 열악하다. 이는 소산권 주택이 잠재적 위험성을 가지고 있음을 의미한다(楊遂全 等 2012, 62).

기존 소산권 주택은 비록 위법 건축물이긴 하지만 경제적 순기능으로 인해 합법화를 통해 제도권으로 편입해야 한다는 의견과 법의 공평성과 불법이익의 형성은 결국 경제발전에 악영향을 미침으로 철저히 금지해야 한다는 의견이 맞서고 있다. 결국 중국 정부는 각 지방정부의 실험을 통

해 중국 사회에 맞는 정책을 모색할 것이다. 이는 소산권 주택의 처리가 장기간에 걸쳐 진행될 것임을 의미한다.

3. 정부의 처리원칙과 최근 정책

소산권 주택은 비록 빠른 기간에 급속히 증가하였으나 처리에는 장기간이 소요될 전망이다. 그리고 다양한 이익주체와 관련되어 있으며 중국 사회의 논쟁이 계속되는 상황이기 때문에 중국 정부는 원칙을 가지고 처리할 것이다. 학계와 전문가의 논쟁을 바탕으로 정리한 중국 정부의 처리원칙은 다음과 같다. 첫째, 법률준수의 원칙이다. 소산권 주택은 이원적 토지제도로 출현한 불평등한 제도이지만 법을 벗어난 처리는 불가능하다. 소산권 주택은 위법 건축물이기 때문에 중국 정부가 채택할 수 있는 처리 방식은 강제철거 혹은 법제도의 수정이다. 중국 정부는 이 두 가지를 현재 병행하여 시행하고 있다. 둘째, 사회안정의 원칙이다. 법제도의 목적은 공평한 가치실현이다. 따라서 법제도는 사회안정을 위해 존재해야 한다. 소산권 주택의 강제철거는 이익주체의 손실로 인해 사회불안이 출현할 수 있다. 따라서 사회불안의 감소가 소산권 주택의 가장 중요한 원칙이라 할 수 있다. 셋째, 자원절약의 원칙이다. 소산권 주택은 두 가지 자원절약과 관련이 있다. 하나는 토지자원의 절약이다. 소산권 주택의 강제철거는 투입자원(건자재 등)의 낭비를 가져오고 농촌토지로의 복구에도 자원이 낭비된다. 다른 하나는 법집행비용의 낭비이다. 소산권 주택의 강제철거는 이익주체와의 갈등을 유발한다(郭繼·韓清懷 2014, 233-235). 따라서 법을 집행하는 데 상당한 비용과 시간이 투입될 것이다. 소산권 주택 처리는 이러한 자원의 낭비를 막고 갈등을 최소화하는 것이 필요하다.

이러한 원칙을 토대로 중국 정부가 추진하고 있는 가장 최근의 정책이 2015년 3월에 시행된 “부동산등기임시조례(不動產登記潛行條例, 이하 임시조례)”이다. 국토자원부와 주택·도농건설부는 임시조례를 시행하기 앞서 2014년 하반기부터 소산권 주택에 대해 조사하였다. 소산권 주택 전체를 강제철거하는 것은 불가능하기 때문에 중국 정부는 선별적으로 소산권 주택을 처리할 것이다. 그 시발점이 바로 2014년 하반기의 조사와 임시조례

이다. 임시조례 제22조에 의하면, 법을 위반하거나 행정법규를 위반한 건축물은 등기를 신청할 수 없다. 등기를 하지 못하면 부동산으로써 재산권 행사가 불가능하다. 따라서 중국정부는 사회안정과 자원낭비를 최소화하는 측면에서 소산권 주택을 선별하여 제도권으로 흡수하려 할 것이다. 경제학자인 당귀잉(黨國英)은 임시조례가 소산권 주택을 선별 처리하여 등기할 수 있도록 하는 기능을 가지고 있다고 평가하였다(『新視角』 2014/12/22). 임시조례가 소산권 주택을 처리하는 하나의 기준점이 될 전망이다.

VI. 결론

중국의 소산권 주택은 농촌토지 개혁, 농민소득 증대, 도시 주택시장 등 다양한 부분과 관련되어 있으며 2억 명에 가까운 인구가 관련된 중요한 문제이다. 그러나 소산권 주택과 관련된 연구가 대부분 법적 검토에 머물러 경제적인 영향을 통한 처리방향을 이해하기가 부족하였다. 본 연구는 소산권 주택의 규모와 증가원인을 통해 경제적 기능을 확인하고 추후 중국 정부의 소산권 주택 처리에 대해 확인하고자 하였다. 본 연구를 통해 얻은 결론은 다음과 같다.

첫째, 중국 사회에서 말하는 소산권 주택은 집체 구성원이 아닌 개인이나 기업에게 유상으로 판매된 주택이다. 농촌 주택은 집체 구성원의 주거 문제를 해결하기 위해 제공되어야 한다고 토지관리법에 규정되어 있기 때문에 소산권 주택은 이를 위반한 위법 건축물이다.

둘째, 도시화가 진행됨에 따라 주택수요가 증가하였으나 중저소득층을 위한 주택공급이 이에 미치지 못하게 되었다. 소산권 주택은 이러한 중저소득층의 수요로 인해 증가하게 되었다. 소산권 주택 가격은 대산권 주택 가격의 20-50%에 불과하기 때문에 중저소득층은 위법사실을 알면서도 소산권 주택을 구매하고 있다.

셋째, 소산권 주택과 관련하여 중국 정부는 줄곧 위법 건축물로 규정하여 금지시키고 있으나 법률 체제와 관리감독의 미비로 소산권 주택의 수요가 계속해서 증가하고 있다. 특히 “소산권 주택의 합법화”에 대한 기대

심리도 수요증가를 부추이고 있다.

넷째, 소산권 주택은 도시주택 공급부족을 완화하고 도시 주택가격 상승을 억제하는 작용을 하고 있으며 농촌주택의 가치상승에도 기여를 하고 있다. 반면 소산권 주택의 증가는 부패행위로 인한 불법이익을 증가시키고 관련 이익주체의 경제적 손실가능성도 증가시키고 있다. 그리고 경지 보호에도 불리하다.

다섯째, 소산권 주택에 대해 중국 정부는 두 가지 정책을 병행하고 있다. 먼저 현재 건설 중이거나 판매 중인 소산권 주택과 경지에 건설된 소산권 주택에 대해서는 철저히 금지하고 강제철거 등을 시행한다. 다음으로 기존 소산권 주택은 각 지방별 실험을 통해 처리방향을 모색하고 있다. 이는 소산권 주택의 금지라는 기초 하에 각 이익주체의 손실을 최소화하고 법의 공평성을 확립하는 데 초점을 맞추어 점진적인 개혁을 진행할 것을 의미한다.

소산권 주택의 처리는 경제, 사회, 법제도 등 다양한 부분을 고려해야 한다. 방대한 규모뿐만 아니라 복잡한 이익구조를 가지고 있기 때문이다. 따라서 학계와 전문가는 중국 정부의 처리방향과 마찬가지로 선별처리를 원칙으로 하되 합법화가 경제적으로 더 유리하다는 관점이 우세하다. 이익주체의 경제적 손실은 결국 중국 경제에도 손실로 작용하기 때문이다. 그러나 이를 위해서는 농촌토지 유통제도, 택지제도, 집체건설용지 제도 등이 선행되어야 한다. 그래야만 소산권 주택의 합법화가 가능하다. 이에 대한 후속연구가 필요한 시점이다.

| 참고문헌 |

- 곽영훈·강미정 (2014). “중국 부동산과 금융 불안 가능성.” 『하나금융정보』. 제40호.
- 김 진 (2014). “중국 부동산 성장 둔화 배경과 향후 전망.” 『우리금융경영연구소 주간금융경제동향』. 4-5호.
- 박상우 (2000). “부패가 경제성장에 미치는 과급효과.” 『한국경상논총』. 제18권. 1호.
- 서석홍 (2014). “중국 농촌토지의 문제점과 개혁방향.” 『중국학』. 제48집.
- 이상욱 (2012). “중국의 토지사용권과 소산권방의 법적 지위.” 『토지법학』. 제28-1호.
- 최길자 (2010). “중국 농촌주택기지사용권의 자유처분에 관한 연구.” 『아세아여성 법학』. 13권.
- 한상완 (2014). “중국 부동산발 금융위기 요인 점검.” 『경제주평』. 14-35호.
- Fan Xiaochen (2013). “中國の住宅市場と今後の価格抑制策について.” 『三菱東京UFJ 銀行』.
- 陳西輝 (2014). “城鎮化小產權房與房產稅.” 『中國房地產』. 3期.
- 郭繼·韓清懷 (2014). 『法律社會學視野下的小產權房問題研究』. 北京: 中國政法大學出版社.
- 劉 艷 (2014). “所產權房該如何治理.” 『中國經濟報告』. 1期.
- 宋志紅 (2010). “所產權房治理與土地管理法修改.” 『中國土地科學』. 第24卷. 第5期.
- 王 彥 (2010). “解決小產權房問題對策研究.” 『河北法學』. 第28卷. 第9期.
- 楊遂全 等 (2013). “小產權房處置與土地制度革新”. 北京. 法律出版社.
- 趙麗君 (2013). “中國小產權房的帕累託改進.” 『產業經濟』. 第10期.
- 배상희. “중국 부동산 등기제 첫 시행, 과세 강화 우려에 주택 투매 움직임.” 『아주경제』. 2015년 3월 1일.
- 國家統計局. “2015年2月份70個大中城市住宅銷售價格變動情況.” 『中央政府門戶網站』. 2015年 3月 18日.
- 國研中心. “383改革方案總報告.” 『中國新聞網』. 2013年 11月 5日.
- 戴閏秒·陸曉輝. “北京最大小產權房過戶風聲再起 價漲三成.” 『21世紀網』. 2013年 7月 2日.
- 鄧新華. “不動產登記: 小產權房合法化比抓貪官更重要.” 『新視角』. 第1092期. 2014年 12月 22日.
- 盧麗濤·林偉江. “383方案刺激深圳小產權房賭局.” 『第一財經日報』. 2013年 11月 6日.
- 劉桂林. “小產權房規制的法經濟學分析.” 『中國經濟法學網』. 2011年 1月 10日.
- 宋磊·降蘊彰. “383方案提及小產權房引市場躁動轉正無時間表.” 『經濟觀察報』. 2013

年 11月 2日.

- 吳 永. “利益驅動無處不在 小產權房屢禁不止.” 『經濟參考報』. 2014年 5月 26日.
- 王杰·葉書利. “京小產權房調查二 太玉園二手房過戶費5年漲5倍.” 『每日經濟新聞』. 2012年 6月 27日.
- 王衛國. “小產權房動了誰的奶酪.” 『建設市長報』. 2008年 1月 2日.
- 任志強. “我國所產權房問題研究: 現況與出路(4).” 『財經網』. 2012年 4月 18日.
- 蔣夢惟·趙秀靜. “小產權房上演最後的瘋狂?” 『北京商報』. 2013年 11月 26日.
- 霽藤 尚登. “中國不動產市場、短期調整それとも長期化?” 『大和總研』. 2014年 8月 2日.
- 趙燕華. “國土部:房子未登記不能交易 所產權房仍不可登記.” 『羊城晚報』. 2014年 12月 27日.
- 陳岩鵬. “全國最大所產權房社區亂象.” 『法人』. 2013年 12月 5日.
- 黃 陽. “我國小產權房產生的原因及解決途徑.” 『經營管理者』. 2014年 8月 下期.
- “小產權房解決系列方案出爐 3月1日正式首推.” 『地產中國網』. 2015年 1月 4日.
- Leiyongsheng. “購房指南房屋“小產權”與“大產權”的區分.” 『搜房網』. 2015年 2月 26日.
- Tanxueping. “全國小產權房竣工面積一覽.” 『國際金融報』. 2013年 11月 27日.
- CEIC (2006·2014). *Performance Urban Planning*.
- UN Population Divisin. *World Urbanization Prospects, the 2014 Revision*.
<http://esa.un.org/unpd/wup/default.aspx> (accessed on April 5, 2015)

| 논문투고일 : 2015년 05월 10일 |

| 논문심사일 : 2015년 06월 05일 |

| 게재 확정일 : 2015년 06월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 22, No. 2 (2015)

Debates on Economic Functions and Roles of Small Property Rooms(SPRs) popping up during Rural Land Reform in China

Kim, Kyunghwan

(Institute of Chinese Studies, Pusan Univ.)

Lee, Jeongpyo

(School of Law, Pusan Univ.)

Under the Dualistic Land System, China's Housing is divided into Big Property Rooms(BPRs) and Small Property Rooms(SPRs). SPRs are related to diverse issues such as reforming rural land, increasing farmers' income and meeting demand for low-cost housing in the cities. And it is as important as its residents reach up to a population of 200 million. In checking why SPRs have increased, this study is to clarify its economic functions and to predict how the Chinese government will deal with the issue in the future.

The results of this study are as follows. First, SPRs are houses which are not given to members in the community but sold to individuals or companies outside. They are illegal buildings because rural houses in China must be built for the farmers in the community to live in. Second, though urbanization has increased the demand for houses, the housing supply for families in middle and low income classes has fallen short. Therefore, SPRs have grown due to such a rise in demand. Third, a poor legal system and lax supervision keep SPRs expanding illegally. However, the people's sentiment is waiting to see a possible legalization of SPRs to stimulate such a trend. Fourth,

SPRs relieve the shortage of urban housings, curb their rising prices and contribute towards increasing the value of rural houses. Meanwhile, the increase in SPRs elevates illegal profits coming from corruption, and intensifies economic damages for the stake holders. Fifth, the Chinese Government has carried out 2 policies concerning this issue. On the one hand, China bans trading SPRs, prohibits those under construction from being built and issues demolition orders on them. On the other hand, the government pursues to find locally customized solutions.

- Key words: Dualistic Land System, Big Property Room, Small Property Rooms, Low-Cost Housing, Legalization of Small Property Rooms