

중국의 토지수용과 보상제도에 관한 연구

A Study on Land expropriation and compensation in China

이 영 수 (Young-Soo Lee) 서울디지털대학교 부동산학부 교수

*Keywords: Land expropriation, compensation, Farmland, Urban Land

목 차

I. 서론

II. 선행연구의 검토

III. 중국의 토지수용의 의의 및 근거법률

1. 토지수용의 의의
2. 토지수용의 근거법률

IV. 중국의 토지수용의 주체 및 절차

1. 토지수용의 주체 및 절차
2. 토지수용의 주체 및 절차의 검토

V. 중국의 손실보상

1. 손실보상의 원칙 및 내용
2. 손실보상제도의 검토

VI. 결론

I. 서론

1978년 개혁·개방 이후 중국은 급속한 경제발전과 도시화¹⁾로 인하여 도시용지의 부족이 심화되고 있다. 현재 중국정부는 필요한 도시용지를 제공하기 위하여 한정된 도시용지만으로는 충분하지 않기 때문에 농촌 토지를 수용할 수밖에 없는 상

1) 중국의 도시화가 얼마나 급속히 증가했는지는 도시 수의 증가로도 알 수 있다. 중국통계연감(2000)에 의하면, 1949년 중국도시는 79개 지역에 지나지 않았다. 그런데 개혁개방 이후 도시 수는 급속히 증가하기 시작하여, 1988년 233개 지역으로, 1995년 640개 지역으로, 1999년 667개 지역으로 증가했다.

황이다. 이러한 상황을 반영하여, 중국전역에서 농촌토지의 수용이 급속히 증가하고 있다. 급속한 도시화 과정에서 현재까지 4000만 명 이상의 농민들이 토지를 잃었고, 연간 200만 이상의 농민들이 농지를 잃고 있다.²⁾ 이와 관련하여 최근 중국에서 토지수용³⁾과 관련해서 대규모의 시위사태가 잇따르고 있다. 2004년 10월 28일 쓰촨(四川省)성 한위안(漢源)현 농민 15만 명이 참가해 군경과 대치하면서 도로, 통신망까지 마비시켰다. 이 시위는 1949년 공산정권 수립이후 최대의 농민시위였다. 작년 1년간 중국에서 5만 8천건의 시위 분규가 있었다. 이 중 토지수용과 보상미비에 대해 불만을 품은 시위가 다수인 것으로 보도되고 있다.⁴⁾ 토지수용제도는 공공필요에 의하여 재산권을 박탈·제한할 수 있는 공권력(수용권)행사에 관한 반면, 토지보상제도는 이에 대응하는 사권(손실보상청구권)행사에 관한 제도이다. 그리고 토지수용과 보상제도의 운영은 어떤 사회에서 재산권보장의 척도가 된다고 할 수 있는 만큼 중요하다. 그런데 중국의 토지제도를 정확히 파악하기 위해서는 중국의 토지수용과 보상제도에 대한 이해는 매우 중요하나, 아직 국내에서 연구된 것이 없다. 이와 같은 배경에서 본고에서는 중국의 토지수용의 의의 및 근거, 토지수용의 주체 및 절차, 손실보상제도 등을 살펴보고자 한다. 중국의 토지수용과 보상제도에 대한 논문으로는 국내에서는 처음으로 시도한 것이다. 본고를 통해서 계획경제시기의 중국에도 토지수용과 보상이 존재하였음을 처음으로 명확히 했을 뿐만 아니라 중국의 수용보상제도의 특징을 밝혔다. 특히 필요한 경우 한국과의 비교를 통해 중국수용보상제도를 이해하기 쉽도록 했다. 이 과정에서 외국의 선행연구들이 다루지 않은 수용주체 및 절차, 수용 및 보상제도의 문제점 등을 체계적으로 분석하였다.

II. 선행연구의 검토

본고의 주제와 관련된 기존 연구는 앞에서 언급한 바와 같이 국내에는 전혀 없고, 일본어 자료는 王家福·黃明川(1996) 씨의 ‘중국토지법’⁵⁾이 유일하다. 이 책은 중국의 토지법률에 대해 전반적으로 소개하고 있는데, 토지수용제도에 대해서도 일부 다루고 있다. 그런데 이 책의 원고는 ‘토지법의 이론과 실천’(인민출판사,1991)이라는 책을 번역한 것이다. 따라서 개혁·개방 초기의 토지수용제도를 다루고 있기

2) Antoaneta Bezlova. 2004. "China: Petition system in danger even as public unrest grows". *Global Information Network* Nov 9 2004 : p2.

3) 중국에서는 수용이라는 용어를 사용하지 않고, 징용(徵用)이라는 용어를 사용한다. 본고에서는 이해를 편의를 위해 수용이라는 용어를 사용하기로 한다.

4) 이양수. 2004. "한위안 소요사태의 단순참가자를 처벌하지 말라" (서울 : 중앙일보) : 2004년11월21일판.

5) 王家福·黃明川. 1996.中國の土地法. (東京 : アジア法叢書) : p 인용면.

때문에 1990년대 이후 급변하고 있는 중국의 토지수용제도를 전혀 다루고 있지 못하다는 한계를 지니고 있다.

다음으로 Xiaolin Guo(2001)의 ‘중국의 토지수용과 농촌의 갈등’⁶⁾이다. 이 논문은 저자가 1999년 운남성(雲南省)반안 지역을 2차례 걸쳐 현장조사(fieldwork)한 것의 산물이다. 이 논문은 주로 지방정부와 촌민집단의 제도적 관계, 중앙정부와 지방정부 그리고 농민 사이의 역학관계, 재산권문제 등을 다루고 있다. 이 논문은 토지수용의 혜택이 농민들보다는 지방공무원들에게 주로 돌아가는 것이 농민들과 지방공무원 사이의 갈등의 원천이고, 농지수용으로부터 나오는 수익분배의 비교를 통해 토지수용의 착취적인 성격을 밝히고 있다. 이 논문은 토지수용 과정상에서 발생하는 현상을 정치·사회학적인 시각에서 흥미롭게 기술하고 있다. 그러나 중국의 토지수용제도의 원리 및 내용에 대해서는 거의 기술하고 있지 못하다는 한계를 지니고 있다.

다음으로 Brian Schwarzwald, Roy Prosterman, Li Ping 등 농촌개발연구원들이 펴낸 ‘중국의 토지수용과 그 정책적 권고’⁷⁾라는 보고서가 있다. 이 보고서는 토지수용과 보상에 대한 국제적인 접근방법과 중국적인 접근방법의 비교를 통해 중국의 수용과 보상제도가 향후 취해야 할 정책적 대안을 제시하고 있다. 이 보고서는 주로 농민들의 토지소유제도와 관련된 내용들을 다루고 있으나, 토지수용에 관련된 구체적인 내용은 다루고 있지 않다.

III. 중국의 토지수용의 의의 및 근거법률

1. 토지수용의 의의

토지사유제를 채택하고 있는 국가에서는 일반적으로 공익사업을 위하여 국가가 토지를 수용할 수 있는 제도를 두고 있다. 공익사업을 위해서 한편으로는 소유자의 의사에 관계없이 강제적으로 토지 등을 취득할 수 있게 하되 다른 한편으로는 소유자를 보호하기 위하여 그 대상·절차 등에 대하여 법률에서 규정하고 있다. 그런데 중국은 토지공유제를 채택하고 있다. 따라서 토지의 소유자가 국가 또는 집단인데, 국가가 다시 토지를 수용한다는 것은 일견 모순처럼 보인다. 이것에 답을 하기 위해서는 중국의 토지제도에 대한 이해가 필요하다. 우선 중국은 토지를 소유권과 사

6) Xiaolin Guo. 2001. "Land expropriation and rural conflicts in China" *the China Quarterly* No.166 : p422-439.

7) Brian Schwarzwald, Roy Prosterman, Li Ping, 2003. "Land Takings in China : Policy Recommendations", *rdi memo*, Jun 2003 : p.1-27.

용권으로 분리한다. 토지소유권은 설정⁸⁾, 양도, 임대, 저당할 수 없으나, 토지의 사용권은 시장에서 자유롭게 거래할 수 있다. 한국과 달리 중국의 개인 및 기업은 토지소유권의 주체가 될 수 없고, 토지를 소유할 수 있는 주체는 국가와 집단⁹⁾뿐이다. 다만 개인과 기업은 토지사용권을 가지게 되는 것이다.¹⁰⁾ 중국의 토지는 크게 농촌토지와 도시용지로 나누어지고, 도시용지만 시장에서 자유롭게 거래가 된다. 따라서 중국에서 농촌토지와 도시용지는 서로 다른 수용과정을 거친다. 농촌토지의 사용자는 농민이나, 그것의 소유자는 집단이다. 따라서 농촌토지는 수용에 의하여 집단의 소유권과 농민의 사용권이 모두 수용된다. 그러나 도시토지는 소유권이 국가에 있기 때문에 수용과정에서 소유권의 변경은 발생하지 않고, 다만 토지사용권과 개인의 건물소유권만 변경된다. 이상의 설명을 간단히 도식화하면 <그림1>과 같다.

<그림1> 토지수용으로 인한 토지의 소유 및 사용주체의 변경



주 : 관련 내용을 요약하여 필자가 작성.

중국의 토지수용은 국가의 행정행위이다. 그러므로 토지수용의 법률관계는 자유롭고 평등한 민사상의 법률관계가 아니라 명령에 복종한다는 특징을 가지고 있다. 즉, 토지수용법률 관계의 주체인 국가와 수용대상 토지를 소유한 집단조직(농촌집단경제조직, 또는 촌민위원회)지위는 평등하지 않다. 중국에서 수용 법률관계를 발생시킨 것은 일방적인 국가의 의사뿐이고 토지를 수용당하는 소유자의 동의를 요하지 않는다.¹¹⁾ 일반적으로 국가의 토지수용명령은 행정명령으로 이루어진다. 따라서 피

8) 중국어 출양(出讓)에 대해서 우리나라에서는 설정, 불하, 양도, 유상양도 등으로 다양하게 번역되고 있다. 이 말의 본래의 의미는 양도를 의미하나 출양 계약의 성질과 관련지어 본고에서는 설정으로 번역하기로 한다. 설정(設定)의 법률상 의미는 제한물권을 새로 발생시키는 행위인데, 원칙적으로 동산에 있어서는 의사표시에 의하여서 행해지지만 질권의 설정에는 목적물의 인도를 요한다(민법330조). 또한 설정적 취득은 승계취득의 일종으로 창설적 취득이라고도 한다. 예를 들면 甲이 그 소유지에 乙을 위하여 저당권을 설정하는 경우와 같이 前主의 기존 권리에 기인하여 새로운 권리를 창설하여 승계인에게 취득시키는 것이다.

9) 국내 문헌상에 집체로 번역된 것이 많으나, 이해의 편의를 위해서 본고에서는 집단으로 번역하기로 한다.

10) 이영수, 2004. "중국의 토지사용권에 관한 연구", 부동산학보, 제23집 : p.200-202.

11) 李延榮, 2002. 房地產管理法, (北京: 中國人民大學出版社,) : p41.

수용자인 집단경제조직은 국가의 명령에 복종해야 한다. 수용되는 토지의 소유권은 국가의 토지수용 명령에 기초하여 이전한다. 바로 이 경우가 중국에서 토지소유권이 이전하게 되는 유일한 경우이다. 즉, 국가의 토지수용 명령에 의해 근로대중의 집단토지소유권으로부터 국가소유권으로 이전한다.

2. 토지수용의 근거법률

사회주의 국가는 보상이 존재하지 않을 것이라는 일반적인 인식과 달리 사회주의 계획경제시기의 중국에도 토지수용과 관련된 법률이 존재하였다. 중국의 토지수용근거법률은 1949년 ‘상해시인민정부의주인없는토지처리에관한임시방법’, 1950년 ‘도시교외토지개혁조례’, 1953년 ‘국가건설토지수용방법’, 1982년 ‘국가건설토지수용조례’, 1987년 ‘중화인민공화국토지관리법’(이하 토지관리법으로 약칭) 및 ‘토지관리법실시조례’¹²⁾ 그리고 2001년 ‘도시건물철거관리조례’ 등으로 정비되어왔다.

공용수용은 공익사업을 위하여 타인의 재산권을 강제적으로 취득하는 것이므로 당연히 법률상의 근거가 필요하다. 중국은 기존의 헌법(1999년 수정안) 규정 제10조 3항에서 “공공이익적 수요를 위해서 법률규정에 의거하여 토지를 수용할 수 있다”¹³⁾고만 선언적으로 규정하고 있었는데, 2004년 헌법 수정으로 “토지수용에 대하여 보상을 한다”는 규정을 헌법상에 명시하였다.¹⁴⁾ 현재 토지수용과 관련된 일반법은 존재하지 않고, 농지 수용을 규정하고 있는 ‘토지관리법’과 도시건물의 수용을 규정하고 있는 ‘도시건물철거관리조례’가 있다.

먼저 농지는 ‘토지관리법’제43조의 규정에 따라 강제적으로 수용한다. 그러나 농지를 건설용지로 전용하기 위해서는 수용 전에 반드시 허가를 받아야 한다. ‘토지관리법’ 제45조에서 농지를 전용할 경우에 제44조의 규정에 따라 농지전용의 허가를 받아야 한다. 부가적으로 다음의 항목에 해당하는 농지는 국무원의 허가를 받아야 수용할 수 있다. 즉, 기본 농지, 기본 농지 이외의 경작지로서 35헥타르를 초과할 경우, 기타 70헥타르를 초과할 경우이다.¹⁵⁾

다음으로 도시건물의 수용에 대해서 ‘도시건물철거관리조례’ 제2조은 강제적으로 철거할 수 있고, 피철거자에 대해 보상을 한다고 규정하고 있다. ‘도시건물철거관리조례’ 제3조에 의하면 도시건물의 철거는 반드시 도시계획에 부합되어야 하고, 도시

12) 李延榮, 2000. 房地產管理法, (北京: 中國人民大學出版社): p.41-43.

13) 最高人民法院審判工作常用法律司法解釋匯編編選組 編, 2002. 審判工作常用法律司法解釋匯編(2002年修訂本), (北京: 人民法院出版社): p.6.

14) 中華人民共和國憲法(全文), <http://www.people.com.cn/GB/shehui/1060/2391834.html>, 홈페이지검색일:2004.1.24.

15) 符啓林, 2002. 房地產法教程, (北京: 首都經濟大學出版社): p291.

옛 구역 개조와 생태환경 개선에 유리해야 하며 문화재와 문화유적을 보호해야 한다. 도시건물철거자는 건물철거 허가증을 취득한 후에야 철거활동에 종사할 수 있다(제6조). 여기서 건물철거자는 철거회사를 가리키며, 피철거자는 철거건물의 소유자를 가리킨다(제4조).¹⁶⁾

IV. 중국의 토지수용의 주체 및 절차

1. 토지수용의 주체 및 절차

한국의 경우에 토지수용주체는 국가나 지방자치단체가 된다. 또한 ‘공익사업을위 한토지등의취득및보상에관한법률’(이하 공토법) 제19조에 의해 공무수탁사인¹⁷⁾으로서 기업자(企業者)도 행정주체의 지위를 가질 수 있다. 반면에 중국의 경우에는 헌법상에는 오로지 국가만이 토지수용의 주체가 될 수 있다고 규정하고 있으나¹⁸⁾, 농지수용의 근거가 되는 ‘토지관리법’ 제43조는 “어떠한 단위¹⁹⁾나 개인도 건설을 함에 있어서 토지가 필요할 경우 실질적으로 토지를 수용할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 중국의 토지수용주체는 헌법규정과 달리 개인, 기업, 정부(지방정부 포함)가 모두 포함된다고 하겠다.²⁰⁾

다음으로 수용절차에 있어서 한국과 중국은 큰 차이를 보이고 있다. 우선 한국의 경우에 공토법상 수용의 절차는 크게 협의에 의한 취득과 수용에 의한 취득으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 협의에 의한 취득절차는 토지조서·물건조서의 작성, 보상계획 공고·열람, 협의, 계약체결의 4단계로 나누어진다. 둘째, 수용에 의한 취득절차는 크게 보통절차와 약식절차로 나누어 볼 수 있다. 먼저 보통절차는 사업인정 토지조서·물건조서의 작성, 협의, 재결·화해의 4단계로 나누어지고, 약식절차는 천재·지변 기타 사변에 있어서 공공의 안전을 보지하기 위하여 공익사업을 긴급히 시행할 필요가 있을 때에는, 사업시행자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 즉시

16) 法律出版社法規中心 編, 2004. 城市房地產管理法, (北京: 法律出版社): p.53-54.

17) 사인(私人)이 자신의 이름으로 공행정사무를 처리할 수 있는 권한을 위임 받아 그 범위 안에서 행정주체로서 지위에 있게 되는 경우의 사인을 「공무수탁사인(Beliehene)」 또는 「공무수탁기업(Beliehene Unternehmer)」, 「수탁사인」이라고 한다. 장태주, 행정법개론, 현암사, 2004, p110.

18) 最高人民法院審判工作常用法律司法解釋匯編編選組 編, 2002. 審判工作常用法律司法解釋匯編(2002年修訂本), (北京: 人民法院出版社): p.6.

李延榮, 2002. 房地產管理法, (北京: 中國人民大學出版社): p40.

19) 단위는 생산이 수행되는 기층조직인 기업이나 그와 유사한 사업 및 국가기관 등을 지칭하는 것이다. 단위제도는 도시주민의 생활과 재생산의 공간인 동시에 노동자의 제한적 특권이 유지되는 체제를 뜻한다(백승욱, 1997).

20) Ding, Chengri, 2004. “Effects of land acquisition on China's economic future”, Lincoln Institute of Land Policy, *Land Lines Newsletter*, Jan 2004: pp2-4.

타인 토지를 사용할 수 있다. 토지의 사용기간은 6월을 초과하지 못하며, 이로 인하여 발생한 손실에 대하여 보상하여야 한다. 한편 중국의 수용절차는 한국과는 달리 협의에 의한 취득방법은 없고, 단지 수용에 의한 취득방법만 있다. 중국의 수용에 의한 취득절차도 한국과 마찬가지로 보통절차와 약식절차로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 수용의 보통절차는 다음과 같다. 즉, 건설용지신청, 신청처리 및 관련서류심사, 용지심사 및 허가, 토지수용시행, 용지증서발급, 수용시행 후의 관리이다. 다음으로 토지수용의 약식절차에 대해서는 토지관리법 제57조²¹⁾에서 “건설 프로젝트 시공과 지질탐사 목적으로 임시로 국유토지 혹은 농민집단소유의 토지사용이 필요한 경우에는 현급 이상 인민정부 토지행정 주관 부서에서 허가한다”고 규정하고 있다. 토지사용자(사업시행자)는 반드시 토지의 권리, 소유에 대해 관련 토지행정 주관부서 혹은 농민집단경제조직, 촌민위원회와 임시토지사용계약을 체결하고 동시에 계약 약정에 따라 임시 토지사용 보상비를 지불해야 한다. 임시로 토지를 사용하는 자는 임시 토지사용계약에 약정한 용도에 따라 토지를 사용해야 하며, 영구적인 건축물을 지을 수 없다. 또한 임시토지사용기한은 일반적으로 2년을 초과할 수 없다. 중국의 토지수용절차에서 특이한 것은 수용과정상에 보상기준에 대한 피수용자의 쟁의는 현급이상 지방인민정부에서 조정하고, 조정이 불가능한 경우에는 토지수용을 허가한 해당 인민정부에서 재결하게 되는데, 이의재결 및 소송은 사업시행에는 영향을 미치지 못한다고 규정하고 있는 점이다(토지관리법실시조례 제25조). 따라서 이의재결 및 소송이 진행되더라도 정부가 토지수용을 시행하는 데는 아무런 문제가 없다. 이상의 한국과 중국의 토지수용절차를 알기 쉽게 그림으로 나타내면 다음과 같다.

21) 符啓林. 2002. 房地產法教程. (北京：首都經濟貿易大學出版社)：p293.

<그림 2> 한국과 중국의 토지수용절차



주 : 관련 내용을 요약하여 필자가 작성.

2. 수용의 주체 및 수용절차의 검토

중국 헌법상에는 오로지 국가만이 토지수용의 주체가 될 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 문제가 되는 것은 중국에서 실제로 토지수용을 신청해서 사업을 진행하는 것의 상당수가 정부나 공공기관이 아니라 일반 사기업(건설단위)이다. 이러한 현

상은 법률의 미비도 문제가 되겠지만, 일반 사기업이 공익사업이라고 하면서 일반 상업시설, 오락시설 등을 건설하고 있다는 것이 더 큰 문제이다. 이에 대한 해결책으로 관계 법률의 제정을 통해서 사인도 공익사업의 주체로 인정할 필요가 있겠고, 더불어 사인

에게 토지의 수용권 등을 인정하는 경우에는 이들에 의해서 시행되는 사업이 '공공 필요'라는 요건을 충족시키는 경우로 한정해야 할 것이다.

다음으로 토지수용절차와 관련하여 한국의 경우 토지수용에 있어서 협의에 의한 취득방법과 수용에 의한 방법이 있고, 절차상의 규정이 상세히 되어 있다. 일반적인 공용수용의 절차는 사업인정, 토지조서·물건조서의 작성, 협의, 화해·재결의 단계로 이루어져 있어, 비교적 수용자가 피수용자의 권리를 함부로 침해하지 못하도록 제도화 되어 있다. 그러나 중국은 협의에 의한 취득방법은 없고, 오로지 수용에 의한 취득방법밖에 없다. 또한 피수용자가 수용에 대해 거부하는 것은 불가능하고, 수용이 결정되면 피수용자는 일방적으로 수용자의 명령에 따라야 한다. 또한 중국의 토지수용에 있어서 일반적인 건설프로젝트나 지질탐사 같은 것도 약식절차로 이루어지고, 이 경우에 2년이라는 비교적 장기간을 사용할 수 있는 것은 문제가 있다.

이에 대한 개선책으로 한국처럼 약식절차에 의한 수용은 천재·지변 등에 의해 공익사업을 긴급히 시행할 필요가 있을 경우만으로 한정하고, 사용기한도 최대한 줄여야 할 것으로 생각된다.

V. 중국의 손실보상

1. 손실보상의 원칙 및 내용

중국의 '토지관리법'은 토지수용에 의해서 발생하는 다양한 사회관계를 효과적으로 조정하기 위해서 몇 가지의 기본적인 원칙을 두고 있는데, 이것은 손실보상의 원칙이라고 하기 보다는 국토관리의 기본방향을 나타내는 것들이다. 예를 들어, 토지의 합리적 이용 원칙, 토지수용에 대해 국가가 통일적으로 행사하는 원칙, 법률규정에 의한 토지사용, 사회주의 공유제의 엄격한 준수 등이다.

한편 중국의 손실보상의 내용은 농지수용에 대한 보상과 도시 부동산수용에 대한 보상으로 나눌 수 있다. 우선 농지수용에 대한 보상에서 경작지보상의 일반적인 원칙은 토지를 수용할 경우 수용토지의 원래의 용도에 따라 보상이 지불된다고 규정하고 있다(토지관리법 제47조). 경작지수용에 대한 보상은 토지보상비, 이주정착보조금, 토지의 부속물 및 농작물에 대한 보상으로 이루어진다.

첫째, 토지보상비에 대해 살펴보면, 토지관리법 제47²²⁾의 규정에 따라 경작지수용에 의한 보상표준은 해당 경작지 연생산액의 6내지 10배이다. 연생산액은 수용 이전 3년간의 평균 연생산량과 국가가 규정하는 가액으로 계산한다. 연생산액의 구체적인 계산방법은 연통계보고표에 따라 계산한 수용 이전 3년간의 해당경작지의 평균연생산량에 국가가 정한 가격 혹은 협의가격²³⁾을 곱한 연생산액의 가치이다. 경작지의 연생산량은 각 종류의 주·부산물의 생산량을 모두 포함한다. 수용되는 기타 토지의 보상표준은 성, 자치구, 직할시에서 수용되는 농지의 보상표준을 참고하여 정하고, 도시교외의 채소밭을 수용할 경우에는 토지사용단위가 국가의 관련 규정에 따라 신규 채소밭 개발건설기금을 납부해야 한다.

둘째, 이주정착보조금(안치보조비)²⁴⁾은 피수용자의 수에 의해 계산된다. 이주정착보조금액은 수용되는 토지 수량을 피수용자 수로 나누어 계산한다. 이주정착할 필요가 있는 피수용자에 대한 보상표준은 해당 토지가 수용되기 전 3년간의 평균연생산액의 4내지 6배이다. 그러나, 이주정착보조금의 총액은 토지가 수용되기 전 평균 3년간의 연생산액의 15배를 초과해서는 안 된다(토지관리법제 47조). 수용되는 기타 토지의 이주정착 보조금의 보상표준은 성, 자치구, 직할시에서 수용되는 농지의 이주정착보조금의 보상표준을 참고하여 정한다. 만약 토지보상비와 이주정착보조금이 피수용자의 원래의 생활수준 유지가 어려울 경우 성, 자치구, 직할시 인민정부의 허가를 거쳐 이주정착보조금을 증가시킬 수 있다. 단 토지보상비와 이주정착보조금의 총합은 수용되기 이전의 3년간 연평균생산액의 30배를 초과할 수 없다.²⁵⁾

셋째, 피수용 토지의 부속물과 미수확(靑苗)²⁶⁾ 농작물의 보상표준은 성, 자치구, 직할시가 규정하도록 되어 있는데, 각 지방정부에 따라 토지의 부속물과 미수확 농작물의 보상표준에 대해서 다양한 규정을 두고 있다. 예를 들어, 안휘성(安徽省)에는 매우 상세하고 구체적인 규정을 두고 있으나, 절강성(浙江省)은 비교적 간단하게 규정하고 있다. 절강성 방법은 피수용 경지의 미수확 농작물의 보상표준에 대해서는 당해 계절의 작물의 생산액이고, 피수용 토지의 나무와 건물 등에 대해서는 금전으로 환산해서 보상하거나 또는 이축하도록 되어 있다.

22) 符啓林. 2002. 房地產法教程. (北京：首都經濟貿易大學出版社)：p.292.

23) 협의가격은 국가와 피수용자간의 협의에 의해서 정해지는 것으로 정부가 가격을 정해 놓은 것이 없는 농산물의 경우에 주로 사용된다.

24) 중국어에서는 안치보조비로 설명하고 있으나, 이해의 편의를 위해서 이주정착보조금으로 표기하기로 한다. 이주정착보조금은 수용지 안치 보조비(征地安置補助費) 또는 배치 보조비(安置補助費)라고도 부른다. 국가가 집단 토지를 수용할 때 피수용 토지가 수용된 후 생산 및 농민생활을 위해 지불되는 비용 및 노동력 배치비와 생활보조금을 지칭한다. 현행 토지관리법에 의하면 이주정착보조금(경작지 수용 배치 보조금)은 이전하는 농업인구 총수에 의해 계산된다. 沈正超·黃建韜. 2002. 住宅與房地產 詞典, (北京：學林出版社)：p.369-370.

25) 沈正超·黃建韜. 2002. 住宅與房地產 詞典, (北京：學林出版社)：p.370.

26) 청묘(靑苗)에 대해 본고에서는 미수확 농작물로 표기하기로 한다.

다음으로 도시건물 수용에 대한 보상에 대해 살펴보면, 도시계획 구역내 국유토 지상의 건물을 철거하고 피철거자가 보상, 이주해야 할 경우 ‘도시건물철거관리조례’를 적용한다. 이 조례 제22조 규정에 따라 철거자는 반드시 피철거자에게 보상을 주어야 한다. 그러나 규정위반건물과 토지사용 허가기한을 초과한 임시건물을 철거할 경우에는 보상하지 않는다. 토지사용 허가기한을 초과하지 않은 임시건물을 철거할 경우에는 적당하게 보상해야 한다. 도시건물의 철거보상방식으로는 금전보상 또는 건물재산권의 교환 중에서 선택할 수 있도록 되어 있다(제23조). 금전보상 시의 금액은 철거건물의 위치, 용도, 면적 등에 근거하여 부동산시장평가액으로 결정하고, 그 구체적인 방법은 성, 자치구, 직할시 인민정부가 결정한다(제24조). 건물재산권을 교환할 경우에는 철거자와 피철거자는 피철거건물의 보상금액과 재산권교환 건물의 가격을 계산하고 재산권교환에 따른 차액을 결산해야 한다. 공익사업용 건물철거 시 철거자는 관련 법률과 도시계획의 요구에 따라 재건하거나 금전보상을 해야 한다. 그러나 비공익사업용 건물의 부속물을 철거할 경우 재산권교환은 하지 않고 철거자가 금전보상을 한다(제25조).²⁷⁾

또한 임차인 대한 보상도 ‘도시건물철거관리조례’의 규정에 따라 이루어진다. 먼저 철거자는 건물철거의 경우에 피철거자 및 임차인에게 이사보조비 지불해야 한다. 이전(移轉) 기간 중에 피철거자 및 임차인이 스스로 주거지를 마련할 경우에는 임시정착보조금을 지불해야 한다. 그러나 피철거자 및 임차인이 철거자가 마련한 주거지를 사용할 경우에는 임시정착보조금을 지불하지 않아도 된다. 이사보조비 및 임시정착보조금의 보상기준은 성, 자치구, 직할시 인민정부가 정한다(제31조). 그리고 비주택건물 철거로 생산중단, 휴업을 초래하였을 경우 철거자는 이에 대해 적당하게 보상해야 한다(제33조).²⁸⁾

끝으로 중국의 손실보상제도의 이해를 돕기 위해 한국의 제도와 비교하면 다음과 같다.

27) 法律出版社法規中心 編, 2004. 城市房地產管理法, (北京: 法律出版社): p56.

28) 法律出版社法規中心 編, 2004. 城市房地產管理法, (北京: 法律出版社): p57.

<표1> 한국과 중국의 토지보상제도

	한 국	중 국
수용보상원칙	사업시행자 보상의 원칙, 금전보상의 원칙, 사전보상의 원칙, 시가보상의 원칙, 사업시행이익과 상계금지의 원칙 등	합리적인 보상원칙 부재
보상기준	①협약에 의한 경우에는 협의성립 당시의 가격 ②수용에 의한 경우에는 수용 당시의 가격	①농경지 : 수용 전 3년간의 해당 경작지 연생산액의 6내지 10배 ②도시건물 : 시장가치를 기준으로 평가한다고 되어 있으나, 이 경우의 시장가치는 사실상 정부가 정한 가격(정부평가)임
생활권 보상	광범위한 생활권 보상 인정(예, 소수 잔존자 보상, 영업보상, 축산보상, 이사비, 주거비, 실농, 휴직·실직에 따른 손실보상, 공영주택의 알선, 개간보조비나 용자, 직업훈련, 고용 또는 고용알선, 보조금에 대한 감면 조치 등)	제한된 생활권 보상 인정(예: 이주비, 정착보조금, 영업상의 손실보상), 기타 간접손실에 대한 보상은 전혀 인정되지 않음
보상청구권의 유무	보상청구권 있음	보상청구권 없음
환매권 인정 유무	환매권 있음	환매권 없음

주 : 관련 내용을 요약하여 필자가 작성.

2. 손실보상제도의 검토

첫째, 현재 대부분의 국가는 국가가 공익목적을 위해서 토지를 수용할 경우에 객관적인 보상원칙이 존재하나, 중국은 합리적인 보상원칙이 존재하지 않는다. 다만 ‘도시건물철거관리조례’ 제33조는 비주택건물철거로 생산중단 휴업을 초래하였을 경우 적당하게 보상해야 한다고 규정하고 있다. 그런데 적당한 보상에 대한 정의도 없을 뿐만 아니라 적당한 보상이 어떻게 결정될 것인지도 분명하지 않다.

둘째, 보상기준과 관련해서 중국은 도시건물을 수용할 경우에는 시장가치를 기준으로 평가한다. 그런데 문제가 되는 것은 도시건물을 시장가치로 평가하는 경우에 법률상 시장가치에 대한 정의를 내리고 있지 않을 뿐만 아니라 관계 정부가 시장가치평가방법을 결정한다고 규정하고 있다. 평가방법으로 시장가치라는 용어를

사용하기 때문에 많은 사람들에게 오해를 불러일으키고 있는데, 도시건물 수용 시 시장가치는 정부가 일방적으로 가격을 정한 정부정가에 지나지 않는다. 이러한 보상가격결정 과정은 관계 당국에게 무한한 재량을 부여하고 있기 때문에 피수용자의 재산권 침해가 자주 일어나고 있다. 또한 농지를 수용할 경우 보상액은 법률규정에 의해 미리 정해져 있다. 그런데 대부분의 토지수용제도를 두고 있는 국가들의 일반적인 원칙, 즉 “수용의 결과로 인해서 피수용인의 생활이 더 나아지거나 더 나빠지지도 않아야 한다.”는 것과는 역행되게 중국의 토지보상비는 연생산액의 최대10배로 규정하고 있다. 이러한 토지보상액은 중국농민들이 ‘농촌토지계약법’에 의해 보유하게 된 30년 토지사용권의 실제가치에도 미치지 못하는 것으로 적절한 보상이라 할 수 없다.²⁹⁾

셋째, 손실보상의 대상은 역사적으로 변화를 거듭하여, 대인적 보상에 대물적 보상으로, 대물적 보상에서 생활보상으로 변천하여 왔다.³⁰⁾ 중국의 수용보상법상에도 생활권보상 규정이 있으나, 매우 제한적이다. 현재 이주비와 정착보조금만 지불되고 있다(도시건물철거관리조례 제31조, 토지관리법 제47조).³¹⁾ 기타 간접손실보상에 대해서는 전혀 인정되고 있지 않다. 향후 중국이 국민들의 재산권을 보장하고, 현재 빈발하고 있는 피수용자들의 반발을 완화시키기 위해서라도 수용법의 개정에서 생활권 보상에 대해 포괄적인 규정을 해야 할 것이다.

넷째, 중국의 경우에는 토지수용의 적용대상으로 토지관리법에 농지, 건설용지, 미이용 토지만을 언급하고 있다. 또한 토지상의 제반 권리에 대한 개념은 보상 법률에 전혀 나타나 있지 않다. 다만 중국의 수용법은 물리적 토지나 건물의 수용을 언급하고 있다. 현재 중국 수용법은 부동산 소유자와 임차인에게만 보상을 지불하고 있다. 토지상의 권리에 대한 언급 내지 정의의 부재는 토지상의 작은 권리를 보유한 사람 또는 등기되지 않은 권리를 가진 사람에게는 전혀 보상이 행해지고 있지 않다.

다섯째, 현재 중국의 경우에는 보상청구권이 존재하지 않는다. ‘도시건물철거관리조례’에 의하면 수용자는 수용에 대해 보상을 지불하고, 피수용자와 보상합의를 하도록 규정하고 있다. 또한 ‘토지관리법실시조례’ 제 25조³²⁾에 의하면, 보상기준에 대한 쟁의는 현급 이상 지방인민정부에서 조정하고 조정이 불가능할 경우에는 토지수용을 허가한 인민정부에서 재결한다고 규정하고 있다. 그러나 피수용자가 수용자

29) Brian Schwarzwald, Roy Prosternan, Li Ping, 2003. "Land Takings in China: Policy Recommendations", *rdi memo*, Jun 2003 : p11.

30) 이상규, 1997. *신행정법론*, (서울 : 법문사) : p579.

31) 法律出版社法規中心 編, 2004. *城市房地產管理法*, (北京 : 法律出版社) : p57.

符啓林. 2002. *房地產法教程*. (北京 : 首都經濟貿易大學出版社) : p292.

32) 符啓林. 2002. *房地產法教程*. (北京 : 首都經濟貿易大學出版社) : p288.

가 제시하는 조건을 받아들이지 않을 경우에 보상청구권이 존재하지 않는다. 만약 피수용자가 보상기준에 동의를 하지 않으면, 토지수용을 허가한 정부가 일방적으로 보상액을 정하고 있다.³³⁾ 따라서 대부분의 경우에 피수용자는 그들에게 주어지는 것을 일방적으로 받아들여야만 한다. 특히 이러한 보상청구권의 미비는 부분 수용의 경우에 재산권을 매우 취약하게 만든다. 부분 수용 시 피수용자는 잔지보상을 청구할 수 없다. 이처럼 중국은 공공이익상의 필요에 의해 수용권은 있으나, 이에 대응하는 보상청구권이 존재하지 않는다는 것은 재산권보장이 적절하게 이루어지고 있지 못하다는 것을 의미한다.

여섯째, 한국의 경우 수용의 목적물이 사업폐지 등의 사유로 필요가 없거나 그것이 현실적으로 수용의 전제조건이 된 공익사업에 사용되지 않으면, 그 목적물의 피수용자가 일정한 요건 하에 다시 매수할 수 있는 환매권을 인정함으로써 피수용자의 재산권을 보장하고 있으나, 중국의 경우에는 환매권이 존재하지 않는다.

끝으로 중국의 손실보상제도의 가장 큰 문제점은 현재의 수용보상제도하에서 보상금이 제대로 분배가 되지 않는다는 것이다. 현재 중국의 수용은 주로 농촌 및 도시 외곽의 농지에서 이루어지고 있다. 소유권과 사용권을 분리하고 있는 현 토지제도에서 수용으로 인한 보상금은 각각 토지소유권자인 농촌집단경제조직과 토지사용권자인 농민들에게 분배된다. 그런데 보상금의 배분과정에서 농민들에게 돌아가야 할 몫도 각각의 지방정부가 가로채고, 농민들의 몫은 최소한에 그치고 있다. 예를 들어, 중국정부가 서부지역으로부터 동부지역으로 천연가스를 공급하는 파이프라인 공사를 하기 위해 해남성에 1무(畝)³⁴⁾당 20,000RMB(US\$2,500)을 주었다. 이 보상금이 배분되는 과정에서 성, 시, 현, 진, 촌에 할당되고, 최종적으로 토지사용권자인 농민들은 단지 5,000RMB(US\$625)을 받았다.³⁵⁾ 또 하나의 예를 들면, 중국 섬서성(陝西省) 산차완 마을의 경우이다. 이 지역에서 천연가스, 석유, 석탄 등이 대거 발견되면서, 산차완 마을 일대를 경제개발지구로 지정한 위린시(榆林市) 당국이 농민들에게 지급한 보상액은 1무당 60달러에 불과했지만, 지방공무원들은 이를 곧바로 개발업자들에게 50배의 가격을 받고 넘겨주었다.³⁶⁾

33) Brian Schwarzwald, Roy Prosternan, Li Ping, 2003. "Land Takings in China: Policy Recommendations", *rdi memo* Jun 2003 : p23.

34) 1무(畝)란 666.67제곱미터이다.

35) Ding, Chengri, 2004. "Effects of land acquisition on China's economic future", *Land Lines Newsletter*, Jan 2004 : p3.

36) The New York Times, 2004. "Farmers Being Moved Aside By China's Real Estate Boom". The New York Times Dec, 8, 2004 : Foreign Desk

VI. 결론

중국의 토지수용 및 보상제도는 향후 중국 국민들의 재산권을 보장하기 위해서는 많은 사항이 개선되어야 할 것으로 생각된다. 첫째, 수용주체에 있어서 국가만을 수용의 주체로 인정하고 있으면서도 실제로는 누구나 공익목적이라고 주장하면, 토지수용을 할 수 있도록 되어 있는 것은 문제가 있다. 중국토지수용법의 근거가 되는 중국 헌법상의 ‘공공이익적 필요’의 개념은 매우 추상적인 불확정 개념으로서 명확한 개념정의가 어렵다. 그런데 재산권침해의 불가피성을 정당화하기 위해서는 이익의 양보를 요구할 수 있을 정도의 ‘고양된 공익’이라고 하는 우월한 공익이 존재하여야 한다.³⁷⁾ 이러한 의미에서 현재 중국의 토지수용제도가 정부의 재정확충이나 국고의 증진과 같은 수단으로 이용되고 있는 것은 ‘공공 이익적 필요’에 해당하지 않는다. 또한 사인들이 영리목적으로 진행하는 각종 개발사업에 토지수용이 광범위하게 발생하고 있는데, 이것은 ‘공공 이익적 필요’라는 이름하에 개인의 재산권이 지나치게 침해되고 있는 것으로 시정되어야 할 것이다. 둘째, 수용절차에 있어서 협의에 의한 취득 방법이 존재하지 않고, 절차상 정부에게 과도한 재량의 여지를 주고 있는 것은 개선되어야 할 것이다. 셋째, 보상과 관련해서는 정당보상원칙의 부재, 제한된 생활보상, 토지상의 제 권리 개념의 부재, 보상청구권의 부재, 시장가치 정의의 부재, 분배의 불투명성 등은 시급히 개선되어야 할 것이다. 결론적으로 중국의 경우 공공필요에 의하여 재산권을 박탈·제한할 수 있는 수용권 행사는 존재하나, 이에 대응하는 손실보상청구권 행사에 관한 제도가 존재하지 않는다. 따라서 피수용자는 정부에서 정한 가격을 일방적으로 받아들일 수밖에 없는 상태이기에, 현재 중국에서 토지수용과 관련해서 재산권 보장이 잘 이루어지고 있지 않다고 할 수 있다.

參考文獻

국문자료

- 박인성·김형숙 공역. 2002. 개혁·개방 이후 중국의 토지정책, 서울: 국토연구원.
이영수. 2004. “중국의 토지사용권에 관한 연구”. 부동산학보 제23집 : pp.188-203.
이상규. 1997. 신행정법론. 서울 : 법문사 .
석중현. 2003. 손실보상법론. 서울 : 삼영사 .
장태주. 2004. 행정법개론. 서울 : 현암사.

37) 한국감정평가협회, 2005. 감정평가 2005,1·2월호, 통권65호, (서울 : 감정평가협회) : p25.

한국감정평가협회. 2005. 감정평가 2005, 1·2월호 통권65호, 서울 : 한국감정평가협회.

중문 및 일문 자료

- 符啓林. 2002. 房地產法教程. 北京 : 首都經濟貿易大學出版社.
- 李延榮·周珂. 2000. 房地產法. 北京 : 中國人民大學出版社.
- 江平主編, 1999. 中國土地立法研究. 北京 : 中國法政大學出版社.
- 王衛國, 1997. 中國土地權利研究. 北京 : 中國法政大學出版社.
- 催建遠,孫佑海,王宛生. 1995. 中國房地產法研究. 北京 : 中國法制出版社.
- 程信和,劉國臻 編著. 2001. 房地產法. 北京 : 北京大學出版社.
- 王家福·黃明川. 1996. 中國的土地法. 東京 : アジア法叢書.
- 沈正超·黃建韡. 2002. 住宅與房地產詞典. 北京 : 學林出版社.
- 法律出版社法規中心 編. 2004. 城市房地產管理法. 北京 : 法律出版社
- 中國法制出版社 編. 2003. 土地管理法及其配套規定. 北京 : 中國法制出版社

영문자료

- Antoaneta Bezlova. 2004. "China: Petition system in danger even as public unrest grows".
Global Information Network, Nov 9, 2004, pp.1-3.
- Brian Schwarzwald, Roy Prosternan, Li Ping, 2003. "Land Takings in China : Policy Recommendations", *rdi memo* Jun 2003 : pp.1-27.
- Ding, Chengri, 2004. "Effects of land acquisition on China's economic future". *Land Lines Newsletter* Jan 2004 : p4.
- XiaolinGuo. 2001. "Land expropriation and rural conflicts in China" *the China Quarterly* No.166 : pp422-439.

ABSTRACT

A Study on Land expropriation and compensation in China

Young-S00 Lee

*Keywords: Land expropriation, compensation, Farmland, Urban Land

Generally, people have a wrong understanding that socialist states do not have land expropriation and compensation system. However, after the building of new China in 1949, China has been a lot of laws concerning land expropriation and

compensation. By the way, China has sped up the urbanization by rapid economic development. A process of urbanization, the government was in need of great developable land. In order to obtain urban land, the government has implemented various measures, including land expropriation. At present, China's land expropriation and compensation is carried out following the provisions of the related laws. But China's land expropriation and compensation has to improve in a great deal. In particular, compensation system needs an urgent readjustment in accordance with international standard. Providing an example of Korea's case makes it easier to understand China's system in this paper. In the process of the analysis, this paper has treated the subject and procedure of land expropriation for the first time. This paper attempts to clarify the problems of China's land expropriation and compensation system, and suggests that should improve them.

K C I