

- verwaltung. 7-23. Stuttgart: Raabe.
- Klages, Helmut. (1997). Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. *Verwaltung und Management*. 3: 132-139.
- Klages, Helmut. (1998). Management der Modernisierungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen - Perspektiven, Erkenntnisse, Fragen. In Hill, Herman und Klages, Helmut(Hrsg.). *Aktuelle Tendenzen und Aufsätze zur Verwaltungsmodernisierung*. 133-153. Stuttgart: Raabe.
- König, Klaus. (1995). Neue Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. *DÖV*. 49(9): 349-358.
- König, Klaus. (1997). Markt und Wirtschaft als Staatsund Verwaltungsprinzip. *Deutsches Verwaltungsblatt*. 4-5/'97: 239-248.
- König, Klaus und Beck, Joachim. (1997). *Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Oppen, Maria. (1999). Innovationsschwächen im Modernisierungsprozeß deutscher Kommunalverwaltungen. Prigge, Rolf(Hrsg.). *Steuerung und Mitbestimmung kommunaler Verwaltungsreform*. 67-93. Bremen.
- Park, Hae-Yug. (1999). Geschäftsprozessorientierte Managementkonzepte im Kontext der Organisationsveränderung. *Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft für Sozialwissenschaften*. 9: 353- 378.
- Park, Hae-Yug. (2001). New Public Management in Korea. *Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft für Sozialwissenschaften*. 11: 341-363.
- Plamper, Harald. (1998). Bürgerkommune: "Neues Steuerungsmodell ade? - nein "Fortsetzung der Reform in den Kommunen"! *KGSt Information*. 43: 169-172.
- Reichard, Christoph. (1995). Von Max Weber zum "New Public Management" - Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert. In Hablützel, Peter et al.(Hrsg.). *Umbau in Politik und Verwaltung*. 57-79. Berlin: Haupt.
- Reichard, Christoph. (1997). Neue Ansätze der Führung und Leitung." König, Klaus und Siedentopf, Heinrich(Hrsg.). *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. 641-660. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Reichard, Christoph. (1998). Was nützen Experimentierklausel?. *Acht-Modell-Kommunen-Newsletter*. 6/'98: 2-8.
- Reinermann, Heinrich. (1995). *Die Krise als Chance. Wege innovativer Verwaltungen*. Speyerer Forschungsberichte. Nr. 139. 5. Aufl. Speyer.
- Voigt, Rüdiger. (1998). Ende der Innenpolitik?. Politik und Recht im Zeichen der Globalisierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 29-30: 3-8.
- Wollmann, Hellmut. (2000). Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration*. 78: 915-936.

박해육 : 독일 Speyer행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관 대학교 국제정보정책·전자정부 연구소 책임연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 공공정책, 전자정부, 조직관리, 행정이론 등이며, 저서와 논문으로는 「독일연방정부론」(공저; 2001), 「한국의 신공공관리(2001)」, 「독일의 환경정책네트워크에 대한 이론적 고찰(2001)」 등이 있다(drpark66@hotmail.com)

중국 지방정부의 토지개혁정책에 관한 연구

- 상해시를 중심으로 -

A Study on the Land Reform Policy of Local Government in China: A Case of Shanghai City

白承起(동의대 행정학과 교수)

본 논문은 최근 괄목할 만한 성장을 거듭하고 있는 중국의 도시토지개혁의 성과와 문제점을 上海市를 중심으로 분석하고 있다. 그 동안 무상으로 사용되던 도시토지를 유상으로 전환함에 따라 토지의 효율적 이용은 물론이고 중앙과 지방정부의 세수 확보에 큰 도움을 주고 있다. 그러나 이러한 성공에도 불구하고 현재의 토지사용권 제도 운용이 이중체제의 산물로서 경제적 실정과 사회주의 국가라는 정치적 고려가 함께 어우러져 만들어진 결과라는 점에서 많은 문제가 상존하고 있다. 토지개혁과 관련한 법적·제도적 정비의 미흡, 토지개혁과 관련한 실제 시행상의 문제점 및 공공주택관련 개혁의 미흡 등이 그것이다. 특히 지방정부의 불합리한 특혜적 토지공급으로 조성되는 불공정한 경쟁은 단기적 지방이익을 형성하지만, 장기적으로는 국가에 손실을 끼치고 있다. 보다 근본적으로는 현재처럼 市場의 힘이 급속히 파급되는 상황에서 언제까지 정치적 타협물인 토지사용권 제도로 지탱해 낼 수 있을 것인가를 심각히 고려해야 한다. 이러한 점에서 협의 방식을 제재하는 법적, 행정적 측면의 정비와 지방정부의 지나친 개발욕구에 대한 제재, 주택개혁조치의 정비 및 건전한 부동산 시장의 형성을 위한 토지평가체제의 발전 등이 요구된다.

주제어: 토지사용권, 지방정부, 上海市, 토지개혁, 공공주택

I. 序 論

2001년 7월 올림픽 개최지 확정과 11월의 세계무역기구(WTO) 가입은 중국의 급성장을 예고하고 있다. 이러한 변화 중의 하나가 도시 부동산시장 규모의 급격한 확대인데, 이렇게 될 수 있었던 근본적 배경에는 도시토지제도의 개혁 즉, 토지사용권 제도로의 전환이 자리잡고 있는데 도시토지개혁은 중국이 추진했던 주요 개혁 중의 하나이다. 1949년 新中國이 건국되면서 토지소유권의 매개가 용인되지 않고 모든 토지 자원은 정부기관과 국유기업에게 행정적으로 배정되었던 상황하에서 토지의 가치는 보잘것없이 되어 버렸고 토지의 획득은 '행정적 안배(bureaucratic arrangement)'에 불과했다. 이처럼 중국이 1970년대 전반적인 경제 개혁을 시작했지만, 도시토지 개혁은 정치적 민감성 때문에 다른 경제 개혁 조치들과 함께 시작되지 않았다. 1978년까지 이러한 경향이 계속되다가 그 해 개혁·개방 정책 이후 발전하는 시장 경제 속에서 수

입의 원천으로 토지가 효율적으로 이용되어야 하는 상황하에서, 중국 정부는 토지보유 제도를 개혁할 필요성을 인지하게 된다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 朱鎔基 총리 집권 이후 국가토지관리국을 '國土資源部'로 확대 개편하였다. 이것은 이제 토지가 국가적인 자원으로 취급되며 보다 넓은 시각에서 다루어질 것임을 시사해준다. 이러한 새로운 구조의 긍정적인 측면은 토지관리정책이 단순히 재정적인 관점에서 다루어지는 것이 아니라 사회경제적 그리고 정치적 고려에 초점을 맞추게 될 것임을 암시하고 있다(Li, 1999: 41).

그 결과 법적·정치적 여건을 감안하여 홍콩의 '토지임대이용(leasehold)' 제도에 토대를 둔 토지사용권 정책을 펼치게 되었는데, 이것은 소유권은 여전히 국가가 소유하면서 토지 양도를 통해 토지를 사용케 하는 것이다. 이를 통해 국가는 상당한 수입을 거둘 수 있고, 토지사용자는 토지를 효율적으로 사용하리라 기대되었으며 실제로도 적지 않은 성과를 거두었다. 최근 부동산 투자액이 2000년 상반기에 22.4%, 2001년 상반기에 28.2%나 증가한 것도(부산일보, 2001. 11. 7) 이러한 토지사용권 제도 개혁에 힘입은 바 크다.

이러한 중국의 토지제도 및 정책은 우리와 밀접한 관련을 맺고 있는데, 그것은 현지에 진출해 있는 우리 기업들의 효율적인 토지 사용 측면에서 뿐 아니라 북한이 중국의 「城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」(국유토지사용권설정과 양도에 관한 임시조례: 이하 暫行條例로 약칭)를 크게 참고한 「토지임대법」을 1993년에 제정한 사례에서 본 것처럼 북한의 토지제도나 정책이 중국의 토지정책을 크게 참고하고 있고 앞으로도 그럴 가능성이 큰 점에서도 이 방면에 대한 연구의 중요성은 강조되어야 할 것이다. 아울러 현재 가능성에 대한 초보적인 검토가 진행되고 있는 북한의 '개성특구'는 '深圳經濟特區'의 사례를 도입할 가능성이 크다는 점에서 주목할 가치가 있다.²⁾ 아울러 중국의 개혁경험이 향후 북한의 개방정책에도 심대한 영향을 끼칠 것이라는 점에서 중국의 토지개혁정책과 이에 근거한 대도시 주택정책에 대한 연구는 최근 북한이 배급제를 기본으로 하여 의식주를 국가가 보장하던 것을 화폐경제로 운영하는 쪽으로 전환하려는 움직임이 포착되고 있다는 보도가 나오고 있는 점에서 중요성을 더하고 있다.³⁾

본 연구는 중국에서 도시토지개혁이 주요 개혁 중의 하나임에도 불구하고 국내에서 이루어진 학문적 연구는 國有企業 개혁에 비해 상대적으로 소홀한 점에 착안하여 연구를 시작했다.⁴⁾

* 이 논문은 2002학년도 동의대 교내연구비 지원에 의해 작성된 것임. 논문 작성에 도움을 주신 익명의 세 분 심사위원들께 깊이 감사드린다.

- 1) 중국의 토지사용권은 홍콩의 '토지임대이용제(leasehold system)'에 토대를 두고 있다. 이 제도는 토지소유권은 정부에 속하며, 토지시장에서 유상·유기한 사용의 원칙에 따라 토지사용권을 임대해 주는 것으로 주요 특징은 다음과 같다(Chan, 1999: 54). 첫째, 정부가 토지를 소유하고 개발업자나 사용자는 임차형식을 통해 토지를 사용한다. 둘째, 임차인은 정부로부터 절대적인 소유권(absolute ownership)을 획득할 수 없다. 셋째, 임대는 특정 기한을 정해 이루어진다. 과거에는 75년, 99년, 999년 등으로 정해 졌으나 현재는 2047년 6월 30일을 넘길 수 없다. 넷째, 임차인은 임대 대가로 정부에 매년 일정 금액의 지대와 프리미엄(premium)을 지불해야 한다. 이 돈은 정부 재정 수입의 상당 부분을 차지한다. 다섯째, 허가된 토지 이용, 환경보호 조항 등이 임대 문서에 기재되어 이것은 정부가 토지 사용과 개발을 통제하는 근거가 된다.
- 2) 북한이 중국 모델을 그대로 답습하기는 어려울 것이나 개성공단의 일부구역을 떼내어 浦東신구의 '長江 하이테크 단지'나 '陸家嘴 금융구'처럼 장기적으로 발전시킬 수는 있을 것이다(김익수, 2001: 343). 최근 전국경제인연합회는 북한이 각종 상품의 물가를 현실화했는데 이에 대해 만약 경제개방이 뒤따르지 않는다면 다시 심각한 이중물가가 형성되는 악순환이 계속될 것이라고 지적했다. 이에 따라 북한은 향후 더욱 가시적인 경제개방조치를 취할 것으로 보이며 연내에 개성공단의 본격 조성에 나설 가능성이 크다고 보고 있다(부산일보, 2002. 7. 30).
- 3) 북한에서 지금까지 주거비는 무료였지만 지난 7월 1일 '경제관리 개선' 조치를 취한 후 현재는 1m²당 6-15원으로 되었다. 보통가정의 경우 집세로 200원 정도 지출된다(조선일보, 2002. 7. 20; 2002. 8. 7).

그리고 중국의 대표적인 대도시이자 경제성장의 거점도시인 上海市를 분석대상으로 삼아 도시 토지정책이 어떻게 개혁되고 있는가를 파악하고자 했다. 이 글은 1) 서론에 이어 2) 지방정부와 토지정책, 3) 분석사례: 上海市의 도시토지개혁정책, 4) 도시토지개혁정책 운용의 문제점과 향후 정책적 과제, 5) 결론으로 구성되어 있다.

II. 지방정부와 토지정책

1. 도시토지개혁정책의 진행과정

도시토지개혁은 1978년의 개혁·개방을 전후로 현저히 다른 양상을 띤다. 개혁 이전 토지의 소유권은 국가가 가지고 1950년대에서 1970년대에 이르기까지 중국의 도시에서는 고도의 집권적 계획경제체제하에서 행정적 배분에 의한 토지무상사용제도가 유지되어 왔다. 이러한 도시토지의 무상 사용은 경제적 비효율성과 토지사용자간의 불평등을 조장하였다. 토지사용 신청자는 과도한 토지를 신청하였으며, 이로 인해 토지자원은 낭비되었는데 개혁 이전 시기의 토지 무상 사용의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부 세수의 유실이다. 홍콩의 경우 총 세입 가운데 토지거래와 개발업자에 부과한 재산세, 소득세 등의 재산권과 건축 산업 관련 세수가 차지한 비율이 1983년부터 1993년까지 33.5%에 달했다(Li, 1999: 22). 그러나 중국에서는 경영성 토지를 사용하는 단체는 토지를 사용하기 전에 국가에 한번 비용을 지불한 후 그 토지를 무기한으로 사용할 수 있었다. 이러한 상황에서 토지국유제는 오직 법률상의 의미만 있을 뿐, 토지는 실제로 그 형질을 변경하는 단체나 부문의 소유가 되었고, 경제관계상 국가의 토지소유권이 심하게 왜곡되었다. 이러한 행정배분과 무상사용은 국가 재정수입의 유출을 가져 왔다.

둘째, 지하시장의 형성을 들 수 있다. 개혁·개방 이후 토지의 수요가 급증했지만 토지사용권 거래를 금지하는 정책 때문에 정상적인 절차로는 증가하는 토지수요를 충족시킬 수 없었다. 이러한 상황에서 자연 토지사용권 유통을 위한 자생적인 지하시장이 음성적으로 형성되었다.⁵⁾ 문제는 계속되는 지하토지의 불법거래를 제지할 방법이 없었던 것이다. 적지 않은 단위나 개인

4) 중국의 도시토지정책에 대한 국내 연구(농촌토지 제외)는 아래에 소개된 바와 같이 양적인 면에서 부족한 실정이다.

1. 박인성 (2000). 중국 선전 경제특구의 토지관리개혁에 관한 연구. 국토연구원
2. 박인성 외. (2000). 중국경제지리론. 한울아카데미
3. 정희남 편. (1996). 중국의 도시토지 개혁과 토지시장. 국토개발연구원
4. 최수용. (1992). 중국의 토지사용제도 분석. 대외경제정책연구원

이 외에 도시토지정책과 깊은 관련이 있는 중국의 주택정책에 관한 연구도 마찬가지로 실정이라고 할 수 있다.

1. 임길진·이만형. (1991). 사회주의 중국의 주택정책. 나남.
 2. 박인성. (2001). 상하이시의 주택 및 신도시개발정책에 관한 고찰. 국토연구 제31권.
 3. 박인성. (2002). 중국의 주택개혁 경험. 한중사회과학연구회 편. 「현대 중국의 이해」
 4. 전현택. (2001). 북경시 주택상품화의 전개과정과 공간적 패턴. 지리학논총. 별호 44. 서울대 사회과학대학.
 5. 최수용. (1997). 중국의 주택시장 현황과 진출여건. 대외경제정책연구원.
- 5) 예를 들면 1988년 국무원이 도시토지의 설정 및 양도를 시행한다고 선포하기 전에, 北京의 변화한 상업구인 大柵欄지구에서 단체가 관리하는 방을 제멋대로 고가로 임대하는 등 암시장거래량이 건물거래량의 60%를 점하였으며, 건물의 사거래 중 가격을 감추거나 임대자를 속인 경우가 총거래량의 90% 이상을 점하였다(정희남 편, 1996: 163).

들이 유희토지를 양도함으로써 대규모의 부정당한 수입을 취득하였으며, 국유토지와 건물 또는 물품들과 교환하는 현상도 흔하였다. 그러나 만일 어떠한 토지를 국가가 필요로 할 때는 그 단위가 요구하는 엄청난 조건을 만족시켜야 했다. 부동산시장의 부재로 말미암아 국가의 지대가지하시장을 통해 유실되는 결과를 초래했던 것이다.

셋째, 도시기반시설 건설 자금조달상의 문제를 들 수 있다. 토지의 무상 사용 방식은 도시기반시설 건설자금의 부족을 초래했다. 1978년 개혁 이후 대량의 도시기반시설의 건설이 요구되었으나 문화대혁명 이후의 피폐한 상황에서 도시기반시설 건설을 위한 재원이 부족했던 것이다.

사실 농지의 경우는 벌써부터 사용권을 농민들이 가지고 있었다. 1978년 11차 3중전회 이후 '계약책임제도(家庭聯產承包責任制)'⁶⁾가 실시된 이래 일부 지역에서는 농촌택지에 대해 유상사용을 실시하고 있었다. 이에 반해 도시국유지는 그때까지 「三無」로 불리 우는 무상배정, 무기한 사용 및 양도금지를 시행함에 따라 토지를 경제적으로 활용할 수 없었고, 이에 따라 도시건설에 필요한 재원의 확보가 전무한 실정이었다(Yunlong, 1990: 340-343). 그러나 도시기반 시설 건설은 잠재적 투자자들을 유인하기 위한 가장 기본적인 요소 중의 하나이다. 중국은 개방정책의 성공적인 추진을 위해서는 외국자본의 도입이 절실히 필요했기 때문에 중국정부로서도 적극적으로 도시국유지 사용제도의 개혁을 추진하지 않을 수 없었던 것이다.

개혁 이후의 도시토지관리를 보면, 도시건설 재원의 확보가 필요한 상황에서 1982년에 深圳市는 「深圳經濟特區土地管理暫行規定」에 의거 도시토지사용비(城鎮土地使用費)를 징수하기 시작했다. 지역별 여건의 차이에 따라 규정된 표준 사용료는 년 1-21元/m²이었으며, 연간 징수액은 약 1,000만 원이었다(정희남 편, 1996: 143). 上海市도 1986년에 외국투자가자들로부터 토지사용비를 징수함으로써 토지의 경제적 가치를 처음으로 구현했지만 구체제를 근본적으로 개혁하는 것이 아닌 토지의 유상사용이라는 상징적인 수준에 머물렀다(肖鐵·賴敏·王慧敏, 1993: 32). 그런데 토지사용비는 너무 낮은 수준에서 책정되어 실질적인 토지 가치를 반영하지 못했다. 1987년에 이르기까지 深圳市에서 행정배분된 82km²의 토지 중 토지사용비를 징수한 토지는 17km²에 불과하였고, 징수한 토지사용비도 정부의 토지개발비용 지출보다 턱없이 부족하였다. 토지개발에 투자된 비용은 17억 원이었으나, 토지사용비 징수액은 5,250만 원에 불과하였다(박인성, 2000: 20).

이러한 상황에서 1987년 하반기에 심천 경제특구가 처음으로 토지사용권의 유상설정과 양도를 시행했는데 이는 중국 토지관리개혁의 이정표가 되었다. 시 정부는 5,000m²의 토지를 200元/m², 총액 106.4만 원, 사용 한도는 50년으로 규정하여 중국 국유토지사용권 유상양도의 서막을 열었다. 이어서 시 정부는 주거용 토지를 경매나 입찰 방식으로 유상양도 했는데 이 같은 일련의 토지거래는 향후 중국의 국가적인 토지개혁의 선례가 되었다. 이 때부터 그 동안의 무상·무기한 사용제도가 사라지고 합법적인 토지사용권 시장이 열리게 된 것이다. 이것은 토지사용권의 사유화 성격을 띠는 것으로 기존의 생산수단 국유화 원칙의 예외를 인정한 것이었다. 이는 바로 도시토지를 단순히 행정적 배분수단에 의하여 공급하던 방식을 바꾸어 시장메커니즘을 도입한 것이다.

6) 인민공사에서의 집단적인 농업 생산이 아닌 농민들 스스로가 원하는 환금작물의 선택과 경작에 대한 광범위한 자유가 허용되었다. 생산물의 일정 부분을 국가가 정한 가격으로 국가에 매각해야 하지만, 나머지는 자유 시장에서 매매할 수 있었다.

특히 상해시는 1987년에 중국에서 첫 번째로 토지사용권 양도에 대한 규제 즉, 「上海市土地使用權有償轉讓辦法」(상해시의 토지사용권양도에 관한 규칙)을 제정하였고, 1988년에는 토지사용권에 대한 국제입찰을 성공시켰다(Han, 2000: 2095). 이러한 새로운 체제 아래에서는 토지 배정이 행정적 지침(administrative directives)에 의해 이루어지는 것이 아니라 시장 상황에 의해 규제되었다.

이어서 1990년 5월 19일, 국무원은 暫行條例를 공포하였는데, 이 조례에서 토지사용권이 설정, 양도, 임대, 저당될 수 있다고 명백히 규정했다(周岩, 1992: 129). 이 잠행조례와 토지관리법은 국무원에 의해 제정된 것으로 이들 두 문서가 도시토지사용권 개혁의 초보적인 법적 토대를 쌓았다고 볼 수 있다(Li, 1999: 27). 그 후 1995년 1월에 「都市不動產管理法」이 발효되어 토지사용권의 양도에 관한 보다 자세한 규칙들이 규정되었다. 이로써 중국의 토지시장은 법적 근거의 궤도에 올라섰고, 각 省, 自治區 및 直轄市 인민정부는 이 조례의 규정과 현지 여건에 따라 비교적 발달된 도시부터 우선 토지사용권 설정과 양도를 시행할 수 있게 되었다. 그리고 재산권 보호를 강화하기 위해 「도시부동산재산권등기규정」이 1998년 1월을 기해 시행에 들어갔다. 이 규정은 도시토지 위에 건립된 모든 재산권에 적용되는데, 이 규정에 의하면 부동산의 법적 소유자는 지방의 부동산관리기구에 등기해야 하며, 부동산재산권 증명서를 발급 받아야 한다. 이 증명서는 국가가 재산 보유자의 권리를 보호해 주는 유일한 법적 문서이다.

이처럼 도시토지개혁정책은 점진적으로 오랜 기간에 걸쳐 정비되어 나간 것을 볼 수 있는데 이는 주로 '이중가격체제(dual price track system)'에 기인한다. 중국은 1978년을 시점으로 점진적인 개혁을 추진하면서 '과도기적 경제(transitional economy)'를 운영하고 있는데 이는 계획경제와 시장경제의 병존으로 특징 지을 수 있다. 중앙정부의 직접 통제에 있던 자원들이 명령 체제 바깥에 있는 주체에 의해서도 공급된다는 것이다. 이는 시장적 요소가 명령 체제로 들어오는 것을 말하는데, 예를 들어 국유기업(state-owned enterprises)이 이중가격체제 하에서 준시장(quasi-markets)에 접근하기 시작한 것을 들 수 있다(Wu, 2001: 274). 여기서 이중체제는 정치적 타협의 산물이다. 구소련과 동유럽 국가들의 붕괴는 중국의 개혁에 하나의 경고가 되었으며 점진적인 개혁 과정은 갑작스럽고 철저한 경제 전환이 가져 올 수 있는 정치 체제의 붕괴를 방지할 수 있는 장치였다. 혁신적 정책이 사회적 가치의 근본적인 재분배를 초래하는 데 비해 점진적 방법은 정책의 지속성과 안정성을 유지할 수 있다는 것이 바탕에 깔려 있다(백승기, 2001 a: 105). 일례로 1980년의 덩소평의 南巡講話에서 주택 구입에 관한 지침이 내려진 후 전국적으로 수 개의 시범도시에서 시범실시가 행해졌다. 이러한 경험의 평가를 기반으로 1998년 7월 "도시주택제도 개혁의 심화와 주택건설의 추진을 위한 통지" (關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知)를 통하여 시범도시에서의 실험을 통하여 검증된 정책들의 전국적인 확대실시를 결정, 공포하였다(박인성, 2002: 492-493).

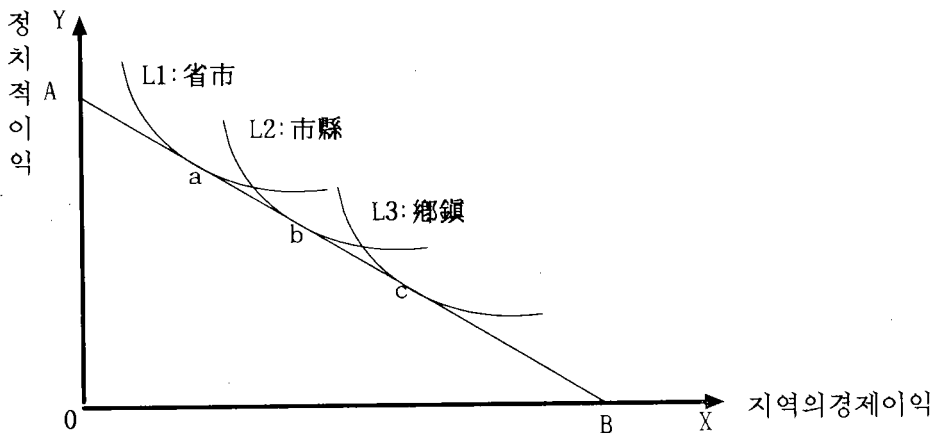
이러한 장치 아래에서 행정적 배분을 통한 토지의 무료 사용은 계속 되고 있고, 이러한 접근은 경제적 및 정치적 안정성을 도모하는 데에 도움을 주고 있다. 그러나 이중체제와 같은 모호한 접근방법은 시장의 불안정성을 심화시키고 있는데 이에 대해서는 후술하고자 한다.

7) 이러한 이중체제도 역동적인 전환 과정에 있다. 부동산 개발의 폭발적인 성장이 시장 체제에 집중되고 있는데, 이것은 불가피하게 토지사용권 거래가 시장에서 이루어지도록 유도하고 있다. 1993년 말 현재 44,000 필지의 토지가 시장 기준으로 팔렸고, 총 면적은 1,185,000畝에 달한다. 그리고 정부는 148억 달러를 토지사용권 판매를 통해 얻었다(Zhang, 1997: 194).

2. 지방정부와 토지개혁

1979년 이후 시장경제체제의 도입은 중앙-지방간 관계에 새로운 변화를 가져 왔다. 한 마디로 중국의 지방정부는 이제 이전의 중앙정부 대리인의 역할에 그치지 않고 있다는 점이다. 즉 지방정부는 여전히 중앙정부의 대리인이지만 동시에 지역이익을 대변하는 존재로 부상하고 있다. 지방정부는 중앙정부의 개혁의지를 관철시켜야 하면서도 지역의 이익을 실현하기 위해 정치적 이익과 지역의 경제적 이익사이에서 적절한 선택을 해야 하는 입장에 서 있는데, 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

그림: 지방정부의 개혁행위의 정향



위 그림에서 AB는 현행 정책약속을 의미하고, L1, L2, L3곡선은 각급 정부의 개혁행위의 무차별곡선이다. 이것은 정부의 급이 올라갈수록 개혁행위 가운데 정치적 책임이 커지고 정부의 급이 낮아질수록 지역주민의 경제적 이익을 더 고려하게 된다는 것을 의미한다(姚先國, 1999: 25). 지방정부는 이미 이전의 중앙정부의 수동적인 대리인(passive agents)이 아니라 스스로 결정할 수 있는(self-determinant) 존재가 되었다고 할 수 있다.

이처럼 중앙의 권한이 점진적으로 지방으로 이양(下放)되면서, 지방정부가 보다 많은 권리를 가지고 정책 결정을 할 수 있게 되었다. 과거에는 중앙정부가 행하던 업무를 하위 정부가 처리할 수 있게 되면서 지방정부의 자율성이 제고되었다. 예를 들어 국가계획위원회와 지방계획위원회에도 종전의 명령일변도가 아닌 협조관계로 나아간 것도 중앙에 의한 수직적 통제는 약화되고 지방의 자율성이 제고되었음을 말한다. 투자부문에서도 국가계획위원회의 영향력은 크게 약화되었으며, 여기다가 현재의 세수분배체제하에서 지방정부는 세금 감면에 있어 극히 제한된 권한밖에 없으면서도 불법적인 감면을 행하고 있다. 그리고 기업에 유보된 豫算外資金의 20~60%는 지방정부로 가고 있는데, 그렇게 될 수 있는 것은 政府豫算은 財政部에 의해 직접 관리되지만 예산외자금에 대해서는 지방에 계획의 심사·승인권한이 부여되고 있기 때문이다(Jia and Lin, 1994: 95-96). 그렇다고 해서 예산외자금에 대한 관리에 있어 중앙정부가 완전히 배제되는 것은 아니다. 지방정부는 예산외자금의 수입과 지출에 대한 자료를 중앙정부에 보고해야 하

며, 중앙정부에 의해 검토 결과 심각한 잘못이 발견되면 벌금을 내야 하거나 자금 몰수를 당하기도 한다. 이러한 감독은 지방정부로 하여금 예산외자금 사용상 재량권에 제약을 가하게 된다(Wedeman, 2000: 504). 이 외에 지방정부의 세원으로는 三亂으로 표현되는 민간자본의 획득(集資)이나 사용료 징수(收費) 등이 있어 지방의 경제력 강화에 도움을 주고 있다. 지방정부로서는 중앙정부로부터 감독을 받는 예산외자금보다는 간섭을 받지 않는 이 부분에 더 많은 관심을 기울이고 있다(Wedeman, 2000: 492).

이러한 지방정부의 위상 제고는 토지정책에도 그대로 나타나고 있다. 국무원의 각 행정부서에서 제정한 部門規章과 지방정부가 제정한 地方法規간의 시행과정상의 충돌을 들 수 있다. 물론 헌법 제100조에서는 '시인민대표대회상임위원회'가 헌법, 법률 및 행정법규에 저촉되지 않는 한 지방법규를 제정할 권한을 가진다고 밝히고 있다. 그리고 '지방인민대표대회와 정부조직법' 제52조에 따르면 市政府는 헌법, 법률, 행정법규 및 지방법규에 저촉되지 않는 政府規定을 제정할 권한을 가진다. 그러나 문제는 지방이 자기 지역 우선주의에 따라 지방법규 우선 원칙에 따름으로써 중앙의 정책이 제대로 집행되지 않고 있는 것이다.⁸⁾ 보다 구체적으로 보면, 재정수입의 확충이 목표인 지방정부는 일정 범위 내에서 이미 정책적 우선권을 가진 경제이익집단이 되었다. 토지개혁의 목표가 초기에는 경제적 인센티브를 통해 도시토지를 보다 더 효율적으로 사용하도록 장려(encourage)하는 데 있었다. 그러나 이것은 지방정부의 세수확충(revenue generation)으로 바로 대체되었다. 토지 임대(leasing)의 프리미엄은 정부 세수의 중요한 원천이 되어, 1992년에 상해시는 토지로부터 100억 원의 세입을 올렸으며, 廣州市는 1992년과 1993년에 걸쳐 210억 원의 세입을 올리기도 했다. 또 일부 도시에서는 토지 관련 세입이 토지개발사업에 관한 지출의 55%를 차지했다(Li, 1999: 25; Wu, 2001: 276). 이를 좀 더 구체적으로 보면, 지방정부는 토지 시장으로부터의 직접적인 수입 외에 토지와 부동산개발에 따른 영업세를 거둘 수 있고, 특히 토지개발업자들에게 부과하는 소득세가 중요한 세원이 되고 있는데 현재의 세율은 33%에 달한다(Li, 1999: 87).

또 하나 간과할 수 없는 것은 지방정부의 불합리한 특혜적 토지공급으로 조성되는 불공정한 경쟁은 단기적 지방이익을 형성하지만, 장기적으로는 국가에 손실을 끼친다는 점이다. 예를 들어 상해시는 외국 개발업자들을 재개발 과정에 유치하기 위해 시 정부는 그들에게 특혜 대우를 해주고 있다. 여러 가지 행정 비용의 면제 예를 들면 인프라 구축비용(m²당 270元)과 대기 보존 비용(m²당 100元) 등이다. 이러한 지역보호주의를 중앙정부가 제대로 통제하지 못하는데, 그렇게 되는 이유로는 中央의 거시적 통제능력의 결여를 들 수 있다. 이론적으로는 중앙정부가 경제적, 법률적, 행정적 수단을 동원하여 地價를 통제한다고 하나 사실상은 각 지방정부가 지가를 결정하고 그것도 상대적으로 낮은 수준에서 정하고 있는데도 이 부분에 대한 중앙정부의 통제력은 상당히 결여되어 있다. 특히 도시지방정부들은 實物地代를 받아들이고 있는데, 이것은 도시정부가 무료로 토지를 제공해 주는 대신에 사용자로 하여금 일정한 도시기간건설 예를 들어 도로, 학교, 공원 같은 공공시설을 건설케 하는 것이다. 이렇게 하면 지방정부로서는 토지수익의 효율적 사용을 기할 수 있다는 장점이 있으나 중앙재정 부문에서는 토지수익의 유실을 초래하게 되는 것이다.

지방정부가 부동산 투자에서 많은 이익을 올릴 수 있는 것도 지방정부의 토지 처분을 부추

8) 정부간관계를 다루는 입법내용중 서로 상충되는 부분이 적지 않다. 예를 들면 중앙정부의 '土地管理法'과 省에서 제정한 '土地管理法實施細則' 간의 충돌이 이에 해당한다.

기고 있다. 예를 들어 海南省의 경우 1988년에 주택가격이 반년 사이에 m^2 당 400 元에서 1300 元으로 폭등했고 7,000 헥타르 이상의 토지가 개발되었다. 토지관리법에서 10畝⁹⁾ 이하의 토지만 縣 정부가 승인할 수 있도록 규정하고 있지만, 지방정부는 자주 법적으로 제한된 면적으로 토지를 처분하고 있어 토지가 불법적으로 처분되고 과잉공급 되고 있다. 농민들은 지방정부가 그들의 토지를 잠식하고 있는 속도에 분노하고 있다. 물론 중앙정부도 토지의 과잉공급을 통제하기를 바라지만 시장의 급속한 확장과 지방보호주의는 중앙정부에 의한 계획적 접근 방식을 어렵게 하고 있다(Zhang, 1997: 194-195). 「都市不動產管理法」에서는 정부 기구간의 기능과 권한에 대해서도 언급하고 있는데, 중앙정부의 토지관리국과 건설부가 지방의 토지관리국과 부동산관리부서에 대해 직접적인 행정 통제를 하지 못하는 점도 중앙정부에 제약요소로 작용한다. 토지사용권은 지방정부의 관련 도시계획국이나 부동산관리부서의 협의를 거쳐 지방의 토지관리국에서만 토지사용권 설정을 받을 수 있다.

Ⅲ. 분석사례: 上海市의 도시토지개혁정책

상해시는 현재 市場化 정도가 중국에서 가장 높으며, 2002년 현재 1인당 GDP가 4,500달러로 중국 내에서 가장 높다. 도시토지개혁의 선두주자는 아니지만 일단 개혁이 시작되면서부터 경제성장의 거점도시로서 다른 도시들을 압도할 정도로 비약적인 개혁 속도를 내고 있다.

현재 중국 대도시의 일반적인 도시토지 사용권 제도의 운용 현황은 토지사용권의 設定, 賃貸, 讓渡, 抵當 및 無償配定으로 나눌 수 있는데¹⁰⁾ 상해시도 이 범주를 크게 벗어나지 않고 있다. 아울러 한 가지 유의해야 할 것은 상해시의 경우 공공주택(public sector housing) 관련 개혁이 있었기에 보다 효율적인 도시토지개혁이 가능했다는 점이다. 그것은 주택정책과 토지정책은 서로 따로 분리되는 정책분야가 아니라 상호보완적인(complementary) 것이기 때문이다.

여기서는 상해시의 토지시장을 간단히 살펴본 후 토지개혁정책과 관련한 법적 정비, 토지시장의 근간이 되는 주택개혁정책에 대해 알아보고자 한다.

1. 상해시의 土地市場 概況

사회주의 경제체제가 들어서면서 상해시는 경제적 성장을 이룰 수 없었다. 토지의 거래가 중지되면서 토지의 가치는 없게 되었고 자연 부동산시장도 붕괴되었던 것이다. 그러던 상해시가 전반적인 토지사용권 개혁에 참여하게 된 것은 1985년 겨울에 토지가치에 대한 시험 연구가 이루어지면서부터이다(Li, 1999: 129-130). 이 때 도시토지를 7등급으로 구분하여 토지이윤을 다르게 책정했는데 이것은 추후 중국에서 토지가치에 대한 후속 연구에 토대를 제공했다.¹¹⁾

앞서 언급한 대로 1987년에 토지사용비 징수가 토지사용권 설정이라는 새로운 틀로 바뀌면서 토지는 행정지침이 아닌 시장여건에 따라 배정되었다. 그 해 늦게 상해시정부는 토지사용권

9) 1 畝=666.67 m^2 , 1 ha=15 畝

10) 토지사용권 제도에 대한 자세한 내용은 백승기, 2001 b : 150-155를 참조 바람.

11) 이 연구는 향후 토지가치의 연구에 토대를 제공했는데, 각 지역에 따른 토지가치를 산정하는 공식은 $Rn=254.68 \times (1+0.435)^n - 254.68$ 이다. 이 공식에 따르면 가장 좋은 지역인 R7은 2936.55元/ m^2 이고, 가장 나쁜 지역인 R1은 110.79元/ m^2 가 된다(Li, 1997: 130)

양도에 관한 중국 내 첫 번째 규칙을 제정했고, 다음 해에는 토지사용권에 관한 국제입찰을 성공시켰다.

그리고 1990년은 상해시의 토지시장과 주택시장에 가장 활동적인 한 해로 기록될 것인데 그 이유는 그 해 토지사용권 설정이 浦東지역에 적용되었기 때문이다. 토지거래가 패도에 올라선 후 1988년부터 1996년 사이에 600여 필지가 팔렸다. 초기에는 팔린 토지의 대부분이 주거용도였으나 縣(우리의 郡에 해당함)의 경우 공업용으로 유상양도된 토지도 상당 폭으로 증가했다. 이것은 전반적인 토지정책에 있어서 점차적으로 지방정부의 역할이 강화되고 있음을 말한다(Li, 1999: 130).

또 개발붐에 따라 상해시의 기획부서가 재조직되었는데 1995년에 새로운 '기획위원회'가 설립되었는데, 이 기관은 종래 토지와 주택 그리고 건설 업무를 담당하여 이전까지 지방정부 내에서 가장 핵심적인 기구로 통하던 건설위원회와 동등한 지위를 누리게 되었다.

도시토지 개혁에 따라 상해시의 부동산 시장의 부상은 지방정부에 막대한 세수를 가져다주었을 뿐 아니라 시의 전경(landscape)과 주거여건을 변화시켰다. 토지사용권 유상양도는 개발계획이 상해시 토지이용총체계획과 도시계획, 연도별 건설용지계획 및 도시계획관리기술규정 등에 따라 심사·비준된 후에 이루어진다. 또한 시정부는 개발업자와 협력하여 불량주택을 처분하고¹²⁾ 그 대가로 개발업자는 개발권을 따냈으며, 같은 상황이 구주거구역에서도 이루어졌다. 특기할 것은 1980년부터 1996년 사이에 직원주택(staff quarters)의 건설 면적이 6.7배나 급증한 것인데 이는 국유기업들의 직원들에 대한 주택 제공의 책임과 대다수 시민들이 공공주택을 선호함을 반영하고 있다(Li, 1999: 133).

1991년부터 1996년 사이에 고층건물은 4배 이상 증가했고, 전체 건설 면적도 3배나 증가했다. 또한 토지시장의 확장과 함께 1996년에 팔린 토지의 19%만이 도시지역이고 縣 지역이 57%를 차지하고 있다. 縣 지역에서는 팔린 토지들이 공업용으로 사용되고 있는데 이는 도심의 공장면적의 감소를 나타내는 것으로 토지이용의 합리화를 도모할 수 있었다(Li, 1999: 135). 이와 같은 사실은 시 중심가 토지가치의 상승과 토지이용의 효율성 극대화를 의미하는데, 1996년에 600억 원이 개발업자들로부터 부동산시장에 투자되었다.¹³⁾

이처럼 상해시에서 현재 독립적인 시장행위자들의 증가로 말미암아 국가의 경제적 업무에 있어 독점이 약화되고 있는 점이다. 이러한 현상은 시장에서 활동하는 독립적 행위자가 점점 많아짐에 따라 국가의 독점(state monopoly)이 독점적 경쟁(monopolized competition) 혹은 완전경쟁(complete competition)으로 대체된 것이다(Han, 2000: 2110). 사실 시장동향을 면밀히 관찰하지 않고 국가간여가 이루어진다면 실효를 거두기 어려울 것이다.

2. 토지개혁정책과 관련한 법적 정비

상해시의 토지개혁을 도입하기 위한 법적 틀은 1987년에 이루어졌다. 「上海市土地使用權有償轉讓辦法」이 바로 그것인데, 이것은 시정부가 도시토지사용권의 상업화와 가격메커니즘에 토대를 둔 도시토지시장의 형성에 법적인 기반을 제공했다(Li, 1999: 139). 또한 이 규정은 토지사용

12) 불량주택(slum housing)은 1991년에 119만㎡에서 1997년에는 57만㎡로 감소되었다(Li, 1999: 132).

13) 중국 전체적으로는 부동산에 1996년 3,216억 원, 1997년 3,178억 원, 1998년 3,614억 원, 그리고 1999년 4,010억 원이 투자되었다(Zhang, 2001: 167).

권의 설정 절차, 토지사용자간의 양도, 토지사용권의 저장 등을 다루고 있다.

도시토지시장이 주택시장을 통합함에 따라 상해시는 도시토지 위에 세워진 건축물의 시장 양도를 위한 법적 환경을 정비했다. 그것이 1988년의 '부동산 양도 관리를 위한 집행지침'이다. 다른 규제는 1992년의 상해시의 '건축토지관리규제'이다. 여기서는 원주민에 대한 보상 기준과 재정착 절차 등을 다루고 있다.

이상의 조치들은 상해시가 도시토지 개혁과 관련하여 재산권 체제를 도입하려는 노력으로 볼 수 있으며, 상해시는 1995년에 재산권을 보호하기 위한 관련법을 '상해시재산권등기규정'에 통합시켰다. 그 때 이후로 공식적으로 설정받은 토지나 행정적으로 배정받은 토지사용권은 등기해야 하며, 만약 토지사용권과 재산권이 정상적으로 등기되지 않으면 부동산에 관한 어떠한 권리도 등기되지 못했다. 이러한 규정은 도시토지와 건축물의 소유권에 대한 법적 보호로 작용했다.

이에 덧붙여 이중토지체제하에서 상해시는 모든 상황에 적용할 수 있는 부동산 양도에 관한 종합적인 규정을 제정할 필요가 있었다. 1997년에 '부동산양도에 관한 규정'이 시행에 들어갔는데, 이 규정은 '상해시주택토지관리국'에서 관리하며 부동산 양도에 관한 자세한 규정을 담고 있다. 이 두 가지 규정이 민간부문 주택시장에 법적 토대를 세운 것이다. 그러나 주택의 많은 부분을 차지하는 것은 공공주택인 것이 중국의 현실이다. 상해시는 1997년에 공공주택을 가지고 있는 자가 사적인 주택을 구입하는 걸 허용했다. 이 때 판매가격은 시장가격에 토대를 두었으며 만약 등기된 가격이 시장가격보다 현저히 낮을 때는 지역 부동산교환센터에서 자격 있는 평가기관이 거래가격을 재평가하도록 되어 있는데, 그렇게 하는 이유는 세금이 관련되기 때문이다(Li, 1999: 141-142).

3. 공공주택 관련 개혁

공공주택(public sector housing) 관련 개혁이 있었기에 보다 효율적인 도시토지개혁이 가능했다. 종래 중국에서는 주택은 '화폐분배'가 아니라 '실물분배'방식을 취하여 배급되었다. 배급하는 기본 원칙에서 가격요소는 배제되고, 표면적인 배급원칙 외에 관계나 뇌물같은 암묵적인 비리도 실제적으로 중요한 배급수단으로 이용되었다.¹⁴⁾

그러다가 주택상품화를 촉진하기 위해 상해시의 경우 1991년 5월에 중국에서 최초로 '住房公積金'(provident fund system: 이하 주택공적금)을 도입하게 된다. 이 펀드는 싱가포르 모델을 따른 것으로 주택공적금 시행을 관리하는 최고위 기구는 '상해시 주택위원회(住房委員會)'이고, 관리부문은 '상해시 公積金管理中心'에서 맡았다. 이 제도는 모든 근로자가 그들 임금의 5%(1991년의 경우)를 적립하는 주택구입용 적금 제도이며 같은 액수가 그들의 직장단위와 정부에 의해 조달되는데, 이 5%는 경제 상황과 근로자의 소득에 따라 조정된다. 이처럼 이 제도는 국가, 집체, 개인 3자가 결합하여 주택건설자금을 조달하는 메커니즘을 구축하여 개인의 주택구매 능력을 점진적으로 제고시키기 위한 것이다. 1996년에는 「上海市住房公積金條例」를 공포하였고, 공적금의 가입자는 2000년에 6천9백만 명이 되었고, 적립총액도 점차 증가하여 1400억 원이 되었고(Zhang, 2001: 169), 공적금 납부 비율도 초기의 5%에서 9%까지로 상향조정하였다(박

14) 표면적인 배급원칙은 근무연한, 나이, 학위, 행정 혹은 기술직책, 사상이나 성분, 가족계획 실천여부, 무주택자 혹은 주거곤란 경우, 결혼 등이다(張躍慶, 1989).

인성, 2001: 21). 가입자는 이 공적금에 저리의 용자를 신청할 수 있는데 1999년에 158억 원이 개인들에게 용자되었다. 중국은행도 1990년대에 주택용자를 실시했는데 1999년에 746억 원이 대출되었다. 그러나 용자에 까다로운 조건이 있고 주택가격이 보통가정에게 너무 비싸 주택 판매로 이어지지는 못했다(Zhang, 2001: 170).

정부의 주택 상품화 계획 하에서 도시 가구의 48.4%는 공공주택(public house)을 할인된 가격에 구입했고, 단지 5.4%만이 상업용 주택(commercial house)을 구입했다. 사유화된 공유주택의 재판매(re-sale)는 상해시에서 최초로 1996년에 시행되었으며, 1998년에 10,155건이 1999년에는 19,771건이 재판매되었다. 이러한 사유화된 공유주택의 재판매 시장의 형성은 상품화된 주택 시장의 전망에 영향을 줄 것이다. 상업용 주택의 가격이 너무 비싸다고 여기는 사람들은 오래된 공유주택을 싼 가격에 구입하기를 선호할 것이다(Zhang, 2001: 170). 원거주자(tenants)는 축적된 이 공적금을 주택 계약용으로 사용할 수 있으나, 만약 이를 전매하게 되면 동일한 금액을 다시 넣어야 한다. 국유기업의 근로자들은 자신이나 가족들의 공적금을 가지고 주택을 구입할 수 있으며 만약 충분한 금액이 되지 않으면 공적금에서 그 차액만큼 차용할 수 있다.¹⁵⁾

1998년 朱鎔基 총리에 의해 복지주택의 공급이 폐지되고 진정한 도시시장을 통한 주택 공급으로 바꾸는 새로운 정책이 시행된 후(Wu, 2001: 277), 상해시는 1999년 12월초에 「上海住房制度綜合配套改革方案」을 공포하였다. 이 방안은 이제까지의 실물주택배분 방식의 종료를 선언했으며, 향후 주택정책의 주요 방향을 상품주택 거래시장의 육성과 저가 임대주택 공급체계의 건립이라는 두 가지 방향으로 요약 제시하고 있다(박인성, 2002: 502). 복지성격의 주택 구분을 폐지하고 모든 신축주택을 상품화하여 시장에 진입시키겠다는 것이다. 이 경우 상품주택시장에 참여할 수 없는 최하위 소득계층의 주택문제 해결을 위해서 저가 임대주택체제를 건립한다는 것이다.

IV. 도시토지개혁정책 운용의 문제점과 향후 정책적 과제

1. 시장경제 전환의 근본적 한계

1970년대 이후 계획에서 시장으로의 전환은 중국의 정치적 및 경제적 의제를 지배하고 있다. 그러나 이러한 갑작스러운 전환은 한 가지 딜레마를 낳고 있다. 즉, 정부는 시장메커니즘을 도입하기를 원하지만 정치, 사회, 경제적 실체가 이를 받아들이지 못하고 있다는 점이다. 현재 중국에서는 종전의 계획경제가 가지던 예측가능성과 확실성이 점차 사라져 가고 시장화 속에서 불확실성이 증대되고 있다.

토지·주택정책에 있어서 큰 변화가 일어나면서 부정부패와 미숙한 관리가 생길 여지가 있으며, 분배적 정의가 훼손되거나 비형평성 등이 야기되는 것도 심각히 지적되는 문제들이다. 상해시의 경우도 예외가 아닌데, 중국은 현재 계획경제도 아니고 그렇다고 시장자본주의도 아닌 그 사이 어딘가에 있다(China is now neither a planned economy nor a market capitalism. It is somewhere in-between)(Lee, 2000: 62).

15) 공적금의 사용 용도는 주로 주택구입자금으로서, 주택구입용 대출이 1993년의 18%에서 1999년 93%로 증가하였다(박인성, 2001: 21).

2. 토지개혁정책에 관련된 법적 정비의 부족과 정비 방안

대도시 토지·주택시장의 원활한 운영을 위한 법적 틀의 정비를 서두르고 있지만, '계획'에서 '시장'으로의 전환에는 근본적이고 구조적인 변화가 요구되므로 도시토지시장은 여전히 여러 가지 문제들을 안고 있다.

우선 도시들간의 지역적 차이로 인해 국가적 입법은 하나의 지침 역할에 그치고 지방정부가 자신들의 이해관계를 감안하여 입법을 했다.¹⁶⁾ 그리고 도시토지관리의 모범이라고 할 수 있는 '토지관리법'의 문제이다. 이 법은 토지사용권 개혁의 일반적인 정책을 주로 다루고 있다. 토지사용권 개혁의 거시적 이슈만을 다루었고, 도시토지의 시장체제를 형성하는 데 있어 법적인 토대를 공고히 하려는 의도는 약했다(Li, 1999: 29). 따라서 이 법이 어떻게 집행되는가에 대한 상세한 규정이 결여되어 있었다.

토지사용권제도의 도입을 중심으로 하는 도시토지개혁정책은 토지의 설정, 양도 및 다른 거래의 법적인 토대를 제공해주고 있다. 그러나 아직 법적 기반이 확실히 다져지지 않음에 따라 실제 시행 과정에서 지하시장의 형성, 관료들의 부정부패, 무상배정 토지사용권의 불법적인 양도 및 경작할 수 있는 농경지의 무분별한 개발 등의 문제가 생겨나고 있다(Chan, 1999: 55-59).

이상의 문제점들을 해결하기 위해 우선 토지 관련법규가 정비되어야 한다. 토지사용권 시장을 형성하는 데에 많은 법과 규정들이 긍정적으로 작용했지만, 법적인 틀이 아직 완전히 다져진 것이 아니다. 토지재산권제도를 확립하기 위해서는 다음과 같은 사항들이 시급히 정비되어야 한다. 첫째로, 관련 법률에서 토지재산권에 대한 통일적인 규정이 내려져야 하며, 둘째로, 토지소유권에 대한 각급 정부간의 관계를 명백히 규정해야 한다.

마지막으로 입법적 미비가 여러 방면에서 드러나고 있지만 특히 토지사용권의 설정 부문에 대한 관련 법규들이 양적으로나 질적인 면에서 크게 부족한 것으로 지적되고 있으므로 이에 대한 대책을 시급히 강구해야 할 것이다(野村好弘, 1993: 52). 앞서 언급한 바 있지만 이 부분에 대해 국무원은 1998년에 토지관리법의 개정을 결정한 바 있다. 개정의 주된 목적은 省 정부 아래의 지방정부들이 농경지를 지나치게 많이 설정해 줌에 따라 설정 권한을 박탈하기 위한 것이다(Li, 1999: 29). 과거에 각 지방정부에 부여되어 있던 일정량의 토지사용권 설정 권한이 통제 강화 차원에서 국무원으로 환원되며, 아울러 지방 단위의 토지관리부서가 폐지될 예정이다.

「都市不動產管理法」도 이러한 맥락에서 제정된 것으로 긍정적으로 평가할 수 있다. 부동산법은 도시토지와 부동산을 관리하기 위해 제정된 첫 번째 국가적인 법이다. 이 법은 도시 부동산 시장¹⁷⁾의 발전을 위해 이전에 있었던 법률들을 통합하기 위한 것이다. 이전에 많은 지방정부들은 유리한 자본 유치 환경 조성을 위해 자신들의 지침을 제정했다. 이제는 이 지침들과 부동산법이 상충될 때에는 후자가 우선하게 된다(Li, 1999: 32).

16) 지방정부에서 제정하는 법규의 명칭은 과거 결정, 통지, 세칙 등 여러 가지로 불려졌으나 지금은 “一省一規章”으로 통일하고 있다. 지방정부의 規章에는 제정의 법적 근거를 밝혀야 한다. 예를 들면 ‘一법一조 규정’에 의거하여 이 규장을 제정한다(根據一法一條規定, 制定本規章)는 식이다(沈榮華, 2000: 77).

17) 부동산 시장의 경우, 1993년에 처음으로 부동산임대료가 공포된 후, 부동산 임대 시장이 활성화되어 임대 건 축면적도 크게 증가했고, 동시에 2급 부동산 시장도 활성화되었다. 부동산 시장에는 두 가지의 2원제 형식이 존재한다. 하나는 현지 주민을 대상으로 하는 대내판매시장과 외국인 투자자 고객을 대상으로 하는 대외판매시장으로 나뉘어진다. 그러나 이러한 구분도 점차 허물어지고 있는데, 2001년 8월 1일을 기해 상해시가 중국의 대도시로는 처음으로 내국인용 주택(內鎖房)과 외국인용 주택(外鎖房)의 구분을 폐지, 외국인도 마음대로 내국인용 주택을 사서 거주할 수 있도록 했다(조선일보, 2001. 10. 17).

3. 토지개혁과 관련한 실제 시행상 문제점과 대처방안

1) 협의 방식에 지나친 편중

토지 관련 투자가 크게 증대되었지만 토지시장은 아직 성숙되지 못하고 있다. 1996년에 새로이 개발된 토지 가운데 단지 3.7%만이 시장에서 경쟁을 통해 획득되었다는 사실이 이를 잘 말해 주고 있다(Wu, 2001: 277). 上海에서는 거의 모든 토지가 '협의'를 통해 양도되거나 행정적 절차를 통해 배정되었다. 상해시 포동지구의 경우, 1990년에 토지사용권의 설정이 도입된 이래 1992년에는 전체의 12%가, 1993년에는 15%가 토지사용권 설정에 의해 양도되었다. 그러나 이들 중 단지 1%만이 입찰에 의해 행해지고 나머지 99%는 비시장적 가격으로 팔렸다(Han, 2000: 2095).

지방정부의 지나치게 많은 협의 방식을 통제하기 위하여 지방정부의 자의적인 행위를 막기 위한 中央政府의 통제능력이 회복되어야 한다. 사실 그 동안 지방정부 특히 연해지역의 지방정부들은 자기 지역 경제발전에 도움을 주는 토지사용권 설정을 지나치게 많이 해왔다. 따라서 이에 따른 여러 가지 폐단을 막기 위해서는 중앙정부가 토지설정 면적을 통제하는 데에 개입해야 하며 특히 상업용용지에 대해서는 協議方式에 의한 설정을 금지시키고 공개입찰 방식에 의해서만 가능토록 하는 입법을 서둘러야 한다.¹⁸⁾

2) 도시계획의 미흡과 토지시장의 과열

중국의 대도시 도시계획은 관련 법조항의 시행이 만족스럽지 못하다. 규모가 작은 중소도시에서는 상황이 더 나빠 외국 자본을 끌어들이기 위해 많은 도시들은 개발구를 만드는데 경쟁적으로 덩벼들고 있다. 그런데 문제는 이러한 개발이 상세한 가능성 조사 없이 시행되고 있다는 점이다.

중국에서는 '關係'가 개발 과정에서 중요하다. 개발업자들은 이것을 활용하여 관련 기관의 동의를 얻어 개발 과정을 좌지우지하고 제대로 정비가 안된 토지를 개발구로 지정 받기도 한다. 珠江 삼각주 같은 중국 남부의 경우, 홍콩으로부터 들어온 외국 자본은 도시화 과정을 지배했다. 그들의 관심은 시 중심부에서 시 외곽지로 옮겨가 결국 급속한 농촌 도시의 팽창과 농경지의 상실을 초래했다(Yeh & Li, 1999: 373-390). 그러나 토지사용권을 유상양도한 토지는 물론, 행정배분된 토지를 거주구 개발용지로 징용할 때 기존주민에 대한 보상문제가 매우 중요한 문제로 대두되고 있다. 상해시의 경우에도 토지징용과 관련한 보상문제가 토지확보에 있어 가장 민감한 문제로 대두되고 있다.¹⁹⁾ 상해시의 경우도 시 외곽의 개발에 따라 농경지가 대폭 감소했는데, 1985년부터 1992년까지 24,840 ha의 경지가 비농업용으로 사용되었다(Han, 2000: 2109).

또 이외에 도시재개발에서 상해시의 경우 각 지구가 독립된 단위로 간주되면서 전체적인 도시계획이 결여되어 있다. 특히 재정착(relocation)이 개인 개발업자의 손에 의해 진행되면서 정

18) 深圳市는 1명의 시장, 2명의 부시장, 국토계획국 국장 등 4인의 지도팀을 구성하여, 협의 대상토지에 대해 심사, 비준하게 하였으며, 협의 용지의 범위를 앞서 언급한 대로 6종류로 한정하였다. 6가지 종류 이외의 용지는 시 정부의 특별허가를 받을 경우에만 취할 수 있으며, 시장토지가격을 보충지불한다(박인성, 2000: 72).

19) 상해시 정부가 토지징용과 관련한 정책을 보면, 토지를 징용 당하는 농민 한 세대당 140㎡ 규모 이상의 주택을 제공하고 취업을 알선해 주고 있다. 또 야채생산 농경지를 징용하여 거주구를 개발하는 사업단위에게 대체개발비를 납부하도록 하고 있다. 1畝(666.6㎡)당 2만 元의 경기개발비를 징수하고 있다(박인성, 2001: 20-21).

부가 책임져야 할 부분이 이윤을 추구하는(profit-seeking) 개발회사로 가고 있다. 이들 개발회사들은 보상을 가능한 한 낮게 잡아 이윤 폭을 확대하려 하고 이에 따라 많은 주민들로부터 원성을 사고 있다. 이처럼 시장화의 급속한 침투는 국가 기획이 제대로 움직이지 못하게 하고 있다.

상해시가 이러한 문제를 해결하기 최근 연해 도시의 몇 가지 성공 사례를 참조할 수 있다. 廣州와 溫州 정부가 1급 토지시장의 토지의 양, 지점, 시기 등을 조절함으로써 개발계획의 집행을 용이하게 했던 것이 좋은 사례가 될 수 있다(Han & Yan, 1999: 223-224). 그리고 상해시 근교 농경지의 무분별한 개발에 제동을 걸어야 하는데 여기에는 浙江省의 경작지 보호 정책을 참고할 수 있다. 절강성은 두 개의 메카니즘을 통해 농경지를 보호하는데(Skinner, Kuhn, Joseph, 2001: 333-334), 하나는 省 토지를 3등급으로 구분한다. ① 1등급: 엄격한 보호를 받으며, 비농업 용으로 사용하기 위해서는 중앙정부의 승인을 얻어야 한다. ② 2등급: 건설용 토지로서 절강성 토지관리국의 지정(designation)이 필요하다. ③ 3등급: 일반토지로서 절강성 토지국에 의해 승인만 되면 어떤 용도로도 쓰일 수 있다. 다른 하나는 토지 보상체계이다. 농업용 토지를 비농업 용으로 공급시 같은 양과 질의 토지로 대체해야 한다. 이 때 만약 省 정부가 정한 양과 질의 기준에 미흡하면 ‘개간비용(land reclamation fee)’ 이 부과된다.

3) 지하시장의 형성

토지사용권 시스템 하에서는 정부가 토지 공급을 독점하게 되어 있다. 그러나 실상을 들여다 보면, 개발업자나 토지사용자는 정부가 아닌 다른 원천으로부터 토지를 얻는데, 이들 거래(transactions)는 정부에 알려지지 않는다. 이러한 현상은 소위 말하는 지하시장이 존재하기 때문이다. 지하시장(black market)의 출현은 두 가지에 바탕을 두는데 하나는 이중체제(dual tracks)의 운용 결과이다. 1980년대 후반 토지사용권 제도가 도입되기 전에는 토지는 무상(free of charge)으로 사용자에게 제공되었다. 그런데 토지사용권 제도가 도입된 지금도 정부기관과 국유기업들은 여전히 행정적 배정과정을 통해 토지를 얻고 있다. Xue는 대략 80%의 도시토지가 행정적으로 배정되고 있다고 한다(Xue, 1994: 12-15). 이렇게 이중체제(double tracks system) 하에서 토지배정과 토지사용권제도가 병존하고 있는 것이다. 이중체제하에서는 토지의 획득비용이 행정 배분이나 아니면 상업적 획득이나에 따라 큰 가격차이가 있다. 다른 하나는 시장메커니즘이 부상함에 따라 행정메커니즘의 기능이 약화되어 시장이 이전처럼 그렇게 잘 관리되지 않는다는 점이다.

정부의 입장에서 보면 지하시장은 매년 거대한 세수의 유출을 가져온다.²⁰⁾ 하지만 시장 체제가 광범위하게 형성되면서 행정 체제의 기능은 오히려 약화되어 왔다. 전문가의 부족, 따로 분리된 기관 그리고 불충분한 정보 등은 정부로 하여금 불건전한 거래를 통제할 능력에 제약을 가하고 있다(Zhang, 1997: 196). 한편 개발업자나 최종 사용자로서는 지하시장은 정부 부처에서 만나게 되는 번문욕례(red tape)를 피할 수 있고, 보다 낮은 가격에 토지를 얻을 수 있는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 무상배정된 토지의 처분이 승인 받지 않은 것이면 등기를 거부하는 엄격한 통제를 가하여 지하시장을 없애야 한다. 물론 이러한 통제를 가하는 과정에 있

20) 지하시장에서의 토지사용권 거래로 빠져나가는 금액이 연간 수백 억 달러에 달하는 것으로 추정되고 있으며, 이러한 거래는 최근 들어 급증하는 추세를 보이고 있다(Zhang, 1997: 196).

어 관료들의 부패를 막을 수 있는 조치가 강구되어야 한다. 상해시의 경우 深圳市가 행정배분된 토지를 시장메커니즘에 진입시키기 위해 하고 있는 노력이 참고가 될 수 있다. 즉, 행정배분된 토지에는 협의, 입찰, 경매의 방식으로 사용권을 취득한 토지보다 상대적으로 높은 징수 기준을 적용하며, 또 앞서 언급한 대로 행정배분 토지를 양도하려면 국토계획국 분국에서 허락을 받은 후 임대료의 6%를 '시토지개발기금'으로 상납하여야 한다.

4) 토지가격 결정의 비현실성

대부분의 국가에서는 거래자료에 의해 재산의 시장가치가 결정된다. 그러나 중국의 토지사용권 가치는 다른 나라와 같이 시장에 의해 결정되는 것이 아니라 정부에 의해 공표되는 표준지가(benchmark prices)에 의해 결정된다. 이것은 등급에 따른 도시계획지역의 토지사용권의 평균 가격이다. 이렇게 된 배경은 토지사용권의 설정이 처음 이루어졌을 때 가격이 주로 사적인 협의에 의해 정해짐에 따라 협의가격은 기한과 조건에 따라 크게 다르고, 경매, 입찰 가격도 준정부기관인 개발업자의 간여에 의해 심하게 왜곡되었으며 거래자료 역시 토지 가격 결정에 신뢰할만한 수단이 되지 못했기 때문이다.

이러한 상황에서 정부가 토지사용권 설정에서 최소한의 수입을 보장하기 위해 표준지가를 설정 가격으로 결정했다. 이 가격 체제 아래에서 토지는 수많은 요인들, 즉 교통, 시설, 인구밀도 등에 의해 가격이 매겨지는데, 각 도시들은 각자의 표준지가를 가지고 있다.²¹⁾ 이처럼 토지사용권이 현재의 시장 자료에 의해 팔리는 것이 아니므로 가격이 토지의 진정한 시장 가치를 반영하지 못한다. 표준 지가가 매 2년마다 수정되지만 역부족이고, 구입 당시의 시장가격이 아니기 때문에 정부에 재정적 손실을 주고 있다.

중국에서 부동산의 평가는 매우 새로운 개념으로 이것은 도시토지 개혁에서 매우 중요한 역할을 한다. 그러나 적합한 부동산 평가 체제를 개발하는 것이 어려우며, 숙련된 부동산 전문가도 확보하지 못하고 있다. 현재 중국에서 부동산 평가를 다루는 정부 기관은 두 군데로서 하나는 건설부와 관련을 맺고 있는 "부동산평가연구소"이고, 다른 하나는 토지관리국과 제휴하고 있는 "중국토지평가연구소"이다.²²⁾ 부동산평가연구소의 회원이 되려는 자는 시험을 통과하여 "부동산평가사" 자격증을 취득해야 한다. 두 기관 중 건설부가 상대적으로 우위에 있는데 그 이유는 중앙정부의 National Personnel Office가 "부동산평가연구소" 회원을 유효한 자격으로 인정하고 있기 때문이다(Li, 1999: 50). 그런데 이들 두 기관 사이의 불필요한 경쟁은 평가체제의 개

21) 해당 부지면적은 468,180 m²로 10등급이며, 10등급의 산업용 사용시 표준지가는 m²당 8.1 元이다. 10등급의 평균 토지 가격은 다음 공식에 의한다.

$$\frac{8.1 \times 1.15}{r} \left(1 - \frac{1}{(1+r)^n} \right)$$

(r=0.076, n은 토지사용기한, 1.15는 조정계수, 그리고 8.1은 10등급 산업용지의 표준지가)

1992년의 중경시의 표준지가표에서 거래가격을 계산할 때 사용된 조정계수의 총합은 1.55이다. 해당 부지의 위치가 표준적인 10등급 토지보다 좋기 때문에 상향조정된 계수로 1.3을 부여한다. 이처럼 위의 공식과 필요한 조정을 거쳐 최종 지가는 다음과 같이 결정된다.

$$\frac{8.1 \times 1.15}{r} \left(1 - \frac{1}{(1+r)^{50}} \right) \times 1.3 \times 1.55 = 240.63$$

위의 공식에 의해 해당 부지의 토지가격은 241×468,180=112,831,380 元이다.

22) 그런데 양 기관에서 치르고 있는 평가사 시험의 초점이 다르다. 건설부가 시행하는 시험은 부동산에 관한 것이고, 토지관리국이 시행하는 시험은 주로 토지관리에 치중하여 재산권 시장에 대해서는 거의 다루지 않고 있다. 이것은 시험 영역이 중첩되는 것을 피하고자 함이다.

발에 장애요소로 등장하고 있다.

표준 지가제도를 시장 자료에 의한 가격으로 대체하기 위해 1995년에 평가사 시험이 처음으로 실시되었지만 부동산 평가 업무는 아직 걸음마 단계에 있다. 향후 토지 평가 업무의 전문화가 되어야 하고 더 나아가 건전한 부동산 시장의 형성에 정부가 적극적으로 나서야 할 것이다.

4. 공공주택관련 개혁의 문제점과 향후 방안

도시토지와 연계되는 도시주택정책도 적지 않은 문제를 야기하고 있다. 근본적으로 중국정부는 주택부문에 시장메커니즘을 도입하고자 하지만 정치, 경제 및 사회적 실체는 주택시장이 이상적인 시장모델에 따라 운영되는 것을 허락하지 않고 있다. 첫째, 중국은 전통적으로 저임금체제를 유지하고 있어 일반인이 시장가격으로 값비싼 주택을 구입할 여력이 없다.²³⁾ 둘째, 작업단위(work units)들이 여전히 주택을 종업원에게 공급하는 것을 그들의 사회적 책임으로 여기고 있다는 사실이다. 이것은 정부의 새로운 주택정책이 공공부문의 시장 간여를 줄이려는 것과 배치되며 직장단위들은 여전히 주택공급과 수요사이의 조정자 역할을 하고자 한다. 즉 작업단위들은 시장가격으로 주택을 구입하여 구성원들에게는 그보다 싼 가격에 구입케 하는 등 시장메커니즘이 성숙된다 해도 주택서비스에서 작업단위의 역할이 줄어들지 않는다(Zhang, 2001: 163).

상해시가 시행중인 주택공적금도 형평(equity)에 있어 두 가지 주요한 문제를 야기하고 있다(Lee, 2000: 70-71). 첫째, 공적금이 봉급과 연계됨에 따라 고정된 납부비율은 높은 임금은 고용자로부터 더 많은 몫을 지불해야 하며, 반면에 저임금 계층에게는 개혁과정에서 별다른 혜택을 받지 못하게 된다. 이것은 심각한 형평상의 문제를 야기하고 있다. 이전의 배급 체제하에서는 직위를 가지고 있는 사람이면 누구나 공공주택을 배급받았으나 공적금 체제에서는 정부공무원, 국유기업 등의 종사자들은 임금이 대체로 낮아 불이익을 당하고 있다. 매달 5%의 개인몫과 기업몫은 50 元에 불과하다. 이렇게 되면 주택 구입에는 상당한 기간이 소요된다. 그리고 임금 인상이 주택 가격 인상에 따라가지 못하는 현 상황에서 단지 봉급 수준이 상당히 높은 최상급 계층만이 주택공적금으로부터 직접적인 혜택을 받을 수 있다. 둘째, 공공주택을 매우 싼 가격에 판매하는 것은 거의 소유권 이전에 속한다. 과거 공공주택의 배정에도 비형평(inequity)이 존재했다. 잘 알려진 '關係'가 거의 대부분의 업무 단위에 팽배했다. 자신들의 직위나 사회적 네트워크에 따라 한 채 이상의 공공주택을 배정받기도 했다. 이제 주택공적금 하에서 이미 공공주택을 배정받은 사람들은 더욱 보호되게 되어 기득권자에 대한 보호가 형평성에서 문제가 된다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 주택 가격의 지나친 인상을 억제할 필요가 있다. 현재 지나치게 많은 재산 관련 세금과 사용료(PTFs)는 투자자를 혼란시키고 그들에게 재정적으로 무거운 부담을 지우고 있다.²⁴⁾ 어떤 경우에는 그 부담이 총개발비의 45-55%에 달하기도 하며, 종종 이러한 부담은 상업용 주택 가격의 가격으로 전가된다. 이러한 가격 인상은 일반 소비자들의 주택 구입가능성을 낮추어 주택 개혁을 더욱 어렵게 만들고 있다. 이 문제를 통제하기 위해 중

23) 전국적으로 볼 때 주택가격은 1991년에 비해 1998년에 2.45배 인상되었다. 그러나 대도시나 연해 지역에서는 이보다 훨씬 높은 인상률을 기록했다. 北京의 경우 1991년에 m²당 550 元에서 2000년에는 m²당 6,000 元으로 인상되어 일반 가구가 그렇게 비싼 주택을 구입할 수 없었다(Zhang, 2001: 169).

24) 北京市의 경우 주택가격이 건설비의 6배를 초과하기도 하는데 이것은 개발업자들에게 부과되는 수많은 재산 관련 세금에 기인한다(Zhang, 2001: 169).

양정부는 1997년에 자의적이고 중복되거나 불필요한 48개의 세금과 사용료를 폐지했는데(Chan, 1999: 57), 이는 긍정적으로 평가할 수 있다.

왜곡된 주택 가격뿐 아니라 보다 근본적으로 주택 구입 능력이나 작업단위의 적절치 못한 간여, 저당 시스템 등 주택 정책 전반을 재검토해야 한다. 정부는 이러한 문제를 시장에 맡겨 둘 것이 아니라 좀 더 적극적인 역할을 맡아야 한다. 시장 지향적 정책이 결코 정부가 아무 것도 하지 않는다는 것을 의미하지는 않기 때문이다.

VI. 結 論

중국의 경제개혁은 종전의 중앙정부에 의한 직접 통제에서 지금은 경제적 정책결정에 시장 메커니즘을 도입하여 경제적 효율성을 제고할 수 있었다. 토지소유권은 정부가 보유하고 토지 사용권을 법적으로 보장하여 토지상품의 시장유통을 허용함으로써 세수도 확보하고 건전한 토지시장을 육성하는 방향으로 추진되고 있는 현행 토지사용권 제도는 중국에서 재산권 시장 형성에 긍정적으로 작용하고 있다.

이처럼 토지소유권과 사용권의 분리를 주요 특징으로 하는 토지제도의 개혁은 상품시장경제를 지향하는 중국에게 바람직한 변화로 보이지만 우려할만한 문제 또한 없지 않다. 경제 발전을 위한 지역간의 지나친 경쟁은 지방관료들이 외국인 투자를 촉진하는 유인책으로 토지사용권을 이용하게 만들어 국가적 자원인 토지가 비효율적으로 사용되고 있는 점이다. 지방정부가 주축이 되어 2002년 들어 지난 5개월간 주택부문 투자는 작년 동기간보다 36.7%나 늘어났는데, 이는 국가 고정자산 증가율인 10.9%를 훨씬 초과하는 수준으로 부동산부문만 유별나게 뜨거워지는 이상현상이 벌어지고 있는 것이다. 이와 같은 지방정부의 불합리한 특혜적 토지공급으로 조성되는 불공정한 경쟁은 단기적 지방이익을 형성하지만, 장기적으로는 국가에 손실을 끼친다는 점이다. 앞서 언급한 상해시의 외국 개발업자들에 대한 우대 조치를 일례로 들 수 있다. 무엇보다 도시토지개혁 정책이 점진적 접근방법을 취함에 따라 도시토지시장에 영향을 미치는 거시경제의 측면에 있어 시장메커니즘을 활성화시키는 종합적인 개혁 프로그램이 없다는 사실이다. 따라서 아직까지 재산권의 보호를 위한 적절한 법적 틀이 형성되어 있지 않으며, 정책결정자들도 국유기업 개혁이나 임금정책과 맞물려 있는 주택시장을 상업화시키기가 어렵다는 것을 느끼게 되었다.

또 하나 생각할 수 있는 것이 중국에서 전통적으로 경제적인 일에 정치적 고려를 통합시키려는 것이 토지체제의 변환과정에도 그대로 지속되고 있다는 사실이다. 토지 처리에 관한 많은 결정이 시장의 신호에 바탕을 두는 것이 아니라 정치적 필요에 따르는 것이다. 이 외에 토지사용권 설정 과정에 정부의 고위 관료들이 부당한 방법으로 영향력을 행사하는 것, 많은 토지관련 법규가 제정되고 있지만 이들이 기본법의 테두리를 벗어나지 못하여 불법적인 거래행위에 적절히 대응하지 못하는 점, 개발구의 무분별한 설치, 상대적으로 낮은 가격에서 이루어지는 토지사용권설정, 소유자가 가져야 할 많은 토지수익이 소수의 손에 의해 중간에서 유실되는 점, 토지관리 권한에 대한 부서간의 갈등 및 사용권 자체가 안고 있는 물권적 기능의 제약 등의 문제가 있다. 그리고 국내외로부터의 관심을 지속적으로 끌기 위해서는 토지시장에 대한 정부정책이 최대한 투명해야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못한데 상해시의 경우 1991년에 건설 열기가

일어난 후 미래의 토지판매 계획이나 전반적인 개발계획에 대한 명확한 지침이 제공되지 않아 결국 높은 공실율을 기록했던 것이 한 예이다(Li, 1999: 149).

보다 근본적으로는 중국이 현재까지는 이중체제를 통해 토지 시장에서 점진적 개혁을 추진하고 있지만, 전반적인 추세는 시장 중심의 토지시장으로 전환이 불가피하다고 볼 때 언제까지 정치적 타협물인 이중체제를 유지할 수 없다는 점이다. 점진적인 개혁은 초기 단계에서 취할 수 있는 수단이지 일단 시장 구조가 형성되면 국가 전체적이고 전반적인 개혁이 추진되어야 한다. 이러한 점에 대한 사전 대비가 중국 정부로서 필요하다고 보는데, 재산권 차원에만 머물지 말고 관리적 차원에서 행정적, 재정적 제도나 기구의 정비가 필요하다.

그러나 우리에게 긍정적인 면에서 적지 않은 시사점을 주는 면도 있는데 상해시의 경우 계획 실행을 위한 정부 정책수단들이 강력하다는 점과 시장과 계획의 영역과 역할에 대한 인식과 문제해결을 위한 접근이 보다 체계적이라는 점이다(박인성, 2001: 22). 앞서 언급한 대로 토지사용권의 유상양도에 철저한 규제를 가하고 있는 점과 아울러 불과 6년도 안 되는 기간 내에 안거주택과 경제적용주택 등 복지형 주택 유형 구분을 폐지하고 모든 주택은 상품화하여 주택시장에 편입시킨 상해시의 적절한 문제진단과 과감한 정책결정체제는 우리에게 시사하는 바 적지 않다.

마지막으로 중국과 북한의 토지가 국공유제라는 공통점을 가지고 있다는 점에서, 그리고 중국의 시장경제로의 전환이 어떤 형태로든 북한에 영향을 끼칠 것이라는 점에서 향후 중국 토지정책의 변화에 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 한국자료

- 김익수. (2001). 북한의 '중국식 모델' 도입: 가능성, 한계 및 남한의 역할. 「동북아경제연구」 제12권 제2호.
- 박인성. (2000). 중국 선전 경제특구의 토지관리개혁에 관한 연구. 국토연구원.
- 박인성. (2001). 상하이시의 주택 및 신도시개발정책에 관한 고찰. 「국토연구」 제31권.
- 박인성. (2002). 중국의 주택개혁 경험. 한중사회과학연구회 편. 「현대 중국의 이해」.
- 백승기. (1994). 사회주의 중국의 토지정책-토지사용권 관련법규의 운용을 중심으로-. 「토지법학」 제10호. 한국토지법학회.
- 백승기. (2001 a). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사.
- 백승기. (2001 b). 중국의 도시토지 관리정책에 관한 연구-토지사용권정책을 중심으로. 「토지법학」 제17호. 한국토지법학회.
- 새국토연구협의회. (2000). 토지에 관한 국민의식조사.
- 정희남 편. (1996). 「중국의 도시토지 개혁과 토지 시장」. 국토개발연구원.
- 부산일보. 2001. 11. 7, 2002. 7. 30 조선일보. 2001. 10. 17, 2002. 7. 20, 2002. 8. 7

2. 영문자료

- Chan, Nelson. (1999). Land-use rights in mainland China: Problems and Recommendations for Improvement. *Journal of real estate literature* 7(1). 53-63.