

중국의 이원적 토지소유 구조 하의 소재산권 주택(小产权房) 문제 연구*

조성찬**

목 차

- I. 머리말
- II. 소재산권 주택의 형성 메커니즘
- III. 소재산권 주택의 재산권 특성
- IV. 시진핑 시대, 소재산권 주택의 합법화 여부
- V. 결론 : 중국의 경험이 북한에 주는 함의

한글초록

중국의 도시 근교에는 합법과 비합법의 중간 영역에서 형성된 소재산권 주택이 있다. 정부는 이를 불법으로 규정하면서 선전시에 중개 사이트를 만들어 처리 방안 도출을 위한 실험을 진행하고 있다. 소재산권 주택은 다양한 이해관계자가 얽혀 있어 갈등의 소지가 크다. 현재 중국 정부는 '구분 처리'라는 정책 방향성만 제시했을 뿐 구체적인 시책은 아직 제시하지 못하고 있다.

* 이 논문은 2017년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2017S1A3A2066514)

** 토지+자유연구소 북중연구센터장(landjustice@hotmail.com)

소재산권 주택 문제는 역사적 배경을 갖는 ‘도시-농촌의 이원적 토지소유 구조’가 도시 발전 과정에서 초래된 ‘필연적’ 산물이다. 그런데 북한 역시도 중국과 동일한 이원적 토지소유 구조를 갖고 있어, 중국의 경험이 북한에 주는 함의는 매우 크다.

이러한 배경에서 본 논문은 중국 소재산권 주택의 형성 메커니즘과 재산권 특성 및 정부의 정책 대응을 분석하고, 결론에서 중국의 이원적 토지소유 구조 경험이 북한에 주는 함의를 도출했다.

주제어

3농, 소재산권 주택, 이원적 토지소유, 북한

I. 머리말

1. 연구의 배경 및 목적

중국의 토지제도는 도시 토지의 국유 및 농촌 토지의 집체소유라는 이원적 토지소유 구조이다. 이러한 구조는 역사적 원인에 의해서 형성된 것이지 결코 어떤 과학적 내지 합리적 탐구의 결과가 아니다. 이러한 점은 오늘날의 북한 역시 마찬가지다.

이원적 토지소유 구조 하에서 중국의 농촌은 다양한 차원으로 도시발전의 원동력이 되었다. 3농 전문가인 원테쥘(溫鐵軍, 2013)이 강조했듯이, 중국의 향촌은 1960년대에 중국 대약진 운동의 실패 및 외자 도입의 실패를 완충하는 역할을 감당했다. 1980년대 개혁기에 향촌은 산업화 및 도시 발전을 위해 자본의 원시 축적 및 농민공을 주축으로 한 저임금 노동력의 공급 역할을 감당했다. 반면 정부는 농촌 토지에 대해 가정연산승포책임제(家庭联产承包责任制)를 실시하면서

향촌에 대한 재정 책임을 거의 포기하고 대신 재정 역량을 도시 발전에 집중했다. 급격한 도시화로 인해 토지가 부족해지자 도시 근교의 농촌 지역이 토지공급의 원천이 되었다. 이때 농민들은 낮은 보상 가격에 생활 터전인 농지와 주택지가 수용되는 아픔을 겪었다. 2008년 중국이 심각한 경제위기를 맞게 되면서 발전전략이 수출형에서 내수형으로 전환되자, 농촌은 이제 거대한 내수시장으로 재포착되었다. 이러한 발전전략의 전환은 ‘도농통합 발전 전략’(城乡一体化发展) 및 ‘사회주의 신농촌 건설’(중공 제18기 5중전회) 등의 형태로 진행되고 있다. 정리하면, 농촌은 개혁기 이전에는 제도비용의 내부화가 진행된 공간으로, 개혁기 이후에는 자본, 노동, 토지라는 생산요소의 공급처로, 경제성장이 정체되었을 때는 거대한 내수 시장으로 변모하면서 끊임없이 도시 발전에 동원되었다. 이것이 가능했던 이유는 이원적 토지소유 구조가 칸막이가 되어 주었기 때문이다.

오늘날 중국의 향촌 사회는 더 이상 수동적인 주체가 아니다. 특히 연해 지역 도시 근교의 농촌은 과거와는 질적으로 달라졌다. 이제 이들은 자신들이 향유하고 있는 집체토지 소유권이라는 재산권을 지렛대로 삼아, 스스로 개발하고 그 수익을 직접 누리는 전략을 구사하기 시작했다(张清勇, 2010). 그 대표적인 통로가 바로 본 논문이 주목하고 있는 ‘소재산권 주택’(小产权房)이다. 그런데 이러한 주택은 국가가 합법적인 재산권을 인정하지 않는 것이어서 사회 갈등이 심각하다. 현재 다양한 이해관계자가 얽혀 있는 소재산권 문제에 대해 정부는 아직도 정책의 방향성만 제시했을 뿐 구체적인 시책은 제시하지 못하고 있다.

도시 발전 과정에서 ‘도시-농촌의 이원적 토지소유 구조’가 ‘필연적으로’ 초래한 소재산권 주택 문제는 중국과 동일한 구조를 형성하고 있는 북한의 미래가 될 가능성이 크다. 이러한 점에서 본 논문은 중

국의 소재산권 주택 문제의 형성 메커니즘과, 재산권 특성 및 정부의 합법화 추진 방향을 분석하고, 이에 기초하여 북한에 주는 함의를 도출하고자 한다.

2. 기존 선행연구와의 차별성

중국에서는 이미 소재산권 주택 문제에 대해 많은 연구들이 진행되었다. 최근 진행된 연구들을 개략적으로 살펴보면 王超(2017), 张杨波(2017) 등 합법화를 위한 방안을 모색하는 연구들이 주를 이루었다. 먼저 이원적 토지소유 구조 하에서 소재산권 주택의 형성 원인과 합법화를 위한 경로 연구가 있다(封丹蕾·刘晓平, 2018). 孙翊宸(2018)은 도시농촌의 통일적인 건설용지시장 정책이라는 맥락에서 소재산권 문제의 처리 방향성을 제시했다. 陈斌(2018)은 소재산권 주택의 합법화 가능성을 선전시 실험에서 찾았으며, 张周(2018)는 소재산권 주택을 공공임대주택으로 전환하는 방안의 가능성을 탐색했다. 개발 주체의 이익 환원이라는 각도에서 소재산권 주택 문제의 처리 모델을 연구한 것도 있다(黄麟, 2017; 胡映洁·张泓铭, 2018).

이와는 달리 법률 효력의 타당성을 중심으로 한 연구가 있는데, 钟素云(2017)는 광조우 사례를 통해 소재산권 주택의 법률 문제를 살펴 보았으며, 소재산권 주택 재양도 계약의 법률 효력을 분석한 연구가 있다(黄玉娟, 2018; 金海罗, 2018; 董晓静, 2017; 刘泽欣, 2017). 아예 촌집체 소재산권 주택 매매계약서가 무효라는 보다 분명한 관점에서 진행된 연구도 있다(刘凡·丁稳, 2017).

국내에서 진행된 연구는 많지가 않은데, 그나마 이상욱(2012)의 연구가 대표적이다. 그는 중국의 토지사용권 관련 제도에 기초하여 소재산권 주택의 유형 및 발생 원인을 살펴보고, 이러한 주택 유형의

법적 쟁점들을 살펴보았다.

본 연구는 기존 선행연구와 몇 가지 점에서 차별성을 갖는다. 우선, 기존 중국 연구들이 대체로 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조를 분석의 틀로 강하게 제시하지 않았다. 이러한 점은 이상욱(2012)의 연구 역시 마찬가지다. 다음으로, 본 연구는 중국의 소재산권 주택 문제를 하나의 사례라는 관점에서 살펴보고 동일한 구조를 갖는 북한에 주는 함의를 도출한다는 점에서 큰 차별성을 갖는다.

II. 소재산권 주택의 형성 메커니즘

1. 중국 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조

중국의 토지소유 제도는 신중국 성립(1949년) 이후 도시 토지의 국가 소유 및 농촌 토지의 농촌 집체(集体)¹⁾ 소유라는 이원적 토지소유 구조를 형성했다. 그리고 이러한 구조는 농촌 토지 소유권 논쟁²⁾에도 불구하고 지금까지 이어지고 있다. 중국 헌법 제10조는 이에 대한 원

1) 일반적으로 ‘집체’라는 말은 조직 형식의 단체를 일컫는 용어로, 일정한 활동 범위, 공동의 경제기초 및 사상기초, 정치목적과 공동의 사회이익을 갖는다. 집체는 크게 사회 성질의 단체와, 국가 기관 성질의 단체라는 두 가지로 유형화된다. 본 논문에서 다루는 집체는 국가 기관 성질의 단체로, 향(진)과 촌, 촌민소조 등 유사 성질의 농업 집체 경제조직을 일컫는다. 百度百科(검색일: 2018.9.3.)

2) 현행 이원적인 토지소유권 구조가 재산권 구조의 복잡성을 초래하여 중국의 발전에 부합하지 않는다는 근거로 시장경제 기능을 강화하기 위해 농지 사유화 개혁을 추진해야 한다는 주장과, 반대로 농지 국유화를 통해 모든 토지소유권을 국유로 통일해야 한다는 주장 및 현행 제도를 그대로 유지해야 한다는 주장이 학계에서 강하게 충돌하고 있다.

칙을 다음과 같이 분명하게 제시하고 있다: “도시 토지는 국가소유에 속한다(1항). 농촌 및 도시 근교의 토지는, 법률이 국가 소유로 규정한 것 외에 집체 소유에 속한다. 주택지와 자류지(自留地), 자류산(自留山)은 집체 소유이다(2항).” 따라서 본 논문의 주요 분석 대상인 도시 근교의 토지는, 주택지를 포함하여 헌법이 규정하고 있는 농촌 집체소유임을 알 수 있다.

중국 토지제도의 특징은 개인 간 토지소유권 이전이 발생하지 않는다는 점이다. 다만 국가가 공공이익의 필요를 위해, 법률법규에 근거하여 농촌 토지를 수용 및 보상할 수 있다(헌법 제10조 3항). 이때만 집체소유의 농지가 국가소유로 전환되면서 토지소유권이 이전(转让)된다. 그리고 헌법은 분명하고도 명확하게, “어떤 조직이나 개인이 (중략) 매매 또는 기타 형식으로 불법적인 토지 양도를 해서는 안 된다.”고 규정하고 있다(동조 4항).

중국의 토지사용제도는 기본적으로 이원적인 토지소유제도의 기초 위에서 토지사용권을 토지소유권으로부터 독립하여 유상 양도하는 시스템이다. 그 결과 도시 토지에서는 도시토지사용권이, 농촌 토지에서는 농촌토지승포경영권(农村土地承包经营权)이 하나의 물권으로 인정되어 사용, 재양도 등의 거래 객체가 되었다.

2. 합법적인 도시 근교 집체건설용지 개발방식

도시화에 따라 도시 내부의 건설용 토지가 부족해지면서 그 해결책으로 도시 근교의 토지 확보가 중요해졌다. 중앙정부는 ‘도시 확장’이라는 현상을 헌법이 규정한 ‘공공이익의 필요’로 인정하고, 지방정부가 도시 근교 토지를 보상을 통해 수용할 수 있는 권리를 인정했다(헌법 제10조 3항). 지방정부는 농촌 집체와 보상가격 협상을 거쳐 농

촌 집체소유의 건설용지를 국유로 전환한 후 토지정리, 기반시설 설치 등 도시토지사용권 출양에 필요한 절차를 거친 후 협상, 입찰, 경매 방식을 통해 토지출양금(일시불 토지사용료)을 받고 건설회사에 토지사용권을 매각한다(토지관리법 제44조 내지 56조). 이러한 업무는 주로 지방정부 산하 토지비축기구가 담당한다. 이것이 중국 정부가 규정하고 있는 합법적이면서도 유일한 도시 근교 집체건설용지 개발방식이다.

3. 소재산권 주택의 등장 배경

소재산권 주택의 출현은 도시 주택가격 폭등과 밀접한 관련이 있다. 그래서 소재산권 주택 출현 시점을 도시 주택가격이 급등하기 시작한 2007년으로 보는 견해가 지배적이다. 등장 배경을 종합적으로 정리하면 다음과 같다(『新浪网』 2017년 3월 18일; 박인성·조성찬, 2018: 195-199).

첫째, 도시 주택 가격이 너무 높기 때문에 발생했다. 중국의 대도시 주택 가격이 빠른 속도로 상승하자, 주택 가격이 일반 시민들의 수입보다 매우 높게 형성되었다. 이와 동시에, 정부가 보장성 주택으로 제공하는 경제적용주택(经济适用房), 저렴임대주택(廉租房) 공급량이 수요를 충족시키지 못했다. 그로 인해 소재산권 주택을 구매하려는 수요층이 두텁게 형성되었다.

둘째, 법의 허점을 이용하여 발생했다. 법률 규정에 따르면, 농촌집체소유의 주택지와 집체건설용지 위에서, 농민이 스스로 건축한 주택은 거래가 가능하다. 그런데 관련 정책과 법규의 규정에 모호한 부분이 매우 많기 때문에, 이러한 합법과 비합법 사이에 존재하는 공간을 활용하여 소재산권 주택이 활발하게 건설되었다.

셋째, 농지 보상제도가 불합리하기 때문이다. 소재산권 주택은, 개발상이 토지를 획득하기 위해 정부에 납부하는 토지사용권 출양금을 납부할 필요가 없다. 그리고 촌집체가 앞장서서 개발하면 기초시설 설치비 등을 절약할 수 있다. 이렇게 개발된 소재산권 주택의 판매 수입이 정부의 농지 수용에 따른 보상액보다 훨씬 크다. 농민에게 주어지는 수입의 분명한 차이는 집체로 하여금 직접 개발에 참여하도록 하는 요인이 되었다.

넷째, 농촌 집체가 막대한 개발이익을 향유할 수 있기 때문이다. 도시 내부의 교통, 통신 등 기반시설이 완비되어 감에 따라 근교 지역의 투자환경이 크게 개선되면서 토지가치가 부단히 상승했다. 이에 농촌 집체는 토지거래를 통해 막대한 이윤을 창출할 수 있다는 것을 깨닫게 되었다.

이 같은 환경에서 농촌 집체건설용지의 자발적인 시장진입은 필연적인 추세가 되었다.

4. 농촌 집체건설용지의 자발적인 시장 진입³⁾

농촌 집체건설용지의 자발적인 시장진입은 1990년대 초부터 광둥, 후난(湖南), 산둥, 장쑤(江蘇), 상하이 등 연해지역을 중심으로 빠르게 진행되기 시작했다. 후난성 국토관리국이 성의 20개 현(縣)과 시(市)를 대상으로 한 조사 통계에 의하면, 1990년부터 1993년 4월까지 농촌 집체건설용지를 자발적으로 거래한 건수는 모두 40,000여건이며, 토지면적은 8,700여 무(畝), 총수입은 7,200여만 위안에 이르렀다. 또 다른 사례로, 광둥성 난하이(南海)시 국토국 조사에 의하면 다리진(大瀝

3) 다음 자료에 크게 의존함 : 박인성 · 조성찬, 2018, 『중국의 토지정책과 북한』, 서울: 한울, pp.195-199.

鎮)이 관할하는 3개 관리구(촌)는 1990년 이후부터 모두 724무의 집체 건설용지를 시장에 진입시켰는데, 이는 3개 관리구 지역 총면적(8.73 km²)의 약 5.5%에 해당하는 면적이었다.

국가토지관리국 정책법규사(國家土地管理局 政策法規司)의 조사와 상술한 성(省)의 상황에 근거해 귀납해 보면, 농촌 집체건설용지가 시장에 진입한 경로는 크게 ① 토지사용권 매매, ② 토지사용권 직접 출양, ③ 토지사용권 임대, ④ 토지 주식화 및 기업 출자, ⑤ 토지 저당, ⑥ 합작주택 건설 등 6가지 형식이 있다(楊重光·吳次芳, 1996: 201-207; 박인성·조성찬, 2018: 195-199에서 재인용). 이 중에서 소재산권 주택 시장의 형성과 깊이 관련된 방식은 ‘⑥ 합작주택 건설’ 방식이다.

앞의 5가지 경로가 비교적 단순한 재산권 설정 방식이라면, 마지막 ‘합작주택 건설’ 경로는 비교적 복잡한 참여개발 방식으로 유형화할 수 있다. 이러한 경로는 기본적으로 재산권 구조를 이해해야 함은 물론이고 공간 개발 메커니즘까지 파악해야 하는 수준 높은 방식이다. 즉, 시간이 흐르면서 농촌 집체의 역량이 강화되었다는 증거다.

5. 합작주택 건설 방식을 통한 소재산권 주택시장의 형성

초기에는 농가가 도시주민이나 집체단위와 합작하여, 농가는 토지를 제공하고 상대방은 자금을 제공해 주택을 건설한 후 협의에 따라 나누기 시작했다. 그러자 자가 거주용과 영리목적이 서로 결합하는 합작주택 건설방식이 출현했다. 도시의 기간단위(基幹單位) 혹은 부동산개발회사가 농촌집체조직과 합작해 보류지(留用地) 혹은 구촌(舊村)을 개조해 생긴 토지를 이용해 아파트 혹은 고층주택을 건설했고, 주택의 일부를 관련 촌민과 단위소속 직공에게 배분한 것을 제외한 나머지는 모두 판매하고 협상한 비율에 따라 수익을 나누었다. 이런 유

형의 주택 토지소유권은 여전히 집체에 속하고 농촌 집체조직은 거주 가구에게 집체비농업건설용지사용증을 제공했다.

이와는 달리 아예 순수하게 영리를 목적으로 하는 합작주택 건설 방식도 있다. 통상적으로 부동산개발기업은 자금을 투입하고, 향촌이 토지를 제공해 합작으로 상업, 주거용 부동산을 건설한 후 판매하고 쌍방이 사전에 협정한 비율에 따라 수익을 분배하는 방식이다(박인성·조성찬, 2018: 198-199). 이때도 토지소유권은 여전히 집체에 남아 있다.

III. 소재산권 주택의 재산권 특성

1. 소재산권 주택의 개념 재정립

국가가 발급하는 재산권 증서를 ‘대재산권 주택’(大产权房)이라고 부르고, 반대로 국가가 발급하지 않는 재산권 증서를 ‘소재산권 주택’이라고 부른다. 이러한 명칭은 법률 개념은 아니고 사람들이 오랜 시간 습관적으로 사용하다가 사회적으로 일반화된 표현이다. 대·소 재산권의 구분은 주택소유권에 있는 것이 아니고, 토지사용권에 있다.

소재산권 주택은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째는 집체건설용지, 즉 주택지(宅基地)에 건설하는 주택으로, 해당 농촌 집체 소유자에게 속하기 때문에 외부 농민은 매입할 수 없다. 둘째는, 집체기업용지 또는 경지를 점용하여 위법적으로 건설하는 주택이다. 마지막이 각종 농원(农业园) 또는 양로원의 별장이다(『齐鲁晚报』 2013년 10월 24일). 본 논문의 분석 대상은 첫째 유형이 핵심이며, 둘째 유형도 포괄한다.

소재산권 주택은 ‘향재산권 주택’(乡产权房)이라고도 불린다. 그 이

유는 위에서 살펴본 첫째 유형이 토지출양금 등 비용을 납부하지 않으며, 토지사용권 및 주택 매매 관련 증서는 국가 주택관리부문이 아닌 향정부 또는 촌정부가 발급·관리하기 때문이다.

2. 소재산권 주택의 재산권 비합법성

중화인민공화국 토지관리법 규정에 따르면, 농촌 주택지는 집체소유에 속하며, 촌민은 주택지에 대해 겨우 사용권만 누린다. 농민이 주택을 도시 주민에게 파는 행위는 법률의 인정과 보호를 받을 수 없으며, 주택 구매자는 토지사용증·주택증·부동산취득세증(契稅證) 등 합법적인 수속을 받을 수 없다. 따라서 소재산권 주택은 비집체 구성원에 해당하는 제3자에게 양도(轉讓) 또는 매각을 할 수 없으며, 오직 집체 성원 내부에서 양도와 교환이 가능하다(『网易财经』 2013年 11月 21日).

따라서 문제는 도시 근교 집체건설용지에 지어진 소재산권 주택이 집체 내부의 구성원이 아닌 도시민에게 매매되는 시점부터다. 국가의 관점에서 보면 이러한 주택의 재산권 증서는 합법적이고 유효한 재산권 증서가 아니다. 국가는 소재산권 주택 문제에 대해, 향후 규정을 마련하고, 법적 권한 부여(确权) 및 증서 발급 절차를 진행해서는 안 되며, 현재로써 법률의 보호를 받지 못한다고 기본 방침을 정리했다. 이러한 입장은 2018년 현재까지 이어지고 있다. 구체적인 정책 대응 내용은 IV장에서 살펴본다.

3. 소재산권 주택 매입에 따른 리스크(Risk)

소재산권 주택 매입에 따른 리스크는 크게 법률효력, 주택 재양도,

정책 위험, 관리감독 부족의 4가지로 구분할 수 있다.

첫째, 법률효력 문제. 일반적으로 소재산권 주택 매매계약은 무효로 인정된다. 다만 상황에 따라 구분된다. i) 본 향촌 범위 내의 농촌 집체경제조직 성원 간의 농촌 주택 매매계약은 유효한 것으로 인정된다. ii) 주택을 향촌 외부의 사람에게 판매할 경우, 만약 관련 조직과 부문의 비준을 받는 경우, 매매계약이 유효한 것으로 인정된다. iii) 주택을 향촌 외부의 사람에게 판매할 경우, 유관 조직과 부문의 비준을 받지 못하고, 만약 매매계약이 실제로 진행되지 못하거나, 주택 구매자가 실제로 해당 주택을 거주하지 않는 경우, 해당 매매계약은 무효로 처리된다.

둘째, 주택 재양도 문제. 소재산권 주택은 정식 주택증을 받지 못하기 때문에, 진정한 법률 의의상의 재산권이 되지 못한다. 토지관리법에 따르면, 소재산권 주택은 비집체 성원인 제3자에게 재양도 또는 판매할 수 없으며, 따라서 구매 후에 합법적으로 재양도 및 명의변경을 할 수 없다. 은행 담보대출을 받을 수도 없다. 이와 더불어 주택의 가치 보존 및 가치 상승 역시 일정한 영향을 받는다.

셋째, 정책 위험. 주택 구매 후에 만약 국가의 토지 수용 및 철거를 당하게 되는 경우, 소재산권 주택은 국가가 인정하는 합법적인 재산권이 아니고, 주택 구매자는 결코 합법적인 재산권자가 아니기 때문에 재산권에 대해 보상을 요구할 수 없다.

넷째, 관리감독 부족. 소재산권 주택의 건설은 명확한 규정으로 관리할 수 있는 것이 아니어서, 건설에 대한 관리감독이 허술할 수밖에 없다. 동시에 건설기업의 수준이 낮아, 주택 품질 및 판매 후 유지보수에 대한 보장을 받을 수 없다.

4. 선전시 한 청년의 소재산권 주택 구입 사례

선전시는 대표적인 소재산권 주택시장으로, 정부가 소재산권 주택 시장 시범지역으로 지정하고 실험을 진행하고 있는 곳이다. 현재 인터넷 사이트(<http://www.xiaofang51.com> 검색일: 2018.8.13.)를 통해 정보 공유 및 거래가 진행되고 있다. 현재 선전시 거주 외래인구의 절반 이상이 소재산권 주택에 거주하고 있다.

2018년 7월 말에 소재산권 주택이 양성화 될 거라는 전망이 나오자 『新浪财经』는 선전시 한 신혼 청년의 사례를 소개했다.⁴⁾ 소재산권 문제를 거시적 차원뿐만 아니라 개인 단위의 미시적 차원에서 살펴보는 것도 중국의 소재산권 문제를 이해하는 데 도움이 되기에 언론에 나온 사례를 소개한다.

선전시의 한 청년은 '80후'(1980년대 태생) 로, 2015년에 칭후(清湖) 지하철 입구 부근에서 면적이 75㎡, 방 2개의 소재산권 주택을 구입했다. 이 주택은 1회성 납부금이 중개비를 포함한 76만 위안이 었다. 당시 부근의 상품주택 가격이 이미 2만 ~ 2.5만 위안/㎡ 이었다. 이 청년은 신혼주택용으로 구입한 것으로, 구입비는 양가에서 공동으로 지원해 주었다. 최초에 부모가 가진 생각은 신혼부부가 과도한 주택 상환금 부담을 갖지 않도록 하되, 임대주택은 거주지가 불안정하기에, 규모가 큰 단지 내에 있는 소재산권 주택을 구입하도록 도와주는 것이 좋겠다고 판단했다. 이 청년은 이곳에서 3년을 거주했다. 생활은 매우 편리하고 단지에서의 삶은 쾌적했다. 3년의 시간이 흐르면서 소재산권 주택 가격이 1.8~2만 위안/㎡으로 올랐다. 현재 이 청년은 이 금액으로 선전시의 북역 또는 홍산(红

4) 본 사례는 다음 자료 참고함 : 新浪财经, 「深圳小产权房争议: 业主不担忧称相关部门很难清理」, 2018.8.31.

山) 지하철역 부근의 방 3개짜리 상품주택으로 이사 갈 계획이다. 첫째 이유는 아이를 더 나은 학교를 보내기 위한 것이다. 둘째 이유는 현재 거주하고 있는 주택이 철거당해도 아무런 보상도 받지 못할 거라는 지속된 염려에서 벗어나려는 것이다. 현재 선전에는 이 사례의 청년이 구입한 것과 유사한 잘 갖추어진 소재산권 주택 단지가 많다. 대부분이 촌민위원회가 자금을 모아서 건설한 것이다. 단지는 꽤 잘 갖추어져 있으며, 커뮤니티 시설, 관리사무소, 정원 및 수영장이 있으며, 1층에는 상점이 있고, 부근에는 유치원도 있다. 거주 측면에서 일반 상품주택과 큰 차이가 없다. 단지 합법적인 주택 소유증서(红本)가 없을 뿐이다.

선전시 소재산권 주택 웹사이트를 보면, 주택단지와 아파트의 모습이 일반 상품주택과 차이가 나지 않는다. 위 사례에서도 나오듯이, 단지 내에 필요한 시설들이 잘 갖추어져 있다. 지하철 등 대중교통 시설 접근도 편리하여 출퇴근도 용이하다. 게다가 가격은 일반 상품주택보다 50% 정도 저렴하다. 따라서 외부에서 도시로 이주해 온 외래인구, 특히 결혼을 앞둔 젊은 청년들이 이러한 소재산권 주택을 거부하기는 너무 힘들다. 다만 국가가 발행해 주는 정식 재산권 증서가 없어 재양도가 힘들다는 점이 문제다.

IV. 시진핑 시대, 소재산권 주택의 합법화 여부

1. 소재산권 주택 문제가 발생한 이유

2008년 10월 12일 중공 제17기 중앙위원회 제3차 전체회의는 ‘농촌 개혁발전 추진에 관한 약간의 중대문제 결정’(中共中央关于推进农村改

改革发展若干重大问题的决定)을 발표하고, 농민들이 도급경영권을 자유롭게 임대, 양도할 수 있도록 해 소농 위주의 농업을 대규모 경영 위주로 개편하는 토지개혁안을 발표했다. ‘결정’의 핵심 내용을 살펴보면, 도급경영권을 ‘영구화’ 했으며, 관련 시장을 설립하여 농민들이 자발적으로 도급경영권을 임대·양도·교환할 수 있도록 허용했다. 또한 농민들이 도급경영권을 기반으로 기업이나 조합을 설립, 주주로 참여할 수 있도록 했다.

이 결정은 여기서 더 나아가 집체건설용지의 사용범위를 확대하여, 토지이용계획의 비준을 받은 후에 비공익성 건설항목에 사용될 수 있으며, 농민은 건설 주체의 일원으로 개발경영에 참여할 수 있는 권리를 부여받는 동시에 “합법적인 권익”을 보장받게 된다고 했다. 그런데 바로 여기서 본 내용이 마치 소재산권 주택을 합법화 하는 근거인 것으로 해석하는 정책 오독이 벌어졌다. 이는 중국 학계는 물론이고 첨예한 이해관계자인 농촌 집체 역시 마찬가지였다. 사실 본 연구자도 기존 연구(조성찬, 2011; 2017)에서 정책 오독을 피하지 못했다. 정책 오독이라는 사실은 이후 정부의 정책 및 태도에서 드러났다.

2. 일관되게 소재산권 주택의 건설 및 매매를 금지한 정책들

중앙 정부가 소재산권 주택을 바라보는 기본 관점과 태도가 담긴 정책들이 전후로 연이어 발표되었다. 그 핵심은 다음과 같다(『宏观经济』 2013년 11월 22일; 『小房网』 검색일: 2018. 8. 13.).⁵⁾

- 2008년 7월 15일, 국토자원부는 통지를 하달하고, 농촌 주택지 권리

5) 小房网은 소재산권 주택 시범구역인 선전 소재산권주택 거래 인터넷 사이트.

확정 및 증서발급 업무를 서둘러 추진하되, 소재산권 주택은 어떤 식으로든 재산권 증명을 발급해서는 안 된다고 분명하게 지적했다.

- 2009년 9월 1일, 국토자원부는 “비준 후 미개발 토지에 대한 엄격한 건설용지관리 촉진 통지”(关于严格建设用地管理促进批而未用土地利用的通知)를 하달하면서, 지방정부에게 각종 유형의 소재산권 주택 건설을 중단할 것을 거듭 촉구했다.
- 2010년 1월 31일, 국토자원부는 앞으로 소재산권 주택을 중점적으로 ‘깨끗하게 정리’(清理)하겠다고 밝혔다.
- 2011년 11월 10일, 국토자원부는 관련 부서와 공동으로 “농촌 집체토지 권리확정 및 등기 증서 발급에 관한 약간의 의견”(关于农村集体土地确权登记发证的若干意见)을 발표하고, 2012년 말까지 전국 농촌 집체토지의 권리확정 및 등기 증서 발급업무를 기본적으로 마무리한다고 밝혔다. 그리고 소재산권 주택의 등기 및 발급 업무를 엄금한다고 밝혔다.
- 2012년 2월 21일, 국토자원부는 “2011년 부동산 용지관리 조정 등 상황” 발표회에서, 시범지역을 선정하여 소재산권 주택 문제를 처리하겠다고 밝혔다.
- 2013년 11월, 중공중앙 18기 3중 전회에서 “중공중앙의 전면심화개혁에 따른 중대 문제에 대한 결정”(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)를 공표하고, 토지이용계획 및 용도관리제에 부합하는 농촌 집체경영성 건설용지의 출양, 임대, 주식출자를 허용하고, 국유토지와 동등하게 시장 진입, 동일한 권리, 동일한 가격 정책을 실행한다고 밝혔다. 다만 소재산권 주택의 처리 방향에 대해 구체적인 언급은 없었다.
- 2013년 11월 22일, 국토자원부와 주택도시농촌건설부는 긴급 통지를 하달하고, 현재 건설 및 판매 중인 소재산권 주택을 분명하게 억제하도록 요청했다.

앞에서 제시한 정책들을 정리하면, 이미 건설된 소재산권 주택의 등기 및 발급업무를 엄금하며, 앞으로도 신축을 엄금한다는 정부의 분명한 의지를 읽을 수 있다. 이러한 정책 기조는 이전 후진타오 정부나, 2012년에 시작된 시진핑 정부에 있어서 큰 차이가 없었다.

3. 시진핑 정부의 향후 정책 방향성

이미 건설 및 공급된 주택을 덮어놓는다고 해서 문제가 해결되지 않는다는 것은 분명하다. 앞으로 어떤 식으로든 합법화 여부에 대한 정부 지침이 나올 것으로 예상된다.

향후 처리방향의 핵심은 ‘구분 처리’다. 국가토지관리국 계획사 부사장 정전위안(郑振源)은 앞으로 소재산권 주택의 주요 처리는 양성화(转正) 아니면 철거라는 두 가지 시책밖에 없다고 언급했다(『经济观察报』 2014年 1月 25日). 상술하면, 일정 조건에 부합하는 이미 건설된 소재산권 주택에 대해서는 보충 절차를 진행하고, 상응하는 세금과 비용을 납부한 후, 저렴임대주택, 공공임대주택, 경제적용주택, 가격제한상품주택 등 보장성 주택 체계 내로 포함시키는 것이다.

이와는 반대로 도시계획과 토지이용계획을 심각하게 위반하여 경지 및 기본농지를 불법적으로 점용한 경우, 그리고 건축설계 시공수준에 심각한 문제가 있는 소재산권 주택은 개축(改建) 또는 철거 등 강력한 방법을 동원하는 것이다.

관건은, 제18기 3중전회에서든 밝혔듯이, “도시농촌 통일 건설용지시장”을 확립하고 이러한 기초 위에서, 더욱 구체적인 정책을 발표해야 비로소 오랜 기간 누적된 소재산권 문제를 해결하는 것이다. 이러한 이유로 정부는 아직까지 소재산권 주택의 처리 지침을 어떤 법적 형식으로 공표하지 못한 것이다.

4. 소결

소재산권 주택은 재산권의 비합법성에도 불구하고 주택공급 부족 문제 해소에 일조했으며, 도시주택 구입 능력이 부족한 시민들도 구매할 수 있었다. 이런 점 때문에 정부는 기존 주택에 대한 합법화 금지, 신규 주택건설 억제라는 방향성만 제시했을 뿐, 어떤 물리적 억제책을 구사하지는 못했던 것이다. 정부가 구체적인 대책을 제시하지 못한 또 다른 이유는 각각의 상황이 동일하지 않아, 뚜렷한 대책을 제시하기 힘들었기 때문이다. 그리고 만약 합법화를 하게 되면 도시상품주택 가격이 크게 요동칠 수 있는데, 이에 대한 정부의 염려도 중요한 요인으로 보인다. 따라서 문제 해결에는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.

V. 결론 : 중국의 경험이 북한에 주는 함의

1. 70년간 지속된 중국의 이원적 토지소유 구조 평가

지금까지 중국의 ‘소재산권 주택’은 이원적 토지소유 구조의 필연적 산물이라는 관점에서 농촌 집체건설용지에의 자발적 건설 및 공급 메커니즘과, 이러한 주택이 갖는 재산권적 불안정성 요인, 그리고 이 문제에 대한 이전 및 현 정부의 정책 태도를 간략히 분석해 보았다. 중국은 사실 의도하지는 않았지만, 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조라는 거시 정책을 지난 70년간 장기 실험해 오고 있다. 그리고 실험의 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 이원적 토지소유 구조는 정부의 농촌에 대한 재정 책임의 한

계를 설정하고, 시대적 필요에 따라 도시 발전에 따른 부작용을 ‘내부화’하는 기제로 활용할 수 있었다. 그러나 이러한 접근법은 농촌을 ‘내부 식민지화’ 하는 결과를 초래했다. 다행히도 문제를 파악한 정부는 도농통합발전 전략을 추진하고 있지만, 한 번 형성된 공간 구조를 재조정하는데 큰 사회적 비용이 든다.

둘째, 토지 관리체계가 불명확한 이원적 토지소유 구조 하에서, 도시화 발전에 따른 도시 근교의 시장화 및 도시 주택가격 급등과 공급 부족 등이 심화하는 반면, 농촌 집체는 내부 역량과 재산권 의식이 강화하고, 동시에 법률을 통한 농촌 집체토지 재산권이 강화되면서 소재산권 주택 현상이 필연적으로 발생했다.

셋째, 정부의 정책 기조는 소재산권 주택을 부정하는 것이지만, 현실적으로는 묵인하고 있다. 앞으로 전국의 소재산권 주택 현황이 정리되고, 토지 등 재산권 등기 관련 데이터베이스가 완성되면 앞서 이야기한 ‘구분 처리’ 방침을 보다 구체적으로 실행할 것으로 보인다. 이 때 불법으로 판단되어 철거되는 소재산권 주택이 나오게 되는데, 그렇게 되면 극심한 사회갈등이 초래될 것은 분명하다. 이원적 토지 소유 구조로 인해 중국 사회가 앞으로 치러야 할 제도비용이 기다리고 있다.

넷째, 소재산권 주택 현상은 적어도 도시 근교 농촌 집체가 스스로의 힘으로 3농 문제를 해결하는 것으로 긍정적으로 해석할 수도 있지만, 성중촌 현상(장호준, 2017)과 마찬가지로 농촌 집체의 개발이익 향유를 어디까지 인정할 것인가에 대한 정당성 문제를 제기한다. 이러한 점에서 도시로부터의 거리에 상관없이 도시 발전의 이익을 농민들과 나누는 충칭의 ‘지표거래 실험’(崔之元, 2014)과 같은 대안적인 접근법이 필요하다.

마지막으로, 이원적 토지소유 구조는 연속된 공간을 경제적 차원은

물론이고 정책적, 사회적 차원에서 단절 및 왜곡시키는 것이기에 극복해야 할 대상이라는 사실이 명확해졌다. 더 나아가 가능하다면 초기 사회주의 국가 설계 단계에서 대안적인 토지 소유 및 이용체제로 출발했어야 함을 시사한다.

2. 중국과 유사한 북한의 이원적 토지소유 구조

북한은 해방 이후 토지개혁을 진행하는 과정에서 중국과 유사한 이원적 토지소유 구조가 형성되었다. 먼저, 1946년부터 토지개혁을 진행하면서 토지에 대한 사유권(私有权)을 완전히 부인하지 않고, 일정 면적(5정보) 이상의 개인소유 토지만을 대상으로 무상 몰수, 무상 분배를 진행했다. 이후 1954년부터 시작한 ‘농업 집단화 사업’을 1958년에 완성함으로써, 북한 지역 내에서 토지사유권을 완전히 소멸시키고 사회주의적 토지소유제를 확립했다. 토지에 대한 사유권을 착취적인 소유권으로 간주해 소멸시키고, 토지소유제를 국가소유권과 협동단체소유권으로 구분한 것은 중국의 이원적 토지소유 구조와 같다(박인성 · 조성찬, 2018: 403).

북한은 토지개혁과 사회주의적 토지소유제를 실질적으로 확립한 후 1977년에 ‘토지법’을 제정하면서, 토지를 혁명의 고귀한 전취물로 규정하고(제1조), 모든 토지는 국가 및 협동단체 소유로 규정하며(제9조 제1항), 토지에 대한 매매를 금지했다(제9조 제2항). 이러한 법제화를 통해 이원적 토지소유 구조는 법적 구조라는 외피를 확보하게 되었다.

그런데 북한은 얼마 지나지 않은 1984년에 외국인 투자를 유치하기 위해 ‘합영법’을 제정하고, 경제특구에서 우선적으로 토지사용권 유량도 개혁을 전개했다. 이원적 토지소유 구조가 완성되자, 다시 중국

의 개혁개방을 뒤따르기 시작한 것이다.

3. 북한에 주는 함의

본 연구의 관점에서 북한과 중국을 비교하면 공통점과 차이점이 발견된다. 먼저 공통점으로, 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조라는 점에서 중국과 동일하다. 다음으로, 사회주의 계획경제 시기 주택공급량이 부족하다는 점에서 유사하다. 북한은 1990년대 이후 도시발전이 대체로 중단되면서 도시 내부의 주택공급이 부족해졌고, 최근 들어 주택가격이 급등하고 있다. 주택가격 급등 현상은 조만간 도시 근교로 확대될 수 있다. 마지막으로, 북한 중앙 정부의 재정능력이 약해지면서 지방정부와 농촌은 자력갱생을 추구하고 있다. 이는 한 때 농촌에 대한 재정책임을 포기한 중국과 유사하다.

북한과 중국 사이에는 경제발전 단계의 격차에서 오는 차이점이 존재한다. 우선 현재 북한 농촌은 중국과 달리 내부 역량이 축적되지 못했다. 다음으로, 북한 농촌의 재산권은 중국처럼 법적으로 강하게 보장받지 못하고 있다. 마지막으로, 그 결과 농민들의 재산권 의식이 강하게 형성되어 있지 못하다.

중국과 비교해 볼 때 공통점 외에도 중요한 차이점이 동시에 존재하기 때문에 북한에서 당장 중국식 소재산권 문제가 발생하지는 않을 것이다. 그러나 북한에서 이미 묵인되고 있는 주택매매가 합법화되고, 시장화에 따른 농촌의 내부 역량이 축적되며 농촌 협동농장에 대한 재산권이 보다 강화된다면, 향후 북한에서도 중국식 소재산권 주택 문제가 발생하는 것을 배제할 수 없다.

따라서 북한은 소재산권 주택 문제의 사전 예방이라는 차원에서 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조를 극복하기 위한 전략들을 모색해

나갈 필요가 있다. 유기적인 도농 통합발전 전략을 구사하기 위해서라도 이원적 토지소유 구조의 근본적인 극복은 매우 중요하다. 이런 점에서 최근 라선특별시에서 기존 협동농장을 작업반 단위로 해체하여 라선시 지역에 있는 국유 기업소에 분산 재배치한 시책이 의미하는 바가 크다. 기존 협동농장 소유의 농지 소유권이 국유로 전환되어 이원적 토지소유 구조를 극복하는 효과가 발생하기 때문이다. 다만 형식상 중국의 인민공사 시스템과 유사해지기 때문에 장기적으로 어떤 성과가 나타날 것인지 주목할 필요가 있다.

본 연구는 중국의 소재산권 주택 문제를 이원적 토지소유 구조라는 관점에서 분석한 후, 동일한 구조적 한계에 노출된 북한에 어떤 시사점을 주는지를 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 다만, 비교연구를 위한 엄밀한 분석틀에 기초하지 못했다는 점, 그리고 지역마다 이원적 토지소유 구조 및 역사적 변천 과정이 다르다는 점을 충분히 고려하지 못했다는 한계를 갖는다. 따라서 본 연구의 한계를 극복하기 위한 추가 분석 및 라선특구에서 진행되고 있는 새로운 실험에 대한 구체적인 분석은 다음 연구과제로 남겨놓는다.

참고문헌

- 박인성·조성찬, 2018, 『중국의 토지정책과 북한』, 서울: 한울.
- 박철현 역음, 2017, 『도시로 읽는 현대중국 2』, 서울: 역사비평사.
- 원테진, 김진공 옮김, 2013, 『백년의 급진』, 서울: 돌베개.
- 추이즈위안, 김진공 옮김, 2014, 『프티부르주아 사회주의 선언』, 서울: 돌베개.
- 张清勇, 2010, 『中国农地转用开发问题研究』, 中国人民大学 土地管理学博士论文.
- 「小产权房是什么? 买小产权房能拿到房产证吗?」, 『齐鲁晚报』, 2013.10.24.
- 「未来10年, ‘小产权房’会转正吗? 听售楼朋友一说, 心里有数了!」, 『百家号』, 2018. 9.4.
- 土流网整合, 「2018年小产权房新政: 小产权房能买卖吗? 遇到拆迁怎么赔偿?」, 2017.12.28.
- 新浪网, 「小产权房的转正之路」, 2017.3.18.
- 「深圳小产权房争议: 业主不担忧称相关部门很难清理」, 『新浪财经』, 2018.8.31.
- 「财经常识百科: 小产权房」, 『网易财经』, 2013.11.21.
- 「小产权房将分类处理: 宅基地改革尚存分歧」, 『经济观察报』, 2014.1.25.
- 「两部门要求遏制建设、销售‘小产权房」, 『宏观经济』, 2013.11.22.
- 小房网, <http://www.xiaofang51.com/> (검색일: 2018.8.13.).

A Study on the House of Limited Property Rights under Dual Land Ownership Structure in China

Cho Sung Chan(Chief Researcher of N. Korea and China Center,
Institute of Land and Liberty)

Abstract

In the suburbs of China, there are house of limited property rights formed between the legitimate and the illegal areas. The government has defined this as illegal, but the central government is conducting an experiment for creating an appropriate policy measures by establishing an housing mediation website in Shenzhen. House of limited property rights has a lot of conflicts because various stake holders are intertwined. At present, the Chinese government has only proposed a policy direction of 'two-way policies', but has not yet presented concrete measures.

The issue of the house of limited property rights is an 'inevitable' product, which was caused by the urban development process of 'dual-land ownership structure'. North Korea also has a dual land ownership structure similar to that of China, and the China's experiences give good implications to North Korea.

In this context, this paper analyzed the formation mechanism of China's house of limited property rights, the characteristics of property rights and the policy responses, and finally has derived some implications from the experiences of China.

Key words

3-nongs, house of limited property rights, dual land ownership, North Korea

