

# 1980년대 후반 이후 중국 농촌 토지제도의 변화

문 순 철\*

1978년 이후 중국은 농촌지역의 개혁을 통해 개혁·개방이 시작되었다. 인민공사의 집체경제 체제에서, 농가를 단위로 하는 '가정연산승포제'로 변화하여 노동 의욕이 고취되고 생산성의 증가를 이루었다. 하지만 1980년대 이후 생산의욕 유인 효과가 줄어들고, 보다 확대된 시장 메카니즘에 적합하지 못한 토지이용 방식으로 농업생산의 정체와 노동력의 비농업으로의 이전 과정을 겪었다. 이에 농가의 수요에 맞춘 새로운 토지제도가 필요하게 되어, 流轉의 확대, 토지의 생활보호 기능과 상업적 기능을 동시에 만족시키는 兩田制, 토지의 분산성을 극복하여 토지 생산의 능률을 높이려는 規模經營, 토지 소유관계의 불명확성을 극복하려는 股份合作制(주식제), 열등한 토지의 개간과 이용을 위한 '四荒' 경매 등의 제도가 시행되었다. 이러한 정책은 중국의 전반적인 시장경제의 도입으로 인한 농촌지역의 적용과정으로 이해할 수 있다. 그 시행으로 급격한 변화를 피하면서도 기존의 모순을 해결할 수 있었으며, 특히 지역적 차이에 따라 정책은 상이하게 전개된 것이 특징이다.

主要語: 중국 농촌 토지제도, 家庭聯產承包制, 兩田制, 規模經營, 股份合作制, 四荒 경매

## I. 중국 농촌 토지제도 연구의 의의

중국 농촌의 토지는 단지 중국 농민들만의 문제가 아니라 중국 전체의 정치·경제·사회 등 모든 분야와 연관된 문제이다. 동시에 농촌 토지의 지역적 표출 형태는 토지를 이용하여 생활을 영위하는 중국인들 삶의 행태의 결과물인 동시에 근원이기도 하다. 일례로 중국 경제의 급속한 성장과 함께 농촌 잉여노동력의 이전에서 나타난 수많은 "民工潮"(농민의 도시공업 부문으로의 흐름) 현상의 기저에는 농촌의 토지에서 파생된 노동력 배치, 자원의 할당, 그에 적응하려는 농민들의 지역간·산업간 이동이라는 복합적 내용이 깔려 있다. 농민에게 농촌 토지는 경지로서 생산의 기본 요소라는 점으로 역사상 강한 유대를 가진 대상이었다. 기실 혁명에서 개혁·개방에 이르기까지 농촌의 토지이용, 특히 경지의 이용을 둘러싼 제도들의 부침은 토지와 농촌 주민의 관계의 중요성을 증명해 주고 있다. 특히 개혁·개방, 그리고 중국 특색의 사회주의라는 현재의 시

간 흐름 위에는 농촌의 개혁, 특히 농촌 토지이용의 개혁에서부터 비롯된 변화의 흐름을 보다 명확히 읽을 수 있다.

한 나라의 농촌 토지이용의 중요성은 일차적으로 토지가 가지는 농업이라는 산업적 기능으로부터 발생한다. 특히 중국에는 아직도 약 80%에 달하는 인구가 농촌에 거주하고, 세계의 1/5 인구가 세계 경지의 7%를 점하고 있는 실정에서 토지가 가지는 절대적 가치는 막중하다. 더욱이 시장 메카니즘의 도입이라는 중국적 특색의 사회주의라는 환경속에서도 농촌은 정책적으로 중요성이 지속되고 있다. 농촌 정책 가운데 사회경제 활동의 근본인 토지에 관한 정책은 국가 전체의 정책 방향을 표시해 주는 시금석이 된다. 그것은 중화인민공화국 성립 이후 지속된 역사에서도 알 수 있다.

新중국 성립 이후 시행된 私有私營으로의 토지 개혁, 그후 人民公社를 기초로 한 公有公營의 집체소유, 개혁·개방 이후의 家庭聯產承包制(가정이 단위가 되어 집체로부터 토지를 청부받아 경영하는 제도)로의 변화, 그리고 1980년대 후반

\*서울대학교 지리학과 박사과정 수료

이후의 새로운 변화들 모두가 중국의 현대사와 보조를 같이 하면서 변화해 왔다. 특히 家庭聯產承包制는 중국의 개혁·개방 과정에서 이전의 계획경제에서 시장경제로 이어지는 가교 역할을 하면서 농업 종사자의 노동 생산을 최고로 격려하는 제도로, 현재 지속되고 있는 개혁·개방의 첫도화선이자 촉매제였다. 安徽省 鳳陽縣의 빈곤 낙후지역에서 자발적인 농민의 활동으로 시작된 이후 급속히 퍼져, 1983년 말에는 90%의 농촌이 이 제도를 실행하게 되었다. 1984년 人民公社가 해체되면서 모든 중국 농촌에는, 기본적인 생산제도로서 家庭聯產承包制가 자리잡게 된다. 이 제도는 기본적으로 인구에 의한 토지 분배를 원칙으로 하고 있고, 토지를 집체소유에 두면서도 농민과 토지의 결합을 공고히 할 수 있었다. 그 결과, 1980년대 초 농민의 생산 의욕이 자극되어 급격하게 생산성이 향상되었다(國務院發展研究中心土地課題組, 1992).

그러나 80년대 중반 이후 생산의욕에 대한 유인효과가 떨어지고, 이에 생산성도 낮아지면서 농촌 토지이용의 변화 혹은 새로운 적응의 필요성이 등장하기 시작하였다. 또 한편으로는 농촌 지역 공업화의 대표적인 견인차인 鄉鎮企業의 급격한 성장으로, 비농업 산업이 농촌에서 발전함에 따라 노동력의 이전과 농지의 棄耕 현상, 流失 현상이 나타나기도 하였다. 그로 인해 새로운 농촌 토지이용의 방식과 제도, 그리고 농촌 정책이 농촌 주민의 수요에 따라 示範區를 중심으로 전개되기에 이르렀다.

본 논의는, 1980년대 후반 들어 家庭聯產承包制의 모순과 농촌의 비농업발전으로 인한 농촌의 새로운 토지이용을, 주로 제도적 측면과 그와 관련된 토지이용 방식으로 살펴보고자 한다. 특히 중국과 같은 다양한 지역구조를 갖는 곳에서의 농촌 정책은 '그 지역적 특성에 기초해야' ('因地制宜')하는 것과 마찬가지로, 본 논문에서도 각 지역의 사례를 중심으로 새로운 토지이용과 그 적응 양상들을 파악하고자 한다.

중국의 농촌 토지는 일반적인 토지가 가지고 있는 일차적인 생산 기능, 농가 생계의 근본으로서의 기능, 그리고 농촌 자본 축적의 기능으로서 뿐만 아니라, 중국 특유의 기능인, 소유권이 아

닌 사용권이 가지고 있는 재산 기능, 鄉鎮企業이 적은 비용(특히 임금 부문)으로 발전을 이룰 수 있도록 보장하는 기능, 그리고 사회보장적 기능을 갖추고 있다(張榮華·侯江紅, 1995, pp.25-27). 이런 점에서 중국의 농촌의 이해, 특히 중국 농촌 공간의 이해를 위해서 토지를 매개로 한 제도의 변화, 재산권과 관련한 주민들의 대응, 농촌 주민들의 산업간·지역간의 이동을 통한 이전 등을 통하여 중국 농촌을 이해하는 것이 의의가 있다고 본다. 중국에 대한 지리학적 지역연구의 면으로 볼 때도, 농촌공간의 변화를 이끌고 간 토지제도 변화의 파악이 선행되어야 한다고 본다. 중국은 과거부터 제도의 개발과 그 시행이 비교적 많았던 국가이다. 그러나 농촌 토지 제도만큼은 수요 유발적인 요소가 강하다. 농민들의 적응과 대응·발전의 과정이 있고, 그러한 과정에서 나타나는 모순들을 제도가 공급하는 현상이 바로 이후에 살펴볼 각종 제도들이다.

## II. 농촌 토지제도 변화의 전개 과정

### 1. 家庭聯產承包制의 모순

1978년 개혁·개방 이전에 존재했던 “좌”의 오류와 속박에서 벗어나, 토지의 소유권과 사용권을 분리해 토지의 생산성을 높이려는 가정연산 승포제는 일정한 효과를 얻었음에도 불구하고 한계를 가지고 있었으며, 차츰 그 모순이 나타나기 시작했다. 주요한 모순은 다음의 두 가지다.

첫째, 農地 규모의 영세성과 분포의 분산성이라는 점이다. 인구 비례로 분배하고 토지의 비옥도를 고려한 평균주의에 기초하였기에, 적은 토지를 소규모로 분배할 수밖에 없었고, 등질의 토지를 분배하다 보니 토지의 필지가 여러 곳으로 분산되어 있었다는 점이 토지의 효율적 생산을 저해하는 요소로 작용했다. 1986년 전국 280개 固定觀察點 조사에 의하면 농가당 경지 규모는 9.2畝(1畝는 약 200坪 정도), 소유 필지는 8.99개, 필지당 평균 1.02畝를 가지고 있고, 농가의 68.8%가 10畝 이하의 영세 경작을 하고 있는 것으로 나타났다(國務院發展研究中心土地課題組, 1992, pp.7-8). 특히 인구가 밀집한 연

안지역은 그 정도가 더욱 심해 廣東省 珠江三角 洲 지역의 253개 生産隊 조사에 의하면, 일인당 0.5畝, 농가당 2.5畝를 경작하고 있고, 필지 수는 5~7필지였다.(王 琢, 1994, p. 17).

둘째, 소유권과 사용권의 분리 정책으로 토지의 재산권이 모호하다는 점이다. 청부받은 토지는 일반적으로 15년(이후 30년으로 연장)의 청부 기간을 두고 있지만, 언제 회수될지도 모르는 상황에서 농민들은 여전히 토지를 자신의 재산권으로서 운용할 수가 없었다. 그로 인해 농가는 토지에 대해 장기적인 투자를 할 수 없고, 그래서 안정적인 수입의 예측이 불가능하였다(駱友生·張紅宇, 1990).

이러한 기본적인 모순의 결과로 토지에 대한 장기적인 지력 보호를 하지 않고, 심지어 일부는 掠奪式 經營이 일어나기도 하는 문제가 발생하였다.<sup>1)</sup> 또한, 인구의 증가에 따른 토지 분배의 빈번한 조정<sup>2)</sup>이 발생하여 안정적인 경영을 어렵게 하였다. 그리고 양식 생산의 효율 저하와 생산비의 상승, 그리고 농민의 각종 부담 증가<sup>3)</sup> 등의 원인으로 토지를 놀려 두는 棄耕 현상까지 등장하기에 이르렀다.<sup>4)</sup>

이러한 결합에다 토지 시장이 충분히 발달되지 않은 상황에서 농가 간의 토지의 자유로운 流轉(다른 경제 실체인 기업 혹은 농가 간의 토지 소유권 혹은 사용권의 流動과 이전)이 한계가 있으므로, 농가간의 자율적인 조정으로는 위와 같은 문제의 해결이 어렵다. 게다가 鄉鎮企業으로의 노동력 이전으로, 토지 流動의 수요는 큰 것이 현실이다. 즉 개혁·개방 이후 급속도로 전개되

는 시장경제의 진전 속에 집체소유를 중심으로 하는 가정연산승포제가 시장화의 조류와 갈수록 조화되지 못하는 현상이 나타난 것이다. 표 1은 계획경제와 시장경제에서의 토지에 대한 인식을 비교한 것이다. 시장경제에서의 토지는 하나의 상품으로서 합리적인 유동과 이윤추구의 속성을 가지고 있다. 그러한 토지의 속성이 계획경제의 제도적 틀로서 유지되고 있는 상황에서는 그 간격만큼의 모순이 생길 수밖에 없다.

그래서 1980년대이래 이를 해결하기 위한 정책을 청부 기간을 보다 명확히 하고, 토지의 청부도 “大안정, 小조정”의 원칙으로 시행하고, 토지의 집중과 사용권의 流轉을 장려하는 방향으로 설정하고 시행하였다. 그러나 실제 운영 중에는 여전히 농가가 토지에 대해 안정적인 경영을 하지 못하고, 또 외부적으로는 토지 사용권 시장이 발육되지 않아 토지 사용 효율이 저하되었고, 여전히 경영규모가 협소한 문제점을 드러내어 농촌·농업의 과학 기술화, 노동 생산율의 증가, 농산물 상품화가 제약되었다.

## 2. 모순의 공간적 표출

家庭聯產承包制가 시장 경제와의 모순들로 인한 직접적인 농촌에서의 변화는 일차적으로 농업 생산적 측면이다. 표 2에 의하면 1984년을 기점으로 양식 작물의 생산량이 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이것은 농업 私營化로 나타난 생산성 자극 효과가 소진하였음을 보여준다.<sup>5)</sup> 이후 1980년대 말부터 시작된 새로운 적용으로 1990년대에는 다시 소폭이지만 생산량이 늘고 있다.

표 1. 계획경제와 시장경제의 토지에 대한 인식

| 내용    | 계획 경제            | 시장 경제           |
|-------|------------------|-----------------|
| 분배 형식 | 인구·노동력에 의한 평균 분배 | 능력에 의한 분배       |
| 가치 관념 | 저가·무상 청부         | 유상 청부           |
| 관리 방법 | 행정수단에 의한 관리      | 법률과 경제수단에 의한 관리 |
| 자원 배치 | 안정 위주의 배치        | 합리적인 유동         |
| 경영 목표 | 생산량 증가 추구        | 이윤 추구           |
| 경제 속성 | 토지는 생산요소         | 토지는 상품          |

자료: 陳伯平 외(1994)의 내용을 기초로 필자 작성.

표 2. 양식 작물 생산량과 경지면적의 변화

| 연도         | 1978   | 1980   | 1982   | 1984   | 1986   | 1988   | 1990   | 1992   | 1994   |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 양식 생산량(만톤) | 30,477 | 32,056 | 35,450 | 40,731 | 39,151 | 39,408 | 44,654 | 44,266 | 44,510 |
| 경지면적(천ha)  | 99,390 | 99,305 | 98,606 | 97,854 | 96,230 | 95,722 | 95,673 | 95,426 | 94,910 |

자료: 中華人民共和國農業部, 1995, 『中國農業發展報告 '95』, 中國農業出版社.

이러한 상황은 경지에 대한 생산의욕의 감소로 나타난 것이다. 즉 생산비의 상승이 꾸준히 증가하였기에 경작이 농민들에게 큰 부담으로 작용한 것이었다. 이에 대한 반응이 경작을 하지 않는 棄耕, 혹은 조방적 경영으로 나타났다.<sup>6)</sup> 경작을 하지 않거나 조방적 경영으로 남는 노동력은, 1980년대 중반 이후 급격히 발전한 농촌 공업화의 영향으로 비농업 산업으로 진입하게 되었다.<sup>7)</sup> 농민들은 경작에 큰 의미를 두지 않아 농업 노동은 겸업화, 혹은 부업화의 성격을 지니게 되고, 총 수입에서 농업 수입이 갖는 비중은 갈수록 낮아지게 되었다(丁賢訪 외, 1995). 이와 함께 농촌토지 중 과거 집체경제에서 노동력의 배치를 통한 '四荒'의 개간도 개인 경영에서는 수익이 없어 이루어지지 않는 현상도 나타나기 시작하였다. 이러한 원인과 농업 이외의 토지 사용으로 경지의 감소도 지속적으로 이어지고 있다(표 2).

농민들의 조방적 경작은 농촌의 사회보장이 완비가 안된 상황에서 훗날을 대비한 일종의 퇴로 역할<sup>8)</sup>을 하는 긍정적 면도 있다. 하지만 생산성 향상을 위한 적정 수준의 규모경영을 실행하여, 농업을 전문적으로 하는 농가(種田能手)에게 토지를 집중할 수 없는 장애 요소이기도 하다.

일부 경제발달 지역에서는 비농업 산업의 발전으로 소도시(小城鎮) 건설이나 鄉鎮企業 용지의 점용으로 발생하는 경지 유실 현상까지 일어나, 식량 자원의 증가를 목표로 하는 중앙정부 정책과 어긋나고 있다. 게다가 경지 유실로 인한 충분한 보상 제도가 정착되지 않아 토지를 수용하는 지방정부와 농촌 주민간에 갈등 관계도 발생하기도 한다. 지방 정부는 재정 형편상 되도록 많은 수입원을 찾으려 하기에 농업적 토지 이용보다 수익이 많은 비농업적 토지이용을 선호하게

된다.<sup>9)</sup>

### 3. 정책 대응

중앙정부는 농촌에서 나타나는 현실적인 문제에 대해, 정책 시행으로 대응해 왔다. 1984년 당 중앙의 농업 문건은 농민이 청부한 責任田의 반환을 허용하고 농가 간의 협상에 의한 재청부를 허용한다고 하였다. 또한 탈집단화 과정에서 나타난 생산 유인 효과가 사라지고, 노동력의 유실 등으로 전반적인 농촌·농업 기반 시설이 약화되자 새로운 토지제도에 대한 개혁 방안이 모색되었다. 그 방안으로 토지 국유화 방안, 사유화 방안, 집체 소유화 방안이 논의된 바 결국은 집체소유를 기본으로 하는 정책으로 귀결되었다. 1980년대 후반 이후의 토지제도 조정의 기본 방향은 다음과 같다. ① 토지 경영 규모의 細分화를 방지한다. ② 집단의 통일적 관리하에서 토지의 합리적 유동화 기제를 확립한다. ③ 토지 사용권을 임대차하고 그에 대하여 대가를 취득하는 행위를 공개화·규범화한다. ④ 토지의 매매·임대차·분할·저당에 대한 처분권 및 권리 행사의 규칙을 확대하고 명확히 한다. ⑤ 다양한 형식의 농민 전업·협동 조직을 육성함으로써 쌍층경영을 기본경영체제로 완성한다(國務院發展研究中心 農村部, 1991, pp.50-52; 李日榮(1995)에서 재인용).

1987년 문건에서는 “장기적으로 봐서 작은 경영규모는 농업의 진일보한 축적 수준과 기술 수준의 제고에 영향을 끼칠 것이다. 北京, 天津, 上海 교외구, 蘇南地區, 珠江三角洲에서 1~2개 현을 선택하여 계획적으로 적정 규모를 갖춘 가정농장 혹은 합작농장 혹은 기타 형식의 전문 청부로 토지의 집약 경영의 경험을 탐색하도록 한다”고 하여 경영규모의 분산성과 영세성을 극복

하려는 정책을 시행하고자 하였다(國務院發展研究中心土地課題組, 1992, p.11).

그리하여 1987년에 국무원의 조치로 7개 지역이 試驗區로 선정되었다. 이후 이들 지역은 각기 상이한 방법으로 家庭聯產承包制의 문제를 해결하려 하였다. 예를 들어 順義縣은 집체 행정력에 의한 집체농장화, 溫州市는 농가 간의 자유로운 농지의 流轉에 의한 토지의 집중, 平度市는 兩田制에 의한 토지의 流轉과 집중, 南海市는 股份合作制(주식제)에 의한 방법을 채택하여 각기 지역 실정에 맞는 제도를 시험하게 된다(農業部農村改革試驗區辦公室, 1994).

각 시험구에서의 경험은 다른 지역에도 파급되어 비슷한 유형의 발전을 대동하게 되었다. 그러나 세부적인 내용은 각 지역에서의 정책 실행과정에서 지역 실정과 농민들의 요구에 부합되는 방향으로 변화되었다. 물론 이러한 정책에도 문제점도 있지만 현실적인 면에서 시장경제의 도입 혹은 기업 경영 체제의 도입이라는 공통 특징으

로 소기의 성과를 내고 있는 것이 사실이다.

이에 중앙정부는 자신감을 가져 '治理整頓'이 끝난 후 경제의 새로운 성장 추세와 함께, 1993년 토지 정책에 대한 '당 중앙 11호 문건'(<당면한 농업과 농촌 경제발전에 관한 약간의 정책 조치>)을 발표하였다. 주요 내용은, ① 원래 15년 청부기간이 만료된 후, 30년으로 청부기간 연장, ② '增人不增地, 減人不減地' 정책 견지, ③ 토지 사용권의 의법적인 유상 양도를 허용하여 토지의 轉移기제 건립, ④ 토지 권리 소속을 확실히 하여 권리와 의무를 명확히 하고 각종 歲費를 정확히 산출, ⑤ 인구 계획을 초과한 인구에게 토지 불분배, ⑥ 새로운 토지의 청부와 더불어 규범적 村宅 건설, ⑦ 조건이 되는 지역은 適度 規模經營을 발전시킨다는 것이다(中華人民共和國農業部, 1995, pp.47-50; 陳伯平 외, 1994, pp.24-27).

이러한 정책의 의미와 목표는 토지 청부기간 연장을 통해 토지를 청부한 사람이 토지 점유의

표 3. 家庭聯產承包制와 <11호 문건>토지 조치의 비교

| 구분    | 家庭聯產承包制  | <11호 문건> 조치   |
|-------|--|---|
| 시기 특성 | 계획경제에 기초, 토지의 청부·분배방식·수단 모두 행정적. 농민들은 간부의 명령을 듣고 행동.             | 시장경제 체제로 바뀌어 가는 과도기를 안정시키려 함.   |
| 임무 목표 | 인민공사를 해체한 후 다수 농민의 溫飽 문제를 해결하기 위한 것.                             | 溫飽 문제의 해결 위에 농민 수입을 확대하여 농업 현대화와 농촌 小康 목표를 진행하려는 것.                               |
| 자원 배치 | 토지를 定量, 定級으로 구분하여 농가에게 평균적으로 분배. 복리원칙에 의한 토지분배.                  | 상품경제의 관념으로 토지를 배치. 口糧田 외에 경지는 수익 원칙. 토지가 특수한 상품.                                  |
| 가치 관념 | 토지에 대한 가치 관념이 없음. 따라서 무상 혹은 저가로 청부. 집체 비용의 최저 수요에 의해 필지에 비용을 분담. | 口糧田은 계속 복리 원칙 지속. 기타 부분은 수익 원칙으로 토지의 상품 속성을 이용한 토지의 유상 청부를 전면 실행.                 |
| 관리 수단 | "大安定, 小調整"의 원칙. 인구·노동력의 변화에 따라 기본 생활 수요를 해결하는 것을 목적.             | 안정 일부분(口糧田), 활성화 일부분(양도, 재청부, 임대차, 투자 등 허용)의 방침                                   |
| 정책 방향 | "左"의 속박을 벗어나고, 사상을 해방하여 농민의 경영 자주권을 부여하여 적극성을 불러일으키려 함.          | 시장경제로의 변화에서 계속 안정적인 가정경영 체제를 지속하는 동시에 토지의 합리적 유동과 규모경영을 발전시켜 토지를 유능한 농업 종사자에게 집중. |

자료: 陳伯平 외(1994)의 내용을 기초로 필자 정리.

장기화라는 안정감을 갖게하여, 토지의 장기적인 예측과 토지에 대한 투입을 증가하려는 목표와, 초과하는 인구에게 토지를 주는 것을 막아 토지가 세분화하지 않게 하려는 것, 그리고 동시에 여러 장애를 설치하여 잉여 노동력이 농업생산 영역으로 쉽게 들어오지 못하게 하여 강제적으로 비농업생산 영역으로 들어가게끔 하는 목적, 그리고 토지 사용권의 轉移로 규모경영을 이루고자 하는 목적, 정부계약의 법률을 통하여 각종 농업세 징수와 관련한 간부와 군중의 충돌과 불필요한 비용을 감소하려는 목적이라고 할 수 있다.

정책의 실시에 따른 현실적 정황을 보면 1994년 農業部의 전국 100縣, 384개 村을 조사해 본 결과, 38.1%의 村, 35.1%의 경지가 새롭게 청부기간을 연장하기로 했으며 그 기간은 5년 이하가 21.6%, 6년~29년이 14.4%, 30년 이상이 64.0%를 차지하여 정책의 실시가 비교적 잘 관철되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 ‘增人不增地, 減人不減地’ 정책(인구 증감에도 토지를 새롭게 조정하지 않는 정책)에 대해서는 35.3%의 농민이 좋다고 하고 47.9% 농민은 좋지 않다는

평가를 하였다(中華人民共和國農業部, 1995, p.49).

이러한 정책의 특징을 가정연산승포제와 비교해서 살펴보면 보다 명확히 알 수 있다. 표 3이 그것이다.

그러나 관계 규정에 의해 유상 양도가 허용은 되었지만 실천 중에는 아직도 구체적으로 규범이 확실히 정립된 것은 아니다. 그러나 이 부분에서도 시장 경제의 영향이 점차 확대되어 가는 과정 속에서 정리될 것으로 보인다.

이러한 상황과 현실의 실천 속에서 등장한 농촌 토지이용의 다양한 형태들을 다음 장에서 살펴보자.

### Ⅲ. 농촌 토지제도와 이용의 새로운 전개<sup>10)</sup>

#### 1. 토지 流轉

토지의 流轉은, 이미 획득한 토지 청부 경영권을 협상이나 상호교환, 경매를 통해 제3자에게 양도하는 것, 혹은 그 流動 방식이다(黃麗萍, 1995, p.12). 중국내 이론가들은 이러한 流轉의

표 4. 토지 流轉의 계획 기제와 시장 기제의 비교

| 구분          | 계획 기제  | 시장 기제   |
|-------------|--|---|
| 특징          | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 상명하달식 통일된 원칙과 방법.</li> <li>· 농가의 토지 면적·필지 수량·공간 분포 등이 원래와는 달리 수시로 변동.</li> <li>· 토지 조정 주요 방식은 통일조정</li> <li>· 조정 횟수는 개혁 이후 일반적으로 2~5번.</li> <li>· 합리적 배치 실현이 장점.</li> <li>· 큰 범위, 빠른 속도, 운영 간단.(결정자의 결의에 의존)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 진정한 농민 경제 자주권의 실현에 유리</li> <li>· 노동력과 토지간의 불균형을 생산력 요소를 유지하면서 해결.</li> <li>· 유상 양도와 등가 교환으로 토지의 장기 투자가 가능해 집약화 경영에 유리.</li> <li>· 시장 기제의 有償性과 경쟁성으로 適度 規模 經營을 가능케 함.</li> <li>· 토지조정 결정권의 분산으로 소수 의지에 의한 큰 변화 없음.</li> </ul> |
| 문제점 혹은 개선방안 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일조정 운영이 문제를 확대.(예: 한 농가의 문제 해결을 위해 전체 村이 조정되어야 함).</li> <li>· 수시로 출현하는 토지 조정 문제를 해결 못함.</li> <li>· 농가의 토지에 대한 장기 투자에 불리.</li> <li>· 농촌 간부의 이권 개입으로 사욕을 부릴 수 있게 만들.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌 토지시장 발달이 미약.</li> <li>· 과학적인 地租와 地價의 계산이 미비.</li> <li>· 농촌토지 재산권의 한계 문제.</li> <li>· 地籍 관리 문제</li> <li>· 토지 流轉의 감독·관리 제도 문제</li> </ul>   |

자료: 楊學成·曾啓(1994)의 내용을 기초로 필자 정리.

정의를 통해 중국 농촌의 토지 流轉은 경영권(혹은 사용권)만의 거래이기에, 소유권이 매매되는 것과는 다르다는 것을 강조한다. 즉 소유권은 집체에 속하는 것이 불변인 조건에서, 경영권(혹은 사용권)의 流轉은 여러 차례 가능하다는 것이다. 流轉은 농가 간 혹은 농가와 기업 등의 경제 주체간의 시장 메카니즘을 통해 이루어지기에 공개적 경쟁을 통한 공정한 시장가격을 이룰 수 있다. 시장 기제를 통한 토지의 유전이 과거 계획 기제에 비해 갖는 장점과 문제점을 비교한 것이 표 4이다.

토지 재산권에 관한 중국의 《憲法》과 《土地管理法》 규정에는 “농촌과 도시 郊外의 토지는, 법률이 규정하는 국가소유 이외에는 집체 소유에 해당한다”, “집체소유 토지는 법률에 의해 촌 농민 집체소유에 속하고, 村 農業生產合作社 등 농업 집체 경제조직 혹은 村民委員會가 경영·관리한다”라고 규정되어 있다. 또한 “국가와 집체 소유제의 토지 사용권은 법에 따라 양도할 수 있다. 토지 사용권 양도의 구체적 방법은 國務院이 정한 규정에 따른다”라고 하고 있다. 한편 1990년 國務院은 《中華人民共和國 城鎮 國유 토지 사용권 出讓과 轉讓에 관한 잠정 조례》를 발표하였다. 그러나 이러한 규정에 상응하는 세부 조치가 미비하였다. 따라서 농가 간의 토지 양도는 계속 제한적일 수밖에 없었다(劉偉·林文怡, 1994). 그럼에도 불구하고 한편으로는 경제 발달의 영향으로 경제 주체들의 토지 유전의 수요는 광범위하게 존재하였다.

農業部 조사에 의하면 1994년 현재 확인된 流轉 토지는 77.2만 ha로 청부 경지의 단 0.9%를 차지하지만, 계속 급속히 늘어나는 추세라고 한다. 토지의 流轉은 주로 경제가 발달한 山東省이나 廣東省에서 먼저 발생하였다. 토지의 流轉은 그 과정에서 토지의 합리적 집중을 통해 규모 경영을 실현할 수 있게 해준다. 토지를 流轉한 농촌의 노동력은, 효율적인 이전을 통해 향진기업을 비롯한 비농업 산업으로 취업이 이어져 이들 산업의 발전을 촉진하는 한편, 이들이 공급한 토지로 농촌의 전반적인 토지시장을 자극해 활발한 경제 행위가 등장하게 되었다. 이를 계기로 陝西省, 山東省 등지에서는 荒山, 荒地의 경매가

촉진되는 계기를 이루기도 하였고, 또 한편으로는 토지의 유전으로 농촌 소도읍 건설로 이어지는 계기가 되기도 하였다(黃麗萍, 1995, pp.13-15). 浙江省 鄞縣의 경우는 외래 농가의 청부경영이 전체의 78.5%, 면적으로는 52.0%를 점할 정도로 활발하였고, 그 流轉의 지역적 범위도 광범위하게 나타났다. 이를 통해 개방화된 시장 메카니즘이 활성화되어 규모경영 실시에 활력을 주는 계기가 되었다(丁賢劬 외, 1995, p.24).

그러나 문제는 토지의 流轉에 규정된 수속이나 절차가 없이 구두로 행하는 경우가 많아 추후 다분히 경제적 분규의 소지가 있고,<sup>11)</sup> 일부는 농지 이외의 토지 이용을 하게 되어 규모경영이나 농업 생산에 부정적 영향을 주기도 한다.

이러한 토지 流轉 현상을 실제 사례로 살펴보자. 四川省 資陽市委政策研究室(1994)이 행한 8개 鄉鎮 385호 농가 조사에 의하면, 토지의 양도를 요구한 농가가 24.9%, 면적으로는 20.1%였다. 이미 양도를 하고 있는 62호 농가를 대상으로 한 조사에 의하면, 그 양도 기간은 3~5년으로 비교적 짧은 편으로 일시적인 임대차 관계라고 할 수 있고, 대상은 친척이나 친구들이 대부분이다(93.6%). 방법은 대부분이 양도받는 측이 農業稅, 村에 내는 提留, 정부에 대한 양식 수매 의무만을 부담한다.<sup>12)</sup> 필요한 수속으로는 단 1호만이 계약서를 작성했을 뿐, 나머지는 모두 구두에 의해 이루어진 것으로 나타났다.

토지의 流轉으로 비농업에 종사한 농가에 있어서 토지는 여전히 그들의 불안정한 취업 구조의 사회보장적 성격을 가지는 안전판 역할을 하기에 농민들이 완전히 토지를 떠나지 않으려 한다. 그래서 流轉이 충분히 활성화되지 못하기도 한다. 지역에 따라서는 이러한 토지의 流轉을 행정적 수단을 통해 집체조직이 직접 조정하는 경우와 토지 사용권을 가진 농가들이 자유롭게 행하는 것으로 대별되어 나타난다. 그것은 집체경제의 발전과 개체경제의 발전으로 대비되는 지역성의 한 표현일 수 있다. 北京 順義縣과 浙江省 溫州가 각각 그 전형적 예이다.

## 2. 兩田制

兩田制는 농촌 경지이용의 한 방식으로, 농촌의 경지의 용도를 두 가지로 나눈 후, 토지이용과 流轉 방식을 달리하여 토지의 합리적 이용(규모경영, 혹은 농산품의 상품화 확대 등)을 꾀하려는 제도를 말한다. 兩田이란 인구에 따라 분배하는 口糧田과 노동력에 따라 분배하는 責任田을 말하며, 口糧田은 농촌 인구의 기본적인 식량을 제공하는 일종의 생활보장 기능을 담당하고, 責任田은 농가간의 경쟁방식을 도입하여 합리적 토지의 流轉을 가능하게 하는 기능을 담당하도록 한다. 이러한 口糧田, 責任田이 양전제의 양축이지만 지역에 따라서는 그 명칭과 비율, 그리고 기능이 약간씩 다르기도 하다.<sup>13)</sup>

農業部の 표본조사에 의하면 1992년 전국적으로 170만개의 농촌조직이 兩田制를 실시하여, 총 농촌조직의 32.3%를 차지하고 있다고 한다. 특히 지역적으로는 중부지역의 양전제 실시가 두드러지고, 糧食과 棉花 주산지에서의 양전제 실시의 증가가 신속한 것으로 나타났다. 1994년의 조사에 의하면 3,959.7만 ha의 토지에, 농촌조직의 3이 양전제를 실시하고 있고, 2,684.6만 ha의 責任田 가운데 37.5%가 유능한 농업종사자(種田能手)에게 집중된 것으로 나타났다(中華人民共和國農業部, 1995, p.50).

### 〈사례 1. 山東省 平度市〉

1988년 市 전체의 93%이상의 토지에 대해 양전제를 실시하여 口糧田과 承包田(責任田)으로 경지를 나누었다. 口糧田은 사회보장, 기본생활수요 만족의 기능을 가지고 있다. 口糧田 분배는 인구에 따른 균등 분배의 원칙으로, 일인당 약 0.5畝를 분배하고 분배된 경지의 경작자는 농업세만 부담한다. 承包田은 효율의 원칙으로, 경영능력이 있는 경작자에게 경쟁입찰 방법으로 적당한 집중을 이루도록 유도하였다. 이 경지는 유상사용을 원칙으로 하며, 경작자는 농업세 부담, 鄉·村에 경지 청부비 상납, 정부가 규정한 수매임무 수행 등의 의무가 있고, 청부비는 대략 순수익의 30~40% 정도이다. 村 經濟合作社(혹은

村民委員會)가 경지 소유자의 대표가 되어 공개입찰을 시행하는데 적당한 규모를 유지하기 위해 경지 규모를 노동력당 10~15畝로 한정하고, 20~30畝의 필지의 경지는 농민의 희망에 따라 小組를 결성한 후 입찰하도록 해 필지의 세분을 방지하도록 하였다. 그 결과 토지의 상대적 집중으로 “3高 1增加”, 즉 노동생산율, 토지생산율, 상품화율의 제고와, 농가의 수입 증가를 이룰 수 있었다(中共平度市委 平度市人民政府, 1991: 駱友生·張紅宇, 1995: 張中一 외, 1994).

### 〈사례 2. 安徽省 鳳陽縣 官溝鄉 大洪村〉

8개의 生產隊(村民小組), 경지 3,003畝, 316戶 가구(1,305명)의 촌으로, 1992년 경제작물 경작을 통하여 수입을 증가하기 위해, 80%의 경지를 承包田으로, 20%를 經濟田으로 분할하였다. 承包田은 인구에 비례하여 청부하고 농가가 자유로운 경작을 할 수 있고, 1畝당 12元의 提留·統籌費<sup>14)</sup>를 부담한다. 經濟田은 농가의 희망에 의해 다른 사람에게 임대할 수 있다. 經濟田은 水利·교통 등 조건이 비교적 좋은 양질의 경지이며, 촌이 통일적인 원칙을 가지고 배분하며, 상대적으로 집중된 토지이다. 배분받은 농가는 반드시 경제작물을 경작하여야 하고, 배분 농가의 면적은 5畝 이상이어야 한다. 그 결과 3차 산업에 종사하여 承包田을 내버려 둔 11호 농가 외에 모든 농가가 인구 수에 따라 承包田을 얻었는데, 그 중 40.8%는 원래보다 많은 承包田을 얻었고, 19.6%는 청부지를 부분적으로 잃게 되었다. 또한 이전에 농가당 15필지로 경지가 분산되어 있던 것이 2~3필지로 줄어들게 되었다. 經濟田은 네 곳에 집중되어 외부인을 비롯한 51호가 청부하게 되었다. 거기서 나온 임차료 4만여 원으로 村委會는 집체비용의 지출을 보충하고 나머지는 촌에서 운영하는 공장을 세우는데 사용했다(王貴宸·魏道南, 1995).

### 〈사례 3. 陝西省의 兩田制와 三田制〉

토지 청부관계의 안정과 지나친 토지 세분화의 해결, 집체토지 보상 방식의 건립, 토지 규모경영과 합리적 유전의 촉진을 목표로 洛南縣에서 1990년부터 兩田制를 실시하였다. 경지를 責任



田과 經濟田으로 나누어, 전자는 糧食생산의 용도로 이용하고 분배는 농업인구에 따라 평균적으로 청부하며, 후자는 경제작물 위주의 상품 생산을 발전시키는 목적으로 이용한다. 責任田을 경작하면 자가 소비 식량 확보, 정부에 대한 수매 임무, 農業稅와 村 提留, 鄉 統籌 납부의 책임이 있고, 청부기간은 30년이다. 經濟田은 농가의 경영 능력에 따라 청부하며, 집체에 대한 청부비 납부의 의무만 가진다. 납부된 청부비는 공공자금의 축적, 공익 사업 수행, 統籌·提留 등에 쓰인다. 현재 責任田, 經濟田 비율은 75%, 25%이다.

한편 三田制는 안정적인 청부관계와 토지의 합리적 유전, 농가의 분산 경영과 규모경영을 이루며, 불평형 분배를 해결하고, 경제효율을 높이려고 千陽縣에서 시행되었다. 그 종류로는, 사회보장용 경지로 인구 수대로 분배하여 자가 소비 식량 수요를 만족시키는 口糧田과, 상품양식 생산 용지로 노동력에 따라 분배되는 責任田, 그리고 경제작물 용지로 이용되며, 鄉村의 통일 계획으로 토지의 집중을 이루기 위해 공개 입찰 방식으로 높은 청부비를 받는 經濟田으로 나누는 제도이다. 1988년부터 시행되었으며, 현재 각 면적은 30.4%, 42.6%, 27.0%이다(王學翥, 1995).

兩田制의 효과는 그 실시 목적이 제시하는 바와 같이 농가의 기본적인 식량원을 보호해 주었고, 경지의 집중을 통해 생산력 증진을 어느 정도 이룬 것으로 나타났다. 하지만 兩田制는 토지 시장이 완전 시장 방식에 의해 작동될 때 발생할 경작지 경영규모의 불평형, 즉 감소를 해소하기 위한 과도적 단계이다. 그러나 시간이 흐를수록 점차 口糧田의 비율이 줄어들고 있다. 또한 현 兩田制 실시에서도 일부 농가에게 경작지의 집중이 일어나기도 한다. 그러나 아직은 경지의 집중이 농가의 소득 불평등으로 이어질 정도로 심하지는 않다. 張中一 외(1994)는 平度市의 兩田制 실시로 인한 불평등 관계를 로렌츠 곡선과 지니계수를 이용하여 분석하였는데, 수입 불평등이 경지 소유 불평등보다 심하지 않게 나타난다고 한다. 즉 농가 수입의 공평이 토지자원 사용의 불공평

을 대체하게 되었다는 것을 실증하고 있다.

중국 내의 시장경제 옹호자들은 兩田制는 생산력의 발전에 적당하지 않기에, 언젠가는 모든 경지를 시장 방식으로 둘 것을 주장한다. 다만 兩田制 성립의 근거인 농가의 기본 생활보호 기능이 아직도 중국 농촌에서는 필수적이라는 점에서 현재 兩田制 실시의 의의가 있다. 결국 집체 소유의 경지를 시장 작동 방식으로 바로 전환했을 때의 충격을 완화하는 방편으로서, 또 농민이 안정적으로 토지를 점유하고자 하는 심리를 만족시키고 이전의 均田制의 문제를 효율적으로 해결하기 위해 양전제가 등장했다.

### 3. 規模經營

농촌의 세분된 경지를 적당한 규모로 집중하여 집체 농장이나 가정경영 농장의 형식으로 경작하는 방식을 말한다. 이를 통해 농업 투입의 분산성을 극복하고, 농업의 기계화를 실행하며, 토지의 생산성을 증가하여 농업 현대화를 이루려고 하는 것이 주목적이다.

1987년 이후 국무원의 조치로 江蘇省 蘇南의 無錫縣, 吳縣, 常熟市, 山東省 平度市, 北京市 順義縣, 廣東省 南海市, 浙江省 溫州市가 규모경영의 시험구로 선정되었다. 이후 현재에 이르기까지 규모경영에 관한 논의는 중국 농촌연구 가운데 많은 연구가 이루어지고 있는 부분 중의 하나다. 규모경영에 대한 관심은 다음의 鄧小平의 언급에서 분명히 읽을 수 있다. 그는 1990년에,

“장기적이고 폭넓게 봐서, 중국 사회주의 농업의 개혁과 발전에는 두 개의 飛躍이 있음이 분명하다. 그 첫째 비약은 人民公社를 없애고, 家庭聯產承包 위주의 책임제를 실행한 것이다. 이것은 매우 큰 진전으로, 변하지 말고 장기적으로 견지해야 한다. 두 번째의 비약은 과학적인 경작과 생산사회의 수요에 적응하여 適度 規模經營을 발전시키고 집체 경제를 발전시키는 것이다. 이는 매우 큰 진전인 동시에 당연히 매우 긴 과정이다”(鄧小平, 1993, p.355)

라고 하여 규모경영의 중요성을 강조한다.

규모경영의 주요 형식은 크게 家庭經營型和 集體經營型 두 가지로 나눌 수 있다(農業部農村改

革試驗區辦公室, 1994). 家庭經營型은 농가가 단위가 되어, 자신의 노동력으로 생산 경영을 조직하고, 독립채산제를 실시하여 이익과 손실을 모두 자신의 책임으로 하는 방식으로, 이 방식에는 대규모 경작 농가로 이루어진 농장, 혹은 몇 개의 농가가 연합으로 운영하는 聯戶농장을 포함한다. 家庭經營型의 대표적인 지역은 平度, 常熟, 溫州市이다. 集體經營型은 지역사회 조직이 토지의 통일 조정을 통해 전문화된 농장을 세워 토지를 집중적으로 통일 경영하는 것으로, 이 방식에는 村 경제조직이 토지를 집중하여 농업 작업을 관리하는 村辦농장, 농업 종합 서비스 기관들이 직접 토지를 경영하는 站辦농장, 그리고 鄉鎮企業이 농장을 경영하여 농장이 기업의 한 작업장으로 만드는 廠辦농장(혹은 農業作業場) 형식이 있다. 이러한 형식의 대표적인 지역은 順義縣과 無錫縣이다.

〈사례 1. 北京市 順義縣〉

이 지역은 80년대 이후 비농업이 발전하고, 농업 노동력이 대량으로 이전되었다. 이에 토지 경영이 겸업적 성격을 띠고, 일부는 휴경화되는 상황, 그리고 양식 생산도 감소되는 추세에 있었다. 1986년, 토지의 규모를 집중하여 효율화된 경영을 하기 위해 順義縣은 행정적인 방식으로 집체농장을 세우게 된다. 이곳은 수년에 걸쳐 경지의 기본적 건설이 이루어져 왔고, 농업기계 설치가 계속되어 규모경영의 물질적 기초가 어느 정도 갖추어져 있었다. 이는 물론 비농업 발전으로 인한 지역사회 집체 경제력이 있었기에 가능했다. 규모경영 면적 가운데 村辦 집체농장이 62.8%를 차지하고 있다. 집체 농장과 운영 규칙은 인민공사 제도하의 규정과 다르다. 즉, 개인 노력과 그에 대한 보수를 보다 긴밀히 결합하는 제도를 채택하였고, 기업화 경영 기법과 股份合作制(주식제) 경영도 도입하여 시행하고 있다(中共順義縣委研究室, 1991; 駱友生·張紅宇, 1995).

〈사례 2. 浙江省 溫州〉

1980년대 중반에 농촌 노동력 이전으로 농지의 棄荒과 자발적인 양도가 광범위하게 이루어지

고, 또한 '以工補農'(공업 발달을 통한 농업 지원)의 조치로 생산 전문가에게 토지 집중이 장려되어 대규모 양식 생산농가가 형성되는 가운데, 1987년 개시된 國務院의 시험구 선정의 계기로 규모경영 추세가 더욱 확대되었다. 溫州지역은 주로 농민들의 자발적 실천이 먼저 등장하고, 이후 省, 市, 縣의 각급 당조직과 정부의 관심이 생겨났는데 특징이 있다. 같은 해 省에서 鄉鎮企業이 발달한 지역에 토지 경영규모를 적극적으로 추진할 것을 정식 결정하여, 1988년 《경제발달지구에서 토지의 適度 規模經營 추진에 관한 약간의 정책규정》을 하달하였는데, 이는 규모경영을 적극 추진할 것을 정부 차원에서 보증한 데 의의가 있다. 실행 방식으로 '3불변', '3권분립'의 정책, 즉 집체소유권 불변, 家庭聯產承包制 불변, 쌍층경영체제 불변의 원칙, 토지 소유권의 명확화, 토지 청부권의 안정, 토지 사용권·경영권의 활성화라는 정책을 규정하여 시행하였다. 1993년 이후 더욱 큰 범위로 규모경영을 확대하게 되었다. 경영 형식은 90%정도가 양식 생산을 하는 대규모 가정농장 위주이다. 溫州의 150개 규모경영 농장을 조사에 의하면, 규모경영의 결과로 단위당 생산량이 전체 지역 평균보다 17.5%, 상품화율은 50% 높게 나타났다(丁賢劬 외, 1995).

〈사례 3. 山東省 膠州市〉

膠州市는 山東省 제1의 대외 개방도시로, 鄉鎮企業, 三資企業, 가정 공업, 개체 상공업 등이 발달하여, 농촌 노동력이 대량으로 이전되었고(2·3차 산업 노동력이 46.3%), 鄉鎮企業의 발전이 '以工補農'으로 작용해 규모경영 발전을 위한 물질적인 기초를 다졌다. 동시에 농민들이 토지 사용권을 양도하려 하고, 정부에서도 안정적인 양식 공급이라는 현실적 필요가 규모경영의 직접적 동기가 되었다. 방식으로는 일정한 경제력·생산 기술·관리 경험이 있는 농가가 집체 토지를 청부·임대하여 전문화된 생산과 종합적 개발을 하는 家庭農場, 3~5호의 농가가 투자하고, 노동력 투입을 통한 경작을 행하고, 이후 투입 노동과 투자 주식에 의한 분배를 하는 股份合作制(주식제) 농장, 그리고 전체 촌의 경지를 집

1980년대 후반 이후 중국 농촌 토지제도의 변화

증하여 동일 계획 하에 경작·관리하고, 농업 종사자, 공업 종사자 모두 촌에서 임금을 지급하는 集體農場 등이 있다. 그 외에도 企業農場, 外資農場, 科學技術農場, 聯合農場 등 비교적 다양한 형식으로 규모경영이 이루어지고 있다(黃聿頌, 1995).

〈사례 4. 江蘇省 蘇南지구(蘇州, 無錫, 常州)〉

이 지역은 1980년대 중반 이후 가정농장 위주로 발전하였다. 1993년 가정·집체농장 2,816개, 경영면적 22.58만 畝, 평균 농장규모가 80.3畝이다. 그 중 발달이 가장 빠른 無錫縣은 농장 1,510개, 경영면적 11.7만 畝로, 縣 전체 承包田의 18%, 責任田의 54%를 차지하고 있으며, 이 가운데 집체농장은 704개이고 그 경영면적은 7.5만 畝(규모경영 면적의 47%)이다. 농장 형식은 가정농장, 聯戶農場, 村辦농장, 廠辦농장, 站辦농장 등이다. 규모경영 결과 농업 노동생산성, 토지생산율, 양식 상품화율이 모두 높아졌으며, 1993년 33개촌 61개 농장을 조사한 결과, 평균 경영규모 29.73畝(蘇南 전체 평균은 5.79畝), 일인 노동력당 평균 양식 생산량 2.27만 kg(겸업 농민의 28.5배), 양식 상품화율 95.1%(일반 농가는 75%)로 나타났다. 또한 無錫縣 52개촌 103개 농장을 조사한 결과 평균 노동 양식 생산량 2.14만 kg(일반 농가의 20배), 매 노동력당 평균 연 수입 7,152.2元(일반 농민의 2.9배, 향진기업 수입의 2.2배)에 달하게 되었다(張 杭, 1995; 上海赴蘇皖學習考察組, 1995).

규모경영의 효과는 여러 가지 면에서 무척 고무적인 현상으로 나타나고 있으며, 따라서 정책적으로도 계속 장려하고 있다. 그러나 한편으로는 규모 경영으로 인해 농촌 내에서 계층 분화의 현상이 등장하여 농촌 내부의 불평형 문제가 발생할 소지가 있다.<sup>15)</sup> 또한 집체농장의 경우는 과거 인민공사 때의 문제점 중의 하나인, 관리 감독 비용과 이윤 분배 등의 문제가 분명하지 않은 결점이 있다.<sup>16)</sup> 또한 규모경영은 토지의 합리적인 流轉 방식이 작동해야지 가능하다. 流轉 방식의 자발적 성숙이 없는 일부 지역에서 나타

나고 있는 행정적인 수단에 의한 반강제적인 방법의 경지집중은 문제를 일으킬 소지가 다분하다. 이러한 문제점은 현재 중국이 취하고 있는 효율 위주, 시장 메카니즘의 확대, 노동력의 이전, 토지 생산성의 제고 등의 농촌 정책에 가려 크게 부각되지 않고 있다.

#### 4. 股份合作制(주식제)

경제가 발달한 廣東省 일부 지역에서 등장한 경지의 집중 방법으로, 집체조직이 농가의 토지 사용권을 다시 되돌려 받아 토지를 집중한 후, 새로운 가정 농장 혹은 전문적인 생산대에게 청부하고, 농민은 출자한 토지의 사용권에 대한 주식을 소지하고 그 수익을 누리는 제도이다.

股份合作制가 발달한 廣東省 南海市의 그 성립 과정을 보면 다음과 같다. ① 집체토지 전부를 가치평가하여 투자분으로 환산하여 실물 토지를 화폐화하고, ② 종합 요소에 따라 토지에 대한 株券의 인원과 주식 분액을 결정하며, ③ 남은 부분은 무상으로 사원 개인에게 분배하고, 투자한 농가는 집체수의 배당에 참여한다. 개인의 주식 권리는 승계·양도·저당삼을 수 없다. ④ 집체가 토지 청부의 대상을 선정하는 데는 현지의 경제적 조건과 주민 의견에 근거하여, 농가의 희망에 의한 입찰 방식이나 혹은 전문적인 생산대에게 집체청부 등의 방식을 취한다(蔣 勵, 1994; 王 琢, 1994).

股份合作制는 일종의 집체소유와 개인제도의 혼합 형태라 할 수 있다. 이 제도로 농민이 토지에 대해 갖는 의뢰성이 상대적으로 감소하여, 비농업으로의 노동력 이전을 용이하게 해주는 장점을 가지고 있다.

그러나 토지에 대한 株券이 여하히 개인에게 확정할 수 있는가 하는 문제, 토지의 株券 확정 이후, 인구 증감과 호적 관계의 변동에 의한 株券의 조정 문제, 토지 사용권에 대한 株券이 국가 법률에 의해 보호받을 수 있는가에 문제가 남아 있다. 결국 토지의 股份合作制는 이 제도를 수행할 수 있는 집체의 역량이 어느 정도 있는 경제발달 지역에 적합한 제도라고 할 수 있다. 그래서 현 이 제도는 廣東省을 중심으로 경제가

특히 발달한 지역에서 실행되고 있다.

### 5. '四荒' 경매

농촌 비경지 토지 가운데 자금이 결핍되거나 투자 개발할 힘이 없는 '四荒'의 사용권을 비교적 장기간의 청부 기간으로 공개 입찰 등의 방식으로 경매하는 제도를 말한다. 이 제도는 주로 서부 산간 지역 등의 경제 미발달 지역에서 많이 발생한다. 경매의 방식은 지역사회 내외에서 경쟁 기제를 도입하여, 민주적·공개적인 공개 입찰을 통해 四荒의 사용권 기간 중의 경영, 수익, 양도권 모두를 구입한 사람에게 준다. 구매하는 방식은 농가가 독립적으로 구매하여 개발하는 경우, 공공 기관의 직원이 구매하는 경우, 농가 간 혹은 농가가 기관 단체와 연합하여 구매하여 개간하는 경우, 기관 단체나 기업이 구매하는 경우가 있다(艾云航, 1995, pp.2-3).

#### 〈사례 1. 山西省 呂梁地區〉

역시 농촌 자체의 수요가 유발되어 발생한 것이다. 그 경험은 1983년 柳林縣 中恒村에서 1,750元으로 157畝의 '四荒' 사용권을 10년간 구입하여 전부 개간하고 매년 만 원 이상의 수익을 올린 사실로 거슬러 올라간다. 1988년에는 臨縣 曲鄉에서 경매 형식으로 유역(면적 3.2만 畝, 전 鄉 유역의 91.7%)을 청부, 개간하여, 1992년까지 12만 元의 투자, 60만 노동 인력을 투입하여, 대추나무 22만주, 用材林 3만주를 심었다. 이 기간 5년의 개간 성과가 해방 이후 40년간 개간 성과를 초월하는 성과를 얻게 되었다. 여기에 자신감을 얻은 地委·政府는 《荒山, 荒坡, 荒溝, 荒灘 사용권을 경매하여 小流域을 개간하고자 하는 의견에 관하여》의 규정을 제정하여 그 방법을 명확히 규정하게 된다. 즉 누구라도 구입하여 개간하여, 이익 획득이 가능하고, 청부 기간은 50~100년으로 이 기간 중이라도 승계나 양도가 가능하다고 규정에서 제시하고 있다. 그리고 '荒'을 구입하는 형식과 경매 형식의 주요한 점은 행정구역 한계, 소유제 한계, 청부기한 한계를 타파하고, 구입자의 권익을 보장하여 승계·양도·저당 가능하다는 것이다. 그리하

여 개별 농가 구매, 연합 농가의 구매, 集體가 개간한 후 각 농가의 구매, 그리고 기관 단체·企業 購買 등 다양한 방법을 이용하여 '四荒'의 구매를 이루었다. 경매 방식은 공개 입찰 혹은 협상 방식을 사용하였다.

그 결과 청부 기간의 장기화로 '四荒'에 대한 장기적 투자가 가능해졌고, 비교적 정비된 재산권 구분으로 개발과 개간 주체가 명확해졌으며, 그 동안 묵혀던 자연자원과 노동력 자원을 이중으로 이용할 수 있게 하여 빈곤한 산간 지역 농민의 빈곤 문제 해결을 이룰 수 있는 한 방법이 되었다(駱友生·張紅宇, 1995).

#### 〈사례 2. 安徽省 天長市〉

橋灣鄉이 이 제도에 해당하는 곳으로, 원래 이곳은 1960년대 국가가 治水하기 위해 투자, 개간한 후 鄉 정부 관리하에서 식량을 생산했으나, 지세가 낮고 웅덩이여서 경작 비용이 많이 들뿐 아니라 거주지에서 멀리 떨어져 있어 농민들이 경작하기를 꺼려한 곳이다. 1991년 수재가 있을 후 이곳을 경작하던 200여 청부 농가는 1,700여 畝의 경작지를 포기하고 집체에 돌려주었다. 1992년 鄉 정부는 공개적으로 이 農田을 경작할 사람을 공개 입찰하여 本鄉의 한 농민이 1畝당 80元의 청부비를 내고 5년 동안 청부하게 되었다. 이후 그는 5戶의 농가와 연합하여 공동 투자를 통해 자금과 농기구를 구입하여 株式制 경영을 하였다.

또 安樂鎮 華村은 땅은 많으나 사람은 적어 1인당 평균 3~4畝 정도의 경영규모를 가지고 있으나 조방적인 경영으로 수입이 적었다. 1993년 나누어져 있던 500畝의 토지를 집중하여, 대만인과 20년간의 임대 계약을 하고 1畝당 임대료 200元을 받아 150元은 원래 점유하고 있던 농가에게 주고, 50元은 촌 집체공장을 세우는데 사용하였다. 대만인은 여기에 나무를 심고 목재 가공장을 세워 경영하고 있다(王貴宸·魏道南, 1995).

'四荒'의 경매로 인한 효과는 첫째, 대부분의 '四荒' 소재지인 빈곤 지역의 경제 수입이 증가되고, 둘째, 조성된 자금으로 농촌공업, 즉 鄉鎮

企業이 발전하며, 셋째, 사회 공공서비스 사업의 발전에 도움을 주고, 넷째, 농촌 잉여 노동력 이전을 촉진하는 계기가 된다는 것이다(謝經榮, 1995). 또한 농민의 四荒 개간의 적극성을 유도를 통해, 농민들의 시장경제 의식을 증가시키고, 규모경영을 촉진하고 생산요소를 합리적으로 배치할 수 있는 부차적 효과도 발생하였다(艾云航, 1995).

‘四荒’ 경매는 비교적 열등한 농촌 토지를 개간하고 이용한다는 점에서 효율적이라고 볼 수 있다. 하지만 四荒의 절대다수가 빈곤 지역에 있는 만큼, 농가의 이익과 농민의 잉여노동력 흡수와 연결되어야 하지만 대부분 청부대상이 현지 농민이 아닌 외부인이라, 대규모 투자의 능력이 있는 외부인과 현지 주민들의 경쟁이 힘들어, ‘四荒’을 경영하고 싶어도 하지 못하는 현지 주민들이 발생한다. 또 당정 기관의 사욕을 충족시키도록 조장하기도 한다(李生, 1995). 그밖에도 경매 이후의 주민들에 대한 후속 조치가 없어 농촌 주민들의 이전 즉 잉여노동력 흡수와 관계가 없는 문제를 가진다.

#### IV. 새로운 농촌 토지제도의 효과와 한계

인구와 노동력에 의해 평균적으로 분배·청부한 家庭聯產承包制는 시간이 흐름에 따라 재산권 제도의 모호, 청부 관계의 불안정, 인구 증감과 인구 이출에 따른 수시로 야기되는 토지 조정의 문제, 토지의 지나친 세분화, 농민들의 장기적 투입이나 토지에 대한 적극성 결여, 약탈식 경영, 四荒地 이용의 무계획화, 토지의 유전 기제의 결핍, 비농업 진출의 장애 등의 문제가 발생하였다. 이러한 모순을 완화하거나 해결하기 위해 새로운 제도들이 여러 지역에서 시행되어 왔다.

제도의 발생은 농촌 주민들의 일차적인 수요에 따라 그 수요를 만족시키려는 정책의 공급이라고 규정지을 수 있다. 또 하나의 특징은 이 과정에서 농민들이 확실한 행위의 주체자로서 작용했다는 점이다. 비농업으로의 취업이 활발히 이루어졌지만 그럼에도 불구하고 농촌의 경지를 남겨 두려는 농민들의 행태나, 혹은 연안 개발 지역의 경지에서 토지 사용권 유상 양도에 대한 기대 심

리로, 토지를 보유하고 있거나 하는 행태들은 농민의 시장에 대한 적응양식의 일면으로 보인다. 결국 물리적인 토지제도는 그 토지를 둘러싼 행위 주체들의 소유관계(중국의 경우는 사용권 관계)와 그 제도 속에서 이루어지는 행위 주체들의 적응 양식을 포함하고 있다.

위에 적은 토지제도들은 기본적으로 노동력이 비농업 산업부문으로의 이전을 기본적인 전제로 하고 있다. 그 순서가 역으로 되면, 즉 토지제도를 통해 노동력의 이전을 강제로 이루고자 하면, 그 과정에서 분명 무리가 따른다. 시장경제의 특징은 제도로 인한 행위 주체들의 변화라기보다는 행위 주체들의 부단한 적응과정 속에서 새로운 제도들이 생겨난 것이라 할 수 있다. 표 5는 山東省과 河南省의 농가들의 경제행태를 설문한 것이다. 이 표에 의하면 농업의 생산규모 확대, 즉 경지를 확대하려는 욕구가 67.2%이고, 또 한편으로 비농업 직업을 선택하고자 하는 욕구가 61.4%이다. 당연한 결과이지만 의미가 있는 것은 농촌 주민들의 행태는 산업부문의 종류가 아니라, 각 부문에서의 예기 수익이라는 점이다. 토지제도를 통해 효율성의 제고와 더불어 농촌 주민들의 합리적인 인력 배치가 농촌 제도의 주요 관건이라고 하겠다.

80년대 후반부터 실행되고 있는 토지제도들은 재산권의 명확화, 토지 유전의 규범화, 전문화된 생산과 適度 규모경영을 이루어 농업의 발전을 이루고, 토지의 복지 기능과 효율 기능의 분리로 양자를 모두 취할 수 있는 계기를 마련하였으며, 주식제와 같이 토지와 농촌 주민들을 상대적으로 격리시킴으로써 잉여 노동력의 이전을 촉진했다

표 5. 농업생산규모 확대와 비농업 선택에 대한 의견

| 항목      | 생산생산규모 확대 | 비농업 직업선택  |
|---------|-----------|-----------|
| 매우 적극적  | 49(25.1%) | 49(25.5%) |
| 비교적 적극적 | 82(42.1%) | 69(35.9%) |
| 일반적(보통) | 48(24.6%) | 47(24.5%) |
| 비교적 소극적 | 10(5.1%)  | 19(9.9%)  |
| 매우 소극적  | 6(3.1%)   | 8(4.2%)   |

자료: 宋洪遠(1995)

는 데 의미를 둘 수 있다.

또한 각 사례지역에서 보이는 바와 같이, 지역에 따라서 각 제도들은 다를 수밖에 없다. 각 지역이 가지는 지역성, 즉 경제·사회·문화적으로 누적된 특징들 속에서 배양된 가장 적합한 제도는 해당 지역 주민과 간부들이 더욱 잘 이해하고 있다. 중국인들을 이를 '因地制宜'라고 하여 정책 수립과 집행의 중요 요건으로 삼고 있다. 이러한 '因地制宜' 정책이 특히 광활한 면적을 가지고 자연적, 문화적, 경제적 차이가 큰 중국 농촌의 토지이용에 필수적인 요소이라 하겠다.

## V. 맺는 말

개혁·개방의 촉매제였던 중국 농촌의 家庭聯產承包制는 1980년대 급격한 생산 증가를 가져왔으나 1980년대 중반 이후 생산이 정체 내지 감소하는 상황을 맞게 된다. 이에 새로운 대응이 중국 농촌에서 필요하고 그 과정에서 나온 것이 전술한 여러 토지제도와 이용 방식들이다.

위에서 살펴본 제도와 토지 이용방식의 변화양상을 통해 얻어진 부가적 특징들을 결론을 대신하여 언급하고자 한다. 첫째, 중국의 농촌에서의 토지 제도와 이용 방식의 발생은 주로 수요 발생이라는 점이다. 주민들의 자연스런 적응과정을 통한 정책적 보완이라는 것이 중국과 같은 지역성이 다양한 나라에서는 당연한 현상이라고 할 수 있다. 둘째, 토지의 경작 규모적인 측면으로 규모경영이라는 확고한 지향점이 갖는 의미의 중요성이다. 즉 이전의 평균주의적 균전제에서 이제는 구호 뿐만 아니라 가장 근본적인 농촌 토지에 대한 분배도 불균형적(이지만 효율적인) 시장 원리를 따르겠다는 선언이다. 셋째, 새로운 제도들의 실행 방식에서 보이는 농촌 주민들의 적응력의 배양을 주시하고자 한다. 계획 경제에서 벗어난지 짧은 시간 내에 스스로의 의사 결정과 행태들의 다양성이 각 지역의 사례들에서 나타난다. 넷째, 농촌 노동력 이전과 토지는 밀접한 관련을 갖는다는 것이다. 유전 방식과 규모경영 방식은 순조로운 노동력 이전의 보호대로서 작용할 수 있다. 이후 중국의 성공적 도시화를 위해서도 농촌의 토지제도와 이용방식은 그 중요한 요소로

작용할 수 있다.

결국 관건은 토지의 집체소유라는 형식을 가지면서도 시장 메카니즘의 자율성과 역동성을 어떻게 가미하느냐 하는 데 있다. 또한 이 기본 구조 위에 각 지역별로 실정에 맞는, 혹은 이미 시행되고 있는 제도를 여하히 실행·완성하는가가 현재 중요한 과제이다. 개혁·개방 이후의 중국 농촌의 상황을 보면 '집체에서 가정으로, 계획에서 시장으로'라는 이행 과정의 심화임을 알 수 있다. 지역에 따라서는 그 과정이 앞선 곳도 있고, 아직 집체의 영향력이 강력하게 작용하는 곳도 있다.

토지제도는 그 속성상 주민들의 모든 경제·사회적 행위를 규정하고 또한 영향을 받는다. 특히 중국 농촌의 토지는 그 성격상 개혁과 개방의 정책 영향을 가장 먼저 받으면서 변화한 대상이고, 현재 역시 중국의 시장경제의 진행 과정에서 부단한 변화를 요구받고 있는 부문이기도 하다. 1980년대 후반에 나타난 새로운 제도들의 전개 과정은 무엇보다 시장 운영 방식으로서의 접근과, 정책과 제도의 다양화라고 간단히 말할 수 있다. 중국은 국토 면적과 인구, 그리고 지역 자체의 독특한 문화적 전통과 산업별 배치 등이 다양한 국가이다. 따라서 개혁의 완성이라는 흐름 속에서 토지제도가 갖는 다양함을 같이 읽어야 할 것이다.

물론 농촌에 대한 토지제도의 파악과 더불어 그 토지를 이용하는 주민들의 경작방식, 토지의 거래방식, 주민들의 의식구조 변화, 토지와 인구 이동 등의 관계도 차후 구명되어야 할 것이다. 이와 더불어 강조되어야 할 것은 연구 규모에서 개별 지역의 구체적 이해가 절실히 필요하다는 것이다. 이러한 연구는 규모의 상하왕복과 지역 이해의 종합화의 장점을 가진 지역 지리학의 장점으로 이를 이룰 수 있다고 본다. 毛澤東이 정치적인 목적에서 다음과 같이 말한 농촌지역 조사의 의의는 그 발언 목적과 시대 상황이 전혀 달라진 오늘의 중국 농촌의 연구자들에게도 그대로 적용된다.

“농촌조사가 없으면 발언권도 없다. 농촌에 대한 완전하고도 명백한 연구조사가 있어야만 문제를 해결할 수 있다. 현실을 무시하는 것은 교조

주의일 뿐이다”(毛澤東, 1982)

註

- 1) 羅伊 외(1995)의 安徽省, 山東省 54戶 농가 조사에 의하면, 61%의 농가는 개혁이래 토지에 대한 어떠한 장기적 투입을 하지 않은 것으로 나타났다. 또한 토지의 소유권 관계에 관해서도 실제 농민들은 잘 모르고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 “國家”, “黨”, “縣”, “鄉”, “大隊(村)”이라고 제각기 대답했고, 실제로 소유하고 있는 生產隊(村民小組)라고 정확히 대답한 사람은 소수로 나타났다. 이를 반영하듯 한 농민은 이 질문에 대해 “어떤 이는 국가, 어떤 이는 鄉 혹은 (生産)大隊라고 말한다. 분명한 것은 농민만은 절대 안가지고 있다.”라고 역설적으로 대답한다.
- 2) 실제로 80년대 이후 많은 농촌에서 인구의 증감에 따라서 새로이 토지를 조정하려고 기존의 토지를 수용한 후 다시 분배하는 형식을 자주 취했다. 1994년 조사(羅伊 외, 1995)에 의하면 인구에 따라 소규모로 조정하는 것 이외에도, 촌 전체 소유의 토지를 완전히 새로이 조정하는 조치를 개혁·개방 이후 3~6년마다 한 번씩 경험했다고 한다.
- 3) 농민의 부담은 현재까지도 해결되지 않고 있는 실정이다. 何卓成(1993)에 의하면 1992년의 경우 농민의 매 1畝당 경영 수지는 다음과 같이 나타났는데, 여기서 각종 부담금이 총수입의 27%를 점하고 있다.  
총수입 352.5元(100%) - 각종 부담 95.95元(27.2%) - 생산비용 169元(47.9%) = 순수입 87.55元(총수입의 24.9%)
- 4) 何卓成(1993)의 1993년 湖南省 150개 촌의 조사에 의하면 糧田 면적이 많은 지역, 순 양식 생산지역, 2·3차 산업 이전 가능지역, 생산 조건이 나쁜 지역 등에서 棄耕이 빈번하고 농가 단위로 봐서는 棄耕을 전부 혹은 소부분하는 농민보다 대부분으로 하는 농민이 많고, 시기적으로는 1988년부터 시작된 것으로 조사되고 있다.
- 5) 장경섭(1993)은 1980년대 초 생산성의 증가와 농민 소득의 증가 원인으로, 사영화로 인한 생산의욕 고취는 극히 한시적이었고, 그보다는 정부의 가격 조정에 의한 효과라고 분석한다.
- 6) 한편 이러한 棄耕·棄荒의 종류는 종식은 하되 생산된 양식을 팔지 않는 경우(無心種), 경지에 대한 노동력 부담에 비해 노동력이 노화되는 경우(無力

種), 농민이 비농업으로의 전화와 다른 곳으로의 이주하는 경우(無人種), 수리시설 등의 노화 등과 같이 각종 시설의 미비된 경우(無法種)로 구분할 수 있다(李旺盛, 1992).

- 7) 이러한 棄耕은 물론 상대적으로 열악한 토지부터 발생하지만, 그것이 토지 생산성과 관련된 것은 아니다. 즉 시장경제라는 외부 환경의 변화로 인한 노동력의 이전으로 나타나는 전형적인 社會的 休耕(Sozialsprache)이다. Maier(1977)에 의하면 사회적 휴경은 무엇보다도 과거 경업 인구의 비율이 높았던 지역에서 공업화가 뚜렷하게 진행될 때 나타나는데, 주민의 공업부문 취업으로 사회적 안정성이 확보되고 경업 농민층의 가치관이 변화되기 시작한다고 한다. 또한 그들은 생계를 점차적으로 공업부문에서만 찾게 되며, 그들의 사회적 안정을 보장하던 농업을 포기하고, 지금까지 이용해 온 경지를 휴경하게 된다고 한다. 현재 중국의 경우 이러한 전형적인 사회적 휴경이 일부 지역이지만 광범위하게 발생하고 있다.
- 8) 그래서 가정 보조 노동력을 이용하여 조방적 경영을 하거나 심지어는 보조금을 주어 가며 다른 사람으로 하여금 경작하게 하면서 청구권을 쉽게 포기하지 않으려 한다(農業部農村改革試驗區辦公室, 1994).
- 9) 楊德才 외(1995)의 조사 결과, 경지 유실의 원인은 향진기업의 용지를 비롯한 국가·집체의 토지 이용과 각종 開發區 설정이 가장 큰 비중으로 나타났다. 이 과정에서 지방정부의 간부들이 토지의 비농업 이용을 바기는 것으로 조사되고 있다. 이러한 유실은 점차 확대되는 추세이다. 浙江省 桐鄉市의 경우 1985~1993년간 경지 유실 중 鄉鎮 企業의 비중이 가장 높은 것으로 나타나, 1992년의 경우는 28.4%, 1993년은 33.0%가 향진기업 토지이용으로 바뀐 것으로 나타났다.
- 10) 여기서 살펴볼 각 제도들은, 각각 대등한 차원으로 별개의 기제로 작동하는 것이 아니라, 서로 인과관계를 가지고 시간적 연속성으로 이루어지기도 하고(兩田制와 規模經營의 경우), 서로 보완적 관계를 가지고 있기도 하고, 그리고 하부 분야의 개념일 수도 있다. 다만 여기서는 설명의 편의상 구분한 것에 지나지 않는다.
- 11) 1994년 安徽省, 山東省 농가 조사에 의하면 농민들은 이러한 양도 방법을 잘 알고 있다고 한다. 하지만 양도를 했어도 이 사실을 지방 관청에 잘 보고하지 않는다고 한다. 이는 행위 쌍방이 독립적

으로 결정하기에 정부 혹은 집체가 관여할 소지가 없다고 여기기 때문이다. 그 과정은 대부분이 구두에 의한 계약이라고 한다. 원래 지방정부 혹은 집체조직과의 청부계약도 역시 서면적인 것이 드물다. 조사 농가 54개 촌 농가를 조사한 결과 단 2가구만 계약서를 가지고 있고 절대 다수는 전혀 없었다(羅伊 외, 1995, pp.39-40).

- 12) 양도 방법은 크게 네 가지로 나뉜다. 첫째가 有償 양도로 위에 제시한 의무와 일정한 보수를 지불하는 것, 둘째가 無부가 조건 양도로 본문의 서술과 같은 내용이며, 셋째, 無償 양도로 모든 비용을 원청부 농가가 부담하고 새로운 청부 농가는 棄耕만 하지 않는다는 조건이며, 넷째가 보조금 양도로, 무상양도에다 원 청부 농가가 새로운 청부 농가에게 현금 혹은 실물을 주는 경우이다. 이는 사람이 적고 경지가 많은 지역에서 나타난다. 사례 지역의 네 방법의 비율은 각각 3.2%, 83.9%, 0%, 12.9%로 나타났다.
- 13) 口糧田, 責任田 이외의 명칭을 사례 논문을 중심으로 몇 가지만 소개하면 다음과 같다. ① 王貴宸·魏道南(1995): 安徽省 鳳陽縣의 承包田과 經濟田. ② 丁賢訪 외(1995): 浙江省의 口糧田과 任務田(혹은 商品糧田). ③ 王學習(1995): 陝西省 洛南縣의 兩田制(責任田과 經濟田), 千陽縣의 三田制(口糧田, 責任田, 經濟田). ④ 張中一·陳子光·賈彥海(1994): 山東省 平度市의 口糧田과 承包田. ⑤ 陣伯平 외(1994): 山西省 晉中地區의 口糧田, 責任田, 租賃田(經濟田·效益田).
- 14) 농지 경영으로 인한 이윤의 일부를 농촌 집체조직인 鄉과 村에 상납하는 금액으로 보통 집체조직의 비용으로 쓴다. 이 提留와 統籌의 대체적인 부담을 살펴보자. 四川省資陽市委政策研究室(1994)의 25개 농가의 조사를 보면 “총수입 5.7萬元 - (생산비 1.38萬元+세금 2200元+提留와 統籌費 3000元) = 농민소득 3.8萬元”라는 결과가 있다. 이를 토대로 계산해 보면 提留와 統籌는 총수입의 5.3%, 순소득의 7.9% 정도이다.
- 15) 이러한 점은 중국 정책의 조장적인 측면도 있다. 그래서 Leeming, F. & Powell, S.,(1990)는 이를 ‘국가가 후원한 빈부간의 농가 분화’라는 말로 설명한다.
- 16) 그래서 중국정부는 “집체농장이 합리성이 있다 하더라도 이것이 규모경영의 대표적 발전 방향이 될 수 없다. 마땅히 가정농장 위주로 규모경영이 이루어져야 한다”(農業部農村改革試驗區辦公室,

1994)는 입장을 가지고 있다. 또 하나의 문제는 규모경영에서 나타나는 자본이 농동을 대체하는 현상이 과연 중국의 많은 노동력과 부합되는지이다. 이에 대해서는 명확한 결론은 없지만 효율성의 견지에서 분명 이익이 있다는 식으로 정리하고 있다.

- 16) ‘四荒’이란 荒山, 荒坡(황폐해진 경사지), 荒灘(황폐해진 砂洲(모래톱)), 荒溝(황폐해진 도랑·골짜기)를 말하고, 지역에 따라서는 “荒水, 荒沙” 등을 합하여 四荒, 육황이 될 수도 있다. 그러나 ‘四荒’이 네 가지 중의 어느 하나를 말한다기보다도 농촌의 비경지 중에 개간이 덜된 황폐화된 토지를 가리키는 일반 명사같이 쓰이고 있다.

## 文 獻

- 李日榮, 1995, “중국 농업구조 개혁의 성과와 한계 - 1978년 이후의 생산책임제를 중심으로 -,” 中蘇研究, 19(1), 69-98.
- 장경섭, 1993, “농촌개혁,” 장경섭 편, 현대중국사회의 이해, 사회문화연구소, 41-84.
- 國務院發展研究中心土地課題組, 1992, 農地規模農業發展, 南海出版公司.
- 羅伊·蒂姆·李平, 1995, “中國農村土地制度改革: 實地調查報告,” 中國農村經濟, 第3期, 38-44.
- 駱友生·張紅宇, 1995, “家庭承包責任制後的農地制度創新經濟研究”, 經濟研究, 第1期, 69-80.
- 農業部農村改革試驗區辦公室, 1994, “從小規模均田制走向適度規模經營 - 全國農村改革試驗區土地適度規模經營階段性試驗研究報告,” 中國農村經濟, 第12期, 3-10.
- 段應碧·閔耀良 等編著, 1995, 中國農村改革和發展問題讀本 - 當前中國農村經濟發展的若干政策措施, 中共中央黨校出版社.
- 董全海, 1995, “我國市場經濟的耕地經營制度選擇與創新,” 農業經濟問題, 第4期, 26-29.
- 鄧小平, 1993, “國際形勢和經濟問題,” 鄧小平文選 第3卷, 人民出版社.
- 莫建備, 1994, 農業改革發展要有兩個個飛躍 - 從聯產承包責任制到適度規模經營-, 上海人民出版社.



- 毛澤東, 1982, 毛澤東農村調查文集, 人民出版社.
- 謝經榮, 1995, “實現農業第二個飛躍-土地租賃制,” 群言, 第5期, 17-20.
- 四川省資陽市委政策研究室, 1994, “農村土地使用權轉讓的調查與思考,” 農業經濟問題, 第3期, 29-30.
- 上海赴蘇皖學習考察組, 1995, “蘇南土地適度規模經營考察報告,” 上海經濟, 第4期, 46-49.
- 宋洪遠, 1995, “農村改革對農戶經濟行為影響的實證分析,” 經濟理論與經濟管理, 第1期, 13-17.
- 艾云航, 1995, “拍賣‘四荒’地使用權加快‘四荒’資源開發,” 林業經濟, 第3期, 1-6.
- 楊德才·胡孝德·唐松根, 1995, “對耕地流失的調查及反思,” 農業經濟問題, 第7期, 27-31.
- 陽雍哲, 1995, “規模經營的關鍵在於把握條件和提高經營效益,” 農業經濟問題, 第5期, 15-18.
- 楊學成·曾啓, 1994, “試論農村土地流轉的市場化,” 農業經濟問題, 第6期, 27-30.
- 王桂英·傅河, 1994, “土地制度和流轉機制的實踐與走向,” 農業經濟問題, 第6期, 31-35.
- 王貴宸·魏道南, 1995, “農村土地使用制度改革探討 - 安徽〇州地區農村調查,” 中國農村經濟, 第2期, 44-47, 10.
- 王琢, 1994, “中國農村土地產權制度新論 - 南海創新土地產權制度的試驗,” 中國農村經濟, 第5期, 16-21, 26.
- 王學習, 1995, “建立適應社會主義市場經濟體制的土地產權制度 - 陝西省土地制度改革試驗情況報告,” 農業經濟問題, 第7期, 22-26.
- 劉金堂, 1994, “論社會主義市場經濟中的農田租賃經營,” 農業經濟問題, 第3期, 26-28.
- 劉奇元龍, 1994, “放活土地使用權是農村生產力的第三次大解放 - 關於臨泉縣單橋鄉土地租賃經營的調查,” 中國農村經濟, 第11期, 24-27.
- 劉偉·林文怡, 1994, “農村土地市場面臨五大難題,” 農業經濟問題, 第3期, 20-22.
- 李文斌, 1994, “進一步完善農村的土地制度,” 財務經濟, 第11期, 60-62.
- 李生, 1995, “‘四荒’使用權拍賣中的法律問題,” 農業經濟問題, 第4期, 30-31.
- 李旺盛, 1992, “農民退田拋荒現象的原因與對策,” 黨政干部論壇, 第11期, 22-23.
- 李菁, 1995, “農村土地制度改革的主題,” 中國農村經濟, 第2期, 48-51, 36.
- 蔣勵, 1994, “股份合作制: 農村土地制度改革的最優選擇,” 農業經濟問題, 第12期, 30-34.
- 蔣勵, 1994, “土地產權制度改革的新探索 - 對南海市土地股份合作制的評價,” 中國農村經濟, 第4期, 24-25.
- 張榮華·侯江紅, 1995, “新一輪土地承包政策探討,” 農業經濟問題, 第4期, 23-27.
- 張月蓉, 1994, “對農村集體非農用地進入市場的思考,” 農業經濟問題, 第3期, 23-25.
- 張中一·陳子光·賈彥海, 1994, “平度市‘兩田制’改革的政策效果分析,” 中國農村經濟, 第4期, 26-30.
- 張忠根·黃祖輝, 1995, “機會成本, 交易成本與農業的適度經營規模 - 兼論農業的組織制度選擇,” 農業經濟問題, 第5期, 19-22.
- 張杭, 1995, “農場化: 蘇南農業制度變革的選擇,” 中國農村經濟, 第2期, 52-55.
- 鄭風田, 1995, “我國現行土地制度的產權殘缺與新型農地制度構想,” 管理世界, 第4期, 138-146.
- 丁賢訪·衛新·楊祖增·桑文華, 1995, “浙江省糧田適度規模經營研究,” 農業經濟問題, 第5期, 22-27.
- 中共順義縣委研究室, 1991, “順義縣土地適度規模經營的嘗試,” 中共中央政策研究室編, 52-58.
- 中共中央政策研究室編, 1991, 中國農民的偉大實踐 - 農村改革和發展典型經驗 -, 中共中央黨校出版社.
- 中共平度市委 平度市人民政府, 1991, “平度市配套建設土地承包制度,” 中共中央政策研究室編, 38-45.
- 中華人民共和國農業部, 1995, 中國農業發展報告 '95, 中國農業出版社.
- 陳伯平·楊家容·張秀萍, 1994, “試論市場經濟農村土地制度改革接軌,” 農業經濟問題, 第6期, 24-27.
- 何卓成, 1993, “對當前農民‘棄耕’現象的調查與

- 思考.” 中國農村經濟, 第6期, 57-59.
- 黃麗萍, 1995, “農村土地產權制度改革的進一步深化 - 農村土地經營權的轉讓,” 經濟科學, 第5期, 12-15.
- 黃小虎, 1995, “關於農村非農用地進入市場問題,” 中國農村經濟, 第2期, 40-43.
- 黃聿頌, 1995, “推行適度規模經營實現農業第二次飛躍 - 山東省膠州市的經驗,” 經濟與管理研究, 第5期, 26-29.

- Leeming, F. & Powell, S., 1990, “Rural China: old problem and new solutions,” in Cannon, T. & Jenkins, A. (ed.), *The Geography of Contemporary China: The impact of Deng Xiaoping's Decade*, Routledge, London, 133-167.
- Maier, J. (et al.), 1977, *Sozialgeographie*, westermann.

## Changes of Land-Use Policy in Rural China

Soon-Cheol Moon\*

### Summary

Since 1978, China has progressed her reforms of her economy. In this process, reforms in rural area have been operated with top priority. The system of collective economy had been changed into that of private economy. Rural farming and land-use system had been changed also. The household responsibility system took the place of a People's Commune. That was the system that could inspire farm-household with a will to work, and hence, increase the productivity of agriculture. However, with the development of market mechanism in the later 1980s, that system got inadequate to new situation. For instance, incentives of a will to work slowly decreased, agricultural productivity did not increase, and labor forces were tremendously transferred to non-agricultural sector. This situation created the demand for a new system of rural land policy and use.

This paper intends to describe changes of

new system of land use in rural China. Those changes are as follows.

1. The system of land-circulation has been spread widely.
2. 'Liangtianzhi' (the system of two kind land-use) divided the land into two kinds, 'kouliangtian' (the land of food) and 'zerentian' (the land of obligation). The one is allocated in proportion to the per capita, and to support farm-household' and function, the other is allocated in proportion to the labor force, in order to increase the commercial function of land.
3. 'Guimojingying' (management of scale): For overcoming the disadvantage of dispersal of land, the relative concentration of land was required.
4. 'Gufenzhi' (a joint-stock system) is practised for the purpose of establishing clear-cut lines of land ownership.
5. 'Sihuangpaimai' (auction the use right of four kinds of wasteland) is for full-using of the wasteland.

It can be apprehended that these systems and policies were the process of adaption to market mechanism. In these, rural China

\* Doctoral Student, Department of Geography, Seoul National University.

1980년대 후반 이후 중국 농촌 토지제도의 변화

could escape from the disorder due to rapid changes, and overcome the existing contradiction.

household responsibility system, the system of two kind land-use, management of scale, a joint-stock system, auction of four kinds of wasteland

Key Words: land-use in rural China, the