

## 제10장 중국 농지임대차분쟁의 중재

## 1. 의의

중국 정부는 심각한 사회문제로 대두된 농민, 농업, 농촌문제 즉 三農問題의 발생에 대하여 사회주의 계획경제체제의 근간을 흔들 수 있는 중차대한 것으로 여기며 그 해결에 많은 고심을 하고 있다. 그 중에서도 가장 중요한 재산권인 토지에 관한 것인데, 중국 농촌의 토지제도는 토지소유권과 토지사용권이 분리되어 있는 것이 가장 큰 특징 중의 하나이다. 토지와 관련된 법률과 규정이 제정되어 있으나 그럼에도 불구하고 토지에 관한 재산권분쟁이 빈번하게 발생하고 있다. 사실 그동안 중국에서 토지는 국가와 집단의 소유물이고 개인은 이를 소유할 수 없었는데 사회주의적인 이념을 고수하고 더욱 정착하기 위한 것으로 보인다. 그러나 이러한 토지이용제도는 토지사용에 대한 비효율과 불합리적인 면을 노정시켰으며 토지자원의 활용을 왜곡시키고 낭비를 증가시킨 요인이 되었다.<sup>1)</sup> 즉 농촌에서 토지와 관련한 여러 문제들이 발생하는 경우 그동안 지방정부나 관련기관들에 의해서 비공식적인 방법으로 해결되었으나<sup>2)</sup> 사회주의 시장경제체제가 낱알이 성장, 발전함에 따라 이러한 방법으로는 많은 농지임대차 분쟁을 해결할 수 없게 되었다. 시장경제체제 하에서는 경제주체가 자유로운 경쟁을 하며, 자유경쟁의 질서 속에서 수요와 공급이 결정되고 가격이 결정되는데<sup>3)</sup> 이는 농지임대차 분쟁의 경우에도 예외없이 적용되어야 할 것이다. 국가에 의한 통제적 자원배분은 더 이상 의미도 없을 뿐만 아니라 국가가 임의로 자원배분을 할 수 없을 만큼 중국 경제의 규모가 커졌기 때문에 모든 경제행위를 합리적으로 규율하고 배분하는 것이 필요하게 되었다.<sup>4)</sup>

이러한 상황의 변화에 따라서 중국은 삼농문제에 대한 이론적인 체계 정립과 아울러 법적 제도적인 정비가 현실적으로 매우 필요하게 되었다.<sup>5)</sup> 중국은 물권법이 제정되면서부터 치열한 이념 논쟁을 떨치고<sup>6)</sup> 새로운 변화를 맞이하기 시작하였는데 그 중심에 있는 것이 토지사용권제도이라고 할 수 있다. 기존의 토지사용권제

1) 중국은 80년대 이전에는 토지를 무상으로 사용하도록 인정하였기 때문에 국가의 제정은 어려워지고 토지의 이용도 제대로 할 수 없게 되어 1980년대부터 유상사용 제도를 도입하였다.

2) 중국에서는 개혁, 개방 이전의 계획경제 체제하에서는 오랫동안 행정명령이 법을 대신하여 이루어졌다.

3) 金容吉·朴冬梅, “中國의 物權法 制定動向에 관한 考察”, 成均館法學 제18卷 제3號, 成均館大學校 比較法研究所, 2006, 235면.

4) 중국 공산당 제17기 중앙위원회 제3차회의(三中全會)가 2008년 10월 9일에서 12일까지 열렸다. 이 때에 “중국 농촌개혁의 발전 추진의 중대문제에 대한 결정(中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定)”이 심의, 통과 되었는데, 이 결정으로 향후 중국의 농촌개혁의 방향이 정해졌다. 이에 앞서 胡锦涛 총서기는 安徽城으로 내려가 농촌의 개혁발전 상황을 시찰하고는 농민의 토지사용권 양도 등을 허용하며 농촌에서 규모경영을 발전시키겠다고 밝혔는데 전문가들은 이것이 三中全會의 기초이며 전향적인 정책을 나타낸 것이라고 분석하였다. 근래 중국 정부는 농업투자를 꾸준히 해오면서 국정과제 등을 잇달아 발표하면서 관련 지원정책을 내놓고 있으나 三農問題는 여전히 해결되지 않은 채 어려움이 가중되고 있다. 新華社, 2008년 10월 7일자.

5) 중국은 21세기를 맞이하여 사회주의의 새로운 건설과 개혁 개방의 지속 및 시장경제의 급속한 성장에 따른 사회현실과 관념의식의 변화를 수용하고자 실질적이면서도 상징성을 갖는 헌법을 수정한 바 있다. 金容吉·朴冬梅, 전제논문, 257면.

6) 상계논문, 240면.

도는 농지도급경영권, 건설용지사용권, 택지사용권 등이 있다. 그 중에서도 농지도급경영권은 토지제도 개혁과 맞물려 매우 중대하고 그를 둘러싼 분쟁도 많이 발생하여 이를 해결할 중재제도가 필요하게 되었다. 이러한 농지임대차문제에 대한 합리적인 해결은 경제발전과 사회안정을 위하여 바람직하다고 볼 수 있다. 중국은 농지의 임대차 문제가 중요한 현안으로 대두되면서 전국인민대표대회(전국인대) 상무위원회는 2009년 6월 27일에 “농지도급경영분쟁조정중재법(農村土地承包經營糾紛調解仲裁法)”을 제정하였으며, 2010년 1월 1일부터 시행되고 있다.

## 2. 중국의 토지제도

중국 공산당은 토지 소유에 대한 중국 농민의 恨을 파악하고 ‘무상몰수, 무상분배, 채무 철폐’라는 구호를 내세워 혁명전쟁에서 승리할 수 있었다. 중국의 토지개혁은 기본적으로 광대한 貧農과 雇農의 지지 확보 전략에 초점이 맞추어 졌는데 이러한 토지정책은 내전에서 승리하고 중국 초기에 추진된 사유제 토지개혁이 있을 때까지 계속되었다.<sup>7)</sup> 그러나 1953년 이후에는 중국의 토지정책은 사회주의 건설을 위한 합작화 및 집단화를 추진하는 방향으로 진행되었는데<sup>8)</sup> 이러한 정책은 필연적으로 실패하였다.<sup>9)</sup> 1978년 말부터 개혁·개방이 추진되면서부터 농촌에서는 토지 집단소유를 인정하면서도 토지사용권(경작권)을 호별 도급생산제(包產到戶, 家庭承包制)로 전환하는 개혁이 추진되어 인민공사는 폐지되었다.<sup>10)</sup> 그러나 개혁·개방 이후 사회주의 시장경제체제를 도입하면서 시장경제 요소의 확대, 급격한 도시화, 도시와 농촌간의 도농격차가 증대되고 이에 따라 三農問題가 불거져 나오게 되었다. 설상가상으로 토지수용에 따른 보상 문제에 관련하여 농민들의 시위가 급증하고 있으며 농지의 임대차와 관련한 분쟁도 늘어나는 추세이다. 이에 따라 최근 중국정부는 농업과 농민을 살리기 위하여 토지자원의 현황을 조사하고, 식품안전법을 제정을 통하여 식품안전표준의 제정, 식품검사 등을 강화하고 있고, 중국 국무원은 농업발전 및 농민소득 증대방안을 발표하였고,<sup>11)</sup> 중국 위생부는 신형 농촌합작의료제도 발전 방안을 제시하였으며, 농업부는 농업개간농산물의 품질이력 관리방안을 마련하였고, 상무부와 재정부는 쌍백시장공정계획<sup>12)</sup> 등을 발표하는 등 모든 노력을 경주하고

7) 박인성, “개혁개방 이전 중국의 토지개혁 경험 연구-농촌토지소유제 관계를 중심으로-”, 인문논총, 2010, 238면.

8) 첫째 대규모, 둘째 공유화 즉 ‘一大二公’의 구호를 내세우고 토지소유권과 사용권의 집단화, 공유화를 강화하는 방향으로 추진하였다.

9) 실패의 주요 원인은 당시 중국 농촌의 객관적인 경제 조건을 충분히 반영하지 못했고, 특히 농민의 토지에 대한 집착 및 열망과 배치되는 토지 소유와 사용의 집단화, 공유화 추진이 농민의 생산 적극성 저하, 노동감득 비용과 관리비용 증가 등을 초래하였기 때문이다. 박인성, 전계논문, 239면.

10) 중국에서 20여년간 집단화와 공유화의 상징으로 대변되던 인민공사가 폐지되었다.

11) 중국 국무원은 2009년 5월 1일 중국의 일부지역에서 三農問題에 대한 관심도가 약해지면서 농업을 소홀히 하고 있고, 국제금융위기 등의 여파로 중국의 농업 및 농촌경제의 발전에 상당히 부정적인 과급효과를 미칠 것으로 보아서 “농업발전 안정과 농민소득증대 촉진에 관한 의견(國務院關於當前穩定農業發展促進農民增收的意見)”을 발표하였다. 이에는 농산물의 생산증대, 축산업의 안정적 발전 촉진, 농산물 유통체계 발전촉진, 농민공 취업확대 조기 실시 등 8가지 목표와 22개의 중점추진과제를 제시하고 있다.

있다.

### 3. 농촌토지 도급제도

농지도급법(農村土地承包法)은<sup>13)</sup> 농민들에게 장기적이고 안정적인 토지도급경영권을 확보하여 주었다. 이 법은 농가토지도급경영제의 법률적 지위를 굳건히 하고, 토지도급 기한이 30년이라는 것을 명시하여 장기적인 사회안정을 도모하고 있다. 또한 토지도급인의 행위를 규범화하고 법률에 따라 합법적인 권익 특히 토지도급경영권의 보호를 보장하고 있다. 토지도급경영권이란<sup>14)</sup> 국가 또는 집단소유의 토지에 耕作, 養殖, 牧畜 등 농업경영을 할 수 있는 권리 즉 토지임대차에 관한 권리의 일종이라 할 수 있다.<sup>15)</sup> 토지도급경영권자는 농민집단소유 및 국가소유의 토지에 법에 따라 耕地, 林地, 草地, 기타 농업에 사용<sup>16)</sup>하는 토지 등을 점유 및 사용, 수익할 수 있는 권리를 갖고 농업, 임업, 목축업 등 농업생산에 종사할 수 있다.<sup>17)</sup>

2004년에 개정된 土地管理法은 농민집단소유의 토지에 대하여 당해 집단경제조직의 구성원이 도급경영을 하도록 하고, 농업, 임업, 목축업, 어업생산에 종사할 수 있도록 하였다. 토지도급경영기한은 30년인데, 양당사자는 도급계약을 체결하고 쌍방의 권리와 의무사항을 약정하여야 한다. 토지를 도급받아 경영하는 농민은 토지를 보호하고 도급계약서의 규정에 따라 토지를 합리적으로 이용할 의무가 있으며, 농민의 토지도급경영은 법적보호를 받는다고 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 1993년에 토지도급경영권은 헌법적 보호를 받는 위치로 격상되었다.<sup>19)</sup> 그리고 2002년에 공포된 농지도급법은 농지도급경영방식을 가정도급방식과 기타 방식으로 구분하였으며 토지도급경영제도는 30년 동안 변하지 않는다는 원칙을 재선언하였다. 또한 2007년에 제정된 물권법은 토지도급경영권을 일종의 독립적인 용익물권으로 규정함으로써 토지

12) 중국 상무부와 재정부는 2009년 6월 8일에 현대적인 농산물의 유통체계를 만들고 도농주민을 위한 농산물의 안전성을 높이기 위한 목적으로 농산물 유통망 건설강화, 쌍백시장공정 추진에 관한 통지(关于加快农产品流通网络建设推进“雙百市場工程”的通知)를 발표하였다. 쌍백시장공정은 100개의 대형 농산물도매시장을 건설 및 개조하고, 100개의 대형 농산물유통기업을 육성하는 사업으로서, 농산물 이력추적제도 실시, 저장시설 및 운송시설 건설, 콜드체인 시스템 구축, 신선농산물 배송센터 건설 등을 그 내용으로 하고 있다.

13) 中华人民共和国农村土地承包法, 已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2002年8月29日通过, 现予公布, 自2003年3月1日起 施行.

14) 이것은 대만의 永佃權制度和 유사하다. 다만 대만의 영전권제도는 地料를 지불하여야 하지만 타인의 토지를 영구적으로 경작하거나 목축할 수 있으므로 토지소유권과 사용권을 영구적으로 분리한다. 梁慧星·陈华彬, 物权法(第四版), 法律出版社, 2007, 260면; 崔吉子역·丁瑩鎮감역, “중국 주택기지사용권 및 토지승포경영권에 대한 소고”. 법학논총 제29집 제1호, 373면.

15) 토지도급경영제도는 농민들이 비교적 자유롭게 집단내의 토지를 이용할 수 있는 용익물권이다. 정연부·김로륜, “중국의 토지사용권 유형에 관한 연구”, 중국법연구 제13집, 한중법학회, 2010, 49면.

16) 梁慧星·陈华彬, 前掲書, 262면; 杨立新, 物权法(第3版), 中国人民大学出版社, 2009, 154면; 王利明·尹飞·程啸, 中国物权法教程, 人民法院出版社, 2007, 297면; 崔建远, 物权法, 中國人民大學出版社, 2009, 282면.

17) 中國 物權法 제125조.

18) 土地管理法 제14조.

19) 1993년 憲法 修正案 제8조 제1항은 ‘농촌의 가정생산연계도급(家庭联产承包)을 중심으로 하는 책임제와 생산, 판매, 신용, 소비 등 여러 가지 형태의 合作经济是 사회주의 근로자의 집단소유제 경제이다’로 규정하고 있다. 1999년 憲法修正案 제15조는 “농촌집단경제조직은 세대별 도급경영을 기본으로 하고 통일소유와 분산경영이 결합된 双层经营体制을 시행한다고” 규정하고 있다.

도급경영권의 법적성질에 관한 논란을 종식시키고 私法化 과정을 완성하였다.