

특집논문 북한 공간의 이해와 접근

중국과 북한의 도시-농촌 이원적 토지소유 구조 변화경로 비교 농촌 토지제도 변화를 중심으로*

Comparative Analysis of Transition Route
between China and North Korea's Dual Land Ownership:
Focusing on the Changes of Rural Land System

조성찬**

본 논문은 연속된 공간을 인위적으로 단절시키는 것은 그 의도에도 불구하고 도시화로 인한 공간 확대 등의 과정에서 여러 가지 부작용이 나타날 수밖에 없다는 문제의식에서, 농촌 토지제도 변화를 중심으로 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로를 비교했다. 구체적으로 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화과정을 살펴보고, 이원적 토지소유 구조 극복전략이 어떤 차이를 갖는지, 그리고 그 차이를 가져온 원인이 무엇인지를 분석했다. 먼저 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화경로를 비교한 결과, 두 국가가 사회주의 정부 수립 이후 농지 개인소유제에서 시작하여 협동화로 전환하기까지는 유사했으나 개혁과정 이후 차이점이 분명해졌다. 중국은 이원적 토지소유 구조에 따른 농지 집체소유를 유지하면서 가정생산도급책임제를 통한 가구별 농지 재산권의 분배 및 강한 보호 원칙으로 갔다. 그리고 도농통합발전 전략을 통해 이원적 구조를 해소하고자 노력하고 있다. 반면 북한은 중국의 가정생산도급책임제와 유사한 '분조관리제하의 포전담당책임제'를 실시하고는 있지만, 가구별 재산권 보호 수준이 매우 낮다. 게다가 국가가 협동농장 토지에 대한 실질적인 지배권을 넘어 형식적인 지배권마저 확보하기 위해 점진적인 국유화를 진행하고 있다. 즉, 중국의 이원적 토지소유 구조 극복전략의 핵심이 '보완' 접근법이라면, 북한의 극복전략은 협동농장을 국유화하는 '해체' 접근법이다.

* 이 논문은 2019년도 서울대학교 통일평화연구원의 재원으로 통일기반구축사업의 지원을 받아 수행된 결과물임.

** 토지정책 전공. 하나누리 동북아연구원장(landjustice@hotmail.com)

본 연구는 이러한 극복전략의 차이를 가져온 원인으로 혁명정권 수립에 대한 농민의 기여도 차이, 도시화 발전전략과 부작용 정도의 차이, 그리고 이원적 토지소유 구조에 대한 ‘공간’ 대 ‘소유주체’ 접근법의 차이가 중요했음을 도출했다. 이제 북한의 남은 과제는 국가가 농촌 토지에 대한 실질적인 지배권을 넘어 국유화를 통한 형식적인 지배권까지 확보하게 되었을 때, 포전담당책임제가 어느 수준까지 농민의 사적 재산권을 인정함으로써 국가와 농민 사이의 재산권 비대칭성을 해소할 것인가이다. 그리고 이러한 기초 위에서 협동농장 하위에 있는 작업반을 현대적 의미의 농업협동조합으로 개편하여 농촌 자립을 위한 발전전략으로 활용할 것인가 하는 점도 매우 중요하다.

주요어: 이원적 토지소유 구조, 변화경로, 농촌 토지제도, 토지원리, 재산권

1. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

북한 협동농장 토지제도가 변하고 있다. 대단위 협동농장 체제에서 대규모 농민들이 생산에 동원되던 기존 방식은 7·1 경제관리개선조치(2002년) 및 6·28 신(新)경제관리개선조치(2012년)를 통해 분조관리제 하의 포전담당책임제 형태로 전환되었다. 심지어 라선특별시 및 대도시를 중심으로 기존 협동농장을 작업반 단위로 해체하고 이를 국영기업소 산하로 재배치하고 있는 모습도 감지된다. 이러한 변화를 현상 중심으로만 보면, 대규모 농업경영방식에서 소규모 농업경영방식으로 전환하고, 생산물 중에서 국가에 납부하는 지대 30%를 제한 나머지는 생산에 참여한 작업반이 자율적으로 처분할 수 있는 권리를 부여함으로써 개인의 생산력을 자극하려는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 이러한 변화는 1990년대 초부터 진행된 고난의 행군 이후 장마당을 허용하여 자력갱생을 도모하려는 일환으로 판단하기 쉽다. 여기서 협동

농장의 해체 및 국영기업소 재배치는 그 맥락을 해석하기 어렵다. 그런데 이러한 변화 양상을 도시 토지의 국가 소유 및 농촌 토지의 협동단체 소유라는 ‘도시-농촌의 이원적 토지소유 구조’라는 큰 틀에서 조망하면 변화경로 및 의미를 보다 구조적으로 파악할 수 있다. 여기에 북한과 동일한 이원적 토지소유 구조를 갖고 있는 중국의 경험에 비추어 보면 더 입체적인 해석이 가능하다.

중국과 북한 두 국가는 이원적 토지소유 구조의 형성 및 협동농장 시스템 완성단계까지 상당히 유사한 경로를 밟아왔다. 그런데 중국이 1970년대 말부터, 그리고 북한이 2000년대 초반부터 농촌 토지개혁을 진행하면서 변화의 성격과 속도에서 차이를 보이기 시작했다. 가장 중요한 차이는 이원적 토지소유 구조를 극복하는 전략에 따른 경로 선택이다. 중국은 신중국 성립 이후 중공업 중심의 발전전략을 추진하는 과정에서 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조가 초래한 한계를 경험했다. 그 해결책으로 개혁개방 이후 농촌에서 가구를 생산의 기본 단위로 인정하는 ‘가정생산도급책임제’를 전면적으로 실시했으며, 시간이 흘러 2007년 물권법 제정을 통해 물권(物權) 성격의 도급경작권을 인정하고 제한된 범위 내에서 양도 등 시장화가 가능하도록 했다. 그리고 최근 들어 신형도시화와 도농통합 전략을 통해 도시 토지와 농촌 토지를 통합적으로 개발하는 전략을 추진하고 있다. 여기서 핵심은 농지의 집체소유권 및 개별 농민의 재산권을 확고하게 유지·보호하려는 중국 정부의 원칙이다. 반면 북한은 아직 공업화 및 도시화 발전전략의 부작용을 심각하게 경험하지 않은 상황에서, 자력갱생을 추진하기 위해 분조관리제하의 포전담당책임제를 실시하고, 일부 대도시를 중심으로 협동농장을 작업반 단위로 해체하여 국영기업소 산하로 재배치하는 국유화 전략을 택했다. 여기서 핵심은 협동농장을 국유화하되, 개별 농민의 재산권을 법적으로 인정하지 않는 것이다. 이처럼 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로는 어떤 극복전략을 선택하느냐에 달려 있다.

이러한 배경에서 본 연구의 목적은 농촌 토지제도 변화를 중심으로 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로를 비교 분석하는 것이다. 연구목적은 구체적으로 설명하면, 첫째, 사회주의 정부 수립 이후 중국과 북한의 농촌 토지제도가 어떻게 변화해 오고 있는지를 분석한다. 둘째, 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화경로를 살펴보고, 각국의 이원적 토지소유 구조 극복전략을 규정한다. 이로써 극복전략에 따른 변화경로의 차이를 도출할 수 있다. 셋째, 중국과 북한의 극복전략에 차이를 가져온 원인을 분석한다.

2) 이론 기초

도시-농촌의 이원적 토지소유 구조를 논하기에 앞서 이론적, 역사적 관점에서 토지소유제도에 대해서 논할 필요가 있다. 김운상(2009)은 민법이 규정하고 있는 소유권의 세 가지 권능, 즉 사용권, 수익권, 처분권 중 어떤 권능을 사적 주체에게 귀속시킬 것인가에 따라 토지소유제도를 토지사유제, 지대조세제, 공공토지임대제, 토지공유제의 네 가지로 제시했다.¹⁾ 토지사유제는 사용권, 처분권, 가치수익권 모두 사적 주체에게 귀속되는 제도로, 남한의 자본주의적 토지소유제도에 가깝다. 지대조세제는 토지사유제의 폐단인 토지 불로소득 문제를 해결하기 위한 대안으로 제시되고 있으며, 토지소유 주체는 그대로 둔 채 지대를 조세 형식으로 환수하려는 것이 핵심이다. 토지공유제는 세 권능 모두 국가 또는 공공에게 귀속하는 것으로, 북한의 토지국유제와 유사하다. 공공토지임대제는 토지공유제와 시장경제 시스템을 결합하기 위해 토지사용권을 일정 기간 개인에게 임대하고 지대를 토지임대료로 받는 제도로, 중국이나 홍콩, 싱가포르 등이 이러한 제도를 시행하고

1) 여기서 수익권은 지대 수익을 향유할 수 있는 권리를 의미한다. 이런 점에서 김운상은 수익권을 '가치수익권'으로 명명했다.

〈표 1〉 토지소유제도의 유형

소유권의 권능	토지사유제	지대조세제	공공토지임대제	토지공유제
사용권	사	사	사	공
처분권	사	사	공	공
가치수익권	사	공	공	공

자료: 김윤상, 2009: 38 <표 2.1>.

있다(조성찬, 2019). 그런데 김윤상의 토지소유제도 구분에서 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조는 나타나지 않는다.

공공토지임대제의 이론 기초를 제시한 이들로 Henry George(1879), Léon Walras(1880), Richard J. Arnott and Joseph E. Stiglitz(1979), Masahisa Fujita(1989), 조성찬(2019) 등이 있다. 그 중에서 헨리 조지는 “빈곤을 타파하고 임금이 정의가 요구하는 수준, 즉 노동자가 벌어들이는 전부가 되도록 하려면 토지의 사적 소유를 공동소유로 바꾸어야 한다. 그 밖의 어떠한 방법도 약의 원인에 도움을 줄 뿐이며 다른 어떤 방법에도 희망이 없다”(1997: 313~314)고 말하고, 공공토지임대제의 핵심 원칙으로 다음의 다섯 가지를 제시했다: ① 토지사용권은 경매를 통해 최고가 청약자에게 이전, ② 지대의 ‘매년’ 환수, ③ 사회 전체를 위한 지대 사용, ④ 토지사용권의 확실한 보장, ⑤ 노동과 자본의 투입으로 생긴 개량물의 확실한 보호이다. 그런데 헨리 조지가 제시한 다섯 가지 핵심 원칙 역시 도시와 농촌을 구분하지 않았다. 이처럼 토지소유제도 및 공공토지임대제를 주장하는 이론 체계는 도시와 농촌을 구분하지 않는다. 오히려 헨리 조지의 영향을 받아 전원도시론을 제시한 에베네저 하워드에서 볼 수 있듯이, 도시와 농촌을 통합적인 관점에서 보았다.

중국과 북한의 이원적 토지소유 구조는 1940년대 후반부터 형성된 토지공유제 시기에 진행된 것이다. 당시 토지개혁을 진행하는 과정에서 농민들의 지원이 절실했기 때문에 불가피하게 도시-농촌의 이원적

토지소유 구조가 형성되었다. 이러한 구조는 역사적 원인에 의해서 형성된 것이지 결코 어떤 과학적 내지 합리적 탐구의 결과가 아니다(박인성, 2010). 연속된 공간을 인위적으로 단절시키는 것은 그 의도에도 불구하고 도시화로 인한 공간 확대 등의 과정에서 여러 가지 부작용이 나타날 수밖에 없다. 또 다른 문제는, 국가 소유 및 협동단체 소유가 병렬적인 소유 주체로 등장하고 있는데, 과연 국가 소유와 협동단체 소유가 병렬적으로 제시될 수 있는가 하는 점이다.

따라서 이론 기초 및 현실상의 문제를 종합하면, 도시 토지의 국가 소유 및 농촌 토지의 협동단체(또는 집체) 소유로 구분하는 것은 한계가 뚜렷하며, 소유 주체를 일원화할 필요가 있다. 즉, 도시와 농촌 토지 전체를 하나의 공유자원(communs)으로 파악하여 전체적으로 국가 소유(전민소유)로 가되, 토지가 필요한 개인, 기업 또는 협동단체는 안정적인 토지사용권을 획득하는 것이다. 그리고 지방정부가 도시와 농촌 토지를 통합적으로 관리 및 운용하는 역할을 감당한다. 여기서 가장 중요한 전제는 시민들이 토지라는 공유자원에 대해 동등한 권리를 보유하며, 정부는 또 다른 의미의 토지 독점자가 아니라 공정한 경영자여야 한다는 점이다.

김윤상은 토지에 대한 이러한 원칙을 ‘토지원리’로 압축하여 설명한다. 그는 ‘모든 인간은 평등한 자유를 누린다’는 “평등한 자유의 권리”에 기초하여 다음과 같은 ‘토지원리’를 도출하였다(2002: 172).

- 제1원리: 토지에 대해서는 모든 인간이 평등한 권리를 가진다.
- 제2원리: 사회적 필요성이 있으면 사회적 합의를 통해 사인(私人)에게 토지에 대한 우선권을 인정할 수 있다.
- 제3원리: 토지에 대한 사적 우선권을 인정하려면 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.
 - ① 취득기회 균등 조건: 토지에 대한 사적 우선권을 취득할 기회를 모든 주민에게 균등하게 보장하여야 한다.

- ② 특별이익 환수 조건: 토지에서 타인을 배제하는 권리로 인해 다른 구성원에 비해 특별한 이익(지대)을 얻는다면 그 특별이익을 공동체에 환원시켜야 한다.
- ③ 사회적 제약 조건: 토지에 대한 사적 우선권은 사회적 합의에 의해 인정되는 권리이므로 그렇게 합의한 취지에 맞게 행사하여야 한다.

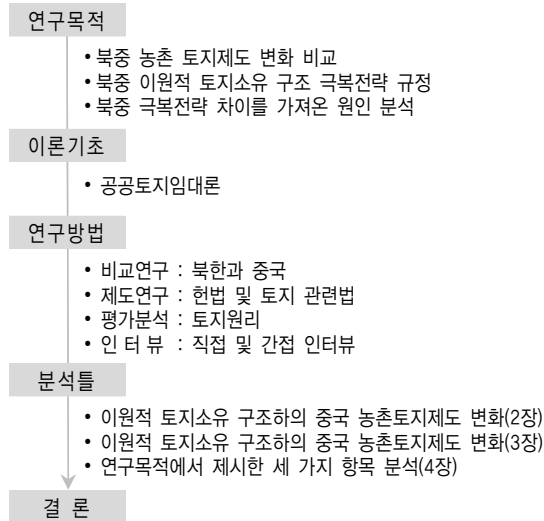
김윤상이 제시한 토지원리는 토지사용제 국가이건 아니면 공공토지임대제 국가이건 상관없이 보편타당하다. 이는 토지제도가 역사적, 정치적, 경제적 변수에 따라 변화를 거치겠지만, 결국 토지원리가 제시한 중심 원칙으로 회귀하게 된다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 토지원리는 중국과 북한의 토지제도 변화경로 분석에 중요한 기준이 된다.

3) 분석틀

연구 진행을 위해서 먼저 본 연구에서 사용하는 ‘토지제도’의 개념을 정의할 필요가 있다. 본 연구에서 사용하는 토지제도의 개념은 토지소유 및 사용과 관련하여 헌법 및 일반법으로 제도화된 것을 의미한다. 그런데 법 제도가 현실 반영 속도가 느리다는 점을 고려할 때, 현재 각종 행정명령 형식으로 진행되고 있는 조치들도 토지제도의 개념에 포함할 필요가 있다. 특히 토지소유권 변동이 잘 일어나지 않는 중국과 북한에서 토지제도의 개념은 사용권과 관련된 토지 재산권의 재구성으로 이해할 수 있다. 이렇게 정의하면 북한에서 ‘6·28 신(新)경제관리개선조치’(2012)에 따른 농지 이용방식의 변화도 큰 틀에서 토지제도의 변화로 해석할 수 있다.

본 연구에서 적용하는 분석방법은 다양하다. 먼저 큰 틀에서 중요한 분석방법은 비교연구이다. 비교연구를 통해 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화를 일정한 틀로 살펴보고, 별도의 장에서 주요 항목별로 비

〈그림 1〉 전체 연구흐름도



교 분석을 진행한다. 둘째, 제도연구 방법을 통해 중국과 북한의 토지 관련 제도가 어떻게 유사하고 차이가 나는지, 그리고 각각의 제도가 어떻게 변화해 나가는지를 분석한다. 셋째, 김윤상이 제시한 ‘토지원리’를 토지제도 변화의 평가 기준으로 삼아 각국의 농촌 토지제도 변화과정을 분석한다. 이러한 평가 기준을 통해서 현실 제도변화가 이론적 관점에서 어떻게 변화해 가는지를 분석해 낼 수 있다. 마지막으로, 현장에서 체감되는 제도변화를 확인하기 위해 인터뷰를 진행한다. 다만 여건상 간접 인터뷰를 중심으로 하면서 직접 인터뷰도 함께 적용한다.²⁾

2) 여기서 간접 인터뷰는 《농촌과 목회》(2018년 겨울호)에 실린 탈북자들의 대화 녹취록을 활용하는 방식을 의미하며, 직접 인터뷰는 라선특별시에서 10년 넘게 농촌자립마을프로젝트를 진행하고 있는 (사)하나누리의 방인성 대표와의 인터뷰 (2019.10.15)를 의미한다.

앞에서 언급한 네 가지 분석방법을 적용하여 진행한 분석과정은 다음과 같다. 우선 2절에서 이원적 토지소유 구조하의 중국 농촌 토지제도 변화를 살펴본다. 3절에서는 이원적 토지소유 구조하의 북한 협동농장 토지제도 변화를 살펴본다. 2절과 3절의 분석은 이론적, 제도적, 실증적 분석을 포함한다. 이러한 분석에 기초하여 4절에서는 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로 및 극복전략을 비교함으로써, 연구목적에서 제시한 세 가지 세부 목적을 분석한다. 마지막 5절에서 분석내용을 종합하고, 본 연구의 한계 및 향후 연구과제를 제시한다. 이를 하나의 연구흐름도로 정리하면 <그림 1>과 같다.

4) 선행연구 검토

국내에서 중국과 북한의 도시 및 농촌 토지제도 연구는 어느 정도 진행되었다. 그 중에서 본 연구와 관련이 깊은 중국의 도시 및 농촌 토지제도 연구로, 먼저 박인성(2010)은 중국 개혁개방을 기준으로 토지제도 개혁 경험 및 농촌토지 소유제 변화과정을 분석하고, 결론에서 중국의 경험이 북한에 주는 시사점을 도출했다. 趙誠贊(2008)도 개혁개방 이후 농촌토지 소유제의 변화과정을 분석했는데, 특별히 ‘토지원리’를 평가분석 기초로 삼아 각 변화단계가 토지원리에 부합하는지를 정성적으로 분석했다. 조성찬(2011)의 연구는 선전경제특구 토지제도를 공공토지임대제로 정의하고 지대납부 방식의 중요성을 분석했다.

북한 토지제도를 대상으로 진행한 선행연구 역시 상당히 많다. 그 중에서 조성찬(2014)의 연구는 당시까지 북한 토지제도를 대상으로 진행된 선행연구를 종합한 위에서 북한 경제특구를 대상으로 공공토지임대제 모델의 법률적 적용가능성을 검토했다. 김경량(2001)은 아직 사회적경제 내지 협동조합이 한국 사회에서 주요한 흐름이 되기 이전에 벌써 토지제도를 포함하여 남북한 협동조합을 비교하고, 어떻게 농업

협력을 진행할 수 있는지를 탐색했다.

본 연구의 핵심 주제와 관련하여, 중국의 이원적 토지소유 구조를 분석한 선행연구로는 김수한(2012), 신위성 외(2013), 장석천(2019)의 연구가 있다. 김수한(2012)은 농촌 집체토지 권리 변화를 중심으로 이원적 권리체계가 어떻게 변화해 갔는지를 분석했다. 신위성 외(2013)는 중국에서 진행된 도시-농촌 이원화 현상의 원인이 이원적인 토지권리 체도에 있다는 점을 역사적인 각도에서 조명했다. 그리고 대안으로 농민 집체소유(集體)를 국가소유로 전환하는 대신 국가는 사회보장제도를 통해 농민을 책임지고, 도농 격차를 감소할 것을 제안했다. 장석천(2019)의 연구는 토지제도의 이원화가 초래하는 문제점을 지적하고, 이러한 문제를 해결하기 위한 중국 정부의 접근법인 「토지관리법」 개정 노력이 기존의 토지공유제를 유지하면서 토지개혁을 추진하는 데는 근본적인 한계가 존재한다는 점을 강조했다. 앞서 살펴본 신위성 외(2013)와 장석천(2019)의 연구는 대안제시에 있어서 상반된 접근법을 보이고 있다는 점이 흥미롭다.

그런데 중국의 경험을 토대로 본격적으로 북한의 토지제도와 비교 분석한 연구는 찾기가 쉽지 않다. 앞서 언급한 박인성(2010)의 연구 외에 조성찬(2012)의 연구는 중국 농촌이 아닌 도시를 대상으로 토지연조제 실험의 내용과 북한 경제특구에 대한 시사점을 주된 분석대상으로 삼으면서, 중국과 북한의 토지제도 비교에 대한 종합적인 시각을 주는 데는 한계가 있었다. 그리고 조성찬(2018)의 최근 연구는 이원적 토지소유 구조하의 중국 소재산권 주택(小產權房) 문제를 연구한 이후, 결론에서 중국과 유사한 북한 역시 이원적 토지소유 구조 형태이기 때문에 문제점을 분석하고 개선방안을 탐색할 필요가 있음을 제기하는 수준에 그쳤다.

정리하면, 중국과 북한의 도시 및 농촌 토지제도를 중심으로 진행한 연구는 다수 찾을 수 있지만, 기존 연구를 종합하여 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 현황과 특성 및 극복전략을 비교 분석한 연구는

찾을 수 없었다. 이러한 점에서 본 연구는 아직 분석되지 않은 연구 영역에 대한 탐색을 시도했다는 점에서 의의가 있다.

2. 이원적 토지소유 구조하의 중국 농촌 토지제도 변화

1) 이원적 토지소유 구조의 제도적 현황

중국의 토지제도를 살펴보면, 한쪽에서는 토지공유의 강력한 힘이 작동하고, 다른 한쪽에서는 토지소유의 강력한 힘이 작동하여 변증법적인 변화과정을 거쳐왔다(조성찬, 2016). 그런데 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조가 형성되기 시작한 것은 6단계인 신중국 성립(1949) 이후로, 도시 토지의 국유화 및 농촌 토지의 집체(集体)³⁾소유화가 진행되기 시작했다. 그리고 7단계인 1978년 개혁개방 이후부터 도시 토지의 경우 국가소유를 유지한 채 토지사용권을 독립시켜 유상양도하는 식으로 토지사용권 시장이 형성되기 시작했다. 현재 중국에서 시행되고 있는 토지사용권 배분방식은 크게 개혁개방 이전부터 적용되던 행정배정(劃撥) 방식과, 개혁개방 이후부터 적용되기 시작한 출양(出讓) 방식, 연조(年租) 방식, 기업출자 방식, 수탁경영 방식의 다섯 가지다. 토지를 사용하려는 정부기관 내지 공공시설은 행정배정 방식을 통해 토지사용권을 획득하여 무상, 무기한, 무유통이라는 3무 방식으로 사용하며, 민간기업이나 개인은 출양방식(일시불) 또는 연조방식(매년 납부)을 통해 토지사용권을 획득하여 일정 기간 사용하게 된다. 이때 토지사용권은

3) ‘집체’는 단체를 일컫는 중국식 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).

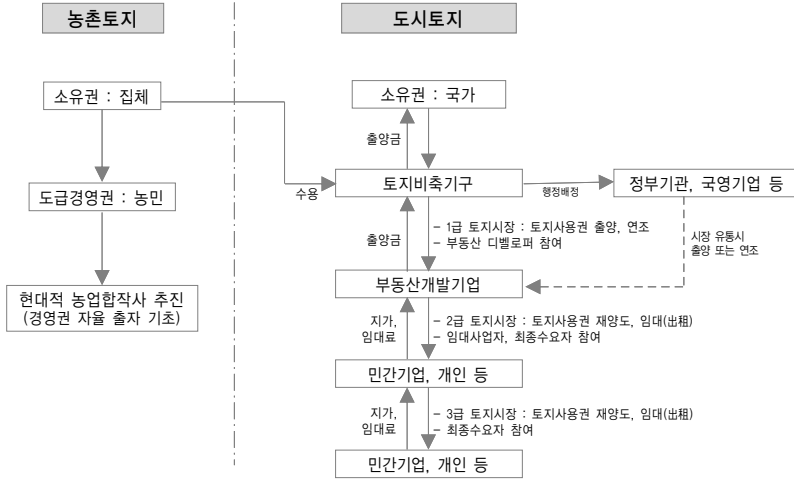
매매와 담보 등이 가능하다.

신중국 성립 후 농촌 토지개혁과정을 살펴보면, 초기에 가구별 농지 사유화 단계가 가장 먼저 출현했다. 이후 1953년 2월 중공중앙의 ‘농업생산 호조합작사에 관한 결의(關於農業生產互助合作社的決議)’를 출발점으로 초급합작사, 고급합작사 단계를 거쳐 인민공사 단계에 이르렀다. 여기서 인민공사 단계는 집체소유의 완성단계이다. 즉, 신중국의 토지 제도는 기본적으로 ‘국가소유-농가소유’의 이원적 구조에서 출발하여 ‘국가소유-집체소유’의 이원적 구조로 전환한 것이다. 이후 1979년 안 후이성 샤오강촌(小崗村) 농민 18명이 비밀리에 추진한 방식이 중앙정부의 승인을 얻어, 오늘날 집체소유를 유지하면서 가정별로 30년 기한(연장가능)의 농촌토지도급경영권(農村土地承包經營權)을 나눠주는 방식으로 진행되었다. 물권법 제정(2007) 이후 이를 하나의 물권으로 인정하여 사용, 재양도 등의 거래 객체가 되었다(조성찬, 2018).

농촌 토지소유권 논쟁에도 불구하고, 중국 헌법 제10조는 다음과 같이 이원적 토지소유 구조에 대한 원칙을 분명하게 제시하고 있다. “도시 토지는 국가소유에 속한다(1항). 농촌 및 도시 근교의 토지는, 법률이 국가소유로 규정한 것 외에 집체소유에 속한다. 주택지와 자류지(自留地), 자류산(自留山)은 집체소유이다(2항).” 따라서 농촌 및 도시 근교의 토지는, 주택지를 포함하여 헌법이 규정하고 있는 농촌 집체소유임을 알 수 있다.

중국 토지제도의 특징은 개인 간에 토지소유권이 이전하지 않는다는 점이다. 다만 국가가 공공이익을 위해 필요하다고 인정될 때, 법률 법규에 근거하여 농촌 토지를 수용 및 보상할 수 있다(헌법 제10조 3항). 이때만 집체소유의 농지가 국가소유로 전환되면서 토지소유권이 이전된다. 그리고 헌법은 분명하고도 명확하게, “어떤 조직이나 개인이(중략) 매매 또는 기타 형식으로 불법적인 토지 양도를 해서는 안 된다”고 규정하고 있다(동조 4항). <그림 2>는 이러한 중국의 이원적 토지소유 구조를 보여준다.

〈그림 2〉 중국의 이원적 토지소유 구조



도시 토지의 사용료 납부방식으로 인해 초래된 지대 사유화 문제가 도시화에 따른 이원적 토지소유 구조의 한계를 명확하게 드러냈다. 출양방식의 경우, 초기에 토지사용료를 일시불로 납부하면 그 이후 오르는 토지가치는 토지사용권자에게 귀속되나, 연조방식의 경우 매년 오르는 토지사용권 가치에 기초하여 사용료를 납부하기 때문에 토지가치 상승분의 공공 귀속이 가능하다. 이러한 점 때문에 연조방식이 출양방식보다 이론적으로 더 바람직하다. 그런데 중국은 출양 방식을 새로 공급하는 도시 건설용지의 주된 방식으로 지정하면서, 도시발전에 따라 발생한 ‘사회적’ 지대(地代)가 국가로 제대로 환수되지 못하고 기업 및 개인의 불로소득이 되면서 지역격차, 빈부격차 등 사회적 문제가 발생하였고, 그 결과 이원적 토지소유 구조하에서 진행된 도시발전 전략이 한계를 맞게 되었다.

2) 이원적 토지소유 구조의 형성 원인

중국의 이원적 토지소유 구조 문제는 사실 ‘집체소유’라는 독특한 형식의 문제로 환원할 수 있다. 집체소유의 이론적, 역사적 근거가 어디에 있는지가 우리가 파악해야 할 주요한 대상이다. 이원적 토지소유 구조의 형성 원인을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이원적 토지소유 구조를 완성한 모택동의 개인적인 경험이다. 1920년대 중반, 모택동은 국민당 농민위원회(부) 서기로 일하면서 21개 성(省)의 통계를 수집하는 일을 담당했다. 이때 그는 농촌의 실상을 직접 확인하는 경험을 하게 된다. 당시 토지사유제 관행이 강력한 지배 구조를 형성하고 있었던 중국의 대토지 사유제는 신중국 성립(1949) 전까지 유지되었다(스노우, 1995). 농촌문제는 농촌 ‘토지’ 문제라는 것을 간파한 모택동과 중국공산당은 국공내전 때 도시가 아닌 농촌을 혁명 거점으로 삼는 전략으로 전환했다. 그리고 신중국 성립 이전에 먼저 여러 해방구에서 농민들에게 토지를 무상으로 나눠주는 개혁 조치를 취했고, 이후 농민들의 지지에 힘입어 혁명에 성공했다. 이러한 배경에서 중국공산당은 신중국 성립 이후 농지의 집체소유로 나아가면서 지금까지 농지는 농민의 것이라는 원칙을 포기하지 않았다.

둘째, 구소련 농촌 토지개혁 경험의 영향이다. 마르크스는 『공산당 선언』 및 『자본론』에서 기본적으로 토지 국유화를 주창했다. 혁명의 중심도 농촌이 아닌 도시 노동자였다. 그런데 농촌사회였던 구소련이 토지개혁을 진행하면서 적용한 방식은 마르크스의 이론과 달리, 혼합 경제식 사유화에서 출발하여 협동농장 소유로 진행되는 것이었다.⁴⁾

4) 1920년대에 구소련은 ‘신경제 정책(NEP: New Economic Policy)’을 추진했다. 이는 토지 등 사유재산과 소규모 개인 기업을 제한적으로 허용하고, 농민들에게 농산물을 공출하지 않고 물품세로 대체하여 잉여농산물을 시장에서 거래할 수 있게 함으로써 일정한 생산성을 확보하는 동시에 인민들의 불만을 완화하려는 일종의 혼합경제 정책이었다. 특히 레닌은 그가 죽기 전에 작성한 논문 『협동조합에 관하여』를 통해 당시 유럽에서 추진되고 있었던 각종 협동조합의 가능성을 인정하

구소련은 1928년에 ‘위로부터의 농업 집산화’, 즉 강제적으로 대농장을 만들고 국가가 농민으로부터 잉여를 수취하여 도시 지역의 중공업에 투자하는 방식으로 토지개혁을 진행했다(하남석, 2017: 197). 당시 구소련의 지도하에 있던 신중국의 개혁 방침은 기본적으로 구소련의 영향을 받을 수밖에 없었으며, 무엇보다 농촌 토지문제의 심각성을 경험했다는 점에서 구소련의 토지개혁 방향은 중국에게도 부합하는 성격이 강했다. 중국은 스탈린이 소련과학원 경제연구소에 지시하여 편찬한 『정치경제학교과서』를 근거로 전민소유제와 집체소유제를 건립했다(林蕙暉, 2009: 78; 박인성, 2010: 257에서 재인용).

셋째, 중국 특색의 도시-농촌 공간분할 전략이다. 1950년대 중반에 이르러 도시의 경제성장이 정체되기 시작하면서, 중국공산당은 도시에서 국가 소유를 확대하고 농촌에서 국가 통제를 강화하는 소련의 경로를 따르게 되었다. 중국은 대약진과 인민공사 정책을 추진하게 되는데, 이 정책은 소련보다도 강화된 방식으로 농촌의 잉여를 도시의 중공업 분야로 끌어내는 축적의 메커니즘이었다(하남석, 2017: 200). 여기서 주목할 점은 그 과정에서 중국은 소련을 비롯한 여타 현실 사회주의 국가들과 달리 농민의 도시 이주를 엄격하게 금지하는 공간분할 방식을 채택했다는 점이다. 구소련에서는 농촌의 집산화와 도시화가 동시에 이뤄져서 수많은 농민이 도시의 노동자가 되었다. 하지만 중국에서는 이와 상반되게 도시의 경제성장이 그 수요를 따라잡지 못해 도시로의 인구 이동이 대규모 실업을 발생시켰고 도시사회의 혼란이

고, 구소련의 혼합경제 시기에 농업협동조합이 중요한 역할을 담당해 줄 것을 기대했다. 또 레닌의 말기 구상을 구체화하려 했던 부하린은 스탈린식 농업 집산화에 반대하면서 소농국가에서 농업생산을 대규모 생산방식으로 전환하는 것은 협동조합을 통해 가능하다고 보았다(김창진, 2008: 15~16). 이러한 흐름은 중국에도 영향을 줘, 농촌 토지개혁 1단계의 배경이 되었던 신민주주의 체계와 유사하다(林蕙暉, 2009: 77; 張志勇, 2009: 161; 박인성, 2010: 257에서 재인용). 그런데 레닌 사후 권력투쟁에서 승리한 스탈린은 1928년 이후 농업의 집산화를 통해 급속한 중공업화를 추진했다(하남석, 2017: 198).

야기됐다. 결국 1958년 1월 9일 전국인민대표대회에서 『중화인민공화국 호구등기 조례』가 통과되면서, 호구제 실시를 통해 도시 인구나 농촌 인구를 구분하는 동시에 농촌 인구의 도시 이주를 엄격히 통제하게 되었고 농민들은 토지에 묶여 농촌 인민공사에 머무를 수밖에 없었다(하남석, 2017: 200). 구소련과 중국의 핵심적인 차이는 바로 ‘인구규모’였다. 이로써 중국 농촌은 도시발전 전략의 부작용을 내재화하는 역할을 감당하게 되었다.

정리하면, 기본적으로 중국공산당이 농촌을 바라보는 시선은 도시 중심의 중공업화 전략을 추진하기 위해 농촌의 잉여를 축적 및 추출하는 효과적인 메커니즘을 구축하는 것이었다. 이를 위해 구소련 농촌 토지개혁 프로그램을 모방하여, 개인 농지소유에서 출발하여 집체화로 갔다. 중국에서는 집체화의 최종 형태가 인민공사로 나타났다. 그런데 농촌의 잉여 인구마저 도시로 집중되면서 도시는 심각한 위기에 빠지게 되었다. 이를 해결하기 위해 구소련과 달리 중국은 이원적 토지소유 구조에 호구제를 결합하여 더 강하게 도시와 농촌을 공간적으로 구분 및 차단하는 전략을 구사하게 된 것이다.

3) 신중국 성립 이후 농촌 토지제도 변화경로 분석⁵⁾

신중국 성립 이후 중국 농촌의 토지제도 개혁과정은 크게 4단계로 진행되었다. 1단계는 1949년부터 1953년까지 진행된 ‘농지 개인소유제’ 단계로, 정권을 획득한 중국공산당은 지주의 토지를 무상으로 몰수하여 농민들에게 무상으로 나눠주었다. 사회주의 국가를 지향하는 중국이 농지소유권을 분배하게 된 배경에는 1949년 3월에 개최된 중공 7기 2차 중앙위원회에서 채택된 ‘신민주주의’ 전략이 자리했다. 농

5) 이 내용은 조성찬의 중국 학술지(經濟問題, 2008年 第七期(總第347期))에 게재된 논문을 기초로 하였으며, 박인성의 연구(2010)를 통해 부분적으로 보완하였음.

업국가 중국이 사회주의 국가로 가기 위해서는 과도기적으로 국민경제에 유리한 자본주의 성분의 존재와 발전을 허용해야 한다는 것이 지도부의 핵심 생각이었다(박인성, 2010: 247).

2단계는 1953년부터 1957년까지 진행된 ‘노동군중 집체소유제’ 단계로, 1단계에서 드러난 문제를 해결하고 사회주의 개혁을 향한 발걸음을 시작한 단계다. 1단계 과정을 거치며 자급자족형 소규모 경영방식으로 인해 생산도구 부족, 정부와 농민 간 거래비용 증가, 토지소유 재집중화 현상, 수리관개시설 설치 및 자연재해 대처 곤란 등의 문제가 발생했는데 이러한 점은 2단계로 진행하는 데 중요한 배경이 되었다(박인성, 2010: 250). 2단계는 다시금 세 단계로 나뉜다. 2-1단계는 호조조(互助組) 개혁 단계로, 토지는 여전히 농민 재산으로 남아 있었으며, 농민들은 품삯을 매개로 노동력만 교환했다. 일종의 노동협동 조직이었다. 2-2단계는 초급농업협작사(初級農業合作社) 개혁 단계로, 농민들은 초급농업협작사에 경작권을 출자하고, 출자한 토지면적에 따라 이익을 분배받았다. 일종의 농업협동조합 성격이었다. 초급농업협작사는 통일경영방식으로 운영되었으며, 토지소유권과 경작권이 분리되었다. 이때 농민들은 초급농업협작사를 자유롭게 탈퇴할 수 있었다. 2-3단계는 고급농업협작사(高級農業合作社) 개혁 단계로, 초급농업협작사의 기초 위에서 농민의 토지소유권과 농기구 등을 무상으로 집체소유로 귀속시키고 이익분배를 없앴다. 토지 지분도 폐지되었다. 농민은 단지 고급농업협작사의 직원 신분으로 임금을 받았다. 이로써 농민의 개별 토지사유제가 집체소유제로 전환되었다.

3단계는 1958년부터 1983년까지 진행된 ‘인민공사 집체소유제 단계’이다. 2-3단계인 고급농업협작사의 기초 위에서 진행된 협작화의 최고 완성단계이다. 인민공사 건립 목적은 농업의 분산경영 조건을 극복하고, 통일경영의 사회주의 대기업을 건립하여 빠르게 사회주의 국가를 건설하기 위한 것이었다. 이 단계는 다시 인민공사에 의한 토지소유 및 통일계획, 경영, 정산, 분배를 시행한 대공사 시기(1958.4~1962.2)

〈표 2〉 중국 농촌 토지재산권 구조 변화 분석

4단계		4원칙	토지공유 (평균지권)	단독사용 (적법사용)	지대회수 (지대공유)	사용자 처분
		제1단계: 농지 개인소유제		부합	부합	부합
제2단계: 노동군중 집체소유제	호조조	부합	부합	부합	부합	
	초급사(初級社)	부합	부합 안 함	부합 안 함	부합	
	고급사(高級社)	부합 안 함	부합 안 함	부합 안 함	부합 안 함	
제3단계: 인민공사 집체소유제		부합 안 함	부합 안 함	부합 안 함	부합 안 함	
제4단계: 가정생산도급책임제		부합	부합	부합 안 함	부합 안 함	

출처: 趙誠贊, 2008: 87~90. 표 일부 수정함.

와, ‘인민공사-생산대대-생산대 3급 소유 및 생산대 기초’의 틀이 확립된 ‘공사 시기’(1962.2~1983.10)로 구분된다(박인성, 2010: 252~253). 그런데 인민공사 집체소유제로 개혁하면서 개인의 재산권이 박탈당하고, 인민공사 탈퇴권도 박탈당했다. 노동생산성을 자극하던 조건이 사라진 것이다. 실제로 농민의 노동을 감독하는 일이 어려워지면서 농민들의 무임승차를 초래하여 농업 생산성이 크게 떨어졌다.

최근의 4단계는 1970년대 말부터 추진된 ‘가정생산도급책임제 단계’이다. 4단계에서는 토지의 집체소유라는 전제하에서 토지도급권(土地承包權)을 다시금 개별 농민에게 나누어 주어 각 가정이 생산의 기본 단위가 되었다. 농민은 우선적으로 국가와 집체에 약정된 농업생산을 납부하면 계속해서 도급권과 잉여생산물 수취권을 향유할 수 있었다. 그런데 2006년에 농업세가 폐지되면서 농민들이 토지를 보유하면서 부담했던 지대가 모두 사라졌다.

〈표 2〉는 중국 농촌 토지재산권 변화 과정을 김윤상(2009)의 토지원리를 기초로 평가한 것이다. 전체적인 변화과정을 평가하면, 1단계와 2단계는 토지원리에 상당히 부합하는 수준이었다. 그런데 중국이 농지 집체화 과정을 진행하면서 토지원리에서 멀어지다가 제3단계인 인민공사 집체소유제 단계에서는 가장 극심한 불일치를 보였다. 그 결

과 1958년 시작된 인민공사 단계가 1970년대를 거치며 중국에서 대량 기근과 아사자가 발생했다. 이후 중국은 재산권 소유구조의 한계를 느끼고 개혁개방 이후 농가별로 토지도급권을 나눠주는 가정생산도급 책임제로 전환했다. 이 방식은 물권법 제정 전까지 농지 처분권을 크게 제한하고, 현재 농업세(지대)를 받지 않는다는 점에서 한계가 있지만 토지원리에 가까워진 것은 분명하다. 여기서 한 가지 주목할 점은, 제2-2단계의 초급농업협작사가 토지원리의 ‘단독사용’ 원칙에 부합하지 않았지만, 농업생산성이 가장 높았다는 점이다. 이러한 점은 자유로운 진입과 탈퇴가 가능한 현대적인 농업협동조합의 가능성과 필요성을 시사한다. 물권법 제정 이후 농지를 양도할 수 있게 되면서, 오늘날 자신의 토지도급경영권에서 토지경영권을 분리하여 농업협작사(농업협동조합)에 출자하는 방식으로 새로운 농업 경영을 시도하고 있다.⁶⁾

4) 최근 농촌 토지제도의 중요 변화

농지세 폐지에 따른 농지 보유 부담이 사라지고 급속한 도시화가 진행되면서 많은 농민들이 자신의 농지를 방치한 채 도시로 떠났다.

6) 중국은 해체되었던 농촌의 협동조직을 재건하고 농촌 발전전략의 일환으로 활용하고자 2006년 10월 31일에 『중화인민공화국 농민전업협작사법』(中華人民共和國農民專業合作社法)을 제정하고 일종의 농업협동조합을 설립할 수 있도록 했다. 동법 제2조는 “농민전업협작사는 농촌가정생산도급경영의 기초 위에 있다”라고 규정하고 있다. 한계도 보이고 있다. 김원경(2013)에 따르면, 중국의 농업협동조합은 의사결정에 있어서 거래량에 따라 비례표결, 일부 협작사의 경우 지배층과 정부 개입, 소규모 임원을 중심으로 협작사 관리 등 민주성 원칙에 어긋나는 행태를 보이고 있다. 그리고 일반 농민조합원의 출자비중이 낮아 자본조달에 동등하게 참여하기 어렵고, 규모화되는 과정에서 소규모 농업인의 참여가 어려운 문제가 있다. 게다가 경영진의 보수가 없어 전문 경영인을 두지 못하는 한계를 보이고 있다. 그래서 중국 농촌문제를 중시하는 중국공산당 중앙1호 문건은 가정농가가 농업협작사와 활발하게 연계할 것을 강조하면서, 2019년 문서는 특히 신형 농업경영주체 가운데 전문대농가(專業大戶)를 제외한 농업협작사와 소농 간의 연계만을 강조했다(이화진, 2019).

그러자 한때 높은 성과를 보였던 4단계의 가정생산도급책임제가 생산성이 떨어지는 한계를 보였다. 게다가 토지도급권을 양도하는 것도 쉽지 않아 유휴 농지의 효율적인 이용이 어려웠다. 이러한 배경에서 농촌 토지제도에 중요한 변화들이 발생했다.

먼저 2007년 3월 16일 물권법 제정을 통해 향후 농촌 토지제도의 구조적 변화를 위한 기초가 형성되었다. 우선 지방정부가 집체토지를 수용할 때 토지보상비, 이주보조비와 지상 정착물 및 재배 중인 농작물의 보상과 아울러, 농민의 사회보장비용을 마련하고 생활을 보장하도록 규정함으로써(42조) 보상 기준을 명확히 했다. 그 결과 보상 부담이 크게 증가했다. 다음으로, 그동안 농촌 토지도급권은 채권에 해당하는 일종의 임차권(租賃權)으로 취급되었으나, 물권법은 이를 물권으로 명확하게 규정하고(125조) 등기대상에 포함시킴으로써(127조), 도급 발주자(村)가 임의로 도급권을 회수할 수 없도록 했다. 또한 토지도급경영권이 기한 만료되더라도 연장된다고 규정했다(126조). 집체 내에서 양도, 전환도급 등을 통해 토지도급경영권 유통을 허용함으로써 대규모 경작이 가능하도록 했다. 다만 非농업 용도로의 유통은 금지시켰다(128조). 농가에 제공되는 농가택지(宅基地) 사용권은 양도, 저당권 설정 등 시장유통을 금지하는 현행 토지관리법을 따르도록 규정했다(153조)(이평복, 2007). 정리하면 농민의 재산권을 강화했으며, 제한된 범위 내에서 토지도급경영권의 유통을 허용했으나, 농지 및 주택지의 자유로운 시장 진입에 대해서는 보수적인 입장을 취했다.

그런데 2013년과 2014년에 연이어 발표된 농촌 토지제도 개혁안은 상당히 과격적이었다. 중국 정부는 2013년 11월에 개최된 ‘중국공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의(이하 <3중 전회>)’에서 ‘개혁의 전면적 심화에 관한 중대 문제 결정(『中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定』, 이하 <결정>)’을 통과시키고, 토지제도 개혁을 경제개혁 과제의 중점사업 중 하나로 결정했다. 그리고 도급경영권의 거래에 관한 법률의 필요성을 언급하였으며, 도시와 농촌의 공동발전을 목표로 설정했다.

2014년 9월 29일에 <3중 전회>를 구체화하기 위한 일종의 특별 전담 조직인 ‘영도소조 제5차 회의’에서 ‘농촌 토지경영권 유통의 질서 있는 발전과 적절한 규모의 농업 경영 발전 지도를 위한 의견(關於引導農村土地承經營權有序流轉發展農業适度規模經營的意見, 이하 <의견>)’을 심의하고, 토지제도 개혁에 대한 구체적인 후속 조치를 발표했다. 이 <의견>은 농지의 집체소유를 전제 조건으로 도급권과 경영권을 분리하여, 소유권, 도급권, 경영권의 ‘3권분립’과, 일원화된 토지경영권 등기제도 시행을 주문했다(KIEP 북경사무소 브리핑, 2014).

실제로 「농촌토지도급법」(農村土地承包法)을 확인해 보면 특히 토지도급경영권의 유통과 관련하여 새로운 제도 시행을 확인할 수 있다. 우선 제9조에서, 토지도급경영권은 스스로 경영하거나, 아니면 토지도급권을 보유한 상태에서 도급지의 토지경영권을 유통시켜 다른 이가 경영할 수 있도록 규정하고 있다. 제10조에서, 국가는 농민이 스스로 유상으로 토지경영권을 유통하는 것을 보호하며, 토지경영권자의 합법적인 권익을 보호한다고 규정했다. 제17조에서 도급권자는 토지도급경영권을 교환 또는 양도할 수 있으며, 토지경영권은 유통(流轉)할 수 있다고 별개로 규정하고 있다. 다만 토지도급경영권의 교환과 양도는 동일한 집체 내에서만 허용되며(제33조), 분리되어 나온 토지경영권에 대해서는 특별한 규정이 없고 대신 본 집체 구성원이 우선권을 가진다고 규정(제38조)한 것으로 보아, 다른 집체나 조직도 토지경영권을 획득할 수 있는 것으로 해석된다. 실제로 제45조에서 공상기업(工商企業) 등 사회자본이 토지경영권을 취득하는 규정을 두고 있다. 여기서 토지경영권의 유통은 구체적으로 도급권자인 농민이 자신의 결정으로 토지경영권을 임차(出租), 출자(入股) 또는 다른 방식으로 유통시키는 것을 의미한다(제36조). 정리하면, 토지도급경영권은 본 집체 내에서 교환, 양도 또는 반환의 방식으로 유통이 가능하며, 토지도급경영권에서 분리된 토지경영권은 임차, 출자 또는 다른 방식으로 본 집체 외의 사용 주체에게도 유통이 가능하다. 다만 제11조를 통해 농촌토지도급경

영은 비준 없이 비농업건설로 사용해서는 안 된다는 규정을 두고 있다.⁷⁾

본 법은 농민공의 재산권 보호규정도 명확히 두고 있다. 제27조에 서, 토지도급경영권 퇴출을 농가의 도시 호구 취득조건으로 삼아서는 안 된다고 규정하여 농민의 토지도급경영권을 보호한다. 다만 도급기간 내에, 도급권자인 농민이 도시 호구를 취득하는 경우, 유상으로 자신이 속한 집체에게 토지도급경영권을 양도하거나 도급지를 집체에 반환하도록 지도할 수 있으며, 토지경영권 유통을 격려하는 것도 가능하다고 함으로써 농지이용 효율을 제고하고자 한다. 다만 본 법이 토지경영권 유통을 통해 일정 부분 시장화를 허용하고 있다고 볼 수 있으나, 제11조에서 비농업건설 사용을 금지하고 있으며, 제45조의 공장기업도 사회자본 성격이어서 일반적으로 생각하는 ‘도시용’ 시장유통으로 해석하기는 무리다. 그런데 최근 10년 만에 개정(2019.8.26)된 부동산관리법 제9조는 기존의 농지수용 외에 “법률에서 별도 규정을 두는 경우”에도 국유화를 거치지 않고도 농지가 도시용 토지로 공급될 수 있는 가능성을 열어놓았다.

본 법이 농민의 재산권을 강하게 보호하면서도 유통을 촉진하려는 다양한 법체계를 갖추고 있는 반면, 토지도급경영권을 확보할 때 그에 따른 경제적 대가인 지대를 납부하는 규정이 없다. 이는 토지원리의 ‘지대회수’ 원리에 부합하지 않는 것으로, 농업세의 폐지와 관련이 있다. 오히려 자신이 가지고 있는 토지도급경영권을 다른 이에게 양도하거나 본래 집체에게 귀속시킬 때, 유상양도 또는 보상을 받도록 규정하고 있다.

최근 변화들을 평가해 보면, 토지도급경영권 관련 법률은 기본적으로 이원적 토지소유 구조를 인정한 전제 위에서 설계된 것으로, 이원

7) 중국의 텐진시, 하이난성, 충칭시, 안후이성, 광둥성 등에서 진행되고 있는 농지 개혁 실험 사례는 상계 보고서(KIEP 북경사무소 브리핑, 2014)를 참고할 것.

적 토지소유 구조 자체를 극복하려는 목적이 아니다. 중국 정부의 정책 기조는 농민의 재산권을 보호하는 것이다. 그래서 가급적 집체토지 소유권을 건드리지 않으면서 도농 격차를 극복하기 위해 도농일체발전(城鄉一体化) 및 신형도시화 전략을 추진하고 있다. 도농일체화 전략은 도시와 농촌지역 간 소득격차를 해소하는 것을 목표로 한다. 도농일체화는 중국 정부가 추진 중인 ‘신형도시화’ 계획과도 밀접한 관련이 있는데, 농촌의 비농업 인구, 유희인력과 도시 농민공을 대도시와 농촌의 중간지대인 중소도시로 이동시켜 지방경제를 활성화하고, 대도시 집중문제를 해결하려는 것이다. 따라서 신형도시화는 농민공의 흡수에 달려 있으며, 이를 위해서는 토지문제 해결이 선결되어야 한다(KIEP 북경사무소 브리핑, 2014). 중국사회과학원 당대도농발전규획원(中國社會科學院當代城鄉發展規劃院)은 2013년에 『도농일체화 청서』(城鄉一体化藍皮書)를 발간하고, 재산권 불평등과 호적제도 불평등으로 인해 도농 주민 권익에서 불균등이 발생한다고 보고, 일관되게 농민의 재산권을 보호해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 결국 농지, 주택지, 집체건설용지 재산권 제도가 중요하다. 현재로서 농지와 주택지는 도시건설 목적으로 활용이 어렵고, 집체건설용지도 도시 시장에 진출할 수 없다(조성찬, 2018).

5) 70년간 지속된 중국의 이원적 토지소유 구조 평가

중국의 이원적 토지소유 구조는 다양한 차원으로 도시발전에 동원되었다. 3농 전문가인 윈테쥬(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 가정생산도급책임제를 실시하면서 향촌에 대한 재정 책임을 거의 포기하고 대신 재

정 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 발전전략(城鄉一體化發展)’ 및 ‘사회주의 신농촌 건설’(중공 제18기 5중전회) 등의 형태로 진행되고 있다.

중국은 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 한계를 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 중국 정부는 도농통합 발전전략을 추진하고 있지만, 한번 형성된 공간 구조를 재조정하는 데 큰 사회적 비용이 든다.

둘째, 토지 관리체계가 불명확한 이원적 토지소유 구조하에서, 도시화가 진행되고 도시 주택가격 급등과 공급 부족 등이 심화하면서 도시 근교 농촌 집체토지가 ‘불법적으로’ 시장에 진입하였다. 그로 인해 중국의 토지관리 체계는 여전히 혼란한 상황에 처해 있다. 반면 농촌 집체는 내부 역량과 재산권 의식이 강화되면서, 물권법 제정 등 법률에서 농촌 집체토지 재산권 역시 강화되었다. 이러한 제도화는 농촌 토지소유권에 대한 불명확성을 해소하기 위한 노력의 일환이었다.

셋째, 이원적 토지소유 구조로 인해 중국 사회가 앞으로 치러야 할 제도비용이 존재한다. 대표적으로, 중국의 이원적 토지소유 구조하에서 ‘소재산권 주택’⁸⁾이 형성되었는데, 형식상 불법에 가깝지만, 정부는 현실적으로 묵인하고 있다. 앞으로 전국의 소재산권 주택 현황이

정리되고, 토지 등 재산권 등기 관련 데이터베이스가 완성되면 ‘양성화 아니면 불법화’라는 ‘구분 처리’ 방침을 실행할 것으로 보인다. 이때 불법으로 판단되어 철거되는 소재산권 주택이 나오게 되는데, 그렇게 되면 극심한 사회갈등이 초래될 것은 분명하다(조성찬, 2018).

넷째, 도시 근교에서 진행되는 소재산권 주택 개발 같은 다양한 개발사업으로 인해 농촌 집체토지 소유자가 막대한 개발이익을 향유할 수 있는 구조가 형성되었다. 이는 곧바로 농촌 집체의 개발이익 향유를 어디까지 인정할 것인가에 대한 정당성 문제를 제기한다. 이러한 점에서 도시로부터의 거리에 상관없이 도시 발전의 이익을 농민들과 나누는 충칭의 ‘지표거래 실험’(추이즈위안, 2014)이 시사하는 바가 크다.

다섯째, 국가소유 및 집체소유의 이원 구조는 국가와 집체를 위계가 같은 권리자로 본다는 점에서 이론상 문제가 있다. 중국은 국가소유를 ‘전민소유’라고도 표현하는데, 이는 국가를 정부가 아닌 국민의 집합체로 본다는 의미다. 집체는 국가의 하위 범주에 속한다. 그런데 중국의 이원적 토지소유 구조는 집체를 국가와 대등한 차원의 권리자로 보기 때문에 위계상의 혼동이 발생한다.

여섯째, 도농 이원구조의 긍정적인 점으로, 중국이 개혁기 이후 자본주의적 경제발전을 추진하는 데 있어서 양질의 저비용 노동력을 제공하는 기초가 되었다. 이는 도농 이원구조라는 틀에 농민들이 갇혀 있었기에 당연한 이야기이기도 하다. 이와 관련한 중요한 점으로, 중국의 농민들은 서구 노동자들과 달리 농지를 보유하기 때문에 실업 등의 사유가 발생하면 다시 자기 고향으로 돌아갈 수 있다는 것이다. 이러한 점 때문에 원테권과 허쉐핑은 중국 도시가 주기적인 경제위기

8) 소재산권 주택(小產權房)은 농촌집체 구성원인 농민들의 주택을 일컫는 일상 표현이다. 여기서 ‘소(小)’라는 표현이 붙는 이유는, 농촌집체 내에서는 그 재산권이 인정되지만, 국가가 그 재산권을 인정하지 않기 때문이다. 국가가 인정하는 재산권은 ‘대재산권 주택’이라고 부른다. 따라서 소재산권 주택이 도시민에게 판매될 경우, 국가는 그 주택 구매자의 재산권을 인정하지도 보호하지도 않는다.

에 빠질 때마다 도농 이원구조가 완충 역할을 해왔다는 점을 높이 평가한다. 그러나 농촌으로 돌아갈 곳이 없는 신세대 농민공들은 1세대 농민공들과 사정이 다르다.

정리하면, 중국의 농촌은 개혁기 이전에는 제도비용의 내부화가 진행된 공간으로, 개혁기 이후에는 자본, 노동, 토지라는 생산요소의 공급처로, 경제성장이 정체되었을 때는 거대한 내수시장으로 변모하면서 끊임없이 도시발전에 동원되었다. 이것이 가능했던 이유는 이원적 토지소유 구조가 칸막이가 되어주었기 때문이다. 그런데 이제 중국 농촌은 도시발전 전략에 한계를 가져다주는 이원적 토지소유 구조를 어떻게 극복할 것인가 하는 과제를 안고 있다. 물론 이원적 토지소유 구조가 지닌 장점을 살리는 전제에서 추진되어야 한다.

3. 이원적 토지소유 구조 하의 북한 농촌 토지제도 변화

1) 이원적 토지소유 구조의 제도적 현황

북한의 현행 헌법(2019년 개정)은 생산수단이 국가 및 사회협동단체 소유라고 규정하고, 생산수단에 대하여는 일체의 개인소유를 인정하지 않는다(제20조). 여기서 국가 소유는 전체 인민 소유를 의미한다(제21조 1항). 국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다(제21조 4항). 사회협동단체가 소유할 수 있는 생산수단은 토지를 포함한 농기계, 배, 중소 공장, 기업소이다(제22조 2항). 그리고 헌법 제23조를 통해 협동단체 소유를 전 인민의 소유로 전환하겠다고 천명했다. 정리하면, 북한 헌법은 협동단체 소유를 인정하지만 실질적 지배권은 국가가 보유하고 있으며, 토지를 포함한 협동단체 소유를 국가소유로 전환하겠다고 밝혀 이원적 토지소유 구조에 대한 북한식 극복전략을 제시했다.

한 가지 눈여겨볼 지점은, 중국의 헌법이 도시 및 농촌이라는 ‘공간’

으로 이원적 토지소유 구조를 접근했다면, 북한은 국가와 협동단체라는 ‘주체’로 구분했다는 점이다. 북한의 협동단체에는 대부분이 협동농장이기 때문에 본질상 중국과 유사하지만 도시 내의 기업소 등도 포함되기 때문에 의미가 분명히 다르다.

현행 헌법의 이러한 구도는 제헌 헌법(1948) 이후 1972년에 처음 개정된 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법에서 나오기 시작했다. 먼저 제18조에서 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다”라고 규정하여, 개인소유를 부정하고 이원적 토지소유 구조를 확립했다. 더 나아가 제21조를 통해 “국가는 … 협동단체에 들어 있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유를 점차 전 인민적 소유로 전환시킨다”는 국유화 전략을 제시했다. 즉, 사회주의헌법(1972)은 이원적 토지소유 구조를 확립함과 동시에 극복전략까지 포괄적으로 제시한 것이다.

북한의 현행 토지법(1977년 제정, 1999년 개정)은 헌법의 관련 조항을 이어받아 더 구체적으로 규정했다. 먼저 제9조에서 토지를 국가 및 협동단체 소유로 구분하고, 모든 토지는 인민의 공동소유로서 매매하거나 사유화할 수 없다고 규정한다. 그리고 제10조는 헌법 제21조 1항을 이어받아 국가소유 토지를 전체 인민의 소유로 규정하면서, 추가로 국가소유 토지의 범위에는 제한이 없다고 규정한다. 제11조에서 협동단체 소유 토지를 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유로 규정하고, 국가는 협동단체 소유 토지를 법적으로 보호한다고 규정하면서도, 제12조를 통해 협동단체에 들어 있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유 토지를 점차 전 인민적 소유로 전환시킬 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 제13조에서 영토 내의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있다고 규정하며, 제7조 및 제77조에서 토지관리와 이용에 대한 감독통제는 내각과 지방정권기관의 지도 밑에 국토관리기관이 통일적으로 한다고 규정했다. 즉, 북한의 모든 토지에 대한 실질적 지배권이 국가에 있음을 다시 확인할 수 있다.

북한의 토지법이 도시를 어떤 관점으로 바라보는지 이해할 필요가 있다. 먼저 제7조는 토지를 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지의 여섯 가지로 구분하는데, 이 구분에는 ‘도시토지’와 직접 관련된 항목이 없다. 대신 제69조에서 주민지구토지에 시, 읍, 로동자구의 건축용지와 그 부속지, 공공리용지와 농촌건설대지가 속한다고 규정하여, 주민지구토지에 도시토지가 포함되는 구조다. 그리고 제15조에서 국토건설총계획 수립 원칙으로 국토건설 과정에서 농경지를 ‘극력’ 아껴야 하며, 작은 도시를 많이 건설하도록 유도하고 있다. 그리고 제52조를 통해 도시와 농촌 간의 차이를 줄이고 골고루 발전시킬 것을 규정하고 있다. 이러한 조문들을 통해서 알 수 있는 사실은, 국가가 대도시 발전전략을 지양하면서 소도시를 중심으로 하는 도농 균형개발을 추진한다는 점이다. 이렇게만 보면 북한에서 이원적 토지소유 구조는 그다지 중요한 이슈가 아니다.

오늘날 북한의 도시 토지제도는 토지의 국가소유라는 전제에서 점진적인 변화가 진행되고 있다. 우선 경제개발구에 진출하는 기업소에 대해 토지이용권 설정이 가능해졌다. 이 외에 중요한 변화로, 장마당, 주택 등 도시공간을 사용하는 주체들에게 부동산사용료를 부과하기 시작했다. 이러한 개혁 조치에서 분명한 공통점을 발견할 수 있다. 토지 등 부동산을 독점적·배타적으로 사용하는 것에 대해 토지사용료, 부동산사용료, 자릿세, 살림집사용료 등의 형식으로 ‘지대’를 납부한다는 것이다. 부동산사용료의 경우 특징적인 점은 소유를 불문한다. 거의 모든 기업이 국영이기 때문이다. 이러한 방식은 토지 등 부동산 사용주체의 재산권을 인정 및 보호하면서 이들의 생산의욕을 끌어올려 내수 민간경제를 발전시킴과 동시에 중앙 및 지방정부의 재정수입을 확대할 수 있는 전략으로 파악된다(조성찬, 2019).

2) 이원적 토지소유 구조의 형성 원인

북한은 해방 이후 토지개혁을 진행하는 과정에서 중국과 유사한 이원적 토지소유 구조가 형성되었다. 먼저, 1946년부터 토지개혁을 진행하면서 농촌 토지에 대한 사유권(私有權)을 완전히 부인하지 않고, 일정 면적(5정보) 이상의 개인소유 토지만을 대상으로 무상몰수, 무상 분배를 진행했다. 이후 1954년부터 시작한 ‘농업협동화 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).

이원적 토지소유 구조 형성 원인으로 다음 요인들을 들 수 있다. 첫째, 구소련의 영향이 중요했다. 중국과 마찬가지로 북한 역시 사회주의 종주국인 구소련이 진행한 마르크스-레닌주의의 영향을 받을 수밖에 없었다. 레닌 정부는 1920년대 신경제정책 시기 농지 사유를 인정했으며 특히 유럽식의 자율적인 농업협동조합이 경제발전에 긍정적인 역할을 해줄 것을 기대했다. 그러나 ‘소농과 협동조합 강화론’을 주장한 차야노프와의 논쟁을 마무리한 스탈린은 1929년 이른바 ‘위대한 전환’이라는 5개년 계획의 하나로 농업 집산화 정책을 발표하고, 농업의 집산화를 통해 급속한 중공업화를 추진했다. 강제로 진행된 농업 집산화를 통해 모든 자영농은 국영공장 노동자로 전락했다(박승욱, 2011). 이런 흐름에서 자연스럽게 도시토지의 국가 소유 및 농촌 토지의 협동농장 소유라는 이원적 토지소유 구조가 형성되었다. 한 가지 특기할 점은, 도시 중심적 사회주의 이념을 가진 레닌에 비하여 모택동은 농촌 중심적 사회주의 이념을 지녔고(Kirkby, 1985: 5), 모택동은 농촌중심 운동을 통해 도시를 포위한다는 이른바 ‘이농촌포위성시(以農村

包圍城市) 전략'을 주장했는데(임길진·이만형, 1990: 27~28; 임형백, 2010에서 재인용), 북한은 중국의 전략과 유사한 방식으로 접근했다.

둘째, 북한 혁명정부 수립 주체들의 대도시에 대한 문제의식과 도농 균형발전 전략 이데올로기의 영향을 들 수 있다. 김일성과 혁명 주체들은 대도시의 슬럼화와 농촌 황폐화 모순을 지켜보면서, 자본주의와 식민지 잔재가 깊은 북한을 사회주의 국가로 건설하기 위해서는 양분된 도시와 농촌의 대립관계를 근본적으로 해결해야 한다고 보았다. 이러한 인식에서, 김일성은 1964년에 『우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제』를 발표하여 도·농 균형론과 상호의존론을 주장함으로써 북한 국토개발의 기본이론을 제시하였다(김일성, 1964: 466~499; 임형백, 2010에서 재인용). 그런데 이데올로기를 현실에 적용하는 과정에서 도입한 협동농장 시스템은 실제로는 주민을 협동농장의 일원으로 묶어둠으로써 주민이동을 통제했다. 그리고 농촌의 인구정착을 유도하면서 도시로의 인구유출 및 이동을 방지하는 기능을 담당했다. 혁명 주체들은 농촌 인구가 도시로 유출되어 도시가 팽창하면 자본주의적 병폐가 다시 발생한다고 보았기 때문에 협동농장의 이러한 기능을 중시했다. 협동농장 시스템은 결과적으로 주민통제를 통한 체제유지 수단으로도 큰 효과를 발휘했다(김원, 1998: 213~214; 임형백, 2010 재인용).

셋째, 혁명정부는 농지에 대한 소농들의 강렬한 욕구를 외면할 수 없어 국가소유와 협동단체소유라는 이원적 토지소유 구조를 형성하게 되었다. 혁명정부는 농지분배를 약속하고 빈농과 고농 중심으로 토지개혁을 추진한 이후 약속대로 이들에게 토지소유권을 부여했다. 김일성이 토지개혁이 끝난 이후인 1946년 4월 10일 조선공산당 북조선 분국 중앙 제6차 확대 집행위원회에서 진술한 보고를 보면, 토지개혁 추진에서 고농과 빈농을 중심으로 한 농민의 역할이 중요했음을 역설하고 있다. 그런데 흥미롭게도, “우리는 춘기 파종 사업을 성과 있게 보장하기 위하여 농촌의 사회단체들을 발동시키며 농민들 속에서 호

상 협조의 정신을 발양시켜야 할 것입니다.” “당은 농민조합을 개선하여야 할 것이며 그를 충실하게 하고 강화하여야 할 것입니다.”라고 언급했다(김일성, 1954). 즉, 김일성은 농촌 토지의 개인 소유권 배분을 인정 및 완료하면서도 협동조합의 역할과 기능을 강화해야 한다는 점까지 이야기했다. 물론 협동조합의 강화에 토지소유권의 집단화나 국유화 방향성은 언급하지 않았다. 이런 배경에서 ‘토지법’ 제1조는 토지가 전체 농민들이 획득한 혁명의 고귀한 전취물이라고 규정하면서도, 바로 제2조를 통해 토지개혁과 농업 협동화 방침을 철저히 수행해야 한다고 규정했다.

3) 북한 농촌 토지제도 변화경로 분석

(1) 토지개혁 실시(1946) 및 개인 농지소유권 인정(1946~1954)

북한 지역에서 진행된 토지개혁은 1946년 3월 5일 『북조선 토지개혁에 대한 법령』의 발효를 통해 동년 3월 8일부터 3월 30일까지 불과 20여 일 만에 완료되었다. 본 법령은 5정보 이상 농지를 가지고 있으면 지주로 규정하고 무상으로 몰수했다. 본 법령은 부분적인 보충과 개정을 통해 1948년 9월 9일 북한 헌법으로 그 합법성이 부여되었으며, 1958년 8월 농업 협동화가 완성될 때까지 그 효력이 지속되었다.

『북조선 토지개혁에 대한 법령』을 살펴보면 혁명정부의 초기 개혁 방향을 파악할 수 있다. 먼저 제5조에서, 몰수한 토지는 모두 무상으로 농민의 ‘영원한’ 소유로 넘긴다는 내용이 담겨 있다. 그리고 제7조에서 농민에게 토지소유권 증명서를 교부하고, 이러한 내용을 토지대장에 등록할 것을 요구하고 있다. 이렇게 함으로써 농민들에게 토지에 대한 실질적이며 배타적인 권리를 인정하겠다는 것이다. 다만 제10조에서 토지 매매 금지, 소작 금지, 저당 금지라는 조건을 달았다. 즉, 농지소유권이 실질적이며 배타적인 권리이면서 동시에 제한된 소유권 성격을 갖고 있었다. 다만 본 법령에는 협동조합 설립과 관련된 내용

은 담겨 있지 않았다.

그런데 앞에서 언급했듯이, 토지개혁이 끝나고 10일 후에 진행된 조선공산당 북조선 분국 중앙 제6차 확대 집행위원회(1946.4.10)에서 김일성이 진술한 보고에는 협동조합의 설립과 관련된 내용이 담겨 있었다. 이러한 전략의 변화는 북한 헌법의 제정 및 개정에서 반영되었다. 조선민주주의인민공화국 제헌 헌법(1948)을 보면, 제5조에서 “조선민주주의인민공화국의 생산수단은 국가, 협동단체 또는 개인자연인이나 개인법인의 소유다”라고 규정함으로써 모든 주체가 토지를 소유할 수 있음을 천명했다. 그리고 제6조 6항에서 “토지의 개인소유와 아울러 국가 및 협동단체도 토지를 소유할 수 있다”고 규정하여, 개인소유를 중심에 두면서도 국가 및 협동단체 소유를 인정하는 접근법을 보였다. 그리고 제6조 7항에서 “국가 및 협동단체의 토지소유 면적에는 제한이 없다”고 규정하고, 제10조 2항에서 “국가는 인민경제계획을 실시함에 있어서 국가 및 협동단체의 소유를 근간으로 하고 개인경제부문을 이에 참가하게 한다”고 규정함으로써 국가 및 협동단체의 소유 및 역할을 강조했다. 이처럼 제헌 헌법에서 이미 이원적 토지소유 구조의 큰 틀이 형성되기 시작했다. 다만 이원적 토지소유 구조를 극복하기 위해 협동농장 토지를 점진적으로 국유화한다는 방침까지 포괄하지는 않았다.

(2) 농업 협동화(1954~1958)

북한에서 농업 협동화에 대한 전반적인 전략은 1953년 7월 정전협정 조인 직후인 8월 조선노동당 제6차 당 중앙위원회 전원회의에서 결정되었다. 경제 복구의 기본 방향을 ‘자립적 민족경제 건설을 위한 중공업 우선과 경공업, 농업의 동시 발전’ 방침으로 정했다. 스탈린식 경제발전 모델과 차이가 나는 지점은 전후 피폐한 인민들의 일상생활을 위해 농업과 경공업도 함께 발전시킨다는 점에 있다. 그리고 농민들이 토지와 생산도구를 사적으로 보유하도록 허용하면서 ‘협동적 농

업생산 합작사'를 조직하고 1954년부터 일부 '경험적으로 운영'하는 정도로 결정했다. 즉, 이 결정을 내린 시점에서 농업 협동화를 급속하게 추진할 계획은 없었다(김성보, 2011: 175~178).

농업 협동화 추진 방식에서 북한 정부는 세 가지 형태 중에서 조건에 맞는 방식을 선택하도록 했다. 이러한 접근법은 중국이 단계적으로 진행한 것과는 다르다. 제1형태는 토지를 합치지 않고 단지 작업만 함께 하는 '고정노력협조반'이다. 우리나라의 전통적인 품앗이나 소거리 등 상부상조의 전통을 확대한 형태다. 제2형태는 각자 농민이 토지소유권을 가지고 있되, 토지를 출자 형식으로 합치고 함께 작업하는 형태이다. 수확물은 노동에 의한 분배를 기본으로 하면서 토지 출자분에 따른 분배도 병행하는 半사회주의 형태이다. 제3형태는 토지를 비롯한 생산수단들을 모두 통합하고 오직 노동에 의해서만 분배하는 완전한 사회주의 형태이다(김성보, 2011: 184).

실제 추진된 형태를 보면, 전후 1년이 지난 1954년 6월에 1,091개의 농업협동조합이 만들어졌다. 그런데 여기서 눈여겨볼 지점은 제2형태가 502개(46.0%), 제3형태가 589개(54.0%)로, 제2형태와 제3형태가 대부분을 차지한다는 점이다. 같은 해 12월에는 조합 수가 10,098개로 무려 10배나 증가했으며, 조합 형태는 제2형태가 2,176개로 21.5%, 제3형태가 7,922개로 78.5%를 차지하여 제3형태가 대부분을 차지했다(김성보, 2011: 184). 이후 1956년 말까지 농가의 80.9%가 협동조합에 가입했으며, 1958년 8월에는 모든 농가가 협동조합원이 되었다. 같은 해 10월부터 12월 사이에는 모든 농업협동조합들을 행정 단위인 리 단위로 통합하면서, 조합 수가 13,309개에서 3,843개로 줄었다(『조선중앙년감』, 1960년). 하나의 협동조합에는 평균 300호의 농가와 500정보(150만 평)의 토지가 포함되었다(<표 3> 참고).

협동조합 아래 작업반들이 설치되었고, 작업반 밑에는 다시 20명 내외의 분조를 편성해 함께 일하도록 했다. 협동조합이 리 단위로 통합되면서 협동조합의 관리위원장이 리 인민위원장을 겸임하게 되었고,

〈표 3〉 농업 협동화 과정

연도	농업협동조합 총수(개소)	협동조합에 가입한 농가호수		협동조합에 편입된 경지면적	
		호수	총농가호수 대비 비율(%)	경지면적 (1,000정보)	총경지면적 대비 비율(%)
1953	806	11,879	1.2	11	0.6
1954	10,098	332,662	31.8	576	30.9
1955	12,132	511,323	49.0	885	48.6
1956	15,825	864,837	80.9	1,397	77.9
1957	16,032	1,025,106	95.8	1,684	93.7
1958	3,843	1,055,015	100.0	1,791	100.0
1963	3,732	1,066,896	100.0	1,837	100.0

출처: 『조선민주주의인민공화국 국민경제발전 통계집(1946-63)』(동경: 조선연구소, 1965);
윤영상(2013)의 자료에서 재인용함(<http://contents.kocw.or.kr/KOCW/test/document/2013/skku/Yunyoungsang/3.pdf>).

경제 활동과 행정 활동이 긴밀하게 결합되었다. 그 결과 농촌소비조합이나 신용조합이 농업협동조합 관할로 옮겨졌고, 교육, 문화, 보건 사업 등 생활 전반을 농업협동조합이 담당하게 되었다(김성보, 2011: 188; 이찬우, 2019: 108). 농업협동조합은 1962년에 협동농장으로 개명되었다.

이처럼 북한에서 5년 동안 사회주의 농업협동조합이 빠르게 완성되었다. 그 배경에는 전쟁으로 인한 젊은 노동력과 생산수단의 부족 등으로 가족 단위 경작이 어려워 현실적으로 협동할 수밖에 없다는 점이 중요하다. 김일성도 협업에 기초한 농업 협동화론을 제기하며, 기계화 조건이 충족되지 않더라도 우선 협업을 통해서 소농 경리의 한계를 극복하자고 주장했다. 이 외에 또 하나의 중요한 배경이 작동했다. 농업 협동화를 처음 추진한 1954년 가을에 흉작을 맞이하게 되었는데, 농민들은 30%를 넘는 현물세(법으로는 25~27%) 납부에는 참여했지만 저가로 국가에 쌀을 판매하는 양곡수매에 비협조적이었다. 이에 내각은 1954년 10월 쌀의 자유거래를 금지하고 1954년 11월에 열린 당중앙위원회 전원회의에서 농업 협동화 운동을 강력히 추진하기로 결

정했다. 1953년 8월에 결정된 ‘조선노동당 제6차 당 중앙위원회 전원 회의’의 기초와 확연히 달라진 것이다. 저렴한 쌀의 확보는 중공업 우선 발전전략 및 군인들의 식량 확보에 매우 중요한 요소였기 때문에 개인농에 의지하여 저가의 쌀을 확보하기보다는 협동농장을 조직하여 쌀의 생산과 유통 전반을 국가가 장악하려 한 것이다(김성보, 2011: 183~186).

북한의 농업 협동화 과정과 관리체계 및 성격이 어떠했는지 직접 이 과정을 경험한 이들의 견해를 듣는 것은 중요하다. 우선 농업생산 체계의 상위에 농업성이 있고 그 아래 도와 군에 협동농장경리위원회가 자리하고 있다. 이에 대해 전 평안남도 농촌경리위원회 과장으로 일했던 조충희(조충희·주상호·김정희, 2018)에 따르면, 1958년에 협동화가 완성된 후 김일성이 평남 숙천군을 직접 찾아가서 ‘협동경리’를 기업적 방법으로 해야 한다고 해서, 군(郡) 협동농장경리위원회가 조직되기 시작했다. 1960년대 분산적으로 진행되는 농업생산을 기업적 방법으로 지도하기 위해 군 협동농장경영위원회를 조직하고 농촌에서 토지 등 생산수단과 노력 등에 대해 유일적 관리체계가 완성되어 국가 계획에 의한 농업생산체계가 확립되었다(조충희·주상호·김정희, 2018: 42). 협동단체 소유는 외피만 남게 된 것이다. 이후 경영방식에 변화가 생기는데, 처음에 작업반 책임제로 운영되다가 분조관리제로 변화되었고, 뒤에서 살펴볼 내용인 가족도급제(포전담당책임제)로 변화되어 왔다(조충희·주상호·김정희, 2018: 63).

북한의 농축산물 생산 및 유통구조는 <표 4>와 같다. 생산 주체는 소유권으로 구분하면 국영농장, 협동농장, 개인이다. 중심 주체는 국영농장과 협동농장이며, 개인들은 산지, 강하천, 도시 및 노동자지구 주변의 개인텃밭 재배로 참여한다. 북한의 농축산업 역시 전체 방향은 협동경리에 의한 공동 농축산과 개인부업 농축산을 결합하는 것이다. 이렇게 함으로써 국토의 모든 지역에서 농축산물 생산을 대대적으로 진행하는 것이다(조충희·주상호·김정희, 2018: 47).

〈표 4〉 소유권에 따른 북한의 농산물 생산구조

소유권에 따른 구분	체계
국영농산	농업성 → 농산국, 자재국, 농산물 수출입회사, 농업연구원 → 도(道) 농촌경리위원회 → 군 협동농장경영위원회, 군 종합농장, 채종농장, 국영축산기업소 등
협동농장 공동농산	협동농장관리위원회 → 농산작업반 → 각 작업반(농산, 과수, 축산, 공예 등) 분조 → 농가
개인농산	개인텃밭, 개인부업농지

자료: 조중희·주상호·김정희, 2018: 47.

북한은 협동농장을 조직하면서 뚜렷한 식량증산 효과를 거둔 것으로 평가된다. 당시 소련과 중국에서 협동농장으로 전환하면서 수많은 폭동과 아사자가 발생한 것과는 달리, 북한은 농촌이 안정적으로 발전하는 경험을 했다. 가령, 1954년 알곡(조곡 기준) 생산이 226만 톤에서 1960년 380만 톤으로 증가했다(이찬우, 2019: 107~108). 사실 중국 역시 2-2단계인 초급합작사 단계에서 뛰어난 증산효과를 보였다. 이 당시의 중국 농촌의 농업생산율 증가속도가 1955년의 경우 10.9%로 매우 높았다. 이러한 북한과 중국의 경험은 효율적이면서 형평성이 담보되는 생산방식의 균형점이 자영농과 협동농장 사이 어딘가에 위치하고 있음을 시사한다.

(3) 자력갱생을 위한 포전담당책임제 개혁(2012-현재)

① 추진 배경

1990년대 초반 ‘고난의 행군’ 시기를 겪으며 사회 전반에 많은 변화가 초래되었다. 농업 분야에서는 농지 경작방식 및 소규모화가 진행되었으며, 현재 ‘분조관리제하의 포전담당책임제’로 추진되고 있다. 그런데 고난의 행군 이후 ‘분조관리제하의 포전담당책임제’를 추진하기까지 많은 변화가 있었다. 그 출발점에 농민들이 농지사용료를 지불하면서 농지를 사용할 수 있게 한 ‘7·1경제관리개선조치’(2002)가 있었다.

‘7·1 조치’는 가격·환율·임금·재정·기업관리·시장 등 경제 전반에 관한 폭넓은 변화를 도모하기 위한 것이었다. 농지사용에서 ‘7·1 조치’가 갖는 핵심적인 의의는, 재정 적자를 만회하기 위해 기존에 국영기업의 순소득에 의존하던 구조에서 탈피해, 기업소뿐만 아니라 협동농장을 통해서도 재정 적자를 만회하고자 한 것이다. 그러나 북한 스스로 1940년대 토지개혁(무상몰수, 무상분배를 통한 지주제 철폐)에 버금가는 사건이라고 평가했던 7·1 조치는 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 사실상 실패했다.

7·1 조치 도입 직후인 7월 31일에 승인된 「토지사용료 납부 규정」은 국가가 협동농장을 어떻게 인식하고 있는지를 분명하게 보여준다. 제1조를 보면, “국가 토지를 가지고 생산한 농업생산물의 일부를 사용료 형식으로 국가에 의무납부하도록” 한다는 규정을 두고 있으며, 제7조 1에서 협동농장의 모든 토지가 국가 의무납부 대상에 해당된다고 밝혔다. 그리고 제18조에서 토지사용료 수입은 국가예산으로 한다고 규정하고 있다. 이러한 조문을 해석해 보면, 협동농장 토지는 이미 실질적으로 국가소유로 인식하고 있었으며, 농지의 협동단체소유 규정은 형식적인 것임을 다시 확인할 수 있다.

7·1 조치 실패 이후 10년 후인 2012년에 ‘6·28신(新)경제관리개선조치’가 발표되었다. ‘6·28 조치’의 핵심은 “국가가 따로 생산품목이나 계획을 정해주지 않고 공장기업소들이 독자적으로 생산하고 생산물의 가격과 판매방법도 자체로 정하는 것”으로, 농업 분야에서는 ‘국가 생산계획과는 관계없이 전체 수확량에서 30%는 당국이, 나머지 70%는 농민이 갖는 개혁 조치를 실시한다는 것이다. 구체적으로, 협동농장에서 농사를 짓는 기본 단위인 분조(分組) 규모를 현재 10~25명에서 4~6명으로 줄여 일정 토지와 농기구, 비료 등을 더 작은 분조 단위로 나눠주고, 생산한 농작물에 대한 자율 처분권을 대폭 늘려 생산의욕을 높이려 한 것이다. 이러한 분조 규모는 7·1 조치의 영향으로 도입된 포전담당제의 분조(7~8명) 규모보다 더욱 축소된 것이다(통일부 북한정

보포털).

그런데 북한 당국이 중국 개혁개방 당시 농업 분야에 처음 적용했던 승포제(承包制)와 비슷한 ‘가족 단위 경작제’를 2013년부터 암묵적으로 허용하기 시작했다. 이는 작게 나눈 분조가 다시 가구별로 땅을 나눠둬 문제 삼지 않겠다는 것으로, 사실상 ‘공동생산 공동분배’라는 사회주의 농업 시스템을 탈피해 ‘가족 또는 개인 책임생산 및 잉여생산물 자유 처분’이라는 새로운 시스템을 묵인하겠다는 것이다. 실제로 2014년 2월, 북한의 《노동신문》은 1면 사설에서 ‘농촌테제’ 발표 50주년을 맞아 “농촌문제 해결은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구”라며 농업 개혁을 강조하면서, “모든 농장에서 포전담당책임제를 자체 실정에 맞게 올바르게 적용해야 한다”고 독려했다. 1990년대 중반부터 분조관리제 구성인원 축소와 초과생산물 자율처분 등을 추진해 오다가 김정은 시대에 들어서서 분조에게 현물분배와 초과생산물 처리권을 전면적으로 허용하게 된 것이다(이찬우, 2019: 109).

6·28 조치에 대한 2013년 4월 《조선신보》 보도내용을 통해서도 국가가 협동농장 토지를 어떻게 바라보고 있는지를 알 수 있다. “작년 각지의 농장들에서는 분조관리제에 기초하여 노동과 실적에 맞게 정확히 현물분배가 진행되도록 하는 조치가 취해졌다 … 농장들은 국가적인 생산계획을 달성하여 나라에서 부여받은 토지, 보장받은 관개, 영농물자, 비료 등의 대금에 상응하는 몫만 바치면 그 외 남은 농작물들을 모두 농장의 결심에 따라 처리할 수 있게 되었다 … 새로운 조치에 의해 농장에서는 농사에 필요한 자재도, 농장에서 요구되는 시설, 설비도 자체의 결심으로 해결하게 되었다 … 국가에서 요구하는 생산계획을 충족시키면 다른 농산물을 생산할 수도 있다.” 이 보도내용 중에 “나라에서 부여받은 토지”라는 표현이 나오며, “국가가 요구하는 생산계획을 충족시키면” 다른 농산물도 재배 가능하다는 내용이 나오는데, 국가가 농민들의 생산 욕구를 자극하면서도 여전히 계획에 의해 총괄적으로 농업생산을 지휘하고 있음을 알 수 있다.

② 도입 과정

김소영(2018)이 2012년 이후 탈북한 주민 35명을 대상으로 2016~2017년에 진행한 심층 면접은 북한이 도입한 포전담당책임제의 유풍을 보다 실제적으로 제시해 준다. 우선 용어와 관련하여 도급제, 정보다루기, 개인포전분담제, 포전담당제, 개인담당제, 분담포전제, 분담제, 개인분담제, 개인농, 개인농사 등으로 다양하게 불렸다. 북한 당국은 2014년 초반까지 포전담당제로 부르다가, 2014년 중후반 이후 포전담당책임제로 부르고 있다. 다양한 용어에서 보이는 공통적이면서 핵심적인 개념은 개인을 기본단위로 하여 국가로부터 배정받은 토지를 경작한다는 것이다. 여기서 개인과 국가의 관계성을 확인할 수 있다. 포전담당책임제는 2012년부터 함경북도, 평안남도, 양강도를 중심으로 소수의 농장에 실험적으로 도입되다가 2014년 이후 크게 확산되었다(김소영, 2018: 21~22).

이탈주민과의 인터뷰는 토지분여 규모와 경작 기간에 대해 구체적인 사실들을 전해주고 있다. 우선 제도 도입 초반에는 협동경리 포전이 상당 면적 존재하다가 점차 개인경리 포전이 확대되면서 농장원당 토지분여 규모도 늘어났다. 전면적으로 실시한 농장의 경우 농장원 가구수와 해당 토지의 등급을 고려해 토지를 나눠 줬는데, 대체로 농장원 1인당 0.5~1정보(1,500~3,000평) 수준이었다. 이는 1946년 토지개혁 당시 북조선임시인민위원회가 농민 1인에게 분배한 2,000평 규모와 유사하다(조충희·주상호·김정희, 2018).⁹⁾ 경작 기간도 1년으로, 1년이 지나면 분여 토지의 규모와 위치를 모두 재조정하였다. 이는 경작자로 하여금 안정적인 토지관리 및 생산성 제고를 위한 기술 개발 및 투자를 어렵게 하는 요인이 된다. 또한 1년마다 분여 토지가 재조정된다는 것은 토지 분여 과정에서 농장 간부와 농장원간 담합 내지 갈등 가능성

9) 《농촌과 목회》, 2018년 겨울호. 기획특집으로 진행된 좌담회 “북한 농업, 농촌의 현실”에서 탈북자인 주상호 씨(함경도 온성 농장에서 기사장으로 28년 일함)가 발언한 내용.

이 내포됨을 의미한다(김소영, 2018: 24).

③ 평가

2019년 현재 포전담당책임제가 본격적으로 시행한 지 아직 5년밖에 되지 않았기 때문에 종합적인 평가를 내리기는 어렵지만, 관련 자료를 종합적으로 분석하면 다음과 같이 평가할 수 있다. 우선 포전담당책임제 도입으로 생산성 증대 효과가 나타난 것으로 보인다. 북한 당국도 포전담당책임제 도입 이후 생산성이 크게 증대되고 분배량도 늘었다고 언론을 통해서 주장하고 있다. 민간의 부가 늘어나면서 정부가 광범위한 조세 및 준조세를 통해 확보한 재원은 당국의 재정난 해결에 도움이 되었다(김소영, 2018: 32).

이러한 배경에는 협동농장의 자율성 확대가 중요한 배경으로 작동했다. 국가가 농자재를 계획대로 공급하지 못하자 농민들은 시장을 통해 필요한 자금과 자재 등을 조달하게 되었다. 그리고 당국은 이를 눈감아 주었다. 그런데 자금의 경우, 고리대금 성격(이자율 20~30%)의 사금융을 개인 또는 기관기업소로부터 조달하기도 한다. 유통 기간은 보통 1년 이하로, 봄철에 빌린 후에 가을 추수 때가 되어 곡물이나 곡물 판매 대금으로 상환하는 방식이다(김소영, 2018: 27~28). 국가가 책임지지 못하는 영역에서 사적 영역이 확대되고 있는 것이다.

그런데 농민의 입장에서 바라보면 조금 다른 평가가 나온다. 우선 추수 후 쌀 생산물의 분배시스템을 간략하게 살펴보자. 김정은 시대 들어서면서 생산의 30%는 국가에 토지사용료, 농자재 공급대가 등으로 납부하고 나머지 70%가 기본적으로 농민들에게 돌아간다. 그런데 국가 수매계획에 따라 70% 중 30~40%가 수매되어 현금으로 지급받고, 나머지 30~40%가 현물로 분배된다. 여기서 수매가격은 시장가격(현재 쌀 1kg에 5000원)보다 낮은 가격(시장가격의 50~70% 수준)에서 협의로 정해진다. 이 기준이 2002년 7·1 조치 이후 정해진 국정수매가격(쌀 1kg에 40원)보다 비싸지만 시장가격보다 크게 낮아 농민들은 불만이 많을

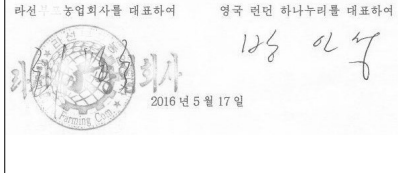
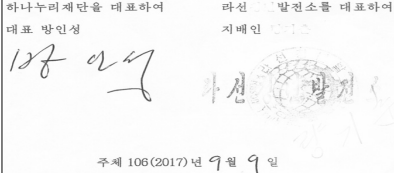
수밖에 없다. 게다가 농민이 받는 현금 및 현물 수입 중에서 일부는 협동농장 공동기금(공동축적기금, 공동소비기금, 원호기금)으로 나가며, 최종 단계에서 농민들은 개혁 조치 이전부터 적용되던 ‘노력일’에 따라 분배받는다. 대체로 농민은 총생산량의 60% 수준에서 현물 및 현금으로 분배받고, 40%가 국가납부 및 협동농장기금으로 들어간다(이찬우, 2019: 94~95). 이러한 분배구조에서 대부분의 농장에서 초과 목표를 달성하기가 쉽지가 않다. 그 결과 농장원들에게 약속된 분배율이 제대로 지켜지지 않으며, 개혁 조치에 상응하는 농자재와 농약, 비료 등이 공급되지 않아서 생산성이 크게 증가하지 못하고 있다는 평가도 있다(통일부 북한정보포털).

(4) 최근 협동농장 해체 및 국영기업소 산하 재배치 움직임

최근 북한 라선특별시 내에서 협동농장에 새로운 변화가 감지되고 있다. 2007년도에 통일부 비영리 대북 민간지원단체로 등록된 이래, 이곳에서 10년 가까이 인도지원 사업을 전개하고 있는 사단법인 하나누리는 특별히 ‘농촌자립마을사업’을 전개하고 있다. 협동농장과 협약을 맺고 협동농장 자립을 위해 농기계, 식량, 비료 등을 무상으로 지원하는 방식으로 시작하다가 2017년도부터는 협동농장 내의 한 작업반과 협약을 맺고 사회적금융 방식으로 무이자 대출을 통해 자립을 지원하고 있다.

그런데 하나누리가 변경된 지원대상과 여러 번 협약서를 체결하는 과정에서 특이한 점이 발견되었다. 전에는 특정 협동농장 명의(계약상에는 농업회사라는 명칭 사용)로 협약을 맺었는데, 2017년도에 새롭게 한 작업반과 협약을 맺을 때는 ‘라선○○발전소’라는 국영기업소가 합의 계약서의 서명 주체였다. 확인한 결과, 기존 협동농장이 작업반 단위로 해체되어 국영기업소 산하로 재배치되었다. ‘라선○○발전소’ 산하에는 모두 3개의 작업반이 배치되어 있었다. <그림 3>은 협약 주체가 협동농장(농업회사)에서 국영기업소로 변경되었음을 보여준다. 다만 전

〈그림 3〉 합의계약서 서명 주체 비교

2016년	2017년
<p style="text-align: center;">계 약 서</p> <p>라선시 [] 리에 법적주소를 두고 있는 라선 [] 농업회사(이 아래부터 가족이라고 한다)와 영국 런던에 법적주소를 두고 있는 영국 런던 하나누리(이 아래부터 나측이라고 한다)는 호상업조의 원칙에서 미생물비료 생산과 관련한 문제를 토의하고 다음과 같이 계약한다.</p> <p style="text-align: center;">(중략)</p> <p>라선 [] 농업회사를 대표하여 영국 런던 하나누리를 대표하여</p>  <p style="text-align: center;">2016년 5월 17일</p>	<p style="text-align: center;">합 의 계 약 서</p> <p>가측: 하나누리재단 나측: 라선 [] 발전소 농축산물생산 [] 작업소</p> <p>1. 하나누리재단의 투자목적 나측(라선 [] 발전소 농축산물생산 [] 작업소)의 생산활동활성화를 추진시키는 것이다.</p> <p style="text-align: center;">(중략)</p> <p>하나누리재단을 대표하여 라선 [] 발전소를 대표하여 대표 방인성 지배인 []</p>  <p style="text-align: center;">주제 106(2017)년 9월 9일</p>

국적인 확산 여부는 더 지켜볼 필요가 있다.

라선특별시에서 진행하고 있는 협동농장 해체 및 기업소 산하 재배치 현상은 대도시에서도 진행되고 있다. 이러한 조치에 대한 법률적 근거를 확인하는 매우 중요하다. 우선 협동단체 소유를 점차 전 인민적 소유로 전환시킨다는 헌법 23조 외에 농업법(1998년 제정, 2002년 수정, 2009년 수정)과 농장법(2009년 제정)에서도 중요한 근거를 확인할 수 있다. 농업법 제4조 2항은 농업이 국영경리와 협동경리로 이루어진다고 규정하고, 3항에서 국가는 협동경리를 점차 국영경리로 전환한다고 규정하고 있다. 그리고 제13조에서 “농업지도기관과 농목장, 해당 기관, 기업소, 단체는 알곡생산을 위주로 하면서 농업생산의 다른 부분을 배합하여 배치하여야 한다”고 규정하고 있다. 여기서 눈여겨볼 사실은 2002년 개정법에서는 국영농목장과 협동농장이 명시되다가, 2009년 개정법에서 ‘국영농목장과 협동농장’을 합쳐서 ‘농목장’으로 명시하고 있다는 점이다. 법률 조문만 본다면 2009년도부터 협동농장의 해체 및 국영화 작업을 시작했다고 해석할 수 있다.

2009년도에 제정된 농장법¹⁰⁾에서도 같은 맥락의 규정들을 찾을 수 있다. 우선 제2조에서 농장을 사회주의 농업기업소로 규정하고, 제3조 1항에서 “농장의 조직은 농장을 새로 내오거나 축소, 통합, 분리, 변경하거나 없애는 중요한 사업이다”라고 규정하고, 농장의 분리 및 변경 가능성을 제시했다. 그리고 2항을 통해 “국가는 농장의 조직기준을 바로 정하고 농장을 합리적으로 조직하도록 한다”고 규정하여, 농장의 분리 및 변경 책임이 국가에게 있음을 명시했다. 그리고 농업법 제72조와 마찬가지로, 농장법 제5조에서 국가는 분조관리제와 작업반우대제, 독립채산제를 정확히 실시해야 한다고 규정하고 있는데, 분조관리제와 작업반우대제 및 독립채산제의 기본 단위는 작업반이다. 따라서 작업반 단위로 해체되어 다른 국영기업소에 재배치되어도 국가 입장에서 농업생산계획 하달에 큰 문제가 없다.

현장에서 북한 당국자로부터 확인한 바로, 라진특별시가 협동농장을 해체하여 국영기업소 산하로 재배치하는 목적은 우선 국영기업소 입장에서 안정적인 식량 확보가 가능하기 때문이다. 작업반에 속한 농민들은 매월 월급을 받을 수 있어 생활안정을 도모할 수 있다. 그리고 작업반은 국영기업소로부터 농업 생산에 필요한 기술적 도움을 받을 수 있다. 그런데 이러한 설명에는 이원적 토지소유 구조 극복이라는 지향점은 찾을 수 없다. 북한 당국자의 인식 속에 도시-농촌의 이원적 토지소유 구조 해체라는 큰 그림이 담겨 있지 않은 것이다.

(5) 토지원리에 기초한 북한 토지제도 변화 분석

이제 토지원리에 기초하여 북한의 토지제도 변화경로를 분석해 보자. 우선 농지개혁 이후 토지원리에 부합하다가, 협동화가 진행되면서 점차로 토지원리에서 멀어졌다. 그런데 최근 포전담당책임제로 변화해 오면서 다시금 토지원리에 부합하는 방향으로 진행하고 있다. 다만

10) 2009년 12월 10일 최고인민위원회의 상임위원회 정령 제483호로 채택함.

〈표 5〉 북한 농촌 토지재산권 구조 변화 분석

4단계		4원칙	토지공유 (평균지권)	단독사용 (적법사용)	지대회수 (지대공유)	사용자 처분
		제1단계: 농지 개인소유제			부합	부합
제2단계: 토지소유권 집단화(선택)	고정노력협조반		부합	부합	부합	부합
	토지출자-공동작업		부합	부합 안 함	부합 안 함	부합
	토지소유권 집단화 및 노동분배		부합 안 함	부합 안 함	부합 안 함	부합 안 함
제3단계: 분조관리제하의 포전담당책임제			부합	부합	부합	부합 안 함

‘단독사용 조건’에서 농민 개인의 재산권 보호 수준이 너무 낮고, 그러다 보니 ‘사용자처분 조건’은 고려하기 시기상조다. 북한의 농촌 토지 제도가 토지원리의 네 가지 조건을 완전히 충족하기 위해서는 더 과감한 변화가 필요하다(〈표 5〉 참고).

4) 북한의 이원적 토지소유 구조 평가

첫째, 북한은 형식상 이원적 토지소유 구조이지만 실제로는 국가가 일원적으로 지배하는 구조이다. 국가는 특히 식량생산의 중요성으로 인해 농업경영에 대해 더 강하게 개입하고 있다. 이러한 관리체계의 중심에 도 및 군에 설치된 협동농장경영위원회가 자리하고 있다. 물론 7·1 조치나 6·28 조치를 통해 포전담당책임제를 실시하면서 국가에 대한 일정 납부 의무를 충족하면 남는 생산물의 자율 처분을 약속하고는 있지만 이러한 조치가 국가의 개입이 약화되었다는 것을 의미하는 것은 전혀 아니다. 이원적 토지소유 구조와 관련하여 남은 과제는 법적, 재산권 차원에서 일원화를 완성하는 것이다. 북한은 이미 헌법과 토지법 및 농업법 등을 통해 사회협동단체 소유를 점진적으로 국가 소유로 일원화하겠다고 밝혔다.

둘째, 북한이 도시를 바라보는 관점에서 이원적 토지소유 구조의 특

성을 파악할 수 있다. 앞서 이야기했듯이, 북은 여섯 가지 토지 용도에서 도시용 토지를 따로 구분하지 않는다. 그리고 기본적으로 농경지를 ‘극력’ 아껴야 하며, 작은 도시를 선호한다. 이렇게 해서 도시와 농촌 간에 격차를 줄이고 균형 있는 발전을 도모한다. 이런 맥락에서 보면 북한에서 이원적 토지소유 구조는 심각한 문제를 초래하지는 않는다.

셋째, 북한 농촌 토지제도는 토지개혁 초기 사유화에서 곧바로 농업 협동화로 나아갔고, 오늘날 자력갱생을 위해 포전담당책임제를 실시하고 있다. 최근에는 농지를 포함하여 협동농장의 국유화가 점진적으로 진행되고 있다. 하나누리 사례 및 농업법과 농장법이 그 근거다. 즉, 구소련의 토지개혁 프로그램의 영향으로 이원적 토지소유 구조가 형성되었지만, 장기적으로 국가 소유로 일원화하고 있는 것이다. 그런데 국가 지배권의 큰 틀에서 농민 개인의 권리를 조금씩 허용하고 있지만, 중국 농민의 재산권처럼 강하게 보호되는 수준이 아니다. 북한 농민들 역시 재산권 의식이 강하지 못해 협동농장이 국유화되더라도 저항하기 쉽지 않다.

넷째, 북한은 포전담당책임제를 통해 농민 개인에게 농지를 할당했지만 물권적 재산권을 설정하지는 않았다. 그리고 1년마다 농지를 바꾸고 있다. 이러한 방식은 농지에 대한 개인의 재산권 의식을 형성하지 못하게 한다. 김정은은 북한의 농지개혁이 중국식 가정생산도급책임제로 가려는 것이 아니라는 점을 이미 분명하게 언급했다. 이러한 접근법은 농지의 국유화 맥락에서 농민 개인의 재산권을 강화하지 않겠다는 전략으로 읽을 수 있다. 이러한 해석이 맞다면 일원화가 완성된 후 농민의 개인 재산권을 어떻게 설정할 것인가 하는 과제가 남는다.

정리하면, 북한에서 이원적 토지소유 구조는 심각한 문제를 초래하고 있지 않다. 그 이유는 산업화와 도시화의 수준이 낮아서이기도 하지만 국가가 실제적으로 농촌 토지를 지배하고 있기 때문이기도 하다. 이제 국가는 형식상으로도 이원적 토지소유 구조를 해체하려는 방향

으로 조금씩 나아가고 있다. 남은 과제는 국가가 농촌 토지에 대한 실제적인 지배권을 넘어 형식적인 지배권까지 확보하게 되었을 때, 포전담당책임제가 어느 수준까지 농민의 사적 재산권을 인정하며, 이러한 기초 위에서 작업반 단위로 농업협동조합을 새롭게 개편하여 농촌 발전전략으로 활용할 것인가 하는 점이다.

4. 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로 비교 분석

1) 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화 비교

앞서 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화를 비교분석한 내용들을 정리하면 <표 6>과 같다. 다만 협동화(중국은 집체화) 형성 과정에서 몇 가지 차이점을 언급할 필요가 있다. 농지 개인소유제에서 협동화로 나가는 방향성은 두 국가가 유사했으나 내부 과정에서 차이점이 발견된다. 우선 북한이 중국보다 협동화가 더 빨리 진행됐다. 이는 국가 성립

<표 6> 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화 비교

변화 경로별 비교	중국	북한
농지 개인소유권 인정 여부	인정(1949년 시작)	인정(1946년 시작)
협동화 추진 방식	단계적 접근	선택적 접근
- 협동화 추진 소요 시간	20년	5년
협동농장 해체 여부	인민공사 해체(1983)	협동농장 해체 진행 중
- 해체 후 농지소유 주체	집체소유 유지	현재 협동농장 소유 일부 국유화 진행 중
- 해체 후 농지 재산권 형태	토지도급경영권(물권) 30년 사용기간. 자동연장.	포전담당책임제(합의) 1년마다 포전 교환.
- 농지 재산권 시장화 허용	시장화 부분적 허용	불허
이원적 토지소유 구조 극복전략	보완 접근법 (신형도시화, 도농통합발전)	해체 접근법 (점진적 국유화)

시기가 북한이 중국보다 3년 정도 앞서고, 국가 규모가 차이 나기 때문인 것으로 보인다. 다음으로, 북한은 협동화를 위한 세 가지 방식 중 하나를 선택할 수 있도록 했다는 점에서 중국이 단계적으로 추진한 방식과 차이가 있다. 그럼에도 협동화에 걸린 시간이나 과정이 유사하다. 북한의 제1형태인 고정노력협조반은 중국의 2-1단계인 호조조와 같다. 그리고 제2형태인 토지출자-공동작업 형태는 중국의 2-2단계인 초급합작사와 같다. 북한의 제3형태인 토지소유권 집단화 및 노동분배 형태는 중국의 2-3단계인 고급합작사 및 3단계인 인민공사 집체소유제 단계와 같다.

2) 이원적 토지소유 구조 극복전략 비교

두 국가의 농촌 토지제도 변화경로를 비교해 보면 극복전략의 차이를 도출해 낼 수 있다. 우선 두 국가는 농지 개인소유권 인정에서 협동화 완성 및 이후 협동농장 개혁까지는 유사한 경로를 거쳤다. 그런데 협동농장 개혁 이후 중국은 집체소유권을 유지하면서 농민 개인에게 토지도급경영권을 부여하고, 물권적 재산권으로서 보호하며, 점차로 시장 진입을 확대 허용하고 있다. 중국은 이원적 토지소유 구조 자체를 극복하기보다는 신형도시화나 도농통합발전 전략을 통해 ‘보완’하려는 데 방점이 찍혀 있다. 이러한 구조에서 핵심은 중국 농민 개인에게 부여된 재산권의 보호다. 그만큼 중국 정부는 농민의 욕구에 민감하게 반응한다.

반면, 북한은 국가가 농촌경리에 대한 실제적인 지배권을 확보했을 뿐만 아니라 협동농장의 점진적인 국유화를 표방한 상태에서, 개인에게 매우 낮은 재산권 수준의 포전을 할당하는 방식으로 접근했다. 그리고 일부 지역을 중심으로 포전담당책임제 실시와 병행하여 협동농장의 해체 및 국유화 실험도 전개하고 있다. 이처럼 북한의 이원적 토지소유 구조 극복전략은 ‘해체’ 방식이다. 그런데 만약 전국 범위에서

협동농장의 국유화가 완성된다면 농민에 비해 국가의 재산권 비대칭성이 더 강화될 것이 분명하다.

정리하면, 중국의 극복전략의 핵심은 농민 개인의 재산권을 법률적으로 강하게 보호하면서 재산권 유동화를 통해 도농통합전략을 구사하는 ‘보완’ 접근법이라면, 북한은 협동농장을 해체하여 다양한 방식으로 국유화하는 ‘해체’ 접근법이다.

3) 극복전략의 차이를 가져온 원인

(1) 혁명정권 수립에 대한 농민의 기여도 차이

중국은 농민의 지지로 혁명에 성공했기에 공산당의 입장에서 농민의 욕구를 충족하는 것이 매우 중요하다. 이러한 정부의 태도는 오늘날 농촌을 대하는 일관된 입장에서 드러나며, 특히 개인 단위 재산권 설정 및 이를 보호하는 제도에서도 알 수 있다. 반면 북한의 사회주의 정부 수립은 중국과 달리 일제 패망 및 소련군 주둔에 따른 것이다. 즉 농민의 토지에 대한 욕구는 중국과 북한 모두 동일하겠으나 혁명정권 수립에 대한 농민의 기여도가 다르다. 북한의 농민들은 인민정부 수립에 기여한 것이 아니라, 고농과 빈농을 중심으로 빠른 시간 안에 토지 개혁을 완성하는 데 중요한 역할을 감당했다. 따라서 농민의 토지에 대한 욕구를 대하는 북한 노동당의 태도가 중국공산당과 다를 수밖에 없다.

이러한 차이는 중국이 토지 소유를 계속해서 농민의 공동체인 집체 소유로 유지하면서 다양한 보완적 접근법을 펴는 것과 달리, 북한이 협동화 과정에서 이미 실질적 국유화를 진행했으며, 완전한 국유화를 위해 법률적 소유권마저 협동농장의 해체 및 기업소의 재배치 등을 통해 추진하려는 접근법을 펴게 된 것으로 해석할 수 있다.

(2) 도시화 발전전략과 부작용 정도의 차이

앞에서 충분히 언급한 것처럼, 중국의 이원적 토지소유 구조는 다양한 차원으로 도시발전에 동원되었다는 점이 특이하다. 이러한 전략은 북한과도 유사한데, 다만 차이는 중국이 1978년 개혁개방 이후 도시화 과정에서 이원적 토지소유 구조에 따른 부작용이 심각해졌다는 점이다. 연속된 공간을 단절시키는 것은 그 의도 및 효과(농민보호막)에도 불구하고 도시화로 인한 공간의 확대 등의 과정에서 부작용이 나타날 수밖에 없다.

부작용을 정리하면, 첫째 모순적 공간구조가 형성되었다. 즉 분리된 공간구조가 한편에서는 농촌을 도시발전을 위한 내부 식민지로 활용하는 전략으로 활용되었고, 다른 한편에서는 농민의 보호막이 되어주었다. 둘째, 전국적으로 기형적인 지대 사유화 공간구조가 형성되었다. 이를 공간상으로 보면, 도시 내에서 신규 건설용지를 출양방식으로 공급하면서 지대 사유화가 진행되었다(조성찬, 2016). 농촌 내에서도 농업세 폐지, 토지도급경작권 무상 양도 등으로 인해 지대 사유화가 진행되고 있다(박인성·조성찬, 2018). 그리고 도시와 농촌이 만나는 도시 근교에서 심각한 지대 사유화가 진행되고 있다. 구체적으로, 도시 근교에서 두 가지 양상의 지대 사유화가 전개되고 있다. 우선 합법적인 것으로, 도시화 발전전략을 추진하는 도시 정부가 농촌 집체토지를 낮은 보상가격으로 수용 및 재판매하는 과정에서 도시 자본(지방정부, 건설자본 등)이 막대한 개발이익을 향유한다. 다음으로 현행법상 불법적인 것으로, 도시 근교의 농촌집체가 자체적으로 부동산 개발사업을 진행하여 개발이익을 사유화한다(조성찬, 2018). 셋째, 결과적으로 도시와 농촌 및 도시 근교에서 광범위하게 지대 사유화가 진행되면서 중국에서 공공토지의 실질적 사유화 경향이 강화되고 있다(조성찬, 2016).

중국이 산업화와 도시화가 급속도로 진행되면서 갖가지 부작용을 경험하고 있는 것과 달리, 오늘날 산업화와 도시화가 정체된 북한의 주된 관심은 국가의 농촌경리 지배를 통한 안정적인 식량증산과 공급

체계의 확립이다. 북한은 1964년에 농업 부문 실행지침서인 ‘사회주의 농촌테제’를 발표한 이후 기본적으로 농업의 주체화, 현대화, 과학화를 중심으로 농촌 4화(수리화, 전기화, 기계화, 화학화)를 통한 식량증산에 주력해 왔다(이찬우, 2019: 100). 이처럼 중국과 북한의 도시화 발전전략의 부작용에 중대한 차이를 보이면서, 이원적 토지소유 구조에 대한 문제의식의 정도가 달라졌으며, 이는 결과적으로 극복전략에 차이를 가져온 것이다.

(3) 이원적 토지소유 구조에 대한 ‘공간’ 대 ‘소유주체’ 접근법의 차이

중국 헌법은 도시토지의 국가소유와 농촌토지의 집체소유로 구분하고 있듯이, 이원적 토지소유 구조의 중심 기준은 도시와 농촌이라는 ‘공간’이다. 반면 북한 헌법은 국가소유와 사회협동단체 소유로 구분하고 있듯이, 이원적 토지소유 구조의 중심 기준은 ‘소유주체’인 것이다. 언뜻 보면 결과적으로 비슷한 것 같지만, 중국은 도시와 농촌이라는 공간을 우선시하며, 북한은 국가와 협동단체라는 소유주체를 우선시한다. 특히 북한은 명시적으로 이원적 토지소유 구조를 표방하지 않으며, 오히려 국가소유에는 제한이 없고, 점진적으로 협동단체 소유를 국가소유로 전환하겠다는 전략을 오래전부터 제시해 왔다.

이러한 접근법의 차이로 인해 중국은 물리적으로 도시와 농촌을 구분하면서 국토 공간이 경직되었고 사회경제 변화에 유연하게 대응하지 못했다. 호적제도의 결합은 경직성을 더 강화시켰다. 반면 북한은 국가와 협동단체라는 소유주체로 접근하면서 사회경제 변화에 상대적으로 유연하게 대응할 수 있었다. 그 결과 중국과 북한은 이원적 토지소유 구조에 따른 부작용의 차이가 크게 나타났고, 극복전략에도 차이를 가져왔다.

참고로, 북한이 소유주체를 기준으로 이원적 토지소유 구조에 접근하는 방식이 갖는 장점 중 하나는 협동조합 활성화 가능성이다. 북한의 협동단체는 농촌에 있는 협동농장뿐만 아니라 도시 내의 공장, 기

업소도 해당된다. 즉, 법률적으로 도시에 있는 협동단체들도 토지 및 생산수단의 소유 주체가 될 수 있다. 따라서 북한의 헌법 체계는 쿠바 처럼 도시와 농촌에서 협동조합을 통한 경제발전 전략으로 전환하기 쉬운 구조다. 쿠바는 2012년에 「협동조합법」을 제정하고 농업 외에 제조업, 서비스업 등에서도 협동조합 설립이 가능하도록 하여 경제발전을 추구하려는 전략을 펴고 있다(김성보, 김창진, 심성보 외, 2017).

5. 결론

지금까지 연속된 공간을 인위적으로 단절시키는 것은 그 의도에도 불구하고 도시화로 인한 공간 확대 등의 과정에서 여러 가지 부작용이 나타날 수밖에 없다는 문제의식에서, 농촌 토지제도 변화를 중심으로 중국과 북한의 이원적 토지소유 구조 변화경로 및 변화경로에 차이를 가져온 극복전략을 비교했다.

분석결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화과정을 비교하면, 농지 개인소유제에서 협동화로 나가는 방향성은 두 국가가 유사했으나 내부 과정에서 차이점도 발견된다. 우선 북한이 중국보다 협동화가 더 빨리 진행됐다. 그리고 북한은 협동화를 위한 세 가지 방식 중 하나를 선택할 수 있도록 했다는 점에서 중국이 단계적으로 추진한 방식과 차이가 있다. 그럼에도 협동화에 걸린 시간이나 과정이 유사하다. 그런데 가장 중요한 차이는 중국은 집체소유를 유지하면서 가정생산도급책임제를 실시하고 가구별 농지 재산권을 법률로 강하게 보호하는 방향으로 나아갔다. 반면 북한은 분조관리제 하의 포전담당책임제를 실시하기는 하지만 가구의 재산권 보호 수준은 낮고, 국가가 실질적인 지배권을 넘어 형식적인 지배권 형성을 위해 협동농장 토지의 점진적인 국유화를 진행하고 있다. 다음으로, 각국의 이원적 토지소유 구조 극복전략이 어떤 차이를

갖는지를 비교한 결과, 중국의 극복전략의 핵심은 농민 개인의 재산권을 법률적으로 강하게 보호하면서 재산권 유동화를 통해 도농통합전략을 구사하는 ‘보완’ 접근법이라면, 북한은 협동농장을 해체하여 다양한 방식으로 국유화하는 ‘해체’ 접근법이다. 마지막으로, 극복전략의 차이를 가져온 원인을 분석한 결과, 혁명정권 수립에 대한 농민의 기여도 차이, 도시화 발전전략과 부작용 정도의 차이, 그리고 이원적 토지소유 기준을 ‘공간’ 대 ‘소유주체’로 접근하는 차이가 중요했음을 살펴보았다.

이제 북한의 남은 과제는 국가가 농촌 토지에 대한 실제적인 지배권을 넘어 국유화를 통한 형식적인 지배권까지 확보하게 되었을 때, 포전담당책임제가 토지원리에 부합하도록 어느 수준까지 농민의 사적 재산권을 인정하며, 이러한 기초 위에서 작업반 단위로 농업협동조합을 새롭게 개편하여 농촌 발전전략으로 활용할 것인가 하는 점이다.

본 연구는 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화를 중심으로 이원적 토지소유 구조의 변화경로를 비교했다는 점에서 의의가 있으나, 다음과 같은 연구의 한계를 갖는다. 첫째, 중국과 북한의 농촌 토지제도 변화에 이론적, 경험적 영향을 준 구(舊)소련의 협동농장 변화과정에 대한 구체적인 분석을 진행하지 못한 채 큰 틀에서 영향관계를 파악했다. 그러다 보니 구소련이 중국과 북한에 준 영향관계를 보다 엄밀히 파악하지 못했다. 둘째, 이론 및 제도연구를 중심으로 분석을 진행하면서 실증연구 결과와 경제통계를 충분히 분석해 내지 못했다. 셋째, 북한의 협동농장 해체 및 기업소 재배치에 대한 행정지침과 실증 사례를 충분히 확보하지 못하고, 법률 근거와 하나누리가 라선에서 진행하고 있는 사례에 의존해 국유화 추진 여부를 파악했다. 넷째, 현재 시점에서 중국과 북한의 도시화 및 경제발전 수준에 큰 차이가 있어, 두 국가를 같은 기준으로 비교하는 한계에 노출됐다. 향후 이러한 한계를 극복하면서 북한에 대해 보다 실증적인 연구를 진행하여, 북한의 이원

적 토지소유 구조가 갖는 특성, 변화경로 및 극복전략을 보다 엄밀하게 분석할 필요가 있다.

원고접수일: 2019년 11월 24일

심사완료일: 2019년 12월 10일

게재확정일: 2019년 12월 24일

최종원고접수일: 2019년 12월 25일

❖ Abstract

Comparative Analysis of Transition Route
between China and North Korea's Dual Land Ownership:
Focusing on the Changes of Rural Land System

Cho, SungChan

Despite the good intention, there are many side effects in the process of artificially disconnecting the continuous urban and rural areas with land ownership system. In this sense, this paper compared China and North Korea's strategies to overcome dual land ownership structure. Specifically, this paper analyzed: the changes of rural land systems in China and North Korea, and the differences in coping strategies for overcoming the dual land ownership structure, and finally the causes of the differences of strategies.

First, comparing the changes in the rural land system between China and North Korea, the two countries had similar direction of starting with the individual land ownership and going out to collective ownership. But the important difference was that China maintained collective ownership and proceeded with a strategy of both protecting the property rights of each household and implementing urban-rural integration development, while North Korea implemented a Responsible Farmland System under the management of small group, and is going to the nationalization of collective farmland. The core of China's coping strategy is a 'complementary' approach, and the core of North Korea's coping strategy is a 'disassembly' approach. This paper derived the reasons of the differences: first, the difference of contribution of farmers to the establishment of revolutionary regimes, second, the difference in urban development strategies and side effects, and finally the difference in approaches to dual land ownership criteria as 'space' versus 'owner'.

Now the North Korea's remaining task is to what level Responsible Farmland System will be changed to protect farmers' private property rights when the government has secured all the control over rural land. And another task is that, on this basis, the government will reform the agricultural cooperatives and use them as a strategy for developing rural areas or not.

Keywords: Dual Land Ownership, Transition Route, Rural Land System, Land Principles, Property Rights

참고문헌

- 김경량. 2001. 『남북한 협동조합의 비교와 농업협력』. 《농민과 사회》 2001년 봄호.
- 김성보. 2011. 『북한의 역사 1』. 역사비평사.
- 김성보·김창진 외. 2017. 『쿠바 춤추는 사회주의』. 가을의아침.
- 김소영. 2018. 『김정은 집권 이후 북한 농업정책의 변화, 시장화와 계획화의 계속된 변주』. 《농촌과 목회》 2018년 겨울호, 18~39쪽.
- 김수한. 2012. 『중국 집체토지 권리 변화의 정치경제: 이원적 권리체계 변용 과정을 중심으로』. 《現代中國研究》 Vol.13 No.2.
- 김원경. 2013. 『중국 농업·농촌에 불고 있는 협동조합의 바람』. 《협동조합네트워크》. 한국협동조합연구소, 2013.12 통권63호, 128~132쪽.
- 김윤상. 2002. 『토지정책론』. 한국학술정보.
- _____. 2009. 『지공주의』. 경북대학교 출판부.
- 김일성. 1954. 『토지개혁의 총결과 금후 파업』. 『김일성선집 1권』. 평양: 조선로동당 출판사.
- 김창진. 2008. 『사회주의와 협동조합운동: 혁명 이후 러시아의 국가와 협동조합, 1905-1930』. 한올아카데미.
- 박승욱. 2011.8.2. 『[협동조합이 대안이다] 북한 인민들은 왜 굶어 죽었을까』.
- 박인성. 2010. 『개혁개방 이전 중국의 토지개혁경험 연구: 농촌토지소유제 관계를 중심으로』. 《人文論叢》 2010, 第25輯, 237~264쪽.
- 박인성·조성찬. 2018. 『중국의 토지정책과 북한』. 서울: 한울.
- 百度百科(검색일: 2018.9.3).
- 스노우, 에드거. 1995. 『중국의 붉은 별(하)』. 洪秀原·安亮老·慎洪範 옮김. 두레.
- 신위성 외. 2013. 『중국 도시와 농촌 토지권리의 이원화 구조 개혁에 관한 연구』. 《법학연구》, Vol.51.
- 원태권. 2013. 『백년의 급진』. 김진공 옮김. 서울: 돌베개.
- 윤영상 강의자료(www.kocw.net). 2013. 『북한 사회주의 경제체제의 형성』. (<http://contents.kocw.or.kr/KOCW/test/document/2013/skku/Yunyoungsang/3.pdf>).
- 이찬우. 2019. 『북한경제와 협동하자』. 시대의창.
- 이평복(다렌무역관). 2007. 『중국 물권법(2007)의 주요 내용과 영향』. 2007.4.30.
- 이화진. 2019. 『“중앙1호문건”을 통해 본 향촌진흥전략의 의미』. 《中國學論叢》, No.63, 205~231쪽.
- 임형백. 2010. 『사회주의 북한 공간구조의 자본주의 공간구조로의 변화 전망: 북한 내부요인과 동북아 공간구조의 변화를 중심으로』. 《한국정책연구》 제10권 제1호(2010.6), 265~290쪽.

- 장석천. 2019. 「중국의 토지관리법상 토지제도의 이원화의 문제점과 개선방안에 대한 검토」. 《홍익법학》, Vol.20 No.3.
- 趙誠贊. 2008. 「根据土地原理评价中国近现代农村土地使用制度」(토지원리에 기초한 중국 근현대 농촌토지제도 평가). 《經濟問題》(CSSCI), 2008年 第七期(總第347期), 87~90쪽.
- 조성찬. 2011. 「선전경제특구 공공토지임대제 개혁과정에서 지대납부 방식의 중요성 연구」. 《현대중국연구》(KCI), 제13집 1호(2011년 8월), 315~358쪽.
- _____. 2012. 「중국 토지연조제 실험이 북한 경제특구 공공토지임대제에 주는 시사점」. 《한중사회과학연구》(KCI), 통권 22호(2012년 1월), 253~283쪽.
- _____. 2014. 「북한 경제특구 공공토지임대제 모델 연구: 법률적 적용가능성 검토를 중심으로」. 《동북아경제연구》(KCI), 제26권 제3호(2014년 9월), 175~207쪽.
- _____. 2016. 「중국의 도시화와 공공토지 사유화」. 《역사비평》 116(2016년 가을호), 98~125쪽.
- _____. 2018. 「이원적 토지소유 구조 하의 중국 소재산권 주택 문제 연구」. 《중국지식네트워크》 제12호, 5~29쪽.
- _____. 2019. 「북한 토지개혁을 위한 공공토지임대론」. 한울.
- 조지, 헨리. 1997. 「진보와 빈곤」. 김윤상 역. 비봉출판사.
- 조충희·주상호·김정희. 2018. 「북한 농업, 농촌의 현실」. 《농촌과 목회》 2018년 겨울호.
- 추이즈위안(崔之元). 2014. 「포티부르주아 사회주의 선언」. 김진공 옮김. 서울: 돌베개. 통일부 북한정보포털.
- 하남석. 2017. 「중국의 사회주의적 시초축적과 농민의 희생」. 『도시로 읽는 현대중국 1』. 역사비평사.
- Arnott, Richard J. and Joseph E. Stiglitz. 1979. "Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. XCIII November 1979, No.4.
- Fujita, Masahisa . 1989. *Urban Economic Theory: land use and city size*. Cambridge University Press.
- KIEP 북경사무소 브리핑. 2014. 「중국 토지제도의 개혁과정과 향후 방향」. 2014.11.25. Vol.17 No.12.
- Walras, Léon . 2010. *Studies in Social Economics*. Trans. Jan van Daal and Donald A. Walker. Routledge.