



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

지리학과 석사논문

중국 지방정부의 토지은행을 활용한
기업가주의 도시 정책

2018년 8월

서울대학교 대학원

지리학과

ZHAO QIANYI

국문 초록

본 연구는 중국의 토지체계와 도시화 과정 사이의 인과 관계를 파악하여 토지은행제도를 통한 지방 정부(도시)의 자원조달과정을 살펴보고 최근 ‘기업가 주의 도시화’를 추진하는 중소도시의 변화 과정을 살펴보는 데 있다.

연구 결과, 중국 정부는 토지은행의 상당한 도시토지 공급규모를 통해서 토지시장에 직접적으로 개입하고 있었으며 토지은행이 전체 도시토지의 절반 정도를 공급한다면, 토지은행의 토지공급량을 조정하는 것이 시장에 큰 영향을 끼칠 수 있는 것으로 파악되었다. 이러한 중국의 토지은행제도는 체제전환기 시장조성형 토지은행제도이며 중국의 지방정부는 토지은행제도를 통해서 도시팽창을 억제하기 위한 성장관리와 체제전환을 위한 시장조성을 동시에 추구하고 있었다.

또한, 중국에서 농촌 토지를 도시 토지로 전환할 수 있는 방법은 지방정부의 수용뿐인데, 토지은행이 지방정부를 대위해서 이 수용과정을 독점적으로 진행하고 있었다. 허폐이 및 자싱 지역과 같이, 이미 도시화가 상당히 진전된 지역에서는 교외에서의 신규 개발보다는 도심에서의 재개발이 더 활발히 일어나기 때문에, 토지은행의 수용을 통한 도시토지의 공급량이 많지 않을 수 있다. 하지만 현재교외로의 팽창이 급격하게 발생하고 있는 지역과 아직 도시화가 거의 이루어지지 않은 지역에서는 상당 기간 동안 토지은행이 도시 토지 공급량의 많은 부분을 책임질 것이다. 토지은행의 이러한 토지자원 조달방법을 통해 중국은 계획경제시대의 생산형식이 퇴장함과 동시에 지방정부는 더 이상 경제생산자와 사회복지의 제공자가 아닌 경제발전의 창도자와 관리자로 전환되어 ‘기업가 정부 도시’로 성장하고 있음도 확인되었다.

본 연구를 통하여 중국의 토지체계와 도시화 과정 사이의 관계는 토지은행제도를 통한 자원조달과정을 통해, 기업가 주의 도시화가 진행되고 있었다.

키워드: 토지은행, 토지양도금제도, 기업가주의 특성, 토지재정, 도시개발

학번:2015-22292

목차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
II. 선행연구 분석	3
1. 토지은행의 재원조달에 관한 선행연구	4
2. 기업가 도시 특성에 관한 선행연구	6
3. 자본주의 국가와 토지은행의 비교	10
4. 선행연구와의 차별성	12
III. 중국 토지제도의 변화와 토지은행 시스템	15
1. 중국 토지제도의 변천 과정	15
1.1. 토지소유제도의 기본형태	15
1.2. 전민소유제와 노동군중집체소유제	17
2. 중국 도시계획의 정치적 통제 구조	18
2.1. 중국 도시화의 토지계획 수립체계	18
3. 체제전환기 시장조성형 토지은행 제도	21
3.1. 중국 토지은행 제도의 도입과정	21
3.2. 토지시장의 조성 과 통제	24
3.3. 토지은행제도의 시공간적 전개	26
3.3.1 토지양도금제도의 의미	26
3.3.1.1 토지양도금제도 탐색과 형성시기 :1979년-1990년	28
3.3.1.2 심천시 토지양도금제도 개혁의 시행과정	29
3.3.1.3 토지양도금제도의 발전기:1991년-2003년	30
3.3.1.4 토지양도금제도의 초보적인 발전과정	32

3.3.2 중국토지은행에 대한 제도적 현황과 분석	33
3.3.2.1 중국 토지은행 제도 도입 원인	33
3.3.2.2 변화과정	34
3.3.2.3 도입 현황 분석	36
3.3.2.4 토지비축기구의 공간분포의 지역차이	39
3.3.3 중국토지은행제도의 발전 기제	41
IV. 토지은행을 통한 자원조달구조와 기업가 주의 도시 특성	44
1. 대도시 토지은행 제도의 기본 구조	44
1.1. 자원 조달	44
1.2. 기업가 주의 특성	46
2. 중소 도시 토지은행 제도의 기본 구조	46
2.1. 자원 조달	46
2.2. 기업가 주의 특성	48
3. 사례 검토	49
3.1 사례 분석-대표 도시를 토대로	49
3.1.1 1선, 2선, 3선 대표 도시 선택	49
3.1.2 대표 도시의 토지 양도금과 지방 재정 규모 및 변동 추세 분석	50
3.1.3 대표 도시의 토지 양도금이 지방 재정에 미치는 영향 분석	53
3.2 토지 양도금이 도시개발과 지방 재정에 미치는 영향	59
V. 결 론	62
참고 문헌	66
Abstract	72

표 차례

<표3-1> 중국 토지은행제도의 도입 과정	24
<표3-2> 1987년-1990년 중국 토지 양도 규모 통계	28
<표3-3> 1987-1992년 도시 토지시장의 양도상황 통계표	29
<표3-4> 1994년-2001년 중국의 토지 양도 방식에 따른 토지 양도 건수 통계	31
<표3-5> 각 년도 별 토지은행의 수의 통계	36
<표3-6> 동, 중, 서부지역 각 년도의 토지비축 기구 수	39
<표4-1> 베이징, 허페이, 자싱의 지방 재정 규모	51
<표4-2> 베이징, 허페이, 자싱의 지역 토지 양도금 규모	52
<표4-3> 베이징, 허페이, 자싱 지역의 토지 양도금의 지방 재정 수입 차 지 비중	54

그림 차례

<그림3-1> 2002년-2013년 중국 토지 양도금이 지방 재정 수입에서 차지하는 비중 꺾은선 그래프	33
<그림3-2> 11996-2012년도의 토지은행 누계 기구수	37
<그림3-3> 토지제도의 발전과정 정리	37
<그림3-4> 동부, 중부, 서부 토지비축기구 분포도	39
<그림3-5> Fig 1. Map of China's 31 provinces, by region (eastern, central, western).	40
<그림4-1> 베이징 지방 재정 수입, 토지양도금 및 토지 양도금 비중도	55
<그림4-2> 허페이 지방 재정 수입, 토지양도금 및 토지 양도금 비중도	57
<그림4-3> 자싱 지방 재정 수입, 토지양도금 및 토지 양도금 비중도	59

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

개혁개방 30여년 이래 중국의 경제체제는 계획경제에서 시장경제로 완전히 전환되었다. 시장경제체제의 수립과 보완에 따라 토지자원의 배치 방식은 무상사용에서 유상사용으로 융통성이 있게 변화하게 되었다. 이는 국가와 각 지방정부의 경제발전과 재정수입에 중요한 영향을 미쳤지만, 토지비축제도와 토지자원의 효율적 배치와 분배에 대한 효과성을 일정부분 의문을 제기하고 있다.

그 동안 많은 학자들이 이러한 중국의 토지비축제도의 의의와 기능, 모델, 운영 등에 관한 선행 연구가 있었지만, 연구의 대부분은 토지비축의 의의와 기본 기능, 토지비축과 토지가격의 관계, 토지비축기구의 설립과 자금조달방법 등 방면에 집중되어 있으며 토지비축기구가 시간적, 공간적 발전 상황에 대한 연구가 부족하였다. 따라서 본 연구에서는 중국의 토지은행을 통한 토지비축기구의 발전과정, 지역별 차이, 원인을 분석하여 시간적, 공간적 발전 차원에서 토지비축제도가 중국에서 발전하는 전체과정을 해석하고자 하였다.

또한, 경제의 고속발전에 따라 도시개발은 각 지방정부의 중요한 과제가 되었다. 과거 십 여 년 동안 토지수입은 지방정부의 재정수입구성에서 가장 많이 차지하고 도시화 진행과정에서 가장 중요한 역할을 담당하였다. 무엇보다도, 도시화 관련 선행 연구 주제들 중에서 중국의 특수성을 가장 잘 드러내는 것이 도시화를 위한 토지공급 관련 연구와의 관련성이므로 이에 주목할 필요가 있다. 체제전환 국가로서 중국은 토지시장을 새롭게 조성하면서 동시에 도시화의 기초로서 토지를 공급해야 하였으므로 중국의 도시화 과정은 자본축적을 실제적으로 집행하는 토지은행의 역할이 중요하다.

따라서 본 연구에서는 토지체계와 도시개발 과정 사이의 관계를 파악하여 토지은행제도를 통해서 재원조달과정과 이를 통해 기업가주의도시화를 추진하는 중국지방정부와 도시의 변화 과정을 살펴보는 것을 연구의 목적으로 설정하였다

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서 중국 토지은행제도의 특징에 대한 분석은 도시개발 과정에서 토지은행제도의 성격과 위상을 드러낼 수 있도록 해준다. 그리고 토지은행에 의한 실제 토지공급과정을 파악하는 것은 토지은행이 도시개발 과정에 어떤 영향을 끼치는지를 이해할 수 있도록 해주며 도시화 과정과 토지은행제도의 상호작용을 동시에 살펴봄으로써 우리는 중국 도시 개발 과정의 특수성을 포착할 수 있다.

따라서 본 연구는 중국 도시에 대한 기존의 선행연구의 대부분이 도시계획제도나 토지제도 변화에 치중된 것에 착안하여, 토지은행 방법을 통해 재원을 조달받은 지방도시의 도시화 발전과정을 구체적으로 분석하는 연구 범위를 설정하였다. 이를 위해 중국에서 급속하게 이루어지고 있는 도시화 현상을 경제발전 중심의 기업가 주의 도시정부론 관점에서 분석하고 중국 지방 중소도시를 사례로 제시하는 문헌, 비교 분석 데이터 분석연구방법을 사용하였다.

이를 위해 대표적인 1선 2선 3선 도시인 베이징, 허페이, 자싱 그리고 허페이를 대상으로 구체적인 연구를 개진하였다. 베이징은 중국 정치 경제의 중심지로서 중국 전역의 국민들이 모여 있다. 최저 생계 유지가 가능하게 되자 사람들의 관심은 주거와 투자로 집중되었으며, 그 결과 베이징 부동산에 대한 수요가 증가함에 따라 가격 또한 끊임없이 상승하게 되었다. 안후이성의 성도인 허페이는 신속한 발전을 이루고 있는 중국의 대도시 중 하나로서, 2013년 전국 성도 도시 중 GDP 10위를 차지하였다. 뿐만 아니라 연간 GDP 성장세는

전 세계 1위이다. 이 같은 신속한 발전으로 인해 허페이의 토지 양도금과 지방 재정 수입의 관계는 중국 제2 도시들의 전형이 되었다. 자싱은 중국 제 3 도시 중 하나로서, 저장성의 직할시이다. 연안 도시인 자싱은 저장성의 경제 사회적 발전에 기대어 유리한 지위를 차지하고 있으며, 일정 수준의 경제, 사회적 자원을 확보하고 있어 큰 잠재력을 지닌다. 자싱은 자신만의 특색을 나타내며 발전하고 있으며, 제 3 개발 도시의 전형이다. 이 세 가지의 도시의 경제 발전 역사와 도시양도금이 그중의 영향 그리고 정부 재정 및 토지양도금의 관계를 분석하여 연구하였다.

Ⅱ. 선행연구 분석

1. 토지은행의 재원조달에 관한 선행연구

19세기 말부터 토지비축제도를 설립하였으며 비교적 긴 시간동안 운영해 온 토지비축에 관한 해외 연구를 살펴보면, 먼저 미국의 Richard P. Fi Shman (1975) 는 토지비축 제도에 대하여 도시정부가 도시개발과정에서 구매 혹은 임대 의 방식으로 향후 도시건설에 필요한 토지를 획득하여 도시발전규모와 방향성을 통제하여 토지낭비와 비과학적인 토지사용현상을 방지하는 제도라고 정의하고 있다. 같은 시기 Sylvan Kamm(1975)는 토지비축을 하나의 방대한 토지의 획득, 관리와 제공의 계획이며 이러한 계획은 도시발전형식과 토지가격에 아주 큰 영향을 미친다고 했다. 미국의 Ann L. Strong(1979)은 토지비축은 정부가 토지개발이용에 대한 일부 목적을 실현하기 위하여 토지를 징수하거나 다른 매체를 위탁하여 징용하는 것이며 토지를 징용할 때 토지이용의 계획기능이 확정되었거나 확정되지 않을 수도 있으며 단지 먼저 징용하여 나중에 개발하는 것이라고 했다. 영국의 Harold B. Dunkerley (1983) 도 토지비축은 도시정부가 토지개발 전에 우선 토지를 획득하고 계획에 근거하여 적당한 시기에 투입하여 도시가 합리적이고 과학적으로 발전하는 것을 인도하는 일종의 통제수단이라고 하였다

상기 선행연구를 정리하면, 토지비축은 도시정부가 토지거래시장을 조절하고 통제하며 도시의 과학적인 기능적 분포를 촉진시키며 이로서 도시사회의 공공복지목표를 달성한 도시의 생태환경수준 개선 활동으로 볼 수 있다. 예를 들면 Tom Reilly(1975)는 도시정부가 도시토지개발이용과정에서 경제과와 사회복지목표를 함께 고려해야 하며 도시용지를 이용 할 때 토지의 공용효과를 최대한 발휘를 해야 한다고 했다. 이로서 정부는 반드시 토지시장을 적당히 통제하여야 하며 토지비축이 바로 정부가 토지시장을 통제하는 가장 효과적인 방법이라고 하였다. Charles Harr (1979) 은 토

지비축은 도시발전에 존재하는 문제점을 해결하여 도시가 계획적이고 순차적으로 건설되고 발전할 수 있는 아주 중요한 조치라고 하며 토지비축정책의 주요방식은 토지은행을 설립하여 토지은행이 토지징용을 전개하고 공공서비스 시설을 개발해야 한다고 하였다.

이외에도 외국의 많은 학자들은 토지비축은 집값을 낮추고 토지가격의 성장을 상대적으로 느리게 하여 토지거래에서 발생하는 투기 등 문제를 줄일 수 있다고 하였다. Harold B. Dunkerley (1983)는 발전 중인 국가들은 토지비축제도를 실시하면 토지공급과 기초건설의 관계를 처리하는데 유리하며 토지비축을 통하여 값싼 주택을 제공할 수 있다고 하였다. Anonymous(1979)는 유럽에서 토지비축을 통하여 유럽각국도시가 질서정연한 발전을 이루었고 토지비축이 도시계획과 토지이용계획을 실시하는 것을 보장하는 기초이며 도시공공복지목표달성을 실현하는 것을 촉진하였다고 했다. Barlow J(1993)는 지방정부가 토지비축을 실시하여 토지와 주택의 가격이 급격히 오르지 않게 하였으며 Lawrence B. Smith (1975)는 토지비축이 토지가격에 미치는 영향을 연구하면서, 만약 정부가 토지비축을 실시하면서 투기로 돈을 벌려고 한 것이 아니라면 토지비축은 토지가격을 낮출 수 있으며 정부가 대규모개발로 인한 규모효과는 토지개발 원가를 감소할 수 있다고 하였다. 하지만 도시용지가 갈수록 적어지면서 자원의 희소영향이 점점 커지면서 토지의 가격은 또다시 상승하게 될 것이라고 하였다.

또한, 토지비축실시 면에서 니姆 (1992) 는 《네덜란드 공용토지은행의 경제학》에서 토지비축은 반드시 정부가 해야 한다고 강조하였고 Charles Harr (1994) 은 토지은행을 설립하여 토지비축정책을 실시해야 하며 토지은행에서 토지징용을 책임지고 전개해야 하며 공공서비스시설 등 건설을 완성하고 다시 토지를 팔거나 임대해야 한다고 했다. Henry Bain (1996) 는 민관합작 부문을 설립하여 토지비축을 전개해야 하며 이 부문에서 토지징용을 책임지고 공공서비스시설 등 건설을 완성하여 토지의 첫 번째 개발을 정리한 후 다시 그 땅을 부동산 업자에게 팔거나 임대해야 한다고 하였다[13].

Ann L. Strong (1989) 는 스웨덴과 프랑스가 토지비축자금을 마련하는 방법을 분석을 통하여, 스웨덴의 토지비축자금 마련 방법은 정부의 세

금징수, 퇴직금, 은행대출과 채권발행이었으며 프랑스는 정부가 직접적으로 토지비축을 한다면 정부재정과 은행대출로 자금을 마련하였으며, 농업용으로 토지비축을 전개한다면 농민조직이 비축자금을 지급하게 하며 일부 전문적인 농업대출기구에서도 비축자금 대출을 제공하기도 하였다.

위에서 상술한바와 같이 해외에서의 토지비축이론 및 토지비축제도의 선행연구 대부분은 정부의 토지관리, 기능, 작용과 관련이 있으며 기본적으로 정부가 토지비축을 전개하는데 대해서 긍정적인 태도를 보였다

2. 기업가 도시 특성에 관한 선행연구

2.1 기업가주의 도시정부

"기업가주의국가"(the entrepreneurial state)이론에 대한 대표적인 연구는 기업가주의(entrepreneurship) 개념 도입을 통하여 국가가 창의성 능력을 갖추고 있는지, 어떻게 혁신하고 국가소유기업이 국가경제발전 단계에서 어떠한 역할을 하고 있는지 여부와 국가 기업가주의(state entrepreneurship)와 자영업부문의 기업가주의는 어떤 관계인지 (Duvall & Freeman, 1981 ; 1983; Ebner, 2009 ; Rueschemeyer & Evans, 1985 ; Yu, 1997) 이러한 기업가주의국가는 시장경쟁이라는 환경에서 국가가 운영하고 있는 전문적으로 공공제품을 제공하여 국가보조형식으로 영리부족을 보완해주는 '국가소유기업'과는 구별된다.

중국의 경우, 중앙정부, 지방정부, 도시, 농촌에 상관없이 거의 기업가형특성을 나타내고 있으며 2011년 통계에 의하면 국가소유기업 및 직접 통제하고 있는 각종경제조직은 비농업 GDP의 40%를 차지하고 있었다.

특히, 지방 기업가주의 정부이론에 대해, 张云秋(Zhang Yunqiu)는 가장 먼저 지방 기업가주의 국가이론을 인용하여 중국도시'발전패턴'을 연구하였다. 그는 1990년대 청도에 대한 개별 안건에 관한 연구를 기초로 "지방정부 기업가정신"(local state entrepreneurship)을 제기하였으며 이로

써 지방정부가 지방경제발전을 촉진시키기 위해서 나타내고 있는 "영리방향, 시장경제체제에 대한 민감성, 리스크 책임에 관한 준비, 고도의 이성과 효율"을 강조하였다. 또한 그는 두 종류의 지방 기업가정신을 구분하면서, 첫 번째는 직접적인 국가기업가정신(direct state entrepreneurship), 즉 정부가 직접적으로 기업경영을 조직하거나 참여하는 형식과 두 번째, 간접적인 국가기업가정신(indirect state entrepreneurship), 즉 정부가 간접적으로 기업경영에 협조하는 형식을 제시하였다. 이로부터 알 수 있듯이 그는 모택동시기에 건립된 레닌주의 국가체제가 지방경제관리 면에서 풍부한 경험을 가지고 있으며 이것이 개혁시기에 지방정부기업가정신의 제도유산으로 형성 되었다고 생각하고 있었다. 하지만 그 또한 지방정부기업가정신은 단지 개혁초기의 일종의 과도현상이라고 인정하며 결국에는 민영부문의 기업가정신으로 대체될 것이라고 여기고 있다 (Zhang, 1996).

또한, Jane Duckett의 연구도 张云秋와 비슷한 결론을 얻게 되었다. 그녀는 1990년대 천진시의 상업과 부동산산업 주요부문을 개별안건으로 지방정부의 각 주관직능부문이 시장 경제화환경에서 영리성, 시장모험성, 생산성을 가진 상업경영활동에 종사하는 현상을 연구하였다. 그녀도 마찬가지로 이러한 현상은 계획경제시기가 남긴 제도적 유산의 덕분이라고 여기고 있었다. 이러한 활동은 정부행정관리에 대해 추가적 경비원을 제공해주며 일부 정부관리를 국가소유기업으로 전직하는 방식을 통하여 정부부문의 기구감원을 실현할 수 있었다(Duckett, 1998 ; 2001).

Jane Zheng은 서로 다른 계층의 지방정부간의 관계를 주시하면서 상하이의 창의성산업원구역개발을 개별안건으로 상하이시의 시, 구와 동의 행정등급별로 지방기업가정부를 연구하였다. 특히, 하심경과 오박용의 연구와는 달리, 상하이지방정부가 도시의 성장을 추진했을 뿐만 아니라 지방정부를 위하여 물질적 이익을 얻었으며 또한 정부가 보조적인 감찰방식이 아닌 직접적으로 경영활동에 개입하는 방식을 주요 경제개입수단으로 적용하였음을 발견하였다. 또한 그녀는 동사무소가 기본적으로 완전히 구청정부의 명령에 따르고 있으며 각 구청정부사이에는 경제발전 방면에서 치열한 경쟁이 존재하며 구청정부와 시정부에 소속되어 있는 기업 사이는 거의 합작관계라는 것을 발견하게 되었다(Zheng, 2010).

한편, 황종지(黃宗智)는 오히려 중국도시지역의 지방기업가형 정부형식의 사회결과에 관하여 반성과 비판을 하였다. 그는 정부와 그에 소속되어 있는 국가소유기업은 중국경제발전의 중요한 동력이기 때문에 중국은 부정 부패를 보다 더 저지할 필요가 있으며 국가소유기업이 공공서비스책임을 보다 더 짊어질 수 있도록 인도해야 한다고 하였다. 그는 충칭을 예로 들면서 정부가 한편으로는 국가소유기업을 통하여 시장운영에 필요한 기초시설 등 공공제품을 제공하면서도 다른 한편으로는 국가소유기업의 기업이익으로 사회평등문제, 사회보장과 주택기금 등 제도의 개혁을 해결하고 있었다. 또한, 중국개혁시기에는 "국가자본주의"가 "사회주의시장경제"보다 많았지만, 총체적으로 중국정부는 시장경제발전을 적극적으로 촉진시킴과 동시에 사회평등문제에 관하여 충분한 힘을 투입하지 못하고 있었다고 결론지었다(황종지, 2012).

농촌연구 측면에서 Sarah Cook는 중국농촌의 공공복지, 교육, 의료 서비스와 구급현황을 연구하면서 이러한 공공복지는 개혁개방이래 전부 지방정부에서 제공하고 있었지만, 세금분배제도개혁이후 일부 기초자치단체정부의 재정상황이 어려워지면서 종종 경제성 활동에 개입하였다고 주장하였다. 즉, 단체기업을 경영하는 지방기업가형정부의 운영방식을 통하여 추가적인 경비를 획득하여 본토 거주민에게 공공서비스를 제공하고 있음을 예로 들었다 (Cook, 2003).

예로부터 향진단체기업들은 중국경제구도에서 중요한 자리를 차지하고 있었지만 소유권제도 등 여러 면에서 모호한 상태에 놓여있었다. 이에 대하여 주설광 (2005a)은 "관계소유권"의 분석분포를 제기하였으며 지방정부와 기업사이의 소유권관계와 조직 가장자리의 모호함, 지속적 변경 현상을 분석하였다. 이것은 사실상 동아제아 발전형국가형식의 정치기업공생관계(symbiotic relationship)와 높은 유사성을 갖고 있지만, 거경동(渠敬东) (2013a;2013b)은 아래와 같은 반론을 제기하였다. 즉, 향진기업은 점유관계 방면에서 공유제(共有制)와 사유제(私有制)등 다중요소를 포함하고 있으며 경영관계 면에서는 토지도급, 기업경영과 재정책임제를 결합시키고 있으며 정비 면에서 체제적, 지식적, 민생적인 정비체제를 융합시켜서 개혁개방이전 10년의 핵심이념을 반영하고 있다는 것이다. 다시 말해, 중국농촌

지방사회구조에서 시작하여 지방정부 기업사이 서로 침투되고 서로 융합을 보여주는 것이 지방기업주의정부가 중국농촌에서의 독특한 표현이다.

상기 연구들은 비록 직접적으로 "기업가주의정부" 이 학설을 언급하지는 않았지만, 지방정부행위의 기업주의특성을 반영하고 있다는 것이 중요하다. 예를 들어 Andrew Walder는 "산업기반 지방정부"(local governments as industrial firms)이론은 직접적으로 지방정부를 "시장인도의 대리인"(market-oriented agents)으로 표현하였다 (Walder, 1995). 장경의"정권경영자"이론은 중국농촌의 지방정권이 합법적인 토지와 공공자산관리자의 신분으로 시장에서 경영활동을 진행하여 이익을 도모하고 기타 지방정권과 경쟁을 진행하며 중앙정부와도 경쟁하는 현상을 말한다(장경, 2000). 조수개가 주시하고 있는 "지방정부기업화"현황은 지방정부가 기업결합의 "원가-수익"분석원칙과 유사한 회사경영방식을 인용하여 정부를 운영하는 상황을 말한다(赵树凯, 2012). 이러한 이론은 실질적으로 모두 기업주의정부형식의 서로 다른 구현방식임을 발견할 수 있다.

앞서 살펴 본 중국의 기업주의정부형식은 지리적 영역, 업종과 감찰 관리방식의 변천이라 볼 수 있다. 기본적으로 1990년대 중반의 세금분배제도개혁, 주택과 토지제도개혁, 국가소유기업의 대규모시장화제도의 혁신을 시작으로 기업주의국가형식의 운영중점이 농촌에서 도시로, 일반적인 일용 소비품과 생산제품이 에너지원, 텔레콤 등 전략적 생산요소업종(중앙 직속기업)과 부동산개발과 도시건설(지역 국가소유기업)로 이전되었다. 또한, 초기 대규모시장화개혁이후 향진단체기업은 얼마 남지 않았으며 중앙과 지역 국가소유기업도 대규모적인 개혁을 진행하였다. 1993년 국가공무원제도의 시행과 더불어 중앙정부는 각 계층 당정군기관이 경영하고 있거나 부속되어 있는 경제실체와 지속적으로 분리될 것을 요구하였으며¹⁾ 동시에 중앙재정의 이전 지출능력을 확대하여 시급이상의 지방당정기관과 군부대계통의 경비상황도 보편적으로 호전되게 되었다. 이로써 원래의 정부 각 직능부문 및 군부대에 이르기까지 "사무경제실체"현상이 점차적으로 없어지게 되면서

1) 中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关兴办经济实体和党政机关干部从事经营活动问题的通知》、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于机构改革人员分流中几个问题的通知》、《国家经贸委关于党政机关与所办经济实体脱钩的规定》和《关于做好军队武警部队政法机关党政机关与所办经济实体和管理的直属企业脱钩登记工作的意见》

2003년부터 국무원과 성급, 지역시급정부는 국가소유자산감독관리위원회를 설립하여 일괄적으로 중앙 혹은 지방 국가소유기업을 관리하게 되었다. 정부의 거시적 경제 감독관리자와 국가소유자산출자인 두 역할을 엄격히 구분하는 것을 통하여 정부가 점차적으로 국가소유기업의 일상적인 미시적 관리에서 탈피하여 중국의 기업주의정부운영방식이 점차적으로 그 전의 불규칙적인 형식에서 제도화 및 규범화 하게 되었다.

한편, 재정, 세금징수, 토지제도와 국사소유기업체계가 중대한 개혁을 하지 않고 기본 현 상태를 유지하는 조건하에서는 중앙과 지방정부가 직접적으로 생산경영활동에 개입하는 기업가형국가형식은 여전히 정부의 중요한 행위특징이다. 따라서 국가발전행주도의 중요한 실천방법으로 크게 작용하고 있으며 경제성장을 촉진하고 정부를 협조하여 거시적 경제조절을 진행하는 이중기능을 발휘하고 있다. 그러므로 국가소유기업이 중앙정부에 대해 가지는 의의는 주로 국민경제 명맥을 통제하고 정권안정을 유지하며 거시적 경제조절을 통해 국제경제경쟁에 참여하는 것이다. 또한, 지방정부에 있어서 국가기업이 주로 지방정부의 투자플랫폼과 정책지렛대로서 토지개발과 도시건설을 실시하여 도시기초시설건설을 보장하고 지역투자구조를 조율하는 데 있다.

3. 자본주의 국가 토지은행과의 비교

도시화 관련 주제들 중에서 중국의 특수성을 가장 잘 드러내는 것이 도시화를 위한 토지공급이다. 체제전환 국가로서 중국은 토지시장을 새롭게 조성하면서 동시에 도시화의 기초로서 토지를 공급해야 한다. 중국의 토지체계는 사회주의와 개혁개방을 거치면서 공적 소유권과 사적 사용권을 갖춘 독특한 형태로 발전했다. 신현방(2016)은 이런 토지체계 위에서 이루어지는 중국의 도시화 과정을 강탈에 의한 자본축적으로 해석했다. 국가권력의 개입을 통한 토지자산의 강탈은 토지시장이 형성되지 않은 중국에서 시

장조성과 토지공급을 위한 중요한 전제조건이었다. 중국에서 이와 같은 강탈에 의한 자본축적을 실제로 집행하는 기관이 바로 토지은행을 들고 있다. 이러한 중국의 토지은행과는 달리, 자본주의 국가의 토지은행제도를 비교, 검토하면 다음과 같다.

먼저, 네덜란드는 1896년부터 토지은행제도를 실시하였으며 인구의 급격한 성장과 도시화진행발전 및 농촌인구가 대량으로 도시로 이동함으로 인해 도시건설은 토지에 대한 수요가 긴박하게 되었다. 충족한 주택과 기초시설을 제공하여 도시인구발전에 적응하기 위하여 많은 조직들이 정부가 토지를 구매하여 개발을 진행하는 것은 도시건설수요를 만족 시킬 수 있는 유일한 경로라고 제의하였다.

네덜란드는 저지대 국가이기에 많은 지역이 해면보다 50~60미터 낮은 지역에 있으며 토지는 반드시 우선 흙을 채워주고 일련의 배수시설을 건설해야 하는 투자액이 거대한 정돈공정을 거쳐야 이용할 수가 있다. 이러한 특수성과 배타성이 있기에 민간에서는 이런 유형의 공공종목의 투자에 흥미가 없을 뿐만 아니라 이런 종목에 자체적으로 투자할 수가 없다. 때문에 효율적으로 위와 같은 문제를 해결할 수 있는 공공부문의 설립이 필요하였으며 토지은행제도가 생기게 되었다. 네덜란드의 토지은행은 각 자치구의 토지개발단체, 회사로 구성 되었으며 이런 회사들은 매년 평균적으로 수만 에이커의 토지를 구입하며 매년 개발하고 처리하는 토지수량도 수만에 달하며 그 중에서 50%는 기초시설과 공공사업의 용지로 사용하였다. 이와 같이 네덜란드가 구입하는 토지의 수량과 규모는 도시개발처리토지의 수요에 의하여 제정된 것이다.

둘째, 미국정부는 네덜란드, 스웨덴의 토지은행운영에서의 성공경험을 도입하여 1916년 연방토지은행을 설립하였다. 당장의 자금은 재정부문에서 지불하며 농민들에 보다 더 복무하고 업무를 확대하기 위하여 전국을 12개 구역으로 나누었다. 12개 구역의 주요한 운영업무는 징용한 토지를 담보로 채권을 발행하여 용자를 진행하며 토지양도자에게 장기적인 대출을 발급하며 채권인의 저당 잡힌 토지를 접수하고 연방정부의 위탁을 받아 정부채권거래업무를 진행하는 것 등이 있다.

셋째, 일본의 토지은행은 주로 일본 농림어업금융공고와 제일은행과 일

본간교은행이 합병하여 구성된 다이이치 간교은행이다. 전자는 2차 대전이 후 일본정부가 전쟁피해로 인한 농업경제를 회복시키기 위하여 설립하였으며 농, 림, 목, 어업산업 회복과 발전 및 수리건설 등 업무를 위주로 하며 일본농업경제에 대한 작용이 아주 현저하며 자금은 중앙정부와 지방정부에서 모집한다. 후자는 토지투자업무를 전개하고 부동산개발등을 주로 한다.

넷째, 독일토지은행은 미국, 일본의 운영방식과 달리 정부가 토지은행의 운영에 개입하지 않기에 독일의 토지은행기구는 주로 농민들이 자발적으로 연합하여 만든 토지신용연합조직이다. 농민 혹은 지주가 토지를 토지은행한테 저당하여 얻은 자금으로 기타 경영업무에 종사한다. 토지은행조직은 토지를 통합하여 신용포장을 진행하여 토지의 부가가치를 높여 토지채권을 발행하여 투자를 진행한다. 또한 저당 잡힌 토지를 농민과 지주들은 다시 되찾을 수 있으며 이러한 형식은 유럽의 많은 나라에서 참고하게 되었다.

끝으로, 한국토지개발공사는 한국정부가 1974년 정책법규에 의거하여 설립한 독자적으로 토지를 징용하여 비축할 수 있는 국가소유기업이다 (당시는 토지금고라고 하였다) 공사의 자본은 정부에서 지급하며 토지개발채권을 발행하고 외부 차관 등 방식을 채용하여 용자운명을 진행하며 토지에 대해 상응한 관리개발 후 토지를 수요로 하는 사람들에게 공급한다. 토지개발공사는 한국건설교통부 아래에 있는 주요 부문으로서 구체적인 업무는 토지의 정책성거래와 용지, 매립지사업으로 규정하고 있다. 성숙한 법률체계, 정부허가를 받은 공영조직, 충분한 자금의 지지와 시장에 대한 충분한 이해는 한국토지비축기구가 토지공급을 균형 시킬 수 있으며 시장안정을 유지할 수 있도록 한다.

4. 선행연구와의 차별성

선행연구를 검토한 결과, "토지재정"은 중국의 급속한 도시화 과정에서 긍정적인 역할을 하는 반면 지방정부의 지나친 토지사용으로 "토지재정"의 존도가 날로 높아지고 그에 따른 토지 및 주택가격의 폭등을 초래하게 되

었다. 또한 대규모 부동산개발은 오히려 중·저소득층을 위한 주택수요가 날로 부족하여 주거양극화가 심화된 것으로 나타났다. 즉, 중국 부동산업은 주택시장의 활성화로 인한 원인보다 정부의 인위적인 부동산시장에 대한 과열행위가 더 큰 것으로 볼 수 있다. 이러한 부동산업의 급속한 발전은 부동산 가격을 지속적으로 상승하게 되었고, 정부는 계속하여 지가를 상승시켜 더 많은 재정수입을 얻게 된다. 부동산가격 및 지가 상승은 토지재정을 확보하는 효과를 주어 지방정부는 부동산가격과 토지양도가격을 높이는데 급진적인 역할을 하게 되었다.

이러한 중국의 토지사용 제도는 경제개발을 촉진시켰다는 긍정적인 측면도 있지만 토지의 지대(rent) 추구를 부추겼다는 치명적인 단점이 있다. 아시아외환위기 당시 중국은 경기부양을 위해 부동산 개발을 도모했고, 이와 맞물려 1998년 기존 단위별 복리방(福利房) 분배를 중단하고 상품방(商品房) 판매를 도입했다. 이는 중국의 사회주의 제도가 후퇴하고 시장경제 제도가 진입한 대표적인 사건이며, 이후 부동산 개발을 통한 경기 부양의 중국 경제 성장에 중요한 몫을 담당했다.

그러나 부동산 개발과 투기가 가장 손쉬운 치부의 수단이 되면서 오늘날 중국 부호 리스트 371명 중 60명이 부동산개발업과 관련이 있다. 서민들도 집을 가진 계층과 그렇지 못한 계층 간에 절망적인 부의 격차가 벌어지고 있다. 오늘날 중국의 서민들은 대도시에서 근로소득으로 주택을 장만할 수 없어서 살인적인 주거비에 시달리고 있다.

그렇다면 중국의 토지제도는 경직적인 소유제도에도 불구하고 여전히 사회주의를 따르고 있다. 매년 GDP의 5~7%에 해당하는 지대가 사회로 환원되고 있으며 토지수입의 공식 집계가 이뤄진 1999년부터 토지수입 비중은 꾸준히 증가하여 2013년 무렵에 7%에 도달했다. 지대를 사회에 환원시킨다는 개혁개방 초기의 토지개발 취지가 적어도 일정 부분 실현되고 있는 것이다.

특히 토지관련 수입은 중앙의 통제를 받지 않는 지방세이기 때문에 지방 정부들은 토지 출양금에 재정의 많은 부분을 기대고 있다. 이른바 ‘토지재정’이라는 용어가 널리 쓰이는 배경이다. 토지에 대한 재정 의존도는 도시별로 다양하나 대개 50% 이상이며 많게는 70~80%에 이르기도 한다.(財

經, 2016) 부동산 개발이 활발한 도시일수록 의존도가 높다.

그러므로 본 연구에서는 기존의 선행연구 대부분이 도시계획제도나 토지제도 변화에 집중된 된 것과는 달리, 중국의 도시화 과정에 기여한 토지은행제도의 ‘토지재정’ 현황을 대표적인 기업가 정부도시로 성장하는 두 도시를 사례로 들어서 비교 분석하기로 한다.

Ⅲ. 중국 토지제도의 변화와 토지은행 시스템

1. 중국 토지제도의 변천 과정

1.1. 토지소유제도의 기본형태

중국은 사회주의체제하에 토지소유에 있어 公有制(공유제)를 채택하고 있다. 공유제란 사유제의 반대개념으로서 생산과 관계되는 모든 권리가 개인이 아닌 전 인민에 의해 공동으로 소유되는 제도이다. 1982년 중화인민공화국 헌법이 제정되기 이전 이러한 제도는 법률상 명문화된 것은 아니었지만 1958년 이후 도시와 농촌을 포함한 전국 토지의 실질적인 소유권은 국가에 귀속되었다.

토지소유권은 토지소유자가 법률상의 규정에 의해 자신의 토지에 대해 누리고 있는 점유·사용·수익과 처분의 권리를 말한다. 「중화인민공화국헌법」제6조와 「중화인민공화국토지관리법」제2조는 "중국의 토지소유제는 사회주의공유제를 실시하며 이는全民所有制와 노동군중집체所有制 두 가지 형식으로 구분한다."고 규정하였다.

과거 중국은 계획경제 시대(1949~1978) 동안 도시토지는 국가소유(國有)로, 농촌토지는 집체소유(共有)로 하는 공간에 따른 토지소유권의 이원적 체계를 확립하였다(이후빈, 2017). 도시에 위치한 토지들은 국가가 소유했는데, 국가는 도시토지를 무상·무기한·무유통의 원칙에 따라 각각의 경제주체들에게 행정적으로 배정했다. 배정받은 개별 단위는 도시토지를 사용료와 사용기한 없이 점유하고 사용할 수 있었지만 공식적으로 거래할 수는 없었다. 농촌에 있는 토지들은 집체라고 불리는 농촌 마을의 공동 소유이다. 집체에 속한 개별 농민들은 소유자의 일부로서 특정 토지를 할당받아서 사용할 수 있었지만 공식적으로 거래할 수는 없었다. 이처럼 계획경제 기간에는 공적 소유권 하에서 모든 토지거래가 공식적으로 금지되었기 때문에 토지시장이 존재하지 않았다. 시장이 형성되지 않은 토지는 상품으로서 여겨지

지 않았고 경제적 가치를 갖지 못했다.

또한, 용도에 따른 농업용 토지(경작지)와 비농업용 토지(건설용지)의 구분도 존재한다. 농업에 쓰이는 경작지는 대부분 농촌에 위치하고 따라서 농촌 토지로서 집체소유이다. 건설용지는 그 위에 건설 행위를 할 수 있는 토지를 의미하는데 도시와 농촌에 모두 존재한다. 인위적으로 만들어진 도시 내부의 토지들은 대부분 건설용지이고, 도시의 건설용지가 전체 건설 용지의 대다수를 차지한다. 농촌토지로서 건설용지는 농민이 거주하는 주택부지, 공적 주체가 점유하는 공공시설부지, 향진기업이 사용하는 경 영부지 등을 가리킨다. 공간과 용도를 함께 고려하면, 중국의 토지는 크게 도시의 건설용지, 농촌의 경작지, 농촌의 건설용지로 구분할 수 있다.

1978년 개혁개방 정책 이후 도시토지의 토지사용권을 거래할 수 있는 토지시장이 성립되었다. 1980년대 초기 중국은 해외 투자자들을 끌어들이기 위해서 동쪽 해안지역에 여러 개의 경제발전특구들을 설립하면서 해외 투자자들에게 일정기간 동안 유상으로 토지를 사용할 수 있는 권리를 허용했다. 해외 투자자의 토지사용권 획득은 경제발전특구에 한해서임시적으로 허용되는 행정적 처분으로 명확한 법적 지위를 확보하지 못했지만 도시토지에서 토지소유권과 토지사용권이 분리될 수 있다는 것을 보여준 중요한 계기였다.

이후 1988년 국가 수준의 법률체계인 헌법과 「토지관리법」 개정을 통해서 도시토지의 토지사용권 이전이 중국 전역에서 합법적으로 인정되었다. 국가가 여전히 도시토지를 소유하고 있지만 토지소유권과 분리된 토지사용권에 대한 거래가 허용됨으로써, 도시토지의 토지사용권을 대상으로 토지시장이 조성되었다. 시장이 조성되는 속도만큼 도시토지의 토지사용권 가격이 급격하게 상승했다(김수한, 2012).

농촌토지의 토지사용권을 공식적으로 거래할 수 있는 ‘토지’시장은 아직까지 존재하지 않는다. 2000년대 초반부터 경작지 사용권의 유통이 활발하게 일어났는데, 이때의 사용권은 도시토지의 토지사용권처럼 토지가치에 기초하는 것이 아니라 특정 토지에서 농업 활동을 할 수 있는 도급경영권에 불과하다(장호준, 2011). 경작지 사용권을 도급받은 농민은 집체의 사전 동의를 있는 경우 이 사용권을 다른 농민에게 양도할 수 있지만 농업 호구

(戶口)를 가지고 있지 않은 도시 거주자에게 양도하는 것은 불가능하다.

이처럼 사용권의 거래가 농업을 전제로 하기 때문에, 경작지 사용권의 시장가치는 농업생산성에 의해서 결정된다. 반면 농촌에 있는 건설용지의 토지사용권은 원천적으로 거래가 불가능하다. 건설용지의 거래는 불가능하지만 그 위에 세워진 건물은 재산으로서 거래할 수 있다는 해석이 존재한다. 이런 제도적 빈틈을 이용해서 집체 또는 농민은 자신이 소유한 농촌의 건설용지를 개발업자에게 빌려주거나 또는 직접 개발해서 도시 거주자에게 주택을 제공하기도 한다. 소산권방(小產權房)이라고 불리는 이런 주택들은 성중촌(城中村)과 도시 근교 지역에 광범위하게 퍼져있다.

중국 정부는 소산권방을 위법으로 규정하고 이 주택에 대해서는 시장에서 거래할 때 필요한 토지사용권과 건물소유권을 지급하지 않는다. 계획경제의 산물인 공간을 기준으로 한 토지의 구분은 개혁개방 시대를 거치면서 토지시장의 성립 여부에 따른 도시토지와 농촌토지의 이원적 토지체계로 발전했다. 중국에서 토지사용권을 거래할 수 있는 공식적인 토지시장이 존재하는 토지는 국가소유의 도시토지뿐이다. 농촌에 위치한 경작지와 건설용지는 도시토지처럼 시장 거래를 통한 가치 증가를 실현할 수 없다(이혁구, 2012).

더 정확히 말해서, 집체소유의 농촌 토지는 명확한 토지시장이 존재하지 않기 때문에 집체 또는 집체의 구성원인 농민이 실제로 활용할 수 있는 사용가치만을 가질 뿐이지 시장에서 거래할 수 있는 교환가치로서의 의미가 없다. 성중촌 또는 도시 근교에 있는 농촌토지는 가까운 미래에 가치 증가가 큰 폭으로 일어날 수 있는 잠재적 자산이지만, 이 토지를 점유하고 있는 집체 또는 농민은 미래의 가치 증가를 소산권방과 같은 위법적인 방식을 제외하고 정당하게 획득할 수 없다(이후빈, 2017).

1.2.全民所有制와 노동군중집체所有制

全民所有제의 토지는 국가소유로서 國有土地라고도 하는데「중화인민공화국 토지관리법실시조례」에서는 그 범위를 아래와 같이 정하고 있다.

- ① 도시구역의 토지
- ② 농촌과 도시교외지역 중 이미 법에 의해 몰수, 징수에 의해 국가 소유로 전환된 토지
- ③ 국가에서 합법적으로 징용한 토지
- ④ 법에 의해 집체소유에 속하지 않는 임지, 초지, 황무지, 갯벌 및 기타 토지
- ⑤ 농촌집체경제조직의 전부가 도시민으로 전환된 경우 그들이 소유했던 원 집체소유의 토지
- ⑥ 국가전략에 따른 집단이주, 자연재해 등으로 인해 집단이주 후 원주민이 소유했던 토지

노동군중집체소유의 토지는 농촌을 포함한 상술 이외의 토지이다. 농민 집체 소유의 토지는 법률규정에 의해 촌민 집체소유에 속하며, 이는 농촌집체경제 조직 혹은 촌민위원회가 경영·관리한다. 농촌 내 두 개 이상의 농촌 집체경제 조직 소유의 토지는 농촌 내 해당 농촌집체경제조직 혹은 촌민 소조(小組)가 경영·관리하며, 향진집체소유의 토지는 향진농촌집체경제조직이 경영·관리한다. 농민집체소유의 토지는 토지소유자(진, 향 또는 촌민위원회)가 縣級이상의 인민정부 토지주관부문에 등기하고 토지소유증서를 획득함으로써 소유권을 인증 받는다.

국가는 공공이익의 수요에 의해 법에 따라 농촌집체소유의 토지를 국유 토지로 徵收(수용) 또는 徵用(징용)할 수 있는데 徵收의 경우 토지소유권은 자동적으로 농촌집체소유에서 전민소유(국가소유)로 전환된다. 최근에 농경지감소가 심각해짐에 따라 국가에서는 농촌토지를 徵收 또는 徵用하는 행위를 엄격히 제한하고 있다(원동일, 2005).

2. 중국 도시계획의 정치적 통제 구조

2.1. 중국 도시개발의 토지계획 수립체계

중국은 도시개발은 계획과 집행 과정에서 정부 관리자가 적극적인 역할을 행사하여 국토의 전면적인 공간 배치를 계획하고 자원을 분배하는 전형적인 신베버주의적 도시관리 행태를 보여주고 있다. 중앙정부의 엘리트들은 도시의 개발과 관리, 자원의 배치와 분포에 있어서 절대적인 결정권을 행사하고 있으며 이러한 의사결정과 통제는 일부 엘리트들에게 한정되어 있다. 정치엘리트가 몇 단계의 내부 절차를 거쳐 <국민경제와 사회발전계획>이란 이름의 국토 발전 계획을 승인하면 이 계획은 자원 분배에 관한 유일한 근거가 된다(유정원, 2014).

이러한 중앙정부의 계획은 지방정부가 도시건설계획을 수립하고 실행하는 토대가 되며 이것은 지방정부가 수립하는 실제 도시 건설사업의 기초이다. 중앙정부의 도시개발 계획을 통해 사회적 목표를 설정하고 새로운 제도를 수립하며 구체적 행동방침을 설정함으로써 지방정부의 도시화계획을 통제하고자 한다.

그러나 국가 단위의 계획이 지방의 층위로 내려와 지방도시의 실행계획으로 전환되는 과정은 중앙정부가 <계획>을 통해국토의 개발을 통제하고자 한 야망이 충분히 실현되고 있지 못하다는 것을 알 수 있게 된다. 중국 중앙정부는 <국민경제와 사회발전계획>에 따라 지방정부의 <토지이용총체계획>을 관리하는 방식으로 지방정부의 도시계획을 통제한다. <토지이용총체계획>은 지방정부의 토지발전계획으로 각급 정부는 상급정부의 기준을 통과해야 집행이 가능하다. 하급정부의 <토지이용총체계획> 내용은 상급정부의 <토지이용총체계획>과 충돌되어서는 안 되며 상급정부의 <토지이용총체계획>은 각 지역의 토지개발 계획에 근거해 수립되어야 한다. <토지이용총체계획>의 주요내용은 지표 계획을 설정하는 것으로 지표 계획을 통제함으로써 상급정부는 하급정부의 도시화방식을 관리한다. 토지관리법에 따르면 "건설용지와 비건설용지의 총면적은 상급정부가 정한 수치를 초과해서는 안 된다(토지관리법 제18조). 지표의 면적은 1급 행정구역은 국무원이 직접 분배하고, 2급 행정구역과 3급 행정구역은 각 급 인민정부가 분배한다. 지급시와 현의 토지개발 계획의 경우에도 성급 인민정부의 승인을 통과한 후 반드시 국무원의 기준을 받아야 하는데. 통상 성급인민정부가 승인한 경우

국무원의 비준은 어렵지 않게 통과한다(이성근, 1998).

발전계획의 체계를 중국 행정급별로 구분하여 살펴보면 구상계획은 중앙 정부의 <국민경제와 사회발전계획>이며 기본계획은 1급 행정구역의 <토지이용총체계획>, 실시계획은 2급, 혹은 3급 행정구역의 <토지이용총체계획> 이라고 할 수 있다. 중국 지방정부는 비록 계획 내용과 지표분배에 있어 중앙정부의 통제와 관리를 받지만 그렇다고 지방정부를 중앙정부의 단순한 대리인으로 볼 수는 없다. 하급정부는 지역 사정에 맞춰 지방정부의 이익을 극대화 시키는 방향으로 실질적 실시계획을 수립하는 계획 편제자이기 때문이다. 중국 도시개발 과정에서 중앙정부와 지방정부의 관계가 중요한 이유이다.

중국은 도시인구 증가에 관한 논의에서 빠지지 않고 등장하는 국가이다. 이농현상과 도시건설로 인한 중국 도시인구 증가는 세계 도시인구의 성장배경으로 주목받고 있다. 2025년 상하이(약 2,840만 명)와 베이징(약 2,260만 명)의 인구는 2천만 명 초과할 것이며 선전·광저우는 1500만 명, 충칭·우한·톈진은 인구 천 만을 초과하여 세계에서 인구밀도가 가장 높은 도시 30위 안에 7개의 중국도시가 랭크될 것(UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2012)이며 일부에서는 2030년 중국 도시화율이 80%에 도달할 가능성을 점치기도 한다(万广华, 2013).

이러한 현대 중국 도시화 과정의 특성을 분석하고자 하는 학문적 시도 중 설명력이 가장 높은 이론은 렉스(John Rex)와 무어(Robert Moore), 팔(Pahl)로 대표되는 "신베버주의 도시론"이라고 할 수 있다. 렉스와 무어, 팔은 도시의 희소자원을 분배하는 과정에서 도시관리자의 역할에 주목한다. 신베버주의 도시학자들은 도시의 공간구조를 단순한 생태환경체제가 아니라 사회적 희소가치의 배분을 둘러싸고 전개되는 하나의 사회공간적 체제로 간주함으로써 배분을 주도하는 관리자의 역할을 강조한다.

신베버주의 도시학자들에게 있어 관리자란 "각 종 제도적 기제를 통해 도시를 관리하는 집단세력, 즉 도시희소가치의 배분을 관리하고 규제하는 세력을 지칭"한다.. 렉스와 무어는 주택 자원의 배분과 갈등이 사회공간 안에서 어떻게 표출되는지에 주목하였으며 펄은 공간 그 자체가 불평등을 만

들어내는 원천이라는 논지를 펼치며 국가에 의한 공공자원의 불평등한 배분이 결국 생활기회의 불평등을 야기한다고 강조하였다(조명래, 2002). 특히 팔이 도시관리자의 역할을 중앙집권화된 정부의 대리인으로 규정하고 있는 점도 매우 흥미롭다. 팔은 국가와 지방정부의 역할을 구분하여 설명하였는데, 국가가 독자적인 목표에 따라 사회를 관리하는 특권적 기구라면 도시 관리자는 지방정부의 관리자로 중앙정부의 정책을 수행하며 일정한 재량권을 부여받기는 하지만 독립적이고 자율적 존재는 아니다.

3. 체제전환기 시장조성형 토지은행 제도

3.1. 중국 토지은행 제도의 도입과정

중국은 급속한 도시화에 따른 사회경제적 문제들을 해결하기 위해서 지방정부 주도로 1990년대부터 토지은행제도를 도입했다. 중국의 대도시들은 과거 서구 도시들이 도시화 단계에서 겪었던 문제들을 거의 그대로 경험했다. 무질서한 도시개발이 토지이용의 비효율성, 심각한 환경오염, 토지 가격 상승에 따른 투기 과열 등의 많은 문제들을 일으켰다. 이런 문제들의 근원적인 원인은 도시토지의 공급부족이었다. 지방정부들은 도시팽창에 따른 도시문제들을 해결하기 위해서 서구의 토지은행제도를 참고해서 개발 잠재력이 높은 토지들을 선제적으로 매입해서 시장에 상대적으로 낮은 가격으로 공급할 수 있는 토지은행기관을 설립했다(이후빈, 2017).

지방정부는 도시기반시설을 건설하기에는 단지 정부세수재정에만 의존해서는 상당액이 부족했다. 따라서 예산 내 세수수입으로는 막대한 도시 건설자금요구를 충족시킬 수 없는 상황에서 지방정부들은 더 많은 융자채널을 찾아 나섰다. 토지은행을 통한 은행대출이 이러한 자금을 획득하는 중요한 방식이었고, 지방정부가 은행으로부터 대출을 얻어내기 위해서 사용될 수 있는 효과적인 방식이 토지사용권의 저당(抵押)이었다(陳多長, 2014).

이러한 토지은행의 ‘토지재정’ 행위를 통한 금융대출은 ① 토지비축센터의 토지담보를 통한 대출과 ② 정부투융자디딤돌(投融資平台)의 역할을

하는 각종 정부성회사를 통한 대출이 있다. 토지비축센터는 토지를 담보로 은행대출을 받고, 그 대출금을 이용하여 비축된 토지를 개발하여 시장에서의 양도를 통해 토지의 신속한 가치상승을 실현하고, 또한 새로운 토지의 징용을 위한 보상비에 사용함으로써 토지비축의 규모를 증가한다(전상경, 2014).

중국은 토지비축제도가 새로운 제도이며 1996년에 첫 번째 토지비축기구 - 상하이토지발전중심이 설립 되었으며 이를 시작으로 하여 근 20여 년 간의 탐식과 제도개정을 통하여 토지비축제도가 많이 발전하여 중국특색 있는 발전맥락으로 형성 되었다. 2011년 4월《국가소유토지관리 강화에 대한 국무원의 통지》(국발[200]15호)에 의하여 국가소유토지에 대해 유상사용제도를 엄격히 실행할 것을 요구하며 국가소유토지사용권에 대한 입찰, 경매를 대대적으로 추진하며 건설용지에 대하여 매일비축제도를 시행하며²⁾ 특히 2002년 5월"토지경영, 도시경영"이념의 제출이 토지비축발전에 대하여 아주 중요한 작용을 일으키게 되었다.

토지비축제도의 개념과 정의에 대하여 노신해, 하흥은 토지비축제도는 정부가 시장체제를 운영하여 토지이용에 대한 총적계획과 도시계획에 근거하여 토지에 대해 구입 및 전 단계 개발을 진행하고 토지관리제도와 운영체제를 정리하는 것이며 이는 중국의 토지유상사용제도개혁의 필연의 소산물이라고 하였다.

토지비축제도 기능과 실현목표에 관해서는 장구비는 법률 면에서 토지비축기구는 정부의 허가아래에서 이와 연관되는 행위에 종사하여 토지관리제도가 한걸음 더 나아가 성숙하고 보완될 수 있도록 촉진하였으며 토지거래를 규범화하고 토지공급방법과 공급형식을 바꾸어 놓았다고 했다(张久飞, 2013). 이위평은 토지비축제도의 제정은 도시기본주택공급을 보장하고 정부의 수익을 증가하였으며 도시건설자금수요를 보장하고 주민들의 생활 품질을 향상시켰다고 했다(李卫萍, 2011).

그러나, 정부의 무절제한 담보행위가 이루어지는 이러한 상황에서 은행이 너무 큰 리스크를 안고 있다. 이를 타개하기 위해 投融资平台는 은행의 리스크관리체계의 내용과 지표에 따라 정부의 담보행위를 규범화해야 할

2) 2001년4월 〈國務院關於加強國有土地資產管理的通知〉

것이다. 아울러 정부담보와 관련되는 법률법규를 제정하여 법률의 강제력으로 정부의 무절제한 담보행위를 규제해야 할 것이다.

토지비축제도의 필요성에 관하여 엄회수, 팽보졸 등은 토지비축제도가 토지시장의 성장을 촉진시켰으며 국가자본의 보존과 증가를 실현하였으며 투자총액을 조절하고 산업업그레이드를 촉진시켰으며 자원배치를 최적화하여 부동산개발용지의 수요를 충족시켰으며 주택용지의 보장성을 제공하였으며 주택가격을 안정시키는데 조건을 창조하였으며 동시에 정부의 재정수입을 증가하였다 (엄회수,2012).

반면에 토지비축운영형식, 문제점에 관하여 양계서, 주인우는 토지비축제도의 운영형식은 실질적으로 토지구입-저축-양도 로 구성되었다고 강조하였다. 토지비축에 문제점에 대해서는 장빈군, 유용은 토지비축제도가 부동산개발을 통제하는데 중요한 역할을 발휘한다고 하였으며 토지비축제도가 주택가격 추진에는 일방적이며 토지원가가 주택원가의 조성부분으로서 주택가격의 등락과는 서로 작용하는 것이며 주택은 하나의 상품이며 높은 주택가격은 시장수요관계를 더 많이 반영한 것이며 토지원가가 아무리 낮아도 주택의 공급이 수요를 충족시키지 못하면 주택가격은 똑같이 오르게 되기 때문에 토지가격이 주택가격에 주는 영향을 헛갈려서는 아니 된다 (장빈군,2012).

서화는 《중소도시토지비축제도에 대한 연구토론》에서 중소도시정부의 행위를 규범화하여 토지감독관리체제를 설립하여 토지중계기구조직의 독립성을 확보하며 중소도시토지가격관리를 강화하는 등 건의를 제기하였다.

위에서 서술한 바와 같이 토지비축제도에 대한 연구는 일반적으로 실천경험이 많은 발달국가에 초점을 맞춰져 있고 중국의 토지비축은 아직도 탐색과 보완해가는 단계에 머물러 있지만, 점차 많은 성과를 얻고 있다.

<표3-1> 중국 토지은행제도의 도입 과정

도입	지방정부에 의해 개별적으로 도입 - 1992년 광저우, 1996년 상하이, 1997년 항저우에서 토지은행기관을 설립함
지방정부 유인	분권화와 분세제에 따른 지방정부의 이중적 의무 - 지방을 경제적으로 성장시키는 동시에 경제성장을 위한 재원을 스스로 마련해야 함 ----- 경제성장과 재정확충을 위한 토지사용권 양도수입의 확보 - 토지은행을 통한 토지사용권 양도수입의 확보로 기반시설투자 재원을 확보할 수 있음
국가 수준 정책	2003년과 2007년의 국토자원부 규정 - 주택·상업용지 토지사용권과 공업용지 토지사용권에 대해 점유 단위와의 협의를 금지함 ----- 토지은행의 토지사용권 1급 시장에서의 독점적 지위 - 국가소유의 도시토지는 사적 토지시장으로 나아가기 위해 반드시 토지은행을 거쳐야 함

출처: 이후빈(2017), 체제전환기 중국의 도시화 과정과 시장조성형 토지은행제도

3.2. 토지시장의 조성 과 통제

2010년 이후 중국은 토지개발의 이익을 원주민에게 충분히 보상하고, 부동산 보유세를 도입하는 정책을 추진했다. 둘 다 지대의 공유 수준을 높이는 것이다. 그러나 이는 역설적으로 개인 재산권에 대한 철저한 보장이 전제돼야 하는 조치들이다. 이러한 중국의 토지사용 제도는 경제개발을 촉진시켰다는 긍정적인 측면도 있지만 토지의 지대(rent) 추구를 부추겼다는 치명적인 단점이 있었으므로 이를 효율적으로 통제하고 관리하기 위해 토지은행제도가 도입되었다.

중국 토지은행제도의 가장 큰 특징은 1급 시장에서의 독점권을 바탕으로 한 상당한 공급규모이다. 국토자원부의 2003년과 2007년 규정 이후, 도시토지의 전체 공급량에서 토지은행이 차지하는 비중이 급격하게 증가했다.

1993년에 가장 먼저 토지은행기관을 설립했던 광저우의 사례를 통해서 1급 시장에서의 독점권이 토지은행의 토지공급량에 어떤 영향을 끼쳤는지를 알 수 있다.

광저우는 1급 시장의 주택·상업용지 토지 사용권에 대해서 1993년부터 2002년까지 점유 단위의 협의와 토지은행의 승인으로 이루어진 혼합 모형의 양도 절차를 적용했고 2003년 이후에 토지은행이 모든 주택·상업용지의 최초 토지사용권 거래를 전담하도록 했다. 광저우에서 1993년과 2002년 사이에 토지은행이 공급한 주택용지와 상업용지의 규모는 각각 전체의 2.8%와 4.0%였다. 점유 단위와의 협의를 통한 토지사용권 공급이 1급 시장의 주요 거래방식이었다. 하지만 2003년부터 2009년까지 토지은행의 토지공급량은 주택용지와 상업용지의 전체 공급량에서 각각 48.8%와 59.7%를 차지했다(Huang, 2012). 광저우에서 발생하는 주택과 상업개발에 필요한 거의 절반 정도의 토지를 토지은행이 공급했다. 토지은행이 공급하는 토지의 많은 부분은 수용을 통해서 취득한 신규도시토지이다. 토지은행기관이 설립되기 시작한 1990년대 후반에는 무상으로 토지를 취득할 수 있는 기존 도시토지에 대한 최초회수가 주로 사용되었다. 하지만 제한된 면적의 기존 도시토지로 급격한 도시화에 필요한 도시토지를 충당하기에는 역부족이었기에 곧 집체소유의 농촌토지를 수용하는 방식이 토지은행의 주요 취득수단이 되었다(城市化与土地制度改革课题组, 2007).

1992년에서 2009년까지의 광저우 토지개발센터의 취득현황을 살펴보면, 전체 토지공급량의 77.9%가 수용으로 취득한 신규 도시토지였다(Huang, 2012). 난징 토지은행센터의 경우에도 2002년부터 2005년까지 비축한 토지에서 수용으로 취득한 신규 도시토지가 전체의 60% 이상이었다(Xiaosong et al, 2008). 도시화율이 일정 수준 이상이 될 때까지, 토지은행은 수용을 통해서 도시토지의 주요 공급자로서 기능할 수 있다. 2015년 기준 도시화율은 56.1%(김도경, 2016)로 중국에는 도시토지로 전환할 수 있는 상당한 면적의 농촌토지가 남아있다. 중국에서 농촌토지를 도시토지로 전환할 수 있는 방법은 지방정부의 수용뿐인데, 토지은행이 지방정부를 대위해서 이 수용과정을 독점적으로 진행한다. 수용 면적을 제한하는 경작지 보호 정책은 농촌의 건설용지를 경작지로 개간하는 방식을 통해서 극복될

수 있다. 물론 지역에 따라 토지은행이 공급하는 도시토지의 면적에는 상당한 차이가 존재한다. 이미 도시화가 상당히 진전된 지역에서는 교외에서의 신규 개발보다는 도심에서의 재개발이 더 활발히 일어나기 때문에, 토지은행의 수용을 통한 도시토지의 공급량이 많지 않을 수 있다. 하지만 현재 교외로의 팽창이 급격하게 발생하고 있는 지역과 아직 도시화가 거의 이루어지지 않은 지역에서는 상당기간 동안 토지은행이 도시토지 공급량의 많은 부분을 책임질 것이다.

중국 정부는 토지은행의 상당한 도시토지 공급규모를 통해서 토지시장에 직접적으로 개입할 수 있다. 토지은행이 전체 도시토지의 절반 정도를 공급한다면, 토지은행의 토지공급량을 조정하는 것이 시장에 큰 영향을 끼칠 수 있다. 토지은행을 시장조정 기구로 사용하려는 중국 정부의 의도는 국토자원부가 2007년에 발표한 「토지은행제도의 관리에 관한 규정」에 "토지은행제도는 거시경제 조정의 도구로서 시행되어야 한다"라는 문구로 명시되어 있다. 그리고 실제로 중국 정부는 토지은행을 통한 토지공급량 조정을 부동산 가격을 안정화시키는 정책으로 활용했다. 2008년 국무원은 부동산 가격의 급등을 억제하기 위해서 4개의 조치들을 선포했는데, 이 중에서 첫 번째 조치가 토지공급 확대이다.

3.3 토지은행제도의 시공간적 전개

3.3.1 토지양도금제도의 의미

개혁개방이전 모든 토지의 사용은 당연히 행정배분으로 실행되고 있었으며 이 기간에는 국가가 토지소유권을 가지고 있으며 토지는 값을 책정할 수 없으며 유통할 수 없고 무기한적인 특성을 가지고 있다. 국가소유 집단기업은 토지의 무상사용 주체로서 토지소유권의 유상양도에 대해서는 취급하지 않았다. 개혁개방이후 중국은 점차적으로 계획경제에서 시장경제로 전환하였으며 토지가 하나의 자산요소로 그 가치성이 점차 드러나게 되었

고 토지의 유상양도제도가 무(无)로부터 유(有)로 끊임없이 조정되고 보완해 나가게 되었다(蒋省三, 2007).

토지양도금제도의 형성배경을 살펴보면, 첫째 시장경제발전의 당연한 결과이다. 심천특구는 중국개혁개방의 기점이며 상품경제를 실행하여 고도로 성장된 시장체계를 가져오게 된다. 시장성장정도의 표지가 바로 상품경제의 발달수준이다. 심천특구가 건립된 후 전통경제의 속박에서 벗어나고 시장체계의 형성을 가속화하기 위하여 기획, 기초건설, 노동임금 등 여러 방면에 대해 개혁을 진행하여 초보적으로 생산자료시장, 노무시장, 자금시장, 정보시장, 외환조절시장으로 구성된 경제시장체제를 형성하였다. 이는 특구 경제의 전면적인 건전한 발전을 촉진 시켰다. 하지만 토지는 중요한 생산적 요소와 자본 요소임에도 불구하고 당시는 그에 대등한 토지시장이 형성되지 않았기에 유통영역으로 진입할 수 없었다. 토지시장의 참여가 없는 시장은 불완전한 것이며 따라서 전체 경제시장의 건전한 발전에 영향을 미치게 되었다(罗会武, 2014).

둘째, 도시기초 건설은 자금지원이 필요하다. 도시기초건설의 건설과 보완은 심천경제특구가 건립된 후 정부가 대면해야 하는 첫 번째 문제였다. 도시기초시설은 대량의 자본이 뒷받침을 해줘야 하므로 토지사용제도를 개혁하여 무상사용을 유상양도로 변경해서 재정수입을 재빨리 증가해야 하는 것이 당지정부가 해야 할 당연한 선택 이었다. 토지사용료를 징수하는 주요 목적은 기초시설건설의 자금투입을 보완하기 위해서이다. 하지만 토지사용비용을 처음으로 제정 할 때에는 징수관리체제가 과학적인 감찰감독이 부족하고 체재내부에 결함이 존재하고 차액지대의 작용을 무시하였기에 토지제도가 건전하지 않고 완벽하지 않았기에 대량의 토지수익이 낭비되고 예상수익보다 거리가 멀게 되었다.

또한, 특구경제발전전략의 단계변화에 따라 국가토지소유권의 양도는 경제적인 보상이 필요하게 되고 정부는 대량의 자금을 기초시설건설에 투입하여 양성순환을 실현해야 했다. 이로 인하여 정부와 기업의 토지수익의 배분관계를 어떻게 하느냐 하는 것이 개혁의 중점이 되었다. 지방정부의 재정수입을 적당히 증가하여 도시건설과 토지개발을 위하여 자금을 축적하는 것은 토지유상양도와 양도비용을 징수하는데 직접적인 원인을 제공하였다

(王玉波, 2013).

3.3.1.1 토지양도금제도 탐색과 형성시기 :1979년-1990년

중국경제시장은 개혁개방이후 대량의 외국투자가 들어오게 되었다. 어떻게 과학적으로 토지유상사용문제를 해결해야 하는 것이 당시 정부가 급히 해결해야 할 문제가 되었으며 이러한 경제배경아래에서 1979년7월1일 중국의 첫 번째 토지사용비용에 관련된 법률이 효력을 발생하게 되었다. 그 중 제5조에는 아래와 같이 규정하였다. "중국합영자의 투자는 합영기업이 경영기간에 제공하는 장소사용권이 포함되어야 한다. 만약 장소사용권이 중국합영자 투자의 일부분으로 포함되어 있지 않은 경우 합영기업은 중국정부에게 사용비용을 지급해야 한다." 이로서 그 해 연말 심천시는 처음으로 토지수익을 얻게 되었으며 이는 중국도시 토지양도개혁의 본격적인 시작을 표시한다 (柳臻, 2008).

<표 3-2> 1987년-1990년 중국 토지 양도 규모 통계

시간(년)	양도 면적	양도금 수입 (만 위안)	토지 수 (부)
1987	15.73	3515	5
1988	389.08	41624	118
1989	625.18	44719	127
1990	3799.64	125350	100
총	4829.63	215208	350

출처: 1987-1990년<중국토지자원통계연감>

3.3.1.2 심천시 토지양도금제도 개혁의 시행과정

1987년9월9일 심천시정부는 협의방식으로 토지를 유상양도 하여 토지양도수익 106.4만원을 획득하게 되었다.중국항공기술수출입회사심천공상 무역중심은 주택용지 5321.8평방미터의 50년 사용권을 얻게 되었고 1987년-1989년 3년간 광둥지방정부는 총 1278헥타르의 토지를 양도하여 총 15억 원의 수익을 달성하였다.

《경제특구토지관리조례》는 정부가 토지소유권과 사용권의 분리에 대해 긍정적으로 생각하게 하였으며 토지소유권은 보류하고 사용권은 양도하며 토지사용권은 법률이 규정한 가격, 기한, 및 용도에 따라 사용자에게 양도하며 정부는 토지양도수익을 획득하고 양도를 받은 토지는 다시 양도, 임대, 저당할 수 있다.이렇게 중국토지양도금제도가 초보적으로 형성되고 법률조문의 형식으로 확정되게 되었다.

심천토지양도금제도의 개혁시행의 성공은 전 중국에 큰 영향을 주게 되었으며 국가토지양도금제도의 진일보 개혁을 추진하게 하였다. 국무원은 1988년 9월에 《중화인민공화국도시향진토지사용세금잠정조례》에서는 세금납부대상, 과세표준, 세금징수표준 등에 대하여 명확히 규정하였다. 또한 토지소재지 세무기관에서 법에 근거하여 사용세를 징수하며 재정에산관리에 납입하여 토지사용비를 더욱 규범화 된 세금수입으로 명확히 규정하였다. 이는 토지사용제도가 규범화되고 법률적인 관리를 받게 되며 토지양도금의 징수가 법적근거와 보장을 받게 되고 양도가 정식으로 법의 보호를 받게 되었다 (贾奇锋 , 2011).

<표3-3> 1987-1992년 도시 토지시장의 양도상황 통계표

연도	분양평균/m ²	분양 면적 (ha)	분양총수입 (만원)	land parcels 수
1987	223.46	15.73	3515	5
1988	106.98	389.08	41624	118
1989	71.53	625.18	44719	127
1990	32.99	3799.64	125350	100
1991	509.35	2000	1018700	750

1992	385.46	12971.51	5000000	3000
합계	314.37	19829.84	6233908	4100

자료 출처: 《중국토지연검》 《토지시장운영이론 연구》

다른 방면으로는 중국전반적인 상황을 놓고 볼 때 토지양도금제도가 아직은 초급단계에 머물러 있기에 실행되는 범위와 영향력은 국한되어 있으며 행정배분이 여전히 절대적인 주도적 위치에 놓여 있다. 양도시장에서 대부분의 토지양도는 합의방식으로 진행하였기에 시장체제가 전체 운영에 발휘하는 작용이 아주 미비하며 양도금의 징수도 임의성을 띄고 있다. 표 3-1에 보면 비록1987년-1990년 사이 양도금수입이 해마다 오르는 추세이지만 각 해마다 양도금의 총액은 단지 1991년에 상당하며 금액이 많지 않다. 당시 중국의 시장체제가 완전하지 않고 행정체제가 여전히 주도적인 지위를 차지하고 있어서 이는 지방정부의 양도금수입이 예상보다 적고 토지 자원의 합리적인 이용을 낭비하는 결과를 초래하게 되었다 (贾奇锋 , 2011).

3.3.1.3 토지양도금제도의 발전기:1991년-2003년

개혁개방의 깊은 발전과 더불어 중국의 시장경제체제가 점차적으로 확립이 되고 토지가 중국시장경제에서 중요한 조성부분으로서 작용이 점차적으로 나타나게 되었으며 토지양도금제도의 개혁도 새로운 발전단계에 진입하게 되었다.

1993년 중국은 토지사용 양도권 거래 4.4만 건, 총면적 7.9만 헥타르에서 양도금 수입 1231억 위안을 획득하게 되었다. 1994년 상반기 중국의 모든 성, 자치구, 시 는 토지 양도금 제도를 시행하고 있었으며 그중에서 시장체제로 형성된 토지 값은 비중이 점차적으로 많아지고 있으며 기존의 행정배분, 토지사용권저당, 주식취득으로 인한 형식을 토지 양도금 추가납입으로 바꾸어 가고 있었다.

중국의 첫 번째 개발구는 1984년 국무원의 승인을 받아 성립된 것이다. 20세기 90년대 이후 연해경제발달지구에 힘입어 중국 각 지역개발구가 신속히 발전 되었으며 도시화를 추진하고 경제발전을 추진하는 면에서 훌륭한 시행과 시범작용을 일으키게 되었다. 개발구는 외국자본을 끌어들이는 중요한 형식으로 발전되었으나 일부 지방정부는 정치공적을 추구하기 위하여 개발구의 투자건설을 통하여 지역경제발전을 추진하면서 비정상적인 "개발구붐"이 생기게 되었으며 이러한 맹목적인 투자는 대량의 농경지와 자금을 낭비하게 되어 국가자산의 대량 소실을 초래하고 지역경제의 실제수요와 감당능력은 초과하게 하였다(刘凌飞, 2013).

토지의 공급은 여전히 배분이 위주로 되어있기에 배분된 토지는 기본적으로 무상이며 토지를 구획한 후 여러 가지 방법을 통하여 시장에서 노이즈 마케팅으로 "땅을 경로로 돈을 벌다"를 실현하게 되었다. 이러한 원인으로 토지시장의 발전과 더불어 도시배분토지에 대한 암거래가 갈수록 창궐해지고 동시에 외국자본을 들여오기 위하여 비정상적으로 토지가격을 낮추는 현상이 발생하게 되었으며 양도금을 적게 받는 것으로 더 큰 "실속"을 얻게 되면 각 지역에서 이익을 축소하고 외국기업에게 가격을 낮게 책정하여 양도토지의 악성경제를 형성하게 되었다.

이러한 양도금은 지방재정의 관할범위로서 예산범위를 벗어난 수익이기에 지방정부는 두둑한 양도금 수익을 획득함과 동시에 지출 시에도 유관 법률의 제약을 받지 않으므로 수입과 지출상황이 아주 혼란하게 되었으며 이로 인하여 양도금이 일부 정부인원의 법규, 법률을 위반하고 부정부패 행위가 발생하는 근원이 되었다 (陈志勇, 2010)

<표3-4> 1994년-2001년 중국의 토지 양도 방식에 따른 토지 양도 건수 통계

시간	협의 양도	입찰 양도	상장 양도
1994	84880	2534	9991
1995	94111	2061	9301
1996	94111	2691	9268
1997	117266	2026	11125
1998	83692	2682	12643

1999	99632	3357	15857
2000	145228	4509	20420
총	716771	19860	88605

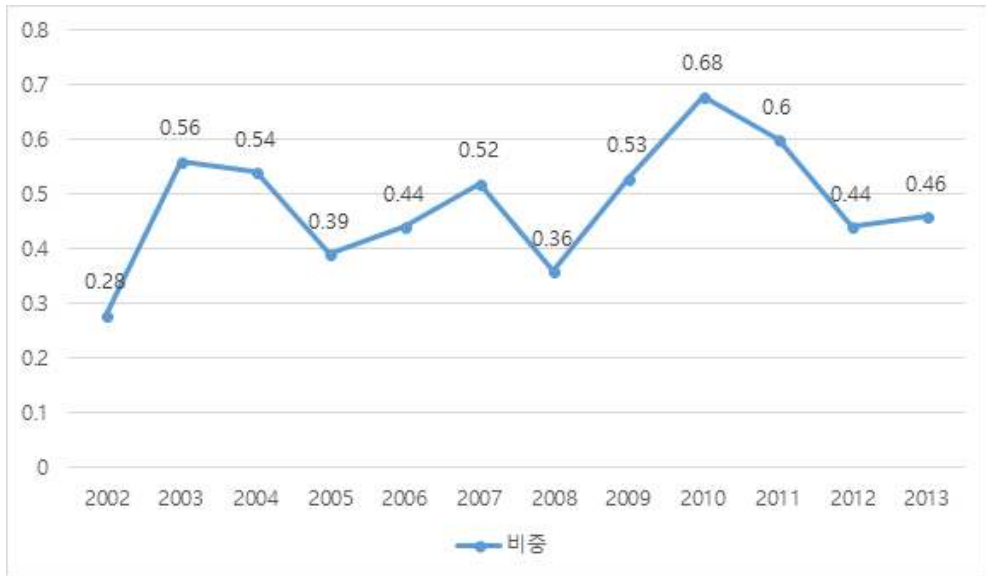
출처: 1994년-2001년 <중국 토지 자원 통계 연감>

3.3.1.4 토지양도금제도의 심화:2004~

정부와 기업이 토지개발에 대한 악성적인 불량경쟁을 방지하고 전반적인 경제의 안전성에 영향을 주지 않기 위하여 중국은 개발구건설에 대하여 합리적이고 간소화하고 대량토지낭비를 방지하는 규제를 실시하게 되었다. 토지가격은 토지시장공급관계에서의 중요한 풍향계로서 중국은 토지시장의 가격을 운영하여 공급시장을 조절하였다. 토지시장의 가격체제로 말하면 이 시기에 중국은 세단계의 토지가격이 포함된 토지가격체제를 점차적으로 설립해 가고 있었다. 즉 기존토지가격-분양권가격-거래가격 이다. 1995년부터 중국토지시장은 새로운 발전단계에 진입하게 되었으며 제도에는 부동산개발자는 반드시 토지양도금을 납부하여야 만이 토지사용권을 얻을 수 있다고 명확히 규정하였다 (贾奇锋 , 2012) .

경제발전단계에 근거하여 현존하고 있는 제도의 결함을 고치고 현재 더욱 부합되는 토지양도금제도를 건립하였다. 21세기 토지 양도금제도는 중국의 주요 토지자원배치제도로 되었다. 중국 지역사이 차이로 인해 토지양도수입이 현저한 격차를 초래하게 되면서 이것이 갈수록 사회가 주시하는 중심이 되었다. 연해, 동부의 발달한 도시들은 토지양도수량과 총액에서 절대적인 우세를 가지고 있었으며 획득한 토지양도수익이 도시기초건설에 중요한 공헌을 하여 도시경제가 신속한 발전을 이루고 도시의 토지가격 상승세를 촉진 하였다. 이렇게 도시의 신속한 발전과 도시양도수익은 서로 시너지효과를 발생하게 한다. 이와 반대로 중서부 경제가 발달되지 않은 곳들은 토지양도수량이 적을 뿐만 아니라 양도가격 또한 연해도시보다 훨씬 낮아서 양도수익이 적고 도시기초건설에 대한 자금이 미흡하기에 경제발전이

느리게 진행되고 있었다. 그러므로 토지양도 제도금을 강화하고 양도제도금을 보완하는 것은 지역정부의 첫 번째 업무가 되었다.(蒋三省, 2007).



<그림3-1> 2002년-2013년 중국 토지 양도금이 지방 재정 수입에서 차지하는 비중 꺾은선 그래프

출처: 2002-2013년 중국 통계 연감

3.3.2 중국토지은행에 대한 제도적 현황과 분석

3.3.2.1 중국 토지은행 제도 도입 원인

중국의 도시 토지은행을 도입한 원인은 첫째, 토지이용율의 저하는 토지자원의 엄청난 낭비를 조성하였다. 토지무상사용을 실행함으로써 인해 토지사용자는 아무런 압력과 경제부담이 없으므로 당연히 토지를 아끼지 않는 상황이 발생되었다. 또한 토지사용자가 토지를 더 많이 점유하고 좋은 토지를 점유하게 하는 등 악성순환이 초래하게 되었고 대량의 토지가 방치되고

낭비되고 저효율적으로 사용되는 상황을 초래하게 되었다. 이 현상들을 완화하기 위하여 이론적이거나 시간적으로 효과적인 법률제도를 도입하여 규범화 시켜야 하고 토지은행제도가 바로 이러한 사회 객관적인 수요에 의해 생긴 당연한 결과이다. 둘째, 국가의 거시적인 통제는 토지은행생성의 촉매제이다(王滌平, 2010). 《중화인민공화국헌법》에는 중국의 토지소유권은 국가와 단체가 소유하고 있다고 명문화되어 있다. 때문에 과거 토지무상사용과 소유권, 관리제도의 불완전성이 많은 정부사업부문에서 불법적으로 토지임대, 양도를 진행하여 국가자산과 집단자산이 유실을 초래했으며 정부가 토지에 대한 장기적 기획에 폐단을 주게 되었다. 이러한 배경으로 인해 토지은행은 하나의 제도로 탄생하게 되었다. 셋째, 토지은행은 도시토지자원을 최적화하는 수단이다. 1999년 1월 1일 반포된 《중화인민공화국국토관리법》은 도시토지에 대해 토지자원을 무질서하게 남용하는 현 상태에 대해서 합리적이고 효과적으로 이용할 것에 대한 새로운 요구를 제기하였다.

국가는 도시토지에 대한 합리적인 기획, 토지자원에 대한 최적화 배치 및 도시토지자원양도에 대한 유상이용으로 도시가 현재 소유하고 있는 토지를 활성화 시켜서 도시용지가 양전으로 이전하는 것을 금지하였다. 토지은행은 도시토지자원을 최적화 하고 확보된 토지를 활성화하며 도시토지자원을 합리적으로 배치하는 데 독특한 우세를 갖고 있기에 도시토지를 최적화하는 방식으로 적합하다. 넷째, 토지은행은 재정수입을 증가하고 도시발전을 추진하는 데 필요한 자금조달수단이다(王玉波, 2013).

3.3.2.2 변화과정

시대별 토지비축발전상황과 특점에 근거하여 토지비축의 발전단계를 네 단계로 나눈다. 첫 번째 단계는 1996-1999년 지역시행의 탐색발전단계이다. 1996년 상해시는 국가토지사용제도를 본격화하고 정부가 토지공급에 대한 거시적 통제력을 강화하기 위하여 중국의 첫 토지비축기구 -상해시 토지발전센터를 건립하였다. 1997년 8월 국가소유기업의 개혁과정에서 발생하는 자산현금화문제를 해결하기 위하여 국토자원, 재정, 건설, 기획 등

관련부문이 포함되어 있는 조력부문-토지매입 비축관리 위원회를 설립하였다.

1999년 3월 항주시인민정부는 《항주시토지비축실시방법》을 발표하고 토지비출운영기구, 비축범위, 일반절차, 비축토지사용권에 대한 예분양, 비축기구운영자금의 운영관리 등에 대해 상세하게 규정지어 토지비축작업이 법에 의거할 수 있는 궤도에 들어설 수 있도록 하였다. 두 번째 단계는 1999-2003년 전국보급단계 1999년 "항주경험"이 보급하게 되었으며 남통, 청도, 무한 등 도시들로 잇달아 토지비축기구를 설립하고 토지비축작업을 전개하게 되었다. 전국범위로 부터 보면 각 지역 토지매입비축작업을 전개하는 동기는 아래와 같다. 바로 토지공급을 집중시키고, 토지 시장을 통제하며 양도 토지를 정부에 편입하여 토지수익을 높여서 국가기업이 개혁에서의 토지활성화문제를 해결하고 도시건설경비를 모으고 도시모습을 변화시키는 것이다. 세 번째 단계는 2003-2007년 법률을 세우고 체제를 건립하는 단계 중국의 전국각지에서 비축기구를 설립하는 강렬한 붐이 지나간 후 토지관리 특히 토지통제가운데서 건설용지의 증가가 지나치게 빠르고 낮은 원가의 공업용지가 지나치게 확장되는 문제가 발생하게 되었다.

2006년《국무원반공청 국가소유토지사용권양도수입지출에 대한 규범화 통지》는 국가소유 토지 비축관리를 강화하고 토지비축자금회계계산제도를 설립해야 한다고 명확히 요구하고 있다. 2007년 《토지비축관리방법》이 공개되고 국토, 재정, 은행 세 개 부문의 직능범위에서 출발하여 토지비축에 대해 규범화하고 토지비축중심법률의 지위를 확정하며 중국의 국토비축제도를 확정하였다. 네 번째 단계는 2007년부터 현재에 이르는 보완단계《토지비축관리방법》이 공개되고 국토자원부, 재정부, 중국인민은행 및 은행감독기관이 연합하여 《토지비축과 용자관리의 강화에 대한 통지》를 공개하면서 토지비축제도가 끊임없이 개선되고 10여년의 실천을 통해 토지비축제도는 토지무상사용제도로 인해 생성된 많은 문제를 효과적으로 해결하였으며 정부를 위하여 토지시장을 양성하고 규범화하였으며 토지자원배치를 최적화하고 국민경제발전을 추진하는데 중요한 역할을 하였다 (倪维一, 2010).

3.3.2.3 도입 현황 분석

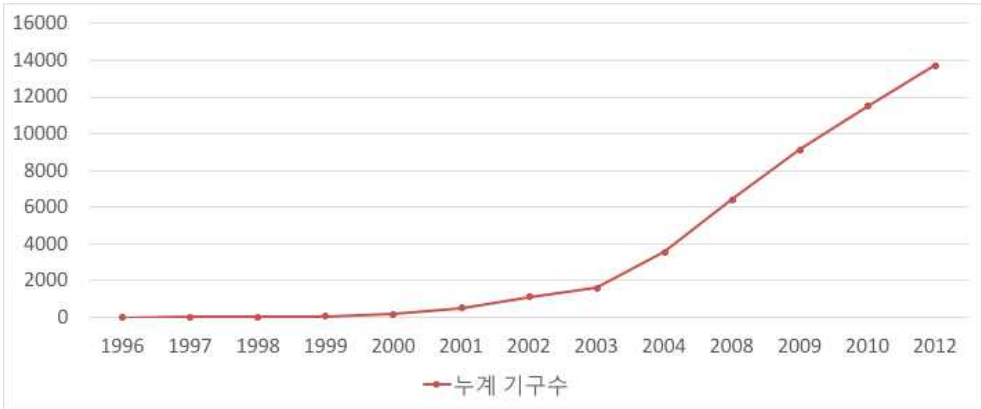
1996년 8월 상하이에서 성립된 토지발전중심을 시작으로 중국의 토지은행제도는 20 여년의 시간을 경과하였으며 그동안 많은 학자들이 토지은행제도의 의의와 기능, 양식, 운영모델 등 면에서 깊은 연구를 진행하여 비교적 많은 성과를 얻게 되었다. 하지만 전국범위내의 기초자료가 부족하고 토지은행이 중국에서의 발전여정에 대하여 전반적인 연구를 진행한 적은 많지 않다. 외국의 토지은행제도는 1896년 네덜란드를 시작점으로 많은 나라에서 채택되어 보급하고 있으며 수많은 전문가들이 광범위한 연구를 진행하였지만 연구가 대부분 토지비축의 의의와 기본 기능, 토지비축과 토지가격의 관계, 토지비축기구의 설치와 자금조달방식 등 면에 집중되어 있고 토지비축기구가 시공간적 발전분포상황에 대해 연구가 부족하므로 본 문은 국토자원국, 국가공식통계청, 관련 웹사이트등 여러방법을 통해 2012년까지의 데이터를 수집하여 중국 토지은행의 시공간적 발전 차원에서 토지은행제도가 중국에서 발전하는 전체과정을 묘사하고 해석하고자 한다(赵燕菁, 2014).

아래 통계 데이터를 통하여 1996년부터 2012년간 각 년도 별 설립된 토지기구수량 및 토지기구의 누적수량을 얻는다.

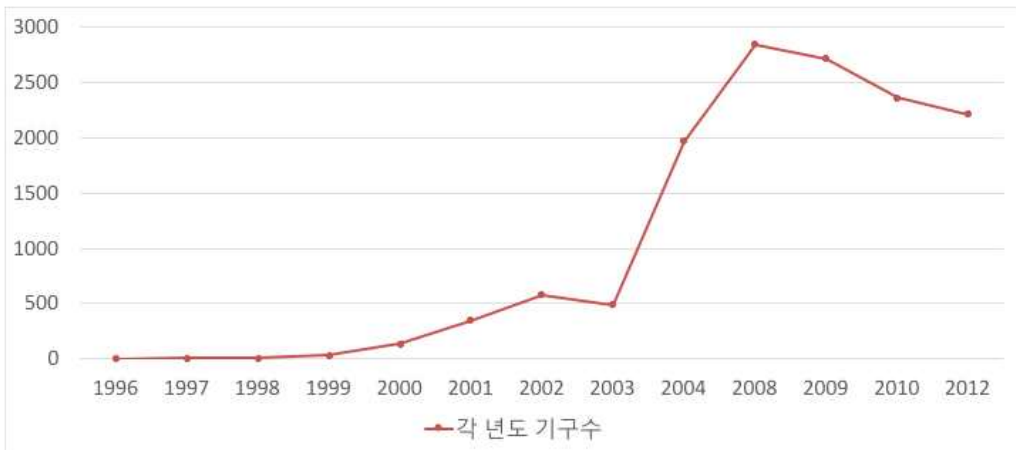
<표 3-5> 각 년도 별 토지은행의 수의 통계

연도	누계 기구수	각 년도 기구수
1996	1	1
1997	9	8
1998	17	8
1999	49	32
2000	183	134
2001	529	346
2002	1110	581
2003	1600	490
2004	3572	1972
2008	6414	2842

2009	9127	2713
2010	11492	2365



<그림3-2> 1996-2012년도의 토지은행 누계 지구수
출처:<중국 국가토지자원기관>



< 그림3-3> 1996-2012 각 년도의 토지은행 지구 수
출처: 중국 국가토지자원기관

<그림3-2>에서 곡선은 S형으로서 1999년 전에는 곡선이 안정적이지만

2000년부터 곡선이 계속 위로 올라가고 2004년부터는 급히 올라가며 그 성장세가 더 현저하게 보이고 있다. 이와 달리 <그림3-3>에서는 각 연도 별로 성립된 기구의 데이터곡선이 더 선명하게 보이며 2000년부터 급격히 증가되고 2008년에 최고봉에 도달한 후 2009년에 다시 낙하현상을 보이고 있다.

중국의 국토비축발전여정과 토지비축기구 데이터를 통해 다음 같은 특징을 찾을 수 있다. 2000년 이전에는 토지비축제도가 동부와 중부지역의 비교적 큰 도시 즉 상해, 항주, 남통 등 동부 대도시에서 실행 되었지만 단지 시행단계에 있었고 전체적으로 발전이 비교적 느리고 일부 도시들만이 토지비축제도를 실시하여 일부 성과를 얻게 되고 상대적으로 성숙한 경험을 쌓게 되었다. 1999년 6월 국토자원부는 내부 통보의 방식으로 전국에 항주시 토지매입비축실시 방법을 전달하여 많은 지역에서 이 곳의 경험을 바탕으로 토지비축기구를 설립하여 이는 중국토지비축제도의 발전에 중요한 영향을 발생하게 되었다.(赵燕菁, 2014)

위의 분석을 통하여 중국의 토지비축제도는 2012년 연말까지 발전을 두 가지 단계로 나누게 된다. 즉 1996년-2003년 시작단계와 2004년-2012년 급속발전단계이다. 시작단계에서는 주로 각 지역이 자발적으로 토지비축에 대한 탐색을 진행하였으며 전국적인 정책요소의 영향을 받지 않았고 급속발전단계는 국가에서 반포한 정책문건이 비축기구의 고속성장을 추진하였다.

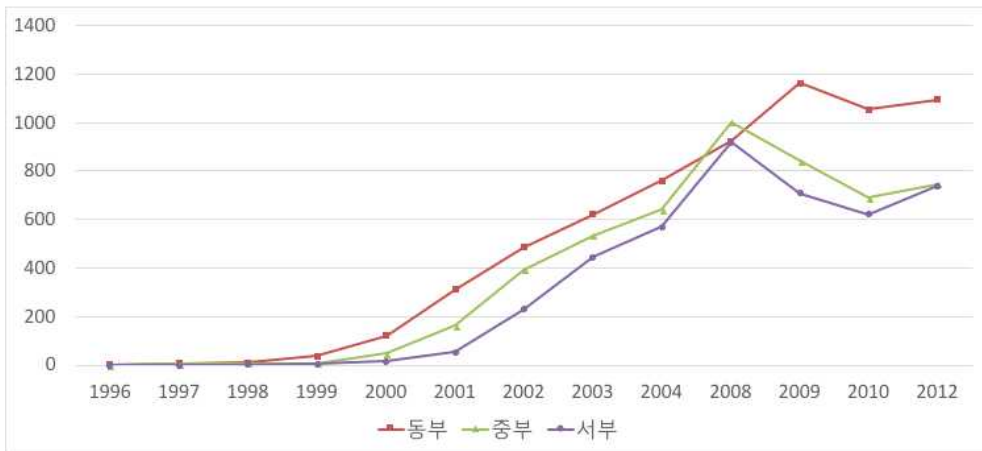
<그림3-4>에서는 토지비축기구가 새로 설립된 수량이 2009년에 줄어드는 추세를 보여주고 있으며 데이터로 분석한바 그 해 성립된 기구는 서부의 도시에 집중 되어 있고 동부 중부 대부분의 현,시는 이미 지속적으로 비축기구를 설립하였기에 성장세가 하락하는 추세를 보여주었다. 그리고 전국 대부분 지역에서 이미 토지비축기구를 설립하였고 설립하지 않은 지역은 여건이 부족하거나 발전공간이 국한된 곳으로 발전 속도 매우 느렸다.

3.3.2.4 토지비축기구의 공간분포의 지역차이

<표3-6> 동, 중, 서부지역 각 년도의 토지비축 기구 수

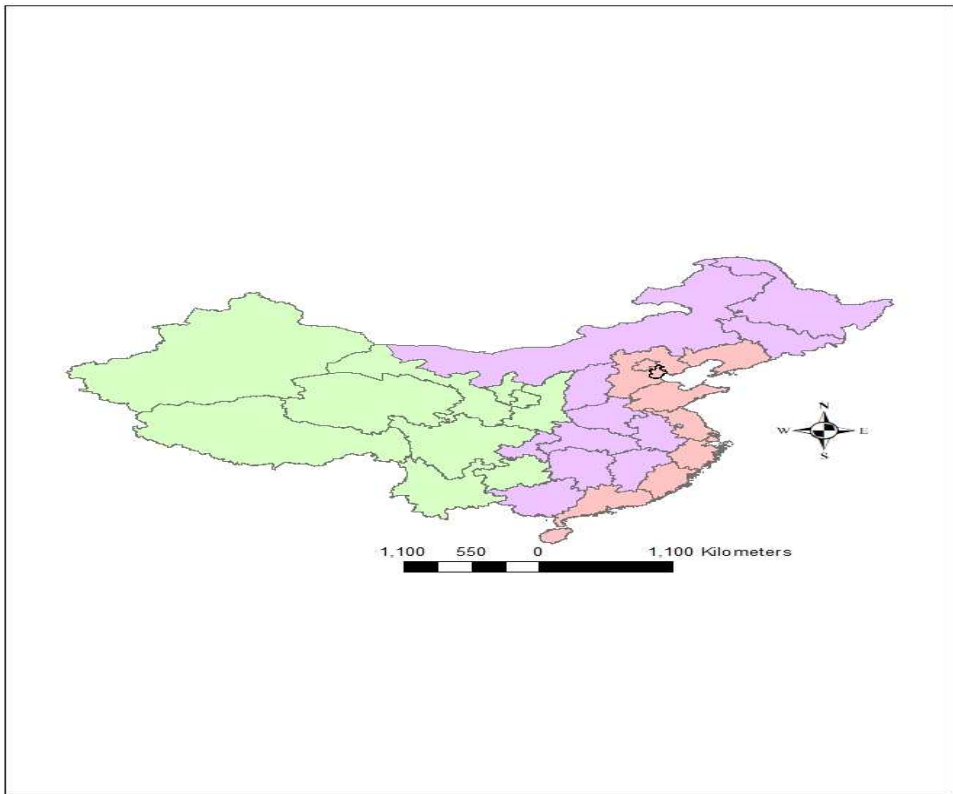
연도	동부	중부	서부
1996	1	0	0
1997	6	3	0
1998	9	6	2
1999	36	8	5
2000	120	49	14
2001	312	163	54
2002	487	394	229
2003	621	534	445
2004	761	641	570
2008	923	1002	917
2009	1162	843	708
2010	1053	691	621
2012	1094	746	739

출처: 중국 국가토지자원기관



<그림3-4> 동부, 중부, 서부 토지비축기구 분포도

출처: 중국 국가토지자원기관



<그림3-5> Fig 1. Map of China's 31 provinces, by region (eastern, central, western).

Eastern region provinces (Red): Beijing, Fujian, Guangdong, Guangxi, Hainan, Hebei, Jiangsu, Liaoning, Shandong, Shanghai, Tianjin, and Zhejiang.

Central region provinces (Blue): Anhui, Heilongjiang, Henan, Hubei, Hunan, InnerMongolia, Jiangxi, Jilin, and Shanxi.

Western region provinces (Yellow): Chongqing, Gansu, Guizhou, Ningxia, Qinghai, Shaanxi, Sichuan, Xinjiang, Yunnan, and Xizang.

<그림3-4>에서 보면 2012년까지 설립된 토지비축기구는 지역적으로

동부는 먼저 발전하고 이어서 중.서부로 발전 나가는 현상을 가지고 있다. 중국 토지은행제도가 지역적으로 발전과정을 묘사한다.

이러한 현상은 토지비축제도가 중국의 경제체제개혁과 토지상용제도의 개혁과 밀접히 연관되어 있다는 것을 알 수 있다. 중국의 사회주의시장 경제체제개혁이 끊임없이 심화됨에 따라 시장자원배치의 기초적인 작용이 점차적으로 확립되고 기업이 경쟁영역에서의 투자가 갈수록 주도적 지위를 점유하게 되었다. 투자주체의 다양성은 결핵하는 방식이 국가의 기획적인 투자에서 각 투자주체가 발전수요에 근거한 독립적 투자방식으로 바뀌게 되었다. 중국토지공유제와 시장체제 개혁의 전제하에서 평등과 부정부패방지의 각도에서 출발하여 경영 자금조달은 더 이상 분배와 협의형식이 아닌 도시국가소유 토지권을 실제로 소유하고 있는 도시정부가 토지를 양도하여 각 투자자들이 경쟁을 통해 토지를 획득하여 평등하고 공개적인 시장원칙을 체현하였다.

이러한 토지공급제도 개혁에서 토지비축과 시장공개화는 상부상조하는 공동체임을 알 수 있고 정부가 실질적으로 토지를 장악하여 토지시장에 토지를 제공하게 하였다. 또한 토지시장의 활성화와 경쟁으로 정부는 큰 수익을 얻게 되었다. 토지공급이 부족하고 시장이 상대적으로 성숙된 동부지역에 토지비축제도의 출현은 필연의 결과이며 대부분 지역에서 자발적으로 토지비축개발기구를 설립하고 정부는 토지비축제도를 촉진하는데 동력을 부여하게 되었다. (赵燕菁 , 2014)

3.3.3 중국토지은행제도의 발전 기제

중국의 토지비축제도는 시간적, 공간적 및 서로 다른 등급의 도시의 발전분포에서 위에 분석하는바 많은 요소의 영향을 받는다. 토지비축제도는 거시적 경제체제개혁의 요구 ,국가정책의 추진 작용, 지방정부의 자선이익에 대한 고려 등 영향을 받게 된다. 이로 인하여 토지비축제도는 발전과정에서 복잡하고 번잡한 모습을 나타내게 된다. 또한 거시적 경제체제개혁의 발전은 전반적인 토지제도의 보급에 대하여 기초, 간접적 역할을 하고 있는데 그 작용은 지방과 중앙정부의 행위의 영향으로 체현된다. 때문에 중국국

토지비축제도의 동력을 논할 때 이 요소를 고려하지 않는다. 중국토지비축제도의 발전에 영향 주는 각 요소는 중앙정부와 지방정부 이 두 가지 추진력이다. 이 추진력은 제도발전의 서로 다른 시기에 표현하는 강도가 다르고 작용방식도 다르기에 도시비축제도가 서로 다른 시기에 다른 발전을 가져오게 된다.(刘守英, 2010)

토지비축제도가 중국에서 건립된 동기체제는 아래와 같이 세 단계로 정리된다. 첫째, '위로부터 아래로' 단계로서 1999년 6월 전에는 토지비축제도가 주로 지방 특히 대도시의 자주적 탐색과 발전이 위주이다. 시장투자주체의 다양성에 따라 반드시 토지공개경쟁을 실시하여야 했기에 토지공유제의 국정상황에서는 지방정부가 1급 시장의 유일한 공급자로서 토지를 비축하여 시장에 공개적으로 투입하여야 하고 국가 소유기업이 3년 사이에 재정위기에서 탈출 하려면 현실적으로 토지비축제도를 이용하여 토지자산을 활성화 시켜서 비축토지의 양도수입으로 도시의 신속한 발전으로 인한 자금부족현상을 해결해야 한다. 도시정부 토지공급제개혁, 국가소유 기업개혁, 특히는 지방정부수익의 문제점을 해결하기 위하여 지방정부는 내적인 동력의 추진 하에서 토지비축제도를 추진할 충분한 조건을 구비하게 되었으며 이에 상응하는 필수 조건으로 자발적으로 토지비축제도를 추진 한 도시들은 전부 경제가 활성화 되고 토지수요가 왕성한 지역이다. 시장의 거대한 수급차액이 정부 각항 목적의 실현을 보증하게 한다. 때문에 토지비축제도가 정부지방의 주도하에서 조용히 진행되고 있었다.

둘째, '아래로부터 위로' 단계에서는 항주 상하이 등 일부 도시에서 도시비축제도의 건립되고 초보적이 효과를 얻게 됨으로써 토지비축제도의 영향력도 점점 커져가고 새로운 토지 사용제를 개혁돌파구로 생각하는 국무원과 토지 관리부문은 비로소 개혁의 방향을 찾아내게 되었다. 1999년 6월 국토자원부의 내부통보와 2001년 5월 국무원의 国发2001"15호 문건은 지방이 토지비축제도가 현재의 정치체제하에서 추진하는 것을 격려하며 국가정책의 직접적인 격려가 토지비축제도의 향후 발전과정에서 아주 큰 작용을 발휘하였으며 따라서 2000년 이후의 토지비축기구 설립의 붐이 바로 이러한 국가정책을 아래로 부터 위로 추진한 직접적인 결과이다. 셋째, '두 단계 결합형' 단계는 발전과정에서 국가정책은 각 지역 토지비축제도에대한

추진력을 형성하였고 각 지역 정부가 서로 정보를 공유하고 학습하는 과정에서 토지 비축기구의 설립과 자신의 목적을 결합하였다. 토지비축기구를 통하여 저장량 토지를 활성화하여 풍족한 양도 효율을 얻어 도시건설용자 문제를 해결하였으며 혹은 인원을 분산시켜서 기구의 개혁목표를 달성하게 한다. 토지비축제도와 지방정부의 결합은 지방정부로 하여금 더욱 큰 범위 내의 내적 발전 동력을 얻게 되었다. 국가정책에 부응하여 지방정부가 필요한 위로부터 아래로의 결합은 중국비축제도가 거의 2년 사이 신속한 발전을 이루게 한 기본 동력형식이다.(柳臻, 2008)

특히, 중국의 국토비축제도의 발전의 동력은 쌍방적이며 지역적 이익 요구와 국가정책의 추진 두 가지 동력이 전 후로 나타나서 서로 결합하여 중국토지비축제도의 시간적 공간적 발전의 기본 궤적을 만들었다. 두 번째는 중국토지비축제도가 확장은 동쪽에서 서쪽으로, 대도시에서 소도시로 전개 되었다. 세 번째는 비축 토지 기구의 수량으로만 말하면 미래 발전은 제한되어 있다.

만약, 토지비축제도가 기구의 외연적 성장을 토지비축제도의 외부확장으로 생각 한다면 비축제도가 기구의 미래발전은 확실히 한정되어 있다. 비축제도의 개념에서 즉 토지비축기구의 성질, 용자형식, 매입범위 등 면에서 해결해야 할 문제가 많다. 일부 지방에서는 토지비축기구를 단순히 정부가 재정수입을 증가하려는 수단일 뿐이라고 하면서 시장을 조정하는 능력을 무시하여 질타를 받게 되었다. 토지비축기구는 국가행정사업부문으로서 상업은행법, 대출통법이 규정한 대출주체의 자격에 부합되지 않지만 은행대출로 운영을 하며 그 주체지위의 법률결함 및 이로 인해 발생할 수 있는 금융위기는 많은 주의를 불러오고 헌법이 사유재산보호에 대한 강조 및 예견 할 수 있는 징수제도 개혁방향은 저장토지의 출처와 방법에 중대한 변화를 가져오게 하였다.(李冬梅, 2008)

그러므로 미래 중국토지비축제도의 발전의 주요방향은 내적인 요소에 있으며 내적요소가 중국시장경제개혁의 꾸준한 심화와 법적건설의 완벽함에 상응하여 조절과 보완을 할 것 이다.

IV. 토지은행을 통한 자원조달구조와 기업가 주의 도시 특성

1. 대도시 토지은행 제도의 기본 구조

1.1 자원 조달

통계학에서는 중국의 비농업인구의 인구수로 도시등급에 대해 다섯 가지로 구분을 하였다. 시내인구가 50만이하의 도시는 소도시, 그 중 20만 이상 50만 이하의 도시는 I형 소도시, 20만 이하 도시는 II형 소도시; 시내 인구가 50만 이상 100만 이내 도시는 중등도시; 시내인구가 100만 이상 500만 이하의 도시는 대도시; 그 중 300만 이상 500만 이하의 도시는 I형 대도시; 100만 이상 300만 이하의 도시는 II형 대도시; 시내인구가 500만 이상 1000만이하의 도시는 특대도시, 시내인구가 1000만이상이 도시는 초 특대 도시로 나누고 있다.³⁾ 부동산업계는 북경, 상해, 광주, 심천, 천진 다섯 개 도시를 1선 도시; 성도, 항주, 청도, 심양, 합비 등 비교적 발달된 성 소재지도시 혹은 연해 개방도시 예를 들면 경제특구 하문을 2선 도시로 구분하며; 가흥, 무석, 황석, 등 경제가 비교적 낙후한 성소재지도시와 보통의 시급도시를 3선 도시로 구분하며; 현급 도시를 4선 도시로 구분하며 2,3,4 선 도시를 중소도시로 칭한다.(孔善广, 2010)

대도시는 각종 감독체제가 훌륭히 완비되어 있으며 토지비축체제가 비교적 일찍 건립되어 정부가 토지비축기능 이외의 간섭은 비교적 적다. 토지비축제도는 대도시에서 기원한 것이다. 게다가 다른 도시에 비해 이론적으로 많이 확장되어 있고 경제정책의 환경이 우월하고 토지비축체제를 실행한 시간도 비교적 길어서 자금도 상대적으로 충족하고 비축재고

3) 2014년 국무원〈 도시규모구분표준의 공지〉

가 규모가 크다. 또한 대도시는 과거부터 여러모로 발달된 도시이고 20세기말 국가소유기업의 개혁이 봄과 현 단계 대량의 국가적 저장량 토지가 시장으로 투입되면서 비축주기가 짧은 토지가 비교적 많다.

거시적 정책의 적절한 효과성 측면에서 중국의 토지공급의 거시적 정책은 첫 번째, 토지공급구조에 대한 통제로서 국가산업정책을 통하여 적당한 시기에 정책을 조절하는 것이다. 두 번째, 산업구역을 인도하여 분포를 합리적으로 진행하고 발전을 조절하는 것이다. 세 번째, 합리적인 건설용지규모를 통제하는 것이다. 이 세 가지 목적을 기준으로 국가에서 내놓는 거시적인 정책은 단지 경제, 산업이 비교적 발달한 대도시만 커버가 된다. 동시에 대도시의 고효율적인 관리능력은 국가의 거시적 정책에 따라 그에 상응하는 토지공급조정정책을 출범할 수 있지만 이 중소도시는 상대적으로 취약하다.

토지수입은 도시경제건설과 발전에 자금지원을 제공하며 《제일재정일보》통계에 의하면 1999년부터 2015년까지 17년간 중국토지양도수익의 총액은 약 27.29조억으로서 연간 1.6조억이라고 한다. 이러한 토지양도수익은 전문적으로 도시기초시설건설, 공공사업 및 정권건설에 사용되며 도시경제건설과 발전을 효과적으로 지지하고 있다.(吕炜, 2012)

중국은 토지재정이 경제발전에 대한 작용을 직시해야 하며 적극적인 방안을 봐야 한다. 경제전환기에 중국경제발전은 여러 문제를 드러내게 되었는데 특히 지방정부에 대한 문제이다. 각 지역이 고속으로 발전하는 상황에서 지방정부의 수입의 출처는 경로가 단순하여 위험성이 증가될 수 있다. 예를 들면 사람들이 주목하는 융자플랫폼에 모험이 노출되고 있으며 신용대출이 엄격한 배경아래 지방정부의 발전경로 등등 이다. 토지재정은 지방수입의 새로운 출처로서 이러한 문제로 인한 위험성과 결과를 일부 완화시켜서 중국경제가 위기시대에 강력한 발전추세를 안정하게 유지할 수 있도록 한다.

1.2. 기업가 주의 특성

도시기업주의 논리는 십여 년간의 중국사회경제도의 변혁에서 충분히 드러나고 있고 갈수록 특유의 행위특정과 논리를 표현하고 있으며 국내학자들은 이를 "정부기업주의"라고 한다. 정부기업주의는 지방정부가 행정권리와 공공자원의 독점을 통하여 자신의 경제와 정치이익을 추구하는 행위를 말하며 본문은 이를 정의로 인용한다. 계획경제시대의 생산형식이 퇴장함과 동시에 지방정부는 더 이상 경제생산자와 사회복지의 제공자가 아닌 경제발전의 창도자와 관리자로 전환되었다. 이런 역할전환의 실현은 권리분권과 시장화 등 요소의 상호 작용에 유리하다. 따라서 개혁개발초기 동남연해지구 도시들이 홍콩 마카오 대만지역과 가깝기에 외국투자를 많이 유치할수 있었던 것과 이로 인하여 형성된 네트워크(wu,1999), 20세기 80년대 지방정부관원들이 지방공업발전을 추진하는 지방주의(Local State Corporatism), 혹은 지방정부가 지역기업을 양성하여 직접적으로 부동산업에 참여하여 형성한 지방정치형식, 이 모든 것이 전부 중국지방정부가 역할과 행위 논리를 전환하여 자신의 존재를 합법화하는 예이다

2. 중소 도시 토지은행 제도의 기본 구조

2.1. 재원 조달

중소도시는 대도시에 비해 사회경제발전수준과 주위환경이 다르기에 토지비축제도가 실시되는 과정에서 차이가 존재한다. 토지비축은 보편적으로 정부의 간섭을 받는다. 토지비축기구는 토지자산을 관리하고 토지자산가치의 보증과 증가를 촉진하는 사업부문이며 토지자원시장화의 주체이기도 하다. 또한 토지자원을 합리적으로 이용하고 최적화하게 배치하는 작용을 하기 때문에 자주권을 부여하여야 한다.

또한, 중소도시는 각종 감독체제가 상대적으로 부족하거나 미비하여

토제비축제도의 운영이 비교적 규범화되지 않기에 정부가 투자를 받으려고 하거나 재정수입 등 목적을 위해서라면 직접적으로 비축작업에 개입하여 토지시장의 평등경쟁을 흐트러지게 하고 토지비축효과에 영향을 주게 된다. 토지비축기능에 오차가 있다. 토지비축기구의 본질은 비영리성기구이며 경영원칙에서는 사회효과와 환경효과를 고려하고 그 다음에 토지수익을 고려하게 된다.(谢安亿 , 2011)

그러나, 중소도시는 토지비축을 준비하는 과정에서 지방재정이 비교적 취약하기에 종종 토지수익증가를 목적으로 하여 정상적인 기능을 무시하게 된다. 더 큰 수익을 얻기 위하여 토지매입과정에서 실제에 부합되지 않게 매입규모를 확대하여 토지를 저장하고 양도절차에서 부족한 양의 토지를 양도하여 공급이 수요를 만족시킬 수 없기에 토지가격이 올라가거나 , 많은 자금을 얻기 위하여 시장에 대량으로 토지를 공급하여 토지자원이 방치되는 상황을 초래하기도 한다. 이처럼 중소도시의 토지기구는 정부가 재정수입을 증가하기 위한 목적으로 토지비축규모가 다르며 아직도 탐색하고 보완해가는 단계에 있으며 도시건설규모와 경제수준의 제한을 받기에 비축규모를 크게 할 수 없다.

다음으로 중소기업은 시장의 확장기에 놓여 있고 도시화진행이 시내에서 교외로 확장되어 새로운 도시 건설용지로 개변되고 있으며 중소도시는 비축대상증가량의 용지가 많다. 자금출처가 단일하고 용자권가 크며 자금모험도가 높다 .중소도시의 재정역량이 비교적 취약하다. 반면 토지 비축은 자금수요량이 많이 드는 운영형식이기에 안정된 자금 지원이 필요하므로 자금의 경로를 살펴보면(方红生 , 2009) 첫째, 재정에서 배분되는 사업 전문자금이지만 중소도시는 재력이 한정되어 있기에 자금이 항상 사업진도에 미치지 못한다. 둘째, 토지양도로 인한 수익기금인데 종종 재정부문의 통합으로 인해 충족한 자금이 기준에 미치지 못하고 있다. 셋째, 사업은행대출로서 이는 현재 각 도시의 토지매입비축자금의 중요한 출처이다. 하지만 투입시간에 비교적 큰 한계성을 갖고 있다. 대체적으로 후자가 시장화정도가 높고 융통성이 강하지만 은행의 대출이자 는 토지비축원가를 증가하게 하고 중소도시의 용자비례를 높이게 하며 따라서 토지비축에 대해 지불해야 할 이자원자가 비교적 크게 된다

이러한 토지비축제도의 운영은 도시계획의 실시에 의거하며 동일한 조건하에서 우선먼저 도시발전분포내의 토지를 비축하게 한다. 하지만 토지비축기구를 건립할 때 일부 중소도시는 도시계획조차도 준비가 되지 않았다. 최근 도시화 수준이 꾸준히 높아지고 부동산시장이 도시건설용지에 대한 수요가 증가되고 있다. 기획 사업이 사전에 준비가 되지 않아서 도시계획이 용지규모의 확장을 따라잡지 못하고 토지비축기구가 저장에 대해 지도력이 부족하여 저장범위의 완정성이 부족하게 된다. 또한 토지비축이전에 기획부문의 의견을 구해야 하므로 토지비축주기에 영향을 주고 토지비축원가를 높이게 된다.(吕炜, 2012)

2.2. 기업가 주의 특성

20세기 80년대 이후 글로벌 시대가 가져다준 경쟁압력에 대하여 서구나라의 도시정부는 복지국가관리역할과 기능에서 벗어나 공공부문의 개혁을 지속적으로 추진하고 공공관리효과를 높이는 방식을 채택했는데 이러한 관리양식을 ‘도시기업주의’라고 한다. 도시기업주의는 哈維가 발달자본주의 사회에서 정부역할의 전환에 대한 묘사에서 시작되어 발전단계를 거쳐 다음과 같은 특성을 나타낸다. 도시정부의 정책목표는 복지와 사회서비스를 제공하는 것만이 아닌 기업가주의 정신을 적극적으로 이용하여 공공부문을 개혁하고 지방발전을 양성하고 격려하며 지방경제의 성장을 촉진하여 기업주의도시 (Entrepreneurial City)를 건설하는 것이다. John R.Logan과 Harvey L.Molotch는 도시토지성장체제 (Urban growth Machine)를 발전시키려는 동기와 토지이익을 이용하고 재부를 축적 하려는 동기가 도시 정치의 발전을 주도하고 있다고 하였다. 도시경제발전의 목표를 실현하기 위하여 정부와 상업기구 (부동산업자) 민간단체 등 각종 이익단체가 성장연맹(Growth coalition)을 형성한다. 이로서 정부와 이익단체 등 주체합작의 성장연맹이 도시경제발전을 추진한다.(唐在富,2012)

3. 사례 검토

3.1 사례 분석-대표 도시

3.1.1 대도시와 중소도시의 대표 도시 선택

중국 지방 도시의 발전 상황이 각기 다르기 때문에 지방 재정에 영향을 미치는 토지 양도금의 영향 역시 매우 크다. 중국 지방 도시의 토지 양도금이 지방 재정에 미치는 영향을 포괄적으로 이해하기 위해서 이 논문에서는 중국의 대도시인 1선, 중소도시인 2선 및 3선 도시의 분류 방식 및 관련 도시 자료의 가용성을 결합하여 대도시인 베이징, 중소도시인 허페이, 자싱을 도시의 사례 분석 연구의 대상으로 선정한다.

중국의 수도로 1선 도시에 속하는 베이징의 토지 양도 수익은 국가적인 주목을 받고 있다. 베이징은 사회 과학, 문화, 교육, 경제의 측면에서 독특한 장점을 갖고 있기 때문에 전국 각지의 사람들이 유입되고 있다. 인구의 지속적인 증가 및 생활 수준의 향상으로 베이징 토지 가격 및 토지에 대한 수요 또한 끊임없이 증가하고 있는데 이러한 종합적인 요소가 토지 양도 수익 측면에서 베이징을 중국의 최전선에 위치하게 하였다. 2선 도시에 속하는 허페이는 안후이성의 성도인데 중국 중앙 정부의 개혁 개방과 안후이성 지방 정부의 지속적인 발전으로 2004년 GDP 순위 75번째에서 2013년 전국 성도 도시의 10번째로 성장하였을 뿐 아니라 인당 GDP 증가 속도는 세계 1위를 차지하였다. 허페이의 발전은 중국 2선 도시의 발전 수준을 나타내며 급속한 경제 발전은 자연스럽게 토지 수요 규모의 급격한 증가를 가져올 것이다. 허페이의 토지 양도금과 지방 재정 수입 간의 관계는 중국 2선 도시 토지 양도금과 지방 재정의 축소판이라고 할 수 있다. 이 논문에서는 3선 도시의 토지 수입이 지방 재정에 미치는 영향에 대한 연구를 위해 자싱을 선정하였다. 자싱은 저장성의 직할시이자 중국의 해안 도시이다. 중국이 외부에 개방됨에 따라 자싱의 경제 및 사회가 전면적으로 발전하였으며 2013년 총 생산액은 3,147 억 6600만 위안으로 전년 대비

9.3% 증가하였고 증가율은 전년 대비 0.6% 포인트 상승했다. 1차 산업의 부가 가치는 155.62 억 위안으로 0.8 % 증가하였고, 2차 산업의 부가가치는 1,726 억 7300 만 위안으로 9.9 %의 증가율을 보였다. 3차 산업의 부가 가치는 1265.31 억 위안으로 9.4 % 증가했다. 거주 인구에 따라 계산하면, 1 인당 GDP는 69,164 위안 (연평균 11,169 달러로 환산) 으로 8.9 % 증가했으며 자싱 시정부의 일반 예산 수입은 517.49 억 위안으로 전년도보다 9.7 % 증가했는데 그중 공공 재정 예산 수입은 282.31 억 위안으로 9.5 % 증가했다.민생 지출로 사용된 각 급의 재정 소비는 226.67억 위안으로 18.9% 증가했다.이러한 자싱에 대한 관련 통계 수치는 중국 지방 소도시가 대도시로 성장하고 있으며 사람들의 생활 수준 역시 점진적으로 발전하고 있음을 보여준다. 3선 도시는 1선 도시의 사회 경제적 발전 및 2선 도시의 정치적 발전 양상을 보이고 있지는 않지만 경제와 사회 발전을 위해 그들만의 고유한 특성을 발휘하고 있으며 그 중에서 자싱이 발전하고 있는 중국 3선 도시를 대표한다.

3.1.2 토지 수입과 지방 재정 규모 및 변동 추세 분석

(1) 대도시(1선)와 중소도시(2선, 3선)의 지방 재정 총액 분석

본 연구에서 선정한 베이징, 허페이, 자싱의 통계 연감 및 해당 연감 보고서의 토지수입과 재정 수입에 관한 관련 데이터를 통해 베이징, 허페이, 자싱의 토지 양도금 규모의 관련 데이터를 수집하고 정리하였다. 중국은 2001년부터 국유지 이전에 대한 엄격한 요구 조건을 제시했기 때문에 선별된 1선,2선,3선 대표 도시의 최근 몇 년 동안의 지방 재정 수입 및 토지 양도금의 발전 추세와 특성을 보다 잘 반영하기 위해서 《베이징 통계 연감》, 《허페이 통계 연감》, 《자싱 통계 연감》 및 이러한 도시들의 토지 자원 통계 연감에 실린 2000년부터 2013년까지의 관련 정보에 근거하여 베이징, 허페이, 자싱 3 지역의 지방 재정 수입과 토지 양도금의 통계 수치를 수집하였으며 해당 통계는 표 4-1과 4-2와 같다.

<표4-1> 베이징, 허페이, 자싱의 지방 재정 규모

단위: 억 위안

	베이징	허페이	자싱
2000	71.6	25.6	27.1
2001	119.7	29.5	31.9
2002	135.7	31.5	36.7
2003	328.5	41.4	45.74
2004	631.3	31.53	22.55
2005	99	24.7	25.5
2006	195.2	40.11	40.87
2007	438	53.9	48.43
2008	503	39.43	30.56
2009	928	48.5	38.4
2010	1642	59.3	50.2
2011	1055	74.3	53.8
2012	648	79.4	58.1
2013	1798	81.7	58.1

출처: 2000-2013년 <베이징 통계 연감> <허페이 통계 연감> <자싱 통계 연감>

베이징은 중국의 수도로 지방 재정의 초기 규모(2000년)가 허페이와 자싱 등 2선, 3선 도시의 몇 배에 달했다는 사실을 표 4-1에서 확인할 수 있다. 1선 도시에 속하는 베이징은 도시 재정 수입 측면에서 고유한 이점이 있다. 이러한 1선 도시는 개혁 개방의 최전방 도시이거나 발전한지 오래된 중공업 기지로 경제 및 사회 개발의 견고한 기초를 바탕으로 교육, 의료, 취업 기회 등 효과적인 자원이 집중되어 있는데 이러한 사회 경제적 기반은 중국 1선 도시의 재정 수입과 도시 규모의 지속적인 증가 및 도시 기반 시설의 개선을 촉진한 촉매제로 작용하였다. 2선 도시를 대표하는 허페이와 3선 도시를 대표하는 자싱은 재정 수입 측면에서 기본적으로 동일하나 2000년에서 2006년 사이 자싱 지역의 지방 재정 수입은 같은 기간의 2선 도시를 대표하는 허페이보다 높다. 그러나 허페이 시의 지속적인 발전과 경

제 및 사회 건설 이후, 2007년에는 최종적으로 재정 수입을 역전하였으며 2007년에서 2013년 사이에 재정 수입 규모 차이가 지속적으로 확대되었다. 이것은 주로 저장성의 경제 및 사회 발전에 있어 자싱의 유리한 위치와 관련이 있으며 경제 및 사회 발전의 초기 단계에서 일정한 경제적 사회적 자원이 축적되었기 때문이다.

전반적으로 2013년까지 허페이와 자싱의 지방 재정 수입이 2000년 (초기 규모)의 18.33 배, 자싱의 지방 재정 수입이 2000년의 12.88 배에 달한 것과 달리 베이징은 2000년의 10.61 배에 불과하였는데 이는 2선 도시의 급속한 발전과 지방 재정 규모의 증가를 보여준다.

수준은 실제로 도시의 경제 및 사회 발전 수준을 나타내는 동시에 성과 시, 심지어는 국가의 사회 및 경제 발전 양상을 보여주는데 이는 1선, 2선, 3선 도시의 구분을 위한 중요한 기초이기도 하다.

(2) 토지 양도금 규모 분석

본 연구는 2000년 관련 통계 연감과 정부 업무 보고서에 따라 이 도시들의 2000년에서 2013년 사이의 토지 양도금과 관련된 데이터를 수집하였으며 추가 분석을 표 4-2와 같이 수행하였다.

<표 4-2> 베이징, 허페이, 자싱의 지역 토지 양도금 규모

	베이징	허페이	자싱
2000	345	41.9	40.17
2001	454.17	49.29	53.53
2002	533.99	60.92	72.51
2003	592.54	73.08	92.72
2004	744.49	105.4	113.63
2005	919.21	130.87	135.14
2006	1117.15	167.78	165.11
2007	1492.64	215.194	209.44
2008	1837.32	301.21	252.13
2009	2026.81	341.91	279.35
2010	2353.93	476.2	334.32
2011	3006.28	623.77	416
2012	3314.93	694.36	471.92

2013	3661.1	768.27	517.49
------	--------	--------	--------

출처: 2000-2013년 <베이징 토지 자원 통계 연감> <허페이 토지 자원 통계 연감> <자싱 토지 자원 통계 연감>

표 4-2에서 베이징, 허페이, 자싱 지역의 토지 양도금 규모에 대한 통계를 통해 1선 도시인 베이징 또한 표 4-2에서 베이징, 허페이, 자싱 지역의 토지 양도금 규모에 대한 통계를 통해 1선 도시인 베이징 또한 토지 양도금 측면에서 초기 기간(2000년)부터 시작했으며 그 토지 양도 비용이 허페이나 자싱보다 몇 배 높다는 것을 확인할 수 있는데 이러한 이유로 1선 도시의 토지 양도금이 2선, 3선 도시보다 명확하게 높을 수 밖에 없게 되었다. 이는 토지 양도금이 1선 도시의 발전에 더욱 강력한 추진력을 가지고 있음을 보여준다.

주목할 만한 것은 2000년에서 2006년 사이에 3선 도시인 자싱과 2선 도시인 허페이의 토지 양도금 규모에는 큰 차이가 없었으며 심지어 3선 도시인 자싱의 규모가 2선 도시인 허페이보다 높았다는 사실이다. 2007년부터 허페이의 토지 양도금 규모는 자싱과 격차를 넓히기 시작했는데 이는 허페이와 자싱의 지방 재정 수입 측면에서의 수치가 나타내는 현상과 일치한다. 토지 양도금과 지방 재정 수입의 발전 추세는 기본적으로 동일함과 동시에 2선, 3선 도시의 지방 재정 수입 측면에 있어서 매우 중요한 역할을 한다.

3.1.3 대표 도시의 토지 양도금이 지방 재정에 미치는 영향 분석

이 논문에서는 1선, 2선, 3선 도시를 대표하는 베이징, 허페이, 자싱의 2000년부터 2013년까지의 토지 양도금 및 지방 재정 수입과 관련된 데이터를 수집하고 분석한 자료를 토대로 표 4-3과 같이 베이징, 허페이, 자싱 지역의 토지 양도금이 차지하는 지방 재정 수입 비중에 대한 수치를 계산하였다.

<표 4-3> 베이징, 허페이, 자싱 지역의 토지 양도금의 지방 재정 수입 차지 비중

	베이징	허페이	자싱
2000	20.75	61.10	67.46
2001	26.36	59.85	59.59
2002	25.41	51.71	50.61
2003	55.44	56.65	49.33
2004	84.80	29.91	19.85
2005	10.77	18.87	18.87
2006	17.47	23.91	24.75
2007	29.34	25.05	23.12
2008	2738	13.09	12.12
2009	45.79	14.19	13.75
2010	69.76	12.45	15.02
2011	35.09	11.91	12.93
2012	19.55	11.43	1231
2013	49.11	10.63	11.69

표 4-3을 통해 1선 도시를 대표하는 베이징의 초기 (2000년) 토지 양도금이 지방 재정 수입을 차지하는 비중은 20.75%로 높지 않다는 것을 알 수 있다. 그러나 시간이 흐름에 따라 베이징의 토지 양도금이 지방 재정 수입을 차지하는 비중이 일정한 변동을 보면서 전반적으로는 계속 증가하고 있다. 2선, 3선 도시인 허페이와 자싱의 초기 토지 양도금이 지방 재정 수입을 차지하는 비중은 매우 높는데 심지어 자싱의 경우는 그 비율이 67.46%에 달한다. 이는 허페이와 자싱은 발전 초기에 모두 지방 재정의 소득 수준을 지원하기 위해서 토지 양도금에 의존했음을 나타낸다. 그러나 전반적으로 볼 때 이러한 두 도시의 토지 양도금이 지방 재정 수입을 차지하는 비중의 발전 추세는 끊임없이 감소하고 있다.

1선, 2선, 3선을 대표하는 도시의 토지 양도금과 지방 재정의 유사성 및 변화 추이에 대한 분석을 토대로 대표 도시의 토지 양도금이 지방 재정 수입에 미치는 영향 메커니즘을 더욱 상세하게 이해하고 분석하기 위해서 이 논문에서는 1선, 2선, 3선을 대표하는 도시인 베이징, 허페이, 자싱의 토지

양도금이 도시개발과 지방 재정에 미치는 영향 메커니즘을 분석하여 성장하고 있는 서로 다른 지역의 토지 양도금이 지방 재정에 미치는 영향과 차이점 및 유사점을 파악하고 이러한 도시들의 토지 양도금의 지방 재정에 대한 차이점과 유사점을 초래할 수 있는 원인을 분석하였다.

(1) 1선 도시를 대표하는 베이징의 토지 양도금이 지방 재정 수입에 미치는 영향 분석

1선 도시인 베이징은 2선, 3선 도시와는 비교할 수 없는 우세한 자원을 갖고 있어 사람들이 항상 꿈에 그리며 지향하는 도시이다. 인구의 지속적인 유입 및 생활 수준의 향상으로 인해 먹고 사는 문제가 만족된다는 전제 하에 주택과 투자에 주목하게 되었다. 1선 도시 부동산 시장에 대한 강력한 수요는 1선 도시 부동산 시장의 급속한 발전을 촉진했으며 도시 토지 수요 또한 지속적으로 증가하고 있다.

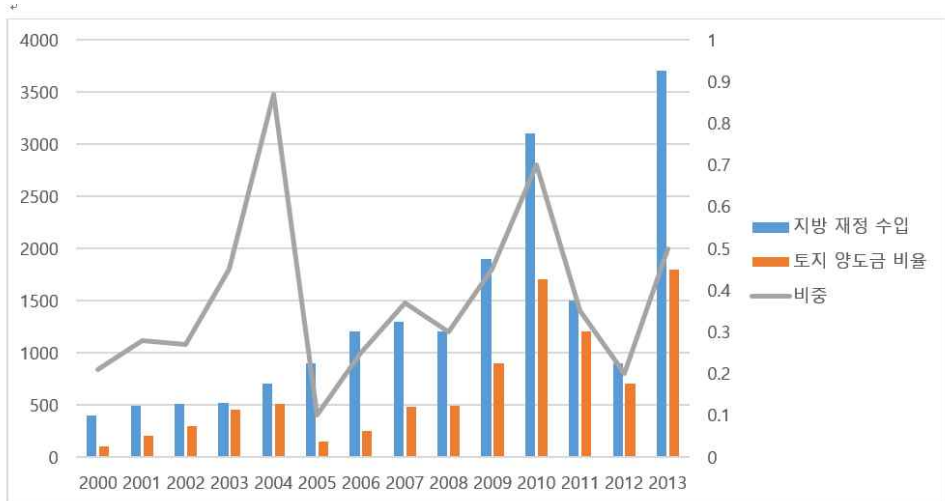


그림4-1. 베이징 지방 재정 수입, 토지양도금 및 토지 양도금 비중도
출처 : 2000-2013년 《베이징 통계 연감》,《베이징 토지 자원 통계 연감》

그림 4-1에서 볼 수 있듯이 1선 도시를 대표하는 베이징 지방의 재정

수입 규모는 해마다 증가하고 있지만 토지 양도금의 규모는 오히려 배회하면서 지속적으로 증가하고 있다. 마찬가지로 토지 양도금의 비율 또한 단계적인 반락과 증가의 양상을 보인다.

2004년 베이징의 토지 양도금 비중은 90%에 가까운 최고치에 도달했는데 이는 베이징의 재정 수입의 대부분이 토지 양도금 소득에서 비롯된 것이다. 그 결과 토지 입찰 시스템이 시행되었으며 2005년 토지 양도 규모가 급격히 줄어들어 그 비율 역시 약 15%에 도달했다. 2005년부터 새로운 제도 하에서 토지 양도금 규모가 점차 증가하여 2010년에는 거의 70%의 수준으로 회복되었다

2010년 부터는 부동산 시장에 대한 규제로 인해 토지 양도금 규모에 단계적인 반락 현상이 나타났다. 최근 몇 년 동안 중국 부동산 시장의 급속한 과열은 중국의 경제 및 사회 조화와 안정성에 심각한 영향을 미쳤으며 중앙 정부에서 지방 정부에 이르기까지 일련의 부동산 시장 규제 조치가 부동산 시장의 발전을 통제하기 위해서 도입되었다. 부동산 시장은 토지 양도금 규모 증가의 핵심 요소이며 부동산 시장의 통제는 근본적으로 지방의 토지 양도금 소득 규모를 통제한다. 2013년까지 베이징 토지 양도금 소득은 베이징 정부재정 수입의 거의 50%를 차지한다.

(2) 2선 도시를 대표하는 허페이의 토지 양도금이 지방 재정 수입에 미치는 영향 분석

이 논문에서는 2선 도시를 대표하는 허페이의 토지 양도금이 지방 재정에 미치는 영향을 분석하였으며 그 분석 결과는 그림 4-2와 같다.

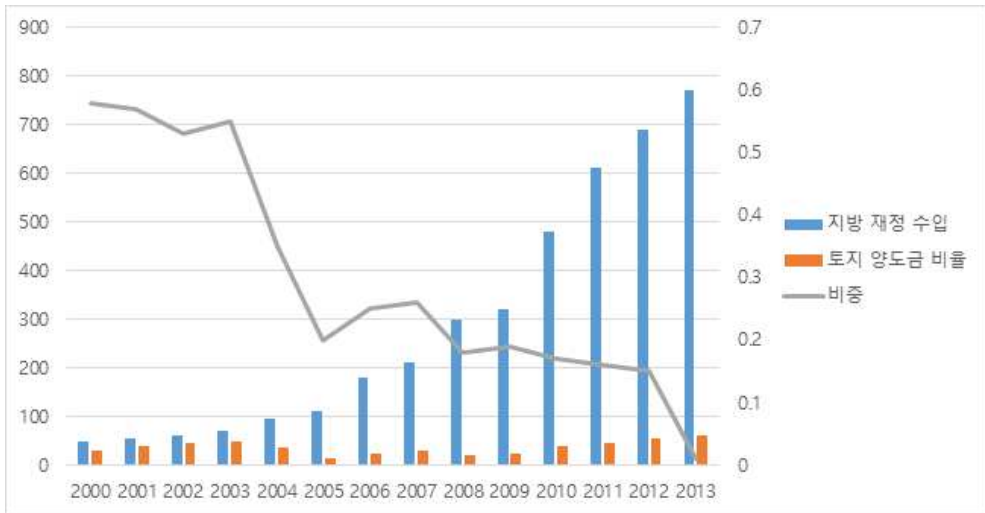


그림4-2. 허페이 지방 재정 수입, 토지양도금 및 토지 양도금 비중도
 자료 출처 : 2000-2013년 《허페이 통계 연감》,《허페이 토지 자원 통계 연감》

그림 4-2 의 분석을 통해 지방 재정 수입과 토지 양도금 규모는 모두 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있지만 2선 도시인 허페이의 토지 양도금이 지방 재정 수입에 차지하는 비중은 2000년부터 지속적으로 하락하고 있으며 2003년부터 2005년 사이에 가장 큰 감소폭을 보이고 있다. 이는 중국의 토지 자원 관리 개혁과 관련이 있는데 중국의 국유 토지 사용권 양도의 시장화가 지속적으로 심화됨에 따라 중국의 모든 지역에서는 토지 양도금을 얻기 위해 국유 토지 사용권을 양도함으로써 도시의 경제 및 사회 개발 및 인프라 건설을 촉진하는데 필요한 자금을 늘리기 시작했다. 그러나 중국 1선 도시의 사회 및 경제 발전과 도시 건설 측면에서의 주목할 만한 업적으로 인해 중국 각 지역 사람들의 관심을 불러 일으켰으며 전국 각지의 노동 인구가 1선 도시로 이동하게 되면서 2선 도시 부동산에 대한 수요가 크게 감소했다. 따라서 토지 양도 규모 또한 크게 줄어들어 2선 도시 토지 양도금 규모에 직접적인 영향을 미쳤다. 2선 도시의 사회 및 경제와 부동산 시장의 발전이 호황을 누리고 있지만 2선 도시의 지방 재정 수입원은 여전히 주로 실물 경제 발전과 지역 자원 활용에 달려있으며 토지

양도금이 2선 도시 지방 재정 규모 측면에 미치는 힘은 날로 쇠퇴하고 있다.

(3) 3 선 도시를 대표하는 자싱의 토지 양도금이 지방 재정 수입에 미치는 영향 분석

이 논문의 마지막 부분에서는 3선 도시를 대표하는 자싱의 토지 양도금이 지방 재정에 미치는 영향을 분석한 결과를 그림 4-3에 나타냈다. 그림 4-3의 분석을 통해 지방 재정 수입과 토지 양도금의 규모가 모두 지속적으로 증가하고 있지만 3선 도시를 대표하는 자싱의 토지 양도금이 지방 재정 수입을 차지하는 비중은 2000년부터 지속적으로 감소하고 있으며 2003년에서 2005년 사이에 가장 큰 감소세를 보였다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 기본적으로 2선 도시인 허페이와 토지 양도금이 지방 재정 수입을 차지하는 비중의 변화 추세와 동일하다. 2선, 3선 도시의 외부 이동 및 2선, 3선 도시의 부동산 시장 발전 규모의 한계는 2선, 3선 도시 토지 양도금이 지방 재정 수입에 차지하는 비중의 감소를 야기했다. 그림 5-2와 5-3을 종합하여 보면 최근 3선 도시인 자싱의 토지 양도금이 지방 재정 수입에서 차지하는 비중이 2선 도시보다 분명한 폭으로 크게 감소했는데 이는 지방의 도시 개발을 지원하는데 있어서 유리한 자원을 집중시키기 위해 중국의 지방 도시를 개발하는 것이 중요하다는 것과 관련이 있다. 또한 1선 도시의 부동산 가격이 지속적으로 상승하며 2선 도시의 부동산이 구매자의 관심을 끌기 시작하면서 2선 도시의 토지 수요 또한 크게 증가하였다. 2선 도시 발전에 필요한 자금은 3선 도시보다 명확하게 높기 때문에 2선 도시는 토지 양도금에서 일정 부분의 재정 지원을 확보하는 것을 더욱 중시하게 될 것이다.

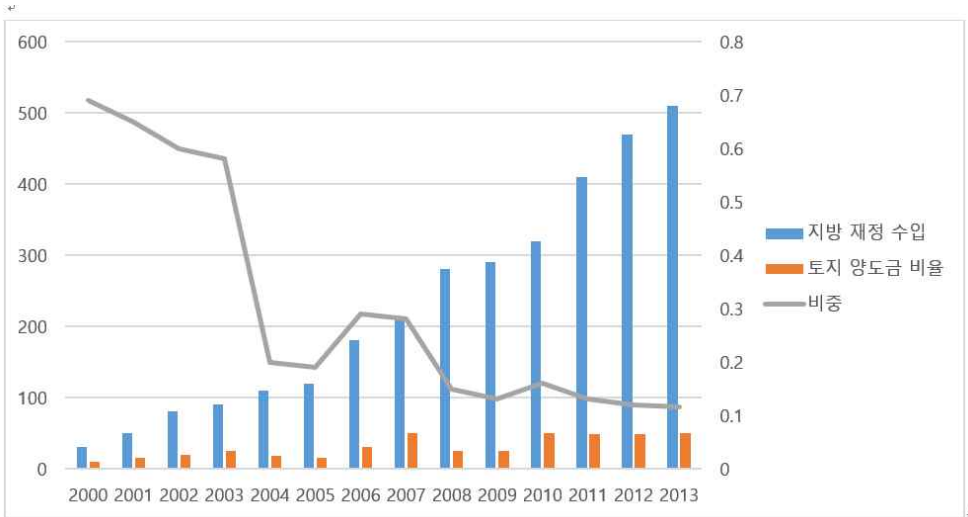


그림4-3. 자성 지방 재정 수입, 토지양도금 및 토지 양도금 비중도
 자료 출처 : 2000-2013년 《자성 통계 연감》,《자성 토지 자원 통계 연감》

3.2 토지 양도금이 도시개발과 지방 재정에 미치는 영향

위 사례 분석에서 볼 수 있듯이 토지 양도금 규모가 중국 지방 재정에 미친 영향이 단계적 발전을 보여주면서 단기적으로 지방 재정 수입의 규모를 증진하고 지방 재정의 경제 및 사회 발전을 촉진시키고 있다. 아래에서는 주로 다음과 같은 측면에서 단기적 영향에 대해서 분석하였다.

(1) 지방에서 이전된 토지는 공업용으로 활용되는 것이 큰 부분을 차지한다. 지방 정부는 우선적인 토지 사용 비용 및 관련 우대 세제 정책을 제공하고 관련 기본 사회의 건설을 통해 투자 유치 목적을 달성할 뿐 아니라 지방 정부 부서가 지역 경제 성장 및 고용률 향상을 실현할 수 있도록 지원하여 지방 경제의 건설 및 발전을 촉진하고 지방 정부가 농업 개발로 이뤄진 경제 개발 모델에서 제조 및 서비스 산업과 같은 경제 개발 모델로 전환하여 지방 경제 및 사회 발전 수준을 향상시켜 생활 수준의 지속적인 발전을 촉진시킨다. 상업용 토지 또한 토지 이전에 큰 비중을 차지하는데

상업용 토지를 양도할 때는 가장 높은 가격을 부른 사람에게 양도하는 형식의 입찰 제도가 주된 방법인데 이를 통해 토지 자원의 양도 뿐 아니라 지방의 토지 양도금 수입의 최대화를 실현할 수 있다. 6 토지 사용권이 지방 정부의 손에 달려 있기 때문에 상업용 토지는 주로 농지 사용의 변화에서 비롯되며 지방 정부는 저비용의 농경지 보상을 통해 농민으로부터 토지를 징발한 다음 고가의 이전 방식을 통해 토지 자원의 이전을 실현하는데 이 방식은 어느 정도는 지방 경제 및 사회 발전의 원래 자본 축적 경로로 간주할 수 있다. 이러한 토지 이전 방식의 운영은 지방 정부가 단기간 내에 거대한 토지 양도 소득의 재정적 수익을 실현하도록 허용할 뿐 아니라 지역 경제 및 사회 발전과 국민 소득 및 생활 수준의 발전을 촉진하여 지방 정부의 관리 수준을 향상시켰다.

(2) 토지 양도금은 지방 정부의 인프라 건설을 지원하기 위한 기금을 마련하는데 도움이 될 수 있다. 중국 지방 정부에 의한 토지 양도금 수입의 사용 분석을 통해 중국 지방 정부의 토지 양도금 수입의 약 70%가 지역 기반 시설 건설 및 사람들의 생활 여건 개선에 사용된다는 것을 확인할 수 있다. 중국의 도시화 건설이 가속화됨에 따라 지역 기반 시설 건설을 위한 자금이 매우 부족하는데 도시 생활 환경과 인프라 건설을 개선하기 위하여 토지 이전 수입이 건설 자금 부족 부분을 보완하는데 주요한 원천이 되었으며 지역 사회 및 경제의 발전을 위해 건설 자금의 기반을 제공하였다

지방 인프라 구축의 중요한 외부성으로 인해 인프라 건설 자금은 주로 지방 정부에 의존하여 조달하지만 토지 양도금이 지방 재정 수입에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가함에 따라 중국 지방 정부 재정의 토지 양도금에 대한 의존도 역시 계속 증가하는 추세로 토지 양도금은 중국 지방 도시 개발에 충분한 재정 지원을 제공하면서 중국지방 정부의 두번째 재정이자 지방 재정 수입 확대의 주요 원천이 되었다. 이를 통해 토지 양도금이 중국의 도시 건설과 경제 및 사회 발전에 매우 중요한 역할을 한다는 것을 확인할 수 있다.

(3) 토지 양도금은 단기적으로 지역 금융 시장의 발전을 촉진시켰다.

토지 사용권 양도 과정에서 중국의 부동산 개발업자는 기본적으로 은행 등 금융 기관의 재정 지원을 얻어 지방 정부로부터 토지의 사용권을 취득한다. 7 토지 정부는 지역 경제 및 사회의 발전을 촉진하기 위해 많은 재정적 지원이 필요하기 때문에 지방 정부는 일반적으로 소유한 토지 사용권을 관련 금융 기관에 모기지 및 담보로 삼아 토지 사용권을 자본화시켜 지방 도시 건설 수준을 촉진하고 도시 건설 자금의 유동성을 향상시킨다. 부동산 기업과 지방 정부는 모두 자금 지원을 확보하기 위해서 금융 기관과 협력해야 한다는 것을 알 수 있다. 금융 기관과의 협력을 통해 부동산 개발 건설을 위한 자금 지원을 제공할 수 있으며 단기적으로는 지역 인프라 건설 수준을 촉진하여 지방 경제의 급속한 발전을 실현했다. 전반적으로 토지 양도금의 지방 경제 및 사회 발전에 대한 단기적인 영향력은 매우 명확한데 토지 양도금의 방식을 통해 지방 정부는 토지 사용권의 자본화를 실현하고 토지 사용권에서 토지 건설에 이르는 지방 경제 향상을 위한 발전의 기초를 제공했다

V. 결 론

본 연구에서는 토지체계와 도시화 과정 사이의 관계를 파악하여 토지은행제도를 통해서 자원조달과정과 이를 통해 기업가 주의도시화를 추진하는 중국지방정부와 도시의 변화 과정을 살펴보았다.

일찍이 중국은 개혁개방 30여년 이래, 경제체제가 계획경제에서 시장경제로 변화되었으며 이는 중국 국내의 정치, 경제, 사회 등 여러 분야의 제도개혁과 체계 재구성을 불러일으키게 되었다. 때문에 토지제도개혁과 토지은행제도의 출현은 도시개발에 필요한 재원을 제공하고 도시화를 추진하는 과정에 있어서 가장 중요한 역할이라고 해도 과언이 아니다. 당시 중국 지방정부의 재정수입은 도시발전의 수요를 만족시킬 수 없었다. 토지수익이 도시의 신속한 발전에 큰 영향을 끼치기 때문에 지방정부가 토지수입의 의존도를 갈수록 높여가게 하였다.

본 연구에서 파악한 중국의 토지은행제도는 1996년 8월에 상해에서 설립된 중국최초의 토지은행으로부터 시작하여 20여년의 시간을 경과하였으며 2012년에 이르러 이미 10000 여개의 토지은행이 설립되었다. 이 발전과정에서 서로 다른 지역에서 각자 서로 다른 발전추세를 보이게 되었는데 그 중 동부지역은 토지은행 수량이 가장 많고 발전도 성숙한 단계에 진입하게 되었다. 그리하여 동부지역의 도시발전은 토지수익의 혜택을 가장 많이 받게 되고 따라서 도시발전이 토지수익에 대한 의존도가 가장 높다. 이와 반대로 2010년까지 중국서부지역의 토지은행발전은 상대적으로 침체되어 있고 일부 도시들은 아직도 토지은행 초기단계에 머물러 있었다. 2010년 이후 정부정책의 추진으로 토지은행제도가 동부지역에서 서부지역으로 크게 확대 되면서 신속히 발전하게 되었다.

그동안 많은 학자들이 토지비축제도의 의의와 기능, 모델, 운영 등 면에서 깊은 연구를 진행하여 많은 성과를 얻게 되었다. 하지만 연구의 대부분은 토지비축의 의의와 기본 기능, 토지비축과 토지가격의 관계, 토지비축기구의 설립과 자금조달방법 등 면에 집중되어 있으며 토지비축기구가 시

공간적 발전 상황에 대한 연구가 부족하기에 본 연구는 대표 도시인 하문과 내몽골의 토지재정 현황 자료를 수집하여 대도시와 중소도시의 토지비축기구의 발전과정, 지역별 차이, 기제 등 방면에 대해 분석하였고 토지은행의 토지재정, 비축제도가 중국 지방의 기업가 주의의 특성에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다.

본 연구 결과, 토지은행이 중소도시에서의 발전에 초점을 두고 지방정부와 도시발전에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 토지은행이 중소도시에서 발전은 상대적 침체성을 갖고 있고 토지은행시설, 법률법규의 실행도 대도시처럼 완비되어 있지 않다. 토지은행은 정부에게 가외수입을 제공하였으며 도시 GDP에 대한 직접적인 영향은 현저하지 않지만 도시개발과 건설에 대해 중대한 작용을 발휘하고 있다. 세금분배제의 실시된 후 지방정부는 다른 방법을 강구하여 재정수입을 증가해 야 했다. 그 중 토지사용권양도는 정부재정예산에 속하지 않는 독립적인 재정수입이다. 이러한 시대배경으로 인해 지방정부는 토지사용권양도를 통하여 재정수입을 늘이는 방법을 채택하게 되고 중요시 하게 되었다. 이후 수십 년간 토지은행은 지방정부를 위해 대량의 가외수입을 제공하였고 지방도시개발과 건설에 거액의 자금을 제공하여 도시화발전을 촉진하고 지방도시화 절차를 가속화하게 하였다. 또한, 토지소유권제도개혁이후 지방정부의 역할과 직능은 새로운 변화를 가져오게 되었는데 "기업경영"에서 토지경영으로 변화하고 지방정부의 기업주의 특성이 갈수록 더 현저하게 나타나게 되었다.

아울러, 본 연구의 토지은행제도에 대한 분석은 중국의 도시화 과정이 갖고 있는 과도기적 특성을 보여준다. 체제전환기 국가는 도시화를 위해서 토지시장의 조성과 도시토지의 공급을 동시에 진행해야 한다. 중국은 공적 소유권으로 부터 분리된 사적 사용권을 중심으로 토지시장을 조성하기 때문에, 이 분리 과정의 유일한 집행자인 국가가 도시토지의 최초 공급을 독점할 수 있다. 이 공급 독점권이 토지은행제도를 통해서 국가가 도시화 과정을 통제할 수 있는 권리적 토대이다. 하지만 이와 같은 국가의 도시화 과정 통제는 독점권이 도시토지의 최초 공급으로 제한된다는 점에서 일시적일 수 있다. 도시화가 진전될수록 전체 도시토지에서 최초로 공급된 도시토지의 비중이 줄어들기 때문이다.

본 연구에서 살펴 본 1선 2선 3선 도시의 토지양도금과 정부재정 간의 관계가 각 다르다. 우선 베이징, 허페이 그리고 자싱의 지방 재정 수입 및 토지 양도금의 통계 데이터를 살펴보았다. 베이징의 수치는 허페이와 자싱의 몇 배에 달했으며, 허페이와 자싱의 경우 특정 시기에 비슷한 발전 추세를 보였으나 허페이가 끊임 없는 발전을 이루면서 궁극적으로 제2도시의 지위를 차지하게 되었다. 한편, 제1도시의 토지 양도금은 제2,3 도시보다 규모적인 측면에서 현저히 높게 나타났는데, 2004년 베이징의 경우 여타 도시에 비해 90% 가량 높았다. 토지 양도금은 제2,3 도시의 발전에 있어서 아주 중요한 역할을 하는데, 토지 양도금과 지방 재정 수입의 추세는 기본적으로 일치하며, 또한 서로 중요한 추진 작용을 한다. 특히 제2,3 도시의 발전 초기 지방 재정은 토지 양도금에 크게 의존하는 것으로 나타났다. 반면에 전체적으로는 하락하는 추세를 띠는데, 그 주된 원인은 바로 인구 이동이다.

그리고 토지 양도금이 지방 재정에 단기적으로 미치는 영향으로부터 알 수 있듯이, 지방에서 거래되는 토지 중 부지의 비율이 크며, 정부는 대형 투자 유치와 경제 성장 촉진 그리고 고용 수준 향상 등의 목표를 달성하기 위해 토지 사용료 특전을 제공하고, 세금 감면 등의 정책을 시행하고 있다. 이를 통해 도시로 하여금 농업으로부터 서비스업으로의 전환을 이루게 한다. 지방 정부는 농업 부지를 저가에 매입하여 경매를 통해 고가에 매도함으로써 초기 자금을 확보하는데, 정부는 이러한 토지 양도금을 지방의 인프라 구축 및 국민 생활 수준 향상에 사용하여 지역 경제 사회 발전의 기초를 다지고 있다.

정부는 토지 사용권을 금융기관에 담보로 제공하여 토지를 자본화하고, 부동산 업자들은 금융 기관으로부터 대량의 자금 지원을 받는다. 이로써 토지 자산화가 이루어져 현지 금융업의 발전을 촉진하고, 나아가 현지 경제 발전에도 기여한다. 기복이 있으나, 전체적으로는 빠른 성장 추세를 띠고 있다. 뿐만 아니라 비중이 점점 높아져 2003년 최고치인 0.55로부터 2010년의 0.68로 급상승하였다. 이 비중은 중국 토지 시장의 발전에 따라 더욱 상승 추세를 띠 것으로 보인다.

‘기업가 정부’로서 도시화 과정에 대한 국가의 과도기적 통제를 명확하게 드러내는 것이 토지은행이 공급하는 토지유형이다. 토지은행은 도시개발에 필요한 토지의 상당 부분을 제공하는 주요 공급자인데, 이렇게 공급하는 토지의 대부분은 농촌토지를 수용해서 창출한 신규 도시토지이다. 수용할 수 있는 농촌토지가 감소할수록 토지은행의 토지공급량은 감소할 것이고 이에 따라 토지은행을 통해서 국가가 도시화 과정을 통제할 수 있는 가능성이 줄어들 것이다. 이미 베이징, 톈진, 상하이처럼 도시화가 상당히 진전된 지역들에서는 토지은행의 토지공급량이 크지 않다. 본 연구의 하문, 내몽골 사례와 같이, 중국에는 여전히 도시화가 급격하게 발생하는 지역과 앞으로 도시화가 일어날 수 있는 지역들이 광범위하게 분포하고 있기 때문에 토지은행을 통한 국가의 도시화 과정 통제는 상당기간 지속될 것이다.

참고 문헌

- 罗会武(2014), "‘土地财政’与经济可持续增长", 「现代经济探讨」, 2: 10-14.
- 唐在富(2012), "中国‘土地财政’基本理论研究—土地财政的起源、本质、风险与未来", 「经济经纬」, 2: 140-145.
- 陈志勇·陈莉莉(2010) "‘土地财政’：缘由与出路", 「财政研究」, 01: 29-31.
- 陈志勇·姚林(2010), "我国开征物业税的若干思考", 财政研究, 1: 29-31.
- 邹秀清(2013), "中国‘土地财政’与经济增长关系研究", 「中国土地科学」, 5: 14-19.
- 程瑶(2009), "制度经济学视角下的‘土地财政'", 经济体制改革, 1: 98-99.
- 丁日成(2007), "房地产税制的理论回顾(上)", 「财政研究」, 2: 92-94.
- 方红生·张军(2009), "中国地上政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为", 「经济研究」, 12: 4-16.
- 吕炜, 徐宏伟(2012), "‘土地财政’的经济影响及后续风险应对", 「经济社会体制比较」, 6: 78-86.
- 刘凌飞·吕丹(2013), "‘土地财政’下的经济发展模式及治理路径选择", 「社会科学辑刊」, 4: 102-107.
- 谢安忆(2011), "中国‘土地财政’与经济增长的实证研究", 「经济论坛」, 7: 5-8.
- 贾奇峰·郑光泉(2012), "对我国土地出让金制度的思考", 「商场现代化」, 06: 58-60.
- 蒋省三·刘守英·李青(2007), "土地制度改革与国民经济成长", 「管理世界」, 9: 1-9.
- 蒋省三·刘守英(2006), "‘土地财政’的缘由与风险, 新青年权衡", 03: 38-41
- 蒋省三·刘守英(2006), "土地解密", 「财经」, 4: 35-36.
- 康锋莉·郑一萍(2010), "政府支出经济增长", 「财贸经济」, 1: 68-71.
- 柯杨·高世星(2012), "物业税热议中的冷思考", 「税务研究」, 09: 76-77.

- 孔善广(2010), "分税制后地方政府财事权非对成型及约束激励机制变化研究", 「经济社体制比较」, 01 : 28-31.
- 李冬梅(2008), "地方财政困境的对策措施", 「经济参考研究」, 6 : 15-16.
- 刘东·张良悦(2010), "土地征用的过度激励", 「江苏社会科学」, 01 : 9-12.
- 刘守英·蒋省三(2005), "土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案", 「中国土地科学」. 10 : 3-9.
- 柳臻(2008), "我国土地出让金制度的历史变迁研究" 硕士学位论文, 中央党校.
- 倪维一(2010), "中国地方政府‘土地财政’问题研究", 硕士学位论文, 辽宁师范大学.
- 平新乔(2006), "财政蛋糕的三种不同做法", 南方周末, 10.
- 任志强(2007), "从土地收益看地方政府的趋利动机", 中国房房网, 8.
- 王涤平(2010), "我国地方政府‘土地财政’问题研究", 硕士学位论文, 浙江财经学院.
- 赵燕菁(2014), "土地财政：历史、逻辑与抉择", 「理论月刊」, 1: 1-13.
- 夏杰长(2009), "我国开征物业税的效应与时机分析", 「税务研究」, 9: 22-24.
- 刘立峰(2014), "地方政府的‘土地财政’及其可持续性研究", 「宏观经济研究」, 1 : 3-9.
- 刘勇(2012), "“土地财政”对地方经济影响分析及解困研究", 「财税纵横」, 5 : 62-65.
- 王玉波(2013), "“土地财政”推动经济与城市化作用机理及实证研究", 南京农业大学学报(社会科学版), 13(3): 70-76.
- 余可(2008), "中国分税制下的地方财政支出结构与地区经济增长", 硕士学位论文, 西安交通大学.
- 岳桂宁·滕莉莉·王春花(2009), "我国地方政府‘土地财政’问题研究", 「开放导报」, 03: 47-52.

- 曾军平(2000), "政府间转移支付制度的财政平衡效应研究", 「经济研究」, 9: 91-92.
- 张建军(2007), "实行累进物业税——房地产调控的有效手段", 「中国房地产」, 2: 32-33.
- 张孝德(2011), "中国城市化的陷阱:政府主导下的城市规模扩大", 「改革」, 6:5-8.
- 张晏(2005), "分权体制下的财政政策与经济增长", 上海:上海人民出版社.
- 张晏(2009), "分税制改革、财政分权与中国经济增长", 「经济学」(季刊), 4: 27-28.
- 赵国玲·胡贤辉·杨钢桥(2008), "'土地财政'的效应分析", 「绿色经济」, 7: 60-64.
- 城市化与土地制度改革课题组,(2007), "城市化、土地制度与经济可持续发展: 靠土地城市化还将持续下去". 「世界银行」.

- 김용창(2014), "토지은행의 역할 재조명과 기능개선방안 연구용역", 「한국토지주택공사」.
- 이후빈(2017), "체제전환기 중국의 도시화 과정과 시장조성형 토지은행제도", 「공간과사회」, 제27권 2호(통권 60호): 53~77.
- 이혁구(2012), "중국 농촌토지유통시장의 발전현황 및 평가-광둥성 사례를 중심으로", 「동북아경제연구」, 제24권 제4호: 149~172.
- 김수한, 「중국 집체토지 권리 변화의 정치경제: 이원적 관리체계 변용 과정을 중심으로」. 《현대중국연구》, 2012, 제13집 제2호, p.81~119.
- 장호준(2011), "개혁개방 이후 중국의 농촌 토지제도 개혁: 토지도급경영권 이전 기제의 형성을 중심으로". 「중국연구」, 제52권: 561~587.
- 원동일(2005), "한·중 토지개발 정책 비교 연구-도시 용지의 개발과 공급 제도를 중심으로", 홍익대학교, 석사논문, p.69.
- 유정원(2014), "중국 신형도시화 건설과 중앙정부 역할에 관한 연구", 한중사회과학학회, Vol.31, p.143-146.
- 이성근(1998), "자치시대의 계획형태와 발전계획의 참여적 접근방법", 「도시·환경과 계획」, 한울아카데미, p.152.
- 김도경(2016), "딜레마에빠진도시화전략". 「성균차이나브리프」, 제4권제2호, p.58~63.
- 최필수·조성찬(2013), "중국 토지공급체계의 변화와 개혁과제". 「대외경제정책연구원」
- 《국가소유토지관리 강화에 대한 국무원의 통지》(2001)(국발[2001]15호), 2012(7)

- Richard P. Fishman(1975), "Public Land Banking and the Price of Land", Land Economics, 4.
- Sylvan Kaimt(1975), "Housing Price, Land Supply and Revenue from Land Sales" 「Urban Studies」, 8.
- Ann L. Strong(1979) "Controlling the housing land inarke Public" 「Budgeting&Finaoice」, 6.
- Harold B. Dunkerley(1983), "Control 1 ing the housing land market:some examples from Europe", 「Urban Studies」, 3.
- Toro Reilly(1975), "Public Land Banking:A New Praxis for Urban Growth. Case Western", 「Reserve Law Review」, 4.
- Charles Harr(1991), "Inplenenting a Land Value Tax in Urban Residential Connunities, Working Paper", 「Lincoln Institute of Land Policy」.
- Devas(1983), "Land banking -European reality, American prospect", the johns Hopkins University press.
- Anonyioous, "Public lands banking and the price of land", 「Land economics」, 4.
- Barlow J(1993), "Spatial Association and Heterogeneity Issues in Land Price Models", 「Urban Studies」, 9.
- Lawrence Smith(1975), "Public sectors land banking : a decision model for local government", 「Excerpted in public budgeting&finance」.
- Henry Bain(1996), "Study of European Land Tax Systems, working Paper, 「Lincoln Institute of Land Policy」.

- Oliver Blanchard·Andrew Shleifer(2001), "Federalism with mid without Political Centramzation : China versus Russia" IMF Staff Papers, Palgrave Journals, vol, 48, No. 4, 8.
- Peng Yusheng(2001), "Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline", American Journal of Sociology, vol. 106, No.5.
- Qian Yingyi·Barry K. Weingast(1996), "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", Jouryral of Policy Reform, Vol. 11, No.4, pp1143-1162.
- Qian Yingyi, Bairy R. Wdngast(1997), "Ttderalism as a Commitment to Pcrserving Market Incemivess The Journal of Econoifiic Perspectives, Vol. 11, No. 4, pp, 83-92.
- Qian Yingyi·Gerard Roland(1998), "Federalism and the Soft Budget Constraint", The American Econoffiic Review, Vol. 88, No, 5, pp. 1143-11 62.
- Yang D. L(2004), "Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and Politics of Governance in China", Stanford: Stanford University Press.

Abstract

This thesis looks for the local governments' resource delivery method through land banking system by understanding the correlation between the land system and urbanization. It also looks for the change in recent Xiamen and inner Mongolia which promote 'urbanization through entrepreneurship'.

As a result of the research, Chinese government was directly involved in the real-estate industry by providing a large number of city lands within the land bank, and if the land bank provides around half of the entire city lands, the control in the supply of land in the bank could have a significant effect in the market. This Chinese land banking system is transitional, market-forming land banking system and the government pursues to limit the city expansion to manage the development of the city and it simultaneously wishes to form the market when transitioning their system.

Moreover, in china, the only way to convert a rural land into an urban one is through the land expropriation of the local government, but the land bank was in sole control of this process on behalf of the local authority. Places like Xiamen and inner Mongolia region where their urbanization has already been almost finished, the re-development of inner circle of the city is more active than the suburb development which causes the lack of supply in city lands through land expropriation from land bank. However, places that are expanding to suburb rapidly and the ones that hasn't gone through the urbanization, the land bank will take a big portion of city land supply for a long period of time. Through this method of delivering the land resource of city land, China confirmed that the production style of the planned economy is exiting the country, and local

government is no longer an economic nor social welfare provider, but a creator and the manager of the economic development which helped the development of the city to become 'entrepreneurial government city'.

Through this research, the correlation between Chinese land system and the urbanization process was found that through the resource delivery policy with the land bank system the entrepreneur-oriented urbanization was in process.

Keyword: land banking, land transaction fees, entrepreneurship, land finance, urbanization.

Student Number: 2015-22292