

# 농촌집단토지 소유권의 연구

박종근

农村集体土地所有权的研究

민족출판사

# 농촌집단토지소유권의 연구

박종근

민족출판사

**图书在版编目(CIP)数据**

农村集体土地所有权的研究 / 朴宗根著. —北京: 民族出版社, 2006. 9

ISBN 7-105-08019-1

I. 农... II. 朴... III. 农村—土地所有制—研究—中国—朝鲜文(中国少数民族语言) IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第125995号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街14号 邮编 100013)

<http://www.e56.com.cn>

北京市迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2006年9第1版 2006年9北京第1次印刷

开本: 880毫米×1230毫米 1/32 印张: 9.125

字数: 250字 定价: 26.00元

---

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换。

(朝文室电话: 58130534; 发行部电话: 64211734)

민족출판사 출판발행

(북경시 화평리북가 14호 우편번호 100013)

<http://www.e56.com.cn>

2006년 9월 제1판 2006년 9월 북경 제1차 인쇄

절지: 880mm×1230mm 1/32 전지: 9.125

자수: 250천자 값: 26.00원

---

잘못된 책은 바꿔드립니다.

(편집실전화: 58130534; 발행부전화: 64211734)



박종근

- ◇1998년 7월 연변대학에서 법학 석사학위 획득.
- ◇2001년 7월 길림대학에서 법학 박사학위 획득.
- ◇2005년 7월 한국 한남대학교에서 법학박사학위 획득.
- ◇현재 서북정법대학 부교수.  
(西北政法大學副教授)

본 논문은 한국에서 통과된 박사학위논문이기에 한국어표기법을 그대로 적용하였음.

# 차 례

제1장 序論 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	10
I. 서설 .....	10
II. 연구범위 .....	13
III. 연구방법 .....	15
제2장 중국농촌토지제도의 연혁에 관한 고찰 .....	17
제1절 고대 중국농촌토지법률제도 .....	17
I. 정전제형식의 토지제도 .....	18
II. 점전제형식의 토지제도 .....	20
III. 균전제형식의 토지제도 .....	22
IV. 永佃權制度 .....	26
V. 소결 .....	28
제2절 근대 중국농촌토지법률제도 .....	30
I. 근대 중국농촌토지법률제도의 概況 .....	30
II. 근대 중국농촌토지점유관계의 특징 .....	32
III. 소결 .....	34
제3절 국민당집정기의 농촌토지법률제도 .....	35

I. 남경국민당정부의 토지개혁 .....	35
II. 남경국민당정부 토지개혁의 실패 원인 .....	41
III. 소결 .....	44
제3장 중국농촌집단토지소유에 관한 연구 .....	45
제1절 농촌집단토지소유권의 개념과 이론적 근거 .....	45
I. 농촌집단토지소유권 개념 .....	46
II. 농촌집단토지소유제의 이론적 근거 .....	48
III. 소결 .....	68
제2절 중국농촌집단소유제의 형성과 발전 .....	70
I. 토지개혁과 농민토지소유제의 형성 .....	70
II. 互助시대의 출현과 발전 .....	74
III. 인민공사화운동 .....	83
IV. 농촌집단경제와 협동조합의 차이점 .....	89
V. 소결 .....	95
제3절 농촌집단소유토지 범위의 확정 .....	97
I. “4가지 고정”(四固定) 정책 .....	97
II. 정책의 조절 .....	99
III. 소결 .....	103
제4절 농촌집단소유권의 성격과 그 주체 .....	104
I. 농촌집단소유권의 법적 성격에 관한 논쟁 .....	105
II. 농촌집단토지소유권의 主體에 관한 검토 .....	129
III. 농촌집단경제조직의 법인자격여부에 관한 문제 .....	133
IV. 소결 .....	136
제5절 중국농촌토지수용(徵收)제도 .....	138
I. 土地徵收의 개념 .....	139
II. 농촌집단토지수용제도의 특징 .....	142

III. 토지수용에 관한 절차 .....	147
IV. 토지보상과 배치 .....	152
V. 소결 .....	162
제6절 농촌집단토지소유권제도에 대한 再考 .....	163
I. 집단토지소유권제도의 欠缺 .....	163
II. 농촌집단토지소유제를 보완할 데 관한 문제 .....	176
제4장 중국농촌집단토지의 사용에 관한 연구 .....	186
제1절 농촌토지사용권의 의의 .....	186
I. 농촌토지사용권의 개념과 유형 .....	186
II. 농촌집단토지사용권의 특징 .....	189
III. 소결 .....	192
제2절 農業用地使用權 .....	193
I. 도급경영권의 개념과 법적 특징 .....	194
II. 토지도급경영권의 2중성 .....	206
III. 토지도급분쟁과 그 해결대책 .....	215
IV. 소결 .....	225
제3절 비농업용지사용권 .....	226
I. 농촌택지사용권 .....	226
II. 기타 건설용지사용권 .....	234
III. 소결 .....	238
제4절 농촌집단토지사용제도에 관한 再考 .....	239
I. 농촌집단토지사용제도에 관한 검토 .....	240
II. 농촌집단토지도급경영권에 대한 검토 .....	251
III. 농촌집단토지도급경영권의 향후 발전방향 .....	260
제5장 결론 .....	268
참고 문헌 .....	277

# 제1장 序 論

## 제1절 연구의 목적

토지는 인류에 있어서 가장 근원적인 생존의 基盤이고 가장 본원적인 생산수단이라고 할 수 있다. 그래서 영국 고전경제학자 윌리엄 페티(William Petty, 1623~1687)는 “토지는 재화의 어머니이고 노동은 재화의 아버지”라고 하였다. 공산주의 이론의 창시자 마르크스(Karl Heinrich Marx 1818~1883)도 “토지소유—모든 부의 본질적인 원천”이라고 주장하였다.<sup>1)</sup> 토지에 대한 인류의 의존심, 미련과 동경은 마음속으로부터 나온 것이고 본능적인 것이라고 할 수 있다. 과학기술의 발전과 더불어 인류의 발자취는 이미 지구의 구석구석까지 미치고 있어 인간의 흔적이 닿지 않은 곳은 거의 없을 것이다. 그러나 과학기술의 발전은 토지에 대한 인류의 욕구를 더욱더 증대시켜 지구가 오히려 갈수록 비좁고 작아지는 느낌을 주고 있다. 집계에 의하면 지금 세계 경작지 면적은 1,400만km<sup>2</sup>라고 하지만, 그중 11%의 토지만이 농업발전에 적합하다고 한다. 선진국에서는 해마다 최소 3,000km<sup>2</sup>의 가장 좋은

1) 맑스, “토지의 국유화에 관하여”, 『맑스엔겔스선집』 제2권(민족출판사, 1982), 571면.

경작지들이 도시건설에 이용되고 있다.<sup>2)</sup> 중국은 957만 2,900km<sup>2</sup>의 넓은 국토면적을 갖고 있어, 옛날부터 땅이 넓고 물산이 풍부하기로 유명하다고 자랑스럽게 말하고 있지만, 사실은 그러하지 아니다. 자료에 의하면 1990년 중국 1인당 경작지 면적이 1.8 ㏊에 달했는데, 경작지감소평균치에 인구증장속도를 더하면 50년 후 1인당 경작지 면적이 0.7 ㏊밖에 안되며 200년 후에는 경작지가 없어질 것이라는 분석도 나온다.<sup>3)</sup> 이런 현실을 감안하면 13억 중국인이 살고 있는 공간이 너무나 비좁다는 현실에 직면하게 된다.<sup>4)</sup>

토지는 다른 재화와는 달리 독특한 성격을 가지고 있다. 즉, 토지는 성격상 양적으로 유한하며, 노동의 산물이 아닌 자연의 산물로서 재생산이 불가능하고 대체물이 없다. 토지의 이러한 특성과 중요성, 그리고 옛날부터 지금까지 토지는 인류가 지배할 수 있는 가장 큰 물질적 재산이라는 점에서 토지의 소유·사용 등 문제는 매우 예민한 문제이며 이런 관계를 조절하는 토지제도는 한 사회의 가장 기본적인 질서의 하나라고 할 수 있다. 토지소유권개념을 어떻게 정립하고 소유권제도를 어떻게 운영하는가 하는 것은 사회의 안정과 발전에 밀접한 관계가 있고, 또 국민의 복지외도 깊은 관계를 가지고 있으므로 한 나라의 경제적, 사회적 및 법적 질서에서 중요한 의의가 있는 것이다.<sup>5)</sup> 역사의 경험으로 미루어 보아 지나친 토지점병과 토지소유의 편중은 근로자들의 생산의욕을 감

2) 吕来明, 「走向市场的土地」(贵州人民出版社, 1995), 1면.

3) 吕来明, 상계서, 1면.

4) 2003년을 기준으로 중국의 인구밀도는 134.6명/km<sup>2</sup>, 출처: <http://100.naver.com>.

5) 그러나 토지소유권개념과 토지소유권제도는 이론적으로 고정된 것은 아니고 사회·경제적 변화에 따라서 역사적으로 변천하여 왔기 때문에 이론적 범주에 속하는 문제가 아니라 역사적 범주에 속하는 문제인 것이다. 다시 말하여 그 시대의 그 국가의 사회·경제·정치질서 및 사상을 반영하는 역사적인 범주에 속하는 것이라고 이해를 하여야 한다. 이종근, “토지소유권의 개념에 관한 연구”(부동산정책연구 5권, 1995), 101면.

되시키고 생산비용을 상승시키며 이에 따라 고용이 감소되어 근로자들의 실질소득도 감소되는 부작용을 초래함으로써 토지문제를 방지했다가는 혁명적 상황이 초래된다.<sup>6)</sup> 토지점병의 발생은 사회모순을 격화시키고 사회동란을 일으켜 결국 왕조교체로 이어진다는 것은 일종의 역사적 법칙이라고 할 수 있다. 다시 말하여 인류역사의 중대한 전환은 토지소유에 대한 갈등으로 촉발되었다고 하여도 과언이 아니다.

중화인민공화국이 창건된 후 관료자본을 몰수하고 지주계급봉건 착취형식의 토지소유와 사용제도를 폐지하고 토지의 농민사유제를 실시하였으며 그 후에는 초급농업생산협작사, 고급농업생산협작사를 거쳐 토지 등 중요한 생산수단을 집단소유로 이전시켜 농촌토지를 농민의 개인소유로부터 사회주의 노동대중의 집단소유로 전환시켰다. 이는 중국에서 5,000여 년 동안 여태껏 없었던 역사적 창조이며 천지개벽으로서 중대한 역사적 의의를 가지고 있었다. 하지만 1950년대 후반의 인민공사화운동은 상당한 정도에서 농업생산력을 파괴하였고 농업생산을 위기에 몰아넣었다. 1980년대부터 중국공산당은 자력갱생노선으로부터 선회하여 또 다시 농촌으로부터 도시에 이르는 전면적인 개혁을 통해 세계경제권으로의 복귀를 실현하였다. 냉전의 종식, 국제화의 진행, 통신망의 발전에 따라 전 세계적인 거대한 중화경제권의 네트워크로 발전해 가고 있는 중국의 세계경제권으로의 성공적인 복귀는 농촌토지개혁과 분리하여 생각할 수 없다. 이런 농촌토지제도개혁의 핵심적 내용은 사회주의 토지소유권형태를 바꾸지 않는 전제하에 용익물권의 법리를 이용하여 농촌토지도급경영권이라는 토지운영시스템을 창조적으로 만들어낸 것이다.<sup>7)</sup>

6) 심희기, "토지소유권의 사회구속성의 역사"(법과 사회 13권, 1996), 316면.

7) 중국은 헌법에서 선언하고 있는 바와 같이 사회주의 성격의 국가로서, 공유형

1990년대 초반부터 중국에서 사회주의시장경제체제의 정립과 더불어 한때 활기를 띠고 있던 농촌토지제도는 위기에 직면하여, 시장경제체제에 알맞은 어떠한 형태의 농촌토지제도를 구축하여야 하는가 하는 것이 다시 중요한 문제로 대두되었다. 중국토지제도의 현 상태를 살펴보면 시장경제가 요구하는, 권리를 핵심으로 하는 토지법률제도가 오히려 경제발전에 크게 뒤떨어졌으며, 더욱이 농촌집단토지에 관한 법률규정은 거의 공백에 가깝고 따라서 대량의 토지투기와 경작지 유실 현상이 심각하다.<sup>8)</sup> 우선 중국경제가 발전함에 따라 도시건설이 늘어나고 부동산개발이 활성화되면서 많은 농촌집단소유의 토지가 정부에 수용되어 농촌의 임지와 경작지가 대폭적으로 줄어들었다. 그리고 농촌집단토지제도의 미비점으로 인해 수용과정에 많은 법적 문제가 발생하여 토지소유권자와 사용권자의 이익을 침해하는 사건들이 많이 발생하였다.<sup>9)</sup>

현재 중국정부는 이런 “3농문제(三农问题)”에 대비해, 강력한

식의 소유권제도를 실시하고 있다. 토지공유제는 국가의 전민소유와 근로대중의 집단소유로 나눈다. 「중화인민공화국 토지관리법」의 규정에 따르면, 도시의 토지는 국가소유에 속하고 농촌과 도시외곽의 토지는 국가에 속하는 외의 것은 모두 집단에 속한다. 구체적으로 말하면 집단에 속하는 농촌토지란, 농민집단소유 및 국가소유로서 법에 따라 농민들이 집단적으로 사용하는 경작지, 산림, 초지, 그리고 법에 의해 농업에 사용되는 토지를 일컫는다.

- 8) 중국에서 토지매매는 법적으로 허용하지 않으나, 사용권양도는 가능하기 때문에 토지의 가치는 교환을 통해 충분히 실현될 수 있다. 많은 지역의 지방정부는 바로 이런 토지법제도를 이용하여 농촌의 토지를 불법적으로 수용한 후 사용권을 다시 사업자들에게 고가로 되넘겨 거액의 차액을 챙김으로써 지방재정의 주요한 수입으로 충당하고 있다. 1999년 이래 전국적으로 농촌집단토지를 수용하고 값지 않은 토지보상비가 무려 175.46억(인민폐)에 달한다. 2004-12-14 14:41:37, <http://news.163.com>, 뉴스보도.
- 9) 예컨대, 1984년에 건설한 광둥중산온천골프장은 중국대륙의 첫 골프장이었으나, 20여 년이 지난 현재 전국에 무려 176여 개에 달하는 골프장을 건설하였는데 그중에서 법적 절차를 거쳐 공식비준을 받은 것이 10곳 밖에 안 된다고 한다. 출처: 2004-02-27 08:16, <http://sports.sina.com.cn>.

대책을 강구하고 농촌토지제도의 개혁을 강행하여 탈출구를 찾고 있다.<sup>10)</sup> 중앙정부는 2004년 3월에 전국 각 성, 자치구, 직할시에 조사단을 파견하여 지방토지에 대한 관리를 엄격히 하고 토지시장을 정리하고자 하였다.<sup>11)</sup> 동시에 2000년부터 농업생산의 과세를 개혁하고 농민들의 과중한 부담을 경감시켜 농민들의 생산의욕을 불러일으키는 데 노력을 경주하였다.<sup>12)</sup> 정부의 이런 조치는 물론 일정한 정도에서 농촌의 경제질서를 안정시키고 농민들의 생산의욕을 불러 일으켜 어려운 국면을 타개할 수 있으나, 또 이에 따른 다른 문제가 연이어 속출하면서 전면적인 농촌개혁은 불가피한 상황에 이르렀다.<sup>13)</sup>

이처럼 중국농촌에서 토지는 매우 복잡하고 어려운 문제로 대두 되는데, 그 근본적인 원인은 제도자체에 있음이 분명하나, 여태껏 농촌토지에 대한 법적 연구가 활발하지 못한 원인도 있다. 고대로부터 중국법제에 있어서 가장 특징적인 것이 바로 “以刑为主, 諸法合体”이다.<sup>14)</sup> 이러한 사상의 영향을 받아 중국에서는 통일적인 민법전이 여태껏 제정되어 있지 않고 민법이론에 관한 연구도 매

- 
- 10) 토지문제, 농민문제, 농업생산문제를 일괄하여 “3농문제(三農問題)”라고 한다.
- 11) 2004년 10월 중앙정부는 「토지관리를 개혁하고 엄격할 데 관한 결정」(关于深化改革严格土地管理的决定)을 발표하고 단호한 조치를 취하여 전국적으로 불법토지에 대한 조사를 벌이고 있다. 2005년부터는 전국 각 성, 자치구, 직할시에 장기적으로 주재하는 土地監察을 파견하여 지방의 토지, 더욱이 농촌 토지에 대한 감독을 강화할 계획이다.
- 12) 2004년 3월 5일 제10기 전국인민대표대회 제2차 회의의 정부사업보고에서 국무원 총리 온가보(温家宝)는 앞으로 5년 내에 농업세를 취소한다는 정부의 방침을 밝혔다. 2005년 1월 현재까지 중국의 길림, 요녕, 광둥 등 22개 성에서 농업세를 취소한다고 선포하였다.
- 13) 농업세를 취소한 후 농촌지방정부의 재정이 심한 충격을 받고 있다. 현재, 중국의 농촌지방정부는 세금수입에 의해 살아가는 데, 앞으로 세금이 없으면 어떻게 살아가야 할지 난감한 문제이다. 농촌의 과세개혁은 필연코 다른 계층의 기득권자들의 이익을 해하기 때문에 실시과정에서 어려움이 많다고 생각한다.
- 14) “以刑为主, 諸法合体”라는 것은 형법을 위주로 하는 여러 법들의 종합이라는 뜻.

우 부족하다. 게다가 사회주의제도의 가장 큰 특징의 하나가 계획 경제이기 때문에 이런 경제체제하에서 상품관계는 근본적인 발전을 가져올 수 없으므로 민법이 발달할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않는 것이다. 더욱이 사회주의제도하에서 정치적 원인으로 인해 종래 제도자체를 문제 삼지 않기 때문에 토지제도를 포함한 전반 경제체제에 대한 연구가 사실상 불가능한 것이었다. 1990년 대에 와서 시장경제가 계획경제를 대체함에 따라 사회주의와 자본주의 비교가 가능하여 졌고 사회주의경제체제에 대한 비판적 연구도 비로소 진행될 수 있었다.

중국농촌토지제도에 관한 연구는 더욱 취약한 분야이다. 일면으로 1980년대부터 거행하여 온 중국농촌개혁은 비교적 성공적이어서 당연히 문제가 없는 것으로 취급되어 10여 년 가까이 문제로 삼지 않았다. 또한 농촌이란 관념상 쉽게 망각되는 존재이기 때문에 우리들의 필두에 잘 나타나지 않는다. 그리고 중국토지관계는 주요하게 공법에 의해 조절되고 많은 학자들도 토지를 공법상 개념으로 다루기 때문에 물권법적 차원에서 깊은 연구를 하지 못한 실태이다. 물권법상 토지도급경영권은 일종의 용익물권에 속하고 있으나 중국은 아직 물권법이 제정되지 않아 완전한 용익물권의 법체계를 구축하지 못하고 다만 민법통칙과 기타 民事法規에 散在하여 있는 규정에서 그 추형을 찾아 볼 수 있다. 2002년에는 농촌토지제도개혁의 성과를 공고히 하고 농촌토지도급경영권을 규범화하며 농촌의 경제발전을 진일보 추진한다는 취지에서 「중화인민공화국농촌토지도급법」(中华人民共和国农村土地承包法)을 제정하였다.<sup>15)</sup> 그리고 2002년 12월에 열린 제9기 전국인민대표대회 상무위원회 제31차 회의에서 처음으로 심의한 중국 민법초안에서는

15) 2002년 8월 제9기 전국인민대표대회 상무위원회 제29차 회의에서 심의·반포하였다.

토지도급경영권을 용익물권체계의 한 내용으로 규정하였다.<sup>16)</sup> 현재 중국물권법 입법안을 둘러싸고 어떠한 용익물권체계를 수립할 것인가에 대하여 심각한 논쟁이 벌어지고 있지만 토지도급경영권이 용익물권의 한 내용이라는 점에 관하여서는 의견이 일치하여 앞으로도 그 법적地位는 변함이 없을 것이라는 예견이 간다.<sup>17)</sup>

본 논문은 바로 이처럼 복잡하고 다양한 농촌토지를 연구테마로 정하고 물권법이론의 틀에 기초하여 농촌집단토지소유제의 성격, 범위, 권리주체, 도급경영권의 성격 등에 관하여 체계적으로 논의하는 것이다. 즉, 농촌집단토지를 소유하고 사용하는 과정에 나타날 수 있는 법률문제에 초점을 맞추어 가면서 물권법의 이론에 근거하여 농촌집단토지제도를 실용적으로 해석하고 향후 보완방향을 제시하고자 한다.

역사적으로 중국과 한국은 맥락을 거의 같이 하여 오다가 현대에 와서 자본주의와 사회주의란 두 개 진영으로 갈라지게 되어 서로 다른 정치제도와 경제체제를 구축하였다. 중국과 한국의 토지제도를 비교하여 보면 판이한 양상을 보이고 있어 그 차이점이 매우 명확하다. 현재 한국에서도 토지문제가 매우 심각하여 토지의 개인소유권에 대한 강한 사회적 제한을 하자는 주장이 많이 제기되고 있다. 다시 말하여 토지에 관한 사익과 공익의 충돌문제의

16) 중국은 1986년에 「민법통칙」을 제정하여, 민법총칙내용에 관해 규정하였다. 1998년 제8기 전국인민대표대회 상무위원회는 9명 전문가에게 위탁을 하여 民法草案起草위원회를 조직하게 하였다. 民法草案起草위원회는 제1차 회의에서 중국민법의 3개 보조를 확정하였다. 제1보조는 통일적인 계약법을 제정하는 것이고, 제2보조는 물권법을 기초하는 것이며, 제3보조는 한 부의 과학적이고 완벽한 중국민법전을 제정하는 것이다. 계약법은 이미 1999년에 반포·실시되고 물권법초안도 여러 차례의 검토, 논증을 거쳐 점차적으로 기틀이 서게 되었다.

17) 다만 그 명칭에 관하여서는 의견다툼이 있어 일부 학자들은 토지사용권이라는 명칭을 주장하고 있다.

해결을 위하여 공익을 사익에 우선시켜야 한다는 새로운 토지법이론이 주장되고 있다.<sup>18)</sup> 즉 토지소유의 공개념이 주장되고 그 내용 일부는 입법으로 반영되었다.<sup>19)</sup> 1988년 말을 기준으로 할 때 토지소유의 편중은 놀라운 수치를 보여 주고 있다. 토지소유자의 상위 5%에 달하는 사람들이 전국 사유지의 65.2%에 달하는 토지를 소유하고 있다. 특히 개발이 가능한 토지를 기준으로 해서 살펴보면, 서울의 경우에 토지소유자중 5%에 해당하는 사람들이 개발 가능한 토지의 80% 이상을 소유하고 있다. 이 5%는 토지소유자중의 5%이므로 인구수로 환산해 보면 54만 명밖에 되지 않는다.<sup>20)</sup> 토지개인사유권을 제한하는 가장 효율적인 방법의 하나가 토지공유화를 실시하는 것이나, 이는 사유재산권을 보장하고 있는 한국헌법정신에 반하는 것이므로 받아들이기 어려울 것이다. 그러나 비교법 차원에서 중국을 비롯한 공산권나라들의 토지공유제도에 관한 연구를 거쳐 과도한 토지개인사유권을 제한하고 가급적 불로소득을 없애며 더 나아가서 토지사유제도를 보완할 수 있는 새로운 방안을 모색하는 것도 하나의 좋은 연구테마라고 생각한다.<sup>21)</sup>

본 논문의 연구는 중·한 무역거래를 촉진하고 한국 기업인들이 중국토지시장에 진출을 하는 데 일정한 도움이라도 줄 수 있다는

18) 김상용, 「토지법」(汎論社, 1988), 26면.

19) 국토이용관리법 제1조의 2(1978.12.5 신설)의 규정을 참조.

20) 심희기, 상계논문, 316~317면.

21) 사실, 완벽한 토지제도는 어떻게 하면 공유제와 사유제를 잘 결합하는가에 달려 있다. 지나친 토지공유제도는 토지자체의 자산가치를 무시하는 것이므로 좋은 제도라고 할 수는 없다. 중국은 토지공유제를 주장하고 있지만, 공유제의 이런 취약한 점에 대비해, 토지소유권과 사용권이 분리할 수 있다는 법리에 근거하여 토지사용권의 용의물권체계를 만들어 공유제의 단점을 극복하려고 하고 있다. 그러므로 이런 점을 감안하여 보면 중국의 토지제도는 공유제라고 하지만 실질은 사적 소유와 크게 차이가 나는 점이 없다고 보아야 할 것이다. 이를테면 도시의 토지는 국유에 속하지만 주민들은 70년이란 토지사용권한이 있고 또 토지사유제하에서 발생하는 상속, 증여, 양도가 모두 가능하다.