

# 中國의 保障性 住宅政策에 있어서 중앙정부와 지방정부의 대립에 관한 연구

백 승 기

## 국문요약

본 연구는 중국의 보장성 주택정책을 두고 중앙정부와 지방정부 간의 효용불일치에서 오는 대립에 관한 연구이다. 중국에서 1998년에 주택분배화폐화정책(住房分配貨幣化政策)으로 대변되는 시장경제로의 전환이 되면서 시장에서 주택 구매력이 없는 사회적 약자들은 자신들의 주택 문제를 해결하기 위하여 보장성 주택의 건설을 요청하게 되었다.

중앙정부는 주택가격 상승을 억제하고자 했으나 지방정부가 비협조적으로 나가 중앙정부는 소기했던 목표를 달성할 수 없었다. 이러한 결과가 초래된 것은 지방정부들이 보장성주택 특히 경제적용방을 건설하게 되면 해당 토지를 행정무상배분하여 자신들의 토지에서 나오는 지방재정이익을 잃게 되기 때문이다.

이러한 지방정부의 자기중심적 행위에 대해 중앙정부도 그냥 방관하지는 않고 여러 가지 조치를 취했으나 그 효과는 그리 크지 못했다. 중앙정부는 정적평가제도를 활용하여 지방정부를 통제하려고 하나 지방정부는 중앙정부와의 정보의 비대칭성을 이용하여 기회주의적인 태도를 보였다. 자신들의 이익과 일치하지 않는 중앙정부의 정책에는 소극적 태도를 보이거나 때로는 중앙과 상반되는 행동을 보이기도 한다. 이것은 지방정부가 토지수익성이 증대됨을 인식하였고, 또 보장성 주택 건설이 지방재정에 부담을 증가시킨다는 것을 인식하였기 때문이다.

이러한 양상을 극복하기 위해서는 관리감독 위주의 중앙정부에 의한 일방적인 통제가 아닌 중앙과 지방간의 이익조절메커니즘의 확립이 필요하다. 그를 위해서는 먼저 房地產稅의 징수와 주택공적금 제도의 활성화를 통해 안정적인 지방재정의 조성을 기해야 한다. 둘째, 경제지표 위주의 현재의 政績평가제도를 개혁해야 하고, 셋째, 중앙과 지방간의 업무권(事權)과 재정권(財權)을 정비해야 하며, 넷째, 건설용지 공급제도와 주택공급제도를 조정해야 하며, 다섯째, 보장성 주택 관련 법제화를 도모해야 한다.

주제어: 중국, 주택보장정책, 지방정부, 갈등

## I. 서론

중국에서 부동산 시장은 1998년에 주택분배화폐화정책(住房分配貨幣化政策)으로 대변되는 시장경제로의 전환이 되면서 福利房 제도가 폐지되고 商品房 제도, 즉 시장에서 거래되는 주거용 주택 제도가 도입되면서 급성장하였다. 하지만 이 과정에서 주택을 구입할 수 없는 사회적 약자

들의 주택 문제는 보장성 주택의 건설을 필요로 하게 되었다. 사실 주택 시장화 정책은 경제적인 측면만을 지나치게 강조하고 정치·사회적 특성을 소홀히 다룸에 따라 주택정책이 당연히 가져야 할 사회보장 기능은 장기간 소홀히 다루어져 왔다.

그 결과, 중국에서 주택개혁정책이 진행되면 될수록 중·저소득가구들은 주택가격의 급속한 인상에서 오는 피해를 경험했다. 일반적으로 이상적인 주택가격은 연 수입의 3-6배 사이가 적합하다고 보는데, 2006년 深圳의 수입 대비 주택가격은 12.4로서 일반서민의 주택 구입능력을 크게 상회하고 있으며, 이러한 경향은 2010년에 들어와서도 대도시의 경우 10.0을 초과하는 등 개선될 여지를 보이지 않고 있다(白鋼·史衛民, 2008: 133; Zou, 2014: 8). 2004년 이래 중국의 부동산 가격이 가파르게 상승했고 이에 중앙정부는 세수나 보장성 주택이나 거래행위의 규범화 등의 조정을 통해 이를 억제하려고 했다. 그러나 이러한 조정정책들에 대해 지방정부가 비협조적으로 나가 중앙정부는 소기했던 목표를 달성할 수 없었다. 이러한 결과가 초래된 것은 지방정부들이 보장성주택 특히 경제적용방을 건설하게 되면 해당 토지를 행정무상배분하여 자신들의 지방재정이익을 손해 보기에 협조하지 않았기 때문이다.

이러한 지방정부의 자기중심적 행위에 대해 중앙정부도 그냥 방관하지는 않고 여러 가지 조치를 취했으나 그 효과는 그리 크지 못했다. 현재 대표적인 보장성 주택은 저소득계층에게 해당되는 경제적용방(經濟適用房)과 최저소득계층이 대상이 되는 염조방(廉租房)<sup>1)</sup> 정책으로 대별되는데, 이들 저소득계층을 위한 주택 공급은 그들이 요구하는 수준에 훨씬 미치지 못하고 있다. 2010년 전체 주택건설면적 중 경제적용방이 차지하는 비중이 3.8%에 불과한 것이 이를 잘 말해 준다(Zou, 2014: 10). 이에 중앙정부는 정적평가제도를 활용하여 지방정부를 통제하려고 하나 지방정부는 중앙정부와의 정보의 비대칭성을 이용하여 기회주의적인 태도를 보인다. 자신들의 이익과 일치하지 않는 중앙정부의 정책에는 소극적 태도를 보이거나 때로는 중앙과 상반되는 행동을 보이기도 한다.

본 연구의 핵심은 보장성주택 공급이 절대적으로 필요함에도 불구하고 실제 공급이 부진한 이유가 무엇인가를 파악하는 데 있다. 그 근거에는 여러 가지 요인들이 자리하고 있겠지만 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부 간 관계에 초점을 맞추고자한다. 보장성 주택 건설 실태 분석에 있어 지방정부의 자기중심적 행위의 실태를 알아보고 이러한 지방정부의 자기중심적 행위에 대해 중앙정부는 어떠한 통제를 시도하고 있는가? 그리고 그것의 통제 효과는 어떠하며, 만약 효과가 크지 않다면 그 원인은 무엇인가를 분석하고 난 뒤 이어서 중국에서 지방정부와 중앙정부간의 정책 협조 체제를 이룰 수 있는 발전 방안은 무엇인가를 알아보게 된다. 본 연구는 서론에 이어 제2장에서 보장성주택공급에서 중앙정부와 지방정부의 역할을 설명하고, 보장성 주택정책의 연혁, 공급 유형과 공급체계에 대해 살펴보고 난 후 선행연구와 분석틀을 제시하게 된다. 제3장에서는 보장성주택정책에 있어 지방정부의 자기중심적 행위로서 보장성주택의 소극적 공급의 실태를 파악하고 이러한 현상을 가져온 원인을 분석하게 된다. 제4장에서는 지방정부의 자기중심적 행위에 대한 중앙정부의 대응을 알아보는데, 먼저 지방정부의 자기중심적 행위에 대한

1) 廉租房은 정부나 단위가 최저소득가구에게 제공하는 저렴한 임대주택을 말하며 원칙상 임대보증금을 지급하는 방식을 위주로 하고 현물제공과 임대료 감면을 보조적으로 행한다. 염조방은 매매가 불가능하고 입주권의 전매도 금지된다. 즉 제한된 교환가치를 가지는 경제적용방과 달리 염조방은 사회보장기능만을 가진다.

중앙정부의 대처 방안을 알아보고, 이어서 그것의 정책적 한계와 실효성 제고 방안에 대해 분석하고 마지막으로 결론을 내리게 된다.

## II. 이론적 논의와 분석틀

### 1. 보장성주택정책에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할

개혁·개방이후 放權讓利에 따라 지방정부의 자율성이 이전에 비해 커지게 되면서 ‘上有政策, 下有對策’이란 말이 통용될 정도로 지방정부의 독자적인 권한 행사 경향이 심화되었다. 토지정책과 관련해서 보면, 국유토지양도에 있어 과거에는 협의방식이 주를 이루었으나 2002년 공공, 입찰, 경매 등이 도입되면서 이전에 다양한 채널에 의해 이루어져 오던 토지사용권의 양도를 지방정부로 일원화하였다. 이로써 지방정부는 토지시장에서 주체적이고 독점적인 위치를 점하게 되었다. 지방정부는 공공관리자의 신분으로서 토지이용권을 행사하고 낮은 보상비용으로 농민 집체토지를 징용하여 국유토지로 전환하고 국유토지 소유권 대리인 신분으로 이 토지를 양도하여 해당 토지에서 발생한 부가가치를 지방재정으로 흡수한다(김수환, 2008: 45). 지방정부가 토지징용 과정에서 사용한 비용은 유상양도 수입의 평균 20%에 못 미치는 것으로 나타났다. 이러한 막대한 이익은 지방정부의 토지개발 행위를 자극했고 더 나아가 불법적인 토지개발까지 부추기고 있다.

토지양도금과 세금은 모두 지방정부에 의해 관리되어 지방정부는 수혜자의 입장에서 재원확보를 위해 부동산수입의 극대화에 전력을 다하고 있다. 1950년대에 다소의 재정자율성을 부여하기 위하여 도입된 예산외수입제도는 국가의 관리감독이 예산내수입에 비해 덜 엄격하다. 이 제도는 2011년 1월 1일부터 모두 예산내 관리로 전환되었지만 국유토지양도수입은 지방정부의 기금수입으로 분류되어 지방정부가 장악하고 있는 자율적인 수입으로 볼 수 있다.

중앙정부가 국가 전체적인 부의 분배를 조율하고 조화를 이루게 하는 역할을 담당하고 있다면 지방정부는 중앙정부로부터 자신의 자율성을 확보하고 전체 이익보다 개별적 이익을 더욱 중시한다. 따라서 양자 간의 갈등은 시간이 갈수록 심화되고 있다.

우선 재정적 측면을 보면, 그동안 이루어진 재정분권화로 인해 지방정부는 이전보다 더 많은 정치적 자율성(political autonomy)을 확보하게 된 반면, 상대적으로 중앙정부의 정치적 이익은 위협받게 되었다. 이에 따라 1994년에 중앙정부에 의해 분세제가 실시되었고 그로 인해 중앙정부와 지방정부 간의 재정게임(fiscal game)이 심화됨에 따라 지방정부는 잃어버린 세원을 보충할 방법이 필요했다. 그것은 크게 두 가지로 압축되는데 하나는 예산외 재정의 운용이고 또 다른 방안은 지방정부가 소유하고 있는 농촌집체토지에 주목하게 된다. 토지양도를 통한 부동산개발 촉진을 통해 자신들이 평가되는 정적평가제도에서 좋은 점수를 받을 수 있는 지역의 성장률을 높이고 지방정부의 부채 문제를 해결하고자 했다(백우열, 2014: 32).

분세제 개혁에서 중요한 것은 공동세와 독립세의 구분, 특히 부가가치세를 공동세로 확정함으로써 지방정부와 기업관계의 재조정을 통해 지방정부가 기업을 경영하려는 동기를 약화시켰다.

특히 2002년 소득세의 공동세화와 그 점유비율의 강화로 인해 지방정부의 “기업재정”모형은 그 존재의의를 상실하였고 그 공간을 “토지재정”<sup>2)</sup>이 차지하게 된 것이다(전상경, 2014: 128-129).

정치적 측면을 보면, 중앙정부와 지방정부간 관계에 중요한 영향을 미치는 요소가 업적(政績)평가 체제의 실시이다. GDP와 재정수입의 증대는 지방정부에게 경제적인 측면에서 좋을 뿐 아니라 정치적으로도 지방의 정치지도자에게 지방경제 발전에 있어서 자신의 업적을 가시화함으로써 승진 등 간부 인사에 긍정적 평가를 받을 수 있게 하였다. 평가지표에 해당하지 않는 부분에 대해서는 전혀 무관심하고, 각 지역은 외국자본이나 회사의 직접 투입을 위한 일대 전쟁의 양상을 띠게 된다. 이러한 상황에서 효과가 나타나기까지 장기간이 필요한 염조방이나 경제적용방과 같은 보장성주택의 공급 같은 것은 차 순위로 밀려 날 수밖에 없었다. 즉 GDP성장에 부정적인 영향을 줄 가능성이 큰 보장성 주택의 대대적 건설은 지방정부로서는 받아들이기 어려운 게 사실이었다.

그리고 토지부문을 법률적으로 들여다보면, 법적 불확정성이 무질서한 토지개발을 낳고 있다. 중국 헌법은 ‘국가는 사회공공의 목적을 위해서만 농민의 집체소유 토지를 강제적으로 국가 소유로 전환할 수 있는 토지징용권을 행사할 수 있다’고 규정하고 있다. 그러나 이 규정에는 공공이익에 대한 내용이 구체적이지 않기 때문에 각급 지방정부들이 공공이익의 미명하에 다른 목적으로 토지징용권을 남용하는 빌미를 제공했다(이기현, 2009: 222).

1998년에 시작된 실물분배의 중지 조치 이후 주택시장화의 속도에 비해 주택보장제도의 정착은 상대적으로 느리게 진행되었다. 현재의 『經濟適用房管理辦法』, 『廉租房管理辦法』 등은 그 성격이 비교적 모호한 규정으로 볼 수 있다. 보장성 주택의 건설이 법률적 지위를 확고하게 얻지 못하고 行政命令 방식으로 시행 집행되고 있는 것은 그 불안정성을 더하고 있다.

결론적으로 사회 안정을 바라는 중앙정부는 보장성주택의 공급 확대를 원했지만, 보장성주택 공급을 위한 토지를 제공해야 하는 지방정부로서는 이를 피하고 싶었던 것이다. 겉으로는 중앙정부의 방침에 순응하는 것 같아도 실질적으로는 자신들의 이익 챙기기에 우선순위를 두었다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

## 2. 보장성 주택정책의 정책 연혁, 공급 유형 및 체계

### 1) 정책연혁

보장성주택에는 경제적용방, 염조방, 限價房<sup>4)</sup>, 公共租賃房<sup>5)</sup> 등이 있는데, 각 유형의 특징을 표로 나타내면 다음과 같다.

- 2) ‘토지재정’ 행위에 대해 전상경(2014)은 토지제도를 이용하여 재량적 재원을 확충하려는 지방정부의 총체적 노력을 토지재정행위로 보며, 이를 통해 확보된 지방정부의 자주재원은 경제성장의 중요한 동력이 되었으나 이 행위는 양면성을 지녀 미래사회에 체계적 위험을 야기할 수도 있다고 분석하고 있다(2014: 117).
- 3) 예를 들어 경제적용방을 보다 많이 공급하라는 중앙정부의 지침이 내려지면 지방정부는 각 단웨이(單位)에게 이들 주택을 건설하라고 요청한다. 그런데 이들 경제적용방은 일반 공중에게 판매되는 것이 아니라 이들 단웨이 내 구성원들에게 판매됨으로써 사회적 불평등을 제거하고 주택개혁에 장애요소로 등장했다(Zou, 2014: 13).
- 4) 한가방은 가격을 낮춘 상품방주택으로 경제적용방과 다른 점은 프로젝트의 입안 당시에 이미 최종판매 가격을 정한다는 점이다. 홍원표, 2009: 217.
- 5) 공공조임방은 우리의 공공임대주택에 해당하는 것으로 중국의 주택보장체계에 있어서 판매에서 임대로의 전환에 사용되는 도구이다.

〈표 1〉 중국의 보장성 주택 유형

프로그램	기간	주거조건	대상집단
안거공정(安居工程)	1995-1998	소유	중저소득가구
사회주택(廉租房)	1994-현재	임대	최저소득가구
經濟適用房	1998-현재	소유	중저소득가구(2007년 이전) 저소득가구(2007년 이후)
限價房	2007-현재	소유	상품방을 구입할 능력이 없는 중간 소득가구
公共租賃房	2010-현재	임대	저소득가구, 신규채용근로자, 합법적 이주자

자료: Zou, 2014: 9

여기서는 대표적인 보장성 주택인 경제적용방의 정책 연혁을 중심으로 알아보고자 한다. 중국정부가 경제적용방 프로그램을 시작한 배경에는 두 가지 요인이 자리하고 있다. 하나는 과거의 주택배급 시스템이 중단되면서 이제는 시장에서 주택을 구입해야하는 사람들의 욕구를 충족시키기 위해서이고, 다른 하나는 금융위기 시 주택 투자가 국내 소비 진작에 도움을 줄 수 있다고 판단했기 때문이다. 그러나 경제적용방정책은 저소득계층보다는 상위소득계층에게 실질적인 도움을 주었는데, 그것은 경제적용방을 신청할 수 있는 자격이 되느냐를 따질 수 있는 엄격한 기준이 부재했기 때문이다. 사실 1990년대에 지방정부들은 신청인들의 자격 보유 여부를 입증할 수 있는 소득 관련 정보를 갖고 있지 못했고, 더 나아가서 지방정부로서는 굳이 신청인들이 과연 기준에 부합하는가를 따질 인센티브가 없었다. 왜냐하면 지방정부들은 자신들이 시행한 경제적용방에 대한 투자를 메꾸어야 하는데 너무 엄격한 기준의 적용은 자칫 주택의 판매를 가로막기 때문이었다(Zou, 2014: 10).

1998년 7월에 국무원 문건에 의해 경제적용방을 위주로 하는 주택공급체계를 완비하라는 지시가 내려진 바 있으나, 대다수 지역에서 제대로 시행되지 못했다. 베이징시는 1999년 9월에 주택분배화폐화정책을 공표했고, 시행에 관련된 지침들을 제정했다. 경제적용방을 구매할 수 있는 소득을 6만 元 이하로 규정했고, 2003년 10월에는 베이징시는 경제적용방 발전방향과 기본정책을 밝혔는데, 여기서 경제적용방은 보장성격을 지닌 정책적 상품주택으로 변경되었고, 주택공급의 중심은 상품방으로 대체되었다. 이후 경제적용방의 공급량은 대폭 감소하게 되었다.

본격적으로 보장성 주택 건설이 중시되기 시작한 것은 2007년 국무원이 보장성주택 건설 공급 확대 의지를 하달한 뒤부터라고 할 수 있다. 2007년에 경제적용방정책은 큰 변화를 겪게 된다. 이 정책의 대상집단을 원래의 ‘중저수입가정’에서 ‘저수입가정’으로 변경했다. 또 경제적용방과 상품방간의 구별을 명확히 하여 경제적용방의 사회보장 기능을 좀 더 명확히 했다. 이어서 동년 10월에 국토자원부가 염조방과 경제적용방의 건설용지 총량이 연간 주택공급용 건설용지 총량의 70% 이상이어야 한다는 통지를 발한 바 있다.

2009년 5월, 국토자원부는 경제적용방과 염조방 건설용지에 대해 토지공급 시행과 관련한 비용 감면을 규정했다. 그리고 각 지방정부에 대해 향후 3년 동안의 보장성 주택 용지공급계획을

세우도록 요구했다. 이를 통해 2009년부터 2011년까지 3년 동안 747만호 도시저수입주택공란가정의 주택문제를 해결하는 것이다. 2010년에는 두 채 이상의 주택 구입을 신청하는 가정에 대해서는 대관수부비율이 40%보다 낮으면 안 됨을 규정했다. 또 그 해 주택용지를 신청할 때 경제적용방, 염조방, 중소형 보통상품방이 차지하는 주택용지 비율이 70%를 밑돌아서는 안 됨을 요구하고 있다(李晶, 2012: 85). 2011년에는 省급 정부가 책임을 지고 市·縣정부가 직접 책임 하에 주택보장제도를 실시토록 했다. 그리고 2011년 3월 16일, ‘十二五’規劃綱要에서 공공조임방을 중점적으로 발전시켜 점차적으로 보장성주택의 주체가 되도록 했다.

현재 적지 않은 지방정부들이 이미 경제적용방 건설을 중단하고 주택보장의 중점을 염조방이나 화폐보조금 지급쪽으로 전환하고 있다(陳杰, 2010: 23). 특히 ‘十二五’ 기간 중 경제적용방과 한가방은 보장성 주택 건설의 20%만 차지했는데 이는 보장성 주택에서 경제적용방이 차지하는 비중이 갈수록 약화됨을 말해주고 있다.

## 2) 공급유형과 공급체계

경제적용방은 건설사가 지방정부로부터 행정배정을 통한 토지공급과 행정비용 감면 등 혜택을 받음으로써 일반 상품주택보다 저렴하게 판매되는 주택으로서 주택상품의 성격과 보장성주택의 성격을 함께 가지고 있다.<sup>6)</sup> 건설용 토지를 무상으로 받는 대신 부동산개발업자가 건설하는 경제적용방은 이윤이 3%를 상회할 수 없으며, 市나 顯이 직접 건설하는 경제적용방은 이윤을 남기지 않고 공급하게 되어 있다.

다음으로 경제적용방 공급체계의 주요 특징을 보면, 사회적 약자들을 위한 저렴한 주택공급이 경제적용방 공급정책의 핵심사항이다. 이를 토대로 그 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부와 지방정부간 역할 분담으로 인해 지방정부의 자율성이 한층 강화되었다. 베이징시의 경우, 2007년 일반예산 재정수입은 1492.6억 원이었고, 토지양도금은 148.9억 원으로 일반예산 재정수입의 10%에 달했다. 여기에 수익계약을 통한 순수입 57.6억 원을 더하면 14.8%가 된다.

둘째, 토지무상공급으로 인해 기득세력들은 자신들의 이익을 보장할 수 있었다. 이들은 손쉽게 저렴한 경제적용방을 별도 경쟁 없이 내부적으로 분양받을 수 있었다.

셋째, 가격통제조정이다. 가격통제로 인해 시장에서는 만성적으로 수요가 공급을 초과하는 현상을 낳게 되면서, 수혜대상의 선별방식 문제가 매우 중요한 의의를 갖게 되었고 많은 행정비용을 지불하게 만들었다. 최근에는 시장거래(上市交易)에 조정이 가해졌다. 이윤을 통제하는 주요 방식은 綜合地價款의 부과<sup>7)</sup>와 정부의 선구매(先回購)이며, 일부 지역에서는 공유산권제도를 시행하고 있다. 共有產權제도란 감면받은 토지양도금과 세비수입을 정부출자액으로 하여 정부가 3:7 혹은 5:5의 출자에 따른 산권을 나누어 가지는 것이다. 공유산권경제적용방은 정부지도가 적용되는데 이 가격은 동일 구역 내의 시장가격보다 5-10% 정도 저렴하게 공급된다. 이 제도를

6) 이하 경제적용방의 성격에 관한 설명은 백승기, 2012: 415-419를 참조.

7) 綜合地價款은 3단계로 구분되는데, 제1단계는 시장에 올릴 때 3%, 제2단계는 성사된 가격의 10%, 제3단계는 판매가격에서 구입가격을 제한 부분의 70%이다. 余宇, 2012: 65.

통해 경제적용방을 통해 부당한 이윤을 챙기는 것을 방지할 수 있다. 이 제도는 江蘇省 淮安市가 처음 실시한 이후 베이징시도 2009년에 이 제도를 채택했다. 구매자는 정부가 가지는 산권 부분에 대해서 임대주택(公租房) 기준의 임차료를 납부해야 한다.

1999년부터 2008년까지 경제적용방의 누적판매실적은 3.5억㎡로서 같은 기간 상품방의 7.82%에 불과하다. 2009년의 중앙재정지출결산표에 따르면, 2009년도 중앙재정에서 보장성 주택 건설에 투입된 비용이 550.56억 원에 달하는데 이 수치는 전년대비 302.7%이며, 2009년 전국재정지출결산표에 따르면 2009년도에 보장성 주택에 지출된 전국재정은 725.97억원으로 전년 대비 313.3%에 달했다. 이것은 지방재정은 단지 175.4억 원만 투입하여 지방정부가 투입에 적극성을 보이지 않았음을 말해 준다. 이러한 이유로 보장성 주택 건설이 원래 의도했던 정책목표를 달성하지 못했던 것이다(陳杰, 2010: 26). 2004년부터 2010년 사이에 구입가능한(affordable) 주택 공급이 상품방 공급에 뒤쳐져 실적이 극히 미미했다고 할 수 있다. 이로 인한 저소득가구들의 원성이 사회적 불만으로 번지자 2010년부터 구입가능한 주택이라는 이슈가 사회적 안정을 유지하기 위한 의제로 재등장했다.

종합적으로 볼 때 경제적용방정책은 설계에서부터 집행에 이르기까지 적지 않은 문제를 안고 있다. 먼저 경제적용방정책에 시장기반이 결여되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 경제적용방 건설은 개발상들에게 이윤을 별로 주지 못하는 관계로 그들은 상품방 건설을 통한 최대의 이익 추구에 혈안이 되었고 이 과정에서 경제적용방은 이를 달성하기 위한 하나의 방편에 불과했다. 집행과정에서도 개발상들은 정부가 주는 혜택을 악용한 사례가 적지 않았다.<sup>8)</sup> 정부가 토지나 세수, 융자 등에 대해 우대조치한 이유는 개발상들이 경제적용방 건설에 보다 더 적극성을 나타낼 것을 기대했으나 이들은 경제적용방 건설용지로 공급된 토지를 용도변경하여 상품방 건설에 이용했다.

### 3. 선행연구와 분석틀

#### 1) 선행연구

백우열(2014)은 중국의 부동산개발과 사회불안정의 인과관계를 분석하고 있다. 그는 부동산개발의 정치경제를 중앙정부와 지방정부의 역학관계의 이론틀을 통해 분석하고 또 지방정부와 개발상간의 결탁을 언급하고 있다. 김옥·서정민(2013)이 중국 부동산 정책을 중앙정부와 지방정부 간 관계의 관점에서 정치경제학적인 분석을 시도하고 있다. 그들은 지방정부의 이익 추구로 인한 문제점과 그에 대한 중앙정부의 대응을 분석하고 있다. 이들은 2006년부터 이루어진 중앙정부의 인사통제 강화와 지방건설부에 대한 직접적인 통제로 인해 중앙정부의 영향력이 확대되고 있음을 설명한다. 강승호(2011)는 지방정부의 렌트 추구행위를 설명하면서 지방정부 독점의 토지시장을 상세히 설명하고 있다. 김수한(2008)은 도시 토지제도 개혁과 지방정부에 대해 분석하면서 토지사용권 양도시장을 중심으로 지방정부의 토지세수 추구하고 중앙정부의 대응을 분석하고 있다. 이기현(2009)은 지방정부의 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석을 하고 있는데, 그는

8) 2012년 중앙정부에 의해 자금흐름이나 토지공급 등에 관해 정확한 자료를 보고하도록 엄격한 감독이 행해졌지만 이 조치로 정부 간 관계 구조에 널리 퍼져 있는 불신을 완화시키지는 못했다(Zou, 2014: 13).

지방정부의 이러한 불법적인 현상이 중앙정부의 이익이 반영된 토지제도 설계 속에서 이루어진 것임을 논리적으로 설명하고 있다. 이밖에 부동산 중 주택에 대한 연구를 보면, 기존 국내 연구들이 1998년 개혁초기 이전과 개혁 초기 시기 부분에 집중되었고, 비교적 최근 연구로는 홍원표(2009)가 사회보장성 주택정책인 경제적용방 공급정책을 北京市를 사례로 삼아 분석을 가하고 있다. 그는 경제적용방과 염조방을 대표적 사회보장성 주택으로 보고 가용토지 공급, 재원조달 가능성 및 공급 주체간의 이해 조정 등의 측면에서 분석하고 있다. 한편, 김수한(2009)은 국내 연구가 신형공공주택에 대한 연구가 부족함을 지적하고 자신은 1998년 이후의 신형공공주택모델의 특징과 변화과정을 관찰하고 이를 바탕으로 향후 중국 공공주택을 전망하고 있다. 백승기(2005)는 都市住宅改革政策의 실시 성과를 ‘住房分配貨幣化政策’을 중심으로 살펴보고 있으며, 백승기(2012)는 중국의 보장성주택정책을 가치비평적 정책분석(value-critical policy analysis)의 틀을 활용하여 분석하고 있다. 백승기(2013)는 보장성주택정책에 있어서 드러난 지방정부의 이기적 행위와 이에 대한 중앙정부의 제재를 분석하고 있다. 그리고 김부용·박진희(2012)는 중앙정부의 부동산 과열 억제정책과 지방정부들의 대응 현황을 소개하고 있다.

중국 측의 연구를 보면, 鄭思齊(2009) 등이 보장성 주택의 비용을 중앙정부가 부담해야 하는가 아니면 지방정부가 부담해야 하는가를 놓고 체계적으로 분석하고 있다. 비용 분담을 제약하는 요인으로 재정권과 업무권의 구분 미비와 호적제도가 지방정부의 동기를 저하시킨다고 보고 있다. 謝志歸 등(2012)은 지방정부의 비합리적인 행위를 ‘목표대치적 비정식규칙’이라 명하고 이에 대한 구체적인 설명을 추가하고 있다. 한편 朱亞鵬(2008)이 주택보장정책을 사회정책적 시각에서 분석하고 있으며, 그 외 주택보장 관련 법적인 검토를 진행한 연구로는 符后林(2012)이 주택보장법률제도의 현황과 문제점을 분석하고 있다. 그 밖에 최근 영문자료로는 Zou(2014)가 보장성주택 공급의 부진의 원인을 중앙정부와 지방정부 간 관계에서 찾고 있다. 그는 우선 정부 간 관계를 정치적 구조, 재정적 구조 및 토지체제(land system)로 구분하고, 이들 정부 간 관계가 보장성주택 공급에 미친 영향을 토지공급, 재정적 측면, 정책설계와 정책집행 간 겹 등의 측면에서 분석하고 있다. Yan(2014) 등은 토지시장에의 정부의 간여가 토지공급과 주택공급에 미치는 영향을 중국의 주요 시장에 대한 분석을 통해 설명하고 있다. 한편, Harry S. Dent, Jr(2014)는 중국 부동산시장의 거품 붕괴를 경고하고 있다. 그는 그 이유 중 하나로 중국 주택 공급이 수요를 3.3배 앞서는 과잉공급을 제시하고 있다.

## 2) 분석틀

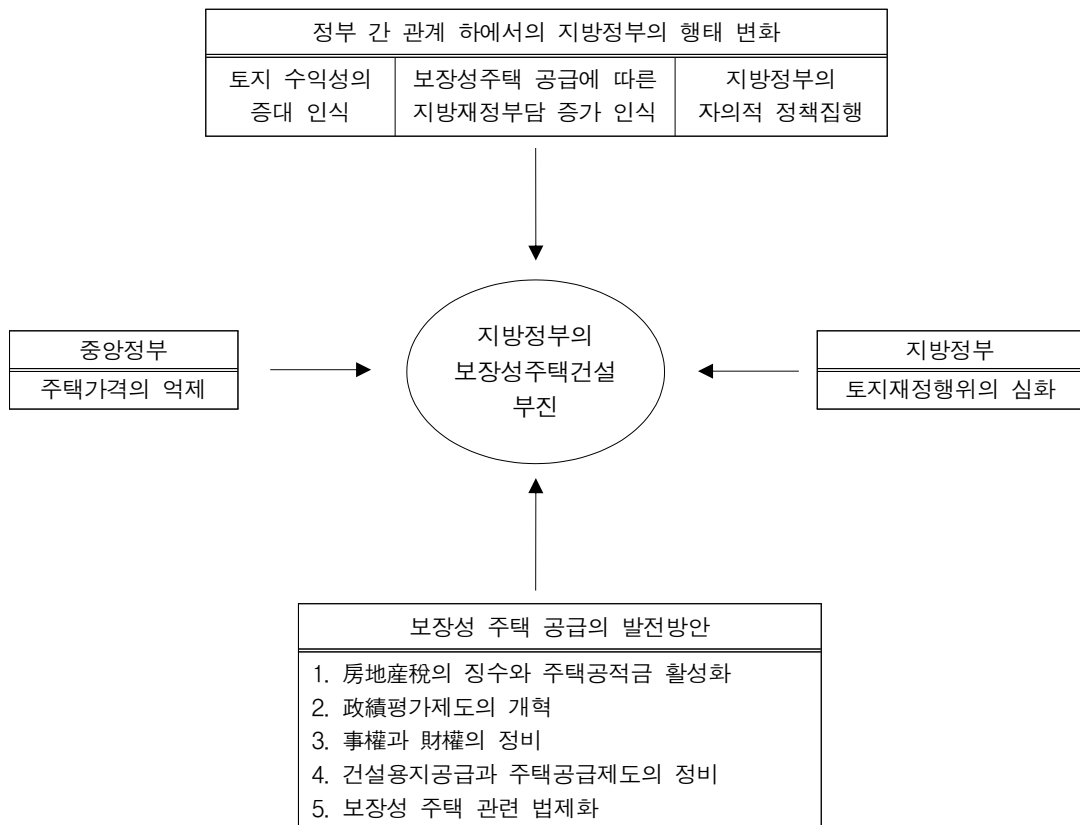
본 연구는 중국에서 충분한 보장성주택 공급이 제대로 이루어지지 않고 있는 데에는 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하고 있으나, 그 중에서 중앙정부와 지방정부 간 관계에 초점을 맞추고 있다. 이러한 정부 간 관계는 정치적 측면, 재정적 측면 그리고 토지체제 측면에서 분석할 수 있고, 이것이 보장성주택의 공급에 미친 영향에 대해 알아보게 된다.

이를 위해 본 연구는 정부 간 관계 구조가 보장성주택 공급에 미치는 영향을 토지공급, 재정, 정책설계와 정책집행 간 겹 등으로 구분하여 살펴본다. 토지공급에서는 중앙정부의 보장성주택



공급의 확대 지침과 이것이 자신의 이익에 장애가 된다는 지방정부의 입장이 충돌함을 보여 준다. 지방정부는 경제적용방을 비롯한 보장성주택에 토지를 무상으로 공급하게 되면 토지를 상품방 건설에 공급할 때보다 지방재정에 막대한 손실을 초래한다는 입장이다. 다음으로 재정 면을 보면, 보장성주택 건설은 지방재정에 적지 않은 재정 부담을 지운다. 중앙정부는 보장성주택 건설의 할당량만 지방정부에 배정하고는 그에 필요한 재정지원은 소홀히 했다. 2011년에 1,000만 가구분의 사회주택 건설을 계획했지만 이에 소요되는 1.3조 元 중 고작 1,003억 元만 예산 지원했던 것이 이를 잘 말해 준다(Zou, 2014: 13). 마지막으로 정책설계와 정책집행 간의 갭 문제에서는 중앙정부의 정책에 대해 지방정부는 형식적으로 받아들이기만 하고 실질적으로 들여다보면 정책에 불응하는 것을 볼 수 있다. 이러한 경향은 지방정부의 자의적 집행으로 이해할 수 있다. 토지재정행위의 주체인 지방정부가 이상과 같이 인식함에 따라 지방정부의 보장성 주택 건설이 부진함을 언급하고, 이러한 부진 현상을 타개하기 위한 중앙정부의 대처 방안이 소개된다. 본 연구에서는 중앙의 이러한 노력이 효과를 거두지 못하고 있음을 설명하고 그것의 실효성을 제고하기 위한 발전 방안으로 첫째, 房地產稅의 징수와 주택공적금 제도의 활성화, 둘째, 政績평가제도의 개혁, 셋째, 事權과 財權의 정비, 넷째, 건설용지공급과 주택공급제도의 정비, 다섯째, 보장성 주택 관련 법제화 등을 제시하고 있다. 이 글의 분석과정을 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 연구분석틀



### Ⅲ. 보장성 주택정책에 있어 지방정부의 자기중심적 행위 분석

#### 1. 지방정부의 소극적 경제적용방 공급 실태

지방정부는 토지양도금으로 자신들의 개발사업에 투입해야 했으므로 토지양도금을 받지 못하고 무상행정배분해야 하는 경제적용방 건설에 용지를 공급하는 것에 소극적이었다. 반면에 자신들이 훨씬 더 많은 이익을 거둘 수 있는 상품방 건설에는 보다 적극적이었다.

토지는 중앙정부가 아닌 각급 지방정부의 소유(국유토지의 경우) 또는 관할권(농촌집체토지의 경우) 안에 있었으며 불완전한 시장화의 환경에서 부동산 개발을 위한 토지 매각, 수용, 인허가 등을 둘러싼 지방정부와 개발상간의 협조 또는 결탁이 극심하게 발생하게 되었다. 지방정부와 개발상의 후견인-수혜자 관계가 심화되면서 각 지방에는 강력한 부동산 개발을 둘러싼 지방상업연합(local commercial coalition)이 형성되었다(백우열, 2014: 33). 지방정부는 상품방 건설을 선호하는 개발상들과 연합을 형성하는 전략을 구사한다. 중앙정부가 재차 주택가격을 상승을 억제하는 정책을 추진했지만, 지방정부는 개발업자와 연합을 형성했고 이것은 부동산산업의 쾌속 팽창을 가져 왔고 주택가격도 부단히 상승했다. 2010년 7월 12일 국가통계국의 발표에 의하면 6월분 70개 도시의 주택가격이 동기대비 11.4% 상승했다. 지방정부가 개발업자를 무시할 수 없는 이유는 지방정부의 권한은 관할지역에 한정되지만 부동산자본시장은 전국적으로 유동적이어서 각 지방정부들 간에 경쟁이 붙어 용지 제공에 우대조치를 취하여 투자자를 끌어들이기에 혈안이 기 때문이다.

1998년부터 2003년 사이에 누적 경제적용방 건설 투자계획은 10.47억㎡로서 동기간 전국의 도시신축주택면적의 32%에 달했지만 실제로 완성된 경제적용방 건설면적은 단지 4.77억㎡로서 계획대비 45%에 불과했다(余宇, 2012: 22). 또 2004년 전국의 주택투자는 8,837억원으로 전년 대비 28.7% 증가했지만 경제적용방 투자는 606억 원으로 오히려 전년 대비 2.5%가 감소했다. 2005년 1-5월에는 동기 대비 16.7%가 감소했다(余宇, 2012: 24).

이처럼 지방정부는 보장성주택건설에 그다지 성의를 보이지 않는데, 9) 그 구체적인 실상을 보면 다음과 같다(백승기, 2013: 434). 첫째, 토지공급의 부족이다. 2009년에 11개 도시의 경우 보장성주택토지공급계획의 집행비율이 35%에도 미치지 못했다. 지방정부는 주택용지 공급을 제한적으로 증가시키고 있는데, 그 이유는 주택용지를 과다 공급하게 되면 다른 산업용지 공급을 저해하게 되어 GDP 성장에 불리하게 작용하고 동시에 과다한 토지공급은 지가를 떨어뜨려 지방정부의 토지양도수익을 감소하게 하기 때문이다.

둘째, 자금투입의 부족이다. 국가가 규정한 토지양도금 중 10%를 염조방 건설에 사용하라는 중앙정부의 규정을 베이징시를 비롯한 22개 도시가 집행하지 않았다. 2007년부터 2009년까지

9) 2009년의 경우, 중앙재정에서 보장성주택건설에 지원한 자금은 550.56억 원에 달했다. 2009년 전국재정지출결산을 보면 보장성주택에 지출된 자금이 725.97억 원으로 전년 대비 3배가 넘고 있다. 이 수치는 지방정부가 단지 175.41억 원만 투입하여 지방정부가 자금 투입에 적극적이지 못함을 말해주고 소기했던 보장성주택 건설을 달성하지 못했던 주요 이유로 분석된다.

이들 도시들은 146.23억 元을 덜 투입했다.

셋째, 염조방 경시 풍조이다. 지방정부들이 경제적용방은 투자금 회수가 가능하기에 적극적이었고 반대로 염조방에 대해서는 소극적이다. 구체적인 수치를 보면, 2007년-2010년 전국의 주택 용지 공급구조를 보면, 경제적용방과 염조방의 건설용지가 2007년에는 10.4%와 0.4%, 2008년에는 13.2%와 1.2%, 2009년에는 12.7%와 1.6%, 그리고 2010년에는 9.9%와 2.8%를 기록하고 있다.<sup>10)</sup> 이것은 앞서 언급한 대로 경제적용방의 투자 회수가 상대적으로 용이하기 때문이다.<sup>11)</sup>

## 2. 지방정부의 자기중심적 행위의 유발 요인 분석

이러한 지방정부의 건설상의 적극성 결여는 지방정부가 느끼는 토지수익의 중요성이 날로 커졌다는 것, 경제적용방 건설이 지방재정에 부담을 주었다는 것과 정책설계와 정책집행 간의 갭(gap)이 있다는 세 가지 사실에 기인한다. 첫째, 지방정부가 토지수익성의 증대를 인식하게 된 것을 들 수 있다. 지방정부의 입장을 보면, 중앙정부의 이익추구로 인한 지방수입 감소로 인해 지방재정이 악화되었음에도 불구하고 책임항목은 오히려 증가했기 때문에 지방정부의 재정적 부담은 더욱 가중되었다. 이러한 상황에서 지방정부에게는 새로운 이윤 창출기제가 필요했는데 그것은 바로 중앙정부와 이익을 공유하지 않아도 되는 토지부문이었고 이에 따라 지방정부는 농촌 토지의 건설용지 전환에 몰두했다.

물론 토지관리법 개정으로 인해 신설건설용지의 토지양도수입 중 30%는 중앙으로 이전하고 나머지 70%만 해당 지방정부에 남았다. 하지만 이러한 규정에도 불구하고 지방정부는 기묘한 수단으로 중앙정부의 눈을 속여 상당 부분의 수입을 차지할 수 있었고, 이것은 지방정부가 재원 확보의 목적으로 부단히 건설용지를 증가시키는 유인이 되었다(전상경, 2014: 123).

문제는 토지가 지방재정의 주요 부분이 되면서 경제적용방정책을 추진해 나가기가 더 어려워졌다는 점이다. 무상행정배정으로 토지를 공급해 주고 거기다가 21개 항목의 세비를 감면해 줌으로써 지방정부의 재정수입을 늘리려는 지방정부의 의도와는 배치되었다. 이에 따라 지방정부들은 경제적용방 건설 공급을 대폭 줄이거나 심지어 일부 지방에서는 경제적용방 건설계획을 아예 중지하기도 했다. 지방정부간 치열한 경쟁에 직면하고 있는 지방정부로서는 이 경쟁에서 이기기 위해서는 토지를 주택건설용지로 공급하는 것보다 산업개발용 토지로 공급하는 것이 바람직했고, 이러한 산업투자는 궁극적으로 중앙정부가 지방의 관료를 평가하는 기본적인 지표로 사용되는 지역의 GDP를 창출하는 데에 효과적인 방법이였기 때문이다(Zou, 2014: 12).

둘째, 지방정부가 경제적용방 건설이 지방재정에 부담을 증가시킨다는 것을 인식한 것이다. 경제적용방 건설이 지방재정에 미치는 재정 부담은 두 가지로 구분하여 분석할 수 있다. 우선 지적할 수 있는 것이 직접비용인 토지와 세비수입 부분이다. 이는 정부가 경제적용방을 건설함

10) 國土資源部, 2009年「全國土地市場動態監測分析報告」.

11) 上海市의 경우 2011년도에 보장성 주택건설면적으로 800만㎡를 목표로 했는데 그 중 경제적용방이 500만㎡이고 공공조입방이 200만㎡이며 새로 건설하는 염조방은 구체적인 면적조차 나오지 않았다. 謝志歸·曹景鈞, 2012: 97.

으로써 토지와 세비 수입 등을 잃게 되는 걸 말한다. 직접비용 중 하나가 정부 직접의 재정투자이다. 베이징시를 보면, 1999년-2010년 사이 경제적용방 투자액이 860.5억 원이고 판매면적은 2066.6만 $m^2$ 이다. 직접 비용 중 다른 하나는 건설의 기회비용이다. 이것은 지방정부의 줄어든 토지와 세비수입을 말하는데, 베이징시의 경우 2010년의 평균지가는  $m^2$ 당 7,320 원으로 판매면적 49.5만 $m^2$ 를 계산하면 기회비용이 36억 원에 달한다.

이처럼 지방정부는 자신들의 세수에 심대한 지장을 초래하는 중앙정부의 방침에 쉽게 호응하기 어려웠다. 다시 말해 건설 용지를 지방정부가 무상으로 배분하기 꺼려했던 것이다. 당시 상황은 2002년부터 중국은 토지공개 판매 제도를 시행한 이래 토지가격은 계속 반등했고 이러한 상황에서 지방정부가 토지를 무상공급하여 경제적용방을 지으면, 지방정부가 거둘 수 있는 토지수익을 거둘 수 없었던 것이다. 2004년 이후는 농지의 징용을 통한 토지양도금 수입으로 재원을 조달하는 ‘토지재정’ 행위가 성행하기 시작했다. 전상경은 토지재정행위를 협의, 중범위 및 최광의로 구분했는데, 그에 따르면 최광의의 토지재정은 지방정부가 토지를 담보로 하여 조달한 대출수입인 음성적인 토지수입을 포함하는데 2001년 이후 70%를 하회한 적은 한 번도 없고 2010년에는 180%에 이르고 있어 토지재정을 활용한 지방정부 차입행위의 심각성을 지적하고 있다 (전상경, 2014: 119-120).

셋째, 정책설계와 정책집행 간의 갭(gap)이다. 중앙정부는 보장성주택 건설이 사회 안정이나 정치적 안정에 기여하기를 바라고 있다. 2010년 이래 중앙정부는 각종 매체를 통해 이 부분을 강조하고 있는데, 이에 반해 지방정부는 이 정책을 시행할 충분한 재정력이나 인센티브를 가지지 못했다. 중앙정부의 재정 지원 없는 일방적인 지시에 대해 지방정부는 형식적으로 수용하는 듯이 하지만 실질적으로는 저항을 하고 있다. 중앙정부의 보장성주택 건설의 할당량을 채우라는 지시에 대해서도 실적을 위해 목표량을 달성하지도 않았으면서도 달성했다는 거짓 보고를 하는 경우가 다반사이다. 이처럼 중국의 지방정부가 중앙정부의 방침에 불응하는 이유는 무엇일까? 한마디로 중앙정부의 정책이 요구하는 행동이 부담이 되어 불응이 발생하는 것이다. 즉 중앙의 정책에 순응하기 위해서는 지방의 경제적 이익을 버려야 하는 부담 때문에 중앙의 정책적 지침에 따르지 않는 것이다(백승기, 2010: 399).

그리고 현재의 관료체제하에서 지방정부는 지역 주민들에게 책임을 지는 것이 아니라 상급정부의 감독에 예속된다. 효과적인 일반 공중들의 감시와 감독이 결여된 상태에서 보장성주택의 배분 과정에서 부패가 발생할 여지가 많다(Zou, 2014: 14).

이들 요인 외에도 지방정부로서도 이러한 자구책을 강구하지 않을 수 없었던 또 다른 배경으로 부동산 시장의 본질을 들 수 있다. 즉, 부동산시장의 경기가 위축되면 지방정부의 세수 역시 줄어들다는 사실이다. 2011년 이후 중앙정부는 주택가격의 상승을 엄격히 통제하여 부동산 개발상들로 하여금 토지 입찰 자체를 꺼리게 만들었다. 2011년에 100개 도시가 토지양도로 벌어들인 수익이 전년 즉 2010년 대비 15.4%가 감소했다. 토지세수가 감소하면서 지방정부로서도 보장성주택 공급에 드는 예산을 감축하지 않을 수 없었다(Zou, 2014: 13).

## IV. 지방정부의 자기중심적 행위에 대한 중앙정부의 대응

### 1. 지방정부의 자기중심적 행위에 대한 중앙정부의 대처 방안

지방정부의 자기중심적 행위에 대한 중앙정부의 대처 방안은 아래 3단계로 나누어 설명할 수 있다.

- 1) 제1단계(2005년 3월부터 2008년 8월): 2005년 5월 건설부 등 7개 정부 국방부 직할부대 및 기관 공동으로 부동산 가격 안정을 위한 6가지 조정 조치를 발표했다. 그 내용은 쥘급 지방정부가 해당 지역의 부동산 가격의 안정적 성장에 대해 모든 책임을 지는 것이었다. 그러나 2006년에 중국 각 대도시의 주택가격이 폭등하면서 중국의 주택공급정책이 많은 문제점을 드러내기 시작했다. 이에 따라 중앙정부에서는 2006년 이후 거시경제적 측면에서 통제정책을 실시했는데, 대표적인 정책으로 앞서 언급했던 대로 건축면적 90m<sup>2</sup> 이하의 소형주택이 전체 공급량의 70%를 차지해야 하는 것<sup>12)</sup>을 들 수 있다.

2006년 9월에는 지방정부의 무분별한 개발정책을 억제하기 위하여 ‘토지개발 총량제’를 도입했다. 이는 각 쥘 정부의 토지개발 승인신청을 건별 신청이 아닌 연간 토지개발 계획을 일괄 제출케 한 것이다. 그리고 2008년 1월부터 토지양도금의 최소 10% 이상은 염조방 공급에 사용하도록 규정했다.

- 2) 제2단계(2008년 9월부터 2009년 10월): 금융위기가 발생한 이 단계에서는 중앙정부가 부동산 통제정책을 완화하는 각종 정책을 펼쳤다. 주택소비를 자극하고 부동산시장의 발전을 촉진하는 정책을 펼쳤다. 보장성 주택정책과 관련하여 2009년 5월, 국토자원부는 경제적용방과 염조방 건설용지에 대해 토지공급 시행과 관련한 비용 감면을 규정했다. 그리고 각 지방정부에 대해 향후 3년 동안의 보장성 주택 용지공급계획을 세우도록 요구했다. 이를 통해 2009년부터 2011년까지 3년 동안 747만호 도시 저수입주택공란가정의 주택문제를 해결하자는 것이다.

- 3) 제3단계(2009년 11월부터): 이 단계는 금융위기 이후의 조정으로 2009년 11월에 시작되었다. 이 시기에는 경제적 상황이 호전됨에 따라 주택가격 상승을 억제하는 정책을 실시했다. 중앙정부가 취한 부동산통제정책은 토지공급, 재정세수, 신용대출, 보장성주택, 거래행위규범화 등이 포함된다.

2009년 11월 중앙정부는 상품방 주택용지의 종지 양도 면적을 소도시는 7ha를 넘지 못하게 했고, 중도시는 14ha를, 대도시는 20ha를 넘지 못하게 했다. 2011년 1월 국무원 상무회의에서는 보장성주택 건설용지가 전체 토지공급의 80%에 달해야함을 규정하였고, 동년 10

12) 90/70정책에 대해 각 지방정부는 현실 수요에 부합하지 않을 뿐 아니라 비효율적 정책이라며 비판하며, 심사과정에서 90/70 정책을 엄격하게 집행하지 않았다. 2010년에 부동산통제정책이 더욱 엄격해 졌음에도 불구하고 각 지방에는 여전히 넓은 면적의 고가의 주택들이 건설되었다.

월에 중앙정부는 기존주택거래영업세를 전액 징수하기로 결정했다. 2011년에는 보장성주택 건설을 촉진하기 위하여 한 해 동안 1000만호 보장성 주택 건설 의무를 부과하고 각省들과 목표책임서를 체결했다. 그리고 그 해 부동산 규제시책인 ‘2011 新國8條’<sup>13)</sup>를 발표했다. 그 중에는 주택대출 차별화를 강행하여 대출금으로 두 번째 주택을 구입하는 가구의 1회분 납부비율을 2007년에 40%로 인상한 데 이어 다시 이를 60% 이상으로 인상을 했다. 그리고 특정 지역에 대해 두 채 이상 주택을 보유한 자와 외지인을 대상으로 주택 구입 제한 시책을 시행했다.

이상에서 본 바와 같이 주택소비행위 규제에 주로 집중되었던 2005년의 규제정책에 비해<sup>14)</sup>, 2006년 이후의 정책은 보다 근본적인 주택공급 구조조정에 주안점을 두었다(김수한, 2009: 143). 2006년 이후에는 중앙정부의 인사통제강화와 지방건설부에 대한 직접적인 통제로 인해 중앙정부의 영향력이 확대되고 있었다고 볼 수 있다.

## 2. 정책적 한계와 실효성 제고 방안

### 1) 정책적 한계

2006년을 분기점으로 지방정부의 중앙정책에 대한 인식이 달라짐을 알 수 있다. 즉 2006년 이전에는 지방정부가 중앙정부의 정책에 대해서 민감하게 반응하지 않아 대부분의 정책은 그 효과를 발휘하지 못하였다. 그러다가 2006년부터 이루어진 중앙정부의 인사통제 강화와 지방건설부에 대한 직접적인 통제로 인해 중앙정부의 영향력이 확대되었음을 알 수 있다(김욱·서정민, 2013: 28).

그러나 중앙의 정책을 피할 수 있는 다수의 대책을 보유하고 있는 지방정부에게 중앙정부가 완전한 통제력을 행사할 수 있다고는 볼 수 없다. 중앙정부의 강력한 부동산 억제정책에 대응하여 여러 지방정부들은 아래 표에서 볼 수 있는 다양한 조치를 통해 부동산 규제를 완화하려는 움직임을 보임에 따라 중앙정부의 각종 조치는 주택시장에서 별다른 효과를 거두지 못했다. 보통상품방과 경제적용방 공급은 여전히 심각할 정도로 부족한 실정이며, 또 정부가 90/70 정책을 규정했음에도 불구하고 그러한 규정 면적을 초과하는 대형 주택 건설이 공공연히 이루어지고 있다. 또한 주택가격 역시 상승 추세가 멈추지 않고 주택가격은 여전히 역사상 가장 높은 가격 수준을 유지하고 있다.

13) 이것은 중앙정부가 개별 도시의 과열된 부동산시장을 진정시키고자 시도한 것이다.

14) 2005년의 주택시장 규제안을 보면, 개발업자가 당국으로부터 토지사용권을 얻은 후 1년이 지나도 개발에 착수하지 않으면 공한지세를 내야하고, 미개발 상태가 2년 이상 경과하면 사용권이 취소되도록 하였다. 또한 보유기간이 2년 미만의 주택거래에는 양도소득세를 부과함으로써 단기수익을 노린 투기행위를 막고자 하였다. 김수한, 2009: 142.

〈표 2〉 중앙정부의 부동산통제에 대한 지방정부의 대응책

정책종류	주요 내용	실시 도시
주택공적금 대출 장려	주택공적금의 대출한도를 늘리거나 대출 조건을 완화	南京市, 重慶市 등
주택구매 제한조치 완화	조건을 완화하여 부동산 거래 활성화를 도모	成都市, 上海市 등
주택거래 관련 세제상 우대정책	취득세나 양도세를 면제하여 주택거래 활성화를 도모	北京市, 上海市
주택구매시 보조금 지급	구매 시 주택가격의 일부를 보조하여 주택거래를 진작시킴	營口市, 揚州市 등
주택구매 시 호적취득조건 완화	외지인이 주택 구매 시 호적 취득할 수 있는 조건을 완화함	長春市

자료: 김부용·박진희, 2012: 7을 재구성한 것임.

그렇다면 이러한 한계는 어디에서 오는가를 일반적 관점과 세부적 관점 두 가지로 나누어 파악해 보고자 한다.

#### (1) 일반적인 정책환경

중국정부는 보장성주택정책에 있어서 간접적인 경제적 수단이 효과를 발휘하지 못하면 더욱 강제적인 규제수단을 사용하곤 했다. 중저가의 보통상품방, 경제적용방, 염조방에 사용될 토지 공급량이 해당 연도의 주택용지 공급량의 70%를 밑돌지 않아야 한다는 규정이나, 90m<sup>2</sup> 이하 주택면적이 반드시 전체 건설면적의 70% 이상을 차지해야 한다는 규정 등이 이에 해당한다. 이처럼 중국 중앙정부는 이전의 간접규제에서 직접 규제로 전환했다. 우리는 정책수단의 선택이 정책의 성공 여부와 직결됨을 잘 알고 있다. 하지만 중앙정부의 정책이 금융, 세제 등 재정성격의 정책수단에 치중하고 있는 점은 문제를 야기한다. 즉 이러한 성격의 조치는 막강한 재력을 보유한 투기자들의 투기성 주택소비를 억제하기에는 역부족이다. 오히려 일반 수요자의 재정 부담만 증가시키고 있는 실정이다(朱亞鵬, 2013: 285-286).

그리고 1998년의 주택시장화정책 이후 중국정부는 경제적용방을 위주로 하고 염조방과 상품방으로 이를 보완하는 보장성주택시스템을 발표했지만, 집행 상황을 보면 상품방시장만 활황이고 나머지 두 개 즉 경제적용방과 염조방 같은 보장성주택시장은 계속 침체되고 있다. 특히 염조방은 건설이 되지 않고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 실적이 미미하다. 그 결과 주택가격은 날로 상승하여 일반 주민이 구입할 수 있는 능력을 초과하여 사람들은 정부정책에 대해 강한 불만을 갖게 되었다. 주택공급체계의 구조적 불균형으로 인해 중저소득계층이 주택시장에서 자신들의 주택수요를 해결할 수 없게 된 것이다. 주택시장화되면서 중앙정부가 정책을 제정하고 집행하는 과정에서 최우선 고려한 것은 경제성장이었다. 이것은 사실상 정부가 중저소득계층 특히 빈곤계층의 주택수요에 대해서도 시장에서의 해결을 강권한 셈이다.

## (2) 세부적 측면

첫째, 房地產 외에는 다른 수입들은 크게 늘지 않아 지방정부의 지출에 힘을 보태지 못했다. 2001년부터 2010년까지 전국의 토지양도금 수입은 94,488.15억 元으로 지방 재정수입의 48%를 차지했고, 부동산업세가 지방의 지방세수수입의 14%를 넘었다. 이 두 가지를 합치면 부동산부문의 수입이 지방정부 총 수입의 40%에 근접하기도 했다. 이처럼 막대한 금액을 지방정부로서는 포기할 수 없었던 것이다.

둘째, 정적평가체제이다. 1978년 이래 경제발전과 재정수입의 증가는 지방정부의 가장 중요한 임무가 되었다. 이것은 업무평가기준이 과거에는 정치일변도였으나 이제는 경제실적 위주로 바뀌었기 때문이다. 사실 정적평가체제하에서 GDP, 재정과 취업 증가율 등 지표들은 모두 부동산의 발전과 큰 연관성을 지니기 때문에 지방정부는 부동산업에 큰 관심을 보일 수밖에 없었다.

셋째, 사권과 재권의 명확한 구분이 법적으로 뒷받침되지 못했다. 중앙정부와 지방정부간 재정권한 배분과 업무권의 조정 모두 정부 간의 행정채널에 의해 해결되므로 법률적 보장이 결여되어 있다. 사실 주택보장 같은 사회보장업무는 중앙정부의 사권이므로 그 지출은 주로 중앙정부의 재정 부담이 되어야 한다. 그러나 중국의 경우 전체 국민을 대상으로 하는 사회보장제도가 아직 수립되지 못해 현재 시행하고 있는 각종 사회보장업무 이를테면 실업보험이나 기본양로, 기본의료 등을 여전히 지방정부가 그 업무를 맡고 있다. 그렇다 해서 이것이 보장주택의 추진을 지방정부가 수행해야 한다는 근거가 될 수는 없다.

넷째, 건설용지와 주택공급에 있어 지방정부가 소극적인 태도를 나타낸다. 경제적용방의 경우 토지가 무상배정되므로 지방정부의 적극성을 기대할 수 없다. 무상배정방식으로 경제적용방에 건설용지를 공급하려면 정부에게 강력한 감독메커니즘을 요구하는데, 그 감독이 철저하지 못해 새로운 형태의 지대추구행위(rent-seeking)나 부패행위가 쉽게 발생하고 있다. 동시에 정부의 토지소유권이 충분히 발휘하지 못해 무상배정방식은 쉽게 토지수익이 유실되게 한다. 정부가 취득하는 것은 단지 토지사용비용에 불과하게 되면서 미래에 토지가격의 앙등이 가져올 수익 증가분을 누리지 못하게 된다. 주택 공급도 현재의 ‘只售不租’의 공급모델에 따라 많은 지역에서는 판매만 허용하고 있다.

다섯째, 현재의 정부 간 관계는 지방관료들로 하여금 그들의 예산을 보장성주택이 아닌 인프라(infrastructure) 구축에 사용토록 만든다. 왜냐하면 인프라라는 나중에 그들이 평가받게 되는 주요 기준인 경제성장을 촉진하기 때문이다(Zou, 2014: 13).

## 2) 실효성 제고 방안

### (1) 행정통제에서 이익협조체제로의 전환: 안정적 지방재정의 조성

중앙정부의 부동산 통제정책이 소기의 성과를 거두지 못했던 가장 중요하고 직접적인 요인은 지방정부에 있다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 지방정부의 재정규율의 필요성이 제기되기도 한다. 중앙정부가 『土地出让金收支管理辦法』을 제정하여 토지수익금을 모두 재정부의 예산에 편입시키는 조치를 취하였다. 이 법이 국유토지수익기금이라는 항목을 만들어 토지양도금의 수입과 지출을 더욱 투명하게 하여 지방정부의 자율성이 다소 축소되었다. 또 중앙정부가 2011년부



터 예산외수입제도를 예산내로 전환한 것도 이러한 노력의 일환으로 해석된다.

그러나 이러한 일방적인 조치에는 근본적인 한계가 있다. 중앙정부의 부동산통제정책은 주로 수요와 공급을 조절하는 정책으로 이루어지고 있다. 부동산 수익의 제도화 메커니즘이 결여되어 있어 지방정부들이 자신들의 이익을 버리고 중앙정부의 부동산조절목표에 따르기는 쉽지 않다. 부동산개발상들 대부분이 사회주택의 건설에서 거둬들일 수 있는 성과가 너무 낮다는 지적을 하고 있다. 초기 투자된 자본을 회수하기에 시간이 너무 많이 소요된다는 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 상황에서 중앙정부의 일방적인 지시나 감독으로 보장성주택 건설을 강요하는 현재의 부동산 통제방식에서 방식에서 벗어나 이제는 이익조절을 핵심으로 하는 통제로 전환되어야 한다. 다시 말해 일방적인 행정적 통제가 아니라 중앙과 지방 상호 간에 이익을 분점할 수 있는 협조체제의 성립이 요구된다고 하겠다.

이러한 양자 간의 갈등을 해소하기 위하여 중앙정부는 지방정부가 안정적인 지방재정을 운용할 수 있도록 도와주어야 한다. 현재 지방세수체제의 가장 큰 문제는 지방세의 중목이 부족하고 그 세수규모가 매우 제한적이라는 것이다. 이를 극복하기 위한 조치로 진정한 의미의 지방세로 평가되는 일종의 주택보유세인 房地產稅를 도입할 수 있다.<sup>16)</sup>

방지산세는 원래 2003년부터 물업세로 불려오던 것이 2010년 재정부의 공적중점(工作重點)에서 처음으로 방산세로 불리기 시작했다. 새로운 방지산세는 지방세로 분류되어 비교적 낮은 급의 지방정부들의 주요 세원이 된다. 결론적으로 방지산세의 징수는 지방재정에 안정적인 세수기반을 제공하게 되고, 또 지방정부들이 공상업발전 중심에서 전환하여 주택건설에 보다 많은 자원과 자금을 투입하게 되면 주택건설용지의 공급을 증가시킬 것이다(余宇, 2012: 92).

또 다른 방안으로 주택공적금의 활성화를 들 수 있다. 주택건설용 자금 출처를 다양화시키면 지방정부의 재정 부담을 줄일 수 있는데, 그 방법 중의 하나가 주택공적금 제도의 정비로서 주택의 임대를 촉진하기 위해서도 필요한 조치이다. 이 제도는 싱가포르의 제도를 모델로 하는데, 싱가포르의 자가취득권장정책은 1964년 자가 소유촉진정책(HOS: Home Ownership Scheme)과 1968년 기업 부담과 개인연금으로 조성되는 중앙연금기금(CPF: Central Provident Fund)에 의한 주택자금 대출로 구성된다. CPF에서 고용주와 직원의 공적금 납부율이 1955년에 5%에서 1970년에 10%, 다시 1984년에 25%로 인상되었다가 그 후 90년대에 들어와 20%로 낮아졌다. 고령자의 취업을 촉진하기 위하여 고용주는 55세 이상 직원에 더 적게 납부하면 되고 60세 이상에게는 더욱 더 낮은 납부율이 적용된다. 2014년 1월부터는 50세 이하에 대한 연합납부율은 36%, 65세 이상에게는 연합납부율이 11.5%로 낮아진 채 시행되고 있다(莫道明 外, 2014: 146-147). 싱가포르의 공공주택 역시 중국과 마찬가지로 국유지에 건설되고 99년 임차권 형태이므로 분양가격이 저렴하고 중앙연금기금에서 용자가 제공되기 때문에 내 집 마련이 용이해진다.

중국정부는 주택 구입에 공적금을 활용하기 위하여 2009년에 중앙정부는 지방정부들이 공적금 잔액의 50%를 사회주택 지원에 사용할 수 있도록 조치했고, 2010년에는 베이징시를 포함하여 28

15) 한 개발상에 따르면, 보장성 주택 사업에 46.24백만 元을 투자하여 얻은 연수익은 5만 元에 불과하다고 한다 (Zou, 2014: 14).

16) 방지산세는 상하이시(上海市)와 충칭시(重慶市)에서 실험적으로 시행되고 있다.

개 도시에 대해 사회주택을 지원하는 데에 공적금을 사용할 수 있도록 했다. 또 중앙정부는 주택 보유세를 징수하고 있는 상해시와 중경시에 대해 최우선적으로 사회주택 프로그램에 사용토록 지시했다. 중앙정부는 일반 민간 사업자들에 대해서도 사회주택 부문에 적극 참여하기를 권장하고 있으나 이런 사업에서 이익 창출이 어렵다고 판단하는 민간사업자들의 협조를 이끌어내지 못하고 있다. 중국은 싱가포르와 유사한 조건이지만 경제적용방을 비롯한 보장성 주택의 공급이 싱가포르에 비해 그리 원활하지 못한데 이를 해결하기 위해 싱가포르의 공공주택에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 민간의 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있는 혁신적인 조치가 강구되어야 할 것이다.

## (2) 政績평가제도의 개혁

지방정부가 중앙정부의 부동산통제정책 중의 목표를 대체해 버리는 행위를 개혁하기 위해서는 필히 정적 평가체제를 개혁해야 한다. GDP와 재정수입의 증가지표를 지방업무를 평가하는 여러 지표 중 하나에 불과하게 만들어야 할 것이다. 이를 위해서는 경제성장에만 치중하지 말고 사회책임이나 민생문제 등도 중시하고 염조방이나 경제적용방과 같은 보장성 주택 건설 실적도 考核 평가지표에 넣어야 한다. 최근 지역민심을 설문조사하여 평가지표의 하나로 채택하고 있는데 이는 제도 개혁의 측면에서 긍정적인 조치로 평가할 수 있다.

## (3) 중앙과 지방간의 事權과 財權의 정비

앞서 언급한 대로 분세제개혁은 재원의 중앙집권화, 업무의 지방분권화(財權上移, 事權下移)를 초래하여 재정권과 업무권이 맞지 않게 했다. 즉, 지방정부로서는 재원은 줄었지만 해야 할 일은 기간시설, 치안유지, 사회보장 등과 같은 일을 계속 맡아야 했는데, 특히 전체 사회복지 업무 중 중앙정부는 지방정부 대비 10.8%만 담당하며, 교육·과학·위생업무의 경우 중앙은 지방대비 11.3%를 담당할 뿐이다. 이에 따라 지방은 상당한 재정압박을 받았던 것이다(전상경, 2014: 129).

이러한 상황을 타개하기 위하여 사권과 재권의 구분을 명확히 하거나 재정전이제도를 완비하여 중앙과 지방간의 사권과 재권관계를 합리적으로 설정해야 할 것이다. 따라서 보장주택건설에 드는 비용의 일정 부분은 중앙정부가 맡아야 한다. 그 방법은 중앙정부가 전이지부를 증가시켜 지방의 보장주택비용 부담능력을 제고해야 할 것이다. 이 때 전이지부 방식은 격려성의 專項轉移支付 방식<sup>17)</sup>으로 실시해야 한다. 즉 지방정부의 지출규모가 클수록 중앙재정으로 받는 전항전이지부자금도 더 많아지게 된다(鄭思齊, 2009: 122). 이러한 과정을 통해 사권과 재권 관계의 불명확화에서 초래되는 지방정부의 비합리적인 행위의 출현을 줄여야 할 것이다.

## (4) 건설용지제도와 주택공급제도의 조정

토지공급방식에 있어서 현재의 행정무상배정방식을 임대 형식인 土地租賃 방식으로 전환해야 한다(余宇, 2012: 82).<sup>18)</sup> 70년 토지사용비를 단 일회로 징수하는 것은 기업이나 보장대상자의

17) 專項轉移支付는 상급 정부가 특정한 거시적 정책 목표를 실현하기 위하여, 또한 하급 정부에 위탁한 일부 대리 사무에 대해 보상을 위해 설립된 전항보조자금이다. 이것은 지방의 국지적 이해보다는 국가 차원에서 보다 긴요한 분야를 진작시킬 목적으로 지원되는 보조금이다.

부담을 증가시키고 정부가 얻는 것 또한 단지 토지사용비에 불과하게 되어 미래에 토지가격이 상승하는 데서 오는 증가분을 누릴 수 없게 된다. 그러나 임대방식을 취하면 일시금으로 낼 필요가 없게 되고 주택원가가 대폭 낮아져 경제적용방의 가격을 낮추는 결과를 기대할 수 있다. 토지공급과 관련하여 최근 일부 지방정부에서 시행하고 있는 제도 중에 지방정부가 부동산개발 상에게 토지공급의 공동 부담을 지우는 것이 있다. 베이징시의 경우 상품방 건설 프로젝트의 시행에 있어 그들에게 일정량의 사회주택(social housing) 할당을 지우는 것이다. 어떤 부동산개발 상은 2012년에 주택용 토지를 278.5백만 元에 구입하면서 이에 더해 9,650㎡의 공공조임방 건설을 약속함으로써 사업을 따낼 수 있었다(Zou, 2014: 14). 이러한 조치는 지방정부가 사회주택용 토지를 공급해야 함에 따른 재정 부담을 줄이는 데에 도움을 주는데 다른 지방정부들도 참고할 필요가 있다.

한편, 주택공급모델도 조정되어야 한다. 현재의 ‘只售不租’의 공급모델은 응당 가능한 한 빨리 변화되어야 한다. 조임형 경제적용방을 적극적으로 발전시켜 경제적용방을 ‘租售并舉’로 바꾸어 중저소득자 특히 ‘협심층’의 주택문제를 효과적으로 해결해야 한다. 경제적용방이 임대공급방식으로 전환되면 구매자의 비용과 수익에 변화를 일으켜 조건에 맞지 않으면서 구매력을 가진 자들이 스스로 구매 대열에서 떨어져 나가고 대신 조건에 부합하지만 구매력이 없는 자들이 보장 범위에 들 수 있다(余宇, 2012: 84).

그리고 공급자에 대한 음성적인(隱性) 보조는 이제 수요자에 대한 양성적인(顯性) 보조 혹은 화폐보조금 지급으로 전환되어야 한다. 그렇게 함으로써 구매 희망자의 구매력을 제고할 수 있고 동시에 개발상들의 정책의 허점을 이용한 이익 챙기기를 근절할 수 있다. 정부가 직접 수요자에게 보조해 주는 것은 상당한 정도로 보장조건에 부합하지 않는 사람들이 경제적용방을 침탈하는 것을 저지할 수 있다.

앞서 언급한 바 있지만 상하이시에서는 최근 혁신적인 조치로서 공동소유권제도(common home property right, 共同產權)를 실시하고 있다. 이것은 지방정부가 경제적용방의 30-40%의 소유권을 가지고, 주택 구입자는 나머지 60-70%의 소유권을 가진다. 이 제도는 몇 가지 장점을 가진다. 첫째, 거주자가 해당 주택을 정부에게 팔면 정부는 이를 다른 신청자에게 판매함으로써 공공자원을 보다 더 효율적으로 사용할 수 있다. 둘째, 거주자들로 하여금 주택을 수리 유지하고 알뜰하게 가꾸게 할 인센티브를 제공하게 된다. 그 결과 정부가 지출해야 하는 수리 유지비를 절약할 수 있게 한다(Zou, 2014: 15).

##### (5) 주택 관련 법제화

주택보장관련 법제의 입법을 보면, 지방정부의 역할을 명확히 규정하는 주택보장 관련 법규가 정비 되지 않아 장기적인 목표를 세울 수 없다는 점이다. 현재의 「經濟適用房管理辦法」, 「廉租房管理辦法」등은 그 성격이 비교적 모호한 규정으로 볼 수 있다. 이처럼 보장성 주택의 건설이 법률적 지위를 확고하게 얻지 못하고 行政命令 방식으로 시행 집행됨에 따라 강력한 집행력을 보

18) 임대차제도는 시장진입이 비교적 합리적이고 실행할 만하다. 일년임대료제도(年租制)는 점진적으로 일부 지방에서 받아들여져 국유토지의 무상배정에서 나타나는 폐단을 보완하는 역할을 하고 있다.

장받지 못하고 있고 이것은 보장성주택정책의 앞으로의 전망을 불투명하게 만들고 있다.

보다 근본적으로는 보장성 주택 건설이 법적 지위를 확고하게 가질 수 있도록 <住房保障法> 제정이 절실히 요청된다고 하겠다. 주택보장법은 주택보장에 필요한 법률적 토대를 제공할 수 있는데, 1998년에 염조방 위주의 보장주택체계를 세웠고, 1999년에는 건설부가 <城鎮廉租房管理辦法>을 제정하였지만 사회적 약자들을 위한 주택보장은 사람들의 관심을 끄는 주제가 되지 못하고 있다. 물론 중국은 1999년 9월에 최저생활보장조례를 제정한 바 있지만, 이 조례에서 보장의 기준을 정하는 데 그치고 주택이나 의료 같은 부문에 대한 구체적인 지원에 대한 것이 결여되어 있는 것이 문제점으로 지적된다.

이러한 실정에서 주택보장이야말로 생존권 보장으로 연결되므로 <住房保障法>의 제정이 절실하다고 보는데, 아직 주택보장조례의 논의 수준에 머물고 있는 것은 시급히 개선되어야 할 것이다. 그리고 주택보장법에서는 지방정부가 비용 전액을 먼저 지불하고 중앙정부가 지방정부와의 분담 비율에 따라 지방정부에 대해 지급하는 방안을 생각할 수 있다. 물론 구체적인 비율은 중앙정부와 지방정부 간 세수 구분을 따져봐야 할 것이다.

이상에서 설명한 중앙정부의 통제정책의 실효성 제고방안을 각 방안별로 시행 목적과 주요 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 중앙정부의 통제정책 실효성 제고 방안

순번	정책	주요 내용
1	房地產稅의 시행	지방재정의 안정적 운용을 위해 방자산세의 도입과 주택공적금제도의 활성화가 필요함
2	政績평가제도의 개혁	경제 실적에만 치중하는 현재의 평가제도에 보장성주택 건설과 같은 사회적 현안도 지표에 포함되어야함
3	정부 간 사권과 재권의 정비	재정권은 중앙으로 가고 업무권은 지방에게 남겨지는 형태는 지양되어야 하고, 轉移支付가 확대되어야함
4	토지와 주택공급제도의 조정	행정무상배정방식을 임대로 전환하고 공동소유권 제도에 입각한 주택공급제도의 확대 필요함
5	주택 관련 법제화	현행 주택 관련 조항들이 규정에 불과한데 이를 주택보장법으로 입법해야 함

### 3. 우리에게 주는 시사점

중국의 경제적용방 공급정책은 우리에게 시사하는 바가 있다. 우선 지방정부와 개발업자 간 부적절한 연계에 주의해야 함을 잘 보여 주고 있다. 정부가 경제적용방의 단위가격을 제한하지만 개발업자들이 지방정부의 비호 아래 건설면적의 확대나 용도변경 등의 수단을 동원하여 더 많은 이윤을 추구한 결과 주택의 전체 가격이 치솟았던 것을 우리도 경계해야 할 것이다.

또 하나는 보장성 주택의 보장성 강화를 위한 베이징시 당국의 노력이다. 베이징시에서 경제

적용방을 구매한 저소득가구는 단지 자신들의 거주용으로만 사용할 수 있고, 양도나 재임대할 수 없게 했다. 주택을 판매하고자 할 때에는 앞서 언급한 대로 단지 정부에게만 팔 수 있고 그러면 정부는 조건에 부합하는 다른 저소득가구에게 재배정함으로써 보장성이 더욱 강화된다. 물론 우리의 체제와 중국의 체제가 다르기에 이대로 받아들일 수는 없겠으나 공공성을 강화하려는 노력만큼은 우리도 긍정적으로 받아들여야 할 것이다. 우리나라의 보금자리주택정책<sup>19)</sup>이 무주택 저소득 가구의 주거 불안 해소와 내 집 마련에 얼마나 도움을 줄 것 인지에 대해 통일된 견해가 모아지지 않고 있는데 이 부문에도 공공성 강화 노력을 통해 정책의 효과성을 높여야 할 것이다.

그리고 중국이 2007년에 경제적용방의 대상을 저소득가구로 제한하고 중간소득계층에게는 상품방 구입을 유도하고 있는데 반해, 우리나라의 공공임대주택정책은 최저소득가구에서 중간소득가구까지 지원 범위가 확장되고 있으며 양적 확대정책과 질적 향상정책 그리고 주거안전망구축 정책을 동시에 전개하고 있다. 이로 인해 재원상의 한계 등과 같은 문제가 나타나고 있어 충분한 공급을 하지 못하고 있다. 우리나라의 공공임대주택정책은 대상 범위를 좁히고 사회적 약자의 주거기본권 확보에 집중하는 것이 바람직하다고 판단된다(박혁서, 2012: 18).

## V. 결론

중국에서 사회보장성 주택의 공급은 극히 제한적이다. 1998년 주택시장화정책 이후 염조방과 같은 보장성주택의 공급이 절실히 요구되었음에도 불구하고, 염조방 정책을 시행하고 있는 도시들의 경우 5%에도 미치지 못하는 가구들만이 실질적인 도움을 받았다. 이 경우에도 그 도시에서 적어도 5년 이상의 戶口를 유지하는 자에게만 혜택이 돌아갔으며, 외지에서 유입된 자들은 그 혜택을 누릴 수 없는 것이었다.<sup>20)</sup> 위의 주택제도의 개혁으로 이들은 자꾸 도시 변두리로 밀려 나고 부자들과 신흥중간계층들만이 주택시장의 주요 참여자가 되어 그 과실을 얻고 있는 실정이다.

이상에서처럼 중국에서 사회 안정을 유지하기 위해 보장성주택의 공급은 필요했지만 그간 이루어진 공급 정책에서 적지 않은 비효율성과 불공평성을 볼 수 있었는데, 우리는 이러한 것이 지방정부와 중앙정부 간의 효용함수의 불일치에서 오는 것임을 보았다. 다시 말해 지방정부는 자신들의 이익에 영향을 미치지 않는 영역은 제외하고 나머지 정책에 대해서는 비정상적인 운영을 하고 있었다. 마치 주인-대리인 이론에서 보는 바와 같이 대리인은 주인이 제시한 목표대로 행동을 취할 것을 요구받고 있지만 대리인 자신의 이익이 있기에 주인의 뜻에 따라 일하지 않는 것이 중국의 지방정부의 행위에 비유될 수 있다. 이 같은 행태는 흔히 앞서 언급한 대로 ‘上有政策, 下有對策’로 비유된다. 중앙정부에 비해 지방 현지의 실정에 훨씬 더 많은 정보를 가지고 있

19) 보금자리주택정책은 기존의 주택공급정책에 비해 몇 가지 차별성을 가지고 있다. 첫째, 기존의 정책이 공급 확대였다면 보금자리주택은 전매제한요건 등이 강화된 실수요자 목적형의 주택공급이다. 둘째, 저렴한 주택의 공급이다. 민간부문의 참여가 저조한 상황에서 공공부문이 시장 보완 역할을 한다.

20) 이들이 ‘打工’이다. 중국 각지에서 대도시로 와서 건설노동자로 일하는 자들로 전체 14억 인구 중 3억 정도로 추산되고 있는데 ‘人民工’으로도 불린다.

는 지방정부 즉 대리인으로서 정보비대칭의 기회를 자신에게 유리하도록 이용해 보려는 ‘기회주의 속성’(opportunism)을 갖게 된다.

중국정부는 1998년의 주택분배화폐화정책 이후 경제적용방을 위주로 하고 염조방과 상품방으로 이를 보완하는 보장성주택시스템을 발표했지만, 집행 상황을 보면 상품방시장만 활황이고 나머지 두 개 즉 경제적용방과 염조방 같은 보장성주택시장은 계속 침체되고 있음을 언급한 바 있다. 이러한 현실이 일반 주민들의 불만을 야기하게 되자 중앙정부는 지방정부에 대해 보장성주택의 건설을 독려하고 나섰다. 하지만 지방정부는 2002년 이후 도시토지사용권의 시장가격에 의한 양도가 시행되면서 대표적인 보장주택인 경제적용방 건설용 토지공급의 기회비용이 급격히 증가하게 되자 소극적 건설 행태를 보이고 있다. 지역경제 활성화를 가져 올 수 있는 주택투자가 아니고 빈민들의 최저주거수준의 확보를 위한 사회정책으로서의 임대주택정책은 지방정부로서는 그리 반가운 대상이 아니었다. 1994년 분세계 개혁 이후 부동산 관련 세수가 지방정부의 재원이 되었는데 특히 토지양도금은 지방정부의 재정능력을 개선하는데 매우 중요한 의의를 지니게 되었다. 杭州市의 경우 1999-2002년의 토지유상양도금은 연평균 44.78억 元으로 총지방재정수입 대비 46%에 달했다. 이러한 막대한 토지이익을 잠식하게 되는 염조방을 비롯한 공공주택 정책에 소극적일 수밖에 없었다.

이러한 지방정부의 행태에 대해 중앙정부는 각종 정책을 시행하고 있으나 지방정부의 비협조로 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 이러한 상황을 극복할 수 있는 방안은 무엇일까? 첫째, 지방재정의 안정적 운용 기반을 조성해 줘야 한다. 물론 중앙정부의 행정적 통제가 강화되어야 함은 당연하다. 관리감독과 위법한 행위에 대한 징계 역시 강화되어야 함은 필요한 일이다. 그러나 중앙정부가 지방정부의 이기적 행위에 대해 이익유인책 없이 단지 행정적 수단만 예를 들어 목표책임서의 서명, 감독의 강화 등으로 중앙정부의 정책을 집행하라고 하면 지방정부의 협조를 구하기 어렵다. 방자산세의 징수 같은 이익유인책이 마련되어야 할 것이며, 주택공적금 제도의 활성화를 통해 자금 출처의 다양화를 도모해야 할 것이다.

둘째, 지방관료에 대한 평가체제인 政績 考核을 개혁해야 한다. 경제성장에만 치중하지 말고 사회책임이나 민생문제 등도 중시하고 염조방 건설도 考核 평가지표에 넣어야 한다.

셋째, 중앙정부와 지방정부 간의 사권과 재권 관계를 명확히 하여 이러한 불일치에서 오는 하급 정부의 비합리적인 행위를 막아야 할 것이다.

넷째, 건설용지공급과 주택공급제도를 조정해야 한다. 토지공급방식에 있어서 현재의 행정무상배정방식을 임대 형식인 土地租賃 방식으로 전환해야 한다(余宇, 2012: 82). 그리고 앞서 언급한 베이징시의 새로운 제도인 상품방 건설 프로젝트의 시행에서 개발상들에게 일정량의 사회주택 할당을 지우는 방식을 적극 권장해야 할 것이다. 이러한 조치는 지방정부가 사회주택용 토지를 공급함에 따른 재정 부담을 줄여줄 것이다. 또한 경제적용방은 현재의 ‘只售不租’의 공급모델은 응당 가능한 한 빨리 변화되어야 한다. 그리고 상하이시에서 최근 혁신적인 조치로서 시행 중인 공동소유권제도에도 관심을 기울일 필요가 있다.

다섯째, 주택보장체계가 제대로 만들어지려면 각급 정부의 주택보장발전 과정 중의 책임을 명확히 하고, 통일된 주택보장법률체계를 세울 필요가 있다. 비공식적인 협상의 메커니즘으로는

정치적 이해관계를 조정하고 타협을 유도하는 안정성이 부족하기 때문이다. 지방정부 차원의 주택보장 관련 법규가 아닌 국가 차원의 주택보장법이 시급히 제정되어야 할 것이다.

이밖에 현재 중국의 주택 개혁정책에서 소외된 계층들의 불만은 향후 주택개혁에 큰 위협으로 다가갈 것이기 때문에 이러한 문제를 다루기 위해 중국 정부는 저소득계층을 위한 새로운 복지주택체제를 강구해야 할 것이다. 중국에서 농민은 토지를 매매할 수 있는 권리가 없는 상황에서 상당수 지방정부들은 개발을 위해 이들에게 생계가 보장도 되지 않는 수준의 적은 보상금만 주고 토지를 강제 압류하는 일이 흔하다.<sup>21)</sup> 해당 농민에게 지급하는 철거보상비는 형편없이 낮고 이에 반해 개발 과정에서 발생하는 막대한 개발이익은 지방정부와 개발상들이 나눠가지고 있는데, 이러한 상황 하에서 최근 급증하고 있는 중국 농민들의 土地收用<sup>22)</sup>에 대한 격렬한 저항은 중국에서 사회보장적 공공주택 정책의 확대 필요성을 잘 말해주고 있다.

마지막으로 중앙정부의 각종 통제정책이 별다른 성과를 거두지 못하고 있는 현실을 볼 때, 단순히 정책수단을 변경하는 수준의 조치만으로는 주택문제를 효과적으로 해결할 수 없음을 알 수 있다. 따라서 주택정책의 목표를 단순히 부동산경제의 시각에서 벗어나 전체 사회적 문제를 포괄할 수 있도록 재설정하고 그에 따른 새로운 주택정책이 만들어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강승호. (2011). 중국 지방정부의 렌트추구와 성장패턴. 『동북아경제연구』, 23(3): 135-162.
- 김부용·박진희. (2012). 글로벌 금융위기 이후 중국 중앙정부의 부동산 과열 억제정책과 지역별 대응 현황. 『중국 성별 동향 브리핑』.
- 김수한. (2009). 중국 공공주택모델 전환에 관한 연구: 경제적용주택과 저가임대주택을 중심으로. 『현대중국연구』, 10(2): 123-153.
- 김수한. (2008). 중국 도시 토지제도 개혁과 지방정부 행위분석: 토지사용권 양도시장을 중심으로. 『한중사회과학연구』, 6(2): 31-53.
- 김옥·서정민. (2011). 중국 부동산 정책에 관한 정치경제학적 분석: 중앙과 지방의 권력관계를 중심으로. 『동서연구』, 25(2): 5-33.
- 김의섭. (2006). 중국의 재정분권화와 중앙-지방 재정관계의 변화. 『한국지방재정논집』, 11(1): 129-160.

21) 토지수용을 통한 이익창출은 실로 엄청나다. 농촌집체용지의 토지수용 보상금은 해당 농경지 수용 직전의 3년 평균 작물 소득의 6-10배이며 이주정착 보조금도 이의 4-6배이다. 하지만 지방정부는 보상비의 최소 10배를 넘는 수익을 얻을 수 있다. 성균중국연구소, 2013: 18. 토황제(土皇帝)라 불리는 지방의 관료들은 부동산개발과 관련하여 상급지방정부 및 개발상들과 공모하여 개발 이익을 독점하고 있다.

22) 2004년 10만 명 이상의 농민이 참여한 사천성 폭동이나 2005년 12월 광둥성에서 발생한 유혈사태 역시 토지에서 비롯된 것이었다. 지방정부는 토지를 싼 값에 징용하고 국유토지 소유권 대리인 신분으로 이 토지를 유상양도하여 차액을 지방재정으로 확보한다. 2013년의 한 조사에 의하면, 응답자의 약 16%가 토지압류와 주택철거의 아픔을 겪었다고 조사되었다. 이투데이뉴스, 2013. 10. 31.

- 김화섭. (2010). 최근 중국 부동산 건전화정책의 의미와 시사점. 「KIET 산업경제」, 155호.
- 백승기. (2002). 중국 지방정부의 토지개혁정책에 관한 연구. 「지방정부연구」, 6(2): 87-105.
- 백승기. (2003). 중국 도시주택제도의 개혁에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(2): 155-172.
- 백승기. (2005). 中國 都市住宅改革政策의 실시 성과에 관한 연구: ‘住房分配貨幣化政策’을 중심으로. 「住宅研究」, 13(3): 149-174.
- 백승기. (2010). 「정책학원론」(제3판). 서울: 대영문화사.
- 백승기. (2012). 중국의 주택보장정책에 대한 평가. 「동아인문학」, 제23집: 401-443.
- 백승기. (2013). 중국의 보장성 주택정책에 있어서 지방정부의 이기적 행위에 관한 연구. 「동아인문학」, 제26집: 409-446.
- 백우열. (2014). 현대 중국의 부동산개발, 사회불안정, 신형도시화. 「한국정치학회보」, 48(4): 27-48.
- 서영인. (2012). 중국 경제정책 제정의 법적 시스템 분석. 「한중사회과학연구」10(2).
- 성균중국연구소. (2013). 중국의 신형 도시화 전략: 개발에서 거주로. 「성균차이나포커스」5호.
- 이기현. (2009). 중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인분석: 개혁기 중앙정부의 이익과 토지제도 설계. 「국제정치논총」, 49(4): 213-234.
- 이준호·정운길. (2010). 중국의 재정제도 변화과정 분석: 역사적 제도주의 관점을 중심으로. 「한국행정논집」, 22(4): 1133-1163.
- 전상경. (2014). 중국 지방정부 ‘토지재정’ 행위의 정치경제. 「한국지방재정논집」, 19(1): 109-140.
- 홍원표. (2009). 중국경제적용방 공급정책의 평가: 베이징시 사례. 「공간과 사회」, 32: 209-241.
- 「이투데이뉴스」(2013). 10. 31.
- 莫道明 外. (2014). 「社會發展與中社會政策」. 北京: 東方出版社.
- 白鋼·史衛民主編. (2008). 「中國公共政策分析」. 北京: 中國社會科學出版社.
- 李君甫. (2009). 北京的住房政策變遷及經驗教訓. 「改革與戰略」第25卷.
- 謝志歸·曹景鈞. (2012). 房地產調控變: 從行政控制到經利益協調. 「公共行政評論」, 第3期: 86-112.
- 余宇. (2012). 「我國經濟適用住房政策的效果評價與發展前景研究」. 北京: 中國發展出版社.
- 李君甫. (2009). 北京的住房政策變遷及經驗教訓. 「改革與戰略」第25卷.
- 謝志歸·曹景鈞. (2012). 房地產調控變: 從行政控制到經利益協調. 「公共行政評論」第3期.
- 李君甫. (2009). 北京的住房政策變遷及經驗教訓. 「改革與戰略」第25卷.
- 李斌. (2009). 「分化的住房政策」. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 李晶. (2012). 「中國房地產稅收制度改革研究」. 大連: 東北財經大學出版社.
- 沈榮華. (2000). 關於地方政府規章的若干思考. 「中國法學」第1期.
- 鄭思齊 外. (2009). 住房保障的財政成本承擔. 「公共行政評論」, 第6期: 109-125.
- 姚先國(1999). 浙江經濟改革中的地方政府行為評析. 「浙江社會科學」. 第3期.
- 胡金星. (2010). 我國經濟適用住房政策反思與轉型思考. 「住房保障」第351期.
- 朱亞鵬. (2008). 中國住房保障政策分析-社會政策視角. 「公共行政評論」, 第4期: 84-109.
- 朱亞鵬. (2013). 「公共政策過程研究: 理論與實踐」. 北京: 中央編譯出版社.
- 陳杰. (2010). 中國公共住房政策概覽. 「中國房地信息」11.



- 姚玲珍. (2003). 『中國公共住房政策模式研究』. 上海: 上海財經大學出版社.
- 崔建華 編著. (2003). 『房地產經濟論』. 北京: 經濟科學出版社.
- 中國統計年鑑. (2007), (2008).
- Dent, Jr. H. S. (2014). 『2018 인구절벽이 온다』, 권성희(역). 서울: 청림출판; *The Demographic Cliff*. N. Y.: Susan Golomb Literary Agency, Inc., 2014.
- Lee, James. (2000). From Welfare Housing to Home Ownership: The Dilemma of China's Housing Reform. *Housing Studies*, 15(1).
- Logan, J. R. , Bian, Y. & Bian, F. (1999). Housing Inequality in Urban China in the 1990s. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (1).
- Wang. Ya Ping. (2001). Urban Housing Reform and Finance in China: A Case Study of Beijing. *Urban Affairs Review*, 36(5).
- Wolf. Charles, Jr. (1993). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. (2nd ed.). Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Wu, Fulong. (2001). China's Recent Urban Development in the Process of Land and Housing Marketisation and Economic Globalisation. *Habitat International* , 25: 273-289.
- Yan, Saqi, Xin Janet Ge, Qun Wu. (2014). Government intervention in land market and its impacts on land supply and new housing supply: Evidence from major Chinese markets,” *Habitat International*, 44: 517-527.
- Yeung, S. Chi-Wai and Rodney Howes. (2004). The Role of The Housing Provident Fund in Financing Affordable Housing Development in China. *Habitat International* 28.
- Zhang. Xing Quan. (2001). Risk and Uncertainty in the Chinese Housing Market. *Journal of Real Estate Literature*, 9(2): 517-527.
- Zou, Yonghua. (2014). Contradictions in China's affordable housing policy: Goals vs. structure. *Habitat International*, 41: 8-16.

백승기(白承起): 臺灣國立政治大學 대학원 정치학과(政治研究所)에서 박사학위를 취득하고(논문: 中韓兩國農村發展政策之比較研究), 미국 U. C. Berkeley IGS에서 visiting scholar(1998-1999), 현재 동의대학교 행정학과 교수로 재직 중임. 주요 연구 분야는 정책학, 비교정책이며 주요 저서로는 『행정학원론』(제2판, 2010), 『정책학원론』(제3판, 2010) 등이 있으며, 주요 논문으로는 “옹호연합모형에 의한 의료보험 통합정책에 관한 비교 연구: 한국과 대만의 사례를 중심으로”(2010), 한국행정학보 제44권 제4호 등이 있다(skpaik@deu.ac.kr)

Abstract

## A Study on the Conflict between Central and Local Government of Housing Security Policy in China

Paik Sung Ki

The purpose of this study is to explain the conflict between Central Government and local government of housing security policy in China. For this purpose, it is necessary to analysis whether the housing security policy purpose through which Chinese government wants to achieve is accomplished or not. Though China has achieved great strides in improving housing provision, it is still plagued by a lack of affordable housing. We can find that affordable housing programs increase housing inequality.

What power relations have been formed between central and local government? In spite of the fiscal reform, there are lots of fiscal problems between the central and local government in China. Obviously, the central government and local government have fundamentally different politico-economic interests that are mutually contradictory in many occasions. The central government took various control measures to stabilize housing prices and to prevent speculations. But the local government with the ownership of regional property in hands was careless about building new public housing system, which causes disincentives.

This article examines the problem of housing policy for low-income group and argues that the inter-governmental structures have become a barrier to affordable housing provision. Finally, this paper provides some suggestions for future reform of housing security policy.

Key Words: China, Housing Security Policy, Local Government, Conflict