

## 중국 경제적용방 공급정책의 평가 베이징시 사례

Evaluation of China Affordable Housing(Jingjishiyongfang)  
Supply Policy: Case of Beijing

홍원표\*

이 연구는 베이징시를 사례로 하여 중국의 대표적 보장성 주택 정책인 경제적용방 정책을 지속가능성의 관점에서 토지공급, 자원확보, 공급주체들의 이해관계의 측면으로 나누어 그 변천과정을 살펴보고 정책을 평가한다. 이 연구는 지난 10년간의 베이징시 경제적용방은 폭발적인 수요와 대조적으로 공급부족을 보이고 있으며, 그 원인은 지방정부가 실질적 토지소유자로서 경제적용방 공급체계의 일주체이자 관리자로서의 이중 역할을 하고 있으며, 경제적용방의 건설이 지방정부의 이해에 반하기 때문에 공급이 지속적으로 감소했음을 제시한다. 토지 상품화의 심화과정에서 토지무상배분을 핵심으로 하는 경제적용방 용지공급의 기회비용을 상승시켜 지방정부가 경제적용방 정책에 대한 소극적 태도를 갖게 한다. 이러한 결과에 근거하여 이 연구는 일반주택가격의 안정화가 보장성 주택 활성화의 전제라는 점, 토지비축 및 개발기능과 보장성 주택공급기능의 결합을 통해 지속가능성을 확보해야 할 필요성, 그리고 토지비축주체의 지방이익집단으로부터의 상대적 독립성의 필요성, 지방정부를 보장성 주택 공급에 적극적으로 만드는 민주주의의 중요성을 한국 주택정책에의 함의로서 제시한다.

주요어: 베이징시, 경제적용방, 보장성 주택, 지방정부, 행정배분

\* Ph.D. Candidate, College of Urban and Environmental Sciences, Peking University(wonpio@hotmail.com)

## 1. 서론

급속한 경제성장에 따른 인구의 도시화, 이에 따른 주택부족 및 도시 주거용지 및 주택가격의 상승은 거의 모든 개발도상국이 당면하는 문제이다. 주택은 일반상품과 확연히 다른 특수성을 갖고 있기 때문에, 대다수 나라의 정부는 여러 가지 정책을 동원하여 주민들의 주택문제를 해결하기 위해 노력하고 있다.

중국 또한 예외가 아니어서, 개혁개방 이래 주택정책분야에서 많은 성과를 올린 반면, 많은 새로운 과제를 안고 있다.

본 연구는 중국의 대표적 보장성 주택정책인 경제적용방 정책을 베이징시를 사례로 하여 지속가능성의 관점에서 분석 평가한다. 그리고 이에 기초하여 중국의 보장성 주택정책에 대한 전망을 제출하고, 마지막으로 최근 논의 중인 ‘반값아파트’에 대한 함의를 제출한다.

### 1) 선행 연구 검토

중국의 주택문제는 지난 30년간 전 세계적인 관심의 대상이 되어 왔다. 특히 1990년대 공공주택의 사유화는 다양한 학술적 관심을 불러일으켜 중국 국내외에서 막대한 분량의 연구가 쏟아져 나왔다.<sup>1)</sup> 당시의 연구는 주로 체제전환기 사회현상에 대한 관심에서 비롯되어 중국 특유의 사회현상[가령 단웨이(單位)<sup>2)</sup> 연구]에 초점이 집중되었다. 한편 1998년 주택의 현물분배 폐지 이후 중국주택정책에 관한 연구는 상대적으로 중국의 특수성보다는 보편성에 초점이 많이 맞추어져 연구가 진행되고 있다.

---

1) 대표적으로는 Tolley(1991), Wu(1996), Wang & Murie(1996) 등이 있고, Harvard University, World Bank 등 연구소의 문헌도 다수 있다.

2) 단웨이(單位)란 전통사회주의 경제시기 국영기업을 지칭하는 말로, 영어로 Work Unit라고 번역한다. 단웨이는 생산조직일 뿐 아니라 생활 조직이기도 했다. 1980~1990년대까지만 해도 도시주택시장에서 주요한 역할을 담당했다.

중국의 보장성 주택정책에 관한 연구는 명시적인 이론적 틀을 갖고 현상을 분석하기보다는 주로 직접적인 정책적 관심에서 다양한 이론적 관점이 혼재되어 진행된 측면이 강했다. 그런데 최근의 연구는 명확한 이론적 틀에 의거하여 연구를 진행하는 경향이 두드러지고 있다. 그 대표적인 것은 게임이론(game theory)의 시각에서 경제적용방 문제를 분석하는 것이다. 魏建·張信鵬(2008)은 게임이론 시각에서 시장기제와 행정명령 기제로 분할되어 있는 주택시장상황이 가져오는 폐해를 지적하며 경제 적용방 시장과 상품방 시장의 일원화 및 공급장 보조 방식으로부터 소비자 보조방식으로의 전환을 정책대안으로 제시한다. 肖新華(2009) 또한 동일한 지적을 하면서 더 나아가 저렴한 상품주택이 공급되도록 정책지도 할 필요를 제기했다.

관련 연구들은 보장성 주택정책을 둘러싼 행위자들 간의 상호작용을 의미 있게 설명하고 있으나, 상호작용의 기저에 흐르는 메커니즘에 대한 실증 연구는 상대적으로 적다. 이러한 연구대상 자체가 정치적으로 민감한 영역이기도 하고, 더욱이 관련한 통계자료를 쉽게 얻기 어려운 측면도 있다.

한편 국내의 중국 주택문제에 대한 연구는 시기적으로는 1998년 현물 분배중지 이전에 집중되어 있고, 대부분 거시적 분석에 머무르고 있다. 임길진·이만형(1991)은 1998년 이전 중국의 주택문제 전반에 대해 폭넓은 연구를 진행했고, 박인성(2001)은 공공주택 사유화 과정을 체제전환기적 시각에서 연구했다. 한편 공간적으로는 전현택(2001)이 베이징시의 주택상품화 과정에 대한 연구를 진행한 바 있다. 전반적으로 볼 때, 관련 연구들은 주택문제를 전체 경제의 일부분으로서 다루고 있고, 그 자체 주택정책을 전문적으로 다루는 연구는 아직 많지 않아 보인다. 따라서 아직 구체적인 사례연구는 극히 적은 실정이다.

## 2) 연구 분석 틀

본 연구는 중국의 보장성 주택정책을 평가하는 데 있어서 지속가능성

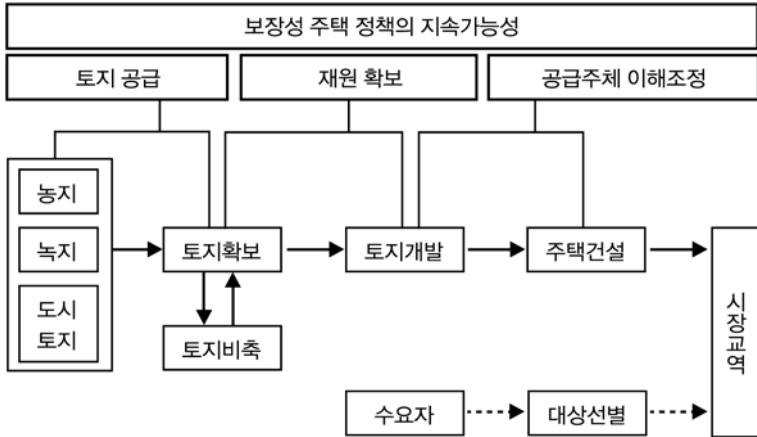
의 측면에 중점을 둔다. 사실 보장성 주택정책의 평가는 매우 다양한 측면을 갖고 있는데,<sup>3)</sup> 본 연구는 베이징시 또는 중국 전체의 경제적용방정책이 시간 추이에 따라 급격한 공급량 변화를 겪은 것을 감안하여 지속가능성 측면에 초점을 맞춘다. 보장성 주택정책은 늘 초과수요에 직면하고 있음을 감안하여, 지속가능성을 재원확보, 토지공급 그리고 공급주체 간의 이해조정, 이 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

우선, 토지공급이다. 토지는 주택건설에 있어 중간재로서 필수불가결한데, 이동불가능한 특성으로 인해, 그리고 많은 경우 도시계획상의 규제 및 기존 시가지의 영향력으로 인해 수요탄력성이 상대적으로 매우 작다. 따라서 재원 문제와 별도로 물리적인 토지확보가 곤란한 경우가 종종 있다. 대개 도시 주택용지는 도심재개발 혹은 농경지의 전용을 통해 공급된다. 도시가 성장함에 따라 전자보다는 후자의 비율이 점점 높아지는 것이 일반적 추세로서 여기에는 도시계획의 방향성이 중대한 영향을 미친다.

둘째, 재원확보는 모든 나라의 보장성 주택정책의 성패를 좌우하는 관건이다. 보장성 주택의 지속적 공급에는 막대한 자원이 소요되며, 이를 위해서 정부는 막대한 재정을 갖추어야 한다. 물론 이 재원이 단지 정부 재정만을 의미하지 않으며 다양한 형태의 자원이 될 수 있다. 그러나 결국 보장성 주택 공급을 위해서는 대규모 투자가 필요하며 이중 대부분은 정부의 재정에서 나오는 것임은 부인할 수 없다. 그런데 대부분의 중앙 혹은 지방정부는 만성적으로 재정부족에 시달린다. 특히 개발도상국의 경우 재정부족은 더욱 더 심각해서 보장성 주택 공급을 위해 별도의 안정적인 재정을 준비하는 것은 커다란 과제다.

3) 가령 Blanc는 주택 보조 프로그램(housing subsidies programs)의 평가 기준을 행정적 단순성, 투명성, 인센티브, 타게팅, 포괄범위, 효율, 가시성, 지속가능성, 유연성을 꼽고 있으며(Blanc: 55~57), Olsen은 저소득층 대상 주택프로그램을 비용효율성, (비주택재화의) 소비성향, 근린의 선택, 여가의 증가(work disincentives), 보조와 편의 비율, 편의의 분배, 참여율, 주택시장가격 등에 대한 영향을 평가의 기준으로 삼고 있다(Olsen: 19~38). 즉 주택 프로그램의 효율성, 효과성, 지속가능성, 기타 주택부문에 대한 영향 등 4개 분야에 집중되어 있다.

<그림 1> 연구 분석 틀



마지막으로 공급주체 간 이해 조정으로, 결국 지속적인 보장성 주택 공급을 위해서는 수요자와 공급자 그리고 이 양자 간의 결합이 필요한 바, 여기서 이해주체는 주로 공급 측면이 강조된다. 왜냐하면 일반적으로 보장성 주택건설은 늘 공급부족에 시달리기 때문이다. 따라서 관건은 어떻게 공급 주체들 간의 안정적인 협조체계를 구축하는가가 매우 중요하다. 이를 도표화하면 위의 <그림 1>과 같다.

### 3) 연구방법 및 연구대상

본 연구는 문헌 조사를 위주로 하고, 현장답사를 보조적으로 결합하여 진행한다. 관련 데이터는 주로 중국 정부의 공식 통계를 주로 참조했다.

중국의 경제적용방 정책을 연구하는데 있어서 베이징시가 과연 중국의 도시를 대표하는 전형성을 가지고 있는지에 대해서는 논란의 여지가 많다. 실제로 베이징시의 경제적용방 정책은 상해나 심천시 등 대도시와는 질적인 차이를 보인다. 우선 베이징시의 주택시장은 여타 도시들과는

확연히 다른 특징을 보이고 있다. 중앙부처 및 국영기업의 본사가 집중되어 있기 때문에 공공주택의 비율이 다른 도시들에 비해 월등히 높으며, 2005년 기준으로 사유화된 공공주택의 비율이 전체 주택재고의 50% 이상을 차지한다. 또한 경제적용방 중 주택조합, 사내주택 방식을 통한 건설이 여전히 상당한 비중을 차지하는 등 만웨이(單位는 여전히 주택시장에서 영향력을 행사하고 있다. 그럼에도 불구하고, 베이징시는 중국의 수도로서 중앙정부의 정책이 비교적 그대로 관철된다는 특징이 있고, 행정구역상 베이징시는 성급의 행정단위로서 중앙정부와 지방정부의 관계를 전형적으로 드러내고 있다. 따라서 통계적으로 베이징시의 현상이 다

<그림 2> 연구지역도



른 도시들을 대표하지는 않지만 정책 전개의 방향성은 다른 도시들에게도 동일하게 적용된다고 볼 수 있다.

지리적으로 보면, 경제적용방은 베이징시 행정구역 전역에 산재해 있지만 의미 있는 것들은 베이징의 8대 구, 즉 동청구(東城區), 서청구(西城區), 충원구(崇文區), 쉬엔우구(宣武區), 평타이구(豐臺區), 스징산구(石景山區), 하이디엔구(海澱區), 차오양구(朝陽區) 등 도심으로부터 30km에 이르는 지역을 중심으로 살펴보고자 한다. 시간적으로는 1998년부터 2007년까지를 고려범위로 잡고 연구를 진행한다.

## 2. 중국 경제적용방 정책의 전개과정

경제적용방(經濟適用房)<sup>4)</sup>은 정부가 중저소득층 가정에게 제공하는 보장성 주택의 하나로, 정부가 정책상의 우혜조건을 제공하고, 건축표준, 공급대상 및 가격을 결정하여 제공되는 주택을 가리킨다. 경제적용방은 중국의 보장성 주택 정책의 핵심이자, 전체 주택공급체계에서도 중요한 지위를 차지한다.

### 1) 중국 보장성 주택 정책의 개관

경제적용방의 탄생은 직접적으로 1998년의 주택현물분배 중지에서 비롯되었다.<sup>5)</sup> 개혁 개방 이래 20년에 걸친 과도기적 전환의 기초 위에

4) 중국 정책 문헌에서 경제적용방이라는 단어가 등장한 것은 1991년 6월 국무원의, “계속적이고 적극적으로 온당히 도시주택제도개혁을 진행할 것에 관한 통지 關於繼續積極穩妥地進行城鎮住房制度改革的通知” 중 “경제적이고 살 만한 상품방을 힘 있게 발전시켜, 우선 무주택 가정과 주택곤란 가정의 주택문제를 해결해야 한다”는 언급에 처음 등장한다.

5) 경제적용방의 역사에 관해서는 1995년부터 일부 도시에서 시작된 안거공정(安

전통적 사회주의 방식의 주택공급체계를 청산한 주택현물분배의 중지와 더불어 체계적인 주택정책이 공식적으로 천명되었다. 즉 이를 전환점으로 주택건설은 그전까지 사회고정자본 투자의 일부로 취급되던 것을 벗어나 독립된 체계적 주택정책체계가 성립되었다. 고소득층에게는 상품방(商品房)을, 중저소득층에게는 경제적용방(經濟適用房)을, 저소득층에게는 염조방(廉租房)을 공급한다는 대원칙이 수립되었으며, 이에 따라 상이한 계층에 상이한 주택공급체계가 형성되었다.

각 성 정부는 이러한 중앙정부의 노력에 호응하여, 지방 정부 차원의 행정적 기초를 갖추고 경제적용방의 건설을 시작했다. 베이징시도 경제적용방을 전체 신규주택의 25%까지 차지하게 한다는 야심찬 계획에 따라 2000년부터 건설에 돌입했다.

그런데 국민경제의 지주산업으로 격상된 주택산업은 2002년 이후 세계 경제가 호황으로 진입하고 중국경제가 회복되면서 대규모 주택건설 열풍이 불기 시작했다. 1990년대 시작한 공공주택의 사유화, 주택공적금 제도 실시, 모기지 정책의 실시 등으로 인해 잠재해 있던 주택수요는 경기 회복을 기폭제로 그 에너지가 분출되었다. 2004년에 들어서는 주택경기과열이 사회적 문제로 대두되었으며, 이에 따라 다양한 투기억제책이 발표되었다. 특히 2006년은 중국 각 대도시의 주택가격이 폭등하면서, 중국의 주택공급정책이 많은 문제점을 노정하기 시작한 해이다. 이에 따라 중앙정부에서는 2006년 두 가지 정책을 선포하는데, 그 내용은 다음과 같다.

우선 신규주택에 대해 90-70정책을 강제 적용하는 것을 선포했다. 즉 신규주택건설이 고급아파트, 별장주택 위주로 흐르는 것에 대해, 상품방 시장에서 건축면적 90m<sup>2</sup> 이하의 소형주택이 전체의 70%를 차지하도록 규정한 것이다. 여기서 주목해야 할 점은 주택가격의 폭등에 직면하여 이를 다른 부문주택시장을 통제 억제하기보다는 상품방 시장에서 저렴한 주택이 공급되도록 하기 위한 시도라는 점이다. 즉 과거 고소득층에

---

居工程)이 경제적용방의 모태가 되었음을 지적하는 학자가 적지 않다.



게 상품방을 공급한다는 방침이 아니라 상품방 시장에서도 저렴한 주택이 공급되도록 하기위한 조치였다.

다음으로 경제적용방의 지위를 축소하고 대신 저소득층을 대상으로 한 염조방을 대대적으로 확충하여 그 지위를 확대했다. 또한 주택가격 상승억제를 위해 한가방(限價房) 정책을 새로 도입했다. 주택가격의 폭등에 대해 신규 주택을 소형주택 위주로 이끌어 합리적인 주택 공급을 이끌어내고, 저소득층을 위한 임대주택 건설을 강화하도록 주택공급체계의 조정을 가한 것이다. 이에 따라 경제적용방 정책도 대폭 수정되었다. 베이징시의 경우 경제적용방에 대한 논란에 직면하여 2005년에 우선 그 수혜대상을 중저소득층이 아니라 철거민 등 특수계층에 한정시켜 전체 주택공급체계에서 차지하는 지위를 대폭 축소했고, 대신 저소득층을 겨냥한 염조방의 대대적 건설, 또한 투기억제를 목표로 한 한가방(限價房)의 도입을 시작했다. 현재는 2006년의 정책들이 시장의 검증받고 있는 상황이며, 금융위기라는 변화된 상황에서 다시금 재조정을 요구받고 있는 상황이다.

주요한 쟁점은 90-70정책이 지방 차원에서 잘 지켜지지 않고 있다는 점이다. 대부분의 성 정부는 각 지역의 특수성을 이유로 90-70정책의 관철에 난색을 표하고 있으며 이는 개발상으로부터도 거센 비판을 받고 있다. 이러한 상황에서 다시금 새로운 주택공급정책의 필요성이 광범위하게 제기되고 있는 상황이다.

우선 전국범위에서 경제적용방의 연도별 건설규모 추이를 보면, 1997년부터 시작된 건설은 2001년에 5,795만 9,700m<sup>2</sup>로 정점을 이루다가 이후 감소추세를 보이고 있다. 전체 신규주택 중에서 차지하는 비중도 2000년 21.7%를 정점으로 그 후 꾸준한 하락세를 보였다. 즉 정책 시행

6) 한가방(限價房)이란 문자 그대로 가격을 낮춘 상품방 주택으로, 경제적용방과 다른 점은 프로젝트의 입안 당시에 이미 최종 판매가격을 정한다는 점이다. 2006년 이후 각 지방정부에서 자율적으로 실시하고 있는데, 그 시장지위는 매우 애매하다.

&lt; 표 1 &gt; 경제적용방 신규착공면적의 연도별 추이(1997~2007)

단위: 100만m<sup>2</sup>

연도	중국전역			베이징시		
	전체주택	경제적용방	비율	전체주택	경제적용방	비율
1997	110.0	17.2	15.6%			-
1998	166.4	34.7	20.9%			-
1999	188.0	39.7	21.1%		3.0	-
2000	244.0	53.1	21.8%	13.2	1.5	11.2%
2001	305.3	58.0	19.0%	22.4	4.2	18.8%
2002	347.2	52.8	15.2%	24.6	3.4	14.0%
2003	438.5	53.3	12.2%	25.0	3.4	13.6%
2004	479.5	42.6	8.9%	22.1	3.1	14.1%
2005	551.9	35.1	6.4%	19.8	2.7	13.4%
2006	644.0	43.8	6.8%	18.7	1.1	6.1%
2007	788.0	48.1	6.1%	16.4	1.6	9.9%

출처: 中國國家統計數據庫: <http://219.235.129.58/>

초기에 대대적 건설이 진행되다가 시간이 지날수록 비중뿐 아니라 절대 규모도 감소한 것이다.

베이징시의 경우도 이와 크게 다르지 않다. 1999년부터 시작한 경제 적용방 건설은 2001년에 18.8%의 비중을 기록하고 나서 하락세를 보였고 2006년에 들어서는 급속하게 신규착공이 감소했다.

한편 수요 쪽에선 정반대의 상황이 벌어졌다. 경제적용방 추첨 번호표를 배정받기 위해 며칠 전부터 줄을 서는 장면은 2004년부터 각 지역신문 1면의 사진이 될 만큼 널리 알려지게 되었다. 수요는 폭발하는데 비해 공급은 감소하는 상황이 벌어진 것이다.

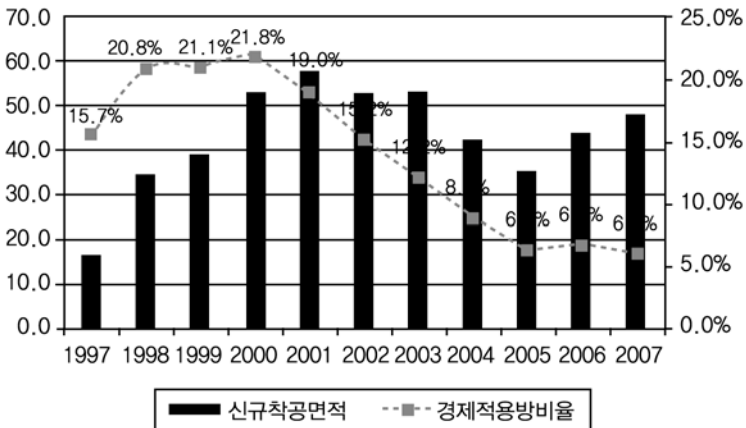
상품방과 경제적용방의 가격비를 살펴보면 2000~2007년 기간 경제 적용방은 상품방에 비해 30~35% 정도 저렴한 것으로 나타났다. 이로부터 베이징시 주민의 경제적용방 구매 열기를 이해할 수 있다. 투기수요를 포함한 전체 수요의 폭발적인 증가, 경제적용방의 신규주택 시장에서의 비중감소 및 절대수량의 감소는 선명한 대비를 이루었다.<sup>7)</sup>

<표 2> 베이징시 상품방과 경제적용방의 가격비 추이(2000~2004년)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
경제적용방평균가격(A)	2,739	2,975	2,894	2,847	3,144
상품방 평균가격(B)	4,557	4,716	4,467	4,456	4,737
비율(A/B)	60%	63%	65%	64%	66%

출처: 北京市房地產年鑒, 2008.

<그림 3> 경제적용방의 연도별 건설 추이(1997~2007년)



출처: 中國國家統計數據庫: <http://219.235.129.58/>

## 2) 경제적용방의 성격과 특징

경제적용방은 주택상품이면서도 보장성 주택인 양면성을 가지고 있다. 이는 경제적용방의 공급을 둘러싼 정책묵음에서부터 유래하는 것으로

7) 《北京商報》, 2009년 8월 21일자 보도에 따르면, 베이징시 8대 구 5환선 이내 주민의 주택가격/가구수입 비중은 27로, 국제수준인 3~6배를 4배나 초과한다고 한다. 비록 이 수치는 공식발표 수치는 아니지만 베이징시 주택가격 폭등의 심각성을 나타내준다.

&lt;표 3&gt; 상품방, 경제적용방, 염조방의 비교

구분	상품방	경제적용방	염조방
공급대상	고소득 가정	중·저소득 가정	저소득 가정
공급방식	구매 또는 임대	구매	임대
가격결정기제	시장가격	가격통제	가격통제
토지공급(토지사용권)	유상 판매	무상 행정적 교부	무상 행정적 교부

자료출처: 필자 정리.

로, 그 성격은 사실 다른 주택유형과의 비교를 통해서 그 성격이 보다 분명해 진다(<표 3> 참조).

경제적용방은 정부가 토지를 무상으로 공급하고 동시에 공급가격을 통제하여 시장가격 이하로 수혜대상에게 판매된다. 이에 비해 상품방은 정부가 토지사용권을 유상으로 개발상에 판매하고 토지양도금을 받는다. 따라서 일단 토지가 개발상에 제공되는 순간 정부는 상품방의 공급에 대해 영향력이 별로 없게 된다. 염조방은 정부나 만웨이가 최저소득 가구에게 제공하는 저렴한 임대주택을 말한다. 염조방의 실물공급원은 대개 퇴거한 공공주택, 정부 혹은 만웨이가 출자하여 건설한 저렴한 임대주택, 정부가 출자하여 구매한 주택, 사회가 헌납한 주택 그리고 기타다른 경로를 통해 획득한 주택이다(王嘯忠·巫月娥, 2006). 염조방은 원칙상 임대 보조금을 지급하는 방식을 위주로 하고, 현물제공과 임대료 감면을 보조적으로 행한다. 그 임대료는 정부가 정하며, 저렴한 임대주택의 임대료표준은 유비보수비용, 관리비를 양대 구성요소로 하여 정한다.

상품방과 염조방과의 비교를 통해 경제적용방의 성격은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 경제적용방은 중·저소득 가정을 공급대상으로 한다. 이 계층은 정상적 소득으로는 주택을 시장에서 구매할 수 없기 때문에 정부가 이 계층에게 저렴한 주택을 공급할 필요가 있고 이에 부응하고자 하는 것이 경제적용방이다.

여기서 문제는 중저소득 가정이라는 정의가 너무 광범위하게 설정되

어 많은 혼란을 주었다. 경제적용방은 일정소득 이하의 시민이면 누구나 다 구매할 수 있었다.<sup>8)</sup> 그 절차는 각 해당 거주지의 가도위원회(우리나라의 동사무소에 해당)에서 소득자격 증명서를 발급받으면 된다. 각 주민의 신용상태, 재산상태 등이 불투명한 상황에서 증명서는 아주 쉽게 발급 가능했고 이는 결국 수요의 폭발적 증가를 가져왔다. 한편 이 문제는 많은 시민들의 공분을 자아내기도 하는 계기가 되는데, 초과수요상황에서 불공정한 수법을 사용하여 경제적용방을 발급받으려는 움직임이 일었고 이는 지탄의 대상이 되었다.

둘째, 경제적용방은 토지의 행정적 무상공급 및 개발상의 이윤통제를 통해 주택을 시장가격 이하로 공급한다. 상품방과는 달리, 토지를 무상으로 공급함으로써 주택가격을 대폭 낮출 수 있으며, 경제적용방의 제조 원가는 엄격히 계산되고, 개발이윤은 3% 이하로 책정된다.

셋째, 경제적용방은 임대되는 게 아니라 판매되었다. 시장가격 이하로 공급되는 경제적용방은 판매됨으로써 사실상 중저소득 가정이 아니라 구매력이 있는 중소득층에 한정되었다. 이는 사실상 경제적용방의 수혜 대상을 중저소득층이라고 설정했음에도 불구하고 사실상은 중소득층에 한정되는 직접적 이유가 되었다. 왜 임대방식이 아니라 판매방식이었을까? 여러 가지 정황적 해석이 있는데,<sup>9)</sup> 결과적으로 경제적용방은 필연적으로 중소득층 일부에게만 혜택이 돌아갈 수밖에 없게 되었다.

8) 베이징시 경제적용방 관리방법에 의하면, 2004년 가구 연간 소득이 5만 위안 이하인 가정은 경제적용방 분양을 받을 자격이 주어졌다.

9) 이와 관련한 정황적 원인을 Duda(2005)는 주택소유를 장려하는 정부의 정책지향에서 비롯된 것으로 설명한다. 요인을 살펴보면, 첫째, 중국정부는 과거 공공주택의 경험에서 더 이상 임대주택 건설로 인해 재정 부담을 안는 방식은 피하고 싶었다고 볼 수 있다. 둘째, 1990년대 초반 실시한 공공주택의 사유화에 대한 주민들의 높은 지지와 열망을 눈으로 확인한 상황에서 그와 반대되는 정책을 내세우는 것 또한 부담이 되었을 것이다. 셋째, 내수경기 진작이라는 측면에서 볼 때 임대주택보다는 판매가 훨씬 경제활성화에 도움을 준다는 판단을 했으리라 본다. 경제부양의 측면에서 토지공급자인 지방정부, 건설시공자인 개발상, 담보대출을 기대하는 은행 등 금융기관 모두 임대보다는 판매를 통해 자금이 순환되고 경제과급 효과를 극대화하지는 데 이해관계가 일치했다고 볼 수 있다.

따라서 경제적용방은 본질상 중소득층 가정의 주택문제를 해결하기 위해 정부가 무상으로 토지를 공급하여 건설한 보장성 주택이라고 할 수 있고, 따라서 그 양면성은 매우 두드러진다.

### 3) 경제적용방 공급체계의 특징

토지의 무상공급을 통한 저렴한 주택공급이 바로 경제적용방 공급정책의 핵심이다. 이를 배경으로 경제적용방 정책의 특징은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 역할분담이다. 중앙정부가 거시적인 지도계획을 하달하고, 지방정부가 각자의 상황에 의거하여 구체적인 실시계획을 확정하는 것이다. 이는 중국 각 성의 다양성을 감안한 결정이긴 하나 결과적으로는 도시토지의 실질적 소유자로서의 지방정부의 자율성을 한층 강화시키는 결과를 낳았다.

통상 도시토지의 토지사용권 양도금 수입에 관한 중앙정부와 지방정부 간의 배분비율은 4:6에서 2:8까지 다양하다. 그런데 이 비율 자체가 중요한 것이 아니라 지방정부에게 있어서 토지사용권 수입은 정상적 재정수입 외의 부수입으로서 그 비중은 결코 무시할 수 없을 만큼 크다. 베이징시를 예로 보면, 2007년 베이징시 일반예산 재정수입은 1492.6억 위안이었고, 영리성 토지사용권 순수입은 148.9억 위안으로 일반예산 재정수입의 10%에 달한다. 여기에 수익계약을 통한 순수입 57.6억 위안을 더하면 14.8%가 된다. 이는 절대 적지 않은 수입이며, 그 비율이 더욱 높은 도시들도 적지 않다.

또한 주택건설은 국가 지주산업으로까지 그 중요성이 부각될 정도로 중앙정부의 정책순위가 높아지기도 했고 건설업 자체가 세수 및 노동고용에 미치는 직접적 효과가 커서 GDP를 지방정부 관료 고과 기준으로 삼는 상황에서 주택건설은 그야말로 지방정부에는 지방경제 활성화의 묘약이기도 하다.

이러한 상황에서 경제적용방 정책의 실시를 지방정부가 책임지게 된

것은 결국 경제적용방 정책이 지방정부의 이해관계에 많은 영향을 받게 만들었다.

둘째는 토지의 행정적 배분이다. 개발상을 통해 경제적용방 용지를 공급하는 것이건, 아니면 탄웨이나 주택조합건설, 합작건설이건 토지의 공급방식은 행정배분방식이다. 그 중 자금모집, 합작건설 및 단위는 자신이 점유하고 있는 토지를 이용하여 경제적용주택을 건설하는 것이어서 사실상 계획경제체제하에서 이미 점유한 토지의 일부는 사용하는 것이다. 물론 무상이라 하더라도 토지사용권 양도금을 받지 않았을 뿐 토지 조성원가를 반영했다. 즉 토지자체의 가격은 부과하지 않았다 하더라도 토지의 조성원가를 부과했다.

그렇다면 중국정부는 왜 토지의 사용권을 판매하고 이를 통한 수입을 현금으로 경제적용방 건설에 자금을 공급하는 대신 토지를 무상으로 제공하는 것은 어떠한 차이가 있을까? 관련한 제도정비수준이 아직 이러한 부문 간 협조 및 조율이 가능한 수준으로 발전되지 않았던 원인이 크겠지만, 근본적으로는 이러한 방향성은 탄웨이나 중앙공무원 계층의 기득이익을 충분히 보장하는 방식으로 이루어졌다는 지적이 있다.<sup>10)</sup> 베이징시에서 2001~2007년간 탄웨이의 주택조합, 사내주택 건설 등의 방식으로 건설된 주택은 총 713만m<sup>2</sup>로 이는 같은 기간 정상적 경로를 통해 공급된 면적의 약 30%에 이른다. 이들 계층은 손쉽게 저렴한 경제적용방을 당첨 경쟁 없이 내부적으로 분양받을 수 있었다(汪利娜, 2008).

다른 한편, 토지위에 지어진 가옥건축물에 대해서는 100% 소유권을

10) 여기서 지적되어야 할 점은 경제적용방은 해당도시의 호구(戶口)를 가진 시민에게만 주어졌다는 사실이다. 즉 급속히 증가하는 외지인(여기에는 농촌, 외부성에서 유입된 인구 및 외국인 등)은 이 혜택으로부터 배제되어 있다는 것인데, 이는 결국 인구유입의 도시편향성을 부추기는 효과를 낳고 있다. 즉 경제적용방의 구매를 통한 도시로의 편입이 봉쇄된 상황에서 결국 돈 있는 외지인만이 보통상품방을 구매하면서 부유층의 도시로의 유입이 가능했고 가난한 이주거주는 주로 낡은 주택의 세입자로서 도시생활에 편입되어 도시 하층을 구성하게 된다. 이렇듯 중국의 경제적용방 정책에서도 개혁의 연속성, 즉 기득권자의 이익을 보장하는 방식이 채택되고 있음을 확인할 수 있다.

인정하면서도 그 소재지의 토지는 여전히 정부가 무상으로 교부하는 방식을 취한 경제적용방 정책은 그 속성상 재산권이 모호할 수밖에 없다. 이러한 문제는 현재까지도 논란이 끊이지 않는 문제인데, 지금까지도 중국은 민법상 지상권을 인정하지 않는 체계에서 이 문제는 더욱 심각한 불확실성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

상품방처럼 50년 혹은 70년의 사용기한을 정하고 그 토지사용비를 일시로 내는 방식도 아니었고 그렇다고 매년 토지사용비로 일부 비용을 세금의 형식으로 납부하는 방식도 아닌 상황에서 경제적용방은 판매, 양도, 저당, 상속이 가능한가 하는 재산권은 계속 논쟁거리가 되었고 이는 2005년 들어서 경제적용방에 대한 정부의 회수구매권(回購權) 논쟁에서 극에 달했다.<sup>11)</sup>

셋째는, 가격통제조정이다. 비록 토지의 무상 공급을 통해 가격을 낮추는 효과가 있다 하더라도 경제적용방은 여기에 더해 가격통제 정책을 적용했다. 경제적용방의 성격을 논할 때, 단순히 생산자 보조인지 소비자 보조인지를 논하기보다는 그 가격통제조정이 더욱 중요한 의미를 지닌다. 특히 이는 상품방과의 비교 측면에서 더욱 두드러진다. 이러한 가격통제로 인해 시장에서는 만성적으로 수요가 공급을 초과하는 현상을 낳게 되면서, 수혜대상의 선별방식 문제가 매우 중요한 의의를 갖게 되고, 많은 행정비용을 지불하게 만들었다. 그런데 더욱 중요한 것은 가격통제가 공급측면에 미친 영향이다. 과연 부동산 개발업체가 3% 이하의 이윤에 흔쾌히 동의했는가에 대해서는 논란의 여지가 있으나 당시 상황으로 봐서 이 조건이 그리 가혹한 것은 아니었다고 판단된다.

먼저, 이윤이 3%라고 하지만 이는 전체건설비용 대비 이윤을 말하는 것으로 사실상 투자액 대비 이윤은 이보다 훨씬 높다는 것을 알 수 있다.

11) 베이징시 정부의 2002년 규정에 의하면, 경제적용방은 입주한지 5년이 지나면 매매가 가능하도록 했다. 그런데 2006~2010년 베이징시 일부 학자들이 경제적용방의 회수구매권을 정부가 가져야 한다는 주장을 제기하자 주택계획 입안 과정에서 큰 파장을 일으켰다.



즉 총공사비 중 자기 자신이 투입한 자본은 그중 20~30%에 지나지 않기 때문에 사실상 투자액 대비 이윤율은 10~15%였다고 볼 수 있다. 또한 판매가 보장이 되어 있는 경제적용방은 판매를 위한 비용이 들지 않는다는 장점도 있으므로 그렇게 낮은 이윤이라고 볼 수 없다.

둘째, 당시는 1990년대 초반 과잉투자의 후유증을 앓고 있던 시기로 대다수 부동산 개발업체로서는 침체에 빠져 있었다. 이런 상황에서 리스크가 상당히 낮은 경제적용방 건설이 그다지 나쁜 사업은 아니었을 것이다.

셋째, 사실상 중국의 대다수 주택 건설업체는 그 전신이 정부기관 소속의 사업체였던 것이 대부분이다. 따라서 정부와 나름의 태생적 혈연관계를 갖고 있으므로 정부정책에 호응하는 분위기가 쉽게 조성되었다는 점도 간과할 수 없다.

### 3. 베이징시 경제적용방 정책 평가

#### 1) 토지 공급

도시토시는 한정된 자원으로 성장하는 도시는 늘 토지자원 부족에 직면한다. 베이징시도 마찬가지여서 지난 30년간 도시는 급속도로 성장하여 이미 거대도시로 변모했다. <그림 1>에서 보듯이 주택용지의 공급은 도시내부적으로 기타 용도의 토지가 전용되거나, 도시 외곽의 농경지가 전용된다. 그런데 도시 내부의 기타 용지는 원래 자원이 유한하며, 기타 용도의 용지를 주택용지로 전용하는 것은 막대한 물리적, 사회적, 정치적 변화를 거쳐야 하기 때문에 그리 만만한 이야기가 아니다.

베이징시의 도시성장을 공간적 측면에서 보면 소위 외연적 확장 위주의 모델이다. 상해시 등 위성도시의 개발경험이 있는 다른 대도시와 달리 베이징시는 천안문을 중심으로 방사형으로 교외로 확장되는 방식을 띤다. 순환도로가 발달해 있어 환선에 따라 방사형으로 확산되는 형태가

&lt;표 4&gt; 베이징시 경제적용방 단지 환선별 분포(2000~2007년)

위치	합계	2-3환선	3-4환선	4환선외부
단지수(개)	52	5	8	39
	100%	10%	15%	75%
면적(만km)	2659.8	78.3	284.1	2297.4
	100%	3%	11%	86%

출처: 北京市房地產年鑒, 2008.

쉽게 눈에 띈다.

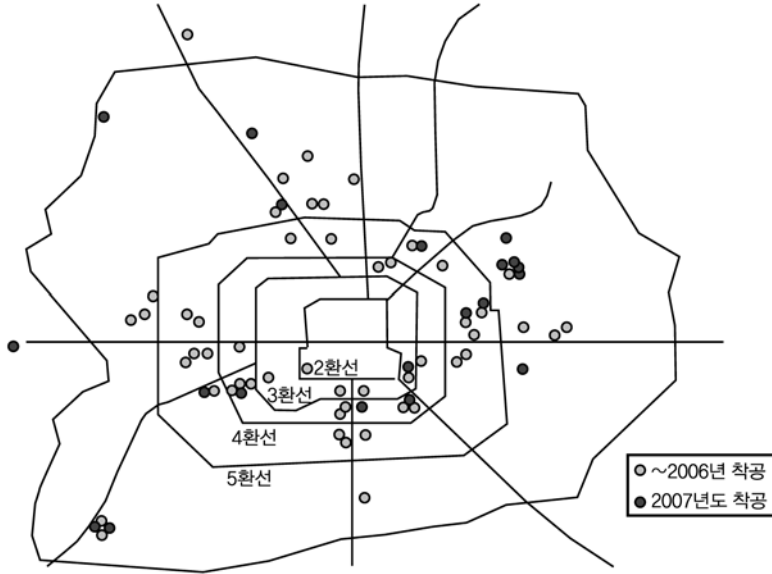
베이징시 토지공급은 특수하게 과거 도심지에 산재해 있던 소규모 공장이 교외로 대거 재배치되면서 적지 않은 가용토지가 확보되었다는 특수성이 있다. 또한 현재에도 적지 않은 도심지 토지가 주택용지로 전용될 가능성이 있다. 한편 교외에서 농경지가 신규 주택용지가 전용되어 주택용지의 공급원이 되기도 하는데 베이징시는 이 농경지 전용이 주택용지의 주요공급원이 되었다. 특히 경제적용방은 더욱 그러한데, <그림 4>에서 보듯이 베이징시 2000~2007년 동안 건설된 경제적용방 면적 중 86%는 4환선 외부에 건설되었다. 1990년대 말 4환선은 아직 시가화 지역이 아니었음을 고려할 때, 경제적용방은 대부분 외곽에서 농경지의 전용을 통해 주택용지가 공급되었음을 확인할 수 있다.

이러한 농경지 전용을 통한 주택용지 공급은 그 자체 많은 사회적 문제를 안고 있다. 농경지는 그 성격상 집체소유로 농촌조직의 공동소유인데, 이것이 국가소유로 변경되어 정부가 이를 도시적 용도로 전용한다. 이 과정은 농경지 수용과정을 통해 이루어진다. 이 과정은 많은 문제점을 안고 있다.

우선 농경지의 소실문제가 가장 크다. 중국정부는 식량 자급자족이라는 국가적 관심에서 출발하여 농경지 보호를 국가정책 차원에서 추진하고 있다. 도시의 성장은 주변의 농경지를 끊임없이 침식하고 있어, 경제 성장과 농경지보호라는 정책 간의 모순을 야기한다.

둘째, 농경지 수용과정이 점유자인 농민이익을 충분히 보장하지 못하

<그림 4> 베이징시 경제적응방 단지 분포도(2000~2007)



자료출처: 北京市房地產年鑒, 2008.

고 있다. 농경지 수용가격 평가는 원가계산법에 의거하여 책정되고, 도시토지로 수용된 토지는 시장가격으로 무상 유상으로 공급되어 경작지를 잃은 농민들의 상실감이 매우 크다. 실제로 베이징시의 경우 농경지 수용과정에서 불거진 불만이 농민들의 집단행동으로 이어지는 사례는 허다하다. 통계에 따르면, 농민들의 상경 시위의 80%는 농경지 수용과 관련이 있다.

셋째, 상대적으로 용이한 농경지 전용은 도시의 외연적 확장을 더욱 가속화시켜 도시의 내실 있는 성장보다는 조방적 성장을 불러일으키고 있다.

따라서 농경지 수용을 중심으로 하는 주택용지 공급원은 시간이 흐를수록 많은 대가를 치러야 한다.

도심지의 기타용지를 주택용지로 전용하는 것은 개혁개방 초기에 빈번했던 공장시설의 외곽으로의 재배치를 통해 어느 정도 완료되어, 현재

는 거의 없는 상태다. 또한 도심지의 토지는 접근성이 양호하여 기타 용도와의 경쟁이 심하게 일어나기 때문에 경제적용방의 주택용지로 사용될 가능성은 점점 더 줄어들게 된다.

결국 주택용지의 공급원은 장기적으로 농경지일 수밖에 없으며, 베이징시가 외연적 성장 위주의 정책을 취하는 상황에서는 교통거리의 제한을 감안하면 한계상황이라고 볼 수 있다. 이는 다시금 농경지 전용을 통해 주택용지를 공급하고자 한다면, 대규모 궤도교통이나 도로시설을 건설하지 않고서는 진행되기 어려운 측면이 있다.

## 2) 재원확보의 측면: 기회비용의 관점

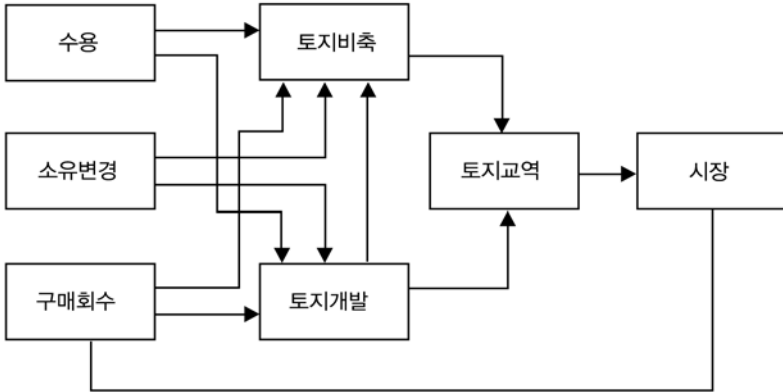
토지가 국유소유이기 때문에 베이징시 정부가 토지의 공급원을 확보하는 것이 결코 용이한 것은 아니다. 토지의 무상배분이 가져오는 기회비용의 문제가 크고 이는 직접적으로 토지공급주체인 지방정부 더 나아가 개발상의 행위에 영향을 미치기 때문이다.

안정성 측면에서 이러한 방식은 많은 문제를 안고 있다. 토지의 무상 교부가 재원의 주요 방식이라면 이는 법률적 지위를 얻는 게 아니라 행정조치의 성격이 강하다. 따라서 이러한 방식은 자의적 판단에 의해 좌우되기 쉽다. 또한 이러한 토지재고를 고갈시키는 것은 결국 토지비축의 지속가능성의 문제를 낳는다. 베이징시의 토지비축 구조는 위의 그림과 같다.

토지비축은 베이징시 국토자원국 산하 토지축비센터(北京市土地蓄備中心)<sup>12)</sup>에서 담당하고 있다. 그런데 경제적용방의 공급정책은 베이징시 주택 및 도농건설위원회(住房和城鄉建設委員會), 즉 건설계통소관이다. 다른

12) 베이징시 토지비축센터는 베이징시 국토자원국의 직속사업단위로 2001년 4월 정식으로 출범했다. 그리고 토지교역시장은 2002년 2월 28일에 정식으로 열렸다. 센터의 업무는 토지의 회수, 구매, 교환, 수용 등의 방식을 통한 토지비축, 정부 및 기관의 위탁을 받아 국유토지사용권의 출양, 재양도를 위한 입찰, 경매, 공개관매 등의 토지사용권 교역 양대 업무를 수행한다.

<그림 5> 베이징시 토지시장운영의 일반모델



나라의 사례에서 보면, 경제적용방이 안정적인 재원을 조달받기 위해서는 토지축비센터와의 결합이 필수적이다. 즉 토지축비센터에서 확보되는 토지 및 토지출양금으로부터의 수입을 경제적용방 등 보장성 주택의 건설에 이용되어야 하는데 이 양자 간의 결합이 이루어져 있지 않다.

이는 결국 경제적용방 건설에 소요되는 주택용지의 공급과 토지비축 기능이 서로 분리되어 진행되고 있다는 것이며, 토지의 무상배분이 지속적으로 토지의 사용권판매와 재정적으로 분리되어 안정적인 사업추진이 곤란하다는 문제를 낳고 있다. 이는 경제적용방 공급을 책임지고 있는 정부부문 입장에서는 악순환을 낳는다. 도시가 발전함에 따라 이러한 경향은 더욱 가속화될 것이다.

경제적용방 용지는 정부가 무상으로 배분하는 것이다. 2002년부터 중국은 토지공개판매제도를 시행한 이래, 토지가격은 계속 반등했다. 이러한 상황에서 지방정부가 토지를 무상공급하여 경제적용방을 지으면, 수익이 사라진다. 만약 동일한 토지를 가지고 부동산 개발을 한다면, 많은 수익을 올릴 수 있다. 즉 지방정부의 이해관계가 경제적용방이 적게 지어지고, 투자가 연속적으로 감소를 보이는 진정한 원인이다.

### 3) 공급주체들의 이해관계

<그림 1>에서 보듯이, 경제적용방의 공급주체는 토지소유자, 정부, 개발상 등이 있고 이는 자본주의 국가들과 크게 다르지 않다. 또한 토지 개발에 있어서 베이징시는 입찰을 통해 민간사업자가 시행하도록 하는 등 시장지향적인 모습을 많이 보이고 있다. 그런데 여기서 간과해서는 안 될 중요한 문제가 있다. 그것은 바로 지방정부가 사실상의 토지소유자인 상황에서 지방정부가 토지공급주체가 되었다는 점이다. 즉 농경지의 전용 등을 통해 집체소유토지는 국가소유토지로 전환되며, 지방정부는 국가의 대표자로서 토지의 실질적 소유주가 된다. 그리고 지방정부는 동시에 관리자가 되는 것이다. 이 점이 베이징시를 비롯한 중국 도시의 경제적용방 공급체계에 있어 가장 큰 특징이다.

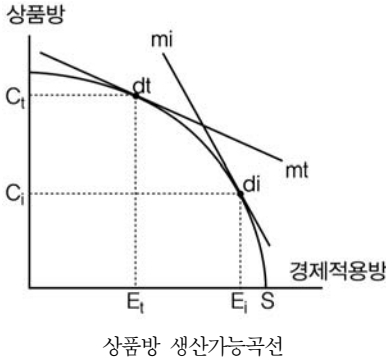
이러한 특징이 어떠한 문제를 가져오는지에 대해서 왕리뤄(汪利娜)는 다음과 같이 지적하고 있다.

경제적용방 건설용 토지는 모두 무상배분한 것인데, 지방정부의 주요한 경제수입의 하나는 바로 토지의 매매다. 2002년부터 우리나라는 토지의 입찰, 경매, 공개판매제 시행 이후, 토지가격은 지속적으로 상승했는데, 이러한 상황에서 지방정부는 만약 토지를 경제적용방 개발을 위해 사용한다면 이익이 없게 되고, 반대로 동일한 토지를 부동산개발에 투입한다면 오히려 매우 큰 이익을 얻을 수 있다(汪利娜, 2005: 10).

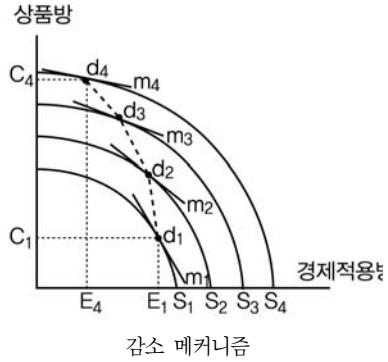
왕리뤄는 이러한 지방정부의 이해관계야말로 경제적용방이 부족하게 되고 관련투자가 감소하여 갈수록 공급이 적어지는 진정한 이유라고 지적하고 있다.

이러한 현상을 그래프로 보면 <그림 6>과 같다. 그림에서 실선은 정부가 직면하는 공급가능곡선이다. 토지공급 규모가 일정기간 변화가 없다고 가정한다면 공급가능곡선은 S와 같다. 이 공급가능곡선과 한계효용

<그림 6> 지방정부의 경제적용방



<그림 7> 경제적용방 건설용지



선  $m_i$ 가 점  $d$ 에서 만날 때 가장 최적의 공급비율이 정해진다. 이때 경제 적용방은  $E_i$ , 상품방은  $C_i$ 만큼 생산할 것이다. 그런데 상품방으로의 투입 이 가져오는 효용이 변하여  $m_t$ 가 되면, 즉 상품방의 한계효용이 커짐에 따라  $m_t$ 는 보다 기울기가 바뀌게 되면 최적화를 이루는 지점은  $d_t$ 가 되고 이때 경제적용방은  $E_t$ , 상품방은  $C_t$ 만큼 투입된다. 이에 따라 경제 적용방은 애초의  $E_i$ 에서  $E_t$ 만큼 감소하고 상품방은  $C_i$ 에서  $C_t$ 로 증가하게 된다. 이때 지적해야 할 점은 한계효용곡선  $m_i$ ,  $m_t$ 는 단순히 금전적 측면만을 가리키는 것이 아니다. 지방정부 입장으로는 중앙정부의 정책에 대한 호응, 주민들의 선호 등도 포함한 매우 복잡한 함수관계를 갖게 된다. 그림에도 불구하고 이러한 모식화는 지방정부 및 개발상의 행위를 설명해 준다.

같은 맥락에서 <그림 7>은 시간 추이에 따라 도시규모가 커지면서 경제적용방이 감소하는 모델을 제시하고 있다. 원리는 <그림 6>과 동일하다.

$m_i$ ,  $m_t$  한계효용곡선비 기울기가 변하는 원인을 역사적으로 살펴보면 우리는 다음과 같은 두 가지 의미를 내포하고 있다.

첫째, 지방정부의 입장에서 볼 때, 경제적용방 건설용 토지공급의 기회비용이 커졌다는 점이다. 경제적용방 정책이 본격화되는 1990년대 말

은 중국경제가 아시아 금융위기의 영향으로부터 벗어나고자 하는 시기로 이 당시 주택건설은 침체에 있었다. 따라서 당시 한계효용비곡선  $m_1$ 은 가파른 기울기를 보였고, 토지공급량(경제적용방, 상품방)=( $E_1, C_1$ )였다. 그러나 2000년대 초반부터 주택경기가 활성화되면서 상품방에 대한 폭발적 수요가 형성되면서 경제적용방과 상품방 간의 기대이익이 큰 격차를 보이게 되면서 한계효용곡선의 비  $m_4$ 는 완만해지고 토지공급량(경제적용방, 상품방)=( $E_4, C_4$ )가 되었다.

실제로 2002년 전국적으로 실시된 도시토지의 입찰, 경매, 공개판매 등을 통한 토지사용권 양도 방식은 토지사용권 양도 수입을 극적으로 증대시켰다.

베이징시를 예로 보면, 2002년 단위 순이익이 104.2위안/m<sup>2</sup>에서 2007년 1658.7위안/m<sup>2</sup>로 급격히 증가했다. 이 수입은 만약 이를 모두 경제적용방 건설에 투입했다면 사라졌을 수입이다. 참고로 2007년 협의출양토지의 단위수익은 304위안/m<sup>2</sup>로 2002년 협의출양에서 입찰, 경매, 공개판매방식으로의 전환이 얼마나 많은 기회비용 상의 변화를 가져왔는지 짐작할 수 있다.

둘째, 재정수입 이외 측면에서 지방정부가 경제적용방 건설에 적극적

< 표 5 > 베이징시 토지출양금 수익상황(2001~2007)

연도	교역유형				토지면적 (m <sup>2</sup> )	순수익 (백만 위안)	단위순수익 (위안/m <sup>2</sup> )
	합계	입찰	경매	공개판매			
2001	1	1	0	0	139700	0	0.0
2002	8	2	1	5	2504800	261	104.2
2003	48	3	1	44	2017000	526	260.8
2004	89	4	0	85	5379200	1116	207.5
2005	50	2	0	48	3573900	1794	502.0
2006	87	29	1	57	8562000	4901	572.4
2007	85	41	44	0	8979200	14894	1658.7

출처: 北京市房地產年鑒, 2008.



으로 나서게끔 하는 요인들의 작용이 아직 크지 않다는 점이다. 경제적용방 건설용 토지공급을 촉진시키는 요인은 크게 중앙정부로부터의 압력 및 이를 거스를 때 발생하는 리스크가 있고, 다른 하나는 시민으로부터의 여론 압력이 있다. 그런데 이와 관련한 사정은 매우 복잡하다. 중앙정부의 압력은 매우 모순적인데, 중앙정부는 지방정부 책임관료들의 고과에 대해 주로 지역 GDP를 들어 평가하고 있다. 비록 다른 지표들도 광범하게 고과항목에 들어가 있지만 여전히 GDP 성장률은 가장 주요한 지표이다. 이러한 상황에서 GDP 성장에 영향을 줄 가능성이 큰 경제적용방의 대대적 건설은 지방정부의 책임관료들로서는 받아들이기 어려운 게 사실이다.

또한 아래로부터의 압력은 현재 지방자치제의 수준이 미숙한 수준에서 큰 힘으로 작용하기 어렵다고 볼 수 있다. 지방정부 책임자의 중앙 임명, 당정(黨政)의 밀착 등은 아래로부터의 압력이 제대로 정책결정에 반영되는 것을 막고 있다.

이러한 점으로부터 우리는 90-70정책이 지방차원에서 제대로 시행되지 않았던 이유를 추론할 수 있다. 즉 90-70정책이 목표했던 소형평형의 건설은 개발상의 이해에 반하는 경향이 있다는 점이다.<sup>13)</sup> 지방정부 입장에서 GDP 증대와 세수 증대 측면에서 90-70정책이 그리 매력적이지 않았고 또한 개발상의 이해관계를 거스르는 정책을 강도 높게 추진할 동인이 없었다고 봐야 할 것이다. 즉 경제적용방 건설에 소극적인 이유가 비록 정도의 차이는 있지만 90-70정책의 시행에도 동일하게 적용되고 있는 것이다.

결론적으로 베이징시를 비롯한 중국의 경제적용방 정책은 지방정부가 토지공급주체이자 관리자로서의 이중 역할을 함으로써 경제적용방 공급에 대해 경향적 이해관계를 갖게 되었기 때문에 지속적인 정책추진동력을 갖지 못했다고 말할 수 있다.

13) 이 점에 관한 학문적인 검토로는 Rothenberg et al.(1991: 239~241)을 볼 것.

#### 4) 경제적용방 공급정책의 전체 주택정책에 대한 영향

흔히 보장성 주택 공급정책과 주택시장 전반에 대한 영향은 대개 구축효과(crowding-out) 측면에서 많이 논의된다(Sinai and Waldfoegel, 2002). 즉 보장성 주택 건설이 민간에 의한 주택건설을 고무하는지 아니면 위축시키는지에 대한 논의다. 그러나 베이징시와 같이 급속도로 성장하고 있는 도시에서는 구축효과 논의는 그다지 큰 의미를 갖지 못한다. 주택부족이 만연한 상황에서는 구축효과보다는 제때에 주택을 공급하는 것이 초미의 관심사가 되기 때문이다. 이 글에서는 경기변동과 경제적용방 보장성 주택 공급, 경제적용방 공급정책(경제적용방 공급이 아니라)이 주택정책 전반에 미친 이데올로기적 영향에 대해 살펴보겠다.

앞서 언급했듯이, 경제적용방 정책이 시작된 1990년대 후반은 1994년 부동산 버블에 이은 긴축정책, 아시아 금융위기의 와중에서 부동산이 불경기에 빠져들고 있던 때다. 또한 경제적용방 건설은 내수경기부양책의 일환이기도 했음을 보았다. 흔히 경기침체기에는 정부재정도 감소하므로 보장성 주택건설에 투입될 재원이 풍부하지 않다. 반대로 경기호황기에는 재원은 풍부하지만, 일반적으로 주택가격의 상승에 직면하고, 주택가격 억제차원에서 보장성 주택의 건설이 고려된다. 베이징시의 한가방(限價房) 정책은 이러한 노력의 산물이다. 이렇듯 베이징시의 보장성 주택 정책은 경기부양 혹은 주택가격 억제의 정책도구로서 활용되고 있다.

이러한 경향은 안정적이고 장기적인 주택공급정책을 수립하고 이에 근거하여 꾸준히 정책을 펴는 것을 방해하고 있다. 더구나 보장성 주택의 건설이 법률적 지위를 확고하게 얻지 못하고 행정명령방식으로 시행, 집행되고 있는 것은 그 불안정성을 더하고 있다. 역사적 시각에서 보면 비록 1998년 주택의 현물배분정책이 종언을 고하고, 경제건설과는 독립적인 주택정책의 틀이 채택되었지만, 그것이 지방정부 차원에서 구체화되고 시행되는 단계로까지는 나아가고 있지 못한 상황이다. 이러한 상황은 중앙정부의 적극적 재정정책에 의해 뒷받침되고 있는데, 이는 오히려

지방정부가 보장성 주택정책의 수립과 집행에 소극적이게 만드는 요인 중의 하나가 되고 있다.

한편, 경제적용방 정책의 이데올로기적 측면은 다음과 같은 왕리뤄의 언급에서 그 힌트를 얻을 수 있다. 그녀에 관찰에 의하면, 경제적용방의 포괄 대상을 과도하게 넓게 설정함으로써 그 목표와 실제 간의 불일치를 가져왔을 뿐 아니라, 고소득층에게 공급하는 상품방은 가격의 상승을 용인했고 반대로 저소득층에게 공급하는 염조방은 공급부족을 야기했다는 것이다(汪利娜, 2005: 11).

즉 경제적용방의 정책대상이 너무 광범위하다보니, 상품방은 예외적으로 작은 비중으로 인식되었고, 그 중요성도 과소평가되어 과도하게 높은 가격이 정책결정자에 의해 용인되었다는 점이다. 이는 상품방 가격책정에 있어 개발상이 높은 가격으로 상품방을 판매 혹은 임대하는 것에 대해 심리적인 면죄부를 주었고, 이는 향후 관성을 갖게 되었다는 점이다. 동일한 맥락에서 염조방은 그 절박성에도 불구하고, 소홀시되어 공급이 적어지게 되어, 보장성 주택공급체계가 많이 왜곡되는 결과를 가져왔다.

따라서 이를 극복하기 위한 정책방향은 저렴한 상품방을 대량으로 건설하여 시장에 공급하는 정책을 입안하는 것이어야만 했고, 이런 의미에서 90-70정책은 그 의의가 매우 컸던 정책이었다. 90-70정책을 통해 대량으로 저렴한 상품방을 시장에 공급하고 경제적용방과 염조방은 명확히 정책대상을 정의한 전제하에 진정한 보장성 주택정책으로 나아가고자 했던 이 일련의 시도는 현재 제대로 집행되지 못하고 많은 공격에 직면하고 있다.

최근 베이징시를 비롯한 중국 도시의 경제적용방 정책은 또다른 전환기를 맞을 것 같다. 90-70정책을 필두로 한 2006년의 정책목숨이 커다란 성과를 거두지 못한 가운데, 주택가격은 다시금 상승했고 이에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다.

90-70정책의 사실상 실패는 향후 중국의 보장성 주택 건설에 심대한 영향을 미칠 것이다.

우선 보장성 주택 공급에 있어서 중앙정부와 비해 지방정부의 주도권이 더욱 확실해지게 되었다. 중앙정부의 강력한 의지가 있음에도 지방정부는 이를 무력화시키는 방법을 너무나 많이 갖고 있는 것이다.

둘째, 중앙정부의 딜레마가 극명하게 드러나는 계기가 되었다. 경제성장을 최우선시하는 정책은 여전히 유지되고 있는 상황에서 보장성 주택 공급을 강조하는 것은 특히 지방정부의 책임관료들의 고과가 GDP 성장으로 매겨지는 상황에서는 구속력이 느슨한 얘기가 된다.

셋째, 향후의 정책변화는 지방정부의 이해관계를 용인하는 전제 아래 나올 가능성이 크다는 점이다. 그리고 이는 한국의 토지주택공사와 같은 공기업의 신설을 통해 가능하리라 예측할 수 있다. 그 이유는 이러한 방향만이 현재 지방정부의 이해관계를 저축하지 않으면서 보장성 주택의 대규모 공급을 가능케 할 것이기 때문이다. 물론 개발상의 반발이 있겠지만 보장성 주택의 상품방에 대한 충격은 진행과정에서 절충점을 찾을 것으로 보인다.

#### 4. 결론 및 한국 주택정책에의 함의

앞서 보았듯이, 베이징시 경제적용방의 공급의 급속한 위축은 지방정부가 토지소유자로서 특정 방향성을 띤 이해관계를 갖게 되는 동시에 시장의 감시자가 되어야 하는 이중적 성격에서 비롯되었다. 지속가능성의 관점에서 보면, 경제적용방 공급에 필요한 토지의 공급, 재원의 확보, 공급주체의 이해관계 측면에서 보장성 주택의 건설이 토지비축 내지 토지사용권 양도수익으로부터 분리되어 진행되었기 때문에 극히 불안정한 상태를 유지할 수밖에 없었고, 2002년 이후 도시토지 사용권의 시장가격에 의한 양도가 시행됨에 따라 경제적용방 건설용 토지공급의 기회비용은 급격히 증가하여, 지방정부, 개발상 모두 경제건설방 건설에 소극적이게 되었다.

베이징시의 경제적용방 정책에 대한 본 연구가 한국의 주택정책에 주는 함의는 다음 몇가지로 정리할 수 있다.

첫째, 전체 주택시장의 가격을 합리적으로 통제할 때만이 보장성 주택의 의의를 살릴 수 있고 다양한 정책을 펼 수 있는 공간을 마련할 수 있다는 점이다. 중국은 주택정책은 상품방의 폭등에 대해서는 소극적 자세를 취하면서 양적 한계가 있는 경제적용방에 과도한 임무를 부여함으로써 초과수요를 야기하여 본연의 정책목표에 도달하지 못했다고 볼 수 있다. 따라서 폭등하는 일반 주택가격을 그대로 둔 채 보장성 주택을 통해 저소득층의 주거안정과 주택가격 억제를 도모한다는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 정책적으로 보면 일관된 정책 패키지의 실시가 있어야 하며, 앞문은 막아놓고 뒷문은 열어놓은 식의 방식으로는 절대 성공하기 어렵다. 경제적용방이 ‘경제’적이고 ‘적용’할 것이 아니라 상품방이 그러해야 한다는 지적은 한국의 상황에도 적실하다.

둘째, 보장성 주택의 안정적 공급을 위해서 토지비축과 보장성 주택 건설이 결합되어야 한다. 즉 안정적 재원이 뒷받침될 수 있도록 제도적, 조직적 안배가 있어야만 한다. 베이징시가 염조방의 건설을 위해 토지출양금 순수익의 5%를 반드시 지출하도록 한 것은 진일보한 정책결정으로 좋은 사례다. 이러한 조치가 행정적 조치를 넘어 제도적이고 조직적인 차원으로 승화될 때 더욱 안정적인 보장성 주택의 공급이 가능하다.

한국은 비록 舊토지공사가 토지은행의 역할을 일부 수행했으나, 토지비축 측면에서는 그 기능이 미약했다. 주택보급율 120%를 즈음한 상황에서 토지비축에 대한 보다 적극적인 정책적 사고가 요망된다.

셋째, 보장성 주택의 공급은 지방정부와 일정 거리를 두는 것이 필요하다. 베이징시 사례에서도 볼 수 있듯이 지방정부는 개발상의 이해관계에 민감할 수밖에 없는 환경을 갖고 있기 때문에 보장성 주택공급을 지방정부에 일임하는 것은 그 긍정성이 있음에도 적극적인 효과를 기대하기 어렵다. 이 점에서 한국의 토지주택공사 같은 조직의 존재는 그 나름대로 긍정적인 의의를 갖는다.

마지막으로, 보장성 주택의 공급은 결국 그 사회의 민주주의 발전과 깊은 관계를 갖는다. 중국은 중앙정부에 의한 위로부터의 감시는 GDP 성장 위주의 지역정부에 대한 고과정책과 충돌되고 정보비대칭 문제로 인해 막대한 행정비용을 수반한다. 시민에 의한 아래로부터의 감시 및 압력은 아직 미약하여 지방정부의 행위에 근본적인 변화를 가져올 만큼 강력하지 않은 상황이다. 따라서 향후 보장성 주택공급정책은 당분간 지방정부의 이러한 이해관계에 크게 영향을 주지 않는 방향으로 나아갈 가능성이 크다.

한국의 지방자치제가 이제 15년의 역사를 갖게 되었다. 지방수준에서의 민주주의의 성장은 보장성 주택공급에 지대한 영향을 미치고 있음을 중국의 사례는 보여주고 있고, 이는 한국 상황에도 적실하다.

## ❖ Abstract

Evaluation of China Affordable Housing (*Jingjisbiyongfang*) Supply Policy:  
Case of Beijing

Hong Won-Pyo

This study, based on the overview of evolution of China Affordable Housing (*Jingjisbiyongfang*), evaluates the sustainability of AH supply policy with respect to its land supply, financial resources, and the coordination of invested interest. This study find that Beijing AH supply policy during the last decade can be characterized as bursting demand and decreasing supply, which can be attributed to the dual role of local government as land donor for AH on one hand, manager of ESH policy on the other hand. Full scale commercialization of urban land launched since 2002 made the opportunity cost of administrative allotment of the urban land for AH higher than ever before leading to the negative attitude toward land supply for AH construction. Based on this result, this study put forward the following implications with reference to Korea: 1) affordability of commercial housing crucial as a precondition to the stable operation of housing subsidies policy for low income households; 2) combination of land banking and welfare housing that guarantee the sustainability of housing subsidy policy; 3) comparative independence of land banking and development agency with reference to local interests; 4) importance of democracy that makes public agency or local government responsible for supply of AH.

Keywords: Beijing, Affordable Housing(*Jingjisbiyongfang*), welfare housing, local government, administrative allotment

## 참고문헌

- 박인성. 2001. 「체제전환기 중국의 주택개혁경험에 관한 연구」. 《國土計劃》, 117~127쪽.
- 임반석. 2003. 『중국 주택상품화 연구』. 해남.
- 임길진·이만형. 1991. 『사회주의 중국의 주택정책』. 나남.
- 전현택. 2001. 「북경시 주택상품화의 전개과정과 공간적 패턴」. 서울대학교 박사학위 논문.
- 北京市建設委員會(編). 2008. 北京市房地產年鑒 2008, 中國計量出版社.
- \_\_\_\_\_. 2007. 北京市房地產年鑒 2007, 中國城市出版社.
- \_\_\_\_\_. 2006. 北京市房地產年鑒 2006, 錢裝書局.
- 李勇輝. 2005. 『城鎮居民住宅消費保障制度』, 中國經濟出版社, 162~187쪽.
- \_\_\_\_\_. 2005. 「對經濟適用房政策的反思」. 《中國房地信息》, 2005(9), 9~12쪽.
- 汪利娜. 2008. 「2008 重建住房保障的問及對策」. 《經濟觀察報》, 2008(1).
- 王嘯忠·巫月娥. 2006. 「廉租房相關問題研究」. 《城市問題》, 2006(6).
- 魏建·張信鵬. 2008. 「市場的制度性分割: 經濟適用房制度的博奕分析」. 《山東大學學報》, 2008(1), 83~90쪽.
- 肖新華. 2009. 「經濟適用房政策失效問題研究—基於期權博弈視角」. 《華東經濟管理》, 2009(3), 60~63쪽.
- 中國人民銀行營業管理部課題組. 2004. 『北京市房地產市場研究』. 中國經濟出版社.
- 北京市統計局: <http://www.bjstats.gov.cn/>
- 中國國家統計數據庫: <http://219.235.129.58/>
- Blanc, le David. 2005. Economic Evaluation of Housing Subsidy Systems: A Methodology with Application to Morocco. World Bank Policy Research Working Paper 3529.
- Duda, Mark, Xiulan Zhang & Mingzhu Dong. 2005. China's Homeownership-Oriented Housing Policy: An Examination of Two Programs Using Survey Data from Beijing. Joint Center for Housing Studies Harvard University.
- Olsen, Edgar O. 2001. Housing Programs For Low-Income Households. National Bureau of Economic Research Working Paper 8208.
- Rothenberg, Jerome. *The Maze of Urban Housing Markets: Theory, Evidence and Policy*. University of Chicago Press.
- Sinai, Todd and Waldfoegel, Joel. 2002. Do Low-Income Housing Subsidies Increase Housing Consumption?, National Bureau of Economic Research Working Paper 8709.



- Tolley, George S. 1991. *Urban Housing Reform in China: an Economic Analysis*. Washington, D. C.: IBRD/WORLD BANK.
- Wang, Ya P. and Alan Murie. 1996. "The Process of Commercialization of Urban Housing in China." *Urban Studies*, 33(6), 971~989.
- Wu, Fulong. 1996. "Changes in the Structure of Public Housing Provision in Urban China." *Urban Studies*, 33(9), 1601~1627.

논문접수일: 2009. 11. 5

논문수정일: 2009. 11. 25

게재확정일: 2009. 11. 28