

특집논문 | 저렴주택 공급의 새로운 시도와 과제

중국 저렴주택 모델의 지방적 분화 상하이 공유산권보장주택과 베이징 자주형상품주택을 사례로

Regional Differentiation of Chinese Affordable Housing Model:
The Cases of Shanghai and Beijing

이성호*

본 연구는 중국의 공공주택 체계인 보장성주택 제도를 중심으로 2000년대 이후 급격한 주택가격 상승에 따른 중저소득 계층의 주택구매가능성 문제에 대응하는 중국 저렴주택 정책의 변화과정과 특징을 살펴보았다. 중국은 주택상품화 조치 이후 분양형 보장성주택을 통해 사회주의 토지공유제를 바탕으로 다양한 대안적 공급방식의 특성이 일부 적용된 독특한 저렴주택 모델을 운영하고 있다. 특히 상하이의 공유산권보장주택과 베이징의 자주형상품주택 제도는 주택정책의 실질적인 실행을 담당하는 지방정부의 대응방식 차이를 보여주는 사례로, 이를 대상 계층의 설정과 정부의 개입방식, 지속가능성의 측면에서 살펴보는 것을 통해 중국의 저렴주택 모델이 지역별로 차별화가 이루어지고 있음을 밝혔다. 특히 상하이와 베이징의 경우 저렴주택 공급에 따른 정부의 재정부담과 시장개입의 측면에서 그 차이가 두드러진다.

주요어: 저렴주택, 공유산권보장주택, 자주형상품주택, 지방정부, 협심층

1. 서론

중국은 1998년 주택상품화 조치를 통해 주택공급에 시장기능을 전면적으로 도입하여 주택투자에 대한 정부의 재정적 부담을 완화하는 한편, 새로운 성장부문으로서 부동산 산업을 육성하고자 하였다. 이와 동시에 주택시스템의 급격한 전환에 따른 중저소득계층의 주거안정을 지원하기 위해 보장성주택(保障性住房)이라는 새로운 공공주택 체계를 마련하였다. 보장성주택 제도는 저소득층을 위한 저가의 임대주택 공급뿐만 아니라 어느 정도의 경제력을 갖춘 중저소득 계층이 자가소유를 통해 주거안정을 이룰 수 있도록 부담 가능한 저렴주택을 공급하는 방안까지 포함하는 종합적인 공공주택 체계이다. 하지만 이러한 보장성주택 체계의 구축에도 불구하고 2000년대 들어 베이징(北京), 상하이(上海), 선전(深圳) 등 이른바 1선(線) 도시를 중심으로 급격한 주택가격 상승이 일어나면서 이전과는 다른 양상의 여러 가지 주택문제들이 나타나기 시작하였다. 이 중 특히 보장성주택의 수혜대상에는 포함되지 않으면서 시장을 통한 주택구매력 역시 갖추지 못한 중저소득 계층, 이른바 협심층(夾心層)¹⁾의 주택구매가능성 문제가 주요한 문제로 대두되었다. 더욱이 새로 경제활동을 시작하는 청·장년층들이 협심층 집단의 다수를 차지하고 있다는 점에서 협심층 문제는 주택시장의 확대와 주거복지 등 주택정책의 영역을 넘어 사회적 안정성의 확보라는 측면에서 사회 전체의 우선적 해결과제로 인

1) 양 제도 사이에 끼어서 어느 쪽에도 해당되지 못하는 계층이라는 의미로 우리나라에서는 ‘샌드위치 계층’이라고 표현한다. 일반적으로는 공공주택 체계인 보장성주택의 수혜대상이 되지 못하면서 동시에 주택구매력도 부족한 계층을 가리키지만, 경우에 따라서는 더 세분하여 보장성주택 내의 임대형주택 조건에 해당하지 않지만 분양 방식의 경제적용주택의 구매능력도 갖추지 못한 내협(內夾) 계층과 경제적용주택의 수혜조건에는 부합하지 않으면서 일반상품주택의 구매력은 없는 외협(外夾)계층으로 구분하기도 한다(이성희, 2017). 2006년부터는 경제적용주택의 대상계층보다 소득수준이 높은 집단을 대상으로 한 가격상한주택 제도가 도입되었으나 공급규모나 자격기준, 가격 등의 측면에서 협심층 문제를 해결하기에는 여전히 미흡한 실정이다.

식되기 시작하였으며, 이를 해결하기 위한 다양한 대안들이 모색되었다.

주택정책과 관련된 제도의 구체적 시행에서 지방정부가 상당한 수준의 재량권을 가지는 중국 행정체계의 특징으로 인해²⁾ 협심층 문제의 해결을 위한 방안은 지역별로 조금은 상이한 형태로 가시화되었다. 특히 중국을 대표하는 두 대도시인 상하이와 베이징의 경우 2000년 후반 이후 공유산권보장주택(共有產權保障房)과 자주형상품주택(自住型商品房)이라는 명칭으로 나름의 대응적 저렴주택 모델을 도입하였다. 상하이의 공유산권보장주택과 베이징의 자주형상품주택은 기본적으로 중앙정부 차원에서 고려된 공유산권 방식의 주택공급 확대와 관련해 협심층에 해당하는 중등 혹은 중저소득 계층의 주택 구매가능성 향상이라는 동일한 정책 목표에 기반하고 있다. 하지만 두 제도가 그 성격과 추진방식에서는 상당히 다른 흐름을 보인다는 점에서 국가 차원에서 구축된 저렴주택 모델이 지방정부의 시행과정에서 분화가 이루어진 것으로 볼 수 있다.

따라서 본 논문에서는 보장성주택이라는 중국의 공공주택 제도, 그 중에서도 특히 분양방식으로 공급되는 보장성주택 제도를 중심으로 중저소득 계층의 주택문제에 대응하는 중국 저렴주택 모델의 특징을 살펴보고 이를 바탕으로 지방정부 차원에서 추진되고 있는 저렴주택 공급방식의 특징과 성과를 비교하는 것을 통해 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다.

2) 중국이 중앙집권적 정책추진 방식에서 벗어나 상당수의 행정권한을 지방정부로 이양한 것은 1970년대 당시의 심각한 경제위기를 타개하기 위한 중앙정부 차원의 방안으로 해석한다. 당시 중앙정부는 경제위기의 원인이 중앙에 과도하게 집중된 중앙집권적 정책결정구조와 국가계획체제의 비효율성으로 인한 것으로 분석하고, 분권화를 통해 지방정부에게 정책결정의 자율성을 부여하고 경제관리의 효율성을 제고시킴으로써 지방정부 스스로가 지역발전에 적극적으로 나설 수 있는 유인을 제공하고자 하였다. 하지만 여기에 대해 여전히 중앙정부가 강한 인사권과 거시조절 능력이라는 통제기제를 가지고 있기 때문에 행정권한의 이양에도 불구하고 중앙정부가 지방정부에 대한 통제력이 약화되었다고 보기는 어렵다는 시각도 역시 있다(이기현, 2009).

2. 중국 저렴주택 공급체계의 형성과 주요 특징

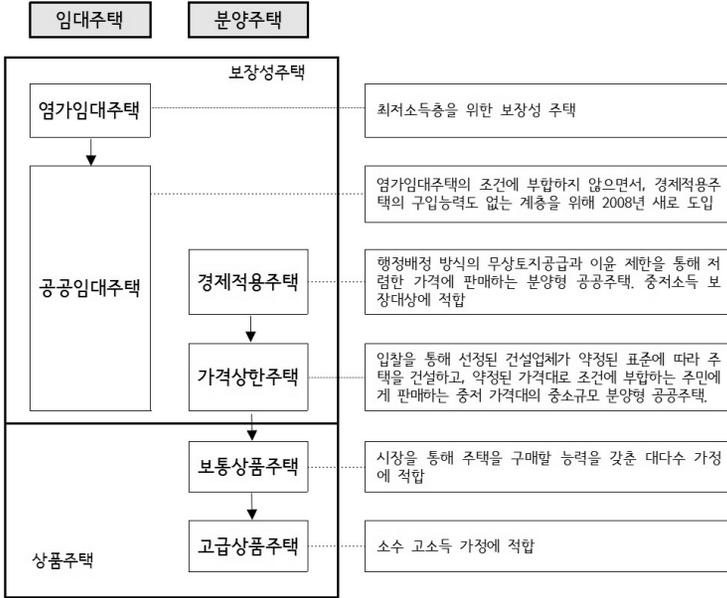
1) 주택제도 개혁과 보장성주택 제도의 도입

중국은 1998년 7월, 주택상품화 조치라고 불리는 「도시주택제도개혁의 심화와 주택건설 가속화에 관한 통지(關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知)」를 통해 기존의 사회주의 체제하에서 이루어졌던 주택의 무상 실물분배 방식을 공식적으로 포기하고 주택시장을 통한 주택의 신규 공급을 본격화하였다. 1978년 개혁개방이 시작된 이래 과도기 단계를 거치고 있던 중국의 사회주의 시장경제 주택시스템은 주택상품화 조치를 통해 비로소 그 형태를 명확하게 드러내게 되었는데, 이는 일반적인 주택시장을 통해 공급과 거래가 이루어지는 상품주택(商品房)과 함께 주택 구매력이 부족한 저소득계층을 보호하기 위한 중국식 공공주택 체계인 보장성주택(保障房)³⁾의 두 개 축으로 이루어졌다는 점에서 양륜제(兩輪制) 방식이라고 불리기도 한다. 주택상품화 조치 이후의 중국 주택정책은 크게 “低端有保障, 中端有政策, 高端有控制”라는 말로 표현되는데, 이는 저소득 계층에게는 사회보장의 차원에서 안정적인 주거를 제공하고, 중간소득 계층에게는 적절한 주택정책을, 고소득 계층에게는 적절한 규제와 조절을 취한다는 뜻이다. 이러한 소득계층별 지불 능력의 차이에 따른 단계별 주택 보장제도는 전 국민에게 동등한 수준의 주거여건을 제공하려고 한 사회주의 계획경제 하의 주택시스템과 그 목표에서부터 명확하게 차별화된다.

보장성주택 제도가 1998년 본격적으로 도입될 당시에는 경제적용주택과 염가임대주택을 기본구조로 하였으며, 이후 추가적인 제도의 도입

3) 구체적으로는 상품주택의 구입에 어려움이 있는 중·저소득층을 위해 정부가 직접적인 재원 투자 또는 관련 제도의 수립을 통해 정책적으로 개입하여 공급 가격과 임대료 수준 등의 일부 조건을 제한하는 복지성 주택으로 정의한다(이성호, 2016).

<그림 1> 중국의 신규주택 공급체계



출처: 김수한(2009), 박인성·조성찬(2011)을 바탕으로 연구자가 정리.

을 통해 현재는 임대 방식으로 공급되는 염가임대주택과 공공임대주택, 분양 방식으로 공급되는 경제적용주택과 가격상한주택의 네 가지 유형을 기초로 지역별로 여건에 맞게 시행되고 있다. 이 체계하에서 최저소득 계층⁴⁾은 염가임대주택을 임차하고, 중저소득 계층은 경제적용주택을, 중등소득계층은 가격상한주택을 각각 구매하며, 앞의 두 계층에 비해 상대적으로 소득이 높은 계층은 시장을 통해 일반상품주택을 구매하게 된다(유관남·심성훈, 2014).⁵⁾ 즉 공공의 지원이 이루어지는 임대주택과 분양

4) 중국 국가통계국은 도시가구의 소득수준을 최저소득(10%), 저소득(10%), 중저소득(20%), 중간소득(20%), 중고소득(20%), 고소득(10%), 최고소득(10%)의 7단계로 분류한다(김수한, 2009).

5) 공공임대주택의 경우 제도의 도입목적은 염가임대주택과 경제적용주택의 대상

< 표 1 > 주택 상품화 이후 주택 유형별 공급 현황

(단위: 만 호)

년도	보장성주택								상품주택	
	건설						완공		건설	완공
	임가임대주택	공공임대주택	경제적용주택	가격상한주택	기타*	소계	경제적용주택	소계		
1999-2005	2.5	-	372	-	-	375	346	348	2,322	1,987.6
2006	5.3	-	49	-	-	54	34	-	585	400.5
2007	16.5	-	53	-	-	70	36	-	716	440.1
2008	38	-	62	-	-	100	35	-	760	493.9
2009	171	-	59	-	80	330	40	-	848	554.9
2010	180	-	130	-	280	590	40	370	1,176	602
2011	165	227	110	83	415	1,000	-	-	1,328	683
1999-2011	578	227	836	83	775	2,519	-	-	7,736	5,162

출처: Chen et al., 2014: 540.

* 절거이주민을 위한 정향안치주택, 농촌지역의 자가개선주택 등 별도의 시행규정에 의해 추진되는 보장성주택 유형으로 일반적인 보장성주택 유형과는 구분된다.

주택이 별개의 제도로 운영되는 것이 아니라 하나의 체계 내에 결합되어 있으며, 대상자의 경제적 능력에 따라 그에 적합한 주택형태를 공급하여 주거생활의 안정을 도모한다. 이러한 점에서 보장성주택 제도는 정부나 관련 기관이 직접 소유하거나 지원하는 공공임대주택(public rental housing) 뿐만 아니라 주택가격의 안정과 주택의 구매가능성 향상을 위해 정책적

계층 사이에 해당하는 저소득층의 주택문제 해결에 있지만, 운용과정에서 자격 기준을 모든 보장성주택의 대상범위를 아우를 수 있게 폭넓게 설정하고 있다. 상하의 경우 공공임대주택 자격 기준에서 연간소득과 자산규모에 대한 제한이 없으며, 베이징은 가격상한주택의 연소득기준인 8만 8천 원보다도 높은 10만 원으로 설정되어 있다(3인 가구 기준). 따라서 소득기준만으로 볼 때는 중등 소득까지를 대상으로 한다고 할 수 있지만, 분양형 공공주택의 경제적 혜택이 공공임대주택보다 크다는 점에서 실질적으로는 분양형 보장성주택의 구매능력이 없는 저소득계층이 대상이 된다고 볼 수 있다. 선전시의 경우에는 최근 2년간 도시 저소득층 기준 이하로 소득기준을 설정해 저소득층만을 직접적으로 대상으로 설정하고 있기도 하다.

으로 지원하는 저렴주택(affordable housing)의 개념까지 모두 포함하는 폭넓은 의미의 종합적 주택보장 체계라고 할 수 있다.

주택상품화 조치 이후 중국의 주택공급 체계에서 부동산 시장의 도입에 따라 민간 주체들의 역할과 비중이 높아졌지만, 시장의 자율에 맡기는 상품주택 시장과는 달리 공공주택 체계인 보장성주택에 대해서는 여전히 정부가 정책 전반에 걸쳐 공급과 관리, 운영을 주도하고 있다. 즉, 정부는 공급계획의 수립에서부터 개발용지의 공급방식과 시기, 공급가격과 참여기업의 이윤 규모, 대상자의 자격심사와 선정까지 보장성주택 개발과 공급의 전 과정을 주관한다. 최근에는 부동산 시장의 확대와 보장성주택의 원활한 공급을 위해 보장성주택의 공급, 특히 공공임대주택의 공급과 운영에 있어서 부동산 개발기업의 참여를 적극적으로 장려하고 있기는 하지만, 여전히 국영기업을 포함한 부동산 개발기업의 역할은 정부의 계획에 따라 주택개발사업을 수행하는 수동적 역할에 머무르고 있다.

2) 중국 저렴주택 공급방식의 특징: 타 저렴주택 공급방식과의 비교

여기에서는 보장성주택 유형 중 분양형 주택에 해당하는 경제적용주택과 가격상한주택을 중심으로 중국 저렴주택 공급방식의 특징을 타 제도와의 유사·차별성을 중심으로 살펴보고자 한다. 분양형 보장성주택의 공급은 중국 특유의 사회주의 토지공유제와 그에 따른 토지공급 방식에서 비롯된 여러 가지 특수한 양상을 가지고 있는데, 이는 저렴주택의 공급과 관련하여 부담 가능한 저렴한 공급가격을 이끌어낼 수 있는 여러 대안적 공급방식과 직·간접적으로 관련되어 있다는 점에서 주목할 만하다.

(1) 토지사용권의 유상구매: 토지임대부주택?

토지임대부 주택이란 토지와 건물을 분리하여 건물은 분양하되 토지는 국가를 비롯한 공공주체로부터 장기임대하는 방식으로, 입주자는 건

물에 대해서만 소유권을 가지게 된다. 구매자는 토지 소유에 필요한 막대한 비용의 지불 없이 토지임대에 따른 임대료만 주기적으로 납부하기 때문에 구매시의 부담은 적은 대신, 주택가격 상승이 대부분 토지가치의 상승에서 발생한다는 점에서 향후 주택가격 상승에 따른 시세차익을 기대하기는 어렵다. 공공의 입장에서는 반대로 토지가치의 공공환수가 가능하다는 장점이 있지만 초기단계에서 토지가격에 대한 재정 부담이 발생할 수 있다(김진유, 2008; 김태경 외, 2008).⁶⁾

토지의 사적 소유 자체를 허용하지 않는 중국의 법률체계 내에서 모든 도시토지는 국가의 소유이며, 농촌의 토지는 해당 지역의 주민집단(집체)의 공동소유이다. 따라서 주택뿐만 아니라 모든 도시지역의 개발사업을 위해서는 토지소유자인 국가로부터 사용권을 양도받아야만 한다는 점에서⁷⁾ 기본적으로 저렴주택뿐만 아니라 일반 상품주택을 포함한 중국의 모든 주택은 건물만 사용자가 소유하고 토지는 최장 70년간 임대하는 토지임대부 주택의 형태를 취하게 된다.

하지만 사회주의 토지공유제에 기반한 토지사용권 제도의 존재만으로 중국의 저렴주택 모델이 토지임대부 방식을 바탕으로 하고 있다고 볼 수는 없다. 토지소유권과 비교할 때 기존의 토지사용권 제도가 가지는 가

- 6) 토지소유권을 주택개발청(HDB)이 가지고 건물만 분양하는 싱가포르의 HDB 주택이 대표적인 형태의 토지임대부 주택방식이라고 할 수 있다(진미윤·이현정, 2005). 우리나라에서도 이명박 정부 출범 당시 반값아파트 실현을 위한 방식으로 대지임대부 분양방식에 대한 논의가 이루어졌으며, 최근에는 서울시가 서울주택도시공사를 통해 2015년부터 소규모의 토지를 사회적기업 등 공익적 성격의 사업자에게 임대하는 토지임대부 사회주택 제도를 실시하고 있기도 하다.
- 7) 중국 도시토지의 토지사용권은 크게 사용권행정배정(土地使用權劃撥)이나 사용권출양(土地使用權出讓)을 통해 취득한다. 토지사용권 행정배정은 사회주의 계획경제 시절 주로 활용되던 방식으로, 정부가 무상 혹은 이주보상비 등 소정의 비용만을 받고 기한의 제한 없이 토지사용권을 부여하는 것으로, 주로 공익적 목적의 개발용지에 허용된다. 사용권출양은 현재 일반이 토지사용권을 획득하는 일반적인 방법으로 국가에 토지사용에 대한 대가를 납부하고 일정기간 동안의 사용권만을 획득하는 방식이다. 이 때 사용기간은 주택용지는 최장 70년, 공업용지는 50년, 상업용지는 40년까지 부여될 수 있다(임반석, 2003; 박인성·조성찬, 2011).

장 큰 차이는 사용기한에 제한이 있다는 점이었으나, 2007년 물권법 제정을 통해 주택용지에 대해서는 사용기한이 만료되더라도 새로운 계약의 체결 없이 자동으로 기한이 연장되도록 하였기 때문에 현재는 토지사용권이 토지소유권과 가지는 차이가 사실상 없어졌다고 볼 수 있다.⁸⁾ 또한 토지사용권 역시 양도나 매매가 가능할 뿐만 아니라, 토지사용료를 보통 계약 당시 일시금 형태로 납부하기 때문에 경제적인 측면에서도 토지소유권을 구입하는 것과 큰 차이를 가지지 않는다.

다만, 사회주의 토지공유제가 그 의미를 상실한 채 사실상 토지사용제로 성격이 바뀌었다고 하더라도 토지임대부 주택이라는 대안적 공급방식의 측면이 아니라, 정부가 저렴주택 정책에 활용할 수 있는 정책수단의 측면에서는 여전히 유용한 의미를 가진다. 즉 신규개발용지를 최초로 공급하는 1급 토지시장에서 정부가 독점 공급자의 지위를 가질 수 있기 때문에, 정부는 개발계획의 초기 단계부터 적극적으로 개입할 수 있다는 점이다(박인성, 2001). 시 정부는 제출된 개발계획의 내용을 도시총체계획과 토지이용총체계획, 연도별 건설용지공급계획 등 이미 수립된 계획방향과의 부합여부를 심사하여 선택적으로 비준할 수 있으며, 모든 도시개발의 방식과 주체를 선정할 수도 있다는 점에서 토지공유제는 그 어떤 규제보다도 정부의 강력한 정책수단이 될 수 있다. 이를 통해 정부는 보장성주택의 공급가격과 물량, 입지 등을 정책적 목표에 맞게 조절하고 개입하며 거래제한 기간의 설정과 매매차익에 대한 환수까지 실행하게 되는데, 중국 특유의 이러한 정부 주도형 시장개입의 당위적 근거가 토

8) 다만 물권법의 관련 조항에서 사용기간 연장 후 사용료를 추가납부 해야 하는가에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않기 때문에 약간의 논란은 남아 있는데, 사용권의 자동연장을 규정한 물권법 제149조 조항의 제정 과정에서 정부가 주택용지를 특별히 구분하여 규정하고 출양금 납부에 대한 조항을 의도적으로 삭제하였다는 점과 입법 관계자들이 이 규정의 도입 취지를 설명함에 있어 국민들의 재산권을 보호하고 경제적 부담을 경감시키기 위한 것이라는 언급 등에 미루어 볼 때 사실상 출양료의 추가 납부 없는 자동 재연장, 또는 출양금을 부과하더라도 비주택용지에 비해 현저하게 낮은 수준으로 부과하겠다는 의미로 해석하고 있다(한삼인·김상명, 2007; 이만수, 2007; 宋炳華, 2011; 朱廣新, 2012).

지공유제에서 비롯된다는 점에서 사회주의 토지공유제는 여전히 중요한 의미를 가질 수 있다.

(2) 거래제한기간의 설정과 정부의 선매권 보유: 환매조건부주택?

환매조건부 주택이란 국가 혹은 공공기관이 토지를 개발하고 주택을 건설하여 저렴한 가격에 공급하고 구매자는 주택에 대한 모든 권리를 행사하되, 공공기관이 선매권을 보유하여 매각시에는 의무적으로 공공기관에게 매각하도록 하는 방식이다. 이 때 환매가격은 최초 계약 당시 사전에 약정하거나 구매가격에 이자비용 정도만을 가산하여 주택보유에 따른 자본이익의 사유화를 방지하도록 한다. 주택의 경우 환매조건부 주택은 독립적인 제도라기보다는 토지임대부 주택 등 저렴주택의 공급에 따른 자본이익의 사유화와 단기시세차익 방지의 차원에서 가해지는 부가조건의 성격이 강하다고 볼 수 있다(변창흠안군오, 2006; 김진유, 2008).

분양형 보장성주택인 경제적용주택과 가격상한주택은 분양 후 5년간 시장을 통한 주택의 거래가 금지되는 제한적 재산권이 부여된다. 구매자가 타 지역으로의 이주 등 불가피한 사정으로 5년 이내에 주택을 판매해야만 하는 경우에는 지역 담당기관의 승인을 얻어 분양가격에 이자율을 가산한 가격으로 정부 담당기관이 환매하게 된다. 5년의 거래제한 기간이 경과한 후에는 주택시장을 통해 일반상품주택과 동일한 조건으로 판매할 수 있지만, 이때에도 정부는 다른 구매자에 우선해 환매할 수 있는 권리를 가진다는 점에서 환매조건부 주택의 형태를 취하고 있다고 할 수 있다.

하지만 5년의 거래제한 기간이 경과한 후에는 정부가 시장거래보다 우선하여 구매할 수 있는 권리만을 가질 뿐 그 환매가격은 시장 평가가격을 기준으로 하기 때문에, 환매조건부 주택의 핵심에 해당하는 자본이익의 공적 회수장치로서의 기능이 발휘되기는 어렵다. 따라서 정부의 선매권 존재 여부 자체만으로는 저렴주택 공급방식의 측면에서 큰 의미를 가진다고 볼 수는 없다.

(3) 매매차익에 대한 정부환수 기제: 지분공유형 주택?

지분공유형(shared ownership) 주택이란 1980년대부터 영국을 중심으로 도입·운영되고 있는 저렴주택 공급방식으로, 주택구입능력이 부족한 가구의 자가취득을 좀 더 용이하게 하기 위해서 한 채의 주택에 대해 저소득층과 자금을 제공한 기관이 투자액에 비례해 지분을 나눠가지는 방식을 말한다. 영국의 경우 구매자는 최초 구매계약시 25~75%의 지분을 취득한 후 단계적으로 지분을 추가 취득하거나 기관 지분에 대해 임대료를 납부하고 지속적으로 거주할 수 있다(박신영, 2008; 남원석 외, 2009).⁹⁾

중국에서 경제적용주택이나 가격상한주택과 같은 분양형 보장성주택을 개인에게 공급하는 과정에서 개인 구매자 이외에 정부나 금융기관이 지분 취득을 위해 별도의 자금을 투자하는 절차는 존재하지 않는다. 또한 부동산 등기부 상에 경제적용주택, 가격상한주택임을 명시하고 구매자는 제한적인 소유권(有限產權)을 가진다고 규정하고 있지만, 주택에 대한 정부의 지분 관련 조항은 별도로 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 경제적용주택과 가격상한주택이 거래제한 기간 이후 시장을 통해 매매가 이루어질 경우 정부는 분양 당시의 공급가격과 시장 거래가격의 차액 중 일정 비율을 건설 당시 감면받은 토지사용료 및 세금 등의 명목으로 회수한다.¹⁰⁾ 이것은 정부가 해당 주택에 대해 명시적으로 지분을 보유하지는 않지만 실제로는 일정비율의 지분을 가진 것과 같이 구매자와 매매차익을 공유하는 것으로 볼 수 있으며, 따라서 사실상 지분공유형

9) 영국의 경우 최초에는 지분형 주택이라는 명칭으로 제도를 시행하였으나, 1998년부터는 소득이 낮은 가구도 주택을 쉽게 구입할 수 있게 하는 제도라는 점을 강조하기 위해 홈바이(Homebuy) 제도로 명칭을 변경하였다. 이 과정에서 홈바이 제도는 신축주택의 구입(New Build Homebuy)뿐만 아니라 사회주택(Social Homebuy)과 기존주택(Open Market Homebuy)으로 대상이 확대되었다(박신영, 2008).

10) 경제적용주택의 경우 공급가격과 최종 매매가격의 차액의 70%를, 가격상한주택은 차액의 35%를 각각 정부에 납입하도록 되어 있다. 다만 경제적용주택의 경우 이러한 차액 환수에 대한 규정이 만들어지기 이전에 구매 계약이 체결된 주택(2008년 4월 이전)의 경우 차액이 아닌 최초 공급가격의 10%만을 납부하도록 하였다.

주택의 성격을 가지고 있다.

매매차익 중 일정 비율에 대해 정부가 권리를 행사할 수 있는 기본 바탕에는 보장성주택이 일반 상품주택에 비해 분양가가 낮아질 수 있는 원천이 정부가 토지공급 방식의 차별화를 통해 건설원가를 낮추었다는 데 있기 때문이다. 분양 방식으로 공급되는 보장성주택 유형들은 각각의 목표계층이 상이하기 때문에 공급가격의 다양화가 필요한데, 이 과정에서 공급가격의 수준을 결정하는 가장 중요한 요인은 해당 보장성주택 개발 과정에서의 토지공급 방식이다. 토지 공급의 측면에서 경제적용주택의 경우 행정배정 방식을 통해 토지가 무상으로 공급되는 반면, 가격상한주택은 토지사용권을 유상으로 판매하는 출양 방식을 통해 공급된다. 또한 가격상한주택이 토지사용권을 유상으로 구매함에도 일반 상품주택보다 분양가격이 낮게 책정될 수 있는 것은 건설과정에서 발생하는 각종 비용을 면제받을 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 토지사용권 출양 과정에서 정부가 가격상한주택 개발용지에 대해 사용권 가격의 상한을 설정해 보다 저렴하게 공급하기 때문이다. 즉 보장성주택의 공급 방식에서 회계상으로 드러나는 정부의 직접적인 재정 지출은 발생하지 않지만 정부가 미래에 발생할 수 있는 토지출양금 수익을 포기하거나, 현재의 수익규모를 제한한다는 점에서 사실상 재정지출이 발생한다고 볼 수 있다. 따라서 보장성주택의 공급과정에서 토지사용권 수익을 매개로 해 정부가 현물출자의 성격으로 재정적 지원 및 투자를 통해 부담 가능한 수준의 공급가격을 책정하고 있다는 점에서 실질적으로는 정부와 구매자 간에 지분을 공유하는 지분공유형 주택이라고 볼 수 있으며, 여기에 근거해 정부가 매매차익에 대한 환수를 제도화하였다고 볼 수 있다. 다만 정부가 지분 투자를 하는 형태로 주택 구매자의 구입가격을 낮추고 있지만 정부의 매매차익 환수가 명확한 법적인 근거를 갖춘 행위라고 보기는 어렵다는 점에서, 뒤에서 살펴볼 상하이의 공유산권보장주택을 위시한 공유산권 방식에 대한 제도화는 이러한 법적 문제점을 보완하고 정부의 소유권에 대한 근거를 명확하게 하는 개선 모델이라고 볼 수 있다.

<표 2> 분양형 보장성주택과 저렴주택의 대안적 공급방식 비교

유형	유사점	차이점
토지 임대부 주택	- 구매자가 건물에 대한 소유권만 가지고, 토지는 임차하여 사용	- 토지임대부주택은 계약에 따라 일정한 토지임대료를 지속적으로 납부 - 분양형 보장성주택은 분양가격에 일시불 형태로 토지사용권 비용 포함. 임대기한 규정 폐지로 일시납에 대한 사용기한 제한 없음
환매 조건부 주택	- 국가 혹은 공공기관이 저렴한 가격에 주택을 공급하는 대신 선매권을 보유	- 환매조건부 주택은 환매시 사전약정된 저렴한 가격으로 환매. 구매자는 환매 전까지 주택에 대한 모든 권리를 행사 - 분양형 보장성주택은 전매제한기간을 설정(일반적으로 5년). 이후에는 시장 평가가격을 기준으로 환매
지분 공유형 주택	- 한 채의 주택에 대해 구매자와 자금제공기관이 지분을 공유	- 지분공유형 주택은 구매자와 기관이 투자액에 비례해 지분비율 설정. 구매자는 단계적으로 추가 지분 취득가능하며, 기관 지분에 대해서는 임대료를 납부 - 분양형 보장성주택은 정부가 별도의 자금투자나 등기부상의 지분비율 명기를 하지 않음. 거주 단계에서 임대료 납부는 없으나 매매시 매매차익의 일정비율을 정부에 납입

3. 주택문제에 대한 지방정부의 차별적 대응과 저렴주택 모델의 분화

1) 주택문제의 새로운 양상과 기존 보장성주택 제도의 한계

중국 정부가 1998년 주택상품화를 통해 주택시장을 전면적으로 도입하게 된 것은 일차적으로 사회주의 계획경제의 무상분배 방식에서 나타나는 국가의 재정적 부담과 이로 인한 주택공급의 부족 등 주택시스템 자체의 문제를 해결하기 위해서였다. 하지만 여기에 더해 1990년대 후반 아시아 주요 국가에서 나타난 경제위기와 성장 둔화에 선제적으로 대응하기 위해 부동산 시장을 기반으로 하여 내수시장을 확대하려는 경제적 측면 역시 중요하게 고려되었다. 이에 따라 1998년 이후의 중국 주택시스템은 상품주택을 중심으로 한 부동산 시장의 확대·발전에 정책적 관심

이 집중되었고, 보장성주택은 부동산 시장의 건전한 발전과 사회적 갈등을 완화하기 위해 상품주택을 보조하는 수단으로 그 역할이 제한적으로 설정되었다.

하지만 2000년대 중반 주요 대도시를 중심으로 급격한 주택가격의 상승이 나타나면서 주택문제는 사회적 갈등과 긴장을 야기하는 주요한 사회문제로 부각되었는데, 이 중에서도 특히 중등, 중저소득 계층의 주택 문제가 상대적으로 큰 주목을 받았다. 고소득 계층의 경우 부동산 시장에서 구매한 상품주택 가격의 상승으로 인해 자산효과를 누리고, 저소득 계층은 단계별 보장성주택 제도를 통해 어느 정도의 정책적 대응체계를 마련할 수 있었다. 이에 비해, 중간에 해당하는 계층, 특히 주택시장에 신규 진입하는 청·장년 계층의 경우 어느 정도 안정된 직장과 소득으로 인해 보장성주택의 대상계층에 포함되지 못함에도 불구하고 자산의 축적 역시 부족해 주택시장을 통한 상품주택의 구입에도 어려움을 겪으면서 가장 주요한 협심층 계층으로 부각되었다. 2000년대 중·후반 중국 도시지역의 주택가격은 지역별로 조금씩의 차이는 있지만 매년 소득증가 수준을 넘어서는 10% 이상의 가격 상승이 나타났는데, 특히 대도시 지역과 인구밀집지역에서 그 경향이 더욱 심각하게 나타나 주택시장에 참여하는 일반 수요자계층 상당수가 주택구매력의 확보에 어려움을 겪게 되었다.¹¹⁾ 협심층은 정규 주택시장에 대한 진입가능성을 가진 집단이라

11) 2000년대 중·후반의 주택가격 상승은 주로 베이징, 상하이, 선전 등 대표적인 대도시(1선도시)를 중심으로 나타났다. 2008년 이후 중앙정부는 주택가격 상승의 억제와 부동산 시장의 연착륙을 위해 보장성주택의 확대공급 이외에도 다양한 정책들을 시행하였는데, 특히 2010년대에 들어서는 은행의 지급준비율 상향, 기준금리 인상 등 부동산 경기에 영향을 미치는 금융 관련 조치들을 적극적으로 시행하였다. 이에 따른 성과로 2012년에는 주요 도시지역의 절반 이상이 전년 동기 대비 주택가격이 하락하였는데, 특히 주택가격이 높은 베이징, 상하이 등의 대도시들에서 이러한 경향이 두드러지게 나타났다(<표 3> 참조)(Barth et al., 2012). 하지만 정부 조치의 효과는 그리 오래 지속되지 못하였는데 베이징의 경우 2013년 말에는 다시 전년 대비 10% 이상의 주택가격 상승이 나타나기도 하였으며, 또한 주택가격 상승이 1선도시를 넘어 2~3선도시로까지 확대되기까지 하였다.

<표 3> 주요 지역별 상품주택가격 연간상승률

(단위: %)

지역	2005 ~ 2007	2008 ~ 2010	2011 ~ 2012(4월)
베이징	31.7	23.3	-12.5
상하이	12.6	16.2	-4.9
충칭	15.5	15.9	15.6
허베이성	18.3	14.1	20.9
저장성	23.1	19.9	7.2
광둥성	19.2	13.6	8.9
산둥성	12.5	11.6	20.8

출처: Barth et al., 2012: 23.

는 점에서 절대적인 주거 빈곤의 의미보다는 21세기 들어 나타난 중국 주택가격의 급격한 상승에서 기인한 주택 시장의 요소와 더 큰 관련을 맺고 있다.

이러한 상황 변화에 따라 중국 정부 역시 주택정책의 전면적 변화를 시도하는데, 특히 2007년 발표된 「도시저수입가구의 주택곤란 문제 해결을 위한 약간의 의견(關於解決城市低收入家庭住房困難的若幹意見)」은 1998년 주택상품화 조치 이후 이어지던 지속적인 시장화 경향에서 벗어나 주택 정책에서 공공성의 재강조가 이루어지는 전환점으로 평가한다(이성호, 2017). 관련 조치의 제목에서도 드러나듯이 이후 (중)저소득층의 주택문제 해결은 중국 정부의 주요한 관심사이자 정책의제로 부상하였으며, 이 과정에서 기존 보장성주택 제도의 중심적인 형태인 경제적용주택 제도의 운용에 대해서 특히 많은 논의가 이루어졌다. 경제적용주택의 운용과정에서 드러난 가장 대표적 문제로는 허술한 규제 장치로 인해 면적이 대형화되면서 중·저소득층의 구매력을 넘어서는 수준으로 판매가격이 상승하였고, 이로 인해 최초 제도도입의 취지와는 달리 목표계층인 중·저소득 계층보다 상위의 중상소득 계층에게 주로 혜택을 돌아가게 되었다는 점이다. 또한 거주민에 대한 퇴출기제와 순환기제가 없기 때문에

신규주택을 지속적으로 공급해야 하며 공공이 투자한 자금을 회수하는데 장시간이 소요된다는 점 역시 주요한 문제로 제기되었다. 더욱이 경제적용주택은 상품주택과 동일한 형태의 분양주택이기 때문에 상품주택 시장의 경기 변동에 영향을 받거나 적절한 계획과 공급이 이루어지지 않을 경우 상품주택 시장을 교란시키는 경우도 발생한다(張齊武徐燕雯, 2010; Zou, 2014). 이외에도 경제적용주택이 토지를 행정배정 방식으로 공급하는 등 정부가 명확한 경제적 혜택을 제공하고 있지만 정부의 지원에 따른 권리에 대한 명확한 규정이 없으며, 이러한 상황에서 법적 근거 없이 향후 주택 매매시 거래차익의 일정비율을 정부가 환수하고 있다는 점 역시 문제가 되었다. 특히 2007년 물권법의 제정에 따라 중국에서도 재산권에 대한 법적 규정이 생긴 만큼 정부의 권리에 대한 명확한 설정 역시 필요해졌다. 이러한 흐름 속에서 중앙정부 차원에서 가격상한주택이라는 새로운 보장성주택 유형이 도입되기도 하였으며, 보장성주택 제도의 실질적인 운영 권한을 가진 지방정부 역시 각자의 여건 등을 고려해 나름의 방식으로 보장성주택 제도의 시행에 변화를 주게 된다.

2) 지방적 차원의 저렴주택 실행체계 구축

중국의 보장성주택 제도 운영방식에서 드러나는 하나의 주요한 특징으로 정책의 시행 프로세스에서 지방정부에게 상당한 자율성이 부여되어 있다는 점이다. 중국의 중앙과 지방정부의 관계에서 지방정부는 상당한 수준의 자율적 정책권한과 재정통제 능력을 가지는데 보장성주택 정책에 있어서도 이러한 관계는 마찬가지로 나타난다. 중앙정부는 거시적 정책방향과 계획목표를 수립하고 그에 따른 제도화 및 지역별 목표량을 설정할 뿐, 실질적인 제도의 운영방침과 절차는 중앙정부가 설정한 틀 안에서 지방정부가 지역적 여건에 따라 시행하도록 되어있다(譚翰雁 費成武, 2012). 이에 따라 각 지방정부는 제도의 기본적인 틀을 유지하는 와중에 지역의 필요에 따라 자율적으로 제도를 운영하며, 더 나아가 지역 자

체의 새로운 제도를 도입하기도 한다. 특히 보장성주택의 구체적 시행방식은 법률보다는 행정규장이나 통지에 의존해 추진되는 경우가 많기 때문에 많은 부분을 지방정부의 자체적인 판단에 맡기고 있어 지방정부가 판단하는 자체적인 지역 여건과 그에 따른 정책방향에 따라 주택정책의 실행양상은 상당히 다른 형태로 나타나기도 한다. 예를 들어 상하이시의 경우 경제적용주택을 공유산권보장주택으로, 가격상한주택을 철거이주민의 수용을 위한 징수안치주택(征收安置房) 제도로 대체하여 운영하고 있으며, 베이징시의 경우 염가임대주택을 공공임대주택에 통합한 단일 형태의 임대주택 제도를 운영하는 한편 자주형상품주택이라는 새로운 제도를 도입하기도 하였다.

(1) 상하이의 공유산권보장주택

① 도입배경 및 특징

공유산권주택이란 정부와 개인이 하나의 주택에 대해 출자금액의 비율에 따라 공동으로 소유하고, 정부 소유권에 해당하는 부분에 대해 무상 혹은 임대 방식으로 개인에게 사용권을 부여하는 주택으로, 앞서 살펴본 지분공유형 주택의 중국식 용어라고 할 수 있다(韋海民王浩, 2015).¹²⁾ 중국에서 공유산권주택에 대한 논의와 제도의 도입은 2000년대 초중반부터 주로 지방정부, 특히 상하이, 장쑤, 저장 등 강남지역을 중심으로 시작되었는데,¹³⁾ 2013년경부터는 중앙정부도 공유산권주택을 주요한 정

12) 「상하이시 공유산권보장주택관리방법」 제2조에서는 공유산권보장주택을 “국가의 주택보장관련 유관 규정에 부합하면서, 정부의 정책적 혜택을 통해 관련 표준에 따라 건설되고, 건축면적과 판매가격, 사용범위와 처분권리에 제한을 받으며, 관련규정의 조건에 부합하는 도시중저수입 주택관리가구에게 공급하여 정부와 구매자가 공동으로 재산권을 소유하는 보장성주택”으로 정의하고 있다.

13) 공유산권주택을 최초로 도입한 것은 2007년 장쑤성 화이안시로 행정배정 방식으로 토지를 공급받아 건설되는 경제적용주택에서 유한산권에 대한 명확한 규정이 없고, 퇴출기제의 조정이 어렵다는 문제를 해결하기 위해 도입하였다. 이

책 개혁과제로 설정하여 관심을 기울였다. 2014년 전국인민대표대회 정부업무보고에서 리커창(李克強) 총리가 공유산권주택의 도입 확대를 공식적으로 처음 언급하였으며, 바로 이어서 같은 해 주택건설부가 베이징, 상하이, 선전, 청두(成都), 황스(黃石), 화이안(淮安)의 6개 도시를 공유산권주택제도 시범도시로 지정하면서 본격적으로 추진되기 시작하였다(韋海民王浩, 2015). 다만 중앙정부가 본격적으로 개입하기 시작한 2013년 이전과 이후 제도에 대한 논의는 약간의 차이가 나타나는데, 이전에는 주로 경제적용주택 제도의 시행과정에서 나타난 문제를 해결하기 위해 정부의 권리를 좀 더 명확하게 규정하고자 하는 문제해결 지향적 논의였다면, 이후의 논의들은 여기에서 확대되어 공유산권주택을 주택문제 해결을 위한 새로운 형태의 보장성주택 유형으로 설정하려는 시도가 중심이 된다고 볼 수 있다(張永嶽謝福泉, 2012; 曾國安陳丹, 2015).

공유산권은 주택 자산의 소유형식에 관한 것이기 때문에 어떤 유형의 주택에도 적용할 수 있지만, 대부분 공공주택에 해당하는 보장성주택, 그 중에서도 대표적인 분양형 보장성주택인 경제적용주택을 대상으로 제도와 방식이 도입되고 있다(呂萍等, 2013). 상하이의 경우에도 공유산권 방식을 경제적용주택에 한정해 적용하였는데, 이로 인해 제도 도입의 초기에는 ‘공유산권보장주택(경제적용주택)’으로 병기하여 사용하다 2016년 「상하이시 공유산권보장주택관리방법(上海市共有產權保障住房管理辦法)」을 제정하면서부터는 기존의 경제적용주택을 대체하는 새로운 보장성주택 유형이라는 의미에서 ‘공유산권보장주택’으로 단순화하여 표기하고 있다. 즉 상하이의 공유산권보장주택은 지분공유 방식의 소유형태를 가리키기 보다는 기존의 경제적용주택을 대체하는 지분공유 방식의 새로운 보장성주택의 한 유형을 의미하는 고유명사이자, 시범도시 지정에 따른 상하이 방식의 시행체계라고 볼 수 있다.

를 위해 경제적용주택의 토지공급 방식을 행정배정에서 유상출양 방식으로 변경하되 구매자와 정부의 재산권 비율을 7:3 또는 5:5의 두 가지 중 하나로 시행하였다(張永嶽謝福泉, 2012).

상하이시는 2007년 하반기부터 공유산권보장주택에 대한 연구를 진행하여, 2009년 6월 「상하이시 경제적용주택관리시범시행방법(上海市經濟適用住房管理試行辦法)」과 이에 따른 세부 시행세칙 등을 통해 공유산권보장주택 제도를 본격적으로 도입하였다. 다만 2009년 제정된 「방법」은 등기시 ‘경제적용주택(유한산권)’이라고 표기하였을 뿐, 공유산권주택이라는 명칭을 사용하지는 않았다. 초기 단계에서는 쉬후이구(徐彙區)와 민항구(閔行區)에서 1차적으로 시범실시한 후 2010년 8월부터 도심 및 일부 교외지역까지 전면적으로 제도를 확대 시행하였다.

② 제도의 운영 방식

공유산권보장주택은 도시 중저소득 계층의 주택문제를 해결하기 위함은 제도의 목적으로 하고 있기 때문에 이에 부합하는 대상자들에 한정해 주택을 공급한다. 기본적으로는 상하이시 상주 도시호구를 3년 이상 유지하고, 신청 소재지에 2년 이상 거주하고 있는 자에 한정되며, 2016년 기준으로 3인 이상 가구의 경우 현재 거주하는 주택의 1인당 거주면적이 15m² 이하, 가구원당 연평균 가처분소득 7.2만 원, 자산규모 18만 원¹⁴⁾ 이하여야 하며, 2인 이하 가구의 경우 3인 가구 기준의 20%를 상향 적용한다. 제도가 도입된 2009년에는 1인당 소득기준이 2.76만 원에 불과하였으나, 몇 차례의 개정을 통해 2014년부터는 현재의 수준으로 기준이 대폭적으로 완화되었다(崔光燦 薑巧, 2015).

공유산권보장주택은 별도 단지로 단독건설하거나 일반 상품주택과 공동건설하는데, 두 경우는 토지공급 방식에서 큰 차이를 가지고 있다. 공유산권보장주택을 단독건설할 경우에는 기존의 경제적용주택과 마찬가지로 행정배정(획발) 방식으로 토지를 무상공급하고, 정부기관의 주관 하에 건설업체를 지정해 사업을 진행한다. 반면, 공동건축 방식의 경우 상품주택 개발토지를 공급할 때 토지 유상출양 계약상에 전체 상품주택 건

14) 원화로 환산할 경우 각각 1,202만 4천 원과 3,006만 원에 해당한다(2017년 8월 1일자 매매기준환율 1원=167.00원 기준).

측면적의 5% 이상을 공유산권보장주택으로 건축하여 정부에 무상으로 납입하도록 명시한다. 이와 같은 방식을 통해 2013년에는 공유산권보장주택의 분양가격을 같은 기간 일반 상품주택 평균 거래가격 2~3만 원/m²의 1/3 수준인 5,000~9,000원/m²으로 공급하여 중저소득층의 주택 구매가능성 향상에 일정 부분 기여하고자 하였다. 주택면적은 대상계층의 경제적 수준을 고려해 50~80m²의 중소형 주택으로 공급한다.

공유산권 주택제도의 핵심이라고 할 수 있는 정부와 개인의 산권비율은 정부와 구매자 간의 계약을 통해 설정하는데, 주변 동일수준의 일반 상품주택 가격 대비 공유산권보장주택의 기준가격 비율에 따라 정해진다. 이때 기준가격은 건설에 따른 건설원가(건축비+세금+3% 이내의 이윤)에 보장대상의 지불능력, 주변지역의 가격 등을 종합적으로 고려해 산정하는 할인계수를 곱한 금액으로 정한다.¹⁵⁾ 여기에서 산권비율을 사실상 결정하는 것은 할인계수가 되는데, 할인계수는 명확한 산정공식이 있는 것이 아니기 때문에 정부의 정책적 판단이 해당 주택(단지)의 기준가격과 산권비율을 결정하는데 중요한 요소로 작용하게 된다. 산권비율은 단지 별로 다르게 책정되는데 구매자의 권리행사와 안정적 거주를 위해 개인의 산권비율은 70%, 65%, 60%, 55%의 네 가지 중 하나로 책정된다.

공유산권보장주택의 구매자는 완전한 점유권과 사용권을 가지지만 수익권, 처분권에 대해서는 제한을 받는다. 즉 주택의 재입대가 불가능하며, 공유산권보장주택 구입 후 5년 이내에는 해당 주택을 매매할 수 없다. 상품주택을 새로 구매하거나, 상하이 이외의 지역으로 이주하는 등의 경우에는 정부가 개인의 산권을 환매하게 되며, 이때 가격은 원 분양

15) 구매자의 산권비율은 구체적으로 다음의 과정을 통해 산정된다(상하이시 경제 적용주택가격관리방법 제7~9조).

- 구매자의 산권비율 = 기준가격 / (주변가격×0.9)
- 기준가격 = 주변가격×할인계수
- 주변가격: 일정시기, 일정범위 내의 공유산권보장주택 주변 시장평균거래가격 또는 시장평가가격
- 할인계수: 건설원가에 기초해 보장대상의 경제적 능력과 주변 보통상품주택의 시장거래 가격 등의 요소를 종합적으로 고려하여 산정

가격에 동 기간의 예금기준금리에 따른 이자를 더하여 책정한다. 5년이 지난 후에는 정부의 승인 후 시장을 통한 매매가 가능해 지는데 이때 정부는 시장 거래에 앞서 선매권을 가진다. 구매자가 정부의 산권을 취득하는 것 역시 가능한데, 이 경우 공유산권보장주택은 일반상품주택으로 전환된다. 정부가 선매권을 행사하거나 구매자가 정부 산권을 인수할 때에는 기본적으로 시장평가가격을 바탕으로 가격을 책정한다. 주택을 매매할 경우에는 주택 판매대금을 정부와 구매자가 산권비율에 따라 나누게 되며, 정부 산권에 해당하는 판매금액은 주택보장자금 전용계정에 납입하여 다른 보장성주택의 건설·구매·운영 등의 자금으로 쓰이게 된다. 5년 경과 후에도 구매자가 다른 상품주택을 구매하게 될 경우에는 신규 구매주택의 등기 이전에 공유산권보장주택을 처분하거나 정부 산권을 인수해야 하며, 한번 공유산권 주택을 구매한 사람은 더 이상 공유산권 보장주택을 구매할 수 없다.

공유산권보장주택의 공급은 최초 2008~2012년간 2,000만 m^2 , 약 30만 호의 착공을 목표로 설정하였으며, 「상하이시 주택발전 12·5계획(2011~2015)」에서는 이를 반영하여 계획기간 동안 공유산권보장주택의 신규 건설목표를 전체 보장성주택 건설목표 100만 호의 30% 이상에 해당하는 32만 호로 설정하였다. 다만 같은 시기 실제 구매자와의 계약이 체결된 것은 계획한 목표에 훨씬 못 미치는 6.6만 호 정도에 그쳤다.

(2) 베이징의 자주형상품주택

① 도입 배경 및 특징

베이징은 상하이와 마찬가지로 2014년 중국 주택건설부가 지정한 6개 공유산권주택 시범도시 중 하나이다. 하지만 베이징의 경우 시범도시 지정 이후에도 공유산권 주택에 대한 별다른 제도를 시행하고 있지 않으며, 대신 시범도시로 지정되기 직전인 2013년 시 정부 차원에서 새롭게 도입한 ‘자주형상품주택’을 ‘공유산권 성질의 자주형주택(共有產權性質的

自住房'이라고 칭하면서 공유산권주택 제도를 대신하고 있다.

자주형상품주택이란 베이징 시 정부가 2013년 10월 22일 「중저가 자주형개선형 상품주택¹⁶⁾ 건설 촉진에 관한 의견(關於加快中低價位自住型改善型商品住房建設的意見)」에 따라 새로 도입한 제도로, 이전까지의 보장성주택 제도 시행을 통해 중저소득계층의 주택 문제는 어느 정도 해결되었다는 정책적 판단하에, 당시 급속한 주택가격 상승으로 인해 주택구매에 어려움을 겪고 있던 중등소득 계층의 협심층 문제를 해결하는 동시에 부동산 가격의 안정과 부동산 시장의 발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

자주형상품주택은 정부가 여러 가지 정책적·재정적 혜택을 제공하는 것을 통해 일반 상품주택보다 낮은 가격에 특정 대상에게 공급한다는 점에서 실질적으로 기존의 분양형 보장성주택과 유사한 성격을 가지고 있지만, 보장성주택으로 분류하지 않고 일반 상품주택 유형으로 별도 분류한다.¹⁷⁾ 또한 다른 보장성주택과 달리 자격 조건에 소득기준이나 타 지역 호구에 대한 제한이 없다는 점뿐만 아니라 대상자의 모집과 선정 역시 정부가 통합 관리하지 않고 부동산 개발주체가 직접 담당하게 하는 등 여러 가지 측면에서 기존의 보장성주택 유형과 차별화된다.

② 제도의 운영 방식

앞서 언급한 바와 같이 자주형상품주택이 기존의 보장성주택 제도와 가지는 가장 큰 차이점은 신청자격에서 소득기준을 없앴다는 점이며 심지어 베이징 호구의 경우에는 1주택 소유자 역시 신청이 가능하다. 또한

16) “자가거주 목적의 주거환경이 개선된 중저가의 상품주택”이라는 의미이다.

17) 여기에 대해서는 2007년 이후 정부가 강조하는 보장성주택의 공급목표를 외형적으로 달성하기 위한 일종의 ‘폼수로 해석하기도 한다. 중국 정부는 2007년 이후 주택난 심화로 인한 사회갈등을 완화하기 위해 적극적인 주거복지 정책을 추진하였는데, ‘2개의 60%’라는 원칙에 따라 신규주택 공급의 60% 이상을 보장성주택으로, 보장성주택의 60% 이상을 공공임대주택으로 공급하도록 하였다. 따라서 대규모로 추진되는 자주형상품주택을 보장성주택으로 분류할 경우 두 번째에 해당하는 보장성주택 중 공공임대주택의 비율 60%를 달성하기 힘들다는 점에서 이러한 선택을 했다고 볼 수 있다(이성호, 2017).

해당지역 호구 소지자에 한정되었던 기존의 보장성주택 제도와는 달리 베이징 이외 지역의 호구 소유자도 신청이 가능하도록 하였는데, 다만 베이징 내에서 연속으로 5년 이상 거주 및 근로를 하고 있어야만 하며 무주택자의 경우에만 신청이 가능하다. 1주택 소유자와 비베이징 호구의 경우 베이징 호구를 가진 무주택 가구에 대해 우선적으로 배정한 후 남은 물량에 대해서만 배정한다.

자주형상품주택은 대부분 상품주택과 함께 공동건축 방식으로 공급되는데, 상품주택 건설을 위한 토지를 공급할 때 동시에 건설해야 하는 자주형상품주택의 공급량과 분양가격을 사전에 설정하고, 이를 포함한 전체 개발토지의 토지사용권 가격에 대해 입찰하도록 하는 ‘限房價, 競地價¹⁸⁾’ 방식을 통해 토지에 대한 출양계약을 맺고 공급된다.

자주형상품주택의 건축규모는 90m² 이하를 위주로 하여 최대 140m²를 초과할 수 없으며, 분양가격은 주변지역의 유사한 일반상품주택 가격보다 30% 정도 낮은 선에서 결정하는데 총 구매가격이 200만 원이 넘을 수 없다. 2014년까지 착공한 자주형상품주택의 경우 주택의 최고판매가격은 2.8만 $\text{元}/\text{m}^2$ 이고, 최저판매가격은 9,500 $\text{元}/\text{m}^2$ 였으며, 평균 분양가격은 156만 元 으로 인근 상품주택의 평균 분양가격보다 52% 낮은 수준이었다.

자주형상품주택의 경우는 공급절차에 있어서도 다른 보장성주택과는 상당히 다르게 진행되는데, 시 주택및도농(都農)건설위원회(이하 시건위)의 주관 하에 대상자의 공개 모집과 공개 선정을 원칙으로 하는 다른 보장성주택과는 달리 대상자의 모집 및 분양절차의 대부분을 개별 개발기업이 담당한다. 개발기업이 자주형상품주택의 판매허가를 얻은 후 시건위 홈페이지의 공시를 통해 구매의사가 있는 가구의 신청을 받아 예비심사를 시행하며, 이 결과를 시건위에 제출하여 최종적인 거래허가를 취득한다. 이후의 분양 및 계약절차 역시 시건위의 감독하에 개발기업이 주관하여 시행한다. 즉, 정부

18) 입찰 또는 경매방식의 공고시 토지사용권 가격의 상한선이 사전에 설정되며, 구매 희망자가 제시한 가격이 상한선에 도달할 경우에는 자주형상품주택의 공급면적을 더 많이 제시하는 자에게 토지사용권을 배정하는 방식으로 진행된다.

<표 4> 공유산권보장주택과 자주형상품주택의 주요 특징

구분	기존 경제적용주택	상하이 공유산권보장주택	베이징 자주형상품주택	
대상 소득계층	중저소득 주택곤란가구	중저소득 주택곤란가구	중등소득 주택곤란가구	
규모	60m ² 이하	80m ² 이하	90m ² 이하	
용지공급 방식	행정배정	행정배정	유상출양	
분양가격 산정	건설원가 (건축비+3% 이윤)	건설원가와 주변 상품주택과의 가격 차액에 따라 산권비용 설정	주변 상품주택보다 30% 저렴하게 책정	
자격 기준	호구	해당지역 호적자	상하이 호적자	베이징 호적자/ 외지 호적자
	경제력	소득, 자산규모 등 제한	소득, 자산규모 등 제한	제한 없음 (1주택자도 가능)
거래제한기간	5년	5년	5년	
선매권 여부	정부가 선매권을 가짐	정부가 선매권을 가짐	정부 선매권 없음	
거래차익 환수	70%	판매가격에서 정부산권비율만큼 회수	30%	

는 자주형상품주택의 공급규모와 방식에 대한 계획을 수립할 뿐 실질적인 개발의 전 과정은 개별 개발기업의 주도하에 이루어진다.

자주형상품주택 역시 다른 보장성주택 유형과 마찬가지로 주택의 등기시에 자주형상품주택임을 표기하게 되며, 원칙상 5년간 전매가 제한된다. 다만 다른 유형과 달리 5년 후 시장을 통한 매매시에도 정부는 선매권을 가지지 않으며, 대신 매매차익이 발생할 경우 공급가격과의 차액의 30%를 징수한다. 자주형상품주택을 판매한 가구는 더 이상 자주형상품주택을 구매할 수 없으며, 부정한 방법으로 자주형상품주택을 구매한 경우에는 5년간 일반상품주택을 포함한 베이징의 모든 주택을 구매할 수 없다.

자주형상품주택의 공급은 2013년 11월 말 분양접수를 받은 ‘위징완(禦景灣)’ 프로젝트를 시작으로 2014년 말 기준 53개의 프로젝트가 추진되었으며, 계획건축면적은 522만m², 주택호수로는 5.5만 호 정도가 공급되었

는데, 이것은 같은 기간 베이징시의 전체 신축 상품주택 판매량의 24.6%에 해당하는 규모이다.

4. 지방정부 저렴주택 모델의 성격비교와 평가

상하이와 베이징은 도시 규모 및 경제수준에서 중국을 대표하는 대도시이자 급격한 주택가격 상승으로 인한 주택문제가 나타나고 있는 도시라는 점에서 공통점을 가지지만, 협심층 문제를 해결하기 위한 주택정책의 시행에 있어서는 상당히 다른 양상을 보이고 있다고 할 수 있다. 상하이가 시행하고 있는 공유산권보장주택은 기본적으로 중앙정부가 추진하고 있는 보장성주택의 공공성 강화라는 정책의 틀을 충실하게 따르고 있는데, 정부의 재정적 부담이 큰 기존의 경제적용주택 제도를 유지하면서도 시행상의 근거 마련을 통해 자금회수 방안을 체계화하여 제도의 지속가능성을 높이는 동시에 대상계층 역시 확대하여 협심층에 대한 보장성 역시 높이는 방식이라고 할 수 있다. 이에 반해 베이징의 자주형상품주택은 협심층 문제 해결이라는 동일한 목표를 달성하기 위해 보장성주택의 공급에서 나타나는 정부의 재정적 부담을 시장기능의 확대를 통해 민간으로 이전시키는 방식으로 저렴주택의 공급을 확대하는 방식이다. 이러한 두 제도간의 기본적인 차별성에 대한 인식을 바탕으로 몇 가지 기준을 통해 두 지방정부 간에 차별적으로 시행하고 있는 지방 저렴주택 모델의 성격을 비교해 보고자 한다.

1) 대상계층의 설정

상하이의 공유산권보장주택과 베이징의 자주형상품주택은 가장 우선적인 제도 도입의 목적으로 협심층 문제의 해결을 내세웠다는 점에서 공통점을 가지고 있으며, 제도의 정비와 주택의 대규모 공급을 통해 어느

정도 성과를 달성하고 있다. 하나의 사례로 2015년까지 자주형상품주택을 구매한 계층의 78.5%가 26~35세의 연령으로 조사되는데, 이 비율은 일반 상품주택 구매자 중 동일 연령층의 비중보다 30% 가량 높은 것으로, 주택구매에 어려움을 겪고 있는 청·장년층의 주택문제 해결에 일정 부분 성과를 내고 있다고 볼 수 있다(秦志偉, 2015).

동일한 제도 도입의 목적에도 불구하고 공유산권보장주택과 자주형상품주택은 주요한 목표대상이 되는 협심층이 누구인가에 대한 규정상의 정의에서부터 차이를 보인다. 공유산권보장주택은 제도의 틀을 기존 경제적용주택에서 계승하였기 때문에 경제적용주택과 마찬가지로 중저소득 계층을 목표대상으로 설정하고 있는 반면, 자주형상품주택은 그보다는 경제적 여건이 양호한 중등소득 계층을 그 대상으로 설정하고 있다는 점에서 명목상의 목표계층은 상이하다고 할 수 있다. 하지만 공유산권보장주택 역시 제도 도입 이후 단계적으로 신청자격 기준을 완화하면서 사실상 중등소득 계층까지를 포함하는 형태로 확장되고 있다는 점에서 실질적인 목표대상의 측면에서 두 제도는 큰 차이를 가지지는 않는다. 공유산권보장주택의 신청기준은 2009년 기준 3인 이상 가구의 경우 가구원 1인당 연소득 2.7만 원 이하, 1인당 재산액 7만 원 이하였지만, 불과 5년 후인 2014년에는 약 2.5배가량 증가한 연소득 7.2만 원 이하, 재산액 18만 원 이하로 대폭 확대되었다. 일반적 가구형태인 3인가구의 경우 2014년 기준 가구 전체 연소득이 21.6만 원 이하, 재산액은 54만 원 이하인 가구가 해당되는데, 이는 중등소득계층을 대상으로 하는 베이징의 가격상한주택의 신청기준 연소득 8만 8,000원, 재산액 57만 원과 비교해 볼 때 재산액 기준은 비슷하고 연소득 기준은 훨씬 높은 수준이다. 따라서 상하이시는 새로운 제도를 도입하지는 않았지만 자격기준의 조정을 통해 점차 저렴주택 공급의 목표대상을 중등소득까지 확대시키고 있으며, 기존 제도보다 목표대상을 확대한다는 측면에서는 자주형상품주택을 도입한 베이징시와 동일한 경향을 보인다.

공유산권보장주택이 제도 시행방식의 단계적 개선을 통해 공급대상을

< 표 5 > 상하이시 공유산권보장주택 신청자격 기준 변화

연 도	상주호구 연한	소득 및 재산 (3인가구 기준)
2009년	시 구역 내: 7년 해당 구 내: 5년 해당 지역 내: 3년	1인당 연소득 2.76만 원 이하 1인당 재산액 7만 원 이하
2011년 1차	시 구역 내: 7년 해당 구 내: 5년 해당 지역 내: 3년	1인당 연소득 3.48만 원 이하 1인당 재산액 9만 원 이하
2011년 2차	시 구역 내: 7년 해당 구 내: 5년 해당 지역 내: 3년	1인당 연소득 3.96만 원 이하 1인당 재산액 12만 원 이하
2012년	시 구역 내: 3년 해당 지역 내: 2년	1인당 연소득 6만 원 이하 1인당 재산액 15만 원 이하
2014년	시 구역 내: 3년 해당 지역 내: 2년	1인당 연소득 7.2만 원 이하 1인당 재산액 18만 원 이하

출처: 崔光燦 薑巧, 2015: 119.

점차 확대해 간 것에 비해 자주형상품주택은 대상에 대한 소득기준을 해제하는 것을 통해 그 대상을 전면적으로 확대하였다는 점이 특징이다. 자주형상품주택은 중등계층의 주택문제를 해결하기 위한 제도로 도입되었다고 하지만, 베이징에서는 이미 동일한 계층을 목표대상으로 하는 가격상한주택이 공급되고 있었다. 자주형상품주택은 기존의 가격상한주택과 비교할 때 토지의 공급방식과 세제 혜택 등은 유사하지만 대신 소득 조건과 호구 등 자격대상의 범위는 넓고 이에 비례해 가격적 측면에서의 혜택은 축소된 형태¹⁹⁾라는 점에서 그 실질적인 대상계층은 도입배경에서 제시한 중등소득 가구가 아닌 가격상한주택의 자격 조건에도 포함되지 못한 중고소득 이상의 계층을 위한 제도라고 할 수 있다. 이것은 수혜 대상의 범위를 확대하는 것을 통해 다양한 계층의 주택문제에 대응하는

19) 2014년에 착공한 다싱구의 華遠和煦裏 단지와 핑구구의 沕苑嘉園 단지의 경우 가격상한주택과 자주형상품주택이 공동건축 방식으로 같이 조성되었는데, 각각의 분양가격이 華遠和煦裏의 경우 9,500元/m²와 1만 3,000元/m², 沕苑嘉園의 경우 6,000元/m²와 1만 1,000元/m²였다.

공공주택 정책의 확대로 볼 수도 있지만, 다른 한편에서는 자주형상품주택이라는 저렴주택 모델이 더 이상 주거 안정이라는 측면에서 의의를 상실하고, 기존에 혜택을 받지 못한 계층에게도 시혜성으로 제공하는 대중영합주의의 성격과 함께 부동산 가격의 안정과 수요 창출을 통한 부동산 시장의 자본순환주기 단축, 주택 구매시장의 확대 수단으로서 더 큰 의미를 가지게 되는 것이라고 할 수도 있다(이성호, 2017).

2) 저렴주택 공급에서 정부의 역할과 개입범위

기존의 보장성주택 공급방식은 정부가 계획의 수립에서부터 실행까지 전 과정을 주도하는 정부 주도, 정부 일방의 방식이라고 볼 수 있으며, 이러한 과정을 원활하게 수행하기 위해 중점적으로 활용한 것은 토지공유제에 기반해 정부가 가지고 있는 토지자원에 대한 통제권한이었다. 즉 정부가 미래의 토지사용권 판매에 대한 기대수익을 포기하거나 제한하는 것을 통해 현물출자 방식으로 공급주택의 가격을 낮춰 부담 가능한 저렴주택을 공급하는 방식이었다.

공유산권보장주택은 이러한 기존의 정부개입 방식을 그대로 유지하면서 오히려 법적인 근거를 마련해 권한과 개입의 범위를 명확하게 드러낸다. 경제적용주택이나 가격상한주택과 같은 기존의 보장성주택도 향후 발생하는 매매차액의 일정부분을 환수하고 있는데, 이 비율은 해당 주택에 대한 실질적인 정부의 지분 비율이라고 볼 수 있다(呂萍 等, 2013). 하지만 공유산권보장주택은 이렇게 모호한 상태로 비공식적, 비가시적으로 실행되던 정부의 재산권에 대해 산권비율의 산출방법을 명시화·규정화하고 이를 부동산 등기시에 기재함으로써 재산권 관계를 명확하게 설정하였다. 즉, 저렴주택의 공급에서 정부의 개입과 권한을 가시적으로 드러내 보다 강조할 뿐 기존 경제적용주택과 비교해 공유산권보장주택의 공급에 따른 정부의 재정적 부담이 축소된 것은 아니다. 경제적용주택과 마찬가지로 공유산권보장주택의 저렴한 공급가격의 원천은 여전히

거의 전적으로 정부가 토지공급을 통해 직접적인 재정지원 효과를 주는 것에서 기인한다.

이에 비해 자주형상품주택은 토지공급에서부터 주택분양에 이르기까지 정부의 개입범위를 최소화하고 보다 적극적으로 시장주체들의 자원을 활용한 주택공급 유형으로 평가할 수 있다(隋星桐, 2014). 저렴주택의 공급방식을 결정하는 기초가 되는 토지출양금 수익이 지방정부의 가장 중요한 세수 원천이 되고 있다는 점²⁰⁾에서 지방정부가 보장성주택의 공급을 대폭적으로 늘리는 데에는 정책적 부담이 따를 수밖에 없다. 따라서 사회주의 토지공유제를 토지사용권에 대한 재산권적 권리보다는 토지공급 또는 도시계획에 대한 권한, 즉 토지공급의 조절을 통해 개발사업의 규모와 시기, 개발사업자를 선정할 수 있다는 점을 활용하여 직접적인 재정투자나 개입보다는 시장의 활동을 통해 저렴주택의 공급을 확대하고자 한다. 베이징 시는 이를 통해 제도의 도입 1년 이내에 같은 기간 전체 신축 상품주택 공급량의 약 1/4에 해당하는 5.5만 호에 달하는 신규 자주형상품주택을 착공할 수 있었는데, 상하이시가 12·5계획 기간 동안 공유산권보장주택을 5년간 총 32만 호를 공급하는 계획을 수립하였음에도 불구하고 실제 공급량은 여기에서 20% 정도에 불과한 6.6만 호를 공급하는데 그친 것과 대조를 이룬다.

자주형상품주택이 단기간에 대규모 물량을 공급하면서 협심층 문제의 해결뿐만 아니라 주택가격의 안정 측면에서도 일정 부분 기여하였지만,

20) 부동산 개발이 활성화된 2000년대 들어 전국의 토지출양금은 매년 급격하게 증가하여, 2001년 1,295억 원에서 10년이 채 지나지 않은 2010년에는 2조 9,109억 원으로 22배가 넘게 증가하였으며, 지방 재정에서 차지하는 비중 역시 2001년의 16.61%에서 2010년에는 71.68%로 4배 이상 높아졌다(余宇, 2012). 특히 2002년 전국적으로 기존의 협의출양 방식을 금지하고 입찰, 경매, 공고 등을 통해 토지사용권을 양도하도록 관련 규정이 변경되면서 단위면적당 토지출양금은 더욱 높아져서, 베이징시의 경우 m^2 당 토지출양금 순이익이 2002년 104.2元에서 2007년에는 1,658.7元으로 16배 가까이 증가하였다. 이 같은 토지비용의 증가는 지방정부가 토지를 정책수단으로 활용할 때 발생하는 기회비용을 더욱 높였다(강승호, 2011; 余宇, 2012).

시장을 통한 단기적 대규모 물량의 공급은 그에 따른 부작용 역시 빠르게 드러나고 있기도 하다. 우선은 자주형상품주택에 대한 수요자의 관심이 급격히 감소한다는 점인데, 2013년 최초로 분양됐던 위징완 단지의 경우 경쟁률이 94:1에 달했지만 불과 2년 뒤인 2015년 만팅춘(滿庭春) MOMA 단지의 경우 11:1로 떨어졌다. 또한 초기 분양단지들의 계약포기율이 평균 20% 정도였던 것에 비해 2015년에는 95% 이상까지 높아졌으며, 만팅춘 단지의 경우 4차 모집까지 진행하였음에도 불구하고 30여호가 미분양으로 남기도 하였다(秦志偉, 2015). 이러한 급격한 인기 하락은 여러 가지 복합적인 이유가 있는데, 우선 자주형상품주택의 경우 기존 경제적용주택과 가격상한주택의 대기자들에게 우선적으로 배정하도록 되어 있는데, 대상자 선정 후 구매 포기에 대한 별다른 제재 규정이 없기 때문에 사실상 자주형상품주택의 구매능력이 없음에도 불구하고 무턱대고 신청한 경우들이 다수 발생하였다는 점으로, 정부가 관련 규정을 완화하면서 제도상의 허점들이 만들어진 것이다. 그리고 좀 더 근본적으로는 일반 상품주택의 공급용지를 정부가 별다른 재정적 지원 없이 인위적으로 저렴주택 용지로 전환시키는 방식으로 자주형상품주택을 공급하면서 주택개발을 통해 개발기업들이 이윤을 남길 수 있는 여지가 거의 사라져 버렸다는 점이다.²¹⁾ 이 때문에 개발기업들이 이윤을 확보하기 위해 건설품질을 낮추거나 필요시설을 제외해 버리는 식으로 사업이 추진되면서 주거환경이 악화되어 실수요자들의 외면을 받게 되는 현상이 발생하였다(李曉鵠, 2014; 秦志偉, 2015).

공유산권보장주택은 정부가 투입한 재정자원과 토지자원의 가치를 명확하게 하고 이를 자본화하여 정부 투입 재원의 순환구조를 구축하는 것을 통해 주택보장제도의 공정성과 공평성을 높이고 저렴주택 공급의 활

21) 2014년도 자주형상품주택의 분양가격은 평당 9,500~22,000元이었는데, 이 주택들이 개발된 용지의 가격이 평당 3,500~18,000元이었다. 최소한의 건설비를 고려하더라도 건설사가 주택개발을 통해 가져올 수 있는 이익은 크지 않음을 알 수 있다(秦志偉, 2015).

성화 역시 추구하고자 한다(呂萍 等, 2013). 하지만 여전히 정부 자원과 개입을 통한 공급체계로 인해 높아지고 있는 협심층의 주택곤란 문제를 해결하기 위한 적절한 공급량을 달성하는 데에는 어려움을 겪고 있다. 이에 반해 자주형상품주택은 시장 주체의 역량을 최대한 활용한 공급방식 으로의 전환을 통해 단기간에 효과적인 저렴주택의 공급과 가격 안정화에는 1차적으로 성공하였으나, 정부 개입의 축소로 인해 이를 필요한 대상집단과 적절하게 연계시키거나 실질적인 주거여건의 개선으로 이어지도록 하는 측면에서는 문제점을 드러내고 있다.

3) 제도운영의 지속가능성과 사회적 영향

상하이와 기존의 경제적용주택을 공유산권보장주택으로 전환한 것은 경제적용주택의 지속적 공급에 대한 정부의 재정부담을 경감하기 위해 자금 회수에 대한 법적 근거를 명확히 하고 이를 바탕으로 제도의 지속 가능한 재정적 여건을 조성하기 위한 것으로 볼 수 있다. 하지만 공유산권보장주택 제도의 경우 기존 경제적용주택 제도에서 가장 부족하였던 퇴출 및 순환기제에 대한 방안이 여전히 구체적이지 않다는 문제점을 가지고 있다. 즉 5년의 전매기한이 경과한 후 주택을 시장을 통해 매매하는 경우에만 정부가 기존의 투자비용을 회수하는 규정이 마련되었을 뿐, 그 이외의 경우에는 별다른 자금회수 방안이 존재하지 않는다. 특히 영국의 지분공유제 방식에서와 같이 거주자가 소득 및 자산의 증가에 따라 점차적으로 지분을 확대할 수 있는 절차가 없이 정부산권을 일괄적으로만 취득할 수 있도록 하고 있어 자금회수 기한이 상대적으로 길게 소요되며, 공유산권보장주택의 구매자가 5년 후에도 시장거래나 정부산권 취득 의사를 보이지 않을 경우에 대한 자금 회수방안은 부재한 상황이다. 따라서 제도가 목적으로 하고 있는 지속가능한 재정적 기반 조성을 효과적으로 달성하기 위해서는 정부지분에 대한 회수방안이 다차원적으로 마련될 필요가 있다.²²⁾

자주형상품주택은 공유산권주택과는 다르게 제도의 지속적 운영환경을 구축하기 위해 저렴주택 공급과정에서 정부의 재정부담을 민간주체로 이전시키는 방식을 활용한다. 자주형상품주택의 개발용지 공급과정에서 정부가 사용권의 상한액을 설정하긴 하지만 대신 자주형상품주택의 공급량에 대해서 개발기업 간의 경쟁을 유도하기 때문에 사실상 정부가 토지사용권 기대수익을 포기하는 것이 아니라, 주택개발 과정에서 개발기업의 이윤을 제한하는 방식을 통해 자주형상품주택의 분양가격 인하를 유도하고 있다. 이는 개발용지가 부족한 대도시의 이점을 활용하여 정부의 재정적 부담을 줄이면서 동시에 저렴주택의 공급 확대를 유도한다는 점에서 의미를 가지지만, 저렴주택 공급의 주요 당사자인 개발기업의 측면에서는 개발과정에 참여할 동기가 부족하기 때문에 지속적인 참여를 이끌어내기에는 어려움이 따를 수 있다는 점이다. 또한 대규모의 자주형상품주택 공급이 단기적으로는 가격안정에 영향을 줄 수 있지만, 장기적으로는 개발기업들이 자주형상품주택과 공동건축 방식으로 같이 개발하는 다른 상품주택에 자주형상품주택 건설에 따른 손실을 전가해 가격을 책정하게 됨으로써 시장 전체로는 공급에 따른 주택가격 인하 효과를 상실할 수 있다는 점 역시 문제로 남게 된다(隋星桐, 2014; 秦志偉, 2015). 즉 제도가 지속적으로 유지·확대되기 위해서는 공급의 주요 주체인 개발기업이 적극적으로 참여하도록 유도할 수 있는 별도의 인센티브 등 보완수단이 수반될 필요가 있다.

마지막으로 두 제도가 가지는 공통적인 한계로 모두 제한기간 후 발생하는 매매차익에 대해 정부가 일정부분 회수한다는 조항만 있을 뿐 매

22) 개인이 정부산권을 취득할 때의 가격산정과 관련해서도 상하이는 구체적인 규정을 제정하지 않고 있다. 이에 대해 유사한 제도를 시행하고 있는 화이안과 난징(南京)의 경우에는 전매제한 기간인 5년 이내에는 원 구매가격을 바탕으로, 5년이 경과한 후에는 시장평가 가격으로 정부산권을 취득할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 화이안시의 경우 5년의 기간 경과 후에는 정부산권 비율에 대한 임대료를 부과하도록 규정하고 있어 상하이에 비해 보다 구체적이고 다양한 규정을 마련하고 있다고 볼 수 있다(韋海民, 王浩, 2015).

매가격 자체를 제한하지는 않는다는 점을 들 수 있다. 전매기간 해제 후 거래는 주변 지역 동일 유형 상품주택의 시장가격에 따라 이루어지는데, 정부의 지원에 따라 저렴한 가격에 주택이 제공되었음에도 불구하고 5년 후에는 주택 가격의 안정화에 아무런 기여도 하지 못하게 되는 것이다. 핀란드가 주민들의 주택 구매에 대한 부담을 완화하기 위해 실시하고 있는 지분공유 주택의 사례를 보면, 정부는 주택 구매에 기여한 대가로 여러 가지 권리를 행사하는데, 그 중 가장 중요한 요소는 이후의 매도 가격을 정부가 제한할 수 있다는 것이다. 이를 바탕으로 지분공유 주택의 확대가 시장 가격의 상승을 억제하는 효과를 보이며, 일정한 가격을 지속적으로 유지하여 다음 세대에서도 적정주거를 향유할 수 있는 매개체가 된다(김용창, 2013). 하지만 공유산권보장주택과 자주형상품주택을 비롯한 중국의 분양형 보장성주택의 경우 저렴한 주택 공급에 따른 이익을 사회가 공유할 수 있는 기제를 마련하지 못한 채, 시장가격의 거래와 일정 비율의 세금 납부에만 그치고 있어 저렴한 주택을 통한 주거 공공성의 확대보다는 개별 수요자의 이익과 정부의 이익 측면에서만 접근하는 것으로 볼 수 있다. 즉 사회주의 시장경제 주택시스템의 핵심 속성인 토지 공유제를 바탕으로 발생한 저렴한 주택 공급의 이익이 사회가 아닌 구매자 자신과 일정부문을 회수하는 정부에만 온전히 귀속될 뿐, 동시대의 다른 주택수요자와 후속세대의 적정주거에 대한 접근성의 향상에는 기여를 하지 못한다는 점에서 일부 수요자에 의한 시장화의 확대와 경제적 이익의 관점에서만 정책의 선택이 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

5. 요약 및 결론

주택은 인간 생활을 영위하는데 필수적인 요소로 어느 사회에서나 주택을 둘러싼 문제는 주요한 사회문제 중의 하나로 다루어진다. 개혁개방 이후 사회주의 시장경제라는 독특한 체제실험을 하고 있다고 하는 중국

역시, 1998년 주택상품화 조치 이후에는 일반적인 자본주의 국가들이 경험하고 있는 주택문제를 유사하게 드러내고 있다. 특히 2000년대 들어 대도시를 중심으로 급격한 주택가격의 상승이 이루어지면서 주택의 구매에 어려움을 겪는 이른바 협심층 문제가 주요한 이슈로 부각되면서 이를 해결하기 위한 정부 차원의 다양한 저렴주택 정책이 도입되었다.

중국이 사실상 시장경제 체제를 도입하였으면서도 사회주의 국가임을 자부하며 유지하고 있는 토지공유제는 재산권적인 측면에서는 그 의미가 유명무실해졌지만 정부의 주요한 재정적 자원이 된다는 점과 토지공급과 개발과정에 정부가 직접적으로 개입할 수 있는 수단이 된다는 점에서 저렴주택의 공급방식에서는 여전히 영향을 미치고 있다. 중국의 공공주택 체계인 보장성주택의 공급방식에서 토지임대부, 환매조건부, 지분공유형 등 다양한 대안적 공급방식의 일부 특성이 적용될 수 있는 기본 토대로 사회주의 토지공유제가 자리하고 있다는 점에서 중국 저렴주택 모델은 나름의 특성과 차별성을 가지고 있다. 최근에는 지방정부를 중심으로 기존의 저렴주택 모델의 시행에서 나타나는 정부의 재정적 부담 문제와 불명확한 권리관계 등을 해소하고, 현안으로 등장한 협심층의 주거안정을 도모하기 위한 지방적 저렴주택 모델과 시행체계가 적극적으로 도입되고 있는데, 이는 한 국가 내에서도 다양한 저렴주택 모델이 지방의 자율적 판단에 따라 이루어지고 있다는 점에서 흥미 있는 사례라고 할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 중국의 독특한 저렴주택 정책의 전개과정에 대해 상하이와 공유산권보장주택과 베이징의 자주형상품주택 제도를 중심으로 지방적 차원의 저렴주택 모델의 성격을 대상계층의 설정과 정부의 개입방식, 제도의 지속가능성 등의 측면에서 살펴보았다. 특히 상하이의 공유산권보장주택과 베이징의 자주형상품주택은 저렴주택 공급에서 정부의 역할의 측면에서 서로 상반되는 차별적인 특성을 가지고 있음을 확인할 수 있었는데, 공유산권보장주택이 저렴주택 공급과정에서 실질적인 재정투입을 통한 정부의 적극적인 개입의 유지·강화를 특징으로 하고

있는 것에 반해, 자주형상품주택은 저렴주택의 공급 확대라는 동일한 목적을 위해 시장 기능을 적극적으로 활용하고 저렴주택 공급에 따른 재정적 부담을 시장 공급자들에게 전가하는 것을 통해 제도의 지속성을 확보하고자 하는 것을 주요한 특징으로 살펴볼 수 있었다.

중국의 저렴주택 모델, 특히 지방정부의 저렴주택 모델은 사회주의 시장경제라고 하는 중국적 특수성뿐만 아니라 지방정부로의 분권이 상당한 수준인 중국의 행정체계에 기초하고 있기 때문에 우리나라에서 그대로 적용하기에는 여러 가지 어려움이 따른다. 하지만 우리나라 역시 과도한 주택가격으로 인해 청년세대의 주거문제가 주요한 사회적 문제로 부상되고 세대갈등과 계층 간 갈등 모두의 원인으로까지 작용하고 있다는 점에서 대도시 청·장년층을 중심으로 한 중국 협심층의 주택문제와 동일한 문제를 노출하고 있다. 뿐만 아니라 자가소유를 통한 자산기반 복지체계가 주요하게 작동하고 있고 이로 인해 수요자의 자가소유 욕구 역시 높다는 점에서 기초적인 정책 환경 역시 유사하다고 할 수 있다. 우리나라는 시장경제를 채택하면서도 주택 및 부동산 정책에 있어서만은 토지공개념과 개발이익 환수, 분양가 상한제 등 다양한 방식을 통해 정부가 적극적으로 주택시장에 개입하고 있다는 점에서 중국이 사회주의 체제전환 과정과 최근 지방정부 차원의 상이한 저렴주택 모델 도입 과정에서 보인 공공과 시장의 역할 관계, 그리고 주택 공공성 강화를 위한 정부 주도의 여러 가지 정책적 시도는 여전히 저렴주택 정책의 장기적 비전과 사회적 공론화에 어려움을 겪고 있는 우리나라의 현실에 다양한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

원고접수일: 2017년 8월 3일

심사완료일: 2017년 8월 30일

게재확정일: 2017년 9월 8일

최종원고접수일: 2017년 9월 11일

❖ Abstract

Regional Differentiation of Chinese Affordable Housing Model:
The Cases of Shanghai and Beijing

Lee, Sungho

This paper aims to figure out the characteristics and process of change about Chinese affordable housing policy focusing on public housing system, 'Baozhangfang' since 2000s when the housing price starts to rise. Dramatic increase of housing price makes the middle-low income household impossible to afford the housing price on housing market. To handle this problem Chinese government, especially local governments adopted new affordable housing models. This paper presents the characteristics and regional differences of Chinese local affordable housing models by examining 'Mutual property right housing' of Shanghai and 'Home-based commercial housing' of Beijing.

Keywords: affordable housing, mutual property right housing, home-based commercial housing, local government, jiaxinceng

참고문헌

- 강승호 2011. 「중국 지방정부의 렌트추구와 성장패턴」. 《동북아경제연구》, 제23권 3호, 135~162쪽.
- 김수한 2009. 「중국 공공주택모델 전환에 관한 연구: 경제적용주택과 저가임대주택을 중심으로」. 《현대중국연구》, 제10집 2호, 123~154쪽.
- 김용창 2013. 「자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환」. 《공간과 사회》, 제23권 2호, 5~39쪽.
- 김진유 2008. 「토지임대부 및 환매조건부주택 수요특성」. 《국토계획》, 제43권 1호, 123~138쪽.
- 김태경·박헌수 정지이 2008. 「‘반값아파트’ 실현가능한 대안인가」. 《국토계획》, 제43권 1호, 139~151쪽.
- 남원석·박신영·최은희 2009. 「지분형 주택의 도입타당성 연구: 기존 자가지원정책과의 비교를 중심으로」. 《주택연구》, 제17권 제2호, 191~212쪽.
- 박신영 2008. 「영국 지분형 주택 분양 제도-주택 보유 형태 다양화에 크게 기여」. 《주택과 사람들》, 제214호, 20~23쪽.
- 박인성 2001. 「상하이시의 주택 및 신도시개발정책에 관한 고찰: 서울 경험과의 비교를 통하여」. 《국토연구》, 제31권, 15~24쪽.
- 박인성·조성찬 2011. 『중국의 토지개혁 경험: 북한 토지개혁의 거울』. 한올아카데미.
- 변창흠·안근오 2006. 「환매조건부 주택분양제도의 도입타당성과 제도화 방안」. 《한국주택학회 정책토론회 자료집》.
- 유관남·심성훈 2014. 「중국의 보장성주택제도에 관한 연구」. 《국제지역연구》, 제18권 제4호, 215~237쪽.
- 이기현 2009. 「중국 개혁기 토지수입 분배 갈등과 중앙-지방 관계의 동학」. 《국제지역연구》, 제13권 제2호, 239~260쪽.
- 이만수 2007. 「중국의 부동산산업종에 대한 법률 변화와 주요 내용」. 《월간 법제》(한국법제연구원), 2007년 7월호, 62~77쪽.
- 이성호 2016. 「사회주의 시장경제 체제와 주택시스템의 자본주의적 전환: 개혁개방 이후 중국 주택체제의 성격 분석」. 《한국경제지리학회지》, 제19권 제4호, 743~763쪽.
- _____. 2017. 「주택상품화 이후 중국 주택시스템의 지역적 실행과 지방정부 주도의 시장화: 베이징의 보장성주택 제도를 사례로」. 《대한지리학회지》, 제52권 제3호, 357~374쪽.
- 임반석 2003. 『중국 주택상품화 연구』. 해남.
- 주중한국대사관 2009. 『알기 쉬운 중국부동산-실책 예방의 지혜』.

- 진미윤·이현정. 2005. 「싱가포르의 주택정책과 주택공급체계」. 《국토연구》, 제47권, 215~238쪽.
- 한삼인·김상명. 2007. 「중국의 부동산에 관한 물권법의 주요내용과 전망」. 《토지법학》, 제23권 2호, 61~81쪽.
- Barth, J., Lea, M. and Li, T. 2012. "China's Housing Market: Is a Bubble About to Burst." Milken Institute, Oct., 2012.
- Chen, J., Yang, Z. and Wang Y. P. 2014. "The New Chinese Model of Public Housing: A Step Forward or Backward?" *Housing Studies*, 29(4), pp. 534~550.
- Wang, Y. P. and Murie, A. 2011. "The New Affordable and Social Housing Provision System in China: Implications for Comparative Housing Studies." *International Journal of Housing Policy*, 11(3), pp. 237~254.
- Zou, Y. 2014. "Contradictions in China's affordable housing policy: Goal vs. structure." *Habitat International*, 41, pp. 8~16.
- 曾國安·陳丹. 2015. 「發展共有產權保障性住房的應然目的及其條件」. 《中國房地產》, 2015年 第15期, 49~55쪽.
- 崔光燦·薑巧. 2015. 「上海共有產權保障住房運作模式及效果分析」. 《城市發展研究》, 第22卷 第7期, 118~124쪽.
- 李曉鵠. 2014. 「北京市自住型商品房政策利與弊」. 《山西建築》, 第40卷 第35期, 231~232쪽.
- 呂萍·修大鵬·李爽. 2013. 「保障性住房共有產權模式的理論與實踐探索」. 《城市發展研究》, 20卷 第2期, 20~24쪽.
- 秦志偉. 2015. 「北京自住房“遇冷”問題研究」. 《中國市場》, 2015年 第8期, 172~173쪽.
- 余宇. 2012. 《我國經濟適用住房政策的效果評估與發展前景研究》. 北京: 中國發展出版社
- 宋炳華. 2011. 「住宅建設用地使用權續期之法理分析及完善路徑」. 《國土資源情報》, 2011年 第8期, 26~30쪽.
- 隋星桐. 2014. 「北京自住型商品房供給模式研究」. 《中國市場》, 2014年 第24期, 130~131쪽.
- 譚玲雁·婁成武. 2012. 「保障性住房政策過程的中央與地方政府關係-政策網絡理論的分析與應用」. 《公共管理學報》, 2012年 第1期, 52~63쪽.
- 韋海民·王浩. 2015. 「共有產權保障房退出模式比較分析-以我國試點城市為例」. 《建築經濟》, 第36卷 第11期, 78~82쪽.
- 顏莉巖. 2015. 「上海市共有產權保障房定價機制探討」. 《上海經濟研究》, 2015年 第3期, 87~96쪽.
- 張齊武·徐燕雯. 2010. 「經濟適用房還是公共租賃房? -對住房保障政策改革的反思」. 《公共管理學報》, 第7卷 第4期, 86~92쪽.

朱廣新. 2012. 「論住宅建設用地使用權自動續期及其體系效應」. 《法商研究》, 2012年 第2期, 3~12쪽.

張永嶽謝福泉. 2012. 「關於共有產權房模式的認識」. 《科學發展》, 2012年 第1期, 11~ 112쪽.

베이징시 주택및도농건설위원회 <http://www.bjjs.gov.cn/>

상하이시 주택및도농건설관리위원회 <http://www.shjjw.gov.cn/>