

중국의 주요 주거보장정책 및 향후 과제

Housing Security in China and Challenges Ahead

유명(난징대학교 정부관리대학 연구교수)

1. 들어가며

인간 생존의 필수 조건인 주거는 주택에서 이루어지는 만큼 주거보장의 핵심 과제는 '주택보장'이다(박승희, 2012, p. 396). 계획경제 시기에 중국은 기업¹⁾ 근로자를 대상으로 주택분배정책 혹은 저가임대주택정책을 비롯한 주거복지정책을 실시했다. 시장경제 도입 후 1980년은 중국의 부동산 원년으로 부동산과 토지개혁에 따라 부동산이 산업화되었고, 주택분배정책이 전면 폐지되었으며, 기존의 복지주택 공급이 시장체제로 전환되었다(陈杰, 2010).

시장경제의 발전으로 집값이 빠르게 상승함에 따라 중국 중·대형 도시의 중산층은 주택난에 직면하게 되었고, 저소득계층의 주

택 문제는 날로 심각해지는 양상을 보인다. 주목해야 할 점은 이러한 주택난이 무엇보다 청년층에게 큰 부담을 안겨 주고 있다는 점인데, 최근 주택 부담이 청년층의 결혼과 출산에 미치는 영향이 점점 커지고 있다는 것이 밝혀졌다. 부동산 가격이 높은 도시 중 하나인 베이징시의 경우, 2003년부터 부동산 가격이 계속 상승세를 보이는데, 2006년부터 2015년까지 10년간 평당 가격이 4배 정도 상승했다(北京市商品住宅成交均价走势表, 2016).

중국 정부는 부동산시장 감시체계를 강화하는 동시에 근로자를 위한 주택기금정책과 도시 저소득가구를 위한 저가임대주택정책, 공공임대주택정책 등을 실행해 왔다. 이렇

1) 계획경제 시기의 기업은 대부분 국영기업이었다.

표 1. 현재 중국의 주요 주거보장 정책

	적용대상	제도 내용	전달체계	재정 운영 방식
주택기금제도	도시 공무원과 기업 근로자를 비롯한 도시 근로자	근로기간 중 사용자와 근로자가 공동 부담하여 근로자 개인계좌에 저축함.	주택을 구입할 때, 출금 혹은 주택기금 담보로 은행 대출 받아서 사용할 수 있음.	근로자와 사용자 공동 부담
저가 임대 주택	해당 지역 도시의 호적을 가지고 있는 소득이 현지 최저 월소득 기준 이하이거나, 1인 당 평균거주면적이 현지 평균거주면적보다 작은 자.	저가 임대주택을 임대하거나 임대료를 지원하는 형식, 소득이 규정된 기준을 초과하면 퇴출됨.	신청자의 신청에 따라 소득 및 주택 현황 조사 통해 대상자를 선정함.	중앙 정부 및 지방 정부, 임대료
공공 임대 주택	주택이 없거나, 규정된 평균 주택 면적에 미달하는 자, 해당 지역의 호적 소유자 중에 규정된 소득 혹은 재산액 미달자 등.	신청 및 심사를 거쳐서 2~5년까지 임대할 수 있음.	해당 지역의 지방정부에 신청하여 소득 및 주택 현황 조사를 통해 대상자를 선정함.	중앙 정부 및 지방 정부, 임대료

듯 주거보장정책이 확대되는 추세를 보이고 있지만 최근 집값이 대폭 상승함에 따라 정책이 제 역할을 하고 있는지에 대해 논의할 필요가 생겼다. 이 글에서는 중국이 현재 실행 중인 주요 주거보장정책을 검토하고 그 문제점과 향후 발전 방향을 논의해 보고자 한다.

2. 주요 주거보장정책

현재 중국의 주거보장정책은 주로 도시 주민을 대상으로 실시되고 있다. 대표적으로 도시 근로자를 대상으로 하는 주택기금제도와 도시 저소득층을 대상으로 하는 저

가임대주택정책, 공공임대주택정책이 있다.

가. 주택기금제도(住房公积金)

중국은 계획경제 시기의 주택분배정책을 폐지한 후 1990년대 초 싱가포르의 주택기금제도를 모방한 중국식 주택기금제도를 구축하고 이를 1991년에 상하이에서 처음 실시했다(陈杰,2010). 그후 1998년 「주택기금관리조례(住房公积金管理条例)」를 제정하여 주택기금제도를 공식화하였다. 주택기금은 도시 공무원과 기업 근로자²⁾를 비롯한 도시 근로자를 대상으로 한다. 근로기간 중 장기주택 저축 개인계좌제도를 운영하는 데 이는 근로

2) 도시집단지업, 외국투자기업, 사기업과 사업기관, 민영 비영리기관, 사회단체 등이 포함된다.

자가 소속된 기업과 개인이 공동으로 부담하는 저축제도다. 개인과 기업의 부담률은 각각 월 급여의 5%~12%³⁾로, 매월 근로자 개인의 주택기금계좌에 급여의 10%~24% 수준의 금액이 적립된다.

주택보장을 목적으로 실행되는 주택기금 제도는 강제 가입이 특징이다. 주택기금 관리센터가 관리하며, 가입자가 주택 구입(주택 신축 및 보수도 해당됨) 시 저금을 사용하거나 이를 담보로 은행 대출⁴⁾을 받을 수 있다. 단 주택기금을 현금으로 출금하는 것은 근로자의 정년퇴직, 사망, 노동능력 상실 시나 근로계약 종료 시에만 가능하다.

『2017년 전국 주택 기금 연도 보고서』에 따르면 주택기금을 납부하는 기업체는 238만 2500곳에 달하며, 주택기금을 납부하는 도시 근로자는 1억 3064만 5000명(전체 도시 근로자의 41.5%)에 달했다. 기금 사용률은 약 70.2%로 나타났다. 그러나 주택기금 제도의 실제 보장 효과나 형평성 등의 측면에서 다음과 같은 몇 가지 문제가 드러나고 있다.

첫째, 기업의 부담이 크다. 주택기금 외에도 기업은 근로자의 5가지 보험료(양로보

험, 의료보험, 실업보험, 출산보험, 산재보험)를 부담해야 하는데 이에 따른 기업의 총 부담은 근로자 월 급여의 50% 수준에 달할 정도다(顾澄龙, 周应恒, 严斌剑, 2015). 또한 주택 공급이 시장에 맡겨진 상황에서 정부가 강제적으로 개입해 기업의 부담을 증가시키는 것이 과연 기업의 효율적 운영과 시장 원리 등의 측면에서 바람직한지 의문이 제기된다(周威, 叶剑平, 2009, p. 159).

둘째, 현재 주택기금제도에서는 약 21%의 자영업자가 배제되어 있다. 또한 주택기금정책의 대상자 중 약 50.92%가 주택을 구입할 때 대출을 받지만 나머지는 주택기금을 사용하지 않은 것으로 확인되었다. 실제 주택보장의 효과와 형평성에 대한 의문이 생긴다(顾澄龙, 周应恒, 严斌剑, 2015).

셋째, 주택기금정책이 도시 근로자들의 주택보장에는 어느 정도 기여했지만, 저소득 가구와 주택기금 비대상자의 주거보장 효과는 미미한 것으로 확인되었다(顾澄龙·周应恒·严斌剑, 2015). 주택기금이 소득비례형 제도이기 때문에 저소득층은 저축액이 적을 수밖에 없다. 반면 2005년부터 2011년까지 55개 도시의 패널 데이터로 진행된

3) 실제 부담률은 지역과 기업의 유형에 따라 다르며 각 지역의 개별적인 규정에 따라 납부한다. 또한 주택 기금제도의 적용 대상은 호적과 관련되어 있어 해당 기업의 근로자가 해당 지역의 호적을 가진 도시 주민이 아닌 경우에 주택기금 수혜에서 제외된다.

4) 주택기금 대출은 일반 대출보다 이자율이 2~3%포인트 낮다.

연구에서 주택기금제도 실시로 주택 가격이 상승했다는 결과가 도출되었고, 주택기금제도를 폐지한다면 주택 가격이 13.5% 정도 하락할 것이라는 분석이 제기되었다. 또한 주택기금이 도시 주민의 실제 주택 구매에 기여하는 정도는 약 25%에 그치는 것으로 나타났다(顾澄龙·周应恒·严斌剑, 2015). 주거보장이 목적인 주택기금제도가 일부 근로자의 주거보장에 그치고, 저소득계층과 주택기금정책에서 배제된 도시 주민의 주택 마련 부담은 오히려 높이는 것으로 밝혀진 것이다.

나. 저가임대주택(廉租房)정책

1999년에 「도시 저가임대주택 관리 방법」이 제정되면서 중국은 해당 도시의 호적을 가진 저소득 가정에게 주택을 저가로 임대하기 시작했다. 2005년에는 민정부가 「도시 최저소득가족 임대주택 신청·심사·퇴출 관리방법」을 발표하면서 저가임대주택정책이 정착, 확대되기 시작했다. 저가임대주택을 신청하려면 거주하는 도시의 호적을 가지고 있어야 하고, 소득이 현지 최저 월 급여 기준 이하여야 하며, 1인당 평균 거주 면적이 현지 평균 거주 면적보다 작아야 한다. 운영 방식으로는 저가임대주택을 임대하거나(톈진시의 저가임대주택정책), 임대

료를 지원하는 방식(베이징시와 상하이시의 저가임대주택정책)이 있다. 저가임대주택은 구제 성격의 정책으로 생활고에 시달리는 자의 주택 문제를 해결해주는 효과적 방법 중 하나이다.

한편 저가임대주택정책으로 제공되는 주택 수에는 한계가 있어 날로 늘어나는 저소득층의 요구를 충족하지 못하고 있다. 수급 자격이 지나치게 제한적인데, 해당 지역 호적이 없는 자들과 함께, 특히 수많은 저소득 농민공이 저가임대주택정책 대상에서 배제되어 있다. 이러한 문제는 사회보장정책의 형평성 원리에 어긋나고, 실제로 저소득층의 주택난 문제를 해결하는 데 걸림돌로 작용한다. 2006년 베이징시 자료를 살펴보면, 약 1만 5000가구가 저가임대주택의 혜택을 받았지만 이는 베이징시 총 가구 수의 0.28%에 불과한 것이며, 7만의 저소득 가구가 임대주택의 혜택을 누리지 못했다(搜狐新闻网, 2017).

한편 저가임대주택정책은 지방정부가 주택 임대 비용을 보장하거나 토지를 분양하고 투자해서 건설하는 식으로 운영된다. 따라서 각 지방정부가 임대주택을 건설하려면 투자 자금과 건설용 토지가 필요한데 이것이 지방정부에 경제적 부담을 주고 있으며, 정책 확대에 한계로 작용한다(韩立达·李耘

情, 2009).

다. 공공임대주택(公租房)

저가임대주택 혜택에서 배제된 농민공과 대학을 졸업한 사회 초년생 등의 주택난을 해결하기 위해 중국정부는 2009년부터 공공임대주택정책을 시작했다. 2012년 발표된 「공공주택 관리 방법」 제3조에 따르면 공공임대주택은 도시 저소득계층 중 취업 초년생으로 주택이 없는 근로자, 도시에서 안정된 직장을 가진 타지 출신 등에게 임대하는 주택을 말한다.

공공임대주택의 수혜 대상은 도시 빈곤 가구, 해당 지역의 호적이 없는 타지 출신의 근로자, 생애 처음으로 취업한 청년 등이다. 신청자가 공공임대주택 대상자로 선정되려면, 타지 출신 근로자의 경우 현지에 주택이 없거나 거주하는 주택 면적이 정부의 최저 평균 기준 이하여야 한다. 저가임대주택 대상자보다는 소득이 높지만 개인 주택을 매입하기 어려운 가구 혹은 개인들에게도 적용된다. 공공임대주택의 사용 기한은 2~5년⁵⁾으로 지역마다 다르다. 공공임대주택 임대 기간 중에 다른 주택을 구입·획득하거나, 정부가 정한 공공임대주택 신청 소득 기준

을 초과하면 퇴출된다.

현재 중국 35개 대도시 중 12개 도시가 공공임대주택제도를 실시하고 있고, 베이징 시도 7%의 저소득 가구에 이를 적용하고 있다. 상하이 정부는 청년 노동자와 타지 출신자들의 주택난을 해결하기 위해 2010년부터 공공주택정책을 실시했다. 현재까지 11만 5000가구를 위한 공공임대주택을 마련하였고, 2025년까지 약 15만 가구의 공공임대주택 건설을 목표로 하고 있다. 공공임대주택 단지에는 상점, 어린이집, 문화·운동 시설 등이 구비되어 있고 임대료는 시장가격의 반 정도로 운영된다(人民网, 2017).

지방정부가 건설용 토지를 마련해야 하기 때문에 대부분의 공공주택 단지는 상대적으로 땅값이 저렴한 외곽 지역에 건설된다. 이에 따라 부대시설이 미비하고 교통이 불편해 입주자들이 생활하기에 불편하다는 호소가 많이 제기된다. 또한 거주 면적이 작기 때문에 상대적으로 구성원 수가 많은 저소득 가족이 거주하기에 많이 불편하다. 또한 공공임대주택의 적용 대상자가 저가임대주택 대상자와 중복된 측면이 있어 운영 효과성과 효율성이 떨어질 수도 있다.

공공임대주택의 경우, 건설용 토지를 유

5) 참고로 베이징의 사용 기한은 5년, 선전은 2년이다.

상으로 양도받아 개발하기 때문에 토지 가격이 시장의 상품주택⁶⁾ 가격과 별반 차이가 없지만 시가의 반 정도로 임대하고 있다. 공공임대주택정책을 확대하려면 지방정부가 재정 투입을 늘려야 하기 때문에 이에 따른 부담이 커질 수밖에 없다. 이러한 한계 등으로 인해 공공임대주택으로 저소득층의 주택난을 해결하기는 역부족이라고 할 수 있다.

3. 향후 과제

2016년 12월에 개최된 중앙경제사업회에서는 “주택은 투기 수요가 아니라 거주 목적에 따라 지어져야 한다”는 점이 강조되면서 부동산시장의 안정적인 발전을 도모하기 위한 구체적인 조치가 발표되었다. 주거보장정책을 효과적으로 펼쳐나가기 위해서는 주택을 주거 목적으로만 활용하는 경향을 늘리고 투기 수단이 될 가능성은 줄여야 한다(박승희, 2012, p. 403).

이에 따라 2010년 4월부터 중국 정부는 원칙적으로 한 가구는 한 상품주택만 구매할 수 있다는 주택구매제한정책을 제시한 후, 약 40여 도시에서 이를 시행했다. 베이징시는 타지인⁷⁾의 주택 구입을 전면 제한했

고, 베이징시 호적자가 두 번째 주택을 구매할 때에는 주택 구입 용자금 선납금의 약 60%를 지불하도록 했다. 광저우시는 주택 구매제한정책을 실시하면서 구입한 주택의 면적에 따라 차등적으로 세금을 부여한다. 또한 부동산 투기 방지를 위해 2018년부터 부동산세를 전격 도입할 예정이다.

주택 투기는 한편으로는 주택의 매매와 임대에 대한 사회적 규제를 강화하고, 다른 한편으로는 주택 공급을 늘리는 방식으로 해결해야 한다(박승희, 2012, p. 403). 중국은 구매제한정책을 통해 주택의 거주 목적을 강화하는 한편, 기본적인 주택 공급, 특히 저소득층의 주택난을 해결할 수 있는 정책을 확대하고 있다. 최근 중국은 공공임대주택 정책을 통해 해당 지역의 호적 소유 여부와 상관없이 저소득계층을 위한 주거보장정책을 확대해 왔다(《关于公共租赁住房 and 廉租住房并轨运行的通知》, 2014). 여기서 현재 중국에서 실행 중인 주요 주거보장정책을 기본적인 주택 공급 측면에서 살펴보고 향후 주거보장정책의 개혁 방향에 대해 논의하고자 한다.

첫째, 주택기금제도가 주택보장을 목적으

6) 상품주택(商品房)은 신축 주택과 중고 주택을 포함한다.

7) 중국에서는 호적으로 각종 사회보장정책과 통제정책의 적용 대상 여부를 구분한다.

로 하는지 혹은 주택금융을 목적으로 하는지, 제도의 정체성을 검토할 필요가 있다. 주택기금제도를 근로자의 주택 문제를 해결하는 용자 기제로 운영하면 수혜대상자는 고소득층과 중소득층이 되고, 저소득층의 주택 문제를 해결하는 데는 한계가 있다. 주택보장정책으로 운영하려면 저소득층을 타깃으로 삼아야 하는데, 이 경우 저축률이 낮아져 운영 위험이 커진다. 저소득층이 충분히 혜택을 누리면서도 제도의 안전성을 확보할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

둘째, 현재 실행중인 저가임대주택과 공공임대주택이 저소득층의 주거 보장 측면에서 제한적이므로 이들의 적용 대상 범위와 주택 공급을 확대할 필요가 있다. 특히 저가임대주택의 경우, 중앙정부의 투자 확대를 통해 지방정부의 재정 부담을 완화하면서 임대주택을 공급을 늘려야 한다. 임대주택의 관리와 운영에 대한 명확한 법과 규제를 통해 공정성과 형평성을 보장해야 한다. 또한 지방정부는 용자 경로를 확대함으로써 공공임대주택 사업을 활성화시킬 필요가 있다. 주거환경 개선을 위해 주변 시설을 확충하고 대중교통의 편리성을 높여야 한다. 이를 통해서 각 소득계층의 요구를 모두 충족할 수 있는 효율적이고, 상호보완적인 주거

보장체계를 구축할 필요가 있다. 현재 저가임대주택 및 공공임대주택은 지방정부의 재정적 상황에 따라 확대될 수도 있고 축소될 수도 있다. 임대주택정책으로 저소득계층의 주택난을 해결하기 위해서는 관련법을 제정하여 임대주택정책의 법적인 위상을 확립하고, 법적인 규제와 중앙정부의 지원정책을 통하여 각 지역에서 철저히 실행할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 부동산 투기를 방지하기 위해 최근에 구매제한정책과 부동산세를 도입하였다. 해당 도시 호적의 소유자가 두 번째 주택을 구매할 때 높은 용자의 선납금을 납부해야 하는 정책이 부동산 투기를 어느 정도는 예방할 수 있다고 본다. 그러나 부동산세를 납부하게 된 임대용주택 소유자는 증가한 부동산세를 보상받기 위해 임대료를 높일 가능성이 크다. 결국 주택 미소유자의 부담이 커지는 것이다. 따라서 주택 투기를 방지하는 정책을 마련할 때는 주택 미소유자와 저소득층에 미칠 수 있는 영향을 고려하고, 이들의 경제적 부담을 완화시키는 대책을 마련할 필요가 있다. 이와 동시에 주택 임차인의 권익을 보호하기 위해 주택임대시장에 대한 규제도 강화해야 한다.

참고문헌

- 박종근, 왕배우. (2017). 중국 주택보장제도의 현황과 문제점 및 향후대책. 중국법연구. pp. 211-241.
- 박승희. (2012). 『한국 사회보장론:스웨덴을 거울삼아』. 성균관대학교출판부
- 周威, 叶剑平. (2009). 住房公积金制度及其改革方案建议. 江西社会科学. 23-29.
- 顾澄龙, 周应恒, 严斌剑. (2015). 住房公积金制度、房价与住房福利. 经济学. 15(1), 109-124.
- 宋金昭. (2011). 基于D E A的住房公积金制度运行效率实证研究. 商业经济研究, 85-86.
- 肖作平, 尹林辉. (2010). 我国住房公积金缴存比例的影响因素研究: 基于34个大中城市的经验证据. 经济研究, 129-142.
- 陈杰. (2010). 中国住房公积金的制度困境与改革出路分析. 公共行政评论. 91-120.
- 韩立达, 李耘倩. (2009). 我国廉租房制度发展演变及对策研究. 城市发展研究. 117-121.
- 人民网. (2017). 上海公租房已达到11.5万套. <http://sh.people.com.cn/n2/2017/1108/c134768-30898804.html>
- 『全国住房公积金2017年年度报告』, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1605663480790621897&wfr=spider&for=pc>에서 2018. 7. 31. 인출.
- 『北京市商品住宅』. (2016. 01. 18.). <http://house.qq.com/a/20160118/052896.htm>에서 2018. 7. 31. 인출.
- 搜狐网. (2017). 『北京住宅市场现状, 存在的问题及其原因』, http://www.sohu.com/a/160057955_350858에서 2018. 9. 6. 인출.