

## 중국의 주택상품화 : 주택공급 증가를 통한 적극적 주택개혁

전 현 태\*

요약 : 경제체제 전환기의 중국은 20년에 걸쳐서 주택개혁을 추진하여 왔다. 국가가 계획하여 주택을 무상으로 분배하는 제도에서 실수요자가 화폐를 통해서 주택을 구입하는 제도로의 변화가 있었다. 1998년 7월, 주택 화폐분배 정책의 실행은, 주택의 상품화를 가로막고 있던 실물분배의 고리를 끊은 것으로서, 20년 중국 주택개혁의 완결이다. 주택개혁의 목적은 정부와 단위(單位)의 부담없이 주택을 공급하고, 재생산하는 것으로서 러시아의 주택개혁과는 주택공급을 증시한다는 점에서 차이가 있다. 중국의 주택개혁이 주택개혁을 이루기 위해서 정부는 '복지 관성'에서 벗어나지 못하는 주민들이 주택을 구입하게 하기 위해서 다양한 정책을 시도했다. 그러나 국가가 건축하고 분배해 주는 것을 당연시했던 주민들이 주택을 상품으로 받아들이는 과정은 오랜 시간이 소요되었다. 또한 토지와 결합되어 있고, 고가의 소비재로서 기타 상품들과 다른 속성을 가진 주택을 시장체제로 재생산하려는 정부의 노력은 중국에서 일반적인 상품을 시장화하는 방식 - 시장가격을 통한 시장화 방식, 다양한 소유제를 통한 시장화 방식 - 이 주택에는 적용되지 않으므로 실패하였다. 그래서 정부는 정치적 부담에도 불구하고 주택 실물분배 포기 선언을 하게 된다. 실물분배 포기 선언 이후, 주택은 개인주택 매매 시장을 통해 급속히 상품화 되었다.

주요어 : 주택개혁, 주택상품화, 시장가격, 실물분배, 경제체제전환기

### 1. 문제제기 및 연구목적

1980년 덩샤오핑은 도시 주택문제의 심각성을 지적하면서 “주택문제에 대해서는 도시 주택건설과 분배에 관련된 일관된 정책이 있어야 한다. 도시주민은 주택을 구입하거나, 스스로 주택을 지을 수 있다. 새로 건축하는 주택뿐 아니라 기존 주택도 판매할 수 있다”<sup>1)</sup>라고 하였다. 오늘날 덩샤오핑의 주택문제 해결방식은 중국에서 모두 이루어졌다. 여기에서 주목할 점은 20여년 전 중국의 최고지도자가 중국 주택문제에 대한 정확한

대안을 가지고 있었다는 것보다는, 최고지도자가 정확한 방향을 알고 있었음에도 불구하고 주택제도를 개선하는데 20년이 소요되었다는 점이다.

개혁개방 이후 중국에서 된 법과 조례, 명령은 중앙정부와 지방정부에 의해서 끊임없이 새로 만들어지고 수정되었다. 중국정부는 1980년대 초반부터 다양한 정책을 통해서 주택문제를 해결하려고 하였으나, 중국 도시 주민들에게 전면적인 영향을 미치지 못하였다. 대다수의 주민들은 정책이나 법이 바뀌어도 낮은 임대료를 지불하면서 이미 제공된 주택에서 계속 생활할 수 있었기 때

\* 한국문화콘텐츠진흥원(지리학박사)

문이다. 그러나 1998년 7월에 시행된 주택 화폐 분배에 관한 정책을 통해서 당연하게 사용하던 주택이 더 이상 무상으로 제공되어지는 복지가 아니라, 화폐를 지불하고 구입해야 하는 상품이라는 것을 일반 주민들이 받아들여지게 되었다. 20년에 걸친 중국 주택개혁이 1998년에 비로소 제도로서 완성되었다.

이러한 중국 주택제도의 변화를 기존의 연구들은 주택정책의 변화를 기술하는데 집중하였기 때문에, 중국 주택제도 변화 원인을 규명하는데는 한계가 있었다(Wang and Murie, 1999; Zhang, 1998; 侯詩云·石展鵬 編著, 1998; 蔡德容 主編, 1996; 何紹一, 1999). 또한 기존 연구들은 제도의 변화 자체만을 중시하고, 중국 주택개혁의 특성을 설명하지 못하였다.

이론적으로 계획경제에서 무상으로 주어졌던 주택을 시장경제의 상품으로 전환시키기 위한 방법은 비교적 간단하다. 현재 거주하고 있는 주택의 소유권을 거주자에게 유상 혹은 무상으로 분배하고, 신설되는 주택의 공급은 시장기제를 통해서 제공하면 된다. 이러한 과정은 명목적으로는 정부의 선언으로 쉽게 달성될 수 있다. 러시아는 계획경제에서 시장체제로 주택개혁을 완성하는데 3-4년이라는 짧은 시간밖에 소요되지 않았다. 러시아의 경우를 고려한다면 사회주의 국가에서 주택을 상품으로 만드는 과정이 그렇게 어려워 보이지 않는다. 그런데, 왜 중국은 20여년이란 긴 시간을 통해서 주택개혁이 이루어졌을까? 중국이 주택개혁을 달성하는 과정에서 러시아와 동유럽 국가와 어떤 차이점이 존재하였고, 그것이 갖고 있는 의미는 무엇인가? 본 연구는 중국 주택개혁을 러시아의 주택개혁과 비교하고, 중국에서 주택이 일반적 제품의 상품화 과정과 차이가 있음을 밝힘으로써 중국 주택제도 변화가

점진적으로 이루어진 원인을 규명하고자 한다.

## 2. 경제체제 전환기의 주택개혁 방식

### 1) 소극적 주택개혁 : 러시아

중국과 러시아는 사회주의 계획경제에서 시장경제로 전환하는 시기에 주택을 상품화하는 동일한 목표를 달성해야 했다. 계획경제가 흔들리면서, 더 이상 주택을 무상으로 공급할 수 없었기 때문이다. 그런데, 러시아와 중국은 주택상품화 과정에서 다른 경로를 거치게 된다.

러시아는 사회주의 국가였지만 1990년대 초, 이미 도시화가 진행되어 성숙기에 들어갔으며, 인구의 자연증가도 감소하고 있는 추세였다. 러시아 정부는 주택개혁의 방향을 정치개혁과 마찬가지로 급격한 방식을 취하게 된다. 러시아 정부는 주택의 신규 공급을 고려하지 않았다. 일단 시장제도를 도입하면 공급과 소비가 시장에 의해서 유지될 것이라고 생각하였다. 시장이 모든 것을 해결해 줄 것이라는 확신이 1990년대 초 러시아 정책입안자의 일반적인 입장이었다.

따라서, 러시아의 주택은 시장이 제대로 작동할 수 있도록 하는 방향으로 진행되었다. 러시아와 같이 주택건설이 일정 수준 이상 공급이 끝난 상태이고, 도시화 과정도 성숙단계에 들어간 상태에서 주택개혁 목적은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는, 주택관리 유지에 들어가는 국가보조금을 경감함으로써 재정적인 부담에서 벗어나는 것이다. 둘째는, 주택공급과 수요를 시장 속에서 해결하도록 법적·제도적 장치를 만드는 것이다. 러시아는 주택 소유권과 보조금 폐지에 관한 법률을 1991년에서 1992년까지 주택시장이 작동할

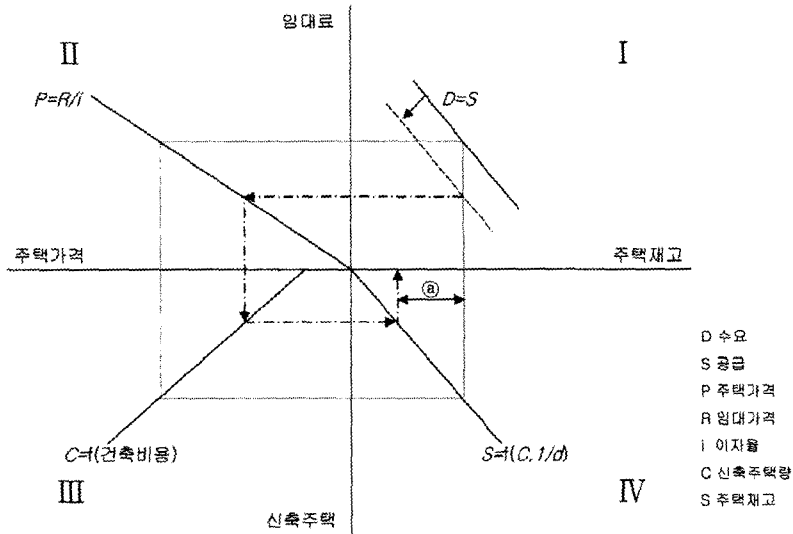


그림 1. 임대료와 주택공급 (I)

수 있도록 보완되었다. 러시아 도시 주민들은 1994년 연말까지 대부분 자신이 거주하고 있는 주택의 법적인 소유자가 되고, 주택을 판매할 권한을 갖게 되었다. 레노드(Renaud, 1994)는 러시아의 주택개혁 과정을 그림 1과 같이 설명하였다.

그림 1의 일사분면은 주택의 수요와 공급을 나타내고 수요와 공급이 일치하는 부분에서 일사분면의 주택가격과 임대가격이 균형을 이루게 된다. 이때 주택가격은 임대가격을 이자율로 나눈 가격이 된다. 이 가격은 다시 삼사분면의 일정한 함수를 통해서 주택건축비용을 통과하여 신축 주택량이 된다. 여기서 결과된 신축 주택량은 사사분면의 함수를 통해서 주택재고가 되면서 일사분면의 수요공급선에 조용하게 된다. 공급과 수요가 일치하는 지점에서 주택의 가격과 임대료가 평형을 이루고, 다시 주택건축비용과 재고가 균형을 이룬다는 것을 나타내고 있다.

레노드는 그림 1의 일사분면에서 과거 계획경제에서 부담하던 주택보조금에 해당하는 금액만

큼을 감소시키면 수요가 줄게 되고, 그에 따라서 임대가격과 주택가격이 하락하게 된다고 설명한다. 그 결과 주택의 신규건설이 줄어들게 된다. 이것은 주택재고량을 감소시키고 신규주택 수요가 발생하면 임대료가 조정되어 주택이 시장의 조절을 받게 된다. 그림 1에서 a만큼이 정부보조 삭감으로 발생한 신규공급에서 부족한 부분이다.

러시아의 주택개혁은 신규 주택공급을 고려하지 않고 진행하는 소극적인 방식이었기 때문에 비교적 빠르게 진행될 수 있었다. 또한 러시아의 주택개혁은 시장을 통한 주택공급을 통해서 확인할 필요가 없었기 때문에, 주택개혁이 주택시장 형성으로 완성되었는지 검증할 방법이 없다. 그러나 중국은 주택개혁 출발점이 러시아와 달랐고, 시장을 통한 주택공급을 통해 주택개혁이 완수되어야 하기 때문에 러시아와는 다른 경로를 거치게 된다.

2) 적극적 주택개혁 : 중국

중국은 개혁개방을 추진하던 1980년대 초에 도시 주택문제가 최악의 상태였다. 정부는 더 이상 예산으로 주택을 공급할 수도 없었고, 사회주의 노선을 포기하지도 않은 상태에서 주택의 수요는 급증하고 있었다. 당시, 중국 정부가 원하는 것은 정부의 예산을 활용하지 않고, 도시주민의 거주환경을 개선할 자금을 만들고 주택을 공급하는 것이었다.

중국이 선택한 방법은 20년 동안 다양하게 나타나지만 크게 보면 임대료 상승을 통해서 시장 공급체제를 완성하는 것으로 요약할 수 있다. 그림 2는 그림 1의 모델에 중국 입장을 대입해 본 것이다. 중국은 인구의 증가와 도시화의 진행으로 새로운 임대수요가 증가하고 있기 때문에, 이론적으로는 임대가격을 상승시켜서 주택가격을 높이고 그에 따라 신규주택건설이 증가하면 정부의 지원 없이 주택재고량이 늘어날 수 있다.

일사분면의 수요공급선을 임대가격의 상승으로 증가시키면, 이사분면에서 주택가격이 상승하고 그에 따라서 삼사분면의 주택 건설량이 증가하게 된다. 이런 과정을 통해 임대가격 상승은 사사분면에서 ⑥만큼의 주택량 증가 효과로 나타난다.

임대가격을 상승시키려면 최소한 그 비율만큼의 임금을 상승시켜야 한다. 그러나 임금을 상승시키면 개혁개방 초기에 가공수출 기지로서 중국이 갖는 경쟁력이 감소되고 경제개발에 필요한 외자를 도입하는데 문제가 있다. 한편으로는 문화혁명 기간 동안 농촌이나 산촌으로 강제로 분산되었던(下放) 도시주민들이 1970년대 말에서 1980년대 초까지 다시 도시로 돌아오고, 1960년대 초·중반, 베이비붐 시대에 태어난 젊은이들을 위해 지속적으로 일자리를 창출해야 하였기 때문에 임금 인상은 실질적으로 어려운 일이었다.

그림 2에서 주목할 점은 제이사분면 시장이 블랙박스라는 점이다. 러시아의 경우, 공급을 축소

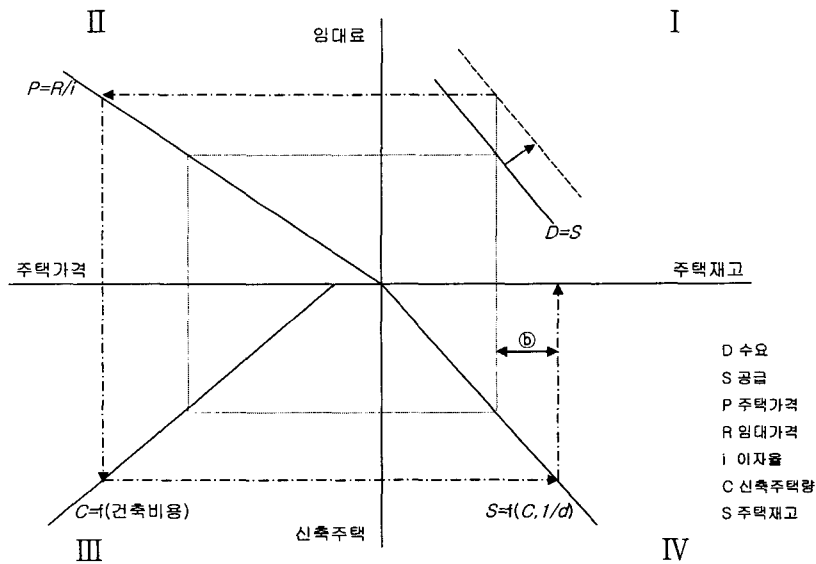


그림 2. 임대가격과 주택공급 (II)

하는 소극적인 정책에서는 블랙박스를 이해하지 않아도 주택개혁을 수행할 수 있다. 그러나 중국과 같이 공급을 증가시키려는 입장에서는 제이사분면이 작동하지 않으면 의도한 결과를 기대할 수 없다. 즉 임대가격과 조응하는 주택매매 시장이 형성되어야 임대가격 상승을 통한 주택건설이 가능하기 때문이다. 중국 주택개혁이 20년 이상의 시간을 끌며 진행되고 있지만 러시아의 주택개혁이 4년 만에 이루어진 것은 제이사분면의 문제라고 할 수 있다. 임대가격과 주택가격이 시장에 의해 조절되도록 노력하는 과정이 중국과 러시아의 주택개혁 역사이다.

### 3. 중국 주택상품화의 특성

#### 1) 중국에서 일반제품 상품화 과정

중국에서 상품의 종류와 상관없이 계획경제 아래서 중앙집권적인 통제를 받았던 모든 제품들은 두 가지 기본적인 방식인 ‘가격조정을 통한 상품화’와, ‘다양한 소유제를 통한 상품화’의 과정을 통해서 이루어진다. 각각의 방식은 제품에 따라 차이가 나는 면도 있지만 전반적으로는 상품가격을 중심으로 보는 방식과 소유제 구조를 중심으로 보는 방식이다.

첫 번째, ‘가격조정을 통한 상품화’는 상품화하려는 제품의 대부분을 계획가격(命命價格, 指導價格)에 묶어 놓고, 부분적으로 시장가격을 도입함으로써 초기에 상품화하고자 하는 제품 전체에서 시장가격의 영향을 적게 만든다. 그 후, 점진적으로 시장가격의 비율을 높여서 자연스럽게 대상 제품 전체가 시장가격에 의해 조절되도록 하는 방식이다. 의류나 전자제품과 같은 품목들은

이러한 과정이 비교적 짧았고, 양식이나 원유같이 중요한 생산품에 대해서는 10년 정도 완만한 변화과정을 겪게 된다.

두 번째, ‘다양한 소유제 도입을 통한 상품화’는 제품에 대한 가격으로 상품화를 유도하는 것이 아니라, 제품을 생산하는 기업을 통해 상품화를 유도하는 방식이다. 초기에 공유제 부분의 기업을 강제로 축소하거나, 시장가격을 부분적으로 도입하게 하지 않고 새로 증가하는 비공유제 부분(사영기업, 외자기업 등)을 허용하고 경쟁하게 하는 방법이다. 시간이 흐름에 따라서 비공유제 부분이 자체 경쟁력을 갖고 해당 제품 전체시장에서 차지하는 비율이 높아지게 되면, 공공유제 부분이 경쟁을 통해서 점차 시장체제에 적응하게 되면 공유제의 비효율적인 부분도 개선되고 경쟁을 통해 시장기제가 작동하는 상품으로 변화하게 된다.

두 가지 방법 모두 기존체제에 충격을 적게 주면서 시장체제에 적응해 나가는 방식이지만 그 사용목적과 내용에 차이가 있다. ‘가격 조정을 통한 상품화’는 생산한 곳이 국유기업이든 사영기업이든 상품의 가격과 질로서 경쟁을 하게 되고 그 결과가 기업의 효율성을 제고하게 하는 이다.

반면에 ‘다양한 소유제 도입을 통한 상품화’는 제품의 상품화만을 고려한 것이 아니라 그 제품을 생산하는 기업의 속성까지 고려한 방법이다. 국유 기업들은 구조적인 문제들을 가지고 있다. 비공유기업과 경쟁할 때 구체제에서 물려받은 과중한 노동자를 부양해야 하고 또한 국가에서 요구하는 일정부분의 생산을 싼 가격에 공급해야 했다. 이런 상황에서 강제로 시장에서 비공유부분과 경쟁한다면 대부분의 국유 기업들은 손실을 입을 가능성이 많고 그것은 곧바로 정부의 부담이 된다. 따라서 ‘다양한 소유제 도입을 통한 상

품화'는 이런 부작용을 막으면서 공유부분이 시장에 적응할 수 있도록 하는 방식이라고 할 수 있다. 공유부분을 일시에 사유화하였던 러시아나 동구와 대비하면 중국의 특성이 잘 나타나는 방식이다.

주택 이외 부분에서 비교적 성공적이었던 위의 두 가지 방식은 오히려 중국의 주택개혁에 걸림돌이 되었다. 주택이 일반적 제품의 상품화와 다른 길을 걷게 된 원인에 대해서 살펴보자.

## 2) 일반적 상품화 방식의 실패 : 공유주택의 증가와 주택의 속성

중국은 1980년대 이후 다양한 정책과 방법을 통해 공유주택을 판매하려 하였고, 부동산 개발업체를 통해서 상품주택을 공급하여 주택을 상품화하려 하였다. 이러한 정책의 목표는 공유주택의 비율을 줄이고, 상품주택의 비율을 늘리는 것이다. 그러나 이 기간 동안 오히려 공유주택이 증가하는 현상이 나타났다. 그 원인은 아래 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 단위(單位)<sup>2)</sup>가 부동산 개발업체가 신축한 상품주택을 구입해서 단위에 소속된 주민들에게 공유주택 형식으로 분배하였기 때문이다. 신설주택은 판매를 위주로 하여 구체제가 신축주택에 들어오지 못하는 것을 추구하였지만, 각 단위의 입장에서는 장시간 동안 주택을 기다려온 직공에게 주택을 구입하게 하고 먼저 주택을 분배받은 직공은 계속 낮은 임대가로 생활하게 하는 차별적인 방식을 수행할 수는 없었다(梁永平, 1998: 365). 따라서, 시장가격으로 공급하는 주택이 단위의 구매를 통해서 실사용자에게는 다시 저가의 임대료만 지불하는 공유주택으로 전환된 것이다. 따라서 상품으로서의 주택공급은 지속적

으로 이루어졌지만, 단위의 개입으로 주택이 상품이 될 수 없었다.

둘째, 일반적인 상품화 전략이 주택이라는 제품에서는 용이하게 작동하지 못하였기 때문이다. 주택은 토지에 고착되어 있기 때문에 주택 매매는 재산권의 매매와 연결되어 있다. 중국에서 모든 도시 토지는 국가 소유이다. 따라서 주택의 매매에서는 토지문제가 선결되어야 한다. 토지문제는 경제문제를 넘어서 정치문제를 포함하고 있다. 또한 주택은 내구성이 길고 고가의 상품이라서, 기존에 단위에서 분배받은 주택이 있다면 그 주택의 환경이 열악하다고 해도 고가의 주택을 새로 구입하는데는 경제적, 심리적 제한이 있다.

단위들이 상품주택 구입을 통해서 공유주택을 증가시키고, 주택의 독특한 속성으로 인한 상품화의 한계에 다다르자 중국정부는 1998년 정치적인 부담과 주민들의 반발에도 불구하고 "주택 실물분배 포기"를 선언하였다. 중국 정부는 주택이 일반적인 제품의 상품화 과정처럼 자연스럽게 진행될 수 없다는 것을 인정한 결과이다.

## 4. 중국 주택상품화의 조건

### 1) 주택공급과 주민 저축액 증가

1998년까지의 주택상품화 과정에 문제가 있었지만 주택 실물분배 포기를 선언하는 것은 정치적 부담이 매우 큰 일이었다. 시장경제를 도입했지만 사회주의를 여전히 표방하고 있으며, 공산당이 정권을 유지하고 있는 중국에서 사회주의의 우월성의 선전 내용이었던 주택의 실물분배를 포기하는 것에 대한 부담이 있었다. 그러나 주룽지(朱鎔基) 총리는 1998년 3월, 9차 전인대 회의

기자회견에서 “우리는 반드시 현재 시행중인 주택실물 분배제도를 화폐로 분배하는 방식 혹은 주택을 상품으로 만드는 정책으로 바꾸어서 인민들이 스스로 주택을 구입하게 해야 한다”고 분명히 밝혔다. 그리고 실제로 1998년 7월부터 주택실물분배를 포기하였다.

1998년 도시주민들의 주거환경은 과거에 비해 상대적으로 개선된 상태였다. 임대가격도 낮았고, 수입은 계속 증가하는 상황이었다. 그러나 정부 입장은 주민들만큼 좋지 않았다. 1997년 아시아 금융위기 이후 아시아 지역에서 투자했던 기업들과 미국과 유럽지역의 국가들이나 기업들이 중국에 대한 투자를 축소하기 시작하였다. 경제발전이 빠르게 진행되는 상황에서 외부적 환경의 악화는 경제의 원동력을 국내에서 찾으려는 시도로 나타났으며, 주택을 완전히 상품화하는 것은 유력한 내수시장 활성화의 방법으로 주목되었다.

정부가 원했다고 해도, 조건이 성숙되어 있지 않았다면 주택 화폐분배 제도는 시행이 늦추어졌을 것이다. 1998년 중국 도시는 화폐분배를 선언할 수 있는 조건이 성숙되어 있었다. 첫째, 도시주민의 저축액이 새로운 제도를 받아들일 수 있을 만큼 증가하였고, 둘째로는 1980년대와 1990년대의 주택건설 증가로 도시주민 중에 다수의 사람들이 주택을 분배받은 상태여서 주택 실물분배 포기가 과거에 비해서 상대적으로 부담이 적었다. 이러한 토대가 1998년 주택 실물분배를 포기할 수 있었던 배경이다.

## 2) 개인 주택매매 시장 형성

정부가 주택 실물분배 포기하고 화폐분배를 선언하였지만, 주택시장이 형성되지 않으면 진정한 의미의 주택상품화가 이루어졌다고 할 수 없다. 그리고 무상으로 직공들에게 분배하는 단위가 주

택을 구입하는 것보다 개인이 주택을 시장가격으로 구입하는 것이 주택시장의 안정성을 높일 수 있다.

주택상품화가 정착하기 위해서는 개인 주택매매 시장이 형성되어야 한다. 1998년 화폐분배가 전면적으로 시행된 이후 그 이전 시기와 구분되는 가장 큰 특징으로 주택매매 시장이 부동산 개발업체와 단위간의 시장에서 부동산 개발업체와 개인, 혹은 개인과 개인의 매매시장으로 변화했다는 것이다. 개인 주택매매 시장의 활성화는 주택상품화를 정착시킬 수 있는 토대가 된다. 주택시장의 소비주체 변화는 주택이 상품화하는 과정을 더욱 가속화시킨다. 단위가 구입하여 직공에게 저가의 임대가격을 받는 주택으로서 분배한다면 재생산을 할 수 없게 된다. 개인이 시장가격으로 주택을 구매할 경우 구매한 당사자 혹은 타인에게 임대를 줌으로써 인구가동이 있을 것이다. 시장가격을 통해 발생하는 인구가동은 연쇄반응을 일으키면서 주택시장을 활성화시킨다.

표 1은 1999년을 기점으로 상품주택 구매의 주체가 개인으로 넘어가고 있음을 보여준다. 1992년 단위의 상품주택 구매비율이 72%(北京房地產年鑒, 1999: 231)였음을 참고한다면, 주택매매의 중심주체가 단위에서 개인으로 넘어간다고 할 수 있다. 1998년에 공유주택 구매를 위한 지출이 상당했음에도 불구하고 1999년과 2000년의 상품주택 판매가 비약적으로 증가한 것은 주택시장이 작동하기 시작했음을 알려준다. 개인을 중심으로 하는 주택시장이 작동한다는 것은 주택상품화가 완성단계에 도달한 것을 의미한다.

시장경제 속에서 주택의 임대시장과 구매시장은 긴밀한 연관관계를 가지고 있다. 일반적인 주택시장에서 임대가격과 판매가격은 결국 같은 상품에 대한 다른 표현이다. 그러나 중국 주택시장

표 1. 상품주택 변화 현황

	1993	1996	1997	1998	1999	2000
상품주택 판매면적	172.94	188.13	241.91	376.84	484.71	898.22
개인구매 면적	11.06	66.52	98.7	151.61	296.76	772.71
개인구매 비율	6.4%	35.4%	40.8%	40.2%	61.2%	86.0%

출처 : 北京房地產年鑒, 1999, pp.305-310; 中國房地產指數系統月報, 2001年 第2期, p.2

에서 임대가격은 정부 임대가격과 시장임대가로 나뉘어져 있었다. 정부 임대가격은 정상적인 가격이 형성되어 있는 것이 아니다. 복지개념을 가지고 있기 때문에 구매시장과 연결이 되지 않고, 시장 임대가격은 아직도 비공식적인 거래가 많이 일어나고 있는 부분이다. 개인 주택매매시장의 형성과 발달은 임대시장과 구매주택 임대가격과 주택가격의 관계를 정상화시키고, 주택공급과 소비의 시장체제를 형성하는데 블랙박스로 존재하였던 부분이 정상적으로 작동하는데 필요한 주택의 시장가격이 형성하게 만든다.

## 5. 결 론

중국의 주택상품화는 3-4년이라는 짧은 기간에 완성된 러시아와 달리 20여 년의 상대적으로 긴 과정을 통해서 이루어진다. 중국의 주택상품화 과정이 러시아와 주택상품화 과정과 차이가 발생한 이유는 주택공급을 지속적으로 하면서, 주택상품화를 추진해야 했기 때문이다. 1998년 7월의 주택 화폐분배 정책은, 중국 주택상품화를 가로막고 있던 실물분배의 고리를 끊은 것으로서 20년 중국 주택개혁의 완결이다. 주택개혁의 목적은 정부와 단위의 부담 없이 주택을 공급하고, 재생산하는 것이다. 주택개혁을 이루기 위해서 정부는 '복지 관성'에서 벗어나지 못하는 주민들에

게 주택을 구입하게 하기 위해서 다양한 정책을 시도했다. 그러나 국가가 건축하고 분배해 주는 것을 당연시했던 주민들이 주택을 상품으로 받아들이는 과정은 오랜 시간이 소요되었다. 토지와 결합되어 있고, 고가의 소비재로서 일반 상품들과 다른 속성을 가진 주택을 시장체제로 재생산하려는 정부의 의도는 '시장가격을 통한 상품화' 시도와 '다양한 소유제를 통한 상품화' 시도가 실패하였기 때문에 중국의 주택상품화 과정은 20여 년의 기간을 소요되었다.

1998년의 북경은 화폐분배를 선언할 수 있는 조건이 성숙되어 있었다. 첫째로 도시주민의 저축액이 새로운 제도를 받아들일 수 있을 만큼 증가하였고, 둘째로는 1980년대와 1990년대의 주택건설 증가로 도시주민 중에 많은 사람들이 이미 주택을 분배받은 상태여서 주택 실물분배 포기의 정치적 부담이 적었던 점이다. 실물분배 포기 선언 이후, 중국의 주택상품화는 개인 주택 매매시장의 발달을 통해서 진행되게 된다.

## 주

- 1) 鄧小平, 1980년 4월, 中央負責同志的談話.
- 2) 단위는 생산이 수행되는 기초조직인 기업이나 그와 유사한 사업 및 국가기관 등을 지칭하는 것이다. 단위제도는 도시 주민의 생활과 재생산의 공



간인 동시에 노동자의 제한적 특권이 유지되는 체제를 뜻한다(백승욱, 1997). 단위제도의 변화에 대한 자세한 내용은 李漢林·李路路·王奮宇, 1995, 中國單位現象研究資料集, 中國文獻出版社와 楊曉民·周翼虎, 1999, 中國單位制度, 中國經濟出版社가 있다.

## 참 고 문 헌

- 백승욱, 1997, 중국의 '單位'체제와 국가의 노동력 관리방식의 변화, 서울대학교 박사학위논문.
- 전현택, 2001, 북경시 주택상화의 전개과정과 공간적 패턴, 서울대학교 박사학위논문.
- 梁永平 (編著), 1998, 矚目貨幣分房 - '98中國改房大思路, 中國物價出版社.
- 葉永烈, 1997, 商品房大戰, 復旦大學出版社.
- 中房指數系統辦公室, 2001, 中國房地產指數系統月報, 2001年 第1期.
- 蔡德容 (主編), 1996, 中國城鎮住房制度改革研究, 湖南出版社.
- 何紹一, 1999, "共有住房使用權進入市場流通的政策建議", 中國房地產 219期, pp.8-12.
- 侯詩云·石展鵬 (編著), 1998, 宏樓危"基" - 中國房改與住宅建設問題報告, 沈陽出版社.
- Renaud, B., 1995, "The Real Estate Economy and the Design of Russian Housing Reforms, Part I", *Urban Studies* 32(8), pp.1247-1264.
- Renaud, B., 1995, "The Real Estate Economy and the Design of Russian Housing Reforms, Part II", *Urban Studies* 32(9), pp.1437-1451.
- Wang, Y. P. and Murie, A., 1999, *Housing Policy and Practice in China*, St. Martin's Press INC.
- Zhang, X. Q., 1998, *Privatisation: A Study of Housing Policy in Urban China*, Nova Science Publishers Inc.

## **Housing Commodification in China: Housing Reform through Market**

Hyun Taek chun\*

\* *Korea Culture & Contents Agency*  
(e-Mail: ttak@kocca.or.kr)

**Abstract** : China in the era of economic transition has conducted the housing reform policy over the past 20 years. Housing providing systems have changed from the free distributing housing system under the governmental planning to the monetary housing system for individual customers. The 1998 monetary housing distribution policy, which ended the 20-year Chinese housing reform, departed from the direct distribution system that had blocked housing commodification. The purpose of the housing reform was to provide and reproduce housing without the expenses of the Chinese government and work unit (*danwei*), which is different from Russia. In order to achieve the housing reform, the Chinese government introduced various policies, which enabled residents to purchase housing by themselves. However, it took long for residents, who had taken government's welfare system granted, to accept housing as goods. In addition, the Chinese government's efforts to reproduce housing by market systems failed because housing was closely linked to land and was expensive consumption goods, which differentiates housing from other goods that can be commodified through market prices and diverse ownerships. Accordingly, despite a political burden, the Chinese government waived the real distribution policy for housing. After the waiver, the housing commodification process excelled through the private housing markets.

**Key words** : Housing reform, Housing commodification, Market price, direct distribution system,  
The era of economic transition