

## 사회주의 시장경제 체제와 주택시스템의 자본주의적 전환: 개혁개방 이후 중국 주택체제의 성격 분석

이성호\*

### Capitalistic Transition of Housing System Under Socialist Market Economy: Characteristics of Chinese Housing Regime After Reform and Opening-up

Sungho Lee\*

**요약 :** 본 연구는 개혁개방 이후 형성된 사회주의 시장경제 하 중국 주택체제의 성격을 중국의 공공주택 정책인 보장성 주택 정책을 중심으로 주택시스템 비교연구의 관점에서 분석하였다. 중국 주택시스템의 전환은 시장기능의 도입과 사회주의 토지공유제의 약화라는 점에서 차별적인 '사회주의 시장경제 주택시스템'의 형성이 아닌, 자본주의 주택시스템의 하위유형으로 전환한 것으로 볼 수 있다. 이것은 기존 정부 공급형 계획의 사회주의 방식이 정부의 간접적인 개입과 조정에 따라 시장요소를 통해 주택이 공급되는 정부 주도형 시장화의 방식으로 전환한 것이며, 정부가 가지는 시장 주도력은 사회주의적 토지소유의 유산에 기반하고 있다는 점에서 차별화된다.

**주요어 :** 주택시스템, 주택체제, 사회주의 시장경제, 정부주도형 시장화, 보장성주택

**Abstract :** This paper aims to figure out properties of housing system under the socialist market economy, which is formed after China's Reform and Opening-up. The characteristics of Chinese housing system under socialist market economy are actually a subtype of capitalist housing model because of the existing clear commodity housing market and the weakness of public land ownership. Furthermore, the government is leading agent of the capitalistic transition and marketization. Also this government-driven marketization has specialty on the feature based on the socialist tradition such as public land ownership.

**Key Words :** housing system, housing regime, socialist market economy, government-driven marketization, baozhangfang

---

본 연구는 저자의 박사학위 논문의 일부 내용을 수정·보완한 것임.

\* 서울대학교 국토문제연구소 연구원(Researcher, The Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University, 2sung-ho3@gmail.com)

## 1. 서론

중국은 1978년 개혁개방을 선언한 이후 시장경제 요소를 적극적으로 받아들였지만, ‘사회주의 시장경제’라는 새로운 체제를 천명하면서 여전히 사회주의 국가임을 자부하고 있다<sup>1)</sup>. 하지만 중국이 스스로의 정체(政體)를 서구 사회주의나 자본주의 방식 모두와 구별하면서 사회주의 시장경제를 기반으로 하는 중국 특색의 사회주의라고 명명하고 있음에도 불구하고, 오히려 외부에서는 이를 공산당 정권 유지의 정치적 정당성을 위한 수사로만 평가하는 경향이 있다. 그렇다면 만약 중국이 스스로 주장하는 바와 같이 사회주의 시장경제라고 하는 새로운 체제를 형성하고 있다면 사회주의 시장경제 하에서 국가의 주택시스템은 어떤 특성을 가지고 있으며, 주택문제는 어떠한 양상으로 나타나게 될까? 정책적 요소의 영향을 강하게 받는 주택의 속성을 고려할 때 실질적인 차원이던 정치구호의 차원이던 사회주의의 유지에 대한 선언은 국가 주택시스템의 기초적인 체계와 지향점에 상당한 의미를 가지게 되며, 이는 곧 주택문제의 양상과 정책의 방향에 영향을 미칠 수밖에 없다.

하지만 현실적으로는 중국이 여전히 사회주의에 기반하고 있다는 주장에도 불구하고, 개혁개방 이후 특히 1998년의 주택상품화 조치 이후 등장한 새로운 주택체제는 급격한 부동산 가격의 상승으로 인해 오히려 빈부격차의 확대에 기여하면서 도시 불평등, 계층 불평등을 확대시키고 주택소비의 계급화를 통해 사회갈등의 주요 원인이 되고 있다는 점<sup>2)</sup>에서 중국의 주택문제는 자본주의 국가들이 경험하고 있는 주택문제와 큰 차이를 보이지 않고 있다. 예를 들어 공식적 주택시장에 진입하지 못하는 농민공(农民工)들은 주거비가 저렴한 곳을 찾아 기본적인 기반시설마저 갖추지 못한 도시 주변의 성중촌(城中村)에 비공식적, 비제도적 집단거주지를 형성하고 있으며(Tang and Chung,

2002), 정규 주택시장에 진입하였거나 진입하려고 하는 중산계층은 주택가격의 급격한 상승에서 기인한 구매력의 문제로 인해 방노(房奴, 하우스푸어)와 협심층(夹心层, 샌드위치 계층)으로 전락하고 있다. 이처럼 주택문제의 양상이 소득수준이나 지위에 따라 계층화되어 나타나며, 주택의 배분유형이 사회집단 간의 갈등을 유발한다는 점, 즉 주택의 소유관계와 소비 자체에 있어서의 주택계급(housing class)화 자체가 사회주의 주택시스템에서는 이론적으로 나타날 수 없다는 점을 고려할 때 중국 도시 주택문제의 양상이 자본주의 주택문제화 되고 있음을 단적으로 보여준다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 개혁개방 이후 형성된 사회주의 시장경제 하의 중국 주택시스템이 어떠한 성격을 가지고 있는가를 중국의 공공주택 제도인 보장성주택 제도를 중심으로 살펴보고, 이를 바탕으로 현재의 체제가 왜 전 국민에게 상대적으로 평등한 주거권을 보장한다는 나름의 의미를 가진 기존 사회주의 주택시스템의 장점을 적극적으로 살리지 못한 채 자본주의적 주택문제의 양상을 그대로 노출하고 있는가를 국가 주택시스템의 성격 전환의 측면에서 밝혀보고자 한다.

## 2. 주택시스템의 개념과 분류

### 1) 주요 주택시스템 분류 유형과 기준

주택정책은 국가가 자국의 주택문제를 해결하기 위해 정책적으로 개입하는 과정, 즉 정부가 사회적 목표의 달성을 위해 주택시장을 조절하는 것이라고 볼 수 있다. Donnison and Ungerson(1982)의 경우 주택정책을 ‘주택의 상태에 영향을 미칠 수 있게 고안된 지속적인 행위의 과정’으로 정의하면서, 주택문제가 복잡한 사회적 관계들 속에

서 형성되는 만큼 주택정책의 범위를 정부의 직접적 행위로만 한정지어서는 안 된다고 보았다. 이러한 관점에서 보다 광의의 차원에서 주택시스템(housing system)<sup>3)</sup>에 대한 논의의 중요성이 부각되었다. 주택시스템이란 국가의 주택정책을 포함하여 주택을 중심으로 다양한 행위자와 제도들이 결합된 종합적인 틀로 정의하는데, 한 나라의 주택과 관련된 제도, 문화를 그 정치·경제·사회 시스템과 연관지어 설명하려는 관점이라고 할 수 있다(Drudy and Punch, 2002; 이석희·김수현, 2014). 국가가 주택문제에 개입하는 방식은 주택과 관련된 이해집단 간의 관계에 큰 영향을 받게 되는데, 이들이 상호 연관되는 방식은 특정한 사회정치적(socio-political) 맥락에 따라 결정된다는 점에서 국가별로 서로 차별화된 주택시스템이 형성된다(Ball and Harloe, 1992; 하성규, 2010; Lund, 2011).

주택문제는 국가별로 처한 환경에 따라 상이하게 나타나지만 국가 간의 비교연구는 광범위한 구조적 경향 등 일반적인 요인(global factor)을 규정할 수 있게 해준다는 점에서 많은 연구자들은 한 국가의 주택시스템을 규정할 수 있는 핵심적인 속성과 특징을 찾고 그를 바탕으로 다양한 유형 구분을 시도하였다(Doling, 1997; Di *et al.*, 2009;

이석희·김수현, 2014). 이들은 각각 나름의 기준과 근거를 통해 여러 국가들의 주택시스템을 유형화하고 구분하였는데, 여기에서는 주요 연구들에서 공유하고 있는 분류의 기준과 그에 따른 특징을 통해 중국의 주택시스템을 이해하고 특징지을 수 있는 기준을 우선 모색한다.

### (1) 공공임대주택의 규모와 목표대상

주택시스템의 구분 기준으로 우선 고려될 수 있는 것은 공공주택의 성격인데, 이를 결정하는 것은 공공임대주택의 규모와 목표대상이다. Harloe(1995)는 서구 6개국의 공공주택 공급체계의 변화를 살펴보는 것을 통해 잔여적 모델(residual model), 대중모델(mass model), 노동자 협동모델(worker's cooperative model)의 세 가지 유형을 제시하였는데<sup>4)</sup>, 이것은 공공임대주택을 빈곤계층에만 제공하느냐 또는 중·저소득 계층까지 포함하느냐에 따라 구분된다. Harloe는 주택의 생산과 관련한 자본들은 자본주의의 핵심 동력이기 때문에 주택의 탈상품화에 대한 저항은 다른 분야에 비해 훨씬 크게 나타나며, 따라서 정상적인 자본주의 사회에서는 빈곤계층에게만 최소한의 공공임대주택을 공급하는 잔여적 모델이 일반적 형태라고 보았다<sup>5)</sup>.

표 1. Harloe의 공공주택 공급체계 분류모델

유형	특성
잔여적 모델	<ul style="list-style-type: none"> <li>정상시기(normal times)에 나타나는 일반적 형태</li> <li>빈곤계층에 한정해 국가 보조금으로 최소한의 사회임대주택을 제공</li> <li>'상품'으로서의 주택의 속성과 시장의 역할을 강조</li> </ul>
대중모델	<ul style="list-style-type: none"> <li>중등소득 계층까지도 포함하는 일반 수요를 대상으로 공공주택을 공급</li> <li>주택의 탈상품화 경향과 국가 보조의 확대</li> <li>민간주택시장의 붕괴나 조직된 노동/중산계급의 지지 등 예외적인 경우에 나타나는 비정상적(abnormal) 상태</li> <li>비상정적 환경이 해소되면 잔여적 모델로 이행. 지속성이 짧음</li> </ul>
노동자 협동모델	<ul style="list-style-type: none"> <li>자조적이고 상호적인 조직 특성을 가진 상향식 공공주택 모델</li> <li>탈상품화된 주택 공급을 통해 상품화된 주택을 대체하는 급진적 모델</li> <li>현대 복지국가 확대 국면에서 대중모델에 흡수되어 소멸</li> </ul>

출처: Harloe(1995) p.71-73을 바탕으로 연구자가 정리

Kemeny(1995) 역시 공공임대주택의 목표대상과 상대적 중요성에 따라 ‘이중 임대시장(dualist rental system)’ 체계와 ‘단일 임대시장(unitary rental market)’ 체계의 두 가지 주택시스템으로 구분하였는데, 이중 임대시장에서는 공공 소유의 임대주택이 저소득층의 사회 안전망 제공 차원에서 최소한으로 공급되는 특수 용도(special use)로 이용되는 것에 비해 단일 임대시장에서는 일반 대중이 모두 비영리주택을 임대할 수 있는 일반 용도(general use)로 활용된다. 따라서 Kemeny의 이중 임대시장은 공공임대주택이 소수의 빈곤계층만을 상대로 하며 주택 점유형태에서 차지하는 비중이 낮게 나타난다는 점에서 Harloe의 잔여적 모델과 유사한 개념으로 볼 수 있다. 이에 반해 단일 임대시장에서는 공공 임대주택과 민간 임대주택이 하나의 임대시장으로 통합되어 있는데, 비영리 부문이 제공하는 사회주택은 일반적인 주택소유에 조응해 민간 시장과 경쟁하면서 가격을 주도하는 역할을 한다(Kemeny, 1995; Drudy and Punch, 2002).

### (2) 정부의 정책개입 정도

Bourne(1981)은 각 국가의 주택공급의 형태는 경제발전의 상태, 사회적 관점, 제도적 체계, 정치 이데올로기에 따라 달라진다고 보고, 주택시스템을 크게 자유방임주의, 자유개입주의, 사회민주주의, 국가통제 우세 사회주의, 완전 국가통제 사회주의의 5가지로 분류하였다. 여기에서 핵심적인 기준은 민간시장 영역에 대한 정부 개입의 유무와 정도, 그리고 주택시장에서 차지하는 민간부분의 비중이 된다. 자유방임주의와 완전 국가통제 사회주의는 주택시스템의 스펙트럼에서 양 끝단에 해당하며 자유개입주의와 사회민주주의, 국가통제 우세 사회주의가 그 사이에 위치하게 되는데, 자유방임주의에서 완전 국가통제 사회주의로 진행할수록 주택영역의 핵심 조정자로서의 기능이 민간에서 공공으로 전환되며, 주택생산 역시 시장

중심에서 국가의 역할이 점차 강화된다.

Esping-Andersen(1990)은 자본주의 국가의 복지체계(welfare regime)를 노동력의 탈상품화, 시장 메커니즘의 활용, 사회적 권리, 가족의 역할, 조합적 정치 구조의 정도에 따라 사회민주주의, 조합주의, (신)자유주의로 구분하였다. Esping-Andersen이 직접적으로 주택정책을 분석의 대상으로 삼지는 않았지만 사회복지 체계에 대한 국가의 입장은 국가가 특정 시기 유지하고 있는 국가관이나 이념적 경향에 따라 결정된다는 점에서 주택에 대한 국가의 정책수준과 개입의 정도와 같은 맥락에 있다고 볼 수 있다. 이 때문에 Esping-Andersen의 복지체계 유형은 많은 주택시스템의 비교 연구에서 활용되고 있는데, 사회민주주의 국가는 다양한 형태의 임대주택을 전 계층에게 장기간 이용할 수 있도록 장려하고 있으며, 조합주의 국가에서는 공공과 민간부문 모두 장려되기 때문에 양 쪽 모두가 주도적인 주택 공급자가 될 수 있다. 이에 반해 신자유주의 국가는 자가소유가 가장 일반적인 형태를 차지하며, 국가는 시장에 참여하기 어려운 사회적 약자에게 공공주택을 제공하는 소극적인 역할에만 한정된다(Balchin and Rhoden, 2002). 여기에서 정부의 주택시장에 대한 정책개입의 정도는 앞서 제시한 공공주택의 규모와 성격에 또다시 중요한 영향을 미친다는 점에서 두 가지 요소는 서로 밀접한 관련을 맺고 있다고 할 수 있다.

### (3) 주택의 점유형태

세 번째로 고려할 기준은 주택의 점유형태로, 크게는 자가와 임대의 구분이며 임대주택 중에서도 비영리(공공) 부문과 영리(민간) 부문의 비중이 주택시장의 특성을 구분 짓는 기준으로 작용한다. 모든 주택시스템 구분에서 자유주의에 기반한 주택모델은 높은 자가소유 경향을 보인다는 점에서 공통점을 가진다. 이에 반해 조합주의 경향이 강하거나 상대적으로 좌파 이데올로기의 영향

력이 강한 체제에서는 상대적으로 임대주택의 비중이 높아지며, 그 중에서도 비영리로 운영되는 공공임대주택의 중요성이 커지는 경향을 보인다. Schwartz and Seabrooke(2009)의 경우에는 자가소유 비율을 해당 국가의 주택에 대한 관념과 주택시스템을 보여주는 지표로 상정하여 주택금융과 경제체제를 나타내는 모기지 대출 비율과 함께 직접적 구분기준으로 활용하였으며, 이를 바탕으로 OECD 19개 국가의 주택시스템을 유형화하여 자유시장, 기독교 가족주의, 국가 통제주의, 조합주의 시장의 4가지로 주택시스템을 구분하기도 하였다. 다만 주택점유형태는 앞의 두 기준에 비해 국가별로 편차가 크고 예외가 많은 편인데, 이로 인해 Kemeny(1995, 2006)는 단일 임대시장은 점유형태의 측면에서는 중립적인 특성을 가지며, 개별 국가에서 공공임대주택의 비중은 조합주의 권력체계 구성의 속성에 따라 달라진다고 보기도 하였다.

다만 지금까지 여러 국가의 주택시스템을 분류한 선행연구들에 있어 상당수는 구체적인 데이터에 기반하지 않고 연구자의 직관과 통찰이 상당히 중요한 영향을 미치고 있다는 점을 지적할 수 있다. 이것은 개별 국가들에 대한 주택시스템의 특성을 분석하고 이것을 귀납적으로 추론하여 주택모형을 도출하는 것이 아니라, 기존의 거시적 분석 구조를 가져와 연역적으로 주택모형 유형을 구분한 후 특이한 양상을 보이는 국가를 예외적 경우로 다시 검토하는 방식이 중심을 이루고 있다는 점에서, 차별적인 개혁개방의 과정과 정치·경제적 체제를 구축한 중국의 경우에는 적합한 설명방식을 찾기 어렵다는 문제가 발생한다.

## 2) 중국 주택시스템에 대한 기존 논의

중국의 주택시스템에 대한 연구는 비교대상에 따라 크게 두 유형으로 구분할 수 있는데, 하나는 중국이 체제전환 국가라는 관점에서 동유

립의 체제전환 국가와 비교하는 경우이며, 다른 하나는 지리·문화·경제적인 측면에서 유사성을 지닌 동아시아 국가들과 비교하는 연구이다. Stephens(2010)가 전자의 관점을 취한 연구라면, Chiu(2008)는 후자의 방식으로 접근한 대표적인 연구라고 볼 수 있다. Stephens(2010)는 중국이 공식적 영역의 도시주택 제도에서는 동유럽 국가들 내에서 나타나는 변이들과 큰 차별성을 보이지 않기 때문에 중국의 주택시스템을 별도의 주택시스템이 아닌 사회주의 국가의 시장모델 전환의 한 유형으로 평가한다. 다만 중국시스템의 차별적 특성은 오히려 광범위하고 양극화된 농촌 주택문제, 그리고 농민공 등 도시 내 비공식 영역의 주택문제를 종합적으로 고려할 때 부각될 것이라고 보았다. 이에 반해 Chiu(2008)는 동아시아 5개국의 주택정책을 정부개입의 측면에서 비교하면서, 중국 정부의 개입방식을 시장화된 사회주의 시스템(marketised socialist system)으로 분류하고, 그 특징이 토지 등 주택 생산요소의 대부분이 여전히 국가의 소유로 사회주의 원칙에 따라 관리되며, 주택 공급자와 금융기관들이 직·간접적으로 국가의 소유하에 있다는 점을 들었다.

이 외에도 Wang and Murie(2011)는 초기의 중국 주택정책은 주택의 최소기준을 향상시키는데 주력하는 공급 측면에 집중했다는 점에서 전후 유럽의 주택모형과, 정부가 사회주택의 직접적인 공급에 적극적으로 개입한다는 점에서 서구 복지국가 모델과, 공공의 토지 소유가 핵심적인 역할을 한다는 점에서 토지이용 규제 등을 공공주택 정책에 적극적으로 활용하는 동아시아 모델과도 유사점을 지니고 있다고 평가하고, 이에 따라 기존의 주택모형 유형에 부합하지 않는 복합적(hybrid) 모델로 정의하였다. 중국의 주택 모델은 시장 프로세스가 주를 이루지만 사회주의적 유산과 현재의 정치시스템에 따라 정부가 강력한 권한과 영향력을 행사하고 있으며, 이는 중국의 주택모델이 ‘국가사회주의’에서 변화를 시작하였지만 서구의 방



식에 따른 조합주의 모델이나 잔여적 모델로는 이행하지 않은 것으로 평가한다.

### 3. 중국의 개혁개방과 사회주의 시장경제 주택시스템의 형성

#### 1) 개혁개방과 사회주의 주택시스템의 전환

개혁개방 정책이 본격적으로 추진된 1980년대 이전 중국의 주택공급은 국가에서 통일적으로 계획하여 건축한 후에 일괄적으로 단위(单位)<sup>6)</sup>에 분배한 후 사용하는 방식이 주를 이루었다. 국가는 저임금을 통해 공공자금을 축적하고 통일적으로 주택에 투자하여 단위에 무상으로 주택을 공급하면, 단위는 제공받은 주택을 단위 구성원들에게 거의 무상에 가까운 낮은 임대료만을 받고 제공하였다. 이러한 체제 하에서 주택은 복지재였을 뿐만 아니라 낮은 임금을 대신하는 보상적 임금의 일종으로 인식되었다(이중희, 2004). 하지만 공공이 주택 건설을 전담하는 방식으로는 국가의 능력을 넘어서는 재정적 부담으로 인해 나날이 악화되는 도시 주거환경 문제에 적절한 대응이 불가능하였다. 또한 이러한 절대적인 주택 수준의 열악함 이외에도 소속 단위와 역할에 따라 달라지는 주택 분배로 인한 주거 불평등 역시 기존의 주택시스템을 근본적으로 변화시켜야 할 필요성을 가중시켰다(Zou, 2014).

개혁개방에 맞춰 주택체제 역시 1980년대 초부터 변화가 시작되는데, 초기에는 크게 단위와 개인의 주택건설 허용, 공공주택의 매각, 공공주택 임대료 인상이라는 세 가지 측면에 맞춰 제도의 개혁이 추진되었다. 이것은 모두 그동안의 국가 자원 투입을 통한 주택건설 방식에서 주택의 공급과 소유 측면에서의 다원화를 통해 국가의 재정 부담을 줄이고, 악화일로에 있던 주거환경을 개선

하려는 측면에서 접근한 것이다. 이를 통해 어느 정도의 가시적 성과를 거두기는 하였지만 정부가 애초 목표로 했던 주택시장의 개혁에 성공했다고 보기는 어려우며, 일부에서는 기존의 관성에 따라 공유주택의 양이 오히려 증가하기까지 하였다. 여기에 더해 1990년대 중반 이후 대외 경제 여건 변화에 따라 성장률의 둔화가 예상되는 시점에서 내수 활성화를 통해 새로운 경제 성장의 동력을 찾고자 하는 노력이 계속되던 가운데, 1997년 닥친 아시아 금융위기로 중국 역시 투자유치와 경제 성장에 어려움을 겪으면서 내수시장의 확대를 이끌 산업분야로 부동산산업이 급격히 부상하였으며, 이에 따라 주택제도는 보다 적극적인 방식의 개혁으로 전환하게 되었다(满燕云, 2012; Chen *et al.*, 2014).

1998년 7월 중국 정부는 국무원의 〈도시주택제도개혁의 심화와 주택건설 가속화에 관한 통지〉를 통해 주택 실물분배의 포기를 공식적으로 선언하였는데, 이 조치에는 원칙적으로 신규주택에 대한 실물분배를 중단하고 주택적립금 제도를 전면적으로 추진하며, 주택 매매시장을 확대하는 등의 내용이 포함되었다. 이는 중국의 주택시스템이 개혁개방 이후의 과도기적 단계에서 벗어나 기존의 사회주의 계획경제 하의 주택제도와는 완전히 다른 새로운 주택시스템을 건설한다는 의미를 가진다(전현택, 2001; 임반석, 2003).

#### 2) 사회주의 시장경제 주택시스템의 특징

1998년 주택상품화 조치 이후 본격화된 사회주의 시장경제 하의 주택시스템은 일반 상품과 같이 시장을 통해 공급과 거래가 이루어지는 상품주택(商品住房)이 주택공급의 중심을 이루면서 동시에 상품주택 시장에 참여할 경제적 역량이 부족한 저소득계층을 보호하기 위한 보장성주택(保障性住房) 제도가 추가된 것이 기본적인 구조이다. 상품주택은 부동산 개발주체가 토지사용권 시장을 통

해 개발용지에 대한 토지사용권을 유상으로 구매한 후 주택시장을 통한 판매를 목적으로 개발하게 되며, 판매가격에 제한이 없다. 상품주택의 구매자 역시 구매 후 매매와 임대 등의 행위에 있어 제한을 받지 않는다. 이에 비해 보장성주택은 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 주택을 가리키는 것으로, 중국의 공공주택 제도라고 볼 수 있다. 이것은 서구 주택시스템에서 정부 당국이 직접 소유하거나 할당하는 공공주택(public housing)과 주택가격의 안정과 주택구매행위촉진의 확대를 위해 정책적으로 개입하는 저렴한 주택(affordable housing)의 유형을 모두 포함하는 광의의 개념으로 볼 수 있다.

사회주의 시장경제 하의 중국 주택시스템의 핵심은 서로 다른 소득 계층 간의 지불 능력을 만족

시키는 단계별 주택 보장제도라는 점으로, 자신의 경제적 능력에 따라 최저소득 계층은 임대주택을 임차하고, 중·저소득 계층은 경제적용주택을, 중등소득계층은 가격상한주택을 각각 구매하며 앞의 두 계층에 비해 상대적으로 고소득 계층은 시장을 통해 중대형 일반상품주택을 구매하게 된다. 따라서 각 유형의 보장성주택은 이 목표에 맞게 대상기준과 가격을 단계적으로 설정하며, 각 주택유형에 대한 정부의 지원 역시 대상 목표계층의 성격에 따라 달라지게 된다.

즉, 주택상품화 조치를 통해 본격화된 사회주의 시장경제 주택시스템은 기존의 사회주의 계획경제 하의 국가 계획 주도 방식과는 완전히 다른 형태를 명확하게 드러내게 되었는데, 이 중 시장의 활동을 통해 생산과 공급, 거래가 이루어지는 상품주택의 존재 이외에도, 공공주택에 해당하는 보장성주택 역시 그 도입목적에 맞게 다른 자격조건과 주택가격을 바탕으로 서로 다른 소득 계층 간

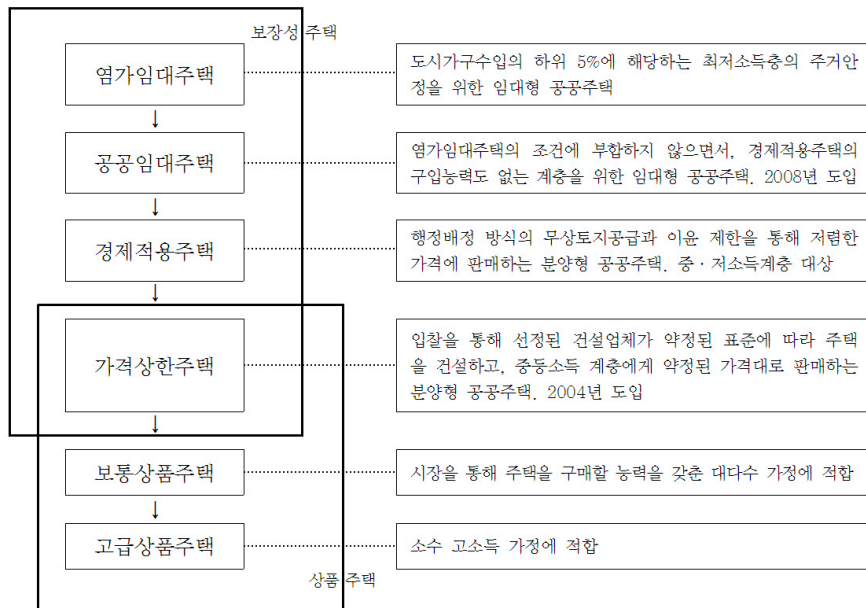


그림 1. 중국의 신규주택 공급체계

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

의 지불 능력을 만족시키는 단계별 주택 보장제도의 형태를 취하고 있다는 점에서, 전 국민에게 동등한 주거여건을 제공하려고 한 사회주의 계획경제 하의 주택시스템과 그 기본 목표에서부터 차이를 보인다고 할 수 있다.

#### 4. 중국 주택시스템의 자본주의적 성격

##### 1) 사회주의 주택모델이 될 수 없는 중국의 주택시스템

###### (1) 시장기능의 전면적 도입

사회주의 체제는 사유재산제도를 부정하고 생산수단의 공유제를 기본으로 하여 자원배분과 관리를 대부분 중앙집권적으로 작성된 계획에 따라 수행하며, 가격제도는 단지 부차적인 역할만을 수행한다. 사회주의 체제 하의 주택시스템 역시 기본적으로는 이러한 체제적 특성을 반영하여 중앙의 계획경제 체제에 따라 국가가 생산과 분배를 통제하고, 소유권 역시 국가와 그 대리기관이 대부분 가진다. 일반적으로 사회주의 주택시스템의 원리는 강력한 국가개입과 수요 억제, 독점적인 국가의 주택건설, 그리고 경제적 능력이 아닌 필요에 따른 주택배분제도로 이루어진다(Andrusz, 1985; 서우석, 1999).

시장경제 원칙에 기반한 자본주의 체제의 주택시장에 대해서는 그동안 여러 가지 이론들이 다양하게 제시되었던 것에 반해, 사회주의 국가의 주택생산과 분배에 대해서는 뚜렷한 이론적 모형이 제시되지 않았다(임길진·이만형, 1991; 김수한·조영관, 2010). 하지만 사회주의 주택시스템과 자본주의 주택시스템을 구분하는 가장 기초이자 핵심은 주택을 사용가치가 아닌 하나의 상품으로서 교환가치를 인정하는가의 여부라고 할 수 있다. 주택의 입지와 물리적 특성에 따라 가치가 달라지

고, 그 가치에 따라 거래가 이루어지는 주택시장의 존재는 사회주의 주택시스템과 자본주의 주택시스템을 경계 짓는 가장 명확한 기준이다. 주택시장의 규모와 특성, 그리고 시장에 대한 정부의 개입 정도는 자본주의 주택시스템 내에서 다양한 양상으로 나타날 수 있는 것에 반해, 사회주의 주택시스템에서는 상품시장 자체가 존재할 수 없는 것이다.

중국의 사회주의 시장경제 주택시스템은 양륜제(兩輪制) 방식이라고 불리기도 하는데, 이는 상품주택과 보장성주택으로 구성된 두 개의 바퀴가 있으며 이들간의 조화를 통해 주택시장의 발전과 국민의 주거수준 향상을 도모하는 체계라는 의미이다. 따라서 상품주택은 기존의 사회주의 주택시스템과 같이 소규모의 비공식 영역에서 존재하는 것이 아니라 중국 주택시스템에 있어 빠질 수 없는 중요한 하나의 축이자 전체 주택공급체계의 중심을 이룬다. 예를 들어 베이징의 경우 2013년 전체 상품주택 착공면적은 1,736.5만 $\text{km}^2$ 로 보장성주택 착공면적 787.6 $\text{km}^2$ 의 2.2배에 달한다. 즉, 공공주택이라는 특성으로 인해 정부의 개입과 행정역량이 보장성주택에 집중되는 경향은 있지만, 전체 주택시장에서 실제 주도적인 역할을 하는 것은 보장성주택이 아닌 상품주택이다. 특히 구매력을 가진 중·고소득 계층은 자격조건으로 인해 보장성주택 체계에 편입될 수 없기 때문에 오로지 시장형 공급체계만이 존재한다.

기존 사회주의 주택시스템에서 가지고 있던 복지재로서의 주택의 성격을 축소된 범위 내에서나마 이어받은 보장성주택 제도는 오히려 사회주의 시장경제 주택시스템 하에서 역설적이게도 시장기능의 전면적 도입을 위한 안전망이자 방어막으로 기능한다. 보장성주택이 주거복지 영역 뿐 아니라 저렴주택의 개념까지 포함하여 공공성의 영역을 전담하기 때문에, 주택공급의 다수를 차지하는 일반 상품주택 시장은 사회주의적인 가치나 규제와 제제에서 벗어나 오로지 시장 원리에 따라



건설되고 판매될 수 있으며, 이를 통해 발생하는 경제적 이익은 오히려 부동산 개발회사와 주택을 구매한 소유주에게 돌아간다. 따라서 보장성주택 제도는 시장의 부작용에 대한 문제를 해결하기 위해 나타났다가 보다는 오히려 중국의 개혁개방과 체제전환의 과정에서 시장을 형성시키고 활성화시키기 위해 도입된 친시장주의적 제도, 즉 상품주택 시장의 안정적 운영을 위한 안전장치라고 봐야 한다. 보장성주택 체계의 도입 자체가 주택시장의 확대를 통해 부동산 산업을 새로운 경제성장의 동력으로 삼고자 하였던 의도를 가진 1998년의 주택상품화 조치와 동시에 이루어졌다는 점 역시 보장성주택이 상품주택시장에서 나타난 부작용의 해소를 위한 조치라기보다 상품주택 시장의 도입과 활성화를 위한 보조장치라는 점을 드러낸다. 이처럼 중국이 여전히 사회주의 국가이며, 시장경제를 수단으로만 사용하고 있다고 주장하더라도 상품주택 시장의 명확한 존재라는 하나의 이유만으로 중국의 사회주의 시장경제 주택시스템은 더 이상 사회주의 주택시스템이 아님이 명확히 드러난다.

## (2) 보장성주택 개발에서 발생하는 건설이익

주택상품화 조치 이전 단위를 통해 분배된 주택은 유지관리비에도 미치지 못하는 저렴한 임대료가 책정되었기 때문에, 주택의 개발을 통해 공급자가 가질 수 있는 경제적 이익은 없었다. 즉, 주택의 분배와 유통과정뿐만 아니라 생산과정 역시 탈상품화되어 있었다. 하지만 사회주의 시장경제 체제 하에서 주택 생산의 주체는 부동산 개발기업이다. 민간 부동산 개발기업뿐만 아니라 국유기업 역시 주택의 생산에 참여하는 목적이 과거와 같이 비영리성을 바탕으로 하는 복지성 주택의 생산이 아니라 부동산 개발을 통해 적절한 이윤을 추구하려는 시장 참여적 행위이다. 따라서 사회주의 시장경제 하에서의 주택생산은 민간 부동산 개발기업은 물론이거니와, 국유기업이라고 하더라도 시

장 메커니즘과 기업 이윤 추구 활동에 따른다.

이러한 점은 일반 상품주택 뿐만 아니라 공공주택에 해당하는 보장성주택의 생산에도 반영되고 있다. 보장성주택의 공급계획은 국가와 지방정부에 의해 수립되지만 실제 주택의 생산은 부동산 개발기업의 참여를 통해 이루어지며, 정부는 부동산 개발기업의 참여를 유도하기 위해 보장성주택의 건설 과정에서 제한된 범위의 이윤 추구를 허용한다. 가격의 산정방법이 가장 명시되어 있는 경제적용주택의 경우 <경제적용주택 가격관리 방법> 제6조의 규정에 따라 가격은 크게 개발비용(개발원가)과 세금, 그리고 이윤의 세 부분으로 구성되는데, 개발비용은 보상비, 건축비, 기반시설 건설비, 이자비용 등 개발과정에서 발생하는 모든 비용을 포함하며 개발회사의 이윤은 개발비용의 3% 이내에서만 허용된다. 3%의 이윤은 그다지 매력적이지 않는 것처럼 보일 수 있지만, 여기에는 몇 가지 유념할 점이 있다. 우선 기준비용이 주택 건설비가 아니라 개발과정에서 발생하는 제반비용 전체를 기준으로 한다는 점에서 실질적으로 투입하는 자본에 비해 상당한 규모가 될 수 있다. 또한 우발적 지출을 포함해 사업추진 과정에서 발생하는 모든 비용을 분양가격에 반영할 수 있으며, 정부가 대상자의 모집과 선정을 담당하기 때문에 미분양에 대한 위험부담 역시 없다는 점에서 3%의 이윤은 사업에 참여하기만 하면 확보되는 안정적인 이익이라는 점이다. 또한 투입비용이 커질수록 이윤의 절대액도 같이 증가하기 때문에 부동산 개발기업으로서는 비용 절감에 대한 압박 없이 방만한 운영도 가능하며, 기업 내의 유희자원을 우선적으로 활용하여 처분하는 것을 통해 이중의 경제적 효과를 볼 수도 있다(裴健华, 2009; 余宇, 2012).

이와 같이 사회주의 시장경제 주택시스템에서 주거권과 공공성을 담당하는 보장성주택에 한정하더라도 주택의 생산과정이 기업의 이윤추구를 향한 시장 활동의 수단으로서 기능한다는 점에서,

주택이 탈상품화된 복지재로 취급되는 전통적 사회주의 주택시스템보다는 자본주의 주택시스템으로서의 성격을 가지고 있다.

## 2) 제3의 주택모델이 될 수 없는 중국의 주택시스템

### (1) 사회주의 시장경제의 핵심속성인 토지공유제

중국 헌법 제15조는 “국가는 사회주의 시장경제를 실시한다”고 규정하여 중국의 경제체제가 사회주의 시장경제임을 밝히고 있다. 사회주의 시장경제 체제를 설명하는 데 있어 공산당과 핵심 이론가들의 가장 기초적인 논리는 중국이 사회주의 국가이기 때문에 중국이 실행하는 시장경제 체제는 자본주의 국가들의 자본주의 시장경제 체제와는 다른 사회주의 시장경제 체제라는 것이다<sup>7)</sup>. 사회주의 시장경제의 특징으로는 크게 여섯 가지를 들 수 있는데, 첫째 공유제를 기초로 한 다종경제성분의 공존, 둘째 국유자산 자산권의 명확성, 셋째 일체 생산요소의 상품화와 시장 진입, 넷째 시장에 의한 자원배치, 다섯째 노동에 따른 분배가 주도하고 기타 형식이 병존하는 분배형식, 여섯째 시장조절과 계획조절의 유기적 결합이다(유희문, 1995). 하지만 이 중 세 번째와 네 번째는 일반적인 시장경제의 특징이라고 할 수 있으며, 두 번째와 여섯 번째 역시 자본주의 시장경제보다는 기존의 사회주의 계획경제와의 차이점을 비교할 때 나타나는 특징에 가깝다. 따라서 사회주의 시장경제를 자본주의 시장경제와 구분되는 독특한 체제라고 할 수 있는 조건은 공유제와 노동에 따른 분배 밖에 없는데, 노동에 따른 분배 역시 자본주의 시장경제에도 존재한다는 점에서 큰 차별성을 가지기 힘들다고 보면, 사회주의 시장경제의 고유한 특징은 사실상 ‘공유제를 기초로 한다’는 소유제 문제에서 찾을 수 있다.

사회주의 시장경제를 자본주의 시장경제와 구분 짓는 가장 큰 특징이 공유제를 주체로 한 소유

구조라고 한다면, 중국의 공유제 소유구조의 핵심은 전민(全民)토지소유제라고 하는 토지공유제이다<sup>8)</sup>. 토지는 주택문제를 논함에 있어 빠질 수 없는 부분이며, 주택의 가치 대부분이 토지 가치에서 발생한다는 점에서 토지의 소유권 문제는 주택의 경제적 가치에 있어서도 중요한 화두가 된다. 즉, 사회주의 시장경제의 체제적 정합성에 대한 논란에도 불구하고, 적어도 사회주의 시장경제의 핵심이 토지공유제에 기반하고 있다는 점만으로도 사회주의 시장경제는 중국 주택시스템의 성격에 있어 다른 국가와는 차별성을 부여할 수 있다고 볼 수 있다.

### (2) 사회주의 토지공유제의 유명무실화

시장 기능의 전면적 도입이 사회주의 주택시스템의 성격을 부정하였다더라도 만약 중국의 주택시스템이 사회주의 시장경제의 차별성에 따라 주택시장에서 발생하는 지대 불로소득과 자본이득을 사회적으로 환수하는 고유의 체계를 구축하고 있다면, 이 경우 사회주의 시장경제 시스템은 다양한 자본주의 주택모델과는 근본적으로 구분되는 제3의 주택모델로 평가할 수 있을 것이다. 하지만 현재 사회주의 시장경제 하에서 토지공유제는 그 명시적 존재에도 불구하고 성격에 있어서는 기존의 사회주의 토지공유제가 사실상 유명무실해졌으며, 이로 인해 사회주의 시장경제 주택시스템 역시 자본주의 주택시스템과의 차별성을 상실하면서 자본주의적 성격을 더욱 명확하게 드러내게 되었다.

#### ① 전민소유제의 약화와 사실상의 토지사용제

중국의 도시토지는 모두 국가의 소유로 되어 있으며, 개인이나 단체는 국가와의 계약을 통해 정해진 기간 동안 토지를 사용할 수 있는 토지사용권을 취득한 후 토지를 사용하게 된다. 토지사용권은 토지를 사용, 수익할 수 있는 권리로 소유권에서 처분권이 제외된 형태인데, 주택용지에 해당

하는 건설용지사용권은 소유권의 한 부분으로서의 사용권이 아니라 중국의 특수성이 반영된 용의 물권에 해당한다. 하지만 토지사용권도 자유롭게 양도, 임대, 담보제공 등을 할 수 있으므로 기한이 있다는 점 이외에는 소유권과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다(신금미, 2015).

도시토지 중 주택용지에 대한 사용기간은 최장 70년으로 정해져 있다. 최장 40년인 상업용지나 50년인 다른 용지에 비해 상대적으로 길긴 하지만 주택이 가계자산에서 차지하는 비중을 고려할 때 사용기한의 만료 후 처리에 대한 불확실성은 중국 주택시장의 확대에 있어 대표적인 불안요소 중 하나였다. 1994년 제정된 「도시부동산관리법」에는 사용기한이 만료된 토지는 다시 정부와 계약을 체결하고 토지사용료를 납부하도록 규정하고 있었기 때문에, 만약 사용기한 만료 후 다시 토지사용권을 유상으로 구입해야 한다면 버블 논란이 일정도로 급등해 온 중국 내 주택 가격에 대한 재평가는 불가피한 상황이었다. 하지만 2007년에 제정된 「물권법」에서는 건설용지사용권을 주택용지와 비주택용지로 구분하고, 주택용지에 대해서는 자동으로 사용기한이 연장되도록 규정하면서 이러한 일반의 우려를 해소시켰다(표 2 참조). 70년으로 규정된 토지사용권이 만료되더라도 자동적으로 사용기한이 갱신될 뿐만 아니라 재연장 가능 횟수에 대해서도 제한을 두지 않았기 때문에, 토지사용권이 소유권과 가지는 유일한 차이인 사용

기간의 제한마저도 사라져 버린 것이다<sup>9)</sup>.

즉, 관련 법률체계의 확립에 따라 주거용 토지의 경우 재산권적인 측면에서는 사실상 토지사용제 하에서의 소유권을 가진 것과 차별성이 없어졌다고 볼 수 있다. 또한 최초 토지사용권을 취득할 때 대부분의 출양금이 일시금 형태로 납부되기 때문에 출양<sup>10)</sup> 계약 이후 발생하는 토지가치 상승에 대해 공공이 가질 수 있는 최소한의 통제력 역시 상실한 채 토지 불로소득은 온전히 개인에게 축적되게 된다는 점을 고려하면(박인성·조성찬, 2011), 토지공유제를 사회주의 시장경제 주택시스템의 차별성에 대한 근거로 삼기는 더 이상 어려워진 것이다.

② 제한적 정책수단에 그치는 토지공유제

주택용지에 대해 사실상의 토지사용제가 실시된다는 점에서 사회주의 시장경제 하에서의 토지공유제는 재산권적 측면에서 접근하기보다는 정부가 활용할 수 있는 정책수단으로 그 의미를 축소해서 보아야만 한다. 도시계획의 측면에서 사회주의 시장경제의 토지공유제는 신규개발용지를 공급하는 토지시장에서 정부가 독점 공급자의 지위를 가질 수 있다는 점에서 보다 강력한 정책수단으로 작용할 수 있다. 즉, 주택을 포함한 모든 건물의 건축행위를 위해서는 개발주체가 우선 정부로부터 토지사용권을 유상양도 받아야 하기 때문에, 정부는 개발계획의 초기 단계부터 적극적으

표 2. 토지사용권 사용기한 관련 법규

<p>「도시부동산관리법」 (城市房地产管理法) 1995년 1월1일 시행</p>	<p>21조 사용기한이 만료된 후에도 계속 사용하고자 할 경우에는 <b>기한만료 1년 전에 연장신청</b>을 해야 하며, 국가는 공익을 위해 회수해야 할 경우를 제외하고 이를 승인해야 한다. 승인된 경우에는 <b>다시 토지출양계약을 체결하고 규정에 따라 토지사용권 출양금을 납부</b>해야 한다. 기한이 만료되었는데 연장신청을 하지 않았거나 신청은 하였지만 비준이 되지 않은 경우에는 국가가 무상으로 토지사용권을 회수한다</p>
<p>「물권법」 (物权法) 2007년 10월1일 시행</p>	<p>149조 <b>주택건설용지사용권의 기간이 만료된 경우, 자동으로 연장</b>된다. 비주택건설용지사용권의 기간이 만료된 후의 연장은 법률규정에 따라 처리한다. 토지 위의 건축물과 기타 부동산의 소유권은 약정이 있는 경우 약정을 따른다. 약정이 없거나 불명확할 경우에는 법률에 의거해 행정법규의 규정에 따라 처리한다.</p>

로 개입할 수 있다(박인성, 2001). 정부는 제출된 개발계획을 이미 수립된 계획 방향과의 부합여부를 심사하여 선택적으로 비준할 수 있으며, 개발에 대한 방식과 주체를 선정할 수도 있다는 점에서 토지공유제는 그 어떤 규제보다도 정부의 강력한 정책수단이 될 수 있다.

하지만 중국 정부가 토지공유제를 정책수단으로 활용하여 적극적인 주택정책을 펼치기 위해서는 재정적 부담이 뒤따르기 때문에 토지공유제의 정책적 활용은 제한될 수 밖에 없다. 토지공유제를 정책수단으로 활용하기 위해서는 토지사용권의 판매를 통해 기대되는 토지출양금 수입을 일정 부분 포기해야 하는데, 이에 따른 기회비용은 정부의 재정지출로 가시적으로 드러나지 않지만 실질적인 재정적 부담을 담보로 한다. 토지유상사용제도가 실시된 이래 토지출양금은 지방정부의 중요한 세수 원천이 되어 왔다. 부동산 개발이 활성화된 2000년대 들어 전국의 토지출양금은 매년 급격하게 증가하여, 2001년 1,296억원에서 10년이 채 지나지 않은 2010년에는 2조 9,110억원으로 22배 이상 증가하였으며, 지방재정에서 차지하는 비중 역시 16.6%에서 71.7%로 4배 이상 높아졌다. 특히 2002년 전국적으로 기존의 협의출양 방식을 금지하고 입찰, 경매, 공고 등을 통해 토지사용권을 양도하도록 관련 규정이 변경되면서 단위면적당 토지출양금은 더욱 높아져서, 지방정부가 토지를 정책수단으로 활용할 때 발생하는 기회비용을

더욱 높였다(강승호, 2011; 余宇, 2012).

물론 토지를 활용하는 비용이 직접적인 재정 지출이 아니라 미래 기대수익의 포기라는 점에서 현 시점에서 가지는 직접적인 재정 부담은 적다. 이 점은 중국의 보장성주택 정책 시행과정에서 나타나는 가장 큰 특징인 단기간·대규모 정책 추진방식의 기반이 된다. 하지만 거시적 정책수립의 주체인 중앙정부와 달리 실제 정책의 집행을 담당하는 지방정부는 재정수입의 손실이 예상되는 상황에서 현실적으로 정책 추진에 대한 동기를 가지기 쉽지 않다. 토지를 무상으로 공급하기 때문에 기회비용이 가장 큰 경제적용주택의 경우, 1998~2003년 기간 동안 중앙정부가 수립하여 하달한 건설목표가 전체 도시지역 신축주택 면적의 32%에 해당하는 10.47억㎡였지만, 실제 완성된 경제적용주택은 4.77억㎡로 계획의 절반에도 미치지 못했다는 점에서(余宇, 2012), 토지공유제는 정부가 마음대로 휘둘러 수 있는 '전가의 보도'라기보다는 전략적으로 판단해 기회비용을 감수하고 활용하는 제한적 정책수단에 그친다는 점을 알 수 있다.

이상의 논의를 종합해 보면, 사회주의 시장경제 하의 중국 주택시스템은 전통적인 사회주의 주택시스템과는 근본적인 차이가 존재한다는 점에서 더 이상 사회주의 주택모델로 볼 수 없으며, 그렇다고 해서 기존의 자본주의 주택모델들과도 명확하게 차별화되는 특성을 가지고 있다고 보기도 힘

표 3. 전국 토지출양금과 지방재정수입

(단위: 억원, %)

연도	토지출양금	지방재정수입	지방재정수입 중 토지출양금 비율
2001	1,295.89	7,803.30	16.6
2002	2,416.79	8,515.00	28.4
2004	6,412.00	11,893.37	53.9
2006	7,676.89	18,303.58	41.9
2008	9,600.00	28,649.79	33.5
2010	29,109.94	40,609.80	71.7

출처: 余宇(2012) p.23



들다. 따라서 개혁개방과 주택상품화 조치를 통해 형성된 현재의 사회주의 시장경제 하 중국 주택시스템은 기본적으로 그 성격이 자본주의 주택시스템으로 전환한 것으로 보아야 한다.

## 5. 주택시스템의 자본주의적 전환과 정부 주도의 시장화

### 1) 자본주의 주택모델로서 중국 주택시스템의 특징

중국의 사회주의 시장경제 주택시스템이 이미 시장을 전면적으로 도입한 자본주의적 전환이 이루어졌고, 가장 핵심적인 차별성인 토지공유제 역시 유명무실화 되었다고 하더라도, 중국이 여전히 ‘사회주의 국가’를 주창하고 있다는 점에서 국가관과 정책노선을 반영하는 공공주택 정책의 측면에서는 또 다른 양상을 보일 수도 있다. 따라서 중국의 공공주택 정책이자, 시장요소 도입에 대한 보완장치로 시행되고 있는 보장성주택 정책의 성격을 통해 자본주의의 하위 주택모델로서 중국의 주택시스템이 기존의 자본주의 주택모델들과 가지는 차별성을 찾아보고자 한다. 이를 위해 앞서 주택시스템 주요 분류기준으로 도출하였던 공공주택의 규모와 목표대상, 주택의 점유형태, 정부의 정책개입 정도라는 3가지 기준에서 중국 주택시스템의 성격을 평가해 보고자 한다.

#### (1) 취약계층이 배제되는 제한적 대중모델

어떤 주택시스템에서든 사회적 약자인 빈곤계층에 대해서는 인간 생활의 기초요소에 해당하는 주거의 제공을 위해 국가가 개입하는 것이 당연적인 것으로 여겨지지만, 공공주택이 여기에 그치지 않고 더 확대된 역할을 부여받느냐는 주택시스템의 성격을 가늠하는 가장 우선적인 기준이 된다.

구체적인 실행기준을 지역별로 정의한 보장성 주택 체계에 따라 베이징의 보장성주택제도의 수혜대상 관련 규정의 내용을 살펴보면, 염가임대주택과 경제적용주택은 저소득계층을 대상으로 하며, 가격상한주택은 중등소득 계층을, 공공임대주택은 중·저소득 계층을 대상으로 하도록 명시하고 있다. 즉, 중국의 보장성주택 체계가 목표로 하는 단계별 주택보장의 차원에서 각 유형간의 차별화를 이루면서 상당히 폭넓은 계층에 대한 정책의 집행이 이루어지고 있다고 볼 수 있으며, 이를 바탕으로 공공주택의 수혜대상의 관점에서 보장성주택 체계는 ‘대중모델’로 분류할 수 있다. 특히 1998년 보장성주택 제도를 본격적으로 도입한 이후 새롭게 추가된 보장성주택 유형들이 상대적으로 대상 소득계층을 확대하고 있다는 점에서 점차 더 확장된 대중모델로 진행하고 있다고 평가할 수 있다.

하지만 폭넓은 공공주택의 대상계층에도 불구하고 중국의 보장성주택 체계를 단순한 대중모델로 평가하기에는 몇 가지의 문제점이 있다. 우선 보장성주택 체계를 잔여적 모델에서 대중모델로 확장시키는 데 기여한 주택유형이 다른 국가의 사례에서 일반적인 임대주택의 형태가 아니라는 점이다. 주택시스템의 분류에 있어서 좁은 의미의 임대형 공공주택 형태만을 고려할 경우 보장성주택의 정책 대상계층은 상당히 축소되는데, 특히 1998년 보장성주택 체계를 구축한 이래 2008년 공공임대주택 제도의 도입 이전까지 시기의 경우 임대주택 형태는 최저 소득계층을 대상으로 하는 염가임대주택만이 존재했다는 점에서 전형적인 잔여적 모델에 해당한다고 할 수 있다.

무엇보다도 중요한 하나의 측면은 중국에 존재하는 특수한 주민등록제도인 호구(戶口)제도이다. 중국은 최근 사회제도 개혁을 통해 호구제도 역시 완화시키고 있지만, 여전히 주요 대도시의 경우 도시호구를 취득하기가 쉽지 않다. 염가임대주택의 경우 대상이 해당 도시의 호구를 가진 주



민으로 한정되어 있어 외지호구의 경우에는 극빈 계층이라고 하더라도 정책의 대상에 포함될 수가 없다. 특히 베이징과 같이 호구를 취득하기 힘든 대도시 지역의 경우 호구를 가지지 못한 계층이 농민공 등 주로 비공식 부문에 종사하면서 안정적인 직장과 수입을 가지지 못한 집단이라는 점을 고려하면 이들이 영가임대주택의 주요 대상이 되어야 함에도 불구하고 제도적으로 배제되고 있는 것이다. 뒤늦게 도입된 공공임대주택의 경우 기존의 영가임대주택에 비해 그 대상계층을 대폭 확대하였으며, 외지호구를 가진 사람도 신청이 가능하도록 하였다. 하지만 '도시 내에서 연속으로 일정 기간 이상 거주한 외지인 중 거주기간, 주택공적금과 사회보험 납부 등을 증명한 자'(베이징), '거주 허가를 얻은 자, 도시 내에서 일정기간 이상 근로계약을 맺은 자'(상하이), '3년 이상 근로소득 내역이 있는 외지인'(광저우) 등 외지호구자 신청자격에 대한 조건은 열악한 주거환경에 놓여 있는 농민공 등의 사회적 약자를 배려한 것이라기보다는 대학을 졸업한 사회초년생, 기술인력 등 고학력 청년계층을 겨냥한 것으로 봐야 한다. 베이징의 경우 이러한 목적을 더욱 구체적이고 직접적으로 명시한 '인재공공임대주택' 제도를 별도로 운영하고 있기도 하다. 또한 외지호구의 경우 공공임대주택의 대상에 포함된다고 하더라도 중등소득 계층 이하에게 지급하는 공공임대주택 보조금의 혜택을 누릴 수 없다는 점에서 완전한 공공주택의 대상이 된다고 볼 수는 없다.

따라서 이를 종합하면 공공주택의 수혜대상의 측면에서 볼 때 보장성주택 정책은 대상집단에 대한 제한이 있는 '제한적 대중모델'이라는 특수한 형태로 분류해야 할 것이다. 더욱이 이 제한적 대중모델에서 제한을 받는 계층이 가장 우선적으로 공공주택의 수혜대상이 되어야 할 주거약자 계층이라는 점에서, 자본주의 주택시스템으로의 전환에 따른 부작용을 보장성주택 제도가 보완하고 완화시키는 것이 아니라 오히려 제도적으로 고착화

시키고 있다고 볼 수 있다. 즉, 제한적 대중에서 '대중'은 주택소요를 가지고 있는 일반적인 시민이 아니라, 지역의 발전에 긍정적으로 기능할 수 있을 것이라고 평가해 정부 차원에서 선정한 '선택된 대중'일 뿐이라는 점이다.

## (2) 분양주택에 치중된 공공주택 체계

기본적으로 자본주의 주택시스템에서는 시장의 자율적인 활동을 우선적으로 보장하기 때문에, 구매력을 갖춘 계층을 대상으로 하는 분양주택 시장은 민간의 영역으로 남겨두고, 공공은 사회적 약자에 해당하는 시장에서의 구매력이 없는 계층을 정책의 주 대상으로 삼아 사회적 형평성과 사회복지 차원에서 임대주택에 정책적 역량을 결집시킨다(하성규, 2010). 하지만, 사회주의 시장경제 주택시스템 하에서 보장성주택 체계는 이와 반대로 분양형 공공주택을 중심으로 구성된다. 제도 도입의 초기 단계에서는 경제적용주택이 전체 보장성주택 공급의 대부분을 차지하였으며, 이후 공공임대주택의 공급이 확대되었지만 여전히 전체적인 규모의 측면에서는 경제적용주택, 가격상한주택을 포함하는 분양형 공공주택이 우위에 있다. 중앙정부는 2007년 이후 공공임대주택을 전체 보장성주택 뿐만 아니라 신규주택 공급의 중심형태로 설정하였지만, 실제 11·5 계획기간(2006~2010년) 공급된 보장성주택에서 경제적용주택과 가격상한주택이 차지하는 비중은 임대형 공공주택의 약 2.2배에 달한다(住房和城乡建设部政策研究中心, 2011). 베이징의 경우 임대형 공공주택이 분양형 공공주택보다 많이 건설된 것은 1999년 이후 2012년과 2013년 두 해에 불과하며, 2014년까지의 분양형 임대주택의 누적 건설량은 전체 보장성주택 건설의 81.0%에 이른다.

보장성주택 체계에서 분양 방식으로 공급되는 주택은 일정 기간 전대나 매매, 용도 변경이 불가능하다는 점에서 자가 거주와 자가소유로 직접적으로 이어진다. 더욱이 분양주택이라고 하더라도

공공이 토지소유권을 유지한 채 건물만 분양하는 토지임대부 주택의 형태를 취하는 싱가포르의 사례에 비해(진미운·이현정, 2005), 중국의 분양형 공공주택은 사실상의 토지소유제로 인해 토지가 지 완전히 판매하는 완전분양 방식의 주택이라는 점에서 더욱 자가소유 지향의 방식이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 분양형 공공주택 중심의 보장성주택 체계는 구매력이 낮은 사회적 약자 계층의 참여에 제한을 가할 뿐 아니라, 최소한의 주거권을 공평하게 제공한다는 사회주의 주택시스템의 가치와 사회적 형평성 측면에서도 문제를 보이게 된다.

### (3) 공공을 대신하는 부동산 개발기업의 참여

공공주택의 범위를 설정함에 있어 반드시 공급의 주체가 국가 기구일 필요는 없다. 공공의 범위에는 다양한 행위자들이 포함되어 있으며, 특히 조합주의 전통이 강한 유럽 국가들에서 이런 경향이 강하게 나타난다. 주택조합, 신탁과 같은 이들 민간 공급자들은 국가의 보조금이나 제도적 지원을 통해 공적 역할을 수행하는데, 이들의 활동은 기본적으로 비영리 활동에 바탕을 두고 있다. 따라서 공공과 민간을 구분하는 것은 기관의 성격보다는 활동의 성격이 비영리 활동에 기반하고 있는가에 따라 결정된다.

보장성주택을 공급하는 중국의 부동산 개발기

업은 보장성주택의 건설과정에서 일정 수준의 이윤을 남기며, 안정적인 이윤 이외에도 같이 건설하는 상품주택과 부대시설을 통해 더 큰 수익을 얻을 수 있는 기회를 확보하게 된다. 토지자원이 통제된 중국의 현실에서 개발 토지를 확보하는 것 자체가 부동산 개발기업의 입장에서는 이윤 추구하고 직접적으로 관련 되는 것이다. 공공임대주택에 한정해서 살펴보더라도 공공임대주택의 임대료 산정에는 토지사용권 가격과 건설비용, 임대 운용에 따른 관리비용이 모두 포함되기 때문에 임대료가 민간 임대시장에 비해 큰 폭으로 낮아지기가 힘들며, 경우에 따라서는 주변의 민간임대주택에 비해 높은 임대료가 책정되기도 한다.

2013년 입주자 배정을 한 베이징의 공공임대주택의 경우 도심에 가깝거나 이미 기반시설을 갖추고 있어 기존 임대료 수준이 높은 지역의 경우 임대료가 주변 시세의 70~80% 수준으로 낮아지지만, 상대적으로 주변 임대료 수준이 낮은 교외지역으로 갈수록 주변 임대료와의 차이는 줄어들며 경우에 따라서는 역전되는 경우도 발생한다(표 4 참조). 이는 민간임대주택의 임대료는 입지 여건에 따라 큰 차이를 보이는 것에 반해 공공임대주택은 임대료 산정에 있어 제반 비용을 일괄적으로 반영하여 입지에 따른 임대료 격차가 크지 않게 책정되었기 때문이다. 또한 정부가 여러 세제 혜택을 부여하고 있음에도 불구하고 경우에 따라

표 4. 공공임대주택과 주변 임대료 격차

(단위: 호, 元/㎡)

단지명	배정 년도	위치	위치구분	규모	임대료	주변 임대료	주변지역 대비 임대료 비율
绿城诚园	2013	차오양구 科学园南里	4환~5환	241	49	65	75.4%
未山苑	2013	펑타이구 六里桥村	3환~4환	60	46	54	85.2%
彩虹嘉园	2013	펑타이구 程庄路	4환~5환	215	40	41	97.6%
润枫领尚苑	2013	통저우구 台湖镇	5환~6환	481	30	27	111.1%
铜牛针织厂	2013	통저우구 梨园镇	5환~6환	504	31	32	96.9%

자료: 연구자 DB

주: 주변 임대료는 베이징부동산연감(2014)의 지역별, 분기별 평균 임대료의 2013년 1분기 기준

서는 주변 임대료와의 역전 현상이 나타나기도 하는 것에서 알 수 있듯이 비용의 산정 자체가 방만하게 이루어지기 때문이기도 하다. 따라서 이를 저소득 계층에 대한 주거복지의 수단으로 기능하도록 하기 위해 다시 정부의 임대료 보조가 추가로 이루어진다. 즉, 공공임대주택의 건설과 운영에 있어서 부동산 개발기업은 정부의 역할을 대행해 일반적 기업 활동의 일환으로 수익사업에 참여할 뿐 그 자체만으로는 공공성이 담보되지 못한다는 것으로, 부동산 개발기업의 공공임대주택 운영을 비영리 활동이라고 정의하기 어렵다.

또한 부동산 개발기업의 경우 특히 분양형 공공주택에 있어 건축과정이 끝나고 입주자가 선정되어 계약이 끝나고 나면, 공공 행위자로서의 역할이 종료되기 때문에 부동산 개발기업의 역할은 일시적이고 한정적인 역할에 그치게 된다. 공공임대주택의 경우에도 부동산기업 등이 개발해 운영한 민간 공공임대주택은 운영 후 설정된 기한이 만료된 후에는 규정에 따라 시 정부가 지정한 기구에 매각하거나, 시 정부의 비준을 받아 다른 용도의 보장성주택으로 변경할 수 있다는 점에서 그 활동이 영속적이지 못하다. 따라서 사회주의 시장경제 하에서 보장성주택 체계는 비영리 활동에 기반한 민간공급자를 포함한 국가 또는 공공의 개입범위를 기준으로 볼 때 정부의 역할이 간접적이고 보조적인 수단에 그치고 있다는 점에서 적극적인 공공의 개입을 바탕으로 하는 주택시스템으로 분류하기는 어렵다.

## 2) 정부 주도의 공공주택 시장화와 사회주의적 주거권의 약화

### (1) '정부 공급형 계획'에서 '정부 주도형 시장'으로 전환

사회주의 시장경제 주택시스템은 자본주의적 전환의 성격에도 불구하고 기존의 자본주의 주택모델과 구별되는 몇 가지의 독특한 특성을 가지

고 있다. 우선 비록 사회주의 토지공유제가 고유한 의미는 많이 퇴색하였지만 여전히 정부가 주택개발과 공급에 개입할 수 있는 수단으로서의 기능은 보유하고 있다는 점이다. 공공주택의 측면에서는 다양한 소득계층을 대상으로 하는 대중모델의 요소를 가지고 있으면서도 한편에서는 주거빈곤계층에 해당하는 비공식 집단들의 참여를 배제한다는 점, 공공주택이 임대주택 보다는 분양주택에 치우쳐 있다는 점, 공공주택 공급체계에 참여하는 부동산 개발기업이 비영리 활동을 기반으로 하지 않는다는 점 등을 들 수 있다.

사회주의 시장경제 하의 중국은 체제전환 국가이면서 개발도상국이라는 혼종적이고 이중적인 성격을 가지고 있는데(Stephens, 2010), 이로 인해 사회주의 시장경제 주택시스템 역시 공식적인 제도와 정책수단의 측면에서는 사회주의 성격이 여전히 남아있지만, 실질적인 정책의 집행 양상에서는 시장의 기능과 역할이 상당히 강조되고 적극적으로 활용되는 이중적이고 모호한 성격을 드러낸다고 볼 수 있다. 중국의 사회주의 시장경제 주택시스템은 제도적으로는 국가가 주택정책에 있어 많은 개입 권한을 가지고 있고, 적극적인 주거복지 정책을 실시하는 강한 비시장화 경향을 보이지만, 실질적인 시스템의 실행에 있어서는 정부의 개입이 시장요소와 기능을 확대하고 적극적으로 활용하는 간접적 방식으로 이루어진다는 점에서 자유주의 경향 역시 드러나는 복합적인 성격을 가지고 있다.

따라서 중국을 비롯한 구 사회주의 국가들의 주택시스템을 국가의 계획에 따라 국영기업과 집체 등 국가의 대리인이 주택의 생산과 배분을 담당하는 체계라는 점에서 '정부 공급형 계획 모델'이라고 본다면, 개혁개방과 주택상품화 조치 이후 형성된 중국의 사회주의 시장경제 주택시스템은 이러한 기존의 정부 공급형 방식이 정부의 개입과 조정 하에 시장요소를 통해 공급되는 '정부 주도형 시장 모델' 방식으로 전환되었다고 평가할 수 있다.

## (2) 사회주의적 토지소유에 기반한 정부의 시장 주도력

Chiu(2008)는 동아시아 국가들과의 비교에서 중국의 주택시스템을 사회주의 시장경제로 분류하면서, 가장 주요한 차별점으로 정부가 직·간접적으로 소유하고 있는 기업들이 주택공급에 주도적으로 참여하며, 금융기구들 역시 정부의 소유 하에 있다는 점을 제시하였다. 하지만 부동산 개발의 영역은 중국의 산업 분야 중에서도 민간기업의 역할이 큰 대표적인 분야 중 하나이다. 즉, Chiu(2008)의 분석과는 달리 중국의 사회주의 시장경제 주택시스템은 정부와 국영기업이 직접적인 주택의 생산과 공급을 직접적으로 담당한다기보다는 사회주의 시장경제의 정책수단을 바탕으로 민간의 경쟁과 행정적 규제를 통해 정부가 시장의 운영을 주도한다고 보아야 할 것이다. 이 때 정부의 핵심적인 정책수단이 되는 것이 사회주의 시장경제의 핵심적인 특징인 토지공유제를 바탕으로 한 토지시장에 대한 통제력이 된다.

즉 토지공유제라는 속성이 사회주의 시장경제를 자본주의 주택시스템과 근원적인 차원에서 차별화 시키지는 못하지만, 주택시스템의 성격을 형성하는 데는 가장 주요한 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 특히 보장성주택의 공급에 있어 토지 시장을 바탕으로 한 정부의 시장주도력은 잘 드러나는데, 과거 사회주의 주택시스템 하에서와 같이 정부가 무상으로 토지를 공급하고 국영기업이 직접 건설하여 분배하는 정부 공급형의 체계가 아니라, 정부가 개발 가능지의 공급 과정에서 입찰, 경매, 공고 등의 방식을 통해 민간 부동산 기업들 간의 경쟁을 유도하고, 이를 통해 간접적으로 보장성주택의 생산을 확대시키는 방식이 손쉽게 활용된다.

이러한 간접적 수단을 통한 정부 주도형 시장은 시장 기능의 적극적 활용을 통해 사회주의 계획경제 시절 정부의 직접 공급 체제에서 발생하던 주택 부족 현상을 해소하고, 경제성장과 급격한 도

시화에 따라 단기간, 대규모 공급이 필요한 주요 도시들에서 보다 원활한 보장성주택의 공급이 이루어지도록 하는 순기능을 보이기도 하였다. 이는 주택상품화 조치의 도입 과정에서 중국 정부가 의도하였던 부동산 시장의 발전과 이를 국가 경제성장의 동력으로 삼고자 한 전략과, 부동산 산업의 성장을 통한 복지의 향상과 분배를 추구하는 ‘자산기반’ 발전주의 복지 시스템’ 기능의 수행이라는 측면(Goodman *et al.*, 1998)에서 나름의 성공을 거두었다고도 볼 수 있다. 하지만 사회주의 시장경제 주택시스템은 전체적인 구조뿐만 아니라 사회주의적 공공성의 주요 영역인 보장성주택의 성격마저 자본주의적으로 전환되면서 상대적으로 평등한 주거권을 보장하던 사회주의적 가치에서 주택을 매개로 한 시장활동과 자산 축적, 이를 통한 경제성장 등 시장 기능의 유지와 안정화로 그 성격이 변화하였고, 이로 인해 도시 주택문제 역시 자본주의적으로 변화하여 새로운 형태의 문제를 만들어 내는 결과도 가져왔다.

## 6. 결론

중국의 체제에 대한 논란 속에서 중국이 사회주의 국가임에 대한 근거로 제시되는 것이 토지가 개인이 아닌 국가의 소유라는 점이다. 본 연구는 중국이 여전히 사회주의의 도구를 가지고 있음에도 불구하고 중국이 왜 다른 자본주의 국가들과 유사한 주택문제를 경험하고 있으며, 이것은 중국 주택시스템의 어떠한 측면에서 기인한 것인지를 밝히는 것을 목적으로 하였으며, 이를 위해 중국의 체제전환에 따라 새롭게 나타난 사회주의 시장경제 하의 중국 주택시스템이 자본주의 주택시스템으로 전환의 성격을 가짐을 살펴보았다.

우선 사회주의 시장경제 주택시스템은 명확한 상품주택 시장이 존재하고 그것이 주택 공급에 있



어 주도적인 역할을 수행한다는 점, 그리고 보장성주택 역시 분배과정만 탈상품화 되어 있을 뿐 생산과 순환의 과정에는 시장원리와 자본이익의 추구가 가능하다는 점에서 전통적인 사회주의 주택모델로 볼 수 없다. 또한 사회주의 시장경제 하에서 핵심적인 특징이자 장치인 토지공유제 역시 사실상의 토지사유제가 시행되고 있다는 점, 그리고 정부의 재정적 한계로 인해 제한적 정책수단에 그친다는 점에서 사회주의 시장경제 주택시스템을 사회주의/자본주의 주택모델 구분의 틀에서 탈피하는 새로운 제3의 주택모델로 보기는 어려움을 밝혔다. 이를 바탕으로 중국의 사회주의 시장경제 주택모델은 그 명칭이나 중국 정부 당국의 대내외적 관점에도 불구하고 실질적으로는 이미 자본주의 주택모델의 하위유형으로 전환된 것으로 보는 것이 타당하다.

공공주택 정책인 보장성주택 체계 역시 규모와 성격에 있어서 다양한 소득계층을 대상으로 하는 단계별 공공주택 체계를 갖췄다는 점에서 대중모델에 해당하지만, 한편에서는 실제 주택보장이 필요한 대상 일부를 제도적으로 배제하는 제한적 대중모델의 성격을 가지고 있다. 또한 대규모의 공공주택 정책이 실시됨에도 불구하고 공공주택 체계가 분양형 공공주택을 중심으로 이루어진다는 점에서 임대주택을 중심으로 공공주택 체계가 구축된 다른 국가들과 차이를 보인다. 보장성주택 체계 내에서도 실제 공급과 운영의 상당부분은 부동산 개발기업이 담당하게 되면서, 비영리 활동을 기초로 하는 공공주택 체계 내에 시장 원리와 기능이 상당 부분 반영되고 있다는 특징을 보인다.

즉 중국의 사회주의 시장경제 주택시스템은 제도적으로는 국가의 적극적 개입의 형태를 취하지만, 실질적인 시스템의 실행에 있어서는 정부의 직접적 개입보다는 시장 기능을 통한 간접적 방식으로 이루어진다. 이러한 주택시스템 전환은 기존의 정부 공급형의 사회주의 방식이 정부의 개입과 조정 하에 시장요소를 통해 공급되는 정부 주도형

시장의 방식으로 전환으로 평가할 수 있는데, 여기에서 정부의 시장주도력은 토지공유제에서 비롯된 토지시장에 대한 통제력에 바탕하고 있다는 점에서 차별화된다.

사회주의 시장경제 주택시스템은 나름의 성과를 보인 측면도 있지만, 전체적인 구조뿐만 아니라 공공주택에 해당하는 보장성주택의 성격까지 시장화의 진행에 따라 자본주의적으로 전환되면서 상대적으로 평등한 주거권을 보장하던 사회주의적 가치는 약화되고 산업적 측면과 자산가치가 강조되는 방향으로 변화하였다. 이러한 주택시스템의 자본주의적 전환에 따라 주택의 성격, 특히 보장성주택의 성격은 ‘사회주의적 주거권’의 보장에서 ‘경제성장과 시장기능’의 보장으로 변질되었다.

## 주

- 1) 중국의 헌법 제1조는 “중화인민공화국은 공인계급이 영도하고, 공농연맹을 기초로 하는 인민민주독재의 사회주의 국가이다. 사회주의제도는 중화인민공화국의 근본제도이다. 어떤 조직이나 개인도 사회주의 제도를 해쳐서는 안 된다.”라고 규정해, 중국이 여전히 사회주의 국가임을 분명히 밝히고 있다.
- 2) Khan and Riskin(2001)은 1988년과 1995년 사이 중국의 도시 불평등 발생에 있어 임금구조의 차이 이외에도 노동외적 요인인 주택의 임대가치, 주택 보조금 등이 가장 큰 영향을 미쳤다고 분석하였다.
- 3) 연구자에 따라 비슷한 의미의 다른 용어를 사용하기도 하는데, 주택시스템 이외에도 주택체제(housing regime; 이석희·김수현, 2014), 주택정책 시스템(housing policy system; Doling, 1997) 등이 쓰이고 있으며, 연구자에 따라서는 주택시스템과 주택체제를 혼용(Wang and Murie, 2011)하기도 한다.
- 4) Harloe(1995)는 엄밀하게 말해 국가 주택시스템 전체를 분석했다기 보다 주택시스템 중 공공임대주택에 한정해 논의를 진행하였다. 하지만 국가의 주택에 대한 관점과 정책방향을 가장 명확하게 드러내는 핵심적인 영역이 공공주택이라는 점에서 Harloe의 공공주택 공급체계 분류모델은 주택시스템 분류에 있어 가장 많이 언급되는 연구 중 하나이다.



- 5) Harloe는 잔여적 모델이 자본주의 사회에서 나타나는 '일반적'인 형태라고 보았을 뿐, 이것을 긍정적이거나 당위적인 것으로 본 것은 아니다.
- 6) 단위(单位, work unit)란 중국 특유의 사회관리제도 조직으로서 국유기업인 직장의 형태이면서 동시에 주거공간, 각종 편의시설 및 복지시설이 공존하는 기업, 당정기관, 교육연구기관 등을 지칭한다. 도시지역은 단위가, 농촌지역은 공동생산조직인 인민공사가 각종 사회·경제행위의 기초조직을 형성한다(임반석, 2003).
- 7) 중국이 주창하는 사회주의 시장경제의 이론적 정합성과 중국식 사회주의에 대한 평가에 관한 논의는 이 논문의 범위를 벗어난 것이다. 이 논문에서는 중국이 사회주의 시장경제라는 새로운 체제를 주장함에 따라 나타나는 차별화된 특징이 주택시스템의 영역에서 어떠한 영향을 미치는가에만 초점을 맞추고자 한다. 그렇기 때문에 중국에서 이루어진 사회주의 시장경제 논리에 많은 비판과 오류가 존재하더라도 이를 살펴보고 구분 짓고자 한다.
- 8) 현재 중국에서 공유제의 가치 중 가장 핵심적인 것이 토지 공유제라는 점에서, 토지 소유구조는 중국이 사회주의 국가임을 자부하는데 가장 중요한 요소 중 하나로 볼 수 있다. 세계체제론의 거장인 사미르 아민 역시 "중국에서 사회주의는 아직까지는 승리한 것도 패배한 것도 아니라고 생각한다. 토지권의 평등 원칙이 실현되고 있는 이상, 사회적 행동으로 아직까지 불확실한 진화를 성공적으로 이끌기에 너무 늦은 것은 아니다"라며, 토지공유제의 가치에 주목하였다(Amin, 2005).
- 9) 다만 여기에는 약간의 논란이 남아 있는데, 물권법의 관련 조항에서는 사용기간 자동연장 후 사용료를 추가납부해야 하는가에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않기 때문이다. 일부 학자들은 물권법의 해당 조항은 갱신의사의 표현과 재계약 절차만을 면제한 것이지 출양금의 납부 의무까지 면제한 것은 아니며, 추후 추가적인 규정의 제정을 통해 토지출양금 납부에 대한 기준과 절차를 수립해야 한다고 주장하기도 하다(宋炳华, 2011). 하지만 물권법 제149조 조항의 제정 과정에서 주택용지를 특별히 구분하여 규정하고 초안에 있던 출양금 납부에 대한 조항을 의도적으로 삭제하였다는 점, 입법 관계자들이 도입 취지를 설명함에 있어 국민들의 재산권을 보호하고 경제적 부담을 경감시키기 위함이라고 언급한 점 등에 미루어 볼 때 사실상 추가 납부 없는 자동 재연장, 또는 비주택용지에 비해 현저하게 낮은 수준으로 부과하겠다는 것을 정부의 입법취지로 보는 것이 타당하다(한삼인·김상명, 2007; 朱广新, 2012).
- 10) 중국 도시토지의 토지사용권 취득방식은 가장 크게 사용

권행정배정(划拨, 土地使用权划拨)과 사용권출양(土地使用权出让)으로 구분할 수 있다. 토지사용권 행정배정은 현(县)급 이상 인민정부가 토지사용 신청에 대해 법률에 따라 무상 혹은 이주보상비 등 소정의 비용만을 받고 토지사용권을 부여하는 것으로, 이전 사회주의 계획경제 하에서 통용되던 방식이었지만 현재는 군사용지, 도시기반시설용지 등 주로 공익적 목적에 한에서만 허용된다. 이 때 취득한 토지사용권은 무기한의 사용기한을 가지는 반면 재양도, 임대, 저당 등의 행위는 제한된다. 이에 비해 사용권출양은 토지사용자가 국가에 토지 사용에 대한 대가를 납부하고 일정기간 동안의 사용권한을 획득하는 것으로, 외자기업이나 사영기업, 개인 등이 도시용지의 사용권을 획득하는 가장 일반적인 방법에 해당하며, 이후 토지사용권 시장을 통해 재판매 등의 거래도 가능하다(임반석, 2003; 박인성·조성찬, 2011).

## 참고문헌

- 강승호, 2011, "중국 지방정부의 렌트추구와 성장패턴", *동북아경제연구* 23(3), pp.135-162.
- 김수한, 2009, "중국 공공주택모델 전환에 관한 연구: 경제적용주택과 저가임대주택을 중심으로", *현대중국연구* 10(2), pp.123-154.
- 김수한·조영관, 2010, "중국과 러시아의 주택 사유화와 주택개혁 비교 연구", *중소연구* 34(1), pp.137-174.
- 박시중·옴김, 2007, *복지 자본주의의 세 가지 세계*, 서울: 성균관대학교출판부 (=Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press).
- 박인성, 2001, "상하이시의 주택 및 신도시개발정책에 관한 고찰: 서울 경험과의 비교를 통하여", *국토연구* 31, pp.15-24.
- 박인성·조성찬, 2011, *중국의 토지개혁 경험: 북한 토지개혁의 거울*, 파주: 한울.
- 서우석, 1999, "사회주의 국가들의 주택정책 전개과정과 비교한 북한의 주택부문에 대한 평가", *주택연구* 7(2), pp.51-74.
- 신금미, 2015, "중국 토지 공유제하에서 부동산 보유세 징수 가능 여부에 관한 연구", *조세학술논집* 31(2),

- pp.215-251.
- 안재섭, 2002, “중국 경제개발구의 설치와 운영시스템에 관한 연구”, 한국경제지리학회지 5(1), pp.89-104.
- 유희문 옮김, 1995, 중국사회주의시장경제론, 서울: 진명문화사 (=中国国务院发展研究中心, 中国社会科学院 编, 1993, 中国社会主义市场经济论, 北京: 中国发展出版社).
- 이석희·김수현, 2014, “한국 주택체제의 성격과 변화: 동아시아 발전주의 국가의 특성을 중심으로”, 공간과 사회 24(2), pp.5-37.
- 이승욱, 2016, “김정은 시대 북한의 경제특구전략: 영역화, 분권화, 그리고 중국식 개혁개방?”, 한국경제지리학회지 19(1), pp.122-142.
- 이원호, 2005, “1990년대 중국 사영기업의 성장과 지역발전”, 한국경제지리학회지 8(2), pp.285-299.
- 이중희, 2004, “단위체제의 변화: 배경, 결과 및 전망”, 전성홍 엮음, 전환기의 중국 사회 II, 서울: 오름, pp.183-218.
- 임길진·이만형, 1991, 사회주의 중국의 주택정책, 서울: 나남.
- 임반석, 2003, 중국 주택상품화 연구, 서울: 해남.
- 전현택, 2001, 북경시 주택상품화의 전개과정과 공간적 패턴, 서울대학교 박사학위 논문.
- 정수열, 2015, “사회경제적 양극화와 도시 내 계층별 거주지 분리”, 한국경제지리학회지 18(1), pp.1-16.
- 최병두, 2011, “신자유주의적 도시화와 기업주의 도시 프로젝트”, 한국경제지리학회지 14(3), pp.263-285.
- 하성규, 2010, 주택정책론 제4전정 증보판, 서울: 박영사.
- 한삼인·김상명, 2007, “중국의 부동산에 관한 물권법의 주요내용과 전망”, 토지법학 23(2), pp.61-81.
- 裴健华, 2009, “目前经济适用房政策的问题及深层原因分析”, 现代经济信息 2009年 21期, pp.304-305.
- 满燕云 主编, 2012, 中国的住房改革及成效, 北京: 经济管理出版社.
- 余宇, 2012, 我国经济适用房政策的效果评估与发展前景研究, 北京: 中国发展出版社.
- 宋炳华, 2011, “住宅建设用地使用权续期之法理分析及完善路径”, 国土资源情报 2011年 第8期, pp.26-30.
- 朱广新, 2012, “论住宅建设用地使用权自动续期及其体系效应”, 法商研究 2012年 第2期, pp.3-12.
- 住房和城乡建设部政策研究中心 中冶置业集团有限公司 联合课题组, 2011, 求索公共租赁住房之路, 北京: 中国建筑工业出版社.
- Amin, S., 2005, “China, Market Socialism and U.S. Hegemony”, *Review* 28(3), pp.259-279.
- Andrusz, G., 1985, *Housing and Urban Development in the USSR*, Albany: State University of New York Press.
- Balchin, P. and Rhoden, M., 2002, *Housing Policy: An Introduction* 4th Edition, London and New York.: Routledge.
- Ball, M. and Harloe, M., 1992, “Rhetorical Barriers to Understanding Housing Provision”, *Housing Studies* 7(1), pp.3-15.
- Bourne, L. S., 1981, *The Geography of Housing*, London.: Edward Arnold.
- 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.
- Chiu. R., 2008, “Government Intervention in Housing: Convergence and Divergence of the Asian Dragons”, *Urban Policy and Research* 26(3), pp.249-269.
- Di, Z. X., Deng, L. and Hu, H., 2009, Three Models of Public Housing in the 20th Century: Cases in the U.S., China and Singapore, in Hammond, E. P. and Noyes A. D. (eds.), *Housing: Socioeconomic, Availability and Development Issues*, New York.: Nova Science Publishers Inc.
- Doling, J., 1997, *Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrial Countries*, New York: St. Martin's Press.
- Donnison, D. and Ungerson, C., 1982, *Housing Policy*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Drudy, P. J. and Punch, M., 2002, “Housing Models and Inequality: Perspectives on Recent Irish Experience”, *Housing Studies* 17(4), pp.657-672.
- Goodman, R., White, G and Kwon, H. J., 1998, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London and New York: Routledge.
- Harloe, M., 1995, *The People's Home?: Social Rented Housing*

- ing in Europe and America*, Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell.
- Kemeny, J., 1995, *From Public Housing to Social Renting: Rental Policy Strategy in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Kemeny, J., 2006, "Corporatism and Housing Regimes", *Housing, Theory and Society* 23(1), pp.1-18.
- Khan, A. R. and Carl Riskin C., 2001, *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalization*, Oxford: Oxford University Press.
- Lund, B., 2011, *Understanding Housing Policy*, 2nd Edition, Bristol(UK) and Portland(OR): Policy Press.
- Schwartz, H. M. and Seabrooke, L.(eds.), 2009, *The Politics of Housing Booms and Busts*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stephens, M., 2010, "Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context", *Urban Studies* 47(14), pp.2965-2982.
- Tang, W. and Chung H., 2002, "Rural-Urban Transition in China: Illegal Land Use and Construction", *Asia Pacific Viewpoint* 43(1), pp.43-62.
- 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.
- 교신: 이성호, 08826, 서울특별시 관악구 관악로 1 서울대학교 국토문제연구소, 전화: 02-880-6322, 이메일: 2sungho3@gmail.com
- Correspondence: Sungho Lee, The Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University, [08826] 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul, ROK, Tel: 82-2-880-6322, E-mail: 2sungho3@gmail.com
- 최초투고일 2016년 11월 9일  
수정일 2016년 11월 23일  
최종접수일 2016년 11월 28일