



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

国际通商学博士 學位論文

# 中·韓 보장성주택제도에 관한 비교 연구

A Comparative Study on Public Housing System  
between China and Korea



指導教授 車 敬 子

2018 年 2 月

韓國海洋大學校 大學院

通 商 行 政 學 科

尚 昱 曉

本 論 文 을 尚 昱 曉 의 國 際 通 商 學 博 士  
學 位 論 文 으 로 認 准 함

위원장 : 손 성 문 (인)

위 원 : 차 경 자 (인)

위 원 : 박 용 수 (인)

위 원 : 윤 성 민 (인)

위 원 : 황 선 영 (인)

2017 年 12 月

한국해양대학교 대학원

# 목 차

List of Tables	iii
List of Figures	vi
Abstract	v

## 1. 서 론

1.1 연구의 배경	1
1.2 연구의 목적	2
1.3 연구의 방법	3
1.4 연구의 구성	4

## 2. 선행연구 검토 및 차별성

2.1 선행연구 검토	6
2.1.1 중국의 선행연구	6
2.1.2 한국의 선행연구	12
2.2 선행연구와의 차별성	14

## 3. 중한 보장성주택제도에 관한 이론고찰

3.1 보장성주택에 관한 기본개념	16
3.1.1 주택의 기본속성	16
3.1.2 보장성주택에 관한 개념	19
3.2 보장성주택의 이론고찰	22
3.2.1 Marx와 Engels의 이론	22
3.2.2 공평 및 효율 이론	23
3.2.3 서구의 사회복지이론	25
3.2.4 중국의 조화(和諧)이론	26
3.3 중한 보장성주택의 종류비교	27
3.3.1 중국 보장성주택의 종류	27
3.3.2 한국 보장성주택의 종류	31
3.3.3 중한 보장성주택의 종류 비교분석	32

#### 4. 중한 보장성주택제도의 발전과정

4.1 중국 보장성주택제도의 발전과정	35
4.1.1 초기 확립기 : 1994년-2001년	35
4.1.2 침체기 : 2002년-2006년	36
4.1.3 회복기 : 2007년-2010년	37
4.1.4 발전 및 성숙기 : 2011년-현재	38
4.2 한국 보장성주택제도의 발전과정	39
4.2.1 초기 확립기 : 1961년-1979년	40
4.2.2 확대기 : 1980년-1997년	41
4.2.3 발전기 : 1998년-2007년	42
4.2.4 성숙기 : 2008년-현재	42
4.3 주요선진국의 보장성주택제도 발전과정	44
4.3.1 독일의 보장성주택제도	44
4.3.2 스웨덴의 보장성주택제도	50
4.3.3 싱가포르의 보장성주택제도	56

#### 5. 중한 보장성주택제도의 자금조달 및 건설방식

5.1 중국 보장성주택의 자금조달 및 건설방식	59
5.1.1 중국 보장성주택의 자금조달방식	59
5.1.2 중국 보장성주택의 최신 자금조달방식	66
5.1.3 중국 보장성주택의 건설방식	71
5.2 한국 보장성주택의 자금조달 및 건설방식	75
5.2.1 한국 보장성주택의 자금조달방식	75
5.2.2 한국보장성주택의 건설방식	82
5.3 소결	83

#### 6. 시사점 및 결론

6.1 중국에 대한 시사점과 개선방안	85
6.1.1 중국 보장성주택제도의 문제점	85
6.1.2 시사점 및 개선방안	90
6.2 한국에 대한 시사점	97
6.3 결론	98

<참고문헌>	100
--------	-----

## List of Tables

<b>Table 1</b>	소득 분위별 및 가구원수별 월평균소득 .....	21
<b>Table 2</b>	한국 임대주택의 종류 .....	31
<b>Table 3</b>	한국 공공주택의 유형 .....	31
<b>Table 4</b>	중국의 보장성주택의 특징 .....	33
<b>Table 5</b>	한국임대주택 유형별 비교 .....	33
<b>Table 6</b>	한국의 역대 정부별 공공임대주택정책 .....	43
<b>Table 7</b>	독일의 법정 저소득과 주택보장기준 .....	49
<b>Table 8</b>	스웨덴의 보장성주택 종류 .....	53
<b>Table 9</b>	임대주택 종류별 재원 및 입주대상 .....	81



## List of Figures

<b>Fig. 1</b> 중국 보장성주택 권리체계 .....	34
<b>Fig. 2</b> 중국 보장성 주택의 주요 자금조달 방식 .....	62
<b>Fig. 3</b> PPP모델의 기본구조 .....	68
<b>Fig. 4</b> 보장성주택의 REITs 자금조달방식 .....	70
<b>Fig. 5</b> 위탁대리건설 과정 .....	72
<b>Fig. 6</b> 보장성주택의 공공건설방식 .....	73
<b>Fig. 7</b> 보장성주택의 혼합건설방식 .....	74
<b>Fig. 8</b> 한국의 주택금융제도 .....	78



# A Comparative Study on Public Housing System between China and Korea

SHANG, YUXIAO

Department of International Commerce and Administration  
Graduate School of Korea Maritime and Ocean University

## **Abstract**

In the 1920s and 1930s, some developed countries started to implement the public housing policy, promoted the gradual formation of the public housing system and improved the living environment of the residents. Although the coverage and degree of public housing system in various countries are affected by factors such as historical tradition, level of economic development, political culture and financial status, there is a certain gap between them. However, after decades of exploration and development, most countries have established the more sound public housing system, formed an effective operation and management mechanism. Both China and South Korea started their development from nothing after the Second World War. In the 1960s and the 1970s, the economy of South Korea started to grow rapidly. All the systems started from nothing and then gradually improved. Since the reform and opening up, China's economy started to grow rapidly. Especially after the first housing reform in the late 1990s, housing conditions have been greatly improved. However, China still faces many difficulties, especially in recent years. Due to land prices, the rising costs of labor and materials, resulting in high prices, resulting in more difficult to buy a house. Under such circumstances, the governments of China and South Korea learn from the

experience of developed countries and start to develop a large amount of affordable housing to improve the living environment of low and middle-income groups. Due to the development of affordable housing and economic and cultural factors, in general, South Korea's affordable housing system is superior to China's affordable housing system, with more comprehensive coverage, less waste and unfairness, China has a lot to learn from.

The protection of citizens' right of residence rather than ownership is the basic value goal of public housing for all countries. The goal of its implementation is to solve the housing problems of citizens, especially low-income groups, improve their living conditions and environment, and achieve "everyone has the housing right" for all. At present, both China and South Korea have been developing according to this goal. They are all based on rent and supplemented by sales. They have achieved good results in implementing affordable housing policies for special groups. However, in the process of development, all kinds of problems have also been encountered. Starting with the definition of poverty, this article analyzes the commonalities and differences of affordable housing in China and South Korea through the attributes and characteristics of affordable housing. Through Germany, Sweden, Singapore and other countries with more advanced affordable housing systems in the world, we can compare the outstanding systems of affordable housing in the world today. However, because of the cultural, economic and traditional factors in various countries, it is impossible to completely copy all the excellent system of other countries. Only by combining the actual conditions of our country we can develop the suitable affordable housing system of our own country.

Funding and construction have always been the most two important steps in extensive implementation of affordable housing. Without strong financial support and proper management and construction mode, affordable housing can not be implemented smoothly, and the housing difficulties of the middle and lower income groups can not be alleviated. How to solve the funds problem? Facing of huge construction and maintenance costs, only by the financial support is obviously unfeasible. Only by properly using the government's tax revenue, bank loans and private funds can we provide strong financial support for affordable housing. The imperfect construction and

management have caused serious waste of resources and injustice, leading to serious and antagonistic social divisions. This clearly runs counter to the purpose and significance of the implementation of affordable housing. Slum and suburbanization, misuse of funds and problems of migrant workers are all caused by mismanagement. It is necessary to put an end to this waste of policies. Like South Korea, China should set up a special agency to raise funds and to scientific manage the affordable housing construction and distribution.

How to innovate the housing system so that more people can enjoy a better living environment has always been what we want to study hard. This paper suggests that the planning of small property should be included in the construction of affordable housing system, which can not only alleviate and improve the living conditions, but also ease the housing shortage of affordable housing problems, as well as to solve the problem of identity the affordable housing. The other is the combination of reducing the unsold houses, that is, to supplement the protection of housing real estate, but also to achieve the purpose of real estate to inventory, easing the economic pressure. Using the high technology to improve the utilization of the house, so as to solve the housing problem, this paper proposes to share the economic model of the Internet, in hope of the government to set up a platform to share the protection of housing, improve the utilization of the house, give full play to the living properties of the house, take advantage of information dissemination and resource sharing allow technology to change lives. Finally, in hope of combining the concept of supply-side reform to ease the high vacancy rate of affordable housing, avoid the waste of resources and repeated development and construction, set up a scientific mechanism for entry and exit, protect the rights and interests of every individual and achieve "everyone has the housing right" as soon as possible. To create an advanced welfare system that will benefit more and more people.

**Key words: China, Korea, public housing system, housing policy, welfare system**

# 제1장 서론

## 1.1 연구의 배경

의복·식사·주거·생활은 인류 생활의 4대 기본 조건이며, 주택은 사람들에게 없어서는 안 되는 제일 기본적인 생활필수품 중의 하나이다. 주택문제는 사람들의 생존권이 걸려 있어서 매우 중요한 전략적 지위에 놓여 있고, 선진국이든 개발도상국이든 모두 주택문제에 어려움을 겪고 있기 때문에, 정부의 공공정책 중 보장성주택정책은 매우 중요하게 취급되고 있다. 현재 중국은 급속한 경제 발전 단계에 놓여 있지만 이 단계에서 제도가 불건전하여 사회 대립과 사회 발전이 불균형한 현상을 야기했다. 사회적 자원의 균형을 위하여 제도적 개혁이 중요해진 것은 사실이다. 중국은 급속한 경제성장의 과정에서 많은 인구가 도시로 집중되었다. 단기간에 많은 인구가 도시로 이주하면서 주거에 대한 문제와 갈등이 집중적으로 나타났다. 주택문제는 경제 사회 발전에서 수많은 갈등의 축소판으로, 상품 주택 시장의 끊임 없는 번영과 더불어 주거안정을 위한 정부의 공공주택에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있다. 사람들의 소득도 계속 높아지고 있지만 주택 시장 가격이 고공 행진하고 주민 소득 증가폭과 속도는 집값이 급등하는 속도보다 느려 주택 문제가 더 심각해져 주택 갈등이 두드러지고 있다.

한국은 다년간의 경제 성장을 겪으면서 선진국 대열에 들어섰고, 사회복지와 주택 보장정책도 중국보다 먼저 시작하였다. 그러나 한국의 집값은 최근 몇 년 간 지속적으로 강세를 보이고 있기 때문에 중국과 한국은 모두 같은 어려움을 겪고 있다. 주택문제는 중요한 민생 문제이다. 양국 정부는 사람들의 주택 문제를 해결하는 것을 중시하며, 주민의 주거 여건 개선을 주택제도 개혁과 주택 발전의 근본 목적으로 삼고 있다. 주택은 중국 최초의 생활필수품에 속하며, 정부에서 분배하는 일종의 복지이기 때문에 상품의 속성을 갖추지 못하고 있다. 1998년 중국 <国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知 (도시 주택제도 개혁의 심화와, 주택건설 가속화에 관한 국무원의 통지)>의 발표는 주택의 근본적인 속성을 철저히 변화시켰다. 국가는 최초의 상품의 속성을 갖추지 못한 주택을 전면적으로 시장에 내놓

고, 주택에 상품의 속성을 부여한 동시에, 수천 년 간의 생활습관과 의식, 주택의 경제적 특성에 따라 주택의 상업적 가치를 높였다. 2003년 중국 <国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知 (주택시장의 지속적인 건전한 발전 촉진에 관한 국무원의 통지)><sup>2)</sup>를 하달하여 부동산 개발산업을 국민경제의 중요한 위치로 격상시켰다. 이후 부동산 시장은 '10년의 황금기'에 접어들었고 도시 주민의 주거 여건, 주택시장 공급 구조, 주택자원의 분배에 큰 변화가 생겼다. 이후 2007년 중국 <国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见 (저소득가정 주택문제를 해결하기 위한 국무원의 몇 가지 의견)><sup>3)</sup>을 발표하였고, 이때부터 저소득 가정 주택난 사용자 주택에 대해 합리적인 계획을 마련하여 재정투입을 확대하기 시작하였다. 한국정부도 2013년 4월 1일에 행복주택 공급계획을 출시하여 2013년부터 2017년까지 5년 동안 20만 여 가구에 행복주택을 제공하기로 하였고 신혼부부, 대학생 등 젊은 층까지 범위를 확대하였다.

## 1.2 연구방법 및 목적

신중국이 설립된 지 70년 이래 중국의 주택 분배 제도는 경제체제 개혁에 따라 변화를 겪고 있다. 개혁개방 이전의 주택 공공 복지 분배 모델부터 1998년 이후의 상품화 주택 공급 제도까지 변화를 겪고 있다. 중국 주택 제도의 개혁은 부동산 시장의 빠른 발전을 가속화시켰다. 그러나 부동산 개발이 시장화되면서 이익 극대화가 궁극적인 목표로 되면서 주택 기준과 주택가격 상승 속도가 갈수록 빨라지고 있다. 저소득층 가구의 집 마련이 어려워지면서 사회 갈등이 깊어지고 있다. 중국과 한국은 같은 문제를 안고 있어, 보장성주택제도를 연구하는 것은 양국의 계층간 문제와 복지정책을 이해하는데 많은 도움이 될 것이다.

첫째, 중한 보장성주택제도의 건설과 운영 모델을 연구하는 것은 양국 실무자들과 학자들이 서로의 보장 시스템 구축과 어려움을 이해하는 데 도움이 될 것이며, 서로 경험을 참고할 수 있다. 중한 양국은 오랜 이웃으로서, 경제 문화에 있어서

- 
- 1) 「国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知」 국발〔1998〕23호, 1998년 7월 3일, 중화인민공화국 국무원에서 발표.
  - 2) 「国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知」 국발〔2003〕18호, 2003년 8월 12일, 중화인민공화국 국무원에서 발표하였다.
  - 3) 「国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见」 국발〔2007〕24호, 2007년 8월 7일, 중화인민공화국 국무원에서 발표하였다.

많은 유사성이 있지만, 발전적인 경로와 국가 제도에 비교적 큰 차이가 있기 때문에 양국 제도의 상호 이해를 심화시키는 것은 중요한 현실적 의미가 있다. 양국 간의 보장성주택제도 연구는 비교적 적다. 양국의 체제가 다르고, 또 완전한 체계적인 연구가 부족하기 때문에 이 논문은 양국 학자들의 보장성주택 건설 제도에 대해 중시하여 상대국의 장점을 배우고 자국의 단점을 보완하는데 도움을 줄 것이다.

둘째, 이 글은 최신 정책과 데이터에 근거해 보장성주택제도를 연구하여 기존 연구와의 공백을 메웠다. 또한 보장성주택에 대한 이론적 연구를 통해 부동산의 거시적인 조정에 대한 이해를 깊게 해주는 데 도움이 되도록 하였다. 보장성주택은 부동산을 제어할 수 있는 수단인 하나로 부동산 투자에 대한 이론을 심화시켰다. 중국의 부동산 시장은 구조적 불균형의 문제로, 보장성주택 건설이 전체 주택시장의 발전을 따라잡지 못하고 있다.

셋째, 양국의 보장성주택 건설은 수년간의 노력을 통해 비교적 완전한 보장성주택 제도를 형성했지만 제도적 시행 효과가 어떠한지에 대해서는 의견이 분분하며, 설득력 있는 평가 연구가 부족하다. 보장성주택 제도에 대한 합리적 평가는 반드시 과학적이고 합리적인 평가 시스템을 구축해야 한다. 이로써 실제 상황에 부합되는 평가 결과를 얻을 수 있으며, 평가의 지도성과 조작성을 강화할 수 있다. 보장성주택제도에 대한 연구를 통해 보장성주택제도에 대해 다시 한 번 전면적으로 평가할 기회를 갖고, 향후 발전에 대해 합리적인 제안을 도출할 수 있을 것이다.

### 1.3 연구의 방법

이 글은 마르크스 엥겔스의 주택 이론, 공평과 효율 이론, 서구 사회보장 복지이론을 바탕으로 문헌 분석법, 비교 연구법 및 사례 결합법, 시스템 분석법, 규범 연구 및 가설을 결합하는 등 양국 간의 보장성주택 제도 건설에 대해 연구하고 분석하였다. 문헌연구를 위하여 중한 양국과 기타 선진국 주택보장 분야의 정책 규정, 문헌 자료와 통계 자료를 열람하여 양국의 주택 보장 체계와 해외 보장성주택 체계에 대한 연구 현황을 정리, 분석하고, 현재의 한중 주택 보장 체계의 개혁 경로에 대해 깊은 고민을 했다.

본 연구는 중국과 한국의 제도를 비교 연구하는 방법을 통해 한중 양국의 보장성주택제도를 다양한 시각으로 비교하였다. 즉, 각 단계의 보장성주택제도의 내용, 특징, 성과와 문제점 등을 비교하였다. 또한 세계 주요 국가의 보장성주택제도를

비교해 각국의 보장성주택제도의 변천, 특징, 효과, 부족 등 방면에서 비교해 경험과 교훈을 총결한 뒤, 오늘날 나타난 일부 문제의 사례를 결합하여, 사례 형식으로 보장성 주택 문제의 복잡성을 깨닫게 하였다. 보장성주택제도는 양국 사회제도와 경제제도의 중요한 구성 부분이고, 보장성주택제도 자체도 제도로 구성된 보장 시스템이다. 시스템 분석법을 응용하면 보장성 주택제도가 경제사회 발전의 끼치는 중요한 의미를 더 정확하게 파악하는 데 도움이 되고, 양국의 보장성주택제도와 세계 주요 국가의 보장성주택제도의 운용 성과와 결합을 분석하는 데 도움이 되고, 양국의 보장성주택 개혁을 합리적으로 최적화하는 데 도움이 된다.

또한 규범 연구법을 활용해 보장성주택제도의 중요성을 논술하고 보완하여 저소득층 가정에 대한 주택 보장을 강화할 것을 제기하였고, 가설법을 적용하여 보장성 주택제도의 개혁과 발전에 대해 대담하게 가정하여 보장성 주택을 공유하는 형식을 제시하고, 공급 측정을 통해 보장성주택의 공실을 위한 새로운 해결 방안을 마련하였다. 본 논문은 보장성 주요 제도의 정의와 기본 개념을 통해 양국의 보장성 주택의 발전 현황에 대해 설명했다. 주택 제도와 보장성주택제도의 발전 과정에 대한 연구를 통해 중국이 계획경제에서 시장경제로 전환하는 과정에서의 변화상을 제시하여 중국의 주택정책에 대한 이해를 높일 수 있을 것이다. 이를 통해 양국 모두 안정적인 주거환경을 정착시킬 수 있게 되길 기대한다.

#### 1.4 연구의 구성

본 논문은 모두 여섯 개 장으로 구성되어 있다. 1장 서론에서는 연구의 배경을 설명하고, 2장에서는 보장성주택제도에 대한 선행연구를 총괄하면서 한국 국내에서 한국과 해외 보장성주택 관련 연구를 통해 연구의 개황과 연구 이슈에 대해 대체적으로 소개하였다. 이어 중국의 관련 보장성 주택 연구에 대한 평가를 요약해 보장성 주택 연구 방향을 제시하였고, 본 논문이 이전의 연구와 어떤 차이가 있는지 차별성을 설명하였다.

3장은 먼저 보장성주택제도의 기본 개념과 이론을 기반으로 요약하고 연구하였다. 주택의 사회 자연 속성, 법률 속성 및 경제 속성, 복지 속성 등을 시작으로 이론 지식을 응용하여 보장성주택 건설의 필요성과 타당성을 탐구한 후, 기본 개념부터 시작해 보장성주택제도와 보장성주택제도 체계의 개념과 빈곤 인구의 개념을 설명하여 향후 연구를 위해 기반을 닦았다. 이어 마르크스 엥겔스의 주택 이론, 공

평과 효율 이론, 서구 사회보장 복지 이론 등을 통해 탄탄한 이론적 토대를 마련했다. 이어 한중 양국의 보장주택의 종류와 현황에 대해 분석하고 연구하였다.

4장은 중국의 주택제도의 발전 과정을 시작으로, 도시 주택제도의 전반적인 발전 과정을 통해 도시 보장성주택의 발전을 고찰하고, 그에 따른 역사적 원인과 발전의 추세에 대해 과학적인 단계를 나누어 설명하였다. 이어 한국 공공임대주택의 발전 과정에 대해 자세히 설명한 뒤, 선진국 중 독일, 스웨덴, 싱가포르 등 3개국을 예로 들면서 선진국의 보장성주택의 발전상과 특성을 소개하며 선진국의 선진 경험을 정리하였다.

5장은 중국 현재의 보장성주택의 자금조달 모델을 소개하였고, 정책의 변천을 통해 자금조달의 흐름을 본 뒤, 오늘날의 주요 자금조달 모델을 비교하고 분석하여 회사 협력 모델과 부동산 투자 신탁 기금을 주요 대상으로 삼아 자금조달 모델의 혁신적인 방식에 대해 분석하고 탐구하였다. 이어 중국 도시의 보장성주택의 건설 방식에 대해, 위탁대리건설, 공공입찰 및 혼합건설 등의 세 가지 건설방식을 분석한 후 한국의 건설 방식과 비교하여 설명하였다.

6장은 한중 양국의 보장성주택제도의 문제점과 개선방안을 제시하고 그에 따른 시사점을 도출하였다. 중국의 보장성주택제도 운영과정에서 발생한 자금 남용, 관리문제, '빈민가'와 '근교화'문제, '합심층'과 농민공 문제에 대해서 사례와 문헌 연구의 형식으로 연구했고, 그에 따른 개선방안을 제시하였다.

## 2. 선행연구 검토 및 차별성

### 2.1 선행연구 검토

보장성주택의 정책과 이론에 대한 연구는 최근 몇 년 간 연구 이슈였다. 한국 국내에서도 자국 및 외국의 주택 보장제도에 대해 연구를 많이 해왔고, 주택보장제도는 세계적으로 많이 연구하고 참고하여 각국은 자국의 국정에 적합한 제도를 찾아냈다. 중국의 보장성주택제도에 대한 연구는 주로 보장성주택과 보장성주택 체계에 집중되어 있는데, 최근에는 보장성주택의 자금조달과 건설방식으로 연구범위가 확대되고 있다.

#### 2.1.1 중국의 선행연구

##### 2.1.1.1 보장성주택의 필요성에 관한 연구

주택제도 개혁의 초기 단계에서 학계는 주택의 속성 문제에 대한 열띤 토론을 벌였다. 경제학자 苏星(1980)<sup>4)</sup>은 ‘주택은 개인 소비품의 중요한 구성 부분으로, 상품화로 나아가야 한다’고 지적하였고, 초기 주택 체제 개혁을 위해 기반을 마련하였다. 陈劲松(2006)<sup>5)</sup>은 각국과 지역의 공공 주택의 표현 방식을 총괄하여, 다른 형태의 공공주택모델을 제시했다. 정책의 지향성, 비영리성, 수요 제한성, 가격의 저렴성과 배분 복잡성 등이다. 韩敬(2013)<sup>6)</sup>은 보장성주택의 필요성을 상세하게 서술하여 <住房保障法 (주택보장법)>을 만들어 보장성주택의 최저 기준 등의 조치를 확립해 국가 보장 주택권의 최저 핵심 의무를 이행하였다.

李岚(2015)<sup>7)</sup>은 보장성주택을 친환경 건물로 건설하여 주택난 주민들을 위한 보금

4) 苏星, 「怎样使住宅问题解决得快些」, 『红旗』, (1980. 2). p.13.

5) 陈劲松, 『公共住房浪潮-国际模式与中国安居工程的对比研究』, (机械工业出版社, 2006), pp.24~32.

6) 韩敬, 「国家保障住房权的最低核心义务」, 『河北法学』, (2013. 11), pp.121~126.

자리를 만들고, 국가의 에너지 절감에 맞는 정책 방향에 부합되도록 하여 정부의 건축에너지 절약을 위한 시범과 유도 기능을 발휘하고, 주택의 질과 수준을 높이는 데 이롭다고 하였다. 张江华, 黎明(2016)<sup>8)</sup>은 농민공들을 위한 보장성주택 건설의 필요성을 검토하며, 보장성주택의 단점이 심각하다고 주장하였다. 농민공들의 도시 주거문제는 여러 가지 어려움과 장애를 겪으며 도시화와 현대화를 제약하고 있다. 농민공문제는 많은 부문의 협조가 필요하고, 정부의 공공 재정 투입을 강화하여 농민공의 주거 여건을 개선해야 한다.

### 2.1.1.2 보장성주택의 모델에 관한 연구

谢树峰, 庞永师(2008)<sup>9)</sup>은 해외 주택 보장 체계 건설의 성공적인 경험을 분석하고 관련 법률 체계를 보완해 관련 기관을 만들어 상응한 기금 체계와 다원화된 주택 보장 방식을 보완하기로 했다. 邓大伟, 诸大建(2009)<sup>10)</sup>은 보장성주택 선설 모델의 불공평함, 비효율, 자원 낭비, 주거 공간의 분산 등 여러 문제를 제시했으며, 이를 통해 새로운 보장성 주택공급방식에 대해 필요성과 타당성을 분석하고 서술하였다. 夏翊 등(2011)<sup>11)</sup>은 충칭(重慶)의 보장성 주택 모델을 연구하였고, 충칭시 정부는 보장성주택의 ‘시장은 시장이고, 보장은 보장이다’ 라는 쌍규제(双规制) 원칙에 따라 ‘저급주택에는 보장이 있고, 중급주택에는 시장이 있다’ 는 사상을 제기하였다.

杜杨, 丰景春(2015)<sup>12)</sup>은 PPP 모델<sup>13)</sup> 아래 보장성주택 건설사 협력체제를 제시하고, 게임 모델을 만들어 관례와 비상식적인 단속에 관해 검토했고, 회사의 개인의 보장성주택 PPP 프로젝트에 대한 안정적 협력을 위해 대안을 제시했다. 郝生跃 등(2015)<sup>14)</sup>은 ‘중국 보장성주택 건설의 현재의 난관은 13차 5개년 시기에 점차 집중

- 
- 7) 李岚, 「绿色保障房发展现状及必要性研究」, 『四川建材』, (2015. 10), pp.227~230.
  - 8) 张江华, 黎明, 「城镇化过程中农民工的城市融入问题研究」, 『中共青岛市委党校青岛行政学院学报』, (2016.6), pp.85-89.
  - 9) 谢树峰, 庞永师, 「国内外住房保障体系比较及其启示」, 『广州大学学报』, (2008.9), pp.41~44.
  - 10) 邓大伟, 诸大建, 「保障性住房提供的强制性指标配建模式探讨-基于住房的属性」, 『城市发展研究』 16권, (2009.1), pp.5~8.
  - 11) 夏翊, 孙泽宇, 刘秀达, 徐文强, 「重庆保障房模式研究」, 『中国集体经济·经济观察』, (2011.7), pp.24~26.
  - 12) 杜杨, 丰景春, 「PPP模式下的保障房建设公私合作机制演化博弈分析」, 『工程管理学报』, (2015.2), pp.59-64.
  - 13) PPP건설모델이란 프로젝트 자금조달의 실현 방식으로 정부 부처가 입찰 등을 통해 개인 투자자 (일반적인 개인 투자자로 구성된 특수 목적 회사)를 통해 계약을 체결하고, 협력 관계를 형성해 건설 사업을 공동으로 운영하는 방식을 말한다.

건설 모델에서 벗어나 단순하게 보장성주택 수량을 추구하던 것으로부터 보장성주택 품질을 중요시하는 방향으로 바뀌었고, 보다 완벽한 보장 모델과 PPP 모델을 탐색하고 있다'고 지적하였다. 韩康, 张占斌(2015)<sup>15)</sup>은 '상보융합(商保融合)'의 새로운 시장화 보장성주택 모델을 제시했다. 즉, 정부의 합리적인 조정 아래 보장성주택 건설을 분양 주택의 시장화 개발 시스템에 건설해 정부 행정시스템이 지원하는 주택 건설과 시장체제를 보장하는 분양 주택 개발을 병행하겠다는 것이다. 岳静宜 등(2015)<sup>16)</sup>은 정부자본과 민간자본의 혼합건설방식에 대해 분석한 뒤, 토지 공급, 배합건설 보장성주택의 분양 주택 유형, 지적재산권, 임대료 설정과 지분, 진입과 퇴출 관리 등에 관해 시장화 보장성주택 배합건설(配建) 모델 최적화에 의거하여 시장화 작동 모델의 가능성 결론을 얻어냈다. 董倩(2017)<sup>17)</sup>은 기업으로 하여금 보장성주택을 건설하게 만들고, 그 중 일정 비율의 주택을 정부에서 회수하는 방식을 제시하였는데, 이는 사회의 안정적 통합을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 국가 재정을 위해 막대한 자금을 절약할 수 있는 방안이라 주장하고 있다.

### 2.1.1.3 보장성주택의 자금조달에 관한 연구

高小慧, 任旭(2012)<sup>18)</sup>는 BT 모델을 적용한 위청(俞城)시의 보장성주택 공급정책을 연구하였는데, 건설업자와 정부가 직면한 문제를 분석해 새로운 자금조달 모델을 도입하는 등 보장성주택 건설의 자금조달에 도움을 주었다. 薛德升 등(2012)<sup>19)</sup>은 독일 보장성주택의 발전 과정과 정책, 독일의 주택 보장 체계 건설을 소개하면서 독일의 주택 보장 체계의 자금조달과 감독 체계 등에 관해 본격적으로 분석한 뒤, 중국 주택 보장 체계의 발전 현황을 결합하여 의견을 제시했다. 吴伟科, 赵燕菁(2012)<sup>20)</sup>은 보장성 주택제도가 주택문제를 철저히 해결하는 유일한 방법이라고 지적하

14) 郝生跃, 卢玉洁, 任旭, 「“十三五”时期保障性住房建设可持续模式研究」, 『经济纵横』, (2017.1), pp.46~51.

15) 韩康, 张占斌等, 「构建“商保融合”的新型市场化保障房模式」, 『国家行政学院学报』, (2015.6), pp.116~118.

16) 岳静宜, 晏姿, 任旭, 「开发商参与保障房配建市场化模式研究」, 『工程管理学报』, (2015.2), pp.76-80.

17) 董倩, 「保障性住房建设方式的思考」, 『调研世界』, (2017.4), pp.50~53.

18) 高小慧, 任旭, 「基于BT模式的保障房融资模式分析与创新探索」, 『工程管理学报』, (2012.4), pp.37~41.

19) 薛德升, 苏迪德, 李俊夫, 李志刚, 「德国住房保障体系对我国的启示」, 『国际城市规划』, (2012.4), pp.23~27.

20) 吴伟科, 赵燕菁, 「高覆盖率保障房建设的融资方式」, 『城市发展研究』, (2012. 10), pp.67~73.

면서, 보장성주택의 건설에서 가장 어려운 것은 자금조달 문제이며, 자산 담보 채권 발행을 통해 공적 자금 제도를 결합하면 대부분의 신규 도시 주민의 보장성주택 건설에 자금조달을 제공할 수 있다고 하였다. 安玉侠(2013)<sup>21)</sup>는 중국의 보장성주택 자금조달 모델 현황을 분석한 후, 보장성주택 건설에 PPP 자금조달 모델을 도입하면 전통적인 자금조달 모델의 단점을 보완함으로써 민간 기업의 역량 있는 보장성주택 건설에 충분한 기술 지원과 자금을 보충 제공할 수 있다고 주장하였다.

谭禹(2015)<sup>22)</sup>는 현재 중국 정부의 보장성주택에 대한 재정 투입에 정부 업무 보고 형식의 승낙제(承诺制) 사용해 효율적인 법적 제도적 장치가 부족하여 정부가 승낙한 강제력을 보장하기 어렵다고 하였다. 马敏达等(2015)<sup>23)</sup>은 국내외 보장성주택 건설 현황을 바탕으로 보장성주택의 가장 주요한 자본 부족 문제에 초점을 맞춰 부동산세를 징수하는 방법으로 정부 보장성주택 건설의 자금을 조달해야 한다고 주장하였다. 郭宏宇(2015)<sup>24)</sup>는 현재 보장성주택 자금조달에 대해 보편적으로 존재하는 다중 신용의 문제에 대해 탐구하였으며, 예산 압박과 감독 정책의 왜곡은 이러한 신용 착오로 체계적인 위험을 초래했다고 주장하였다. 또한 직접 및 간접적인 자금조달을 통해 보장성주택의 자금조달 차원에서 리스크와 압력을 분석했다. 史永乐(2016)<sup>25)</sup>는 현재의 환경 아래 중국의 보장성주택에 존재하는 문제를 제시했고, 중국의 금융 시스템 현황에 따라 자산의 증권화, 채권 자금조달, 담보 대출 개발 등의 모델로 새로운 시기의 보장성주택 자금조달에 적응해야 한다고 주장하였다.

#### 2.1.1.4 선진국 보장성주택에 관한 연구

周阳敏(2011)<sup>26)</sup>은 현재 중국의 보장성주택 건설은 모색 단계에 있고 수량부족, 그리고 품질과 분배 혼란 문제가 있어 외국의 보장성주택 건설과 관리 성공 경험을 참고해 중국의 구체적인 특성을 결합해 포용성 사회 지배와 포용성 성장의 시각에

21) 安玉侠, 「我国保障房建设ppp融资模式研究」, 『山东轻工业学院学报』, (2013. 12), pp.93~95.

22) 谭禹, 「破解我国保障性住房融资难题的构想——基于政策性住房金融视角的分析」, 『价格理论与实践』, (2015.7). pp.73~75.

23) 马敏达, 朱艳杰, 马智利, 「我国保障房冰柜后资金供给研究」, 『经济体制改革』, (2015. 1), pp.169~172.

24) 郭宏宇, 「保障房融资 信用错配与系统性风险」, 『金融理论与实践』, (2015. 3), pp.65~69.

25) 史永乐, 「保障性住房建设投融资创新模式研究」, 『贸易实践』, (2016. 20), pp.40~41.

26) 周阳敏, 「基于包容性社会治理的保障房建设与管理研究-国外的经验教训及其对中国的启示」, 『河南社会科学』, (2011. 7), pp.122~127.

서 정부 유도, 민간 감독, 회사 합작 건설(合建), 민영 관리의 모델을 구축해야 한다고 주장하였다. 武超群, 蓝天(2011)<sup>27)</sup>은 일본, 싱가포르, 스웨덴, 영국 등의 보증성주택 건설 중 정부의 참여 방식을 통해 주요 국가의 보증성주택 건설과 자금조달에 대한 입법을 분석했다. 각국의 입법 현황을 결합해 중국도 관련 분야에서 입법을 만들 것을 제안했다. 韦颜秋 등(2013)<sup>28)</sup>은 보증성주택 자금조달 현황과 특징을 분석한 토대 위에서 미국이 공공 주택에 공급하는 폐쇄적 금융 시스템의 특성과 운영 체제를 연구했다. 은행 간 채권시장을 결합해 자산 지원 어음 제품을 내놓는 혁신적인 실천으로, 중국이 폐쇄적 금융 시스템을 만들어 임대형 보증성주택 자금조달의 정책을 만들 것을 제안했다.

张曦 (2015)<sup>29)</sup>는 영국, 싱가포르 및 홍콩의 보증성주택 자금조달 모델부터 시작해 그에 따른 자금조달 모델 및 구체적 운용 체제를 분석하여 중국은 정부 주도로 자금조달을 진행하고, 전문적인 보증성주택 자금조달 관리 체계를 만들어, 정책적 금융 체계를 발전시켜, 시장 경제 수단을 응용하여 법률 지원 보장을 건설해야 한다고 제기하였다. 阳建 (2015)<sup>30)</sup>은 독일, 영국, 미국, 호주 등을 통한 자금조달 모델을 통해 현재 국제적으로 가장 상용하는 자금조달형식을 분석했고, 모든 방식의 이해득실을 분석해 중국 도시의 보증성주택 자금조달에 대한 방안을 제시하였다. 赵进东(2016)<sup>31)</sup>은 해외 공공 주택 정책에 대한 연구를 통해 중국 사회 보증성주택의 현황에 입각해 싱가포르, 일본, 영국의 공공 주택 보장 체계를 결합해 중국의 기본적인 국정에 맞는 주택 운용 모델을 제시했다.

### 2.1.1.5 보증성주택의 입지선정에 관한 연구

汪冬宁 등(2010)<sup>32)</sup>은 보증성주택의 입지는 중요한 문제로 합리적인 입지는 보증성주택이 건강하게 발전하는 관건이며, 입지는 주민의 생활, 일 등과 관계된다고

27) 武超群, 蓝天, 「国外保障房建设中政府参与方式分析及对我国的启示」, 『中央财经大学学报』, (2011.9), pp.13~18.

28) 韦颜秋, 游锡火, 马明, 「封闭性金融体系与租赁型保障房融资-来自美国LIHTC的经验」, 『城市发展研究卷』, (2013.6), pp.135~140.

29) 张曦, 「发达国家货地区保障房融资经验借鉴」, 『经济传承』, (2012, 16), pp.51~52.

30) 阳建, 「国外保障房建设融资经验谈」, 『决策探索』, (2015. 2), pp.85~86.

31) 赵进东, 「国外公共住房政策对我国保障房运营模式的启示」, 『社会科学家』, (2016.6), pp.88~92.

32) 汪冬宁, 汤小槽, 金晓斌, 周寅康, 「基于土地成本和居住品质的保障住房选址研究-以江苏南京市为例」, 『城市规划』, (2010.3), pp.54~61.

하였다. 또 토지 위치와 토지 가격의 균형 최적화, 교통의 접근성문제, 사회기반시설, 산업용지 선정 등 입지 전략을 제시하고 난징(南京)시를 예로 분석했다. 周素红 등(2010)<sup>33</sup>은 광저우(廣州)시의 전형적인 보장성주택 단지를 통해 보장성주택의 주민들은 보장성주택 공급의 정책적 요인으로 입주자들의 입지 선정과 주요 취업 장소가 맞지 않아 일어난 수동적 이동성 공간에 맞지 않는 현상을 발견하여, 합리적이고 과학적으로 보장성주택의 공간 배치와 실행 경로를 고려해, 도시의 공간 구조를 최적화해야 한다고 주장하였다. 郭士征, 张腾(2010)<sup>34</sup>은 저렴한 임대 주택을 최소 소득 그룹의 주택난을 해결하기 위한 주요 통로로 삼고, 공공 임대주택을 해결하는 방안으로 저소득층 주택의 어려움을 해결하는 주요 방식으로 제시했다. 范志海 등(2010)<sup>35</sup>은 현재 보장성주택에 존재하는 다양한 폐단을 제기하였고, 대형 거주 지역의 통치 모델을 제시하였다.

方舒(2015)<sup>36</sup>는 베이징(北京)의 사례를 통해 현재 곳곳에서 늘어나고 있는 보장성 주택 지역에 대한 연구를 통해 지역사회 주민들은 대부분 특수하고 복잡한 경제사회적 특성을 갖고 있다고 하였다. 刘柳(2015)<sup>37</sup>는 보장성주택단지가 지리적으로 격리돼 취업과 소비 분야에서 소외되고 있고, 정책의 미비로 사회보장 체계에 거부감을 주고 있다고 주장하였다. 杨铄虹, 谢浩峻(2016)<sup>38</sup>은 현재 보장성주택에 존재하는 두 가지 문제 - 주거 분화(分异) 현상과 지역 정체성 부족을 지적하여, 원인 및 영향을 분석하였고, 사례를 연구해 보장성주택 지역의 특징과 주민들의 대응책을 논의한 뒤, 장기적으로 혼합 주거 모델의 타당성 및 지역육성책을 마련했다. 张波(2017)<sup>39</sup>는 보장성주택 건설은 주택건설일 뿐만 아니라 지역 공동체의 조성, 보장성 주택 지역 건설 역사는 보장성주택의 정책이 사회적 효과를 보장하는 결정적인 지

33) 周素红, 程璐萍, 吴志东, 「广州市保障性住房社区居民的居住-就业选择与空间匹配性」, 『地理研究』, (2010.10), pp.1736~1744.

34) 郭士征, 张腾, 「“三元到四维”:住房保障体系的构建」, 『探索与争鸣』, (2010. 8), pp.47~51.

35) 范志海, 刘刚, 李高业, 「大型居住社区治理模式初探-以上海三林世博家园社区为例」, 『华东理工大学学报社会科学版』, (2010, 25), pp.1~6.

36) 方舒, 「保障房社区治理路径新探-以北京C社区的治理实践为例」, 『甘肃社会科学』, (2015. 1), pp.11~15.

37) 刘柳, 「大规模保障房社区中的社会保障问题-基于社会排斥与社会融入的视角」, 『苏州大学学报』, (2015.5), pp.60~65.

38) 杨铄虹, 谢浩峻, 「保障房社区的现状问题和可持续发展对策探讨」, 『工程管理』, (2016), pp.52~54.

39) 张波, 「保障性住房社区研究:回顾与展望」, 『浙江工商大学学报』, (2017. 3), pp.122~130.

표 중 하나라고 주장하였다.

## 2.1.2 한국의 선행연구

### 2.1.2.1 한국의 보장성주택에 관한 연구

오동훈(2000)<sup>40</sup>은 비록 영구임대주택은 입주 계층에 따라 서로 다른 임대료 기준을 적용하는 경우가 있지만, 설정된 차액은 불합리하며 주택 공급 지역에 따른 차액 전세 보증금과 임대주택 방안도 불합리하게 작용할 수 있다고 하였다. 또 50년 공공 임대주택의 표준 임대 보증금은 원가에 따라 결정되며, 모든 계층 간에 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한 한국의 보장성주택 발전은 서구 선진국들과 비교하면 후발 주자에 속하며 한국 경제는 1990년대 후반에 경제 위기 이후 나라는 경기 침체로 소득 분배가 악화되어 정부는 주거 보장을 사회 보장 시스템의 구성부분을 포함시켜 저소득층의 주거 환경을 개선하고 있다고 주장하였다. 김혜승(2004)<sup>41</sup>은 한국의 주택보장은 평가 수준의 복지 대상 범위에 따라 모든 사람들의 기본 영주권을 만족시켜야 한다고 주장하였다. 정의철(2006)<sup>42</sup>조사연구에 따르면 지역마다 입주자들의 이익 편차가 큰 것으로 나타났다. 서울지역 입주자의 만족도가 가장 높고, 인천 지역 입주자들은 서울과 경기 등 수도권에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 오정석, 김행중(2008)<sup>43</sup>은 현재 서울시는 공공 임대주택의 공급률이 낮은 문제를 제기하였고, 공공 임대주택의 필요성과 복잡성에 대해 논의했다. 서울시의 주택 자가보유 비율은 전국의 다른 지역에 비해 10% 낮은 것으로 나타났다. 종합 비교 분석을 통해 서울은 국유지와 공공 토지의 개발 건설을 탄력적으로 파악해 공공 임대주택을 대폭 늘려야 한다고 주장하였다. 권대철, 최악중(2012)<sup>44</sup>은 2000년대에 들어 한국의 공공 임대주택의 형태가 다양화 되었으며, 주거 입지와 주택 규모, 효율성 측면에서 분석하고 비교하였다. 연 소득이 전국 평균 50 % 이하인 저소

40) 오동훈, 「우리나라 대도시공공임대주택 입주자의 편익에 관한 연구」, 『한국정책학회 회보』, (2000. 9), pp.237~257.

41) 김혜승, 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』, (국토연구원, 2004).

42) 정의철, 「국민임대주택 입주자 편익 추정 및 임대료 조정의 편익배분 효과」, 『주택연구』 14권3호, (2006), pp.5~27.

43) 오정석, 김행중, 「서울시 공공임대주택 공급확대를 위한택지개발 방안」, 『한국지역학회지』 24권2호, (2008), pp.113~126.

44) 권대철, 최악중, 「공공임대 주택의 유형별 소비효율성」, 『한국주택연구』, 20권호, (2012), pp.103~124.

특 가정을 대상으로 서울과 광역시를 대비해보면, 서울은 주택 부족과 높은 임대료로 저소득 가구의 주택 선택폭에 한계가 있는 것으로 나타났다.

김성희, 송승현(2012)<sup>45)</sup>은 임대주택과 공공 임대주택을 늘리는 정책을 제시하면서 공공 임대주택에 대한 유지보수 비용을 크게 늘려야 한다고 주장하였다. 또한 전세금 인상과 자금출처의 제한은 공공 임대주택의 경영난이 더 늘어난 원인이 되었고, 이의 해결을 위해서는 신축성이 있는 자금 조달과 설립 계획을 세워야 한다고 주장하였다. 박은철, 이재수, 이시우, 이자은(2015)<sup>46)</sup>은 한국의 20년 이상 장기적인 공공 임대주택에 대한 사용과 전세금 제도를 분석해 앞으로의 전세금 제도 개혁 방안을 제시했다. 또한 2013년, 한국의 공공 임대주택은 86만 2000가구로 전국 전체 가구의 4.7%를 차지하며, 모든 유형의 장기 공공 임대주택의 임대료와 국토 교통부가 정한 수준이 비교적 낮고, 최근 공공 임대주택의 이용자들은 대체로 부담이 크다고 주장하였다.

### 2.1.2.2 외국의 보장성주택에 관한 연구

이종열(1996)<sup>47)</sup>은 한국과 싱가포르 양국의 공공 주택의 역할과 전략을 비교 분석해 싱가포르 공공 주택의 발전 과정과 모델을 소개하였다. 싱가포르 공공 주택 정책이 성공한 이유는 훌륭한 제도와 행정기관의 주도, 그리고 합리적인 주택 건설과 투자 절차에 있으며, 한국에 많은 시사점을 제공하고 있다고 주장하였다. 백승기(2012)<sup>48)</sup>는 중국의 상급정부가 하급정부에 대해 성과를 평가하는 제도가 중국 보장성주택제도를 집행하는 과정에서 수많은 문제의 근본 원인이라고 주장하면서, 중국 보장성주택의 사회적, 정책적 요소의 분석을 통해 중국의 향후 주택 보장 제도의 발전 방향을 제기하였다. 박은철 등(2010)<sup>49)</sup>은 영국에 대한 분석을 통해 공공 주택의 실효성은 반드시 구체적인 목표를 정해야 한다는 결론을 얻었다. 공공 주택의 다양성과 유연성을 확보해야 하며, 다른 계층에 대해서는 서로 다른 형태로 보장해

45) 김성희, 송승현, 「공공임대주택 노후도에 따른 유지관리비용 예측」, 『서울도시연구』, (2012. 12), pp.133~146.

46) 박은철, 이재수, 이시우, 이자은, 「장기공공임대주택의 입주자격 및 임대료체계 개선방향 연구」, 『도시행정학보』 28권1호, (2015), pp.1~31.

47) 이종열, 「한국과 싱가포르의 공공주택정책 비교분석-국가의 역할과 전략을 중심으로」, 『한국행정논집』 8권4호, (1996. 12), pp.877~899.

48) 백승기, 「中国의 주택보장정책에 대한 평가-가치비평적 정책분석의 적용」, 『동아인문학』, (2012. 12), pp.401~443.

49) 박은철, 황경란, 김세용, 「공공주택프로그램의 개선을 위한 사례 연구-영국NAHP사례를 중심으로」. 『한국주거학회 학술대회논문집』, (2010. 4), pp.372~377.

야 한다. 공공 주택의 다양성은 법률 제도를 가장 근본적인 기초로 간주해야 한다는 것이다. 박혁서(2012)<sup>50)</sup>는 한일 양국의 공공 임대주택에 대한 비교 분석을 통해 한일 양국의 공공 임대주택 정책은 비슷한 점과 차이점이 많고, 양국 모두 공공 임대주택의 양을 확대하고 공공 임대주택의 질을 높여 주거 환경을 끌어올린다는 결론을 내리면서 일본의 공공 임대주택은 주로 저소득층에 대비해 중등 소득 계층에 도움을 준다고 주장하였다.

김민경(2014)<sup>51)</sup>은 홍콩의 주택제도를 연구하였다. 홍콩은 전 세계에서 거주 밀도가 가장 높은 도시 중의 하나이고, 고밀도에 거주하는 가운데 공공 주택의 건설이 특히 복잡하다. 사회적으로든 경제적으로든, 채광이나 환기 등 여러 측면에서 특별한 환경을 갖고 있다. 홍콩의 고밀도 공공 주택에 대한 연구를 통해 미래 한국의 일부 도시의 고밀도 공공 임대주택 건설에 대한 경험을 제공했다. 박은철 등(2015)<sup>52)</sup>은 영국과 일본 양국의 공공임대주택의 임대료 정책 변화 과정, 입주 자격과 거주비용을 분석하고 검토하였고, 이를 근거로 한국의 공공임대주택의 개편을 제안하였다. 백승기(2015)<sup>53)</sup>는 중국 중앙정부와 지방정부의 입장에서 정부 간의 대립의 원인을 분석하고, 부동산세와 개혁 업적 평가 체제 등을 통해 양급 정부의 상호 대립을 해결하는 방안을 제시했다.

## 2.2 선행연구와의 차별성

중국은 사회주의 국가이고, 반면 한국은 자본주의 국가이기 때문에, 중한 양국의 보장성주택제도에 대한 연구를 통해, 체제가 다른 국가의 보장성주택제도에 대한 이해를 제고할 수 있다. 본 논문은 중한 보장성주택의 발전 과정과 현황, 자금조달 및 건설방식 등을 비교분석하여, 두 나라의 보장성주택 경험을 종합해 보장성주택 분배 체계와 자금 문제, 입지 문제 등 방면에서 많은 자료를 제공하고 있다.

또한 본 논문은 사례를 결합해 현재 중국의 불법 자금남용과 불공평한 분배문제 등을 비롯한 다양한 문제점을 소개하여 중국의 보장성주택의 발전성과를 인정함과

50) 박혁서, 「임대주택시장에 있어서 공공임대주택정책의 역할에 관한 연구-한국과 일본의 비교분석을 중심으로」, 『주거환경』 10권3호, (2012. 12), pp.75~94.

51) 김민경, 「사회-환경적 지속가능성을 고려한 홍콩의 고층고밀주거 계획기법-홍콩 공공주택 사례를 중심으로」, 『대한건축학회 논문집』 30권2호, (2014. 2), pp.83~92.

52) 박은철, 이재수, 이시우, 이자은, 앞의 글, pp.1~31.

53) 백승기, 「中国의 保障性住房政策에 있어서 중앙중부와 지방정부의 대립에 관한연구」, 『한국지방정부학회』 18권4호. (2015), pp.75~100.

동시에 보장성주택제도의 운용에 대한 어려움을 분석하였다. 이어 한중 양국의 2017년까지의 최신 정책과 방침을 활용해 도시의 보장성주택을 분석해 최신 자료와 자료를 보완하고 새로운 상황에 따른 새로운 어려움을 분석했다. 새로운 인터넷 금융으로 인한 공유 경제 모델을 융합하여 보장성주택의 공유를 발전하는 새로운 모델을 제기하였고, 공급 측면의 개혁을 결합해 보장성주택과 부동산 업종의 수급 균형을 개선해야 할 것을 제기하였다. 또 다른 선진국과의 제도를 통해 한중 현행 제도의 부족과 단점을 분석하였다. 이는 양국의 보장성주택제도를 연구하는 데 큰 도움이 될 것이다.



### 3. 중한 보장성주택제도에 관한 이론고찰

#### 3.1 보장성주택에 관한 기본개념

##### 3.1.1 주택의 기본속성

주택은 표면적인 의미로 거주하고 생활하거나 일하는 집을 말한다. 넓은 의미에서 이해하면 인간이 살고 있는 공간이나 장소로, 사람에게 바람을 막아주고 회복기를 가지며 인구를 늘리며, 후대를 번식하는 공간을 말하며, 인류가 생존해 있는 가장 기본적인 물질 자료로 부동산에 속한다.<sup>54)</sup> 주택은 많은 속성을 갖고 있으며 기본적인 속성은 주거성, 고정성, 희소성, 내구성, 그리고 투자품과 소비품의 이중적 역할을 하고 있다. 또 주택은 땅 위에 구축된 것으로 부동산에 속하며, 부동산은 특정한 사회적 속성, 경제적 속성, 법률적 속성을 갖고 있다.<sup>55)</sup> 사회보장제도의 측면에서 보면 주택은 복지 및 보장 속성을 지니고 있다. 본 문에서 연구한 것은 도시 보장성주택이므로, 여기서 보장성주택제도와 밀접한 관련이 있는 사회적 속성, 법률적 속성, 경제적 속성, 복지적 속성을 중점적으로 소개하였다.

##### 3.1.1.1 주택의 사회적 속성

주택의 사회적 속성은 기본적인 인권, 즉 국민의 거주 권리 (주택권 또는 거주권)에 기초 한다.<sup>56)</sup> 주택의 사회적 속성은 주택의 필요성, 거주성, 유일성, 차별성, 내구성 등 특수한 성격을 담고 있다. 의복·식사·주거·생활은 모든 사람이 사회노동에 종사하는 과정에서 반드시 필요한 요소로, 단지 얻는 과정에서 차이가 있을 뿐이다. 그러나 개인마다 뚜렷한 필요성을 가지고 있다. 모든 주택은 가장 기본적인 기능을 가지고 있으며, 즉 거주하거나 직장 생활의 기본적인 특성이다. 건물이

54) 张丽风, 「中国城镇住房制度变迁中政府行为目的的逻辑严谨1949-2008」, (辽宁大学博士毕业论文, 2009), pp.12~17.

55) 曹振良等, 『房地产经济学通论』, (北京大学出版社, 2003), pp.3~5.

56) 任兴洲, 『“国五条”的影响有多大』, (中国经济报告, 2013), pp.18~20.

땅 위에 있기 때문에, 위치의 차이로 세상에는 두 개의 똑같은 땅이 없고, 똑같은 집이 없을 것이다. 다른 지역의 주택들은 지리적 공간의 차이에 따라 갖춰져 기능도 다르다. 주거, 생활, 오락, 학습, 문화 등에서 차이를 보여준다. 또 건설 구조, 디자인 스타일, 기획 유형, 기능 배치 등 주변 환경에도 일정한 차이가 있을 수 있다. 주택은 땅 위에 짓고, 땅 위에 개발해야 하며 땅을 파괴해서는 안 되며 주택이 완성되면 정해진 시간 내에 장기간 사용할 수 있다.

### 3.1.1.2 주택의 법률적 속성

중국의 주택권은 법률 조항에 명시되지 않았지만 헌법정신에 따라 국가가 인권을 존중하고 보장하고,<sup>57)</sup> 사회적 기본 주택 수요에 대한 전방위적인 것을 주택 건설의 내면구속으로 삼고 있다. 주택은 움직일 수 없고 고정 위치가 있는 부동산 특징이 있기 때문에 토지의 취득과 건설, 청약 등 방면에서 반드시 법에 따라 재산권 등록을 해야 효력이 있으며 헌법, 물권법의 보장을 받을 수 있다. 합법적으로 주택을 취득한 후, 개인이나 집단은 법에 따라 주택의 소유권, 사용권, 수익권, 처분권, 저당권 등 법이 제시한 각종 기본 권리를 누리게 된다. 주택은 개인 재산의 일부분으로 개인 재산은 신성불가침한 것이다. 한국의 토지는 국가 소유를 제외하고 개인도 토지를 소유할 수 있고, 중국의 농촌과 도시의 토지는 성격이 다르고, 농촌 토지는 집단 소유, 도시 토지는 국가 소유다. 그러나 개인이 농촌이나 도시의 주택이 사용권을 가지게 되면 헌법, 토지법, 물권법 등 기본적인 법률의 보호를 받는다.

### 3.1.1.3 주택의 경제적 속성

주택 자체의 가치와 사용 가치는 주택의 상품 속성을 결정하고, 사용 가치가 주도적 지위를 차지하기 때문에 주택 가격이 자체적 가치를 높이는 것에 대해 엄격한 제약을 받는다. 반면 토지자원의 희소성으로 인해 토지 공급 탄력이 부족하면 주택의 자기가치가 높아져 투자대상으로 된다.<sup>58)</sup> 다른 상품에 비해 주택은 그 자체의 특성으로 인해 투자가치가 큰 만큼 서민들의 주요 소비 지출을 차지하는 바람에 주택은 높은 경제적 속성을 갖고 있다. 주택은 중요한 생활필수품과 소비재인 동시에 중요한 생산 투입 요소다. 주택은 사회적 속성을 통해 그 가치와 가치를 높

57) 蔡冰菲, 「保障性住房建设中地方政府与中央政府的博弈分析」, 『社会学家』, (2009. 12), pp.40~43.

58) 纪楠楠, 「从住房属性谈我国保障性住房的发展走向」, 『财经理论研究』, (2014. 3), p.10.

여 주는 기능을 갖추고 있으며, 또 주택의 유동성이 낮을 경우 아주 중요한 투자 상품으로 되어, 투자 속성도 갖고 있다.<sup>59)</sup> 주택의 개발과 건설은 하부산업에 파급 효과가 크기 때문에 다양한 분야에서 경제적인 효과를 가져 온다. 주택단지가 들어서면 주변의 상업, 음식업 등 각종 서비스업에 대한 촉진과 자극 작용으로 주변의 모든 산업이 빠른 속도로 성장하면서 거대한 경제적 효과를 낳고 있다.

### 3.1.1.4 주택의 복지적 속성

Karl Heinrich Marx는 사람은 먼저 의복·식사·주거·생활을 해결한 후에야 정치, 과학, 예술, 종교 등 일련의 활동에 종사할 수 있다고 말했다.<sup>60)</sup> 주택의 상품화, 사회화는 역사 발전의 필연이며, 적당한 주택권리를 누리는 것은 기본적인 인권이며, 거주권은 기본적인 인권을 실현하는 보장이다. 1948년 <Universal Declaration of Human Rights (세계인권선언)><sup>61)</sup> 제25조항은<sup>62)</sup> 거주 권리를 기본적인 인권으로 규정한 이래 거주 기본권은 각국의 보편적인 인정을 받았고, 모든 사람에게 주택을 제공하는 것은 정부의 과제 중 하나라고 명시하고 있다. 각국은 자신의 기본적인 국정에 따라, 자신의 사회보장제도를 설치하여 저소득층의 거주 권리를 보장해야 한다. 또 대다수 국가의 주택들은 모두 상품과 복지의 이중성을 가지고 있으며, 이 두 종류의 속성은 분리할 수 없다.

주택의 상품적 속성으로 인해 해외 선진국의 주거복지문제도 많은 어려움을 겪고 있으며, 대도시의 주택결핍 문제를 여전히 해결하지 못하고 있다. 중국의 주택제도도 가장 먼저 시작된 배급제에서 시장화, 상품화로 바뀌었다. 보장성주택은 정부를 주체로 정부 주도로 주택의 기획, 개발, 건설에 참여하는 사회보장 복지의 일종이다. 주택의 생활 서비스 기능이 파생된 복지적 성격은 주택으로 하여금 동시에 사회복지적 속성을 지니게 만들었다.

59) 高波, 『现代房地产经济学导论』, (南京大学出版社, 2007), p.33.

60) Karl Heinrich Marx, 『马克思恩格斯选集(第三卷)』, (人民出版社, 1995), p.574.

61) 1948년 12월 10일, 유엔 총회는 217A (II) 호 결의를 통해 「세계인권선언」을 발표했다. 이 역사적인 의미를 지닌 <선언>을 발표한 이후 대회의 모든 회원국에서 널리 알리고 ‘나라와 영토의 정치적 지위를 가리지 않고, 주요 각급 학교와 다른 교육기관에서 선전용으로 전파, 전시, 열람 및 진술하도록 해야 한다’고 요구하였다.

62) 제25조. 1. 본인과 가족의 건강과 복지에 필요한 생활수준을 누리고 유지할 권리가 있다. 음식, 옷, 주거, 의료, 필요한 사회 서비스를 포함한다. 실업, 질병, 장애, 과부, 노쇠, 그리고 기타 통제 불가능한 상태에서 생계 능력을 상실할 때는 보장 받을 권리가 있다. 2. 아이들과 어린이는 특별한 배려와 협조를 받을 권리가 있다. 모든 아동 결혼해서 낳은 아이 혹은 비혼 아나는 모두 같은 사회적 보호를 받아야 한다.

### 3.1.2 보장성주택에 관한 개념

#### 3.1.2.1 보장성주택제도

보장성주택제도는 중국의 도시의 주거불안정 가구의 거주문제를 해결하기 위해 시행하는 정책적 주택제도에 대한 통칭이며, 일반적으로 공공주택제도 또는 주거보장제도 등으로 불리운다. 그러나 본 논문에서는 편의상 중국식 표기를 따라 보장성주택으로 사용하고 있다. 중국의 보장성주택에는 경제적 주택(經濟適用房), 저가임대주택(廉租住房), 이중제한주택(雙限房) 등의 주택이 포함되어 있다. '보장'은 '복지'에 가깝지만 사회안전망의 선택성과 구조성을 강조하며, 모든 사회 구성원을 겨냥한 것은 아니다. 보장성주택의 개념은 중국의 주택 사유화와 시장화가 진행되면서 생겨났고, 그 대상은 주택 시장화 과정에서 밀려나 주거가 불안정한 가구들이다.<sup>63)</sup> 한국의 보장성주택에는 영구임대, 국민임대, 행복주택, 장기전세 등 다양한 형태가 있으며, 그 대상은 중·저소득층의 다수를 포함하고 있다. 보장성주택은 상품성과 대응하는 하나의 개념으로 보장성주택은 보통 국가 정책과 법률 법규의 규정에 따라 정부가 통일로 계획, 통합하며 특정된 사람에게 제공하여 사용하게 하며, 해당 주택의 건조 기준과 판매 가격 또는 임대료 기준을 제한하여 보장성 역할을 하는 주택을 말한다.

보장성주택은 공평, 공정을 가장 근본적인 원칙으로 삼아 정부가 무상으로 토지를 떼어 주는 등 주로 저소득 서민들의 주거 조건을 개선하고, 높은 집값을 통제하는 데 이롭고, 주택 가격의 판매량과 가격 급등 폭락을 방지하고, 소비에 대한 촉진적인 역할을 한다. 또한 사회의 분배 불공평 문제를 해소하여 사회의 불안정 요소를 줄인다. 주택 보장 제도의 책임 주체는 각급 정부로, 저소득층 가정의 기본 주거 요구를 충족시키기 위한 것이며, 동시에 주택 보장은 사회보장제도의 중요한 구성부분이다.<sup>64)</sup>

#### 3.1.2.2 주택의 보장체계

주택 보장 제도는 정부가 주택 분야에서 사회보장 기능을 수행하는 각종 제도의

63) 王韜, 「保障性住房相關概念」, 『住區』, (2013. 4), p.15.

64) 李景國等, 『中韓房地產研究』, (社會科學文獻出版社, 2013), pp.234~235.

집합으로, 각종 보장성주택 보장 방법, 법률 법규, 상응한 건설 계획 기준, 유통 관리제도 등을 포함한다. 주택 보장 체계는 정부가 주민의 기본 주거 수요를 충족시키는 제도, 정책, 기관의 총화다. 각종 보장성 주택과 보호법, 법적 법규, 상응한 건설계획 기준, 유통 관리제도, 조립정책, 주택 보장 기관이 포함돼 있다. 보다시피 주택 보장 체계에는 주택 보장 제도가 포함되어 있다.

여기서 주택 담보 체계는 주민 주택의 어려움을 해소하는 분류 과학, 제도적 보완, 정책 조합, 법치의 건전성, 조직적인 제도 정책과 조직 기구의 시스템 집합을 해결하는 데 목적을 두고 있다. 주택 보장 체계에는 광의와 협의의 구분이 있다. 전자는 모든 주민의 주거수요를 충족시켜 주는 주택 및 해당 제도, 법규, 정책, 조직 기구를 포함해야 한다. 후자는 단지 저소득층 가구의 기본 주거 수요를 만족시키는 주택 보장 체계를 말한다. 기본 주택 보장 체계는 협의의 주택 보장 체계 즉, 작은 평형, 낮은 가격대 등 기본적인 형태로 저소득층 등 기초적인 수요를 보장하는 주택, 관련 제도, 정책과 해당 조직 기관의 행정 등을 말한다.

### 3.1.2.3. 주거빈곤층

1981년 세계은행은 일부 집단과 가정, 개인이 충분한 자원을 갖고 있지 않아 사회적으로 공인 받는 참여의 기회, 편안함, 생활조건, 음식을 얻을 때 빈곤 상태에 처해 있다고 지적했다.<sup>65)</sup> 1990년 세계은행은 빈곤자란 최저생계능력이 부족한 사람이며 생활수준은 가구 소득, 1인당 지출뿐만 아니라 사회복지정책의 내용을 포함해 의료보험, 글자 인식 능력 및 공공재산 자원의 획득 상황을 포함하고 있다고 지적했다.<sup>66)</sup> 2001년 유엔개발계획 인간 발전 보고서는 인간의 빈곤이란 인류 발전의 가장 기본적인 선택과 기회인 건강, 자유, 사회적 지위, 떳떳한 생활, 장수, 자존과 타인의 존중이라고 하였다.

빈곤은 역사적, 지역적 종합적인 개념으로, 일반적으로 절대적 빈곤과 상대적 빈곤으로 나뉜다. 절대적 빈곤은 또 생존 빈곤이라고 한다. 일반적으로 개발도상국이 직면하고 있는 것은 절대적 빈곤이다. 선진국이 직면하고 있는 것은 상대적 빈곤이다.<sup>67)</sup> 또 서구의 빈곤 이론은 B. Seebohm Rowntree<sup>68)</sup>의 빈곤 이론,<sup>69)</sup> Oscar Lewis

65) World Bank, World Development Report, New York: Oxford University Press, (1981).

66) World Bank, World Development Report, New York: Oxford University Press, (1990).

67) 田应奎, 「贫困的定义」, 『瞭望新闻周刊』, (2004. 22), p.22.

의<sup>70)</sup> 빈곤 문화 이론,<sup>71)</sup> Amartya Sen의<sup>72)</sup> 능력 박탈 이론<sup>73)</sup> 등 여러 각도에서 각각 다른 집단의 성격이 판이한 빈곤 이론을 상세하게 설명하였다. 중국 내부에는 크게 제도적 빈곤과 사회적 권력 부족에 따른 빈곤 등 이론이 있다. 중국은 주로 제도의 부재와 경제의 구조적 전환에 따른 빈곤을 다루었다. 중국 정부는 통계학적으로 인구를 5등분하였고, 인구 20% 안팎을 한 단계로 간주하였다. 이는 형평성에 어긋나지만, 통계의 편리를 위해 기계적으로 구분할 수밖에 없었다. 본 논문에서 채택한 것은 모두 중국 국가 통계국과 같은 방법으로 최저 소득층, 중저소득층, 중산층, 중고 소득, 고소득 등 5개 분위로 나누었다. 한국은 Table 1과 같이 소득에 따라 10개 분위로 나누었고, 가구당 인원수와 소득에 따라 구분하고 있다.

Table 1 소득 분위별 및 가구원수별 월평균소득

단위: 원

10분위별 소득				가구원수별 월평균 소득			
분위	월평균 소득	분위별	월평균 소득	가구원수	월평균소득	소득의 50%	소득의 70%
1분위	1,396,821	6분위	4,316,764	평균	4,492,364	2,246,182	3,144,654
2분위	2,255,107	7분위	4,900,608	3인 이하	4,492,364	2,246,182	3,144,654
3분위	2,836,228	8분위	5,620,887	4인	5,017,805	2,508,902	3,512,463
4분위	3,315,140	9분위	6,718,294	5인 이상	5,268,647	2,634,323	3,688,052
5분위	3,796,928	10분위	9,752,866				
평균	4,492,364						

출처: 김복식 (2016), p.19.

68) B. Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, London: Macmillan, (1901).

69) 6명을 기준에 따라 일주일 최저한 식품, 의상, 주택, 연료와 기타 물품의 소비 상황을 선정해 일주일 26 실링의 빈곤선 기준을 계산하였다. B. Seebohm Rowntree는 한 가정의 총소득이 가정 인구의 가장 기본적인 생존 수요를 만족시키지 못한다면 이 가족은 기본적으로 빈곤에 빠졌다고 결론을 내렸다.

70) Lewis, Oscar. *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York: Basic Books, (1959).

71) William Arthur Lewis는 가정생활 방식, 가치관, 빈곤에 대한 인식 등에서 입각하여, 빈곤 문화는 가난한 사람들이 누리는 주류 문화와 다른 일종의 생활방식이라고 하였다.

72) Amartya Sen, 任頌, 于真译, 『以自由看待发展』, (中国人民大学出版社, 2014), p.63.

73) 가능한 능력(可行能力)은 한 사람이 실현 가능한 활동이며 개인의 빈곤은 가능한 능력이 박탈당한 결과다.

## 3.2 보장성주택의 이론고찰

서구 선진국은 보장성주택제도에 대한 연구를 일찍 시작했고, 보장성주택제도에 대한 장기적인 연구에 따라 각 국가는 서로 상대적으로 완전한 이론 체계를 형성하였다. 세계 각국의 보장성주택 제도의 근본 원인은 비슷하고, 발전 모델은 크게 다르므로, 중한 양국은 외국의 주택 보장 제도의 기초 위에서 자신의 국가 주택 보장에 적합한 제도를 연구해야 한다. 현재 한국과 중국의 보장성 주택제도는 아직도 탐색과 발전 단계에 있기 때문에 많은 어려움과 부족함이 있어 이론적 토대 위에서 보장성 주택의 문제와 발전 방향을 논의하는 것이 의미가 있다.

### 3.2.1. Marx와 Engels의 이론

현대의 사회주의 보장 이론의 가장 근본적인 원천은 Karl Heinrich Marx, Friedrich Engels의 주택에 대한 고전 이론이다. Marx주의 경제 이론은 주택 보장 문제를 논술하지 않았지만 사회보장 마인드를 갖추어 사회보장 이론의 형성을 위해 기초를 다져주었다. 세계적인 노동 운동에서 Marx, Engels와 Lenin도 사회보장에 관한 사상에서 중요한 지위를 차지하고 있다. Marx는 인간의 수요는 인간의 본성이라고 하였다. 사람을 만족시키는 것은 사회적 생산 활동의 기본 동력이며, 사회주의 생산의 근본 목적이다. 이 기본 관점은 Marx주의 사회보장 이론의 기초 중 하나를 구성한다.<sup>74)</sup> Marx가 제시한 사회 재생산 이론은 Marx주의 경제 이론의 사회보장에 관한 기본 이론 중 하나다.<sup>75)</sup> 현실 사회에서는 물질 자료 생산지역의 인류 생존과 사회 진보에 필요한 생산 재료와 생활 자료, 그리고 인구의 재생산 실현을 통해 인종 지속과 사회 노동력의 업데이트 즉, 인류 자체의 재생산을 실현하며, 이 둘은 동시에 서로 제약하여 일정한 비율을 유지해야만 사회는 조화로운 발전을 취득할 수 있다.

Marx는 사회 분배 측면에서 사회보장의 필요성과 사회보장 기금의 출처를 논술하였고, 국민 소득의 분배와 재분배를 통해 사회보장 자금의 출처를 보장해야 한다는 점을 분명히 했다. 사회 제품을 개인에게 분배하기 전에 비축적인 공제를 해야 한다. Engels는 사회보장 기금의 출처를 설명하며 사회 보장 후속 펀드가 미래 사

74) 杜文, 『我国城镇住房保障制度研究』, (四川大学博士毕业论文, 2006), p.35.

75) 李宏艳, 「马克思主义社会保障思想及其在当代中国的新发展」, 『北京联合大学学报』, (2004. 2), p.60.

회의 안정적 발전, 정치 안정, 국민교육에 기초적인 역할을 한다고 강조하면서, 공업의 발전과 도시화로 인해 주택문제가 발생한다고 주장하였다.<sup>76)</sup> 공업의 발전으로 도시의 인구가 매우 집중되고 밀집되어 있어 주택에 대한 수요가 현저하게 증가하였다. 반면 도시의 토지는 한계가 있고, 주택은 땅에 붙어 있는 유형자원이기 때문에 주택 수요 증가로 인해 공급부족을 초래한다. 산업화의 발전과 도시화 진출로 인한 주택문제는 선진국의 주요 사회문제가 되고 있다.<sup>77)</sup>

### 3.2.2. 공평 및 효율 이론

인류가 탄생한 이래로 사람들은 줄곧 공평을 추구해왔고, 공평에 관한 연구는 멈춘 적 없었다. 공평 및 효율은 중국 도시의 보장성주택제도의 기초 이론으로, 중국의 현행 도시 주택 보장 제도는 보장성주택 유형이 복잡하고, 보장 대상이 보편적으로 부족하며, 보장성주택 정책의 효율성이 떨어지는 문제를 안고 있다. 보장성주택의 건설은 공평을 전제로 삼고, 효율을 추진해야 하는 이념으로 새로운 시대의 보장성 주택을 지속적으로 건설해야 한다. 공평 및 효율은 인류가 사회 각 단계에서 추구하는 이상적인 목표이다. 주택 보장 제도의 발전 과정은 공평 및 효율적인 균형 과정이다.<sup>78)</sup> 공평이라는 단어에 대한 이해에 따라 전문가들은 서로 다른 입장을 설명하며, 유명한 경제학자들은 소득이나 재산의 균등성을 말하는 것이 아니라 생산 요소 공급자들의 기회 균등을 의미하는 조건에서 시장 경쟁에 참여하는 것을 의미한다고 하였다.<sup>79)</sup> 미국 학자 John Bordley Rawls는 공평이란 같은 상황에서 누구나 최대한 누릴 수 있는 기본적인 자유 평등 권리로 현재 존재하는 사회 및 경제 분야의 불평등 문제에 대해 특수한 제도적 장치를 마련하여 사회 구성원 중 취약 계층도 최대 이익을 얻을 수 있게 활성화 시키고 전 사회 모든 사람이 평등 발전의 기회를 얻게 하는 것이라고 말했다.<sup>80)</sup>

윤리학은 공평이란 기회의 균등 조건에서 소득분배의 조화를 뜻한다고 본다.<sup>81)</sup> 반면 사회학은 공평이란 정치, 경제, 사회 등 모든면에서 동등한 지위를 갖고 있으

76) Karl Heinrich Marx, Friedrich Engels, 『马克思,恩格斯全集(第三卷)』, (人民出版社, 1963), p.538.

77) Friedrich Engels, 『伦住宅问题』第三卷, (人民出版社, 1997), pp.459~550.

78) 叶晓甦, 黄丽静, 「公平和效率指导下的我国保障性主防体系建设」, 『城市发展研究』, (2013. 2), p.35.

79) 厉以宁, 『经济学的伦理问题』, (三联书店, 1995), pp.1~39.

80) John Bordley Rawls, 何怀宏译, 『正义论』, (中国社会科学出版社, 2001), pp.27~28.

81) 李培, 「中国住房制度改革的政策评析」, 『公共管理学报』, (2008. 3), pp.47~55.

며 동등한 권리를 공유하는 것이라고 하였다.<sup>82)</sup> 정치학에서 공평이란 정치적 원칙으로 생각하는 동시에 같은 사회의 개인 간과 사회 계층의 정치권력에 대한 평등과 그 회의의 모든 사람들이 법률과 각종 정치 규칙의 의무적인 평등을 지키고 있는 것이라고 하였다.<sup>83)</sup> 법적으로 보면 공평이란 감당해야 할 책임과 의무가 일치하는 것이다.<sup>84)</sup> 공평은 줄곧 사회주의의 핵심이었다. 옛날부터 사회 발전에 직면한 문제의 돌출된 갈등은 적은 것을 근심하지 말고 고르지 못한 것을 걱정하라고 하였다. 여기서 고르지 못한 것이 공평을 뜻한다. 그러나 공평은 상대적이며 절대적인 것은 아니다. 공평이란 국민이 평등하게 경제, 정치, 사회적 권리와 의무를 분담하는 균등한 기회를 말하며 권리 공평, 기회 공평, 분배 공평, 효율 공평을 요구하는 것이다.

‘효율’이라는 단어에 대해 Paul A Samuelson은 효율은 경제학에서 연구해야 할 중심적인 문제라고 지적했다.<sup>85)</sup> Vilfredo Pareto는 다른 사람의 상황을 나쁘게 하지 않는다는 전제하에 경제 활동이 더 이상 그 누구의 경제적 혜택을 증가시킨다면 이 경제 활동이 효율적이라고 말했다.<sup>86)</sup> N.Gregory Mankiw는 효율의 실질은 자원 배치를 통해 모든 사회 구성원들이 전체의 잉여를 극대화하는 것이라고 하였다.<sup>87)</sup> 효율은 가장 먼저 경제학 이론에 속하는 것으로, 현재 각 학문 분야에 이르기까지, 보장성 주택 임금과 수요 문제는 사회적 문제이자 경제 문제이며, 공평 정의의 포함하고 있어 효율을 높여야 한다.

지금 사회는 정보가 비대칭적인 시장경제 조건에서 기회의 불평등이 다른 사람들 사이의 소득 분배의 불공평함을 초래하고, 그 소득 분배가 붕괴되어 시장경제 발전에 따른 경제 성장의 성과를 누리지 못하고 사회의 빈곤자나 저소득층이 발생하고 있다.<sup>88)</sup> 중국 보장성 주택 문제를 해결하려면 공평 및 효율을 기본 원칙으로 삼아야 한다. 공평 및 효율성을 결합한 기본 원칙을 견지해야 한다. 공평을 우선시

82) 艾红德, 李东阳, 张向达, 「公平与效率的一般研究」, 『财经问题研究』, (2000. 8), pp.70~74.

83) 麻宝斌, 「关于公平与效率关系的政治学分析」, 『宁波党校学报』, (2003. 3), pp.20~24.

84) 郭杰忠, 「公平正义是社会和谐的基本条件」, 『老区建设』, (2007. 5), p.1.

85) Poul A. Samuelson William D. Nordhaus. 『经济学』第十二版, (中国发展出版社. 1992), p.45.

86) 刘威, 「Paul A Samuelson的效率与公平观探析」, 『经济与管理研究』, (2004. 6), pp.65~68.

87) N. Gregory Mankiw. 梁小民(译), 『经济学原理』, (生活·读书·新知三联书店, 1999), p.153.

88) 褚超孚, 『城镇住房保障模式研究』, (经济科学出版社, 2005), p.30.

하고 효율을 촉진해야 한다.

### 3.2.3 서구의 사회복지이론

서구 사회보장 경제이론의 최초의 이론은 Adam Smith로 거슬러 올라갈 수 있다. 그는 <An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth (국민재부의 성격과 그 원인에 대한 연구)>라는 책에서 '보이지 않는 손'을 통해 개인 이익과 사회복지의 공동 성장을 추진해 사회 전체의 복지 수준을 향상시키는 사상적 소망을 담았다.<sup>89)</sup> 최초로 체계적으로 사회보장 경제 사상을 설명한 것은 독일의 새 역사학파로, 당시 독일이 직면한 노사 문제에 대해 사회보장제도를 확립하는 객관적 필연성을 강조하고 증명하였다. 새로운 고전 경제학의 창시자인 Alfred Marshall는 <Principles of Economics (경제학원리)>라는 책에서 분배 이론을 설명할 때, 사회보장에 관한 몇 가지 기본적인 문제에 대해 상세하게 논술했고, 개혁이 사회 복지를 증진하고, 가난한 사람들에 대한 구제 문제를 분배하는 것이 중요하다는 점을 지적했다.<sup>90)</sup> 당대의 서구 사회보장 경제 이론은 복지경제학에서 시작됐고, 국가의 연금제도와 실업 구조 제도를 주장하며 복지 경제학의 사회보장 경제논리를 만들었다. 국민 수입의 총량이 클수록 사회경제 복지가 커지고, 국민 소득이 균등화되면 사회경제 복지가 커질 수밖에 없다고 제기했다. 그는 시장 체제의 자유 전환이 고전 경제학자가 상상하는 사회복지의 극대화라는 완벽한 결과를 낼 가능성이 희박하다고 생각했다. 이상적인 자유시장 경쟁에서 소득분배의 결과와 실제 상황과 큰 차이가 있기 때문이다. 빈곤과 소득 격차가 큰 분배 결과가 전체적인 사회복지를 악화시키고 소득 분배를 균등화해 공평을 실현해야 한다.<sup>91)</sup> 이 사회보장 경제이론은 주택 보장 정책의 향후 시행과 발전에 기초를 다져주었다.

사회보장은 복지 특징이 있지만 복지개념은 사회보장에 비해 그에 따른 내용이 훨씬 풍부하다. 국민의 물질적 이익과 삶의 질을 증진시킬 수 있는 조치와 사업은 모두 복지라고 할 수 있고, 사회보장은 이런 광의 복지의 일부일 뿐만 아니라 사회보장 제도는 복지의 핵심이다. 현대 주류 경제학자들은 사회 보장 제도의 보장 수준을 '복지'의 높이로 끌어올렸고, 복지 국가론자들은 사회 보장을 복지로 간주하여 패키지 사회 보장 제도를 만든 나라를 '복지 국가'로 불러 사회 보장 범위와

89) Adam Smith, 『国民财富의性质及其原因的研究下卷』, (商务印书馆, 1994). pp.54~57.

90) Alfred Marshall, 『经济学理论』, (商务印书馆, 1991).

91) 谭禹, 『保障性住房供给缺失研究』, (经济科学出版社, 2015), p.13.

내용도 늘어나 간단한 사회 구제에서 사회복지 위주의 광범위한 내용으로 확대되었다. 사회보장과 복지 사이에 이런 밀접한 관계가 있기 때문에 서구 사회보장 이론은 복지형 사회보장 이론으로 발전할 수밖에 없다. 사회보장과 복지의 관계에서 경제 발전만이 가장 큰 복지 보장이고, 경제 발전을 무시하는 사회보장 이론은 발전의 밑거름이 될 수 없다는 것을 알 수 있다.<sup>92)</sup>

서구 경제이론은 사회보장과 경제발전은 양성 상호 작용을 실현할 수 있지만, 근본적으로 사회보장의 주요 기능은 사회기능이고, 경제 기능은 파생 기능일 뿐이라고 하였다.<sup>93)</sup> 주택 보장은 사회보장의 중요한 구성 부분이며, 주택보장 제도는 사회보장 제도가 주택 영역에서 이뤄진 것이고, 주택제도는 사회보장에 대한 구현이다. 이에 따라 사회보장 이론은 자연스레 주택보장 제도가 탄생하고 존재하는 이론적 근거 중 하나다. 주택 보장은 한 국가의 시장경제 조절 체제의 자체 부족을 보완하는 중요한 수단이자, 국가의 사회보장에 없어서는 안 될 부분으로 사회 경제의 건전하고 지속적인 발전과 사회안정을 유지하는 데 중요한 버팀목이다. 이 때문에 저소득층 가정의 농민공을 포함한 주택 문제를 해결하는 것은 주택 보장 체계 구축을 보완하는 중대한 조치이며, 과학적 발전관을 정착시키고 조화로운 사회주의를 구축하는 애민 실사 사업으로 깊은 현실적 의의와 역사적 의미를 지닌다.

### 3.2.4 중국의 조화(和諧)이론

조화이론은 중국의 이론으로 중국의 국정과 사회체제의 차이로 인해 생겨난 것이다. 사회주의 시장경제 이론은 덩소평(邓小平)의 이론 체계에서 혁신적 의미의 구성 부분으로 Marx의 경제이론을 중국식으로 발전시킨 것이다. 이는 현대 경제이론과 경제 건설을 결합한 구체적인 실천이며, 중국의 국정과 경제발전 방향에 맞는 지도적 이론이다. 사회주의 시장경제는 상품화된 상품경제로, 시장이 자원 배치에 기초적인 역할을 하는 경제이며, 자원의 최적화 배치를 실현하는 효과적인 형식이다.

개혁개방 30년 만에 중국 경제가 지속적으로 성장하면서, 종합적인 국력이 향상되었고, 2016년 중국의 경제 총량은 이미 세계 2위, 1인당 GDP는 8,000 달러에 가까워졌다. 그러나 사회정치 경제의 전반적인 흐름이 좋아졌을 때, 각종 불협화음이

92) 杨艳琳, 「西方社会保障理论的发展」, 『华中师范大学学报』, (2001. 3), pp.25~26.

93) 柯年满, 「美国的公共住宅政策及启示」, 『中外房地产导报』, (2000. 31), pp.34~36.

끊임없이 나타났다. 소득 분배가 고르지 않고, 환경오염이 심각하고, 주택난 등의 문제와 갈등이 상승 추세를 보이고 있다. 국제적 경험에 의하면 저소득 국가가 중등소득 국가로 발전하는 시기에 전기 경제 발전 과정에서 축적된 경제 정치 사회적 갈등이 이 단계에서 집중적으로 부각될 수 있다. 부당하게 처리되면 갈등이 격화되어 경제 전체의 발전이 정체되고 치열한 사회 불안이 일어날 수 있다. 이 배경 아래, 16기 4중회의 <中国中央关于加强党的执政能力建设的决定 (중국공산당 중앙의 당 집권 능력 강화에 관한 결정)>에서 처음으로 '사회주의적 조화사회'를 내놓고, 중국 공산당이 본격적으로 집권 능력을 향상시키는 5대 능력의 하나로 결정하였다. 조화사회는 사람을 근본으로 한 사회, 지속 가능한 발전의 사회, 다수 사람이 개혁의 발전성과를 함께 나누는 사회로 대중의 이익을 지키고, 사회의 공평을 추구하는 사회이다.

이익의 합리적 분배는 사회주의적 조화사회의 중요한 전제와 기반이다. 반면 주택은 삶의 필수성과 가치가 큰 특성으로 이익 배분에서 가장 중요한 분야 중 하나가 되었다. 도시화 과정이 빠르게 진행되면서 저소득층이 전체 사회에서 차지하는 비중이 크고, 이들의 주택난이 제대로 해결되지 않으면 사회 전반에 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 적절한 이익 수술을 통해 저소득층이 경제 발전의 성과를 공유하게 하고, 이들의 주택조건을 적절히 개선하여 사회주의적 조화 사회를 구축하는 전략적 선택이 될 것이다.

### 3.3 중한 보장성주택의 종류비교

#### 3.3.1 중국 보장성주택의 종류

중국의 도시 보장성 주택의 시작이 늦었지만, 성장이 비교적 빠르고 투입이 비교적 크다. 세계 각국은 자국의 국정에 따라 서로 다른 보장제도를 만들고 있다. 중국은 현재 임대 및 판매 형태의 보장성주택이 있으며, 도시의 저소득 및 최저 소득자와 주택난을 보장하고 있다. 저소득 계층은 각 나라, 각 도시에 존재한다. 현재 중국의 보장성 주택은 주로 경제적 주택(经济适用房), 저가임대주택(廉租住房), 공공임대주택(公共租赁房), 이중제한주택(双限房), 주거안정프로젝트(安居工程), 재건축주택(棚改房) 등이 있다. 본 논문에서는 이상 네 가지 유형의 보장성 주택에 대해 중점적으로 소개하고 있다.

## 1) 경제적 주택

경제적 주택이란 정부가 정책 혜택을 주고, 맞춤형 면적과 판매 가격을 제한해 합리적인 기준에 따라 건설하며, 도시 저소득 주택을 대상으로 공급하는, 보장적인 특성을 지닌 정책적 주택이다.<sup>94)</sup> 경제적 주택은 1994년부터 공급하기 시작하였고, 그때부터 경제적 주택 위주의 보장성 주택 건설이 시작됐다.<sup>95)</sup> 중국정부는 2007년에 <经济适用住房管理办法 (경제적 주택 관리방법)>을 발표하고, 경제적 주택에 대한 혜택, 개발 건설, 가격 책정, 자금 출처와 감독 관리에 대한 조정과 규정을 마련했다. 최근 몇 년 간 경제적 주택에 대한 제한적인 재산권과 신청 관리 부실 등으로 인한 문제가 끊이지 않고 있어 2010년까지 경제적 주택은 중국 도시의 보장성 주택의 가장 중요한 방식이었다.

## 2) 저가임대주택

도시 저가임대주택은 정부와 단위가 주택 영역에서 실행한 사회보장 기능으로 도시에 상주하는 주민 호적의 최저 소득 가정에 제공하는 전세금이 상대적으로 저렴한 일반 주택을 말한다. 도시의 최저 소득 가정의 인정 기준은 시, 현 인민 정부가 제정한다.<sup>96)</sup>

1999년에 중국은 저가임대주택 건설을 시작했다.<sup>97)</sup> 2003년, 도시주택 가격이 고공 행진을 하는 상황에서 저소득층의 주택 수요를 보전하고 사회적 조화 안정을 유지하기 위해 정부가 저가 주택 임대 신청과 기준, 보증 방식 등을 조정했다.<sup>98)</sup> 2007년, 정부는 저가임대주택에 대한 구체적인 대책을 마련하기 위해 저가임대주택 관리에 상응하는 규범을 만들었다. 각급 정부의 저가임대주택 보장 사업 목표와 조

94) 건설부, 발전 개혁위, 감사원, 재정부, 국토자원부, 인민은행, 세무총국은 <经济适用住房管理办法 (경제적 주택 관리 방법)>에 대한 통지를 하달하였다. 주택 [2007]258호

95) 1994년 12월 15일 국무원, 재정부, 건설부가 공동으로 <城镇经济适用房建设管理 (도시 경제적 주택 건설 관리 방법)>을 발표했다.

96) 중화인민공화국 건설부령 제70호 <城镇廉租住房管理办法 (도시 저가임대주택 관리 방법)>(새로운 방법(新办法) <城镇廉租住房管理办法>은 이미 2003년 11월 15일 건설부 제 22차 상무 회의의 심의 및 의결을 거쳤고, 2003년 12월 31일 건설부, 재정부, 민정부, 국토자원부와 국가세무총국이 발표한 제 120호령 <城镇最低收入家庭廉租住房管理办法 (도시 최저 소득 가정 저가임대주택 관리 방법)>은 당일 백지화 되었다.

97) 건설부는 1999년 4월 19일 <城镇廉租住房管理办法 (도시 저가임대주택 관리 방법)>旧办法(옛방법)을 발표하고 1999년 5월 1일부터 시행했다.

98) 건설부, 재정부, 민정부, 국토자원국은 2003년 12월 31일 <城镇最低收入家庭廉租住房管理办法 (도시 최저 소득 가정 저가임대주택 관리 방법)>을 공포했다.

치를 명확히 하고, 본급 국민 경제, 사회 발전 계획 및 주택건설 계획에 포함시켰다.<sup>99)</sup> 이 모든 것은 당시의 구체적인 국정에 적응하기 위해 조정한 것이다. 1999년부터 저가임대주택은 그 특성 때문에 줄곧 중국 도시의 보장성 주택의 주요 형식으로 되었다.

### 3) 공공임대주택

공공임대주택은 건설 기준과 전세금 수준을 한정하고, 규정에 맞는 도시 중에서 소득이 낮은 가정, 신규 취업 무주택자와 도시에서 안정적으로 취업하는 외래 농민 공들을 위한 보장성 주택이다. 공공임대주택은 신축, 재건축, 인수, 장기 임대 등 다양한 방식으로 조달해 정부가 투자할 수 있고 정부가 정책 지원과 사회역량 투자할 수 있다. 공공 임대주택은 플랜트 또는 기숙사형 주택이 될 수 있다.<sup>100)</sup>

2012년 정부는 공공임대주택의 정의, 적용대상, 관리 세칙을 명확히 했다. 이것은 중국 도시의 보장성 주택 건설의 큰 발전이며, 더 필요한 사람들에게 더 많은 도움을 주기 위해서이다. 저가임대주택과 공공임대주택의 특징이 비슷하고 공공임대주택의 보장 범위를 더 넓히고 관리하기 위해 2014년 6월에는 저가임대주택과 공공 임대주택을 합병해 일률로 규범화하기로 하였다.<sup>101)</sup>

### 4) 이중제한주택

이중제한주택이란 정부의 입찰, 경매 방식, 간판 등 방식으로 분양 주택을 양도할 때, 상품 판매 가격 제한, 주택 규모 면적 제한, 판매 대상 제한 등을 요구하며 개발기업에서 공개경쟁을 통해 토지를 취득하고 엄격히 제한적 요구를 집행하여 개발 건설 및 판매되는 일반 상품 주택을 말한다.<sup>102)</sup> 실질적으로 이중제한주택은 경제적 주택과 유사하며, 시장 수급 체제에 따라 운영된다. 공급처와 소비자의 경우, 사회적 배려가 부족하다. 공급처와 소비자의 통제에 대해서는 경제적 주택보다 약하며, 특수한 배경에서 나온 상품이다.<sup>103)</sup> 국가 차원의 규제에 대한 관리 방법은

99) 2007년 9월 26일 건설부, 개발위 등8개 부처 가 <廉租住房保障办法 (저가 임대 주택 보증 방법)>을 발표했다.

100) 중화인민공화국 주택 및 도시 건설부령 제11호 <公共租赁住房管理办法 (공공임대주택관리법)>은 제84 회 상무회의 심의를 거쳐 2012년 7월 15일부터 시행되었다.

101) 2014년 6월 <住房城乡建设部关于并轨后公共租赁住房有关运行管理工作的意见 (주택 도시 건설부의 통합후 공공임대주택 관련 운영 관리 업무에 관한 의견)>을 발표했다.

102) <北京市限价商品住房管理办法(试行版)>은 2008년 3월 26일 북경시 주택과 도시 농촌 건설 개발위가 발표하고 시행에 들어갔다.

없고, 각급 정부가 자신의 사정에 따라 제한적인 방안을 마련했다. 북경, 천진 등은 관련 관리 제도를 마련했다.

## 5) 주거안정프로젝트

주거안정프로젝트는 정부가 조직해 실제 원가로 도시에 있는 저소득층에 대한 사회적 보장성을 지닌 주택 건설 시범 사업을 말한다. 주거안정주택이란 국가에서 ‘주거프로젝트’를 실행하기 위해 건설한 주택이다. 당과 국가가 대출하고 지방과 함께 자금을 마련하여 중저소득 층을 위해 건설한 것이다. 특히 1인당 4㎡ 이하의 빈곤 가정에 제공하는 주택으로 판매 가격이 원가보다 낮고 정부가 보조금을 지급하는 비영리 주택이다.<sup>104)</sup> 최근에는 주거안정프로젝트의 기초 위에서 보장성 주거안정프로젝트의 개념을 제시하였고, 도시와 농촌의 주민들에 대해 정부가 기본적인 주거 문제를 해결해야 하는 각종 주택건설 및 개조 프로젝트에 대한 통칭이다. 보장성 주거안정프로젝트는 주거안정프로젝트와 보장성 주택건설이 변천하면서 이뤄진 것으로 2008년 말 중앙에서 국제 금융 위기에 대응하는 10개 대책 중 하나로, 첫 번째 조치는 보장성 주거안정프로젝트의 건설을 가속화하는 것이다.<sup>105)</sup>

## 6) 재건축주택

재건축주택이란 도시계획 구역의 범위 안에서 간이 구조물이 많고 건축 밀도가 높아 사용 연한이 오래되고, 주택의 질이 좋지 않고, 건물 안전에 위험이 많고, 사용 기능이 미비하여 설비가 부실한 지역의 주택을 철거하고 재건축하는 주택을 말한다. 그 대상은 판막을 집중적으로 만들어 놓은 판자촌 지역과 옛 주택 지역에 있는 주택이다. 도시 판자촌 지역의 구체적인 개조 범위는 각급 인민 정부가 현지의 실제 상황을 결합해 확정한다.<sup>106)</sup> 이는 지방정부의 주요 업무 중 하나로, 이주 주민들을 위해 짓고 있는 분양 주택이나 중저가 분양 주택도 포함된다. 이 분양 주택의 소유권이 있는 5년 이내에 거래가 불가능하다.

103) 王韬, 「保障性住房关键词」, 『住区』, (2012. 1), p.12.

104) <http://www.chinalawedu.com/web/166/ca2013111414495794529726.shtml> (최종방문일: 2017/10/31)

105) 山东省住房和城乡建设厅, 保障性安居工程有关概念及政策解释, (2015. 5).

106) 건축부 등 7개 위 <关于加快推进棚户区(危旧房)改造的通知 (판자지역 (위험방) 개조 추진에 속도를 내는 통지서)>에 따라. (건보[2012]190호).

### 3.3.2 한국 보장성주택의 종류

한국의 보장성주택제도는 역사가 길지 않지만 한국 정부의 주요정책 중 하나로 중시되고 있다. 한국의 보장성 주택은 주로 임대를 위주로 한다. 한국 임대주택법에 따르면, Table 2와 같이 한국의 임대주택은 대체적으로 건설임대와 매입임대로 나뉘며, 건설임대는 또 공공건설임대와 민간건설임대 두 종류로 나뉘며, 공공건설임대는 장기공공임대와 공공임대로 나뉜다. 민간건설임대의 대표적인 상장이 바로 뉴스테이 주택이다.

Table 2 한국 임대주택의 종류

임대 주택	건설임대	공공건설임대	장기공공임대	영구임대
				50년임대
				국민임대
		공공임대	행복주택	
			5년/10년 임대	
		분납임대		
	장기전세			
	민간건설임대	뉴스테이		
매입임대	공공매입 임대주택			
	민간업체 사업자에 의한 매입 임대주택			

출처: 『임대주택법』의 내용을 정리

한국 보장성 주택은 주로 공공임대주택과 공공분양주택으로 나뉜다. 공공임대주택은 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 기존주택 매입임대주택, 기존주택 전세임대주택으로 나뉜다. Table 3과 같이 한국의 대다수 주택 수요자를 포함하고 있으며, 공공주택특별법 시행령은 이 같은 임대주택의 개념에 대해 법적으로 규정하였다.

Table 3 한국 공공주택의 유형

구 분		내 용
공 공 임 대 주 택	영구임대주택	『공공주택특별법 시행령』 제2조제1항 제1호에 따라 최저소득 계층의 주거안정을 위해 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
	국민임대주택	『공공주택특별법 시행령』 제2조제1항 제2호에 따라 30년 이상 장기간임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
	행복주택	『공공주택특별법 시행령』 제2조제1항 제3호에 따라 대학생,

		사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택
	장기 전세주택	『공공주택특별법 시행령』 제2조제1항 제4호에 따라 전세계약의 방식으로 공급하는 공공임대주택
	분양전환공공임대주택	『공공주택특별법 시행령』 제2조제1항 제5호에 따라 일정 기간 임대후분양전환할 목적으로 공급하는 공공임대주택
	기존주택매입임대주택	『공공주택특별법 시행령』 제2조 제1항 제6호에 따라 기존주택을 매입하여 『국민기초생활보장법』에 따른 수급자들에게 공급하는 공공임대주택
	기존주택전세임대주택	『공공주택특별법 시행령』 제2조 제1항 제7호에 따라 기존주택을 임차하여 저소득 서민에게 전대하는 공공임대주택
	공공분양주택	분양을 목적으로 공급하는 주택으로 『주택법』 제2조 제5호에 따른 국민주택규모 이하의 주택

출처: 2016 주택업무편람, p.208.

### 3.3.3 중한 보장성주택의 종류 비교분석

현재 중국의 보장성주택은 기본적으로 공개임대판매주택 및 안치 주택(定向安置) 두 종류로 나뉘어 있다. 공개임대판매에는 경제적 주택, 저가임대주택, 공공임대주택, 이중제한주택(双限房), 주거안정프로젝트가 포함되어 있다. 이른바 안치 주택이란 도시계획 토지 개발 등의 이유로 철거된 지역의 주민을 특정지역으로 옮겨 거주시키기 위해 지어진 주택을 말한다. 그 대상이 정부정책에 의한 이주민이기 때문에 매매는 법에 따른 규정 외에도 현지 정부와 관련된 지방정책의 제약을 받고 있다. 하여 일반적인 분양 주택과 크게 다르다. 안치주택은 일반 저소득층을 위한 것이 아니라 특정한 상황에서의 이주민을 위한 것이 때문에 본 논문은 주로 공개임대판매주택에 속하는 경제적 주택, 저가임대주택, 공공 임대주택 및 이중제한주택(双限房)을 다루고 있다.

Table 4와 같이 중국의 경제적 주택과 이중제한주택(双限房)은 구매 형태로 이뤄진 것이므로 일부 재산권은 5년 안에 거래할 수 없고, 5년 이상이면 현지의 자세한 정책에 따라 거래할 수 있다. 저가임대주택과 공공임대주택은 모두 임대 형식이고, 저가임대주택은 주로 일부 주택 극빈층을 겨냥한 것이며, 매물도 특별히 다양하여 신축 주택, 낡은 공공 주택, 무너질 위험이 있는 집 개조, 비어있는 아파트 등 공공임대주택과 이중제한주택(双限房)이 적당한 사람들도 포함되어 있으며 외래 취업 인원과 새로 취직한 직원도 포함되어 있는 등 일부 주택의 소요 가입자를 주택 보장 체계에 포함시켰다.

Table 4 중국의 보장성주택의 특징

종류	소유권	거래여부	유형	신청방식	적용대상
경제적 주택	유	5년 내 거래불가	60㎡이하	구매, 대출가능, 임대불가	중저소득층
저가임대주택	무	거래불가	30-50㎡	임대가능	저소득 및 도시 빈곤가구
공공임대주택	무	거래불가	60㎡이하	임대가능	농민공, 타 지역 직원, 도시 중저소득층
이중제한주택	유	5년 내 거래불가	90㎡이하, 원룸은 60㎡ 이하	구매, 대출가능	농민공 중저소득층

출처: 자체 정리.

Table 5와 같이 한국의 공공임대주택은 주로 청약저축 가입자를 겨냥한 것이고, 반면 행복주택은 주로 소득 6분위 이하의 대학생, 신혼부부, 사회초년생 등을 겨냥한다. 국민임대는 주로 소득 4분위 이하 가구의 저소득 계층을 겨냥한 것으로 면적은 60㎡ 이하, 시간은 30년이다. 영구임대 주택은 기초생활 수급자 등 최저소득계층을 대상으로 보장하며, 보장 주택의 면적은 40㎡이하, 임대주택 시간은 50년이다.

Table 5 한국임대주택 유형별 비교

구분	기업형 임대 (뉴스테이)	공공임대 (10년)	행복주택	국민임대	영구임대
공급 목적	중산층의 주거혁신	내집마련 계층 자가마련 지원	젊은 세대의 주거안정	저소득층의 주거안정	최저소득층 주거안정
공급 대상	중산층 (별도제한 없음)	청약저축 가입자	소득6분위 이하의 대학생, 신혼부부, 사회초년생 등	소득 4분위 이하	기초생활 수급자
주택 규모	제한 없음	85㎡이하	45㎡이하	60㎡이하	40㎡이하
임대 기간	8년	5-10년 (2.5-5년)	젊은 계층 6년, 사회취약계층 20년	30년	50년

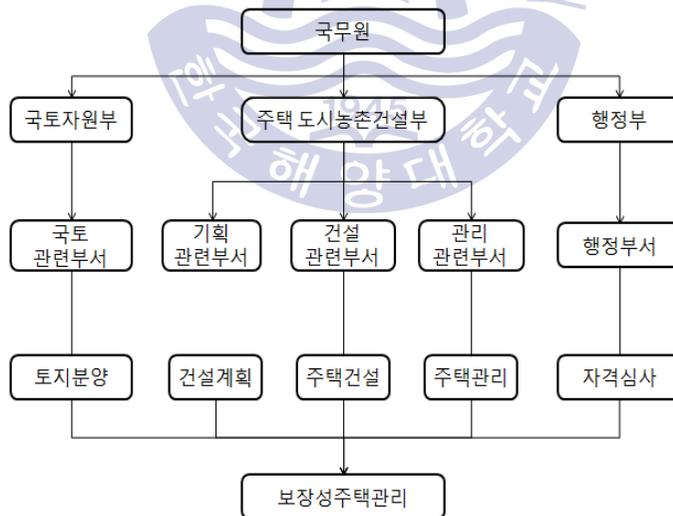
출처: 2016 주택업무편람, p.327.

Figure 1과 같이, 중국 보장성주택 관리체계는 정부의 주도로 국토 자원부와 주택

및 도시와 농촌 건설부와 민정부의 여러 부처가 협력으로 구성되어 있다. 국토 자원부는 토지 분양을 책임지고, 보장성 주택 공급을 위한 주택 마련에 필요한 토지를 공급한다. 주택 및 도시와 농촌 건설부는 주로 도시 보장성 주택의 계획, 건설과 관리를 맡는다. 반면 행정부는 보장성 주택의 신청 과정에서 자격 심사를 주로 맡고 있다. 세 부처가 분담해 협력할 경우, 권리는 기본적으로 분명하다. 그러나 여러 부문의 협력은 정보 교류가 원활하지 못하거나 책임 회피 등의 이유로 사업이 원활하지 않아 보장성 주택 건설과 추진에 불편을 겪게 된다.

한국 보장성 주택의 건설과 공급은 주로 국가, 지방정부 산하 토지 주택공사 등 공공부문에서 담당한다. 한국 국토 해양부가 부설한 한국 토지 주택공사가 전국의 보급자리 주택 계획, 건설, 분배, 부동산 관리를 맡고 있고, 한국 최대의 보장성 주택 개발자다. 또 일부 도시의 주택 공동체와 일부 민간 조직이 토지 주택공사와 협력해 보급자리 주택 건설에 참여하고 있다.

Fig. 1 중국 보장성주택 권리체계



출처: 黄安永, 朱新贵 (2010), p.17.

## 4. 중한 보장성주택제도의 발전과정

### 4.1 중국 보장성주택제도의 발전과정

최근 들어 중국의 주택정책이 과도하게 시장화 되면서 주택 체제 개혁의 초심을 벗어나고 있다. 공공 주택제도가 심각하게 침체되면서 보장성 주택의 공급 부족 현상이 두드러지고 있다. 주택난은 이미 중국 경제의 급속한 발전에 불안정한 요소가 되었다. 보장성 주택 공급 부족은 새로운 시대의 조화로운 사회를 구축하는 데 도움이 되지 않는다. 부동산 거품의 형성은 최적의 사회 구조 양극화를 축소하는 데 불리하다. 보장성 주택 발전 과정에서 보면 중국의 보장성 주택의 발전 추세에 따라 중국의 보장성 주택의 발전을 아래와 같이 초기 확립기, 침체기, 회복기, 발전 및 성숙기 등 4 단계로 분류할 수 있다.

#### 4.1.1 초기 확립기 : 1994년-2001년

1994년 <城镇经济适用房建设管理办法 (도시 경제적 주택 건설 관리 방법)>의 출범은 중국이 주택 건설과 발전 단계에 들어섰다는 것을 상징한다. 1998년 국무원은 경제적 주택 위주의 다단계 도시 주택 공급 체계를 수립해 달라고 요청했다.<sup>107)</sup> <关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知 (도시주택 건설의 심화와 가속화에 관한 통지)>에서는 도시주택의 배급 제도를 정지하고 단계적으로 주택을 상품화하는 방안을 발표하였다. 동시에 이에 대한 보완책으로 경제적 주택을 위주로 주택 공급 체계를 시행하고, 저소득 가정을 위한 주택 임대, 정부나 업체에서 제공하는 저가임대주택 등 다양한 주택제도를 수립하기로 하였다. 이 통지는 이 시기 경제적 주택을 위주로 하는 주택 공급 체계를 확정하고, 경제적 주택을 중점적으로 발전시키는 방안을 요구하며 도시 주민의 주택난을 해소하는 데 속도를 내기로 했다.

이 통지의 발표는 기본적으로 새로운 형태의 주택 보장 체계를 구축했는데, 새로

107) 1998년 국무원은 <国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知>를 내놓았다.

은 주택보장정책은 세 가지로 구성되어 있었다. 첫 째는 저소득 가정을 겨냥한 저가임대주택을 경제적 주택에 포함시키고, 최빈층 가구는 무료로 주택을 제공하기로 하였다. 저가임대주택은 소득과 주택 면적을 제한하여 공급하였다. 이 단계의 저가임대주택은 정부의 관심을 끌지 못했다. 저가임대주택 건설은 지방정부의 재정으로 이루어졌는데, 일부 지방 정부는 저가임대주택에 대한 투자동력이 부족하였다. 또한 주택의 공급이 급증하면서 옛 주택 개조와 더불어 도시 지역에서 임대할 수 있는 저가임대주택이 크게 줄어들었다. 둘째, 중저소득층 가정에 경제적 주택을 제공하는 것은 지원성이 보장되는 주택에 해당되며 정부가 일부를 지원하고 개인이 일부를 지불하도록 하였다. 셋째, 중고소득층의 분양 주택은 완전히 시장화된 것으로 분양을 위주로 하였다. 이러한 정책으로 경제적 주택 정책의 퇴출과 시행을 적용해 중국 주택체제의 개혁을 추진하고, 정부의 주택 투입에 대한 재정 압박을 완화해 도시 주민의 주거 여건을 개선시켜 나갔다.

1998년에는 경제적 주택 건설을 위해 270.8억 위안이 투입되었는데, 이는 전체 주택건설 규모인 3,614.2 억 위안의 7.5%를 차지하였다. 2001년 주택건설 규모는 6,344.1억 위안이었는데, 경제적 주택건설 규모는 9.5%를 차지하여 1998년보다 2% 포인트 증가하였다. 1998년의 경제적 주택의 분양 면적은 1,666만 5,000㎡였다. 2001년에는 4,021만 5,000㎡로 2001년 주택 총 분양 면적 19,938만 7,000㎡의 20.2%를 차지했다.<sup>108)</sup> 2001년까지 중국정부는 경제적 주택을 위주로 저가임대주택이 공존하는 보장성 주택 시스템을 확립하였다.

#### 4.1.2 침체기 : 2002년-2006년

2002년부터 일부 도시는 토지를 유상으로 분양하여 고액의 재정 수입이 생기면서 보장성주택을 건설하는 의욕이 약해졌다. 2002년 부동산 개발 업체들의 투자는 급증했다. 2002년-2006년 부동산 개발업체의 누적 투자금액은 66,435.1억 위안이었고, 2002년-2006년 경제적 주택 누계 투자금액은 3,034억 위안으로 4.6%에 그쳤다. 2006년 당시 부동산 개발업체 투자액은 19,422.9억 위안으로 2001년의 2.5 배에 이르렀다. 그러나 지난해 같은 기간보다 경제적 주택에 투자했던 비용은 2006년에는 696.8억 위안에 불과했다. 2001년에는 평균 106.9 억 위안이 늘었다. 2001년 9.5%에서 2006년 3.5%로 6% 감소했다.<sup>109)</sup>

108) 2002년 중화인민공화국통계연감

109) 2007년 중화인민공화국통계연감

2003년에는 시장이 자원 배치에 기초적인 역할을 하도록 더 큰 효과를 발휘하고, 주택 공급 구조를 조정하고, 다수의 가정에서 구매하거나 일반적인 주택을 임대하도록 해야 한다는 정책이 시행되었다.<sup>110)</sup> 국가 주택정책의 초점은 이미 경제적인 주택에서 분양 주택으로 바뀌었음을 보여주는 것으로, 대부분의 가정은 분양 시장을 통해 주택 문제를 해결해야 했다. 이때부터 경제적 주택 투자가 크게 줄었다. 저가임대주택 제도를 세우고, 정부 주택의 보장 기능을 강화하고, 도시 최저 소득 가구의 기본 주택 수요를 확실하게 보장해 주는 것이다.<sup>111)</sup> 재정 예산을 중심으로 여러 경로로 자금을 조달해 안정적인 주택 공급 재원을 확보하였다. 그러나 이 기간 동안에는 주택의 발전이 늦어지고 있으며, 건설부의 2005년 조사와 계산에 따르면 전국 1인당 주택 건축 면적 10㎡ 이하의 저소득층 가구는 약 1,000만 가구고, 1998년에는 54.7만가구의 최저 소득 가정을 위해 주택 문제를 해결했다.<sup>112)</sup> 2002년-2006년의 전체 부동산 개발은 빠르게 늘고 있는 것으로 보이지만, 상대적으로 주택 건설이 수렁으로 빠져들었다.

대부분의 가정은 주택 시장을 통해 주택 문제를 해결해야 하는데, 이는 사회정책의 본질을 벗어나 산업정책, 경제정책으로 진화하게 된다. 중국의 주택제도 개혁 방향에서 주택상품화, 시장화 개혁 목표를 고수하는 것은 옳은 것이다. 그러나 이 목표를 생각하는 과정에서 정부는 저소득 가정 주택 보장에 대비할 수 있는 충분한 주택을 마련해야 한다.<sup>113)</sup> 전체적으로 이 단계는 고도의 시장화 단계이며, 보장성 주택은 이 단계가 진행되는 과정에서 침체기에 있었다.

#### 4.1.3 회복기 : 2007년-2010년

정부의 주택정책이 분양 주택으로 옮겨가는 바람에 2007년까지 몇 년 간 주택가격의 고공 행진과 보장성 주택 공급 부족으로 주택난을 겪었다. 2007년 국무원은 보장성주택의 보장 제도의 목표와 틀을 제시하면서 도시 저소득 가정을 대상으로 건전한 도시의 저가임대주택 제도를 한층 강화하고, 경제적인 주택제도의 적용을 개선하는 방안을 마련하고, 판잣집 등 구 주택단지를 개조하는 방안을 마련하겠다고

110) 2003년8월 국무원에서 반포한 <关于促进房地产市场持续健康发展的通知 (부동산 시장의 지속적인 건강한 발전을 가속화할데 관한 통지서)>

111) 谭禹, 『保障性住房供给缺失研究』, (经济科学出版社, 2015), p.51.

112) 尚教蔚, 「城市低收入家庭住房保障体系建设」, 『城市蓝皮书』, (2009), p.249.

113) 张农科, 「政府在城市居民住房发展中的角色研究和思路建议」, 『新视野』, (2009.3), pp.32~34.

고 밝혔다. '11차 5개년'이 끝날 무렵에는 저소득 가정 주택의 조건이 뚜렷하게 개선되었다. 또 도시의 저가임대주택 제도는 저소득 가정 주택의 어려움을 해결하는 주요 경로로, 저가임대주택의 공급 범위를 기존의 '최저 소득 가구'에서 '저소득 가정'으로 확대했다.<sup>114)</sup>

이어 같은 해에 <经济适用房管理办法 (경제적 주택 관리방법)>과 <廉租住房保障办法 (저가임대주택 보장 방법)>을 잇달아 내놓고, 경제적 주택과 저가임대주택에 대한 추가 설명과 규범을 제시했다. 2010년에는 '협심층(夹心层)'의<sup>115)</sup> 주택 문제를 해결하기 위해 공공 임대주택 공급이 주로 '협심층(夹心层)'을 겨냥한 것이라고 규정하였다. 일부 도시의 분양주택 가격이 비교적 높고, 물가 상승이 빠르고, 임대할 수 있는 소형 주택 공급 부족 등의 이유로, 일부에서는 소득이 낮은 가정 형편이 시장 임대차를 통해 주택을 구입할 수 없는 문제가 두드러졌다.

2010년 정부는 불합리한 주택 수요와 주택 공급을 늘리고, 보장성 주거안정프로젝트를 추진하고, 2010년 보장성 주택 300만 채를 확보하고, 280만 가구에 대한 재건축 사업을 추진하였다.<sup>116)</sup> 2007년까지 95만 가구의 저가주택을 통해 주택조건이 개선됐다. 이 중 68만 가구는 2007년 저가임대주택 제도를 통해 어려움을 해결하는 저소득 가정이다. 1998년부터 2006년까지 8년 간 저가임대주택 공급은 2007년 한 해의 공급량에 못 미치는 것으로 나타났다.<sup>117)</sup>

#### 4.1.4 발전 및 성숙기 : 2011년-현재

2011년 3월 5일, 중국 공산당 11기 전국 4차 회의에서 발표한 12차 5개년 계획요강에서 정부 통제와 시장 조절을 기본 원칙에 입각해 기본 수요를 보장하고, 합리적인 소비를 인도하여 정부 위주로 기본 보장을 가속화하고, 시장 위주로 다양한 주택 수요 공급 체계를 만족시켜야 한다고 명시하였다. 또 보장성 주택 공급을 늘리고, 각급 정부의 책임을 명확히 하고, 보장성 주거안정프로젝트를 강화하는 등 보장성 주택 공급 부족 문제를 해결해야 한다고 명시하면서 공공임대주택이 보장

114) 2007년 8월 7일 국무원 발표한 <关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见>.

115) 2010년 6월 도시 건설부, 개발위 등 7개 부처 합동으로 <关于加快发展公共租赁住房的指导意见 (공공임대주택 활성화에 대한 지도 의견)>이 발표됐다.

116) 2010년 국무원은 <国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知 (부분적 도시의 부동산 가격이 너무 빨리 상승하는 것을 강력히 억제하라는 국무부의 통지)>를 발표하였다.

117) <http://www.chinanews.com/estate/zcfg/news/2008/03-17/1193718.shtml> (최종방문일: 2017/10/31).

성 주택 공급의 중점이 되었다.<sup>118)</sup> 2012년 정부는 신규 취업 농민공와 외래 농민공들이 공공 임대주택을 신청해 주택의 범위를 넓혔다.<sup>119)</sup> 2014년부터 각 지방의 공공임대주택과 저가임대주택이 통합되어 공공임대주택으로 명칭이 통일되었다.<sup>120)</sup> 2017년 1월 정부는 도시를 중심으로 차별적 보조금을 제시하는 전략을 제시해 정책을 더 잘 이행할 수 있도록 하는 방안을 제시했다.<sup>121)</sup>

중국 정부가 '12 차 5개년' 기간에 건설한 보장성주택은 약 3,600만 채로, 2015년 말까지 전국의 보장성주택 (재건축주택 포함)은 모두 5,000만 채 안팎이다. 전국 도시에 2.3 억 가구가 상주하고 있음을 감안하면, 약 22%의 도시 가구가 혜택을 받게 되었다.<sup>122)</sup> 전체적으로 중국의 도시 보장성 주택의 중요한 지위는 가중되고 있으며, 주택공급은 시장을 중시하는 방향으로 바뀌었다.<sup>123)</sup> 2017년 5월 24일, 리커창(李克強) 부총리는 국무원 상무 회의를 열고 2017년까지 600만 채의 천막을 개조하는 작업을 재개할 계획이라고 밝혔다. 2018년부터 2020년까지 3년 동안의 판자촌 개발 계획을 세우고, 각종 판자집 1,500만 채를 개조해 중앙 재정 보조금과 금융, 용지 등의 지원을 늘리고, 혁신적인 조치로 약 1억 명의 사람이 거주하는 마을의 판자집과 성중촌(城中村)<sup>124)</sup>에 대한 약속을 지킬 계획이다.<sup>125)</sup>

## 4.2 한국 보장성주택제도의 발전과정

한국은 신흥 자본주의 국가다. 한강의 기적 같은 일련의 경제적 기적을 만들었고, 아시아의 4 마리 용 중 하나로서 아시아 경제의 도약에 크게 기여했다. 1990년

118) 국민 경제와 사회 발전 12차 5개년 계획 개요 (전문).

119) 2012년 5월 28일, 주택과 도시 농촌 건설부가 <公共租赁住房管理办法 (공공임대주택 관리 방법)>을 발표했다.

120) 2013년 5월 18일, 국무원은 국가 건설 발전 개혁위원회 <国务院批转发展改革委关于2013年深化经济体制改革重点工作意见的通知 (국무원의 도전발전 개혁위원회 2013년 경제체제 개혁 중점 사업을 심화시킨 다는 내용의 통지)>를 승인했다

121) 2017년 1월에는 주택과 도시농촌 건설부와 재정부 합동으로 <关于做好城镇住房保障家庭租赁补贴工作的指导意见 (도시 주택보장 가정 임대 지원 사업에 관한 지도 의견)>을 발표했다.

122) <http://www.slmc.org.cn/e/action/ShowInfo.php?classid=58&id=3229>(최종방문일: 2017/10/31).

123) 董昕, 「中国政府住房保障范围的变迁与现状研究」, 『当代经济』, (2011. 5), pp.84~91.

124) 협의의 의미에서 성중촌(城中村)이란 농촌 마을이 도시화 과정에서 전부 또는 대부분 농경지로 징용하여 농민이 주민으로 전환한 이후에도 옛 마을의 주민으로 바뀌면서 '도시속 마을'로 되었다. 광의의 의미에서 성중촌(城中村)은 도시의 고속 발전 과정에서 시대에 뒤쳐져, 현대 도시 관리에서 동떨어져 생활수준이 낮은 동네를 말한다.

125) [http://news.ifeng.com/a/20170524/51156279\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20170524/51156279_0.shtml) (최종방문일: 2017/10/31).

대 말기에 아시아 금융 위기가 발생했고, 한국도 경제 침체에 빠져, 소득 분배도 계속 악화되었다. 최근 몇 년 간 금융 위기의 어두운 그늘에서 벗어나고 있지만 경제의 증가 속도가 완만하게 지속되고 있고, 정부는 주택 보장에 대한 투자를 늘리고, 주택난 주거 수요를 완화하는 방안을 추진하고 있다. 각 선진국들을 종합하면 주택 담보 정책의 변혁 과정에서 정부가 주택 공급에 대규모로 관여하는 행위가 있는데, 한국도 마찬가지다.

1950년대 한국은 전후 정치, 경제적 불안을 겪어 질서 있는 경제를 개발하기 힘들었고, 전쟁이 끝난 뒤 한국 경제가 쇠락하고, 국내 주민들의 주택의 기본적인 수요는 충족되지 않았으며, 한국 전쟁이 끝난 후에는 짧은 전후 회복을 거쳤다. 한국의 주택과 보장성 주택 정책은 1960년대부터 시행됐다. 본 논문에서는 한국의 주택 정책을 크게 5 단계로 나누었다.

#### 4.2.1 초기 확립기 : 1961년-1979년

1961년-1979년은 박정희 대통령의 통치시대였다. 1960년대 한국의 주택 정책은 국가적으로 주택 공급과 함께 저소득층 주택 수요를 채우기 위해 공공 주택을 대량으로 짓고 주택정책을 수립하는 국토 건설국을 건설부로 승격시켰다. 한국 주택 정책은 1962년에 정식으로 시작되었고, 그해 정부는 주택 건설을 국가 전체 발전 계획에 포함시켰고, 보장성 공공 주택의 건설과 운영 효율을 늘리기 위해, 한국은 1962년에 전문 기관인 대한 주택 공사<sup>126)</sup>와 주택 문제 연구소를 설립하여, 공공 주택 금융 지원에 필요한 비용을 지원하였고, 이 두 부처에서 주택 재정, 주택 구조 및 기자재 개선, 건축 자재 등 표준화 문제를 도맡았다. 또 이 단계에서 한국은 5년을 한 단계로 간주하여 경제발전 계획을 시작했다. 이 기간에 한국의 전체 국가 경제 발전의 목표는 건설경기와 산업구조 합리화를 위주로 하였다. 한국은 1969년 독일 주택 저축 은행에 유사한 한국 주택 은행을 설립해 주택 금융 서비스를 전담하고 있다.

1970년 이후 산업화와 도시화의 급속한 발전으로 도시인구가 급증하면서 한국 정부는 낱알이 엄준해지는 주택 문제를 대비해 주택을 짓기 시작했고, 한국 주택 은행들은 민간 자금을 모아 주택 건설을 장려하기 시작했다. 정부가 내놓은 주택 발

---

126) 대한주택공사는 주택 건설, 공급, 관리소가 설립 한 회사로 2009년 10월 한국토지공사를 한국 토지 주택공사로 통합했다.

전 계획 <주택 건설 10년 계획>(1971년 - 1981년)을 통해 한국 정부는 민주 채권을 발행하고, 재정 지원을 확대하며, 장기 저금리를 제공하여, 일반 주민 및 주택 재산세 및 취득세를 면제하는 등 조치로 주택 공급과 발전을 가속화 하고 있지만 경제 불황으로 이 10년 프로젝트는 완성되지 못했고, 1974년과 1976년 두 차례 개정된 것으로 알려졌다. 1977년 12월 31일 <국가 주택건설 촉진법><sup>127)</sup>등 일련의 법률 법규를 공포했다. 1979년 한국 토지개발공사가 설립돼 저렴한 주택 공급이 가능해졌다.

#### 4.2.2 확대기 : 1980년-1997년

한국은 1980년대 이전에 한정된 국가 자원을 경제개발에 활용하는 것이 더 시급하다고 생각해왔다. 이에 앞서 주택 보장이 이 분야, 특히 저소득층에 대한 주택문제를 놓고 정부가 내놓은 정책은 미미하였다. 사회경제 발전의 전환에 따라 한국의 주택정책은 사회보장의 이념을 점차 늘렸다. 정부는 또 다른 사람들에게 주택을 공급하는 대신 저소득층 가정에 공공임대주택을 제공하기 시작했다. 1980년대부터 한국의 경제 발전 속도가 빨라지고 1988년 서울 올림픽 이후 한국 경제가 진정한 급 성장에 접어들었고, 대량의 외자 유치와 지속적인 민족산업 육성으로 한국이 아시아의 네 마리 용으로 빠르게 성장하는 가운데 한국 국민의 주거 환경도 크게 개선됐다. 한국 정부는 1981년에 건설 자금의 부족을 해결하기 위해 국민주택기금을 만들었다.

한국 정부는 1988년 <200만 가구 건설계획>(1988-1992)과 <새 경제 5개년 계획(1993~1997년)>을 실시했다. 두 차례에 걸쳐 총 584만 가구를 세워 한국 주택보급률을 크게 높였다.<sup>128)</sup> 한국은 이로써 '주택 대량 공급 시대'에 진입했다. 토지투기의 흥행에 대한 정부의 <땅값 공시 제도>(1989)가 나왔다. 1980년대 후반 임대 주택 관리 공단을 설립해 임대주택 건설을 강화했다. 90년 이후 한국은 <200만 주택 건설계획>(1988-1992)에 힘입어 한국의 주택난 문제가 근본적으로 개선됐고, 주택가격도 하락 추세를 보였다. 김영삼 정부는 부동산 거래에 따른 조세포탈과 투기행위를 막기 위해 1995년에 <부동산 실명제>를 발표했다. 1997년 아시아 외환 위기가 한국 경제에 심각한 타격을 주면서 주택시장은 전대미문의 늪에 빠졌다. 1998년만해도

127) <주택 건설촉진법>은 주택이 없는 국민의 안정을 위해 모든 국민의 주거 수준 개선을 위해 마련한 주택의 건설, 공급, 이익 조달, 운영의 법률 규정이다.

128) 朱海忠, 「韩国住房保障制度的经验及启示」, 『理论学刊』, (2007. 3), p.56.

주택건설업체의 부도율은 14.3%로, 주택건설은 전년보다 48.7% 줄었다.

#### 4.2.3 발전기 : 1998년-2007년

아시아 금융 위기가 터지면서 민간기업과 공기업들이 대대적인 구조조정에 나서고 있어 실업률이 치솟고 소득이 급감하고 소비가 위축 되고 경제가 침체에 빠져들었다. 이에 따라 한국 정부는 주택 규제 완화를 포함해 수도권 지역의 주택 분양가를 자유화하는 정책 조정을 실시했다. 금융과 세제 지원 확대, 새로운 주택에 대한 등록세 감면, 주택부문과 자본시장을 연계하는 담보 채권 유동화 제도 등이 적극 추진되었다. 이 같은 정책에 힘입어 한국의 주택시장은 회생과 호황기에 접어들었다. 2000년 한국은 '최저 주거 기준'을 적용해 개인 대출을 강화했다. 한국 정부는 국가 임대 주택 건설 계획을 수립해 100만 저소득 가구의 고품질 주택을 건설하고, 한국 주택금융 공사가 창업해 저소득층 가정 주민에게 장기 주택 담보대출을 지원하였다.<sup>129)</sup> 2003년 정부가 도입한 <부동산 소득층 주택 보장 로드맵>은 다양한 소득층에 대한 주택 보장 제도를 도입했다.

2007년 한국 정부는 핵심 주택정책인 <주택 공급 및 안락 택 주택건설 확대 방안>을 발표하고, 시장 체제 정상화와 도시지역 주택공급 확대를 통해 향후 10년 간 연평균 50만채의 주택을 공급해 주택 수급 및 집값 문제를 해결하겠다고 발표했다. 주거안정 주택은 영구 임대 주택, 국민 임대 주택, 공공 임대주택, 공공상품 주택으로 구성되었다. 공공임대주택은 주식형 임대 주택과 전세형 임대 주택 두 가지로 나뉘며, 주식형 임대주택은 일반적으로 10년, 임대 기간이 끝나면 집 소유권을 살 수 있다. 전세 임대차는 10-20년이고, 편리성을 높이기 위해 일반적으로 도심에 있다. 장기 임대는 1980 년대를 이어온 것으로, 특히 저소득층을 위한 서비스로, 일반적인 임대 기간은 30년이다.

#### 4.2.4 성숙기 : 2008년-현재

2008년 미국의 서브프라임 모기지론 위기의 여파로 전 세계의 부동산 업계가 큰 타격을 받았고, 한국 부동산 시장도 서브프라임 모기지론 위기 이후 영향이 심하

129) 胡子健, 『中国保障性住房政策演进历程与改革思路』, (吉林大学博士毕业论文, 2016), p.92.

다. 이명박 정부는 내수 활성화와 서민층의 주거 안정을 병행하는 시정방침을 주로 추진하였다. 주택 정책은 임대 주택 공급을 위주로 공공 분야 주택으로 중심이 바뀌었다. 이 기간 동안의 공공임대주택 정책은 영구, 국민, 10년, 20년 임대 등 다양한 임대유형을 혼합하여 공급하였으며 2018년까지 보금자리주택 150만호 건설계획(중소형 분양 70만호, 영구임대주택 10만호를 포함한 국민임대, 10년임대 포함 임대 80만호)과 민간 50만호 공급계획을 수립하였으나 정치적 홍보용으로 정책을 이용, 실제 임대주택 공급은 대폭 축소되었다.<sup>130)</sup>

Table 6 한국의 역대 정부별 공공임대주택정책

정부명	사회경제정책	주택정책기조	주요 임대주택 정책
박정희 (1961-1979년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자립경제를 통해 민생고 극복에 역점</li> <li>-제1차 경제개발 5개년계획</li> <li>-제2차 경제개발 5개년계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간의 자력건설 중점</li> <li>· 저소득층을 대상으로 공영주택 건설</li> <li>-공영주택법(1963)제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마포구도화 동 임대주택450호(총642호)</li> <li>· 대한주택공사설립(1962년7월)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고도성장정책과 중화학공업 육성</li> <li>-제3차 경제개발 5개년계획</li> <li>-제4차 경제개발 5개년계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택건설을 양산체제 기반구축</li> <li>-주택건설촉진법(1972)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임대주택(1년 실적4.8만호)</li> <li>· 1976년 대한주택공사가 처음임대주택건설,임대주택 호시(공적자금투입)</li> </ul>
전두환 (1980-1987년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제안정화·유지</li> <li>-제5차 경제개발 5개년계획(전시성 목적에 정책편향)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장안정</li> <li>-주택임대차보호법(1981)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 5년 임대주택 도입</li> <li>-임대주택건설촉진법(1984)</li> </ul>
노태우 (1988-1992년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성장과 안전보다 분배와 복지에 역점</li> <li>-제6차 경제사회발전 5개년계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택공급 확대정책</li> <li>-주택 200만호 건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영구임대주택 25만호 공급(실적 19만호)</li> </ul>
김영삼 (1993-1997년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개방화,자율화 세계화</li> <li>-신경제5개년계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규제완화</li> <li>· 주택건설 민간기업주도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 5년,50년 임대주택</li> <li>-임대주택법(1995)</li> </ul>
김대중 (1998-2002년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외환위기 극복과 복지정책효율화</li> <li>-구조조정</li> <li>-사회안전망 정비, 복지체계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택경기 활성화</li> <li>· 규제완화</li> <li>· 저소득층 공급 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민임대주택 20만호(실적11.9만호)</li> </ul>
노무현 (2003-2007년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성장과 복지의 동반성장</li> <li>-사회복지 확충</li> <li>-지역균형개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부동산시장 안정화와 주거복지 확충</li> <li>-주택법(2003)</li> <li>-국민정부 정책계승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민임대100만호(임기내 실적 47만호)</li> <li>-국민임대주택특별법(2003)</li> </ul>
이명박 (2008-2012년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성장우선, 규제완화에 역점</li> <li>-747성장, 저탄소 녹색성장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내집마련 정책지원과 서민주거안정 병행</li> <li>-보금자리 주택정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다양한 임대유형 시행: 영구, 국민,10년 20년(임기내 실적 23만호)</li> <li>· 영구임대주택 공급재개</li> </ul>
박근혜	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제민주화 실천, 복지향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택시장 활성화를</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회초년생 등을 위한</li> </ul>

130) 김복식, 『공공임대주택정책의 경로변화에 관한 연구:보금자리주택, 행복주택, 뉴스데이를 중심으로』, (단국대학교 박사학위논문, 2016), pp.81-82.

(2013-2017년)	-창조경제의 지향,금산분리	통한 경기분양, 서민주거난완화 -행복주택, 기업형임대주택	행복주택, 중산층을 위한 기업형 임대주택
--------------	----------------	---------------------------------	------------------------

출처: 김복식 (2016.12), pp.82-83.

한국은 2013년 이후 주택시장 활성화를 통한 경기부양 정책을 통해 임대주택 공급 대상을 확대하고 저소득층과 서민, 그리고 더 높은 사람들을 포함시켰다. Table 6과 같이 공공임대주택 정책은 대학생, 신혼부부, 사회 초년생 등을 포함하고 있으며 수도권 집값 폭등으로 월세 가격이 급등하고 임대 주택이 부족하고, 실업률이 높아지는 문제 등으로 신혼부부, 대학생 등 젊은 사회 계층과 무주택자, 고령층 등 경제 사회적 약자를 위한 주택 조건은 현실에서 확보하기 어려웠다. 정부가 이런 이유로 행복주택이라는 정책을 내놓았고, 이 정책은 사람들의 분포 범위를 더욱 넓혔다. 이 시기 정부는 2013~2017년까지 신혼부부, 대학생, 사회 초년생 등에게 5년간 총 20만호를 공급하겠다는 공약을 하였다. 이러한 물량을 포함하여 박근혜 정부 기간의 공공임대주택 입주물량은 2013년 8만호 2014년 10.2만호, 2015년 12만호 등 2017년까지 52만 2천호를 공급하여 역대 정부 중 최대물량을 공급할 계획이다.<sup>131)</sup>

### 4.3 주요선진국의 보장성주택제도 발전과정

선진국은 선진적인 사회복지제도, 보장제도 등을 갖추고 있다. 그러나 선진국의 주택 보장 정책은 종류가 많고, 발전 과정과 양식, 국정도 다르다. 본 논문은 대표적인 국가들을 통해 구체적인 분석과 검토를 거쳐 이들 국가가 주택 보장성 정책의 선진적인 측면을 찾을 수 있기를 바란다. 이 글에서는 독일과 스웨덴, 싱가포르 등 3 개국이 대표적인 국가로 꼽힌다. 스웨덴의 사회복지 정책이 세계적으로 유명하다. 보장성 주택은 모든 국민에게 제공되는 것이다. 독일의 주택 저축 정책도 특별한 대표적인 주택 보장성 조치다. 반면 싱가포르의 주택정책은 세계적으로 유명하다. 중국은 싱가포르의 주택 제도를 참고해 개혁하였다.

#### 4.3.1 독일의 보장성주택제도

131) 김복식, 앞의 논문, p.82.

독일은 중유럽에 있는 연방 의회 공화제 국가로, 16개 연방 주로 구성되었고 인구 8,680만명, 35만 7,000km<sup>2</sup>의 고도로 발달 자본주의 국가이며, 유럽의 4대 경제체제의 하나로, 사회제도가 매우 완벽해 국민의 높은 생활수준을 갖고 있다.<sup>132)</sup> 독일의 사회 보장성 주택은 사회 주택이라 불리며, 정부의 지원으로 기업이 아닌 개인, 비영리 주택 공사, 자치 단체가 건설한 것으로 다 자녀 가정과 장애인, 저소득층 및 연금이 적거나 구제 급여를 받는 주민이 매각하거나 임대하는 주택으로, 중대형 기업 자체 자금으로 새로 건설해 세제 혜택을 받는 국가에서 혜택을 주는 임직원 주택이다.<sup>133)</sup> 독일 정부가 주택 건설을 사회복지 체제의 하나로 건설하였고 의료, 교육과 마찬가지로 독일 연방정부의 최우선 정책 목표 중 하나다. 독일은 주택 보장의 건설을 중시하면서 주택 저축 제도, 전세금 보조금 제도, 주택 구입 세제 혜택 등을 동시에 보완해 법적으로 보장하였다. 독일이 더 뛰어난 것은 개인의 자조와 사회적 공조가 주택 건설의 역할을 보장하는 것이기 때문에 독일의 주택 보장 제도는 다른 나라보다 더 성숙해 보인다.

#### 4.3.1.1 발전과정

독일의 보장성주택제도의 발전은 크게 3 단계로 나눌 수 있다. 1 단계에는 산업 혁명부터 ‘제2차 세계대전’ 이전에 산업화에서 도시화를 유도하면서 정부가 주택 공급을 장려하고, 임대시장과 주택 협동조합을 규제하기 시작하였다. 2단계는 제2차 세계대전 이후 1990년대 말까지이다. 이 시기에는 동독과 서독 정부가 각각의 정치제도 아래에 다른 사회주택 정책을 실시해 주택문제를 해결하였다. 3단계는 1990년대 말부터 현재까지이다. 이 단계에서는 독일의 인구 증가가 둔화되고 주택 포화, 지방 정부가 주도해 주택을 장려하고 노후화, 혼합형, 에너지 환경보호형 주택 건설을 촉진하는 방안을 추진하였다.<sup>134)</sup>

1871년 독일 도시 인구는 1,479만 명으로 전체 인구의 36.1%를 차지하고, 1910년에 도시 총 인구는 3,897.1만 명으로 인구의 60%를 차지해 도시화를 이뤘다. 도시화에 따른 독일의 주택시장도 한동안 경색됐다.<sup>135)</sup> 주택의 부족에 대비해 독일 농민공들은 자발적으로 협동조합을 구성해 자금 조달과 대출을 결합하는 방식으로

132) 세계은행, <http://www.worldbank.org>.

133) 于洪波, 『德国住房保障制度研究』, (国家行政学院出版社, 2014), p.57.

134) 蓝相洁, 「发达国家住房保障的实践及其启示」, 『基建管理优化』, (2009. 2), pp.23~27.

135) 李富森, 「近代德国城市化迅速发展的原因」, 『安阳师范学院学报』, (2012. 10), p.62.

주택을 만들었다<sup>136)</sup>. 제1차 세계대전 기간에 독일 정부는 <保护服役者法 (복무자보호법)><sup>137)</sup>, <保护租户法 (임대주택보호법)><sup>138)</sup> 등 법률을 공포하며 세입자와 복무자의 합법적 이익을 보호하는 법을 제정했다. 독일 정부는 전쟁이 끝나면서 적극적인 조치를 취한데 이어 1919년 <Weimarer Verfassung><sup>139)</sup>을 공포하며 국가의 주택 보장 책임을 분명히 했다. 이어 1920년에는 <抵制住房紧缺法(주택 불매법)><sup>140)</sup>, 1922년 <国家租借法 (국가임차법)><sup>141)</sup>, 1923년의 <租户保护及房租控制法 (세입자 보호 및 주택 임대 통제법)><sup>142)</sup>, 1924년 <税收紧急法令 (조세 긴급 법령)><sup>143)</sup> 등을 만들어 정부의 주택건설과 단시간에 주택위기 완화에 기반을 두었다. 이 시기에 주택 총량이 빠르게 늘어나면서 집세도 효과적으로 통제됐지만, 다원화된 주택 수요를 충족시키지 못하고 정부가 건설하는 주택, 주택 신청 절차가 복잡하게 마련되는 등 여러 문제가 있었다. 1929년 경제 위기가 터지자 독일 정부는 <住房统制模式 (주택 통제 모델)>을 폐지하기 시작했다.<sup>144)</sup>

제2차 세계대전 이후 독일은 패전으로 동독과 서독의 분립을 초래했고, 이 시기에 주택 보장은 두 가지 다른 발전 경로를 만들어냈다. 동독은 복지형 주택 제도를 도입해 주택 건설이 중앙의 마스터플랜에 들어갔고, 건물은 정부와 집단이 주도해 정부가 집중적으로 통일했다. 이 시기에 동독은 농민공 건물 협동조합을 만들었고, 집의 소유권은 협동조합에 집중되어 농민공들에게 분배되는 주택만을 사용할 수

136) 阎金明, 「德国 瑞典社会住房制度的特点及启示」, 『国家行政学院学报』, (2007. 3). pp.90~93.

137) <保护服役者法>은 집주인이 집을 거두는 것과 달리, 후자는 3 개월 간 집세를 늦출 권리가 있다고 규정하였다.

138) <保护租户法> 세입자에 대한 주택 임대 행위, 집주인 여행 임대차 계약을 감독하는 권리를 부여한다

139) <Weimarer Verfassung> 155 조는 ‘토지의 분배 및 이용에 대해서는 연방정부가 감독하며, 사용이 적절치 않을 때, 독일의 1인당 보장, 건강한 주택, 독일 가정에서 특히 자녀가 많은 가정, 가산주택 및 업무의 장소로, 규정이 필요할 때 특히 참전자들을 각별히 주의해야 한다고 규정했다.

140) <抵制住房紧缺法> 중 민용 주택의 상용화를 금지하는 가운데 집주인에게 잔여방을 개방하는 것을 요구하며, 정부에 빈 집을 무주택자에게 배분하는 권리를 부여하고 있다.

141) <国家租借法>모든 1918년 7월 1일 이전에 지은 주택에 대한 집세를 공제하는 것을 규정하고, 새 집의 임대료는 통화팽창률 및 건축 자재의 실체에 따라 확정해야한다. 낡은 집은 반드시 임대 계약에 따라 집행해야 하며, 함부로 가격을 올려서는 안 된다고 규정하였다.

142) <租户保护及房租控制法> 집주인이 임대자를 내쫓는 권리를 박탈하였고, 주택 임대 허가를 받은 후 집주인은 임대자를 쫓아 낼 수 있다.

143) <住房统制模式>부동산 세는 최초의 평화시대 임대료의 10%에서 15~20%로 올랐다.

144) 孟钟捷, 「德国历史上的住房危机与住房政策 (1918-1924) , 兼论住房统制的有效性与其有限性」, 『华东师范大学学报』, (2011. 2), pp.133~135.

있을 뿐, 분양할 수 없으며, 집단 소유제 가옥의 민영화를 막았다. 동독 정부는 1872년까지 개인주택에 대한 단속 조치를 해왔으며, 1973년까지 정부가 주택 신축, 개보수, 보수에 관한 일련의 법규를 제정하는 등 개인주택에 대한 엄묵적인 태도를 취하고 있다.<sup>145)</sup> 서독은 전후에도 전사들의 주택공급을 지속적으로 실시해 최소한의 주택 수요를 충족시켜 정부가 일괄적으로 분배해서 팔 수 없게 했다. 서독 정부는 1950년대 대규모 '사회주택' 건설을 핵심으로 한 주택 정책을 실시했고, 1950년 <住房建设法(주택건설법)><sup>146)</sup>은 국가 공적 자금을 주택 건설에 투입하는 주요 3가지 방식을 규정했다.<sup>147)</sup> 이 무렵의 주택 정책은 서독 주택의 회복과 발전을 촉진하였지만, 1966년 경제 한파로 정부 투자가 잔뜩 움츠리고 국가 입법은 공공 수당 형식으로 은행 대출의 금리와 운영 정비 등 재정 보조금까지 1980년대까지 서독 정부는 주택 정책 향배에서 주택 공급 시장화를 선호하면서 신축 주택수가 단계적으로 줄었다.

1990년 10월 3일 서독과 동독이 성덕 의지 연방공화국을 통합해 통일을 완성했고, 그 후 경제 글로벌화와 독일 경제의 지속적인 불황, 재정 적자가 지속되면서 독일의 주택정책이 시장화를 가속화하고 있다. 이 단계에 있는 독일의 보장 대상도 '많은 주민'에서 '소수 집단'으로 바뀌었다. 1999년 독일 정부는 <社会城市计划(사회도시계획)><sup>148)</sup>을 내세워 낙후된 도시의 생활수준을 전면적으로 업그레이드 하였다. 2001년 <社会住房促进法(사회주택촉진법)>은 1956년의 <주택건설법>을 대신하여 독일의 주택 정책을 주도하였다.<sup>149)</sup> 그리고 잇달아 <住房补贴法(주거보조법)>,<sup>150)</sup> <租赁法修正案(임대법 개정안)><sup>151)</sup>을 출시하였고, 2002년에는 <东部城市改建计划(동부도시 개조계획)><sup>152)</sup>을 출시하였다. 서부 도시 재정을 지원하기 위해,

145) 王微, 『住房子都改革』, (中国人民大学出版社, 1999).

146) <住房建设法>은 연방, 주, 현, 향진 정부가 주택 건설에 도움을 주고 저소득층에 대한 주택공급 확대, 특히 면적, 시설, 전세금 부담 등을 위해 필요한 사회적 주택건설을 지원하는 방안을 마련 해 6년 안에 180만채의 사회 주택을 지을 계획이다.

147) <주택건설법>은 국가가 막대한 무이자 대출을 하는 공공 자산 주택 건설과 함께 세계 혜택이 있는 주택 건설을 포함해 간접적인 자금 혜택을 통해 추진되는 시장 자금조달 주택 건설이다.

148) <社会城市计划>은 과학건설 주택 및 주거안정프로젝트를 통해 주민들과 새로운 주택을 정착시키고, 인 라를 보완하고, 일자리 창출 등을 통해 인구밀도가 높고 거주가 붐비고, 인프라를 갖추지 않는 곳을 보완하는 등의 조건과 생활수준을 보완하는 것이다.

149) 于洪波, 앞의 글, p.64.

150) <住房补贴法>은 정부가 보조금을 늘리고, '잉여 집단'을 키워 주거 시장에서의 자율적 능력을 강화해 2005년에 사유 주택 보조금을 폐지했다.

151) <租赁法修正案>은 임대법을 간소화했고, 전세권에 대한 규정을 통일과 재해석하는 등 해약 보호와 방세 강화에 관한 규정을 새로 만들었다

2004년의 <西部城市改建计划 (서부도시 개조계획)><sup>153)</sup> 2008년 <市中心活跃计划 (도심활성화 계획)><sup>154)</sup> 2010년의 <城镇发展计划 (도시 발전 계획)><sup>155)</sup> 등 일련의 도시 발전 계획을 집중 조명하여 사회적 약자와 빈곤자 주거 지역의 주택 조건과 기초 시설 개선에 관심을 보였다. 지금 독일의 주택 정책은 신축 주택이 아니라 기존 주택을 더 잘 활용하고, 맞춤형 주택 수요를 충족시키는 데 핵심을 두고 있다.

### 4.3.1.2 독일 사회 주택의 공급

#### 4.3.1.2.1 보장성주택의 공급

사회주택의 공급은 독일 주택 보장의 중요한 내용이며, 사회주택의 지원은 사회적 책임을 지고 있는 주택정책의 중요한 구성 부분이다. 독일의 사회주택은 주로 사회 임대 주택과 협동조합 주택으로 나뉜다. 독일의 사회임대 주택은 주로 연방, 주, 지방 정부의 주택건설기금으로 설립된다. 저소득자 임대주택은 주택 투자자나 개인이 정부에 신청한 무이자 또는 저금리 대출로 설립된다. 주택업자는 정해진 기간 (보통 15년 또는 20 년) 으로 반드시 원가로 저소득 가정에 임대해야 한다. 독일 정부는 주택의 분배권을 지방 정부가 갖게 하고, 사회 임대주택을 임대할 때는 가족 수, 가계소득, 기존 주택 상황, 집세, 도시 근무, 거주 시간 등을 제공해야 한다. Table 7는 독일의 법정 저소득 선과 주택 보장의 기준이다. 가정이 어려워 집세를 내지 못하면 정부에 임대료 보조금을 신청할 수 있다.

Table 7 독일의 법정 저소득과 주택보장기준

가족 인원수	저소득기준선 (유로/월)	보장면적 (㎡)
1	830	50
2	1,140	60
3	1,390	75

출처:

152) <东部城市改建计划 (동부도시 재개발 계획)>은 1인당 밀도가 낮고 경기가 좋지 않은 동부지역의 주택 공실을 해결해 동부 도시와 시민의 생활, 주택과 취업 수준 등을 높인다.

153) <西部城市改建计划 (서부 도시 개조 계획)>은 도시 건축의 밀도를 낮추고 목표층을 대상으로 주택 건설을 추진해 주거환경과 공공지역의 증식, 상응하는 복지시설을 건설하는 기본 서비스 등을 확보하는 것이다.

154) <市中心活跃计划 (도심 활성화 계획)>은 중심구에 대한 보호와 발전을 위해 경제 구역, 문화 구역, 그리고 생활하는 지역으로 발전하게 되었다.

155) <城镇发展计划 (도시 발전 계획)> 목표는 농촌과 주민이 적은 지역의 작은 도시와 향진의 공공서비스로, 지역의 몰락을 피하는 것이다.

4	1,830	90
---	-------	----

黄清 (2009), pp.73~74.

사회임대주택에 거주하는 가구는 매년 정부에 가계 소득을 신고해야 하며, 심사를 거쳐 소득 수준의 기준을 넘으면 사회 임대 주택에서 퇴거해야 한다. 퇴거를 원치 않으면 시장 임대료에 따라 정부나 사업자에 납부해야 한다. 임대주택의 수량관리는 모두 정부가 담당하여 기금을 조성하거나 주택 보조금을 지급한다.<sup>156)</sup>

#### 4.3.1.2.2 민간임대주택

독일의 주택 협동조합은 그 주택 시장에서의 중요한 주택 공급자이다. 주택 협동조합의 목적은 부동산 개발업자의 주택 공급에 대한 독점을 타파하기 위해서다. 주택 협동조합은 협력의 방식을 통해 협동조합에 참여하는 사원의 주거 문제를 해결하고, 독일 주택 건설의 중요한 조직 형태로 독일 집값의 안정에 기여하고 있다. 1970~2013년, 독일의 실제 집값은 18% 하락했다. 같은 기간 영국, 호주, 캐나다, 프랑스, 이탈리아, 미국의 실질적인 집값은 각각 320%, 231%, 195%, 115%, 111%, 105% 상승한 것으로 나타났다.<sup>157)</sup> 1867년 프로이센에는 첫 주택 협동조합이 나왔고,<sup>158)</sup> 1874년에는 52개로 늘어났다. 2010년까지 2만 2,000여개의 주택 협동조합에 300여만 명의 회원이 가입해 있으며, 이렇게 설립된 총 200여만 채의 주택이 독일 신규 주택의 30.9%를 차지했다. 베를린에는 80개의 주택 협동조합이 있고, 18만 채의 주택이 있어 이 시의 주택 규모의 10%를 차지했다.<sup>159)</sup>

1929년에는 <合作社法 (협동조합법)><sup>160)</sup>이 합작사의 성격과 모델을 위한 토대를 마련했다. 주택 협동조합은 정부의 심사 승인이 있어야 정부의 지원을 받고, 정부의 감독과 감사를 받을 수 있다. 독일의 주택 협동조합이 지은 주택 소유권은 협동조합의 집단 소유로, 양도할 수 없다. 그러나 임대 사용권은 상속, 이전이 가능하

156) 魏东, 季彦敏, 「住有所居的德国经验」, 『上海房地』, (2010. 6).

157) <http://news.house.qq.com/a/20160509/057564.htm> (최종방문일: 2017/10/31).

158) 프로이센은 독일 북부의 지명이지만, 프로이센은 때때로 독일 근대정신, 문화의 대명사로, 독일의 전제주의와 군국주의의 근원이 되고 있다.

159) <http://finance.huanqiu.com/roll/2010-05/833683.html> (최종방문일: 2017/10/31).

160) <合作社法>은 멤버의 수익과 경영을 늘리는 목적으로 상업법에 적용하며, 조합원 수가 최소 3명이며, 주택 협동조합은 최소 7명, 사원이 입사하려면 한꺼번에 투입해야 하며 구체적 액수와 사용, 분배 방법은 규칙에 따라 규정하며 연간 이익은 사원에게 분배할 수 있으며, 보통 사원의 과거와 현재의 비율을 따른다.

다. 사원은 자유롭게 입사, 퇴출할 수 있다. 사원이 사직을 제기하면 협동조합은 개인이 입사할 때 납부한 주식을 돌려받고, 나중에 퇴출된 집을 새로 가입하는 사원에 맡겨야 한다. 주택 협동조합의 주요 자금원은 사원이 주는 주식, 정부의 보조금과 조세감면, 사회적 기부 등이다. 정부가 주택 협동조합에 주는 지원은 장기 저리 대출과 가격이 합리적인 토지, 세수 감소 등으로 이뤄진다. 사원들은 상황에 맞추어 주택을 신청하고, 관리위원회가 분배한다. 부동산은 협동조합의 소유로, 협동조합이 직접 분배와 일상 관리를 맡고 있다.<sup>161)</sup> 또 독일 정부는 임대 시장에 대한 보조금을 지원하고 있고, 주택을 임대하는 투자자와 세입자보다 더 큰 세금 혜택을 주고 있다.<sup>162)</sup> 독일 정부는 주거의 안정을 위해 많은 세금과 보조금 혜택을 주고 있다.

### 4.3.2 스웨덴의 보장성주택제도

스웨덴은 고도로 발달한 자본주의 국가다. EU회원국 중 하나로 2015년 말 인구는 약 997만 명, 면적은 약 4.5만km<sup>2</sup>에 이르렀다. 스웨덴은 많은 우수한 사회복지제도를 갖고 있어 유엔개발계획의 인류발전 지수에서 상위권을 차지했다.<sup>163)</sup> 스웨덴을 대표로하는 북유럽은 예로부터 가장 선진적인 복지제도를 갖춘 국가로 인식되어져 왔다. 전체 국민을 대상으로 하는 사회보장제도를 만들어 '요람 에서부터 무덤까지'라는 사회보장 계획을 보유하고 있다. 1884년 스웨덴 의회가 처음으로 사회보장 문제를 논의했고, 1913년 스웨덴 의회가 첫 전국적인 사회보장계획인 '전국 연금방안'을 통과시켰다.<sup>164)</sup> 스웨덴의 주택 보장 정책은 스웨덴 사회복지의 일부로 유래한 것이다. 근 100년 간의 발전을 거쳐 현재 완전한 자신의 보장 제도가 있어 주택의 권리를 보장하고 있다. 스웨덴 정부는 주택 자원을 시장에 배치하는 것을 목표로 하고, 비교적 광범위한 주택 사회 보장 정책을 펴고, 임대 주택과 공동주택을 사회 각 계층의 주택 수요에 맞게 보급하는 것을 장기적인 전략으로 삼았다.<sup>165)</sup>

#### 4.3.2.1 발전과정

스웨덴의 주택 보장 제도는 20세기 초부터 시작되었고, 100년의 성장을 거쳐 성

161)王小军, 「中国企业重组与改革」, (辽宁大学出版社, 2003), pp.92~93.

162)张延群, 『租房何以称为首选:德国租房政策及其启示』, (中国党政干部论坛, 2011).

163) 세계은행, <http://www.worldbank.org>.

164)赵蔚蔚, 「瑞典社会保障制度研究」, 『山东纺织经济』, (2008. 1), p.127.

165)杜文, 앞의 글,p.57.

숙해졌다. 스웨덴의 보장성 주택의 발전사는 크게 3 단계로 나뉜다. 1 단계는 20세기 초-20세기 40년대 사회복지제도의 발전에 따른 주택보장 출발 단계다. 2 단계는 1950년대와 1980년대 말 정부가 주도하는 대규모 주택 건설 단계다. 3 단계는 1990년대부터 현재까지 시장화와 다원화된 공존 단계다.

20세기 초, 스웨덴은 산업화와 도시화를 빠른 속도로 완성했지만, 빠른 산업화와 도시화에 따른 주택위기를 초래했다. 또 주택 수요가 급증하면서 건설능력과 자금 공급 부족으로 주택환경이 나빠지면서 사회적 갈등이 빚어졌고, 많은 사회적 대립을 야기했다. 이때부터 스웨덴 정부는 하층민의 주거 여건을 개선하기 시작했다. 1904년, 스웨덴 국회가 변방 지역 가족에게 국가 주택 대출을 지원하는 안건을 통과시켰고, 당시 중소도시와 농촌의 시정 당국이 주택보장 사업에 참여했다. 제1차 세계대전의 원인으로 건설자재 값이 급등하면서 건물의 원가가 급등하였고, 당시 스웨덴의 수도 스톡홀름의 임대료가 유럽 최고로 뛰어 올랐다. 20세기 20~30년대에, 스웨덴은 농업의 쇠퇴와 실업에 직면하여 주택난을 심화시켰다.

1930년, 스톡홀름은 41%의 가정이 단칸방에 살고 있고, 거리에서 노숙하거나 학교 체육관 등 공공장소에서 노숙하는 경우가 더 많았다.<sup>166)</sup> 당시 스웨덴은 그 시기 유럽에서 주택 조건이 가장 나쁜 나라 중 하나로 1935년 스웨덴은 약 10만 도시가구를 주거불안 계층으로 분류했다. 농촌의 20만 가구 역시 주거환경이 열악한 곳에 거주했는데 그 안에서 생활하는 인구는 약 100만 명이었다. 당시 주거불안 계층에 속하는 인구는 당시 스웨덴 인구의 4분의 1 수준 이었다.<sup>167)</sup> 정부는 당시 주택난의 어려움을 해소하기 위해 사회 주택위원회를 만들어 주거 정책을 담당하게 하고 국가 주택 대출 사무실을 만들어 주택 대출을 책임지게 하였다.

제2차 세계대전 후, 전후 베이비붐 세대가 급격히 성장해, 주택 수요가 급증하게 되고 주택난이 시작되었다. 이 시기에 스웨덴의 주택 환경과 품질은 다른 유럽 국가에 비해 주거 여건과 품질은 비교적 낮은 편이었다. 이를 위해 스웨덴 정부는 ‘모든 사람들에게 좋은 보금자리 (good housing for all) 제공을’ 이라는 구호를 내걸고 주택시장에 적극 개입해 주택건설을 추진하였다.<sup>168)</sup> 1964년 주택건설 보고서에 따르면 스웨덴의 주택 수요는 100만 채에 이르렀다. 1965년 스웨덴 정부가 100만채의 주택을 건설 할 <百万工程计划 (백만프로젝트계획)><sup>169)</sup>을 내세웠다. 이 과정

166) 李有观, 「说说瑞典的住房政策」, 『社区』, (2001. 2), pp.56~57.

167) 支宁, 「浅析瑞典住房保障制度」, 『速读旬刊』, (2016. 3). pp.13~15.

168) 安超, 『瑞典住房保障制度研究』, (国家行政学院出版社, 2014), p.118.

에서 중앙과 지방정부가 분담해 중앙정부가 재정 지원을 해 자금 문제를 확보하고, 지방정부가 실제 공사를 추진해 10년 간 스웨덴의 신규 주택이 100만 채를 넘었으며, 이 중 3분의 2 가 아파트였다.<sup>170)</sup> 이 주택은 대부분 정부의 관리 하에 평등한 정책 이념을 관철하기 위해 원칙적으로 전체 주민에게 제한이 없어 다양한 조건의 입주자가 거주하게 되었다. 그러나 국가 계획에서 시행하는 주택건설이어서 폐단의 폐해도 뚜렷했고, 합리적이지 않고, 운영방식이 경직돼 있고, 교통이 불편하며, 부패 등의 이유로 결국 점차 슬럼화가 되어갔다. 스웨덴 국회는 이 단계에 나타난 문제를 대응하기 위해 1974년 주택 보장 정책에 대해 세입자 권익을 중시하고 주택 주변의 환경을 개선하고, 자금조달의 다양화 등을 추진해야 한다고 강조했다.

1990년대에 들어 극심한 경기침체로 실업자가 급증했고, 기존의 대규모 재정 투입을 보장하는 주택 담보 정책이 정부의 경제적 부담에 큰 고통을 겪었다. 이 문제에 대응하기 위해 스웨덴 정부는 세제 개혁을 추진하면서 세율을 낮추기로 했다. 한편, 주택 산업의 과세 범위를 확대하였다. 또 공공 주택에 대한 국가의 재정 지원을 줄여주었다. 국가 주택 대출 정책을 폐지하고 이자 보조금을 삭감하였다. 주택건설 자금조달 시장화를 추진해 정부의 재정 리스크를 낮추고 시정 주택회사에 대한 정책적 혜택을 없앴다. 이 단계에서 주택 보조금 총액은 짧은 성장을 겪으면서 점차 하락세로 돌아섰고, 2009년에는 주택 보조금의 GDP 비중이 약 3분의 1 수준으로 줄어든 것으로 나타났다. 그래도 스웨덴은 서방 국가 중에서 주택 보조금을 가장 많이 받는 나라 중의 하나다.<sup>171)</sup> 스웨덴의 시정 주택사들도 단순히 민중에게 통일된 주택을 제공하는 것이 아니라 가족의 다양한 수요를 충족시키기 위한 것이다. 이 단계에서는 대부분의 시정 회사가 유한책임회사로 재편 되면서 일상적인 운영이 더욱 독립적으로 변했다. 정부의 시정에 대한 지원이 약화되고 시정사의 처지가 어려워져 일부 시정 주택회사들은 부동산을 팔아 경영 압박을 덜어야 했다. 2011년 스웨덴 정부가 <市政住房公司法 (시정주택회사법)><sup>172)</sup>을 개정하였다. 이 법

169) <百万工程计划>1965-1974년 10년 간 100만 채의 주택을 건설할 계획이다. 기본적으로 매년 10만 채의 주택을 건설해야 한다.

170) Eva Hedman, A history of the Swedish system of non-profit municipal housing, Swedish Board of Housing, Building and Planning, (2008), p14.

171) 张琦, 「保障性住房发展研究: 瑞典 日本的经验及对我国的借鉴」, 『国际金融』, (2011. 12), p.65.

172) <市政住房公司法>의 기본 원칙에 대해 시정 주택회사는 반드시 공공 이익을 위해 행동의 목표로 삼아야 한다. 이윤을 창출하기 위해 존재하는 것이 아니다. 주요 업무는 공공 임대주택을 효율적으로 관리하는 것이다. 시정 지역 내 주택 공급을 촉진하고, 주택 공급 범위는 빈곤층에 국한되지 않고 전체 주민을 대상으로 해야 한다. 공공 임대주택을 국민

은 현재 스웨덴의 가장 중요한 주택정책에 대한 전문적 입법이다.

#### 4.3.2.2 보장성주택의 공급

복지국가의 선구자로서 스웨덴 경제의 운영 모델은 시장의 자원을 바탕으로 한 것이었지만 정부는 시장의 결함을 보완하는데 매우 광범위한 사회보장책을 마련했다. 스웨덴 정부는 두 가지 원칙을 지키고 있다. 첫째, 국민의 소유권이 아닌 기본적인 권리를 보장해야 한다는 것이고, 둘째, 모든 국민이 정부의 주택 보장을 받을 수 있어야 한다는 것이다.

Table 8에서는 스웨덴의 보장성주택의 종류를 정리하고 있다. 가정소유주택은 2009년에 전체주택의 36%까지 차지하였다. 임대주택은 시장 임대주택과 공공 임대주택으로 나뉘며, 이 가운데 공공 임대주택의 소유권은 시정 주택회사 소유이고, 시장 임대아파트는 사유이며, 임대 주택은 전체 주택의 41%에 해당한다. 협동조합 주택 소유권은 협동조합의 직원에게 있고, 전체 주택의 전체의 19%를 차지한다.

Table 8 스웨덴의 보장성주택 종류

점유형태	보장방식		소유권	비중
임대주택	시장임대주택 52%	임대료 관리: 주택 임대료의 합리성을 보장하고, 임대시장의 안정을 유지하며, 임대자의 합법적 권리를 보호한다.	개인	41%
	공공임대주택 48%	저가임대: 시정 주택회사에서 저가임대주택을 제공한다		
협동조합 주택	저가구매비용: 회원은 협동조합의 지분을 원한다. 원가로 주택 소유권을 구매한다		시정주택 회사	19%
가정소유주택	신용대출 우대정책을 누린다		협동조합 사원	36%
기타	--		개인	4%

출처: Marie Nordfeldt Ola Segrestam Larsson, Local welfare in Swden: Housing.

##### 4.3.2.2.1 공공임대주택

임대 주택은 스웨덴의 가장 보편적인 주택 형태로 스웨덴의 주택 총량의 41%를 차지하고, 300만 스웨덴 사람이 임대주택에 거주하며, 173)공공 임대주택 물량은

에게 제공하고, 시장의 임대료 안정을 유지해야 한다. 상업적인 체제로 운영해야 한다.

82.5만 채로 48%가 공공 임대주택에 살고 있다.<sup>174)</sup> 스웨덴 공공 임대주택은 시정 주택업체가 건설하고 관리를 맡고 있다. 시정 주택 회사는 일반적으로 시정 당국이 소유하고 있으며, 시정 주택 회사는 전형적인 비영리 기구이며 시정 당국이 관리한다. 전체 주택 시장에 대한 기준 임대료가 정해져 있기 때문에 임대료의 안정을 어느 정도 보증한다. 스웨덴에서 최초의 시정 주택회사는 1930년대에 나타났다. 현재 스웨덴에는 284개의 지자체가 있다. 이 중 280개는 자신의 주택회사를 갖고 있으며, 이들은 전 스웨덴의 25%에 이르는 주택 건설 임무를 함께 맡고 있다.<sup>175)</sup> 공공 임대주택의 건설자금은 정부의 무이자, 저금리 대출로, 면세 혜택을 받는다. 또 정부가 회사의 흑자, 관리자 임원조건과 직원의 임금 수준, 감독과 심사 등을 명시하고 있다. 또 보편적인 수혜 원칙에 기초한 공공 임대주택이 모든 스웨덴 국민에게 개방되고 소득이 없고, 자산에 대한 제한이 없고, 시정 주택회사는 원가에 기초한 전세금과 유지비를 받을 뿐이다.

지방 정부 소유의 공공 회사들로 구성된 협회는 스웨덴에서 SABO로 불리며, 전국의 공공 택지를 관리하며, 주택의 16%는 협력 단체 소유이고 나머지는 지방 지자체가 소유하고 있다. 회사가 영리 목적이 아닌 지방정부에서 무이자나 저금리 대출로 모든 자금을 제공하고, 정부가 세금을 받지 않고 집을 만들며 낮은 가격으로 판매한다. 매년 전국 주택건설의 4분의 1의 임무를 부담하며, 회사가 서민의 주택을 살리는 데 중요한 역할을 했다.

#### 4.3.2.2.2 민간임대주택

협동조합주택 (co-operative buildings)은 주택공조협회(住房互助协会)나 주택 협동조합이 투자해 보유하고 관리하는 주택이다. 스웨덴 등 북유럽 일부 국가의 경제 모델은 이들 국가의 사회보장 방면의 전민성과 비상품성을 결정하고, 강한 국가의 간섭 아래 세워진 국민적인 복지 시스템은 사회 전체에 가능한 많은 복지와 각 계층을 위한 서비스를 제공해야 했다. 주택 협동조합의 자금은 주로 사원이 낸 출자금, 사원의 예금 저축, 주택을 담보로 금융기관에 대출한 자금으로 구성되어 있다.

173) The Swedish Association of Public Housing Companies, Public housing in Sweden, (2010), SABO ([http://www.sabo.se/om\\_sabo/english/Sidor/Publichousing.aspx](http://www.sabo.se/om_sabo/english/Sidor/Publichousing.aspx)).

174) Marie Nordfeldt and Ola Segnestam Larsson, Local Welfare in Sweden:Housing, Employment and Child, WILCO Publication, (2011. 3).

175) Eva Hedman, A history of the Swedish system of non-profit municipal housing, Swedish Board of Housing, Building and Planning, (2008).

주택 협동조합은 저축과 주택건설을 결합해 저축을 합작사 발전의 기반으로, 전국의 주택 협동조합 연맹에 자신의 저축 은행을 개설하고, 사원의 주택 저축과 대출 업무를 맡고 있으며, 사원들은 이 은행에 8년-10년을 저축하면 영주권을 얻을 수 있다. 주택협동조합은 주민 개인이 주택 건설에 대한 역할을 중시하고 금융, 주택 건설, 관리를 하나로 묶어 스웨덴 주택 건설의 주요 형태가 됐다. 제 2차 세계대전 이후 스웨덴의 협동조합은 주택 68만 채를 공급하고, 매년 약 5,000채의 고품질의 주택을 새로 만들어 주민들을 위해 주택난을 해결했다.<sup>176)</sup>

스웨덴의 현재 최대 주택 협동조합은 저축과 건설 협회(儲蓄與建設協會)이며(House of Saving and Building, 약칭 HSB), 회원은 56만 명으로 자신의 은행을 건설해 저축을 흡수하고 있다. 일반적으로 HSB는 자기 사원의 금리를 은행 금리보다 1% 낮았다. 협동조합의 주택 건설 자금은 일반적으로 사원의 자금 모집에서, 사원은 일반적으로 분할 지불 방식으로 상환한다. 계약금은 주택 건설 자금의 1%에 해당하며, 건설 자금 29%는 국가가 제공하는 연 2.6%의 저금리 대출을 받을 수 있으며, 대출 금리는 매년 0.25%씩 늘어 시장과 비슷한 수준이다.<sup>177)</sup> 스웨덴은 줄곧 세계 혜택으로 주택건설을 지원하여 공공 주택 문제를 해결하였다. 공공 주택문제와 관련된 세금은 부동산세, 인지세, 상속세와 소득세 등이다. 스웨덴은 공공 택지 조성을 위한 금융정책 외에 공공 주택소비에 관한 금융정책을 내놓고 주민들의 공공 주택 구입을 독려했고, 지불 방식은 일시불로 결제할 수 있고 분할 지불도 가능하다.<sup>178)</sup>

#### 4.3.3 싱가포르의 보장성주택제도

싱가포르는 소국이다. 총면적은 719.1km<sup>2</sup>이며, 2015년 싱가포르 인구는 약 553.5만 명이다. 싱가포르는 다원화된 국가로, 정국 안정과 청렴하고 효율적인 정부로 세계에서 가장 국제화된 국가 중 하나다. 싱가포르는 전형적인 복지국가라고 생각하지는 않지만, 대규모 복지주택을 제공하여 주거안정에 성공하였다. 싱가포르의 공공 주택정책은 소득 불평등을 억제하는 반면 중앙 공적 자금 사업(Central Provident Fund, CPF)으로 자금을 조달하고 있다.

176) 田一琳, 『基于PIPP模式的公共住房保障体系研究』, (同济大学博士毕业论文, 2008), p.92.

177) <http://www.66law.cn/domainblog/20195.aspx> (최종방문일: 2017/10/31).

178) <http://www.js.chinanews.com/house/2014/0330/137.html> (최종방문일: 2017/10/31).

### 4.3.3.1 발전과정

싱가포르의 주택은 정부 건설 주택, 공공 건설 주택과 개인주택 등 세 종류로 구분된다. 현재 싱가포르의 85%가 넘는 인구가 정부 주택에서 살고 있고, 소수만이 개인 주택에서 살고 있다. 싱가포르는 1959년 말레이시아에서 자치를 시작해 인구 158만 명이며, 이 중 75만 명이 주택이 없고, 50만 명이 빈민굴과 오두막에 거주하며, 주택을 갖고 있는 사람은 전체 주민의 9%에 불과하여 주택난이 주요 사회 문제가 되었다.<sup>179)</sup> 싱가포르의 주택 보장 정책은 크게 1947년-1970년의 성장기, 1979년-1989년의 통제기, 1990년-1999년의 고속 성장기, 2000년부터-현재까지의 주택 과잉기로 나뉜다.

싱가포르의 주택 보장 정책은 1940년대에 시작되었고, 1947년 공공 주택건설이 시작되면서 주택난에 대비해 1955년 중앙 주택기금이 만들어졌다. 1960년부터 주택 건설 계획, 시공 건설, 관리를 담당하는 기관인 주택공사(HDB)를 만들었다. 주택공사는 공공기관으로서, 그 임무는 공공주택사업의 기획, 조직, 공공주택건설, 수많은 중저소득 계층의 주거난 등을 해결하는 것이다. 또한 주택 발전을 위한 장기적인 청사진, 주택정책 수립, 주택건설 계획, 주택 설계, 시공 관리, 주택 대출, 분양, 임대 하우스 및 분양 후 부동산 관리 등을 담당한다.

주택난이 완화되면서 주택정책은 주택 유형을 중점적으로 개선하고, 개발에 관심이 있는 신도시의 배수시설에 집중되면서 시내 중심, 이웃 센터, 학교, 공원, 버스 정류장 등을 개선하는 방향으로 발전하였다. 1975년 싱가포르 정부가 주택 판매 제한을 느슨하게 하는 규제를 풀어내는데 이어 이들의 사유화 정도가 높아지고 있다.<sup>180)</sup> 1989년에 중고 주택을 취득할 수 있는 자격과 소득 상한에 대한 제한을 완화해 영구 주민이 중고 주택을 구입하거나 거주하는 것을 허용했다. 1994년 중앙에서 주택 보조금 지급 계획이 시행되어 중고소득자들에게 지급되는 개인주택을 늘리고, 1996년부터 투기 억제 조치를 실시해 집값의 급등을 억제했다. 장기 주택 정책의 효과가 현저하게 나타나 주택에 대한 수요가 줄어들었고, 2002년에는 17,500세대가 판매되지 않았다. 현재의 주요 목표는 중심 지대를 다시 세워, 이웃 간의

179) 廖秋林, 漆物青, 「住房保障:新加坡的“组屋”计划及启示」, 『改革纵横』, (2007. 6), p.21.

180) 李俊夫, 李玮, 李志刚, 薛德升, 「新加坡保障性住房政策研究及借鉴」, 『国际城市规划』, (2012. 4), p.37.

관계를 개선하고, 주거환경을 개선하는 것이다.

#### 4.3.3.2 보장성주택의 공급

싱가포르는 세계적으로 공인된 주택보장 제도가 발달한 국가 중 하나로 국민의 주택문제를 성공적으로 해결해 세계 다른 나라들에 주택 담보 체계를 구축하는데 기여하였다. 싱가포르의 보장성 주택 정책의 가장 큰 특징은 전적으로 정부가 주도한다는 것이다.<sup>181)</sup> 정부는 별도의 행정관리 기구를 설치해 보완적인 주택법 체계를 구축하고, 공적 연금제를 포함한 금융 지원 시스템, 보완된 토지공급 보장 조치를 마련했다.

싱가포르 정부는 예산과 은행 저축의 대출, 중앙 공적 자금의 대출을 받아 공공 주택을 건설하고, 저소득층 가정에 분양하거나 임대하는 등 저소득층 가정에 대한 주택 수요를 충족시키고, 토지는 정부가 무료로 제공한다. 저소득층과 고소득층은 모두 주택기금에 적립금을 내야한다. 이어 개인 사업자들은 고가와 정부의 허가를 받아 정부로부터 토지 개발과 건설을 받아 시장 가격에 의해 고소득 가정에 판매한다. 싱가포르 정부가 토지 자원을 엄격하게 통제할 수 있는 것은 싱가포르의 약 80%가 국유지이기 때문이다.

싱가포르는 가구 소득 수준을 근거로 공여 주택의 합리적인 판매 정책을 시행하고 있다. 정부가 엄격한 법률 법규를 제정하여 구매자 조건, 구입 절차, 주택 수당 등에 대해 모두 엄격히 규정하였고, 공정 원칙에 따라 합리적으로 배분했다. 주택 구입 허가 정책은 경제 발전과 소득 수준에 따라 가계 소득 수준을 지속적으로 조절한다.<sup>182)</sup> 주택을 분양 받는 조건에 부합하는 가구는 순서대로 정부가 주택을 배정해 주고, 저소득자는 싼값에 전세를 주고, 중간 소득자들은 싼값에 집을 구입해 저소득층 가정의 주택문제를 해결한다. 주택 보조금에 따르면 정부는 주택 구입자의 소득 상황과 관련해 주택 보장 수급자의 등급을 확정했다. 계약금, 상환 방식도 다르다. 이는 소득수준에 따라 혜택을 달리 주기 때문이다.

주택정책과 경제 상황, 개인적 능력의 차이에 따라 각 나라의 주택난 수준도 다르며, 어느 나라의 주택이든 절대적으로 공평한 것은 아니다. 주택 보장성 조치는

181) 惠博, 张琦, 「美国 新加坡保障性住房研究及对中国的借鉴」, 『海南金融』, (2011. 5), pp.30~35.

182) 苏多勇, 上海房地, (2010. 10).

각 국가가 주택의 갈등을 조정할 수 있는 수단으로 국가의 주택 보장 모델과 주택 보장 범위도 크게 다르다. 싱가포르는 1990년대 초, 주택 보급률이 87.6%에 이르렀고 세입자는 8.6%에 불과했다.<sup>183)</sup> 대부분의 유럽 국가들은 1980년대 이전에 비교적 높은 비율을 유지했고, 2002년에는 공공 부문의 주택 공급이 전체 주택 가운데 20%에 육박했다.<sup>184)</sup> 미국, 캐나다 등은 대표적인 특혜성 보장정책을 시행하였다. 1930년대 이후 미국의 역대 정부가 국민의 주택문제를 효율적으로 해결하기 위해 관련 주택 보장 정책을 내놓았다. 1970년대 이후 미국의 공공 주택은 전체 주택의 3% 정도에 불과했고, 주택 구입권 등 수요를 보조하는 형식으로 미국의 주택 보장의 범위가 5~7%에 달한다. 캐나다는 세계에서 사유주택을 가장 많이 보유하고 있는 국가 중 하나로, 주택 사유 재산권 비율이 69%에 달하며,<sup>185)</sup> 캐나다는 1999년에 총 1,010만 가구, 가구의 36.2%가 임대 주택에 살며, 이 중 7%는 각급 정부나 비영리 기관이 보유하고 있다.<sup>186)</sup>

저소득 가구에 대한 저가임대주택에 대한 심사 및 퇴출 방안이 있지만 법적으로 규정이 없어 실제 운용 과정에서 많은 문제가 생겨 소기의 효과를 거두기 어려웠다. 국제적인 경험으로 보면, 주택 배분과 퇴출 문제를 해결할 때 선진국들은 보장성주택법 제도의 보장을 중시하고, 입법을 통해 법적으로 주택의 허가를 보장하고, 임대 등의 책임 주체의 권리 의무를 확정해 법에 따라 엄벌에 처하도록 하였다. 이에 따라 주택 보장에 관한 법률적인 내용이 필요하다는 점에서 주민 기본주택 보장법 등 관련법을 조속히 제정해야 한다. 주택 배분과 퇴출 제도를 보완해야 한다. 현재 중국은 주택 보장과 분배에 대한 관심을 갖고 정책과 법규를 내놓고 있다. 그러나 보장성 주택 퇴출체제에 대한 관심이 부족하다. 각 지자체들은 주택을 보장하는 임시 관리방법, 의견 제시, 세칙, 실행 방법 등 지방 규약을 내놓았지만 구체적인 조차 세칙은 부족하다. 보장성주택을 사취하는 것에 대한 엄격한 처벌 규정이 부족하다. 보장성 주택의 경우 거주자들의 소득이 낮고, 자산이 적고, 담보가 부족하여 은행으로부터 주택대출을 받기 어렵다. 이 때문에 초기 입주 시 필요한 자금을 조달하는 정책도 매우 중요하다.

183) 주택과 도시지역 건설부, 해외 주택 금융 연구 집합, 중국 도시 출판사 2009년판, p13. 현재 조방은 싱가포르의 82% 주민을 포함하고 있고, 이 중 80%는 팀의 소유권을 지켰다. <新加坡组屋覆盖82%居民,人人有房住>, 인민일보.  
 184) 王洪春, 『住房社会保障研究』, (合肥工业大学出版社, 2009), pp.26~27.  
 185) 姜百臣, 「英国和加拿大的住房保障制度考察」, 『中国房地产金融』, (2007. 3). pp.45~48.  
 186) 住房和城乡建设部编, 『国外住房金融研究汇编』, (中国城市出版社, 2009), p.53.

## 5. 중한 보장성주택제도의 자금조달 및 건설방식

### 5.1 중국 보장성주택의 자금조달 및 건설방식

#### 5.1.1 중국 보장성주택의 자금조달방식

제6차 전국 인구조사에 따르면, 중국 도시에서 반년 이상 거주하는 인구는 6.9억 명으로, 전체 인구의 73.5%를 차지한다. 또 국가 통계국의 표본 조사 자료에 따르면, 도시인구의 89%가 주택을 보유하고 있다.<sup>187)</sup> 중국은 현재까지 수천 만명의 도시 인구가 열악한 주거환경에서 살고 있고, 이러한 주거환경을 개선하는 문제가 중요정책과제 중 하나가 되었다. 2015년 낡은 주택 580만 채가 재건축이 되었으며, 1가구당 평균 50만 위안에 달하는 원가 산정에 따라 건설 자금이 30,000 억 위안이 투입되었는데, 이는 토지 정리 비용과 후기 인프라 정비 비용은 포함되지 않은 것이다. 보장성주택은 상업 개발의 가치가 높지 않은 지역의 경우, 수익성이 높지 않아서 정부가 주도할 수밖에 없고 자금 압박이 매우 크다.<sup>188)</sup>

주거문제 개선을 위한 자금 문제는 중국만의 문제가 아니라, 모든 국가가 경제 발전 과정에서 직면할 문제다. 세계적으로 주택 금융이 발달한 나라들을 보면, 미국의 주택 저축 대출 은행, 저축 대출 협회, 상호 저축 은행, 일본의 상호 저축 은행, 신용기관, 주택금융 전문회사, 주택금융 공단처럼 완전한 주택 금융기관 체계를 갖추고 있다. 이런 정부나 개인적, 상업적 또는 정책적인 주택금융 시스템이 건전하고 완벽한 금융 시스템을 만들어 놓고 각국 정부가 이 나라의 주택문제를 잘 해결하는 데 적극적인 역할을 하고 있다. 이런 제도가 비교적 완비된 국가들은 예외 없이 강한 경제 무게와 다원화된 자금조달 방식을 통해 주택 자금 확보에 대한 부담을 완화하고 있다.

187) 이 가운데 약12%는 원래 개인 소유 주택이다. 약40%는 방개방(주택공급제도의 개혁에 따라 원가나 우대가격으로 직원에게 파는 주택)이고, 나머지는 주택 제도 개혁 이후 주민이 구입한 분양 주택이다.

188) 郭彦军, 「“新常态”下棚户区改造融资模式探讨」, 『开发性金融研究』, (2015. 4), pp.56~58.

### 5.1.1.1 중국 보장성주택 자금조달정책의 발전과정

주택 보장 정책은 정부가 시장실패를 해결하고 주민의 기본 주거 보장 요구를 보장하기 위해 지원하는 공공 정책으로, 보장성 주택의 자금조달 채널은 보장성 주택 체계의 핵심 고리이며, 공공재화의 보장 자금과 중앙 및 지방 각급 정부의 재정 투입은 직결되어 있으며, 중국의 보장 주택 자금조달 모델은 중국의 경제 발전 전략과 재정 체제 개혁의 발전 경로를 통해 발전한 것이므로 정부는 보장성 주택 건설에서 상당한 역할을 한다.<sup>189)</sup>

중국의 주택 보장 자금조달 모델은 중앙정부의 통일을 비롯해 지방정부의 주도, 중앙정책 지원 등의 과정을 거쳤다. 계획경제 때, 정부의 모든 소득과 지출이 중앙 정부에서 통일되고, 주택기금도 중앙정부가 통합하여 관리하고 있다. 중앙은 1990 년대에 주택 적립금 제도 시행지역으로 상하이(上海)를 선정해 주택 개혁의 자금 문제를 해결하기 위해 새로운 길을 마련했다. 1994년 국무원은 <关于实行分税制财政管理体制的决定 (세금분배제도 재정 관리체제 실행에 관한 결정)><sup>190)</sup>을 내렸다. 주택 제도의 개혁과 주택 보장 체계가 상대적으로 완화되면서 지방정부가 독립적인 세금 수입 원천을 보유하고 있어 주택 담보 자금조달의 주체로 되었다. 2005년 이전에 중국의 저가임대주택 건설 자금 공급은 주로 재정 예산, 공적금 부가가치 수익 등이었다. 2006년7월부터 토지 양도 순수익 총액에 버금가는 5%를 내놓아 공공임대주택을 건설했다. 보장성 주택의 필요한 자금 공급을 위해 2007년 건설부가 개정한 <廉租住房保障办法>에 따르면 지방정부는 ‘토지 순수익 10% 미만인 비율에 해당되는 비용을 저가임대주택 보장 펀드’에 사용하도록 되어 있다. 이 방법은 또 토지 양도 순수익, 연간 예산, 주택 적립금 부가가치 수익 등을 주택 담보 자금의 주요 출처로 명시하고, 중앙예산 내 투자 보조금과 중앙 재정 저가임대주택 보장 특별 지원금으로 중서부 재정난 지역에 지원하도록 했다.

2010년5월7일, 국무부는 <关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见 (민간 투자

189) 何元斌, 『保障性住房建设的理论与实践与制度创新研究』, (经济科学出版社, 2014), p.88.

190) 14기 3중회의 결정에 따라 국무원은 <关于实行分税制财政管理体制的决定(세금 분배 제도 재정 관리 체제를 실행할데 관한 결정)>을 반포하여 1994년 1월 1일부터 시행키로 했다. 각급 정부 예산이 상대적으로 독립되고, 균형을 추구하며 중앙세, 지방세 및 공유세로 지방과 중앙에 각각 독립적인 수입원을 만드는 동시에 이체 지불 제도를 세워 각급 정부의 재정 수입과 지출의 단점을 메웠다.

의 건강한 발전을 격려하고 유도하는 여러 의견》을 하달하여 처음으로 민간 자본 참여와 보장성 주택 건설에 대해 규범화하였고, 민간 자본으로 경제적 주택 건설, 공공임대주택 등 정책적 주택을 격려하고 유도하였다. 2010년6월, 주택 및 도시건설부 등 관계 부처는 《关于加快发展公共租赁住房的指导意见 (공공 임대주택 활성화에 대한 지도 의견)》을 내놓고 기업들의 중장기 채권 발행을 허용하는 등 보험 자금, 신탁 자금이 보장성 주택 건설에 들어가는 것을 허용하는 방안을 처음으로 제시했다. 국자위(国资委)는 2011년5월3일에 《关于积极参与保障房住房开发建设有关事项的通知 (보장성 주택 개발에 적극 참여하는 것에 관한 사항에 대한 통지)》를 하달하여, 중앙기업에서 보장성 주택 개발에 적극 참여해 달라고 요청했다. 이와 관련하여 지방정부와의 소통에 필요한 방법을 요구하는 등 다양한 경로로 지방의 보장성 주택 건설에 참여하는 방안을 추진해야 한다고 밝혔다. 2012년 6월 20일, 주택 도시 건설부 등 7 부위에 배포한 《关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知 (민간자본의 보장성 주거안정프로젝트 건설참여 장려문제에 관한 통지)》를 하달하여 민간 자본을 직접 투자, 간접 투자, 지분 참여, 위탁 대리 건설 등 다양한 형태로 보장성 주거안정프로젝트에 참여하도록 격려하고 유도하였다. 금융 서비스, 어음할인 대출, 채권 발행, 세금수입, 토지 공급 등 방면에서 정책 지원을 강화하고 민간 자본이 보장성 주택 건설과 운영에 참여하도록 지도하고 감독하여 민간 자본 참여 보장성 주택 투자, 건설, 운영 및 관리에 좋은 환경을 조성했다. 2015년 4월 21일, 도시 건설부 등 7개 기관이 공동으로 《关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设和运营管理的通知 (정부와 사회 자본 제휴 모델을 응용하여 공공임대주택 건설과 운영 관리를 추진하는 것에 관한 통지)》를 하달하여 공공임대주택 대출의 명세서 정산을 만들어 사회보험 펀드, 펀드 자금, 보험 자금 등 공공 펀드 채권, 지분 등 다양한 방식으로 자금조달을 지원하였다. 지원 사업 회사가 기업 채권을 발행해 중장기 기업채권 발행의 조건을 낮추었다. 미래 수익으로 자금조달 원금을 쌓는 공공 임대주택 자산을 지원해 부동산 투자신탁 펀드를 발행하여 시장 체계를 기반으로 지속 가능한 공공임대주택 자금조달 모델을 지원한다.

### 5.1.1.2 중국 보장성주택의 주요 재원

현재의 보장성 주택 자금조달 현황에 따르면, 중국의 보장성 주택건설 자금은 주로 중앙정부의 지출, 지방정부 예산, 주택 적립금 부가가치 수익, 토지 양도금의

10%, 은행 대출과 부동산 투자 및 지방정부가발행하는 채권 등이다. Figure 2처럼, 전반적으로 크게 요약하면 정부성 자금 자금조달 채널, 간접 채널 (은행 대출)와 직접 자금 조달 (민간자금) 채널로 나뉘며, 정부성 자금 총량은 대체적으로 전부 소유 자금의 1/3을 차지한다.

Fig. 2 중국 보장성 주택의 주요 자금조달 방식



출처: 자체 작성.

### 5.1.1.2.1 정부자금

중국은 민생 문제를 매우 중시하며, 보장성 주택 건설에 관심을 갖고 정부가 관련 보조금을 지급하고, 재정 자금을 대거 투입해 보장성 주택을 개발하는 데 사용하였다. 1994년 세금 분배 제도 개혁 이후 중앙정부의 재정 역량이 눈에 띄게 높아졌지만, 중앙 재정의 보장성 주택에 대한 투자는 상대적으로 제한적이였다. 보장성 주택의 특성과 이익성이 뚜렷하며, 이익을 목적으로 하는 것이 아니라 이익 주기가 길고, 이익 능력이 약하고, 민간의 사회적 자본이 보장성 주택 건설에 참여하는 적극성이 높다. 또 단계적으로 중국의 주택금융 시스템 구조의 불균형, 정책적 주택 금융이 효과적으로 작용할 수 없고, 자본시장의 창의적인 금융 수단이 침체되어 간

접 자금조달과 직접 자금조달 루트가 원활하지 않아 정부의 자금이 보장성 주택 자금조달의 가장 중요한 원천 중 하나로 되었다.

정부의 직접적 투입에는 중앙정부의 재정 이전 비용을 포함해 주로 자금의 투입이다. 지방 정부는 기획, 개발, 건설 및 관리 운영 등 일련의 과정을 부담하고 있다. 이 과정에서 중앙 정부는 주택의 재정 이체 부담을 높였지만 총 투자에서 차지하는 비중은 여전히 낮았다. 지방정부는 주택 건설에 투입되는 자금을 정책 규정에 따른 재정 예산의 일부에 포함시켰다. 2009년과 2010년, 국무부의 정부 업무 보고서는 보장성 주택 건설에 대해 각각 493억 위안, 632억 위안의 중앙 재정 투입을 약속했다.<sup>191)</sup> 2015 년도에 1,243억 위안을 지방 보장성 주택 건설에 사용하였고, 이 금액은 11차5개년 계획기간의 금액을 훨씬 넘었다.<sup>192)</sup> 2016년에는 연간 606만 채가 넘는 재건축주택이 착공되어 연간 목표를 순조롭게 달성하고 1.48만억 위안이 투입되었다.<sup>193)</sup> 정부가 저소득층을 해결하는 주체가 되는 것은 불가피하다. 개인의 자금이 보장성 주택 건설에 들어가기 힘든 만큼 정부 지원금이 보장성 주택 건설 자금의 출처가 될 수밖에 없다. 각지의 경제발전 수준의 차이로 보장성 주택 건설의 자금규모가 다르다. 동부 연해 지역 자금 조달 능력이 강하여 정부 지출로 의존도가 상대적으로 낮고, 반면 중서부는 경제가 상대적으로 낙후하여 자금조달 채널에 한계가 있어 거의 전적으로 정부 지출금에 의존하거나 심지어 일부 지역의 토지 매도 대금은 정부의 지출금보다 훨씬 낮은 수준이다.<sup>194)</sup>

또 정부 자금의 상당 부분이 토지 분양 순수익에서 나온 것으로, 토지 양도 순수익은 보장성 주택 건설 자금의 주요 출처 중 하나다. 2007년 국무부는 <关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见 (도시 저소득 가정 주택의 어려움을 해결하는 약간의 의견)>에서 토지 양도 순수익을 부동산에 적용하는 비율이 10% 이하로 낮아져서는 안 된다고 규정했다. 일반적으로 토지 징발, 토지 양도, 철거, 보상, 세비 등 원가를 공제하고 토지 양도 순익은 토지 양도금의 40% 이상을 차지한다. 2016년 중국의 토지 분양 수입은 3.7억 위안을 넘었고, 4억 위안을 넘지 못했지만, 2013년과 2014년에 이어 1999년부터 2006년까지 토지 양도금이 31만억 위안을 넘어서 세

191) 陈杰, 「我国保障住房的供给与融资:回顾与展望」, 『现代城市研究』, (2010. 9), pp.13~17.

192) [http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201407t20140701\\_218350.html](http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201407t20140701_218350.html) (최종방문일: 2017/10/31).

193) [http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201701t20170105\\_230215.html](http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201701t20170105_230215.html) (최종방문일: 2017/10/31).

194) 赵进东, 何凌, 杨士海, 「基于我国保障性住房并轨后的融资模式研究」, 『城市发展研究』, (2016. 2), p23.

계 3위를 차지했다.<sup>195)</sup> 40%대로 양도한 후 순수익을 계산하면 2016년 보장성 주택 건설에 사용할 수 있는 자금은 대략 1,500억 위안이다. 2016에는 토지 매도 순수익으로 공공임대주택 150만 채를 건설할 수 있다.

또 정부성 자금의 방식에는 주택 적립금의 부가가치 수익이 있다. 주택 적립금 부가가치 수익은 주로 주택 적립금의 누적 잔액을 이용해 국채 수익, 주택 적립금 관리 센터가 은행 소유의 예금이자 소득과 인출할 수 없는 주택 적립금 계좌에 적립된 적립식 소득 3부분으로 구성되었다. 중국의 주택 적립금 보유량이 커서 사용 범위가 제한되어 있고 불합리한 유희 현상이 있다. 이에 따라 국가는 주택 적립금을 보장성 주택 건설에 사용할 수 있도록 관련 정책을 마련했고, 방향과 한도를 분명히 해 각 지방의 자금 압박을 어느 정도 완화했다. 2017년4월, 전국 주택 적립금 1,385억 위안을 납부했고, 주택 적립금 1,030억 위안을 인출해 개인 주택 대출금 786억 위안을 지불했다. 2017년 4월 말까지 전국의 주택 적립금 납부 총액은 11.1600 억 위안으로, 총 6.45억 위안을 인출하고, 잔액 4.71억 위안을 납부하였다. 주택 적립금 개인 주택 대출 금액 6.92억 위안을 분배하고, 개인주택 대출 잔액은 4.19억 위안이며, 개인주택 대출 비율(개인주택 대출 잔액/납부 잔액)은 89%였다.<sup>196)</sup> 건설부가 발표한 <2009年-2011年廉租住房保障规划 (2009~2011년 저가임대주택 보장 계획)>에 따르면 주택 적립금의 부가가치 수익금은 모두 저가임대주택 건설에 쓰인다. 이 자금의 출처가 안정되었지만 성장이 더디다. 또 저가임대주택 계획에 필요한 금액의 비중도 3%로 낮았다.

#### 5.1.1.2.2 은행대출

상업 은행 신용대출은 주택 건설 자금을 보장하는 중요한 원천이다. 보장성 주거 안정프로젝트는 투자 신용 위험이 낮고 투자 주기가 긴 이중 특징을 갖고 있다. 앞으로 대량의 상업 신용대출이 주택 건설에 쓰일 것이며, 발생하는 주요 문제는 그에 따른 두번째 특징인-투자의 주기가 길다는 것이다. 은행 예금이 단기적이고, 장기 자금조달의 비율이 지나치게 높으면 은행 자금 출처와 단기적 충돌이 발생할 수 있기 때문이다. 막대한 대출이 생긴 빚과 자산의 만기가 잘못되면 은행의 유동성 리스크 관리가 어렵다. 상대적으로 상업은행의 신용대출은 공공임대주택의 ‘선입대, 후분양’ 형 주택이 아니라 분양형 주택에 더 가깝다.<sup>197)</sup>

195) <http://www.czip.cc/dichanshequ/2017-01-25/3686html> (최종방문일: 2017/10/31).

196) 中华人民共和国住房和城乡建设部, <http://www.mohurd.gov.cn/> (최종방문일: 2017/10/31).

중국은 '12차 5개년'기간 중에 3,600만채의 도시 보장성 주택을 완성하는 것을 목표로 했다.<sup>198)</sup> 실제로 4,013만 가구의 도시 보장성 주택을 완공했고, 연간 800만채의 도시 보장성 주택 착공을 위해 매년 1조 2,000 억 위안을 투자했다. 각급 정부의 재정 지출은 30%에 따라 계산하면 70%는 8,400 억 위안의 자금이 필요하다. 이 돈은 모두 은행 대출과 민간 자금의 투입이 필요하다. 현재 중국의 보장성 주택 건설은 주로 5대 상업은행에서 자금을 조달해야 하는데, 보장성 주택자금 대출의 금리가 낮기 때문에 이를 이용하는 경우도 많다.<sup>199)</sup> 주택 적립금 대출도 보장성 주택 건설 자금조달의 중요한 원천이다.

2016년 6월1일, 주택건설부, 재정부, 중국인민은행이 최근 공동으로 발행한 <全国住房公积金2015年年度报告 (전국 주택 적립금 2015년 보고서)>에 따르면, 2015년 말까지 주택사업은 392개, 대출규모는 1,107.53억 위안이었고, 이 가운데 경제적 주택에는 15.61억 위안, 재건축주택에는 16.97억 위안, 공공임대주택에는 32.92억 위안이 투입되었다.<sup>200)</sup>

### 5.1.1.2.3 민간자금

보장성 주택 자금조달 방법은 정부성 자금과 은행 대출 외에 보험, 신탁 자금 등 민간 자금이 대거 참여할 것으로 보인다. 2010년6월, 주택건설부 등 공동으로 <关于加快发展公共租赁住房的指导意见 (공공임대주택의 발전 가속화에 관한 지도 의견)>을 내세워 지원 요건에 맞는 기업이 중장기 채권 발행 등 방식으로 자금을 마련하는 것을 지원하며, 공공임대주택 건설과 운영에 자금을 적극 활용해 보험, 신탁 자금 과 부동산 신탁 투자 펀드로 공공임대주택 자금조달 방법을 늘리겠다고 밝혔다. 그러나 현재 중국의 자본시장이 충분히 발달되어 있지 않다. 신용신탁, 채권 등 자본시장의 자금조달 수단은 아직 걸음마 단계다. 2011년6월9일, 국가발전위원회 사무실에서 <关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知 (채권 자금 조달을 이용한 보장성 주택 건설 지원에 관한 문제에 관한 통지)>는 지방정부의 자금 조달 플랫폼에 기업채권을 발행하여 보장성 주택건설에 우선 적용해야 한다고 지적했다. 조건에 맞는 지방정부의 자금 조달 플랫폼과 다른 기업들은 기업 채권

197) 吴科伟, 赵燕菁, 「高覆盖率保障房建设的融资方式」, 『城市发展研究』, (2012. 10), p.69.

198) [http://www.guancha.cn/society/2016\\_03\\_17\\_354244.shtml](http://www.guancha.cn/society/2016_03_17_354244.shtml) (최종방문일: 2017/10/31).

199) 赵进东, 何凌, 杨士海, 앞의 글, p.23.

200) [http://finance.ifeng.com/a/20160601/14448820\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20160601/14448820_0.shtml) (최종방문일: 2017/10/31).

발행을 통해 보장성 주택 프로젝트의 진행을 보장한다. 기업 채권 모금 자금은 보장성 주택 건설에 사용하는 것으로, 비준 절차를 우선적으로 처리한다.

지방의 자금조달 플랫폼은 지방정부가 도시 기반시설 조성에 필요한 자금을 마련하기 위해 토지 징발, 지분 거래 방식으로 회사를 설립하는 것을 말한다. 이 회사를 세운 중요한 이유는 시장이 인정하는 방식 (즉, 회사의 형식)으로 채권시장에 자금을 조달하여 건설 자금의 출처를 보장하는 것이다. 지방의 자금조달 플랫폼이 발행하는 기업채권 등의 자금조달 수단은 발행 만기가 길고 금리가 낮은 등 특점으로 정부와 금융기관의 관심을 받고 있다. 2016년 중국 도시 채권 발행 규모가 지속적으로 확대되고 있으며, 연간 도시 투자 기업은 총 1,804개, 발행 규모는 17,352.60억 위안으로, 연간 발행 건수와 발행 규모가 모두 2015년에 비해 50% 이상 크게 늘어 발행 건수가 사상 최대를 기록했다.<sup>201)</sup> 지방의 자금조달 플랫폼은, 지방 정부가 시장의 각종 자원에 대한 배치 능력을 향상시켰다. 한편, 보장성 주택건설 프로젝트의 빠른 발전을 위해 양호한 자금조달 조건을 제공했다.

## 5.1.2 중국 보장성주택의 최신 자금조달방식

보장성 주택은 정부가 저소득층의 주거 문제를 해결하기 위한 것이다. 그러나 대량의 보장성 주택을 건설하는 데는 막대한 자금이 필요하다. 중국의 현재 주택 개발 건설 자금은 주로 정부성 자금과 은행의 각종 대출과 소량의 민간 자금으로, 중국의 보장성 주택 자금조달에 직면한 어려움은 민간 자본과 외국 자본의 투자를 적극 유치해야 하는데 있다. 중국 내 학자들이 비교적 인정하는 혁신적인 자금조달 모델은 (PPP 모델), 부동산 신탁 투자펀드 (REITs 모델) 등이다. 좁은 의미에서 공사협력 모델 (PPP 모델)은 또 BOT과 BT 등을 포함하고 있고, 본 논문에서는 PPP 모델과 REITs 모델의 운영 방식을 다루고자 한다.

### 5.1.2.1 민관합작투자 (PPP)

PPP(Public-Private-Partnership)모델 즉, 공공 및 사적 협력 모델은 흔히 볼 수 있는 정부 공공 부문과 민간기업의 협력을 위한 자금조달 모델이다. 공공 부문과 민간 부문이 어떤 사업에 기초해 상호 협력 관계를 형성하는 것을 말한다. 정부가 사회 자금을 충분히 흡수해 사기업과 민영 자본이 정부와 협력해 정부 자금의 재

201) <https://www.suilengea.com/show/xaxagfjimh.html> (최종방문일: 2017/10/31).

원을 확대하기 위한 것이다. 2015년 5월 22일, 재정부, 개발위, 중국인민은행이 공동으로 <关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见 (공공 서비스 분야에서 정부와 사회적 자본의 협력에 관한 지도 의견)><sup>202)</sup>을 발표하였고, 공공 및 사적 협력 모델이 향후 자금조달과 사회 자금을 흡수하는 방향으로 채택됐다. PPP모델은 정부 기능의 전환을 가속화하고, 정부와 기업이 분리되고, 업종 진입 규제를 타파하고 재정 투입과 관리방식을 개선하는 등 재정자금의 효율을 높이는 데 도움이 된다.

각 나라와 국가 부문의 PPP의 경우, PPP모델은 광의와 협의의 두 종류로 분류되고, 광의의 PPP는 공공 부문과 개인 부문에서 공공의 제품이나 서비스를 제공하기 위해 설립된 각종 협력 관계고, 광의의 PPP는 일련의 프로젝트 자금조달 모델의 총칭으로 BOT, TOT<sup>203)</sup>등 다양한 모델을 포함한다. 협의의 PPP는 협력 과정의 위험 분담 체제와 사업의 계량화<sup>204)</sup> 원칙을 더욱 강조한다. PPP 모델에는 일반적으로 BT,<sup>205)</sup> BOT, BOOT,<sup>206)</sup> TOT, BOO<sup>207)</sup> 등이 있다.<sup>208)</sup>

PPP모델은 건설 자금 문제를 해결하기 위해 도입하였다. Figure 3처럼 PPP 모델은 정부가 주도자로 관리 및 감독 역할을 한다. 정부와 개인기업주는 협력을 체결

202) <关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见 (공공 서비스 분야에서 정부와 사회 자본 제휴 모델을 추진할데 관한 지도 의견)>은 국무부 청사에서 재정부, 개발위, 인민 은행에 보낸 공공 서비스 분야에서 정부와 사회 자본의 제휴 모델 지도 의견 통지문으로 2015년 5월 19일 통과되어 같은 해 5월 22일에 국무부의 승인을 받았다.

203) TOT는 영어 Transfer-Operate-Transfer의 약자이자 이체--경영-이양으로, 일반적으로 정부 부처나 공기업이 건설하는 사업의 일정기간의 재산권이나 경영권을 말하는 것으로, 투자자에게 유상 양도되고, 운영 관리하는 것이다. 투자자들은 약속한 기한 내에 경영을 통해 모든 투자를 거둬들여 합리적인 보상을 받고, 계약이 끝난 후 투자자들은 다시 정부 부처나 원기업의 자금조달 방식에 대해 투자할 계획이다

204) 형공계량기(衡量量值). 경제 원칙에 맞다.경제 효율에 부합되다. 물건의 가치 가 있다.

205) BT는 영어Build-Transfer의 약자로 ‘건설-전환’이라는 의미로가 있다. T 모델은 BOT 모델의 일종의 변환 형태로, 사업의 운영은 사업회사의 총 하청, 자금조달, 건설에 합격한 뒤 사업주에 맡기고, 투자자들은 투자자의 사업 투자에 합리적으로 보답하는 과정이다.

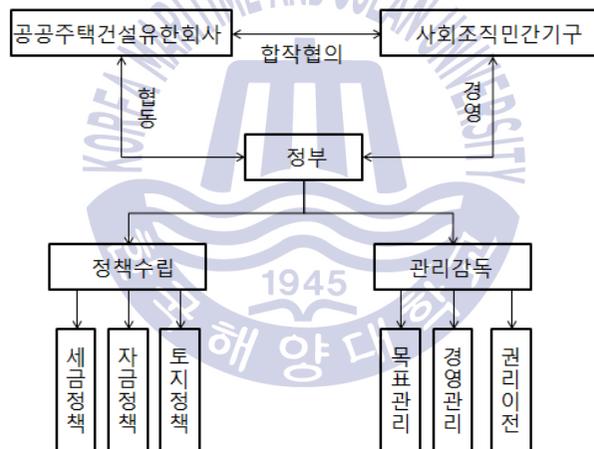
206) BOOT는 Build-Own-Operate-Transfer의 영문 약자로, 건설-소유-양도를 뜻하며, 사적인 파트너 또는 모 국제 재단의 자금조달 건설 인프라 사업으로, 준공되면 규정된 기한 내에 소유권을 소유하고 경영하며, 만기가 되면 정부에 사업을 넘겨준다.

207) BOO는 Build-Own-Operate의 영문 약자로, 건설-소유-경영을 뜻한다. 정부가 부여한 특허권을 건설하고, 모 사업을 운영하고 건설하지만 이 사업을 공공부문에 넘겨 주지 않는다.

208) 王琨, 胡总, 苏媛, 「PPP模式在保障房中的应用研究」, 『中国房地产:学术版』, (2015. 3), P.57.

하여 프로젝트 관리 회사를 운영하고 개인기업에서 운영을 책임진다. 주로 설계, 시공, 준공 검수, 시험 운행과 후반 관리 등 임무를 수행하고 서로의 합의를 통해 정부 보조금과 잠재 임대자가 미리 납입한 임대료 이익을 통해 양측의 약속대로 법에 따라 상응한 리스크를 이행한다. 세금징수, 자금, 토지에 대한 정책을 이끌어 민간 기업에 대한 정책적 보상을 한다. 또 공공 임대주택과 저가임대주택의 건설 과정과 운영 과정에서의 품질 관리를 강화하고 있다. 쌍방이 약속한 계약이 끝난 후, 프로젝트 관리 회사는 곧 해산을 선고한다. 정부는 이미 해체된 사업 관리 회사에 대해 일부 책임을 지고, 즉, 유한 책임으로 그 과정에서 아무런 보증 책임을 지지 않는다.

Fig. 3 PPP모델의 기본구조



출처: 郭明杰, 王燕 (2011), p.38.

PPP모델의 BT방식은 사영 기업을 통해 먼저 건설되고, 이후 정부에 맡기는 모델로, 정부의 재정 적자에 따른 보장성 공사에 적합하며, 정부의 비사업적인 건설을 위한 자금조달 모델로 비정부기구를 활용한 자금조달모델이다. BT방식은 BOT방식이 변형된 일종으로, 비정부 조직의 설립 사업관리 회사나 하청 회사에서 자체로 건설한 것이며, 건설이 완료되면 정부에 맡긴다. 정부는 총 청부사가 자본을 투입하는 기초 위에 일정한 합리적 이윤을 부여한다. 현재의 BT방식의 예로는 충청시에서 건설한 공공임대주택이 있다. 이 공공임대주택은 중국 건설 공사 본사와 해당

지역 구청의 합작으로 건설되고, 건물 면적 375만 m<sup>2</sup>의 주거안정 주택과 40만m<sup>2</sup>의 공공임대주택이 포함돼 있다. 토지는 충칭시 정부에서 조달한다. 자금은 홍콩의 중건그룹이 20 억 홍콩 달러를 조달했고, 건설 후 소유권은 해당 구청 소유로, 중건 그룹이 건설권을 갖고 있으며, 건설 후 정부가 직접 분양하거나 전문업체에 위탁하여 운영된다. 이 사업이 끝난 후 해당 구청은 중건그룹에 대한 환매 대금을 몇 차례 나눠주고, 5천만 위안을 납부한 뒤 2013년 5월에 1.11억 위안을 다시 지불했다.<sup>209)</sup>

### 5.1.2.2 부동산신탁투자펀드 (REITs)

중국의 보장성 주택 유형 가운데 공공임대주택은 임대만 하고 분양하지 않는 주택이다. 이 때문에 투자수익률이 매우 낮고 투자 회수시간이 길어져 건설자금이 각 지 정부의 주요 난제로 떠올랐다. 공공임대주택 건설 자금 압박을 완화하기 위해 각 지역 정부는 방안을 모색해왔다. 이후 2010년 6월에 개발위 등 7개 부처에서 공동으로 <关于加快发展公共租赁住房的指导意见 (공공임대주택 가속발전에 관한 지도 의견)>을 하달한 후, 부동산 투자 신탁 펀드 (약칭 REITs)는 일종의 신행 자금조달 형식으로서 각지 공공임대주택 건설 자금조달의 중요한 방법 중 하나로 되었다.<sup>210)</sup> 부동산 투자신탁 펀드(REITs)는 선진국에서 광범위하게 사용되고 있고, 미국, 호주, 싱가포르, 홍콩 등 국가와 지역에서 이 같은 방식으로 자금조달을 하고 있다.

부동산신탁 투자펀드 (REITs)는 부동산을 유가증권으로 만들어 거래하는 상품으로 부동산을 증권화하는 것이다. 실제로는 직접적으로 현금화하기 어려운 건물들을 금융시장에서 자금을 조달하는 것이다. 부동산신탁 투자펀드 (REITs)는 사회투자자를 흡수하는 자금으로 투자회사에 맡기고 투자회사는 돈을 안정적인 부동산 투자에 투자하고 이익은 지분에 따라 분배한다. 이런 방식은 시장 자금을 대량으로 흡수할 뿐만 아니라 투자자는 위험이 적다. REITs는 일종의 새로운 자금조달 수단으로 중소 자금조달자들을 자금 모집 범위에 넣어 폭넓은 자금출처를 갖고 있다. 한편 투자자들은 위험 분산에 따른 원칙에 따라 수익을 나눠주는 것과 함께 위험을 최소화한다.<sup>211)</sup> REITs 모델은 정부의 재정 부담을 어느 정도 덜어줄 뿐만 아니라

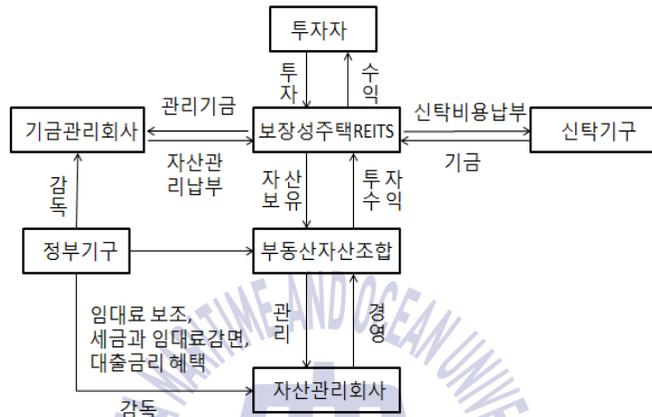
209) 王琨, 胡总, 苏媛, 「PPP模式在保障房中的应用研究」, 『中国房地产:学术版』, (2015. 3), P.57.

210) 马智利, 王晓燕, 马敏达, 「REITs在公租房融资中的应用研究」, 『建筑经济』, (2014. 1), p.23.

211) 董如意, 「REITs在我国保障房建设融资中的运用—以公租房为例」, 『经济观察』, (2011.

은행 시스템에 대한 압박을 완화한다. 돈의 방향에 따라 REITs는 권익형,<sup>212)</sup> 담보형,<sup>213)</sup> 혼합형<sup>214)</sup> 3 가지 유형으로 나눌 수 있다.

Fig. 4 보장성주택의 REITs 자금조달방식



출처:李静静, 杜静 (2011), p.78.

Figure 4처럼, 보장성주택의 REITs 자금조달방식은 정부와 펀드 관리 회사, 신탁 기구, 자산관리 공사 등 여러 부문에 걸쳐있다. 정부 부처는 펀드 운용사와 자산관리 공사의 감독, 부동산 자산 그룹에 대한 정책 수립 및 시행에 주력하고 있다. 투자자 (개인 투자자나 기관투자자)가 보장성 주택에 투자해 펀드 관리회사가 자산의 투자와 운영을 관리하는 한편 자산관리 공사가 펀드의 재산을 보관하도록 위탁하고, 펀드 관리 회사가 자산관리 공사를 통해 REITs가 보유한 부동산을 관리한다. 신탁 기구는 위탁 받은 상업은행이 맡고 투자지령을 집행하며 펀드 운용사를 감독하며 펀드 운용사의 감독을 받고, 나중에 생긴 수익은 투자자에게 돌려준다.

현재 REITs모델은 중국에서는 아직 실험 단계에 놓여있고, 직면한 어려움이 커,

12), pp.75~78.

212) 권익형 equity REITs, 부동산에 투자하고 소유하고 있는 것으로 주로 부동산의 임대료에서 세운 것으로 최소 90%의 순수익을 배당금으로 투자자에게 지급해야 한다.

213) 담보대출mortgage REITs, 부동산 담보대출이나 부동산 대출 지원 증권 MBS, 수익은 주로 부동산 대출의 이자에서 나온다

214) 혼합형Hybrid, 투자 분야에는 부동산을 포함한 부동산 대출이 있다.

이에 관한 법률법규가 부족하다. 그리고 이 세금분야에서도 정책성 지원이 없고, 중국은 현재 대량의 REITs 전문 인재가 부족하다. 펀드, 증권 등 금융 분야의 지식을 포함하고 있어 전문성에 대한 요구가 높기 때문에 대량의 관련 인재를 육성하는 것이 무엇보다 시급하다. REITs 모델을 크게 발전시키려면 되도록 빨리 관련된 법률법규를 제정해 규범하고 지도하여, 관련 기술 인재들과 관련된 맞춤형 정책을 만들어 REITs 모델을 실행할 수 있는 환경을 만들어야 한다.

### 5.1.3 중국 보장성주택의 건설방식

중국 도시의 보장성 주택은 정부를 중심으로 한 주거 복지 조치로, 소수의 저소득층 주거 여건을 보전하고 개선하기 위해서 만든 것이다. 중국의 도시 보장성 주택은 기획과 입지, 건설, 자금조달, 분배 등 모든 부분에서 정부의 참여를 떠날 수 없다. 정부의 참여는 보장성주택의 개발 건설의 리스크를 감소시키고 수요가 있는 사람들의 신뢰를 쉽게 얻는다. 중국은 인구가 많은 다민족 국가로 주거에 대해 갖가지 수요가 있다. 서로 다른 수요에 대응하기 위해 각 도시의 특징에 맞는 정책을 시행해야 참된 의미의 보장성 주택을 건설할 수 있다.

2012년 국무부는 <关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知 (민간 자본의 보장성 주거안정프로젝트에 대한 지원 장려에 관한 통지)>에서 민간 자본의 직접 투자, 간접 투자, 주식 투자, 위탁 생산 등을 통해 보장성 주거안정프로젝트에 참여하도록 유도하겠다는 것을 명시했다. 중국은 지역별로 도시의 구체적인 상황이 크게 다르기 때문에, 도시의 주택 개발 건설 과정에서 다른 거주 계층에 대비해 도시마다 효과적인 개발 모델을 택했다. 현재는 주로 위탁 혼합건설, 정부의 직접 건설 등 모델이 있으며, 대리 건설은 주로 민영, 국영기업을 대상으로 하는 반면, 혼합건설 모델은 주로 민간기업을 겨냥하며, 정부 직접 건설은 국유 개발 기업을 상대로 한다.

#### 5.1.3.1 위탁대리건설

위탁 대리 건설 모델은 부동산 개발업체가 정부의 의뢰를 받아 보장성 주택을 짓는 것을 말한다. 위탁을 받은 개발업체는 타당성 검토, 설계, 구매, 시공, 준공, 시험운영 등을 총괄하는 공사를 맡는다. 그러나 공사비용은 부담하지 않는다. 대신 정부가 자금을 투입하고, 대리 건설 업체가 전 과정을 관리하며, 수익은 대리 건설

관리비와 사업 투자에 따른 인센티브에서 온다. 대리 건설 모델의 장점은 정부가 관리 부담을 줄이고, 개발업체는 돈을 투자하지 않아도 되고, 개발 기업의 관리, 원가, 브랜드를 개발할 수 있다. 정부의 자금 투입이 필요하다는 점에서 개발 기업의 투자수익률이 낮은 것이 단점이다.

Figure 5처럼, 이 모델에서 정부가 부처 (일반적으로 지방 보장성 주택 운영 관리 기관)를 지정하여 보장성 주택 사업의 인솔자로 간주하여 토지 사용권을 취득한 뒤 공개입찰 방식을 통해 보장성 주택 사업의 대리 건설 단위 (일반적으로 부동산 개발상)를 선택한다. 양측은 대리 건설 계약을 맺고 투자자와 건설사 간의 권리 의무 관계를 확정해 부동산 개발업자가 주택 개발을 보장받는 과정에서 각 사업을 추진해야 한다는 점을 분명히 했다. 사업이 끝나면 부동산 개발자들은 준공 검수를 통과한 보장된 주택을 정부 관리 기관에 넘겨 정부가 요건에 부합되는 보장 대상에게 매각하거나 임대한다.

Fig. 5 위탁대리건설 과정



출처: 郝生跃 등 (2017), p.47.

중국의 많은 도시들은 건설을 위탁하는 방식으로 보장성 주택을 건설하고 개발하였다. 상해, 광주, 해남의 대리 건설 시행은 모두 이 모델을 채택했다. 정부의 투자 주관 부처 아래 법인자격을 지닌 건설회사와 대리건설계약을 맺는다. 이 위탁대리계약의 본질은 위탁대리건설 업체가 항목 공사 건설 시공업무에 대해 조직적으로 관리하는 동시에 대리 위탁자가 경쟁입찰방식으로 건설 공사 하청, 감리, 설비

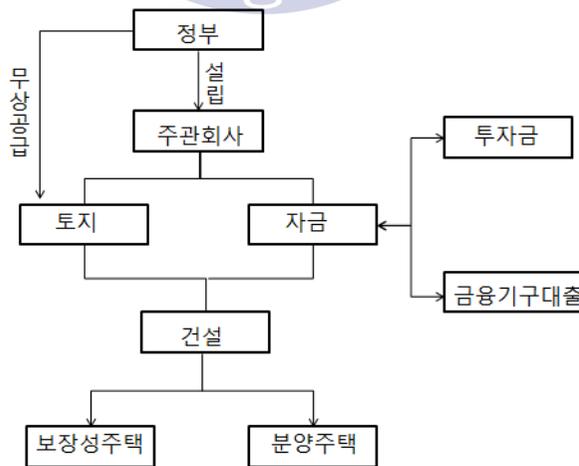
구매 등의 계약을 맺는다.

### 5.1.3.2 공공건설

정부의 공공건설방식은 정부가 보장성 주택 건설을 보장하기 위한 주관회사를 세워 토지와 자금을 투입하는 방식으로 회사가 은행, 보험, 사회보장 기금 등 금융기관의 대출을 받아 주택 건설과 운영 관리를 보장하는 건설 방식이다. 직접 입찰은 정부가 토지를 무상으로 제공하고, 정부가 주관회사를 지정하여 자금은 직접 지출한다. ‘선임대, 후판매’를 통해 매각하는 방식으로 재무적 균형을 맞춘다. 충칭시는 중국이 보장성 주택 분야에서 직접 입찰하는 방식으로 매우 성공적인 도시다.

Figure 6처럼, 건설 토지는 지방 정부의 무상 지출금에서 비롯되었고, 자금은 주로 지방 정부에서 자본금을 주관회사에 주입한다. 사업 자본금은 중앙 보조금, 성급 보조금, 지방 정부 공공예산 자금, 토지 매도 수익금, 주택 마련 저축 부가가치 수익금 및 지방 정부 채권 자금 등으로 구성되어 있다. 주관회사는 정부의 신용 보증이나 다른 입찰 담보 형식으로 상업 은행, 보험 및 사회보험 펀드 등 금융기관에서 대출을 받는다. 운영 기간 중에 회사는 보장성 주택 임대료, 판매 소득, 혼합건설 상업시설에는 상업시설 판매, 임대 소득 등의 수익을 관리하고, 정부의 정책 보조금 금융기관 대출과 부동산 관리 지출 등을 지원한다.

Fig. 6 보장성주택의 공공건설방식



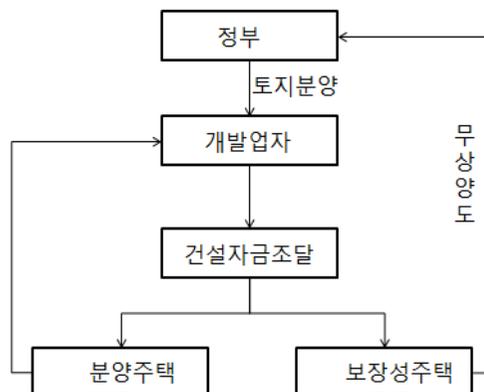
출처: 郝生跃 등 (2017), 앞의 글, p.47.

2003년 충청시 인민정부는 보장성주택 건설을 위해 주관회사를 설립하여 토지정비, 사회문화 공익시설 건설, 공공 인프라, 공공임대주택 건설 등의 담당하게 하였다. 충청시 정부는 주관회사에 토지와 자금을 투입해 정부의 신용을 담보로 금융기관의 대출을 받았다. 주관회사는 토지 비축부터 시작해 후기의 부동산 관리 운영 전반을 관리한다. 충청시 공공임대주택 건설은 전국의 다른 지역보다 남달리 ‘공유, 공건, 공영, 공익’ 을 견지하는 것이 특징이다. 이 방식의 장점은 지방정부의 규모에 맞게 조절이 가능하다는 점이고, 단점은 정부의 자금 투입량이 크고, 부채가 높고, 후속 운영 관리 요구가 높고, 사회적 기업들이 참여하기 어렵다는 것이다.

### 5.1.3.3 혼합건설

혼합건설방식은 정부가 개발업체에게 일정수량의 보장성주택을 강제로 건설하도록 하는 것으로, 개발업체가 해당 비율에 해당하는 보장성 주택을 만들어 분양할 수 있도록 하는 방식이다. 혼합건설이 부적절한 항목에 대해, 정부는 개발자에게 주택 건설 원가보다 낮지 않은 비용을 지불하는 것으로 미래에 보장성 주택 사업 계획을 마련하는 특별한 자금으로 활용했다. Figure 7처럼, 이 공사 건설이 완료된 후 분양 주택은 개발업자가 시중에서 판매하고, 보장성주택은 계약에 따라 무상으로 정부에서 지정한 부처에 전달하거나 정부가 약한 가격대로 회수하고, 보장성 주택의 재산권은 정부가 갖는다. 국가 정책에 따르면 부동산 개발 사업에 짓는 공공임대주택은 투자보조금, 대출 금리 등의 혜택을 받아 지원할 수 있다.

Fig. 7 보장성주택의 혼합건설방식



출처: 郝生跃 등, 앞의 글, p.48.

혼합건설방식에서는 정부가 돈을 쓸 필요가 없고, 일정한 토지 양도 수익을 얻을 수 있고, 개발 업자들은 마케팅, 브랜드의 우위를 발휘할 수 있다. 그러나 혼합건설의 보장성 주택의 수량이 한정돼 있어 건설 계획이 개발업체 참여 의욕의 규제를 받고 있어 개발 업자들이 과도하게 제한받고 있다.

최근 몇 년 간, 각 지방정부가 보장성 주택 공급을 보장하는 정책을 잇달아 내놓고, 분양 주택 혼합건설 보장성 주택 모델을 적극 탐색하고 있다. 베이징시(北京市)는 2010년 이후 혼합건설방식을 적극 장려하고 있다. 시안(西安)의 새로 건설된 보장성 주택은 대부분 혼합건설방식을 채택하고 있다.

이상과 같이 중국의 현행 보장성 주택 건설 방식은 대체적으로 위탁대리건설, 공공건설, 혼합건설 등으로 나눌 수 있으며, 각자의 장점을 갖고 있다. 혼합건설 모델을 제외하고 자금출처는 주로 정부와 은행 대출에 의존하고 있으며, 민간 자본 유치를 대대적으로 이끌고 있다.

## 5.2 한국 보장성주택의 자금조달 및 건설방식

### 5.2.1 한국 보장성주택의 자금조달방식

#### 5.2.1.1 한국 보장성주택 자금조달정책의 발전과정

한국의 산업화와 도시화가 빠르게 발전하면서 한국의 인구가 대도시에서 빠르게 몰리고, 토지와 주택이 도시 발전의 가장 중요한 문제 중의 하나가 되었다. 한국은 1960년대에 주요 주택정책을 국가가 대량으로 공급하고, 저소득층 주택 수요를 채우기 위해 공공주택을 대량으로 건설했다. 1941년에 창립한 조선주택영단은 1948년에 대한주택영단으로 이름을 고쳤고, 1962년에는 대한주택공사법(법률 3841호)에 의해 대한주택공사로 이름을 고쳤다. 1967년, 한국은 한국주택금고를 설립하여 공공주택 자금의 창출, 공급과 관리 등 각종 주택 금융정책을 마련하고, 국가 주택환경의 질을 효율적으로 개선하였다. 1969년 한국주택은행법에 따라 이름을 한국주택은행(주)으로 고쳤고, 1996년 3월에 시장에 출시되었다. 한국주택은행의 설립은 정부가 내놓은 주택 정책에 따라 저금리 대출을 제공하던 데로부터 1997년에 한국주택은행은 이미 주택 금융의 독단적 공급자로 되었다.

1970년대에 주택 부족 문제가 대량으로 존재했다. 한국정부는 『주택건설촉진

법』 215)을 제정하여 주택을 적극적으로 공급했다. 공공부문의 역할을 강화하기 위해, 1979년에 설립한 한국토지공사는 주택기지 개발 공급 주체가 되었다. 1980년에 제정한 『택지개발촉진법』 216)은 주택 건설 과정에서 주택기지의 취득, 개발, 공급 및 관리 등의 내용을 규정해 주택기지 공급을 보증하고 규제하였다. 1981년, 국민주택펀드의 설립은 주택 구입과 개발 업자 등과 관련된 저금리 대출을 제공한다. 1980년대 한국은 국제 환경과 석유 가격 등의 영향으로 국내 경제가 급성장하면서 도시화, 인플레이션, 가계의 증가 등으로 주택 수요가 늘어났다. 정부는 주택공급 확대 및 집값 안정을 위해 200만 가구 건설 계획 (1988~1992년)을 내놓았다. 한국 정부는 재정투자 확대, 주택금융 발전, 주택보급률 제고를 목표로 하고 있다.

공공 임대주택 건설은 한국 정부의 막대한 재력 지원을 받고 공공 자본과 민간 자본의 적극성을 동시에 불러왔다. 한국에서 국민주택기금과 한국 주택은행이 제공하는 대출은 1990년대 한국 주택건설의 주요 자금출처였다. 1980~90년대 국민주택기금과 한국 주택은행에서 제공하는 대출이 전체 주택의 80% 이상을 차지했다. 국민주택기금은 저소득층 주택에 대한 금융 지원 기능을 주로 맡고 있으며, 국민 주택은행은 중간 소득 가구의 주택 건설 금융 지원을 주로 담당하였다.<sup>217)</sup>

1997년 아시아 외환 위기가 터지면서 한국 주택시장은 1998년 집값이 폭락하고 재고가 늘어나는 등 집값, 땅값, 전세 가격의 침체가 이어져 건설업체들이 도산하였다. 한국 정부는 경기를 빨리 회복시키기 위해 주택정책을 풀어나가기 시작했다. 예를 들어 1998년부터 1999년까지 양도세, 분양 가격 전면 자유화, 외국인 보유 부동산 자유화 등 주택 규제 완화 등이다. 2000년 정부가 상업은행의 주택은행 업무를 허용하는 등 독점적으로 높은 주택금융 대출 산업 경쟁이 치열해지면서 대부분의 은행들이 대출 한도를 없애고 대출 만기를 30년 이상으로 늘었다. 개인 가계 금융시장에 들어가는 규제도 완화되고 상업은행 이외에 전문적인 금융 신용대출 기관과 보험사 등이 개인대출을 제공하고 있다.

1997년, 한국자산관리공사 (KAMCO) 를 설립하였고, 1998년 9월에 신용대출 자

215) 주택이 없는 국민의 주거생활 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준 향상을 기하기 위해 주택의 건설, 공급과 이를 위한 자금조달·운용 등에 관해 필요한 사항을 규정하기 위한 법이다. 1977년 12월 31일 제정됐다.

216) 도시지역의 주택난을 해소하기 위해 제정된 법으로 도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관한 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 하는 법률로 1980년 12월에 제정되었다.

217) 陈杰, 张鹏飞, 「韩国的公共租赁主防体系」, 『城市问题』, (2010.6), p.94.

산 지원 증권 (ABS) 발행을 토대로 한 『자산유동화증권』<sup>218)</sup>이 통과되면서 금융기관들은 부실 자산을 팔 수 있게 되어 주택 대출 자산의 증권화가 시작되었다. 1999년 10월, 『주택저당채권유동화회사법』<sup>219)</sup>에 따라 설립된 한국주택저당채권유동화 주식회사 (Korea Mortgage Corporation, KoMoCo)가 2001년에 첫 주택 담보대출 지원 증권을 발행했다. 2003년, 『한국주택금융공사법』<sup>220)</sup>을 통과시키고 실행하기 시작하였다. 2004년 3월, 한국주택금융공사가 설립되었고, 담보지원대출 (MBS) 시장이 발전했다. 이 같은 정책 조정 아래 그동안 주택 대출이 다수를 차지하는 단기 주택 대출 비율이 점차 낮아지고, 장기 대출 비율이 점차 상승하면서 주택금융시장 안정을 이뤄냈고, 채권시장의 장기 채권이 부족한 문제도 해결했다.

### 5.2.1.2 한국 보장성주택의 주요 재원

한국주택금융은 제도권금융과 비제도권금융으로 나뉜다. Figure 8처럼, 제도권금융이란 금융기관을 매개체로 삼아 자금을 공급하는 것을 말하며, 제도권금융은 자금출처에 따라 공공자금과 민간자금으로 나뉜다.

공공자금은 정부의 재정 지출, 국채와 공채 조달의 국민주택펀드 및 농협개량자금을 포함한다. 민간자금은 주민 예금과 금융 부채 발행, 회사채 발행 등으로 받은 은행이나 생명보험사 등의 주택 자금도 포함된다. 민간자금은 또 금융기관주택자금 대출, 금융기관일반자금대출, 금융기관 기업자금대출, 프로젝트금융, 신탁, REITs 등으로 나뉜다. 비제도적금융은 임대인이나 주택 구입자들의 임대자금, 분양 자금 등을 포함한다.

218) 자산유동화증권이란 부동산, 매출채권, 유가증권, 주택저당채권, 기타 재산권 등과 같은 유형·무형의 유동화자산(Underlying Asset)을 기초로 하여 발행된 증권을 말한다.

219) 이 법은 주택자금의 장기적·안정적 공급으로 주택금융의 기반을 확충하기 위하여 주택저당채권유동화회사의 설립·운영과 주택저당채권담보부채권 및 주택저당증권의 발행에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

220) 한국주택금융공사를 설립하여 주택저당채권 등의 유동화와 주택금융 신용보증업무를 수행하게 함으로써 주택금융 등의 장기적·안정적 공급을 촉진하여 국민의 복지증진과 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 제정한 법(일부개정 2009.04.01 법률 제9617호).

Fig. 8 한국의 주택금융제도



출처: 강미나, 하수정, 이현지, 조진철, 『한국 주택금융제도의 역사적 개관』, (국토연구원, 2011), p.73.

### 5.2.1.2.1 국민주택펀드

1972년에 제정한 <주택건설촉진법>은 2003년에 <주택법>으로 이름을 고쳤다. 전자의 목적은 주택난을 해결하는 것이다. 반면 후자는 주거 환경의 질을 높여주고, 저소득 가정에서 구입, 임대 주택, 주택환경 개선을 위한 저금리 대출을 제공한다. 한국은 1981년 국민주택기금을 설립했고, 돈을 제공하는 방식으로 중소형 주택 공급을 가속화했다. 이 기금은 중소형 주택의 공급과 소비를 겨냥한 것이다. 국민주택기금의 주요 자금출처는 국민주택 채권, 요약저축, 주택복권, 이자소득으로 국토해양부가 책임지고 관리하며, 구체적인 대출 청탁은 은행에 맡는다. 국민주택기금 대출은 주로 장기 보증금 임대 대출이다. 대출 대상에 따라 조건이 달라진다. 최저 소득 가정은 일반 가정에 비해 최고 대출 금액이 높고, 연 이자와 자금조달 기간 등이 비교적 큰 혜택을 받고 있다. 일반적인 가구의 장기 보증금 대출 만기는 보통 2년으로, 만기되면 두 번 연장 할 수 있고, 매년 연장할 수 있는 시간은 2년이다.

국민주택기금의 지원은 임대 자금을 위주로 하며 주택 구입에 대한 자금이 상대적으로 적다. 청약저축 제도는 주택 구입 수요가 있는 사람이 집을 마련하기 전에 저축한 예금의 전부 또는 일부 자금을 주택으로 청약하는 제도다. 주택 수요를 충족시키기 위해 주민들이 앞으로 주택을 살 수 있도록 저축하는 것이다. 1978년부터 시행되는 요약 저축은 주택 수요자에게 안정적인 주택을 공급하기 위해 예금과 예약 선불금, 예약금 세 가지로 나뉜다. 한국 정부는 2009년 예약저축(과거 요약 저축의 여러 항목의 모든 내용도 포함)을 출시했다. 요약 저축은 부동산 건설에 자금 공급원을 제공했고, 또 주택 구입자의 구매 자격을 주는 제도로 시행되는 것으로, 국민주택기금의 주요 출처 중 하나다.

#### 5.2.1.2.2 주택금융신용보증펀드

한국정부는 1988년에 주택금융신용보증펀드를 설립하였고 주택 금융의 장기, 안정적 공급을 촉진하고 일반 시민들이 집을 구매하도록 지원하는데 목적을 두고 있다. 한국주택은행은 기금 조성 및 운영을 담당하고, 이 기금의 설립은 필요한 사람들의 대출이 순조롭게 진행될 수 있도록, 일반 서민들을 위한 주택 공급을 원활하게 보장한다. 주택금융신용보증펀드는 정부와 주택금융 기관이 자금과 담보를 제공하고, 주택 금융기관 대출을 원하는 직원들에게 주거나 주택을 임대하거나 개선하도록 보장한다.

『근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률』<sup>221)</sup>에 따라, 주택금융신용보증펀드는 정책성 기금이고, 주택 금융기관이 제공한 자금을 바탕으로, 신용보증금은 기금 운용 자금으로 충당한다. 주택금융 신용보증기금은 주로 저소득 가구와 소형 호수에 신용보증을 주고, 최초 주택 구입자금 대출, 근로자, 일반시민 주택 대출, 일부 시민 임대대출이 갚지 못할 때 대출을 제공하는 금융기관에 대한 보증이다. 주택금융신용보증펀드의 신용보증은 부동산 담보대출의 위험을 낮추고 대출 기관의 자산 건전성을 보장하는 역할을 했다. 신용보증기금은 개인의 신용 분류를 1~10 등급으로 평가해 일정 등급 이상의 사람에게 보증서를 지급한다.

#### 5.2.1.2.3 한국주택금융공사

221) 1987년 '저축증대와 근로자 재산형성지원에 관한 법률'을 대체하여 제정된 뒤 2003년 법률 제7059호까지 17차례 개정되었다.

한국 금융기관은 1997년부터 부실 대출을 받고 금융기관의 자기자본 비율을 높이고 저당 채권의 유동화 제도를 도입했다. 2003년11월, 한국은 『한국주택금융공사법』을 통과시켰다. 2004년3월, 이 법에 따라 주택금융 공사를 설립하였고, 정부 기관의 신용을 바탕으로 주택 담보 채권을 발행 해 금융기관의 임대자금 대출 및 주택 담보대출을 지급하는 주택 신용보증서를 마련했다. 국민주택의 안정을 보장하고 주택 연금 업무를 관리하는 데 목적을 두고 있다. 동시에, 주택 건설을 촉진하기 위해 한국주택금융공사는 주택 개발 업자에게 건축자금 대출에 관한 보증서를 발급했다. 한국주택금융 공사는 주택 가격의 70%, 상환기간 20년, 고정금리 6.8%를 규정하고 있다. 한국주택금융공사의 설립은 한국이 주택 담보 대출 지원 증권 주택저당증권 (MBS) 시장으로 발전하였다는 것을 상징한다. 주택 담보대출 증권화의 발전은 그동안 주택 대출이 다수를 차지하는 단기 주택 대출 비율이 점차 낮아지고 장기 대출 비율이 점차 높아지고 있는 것으로 나타났다. 한국주택금융공사의 설립은 장기 고정금리 대출의 급격한 증가에 따른 금융 불안을 완화하고 금융기관의 건전성과 안전성을 높여 한국 중산층의 복면을 확대하고 분업을 중단하면서 주택 금융의 발전을 촉진시켰다. 장기적으로는 주택 금융 정책이 뚜렷한 효과를 거두었다.

#### 5.2.1.2.4 주택연금

주택연금을 또 역(逆)모기지론 (Reverse Mortgage Loan) 이라고도 부른다. 즉, 자신이 소유하고 있는 주택을 주택금융 공사에 저당 잡히고, 이에 상응하는 연금을 받는다. 고령자들은 소득이 없는데도 주택을 소유한다는 전제하에 자신의 주택을 담보로 주택 연금을 신청할 수 있고, 신청자 부부는 세상을 떠나기 전에 자신의 집에서 생활 보장금을 받을 수 있다. 신청자 부부가 세상을 떠난 뒤 주택금융 공사는 부동산에 대한 처분을 받아 생전에 사용했던 대출 원금과 이자를 갚을 수 있다. 세상을 떠날 때에는 사용 금액이 연금 총액보다 크고, 차액은 신청자의 후계자에게 돌려준다. 아직 사용하지 않은 금액은 연금을 지급하는데 사용되며, 부족한 부분은 보충할 필요가 없다.

주택 연금 제도는 2007년 7월부터 시행에 들어갔다. 주택 연금 제도 시행을 요구할 때 신청자의 부부 연령이 65세 이상 이어야 한다. 2009년 4월, 이 같은 조건을 하향 조정하고 부부가 만 60세면 신청할 수 있었다. 부부는 2013년 8월부터 한 사람의 나이가 60세를 넘으면 주택 연금 가입을 신청할 수 있다. 이 제도는 부부가

집을 한 채만 보유하고 실제로 이 집에서 생활하도록 했다. 함께 사는 자녀는 별도의 집을 소유할 수 있지만 주택 가격은 9억 원(한화) 이하보다 낮아야 한다.<sup>222)</sup>

일반 주민의 주거 안정을 보장하기 위해 한국 정부가 공공성을 발전시키는 주택 금융을 지원하였다. 한국 공공 지원 정책 가운데 가장 큰 규모의 펀드는 국민주택 기금으로 저소득 가정 주거 안정을 목적으로 시작된 자금이다. 청약저축 제도를 통해 민간 자금이 더 좋은 역할을 할 수 있다. 주택 공급을 장기 사업으로 간주하면 민간 자금으로 주택시장을 발전시키는 능력이 한계가 있는만큼 정부 정책의 큰 지원이 필요하다.

Table 9 임대주택 종류별 재원 및 입주대상

구분	유형별 (사업주체)	비용부담	기간	대상	규모
공공임대주택	영구 및 50년공공임대(국가, 지자체, 토지구택공사)	- 국가·지자체 재정(85%이상) 사업자 및 입주자부담15%	영구	- 국민기초생활보장법에 의한수급자(생보자) - 모자가정, 국가유공자 등 - 기타 청약저축가입자	40㎡ 이하
		- '92-'93 사업분·재정 50%, 기금20%, 입주자30% - '94년 이후 규모별로 기금지원	50년	- 청약저축가입자 - 기타 특별공급대상자 · 국가유공자, 철거민, 장애인 등	60㎡ 이하
	국민임대(토지구택공사, 지자체)	- 재정20-50% - 주택기금37-42% - 사업자10% - 입차인3-28%	30년	- 50㎡ 미만: 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%이하인 무주택세대주(50% 이하인자 우선공급) - 50-60㎡ 이하: 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%이하인 청약저축가입자(무주택세대구성원) - 60㎡ 초과: 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%이하인 청약저축가입자(무주택세대구성원)	85㎡ 이하
	장기전세(토지구택공사, 지자체)	건설 매입	- 공공임대와 동일 - 시행자100%	20년	국민임대와 동일 단, 소득은 50%완화 가능 무주택세대구성원

222) <https://www.hf.go.kr/hf/index.do>, 한국주택금융공사.

					없음
	5년·10년 공공임대(토지주택공사, 지방공사, 민간업체)	- 규모별로 기금지원(85㎡이하) - 택지는149㎡까지 공급	5년 10년	무주택세대구성원(청약저축가입자)	149㎡이하
	사원임대(토지주택공사, 지방공사, 민간업체, 고용자)	- 규모별로 기금지원(85㎡이하) - 택지는149㎡까지 공급	5년	5인이상 고용자업체의무주택 세대주인 피고용자	85㎡이하
민간임대	민간건설임대(민간업체, 개인)	- 자체자금 및 임대보증금	5년	사업자 자율선정	제한없음
	매입임대(개인, 법인)	- 자체자금 및 임대보증금 · 호당7,500만원(수도권1.5억원)까지 자금조달	5년 10년	사업자 자율선정	제한없음

출처: 2016 주택업무편람, p.250.

Table 9와 같이, 한국의 영구 및 50년 공공임대는 주로 40㎡이하의 규모에 집중되었고, 건설비용은 주로 국가·지자체가 85%이상 부담하고 사업자 및 입주자는 15%를 부담한다. 국민임대주택은 임대기간이 30년이며, 국가재정에서 20-50%를 부담하고 주택펀드에서 37-42%를 부담하며 주로 85㎡이하의 규모에 집중되었다.

## 5.2.2 한국 보장성주택의 건설방식

한국의 주택 담보 공급은 주로 공공임대주택과 전세 대출, 주택 구입 대출로 이루어진다. 한국의 공공 주택정책은 저소득층의 주택문제를 해결하고 공공 임대주택을 지원하는 것이다. 이는 국가나 지방정부가 정부 예산을 투입해 건설하는 것이다. 국민주택기금의 지원으로 건설한 임대주택은 재정, 택지, 금융, 세제 등에서 지원을 받는다.<sup>223)</sup> 한국 공공 임대주택 시스템의 대대적인 발전은 한국 정부의 ‘정부 주도, 자금조달 지원, 기업의 운영, 맞춤형 공급’의 발전 원칙에 의해 이루어졌

223) 金大鴻, 「从韩国的公共住房制度看中国保障性住房制度的建立」, 『经济导刊』, (2008. 2), p.83.

다. 한국 정부는 공공 임대주택에 대한 개발에 상응하는 토지, 재정, 금융정책 지원을 줄여 임대료 수준을 낮추는 정책 환경을 만들어 내었다. 또한 국민주택기금을 주체로 하는 공공 주택금융 시스템으로 한국 공공임대주택의 개발 건설에 장기적으로 안정적인 자금조달 루트를 제공하고 있다. 한국의 공공 주택건설에서 대한주택공사 (KHFC)와 민간 기업이 주력 역할을 하면서 공공 주택의 관리와 보호를 제공하고 있다.

한국 공공임대주택의 개발과 건설 과정에서 대한주택공사는 공공 임대주택 개발에 조력 작용을 했다. 대한주택공사는 1962년 주택건설 분야의 공기업으로 공공주택 건설과 도시 주택환경 개선 등을 전담해 왔다. 한국 토지와 주택공사를 설립해 토지 매입, 개발, 비축, 공급, 도시개발과 유지, 주택 건설, 공급과 관리를 통해 국가 주택의 개선과 토지를 촉진하는 효율적 이용을 통해 국민경제의 발전을 촉진시켰다. 대한주택공사의 개발자금은 주로 국민주택기금, 정부지원, 기업채권, 상업 이익 등에서 비롯됐으며, 국민주택기금의 저금리 대출을 받는 우선권을 갖고 있다. 상업 이익과 국민주택기금의 지원이 대한주택공사의 주요 자금출처였고, 정부는 일정한 자금만 지원하였다.

대한주택공사는 저소득층 가구의 주택을 짓기 위해서는 토지를 소유할 수 있는 권리도 갖고 있다. 이에 따라 대한주택공사는 시장 가격으로 토지 소유주한테서 땅을 차지하는 것이 아니라 정부의 평가 가격에 따라 받을 수 있다. 또 한국정부는 용적률, 녹화율 인상 등의 조정, 시공 절차 간소화, 해약 보상비 등의 조치를 통해 보장성 주택 건설 원가를 줄이는 방안을 추진하고 있다. 1962~1996년 한국 정부가 대한 주공을 통해 94만채의 공공 주택을 건설하여 같은 기간 신규 주택의 9.6%를 차지했고, 이 중 89%가 저소득층에게 임대되었다. 대한주택공사는 현재 매년 5만채의 공공 주택을 공급하고 있다.<sup>224)</sup> 1978년 한국이 개정한 <주택 발전 촉진법>에서 처음으로 청약통장제도를 규정했다. 이 제도는 모든 미래에 분양을 준비하는 사람, 공공 건설을 준비하는 개인이 개발하는 주택에 상관없이 은행들이 전문적으로 계좌를 보유하는 것이 필요하다는 것이다. 주택의 등록, 거래, 매매는 모두 이 계좌를 통해야 하며, 모든 가정에는 한 계좌만 보유할 수 있다.

### 5.3 소결

---

224) 대한주택공사 (LH) , [http://www.lh.or.kr/lh\\_main\\_offer.asp](http://www.lh.or.kr/lh_main_offer.asp).

우선, 중한 보장성 주택의 목표는 모두 저소득층에게 쾌적한 주거 환경을 구축하는 것이다. 현재는 양국 모두 임대 주택을 주요 방식으로 보장성 주택을 제공한다. 한중 양국의 보장성 주택의 자금조달 방식은 대체로 정부가 투입하는 자금, 민간 자금, 은행 대출로 구성되어 있고, 정부나 기업 채권의 발행을 통해 보장성 주택을 건설하는 자금을 모은다. 한중 양국의 인구 구조가 고령화 사회에 진입함에 따라 보장성주택의 수요는 점점 더 증가하고 있다. 이 같은 공통점이 중한 양국의 보장성 주택 제도에서 큰 유사성을 불러일으켰다. 그러나 한국의 주택 보장 제도가 중국의 제도보다 일찍 발전하였고, 더 합리적이고 완벽하여 분포범위가 더 넓으며, 진입과 퇴출 체제도 합리적이어서 중국의 보장성 주택 제도의 개혁과 혁신에 유의한 경험을 제공해주고 있다.

중국의 국토 면적이 너무 크고, 인구수가 많다. 도시마다 인구, 경제, 토지가 다르기 때문에 전국적으로 같은 정책을 시행하기는 어렵다. 한국은 보장성 주택 자금 모금과 관리를 위해 대한주택금융공사를 설립했다. 보장성 주택 건설을 위해 대한주택건설공사를 설립하였고, 두 기관의 설립은 한국의 보장성 주택의 원활한 추진을 보장한다. 중국은 이런 전문적인 기관이 없고, 전문적인 직책과 권리를 갖고 있으며, 과학적 합리적인 기획과 관리, 부서의 책임이 명확하지 않고, 책임이 제대로 되지 않아, 그 책임의 추궁이 제대로 이뤄지지 않으므로 중국의 보장적인 주택의 합리적인 발전을 제약하는 요인이 되고 있다.

## 6. 시사점 및 결론

### 6.1 중국에 대한 시사점과 개선방안

#### 6.1.1 중국 보장성주택제도의 문제점

##### 6.1.1.1 관리문제

중국의 보장성주택은 주로 정부예산과 토지 양도대금에 의존을 많이 하고 있다. 그러나 이 제한된 자금이 실제로 잘 집행되지 않고, 편법으로 대출을 남발하는 것은 물론이고 채권을 남발하는 경우도 심각하다. 예를 들면, '도시의 보장성 주거안정프로젝트 추적 감사 결과'에 따르면 187 가구의 보상 대상자가 허위 재산 자료를 조작하는 등의 방식으로 혜택을 받아 9,617.88만 위안을 배상했다. 102개 기관은 이중 건설 수량, 중복 신고 등의 수단으로 도시 주거안정프로젝트 재정 자금 2.72만 위안, 농촌의 위험 주택 개조 재정 자금 1.83만 위안을 받았다. 142개 회사가 주거안정프로젝트 재정 자금 4.86만 위안 (농촌의 위험 주택 개조 비용 1,847.64만 위안 포함), 은행 대출과 기업채권은 13.22억 위안을 유용하여 사업비를 메우는데 사용하였다. 이 밖에 41개 말단 운영 기관과 일부 촌지 간부들은 허위 신고, 뇌물을 받거나 '보증금'등을 받는 방식으로, 위험한 집을 개조하는 비용 1,448.38만 위안(이중 농촌의 위험한 집을 개조하는 비용은 1,247.12만 위안) 을 남용하였다.<sup>225)</sup>

석가장의 부동산 그룹 유한회사는 판잣집을 개조한 기업채권에 19.21억 위안을 토지 관리비로 지급하고, 집단 등록 자본금 늘리기 등 지출에 사용했다. 옌타이(烟台)시 홍풍치업(宏丰置业) 발전유한회사의 주건 안정프로젝트에 6억 위안을 대출해주었다. 대홍안령 임업 그룹은 임업 판잣집을 개조한 기업채권 자금 4.34억 위안을 공항, 도로 등 다른 사업에 지출에 사용했다. 사천남충시(四川南充市) 발전투자

225) 2015년 보장성 주거안정프로젝트 추적 감사 결과, 중화인민공화국 감사 사무국, 2016년 6월 29일.

유한회사(남충발전), 남충시 고평구 주택 보장 센터의 전자는 남충시 정부가 출자하여 설립한 것으로, 시 정부의 국위 위원회가 공인의 직책을 수행하는 국유 기업이다. 남충시 국유 자산 경영, 토지보유, 분양, 도시 대중교통, 수무 분야의 독점 기업이다. 반면 후자는 남충시 고평구 도시계획 건설국 산하 기관으로, 이 지역의 보장성 주거안정프로젝트를 맡았다. 보장성 주거안정프로젝트에서 남충 발전과 남충시 고평구 주택 보장 센터는 '비주거안정프로젝트를 도시 판잣집 구역 개조 프로젝트로 만들어 판원 개조 기업 채권 2 억 위안, 주택 적립금으로 2 억 위안' 을 대출 받는 위법행위가 있었다.<sup>226)</sup>

이렇게 많이 규정을 어긴 사건은 기본적으로 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 지방정부의 관리 소홀이며, 둘째는 인위적 이익을 도모하는 개인적 행위이다. 지방정부의 절대다수는 보장성 주택 건설에 대한 관심이 부족하다는 점에서, 보장성 주택을 발전시킬 수 있는 정치적 업적이 적고, 경제적 이익이 적고, 일부러 보장성 주택 자금을 점용하여 사용하는 것으로 나타났다. 상급기관에 의해 적발되더라도 처벌이 거의 없었다. 곳곳에서 돈이 난무하는 편법을 쓰는 것이 근본적인 원인이다. 또 개인의 이익을 위해 개인적으로 나눠 주거나 복지 등 형식으로 국유자금을 횡령하는 것은 보장성 주택의 규제가 엄하지 않고 불규칙적이고 투명하지 않아 일부 관리들은 요행적인 심리를 갖고 있기 때문에 공적 자금을 낭비하는 현상을 초래해 보장성 주택 건설에 어려움을 증가시켰다.

蔡冰菲(2009)<sup>227)</sup>는 현실적으로 보장성 주택의 자금 문제는 주로 지방정부에 의존해 해결해 왔다는 점에서 지방정부의 태도가 보장성 주택 건설에 더 불리하다는 판단을 하게 되었다. 지방 정부는 GDP의 압력과 외부의 효과에 대한 우려, '편승'의 심리로, 이들의 보장성 주택 건설에서 중앙 정부와 맞서는 태도를 보였다. 태도가 적극적이지 못하여 임무를 완수하지 못한 이상 기존의 돈을 편법으로 유용하자는 심리가 생겨났다. 周毕文, 陈庆平, 王树静(2015)<sup>228)</sup> 등의 학자들은 주택 보장에 대한 전방위 감독의 부재, 정부 권력의 국경, 정부의 사회기능 약화 등이 가능하다고 주장했다. 이러한 문제점은 건전한 주택 보장 체계를 수립하면 점차 해결될 수 있기 때문에 정부 부처의 역할을 명확하게 하여 기능의 중첩을 줄이고, 정부의 관리

226) <http://money.163.com/14/0728/11/A283T6HC00253B0H.html> (최종방문일: 2017/10/31).

227) 蔡冰菲, 「保障性住房建设中地方政府与中央政府的博弈分析」, 『社会科学家』, (2009. 12), pp.40~43.

228) 周毕文, 陈庆平, 王树静, 「首都住房保障体系建设的现状及对策研究」, 『城市发展研究』, (2015. 10), pp.119~124.

부실에 따른 나쁜 결과를 효과적으로 줄여야 한다.

### 6.1.1.2 보장성 주택의 분배 및 퇴출체제 문제

중국 감사부서에 따르면 안휘성 화이난(淮南)시의 일부 보장 대상 신고 자료가 부실하며, 부처가 엄격하지 않고, 703 가구가 보장 조건에 맞지 않는데도 불구하고 저가임대주택을 분양 받았고, 보조금 285.56만 위안을 받은 것으로 나타났다. 쌍아산(双鸭山市 시대신도시의 규정을 어기고 대외로 판매한 보장성 주택 1.676만 가구 중, 저가임대주택이 1,006채, 공공 임대주택이 670채인 것으로 나타났다. 고원(固原)시 635 가구는 보장 조건에 맞지 않는 주민이 제때 퇴출되지 않고 있으며, 이 중 190 가구는 주택 임대 보조금 78만 위안, 445 가구는 보장성 주택 445채를 지원 받았다.<sup>229)</sup> 이 주택 보장 기반으로 관리는 취약하고, 자격 심사와 퇴출 체제가 불건전하다. 보장 대상 동향 관리도 미흡하고, 취급 심사가 엄격하지 않은 등 이유 때문에 4.85만 가구가 자격이 없는데도 이미 보조금을 받아 집을 개조하는 비용 4.24 억 위안을 받았고, 5.89만 가구가 소득을 감추고, 주택보장 보조금 6,046.25 만 위안을 받았고, 6544 채의 보장성 주택이 규정을 어기고 판매됐거나 부정 단위 사무 및 임대 경영에 사용되었다.

규정에 따르면 도시 보장성 주택 배분 자격을 금융, 사회보험, 재정, 차관, 민정, 거주 등 여러 부문에서 심사해야 한다. 그러나 분배 과정의 허점을 보면 감독이 힘이 없는 것이 주요 원인 이라는 것을 알 수 있다. 관리 감독이 소홀했기 때문에 관련 부처 실무자들이 직무를 이용하여 규정을 위반하는 사례가 발생한 것이다.

신청인의 주택 현황, 가계 수입, 가계 자산 등은 기초 및 관련 부서 등의 심사와 공시를 거쳐야 한다. 절차가 엄격해 보이는 것처럼 보이지만 일부 부처는 불법 행위를 저질렀다. 보장받지 말아야 하는 사람들은 보장 받을 수 있었고, 보장받아야 하는 사람들이 오히려 외면당하고, 자격이 없는 사람들이 보장성 주택으로 돈을 벌었다. 이는 사회 자원에 대한 엄청난 낭비다.

叶晓甦, 黄丽静(2013)<sup>230)</sup> 두 학자들은 공평성과 보장성 주택 체계 건설에 관한 관계를 설명하며 보장성 주택의 건설을 보장해 주는 것이 기본적인 공평성이라고 하

229) <http://www.nbd.com.cn/articles/2015-08-17/938987.html> (최종방문일: 2017/10/31).

230) 叶晓甦, 黄丽静, “公平和效率指导下的我国保障性住房体系建设”, 『城市发展研究』, (2013. 2), pp.35~37.

였다. 胡萍(2014)<sup>231</sup>)은 보장성 주택의 퇴출 시스템을 검토하며, 당대 보장성 주택의 건설, 퇴출 체제는 자원 낭비를 피할 수 있고 순환적으로 이용하여 효율을 극대화하는 것이 중요하다고 지적했다. 张占录(2011)<sup>232</sup>)는 보장성 주택의 퇴출체제는 일본과 영국 등의 퇴출체제를 참해 자신에게 맞는 철저한 퇴출 제도를 만들어야 한다고 제안했다. 공평은 주택 정책을 보장한다는 전제로, 단점을 피하고 사용 효율을 높이는 것은 정책 제정자들이 검토해야 할 문제이다. 건전한 퇴출 시스템을 갖고, 필요한 것은 신청할 수 있고, 필요하지 않은 반드시 물러나야 한다. 이것은 공평성이다.

### 6.1.1.3 ‘슬럼화’ 문제

일부 도시에서 보장성 주택을 대규모로 집중 건설하는 경우가 많다. 건설 지역이 때로는 몇 개의 행정단위에 이르는 곳도 있다. 이곳에 거주하는 사람들은 모두 저소득층이어서 사회에 있는 사람들이 색안경을 끼고 그들을 대하기 쉽다. 이 지역의 사람들은 시간이 지나도 이런 자신감이 없는 마음을 가진다. 또 이들은 구매력이 약해 주변의 상업적인 개발이 작아 다른 곳과 어울리지 않기 때문에 점차 슬럼화가 된다. 이렇게 슬럼화되는 보장성주택 단지는 정가 토지를 분양할 때 정치적 성과 재정 세수 등의 문제를 고려해 주택 용지 대부분이 무상으로, 또는 제한적으로 판매하는 것으로, 재정적으로 큰 수익을 올리지 못한다. 정부가 보장성 주택 부지를 선택할 때 적극성이 높지 않아 주택의 실용적 가치가 높지 않고, 입주율이 낮고, 자원 낭비, 심지어는 아무도 신청하지 않는 상황을 초래한다.

청도시 백사만(白沙湾) 보장성 주택 지역은 텅 빈 공간으로 전락하고 있고, 백사만 지역은 청도시의 중점 민생 프로젝트로 공공임대주택 3,797채, 이중제한주택 6,253채로 건설이 완료됐지만, 2012년에 공개 판매되면서 지금까지 200 건의 신청만을 받았다.<sup>233</sup>) 이곳의 가장 근본적인 원인은 입지 선정이다. 외출의 불편이 실용적인 감소를 초래하고, 사람들이 이곳에 거주하는 것을 원하지 않는다. 보장은 더 말할 것도 없다. 결국 자원 낭비를 초래하였다.

杨铄虹, 谢浩俊(2016)<sup>234</sup>)두 학자는 입지 문제는 보장성 주택의 핵심이라며, 지역

231) 胡萍, “保障性住房退出机制探讨”, 『中华民居旬刊』, (2014. 2), pp.209~210.

232) 张占录, “我国保障性住房建设存在问题 发展障碍与制度建设”, 『改革与发展』, (2011. 3), p.75.

233) <http://www.yangtse.com/fangchan/2015-01-22/423976.html> (최종방문일: 2017/10/31).

사회에 대한 공간 배치도 제안했다. 张波(2017)<sup>235)</sup>는 보장성 주택의 인지감이 매우 중요해 존재감과 소속감이 집의 실제 수요를 보장하는 것이라고 생각하였다. 본인은 보장성 주택 보장 자체가 매우 좋은 조치라고 생각하며, 입지는 반드시 높은 것을 중시하고, 자원에 대한 낭비를 피하는 것을 고려해 규제에서 제한하고, 국민이 보장성 주택의 입지와 건설에 참여하도록 고려해야 한다.

#### 6.1.1.4 농민공 문제

농민공은 농촌 출신으로, 호적이 농촌에 있으면서 도시 근로자들과 현지에서 농업 이외의 산업분야에 6개월 이상 노동하고 있는 근로자를 말한다. 2016년, 중국 농민공은 2억 8,171만명으로 2015년에 비해 424만명 증가해 1.5% 증가했다.<sup>236)</sup> 이렇게 엄청난 농민공의 인구는 전 중국의 6분의 1 수준이다. 호적 제도의 제한으로 농민공들이 도시에 도착한 이후 각종 사회보장을 받기 어렵기 때문에 차별을 받게 된다. 농민공들은 경제 능력이 약하고 학력과 기술수준이 높지 않아 집을 구매하거나 임대하기 힘들고, 주거 여건이 좋지 않다. 이런 문제점은 사회 불안, 치안에 일련의 문제를 야기 시킨다.

郭士征, 张腾(2010)<sup>237)</sup>두 학자는 이 문제를 제기하며, 중국의 주택보장 체계에 대한 맹점과 불완전한 제도를 지적하면서 현재의 제도와 법률이 완전하지 않고, 건전하지 않다고 주장했다. 张江华, 黎明(2016)<sup>238)</sup>은 도시화 과정에서 농민공의 도시 융합 문제에 대한 연구를 진행했고, 농민공의 심리 및 교류 등 다방면에서 국가가 큰 힘을 들여 이 부분의 어려움을 해결해야 한다고 생각했다. 농민공과 같이 큰 비중을 차지하는 일부 집단에 대해 국가는 이들의 생존 조건과 이익을 보장해야 하며, 다원화된 제도를 만들어 보장해야 한다.

중국의 주택 문제는 유래가 깊고, 중요한 사회문제, 민생 문제다. 이전부터 주택 문제는 모두 각 지배 계층이 가장 중시하고 가장 해결하기 어려운 문제로 간주되

234) 杨铄虹, 谢浩俊, 앞의 글, p.52.

235) 张波, 「保障性住房社区研究: 回顾与展望」, 『浙江工商大学学报』, (2017. 3), pp.123~124.

236) [http://news.ifeng.com/a/20170120/50606321\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20170120/50606321_0.shtml) (최종방문일: 2017/10/31).

237) 郭士征, 张腾, 「“三元到四维”: 住房保障体系的构建」, 『探索与争鸣』. (2010. 8), pp.47~48.

238) 张江华, 黎明, 「城镇化过程中农民工的城市融入问题研究」, 『中共青岛市委党校青岛行政学院学报』, (2016. 6), pp.85~86.

었다. 건국 이후 중국 정부는 국민의 주거 문제 해결에 관심을 기울이고, 국민의 주거 여건 개선을 주택제도 개혁과 사회발전의 근본 목적으로 삼고 있다. 그러나 세계적으로 다른 선진국들의 주택 개혁을 보면 이것은 복잡하고 장기적인 과정이다. 많은 인력, 물력, 재력이 필요하므로 지속적인 과정을 거쳐야 건설의 초심이 될 수 있다. 중국의 주택제도 개혁은 경제 제도의 개혁과 함께 신중국이 탄생된 이래, 중국의 주택제도와 성격에 큰 변화가 생겼다. 주택 제도 개혁 이전에 중국의 주택은 기본적으로 주택의 가장 기본적인 속성 및 기능을 갖고 있었으며, 주거 속성을 발휘하는 것으로 생활의 필수품이었다. 중국은 인구의 흐름과 이전 및 판매를 제한하기 때문에 기본적으로 상품의 속성을 갖추지 못했다. 중국의 경제체제가 계획성 경제에서 시장화 되면서 사회의 기본 속성이 바뀌어 주택제도는 근본적으로 달라졌다.

중국의 경제력이 향상되면서 정부가 본격적인 발전을 중시하였고, 주택의 변화가 광범위하고 인구가 많아졌다. 이는 사람들의 편안한 생활, 사회의 조화로운 안정과 경제의 지속적인 발전의 관건이다. 중국 건설부 전 부장은 '소강 여부는 주택을 봐야 한다' 는 말을 한 적이 있다.' 보다시피 주택의 중요한 위치를 보여 준다. 계층 전체의 주택문제를 본격적으로 해결하고, 저소득층의 주택난을 해소하기 위해 중국 정부가 보장성 주택 건설을 제안했다. 중국의 도시 보장성 주택들은 많은 선진국의 발전 경험과 모델을 참고하였다. 기본 이념은 많은 서방의 고전적인 이념에 대한 연구를 참고하였다. 선진국의 보장성 주택 건설이 중국보다 앞섰고, 연구 결과도 현저하기 때문에 중국의 도시 보장성 주택 제도를 연구함에 있어 가장 기본적인 개념과 이론을 바탕으로 접근해야 중국 도시 보장성 주택의 발전 성과와 같음을 이해할 수 있고, 문제 해결의 실마리를 효과적으로 찾을 수 있다.

## 6.1.2 시사점 및 개선방안

여기서 우선 보장성 주택의 목적이 무엇인가를 짚고 넘어가야 한다. 보장성 주택은 주거 빈곤 계층의 주택문제를 해결하기 위한 것이다. 반면 보장성 주택 자금조달의 목적은 무엇인가? 보장성 주택 자금조달의 근본 목적은 보장성 주택의 건설을 가속화 하는 것이다. 이 목적은 의심할 여지가 없다. 그렇다면 현재 보장성주택 제도를 시행하면서 나타나는 문제점들에게 대한 개선방안을 살펴보도록 하겠다.

### 6.1.2.1 소산권방(小产权房)의 제도화

소산권방은 집체토지에 건설되어 집체소속의 주민들이 거주해야 하는 곳이지만, 집체에 속하지 않는 주민들에게 판매하는 주택을 말한다. 소산권방은 토지양도비 등의 비용을 내지 않았기 때문에 권리증(산권증)은 국가관리 부문에서 주는 것이 아니라 향정부나 촌장이 자체적으로 관리한다. 우리는 일반적으로 이런 유형의 집을 '소산권방' 또는 '향산권주택'으로 부른다.<sup>239)</sup> 공급 대상은 이 집단 내의 주민이다. 정책적으로 분양주택으로 판매되는 것을 허용 하지 않는다. 그러나 현재 도시의 일부 교외와 농촌에 접근해 향정부나 촌민 위원회가 개발 업자와 함께 이 같이 판매 자격을 갖지 못한 집을 시장에서 사적으로 거래하며, 현재의 주택시장에 큰 충격과 혼란을 가져오고 있다. 소산권방은 주로 토지의 성격이 집단 소유 또는 불법으로 경작지를 차지하는 것으로 판매 자격을 얻지 못한다. 이와 대응하는 것이 대산권방다. 대산권방은 이른바 '분양주택'이며, 분양주택의 토지는 입찰을 통해 토지 사용권을 불하받는다. 건설하는 과정에서 <国有土地使用证 (국유토지이용증)>, <建设用地规划许可证 (건설 용지 기획 허가증)>, <建设工程规划许可证 (건설공사 계획 허가증)>, <建设工程施工许可证 (건설공사 시공 허가증)>, <商品房销售(预售)许可证 (분양 주택 판매(미분양) 허가증)> 5가지 증서와 <住宅质量保证书 (주택품질보증서)>, <住宅使用说明书 (주택사용설명서)> 2가지 설명서와, <竣工验收备案表 (준공검수등록표)>, <房屋实测面积表 (주택실제면적표)>, <住宅工程质量分户验收表 (주택공정품질가구검증서)> 3가지 도표를 얻어야만 하는 합법적인 주택이다. 반면 소산권방은 <国有土地使用证 (국유토지사용증)>과 <商品房销售(预售许可证) (분양주택판매(미분양)허가증)>이 없어 권리증이 합법적이지 않고 법률적 보호를 받지 못한다.

### 6.1.2.1.1 소산권방이 나타난 원인

소산권방의 탄생은 특수한 집체소유라는 중국특색의 소유제도에서 기인한 것이다. 통계에 의하면 중국의 주택 총량 중 3분의 1 이상이 '소산권방'에 속한다. 이는 중국 전체 주택제도에도 부정적인 영향을 미친다. 현재 중국의 학자들은 소산권방이<sup>240)</sup> 나타난 원인에 대해 주로 몇 가지 관점을 가지고 있다. 严焰(2008)<sup>241)</sup>, 刘歆(2008)<sup>242)</sup>, 蔡继明(2009)<sup>243)</sup>, 黄阳(2014)<sup>244)</sup>, 胡加(2015)<sup>245)</sup>는 높은 집값이 소산권방을

239) 李杰, 李冬浩, 吕萍, 「小产权房纳入城市住房保障体系的可行性分析——以北京市为例」, 『住房保障』, (2013. 7), p.59.

240) 罗珺方, 向鹏, 莫樊, 「“小产权房”变更为保障性住房的可行性研究」, 『贵阳学院学报』, (2017. 6), p.67.

241) 严焰, 「“小产权房”的形成原因与出路探究」, 『特区经济』, (2008. 2), p.213.

양산하였다며, 수요가 있기 때문에 소산권방 시장이 있다고 주장하였다. 또 褚红丽(2009)<sup>246</sup>, 朱健, 郭松海(2009)<sup>247</sup>, 程浩(2009)<sup>248</sup>, 潘磊, 葛幼松(2014)<sup>249</sup>은 부동산 시장 체제가 건전하지 않고, 도시와 농촌 토지의 수익이 이원 분배가 불합리하며, 도시와 농촌의 주택 2원 관리 체계가 미비하다는 등의 객관적인 원인을 제시하고 있다. 杜建华(2012)<sup>250</sup>는 토지 제도, 주택제도와 재정세금 등 여러 가지 이유가 결합해 소산권방의 출현을 초래했다고 하였다.

중국 법률은 도시 토지는 국가 소유고, 농촌과 도시의 교외 토지는 집체의 소유에 속한다고 규정하였다. 1998년 개정된 <中华人民共和国土地管理法(중화인민공화국 토지관리법)> 43 조<sup>251</sup>와 63조<sup>252</sup>는 집체토지는 주민 주택, 향진 기업, 공공시설과 공익사업 등 건설에 사용해야 하며 다른 목적의 건설 용지 개발에 쓸 수 없도록 규정하였다. 중국 인민대학교 王秩교수는 국토부에는 집체 토지를 통일적으로 관리하는 부서가 없으며, 아직도 회색 지대에 있다고 하였다.<sup>253</sup> 감독의 부재는 소산권방의 대량 출현을 야기했고, 부동산 시장 질서를 파괴하고, 집을 사는 사람들의 권익은 보호 받지 못하게 되었다. 또한 소산권방을 건설하기 위해 농경지가 감소하여 식량공급에도 영향을 미치고 있다.

#### 6.1.2.1.2 소산권방의 보장성주택화

소산권방과 보장성 주택은 모두 중국이 주택 개혁 과정에서 시급히 해결해야 할

242) 刘歆, 「“小产权房”产生原因及未来出路探讨」, 『现代商贸工业』, (2008. 9), p.69.

243) 蔡继明, 「小产权房的制度根源及治理方略」, 『热点难点研究』, (2009. 22), p.25.

244) 黄阳, 「我国小产权房产生的原因及解决途径」, 『经营管理者』, (2014.), p.272.

245) 胡加, 「小产权房存在的原因与政策趋势分析」, 『经营管理者』, (2015), p.248.

246) 褚红丽, 「“小产权房”交易火热的原因及对策分析」, 『中北大学学报』, (2009. 3), p.48.

247) 朱健. 郭松海. 「论小产权房的产生原因机器规制」, 『生产力研究』, (2009. 18), p.94.

248) 程浩, 「中国小产权房: 现状成因与问题」, 『中共中央党校学报』, (2009. 4), p.62.

249) 潘磊, 葛幼松, 「“小产权房”的产生原因, 影响以及解决方法探讨——基于保障性住房体系的视角」, 『土地与房地产』, (2014.4), p.57.

250) 杜建华, 「城市转型重构过程中理性看待小产权房」, 『房地产开发』, (2012. 1), p.233.

251) <中华人民共和国土地管理法(중화인민공화국 토지관리법)>43 조: ‘어떤 부서와 개인이 건설하려면 토지를 사용해야 하며, 반드시 법에 따라 국유지를 사용해야 한다. 그러나 향진 기업과 마을 주민들의 주택이나 향촌(진) 마을의 공공시설과 공익사업 건설은 법에 따라 농민의 집단 소유 토지를 허용하는 경우가 많다고 밝혔다’

252) <中华人民共和国土地管理法(중화인민공화국 토지관리법)>63 조: ‘농민 집단의 모든 토지 사용권을 판매, 양도 또는 임대하여 비농업 건설에 쓰여서는 안 된다’

253) 严焰. 앞의 글, p.213.

두 가지 문제다. 이들은 제도와 기능에 상호보완적인 관계를 갖고 있어 양자를 결합해 해결하는 방안을 검토하고 있다. 소산권방과 도시 보장성 주택의 특성을 통해 우리는 보장성 주택과 소산권방의 다양한 공통성을 발견하였다. 소산권방이 합리적인 조정을 통해 보장성 주택으로 바뀌어 보장성 주택의 공급부족 문제를 해결할 수 있다. 소산권방은 <土地使用权证 (토지 사용허가증)>이 없고 단지 집체단위 또는 농촌의 기초단위 정부가 마련한 법적인 효과가 없는 재산권 증명이다. 합법적이지 않고 보장성 주택과 마찬가지로 분양, 양도 등 합법적인 상품의 속성을 갖추지 못하고 있고, 주택 처분권을 갖지 않는다. 토지 유형에서 보장성 주택은 국유 토지에 속하고, 소산권방은 집체토지에 속한다. 게다가 소산권방의 유형이 복잡하고 일부는 주민 택지에 지었고, 일부는 향진 기업 용지 위에, 심지어 일부는 토지를 강점하여 소산권방으로 만들었다. 소산권방의 복잡한 특성은 합법적인 신분과 법적 지위가 없는 문제를 초래했다. 도시 교외지역에 건설된 소산권방은 도시가 확장되면서 토지 수용 절차를 거쳐 국유지로 전환될 수 있었지만 나머지 소산권방은 여전히 소유권을 인정받지 못하고 있다..

소산권방의 배후에는 향정부, 마을 정부, 개발 업체의 결합이 있고, 보장성 주택의 배후에는 지방 정부가 있다. 그러나 지방 정부 재정이 어려워, 자금조달 방법이 단일하다. 소산권방을 보장성 주택 체계에 포함시키면 지방정부의 재정 예산을 크게 감소시키고, 지방 정부의 합리적인 소산권방 전환의 적극성을 감소시킨다. 보장성 주택은 저소득층에게 저렴한 가격으로 주택을 제공하는 것이다. 집값 자체가 영리 목적이 아닌 것이다. 소산권방은 토지 양도금과 관련 세비를 내지 않아 원가가 낮고, 집값이 분양 주택보다 훨씬 낮다. 보장성 주택의 전체 계획 과정에서 지방 정부에 토지 매도 대금의 소득을 안겨주지 못하므로 소산권방 위치와 가깝거나 비슷한 지역에 배치되며, 소산권방은 향이나 마을 정부에서 개발하는 것으로 단지의 부대 시설도 보장성 주택보다 좋다. 현재 소산권방은 그 규모가 크고, 상황이 복잡하므로 중국정부는 소산권방을 쉽게 합법화시킬 수가 없다. 소산권방을 보장성 주택으로 바꾼다면 국가의 건설 자금을 줄이고, 재정과 민생의 압력을 줄일 수 있다. 이는 부분적 소산권방의 불법 신분을 완화시켜 관련자에게 이익을 주는 동시에 보장성 주택의 건설 압력을 완화시키는 방법이 될 것이다.

### 6.1.2.1.3 소산권방의 보장성주택화 방안

중국에서는 소산권방의 분포범위가 넓고, 인구가 많아 소산권방 거래를 완전히 단속하는 것은 불가능하다. 일부 분쟁이 빚어질 수도 있고, 사회적 통합에 영향을 미칠 수도 있다. 그러나 소산권방을 완전히 풀어주는 것은 관련 법률 규칙의 개정이 있어야 하고, 정부, 집체경제 조직, 농민 개인 등 여러 이익 주체의 재산권 분배에도 영향을 미친다. 소산권방을 보장성 주택으로 전환할 경우, 가장 큰 문제는 합법성 부여 여부, 토지의 성격, 재산권 등 일부 법률적 성격의 조건이 허용되는지와 관계된다. 이 문제들을 어떻게 해결해야 할지, 어떤 방식으로 소산권방을 보장성 주택 방안에 포함될 것인지는 최대 장애물이다. 우선 새로운 소산권방의 개발을 엄격히 제한하고, 또 건설 중인 소산권방에 대해서는 단호하게 철거해 현행법으로 효과적으로 다스려야 한다. 기존의 소산권방은 보장성주택으로 관리하면서 동시에는 새로운 소산권방을 만들어 내는 현상을 막아야 한다. 소산권방은 아직 상세한 통계 자료가 없기 때문에 소산권방을 효과적으로 등록하여 그 현황을 살살이 파악해야 한다. 지방 정부, 국토부와 건설부에서 공동으로 소산권 전담관리팀을 만들어 고유한 소산권방의 현황을 조사하고 가구 별로 관리, 등록하여 정확하게 주거 계층에 대한 모든 상황을 파악해야 한다. 이미 진행 중이고 건설 중인 소산권방을 지금이라도 등록해야 한다.

소산권방은 종류가 다양하므로 마땅히 성격대로 분류해야 한다. 소산권방은 의 토지의 성격에 따라 택지부지에 건설되고, 향진 기업 부지에 건설되고, 밭에 건설하는 세 가지로 나눌 수 있다. 이 세 종류 중에는 보장성주택화 시키기에 부적합한 두 가지가 있다. 농경지에 건설된 것은 계획에 맞는 것인지를 막론하고, 모두 철거해야 하며, 중국 정부의 18억 헥타르의 경작지 유지 정책을 고수해야 한다. 또 택지 부지와 향진 기업 용지에 건설된 것은 계획에 부합되면 재고 주택을 장기 임대주택으로 바꾸고, 미분양 주택은 임대형 보장성 주택으로 바꿀 수 있다. 조건에 맞으면 보장성 주택으로 전환할 수 있고, 전환이 불가능한 것은 단호히 철거해야 한다. 현재 법률 법규 방면에서 소산권방이 합법적인 거래가 되지 않기 때문에 정부가 나서서 인수하여, 경제적 주택, 저가임대주택 등 보장성 주택으로 전환시켜야 할 것이다. 이렇게 하면 보장성주택의 공급량을 확대할 수 있고, 정부의 보장성 주택에 대한 정부의 토지와 자금 투입도 줄일 수 있다

### 6.1.2.2 미분양 주택의 보장주택화

2015년 12월, 중국 중앙 경제 공작회의는 '부동산 재고 완화'를 향후 경제사업의 중점 과제로 확정했다. 총량 과잉, 구조 불균형은 부동산 시장에 놓여 있는 총체적 난제로, 부동산 시장이 전반적인 발전 추세를 분석하여 전반적으로 정확하게 전국의 주택 재고 상황을 종합적으로 파악하고 미분양주택의 부담을 경감시킬 수 있다. 최근 2년 동안 미분양 주택이 급증하여 판매에 어려움을 겪고 있고, 저소득층은 주택을 구매할 능력이 부족하다. 이 때 정부가 개입하여 미분양주택의 일부를 저소득층이 거주할 수 있는 보장성주택으로 전환시킨다면 문제를 일부 해결할 수 있다.

2015년 말까지 전국의 미분양 주택은 11월말보다 2.217만㎡ 늘어났다. 이 가운데 미분양 주택은 1,155만 ㎡ 증가하였다.<sup>254)</sup> 중국 1인당 주택 면적 30㎡ 규모로 계산하면 미분양 주택에는 2.4억 명이 거주할 수 있다. 2010년에는 2억㎡가 안 되었지만 2014년에는 6억㎡를 돌파했고, 2015년에는 7억㎡를 돌파했다. 2016년에는 약 6.95억㎡로 2015년에 비해 다소 감소하였다.<sup>255)</sup> 2010년 당시 주택의 재고 주기는 2.2개월에 불과했지만, 광의의 재고 주기는 14.4개월이었다. 이 수치는 2015년에 각각 6.7개월, 30.2개월에 도달했다. 중국 부동산 업계는 재고의 압력이 커지면서 재고 주기의 시간이 사상 최고치를 기록했다.

2015년 국토자원부 37호 문건<sup>256)</sup>에서는 전체적으로 부동산 사업은 택지에 주택과 공공 임대주택을 짓고, 착공하지 못한 부동산 부지를 노후 주택과 공공 임대주택 용지로 바꾸는 등 건설 여건을 적절하게 조정할 수 있도록 맞춤형 구조를 만들어야 한다고 명시하였다. 이 같은 조치들은 안정적인 주택 공급을 확대하기 위한 목적으로 공급의 각도에서 분양 주택을 환매하는 방식으로 주민들의 주거 문제를 해소하고 부동산 재고를 완화하기 위해 만들었다.<sup>257)</sup>

하남 뤼허(漯河)시의 아파트는 720세대로 지어졌고, 시장 평균 판매 가격은 ㎡당 3,400위안이었다. 2015년5월, 뤼허(漯河)시 정부는 ㎡당 3,000위안의 가격에 따라 597채를 매입하였다. 이 집은 인테리어에 따라 1㎡ 당 월 5 위안에 달하는 가격으로 주택난에 처한 시민과 농민공들에게 임대해준다. 이 가격은 현지 시장 임대 가

254) <http://money.163.com/16/0119/11/BDMHOLN800254TI5.html> (최종방문일: 2017/10/31).

255) [http://www.financialnews.com.cn/cj/fdc/201701/t20170121\\_111612.html](http://www.financialnews.com.cn/cj/fdc/201701/t20170121_111612.html) (최종방문일: 2017/10/31).

256) 국토자원부 [2015]37호, 2015년 주택 및 용지 공급 구조를 활성화하고 부동산 시장의 안정적인 발전을 촉진할데 관한 통지. 국토자원부와 도시농촌 건설부가 2015년 3월 25일에 하달하였다.

257) 杨洋, 「房地产去库存有何妙招」, 『财经聚焦』, (2016. 9), p.84.

격보다 50%가량 낮다<sup>258)</sup>. 이것은 전형적인 분양 주택이 보장성주택으로 전환한 성공 사례로 정부에서 출자하고 시장 가격보다 싸게 매입하여 보장성 주택의 건설 주기를 단축시킬 수 있기 때문에 전국적으로 시도해 볼 필요가 있다.

### 6.1.2.3 보장성주택의 공유

2015년12월에 열린 중공중앙 정치국 회의에서 시진핑 중국 국가주석은농민공의 시민화를 가속화하고 새로운 시민들을 위한 주택제도 개혁을 추진하겠다고 제안했다. 2016년에 발표된 <国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 (국민경제와 사회발전 13차5개년 계획강요)>에서는 1억 명에 이르는 농민공과 기타 거주 인구가 도시에서 거주하는 판잣집과 노후주택을 재건축하겠다고 밝혔다. 보장성주택을 대량으로 건설하기에는 많은 어려움이 따른다. 특히 대도시는 보장성 주택 공급 물량이 한정되어 있고, 도시에는 분양 주택을 살 수 없는 많은 빈곤층이 있어서 보장성 주택 수요와 공급 격차가 크다.<sup>259)</sup> 이 때문에 일반 분양 주택을 보장성 주택 (정부가 일정한 보조금을 지급하는 것)으로 전환하고, 도시의 판잣집, 노후주택, 위험 주택을 재건축하거나 리모델링하여 보장성 주택으로 전환하는 것이 훨씬 효율적이다.

최근 몇 년 간 공유 경제는 핫이슈로 떠오르고 있고, 중국에서는 공용자전거, 공용자동차, 공용 충전기, 공용우산 등 새로운 형태의 공유 모델이 우후죽순처럼 생겨나고 있다. 이른바 공유 경제란 일반적으로 일정한 보수를 받는 것을 목적으로, 낯선 사람과 물품 사용권을 일시적으로 이전하는 새로운 경제 모델이다. 그 본질은 오프라인의 유희 물품, 노동력, 교육 의료 자원이다. 공유경제 현상은 최근 몇 년 간 유행하고 있으며, 모바일결제시스템이 매개역할을 하고 있다. 이 모바일결제시스템은 상업기관, 조직, 정부, 개인이 유희 물품을 교환해 자신의 지식과 경험을 공유하거나 기업, 어떤 혁신적인 사업에 자금을 조달하는 것을 도와준다.

현재 중국은 일부 지방에 공유 주택이 나타났다. 예를 들면, 복건성의 복주, 하문 등이 이미 Airbnb 소프트웨어를 이용해 주택을 공유하고 있다. 주택을 공유하는 것은 일반적으로 많은 주택을 공유하는 사람들이 자신의 제한 주택을 짧은 기간 임대하는 방식이다. 현재 이 방식은 등록이 간단하고, 시설이 완비되고, 가격 할인 등의 장점으로 인해 일부 집단에서 소비되고 있다.<sup>260)</sup> 그러나 이 모델은 처음 개발이

258) <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-01-05/doc-ixfnept3699599.shtml> (최종방문일: 2017/10/31).

259) 郭松海, 「运用共享经济保障“新市民”住房」, 『中国经济报告』 ,(2017. 3), p.29.

시작돼 감독부분에 맹점이 있다. 신분을 등록할 필요가 없고, 허위 주택 자원이 생기기 쉬워, 일부 불법자들에게 기회를 주고 사용자를 속이는 도구가 되었고, 이 모든 것은 공유 주택의 발전에 우려를 끼치고 있다.

공유 주택의 신속한 발전은 중국의 부동산 개혁에 한 가닥 희망을 안겨주었고, 공유 주택은 똑같이 공유적인 성격을 갖춘 보장성 주택으로 확장할 수 있으며, 보장성 주택은 일종의 공공 사회 자원으로 사회적 약자로 하여금 공평하고 유상으로 공유할 수 있게 한다. 보장성 주택의 공유 경제 모델을 운용하는데 있어 정부는 전문 기관을 설립하여 운영하는 동시에 관리감독 기관으로서 플랫폼을 구축하여 실명제를 통해 엄격하게 통제해야 한다. 장기 방치 또는 내버려 둔 주택을 중저소득자에게 제공함으로써 주택난을 해결하고, 세부규정을 만들어 주택을 제공하는 주인에게 세금혜택을 주어 공유주택제도에 적극 참여할 수 있도록 유도해야 한다.

## 6.2 한국에 대한 시사점

우선, 한국과 중국의 보장성 주택 제도를 종합해 보면 한국의 보장성 제도가 잘 돼있고, 발전한 시간이 더 오래되고, 제가 더 선진 적이고, 분포범위와 집행 능력이 중국보다 훨씬 앞서 가고 있다. 중한 양국의 경제제도와 사회제도, 국정은 모두 다르며 정확한 비교 분석을 할 수 없다. 토지 제도에서 중국 도시의 토지는 국가에 속하고, 농촌의 토지는 집체소유제에 속하며, 한국의 토지는 국가나 개인에 속한다. 게다가 사용기한도 다르다. 그러나 토지 제도에서 두 나라는 각각의 장점을 가지고 있고, 중국에서는 정부가 할 수 있는 역할이 좀 더 분명해졌고, 한국 토지는 개인적인 소유가 될 수 있기 때문에 국민의 이익에 더 부합된다.

중국의 경제적 주택은 재산권을 갖고 있어 매매가 가능하기 때문에 본래의 목적과는 다르게 경제적 이익을 추구하는 수단으로 사용되고 있고, 이로 인해 점점 규모가 줄어들고 있다. 한국의 보장성 주택의 종류는 더 합리적이고, 비교적 다원화 되어 각기 다른 계층별로 다양한 거주기간과 조건을 제공하고 있다. 또한 한국은 중국보다 더 완벽한 개인 정보와 신용 시스템을 보유하고 있어 보장성 주택에 대한 분배와 퇴출이 중국에 비해 용이하다.

마지막으로, 한국은 주택 자금조달, 건설, 관리위에 더 성숙한 제도와 경험이 있다. 대한주택금융공사, 대한주택공사 등의 기관은 역사가 오래되고 장기간 경험을

260) 综合, 「共享住房悄然进入福建市场」, 『福建轻纺』, (2017. 3), p.32.

축적해왔기 때문에 중국 관련기관보다 업무범위가 더 정확하고, 책임도 명확하다. 또한 한국은 각 유형의 공급 규모, 공급량, 자금에 대한 명확한 규정이 있지만, 중국의 보장성 주택은 체계적인 관리와 규정을 갖추지 못하고 있다. 한국의 보장성 주택은 거주 기간이 일반적으로 중국보다 길고, 한국의 정책은 입주 대상자의 거주권을 더 확실히 보장한다는 장점이 있다.

### 6.3 결론

중화 양국은 오랜 이웃으로 문화, 전통, 습속에서 밀접한 관계를 가지고 있고, 근대에 전쟁을 겪었다. 또한 전쟁의 폐허 위에, 여러 해 동안의 노력을 거쳐 경제는 빠르게 발전하고 아시아의 경제를 이끌어 나갔다. 오늘의 중국은 급성장하는 개발도상국으로 중국이 경제, 과학기술, 사회보장, 문화 교육, 의료 등 각 분야에서 큰 진전을 이뤘고, 국제적 지위가 눈에 띄게 상승했다. 과거와 시대의 도래를 고별하며, 최근 7년간의 노력을 거쳐 중국의 성취가 주목 받고 있다. 한국은 이미 자신의 노력을 거쳐 한강의 기적을 만들어 선진국이 됐다.

주택문제는 경제뿐만 아니라 정치와 사회문제다. 양국 정부는 모두 민생 개선, 시장 배치와 정부 보증의 결합을 위한 주택제도를 만들고, 보장성 주택 건설과 관리를 강해 어려움에 처한 가구의 기본적인 수요를 만족시키기 위해 노력하고 있다. 이것은 사회의 공평, 조화, 안정을 유지하는 데 중요한 의미가 있다.

본 논문은 바로 이런 배경에서 한중 양국의 보장성 주택제도 역사와 현행 제도를 연구했다. 여기에 한국과 다른 일부 선진국의 보장성 주택 제도의 경험을 바탕으로 중국의 보장성 주택제도의 총체적 구상, 목표 모델 및 대안 제시를 보완하였다. 시장경제의 조건하에서 주택 문제는 개인 문제로 보이지만, 실제로는 사회의 조화로운 안정과 경제의 건전한 발전을 이끄는 중대한 민생 문제다. 주거불안정 가구의 주거권을 보장하는 것은 부동산 시장의 건전한 발전과 새로운 도시화 추진에도 중요한 역할을 한다. 중국의 보장성 주택 제도는 주택제도 개혁이 심화되면서 점차 발전하고 있으나 사회 역시 급격히 변화하고 있어 현실에 부합하는 정책을 시행하기가 점점 더 어려워지고 있다.

중국은 2007년 이후 보장성 주택 건설에 대한 지원을 강화하였고, 비록 역사는 오래되지 않았지만 도시의 주거안정에 적극적인 역할을 하고 있다. 그러나 보장 범위가 좁고 자원 배분이 불공정하고 효율적으로 저조하고, 법치 건설 부실 등의 문

제가 남아 있다. 보장성 주택건설은 정부의 책임이기도 하지만, 사회구성원들의 광범위한 참여가 필요하다. 주택관리 분야에서는 민간 기업들이 더 많은 경험을 소유하고 있기 때문에 이들의 경험을 충분히 활용해야 할 것이다. 선진국의 발전 과정을 보면 산업화와 도시화가 빠르게 발전하는 시기에 주택 부족과 주택난을 겪으면서 사회적 문제가 양산되고 있다. 한국과 기타 선진국의 보장성 주택 건설 경험을 보면, 정부는 주민의 기본 주택 권익에 대한 주도적 역할을 보장해 시장의 단점을 보완해야 한다. 엄격한 감독과 관리는 보장성 주택건설을 순조롭게 추진하기 위해 반드시 필요한 것이다. 보장성 주택 제도는 반드시 국정의 변화에 따라 끊임없이 조정되어야 한다. 고정적인 보장성 주택 모델이 없다면 자국의 실체에 따라 가장 좋은 정책을 선택해야 한다.

최근 몇 년 사이, 한국의 보장제도는 갈수록 완벽해지고 있다. 전반적으로 중국의 보장성 주택보다 더 광범위하며, 적용대상도 더욱 더 세분화되고 있다. 그러나 한국의 보장성 주택은 자금 문제와 주택의 보수와 용지 문제에 여전히 큰 어려움을 겪고 있다. 특히 최근 몇 년 간 한국의 경제 성장이 둔화되어, 어려움을 더욱 심화시켰기 때문에 국가와 지방정부의 긴밀한 협조를 강화하고 과학적인 협력체제를 구축해야 할 것이다.

중한 양국은 아시아 내지 세계에서 가장 빨리 성장한 나라 중 하나로, 세계적으로 어느 정도 영향력을 갖고 있다. 두 나라는 경제를 발전시키는 동시에, 각종 제도도 점점 완벽해지고 있으며, 한국은 경제 문화와 법치 등 각 분야에서 비교적 선진적이고, 중국도 뒤쫓고 있다. 양국의 노력은 논쟁할 여지없이 확실하다. 구체적인 건설 방식을 선택할 때, 보장성 주택의 사회 속성을 강조하고, 주민의 소유권이 아니라 거주권을 보장하고, 도시 주민의 주택 구입에 따른 부담 능력을 근거로 보장성 주택을 합리적으로 확정하고 형식적인 조합으로 더 많은 임대 주택을 제공해야 한다. 보장성 주택 제도를 보완하는 것은 복잡한 시스템 공정으로 많은 방면의 업무에 관해, 관련 법규와 각종 보조 정책을 만들어야 한다. 머지않아 중한 양국의 제도가 더욱 건전해져 더 많은 사람들의 권익을 보장할 것이라고 믿는다.

## 참고문헌

- 이종열, 1996. 한국과 싱가포르의 공공주택정책 비교분석-국가의 역할과 전략을 중심으로. 한국행정논집, 8(4).
- 오정석, 김행중, 2008. 서울시 공공임대주택 공급확대를 위한택지개발 방안. 한국지역학회지, 24(2).
- 권대철, 최약중, 2012. 공공임대 주택의 유형별 소비효율성. 한국주택연구, 20(2).
- 박혁서, 2012. 임대주택시장에 있어서 공공임대주택정책의 역할에 관한 연구-한국과 일본의 비교분석을 중심으로. 주거환경, 10(3).
- 김민경, 2014. 사회-환경적 지속가능성을 고려한 홍콩의 고층고밀주거 계획기법-홍콩 공공주택 사례를 중심으로. 대한건축학회 논문집, 30(2).
- 박은철, 이재수, 이시우, 이자은, 2015. 장기공공임대주택의 입주자격 및 임대료체계 개선방향 연구. 도시행정학보, 28(1).
- 백승기, 2015. 中国의 保障性住房政策에 있어서 중앙중부와 지방정부의 대립에 관한연구. 한국지방정부학회, 18(4).
- 오동훈, 2000. 우리나라 대도시공공임대주택 입주자의 편익에 관한 연구. 한국정책학회회보.
- 정의철, 2006. 국민임대주택 입주자 편익 추정 및 임대료 조정의 편익배분 효과. 주택연구.
- 박은철, 황경란, 김세용, 2010. 공공주택프로그램의 개선을 위한 사례 연구-영국 NAHP사례를 중심으로. 한국주거학회 학술대회논문집.
- 김성희, 송승현, 2012. 공공임대주택 노후도에 따른 유지관리비용 예측. 서울도시연구.
- 백승기, 2012. 中国의 주택보장정책에 대한 평가-가치비평적 정책분석의 적용. 동아인문학.
- 김혜승, 2004. 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구. 국토연구원.

- 강미나, 하수정, 이현지, 조진철, 2011. *한국 주택금융제도의 역사적 개관*. 국토연구원.
- 김복식, 2016. *공공임대주택정책의 경로변화에 관한 연구:복금자리주택 행복주택 뉴스테이를 중심으로*. 박사학위논문. 경기도:단국대학교.
- 厉以宁, 1995. *经济学的伦理问题*. 三联书店.
- 王微, 1999. *住房子都改革*. 中国人民大学出版社.
- 曹振良 等, 2003. *房地产经济学通论*. 北京大学出版社.
- 王小军, 2003. *中国企业重组与改革*. 辽宁大学出版社.
- 刘威, 2004. *Paul A Samuelson的效率与公平观探析*. 经济与管理研究.
- 褚超孚, 2005. *城镇住房保障模式研究*. 经济科学出版社.
- 陈劲松, 2006. *公共住房浪潮-国际模式与中国安居工程的对比研究*. 机械工业出版社.
- 高波 等, 2007. *现代房地产经济学导论*. 南京大学出版社.
- 尚教蔚, 2009. *城市低收入家庭住房保障体系建设*. 城市蓝皮书.
- 王洪春, 2009. *住房社会保障研究*. 合肥工业大学出版社.
- 住房和城乡建设部编, 2009. *国外住房金融研究汇编*. 中国城市出版社.
- 李景国 等, 2013. *中韩房地产研究*. 社会科学文献出版社.
- 于洪波, 2014. *德国住房保障制度研究*. 国家行政学院出版社.
- 安超, 2014. *瑞典住房保障制度研究*. 国家行政学院出版社.
- 何元斌, 2014. *保障性住房建设的理论 实践与制度创新研究*. 经济科学出版社.
- 谭禹, 2015. *保障性住房供给缺失研究*. 经济科学出版社.
- 苏星, 1980. *怎样使住宅问题解决得快些*. 红旗.
- 艾红德, 李东阳, 张向达, 2000. *公平与效率的一般研究*. 财经问题研究.
- 李有观, 2001. *说说瑞典的住房政策*. 社区.
- 田应奎, 2004. *贫困的定义*. 瞭望新闻周刊.
- 郭杰忠, 2007. *公平正义是社会和谐的基本条件*. 老区建设.
- 朱海忠, 2007. *韩国住房保障制度的经验及启示*. 理论学刊.

- 姜百臣, 2007. 英国和加拿大的住房保障制度考察. 中国房地产金融.
- 廖秋林, 漆畅青, 2007. 住房保障:新加坡的“组屋”计划及启示. 改革纵横.
- 赵蔚蔚, 2008. 瑞典社会保障制度研究. 山东纺织经济.
- 金大鸿, 2008. 从韩国的公共住房制度看中国保障性住房制度的建立. 经济导刊.
- 严焰, 2008. “小产权房”的形成原因与出路探究. 特区经济.
- 刘歆, 2008. “小产权房”产生原因及未来出路探讨. 现代商贸工业.
- 邓大伟, 诸大建, 2009. 保障性住房提供的强制性指标配建模式探讨-基于住房的属性. 城市发展研究.
- 蔡冰菲, 2009. 保障性住房建设中地方政府与中央政府的博弈分析. 社会学家.
- 蔡继明, 2009. 小产权房的制度根源及治理方略. 热点难点研究, 22.
- 蓝相洁, 2009. 发达国家住房保障的实践及其启示. 基建管理优化.
- 张农科, 2009. 政府在城市居民住房发展中的角色研究和思路建议. 新视野.
- 朱健, 郭松海, 2009. 论小产权房的产生原因机器规制. 生产力研究, 18.
- 魏东, 季彦敏, 2010. 住有所居的德国经验. 上海房地.
- 苏多勇, 2010. 上海房地.
- 陈杰, 2010. 我国保障住房的供给与融资:回顾与展望. 现代城市研究.
- 陈杰, 张鹏飞, 2010. 韩国的公共租赁主防体系. 城市问题.
- 汪冬宁, 汤小槽, 金晓斌, 周寅康, 2010. 基于土地成本和居住品质的保障住房选址研究-以江苏南京市为例. 城市规划.
- 周素红, 程璐萍, 吴志东, 2010. 广州市保障性住房社区居民的居住-就业选择与空间匹配性. 地理研究.
- 郭士征, 张腾, 2010. “三元到四维”:住房保障体系的构建. 探索与争鸣.
- 黄安永, 朱新贵, 2010. 我国保障性住房管理机制的研究与分析-对加快落实保障性住房政策的思考. 现代城市研究.
- 周阳敏, 2011. 基于包容性社会治理的保障房建设与管理研究-国外的经验教训及其对中国的启示. 河南社会科学.
- 夏翊, 孙泽宇, 刘秀达, 徐文强, 2011. 重庆保障房模式研究. 中国集体经济·经济观察.

- 郭明杰, 王燕, 2011. 城市保障房建设中的融资模式探析. 财政研究.
- 惠博, 张琦, 2011. 美国 新加坡保障性住房研究及对中国的借鉴. 海南金融.
- 张琦, 2011. 保障性住房发展研究: 瑞典 日本的经验及对我国的借鉴. 国际金融.
- 董昕, 2011. 中国政府住房保障范围的变迁与现状研究. 当代经济.
- 董如意, 2011. REITs在我国保障房建设融资中的运用—以公租房为例. 经济观察.
- 张占录, 2011. “我国保障性住房建设存在问题发展障碍与制度建设”. 改革与发展.
- 李俊夫, 李玮, 李志刚, 薛德升, 2012. 新加坡保障性住房政策研究及借鉴. 国际城市规划.
- 吴科伟, 赵燕菁, 2012. 高覆盖率保障房建设的融资方式. 城市发展研究.
- 杜建华, 2012. 城市转型重构过程中理性看待小产权房. 房地产开发.
- 薛德升, 苏迪德, 李俊夫, 李志刚, 2012. 德国住房保障体系对我国的启示. 国际城市规划.
- 吴伟科, 赵燕菁, 2012. 高覆盖率保障房建设的融资方式. 城市发展研究.
- 张曦, 2012. 发达国家地区保障房融资经验借鉴. 经济传承, 16.
- 韦颜秋, 游锡火, 马明, 2013. 封闭性金融体系与租赁型保障房融资—来自美国LIHTC的经验. 城市发展研究卷.
- 韩敬, 2013. 国家保障住房权的最低核心义务. 河北法学.
- 王韬, 2013. 保障性住房相关概念. 住区.
- 叶晓甦, 黄丽静, 2013. 公平和效率指导下的我国保障性住房体系建设. 城市发展研究.
- 李杰, 李冬浩, 吕萍, 2013. 小产权房纳入城市住房保障体系的可行性分析—以北京市为例. 住房保障.
- 马智利, 王晓燕, 马敏达, 2014. REITs在公租房融资中的应用研究. 建筑经济.
- 胡萍, 2014. 保障性住房退出机制探讨. 中华民居旬刊.
- 黄阳, 2014. 我国小产权房产生的原因及解决途径. 经营管理者.
- 潘磊, 葛幼松, 2014. “小产权房”的产生原因, 影响以及解决方法探讨——基于保障性住房体系的视角. 土地与房地产.
- 纪楠楠, 2014. 从住房属性谈我国保障性住房的发展走向. 财经理论研究.

- 谭禹, 2015. 破解我国保障性住房融资难题的构想——基于政策性住房金融视角的分析. 价格理论与实践.
- 马敏达, 朱艳杰, 马智利, 2015. 我国保障房冰柜后资金供给研究. 经济体制改革.
- 郭宏宇, 2015. 保障房融资信用错配与系统性风险. 金融理论与实践.
- 阳建, 2015. 国外保障房建设融资经验谈. 决策探索.
- 方舒, 2015. 保障房社区治理路径新探-以北京C社区的治理实践为例. 甘肃社会科学.
- 胡加, 2015. 小产权房存在的原因与政策趋势分析. 经营管理者.
- 郭彦军, 2015. “新常态”下棚户区改造融资模式探讨. 开发性金融研究.
- 王琨, 胡总, 苏媛, 2015. PPP模式在保障房中的应用研究. 中国房地产:学术版.
- 周毕文, 陈庆平, 王树静, 2015. 首都住房保障体系建设的现状及对策研究. 城市发展研究.
- 李岚, 2015. 绿色保障房发展现状及必要性研究. 四川建材.
- 支宁, 2016. 浅析瑞典住房保障制度. 速读旬刊.
- 赵进东, 何凌, 杨士海, 2016. 基于我国保障性住房并轨后的融资模式研究. 城市发展研究.
- 兰荣杰, 2012. 信用卡第三方套现究竟动了谁的奶酪. 方圆.
- 杨晨, 2014. 关于第三方支付平台法律监管的研究. 财经界.
- 包丽红, 封思贤, 2015. 第三方支付监管机制的国际比较及启示. 上海经济研究.
- 杨洋, 2016. 房地产去库存有何妙招. 财经聚焦.
- 杨铄虹, 谢浩峻, 2016. 保障房社区的现状问题和可持续发展对策探讨. 工程管理.
- 赵进东, 2016. 国外公共住房政策对我国保障房运营模式的启示. 社会科学家.
- 史永乐, 2016. 保障性住房建设投融资创新模式研究. 贸易实践, 20.
- 郝生跃, 卢玉洁, 任旭, 2017. “十三五”时期保障性住房建设可持续模式研究. 经济纵横.
- 董倩, 2017. 保障性住房建设方式的思考. 调研世界.
- 综合, 2017. 共享住房悄然进入福建市场. 福建轻纺.
- 杨艳琳, 2001. 西方社会保障理论的发展. 华中师范大学学报.

- 麻宝斌, 2003. 关于公平与效率关系的政治学分析. 宁波党校学报.
- 李宏艳, 2004. 马克思主义社会保障思想及其在当代中国的新发展. 北京联合大学学报.
- 阎金明, 2007. 德国 瑞典社会住房制度的特点及启示. 国家行政学院学报.
- 李培, 2008. 中国住房制度改革的政策评析. 公共管理学报.
- 谢树峰, 庞永师, 2008. 国内外住房保障体系比较及其启示. 广州大学学报.
- 褚红丽, 2009. 小产权房交易火热的原因及对策分析. 中北大学学报.
- 程浩, 2009. 中国小产权房: 现状成因与问题. 中共中央党校学报.
- 范志海, 刘刚, 李高业, 2010. 大型居住社区治理模式初探-以上海三林世博家园社区为例. 华东理工大学学报社会科学版.
- 武超群, 蓝天, 2011. 国外保障房建设中政府参与方式分析及对我国的启示. 中央财经大学学报.
- 孟钟捷, 2011. 德国历史上的住房危机与住房政策 (1918-1924), 兼论住房统制的有效性与有限性. 华东师范大学学报.
- 李静静, 杜静, 2011. 保障性住房融资中运用REITs的探讨. 东南大学工程管理学报.
- 李富森, 2012. 近代德国城市化迅速发展的原因. 安阳师范学院学报.
- 高小慧, 任旭, 2012. 基于BT模式的保障房融资模式分析与创新探索. 工程管理学报.
- 安玉侠, 2013. 我国保障房建设ppp融资模式研究. 山东轻工业学院学报.
- 杜杨, 丰景春, 2015. PPP模式下的保障房建设公私合作机制演化博弈分析. 工程管理学报.
- 韩康, 张占斌 等, 2015. 构建“商保融合”的新型市场化保障房模式. 国家行政学院学报.
- 岳静宜, 晏姿, 任旭, 2015. 开发商参与保障房配建市场化模式研究. 工程管理学报.
- 刘柳, 2015. 大规模保障房社区中的社会保障问题-基于社会排斥与社会融入的视角. 苏州大学学报.
- 张江华, 黎明, 2016. 城镇化过程中农民工的城市融入问题研究. 中共青岛市委党校青岛行政学院学报.
- 张波, 2017. 保障性住房社区研究: 回顾与展望. 浙江工商大学学报.
- 罗珺方, 向鹏, 莫樊, 2017. “小产权房”变更为保障性住房的可行性研究. 贵阳学院学

报.

- 柯年满, 2000. *美国的公共住宅政策及启示*. 中外房地产导报, 31.
- 张延群, 2011. *租房何以称为首选:德国租房政策及其启示*. 中国党政干部论坛.
- 任兴洲, 2013. *“国五条”的影响有多大*. 中国经济报告.
- 郭松海, 2017. *运用共享经济保障“新市民”住房*. 中国经济报告.
- 杜文, 2006. *我国城镇住房保障制度研究*. 博士毕业论文. 成都:四川大学.
- 田一琳, 2008. *基于PIPP模式的公共住房保障体系研究*. 博士毕业论文. 上海:同济大学.
- 张丽风, 2009. *中国城镇住房制度变迁中政府行为目的的逻辑严谨1949-2008*. 博士毕业论文. 辽宁大学.
- 胡子健, 2016. *中国保障性住房政策演进历程与改革思路*. 博士毕业论文. 吉林:吉林大学.
- Karl Heinrich Marx, Friedrich Engels, 1963, *马克思,恩格斯全集(第三卷)*. 人民出版社.
- Alfred Marshall, 1991. *经济学理论*. 商务印书馆.
- Poul A. Samuelson William D. Nordhaus, 1992. *经济学第十二版*. 中国发展出版社.
- Adam Smith, 1994. *国民财富的性质及其原因的研究下卷*. 商务印书馆.
- Karl Heinrich Marx, 1995. *马克思恩格斯选集(第三卷)*. 人民出版社.
- Friedrich Engels, 1997. *伦住宅问题(第三卷)*. 人民出版社.
- N. Gregory Mankiw, 梁小民(译), 1999. *经济学原理*. 生活·读书·新知三联书店.
- John Bordley Rawls, 何怀宏译, 2001. *正义论*. 中国社会科学出版社.
- Amartya sen, 任颐, 于真译, 2014. *以自由看待发展*. 中国人民大学出版社.
- World Bank, 1981. *World Development Report*. New York: Oxford University Press.
- World Bank, 1990. *World Development Report*. New York: Oxford University Press.
- B. Seebohm Rowntree, 1902. *Poverty:A Study of Town Life*, London; Macmillan.
- Lewis, Oscar, 1959. *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York:Basic Books.

Eva Hedman, 2008. *A history of the Swedish system of non-profit municipal housing*. Swedish Board of Housing, Building and Planning.

Marie Nordfeldt Ola Segrestam Larsson, 2010. *Local welfare in Swden: Housing The Swedish Association of Public Housing Companies*. Public housing in Sweden.

Marie Nordfeldt and Ola Segnestam Larsson, 2011. *Local Welfare in Sweden:Housing*, Employment and Child, WILCO Publication.

