

12·5규획 기간 중국 성·시별 보장성 주택 정책의 주요 내용과 문제점

KIEP 북경사무소 (hjpark@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 보장성 주택 건설 현황
2. 12·5규획 기간 성시별 보장성 주택 정책의 주요 내용
3. 보장성 주택 건설의 문제점

주요 내용 ●●●

- ▣ 중국정부는 ‘국민경제 및 사회발전 제12차 5개년 규획 강요(中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要)’에서 민생보장과 개선을 주요 목표 중 하나로 제시하였으며, 그중에서도 도시 저소득층의 주거환경 개선을 위한 보장성 주택 공급확대를 강조하였음. 재정부는 민생부문 예산의 약 10%를 보장성 주택에 편성함.
 - 12·5규획 기간(2011~15년)에 도시 보장성 주택 3,600만 채를 건설할 계획이며, 2011년과 2012년 각각 1,000만 채(2010년 대비 72.4% 증가), 2013~15년 사이 1,600만 채를 건설하기로 함.
 - 보장성 주택 1,000만 채 건설에 필요한 총투자액은 약 1조 3천억 위안이며, 이 가운데 약 5,000억 위안을 중앙정부와 지방정부에서 투자할 계획임.
 - 주택·도농건설부(住房和城乡建设部)에 따르면 2011년에 건설이 계획된 보장성 주택 1,000만 채 중 현재(9월 말 기준) 986만 채가 건설 중이며 평균 공사 착공률은 98.6%임.
- ▣ 중국의 각 지방정부 역시 지방의 사회적, 경제적 상황을 고려하여 성시별 보장성 주택 정책을 발표함.
 - 성·시별 12·5규획 보장성 주택 정책의 핵심은 12·5규획 기간에 공공임대주택 건설을 중심으로 한 보장성 주택 체계를 형성하는 것임.
 - 또한 보장성 주택 건설에 대한 각급 정부의 책임을 강화하고 주택 입주와 퇴거 등 주택분배 절차의 감독·관리를 강화하는 것임.
- ▣ 그러나 보장성 주택 체계를 완비하기 위해서는 주택 건설 자금부족, 미비한 정부 정책과 불완전한 법제도, 보장성 주택 규획의 구조적 문제 등이 해결되어야 할 과제로 제기되고 있음.

1. 보장성 주택 건설 현황

■ 중국정부는 ‘국민경제 및 사회발전 제12차 5개년 계획 강요(이하 12·5규획)’¹⁾에서 안정적이고 빠른 경제성장 추진, 과학기술 교육수준 제고, 자원절약과 환경보호, 민생보장과 개선 등을 중장기 주요 목표로 제시함.

■ 특히 중국정부는 민생보장과 개선을 중요시하였으며, 그중에서도 도시 저소득층 주민의 거주환경 개선을 위한 보장성 주택 공급확대를 우선으로 하였음(표 1 참고).

- 재정부 예산편성 보고서²⁾에 따르면, 2011년 민생보장과 개선 부문의 중앙정부 예산은 1조 509억 9,200만 위안(전년대비 18.1% 증가)이며, 이 중에서도 보장성 주택 건설을 위한 예산은 1,030억 위안(민생예산의 약 10%)으로 전년대비 34.7% 증가함.

- 교육, 문화체육, 의료보건, 사회보장제도·취업 등 다른 부문에 대한 지원³⁾과 비교하여 전년대비 예산 편성 증가율이 가장 높음.

■ 보장성 주택은 중국의 비교적 특수한 유형의 주택체계임.

- 보장성 주택은 일반적으로 국가의 정책 및 법률·법규의 규정에 근거하여 주택구입이 어려운 중·저소득 및 빈곤층 가정에 제공되는 것으로, 염가임대주택(廉租房, 저소득 임대주택)⁴⁾, 경제적용주택(经济适用房⁵⁾), 공공임대주택(公共租赁房⁶⁾), 한가상품주택(限价商品房⁷⁾) 및 판자촌 재건축이 있으며, 이는

1) 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要.

2) 关于2010年中央和地方预算执行情况与2011年中央和地方预算草案的报告.

3) 세부 분야별 예산은 교육 분야 2,963억 5,700만 위안(전년대비 16.3% ↑), 문화체육 분야 374억 4,300만 위안(전년대비 18.5% ↑), 의료보건 분야 1,727억 5,800만 위안(전년대비 16.3% ↑), 사회보장제도 및 취업 분야 4414억 3,400만 위안(전년대비 16.6% ↑) 등임.

4) 1999년 발표된 ‘도시 염가임대주택 관리 방법(城市廉租房管理办法)’에서는 도시 염가임대주택(주택면적 50㎡ 이하)에 대해 정부와 단위(单位)가 주택 분야에서 사회보장 기능을 실시하는 것으로 해당 도시의 호구를 가진 최저소득층 가정에 제공하는 임대료가 비교적 저렴한 보통 주택이라고 규정하고 있음. 임대료를 보조하는 방식과 임대주택을 직접 제공하는 방식이 있으며, 임대만 가능하고 분양전환은 불가능함.

5) 2007년 수정한 ‘경제적용주택 관리 방법(经济适用房管理办法)’의 규정에 따르면, 경제적용주택이란 정부가 정책우대를 제공하고, 주택규모 면적(약 60㎡)과 판매가격을 제한하고 합리적인 기준에 근거하여 건설하며, 주택난을 겪고 있는 도시의 저소득층 가정에 공급하는 것으로 보장의 성질을 가진 정책적 주택임.

6) 2010년 발표된 ‘공공임대주택의 신속한 발전에 관한 지도의견(关于加快发展公共租赁住房的指导意见)’은 공공임대주택(주택면적 60㎡ 이하) 공급대상은 주로 소득이 낮아 주택구매에 어려움을 겪고 있는 도시 가정으로 공공임대주택의 공급 범위와 대상의 소득기준, 주택난 조건은 시와 현의 인민정부에서 확정함. 염가임대주택과 경제적용주택 정책의 혜택을 누리는 자는 공공임대주택 혜택을 누릴 수 없다고 규정하고 있음. 염가임대주택에 입주할 경제적 능력이 있지만 경제적용주택 또는 한가주택을 구입할 능력이 없는 도시 주민(사회 초년생)을 주요 대상으로 하며, 정부 또는 공공기관이 주택을 소유함. 2011년 10월 19일 베이징 시 주택도농건설위원회(北京市住房和城乡建设委员会)는 ‘공공임대주택

주택시장에서 분양되는 상품주택과 구별됨.

- 11·5규획 기간(2006~10년)에 보장성 주택 건설을 통해 중국 전역 1,140만 호의 도시 저소득층 가정과 60만 하위 중소득층 가정의 주택난 문제를 해결하였음.
- 2010년 말 전국 주택수요의 7~8%가 도시 보장성 주택의 혜택을 받음.

■ 12·5규획 기간(2011~15년)에 도시 보장성 주택 3,600만 채를 건설하여 전국 주택수요의 20%가 혜택을 볼 수 있도록 할 방침임.

- 신축되는 주택 3,600만 채는 과거 10년간 건설한 규모의 두 배에 달하며 2011년과 2012년 각각 1,000만 채(2010년 대비 72.4% 증가), 2013~14년 1,600만 채를 건설할 계획임.
- 주택·도농건설부에 따르면 2011년 9월 말 현재 중국 전역에서 보장성 주택 1,000만 채 중 986만 채가 건설되고 있으며, 평균 공사 착공률은 98.6%(8월 말 대비 12%포인트 증가)로 11월 말까지 1,000만 채를 전부 착공할 것이라고 함(표 1 참고).
- 주택·도농건설부는 2011년까지 400만 채를 준공할 것이라고 밝힘. 그러나 주택·도농건설부가 매월 착공률은 발표하는 반면 보장성 주택 준공 수에 대해서는 발표한 적이 없고, 대다수 지방정부 역시 주택 준공 수를 발표한 적이 없어 400만 채 준공에 대해 회의적인 시각도 있음.

2. 12·5규획 기간 성·시별 보장성 주택 정책의 주요 내용

■ 중국의 각 지방정부는 지방의 사회적, 경제적 상황을 고려하여 보장성 주택에 대한 지방별 12·5규획을 발표함(표 1 참고).

- 12·5규획 기간 각 지방정부는 공공임대주택 건설을 중심으로 한 보장성 주택 체계를 완성할 계획임.
- 중국은 이미 2007년 국무원이 발표한 24호 문건 ‘도시 저소득층 주택 문제 해결에 관한 몇 가지 의견’⁸⁾에서 도시 저소득층 가정의 주택난 문제 해결을 처음으로 정부 어젠다로 제시하여 주택보장이 정부의 책임임을 밝혔고, 이후 임대주택 제도를 중심으로 점차 주택보장 체계를 형성하여 왔음.

건설과 관리 강화에 관한 통지(关于加强本市公共租赁住房建设和管理的通知)’를 발표하면서 처음으로 공공임대주택 대상범위에 베이징 호구가 아닌 자를 포함시켰음(2011년 12월 1일부터 실시).

7) 양한주택(两限住房)이라고도 함. 정책적 성격이 짙은 상품주택으로 주택면적(90㎡)과 판매가격, 토지임대가를 제한하는 방식이며, 경제적용주택 신청자격이 없으면서 일반 상품주택을 구입할 능력도 없는 자에게 중저가·중소형 보통상품주택으로 공급됨.

8) 关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见.

표 1. 12·5규획 기간 중앙과 성·시별 보장성 주택 정책의 주요 내용

지역	주요 내용	건설 중* 주택 수 (착공률)**
중앙정부	△ 5년간 도시 보장성 주택 3,600만 채 건설, △ 각급 정부의 책임을 강화하고 보장성 주거안정 프로젝트 건설 역량을 확대하여 보장성 주택 공급부족 문제를 기본적으로 해결, △ 임대보조금제도 완비, △ 공공임대주택을 중점적으로 발전시켜 보장성 주택의 주체로 형성, △ 각종 판자촌을 신속히 재건축하고, 서민주택을 규범화하여 발전, △ 재정자금, 주택공적금 대출, 은행대출 지원력 강화, 사회자본이 보장성 주택 건설 운영에 참여하도록 유도, △ 보장성 주택관리 강화, △ 공평성, 합리성, 공개성, 투명성에 입각하여 보장성 주택 분배정책을 제정하고, 주택분배 절차의 감독·관리 강화, △ 보장성 주택 입주와 퇴거, 임대료 기준을 엄격히 규범화	986만 채 (98.6%)
베이징 (北京)	△ 5년간 보장성 주택 100만 채 건설, △ 보장성 주거안정 프로젝트 대대적으로 실시, △ 정부의 책임과 보장성 주택 건설·분배·운영 등 각 부문의 감독·관리를 강화, △ 토지공급과 재정투자 확대, △ 보장성 주택 양광프로젝트(阳光工程) 전면적으로 실시	21만 8천 채 (100% 초과)
톈진 (天津)	△ 5년간 보장성 주택 44만 채 건설, 염가임대주택에 대한 보조금 지원제도 실시, △ 주택정보 시스템을 신속히 구축하여 주택공급을 효율적으로 확대, 주택공급 구조개선, △ 보장성 주거안정 프로젝트 추진, 보장성 주택 건설용지 공급량을 확대하고 각 정부의 주택보장에 대한 책임 강화, △ 보장성 주택 대상범위를 확대하고 중·저소득층 및 붕괴 위험 주택 이주 거주민의 주택보장 체계 구축, 농촌 붕괴위험 주택 재건축 지원 확대	23만 4천 채 (90%)
허베이 (河北)	△ 5년간 도시 보장성 주택 130만 채 건설 및 도시 저소득층 43만 가구의 주택을 보장, △ 염가임대주택, 공공임대주택을 주체로 한 보장체계 설립, △ 염가임대주택에 필요한 자금을 다양한 방법으로 조달, 임대보조금제도를 완비하고 그 대상범위를 점진적으로 확대, △ 1인당 주택건축면적 15㎡ 이하(1가구 50㎡ 이하)인 도시 저소득층 가정에 주택보장, △ 보장성 주택 건설의 수준을 향상시키고 주택의 분배·운영 관리를 규범화, △ 붕괴위험이 있는 농촌주택 재건축 대상을 확대	38만 4천 채 (100% 초과)
내이멍구 (内蒙古)	△ 보장성 주거안정 프로젝트 전면적으로 실시, 2012년 각종 판자촌과 붕괴위험 주택 재건축을 기본적으로 완성, 염가임대주택 공급 대상범위 확대, 공공임대주택 발전, △ 각급 정부의 책임 강화, △ 도시 1인당 주택건축면적이 15㎡ 미만인 최저생활보호대상자 가정과 1인당 주택건축면적이 13㎡ 미만인 빈곤계층 가정에 보장성 주택 보장, △ 투자 루트를 다원화	38만 1천 채 (98%)
랴오닝 (辽宁)	△ 보장성 주택 공급량 확대, 주택보장정책 체계 완비, △ 안정된 직장과 수입이 있는 타지 근로자를 보장성 주택 대상범위에 점진적으로 포함, △ 도시 판자촌·국유 광공업지역·붕괴위험이 있는 주택 재건축을 적극적으로 추진, △ 각급 정부의 책임을 강화하고 보장성 주거안정 프로젝트 건설 역량을 확대하여 더욱 많은 중·저소득층 가정의 주택안정을 확보	36만 2천 채 (100% 초과)
지린 (吉林)	△ 5년간 총 63만 2,700채의 보장성 주택 건설, △ 정책 지원력을 확대하고 보장성 주거안정 프로젝트 건설을 지속적으로 실시, △ 도시 및 탄광·광공업·임업 지역의 판자촌을 신속히 재건축, △ 도시 염가임대주택과 공공임대주택 건설을 안정적으로 추진하고 농촌의 붕괴위험 주택 재건축 시범 프로젝트 실시	32만 1천 채 (100% 초과)

표 1. 계속

지역	주요 내용	건설 중 주택 수* (착공률)**
헤이룽장 (黑龙江)	△ 각급 정부의 책임 강화, 보장성 주거안정 프로젝트 실시, △ 염가임대주택, 경제적 용주택 공급량 확대, 판자촌 신속히 재건축, 공공임대주택을 적극 발전, △ 보장성 주택 건설에 대한 재정투자 확대, 보장성 주택 건설에 이용되는 토지사용권 판매대금의 비율을 적당히 상향 조정, 보장성 주택에 대한 금융지원과 공적금 사용범위를 확대, △ 보장성 주택 관리 강화, 입주와 퇴거 메커니즘을 개선하고 분배제도를 규범화	80만 6천 채 (95%)
상하이 (上海)	△ 5년간 각종 보장성 주택 100만 채 건설, △ 중·저소득층 가정의 주택난 문제를 점진적으로 해결하고, 주민의 거주환경 제고, △ 염가임대주택, 경제적용주택, 공공임대주택의 주택보장 체계 완성, △ 보장성 주택 입주기준을 적시에 조정, 경제적용주택 주택보장 범위를 점진적으로 확대하고, 공공임대주택을 적극 발전, △ 보장성 주택 건설·공급·사용·퇴거 등 관리방법을 완비하고 재정·금융·토지 등 지원정책 완비	23만 6천 채 (91%)
장쑤 (江苏)	△ 공공임대주택 공급량을 확대, 공공임대주택 건설에 대한 정부의 투자를 확대하고 사회자본이 공공임대주택 건설에 참여하도록 장려, △ 경제적용주택 구매능력이 없는 도시 하위 중소득층의 주택난, 취업 준비자와 타지 근로자의 임대난을 해결, △ 경제적용주택 건설 관리와 입주심사를 강화, △ 도시의 붕괴위험 주택, 국유 광공업·임업 지역, 개간지, 염전지역 등의 붕괴위험 주택 재건축을 실시, △ 다양한 방법으로 농민공 거주환경을 개선, △ 농민공에게 임대하는 집체기숙사와 아파트 건설	38만 7천 채 (100% 초과)
저장 (浙江)	△ 보장성 주택 건설과 농촌 주택 재건축 역량을 확대, 신축하여 40만 호의 도시 하위 중소득층 가정의 주택문제를 해결, △ 한가상품주택을 통해 18만 호 주택난 가정의 주택 문제를 해결, △ 150만 호의 농촌 주택 재건축 건설을 완성, △ 주택보장을 누릴 수 있는 소득기준을 점진적으로 제고	18만 5천 채 (100% 초과)
안후이 (安徽)	△ 5년간 염가임대주택, 공공임대주택, 각종 판자촌 재건축 및 농촌 붕괴위험 주택 재건축 등 보장성 주택 500만 채 건설, 2015년까지 하위 중소득층의 주택문제를 해결, △ 각급 정부의 책임 강화, 공공임대주택을 발전시키고 염가임대주택 보장제도를 완비	38만 9천 채 (98%)
푸젠 (福建)	△ 보장성 주택 공급과 관리 및 각급 정부의 책임 강화, 보장성 주택 공급부족 문제해결, △ 염가임대주택에 필요한 자금을 다양한 방법으로 조달하고 염가임대주택 보장방식과 임대료 보조금제도를 완비하여 그 대상범위를 안정적으로 확대, △ 공공임대주택을 대대적으로 발전시켜 보장성 주택의 핵심으로 조성, △ 토지를 보장성 주택 건설용지에 우선적으로 분배하고 보장성 주택 건설에 이용되는 토지사용권 판매대금 비율을 준수, △ 사회자본이 보장성 주택 건설 운영에 참여하도록 유도, △ 보장성 주택 관리를 강화하고, 공평·합리·공개·투명한 보장성 주택 제공정책과 절차를 제정, 입주와 퇴거 관리 및 임대료 기준을 규범화	25만 2천 채 (100% 초과)
장시 (江西)	△ 주택보장 방식과 기준을 합리적으로 확정, 보장대상에 대해 소득별로 서로 다른 주택보장 실시, △ 저소득층의 주택난 해결을 위해 염가임대주택과 경제적용주택을 신속히 건설하고, 염가임대주택의 임대 보조금제도 완비, △ 하위 중소득층 가정의 주택난 해결을 위해 공공임대주택과 한가상품주택을 신속히 건설하고, 보장성 주택 관리를 강화하며, 입주와 퇴거 메커니즘을 완비	31만 7천 채 (99%)

표 1. 계속

지역	주요 내용	건설 중 주택 수 (착공률)**
산둥 (山东)	△ 각급 정부의 책임 및 보장성 주택공급 강화, △ 도시 중·저소득층 가정, 취업 준비자, 타지 근무자의 주택난을 기본적으로 해결, △ 공공임대주택을 대대적으로 발전시켜 보장성 주택의 주체로 조성, △ 염가임대주택에 필요한 자금을 다양한 방법으로 조달하고 임대료 보조금제도를 완비하여 그 대상범위를 점진적으로 확대, △ 농민공의 거주조건을 완비하고 농촌 빈곤층의 붕괴위험 주택 재건축 추진	34만 8천 (100% 초과)
허난 (河南)	△ 5년간 도시보장성 주택 200만 채 이상 건설, 공공서비스 시설과 보장성 주택 건설을 가속화, △ 보장성 주택 건설에 필요한 자금을 다양한 방법으로 조달, △ 도시, 국유 광공업지역의 판자촌을 재건축하고 도시 저소득층의 주택난을 해결	44만 8천 채 (99%)
후베이 (湖北)	△ 보장성 주택이 주민주택 총량의 15%를 차지, △ 염가임대주택, 공공임대주택을 핵심으로 한 주택보장 체계를 건립하여 완비, △ 도시 중·저소득층의 주택난 문제를 점진적으로 해결하여 도시주민의 거주환경을 개선, △ 농촌 극빈층의 붕괴위험 주택 재건축, △ 자금, 토지, 조세, 대출 방면의 정책 지원력 강화, △ 사회자본이 보장성 주택 건설 운영에 적극 참여하도록 유도, △ 경제적용주택 관리를 강화하고 공평·합리·공개·투명한 주택공급 정책과 절차 제정, △ 도시와 국유 광공업지역의 판자촌, 삼림지역과 개간지구의 붕괴위험 주택을 재건축하여 주민 거주환경을 개선, △ 농촌 극빈층의 붕괴위험 주택 재건축을 전면적으로 실시	33만 채 (99%)
후난 (湖南)	△ 5년간 보장성 주택 총 160만 채 건설, △ 재정투자를 확대하고 사회자본이 보장성 주택 건설과 운영에 참여하도록 유도, △ 보장성 주택공급 체계를 건립하여 완비, △ 염가임대주택의 적용범위와 공공임대주택의 공급량을 확대하여 도시의 저소득층과 하위 중소득층의 주택난을 신속히 해결, △ 도시, 국유 광공업지역 등 각종 판자촌과 농촌의 붕괴위험 주택 재건축 실시	40만 채 (92%)
광둥 (广东)	△ 5년간 도시 보장성 주택 180만 채 건설, △ 신축, 개축, 정부구매, 임대 등의 방식을 통해 보장성 주택공급 확대, △ 염가임대주택과 공공임대주택을 중점적으로 개발, △ 농촌의 붕괴위험 주택 재건축과 어민 주거안정 프로젝트를 신속히 실시, △ 각급 정부의 주택보장 책임을 강화하고, 토지·재정 등의 정책을 철저히 실시, △ 보장성 주택 건설용지를 당해연도 토지공급계획에 포함시켜 우선적으로 공급, △ 저개발지역의 염가임대주택에 대해 성(省) 재정 투자를 확대, 재정예산, 주택공적금 관리운영 수입금, 토지사용권 판매대금 등을 통해 보장성 주택 건설자금 조달, △ 사회자본이 보장성 주택 건설운영에 적극 참여하도록 유도, △ 보장성 주택 신청·심사·퇴거 등 관련 제도를 완비하고 보장성 주택 사용을 규범화	29만 1천 채 (96%)
광시 (广西)	△ 5년간 도시 보장성 주택 50만 채 건설, △ 도시 저소득층에 대해 염가임대주택 제도 실시, 하위 중소득층에 대해 공공임대주택 등의 제도 실시, 중·고소득층에 대해 임대와 분양주택 구매가 상호 결합된 제도를 실시, △ 각급 정부의 책임을 강화하고 공공임대주택을 중심으로 보장성 주거안정 프로젝트를 강화, △ 염가임대주택에 필요한 자금을 다양한 방법으로 조달하고 임대보조금 정도를 늘려 그 범위를 점진적으로 확대, △ 취업 준비자와 타지 근로자를 보장성 주택 입주자격자에 포함, △ 재정투자를 확대하고 사회자본이 보장성 주택 건설운영에 참여하도록 유도, △ 보장성 주택 관리를 강화하고 공평·합리·공개·투명한 보장성 주택 공급정책을 제정, △ 입주와 퇴거 관리 및 임대료 기준을 규범화	27만 6천 채 (100% 초과)

표 1. 계속

지역	주요 내용	건설 중 주택 수 (착공률)**
하이난 (海南)	△ 5년간 도시보장성 주택 28만 8천 채 건설, △ 보장성 주거안정 프로젝트를 강화하고 도농 주민의 거주 안정화, △ 자금투자를 확대하고 중앙에서 보조하는 각종 주택보장 보조금을 전면적인 계획하에 사용, △ 보장성 주택 규칙과 연도계획에 근거하여 주택용지를 계획, △ 각 조세우대정책을 실시하고 정책 지원력 확대, 보장성 주택 분배, 관리와 감독·관리 조사방법을 건립하고 완비, △ 염가임대주택, 공공임대주택, 경제적용주택, 한가상품주택의 공급량 확대, 개간지구·임업지역·도시와 국유 광공업지역의 판자촌과 붕괴위험 주택 재건축, △ 보장성 주택 건설 전문규칙을 제정하고 보장체계 완비	9만 채 (97%)
충칭 (重庆)	△ 주택시장, 주택보장이라는 이원화 정책의 도시 주택공급 체계를 완비, △ 정부의 책임 강화, △ 공공임대주택 등 보장성 주택공급 체계 구축, △ 도시인구 30% 이상의 중·저소득층 주택문제 해결, △ 공공임대주택 건설을 적극 추진하여 2015년까지 공공임대주택 4천만㎡ 건설, △ 보장성 주택 관리와 운영체계를 신속히 구축하고, 공개·투명한 분배제도 확보, △ 입주와 퇴거 메커니즘 완비	52만 2천 채 (100% 초과)
쓰촨 (四川)	△ 보장성 주택 체계를 완비하고 염가임대주택, 경제적용주택, 공공임대주택, 한가상품주택 등 보장성 주택 공급량을 확대하여 보장성 주택이 총 주택공급량에서 차지하는 비중을 점진적으로 제고, △ 판자촌 재건축 완성, 농촌 붕괴위험 주택 재건축 강화, △ 농촌 주거안정 프로젝트 추진, 도농 빈곤층의 주택환경 개선, △ 토지·조세·금융정책을 강화하고 주택정보 시스템을 신속히 구축, △ 합리적인 주택수요를 유도하고 보통상품주택 공급을 확대	37만 5천 채 (100% 초과)
구이저우 (贵州)	△ 도시 보장성 주택 39만 8,200채 건축, 2014년까지 붕괴위험 농촌주택 120만 채 재건축, △ 도시 보장성 주택건설 강화, 도시 저소득층과 타지 근로자의 주택난 문제를 중점적으로 해결, △ 농민공 주택건설에 사회자본을 유도해 농민공의 거주환경 개선, △ 농촌의 붕괴위험 주택 재건축을 전체 현으로 확대하여 추진, 국가유공자·농촌 최저생활보호대상자·장애인의 붕괴위험 주택을 중점적으로 재건축, △ 도시 염가임대주택, 공공임대주택, 한가상품주택을 신속히 건설하여 도시 하위 중소득층의 주택문제를 효율적으로 해결, △ 도시·국유 탄광 및 광공업지역·국유 산림지역의 판자촌, 국유 임업지역과 개간지구의 붕괴위험 주택을 중점적으로 재건축	22만 1천 채 (96%)
윈난 (云南)	△ 대도시 염가임대주택, 경제적용주택 건설, 공공임대주택 건설을 적극 추진, △ 도시와 국유 광공업지역의 주택 재건축 강화, △ 도시 저소득층 및 타지 근로자의 주택난을 신속히 해결, △ 농촌 붕괴위험 주택과 빈곤층 주택 재건축, 유목민 주거안정 프로젝트 등을 중심으로 농촌 보장성 주택을 신속히 건설하여 농민의 주거환경 개선	29만 3천 채 (94%)
시짱 (西藏)	△ 염가임대주택, 공공임대주택 건설, 구시가지지역과 국유 광공업지역의 판자촌을 재건축	1만 2천 채 (80%)
산시 (陕西)	△ 5년간 도농 중·저소득층 254만 가정의 주택문제를 해결, △ 도시 염가임대주택, 공공임대주택, 경제적용주택, 한가상품주택 건설과 판자촌 및 농촌 붕괴위험 주택의 재건축 강화, △ 중소형 주택공급량 확대, 주택정보 시스템 완비	47만 7천 채 (100% 초과)

표 1. 계속

지역	주요 내용	건설 중 주택 수* (착공률)**
간쑤 (甘肃)	△ 도시 보장성 주택을 신속히 건설, 판자촌 재건축과 공공임대주택 건설을 지속적으로 실시, △ 염가임대주택, 경제적용주택, 한가상품주택의 공급량을 적극 확대하여 저소득층 및 하위 중소득층의 주택문제 해결, △ 농촌 붕괴위험 주택 재건축	18만 5천 채 (100% 초과)
칭하이 (青海)	△ 도농 주민의 거주환경을 전면적으로 개선, △ 도시 최저생활보호대상자 가정과 저소득층을 위한 보장성 주택을 신속히 건설, △ 보장성 주택 대상범위 확대, 임대보조금 등 제도 실시, △ 일정 조건에 부합한 농민공을 도시 주택보장 대상에 포함, △ 임업지역 등 붕괴위험 주택 재건축 추진, 농민과 유목민의 거주환경 대대적으로 개선	16만 6천 채 (91%)
닝샤 (宁夏)	△ 5년간 보장성 주택 12만 4,400채 건설, △ 도시 중·저소득층, 타지 근로자, 취업준비자 등의 주택 보장, △ 각급 정부의 책임 강화, △ 보장성 주거안정 프로젝트를 강화하고 보장성 주택공급 부족문제를 기본적으로 해결, △ 염가임대주택, 공공임대주택, 경제적용주택, 한가상품주택으로 구성된 주택보장 체계를 구축하여 완비, △ 주택보장에 필요한 자금을 다양한 방법으로 조달하고 임대보조금 제도를 완비하여 그 대상범위를 점차 확대, △ 공공임대주택을 보장성 주택의 주체로 하여 취업 준비자와 타지 근로자를 그 대상범위에 포함, △ 보장성 주택 건설운영에 사회자본이 활용되도록 유도, △ 총토지공급량을 확대, △ 공평·합리·공개·투명한 보장성 주택공급 정책과 절차를 제정, 입주와 퇴거 관리 및 임대료 기준을 규범화	8만 2천 채 (100% 초과)
신장 (新疆)	△ 5년간 농민 150만 가정의 안거부민(安居富民) 완성, 유목민 11만 500호 가정의 주거안정 실현, △ 염가임대주택 건설, 염가임대주택 보조금 기준 합리적으로 제고, 조건에 부합한 빈곤층을 위한 보조금제도 등을 통해 도시 주민의 거주환경 개선, △ 공공임대주택을 대대적으로 발전시키고 도시와 국유 광공업지역의 판자촌 재건축 적극 추진, △ 주택보장 관리를 강화하고 주택보장 조세지원 정책 완비	32만 9천 채 (98%)

주: * 2011년 1~9월 전국 보장성 주택 건설 수로 9월 말 기준임. 산시(山西) 성은 구체적인 정책이 발표되지 않았으며, 건설 중인 주택 수는 37만 3천 채임(100% 초과).

** 착공률은 2011년 9월 말 기준임.

자료: 『全国15省市保障性住房开工套数超任务量』(2011년10월10일), 『人民网』.

3. 보장성 주택 건설의 문제점

가. 보장성 주택 건설 자금부족 문제

■ 보장성 주택 건설 및 운영비용 등이 보장성 주택의 주요 공급자인 각 지역정부나 개발기업들에 큰 부담이 되고 있음.

- 가령 충칭 시는 2009~11년 3년간 총 4,000만㎡의 공공임대주택을 건설할 계획임. 이는 중국에서 가장 큰 규모의 공공임대주택 사업으로 총 1,100억 위안이 필요함. 이는 충칭시의 2009년, 2010년 재정

- 수입에 상당하는 규모로 정부가 300억 위안(중앙정부 보조금 100억 위안, 지방재정예산 150억 위안, 지방정부 채권 50억 위안)을 투자해도 800억 위안을 충당해야 하는 문제가 당면 과제임.
- 주택·도농건설부(住房和城乡建设部)에 따르면 2011년 건설되는 1,000만 채의 보장성 주택⁹⁾을 건설하는 데 필요한 총투자액은 약 1조 3천억 위안으로, 이 중 약 5,000억 위안(지방정부가 무상으로 제공하는 토지비용 불포함)은 중앙정부와 성급 인민정부 및 사현(市縣) 정부에서 조달해야 함.
 - 5,000억 위안은 판매를 통해 투자액이 회수되는 경제적용주택, 한가상품주택, 판자촌 재건축이 아닌 염가임대주택과 공공임대주택에 사용되며, 중앙정부가 보조하는 1,030억 위안을 제외한 약 3,970억 위안을 지방정부가 조달해야 함.
 - 이는 이미 10조 위안 이상의 채무를 지고 있는 지방정부에 적지 않은 부담이 되고 있음.
 - 2011년 보장성 주택 건설에 필요한 자금 재원조달 방식으로는 은행대출, 2010년 주택공적금 관리 운영 수입금 및 공적금, 토지사용권 판매대금(土地出让金)의 10%, 중앙과 지방정부의 재정, 지방정부 채권 발행, 보험회사 용자 등이 있음.
 - 최근 국가발전개혁위원회(国家发展改革委员会)는 ‘보장성 주택 건설 채권용자 지원에 관한 통지’¹⁰⁾를 제정·발표, 지방정부의 보장성 주택 건설자금 확보를 위해 용자회사에 기업채권 발행을 신청할 수 있음을 명확히 하였음. 그러나 이는 막대한 채무를 부담하고 있는 지방정부가 이에 대한 이자를 어떻게 감당할 수 있을지 등 금융 리스크를 조성할 수 있다는 우려도 있음.
 - 베이징 사범(北京师范大学)대학 금융연구중심 주임 중웨이(钟伟)를 포함한 다수의 학자들은 12·5규획 기간에 보장성 주택 3,600만 채 건설을 완수하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 조세체계가 정립되어야 한다고 주장함.

나. 미비한 정부의 정책과 불완전한 법제도

- 보장성 주택과 관련된 정책이 미비하여 실질적으로 제도의 혜택이 필요한 중·저소득층 가정과 보장성 주택 건설에 참여한 개발기업의 피해가 속출하고 있음.
- 보장성 주택의 실질적인 수요자인 신청 대상자에 대한 주택 보유 여부, 소득 및 금융자산 등 경제적 능력을 평가할 수 있는 정보가 부족하여 자격요건을 심사하는 데 어려움이 있음.
- 도시에서 주택난을 겪는 이들은 대부분 타 지역 근로자이지만, 보장성 주택 대부분이 해당 지역의 호구를 가지고 있는 주민을 대상으로 제공되고 있어 주택 공급량에 비해 신청자가 적으므로 보장성 주택에 대한 호적제한을 완화시켜야 한다는 목소리가 높아지고 있음.
- 보장성 주택 신청 자격요건 중 하나인 소득기준이 각 지방마다 매우 달라 실질적으로 주택난을 겪고

9) 염가임대주택 180만 채, 공공임대주택 220만 채, 경제적용주택과 한가상품주택 200만 채, 판자촌 재건축 400만 채

10) 关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知.

있는 저소득층의 주택을 보장해주지 못하고 있음.

- 예컨대 충칭 시의 경우 공공임대주택 입주조건 중 하나인 소득기준이 2,000위안에서 5,000위안으로 상향 조정되었음. 만약 두 명의 근로자가 있는 한 가정의 1인당 월 소득이 5,000위안일 경우 이 가정의 월 소득은 총 1만 위안으로, 이는 결코 저소득층이라고 볼 수 없는 수준임.
- 지방정부의 입주자 자격심사 시스템이 불완전함에 따라 대규모 보장성 주택이 완공되었다 할지라도 입주자가 확정되지 않아 보장성 주택 건설에 참여한 많은 개발기업이 손해를 보고 있음.

■ 현행 주택보장 정책은 모두 법규성 문건 형식으로 발표된 것으로 일정한 효력이 있지만 법률제도의 구속력이 형성되어 있지 않음.

- 2005년 발표된 ‘도시 최저소득층 가정 임대주택 신청, 심사 및 퇴출 관리 방법’¹¹⁾ 역시 법률적 효력이 없음.
- 2010년도 ‘공작보고서 감사(2011. 6. 27)’에 따르면 8개 성시 16개 도시의 정부 투자 보장성 주택 중 약 절반의 임대주택이 불법적으로 사용되고 있음.

다. 보장성 주택 계획의 구조적 문제

■ 부동산 시장에서 거래되는 상품주택과 비교하여 공공임대주택의 가격이 높지 않은데도 대다수 공공임대주택의 입주율은 매우 낮음.

- 이는 보장성 주택 계획의 구조적 문제로, 보장성 주택이 시 중심과 멀리 떨어진 외곽에 건설되면서 대중교통 체계가 함께 개선되어야 하는데 그러지 못했기 때문임.
- 광저우 시의 경우, 가장 큰 규모의 주택단지인 총 1만 2천 채의 보장성 주택이 룡구이(龙归)에 건설될 계획이며, 이 중 공공임대주택이 8,000채로 2012년 말 준공을 목표로 하고 있음. 그러나 이 단지는 광저우 시 도시 중심에서 약 30km 떨어져 있어 현재의 대중교통 시스템에 비추어 볼 때 출근 시 최소 1시간 30분이 소요될 것이라고 함.
- 광저우 시와 선전 시의 경우 많은 ‘성중촌(城中村, urban village)’¹²⁾을 조성하고 있음. 성중촌은 지리적 위치, 비교적 낮은 임대료 등 공공임대주택이 건설되는 지역에 비해 많은 우위를 점하고 있어 주택난을 겪고 있는 이들은 성중촌을 주거지역으로 선택하고 있음.
- 보장성 주택의 주택면적이 비교적 작고 내부구조가 불합리하여 사용에 불편하다는 지적도 제기되고 있음. KIEP

11) 城镇最低收入家庭廉租住房申请 审核及退出管理办法.

12) 도시 내의 임대료가 낮은 지역사회를 일컫음.

<참고자료>

- 『“十二五”末我国城镇保障房覆盖率将达20%以上』(2011年2月28日),『财经网』.
- 『关于2010年中央和地方预算执行情况与2011年中央和地方预算草案的报告』(2011年3月17日),『新华社』.
- 『谁的保障房?受益人群有限』(2011年5月30日),『中国经营报』.
- 『保障房建设是资金问题吗?』(2011年6月22日),『第一财经日报』.
- 『保障房角力:资金困局未解县出难题又至』(2011年7月11日),『21世纪经济报道』.
- 『保障房分配:失重的天平』(2011年7月11日),『21世纪经济报道』.
- 『全国社保基金105亿投向三地保障房项目』(2011年7月13日),『第一财经日报』.
- 『全国15省市保障性住房开工套数超任务量』(2011年10月10日),『人民网』.
- 『北京等地保障房建设后续资金或有隐忧』(2011年10月11日),『地产中国网』.
- 『重庆市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月),『重庆市人民政府』.
- 『贵州省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月3日),『贵州省人民政府』.
- 『上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月14日),『上海市人民政府』.
- 『河北省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月16日),『河北省人民政府』.
- 『西藏自治区“十二五”时期国民经济和社会发展规划纲要』(2011年1月16日),『西藏自治区人民政府』.
- 『新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月18日),『新疆维吾尔自治区人民政府』.
- 『福建省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月18日),『福建省人民政府』.
- 『广西壮族自治区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月21日),『广西壮族自治区人民政府』.
- 『内蒙古自治区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月22日),『内蒙古自治区人民政府』.
- 『陕西省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月22日),『陕西省人民政府』.
- 『湖南省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月25日),『湖南省人民政府』.
- 『宁夏回族自治区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月25日),『宁夏回族自治区人民政府』.
- 『浙江省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月25日),『浙江省人民政府』.
- 『黑龙江省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月27日),『黑龙江省人民政府』.
- 『四川省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年1月28日),『四川省人民政府』.
- 『安徽省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年2月),『安徽省人民政府』.
- 『甘肃省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年2月14日),『甘肃省人民政府』.
- 『江西省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年2月14日),『江西省人民政府』.
- 『吉林省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年2月23日),『吉林省人民政府』.
- 『中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年3月),『中国人民政府』.
- 『海南省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年3月),『海南省人民政府』.

『青海省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年3月1日), 『青海省人民政府』.
『山东省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年3月15日), 『山东省人民政府』.
『江苏省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年3月22日), 『江苏省人民政府』.
『天津市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年3月22日), 『天津市人民政府』.
『湖北省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年4月1日), 『湖北省人民政府』.
『广东省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年4月19日), 『广东省人民政府』.
『河南省国民经济和社会发展第十二个五年规划』(2011年4月24日), 『河南省人民政府』.
『云南省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年6月2日), 『云南省人民政府』.
『辽宁省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』(2011年6月20日), 『辽宁省人民政府』.

자료 정리: 중국 인민대학 재정금융학원 박사과정 신금미 (nhsinny@hotmail.com)