

중국 주택공적금 제도의 현황과 문제점

KIEP 북경사무소 (jina7@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 중국 주택공적금 제도의 개념 및 특성
2. 중국 주택공적금 제도가 직면한 문제
3. 중국 주택공적금 제도의 개선 및 발전 방향

주요 내용 ●●●

- 주택공적금 제도는 중국이 1990년대 초, 주택시장 개혁을 추진하면서 장기적이고 안정적인 주택 자금원천 마련을 위해 실시한 제도로, 도시 주택체제의 순조로운 발전, 근로자의 주택관념 계도, 근로자 주택 소비능력 제고, 부동산시장 형성과 주택융자사업의 육성에 큰 역할을 함.
- 그러나 중국의 심화된 경제체제 개혁과 주택시장의 빠른 발전에 따라 주택공적금 제도의 운영에 점점 많은 문제들이 드러나고 있으며, 그 생존과 발전 모두 전례없는 도전에 직면함.
 - 국유기업 개혁, 인구 고령화, 도시화율 상승, 금융시장 경쟁심화 등 외부환경 변화와, 주택공적금 운용기제의 내재적 결함으로 인해 주택공적금 제도의 지속가능성이 위협 받음.
 - 주택 상품시장의 빠른 발전, 주택보장 시스템의 상대적 낙후, 소득분배구조 조정 등의 원인으로 주택공적금 제도의 보장적 기능과 공평성에 문제가 제기됨.
- 새로운 경제환경과 변화 추세하에서, 주택공적금 제도의 개혁도 중요한 발전의 기회를 맞이함.
 - 중위 및 중하위 소득계층의 주택보장을 위해 주택자금 융자 시스템을 전면 개선하고, 융자 리스크를 방지하여, 주택공적금이 정책성 주택금융의 범주 안에서 발전하도록 해야 함.

1. 중국 주택공적금 제도의 개념 및 특성

가. 개념

- 주택공적금 제도는 중국 주택제도 개혁의 주요 내용 중 하나로, 싱가포르 중앙 공적금 제도를 본따 중국 특유의 국정을 결합하여 창조적으로 발전시킨 의무성 장기저축제도의 일종으로, 도시거주자의 주택조건 개선을 그 목적으로 함.
- 도시재직 근로자와 그 소재 기관, 기업, 사업체 및 사회단체가 관련 규정에 따라 납부하는 일종의 장기주택기금이며, 적립된 주택공적금의 소유권은 근로자에 속함.
 - 근로자는 관련 법규에 부합하는 경우 주택공적금을 인출하거나, 자신의 주택수요 충족을 위해 주택공적금 대출을 신청할 수 있음.
- 중국 주택보장제도의 기초이자 핵심이 되는 주택공적금은 소비 목적의 원칙에 의해 고용기관과 근로자에게 공동 납부, 강제 저축하도록 함으로써 모든 노동자에게 취업기간 중 국가법률이 정하는 주택급여 획득을 보장해 줌.

나. 특성

- 주택공적금은 개인저축의 일종이지만, 일반적인 개인저축과는 차이가 있음.
- 강제성
 - 주택공적금 제도에 가입한 근로자는 매월 개인급여에서 규정된 비율의 납부금을 제출해야 함.
- 보조성
 - 고용기관이 주택공적금 제도를 실시하면, 매월 근로자 개인을 위해 일부의 자금을 납부해야 하며, 해당자금은 근로자 개인의 소유로 귀속됨.
 - 이는 국가 주택보장제도가 직접투입에서 개인에 대한 보조로 발전하고 있음을 보여 줌.

■ 광범성

- 주택공적금 제도의 대상은 모든 도시의 재직 근로자를 포함하며, 주택은 가정단위 소비의 특징을 갖기 때문에 이 제도의 실질적 보장범위는 모든 도시 노동자와 그 가정을 포괄함.

■ 전용성(专用性)

- 주택공적금을 납부한 근로자는 주택공적금 전문대출 전용(专用) 원칙에 따라 주택의 구매, 건축, 대규모 수리, 혹은 퇴직 및 이직 등의 경우에만 주택공적금을 인출할 수 있음.

■ 상호부조성

- 주택공적금은 정부가 설립한 전문기관인 주택공적금 관리 센터가 통일적으로 관리하며, 관리 센터는 합당한 조건을 갖춘 근로자에게 우대금리로 개인 주택대출을 제공함.
- 유상(有偿) 사용과 주택 구매수요를 동시에 충족시킴으로써 자금의 상호부조 유통기능이 발휘됨.

■ 가치증가성

- 주택공적금은 대출제공 등의 자금운용을 통해 가치증가 수익을 획득함.
- 이 증가된 수익은 공적금 관리비용과 리스크 준비금으로 적립되는 부분을 제외하고, 나머지 부분은 연조방(廉租房)¹⁾ 건설 등의 사회 공익성 주택보장에 사용됨.

표 1. 중국 주택공적금 제도의 개요

사용 용도	주택의 구입, 건축, 개축 및 대규모 수리 용도에만 사용 가능
납부 대상자*	당지 호구 보유자 및 외지출신 중 도시호구 보유자에 대해 납부를 강제화하고, 농촌 호구자에 대해서는 고용기관에 선택권 부여
납부 표준	본인의 전년도 월평균 임금(상여금, 잔업비 등 포함한 전체 실질취득임금÷12)
납부 비율	해당 근로자 전년도 월평균 임금의 5%(하한)~12%(상한) 근로자와 고용기관이 동일 비율로 예치
납부액 상한선	해당 도시의 전년도 근로자 평균 임금×3배×12%

주: * 지역마다 규정이 상이함, 북경 및 상해 지역 기준.

자료: 이평복, <중국 사회보험제도 해설>, KOTRA, 2011의 자료를 정리함.

1) 연조방(廉租房): 정부가 임대료 보조금 또는 주택임대의 방식으로 도시주민 최저생활보장 표준에 부합하며 주택 어려움이 있는 가정에 제공하는 사회보장 주택을 가리킴. 국가 또는 민간 건설업체가 무주택서민을 위해 건축하여 주민에게 임대해 주는 한국의 임대주택과 비슷한 개념임(출처: 건흥리서치 중국금융경제사전).

2. 중국 주택공적금 제도가 직면한 문제

- 2001~09년 사이 중국 주택공적금 납부액의 연평균 증가율은 28%, 개인주택 대출수량의 연평균 증가율은 41.6%로, 이미 대출 증가속도가 납부금 증가속도를 크게 웃도는 추세가 형성되었으며, 여러 지역에서 당해 인출되는 대출금 합계가 당해 모집액을 초과하는 상황이 발생하여 주택공적금의 지속가능성에 문제가 제기됨.
- 30년 가까이 진행된 중국 도시 주택제도 개혁의 결과로, 도시 주택체제는 이미 시장기제를 기반으로 새로운 국면을 형성함.
- 그러나 주택상품의 과도한 시장화, 주택보장체계 발전의 상대적 낙후, 소득분배 구조조정으로 인해 거주자간 주택 소비능력 차이가 점차 확대되고, 주택공적금 제도의 기능과 효용에 충격이 발생함.

가. 지속가능성

- 국유기업 개혁으로 인해 주택공적금 자금 원천의 성장 추세가 어려움에 직면
- 30여 년의 개혁개방 기간 동안 단일 공유제 경제에서 다양한 소유제 경제로 소유제 구조에 큰 전환이 일어남.
 - 주택공적금 제도가 시행되기 시작한 1990년대 초기부터 현재까지, 국유 및 집체 경제의 공업총생산 점유율은 80% 내외에서 10% 내외까지 하락함.
 - 도시의 국유 및 집체기업 종사 인원이 도시 전체 취업인원에서 차지하는 비중도 78%에서 24%로 하락함.
- 비공유제의 대폭 증가가 주택공적금 모집에 새로운 문제를 초래함.
 - 공유제 시기에는 상급 주관 부문과 관련 정부부처의 행정 간여를 통해 주택공적금 납부의 강제성이 보장되었으나, 현재 사유제 기업에서는 강제성이 저하됨.
 - 실제로 사영기업과 외자기업이 주택공적금 제도를 실시하는 비율은 낮음.
 - 주택공적금의 서비스 기능과 관리 수준 및 집행 강도가 제고되지 않는다면, 납부금 모집비용이 크게 상승하고 가입률이 축소되어 주택공적금의 장기적인 안정성장 실현이 어려울 것으로 보임.

■ 인구 고령화가 주택공적금의 순유출을 가속화

- 중국은 1999년부터 고령사회에 진입하였고, 향후 일정 기간 동안 고령화 정도는 더욱 심해질 것이며, 특히 도시인구의 고령화가 심각함.
- 2050년 60세 이상의 인구가 총인구의 30%를 차지하게 될 것으로 추산되며, 전형적인 인구감소형 연령구조가 나타날 것으로 보임.²⁾
- 주택공적금의 유입과 유출은 인구구조에 큰 영향을 받음.
- 도시인구 연령구조의 변화에 따라 공적금 납부자 수가 감소하고 납부율도 제고되지 않을 것으로 예상되어, 주택공적금에 침체 혹은 정체 현상이 나타날 수 있음.
- 25~45세가 주택 소비의 주요 계층이며 그중에서도 25~35세의 결혼 적령기 인구의 주택수요는 강성(刚性)을 나타냄.
- 고령화 진전에 따라 가정 규모의 소형화와 빈둥지 현상으로 인해 가구 수가 증가되어 주택 수요량이 증가할 것으로 예상됨.
- 인구구조와 가정 구조의 변화추세는 주택수요를 증가시키고, 따라서 주택공적금 대출 규모도 지속적으로 확대될 것으로 보임.
- 주택공적금 관리규정에 따라 납부자가 이직휴양(离休), 퇴직, 노동력 상실로 인한 완전 사직, 다른 도시나 해외로 거주지를 이전하는 경우 주택공적금 탈퇴와 계좌잔액의 전액 인출이 가능함.
- 인구 고령화와 도시인구 유동의 가속에 따라 이런 종류의 탈퇴성 인출로 인한 공적금의 지불압력이 계속 확대될 것임.

■ 빠른 도시화가 공적금 부족을 가속화

- 중국경제의 신속한 발전에 따라 도시화 수준도 급격히 상승함.
- 도시인구 비중은 1978년 17.9%에서 2011년 말 51.3%로 증가하였으며, 증가된 도시인구는 거대한 주택수요를 형성
- 주택공적금의 주요 용도는 납부자의 상품주택 구매 대출 이외에도, 개인주택의 구매 및 건설, 대규모 수리 등 주택과 관련된 기타 용도로의 사용이 가능하며, 주택 임대에도 사용 가능한 지역도 많음.
- 또한 납부자가 주택을 구매할 때 대부분 미래 공적금 납입금을 초과하는 금액을 대출받는 방식을 선택하기 때문에 공적금 계좌가 기본적으로 영(零)에 가까운 경우가 많음.
- 도시화가 주택수요 증가를 부추겨, 도시화율이 비교적 높은 동부연해 지역은 주택공적금 부족 문제가 종종 출현함.

2) 『我国住房公积金制度的现实挑战和发展方向』(2013年3月5日), 「宏观经济研究」.

■ 공적금 운용기제의 내재적 결함

- 현재 중국 주택공적금의 기본 운용형태는 강제 저축, 낮은 저축이자와 낮은 대출이자, 지역 내 폐쇄적 운용, 보수적 투자, 무자본 운영임.
- 운용 과정 중 발생한 수익은 주택공적금 대출 리스크 준비금, 관리 센터의 관리비용, 도시 임대주택 건설의 보조금으로 사용됨.
- 이러한 운용기제는 장기적으로 자금 부족이 발생할 리스크를 내재하고 있으며, 주택공적금의 지속가능성을 위협함.
- 강제 저축과 낮은 금리는 주택공적금의 상호 부조성과 정책성에 중요한 의미를 갖지만, 저축자와 차입자의 비대칭으로 인해 낮은 저축이자의 손해를 낮은 대출이자 수익으로 보충할 수 없기 때문에 납부자의 공적금 납부의욕을 떨어뜨리는 원인이 됨.
- 행정구역 내에서 폐쇄적으로 운용되기 때문에 지역간 조절기제가 부족하여, 주택수요가 왕성하거나 고령화가 심한 지역 또는 도시화 수준이 높은 지역에서는 거액의 자금부족이 나타날 가능성이 있음.
- 주택공적금 대출방식 이외의 자금운용은 주로 국채구입이나 은행예금으로 이루어지는데, 이러한 보수적 투자는 공적금의 가치 보전과 가치 확장에 불리함.
- 주택공적금 관리 센터는 비영리성 '사업단위'로 자본금이 없이 운용되며, 전문적 금융감독 시스템에 포함되지 않을 뿐 아니라 경영 리스크 감당능력과 민사책임 능력이 없어서 손실이 발생하게 되면 모두 공적금 납부자의 손실로 귀속됨.

■ 금융시장의 경쟁 압력

- 중국 내 상업은행의 주택대출 경쟁은 이미 상당히 격렬하게 진행되고 있어, 정책이 완화되거나 자금이 풍부할 때의 개인대출 금리는 기준금리의 0.7배까지도 떨어질 수 있기 때문에, 주택공적금 대출의 저금리 우위가 상대적으로 약해짐.
- 중국이 WTO에 가입한 이후, 세계 최대의 잠재력을 지닌 중국 주택금융시장에 대량의 외국 금융자본이 관심을 갖기 시작함.
- 한편 중국 금융시장 발전과 투자 채널의 다각화도 주택공적금 자금 원천의 안정적 성장에 영향을 미침.
- 강제 저축과 낮은 이자율에 대해 공적금 납부자들이 불만을 갖게 됨.
- 2009년 1~5월 광저우 시에 30억 위안의 주택공적금 부족이 발생했는데, 그 원인은 인플레이션에 따른 가치절하를 피하기 위해 많은 사람들이 공적금을 현금화하여 고정자산에 대한 투자를 진행했기 때문임.³⁾

3) 『我国住房公积金制度的现实挑战和发展方向』(2013년3월5일), 『宏观经济研究』.

나. 보장성

■ 주택공적금의 보장성 정도는 납부비율과 양의 상관관계, 급여증가율과 양의 상관관계, 주택가격 성장률 및 공적금 대출이율과는 음의 상관관계를 가짐.

- 최근 각 지역의 주택공적금 납부비율이 약간 제고되었지만, 급여성장률이 주택가격 상승률을 따르지 못함.
- 주택공적금 제도의 우월성과 보장성은 경제가 발달하지 못한 지역에서 비교적 좋은 효과를 보이고 있으며, 경제가 발달한 상하이 등의 대도시에서는 그 효과가 충분히 발휘되지 못하여 주택소비 방면에서 주택공적금의 공헌도가 점차 낮아지고 있음.

■ 주택공적금 제도가 수용하지 못하는 계층이 많을수록 보장성은 낮아짐.

- 염조방의 해당 조건에 부합하지 않으면서 경제적용방(经济适用房)⁴⁾을 구매할 능력도 없는 경우와, 경제적용방과 염조방 신청기준에 부합하지 않으면서 상품주택을 구입할 능력이 없는 경우는 주택공적금을 납부했다 할지라도 공적금의 대출을 누릴 수 없음.
- 이직휴양이나 실업 때문에 주택공적금 계좌가 정지된 수백만 근로자, 대부분의 개인사업자와 프리랜서 등의 유동적 직업인, 도시유입 후 당지에서 수년간 일을 해 온 농촌 출신 노무자들은 대부분 주택공적금 제도를 통해 주택을 해결할 수 없음.
- 따라서 주택공적금의 잠재적 수혜집단은 도시 취업인구의 일부에 불과하다고 볼 수 있으며, 이들은 주로 경제상황이 좋은 국유기업과 실직 가능성이 없는 기업의 근로자들임.

다. 공정성

■ 주민간 소득격차가 크지 않고 주택가격이 안정적이었던 개혁개방 초기에는 주택공적금이 확실히 ‘보편적 혜택’의 우세가 있었음.

- 그러나 현재 소득격차가 확대되고 주택가격이 급등함에 따라, 주택공적금은 저소득층에 혜택을 주기 어려운 상황이 되었음.

4) 경제적용방(经济适用房): 중국의 주택정책 중 하나로, 도시정부가 조직하고 부동산 개발상 혹은 집체자본의 건설회사가 건설하여 도시 저소득계층을 대상으로 판매하는 사회보장적 성격을 지닌 주택(출처: 百度百科).

- 주택공적금 납부액과 급여 사이의 연결 때문에, 저소득자와 임시근로자에 비해 고소득자와 고정근로자가 더 큰 혜택을 받는 구조가 형성됨.
- 주택공적금 납부액이 많은 사람일수록 공적금 운용으로 주택을 구입하여 재산을 증식시키는 것이 수월하며, 저소득자는 이런 제도적 장점을 누리기 어려움.
- 또한 소득이 비교적 높아 주택 구매능력이 있는 가정만 ‘저금리’ 대출의 혜택을 받을 수 있으므로, 고소득층을 보조해주는 결과를 야기함.
- 현재의 주택공적금 제도는 약체계층의 복리를 향상시키지 못할 뿐 아니라, 일정 정도 소득재분배가 전도(顛倒)되는 결과를 초래하기까지 함.

3. 중국 주택공적금 제도의 개선 및 발전 방향

- 중국 주택공적금 제도의 목표는 도시 근로자가 급여로써 주택소비를 충당하기 어려운 현상을 개선하고, 주택시장의 유효수요를 육성하여 주택의 시장화 개혁을 추진하는 것임.
- 주택제도 전환이라는 처음의 목표는 기본적으로 실현된 상황이나, 경제환경의 변화에 따라 중하위 소득자가 따라잡기 힘든 주택가격 상승과 정부재정의 주택 보장능력 부족이라는 새로운 문제가 대두됨.
- 국가의 주택 보장체계 건립을 지원하는 것이 주택공적금이 직면한 새로운 환경하에서의 생존 및 발전 목표가 되었으며, 따라서 주택공적금 제도는 새로운 위치 선정의 기초 위에 개혁 개선과 발전을 도모해야 함.

가. 중위 및 중하위 소득계층의 주택을 보장

- 중국의 주택공적금은 도시 중하위 소득계층의 주택문제 해결에 주요한 역할을 하였으나, 소득격차

의 확대에 따라 중하위 소득자에 대한 지원이 제대로 실현되지 못할 뿐 아니라, 오히려 중상위 소득자에 대한 보조역할을 한다는 의문마저 들고 있음.

- 현재 도시 주택보장에 대한 수요가 절박한 상황이며, 정부재정으로 단기간 내 보장성 주택건설의 용자수요를 충족하기는 어려우므로, 저소득 집단의 주택문제 해결에 재정을 집중 사용해야 함.

- 주택공적금의 발전 방향을 중위 및 중하위 소득계층의 주택보장으로 규정하여야 함.

- 저소득 집단에 대한 기존의 정부 보장과 다르게, 주택공적금은 재정과 신용이 결합한 반시장화(半市場化) 보장형식이어야 함.

- 소위 ‘반시장화 보장’은 강제 저축과 세금우대 등의 정부 간섭과 자금의 유상사용 및 상호부조 합작 등의 시장경제 운용기제를 포함함.

나. 정책성 주택용자 기능 발휘

- 중국의 주택공적금 제도는 국가, 고용기관, 근로자 개인의 세 주체가 공동으로 주택문제를 해결하는 제도로, 주택보장의 성질을 가지고 있음.

- 그러나 정부재정에 의한 무상보조와 달리 그 업무가 금융의 속성을 가지므로, 정책성 주택금융으로 명확하게 위치를 규정해야 함.

- 주택공적금의 정책성을 견지하여 주택보장 기능을 효과적으로 발휘하게 함.

- 중국의 주택공적금은 주로 주택 소비대출의 발급에 치중하여 납부자의 상품주택 구매지원에 사용됨.
 - 상품주택 가격이 지속적으로 상승하는 과정에서 이러한 제도는 부동산 개발상을 보조해 주는 것과 유사한 효과가 나타났으며, 심지어 일정 정도 주택가격의 상승을 부추기는 결과를 초래하기도 함.
- 주택공적금의 정책성 금융으로서의 지위가 명확히 규정되면, 보장성 주택건설과 소비에 관련된 금융 기구 시스템 건립을 통해 수요와 공급 두 가지 측면에서 모두 주택시장에 좋은 영향을 줄 수 있음.
 - 강제 저축과 저이율, 낮은 초기 지불금 등의 방식을 통해 저소득 가정의 보장성 주택구매를 지원할 수 있음.
 - 지방정부의 보장성 주택건설에 금융지원을 제공할 수 있음.

- 이렇게 일부 보장성 주택의 수요와 공급을 연결해야만 주택공적금 납부자에 대한 주택보장 기능이 진정으로 발휘될 수 있음.
- 또한 정책성 목표의 실현을 위해서는 중하위 소득계층에 좀 더 주력할 필요가 있음.

■ 금융식 운용을 확대하여 도시주택 갈등해소를 가속함.

- 중국 주택공적금의 예금 및 대출 위주의 운용 모델은 그 자체로 이미 전형적인 금융운용 방식에 속하나, 제도 자체의 특성으로 인해 자금 원천과 운용 방면에 많은 한계가 존재함.
- 주택공적금의 금융성이 명확해져 금융식 운용이 확대되면 기능이 더욱 강하게 효과를 발휘할 수 있음.
 - 강제 저축의 원칙이 변하지 않는다는 전제하에서 저금리 저축과 저금리 대출정책을 일반금리 예금과 저금리 대출로 조정하여 납부자의 납부의욕을 고취시킬 수 있음.
 - 자금의 폐쇄적 운용 시스템을 타파하여 지역간 조절을 실현하고, 은행간 융자시장에 진출하거나 채권 발행을 통해 자금을 모집하며, 보험 및 펀드 시장 등을 이용한 다양한 투자 채널을 확보하여 주택공적금 기금 가치의 보전과 증식을 진행함.
- 이러한 개혁조치들은 대규모 보장성 주택건설의 자금지원과 주택갈등 개선에 효과가 있을 것임.

■ 시장화 운용기제를 통해 주택공적금의 관리 효율을 제고함.

- 중국 주택공적금 관리 센터는 그동안 행정관리와 자금의 모집에만 치중하였으며, 납부금의 가치보존 및 증가와 운용의 효율제고는 오히려 줄곧 경시되어 옴.
- 이는 주택공적금의 매력을 저하시키고 생명력에도 심각한 영향을 끼침.
- 주택공적금 관리 센터는 정책성 금융기구의 경영원칙과 시장화 운용방식에 따라 원금과 이자회수 등의 자금안전과 수익실현에 노력해야 함.
- 납부자의 이익 확대를 보장하고 규범적 관리와 서비스 수준의 향상을 통해 주택공적금 커버율을 확장시켜, 더 많은 비공유제 기업을 가입시키고 프리랜서 등의 집단이 주택공적금에 참여하여 혜택을 입을 수 있도록 해야 함.

■ 전문화 관리를 시행하고 주택공적금의 지속가능한 발전을 보장함.

- 현재의 행정관리식 관리 모델에서 탈피하여 시장화원칙 준수, 규범화된 법인 지배구조 건립, 전문적 관리자와 인센티브 및 제약 시스템 구축, 효율적인 금융 리스크 관리체계 마련을 포함한 내부관리 시스템 개선이 요구됨.

- 정책성 금융기구로서 리스크 공동분담 기제 및 지속적 재정지원 기제를 건립하고, 외부감독 시스템을 전면 완비하여, 재정부와 주택 및 도농건설부(住房和城乡建设部)가 정책목표 실현 정도와 구체적인 업무에 관한 관리감독을 담당해야 함.
- 효율적이고 전문적인 내부 관리와 외부감독 구조가 확립되어야 시장경쟁과 환경변화에 적합한 주택 공적금 제도의 지속가능한 안정적 발전이 가능함.

참고자료

『我国住房公积金制度的现实挑战和发展方向』(2013年11月), 『宏观经济研究』.

『探索住房公积金的管理模式』(2013年9月15日), 『经营管理者』.

『我国住房公积金制度改革刍议』(2013年4月10日), 『辽宁经济』.

『중국 사회보험제도 해설』(2011.3), 『KOTRA』.

자료 정리: 중국인민대학 경제학원 박사과정 한지민 (hanzhimin8@gmail.com)