



## 저작자표시-비영리 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 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](#) 

2009年 2月

碩士學位 論文

# 中國住宅保障制度에 관한 研究

朝鮮大學校 大學院

社會福祉學科

李 達

# 中國住宅保障制度에 관한 研究

A Study on China Housing Security Regime

2009年 2月 25日

朝鮮大學校 大學院

社會福祉學科

李 達

# 中國住宅保障制度에 관한 研究

指導教授 金 龍 燮

이 論文을 社會福祉學 碩士學位

申請 論文으로 提出함

2008年11月

朝鮮大學校 大學院

社會福祉學科

李 達

# 李 達의 碩士學位 論文을 認准함

委員長 朝鮮大學校 教授 (印)

委 員 朝鮮大學校 教授 (印)

委 員 朝鮮大學校 教授 (印)

2008年11月

朝鮮大學校 大學院

# 目 次

## ABSTRACT

제 1 장 서 론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
1. 연구범위 .....	3
2. 연구방법 .....	4
제 2 장 이론적 배경 .....	5
제1절 주택과 주거복지의 개념 .....	5
1. 주택의 개념 .....	5
2. 주거복지의 개념 .....	6
제2절 주거복지에 대한 정부개입 .....	8
1. 복지모형론 .....	8
2. 시장모형론 .....	9
3. 주택문제에 대한 정부의 개입 .....	10
제3절 선행연구 .....	13

제 3 장 중국 주택보장제도의 현황과 문제점 ..... 15

    제1절 중국 주택보장제도의 변천과정 ..... 15

        1. 공산화 이전시기 ..... 15

        2. 신 중국 건국에서 개혁개방 이전 ..... 16

        3. 개혁개방 이후 ..... 17

    제2절 중국 주택보장제도의 현황 ..... 18

        1. 서민주택제도 ..... 18

        2. 임대주택(廉租房)제도 ..... 19

        3. 주택 적립금제도 ..... 23

    제3절 중국 주택보장제도의 문제점 ..... 24

        1. 서민주택제도의 문제점 ..... 24

        2. 임대주택(廉租房)정책의 문제점 ..... 29

        3. 주택 적립금의 문제점 ..... 35

제 4 장 중국 주택보장제도의 개선방안 ..... 39

    제1절 정부기능의 강화 ..... 39

        1. 정부책임의 명확화 ..... 39

        2. 주택공급 모델에 따른 적당한 보장 ..... 42

        3. 주택보조금의 강화 ..... 44

    제2절 서민주택에 대한 직접 보조 ..... 46

        1. 서민주택에 대한 직접보조의 우세 ..... 46

        2. 천진(天津)시 서민주택 직접보조의 개혁 ..... 47

제3절 개발 기업과의 공공임대주택 공동 건설 .....	50
1. 공공주택 건설의 필요성 분석 .....	50
2. 공공주택건설 모델 .....	50
제4절 현행 주택적립금 제도에 대한 수정보완 .....	53
1. 주택적립금 제도를 통한 중·저소득자 비율 제고 .....	53
2. 저소득자들에 대한 주택적립금 보장기능을 강화 .....	53
제5절 주택 예금제도를 통한 주택적립금 제도 보완 .....	55
1. 주택 예금제도 구축의 필요성 분석 .....	55
2. 주택예금제도를 통한 주택적립금제도의 보완 .....	56
제 5 장 결론 .....	59
참고문헌 .....	61



# ABSTRACT

## A Study on China Housing Security Regime

Li Da

Advisor : Prof. Kim, Yong-Seob Ph.D.

Department of Social welfare  
Graduate School, Chosun University

The predominant task in perfecting the socialist market economy comes to setting up a well-functioned employment solution, a wide-accepted income distribution scheme and an effective social security system. Housing is widely regarded as one of residents' basic living conditions and as their crucial living necessity. Housing security, which is specially categorized as one of citizen's social benefit, is a practical demand by the public to a society in general.

Housing security regime is a major component of the whole social security system. It evolves as a government seeks to resolve the housing-related social problems. A well-functioned housing security regime is, on one end, a crucial precondition in setting up a harmonious society; on the other end, it is also a major means by which housing-related social problems could be settled, social stability maintained and social economy

developed. The modern housing security regime is thought as a kind of social security scheme, by means of which a state or a government tries to secure its citizen's basic residence condition in form of redistribution of national annual income as it is legally stipulated.

The housing security regime is featured in diversities in terms of beneficiaries and materialized regulations. This point is supposed to be taken a full account as a local government is designing its own housing security regulations. In the recent years, countries or regions exercising market economy have experiencing such an identical tendency as indirect intervene, housing benefit, financial housing assistance, government-invested housing scheme.

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 목적

현대생활에서 주택은 단순한 은신처라는 개념을 넘어 사생활과 사회생활을 영위하는데 필수불가결의 장소이며, 부의 축적수단이 되기도 한다. 하지만 주택은 가격의 측면에서 고가품이며, 장소의 이동이 어렵고, 건축과정에서 장기간이 소요될 뿐만 아니라, 주택공급은 가격에 비해 비탄력적이라는 제한이 있다. 이와 더불어 주택은 인간의 삶에 있어 매우 중요한 역할을 하고 있어 주택의 이런 특성 때문에 시장 메커니즘에 의해서는 주택의 공급과 배분이 원활하게 이루어지지 않고 비효율성을 유발하는 경향이 있다. 따라서 주택이 인간의 기본적 욕구충족의 필수적 재화라는 측면에서 다소의 논란이 있기는 하지만, 현대의 대부분의 국가들이 주택시장을 민간부문에 맡겨두기 보다는 정부가 주택시장에 개입하는 입장을 취하고 있다.

중국은 개혁개방 이후 도시 저소득층과 농민들의 주택보장을 위해 정부 주도로 많은 개혁을 시도하여 왔다. 1998년부터 실행한 개혁을 살펴보면 시장경제체제의 일환으로 선후하여 실물주택분배(實物住宅分配), 보조판매(補助販賣), 부분 재산권 판매(部分財産權販賣), 상품화폐화 주택분배(商品貨幣化住宅分配) 등 몇 단계를 거쳐왔다. 그 개혁의 주요목적은 첫째는 시장을 통하여 부동산자원에 대한 배분을 진행하고 주택 이용 효율을 높이는 것이고 둘째는 국민의 주거환경과 조건을 개선하고 국민의 생활수준을 향상 시키는 것이다.

중국에서 시장경제의 도입은 물질적 부의 축적을 통해 국민들의 생활수준을 향상시켰을 뿐만 아니라 동시에 소득의 양극화를 초래하였다. 도시화가 가속화됨에 따라 많은 사람들이 도시로 집중하였으며 이와 더불어 많은 사회문제를 야기시켰다. 특히 도시의 제한된 토지와 주택 수요량과의 모순으로 땅값은 상승하고, 주택의 가격의 상승을 초래하였으며, 도시의 주택문제를 악화시켰다. 도시와 농촌의 저소득층의 경제력은 주택 가격에 대한 지불능력이 약하고, 또 주택공급이 수요를 만족시키지 못하는 문제가 대두되면서 이

것들은 도시 발전의 큰 장애물로 되었다. 이러한 배경에서 저소득주민들의 주택문제는 주택제도개혁에서 특별히 주목해야하고 해결해야 할 문제로 되었다. 중국의 주택보장제도에 대한 개혁은 이러한 배경에서 진행되었으며 개혁은 일부 성과를 거두었지만 아직도 많은 문제점이 존재하고 있는 실정이다.

이에 본 연구의 목적을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 주택보장에서 정부역할을 충분히 발휘할 수 있도록 정책적 제안을 제시하는 것이다. 정부는 주택보장정책의 결정과 집행에서 가장 중요한 역할을 하고 있다. 하지만 지금까지 실행해 온 주민주택문제의 해결책은 여전히 많은 부족점이 존재하고 있다. 이런 측면에서 정부의 역할을 충분히 발휘할 수 있는 대안을 제시하는 것이다.

둘째, 주택보장에서 현재 실시되고 있는 주택공급모델의 역할을 더 잘 발휘할 수 있도록 개선하는 것이다. 현행 중국 주택공급모델은 아직 그 역할을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 특히는 저소득층 서민주택과 임대주택 주택보장제도방면에서 그 작용을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 따라서 이 방면에서 개선책을 제시하는 것이 본 연구의 가장 중요한 목적이라고 할 수 있다.

셋째, 주택금융제도의 건립과 실시에 대하여 건의를 제출하는 것이다. 중국 주택금융제도주이 구성부분인 주택적립금제도는 아직까지 주택금융 지지방면에서 그 역할을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 때문에 주택적립금 제도를 완벽히 하고 주민예금 보완으로 하는 주택금융 시스템을 건립할 데 관한 건의를 하는 것이다.

## 제 2 절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

위와 같이 설정된 연구목적의 전개를 위해 연구의 범위를 다음과 같이 설정하여 진행한다.

첫째, 지역적 범위는 중국적인 측면에서 살펴보겠다. 그 이유는 산업화, 도시화의 영향으로 도시지역과 농촌지역에 거주하는 저소득층의 사회적, 경제적 차이가 있을 수 있어 비교분석 할 필요가 있기 때문이다.

둘째, 정책적 범위는 중국의 주택보장체제의 현황을 검토한 후, 중국의 주택정책의 문제점에 대한 개선방안(저소득계층의 주택안정화 방안을 중심으로)을 제시하고 문제점을 보완해줄 정책적 시사점을 얻고자 한다.

마지막으로 내용적 범위는 연구에 타당한 변수들을 탐색하기위해 선행연구들을 고찰한 결과 사회·경제적 측면과 제도적 측면이 중요한 변수로 판단되어 여기에 범위를 한정한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

제1장 서론에는 연구배경 및 필요성, 목적 등을 기술하였으며 제2장에서는 주택과 주거복지의 개념, 복지모형론, 시장모형론을 기초로 하고 선행연구를 검토하였다. 제3장에서는 중국의 주택보장체제의 변천과정을 공산화 이전시기, 신 중국 건국에서 개혁개방 이전, 개혁개방 이후로 나누어서 살펴보았고 또 중국 주택보장제도에 관련된 중국의 주택보장제도 현황을 통해 알아본 문제점을 제시하고 제4장에서는 중국 주택보장제도의 문제점에 대비하여 정부기능의 강화, 서민주택에 대한 직접 보조, 공공주택의 건설, 주택적립금제도에 대한 보완, 주택예금제도의 건립 등 중국 주택보장제도의 실정에 맞는 개선방안을 도출하였다. 제5장에서는 각 장에서 분석, 고찰한 내용을 요약하면서 결론을 맺었다.

## 2. 연구방법

본 연구는 문헌조사와 사례조사 및 중국의 제반 규정과 제도를 중심으로 하는 법적, 제도적, 정책사항 분석을 중심으로 이루어졌다. 중국의 문헌조사는 중국 경제, 정치, 문화, 사회 등을 총괄하는 공산당 당 공식 기관지인 인민일보, 신화사통신의 보도자료, 북경만보 등과 일간, 격 주간, 주간으로 발행되는 잡지들을 대상으로 하는 실증적 조사와 전문가의 의견조사, 사례조사에 의존하였다.

각종 언론매체와 저널, 인터넷 웹사이트의 내용 분석, 전문서적에 수록된 중국의 주거정책, 서민들의 주거 관련 정책인 취약계층(特殊群體)의 주거 정책은 중국 국가발전개혁위원회의 주거 정책 문서들을 주로 참고 하였다.

중국의 저소득층 주거정책에 관련한 자료들로는 법제도적 동향과 연구문헌들을 수집하였다. 또한 연구대상 선택에 있어서는, 중국의 33개 행정구역<sup>1)</sup> 중 천진(天津)시<sup>2)</sup>를 설정하였다. 이 분야의 선행연구 자료가 존재하지 않기에 더욱 의미 있는 연구가 될 것이다.

무엇보다도 이 논문은 현 상황의 파악이라는 대 전제하에서 중국의 주거제도의 시대적 변화양상을 간단하게 정리하였고, 본 연구의 목적인 저소득 주택정책의 실재를 고찰하고 비교 분석하는 과정을 수행하였다.

---

1) 22개 성(省): 허북, 산서, 요녕, 길림, 흑룡강, 섬서, 감숙, 청해, 강소, 절강, 안휘, 강서, 보건, 산둥,

하남, 호북, 호남, 광둥, 해남, 사천, 운남, 귀주. 4개 직할시: 북경, 천진(天津), 중경, 상해. 5개 자치구: 내몽고, 신강위구르, 서장, 광서장족, 영하회족. 2개 특별행정지구로: 홍콩, 마카오. 6개 지구: 동북, 화북, 화동, 서북, 서남, 중남지구 등 위치에 따라 6개 지구로 나눈다.

2) 천진(天津)은 북경, 상해와 더불어 중국의 4대 직할시 가운데 하나이며, 중국 북부 최대의 항구 도시로 해륙교통의 중심지이자 주요 공업 기지이다. 총 면적은 11,919.7평방킬로미터, 상주인구는 952.6만 명, 그중 시내 지역에는 369.3만 명이 있다. 13개 구(區)와 5개 현(縣)을 관할한다.

## 제 2 장 이론적 배경

### 제 1 절 주택과 주거복지의 개념

#### 1. 주택의 개념

주택은 우리 삶의 기본적인 수단이며 자기실현의 첫 장(場)이다. 보편적인 삶은 좁은 의미에서 집에서 거주하는 것과 밀접히 관계되어 있기 때문에 집은 인간의 본질을 규명하는 데 중심적 기둥이 되고 있다. 산다는 것 또는 거주한다는 것의 근본적인 형태는 집에서 이루어지고, 또 집을 매개로 한 환경 안에서 이루어지기 때문이다.<sup>1)</sup>

현대사회에서 주택은 과거의 그것이 지닌 단순한 은신처의 개념을 넘어서서 경제적 재화, 사회적 신분의 상승, 사회적 갈등의 한 부분을 차지하며 때로는 정치적 이념과 같은 연관을 갖는다. 복지사회를 구현하려는 현대국가들은 주택을 하나의 복지수준을 나타내는 지표로써 사용하고 있다.<sup>2)</sup>

이런 성격을 지닌 주택 또한 다른 재화와 같이 수요와 공급의 원리에 따라 주택문제가 발생한다. 특히 주택이 단순히 가족의 안전을 위해 외부로부터 방어나 휴식공간으로서의 주택이란 의미를 초월하여 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다.

주택문제는 해당 국가의 경제적 발전수준, 정치제도, 사회·문화적 특성에 따라 다르게 나타나고 있다. 그러나 거의 모든 국가들이 공통적으로 겪고 있는 주택문제로는 주택공급의 불균형적 배분, 불량주택의 상존, 주택가격의 상승과 주택구매능력, 주거지 분리와 차별, 주택금융, 지역주택시장과 불공정 거래, 노년층 등 사회적 약자들의 특수집단 문제, 도시빈민과 사회주택 문제 등을 들 수 있다. 이러한 주택문제는 세부주택정책의 내용과 그 운영,

1) 변영진. "사회정의론에 입각한 주택정책문제의 접근". 『주택경제론』. 한국주택경제연구원, 제2호, 1993.8. p.32.

2) 하성규. 주택정책론, 서울: 박영사, 1996. p.3.

기술 지향적 주택건축과 주택산업, 그리고 주택시장메커니즘의 작용에만 국한하여 생각할 수 없으며, 그 나라의 정치·경제제도와 사회이념의 맥락에서 조명되어야 한다.<sup>3)</sup>

## 2. 주거복지의 개념

주거는 인간 생존에 필수적인 요소인 의, 식, 주 중에 하나이다. 인간이 스스로의 존엄성을 유지하며 살아가기 위해서는 자연의 위협으로부터 보호받으면서 일상생활에 불편이 없을 정도로 최소한의 주거공간이 필요하다. 빈곤의 원인을 가구적 요인에서 찾을 경우 최소한의 주거공간을 확보하지 못하는 주거빈곤의 책임은 가구에 귀속된다. 하지만 사회적 요인에서 찾을 경우 국가나 사회가 가구의 주거빈곤 문제를 완화 또는 해결해야 한다는 빈곤의 사회적 책임론이 대두되게 된다. 간헐적으로 터져 나오던 이러한 요구는 세계대전 이후 서유럽에서 사회복지정책의 형태로 체계화되면서 하나의 사회체제로 자리를 잡았고, 그 일환으로 주거빈곤의 해소를 목적으로 다양한 주거복지정책이 입안·시행되고 있다. 또한 주거빈곤 상황에 처한 가구 및 가구구성원이 인간적 존엄성을 유지하는데 필요한 최소한의 적정주거(adequate housing)를 공공부문에 요청할 수 있는 권리인 주거권(rights to housing)을 인정해야 한다는 주장이 국제적으로 공감대를 넓혀가고 있다.<sup>4)</sup>

사회·구조적 측면에서 주거복지의 주거권 확보를 위해 주거복지 분배의 형평성을 제고하고, 이를 통해 가구의 주거복지 총합을 극대화하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이런 측면에서의 주거복지 개념을 바탕으로 주거복지 분배의 형평성 제고를 위한 제도를 마련하고 주거복지 행상을 위한 가구의 노력에 장애가 되는 요인을 제거하는 방향으로 제도적 장치를 마련하는 것이 정부의 역할이다.

이렇게 볼 때 주거복지의 주택이 없는 가구에 거처를 마련해 주고 부적

---

3) 하성규. 주택정책론. 서울: 박영사, 2006. p.18.

4) 장세훈. “제3세계 발전주의 국가에서의 민주화와 주거복지-한국과 브라질의 도시 저소득층 주택정책의 비교연구-”. 도시연구, 제5호. 한국도시연구소. 1999.



합한 주택에 거주하는 가구의 주거수준을 향상시킬 수 있도록 지원하며 주거가 불안정한 가구를 보호하는 등 국가를 위시한 공공부문이 사회복지적 차원에서 모든 사회구성원이 누려야 하는 최소한의 주거수준을 보장함을 뜻한다. 따라서 주거복지의 목표는 거시적으로 모든 국민의 주거수준을 전반적으로 향상시키는데 있지만, 실제로는 주거빈곤 상황에 처한 사회적 약자를 정책대상으로 하여 이들에게 적정한 주거공간을 제공하고 주거의 안정성을 보장해주는 데 그 초점이 맞춰지게 된다.

이렇게 볼 때 좁은 의미의 주거복지와 넓은 의미의 주거복지로 나누어 볼 수 있다. 좁은 의미의 주거복지는 물리적 공간으로서의 주택(house)에 초점을 맞춰 물리적 주거환경을 개선하는 데 주력한다. 반대로 넓은 의미의 주거복지는 물리적 주거공간보다는 주택에 거주하는 사람의 일상생활, 즉 주거(housing)의 문제에 초점을 맞추고 있다.

## 제 2 절 주거복지에 대한 정부개입

주택에 대한 정부의 개입은 시장경제체제의 문제점을 보완하기 위해 부동산세, 임대료 통제, 최저주거기준 설정, 공공임대주택의 공급, 임대료 보조 및 주택수장 지급 등 다양한 형식을 띠고 있다. 이렇게 정부가 주택시장에 개입하는 것은 주택을 공공재 내지 준공공재로 간주하고 있기 때문이다. 이러한 정부의 개입에 대하여 두 가지 서로 다른 견해가 존재하고 있다. 하나는 정부가 적극적으로 개입해야 한다고 주장하는 복지모형론과 정부의 개입을 반대하는 시장모형론이 대립하고 있는 것이다.

### 1. 복지모형론

복지모형은 주택이 다른 재화와는 달리 특별한 재화라는 시각에서 출발하고 있다. 즉 ‘주택은 특별하다(housing is special)’고 보는 것이다. 따라서 이 모형에서는 형평이라는 개념이 소득분배와 관련된 ‘일반적 평등주의(general egalitarianism)’뿐만 아니라 주택과 같은 특정 재화의 최저수준을 보장해 주는 ‘구체적 평등주의(specific egalitarianism)’와도 관계가 있다고 보고 있다.<sup>5)</sup>

복지모형론은 주택시장에 대한 적극적인 개입을 주장한다. 복지론자들은 주택을 이윤추구를 위한 수단으로서의 상품이 아니라 인단다운 생활을 위한 필수품으로 파악한다. 복지모형론은 주택은 인간의 삶에 있어 필수요소적인 의, 식, 주 중에 하나일 뿐만 아니라 사회적 가치재로서 외부효과를 지니고 있어 사회 전체적인 편익 측면에서 중요하기 때문에 정부가 공급에 대해 책임질 필요가 있다고 주장한다.<sup>6)</sup>

복지모형론의 출발점은 시장기능의 실패이다. 복지국가에서 정부가 주택시

5) 이중희. 주택경제론, 서울: 박영사. 1997. p.411.

6) 박해룡·이종열. “임대주택정책의 평가: 역사적 접근”, 한국행정사학지, 제12호, 2003. pp.131-132.

장에 개입하는 가장 중요한 이론적 당위성은 첫째, 주택시장의 실패에서 비롯된 여러 가지 사회적 요구 때문이다. 주택의 시장배분은 효율성 측면에서 결코 최적의 주택투자를 이루지 못함으로써 외부효과를 불러일으키고 있기 때문이다. 둘째, 사회전체적 관점에서 볼 때 민간의 토지소유자나 건설업자의 투자결정 및 행위는 비효율적일 때가 많아 주택가격을 비싸게 하며 불량주택의 형성을 촉진한다. 왜냐하면 민간부문은 형평과 배분의 사회적 정의보다는 개인적인 이윤추구를 우선적 가치로 삼기 때문이다. 셋째, 주택의 시장배분은 주택소비자를 착취하는 반면에 임대인을 더욱 부유하게 함으로써 주택이 계층간 경제적 격차를 확대시키는 요인이 되고 있다.<sup>7)</sup>

또한 복지론자들은 현실의 주택문제를 바탕으로 시장모형에 대해 효율성 및 형평성 측면에서 다음과 같이 비판한다. 첫째, 시장모형은 주택시장을 양극화하여 호화주택의 건설을 조장하고 불량주택의 양상을 방조하며, 임차권 보호의 미약으로 인해 주택의 비효율적 이용문제 등을 발생하게 한다. 둘째, 주택시장은 시장강자가 시장약자를 이용·착취하여 엄청난 이익을 얻는 장소라는 것이다.<sup>8)</sup>

## 2. 시장모형론

시장모형론은 복지모형과 달리 주택이 다른 재화와 특별히 다른 재화는 아니라는 시각에서 출발하고 있다. 즉, ‘주택은 특별하지 않다(housing is not special)’는 것이다. 주택은 가구가 구입하는 여러 가지 상품묶음(commodity bundle) 중의 하나에 불과할 뿐이라고 한다. 따라서 국가가 소득분배에 관심을 가지고 있는 경우 주택정책은 공정한 소득분배를 위해서는 비효율적이고 비형평적인 수단이라고 주장한다. 시장모형의 사상적 배경은 신자유주의 경제학과 권위주의적 보수주의이다. 신자유주의적 경제학은 시장기구에 대한 국가의 개입을 반대하고 가장 효율적인 자원배분방법은 국가 개입보다는 시장에서의 경쟁에 의해 이루어 진다고 보고 있다. 권위주의적 보수

7) 박헌주. “우리나라 주택정책의 모형화 시론”, 국토연구, 제19권, 1993. p.68.

8) 박헌주. 주택경제론. 서울: 박영사. 1992. pp.409-410.

주의는 사회복지에서 국가개입을 축소하고, 그 대신에 친족의 의무감 및 가족에 대한 의존, 자발적인 박애주의에 의한 자선을 강조하고 있다.<sup>9)</sup>

시장모형론은 주택분야에 대한 정부의 직접적 개입을 반대하는 입장이다. 시장론자들은 주로 자유방임적 시정경제의 원리를 신봉하는 학자들로서, 사유재산권의 보장과 국가역할의 최소화를 중시한다. 이들은 주택자원의 최적 배분과 주택공급의 극대화를 도모할 수 있는 수단은 시장이므로 주택문제는 시장에 맡겨서 해결해야 한다는 논리를 펴고 있다. 즉 시장론자들은 주택필요는 ‘시장의 힘’에 의해 충족될 수 있기 때문에 정부는 주택시장에 개입할 필요가 없다고 주장한다. 또한 주택가격의 상승문제와 자본이득의 사유화 문제는 정부개입이 불충분해서 발생하는 것이 아니라, 시장기능이 제대로 작동하지 않기 때문에 나타난 결과라고 설명한다.<sup>10)</sup>

시장모형에 입각한 원활한 주택공급의 이론적 기반은 주택순환과정이다. 즉 민간 주택건설업자들이 주택구입능력이 충분한 중·고소득층을 대상으로 시장원리에 의해 주택을 공급할 경우 저소득층은 중·고소득층이 거주하던 주택을 저렴한 가격에 구입하게 되고, 저소득층이 거주하던 불량주택은 철거 및 재개발을 통해 새로운 주택을 건설하는 등의 순환과정을 통하여 국민의 주거수준이 향상될 수 있다는 것이다. 따라서 주택부문에 대한 국가의 개입은 비효율적인 결과를 초래하기 때문에 주택공급은 시장기구에 의해 이루어져야 하며, 국가는 필요한 경우에만 최소한으로 개입해야 한다는 것이 시장론자들의 견해이다.<sup>11)</sup>

### 3. 주택문제에 대한 정부의 개입

주택정책은 정부의 특정한 목적을 위해 시장에 개입하는 행위를 말한다. 정부가 주택시장에 개입하는 목적은 크게 시장기능 보완 및 형평성 증진을 위하여 개입한다. 시장기능의 보완을 위한 정부의 개입은 시장실패와 시장안

---

9) 이중희 전게서, pp.409-410.

10) 박헌주. 전계논문. 1992, p.91.

11) 이중희, 전게서, p.411.

정으로 나누어 살펴볼 수 있다. 부동산 시장은 위치의 이질성, 외부효과의 존재, 공공재의 공급 등으로 시장의 실패가 일어나고 이러한 실패를 보완하기 위해 정부의 시장개입이 필요하다는 것이다. 또한 형평성 제고를 위한 시장개입은 소득분배의 형평성과 주거의 형평성이라는 차원에서 정부의 개입은 불가피하다.

주택이 다양한 성격의 서비스를 제공하는 물리적 시설이라면 정책은 고도의 가치판단적인 차원에서 정치체계가 규정해 놓은 바람직한 목표를 달성하고자 하는 행정부의 행위를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 주택정책은 가치판단에 의해 형성된 이념적·정치적 목표를 달성하기 위해서 정부가 주택이라는 재화가 생산되고 거래되는 시장구조에 개입하게 되는 것을 의미한다. 따라서 경쟁구조하의 민간조직에 의한 주택관련 업무와는 그 성격을 달리하여 고도의 정치적 성격을 띠는 것을 말한다.<sup>12)</sup>

## 1) 정부개입의 이유

주택부문에 대한 정부의 개입 이유는 주택시장에서 발생하는 여러 가지 문제와 관련되어 있다. 이러한 문제들은 그 나라의 정치제도, 경제수준, 그리고 사회심리적 다양성 때문에 일률적으로 규정하기 어렵다. 그러나 자본주의 체제 하의 주택시장에 나타난 문제점과 이에 따른 국가개입의 이유는 세 가지로 압축할 수 있다.<sup>13)</sup>

첫째, 배분상의 문제이다. 주택은 그 사회의 생산적 자원으로 배분적 형평성을 유지해야 한다는 점이다. 시장기능에만 의존할 경우 주택이라는 희소자원이 불공평하게 배분될 수 밖에 없고 이는 지역 간, 계층 간, 산업부문 간의 갈등을 유발하는 중요한 원인이 될 수도 있다.

둘째, 경제안정 및 성장에 관련된 문제이다. 주택의 생산과 배분이 장·단기적으로 안정되어 있지 못한 경우 국민경제에 큰 영향을 미치게 된다. 중국의 국가경제를 안정시키고 지속적인 성장을 유지하기 위해서 정부개입을 통

12) 유병권. “참여정부 주택정책의 효과분석에 관한 연구 -주택매매가격 변화를 중심으로-”, 강남대학교 대학원 석사학위논문. 2007. p.8.

13) 하성규. 주택정책론. 서울: 박영사. 2006. p.25.

한 주택시장 및 주택관련 산업의 안정이 필수적이다.

셋째, 보다 나은 환경에서 인단다운 삶을 영위할 수 있도록 하려는 국가의 노력으로 이해된다. 주택은 인간의 기본적인 권리이자 삶의 조건이기 때문에 국가가 개입하여 최소한의 주거수준을 영위할 수 있도록 하고 이를 보장하는 정책수단을 강구하는 것이다. 특히 중국에서 저소득층 가구의 주거문제를 해결하고 개선하는 일은 사회적 안정과 경제적 성장을 보장할 수 있는 관건적 문제이기도 하다.

## 2) 정부개입의 방식

주택문제는 적정 수준의 주택공급이 이루어지지 못할 뿐 아니라 공급된 주택도 계층간, 지역간, 형평성이 있게 분배되지 못하고 있다는데 기인한다. 따라서 정부의 시장개입은 일반적으로 두 가지 목적을 달성하기 위한 것으로 해석된다. 하나는 저소득층이 구입가능하고 인간이 기본적으로 필요로 하는 주거서비스를 갖춘 주택을 공급, 확대하는 것이며, 다른 하나는 공급되는 주택이 형평성과 사회정의의 차원에서 공평한 분배를 실현하도록 하는 데 있다. 이러한 목적의 정부개입은 두 가지 측면, 즉 주택수요적 측면과 주택공급적 측면으로 구분하여 설명된다.<sup>14)</sup>

첫째, 주택수요측면의 정부지원과 보조방안으로서 주택을 필요로 하는 가구의 주택수요를 충족시키는 것이다. 수요측면의 지원방식은 가구의 주택구매력을 증대시키는 것이 목적이 된다. 그러나 주택수요측면의 공공지원책은 몇가지 문제를 내포하고 있다. 주택공급이 비탄력적인 상황 하에서는 주택가격 및 임대료의 상승을 초래할 수 있으며, 주택공급이 증대되지 않은 상황에서 주택수요의 지원은 기존 주택소유자, 토지소유자, 주택건설업자에게만 혜택을 줄 수 있다는 점이다.

둘째, 주택공급측면의 정부의 지원과 보조방안을 들 수 있는데 이는 신규 주택을 건설 공급하는 주택업자 및 주택산업체를 지원하는 방식이다. 공공의 지원으로 인해 주택공급가격을 저렴하게 하고, 주택건설에 따른 제도적인 지

---

14) 하성규. 전제서. pp57-59.

원으로 인해 주택공급물량을 증대시키고자 하는 방안이다. 이러한 주택공급의 확대에 의해 수요자에게는 선택의 폭을 넓히고 주택가격의 안정, 가수요 및 투기의 예방에 효과를 거둘 수 있다. 이는 수요측면의 공공지원이 지니는 문제점을 해결할 수 있다는 장점이 있지만 이 또한 문제점을 내포하고 있다. 주택공급이 정부의 지원과 보조를 받는다 해도 주택공급이 지닌 비탄력성 때문에 단기적으로 주택수요를 충족시키지 못하는 경우가 발생할 수 있으며, 장기적으로는 주택공급이 크게 증가하지 않을 경우 기존주택의 소유자나 주택건설업자에게만 이윤이 돌아가게 된다는 점이다.

### 제 3 절 선행연구

文林峰<sup>15)</sup>은 중국의 저소득빈곤층의 주택보장 실천방법을 연구하였다. 첫째, 정부에서 직접 주택을 건설하여 시장가격보다 낮은 가격으로 임대 또는 판매한다. 혹은 정부에서 주택개발업체에 보조해주거나 비영리 주택건축부문을 통하여 저소득층에게 시장가격보다 낮은 가격으로 제공 하는 것이다. 둘째, 수요(需要)로부터 착수하는 주택정책으로 정부에서 직접 저소득층에 자금을 보조해 주는 것이다. 셋째, 공급과 수요로 조합한 주택정책으로 정부위탁부문에서 정책성주택을 건설하여 저소득층 가정에 임대하며, 동시에 일부의 저소득층에 보조를 해주어 자체적으로 시장에서 주택을 임대하게 하는 방법 등이다. 즉 시장공급 상황, 주택잔고 상황, 재정수지 상황을 분석하여 공급하는 것을 국가 공공관리조건에서 가장 효율적인 주거정책임을 제시하였다.

박순선<sup>16)</sup>은 한국과 중국의 저소득층을 위한 주택정책을 연구하였다. 첫째, 주택법 혹은 유사한 법을 제정한다. 중국의 주택보장제도 추진은 기본상에서 국무원, 건설부와 지방정부의 일부 행정법규와 부문규장에 의존한다. 둘째, 정부는 주택보장설계란 기금체계를 고려할 수 있다. 그중에 적립금, 염가임

15) 文林峰. 城鎮住宅保障, 中國發展出版社, 2007.

16) 박순선. “한국과 중국의 저소득층을 위한 주택정책 연구”, 전주대학교 대학원 석사학위논문, 2008.

대주택전항기금, 경제적용주택전항기금, 가격한정주택전항기금 등을 포함한다. 셋째, 임대주택의 공급을 확대함으로써 주택보장이 이루어지도록 하여야 한다. 오랫동안 도시에 거주한 저소득 지방호적 인구를 임대주택체제 중에 포함시켜야 한다. 현재 임대보조, 임대료 감소의 비율은 실물배분보다 크다. 그러나 정부가 능히 임대해줄 수 있는 공공주택의 수는 매우 제한적이다. 정부는 낡은 주택을 구입하는 것을 고려하는 외에, 새 아파트를 건설하는 것을 통하여 주택수를 증가하여야 한다.

기존 연구에서는 많이 다루지 않았던 분야인 중국 연구부분이 미흡하였던 것 같다. 그 이유는 중국의 주택보장제도의 빈약성과 저소득층 주거에 대한 사회적 관심과 합의의 형성이 이루어지지 않은 때문이기도 하다. 특히 본 연구에서 중국 사회주의국가의 저소득층에 교류가 많이 이루어지고 있는데 주로 기술과 비용지원이 이루어지고 있으며, 제도나 정책의 교류는 없는 것으로 확인되었다. 그러므로 중국의 주택보장제도 중 저소득층 그리고 저소득의 주택정책에 관해 연구된 내용은 한국에는 전무(全無)한 상태이며 연구자료 또한 수집하는데 매우 어려웠다. 정부 문건과 법률, 그리고 용어에 대한 해석 또한 본 취지를 옳게 분별하기 위하여 많은 어려움이 따랐다. 그럼에도 불구하고 중국의 저소득주택에 관한 기초자료의 탐구와 중국의 저소득주택정책에 대한 분석을 통하여 문제점을 다루어 개선방안을 제시하는 것은 처음 시도되는 연구로서 큰 의미가 있다고 하겠다.



## 제 3 장 중국 주택보장제도의 현황과 문제점

### 제 1 절 중국 주택보장제도의 변천과정

중국 주택공급정책의 변천과정은 분석대상의 시기를 세단계로 구분할 수 있겠다. 첫째단계는 1921~1945년 중국공산당 창당이후 중화인민공화국(中華人民共和國)의 건국까지, 둘째단계는 건국이후 개혁개방(改革開放)이 추진되기 시작한 1978년까지, 셋째단계는 개혁개방이후 최근까지이다.

#### 1. 공산화 이전시기: 1921년~1945년

주택공급문제가 사회문제로 대두되는 것은 공업화에 따른 도시화 진행과정에서 농촌인구가 도시로 급격히 이동함에 따라서 발생한다<sup>17)</sup>. 이러한 과정에서 도시지역 주택부족 문제가 대두되는 것이 보편적 형태이지만, 중국의 경우에는 상황이 그러하지 않다. 즉 혁명전쟁시기의 대부분 농촌지역에서 활동 근거지를 가지고 있던 중국공산당은 농촌의 토지(土地)를 저밀도로 활용하였기 때문에, 당시 주택문제란 근본적인 토지문제로써, 농지(農地)의 소유와 이용을 둘러싼 지주와 계급갈등 문제 속에 매몰되어 있었다고 할 수 있다. 이 시기 시행된 주택공급책의 구체적인 사례는 ‘해방구’에서 실시한 토지

---

17) 簡玲. “我國公共住房供給模式研究”. 浙江大學經濟學院, 公共管理MPA. 2005.

및 건물(建物)의 재분배이다. 중국공산당(中國共產黨)은 해방구 내의 농민들의 지지를 확보하기 위하여 지주나 토호들이 소유한 토지와 건물을 몰수하여 농촌 인구의 대다수를 차지하고 있었던 소작농과 빈농들에게 무상(無償) 또는 유상(有償)으로 나누어 주었다. 이러한 정책은 ‘해방구’ 내에 있는 도시지역에도 적용되었다. 이 당시의 토지와 건물의 분배정책은 중화인민공화국 수립 이후에도 토지·주택정책수립 시 중요한 전범(典範)이 되었다<sup>18)</sup>.

## 2. 신 중국 건국에서 개혁개방 이전: 1949년~1978년

1949년 사회주의 정권 출범을 공포한 중국공산당 정권이 채택한 주택공급정책의 기초는 다음의 상반되는 두 가지 특징으로 요약된다. 첫째, 주택의 개념을 사유재산에서 국유재산으로 바꾸었다. 둘째, 시장에서 거래되는 상품에서 국가가 배급, 분배하는 복지상품으로 바꾸어 갔다. 즉, 주택은 복지상품으로써 국가가 무상으로 제공하는 대상으로 간주되어 저임대료 정책이 시행되었다. 이 시기에 채택, 실시된 주택의 국·공유화와 무상 분배제도는 중국 주택제도의 기본 틀이 되었다.

사회주의 신 중국 건국 이후 개혁개방 이전까지, 중국의 도시주택공급정책은 저임대료, 복지상품, 실물분배 개념에 바탕을 두어왔으며, 주민은 거의 무료로 주택을 사용하여 왔다. 이러한 정책은 주택의 지속적(持續的) 재생산과 확대 재생산의 제약, 주택소비구조의 기형화, 주택개보수 방치문제 등 주택공급정책의 수요와 공급과 관련한 일련의 문제들을 야기 시켰다<sup>19)</sup>.

신 중국 건국 이후 개혁개방정책이 추진되기 이전까지 중국 주택공급정책의 특징<sup>20)</sup>은 다음과 같다. 첫째, 공유제(公有制)를 기초로 하고 있었다는 점이다. 둘째, 준공급제가 시행되었다는 점으로써 준공급제는 개혁개방 이전 중국 주택공급정책의 두드러진 특징 중의 하나이다. 셋째, 개혁개방 이전의 주택공급정책은 복지성이 강했다는 점이다.

18) 박순선. “한국과 중국의 저소득층을 위한 주택정책 연구”. 전주대학교 대학원 석사학위논문, 2008. pp.49-51.

19) 簡玲. “我國公共住房供給模式研究”. 浙江大學經濟學院, 公共管理MPA. 2005.

20) 박인성. “중국의 공유주택제도 개혁경험에 관한 연구”. 국토개발연구원, 1997.07. p.21.

복지개념에 의한 실물분배(實物分配)와 저임대료 방식에 따른 주택의 배분과 소비는 시장기능의 작용을 억제하여 주택의 건설과 분배를 통해 양호한 순환체계 형성과 주택공급을 어렵게 하였다. 부족한 주택재고와 급증하는 주택수요 사이에서 불합리한 주택점유문제 등이 형성되면서 주택공급문제는 더욱 심각한 사회문제로 대두되었다. 신 중국 건국 초기에는 1인당 평균 주택점유면적이 4.5㎡이었으나, 개혁개방 직전인 1978년 말 중국에서 도시민 1인당 거주면적이 3.6㎡으로 신 중국 건국 초기보다 오히려 1인당 거주면적이 좁아진 것을 알 수 있다<sup>21)</sup>.

### 3. 개혁개방 이후: 1979년 이후

개혁개방 이후 중국 주택공급정책의 기본적 특징은 주택의 상품화와 사유화, 또 그와 병행하여 주택임대료의 상향조정이 지속적으로 확대 추진되어 왔다는 점이다. 주택공급정책에서의 이러한 변화는 개혁개방 이후 전국적으로 진행되어온 ‘시장경제화’라는 변화 속의 부분적이고 구체적인 사례라고 할 수 있다.

주택공급정책 내용의 핵심은 도시주택 투자방식이라 할 수 있다. 즉, 다양한 사회 각 부문의 자본에 의지하여 주택을 건설하고 도시주민의 주택문제를 해결하고 자 중앙, 지방, 기업 또는 직장단위, 개인의 4개 부문의 적극적인 참여를 촉구하였다. 즉 기업이 자기자본의 일부분을 주택건설에 사용하는 것을 허가하였을 뿐만 아니라, 개인 자신이 거주할 주택건설에 직접 투자하는 것을 장려하였다. 이에 따라 투자주체와 투자내용에 구조적인 변화가 발생하였으며, 투자주체의 다원화와 주택투자건설의 확대로 주택 건설량이 증가하였다<sup>22)</sup>.

이 시기 가장 두드러진 특징은 국가적 과제로 추진했던 사회주의 시장경제체제의 건립과 도시주택투자형식도 시장경제의 발전에 적용이 요구되고 있다는 점이다. 도시주택투자는 국가, 직장단위, 개인이 합리적으로 부담한다는

---

21) 1995년 말 중국 도시의 1인당 주택면적은 7.9㎡이다.

22) 최영철. “한국과 중국의 주택정책 비교 연구”. 서울산업대학교 주택대학원 석사학위논문, 2004. p.6.

원칙이 아직 유지되고는 있으나, 점차 개인투자의 비중이 높아지고 있다. 그리고 안정된 주택건설자금 재원 확보를 위하여 주택금융, 신용대출제도의 재정, 공공 주택 적립금제 형성을 통한 주택재생산의 확대를 통하여 합리적 가격체계의 제정과 상품화 촉진방안 등을 모색하고 있다.

주택공급정책은 개혁개방 이후 중국사회에서 전반적으로 진행되어온 계획기능의 축소와 시장기능의 확대라는 경제체제 변화 조류의 일부분이라 할 수 있다.

## 제 2 절 중국 주택보장제도의 현황

2004년의 국무원신문사무실이 발표한 《중국의 사회보장 현황과 정책》의 백서에 근거하면 중국의 주택보장체제는 주로 3개 부분으로 구성되어 있다. 즉, 서민주택, 임대주택(廉租房)<sup>23)</sup>주택, 주택적립금 등이다.

### 1. 서민주택제도

서민주택은 광대한 중·저소득가정의 구매력에 근거하여 건축한 비교적 저가의 주택이다. 서민주택은 정부로부터 특혜정책을 제공받고, 건설기준, 공급대상과 판매가격을 제정한 보장성 특징의 정책성상품주택이다. 서민주택은 상품이기도 하지만 또 보통 상품과 다르다. 그것은 건축과 판매 중에 정부로부터 각종 형식의 특혜와 세금의 경감과 면제를 얻었기에 사회보장의 성질을 가지고 있다고 할 수 있다.

‘서민주택’의 명칭유래는 1985년까지 거슬러 올라간다. 당시 국가과학기술위원회 청서인 ‘주택건설 기술의 정책 요점’에서 이미 ‘중국의 국정에 의해, 2000년까지 주민 한 가구 당 경제적이고 실용적인 주택이 하나씩 있는

---

23) 가난한 사람들을 위해 저가(低價)의 주택을 건설한다.

것을 실현하자' 라는 의견을 제기하였다. 1991년 6월, 국무원의 '계속하여 적극적으로 도시와 농촌의 주택제도개혁을 할 때에 대한 통지' (30호문)에서는 '경제적이고 실용적인 상품주택을 힘껏 발전시키고 주택이 없거나 주택에 거주하기 곤란한 가구의 주택문제를 우선적으로 해결한다' 고 했다. 1994년의 국무원의 '주택제도개혁의 심화에 대한 결정' (43호문)에서는 국가주거환경개선 프로젝트 실시에 대한 방안을 내고, 주거환경개선 프로젝트를 주요한 형식으로 하는 서민주택건설을 시작했다.

1998년 중국은 경제실용주택을 발전시키기로 하였다. 그 당시 중국은 아시아 경제위기의 충격에 직면하였고, 대외무역의 형세는 악화되었으며, 국가는 내수의 확대를 통하여 경제성장을 촉진하려고 하였는데, 여러 산업가운데서 주택산업은 핵심산업으로 떠올랐다. 그해 7월, 국무원은 '주택제도개혁을 진일보 심화할 데 관한 통지' (23호문) 발표하였으며 '서민주택 (原: 주거환경개선 프로젝트)을 위주로 하는 주택의 공급체제를 건립하고 완벽히 하라' 고 지시하였다. 이것으로, 서민주택건설은 경제성장을 촉진하는 관건 사업으로 되었으며, 도시와 농촌의 주택문제를 해결하는 국가정책의 중요한 일환으로 확정되었다.

다음 조건에 부합되는 가구는 서민주택을 구매하거나 임대할 수 있다고 규정하였다. 도시와 농촌 현지에 호적(현지조건에 맞는 군인도 포함)이 있거나, 시, 현(縣)인민정부가 규정한 공급대상, 무주택자 혹은 주택면적이 시, 현(縣) 인민정부가 규정한 표준보다 낮은 가구; 가구당 수입이 시, 현(縣)인민정부가 규정한 수입기준보다 낮은 가구, 시, 현(縣) 인민정부가 규정한 기타 조건에 부합되는 가구 등이다. 서민주택의 조세와 판매가격은 시장가격을 초과하지 않는 원칙으로 하고, 서민주택을 구매한 후에 일정한 기한이 지나면 다시 매매할 수 있지만 그 수익은 일정한 부분을 정부에 바친다. 서민주택은 신청, 심사와 공시 제도를 실시하고, 공개투명을 강조하며, 엄격하게 감독하고 관리한다. 98년부터 지금까지, 중국의 경제실용주택의 건설은 거대한 성과를 거두었고, 중·저소득계층의 주택문제를 해결하는데 많은 공헌을 했다.

## 2. 염가임대주택(廉租房) 제도

첫째, 염가임대주택(廉租房) 제도의 실시한다. 서방국가의 경험에서 볼 때, 주택복지는 우선 먼저 정부에서 직접 공공주택을 건설하고 낮은 임차료 수준으로 주민에게 제공하는 방식으로 나타났다. 예를 들면 영국은 제1차 세계대전 후에 이러한 방식으로 주택복지를 제공하기 시작했다. 1980년대 초기까지 영국에서의 그 주도적 지위는 영향을 받지 않았다. 정부의 공공주택에 거주하는 주민이 한때는 40%까지에 도달하고 있었고 홍콩도 1950년대부터 이러한 주택을 건설하기 시작했다.

중국이 구(舊)제도에서 실행했던 복지주택제도도 이러한 방식에 속한다. 정부주택관리부문에서 직접 관리하는 주택이나 단위에서 건축한 주택도 이 방식이며 특히 전민소유제단위(全民所有制單位)의 주택건설자금을 상급기관에서 발급하는데 구(舊)제도의 복지주택 임차료는 매우 낮고, 관리비용과 일상의 수리비용에도 도달하지 못하고 있었다.

1980년대의 이러한 방식은 새로운 도전의 영향을 받았다. 많은 국가들에서는 공공주택을 우대 가격으로 원래의 임대가구에 판매함으로써 주택의 사유화가 나타났고 중국의 주택개혁도 전통 체제를 부정하며 사유화를 진행하였다. 정부의 공공주택 대부분을 원래의 임대가구에 판매하였다. 그러나 서방국가는 20년 동안 사유화를 진행한 후에도 정부의 공공주택이 여전히 작용을 발휘하고, 일정한 비율을 점했다.

중국은 주택의 시장화 개혁을 진행한 동시에 또 다시 염가임대주택(廉租房)을 제기하였다.

새로운 염가임대주택(廉租房)정책은 집행과정에서 변화하여, 많은 지방에서 집세보조금의 형식으로 복지를 제공하고, 정부가 직접 제공하는 실물성 염가임대주택(廉租房)은 매우 적었다. 이러한 변화는 실제상에서 주택복지제도 방식의 전환이었지만 이에 대한 자세한 내용은 나중에 다시 언급하도록 하겠다. 이러한 전환은 염가임대주택(廉租房) 복지를 창립하는 동시에 사람들이 실천과정 속에서 이러한 방식을 부정했다는 것을 설명한다.

‘저소득가정’에 대해서도 ‘염가임대주택(廉租房)’ 정책을 실시했다. 규

정에서는 ‘수입이 서로 다른 가정에 대해서 부동한 주택공급정책을 실행한다. 저소득가정은 정부 혹은 단위에서 제공한 임대주택(廉租房)을 임대한다’고 했다 이것은 여전히 전통적 의의를 가진 임대주택(廉租房)이다. 그러나 지금 이것과 관련된 대상은 도시와 농촌의 저소득층을 대상으로 한 것으로써 과거와 완전히 다르다.

1998년부터 정부는 적극적으로 임대주택(廉租房)제도의 건설을 추진시키고, 임대주택(廉租房) 보장정책을 끊임없이 완벽하게 하였다. 정부가 정한 가격에 의해 임대한 공유주택과 임대주택(廉租房)에 한해서는 주택부동산세, 영업세를 잠시 동안 징수하지 않기로 하였다. 각 지역정부는 국가의 통일적인 정책지도하에 현지 경제사회 발전의 실제상황과 결부시키고, 지방에 맞는 지역 저소득가정의 임대주택(廉租房)제도를 창립하였다. 임대주택(廉租房)제도는 재정예산 안배를 주로하고, 여러 갈래에서 자금을 모으며 주택보조금을 주로하고 실물임대와 임차료 감소를 부로 하는 보장방식을 실행하였다. 주택면적과 가정수입이 현지정부가 결정한 표준보다 낮은 가정은 현지정부가 신청, 등록, 기다리는 프로그램으로 그 기본요구를 보장해 주었다.

둘째, 집세보조금은 임대주택을 확대하는 데 유리하게 작용한다. 1998년 정부는 임대주택(廉租房) 정책을 내놓았다. 그 중점은 정부가 임대주택(廉租房)을 제공하고 집세보조금에 대해서는 언급하지 않았다. 그러나 각 지역은 실천 속에서 탐구하고 경험을 총괄하여 점차적으로 임대주택(廉租房) 정책을 집세보조금정책으로 전환하였으며 모두의 공정을 받았다. 현재 국가는 이미 주택보조금 형식을 저소득가정의 주택문제를 해결하는 주요한 방식으로 인정했다. 이런 전환을 통해서 원래의 임대주택(廉租房)은 성질상의 변화를 일으켰다. 그러나 정부는 여전히 집세보조금을 단독적인 복지방식으로 하지 않고 임대주택(廉租房)의 한 가지 형식으로 하고 있고, 그것과 ‘실물의 배조(분배와 임대차)’와 병렬했다. 실제로는, 집세보조금을 기초로 이익을 받는 가정이 임대하는 주택은 시장가격에 의해 지불하는 것이므로 이러한 주택은 임대주택(廉租房)이라 말할 수 없다. 그러므로 임대주택(廉租房)을 정부가 제공하고 낮은 임차료를 받는 거주범위로 제

한하는 것이 필요하고 집세보조금은 한 가지 독립한 주택복지방식으로 해야 한다.

임가임대주택(廉租房)은 왜 주택보조금형식으로 변화하는 것인가, 그 원인은 전에 분석한 임가임대주택(廉租房)이 고유한 결점으로 인해 실제에서 운용하기 어려웠기 때문이었다. 그리하여 집세보조금형식을 제출하고, 임가임대주택(廉租房)의 결점을 극복하였다.

(1) 집세보조금은 일차적인 투자가 필요하지 않고, 일정한 자원조건하에서 비교적 많은 가정을 위해서 도움을 제공할 수 있다. 혹은 이익을 받는 가정의 수가 일정하다는 전제하에서 적은 자금만을 필요로 하기도 한다. 베이징(北京)을 예로 보자. 32억의 자금이 있다고 가정하면 100만㎡의 사용 면적의 주택을 건설할 수 있고, 10만명의 기본적인 주택문제를 해결할 수 있다. 다음해 또 32억을 더 제출할 때 수익을 받는 사람이 10만 명 증가하고, 10년 동안 누계로 320억을 투자하면 수익을 받는 사람도 100만 명이 증가한다. 같은 자금으로 집세보조금으로 보조한다 할 때 첫째 32억으로 100만 명에게 보조할 수 있다는 것이다. 만약 목표 수익인이 10만이면, 1년의 집세보조금은 3억이면 된다.

(2) 집세보조금은 주택의 임대시장과 결합할 수 있고, 시장의 주택 자원을 충분히 이용할 수 있다. 우선 이는 주택제공을 확대할 수 있고, 정부의 주택 투자건설에 대한압력을 감소시킨다. 그 다음 이것은 소비자의 선택을 증가시킬 수 있어 주택시장에서 그들의 선택자유는 더욱 클 것이다. 이것은 또 복지자원이 소유하는 공평함을 촉진할 수 있다. 임가임대주택(廉租房) 정책 하에서, 같은 자격조건의 저소득가정이 공공주택에 임차하는 사람은 수익을 얻고 시장에서 주택을 임대하는 자는 이익을 받지 못한다. 그러나 집세보조금을 채택하면, 공공주택이나 사유주택이나 관계없이, 자격조건에 맞는 가정은 모두 그 이익을 볼 수 있다.

(3) 집세보조금은 매우 탄력적인 퇴출구조를 갖추고 있다. 정부의 임가임대주택(廉租房)에 거주하게 되면 하나의 점용상태가 되어 이익이 있지만 퇴출이 어렵다. 집세보조금은 사후에 제공하므로, 수익인은 자원을 점용하지 않고, 수입이 높아진 후에 복지대우를 언제든지 조절할 수 있다. 이 점은 매



우 중요하며 이중(雙重)의 의의를 가지고 있다. 복지자원의 낭비를 모면할 수 있고, 또 복지가 소유하는 공평성을 높일 수도 있다.

(4) 집세보조금은 주택수리와 관리방면의 부담을 줄일 수 있다. 집세보조금의 관리는 주로 거주인의 신청을 받아들이고 가정경제를 조사하고, 보조금을 발급하는 것이다. 이는 일정 수량의 관리인원을 필요로 하지만 염가임대주택(廉租房)과 비교할 때 그 비용은 매우 적은 것이다. 게다가 도시와 농촌은 이미 다 저보(低保)<sup>24)</sup> 제도를 창립하고, 이미 가정경제조사를 진행한 경험이 있기에 집세보조금의 관리는 저보(低保)의 관리의 도움을 받을 수 있고, 또 그 부분의 업무와 결합하여 관리의 비용을 절약할 수 있다. 그러나 자본방면에서, 집세보조금은 일차적인 거액투자가 필요 없고, 단기비용도 비교적 낮지만 지속적인 투입이 수요 되고, 장기비용은 염가임대주택(廉租房)보다 높을 수 있다. 상술한 내용에 근거하여 10년 내에 염가임대주택(廉租房) 비용은 집세보조금보다 많이 높아진다. 그러나 주택건축의 실용수명은 보통 50년 이상이고, 건설한 염가임대주택(廉租房)은 40년 이상을 계속하여 사용할 수 있고, 새로운 투자가 필요 없으며, 집세의 보조금은 투자가 계속되므로 염가임대주택(廉租房)의 장기비용은 집세 보조금보다 많이 낮아진다.

### 3. 주택 적립금제도

복지주택시장화의 개혁과정 속에서, 주택공적기금은 하나의 새로운 방식으로 나타났으며, 이것은 시장화 후의 종업원의 주택문제를 해결하는 주요한 방식이라고 여기고 있다. 주택공적기금 제도는 중국정부가 종업원의 주택문제를 해결하는 정책성 용자루트이다. 그 방법은 매월 노동자 임금에서 일정한 비율을 빼고, 정부가 그에 상응한 보조를 해주어 개인의 주택 공적기금 전문구좌에 예금하는데 장래에 주택을 사거나 사유주택의 수리에 이용한다. 적립금예금이자는 동(同)시기 상업은행의 이자보다 낮다. 종업원이 주택을 살 때 기금에 대부분을 신청할 수 있고, 이자도 동(同)시기의 상업은행의 이자

---

24) 도시 거주자 최저 생활보장제도를 약칭한다. 최저생활보장제도는 가정의 1인당의 평균 소득에 대하여 640원/월보다 낮으므로 한다. 베이징시(北京市)의 표준, 2006.

보다 낮다. 종업원이 퇴직할 때 주택적립금구좌의 남은 금액은 모두 찾을 수 있다. 몇 년을 운영한 후 많은 도시는 몇 백억의 주택적립금을 모았다.

1994년, 주택적립금제도는 도시와 농촌에서 전면적으로 추진되었다. 1999년 국가는 《주택적립금관리조례》를 공포하고, 2002년에 다시 발표하였다. 이는 주택적립금제도로 하여금 점점 법제화와 규범화의 궤도에 들어서게 하였다. 현재 이미 주택적립금 관리위원회결책, 주택적립금 관리센터의 운영, 은행 전문구좌저축, 재정감독관리 체제를 대체적으로 만들어냈다. 주택적립금은 규정에 근거하여 기업의 자본에 넣을 수 있고, 개인소득세 감면 등 정책을 누릴 수 있고, 예금이나 대부이자는 다 낮은 이자원칙을 취하고 있어 정책특혜를 실현하였다. 2006년 5월까지, 전국의 주택적립금에 참가한 인원수는 이미 누계 1억이 넘었고, 현재 실제로 적립금을 예금하는 인원수는 약 6245만 명이다. 주택적립금 사용율(예금찾기, 개인대부, 국채구매를 포함)은 69.8%까지 달성하고, 전국의 약3000만 명 종업원이 주택적립금과 적립금대부를 통하여 거주 조건을 개선했다<sup>25)</sup>.

### 제 3 절 중국 주택보장제도의 문제점

#### 1. 서민주택제도의 문제점

서민주택정책의 등장은 오랫동안 자신의 주택을 갈망하던 대다수 중·저소득자들에게 복음을 가져왔다. 그러나 실제 운용과정에서는 민중이 원하는 바를 제대로 만족시키지 못했다. ‘고급차를 타고 주택을 사러가고’, ‘서민주택은 투자가치가 있다’ 는 등 비정상적인 현상의 출현으로 인해 이미 관계기관의 주시를 받았다.

첫째, 판매대상의 범위가 명확하지 않고, 건설주체인 기업의 행위가 서민주택의 사회보장기능을 충분히 발휘할 수 없게 하였다.

서민주택은 정부로부터 정책특혜를 제공받고, 건설기준, 공급대상과 판매가격을 한정한, 보장성의 정책성상품주택이다. 그러나 서민주택의 범위를 너무 넓게 정해서 그 공급대상을 다 만족 못 시키지 못했다.

---

25) 中華網新聞. 2006.7.22. [www.news.china.com](http://www.news.china.com).

정책 규정에 의하면, 서민주택의 주요 공급대상은 중·저소득의 가정이고 구체적인 표준은 각 지역정부에서 현지의 실제상황에 맞게 확정한다. 국제적 통용방법에 의해, 한 나라 주민의 가정수입은 고, 중·고등, 중등, 중·저등, 저등의 5개 등급으로 구분한다. 그 중 고소득 계층과 저소득 계층은 모두 지극히 작은 부분 (각각 약 10%정도)를 차지하며, 중·고등, 중등, 중·저등 수입의 계층이 압도적으로 많은 부분을 차지한다. 중국의 현행 서민주택의 정책은 수익대상에 대하여 고소득층 외의 기타 계층인지, 아니면 중·저등의 저소득 계층인지 현재까지 명확한 경계를 구분하지 못하고 있다. 결국 가격이 높은 서민주택의 약 90%정도에 구입자가 나타나게 되었다.

정부의 담당부서 직책을 명확히 밝히지 않아 일부 서민주택 개발기업은 판매대상을 중·고 소득층으로 정하고, 자가용을 타고와 주택을 사는 사람들을 끌어들이는 것을 영광으로 삼았다. 이로 하여 완전 상품화된 개발기업으로 하여금 그 특정한 소비군체-고수입의 군체를 상실하여 시장에서 밀리고, 시장의 활력이 사라져 구체제가 부활하는 것을 초래하였다. 이것은 서민주택의 건설목적과 재정보조지불원칙에 대한 위반이며, 중·저소득자의 주택문제를 해결하지 못했을 뿐만 아니라, 시장에서도 오히려 좋지 않은 반응을 일으켰다.

제도가 건전하지 못하여 많은 지방에서 서민주택건설 면적이 지나치게 크고 구입자가 넘쳐나고, 감독 관리의 실책 등 경향이 나타나서 서민주택정책 효과에 크게 영향을 주었다. 이러한 현상이 나타나게 되는 원인은, 현재 서민주택은 주로 부동산기업에서 조직하고 운영하는 것이기 때문에, 이윤의 최대화를 요구하는 목표는 바뀌지 않았다. 이에 서민주택이 최저한도의 거주조건을 보장한다는 사회 보장기능이라는 점과 충돌이 발생할 것이다 .

#### (1) 비용이 전이되는 것

정부는 지금까지도 여전히 효과적인 감독 시스템으로 개선하지 않아 개발상들이 국가규정에 따라 비용을 절감하지 않고 도리어 불합리한 비용을 추가 징수하고, 초과이윤을 추구하였다. 예를 들면, 주택건축에서 어떤 비용은 개발상들이 미리 지불하는 것이지만 개발기업은 원가를 공제한다는 점에서 출발하여, 필연적으로 이러한 비용을 주택가격에 추가하게 되어, 나중에는 이

비용이 주택구입자에게 전이된다.

## (2) 무효감독의 문제

서민주택의 실제적인 공개 공급은 국가가 판매대상 경계를 분명하지 않은 것과 관련된 외에도 개발기업의 기업행위와 본질적 관련을 가지고 있다. 서민주택개발기업이 실행한 것은 시장화의 운영모델 이었고 기업은 규정대로 구입대상에 의하여 감독을 실시하지 않았다. 즉, 서민주택의 공급대상 범위가 점점 커졌다는 것이다. 그리하여 주택면적은 저도 모르게 커졌고 약간의 불필요한 보조기능도 나타나기 시작했다. 이러한 비경제적이고 비합리적인 주택 상황에 직면하여 무주택 가정들은 여전히 주택난에 시달리고 사회보장 기능은 완전히 없어졌다.

둘째, 지방정부는 서민주택을 개발하려 하지 않았다. 1990년대의 세계개혁 후, 세권은 중앙에 대폭 돌아가서 지방정부의 재산권은 매우 축소되었다. 중앙정부의 전이지불도 심각한 부족한 상태였는데 이러한 ‘재산권’은 많은 지방정부의 재정적 곤란을 초래했다. 1998년의 주택제도개혁 후에, 오랜 세월을 축적해온 주택의 수요는 개방되어서, 부동산시장이 급격하게 발전하는 것을 초래하였고, 이러한 것은 지방정부로 하여금 토지의 조세를 결재해서 대량 수익을 획득하게 하였다. 1998년 지방정부의 토지양도 수입은 67억 만원이었고 2001년~2003년 동안 지방정부의 토지양도 수입은 9100억 이었다, 이러한 것은 토지양도의 열도를 알 수 있는 것이다. 토지 양도료는 이미 지방정부의 제2재정이 되었다. 서민주택이 점용하는 토지는 토지 양도세금을 면제하는데 만약 대규모적으로 서민주택을 개발하게 되면 지방정부의 재정이 심각하게 흔들리게 되어 지방정부의 재정에 거대한 압력을 초래한다.

정부가 서민주택을 개발하고 싶지 않아 하는 또 다른 한 원인은 그들 자신에게 있었다. 즉 부분적 지방정부의 지도자는 정치적 실적만 추구하고, 단지 경제의 수치에만 관심을 가지며, 주택의 가격을 끌어올리는 것을 통해서 땅값을 높이고 그로인해 더욱 많은 토지 양도료를 얻으려 했지만 주민의 주택 수준을 높이는 데에는 관심을 가지지 않았다. 그리하여 현재 지방정부의 세무 체제 중 ‘재산권과 직권 부대’ 등 자신들의 원인으로 지방정부는 재정능력과 경제동력이 결핍하여 서민주택의 개발을 추진할 수 없었다. 그리하여

원래 정부 보조로 건축해야할 서민주택의 총량이 매우 적게 되었으며, 가령 어떤 지방정부에서 서민주택을 건축했다 해도 그 수요를 만족시키기 어려웠다.

셋째, 위치선택으로 하여 주택구입자의 생활비용을 증가한다. 정부가 개발하는 서민주택 프로젝트는 용지사용, 각종세금과 비용을 반으로 징수하는 우대 정책을 실행한다. 그 때문에 서민주택개발은 필연적으로 도시의 토지 수익을 낮추게 된다. 그래서 서민주택은 보통 도시주변이나 교외 등 토지 수익량이 작은 지역을 개발한다. 이렇게 하여 주택가격을 내릴 수 있지만, 또 새로운 문제들이 나타났다.

(1) 도시의 정상적인 발전에 불리하다. 국외 도시주민이 선택하는 거주 구역은 주로 도시화의 각 단계와 주민의 수입 및 생활수준의 변화에 따라서 변화된다. 보통 중·저소득 수준의 사람은 교통, 생활의 편리성 등 요소로 인해 시 중심 지역에 살고 있고, 고소득 수입자는 자가용차를 가지고 있기에 환경이 아름답고, 공기가 맑은 근교에 살고 있다. 그러나 중국의 현재 상황은 국외와 상반되어 고소득자는 시 중심구역에 살고 있고, 저소득은 근교에 거주한다. 시 중심구역이 모종의 의미로 ‘부자클럽’이 되었다.

(2) 새로운 ‘빈집’을 초래할 수 있다. 시 중심구역의 시장, 교통, 교육, 의료시설 등은 완벽하다. 주택구입자로 하여금 이러한 것들을 포기하고 모든 것이 불편한 근교지구로 이사하라는 것은 불가능한 일이다. 수요가 없는 시장이기에 ‘빈집’이 초래되는 것은 피할 수 없는 일이다.

넷째, ‘벽돌보조금’의 운영 방식, 시장경제의 발전규율에 부합되지 않는다. ‘벽돌보조금’은 국가가 생산자에게 재정보조를 제공하여, 중·저소득의 계층의 수요에 맞는 주택을 건축하는 것을 말한다. 이러한 보조금방식의 최종수익인은 소비자들이다, 그러나 소비자가 이러한 보조금을 누리는 조건은 소비자가 반드시 주택을 구입해야 하는 것이다. 시장경제의 조건하에서, ‘벽돌보조금’ 정책은 주택곤란문제를 해결하는 것을 촉진하였지만, 역시 피할 수 없는 결함이 존재하고 있다.

(1) 정부의 매크로(macro) 컨트롤 기능의 약화를 초래한다. 이러한 보조금의 효과와 이익을 중·저소득 가정이 제대로 받게 하기 위해서, 정부는 필연

적으로 대대적인 공력을 들여 주택시장에 직접적 관여를 하게 된다. 이러한 과도한 개입은 그 매크로 컨트롤 기능이 약화되게 하고 동시에 거대한 감독 비용을 지불해야 된다.

(2) 소비자들의 소비경향 영향을 받는다. 소비자는 단지 기타 소비재의 수요를 포기하고, 주택을 구입하는 상황에서만 ‘벽돌보조금’의 효과를 향유할 수 있다. 그러나 정부는 소비자들의 소비경향을 완전히 지배할 수 없는 것이다.

다섯째, 개발기업은 규칙위반 조작으로 폭리를 꾀한다. 개발기업은 서민주택의 실제적 개발운영 중에서 고이윤을 창조하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에, 언제나 각종 방법으로 주택가격을 높여서 이윤을 얻으려한다.

(1) 토지를 얻은 후에, 개발 기업은 계획된 도면을 변경하는 등의 방식을 통해서 건설기준과 건축면적을 높이고 변칙적으로 판매가격을 높아지게 한다. 그래서 중·저 소득자들이 주택구입자 범위 내에서 배제된다.

(2) 서민주택의 판매는 개발기업이 장악하고 있어 개발기업이 여러 가지 불법 조작으로 이윤을 더 추구하였으며, 이로 인해 주택 값이 상승하고 서민주택보장이라는 성질을 잃게 하였다.

(3) 서민주택용 토지로 보통 혹은 고급상품주택을 개발하고 초과 이윤을 얻다.

(4) 정부는 서민주택을 개발하는 이윤율로 3%를 정했지만, 이 3%에 대해서 어느 종류의 이윤율을 심사 기준으로 하는 가는 명확히 결정하지 않았다(일반적으로 말하면, 이윤율은 자본이윤율, 원가이윤율과 판매이윤율 등으로 구별한다).

부동산 산업 자체는 개발상의 사유자금 요구가 매우 낮다. 그 때문에 등액(等額) 이윤의 전제하에서 이윤율은 다음과 같은 관계가 나타날 수 있다. 자본이윤율 > 원가이윤율 > 판매이윤율. 원가 혹은 판매이윤율을 평가의 기준으로 할 때 자본이윤율은 20%까지 혹은 더 높이 올라갈 수 있다. 자본이윤율을 평가기준으로 할 때 개발기업은 이익이 없게 된다. 본질적으로 말하면 개발 기업의 이러한 행위는 정부가 개발기업을 통해서 주택구입자에게 전이하는 특혜를 기업이 차지하게 되므로 개발상의 불합리한 이익으로 된다.

여섯째, 불건전 주택금융 서비스의 체계이다. 부동산의 개발은 금융대부, 시공부문의 자금배치, 예매금과 주택저당대부의 자금이 제때에 투입되는 것을 필요로 한다. 자금문제는 프로젝트의 성공과 실패에 있어 중요한 역할을 하므로, 그 중에서도 은행대부의 지원 가능 여부가 더욱 중요하다. 서민주택은 정책상의 특혜가 있지만, 이것도 은행신탁의 지원을 순조롭게 받을 수 있는가 하는 것을 보장하지 못 한다.

(1) 은행의 시각에서 보면 국가는 서민주택에 대해 지령적 계획의 제약을 실행하지 않아서 은행은 단지 절대적으로 안전한 상황 하에서만 대출을 해줄 수 있다.

(2) 소비신용대출의 시각에서 보면 서민주택은 불완전의 재산권이다, 은행은 채무자에 반드시 제3자가 보증을 제공해야 한다고 요구하고, 그렇지 않으면 담보대부를 주지 않는다. 대다수 중·저 소득자들은 대부를 갚을 수 있는 능력이 약하여 위약모험이 크고 또 제3자보증인을 제공한다는 것도 쉬운 일은 아니다.

일곱째, 감시·관리비용이 지나치게 높다. 중국의 개인수입 체계에 매우 큰 결함이 존재하기 때문에, 숨겨진 개인의 수입조사가 매우 어렵다. 서민주택 구매 때의 수입증명은 대부분 불명확한 수입이다. 이리하여 실제수입이 훨씬 높은 사람들이 서민주택을 구입하는 가능성이 존재하게 된다. 게다가 많은 서민주택프로젝트 개발기업은 빨리 판매하기 위해서, 주택구입자를 위해 관련된 수속을 해주고, 혹은 주택구입자 자격에 대하여 자세하게 조사하지 않기에 필연적으로 고소득자가 서민주택을 사는 현상을 초래한다. 그 다음, 개인수입의 변동을 감시할 수 없기 때문에, 서민주택의 퇴출 구조를 만들어 내기 어려운 상황을 초래한다. 현행 서민주택의 운영 메커니즘은 실제적인 주택판매의 단계에서 주택의 가격을 일차적으로 중·저소득의 가정에 보조금을 지불한다. 그러나 경제의 급속한 발전에 따라 서민주택의 주민이 미래 수년 내에 비교적 큰 수입증가가 있을 것이 가능하다. 동시에 시장에는 새로운 저소득자가 나올 수 있어서 보조금이 필요하다. 이것은 하나의 합리적인 퇴출구조를 창립할 것을 필요로 한다. 그러나 서민주택을 구매한 사람의 수입상황 개선이나 그가 누린 사회보장제도 내의 주택 대우 및 그의 수입

이 주택의 시장가격수준에 언제 도달했는가 하는 문제들은 그 조작과 감시가 어려운 것이다.

## 2. 염가임대주택(廉租房)정책의 문제점

### (1) 염가임대주택(廉租房)의 적용대상

염가임대주택(廉租房)의 적용대상에 관하여, 현재 시민들은 단지 ‘비농업 상주인구의 최저소득 가정과 기타 보장을 필요로 하는 특수한 가정’에 국한되어 있다. 베이징시(北京市) 부동산 관리국의 2000년 10월말 조사에 의하면 시내 8개 구에 적용된 거주가구는 32,526가구로, 전체 거주가구 총계의 1.36%만을 차지한다. 적용되는 사람들의 범위가 좁아진 것이다. 베이징시(北京市)는 객관적 상황에 의거해 다음 3개 요소를 경시해서는 안 된다.

1) 2000년의 베이징시(北京市) 1인당 평균 임금수입인 15,726원(인민폐)을 참조하면 현재의 서민주택의 평균가격으로 보아 주택을 구입하는 금액이 수입의 65%를 차지하고, 나머지 35%는 최저생활에 필요한 액수로 삼는다 하더라도, 약 20여만 원(인민폐)의 주택을 사기위해 주택보조금을 받는다 해도 최소 20년 이상 고생해야 한다. 만약 대부를 신청하면, 매월 평균 상환가능 금액이 851.83원 밖에 안 되지만 은행이 요구하는 최저금액은 1145.6원 이다. (20만원을 빌리고 기한을 30년으로 계산) 때문에 은행은 전혀 대부를 해 줄 수 없으며 시민들이 주택을 구입하는 것은 현실적이지 않다. 이렇게 볼 때 이런 계층의 사람들은 절대 우에 1.36%가 포함되는 것이 아니다.

2) 베이징시(北京市)는 200만여 명의 외지인들이 거주하고 있지만 현재 그들 스스로 집을 임대하여 지내고 있다. 이것은 사회의 불안정한 요소 중 하나가 되고 있다. 이들은 아직까지 시정부가 해결하려는 염가임대주택(廉租房)의 고려범위 내에 들어있지 않다.

3) 현대 도시의 사람들의 구조 속에 결손가정이 조금씩 나타나고 있다. 통계에 의하면, 편모가정은 기혼여성의 약 10-15%를 차지한다<sup>26)</sup>. 또한 날마다

---

26) 劉春怡. “現代化進程中的城市單親家庭調適研究”. 吉林農業大學 碩士研究生論文. 2006.



늘어나는 고령의 국민 중 빈곤 가정도 임대주택(廉租房)에 대하여 특수한 수요를 가지고 있다. 이렇게 보면, 이들을 모두 임대주택(廉租房)의 적용 범위 속에 포함해야 한다.

주택개혁 정책의 제정은 광대한 사람들의 실제 접수능력을 충분히 고려해야 한다. 현재 추진하고 있는 주택제도의 개혁 정책으로부터 보아, 이미 절대 대다수의 주민들에게 주택을 구매하도록 격려하고 있는데 (즉, 주택의 사유화) 이것은 아직 사회주의 초급단계 발전 중의 국가에서는 그다지 현실적이지 않다. 대부분 주민의 수입수준이 아직까지 이 기준을 달성하지 못하고 있기 때문이다. 최근, 베이징시(北京市)내 위험 건축물의 개조현황을 조사할 때 알아본 바에 의하면 저소득층 사람들이 차지하는 비율이 상당히 높다. 조사 중에서 47%의 무주택가구가 주택구입에 강한 의욕을 보이고 있지만, 수요만 있을 뿐 능력이 있다고는 할 수 없는 것이다. 이들 무주택가구 속에는 일반 노동자 가구의 비중이 비교적 크고, 그들은 실제 주택을 구매할 능력도 없다. 우리들은 위험건축물 개조 구역에서 1,000가구에 대해 조사를 진행했는데 그 중에 ‘직장을 떠나는’ (혹은 직업이 없는) 가구가 총계의 절반 이상을 차지한다. 세계 몇 개의 선진국 중 미국의 주택 사유화율이 63%이고 영국은 67%이다. 이 수치는 선진국에서도 집을 임대한 거주자가 30% 이상 있다는 것을 설명한다. 홍콩에도 임대주택(廉租房) 가구가 많고 싱가포르의 공유 주택이 상당한 비율을 차지하고 있다. 중국의 현재 경제수준 및 서민의 실제적인 주택구매력에 의해, 주택의 사유화율을 짧은 시기 내에 98%이상까지 달성한다는 것은 그다지 현실적이지 못하다.

베이징시(北京市)의 임대주택(廉租房) 건설방면에 대한 계획을 기초로 하여, 임대주택(廉租房) 보장체제의 인식을 높이고 임대주택(廉租房) 범위를 명확히 하여, 주택의 3급 시장 개방을 가속화하고 장려기구를 창립하며, 임대주택(廉租房)의 공급을 증가시키기 위해서는 외국(지구)의 데이터를 참고로 하는 것 등이 주택개혁 정책의 제정자가 반드시 주의해야 할 부분이다.

베이징시(北京市)를 예로 보면, 그 도시구조 형태는 주택제도 개혁 후의 응변에 약했다. 도시생활의 거주용지는 1종류의 거주 용지(낮은 층의 고급구

역)와 일반적 거주 구역(고층건물 주택구)만 있을 수 없고, 사회적 약자 층의 염가임대주택(廉租房)구도 있어야 비로소 합리적으로 도시생활을 조직하고 관리가 편리해지는 등 방면에서도 일정한 적극적인 의의가 있다고 할 수 있다. 북경의 200여만 명에 달하는 외지인의 임대 용지를 예로 보면, 단지 반의 인구가 저가의 조세주택을 빌린다 할 때, 1명당 최저인 10평방미터의 용지표준에 의거해 계산해도 10평방킬로미터의 크기를 차지한다. 1명당 최저인 7.5평방미터의 면적으로 계산하면 750만 평방미터의 염가임대주택(廉租房)도 제공해야 한다. 이는 조금이라도 경시해서는 안 되며, 또 회피할 수 없는 현실적인 문제이다.

## (2) 염가임대주택(廉租房)의 원가

정부가 제공하는 염가임대주택(廉租房)의 투자 비용은 매우 높고, 자금은 대단히 부족하다. 베이징시(北京市)는 현재 8,000만원에 달하는 특정항목의 자금만을 준비했는데, 최저 기본 건설표준에 의해(바로 1평방미터의 건물에 1,500원을 투자한다. 1인당 6평방미터의 집만을 차지한다) 계산하면 오직 1만여 명의 거주 문제 밖에 해결할 수 없고, 위에 언급한 각종 적용인구들에 비하면 주택은 절대부족이다. 그러므로 특정 항목자금을 배치하고 적극적으로 염가임대주택(廉租房) 임대나 분양용의 주택원을 확대하는 것이 당장의 급선무이다. 총체적으로 보아 염가임대주택(廉租房) 건설은 많은 방면과 관련되는 시스템공정이다.

이전에 북경을 예로해서 분양주택의 최저가격이 1m<sup>2</sup>의 사용면적에 4,000원이라고 가정한다면 정부가 주택을 건설하는데 관련된 비용은 개발 기업과 유사하며 관리 수준은 도리어 기업보다 못할 수 있다. 그러나 다른 것은 정부가 주택을 건설하면 이윤이 존재하지 않는다. 만약 20%의 이윤을 빼면, 비용자금은 3,200원 이다. 앞서서와 같이 주택표준은 대체로 1인당의 10m<sup>2</sup>로 가정하면 1인당은 32,000원을 투자해야 하는 것이다. 주택복지 목표가 인구의 10%라고 가정할 때 여전히 베이징을 예로 보면, 약100만 명이 되고, 만약 1년 내에 목표를 실현하자면, 320억원의 투자를 필요로 한다. 만약 이를 나누

어서 10년으로 해도 매년 투자액은 32억원에 달한다. 일차적인 투자금액이 큰 것은 정부가 임대주택(廉租房)을 건설하는데 있어서 첫 번째 장애물이다. 일정한 시간 내 자금이 제한된 상황 하에서 복지혜택은 큰 제한을 받고 언제나 오래 기다려야하기 때문에 복지를 받을 수 있는 시간이 늦어지게 된다<sup>27)</sup>.

임대주택(廉租房)의 간접자본을 관리하려면 그에 상응하는 기구가 있어야 하며 정부가 여기에 필요한 투자를 맡아야한다.

임대주택(廉租房)은 또 경상적인 비용이 존재하여 정부의 부담을 증가시킬 수 있다. 집세의 수준이 관리의 비용보다 낮을 때 부분적 관리비용을 맡아야하고 집세의 수준이 수리비와 차이 날 때 또 수리비용도 맡아야한다.

### (3) 임대주택(廉租房)제도의 탄력성 문제점

첫째, 정부는 임대주택(廉租房)을 건설할 때 당시 주택의 수요표준에 따라 설계를 진행했으며 이로써 주택의 구조와 면적을 결정했다. 그러나 주택복지는 경제수준에 상응하고, 특히 상대적 관점에 따라 주택복지 표준을 확정한다. 현재 경제수준이 낮고 주민의 거주수준이 높지 않은 상황에서 주택복지표준은 비교적 낮고, 여기에서 결정한 건물수준도 낮을 것이다. 그러나 나중에 경제가 발전하고 사람들의 거주수준이 보편적으로 높아짐에 따라 주택복지의 표준도 높아질 것이다. 그러나 이미 건축한 건물구조의 제한을 받을 것이다.

둘째, 정부가 집중적으로 임대주택(廉租房)을 건설하면, 아마 독립적 사회구역을 형성할 것이고, 임대자는 모두 저소득자로서 새로운 빈민촌을 형성할 것이다. 도시사회학의 각도에서 보아도, 이는 사회의 환경, 치안 등 공공관리에 불리하다. 국내에서 임대주택(廉租房) 문제를 탐구할 때 많은 학자들은 모두 이 문제를 중시하고 있다.

셋째, 더욱 중요한 것은 임대주택(廉租房)의 수익인 경계가 너무나 명확하여, 이익의 대비는 너무 크다는 것이다. 주택복지는 보통 가정의 수입과

---

27) 베이징시(北京市)통계국. 통계자료. 2006.6.3.

현 주택면적의 대우를 누리는 자격표준으로 확정한다. 수입표준보다 낮은 가정은 대우를 누릴 자격이 있고, 수입이 좀 높은 사람은 대우를 누릴 수 없는데 그 차이는 수 만원에 이르는 주택이다. 이것으로써 한 가지 결론이 나는데 수입이 조금 높은 가정은 주택 복지를 누릴 수 없기 때문에 반드시 시장을 통해서 주택을 해결해야 하고, 그 때문에 상당히 큰 수입을 지출하여 사용해야 한다. 이는 기타 생활필수품의 지출이 많이 줄어들게 되는 결과를 야기하며 그들의 실제적인 생활수준은 떨어지게 된다. 그리하여 일부는 일을 조금 하고 수입을 자격조건 이하까지 내려가게 할 우려가 있다.

넷째, 가장 중요한 것은 정부가 임대주택(廉租房)의 퇴출구조를 운영하기 어렵다는 것이다. 임대가가 집에 세를 들어 사는 중, 가정의 취업 인원수가 증가해서 혹은 임금이 증가하여 수입이 늘어날 수도 있다. 이때는 자격조건에 맞지 않기에 퇴출해야 한다. 다른 한 가지 상황은, 가정의 인구 변화가 일어나는 상황이다. 예를 들면 자녀가 성장한 후에 외지에 가고, 혹은 결혼 후에 다른 호구에 옮기고 나타날 때는 복지주택의 면적은 거기에 상응하게 감소해야하고, 원래의 주택으로부터 퇴출해야 한다. 그러나 이러한 제도는 실행하기 매우 어려운 것이 사실이다. 임대주택(廉租房)에 들어가면 이익을 되기 때문에 임대자는 퇴출하려하지 않을 것이며 관리기관 역시 강제 집행 할 수 없다. 결국 복지자원을 가장 필요로 하는 주민은 이용할 수 없고 복지제도의 효과는 떨어지게 된다.

#### (4) 임대주택(廉租房) 복지정책의 보조금 문제

전에 분석하고 설명했던바와 같이 주택구매 복지정책은 중, 저소득층 사람들을 대상으로 했지만, 실제로 저소득층 사람들의 구매력이 부족하여 실제적 이익을 받을 수 없다. 집세보조금은 구매력을 전제로 하지 않기 때문에 저소득층 사람들에게 적용된다. 주택구매 복지정책은 수익이 거꾸로 되는 문제가 존재하고 있는데 집세보조금은 저소득층 사람들을 위해 복지를 제공할 뿐만

아니라, 그들의 수익량이 주택구매 복지보다 크게 되어 수익이 거꾸로 되는 문제를 해결할 수 있다.

집세보조금은 임대주택(廉租房)정책의 탐구 중 제기되어 현재 긍정적인 효과를 얻었지만, 여전히 저보(低保)<sup>28)</sup>의 대상자에 한해서 집행하고 있지만 저보(低保)의 대상자가 필요로 하는 것에 대해 아직도 제대로 만족시키지 못하는 경우가 많다. 많은 도시가 저보(低保)를 대상으로 하여 집세보조금 지원을 실시했으며, 자격조건에 맞는 신청자들은 제비뽑기 방식을 통해서 보조금을 받았다. 일반적으로 한 도시에 100가구만 받을 수 있으며, 쌍곤호(雙困戶)<sup>29)</sup>는 아주 낮은 비율을 차지한다. 주택복지의 발전은 우선 저보(低保) 대상자의 집세보조금을 해결해야하는데 이것만으로는 충분하지 않다. 어떤 도시는 주택복지 발전의 과정 속에서 많은 문제를 제기했다. 다음과 같은 신문보도가 있다. 바로 ‘상해에는 경제적인 실용주택은 살수 없고, 임대주택(廉租房)정책에 조건이 안 되는 많은 사람들이 있다’라는 내용이다. 임대주택(廉租房)제도를 실시한 후 불만을 제기한 적지 않은 사람들은 오히려 최저소득 보장선 이상의 사람들이다. 그들은 경제적인 실용주택은 살 수 없고, 임대주택(廉租房)정책의 조건에는 부합하지 않아 혜택을 누릴 수 없으므로 오히려 저보(低保)에 들어가는 것이 더 좋다고 여기고 있다. 자기가 버는 돈과 비교할 때 이것이 더욱 합리적이라고 생각하고 있는 것이다.

현행의 주택복지정책 하에서, 이런 중간계층 사람들의 숫자가 도대체 얼마나 되는가 하는 것도 하나의 연구가치가 있는 문제일 것이다. 이것은 실제로 앞에서 제기한 경제적인 실용주택의 구매능력과 관계되는 문제이기도 하다. 집세보조금의 범위를 넓히려면 새로운 자격조건을 연구해야 하며, 이는 주로 이 중간계층에 대한 분석에 근거해야하기 때문이다. 제일 높은 표준은 이 중간계층을 모두 포함하는 것인데 그것은 결국 자원조건의 제약을 받는다. 현재 자원이 아직 저보(低保) 대상자의 요구를 만족시키지 못하는 상황 하에서 아직 그 자격조건 수준을 너무 빨리 높일 수 없는 것이다.

---

28) 도시 거주자 최저 생활보장제도를 가리킨다.

29) 민정(民政)의 저보(低保)를 받지 않지만 1인당 거주 면적이 4㎡이하의 저소득층으로서 생활이 곤란한 가정을 약칭한다.

### 3. 주택 적립금의 문제점

첫째, 주택영역은 기금축적제를 취하는 것이 적합하지 않다. 주택적립금은 종업원의 주택문제를 해결하는 한 방식이다. 주로 복지주택 제도를 개혁한 후 종업원은 반드시 시장에서 주택을 사야했기 때문에 조금 일찍 자금을 모아야 한다. 종업원은 아직 주택을 구입하기 전부터 자금을 축적하기 시작하고, 향후 필요할 때 이 돈을 사용할 수 있으며 동시에 기금에서 제공하는 대부와 같은 도움도 받을 수 있다. 주택적립금은 1990년대 중반에 제기되어 실시하기 시작했다. 그 배경은 바로 전체 사회보장제도의 개혁이 모두 기금축적제의 작용을 강조하는 것에 있었다. 양로보장 영역에서 1995년에 이미 개인구좌 창립제도를 명확히 하였는데 장래에는 주로 개인구좌 형식으로 양로보장을 만족시키는 것이 필요하다고 생각하였다. 의료보장 영역에서도 개인구좌 형식을 시험적으로 이용했다. 사실 이 제도는 싱가포르가 1950년대에 창시했는데 그때에는 양로보장에만 한정되었고 나중에 주택과 의료까지 확대되었었다. 중국의 주택적립금 제도가 급속한 발전을 가져오게 된 것도 이러한 배경과 관계된다.

그러나 주택수요와 양로 및 의료방면의 수요는 다른 것이다. 개인관점으로 볼 때 양로는 미래에 그 수요가 나타나며 의료도 마찬가지다. 이후 수요에 따라 개인은 일정한 저금이 있어야 한다. 그러나 사람들의 저축에 대한 생각은 서로 다르다. 그중 어떤 사람은 눈앞의 이익에만 얽매어서 미래를 생각할 줄 모르기 때문에 국가의 개입이 필요하며, 때론 통일되고 강제적인 방법으로 저축을 하도록 하는 것도 필요하다.

그러나, 주택상황은 다른 것이다. 주택은 현재성이 있어서 주택을 빌리거나 혹은 주택을 구입하는데 모두 현재로서는 피할 수 없는 지출을 하기 마련이다. 사람들이 소비행위에 관계없이 현재의 주택 수요에 관계치 않고 기타 소비를 먼저 할 수는 없는 것이다. 사실 주택 구매 영역에서 사람들은 먼저 저축한 다음 주택을 구매하는 것이 아니라, 주택 저당 대부로 구매하는 것이기에 미래의 수입으로 현재의 주택수요를 만족시키고 했던 것이다.

결정에 의하면 주택적립금의 축적율은 개인 수입액의 약 10%이며, 목표는

15%까지 달성하는 것이다. 이것은 체제개혁 부문이 계산해낸 것으로써 주택 소비가 수입에서 차지하는 합리적인 비율이다. 베이징을 예로 보면, 중산층 가정의 1년 저축액은 약 4,000여원인데, 20년 남짓 축적해야 주택가격을 지불할 수 있게 된다. 그러나 주택수요는 기다려서 되는 것이 아니기 때문에 그들은 부모가 제공하는 주택이 없으면, 반드시 적립금이 이외에 일부수입을 꺼내서 집을 임대해야 하기 때문에 주택으로 인한 이중부담이 나타나는 것이다. 또 적립금으로 돈을 대부해서 주택을 사는데 이것도 실제상에선 미래의 수입을 선불로 내는 것이라 할 수 있다.

둘째, 주택적립금의 소비 신용대부 하는 것이다. 다른 관점에서 보면 주택적립금의 중심은 ‘저축’이 아니고, ‘빌리는 것’이라 할 수 있다. 종업원은 그중에서 은행이자보다 낮은 대부를 얻을 수 있기에 이를 주택구입에 이용하고 주택수요를 해결하는 것이다. 그러나 종업원이 적립금 대부를 한 것은 그가 장래 계속 적립금에 돈을 저축해야 한다는 것을 전제로 하고 있다. 적립금의 예금이자도 은행이자보다 낮기 때문에, 대부자는 실제상에선 사후 예금의 저금리를 자본으로 하여 저금리 대부의 수익을 획득하는 것이다. 그러나 이는 사실 자신이 향후 지불해야 할 대부의 자본이다. 적립금의 저축액과 대출금의 이자 차액이 은행이자보다 작을 때만 개인은 그 중에서 이익을 얻을 수 있는 것이다. 그러나 사실 두 이자의 차액은 매우 작다.

주택적립금의 소비실태는 실제상에선 종업원사이에 서로 돕는 것으로써, 전체 직원이 참여한 적립금을 사용하여 일부 종업원을 위해서 대부를 제공하는 것이고 국가는 자원을 제공하지 않는다. 필연적으로 일부 종업원은 잠시 대부를 이용하지 않는데 이러한 상황 하에서, 대부자가 획득한 것은 실제상 기타 종업원의 저금리 적립금이다. 전자는 그중에서 이자차액을 얻고, 그것을 후자의 저금리예금의 자본으로 지불하는 것이다. 분명 이것은 불합리한 것이다. 종업원의 적립금 이용은 매우 큰 차이가 나타날 수도 있는데 그중에서 파생되는 전이 지불은 더 명확해질 수도 있다. 어떤 종업원은 장기적으로, 심지어 일생 동안 적립금을 사용하지 않을 수도 있는데 그들의 손실은 더욱 크게 될 것이다.

주택적립금 대부기능의 동력은 그 미소한 이자 차액에 있으며, 이것은 또

한 종업원 사이의 전이지불을 통해서 실현된다. 우리들은 강제 성전지불이 사회보장의 중요한 한 가지 특징이라는 것을 알고 있다. 그 작용 중 하나는 수입을 조절하고 저소득층을 돕는 것이다. 다른 하나의 작용은 모험을 분담하는 것이다. 그러나 주택적립금 대부분은 수입을 조건으로 하는 것이 아니기 때문에, 서로 다른 수입을 가진 사람들 사이의 전이지불은 존재하지 않는다. 게다가 주택은 모험을 필요로 하는 수요가 아니기 때문에 모험을 분담하는 문제가 존재하지 않는다. 그 때문에 주택적립금에 존재하는 전이지불은 사실 불필요한 것이다.

셋째, 주택적립금은 실제상에서 직원복지 주택적립금이다. 앞에서 분석한 문제는 급속하게 추진하고 시행하여 종업원의 지지를 얻었다. 그 중요한 원인은 바로 직원을 채용한 단위의 보조라고 할 수 있다. 종업원들은 설사 장기적으로 주택적립금을 사용하지 않는다 해도 단지 소량의 이자를 손해 보는 것인데, 이것을 단위보조로 놓고 볼 때는 미세한 것이기에 종업원은 적립금 제도에서 비교적 큰 이익을 획득할 수 있다.

채용단위에서 종업원을 위해 보조를 제공하는 것은 실제로는 원래의 복지 주택분배 책임제도의 전환형식이다. 주택제도 개혁은 이미 복지주택을 제공하지 않는다는 원칙을 명확히 하였기에 주택적립금 보조금으로 전환된 것이고 초과책임을 증가하지 않으며 단지 새로운 형식만을 취한 것이다.

적립금보조는 국가에서 규정한 것이지만, 보통 전민소유제 부문단위에서만 실행하고 기타 소유제단위는 선택탄성(選擇彈性)이 있어서 지금까지 강제집행 결정을 보지 못했다. 노후나 의료보장과 같은 관련부문에서 적극적으로 확대시키고, 그것을 비전민소유제부문까지 확대시키지 않았다. 그러므로 주택적립금제도는 그 성격상 일종의 직업복지라 할 수 있으며, 국가의 작용은 단지 제도규정 표준과 관리방법을 제공하는 것이고 강제집행이 아니다.

사회 보장의 기타 프로젝트 상황에서 보면, 직업의 복지는 보장체제 속에서 보통 보충의 작용을 발휘하고 제공하여 일반적 수준의 대우를 보장하는 것보다 높고, 이것이 주택적립금의 위치 부여에 적합한지도 모르겠다.

주택적립금은 그저 일부 주민들에게만 관계되며, 주로 수입이 비교적 높은 주민들에게 해당된다. 주택적립금은 주로 전민소유제에서 실행하고, 관계 중



업원은 단지 성진의 일부분을 차지할 뿐이다. 전국의 도시와 농촌의 종업원은 약 2억 명에 이른다. 그 중 국가기관과 정부 부문은 약 3,000만 명, 국유기업에는 약 4,000만 명이 종사하고 있다. 그 중 많은 국유기업은 수익이 많지 않기 때문에 이 제도를 실행하고 건전한 운용을 할 수 없다. 수입수준으로 볼 때 전민소유제의 부문 특히 국가기관, 정부부문의 종업원의 급여 수입은 전체 사회의 평균 급여보다 높다. 이러한 상황은 주택적립금이 저소득층 사람들에게 주택의 기본요구를 해결해주기 어렵다는 것을 설명한다.

## 제 4 장 중국 주택보장제도의 개선방안

### 제 1 절 정부기능의 강화

#### 1. 정부책임의 명확화

1998년의 주택제도 개혁 후, 중국의 시장화 주택체제의 건립에 따라서 주택보장제도 역시 점점 만들어지기 시작했다. 그러나 주택보장제도는 효력 발휘 작용면에서 현실적인 수요와 거대한 차이가 존재하였다. 그리하여 일부 약자 층의 주택곤란 현상이 사회문제로 나타기기 시작하였다. 현재 각급 지방정부의 주택보장 사상인식, 기관과 자금의 준비문제 등에는 모두 매우 많은 부족점이 존재하고 있으며, 정부의 기능이 서비스형 정부로 전환되는 수요에도 부합하지 않고 있다. 그러면 정부는 어떻게 주택보장제도의 작용을 발휘해야 하는가? 중국의 현재 주택보장제도 실시 상황에 대해, 필자는 정부에 아래와 같은 몇 가지 건의를 제출한다.

첫째, 정부의 주택보장책임을 강화한다. 지방정부의 정치적 실적에 대한 평가체계를 개혁하여, ‘주택보장책임’을 지방정부의 정치적 실적의 중요한 평가 지표로 삼음으로써 지방정부로 하여금 중·저소득층 가정의 주택문제를 해결하도록 격려한다. 정부는 토지 양도금 중 특정 항목의 자금을 내어 중·저소득층 가정의 주택문제를 해결해야 하고, 그에 따라 주택보장을 위한 안정된 자금원을 찾아내야 한다. 그 외에, 정부는 감시·관리를 강화해서, 주택보장제도 운영의 부족한 부분을 보충하고 한정된 주택보장 자원이 최대한도로 이용될 수 있도록 기능을 발휘하게 해야 한다.

둘째, 주택보장과 관련된 법률과 법규를 건립하여 건전하게 시행 한다. 현재 중국은 주택보장 법률이 부족한 편이다. 서방 선진국 정부의 주택보장정책은 대부분 법률적 형식으로 존재하고 있으며, 이런 법률은 주택보장 영역에서 다른 것으로 대체할 수 없는 작용을 하고 있을 뿐 아니라 주택보장정책의 실시를 위한 실시 보장과 법률적 근거를 제공하고 있다. 그러나 중국의 주택보장 관련 정책은 대부분 정부의 행정규칙 형식으로 존재하고 있으며, 대부분 문건 조례와 법규의 엄숙성이 법률에 미치지 못한다. 또한 정책변동이 빈번하고 집행이 제대로 되지 못하는 등 다양한 많은 문제가 중국 주택보장제도의 건설에 매우 큰 고민을 가지고 왔다. 예를 들면 1998년에 발표한 국무원 23호 문서《국무원이 도시와 농촌의 주택제도 개혁을 가일층 심화하고, 주택건설의 가속화에 관해서 알림》중에서 ‘서민주택을 주로 하는 주택공급체제를 건립하고 완벽하게 하여, 최저소득가정의 임대주택은 정부 혹은

기관 부문에서 제공하는 임대주택(廉租房)으로 하며 중·저소득층 가정은 서민주택을 사고, 기타 고소득층 가정은 시장가격의 상품주택을 구입하고 임대차한다.’고 명확히 규정하였다. 그러나 주택시장의 발전 과정에서 점차적으로 23호 문서가 설계한 궤도로부터 벗어났는데 가장 명확한 표식은 서민주택의 투자가 주택투자에서 차지하는 비중이 점점 작아지고 임대주택(廉租房) 제도도 여러 지역에서 전개하지 않고 있다.

하나의 주택보장법의 결정과 제약이 없기 때문에, 지방정부는 전력을 다해서 유한한 토지자원을 상업용으로 개발하고, 유한한 재원을 각종 형식적인 공사와 상징적인 공사에 투입하여 주민의 주택보장은 경시했던 것이다. 그러므로 관련 정부부문과 입법기관에서 주택보장의 입법을 가속화하여 주택보장제도의 건설에 적용할 것을 건의한다. 게다가 각지 지방정부는 현지 경제발전의 실제와 결부하여 당지의 실제의 상황에 적합하게 지방성 법규를 제정하고, 자세하게 주택보장의 각 세부사항을 정해야 한다. 예를 들어 보장대상과 보장표준 등의 실수를 감소하고, 가조작성을 강화해야 한다.

셋째, 투명한 주민가정 재산과 수입신고 제도를 건립하고 완벽하게 한다. 1998년에 발표한 국무원 23호 문서《국무원이 도시와 농촌의 주택제도개혁, 주택건설을 가일층 가속화하는데 대한 알림》에 의해, 우리들은 주택보장 범위가 전체 사회 70%를 차지하는 중등, 중하등, 저소득의 계층이라는 것을 알 수 있다. 그러나 현재 중국은 구체적이고 명확한 표준으로 구분하고 평가하는 메커니즘이 부족하며, 구체적 수입 표준은 모두 각 지방정부에서 당지의 실제의 상황에 의해 자체적으로 확정한다. 게다가 완벽하고 투명한 주민재산과 수입의 신고 제도를 건립하지 않았기에 정부는 주택보장의 대상을 명확히 할 수 없는 곤란에 직면하고 있다. 필자는 완벽하고 투명한 주민의 재산과 수입의 신고 제도를 건립하기 위해선 아래와 같은 조치를 취해야 한다고 여긴다.

(1) 재산신고 주체는 모든 국가의 종업원으로부터 차츰 전체 도시주민, 농촌주민까지 확대해 나가야 한다. 국가의 종업원은 합법적으로 권력을 사용할 수 있기 때문에 사람들은 국가의 종업원이 모두 직권을 이용해서 사리를 도모한다고 생각하고 있으므로 그들은 당연히 사회 기관의 감독을 받아들여야

할 필요가 있다. 그 때문에 직무의 높고 낮음에 관계없이 모두 자신의 재산을 사회에 밝힐 의무가 있다. 중국 전통의 ‘장부(藏富)’사상 때문에 전체 사회의 고소득층이나 저소득 계층은 모두 재산의 신고제도에 대하여 그다지 적극적이지 못하다. 그러므로 국가의 공무원이 먼저 모범을 보여 양호한 신고 분위기를 형성하고, 점차로 기타 단체(개인경영자, 자영업자, 농민 등)의 신고체계를 건립하며, 다음 전체 사회 구성원으로 하여금 차츰차츰 재산 신고 제도를 받아들이게 할 수 있다.

(2) 전체 사회의 재산 신고 제도의 건립 과정 중에서, 재산신고의 전면성을 고려해야 한다. 즉 사회성원의 동태 재산과 정태 재산, 눈으로 보이는 재산과 무형의 재산 및 점유 사용 수익 처별권이 분리된 재산 등이다.

(3) 재산의 신고 제도를 법률로 규정화하고, 국가의 강제력에 의거하여, 사회 구성원에게 반드시 재산신고 법정 의무를 이행할 것을 강제적으로 요구해야 한다. 세계의 많은 국가가 종업원의 재산신고에 대한 입법을 하였는데 미국과 같은 경우는 《정부행위 도덕법》이 있다.

(4) 충분한 조건하에서 광범위한 ‘금융의 실명제’를 시행한다. 금융업무와 관련하여 실명을 확인할 수 있는 신분증명서를 제공하게 하고, 제2대 IC카드의 공민전자신분증 번호를 부여하며, 정확하게 검증하고 숫자를 읽어내는 컴퓨터의 특성을 충분히 이용하고, 컴퓨터와 네트워크를 통해서 공민의 화폐 자산(은행의 저축·대부의 어카운트(account), 유가 증권)과 실물 자산(부동산 재산권 증명, 자동차 증명, 국유자산의 사용권 증명)등 수치를 개인의 넷트 어카운트(account)에 집중시켜 통일, 집중, 유효, 적절한 시기 동태, 네트워크화하고, 온라인(on-line)으로 기록과 관리를 해야 한다.

(5) 호적제도를 이용하여 정확하게 가정 수입 수준을 확정한다. 중국의 모든 가정이 이에 따른 호적이 있기 때문에, 호적자료와 개인 재산신고 상황을 이용해서 전체 가정수입 상황을 확정할 수 있다. 주택보장제도는 가정을 단위로 하므로, 주민 가정 수입에 의거하며 매개 성원의 수입으로 보장자격을 확정하는 것이 아니다. 그래서 반드시 정확한 주민 가정수입 수준을 경계표준을 정해야 한다. 주민 가정수입 수준을 확정하려면 반드시 호적자료 정보를 이용해야 하고 주택보장자금을 불법 사용하는 것을 방지해야 한다.

## 2. 주택공급 모델에 따른 적당한 보장

구매신청과 심사제도를 엄격히 집행해야 한다. 1998년의 새로운 주택공급 체제 창립부터 지금에 이르기까지 중국 주택시장의 발전 상황을 볼 때, 분양주택, 서민주택, 임대주택(廉租房)을 주체로 하는 주택공급 체계의 주택 보장 작용은 충분히 발휘되지 못하고 있다. 서민주택의 건설 수량이 심각히 부족하여, 중·저소득층 가정의 거대 수요를 만족시킬 수 없었고, 서민주택의 구체적인 운영에서 많은 편차가 나타났다. 예를 들면, 주택의 면적이 지나치게 크고, 구입자 자격심사가 엄격하지 않은 등을 들 수 있다. 그리하여 서민주택의 보장 작용이 충분히 발휘되지 못했다. 국가정책에 의해 서민주택은 중·저소득층 가정을 대상으로 했지만 실제로는 고소득자들이 투자를 목적으로 각종 루트와 기존에 형성된 관계를 통해서 서민주택을 샀는데, 이것은 불공평함을 초래함과 동시에 부동산시장의 정상질서와 보통 분양주택의 개발경영에 심각한 영향을 주었다.

임대주택(廉租房)의 운영상황도 낙관적이지 못했다. 이 정책은 많은 지방에서 제대로 집행되지 않았고 이미 집행한 지방에서도 주택 자원이 부족하거나 재정압력의 제한을 받았기 때문에, 이 정책의 혜택을 받을 수 있는 저소득층 가정들의 현실적인 수요를 만족시킬 수 없었다.

그러므로 노동자 임금, 가정 수입, 가정구조 등 종합적인 요소에 근거하여 주택구입을 목표로 하는 단체를 확정하고, 서민주택 신청과 심사 제도를 엄격히 집행하며 동시에 사회에 정기적으로 공개하고, 국민이 감독하게 하여 부동산시장 관계를 바로 잡아 ‘효율성, 공평성’의 목적을 실현해야 한다. 그러나 서민주택과 임대주택(廉租房)이 보장할 수 있는 중·저소득층 가정의 수가 적기 때문에, 보장을 제대로 받지 못하면서 중·저소득층 중 가장 많은 수를 차지하고 있는 대다수의 ‘중간층’이 발생하게 되었다. 이런 현상을 볼 때, 서민주택 수량의 부족은 구입자 대부분이 중·저소득층 가정 중 경제조건이 비교적 좋은 가정만 혜택을 받게 되는 문제를 초래했다. 이는 유한한 서민주택의 분배 과정 속에서 그들만이 여러모로 주택구매 능력이 강

하기 때문이다. 임대주택(廉租房)의 보장대상은 도시와 농촌의 최저소득층 수준 이하의 가정이고, ‘중간층’은 이 사이의 도시와 농촌 저소득층 가정들이다. ‘중간층’의 가정들은 서민주택과 임대주택(廉租房)을 얻을 수 없고, 또 주택시장에서 상품주택을 살 능력도 없어서 현재 주택공급 체제의 밖에 처해 있다.

현재 중국 주택공급 체제의 주택보장 기능 소실은 주로 다음과 같은 두 가지 원인으로 초래되었다.

(1) 서민주택의 공급대상 범위가 지나치게 넓다. 서민주택의 공급대상은 중·저소득층 가정들이지만, 현재 중국의 대다수 가정은 중·저소득층 가정에 속한다고 할 수 있다. 그러나 주택보장을 이렇게 넓은 범위까지 확대하는 것은 사실 어떠한 국가에서도 성공할 수 없을 것이다. 중국은 아직 발전중의 국가이기 때문에 이렇게 넓은 범위에 대해 주택보장을 제공하는 것은 현실적이지 못하다. 중앙재정이나 지방재정은 모두 이를 감당할 능력이 없다. 심지어 국민들을 다시 복지제도의 곤경에 빠지게 할 수도 있다. 서방 선진국의 경험과 주택 분류공급 모델 이론에 의하면 중등 소득자의 주택문제는 여전히 시장에서 해결할 수 있다. 정부가 제공하는 특혜에는 한도가 있지만, 예를 들어 대부, 세금, 비용감면 등 정책을 이용할 수 있다. 이는 일정한 부분에서 중등소득자의 주택압력을 완화하고, 또 중등소득자의 주택 소비능력을 이용해서 주택시장이 활발해지게 할 수도 있다.

(2) 현재 주택공급 체제는 ‘중간층’ 가정에 대한 주택공급 결핍문제가 두드러지고 있다. 중국 임대주택(廉租房)의 주요 보장대상은 도시와 농촌의 가장 낮은 소득층 가정인데, 이는 도시와 농촌의 최저 생활수준 이하의 많은 주택 곤란가구(困難戶)들이 주택보장 제도의 혜택에서 제외되는 상황을 초래한다.

### 3. 주택보조금의 강화

집세의 보조대상을 확대하는데 어떤 기준을 정하더라도 수입이 조금 넘는 가정이 드러나는데 이를 상선(上線)<sup>30</sup>가정이라 부른다. 만약 하선(下線)<sup>31</sup>

---

30) 저보(低保)수준이 이상.

가정이 얻게 되는 복지가 두 종류 가정 사이의 소득 격차보다 크면, 복지 정책을 통한 후 양자 간의 실제적인 생활수준은 거꾸로 되게 된다. 이러한 재분배 정책은 불공평하고 상선가정 단체에 부작용을 일으켜 그들의 생활과 업무에 영향을 준다.

현재의 집세 보조금 자격조건은 저보(低保)선으로 정하고 있다. 예를 들어, 저보(低保)표준이 1인당 월수입 250원이라고 가정하면 실제로 1인당 매월 50원의 집세 보조금을 누린다 할 때, 1인당 평균 수입의 250원~299원의 가정은 2차 분배를 통해서 수입이 거꾸로 된다. 이러한 가정이 적지 않다. 복지의 수준이 높을수록 이 문제는 더 심각해지고 관련되는 인원수도 더욱 많아지게 된다. 그러므로 이와 관련해 추산할 때에는 사람들의 수입과 주택데이터의 자료에 근거하여 주택의 표준을 결정한 후, 수입이 저보(低保)의 표준보다 높아 주택보조금 표준에 도달하지 못한 가정을 분석하면 결론을 얻을 수 있다. 자격조건이 높아진 후에도 여전히 이러한 방법을 이용해 추산할 수 있다. 복지 후에 수입이 거꾸로 되는 문제를 해결할 수 있는 방법은, 하선의 가정복지를 일정한 정도로 적게 하면 저소득층 가정의 주택난을 해결할 수 있고, 또 앞에서 들었던 예와 같은 심각한 현상을 피할 수도 있다.

저보(低保)대상에 있어서, 집세 보조금의 표준이 보통 시장가격의 수준에 달하며 일부 대도시의 실제 상황이 이 점을 증명하고 있다. 이는 저보(低保)표준이 주택 지출을 포함하지 않기 때문이다. 그러나 수입이 저보(低保)의 표준보다 높을 때, 그 높은 부분의 일정 비율을 차지해서 주택소비에 쓸 수도 있다. 수입이 많아지고 주택 소비 지불 능력도 높아져 최종 시장에서 집세를 지불할 능력이 되면, 다시 주택보조금에 의존하지 않아도 된다. 그 때문에 사람들의 주택에 대한 기본요구를 만족시키는데에서 출발하여, 수입수준에 따라서 주택보조금을 줄일 수 있는 것이다.

때문에, 역방향으로 점차 줄이는 방식을 연구해서 자격조건을 높이고 집세보조금의 수익부분을 확대시켜야 한다. 그 중에서 수입이 저보(低保)이하인 가정에는 전액의 보조금을 제공한다. 하지만 수입이 저보(低保)보다 높지만 자격조건에 부합되는 가정에는 단지 일정한 비율의 보조금만을 제공

---

31) 저보(低保)수준이 이하.

하고, 그 중에서 자격조건의 표준이 하선인 가정에는, 보조금의 비율은 20%를 초과하지 말아야한다. 이것은 조사와 측정을 통해서 확정해야한다. 또한 서로 다른 자원의 제약에 의거해 서로 다른 방안을 만들어내야 한다.

## 제 2 절 서민주택에 대한 직접 보조

### 1. 서민주택에 대한 직접보조의 우세

#### (1) 서민주택 화폐의 보조운영 모델



화폐 보조는 소비자에 직접적으로 보조금을 지불하는 것이다. 구체적으로 말하면 정부가 주택시장에 직접적으로 관여하는 것을 피할 수 있고 재정보조는 직접 소비자의 복지로 전환되어, 건설단계에 산생되는 효익의 유실을 방지할 수 있다. 즉 생산자 잉여로 전환되지 않을 수 있다. 또 주민이 자신의 주택을 구입하는 것을 격려하며 정부의 매크로 컨트롤의 효율을 높일 수 있다.

## (2) 서민주택 화폐의 직접 보조운영 모델 우위 분석

첫째, 서민주택이 화폐 직접 보조로 전환한 후, 정부가 정책적 특혜를 제공하는 것은 개발기업이 직접 소비자에게 제공한 것을 초과한다. 그리고 모두 소비자의 복지로 전환하고, 수익의 유실 혹은 개발기업의 점유를 초래하지 않는다. 게다가 중고 주택시장이 번영할 수 있고 동시에 정부의 관여를 감소시켜 감독비용을 감소시킬 수 있다. 또한 이전 서민주택 건축이 주택시장에서의 충격을 피할 수 있고, 토지의 시장화(주택용지 분할을 취소)와 주택시장의 완전한 시장화를 실현할 수 있다.

둘째, 서민주택 보장에 대한 범위의 축소는 정부가 투입하는 주택자원이 비 보장대상에게 점유되는 것을 피할 수 있고, 게다가 서민주택 분배의 어려움을 감소시킬 수 있으며 유한한 주택자원에 대한 최대한도의 이용을 보장하여 주택보장의 작용을 더 잘 발휘할 수 있게 한다.

셋째, 서민주택 보조금을 받은 가정이 실제로는 서민주택 자원을 두 부분으로 나누는 것으로써, 그 중 일부는 조건이 비교적 좋은 중·저소득자가 주택을 구입하는 것을 지원하는 것이다. 가령 중고 주택이라 해도 그 가격이 모든 중·저소득층 가정이 서민주택의 보조금을 받은 후에 살 수 있는 것이 아니다. 단지 조건이 비교적 좋고 수입수준이 중등수준에 근접해가는 가정이 부담할 수 있는 것이다. 이 부분은 중·저소득층 가정의 일부만을 차지한다. 다른 일부는 중·저소득계층의 대부분을 차지하는 가정이 주택을 빌리는 것을 지원하는 것이다. 이것은 서민주택의 보장능력을 확대하는 것이다. 그 밖에 정부의 자원과 재력이 유한하기 때문에, 모든 중·저소득계층으로 하여금

서민주택 보조금을 받아서 주택을 사는 것을 확보할 수 없다. 그 때문에 서민주택보조금을 받은 가정이 주택을 임대하게 하는 것은 또한 새로운 ‘중간층’<sup>32)</sup>의 출현을 방지하는 것이다.

## 2. 천진(天津)시 서민주택 직접보조의 개혁

### (1) 천진(天津)의 서민주택 화폐 직접보조 개혁의 운영방식

천진(天津)시는 2003년6월부터 서민주택정책에 대하여 개혁하였고 주택건설에서 보조금의 각종 특혜를 바꾸어서 화폐방식으로 직접 저소득주택구입자에게 보조하였는데, 구체적인 방법은 다음과 같다. 천진(天津)시는 성에서 매년 떼여준 서민주택 건설용지를 토지시장에서 공개판매하고, 개발기업은 토지경매에서 토지를 얻은 후에 자기 자체로 분양주택을 건설할 수 있으며, 정부는 경매 소득과 정부가 감면한 세금<sup>33)</sup>을 보조자금으로 하고 조건에 맞는 사람들이 직접 보조금을 타가는 것이다. 제비뽑기 방식을 통하여 조건에 부합되는 저소득가정을 확정한다. 서민주택조건에 맞는 저소득의 가정은, 정부에 신청하고, 심사를 거쳐 ‘서민주택 구매 보조 허가증’을 발급받는다. 주택구입자는 보조허가증에 따라서, 교통편의와 가정의 경제상황 등에 따라서, 도시기획구부동산시장에서 주택의 위치, 등급과 면적 등을 골라서, 새 분양주택과 중고주택을 살 수 있다, 구매 이후 보조를 받을 수 있으며 그 기한은 1년으로 규정하였다. 년도 서민주택의 공급호수와 매호의 보조금의 표준은 아래의 공식 3-1, 공식 3-2에 의해 계산한다.

#### 공식 3-1

서민주택의 공급의 가구 수 = 서민주택 용지의 규모 × 용적률(1.2)의 / 서민주택의 건축 면적의 표준 (70평방미터 /가구)<sup>34)</sup>.

32) 염가임대주택(廉租房)의 보장범위의 밖에 있다, 또 서민주택의 보조금을 받지 않고 주택을 살 수 없는 가정이다.

33) 정부에는 서민주택개발상에 대하여 약간의 세금과 비용의 경감과 면제가 있다.

## 공식 3-2

서민주택의 매 가구 보조금 표준 = 서민주택 용지가 양도하는 수익금/서민주택의 공급 가구 수<sup>35)</sup>.

정부는 전체 과정에 대해 전 과정 감시와 통제를 진행한다. 신청자의 자격에 대하여 엄격한 심사를 하고, 보조금 대상자는 ‘개인 신청, 각 부문의 사실 확인, 공시, 공중감독’의 프로그램에 의해 심사하여 허가하고, 중·저소득계층 가정의 기준선은 매년마다 사회에 공표한다. 전시는 매년의 보조가구 수, 매 가구의 보조금 표준 등에 모두 공개적인 계산 공식을 적용하고, 보조금의 대상은 신청공시, 표준공시, 추천공시, 허가증 발급공시 등 원칙을 시행한다. 또한 상금을 걸고 위반자에 대한 고발, 공개, 공평, 공정의 원칙을 시행한다.

만약 서민주택 보조금의 정책을 누려서 사는 주택을 5년 내 시장에서 거래하게 되면, 재정부문에서 지원 받았던 서민주택 보조금을 반드시 반납해야 한다. 게다가 다시는 서민주택 보조금을 신청할 수 없을 뿐더러 기타 정책성 혜택을 받는 주택을 구입하지 못한다. 속임수를 써서 신청한 서민주택 보조금은 그 자격을 취소하고 관련 규정에 의해 책임을 추궁한다.

## (2) 천진(天津)의 서민주택 화폐 직접보조 개혁의 장점 분석

천진(天津)의 서민주택 화폐 직접보조 개혁은 전통적인 서민주택 건설, 집중적인 주택분배, 원조대상의 염가주택 구입 등 운영모델에 변화를 가져왔다. 전통적인 서민주택 운영모델과 비교할 때 천진(天津)의 서민주택 화폐 직접보조 개혁은 다음과 같은 몇 가지 장점을 가지고 있다.

34) “天津市城市經濟適用住房市場化運作實施細則”. 天政發, 2003. 69號.

35) “天津市城市經濟適用住房市場化運作實施細則”. 天政發, 2003. 69號.

첫째, 개발기업이 규칙위반을 통해 폭리를 얻지 못하도록 했다. 천진(天津)시는 서민주택 화폐 직접보조 개혁에서 개발기업을 서민주택의 개발과 운영에 참여시키지 않았기에, 개발기업이 규칙을 위반하거나 조작을 통해 폭리를 얻을 가능성을 제거했다.

둘째, 서민주택 복지정책의 작용을 더 잘 발휘하게 하고, 천진(天津)의 2급 주택(중고주택 시장) 시장의 번영을 촉진했다.

셋째, 천진(天津)시의 서민주택 화폐 직접보조 개혁은 1급 주택시장과 관련 산업의 발전을 견인하였다.

넷째, 천진(天津)시의 서민주택 화폐보조 개혁은 부동산시장의 완벽화를 촉진하고, 철저하게 부동산산업의 토지공급 ‘2중제’를 타파했다.

## 제 3 절 개발 기업과의 공공임대주택 공동 건설

### 1. 공공주택 건설의 필요성 분석

도시와 농촌에서 최저소득 가정과 부분적 조건이 좀 뒤떨어지는 저소득 가정의 주택에 대한 보장제도는 임대주택(廉租房)정책으로 보장하였다. 그러나 현재 임대주택(廉租房)운영 상황을 보면, 자금 부족과 임대나 분

양용의 주택자원의 부족으로 인해 염가임대주택(廉租房)제도가 제대로 작용하고 발휘되기 힘든 상황이 되었다. 서방의 주택보장 발전 과정을 보면, 대개 전쟁 후 경제가 심각하게 침체되고, 주택공급도 대단히 심각할 정도로 부족하여 정부가 직접 주택을 건설하는 방식을 취해서 주택 공급을 증가하였다. 그러나 경제가 크게 발전한 후에 주택의 수급관계는 비교적 완화되어 주택시장에서 주택공급의 책임을 맡을 수 있고, 주택의 보장방식도 다양하게 되어 더욱 다양한 선택성을 가지게 되었다. 게다가 정부의 주택건설에 대한 자금지출이 감소하고, 그로인해 시장 자체의 작용을 발휘하기에 유리했다.

## 2. 공공주택건설 모델

### (1) 공공주택건설 모델 내용

현재 중국의 부동산시장처럼 폭리가 존재하는 상황에서는 설사 정부가 보조금을 제공하더라도 개발기업의 적극성을 동원하기 어렵다. 개발 기업이 자신의 자금을 이용해서 이윤이 그다지 높지 않은 공공주택을 건설하려 하지 않기 때문이다. 때문에 정부는 개발기업이 개발한 주택 상품을 모두 묶어놓는 강제조치를 취해야 한다. 그리고 정부가 창립한 주택보장협회에서 통일적으로 임대를 해주어야 한다. 그 구체적인 운영은 다음과 같다.

첫째, 공공주택용지 방면의 공공주택 개발용 토지는 ‘토지 연조제’를 시행한다. ‘토지 연조제’의 의미는, 일회성으로 지불하는 토지의 양도료를 ‘사용하는 사람 혹은 기업이 지불한다’라는 것으로써, ‘토지 연조제’기준은 정부가 토지 평가가격과 사용기한에 따라 결정하며 개발 기업은 단지 개발단계 토지의 연조를 지불한다.

둘째, 공공주택 개발 방면에서 실행한 것은 한데 묶어 개발하는 모델이다. 모든 개발기업은 주택상품을 개발할 때 일정한 비율로 묶인 공공주택을 개발해야 한다. 건설 기준에 속하는 공공주택은 현재 거주 수준보다 한 등급 낮아야 한다. 정부는 최저한도의 공공주택 수량을 초과 건축한 기업에 대해서 정책특혜를 제공하며 여기에는 세금감면, 대부 등이 포함된다. 공공주택을

많이 개발할수록 받는 특혜 또한 더욱 많아진다.

셋째, 공공주택의 임대방면에서 시행할 것은 주택보장협회에서 통일적으로 임대하는 것이다. 주택보장협회는 주로 공공주택 임대를 신청한 자의 자격을 심사하고 세무부서의 협력 하에 수시로 신청자의 소득변화를 추적한다.

넷째, 마지막으로, 주택보장협회는 주택 임대자에게 실제로 받는 임차료를 그 소득수준에 따라 결정한다. 경제조건이 좋은 임대자에게는 토지연조를 추가 징수한다. 소득이 낮은 임대가구에는 부분적으로 집세를 감면해주며, 구체적인 표준은 현지 정부가 당지의 현실 상황에 의해 정한다. 징수한 토지의 연조세가 면제한 집세를 미봉할 수 없을 때 정부는 보조금을 제공해야 한다.

## (2) 공공주택건축의 운영모델 중요성

공공주택건축의 운영모델 중요성은 다음과 같다.

첫째, 토지의 연조제는 개발기업의 공공주택 개발비용을 감소시킬 수 있고, 정부가 제공하는 특혜로 인해 개발기업의 공공주택 건축에 대해 적극성을 추진할 수 있도록 한다.

둘째, 묶인 개발은 빈민굴의 출현을 피할 수 있다. 현재 서민주택의 개발은 모두 소지역 형식으로 실시되고 있어 대량의 중·저소득자가 모여 살게 되고 빈민굴이라는 리스크를 형성할 수 있다. 이로 인해 사회의 치안과 안정에 영향을 줄 수 있다.

셋째, 낮은 기준의 공공주택을 임대하는 것을 이용해서 최대한도의 보장자원을 이용할 수 있고, 중·고소득자에게 보장자원이 억지로 이용되는 것을 피할 수 있다. 이것은 주로 공공주택을 투자해서 이익을 얻을 수 없고 낮은 기준으로 주택을 건설하면 또 그들의 거주수요를 만족시키기 어렵게 된다. 이것은 현재 자산과 소득이 투명하지 않은 상황에서 특히 중요한 것으로 여겨진다.

넷째, 정부가 임대공공주택의 수익을 보증하므로 위험성이 적은 자금을 주택보장에 참여시킬 수 있으며, 정부가 토지, 소량의 재정보조, 세금손실을 이용해서 큰 자금을 끌어들이고 진행하는 주택보장이다.

## 제 4 절 현행 주택적립금 제도에 대한 수정보완

### 1. 주택적립금 제도를 통한 중·저소득자 비율 제고

(1) 《주택적립금의 관리조례》에 대한 홍보를 강화하고, 특히 종업원에 대해 주택적립금 제도의 장점을 홍보하여 그들로 하여금 주택적립금을 지불토록 하는 자각성과 적극성을 가지도록 추진한다. 종업원이 소속 부서에 주택적립금을 제때에 납부하지 않고 개인적으로 옮겨서 쓰는 등의 합법적 권익에 부합되는 행위에 대해서 서로 적발하도록 하는 것을 격려한다.

(2) 주택적립금의 국가 행정 주관부문과 입법부문은 《조례》를 법률로 승

격키기 위한 입법연구와 법률제정 작업을 강화하여 주택적립금제도의 법률적 권위성을 강화한다. 각 기업의 관계부문 지도자를 대상으로 주택적립금의 중요성을 충분히 인식시킨다. 경제상태가 그다지 좋지 않아 경영이 어려운 기업에 대해서는, 주택적립금 관리센터에 잠시 비례 감면을 신청하여 기업의 저축 의무를 완화해주도록 할 수 있다. 다만 기업의 경영상태가 다시 좋아지면 그때 정상비례로 전환하고 이전에 납부하지 못한 부분과 그 이자를 보충해야 한다.

## 2. 저소득자들에 대한 주택적립금 보장기능 강화

첫째, 저소득자가 주택적립금으로 집세를 지불하는 것을 허용한다. 각지의 자금 이용 상황에 따라 적절하게 하나의 소득기준을 확정하고, 소득수준이 표준이하인 도시와 농촌의 저소득자가 적립금으로 집세를 지불하는 것을 허용한다. 이 표준은 도시와 농촌의 최저 소득수준보다 높아야 하며, 최선의 방법은 대부분의 도시와 농촌 저소득자를 모두 이 표준에 가입시키는 것이다. 현재 대부분 지구(地區)의 주택적립금은 자금이 침체된 상태가 많아 적립금을 꺼낼 수 있는 범위에 객관적인 가능성을 제공하고 있다. 도시와 농촌 저소득자의 주택수요에 대해 적절하게 지도하여 그들로 하여금 임대주택(廉租房)이나 공공주택에 임대해 거주하는 것을 격려하고, 그들이 주택적립금으로 집세를 지불할 때 적절한 보조금을 준다. 이 부분의 자금은 주택적립금의 가치증가 부분으로 지불할 수 있으며 부족한 부분은 재정을 전이하여 지불 한다. 보조금의 정도는 각지 주택적립금의 가치증가 상황에 근거하여 정한다. 이렇게 하는 것은 도시와 농촌의 저소득자가 지불하는 능력을 강화하는데 유리하고, 또 공공주택을 유통시키는데 유리할 뿐 아니라 주택임대시장의 발전을 촉발한다.

둘째, 저소득자에게는 대부조건을 완화하고 그들의 주택구입 능력을 강화한다.

미국의 저당 대부보험과 담보모델을 참고하여, 저소득자를 대상으로 한 적립금대부보험 혹은 담보를 담당하는 정부기관을 창립한다. 미국에서는 연방주



택관리국 (FHA)이 주택 담보대출에 대하여 전액 보증을 시행할 수 있고, 퇴역군인 사무부 (VA)는 퇴역군인의 주택담보를 위해 부분적 담보를 제공할 수 있다. 중국의 각 지역은 경제발전에서 정도의 차이가 있기 때문에, 초기 시행을 할 때 이런 담보기구들을 지방이 관리하도록 하여 경영리스크를 피해야 한다. 동시에 전국적인 하나의 조정기관을 창립하고, 각지의 담보기관에 대하여 지도를 실시해야 한다. 그 후 기회가 무르익었을 때 이 담보기관에 대한 수직 관리를 시행하고 주택 담보대출의 운영에 유리하도록 해야 한다.

## 제 5 절 주택 예금제도를 통한 주택적립금 제도 보완

### 1. 주택 예금제도 구축의 필요성 분석

첫째, 주택적립금의 주택보장 작용은 충분히 발휘되지 못했다. 주택 공공적립금은 중국 주택보장제도의 중요한 구성부분으로써 중국의 주택보장제도가 작용을 발휘하는데 중요한 역할을 한다. 국외의 주택보장 경험으로 볼 때, 어떤 훌륭한 주택보장제도가 되었든지 모두 하나의 성숙하고 완벽한 주택 금융시스템의 지원이 있어야 상응한 작용을 발휘할 수 있다. 예를 들어 미국의 주택담보 증권시장, 독일의 주택저축은행, 일본의 금융공공창고, 싱

가포르의 적립금 등이 있다. 중국에서 현재 시행하는 주택적립금제도는 싱가포르 적립금제도의 성공경험을 참고로 한 것이다.

새로운 주택공급 체제 속에서, 중등소득 가정이 주택시장에서 주택상품을 구매할 때나 저소득의 가정이 중고주택을 살 때 모두 주택금융의 지원을 필요로 한다. 이때 상업은행의 주택대부에 비해 적립금의 대부는 분명한 우위를 가지고 있다. 주택적립금의 대부분을 사용하면 주택구입자의 부담을 경감할 수 있고, 주택 소비능력을 높일 수 있기에 주택적립금은 새로운 주택의 공급체제가 얼마나 큰 범위로 주택보장 작용을 발휘할 수 있는가에 있어 지극히 중요한 역할을 할 수 있다. 그러나 현재 주택적립금의 상황을 볼 때, 그 주택금융의 지원이 충분한 작용을 일으키지 못하고 있다. 주택적립금의 본질은 한 가지 주택문제를 해결하는 과정에서 서로 돕는 역할이라 할 수 있다. 그러나 적립금의 실제상황에 존재하는 ‘겁빈제부(劫貧濟富)’ 현상은 이런 상호작용을 고소득자만이 누릴 수 있도록 하여 적립금의 보장 작용이 발휘되는데 도움이 되지 않고 있다. 그러므로 새로운 주택금융 보장모델을 창립해야 하며 주택예금은 주택적립금의 부족한 부분을 보충하여 주택적립금에 유용한 보조역할을 해야 한다.

둘째, 주택예금으로 주택적립금을 보충한다. 주택저금은 대차쌍방이 계약서 등을 통해서 주택소비의 자금을 조달하는 것이다. 구체적으로 말해보자면 주택구입 희망자와 지정기구(보통 주택의 협동조합)가 자금저축과 대출계약을 체결하고, 계약에 따라 정기적으로 지정기구에 예금을 하여 예금액이 일정한 시간과 정액을 달성한 후, 스스로 지정기구에서 주택담보대출의 권리를 획득한다. 주택예금의 기본적인 특징은 상호합작을 통해 예금과 대출이 결합된 폐쇄식 운영이다. 세계에서 주택예금의 가장 성공적인 사례는 독일이라 할 수 있다. 그 구체적 운영은 앞에서 말한바와 같다. 독일의 주택예금은 독일국민의 주택문제를 해결하는데 거대한 작용을 발휘하였다.

주택예금을 주택적립금과 비교할 때 다음과 같은 장점이 존재한다.

(1) 자원성이다. 주민은 자신의 의지와 선택에 의해 주택예금의 시간, 정

액과 기한 등을 결정한다. 통일된 시장의 규칙화된 요구가 없기에 그 운영이 더욱 매끄럽다.

(2) 균등성이다. 주택예금에 참여하는 사람에 대한 자격 제한이 없고, 용자의 범위를 확대하여 사회의 공평을 구현하고 있다. 또한 정부의 주택용자에 대한 관여정도와 관리비용을 하강시키고, 예금과 대출업무는 금융기관에서 시장원칙에 따라 완성되며 정부의 직접관여를 필요로 하지 않는다.

## 2. 주택예금제도를 통한 주택적립금제도의 보완

### (1) 주택예금제도의 기본내용

주택예금제도의 본질은 정부의 보조지원 하에 있는 집단의 상호작용이다. 독일의 주택예금 경험과 교훈을 참고로 하고 중국의 구체적 실정에 맞게 중국특색의 주택예금제도를 만들어야 하며, 그것이 주택적립금에 효과적인 보충작용이 되게 해야 한다. 주택예금제도의 운영모델을 요약하면 다음과 같은 몇 가지 있다.

(1) 전문경영이다. 주택저축은행을 설립하고, 주택저축은행만이 주택저축업무를 전담할 수 있도록 규정한다. 주택저축은행은 위험성 있는 업무를 운용해서는 안 된다. 가령 자금이 충분할 때라도 위험성이 큰 유가증권을 사는 것도 허용해서는 안되며 위험성이 없는 국가채권 등 유가증권만 살 수 있다. 주택저축은행은 기타 은행 업무에 종사해도 반드시 관리 감시기관의 허가를 얻어야 한다.

둘째, 전문 운용자금은 전문적으로만 사용한다. 주택저축은행의 자금은 주민의 주택예금, 국가보조금 등으로 형성된 것이기에 그 자금의 용도는 한가지뿐이다. 바로 주택예금에 참가한 주민들에게 주택대부금을 제공하는 것이다.

셋째, 예금액에 따라서 대부를 해준다. 주민이 주택저축은행의 대부를 받으려면 반드시 은행에 상응한 예금을 해야 한다. 즉, 주민은 우선 먼저 주택저축은행과 주택예금계약을 체결하여 필요한 대부금 총액, 자신이 예금한 금

액, 대부금 상환기한과 이율 등을 명확히 밝히고 매월 이 은행에 예금을 한다.

넷째, 고정된 이율. 주택예금 용자체계 속에서 예금, 대부의 이율은 모두 고정 불변하는 것이다. 일반상황 하에서 대부이율은 기타 동(同)시기의 대부 이율보다 낮다.

다섯째, 정부의 보조금을 들 수 있다. 독일의 주택예금 모델을 보면, 정부가 주택예금에 참여하는 예금자에 대하여 장려를 하는데 주로 주택예금의 상금, 종업원의 자금예금액, 종업원의 예금상금을 포함한다.

## (2) 주택예금제도의 장점 분석

주택예금제도는 참가자들이 상호 협력하는 성질의 폐쇄형 예금용자 체계로써 그 장점은 주로 다음 몇 개 방면에 있다.

첫째, 먼저 저축한 후에 대출하므로 자금원을 보증할 수 있다. 주택예금제도는 먼저 저축하고 나중에 대출하는 원칙을 시행하기에 대부자의 자금원이 비교적 넓고 자금을 보장할 수 있으며 은행의 위험성도 적다.

둘째, 이율이 비교적 낮고 상대적으로 폐쇄적이다. 주택예금과 주택적립금의 이율일치를 보장하기 때문에, 시장율 2.34%(인민폐 대부 5년 이상의 이율은 7.20% 이다)보다 낮으므로 상업은행의 보통주택대부와 비교할 때 매우 큰 우위를 차지하고 있다. 게다가 주택예금은 일종의 폐쇄적 체계이고 외부자금 시장의 영향을 받지 않아 대부자의 부담을 경감시키는데 유리하다.

셋째, 상업성과 정책성의 운영을 결부시키기에 현저한 효과가 있다. 본질적으로 볼 때 주택예금 용자체계는 시장 용자와 중·저소득자에 대한 사회보장의 이중 기능을 제공하고 있으며, 그 운영구조는 상업성과 정책성의 유기적인 결합으로써 국가가 보조하는 대량자금을 이용해서 주택시장에 들어갈 수 있다.

## 제 5 장 결론

도시와 농촌의 주택보장제도를 연구하는 것은 하나의 복잡하고 힘든 과제로써 여러 부문과 관계되는 종합성 연구라 할 수 있다. 본문은 주로 복지모형론, 시장모형론을 기초로 하였다. 또한 선행 연구가 이루어졌던 주택보장제도의 실천경험과 계발을 참고로 하여 중국의 주택보장제도 각 부분 즉, 서민주택, 임대주택(廉租房), 주택적립금제도에 존재하는 다양한 문제의 분석을 통하여, 중국의 주택보장제도가 어떻게 그 작용을 충분히 발휘할 수 있는가에 대해 상응한 정책대안을 제기했다.

그 외, 저소득층 주택정책에 대해 천진(天津)시를 예로 들어 중국 주택정책의 시대적 변화양상을 알아보고 저소득층 주택문제 해결을 위한 제도와 정책의 시행과정을 비교 분석하였다. 이 연구는 중국의 저소득층 주택정책을 개발하고 사회주의 국가의 저소득층 주택제도에 대한 기초자료를 제공하는데 목적이 있다. 좀 더 많은 것을 정확하게 연구하려고 노력했지만 자료의 부족, 체제상의 보안문제, 원문해석의 차이 등과 무엇보다 처음 시도되는 연구로써 미진한 점이 나타났다.

중국의 경우 개혁개방 이후, 특히 1990년대 주택체제 개혁 이래 시장의 자원배분 과정에서 기초적 작용이 발휘되어 부동산 산업이 신속히 발전할 수 있었으며, 많은 주민의 주택수준 또한 이 과정 중에 대폭적인 제고를 가져왔다. 그러나 시장화 경쟁이 갈수록 가속화하여 가는 상황 하에서 중국의 주택보장체계 건설은 줄곧 완만한 상황에 처하거나 부분적으로는 정지 상태에 처해 있다. 최근 2년간 각 지역 주택가격의 대폭적인 상승에 따라 중, 저소득 가정은 주택구입이 어렵고, 새집을 구하기 어려운 문제가 갈수록 두드러지게 나타나고 있다. 이 또한 최근 일련의 거시조정 정책이 대두하게 된 중요 요소 중 하나이다.

중국의 주택보장제도가 창립 된지 이미 오래되었지만, 여전히 많은 문제를 안고 있다. 서민주택의 가격이 지나치게 높고 자격조건의 폭이 너무 넓으며 게다가 공급대상의 수요를 만족시킬 수 없다. 동시에 정부의 서민주택에 대한 개발의지와 능력이 부족하고 또 개발기업이 서민주택 건축 과정에서 법규위반과 조작을 통해 이윤을 추구하는 등과 같은 일련의 문제는 서민주택보장제도의 작용이 발휘되기

어려운 상황을 초래했다. 임대주택(廉租房) 정책실시는 각 지역 모두 낙관적이지 못할 뿐 아니라 임대주택(廉租房)에 필요한 자금이 부족하고, 임대나 분양용 주택자원의 부족하여 임대주택(廉租房)의 보장능력 발휘에 영향을 주었다. 주택적립금이 중·저소득 가정 속에서 차지하는 비율은 높지 않고 사용범위도 지나치게 좁으며 대부 수속 역시 복잡하고, 대부금액도 현실적 수요를 만족시키기 어렵다.

중국의 주택보증제도에 존재하는 문제에 대해서는 본문에서 그에 상응하는 대책과 제안을 제공하였다. 주로 정부의 주택보증 책임을 강화하여 적당한 보장을 시행하고 정부의 부담을 경감하는 동시에 주민의 주택 소비능력을 충분히 이용해야 한다는 것이다.

또한 주택공급 모델에 따라 보장대상을 명확히 하며, 서민주택 제도를 개혁하고, 서민주택 화폐 직접보조 제도를 시행하며, 서민주택의 보장방식을 주택구입보조에서 주택임대보조로 전환시켜 보조금 보장효율을 높이고, 보장범위를 확대해야 한다는 것이다.

그 외 임대주택(廉租房)의 주택자원 부족을 보충하기 위해서, 정부는 기업으로 하여금 묶은 방식으로 공공주택을 개발할 것을 강제적으로 요구하여 임대주택(廉租房)의 주택자원을 보충하면, 정부의 재정압력을 경감할 수 있어 정부가 과거 복지 주택분배의 낡은 방법으로 돌아가는 것을 피하고, 또 임대주택(廉租房)의 주택자원을 보충할 수 있고, 임대주택(廉租房)의 보장능력을 강화한다는 것이다.

마지막으로 주택예금제도를 창립해서 주택적립금제도의 부족부분을 보충하여 중국 주택금융의 주택보증제도에 대한 지원을 강화하고, 주택적립금에 참가할 수 없는 도시와 진의 주민에 대하여 주택금융을 지원하고 제공하여 주택적립금제도에 효과적인 보충작용을 해야 한다는 것이다.

주택보증 제도를 연구하는 것은 사회복지와 안정에 관계되는 중대한 연구과제 중 하나로써 사회 각 부문과 학계에서 관심의 초점이 되고 있다. 본문의 각 방면에 대한 진지한 연구와 지속적인 실천을 통해 결국 머지않은 미래에 더욱 완벽하고 효율적인 주택보증 제도를 건립할 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

### I. 한국문헌

#### 1. 단행본

- 박헌주 (1992), 『주택경제론』, 서울: 박영사.  
이중희 (1997), 『주택경제론』, 서울: 박영사.  
조주현·이영방 (2004), 『부동산학개론』, 서울: 박문각.  
하성규 (1999), 『주택정책론』, 서울: 박영사.  
하성규 (2006), 『주택정책론』, 서울: 박영사.

#### 2. 논문

- 강희동 (2000) “저소득층의 주거안정을 위한 주택정책에 관한 연구”, 동국대학교 석사논문.  
김기준 (2001) “저소득계층의 주거복지에 관한 연구”, 강남대학교 석사논문.  
노회경 (2006) “주거빈곤 가구를 위한 주거복지 정책”, 수원대학교 석사논문.  
박순선 (2008) “한국과 중국의 저소득층을 위한 주택정책 연구”, 전주대학교 대학원, 석사논문.  
유병권 (2007) “참여정부 주택정책의 효과분석에 관한 연구—주택매매가격 변화를 중심으로—”, 강남대학교 대학원 석사논문.  
이승희 (2000) “영구임대주거 주민을 위한 사회복지과 프로그램개발방향에 관한 연구”, 대구대학교 석사논문.  
최영철 (2004) “한국과 중국의 주택공급정책 비교연구”, 서울산업대학교 주택대학원 석사논문.

#### 3. 기타자료

- 박인성 (1997. 7), “중국의 공유주택제도 개혁경험에 관한연구”, 국토개발연구원,

p. 21.

- 박해룡·이종열 (2003), “임대주택정책의 평가: 역사적 접근”, 한국행정사학지, 제 12호.
- 박헌주 (1993), “우리나라 주택정책의 모형화 시론”, 국토연구, 제19권.
- 변영진 (1993. 8), “사회정의론에 입각한 주택정책문제의 접근”, 『주택경제럼』, 한국주택경제연구원, 제2호.
- 장세훈 (1999), “제3세계 발전주의 국가에서의 민주화와 주거복지—한국과 브라질의 도시 저소득층 주택정책의 비교연구—”, 도시연구, 제5호, 한국도시연구소.

## II. 중국문헌

### 1. 단행본

- 曹振良 (2003), 『房地产经营学通论』, 北京大学出版社.
- 李 爽 (2002), 『中国城镇居民收入差距研究』, 中国计划出版社.
- 李 珍 (2001), 『社会保障论』, 中国劳动社会保障出版社.
- 李勇辉 (2005), 『城镇居民住宅消费保障制度』, 中国经济出版社.
- 龙生平 (1998), 『房地产金融与投资』, 北京高等教育出版社.
- 穆怀中 (2003), 『国民财富与社会保障收入再分配』, 中国劳动社会保障出版社.
- 社科院经经所 (1996), 『中国城镇住房制度改革』, 北京经济管理出版社.
- 陶万春 (2006), 『搞好住房保障构建和谐社会』, 北京房地产协会.
- 王 薇 (1999), 『住房制度改革』, 中国人民大学出版社.
- 文林峰 (2007), 『城镇住宅保障』, 中国发展出版社.

### 2. 논문

- 郭媛萍 (2004) “我国城镇经济适用住房研究”, 四川大学经济学院 区域经济学 硕士研究生论文.



- 簡 玲 (2005) “我國公共住房供給模式研究”，浙江大學經濟學院 公共管理MPA.
- 劉春怡 (2006) “現代化進程中的城市點親家庭調適研究”，吉林農業大學 碩士研究生論文.
- 萬 婷 (2005) “完善我國城鎮住房保障制度的政策研究”，華中師範大學經濟學院 區域經濟學 碩士研究生論文.

### 3. 기타자료

- 褚超孚 (2005. 1), 『部分国家和地区住房政策的比较分析』, 浙江房地产.
- 高 力 (2000. 5), 『经济适用房中的价格与面积问题』, 中国房地产信息.
- 韩 冰 (2000. 2), 『我国城镇居民消费水平研究』, 城市问题.
- 李 斌 (2002. 3), 『社會排斥理論與中國城市住房改革制度』, 社會科學研究.
- 李宝玉 (2000. 3), 『我国住房金融的战略抉择』, 经济论坛.
- 國務院 (1998), “關於進一步深化城鎮住房制度改革、加快住房建設的通知”, 23號文件.
- 北京統計局 (2006. 6), “統計資料”.
- 刘 颖 (2004. 5), 『城市贫困群体住房保障政策的经济效益论证』, 经济体制改革.
- 孟晓苏 (1998. 7), 『住房政策的国际经验与启示』, 中国软科学.
- 穆怀申 (1997. 2), 『社会保障适度水平研究』, 经济研究.
- 穆怀申 (2001. 3), 『社会保障水平经济效应分析』, 中国人口科学.
- 彭雁华 (2004. 5), 『天津以市场化运作实施经济适用住房政策』, 城市发展研究.
- 邵德华 (2002. 12), 『经济适用房对住房市场价格的影响分析』, 中国房地产.
- 天津市政府 (2003), “天津市城市經濟適用住房市場化運作實施細則”, 69號文件.
- 邬 滋 (2004. 1), 『经济适用房政策存在的问题及对策』, 城市开发.
- 叶堃晖 (2004. 11), 『外国住房过滤模型的研究现状及启示』, 中国房地产.
- 趙海春·沈杰 (2006. 3), 『住宅過濾模型在我國房地產市場上運用的可行性研究』, 沿海企業與科技.

### Ⅲ. 인터넷자료

[http://scholar.ilib.cn/A-ISSN~1003-3890\(2008\)05-0005-04.html](http://scholar.ilib.cn/A-ISSN~1003-3890(2008)05-0005-04.html)

<http://www.cqvip.com/qk/82170X/200703/24568090.html>

<http://www.news.china.com>