



중국 저가주택 및 임대주택 건설 계획 및 문제점

왕양비 연구원

요약

■ 중국은 민생 개선뿐만 아니라 경제성장 둔화 등에 대응하기 위해 2011년 중 1,000만 호의 서민용 저가주택 및 임대주택¹⁾ 건설 계획을 세웠음. 2011년 12월 현재 착공률이 100%인 것으로 보고되고 있으나 건설 자금이 부족하고, 건설회사의 참여가 소극적이라는 점 등을 감안할 때 이는 지방정부의 허위보고일 가능성이 높음. 아직까지 기대된 효과가 나타나고 있지 않으나 중국 정부는 저가주택 및 임대주택 건설을 계속해서 추진할 계획이며, 이와 함께 지방정부에 대한 규제도 강화할 예정임.

■ 중국은 민생 개선과 경제성장 유지를 위해 ‘12차 5개년 계획’ 기간인 2011~15년 동안 3,600만 호(2011년 중 1,000만 호)에 달하는 저가주택 및 임대주택인 보장성주택 건설 계획을 세웠는데, 이는 사상 최대 규모의 정책성 서민용 주택 건설 계획임.

● ‘12차 5개년 계획’이 마련(2010년 10월)된 이후, 중국 주택 및 성향 건설부(中國城鄉建設部, 이하 ‘주건부’라 함)가 2011년 중 1,000만 호의 보장성주택을 건설하겠다고 발표함.

– 동 규모는 2010년(580만 호)보다 72.4% 증가한 것이며 2010년 전국 상업주택의 총 분양규모에 해당함.

● 중국은 2006년부터 부동산시장 과열에 따른 주택가격 급등 대응책으로 보장성주택 도입 계획을 마련했고, 2008년부터 본격적으로 건설에 들어갔으나, 주건부 및 재정부 등이 공동 발표한 건설 계획은 2008부터 3~4년간 750만 호에 불과하였음.

1) 서민용 저가주택인 보장성주택은 ① 정부가 규정한 저렴한 임대료로 주민최저생활보장표준에 부합한 저소득 가정에 제공 하는 저소득 임대주택(廉租房), ② 정부가 저가 토지와 세금 혜택을 제공하여 건축되고, 일정한 지불능력이 있는 저소득, 중소득 가정에 제공하는 경제적용주택(经济适用房), ③ 가정수입이 저소득 임대주택 대상자보다 많지만 경제적용주택 구입능력이 부족한 가정에 제공하는 공공임대주택을 포함함. 공공임대주택은 시장임대료가 적용되어 임대료가 저소득 임대주택보다 높으나, 정부가 공공임대주택 대상 가정에 월마다 임대료보조금을 지급해줌으로써 부담을 감소시킴.

- 2011년 거대 규모의 보장성주택 건설 계획은 서민의 주거환경 개선뿐만 아니라 긴축정책 및 국내외 수요 감소에 따른 경제성장 둔화에도 대응하기 위한 조치임.
- 선인완궈증권(申银万国)은 예상 투자규모 1.4조 위안(약 255조 원)에 달한 2011년 보장성주택 건설로 인해 관련 산업(철강·화학·운수 등)의 생산도 1.2조 위안(약 219조 원) 증가할 것으로 추정함.

■ 보장성주택 건설 계획을 달성하기 위해 중국 중앙 주택부가 각 지방정부와 기한 내 준공을 약속하는 ‘군령장’을 체결했으나, 자금 부족, 건설회사의 소극적 참여 등으로 인해 동 목표 실현이 순조롭지 않음.

- 주택부에 따르면 1,000만 호 보장성주택 건설을 위해 약 1.4조 위안의 투자자금이 필요한데, 중앙 정부의 재정지원 규모(2011년 10월 말까지)가 1,522억 위안에 불과하며, 나머지 1.2조 위안은 지방재정과 지방정부가 주도하는 사회자금 조달에 의지해야 하는 실정임.
- 그러나 토지매매 수입에 크게 의지하는 지방정부는 보장성주택 토지 공급과 일반 상업부동산 용지 매각 간 진퇴양난에 빠짐.
 - 2010년 지방정부 총 재정수입의 1/3에 달한 토지매매 수입은 2.9조 위안에 달한 반면, 2011년 부동산시장의 부진으로 1~11월 전국 130개 주요 도시 토지매매 총 수입이 1.2조 위안에 불과함.
 - 또한, 거대 규모의 보장성주택 토지를 공급할 경우 지방정부의 토지매매 수입은 더욱 줄어들 수 밖에 없음.
 - GDP 27%에 달한 부채(약 10조 7,000억 위안)²⁾를 보유한 지방정부의 경우 2011년부터 2년간 부채상환 기간이 집중적으로 도래함에 따라 보장성주택에 대한 투자를 늘리기가 쉽지 않음.
- 또한, 건설회사가 이윤 저하 등의 이유로 보장성주택 건설에 소극적인 태도를 보이는 것도 보장성 주택 건설의 걸림돌로 작용함.
 - 이에 따라 전국 대부분 도시가 전부, 혹은 일부 상업용 부동산 토지 경매 시 일정 비례의 보장성주택 토지를 결합하는 정책을 마련하였음.
 - 그러나 보장성주택 건설을 회피하는 건설회사가 대부분이며, 이는 2011년 들어 중·대형 도시에서 토지경매 유찰률³⁾이 50%에 달한 주요인으로 지목됨.

2) 2010년 기준, 국가 심계원.

3) 2011년 11월 전국 35개 1~2급도시의 117개 경매대상토지가 유찰되며, 상해, 광저우, 남징의 토지 유찰률이 각각 64%, 84%, 50%인 것으로 나타남.

■ ■ 보장성주택건설 자금 부족 및 시공사 미확보 등을 해결하기 위해 지방정부가 전문 건설회사 및 전문 자금조달·운용회사 설립, 지방정부 채권 발행 등 다양한 정책을 추진하고 있음.

- 2011년 3월 산시성(陝西)정부가 현지 대형기업인 연장석유그룹(延長石油集團)과 공동투자하여 산서성 보장성주택 건설주식회사를 설립하고 현지 보장성주택 건설의 자금조달, 자금분배, 작업품질 관리 등에 직접 참여함.
- 2011년 6월 베이징 보장성주택건설 투자회사(北京保障房投資中心)가 설립되었으며, 동 회사는 베이징 시정부 100억 위안의 재정지원을 자본금으로 하여 보장성주택 투자자금을 조달하는 역할을 수행함.
- 2011년 10월 재정부가 지방정부의 직접 채권발행을 정식 허용하였고, 2011년 11월 중국 최초의 지방정부 채권이 상하이시와 관동성에서 발행되었는데 발행규모는 각각 71억 위안, 69억 위안임.
- 보장성주택 전문 건설회사나 자금조달회사를 설립한 지방은 광저우, 상하이, 위난 등이고 신전, 저장 등이 지방정부 채권 발행을 준비하고 있음.

■ ■ 이에 따라 보장성주택의 건설 문제는 어느 정도 완화되어 2011년 10월 말까지 착공률이 100%에 달한 것으로 집계되었으나, 허위보고 등 문제가 존재하는 것으로 나타남.

- 2011년 6월까지 1,000만 호 보장성주택의 착공률이 30% 미만으로 나타남에 따라 계획 달성이 매우 어려울 것이라는 우려가 제기된 가운데, 후반기 진척도가 예상보다 빨라지고 2011년 12월 현재의 착공률이 이미 100%를 초과한 것으로 집계됨.
- 그러나 일부 지방정부의 경우 기존 복지형 주택, 심지어 일반 상업주택을 보장성주택으로 보고한 사례가 밝혀졌으며, 실제 공사 진척도 매우 느린 것으로 나타남.
- 이에 따라 시멘트·철근 등의 실질 소비량도 예상한 만큼 증가하지 않았으며, 일각에서 금번 보장성주택 건설 계획은 중국의 건축능력을 초과하는 비현실적인 목표라는 의견이 제기됨.
- 2011년 12월 주건부는 착공 주택의 공사 진척도를 착공률과 함께 지방정부의 임무 완수 대상으로 지정했으며, 2012년의 보장성주택 건설목표는 2011년보다 낮을 것이라고 발표하였음.

■ ■ 중국의 보장성주택 건설은 부동산시장 침체에 따른 고정자산투자 감소의 부정적 영향을 해소하는 데 기여할 것으로 보이기 때문에, 성공적인 목표 달성을 위해 중앙정부의 재정 및 정책 지원, 중앙정부와 지방정부 간의 협력이 보다 강화되어야 할 것으로 보임. [kiri](#)