

[출장결과보고서]

한국과 중국의 부동산 시장 및 정책 비교 공동연구

Real Estate Market and Policy in Korea and China : A
Comparative Study

중국출장보고

2011. 9.

1. 출장 개요

출장목적

- 본 과제는 한국과 중국의 부동산 시장 및 정책효과에 대한 비교를 통해 양국의 부동산 시장의 특성변화 및 이에 따른 정책대응이 상호간에 주는 함의를 얻고자 하는데 주된 목적이 있음.
 - 한국의 부동산 시장 및 정책에 대한 소개 및 중국과의 비교를 통한 시사점과 향후 연구방향 도출
- 한편, 중국사회과학원(CASS)과의 국제 세미나를 통한 국제기구와의 공동연구 강화 및 네트워크 확대

출장 참가자

- KDI: 김재형 공공투자관리센터 소장, 조 만 KDI 국제정책대학원 교수, 하성준 전문연구원
- 건국대학교: 손재영, 정의철 교수(부동산학과)
- 연세대학교: 서승환 교수(경제학과)

출장기간: '11.08.23 ~ '11.08.26

방문기관: 중국사회과학원(CASS)

□ 주요일정

일시	시간	내용	소재지	활동사항
08.23 (화)	12:30 ~ 13:20	실무자(하성준 전문연구원) 김포공항 출국	북경	→ 베이징공항 도착
	14:00 ~ 18:00	세미나 개최준비	"	면담
08.24 (수)	12:30 ~ 13:20	김포공항 출국 (토론자: 김재형 공공투자관리센터 소장, KDI 정책대학원 조만 교수, 건국대학교 부동산학과 손재영, 정의철 교수, 연세대학교 서승환 교수)	북경	→ 베이징공항 도착
	14:00 ~ 18:00	세미나 원고준비	"	면담
08.25 (목)	09:00 ~ 17:00	중국사회과학원 세미나 개최	"	
	18:00 ~ 20:00	만찬		
08.26 (금)	12:30 ~ 14:30	베이징공항 출국	"	→ 김포공항 도착
		출장종료		

2. 세미나 일정(8월25일)

OPENING SESSION

- 09:00-09:05 **세미나 참석자 및 2011년 중한부동산학술회의 소개**
- 潘家华 소장(중국사회과학원 도시발전 및 환경연구소)
- 09:05-09:10 **중국사회과학원 본부 부원장 축사**
- 09:10-09:15 **한국측 축사**
- 김재형 소장(한국개발연구원 공공투자관리센터)
- 정의철 원장(건국대학교 부동산대학원)
- 09:15-09:30 **합동촬영**
- 참석자 전원

SESSION I. 부동산 시장(Real Estate Market) (09:30-11:00)

Chair: 潘家华 (중국사회과학원 도시발전 및 환경연구소 소장)

- 09:30-09:50 **Presentation 1: 한국의 부동산 경기 및 가격변동 요인**
(미시적 분석)
(손재영, 건국대학교 부동산학과 교수)
- 09:50-10:00 **Questions and Answers**
- 10:00-10:20 **Presentation 2: 중국의 부동산 시장**
(牛凤瑞, 중국사회과학원 도시 및 환경연구중심 前주임)
- 10:20-10:30 **Questions and Answers**
- 10:30-10:50 **Presentation 3 : 한국의 부동산 경기 및 가격변동 요인**
(거시적 분석)
(서승환, 연세대학교 경제학과 교수)
- 10:50-11:00 **Questions and Answers**
- 10:50-11:00 **Break Time**

SESSION III. 부동산 안정화 정책 (11:00-12:30)

3. 주요 토론내용

① 양국의 부동산 시장관련

- 한국의 경우, '공영개발방식'에 따라 단기간에 주택을 많이 공급할 수 있었으며, 이로 말미암아 정부를 비롯한 주택의 소비자 모두 이에 따른 혜택을 누렸다고 볼 수 있음.
- 그러나 한국의 경험에서 얻을 수 있는 문제점은 '공영개발방식'에 의한 단기간의 주택공급이 주택을 소유한 사람들에게만 혜택이 돌아갔다는 데에 문제가 있다고 하겠음.
- 한국의 경우, 부동산 시장에 관한 논쟁의 핵심은 집을 여러 채 소유하고 있는 다주택 보유자에 대해 "세금을 무겁게 할 것인가 아니면 적게 할 것인가"라는 점임. 즉, 다주택보유자는 주택부족 문제를 해결한 공급 주체이기 때문에 세금을 적게 물어야 한다는 의견이 있으며, 반면, 다주택자는 집값을 상승시키는 투기세력이므로 세금을 무겁게 해야 한다는 의견이 있음.
- 중국의 입장에서 볼 때 한국은 지난 30년 동안 성장과정이 비교적 안정적이었다는 점과 공영개발방식에 의한 주택공급이 흥미로웠음. 중국은 부동산 가격의 급격한 상승을 투자로 보는 견해와 투기로 보는 견해가 분분하며, 이 문제를 한국은 어떻게 보는지 궁금함.
 - 한국에서도 부동산 구입을 투자로 볼 것인가 투기로 볼 것인가는 큰 논쟁거리였다고 볼 수 있음. 그럼에도 불구하고 진실되었다고 할 수 있는 부동산 정책은 가난하고 집없는 사람이 살 수 있도록 정부가 도움을 주는 것이라고 정의내릴 수 있을 것임. 이렇게 본다면 투자와 투기를 구분해서 생각할 필요는 없다고 봄. 물론, 정치적으로는 이런 점이 수용되기 어려운 점이 있긴 하겠으나 그럼에도 불구하고 한국의 경우는 60년대부터 줄곧 세제를 동원하여 집값 안정화를 위한 정책을 추진하였으나 투기를 안정시키지는 못했음.
 - 중국에서는 부동산 가격 상승이 매우 심각한 문제로 대두되고 있음. 즉, 중국의 부동산 시장은 개인이 부동산을 구매해서 임대를 하지 않고 그대로 놔두고 있음에 따라 주택 수는 부족해지고 계속해서 가격이 상승하는 악순환을 겪고 있음. 따라서, 현재 중국에서 부동산을 임대하지 않고 비워두고 있는 상황을 타계하는 방안이 필요함.
 - 중요한 것은 집이 없는 사람들에게 주택구입이 용이하도록 정책을

떠 나가는 것이 부동산 정책의 핵심임을 감안하여 정책을 추진해 나가는 것이 필요할 것임.

- 중국은 1998년부터 소득수준이 높아지면서 투자가 많아져 부동산 시장이 급속하게 팽창하기 시작하였음. 도시화율이 78년 17.92%에서 2010년 49.68%로 급속히 상승함에 따라 매년 도시인구가 1천 만명 정도 늘어나고 있으며, 1인당 건축면적 역시 증가하였음.
- 그러나 이와같은 급격한 도시화는 많은 문제점을 야기하고 있는 것으로 나타나고 있음. 첫째, 부동산 가격이 너무 빨리 올라간다는 것임. 즉, 중국의 1인당 평균소득을 외국과 비교하면 낮은 수준인데, 부동산 가격은 이보다 월등히 비싼 행태를 보이고 있음. 매년 1천 만명의 인구가 도시로 몰려들고 있는데 실수요자들이 늘어나는 것도 한 요인이 될 수 있음.
- 둘째, 주택에 대해 좀 더 질 높은 곳으로 옮겨가고 싶은 욕망이 있으며, 셋째, 현재 중국은 가구당 한 자녀만 낳도록 정책을 추진하다 보니 모든 가정에 한 자녀들만이 있고, 부모는 이들을 위한 주택구입에 나서다보니 수요가 폭발했다고 보여짐.
- 더 큰 문제는 지방정부가 이러한 투기를 근본적으로 막지 못하는데 있음. 즉, 지방정부는 해당지역에 높은 가격으로 부동산을 매각하는 것을 장려하고 있다고 보면 될 것임.
 - 경제적용주택을 많이 건설해야 하는데도 불구하고 지방정부가 주택장사를 하고 있다고 보면 타당할 것임. 즉, 정부에서 토지에 대해 경매방식을 적용하다 보니 토지가격은 상승할 수밖에 없으며, 소위 토지매매로 거대한 부를 가진 사람들이 나타나고 있으며, 이들이 부동산 가격을 올려놓았음.
 - 한편, 지방정부는 이를 제어해야 할 의무가 있으나 개발방식에서 지방정부의 세제소득 이익을 포기하지 못함에 따라 토지가격은 계속해서 오르고 있고, 더욱 문제는 지방정부가 개발업자와 부패의 고리로서로 결탁하고 있다는 것임.
- 중국은 08~09년 부동산 평균가격이 하락했음. 부동산 시장에 사이클을 볼 때 가장 중요한 지표는 뭐라고 보는지가 궁금함. 즉, 일반시민들이 체감할 수 있는 지표가 있는지 여부가 궁금함. 한편, 중국은 부동산 시장의 예측에 있어서 수리모형을 사용하지 않고 있음. 이는 중국 부동산시장이 정책에 영향을 많이 받는다는데 기인함. 이에 대해 한국 측은 어떻게 생각하는지 궁금함.

- 부동산 사이클을 경기변동이라고 볼 때는 부동산 가격의 변화를 가지고 부동산 경기변동이라고 함. 즉 가격변화율을 살펴보는 것이 일반적임. 두 번째 질문인 예측과 관련해서는, 정책이 영향이 가장 크다는 것은 한국도 마찬가지임. 일반적으로 이야기할 때도 만일 정책요인을 감안하지 않으면 정확히 예측하지 못할 가능성이 큼.
- 그럼에도 불구하고 예측모형을 만들어야 하는데, 이유는 이를 만들어 놓으면 정부가 정책을 추진할 때 시뮬레이션을 할 수 있다는 장점이 있음. 즉, 정책했을 때 파급효과를 볼 수 있음.

② 부동산 정책

- 중국의 경우, 중앙정부가 신규 건설용지를 통제한다는 것이 기본임. 할당량을 나눠주는 것으로 각 성에 이 지표가 내려가고, 할당량이 더 작은 지방정부로 내려가게 됨. 이런 특징을 본다면 정부가 토지공급에 대해 독점권을 갖고 있다고 볼 수 있음. 이 독점권이 부동산 시장에 큰 영향력을 갖고 있음. 중국은 원가보다도 낮은 가격으로 농민으로부터 토지를 수용함. 정부가 개발을 하고 개발업자에게 양도함.
- 중국의 토지정책이 당면한 문제는 다음과 같음. 1) 어느 지역에서나 토지가 부족함. 2) 중국의 기준가격이 있는데, 기준가격이 여러 배 높아서 주택가격도 상승하는 상황이 벌어짐. 3) 지방정부가 재정을 확보하기 위해 토지를 점용하고 있음. 토지 사재기가 있고, 소비자도 빈 방으로 방치하는 경우가 있음. 그래서, 중등도시에서도 토지 사재기 현상이 상당히 심각함.
- 토지공급과 관련해서 경매방식이 딜레마임. 경매제도는 국토자원부에서 꼭 해야겠다는 것은 아니고, 경매는 더 많은 수익을 얻을 수 있으므로 지방정부에서 좋아하고 있음.
- 부동산 안정화정책의 목적은 첫째, 중간 또는 저소득층이 소득에 비해 낮은 비용으로 주택구입의 용이도를 높여주는 것임. 두 번째 목표는 시스템 리스크, 즉 주택시장의 급격한 가격변동이 거시경제에 주는 영향에 대해 사전에 감지할 수 있을까 하는 것임. 부동산 가격이 급격히 하락하면 소비 하락, 금융기관 건전성 악화됨.
- 정책효과를 말씀드리면, 한국의 경우 67년 ~07년 사이에 부동산시장 안정화 대책이 59번 있었음. 한국의 경험은 부동산 시장에 강하게 개입했다는 것인데, 이유는 한국전쟁 동안 대부분 주택이 파괴되었고, 다른 면으로는 60년대 이후 도시화와 경제개발로 주택이 모자랐기 때문에 정부

가 깊이 개입하게 되었음.

- 한국의 경험으로는 이로 인하여 주택 절대량 부족 및 질이 단기간에 급격히 개선됐다는 것, 그리고 주택가격이 그동안 많이 올랐다는 일반적인 인식이 있으나 실제로는 물가상승률 수준이라는 것임.
- 또 한가지 중요한 교훈으로는, 정확하고 공신력이 있는 투명한 자료공개가 주택정책에 중요한 이슈라고 봄. 한국의 경험을 좀 더 말씀드리면, 미국, 일본 그리고 OECD 측면에서 데이터는 높은 수준임.
- 정책관련해서 3가지 정도 말씀드리겠음. 1980년대 후반 200만호 건설이라는 것은 그 당시 주택재고의 30%에 해당하는 것임. 하여간, 이런 대량 공급으로 주택의 절대부족 문제가 해결되었음. 금융위기 이후 또 한번의 주택가격이 상승이 있었는데, 대출의 증가와 주택가격이 어떤 상관관계가 있는가의 연구가 있음.
- 중국의 토지제도의 옥션에 문제점이 있다는 것을 들었는데, 어떤 대안이 모색되고 있는지 궁금함. 중국 부동산 시장의 문제점으로 주로 원인은 공급량에서, 두 번째는 경매에서 나온다고 볼 수 있을 것임. 공급량을 보면, 중국은 농경지 보호를 강조함. 보호라는 전제하에서 모든 토지가 계획 하에 공급되다보니 시장에서 매우 만족시키지 못할 만큼만 공급됨.
- 사실 중국정부도 부동산 정책을 취하면서 가격을 안정시키려 했으나 성공적이지 못했음. 중국에서 보장형 주택이라는 정책을 취했는데, 15년 정도 20%의 가계가 보장성주택에 들어갈 수 있을 것으로 보임. 그러면 주택가격이 안정화될 것으로 보는데, 어찌 될 수는 알 수 없음. 한국의 경험은 어떤지 궁금하며 20% 정도면 안정화될 수 있는지 궁금함.
 - 한국의 경우, 그 당시 200만호 건설은 아주 충격적인 정책이었음. 무슨 말인가 하면, 재고의 30%가 한꺼번에 시장에 나온 것임. 그런데, 그러한 정책이 부동산 시장 안정화에 도움이 된 것은 사실임.
 - 200만호 건설은 10년간 주택가격 안정에 도움 준 것은 사실이고, 도시주변 농지를 빨리 주택용지로 전환하는 방안 도입이 필요할 듯함.
 - 200만호 공급과 관련해서 이러한 정책은 가격 측면에서 안정화를 가져왔다는 것에 대해서는 학계에서 별다른 이견이 없음. 그러나 다른 연구에 의하면 2년 만에 한꺼번에 주택을 공급하다 보니까 거시경제적 부작용으로 98년 외환위기에도 영향을 줬다는 의견도 있음.
 - 따라서, 말하고자 하는 바는 200만호 건설이 주택경기에 도움주는 측면이 있다 하더라도 거시경제 전체를 들여다볼 필요가 있다는 것임. 장기적으로 볼 때 더 나쁜 영향을 줄 가능성이 충분히 있으므로 페이

스 조절이 필요함. 즉, 경제전반의 물가상승, 임금상승 등의 영향을 함께 고려해야 함.

③ 주택보장 관련세션

- 중국의 12차 5개년 계획에서 중국은 3천 5백만호 건설을 계획하고 있음. 올해 천만 채 보장형 주택을 계획하고 있으며, 400만채는 판자집 개량 사업을 벌이고 있음.
 - 보장형 주택의 어려움이 있는데, 첫째, 지방정부가 이런 일들을 자신의 주요한 임무로 생각하고 정부의사 일정에 넣어야만 실현되는데 그렇지 못하고 있음. 둘째, 자금조달의 어려움이 있음. 즉, 건설 중에 주로 자금문제에 봉착하게 되며, 이를 중앙정부의 책임이라고 생각하고 있음. 셋째, 분배하고 이를 관리하기가 어려움.
- 중국의 경우 보장형 주택의 안정적 발전위해 1) 법률적 보안 주택보장법이 발의되어야만 함. 2) 전 국민을 포함시켜야 함. 이런 제도를 일단 세워야만 공평과 배분 문제를 해결할 수 있음. 3) 체계를 구축해서 건설 중의 문제, 바로 토지, 자금 문제를 해결할 수 있음.
- 앞에서 중국사례를 봤는데, 우리나라와 상당히 비슷하다는 느낌을 받음. 주택정책의 목적은 두 가지로, 첫째, 주택시장 안정관리 둘째, 주거수준을 높이는 것임. 과거 한국주택정책은 과거에 주택이 부족했기 때문에 대량공급이 우선순위였음. 그런데, 02년 총주택수/가구수는 02년 100% 넘었고, 09년 111%가 됐음.
 - 질적인 측면에서도 향상되었다고 설명할 수 있겠음. 그러나 그럼에도 불구하고 이에 달성되지 못하는 계층도 여전히 많은 것도 사실임. 그리고 계층 간 불만도 있음. 한국은 최저주거기준이 있는데, 이를 미달하는 가구가 전체의 10% 정도 됨. 그리고 주거비 부담 증가가 있으며, 최근에는 임대료가 증가해서 가구의 주택능력이 떨어지고 있음.
 - 한국의 경우 저소득층 주거복지 프로그램은 두 가지가 있음. 공급측면에서, 공공임대주택이 있음. 이는 정부의 예산이나 공공기금 등 재원을 통해 임대주택을 짓고 이를 저소득층에 시장임대료보다 싼 가격에 주는 것임. 보통 규모는 작고, 형태는 아파트, 주택 등 여러 형태가 있음. 또 하나는, 구입주택이 있음. 정부가 지은 주택을 직접 소유하는 형태임.
- 싱가포르의 경우, 주택 80%가 정부보장이던데, 유럽은 상당히 낮은 수준이고, 한국은 어느정도 비율 차지하고 있는지 여부가 궁금함. 그리고, 중

국 북경 같은 대도시 경우, 보장형 주택 어느 정도의 비중으로 유지하는 것이 적절한지 여부에 대해서도 고견을 부탁드립니다. 너무 높으면 정부재정의 문제가 있고, 너무 낮으면 복지에 문제가 있다고 생각함.

- 정부지원 받는 것이 모두 공공임대주택이라고 봄. 첫 번째 질문에 대해서 한국의 경우 임대주택이 총주택제고의 9.1%, 장기성 주택이 4.7%라는 통계가 나와있음.
 - 어느 정도가 적절한가는 나라마다 다르고, 상황에 따른 임대정책이 필요할 것임. 다만, 임대시장의 외부적인 충격이 왔을 때 어느 정도 감당할 수 있는지가 중요할 것임. 대략 15% 정도면 임대시장의 여러 가지 충격, 소득감소 등에 의해 임대시장이 요동칠 때 공공부분이 감내할 수 있을 것으로 보고 있음.
- 임대주택에 대해서는 임대주택의 비율문제는 두 가지로 해석할 수 있을 것임. 첫째, 미국은 임대가 30%, 독일, 캐나다 50% 넘고 있음. 따라서, 이 비율은 정부정책이 어떠한가, 임대료 지출에 대한 소득공제 여부, 모기지 소득공제 등 정책에 따라 바뀔 수 있음. 둘째, 전체주택에서 공공임대 비율도 나라마다 다름. 네덜란드는 30% 이상이며, 반면 독일은 전체 5%가 안됨. 따라서, 이 이슈는 각국 정부가 저소득층에 어느 정도 지원할 것인가에 따라 다르다고 볼 수 있겠음.