서울大學校 社會科學大學 地理學科 論文集

地理學論叢

別號 44 2001. 8

북경시 주택상품화의 전개과정과 공간적 패턴

전 현 택

서울大學校 社會科學大學 地理學科

Journal of Geography

(Jirihak Nonchong)

Monography Series 44 Aug. 2001

The Process and Spatial pattern of Housing Commodification in Beijing

Chun, Hyun Taek

Department of Geography, Seoul National University

地理學論叢 別號는 서울大學校 社會科學大學 地理學科에서 나오는 博士學位論文과 其他 學術硏究物을 펴내는 單行本 시리즈이다. 단, 學位論文을 제외한 其他 硏究物은 編輯委員會의 심의를 거쳐 실린다.

編輯委員

(編輯委員은 서울大學校 地理學科 敎授로 構成되었음)

金　　仁
朴 基 豪(편집책임자)
朴 杉 沃
朴 英 漢
柳 根 培
柳 佑 益
李 廷 滿
許 宇 亘
(가나다순임)

◇題 揮
滄海 金昌煥 先生

Editorial Board

(The members of the editorial board are the faculty of the Department of Geography, Seoul National University.)

Kim, Inn
Park, Key-Ho (Editor)
Park, Sam Ock
Park, Young-Han
Yu, Keun Bae
Yu Woo-ik
Lee Jeongman
Huh, Wookung

<국문초록>

경제체제 전환기의 중국은 20년에 걸쳐서 주택개혁을 추진하여 왔다. 국가가 계획하여 주택을 무상으로 분배하는 제도에서 실수요자가 화폐를 통해서 주택을 구입하는 제도로의 변화가 있었다. 본 연구는 이러한 배경에서 주택상품화의 전개과정을 정책과 행위주체를 중심으로 살펴보고, 주택상품화의 공간적 패턴을 도심과 근교구와 원교구·현으로 나누어 분석하였다. 그 구체적인 연구목적은 아래와 같다.

첫째, 주택개혁의 역사적 과정을 상품화와 밀접한 관계가 있는 분배제도를 중심으로 구분하고, 각 시기의 변화 원인을 구명한다. 둘째, 주택상품화에서 핵심적인 역할을 하는 행위주체를 단위, 부동산업체, 도시주민, 농민, 외래인구로 구분하여, 각각의 행위주체가 정책의 변화에 따라 어떻게 대응하는가와 행위주체들의 관계가 각각의 시기에 따라 어떻게 변화하는가를 고찰한다. 셋째, 행위주체의 변화와 대응이 인구이동과 인구구성, 공간속성의 변화를 통해서 도심과 근교구, 원교구·현에서 어떻게 차별적으로 투영되었는지를 밝힌다.

본 연구의 연구결과는 아래와 같다.

1. 1998년 7월, 주택 화폐분배 정책의 실행은, 주택의 상품화를 가로막고 있던 실물분배의 고리를 끊은 것으로서, 20년 중국 주택개혁의 완결이다. 주택개혁의 목적은 정부와 단위(單位)의 부담없이 주택을 공급하고, 재생산하는 것이다. 주택개혁을 이루기 위해서 정부는 '복지 관성'에서 벗어나지 못하는 주민들이 주택을 구입하게 하기 위해서 다양한 정책을 시도했다. 그러나 국가가 건축하고 분배해 주는 것을 당연시했던 주민들이 주택을 상품으로 받아들이는 과정은 오랜 시간이 소요되었다. 또한 토지와 결합되어 있고, 고가의 소비재로서 기타 상품들과 다른 속성을 가진 주택을 시장체제로 재생산하려는 정부의 노력은 중국에서 일반적인 상품을 시장화하는 방식 - 시장가격을 통한 시장화 방식, 다양한 소유제를 통한 시장화 방식 - 이 주택에는 적용되지 않으므로 실

패하였다. 그래서 정부는 정치적 부담에도 불구하고 주택 실물분배 포기 선언을 하게 된다. 실물분배 포기 선언 이후, 주택은 개인주택 매매 시장을 통해 급속히 상품화했다.

2. 중국의 주택개혁 역사는 실물분배시기와 혼합분배시기, 화폐분배시기로 구분되어 지는데 각 시기마다 중요 행위주체의 행위양태와 상호관계가 변화되었다. 단위는 혼합분배시기까지 도시주민에게 주택을 공급하는 주체였지만 화폐분배시기에 들어서면서 주택공급의 의무에서 벗어나게 되었다. 부동산 개발업체는 개혁개방 이후에 새롭게 등장한 공급주체로서 1990년대 이후 도시 주택공급을 주도하고 있다. 그런데 화폐분배시기 이전에는 단위가 부동산 개발업체가 건설한 상품주택을 구매하여 도시주민들에게 무상으로 분배했지만, 화폐분배시기 이후에는 부동산 개발업체가 건설한 상품주택을 도시주민들이 직접 구매하기 시작하여 도시주민들이 주택 구매주체로 등장하였다.

3. 주택정책의 변화는 행위주체에 영향을 미치고, 토지정책의 변화는 공간속성에 변화를 가져온다. 토지 사용권의 판매는 계획도시의 공간이용 패턴에 도심으로부터 거리에 따라 가격이 조락하는 경향을 띄게 한다. 행위주체들은 도심과 근교구 원교구현에 각각 다른 인구증가와 인구이동 현상을 나타내고 인구구성도 지역에 따라 다르다. 이러한 지역에 따른 행위주체들의 차이가 주택상품화의 공간적 차별화를 발생시키는 원인이 된다. 주택상품화는 정부의 통제가 적고 토지공급이 상대적으로 원할하며, 도심으로의 교통이 비교적 편리한 근교구에 집중한다. 또한 근교구는 주택상품화에 능동적인 영향을 미칠 수 있는 소비행위주체들이 밀집해 있으며, 활발한 인구이동이 일어남으로 주택상품화의 중심지역이 된다.

주요어 : 주택상품화, 경제체제 전환기, 인구이동, 공간적 패턴

학 번 : 96208 - 805

< 목 차 >

1장 서론 1

1절 문제제기와 연구목적 1

2절 연구지역 및 연구방법 5

1. 연구지역 5

2. 연구방법 16

3절 연구동향 19

1. 주택정책에 관한 연구 20

2. 주택 속성에 관한 논쟁 23

3. 중국 도시 공간연구 26

4. 기존연구 평가 27

4절 논문의 구성 29

2장 주택상품화 개념·특성 및 분석틀 31

1절 주택사유화와 주택상품화 32

1. 일반적 개념 32

2. 주택사유화와 주택상품화의 관계 34

2절 경제체제와 주택상품화 38

1. 시장체제 내부에서의 주택개혁 38

2. 경제체제 전환기의 주택개혁 39

3절 일반 상품의 시장화 특성 43

4절 중국 대도시 주택상품화의 분석틀 46

1. 정책 : 주택분배제도, 토지제도 46

2. 행위주체 : 공급주체와 소비주체 48

3. 공간 : 도심, 근교구, 원교구·현 51

3장 주택정책의 역사적 과정 55

1절 정책의 목표: 계획에서 시장으로 56
1. 목표의 일관성과 전략의 변화 56
2. 제도정비 : 호구제도, 토지제도 61
2절 실물분배 시기(1949-1978) 67
1. 사유주택의 국유화 67
2. 중앙 집중 관리체제 확립 68
3. 주택문제와 그 원인 69
3절 혼합분배 시기(1979-1998) 71
1. 경제개혁과 주택정책 71
2. 주택공급의 증가 75
3. 시장화의 실패 : 공유주택의 증가 77
4절 화폐분배 시기(1998-) 80
1. 화폐분배 선언의 조건 80
2. 상품화의 정착: 개인 주택매매 시장 81

4장 주택상품화 과정에서 행위주체들의 변화 84
1절 단위 : 공동집단에서 이익집단으로 84
1. 개인복지의 보루 : 주택과 단위의 관계 85
2. 분배의 실제 집행자로서 책임 89
3. 중앙기관 단위의 특성 90
4. 단위와 국가, 도시주민의 관계변화 91
2절 부동산 개발업체 93
1. 부동산 개발업체의 성장과 위기 93
2. 부동산 개발업체의 시장적응 95
3절 도시주민 97
1. 주택지출 변화와 주택구매 97
2. 주택에 대한 인식변화 과정 100
3. 주택 접근자격: 신분과 소득 108

4절 농민 109
1. 도시와 농촌 109
2. 자건주택(自建住宅) 112
5절 외래인구 114
1. 외래인구의 주택진입 장벽 114
2. 외래인구의 주택확보 과정 117

5장 주택상품화의 공간적 차별화 121
1절 공간적 차별화의 원인 121
1. 인구이동 121
2. 인구구성 123
3. 공간속성의 변화 125
2절 주택상품화 중심 대상지 : 근교구(近郊區) 128
1. 자발적 인구이동과 인구증가 128
2. 신규주택 건설의 집중 133
3. 외래인구 집단 거주지 136
3절 주택상품화가 왜곡된 지역 : 도심(城區) 139
1. 강제적 인구이동과 인구감소 139
2. 도심 고궁 주변의 고도제한 139
3. 도심 재개발 141
4절 주택상품화 미실현 지역 : 원교구 · 현(遠郊區 · 縣) 144
1. 인구이동의 정체 144
2. 소성진(小城鎭)의 주택상품화 145
5절 소결 146

6장 결론 148

참고문헌 151

< 표 목차 >

<표 1> 상품주택 판매물량 중 개인구매 비율(1999) 9
<표 2> 설문자료와 외래인구 조사자료 18
<표 3> 주택개혁의 두 가지 표현 37
<표 4> 중국 도시 토지시장 구조 64
<표 5> 토지제도의 유형구분 66
<표 6> 건국초기(1955년) 주요도시 사유주택 비율 67
<표 7> 1995년 거주하는 주택의 건축시기 76
<표 8> 주거 관련 지출 비교 80
<표 9> 상품주택 변화 현황 82
<표 10> 주택부금(公積金) 가입 현황(1997) 85
<표 11> 기업 소유제 주택면적(1997) 87
<표 12> 수입, 교육 정도에 따른 주택 면적(1997) 88
<표 13> 단위유형과 주택면적(1997) 88
<표 14> 단위유형과 주택부금(1997) 89
<표 15> 부동산 매매 증가 96
<표 16> 도시주민 주택지출 변화 98
<표 17> 소득차이에 따른 도시주민 주택지출 변화 99
<표 18> 주택 소유형태 101
<표 19> 주택을 소유하려는 의향(1) 102
<표 20> 주택을 소유하려는 의향(2) 103
<표 21> 선호 주택 구조 104
<표 22> 현재 주택 면적과 구매 희망 면적 104
<표 23> 구매 예상 시기 105
<표 24> 북경, 상해 소유형태 비교(1998) 106
<표 25> 주택구매 예상시기 107

<표 26> 지불가능 가격 108
<표 27> 공무원 주택 분배기준(1992) 109
<표 28> 도시와 농촌의 연수입과 거주면적 비교 110
<표 29> 北京시 도시주민과 농민의 일인당 저축액 비교 111
<표 30> 신축 자건(自建)주택 방수 변화 113
<표 31> 1997년 외래인구 거주지 119
<표 32> 주택 시장 임대 가격(1998) 125
<표 33> 보통 상품주택 판매 상황 및 주택가격 127
<표 34> 北京시 불법 건축물 141

< 그림 목차 >

<그림 1> 연구지역도 12
<그림 2> 도시계획지역 15
<그림 3> 연구 흐름도 30
<그림 4> 임대료와 주택공급 (Ⅰ) 40
<그림 5> 임대료와 주택공급 (Ⅱ) 42
<그림 6> 일반적 시장화 전략 45
<그림 7> 분석틀 54
<그림 8> 다양한 임대가 59
<그림 9> 시장가격과 우대가격 60
<그림 10> 1998년 주택시장화 실패 원인 79
<그림 11> 국가, 단위, 도시주민의 관계 92
<그림 12> 자건주택 건설투자액 113
<그림 13> 호구제도와 인구유형 115
<그림 14> 지역별 인구증가 경향 124
<그림 15> 지역별 인구구성 124
<그림 16> 도심, 근교구, 원교구·현 126
<그림 17> 도시주민과 농민의 변화(명) 129
<그림 18> 시기별 연평균 도시주민과 농민 인구증가수 130
<그림 19> 잠주인구수 변화 132
<그림 20> 시기별 연평균 잠주인구 증가수 132
<그림 21> 신규주택건축 지역별 변화 133
<그림 22> 아파트(公寓)단지 분포(1997) 134
<그림 23> 중저가 주택(經濟適用房)의 분포 135
<그림 24> 외래인구 집단거주지 137
<그림 25> 외래인구 임대지역 138

<그림 26> 외래인구 구매지역 138
<그림 27> 도심지역 고도제한 140
<그림 28> 상주인구의 거주지 고정율 145

1장 서론

1절 문제제기와 연구목적

경제체제 전환기에는 과거 체제 속에서 중심적이었던 제도와 사물이 사라지기도 하고, 전환기 이전에는 존재하지 않았던 새로운 성격의 제도나 사물이 나타나기도 한다. 경제체제 전환기가 시작되었다는 것은 그 변화의 동인(動因)이 내부에서 비롯되었든지 혹은 외부 충격으로 불가피하게 시작되었든지, 이미 과거체제의 문제들이 누적되어 있었다는 것을 반증하는 것이다. 중국의 변화도 경제체제 전환기의 특성을 가지고 있다. 그리고 수많은 새로운 제도가 서로 연결되고 혹은 독립적으로 생성되거나 사라지고 있다.

1998년 6월 하순, 북경시 주민들은 직장에서든지 거리에서든지 3-4명이 모이면 모두 주택 이야기를 하고 있었다. 1998년 7월부터 당시까지 국가가 단위(單位)[1]를 통해서 제공하던 주택을 더 이상 분배하지 않겠다는 정부의 공식 발표가 있었기 때문이었다[2]. 국가와 단위가 제공한 주택에서 저가의 임대료를 지불하고 지냈던 사람들이나, 시장가격으로 주택을 이미 구입했던 사람들 모두는 새로운 정책이 개개인에게 미칠 영향에 대해서 심각하게 생각하고 있었다. 이런 모습은 그 무렵, 북경 뿐 아니라 전국 중대 도시 어디에서나 볼 수 있었다.

정부가 발표하는 정책 중 대부분은 그것과 직접 관련이 있는 사람들과 집단에만 영향을 미친다. 헌법처럼 포괄적인 내용을 담고 있지 않은 부분 정책이 도

1) 단위는 생산이 수행되는 기층조직인 기업이나 그와 유사한 사업 및 국가기관 등을 지칭하는 것이다. 단위제도는 도시 주민의 생활과 재생산의 공간인 동시에 노동자의 제한적 특권이 유지되는 체제를 뜻한다(백승욱,1997). 단위제도의 변화에 대한 자세한 내용은 李漢林·李路路·王奮宇, 1995, 「中國單位現象研究資料集」, 中國文獻出版社와 楊曉民·周翼虎, 1999, 「中國單位制度」, 中國經濟出版社가 있다.

2) 주택 실물분배의 완전한 포기는 지역에 따라서 1998년 1월부터 먼저 실시된 곳도 있고(廣州), 1999년 1월까지 연기된 지역도 있다(북경). 그러나 주택분배제도가 모든 도시에서 근본적으로 변화된다는 것을 선포한 시점이 1998년 6월이었으므로 주택 화폐분배의 시작은 1998년 7월부터이다.

시 주민 전체의 관심을 모으는 경우는 드물다. 그러나 주택은 생존의 기본기능을 충족하기 위한 근본적인 조건 중의 하나이다. 따라서 주택에 대한 중요한 정책변화는 모든 주민들에게 영향을 미친다.

중국에서 주택과 관련된 법과 조례, 명령은 중앙정부와 지방정부에 의해서 끊임없이 새로 만들어지고 수정되고 있다. 20여 년 동안의 개혁개방 시기 중에도 주택에 관련된 적지 않은 중요한 정책변화가 있었다. 토지 사용권을 판매하거나 주택을 구매하게 하는 등, 과거 계획경제 속에서는 불가능했었던 일들이 가능하게 된 결정적인 변화가 있었지만, 도시 전체 주민들의 생활에 직접적인 영향을 미치지는 못하였다. 대부분 도시 주민들은 정책이나 법이 바뀌어도 낮은 임대료를 지불하면서 이미 제공된 주택에서 계속 생활할 수 있었기 때문이다. 그러나 1998년 6월의 발표는 당연하게 사용하던 주택이 더 이상 무상으로 제공되어지는 것이 아니라, 화폐를 지불하고 구입해야 하는 물건이라는 것을 선언한 것이었다.

정책이나 법을 발표했다고 곧바로 사회 전반에 의도한 결과가 나타나지는 않는다. 과거 오랫동안 그 사회 속에서 뿌리내리고 있었던 제도나 관행은 스스로 지속성을 가지고 있다. 또한 그 제도나 관행에서 이익을 얻었던 집단들이 저항하기도 하면서 새로운 정책을 실질적으로 무력화시킬 수도 있다. 중국에서는 "위에 정책이 있으면, 아래에는 대책이 있다" 라는 말을 흔히 들을 수 있다. 그만큼 중앙의 정책 혹은 명령에 형식적으로는 따르지만 실제에 있어서 각자의 이익을 추구할 수 있는 방법이 많이 있는 곳이 중국이다. 중국에서 정책들은 획일적으로 시행되는 것이 아니라 정책의 내용과 시기, 시행되는 장소에 따라서 다양한 모습을 나타내고 있다.

중국 사회는 개혁개방 이후 다원화하고 있다. 사안에 따라서 다양한 입장을 가진 행위주체들이 나타나고 각각의 이익과 입장을 표현하기도 하고 충돌하기도 한다. 한 도시 속에서 생활하고 있는 인민들의 주택제도 변화에 대한 반응도 그 지역에 주소를 가지고 있는 사람들과 다른 지역에서 온 사람들(外來人口)이 다르고, 그 지역 사람들 중에서도 도시주민과 농민이 다르게 나타난다. 과

거 실물분배 시기부터 현재까지 도시주민들의 주택공급을 책임지고 있던 단위(單位)와 새롭게 등장한 부동산개발업체의 대응방식과 변화도 제도변화에 민감하게 반응하고 있다.

주택에 관련된 행위주체들의 변화는 인구이동과 주택건설을 통해서 공간적 결과를 가져오게 된다. 경제체제 전환기에 있는 중국 대도시들은 하루가 다르게 변화하고 있다. 1-2년의 사이를 두고 북경과 상해를 방문하는 사람들은 새로운 길과 건물들 속에서 자신의 눈을 의심하게 된다. 경제체제 변화는 도시 토지이용 논리와 방식에 변화를 가져온다. 개혁개방 20여 년의 변화는 중국 대도시 경관에 커다란 변화를 만들었다. 1998년 북경의 경우 판매를 목적으로 건축된 건물 중에서 주택이 차지하는 비율은 70.4%이다[3]. 즉, 주택입지의 변화와 그곳으로의 인구이동이 중국 대도시 공간변화에 중심적인 역할을 하고 있는 것이다. 한편으로는 행정구역상으로 도시범위에 포함된 지역 안에서 도시경관과 농촌경관이 모두 나타난다. 고층빌딩이 들어서 있는 도심에서 1-2시간 정도 벗어난 지역은 비록 행정구역상으로는 도시 안에 포함되어 있지만 대부분의 주민들이 농민으로서 농업에 종사하고 있다.

이러한 배경에서 본 연구의 첫 번째 문제제기는 구체적인 사건으로부터 시작된다. 중국 도시 주민 전체에게 영향을 미치고 있는 1998년 주택정책의 성격이 무엇이고 왜 일어났으며, 1949년 이후 중국 주택제도 변화 중에서 어떤 의미가 있는가라는 질문이다. 1978년 이전까지 주택정책은 국가가 계획하고 분배하고 통일 관리하는 체제를 확고히 하는 과정이라고 할 수 있다. 1978년 이후 주택정책은 과거 주택제도의 문제점을 인정하고 주택제도에 변화를 시도한 것이다. 개혁개방 이후 다양한 주택정책들이 여러 도시에서 실험되었다. 20여 년 동안 시도된 새로운 주택정책은 국가가 무상으로 분배해준 주택의 임대료를 상승시키거나 주택 사용권을 판매하는 방식으로 진행되었는데, 1998년 주택정책이 기존 정책들과 어떤 차이가 있고, 그것이 과연 근본적인 정책의 변화라고 할 수 있는가라는 의문이 생긴다.

---

3) 1998년 북경의 경우 전체 판매를 목적으로 하는 신축 건축물 면적은 29,930,700㎡이고, 주택 면적은 21,071,800㎡이다.(「1999 北京房地産統計年鑒」,p.117)

두 번째 문제제기는 주택개혁 과정에서 중심적인 역할을 한 주체들은 누구인가 하는 것이다. 정책의 변화는 관련 행위주체들의 대응방식의 변화를 가져온다. 과거 계획경제에서는 국가가 개인에게 주택을 실물로 분배하였고, 1998년 이후에는 개인이 화폐를 통해서 주택을 구매해야 한다[4]. 경제체제가 변하고 있는 중국에서 주택을 공급하는 주체는 누구이고 주택을 소비하는 주체는 누구인가? 그리고 공급주체와 소비주체는 주택정책 변화에 어떻게 반응하였는가라는 질문이 가능하다.

세 번째 문제제기는 도시내부 공간변화에 대한 것이다. 주택정책의 변화는 행위주체들의 대응방식을 변화시키고 행위주체의 변화는 인구이동과 신축주택 건설을 통해서 도시 경관을 바꾸게 된다. 도시 안에서 도심지역과 근교지역, 원교지역에 따라 각기 다른 공간적 변화가 일어나는데, 주택의 경우 무엇이 이러한 공간적 차이를 일으키고, 주택상품화가 중국 대도시에서 공간적으로 어떻게 전개되는가에 대한 것이다.

본 연구는 이상에서 제기한 세가지 문제들에 대한 대답을 시도하고자 하는 것에서 출발하였으며, 그에 따라 연구목적이 설정되었다. 본 연구의 목적은 첫째, 경제체제 전환기의 북경에서 진행된 주택상품화 과정을 밝히고, 주택상품화에 따른 북경시 도시공간 변화의 원인의 공간적 패턴을 밝히는 것이다. 그 구체적인 연구목적은 아래와 같다.

첫째, 주택개혁의 역사적 과정을 상품화와 밀접한 관계가 있는 분배제도를 중

4) 국가의 역할을 어떻게 변하였고, 개인은 주택을 구매해야 하는 상황을 어떻게 받아들이는지, 그리고 국가와 개인이 만나는 장소인 단위는 주택개혁에서 무슨 의미가 있는가 하는 점이다. 단위는 1978년 개혁이후 국가와 개인이 만나는 장소이면서, 동시에 독립적인 성격을 나타내는 주체로서 특성이 강화된다. 단위가 개인에게 제공하는 최대의 복지인 주택을 분배하는 제도 변화에서 단위의 독립적인 주체로서 역할이 두드러지게 나타난다. 중국 정치연구에서 관심을 가지고 있는 국가 - 사회 관계로써 중국의 변화를 설명하는 방식에 대한 의문이다. 중국의 변화를 설명하는 하나의 접근방법으로서 국가- 사회 관계를 중시하는 학자들이 있다. 이들은 도시에서 국가와 개인이 만나는 장소로서 단위를 연구한다. 국가를 대표하는 간부들과 노동자들이 단위 안에서 형성하는 관계에 주목한다.(전성홍 2000: 79) 그렇다면 단위를 국가와 개인이 만나는 장소로서 이해하는 것보다 오히려 독립된 주체로서 연구한다면 경제체제 전환기에 있는 중국의 도시에서 국가 - 개인 관계의 변화를 새롭게 해석할 수 있을 것이다.

심으로 구분하고, 각 시기의 변화 원인을 구명한다.

둘째, 주택상품화에서 핵심적인 역할을 하는 행위주체를 단위, 부동산업체, 도시주민, 농민, 외래인구로 구분하여, 각각의 행위주체가 정책의 변화에 따라 어떻게 대응하는가와 행위주체들의 관계가 각각의 시기에 따라 어떻게 변화하는가를 고찰한다.

셋째, 행위주체의 변화와 대응이 인구이동과 인구구성, 공간속성의 변화를 통해서 도심과 근교구, 원교구·현에서 어떻게 각각의 지역에 차별적으로 투영되었는지를 밝힌다.

2절 연구지역 및 연구방법

1. 연구지역

1) 해외 연구지역 선택의 문제점

해외 지역연구에서 구체적인 연구지역 선택에는 두 가지 문제점이 있다. 선택의 방식에서 발생하는 문제와 연구의 결과를 기술하는 방식에서 범하는 문제이다.

주제에 따라서 다소의 차이는 있을 수 있지만 해외지역연구를 위해 하나의 도시를 선정할 경우, 기본적인 자료나 사전 조사를 통해 각각의 도시들의 특징을 유형구분하고 연구주제에 적합한 지역을 선정하는 것은 어렵다. 따라서 연구자는 개인적인 연고나 우연을 통해서 연구대상 지역을 선정하게 되고 연구를 진행하는 경우가 많다. 연구의 목적을 위해서 연구지역을 선정하는 것이 아니라 연구지역이 선정되고 나서 연구를 진행하고, 후에 그 연구지역의 선정이유를 생각하게 된다. 물론, 국내연구에서도 이런 경향이 전혀 없지는 않다.

그러나 전체적인 맥락을 파악하기에 어렵고 구체적인 연구가 여러 분야에서 진전되지 않은 지역을 대상으로 이렇게 접근을 하면 많은 위험을 감수해야 한다. 한국 내에서 한 지역을 연구했을 때보다, 외국에서 경험적인 연구결과를 일반화할 때 오류가 발생할 가능성이 훨씬 더 많지만, 오히려 구체적인 사실들이나 연관된 사회현상을 독자들이 모르기 때문에 일반화된 내용들을 쉽게 받아들이게 된다.

또 다른 문제는 연구지역 선택과정이 아니라 연구결과를 기술할 때 일어난다. 해외지역을 연구하고자 할 경우, 자신의 원하는 자료나 정보를 얻는데 많은 제약이 따르는 것은 당연하다. 그러므로 한 지역의 특정 현상을 설명하면서 구하지 못한 자료는 전국 평균자료나, 동일한 국가의 다른 지역 자료를 사용할 경우가 종종 있다[5]. 불가피하기도 하고 전체적인 경향을 파악하는데 도움이 되기도 하지만, 이러한 방법은 한 지역의 현상을 왜곡되게 설명할 가능성이 있다. 중국 주택문제는 지역간 차이가 많다. 정책 내용, 투자 구성비, 개혁의 진행 정도, 주민들의 주택에 대한 인식 차이까지 여러 부분에서 차이가 드러난다. 그렇지만 연구지역에서 필요한 자료는 구하지 못하고 다른 지역의 동일한 자료를 구했다면, 구한 자료를 통해서 연구지역의 상황을 추측하게 된다. 이러한 과정이 반복되면 연구의 시작은 한 지역에서 출발하였지만, 연구가 마무리 될 때는 중국 전체에 대한 일반적인 내용을 모두 포함하는 경우가 있다. 이처럼 해외지역연구에서 구체적인 연구지역을 선정하는데 발생하는 일반적인 문제 이외에도, 중국처럼 변화가 빠른 지역을 연구할 때는 변화의 정도가 가장 심한 지역을 조사지역으로 선정함으로써 전체 경향을 지나치게 단순화할 위험이 추가된다.

해외에서 여러 지역을 조사대상으로 선정하고 각 지역에서 동일한 수준의 자료를 수집하는 것은 현실적으로 어렵다. 이러한 문제의 대안으로서 하나 혹은 두 개의

5) 중국 통계에서 평균수치를 통해서 한 지역을 설명한다는 것은 불가능하다. Andrusz, Gregory D.(1993)는 러시아의 공유주택 비율을 강조하면서 1978년 중국전체의 주택 사유화 비율이 63%라고 지적하고 있다. 그러나 이 자료는 농촌과 도시를 모두 포함한 것이다. 공유제이든 사유제이든 아무 차이가 없는 농촌의 주택을 사유제 아래 있었던 것으로 설명하고, 도시화의 정도가 다른 두 나라를 일률적으로 비교했을 때, 중국 전체 통계는 오히려 중국이나 러시아를 이해하는데 장애가 된다.

지역을 선택하였다면, 선정과정에 우연적인 요소가 많더라도 사후적으로 선정이유가 분명해야하고, 선정이유가 연구목적에 부합해야 한다. 본 연구에서는 이러한 해외지역 연구지역 선정의 위험을 피하기 위해서 연구지역을 도시규모로 축소하였다. 경제체제 전환기의 도시공간 변화에 대한 연구가 거의 없는 상황에서 중국과 같은 큰 나라의 도시들을 무리해서 일반화하기보다는 한 도시의 특성을 연구함으로써 전체 도시변화의 경향을 이해하는 시발점이 되고자 하는 것이다.

2) 연구지역 선정이유와 한계

본 연구의 연구대상은 중국 대도시의 주택이다. 중국에서 대도시는 기본적으로 비농업인구 50만명 이상을 기준으로 구분한다[6]. 중국에 비농업인구 50만명 이상 도시는 78개가 있다. 그중 비농업인구 100만명 이상 도시 34개를 다시 특대도시(特大都市)라고 구분하고, 200만명 이상의 비농업인구를 가지고 있는 11개 도시를 초대도시(超大都市)라고 지칭하고 있다. 연구 대상지역을 초대도시로 축소한다고 해도 11개의 언어와 풍습이 다른 대도시들을 조사해야 한다. 현실적으로 중국 대도시 전부에 대한 조사를 할 수 없다면, 78개 이상의 대도시들 중에서 연구목적을 수행하기에 가장 적합한 도시를 선택해야 한다.

본 연구의 목적은 중국 대도시의 일반적인 주택상품화 전개과정과 주택상품화가 공간적으로 어떻게 투영되는가에 초점을 맞추고 있다. 또한 통계자료와 설문자료를 중심으로 주택상품화의 변화를 구명하려고 한다. 따라서 연구지역을 다음 두가지 기준을 중심으로 선택하고자 하였다.

첫째, 대상지역의 공간적 왜곡현상이 적어야 한다. 바다에 인접해 있거나, 높은 산이 도심 주변에 있는 경우에는 도시의 공간적 패턴이 왜곡되어 나타난다. 천진, 칭다오(青島), 따리엔(大連) 등은 바다에 접해있어서 항구를 중심으로 토지이용이 왜곡되어 나타난다. 선젼(深圳)의 경우에도 홍콩과 인접한 지역이 곧바로 중심상

6) 인구가 근본적인 기준이 되지만 비농업호구의 숫자와 인구밀도, 행정구역의 중심지 등 다양한 기준이 적용된다. 도시의 규모와 행정구역 기준의 변화에 대해서는 劉君德, 1996, 「中國行政區划的理論與實踐」, 趙濟 陳傳康 主編, 1999, 「中國地理」 pp.250-256, 등을 참조하시오.

업지역으로 이어지는 등 공간적인 왜곡현상이 일어나고 있다. 상해와 광주, 중경 등의 대도시는 강을 끼고 있는 한계가 있다. 둘째, 주택상품화와 관련된 자료들, 특히 개인상품주택구매 비율과 주민들의 행태변화 자료를 구할 수 있는 곳이어야 한다. 이러한 자료들은 1997년 이후 초대도시들을 대상으로 일부 수집되고 있다. 북경, 상해, 천진, 중경, 선전(深圳) 등이 비교적 자세한 자료를 구할 수 있는 곳이다. 중국에서 주택 소유관계나 개인에게 판매되는 비율 등, 주택상품화의 지표가 되는 통계자료가 공식적으로 나오기 시작한 것은 1998년 이후이다. 따라서 주택상품화가 공간적으로 투영되는 모습을 자료를 통해서 확인하기 위해서는 그 도시 주택 대부분이 1997년 이후 상품화되는 지역을 연구지역으로 선택하는 것이 필요하다[7].

이러한 두 가지 조건에 부합하는 곳으로서, 본 연구에서 연구지역으로 선정한 지역은 북경이다. 그렇다면, 북경의 주택상품화 정도는 어떤 위치를 차지하며 어떤 의의를 갖는가?

주택상품화의 마지막 단계는 개인이 주택을 구매하는 행위로 완성된다. 상품으로 생산된 상품주택을 개인이 구매하는 비율은 중국 각 도시들의 주택상품화 수준을 보여주는 기준이다. 그런 의미에서 북경은 1999년까지 초대도시 중에서 낮은 수준의 주택상품화 정도를 보여주고 있다. 그러나 2000년에 이르면 1년 사이에 61.2%에서 86.0%로 개인구입 상품주택비율이 급격하게 증가한다[8]. 물론 2000년에 개인구입 상품주택비율을 직할시 이상의 4개 도시들과 비교해도 여전히 낮은 위치를 차지하고 있지만, 선양(瀋陽), 따리엔(大連) 등 일반 대도시에 비해서는 상대적으로 개인구매 비율이 높다고 할 수 있다(<표 1> 참조).

이상에서 중국 대도시들 중에서 주택상품화 과정과 공간적 변화를 살펴보기에

---

7) 주택상품화에서 기초적인 자료로서 현재 거주하고 있는 주택의 법적인 소유상태가 있다. 2000년까지 공식적으로 대도시에서 정확한 주택소유상황을 조사한 통계는 없다. 1997년 이후 일부 대도시(북경, 상해, 천진, 중경 등)에 대해 부분적인 조사가 이루어졌으나, 실제적인 전체 통계자료는 2000년 센서스 결과가 나온 후에 연구될 것이다(2000년 센서스에는 조사항목에 주택소유관계가 포함되어 있다).

8) 「中國房地産指數系統月報 2001年 第2期」, p.2

<표 1> 상품주택 판매물량 중 개인구매 비율(1999) 단위:만㎡

	주택 판매 면적	개인 구입 상품주택 면적
北京	484.7	296.8 (61.2%)
上海	1,243.3	1,009.3 (81.2%)
天津	247.8	231.4 (93.4%)
重慶	364.6	336.6 (92.3%)
*瀋陽**	*69.63*	*28.64 (41.1%)*
*大連**	*101.05*	*54.07 (53.5%)*
*昆明**	*123.5*	*43.9 (35.5%)*

출처: 「中國區域經濟統計年鑒 2000」,2000, p.41.
「1999中國房地産統計年鑒」,1999, p.386, p.652.
* 1997년 자료임

유리한 지역이 갖추어야할 조건과, 상품주택 개인판매비율을 통해 북경의 주택상품화 수준을 중국의 다른 대도시들과 비교하여 보았다. 이들을 토대로 북경이 연구지역으로 선정된 이유를 북경의 특성과 함께 정리하면 아래와 같다.

① 북경 도시지역은 화북(華北)평야에 포함되어 있다. 강이나 산으로 인한 지형적인 제약을 적게 받는 곳이다. 특히 도심에서 근교구까지 이어지는 모든 지역이 평지이다. 또한 도심 중앙의 고궁을 중심으로 5개의 순환도로가 순차적으로 펼쳐있어서 공간적 시각으로 도시를 분석하기에 적합한 곳이다.

② 북경은 주택소유관계와 개인판매 비율에 대한 조사가 구체적으로 시행된 1997년 이후 주택상품화 과정이 급격하게 일어난 지역이다. 1997년 이전에는 주택상품화의 변화를 알기 위한 주요 자료들이 통계항목에 포함시키지 않은 시기에 주요 변화가 완료된 경우가 많아서 연구에 어려움이 있다. 즉, 중국에서 주택상품화 진전이 빠른 지역들은 관련된 중요한 변화가 1990년대 중반

에 일어난 경우가 많고, 관련자료들을 구하기 어렵다.

③ 북경은 주택부분에서 계획경제체제의 혜택을 가장 많이 받았었던 곳 중의 하나이다. 단위에 소속된 직공의 비율이 높아서 주택분배 대상 자격을 갖춘 사람들이 많았고, 사회주의 국가의 수도로서 정치적인 배려를 많이 받았기 때문이다. 북경은 계획경제체제 주택정책의 긍정적 영향이 많이 남아 있어서, 주택개혁에 의한 변화가 완만하게 일어나고 있다[9]. 구체제의 긍정적인 영향이 많은 곳에서 변화를 바라보는 것은, 구체제의 부정적 영향이 많았기 때문에 동시에 많은 것이 한꺼번에 바뀌는 곳을 보는 것보다, 변화의 순서와 대응과정을 분리해서 볼 수 있는 장점이 있다.

④ 북경은 수도로서 정치적인 상징성이 있다. 주택은 경제적인 효율성만을 고려하는 단순한 문제가 아니다. 주택문제 속에는 토지와 관련된 소유권의 문제, 사유제도 확장에 대한 두려움과 복지제도와의 관계 등, 정치 사회 각 분야의 다면적인 모습들이 있다. 빠른 경제성장으로 인한 자체 변화의 요구가 강하지 않은 내륙지역에 있어서는 북경의 태도가 정책을 통해서 각자의 입장을 표명하는데 중요한 기준이 된다. 따라서 북경의 변화는 지방정부들이 안심하고 채택할 수 있는 정책이 된다.

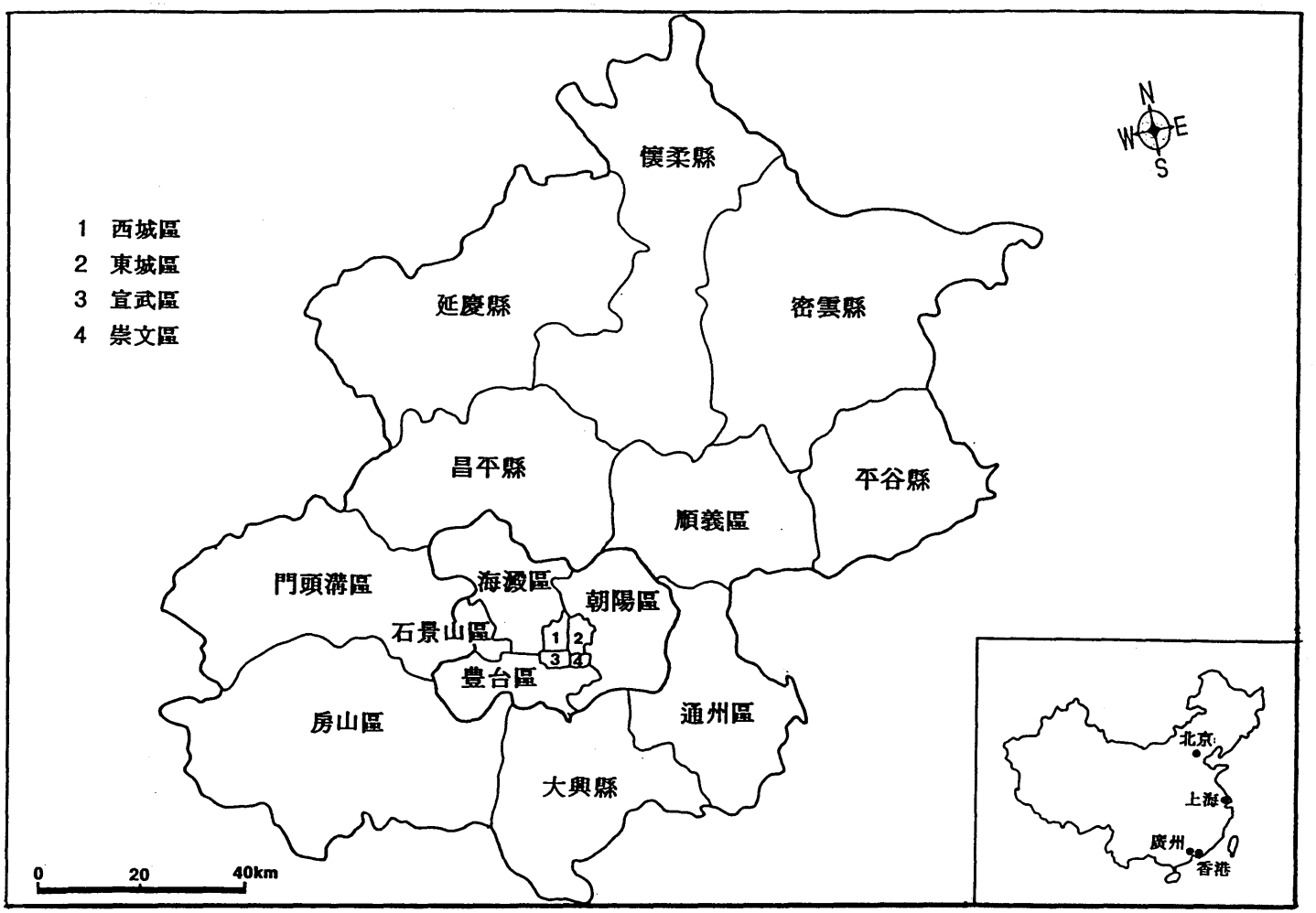
북경은 주택상품화의 과정과 공간적 전개양상을 명확히 관찰할 수 있게 하는 위와 같은 장점을 가지고 있지만, 동시에 북경을 사례로 중국 대도시 주택문제의 일반적 경향을 설명하기에는 몇 가지 중요한 한계를 가지고 있다. 첫째, 수도(首都)로서 갖는 특이성 문제이다[10]. 북경은 중국의 수도로서 중앙정부와 외국자본의 특별한 관심 대상이 된다. 북경은 중앙기관이 밀집해 있으며, 외국자본이 중국을 진출할 때, 상해 광동(廣東)성과 더불어 가장 관심을 집중하고

9) 변화는 기존체제의 모순이 가장 극심하게 축적된 분야, 지역에서 빠르게 진행된다. 1980년대 중국 개혁이 농촌에서부터 시작된 것도 당시 도시에 비해 농촌이 가지고 있던 모순의 정도가 더 심했었다는 것을 반증하고 있다.

10) 연구지역으로 한 국가의 수도(首都)를 선정하였을 경우, 일반적으로 수도의 특이성이 갖는 한계 때문에 수도로부터 그 국가 도시전체로의 일반화에는 부정적인 영향을 미친다. 중국은 사회주의 국가로서 정치에 대한 민감함 때문에 수도를 연구지역으로 선정한 것이 장점과 동시에 단점으로 작용한다.

있는 지역이다. 따라서 북경은 주택상품화 과정에 있어서 상해와 선전(深圳)과 동일한 일반화의 한계를 가지고 있다. 둘째로, 북경은 정책이 비교적 정확하게 시행되는 곳이라고 할 수 있다. 중앙정부에서 멀리 떨어져 있는 지역은 중앙의 정책을 그대로 시행하는 것에 대한 부담이 적을 뿐 아니라, 지방정부가 정책시행을 통제하기 위해 필요한 지방정부에 대한 정보를 얻는데도 한계가 있다. 그러나 북경은 주택문제에 관련된 중앙 감독기관 사람들이 북경에 살고 있으므로, 중앙정부가 북경 주택정책의 시행과정을 지방정부의 보고를 통하지 않고도 잘 알 수 있다. 따라서 북경은 주택정책이 비교적 문자 그대로 정확하게 집행되는 곳이고, 이러한 특성은 중국의 일반적 도시들과 비교해서 중요한 차이를 나타내는 부분이다.

그러나, 본 연구의 목적은 중국 대도시 주택상품화의 일반적 특성을 밝히는 것에 있지 않다. 북경을 연구지역으로 선정한 것은 일반화를 위한 사례라고 하기보다는 오히려 일반화를 위한 다양한 준비과정의 일환이라고 생각하는 것이 옳을 것이다.


1 西城區
2 東城區
3 宣武區
4 崇文區
懷柔縣
延慶縣
密雲縣
昌平縣
平谷縣
順義區
門頭溝區
海澱區
朝陽區
石景山區
豐台區
房山區
通州區
大興縣
N
W
E
S
0
20
40km
北京
上海
廣州
香港

<그림 1> 연구지역도

3) 북경 안의 도시와 농촌

개체발생은 종족발생을 반복한다. 연구자가 의도하였거나 혹은 우연으로 중국에서 한 도시를 연구지역으로 선택하면, 다시 도시 안에서 두 개의 전혀 다른 지역을 발견하게 된다. 본 연구는 연구지역으로 북경을 선택하였다. 북경은 광역도시로서, 도시 행정구역 안에 농촌이 포함되어 있다[11]. 중국 대도시들이 서로 다른 특성을 가지고 있기 때문에 한 도시를 선택해야 하는 것처럼, 북경을 연구하기 위해서는 다시 농촌지역과 도시지역을 구분하여 연구범위를 세분해야 한다.

중국에는 두 개의 다른 세계가 존재한다. 농촌과 도시이다. 이러한 구분은 연해발달지역과 내륙지역의 차이와 함께 중국이 당면하고 있는 근본적인 문제이다. 연해지역과 내륙지역의 차이는 위치에 따른 불가피한 면이 있다. 그러나 도시와 농촌 사이의 차이는 중국 정치경제 구조에 의해 만들어진 것으로서, 연해-내륙지역 문제보다 더욱 근본적인 원인을 가지고 있다. 중국의 도시화 정도를 논할 때, 도시의 범위를 무엇으로 어디까지 정하는가에 따라 그 결과에 차이가 있게 된다. 행정구역에서 도시에 살고 있는 사람들을 도시주민이라고 하였을 때는 농민들이 모두 도시주민에 포함하게 되고, 신분증에 농민이라고 규정된 사람들을 농촌주민이라고 한다면, 북경시 택시기사들은 거의 모두 농촌주민이 된다.

따라서 북경 전체를 하나로 분석하는 것은 중국을 하나로 설명하는 것보다 문제의 규모는 작아졌지만 본질에 있어서 더 근본적인 문제를 안고 있을 수밖에 없는 것이다. 이와 같은 맥락에서, 북경을 다시 나누는 것은 연구의 정밀성을 위해서 연구지역을 세분화한다는 의미보다는 중국 대도시 연구를 진행하기 위한 기초적인 사전작업으로 볼 수 있다.

---

11) 광역시(市帶縣)의 목적은 과거에는 근교의 농지를 유지함으로서 도시 내부에서 필요로 하는 식량을 공급받을 수 있게 하였다. 또한 새로운 광역시의 해석 개념은 도시 행정권을 확장함으로써 경제개발의 범위를 지역단위로 더 넓히는 것이다.(Wang 1998: 36)

그러면 무엇을 기준으로 도시지역과 농촌지역, 혹은 도시주민과 농촌주민을 구분하여야 할 것인가? 연구자에 따라서 중국대도시 내부를 다양하게 구분하는데[12], 일반적으로 도시- 농촌 구분 기준으로 행정구역(區, 縣, 鎭, 鄕)과 호구제도가 사용된다. 주택문제를 연구할 때는 이러한 토대 위에 도시계획지역이란 기준이 필요하다. 도시계획지역 안에서는 주택 건축이 도시계획에 의해 규제를 받는다. 그리고 일반적으로 도시부분으로 통칭되고 있는 근교구 대부분을 포함하고 있을 뿐 아니라, 근교구 안에 포함되어 있는 일부 농촌적인 성격이 강한 지역이 제외되어 있어서 도시지역을 더욱 정확히 표현하고 있다. (<그림 2> 참조)

도시계획지역 내부라고 해서 모두 도시적 경관이 보이는 것은 아니다. 넓은 농지가 포함되어 있고 법적 신분이 농민인 사람들이 거주하고 있다. 그러나 서구나 우리나라의 일반적인 기준으로 보았을 때, 이 범위 내가 도시지역에 가장 가깝다. 도시계획지역의 면적은 1040km^{2}이고 인구는 약 780만 명이다. 3장에서 주로 다루게 되는 주택정책, 분배제도는 도시계획지역 내부의 도시주민들을 대상으로 하고 있는 것이다. 따라서 본 연구의 중심 연구지역은 주택정책의 대상지역인 도시계획지역(도심과 근교구)이 된다.

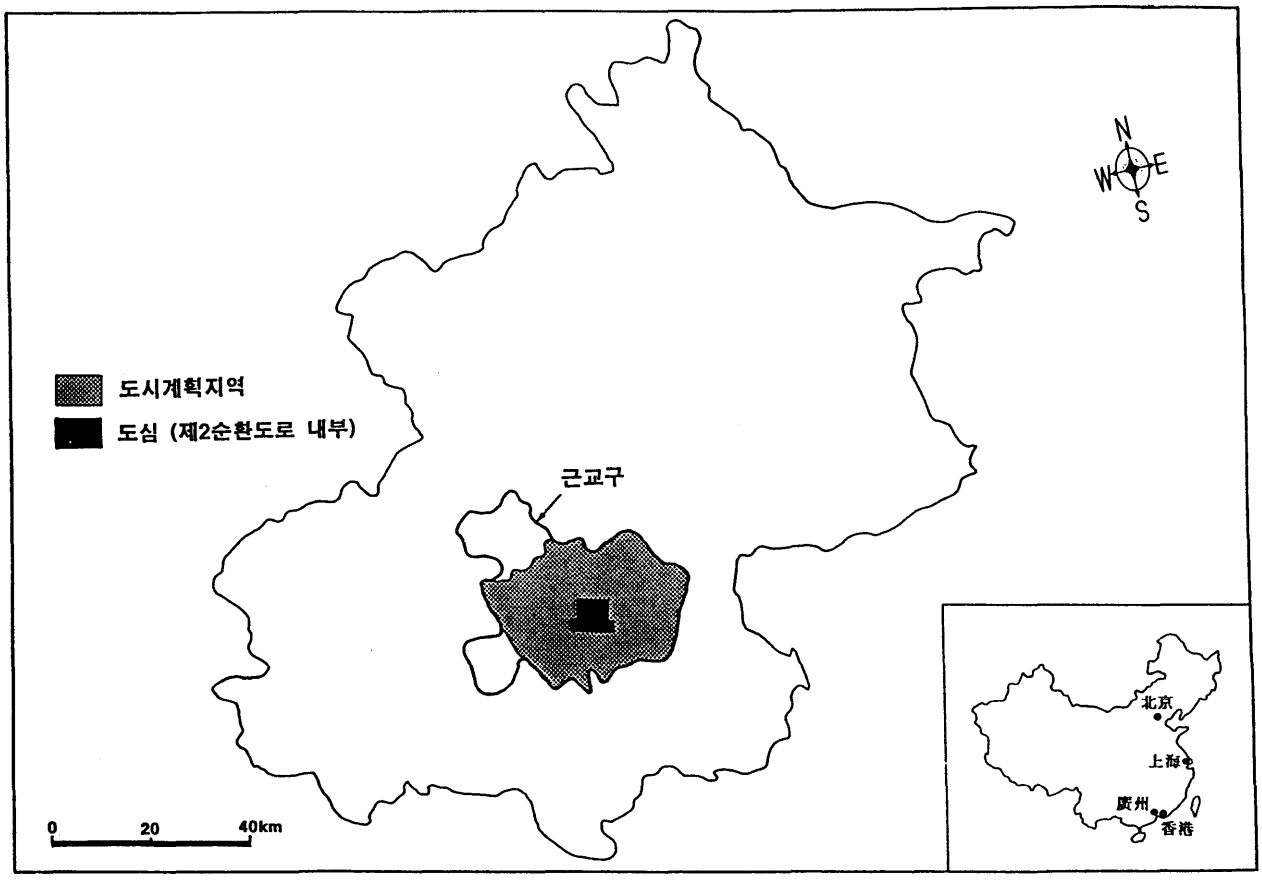
개혁개방 시기의 변화를 알기 위해서 그 이전 시기에 대한 설명이 필요한 것처럼 공간을 대상으로 연구할 때, 중심 연구지역과 접해있는 외부지역의 맥락이 중요하다[13]. 연구의 구체적 대상지역은 근교구 내의 도시계획지역이지만 이 지역의 공간적 특성을 보여주기 위해서 고려해야 하는 연구범위는 북경시 행정구역 안에 있는 원교구·현이 모두 포함된다[14]. 따라서 본 연구에서는 특

12) 도시내부 범위연구로는 Zhang, L. and Simon X. B. Zhao, 1998, "Re-examining China's "Urban" Concept and the Level of Urbanization," The China Quarterly, 1998, pp.330-381. Sit, Victor F. S., 1995, 「BEIJING - The Nature and Planning of a Chinese Capital City」, JOHN WILEY & SONS.가 있다.

13) 특정시기를 연구할 때 연구의 배경으로 그 시기 이전의 상황을 기술하거나 분석하는 것은 당연하게 받아들여지고 있다. 그러나 특정 연구지역을 연구하기 위해서 그 주변지역에 대한 설명을 하는 것은 일반적이지 않다. 시간이 단절되어 있지 않는 것처럼 공간도 단절되어 있지 않다.

14) 북경시 전체 행정구역 안에서 주택을 건설할 수 있는 비농업용지는 1793km^{2}이다. 농민의 주거용지는 778.34km^{2}로서 비농업용지의 43.41%를 차지한다. 도시계획용지가 274..60km^{2}로 비농업

별히 5장에서 다루어지는 주택상품화의 공간적 차별화에 도심과 근교구와 함께 원교구·현을 비교하여 설명한다.



<그림 2> 도시계획지역

용지의 15.32%를 차지하고 있다. 北京省市總體規劃(1991-2010)에 따르면 전체 도시면적 중에서 도시계획 범위 안에 들어가는 지역은 1040km² 로서 전체 北京시 면적의 6%에 불과하다. 도시계획 범위 안에 들어가는 지역은 도심의 4개구와 근교구 8개 중 일부를 제외한 대부분을 포함하고 있다. (北京房地産年鑒 1998-1999, pp8-9)

2. 연구방법

사례연구는 현재 일어나고 있는 현상을 탐구하는 실증적인 조사이다. 특히 현상과 맥락의 경계가 불분명할 때 사용하는 방법이다.(Yin, Robert K., 1994, p.13)

해외지역연구는 사례연구로 행해지는 경우가 많다. 사례연구라고 해서 조사방법이 설문이나 참여관찰로 제한되는 것은 아니지만, 일반적으로 해외지역연구를 수행할 때 문헌에만 의존하기는 어렵다. 본 연구도 필자가 북경 현지에서 2년 동안 생활을 하면서 참여 관찰을 할 수 있었고, 북경에서 관련 자료들을 구하고 인터뷰를 할 수 있었다[15]. 구체적으로 북경에서 지낸 시간과 장소는

15) 지리학에서는 현장조사를 중시하는 전통을 가지고 있다. 해외지역연구에서 현장조사는 중요하기 때문에 이러한 전통은 유익하다. 현장조사는 시간적인 제한이나 재정적인 어려움 때문에 짧은 시간동안 설문을 하거나 인터뷰를 하는 방법이 선호되고 있다. 중국같이 변화가 빠르고 기존의 분석틀로 해석하기 어려운 현상들이 동시에 일어나는 지역을 연구할 때, 설문과 간단한 인터뷰로 충분한 연구결과를 기대하기 어려울 것이다. 그 대안으로 필자가 취한 방법이 참여 관찰이었다. 중국에 연구를 위해 가면서, '1-2년 정도 중국에서 생활하면서 연구대상자들의 모습을 직접 관찰하고 그들의 생각을 의도되지 않은 상태에서 들을 수 있는 기회가 많을 것'이라고 기대하였다. 비교적 장시간을 현장에서 보낼 수 있는 여건이 될 때, 이 방법은 분명히 유익한 부분이 있다. 반면에 생활 속에서 최초에 자신이 제기한 문제 초점이 변해 가는 어려움을 겪기도 한다. 조사지역에서의 생활이 길어질수록 최초의 문제의식이 퇴색하게 되고 중국사람들이 당연하게 생각하는 것을 똑같이 의심 없이 받아들이게 되는 경향이 있다.

대도시에서 일반주민을 대상으로 행하는 설문조사는 참여관찰보다 더 어려운 일이다. 외국인의 신분을 위장하고 설문을 하거나, 혹은 설문대행기관에 고가의 용역을 맡겨야 한다. 법륜공(法輪功) 사건 이후에 외국인이 대도시 주민을 상대로 직접 설문을 하는 것은 성급단위 통계부처의 허가를 얻어야 하므로 더욱 힘들어졌다. 설문을 할 때 발생하는 절차상 문제 뿐 아니라 중국의 현실을 정확히 파악하지 못해서 적확하지 않은 문항을 만들어 발생하는 폐해도 적지 않다.

위와 같은 특수한 환경 속에서 중국 대도시 연구는 어떤 방식을 취해야 하는가? 분석 단계 이전까지의 상황을 이상적으로 말한다면 장시간 현장에 거주하면서 내부에서 그 도시의 중요 문제를 발견하고, 외부 관찰자로서의 장점을 유지하면서 주제와 관련된 직접적인 통계자료를 구하는 것이다. 이 때 주의할 점으로는 공식적인 통계자료도 통계항목의 이름이 같지만 내용이 다른 경우와(口經問題), 특수한 상황에서 제작되어 실제 사실과 차이가 있는 자료가 있다는 점이다. 대표적인 예로서 1995全國1%人口抽樣調查資料(1996)에서 인구이동 부분은 인구학 관련 중국 학자들이 사용하지 않는 통계이다. 1995년 조사할 때, 정부에서 유동인구의 통제를 강조하였기 때문에 각 지방들이 가능한한 인구이동을 줄여서 보고하였다고 생각하고 있다는 것을, 실제 이 조사에 참여한 사람과의 인터뷰를 통해서 들을 수 있었다.

아래와 같다.

1997년 8월 - 1998년 2월: 北京市 朝陽區 亞運村

1998년 2월 - 1998년 5월: 北京市 海澱區 上地開發區

1998년 5월 - 1998년 11월: 北京市 昌平縣 平西府鎭

1999년 3월 - 1999년 9월: 北京市 海澱區 北京大學

북경대학에서 머무르고 있던 6개월을 제외하면, 세 지역에서 각각 주택을 임대해서 생활하였다. 그 후 2000년 1월과 2001년 2월에 북경에 1주일 정도씩 지내면서 자료를 보완할 수 있었다.

주택에 관한 일반적인 자료는 "북경시 통계연감"(「北京統計年鑒」)과 "중국 부동산 통계연감"(「中國房地産統計年鑒」, 1999), "북경시 부동산 연감"(「北京房地産年鑒」, 1999)을 사용하였다. 중국 타지역과 관련된 자료는 "중국 구역경제 통계연감2000"(「中國區域經濟統計年鑒 2000」, 2000)을 활용하였고, 북경시 과거통계는 "북경50년"(「北京50年」, 1999)을 사용하였다. 최근자료와 일부 내용은 중국 부동산 지수 연구실(中房指數系統辦公室)에서 매월 내부용으로 발행하는 "중국 부동산 지수 월보"(「中國房地産指數系統月報」)를 사용하였다[16]. 행위주체들의 구체적인 조사자료로서는 1998년 이후 매년 1회씩 전

1980년대 이전에 중국대륙 연구를 하면, 자료의 부족으로 고생을 하는 경우가 많았다. 인적교류나 공식적인 통계자료조차 부족한 가운데, 홍콩으로 밀입국한 중국인민들과의 인터뷰 등을 통해 중국사회를 연구하기도 하였다. 그러나 1990년대 후반 이후에는 지나치게 많은 자료들 때문에 고생을 하는 연구자들이 더 많아지고 있다. 자료의 진실성을 검증하는 과정이 쉽지 않고, 소량으로 출판된 자료가 전국에 퍼지면서 다른 연구자가 인용한 공식 통계자료도 확인할 수 없는 경우도 있다.

결국 해외지역연구로서 중국연구는 현장의 자세한 자료를 수집하여 분석하는 것보다는 빠르게 변화하는 중국을 어떻게 이해할 것인가에 대한 대답을 찾는 과정이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 중국연구에서 분석틀 구성이 갖는 중요성은 더욱 강조될 수 있다.

16) 中房指數系統辦公室이 1995년부터 내부문건 형식으로 발행한 자료의 종류는 분기별 전국자료(中國房地産預警系統季報), 월별 주요도시 자료(中國房地産市場報告-北京分冊) 가격지수변동 자

국규모의 소비자 행태조사를 시행한 결과를 모은 "IMI 소비행위와 생활행태 연감1997-1998"(IMI消費行爲與生活形態年鑒 1997-1998)과 "IMI소비행위와 생활행태 연감 1998-1999"(IMI消費行爲與生活形態年鑒 1998-1999), "IMI소비행위와 생활행태연감 1999-2000"(IMI消費行爲與生活形態年鑒 1999-2000) 중에서 주택부분을 활용하였다. 단위에 대한 조사자료는 1997년 전국적인 규모로 행해진 단위조사 보고인 "1997년 중국직공상황조사 통계권" (1997中國職工狀況調查 數據卷,1998)을 사용하였다. 북경시 인구자료는 각년도 인구통계연감을 기초로 사용했고, 외래인구 자료는 1997년 북경시 외래인구 센서스 자료(1997北京市外來人口普查資料)를 사용하였다.

설문조사 자료와 외래인구 조사자료에서 북경에 관련된 조사일과 피조사 대상자 수는 <표 2>와 같다.

<표 2> 설문자료와 외래인구 조사자료

	자료제목	조사일	피조사인(명)*
주택	IMI消費行爲與生活形態年鑒 1997-1998	1997.10	600
	IMI消費行爲與生活形態年鑒 1998-1999	1998.11	1,016
	IMI消費行爲與生活形態年鑒 1999-2000	1999.10-12	1,012
	消費者購房意向調查	2000.12	2,364
외래인구	1997北京市外來人口普查資料	1997.11	2,299,416
	1999年北京市外來人口動態監測資料	1999	112,452
단위	1997中國職工狀況調查 數據卷	1997.9	3,953

* IMI消費行爲與生活形態年鑒는 중요 대도시들에서 조사한 내용중에 북경시 대상 자료만을 피조사인수로 사용하였고, 1997中國職工狀況調查 數據卷는 전국을 대상으로 한 조사 중에서 북경시 자료만을 피조사인수로 사용하였다.

료(中國房地産指數系統月報) 등이 있다. 이 자료들은 1998년 이후 개별적인 주문에 의해 구입할 수 있다.

3절 연구동향

중국 대도시 주택상품화와 관련된 기존연구들을 크게 3부분으로 나누어 보면, 주택정책에 관한 연구와 주택속성에 대한 연구, 그리고 도시문제를 공간적으로 접근한 연구들이 있다.

첫 번째로 중국 내외 대부분의 연구자가 관심을 갖는 부분으로서 주택정책에 관한 연구들이 있다. 주택부분은 정책변화가 빠르게 진행되고, 지역에 따라 다양한 방법들이 실행되고 있다. 따라서 대부분의 연구들이 주택정책을 중심으로 행해지고 있다. 중국 국내에서의 연구와 국외에서의 연구 모두 주택정책 연구에 그 초점이 맞추어져 있다.

두 번째로는 주택의 속성 규정에 대한 논쟁이 있다. 이것은 주택정책 연구에서는 다루어지지 않는 부분이다. 오히려 경제개혁 일반 논쟁의 일부분으로서 다루어 왔다. 중국에서는 1980년대 초부터 주택의 상품적 속성을 강조하거나 소비재적 성격을 논증하는 논문들이 발표되었다. 이때 발표된 연구들은 경제학 이론이나 정치학 범주에 속하는 논쟁이 대부분이었다. 이 시대의 이론적 논의들은 이후의 주택제도 변화를 이해하는데 기초가 된다. 주택관련 논쟁은 다시 두 가지로 나누어 볼 수가 있다. 중화인민공화국 건국 이후 1960년대 초까지는 주택을 상품으로 볼 것인가 아니면 복지로 보아야 하는가에 대한 <상품론 - 복지론> 논쟁이 있었다. <상품론 - 복지론> 논쟁은 문화대혁명을 거치면서 상품론을 주장하는 사람들이 우파로 몰려 숙청되거나 침묵함으로써, 논쟁으로 이어지지 않고 중단되었다. 상품론은 1978년 이후 정치환경의 변화와 함께 비로소 다시 대두되었다. 그 후 <상품론 - 복지론> 논쟁은 주택이 개인이 소유할 수 있는 것인가에 대한 <생산재 - 소비재> 논쟁으로 이어졌다. 이 두 가지 논쟁 모두 1988년 토지의 사용권을 판매하는 것이 헌법에 명시되고, 그 이후 사회주의 시장경제 논의가 마무리되면서 더 이상의 논쟁으로 이어지지 않았다.

끝으로 중국 도시를 공간적으로 접근한 연구들의 경향에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 도시 공간구조에 관한 직접적인 연구보다, 인구이동을 중심으로 도시내부 지역들의 변화를 설명한 연구들이 인문지리학자들을 중심으로 1990년대 이후 나타나기 시작하였다. 도시발전과 인구이동은 밀접한 관계를 갖는다. 도시 발전초기 인구이동은 농촌에서 도시로 이주하는 것과 도시화 과정으로 나타난다. 인구이동의 결과 도시의 공간구조가 변화되어 도시는 새로운 경관을 나타내게 되는 것이다.

1. 주택정책에 관한 연구

1978년 이전에 중국학자에 의해서 진행된 중국 주택정책에 대한 연구는 거의 찾아 볼 수 없다. 그 당시 공공정책은 정치적인 것으로 간주되었고, 주택정책에 대한 논의 자체가 이루어지지 않았던 것이다. 1980년대에는 부분적으로 주택에 대한 논의가 시작되었지만 자료가 부족한데다 주택관련 연구가 정부의 지원을 받지 못하여서 심도 있는 연구가 나오지 않았다[17]. 이러한 이유 때문에 중국주택에 관한 실제적인 연구가 시작된 1990년대 초기까지도 구체적인 자료를 통한 연구는 진행되지 못하였다.

이러한 열악한 환경 속에서 1990년대 초기에 중국에서 출판된 가장 대표적인 연구로서 양루(楊魯)·왕위쿤(王育琨)의 "주택개혁: 이론적 회고와 현실적 선택"(住房改革：理論的反思與現實的選擇,1991)이 있다. 양루와 왕위쿤은 계획경제시대 주택정책의 문제점과 사회주의 시장체제를 받아들였을 때 장점들을 체계적으로 정리하였다. 이들의 연구는 차이더룽(蔡德容)이 편집한 "중국 도시 주택제도 개혁연구"(中國城鎭住房制度改革研究,1996)에 이르기까지 대부분의

17) 1978년 이전에 주택에 대한 논의가 없었다는 것은 1990년대 이후 영국에 유학을 간 중국학자들이 논문을 쓰면서 공통적으로 지적하고 있는 내용이다. 특히, 1980년대 자료의 공백에 대해서는 Zhang(1998)은 그 원인을 1994년 직접 인터뷰한 자료를 통해서 밝히고 있다. Zhang, Xing Quan, 1998, *Privatisation: A Study of Housing Policy in Urban China*, Nova Science Publishers, Inc. pp.4-8

주택정책에 관한 평가의 방식이나 내용에 많은 영향을 미쳤다.

1997년을 전후해서 주택관련 서적들이 대량으로 출판되게 된다. 이 시기 출판된 서적들의 특징은 정책변화에 초점을 맞추어 정책을 설명하는 것과 실제 주택을 구매하는 사람들의 편의를 위해서 주택을 구입하는 절차를 설명하는 것으로 나눌 수 있다[18]. 주택정책 연구는 양에 있어서 1990년대 후반 상당히 증가하였지만 주택정책의 변화를 계획과 시장이라는 이분법적인 틀에서 분석하는 것으로부터 벗어나지 못하는 한계를 가지고 있다. 1998년 주택 실물분배를 포기한 이후에 나온 연구들도 1998년 변화의 특징을 정책에서 발표한 것 이상으로 해석하지는 못하였다[19].

한편, 1990년대 이후에는 연구환경이 더욱 좋아진다. 이전 시기들에서는 구할 수 없었던 주택관련 자료들을 접할 수 있게 되었기 때문이다. 1990년대에 들어서면서 부동산개발이 급속히 진행되자, 연감 형태의 부동산 관련 자료들이 다양하게 출판되기 시작하였다. "중국 도시 주택제도 개혁총서"(中國城鎭住房制度改革全書,1996), "중국 부동산 지침"(中國房地産指南,1991), "중국 부동산

18) 주택정책에 초점을 맞춘 것으로는 임길진 · 이만형, 1991, 「사회주의 중국의 주택정책」, 서울: 나남. 최수웅, 1997, 「中國의 住宅市場 現況과 進出與件」, 대외경제정책연구원. 戴圓辰 主編, 1999, 「住房體制改革」, 廣東經濟出版社. 本書編委會 編, 1999, 「最新城市房屋拆遷政策法規選編」, 西苑出版社. 成思危 主編, 1999, 「中國城鎭住房制度改革-目標模式與實施難點」, 民主與建設出版社. 梁永平 編著, 1998, 「矚目貨幣分房-'98中國改房大思路」, 中國物价出版社. 吳惠琴 主編, 1997, 「住宅建設-新的經濟增長點」, 中國建材工業出版社. 王薇 主編, 1997, 「住房制度改革」, 中國人民大學出版社. 王先慶 · 吳少平 等, 1998, 「貨幣分房」, 改革出版社. 劉福泉, 1999, 「中國住宅市場」, 中國經濟出版社. 劉震 等 主編, 1999, 「中國房地産市場」, 湖北人民出版社. 林增傑 等 編著, 1999, 「公房入市政策研究」, 中國人民大學出版社. 田東海 編著, 1998, 「住房政策 : 國際經驗借鑒和中國現實選擇」, 淸華大學出版社. 등이 있다. 실용적인 측면을 강조한 것으로는 杜海鵬 等 主編, 2001, 「購房的忠告」, 浙江人民出版社. 苗樂如 主編, 2000, 「最新北京買房寶典」, 同心出版社. 葉永烈, 1997, 「商品房大戰」, 復旦大學出版社. 沈漢弼 · 葛昌仁 編著, 1998, 「差价調房購商品房指南」, 上海科學技術文獻出版社. 王先慶, 1998, 「住房革命-個人住房投資與房地産市場」, 廣東人民出版社. 李慶振 主編, 1998, 「居民購房實用指南」, 中國物价出版社. 鄭吉榮 · 金紹達 編著, 1998, 「城市私有房産百問」, 山西經濟出版社. 周建軍 主編, 1999, 「購房售房租房必備」, 江蘇人民出版社. 夏連悅 編著, 1998, 「購房必讀」, 企業管理出版社. 등이 있다.

19) 1998년 이후의 변화는 아직 그 결과가 나오지 않은 상태이기 때문에 변화의 의미를 규정하기에는 시간적으로 제한이 있다. 본 연구의 특징 중에 하나는 1998년 이후 2000년 말까지의 자료를 사용함으로써 주택실물분배 포기의 의미를 사회적 맥락에서 분석할 수 있다는 점이다.

시장"(中國房地産市場,1995) 등이 선구적인 자료라고 한다면, "주택제도개혁 법규문건 선집"(住房制度改革法規文件選編,1998), "부동산 경영관리 백과전서"(房地産經營管理百科全書,1999) 1-4권 등은 구체적인 항목의 자료들을 집중적으로 모은 자료집이라고 할 수 있다. 이러한 자료들은 대부분 그 당시 급증하는 부동산 개발회사들을 대상으로 주택건설에 관련된 법률과 정책에 초점을 맞추고 있다.

1990년대 이후의 주택정책에 대한 연구들을 정리해 보면, 주택정책의 변화에 초점을 맞추고 정부와 도시주민 사이의 관계를 중심으로 정부의 주도적 역할과 제도변화의 중요성을 강조하면서 정책을 중심으로 정리한 것이 많았다 (Wang and Murie, 1999; Zhang, 1998; 侯詩云・石展鵬 編著, 1998; 蔡德容 主編, 1996; 何紹一, 1999). 1992년대 초에 World Bank에서 주택개혁에 대한 보고서가 나오고 러시아에서 주택개혁이 전격적으로 실시되자, 영어권의 연구자들도 중국 주택개혁에 구체적으로 관심을 가지기 시작하였다. 특히 1980년대에 영국으로 유학을 갔었던 중국인들이 영국의 주택사유화 정책을 연구의 도구로 하여 중국을 분석하기 시작하였다. 정부의 주도적인 주택정책이 주택상품화 과정에서 결정적인 역할을 하기 때문에, 정책을 중심으로 하는 연구가 일반적인 주택 상품화의 흐름을 분석하는 방법으로 유용하다. 또한 주택이 도시주민에게는 복지의 일종이었고, 본지인의 복지분배 관성을 극복하는 것이 주택 상품화를 성공시키는 중요한 문제라는 생각이 공유되었다. 따라서 주택문제에 대한 연구는 정책분석이 중심이 되었다. 중국에서는 1992년 이후 주택정책의 변화가 연구의 중심에 있고 1997년 이후 주택 소비금융 부분에 대한 연구가 나타나기 시작하였다[20].

주택정책에 관한 연구들은 분명한 연구대상을 가지고 공식적인 문건을 토대로 글을 쓴다는 장점이 있다. 그러나 정책이 의도한 내용대로 시행되지 못하거나 사회적 과정에서 행위주체들의 대응과정을 포함하지 못한다는 단점을 가지고 있다. 또한, 정책을 강조할 경우, 과거체제에 대한 문제점을 지적하는 부분에서는 무리 없이 정리할 수 있으나 새로운 정책의 결과에 대해서는 정책의도

20) 주택정책 전반을 다루면서 금융부분이 더욱 보강되었다. 주택부분의 금융만을 다룬 전문서로는 李艷虹, 2000, 「房地産金融」, 廣東經濟出版社.가 있다.

이상으로 설명하는데 한계가 있다. 중국 주택정책에 대한 연구들은 중국의 주택제도를 개혁개방 이전과 이후로 단순하게 구분함으로써 개혁개방 이후의 변화를 단순화시키고 새로운 정책을 비판 없이 인정하는 한계를 가지고 있다.

2. 주택 속성에 관한 논쟁

1) 복지론과 상품론 논쟁

중국에서 주택에 대한 이론은 "복지론"과 "상품론"의 논쟁에서 시작한다. 주택 복지론의 근원에는 주택 공유제가 바탕이 되고 있다. 1949년 건국 이후 복지론이 곧바로 주장된 것은 아니다. 오히려 건국 초기에는 상품론이 당연한 것으로 받아들여졌다. 1949년 8월 12일 런민일보(人民日報)에는 "주택은 자연물이 아니고 노동의 생산물이며, 상품생산사회에서 주택은 당연히 상품이다"라고 지적하고 있다[21]. 그러나, 이러한 언급은 그후 정치운동에 영향을 받으면서 공식적 문건에서 사라지기 시작한다.

사회주의 혁명 성공 이후 대부분의 중국 학자들은 학문분야와 상관없이 맑스나 엥겔스의 문헌에서 자신의 논거를 찾는 경우가 많았다. 맑스는 주택에 대해 특별한 언급을 하지 않았지만 엥겔스는 주택을 생산재에 포함시키고 생산재는 공유제이어야 한다는 것을 주장하였다. 엥겔스는 주택은 공공의 재산이기 때문에 무상으로 사용해야 하지만, 공산주의로 나가는 과도기에는 불가피하게 일정의 사용료를 내야한다고 했다. 이러한 생각은 사회주의 국가가 저가 임대료를 고수하는 근거가 된 생각이다[22]. 1960년대에 들어서면서 사회주의 개조과정과 문화혁명 등의 영향으로 복지론의 위치가 절대적인 우세를 차지하게 되었다. 이에 따라 1966년 이후 1978년까지 주택의 상품적 속성에 대한 언급은

---

21) 楊魯·王育琨, 1992, 「住房改革：理論的反思與現實的選擇」, 天津人民出版社. p.26에서 재인용

22) 마르크스는 주택공유제에 대해 직접적인 언급을 하지 않았다. 엥겔스는 1847년 <공산주의원리>에서 "국유토지상에 건설되는 건축물은 인민의 공유주택이다" 라고 하였다.. (馬克思恩格斯選集, 第1券, 219-220)

사라지게 된다. 주택의 상품적 속성에 대한 관심이 다시 대두되기 시작한 것은 1978년대 이후의 일이다.

주택의 상품 속성을 강조하는 학자들의 출현은 1980년 등소평이 도시 주택문제의 심각성을 지적한 것이 그 토대가 되었다. "주택문제에 대해서는 도시 주택건설과 분배에 관련된 일관된 정책이 있어야 한다. 도시주민은 주택을 구입하거나, 스스로 주택을 지을 수 있다. 새로 건축하는 주택뿐 아니라 기존 주택도 판매할 수 있다[23]"라는 등소평의 지침은 주택 상품론이 다시 논쟁의 전면에 등장할 수 있게 해 주었다.

1980년대 초기 주택의 상품속성과 복지속성에 대한 논쟁은 복지론의 우세 속에서 상품론이 새로운 힘을 얻는 과정이었다. 주택부족 문제가 매우 심각한 상태에서 주택에 대한 수요압력이 점점 증대되었지만, 주택개혁의 방향이나 목표에 대한 개념이 불분명하였다. 복지속성을 강조하는 학자들은 자본주의 사회에서 임금은 노동가치가 가격으로 전화하는 과정인데, 그곳에는 의료·교육·거주 등이 포함되어 있다고 주장하였다. 그렇지만, 사회주의 사회에서 임금은 노동에 따라 분배되는 것으로서 그밖의 모든 내용은 복지 형식으로 노동자에게 주어지는 것이라는 점을 강조하였다. 또 다시 엥겔스의 주장이 거론되고, 중국적 특색이 강조되었다. 개혁개방이 시작되고 농촌은 빠르게 변화하고 있었지만 도시 주택이 국유화된 상태에서 다시 사유제로 돌아가는 것은 역사의 후퇴로 생각되어졌다.

2) 생산재와 소비재 논쟁

주택 상품론을 지지하는 사람들의 이론적 주장은 주택이 소비재라는 측면에서 새로운 돌파구를 찾기 시작했다. 주택이 소비재로 인정되면 복지론과의 논쟁을 마무리할 수 있었고, 주택을 개인이 소유하는 것까지 논리를 진전시킬 수 있었기 때문이다(楊魯·王育琨, 1992: 32).

---

23) 鄧小平, 1980년 4월, 中央負責同志的談話에서 행한 발언이다. 등소평의 발언은 그 후 20년간의 주택변화를 함축적으로 보여주고 있다.

그들의 논리는 아래와 같다. 중국사회의 생산력발전은 아직 노동생산품을 무상 혹은 복지로서 제공할 수 없다. 노동생산품이 전체 수요를 충족할 정도로 풍부하지 않다면, 교환은 반드시 화폐를 매개로 이루어져야 한다. 교환 중 화폐를 매개로 이루어질 경우 시장의 규율이 중심이 되어야 한다. 넓게 보면 주택의 경제적 속성과 주택의 정치적 속성이 혼합되어 논의되었던 것이다. 그러나 경제적 속성이 분리되어서 연구되어야 한다는 주장도 있었다. 1985년 이후에는 주택을 상품화하는 구체적인 개혁 방안이 나왔다. 그것은 임대료를 증가시키고 임대가와 판매가를 조화롭게 만들에서 주택판매을 촉진하는 것이었다. 1988년 정부 정책결정자는 주택의 사유화에 대한 정확한 인식을 가지고 있었고, 주택이 상품으로써 가치가 증가하는 것에 대해 인정하였다. 가오잉젼(高映軫,1989)은 주택이 생산재가 아니라는 것을 논리적으로 반박하였다. 주택은 소비재로서 개인 소유가 되어야 하며, 1980년대 초 공유주택을 개인에게 판매한 것은 공산주의 원리에 위배되지 않는다고 주장하였다. 소비재로서 주택을 강조하는 학자들은 주택이 구매 후에 가치가 상승하여 투자의 대상이 되기도 한다는 점을 주목하였다. 수요의 부분을 중시해야 하지만 더욱 유효수요를 중시해야 한다는 논의가 진행되었다. 주택에 대한 이론적인 논쟁은 주택이 소비재임을 확인하고 더불어서 상품속성을 인정하는 것으로 마무리되었다.

1990년 이후에는 주택의 상품속성과 소비재적 성격에 대해 반론을 제기하는 글을 찾아보기 어렵다. 그러나 주택이 이론적으로 상품임을 인정받는 것과 현실에서 상품이 되는 것은 다르다. 주택은 일반 상품과 달리 그것이 상품이라고 인정되었다고 해서 곧바로 상품으로 유통되지는 않는다. 주택이 상품으로 변화하는 과정에 대한 연구는 거의 찾아 볼 수 없다.

이상의 주택속성에 관한 논쟁은 건국초기에는 사회주의 이념과 현실정책을 조율하는 과정에서 일어났고, 시장경제를 도입하면서 주택을 상품화하는 과정에서는 그 과정을 합리화하기 위한 이론적 토대를 만드는 과정으로서 존재하였다. 논쟁이 1990년대 이후 계속되지 않은 것은 이미 주택을 상품으로서, 소비재로서 생산하고 판매하는 것이 법적으로 마무리되면서 논쟁의 의미가 사라졌기 때문이다.

3. 중국 도시 공간연구

지리학자들의 중국 주택연구에 대해서 살펴보면, 주택만을 대상으로 연구한 내용이 상대적으로 적음을 알 수 있다. 중국의 한 지역이나 도시 전체를 공간적으로 분석한 연구들은 비교적 쉽게 접할 수 있으며, 특히 싵(Sit,1995)은 1949년 이후 북경시의 변화를 지리학자의 관점에서 잘 정리하고 있다[24]. 북경시 중심에 있는 고궁의 상징성과 건국초기 도시 공간구조의 결정과정 등을 다양한 자료를 통해서 표현하고 있으며, 특히, 주택부분을 독립된 장으로 기술하고 있다. 북경 이외의 도시 중에서 지리학자가 공간적 접근방법으로 주택문제를 다룬 것은 저우춘산(1996)의 논문이 대표적이다[25]. 주택문제보다 인구이동과 분포에 중심을 두었지만 구체적인 연구 대상지역을 설정하고, 인구이동이 주택에 미치는 영향을 공간적 시각에서 정리하고 있다. 특히 중국 지리학에서 인구이동에 대한 연구를 정리하고 구체적인 자료를 사용해서 도시지역을 분석한 것이 돋보인다. 그러나 저우춘산은 외래인구를 연구대상에서 제외함으로써 논의의 폭을 도시주민으로 제한하는 한계를 가지고 있다.

경제체제가 변하는 지역에 대한 주택연구는 비록 그 대상이 러시아와 동구이긴 하지만 허셀(Herrschel,1999)이 대표적이라고 할 수 있다[26]. 그는 상품화의 관점과 환경에 대한 인식을 중심으로 동유럽 국가에서 "장소"의 개념이 어떻게 변하는지에 대해 설명하고 있다. 구체적인 도시공간을 분석대상으로 하고 있지는 않지만 경제체제 전환기에 도시주민들의 공간에 대한 인식이 어떻게

---

24) Sit, Victor F. S., 1995, 「BEIJING - The Nature and Planning of a Chinese Capital City」, JOHN WILEY & SONS.

25) 周春山(1996) 「改革開放以來大都市人口分布與遷居研究-以廣州市爲例」

26) 이 밖에 지리학자들이 중국을 공간적으로 분석한 연구 중에 주택과 연관이 있는 것은 아래와 같다. Gordon, Ian, 1995, "Migration in a segmented labour market". Hyslop, J. S., 1990, "The Spatial Structure of Shanghai City Proper" , G.J.R. Linge Leaf, Michael, 1995, "Inner city redevelopment in China: Implications for the city of Beijing", *Cities*, vol 12(3), pp. 149-162.

Shrestha, Nanda R., 1988, "A structural perspective on labour migration in underdeveloping countries," *Progress in Human Geography*, 12, 179-207. Wu, Fulong and Yeh, A.G.O., (forthcoming), "Urban Spatial Structure in a Transitional Economy: The Case of Guangzhu, China", *Jounal of Ameican Planning Association.*

변하는가를 설명한 연구이다.

국내 지리학에서도 중국연구가 진행되고 있다. 주택만을 대상으로 하지는 않았지만, 문순철(1997)은 중국 저장성 온저우시 롱강진(折江省 溫州市 龍港鎭)이 소성진(小城鎭)으로 변해 가는 과정의 첫 번째 특징으로서 토지 유상사용 방식을 강조한다. 이 연구에는 인구 유입과 토지와 관련된 주택 건설 과정이 포함되어 있다. 또한 소성진이 중국 취락 체계에서 가지는 공간적 의의를 지리학적으로 설명한다[27].

4. 기존연구 평가

이상에서 살펴본 주택정책과 주택속성, 중국 도시 공간연구 등, 중국 주택개혁에 관한 연구들이 공통적으로 가지고 있는 문제는 아래와 같다.

첫째, "상품화", "사유화" 등의 용어가 정확한 개념정의 없이 사용되고 있다. 주택속성에 대한 논쟁에서 주택이 상품인지 아닌지, 주택이 생산재인지 소비재인지에 대한 논쟁이 있었지만 그러한 논의가 학문적으로 마무리되지 않았다. 또한 1990년대 들어서면서 핵심적으로 부상한 <공유제 - 사유제> 논쟁에 주택은 포함되지 않는다. 그 원인은 주택이 국가 소유권을 명목상으로 확실히 하고 있는 토지와 불가분의 관계에 있고, 국유기업의 사유화 등 중요 논쟁에서 제외되었기 때문이다.

둘째, 주택문제의 원인을 계획경제체제에서 구하고, 주택개혁이 나아갈 방향으로서 명시적이든 혹은 암묵적이든 자본주의 시장경제 모델을 추구한다. 이러한 경향은 주택정책의 변화를 계획경제 시기와 시장조절 시기로 구분하여 구체제의 모순을 강조하고 새로운 제도의 우월성을 강조하는 구조에서 드러난

27) 이강원(2000)은 연구 대상이 중국 변강의 소수민족이었기 때문에 주택이 강조되지는 않았지만 민족과 공간의 사회적 구성을 분석함으로써 중국 지역연구의 새로운 접근을 가능하게 했다.

다. 그 결과 중국 주택제도 변화의 과정을 분석하기보다는 구체제와 이루어지지 않은 미래의 시장경제 속에서의 모델에 주목하는 경향이 있다.

셋째, 주택제도의 대상에서 외래인구와 부동산 개발업체를 포함하지 않고 있다. 개혁개방 이후 중국 대도시에는 외래인구와 부동산 개발업체라는 새로운 중요 행위주체가 등장한다. 그러나 대부분의 연구에서는 기존 주택정책의 수혜자인 도시주민만을 대상으로 정부와 단위, 직공 사이의 관계에 초점을 맞추고 있다. 외래인구의 주택에 대한 연구가 부족했던 것은 그 동안 자료가 부족했던 에도 원인이 있다. 중국 대도시에 살고 있는 외래인구의 주거관련 공식통계가 나온 것은 북경의 경우 1998년 이후이기 때문이다[28].

넷째, 행위주체 중에서 정부의 역할을 지나치게 강조하고 개인들의 역할을 수동적으로 묘사하고 있다. 이것은 기존의 주택연구가 대부분 정책을 중심으로 이루어졌기 때문에 나타나는 결과이다. 정책은 정부가 주도하는 것이므로, 중국 주택제도 변화에 정부가 선도적인 역할을 하였지만, 제도가 사회적으로 안정되기 위해서는 도시주민, 농민, 외래인구의 수용과 적응이 필요하다. 정책은 선언으로 끝나는 것이 아니라 사회적 과정 속에서 완성되는 것이다.

다섯째, 기존의 연구들은 주택제도 변화가 공간적으로 어떤 의미를 갖는지 분석하지 않았다. 기존의 연구들은 주택을 연구할 경우에는 공간을 연구하지 않았고, 공간을 연구할 때에는 주택을 중심으로 연구하지 않았던 것이다. 그러나 주택은 공간과 분리해서 설명할 수 없다. 동일한 규모와 수준의 주택도 그것이 입지한 위치에 따라서 다른 가치를 갖는다. 또한 도시 안에서도 각각의 지역마다 동일한 주택정책에 대해 다른 대응양식을 나타낸다.

---

28) 북경시의 경우 연구기관에 의해서 1995년 부분적인 외래인구 조사가 있었지만, 공식적으로 정부가 조사한 것은 1997년 11월 1일 0시를 기준으로 북경에 거주하고 있는 외래인구에 대한 표본조사가 처음으로 이루어졌다.

4절 논문의 구성

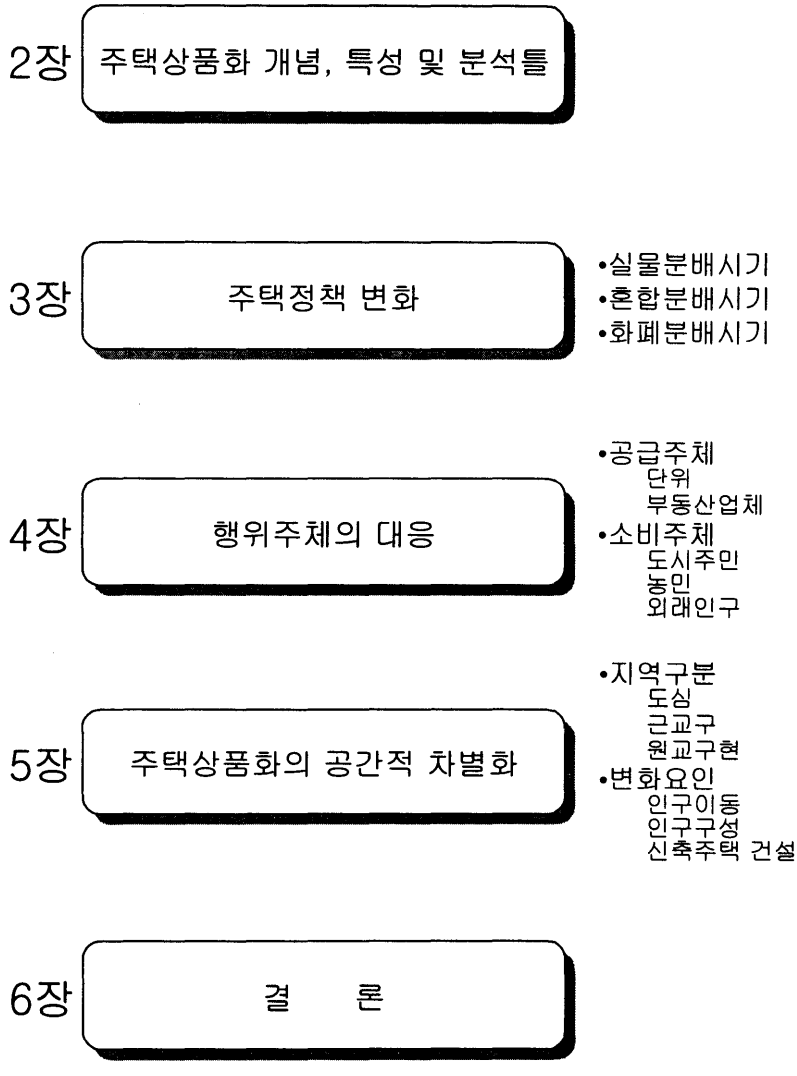
본 연구는 6장으로 구성되어 있다. 2장에서는 주택상품화의 개념을 주택사유화와 비교하여 정의한다. 중국 주택상품화 과정의 특성을 이해하기 위해서 자본주의 국가의 주택사유화와 러시아의 주택개혁을 간략하게 살펴보고, 중국에서 주택 이외의 품목들이 시장화하는 과정을 일반화한다. 이런 과정을 통해서 중국 주택상품화의 특성을 비교를 통해 보인다.

3장에서는 주택상품화의 배경이 되는 주택정책을 주택 분배제도를 중심으로 시기를 구분한다. 1978년 이전을 실물분배시기로, 1998년 이후를 화폐분배시기로 나누고, 그 사이 20여년 동안의 주택개혁기간을 혼합분배시기로 설명한다. 각 시기의 특성과 문제점을 정리하고 1998년 화폐분배시기의 의의와 새로운 분배체제가 형성될 수 있었던 조건을 설명한다.

4장에서는 주택상품화 과정, 특히 1998년을 중심으로 중요 행위주체들의 변화와 대응방식을 살펴본다. 행위주체를 공급주체와 소비주체로 나누고 각각의 시기에 중요주체들 사이의 관계를 설명하고, 개혁개방 이후 새로 등장한 외래인구와 부동산업체의 역할을 기존 주체들과의 관계 속에서 비교하여 설명한다. 또한, 행위주체 중에서 단위의 역할과 단위제도가 가지는 의의를 분석하고 실물분배 포기가 단위에 어떤 의미가 있는지를 구명한다.

5장에서는 북경시를 도심과 근교구, 원교구·현으로 나누어서 주택상품화의 공간적 차별을 설명한다. 주택정책의 변화가 행위주체에 영향을 미치고 토지제도의 변화가 도시의 공간적 속성에 영향을 주어, 중국 도시 공간이 전형적인 계획경제와 시장경제 속에서 발견할 수 있는 전개양식과 다른 방식으로 전개된다는 것을 분석한다. 주택상품화가 활발히 나타나고 있는 지역인 근교구에 대한 분석과, 주택상품화가 왜곡되고 있는 도심지역에 대한 설명, 그리고 주택상품화가 아직 활발히 일어나지 않는 원교구·현에 대해 자발적 인구이동과 강제적 인구이동을 중심으로 분석한다.

6장은 결론으로서 앞의 내용을 요약하고 주택상품화의 공간적 특성을 정리한다. 이상이 내용을 연구 흐름도로 나타낸 것이 <그림 3>이다.



<그림 3> 연구 흐름도

2장 주택상품화 개념 · 특성 및 분석틀

주택상품화라는 용어를 사용하는 것과 주택사유화라는 용어를 사용하는 것에는 암묵적이든 명시적이든 차이가 있다. 영어문헌에서는 중국의 주택개혁을 표현할 때 사유화(privatisation)가 중심적으로 사용되고, 러시아와 동구의 주택개혁을 표현할 때 몇몇 연구에서 상품화(commodification)가 사유화와 혼용되고 있다[29]. 중국문헌에서는 법학 분야에서 사유화 문제를 제기하면서 특별히 주택을 포함시키는 경우를 제외하면 주택 사유화라는 용어를 사용하지 않는다. 중국에서 주택제도 변화를 지칭할 경우에는 "상품화"와 "사회화" , 또는 주택개혁이란 의미의 일반적 표현인 "팡가이(房改)"를 사용하고 있다[30].

이러한 용어의 혼용은 중국의 주택개혁이 개념적으로 확실히 규정되지 못했다는 것을 나타낸다. 영어문헌에서도 사유화를 사용하는 연구자와 상품화를 사용하는 연구자 사이에서 뚜렷한 태도의 차이가 나타나지는 않는다. 사유화라는 용어를 사용할 때는 암묵적으로 중국 주택개혁의 방향을 사유제를 기초로

---

29) 중국 주택개혁에 대한 연구에서는 commodification이란 용어를 사용하는 경우가 거의 없다. 오히려 분명한 사유화로 나가고 있는 러시아와 동구의 주택개혁에 한 연구에서 commodification이란 용어가 많이 사용되는 것은 특이할 현상이다. commodification이란 표현이 쓰여진 논문에는 Herrschel, Tassilo, 1999, "The changing meaning of place in post-socialist Eastern Europe: Commodification, perception and environment", The Geographical Journal, Jul 1999, vol 165(2), pp. 130-142. Mohr, Richard, 1998, "Commodification of Justice and the 'Re-Privatization' of Private Property", Commodification: Theories, Practices, Histories and Representations. 등이 있으며, privatisation이란 용어가 사용된 논문으로는 Andrusz, Gregory D., 1993, "Housing Reform in Russia: The Limits to Privatization," R.Allen Hays ed. Ownership, Control, and the Future of Housing Policy, pp.75-102. Zhang, Xing Quan, 1998, Privatisation: A Study of Housing Policy in Urban China, Nova Science Publishers, Inc. Zhang, Xing Quan, 2000, " Privatization and the Chinese housing model", International Planning Studies, Jul 2000, vol 5(2), pp.191-213 등이 있다. 문자적으로 "상품화"를 다시 commodification과 commercialisation으로 나누어서 고려하면 commercialisation은 이익을 내는 것에 중심을 두고, commodification은 상품이 아니었던 것이 상품으로 변해가는 최초과정을 중시한다.

30) 사회화란 두가지 의미를 지니고 있는데 첫째로, 사회보장의 관리주체가 단위로부터 사회나 정부기관으로 이전된다는 것과, 둘째로 사회보장이 상품화한다는 것이다. 중국에서는 단위의 외부를 '사회'로 지칭하는 관행이 있는데, 사회보장의 사회화란 이런 맥락에서 이해될 수 있다. (백승욱, 1997, 152)

하는 자본주의 시장경제로 전제하고 있다. 그러나 중국 주택상품화를 논의하기에 앞서서 주택사유화와 주택상품화의 차이를 명확히 하는 것이 필요하다.

1절 주택사유화와 주택상품화

1. 일반적 개념

개혁개방 이후 중국의 변화를 "시장화", "사유화", "분권화"로 설명한다. "시장화"와 "사유화"는 자본주의 체제와 밀접한 관계를 가지고 있다. 시장은 상품을 전제로 한다. 일반적으로 "시장화"를 언급할 때는 상품화의 문제가 어느 정도 해결되거나, 혹은 시장화 과정에 상품화를 포함시킨다. 그러나 토지와 노동력의 상품화는 일반적인 제품의 상품화와 다른 과정을 겪는다. 토지와 노동력의 상품적 속성은 일반적인 제품들이 갖는 자연스런 상품의 속성과 달리 강제적이고 의도적인 면을 포함한다. 따라서 이러한 문제는 초기 자본주의 시대를 분석할 때부터 지금까지 논쟁의 대상이 되어왔다.

가격이 없거나 무상으로 주어지던 것을 화폐를 통해 교환하는 대상으로 만드는 것이 "상품화"이다. "시장화"는 가격을 매개로 생산과 분배를 시장체제로 조절하는 것을 의미한다. "사유화"는 소유권에 관계된 것으로 사물의 배타적인 권한을 갖는 것이다. "사유제"를 주장하는 사람들은 진정한 의미에서 "시장화"란 서로 경쟁하고 다른 이익을 추구하는 경제주체들이 있어야 한다고 가정한다. 따라서 올바른 시장은 사유화를 이룸으로써 가능하다는 논리를 펼친다[31].

31) Heald and Morris(1984) 사유화를 4가지로 분석한다. denationalisation (국유기업 매각과 공공서비스의 축소) substitution(공공 서비스의 비용을 세금에서 요금으로) liberalisation(정부 통제의 약화) contracting out(공공 서비스를 사유기업에 넘겨줌) 으로 넓은 의미로 사유화를 표현한다. 이런 용법으로 사유화를 사용한다면 중국 주택개혁도 liberalisation으로서 사유화의 일종이라고 할 수 있다.

중국에서 주택사유화는 위에서 지적한 일반적인 "사유화" 의미 이상의 부담이 있는 표현이다. 중국은 사회주의 국가이다. 비록 '사회주의 초급단계론' 혹은 '사회주의 시장경제' 등 다양한 표현을 하면서 시장경제를 도입하고 있지만 이념적으로 분명히 사회주의를 표방하고 있다. 사회주의는 공유제를 기본으로 한다. 1998년 이후 중국의 헌법에는 공유제를 중심으로 다양한 소유제가 공존할 수 있다는 것을 허용하고 있다. 그러나 토지는 확고하게 국유 혹은 집체 형식의 공유제를 고수하고 있다. 토지의 사유화는 생산재의 근본인 토지에 대한 사유를 인정하는 것으로서 사회주의를 표방하는 국가에서는 정치적으로 어려운 표현이다. 실제로 1988년에 헌법에서 토지의 사용권을 판매할 수 있게 만들었기 때문에 토지 공유제를 훼손하지 않고도 토지를 매매할 수 있는 방법을 열어 놓았다. 이것은 국가가 토지 공유제에 대해 강한 의지를 가지고 있음을 반영하고 있는 것이다.

주택은 토지와 분리될 수 없다. 주택사유화는 주택과 분리될 수 없는 토지사유화와 밀접한 관계를 가지고 있으므로 중국에서는 주택사유화라는 용어를 사용하지 않고 있다[32]. 그러나 영어문헌에서는 공개적으로 주택사유화의 필요성을 지적하는 경우가 있다. 양(Yang,1998)은 주택문제를 해결하는 것이 바로 주택의 소유권의 확장으로 가능하다고 하였고, 세계은행(World Bank, 1992)도 소유권 문제를 첫 번째 고려 사항으로 지적하고 있다. 그러나 장(Zhang,1998)은 소유권은 주민들의 입장에서는 근본적인 문제가 아니라고 한다. 주민들이 그들이 거주하고 있는 집을 구입하는 이유는 미래에 대한 두려움, 즉 임대료가 지나치게 올라갈 것에 대한 두려움이 더 중요한 원인이라고 지적하고 있다. 그러나 상대적으로 주택소유권을 강조하지 않는 장(Zhang)도 논문 제목에서 중국 주택개혁을 사유화라고 표현하고 있다[33].

---

32) 연구자가 조사한 것으로는 1988년 7월과 8월 국무원 문건에 "주택제도개혁을 더 빨리 진행하고 공유주택을 판매하여, 점진적으로 주택 사유화를 실현해야 한다"(張元端 主編, 1991, 「中國房地産指南」)는 표현이 나온다. 그러나 "사유화"라는 용어는 1989년 천안문 사건 이후 공식적인 문건에서 다시 나오지 않는다.

33) Zhang(1998)은 기존 연구의 문제점으로 시장경제를 당연히 받아들이는 것을 지적하고 있다. 그러나 동시에 그러한 내용을 주장하는 연구의 제목을 Privatisation: A Study of Housing Policy in Urban China로 표현하고 있다.

물론, 상품화와 사유화를 철저히 구분하려는 것에 대한 반론도 가능하다. 첫째, 주택개혁을 사유화, 상품화 중 어떤 것으로 표현해도 동일한 개념의 서로 다른 양면이라는 주장이 있을 수 있다. 또한 상품화가 사유화의 전제 조건 혹은 사유화 과정의 일부분이라는 주장도 가능하다. 셋째, 중국에서는 주택에 대해 소유권을 이야기 할 때도 사유제라는 표현을 쓰지 않는다. 정치적인 부담과 "사유제"가 가지고 있는 부정적인 이미지 등이 남아있기 때문이다. 만약 이러한 정치적 부담과 부정적인 이미지 때문에 주택사유화라는 용어를 사용하지 않는다면, 그것은 언어적인 문제이고 문화적인 차이일 뿐 개념의 차이는 없다고 생각할 수 있다. 이런 반론들에 대답하기 위해서는 주택사유화와 주택상품화의 관계를 좀 더 깊이 들여다 볼 필요가 있다.

2. 주택사유화와 주택상품화의 관계

주택사유화라는 용어를 사용하는 사람들은 다수의 주택이 사유화되는 것을 주택개혁의 최종단계라고 가정한다. 즉, 주택이 상품화되고 시장화된 이후, 그 시장이 완전한 작용을 하기 위해 주택이 사유화되어야 한다는 것이다. 그러나 본 연구에서 주장하는 것은 주택에 있어서는 사유화가 상품화보다 먼저 일어나며, 상품화가 되는 것은 중국 주택개혁의 최종단계라는 것이다.

중국에서 상품주택을 시장가격으로 구매하여 주택의 소유권과 토지의 사용권(50-70년)을 가지고 있는 사람은 법적인 지위에 있어서 자본주의 국가에서 주택을 소유하고 있는 사람과 전혀 차이가 없다[34].

34) 50년 혹은 70년의 토지 사용기간이 끝난 후에 소유권이 어떻게 될 것인가에 의문이 있을 수 있다. 2법적으로는 토지 사용기간이 끝나면 다시 토지 사용권을 국가로부터 구입해야 한다. 중국에서 비공식적으로 토지 사용권을 판매하기 시작한 곳은 1984년 深圳이다. 일반적으로 주택은 70년의 토지 사용권을 받았고, 주상복합 건물일 경우는 50년 사용권을 받았다. 따라서 주택에 있어서 토지 사용권 기간 이후의 문제가 가장 먼저 대두될 곳은 深圳이고 그 시기는 2030년대 중반이 될 것이다. 상업용지는 30년의 사용권을 받은 곳도 있기 때문에 2010년 중반부터 다시 토지 사용권의 법적인 문제가 대두될 가능성이 있다.

그렇다면 주택을 구입한 사람은 모두 동일한 법적 지위를 갖는가? 중국의 주택 소유권에는 완전 소유권과 불완전 소유권이 있다. 시장가격으로 구매한 사람은 주택에 대한 점유권, 사용권, 수익권, 판매나 임대를 할 수 있는 권한(措置權), 등 주택에 관련된 4가지 권리를 모두 가질 수 있는 완전소유권자이다. 주택의 시장가격에는 토지 사용권이 이미 포함되어 있다. 불완전 소유권은 기업이나 소속 직장 혹은 정부에게 우대 가격으로 구입한 주택에 대해 행사할 수 있는 권한으로 공유주택을 구입할 경우 대부분 불완전 소유권을 갖게 된다. 이러한 주택이 시장에 나올 때에는 원래 그 주택의 소유권을 가진 단위 혹은 토지 소유권을 가지고 있는 정부와 판매이익을 공유해야 한다. 4가지 권리 중에서 점유권과 사용권은 가지고 있지만 조치권과 수익권은 제한된다.

계획경제 아래서 주택 소유권은 중요하지 않았다. 소유권이 누구에게 있는가가 중요한 것이 아니라 그 주택을 누가 점유하여 사용하고 있는가가 중요한 문제였다. 그러므로 실제 어떤 주택이 국가에 소유되고 어떤 주택이 단위나 집체에 소속되는지는 불분명한 경우가 많았다. 국가에서 직접 관리하는 주택은 해방전쟁 이후 혹은 건국초기 국민당과 관료자본가의 주택을 몰수하여 국가가 직접 관리하거나, 사회주의 개조운동을 통해 개인이 소유하고 있던 주택을 국가가 인수하거나, 혹은 그 후에 국가가 직접 투자하여 지은 주택들이 포함된다. 그러나 국가 소유 기업의 주택 중에는 국가 재정에서 무상 투자하여 건설한 부분도 있고, 기업이 투자하여 건설한 것도 혼재하고 있다. 기업이 투자한 자금 중에서도 예산내 자금과 예산외 자금으로 다시 나뉘어 지면서 주택이 누구 것인가는 더 복잡해진다.

누구 돈으로 건설하였는가, 혹은 토지 소유권이 누구에게 있는가의 문제는 계획경제 시기에 중요하지 않았다. 따라서 복잡한 과정을 통해서 소유관계가 불명확하더라도 그 주택에서 사용권을 행사할 주민이 결정되면 그것으로 더 이상 문제가 되지 않았다. 그러나 주택이 상품으로서 거래되기 위해서는 소유권의 문제가 분명하게 드러나야 한다. 상품으로 거래되기 위해서 법적인 소유관계가 분명해져야 한다면 일의 순서에서 소유권을 먼저 획득하고 판매행위가 이루어져야 한다. 이는 개인이 거주하고 있는 공유주택의 소유권(토지부분 제

외)을 구입하고 계속 거주하다가, 주택을 상품으로 시장에 내어놓을 때 토지 사용권까지를 완전히 매입하는 것에서 잘 나타난다.

주택상품화라는 용어를 사용해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국에서 주택이 상품으로 거래되기 위해서는 먼저 주택의 소유권이 분명하게 결정되어야 한다. 주택개혁의 목표가 주택시장을 통한 주택공급이라면, 사유화는 주택시장이 형성된 이후에 시장을 더 완전하게 하기 위해서 존재하는 것이 아니라, 시장에서 교환될 주택을 상품으로 만들기 위해서 먼저 있어야 하는 과정이다. 중국의 주택개혁은 그 시간과 논리 순서에서 사유화보다 상품화가 나중에 일어나고 있으므로 포괄적으로 표현하더라도 중국 주택개혁은 상품화 과정이다.

둘째, 토지와 노동력은 다른 상품과 달리 "상품화"하는 과정이 자연스럽지 못하다. 자본주의 초기에 노동력과 토지가 상품화하는 것도 일반 상품들과 많은 차이가 있었다.

셋째, 주택사유화는 자본주의적 시장경제로 나가야 한다는 것을 암묵적으로 지향하고 있는 목표지향적인 용어이다. 사유제라는 정치부담이 많은 용어를 사용하면서 중국의 주택개혁을 표현하는 것은, 사유제란 용어를 의도적으로 사용하지 않았다고 하여도, 이미 가치판단을 하고 있다. 즉 중국이 나가는 길이 사유제로 정해져 있다는 것으로 이해된다. 반면에 주택상품화는 객관적인 표현으로 중국에서 일반 도시주민들이 복지의 일종이 주택을 상품으로 사야하는 과정을 표현하는 말이다.

따라서 중국 주택개혁을 표현하는 용어로는 논리적으로 현실적으로 주택상품화가 더욱 적확하다. 영어권에서 일반적으로 사유화(privatisation)를 사용한다고 해도 중국 주택의 현실을 고려한다면 주택상품화로 구별해서 써야 할 것이다. 또한 중국 정부에서도 공식적으로 주택개혁의 목표를 상품화라고 규정하고 있다[35]. 중국의 주택개혁을 주택상품화로 정의하면 러시아나 동유럽 국가

35) 1994년 공포된 주택개혁의 지침서인 <住宅問題決定>에서 주택정책의 목표를 " 사회주의 시장경제체제에 적응하는 새로운 도시주택제도를 건립하여 주택의 상품화와 사회화를 실현한다" 라고 분명히 하고 있다.

<표 3> 주택개혁의 두 가지 표현

		주택사유화	주택상품화
용어	영	privatization	commodification
	중	-	住宅商品化(社會化)
완결조건		법적인 보장(등기)	시장에서 거래
재산권	건물	소유권	사용권, 소유권
	토지	소유권	사용권
경제체제 전환기에 적용 문제		용어 사용에 부담	복지정책과 모순
		목표지향적	현실지향적

들의 주택개혁을 주택사유화로 규정할 수 있고, 비교에 있어서도 분명해지는 장점도 있다. 주택사유화와 주택상품화의 차이점을 정리하면 아래 <표 3>과 같다.

전통적 계획경제에서 주택은 상품이 아니었다. 국가의 자산으로서 공장이나 설비기계와 마찬가지로 취급되었다. 따라서 생산, 분배, 유통, 소비 모두 국가계획에 의해서 통제되었다. 주택을 실물로 분배한다는 것은 인간의 가장 기본적인 생존수단을 국가가 통제하는 것이고 개인은 국가에 의존하게 된다. 이런 상태에서 주택은 상품이 아니었다. 국가의 입장에서는 고정자산 투자였고 단위의 입장에서는 임금의 변화된 형태였으며, 개인의 입장에서는 복지의 일종이었다. 중국의 주택상품화는 이런 상태에 있는 각각의 행위주체에게 주택의 상품 속성을 재인식시키고 시장 속에서 가격에 따라 유통되는 "상품"을 만드는 과정이다.

2절 경제체제와 주택상품화

주택개혁은 중국에서만 일어난 것도, 중국의 개혁에서 일어난 유일한 사건도 아니다. 시장경제 속에서도 그리고 비슷한 시기에 경제체제를 전환하고 있는 러시아와 동유럽 국가들도 주택개혁을 추진한 경험이 있거나 추진하고 있다. 중국의 주택상품화는 다른 나라들의 주택개혁과 비교해 봄으로써 더 분명히 그 특색이 드러난다. 또한 중국에서 일반제품들을 상품화할 때 일어나는 현상이나 정부의 전략을 이해한다면 주택상품화가 일반제품과 다른 좀 더 구체적인 특성도 구별할 수 있을 것이다.

1. 시장체제 내부에서의 주택개혁

서구 자본주의 국가에서도 시장에 의해서만 주택이 공급되는 것은 아니다. 정부와 비영리 부분에 의해 제공되는 저소득층을 위한 영구 임대주택 등 공유주택이 있다. 영국에서는 1970년대 말부터 공유주택인 영구임대주택을 세입자들에게 우대가격으로 판매하는 주택사유화 정책을 실시했다. 본 연구에서는 영국의 주택사유화 정책이 중국의 주택개혁과 대비되는 면과 그 영향만을 중심으로 기술한다.

영국의 주택사유화 과정과 중국 주택상품화 과정의 가장 큰 차이점은 영국은 시장경제 내부에서 공유주택을 사유화한 것이고 중국은 사회주의 계획경제의 토대에서 주택상품화를 시도한 점이다. 시장이 일반화되어 있고, 주택을 공급받는 대상자들이 일반인들과는 차별되는 복지라는 점을 인정하고 있었다는 것은 공유주택을 개혁하는데 무형의 기초가 된다. 영국의 주택사유화는 일부 계층에 대한 복지의 축소를 의미하고 사회 전체에 미치는 영향은 상대적으로 적다. 그리고 시장에 의한 주택 공급과 소비가 새로운 경제체제나 제도의 도입 없이도 가능하다는 점이다.

영국의 주택사유화 과정은 주택상품화 과정을 거치지 않아도 가능한 일이다. 공유주택을 제외한 일반주택은 모두 상품으로 존재하고 시장에서 거래가 이루어지고 있기 때문에 주택의 상품적 속성을 새로 인식시키지 않아도 되는 것이다.

영국과 중국 주택개혁의 공통점은 정부의 부담을 줄이기 위해서 주택개혁을 실시했고, 그 결과 정부의 부담이 줄어들었다는 것이다. 영국 주택사유화가 중국 주택개혁에 미친 영향은, 중국이 주택개혁의 모델로서 싱가폴과 홍콩의 주택정책을 고려하면서 영국적인 틀을 받아들였다는 점이다. 특히 싱가폴의 정부와 기업, 개인이 함께 하는 주택부금(公積金)제도는 1991년 상해에서 시작되고 1994년 전국으로 퍼져 나가게 된다[36].

2. 경제체제 전환기의 주택개혁

계획경제 속에서 주택 소유권이 국가 또는 집체에 있는 경우 시장체제 속에서의 주택개혁과는 다른 문제들이 발생한다. 대표적인 사회주의 국가였던 러시아와 중국은 시장경제를 향해 나간다는 동일한 목적이 있었지만 다른 방식의 개혁과정을 선택한다. 주택개혁에 있어서도 러시아는 "주택사유화"의 길을, 중국은 "주택상품화"의 길을 선택한다. 동구유럽의 국가들도 각각의 조건과 환경에 따라 독특한 모습을 보여주기도 하지만 크게 보면 러시아와 같은 방향으로 주택개혁을 추진하고 있다. 현실세계에서 경제체제 전환기에 있는 국가들이 취하고 있는 주택개혁을 주택 신규수요의 크기에 따라 분류하면 소극적 주택개혁과 적극적 주택개혁으로 유형화할 수 있다.

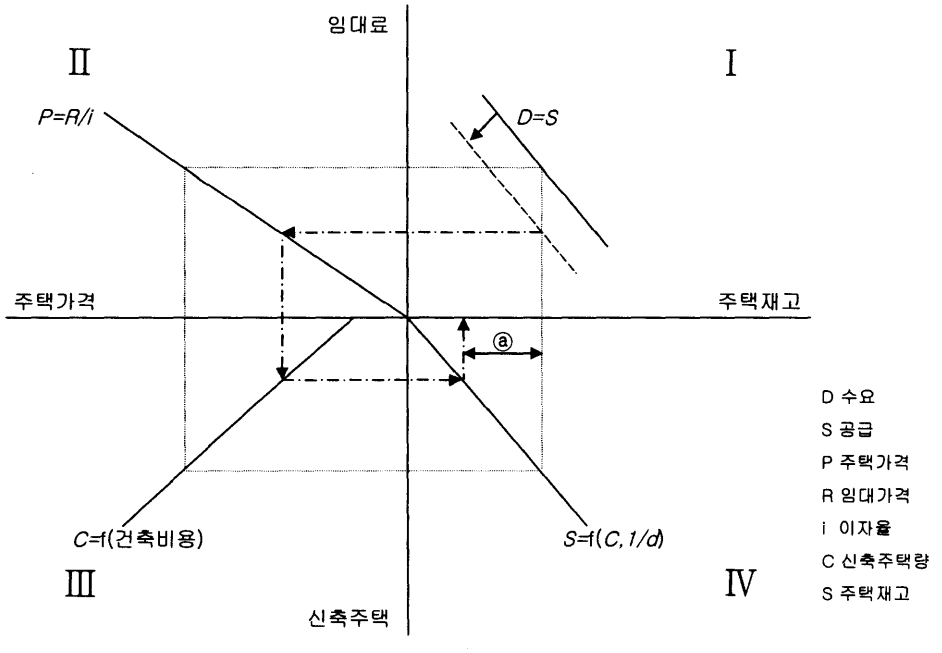
---

36) 공적금제도는 싱가폴의 Central Provident Fund를 모방한 것이다. 상해에서 시작된 공적금제도를 1998년 현재 시행하고 있는 도시는 전국에 33개 정도로 추정된다(中房指數系統辦公室 경리 文建軍 인터뷰 내용:1999. 4. 23).

1) 소극적 주택개혁

경제체제 전환기에 있는 국가에서 기존의 주택공급 물량이 충분하고 신규수요가 적을 때 적용할 수 있는 방법이다. 계획경제에서 주택건설이 일정 수준 이상 공급이 끝난 상태이고, 도시화 과정도 성숙단계에 들어간 국가들의 주택개혁 목적은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 주택관리 유지에 들어가는 국가보조금을 경감함으로써 재정적인 부담에서 벗어난다. 둘째, 주택공급과 수요를 시장 속에서 해결하도록 법적 제도적 장치를 만든다.

두 가지 목적을 실현하기 위해서 러시아로 대표되는 국가들이 선택한 방법은 주택의 완전한 사유권을 개인에게 주고, 국가 보조금을 완전히 삭감하는 방식이었다. 레노드(Renaud,1994)는 러시아의 주택개혁을 <그림 4>와 같이 설명하



<그림 4> 임대료와 주택공급 (I)

였다. 먼저 이 그래프를 이해하기 위해서 일사분면부터 사사분면까지 각각의 그래프가 나타내는 의미를 요약하면 다음과 같다. 일사분면은 주택의 수요와 공급을 나타내고 수요와 공급이 일치하는 부분에서 이사분면의 주택가격과 임대가격이 균형을 이루게 된다. 이때 주택가격은 임대가격을 이자율로 나눈 가격이 된다. 이 가격은 다시 삼사분면의 일정한 함수를 통해서 주택건축비용을 통과하여 신축주택량이 되고 여기서 결과된 신축주택량은 사사분면의 함수를 통해서 주택재고가 되면서 일사분면의 수요공급선에 조응하게 된다. 공급과 수요가 일치하는 지점에서 주택의 가격과 임대료가 평형을 이루고, 다시 주택건축비용과 재고가 균형을 이룬다는 것을 나타내고 있다.

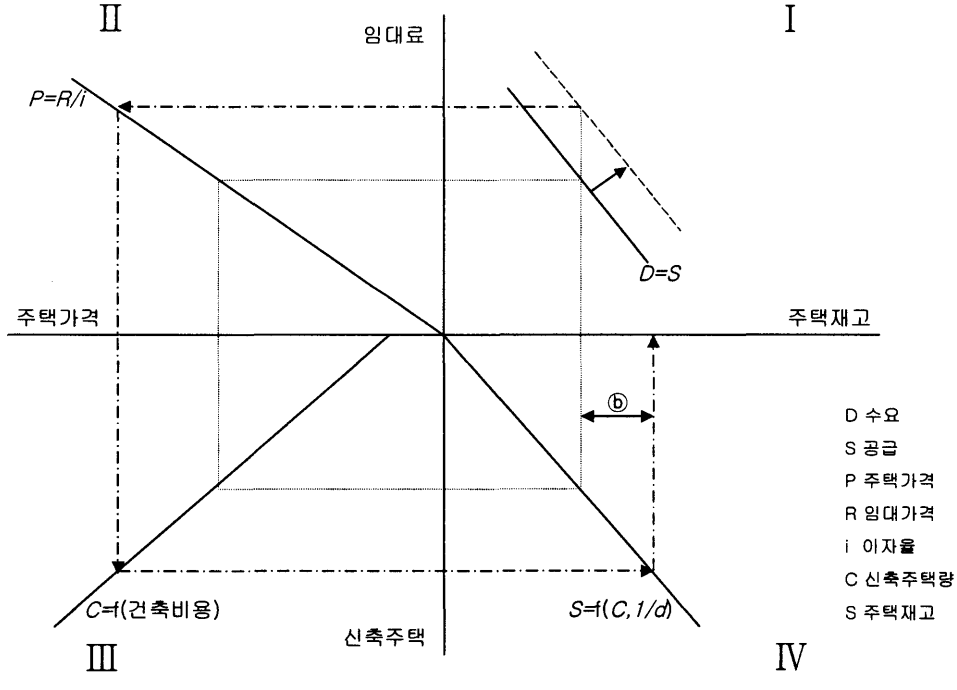
레노드는 <그림 4>의 일사분면(Ⅰ)에서 과거 계획경제에서 부담하던 주택보조금에 해당하는 금액만큼을 감소시키면 수요가 줄게 되고, 그에 따라서 임대가격과 주택가격이 하락하게 된다고 설명하고 있다. 그 결과 주택의 신규건설이 줄어들게 된다. 이것은 주택재고량을 감소시키고 신규주택 수요가 발생하면 임대료가 조정되어 주택이 시장의 조절을 받게 된다. 그는 <그림 4>에서 ⓐ만큼이 정부보조 삭감으로 발생한 신규공급에서 부족한 부분이라고 설명한다. 레노드는 러시아 주택시장에서 아직 제이사분면(Ⅱ)의 조정이 불확실하고 이곳이 러시아 주택을 이해하는데 블랙박스라고 표현하고 있다.

러시아는 사회주의 국가였지만 이미 도시화가 진행되어 성숙기에 들어갔으며, 인구의 자연증가도 감소하고 있는 추세이다. 비록 오랜 시간 주택 대기자 명단에 들어있는 사람들에 대한 부담이 있었지만 신규공급 문제를 중시하지 않았다. 또한 시장이 모든 것을 해결해 줄 것이라는 확신이 1990년대 초 러시아 정책결정자들의 일반적인 입장이었다. 러시아에게 필요했던 것은 시장이 제대로 작동할 수 있도록 소유권을 확실히 보장하고 주택보조금을 삭감하는 것이었다. 러시아는 사회주의 노선을 유지하지 않고 급속한 정치개혁을 받아들였다. 따라서 1991년에서 1992년까지 관련법들을 일시에 서구 자본주의 국가들을 모델로 하여 보완할 수 있었다. 처음에는 별로 반응이 없었던 주민들도 1994년 연말까지 대부분 새로운 제도 속으로 들어와서 자신이 거주하고 있는 주택의 법적인 소유자가 되었다.

2) 적극적인 주택개혁

중국은 개혁개방을 추진하던 1980년대 초 도시 주택문제가 최악의 상태였다. 정부는 더 이상 예산으로 주택을 공급할 수도 없었고, 사회주의 노선을 포기하지도 않았다. 중국 정부가 원한 것은 도시주민의 거주환경을 개선할 자금을 만들고 주택을 공급하는 것이었다.

중국이 선택한 방법은 20년 동안 다양하게 나타나지만 크게 보면 임대료 상승을 통해서 시장공급체제를 완성하는 것으로 요약할 수 있다. <그림 5>는 <그림 4>의 모델에 중국 입장을 대입해 본 것이다. 중국은 러시아와 반대의 입



<그림 5> 임대료와 주택공급 (Ⅱ)

장에 서있다. 중국은 새로운 임대수요가 증가하고 있기 때문에, 임대료를 상승시켜서 주택가격을 높이고 그에 따라 신규주택건설이 증가하면 주택재고량이 늘어날 것을 예측하고 있다.

일사분면의 수요공급선을 임대료의 상승으로 증가시키면, 이사분면에서 주택가격이 상승하고 그에 따라서 삼사분면의 주택건설량이 증가하게 된다. 그러면 사사분면에서 ⓑ만큼의 주택이 임대료 상승의 효과로 나타난다.

문제는 제이사분면(Ⅱ) 시장이 블랙박스라는 점이다. 공급을 축소하는 소극적인 정책에서는 블랙박스를 이해하지 않아도 괜찮지만, 공급을 증가시키려는 입장에서는 제이사분면이 작동하지 않으면 의도한 결과를 기대할 수 없다. 중국 주택개혁이 20년 이상의 시간을 끌며 진행되고 있지만 러시아의 주택개혁이 4년만에 이루어진 것은 제이사분면의 문제라고 할 수 있다. 임대료와 주택가격이 시장에 의해 조절되도록 노력하는 과정이 중국 주택개혁의 역사이다.

3절 일반 상품의 시장화 특성

사회주의 시장경제를 표방하는 중국의 개혁은 일반적으로 성공했다고 보여진다. 어떤 방법으로 계획경제에서 시장경제로의 이행에 성공하였는지에 대해서는 연구자마다 다양한 의견을 제시하고 있다. 본 연구에서는 주택문제와 대비하기 위해서 중국의 시장화 전략을 두 가지로 유형 구분하였다.

개혁개방 초기 이후 중국의 발전은 시기와 지역에 따라서 다양한 모습을 하고 있다. 1980년대 중후반 향진기업(鄕鎭企業)이 발전하던 지역들도, 각각의 지역에 따라 소유구조 또는 기업관리 방식에서 많은 차이를 가지고 있다. 다양한 성격을 가진 상품의 수요와 공급의 조절기능을 계획에서 시장으로 이행할 때, 일반적인 특성을 찾는 것은 힘들다. 따라서 이 절의 목적은 중국의 다양한 상품들의 시장화 과정을 일반화하려는 것에 주목적이 있는 것이 아니라 주택

이 상품화하는 과정을 더 정확하게 이해하기 위해서 주택 이외의 상품들의 일반적 상품화 구조를 도출하는 것에 있다.

중국에서 상품의 종류와 상관없이 계획경제 아래서 중앙집권적인 통제를 받았던 모든 제품들은 두 가지 기본적인 방식으로 시장화 과정을 거친다고 가정한다. 이 두 가지 방식은 제품에 따라 차이가 나는 면도 있지만 전반적으로는 상품가격을 중심으로 보는 것과 소유제 구조를 중심으로 보는 시각의 차이를 가지고 있다.

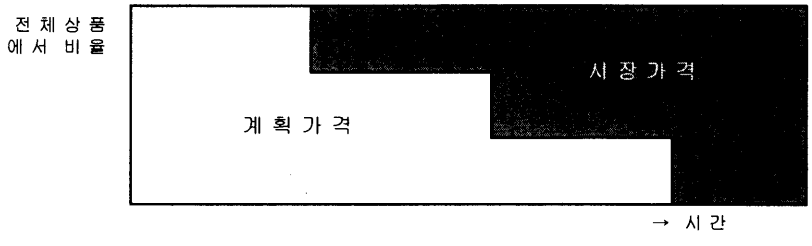
첫 번째, <가격조정을 통한 시장화>는 대상 제품의 일부를 계획가격(命令價格, 指導 價格)에 묶어 놓고 부분적으로 시장가격을 도입함으로써 초기에 대상 제품 전체에서 시장가격의 영향을 의도적으로 작게 만들고, 점진적으로 시장가격의 비율을 높여서 자연스럽게 모든 제품이 시장가격에 의해 조절되도록 하는 방식이다. 의류나 전자제품과 같은 품목들은 이러한 과정이 비교적 짧았고, 양식이나 원유같이 중요한 생산품에 대해서는 10년 정도 완만한 변화과정을 겪게 된다. 이 과정을 그림으로 표현하면 하면 <그림 6>의 첫 번째 것처럼 나타난다. 농수산물이나 원재료 같은 것은 생산공장의 소유구조와 무관하게 <가격조정을 통한 시장화>만으로 시장화가 가능하다.

두 번째, <다양한 소유제 도입을 통한 시장화>가 있다. 이 방식은 초기에 공유제 부분을 강제로 축소하지 않고 새로 증가하는 비공유제 부분(사영기업, 외자기업 등)을 통제하지 않는 방법이다. 시간이 흐름에 따라서 비공유제 부분이 자체 경쟁력을 갖고 점진적으로 전체에서 차지하는 비율이 높아지게 되면, 공유제 부분은 동일한 시장에서 비공유부분과 경쟁을 하게 된다. 그 과정에서 비효율적인 국유기업은 구조조정을 하게 된다. 공유제 부분이 점차 시장체질에 적응하면 공유제의 비효율적인 부분도 개선되고 그 과정에서 일부 적응하지 못하는 기업들은 개인이나 외국기업에 판매하려는 방식이다.

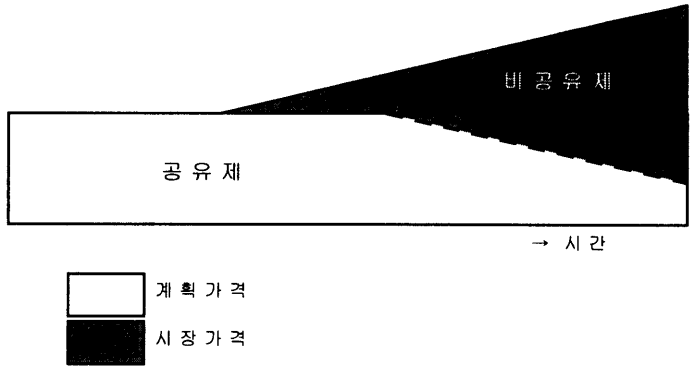
두 가지 방법 모두 기존체제에 충격을 적게 주면서 시장체제에 적응해나가는 방식이지만 그 사용목적과 내용에 차이가 있다. <가격 조정을 통한 시장화>는

생산한 곳이 국유기업이든 사영기업이든 상품의 가격과 질로서 경쟁을 하게 되고 그 결과가 기업의 효율성을 검증하게 하기 때문에 정부에서 사용하기에 비교적 수월한 방식이다. 단지 유통문제와 시장을 비교적 건전하게 유지할 수 있다면 어떤 제품에 대해서도 효율적인 방식이다. 양곡이나 원유 등이 이런 절차를 밟아서 시장체제로 들어왔다.

▣ 가격 조정을 통한 시장화



▣ 다양한 소유제 도입을 통한 시장화



<그림 6> 일반적 시장화 전략

반면에 <다양한 소유제 도입을 통한 시장화>는 상품의 시장화만을 고려한 것이 아니라 그 제품을 생산하는 기업의 속성까지 고려한 방법이다. 국유기업들은 구조적인 문제들을 가지고 있다. 비국유기업과 경쟁할 때 구체제에서 물려받은 과중한 노동자를 부양해야 하고 또한 국가에서 요구하는 일정부분의 생산을 싼 가격에 공급해야 했다. 이런 상황에서 강제로 시장에서 비공유부분과 경쟁한다면 대부분의 국유기업들은 손실을 입을 가능성이 많고 그것은 곧바로 정부의 부담이 된다. 따라서 <다양한 소유제 도입을 통한 시장화>는 이런 부작용을 막으면서 공유부분이 시장에 적응할 수 있도록 하는 방식이라고 할 수 있다. 공유부분을 일시에 사유화하였던 러시아나 동구와 대비하면 중국의 특성이 잘 나타나는 방식이다.

주택 이외 부분에서 비교적 성공적이었던 위의 두 가지 방식은 오히려 중국의 주택개혁에 걸림돌이 되었다. 주택은 일반 상품과 달리 장시간의 상품화 과정이 필요하고, 특별한 조건들이 충족되어야 한다. 3장 2절에서 살펴볼 것처럼, 혼합분배 시기의 주택 시장화는 그 실패 원인을 위의 두 가지 방법의 잘못된 적용으로 설명할 수 있다.

4절 중국 대도시 주택상품화의 분석틀

1. 정책 : 주택분배제도, 토지제도

중국의 주택상품화 과정을 이해하기 위한 일반적인 접근방법은 정책을 연구하는 것이다. 구체제의 유산을 청산하고 새로운 주택제도를 설립하는데 정책의 역할은 중요하다. 또한 새로운 법과 정책이 계속해서 만들어지고 시행되기 때문에 각각의 정책의 배경과 의미, 실행의 결과를 분석하는 것은 필요한 일이다. 그러나 정책을 중심으로 연구하면 중국 주택개혁의 시기 구분을 하기가 어려워진다. 다양한 측면에서 중요한 주택관련 정책들이 쏟아져 나오고 있기 때문에 하나의 기준을 가지고 전체 주택정책의 변화를 설명하기 어렵다. 대표

적인 중국 주택개혁 연구자인 양(Yang,1998)도 중국 주택정책에 대한 저서에서 시대구분을 1980년대, 1990년대로 나누어서 설명하고 있다. 그 외의 대부분 중국 주택연구에서는 계획경제시기와 개혁개방시기로 나누어서 정책을 비교하고 있다. 이러한 분석방법은 개혁개방을 중심으로 계획과 시장이라는 두 가지 특성을 극명하게 대조하는 장점을 갖고 있는 반면, 주택문제를 지나치게 단순화하고 개혁개방 이후 20년간의 주택개혁 기간의 변화를 설명하지 못한다는 단점이 있다.

그렇다면 무엇을 기준으로 주택정책의 역사적 과정을 구분할 것인가? 본 연구에서는 중국 주택개혁의 과정을 분배방식으로 구분한다. 그 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 중국 주택정책의 공식적인 목표인 주택상품화를 이루기 위한 조건으로 실물분배가 남아 있으면 안되기 때문이다. 앞에서 언급한 것처럼, 서구 국가들에서도 저소득층을 위한 공공주택이 있다. 그러나 서구 국가들의 공공주택은 대다수의 주민을 대상으로 하는 것이 아니다. 또한 중국에서 일반주민에 대한 실물분배가 지속되는 한 주택상품화와 주택공급과 수요의 시장조절도 불가능하다. 둘째, 현실적으로 1998년 실물분배 포기 선언이 있었고, 그 시기 이후에 주택과 관련된 구매양식과 공간입지가 확연한 차이를 보여주기 때문이다.

중국의 주택개혁은 일반적으로 시장경제에서 중요한 위치를 차지하고 있는 부동산 개발업체의 등장과 금융제도의 변화 등, 새로운 제도나 정책을 기준으로 시기구분을 하는 것이 적절하지 않다. 주택개혁에 있어서, 이질적인 제도나 현상은 구체제의 영향으로 남아 있는 부분의 변화를 설명하지 못한다. 오히려 과거체제의 유산이 어떤 형식으로 변형되어 가는가를 보는 것이 중요하다. 중국은 과거 계획경제의 토대였던 사회주의 이념을 형식적이라도 유지하고 계획경제를 도입하고 실행했던 공산당이 계속해서 정권을 가지고 있다. 과거체제의 변화에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 또한 주택은 단기간의 유통으로 소모되고 재생산되는 상품이 아니기 때문에 더욱 그러하다.

계획경제에서 중국의 주택제도는 생산보다 분배가 더 중요한 역할을 하였다.

필요에 따라서 공급이 이루어진 것이 아니라 생산에 따라서 분배를 했다. 분배는 무상으로 이루어지는 복지개념의 방식이었다. 이러한 분배의 기본 골격은 1998년 6월까지 지속되었다. 중국의 일반적 시장화 전략에서 지적하였던 두 가지 방식이 모두 활용되었지만 주택분배제도는 20년의 시간이 흘러도 강한 생명력을 가지고 있었다. 복지개념의 주택이 갖는 큰 장점 혹은 다른 정치경제적인 요인이 있을 가능성이 많다.

다른 한편, 주택정책의 변화는 토지제도의 변화를 전제로 한다. 중국에서 도시토지는 도시계획 범위 내의 경우 모두 국가소유이다. 근교구나 원교구·현의 농지와 농민이 거주하는 주택의 토지는 집체소유이다. 그러나 도시가 확대되면서 농지는 집체소유에서 국가소유로 전환된다.

토지정책의 변화의 핵심은 토지 사용권 판매에 있다. 1988년에 헌법을 개정하여 토지 사용권 판매의 길을 연 이후에 토지는 가격을 갖게 되었다. 토지가격은 도심으로부터의 거리에 따라서 가격이 하락하게 된다. 1992년에 제정된 북경시 토지 사용권 가격은 시장경제가 성숙한 도시의 토지가격보다 미분화되었지만, 거리에 따라 조락하는 모습을 보여주고 있다. 이러한 토지속성의 변화는 주택상품화 과정에서 행위주체의 변화와 함께 도시 내부의 공간변화에 주요 변수가 된다.

2. 행위주체 : 공급주체와 소비주체

개혁개방이 진행되면서 계획체제부터 있었던 행위주체들의 위치와 역할이 변화하였다. 또한 시장체제가 도입되면서 새로운 행위주체들이 등장했다. 주택제도에도 구체제에서 주요한 역할을 수행하던 정부와 주택공급을 책임지던 단위들의 역할이 변화되고 도시주민들과 농민들도 새로운 역할을 감당하고 있다. 구체제에서는 존재하지 않았던 외래인구와 부동산 개발업체들도 새로운 주택제도에서는 소비자와 공급자로서의 역할을 담당하고 있다[37].

시장경제에서는 소비자가 중심이 되는 체제가 형성되어 있다. 반면, 사회주의 계획경제의 주택제도에서는 공급자가 우선된다. 사회주의 계획경제에서는 낮은 정부 임대료와 절대적 공급부족으로 다수의 수요자가 주택이 공급되기를 기다린다. 이러한 주택제도에서 소비자는 능동적인 역할을 수행할 수 없다. 경제체제 전환기에는 공급자의 영향력이 남아 있는 상태에서 소비자의 영향력이 점점 더 증가하는 경향을 나타낸다[38].

본 연구에서는 공급자로서 단위와 부동산 개발업체를 선정하고 소비자로서 도시주민과 농민, 외래인구를 설정하고 있다. 단위와 도시주민 농민은 계획경제에도 존재하던 행위주체이고 외래인구와 부동산 개발업체는 개혁개방 이후에 새로 등장한 행위주체이다. 이상의 5개의 행위주체들이 주택정책의 변화에 따라서 어떠한 대응을 나타내는가를 살펴본다.

외래인구는 실제적으로 도시에 거주하고 있고, 주택시장의 잠재적인 소비자로

---

37) 주택개혁에 관련된 다양한 주체들은 중국 지역에 따라 다른 역할을 하고 있다. 경제특구와 광동(廣東)성, 1990년대 푸동(浦東)개발 이후의 상해에서는 외국자본과 투자개발회사들의 역할이 중요하고, 소성진에서는 외래인구의 역할이 중요하다. 그러나 북경과 중국의 일반적인 대도시에서는 외래인구와 외국투자개발업체와 같은 새로운 행위주체들의 영향력이 상대적으로 적다.

38) 계획경제 주택 분배제도에서 가장 중요한 역할을 한 주체를 국가와 단위, 개인으로 나누어 생각할 수도 있다. 정부라는 용어를 사용하지 않고 국가라고 할 수 있는 것은 두 가지 이유가 있다. 첫째, 과거체제에서는 당이 정부고 곧 국가였다. 중앙집권적 사회주의 체제에서 당과 정부는 분리되어 있지 않았다. 공산당은 전체 노동자, 인민을 대표하는 정당으로 인식되고 당이 곧 국가를 대표했다. 둘째 이유는, 인민들이 주택에 대해서 언급할 때, 정부나 당이 자신에게 주택을 분배해 주었다고 표현하지 않고 국가가 주었다고 표현하기 때문이다. 두 번째 이유는 첫 번째 이유와 논리적으로는 상충되지만 일반 도시주민들이 주택을 공급해주는 주체로서 당이나 정부보다 상위 개념을 생각하고 있다는 사실이 중요하다. 사회주의 국가에서는 마땅히 주택을 공급해 주어야 한다는 생각이 그 저변에 깔려있다.

그러나 이러한 구분은 국가가 행위주체로서 행동하는 양식을 정책 이상으로 조사하기가 어려우며, 동시에 단위를 국가와 구분하여 분명한 독립된 주체로 설정하는데 문제가 발생한다. 또한 소비자를 개인으로 묶었을 때, 개인에 포함되는 도시주민과 농민, 외래인구의 구분이 모호해지는 위험을 포함하고 있다.

서 중요하다. 주택공급과 수요에서 시장체제가 정착한 곳이라면 외래인구의 증가가 전체 주택시장에 미치는 영향이 매우 크다. 일반적으로 중국 도시 주택문제를 연구할 경우 계획경제에서의 행위주체들이 경제체제 전환기에 변화하며 적응하는 방식에 관심을 가지기 때문에 과거 분배제도 범위에 포함되지 않은 새로운 주체들은 중요 행위주체로 간주되지 않는다. 그러나 본 연구에서는 현실적으로 주택개혁에 중요한 부분을 담당하고 있는 외래인구와 부동산 개발업체의 중요성과 미래 주택시장에 미칠 영향력을 고려하여 두 행위주체의 특성을 살펴본다.

단위(單位)는 중국의 독특한 제도이다. 단위는 건국 초에는 국가기관이나 직속 사업부분을 지칭하는데 사용되었다. 1950년대 사회주의 개조운동과, 1960년대 문화대혁명, 1970년대의 중앙집권적 경제체제의 강화를 거치면서 도시의 사업부분의 대부분이 국유화 혹은 집체화 되었다. 이러한 과정에서 단위라는 용어의 사용범위는 점점 확장되어 모든 직장을 통칭하는 것처럼 사용되고 있다. 1970년대 중반까지는 국가에서 직접 각 단위의 주택건설에 개입하는 경우가 많았는데, 심각한 주택부족 현상이 일어나고 국가가 제공한 주택건설자금이 부족해지면서 단위 내의 주택문제는 단위 안에서 해결하는 경향이 많이 생겨났다. 개혁개방 이후 2001년에 이르기까지 국가와 개인 사이에서 중요한 역할을 하고 있는 것이 단위이다.

소비주체를 도시주민, 농민, 외래인구로 나누었을 때 고려해야 하는 점으로 각각의 주체를 개인으로 볼 것인가 아니면 가구별로 분석할 것인가라는 문제가 있다. 중국에서 주택분배는 개인을 대상으로 하기보다는 개별 가구에게 주어진다. 부부가 같은 단위에서 일을 하는 경우는 당연히 주택 하나가 분배되는 것이 원칙이었고, 다른 단위에서 근무할 경우에도 남자 한 쪽 단위에서 주택을 분배하는 것이 관행이었다. 또한 구체제에서 개인이 행위주체로서 할 수 있는 범위가 적었다. 그렇지만 주택분배의 최종 대상자가 가구를 통한 개인이라는 사실은 변하지 않는다. 따라서 본 연구에서는 가구 단위의 기준을 사용하지 않고 개인별 인구통계 자료를 사용한다.

본 연구에서는 주택과 관련된 중요 행위주체로서 소비주체와 공급주체를 구분하고 각각 도시주민, 농민, 외래인구를 소비주체로서 단위와 부동산업체를 공급주체로서 설정한다. 그리고 이러한 분석틀을 통해서 각각의 주요 행위주체가 주택개혁 기간동안 어떻게 대응하며, 서로의 관계가 어떻게 변화하는지를 살펴볼 것이다.

3. 공간 : 도심, 근교구, 원교구 · 현

주택정책 변화에 따른 행위주체의 변화는 공간에 차별적으로 투영된다. 공간에 차별적으로 투영되는 원인은 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 토지 사용권을 판매하는 토지제도의 변화는 중국 대도시의 공간적 속성을 근본적으로 변화시킨다. 특히 도심으로부터의 거리가 토지가격에 반영되면서 도시 토지사용에 대한 수요과 공급이 시장원리에 따르게 되었다. 둘째, 소비 행위주체들의 구성이 지역에 따라 차이가 있으므로 도심, 근교구, 원교구 · 현에 동일한 주택정책이 차별적인 현상으로 나타나게 된다.

주택건설은 도시 경관을 바꾸었다. 주택은 토지에 고착되어 있다. 따라서 주택이 건설되는 위치에는 인구이동이 발생하고 도시 공간구조는 인구의 이동으로 완결된다. 인구이동은 체제와 무관하게 주택의 공간적 패턴을 보여주는 적합한 변수이다.

그러나 서구국가들과 경제체제 전환기에 있는 중국은 인구이동에 있어서도 몇 가지 차이를 나타낸다. 서구국가에서 인구이동은 주택구입과 주택임대를 통해서 나타난다. 주택에서 주택으로의 이주과정은 개인과 시장 사이의 관계로 요약된다. 중국 대도시에서 이주는 두 가지 다른 기제를 통해서 나타난다. 첫째, 주택의 무상분배를 통한 이주이다. 이러한 이주과정은 정부와 단위의 계획에 의해서 통제된다. 둘째, 사회주의 시장경제로 변화하는 과정에서 단위와 개인이 주택을 구매하고 임대하는 이주이다. 이것은 시장의 지배를 받는 부분이다.

계획과 시장이 혼합된 경제체제 전환기에 있는 중국은 경제 사회 각 분야에서 두 가지 경제체제의 특성이 맞물리고, 경쟁하는 현상이 일어난다. 따라서 주택 공급이 충분하다는 가정을 하고, 인구의 이동과 분포가 이주자 개인의 지위, 수입, 수요, 행위 등에 의해 결정된다고 설명하는 이론은 중국 대도시 인구이동을 전체적으로 설명할 수 없다. 중국의 인구이동에 대한 연구는 주택 공급 제약요소와 개인이 선택할 수 있는 주택 범위에 뚜렷한 한계가 있다는 것을 전제로 해야 한다[39].

시장을 통해서 수요와 공급이 조절되는 국가에서는 특별한 경우를 제외하면 유효수요가 있는 상품은 그에 상응하는 공급이 있다. 따라서 서구국가의 인구이동 연구는 일반적으로 주택 공급이 충분한 것으로 가정하고, 이주민이 각각의 수요와 경제력 범위 내에서 "왜, 어떻게 이주를 결정하고 목적지를 선택하는가"라는 문제가 중심이 된다. 경제체제 전환기에 있는 중국에서 주택과 인구이동의 관계는 서구국가들보다 정부의 영향을 더 많이 받고, 호구제도와 단위제도 등 제도적 측면에서 제한되는 요소들이 상대적으로 분명하게 나타난다.

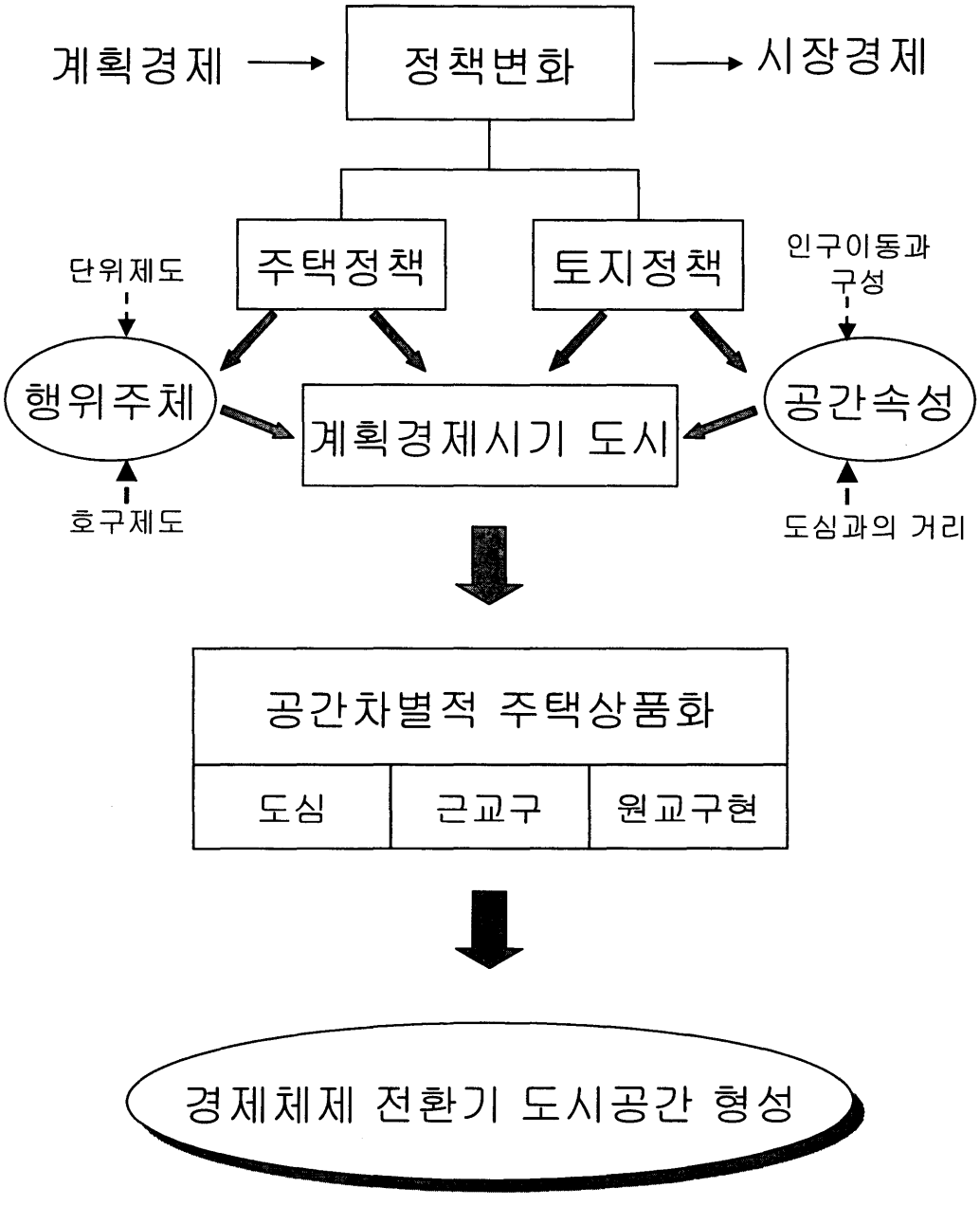
주택상품화의 관점에서는 공유주택에서 최초에 인구이동이 일어나는 시점이 중요하다. 공유주택을 구입하여 일부 사용권을 획득하였다고 하더라도, 진정한 상품화가 일어나는 순간은 매매를 통해 인구이동이 일어나는 시점이기 때문이다. 그렇지만, 강제적 인구이동은 새로 이주한 주택도 공유주택인 경우가 많기

39) 도시발전과 인구이동은 밀접한 관계를 갖는다. 도시 발전초기 도시인구의 변천은 농촌에서 도시로 이주하는 것과 도시화 과정으로 나타난다. 서구에서 이루어진 인구분포와 인구이동에 대한 연구는 1960년대 중반이전에는 전입자의 사회지위, 가정 경제상황과 그에 따른 인구 분포를 중심으로 연구하였고, 1960년대 중반 이후에는 수량분석과 행위분석의 각도에서 출발하여 이주와 인구분포의 공간적 특성, 수량모식, 이주행위 등을 연구하였다. 1970년대 중반이후에는 사회구조를 심층분석하여 이주와 인구분포를 연구하였고, 주요내용은 사회경제발전의 영향, 계급 정치요소 등이 인구이동과 인구분포에 미치는 영향이 중심이 되었다. 서구에서 연구를 중국의 인구이동과 주택 측면에서 평가한다면 다음과 같은 문제점들을 지적할 수 있다. 연구의 주요 대상은 북미도시들이고 유럽쪽도 적은 편이다. 따라서 서방자본주의 국가에도 완전히 적용되기 힘들뿐 아니라 사회주의 국가와 개발도상국에는 적용에 한계가 있다. 그리고 주요연구는 주택시장, 정부의 작용을 설명한 부분이 적다, 주택시장을 연구할 때는 주로 주택의 수요시장만 연구하고 공급시장에 대한 연구는 적으며 이주과정을 연구한 것은 비교적 많으나 이주결과가 공간구조 변화에 대한 연구는 적다.(周春山, 1996: 32-45)

때문에 인구이동 자체가 주택상품화와는 무관하게 일어난다.

본 연구에서는 주택상품화의 시작과 결과로서 인구이동을 중시한다. 따라서 주택의 실제 소비자로서 또는 잠재적 소비자로서 개인의 인구이동을 중심으로 도시 내부공간을 도심과 근교구, 원교구 · 현으로 나누어 설명할 것이다.

또한, 행위주체의 변화와 함께 공간속성(토지가격의 거리조락) 변수가 주택상품화의 정도를 지역에 따라 차이가 있게 만드는 요인으로 분석하고자 한다. 이상의 내용을 분석틀로서 요약한 것이 <그림 7>이다.


계획경제
정책변화
시장경제
주택정책
토지정책
단위제도
인구이동과
구성
행위주체
계획경제시기 도시
공간속성
호구제도
도심과의 거리
공간차별적 주택상품화
도심
근교구
원교구현
경제체제 전환기 도시공간 형성

<그림 7> 분석틀

3장 주택정책의 역사적 과정

주택개혁에 대한 정부의 목적은 분명하다. 주택 건설자금을 전담할 때 발생하는 재정부담을 줄이는 것이다. 가장 확실한 방법은 현실에서도 증명되었듯이 주택실물분배를 포기하는 것이다. 그러나 주택복지를 포기하는 것에 대한 정치적 부담과, 화폐분배와 함께 병행해야 하는 임금인상 등 장애 요소가 주택개혁을 점진적 과정으로 만든다. 1980년대 후반의 정치적 위기와 주택정책 실행에서 발생했던 몇 번의 시행착오도 주택제도의 조속한 변화를 가로막았다. 1990년대 중반 이후, 내외적인 환경 변화 속에서 내수 진작을 통해 새로운 경제 성장을 촉진하려는 정부는 주택정책에 있어서 근본적인 변화를 결정한다. 누적된 개인저축을 주택 구매로 연결시키고, 주택건설을 중심으로 경제에 활력을 주기 위해, 1998년 7월에 주택제도는 "단위에 의한 주택 실물분배 포기, 화폐를 통한 주택분배"라는 근본적인 변화를 맞이하게 된다. 새로운 제도로의 순조로운 변화를 위해, 중국정부는 사전에 그러한 변화를 받아들일 수 있는 환경을 조성하기 위해 노력해 왔다. 우대가격을 통해서 단위에서 분배받은 주택을 구입하게 하고, 토지가격이나 세금을 줄이는 방법으로 원가를 낮추어서 중산층 주민이 구매할 수 있는 주택(經濟適用房, 微利房)을 대량 공급하고, 일인당 거주면적이 4㎡ 미만인 저소득층을 위해서 지방정부가 주도적으로 가격을 통제한 주택(安居房, 解困房)을 공급했다. 또한 금융제도(公積金제도, 주택담보 개인대출)를 보완해서 개인이 주택을 구입하거나 수리할 때, 자금을 대출해 주는 등 일련의 정책들을 시행한다.

주택정책의 역사적 과정을 분배제도 변화를 중심으로 3시기로 구분한다. 1978년 이전을 실물분배 시기로 1998년 7월 이후를 화폐분배 시기로 구분하고, 그 사이의 기간을 혼합분배 시기라고 명명한다. 이러한 시기구분에는 두 가지 문제점이 있다. 첫째, '개혁개방은 농촌에서 먼저 일어났고, 도시부분에서 개혁은 1984년 이후에 진행되기 시작하였는데 왜 1978년을 혼합분배 시기의 처음으로 정하는가'라는 문제이다. 둘째는 1998년 7월 이후를 하나의 시기로 분류하는 것이 앞의 두 시기와 기간에 차이가 많이 있고, 그 변화는 그 결과가 아직 정확히 나타나지 않았다는 점이다.

첫 번째 문제에 대해서는 비록 도시개혁의 전반적인 변화는 1984년 이후에 시작되었지만 1978년 등소평이 직접 도시 주택개혁에 관한 발언을 하였고, 도시에서 새로운 주택정책의 실험이 1979년부터 시작되었다는 점을 지적할 수 있다. 또한 1983년에 부분적이기는 하지만, 사회주의 이전부터 사유주택인 주택들의 권한을 보장하기 시작하였다는 점도 1978년을 혼합분배 시기의 처음으로 선정할 수 있는 이유가 된다.

두 번째 문제에 대해서는 1998년 7월 이후가 주택 상품화의 근본 장애가 되었던 실물분배가 포기되는 시점이었기 때문에 그 전 시기와 논리적으로 구분되어야 한다는 점과, 변화를 볼 수 있는 시기는 짧지만 변화의 폭에 있어서 그 이전 시기와 확연히 구분되어 진다는 점을 지적할 수 있다.

아래에서는 각각의 시기마다 그 시기가 발생할 수 있었던 조건을 먼저 제시하고, 그 시기의 대표적인 특징을 수요와 공급의 측면에서 기술하고, 끝으로 각 시기를 평가하는 형식으로 중국 주택정책의 역사적 과정을 분석하겠다.

1절 정책의 목표: 계획에서 시장으로

1. 목표의 일관성과 전략의 변화

1980년대 중국 도시 주택개혁의 외형적 중심은 중앙정부와 지방정부 정책에 있다[40]. 주택개혁은 개혁개방 초기부터 최고 지도자에 의해서 직접 제기되었고, 계속적인 중앙의 주목을 받아온 부분이다. 또한 주택정책은 지역 특성에 맞는 정책(因地制宜) 실험이 장려되었다. 도시 주택 여건과 경제력의 차이에 따라 지역적 특색이 잘 드러나는 정책을 활용할 수 있었기 때문에, 몇몇 도시에서 지방정부 주도 아래 새로운 형태의 주택개혁이 실시되기도 하였다. 그

40) 서구 국가에서도 부동산 관련 부분은 정부 개입 여지가 상대적으로 크고, 특히 주택은 복지와 긴밀하게 연관되기 때문에, 정부는 직간접적인 정책을 통해 주택 시장에 영향력을 행사한다.

첫 번째 시도는 공유주택 판매에서 시작되었다. 1980년대 초, 염가에 공유주택을 판매하였는데 이것은 기존의 공유주택에 대한 도전이었다. 그러나 중국정부는 개혁초기 이러한 의미에 민감하지 않았을지도 모른다.

초기 국가의 관심은 주택건설에 따른 재정 부담을 줄이는 것과 그러한 상태에서 주택공급을 할 수 있는 방법이었다. 가장 손쉬운 방법처럼 보였던 공유주택의 판매는 주택소유에 대한 도시주민들의 인식이 변하지 않았고, 구매할 능력이 없었기 때문에 실패한다. 공유주택 판매정책은 그후 20년간 국가가 지속적으로 추구했던 정책이다.

정부는 공유주택 판매를 위해서 다양한 우대조건을 제시하는데 이러한 다양한 우대조건 때문에 공유주택을 구매하는 가격이 너무 낮아져서 실제로 주택을 판매하는 효과가 적다고 판단하고 그 조건을 점점 더 강화시켜 나갔다[41]. 정부는 반복해서 다양한 정책을 시도하고 실패도 하고 부분적인 성공도 거두었다.

정부의 입장에서는 주택을 시장에 맡겨서 확대 재생산을 이루는 것이 주요한 목적 중에 하나였다. 그러나 주택을 "상품화" 하는데 지불해야 하는 비용도 초기에는 적지 않았다. 공유주택 판매가 실효를 거두지 못하자, 정부는 임대가격을 점진적으로 현실화하여 시장기제를 작동시키려고 시도한다. 임대가격을 상승시키면 최소한 그 비율만큼의 임금을 상승시켜야 했다. 임금을 상승시키면 개혁개방 초기에 가공수출 기지로서 중국이 갖는 장점이 감소되고 경제개발에 필요한 외자를 도입하는데 문제가 있었다. 문화혁명 기간 동안 농촌이나 산촌으로 강제로 분산되었던(下放) 도시주민들이 1970년대 말에서 1980년대 초까지 다시 도시로 돌아오고, 1960년대 초중반, 베이비붐 시대에 태어난 젊은이들이 계속해서 증가하면서 주택의 수요는 늘어나고, 정부에는 경제특구에 지원할 자금마저 부족한 시점이었다.

---

41) 1997년에는 평균 판매대금이 성본가격으로 1450元/㎡으로 상승하고 근속연수 우대를 최고 12元/㎡으로 하향조정하였다. 거주하고 있는 주택의 우대할인 비율도 16%에서 3%로 하향조정하였다. 단지 감가 상각비를 년 1%에서 2%로 상승하였지만 20%의 일시 납부 혜택을 제외함으로써 전체적으로 구매조건은 점점 더 구매자에게 불리하게 작용하고 있다.

이 시기는 "분권화"의 일환으로 정경분리가 진행되는 과정이었다. 국가는 주택에 대한 부담의 일부를 경영 자율권 일부와 함께 기업에 넘겨주었다. 국가로서는 1970년대 중반, 각각의 단위 내부에서 주택분배를 자율적으로 하게 한 이후에 1980년대 들어서는 주택의 공급까지 단위에 전가시켰다.

1980년대에 개인에 대한 주택문제 일부를 단위에 넘긴 이후 단위는 수익이 나는 범위 안에서 최우선적으로 주택을 공급하기 시작하였다. 1980년대 공급된 주택의 대부분은 단위에서 건설하여 직공들에게 분배한 것이었다. 1990년대에 들어서 국유기업을 중심으로 경제난과 심각한 경영상의 어려움을 겪기 시작하자 정부는 단위의 부담을 덜어주기 위해, 1990년대 후반에는 직공이 일시적으로 실업(下崗)하는 것을 인정해 주었다. 또한 과중한 복지 부담에서 단위들을 벗어날 수 있게 복지의 많은 부분(양로, 의료, 교육) 등을 사회화(상품화) 시켰다. 주택은 단위가 짊어지고 있는 가장 큰 복지항목이었다.

1990년대 초 연해지역에서는 부동산 개발 열기가 있었다. 이러한 현상은 정부가 국가는 부담으로만 여겨왔던 주택에 대해 새로운 접근을 가능하게 했다. 1997년 7월 주룽지 당시 부총리는 국무원의 주택개혁지도소위원회(房改領導小組)에서 "현재 가장 가능성이 높은 소비의 성장점(熱点)은 주택이다"라고 지적하였다. 주택건설은 단순히 주민의 주거문제를 해결하는 차원에서 점차적으로 경제전반에 영향을 미치는 중요한 중심산업으로 발전하였고, 그것의 중요성은 점차 커져가고 있다.

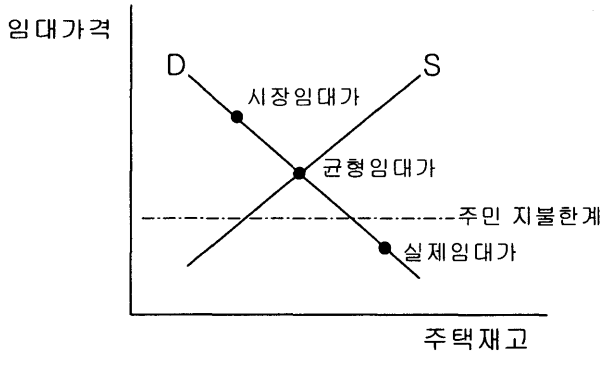
정부의 입장에서 주택개혁을 진행하는데 문제점들은 다음과 같다. 첫째, 과거 계획경제 아래서 주택을 분배하던 관습에서 주민들이 빨리 벗어나지 못하고 있다. 둘째, 소비자의 구매능력이 아직 주택을 구입할 수준에 다다르지 못하였다. 셋째, 은행을 통한 주택대출 시스템을 완비해야 한다. 넷째, 공유주택을 시장에 진입할 수 있게 해야한다. 다섯째, 주택개발업자들이 합리적인 이윤을 추구하여야 한다. 여섯째, 공실율이 높고 판매가 되지 않는 주택들의 처리해야 한다. 일곱째, 정부의 과감한 결단부족을 개선해야 한다[42]. 이 일곱 가지 문제

42) 「經濟時報」 1999. 4..5 전인대 상위부위원장 成思危 면담내용 중.

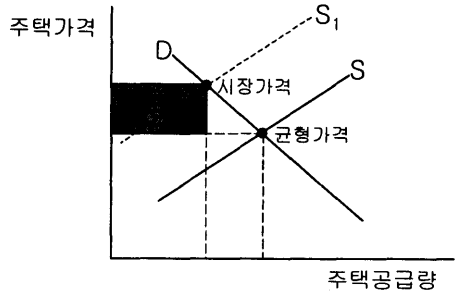
들은 정부의 입장에서 현 주택개혁 과정의 문제들을 우선순위에 따라 나열했다고 보여진다.

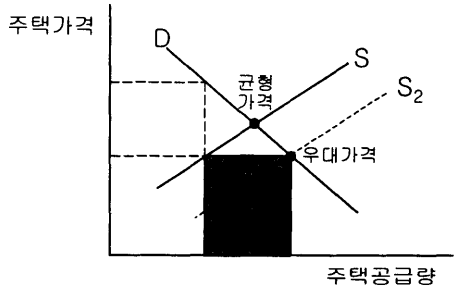
정부의 입장에서 보면 도시 주택개혁은 '복지 관성'에서 벗어나지 못하는 주민들에게 주택을 구입하게 하는 과정이다. 국가가 건축하고 분배해 주는 것이 당연시되었던 주택을 상품으로 받아들이는 과정은 오랜 시간이 소요된다. 소유권은 없지만 평생 살 수 있는 집을 가지고 있는 주민들에게, 자신이 현재 살고 있는 공유주택을 구입하거나 상품주택을 구입하도록 하는 노력은 다양한 우대정책에도 불구하고, 정부의 의도와는 다른 방향으로 진전되거나 지체되는 경향이 많았다.

<그림 8>에서 볼 수 있듯이 국가의 입장에서 주택 상품화의 가장 이상적인 방법은 실제 임대가를 확대재생산이 가능한 시장임대가로 높이거나 최소한 단순재생산이 가능한 균형 임대가에 맞추는 것이다. 이 정책이 중국에서 지속적으로 추진된 주택상품화 전략이기도 하였다. 그러나 문제가 되는 것은 주민 지불한계가 어디에 있는가 하는 문제이다. 실제 소득액의 몇 %가 적정한 한계인지 혹은 심리적인 한계가 있다면 그 선이 어디인가를 아는 것은 국가가 임대료 상승을 통해 주택상품화를 성취하는데 제약이 되었다.



<그림 8> 다양한 임대가





<그림 9> 시장가격과 우대가격

주민의 지불한계를 높이기 위해서는 임금을 상승시켜야 한다. 임금상승은 낮은 인건비를 도구로 사용하는 수출을 어렵게 하고 기업의 수익성을 악화시킨다. 인건비를 올리지 않으면서 주민들에게 주택공급을 늘리는 방법으로 사용된 방법이 균형가격보다 높은 가격으로 시장가격을 형성하여 <그림 9>의 ⓐ 부분만큼의 부동산개발업체의 초과이윤을 저소득층을 위한 저가의 주택을 건

설하는데 사용하는 방법이다. 정부는 부동산개발업체에게 건설비용을 충당할 수 없는 저가의 주택을 건설 판매하게 하고, 그 때 발생하는 손실을 상품주택을 판매한 부분에서 보충하게 하였다. ⓐ의 크기가 ⓑ의 크기보다 컸을 때에는 저항이 없었으나, 상품주택 판매가 저조하거나 강제적으로 건설해야하는 저가 주택에 대한 정부의 요구가 높아져서 ⓑ가 ⓐ보다 커지면, 부동산개발업체들은 정부 시책에 반대하게 된다[43].

2. 제도정비 : 호구제도, 토지제도

주택상품화를 추진하는 과정에서 국가가 해야하는 중요한 과제는 관련 제도를 주택상품화에 도움이 되도록 개정하는 작업이다. 주택상품화 과정에서 중요한 관련제도로는 단위제도, 호구제도와 토지제도가 있다. 단위제도는 본 연구에서 독립적인 주체로서 단위를 다루기 때문에 본 절에서는 호구제도와 토지제도만을 살펴본다.

1) 호구제도

개인이 선택할 수 있는 주택 범위의 한계는 호구제도[44]에 의해서 형성된다. 개혁개방 이전의 호구제도와 단위제도는 중국 도시 외부와 내부의 인구이동을 극도로 제한시켰다. 개혁개방 이후, 인구유동에 대한 통제가 완화되면서 농촌출신의 외래인구[45]들이 연해지역 도시와 대도시로 유입하게 된다. 이들은 호

43) 부동산 개발업체의 입장을 강력하게 주장하는 예로써 任志强, 1997, "房地産開發中的理論和政策問題", 中房指數系統辦公室, 「中國房地産指數系統月報」, 1997年9期 pp.12-20.을 들 수 있다.

44) 중국인은 자신이 태어난 지역 혹은 부모의 주소지에 따라서 출생할 때부터 도시에 거주할 수 있는 사람과 농촌에 거주할 수 있는 사람들로 나뉜다. 그리고 농업에 종사하는 사람(農業戶口)과 농업 이외에 종사하는 사람(非農業戶口)으로도 동시에 정해진다. 농업호구에서 비농업호구로 바꾸거나 소도시에서 중대도시로의 이주도 호구제도에 의해서 제한된다.

45) 외지인은 농촌에서 도시에 와서 생활하고 있는 사람들 중에서 常住戶口가 없는 사람을 지칭한다. 전국적으로 약 8천만 명 이상의 농민이 도시지역으로 들어와서 살고 있다. 외지인은 Solinger(1999)의 "floating population"개념과 동일게 사용될 때도 있다. 그러나 중국에서 '유동

구제도의 존속 때문에 도시에 거주한 시간의 길고 짧음에 상관없이 합법적인 도시주민이 되지 못한다[46]. 외래인구은 도시주민이 누리는 다양한 주택 복지 제도의 혜택도 받을 수 없다. 중국 도시에서 주택복지 혜택을 받지 못하는 이주자는 외래인구 이외에도 외국인이 있다. 중국 대도시에서 거주하는 외국인은 소수이지만 주택시장이 형성되는 초기에 고급 주택을 구매하고 임대함으로써 전체 주택시장 변화에 영향을 주었다. 거주는 인간 존재의 기본기능이다. 따라서 현실적으로 한 도시로 이주한 사람은 그 지역 안에서 공식적으로 혹은 비공식적인 방법을 통해서라도 주택문제를 해결해야 한다. 중국 대도시 도시주민은 거주공간의 협소함과 불편함에도 불구하고, 합법적으로 저가 임대료를 지불하고 생활할 수 있는 주택을 확보하고 있다. 그러나 외래인구는 대도시에 진입한 이후, 구매나 임대를 하여 주택을 확보해야 한다. 그 과정에서 외래인구는 도시주민과의 상호작용을 통해서 주택시장을 형성하고 변화시키는 주도적인 역할을 한다.

1949년 혁명 직후 중국정부는 농민의 도시진입을 통제하지 않았다. 북경이 사회주의 중국의 수도로서 모습을 갖추어 나가면서 인구의 유입이 증가하였다. 한편으로 1950년 이후 1차 5개년 계획이 실시되고 도시건설의 구체적인 계획에 따라 농민들의 도시로의 이동은 더욱 증가하였다. 1955년 이후 중앙 정부에서는 자유로운 인구이동이 사회주의 도시건설에 장애가 된다는 판단을 하고, 1958년 호구 등기조례(戶口登記條例)를 공표하여 인구의 도시 진입을 통제하기 시작하였다[47]. 이 조례에서는 중국의 인민은 누구나 하나의 상주호구를 가지고 있어야 한다. 3일 이상 자신의 주소지를 떠나서 다른 곳에서 지내야

인구'라고 할 때는 통과여객까지 포함하는 경우가 있으므로 본 연구에서는 외지인이란 표현을 사용하기로 한다. 외지인의 숫자는 연구자나 발표하는 기관에 따라 차이가 있으나, 최소한 전국적으로 약 8천만명(1995년 국무위원 羅干의 추정)이상의 농민이 도시지역으로 들어와서 살고 있다. 북경 공안당국이 1999년 3월에 발표한 北京 외래인구는 285.9만 명이고, 북경에 호구가 있는 常住인구는 1085.5만(1997년)이다.

46) 도시주민은 그 지역의 상주호구를 가지고 살고 있는 사람으로서, 외래인구에 반대되는 개념이다. 상주호구를 갖고 있는 사람은 다시 농업 이외 업종에 종사할 수 있는 '非農業戶口'와 원칙적으로 농업에 종사하는 '農業戶口' 두 종류로 나뉠 수 있다. 도시주민은 當地人이라고도 한다.

47) 호구제도에 대한 자세한 역사와 과정은 殷志靜·鬱奇虹(1996)에 설명되어 있으며 Cheng, Tiejun and Mark Selden(1994)은 호구제도의 결과가 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서 분석하고 있다.

하는 사람은 이주한 지역의 공안파출소에서 임시거주증(暫住證)을 발급 받아야 한다. 실제에 있어서는 국유기업에 취업을 한 경우나 정식으로 임대를 할 경우에는 임시거주증이 반드시 필요하지만, 일반적으로 그 단속이 심하지 않고 생활에 큰 불편이 없기 때문에 임시거주증을 갖고 있지 않는 외래인구들이 많다.

1957년 "호구제도"가 형성된 이후 농민은 농촌에서 도시주민은 도시에서 격리되어 살아왔다. 호구제도는 개혁개방 이후에도 강력한 영향력을 미치고 있다. 주택건설이 인구이동을 유발하지만 동시에 인구이동이 주택수요를 증가시킨다. 중국 대도시는 인구이동을 제한하는 호구제도를 유지하고 있다. 특히 북경의 경우 호구제도에 대한 엄격성은 다른 대도시보다 더 철저하다.

호구제도는 중국의 모든 인민을 농민(農業戶口)과 도시주민(非農業戶口)로 나눈다. 그리고 다시 각 사람이 등록되어 있는 지역으로 분류한다. 농민으로 태어난 사람은 특별한 이유가 없는 한, 평생동안 농촌에서 농사를 하게 되어있다[48]. 도시주민도 자신이 소속할 단위가 결정되면 대부분이 정년퇴직을 한 후까지 그 단위 내부의 주택에서 생활하는 것이 일반적인 현상이었다. 따라서 호구제도는 도농간의 이동을 가로막는 경계선이 되었다. 이 경계선은 주택 · 교육 · 의료 등 도시주민에게 제공되는 복지 대상자를 구별하는 상징적인 구분선의 의미도 갖는다[49].

호구제도는 단위제도와 함께 계획경제 시기의 중국 대도시를 특징짓는 중요 요인이다. 이 두 가지 제도가 만나서 인구의 이동이 거의 없는 생활공동체로서의 단위를 만들었고, 대도시이면서도 익명성이 전혀 보장되지 않는 대규모 조직이 유지될 수 있었다[50]. 본 연구에서는 호구제도와 단위제도가 만들어낸

48) 1978년 이전에 농민이 도시에 들어와 살 수 있는 방법은 대학을 졸업한 후 국가에서 배정해주는 도시에 있는 단위에서 일을 하던가, 군대에 장기간 근무한 후에 당원이 되어 도시 직장에 배정받는 방법이 있었다. 그 이외의 경우는 아주 드물었다. 그래서 농민들의 일반적인 소원은 도시주민이 되는 것이었다.

49) 단위는 내부 단지(小區) 안에 시장과 우체국 등 편의시설과 유아원, 초등학교 등 교육시설까지 포함하고 있다. 개인이 소속된 단위의 성격에 따라 개인의 체면이 유지되고, 단위가 위치한 장소에 따라서 개인의 행동반경이 결정되었다.

폐쇄적인 거주지에서 주택상품화 과정의 진전에 따라서 어떻게 공간적인 확산이 이루어지는 가를 살펴본다. 호구제도는 개혁개방 이후 새로운 특성의 점들도 대도시 공간에서 만들어 내고 있다. 호구제도 때문에 공식적으로 장기 거주지를 구할 수 없는 외래인구들은 자신들만의 집단 거주지를 형성하게 된다. 출신지역 중심으로 형성되는 집단 거주지는 북경 내에 존재하지만 고향의 언어와 문화가 있는 곳이다. 또한 범죄와 부(富)의 기회가 함께 있는 곳이기도 하다. 일부 외래인구 집단 거주지역에는 북경인들이 들어가기를 꺼릴 정도로 폐쇄적인 성격을 가지고 있다.

2) 토지제도

토지제도는 주택상품화의 토대가 된다. 부동산은 소유권 매매시장을 형성한다. 또한 주택은 토지에 고착되어 있다. 토지의 소유권 혹은 사용권의 매매가 이루어져야 주택을 건축하고 매매할 수 있다. 중국은 1988년 헌법을 개정하여 토지 사용권을 판매할 수 있게 만들었다[51]. 도시 토지 소유권의 매매는 국가

<표 4> 중국 도시 토지시장 구조

시장유형	교역참가자	교역형식
토지소유권 교역시장	집체(판매자) 국가(구입자)	
토지사용권 1급시장	국가(판매자) 토지사용자(구입자)	행정할당, 협의출량 입찰, 경매출량
토지사용권 2급시장	토지사용자 사이	정부 재개발 과정, 부동산의 매매, 부동산의 임대, 기업의 합병

50) 단위는 주민 감시와 통제의 수단으로도 사용되었다. 단위와는 성격이 다르지만 조그만 거리나 골목마다 형성된 街道委員會에 소속된 중년여인들은 그 지역에 사는 모든 사람들의 생활을 모두 파악하고 있다.

51) 토지 사용권은 주택을 건설할 경우에는 70년, 공장이나 사무실은 50년, 상업시설은 40년의 사용기간을 판매하였다.

와 집체(集體)만이 가능하다[52]. 토지 1급 시장은 토지 소유권이 있는 국가가 토지 사용자에게 토지 사용권을 판매하는 시장을 지칭하고, 토지 2급 시장은 토지 사용자간에 토지 사용권을 판매하는 것을 가리킨다(<표 4> 참조).

저우춘산(周春山,1996)은 <표 5>와 같이 세계의 토지제도를 세 가지로 유형화하고 중국을 계획경제와 국가 통제형 시장경제 사이에 있다고 지적한다. 중국과 영국의 차이점은 영국이 상징적인 소유권에 가깝지만 중국은 국가가 실제 토지 소유권자로서 권리를 행사할 경우가 많다는 점이다. 계획경제 시대에 무상으로 사용하게 해준 토지에 주택을 지었었다면, 그 토지 위의 주택 소유자가 주택을 판매할 때는 반드시 국가에 토지 사용비 만큼 수익을 나누어야 한다고 규정되어 있다. 주택거래가 많아지면서 토지 면적과 등급에 따라서 일률적으로 세금으로 토지 사용비를 낼 수 있다[53]. 토지 사용비를 일시불로 내는지 아니면 최장 70년 동안 나누어 낼 수 있는지에 따라서도 각 지역이 부동산 개발에 대한 관심을 알 수 있다[54](<표 5> 참조).

북경에서 토지가격 결정과정 시장가격 결정과정 토지가격의 시장분포 토지가격은 합리적으로 이루어지지 않고 1992년에야 기준이 만들어지고 1993년부터 시행되었다[55]. 북경의 부동산 투자개발의 변화가 많았던 지난 10년간에도 북

52) 집체는 농촌 공동체를 대표하는 용어이다.

53) 북경은 주택 판매대금의 5%를 토지사용비 명목으로 국가에 납부하고, 상해는 주택 판매액의 1%만을 납부한다. 북경이 토지사용비가 비싼 것은 토지가격이 높기 때문이다.

54) 토지사용비을 내는 방법은 지역마다 기준이 다르다. 광주와 상해는 상품주택의 가격을 낮추기 위해서 주택용지가 70년의 사용권을 가지고 있는 것을 고려해서 이것을 매년 나누어서 내게 하고 있다. 北京은 1992년 이후 70년의 토지 사용권에 대한 비용을 일시불로 지불하게 하고 있다. 상해는 공유주택이 시장에서 판매될 때 판매 수익금의 1%를 토지 수익금으로 내게 하고 있다. 국가에서 저소득층을 위해서 지은 주택(安居房)의 경우 판매 수익금의 0.5%를 받고 있다.(北京房地産年鑒 476) 北京시는 京政辦發(1997) 71호에서 1997년 1월 1일 이전에 토지 출량금을 내지 않고 건설 준공한 보통상품주택은 1998년 6월30일 까지 건축면적 당 판매가격의 5%를 토지 사용비으로 납부해야 한다고 규정. 재정부에서 지적하기는 10%가 되어야 한다고 지적하고 있다.

55) 1993년 北京시는 최초로 토지를 지역에따라 가격에 차이를 두기 시작하였다. 상업지, 고급주택지, 보통주택지, 공업지로 나누어서 각각 10개의 등차를 두었는데, 보통주택의 경우 1급지의 출량금은 2000-2700이고 10급지의 출량금은 20-30위엔으로 결정되었다. 그리고 각각의 지역에 대한 출량금 이외에도 기본시설비와 기타비용에도 차이를 두어 지가의 계산방법을 결정하였다. 그러나 이러한 가격은 1993년도의 가격이며 그당시 거래가 많이 일어난 곳을 중심으로 등급을 정

경 공시지가는 변하지 않았다. 또한 대부분의 정부에 의해서 거래되고 있기 때문에 수요와 공급에 의해서 결정되기보다는 거래하는 주체가 누구인가 혹은 그 토지의 사용목적이 무엇인가에 따라서 차별적으로 적용된다. 토지의 시장가격은 정부가 토지 사용자에게 사용권을 판매하는 1급시장에서의 가격과 그 사용권을 받은 사람이 거래하는 2급시장에서의 수급상황에 따라서 결정된다.

<표 5> 토지제도의 유형구분

	소유제도	사용제도	주요특징	대표적 국가
계획경제	공유	무상사용	토지를 국가가 소유하고 그 사용에 있어서 국가가 통일적으로 분재하고 계획한다.	구 소련,
시장경제	사유	유상사용	토지가 시장에서 자유매매되고 가격은 시장에 의해 결정되고 정부에 토지세를 납부한다.	일본, 미국
국가통제형 시장경제	공유	유상사용	토지를 국가가 소유하고 토지 사용자는 국가에 사용비를 납부해야 한다. 토지 사용권의 가격은 시장을 통해서 결정되고 매매된다.	홍콩, 영국

자료 출처: 周春山(1996) p.169을 토대로 재구성

하였다. 따라서 1993년 이후 급속한 개발에 따른 지가의 차이를 반영하지 못하였고 지금까지 이러한 가격체제를 유지하고 있다. 이것은 진정한 의미의 시장가격을 반영하지 못할 뿐 아니라 대부분의 토지가 협의에 의해서 토지사용권을 개발업자에게 이전하기 때문에 시장가의 반영은 더욱 힘들고 있다. 2000년 연말까지 새로운 토지가격을 책정하고 있지만 아직 그 결과가 나온 것은 아니다. 그리고 도심의 중심지역과 부심지의 중심지역의 구분을 동일하게 1급지로 판정하였고, 도심지의 중요 주택지의 가격을 6등급으로 지정하여 각 지역의 임대가처럼 정확한 시장을 반영하고 있지 못하다.

2절 실물분배 시기(1949-1978)

1. 사유주택의 국유화

개혁개방 이후 시장경제가 도입되고 개인의 소유권이 확대되고 있는 시대에 시장경제에서 계획경제로 넘어가던 시기를 다시 돌아보는 것은 의미 있는 일이다. 특히 사회주의 건설의 상징이었던 수도 북경에서 사유주택이 완만하게 공유주택 부분으로 이전하였다는 것은 개혁개방 이후 중국 변화 방식에 시사점을 준다.

1949년 이후 1956년까지 농촌에서는 사유주택이 그대로 유지되고 도시에서는 국가에 의해서 주택이 공급되기 시작하였다. 새롭게 공급되는 주택은 공유주택이었지만 기존의 주택들 중에서 국민당 정부의 소유, 매판자본가의 주택 등 몰수한 주택을 제외하면 전체적으로는 개인 소유 주택의 비율이 높았다. 1955년 北京시 사유주택의 비율이 전체의 50% 이상이었다.(<표 6> 참조) 건국 초기 중국은 사유주택에 대해서 엄격하지 않았다. 사회주의 개조 이후에도 농촌에서는 사유주택의 존재를 인정하고 유지시켰다. 도시 내부에서도 개인이 거주하고 있는 소형주택에 대해서는 그 사유권을 인정해주었다[56].

1958년 이후 대부분의 도시 토지는 국가소유가 되었다. 일부 주택지가 사유로 남아 있기는 하였지만 그 소유권에 대한 보호는 1983년 이후에야 보장받을 수

<표 6> 건국초기(1955년) 주요도시 사유주택 비율

도 시	北京	天津	上海	青島	瀋陽
사유주택 비율(%)	53.9	54.0	66.0	37.0	36.0

출처: Wang and Murie, 1999, p.73

56) 이 시기에 대한 자세한 내용은 Wang, Ya Ping and Alan Murie, 1999, *Housing Policy and Practice in China*, St. Martin's Press, INC. 와 Sit, Victor F. S., 1995, 「BEIJING - The Nature and Planning of a Chinese Capital City」, JOHN WILEY & SONS.에 기술되어 있다.

있었다. 개인들이 소유하고 있던 토지는 몇 차례의 정치적 영향(사회주의 개조 운동, 문화대혁명)으로 소유권을 방치하거나, 정부부분에 소유권을 자진해서 넘겨주기도 하였다[57]. 도시 토지 대부분이 국가소유가 되었다는 것은 1970년대 사회주의 계획경제의 주택공급기제가 완성될 수 있는 토대가 되었다. 토지와 함께 사유주택들도 급속하게 지방정부의 소유로 이전되었다.

주택문제에 있어서도 1949-1955년에는 국가가 공급과 분배를 책임지는 방식(행정성 분배)이 전체 사회에 통용되지 않았다. 오히려 정부는 1952년 '임대료를 높여서 주택을 건설하는 정책(以租養房)'을 통해서 주택 투자재원을 보충하려 하였다. 사회주의 원칙을 내세우면서 사유주택 소유자에게 임대료를 강제로 낮추게 하여 1930-1940년대 일반 임대료보다 월등하게 낮추었지만, 그 당시 일반 노동자 수입의 약 10% 이상에서 임대료가 결정되었고, 그것은 가정 수입의 8% 정도였다. 그러나 이와 같은 현상은 1958년 이후에 공유주택이 도시 전체 주택의 중심이 되면서 근본적으로 해결되었다.

2. 중앙 집중 관리체제 확립

1960년대에 들어서면서 주택공급과 관리는 중앙정부와 지방정부가 함께 하는 방식(兩級管理)에 의해 계획되고 통제되었다. 주택 건설자금도 중앙정부와 지방정부의 재정에서 공동으로 부담하였다. 정부에서 예산을 편성할 때 주택투자는 국가 고정자산투자로 간주되었다[58]. 따라서 주택은 언제나 기초건설분야에 먼저 투자한 후에 고려하게 되었고 주택투자금액은 계속 부족한 상태가 유지되었다. 1965년에는 주택건설이 기본건설투자 중에서도 비생산 투자로 간주되어 거의 무시되었다. 결국 전국의 주택건설을 담당하는 부서가 문화혁명 이후에 건설부 산하 1개 국(局)으로 축소된다. 문화대혁명을 거치면서 완

57) 동독이 통일된 후 30년 이상 소유권을 방치하고 있던 동베르린 주택의 소유자들이(구 동독인) 다시 재산권을 행사하게 됨으로써, 30년 이상 주택을 점유하고 생활하던 임차인들이 매우 당혹스런 경험을 하게 된다.

58) 2000년의 통계자료에서 주택건설투자는 국가고정자산투자 항목에 포함되어있다.

전히 파괴되었던 주택공급과 분배기제는 1970년을 전후해서 다시 복구되었다. 그 과정에서 정부의 주도적인 역할을 더욱 강화되었고, 정부가 관리하는 주택의 면적, 위치, 거주밀도 등 모든 표준을 정부가 결정하였다. 1971년대 초에 설립된 전국범위의 주택건설담당부서(住宅統一建設辦公室)는 국가가 직접 건설하는 주택과 각 단위에서 건설하는 주택의 양과 표준까지 결정하고 집행하면서 주택건설의 중앙집중관리체제는 최고조에 이르게 되었다.

이시기의 특징은 국가 통제의 강화와 더불어서 임대료가 낮게 책정되었다는 점이다. 북경의 경우, 1955년에서 1979년까지 15차에 걸쳐서 임대료를 조정하여 1㎡에 0.414元에서 0.12元으로 임대료를 낮추었다. 낮은 임대료와 실물 주택공급은 사회주의가 자본주의보다 우월하다는 것을 나타내는 것으로 선전되었다. 그러나 낮은 임대료는 건물을 유지하고 보수하는 비용보다 적었기 때문에 중국 대도시의 주택들은 건설한 후 10년만 지나면 20년 30년이 지난 주택들과 거의 흡사한 모습을 갖게 되었다.

3. 주택문제와 그 원인

사회주의 계획경제의 주택문제를 분석하기 위해서 계획경제 주택공급의 특징을 살펴보면 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 도시 내의 대부분의 주택이 국가에 의해 소유되고 통제된다. 주택공급의 전체 과정, 즉 토지 공급, 주택 건축, 금융, 위치 선정이 국가기관에 의해서 수행된다. 둘째, 주택부분에서 투자비용이 회수되지 않는다. 셋째, 유지수리비가 보충되지 않아서 많은 주택이 노화되고 불량주택이 증가한다. 넷째, 주택공급이 국가에 의해서 주도되므로 수요자의 필요를 충족시킬 수 없다[59]. 계획경제체제에서는 "유효수요"의 개념이 있을 수 없다. 생산이 되면 곧바로 소비가 되는 체제이다. 즉 공급이 곧 소비

59) 중국의 주택개혁을 다룬 대부분의 연구들이 계획경제 시대의 문제점에 대해서 지적하고 있다. 그 중에서 대표적인 것을 열거하면 아래와 같다. 戴圓辰 主編, 1999, 「住房體制改革」, 廣東經濟出版社. 成思危 主編, 1999, 「中國城鎭住房制度改革-目標模式與實施難點」, 民主與建設出版社. 梁永平 編著, 1998, 「矚目貨幣分房-'98中國改房大思路」, 中國物价出版社.

라고 할 수 있다. 따라서 모든 주택의 소비와 공급은 정부의 주택부분에 대한 투자금액에 달려 있었다. 또한 계획경제체제에서 주택은 유통되지 않고, 노동에 대한 보상의 일종으로서 실물복지의 명의로 노동자에게 분배되었다.

이러한 특징의 원인으로 국가통제와 주택투자 금액의 부족으로 압축할 수 있다. 사회주의 국가에서 국가통제는 일반적인 현상이었다. 그러면 왜 투자비용이 회수되지 않았을까? 계획경제체제에서 주택투자의 흐름은 저임금으로 공공자금을 축적하고, 국가에서 통일적으로 주택에 투자하여 무상으로 주택을 공급하는 방식이다. 무상분배와 저가 임대료 때문에 투자자금이 회수되지 않고 주택이 재생산되지 않아서 주택공급이 부족해진다.

주택 사용자로부터 주택건설에 필요한 자금이 회수되지 않는 체제에서 주택의 지속적인 건설을 위해서 정부는 지속적으로 주택부분에 투자를 해야했다. 주택이 필요한 곳은 모든 단위였지만 투자재원을 확보할 수 있는 곳은 일반적으로 국유기업이거나 혹은 대규모 집체기업들이었다. 그러나 "생산이 먼저이고 생활은 그 다음(先生産後生活)"의 희생정신을 강조하는 구호 아래서 개혁개방 이전 대부분의 기업이윤은 생산투자에 집중되었다. 중국은 1952년에서 1978년까지 27년 동안 주택부분에 총 348.33억元을 투자하였는데, 이것은 동기간 동안의 국민생산총액의 0.75%에 해당하는 것으로서 다른 국가들의 평균인 3-6%에 비해 많은 차이가 있다.

계획경제체제의 주택제도는 공급부족과 함께 분배의 어려움도 있었다. 낮은 임대료는 적정한 수준의 공급과 수요를 왜곡한다. 명목적인 임대료는 무한한 수요를 창출하고 공급부족과 함께 모든 결정권이 직접 분배를 담당하는 곳에 집중하게 되었다. 따라서 분배의 원칙이 중요하게 대두된다. 단위를 중심으로 제공되는 주택의 분배는 그 단위에 소속된 사람들의 주 관심 대상이 되었고, 그것을 공정하게 분배하는 과정도 다양한 내부규정에 의해서 결정되었다. 그러나 일반적으로 단위 내에서 지위에 따라 좋은 주택에 접근할 기회가 더 많았다. 직공이 일단 주택의 사용권을 얻게 되면 사용권을 얻은 당사자가 장기간 동안 그곳에서 거주할 뿐 아니라 그 자손까지 그곳에서 살 권리를 갖게 된

다. 이런 환경에서 분배를 결정하는 관리들의 부패는 곧바로 실물분배의 문제점이 되었다. 1980년대 이후에도 실물분배가 계속되는 기간 동안에는 이 시기의 특징들이 부분적으로 지속되고 있다.

3절 혼합분배 시기(1979-1998)

본 연구에서는 개혁개방 이후 화폐분배가 전면적으로 실시된 1998년 7월 이전 시기를 혼합분배 시기로 명명하였다. 분배제도의 측면에서 보면, 혼합분배 시기는 전면적인 실물분배 시기나 화폐분배 시기에 비해서 그 특성이 정확하게 드러나지 않고, 애매한 중간단계인 것처럼 보인다. 그러나 20년에 걸친 혼합분배 시기가 중국주택개혁의 특성을 가장 잘 보여주고 있는 시기이다. 중국의 변화는 점진적으로 일어나고 있으며, 주택도 예외가 아니다. 구체제의 주택제도와 새로운 제도를 병행한 상태를 20년 동안 유지하는 것이 오히려 가장 중국다운 모습이라고 할 수 있다. 혼합분배 시기 동안에 다양한 새로운 주택정책이 시행되었고 조정되어 갔다. 시간적으로 점진적이었으며, 지역적으로도 점진적이고 다양한 시도가 있었다. 또 한편으로 혼합분배 시기는 전면적인 화폐분배가 이루어질 수 있는 조건을 만드는 기간이었다.

1. 경제개혁과 주택정책

경제개혁은 주택정책의 다양화를 가져왔다. 경제개혁으로 인한 다양한 주택정책은 여러 가지 형태를 가지고 있지만 근본적인 방향은 동일하다. 즉, 정부의 주택에 대한 부담을 줄여 나가는 것이다. 정부의 부담을 줄이는 것은 결국 개인으로부터 주택건설 자금을 나오게 하는 것으로 귀결된다. 주택문제를 해결하기 위해서는 주택건설 자금이 국가에서 나오는 것이 아니라 실소비자인 개인으로부터 투입되어 계속해서 확대재생산이 가능해야 하기 때문이다. 1980년

대의 주택정책은 지역마다 약간의 차이는 있었으나, 크게 나누어 보면 공유주택을 할인된 가격으로 판매하는 방식과 임대료를 조정하는 방식이 있었다. 먼저 이 두 가지 방식이 어떻게 시작되었는가를 살펴보고, 1988년과 1994년에 있었던 중요 주택정책의 변화를 정리한다.

1) 공유주택 저가판매

중국 정부는 개혁개방이 시작되었을 때부터 개인에게 공유주택을 판매하려고 하였다. 공유주택 판매는 1979년 류저우(柳州)에서 실험적으로 시작되었다. 1년 뒤인 1980년에는 50개 이상의 도시에서 공유주택 판매정책이 시행되었다. 해외에 가족이나 친지가 있는 주민들이 해외에서 송금받은 자금으로 일부 주택을 구입하기는 하였으나, 판매는 매우 저조하였다. 정부는 중국에 거주하는 주민들의 주택구입을 증가시키기 위해, 1982년 이후, 지역에 따라서 공유주택 실제 가격에서 30%-67% 할인율을 적용하였다. 이 정책은 주택판매의 부분적인 증가라는 결과를 가져왔지만, 주택을 지나치게 낮은 가격으로 판매함으로써 국유재산을 유실하고 있다는 비난을 받았다. 주택개혁의 첫 번째 시도가 공유주택 판매였다는 것은 주목할만 하다. 결과적으로 주택상품화의 완성도 공유주택 판매로 가능하기 때문이다.

2) 임대료 조정방식

1987년 세 개의 도시(煙台, 唐山, 蚌埠)에서 공유주택의 임대료를 인상하고 그에 따른 임금 보조비를 증가하는 방법으로 주택개혁을 시행하였다[60]. 전국의 여러 도시들이 각자의 환경에 맞게 변형하여 적용하였다. 이 방법이 공유주택을 판매한다는 목적에는 큰 성과를 보지 못하였지만, 불법적으로 공유주택을 두 개 이상 가지고 있던 주민들에게 주택 한 개 이외에는 포기하게 하는 부수적인 효과가 있었다.

임대료를 인상하는 또 다른 시도로서 임대료의 종류를 다양화하는 방법이 있

60) 이 방법은 후에 전국적으로 확산되었고, 그 당시 煙台시의 부시장으로서 주택개혁을 담당하였던 兪正聲은 1998연 이후 건설부 부장(장관)을 맡고 있다.

다. 계획경제 아래에서는 대부분의 주민들이 공유주택에서 거주하면서 지역마다 동일한 저가 임대료(標準價)를 지불하였다. 임대료에 다양한 형식이 있을 수 있다는 것은 임대료의 가격을 높이는 좋은 구실이 된다. 1980년대 말에 새로 도입된 임대료의 종류는 4가지로 나누어지는데, 수리비, 감가상각비, 관리비만 포함된 임대가격(標準價), 여기에 투자금과 이자가 포함된 임대가격(準成本價)과, 다시 여기에 부동산 세금이 포함된 임대가격(成本價), 마지막으로 앞의 5요소와 토지 사용비, 보험비, 이윤 등을 포함하는 시장 임대가격(商品價)이 있었다. 4가지 종류의 임대가격에서 중요한 것은 이윤과 토지 사용비까지 포함된 시장 임대가격이다. 각각의 임대료는 그 주택의 법적 지위에 따라서 달라진다. 시장 임대가격 개념이 1980년대 말에 도입되었다는 것은 정부가 주택을 상품화할 수 있는 토대를 비교적 일찍 준비하였음을 보여준다.

3) 전국적 정책변화

혼합분배 시기에는 두 번의 전국적인 정책변화가 있었다. 첫 번째는 1988년에 1987년 3개의 도시에서 시험하였던 방법을 연구하여 진보적인 개혁정책을 만들었다. 1988년 주택개혁 계획의 가장 중요한 변화는 낮은 임대가격 높이는 것과 공유주택에 임대로 사는 사람들에게 자신이 거주하고 있는 주택을 구매하게 만드는 것이다. 이러한 변화는 분권화를 통해서 복지 시스템을 시장 시스템으로 바꾸고 결과적으로 정부 지출을 줄이며 수입을 늘리려는 목적을 가지고 있었다. 1988년에 설정한 계획 중에는 5년 후가 되는 1993년까지 주택 임대료를 현실화(시장화) 한다는 목표가 있었다. 그러나 1989년 천안문 사태 이후 치리정돈 시기에 들어서면서 이러한 계획은 포기되고, 전국 도시 주택 임차료를 0.9元/㎡/年으로 다시 하향 평준화되었다. 1988년 이후의 정부의 조치에 대해 비판적인 평가를 하는 사람들은 1989년 이후 1990년까지 정책상 시행착오로서 다음과 같은 것들을 지적하고 있다. 1988-1989년 중국은 인플레가 발생하고, 저축증가율이 떨어지는 등, 경제 전반에 걸쳐 어려움에 처하게 되었다. 그 대책으로서 정부는 공유주택을 판매하여 주민들의 자금을 흡수하려는 계획을 세웠다. 그렇지만 공유주택의 판매가격만 하락하고, 판매자금을 흡수 목적은 이루지 못하였다[61].

61) 1988년 천안문 사건 이후 개혁적인 주택정책이 후퇴한 것에 대해 중국문헌들에서는 잘 표현하지 않는다. 이 시기에 변화는 연감이나 그 당시 발표된 정책 문건들을 통해서 정확히 알 수 있

정치적인 이유 때문에 계속되지는 못하였으나, 1990년대 주택개혁의 기초적인 준비는 이미 1988년에 끝나 있는 상태였다. 천안문 사건 이후에 1-2년의 조정기간을 거친 후 다시 주택개혁은 새로운 방향으로 나가게 되었다. 1992년 전국 상품주택 가격은 1991년에 비해 50% 정도 상승했다. 지역에 따라 많은 차이가 있고 연해지역에서는 일년동안 주택가격이 2-3배가 상승한 곳들도 많이 있다. 1992년 상품주택의 판매면적이 1991년에 비해서 40.4%가 증가하면서 외국인의 투자도 급증하고 전반적인 주택경기가 활성화되었다. 1992년에 대규모 자금이 증권과 부동산에 투입되고 과열되자 정부에서 통제하여 1993년에는 조금 정돈되는 모습을 보인다.

이상의 전국적인 변화는 북경에서도 거의 동일하게 일어난다. 그러나 그 정도에 있어서 북경은 상해나 광주에 비교해서 뒤쳐져 있었다. 어느 도시가 주택정책에서 앞서 나간다는 것은 주택정책의 새로운 모델을 제시하고 시행하는 것이다. 북경은 주택정책에서 보수적이었고, 비교적 적극적으로 진행하려했던 정책은 공유주택 판매 부분이였다. 북경은 다른 지역보다 공유주택 판매가 부진했고, 공유주택 비율이 높았기 때문에 기존에 있는 공유주택 물량을 판매하는 것에 역점을 두었다. 북경에서 공유주택 판매정책 시기별로 세분하면 아래와 같다.

1단계: 1988년 11개 단위에서 실험적으로 공유주택 판매 방법을 실시하였다. 전체 북경시의 주택개혁방안이 마련되기 전에 일어난 일이다. 표준가격으로 직공이 할인된 주택을 구입할 수 있게 하였다.

2단계: 1993년 주택부금(公積金)제도가 실시된 이후에는 생산원가로 공유주택을 판매하였고, 여러 가지 할인 항목들 중에 일부를 축소하였다[62].

다. 예를 들면 高尙全·儲傳亨 主編, 1996, 「中國城鎭住房制度改革全書」, 中國計劃出版社. 張元端 主編, 1991, 「中國房地産指南」, 黑龍江科學技術出版社. 등이 있다.

62) 공적금제도는 1991년 상해에서 처음 선보인 제도이다. 싱가폴의 주택금융제도를 모방한 것으로서, 상해에서 성공적으로 정착된 이후에 전국적으로 확산된 제도이다. 단위와 개인이 함께 주택자금을 저축하는 것으로서 단위에 따라서 임금의 2-10% 정도를 개인이 적립해 나간다. 단위에서는 개인이 저축하는 금액만큼 같은 금액을 개인 저축통장에 입금시켜 준다. 이렇게 모아진 자금은 주택 구매, 수리, 등의 목적으로만 사용할 수 있다. 1998년 이후 개인에 대한 금융지원이 확대된 이후에는 공적금 금액을 기준으로 개인대출을 해주기도 한다. 북경에서는 1993년 이후 시행되었다. 이 제도는 모든 단위가 참여한 것은 아니다. 따라서 공적금 제도를 시행하는지 그

3단계: 1994년 이후 공유주택을 생산원가(標準價格)로 판매하는 것을 금지하였다.

북경이 가장 관심을 가지고 시행했던 정책이 공유주택의 판매였음에도 불구하고 시기별로 정책의 흐름을 보면 1993년 이후에는 오히려 공유주택 판매를 통제하는 경향을 보인다. 할인 항목을 줄이거나, 생산원가로 판매하는 것을 제도적으로 제한한 것은 북경 정부가 주택문제에서 매우 보수적이었다는 것을 알 수 있다. 이러한 정책방향은 북경에서 공유주택 판매가 타 지역에 비해 뒤쳐지는 결과를 가져온다.

2. 주택공급의 증가

중국에 시장경제가 도입되면서 새로운 방식의 주택건설이 시도된다. 계획경제에서는 국가에 의해 주도되던 일률적인 주택공급만이 존재하였다. 개혁개방 이후에는 단위가 자체 예산을 가지고 직접 주택을 건설하여 분배하거나, 부동산개발업체에 의해서 상품주택(商品房)[63]이 공급되기 시작하면서 다양한 소유권과 다양한 가격을 갖는 주택들이 공급된다. 단위와 부동산개발업체의 적극적인 주택공급은 1980년대와 1990년대 신축주택의 급증으로 나타난다.

<표 7>에서 볼 수 있듯이, 1995년에 북경에 거주하고 있는 사람들 중에서 57.7%가 1980년대 이후에 건축된 주택에 살고 있다. 1995년 이후에 신축된 주택까지 고려한다면 더 많은 비율의 사람들이 1980년대 이후 건축된 주택에서 거주하고 있다. 이러한 현상이 가능한 이유는 단위와 부동산 개발업체의 역할 때문이다. 단위와 부동산 개발업체는 시기에 따라서 주택공급에 미치는 영향력에 차이가 있다.

리고 그 비율이 얼마나 높은지가 단위의 능력을 나타내는 기준이 되기도 한다.

63) 시장가격을 모두 포함하는 주택으로서 완전한 소유권을 인정받는 주택이다. 부동산 개발업체가 국가로부터 토지 사용권을 구입하고 그곳에 주택을 건설하여, 개발업체에 이익을 포함하여 시장에서 판매하는 주택을 말한다. 商品房은 주택과 오피스를 모두 포함하는 용어이지만 본 연구에서는 대상을 주택으로 제한하고 상품주택이란 용어를 사용한다.

<표 7> 1995년 거주하는 주택의 건축시기

	호 수	면 적(㎡)	방 수
1949년 이전	3,913(6.7%)	112,261	7,115
1950 - 1959	7,696(13.1%)	349,509	15,543
1960 - 1969	5,177((8.8%)	249,502	11,174
1970 - 1979	7,974(13.6%)	425,327	20,390
1980 - 1989	25,197(43.0%)	1,579,486	71,629
1990 - 1995	8,619(14.7%)	555,086	23,215
합 계	58,576(100%)	3,271,171	149,066

출처: 「1995 全國1%人口抽樣調查資料 北京分冊」,1996, pp.644-647

20년 이상 주택부분에 투자가 적어서 주택을 분배받지 못하였던 직공들을 위해 각각의 단위들이 1980년부터 1989년까지 대량의 주택을 건설하기 시작하였다. 이때까지 부동산 개발업체는 션전(深圳)같은 경제특구에서 일부 활동하고 있었다. 부동산 개발업체는 토지 사용권을 구매해서 주택을 건설해야 하는데 토지 사용권을 합법적으로 구매할 수 있게 된 것은 1988년 이후이다. 따라서 1980년대에 주택건설에 주도적 역할을 한 것은 단위였다. 단위가 주택건설에 소요되는 비용을 확보할 수 있었던 것은 1980년대 초부터 시작된 정경분리의 원칙에 따라 단위의 이윤을 단위에 유보할 수 있었기 때문에 가능했다.

1990년대 이후 주택공급에 있어서 중심적인 역할을 한 것은 부동산 개발업체들이었다. 1995년 6월 33,482개의 부동산 개발업체 중에서 90%는 1992년 이후 설립되었다(北京統計年鑒, 1999:155). 부동산 개발업체의 급증은 주택공급을 증가시켰다.

1990년대 이후에 부동산 개발업체와 함께 정부도 새로운 유형의 주택을 공급하기 시작하였다. 1994년 이후 정부에서 중점적으로 관심을 갖기 시작한 것은 주택환경이 열악한 주민들에 대한 주거환경 개선문제였다. 주거환경 개선사업(安居工程)으로 정부는 3년동안 1000억元을 사용하였다. 공사비로 사용된 800元/㎡ 중에서 500

元은 중앙정부가 대출을 해서 해결하고 나머지 300元은 지방재정과 주택기금으로 해결하였다. 중저소득층의 주택문제에 직접 개입하려는 중앙정부의 의지가 있는 사업이었다. 결과적으로 저소득층을 위한 주택건설은 실물분배를 포기하기 위한 준비작업이었고, 단위를 주택분배의 굴레에서 자유롭게 만들 수 있는 조건이 되었다.

단위와 부동산 개발업체, 정부의 새로운 방식의 주택공급은 북경에 주택공급을 증가시켰고, 주민들의 주거환경을 개선시켰다. 그러나 주택공급의 증가가 주택상품화로 직접적으로 연결되지는 않았다.

3. 시장화의 실패 : 공유주택의 증가

혼합분배 시기 동안에 다양한 정책과 방법을 통해 공유주택을 판매하려 하였고, 부동산 개발업체를 통해서 상품주택을 공급하여 주택을 상품화하려 하였지만 그러한 정책은 실패하였다. 다양한 정책의 목표는 공유주택을 줄여 나가는 것이었는데 이 기간 동안 오히려 공유주택이 증가하는 현상이 나타났다.

가장 큰 원인은 단위가 부동산 개발업체가 신축한 상품주택을 구입해서 단위 소속 주민들에게 공유주택 형식으로 분배하였기 때문이다. "신설주택은 판매를 위주로 하여 구체제가 신축주택에 들어오지 못하는 것을 추구하였지만, 각 단위의 입장에서는 장시간 동안 주택을 기다려온 직공에게 주택을 구입하게 하고 기존에 주택을 분배받은 직공은 계속 낮은 임대가로 생활하게 할 수는 없었다"는 점이다(梁永平, 1998: 365).

1998년 상반기까지의 주택개혁을 전적으로 실패했다고 하는 것은 틀린 지적이다. 1980년대 초에 비해서 괄목할만한 주택보급이 있었고, 주민들의 거주환경도 확실하게 개선되었다. 그러나 중국정부는 1998년 정치적인 부담과 주민들의 반발에도 불구하고 "주택 실물분배 포기" 선언을 하였다. 다른 부분처럼

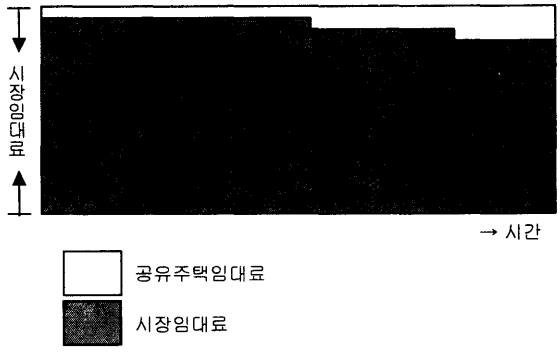
조금만 기다린다면 자연스럽게 주택이 상품화되고 시장화될 수 있었다면 "주택 실물분배 포기"를 실행하지는 않았을 것이다.

문제는 일반적인 시장화 전략이 주택이라는 독특한 상품에서는 작동하지 못하였기 때문이다. 주택이 일반 상품과 다른 특성들은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 주택은 토지에 고착되어 있어서 상품의 이동을 통한 유통이 이루어지지 않는다. 둘째, 제품의 내구성이 길어서 한번 구입한 사람 혹은 주택을 점유한 사람에게는 재구매가 일어나기 어렵다. 셋째, 고가의 상품으로서 구매자금을 준비하는데 일정한 시간과 조건이 필요하다.

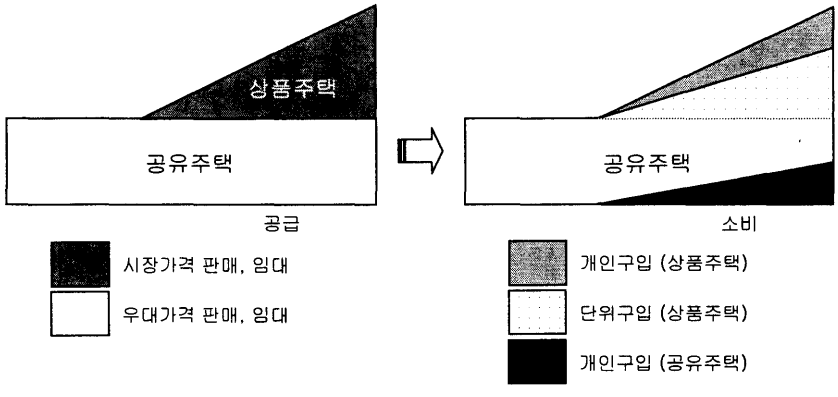
주택의 일반적 특성들은 각각 중국에서 정치경제적 함의를 갖는다. 첫째, 주택은 토지에 고착되어 있기 때문에 주택 매매는 재산권의 매매와 연결되어 있다. 중국에서 모든 도시 토지는 국가 소유이다. 따라서 주택의 매매에서는 토지문제가 선결되어야 한다. 토지문제는 경제문제를 넘어서 정치문제를 포함하고 있다. 둘째, 제품의 내구성이 길다는 것은 세 번째 고가의 상품이라는 것과 결부되어 상품 시장화에 어려움이 있다. 특히 기존에 단위에서 분배받은 주택이 있다면 그 주택의 환경이 열악하다고 해도 고가의 주택을 새로 구입하는데는 경제적, 심리적 제한이 있다. 일반주민의 인건비의 증가가 선행되지 않고 추진되는 주택상품화는 결국 시장가격보다 낮은 주택을 공급하거나, 개인이 아닌 지불능력이 있는 단위가 구입하여 다시 주민에게 주택을 분배하는 방식으로 진행되게 된다.

<그림 10>은 1998년까지의 주택개혁이 실패한 원인을 2장에서 도출한 중국의 일반적인 시장화 전략과 대비해서 보여준다. 중국의 시장화 전략은 <가격조정을 통한 시장화>와 <다양한 소유제 도입을 통한 시장화>로 구분할 수 있는데 주택 임대가격은 1980년부터 1999년까지 6배 이상 증가하였지만, 시장임대가격에 다다르지 못함으로써 가격조정을 통한 시장화는 실패하였다. 다양한 소유제를 도입을 통한 시장화도 시장경제 속성이 강한 부동산 개발업체가 상품으로 주택을 공급하였지만 단위가 다시 그 상품을 구입하여 공유주택으로 판매함으로써 일반적 시장화의 두 가지 방법 모두 실패하게 되었다.

▣ 시장임대가격 중 공유주택임대가격의 상승



▣ 단위의 상품주택 구입에 의한 공유주택 증가



<그림 10> 1998년 주택시장화 실패 원인

북경은 이상의 근본적인 두 가지 원인 이외에도 주택상품화에 다른 대도시들보다 더욱 뒤쳐지게 된 이유가 있다. 북경의 토지와 주택 가격은 전국에서 가장 비싼 곳임에도 불구하고, 주거와 관련된 지출은 중경을 제외한 대도시 중에서 가장 낮은 것이 문제이다. 북경이 임대료와 부가적인 주거비용이 낮은 것은 구체제의 혜택을 가장 많이 받았음을 보여주고, 그것이 구체제에서 새로운 제도나 방식으로 전환되는데 장애가 된다는 것을 알 수 있다(<표 8> 참조).

<표 8> 주거 관련 지출 비교(1999) (단위: 元/년)

	주택 임대료	전기, 물, 연료
북경	199.23	279.20
상해	292.32	428.01
천진	222.26	348.58
중경	153.08	285.33

출처 : 「中國區域經濟統計年鑒 2000」, 2000, p.65

4절 화폐분배 시기(1998-)

1. 화폐분배 선언의 조건

1998년까지의 주택상품화 과정에 문제가 있었지만 주택 실물분배 포기를 선언하는 것은 정치적 부담이 매우 큰 일이었다. 시장경제를 도입했지만 사회주의를 여전히 표방하고 있으며, 공산당이 정권을 유지하고 있는 중국에서 사회주의의 우월성의 선전 내용이었던 주택 실물분배를 포기하는 것에 대한 부담이 있었다. 그러나 주룽지(朱鎔基) 총리는 1998년 3월, 9차 전인대 회의 기자회견에서 "우리는 반드시 현재 시행중인 주택실물 분배제도를 화폐로 분배하는 방식 혹은 주택을 상품으로 만드는 정책으로 바꾸어서 인민들이 스스로 주택을 구입하게 해야 한다"고 분명히 밝혔다. 그리고 1998년 7월부터 주택 실물분배를 포기하였다.

1998년 도시주민들의 주거환경은 과거에 비해 상대적으로 개선된 상태였다. 임대료도 낮았고, 수입은 계속 증가하는 상황이었다. 그러나 정부 입장은 주민들만큼 좋지 않았다. 1997년 아시아 금융위기 이후 아시아 지역에서 투자했던 기업들과 미국과 유럽지역의 국가들이나 기업들이 중국에 대한 투자를 축소하기 시작하였다. 경제발전이 빠르게 진행되는 상황에서 외부적 환경의 악

화는 경제의 원동력을 국내에서 찾으려는 시도로 나타났으며, 화폐분배가 그 중 하나라고 볼 수 있다.

정부가 원했다고 해도, 조건이 성숙되어 있지 않았다면 주택 화폐분배 제도는 시행이 늦추어졌을 것이다. 1998년 중국 도시는 화폐분배를 선언할 수 있는 조건이 성숙되어 있었다. 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째로 도시주민의 저축액이 새로운 제도를 받아들일 수 있을 만큼 증가하였고, 둘째로는 1980년대와 1990년대의 주택건설 증가로 도시주민 중에 많은 사람들이 이미 주택을 분배받은 상태여서 주택 실물분배 포기의 정치적 부담이 적었던 점이다. 이러한 토대가 국가가 정치적인 부담을 감수하고 주택 실물분배를 포기할 수 있었던 배경이다.

2. 상품화의 정착: 개인 주택매매 시장

주택상품화가 정착하기 위해서는 개인 주택매매 시장이 형성되어야 한다. 화폐분배 시기가 그 이전 시기와 구분되는 가장 큰 요인으로 주택매매 시장이 부동산 개발업체와 단위간의 시장에서 부동산 개발업체와 개인, 혹은 개인과 개인의 매매시장으로 변화했다는 것이다.

개인 주택매매 시장의 활성화는 주택상품화를 정착시킬 수 있는 토대가 된다. 주택시장의 소비주체 변화는 주택이 상품화하는 과정을 더욱 가속화시킨다. 단위가 구입하여 직공에게 저가의 임대료를 받는 주택으로서 분배한다면 재생산을 할 수 없게 된다. 개인이 시장가격으로 주택을 구매할 경우 구매한 당사자 혹은 타인에게 임대를 줌으로써 인구이동이 있을 것이다. 시장가격을 통해 발생하는 인구이동은 연쇄반응을 일으키면서 주택시장을 활성화시킨다.

<표 9> 상품주택 변화 현황

	1993	1996	1997	1998	1999	2000
상품주택 판매면적	172.94	188.13	241.91	376.84	484.71	898.22
개인구매 면적	11.06	66.52	98.7	151.61	296.76	772.71
개인구매 비율	6.4%	35.4%	40.8%	40.2%	61.2%	86.0%

출처: 「北京房地産年鑒」,1999, pp.305-310
「中国房地産指数系統月報 2001年 第2期」p.2

<표 9>는 1999년을 기점으로 상품주택 구매의 주체가 개인으로 넘어가고 있음을 보여준다. 1992년 단위의 상품주택 구매비율이 72%(北京房地産年鑒, 1999: 231)였음을 참고한다면 주택매매의 중심주체가 단위에서 개인으로 넘어간다고 할 수 있다. 1998년에 공유주택 구매를 위한 지출이 상당했음에도 불구하고 1999년과 2000년의 상품주택 판매가 비약적으로 증가한 것은 주택시장이 작동하기 시작했음을 알려준다. 개인을 중심으로 하는 주택시장이 작동한다는 것은 주택상품화가 완성단계에 도달한 것을 의미한다.

개인 매매시장의 형성은 주택 임대료와 주택가격의 관계를 정상화시키는데 도움이 된다. 주택공급과 소비의 시장체제를 형성하는데 블랙박스로 존재하였던 부분이 정상적으로 작동하는데 필요한 가격이 형성하게 된다. (<그림 3><그림 4> 의 이사분면 참조)

화폐분배 시기 이전의 주택상품화는 구매시장만을 대상으로 간주한다. 도시주민을 대상으로 정책을 만들고 시행하기 때문에 임대라는 것은 계획경제의 낮은 임대료와 연관되어 오히려 주택상품화의 장애로서 취급된다. 그러나 주택시장은 임대시장과 구매시장으로 구성되어 있다. 외래인구에게는 시장 임대가격이 일반적으로 통용되고 있다.

시장경제 속에서 주택의 임대시장과 구매시장은 긴밀한 연관관계를 가지고 있다. 중국은 2000년 현재까지 임대시장과 구매시장이 연결된 주택시장을 형성

한 것은 아니다[64]. 또한 임대가격은 정부 임대가격과 시장임대가로 나뉘어져 있다. 정부 임대가격은 정상적인 가격이 형성되어 있는 것이 아니다. 복지개념을 가지고 있기 때문에 구매시장과 연결이 되지 않고, 시장 임대료는 아직도 비공식적인 거래가 많이 일어나고 있는 부분이다. 완전한 시장에서는 임대가격과 판매가격은 결국 같은 상품에 대한 다른 표현이다. 중국에서는 임대시장과 구매시장은 분리되어 있었다. 또한 도시주민과 외래인구의 시장도 분리되어 있다. 그러나 주택의 화폐분배는 이 모든 시장을 통합할 가능성을 보여주고 있다. 도시에 합법적으로 거주하는 도시주민이 정상적인 가격을 지불하고 상품으로 구입한 주택을 임대한다면 그 가격은 시장가격이 될 것이고, 그러한 주택이 증가하게 되면 주택시장 전체에서 임대가격과 주택가격이 정상화될 수 있다.

64) 개인이 임대를 주었을 경우 월 임대료가 4000위엔 이하인 경우에는 800위엔을 공제하고 소득세를 납부해야 하고, 월 임대료가 4000위엔 이상일 경우는 20%를 공제하고 나머지 금액에 대한 개인 소득세를 납부하여야 한다. 세율은 20%이다. 따라서 매월 1500위엔의 가격으로 임대를 주었을 경우 800위엔을 공제하고 700위엔의 20%인 140위엔을 개인소득세로 납부하여야 한다. 5000위엔의 임대가의 경우에는 1000위엔을 공제하고 4000위엔의 20%인 800위엔을 개인 소득세로 납부하여야 한다. 이것 이외에도 임대를 줄 경우 부동산 가격 30%를 공제한 후 남는 금액의 1.2%를 매년 부동산세로 납부하여야 하고, 개인소득세나 부동산세에 비해서 소액이기는 하지만 3-4가지 추가 세부담을 해야 한다. - 이러한 세부담은 임대시장을 지하로 빠지게 하는 이유가 된다. 그리고 일반적으로 주택임대를 할 경우 이러한 법적 절차를 행하지 않는 경우가 많다.(北京房地産年鑒 119) 시장임대를 어렵게 하는 것은 세금에도 원인이 있다. 최고 34.5%까지 세금내야하기 때문에 판매를 위주로 하게 된다. (葉永烈 276)

4장 주택상품화 과정에서 행위주체들의 변화

중국의 주택상품화 과정에서 정책변화의 핵심은 분배제도이다. 실물분배제도가 화폐제도로 변화하면서 개인이 매매하고 임대가격과 주택가격이 조응하는 주택시장을 형성시켰다. 정책과 제도가 변하면 그와 관련된 행위주체의 입장과 대응양식, 상호관계도 변화하면서 정책과 제도가 실질적인 모양을 갖추게 된다. 특히 경제체제 전환기에서는 행위주체들의 대응에 따라서 정책이 의도한 방향으로 나가거나 의외의 결과가 된다. 4장에서는 주택상품화 과정에서 공급자와 소비자의 입장에서 각 행위주체들의 변화를 고찰한다. 계획경제체제의 대표적인 주택 공급주체로서 단위와, 1990년대 이후 주택공급에 중심 주체인 부동산 개발업체를 살펴보고, 소비주체로서는 도시주민과 농민, 그리고 외래인구의 변화와 대응양식을 고찰한다.

1절 단위 : 공동집단에서 이익집단으로

주택상품화의 행위주체들 중에서 핵심적인 두 개의 행위주체를 선택한다면 단위와 도시주민이다. 단위와 도시주민은 과거 계획경제에서 개혁개방 이후 20여년이 지난 현재까지 주택제도의 중심에 있었다. 부동산 개발업자와 외래인구는 개혁개방 이후 주택시장에 들어온 주체이고, 계획경제에서 농민은 주택공급체제가 주택제도와는 무관하게 형성되어 있었다.

개혁개방 이후 단위는 생활공동체로서의 기능이 약화되고 있다. 계획에 의해 주민들의 생활이 통제되던 시기에 단위는 직장이고 거주지였다. 도시주민들의 삶은 단위에서 시작되고 마치게 되어 있었다. 그러나 개혁개방 이후 단위는 기업으로서 혹은 기관으로 이익을 창출하는 조직으로 위상이 변하게 된다. 단위에 소속된 직공을 해고하기도 하고 단위가 이익을 내지 못하여 파산하는 경우가 생기기도 하였다. 주택정책이 변화함에 따라서 나타나는 단위의 행태는

점진적으로 직공에 대한 주택책임을 감소시키는 것이 아니라, 오히려 1990년대 중반까지 직공에게 적극적으로 주택을 공급하는 양상을 나타낸다.

1. 개인복지의 보루 : 주택과 단위의 관계

중국에서 단위가 소속 직공에게 지불하는 임금은 상대적으로 매우 낮다. 자본주의 시장경제의 입장에서 보면 낮은 임금은 기업의 수익을 높일 수 있지만, 중국에서는 임금에 단위가 제공하는 주택, 교육비, 의료비 등 각종 복지부분이 포함되어 있지 않기 때문에 임금보다는 복지수준이 기업의 노동비 비용에 더 많은 영향을 미친다. 단위의 복지에서 가장 큰 부분이 주택부분이다.

주택상품화의 완성은 단위를 단위에 소속된 직공에 대한 과중한 책임(주택제공과 관리)으로부터 벗어나게 해준다. 그로 인해 단위의 경제적 효율성이 높아진다. 중국 경제개혁의 중요 목표 중에 하나가 단위의 효율성을 높이는 것이다[65]. 따라서 주택 실물분배 포기는 중국 도시 경제개혁의 중요한 요소이다.

주택 화폐분배 시기 이전에 단위는 소속 직공들의 주택문제를 책임지고 있었다. 주택공급과 분배, 관리에 있어서 모든 책임은 단위에 있었기 때문에 어느 단위에 다니고 있느냐가 도시주민 개개인의 주택의 위치와 수준을 결정하였

<표 10> 주택부금(公積金) 가입 현황(1997) 단위: %

	가 입	미가입
북 경	52.54	47.46
상 해	96.79	3.21
전 국	68.6	31.4

출처: 「1997 中國職工狀況調查 數據卷」, 1998, pp.1393-1404

65) 여기에서 단위는 국유기업 등 기업을 대표하는 표현으로 사용하였다.

다. 지역에 따라서 또는 직장의 규모나 지위에 따라서 주택공급의 능력에 차이가 있다. 먼저 지역에 따른 차이를 살펴보기 위해서 단위가 주도적으로 개인에게 주택을 구매할 수 있는 자금을 보조해주는 주택부금(公積金) 가입 비율을 비교해 본다.

주택부금(公積金) 제도는 단위와 개인이 월급여의 일정비율(2-10%)을 은행에 저축을 하면, 그것을 근거로 하여 주택을 구매하거나 수리할 때 대출을 해주는 방식이다. 주택부금은 단위가 소속 직공에게 제공하는 화폐형식의 복지로서 주택부금의 규모와 가입 비율이 그 지역 단위의 특성을 나타낸다. <표 10>에서 나타나는 북경의 주택부금 가입 정도는 주택부금의 시발점인 상해와는 큰 차이가 있으며, 전국 평균과 비교해도 더 낮은 것으로 나타난다. 이러한 현상은 북경 주민들이 단위의 주택 실물분배에 대해서 1997년까지도 기대를 많이 하고 있었다고 해석할 수 있다[66].

주택문제에 있어서는 지역에 따라 단위의 특성에 큰 차이가 있지만, 일반적으로 단위를 구분하는 기준은 소유제의 형식이 근간이 된다. 소유제 형식이란 단위를 소유하고 있는 주체가 누구인가에 따라 달라지는데, 국유기업은 국가, 성(省), 시(市), 현(縣) 등 상위 행정기관이나 단체에 직접 소속되어 있는 것이고 집체기업은 그 이하의 행정기관에 소속된 단위이다. 계획경제에서 한 사람의 신분은 그가 속한 단위가 국유인가 아닌가에 따라 구분되었고, 얼마나 중앙에 가까운 단위 소속인가에 따라서 위신과 복지의 수준이 결정되었다. 그렇기 때문에 단위의 대표적인 복지로서 주택도 단위의 소유제 형식에 영향을 많이 받았다.

66) 주택부금에 가입한 단위의 비율이 적은 것은 단위에서 직공들에게 현금보조(임금상승)를 할 능력이 없는 단위가 그 지역에 많다는 의미이기도 하다. 그러나 북경의 경우 경제수준에 있어서 전국 평균보다 높음에도 불구하고 이러한 결과가 나온 것은 주택실물분배를 준비하고 기대하는 단위의 비율이 높다는 해석이 더 합리적이다.

<표 11> 기업 소유제 주택면적(1997)

	면적(㎡)
국유기업	49.09
집체기업	57.86
사영기업	66.83

출처: 「1997 中國職工狀況調査 數據卷」, 1998,pp.1393-1404

<표 11>에서 소유제에 따른 주택면적은 사영기업이 가장 크고 국유기업이 가장 작은 것으로 나타난다. 여기에는 두 가지 요인을 포함해서 해석해야 하는데, 북경의 국유기업이 설립연도가 오래되고 기업의 이익을 내지 못하는 곳이 많기 때문에 1980년대 이후 신규 주택 건설에서 집체기업보다 뒤쳐졌을 가능성과, 단위의 위치에 있어서 국유기업들 중에는 도시 내부에 위치한 기업들이 많아서 주택의 증설이 힘들었다고 볼 수 있다. 사영기업에 종사하는 사람들의 면적이 가장 넓게 나온 것은 소규모의 기업들이 많기 때문에 사영기업가가 같이 포함되었을 때 그 평균이 상대적으로 높게 나온 것으로 해석할 수 있다. 과거의 기준에서 모든 부분에서 국유기업이 우위를 차지하던 현상이 이제 더 이상 찾아 볼 수 없게 되었다.

단위의 특성을 가장 잘 보여주는 것이 <표 12>이다. 월수입 100元 이하인 직공이 월수입 1000元인 직공보다 더 넓은 주택에서 살고 있고, 초등학교 졸업한 직공이 대학을 졸업한 직공보다 더 넓은 주택에서 살고 있다. 단위 내부의 평등주의를 잘 보여주는 표이지만, 월수입 1,000元 이상이나 대학 졸업자는 표에는 나와 있지 않지만 나이가 젊고 가족이 단출할 가능성이 많기 때문이다. 계획경제에서 주택의 실물 무상분배에서 면적의 크고 작음에 기준이 되는 것은 직공이 그 단위에서 일한 년수(公齡)와 가족 수이다. 또한 이런 기준으로 인해서 단위 내부에서 외부로 옮기는 것이 더 어려워졌다.

<표 12> 수입, 교육 정도에 따른 주택 면적(1997)

수 입	월 수입 100 元 이하	53.95
	월 수입 1000 元 이상	51.94
학 력	초등학교 졸업	59.08
	대학 졸업	53.08

출처: 「1997 中國職工狀況調査 數據卷」, 1998, pp.1393-1404

<표 13> <표 14>에서는 단위를 소유제 이외에 단위의 성격에 따라 나누는 방식이 사용되고 있다. 기업은 생산활동이나 영업활동을 하는 공장 혹은 영업장이고, 사업은 학교, 연구소 등 생산에 직접 참여하지 않지만 정신노동을 주로 하는 곳이다. 기관은 당이나 행정부 등 공산당 혹은 관료들이 소속된 곳을 가리킨다. 주택부금에 가입한 정도나 주택의 면적에 있어서나 모두 기관이 가장 우위를 차지하고 있다. 국유기업과 집체기업이 그 순서가 바뀐 것에 비해 기관과 사업의 서열은 복지 수준에서도 변함없이 유지되고 있다. 북경은 중국에서 지위가 높은 기관이 가장 많이 모여 있는 곳이다. 기관에 소속된 인원이 많을수록 더 넓은 주택을 필요로 한다. 중앙 기관에 주택을 공급하는 것은 지방정부의 의무는 아니지만 그들이 사용하는 토지의 증가는 지방정부의 부담을 가중시켰다.

<표 13> 단위유형과 주택면적(1997)

	면적(㎡)
기 업	49.94
사 업	53.10
기 관	61.59

출처: 「1997 中國職工狀況調査 數據卷」, 1998, pp.1393-1404

<표 14> 단위유형과 주택부금(1997)

	가 입(%)	미가입(%)
기 업	66.86	33.14
사 업	72.31	27.69
기 관	80.71	19.29

출처: 「1997 中國職工狀況調査 數據卷」, 1998, pp.1393-1404

2. 분배의 실제 집행자로서 책임

단위는 직장이면서 생활공동체이다. 보통 부부가 같이 직장생활을 하고, 한번 단위에 소속되면 특별한 사항이 없는 한, 그 곳에서 정년퇴직을 한다고 생각하는 곳이다. 어렸을 때 같이 놀던 친구가 경리(책임자)가 되어있고, 친구는 청소부로 생활하면서 옆집에 사는 곳이 단위이다. 1980년대 중반까지 북경의 대다수의 단위에는 독립된 주방이나 화장실을 갖춘 주택이 많지 않았다. 단위에서 같이 지낸다는 것은 새벽부터 저녁 늦게까지 잠자는 시간을 제외하고는 늘 함께하는 사람들이다. 인간관계가 얽혀있고 서로서로의 사정을 너무나 잘 알고 있는 곳이 단위이다[67].

그런 관계 속에 있는 직공들 중에 한 사람이 주택을 분배받지 못하고 10년을 기다렸다면 단위(단위의 책임자)는 가능하면 주택을 제공하려고 할 것이다. 또한 많은 동료들 중에서 동일한 조건이었는데 주택공급이 부족해서 몇 년을 주택 없이 지낸 사람이 있다면, 그 사람에게 주택을 분배해주기 위해서 노력할

67) 某대학교에서 사무직으로 은퇴한 한 할머니는 아들 주택문제로 그 대학의 총장을 만나러 간다고 했다. 자신이 사무원으로 일하던 학과에 총장이 처음 강사로 왔을 때 자신에게 신세를 많이 졌다고 하면서 아들이 실직을 해서 집이 없는데 자신이 살고 있는 집은 너무 좁아서 아들과 같이 살 수 있도록 큰 집으로 바꿔달라고 요청하러 간다고 했다. 결과는 알지 못하지만 그런 일로 대학총장을 만나러 갈 수 있는 곳이 중국이다. 총장과 은퇴한 사무원 모두 같은 단위에서 일하는 동지들이다(1999년 면담내용).

가능성도 많다.

또 다른 측면으로는 정부에서 직장을 배정 받고 일정한 시간이 지나면 주택을 분배받던 습관이 남아 있는 도시주민들은 주택을 구입하려고 하지 않았다. 어쩔 수 없이 자신의 돈으로 상품주택을 구입한 경우에도, 마지막까지 주택분배 가능성을 남겨 놓기 위해서 부모의 명의로 주택을 구입하는 경우도 있다. 이러한 현상은 실물분배가 포기된 이후 1999년 8월까지 1998년 8월 이전에 단위에서 건축을 시작한 마지막 물량의 분배의 기회를 기다리는 직공들에게는 계속 유효한 논리였다[68].

단위에 따라서는 화폐분배 이후에도 여러 가지 방법으로 주택을 실물로 분배하는 경우가 있지만, 전체적으로 보면 생활 공동체로서 단위는 주택실물 분배가 끝나면서 약화되고 있다. 거주지와 직장이 같은 사람들이 함께 생활하는 폐쇄적인 공간이었던 단위는 이제 개인이 자신의 수입과 자금에 맞추어서 주택을 선택하는 방식으로 흩어지고 있다. 과거에 단위에 소속되어 있었던 가장 큰 이유는 신분의 안정과 주택과 부가적인 복지 때문이었다. 이제 주택은 화폐화되고 복지는 사회화 되어가고 있으며, "철밥그릇"이라고 생각했던 단위에서 실업상태로 내몰리는 직공들까지 있다[69].

3. 중앙기관 단위의 특성

일반적으로 지방에서 중앙정부를 지칭할 때 북경이라고 하거나 京이라고 표현하는 경우가 많다. 지방에 있는 사람들에게는 중앙이 북경으로 이해될 수 있

68) 海澱區에 살고 있는 李씨(37세 남)는 단위에서 공식적으로는 실물분배를 하지 않는다고 하지만 1998년 8월 이전에 주택분배를 신청한 사람들에게는 아직도 실물분배가 유효하다고 하였다. 그는 上地개발구에 있는 상품방을 구입할 예정인데, 단위에서 주택을 분배받기 위해 친구의 명의로 집을 구매하는 것을 고려하고 있다고 했다.(1999년1월 면담내용)

69) 공식적으로 下崗한 직공은 실업자로 통계에 올라가지 않는다. 회사에 적은 있고, 회사가 제공하던 복지부분도 일정 시간동안은 동일하게 제공한다. 그러나 下崗한 직공들은 이미 단위에서 떨어져 나온 상태이다.

지만 북경에 있는 지방정부는 자신의 정체성이 분명하지 않은 경우가 있다. 반면에 북경에 있는 진정한 의미의 중앙정부도 실제에 있어서는 북경이라는 공간 속에서 생활하고 거주하고 있다.

북경에는 중앙단위에 소속된 사람들이 현실적으로 거주하는 곳이다. 중앙단위에 소속된 사람들은 지방정부나 기업에 소속된 사람보다 물자의 공급이나 복지의 수준에 있어서 더 많은 혜택을 누려왔다. 만약 시장체제로 바뀐다면 그러한 모든 혜택들을 임금에 포함해야 하는데 정치적으로 불가능한 일이다. 따라서 정치적 개념으로서의 중앙은 주택개혁을 주장하고 있지만 생활실체로서 중앙에 소속된 사람들은 주택개혁을 꺼릴 가능성이 많다. 북경 이외 지역에서는 중앙은 정치적 개념으로만 존재하지만 북경은 그 중앙의 주택문제를 해결해야 하는 입장에 놓여 있다. 중앙정부에서 북경 지방정부에 주택개혁의 속도를 줄이라고 공식적으로 요구한 적은 없다. 그러나 북경 지방정부의 소극적인 태도를 방관하거나 북경 지방정부는 중앙의 눈치를 보면서 진행을 늦추었을 개연성은 있다. 중앙단위에 대한 규정은 유리한 일이었을 경우에는 가장 먼저 시행되고 불리한 경우에는 가장 늦게 시행되었다[70].

4. 단위와 국가, 도시주민의 관계변화

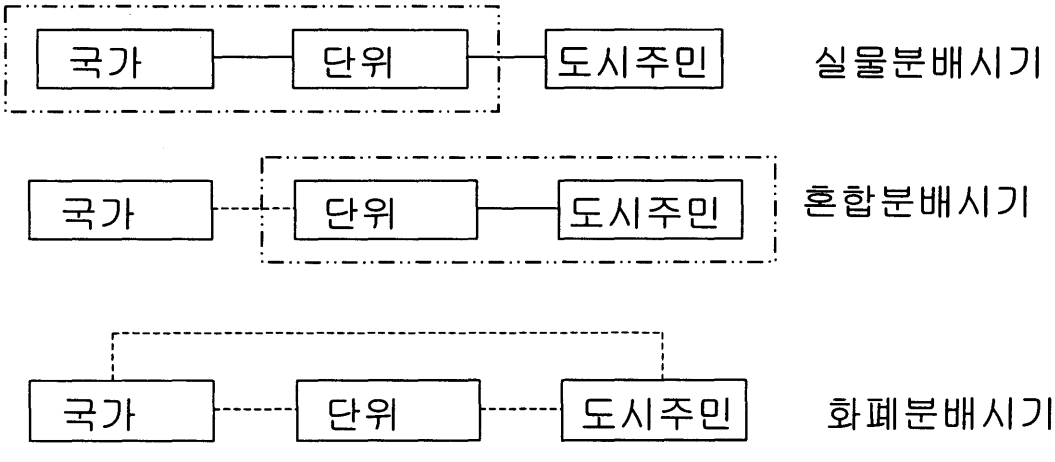
계획경제에서 단위와 직접적인 관계가 있는 것으로는 국가, 도시주민이 있다. 단위는 국가가 계획하고 결정해준 주택을 도시주민들에게 분배해주는 역할을 하였다. 정책이 변함에 따라서 국가-단위-도시주민의 관계도 변하게 된다. 국가가 주택개혁을 추진하면서 추구한 목표는 국가의 재정부담 없이 주택공급이 시장조절에 의해 이루어지는 것이다. 국가는 1980년대 중반 이후부터 주택부분에 대한 직접적인 투자를 감소시켜나감으로써 소기의 목적을 이루게 된다.

---

70) 건국초기 정부는 북경에 늘어나는 중앙단위 소속원들을 위해서 도심 중앙 인근지역에 주택단지를 건설했다. 또한 중앙단위 직원들의 주택면적은 지방단위 보다 넓었고, 1998년 주택 실물분배 포기 선언 이후에도 중앙에서는 주택의 분배가 계속되었다. 그것의 반증이 1999년 공포된 명령에서 "중앙단위 주택분배를 1999년 말 이후에는 허용되지 않는다"는 문장에서 알 수 있다.

그러나 이 시기 주택공급이 증가된 것은 실제 사용자가 구매를 해서 재생산되는 것이 아니었다. 단위가 상품주택을 구입하여 다시 도시주민들에게 공유주택으로 무상으로 분배함으로써 주택은 상품으로서 시장에서 작동하지 못하였다. 이 시기는 주택분배의 측면에서만 평가한다면 국가가 단위와 분리되면서 단위가 도시주민에 대한 책임을 전담하는 시기이다.

화폐분배 시기에 들어오면서 단위와 도시주민의 관계는 변화된다. 더 이상 주택을 실물로 분배할 수 없게 되자, 도시주민들은 주택을 직접 구매하게 된다. 주택을 구입한 사람들은 도시주민 매매 시장의 확대와 함께, 주택 위치 선정에 있어서 주도적인 역할을 하게 된다. 그러나 단위와 도시주민간의 관계를 끊기 위해서 국가는 저소득층에 대한 공공주택을 직접 공급하기 시작한다. 따라서 화폐분배 시기에 들어서면서 단위와 도시주민의 관계가 멀어지고 국가가 일부 도시주민에 대한 직접적인 책임을 담당하게 된다. 또한 혼합분배 시기



<그림 11> 국가, 단위, 도시주민의 관계

이후에 등장한 외래인구와 부동산업체의 관계도 화폐분배 시기에 들어 와서 더욱 분명하게 도시 주민들과 직접적인 관계를 맺게 된다. 이것을 요약한 것이 <그림 11>이다[71].

2절 부동산 개발업체

1. 부동산 개발업체의 성장과 위기

개혁개방 이후 주택과 관련되어 두 가지 행위주체가 등장한다. 외래인구가 정부의 느슨한 통제로 새롭게 도시에 등장한 주체라고 한다면, 부동산 개발업체는 정부의 지원 속에서 주택시장에 들어온 주체이다. 외래인구가 북경에 1980년대부터 나타나기 시작하였고, 부동산 개발업체는 1990년대에 새로 등장하였다. 외래인구는 소비주체이고 부동산 개발업체는 단위와 같은 공급업체이다.

1992년은 부동산 개발업체가 폭발적으로 증가하는 시점이다. 중국의 부동산업은 1992년 5월 이후에 시작되었다고 할 수 있다[72]. 주택시장의 주체로서 부동산 개발업자들의 역할은 점점 확장되고 있다. 부동산 개발업체의 증가는 주택공급에 있어서 시장역할을 활성화시키고 있다[73].

---

71) 계획경제에서 주택공급의 주요 행위주체의 일반적인 관계를 시장경제의 행위주체 간의 관계와 비교한 것이다. 시장경제가 발달하면서 점점 강조되는 금융 공급업자는 계획경제와의 비교를 위해서 생략하였다. 자본주의 시장경제에서 주택공급의 중요 주체로 금융 공급업자, 주택개발 공급업자(지주, 개발회사, 건설사), 소비자로 나누는 방식이 있다. 일반적으로 중국의 계획경제에서 국가는 단위를 통해서 개인에게 주택을 분배했다. 1978년 개혁개방 이후 계획경제 아래서 <국가 - 단위 - 개인>의 분배구조는 서서히 변하기 시작하였다. 계획경제 아래서 주택공급과 소비에서 제외되었던 농민과 외래인구의 등장은 시장경제 모델과 계획경제 모델 그 어떤 것과도 동일하지 않은 새로운 공급-소비 모델을 만든다.

72) 부동산 개발업체는 1988년에 전국에 3124개가 있었다. 1992년 5월 4000여개로 증가하였다가, 등소평의 남순강화 이후, 1992년 말에 이르면 12000개로 급속히 증가한다. 그중 외상독자, 합자회사 2000여개가 되었다. 1995년 6월 33482개의 부동산 개발업체 중에서 90%는 1992년 이후 설립되었다. 1992년 등소평의 남순강화 이후 부동산 회사가 7개월만에 8000여개가 증가하였다는 것은 흥미로운 일이다.

부동산 개발업체가 1990년대 급증할 수 있었던 원인은 투자에 대한 높은 수익률 때문이었다. 1992년 이후 1995년에 이르기까지 부동산 개발회사들은 높은 수익률을 얻을 수 있었다. 일반 주택의 경우 30%의 이윤을 얻었고, 고급빌라의 경우는 50% 이상의 수익률을 나타내었다. 일부 항목에서 100%가 되는 것도 있다(北京統計年鑒, 1999:155). 국제적 관례로는 2-3%, 높은 곳은 6-8%, 건설부 입장에서도 평균이윤은 10% 정도이면 적정하다.

부동산 개발업체가 북경에서 급증한 이유는 수익률이 높은 것과 함께 외국자본의 진출이 많았기 때문이다. 북경은 중국의 수도로서 외국자본의 지속적인 관심의 대상이었다. 1998년 말 북경시 부동산 개발업체 중 내자기업은 362개이고 홍콩마카오 대만 투자기업이 154개 외국투자기업 69개이다. 기업수는 38%이지만 자본금에 있어서는 내자기업보다 외국투자기업(홍콩, 마카오, 대만 포함)이 전체의 63%에 달하고 자산총계에 있어서는 45%가 외자기업이다(北京統計年鑒, 1999:156).

북경은 1991년부터 1995년까지 부동산업에 대규모 투자가 일어난다. 한편으로는 1990년 아시안게임 기간동안 기초적인 사회간접시설을 확보했고, 홍콩과 마카오, 대만 등과 미국과 일본에서 중국에 직접투자액이 증가하면서 북경은 국제도시로서 면모를 갖추어 나가게 된다. 1990년대 초까지 상해는 푸동(浦東) 지구 개발이 구체적으로 시작되지 않았고, 광동(廣東)지역 개발에서 이익을 얻은 부동산개발업체들이 북경에 진출하게 되었다. 이시기에 북경에는 새로운 많은 오피스건물과 주택, 빌라들이 들어서게 된다. 이때 집중적으로 투자한 자금의 결과인 건축물들이 1997년 1998년까지 완공되면서 북경에는 과잉공급으로 인한 전반적인 부동산업의 침체를 맞게 되었다. 1997년 아시아 각국의 금융위기는 이러한 침체기를 1998년 초까지 이어지게 하였다. 부동산 투자를 했던 기업들의 손해는 늘어갔다. 완공하고 판매하지 못하는 주택들이 늘어나면

73) 1995년 6월 전국 부동산 회사중 국유경제 41.9% 집체 25.4% 외상투자 20.1% 기타 12.6%로 구성되어 있다. 부동산 개발업체 중에 국유기업이 많은 것은 부동산 개발이 정부와 밀접한 관계가 있어야 하기 때문이다. 다른 한편으로는 부동산 개발은 타 업종에 비해서 규모가 크고 초기 투자금이 많아야 한다는 점도 국유경제의 비율이 높은 이유가 된다.

서 몇%가 공실율(空室率)의 적정한 선인가에 대한 논의가 대두되었다. 대형 부동산 개발업체는 대부분 국유기업들이거나 외국 합자회사들이었다. 따라서 부동산 개발업체의 손실은 전체적인 중국 경제와 중국 투자환경에도 악영향을 미치기 시작하였다.

부동산 개발업체에서는 이러한 손실의 이유가 정부의 개입이 지나치기 때문이라고 주장했다[74]. 공실율에 의한 문제를 기업의 투자계획의 실패로 보기보다는 다양한 가격우대 정책이 시장을 왜곡시키고 부동산 개발업체에 부담을 가중시킨다는 주장이었다. 그러나 일반적으로 가격 우대정책이 주민들의 복지를 고려하고 있으며, 유효수요를 증가시켜 주택구매를 촉진시키고, 그로 인해 파급되는 관련산업 발전을 유발할 수 있다는 점에서 도시주민들과 정부는 가격 우대 정책을 긍정적으로 받아들이고 있다.

2. 부동산 개발업체의 시장적응

부동산 개발업체는 외래인구와 함께 주택부분에서 시장적인 성격이 가장 많은 곳이다. 고급 아파트와 빌라로 높은 수익을 내던 부동산 업체들은 1997년 이후 고급주택의 공실율이 높아지고 수익구조가 나빠지게 되자, 부동산개발업체들은 내국인들이 구매할 수 있는 가격대의 보통주택을 건설하기 시작하였다. 구매대상자를 외국인 혹은 단위에서 내국인 개인으로 전환한 것이다. 1999년에 이르러서는 내국인을 대상으로 하는 주택전람회가 년4회 정도 개최되고 개별 부동산 회사들이 관련된 주택들을 탐방하는 프로그램을 만들어서 판매를 촉진하고 있다(北京晚報 1999. 4.5).

부동산 개발업자 중에는 판매율이 낮은 주택 소화하기 위해서 새로운 주택 판매 기법을 도입하기도 하였다. "임대가격으로 주택을 구입하는 방식"(以租帶

74) 기업의 입장에서 우대가격의 문제점과 정부가 주민들의 주택구매를 촉진하기 위해서 기업의 부담을 가중시키고 있다는 주장하는 사람들 중에서 대표적인 인물로 華遠公司 總經理 任志强을 꼽을 수 있다(任志强,1997 참조).

鎖) 의 임대계약 방법이 도입되기도 하였다. 이 임대계약 내용은 1년 안에 주택을 구매할 경우 1년 동안 지불한 임대료를 구매가격에서 공제해주는 것이다. 이러한 방식은 주택을 판매하지 못하는 부동산 회사의 사정과 소비자의 필요가 일치해서 일어난 현상이다[75].

1998년부터 부동산의 매매가 급증한다. 부동산 시장은 실물 주택분배 포기 선언 이후 주택으로부터 시작된 부동산 투자에 힘입어서 1999년에는 2년 전과 비교해서 사례와 계약총액에서 2.5배정도 성장하게 된다. 1995년 이후 장기 침체기에 접어들었던 부동산 시장이 1998년 7월 정부의 정책 발표 이후 빠르게 회복되고 있다. 부동산은 매매가 일어나기 시작하면 서로 연쇄효과를 갖게 된다. 특히 주택의 경우 한 가구의 이동은 몇 가구의 연쇄적인 이동을 유발하고 전체적으로 주택경기 활성화를 불러온다. 공유주택 판매가 제한되었던 1999년 이전에는 공유주택의 구입이 곧 바로 판매와 이주로 연결되지 못하였다. 공유주택을 구입하였어도 구입한지 5년 동안은 판매가 금지되어 있었다. 또한 판매할 경우, 우대가격으로 구입했던 주택가격에서 토지부분의 이익만큼 단위나 국가에 돌려주어야 했다. 북경의 경우 주택판매에 대한 세금도 판매 총액의 5%로 상해 1%보다 상대적으로 높았던 점도 주택매매에 걸림돌이 되었다. 1999년 이후 이러한 제약들이 완화되면서 주택매매는 급속

<표 15> 부동산 매매 증가

	1997	1998	1999
사례(건)	82,256	112,196	182,258
계약총액(만元)	1,075,456.64	2,478,679.04	2,628,488.1

출처: 「北京市統計年鑒」,2000, p.640
「北京市統計年鑒」,1999, p.630
「1999 中國房地産統計年鑒」,1999, p.131

75) 1999년 1월 6일 리종루이(李宗瑞)는 모개발회사와 李씨는 면적 86㎡의 보통주택을 월 258元의 임대료를 내고 생활할 수 있게 된 것이다. 근무지와 멀리 떨어져 있는 주택을 구매하는 것을 꺼리고 있던 李씨는 먼저 1년을 살아보고 큰 불편이 없으면 구매할 계획이다(經濟導刊 1999. 4. 27).

히 증가하게 된다. <표 15>에서 1998년의 부동산 매매 1건 당 계약액이 22만 1천元에서 1999년에 14만 4천元으로 떨어진 것도 5만-10만원 상당의 주택들이 부동산 시장에 많이 진입했다는 것을 보여주고 있다. 주택 화폐분배의 정착은 부동산 개발업체에게는 새로운 주택소비자들을 안정적으로 확보하는 기회가 되었다.

3절 도시주민

주택상품화 과정에서 소비자로서 가장 중심적인 역할을 하는 행위주체는 도시주민이다. 주택정책의 방향은 도시주민에게 무상주택 공급을 중단하여, 도시주민들이 자신이 거주하고 있는 주택을 구입하거나 부동산 개발업체가 공급하는 상품주택을 구매하게 하는 과정이다. 주택정책의 성공여부는 도시주민들이 이러한 정책에 얼마나 동의하고 의도한 방향으로 나가주는가에 달려있다. 본 절에서는 도시주민들의 주택 구매지출 증가와 함께, 주택구입에 대한 도시주민의 인식의 변화 그리고 북경주민들의 특성을 상해와 비교해 본다.

1. 주택지출 변화와 주택구매

소비주체가 주택구매를 결정하면 지출이 발생하는데 시기별로 그 지출금액의 크기와 전체소득에서 비율이 변화한다. <표 16>은 도시주민의 주택지출 변화를 보여주고 있다. 농민들은 1980년대 초부터 정부와 집체에서 일정토지를 지급 받아서 주택을 직접 건축하거나 보수하면서 주택관련 지출이 급증하였다. 원칙적으로 농민의 주택은 사유재산으로 취급되기 때문에 농민들이 주택에 투자하는 것을 꺼리지 않았다.

<표 16> 도시주민 주택지출 변화 (*1000명 주민가정 조사*)

	주택구매지출(元)	실제 지출총액에서 비율 (%)
1992	27.6	1.18
1993	88.2	2.71
1994	113.6	2.49
1995	105.6	1.94
1996	148.5	2.35
1997	128.9	1.82
1998	717.8	8.73
1999	332.64	3.93

출처: 「北京50年」,1999, p.376, 「北京統計年鑒」,2000, p.480

그러나 도시주민들은 입장이 달랐다. 도시주민에게는 주택이 단위 소유였고, 개인적으로는 낮은 임대료만 지불하면 되는 대상이었다. 또한 자신의 신분이나 가족의 구성이 달라지면 다시 신청을 해서 또 다른 단위가 소유하고 있는 주택에 이사 갈 수 있다는 생각이 있었다. 따라서 주택을 보수하거나 단장하는 것은 단위의 일이라고 생각하였다. 따라서 주택에 대한 지출을 최소화하는 방향으로 일관하였다.

물가의 상승과 임대료의 상승으로 1992년 이후 주택관련 지출비용이 완만한 증가를 유지하였지만 그 증가분이 주택을 구입할 정도의 지출은 아니었다. 또한 공유주택의 구입을 강조하고 단위에서 적극적으로 공유주택 판매를 추진하던 1997년에는 오히려 1996년보다 주택관련 지출이 줄어드는 현상이 일어났다. 1997년에 북경시 도시주민들은 공유주택을 구입하거나 상품주택을 구입하면 오히려 주택관리비나 관련 세금을 내야하고, 단위에서 우대가격으로 제공받던 주택과 관련된 난방비, 전기료 등에서 손해를 본다는 생각이 지배적이었다. 이런 배경에서 1998년 "주택 실물분배 포기" 정책이 공표되었다. 도시주민

<표 17> 소득차이에 따른 도시주민 주택지출 변화 (*1000명 주민가정 조사*)

	1997	1998	1999
평균	128.87	717.8	332.64
저수입가정	9.43	63.2	329.65
중하 수입가정	2.41	286.9	262.91
중등 수입가정	53.24	789.5	383.91
중상 수입가정	260.77	1265.1	432.00
고수입가정	365.04	1384.5	255.13

출처: 「北京統計年鑒」,1998, p.473, 「北京統計年鑒」,1999, p.476,
「北京統計年鑒」,2000, p.480

들은 1998년까지만 우대가격으로 주택을 구입할 수 있다는 정부의 발표를 듣고 능력이 있는 사람들은 공유주택을 적극적으로 구매하기 시작하였다. 그러나 1999년에는 다시 주택관련 지출이 1998년의 절반 이하로 떨어지게 된다. 왜 이런 현상이 일어났을까? 그것에 대한 해답을 얻기 위해서는 좀더 자세한 자료를 볼 필요가 있다.

<표 17>은 1997년과 1998년 1999년 3년간의 도시주민 주택지출 내역을 각가정의 수입의 정도에 따라서 세분하여 표시한 것이다. 실질적으로 주택을 구입하기 위해서 지불해야 되는 금액은 자신이 거주하고 있는 공유주택을 모든 우대조건을 받고 구입한다고 해도 2-3만元 정도가 지출되어야 한다. 저수입 가정과 중하 수입가정에서는 주택을 구입하려는 의지가 있다고 하여도 구입하기가 쉽지 않다. 따라서 1998년의 주택의 주요 구매자는 고수입 가정이라고 할 수 있다. 이들은 이미 주택을 구입할 여력을 가지고 있었음에도 불구하고 정부정책의 추이를 주시하고 있으면서 공유주택의 혜택을 최대한 누리고 있었던

계층이다. 그들은 "실물분배 포기" 선언 이후 곧 바로 자신들이 거주하고 있는 주택을 우대가격으로 구입하였다. 그리고 그 결과는 1999년 고수입가정의 주택지출이 1/5 수준으로 급격히 하락하는 것으로 나타난다. 중상수입가정도 고수입가정과 비슷한 변화를 겪지만 그 변화의 폭이 완만하다. 즉 중상수입가정의 일부는 자금을 마련하는 시점이 늦어서 1999년까지 주택을 구입하는 사람들이 고수입가정보다 상대적으로 남아 있었음을 알 수 있다. 이러한 변화는 저수입가정의 지출 변화를 보면 더욱 분명하게 나타난다. 저수입가정은 1997년 이후 1998과 1999년에 계속해서 급격하게 지출이 증가한다. 1997년에서 1998년 지출내역에서 가장 극적인 변화가 있었던 중하 수입가정은 1999년에 전년도에 비해 금액은 줄어들지만 그 정도가 아주 미약하다고 볼 수 있다.

다른 한편, <표 17>에서 보여주는 것은 공유주택을 구입할 자금이 이미 준비되어 있었던 사람들도 1998년 "실물분배 포기" 선언이 있을 때까지 주택 구입을 하지 않았다는 점과, 정책의 변화이후 주택을 구입하지 않은 사람들의 주요한 이유가 구매에 필요한 자금준비 부족이었다는 점이다. 이러한 면에서 보면 주민들이 정책이 허용하는 범위에서 최후까지 주택의 복지적인 부분을 누리려고 했다는 것과 법이 바뀠을 때, 그것의 의미를 정확히 이해하고 아주 빠르게 대응했다는 것을 주목해야 한다. 공유주택을 구입하는 이유는 현실적으로 임대료가 상승하는 것에 대한 부담과 더 이상 주택의 분배가 없다는 믿음을 근거로 한다. 우대조건의 시한을 제한한 것이나 자식을 위한 고려도 공유주택 구입의 이유가 된다. 1998년의 선언은 두 가지 중에서 하나가 해결된 것을 의미한다.

2. 주택에 대한 인식변화 과정

1980년대 일반 주민들의 주택 상황을 가장 잘 보여주는 자료로서 전국적 차원의 주택조사를 들 수 있다. 첫 번째로 이루어진 이 주택조사는 1985년 2600만 가구를 대상으로 실시되었다. 조사결과 전체의 28% 가구가 절대적인 주택문제를 겪고 있었다. 87만 가구는 주택이 없는 것으로 , 300만 이상이 전 가족이

한 방에서 살고 있거나, 두 가정 이상이 한 방에서 생활하고 있었고, 또 다른 350만 가구가 일인당 4㎡ 이하에서 생활하고 있었다[76]. 전체적인 주택공급이 증가하였지만 인구의 증가와 비공식적인 인구유입으로 도시 주민들의 주택환경은 여전히 개선되지 않고 있었다. 그러나 1990년대에 들어서면서 1978년 거주면적의 거의 두 배 가까이 증가하면서 주택에 대한 기초적인 욕구는 채워진 상태였다. 이런 상황에서 개인들은 주택상품화를 어떻게 받아들이고 있는지 1997년에서 1999년까지 조사한 내용을 토대로 분석하겠다.

1) 주택 소유현황과 선호경향

<표 18>은 "IMI 소비자행위와 생활행태 연감" (IMI消費行爲與生活形態年鑒)에서 매년 북경과 상해 광주 등 특대도시를 대상으로 세제, 의류, 가전제품에 이르기까지 모든 소비제품에 대한 소비자 행태조사를 한 결과 중에서 북경지역의 주택부분 자료만 선택한 것이다[77]. 1997년 자료에는 소유상태를 조사한 항목이 없어서 1998년과 1999년만을 비교할 수밖에 없다. 1998년 이후, 1년 동안

<표 18> 주택 소유형태** (단위: %)

	시장가 임대	단위주택 임대	단위주택 구매	상품주택 구매	자건(自建)	기타
1998	20.4	41.1	20.1	10.3	6.8	3.9
1999	17.4	32.4	31.1	14.3	3.3	4.7

출처: 「1998-1999 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp. 1780-1781
「1999-2000 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1821-1822

* 「1997-1998 IMI消費行爲與生活形態年鑒」에는 소유형태 조사 항목이 없음

** 전체 백분율의 합이 100을 초과하는 것은 중복답변이 가능하기 때문이다. 1999년의 경우 전체 조사대상자는 1010명인데 답변자료는 1043개이다.

76) 戴圓辰 主編, 1999

77) 조사 방법에 있어서 선진적인 기법을 사용하고, 신뢰도가 높아서 중국에 진출한 다국적 기업에서 활용하는 자료이다. 1998년 첫판이 나왔고, 매년 그 조사 대상지역과 피설문자가 증가하고 있다.

의 변화만으로도 주택소유 상태 변화방향을 잘 알 수 있다. 단위주택 임대가 줄어들고 단위주택 구매가 늘어나는 것이 가장 큰 변화이다. 상품주택 구매도 단위주택 구매에 비해서는 증가 속도가 늦지만, 시장가격으로 주택을 구입하는 사람들도 꾸준히 증가하는 것을 알 수 있다. 단위에 소속되어 언젠가 주택을 분배받겠다고 생각하던 사람들과 정부정책의 불안정성을 두려워하며 상품주택 구매를 꺼렸던 사람들이 새로운 변화에 적응하면서 주택을 구매하기 시작하였다고 볼 수 있다.

<표 19> 만을 보면 주민들이 주택구입 의사에 있어서 1997년과 1998년, 1999년에 큰 차이가 없는 것처럼 보인다. 그러나 <표 19>은 <표 18>에 의해서 재조정 되어야지만 진정한 의미를 알 수 있다. 이 조사의 목적은 소비자 행태를 분석하여 기업들에게 제공하는 것으로서 인구 중의 몇 %가 구매할 의사가 있는지가 중요하다. 따라서 이미 구입한 사람에게도 재구매하는 상품과 동일한 방식으로 설문을 하였는데, 주택의 경우는 한번 구매가 일어나면 재구매가 일어나는 시점이 늦을 뿐 아니라, 북경에서는 위 자료의 최신조사 일자인 1999년 10월까지도 우대가격으로 구입한 주택은 5년이 경과하지 않으면 시장에 내 놓을 수가 없게 되어 있었다.

<표 19> 주택을 소유하려는 의향(1)

	구매하겠다	구매하지 않겠다	유효설문수	조사일
1997	27.8	72.2	600(개)	'97.9月
1998	28.6	71.4	991(개)	'98.11月
1999	30.3	69.7	1012(개)	'99.10月

출처: 「1997-1998 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp. 1202-1203
「1998-1999 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp. 1780-1781
「1999-2000 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp. 1821-1822

<표 20> 주택을 소유하려는 의향(2) (단위: %)

	구매 대상자	구매하겠다	구매하지 않겠다
1998	62.8	28.6	34.2
1999	51.3	30.3	21.0

출처: <표 18>와 <표 19>에서 작성

<표 18>은 1998년과 1999년 조사 대상가구의 주택 소유상태를 보여준다. 1998년에 이미 단위 주택을 구매하거나 상품주택을 구매한 사람들과 스스로 집을 건축하여 구매할 필요가 없는 사람들의 비율은 32.7%이다. 이 사람들은 이미 주택을 소유하고 있기 때문에 주택을 구입할 의사가 없는 것으로 나타난다. 따라서 전체에서 32.7%를 제외한 조사자 중에서 주택을 구매할 가능성이 있는 62.8%에서 주택의 구매여부를 조사해야 보다 정확한 결과를 얻을 수 있다.

<표 20>에서 재조정한 1998년과 1999년 자료를 비교하면 주택을 구매하겠다는 비율이 28.6%에서 30.3%로 증가하였고, 구매하지 않겠다는 비율이 34.2%에서 21.0%로 감소하였다. 1997년 자료는 사용하지 못해서 정확히 알 수는 없으나 1998년보다 '구매하지 않겠다'의 비율이 더 높았을 가능성이 많다. <표 18>에서 현재 주택을 소유하고 있거나 소유할 의사가 있는 사람과 소유할 의사가 없는 사람으로 구분하면 현재 주택을 이미 소유하거나 소유할 의사가 있는 사람들의 비율은 1년 사이에 65.8%에서 79.0%로 증가한 결과를 얻을 수 있다. 도시주민들이 주택을 소유하겠다는 의사가 점점 많아지는 것을 알 수 있다.

<표 21>은 선호하는 주택의 구조에 대한 북경 도시주민들의 취향을 알 수 있다. 1997년에는 <방 2개 거실 1개>의 구조가 가장 선호되었지만 2년 뒤에는 <방 2개 거실 2개> 구조가 선호되고 있다. 중국에서 거실이 두 개라는 것은 거실과 식당이 이 분리된 것을 지칭한다. 완전히 격리된 구조는 아니지만 어느 정도 독립된

<표 21> 선호 주택 구조 (단위:%)

	1위	2위
1997	방2 거실1 (37.7)	방3 거실1 (25.7)
1998	방2 거실1 (45.2)	방3 거실1 (25.6)
1999	방2 거실2 (42.2)	방3 거실2 (23.5)

출처: 「1997-1998 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1202-1203,
「1998-1999 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1780-1781,
「1999-2000 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1821-1822

식당을 선호한다. 1999년의 새로운 경향으로는 거실 2개의 주택의 선호도가 매우 높아 졌다는 점이다.

1998년 실물분배 포기 선언은 주택환경의 개선을 가져왔다. 불과 2년 사이에 현재 거주하고 있는 주택의 면적이 현격하게 증가하고 있다. 기존 단위주택에서 생활할 때는 면적이 협소하고 불편해도 낮은 임대료의 장점과 주택관련 지출 중에서 전기

<표 22> 현재 주택 면적과 구매 희망 면적 (단위:%)

면적(㎡)		10이하	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-79	80-99	100이상	유효설문수(개)
1997	현재	1	18.2	11.3	14.5	20.3	13.8	13.2	4.9	2.5	593
	희망		2.5			22.1		35.0	15.0	25.1	163
1999	현재	1.2	13.9	9.9	12.5	20.9	20.3	15.0	4.5	1.7	1,005
	희망		4.6			16.1		28.5	23.3	27.5	305

출처: 「1997-1998 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1202-1203,
「1999-2000 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1821-1822

료, 수도료, 난방비 등에 대한 단위의 보조를 기대할 수 있었다. 그러나 이러한 복지부분들이 점점 축소되면서 주민들은 주택을 구입하거나 동일한 가격에 주택면적이 넓은 교외지역으로 이사하기 시작하였다(<표 22>참조). 주택면적과 관련해서 중요한 시사점은 공유주택의 매입으로는 주택면적이 증가하지 않는다는 점이다. 즉 현재 거주하고 있는 주택면적의 증가는 그만큼 많은 사람들이 이동하였다는 것을 의미하고 그러한 이동은 시장가격으로 구입하거나 시장가격으로 임대한 것을 나타낸다. <표 18>에서 나타난 결과를 볼 때, 시장가 임대를 하는 사람들의 비율이 낮아진 것으로 나타나고 있으므로 주택면적이 증가한 것은 구매에 의해서 이루어진 것으로 볼 수 있다.

구매 예상시기가 점점 빨라지고 있다. 주민들은 이제 주택을 구입해야 하는 상품으로 인식이 전환되고 있으며, 단위주택의 분배에 대해 더 이상 기대하지 않는 모습을 볼 수 있다. 1997년에 비해서 1999년에 1-2년 안에 주택을 구매하겠다는 사람들이 20% 이상 증가하였다는 것은 주택시장이 더욱 활성화 될 것이라는 것을 예상할 수 있다(<표 23> 참조).

"IMI 소비자행위와 생활행태 연감"에 나온 자료들을 통해 북경시 도시주민들이 1998년 주택실물분배 포기 선언 이후의 변화를 살펴보았다. 끝으로 조사자료 중에서 소유형태 항목을 상해와 북경을 비교함으로써 지역간의 차이와 북경의 특성을 살펴본다.

<표 23> 구매 예상 시기 (단위:%)

	1년 이내	2년 이내	3년 이내	4년 이후	유효설문수(개)
1997	10.9	10.9	11.5	66.7	165
1999	22.5	19.5	14.6	43.4	302

출처: 「1997-1998 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1202-1203,
「1999-2000 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1821-1822

2) 북경 도시주민들의 특성과 주택

상해와 북경 주택시장은 큰 차이가 있다(<표 24> 참조). 소유형태 항목들 중에서 시장에 나와서 매매나 임대가 활발한 형태는 <시장가 임대>, <상품주택 구매>, <자건(自建)주택> 항목이다. 이 항목들의 합계를 비교하면 북경은 37.5%인 것에 비해, 상해는 60.1%이다. 특히 <시장가 임대>가 전체의 33.5%를 차지하면서 가장 높은 비율을 나타내고 있다는 점이 중요하다. 상해는 이미 주택시장이 시장가격을 중심으로 조절되는 방향으로 많이 진전했음을 알 수 있다. 그렇다면 상해와 북경의 주택문제는 근본적으로 다른 것일까? 그렇지 않다. 문제의 시작은 동일했다. 과도한 중앙집중관리와 주택의 부족 등 공통되는 요소가 더 많았다. 중앙의 통제가 심할수록 다양한 지방에 동일한 문제를 야기 시킬 수 있다. 그러나 중앙의 통제가 약화되고 각지방들이 경제개발을 위해 노력하고, 그 노력의 결과가 나타난다면 지방의 특색은 점점 더 강화되어 간다. 1980년대 이전의 중국 대도시 주택문제를 연구하면서 각지방의 특색을 고려할 필요성은 1980년대 이후보다 더 적었다. 그렇지만, 특히 1998년 실물분배가 포기된 이후에는 시장이라고 하는 자체의 체제가 그 지역의 특성을 반영하면서 각각 다른 길을 가게 된다. 북경과 상해의 자료를 비교함으로써 북경이 공유주택 비중이 높았고, 공유주택 혜택을 포기하는데 힘들었던 것을 알 수 있다.

<표 24> 북경, 상해 소유형태 비교(1998) (단위: %)

	시장가임대	단위주택 임대	단위주택 구매	상품주택 구매	자건(自建)주택	기타
북경	20.4	41.1	20.1	10.3	6.8	3.9
상해	33.5	21.4	16.2	15.5	11.0	3.7

출처: 「1998-1999 IMI消費行爲與生活形態年鑒」, pp.1780-1781,

3) 주택상품화의 정착기의 도시주민 특징

부분적으로 실물분배가 늦어진 단위들도 1999년 1월 이후에는 원칙적으로 주택 실물분배를 하지 않았다. 그리고 2년이 지난 시점에 북경의 주택상품화는 정착단계에 접어들게 된다. 아래 자료들은 "중국 부동산 지수 월보"(中國房地産指數系統月報 2001年 第1期)에서 조사한 내용이다. 조사방법이나 대상자에서 차이가 있다. 위의 "IMI 소비자행위와 생활행태 연감"은 북경시의 중심 8개 구(區)에서만 피조사자를 선정한 것이고 아래 자료들은 북경시 전체를 대상으로 한 것이다. 그러나 전체적인 추세를 보는 의미에서 앞의 자료들과 비교한다. <표 25>에서 주택을 구매하겠다는 예상시기가 1년 이내로 빨라지기 시작하였다. 이러한 변화는 1998년을 기점으로 그 이전 시기와 가장 분명하게 구별되는 특징이다.

지불가능 가격도 증가하고 있지만 북경시 일반 상품주택 가격인 6,700元/㎡에 비해 상당히 낮음을 알 수 있다. 북경 도시주민들이 주택을 구매하려는 의향은 분명해져가고 있으나, 현실적으로 구매능력에 있어서는 차이 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 차이도 개인 주택 매매시장이 활성화됨에 따라서 시장가격에 대한 정보가 더 많아지고, 소득이 증가되면 주택매매가 더욱 활성화될 것임을 예측할 수 있다.

<표 25> 주택구매 예상시기

	1년 이내	2년 이내	3년 이내	3년 이후	계획없음	계
응답수	1,595	282	162	132	193	2,364
비율(%)	67.5	11.9	6.9	5.6	8.2	100.0

출처: 「中國房地産指數系統月報 2001年 第1期」, pp.35-45

<표 26> 지불가능 가격

가격(元/㎡)	<2,000	2,001-4,000	4,001-6,000	6,001-9,000	>9,000
비율(%)	36.3	34.8	23.5	4.5	0.9

출처: 「中國房地産指數系統月報 2001年 第1期」, pp.35-45

3. 주택 접근자격: 신분과 소득

화폐로 주택을 구매할 수 있다는 것은 신분에 의한 분배가 없어졌다는 것을 의미한다. 먼저 부자가 되는 것을 용납하는 정책으로 인해, 상품주택의 중요 구매자들은 더욱 적극적으로 주택을 구매하게 되었다. 먼저 돈을 번 사람들은 개체호나 사영기업가인 경우 많았다. 그들에게는 주택을 분배해줄 단위가 없다. 그들에게는 주택 실물분배 포기가 또 다른 공평으로 나가는 길이다. 그러나 상대적으로 지위나 수입이 열악한 위치에 있는 사람들에게는 주택을 화폐분배로 분배하는 것은 국가에 의해서 보장받던 복지의 한 부분이 또 다시 제거되었음을 의미한다. <표 27>은 1992년 북경시 공무원들의 직급에 따라서 주택면적이 결정되었음을 보여준다.

시장의 논리가 지배하지 않을 경우에는 관료체제의 등급에 따라서 위치와 면적을 분배받게 된다. 정부기구와 각 단위에서 분배 담당자 혹은 그 단위의 영도자와 긴밀한 관계에 있는 사람들이 더 좋은 조건의 주택을 분배받았다. 장기간 분배를 기다려온 도시주민들에게는 부당한 일이었지만 무상의 분배를 받는 입장에서는 어떠한 반발도 하기 어려웠다.

신분에 의한 주택접근의 제한은 상품주택을 구매할 경우에는 완전히 제거되었지만 자신이 거주하고 있던 공유주택을 구매할 경우에는 여전히 영향력이 남아있다. 예를 들어 1993년 북경의 경우 평균 근속기간이 20년인 맞벌이 부부가

<표 27> 공무원 주택 분배기준(1992)

명칭	직급	거주건축면적(	직급	거주건축면적
廳局급 간부	정	140	부	120
處局급 간부	정	100	부	90
科局급 간부	정	80	부	70

출처: 張泓銘, p.294

건축한지 15년 지난 60m 크기의 주택을 구입한다고 가정하면 실제 구매가격을 계산하면 다음과 같다. 1993년 기준으로 판매가격은 435元/㎡이지만 근속연수 우대를 12.1% 공제하고 구매장려비율 8%를 공제하고 현재 거주하는 주택에 대한 우대 16%와 감가상각비를 건물이 지어진 연수에 각각 1%씩을 계산하여 주었다. 일시불 지불의 20% 혜택을 주면 구공유주택을 구매할 경우 지불하는 실제 금액은 200元/㎡이 된다[78]. 위의 예에서 과거 단위에서 분배할 때 우대되는 신분의 조건은 첫째, 현재 주택의 점유 상태이고 둘째, 근속연수였다.

도시주민의 입장에서 보면 주택 화폐분배가 실시된 이후 신분과 자격으로 대표되는 단위와 관련된 모든 인간적, 사회적 관계의 중요성이 화폐로 이전되었다. 주택의 화폐분배는 주택의 분배제도의 변화와 함께 단위와 소속원들의 연결고리가 풀렸음을 의미한다.

4절 농민

1. 도시와 농촌

78) 成思危 主編, 1999, 「中國城鎭住房制度改革-目標模式與實施難點」, 民主與建設出版社. p 132

중국에서 주택을 정부가 제공한 것은 1949년 이후의 일이다. 1949년 이후 산업화와 도시화가 도시인구의 급속한 증가를 가져왔고, 도시에서 주택공급은 정부의 중요한 임무가 되었다. 반면에 농촌에서는 대부분 전통적인 주택에서 계속해서 생활하였다. 이러한 도시와 농촌 사이의 사회경제적 차이를 이해하는 것은 중국 주택 시스템을 이해하는데 중요하다. 개혁개방 이후 농민들은 상품주택을 사기보다는 스스로 집을 건축하는 편을 선호한다. 농촌 주택건설은 주택투자가 개인행위에 속하고 주택 소비자와 투자자가 동일하다. 이러한 방식은 주택이 상품화되지 못하고 투자효율이 낮으며 주택의 질이나 환경에 문제점을 가지고 있다.

도시와 농촌의 차이는 연수입과 거주면적에서 뚜렷이 나타난다. 1978년부터 1998년까지 도시주민과 농민의 소득 차이는 도시주민이 농민보다 약 2.2배 비율로 유지된다. 1980년대 농촌개혁이 빠르게 진전되고 도시개혁이 주춤거리는 시기에 도시주민과 농민의 차이는 줄어든다. 그 후 1990년대에 들어서면서 다시 격차가 벌어져서 1998년에는 도시주민과 농민의 소득차이는 6,000元에 이

<표 28> 도시와 농촌의 연수입과 거주면적 비교

년도	도시주민(비농업호구)		농민(농업호구)	
	연수입(元)	거주면적(㎡)	연수입(元)	거주면적(㎡)
1978	450.18	4.55	224.80	9.25
1980	599.4	4.79	308.14	10.09
1985	1158.84	6.17	775.08	16.37
1990	2067.33	7.72	1297.09	20.62
1995	6748.68	8.87	3208.49	24.74
1998	10098.23	9.87	4028.86	27.64

출처: 「北京統計年鑒」,1999, p.605, 「北京房地産年鑒」, 1999, p.207

르게 된다. 반면에 일인당 거주면적에서 농민과 도시주민의 차이는 1978년에 약 2배의 차이에서 98년 약 3배의 차이로 농민의 거주면적이 많아진다. 이것은 1980년대 초기부터 농민들의 자건(自建)주택이 증가하였고, 또한 외래인구 진입의 여지를 주는 부분이 된다. 농업노동력은 1978년 120.7만에서 1990년 82.5만으로 감소하고 1998년 67.7만으로 감소한다. 경지면적은 1978년 42.9만 헥타르에서 90년에 41.3만 헥타르로 약간 감소하다가 1998년에는 34.1만 헥타르로 감소한다. 특히 1993년 이후에는 매년 평균 0.3만 헥타르가 감소한다. 이것은 교외지역의 농지가 급속히 개발되고 있음을 보여준다. 농촌주민의 도시로의 이주와 경지면적의 감소는 도시지역의 공간적 확산의 원인이고 결과이다. 1986년 북경시 직공 주택 지출비중은 전체 소비 비중에서 1.03%를 차지하는 반면 농민 가정의 소비지출 중 주거비용이 14.4%를 차지하는 것에서 그 차이가 잘 나타난다. 농민들의 낮은 소득과 상대적으로 넓은 주택은 근교구와 원교구현의 주택문제를 설명하는데 기초가 된다(<표 28> 참조).

주택을 구매하기 위해서는 상품주택인 원교구일 경우에도 평균 10만元 이상을 지불하여야 하고, 공유주택일 경우에는 평균 3만 7천元 정도가 필요하다[79]. 주

<표 29> 北京시 도시주민과 농민의 일인당 저축액 비교 (단위: 元)

	농민	도시주민
1978	10.5	175.6
1980	29.3	260.6
1985	246.5	737.12
1990	984.4	2937.0
1995	3810.9	15949.2
1998	6260.5	28120.5

출처: 「北京統計年鑒」, 1999, p.391와 「北京50年」 2000, p.50에서 구성

79) 杜海鵬 等 主編, 2001, 「購房的忠告」, 浙江人民出版社. p. 23

택의 구매능력은 개인금융대출이 활발하지 않은 북경에서 주택을 구입하는데 드는 비용은 대부분 개인 저축을 활용하게 된다. 따라서 도시주민과 농민의 일인당 저축액의 차이변화는 도시주민과 농민의 차이를 뚜렷하게 보여주고 도시주민과 농민이 주택을 구매할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

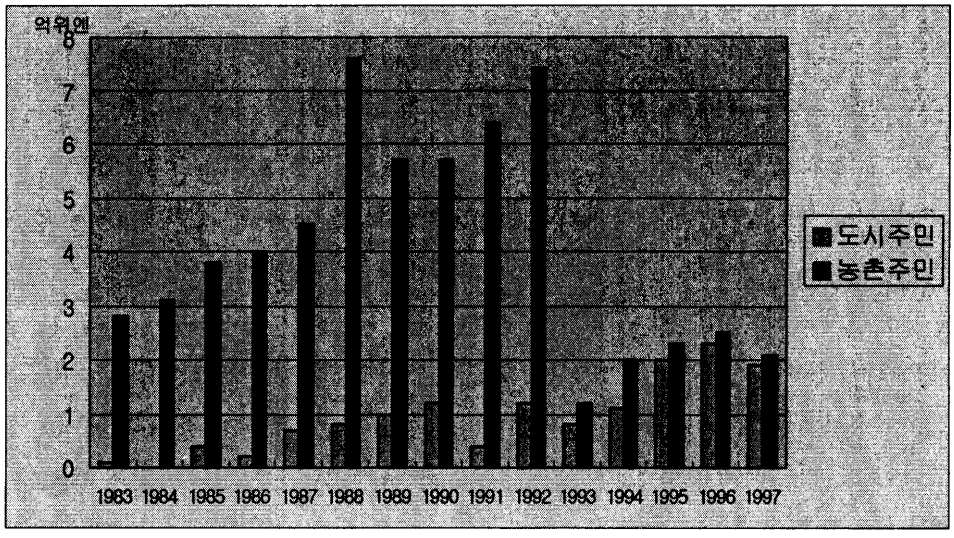
<표 29>에서 북경시 도시주민과 농민의 일인당 저축액의 변화를 보면, 개혁개방이 일어나기 이전인 1978년에도 도시주민과 농민의 저축액은 17배 이상의 차이가 있다. 1998년이 되어서 비록 도시와의 차이는 4.5배 정도로 줄어들었지만 상품주택을 구매할 수 있는 금액에는 다다르지 못하였다. 1998년 북경 농촌의 가구당 인구수 3.8명으로 계산하면 가구당 저축액은 2만9천元이 되지 못한다. 3.1명의 가구당 인구수를 가지고 있는 도시가구의 8만7천元 정도의 저축액과 비교할 때 큰 차이가 있다. 따라서 농민들은 상품주택을 구매하기 보다는 다른 방법으로 주택문제를 해결한다.

2. 자건주택(自建住宅)

도시주민들은 단위를 통해서 무상으로 주택을 공급받았지만 농민은 스스로 주택문제를 해결해야 한다. 1980년대 초부터 농민들은 자신이 거주할 주택을 스스로 건축하기 시작하였다. <그림 12>에서 농민의 저축액이 도시주민의 저축액에 비해서 낮은 이유를 찾을 수 있다. 농민들은 자신의 소득 중에서 많은 부분을 주택에 투자하고 있다. 특히 1980년대 이후 외래인구의 증가가 농민의 주택건설 붐의 토대가 되었다고 볼 수 있다. 1980년대와 1990년대 초까지 급증한 농민들의 주택은 외래인구들이 북경에 들어와서 저가의 임대료를 주고 생활할 수 있는 장소가 되었다. 그러나 농민은 자신이 사용하고 있는 토지에 대한 사용권이 없으므로 주택을 매매할 수 없다.

1993년 이후 급격하게 농촌주민들의 주택투자가 감소한 것은 주택매매가 불가능하고, 정부에서 가구당 주택을 개축할 수 있는 토지의 크기를 150㎡로 제한하였기 때문이다[80].

80) 농민이 자건주택을 판매하는 경우는 부동산 개발업체에 의해서 농민이 거주하는 지역이 개발될 경우에 한한다.



<그림 12> 자건주택 건설투자액

도시주민에 대한 주택 실물분배 포기는 농민들에게도 영향을 미쳤다. <표 30>에서 볼 수 있듯이, 농민들은 주택 실물분배가 자신들에게 직접적인 영향을 미치지는 않았지만 주택의 가치를 새롭게 인식하게 된다. 1997년에서 1998년까지 거의 변화가 없었던 신축 자건주택의 방수는 화폐분배 시기로 넘어간 1999년에는 2배이상 급증하는 모습을 볼 수 있다.

<표 30> 신축 자건(自建)주택 방수 변화

	1997	1998	1999
농촌(집체, 개인)	140,250	150,333	366,667
도시(개인)	27,417	26,083	26,333

출처: 「北京市統計年鑒」,2000, p.152
「北京市統計年鑒」,1999, p.154

5절 외래인구

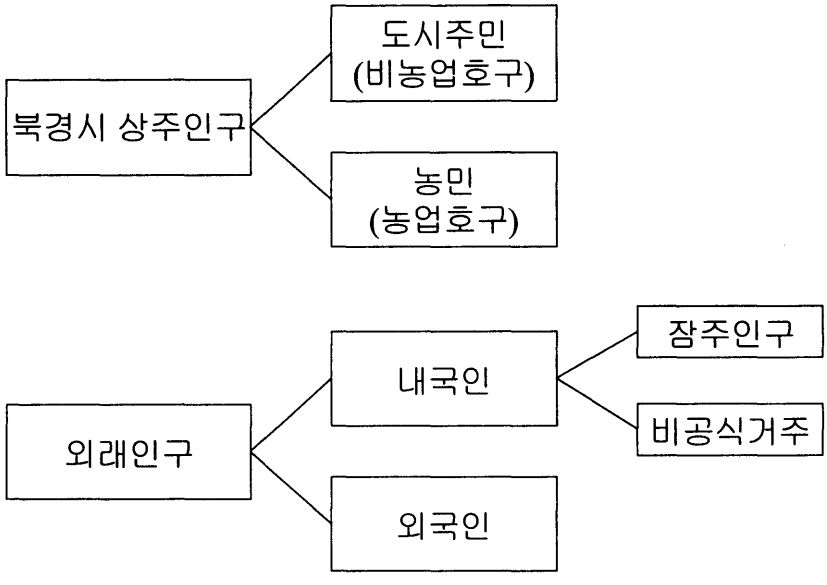
1. 외래인구의 주택진입 장벽

변화는 이동을 동반한다. 계획경제에서 시장경제의 일부분을 받아들이는 중국의 경제체제개혁은 자본의 유동성과 상품의 유동성, 인구의 유동성을 증가시킨다. 계획경제에서도 상품의 유동과 인구의 유동이 있었다. 그러나 제한된 범위에서 계획의 통제 아래에서 이루어지는 현상이었다. 자본의 이동과 상품의 이동에 앞서서 인구가 이동하기 시작한다. 유동인구는 경제발전과정 중에 일반적으로 나타난다. 공업화와 도시화의 과정 중에서 농촌의 잉여 노동력이 농촌에서 도시로 전이하는 현상이다.

정부의 주택정책은 자신의 행정구역 안에 호구를 가지고 있는 사람들만을 대상으로 실행되고 있다. 북경에 상주호구가 없는 사람들은 주택을 구입하거나 임대할 경우 언제나 상대적인 불이익을 받는다. 북경의 주택정책은 도시주민을 통해서 주택을 먼저 시장화 하려는 시도를 한다. 다른 일반적인 정책에서는 외래인구에 대한 통제와 혜택이 같이 있지만 주택정책에는 외래인구를 통제하고 도시로 진입하지 못하게 하려는 의도가 쉽게 파악된다[81].

---

81) 외래인구가 중국 대도시의 사회경제적 변화에 영향을 주고 있는지, 또 영향을 주고 있다면 구체적으로 어떻게 작용을 하고 있는지를 밝힐 수 있는 부분은 어느 곳일까? 이 질문에 대한 대답은 최소한 다음과 같은 두 가지의 조건을 갖추고 있어야 한다. 첫째, 그것의 내용이 외래인구 전체를 포함해야 하고, 그것의 영향이 대도시 도시주민 전체에 미치는 부분이어야 한다. 둘째, 그 부분이 현재 중국 대도시 경제와 사회를 변화시키는 중요한 역할을 하고 있어야 한다. 주택은 이러한 두 가지 조건을 충족하고 있다. 거주는 인간 존재의 기본기능이다. 따라서 현실적으로 그 지역에 살고 있는 사람은 그 지역 안에서 합법적으로 혹은 불법적인 방법을 통해서라도 주택문제를 해결해야 한다. 중국 대도시 도시주민은 거주공간의 협소함과 불편함에도 불구하고, 합법적으로 저가 임대료를 지불하고 생활할 수 있는 주택을 확보하고 있다. 單位에 취업한 이후 주택을 분배받지 못한 직공과 신혼부부 등, 도시주민 중에서도 무주택 가구가 있지만, 그들은 單位 안에서 거주용도가 아닌 곳을 單位의 묵인 하에 개조해서 살고 있거나 가족과 함께 생활함으로써, 무주택이 곧 임대나 구매로 연결되지 않고 있다. 그러나 외래인구는 대도시에 진입한 이후, 구매나 임대를 통해서 거주공간을 확보해야 하며, 그 과정에서 외래인구는 도시주민과의 상호작용을 통해 주택시장을 형성하고 변화시키는 주체로서의 역할을 한다.



<그림 13> 호구제도와 인구유형

<그림 13>는 북경시에 거주하고 있는 주민들을 호구제도를 중심으로 분류한 것이다. 신분으로 가장 중요한 기준은 북경시 상주인구인가 아닌가의 기준이다. 북경시 상주인구라 하더라도 농민은 자신의 호구가 등록된 지역을 벗어나면 주택이나 기타 복지에 있어서 외래인구와 동일한 대우를 받게된다. 북경에서 법적인 외래인구는 호구가 북경 이외의 지역에 있는 사람들을 지칭하지만 실제 주택과 관련되어서는 자신이 등록된 지역을 벗어난 사람은 정도의 차이는 있으나 모두 어느 정도의 불이익을 감수해야 한다. 외래인구는 법적인 차별과 동시에 심리적인 차별을 받는 경우도 많다.

북경시는 개혁개방 이후 외래인구와 외국인이라고 하는 새로운 구성원을 맞이하게 된다. "아는 사람(熟人)"과 "모르는 사람(陌生人)" 구별이 분명한 중국에

서, 외래인구와 외국인은 각각 생활수준이나 행동양식의 큰 차이에도 불구하고, 도시주민(本地人) 입장에서 보면 "모르는 사람"이라는 공통점을 갖고 있다. 외래인구에 대한 평가는 대도시에서 필요로 하는 저임 노동력을 제공하는 긍정적 역할이 언급되기도 하지만, 환경, 교통, 범죄 등 대부분의 사회문제를 야기하는 부정적인 면들이 강조되어 왔다[82]. 또한 외래인구를 기득권에 위협을 주는 이질적 집단으로서 배척하거나, 자격이 없는 열등한 시민(小市民)으로 무시하는 등, 도시주민의 외래인구에 대한 사회적 분위기도 호의적이지 않다. 중국 대도시에서 생활하는 외래인구는 그곳에 거주한 기간의 길고 짧음에 상관없이, 법적으로 도시주민이 누리고 있는 동일한 복지혜택을 누리지 못함과 동시에, 심리적으로도 차별을 감당해야만 한다[83]. 기본적인 법적 보장이 되지 않고 차별적 공공복지 혜택을 받으면서 언어와 문화가 이질적인 도시에서 생활해야 하고, 출신지가 같은 사람들이 집단 거주지를 형성하여 사는 외래인구의 특징은, 서구국가에서 불법 체류하는 외국인과 유사하다. 그러므로 외래인구와 중국 대도시에 살고있는 외국인은, 도시주민에게 "모르는 사람"이라는 공통점 이외에도 유사한 특성을 가질 개연성이 높다[84]. 중국에서 외국인은 외

---

82) 북경시 豊台區의 외래인구는 1999년 32만명에 다다른다. 1999년 1월-4월 사이에 일어난 범죄 혐의자는 총 787명인데 그중에서 590명이 외지인이었다. 또한 구속된 사람 중에 74.9%가 외지인이다(北京晚報 1999. 4.18).

83) 도시에 3일 이상 머무르는 외지인은 공안국에 신고하여 잠주증(暫住證)을 만들어야 하지만, 잠주증이 없이 생활하는 외지인들의 수가 더 많으며, 잠주증이 있다고 해도 교육, 의료, 주택구입 등에서 도시주민과 동일한 혜택을 받을 수 없다.

侯씨(여, 21세, 胡北省 출신)는 1998년 북경에 왔다. 고향 친구의 소개로 여관에서 청소와 잡무를 하기로 하고 월 250위엔의 월급을 받았다. 현재는 월 320위엔을 받고 있다. 숙식은 여관에서 제공하는 조건이었다. 侯씨는 현재 잠주증이 없다. 잠주증을 발급받을 때는 90원의 경비가 들고 매달 4-5원 정도의 비용을 정부에 지급해야 한다. 그러나 외래인구들에게 90원은 적은 돈이 아니다. 일단 직장을 구한 후에 잠주증이 없이 지내는 사람들이 실제 생활에서 큰 어려움을 겪는 경우가 적으므로 잠주증을 만드는 것에 대해서 그렇게 절실하지 않다. 그리고 잠주증을 만드는 것은 그 사람을 고용한 직장이 책임을 지는 것이 아니라 개개인 책임으로 되어 있기 때문에 고용주들은 심각하게 잠주증 문제를 신경쓰지 않고 있다 (1999년 7월 30일 면담 내용, 21세, 여, 호북성 출신, 호텔 청소원).

상해에서 한 이발소 주인 여자는 상해시 호구를 얻기 위해서 자칭 공안 파출소 소장이라는 사람에게 3만元(한국 화폐로 약 420만원)을 주었다가 사기를 당하였다(解放日報, 1999. 4. 27). 현재 단위에서 분배 받은 공유주택을 구입하는 가격이 북경의 경우 4-5만 元인 것을 고려하면 외래인구에게 호구의 중요성을 알 수 있다.

래인구와 비교하여 직접적인 차별을 받지 않는 것처럼 보이지만, 그들 역시 복지의 혜택을 받지 못하고, 대부분의 상품과 서비스를 '시장가격'으로 구입해야 한다는 의미에서 도시주민과는 분명히 구별되는 집단이다.

시장경제가 확대되면서 도시주민은 단위제도의 약화 때문에 실업을 하거나, 주택보장이 되지 않아서 이주하는 경우가 증가한다. 교외지역의 주택단지 건설, 도시 재개발 지역의 확대 등도 이주를 증가시킨다. 또한 도시주민이 외래인구에게 임대를 제공하고 이주하는 경우도 있다. 도시주민은 주택 상품화 정책의 대상으로서 공유주택을 우대가격으로 구입하고 그것을 다시 판매하여 교외의 신흥 주택단지로 이주하기도 한다. 최근 주택 실물분배제도가 폐지됨에 따라서 단위에 취업하는 사람은 스스로 주택을 구해야 한다. 이러한 다양한 환경의 변화는 도시주민의 이주 가능성을 높여주고 주택시장의 활성화와 공간적 확산을 야기한다.

2. 외래인구의 주택확보 과정

외래인구는 어떤 형식으로든 주택을 확보해야 한다. 저가의 정부임대 주택은 사용할 수 없다. 따라서 1997년 외래인구조사에서는 전체 230만명 중에서 15,500명 정도가 상품방을 구매하였다. 위의 자료에는 북경에 들어온 시기와 관련하여 상세한 자료가 나오는데, 북경에 거주한 기간이 길어지면 상품주택을 구입하는 비율이 높아진다. 북경에 와서 수입이 증가한 것으로 설명할 수도 있고, 북경의 주택정책이 외래인구에게 더 좋아질 가능성이 적다고 판단한 사람들도 있었다.

개혁개방 이후 외래인구가 북경에 들어와서 주거지를 확보하는 과정은 다음과 같다. 1980년대 초에 북경에 진입한 외래인구들은 호구제도의 통제와 임대주

84) 실제로 일부 부유한 외지인들은 경제력을 바탕으로 외국인에 버금가는 생활수준을 향유하기도 한다. 또 한편으로는 경찰(公安)이 불법 체류나 불법 임대를 단속할 경우 불법체류하던 외지인과 싼 가격 때문에 불법적으로 중국인 아파트에 살고 있던 일부 외국인들이 함께 몸을 피한다.

택 물량 부족으로 공식적인 숙박시설을 이용하는 비율이 높았다. 그후 1980년대 후반에 접어들면서 외래인구의 수가 늘어나고 그에 따라 합법적 혹은 비공식적으로 임대하는 외래인구가 증가하게 되었다. 불법임대 주택과 임대인 두 가지 기준으로 규정할 수 있다. 대부분 도시주민이 거주하고 있는 단위에서 분배받은 주택(공유주택)은 법적으로 임대할 수 없다. 단위에서 분배받은 주택을 우대가격으로 구입한 경우라도, 구입한 시점부터 5년이 지나야 임대가 가능하다. 따라서 임대 할 수 있는 주택은 시장가격으로 구입한 상품주택과, 도시주민이 지방정부의 허가 아래서 자비로 지은 주택 그리고 우대가격으로 구입한 주택 중 5년이 경과한 주택이다. 법적으로 임대를 할 수 없는 사람은 잠주증을 만들지 않은 외래인구이다. 임대를 할 경우 공안에 신고해야 하는 서류 중 세입자의 신분증이 있어야만 한다. 따라서 도시주민이거나 잠주증이 있는 외래인구만이 도시 내에서 정식으로 임대할 자격이 있다. 그러나 일반적으로 임대가 일어날 때 집주인과 세입자 모두 담당 행정기관에 가서 신고하기를 꺼리는데, 그 이유는 신고를 할 경우 임대가의 1/10을 세금으로 내야하기 때문이다.

외래인구 모두가 임대나 구매를 통해서 주거문제를 해결하는 것은 아니다. 공식적으로 발표된 중국 전체 도시의 잠주인구(외래인구 중에서 신고한 사람) 2,850만 명 중에서 주택을 임대한 사람의 숫자는 833만 명이고, 북경의 경우 잠주인구 128만 명 중 40만 명이 임대하고 있다(公安部戶政管理局 編, 1997). 북경 외래인구 290만 명 중 잠주증이 없는 160만 명이 잠주증이 있는 사람들보다 공식적인 단위(單位)나 공사현장에 있는 비율이 더 적다고 가정한다면, 북경에서 주택을 임대하고 있는 외래인구는 100만 명 이상으로 추산된다. 1987년의 잠주인구는 총 79만명이었다. 그중에 임대를 하는 사람의 비율은 15.7% 였으나 1997년 잠주인구 중에서 임대하고 있는 사람의 비율은 31.8%로 증가하였다. 1987년 자료와 직접적인 비교를 하기에는 어려움이 있지만 1997년 외래인구 전체 조사에서 나타난 결과는 39.59%이다. 잠주인구는 정식으로 거주허가를 받은 외래인구이다. 외래인구 조사에서 나온 결과로는 91만명의 외래인구가 북경에서 임대를 하고 있다(<표 31>참조).

<표 31> 1997년 외래인구 거주지

	비 율 (%)
농촌 주택 임대	13.65
도시 주택 임대	13.71
단위 주택 임대	12.23
자건주택	3.10
상품주택	0.67
단위 숙소	24.96
작업장	10.24
공사현장	10.04
고용주 주택	2.55
친지 주택	4.11
여관	4.14
병원	0.50
기타	0.10
합계	100

출처: 「1997 北京市外來人口普查資料」, 1999, pp.8-12

외래인구의 특징으로 가족형 이주가 증가하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 변화는 북경시 여성 외래인구 중 33.3%가 직업을 갖지 않고 있음에서도 잘 나타나고 있다. 517명에게 설문을 돌린 결과 그중 23%가 북경으로 이주를 희망하고 있음을 나타내고 있다[85]. 실제 필자가 외래인구와의 인터뷰를 통해서 얻을 수 있었던 정보는 이들이 혼자 왔을 경우 호구는 중요하지 않다. 그러나 가족과 함께 지내기를 원하거나 가족 특히 학령기에 있는 자식이 있는 경우 호구의 중요성은 경제적으로 중요한 의미가 생기게 된다. 이들은 정식으로 잠주증을 만들고, 시장가격으로 독립된 주택을 임대한다.

85) 顧朝林, 蔡建明, 張偉 等, 1999, 204-212

주택상품화 과정과 정책이 외래인구와는 어떤 관계가 있는가? 실물분배 포기는 도시주민에게 가장 중요한 변화이지만, 외래인구는 이 정책이 시행되기 이전에도 실물분배를 받을 수 없었기 때문에 실물분배 포기 그 자체가 외래인구에게 직접적인 영향을 미치지 못한다. 외래인구에게는 실물분배를 포기하는 과정에서 도시주민에게 제공되는 다양한 가격우대 정책이 더 의미있는 부분이다. 외래인구는 대도시 주택을 구입할 때, 정부 보조가 없는 시장가격으로 구입해야 한다[86]. 시장가격으로 구입한 주택을 타인에게 임대한다면, 같은 수준의 주택을 우대가격으로 구입한 도시주민과 동일한 임대가를 받아야 한다. 결국 외래인구의 주택구매는 잠재적인 가능성으로는 남아 있으나 현실적으로는 매우 낮은 비율을 보여주고 있다. 외래인구의 주택구매와 임대에 대해서는 5장에서 인구이동과 함께 좀 더 상세히 살펴본다.

86) 도시주민에 대한 우대가격 제공과 함께 내수용 주택의 품질 향상도 외래인구의 주택구매에 부정적인 영향을 준다. 1990년대 중반 이전까지 외국인과 고소득 외지인들이 구매하던 涉外아파트와 빌라는 일반 중국인 주택에 비교해서 품질과 관리 서비스가 현격하게 우수했기 때문에, 도시주민이 구매하는 동일한 규모의 주택과 가격 차이가 있었지만, 충분한 구매 동기를 부여했다. 그러나 최근 신축하는 국내 주민용 아파트(內銷公寓)의 품질이 높아지면서 이러한 장점이 희석되고 있다.

5장 주택상품화의 공간적 차별화

1절 공간적 차별화의 원인

주택상품화가 북경에서 도심과 근교구, 원교구현에서 각각 다르게 나타나는 원인은 인구이동과 인구구성, 공간적 속성이 지역마다 차별적으로 구성되어 있기 때문이다. 인구이동은 호구제도와 결부되어 정책에 관련되어 있고, 인구구성은 행위주체의 특성과 연결되어 있다. 공간적 속성은 도심으로부터의 거리에 따른 토지가격의 변화와 관계된다.

1. 인구이동

1) 인구이동과 주택상품화

주택은 토지에 고착되어 있다. 주택이 토지에 고착되어 있다는 특성은 주택 매매와 임대가 상품의 이동으로 완결되는 것이 아니라 소유하거나 사용하는 사람이 이동하게 만든다. 소유권의 부분만을 강조한다면 인구이동은 부분적인 의미를 가지게 된다. 주택 소유권은 인구이동을 동반하지 않고도 획득할 수 있다. 그러나 상품화의 관점에서 보면, 인구이동은 단순한 주택의 변화 이상의 의미를 가지고 있다. 지금까지 공유주택에서 살던 사람도 화폐분배 제도에서 이동을 하게 되면 기존의 주택을 구입하여 매매하거나 혹은 새로 입주하는 주택을 시장가격으로 구입해야 한다. 단순히 현재 거주하고 있는 공유주택을 구입할 경우에는 지상에 있는 주택의 완전한 사용권을 가지게 되지만, 인구이동이 일어나기 전까지는 토지부분에 대한 사용권은 구입하지 않는다.

실물분배 시기에도 인구이동이 있었다. 그러나 그 당시 인구이동은 국가의 계획안에서 이루어졌다. 인구이동을 한 사람은 단위에서 단위로 이동하였고, 공유주택에서 또 다른 공유주택으로 이동하였을 뿐이다. 혼합분배 시기에 국가

계획 이외에 자발적으로 도시로 들어왔던 사람들은 스스로 주택을 구해야 했다. 그들은 주택을 구입하기 어려웠다. 시장가격을 지불하고 누구나 구매할 수 있는 상품주택이 공식적으로 등장한 이후에도 합법적으로 주소지를 이전하지 않은 사람들은 주택 이외에도 교육, 의료 등의 보장을 해주지 않았기 때문에 외래인구의 주택구입은 제한되었다. 동시에 북경에 호구가 있는 사람들은 싼 가격으로 주택을 임대하거나 구매할 수 있는 환경에서 몇 배의 가격을 지불하고 주택을 구입하는 것에 대한 심리적인 부담도 적지 않았다. 이러한 이유 때문에 단위의 혜택을 받지 못하고 주택시장으로 바로 진입하는 외래인구의 인구이동은, 곧 바로 주택구입에 이르지 못하였다. 또한 북경에 호구가 있고, 단위에 소속된 사람으로서 새로운 단위에 배정 받게 되었다면, 실물분배 시기와 동일한 방식에 의해서 주택이 공급되었다.

화폐분배 시기에는 이러한 다양한 인구이동과 주택과의 관계들이 다시 하나의 규범으로 묶이게 된다. 실물로 분배되는 주택이 더 이상 제공되지 않기 때문에 북경에 호구를 가지고 있는 사람이나 북경에 호구가 없는 사람이 주택을 구입할 때 차별이 적어졌다.

2) 자발적 인구이동과 강제적 인구이동

인구이동이 일어났다고 모두 주택상품화 과정으로 연결되지 않는다. 재개발에 의한 강제적 인구이동은 주택을 구매하거나 임대하는 방식이 아닌 정부 임대가격으로 교외지역의 더 넓은 주택으로 이주할 뿐이다. 인구이동이 주택상품화로 연결되기 위해서는 자발적인 인구이동이 일어나야 한다. 외래인구는 모두 자발적 인구이동을 한 사람들이다. 이런 측면에서 외래인구의 거주지역을 주의해서 볼 필요가 있다.

인구이동이 일어난 이후에는 도시주민도 외래인구과 마찬가지의 조건으로 주택을 구입하거나 임대하여야 한다. 그 이유는 더 이상 실물분배가 일어나지 않고, 이동의 과정에서 재산권의 문제가 분명하기 때문이다. 자발적으로 주택을 구입해서 이주를 한 경우에는 도시주민으로서의 혜택이 없다. 그러나 강제적 이주는 완전한 해결이 될 수 없고, 과거의 문제가 변형된 형태로 계속해서

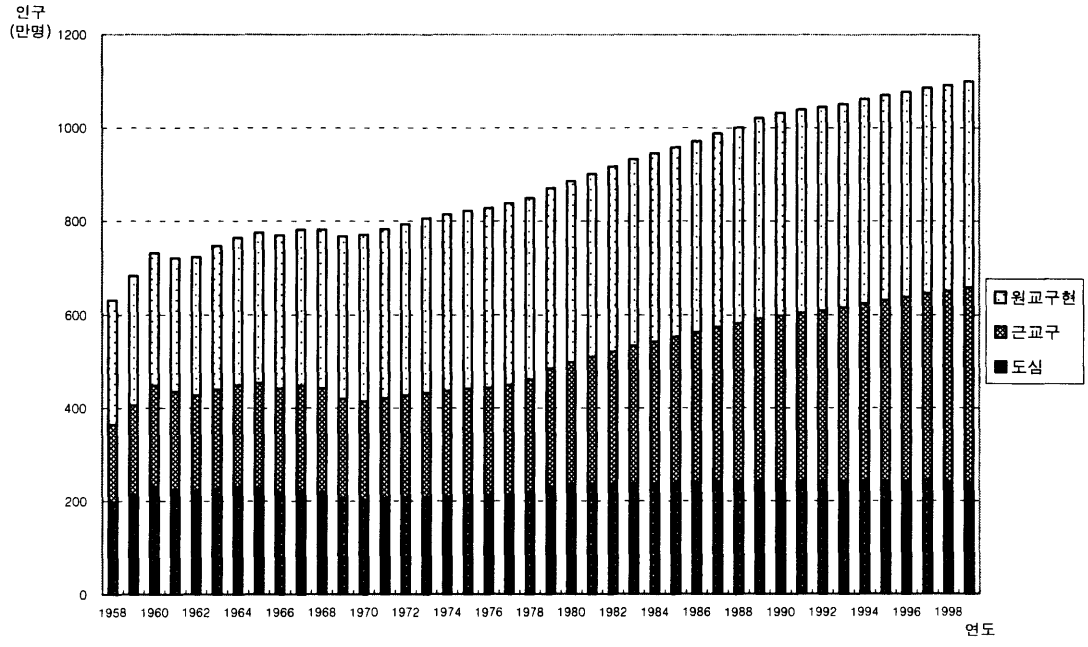
유지된다. 이주자의 주택수요는 인구증가, 주택압력 절대량부족, 혼인의 증가와 핵가족화, 지위상승에 따른 주택수요, 경제능력 상승에 따른 주택수요로 나누어 볼 수 있다.

2. 인구구성

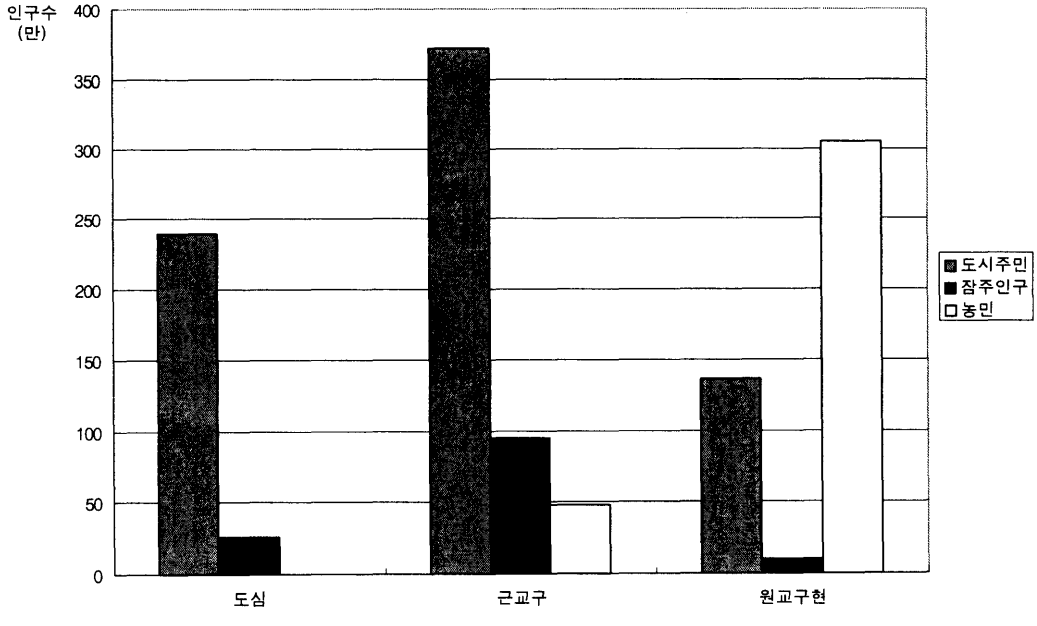
주택상품화의 행위주체들은 각각 다른 조건과 상황에 처해있다. 지역별로 주택상품화가 다르게 나타나는 두번째 이유는 어느 행위주체가 어느 지역에서 주도적인 위치에 있는가에 있다. <그림 14>는 행위주체를 구별하지 않고 인구의 증가경향을 나타낸 것이다. 도심과 원교구현은 인구의 변동이 거의 없고 근교구에 인구가 지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 근교구에 인구가 증가하고 있고 따라서 근교구에서 주택상품화가 많이 일어난다고 볼 수 있다. 인구가 많은 것이 주택상품화에 긍정적인 영향을 미치는 것은 사실이다. 그러나 단순한 인구수보다는 인구의 구성이 더 중요하다. 4장에서 보았듯이 도시주민, 농민, 외래인구가 소비주체로서 서로 각기 다른 특성을 가지고 주택정책에 다르게 대응하고 있기 때문이다. 따라서 각 지역에서 세 개의 소비주체가 어떠한 비율로 구성되어있는가가 더 중요하다. <그림 15>에서 도심지역과 근교구, 원교구현은 각 지역의 인구구성에 차이가 있음을 알 수 있다.

도심에는 농민이 존재하지 않고 외래인구도 매우 적다[87]. 따라서 도심의 주택상품화에서는 도시주민들의 입장이 가장 중요하다. 근교구는 도시주민의 절대수가 많은 것과 외래인구가 가장 많은 것이 특징이고 원교구현에는 농민의 비율이 높고 외래인구의 비율이 적은 것이 지역의 속성을 근본적으로 규정하고 있다.

87) <그림 15>에서는 잠주인구의 수를 사용하였다. 공식적인 통계자료에는 외래인구보다 잠주인구에 관한 자료가 많다. 잠주인구는 외래인구 중에서 행정기관에 등록을 한 사람을 가리킨다.



<그림 14> 지역별 인구증가 경향



<그림 15> 지역별 인구구성

3. 공간속성의 변화

계획경제 아래서 토지는 상품이 아니다. 필요에 의해서 정부가 토지의 일정부분을 분배해 주고, 그곳에 주택이나 다른 건물들을 건축하였다. 도심에 가까이 있다는 것은 교통의 편리함을 의미했지만, 토지 자체가 화폐로 전화될 가능성은 없었다. 또한 공공 교통비가 상징적인 수준에 머물러 있었기 때문에 거리가 먼 곳이란 시간이 많이 걸리는 곳의 의미였다.

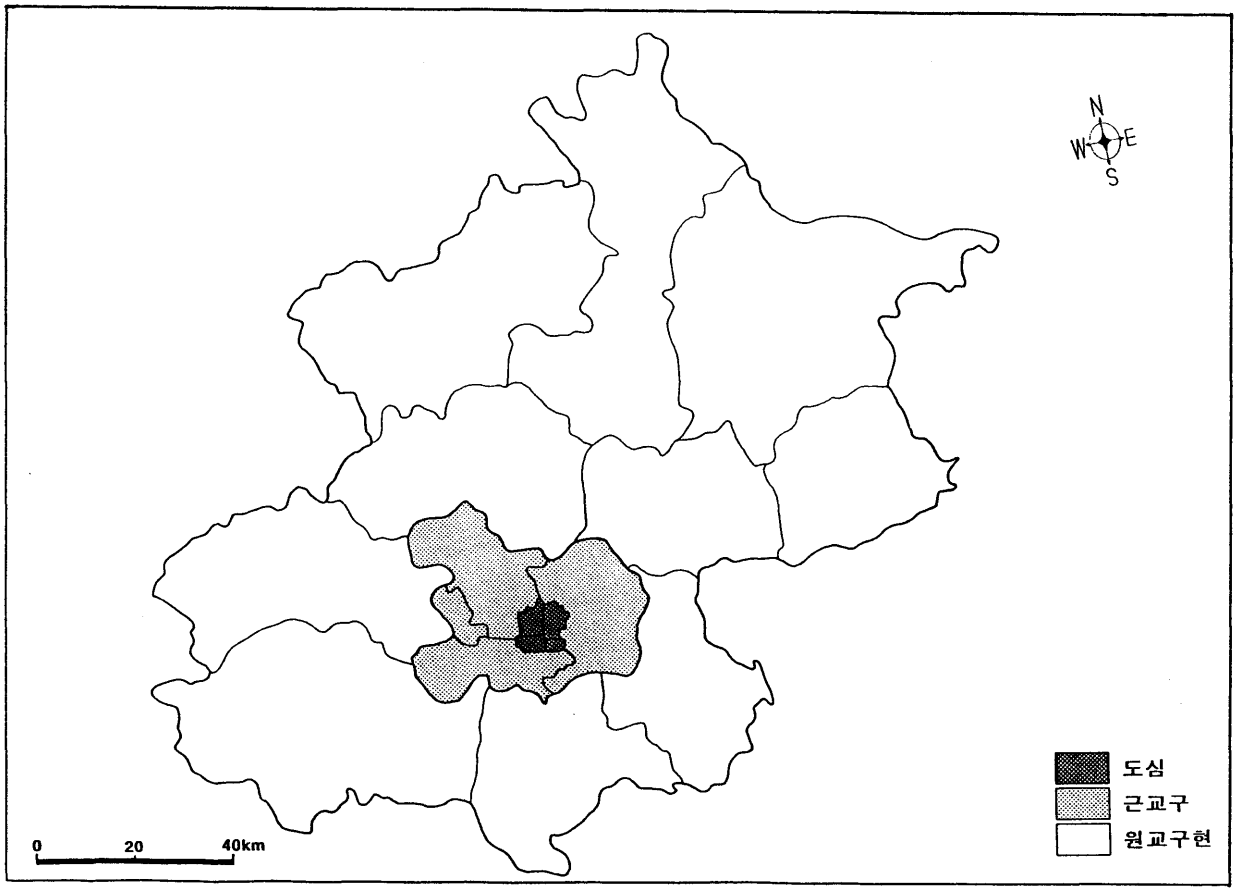
<표 32> 주택 시장 임대 가격(1998) (단위: 元/월)

	1층	2층	3층
제2순환도로 이내	1300	4150	-
제2순환도로 주변	1900	2900	3530
제3순환도로 주변	1840	2240	2930
제4순환도로 주변	1180	1870	-

출처: 「1999 中國房地産統計年鑒」,1999, p.125

시장경제가 도입되면서 위치에 상관없이 사용되던 토지가 위치에 따라 가격에 차등이 생겨나고, 그렇게 형성된 토지가격은 주택이 건설될 수 있는 공간을 한정시키고 확장시킨다. 또한 토지가격은 직접적으로 주택가격에 영향을 준다. 주택가격에 의해서 다시 도시 공간은 그 주택가격을 수용할 수 있는 집단들에 의해 분화되어간다.

토지사용권이 판매되면서 공간은 새로운 속성을 갖게 되었다. 과거 공유주택에 대한 임대가격은 원칙적으로 장소나 단위에 따라 차이가 없다. 정부에서 표준가격을 공시하면 모든 단위에서 각각의 면적에 표준가격을 곱하여 임대료를 산정하고 주민에게 부과한다. 그러나 시장에 나온 임대가격은 시장의 법칙을 따르고 있다. 위치에 따라 임대가에 차이가 나타난다. 임대가격의 지역적인 차이가 중국 대도시의 경관을 사회주의적 성격에서 자본주의적 성격이 나타나



<그림 16> 도심, 근교구, 원교구 · 현

는 장소로 바꿀 단초를 보여주고 있다.

북경에서 임대가격이 신문이나 잡지에 광고될 때, 대부분 지역이름을 사용하기보다는 순환도로의 명칭을 쓰고 그 부근 혹은 이내라고 표현한다. 그리고 임대가격도 순환도로를 중심으로 일정한 범위를 가지고 있다. 그 원인은 과거 공유주택으로 건축한 주택의 품질이 거의 동일하고 순환도로를 따라서 지어진 건축물들의 건축시기가 비슷하기 때문이다. 또 한편으로는 아직도 세부지역에 따라 섬세한 가격이 형성되지 않아서 임대가격이 미분화된 상태라고도 할 수 있다.

<표 33>에서는 보통상품주택의 평균가격이 위치에 따라 어떻게 달라지는지를 볼 수 있다. 가장 많이 판매되는 곳은 제3순환도로 주변으로서 전체 판매면적의 40% 정도이다. 이 지역은 주택공급이 가장 활발했었던 1980년대 중반에서 1990년대 초까지 지어진 아파트들이 많이 포진하고 있다. 제4순환도로 외부지역이 제4순환도로 주변지역과 비교해서 가격이 급격히 떨어지는 것은 제4순환

<표 33> 보통 상품주택* 판매 상황 및 주택가격

	면적(만m2)	평균가격(元/m2)
제2순환도로 이내	10.0	10,283
제2순환도로 주변	59.4	7,320
제3순환도로 주변	70.4	5,870
제4순환도로 주변	16.0	4,200
제4순환도로 외부	17.2	1,840
합계	173	***6,090***

출처: 「1999 中國房地産統計年鑒」,1999, p.123

* 보통 상품주택과 고급아파트(公寓)를 구분하는 경우가 있는데, 고급아파트는 실내장식이나 자재를 고급으로 쓸 경우 허가를 받을 때 公寓라는 명칭을 사용할 수 있다.

도로 외부지역에는 보통주택들이 적고 낡았기 때문이다. 그러나 외국인을 대상으로 하는 고급아파트(公寓)를 포함하면 가격은 오히려 주변부가 더 높게 나올 수 있다. 그렇기 때문에 <표 33>에서는 보통상품주택을 대상으로 내용을 한정시키고 있다. 외국인에게 판매하거나 임대할 수 있는 고급아파트는 건설 허가를 받을 때 등록번호가 내국인용 보통아파트와 차이가 있다. 외국인만 고급아파트를 구입하는 것은 아니다. 1990년대 초기에는 고급아파트의 가격이 상대적으로 많이 높았고, 그 수요에 비해 공급이 부족해서 외국인들이 구매하거나 임대하는 비율이 높았으나, 1990년대 중후반에 들어서면서 고급아파트의 구매는 중국인들에 의해서 활발하게 나타난다.

공간이 시장경제에 적응해 나가면서 점진적으로 도심으로부터의 거리가 그 토지의 가격을 결정하는 요인이 된다.

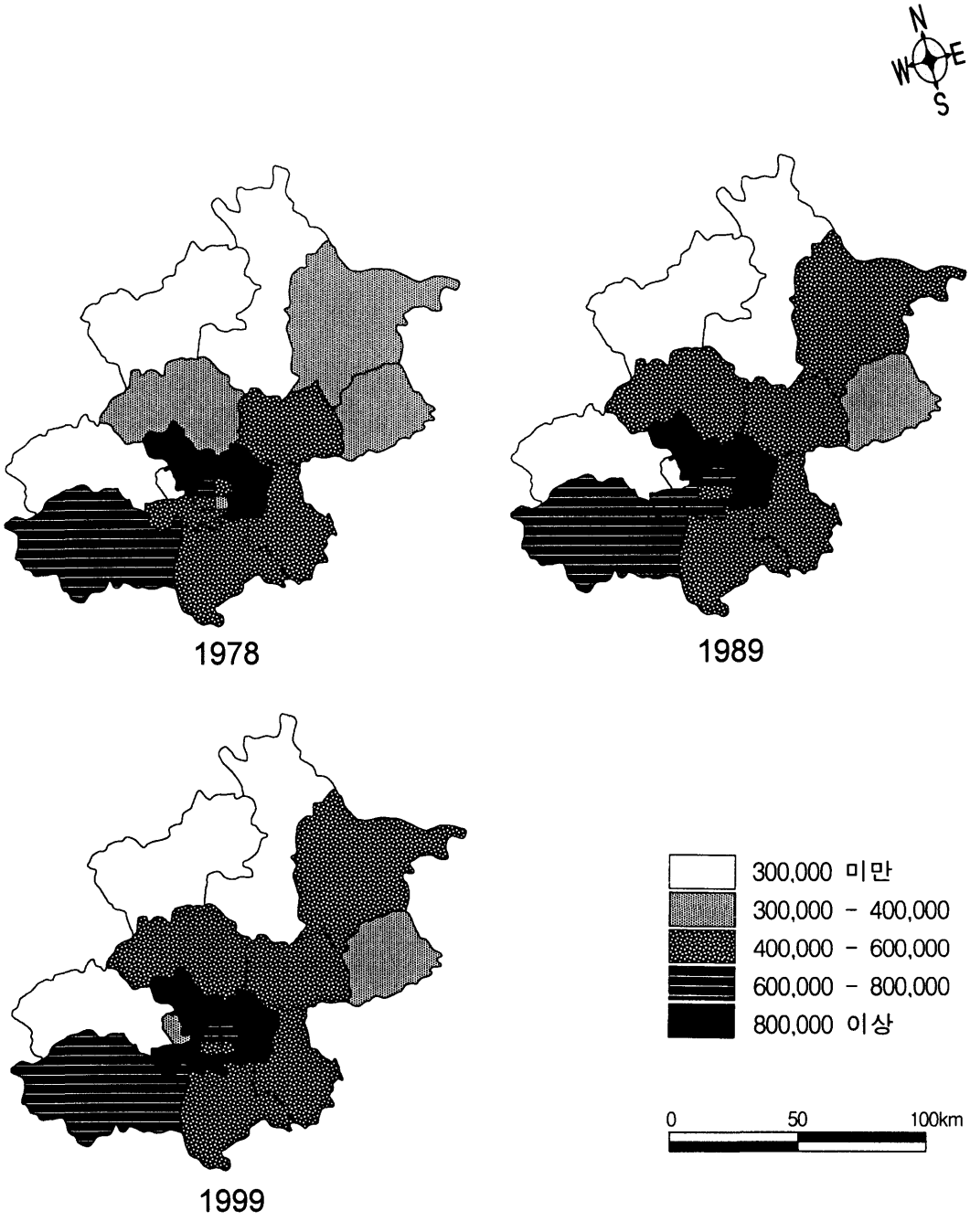
2절 주택상품화 중심 대상지 : 근교구(近郊區)

1. 자발적 인구이동과 인구증가

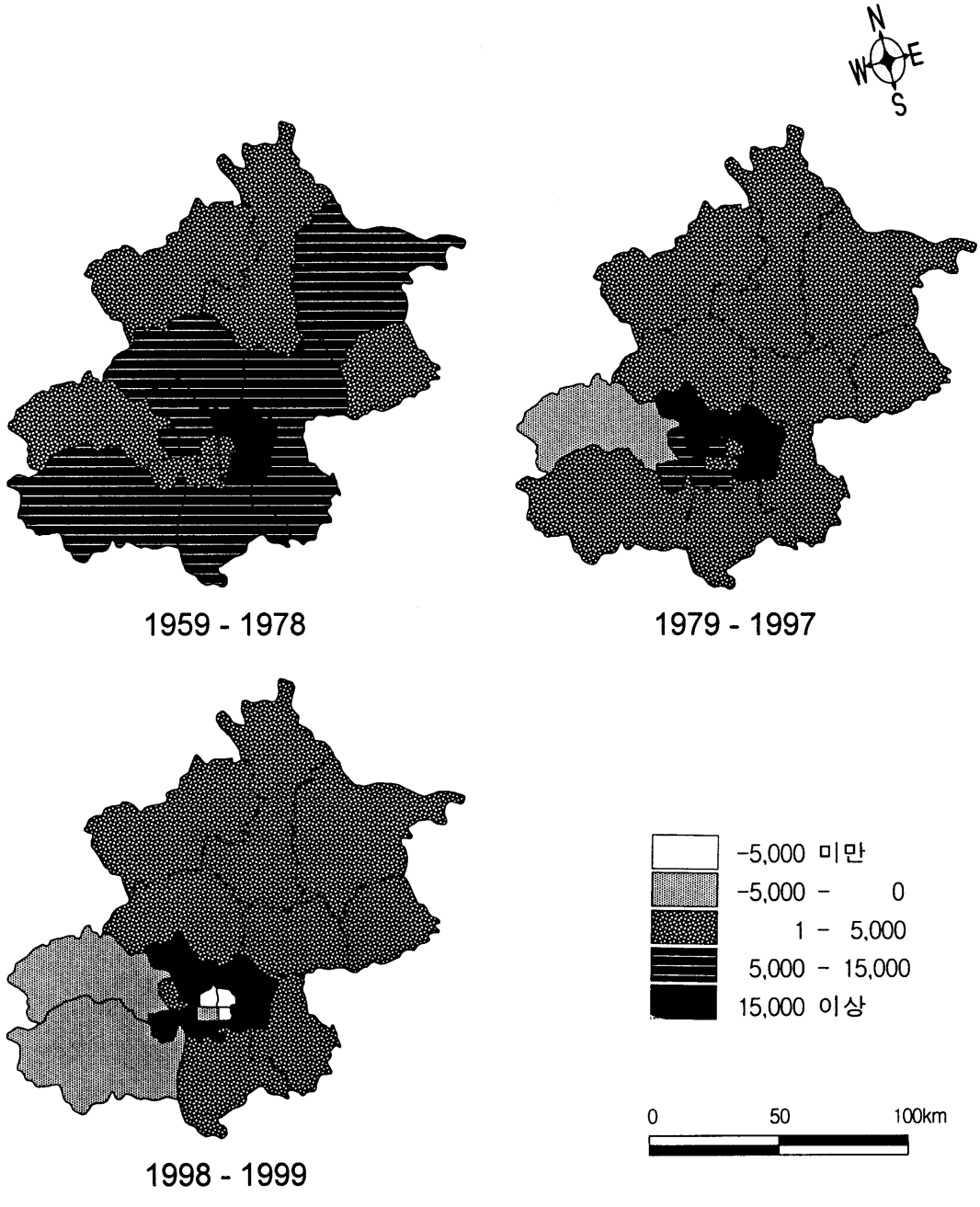
인구증가는 주택수요를 증가시키고 주택공급이 뒤따르게 된다. 한 자녀 정책이 정착된 북경시에서 인구의 자연증가율은 1999년 0.9%로 안정되어 있다(北京統計年鑒, 2000: 68). 따라서 근교구에서 인구가 증가하고 있는 것은 인구이동에 의한 것이라고 볼 수 있다. 시장경제에서 인구이동은 주택의 구매와 혹은 임대와 밀접한 관계가 있다. 주택시장이 형성되고 있는 북경에서 새로운 인구의 유입은 주택상품화로 연결된다.

1) 도시주민과 농민의 인구변화

<그림 17>은 1978년과 1989년, 1999년의 도시주민과 농민의 인구수를 구·현 자료를 근거로 지도로 표현한 것이다. 도시주민과 농민 인구변화의 공간적 특



<그림 17> 도시주민과 농민의 변화(명)



<그림 18> 시기별 연평균 도시주민과 농민 인구증가수

징은 근교구에 인구가 집중하는 것이다. 그 변화와 주택상품화의 관계를 좀 더 자세히 알기 위해서 주택분배 시기별로 인구 증가수를 지도화 한 것이 <그림 18>이다. 1960년대부터 개혁개방 이전까지는 원교구 현의 인구가 상대적으로 많이 증가하고 있다. 이 시기의 인구증가는 인구이동에 의한 증가보다 자연증가의 영향이 더 많았다. 1979년부터 1997년까지의 변화는 원교구현의 인구증가와 도심의 인구증가가 확연하게 차이가 나타나기 시작한다.

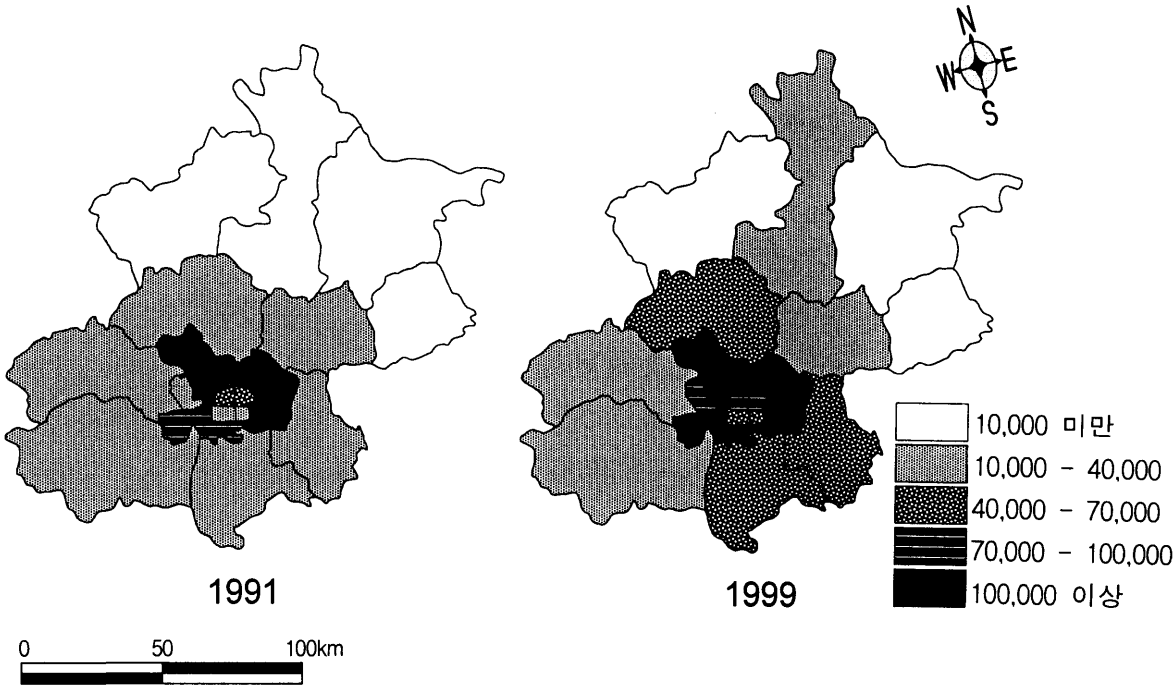
화폐분배시기에 접어들은 1998년 이후에는 인구증가수가 도심과 근교구 원교구현이 뚜렷하게 차별되어진다. 특히 도심에서는 1997년에 역대 최고 인구를 나타낸 후 1998년부터 인구가 감소하기 시작한다[88]. 도심 재개발의 영향이 있었다고 할 수 있다. 도심에서 감소된 인구는 근교구로 확산하여 나가게 된다.

2) 외래인구의 증가

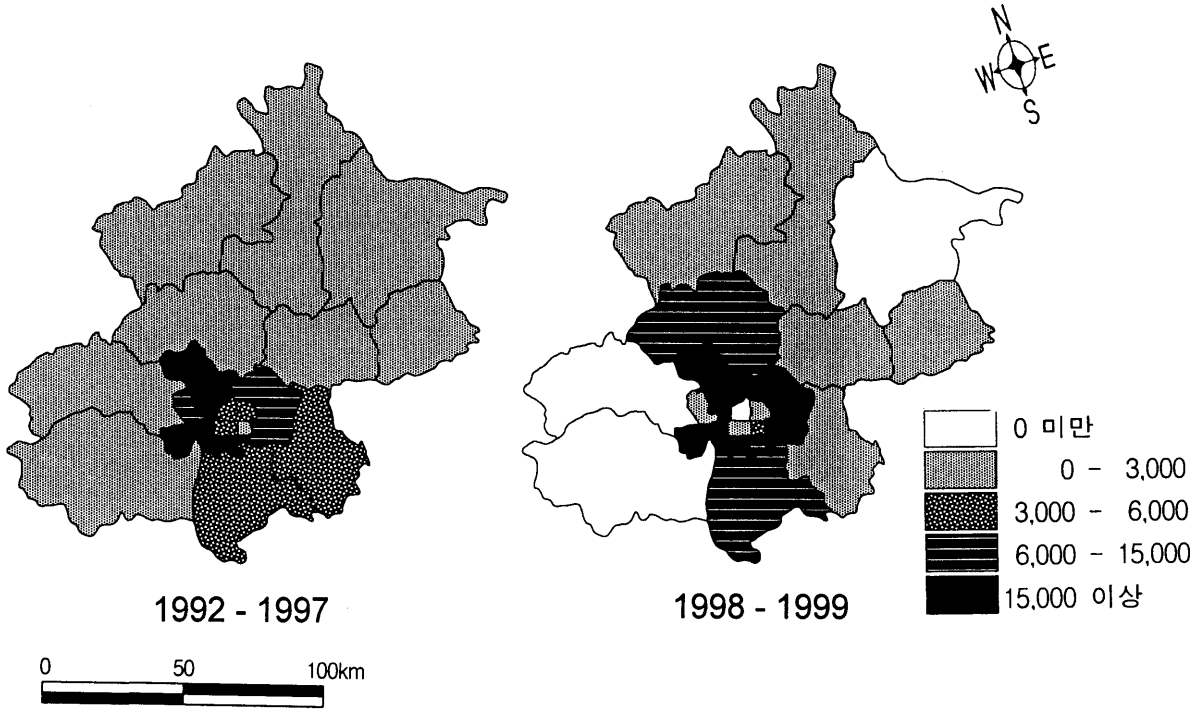
1980년대부터 시작된 외래인구의 증가는 주택의 수요에 큰 압력을 가하게 된다. 그러나 이러한 외래인구의 수요가 주택자체 증가에는 영향을 미치지 못하였는데 그 이유는 외래인구들이 거주하는 지역이 제한되어 있었기 때문이다. <그림 19>와 <그림 20>은 각각 잠주인구수의 변화와 시기별 연평균 증가수를 지도화 한 것이다. 잠주인구는 외래인구의 일부분이지만 외래인구는 각년도 통계자료를 구할 수 없어서 잠주인구로 외래인구를 대표했다. 잠주인구수만 고려하면 외래인구는 근교구를 중심으로 원교까지 확산하면서 증가하는 것을 알 수 있다. 그러나 1998년 이후의 변화는 좀더 근교구에 집중하고 도심과 원교구현에 인구증가율이 감소하는 것을 볼 수 있다.

외래인구는 근교구에 있는 농민들의 단층주택(平房)을 중심으로 임대하고 있다. 이러한 단층주택은 1980년대 초중반에 걸쳐서 정부에서 토지를 할당하여 주어 농민들이 새로 건축한 주택이고 일반적으로 그 사용면적이 매우 넓다. 따라서 일단 외래인구이 들어오면, 보통 4-5개 정도의 방 중에서 하나를 임대하여 주고 나머지 방

88) 1997년 도심지역의 인구수는 244.6만명이고 1998년 인구수는 240.9만명이다(「北京50年」, 2000, p.52).



<그림 19> 잠주인구수 변화

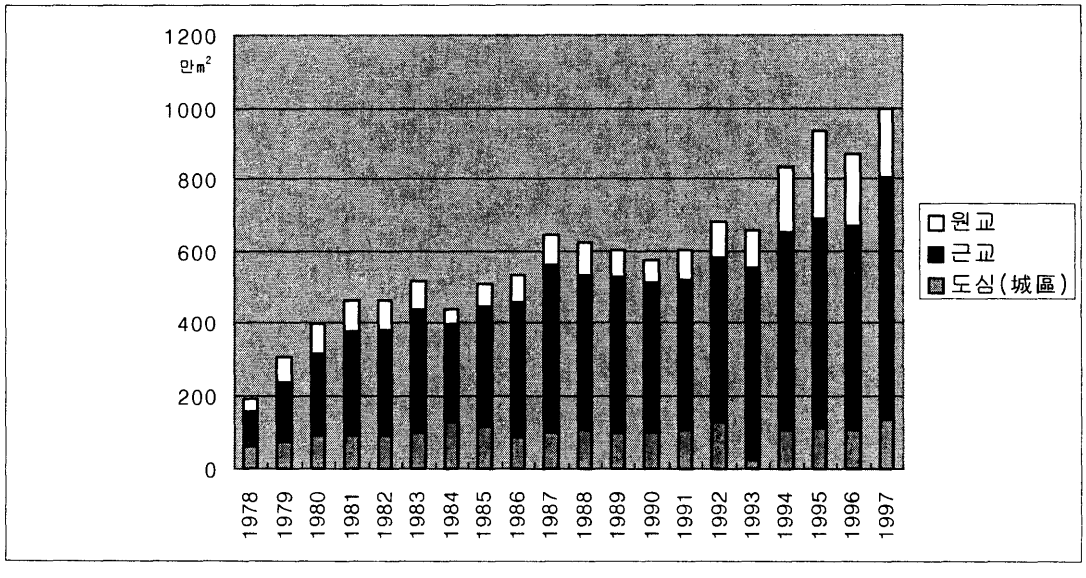


<그림 20> 시기별 연평균 잠주인구 증가수

을 가족들이 사용하기 때문에 인구 이주가 일어나지 않는다. 외래인구은 비록 그들 중 임대하는 사람의 숫자가 100만 명에 다다르지만 한 개의 방에 임대해서 생활하는 사람들의 수가 많으므로 그대로 주택의 수요로 다다르지 못하고 있다. 절대적인 주택의 수요에 영향을 미치지 못하고, 또한 구매력도 없는 외래인구들이 어떻게 주택 상품화에 영향을 미치고 있을까? 이 문제는 주택 상품화라는 과정을 구매를 통해서 이루어지는 과정으로 이해하면 거의 영향이 없다고 할 수 있을 것이다. 그것은 주택 상품화 과정을 시장가격으로 구매하거나 임대하는 모든 행위라고 규정했을 때만이 그들의 영향력이 의미를 갖게 된다.

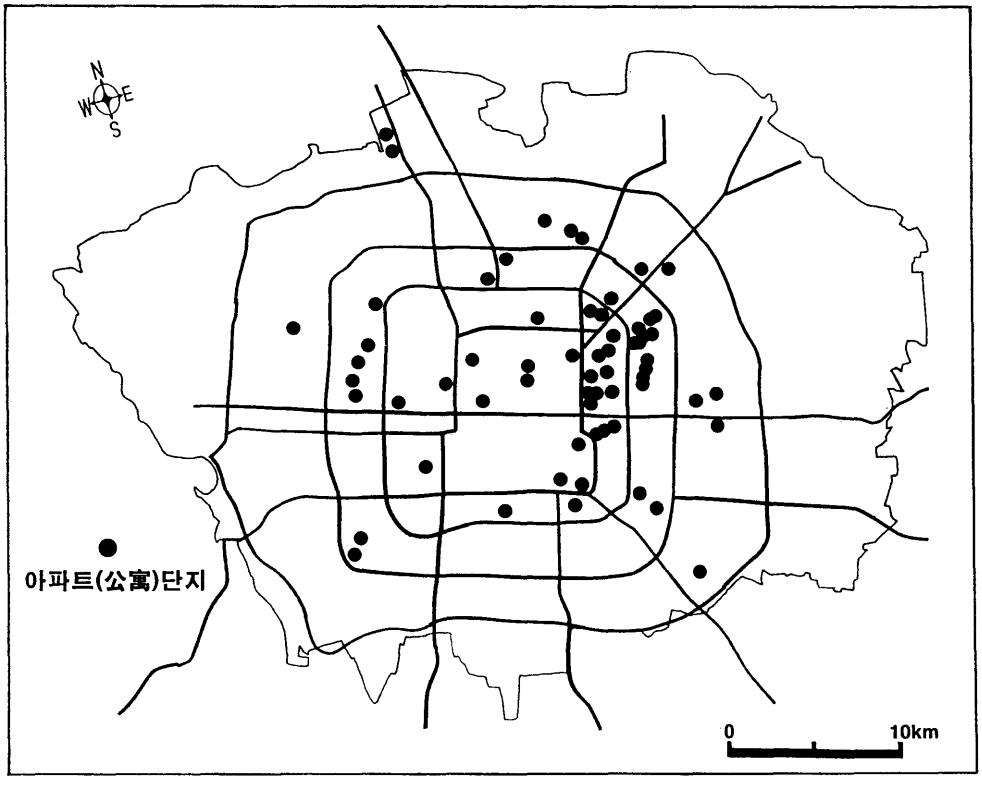
2. 신규주택 건설의 집중

인구의 증가는 신축주택의 공급을 증가시킨다. 근교구는 도심에서 거리가 가까워서 교통이 편리하며, 주택을 신축할 수 있는 토지도 도심에 비해서 상대적으로 쉽게 구할 수 있다. <그림 21>에서 도심과 근교구, 원교구현에서 개혁개방 이후에 신축주택



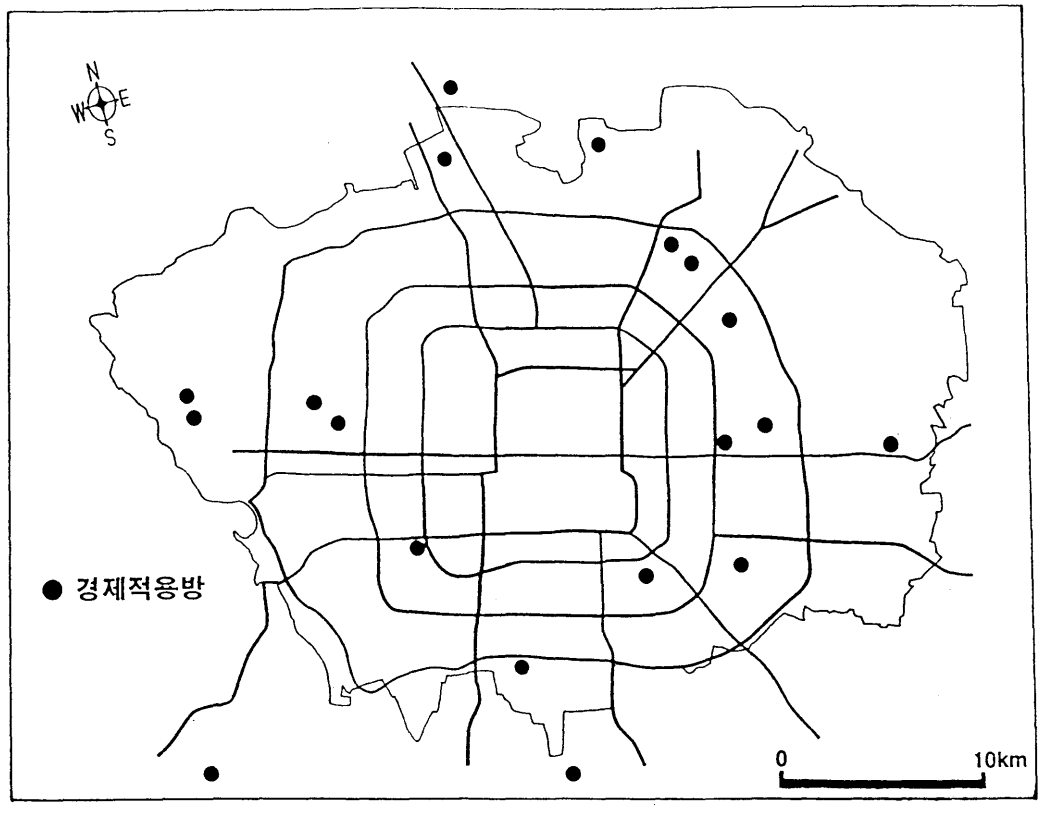
<그림 21> 신규주택건축 지역별 변화

이 어디에서 주로 건설되었는지 알 수 있다. 근교구가 주택건설의 중심지이고 도심은 신축주택의 증가가 안정되어 있다. 원교구현은 1994년 이후 증가하고 있지만 근교구에 비교하면 아직도 원교구현까지 퍼져나가지 못했음을 알 수 있다. 북경시의 14개의 외국인 대상의 고급공위의 분포는 9개는 2환 부근에 있고(65%) 5개는 3환 부근에 있다. 고급아파트의 위치는 교통과 편의시설 문제로 1990년대 초기부터 중심부에 가까이 자리하고 있었다. 1992년 부동산업의 폭팔적인 성장은 빌라 형식의 단독주택을 단지형식으로 지어서 조양구와 창평현을 중심으로 공급되었다. 이러한 붐은 도시의 공간적 영역을 확장시켰다.



<그림 22> 아파트(公寓)단지 분포(1997)

1997년에 판매하고 있는 신축 아파트 단지의 위치와 저소득층을 위해서 정부에서 건설하는 경제적용방의 위치를 비교해 보면, 아파트단지는 근교구 중에서도 조양구에 집중되고 있으며, 경제적용방은 근교구에 균등하게 분포하고 있음을 알 수 있다(<그림 22><그림 23> 참조). 경제적용방은 국가에서 계획하고 위치를 결정하기 때문에 아파트 단지보다 소비자의 요구를 잘 반영하지 못하고 있다. 북경시에서 주택지로 가장 선호되는 곳은 조양구로서 넓은 녹지와 대사관구역이 밀집되어 있는 지역이다.



<그림 23> 중저가 주택(經濟適用房)의 분포

3. 외래인구 집단 거주지

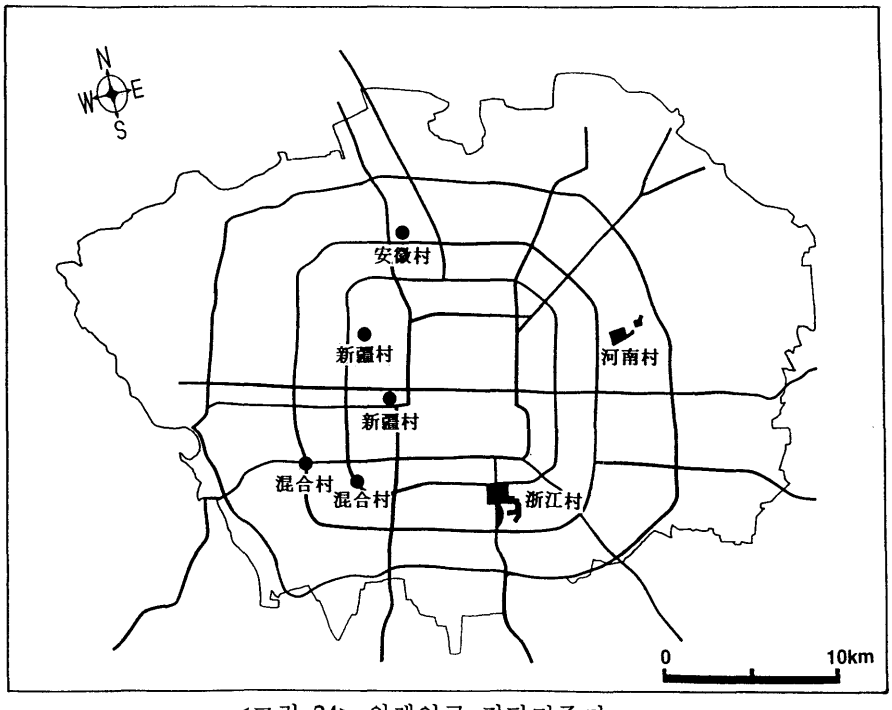
외래인구가 모여 사는 집단 거주지역[89]이 나타남에 따라, 일부 지역에서 도시 주민과 외래인구 사이의 거주지 분리가 발생했다. 1990년대 이후 2000년까지, 대다수 외래인구는 도농 접경지역에 있는 농민들의 평방(平房)[90]에 임대하여 주거문제를 해결한다. 외래인구가 늘어남에 따라서 도농 접경지역을 중심으로 불법임대 시장이 확대되고, 임대를 위한 불법 건축물이 증가한다. 외래인구의 임대 증가는 도시주민의 도시 내부 이동성을 높임으로써 도시 전체 매매 혹은 임대 시장의 증가를 가져온다. 이와 같이 불법 임대주택시장의 형성 및 확산에 따라, 계획경제 하에서 도시주민에게 저가로 제공되던 정부 공식 임대가격과는 구별되는 비공식 임대가격이 대두하고, 정부 공식임대가격과 병행하는 이중적인 가격 메커니즘이 등장하게 된다. 비공식 임대시장의 형성은 비록 부분적으로나마 시장의 수요·공급 상황에 따라 결정되는 가격 메커니즘을 도입시켰다. 국유기업의 변화를 사영기업이나 향진기업의 변화를 설명하여야 하는 것처럼 북경 주민의 주택변화는 그곳에 진입하여 있는 외래인구 - 즉 다른 요소들- 에 대한 관계 속에서 더욱 분명하게 그 의미가 드러날 수 있다.

외래인구가 선망하는 대도시로의 이주는 개혁개방 이후에도 제도적으로 철저히 통제되고 있다. 소규모 도시(鎭, 小城鎭)로 농촌인구가 진입하는 것은 장려되기도 하고, 중규모 도시에서 농촌인구 유입은 탄력적으로 적용되고 있지만, 대도시로의 진입은 호구제도와 엄격한 심사 등을 통해 극히 제한적으로 허락되고 있다. 도시에 거주하는 사람들 중에서도 농업호구를 가진 주민과 비농업호구를 가진 농민들의 차이도 존재하였다. 비농업 호구를 가진 주민은 국가에서 도시 지역 내부의 직장을 분배해 주었고, 농업호구를 가진 농민들은 농업에 종사하거나 개체호가 되어야 한다.

---

89) 浙江村으로 대표되는 외지인 집단 거주지역은, 도농 접경지역에 오천명에서 오만명 정도의 동일 지역 출신 사람들이 모여 사는 곳을 지칭한다. 일반적으로 업종이나 직업이 동일한 경우가 많다. 新疆, 安徽, 河南 등 출신성의 이름을 따라서 불려 진다.

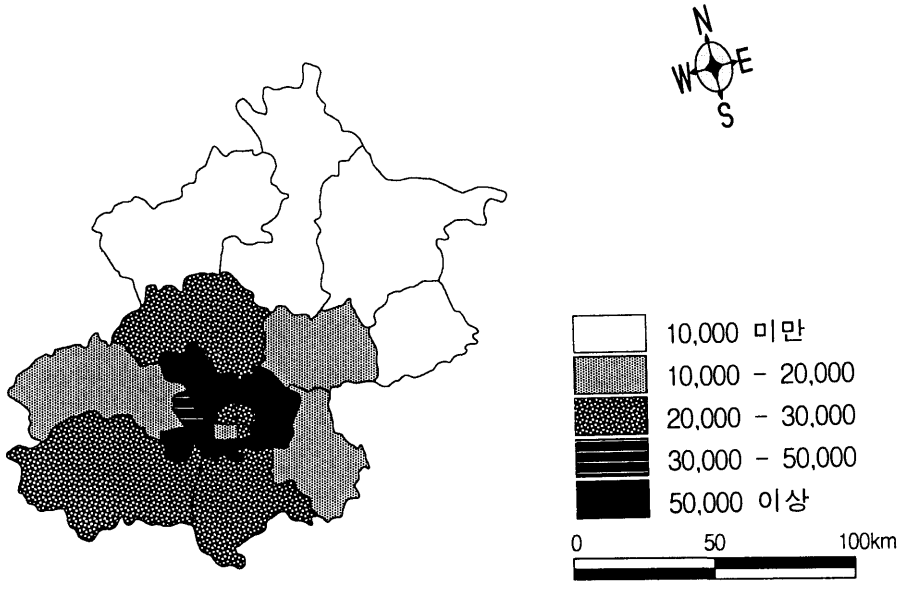
90) 1980년대 초 중반에 거주할 주택이 없거나, 가족 수에 비해 거주공간이 비좁은 농민들에게 정부에서 가구당 약 150평 정도의 토지를 무상으로 분배해 주고 농민 스스로 건축한 주택이다. 일반적으로 ㄷ 자 형태를 하고 있으며, 단층 주택이다. 공식 명칭은 自建平房이다.



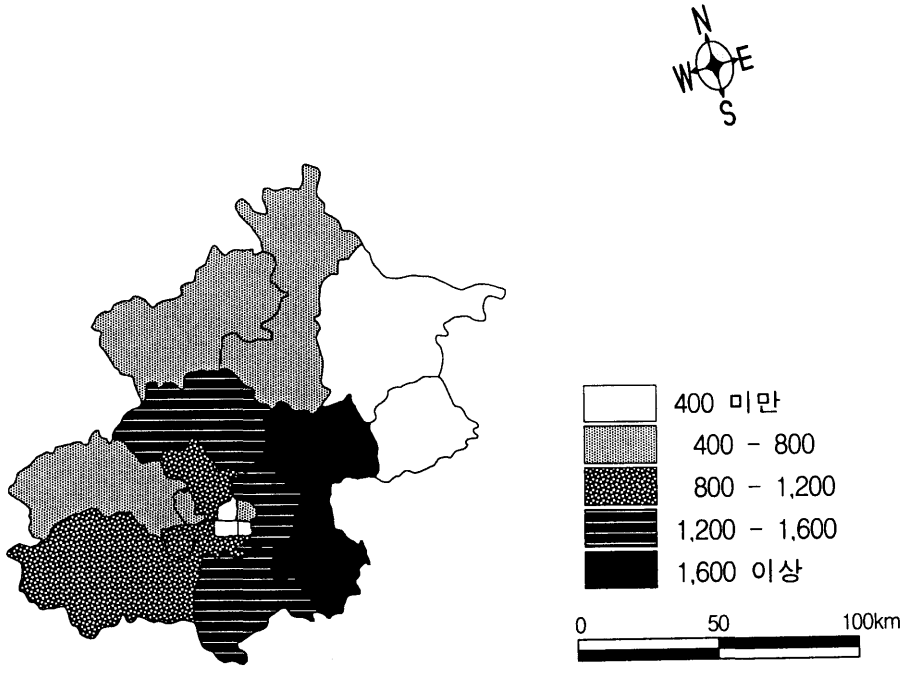
<그림 24> 외래인구 집단거주지

외래인구를 위한 임대주택이 조성되었다. 1999년 3월, 북경시는 최초로 외래인구가 임시로 거주할 수 있는 주택을 근교구에(豊台區, 大紅門村)에 착공하였다. 건축면적 총 3,0126㎡로서 그중 거주면적이 2,5056㎡에 달한다. 약 5000명의 외래인구가 거주할 수 있는 주택이 마련되었다(北京晚報 1999. 3.25). 동일한 규모의 외래인구 집단 거주지를 근교에 4곳을 더 건축할 계획을 가지고 있다. 외래인구의 주택문제를 해결하기 위한 이러한 조치는 외래인구의 주거문제를 해결한다는 차원과 외래인구를 일정한 장소에 집중함으로써 관리를 용이하게 하겠다는 의도가 있다.

<그림 25>와 <그림 26>은 외래인구들이 북경에 들어와서 주택을 구매하거나 임대하는 지역을 지도화한 것이다. 외래인구가 선호하는 임대지역도 근교구이다. 흥미있는 것은 외래인구가 근교구를 벗어난 원교구현에서 주택을 구매한다는 것이다. 통저우(通州)구와 순이(順義)구가 원교구현에서는 도심으로의 교통이 발달되어 있어서 접근성이 좋고, 가격에 있어서 근교구보다 우위에 있다는 점이 외래인구의 주택 구매지역을 통주구와 순이구로 집중시키고 있다.



<그림 25> 외래인구 임대지역



<그림 26> 외래인구 구매지역

3절 주택상품화가 왜곡된 지역 : 도심(城區)

1. 강제적 인구이동과 인구감소

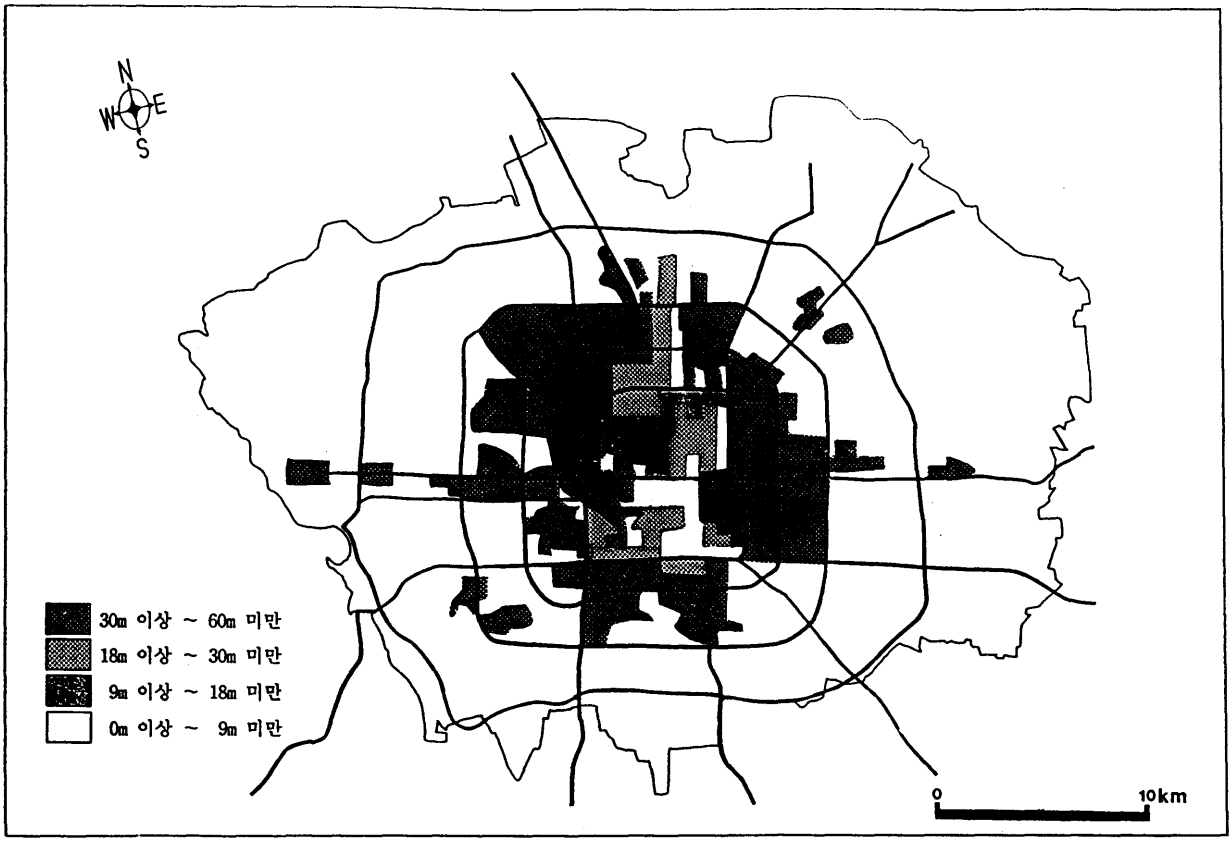
1998년 이후 도심지역은 인구가 감소하기 시작하였다. 인구의 감소는 주택의 수요를 감소시킨다. 도심 재개발을 추진하여 새로운 주택들이 들어서고 있으나, 이들 지역에 현지에 살던 사람들이 입주하는 경우는 거의 없다. 도심 고도제한으로 재개발 주택의 용적율이 떨어지고, 주택가격이 상대적으로 매우 높게 형성되기 때문이다. 인구감소는 도심 재개발과 도시주민들이 화폐분방 이후 비교적 자유롭게 주택의 입지를 선택할 수 있어서 근교구로 빠져나가는 것이 원인이 된다.

인구가 감소하는 것은 주택상품화와 직접적인 연관이 없지만 도심재개발에 의한 강제적 인구이동은 주택상품화를 왜곡하게 된다. 화폐분배 시기에 인구이동은 주택상품화를 유발시키지만 강제적 인구이동은 공유주택에서 공유주택으로 이동을 의미한다. 주택의 장소만 교외로 이전된 것이다. 고도제한 지역에서 도심 재개발은 주택을 상품화시키지 못한다. 인구이동과 주택상품화는 자발적 인구이동이 증가할 때, 직접적인 영향을 미치게 된다. 1998년 11월 이후에는 재개발로 인한 인구이동이 있을 때, 당사자가 원하면 이주비 전액을 화폐로 지불하도록 법을 바꾸었다. 그러나 현실적으로 이주비가 근교에서 원하는 주택을 구입할 정도가 되지 못하는 수준이라서 주민들이 반발하는 경우도 자주 볼 수 있다.

2. 도심 고궁 주변의 고도제한

북경의 도심을 연구할 때, 고려해야 하는 부분이 고도제한이다. 북경은 고궁을 중심으로 문화보호지역이 설정되어 있다. 이 지역은 건물을 신축하거나 개축할 때 9m 이하 고도로 건축하여야 한다(<그림 27>참조). 도심지역에서 재개발

해당지역으로 1940년대와 1950년대 건축된 단층주택들이 밀집해 있는 지역이 모두 여기에 해당된다. 도심의 고도제한은 북경 경관을 독특하게 만들었다. 도심 중심부에 재개발을 추진하는 것을 어렵게 하였고, 재개발이 된 지역들도 5층 정도 높이의 주택이나 상가가 건설되었다.



<그림 27> 도심지역 고도제한

3. 도심 재개발

도심 재개발이 발표되면 그 지역 범위 내의 주민들은 호구를 이동할 수없다. 그들은 국가에서 지정해주는 아파트 단지로 이주해야 한다. 대부분 부동산 개발업체에서 신축하는 아파트 단지는 보통수준의 시설을 갖춘 5-6층 규모의 주택이다. 재개발 대상이 되는 주택은 건축한지가 오래되어 위험한 주택과 불법건축물이 대상이다. 위험한 주택에 대해서는 국가에서 새로 이주할 곳을 마련해 주거나 불법건축물을 국가에서 철거 명령을 내리면 일반적으로 1달의 기간 이후에는 자진 이주를 하여야 한다. 1998년 이후 북경 도심에 있는 도로를 확장하면서 철거한 지역은 불법건축물이 많이 있는 곳이었다.(<표 34> 참조)

불법건축물 총량 733.8만 ㎡ 중에서 1985년 이후 지어진 것이 15.6만 ㎡이다. 이러한 불법건축물의 총량은 1996년 1997년 2년동안 지어진 상품주택의 면적보다 적다. 상대적으로 전체 면적이 적다고 할 수 있다. 그러나 크기에 있어서 한 방의 경우 20 ㎡ 즉 6평정도 되는 방이 주로 평방으로 모여 있다는 것이 외래인구가 들어올 수 있는 여지를 마련해주게 되었다.

<표 34> 北京시 불법 건축물 (단위: 개수, ㎡)

	면적총계	다층건물		평방	
		건물수	면적	방수	면적
합계	7,337,965	2,397	1,288,141	361,519	6,049,824
2환 이내	389,691	437	51,649	25,980	338,042
2-3환 이내	1,417,250	328	182,030	94,450	1,235,220
3-4환 이내	1,990,720	992	543,325	77,896	1,447,395
4환 이외	3,540,304	640	511,137	163,193	3,029,167

출처: 「北京統計年鑒」, 1999, p.305

계획경제 아래서 이주결정행위는 내부와 외부의 압력이 일정정도 초과한 후 호주는 먼저 분방신청을 내고 단위는 그것의 가부를 결정하여 통보한다. 그리고 주택을 조사하고 필요한 정도의 주택을 제공한다. 일반적으로 주택은 개선된다. 주택을 새로 분배받는 것은 매우 적은 기회이고 언제 주택을 분배받을지도 확실하지 않다. 이주에 있어서 중국은 농촌에서는 자신의 고향을 버리지 않으려는 심리와 도시에서는 자신의 기득권을 놓지 않으려는 심리가 농후하다. 이러한 심리적 토대에 호구제도는 더욱 이러한 현상을 강화시켜 놓았다. 주택가격이 상승할 경우 그것은 곧바로 임금 상승을 불러오고 그 결과 다시 기업의 생산성과 이익률을 떨어뜨리게 된다. 따라서 주택 임대료의 상승은 전체 거시경제 구조 속에서 파악되어야 하는 문제이다.

재개발 이주의 개념은 도시계획 안에 포함되는 국유토지에서 새로운 시공이 필요한 경우 그 토지 위의 건축물과 부속물을 토지 사용자에게 보상하고 다른 지역으로 이주시키는 행위. 이러한 행위는 건설용지의 비준과 토지사용권을 얻은 후에 실시할 수 있다. 재개발 이주 주관부분으로서 북경시에 재개발 이주를 담당하는 기관(拆遷處)이 있으며, 이곳에서는 정책과 법규를 연구하고 초안을 만들고 조정과 감독의 기능을 가지고 있다. 실제 집행하는 주체는 각각의 구와 현의 부동산 담당부서(房地局)이다. 실제적으로 재개발 이주 사업을 대리하여 수행하는 것은 일정한 자격요건을 갖춘 부동산 회사와 각 單位에 설립되어 있는 내부 재개발부서에서 수행한다.

재개발이 결정되면 공안국에 의해 그 지역의 호구는 동결된다. 즉 인구 이동이 일어날 수 없게 된다. 출생이나 결혼 등은 지방정부의 비준 아래서 처리된다. 이주가 일어날 때는 협의를 하게 되는데 이때 협의의 주체는 과거에는 정부와 주민이었지만 개발업자와 주민간의 협의로 변화하고 있다. 이러한 협의를 거쳐서 보상형식과 보상금액이 결정된다. 협의를 통해서 해결되지 않는 경우에는 정부에서 정해진 기간 안에 강제로 이주를 명령할 수 있다. (拆遷細則 9조) 재개발 초기(1980년대 말)에 주민들은 정부의 결정에 순종적이었다.(Ruan, Danching ,1993) 재개발 사업이 계속 진행되고 재개발로 원교에 있는 주택으로 이주한 사람들의 불만이 많아지면서 재개발에 대한 저항이 일어

나기 시작하였다. 중국에서 정부의 정책에 공식적으로 반대하는 것은 어려운 일이다. 그런 의미에서 재개발 이주는 주택과 관련된 개인과 정부 사이의 이해관계가 분명해 지는 과정이다.

재개발 이주가 일어날 때 보상은 건축면적이 기준이 된다. 농민의 경우 집체에서 인정한 면적만을 가옥으로 인정한다. 불법건축물이나 그곳에 거주하고 있던 사람에게는 보상을 하지 않는다. 재개발 이주의 대상이 되는 사람은 아래와 같다. 재개발 지역 범위 안에 상주호구와 정식주택 사용권을 가지고 있는 주민, 그리고 주민의 가족 중에서 군복무 중인 사람과 학교나 집체 숙소에서 거주하고 있는 사람, 그리고 재개발 지역 내에서 정식 영업 허가증을 가지고 있는 개체호, 정식 기관, 단체, 사업단위 등이다.

재개발 때문에 이주할 경우에 제2순환도로 이내에서 원교구나 현으로 이주하면 매 가구마다 1개의 방을 더 추가해 주거나 2만元에서 2만5천元을 추가해서 보조한다. 2환과 3환 사이에서 원교나 현으로 이주하면 방을 한 칸 더 증가해 주거나 1.5만元에서 2만元을 추가로 지불한다. 기존에 거주하던 면적은 등기되어 있는 것을 기준으로 하고, 표기되지 않은 주택은 실측을 통해서 확정한다. 농민호구에서 도시호구로 바뀐 사람이 사는 집은 건축면적의 75%로 계산한다[91]. 이러한 변화는 재개발 지역의 인구이동이 점점 더 상품화에 가까워지고 있다는 것을 보여준다. 그러나 1990년대까지 도심지역은 주택상품화가 왜곡된 지역이었다.

도심지역에서 주택상품화가 왜곡되는 또 하나의 사례는 중화인민공화국 건국 전부터 소유하고 있던 사유주택을 시장가격으로 인정해주지 않는 것이다. 사유주택에 대한 재산권을 완전히 인정해 주지 않은 것은 도심에 집중되어 있는 구(舊)사유주택이 완전한 상품으로 인정받지 못하고 있다는 증거가 된다[92].

---

91) 中房指數系統辦公室 경리 文建軍 인터뷰 내용:1999. 4. 23

92) 張婉貞(여, 81세)씨는 北京大格巷에 살고 있는 사유주택의 주인이다. 그는 1942년(民國31년) 시아버지로부터 현재 살고있는 주택을 구입하였다. 당시 가격으로 건물가격이 7205元이었고 토지가격은 2200元이었다. 1948년 시아버지가 죽고 유산으로 주택을 물려받게 되었다. 1949년 해방 이후에 남편은 직업이 없이 임시공으로 생활하였고 아들 3명과 5명의 딸을 낳아서 키우게 되었다. 1956년 이후 국가에서 70칸 정도의 방을 접수하여 공무원들이 생활하는 숙소를 만들었고,

4절 주택상품화 미실현 지역 : 원교구 · 현(遠郊區 · 縣)

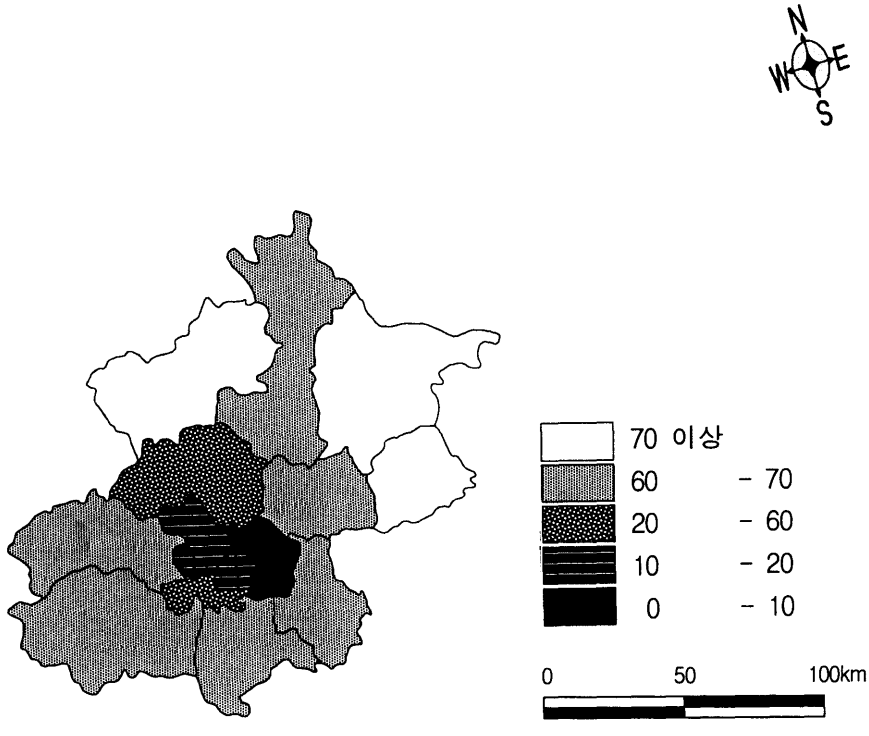
1. 인구이동의 정체

인구이동이 일어나지 않고 인구증가가 많지 않은 지역에서는 주택상품화가 일어날 여건이 적어진다. 원교구 현은 인구의 증가나 이동이 적은 지역이다. 1995년에 조사된 "1995 全國1%人口抽樣調查資料"에는 북경시 각 구현 별로 1980년 이후 인구이동을 한 사람의 비율이 나와있다. 이 자료를 역으로 표시해서 지도로 표현한 것이 <그림 28>이다. 원교구 현에 거주하는 농민들은 90% 이상이 태어난 이후 한번도 이주를 하지 않은 사람들이다. 이것은 원교구현의 농민들이 소유하고 있는 주택들이 아직 상품으로 거래되지 않고 있다는 것을 보여준다. 또한 원교구현은 농촌지역으로서 농민들은 현재 거주하고 있는 주택이 풍족한 편이기 때문에 상품주택을 구입할 이유가 적어진다.

원교구 현에서는 주택단지를 조성한 이후 인구유입이 일어나지 않아서 주택단지의 많은 부분이 빈곳으로 남아 있는 곳들도 많다. 창평현에 있는 왕푸 아파트 단지 주위의 보통주택들(名流花園, 王仁公寓) 등은 완공이 된 이후 3년이 지나도록 입주자를 맞이 하지 못한 주택들이 단지 내에 많이 있다[93].

주택 임대료로 매월 76.32위엔을 받아서 생활하였다. 1958년 상급의 간부가 배려하여 가족이 사용하는 15간의 방 이외에 6개의 방을 추가로 월세를 놓게 허락해주었다. 그러나 1960년대 들어와서는 상황이 점점 나빠져서 온 가족이 6개 방에서 생활하여야 하였고, 문혁이 시작되고는 12명의 온 가족이 다시 3개 방에서 생활해야 했다. 1982년 주택의 사유권을 보호해주는 법이 제정될 무렵 정부에서는 문혁이후 장씨가 사용권이 있는 주택에서 살면서 내었던 임대료를 일시불로 돌려 주겠다고 하였다. 그러나 그와 동시에 문혁기간 이후에 주택 수리비로 들어간 3000위엔을 갚으라고 요구하였다. 장씨가 돈이 없다고 하자 담당직원이 후원에 있는 방 6개를 판매하라고 해서 방을 판매하고 주택수리비를 납부하고 나서 받은 돈이 2050위엔이었다. 1997년 장씨가 사용권을 가지고 있는 주택이 재개발 지역에 포함되면서 정부와 부동산 개발공사에서는 70여칸의 주택에 대한 보상으로 豊台區에 새로 지은 보통주택 6개(방3개 아파트 1개와 방2개 아파트 5개)로 옮겨 갈 것을 지시하였다. 보통주택은 재개발 이주를 하는 사람들을 위해서 싼가격에 공급하는 아파트로서 사용권이 없을 뿐 아니라 매달 임대료를 내야하는 조건이었다. 장씨는 이에 반발하여 소송을 제기했다. 1998년 9월 재판에서 장씨가 정부와 개발업자의 제안을 받아들여야 한다고 판결이 났다. 판결이유는 사유주택의 주인이 재개발을 할 경우 토지사용권에 대한 보상을 요구하는 것이 합법적이지 않다는 이유였다.(透視與分析, 1999, 39-43)

93) 북경에서 주택의 공실율은 3환 내부에서는 없는 일이다. 가격만 조정하면 언제든지 입주자 혹



<그림 28> 상주인구의 거주지 고정율(%)

2. 소성진(小城鎭)의 주택상품화

원교구현에서 유일하게 주택상품화가 발생하는 지역은 소성진이다. 농촌의 중심지 역할을 하는 소성진은 주변 농촌지역에서 진입하려는 사람들과 외래인구의 관심을 끌고 있다. 전체적으로 원교구현에 외래인구가 많은 것은 아니지만 소성진은 외래인구를 유인하기 위한 독특한 전략이 있는 곳이다.

은 임차인을 구할 수 있다. 왕푸 아파트는 조양구를 지나 북쪽으로 20㎞ 정도 거리에 위치하고 있다.

외래인구의 소망 중에 하나는 북경시의 호구를 갖는 것이다. 외래인구가 북경에 와서 북경 원교현 중에서 일부 지정된 소성진(重點小城鎭)에 투자하고 상품주택을 살 경우에는 북경 호구를 가질 수 있다. 1995년 북경시 인민정부는 북경시 교외현에 있는 10개의 소성진을 지정하여 외래인구가 소성진에 들어올 수 있는 길을 열어 놓았다. 그러나 법과 시행세칙이 발표된 이후에도 실제 지방정부에서는 그 법을 시행하지 않았다. 한 예로 샤오탕샨젼(小湯山鎭)은 1998년 5월에야 비로소 외래인구에게 호구를 내 주는 업무를 시작하였다. 그 조건은 젼(鎭) 내부에 있는 50만元 이상의 상품주택을 구매해야 하고, 또한 젼(鎭) 내부에서 정부가 지정하는 기업의 주식을 50만元 이상 구입해야 한다. 이러한 조건 아래서 1가구에 3명까지 이주가 가능하고 1명이 초과될 때마다 30%의 투자액을 증가시켜야 한다. 전체 북경시에서 이런 형식으로 호구를 얻을 수 있는 사람의 수는 년 3,000명으로 제한되어 있다. 따라서 샤오탕샨진(小湯山鎭)에 배정된 인원은 연 270명 정도이고 가구 수로 환산하면 약 80여 가구 정도가 외지에서 정식으로 북경시 호구를 가지게 된다. 1998년 5월 이후 6개월 동안 43가구가 수속을 진행가고 있으며, 30여 가구가 준비하고 있다(1999년 8월 인터뷰 내용).

소성진이 원교구·현이 주택상품화에서 갖는 공간적 의미는 넓은 농촌지역에서 도시적 성격을 가진 지역으로 돌출되어 있다는 것이다. 소성진에는 법적인 신분이 도시주민인 주민들이 살고 있으며, 농촌지역 속에서 도시적 속성을 가지고 있는 독립된 지역으로 존재한다. 따라서 원교구현의 일반적인 주택상품화의 특성과 근교구의 특성이 함께 공존하고 있는 장소이다.

5절 소결

주택정책의 변화는 행위주체에 영향을 미치고, 토지정책의 변화는 공간속성에 변화를 가져온다. 토지 사용권의 판매는 계획도시의 공간이용 패턴에 도심으로부터 거리에 따라 가격이 조락하는 경향을 띄게 한다. 행위주체들은 도심과

근교구 원교구현에 각각 다른 인구증가와 인구이동 현상을 나타내고 인구구성도 지역에 따라 다르다. 이러한 지역에 따른 행위주체들의 차이가 주택상품화의 공간적 차별화를 발생시키는 원인이 된다. 또한 도심에서는 정부의 개입이 많고 교외로 나갈수록 정부의 통제는 약해진다. 교외로 나갈수록 토지 공급도 증가하지만 일정한 거리를 벗어나면 교통의 불편과 주택상품화와 직접적인 연관이 없는 농민들이 거주하는 지역이 된다. 주택상품화는 정부의 통제가 적고 토지공급이 상대적으로 원할하며, 도심으로의 교통이 비교적 편리한 근교구에 집중하게 된다. 또한 근교구는 주택상품화에 능동적인 영향을 미칠 수 있는 소비행위주체들이 밀집해 있으며, 활발한 인구이동이 일어남으로 주택상품화의 중심지역이 된다.

6장 결론

경제체제 전환기의 중국은 20년에 걸쳐서 주택개혁을 추진하여 왔다. 국가가 계획하여 주택을 무상으로 분배하는 제도에서 실수요자가 화폐를 통해서 주택을 구입하는 제도로의 변화가 있었다. 본 연구는 이러한 배경에서 주택상품화의 전개과정을 정책과 행위주체를 중심으로 살펴보고, 주택상품화의 공간적 패턴을 도심과 근교구와 원교구현으로 나누어 분석하는 것을 목적으로 수행되었다. 연구 결과는 아래와 같다.

1. 1998년 7월, 주택 화폐분배 정책은, 주택의 상품화를 가로막고 있던 실물분배의 고리를 끊은 것으로서, 20년 중국 주택개혁의 완결이다. 주택개혁의 목적은 정부와 단위의 부담없이 주택을 공급하고, 재생산하는 것이다. 주택개혁을 이루기 위해서 정부는 '복지 관성'에서 벗어나지 못하는 주민들에게 주택을 구입하게 하기 위해서 다양한 정책을 시도했다. 그러나 국가가 건축하고 분배해 주는 것을 당연시했던 주민들이 주택을 상품으로 받아들이는 과정은 오랜 시간이 소요되었다. 토지와 결합되어 있고, 고가의 소비재로서 기타 상품들과 다른 속성을 가진 주택을 시장체제로 재생산하려는 정부의 의도는 시장가격을 통한 시장화 시도와 다양한 소유제를 통한 시장화 시도가 실패하였기 때문이다. 이런 이유때문에 정부는 정치적 부담에도 불구하고 주택 실물분배 포기 선언을 하게 된다.

1998년의 북경은 화폐분배를 선언할 수 있는 조건이 성숙되어 있었다. 첫째로 도시주민의 저축액이 새로운 제도를 받아들일 수 있을 만큼 증가하였고, 둘째로는 1980년대와 1990년대의 주택건설 증가로 도시주민 중에 많은 사람들이 이미 주택을 분배받은 상태여서 주택 실물분배 포기의 정치적 부담이 적었던 점이다. 실물분배 포기 선언 이후, 주택은 개인주택 매매 시장을 통해 급속히 상품화했다.

2. 중국의 주택개혁 역사는 실물분배시기와 혼합분배시기, 화폐분배시기로 구분되어지는데 각 시기마다 중요 행위주체의 행위양태와 상호관계가 변화되었다. 단위는 혼합분배시기까지 도시주민에게 주택을 공급하는 주체였지만 화폐분배시기에 들어서면서 주택공급의 의무에서 벗어나게 되었다. 부동산 개발업체는 개혁개방 이후에 새롭

게 등장한 공급주체로서 1990년대 이후 도시 주택공급을 주도하고 있다. 화폐분배시기 이전에는 단위가 부동산 개발업체가 건설한 상품주택을 구매하여 도시주민들에게 무상으로 분배했지만, 화폐분배시기 이후에는 부동산 개발업체가 건설한 상품주택을 도시주민들이 직접 구매하기 시작하여 도시주민들이 주택 구매주체로 등장하였다.

계획경제에서 단위와 직접적인 관계가 있는 것으로는 국가, 도시주민이 있다. 단위는 국가가 계획하고 결정해준 주택을 도시주민들에게 분배해주는 역할을 하였다. 정책이 변함에 따라서 국가-단위-도시주민의 관계도 변하게 된다. 국가는 1980년대 중반 이후부터 주택부분에 대한 직접적인 투자를 감소시켜나감으로써 소기의 목적을 이루게 된다. 그러나 이 시기 주택공급이 증가된 것은 실제 사용자가 구매를 해서 재생산되는 것이 아니었다. 단위가 상품주택을 구입하여 다시 도시주민들에게 공유주택으로 무상으로 분배함으로써 주택은 상품으로서 시장에서 작동하지 못하였다. 이 시기는 주택분배의 측면에서만 평가한다면 국가가 단위와 분리되면서 단위가 도시주민에 대한 책임을 전담하는 시기이다.

화폐분배 시기에 들어오면서 단위와 도시주민의 관계는 변화된다. 더 이상 주택을 실물로 분배할 수 없게 되자, 도시주민들은 주택을 직접 구매하게 된다. 주택을 구입한 사람들은 도시주민 매매 시장의 확대와 함께, 주택 위치 선정에 있어서 주도적인 역할을 하게 된다. 그러나 단위와 도시주민간의 관계를 끊기 위해서 국가는 저소득층에 대한 공공주택을 직접 공급하기 시작한다. 따라서 화폐분배 시기에 들어서면서 단위와 도시주민의 관계가 멀어지고 국가가 일부 도시주민에 대한 직접적인 책임을 담당하게 된다. 또한 혼합분배 시기 이후에 등장한 외래인구와 부동산 업체의 관계도 화폐분배 시기에 들어 와서 더욱 분명하게 도시 주민들과 직접적인 관계를 맺게 된다

3. 주택정책의 변화는 행위주체에 영향을 미치고, 토지정책의 변화는 공간속성에 변화를 가져온다. 토지 사용권의 판매는 계획도시의 공간이용 패턴에 도심으로부터 거리에 따라 가격이 조락하는 경향을 띄게 한다. 행위주체들은 도심과 근교구 원교구·현에 각각 다른 인구증가와 인구이동 현상을 나타내고 인구구성도 지역에 따라 다르다. 이러한 지역에 따른 행위주체들의 차이가 주택상품화의 공간적 차별화를 발생시키는 원인이 된다.

인구이동이 일어났다고 모두 주택상품화 과정으로 연결되지 않는다. 재개발에 의한 강제적 인구이동은 주택을 구매하거나 임대하는 방식이 아닌 정부 임대가격으로 교외지역의 더 넓은 주택으로 이주할 뿐이다. 인구이동이 주택상품화로 연결되기 위해서는 자발적인 인구이동이 일어나야 한다. 상품주택을 구입한 도시주민과 외래인구는 모두 자발적 인구이동을 한 사람들이다.

인구이동이 일어난 이후에는 도시주민도 외래인구과 마찬가지의 조건으로 주택을 구입하거나 임대하여야 한다. 그 이유는 더 이상 실물분배가 일어나지 않고, 이동의 과정에서 재산권의 문제가 분명하기 때문이다. 자발적으로 주택을 구입해서 이주를 한 이후에는 주택구매에 있어서 도시주민으로서의 혜택이 없다. 그러나 강제적 이주는 완전한 해결이 될 수 없고, 과거의 문제가 변형된 성태로 유지된다.

공간적 측면에서 주택상품화는 정부의 통제가 적고 토지공급이 상대적으로 원활하며, 도심으로의 교통이 비교적 편리한 근교구에 집중한다. 또한 근교구는 주택상품화에 능동적인 영향을 미칠 수 있는 소비행위주체들이 밀집해 있으며, 활발한 인구이동이 일어남으로 주택상품화의 중심지역이 된다.

참고문헌

* 연감

「1999 北京房地産統計年鑒」, 1999, 中國城市出版社.
「IMI消費行爲與生活形態年鑒」, 1998, 1999, 2000, 中國物价出版社.
「北京改革開放二十年」, 1998, 中國統計出版社.
「北京房地産年鑒 1998-1999」, 1999, 中國統計出版社.
「北京房地産市場年鑒-透視與分析」, 1999, 改革出版社.
「北京市改革十年」, 1989, 北京出版社.
「北京五十年」, 1999, 中國統計出版社.
「北京住宅年鑒2000」, 2000, 中國城市出版社.
「北京統計年鑒」, 1999, 2000, 中國統計出版社.
「中國建築業統計年鑒」, 1997, 1998, 中國統計出版社.
「中國區域經濟統計年鑒 2000」, 2000, 海軍出版社.
「中國物价及城鎭居民家庭收支調查統計年鑒 1996」, 1996, 中國統計出版社.

* 자료집과 사전

經濟適用型住宅叢書編委會 編, 1998, 「住房制度改革法規文件選編」, 中國建築工業出版社.
高尙全・儲傳亨 主編, 1996, 「中國城鎭住房制度改革全書」, 中國計劃出版社.
公安部戶政管理局 編, 1997, 「全國暫住人口統計資料匯編」, 中國人民公安大學出版社.
郭建波・劉洪玉 主編, 1999, 「房地産經營管理百科全書」 1-4卷, 人民中國出版社.
北京德高房地産顧問有限公司 主編, 1995, 「1995中國房地産市場」, 企業管理出版社.
北京市農業普查辦公室 編, 2000, 「中國第一次農業普查北京市資料匯編」, 中國統計出版社.
北京市人口抽樣調查辦公室 編, 1996, 「1995 全國1%人口抽樣調查資料 北京分冊」,

中國統計出版社.
北京日報 編輯部, 1999, 「北京商品房及經濟適用房」, 1999, (Pamphlet).
沈彭 主編, 1996, 「地政地産實用辭典」, 廣東省地圖出版社.
吳忠觀 主編, 1997, 「人口科學辭典」, 西南財經大學出版社.
張元端 主編, 1991, 「中國房地産指南」, 黑龍江科學技術出版社.
全國人口抽樣調查辦公室 編, 1997, 「1995 全國1%人口抽樣調查資料」, 中國統計出版社.
中房北京指數理事會, 「中房北京指數報告」, 1997年 第1期.
中房指數系統辦公室, 「北京房地産市場報告」, 1998年1, 3, 4期, 2000年 3, 4期, 2001年1期.
中房指數系統辦公室, 「中國房地産市場報告-北京分冊」, 1997年 4季度.
中房指數系統辦公室, 「中國房地産市場報告」, 1997年 1-3季度, 1998年 2季度.
中房指數系統辦公室, 「中國房地産預警系統季報」, 1998年 第3-4期.
中房指數系統辦公室, 「中國房地産指數系統月報」, 1997年第1期 - 1998年第12期, 1999年第5-6期, 2000年第10期, 2000年第12期, 2001年第1-2期.
中華人民共和國民政部 編, 1998, 「中華人民共和國行政區劃簡冊」, 中國地圖出版社.
蔡公正 主編, 1998, 「北京購房指南 1」, 中國檢察出版社.
蔡公正 主編, 1999, 「北京購房指南 2」, 中國檢察出版社.

* 국문문헌

문순철, 1997, "中國의 農村改革과 小成鎭-折江省 溫州市 龍港鎭의 사례", 서울대학교 대학원 지리학과 박사학위논문.
백승욱, 1997, "중국의 '單位'체제와 국가의 노동력 관리방식의 변화", 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
유우익, 1986, "현대지리학의 이론과 실제 - 지역 지리학의 르네상스를 위한 소고,", 「현대사회」 제 24호, 서울:현대사회연구소.
이강원, 2000, "중국변강에서 민족과 공간의 사회적 구성:어룬춘족 사회의 다민족화와 정체성의 정치", 서울대학교 대학원 지리학과 박사학위논문.
임길진 · 이만형, 1991, 「사회주의 중국의 주택정책」, 서울:나남.

전성홍, 2000, "중국의 국가-사회관계 연구", 정재호 편, 2000, 중국정치연구론, 서울: 나남 pp.69-120

최수웅, 1997, 「中國의 住宅市場 現況과 進出與件」, 대외경제정책연구원.

* 중문문헌

姜愛林, 1999, "新舊土地管理法比較", 「中國房地産」 1999. 2, 218期, pp.13-15.

建設部信息中心・中外建設信息有限責任公司 主編, 1998, 「北京居民購房手冊」, 中國建材工業出版社.

建設部住宅與房地産業司・建設部住房制度改革辦公室 編, 1998, 「當前住房制度改革政策問答」, 中國物价出版社.

景維民, 2000, 「過度經濟論-目標, 道路與制度」, 天津人民出版社.

景體華 主編, 2001, 「2001年 : 中國首都發展報告」, 社會科學文獻出版社.

辜勝阻・簡新華 編, 1994, 「當代中國人口流動與城鎭化」, 武漢大學出版社.

顧朝林・趙令勛 等, 1998, 「中國高技術産業與園區」, 中信出版社.

跨世紀的中國人口北京卷編委會 編, 1994, 「跨世紀的中國人口-北京卷」, 中國統計出版社.

國家教委社科司 組編, 1993, 「政治經濟學-資本主義部分」, 中國經濟出版社.

國家體改委農村司 編, 1996, 「全國小城鎭試點改革經驗文集」, 改革出版社.

冀黨生・邵秦 主編, 1995, 「中國人口流動態勢與管理」, 中國人口出版社.

南京地政研究所 編, 1998, 「中國土地問題研究」, 中國科學技術大學出版社.

農業部農村經濟研究中心當代農業史研究室 編, 2000, 「中國土地改革研究」, 中國農業出版社.

戴圓辰 主編, 1999, 「住房體制改革」, 廣東經濟出版社.

董輔礽, 1998, "重新認識社會主義經濟", 中國經濟學家代表作精選/中國發展出版社 編, 1998, 「中國經濟學家代表作精選 1978-1998」, 中國發展出版社, pp.264-283.

杜鷹・白南生 等, 1997, 「走出鄕村」, 經濟科學出版社.

杜海鵬 等 主編, 2001, 「購房的忠告」, 浙江人民出版社.

鄧正來, 1997, 「國家與社會-中國市民社會研究」, 四川人民出版社.

馬正林 編著, 1998, 「中國城市歷史地理」, 山東教育出版社.

馬俠 主編, 1994, 「中國城鎭人口遷移」, 中國人口出版社.

馬洪・劉中一・王夢奎　　主編，1998，「中國發展研究-國務院發展研究中心研究報告選」，中國發展出版社.

苗樂如 主編，2000，「最新北京買房寶典」，同心出版社.

武虹光　編，1998，「影響中國20年經濟體制改革論文精選(1979-1988)」，經濟科學出版社.

武虹光　編，1998，「影響中國20年經濟體制改革論文精選(1989-1998)」，經濟科學出版社.

潘耀明・孫明章 主編，1998，「房地產市場與金融」，上海財經大學出版社.

潘曉毛 編著，1998，「中國開發區實務」，上海財經大學出版社.

房維廉 主編，1998，「中華人民共和國城市房地產管理法新釋」，人民法院出版社.

北京大學歷史系<北京史>編寫組，1999，「北京史」，北京出版社.

北京市公路交通史志編纂委員會，1997，「北京公路交通史」，北京出版社.

本書編委會 編，1999，「最新城市房屋拆遷政策法規選編」，西苑出版社.

查瑞傳・曾毅・郭志剛　主編，1996，「中國第四次全國人口普查資料分析」　(上)(下)，高等教育出版社.

徐頌陶・徐理明 主編，1996，「城市現代化的金鑰匙-中國市政」，中國人事出版社.

徐滇慶 等 主編，1999，「中國社會保障體制改革」，經濟科學出版社.

葉永烈，1997，「商品房大戰」，復旦大學出版社.

成思危　主編，1999，「中國城鎮住房制度改革-目標模式與實施難點」，民主與建設出版社.

城市房屋拆遷委員會第三專題組，1999，“關于對<城市房屋拆遷管理條例>　　修改的意見和建議”,「中國房地產」 1999. 2,　218期, pp.61-63.

世界銀行，1997，「2020年的中國-新世紀的發展挑戰」，中國財政經濟出版社.

沈漢弼・葛昌仁 編著，1998，「差价調房購商品房指南」，上海科學技術文獻出版社.

若林敬子 著，周建明 譯，1994，「中國人口問題」，中國人民大學出版社.

楊繼瑞，1995，「中國城市用地制度創新」，四川大學出版社.

揚繼瑞，1997，「中國城市地价探析」，高等教育出版社.

楊繼繩，1998，「鄧小平時代-中國改革開放二十年紀實 (上)(下)」，中央編譯出版社.

楊魯・王育琨，1992，「住房改革：理論的反思與現實的選擇」，天津人民出版社.

梁永平 編著，1998，「矚目貨幣分房-'98中國改房大思路」，中國物价出版社.

梁運斌・蔡鴻岩 編，1998，「居民購房指南」，中國計劃出版社.

楊曉民・周翼虎，1999，「中國單位制度」，中國經濟出版社.
嚴金明・鍾金發・池國仁 編，1998，「土地整理」，經濟管理出版社.
呂昭河，1999，「制度遷與人口發展」，中國社會科學出版社.
閻克慶 主編，1998，「中國商品流通體制改革20年」，中州古籍出版社.
吳敬璉，1999，「當代中國經濟改革-戰略與實施」，上海遠東出版社.
吳傳鈞 主編，1994，「重負的大地-人口・資源・環境・經濟」，人民教育出版社.
鄔滄萍 主編，1996，「中國經濟開發區外來人口研究」，華東師範大學出版社.
吳惠琴 主編，1997，「住宅建設-新的經濟增長點」，中國建材工業出版社.
翁立，1997，「北京的胡同」，北京燕山出版社.
王桂新，1997，「中國人口分布與區域經濟發展」，華東師範大學出版社.
王銘銘，1997，「社區的歷程」，天津人民出版社.
王微 主編，1997，「住房制度改革」，中國人民大學出版社.
王寶銘 編著，1996，「城鄉土地評价」，天津社會科學院出版社.
王先慶・吳少平 等，1998，「貨幣分房」，改革出版社.
王先慶，1998，「住房革命-個人住房投資與房地產市場」，廣東人民出版社.
王永斌，1999，「北京的商業街和老字號」，北京燕山出版社.
王旭・黃柯可 主編，1998，「城市社會變遷」，中國社會科學出版社.
王春光・孫暉，1997，「中國城市化之路」，云南人民出版社.
王春光，1995，「社會流動和社會重構-京城<浙江村>研究」，浙江人民出版社.
王會昌，1992，「中國文化地理」，華中師範大學出版社.
劉國光 等 主編，2000，「2000年中國：經濟形勢分析與預測」，社會科學文獻出版社.
劉國光 主編，1998，「中國經濟體制改革的模式研究」，廣東經濟出版社.
劉福泉，1999，「中國住宅市場」，中國經濟出版社.
劉應傑，2000，「中國城鄉關系與中國農民工人」，中國社會科學出版社.
劉君德，1996，「中國行政區划的理論與實踐」，華東師範大學出版社
游正林，2000，「內部分化與流動-一家國有企業的二十年」，社會科學文獻出版社.
劉震 等 主編，1999，「中國房地產市場」，湖北人民出版社.
陸大道 薛鳳旋 等，1997，「1997中國區域發展報告」，商務印書館.
陸學藝，1997，「社會結構的變遷」，中國社會科學出版社.
殷福林，1999，“太原市危房改造駛入快車道”，「中國房地產」 1999. 2, 218期 pp.64-65.

殷志靜・鬱奇虹，1996，「中國戶籍制度改革」，中國政法大學出版社.

李慶振 主編，1998，「居民購房實用指南」，中國物价出版社.

李文，1997，「中國土地制度的昨天，今天和明天」，延邊大學出版社.

李炳炎，2000，「中國經濟大變革-從產品經濟走向市場經濟的理論分析」， 中國財政經濟出版社.

李瑞環，1989，「城市建設隨談(上，下)」，天津社會科學院出版社.

李延榮・周珂，2000，「房地產法」，中國人民出版社.

李艷虹，2000，「房地產金融」，廣東經濟出版社.

李青・陣文斌・林祉成 主編，1991，「中國資本主義工商業的社會主義改造-北京券」，中共黨史出版社.

李春玲，1997，「中國城鎮社會流動」，社會科學文獻出版社.

李漢林・李路路・王奮宇，1995，「中國單位現象研究資料集」，中國文獻出版社.

印坤華，2000，「理性思考與政策探索-房地產經濟論文集」，上海財經大學出版社.

林增傑 等 編著，1999，「公房入市政策研究」，中國人民大學出版社.

任志強，1997， "房地產開發中的理論和政策問題"，中房指數系統辦公室， 「中國房地產指數系統月報」， 1997年9期 pp.12-20.

張敬淦，1997，「北京規劃建設縱橫談」，北京燕山出版社.

張樹華，1998，「私有化是禍？是福？-俄羅斯經濟改革透視」，經濟科學出版社.

張永岳・陣伯庚 主編，1998，「新編房地產經濟學」，高等教育出版社.

張卓元，1996，「新价格模式的建立與市場發育的關系」，經濟管理出版社.

張海軍，1999，“拆遷糾紛的經濟”，「中國房地產 1999. 2， 218期 pp.56-60.

張泓銘 等，1998，「住宅經濟學」，上海財經大學出版社.

田東海 編著，1998，「住房政策：國際經驗借鑒和中國現實選擇」，清華大學出版社.

田雪原，1997，「大國之難-當代中國的人口問題」，今日中國出版社 .

程啓智，1998，「中國市場化中的個人投資」，湖北人民出版社.

鄭吉榮・金紹達 編著，1998，「城市私有房產百問」，山西經濟出版社.

鄭榮祿，1997，「中國城市土地經濟分析」，云南大學出版社.

程惠瑛 主編，1997，「房地產開發與交易-房地產法原理」，復旦大學出版社.

齊桂珍 主編，1998，「中國所有制改革20年」，中州古籍出版社.

趙樹凱，1998，「縱橫城鄉-農民流動的觀察與研究」，中國農業出版社.

周干峙 等，1996，「發展我國大城市交通的研究」，江西人民出版社.

周建軍 主編，1999，「購房售房租房必備」，江蘇人民出版社.

朱農 主編，1996，「三峽工程移民與庫區發展研究」，武漢大學出版社.

朱寶樹 主編，1996，「從離土到離鄉-上海農村勞動力轉移研究」，華東師範大學出版社.

周叔連・郭克莎 主編，1996，「中國城鄉經濟及社會協調發展研究」，經濟管理出版社.

周振華 主編，1996，「地區發展」，上海人民出版社.

周春山，1996，「改革開放以來大都市人口分布與遷居研究-以廣州市爲例」，　廣東高等教育出版社.

中國公證員協會 編，2001，「房地產公證論文集」，法律出版社.

中國科學院國情分析研究小組，1996，「城市與鄉村-中國城鄉矛盾與協調發展研究」，科學出版社.

中國城市住宅問題研究會・住宅社會學學術委員會編，1991，　「住宅社會學導論」，安徽人民出版社.

中華人民共和國建設部房地產業司・中國房地產產權產籍研究會 編著，1996，「房地產產權及權屬登記」，山西經濟出版社.

中華人民共和國民政部編，1998，「中華人民共和國行政區划簡冊」，中國地圖出版社.

中華人民共和國民政部編，1999，「中華人民共和國行政區划簡冊」，中國地圖出版社.

中華人民共和國民政部編，2000，「中華人民共和國行政區划簡冊」，中國地圖出版社.

陣芳・李啓明，1998，“中國房地產投資與開發：現狀與發展”，「建築經濟」，　1998. 7，　189期，pp.37-43.

陣寶琪，1992，「公共价值論」，遼寧人民出版社.

陳愛民，1999，"住房改革與社會保障制度市場化"，徐滇慶・尹尊聲・鄭玉歆 主編，「中國社會保障體制改革」，經濟科學出版社，pp.677-694.

陣征，1996，「社會主義城市地租研究」，山東人民出版社.

陳潮 編，2000，「中國行政區划沿革手冊」，中國地圖出版社.

陳宗勝 等，1999，「中國經濟體制市場化進程」，上海人民出版社.

陣華彬，1995，「現代建築物區分所有權制度研究」，法律出版社.

蔡德容 主編，1996，「中國城鎮住房制度改革研究」，湖南出版社.

肖耿，1997，「產權與中國的經濟改革」，中國社會科學出版社.

鄒蘭春 主編，1996，「北京的流動人口」，中國人口出版社.

卓勇良，2000，「空間集中化戰略-產業集聚，人口集中與城市化發展戰略研究」，　社會科學文獻出版社.

卓炯, 1998, 「論社會主義商品經濟」, 廣東經濟出版社.
彭興業, 2000, 「首都城市功能研究」, 北京大學出版社.
皮純協 主編, 1999, 「新土地管理法理論與適用」, 中國法制出版社.
畢曉輝 編著, 1999, 「職工貨幣分房最新實用讀本」, 中國言實出版社.
何佳聲・朱偉 編, 1996, 「中國經濟特區發展房地産業的理論與實踐」, 暨南出版社
夏連悅 編著, 1998, 「購房必讀」, 企業管理出版社.
何紹一, 1999, "共有住房使用權進入市場流通的政策建議", 「中國房地産」, 1999. 3, 219期, pp.8-12.
何淸漣, 1998, 「現代化的陷阱-當代中國的經濟社會問題」, 今日中國出版社.
郝虹生・劉金塘・高凌 編著, 1997, 「人口分析與市場研究」, 中國人民大學出版社.
韓光輝, 1996, 「北京歷史人口地理」, 北京大學出版社.
向京, 1997, 「房改-卸掉企業社會負擔的槓桿」, 中國物資出版社.
許學强・周一星・寧越敏 編著, 1996, 「城市地理學」, 高等教育出版社.
胡定核・駱錦星・于旭, 1992, 「中國房地産經濟」, 四川大學出版社.
胡兆量・王恩湧・韓茂, 1997, 「中國區域經濟差異及其對策」, 淸華大學出版社.
黃秀淸, 1997, 「租賃經濟研究」, 商務印書館.
黃平 主編, 1997, 「尋求生存-當代中國農村外出人口的社會學研究」, 云南人民出版社.
侯詩云・石展鵬 編著, 1998, 「宏樓危"基"-中國房改與住宅建設問題報告」, 沈陽出版社.
侯玉蘭侯小維 主編, 1997, 「1996-1997年北京社會形勢分析與預測」, 同心出版社.
侯仁之・鄧輝, 1997, 「北京城的起源與變遷」, 北京燕山出版社.

* 영문문헌

Andrusz, Gregory D., 1993, "Housing Reform in Russia: The Limits to Privatization," R.Allen Hays ed. Ownership, Control, and the Future of Housing Policy, pp.75-102.
Bezlova, Antoaneta, 1998, "Housing reforms meet patchy success", Inter Press Service, Feb 1998.
1994, pp.971-999.
Buckley, Robert M. and Eugene N. Gurenko, 1997, "Housing and income

distribution in Russia: Zhivago's legacy", The World Bank Research Observer, Feb 1997, vol 12(1), pp. 19-32.

Chan, Roger C. K., 1996, "Urban Development and Redevelopment," Y.M.Yeung and Sung Yun-wing ed., 1996, Shanghai, The Chinese University Press, pp.299-320.

Cheng, Tiejun and Mark Selden, 1994, "The Origins and Social Consequences of China's Hukou System", The China Quarterly, 1994, pp.644-668.

Chiu, Rebecca L. H., 1996, " Housing," Y.M.Yeung and Sung Yun-wing ed., 1996, Shanghai, The Chinese University Press, pp.341-374.

Choko, Marc H., 1993, "Homeownership: From Dream to Materiality," R.Allen Hays ed. Ownership, Control, and the Future of Housing Policy. pp.3-38.

Davis, Deborah S., 1995, "Introduction: Urban China," Deborah S. Davis, Richard Kraus, Barry Naughton, and Elizabeth J. Perry ed., 1995, Urban spaces in contemporary China, Cambridge University Press, pp.1-19.

DiPasquale, Denise, William C. Wheaton, 1996, Urban Economics and Real Estate Markets, Prentice Hall Inc.

Fan, C. Cindy, 1996, "Economic opportunities and internal migration: a case study of Guangdong Province, China", Professional Geographer, vol 48(1), pp28-45.

Fung, K. I., 1996, "Satellite Towns: Development and Contributions," Y.M.Yeung and Sung Yun-wing ed., 1996, Shanghai, The Chinese University Press, pp.321-340.

Gaubatz, Piper Rae, 1995, "Urban transformation in post-Mao China: impacts of the reform era on China's urban form," Deborah S. Davis, Richard Kraus, Barry Naughton, and Elizabeth J. Perry ed., 1995, Urban spaces in contemporary China, Cambridge University Press, pp.28-60.

Gong Ting and Chen Feng, 1994, "Institutional Reorganization and Its Impact on Decentralization." Jia Hao and Lin Zhimin eds., Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity, Westview, pp.67-88.

Gordon, Ian, 1995, "Migration in a segmented labour market", Transactions of the Institute of British Geographers, New Series 20-2, pp.139-155.

Herrschel, Tassilo, 1999, "The changing meaning of place in post-socialist Eastern Europe: Commodification, perception and environment", The Geographical Journal, Jul 1999, vol 165(2), pp. 130-.

Hui, Eddie Chi-Man and Bill seabrooke, 2000, "The housing allowance scheme in Guangzhou", Habitat International, Mar 2000, vol 24(1), pp. 19-29.

Hull, T.H., 1990, "Spatial Aspects of the Natural Increase of China's Populatio n," G.J.R. Linge and D. K. Forbes ed. China's Spatial Economy, Hongkong.

Hyslop, J. S., 1990, "The Spatial Structure of Shanghai City Proper" , G.J.R. Linge and D. K. Forbes ed. China's Spatial Economy, Hongkong.

Lai, On-Kwok, 1998, "Governance and the Housing Question in a Transitional Economy, the Political Economy of Housing Policy in China Reconsidered", HABITAT INTL, vol 22(3), pp. 231-243.

Leaf, Michael, 1995, "Inner city redevelopment in China: Implications for the city of Beijing", Cities, vol 12(3), pp. 149-162.

Lee, James, 2000, "From welfare housing to home ownership: The dilemma of China's housing reform", Housing Studies, Jan 2000, vol 15(1), pp. 61-76.

Lee, Lisa and Ekaterina Petrova and Marian Shapiro and Raymond Struyk, 1998, "Housing maintenance and management in Russia during the reforms", Housing Studies, Sep 1998, vol 13(5), pp. 679-696.

Lin, George C. S., 2001, "Metropolitan Development in a Transitional Socialist Economy: Spatial Restructuring in th Pearl River Delta, China", Urban Studies,, vol 38(4). pp. 383-406.

Ma, Laurence J. C. and Biao Xiang, 1998, "Native Place, Migration and the Emergence of Peasant Enclaves in Beijing," The China Quarterly, 1998, pp.546-581.

Malpezzi, Stephen , Gwendolyn Ball, 1991, Rent Control in Developing Countries, The World Bank.

Mandic, Srna and David Glapham, 1996, "The meaning of home ownership in the transition from socialism: the example of Slovenia", Urban Studies, Feb 1996, vol 33(1), pp. 83-97.

Mohr, Richard, 1998, "Commodification of Justice and the 'Re-Privatization' of

Private Property", Commodification: Theories, Practices, Histories and Representations.

Mulder, Clara M. and Michael Wagner, 1998, "First-time Home-ownership in the Family Life Course: A West German-Dutch Comparison", 1998, Urban Studies, vol 35(4), pp. 687-713.

O'Leary, Sheila and Olga Kaganova, 1997, "Real property & land legislation in the Russian Federation", Real Estate Issues, Aug 1997, vol 22(2), pp. 8-14.

Pichler-Milanovich, Natasha, 1994, "The Role of Housing Policy in the Transformation Process of Central-East European Cities", Urban Studies, vol 31(7), pp. 1097-1115.

Reimann, Bettina, 1997, "The transition from people's property to private property", Applied Geography, vol 17(4), pp. 301-314.

Renanud, Bertrand, 1999, "The financing of social housing in integrating financial markets: A view from developing countries", Urban Studies, Apr 1999, vol 36(4), pp. 755-773.

Renaud, Bertrand, 1995, "The Real Estate Economy and the Design of Russian Housing Reforms, Part Ⅰ", Urban Studies, vol 32(8), pp. 1247-1264.

Renaud, Bertrand, 1995, "The Real Estate Economy and the Design of Russian Housing Reforms, Part Ⅱ", Urban Studies, vol 32(9), pp. 1437-1451.

Shaw, Victor N., 1997, "Urban Housing Reform in China", HABITAT INTL, vol 21(2), pp. 199-212.

Shrestha, Nanda R., 1988, "A structural perspective on labour migration in underdeveloping countries," Progress in Human Geography, 12, 179-207.

Sit, Victor F. S., 1995, 「BEIJING - The Nature and Planning of a Chinese Capital City」, JOHN WILEY & SONS.

Solinger, Dorothy J., 1993, "Urban Reform and Relational Contracting in Post-Mao China: An Interpretation of the Transition from Plan to Market," Doroth J. Solinger, China's Transition from Socialism: Statistic Legacies and Market Reforms 1980-1990, M.E. Sharpe, pp.107-125.

Solinger, Dorothy J., 1999, Contesting Citizenship in Urban China-Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market, University of California Press.

Struyk, Raymond and Sheila O'Leary and Ilona Dmitrieva, 1996, "A note on enterprise housing divestiture in the Russian federation", Comparative Economic Studies, vol 38(4), pp. 53-67.

Tang, Wenfang, 1996, "Slow Shifts from Egalitarianism to the Market: Public housing in urban China", CHINA RIGHTS FORUM, Summer 1996.

Wagner, Rudolf G., 1995, "The Role of the Foreign Community in the Chinese Public Sphere," The China Quarterly, 1995, pp.423-443.

Wang, Ya Ping and Alan Murie, 1999, Housing Policy and Practice in China, St. Martin's Press, INC.

Wang, Ya Ping, 2000, "Housing reform and its impacts on the urban poor in china", Housing Studies, Nov 2000, vol 15(6), pp. 845-864.

Whyte, Martin King and William L.Parish, 1984, Urban Life in Contemporary China, The University Chicago Press.

World Bank, 1993, China:Urban Land Management in an Emerging Market Economy.

Wu, Fulong and Yeh, A.G.O., (forthcoming), "Urban Spatial Structure in a Transitional Economy: The Case of Guangzhu, China", Jounal of Ameican Planning Association.

Wu, Fulong, 1996, "Changes in the structure of public housing provision in urban China", Urban Studies, Nov 1996, vol 33(9), pp. 1601-1627.

Wu, Fulong, 1998, "The New Structure of Building Provision and the Transformation of the Urban Landscape in Metropolitan Guangzhou, China", Urban Studies, vol 35(2), pp. 259-283.

Wu, Harry Xiaoying, 1994, "Rural to Urban Migration in the People's Republic of China" , The China Quarterly, 1994, pp.669-698

Wurtzebach, Charles H., Mike E. Miles, 1994, Modern Real Estate, 5th ed., John Wiley & Sons, Inc.

Yeh, Anthony Gar-on and Fulong Wu, 1999, "The transformation of the urban planning system in China from a centrally-planned to transitional economy", Progress in Planning, Apr 1999, vol 51(3), pp. 167-252.

Yin, Robert K., 1994, Case Study Research - Design and Methods 2nd Edition,

SAGE Publication.

Yung Wei, 1985, "Social Science and the Methodology of Contemporary Chinese Studies: A Critical Evaluation," in Yu-ming Shaw ed., Power and Policy in the PRC, Westview, pp.321-339.

Zhang, L. and Simon X. B. Zhao, 1998, "Re-examining China's "Urban" Concept and the Level of Urbanization," The China Quarterly, 1998, pp.330-381.

Zhang, Xing Quan, 1998, Privatisation: A Study of Housing Policy in Urban China, Nova Science Publishers, Inc.

Zhang, Xing Quan, 2000, " Privatization and the Chinese housing model", International Planning Studies, Jul 2000, vol 5(2), pp.191-

Zhang, Xing Quan, 2000, "The restructuring of the housing finance system in urban China", Cities, Oct 2000, vol 17(5), pp. 339-348.

Zhu, Jieming, 2000, "The changing mode of housing provision in transitional China", Urban Affairs Review, Mar 2000, vol 35(4), pp.502-519.

The Process and Spatial pattern of Housing Commodification in Beijing

<Abstract>

China in the era of economic transition has conducted the housing reform policy over the past 20 years. Housing providing systems have changed from the free distributing housing system under the governmental planning to the monetary housing system for individual customers. In this context, this study examines the process of housing commodification processes focusing on housing policy and agents, and analyzes the spatial pattern of housing commodification by city centers, suburban areas, and remote areas.

The purposes of this study are as follows. First, this study classifies the historical processes of the housing reform policy into three periods focusing on the distribution systems that is closely connected to housing commodification, and investigates factors explaining such processes at each period. Second, by dividing agents who play key roles in housing commodification into work unit, real estate developers, urban residents, farmers, and population from outside, this study examines how each agent responds to changes in policies, and investigates changes in the relationships among different agents at each period. Third, this study investigates how changes and responses of agents are different in city centers, suburban areas, and remote areas by analyzing changes in population movement, population structure, and spatial characteristics.

The major findings of this study are as follows:

1. The 1998 monetary housing distribution policy, which ended the 20-year Chinese housing reform, departed from the direct distribution system that had blocked housing commodification. The purpose of the housing reform was to provide and reproduce housing without the expenses of the Chinese government and work unit (*danwei*). In order to achieve the housing reform, the Chinese government introduced various policies, which enabled residents to purchase housing by themselves. However, it took long for residents, who had taken government's welfare system granted, to accept housing as goods. In addition, the Chinese government's efforts to reproduce housing by market systems failed because housing was closely linked to land and was expensive consumption goods, which differentiates housing from other goods that can be commodified through market prices and diverse ownerships. Accordingly, despite a political burden. the Chinese government waived the real distribution policy for housing. After the waiver, the housing commodification process excelled through the private housing markets.

2. The history of Chinese housing reform policy can be classified into three periods; the period of real distribution, the period of mixed distribution, and the period of monetary distribution. At each period, there were changes in the behavior and interactions of major agents. The work unit was a major agent, providing housing to residents until the end of the period of mixed distribution. while it relieved a burden of providing housing during the period of monetary distribution. Real estate developers, a new agent after the reform, has become the leader of the urban housing market since the 1990s. Before the period of monetary distribution, work unit provided housing for urban residents for free by purchasing commodities built by real estate developers. After the period of monetary distribution, urban residents became an agent of housing market by purchasing commidities built by real estate developers.

3. Changes in the housing policy affected the behavior of agents. Changes in land policy also resulted in changes in spatial characteristics. Introducing land use rights resulted in the distant-decay land use patterns of planned cities. Namely, land value decreases as the distance from the center of a city increases. Agents in city centers, suburban areas, and remote areas show different patterns of population increases, population movement, and population structure. Such differences of agents by each region contribute to the spatial differentiation of housing commodification. Housing commodification concentrates on suburban areas with relatively less governmental controls, abundant lands that can be potentially developed, and each access to city centers. Suburban areas, which have the dense population of consumptive agents who actively affect housing commodification, become the center of housing commodification.

Key words : housing commodification, economic transition, migration, spatial pattern

2001年 8月 日
地 理 學 論 叢 別號44
發行人 : 朴 杉 沃
編輯人 : 朴 基 豪
印刷所 : 伸壹文化社