해 외 출 장 보 고

– 출 장 복 명 서 –

- 출 장 자 : 정희남 선임연구위원, 최수·이수욱·
  강미나 연구위원, 전성제 연구원
- 출장일시 : 2009년 10월 12일~ 10월 16일(4박5일)
- 출장국가 : 중국(항저우, 상하이)

Ⅰ. 출장개요

□ **출장기간** : 2009년 10월 12일(월) ~ 10월 16일(월) (4박 5일)

□ **출 장 자** : 정희남 선임연구위원, 최수·이수욱·강미나 연구위원, 전성제 연구원

□ **출 장 지** : 중국(항저우, 상하이)

□ **출장의 배경**

○ 국토연구원과 중국 항저우의 절강대학이 매년 정기적으로 개최하고 있는 한중 토지정책 국제세미나를 개최하고 있음

○ 최근에는 미국의 부동산가격 급락에 따른 서브프라임모기지 부실로 인한 경제위기로 전 세계적으로 경제가 불안한 모습을 보이는 등 부동산과 금융의 관계가 밀접해지고 있으며, 또 그 영향력도 확대되고 있음

- 실제 최근 발생한 경제위기도 부동산담보대출을 기반으로 증권화한 MBS 등을 기반으로 다양한 파생상품이 복잡하게 얽히면서 주택가격하락의 부정적 영향이 확대 재생산되었기 때문에 발생

○ 이러한 경제위기에서 한국과 중국도 이에 예외가 아니었기 때문에 경제위기하에서 양국의 토지 및 부동산정책과 관련하여 심도깊은 논의의 필요성이 제기되었음

□ 출장목적

○ 매년 정기적으로 개최하고 있는 한·중 토지정책 국제세미나 참가를 위해 중국 절강대학 동남토지관리학원을 방문하여 세미나에 참가하고 관련 현장을 방문

○ 세계 경제위기 하에서 한국과 중국의 토지 및 주택정책과 관련한 주제로 세미나를 개최하여 관련 연구내용을 논의하고 연구원 간 상호 교류를 확대

□ 출장일정

일자(요일)	내용	비고
10월 12일(월)	• 인천 출발 항주 도착 • 숙소 도착 • 환영 만찬	
10월 13일(화)	• 한중 토지정책 세미나 개최 (09:00 - 17:30) • 오찬 : 12:00 - 14:00 • 만찬 : 17:45 - 20:00(항주 숙소)	
10월 14일(수)	• 항주 신시가지 개발지역 현장방문 • 항주 주거지역 현장방문	
10월 15일(목)	• 항주 발 상해 도착 • 상하이 도시계획전시관 방문	
10월 16일(금)	• 상해 발 인천 도착	

Ⅱ. 주요 활동 내용

1) 한·중 토지정책 국제세미나 일정 및 주제

□ 한·중 토지정책 국제세미나 개최일정

시간	내용	비고
09:30 - 10:00	·개회식 및 환영사 - 중국 : 우츠팡 원장(절강대학동남토지관리학원) - 한국 : 정희남 센터장(국토연구원)	
10:00 - 10:10	·내빈 소개	
10:10 - 11:40	·논문(2편) 발표 및 토론 - 국토 1주제 - 절강대 1주제	
12:00 - 14:00	·오찬	
14:00 - 15:40	·논문(3편) 발표 및 토론 - 국토 2주제 - 절강대 2주제 - 국토 3주제	
15:00 - 16:00	·휴식	
16:00 - 16:30	·종합토론 ·향후 한중 공동 워크숍 운영 방향 논의 ·폐회	

□ 한·중 토지정책 국제세미나 발표주제

○ 한국

1. “경제난 극복을 위한 부동산정책의 성과와 과제(이수욱)”
2. "한국의 주택금융체계와 현황(강미나)"
3. "한국 부동산금융시장의 현황과 발전과제(전성제)"

○ 중국

1. “세계 경제위기 배경하 중국토지재정제도가 당면한 새로운 도전 및 출로”(全球经济危机背景下中国土地财政制度面临的新挑战与新出路), 장원화(蒋文华), 화지에(华捷): 浙江大学 公共管理学院토지관리학과
2. “중국 토지거시조정정책분석”(中国土地宏观调控政策分析), 왕칭르(王庆日): 中国土地勘测规划院

2) 한·중 토지정책 국제세미나 발표내용

○ 2009년 10월 13일 중국 항저우에서 국토연구원과 절강대학 동남토지학원이 공동주관하여 ‘부동산시장의 여건변화와 주택정책’이라는 주제로 제10차 한·중 토지정책 국제세미나를 개최

- 절강대학교에서는 蒋文华, 华捷 교수의 ‘세계경제위기 배경하에 중국 토지재정제도가 당면한 새로운 도전과 출로’, 박인성 교수의 ‘중국의 도시화와 발전축 형성동향’, 중국토지탐측기획원에서는 王庆日 박사의 ‘중국의 거시토지조정규제정책 분석’를 발표
- 국토연구원에서는 강미나 연구위원의 ‘한국의 주택금융체계와 현황’, 전성제 연구원의 ‘한국 부동산금융시장의 현황과 발전과제’, 이수욱 연구위원의 ‘글로벌 금융위기와 한국의 부동산정책’ 등을 발표

1. 세계경제위기 배경하에 중국 토지재정제도가 당면한 새로운 도전과 출로 (절강대학 蒋文华, 华捷 교수)

중국에 독특한 제도로 토지재정제도가 있다. 토지재정이란 정부가 토지소유권과 관리권을 이용하여 진행하는 재정수지 활동과 이익분배 관계를 가리킨다. 중국의 독특한 토지소유권 제도와 토지관리권제도는, 토지재정을 중국 지방정부재정수입의 중요 재원으로 만들었다. 토지재정과 관련해서는 다음과 같은 4가지 주요한 문제점이 있다.

첫째, 토지재정은 지방정부를 위하여 대량의 수입원을 제공하였고, 지방정부가 이에 의지하도록 하였다. 실제 토지재정은 이미 지방재정의 30~50% 정도를 점하고 있는 것으로 파악된다. 지방재정지출의 경직성 특징으로 인하여, 만약 토지 출양금 수입 위주의 토지재정에 비교적 큰 폭의 하강 현상이 나타난다면, 전체 재정시스템이 매우 큰 압력을 받게 될 수도 있다.

둘째, 토지재정이 예산 내 재정에 포함되지 않았다. 이는 토지재정을 국가예산 외로 구성하여 유효한 감독관리를 받을 방법이 없다. 토지 출양금의 관리, 사용과 분배에 자의성과 비공개성이 매우 커서, 각종 부패가 쉽게 만연하고 그 자금사용의 효율도 크게 감소된다.

셋째, 토지가 가져오는 큰 경제적 이익이 지방정부를 자극하여 법과 규정을 어기면서 농경지를 점용하고 한편으로는, 농민의 권익을 훼손하며 사회모순을 격화 시켜 많은 사회적 갈등의 주요 원인이 되고 있다.

넷째, 토지재정의 지속가능성이 높지 않다. 토지재정은 특수한 시기의 특수한 산물로, 현재 중국의 급속한 도시화와 현대화 진행과정과 밀접하게 연결되어 약 10년간 중국부동산산업의 빠른 발전에 도움이 되었다. 그러나 부동산업이 영원히 고속성장 추세를 유지할 수는 없다.

이러한 중국토지재정제도의 문제점을 해결하기 위해서는 개혁적 조치가 필요하다. 여기서 개혁의 핵심은 3가지의 이익분배 틀을 조정하는 것이다. 첫째, 중앙정부와 지방정부간의 수익분배 틀 조정, 둘째, 현재와 미래의 지방정부간의 이익분배 틀 조정, 셋째, 정부와 국민간의 이익배분 틀 조정이다. 이는 일련의 제도개혁 진행을 필요로 한다. 토지징용제도, 토지융자제도, 세비제도(税费制度) 등을 포괄하고, 민주, 민생, 법정, 공평의 공공재정원칙을 존중하고, 합리적인 토지가치증가이익 분배 틀 형성이 필요하다. 이를 통해서 지속가능하고 사회적 갈등을 줄일 수 있는 지방재정의 형성이 가능해질 것이다.

2. 중국의 도시화와 발전축 형성동향 (절강대학 박인성 교수)

개혁개방 이후 30여년간 중국정부가 추진해 온 도시화 모델은, 개혁개방 초기의 균형을 중시한 “소성진과 소도시 중점모델”에서 시작하여, 효율을 중시하는 “대도시 중점모델”, 그리고 양자의 절충모델이라 할 수 있는 “중등도시 중점모델”이 있으나, 최근에는 이들을 종합한 “다원화 모델”과 “도시군 주도 모델”이 중국의 지역 및 도시 발전의 주류 사상으로 자리잡아 가고 있다.

현재 중국에서 형성, 발전중인 도시군은 베이징-텐진, 산동반도, 장강삼각주, 주강삼각주 등이 있다. 이 같은 도시군의 형성과 발전동향은 향후에도 상당기간 동안, 같은 맥락의 방향성을 유지하며 지속, 강화될 것으로 전망된다. 그리고 최근에는 거점개발 위주의 불균형발전전략 추진에 따른 지역 간, 도농 간 경제발전 격차와 계층 간 소득 격차가 벌어지면서, 지역 간 협조발전, 도농통합발전, 그리고 과학적 발전관을 강조하고 있다.

중국의 도시화와 발전축 형성 관련 정책과 동향을 고찰, 정리한 내용은 크게 세가지 측면에서 의미를 가진다고 할 수 있다. 첫째, 對중국 투자 및 중국 내수시장 개척을 위한 투자환경 파악을 위하여 주요 산업과 도시 배치 및 발전축의 형성 동향과 향후 발전방향을 전망하고, 이를 기초로 중국 내 부동산 개발사업 가능성을 모색해 보기 위한 유용한 틀을 제공해 줄 수 있다. 둘째, 남북한 교류 및 통일을 지향하는 맥락 속에서 한반도와 중국과 연결하는 교통망 연결 구상을 위한 기초지식과 정보를 제공해 줄 수 있다. 그리고 마지막으로 “사회주의 개조”와 “시장경제 확대”라는 상반된 방향으로 추진되어온 중국의 지역 및 도시개발 정책 실험 및 운용 경험 고찰을 통하여, 현 단계 북한의 현황에 대한 올바른 이해와 향후 변화전망과 관련한 유용한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

3. 중국의 거시토지조정규제정책 분석

(중국토지탐측기획원 王庆日 박사)

토지에 대한 거시조정규제(宏观调控)는 중국정부가 특정한 경제발전 단계에서 경제운행과정에 존재하는 새로운 상황과 문제에 대해 국민경제의 안정적 운행을 보장하기 위하여 제기한 중요한 전략적 조치이다. 이 발표에서는 중국의 토지에 대한 거시조정규제의 타당성, 정책체계 및 최근의 토지 거시조정규제의 효과에 대하여 분석하고, 현재 당면한 금융위기와 복잡 다변한 경제적 국면 하에서, 중국경제의 안정적이고 비교적 빠른 성장을 촉진하기 위한 거시적 토지 조정규제 내용을 중점적으로 제기하였다.

2003년 중국정부가 토지정책의 거시조정규제 참여를 정식으로 제출하고 운용한 이래, 토지 조정규제는 그 중점이 주로 토지시장의 조정규제로부터 토지정책의 거시 조정규제 참여로 변화되었고, 업종에 대한 조정 규제로부터 전체 국민경제의 거시조정규제로 변화되었다. 토지관리에 새로운 역할을 부여하였을 뿐만 아니라, 국가 거시 조정규제에 새로운 특성이 나타나게 하였다.

이후 중국정부는 2008년 세계 금융위기의 영향 등으로 복잡 다변한 경제문제에 적극적으로 대응하기 위하여 내수 확대 및 경제의 안정과 발전을 위해 중요한 정책결정을 하였다. 내수확대와 성장보장조정 규제정책을 구체화하기 위하여, 반드시 적시에 토지 조정 규제 정책을 조정 및 완성하여 효율적 토지이용을 보장하고, 용지관리를 엄격하게 규범화하여 경제의 안정적이고 빠른 발전을 촉진하도록 하였다.

4. 한국의 주택금융체계와 현황 (국토연구원 강미나 연구위원)

한국의 주택금융은 1997년 IMF 외환위기, 2007년 세계금융위기 등 국내외적인 여건변화에 따라 지난 20년간 양적인 측면에서나 질적인 측면에서 큰 변화가 있었다. 본 연구는 큰 변화가 있었던 지난 20년간(1996~2008년) 한국 주택금융의 체계와 제도변화를 살펴보고 주택금융시장의 안정과 주택시장의 안정을 위한 시사점을 얻고자 한다. 주택금융의 체계를 자금의 용도에 따라 주택자금수요자로서 가계와 기업, 주택자금공급자로서 국민주택기금, 민간은행 및 비은행기관, 주택관련 대출에 대한 신용을 보증해 주는 보증기관, 주택저당채권을 유동화시키는 기관 등을 포함할 수 있다.

현재 한국의 주택금융은 규모 면에서 큰 성장을 해 왔고 IMF 외환위기나 세계금융위기와 같은 큰 해외충격에도 불구하고 주택금융시장의 안정세를 유지하고 있다. 그러나 주택자금으로 사용되는 실제규모를 정확히 파악하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 규모의 성장에도 불구하고 여전히 서민을 위한 주택자금이 더 공급되어야 할 필요가 있다. 한편 주택금융시장과 주택시장의 안정성을 높이고 서민의 내집마련을 위하여 주택자금대출위험을 관리하고 자금 접근성을 높이는 적정수준의 주택금융정책의 사용이 필요하다. 또한 주택금융시장의 건전성 확보방안을 마련해야 할 것이다.

5. 한국 부동산금융시장의 현황과 발전과제

(국토연구원 전성제 연구원)

최근 미국의 서브 프라임 모기지 사태에서 부동산금융시장에 대한 정부의 관리감도 부실과 잘못된 정책 및 제도가 얼마나 부정적인 결과를 가져올 수 있는지를 확인하면서, 최근 한국에서 급격히 성장하고 있는 부동산금융시장과 관련하여 현황과 문제점을 분석할 필요가 제기되었다. 이에 이번 발표에서는 현재 한국의 부동산 금융시장 현황을 살펴보고 문제점을 도출하여 앞으로의 발전과제를 도출하였다.

연구결과 첫째, 부동산금융시장 주체들이 전반적으로 위험선호적인 특성을 보이고 있으므로, 이를 조정·관리하기 위한 장치가 필요하며, 둘째, 신용평가체계 및 모기지 보험을 활성화할 수 있는 대출시스템 구축이 필요하며, 셋째, 고정금리대출 비중을 높이는 방향으로의 전환이 필요하며, 넷째, 2차저당시장을 활성화 시키는 등 자금조달 및 운용행태 개선이 필요하며, 다섯째, 담보 및 시공사 보증위주의 PF대출제도 개선이 필요하며, 여섯째, 정확하고 풍부한 관련 정보전달체계의 구축과 신용평가시스템을 구축이 필요함을 알 수 있었다.

6. 글로벌 금융위기와 한국의 부동산정책

(국토연구원 이수욱 연구위원)

글로벌 금융위기와 한국 부동산시장이 이 시기에는 '침체'라는 한 단어로 압축하여 표현할 수 있다. 2008년 한국의 부동산시장은 급격한 침체양상에 빠져들었다. 한국 부동산시장은 거래동결, 가격하락, 주택 미분양 증가, 수요와 공급 감소 등을 겪었다. 금융위기에 의한 최근의 부동산시장 침체는 부동산경기의 하락국면 진입과 세계 금융위기, 경제상황 악화가 겹친 복합불황양상을 보였고, 주택업계의 자금난, 가계 이자부담증가 등으로 미분양증가, 가격하락, 거래침체, 공급감소 등 네 가지 현상을 동반하였다.

이러한 부동산시장 침체 극복을 위해 취해진 '이명박정부' 부동산 정책의 특징은 부동산시장 정상화와 내수경기회복을 위해 주택공급 확대, 규제완화, 실수요촉진 및 건설사 지원책을 중심으로 부동산대책이 추진됨과 함께 SOC투자확대, 금리인하, 유동성공급 확대같은 거시경제정책도 동시에 수립되어 추진되었다는데 있다. 연이은 부동산시장 정상화 대책의 효과가 2009년 들어 서서히 부동산시장을 회복국면으로 전환시키는 성과가 나타나기 시작한 것은 매우 의미 있는 일이라 할 수 있다. 또한 부동산시장 정상화 과정에서 시장안정과 실수요자수요 진작을 위해 도입된 보금자리주택 공급정책이 주택가격의 안정 뿐 아니라 양질의 서민용 주택공급 확대로 저소득층과 실수요층에게 주거안전망 기반을 제공하는 성과를 올릴 것으로 예상된다.

이와 같이 시장 정상화와 시장안정을 도모하기 위해 다음과 같은 준비를 해나갈 필요가 있다. 첫째, 정부에서는 시장거래를 정상화 시키면서 가격을 안정시키기 위한 방안을 확보해 놓을 필요가 있다. 부채대비 상환능력(DTI)와 주택거래신고지역 확대 등을 검토해볼 필요가 있다. 둘째, 지속적인 주택공급을 위한 정책적 지원을 통해 저렴한 양질의 주택이 차질 없이 공급될 것이란 인식을 심어주기위해 보금자리주택 조기 확대공급과 분양가격 안정을 고려할 수 있을 것이다. 셋째, 장기적으로 주택정책은 저소득층·극빈층, 1인가구, 노인가구 등 서민들의 주거복지 향상에 주력하여야 할 것이다. 이를 통해서 금융위기로 어려움을 겪었던 부동산시장을 정상화하고, 부동산 부문이 국가경제에 도움이 되는 선순환 구조가 정착될 수 있을 것이다.

3) 항저우 신시가지 개발지역

○ 항저우의 신시가지 개발지역은 첸탕강과 북쪽으로 면해있는 지역으로, 현재 고층 오피스와 주거단지, 시립문화회관 및 컨벤션센터 등이 입지해 있음

○ 컨벤션센터를 중심으로 대규모 지하공간 개발이 진행되고 있었으며, 첸탕강을 이용한 수변공간 공원화사업 등 적극적인 수변공간 개발노력도 기울이고 있었음

○ 이와 같이 신시가지 개발지역에는 단독택지지구가 전혀 없이 고층빌딩만이 들어서고 있어 도시경관 및 주거환경 측면에서 부정적인 측면이 나타날 수 있음이 우려되었음

○ 아래 사진에서도 주상복합을 포함한 고층빌딩이 건설되는 모습을 쉽게 확인할 수 있음

< 항저우 컨벤션센터를 중심으로 건설중인 신시가지>



○ 또한 우리나라와 유사한 대규모 아파트단지도 건설중이었음

<신시가지 동편에 건설중인 고층아파트 단지>



○ 흥미로운 설명은 중국의 경우 사람은 많고 주거지로 사용할 땅은 부족하기 때문에 고층주거지를 건설한다는 논리가 작용하고 있다는 점이었음

- 우리나라에 비해 상대적으로 매우 넓은 국토를 가지고 있음에도 땅이 부족하다는 인식이 매우 흥미로운 점이었음

4) 항저우 주거지역 현장방문

○ 항저우의 고급 아파트들 중 첸탕강변과 항저우 서북쪽에 위치한 시바·동바 신시가지에 위치한 주거단지를 방문

○ 첸탕강변에 새로지어진 고층아파트들은 입구는 경비가 출입을 통제하는 등 치안 등에서도 차별화된 모습을 보여주고 있었음

- 우리나라의 주상복합 단지와 유사한 모습이었음

<항저우 첸탕강변의 고급 고층아파트 주거단지>



○ 시바 및 동바지역 신시가지에서는 우리나라 신도시와 비슷한 모습의 주거지개발이 이루어지고 있었음

- 대규모 아파트단지 중심의 주거지개발을 통해 항저우 서북부 외곽지역의 신시가지를 건설하였음
- 또한 이 지역에는 절강대학 신캠퍼스가 이주하는 등 광범위한 개발이 이루어지고 있었음

<항저우 시바 및 동바지역 신도시 주거단지>



○ 항저우 시내에는 노후화된 주거단지도 다수 입지하여 향후 도심 노후화에 따른 재건축 및 재개발이 중요한 이슈로 등장할 것으로 예상되었음

<항저우 시내의 노후주거단지>



4) 상하이 도시계획 전시관 방문

○ 상하이 도시계획 전시관을 방문하여 상하이 도시 형성의 역사와 상하이의 현재, 그리고 상하이 주택의 역사 등을 살펴보았음

○ 황포강을 중심으로 동쪽이 포동, 서쪽이 포서지구로 구분되어 있으며, 현재 포동지역이 신시가지로 빠르게 발전하고 있음

○ 황포강 서쪽 강변인 와이탄 지구는 서양 열강의 침입과 함께 많은 서구 국가의 은행 등이 진출하면서 전세계의 다양한 건축양식이 혼재해 있는 장소가 되었음

○ 와이탄과 마주보는 포동지구는 동방명주, 진마오타워 등 상하이의 상징적 건물들이 입지하고 있음

<상하이 시가지 실물모형>



○ 주택전시관에서는 상하이의 주택이 전통가옥에서 현재 주상복합까지 변화한 과정을 한눈에 파악할 수 있었음

<상하이 도시역사관 및 주택역사관>



