

# 중국의 부동산세 도입이 20년 넘게 지연되는 이유

조성찬 박사  
하나누리 동북아연구원 원장



만약 누군가가 중국에서 부동산세 도입이 20년 넘게 지연되는 이유를 물어온다면 경제상황이 어려워서는 답변이 먼저 떠오를 것이다. 이것은 반은 맞고 반은 틀리다. 중국의 부동산 시장은 이미 주기적인 거품과 침체 사이클에 진입한 것으로 보이며, 이러한 흐름에서 부동산세 도입을 추진할 수 있는 ‘적기’를 찾기란 쉽지 않다. 그러니 경제상황이 어려워져 도입하지 못한다는 답변이 일리가 있다. 그런데 중국의 토지제도 변화를 역사적으로 살펴보면 어떤 개혁조치가 제대로 추진되지 못한 것이 오늘날의 문제만은 아니다. 특히 현대에 들어 중국의 경제 규모가 커지면서, 그리고 부동산 시장이 발전하면서 각종 이해

관계자가 촘촘히 구축되어 있다는 점이 또 다른 단서가 될 수 있다. 이해관계자에는 일반 시민뿐만 아니라 정관계가 포함되기 마련이다. 중국의 부동산 소유 통계는 부족하지만 이해관계자의 실루엣을 파악하는데 도움이 된다.

이러한 문제의식에서 본고는 시야를 넓혀서 중국 왕조 시대의 토지제도 변천 과정을 살펴보고, 현재 중화인민공화국의 토지제도와 부동산 시장이 역사 변천 과정에서 어느 위치에 서 있는지 살펴본다. 마지막으로, 중국의 부동산세 도입 노력을 개관하고, 20년째 지연되는 이유를 간략히 살펴보면서 중국의 향

후 정책 방향을 가늠해 보고자 한다.

### 역대 중국 왕조의 토지제도 변화 과정

역대 중국 왕조의 토지제도 변화 단계는 크게 6단계로 구분할 수 있다(박인성·조성찬, 2011). 1단계는 원고(遠古) 시대인 하(夏)대 이전으로, 토지를 씨족 단위로 소유하는 토지 공동소유(共有) 시기였다. 아직 제대로 된 국가가 형성되기 이전 단계이다.

그러다가 2단계인 하(夏), 상(商), 주(周)부터 춘추전국시기 말기까지 1,700년 동안 토지공유(公有)를 기초로 정전제(井田制)를 시행했다. 국왕이 전국 토지를 소유(王有)하고, 토지를 제후와 신하에게 분배하여 토지에 대한 점유권, 사용권, 수익권을 향유하도록 했으며, 처분권은 부여하지 않았다. 토지를 받은 제후와 신하들은 정전제에 기초하여 농민들에게 경작지를 위탁했다. 그러나 생산력 발전과 상품교환 활성화, 인구 증가, 농민 봉기, 신흥 지주 간 권력투쟁 등으로 토지사용권의 사유화가 강화되었으며, 더 나아가 토지소유권의 사유화가 진행되었다.

그 결과 3단계인 춘추전국 시기부터 위진남북조(魏晉南北朝) 시기 600년간 토지사유제가 확립되었다. 이 시기는 봉건국가의 토지소유제 시기로, 토지사유를 국가가 공식적으로 허용하면서 지주의 토지 겸병이 진행되었으며, 농민 과세가 심화되어 농민 봉기가 일어났다. 이에 국가는 정전제를 모델로 토지를 재분배하는 한전제(限田制)를 실시하려고 했으나 귀족들의 반대로 실패하여 둔전제와 점전제라는 제한된 정책을 실시했다. 둔전제(屯田制)는 전쟁으로 인

## 전문가가 바라본 글로벌 핵심 이슈와 시사점



한 황무지를 국유화하여 농민들에게 분배하는 것으로, 이것 역시 농민들로부터 과도한 지대를 수취하면서 성공적이지 못했다. 점전제(占田制)는 국가가 개인이 점유한 토지 수량을 승인하는 것으로, 토지사유를 승인하되 점유 면적을 제한하는 방식이었다.

4단계인 남북조(南北朝)부터 수(隋), 당(唐)시기 300여 년 동안 균전제(均田制)를 시행하면서 토지공유가 회복되었다. 균전제의 원리는 국가가 조세부담 가능한 연령에 달한 농민에게 농지를 직접 분배하고 과세하며, 농민이 노동력을 상실하거나 사망하면 농지를 환수한다. 균전제 실시로 토지의 평균분배와 생산최대화가 진행되면서 균전사상이 중국 사회에 미친 영향은 거대했다. 이후 발생한 수많은 농민봉기가 모두 ‘균전’을 구호로 외쳤으며, 근대 ‘태평천국의 난’을 일으킨 홍수전의 천조전무제에도 영향을 주었다. 무엇보다 중국의 국부 쑨원이 주창한 평균지권(平均地權) 사상의 기초가 되었다. 국공내전에서 패한 장개석은 아예 대만의 헌법에 평균지권을 명시했을 정도다. 균전제는 당(唐) 중엽 이후 붕괴하기 시작했는데, 정치가 부패하고, 입법이 불완전하여 토지매매와 토지겸병이 증가했으며, 인구증가와 국유토지의 고갈로 균전제 시행이 어려워졌기 때문이다.

5단계는 송(宋) 이후 청(淸)을 거쳐 중화민국으로 이어지는 시기로, 1200여 년 동안 토지사유제가 확립되었다. 봉건국가는 경지 재분배에 간여하지 않았으며, 토지매매와 토지점령을 허용했다. 그 결과 지주계급의 대토지 사유제가 확대되어 지주소작경영방식이 시행되었다. 긴 시간 토지사유제를 시행하면서 왕조의 기틀이 무너졌으며, 그 결과 신해혁명(1911)으로 중화민국이 수립(1912)되었다. 1921년에 중국 공산당과 국민당의 권력투쟁이 본격화하면서 1949년 중국 공산당에 의해 중화인민공화국이 수립되었다.

마지막 6단계는 신중국(1949) 성립 이후 오늘날까지 이어지는 단계로, 다시금 토지공유가 확립되었다. 6단계는 개혁개방(1979년)을 기점으로 두 가지로 세분된다. 중국 공산당은 개혁개방 전까지 도시 토지의 국유화 및 농촌 토지의 집체소유화를 완성했다. 토지가 갖는 정치권력적 의미를 이해하고 있었기 때문이다. 이 기간에 토지는 행정배정 방식에 기초하여 배분되었다. 행정배정 방식은 3무(無), 즉, 무상, 무기한, 무유통이라는 특성을 가진 것으로, 계획경제와 접목하면서 시장경제와 단절되어 부작용이 심각했다. 이에 중국 공산당은 개혁개방 이후, 농촌 토지는 가구 단위로 30년 경작권을 평균 분배했으며, 도시 토지는 토지사용권을 일정 기간 유상 양도하는 출양 방식으로 전환했다. 그 결과 농촌 생산력이 급증하고, 도시 경제발전이 급속히 전개되었다. 그러나 국가가 토지가치 상승분을 제대로 환수하지 못하면서 자본주의 토지사유제 국가와 유사한 부동산 거품 경제 문제가 발생하였다. 지금 상황이다.

중국의 역대 토지제도 변화를 한마디로 요약하면, 왕조의 흥망성쇠와 더불어 한쪽에서는 토지공유의 강력한 힘이 작동하고, 다른 한쪽에서는 토지사유의 강력한 힘이 작동한 결과 토지제도가 변증법적으로 변화해 왔다는 것이다. 1949년 중화인민공화국 수립 이후 현재는 토지의 국가소유(公有)와 집체소유(共有)에 기초한 공공토지임대 방식으로 수렴중이다. 그런데 문제는 공공토지임대제 하에서 실질적인 토지사유화가 진행되고 있다는 점이다. 이러한 역사적 경험에서 중화인민공화국은 균전제의 철학을 담은 개혁을 모색하고자 했으며, 가장 구체화된 것이 바로 부동산세(房産稅) 개혁이다.

### 중앙정부의 부동산세(房産稅) 도입 노력

중국의 도시 부동산 세제를 단계별로 유형화하면, 취득단계-보유단계-양도단계로 구분할 수 있다. 각 단계별로 토지자원을 효율적으로 사용하고, 토지가치 상승분을 환수하기 위한 것으로 경지점용세와 도시 토지사용세 및 토지증치세가 있다. 그러나 중국 학계에 따르면 그 효과가 크지 않다. 게다가 다주택자를 대상으로 하는 부동산 보유세, 즉 부동산세가 전체 조세 체계에서 빠져있으며, 상속세나 증여세 역시 갖추지 못하고 있다. 참고로, 중앙정부는 2007년 물권법을 채택했는데, 그 중요한 취지로 부동산세, 상속·증여세 등 부과를 위한 법적 기반을 구축하기 위한 것이었음을 기억할 필요가 있다.

중앙정부가 부동산세를 도입하려는 준비기간은 상당히 길다. 2003년 10월, 중국 공산당 제16기 3중전회(三中全會)에서 '중공중앙의 시장경제체제 개선을

위한 약간의 문제에 대한 결정'을 결의했으며, 중국 제16기 5중전회(2005.10)에서도 “점진적으로 물업세 징수를 추진한다”고 부동산세(물업세) 도입의지를 분명히 했다. 이어서 시범도시를 선정하여 부동산세 도입 실험도 전개했다. 1차로 2005년에 베이징, 선전(深圳), 충칭(重庆), 닝샤(宁夏), 랴오닝(辽宁), 장쑤(江苏)를 선정했으며, 2차로 2007년에 안후이(安徽), 허난(河南), 푸젠(福建), 텐진(天津)을 선정하여 도입 실험을 전개했다. 그러나 부동산세 부담 수준이 너무 낮아 효과가 미비했다.

이어서 리커창 총리는 <China 2030> 보고서(2012)에서 토지출양으로 공급된 토지에 건설된 상품주택에 대해 부동산세 도입을 강력하게 주장했다. 리커창 총리가 제기한 부동산세 도입 목적은, 첫째, 지방정부에 안정적인 세원을 제공하고, 둘째, ‘토지재정’에서 ‘공공재정’으로 변화를 유도하며, 셋째, 빈부격차를 축소하고, 넷째, 주택투기를 억제하고 주택가격을 내리기 위한 것이었다. 이어서 2013년에 진행된 제18차 중국 공산당 중앙위원회 제3차 전체회의에서 다시금 도입을 강조했으나 추진되지는 못했다.

이후 시간이 한참 흘러서 2021년 10월, 부동산세 도입 절차를 본격적으로 시작했다. 중국 전국인민대표대회 상무위원회에서 ‘일부 지역의 부동산세 개혁업무에 관한 결정’을 의결했다. 그리고 국무원에 세부 규정 마련 및 시행권 위임, 부동산 시장 상황 등을 고려해 시범 지역을 선정할 것을 요구했다. 당시 시진핑의 ‘공동부유’ 국정 기조가 주요한 배경이었다. 그러나 경제 성장 둔화와 부동산 시장 침체 등의 이유

로 2023년에 부동산세 시행을 다시금 연기하기로 결정했다. 제14기 전인대 상무위원회 입법계획에서 부동산세 관련 법안이 제외된 것이다. 이는 향후 5년간 부동산세 입법이 추진되지 않을 것을 의미한다.

중국 정부는 1978년부터 1998년까지 20년 동안 주택 시장화 공급을 탐색한 이후 초래된 부동산 거품경제의 형성 및 침체에 대응해 규제강화책(투기억제)과 경기부양책을 오가며 추진해 왔다. 그러다 보니 경기부양책과 규제강화책 사이에 하나의 사이클이 형성되었다. 2021년 하반기 이후 지금까지는 경기부양책을 펼치고 있는 시기이다.

### 부동산세 도입이 지연되는 또 다른 이유들

중국 정부는 현재 부동산 시장 침체 극복에 집중하고 있는 중이어서 이런 국면에서 부동산세 도입은 논의조차 어려워보인다. 그런데 중국이 부동산세 도입을 미루는 또 다른 이유는 ‘거대한 이해관계자의 형성’이다. 먼저 부동산 관련 통계들을 살펴보자.

중국은 세계에서 가장 높은 주택 소유율을 기록하고 있다. 2022년 기준으로 전체 가구의 약 96%가 주택을 소유하고 있으며, 이는 영국의 64%와 비교해 매우 높은 수치이다. 다른 통계치를 참고하면 2020년 기준 전국 평균 주택 소유율은 90%이다. 그리고 중국 가계 자산의 약 70% 이상이 부동산에 집중되어 있다. 이는 미국 등 다른 국가에 비해 매우 높은 비율로, 부동산 시장의 변동이 가계 경제에 큰 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 부동산에 문제가 생기면 가계가 제대로 돌아가기 힘들고, 전체적으로는 소비 위



축이 일어난다. 마지막으로 도시 지역 가구의 20% 이상이 두 채 이상의 주택을 보유하고 있다. 다주택자 비율을 계층별로 직업별로 파악할 수 있으면 이해관계자의 구조를 더 정확히 파악할 수 있을 것이다.

주택 소유율 상승의 배경에는 문화적, 경제적, 제도적 요인이 작동한다. 중국에서는 주택 소유가 결혼과 사회적 안정의 필수 조건으로 인식되어, 가족 단위의 자금 지원을 통해 주택을 구매하는 경향이 있다(문화적 요인). 그리고 부동산 시장의 지속적인 상승과 세금 혜택 등으로 인해, 주택이 주요 투자 수단으로 활용되고 있다(경제적 요인). 마지막으로 정부의 부동산 시장 규제 완화와 금융 지원 정책이 주택 구매를 촉진했다(제도적 요인).

결과적으로 부동산은 중국 경제에서 큰 비중을 차지하고 있다. 부동산 매매, 설계 및 시공을 포함한 건축, 철강 등과 같은 건축 자재와 가전, 인테리어 등 모든 관련 사업을 합한 부동산 시장 규모는 중국 GDP의 무려 30%에 이른다.

앞에서 살펴본 부동산(주택) 소유 통계는 아주 구체적이지는 않지만 중국 내에서 부동산 이해관계자가 깊이 뿌리내리고 있음을 말해준다. 이해관계자는 일반 시민뿐만 아니라 대기업, 정관계의 고위층, 심지어 공산당 간부들까지 포함된다. 이러한 이해관계자들이 어떻게 부동산세 도입을 반대하는지 살펴보자.

중국의 부동산세 도입 지연에는 크게 정치적 반발과 경제적 우려라는 두 가지 핵심 요인이 작용하고 있

다. 먼저 정치적 반발을 살펴보면, 중국의 고위 공직자 및 공산당 간부들 중 상당수가 다주택 보유자이다. 부동산세 도입은 이들의 자산에 직접적인 영향을 미치므로 내부적인 저항이 존재한다. 일명 기득권층의 조세저항이다. 일반 시민들의 민심 이반도 중요한 정치적 반발로 작용할 수 있다. 중국 가계 자산의 약 70%가 부동산에 집중되어 있다보니, 부동산세 도입은 중산층의 자산가치 하락 우려를 불러일으켜 민심 이반을 초래할 수 있다.

다음으로 경제적 우려를 들 수 있다. 부동산세 도입이 시장 회복을 저해할 수 있다는 우려로 인해 정부가 도입을 연기하고 있다는 것이다. 이는 앞에서 이미 살펴본 것이다. 그런데 또 하나 주목해야 할 이유가 있다. 부동산세 도입이 오히려 지방정부 재정을 압박한다는 것이다. 부동산세 도입으로 부동산 거래가 감소하면 지방정부의 재정 수입이 줄어들 수 있다고 우려하는 것이다. 《BBC 中文》은 지방정부의 재정 압박과 부동산세 도입의 상관관계를 분석하며, 부동산세가 지방정부의 새로운 수입원이 될 수 있지만, 단기적으로는 재정 부담을 가중시킬 수 있다고까지 지적했다. 최필수(Philip Choi, 2024)도 현재 재산세를 부과할 수 있는 토지가 토지 매각 수익(출양금)을 대체할 만큼 충분히 많지는 않으며, 그 결과 재산세 도입 초기에는 지방정부의 수입이 감소할 수 있다고 분석했다.

지방정부는 그동안 출양 방식, 즉 토지 매각을 통한 재정수입에 크게 의존해 왔다. 이것이 리커창 총리의 보고서에서 언급된 ‘토지재정’이다. 지방정부의

재 정수입에서 토지 매각수입이 차지하는 비율이 평균 43%라는 통계도 있지만, 실상은 100%를 넘기는 경우도 많았다. 지방정부는 재정수입 확충을 위해 무리한 토지개발을 진행하려는 유혹에 빠지고, 그 결과 부동산 확대공급을 통한 경기부양 효과가 나타나기도 하지만 임계점이 지나면 부동산 거품경제의 함정에 빠지게 된다. 지방정부, 기업 및 가계의 부채율이 증가하면서 경기침체와 금융위기가 올 수 있는 것이다.

### 나가며

중국 정부는 지방정부에 안정적인 세원을 제공하고, ‘토지재정’에서 ‘공공재정’으로 변화를 유도하며, 빈부격차를 축소하고, 주택투기를 억제하고 주택가격을 내리기 위해 부동산세 도입을 결정했다. 이러한 목적은 지금도 유효한 것으로 보인다. 그러나 이미 형성된 이해관계자들은 부동산세 도입을 20년째 가로막고 있다.

지금 부동산 경기부양책과 시장 안정화 대책을 추진하여 위기를 모면한다 해도 시간이 지나면 다시금 부동산 거품경제의 함정에 빠지게 될 것이다. 그러면 다시 부동산세 도입 논의가 진행되겠지만, 경기침체의 이유로, 그리고 이해관계자의 저항으로 정부는 부동산세 도입을 추진할 수 없게 될 가능성이 크다.

그러면 돌파구는 어디에 있을까? 경제성장, 시민들의 자산축적 욕구와 더불어 토지가치의 환수라는 세 마리 토끼를 잡을 수 있는 지혜가 중국 정부에 요구된다. 부동산세는 출양제의 한계를 보완할 수 있는 꼭 필요한 정책이다. 그리고 관점을 조금 달리해서

최초의 토지사용권 양도 단계에서 출양방식이 아닌 다른 대안적인 방안을 모색해야 한다. 마지막으로, 출양계약 기한이 끝나 재계약할 때 부동산세 효과를 얻을 수 있는 창조적인 정책도 고민해야 한다.

### 〈참고 자료〉

- 박인성-조성찬, 『중국의 토지개혁 경험: 북한 토지개혁의 거울』, 한울, 2011.6.
- SEO Report, "부동산 시장의 최근 동향 및 투자 전망", 2025년 1월.
- KOTRA, "2024년 3분기 중국 경제동향 및 전망", 2024년 9월.
- 김기수, "중국 부동산 위기와 가시화되는 중국 경제 침체", 세종논평(2022- 098), 세종연구소, 2022.
- 《看中国》, "政府为何迟迟不愿征房产税", 2013년 6월 7일.
- 《联合早报》, "中国暂缓房地产税立法 专家指应国内经济形势考量", 2023년 9월 18일.
- 《BBC 中文》, "中国经济：地方财政频现困境或迫使房地产税落地", 2022년 1월 7일.
- Youqin Huang, Daichun Yi, William A.V. Clark, "Multiple home ownership in Chinese cities: An institutional and cultural perspective", Cities, Volume 97, February 2020.

- Ruby Hinchliffe, “Why China’s golden age of homeownership is already over”, Yahoo finance, May 22, 2024.
- China Briefing, Doing Business in China([https://www.china-briefing.com/doing-business-guide/china/sector-insights/explainer-what-s-going-on-in-china-s-property-market?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.china-briefing.com/doing-business-guide/china/sector-insights/explainer-what-s-going-on-in-china-s-property-market?utm_source=chatgpt.com))

CSF 이슈분석은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며,

저작권 정책은 ‘공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 4유형’에 따릅니다.

해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜셔야 합니다. 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.