

## 중국 지방정부의 유령도시화 현상 해소를 위한 부동산정책 연구\*

— 간쑤성 란저우신구를 중심으로

김경환\*\*

### 【목 차】

1. 서론
2. 이론적 배경
3. 란저우신구의 유령도시 전략 배경
4. 란저우신구의 부동산정책 변화
5. 결론

### 【초록】

코로나19 이후 중국경제의 잠재적 리스크에 대한 관심이 커지고 있다. 그 가운데 하나가 부동산 리스크이다. 중국의 중소도시는 신도시 개발 붐과 함께 팔리지 않는 주택재고가 증가하고 있는데 이를 중국 사회에서는 유령도시라 부른다. 본 연구는 대표적인 유령도시인 간쑤성의 란저우신구를 통해 유령도시의 현황을 파악하고 유령도시 해소를 위한 지방정부의 정책을 살펴보는 것이 목적이었다. 연구결과, 주택 재고를 해소하기 위해서는 인구유입을 위한 정책의 보완과 거주 편의성을 제공하는 정책이 필요하다.

【키워드】 유령도시, 유령도시지수, 신도시, 부동산정책, 지방정부

\* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5A8047441)

\*\* 경성대학교 중국학과 조교수 (platong8@ks.ac.kr)

## 1. 서론

2019년말 시작된 코로나19로 세계 각국은 경제성장률의 하락, 실업과 대출의 증가 등 경제적 리스크가 확대되고 있다. 비록 중국은 2021년 상반기 12.7%의 경제성장률을 달성하였지만 이는 2020년의 경제가 크게 하락한 후 반등하는 기저효과 때문이지 리스크가 해소된 것이 아니다. 그 가운데 중국의 부동산문제가 지속적으로 사회의 주목을 받고 있다. 2018년 12월, 한국의 국회예산정책처 경제분석국이 제시한 자료에 의하면, 중국 부동산경기의 급격한 둔화는 가계의 소비 위축, 건설투자 축소, 지방정부의 재정 악화 등 실물경제에 직접적인 영향을 미친다. 전체 가계자산의 70%가 부동산인 중국은 부동산경기의 둔화가 가장 약한 아킬레스 가운데 하나라고 밝혔다.<sup>1)</sup> 코로나 위기를 극복하기 위한 중국정부의 소비진작정책이 부동산시장의 둔화로 인해 힘들 가능성이 크다. 부동산은 국가적인 차원뿐만 아니라 지방정부, 가계로 여파가 미치기 때문에 경제회복에 더욱 중요하다.

부동산 개발의 주체는 지방정부이다. 지방정부는 부동산 개발에 필요한 토지를 공급한다. 지방정부 입장에서 보면, 부동산 개발은 두 가지 측면에서 유리하다. 첫째, 지역경제성장률(GRDP)을 제고시키는데 유리하다. 부동산개발은 대규모 부동산투자으로 이루어진다. 경제성장률을 기준으로 업무를 평가받는 지방정부는 이러한 투자를 선호하게 된다. 둘째, 부동산 개발은 지방정부의 재정을 확충시키는데 유리하다. 토지사용권 양도(出讓)를 통한 부동산 개발수익은 예산 외 수익으로 지방정부의 재정을 보완해준다.<sup>2)</sup> 지방정부는 지금까지 부족한 재정을 부동산개발을 통해 보완하였다. 그러나 부동산개발로 인한 발전은 지속될 수 없다. 무리한 부동산개발은 경지면적의 축소로 인해 식량안보에 영향을 미치고, 시중의 자금이 부동산에 쏠림으로써 경제발전 전에 필요한 자금이 흘러들어가는 것을 막는다. 특히 부동산개발 후 팔리지 않으면 부동산개발기업 뿐만 아니라 지방정부에게도 부정적인 영향을 미치게 된다. 그 결과 출현한 것이 유령도시(鬼城, Ghost City)이다. 유령도시란 개발된 신도시에 인적이 드물고 공실률이 높은 곳을 말한다. 중국 바이두연구원 빅데이터실험실(百度研究院大数据实验室)의 기준에 따르면, 신도시 입주율이 25%이하면 유령도시로 간주된다.<sup>3)</sup>

민간기관인 중국의 표준순위연구원(标准排名研究院)은 2014-15년 두 차례 유령도

1) 송원근, 「우한폐렴 너관, 중국 부동산 거품 터뜨린다」, 『뉴데일리』, 2020.02.04.

2) 刘桀·唐艾, 「我国新城空城化影响因素分析」, 『经营管理者』, 2015年2月中期, 2015, p.153.

3) 김경환·이정표, 「중국의 신형도시화 과정 중에 출현한 유령도시의 유형별 특성과 시사점」, 『아시아연구』, 22(2), 2019, pp.74-75.

시지수를 발표하며 유령도시의 심각성을 사회에 알렸다. 그러나 중국정부는 유령도시를 일부 구조적인 문제로 규정하고 발전 과정 중에 출현할 수 있는 그리고 통제할 수 있는 범위라고 주장하였다.<sup>4)</sup> 실제 중국의 바이두에 유령도시와 관련된 보도도 유령도시화 문제를 구조적인 문제로 보는 견해가 다수를 차지하였고 관련된 연구도 거의 진행되지 않았다. 이로 인해 지금까지 중국내 연구도 유령도시의 계절적, 입지적 원인에 초점을 맞춘 연구가 대부분이다. 한국 내 김경환·이정표(2017)는 중국의 국가급신구인 란저우(兰州)신구를 통해 유령도시의 출현은 구조적인 문제가 아닌 지방정부의 무분별한 개발로 인한 장기적인 문제임을 밝혔고, 후속연구로 김경환·이정표(2019)은 유령도시를 유형별로 연구하였다. 두 연구는 중국의 유령도시화 현상을 구조적인 문제가 아닌 지방정부 정책의 결과로 보았다. 그러나 두 연구는 중국 유령도시화 문제가 해소될 수 있는지, 정책적인 방향은 어떠한지에 대한 연구는 부족하다.

이러한 배경 하에 본 연구는 중국의 유령도시화 현상이 일시적인 문제가 아닌 장기적인 현상으로 간주하고 유령도시 현상의 해소를 위한 지방정부의 부동산정책은 어떤 것이 있으며, 효과가 있는지를 확인하고자 한다. 이를 통해 중국 중소도시 부동산정책의 방향성을 확인하는데 연구의 의의가 있다. 연구대상은 간쑤성에 위치한 란전우신구이다. 란저우신구는 대표적인 유령도시지역으로, 2011년 0.0631이었던 유령도시지수가 2020년 0.2667로 호전되었던 지역이며 대표적인 계획형 유령도시이기 때문이다. 비록 유령도시에 대한 자료가 부족하지만 중국의 부동산시장의 리스크를 이해하는데 일정 부분 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 유령도시와 유령도시지수의 개념

지금까지 유령도시에 대한 중국정부의 공식적인 개념은 존재하지 않는다. 원래 유령도시는 인적이 드물고 밤에도 불빛이 없는 도시를 말하나 중국사회에 언급되는 유령도시의 개념은 다양하다. 먼저 중국정부 기관인 전국과학기술명사심의회(全国科学技术名词审定委员会)는 자원이 고갈되어 방치된 도시를 유령도시라고 정의하였다. 본 기관은 유령도시를 경제발전단계에서 출현한다고 보았다. 경제가 성숙기를 지나 쇠퇴기에 들어서면 유령도시가 출현할 수 있다는 것이다. 쇠퇴기에 접어들면 도

4) 沈联涛·肖耿, 「中国的鬼城和地方政府债务并非末日预兆」, 『中经评论』, 2014.

시의 경쟁력이 떨어지고 실업율이 증가하게 되고 이로 인해 대량의 인구가 도시를 떠나게 된다.<sup>5)</sup> 다시 말하면 경제과락의 결과로 유령도시가 출현한다는 것이다.

민간기관인 바이두연구원 빅데이터실험실(百度研究院大数据实验室)은 한 지역의 입주율이 25% 이하면 유령도시화 현상이 나타났다고 간주한다. 신도시 혹은 주거단지 개발되고 일정 기간이 지나도 입주율이 낮고 밤이 되어도 불빛이 얼마 되지 않는 지역을 유령도시라고 하는 것이다. 부가적으로 이런 지역은 학교, 병원, 도소매업 등 생활 기초인프라가 부족하고 교통이 불편하다고 지적한다. 다시 말하면 개발 후 분양이 저조한 지역을 유령도시라고 한다.<sup>6)</sup>

학계에서도 다양한 관점에서 유령도시를 설명하고 있다. 허난공업대학(河南工业大学)의 까오웨이·까오메이링(高卫·高美玲)은 유령도시 연구에서, 신도시의 입주율이 낮고 대규모 빈집이 출현한 상태를 유령도시라고 보았다. 그들은 유령도시 출현의 원인을 정부계획형, 과도개발형, 투기자극형, 산업축진형 4개로 분석하였다. 정부계획형과 과도개발형은 정부의 예측 실패와 무분별한 개발로 발생한다고 보았다. 중국의 경우, 중소도시에서 개발로 인한 이익을 위해 지방정부가 수요를 부풀리거나 수요예측 없이 개발하는 경우가 많다고 지적하였다. 투기자극형은 부동산 개발업자가 대량으로 부동산을 개발하였으나 분양이 저조하여 출현하며 산업축진형은 기업이전을 목적으로 개발하였으나 개발속도가 저조하여 유령도시가 일시적으로 나타나 것을 말한다. 그들은 중국의 유령都市는 정부 주도로 출현하는 경우가 많다고 지적하였다.<sup>7)</sup>

상하이교통대학(上海交通大学)의 네샹위·류신징(聂翔宇·刘新静)도 유령도시란 공실률이 높고 사람이 인적이 드문 지역을 말한다. 그들은 유령도시 유형을 재난형, 경제 쇠락형, 계획형 유령도시로 구분하였다.<sup>8)</sup> 그들의 분류는 유령도시의 원인을 다양한 각도에서 연구함으로써 중국의 유령도시를 설명하는데 가장 적합하다. 본 유형에 대해서는 아래 절에 자세히 소개할 것이다.

공통적으로 유령都市는 입주율이 낮고 공실률이 높으며 인적이 드문 상태를 말한다. 그러나 유령도시화 현상의 출현이 과정인지 결과인지에 따라 다르게 판단할 수 있기 때문에 공식적인 개념이 없는 것이다. 비교적 객관적인 수치로 유령도시를 개념화 한곳은 중국의 표준순위연구원(标准排名研究院)이다. 표준순위연구원은 유령도시지수를 통해 유령도시 현상의 출현 여부를 판단한다. 표준순위연구원은 유령도시

5) 王云, 「中国房地产中鬼城现象治理探究」, 『当代经济』, 21, 2017, p.117 (김경환·이정표, 「중국의 신형도시화 과정 중에 출현한 유령도시의 유형별 특성과 시사점」, 2019, p.4에서 재인용)

6) 杨宁昱, 「美媒称中国鬼城荒无人烟像废弃电影布景」, 『参考消息网』, 2015.11.21.

7) 高卫·高美玲, 「我国鬼城形成原因和类型探究」, 『城乡建设与发展』, 27(22), 2016, pp.184-196.

8) 聂翔宇·刘新静, 「城市化进程中鬼城的类型分析及其治理研究」, 『南通大学学报』, 第29卷 第4期, 2013, pp.111-114.

지수가 0.5 이하면 유령도시화 현상이 출현한 것으로 간주한다.<sup>9)</sup> 유령도시지수가 0.5면 1,10,000제곱미터의 면적에 5,000명이 거주함을 의미한다. 국가통계국의 자료에 따르면, 2020년 기준 중국의 유령도시지수는 0.9564로 10,000제곱미터의 면적에 9,564명이 거주하고 있다.<sup>10)</sup> 표준순위연구원은 이에 근거하여 2014년, 2015년 두 차례에 걸쳐 중국 주요 도시의 유령도시지수 순위를 발표하였는데 2014년에는 지급시(地级市)만, 2015년에는 현급시(县级市)를 포함하여 발표하였다. 2015년 현급시를 포함한 이유는 현급시의 유령도시화 현상이 두드러지게 나타났기 때문이다.<sup>11)</sup> 2015년 기준 유령도시 순위 제1위 도시는 내이명구(内蒙古)자차구의 알렌하오터(二连浩特)시로 유령도시지수는 0.6292 이다. 알렌하오터시는 현급시로 지급시보다 규모가 작다. 지급시 가운데 유령도시지수 제1위는 간쑤성의 장예(张掖)시로 0.2983 이다. 50위 순위표를 보면, 지급시가 26곳, 현급시가 24곳이다.

## 2) 유령도시의 유형

유령도시가 출현 원인은 다양하다. 자연재해, 전쟁 등 재난으로 인구가 감소하여 나타나기도 하고, 경제의 성쇠와 관련하여 일시적 혹은 장기적으로 유령도시가 나타나기도 한다. 그리고 정부의 부동산 수요예측 실패나 개발기업의 공급 증가 등으로 나타나기도 한다. 앞서 언급했던 상하이교통대학의 네상위·류신징은 유령도시를 재난형, 경제쇠퇴형, 계획형 유령도시로 구분하였다. 이들은 유령도시의 유형을 다양한 원인을 포괄하여 설명함으로써 유형별 특징을 이해하는데 가장 적합하다.

재난형 유령도시는 자연재해 혹은 전쟁 등으로 인해 인구감소가 출현하여 유령도시로 전락한 곳을 말한다. 자연재해는 천재지변으로 인간의 활동으로 인한 원인이 아니며 전쟁은 미시적인 영역이 아닌 지역 혹은 국가 간 갈등으로 인한 것으로 모두 불가항력적인 측면이 있다.<sup>12)</sup>

경제쇠퇴형은 경제발전단계의 전환 속에 출현한 유령도시를 말한다. 두 가지 발생 원인이 있는데, 하나는 경제쇠퇴기에 출현한 유령도시와 정책적인 기업이전으로 발생한 유령도시이다. 경제쇠퇴기는 경제발전단계가 성숙기에서 쇠퇴기로 접어들면서 출현한다. 새로운 성장동력을 개발하지 못하면 경제는 쇠퇴하게 되는데 미국의 시카

9) 陈超, 「2015年中国50大鬼城」排行榜出炉 县级城市成主流, 『环球网』, 2016.11.18.

10) 2020년 말 기준, 중국의 도시면적은 94394.301 제곱킬로미터이며, 도시상주인구는 901.99만명이다(国家统计局).

11) 김경환·이정표, 「중국의 신형도시화 과정 중에 출현한 유령도시의 유형별 특성과 시사점」, 2019, p.7.

12) 聂翔宇·刘新静, 「城市化进程中鬼城的类型分析及其治理研究」, 2013, pp.111-114.

고다 대표적이다. 한때 자동차의 도시로 불리우던 시카고는 자동차시장이 포화상태가 되면서 유명도시로 전락하였다. 정책적인 원인은 국가 혹은 지방정부가 정책적으로 기업을 다른 지역으로 이전하면서 발생하는 경우이다. 기업이 이전하면서 유명도시로 전락하는 것도 일정 부분 경제의 쇠퇴와 관련이 있다. 예를 들면, 새로운 공업단지, 개발구 등이 설립되면 중국정부는 기업이전을 유도하는데 개발구 주변지역에 신도시를 함께 개발하는 경우가 많다. 기업이전에 따라 인구도 신도시로 이동하게 되는데 그 과정에 구 도심은 인구감소를 유발하고 유명도시로 전락하는 경우가 있다.<sup>13)</sup>

계획형 유명도시의 지방정부의 주도 아래 신도시가 개발되었으나 입주가 저조하고 공실률이 높아지면서 유명도시로 전락하는 경우이다.<sup>14)</sup> 그 원인은 지방정부가 수요예측에 실패하거나 무리하여 과다하게 부동산을 개발하였기 때문이다. 토지개발 수익은 지방정부의 예산외 수익이며 재정의 기여도가 크기 때문에 지방정부는 토지개발 수익을 선호한다.<sup>15)</sup> 중국 중앙정부는 식량안보와 경지 유실을 막기 위해 지방정부의 토지수용을 제한하고 있기 때문에 지방정부는 토지수용으로 인한 개발이 쉽지 않다. 그런데 2008년 글로벌 금융위기 이후, 중앙정부가 내수시장 활성화를 위해 산업단지, 개발구 등의 건립을 독려했고 그 가운데 지방정부는 부동산 개발을 함께 추진하였다. 이 시기 중국의 유명도시의 폭발적으로 증가하였다.<sup>16)</sup>

### 3) 유명도시의 규모

유명도시가 공식적인 용어가 아니어서 정확한 규모도 알 수 없다. 다만 여러 기관의 자료를 보면 다음과 같다. 먼저 2015년 국가발전개혁위원회의 자료에 따르면, 현급(县级) 이상에는 3,500여 개 도시, 현급 이하에는 10,000여 개의 신도시가 개발되고 있는데 그 가운데 일부 도시에 유명도시가 나타나고 있다. 13,500여 개의 신도시가 개발되고 있는 점은 유명도시 출현의 가능성을 높인다. 중국 주요 매체의 보도에 따르면, 현재 건설중인 신도시의 규모가 34억 명에 달한다.<sup>17)</sup> 중국에 건설중인 주택 공급량이 수요와 괴리가 큰 것을 알 수 있다.

다른 자료로는 중국의 대표적인 포털인 텐센트(腾讯)가 있다. 텐센트의 자료에 의

13) 聂翔宇·劉新静, 「城市化进程中鬼城的類型分析及其治理研究」, 2013, pp.111-114.

14) 聂翔宇·劉新静, 「城市化进程中鬼城的類型分析及其治理研究」, 2013, pp.111-114.

15) 김경환·이정표, 「중국의 신형도시화 과정 중에 출현한 유명도시의 유형별 특성과 시사점」, 2019, pp.5-6.

16) 王云, 「中国房地产中鬼城现象治理探究」, 2017, p.117.

17) 今朝, 「2016年中国新城新区发展报告发布会举行」, 『城市中国网』, 7(31), 2016.

하면, 2019년 현재, 중국에 비어있는 주택 규모는 5,000만채를 초과하는데 이를 가구당 구성원 수로 계산하면 1억 4,500만 명이 거주할 수 있는 규모이다.<sup>18)</sup>

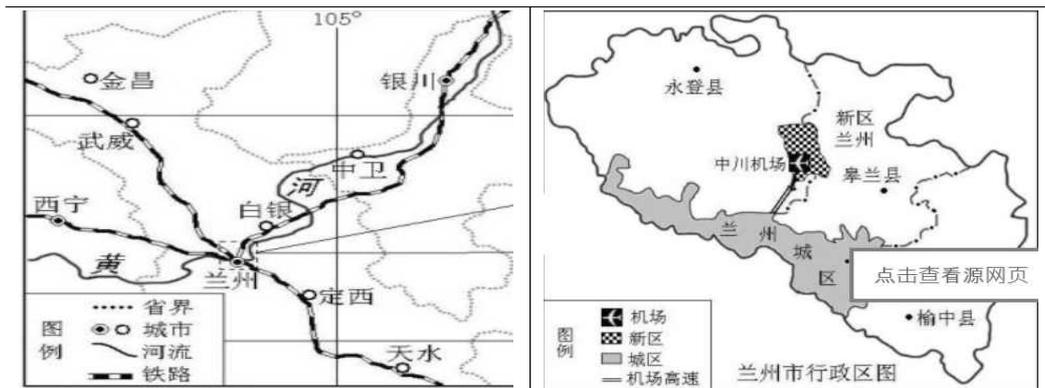
유령도시에 대한 공식적인 자료는 없지만, 간접적인 자료를 통해 중국의 중소도시에 알려지지 않는 재고 규모가 큰 것을 알 수 있다.

### 3. 란저우신구의 유령도시 전략 배경

#### 1) 란저우신구의 지리적 특징

란저우신구는 황허(黄河) 상류인 간쑤성 중부의 친왕촨(秦王川)분지에 위치해 있으며, 란저우시에 북으로 50km 떨어져 있다. 란저우신구의 전체면적은 1,744 제곱미터이며 개발계획에 포함된 면적은 806 제곱미터이다. 란저우신구는 란저우시, 칭하이성(青海省)의 시닝(西宁)시, 닝샤(宁夏)회족자치구의 인촨(银川)시의 중간지점에 위치해있다.

<그림1> 란저우신구의 위치



\*출처: <https://image.baidu.com>

경제권으로 보면, 서부지역의 핵심 경제권인 신서삼각경제권(新西三角)에 속해 있다. 신서삼각경제권은 충칭과 청두를 연결하는 청위경제권(成渝经济圈)과 란저우와 바이인을 연결하는 란바이도시경제권(兰白都市经济圈)의 중간지점에 위치하여 서부경제발전의 중요한 지역에 위치해있다. 란저우신구는 2012년 8월 국가급신구로는 다

18) “关于兰州新区发展的10大质疑”, 『腾讯网』, 2019.09.29.

첫번째, 서부지역의 첫 번째 국가급신구로 지정되었다. 란저우신구는 서부지역의 첫 번째 신구로써 서부대개발의 중추적인 역할과 서부지역 발전을 견인하는 임무를 가지고 출범하였다.<sup>19)</sup>

그러나 주변지역과의 연계발전을 위해 세 성(省)의 중앙에 위치해 있지만 란저우신구의 기후와 교통은 발전에 제약을 주고 있다. 란저우신구는 분지에 위치해 바람이 세고 맑은 날은 일년 가운데 두세달에 불과하다. 그리고 란저우시 도심에서 70km나 떨어져 있기 때문에 차로 이동하기에도 시간이 많이 걸리고 대중교통 수단도 여전히 부족하다.<sup>20)</sup> 이러한 점을 고려하여 신구에서 사람들이 거주를 결정하는 것은 쉽지 않다.

## 2) 란저우신구의 유명도시 현황

2012년 란저우신구 설립 이전부터 란저우시 도심은 개발이 완료되어 더이상 개발할 토지가 없었다. 더욱이 2010년 중국 부동산시장의 가격상승으로 토지가격도 이전보다 크게 상승해 있었다. 란저우시 정부는 증가하고 있는 란저우시의 인구를 분산하지 않으면 안되는 상황이었다. 부동산기업도 개발할 토지가 없었기 때문에 기업경영에도 어려움을 겪고 있었다. 그 상황에 란저우신구의 설립이 추진되면서 란저우시 정부와 개발기업은 란저우신구를 주목하게 되었다. 이러한 배경속에 란저우신구 정부는 란저우시의 인구, 기업이전, 주변지역의 노동력 등이 란저우신구로 이동할 것으로 예상하고 부동산 개발을 추진하였다. 당시 란저우신구는 인구목표를 2015년 30만명, 2020년 60만명, 2030년 100만명으로 계획하였다.<sup>21)</sup>

그러나 실제 인구는 크게 못미친다. 2016년 인구는 19.2만명으로 목표치의 64.0%에 불과하며 20120년 상주인구도 46.5만 명으로 목표치의 77.5%에 지나지 않는다. 비록 2015년에 비해 2020년은 목표치에 근접해 있으나 실제 란저우신구에 거주하는 인구는 이에 못미친다. 란저우신구 당기관 관계자에 따르면, 이 수치는 란저우신구 거주자뿐만 아니라 유동인구 전체를 계산한 것이다. 다시 말하면 거주자 외에 입주기업, 정부기관 등의 유동인구와 외지인 그리고 농촌에서 토지수용으로 공공주택으로 이주한 농촌주민을 포함한 숫자이다.<sup>22)</sup> 란저우신구 2021년 업무보고의 도시화율 70%로 계산하면, 2020년 말, 실제 란저우신구 도심에 거주하는 인구는 32.6만 명이

19) 김경환·이정표, 「중국 국가급신구의 증가에 따른 유명도시화 현상 검토」, 『한중사회과학연구』, 15(2), 2017, pp.37-38.

20) 谷莹, “兰州新区15年造百万人新城:多小区沦为鬼城”, 『21世纪经济报道』, 2016.05.23.

21) 김경환·이정표, 「중국 국가급신구의 증가에 따른 유명도시화 현상 검토」, 2017, pp.38-39.

22) 王进, “兰州新区:落户零门槛 购房免契税”, 『兰州晚报』, 2020.10.22.

다.

란저우신구에 유행도시화 현상을 확인할 수 있는 자료는 다음과 같다. 첫째, 란저우신구의 분양주택 재고이다. 2018년 란저우신구관리위원회(兰州新区管委)의 자료에 의하면, 2016년 말 란저우시의 분양면적은 883.9 제곱킬로미터였는데 2017년 말 판매 면적은 940 제곱킬로미터로 재고를 소진하는데 12개월이 걸렸다, 반면 같은 기간 란저우신구의 소진 기간은 5.2개월이었다. 란저우신구의 분양주택이 소진되는데 란저우시보다 2배 이상 시간이 소요된다. 란저우신구 건설부의 발표에 따르면, 2017년 말 기준 신구의 분양주택 재고는 600만 제곱킬로미터로 중국 평균 가구당 주택면적으로 (118.32 제곱미터) 계산하면<sup>23)</sup> 50,710채가 재고로 남아 있는 셈이다.<sup>24)</sup>

둘째, 신구에 완공된 주택단지의 현황이다. 2011년 기준 란저우신구 인구 11만 명을 기준으로 계산하면(가구당 평균 구성원 수 2.99명) 36,790 채의 주택이 필요하다. 그러나 도시인구(도시화율 36.4%로 계산하면 도시거주인구는 약 4만명으로 도시에 필요한 주택은 13,00여 채정도이다.<sup>25)</sup> 그러나 실제 공급량을 보면, 2012년만 하더라도 공공주택 16,000여채, 민간주택도 10,000여 채가 완공 혹은 건설 중이다.<sup>26)</sup>

2018년 기준 도시인구를 기준으로 계산해도 주택 규모가 인구 대비 과다하다. <표 1>을 보면 란저우신구에 1,000여 세대가 넘는 대단지 아파트단지가 다수 건설되어 있다. <표2>만 계산해도 34,000채가 넘는데 가구당 평균 구성원 수로 계산하면 10만 명이 넘는다.

<표1> 란저우신구의 주요 아파트 단지 규모 (2018년)

단위: 채

단지	二期公寓	彩虹城 C区	绿地金融	金城新天地	兰石睿智名居	星光城	龙林家天下
가구수	4,300	3,000	5,832	3,400	1,975	17,000	4,091

\*주: 일부 단지는 개발면적을 가구당 평균 면적인 140m<sup>2</sup>(39.8m<sup>2</sup>\*2.62명)로 계산한 수치임.

\*출처: 搜房网, 「兰州新区未来三年人口能增加多少呢」, 『狐网』, 2018.06.04.

란저우신구의 유행도시 판단의 근거를 종합하면 면적 대비 인구 수가 많지 않고 주택재고가 인구 대비 과도하게 남아 있음을 알 수 있다. 또한 인구 대비 주택단지

23) 2018년 말 기준, 중국 1인당 평균거주면적은 40.8제곱미터이다. 중국 가구당 가구원 수인 2.9명으로 계산한 수치이다. [https://www.sohu.com/a/157814368\\_157078](https://www.sohu.com/a/157814368_157078) [2021.07.28.]

24) 贾俊杰, “调查 | 600万平方米库存被令尽快消化: 兰州新区之困”, 『中房报』, 2018.06.30.

25) 중국의 농촌인구는 택지를 무상공급 받고 주택을 건설할 수 있기 때문에 사실상 도시에 주택을 구입할 필요가 없다.

26) 김경환·이정표, 「중국 국가급신구의 증가에 따른 유행도시화 현상 검토」, 2017, p.46.

규모도 상당히 큰 것을 알 수 있다. 다만 2018년부터 란저우신구의 인구유입이 증가하고 있다. 2020년인 전년대비 인구가 10.4만명 증가하여 전년 대비 26.6% 증가하였다.<sup>27)</sup>

셋째, 란저우신구의 유령도시지수이다. 2011년 0.0631에 불과하였던 유령도시는 2016년 0.1101, 2019년 0.2667로 호전되었다. 10,000제곱미터에 거주하는 인구가 2011년 631명에서 2020년 2,667명으로 증가하였으나 표준순위연구원의 유령도시 기준선인 5,000명에 크게 못미친다. 그러나 란저우신구의 농촌지역을 제외하고 개발면적인 806km<sup>2</sup>에 도심인구인 32.6만 명(2020년 기준 란저우신구의 도시화율 70%)으로 계산하면 유령도시지수는 0.4038로 기준선에 근접한다. 여전히 란저우신구에는 주택재고는 많지만 시간이 지날수록 유령도시지수는 개선되고 있음을 알 수 있다.

<표2> 란저우신구의 유령도시지수 변화

연도	2011	2016	2020
인구	11.0	19.2	46.5
유령도시지수	0.0631	0.1101	0.2667

단위: 만 명

\*주: 개발계획면적은 806km<sup>2</sup>이나 총인구 대비 계산을 위해 총면적 1.744km<sup>2</sup> 로 산출함

\*출처: 란저우시통계국兰州市统计局( 연도별 통계연감(统计年鉴): <https://image.baidu.com/fmf> 바탕으로 필자 계산.

### 3) 란저우신구의 유령도시 유형

란저우신구 정부는 신구 설립 당시, 인구목표를 2020년 60만, 2030년 100만으로 예측하였다. 이는 2030년까지 연평균 6만명 씩 증가해야 달성할 수 있는 수치이다. 이러한 전망을 토대로 란저우신구는 공공주택과 민간주택이 개발되기 시작하였다. 당시 란저우신구는 지리적, 기후적 여건이 불리하여 중국사회에 개발과 관련하여 우려가 있었으나 서부지역의 첫 번째 신구라는 위상에 발전의 기대감이 컸다. 더군다나 2010년부터 중국 부동산시장이 크게 상승하면서 부동산개발에 대한 수요가 더욱 크게 작용하였다. 이러한 상황에 란저우신구의 부동산 개발은 폭발적으로 증가하였다. 따라서 란저우신구는 경제가 발전하기 전에 과도한 부동산개발로 탄생한 계획형 유령도시라고 할 수 있다.

란저우신구가 계획형 유령도시인 구체적인 근거는 다음과 같다. 첫째, 경제발전 단계 혹은 인구증가에 따라 부동산을 개발된 점이 아니라 란저우신구는 설립초기, 신

27) 兰州市委常委, “2021年兰州新区工作报告”, 『新区原创』, 2021.01.22.

구의 경제가 성장하기 전부터 부동산개발을 허가한 점이다. 2011-2016년 동안 인구는 7만명 증가하였으나 2012년 한해에만 223,000여채의 주택이 건설되었고 부동산 투자액도 2015-2016년만 하더라도 68/7%증가하였다.<sup>28)</sup>

둘째, 주거에 필요한 기초인프라 개발보다 주택개발이 선행되었다는 점이다. 주거 수요는 생활과 관련된 인프라 개발과 관련이 크다. 교통, 통신, 상하수도, 도로 등의 인프라뿐만 아니라 학교, 병원, 쇼핑센터 등의 생활인프라 등이 주거 결정에 영향을 미친다. 다시 말하면 이러한 인프라가 부족하면 주거선택에 불리하다. 란저우신구는 란저우 도심으로부터 70여 km 떨어져 있어 버스로는 1시간, 차로 가더라도 40분 이상 걸린다. 그리고 학교, 병원, 쇼핑센터 등도 부족하다<sup>29)</sup>. 주택개발에 비해 인프라개발이 더딘 점은 지방정부의 주택개발 우선정책의 결과이다.

#### 4. 란저우신구 부동산정책의 변화

증가하는 부동산재고를 해소하기 위해 란저우신구 정부가 취할 수 있는 정책은 공급정책과 수요정책이 있다. 공급정책은 부동산개발을 위한 토지공급을 조정하는 것이다. 중국은 토지수용-입찰-부동산기업의 개발-판매의 과정으로 토지가 개발된다. 토지수용과 입찰의 주체가 지방정부이다. 지방정부가 토지수용과 입찰의 과정을 축소하면 부동산개발도 축소된다. 수요정책은 부동산의 수요를 자극하는 정책을 말한다. 부동산의 수요를 자극하는 정책은 인구를 란저우신구로 이동시키는 것이다. 그, 러기 위해서는 기업과 정부 부서의 이동, 기초인프라 건설, 저렴한 주택가격, 주택구매 혜택 제공 등 인구이동과 수요를 자극하는 정책이 요구된다. 본 장에서는 정책적으로 조성된 신구라는 특성을 바탕으로 기업이전, 고정자산투자, 부동산투자, 인프라 건설, 주택구매보조를 변수로 설정하였다. 란저우신구 정부의 정책적 방향을 변수를 통해 확인하고 주택재고 소진에 미친 변수를 확인하고자 한다.

##### 1) 부동산 개발정책의 변화

부동산개발은 토지수용으로 시작된다. 토지개발 수익은 지방정부의 예산 외 수입으로 지방정부의 부족한 재정을 지원해준다. 지방정부는 지역경제 발전에 필요한 재

28) 兰州新区经济发展局, “2019年兰州新区国民经济和社会发展统计公报”, 2020.12.23., <http://www.lzxq.gov.cn>, [2021.07.30.]

29) 김경환·이정표, 「중국 국가급신구의 증가에 따른 유령도시화 현상 검토」, 2017, p.41.

원을 토지개발로 충당하는 것이다. 그러나 과도한 토지개발은 부작용을 낳게 되는데 이것이 란저우신구에 유행도시화 현상이 나타난 원인이다.

신구 설립 이후 주택재고가 증가하자 2016년, 란저우신구 정부는 중국 국토부의 규정에 따라 주택용지의 입찰을 엄격히 관리하고 있으며, 란저우신구 경제발전국은 부동산건설프로젝트 심사에 엄격히 적용하고 있다고 발표하였다.<sup>30)</sup> 이상 주택재고 증가를 통제하겠다는 의미이다. 그러면 실제 부동산개발이 통제되고 있는지 확인한 것이 <표3>이다.

<표3> 란저우신구의 부동산 투자액 변화

단위: 억 위안

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
투자액	37.2	62.8	63.2	44.2	66.0	108.6
전년대비	-	68.7%	0.6%	-30.1%	49.3%	64.5%

\*주: 2014년부터 란저우시통계국에서 란저우신구 수치를 발표하기 시작함.

\*출처: 란저우시통계국兰州市统计局) 연도별 통계연감(统计年鉴).

2015년 부동산투자액은 62.8억 위안으로 전년대비 68.7% 증가하였으나 2016년과 2017년은 각각 0.6%, -30.1%로 감소하였다. 특히 2017년의 감소폭이 크다. 그러나 부동산투자액은 2018년 49.2, 2019년 64.5% 증가하여 2019년에는 108.6억 위안이 다다른다. 란저우신구 정부의 부동산 개발 억제가 2018년 인구유입의 증가와 함께 완화된 결과이다.

란저우신구 정부는 부동산개발을 억제하면서 공공주택을 개발하여 인구유입을 유도하였다. 대표적인 것이 이주민주택(安置房)이다. 란저우신구 정부는 이주민지역(安置区)를 설립하여 수용 혹은 재난으로 인한 이주민을 흡수하는 정책을 시행하였다. 2019년 9월 현재, 이재민 150여 가구가 이 지역에 입주해 있다. 란저우시정부는 란저우시의 주거지개선이 필요한 지역 주민을 란저우신구로 지속적으로 이주를 유도하고 있다.<sup>31)</sup>

란저우신구의 부동산개발 억제정책은 2017년 이전까지 효과를 보다가 2018년부터 완화되어 부동산개발로 인한 정책적인 효과는 크지 않다.

## 2) 기업이전 정책의 변화

30) 贾俊杰, “调查 | 600万平方米库存被令尽快消化: 兰州新区之困”, 『中房报』, 2018.06.30.

31) “关于兰州新区发展的10大质疑”, 『腾讯网』, 2019.09.29.

기업이전은 취업인구의 증가를 유발한다. 란저우신구 정부는 신구의 경제발전과 인규유입을 위해 지속적으로 기업이전 정책을 추진하고 있다. 이들 이전정책을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 간쑤성정부의 지원정책이다. 란저우신구는 서부 지역의 첫 번째 신구로써 경제발전에 필요한 중앙정부와 간쑤성 정부의 전폭적인 지원을 받고 있다. 란저우신구는 2014년부터 “시를떠나 신구로 입주(出城入园)” 정책을 지속적으로 시행하였다. 2014년 한해만 35개 프로젝트가 시행되어 란스(兰石集团), 칭다오맥주(青岛啤酒) 등 8개 기업이 입주하였다.<sup>32)</sup> 특히 란저우신구는 2017년 4월 발표된 란저우신구의 빠른 발전에 관한 정책의견(于支持兰州新区加快发展的政策意见)에서 1급 행정관리 권한을 부여받으면 기업이전에 유리한 정책을 추진할 수 있었다. 1급행정관리 권한이 주어진다면 공업생산, 교통, 투자, 재정 등에서 성급 계획 내에 포함되고 성 차원에서 적극적인 투자가 이루어진다.<sup>33)</sup>

둘째, 기업이전 관련 부서의 확충이다. 란저우신구는 다른 지역과 달리 2개의 투자유치국(招商局)을 설치하였으며 그 속에 5개의 투자유치팀(招商分队)을 설치하여 각각 장강삼각주지역, 주강삼가주지역, 산시성친링 북쪽지역(陕西省 秦岭)과 남쪽지역, 징진지지역(京津冀)의 투자를 담당하게 하였다. 이를 통해 국내 500대 기업의 유치를 적극적으로 지원하였다. 간쑤성정부도 “간쑤성 기업의 역외이전 정책을 통해 란저우신구를 최우선 선택지역으로 지정하도록 하였다.<sup>34)</sup>

<표4> 란저우신구의 기업 수 변화

단위: 개

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
기업 수	14	36	48	58	56	76
전년대비	-	25	12	10	-2	20

주: 연매출 2,000만 위안 이상의 공업기업의 수치임.

출처: 란저우시통계국(兰州市统计局) 연도별 통계연감(统计年鉴).

이러한 정책은 기업이전을 촉진하고 있다. 먼저 <표4>를 보면, 2014년 14개에 불과하였던 규모 이상의 기업 수가 2019년 76개로 62개 증가하였다. 2018년 2개 감소한 것을 제외하면 매년 증가하는 것을 알 수 있다. 실제 기업이전 사례를 보면, 란저우신구에는 다양한 업종이 기업이 이미 진출해있다. 제조업, 제약회사, 화학기업, 신

32) 李红军, “依托“出城入园”引进优势产业 兰州新区累计引进产业项目760多个 总投资3700多亿元”, 『兰州日报』, 2020.09.25.

33) 刘杨, “甘肃省出台支持兰州新区加快发展政策意见”, 『甘肃日报』, 2017.04.21.

34) “关于兰州新区发展的10大质疑”, 『腾讯网』, 2019.09.29.

소재기업, 빅데이터기업, 장비제조업 등 자본집약적 민간기업뿐만 아니라 농업기업, 경공업 기업의 이전도 두드러진다. 특히 부동산기업의 투자가 활발하다. 진청(金城), 귀위안(国源集团), 헝다(恒大集团), 비구이위안(桂园 등 대형 국유 부동산기업과 지역 중소 부동산기업이 란저우신구에 투자해 있다. 2021년에도 완커(万科), 룡창(融创), 중난(中南) 등 대형 부동산기업이 란저우신구에 투자할 계획이다.<sup>35)</sup>

란저우신구의 기업이전 정책은 신구의 설립취지에 따라 지속적으로 이루어질 것이다. 기업이전은 신구의 주택재고를 해소하는데 필수적인 정책이다. 그러한 점에서 최근 란저우신구의 인구증가는 기업이전과 관련이 크다.

### 3) 기초인프라 정책의 변화

란저우신구는 설립 초기 교통체계가 갖추었지 않아 교통이 불편하였다, 더욱이 학교, 병원, 쇼핑센터 등 생활인프라도 부족하였다. 란저우신구 정부는 기초인프라를 확충하기 위한 정책과 투자를 확대하고 있다. 첫째, 교통인프라이다. 란저우신구는 간쑤성 정부의 정책에 따라 란저우신구-란저우 시중심 간의 반시간 생활권을 위해 교통편을 확충하였다. 2013년 착공하여 2020년 완공된 우하이(乌海, 内蒙古)-마친(玛沁, 青海省)고속도로가 란저우시와 란저우신구를 통과하게 되었으며, 중완국제공항과 란저우신구를 연결한 철도노선의 운행속도를 제고하였다. 란저우신구의 항공-도로-철로의 교통체계도 확충되어 4종-4회(四纵四横)의 교통체계가 구축되었다. 란저우신구 정부의 자료에 의하면, 중완국제공항의 연간 여객수송량은 1,380만명에 달하고 항공노선은 219개에 달한다. 철로는 란저우시-란저우신구, 바오터우(包头, 内蒙古)-란저우 노선 등 10개가 있으며(2020년까지 18개로 증가)7개의 고속도로가 란저우신구를 통과한다.<sup>36)</sup> 란저우신구와 란저우시 도심 그리고 시외 지역과의 이동거리를 좁히고 있다.

다음으로 란저우신구 시내 교통의 확충이다. 201년 란저우신구 설립 당시 도심에는 교통편이 거의 없었다. 란저우신구 정부는 매년 도심 대중교통을 보완하는 정책을 시행하였다. 2016-2020년까지 란저우신구에 개통된 대중교통 노선은 38개에 달하고 투입된 버스는 400량에 달한다.<sup>37)</sup> 2020년 7월 란저우신구의 산업단지와 신도시를 연결하는 20번 버스가 새로이 운영을 시작하였다. 20번 버스는 주요 신도시 단지를 통과하여 진시화공산업단지까지 운행되며 총 노선길이는 30 킬로미터에 달한다. 그러

35) “兰州新区历时8年, 鬼城变为‘吸血鬼’”, 『搜狐网』, 2021.01.02.

36) “大局已定! 从鬼城到翻盘 兰州新区逆袭之路”, 『乐活兰州』, 2020.07.14.

37) 兰州市委常委, “2021年兰州新区工作报告”, 『新区原创』, 2021.01.22.

나 20번 버스는 하루에 3시간 간격으로 4차례 운행에 그쳐 이용에 제한이 따른다. 2021년에는 713, 715번 버스가 새로이 개통되어 공항과 도심 간의 교통이 다소 편리해졌다.<sup>38)</sup>

둘째, 학교시설이다. 학교는 인구유입을 확인하는 하나의 지표로 인구유입이 증가할수록 학교 수도 증가한다.

<표5> 란저우신구의 학교 수 변화

단위: 개

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
유치원	25	25	50	52	58	59
초등학교	39	39	39	43	42	45
중고교	8	8	8	10	10	10
합계	72	72	97	105	110	114
전년대비	-	0	25	8	5	4

\*출처: 란저우시통계국(兰州市统计局) 연도별 통계연감(统计年鉴).

<표5>를 보면, 2014년 72개였던 학교 수는 2019년 114개로 42개 증가하였다. 특히 유치원의 증가가 두드러진다. 란저우신구의 인구유입이 젊은층을 중심으로 이루어지고 있음을 의미한다.

란저우신구 정부는 인구유입을 위해 지속적으로 기초인프라를 건설하고 있다. 교통신설과 교육시설의 확충은 주택재고 해소에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

#### 4) 주택구매보조금 정책의 변화

주택구매보조금은 신규 분양주택을 구매할 때 일시적 혹은 월별로 지원금을 지급하는 정책을 말한다. 란저우신구의 주택구매보조금은 기업이 아닌 정부가 제공하기 때문에 일종의 정책이라 할 수 있다. 신규 설립 초기, 주택재고가 늘어나자 간쑤성정부와 란저우시정부는 정부기관을 란저우신구로 이전하는 정책을 시행하였다. 2013년부터 란저우시위위회, 란저우시 정부 일부 기관, 시 직할 부서, 사업단위 등 16개 부서, 700명의 직원을 란저우신구로 이전하였다. 이전 부서의 공무원은 주택구매보조금 뿐만 아니라 교통비, 숙박비 등을 보조하였다.<sup>39)</sup> 그러나 2015년 3월 간쑤성 정부는 정부기관이 란저우신구로 이전한 이후 비용이 과다하게 지출되는 현상이 나타나자

38) 张建平, “兰州新区新增两条公交线路, 19日开通”, 『兰州日报』, 2021.07.18.

39) 김경환·이정표, 「중국 국가급신구의 증가에 따른 유령도시화 현상 검토」, 2017, pp.47-48.

이전한 일부 기관을 다시 한저우시로 복귀시켰다. 이진후 비용이 증가한 원인은 보조금 정책으로 인한 지출 과다이다. 란저우신구로 이주한 공무원에게 지급되는 보조금만 수천만 위안에 달한다. 란저우신구로 이주한 공무원은 매일 60위안을 2년 간 보조해 주는데 일인당 43,000위안이 지급된다. 게다가 숙박비 보조까지 합하면 그 금액은 더욱 커진다. 그러나 당시 란저우신구에는 기초인프라 시설도 부족하고 교통도 불편하여 공무원들이 숙박 보조금을 받은 이후 주말이면 란저우시로 돌아오는 생활하는 형식이다. 이는 란저우신구의 주택재고를 해소하는데 도움이 되지 않는다.<sup>40)</sup>

정부기관의 주택구매보조금 정책이 부진한 것과 달리 입주기업의 직원 혹은 일반인의 주택구매보조금 정책은 지속적으로 시행하고 있다. 첫째, 호적제도 개혁을 통한 주택구매보조금 지원정책이다. 2020년 10월 란저우신구 정부는 “호적제도 정책관리 서비스 개혁과 도시화 추진의 개혁 심화에 관한 실시의견(关于进一步深化户籍放管服改革和推进城镇化工作的实施意见)”을 통해 란저우신구의 호적제도 개혁을 추진하였다. 실시의견에는 신규 호적제도의 전면적인 개방과 호적업무의 간소화, 신규 노동자의 신규 호적 취득 지원, 신규 직업학교 학생의 호적 취득 지원, 신규 호적 취득자의 주택구매 지원 등의 내용이 포함되어 있다. 다시 말하면, 신구의 호적을 취득하고 주택을 구매하면 일정액의 보조금을 지급하는 것이다.<sup>41)</sup> 후속 정책인 “란저우신구호적개혁실시세칙(兰州新区户籍改革实施细则)”에 보면, 새로이 신규 호적을 취득한 사람이 주택을 구입하면 취득세를 환급받을 수 있다. 가구별 면적에 따라 거주 만 3년이 지나면 취득세를 환급해 준다.<sup>42)</sup>

둘째, 란저우신구에 입주한 기업의 직원에 대한 주택구매보조금 지원정책이다. 2012년 란저우신구에 입주한 기업의 직원이 처음으로 주택을 구매하면 제곱미터당 200위안, 최대 27,000위안을 보조해준다. 그리고 기업이 직원용 주택을 대량 구매하면 주택가격의 10%를 지원해준다.<sup>43)</sup> 2016년부터 란저우신구 정부는 주택재고해소를 위해 더욱 강화된 구매보조정책을 시행하였다. 신구에 3년 이상 근무한 직원이 주택을 구매하면 초기납입금((首付)비율을 20%로 낮춰주고 이자율도 낮춰준다. 직원의 입장에서 초기 부담도 줄고 낮은 이자율에 주택을 구매하는 효과가 있다. 농민공이 주택을 구매하면 이자율 할인과 신규 주민과 동등한 복지혜택을 받을 수 있다. 농민공은 신규 입주 기업에 일하고 주택을 구매하면 우대정책과 함께 신규 비종업호구자와 동등한 복지혜택을 누리게 되는 효과가 있다.<sup>44)</sup>

40) 贾俊杰, “调查 | 600万平方米库存被令尽快消化: 兰州新区之困”, 『中房报』, 2018.06.30.

41) 百度房产兰州站, 「解码楼市调控 | 兰州新区购房政策再放松」, 『百度房产兰州站』, 2021.7.9..

42) 王进, “兰州新区: 落户零门槛 购房免契税”, 『兰州晚报』, 2020.10.22.

43) 김경환·이정표, 「중국 국가급신구의 증가에 따른 유령도시화 현상 검토」, 2017, p.47.

44) 김경환·이정표, 「중국 국가급신구의 증가에 따른 유령도시화 현상 검토」, 2017, pp.47-48.

셋째, 보편적인 보조금지원정책이다. 란저우신구는 주택재고를 해소하기 위해 란저우신구에 거주하는 모든 가구에게 1인당 면적 40제곱미터를 초과하면 시장가격에 의거하여 주택구입보조금을 지급하였다. 또한 신규 취업한 대학생, 외지 노동자 가운데 주택구입이 어려운 사람에게는 공공주택 입주권을 제공한다.<sup>45)</sup>

주택구매보조금은 부동산 수요를 자극하는데 유리하다. 란저우신구 정부가 호적개혁, 입주기업에 대한 보조금정책을 지속적으로 추진하는 것도 같은 이유이다.

## 5. 결론

코로나19 이후 중국경제의 잠재적 리스크에 대한 관심이 커지고 있다. 그 가운데 하나가 부동산 리스크이다. 중국의 중소도시는 신도시 개발 붐과 함께 팔리지 않는 주택재고가 증가하고 있는데 이를 중국 사회에서는 유령도시라 말한다. 본 연구는 대표적인 유령도시인 간쑤성의 란저우신구를 통해 유령도시의 현황을 파악하고 유령도시 해소를 위한 지방정부의 정책을 살펴보는 것이 목적이었다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 지방정부의 부동산 개발 억제가 일시적으로 효과를 보다가 2018년부터 다시 부동산개발이 증가하고 있다. 특히 대형 부동산기업의 투자가 증가하면서 부동산개발이 증가할 가능성이 크다. 부동산개발 억제 정책은 시장의 논리에 따라 효과를 발휘하지 못할 것이다.

둘째, 기업이전을 촉진하는 정책이 강화되면서 재고주택의 해소에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 란저우신구 정부는 기업이전을 촉진하기 위해 이전 기업에 다양한 우대혜택을 제공하고 있으며 관련 부서를 확충하여 기업의 이전을 강력히 추진하고 있다. 2018년 이후 입주기업의 수가 증가하고 투자가 증가하는 것은 신구의 재고주택을 해소하는데 유리하다. 신구의 설립 목적과 함께 기업이전 정책은 지속적으로 추진할 것이다.

셋째, 기초인프라가 지속적으로 확충되고 있다. 기초인프라는 인구이동을 유발하는 핵심적인 요인이다. 교통, 병원, 학교 등 생활인프라가 갖춰있지 않으면 인구를 흡수할 수 없다. 란저우신구는 설립 초기, 교통인프라도 부족하고 대중교통도 불편하였다. 특히 란저우 도심과의 거리가 멀어 란저우 도심의 인구를 흡수하기도 불리하였다. 그러나 란저우신구 정부는 도심의 대중교통체계를 보완하고 란저우시 도심과의 교통도 확충하였다. 또한 항공, 도로, 철로 시설 등을 건설하여 시외 지역과의 교통도 보

45) 王进, “兰州新区: 落户零门槛 购房免契税”, 『兰州晚报』, 2020.10.22.

완하였다. 그리고 학교시설도 증가하였다. 학교는 인구유입과 함께 증가하는데, 생활 인프라의 보완으로 인구유입이 더욱 증가할 가능성이 있다.

넷째, 주택구매보조금정책의 지속적인 실시로 주택수요를 촉진하고 있다. 란저우 신규 설립 초기, 정부 기관의 이전을 통한 재고주택 해소가 미미하자 란저우신구 정부는 기업이전으로 인한 직원의 주택 구입, 호적제도 개혁을 통한 주민의 주택구매 보조금정책을 시행하고 있다. 또한 호적제도 개혁을 통해 공공주택의 수요도 자극하고 있다. 주택구매보조금정책은 재고주택을 소진하는데 핵심적인 변수는 아니지만 주택수요가 늘면 재고를 증가시키는데 일정한 역할을 할 것이다.

중국의 유령도시는 지방정부의 과도한 개발로 인한 경우가 대부분이다. 2015년 중국정부는 지방정부에 유령도시 해소를 지시하였다. 그러나 수요에 비해 과도한 공급은 시장논리로는 해소되지 않는다. 즉, 정부의 정책적인 지원이 필수이다. 란저우신구 정부의 정책적인 방향을 통해 주택재고를 해소하기 위해서는 인구유입을 위한 정책의 보완과 거주 편의성을 제공하는 정책이 더욱 요구된다.

## 【참고문헌】

### <논문>

- 김경환·이정표, 「중국의 신형도시화 과정 중에 출현한 유령도시의 유형별 특성과 시사점」, 『아시아연구』, 22(2), 2019.
- \_\_\_\_\_, 「중국 국가급신구의 증가에 따른 유령도시화 현상 검토」, 『한중사회과학연구』 15(2), 2017.
- 송원근, 「우한폐렴 뇌관, 중국 부동산 거품 터뜨린다」, 『뉴데일리』, 2020.2.4.
- 高 卫·高美玲, 「我国鬼城形成原因和类型探究」, 『城乡建设与发展』, 27(22), 2016.
- 刘 桦·唐 艾, 「我国新城空城化影响因素分析」, 『经营管理者』, 2015年2月中期, 2015.
- 聂翔宇·劉新静, 「城市化进程中鬼城的类型分析及其治理研究」, 『南通大学学报』, 第29卷 第4期, 2013.
- 王云, 「中国房地产中鬼城现象治理探究」, 『当代经济』, 21, 2017.
- 沈联涛·肖耿, 「中国的鬼城和地方政府债务并非末日预兆」, 『中经评论』, 2014.

### <기타자료>

- 兰州市委常委, 「2021年兰州新区工作报告」, 『新区原创』, 2021.1.22.
- 兰州新区经济发展局, 「2019年兰州新区国民经济和社会发展统计公报」, 2020.12.23., <http://www.lzxq.gov.cn> [2021.07.30] .
- 杨宁昱, 「美媒称中国鬼城荒无人烟像废弃电影布景」, 『参考消息网』, 2015.11.21.
- 今朝, 「2016年中国新城新区发展报告发布会举行」, 『城市中国网』, 7(31), 2016.
- 谷莹, 「兰州新区15年造百万人新城:多小区沦为鬼城」, 『21世纪经济报道』, 2016.05.23.
- 陈超, 「2015年中国50大鬼城」排行榜出炉 县级城市成主流」, 『环球网』, 2016.11.18.
- 刘杨, 「甘肃省出台支持兰州新区加快发展政策意见」, 『甘肃日报』, 2017.04.21.
- 「兰州新区未来三年人口能增加多少呢」, 『狐网』, 2018.06.04.
- 贾俊杰, 「调查 | 600万平方米库存被令尽快消化:兰州新区之困」, 『中房报』, 2018.06.30.
- 「关于兰州新区发展的10大质疑」, 『腾讯网』, 2019.09.29.
- 「大局已! 从鬼城到翻盘, 兰州新区逆袭之路」, 『乐活兰州』, 2020.07.14.
- 李红军, 「依托出城入园引进优势产业兰州新区累计引进产业项目760多个总投资3700多亿元」, 『兰州新区报』, 2020.09.26.
- 王进, 「兰州新区:落户零门槛 购房免契税」, 『兰州晚报』, 2020.10.22.
- 「兰州新区历时8年, 鬼城变为吸血鬼」, 『搜狐网』, 2021.01.02.
- 「解码楼市调控兰州新区购房政策再放松」, 『百度房产兰州站』, 2021.07.09.
- 张建平, 「兰州新区新增两条公交线路, 19日开通」, 『兰州日报』, 2021.07.18.

## 【논문초록】

키워드	중문	鬼城, 鬼城指数, 新城市, 房地产政策, 地方政府				
Key Words	영문	Ghost City Index, New town, Real estate policy, Local government				
<p><b>A Study on the Real Estate Policy for the Resolution of Ghost Cities of Local Government in China</b>  <b>: Focused on Lanzhou New District</b></p> <p style="text-align: right;">Kim, Kyung-Hwan</p> <p>Since the COVID-19, there has been growing interest in the potential risks of the Chinese economy. One of them is real estate risk. China's small and medium-sized cities are seeing an increasing number of unsold housing inventories along with the boom in the development of new towns, which Chinese society calls a ghost town. The purpose of this study was to find out the status of ghost cities through the new district of Lanzhou in Kansu, a representative ghost city, and to look at local government policies to resolve ghost cities. The results of the study are as follows. Ghost cities in China are mostly due to excessive development by local governments. Excessive supply compared to demand is not resolved by market logic. In other words, government support is essential. It was concluded that in order to solve housing inventory through the policy direction of the Lanzhou New Government, policies that provide supplementation of measures for population inflow and convenience of residence are needed.</p>						
저 자	김경환 / 金敬桓 / Kim, Kyung-Hwan					
논문작성일	투 고 일	2021.08.20.	심 사 일	2021.08.26.	게재확정일	2021.09.16.