台灣社會住宅現況與挑戰

The current situation and challenges of social housing policy in Taiwan

For Korea Institute for Health and Social Affairs

2014.7.17

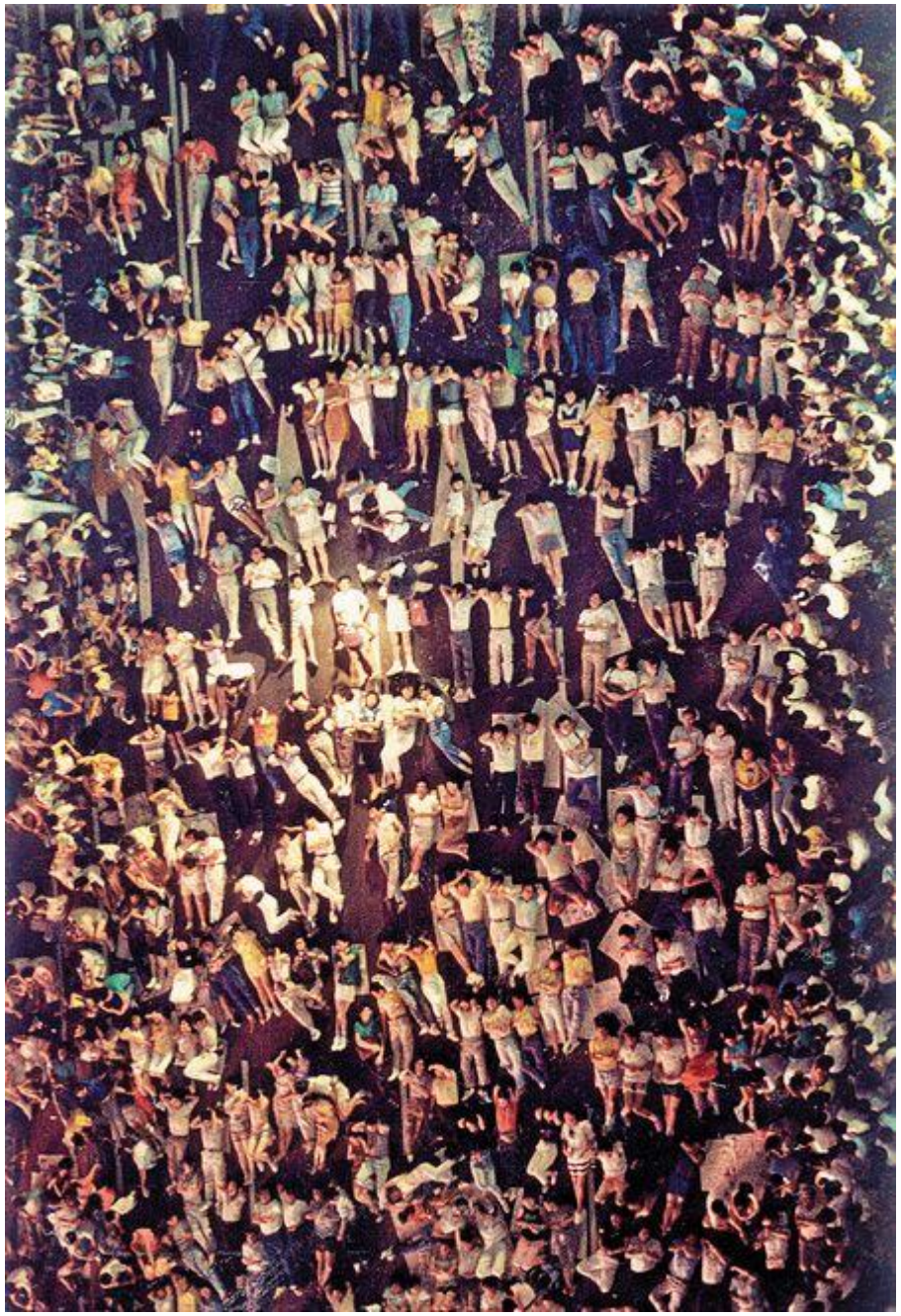
社會住宅推動聯盟 政策組長 江尚書

Chiang, Shang-shu

OURs專業者都市改革組織 執行秘書 詹竣傑

Chan, Chun-chieh

Photo: Prof. Endoh Yasuhiro



無殼蝸牛運動 'Snail without Shells' movement in 1989

- 由市民發起的都市社會運動。
- 以理性與幽默的方式，抗議房價不合理的飆漲。
- 1989年8月26日，超過4萬名群眾的參與。
- 夜宿當時房價最高的台北市忠孝東路四段。

無殼蝸牛運動的發展與延續

(三合一的居住權益促進事業共同體)

1989無殼蝸牛運動

Tsuei Ma Ma Housing Service Center

OURs

崔媽媽租屋服務中心

組織與服務

租屋資訊服務

社區工作

組織工作

無住屋者團結組織

運動 / 施壓

街頭行動

議題倡導

政策施壓

專業者都市改革組織

運動智囊 / 論述生產

都市與社區議題

運動論述生產

運動理念宣揚

(由蝸牛聯盟發起的弱勢居住權益倡議團體)

2010 社會住宅推動聯盟

Social Housing Advocacy Consortium

社會住宅推動聯盟

Social Housing Advocacy Consortium

2010.8.26

14個聯盟團體
14 affiliated organizations

14. 芒草心慈善協會

Basic Statistics

	Seoul (2012)	Taipei (2012)
Area	605 km^2	272 km^2
Population	1,044.2萬	267萬
Households	417.8萬	98.1萬
Housing stock	359.5萬	93.0萬
Metropolitan pop.	2,562萬	895萬

Source: Statistics of Seoul, Official Website of Seoul Metropolitan Government; Housing Statistics by Ministry of the Interior of Taiwan.

人口快速膨脹，住宅存量不足，在國家的默許下，「違建」成為新增住房的主力。
1963年之調查，臺北市違建有52,667間 (units)、72,056戶 (households)，居住人口292,894人 (people)，占臺北市當時總人口數28.13%。

整建住宅 (Resettlement Housing)

- 1962-1975年，臺北市為了修建淡水河沿岸堤防，開啟了拆除違建而以「**整建住宅**」的模式來安置拆遷戶的政策：
  - 23處 (communities)
  - 11,012戶 (units)
  - 5.6萬多名 (people)

南機場整宅：政府第一批大量興建的住宅

Resettlement Housing at ‘South Airport Area’

國民住宅 National Housing

- 1976年，「國民住宅條例」(National Housing Act) 通過
  - 為往後各種協助及補貼「中低收入國民」住宅的法律依據。
- 其中真正最有成果的方案是我們最熟悉者：
  - 政府在公有土地上新建或重建住宅，以低於市價方式讓售於符合資格民眾。(for sale)
- 數量 (Quantity)：
  - 1976-2005，由國宅單位所辦理的共計 40 萬 6 千多戶 (5.4%)，包括政府直接興建 17 萬 4 千餘戶 (2.4%)。
  - 國宅多數出售；「只租不售」的數量僅占不到3%。

平價住宅 Low-cost housing

- 背景：
  - 1964年，政府通過以地價稅收入辦理貧民住宅；後於1972年通過「台北市安康計畫」，預計在10年內興建3,150戶平價住宅，最後完成2,048戶。
- 現況：
  - 數量：部分平宅因改建需要而拆除，目前僅存1,448戶 (共4個社區)。
  - 對象：低收入且無自有住宅家庭，約等同於收入最底層1.5%的家庭。
  - 租金：每月僅收取0～300元左右的管理費 (依對象而異)。
  - 租期：符合資格者永久居住。
  - 為台北市弱勢人口最集中的住宅類型。

安康平宅落成之時

安康平宅現況

公共出租住宅

	平價住宅	出租國宅
推動年代	1970-1979	1976-2003
現有戶數	**1,448** (4處)	**3,833** (23處)
提供對象	低收入戶，大約是家庭收入分位**1.5%**以下	家庭收入**20%**分位以下；另有設定部分戶數給特殊身分人口
月租金 (含管理費)	僅收取約0～300元的管理費	3,250~16,400元 依面積及區位而異，平均約市價的一半

台北市其他：767 (多屬中繼型態)
位於其他城市：626
合計：6,674

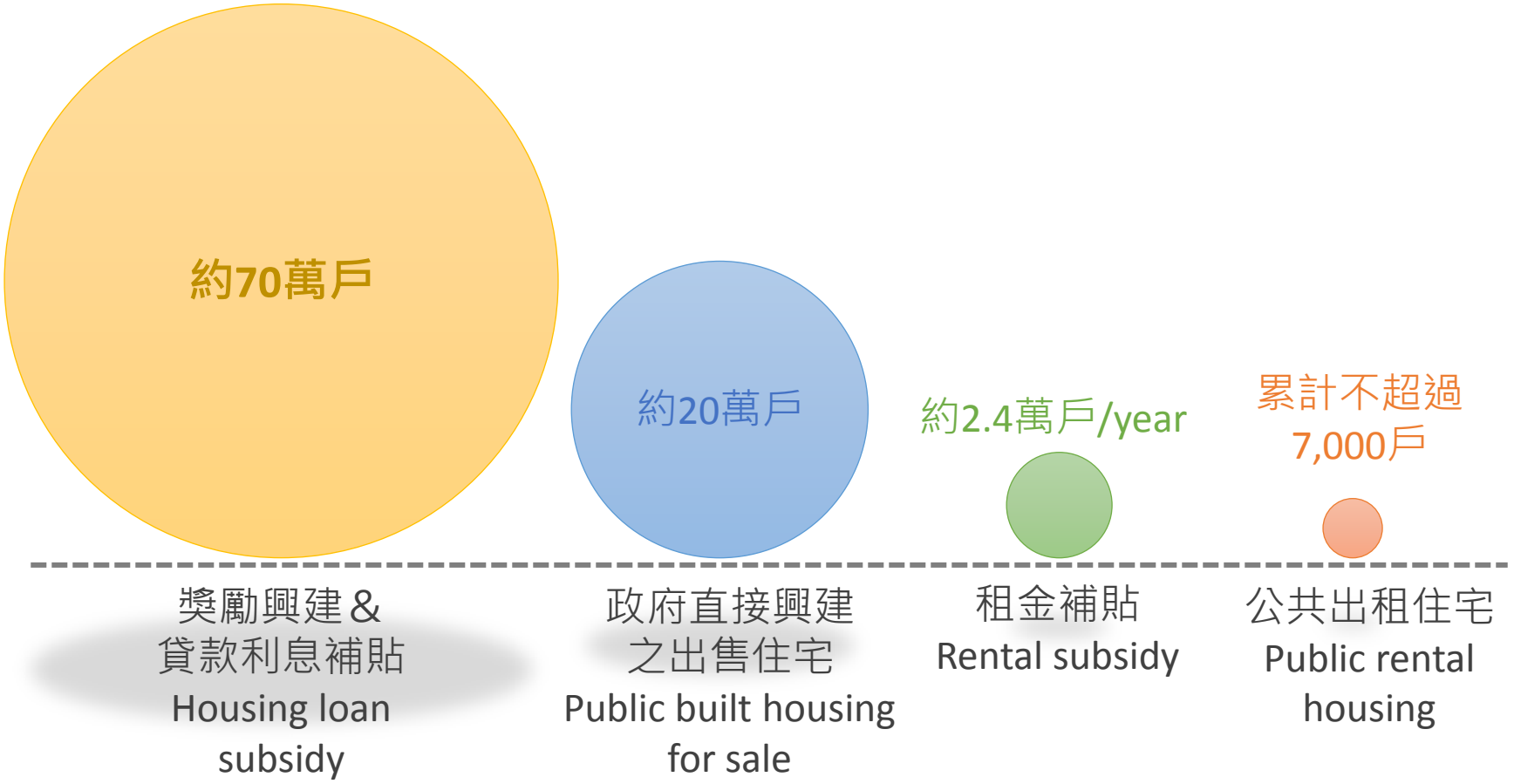
÷

全台灣住宅存量：8,078,749
全台灣家戶總數：8,186,432

→

0.08%

二戰至今住宅補貼政策體系

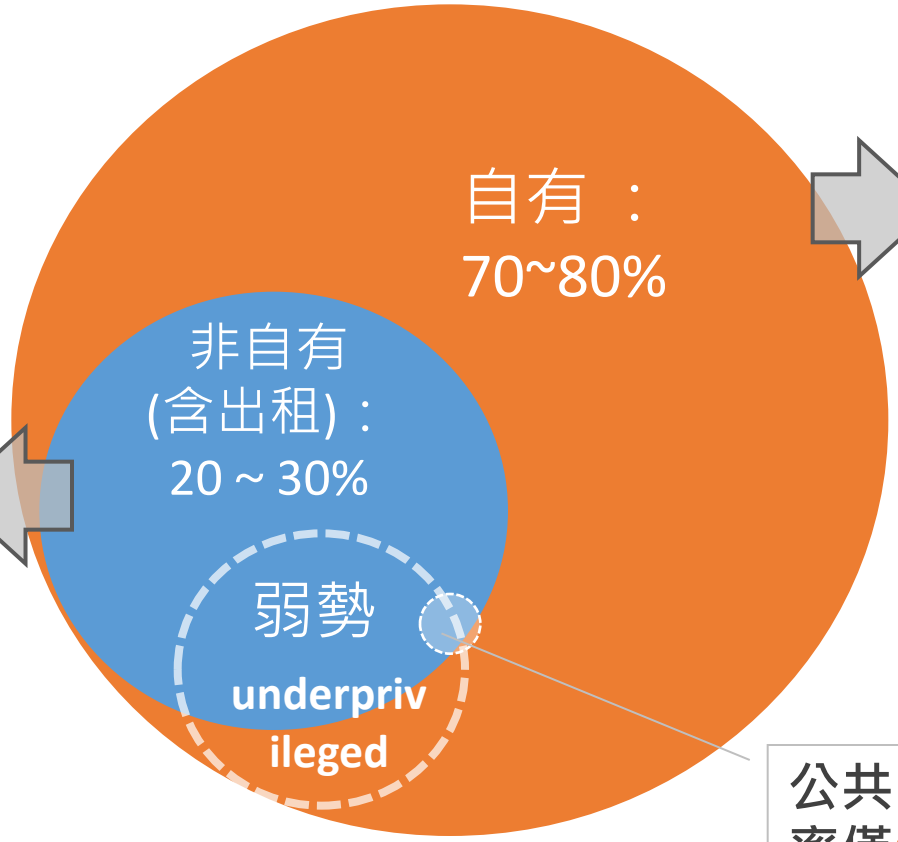


歷年所有購屋補貼與租屋補貼的比率約為30：1

住宅現象：三高三低

Housing situation: 3 highs & 3 lows

居住結構：高自有、低出租
Basic structure: high ownership, low rate in rental



以人民購屋自有為政策導向
- 貸款補貼
- 興建國宅

2010年之前，官方宣稱住宅自有率88%。

2010年人口及住宅普查，全台住宅自有率79.2%；台北市71.4%

缺乏以居住導向的住宅政策
- 租屋市場積極政策
- 弱勢族群住宅政策

公共出租住宅比率僅0.08%

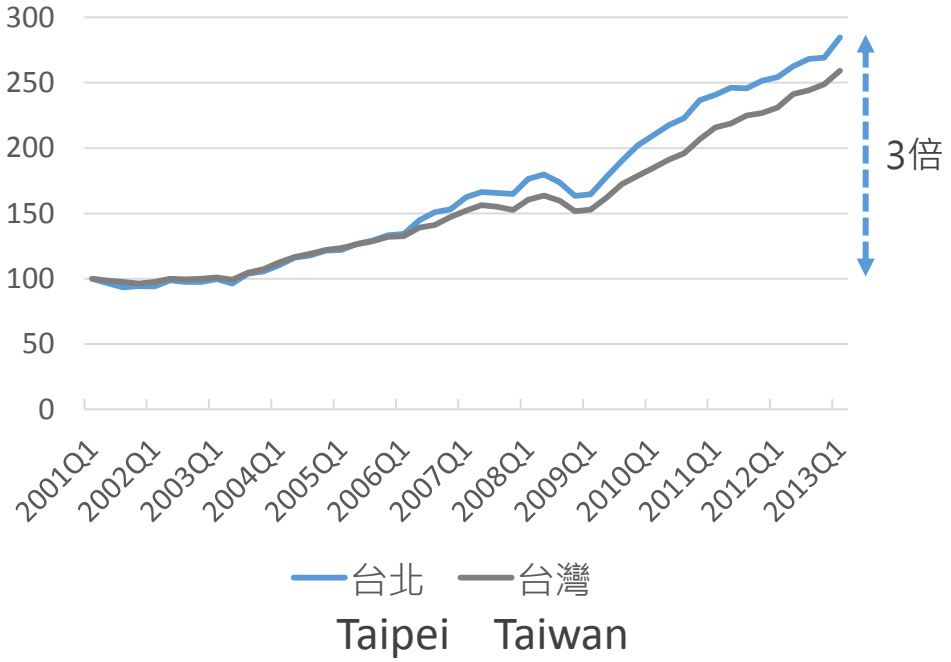
各國公共出租住宅比率

國家/地區	區域	社會住宅比率[1]	人均國民所得[2]	稅收占 GDP 比率[3]	住宅自有率[4]
澳大利亞	大洋	4.7%	70,000	30.8%	65%
瑞典	北歐	18%	57,800	45.8%	41%
新加坡	東亞	3%	51,600	14.2%	90.1%
美國	北美	5%	50,000	26.9%	68%
芬蘭	北歐	16%	47,500	43.6%	66%
日本	東亞	6.1%	46,800	28.3%	61.1%
荷蘭	西歐	32%	46,200	39.8%	58%
愛爾蘭	西歐	8.7%	44,600	30.8%	79%
德國	中歐	5%	41,800	40.6%	42%
法國	西歐	17%	39,800	44.6%	57%
英國	西歐	18%	38,700	39.0%	66.4%
香港	東亞	29%	36,700	13.0%	53%
義大利	南歐	5.3%	32,900	42.6%	68.5%
以色列	西亞	6.0%	31,700	36.8%	70.0%
韓國	東亞	6.5%	23,600	26.8%	65.4%
斯洛維尼亞	中歐	4%	22,800	39.3%	83%
馬爾他	南歐	6%	21,200	35.2%	75%
臺灣	東亞	0.08%	20,400	12.4%	79.2%
葡萄牙	南歐	3%	19,800	37.0%	75%
捷克	中歐	17%	19,200	36.3%	47%
匈牙利	中歐	3.7%	12,700	39.1%	92%
波蘭	中歐	10%	12,600	33.8%	62.4%
立陶宛	東歐	3%	12,000	20.9%	91%

房價飆漲與高負擔
Soaring housing price

Price Index

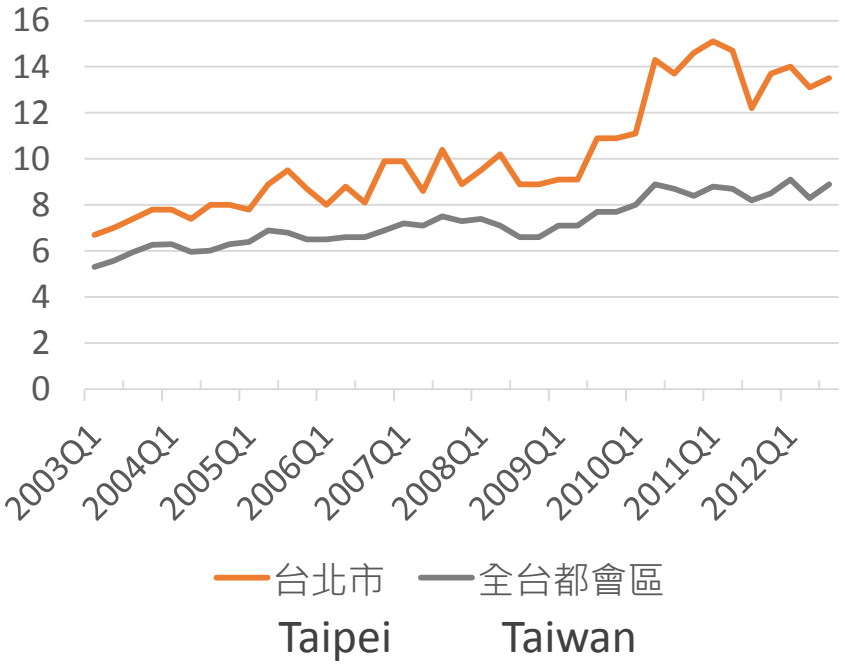
房價指數 2001-2013



資料來源：信義房價指數。基期為2001年第一季。

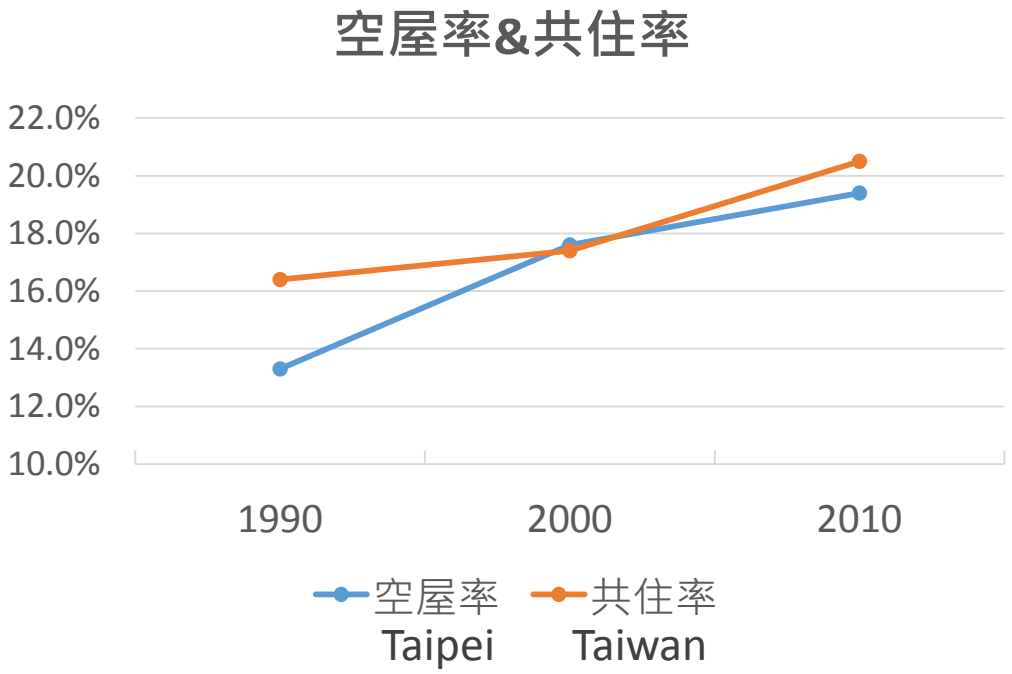
Price to income ratio

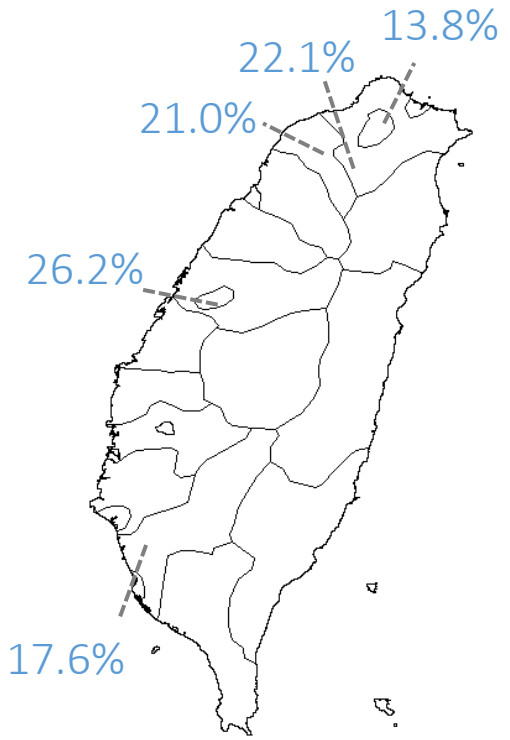
房價所得比 2003-2013



資料來源：內政部不動產資訊平台。

高空屋率、高共住率
Vacancy rate





- 全台空屋 (amount)：1,565,359宅 (another estimation is about 86.3 萬戶，10.63%)
- 空屋率之增長趨勢與長期房價增長趨勢同步！
- 共住率也在上升

低品質

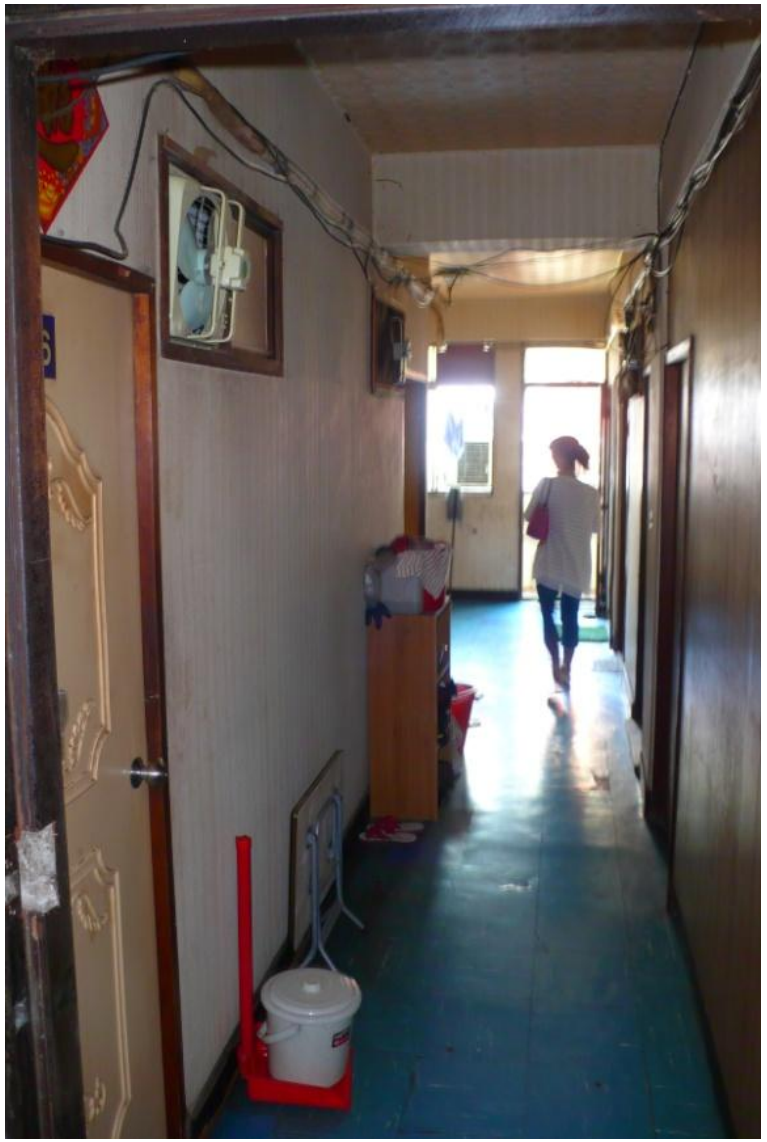
Low quality

鐵窗，
陽台外推，
房火巷加建，
屋頂加蓋鐵皮，
是這座城市的風景

(1)
屋齡4.5年
48坪
總價4,980萬

(2)
屋齡33年
43坪
總價4,750萬

春



蘋果日報

消防栓
蘋果日報

高房價民怨所形成的政治壓力
Political pressure from the disconsent

- 2009年研考會進行民調，政府如夢初醒
- 之前，房價高漲被視為「政績」：
  - 2008年謝長廷批評馬英九擔任台北市長期間房價高漲，讓中產階級變新貧階級。
  - 對此，馬英九的回應是：台灣是自由經濟體制，房價是供需決定的，房價提高，代表人民看好台北的經濟與發展，證明他主政八年的政績受到肯定(蘇貞昌擔任台北縣長的論點也比較接近馬英九)。

十大民怨網路票選前10名

排序	項目	贊成票數	反對票數
1	都會地區房價過高	5635	330
2	電話及網路詐騙氾濫	3055	404
3	求職不易及失業問題	2202	119
4	毒品充斥	1374	625
5	民生物價過高	1365	54
6	公共場所廁所不乾淨	1304	84
7	交通違規開單拖吊過嚴	1239	577
8	幼兒托育不安全	977	570
9	食品衛生把關不嚴	793	30
10	占用騎樓、道路或車位	754	43

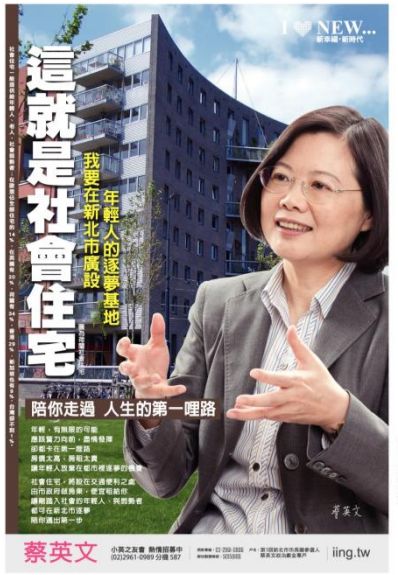
蘋果日報，2009/11/30。

高房價民怨，也反映一般市民對財團建商養地炒作，投資客短期交易的憤怒。

「社會住宅」迅速被各界接受

‘Social housing’ is quickly accepted by various fields

- 在這背景下，住宅議題成為隔年地方選舉中，台北市、新北市的議題焦點。
- 「社會住宅」這個過去於台灣缺席的居住選擇，在很短的時間內被社會大眾接受，也(首次)成為各候選人的政見。
- 民調88%支持社會住宅，84%支持只租不售

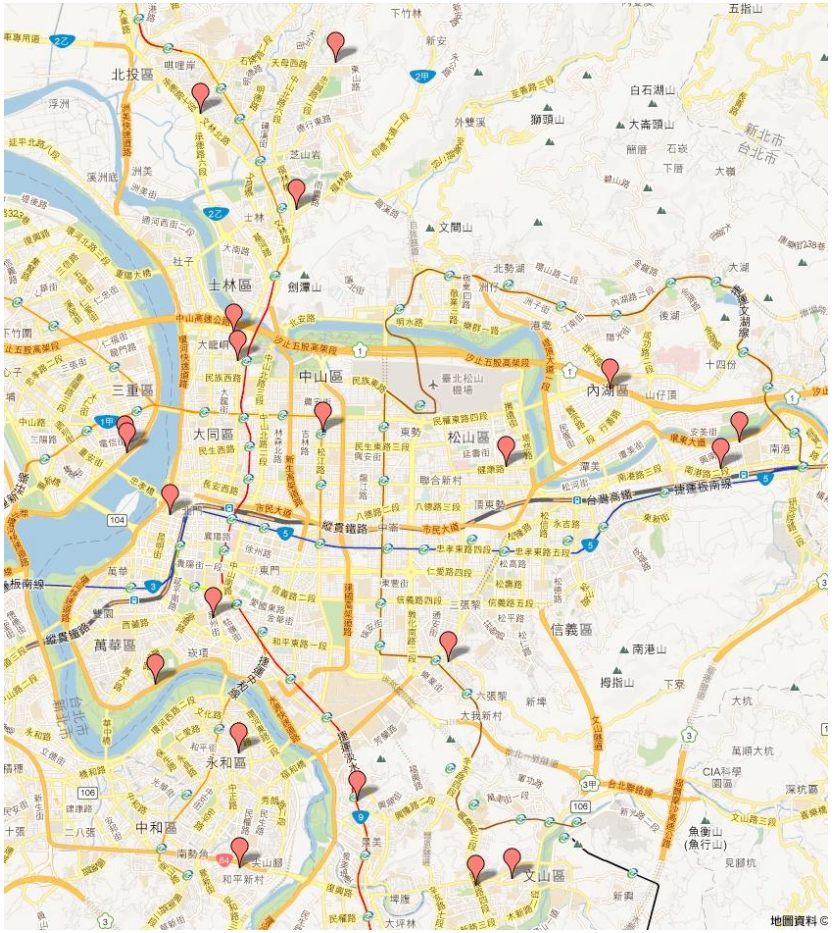


台北市的公營住宅計畫

Public housing plan by Taipei City Government

興辦模式		地點	數量
政府直接興建	公有土地	大龍峒公營住宅	110
		松山區寶清段	507
		萬華區青年段	270
	既有公共出租住宅改建	安康平宅 (第一期)	824
		安康平宅(二、三期)	2,176
		台肥出租國宅改建	824
		廣慈博愛院	1,500
	閒置校地	原中興國小改建案	350
都更分回公辦都更		敦煌、景文	42
		其他	1,000
民間投資 (PFI)		五處基地	1,300
捷運聯開分回		行天宮站、萬隆站	71
		大橋頭、南港機廠	330
小計			9,304

已完工　設計或施工階段　計劃中



短期政策目標：在2014年，進入規劃、設計、施工或完工之戶數應達4,808戶

中長期政策目標：達到台北市住宅存量之5%(約4~5萬戶)

Indicative projects

萬華青年
270戶

松山寶清
507戶

Model House

來源：台北市公營住宅網站

木柵路
未來捷運站
C 第二期
B 第二期
D 第一期 104年完工
E 第二期
A 第二期
F 第三期
安康市場停車場基地 第一期 105年完工
興隆路四段
台北市立明道國小
H 第三期
木柵公園
資源回收場
I 第三期
市立游泳池
第一期
第二期
第三期

來源：台北市都發局

新北市永和青年住宅
Yonghe Youth Social Housing

- Rehabilitate the old police dormitory, and transform into Social Housing
- 11 units
- Rental: 7,500/10,000 NTD per month
- Eligibility: ages between 20 and 40

Before

After

- New Taipei City Gov. commissioned the management work to Tsuei Ma Ma Foundation & Eden Foundation
- The tenants are responsible to the daily maintenance of the public space
- The wall between the house and community are eliminated and open garden for public is created
- Community activities can be held in the garden

當前挑戰
Current Challenges

存量不足，目標保守
Low stock and conservative goals

- 中央政府：
  - 馬總統於2010年提出短期興建1,661戶的目標
  - 2014年提出未來10年編列67億元預算(~2,278億KRW)，補助地方政府興建社會住宅15,100戶。
  - 平均每戶僅44.4萬元 (~1,500萬 KRW)！
- 台北市政府：
  - 2010-14年，規劃9,304戶，完工223戶。
- 新北市政府：
  - 2010-14年，規劃5,421戶，完工11戶

President Ma:
We should realize housing justice! (but not willing to promise a concrete goal)

缺乏專責組織
Housing corporations are not yet established

- 中央政府不願提出積極之住宅政策、制度及預算支援，認為住宅是「**地方自治項目**」。且其主導下，今年開始施行的「住宅法」內容空洞。
- 公共出租住宅政策以臺北市政府既有組織架構為推動主體
  - 住宅相關的人力編制有多少？
  - 公務預算的模式可否持續？
- 住宅公法人 (housing corporation) 之成立未見契機
  - 韓國：LH、SH
  - 台灣？台北？

市民的溝通與疑慮化解
Communication with the neighborhood

- 每一處社會住宅宣布後，都遭遇周邊居民的強力反彈。(protests from almost every community at which the social housing projects announced)

Source: 苦勞網，2010/12/13

Source: 自由時報，2010/12/13

BUT 民調結果

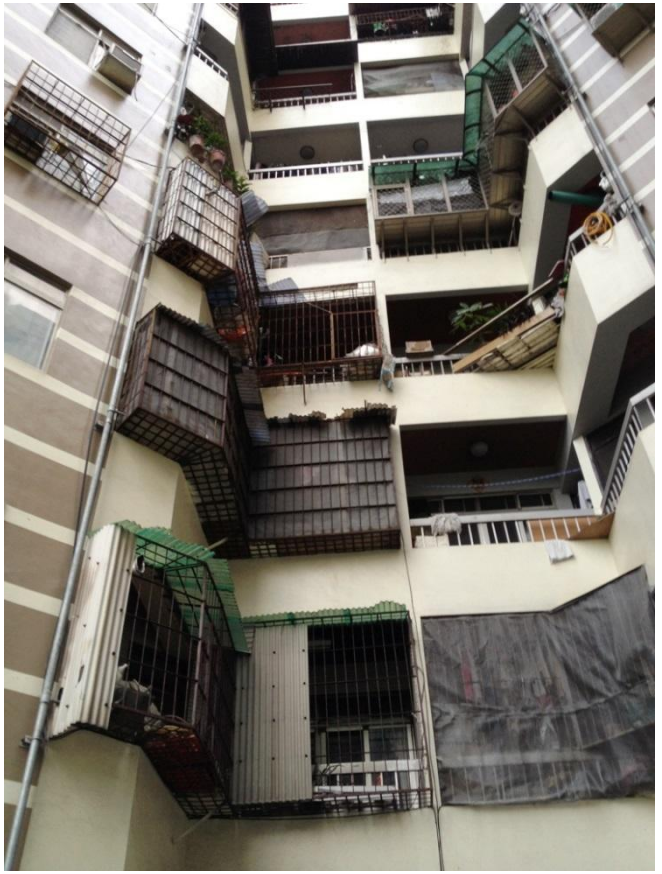
	萬華	松山
	73.5%	51.2%
	13.2%	31.5%

2011/5/19 台北市公營住宅公聽會

管理的難題
Management issue

- 早期的公共出租住宅，雖有管理規章，但僅低度落實。(rules are not implemented)
  - 例如：窗戶外推、雜物堆置
  - 部分源自較低標準的住宅設計，因此管理者無法強制要求。
- 公務體系擔心管理之責 (the gov. are not willing to be responsible for management)
  - 議員關說；驅逐弱勢者的道德譴責
- 租戶欠缺自主管理的權利 (no self-management rights)
  - 居民代表會議從未萌芽 (台灣社會不認同租屋者之權利，亦不認為應爭取)
- 最新一批住宅的管理比照香港模式，但成效待評估。

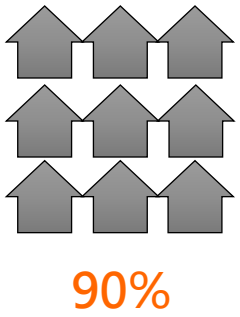
萬美出租國宅



安康平宅

弱勢家庭非首要支援對象
Disadvantaged families are not at top priority

- 90%出租給20～45歲之青年家庭 (90% for youth families)
- 僅保留10%給弱勢族群 (低收入戶、老人、身心障礙)
- 租金難以負擔：每月9,240~27,000 NTD (約31.4萬~91.8萬 KRW) (high rents)
- 租期最長只有5年 (5 year tenancy)



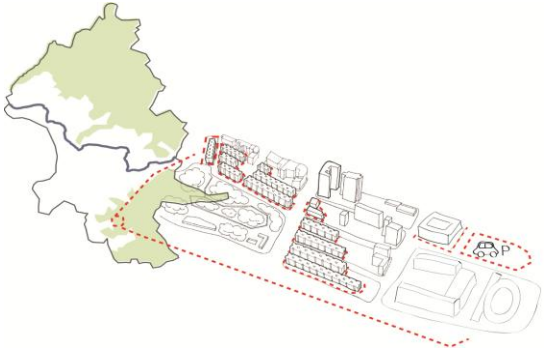
租屋市場的歧視仍非常普遍
Prevailing housing discrimination

- 許多房東不願報稅、稅金支出轉嫁房客，以致租金補貼的施行遭遇困難
- 歧視普遍存在 (易被拒絕之排序)：
  - 獨居老人
  - 低收入戶
  - 身心障礙者 (精障另論)
  - 單親家庭
- 最近的實例，甚至超過40歲的單身中年 (收入穩定) 便難以租到房屋。
- 住宅法無法給予保障

三個進行中的案例
Three ongoing cases

安康平宅更新

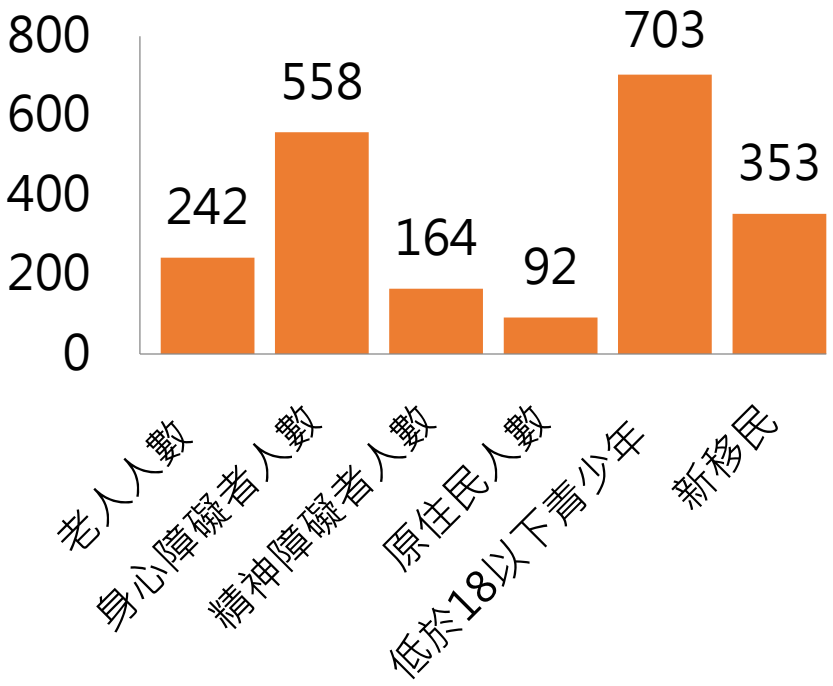
Renewal of Ankang low-cost housing

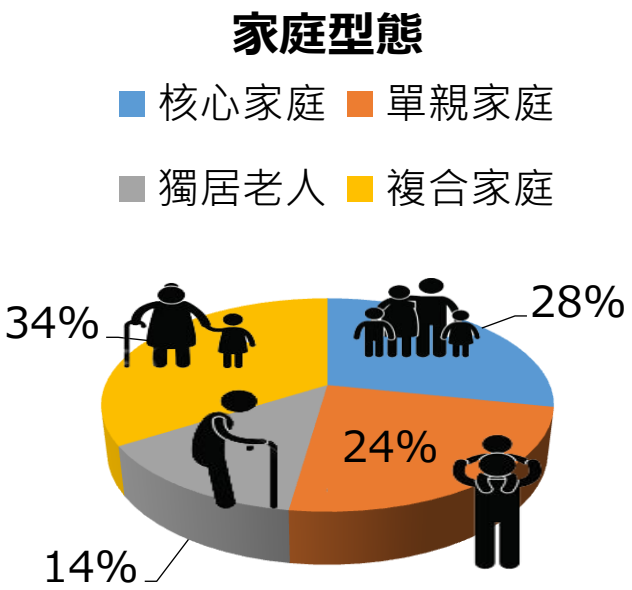


- 興建於1975年
- 共1024戶，為規模最大的平價住宅
- 提供給台北市的低收入家戶居住
- 因老舊、汙名化等問題，各界不斷呼籲更新改建

家庭人口社會組成

- 現況家戶：約有770戶，皆為低收入家戶。單親、獨老、隔代教養家戶類型比例高，身心障礙者及青少年人數眾多。





台北市安康平宅更新公營住宅

平宅的低收入戶,更新後要住哪?

從人出發
溫馨的安康

Beautiful and
Humane Ankang

有限空間下的
鄰里交流

Neighborhood interaction in limited public space

巷底的交流空間 Interactive space in the end of street

樓梯的交談 Chatting in the stair entrance

樓梯的偶遇 Occasional meeting

樓梯的交談 Chatting in the stair entrance

樓梯的交談 Chatting in the stair entrance

無車通行即為交流空間 Streets without vehicle entering is good space for

鄰里小公園的會面 Meeting each other in small public space

鄰里小公園的會面 Meeting each other in small public space

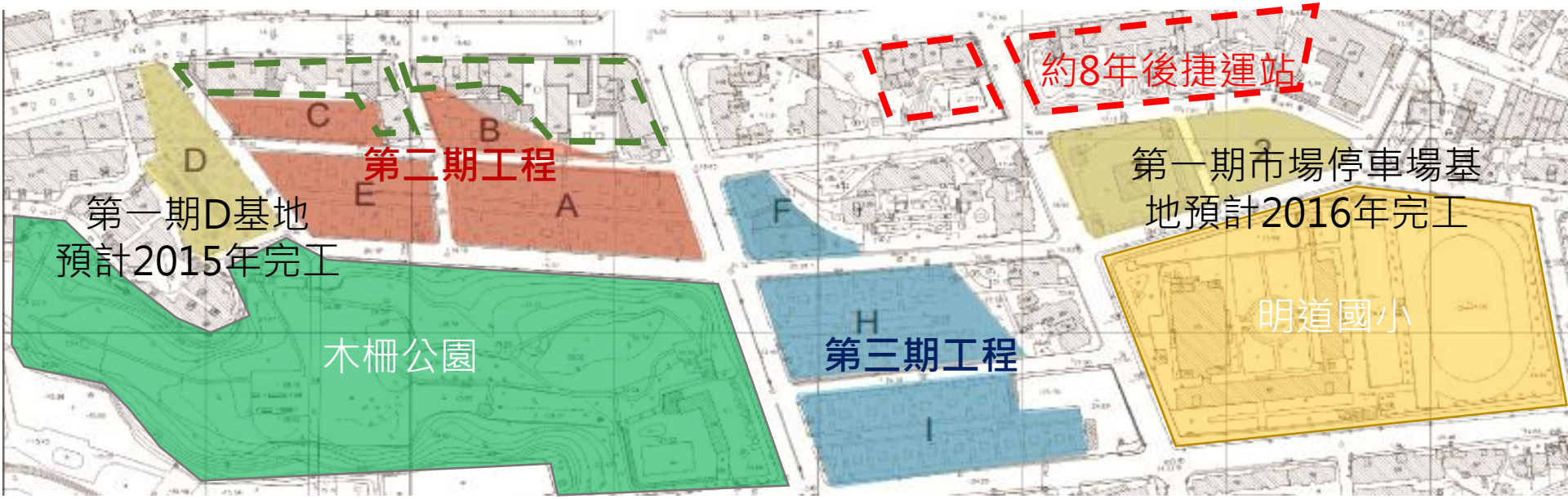
鄰里小公園的會面 Meeting each other in small public space

悠閒的休憩空間 Liesurable space

分期分區開發計畫

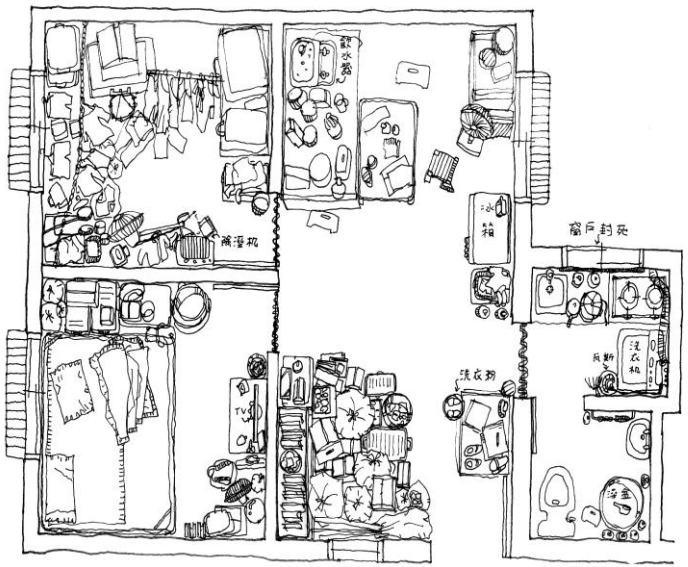
- 北市府於2012年5月推動改建計畫，採分期分區開發。
- 未來將從四層樓連棟建築變更為15~20層的高樓。初步估計可自1024改建為3,300戶。
- 2/3為一般住戶，20-45歲青年，年收入在148萬以下；其他1/3為弱勢住戶，安康現住戶優先申請。

Mayor Hao announced the renewal project at site



NGO遊說市政府，應維護平宅住戶居住權益

住戶訪調



		身障家庭		家有老人		家有兒少		多元文化		
		精障	身障	非獨居	獨居	單親家庭	核心家庭	新移民	原住民	
身障家庭	精障	○	○			v	v			9
	身障		○vv	○			v			
家有老人	非獨居	○○	○	○			v			11
	獨居				○○ ○○ vv					
家有兒少	單親家庭	○v	○○ ○	○		○○ ○○ vvvv				28
	核心家庭	vv					○ ○v v	○○ ○○ ○○v	○	
合計		7	8	3	6	9	7	7	1	48

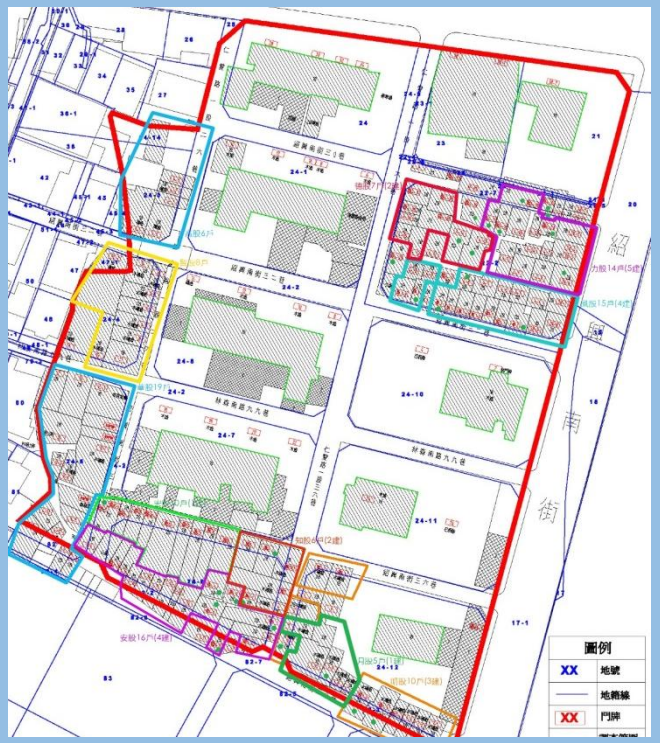
社區培力，參與式規劃
Community empowerment, participatory planning

Case2: 紹興社區都市更新中繼安置
面積：約990坪
仁愛路
中山南路
信義路
紹興南街
Image © 2012 DigitalGlobe

原本模式：訴訟搬離

●台大訴訟請求：

拆屋還地暨追償相當於5年土地租金之不當得利（每戶約100多萬，約3500萬韓元）。自2011年5月起，陸續提訴累計共549位被告，113戶。



- 2010年紹興居民成立自救會。
- 台大學生進入社區，組成「紹興社區安置方案研究小組」，調查社區現況、成立駐地工作站、辦社區工作坊，與社區一同討論居民的安置需求。
- 在台大校務會議上陳情。要求開啟協商，成立專案委員會，正視居民處境，尋求照顧弱勢之解決方案。寫入會中決議。
- 社區確立社宅安置共識；發函校方，表達立場，並要求停止訴訟。
- 校方通過暫停訴訟原則，讓部分股暫停訴訟，但並未全部，居民的訴求未得到合理的答覆。

紹興社區串聯台大的學生，發動2012**台大校慶抗爭**，並在台大校門口絕食

社區抗爭

基地現住居民概況

居民背景(遷入原因)約可分五種：

1. **老榮民及榮眷**
2. **在這出生的外省第二代**
3. **城鄉移民**
4. **其他拆遷地區拆遷戶**（ex.14、15號公園）
5. **少數的外籍移工**

身分	人數
低收入戶	17戶(37人)
獨居長者	8戶
身心障礙	13戶(26人)
65歲以上	約30%
以工代賑清潔隊員	18人
家戶所得10分位點以下	約70戶(80%)

社區現居者約89戶，170人。

- 紹興居民組成高齡化，社區有1/3屬於高齡者，多患有慢性疾病。
- 多從事地緣依賴的基礎服務業或非典型勞動。家戶所得較低，多無穩定收入。
- 有高比例的社會福利人口。
- 相對弱勢，互惠網絡提供的情感與經濟支援甚為重要。

雙方協商初步結果

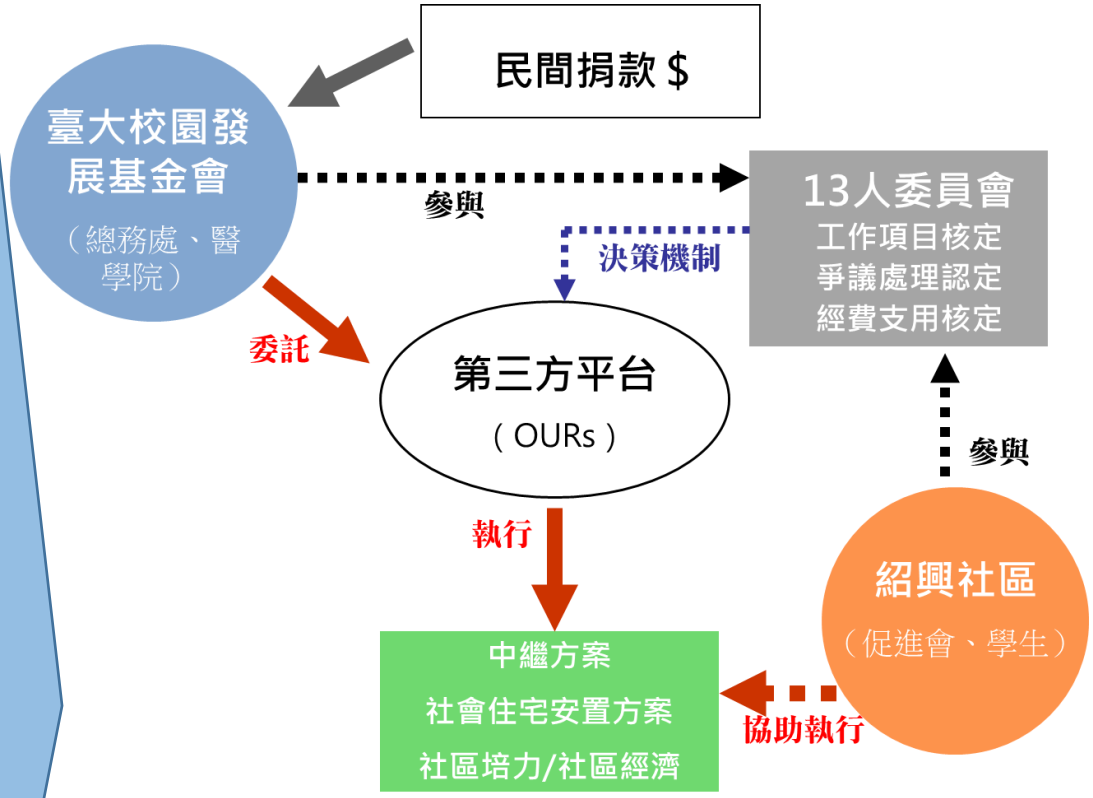
•台大願從各種方向竭力保護紹興居民之生存權與居住權。

•雙方共同努力降低紹興居民所承受之訴訟、經濟及心理壓力，並擬定具體安置方案。

•台大同意在法令容許的最大限度降低不當得利之金額。

•達成合意之安置方案對和解雙方有拘束力。

.



成立第三方平台

台大與居民正陸續達成訴訟上的和解。

和解原則：不當得利減至百分之一，搬遷期（和解後居民房屋多久需要點交給學校）由法官裁定。

* 搬遷期：目前最長的搬遷期為30個月，約到民國105年2月左右。法官未裁定到30個月的家戶，作業上也將以30個月，**社區共同搬遷為原則**。

訴訟和解狀況

透過『都更+設定地上權』方式開發

NTU MediCity + Living Lab

地上權開發使用

以設定地上權的方式
由實施者開發利用。

社會住宅

將都市貧窮與高齡弱勢社區，轉型為可負擔、混居、租用的社會 住宅模式，以及生活實驗室。

學校設施

包含教學館舍、研究空間，以及相關產業與服務的創新育成與合作中心。

基地開發

中繼與安置

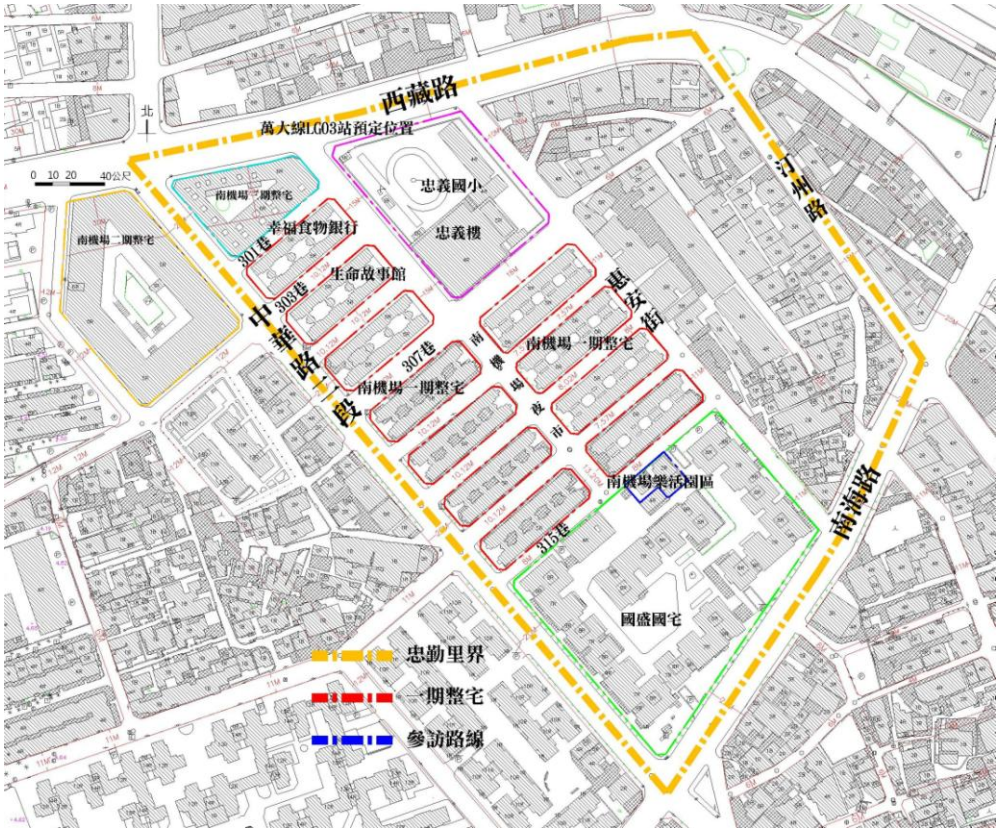
30個月

3-5年

NGO的嘗試

- 研議中繼居住方案、長期安置租用方案
- 協助爭取外部中繼居住的資源、長期安置租用涉及之外部審議與資源
- 協助建立社區具基本自我照顧，相互協助之互助社區

Case 3: 南機場整建住宅



名稱	竣工年代	概述	合計	總計
南機場一期整宅	民52-53	5層11棟	1264戶	2251戶 (全里3034戶)
南機場三期整宅	民60	6層1棟	259戶	
國盛國宅	民69	7層6棟	728戶	

社區概況

類別	人數或戶數	占全里比例
忠勤里人口數	6,996人（男：3395人，女：3601人）	
里戶數	3,034戶	100%
低收入戶	250戶	8.24%（臺北市平均2.06%）
中低收入戶	23戶	0.76%（臺北市平均0.32%）
中低老人津貼	99戶	3.26%
老年人口	1,500人以上	22%以上
獨居長者	71戶	2.34%
殘障人口	550戶	18.13%
新移民	400人以上	5.72%以上

1. 整宅社區因住宅單元面積小，加建狀況普遍，同時缺乏住戶管理組織，環境窳陋。
2. 成為高齡者、弱勢者高度集中的社區，整宅租戶比例高達五成。
3. 忠義國小目前全校271名學生，且其中191名（73%）來自弱勢家庭（101學年度資料）。

社區改建課題-1

- **一、售屋不售地**
  - 為減輕拆遷戶承購整宅負擔，設定以售屋不售地模式。同時也埋下日後產權複雜問題。
- **二、相對高比例租戶、弱勢戶**
  - 儘管整宅居住條件不佳，但它卻是臺北廉價租屋重要來源。
  - 對應臺北/臺灣長期缺乏社會住宅政策的事實，整宅其實是為台北市上萬弱勢家戶，提供了「負擔不起的商品房」與「非法違建」以外的替代選擇，一定程度舒緩了住宅供給不足的政治壓力。

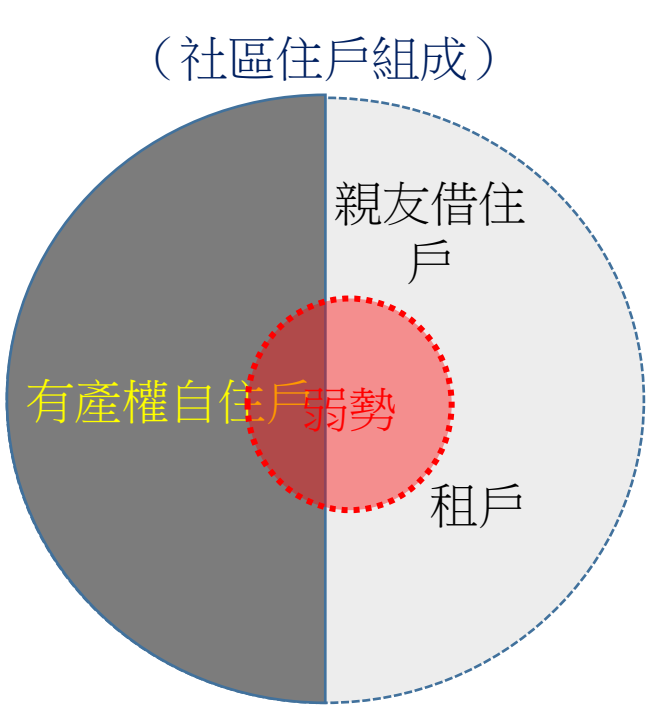
2010 主計處資料	租用比	弱勢比 （低收、獨老、身障）
臺灣地區 7,378,039戶	**10.9%** 主計處（2010）	
臺北市 943,310戶	**13%** 住展研究中心 （2011）	**4.3%** 臺北市社會局 （2011）
23處整宅 **11,105戶**	**40%~60%** **本組織調查** （2011）	**16.06%** **臺北市社會局** （2011）

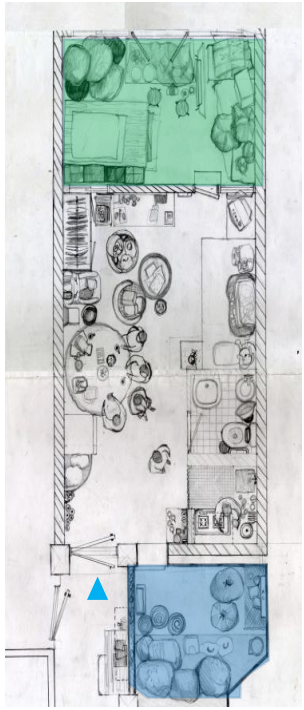
社區改建課題-2

三、無產權住戶近半

四、缺乏維護管理機制

- 整宅為國內第一批大規模集合住宅，然由於當時未意識到建立維護管理組織與機制，種下日後因疏於維管淪為窳漏地區的惡果。





平均擴建約10-40%不等，圖面原為八坪，擴建後達十二坪

1960’s

2013

從在地社區及NGO進行的嘗試

空間環境
（駐地工作站）

- 都市更新種子學堂
- 校園願景行動
- 其他計畫社區媒合平臺

南機場
活化策略

社區經濟
(幸福食物銀行)

社會福利
(樂活園區)

Thank you!

社會住宅推動聯盟

Blog http://socialhousingtw.blogspot.tw/

Facebook https://www.facebook.com/socialhousing

20 14:00~14:20

타이완 근대사회주택정책의 발전과 문제

강상수 사회주택추진연맹

부동산 가치가 상승하여 빈부격차가 더해지는 가운데 타이완정부는 2010년 새 공공주택 정책을 발표하였다. 올해부터 시행되는 이 정책은 타이페이시 도심부에 사회주택을 계획, 설계, 시공에 들어가게 된다. 본 문은 타이완의 소량 공급되는 사회주택과 기존 공공주택정책에 대한 정책적인 문제를 제시하고자 한다.

1. 타이완의 공공주택정책의 발전

타이완은 2차 세계대전 후 빠른 공업화와 도시화가 이루어지면서 정부의 주축이 된 주택정책은 자가주택 마련이였다. 따라서 대부분의 공공주택도 분양형 위주로 공급되었다. 그 후 공공주택정책은 재해 재활을 위한 중건주택, 정건주택, 군인촌, 국민주택등이 시기별로 출현하였고, 2000 년대 이후부터는 다양한 대출보조방식으로 진행되었다. 최근에는 합이주택 「合宜住宅」 방식도 보급되기 시작하였으며, 각각의 사회주택의 특징은 (1)분양위주로 임대정책이 무시된 점과 (2)국가기관 종사자(군인, 공무원)를 대상으로 한 분양특혜로서 특정계층에게 제공된 점을 공통으로 들 수 있다. 이러한 주택의 매매방식위주의 공공주택정책 체계는 약세 거주계층과는 거리가 멀었다.

타이완의 공공임대주택정책은 지속적으로 극히 일부분에 머물렀으며 현존 공공임대주택의 보급량은 0.08%에 지나지 않으며 대다수가 타이페이시에 밀집되어 있다. 그 중 핑자이라고 불리는 평가주택(平價住宅)은 1960 년~1970 년 사이에 지어진 저소득가구를 위한 임대주택제도로 4 곳에 총 1,448 가구가 지어졌다. 또한 1975 년 국민주택조례 공포에 따라 소득 20 분위이하의 저소득층이 입주할 수 있는 임대식 국민주택(出租國宅)이 타이페이시 23 곳 3,833 가구가 지어졌으나 분양국민주택의 1%에 달하는 양이었다(표 1. 타이페이시 공공임대주택의 유형 및 기본특징 참조).

2010 년부터 민간단체의 지속적인 요구에 새로운 형식의 공공임대주택정책이 시작되었다. 이것은 현임 마영구대통령의 선거공약으로서 타이페이시와 신베이시 5 곳에 중앙정부가 토지를 제공하여 사회주택을 건설하는 것으로 입법원에 주택법을 통과시켜 진행되고 있다. 그리고 기존의 국민주택 보급방식인 합이주택도 처음 주택을 구매하는 자에게 공급하고 있다.

타이페이 시정부는 '공영주택' 방식으로 중앙정부나 민간단체가 추진하는 '사회주택' 과는 다른 방식의 공공임대주택을 시장 임기내 4,808 가구를 목표로 추진하고 있다. 또한 시정부는 현재 저소득가구에게 제공하고 있는 공공임대주택인 안캉핑자이(安康平價住宅; 완공 후 3,300 가구) 를 정건하는 계획을 진행하고 있다. 그러나 타이페이 시외의 수도권인 신베이시는 정해진 사회주택정책이 없이 중앙정부의 주택정책을 수동적으로 집행하는 수준에 머물고 있고, 현재 경찰 숙소와 11 곳의 소규모의 임대주택만을 계획 중에 있다.

2. 현행 사회주택 정책의 근본 문제

(1) 지도자의 무심, 추진 목표 및 마스터 플랜의 부족

사회주택은 타이완사회에 형성된 주요한 의제임에도 불구하고, 중앙정부는 장기적인 안목의 정책을 내놓지 않고 있다. 비교적 최근에 있었던 대통령선거에서 야당의 정당후보가 10%의 사회주택을 공약한 바 있다. 그러나 현 집권당에서는 선거 기간동안 5 곳의 사회주택 1,661 가구의 목표만을 제시하였다. 이 같은 현상을 한국과 비교하면, 한국의 역임대통령들은 여야를 불문하고 임기 내 백만호 공공주택을 제시하고 있다. 그러나 타이완의 집권당조차 5 곳의 소량 사회주택의 건설과 임대료 보조 또는 국토계획의 변경 등 방식으로 소극적인 주택문제의 해결만을 제시하고 있다. 동시에 내정부가 진행하는 조직개편은 원래 주택부문의 인력을 세곳으로 나누어 운영하고 있어 주택부문의 역량을 강화하기 어렵다는 전문가들의 분석이 있다.[1] 이러한 중앙행정체계의 운영방식은 사회주택 추진에 있어 무심함을 드러내고 있다.

(2) 주택법의 도구 형식

[1] 린이호우(林益厚) (2012) 주택법 및 사회주택宅, 「도시갱신자료집」, 53: 8。

타이완의 최초 주택법은 2012 년말 시행되었으나 법규의 성질은 실질적으로 기능이 완전하지 않다. 54 조 조문항 중 사회주택의 내용은 19 조에 명시되어 있으며 귀납적인 로직으로 중앙정부는 지방정부에 책임을 엮임하고 지방정부는 민간, 즉 건설회사의 협조 하에 사회주택을 건설한다는 내용이다. 따라서 중앙정부의 역할이 부족하며 민간 비영리단체의 협조로 건설한다는 제도성 성격도 없다. 따라서 사회주택의 진행에도 실질적인 도움이 되지 않는다고 볼 수 있다.

(3) 사회주택의 지원대상 왜곡

중앙정부의 소극적인 태도에도 지방정부인 타이페이 시정부는 단기적으로 적극적으로 가능한 자원을 이용하여 사회주택을 공급하려 하고 있다. 그러나 지원대상은 구직능력이 있는 중등 소득가구 위주로 사회약세계층은 고려되지 않고 있다. 정부부문에서 빈곤가정과 약세가구를 공공주택에 포함할 경우 치안, 관리, 임대계약갱신 등 에서 많은 문제를 유발할 것이라고 여기기 때문에 주변 마을주민의 반대를 이유로 약세계층의 수요를 회피하고 있다.

(4) 자금운용 및 토지취득방식

4,808 호의 목표를 위해 시정부는 앞으로 4 년동안 113.06 억 대만달러의 예산을 세웠다(약3.8 억 달러). 대부분의 경비는 타이페이시 「주택기금」으로 마련되며, 타이페이시 주택기금은 2013 년 279.5 억 대만달러가 산정되어 있다. 타이페이시의 공영주택은 지속적으로 1 만호를 넘어 주택기금의 압력이 큰 상태이다 그러나 현재 시정부는 중앙정부의 보조외에 다른 해결방법을 찾지 못하고 있는 실정이다. 또 다른 문제는 타이페이 시정부가 직접 운영하는 토지가 유한되어 있고 구 내의 유용한 공유토지는 중앙정부 소속 국영기업 소유의 공유토지로 되어있는 상황이다. 타이완 총통의 구체적인 사회주택정책 마스터플랜 없이는 기타부문의 사회주택에 유용가능한 공유토지들이 민간 건설업자들에 의해 운용될 수 있는 상황이다.

3. 결론: 0.08%에서 0.1%의 발전

올해부터 시작한 타이완의 사회주택은 다른 동아시아국가나 도시에 비하면 아직 걸음마 단계에 불과하다. 전체적인 사회주택량이 부족하고 제도의 장기적 운영도 불확실한 상태지만 많은 주택방안들이 제안되고 있으며, 정부, NPO, 건축사 또는 민간단체에서 운용가능한 방법을 찾고 있다. 장기적으로 타이완사회에 필요한 거주복지 형성에 대한 깊은 토론과 이해가 있어야 하며, 거주정책의 적극적인 전환이 진행되어야 한다.

표 1 타이페이시 공공임대주택의 유형 및 수량

주택명칭	추진년대	수량	제공대상	임대료(관리비포함)	목표대상가구수
공영주택	2011-	184	소득 50 분위이하 ; 연령 20-45 세	9,240~23,850 원 면적 및 지역차 고려 시가 약 70%~80%	타이페이시가구수 : 1,017,063 호(2012/10) 소득 20 분위이하 : 203,412 호(2012/10) 저소득가구 : 20,608 호 (2012 년 10 월) 무주택저소득가구 : 12,095 호 (2011 년 3 월)
임대주택 出租國宅	1976-2003	3,833	소득 20 분위 이하 ; 부분적 특수소득인구	3,250~16,400 원 면적 및 지역차 고려 시가 약 50%	
핑자이 平價住宅	1970-1979	1,448	저소득가구 소득 1.5%분위이하	300 원관리비	
기타임대 주택	-	825	특수대상, 부녀복지대상, 노인, 원주민주택갱신 등	대상별 차이 있음	
합계	6,290 호				

자료 : 내정부 통계, 2012 년 10 월 ; 내정부 통계처 (2011) 사회주택수요조사보고서 ; 타이페이시 시회주택추진계획 (2013 년-2016 년) (초안) ; 임대주택자료네트워

22 9:40~10:00

저소득 주택지역 재개발에 대한 사고
: 타이페이시 안캉핑자이(安康平價住宅)를 사례로

첨준걸 도시개혁전문조직 부비서장
Chun-chieh Chan, Executive Secretary, The Organization of Urban Re-s
Email:schumi20001234@gmail.com

안캉핑자이(安康平價住宅)는 타이페이시의 핑자이(平價住宅;임대주택) 중 주택 수량이 가장 크고 밀집된 임대주택지역이며, 현재 건물의 노후화와 저소득가구의 밀집된 주거환경으로 인한 심각한 낙인화(Labeling) 문제가 야기되고 있다. 이에 타이페이시 시정부는 2012 년 기존 주택수량인 총 1024 가구를 3300 가구 규모로 재개발 할 것을 선포하였다. 본 문은 타이완의 저소득주택 재개발 정책에 대한 건의와 이 후의 사업방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

1. 타이페이시 저소득 임대주택 및 안캉마을의 재개발

핑자이 주택(平價住宅)은 타이완 정부가 1970 년대 임시적으로 건설한 공공주택정책으로서, 입주대상은 사회국에서 인정한 저소득 가구를 위주로 입주 신청이 가능하며, 임대료가 없이 관리수리비 300 원 대만달러를 받는 형식으로 제공된다. 현재 타이페이시 전체 핑자이주택은 1544 가구이며, 그 중 1024 가구가 안캉지역에 위치해 있어 안캉마을이 가장 수량이 많고 밀집된 핑자이 주택지역이라고 볼 수 있다.

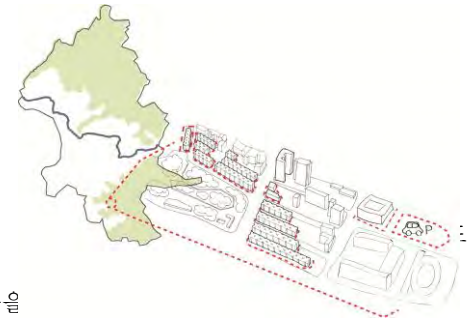
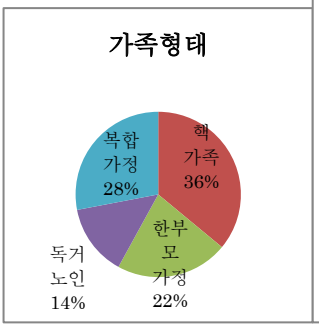


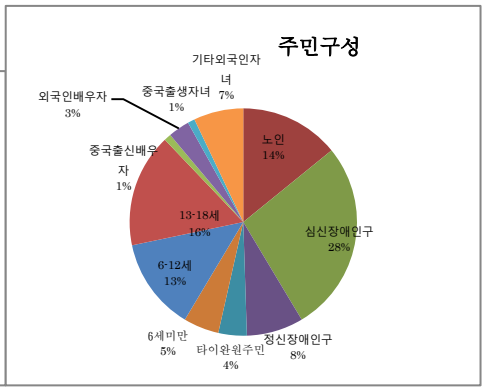
그림 2 안캉마을

(자료참고 : 타이페이 시정부 사회국, 2012)

안캉핑자이는 2 가지 유형의 주택규모로 되어 있으며, 단지 내에는 도서관, 탁아소, 주민센터(活動中心), 사회서비스사무실(服務站, 社工員辦公室)과 야외농구장 등이 구비되어 있다. 현재 거주가구는 806 가구로 가족형태와 주민구성비율은 그림 2 와 같이 가족구성 유형이 단순하지 않으며, 한부모가정, 독거노인, 심신장애 및 청소년 등 사회관리가 요구되는 구성원이 많은 편이다.

안캉핑자이의 단지조성 후 30 년이 지나면서 건물 노후화와 저소득가구의 집중으로 인한 낙인현상이 나타나게 되었고 재개발의 필요성이 각계에서 점차 대두되었다. 또한 다른 지역의 시정부 공영주택 개발이 주변지역의 마찰에 의해 어려움을 겪게 되자 상대적으로 마찰이 비교적 낮게 평가된 안캉지역의 재개발이 우선 추진 가능해졌다.





2012 년 5 월 마침내 타이페이 시장이 3300 가구 공영임대주택 재개발을 선포하였고, 1/3 의 저소득 원주민가구와 2/3 의 청년가구[2]에 신청자격을 부여했다. 입주대상, 임대관리와 운영에 관한 관련 법규, 임대료, 건축규격 등을 정하고 시정부가 계획과 비용을 담당하며 분구를 나누어 분기별 개발방식으로 제 1 기의 개발은 2014 년에서 2015 년에 완공을 목표로 하고 있다.

2. 본 조직의 개입내용과 입장

본 도시개혁전문가조직 OURs 는 2011 년부터 안캉마을의 재개발에 관심을 기울여왔으며 시정부와 여러 차례에 걸쳐 건의와 토론회를 계속해오고 있다. 현재 거주하는 저소득가구의 권익에 관한 문제제기와 현장 방문 조사, 시정부의 보조로 국내외 전문가와 '안캉공영주택 국제워크숍' 개최 등 정책개선에 대한 건의를 해왔다.

간단히 말해 시정부의 정책에 대한 개선점은 다음 두 가지이다. 우선 건설적인 정책만 계획하지 말고 입주대상, 임대료, 임대기간, 운영방식, 복지서비스, 마을만들기 등 부수적인 계획을 세울 것과 전체적인 계획에 주민의 의견을 우선 시한 정책 방식을 요구하는 바이다. 실예로 시정부가 주최한 주민초청 기자회에서 여러 개선점에 대한 의견을 청취한 뒤, 다음 날 주민의 신의를 얻었다는 내용만 신문보도에 계시하였고 반년이 지난 지금까지도 개선계획에 대한 정식 주민설명회조차 가지지 않고 있다.

3. 정책건의와 행동전략

앞서 기술한 조사연구에 의하면, 정책개선 사항은 다음 내용과 같다. (1)입주대상, 실내유형, 임대료, 임대기간을 약세 계층의 부담 능력을 우선적으로 고려할 것; (2)계획 설계과정에 주민

[2]根據臺北市公營租住宅規定，入住對象為 20-40 歲青年家戶，申請本人、配偶與同戶籍者均無自有住宅，家庭年收入於 50%分位點以下(2012 年為 148 萬新臺幣)。

참여를 반영할 것 ; (3)건설, 복지 취업, 교육, 마을만들기 등 정합적인 계획을 관리하는 단위를 설치할 것; (4)계획일반에 대해 주변지역 주민과 이해를 같이할 것 ; (5)마을만들기 및 공공예술을 이용한 사회배양력을 적극적으로 정책에 반영할 것 등이다.

그러나 이런 건의들은 본 조직의 전문가, 민간단체 관계자들과 수 차례 회의와 토론 경험상으로 볼 때 실질적으로 정치적인 압력이 형성되어야 정부에서 수용한다는 것과 이러한 건의들이 약세주민의 충분한 공감과 이해를 거쳐야한다는 점을 체험하였다. 그리고 이 후의 행동계획은 약세주민을 위한 조직을 구성하는 것이며, 이를 위해 공실주택을 이용해 작년부터 정기적으로 주민과의 활동과 토론, 자료연구 등을 하고 있다.[3]

올 해 진행될 주요 활동으로는 마을신문발행으로 소식을 전하고 보도자료를 제공할 계획이며 다음 내용과 같다.

(1) 지속적인 마을정기 토론회 개최 (2 주 1 회) , 재개발계획에 대한 의견을 교환하고 이해를 나눌 것.
(2) 적극적으로 외부와 교류하여 마을의 배양력을 강화할 것(청소년지도, 공공공간개선, 도시농촌사업 등).
(3) 주민의 역량을 강화하고 정부의 개선정책에 대응할 것. 특히 올해 제 1 기 건설에 대한 주민참여설계와 임대료 산정 등 의제에 대해 정부와 대화할 것.

4. 결론 : 본 계획으로 미래 사회주택건설의 시범계획지표가 되게 할 것.

본 계획은 타이완의 사회주택추진에 있어 지표성을 가진 사례로서 민간단체와 주민의 적극적인 참여를 통해 입주자의 수요에 맞는 공간계획과 운영관리서비스를 확보하며, 사회주택에 대한 편견을 개선한다는 한다는 의미에서 미래의 다른 계획에서 참고될 주요 사례가 될 것이다.

[3]如協助修繕的營造公司、外牆美化的油漆公司等。

<論 文>

주택연구 제21권 2호 2013. 05 : 93~118 *Housing Studies Review* Vol. 21, No. 2 : 93~118
접수일 : 2013. 02. 12, 심사일 : 2013. 02. 20, 심사완료일 : 2013. 03. 15.

동아시아 주택정책 모델 논의와 시사점*

- 자산기반 복지 논의를 중심으로 -

A study on the East Asian housing policy model and its implication : focused on property-based welfare system

김 수 현 (Soo-hyun Kim)**

< Abstract >

Singapore, Hong Kong, Taiwan and South Korea have been called *four dragons* of East Asia with miraculous economic success. These countries share the characteristics of developmental (welfare) state which have factors of state driven resource distribution mostly for economic development, welfare system with higher responsibility of family and individuals and strong social discipline and so on.

Housing policies of these countries vary in line with the level of government intervention. There is a spectrum from strong direct intervention with vast public housing supply to market-oriented housing system with little public sector housing. In spite of tenure difference, however, every countries' housing policy is characterized by a property-based welfare system with strong emphasis on home ownership.

After Asian financial crisis of 1997, these four countries have been experiencing housing market instability, deepening ageing society and being difficult to expand home ownership. The East Asian countries' peculiar housing policy model characterized with property-based welfare system comes to show its limitation. Therefore it is required for the countries' housing policies to be more focused on developing social safety net including housing welfare and managing housing market instability effectively.

키워드 : 발전주의 국가, 동아시아 주택정책, 자산기반 복지, 자가소유

Keywords : developmental state, East Asian housing policy model, property-based welfare system, home ownership

* 이 논문은 본인의 동아시아 무허가 정착지 비교연구(김수현, 2011)에서 가졌던 문제의식의 연장선상에 있다. 동아시아 주택정책은 왜 서로 다른 길을 걸었을까 하는 점이다. 여기에 대만 사례를 추가했는데, 연구 동기를 부여한 국립 대만대학의 黃麗玲, 와이오밍대학의 Chen Yi-ling 교수께 감사드린다.

** 세종대학교 도시부동산대학원 부교수, shkimsdi@sejong.ac.kr

Ⅰ. 서론

서구의 시각에서 보면 1960년 이후 동아시아 국가들의 성취는 놀라웠다. 경이적인 경제성장 속도와 함께 이를 선도하는 정부, 그리고 일사불란한 사회적 분위기는 당시 서구와는 확실히 다른 것이었다. 이 때문에 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국은 동아시아의 네 마리 용으로 불렸으며, 국가의 역할이 (경제)발전을 견인한다는 점에서 발전국가(developmental state)라는 명칭을 얻기도 했다.

발전국가는 강력한 발전 주도 엘리트들이 경제성장을 선도하는 가운데, 일정 정도 시민권을 제약하거나 강한 사회통제 시스템을 가진 것을 특징으로 한다(Chen & Li, 2012: 198). 또한 이들 국가는 서구의 유사한 경제단계에 비해 복지지출은 낮은 반면 가족이나 공동체의 역할이 강조된다. 이 역시 서구 국가들의 복지국가 유형론과 비교하여 발전주의 복지국가(developmental welfare state)나 생산주의 복지국가(productivist welfare state) 등으로 불리게 하는 이유였다(Ku & Finer, 2007).

주택정책도 서구와는 다른 양상으로 전개된다. 이들 4개국은 모두 2차 대전 종전 이후 급격한 사회변화와 도시집중 그리고 광범한 비공식 주택부문(즉, 무허가 정착지)을 경험한 바 있다. 그러나 싱가포르와 홍콩은 유럽 복지국가들보다도 더 적극적으로 국가가 개입하여, 무허가 정착지를 효과적으로 통제·해소하는 가운데 광범위한 공공(임대)주택을 공급한다. 다른 복지부문과 달리 주택은 경제성장의 기반으로 인식한 것이다(Castells et al., 1990; Doling, 1999). 반면 대만과 한국은 1970년대 중반까지 국가가 주택부문에서 적극적인 역할을 하지 않았다. 이후 한국은 공공택지 공급과 청약제도를 활용하여 대량 주택공급을 유도했고, 대만은 기본적으로 민간시장 중심 체제를 유지하면서 저리의 모기지를 통해 자가소유를 촉진하는 방식으로 개입한다. 비록 공공 직접 주택공급은 싱가포르, 홍콩에 비교할 수 없지만, 국가의 역할이라는 점에서는 적극적이었다고 할 수 있다(Lee, 2003).

그런데 아시아 외환위기(AFC: Asian Financial Crisis) 이후 네 마리 용의 발전국가 모델에 변화가 나타나고 있다. 무엇보다 복지정책의 변화다. 그동안 경제성장에는 강력히 개입한 반면 복지정책은 가족의 역할을 강조하는 가운데 소극적으로 접근했다면, 외환위기 이후 대만, 한국 등의 복지 확대는 괄목할 만하다. 특히 민주화, 시민사회의 성장과 함께 급격한 저출산·고령화 추세도 영향을 끼쳤다. 이 때문에 동아시아의 독특한 복

지국가 모델이 계속 유효할 것인지, 아니면 서구 복지국가들과 시차를 둘 뿐 유사한 길을 가고 있는 것인지가 관심사가 되고 있다(Kwon, 2005; Hwang, 2012).

주택정책 모델 또한 변화를 겪고 있다. 그동안 강한 자가소유 지향 속에서 국가의 직·간접적 시장개입을 특징으로 했던 동아시아 국가들은 주택가격 불안정과 함께 저출산·고령화, 청장년층의 구매력 저하와 같은 새로운 문제에 직면했다. 무엇보다 그동안 주택이 곧 노후복지로 이어지던 이른바 자산기반 복지시스템(property-based welfare system)의 유효성에 의문이 제기되고 있다(Ronald & Chiu, 2010).

이런 상황에서 이 논문은 동아시아 국가들의 주택정책 모델 논의를 살펴보고, 특히 자산기반 복지시스템의 장래에 대해 생각해 보는 것이 목적이다. 이를 위해 먼저 동아시아의 발전주의 복지국가 모델 및 주택정책 모델에 대한 논의를 정리했다(Ⅱ장). 이어서 4개국들을 인구규모, 역사적 경험, 공공개입의 수준 등을 감안하여 싱가포르와 홍콩, 대만과 한국을 각각 두 나라씩 묶어서 비교해 보았다(Ⅲ장, Ⅳ장). 이를 통해 동아시아 각국의 주택시장과 정책의 차이는 어디에서 비롯되었으며 앞으로 어떤 과제가 부각될 것인지를 생각해 보았다(Ⅴ장).

그런데 이 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 우선 국가 간 비교연구가 갖는 일종의 본원적 한계이다. 비교연구는 각 나라의 상황을 '상대적'인 시각에서 객관화시켜 볼 수 있는 유용한 방법론이다. 그러나 지나친 일반화가 갖는 추상성과 함께 비교연구의 기준과 통계를 일치시키기 어려운 문제 등을 가지고 있다(Doling, 1997: Chap.2; 박병현, 2005: 15-20). 또한 이 연구가 바탕을 두고 있는 동아시아 자산기반 복지 논의(Chiu, 2008a; Ronald & Doling, 2010)는 대체로 서구적 시각에서 아시아의 높은 자가소유 지향성에 주목한 것인데, 아직 충분히 계량화된 연구로 뒷받침되어 있지 못하다. 그런 점에서 이 연구는 개념연구라고 보는 것이 타당하다. 이 연구의 문제의식이 적합하다면, 이를 더 정교화시키는 것은 후속 연구 과제라 할 수 있다. 특히 우리나라에서는 정책유형론 연구가 드물기 때문에 다양한 시각에서 발전시킬 필요도 있다.

Ⅱ. 동아시아 주택정책 모델 논의

1. 발전국가론과 복지정책 모델 논의

싱가포르, 홍콩, 대만, 한국은 1960년 무렵, 모두 1인당 국민소득이 수백 달러에 불과한 나라들이었다. 그러나 이들 4개국은 시차가 있기는 하지만, 짧은 기간에 유럽이나 북미의 선진국들 수준으로 경제적 성취를 달성했다. 실제 1960년과 2008년의 국민소득을 비교한 데 따르면, 이들 네 나라는 중저소득 국가에서 고소득 국가로 도약한 대표적인 경우이다(The Economist online, 2012.3.27).

이들 국가가 이렇게 경제성장을 이룩한 데는 여러 가지 이유가 있지만, 확고한 발전주도 엘리트가 존재하는 가운데 국가자원을 경제개발을 위해 효과적으로 동원한 것이 핵심이다. 특히 시민사회가 약한 상황에서 때로 시민권을 희생해서라도 경제적 성취를 이루려는 사회적 합의가 있었다(Chen & Li, 2012). 이른바 발전국가 패러다임을 통해 성장한 것이다. 반면 사회정책은 뒤처져서, 선진국들의 비슷한 경제단계와 비교할 때 복지지출 수준은 상당한 격차를 보이고 있다. 따라서 이들 국가는 전반적으로 경제개발이 사회정책이나 소득분배보다 높은 가치를 가지며, 복지 부문에서 가족의 역할과 책임을 요구하는 경향이 있다(Lee & Ku, 2007). 한국, 일본, 대만 등에서는 기업복지나 농산물 시장 보호제도와 같은 비복지적 영역들이 전통적인 복지정책의 대체 역할을 하기도 했다(Kim, 2010).

이 때문에 이들 국가의 복지시스템 역시 서구 국가들과 비교하여 특별한 유형으로 간주되어 왔다. 애스핑 앤더슨의 복지국가 유형분류(Esping-Andersen, 1990)와 비교할 때 지위에 따른 차등이 있는 계층화된 복지시스템(welfare stratification)이라는 점에서 보수주의 모델(conservative model)과 유사하며 복지사각 지대가 많다는 점에서는 자유주의 모델(liberal model)과 유사한 점이 있기는 하지만, 기본적으로 서구와는 다른 복지시스템을 가진 것으로 이해되었다. 이 때문에 동아시아 복지국가 유형은 생산주의(productivist) 복지국가, 발전주의(developmentalist) 복지국가, 유교식(Confucian) 복지국가 등으로 불리게 된다(Ku & Finer, 2007; Lee & Ku, 2007).

그러나 1997년의 아시아 외환위기 이후 이들 국가의 독특한 복지시스템은 변화를 겪기 시작한다. 먼저 이들 네 나라 중에서 상대적으로 복지가 뒤처졌던 대만과 한국이 빠르게 변화한다. 각종 사회보험 도입을 서두르는 한편 복지지출을 늘리고 안전망을 강화하게 된다(Kwon, 2009; Choi, 2012). 종전 선별주의적인 속성이 강했던 데서 보편적 복지 성격을 확대하는 방향으로 변한 것이다(Kwon, 2005). 물론 이런 변화가 기존의 발전주의 복지국가 모델의 틀을 완전히 벗어났다고 할 수는 없지만(Kwon, 2009), 분명 이전

과는 다른 변화이며 근대적 복지국가로의 이행과정에 있다고 할 수 있다(Croissant, 2004; Hwang, 2012). 반면 서구에 비해서는 가족의존 체제가 강하기는 했지만, 앞의 두 나라들 보다 상대적으로 복지가 발달했던 싱가포르와 홍콩은 복지 프로그램에서 민간 활력을 강화하거나 자활 프로그램을 확대하는 등의 개혁을 추진한다(Wong et al., 2010; Kwon, 2005; Kim, 2008). 그동안 '낮은 복지-높은 가족 역할'이라는 동아시아적 복지특성이 서구가 경험한 보다 보편적인 복지국가 모델로 수렴되고 있는 셈이다. 이런 변화 양상은 이어서 살펴볼 주택정책에서도 나타나고 있다.

2. 각국의 주택시장 현황

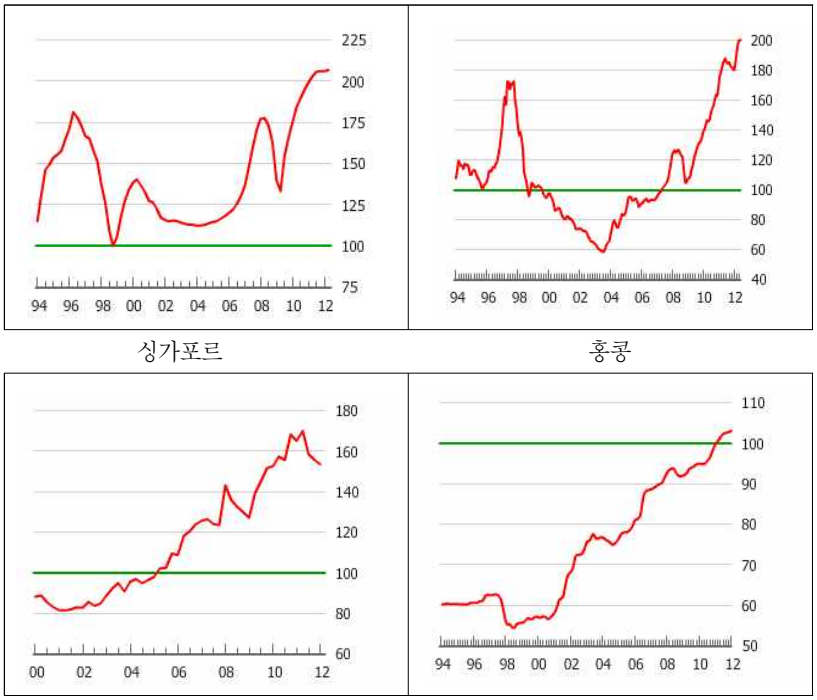
이 논문에서 다루고 있는 4개국은 주택문제의 양상과 정책 전개과정도 서구 국가들과는 차이를 보이고 있다. 먼저 높은 인구밀도와 도시 집중률을 특징으로 하는데, 싱가포르와 홍콩은 그 자체가 도시국가이기도 하다. 또한 전반적으로 자가소유율이 높은 편인데, 싱가포르(87.2%), 대만(83.9%)은 세계 최고 수준이다. 반면 공공임대주택 비중은 큰 차이를 보이는데 홍콩이 31%로 가장 많은 반면 대만(0.08%), 싱가포르(2%)는 그 비중이 현저히 낮은 편이다. 대신 싱가포르는 전체 주택의 87%가 공공부문에서 공급한 주택이다. 소득대비 주택가격도 높은 수준인데, 면적당 가격은 홍콩, 싱가포르, 대만, 한국 순서이다(표 1). 또한 이들 국가는 1960년대 이후 주기적으로 주택가격이 급등락하는 등(그림 1), 주택문제가 정치·경제적으로 매우 민감한 영역이라고 할 수 있다(Chiu, 2006; 2008a).

<표 1> 각국의 주택시장 관련 주요 지표

분야			싱가포르	홍콩	대만	한국	비고
국토 인구	면적 (㎢)		692	1,104	35,980 (타이페이:272)	221,336 (서울: 605)	
	인구 (천명)	1960	1,646	3,075	10,612 (타이페이:780)	24,980 (서울:2,466)	
		1980	2,282(2,413)	5,063	17,866 (타이페이:2,203)	37,410 (서울:8,365)	싱가포르의 괄호 안은 체류 기준

		2000	3,273(4,027)	6,665	22,191 (타이페이:2,633)	45,990 (서울:10,373)	〃
		2010	3,771(5,076)	7,061	23,024 (타이페이:2,618)	49,268 (서울:10,490)	〃
	수도 인구 집중률 (%) (수도권)	1960	-	-	7.3	9.9(20.8)	
		1980	-	-	12.3	22.4(36.5)	
		2000	-	-	11.8	22.6(47.6)	
		2010	-	-	11.3(30.0)	21.3(49.1)	
경제	1인당 GNI (현재 가격 US $)	1960	395	430	n.a.	156	통계청 국가비교
		1980	4,859	5,692	2,344	1,674	〃
		2000	23,007	26,930	14,188	9,910	World Bank
		2010	30,082	33,430	18,458	19,720	〃
	해외 수출액 (백만 US $)	2011 추정	438,000(12위)	414,800(13위)	307,000(20위)	552,800(6위)	World Factbook of CIA
주택	자가 거주 비율 (%)	1960	n.a.	n.a.	66.3(공가 1.4) (1966년)	56.7	
		1980	58.8	28.7	79.1(공가 13.1)	44.5	
		2000	92.0	51.1	82.5(공가 17.6)	54.2	
		2010	87.2	51.9	83.9(공가 19.3)	54.2(소유율 61.3)	일본 61
	공공임대 거주 비율 (%)	1960	8.8	n.a.	n.a.	0	
		1980	n.a.	43	<0.1	0	
		2000	2	35	<0.1	2.5	
		2010	2	31	<0.1	4.3	일본 6
	㎡당 가격(US $) 120㎡ 월임대료(〃)		16,350 4,817	20,371 6,328	7,112 1,117	n.a. 2,627	대만과 한국은 수도 주요 지역 기준
사회	상대 빈곤율 (중위소득 50%기준) (%)	1990	n.a.	11.2	약 7	8.1	
		2000	1 미만	18.1	10.4	11.2	싱가포르는 Yuen (2005)에서 추정
		2010	n.a.	18.1	14.6(2008년)	14	OECD 평균 10.6
	고령화율 (%)	2000	7.2	n.a.	8.6	n.a.	
		2010	9.0	13.1	11.1	10.7	

자료 : 김수현(2011)의 <표 1>과 틀은 같은데, 관련 자료를 보완하고 정리했다. 이를 위해 Nation Master 자료(www.nationmaster.com)를 기본으로 하는 가운데, World Bank, World Factbook of CIA, Wikipedia, 각국 정부의 통계 사이트 자료를 참고했다. 주택가격은 Global Property Guide를 활용했고, 대만 자가주택 추이는 Chen(2012)을 인용했다.



싱가포르 홍콩

대만 한국

<그림 1> 각국의 주택가격 지수 변화 추이

자료 : Global Property Guide(www.globalpropertyguide.com, 2013.2.7 현재)

3. 동아시아 주택정책 모델 논의

아시아 국가들은 유럽이나 북미[2]와 매우 다른 사회-정치적 환경 속에서 다양한 주택정책의 경험을 축적시켜 옴으로써, 나름의 주택정책 모델로서 관심을 모아 왔다(Ronald, 2010: 230). 관련 논의는 외환위기 이전과 이후로 나눠서 살펴볼 필요가 있는데, 이전에는 급속한 경제성장과 높은 자가소유 지향 등이 주택정책과 어떤 관련을 갖는지가 주된 관심사였다. 특히 국가의 주택시장 개입수준에 따라 각국의 성격을 구별하려는 시도가

2) 애스핑 앤더슨의 서구 복지국가 모형(welfare regime) 연구(Esping-Andersen, 1990) 이후, 주택분야에서도 각국의 특성을 유형화하려는 시도가 계속된 바 있다. Balchin(1996)이나 Doling(1997)의 초기 연구 외에도 Hoekstra(2003; 2004), Groves et al.(2007), Lennartz(2011), Griggs & Kemp(2012) 등이 복지국가 체제와 주택 체제의 연관성에 대해 논의한 바 있다. 지금까지의 대체적인 연구 결과는 복지 시스템이 주택 체제에 그대로 적용된다고 보기는 어렵다는 결론이다.

많았다. 반면 경제위기 이후에는 국가개입 방식의 변화, 자가소유에 대한 인식변화 등이 주요 논의 사항이다.

먼저 외환위기 이전, 그리고 지금까지도 동아시아 4개국의 주택정책 모델을 규정하고 있는 기본 틀에 대한 논의를 살펴보자.

1960~70년대부터 싱가포르와 홍콩에서 주택부문은 노동비용을 낮추고 사회통합을 높일 수 있는 수단으로 간주되어 왔다(Castells et al., 1990). 특히 싱가포르에서 공공주택은 단순히 주택 이상의 의미를 갖는데, 초대 수상이었던 리콴유가 주창한 자산소유 민주주의(property owning democracy)의 핵심수단이었다(Yuen, 2005). 홍콩도 한때 전체 가구의 43%에게 공공임대주택을 제공할 정도로 국가가 주택문제 해결에 적극적으로 나선 사례이다. 처음에는 판자촌 대체주택 수준에서 시작했지만, 중국과의 체제경쟁(Smart, 2006), 적극적인 사회통합 정책(Castells et al., 1990) 차원에서 식민 본국인 영국보다도 공공임대주택을 더 많이 늘린 것이다.

반면 대만과 한국은 1970년대까지는 시장 방임에 가까울 정도로 국가의 직접적인 역할은 약했다. 무허가 정착지가 만연했고 비공식적인 주택구입 자금조달이 일반화되었다(김수현, 2011; Chen, 2013). 그러나 1980년대부터는 두 나라가 상당히 다른 길을 가게 되는데, 한국은 대량의 공공택지 개발, 청약제도 등을 통해 주택시장에 적극적으로 개입한다. 특히 1990년대부터는 공공임대주택 공급에도 나서면서 복지정책으로서 주택정책도 빠른 속도로 발전한다. 하지만 대만은 1970년대 중반 공공주택 공급을 비롯한 적극적 역할을 약속했지만, 실제 공공부문의 직접 역할은 미미했다. 대신 주택구입에 필요한 저리의 융자를 확대하는 방식으로 자가소유 확대정책을 펼치게 된다(Chen & Li, 2012).

이런 특징을 볼 때 싱가포르, 홍콩은 자유주의이지만 국가 개입 수준이 매우 높은 정책 유형으로, 한국은 시장 중심이지만 규제가 강한 유형으로 분류할 수 있다(Chiu, 2008a). 특히 주택의 생산과정에 국가의 힘이 크게 작용하는 조합주의(corporatist) 경향을 보이는데, 싱가포르, 홍콩, 한국 순으로 국가개입 정도가 높다고 할 수 있다(Doling, 1999). 반면 대만은 공공의 직접 주택공급이 매우 적은, 시장 중심 주택체제를 특징으로 한다(Chen & Li, 2012; Chen, 2013). 따라서 네 나라는 기본적으로 하나의 모델로 수렴하기 보다는 다양한 스펙트럼으로 나눠져 있다고 볼 수 있다(Chiu, 2008a).

그러나 이런 차이에도 불구하고 공공임대주택 비중이 높은 홍콩까지도 자가소유를

둘러싼 '동아시아적 특수성'을 공유하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 동아시아 국가들은 오랫동안 자가소유가 경제성장을 촉진하고 사회통합을 높인다는 생각을 해 왔다. 특히 가족 중심의 복지와 가족의 '자산'인 주택이 밀접히 연계됨으로써, 자산 가치 증대 정책이 시민권이나 평등주의에 기반한 복지정책보다 더 우선권을 갖게 된다. 이른바 자산기반 복지시스템(property-based welfare system)이라고 할 수 있다(Groves et al., 2007). 가족단위 자산축적이 복지를 대체하는 성격으로 인식된 것이다. 때문에 자가는 노후복지 수단으로 인식되었으며, 이는 2000년대 들어 서구에서 본격 논의되기 시작한 자산기반 복지의 선행 경험 측면을 가지고 있다(Doling & Elsinga, 2012)[3].

이러한 관점은 아시아적 주거문화에 대한 논의와 연결된다. 아시아 국가에서 주택이란 단순히 삶의 질을 개선하는 수단이 아니라, 가족의 자산형성 및 부의 축적과 직결된 문제이다. 이는 또한 자가소유를 부추김으로써 경기를 부양하려는 정부의 의도에 따라 확대 재생산되게 된다(Lee, 2003). 그 결과 서구에서는 국가개입이 곧 주택의 탈상품화를 의미한 반면, 동아시아 국가들은 강한 국가개입을 통해 자가소유를 촉진하고 심지어 공공 스스로 민간개발업자와 같은 역할을 했다(Chen, 2011). 또한 서구에서 확산된 상품화와 민영화 현상은 아시아 국가에서 자가소유 확대와 공공지원을 받은 주택들이 시장에 나오는 방식으로 표출되고 있다(Chiu, 2008b). 홍콩까지도 1980년대부터 자가소유 확대 정책으로 전환한 바 있다.

하지만 최근, 외환위기 이후의 동아시아 국가 주택모델에 대한 근본적 문제 제기가 나타나기 시작했다(Chiu, 2008a; 2008b; Ronald & Doling, 2010; Ronald & Chiu, 2010; Forrest, 2011). 가격불안(주로 외환위기 이후 급락)과 고령화 현상을 겪으면서, 자가소유가 복지를 대체하던 동아시아 주택모델이 지속될 수 없다는 것이 핵심 문제의식이다. 나라별로 시차는 있지만 자가소유 확대 여력이 한계에 도달했으며 이는 주택가격이 회복된 이후에도 변하지 않을 것으로 본다. 또한 주택부문을 경기부양책의 일부로 보는 시각은 크게 달라지지 않았지만, 정부의 직접 개입은 줄여나가는 추세도 종전과는 다른 양상이다.

다음 <표 2>는 위에서 논의된 주요 연구를 정리한 것이다.

3) 2000년대 초반, 서구의 주택가격 상승과 자가소유 확대에 대한 정당화 논리 중의 하나가 자산, 즉 주택이 복지국가 구조조정(복지 축소)에 대응하는 자구적 노력이라는 논의였다(Elsinga et al., 2007).

<표 2> 동아시아 주택정책 유형론 논의

<table>
<tr><th rowspan="2">연구자</th><th colspan="4">국가별 해석</th><th rowspan="2">비고</th></tr>
<tr><th>싱가포르</th><th>홍콩</th><th>한국</th><th>대만</th></tr>
<tr><td>Castells et al.(1990)</td><td>주택은 사회통합, 경제성장 기제
자산소유민주주의</td><td>기본적으로 싱가포르와 같은 기조
공공임대를 통해 사회통합</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Park(1998)</td><td>성장동맹과 포퓰리스트 동맹의 균형
→ 공공주택 확대</td><td>-</td><td>국가와 대자본의 발전동맹 → 국가역할 최소화</td><td>-</td><td></td></tr>
<tr><td>Doling(1999)</td><td colspan="4">전통적 주택시스템이 liberal, communist, corporatist 모델이라면,
4개국은 제4의 모델로서
주택생산은 corporatist system인 반면, 주택소비는 liberal system</td><td></td></tr>
<tr><td>Yip & Chang(2003)</td><td colspan="2">주택은 경제, 사회적 발전에 중요 → 국가가 적극적으로 개입</td><td>-</td><td>민간부문 의존, 국가역할 훨씬 제한</td><td></td></tr>
<tr><td>Lee(2003)</td><td colspan="4">state-driven model → → → → 스펙트럼 ← ← ← ← state-facilitate model
국가직접 주택공급 위주 …… 국가는 민간시장을 활성화시키는 간접역할</td><td></td></tr>
<tr><td>Chiu(2006; 2008a)
외환위기 전
외환위기 후</td><td>Liberal socialist system
자가지향 완화
공공임대 확대</td><td>Liberal interventionist system
자가촉진 중단
정부개입 완화</td><td>Regulated market system
규제완화, 강화 후 다시 완화</td><td>Free market system
자가소유 장려
공공주택 중단</td><td>(중국)
Marketised socialist system</td></tr>
<tr><td>Ronald & Chiu(2010)</td><td colspan="4">전체적으로 국가역할이 강하며, 자가소유를 매개로 중산층 사회,
국가복지 책임 축소 등을 특징으로 함
그러나 외환위기 이후 민주화, 고령화, 주택가격 불안정으로 상황변화</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Ronald & Doling(2010)</td><td rowspan="2">자가소유 촉진, 중산층 강화 정책</td><td>유럽과는 다른 맥락의 공공임대확대, 자가소유 확대</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">버블붕괴를 일찍 겪은 일본은 오래 전부터 상황 변화</td></tr>
<tr><td>외환위기 이후 국가개입 완화</td><td>외환위기 이후 국가개입 축소</td></tr>
<tr><td>종합</td><td colspan="4">강한 국가개입(직접공급) → → 스펙트럼 ← ← 약한 국가개입(간접지원)
외환위기 이후 전반적으로 국가개입 수준 약화, 민영화(민간활력) 확대
복지를 대체하는 수단으로서의 주택 역할 축소,
고령화와 주거양극화 현상 심화</td><td></td></tr>
</table>

자료 : 인용문헌을 필자가 정리

이어서 네 나라의 사정을 좀 더 구체적으로 살펴보는데, 논의의 편의상 두 나라씩 묶어서 보기로 한다. 우선 싱가포르와 홍콩은 비록 공공 자가주택과 공공임대주택으로 그

차이를 보이기는 하지만, 국가가 최대의 주택공급 주체라는 공통점을 가지고 있다. 특히 이를 뒷받침할 수 있는 광범한 국공유지의 존재와 도시국가라는 공통점 역시 이들 두 나라를 하나의 그룹으로 볼 수 있게 한다. 반면 대만과 한국은 국가규모, 분단국가라는 정치적 특수성, 상대적으로 낮은 공공주택 비중, 낮은 국공유지 비중 등으로, 앞의 싱가포르, 홍콩과는 다른 특징을 보여준다.

Ⅲ. 싱가포르와 홍콩 비교

싱가포르와 홍콩은 ①중개무역 중심의 도시국가, ②영국 식민지의 영향을 받은 토지소유 관계와 사회정책, ③국가의 광범위한 직접 주택공급을 공통적인 특징으로 가지고 있다. 그러나 두 나라의 주택정책 전개과정은 상당한 차이를 보인다.

먼저 싱가포르는 세계적으로 독특한 공공주택 프로그램을 운영하고 있는데, 이는 주택이 주거수단 이상의 의미를 가졌기 때문이다. 자산을 매개로 한 체제안정 수단일 뿐 아니라 저렴주택 공급을 통한 노동력 재생산 비용의 축소, 건설업을 활용한 미숙련 노동력 훈련, 종전 인종별 분리 공간의 통합, 전통적 가족구조의 장려, 도시 인프라를 구축하고 개발을 촉진하는 등 다양한 사회·경제적 목적을 함께 가지고 있었다. 또한 정치적으로도 인민행동당(PAP)의 일당지배를 정당화시키고, 국가주의적 발전국가 논리를 실현하는 데 기여했다(Castells et al., 1990; Vasoo & Lee, 2001; Wong, 2001; Sim et al., 2003). 따라서 1960년 이래 싱가포르의 주택정책은 기본적으로 하나의 기조로 진행되어 왔다고 할 수 있다. 기존 불량주거지는 공공주택 단지로 개발하는 한편, 적극적으로 자가소유를 확대해 나간 것이다.

그러나 외환위기 이후 싱가포르의 주거사정에 변화가 생기고 있다. 무엇보다 주택가격이 급락함으로써 일종의 노후대비 자산이 그 가치를 대폭 잃게 되었다. 2004년부터 가격이 회복되기는 했지만 2000년대에는 수요 감소를 반영하여 HDB 공공주택 공급이 지속적으로 줄어들고 있다. 또한 연금재원이 주택부문에 너무 많이 투입되었다는 우려도 제기되고 있다(Ronald & Chiu, 2010). 주택가격 역시 2011년경 과거 고점을 회복했으나 널뛰기식 흐름이 계속되고 있다(Global Property Guide online, 가격 동향은 <그림 1> 참조 바람. 이하 동일). 또한 기존 주택들의 재건축 필요성이 높아지고 있지만 그를 위

한 재원이나 거주대책이 공공부문의 추가적인 투자수준에 달려 있다는 점도 변수이다(Ho et al., 2009).

홍콩은 싱가포르에 비하면 주택정책 전개과정이 복잡하다. 1945년 일본이 물러간 이후 1950년대 초까지 중국 공산화에 따른 난민들까지 몰려들어 전반적인 주거상황이 심각했지만, 영국 총독부는 소극적 개입에 머물렀다(Smart, 2006). 그러나 1953년 쉑킵메이 지역의 무허가 정착지에서 큰 화재가 발생하면서, 이를 대체하는 공공임대주택 정책을 도입하게 된다. 이후 1960년대 말까지 이러한 정책기조가 계속되어 공공임대주택은 무허가 정착지를 대체하는 차원에서 점진적으로 확대된다. 그러다 1971년 MacLehose 총독이 중국과의 정치적 관계와 체제안정을 감안하여 공공임대주택을 무허가 정착지 대체 수단에 그치지 않고 대폭 늘리기 시작한다. 이에 따라 홍콩은 1981년, 전체 인구의 43%가 공공임대주택에 거주할 정도로 임대주택이 늘어나는데, 이는 영국 본국(최대 31%, 1981년)보다도 훨씬 높은 수준이었다. 그러나 1984년 중국과 홍콩의 반환협상이 마무리되어 정치적 불투명성이 줄어들자, 불법이민을 더 강력히 통제하는 한편 공공임대주택 공급은 줄이게 된다(Castells et al., 1990; La Grange, 1998; Delang & Lung, 2010, Lee & Yip, 2006; Ho, 2004). 더 나아가 기존 공공임대주택을 불하하는 등 이른바 민영화 정책이 본격화되자 자가소유 비중이 빠르게 늘어나는 한편, 빈곤층의 공공임대주택 집중현상은 심화된다(La Grange, 1999; Delang & Lung, 2010).

이렇게 자가소유가 확대되고 주택가격도 오르던 시점에 홍콩도 경제위기에 직면하게 된다. 싱가포르와 마찬가지로 홍콩의 주택가격도 폭락하는데, 고점대비 50% 가까이 떨어지기도 했다. 이에 따라 (공공지원) 자가촉진 프로그램이 정체되고 미분양 주택이 늘어나게 된다(Ronald & Doling, 2010). 이후 중국 자금이 유입되면서 주택가격이 과거수준으로 회복되거나 오히려 과열 경향을 보이기도 했으나, 청장년층의 구매력은 회복되지 않고 있으며(Yip, 2011) 가격도 최근 다시 냉각 양상을 보이고 있는 중이다(Global Property Guide online). 이와 함께 불법 혹은 합법 이민자들의 열악한 주거사정이 사회문제로 제기되고 있다. 우리나라의 고시원보다 더 열악한 수준의 도심내 불법개조 주거공간이 논란이 되고 있으며 화재사고도 빈발하고 있다(China Daily online, 2011.9.1; 2013.1.10). 또한 기존 공공임대주택(단지)을 상업적으로 재개발하는 과정에서 주민의 부담과 함께 공공 공간 훼손 논란도 제기되는 중이다(La Grange & Pretorius, 2012).

까스텔 등은 싱가포르와 홍콩을 국가가 도시화와 집합적 소비수단(즉, 주택)의 형성에 적극적으로 개입하여 경제성장과 사회통합을 함께 이룬 특별한(혹은 바람직한) 모델(이는 Castells et al., 1990의 책 제목인 '쉑킵메이 신드롬'으로 상징화되어 있다)로 인식했다. 다만 싱가포르는 광범한 공공 자가주택으로 안정적으로 이행했다면, 홍콩은 방임 → 공공임대 확대 → 민영화와 자가소유 확대 과정을 거쳤다. 이는 싱가포르가 강력한 정치적 리더십에다 인구유입 통제가 가능한 상황이었기 때문에 주택부문을 안정적으로 운영할 수 있었던 반면, 홍콩은 한시적인 조차지로서 중국과의 정치적 관계에 따라 주택정책의 강약이 달라졌기 때문이다. 특히 (불법) 이민에 따른 인구유입을 통제하기 쉽지 않은 상황에서 일관된 정책을 펼치기 쉽지 않았다. 따라서 싱가포르와 홍콩은 인구통제 가능성, 한시적 지배체제에 따른 불안정성이 그와 같은 차이를 가져왔다고 할 수 있다.

이와 같은 표면적인 차이에도 불구하고 두 나라 모두 주택(특히 자가주택)을 매개로 한 가족 중심 복지 체제를 구축한 바 있다. 하지만 외환위기 이후 주택가격 불안정과 함께 고령화 진행, 고도성장의 한계 등을 겪으면서, 동아시아 주택모델의 특징이라고 할 수 있는 자산기반 복지시스템이 약화 내지 후퇴하는 추세이다(Ronald & Doling, 2010). <표 1>에서 보는 바와 같이 자가소유율도 2000년대 이후 정체 내지 후퇴하고 있다. 그동안 주택을 매개로 한 사회안정과 경제성장 나아가 복지시스템 구축이라는 전 세계적으로 독특한 '쉑킵메이 신드롬'의 유효성에 의문이 대두되었다고 할 수 있다.

Ⅳ. 대만과 한국 비교

대만, 한국은 앞의 두 나라와 달리 ①중대 규모의 인구, ②높은 도시화율, ③분단 및 권위주의 체제, ④낮은 국공유지 비율 등을 공통점으로 가지고 있다. 사회정책 역시 싱가포르나 홍콩에 비해 뒤늦게 시작되었으며, 주택재고에서 공공부문이 차지하는 비중도 낮다. 그러나 주택정책을 세부적으로 들어가 보면 대만과 한국 역시 차이가 크다.

우선 대만은 공공이 공급한 주택이 전체의 5.3%에 그치고, 특히 공공임대주택 재고는 0.08%에 불과하다(Chen & Li, 2011; 黃麗玲, 2011). 반면 자가소유율은 84% 수준으로 매우 높지만, 비어있는 주택이 19%를 차지하는 등 투기적 수요가 높다. 또한 주택가격도 지난 40년간 4차례의 폭등기를 거쳤는데(Chen et al., 2007; Chen & Li, 2012; Chen et al.,

2011), 여기는 물론 주택수요 증가에 따른 불가피한 측면도 있지만 대만 정부가 주택부문을 적극적인 경기부양 수단으로 활용한 데 따른 요인도 있다(Tsai & Peng, 2011). 세제 역시 투기적 주택수요를 억제하는 데는 역부족이었다. 대만의 재산세(property tax)는 주택가격에 영향을 못 끼치는 수준이며(Chan & Chen, 2011), 투기적 다주택 소유나 빈집 방치를 억제하지 못하고 있다(Chen & Li, 2012).

대만의 주택정책은 크게 3단계의 과정을 거쳤는데, 1970년대 중반까지는 정부가 주택보다는 산업부문 투자를 장려하면서 사실상 주택생산에 대한 정부 지원이 없었다고 할 수 있다. 이 때문에 한때 판자촌이 전체 주택의 1/3에 이를 정도로 늘어나기도 했다. 그러나 1970년대 중반부터는 오일쇼크에 따른 중산층 보호, 유엔 탈퇴 등 대외여건 변화에 따른 내부 단속 필요성 등으로 인해 공공주택 건설과 모기지 제도 도입을 추진한다. 하지만 공공주택 건립계획은 토지 확보의 어려움과 재정부족 등으로 실패하고, 대출확대를 통한 민간부문 지원에 집중했다. 그러다가 1980년 중반부터는 통화 강세에다 수출확대, 과잉 유동성 등이 겹치면서 주택가격이 폭등하기 시작한다. 1980년대 말의 몇 년 사이에 주택가격이 세 배나 올랐으며, 자가소유도 계속 늘어났다(Chen & Li, 2012; 2011; La Grange et al., 2006; Chen et al., 2011).

이렇게 전체적으로 주택가격이 오르는 추세 속에서 중산층과 건설업은 도시개발과 주택부문에서 큰 경제적 혜택을 얻은 반면(La Grange et al., 2006), 부동산 버블 위험과 함께 서민층의 고통 문제가 심화되고 있다(Tsai & Peng, 2011). 이에 따라 대만에서는 2011년, 사회주택추진동맹(Social Housing Advocacy Consortium)이 결성되어 정부에 대해 공공임대주택 확대와 적절한 개입을 요구하는 중이다(Chen, 2011).[4] 또 2011년 6월, 단기 또는 다주택 소유 부동산을 매각하여 차액을 남길 경우 10~15%를 추가로 과세하는 것을 골자로 하는 사치세(luxury tax)가 도입되고(Focus Taiwan, 2012.12.19), 그동안 과다하게 오른 주택가격이 조정을 받으면서 가격이 최근 하락하고 있다(Global Property Guide online).

한국도 대체로 1970년대까지 정부의 주택정책은 투기억제를 위한 세제와 절차 구축,

4) 주택가격이 급등했던 1989년 8월, 타이페이 도심에는 5만 명 이상이 철야집회를 가지고 주택가격 폭등에 항의한 바 있다(Chen, 2011). 이 무렵 한국에서도 전월세 가격 폭등 때문에 여론이 비등했고 항의집회가 개최되기도 했다.

토지구획 정리사업을 통한 택지공급 등에 머물러 있었다. 서구적인 의미의 공공임대주택은 전혀 공급되지 않았으며 서울의 경우 무허가 정착지가 전체 주택의 20~30%에 이를 정도였다(김수현, 2011). 그러나 서울, 수도권으로의 인구집중과 급속한 경제성장은 주기적인 주택가격 폭등을 초래했으며 정부로서도 획기적인 주택공급 확대 방안이 필요하게 되었다. 이에 1980년대 들어 토지수용 방식을 통한 공공택지 공급제도를 마련하는 한편, 기존 무허가 정착지를 현대식 아파트로 대대적으로 재개발(합동재개발)하게 된다. 그러나 판자촌 재개발이 오히려 빈곤층 주거문제를 더 악화시키게 된데다, 1980년대 후반 부동산 가격 폭등이 재연되면서 정부는 이른바 200만호 주택공급 계획과 함께 25만호 영구임대주택 공급 계획을 추진한다(1989년). 공공택지를 통한 대규모 주택공급과 공공임대주택 공급, 그리고 아파트 청약제도와 선분양 방식이라는 한국형 주택정책 수단이 정착된 것이다. 비록 공공(임대)주택의 직접 공급 비율은 싱가포르나 홍콩에 비해 작지만, 공공택지 방식을 통한 간접적인 공급은 매우 높은 수준이다. 실제로 공공택지 공급은 200만호 공급 시기부터 본격화되어 2009년까지 전국적으로 모두 552㎢가 조성되었고, 거주 가구수만 330만호로 우리나라 전체 가구의 약 19%에 해당하는 규모이다(토지주택연구원, 2010: 229). 이와 함께 공공임대주택도 꾸준히 늘어나 2010년 현재 전체 가구의 약 5%가 거주할 수 있는 물량이며, 건설 중인 것을 포함할 경우 약 7%에 해당하는 수준이다(국토해양부 홈페이지).

우리나라의 주택가격이나 임대료 수준은 국내적으로 논란이 되어 왔지만, 다른 아시아 국가들과 비교하면 낮은 편에 속한다. 가격등락폭도 싱가포르, 홍콩에 비하면 적다. 자가소유율은 싱가포르, 대만에 비해서는 훨씬 낮고 일본과 유사하다. 그러나 최근에는 고령화 추세 속에서 일본식 장기 주택가격 하락에 대한 우려가 대두되고 있다(선대인, 2009; 박원갑, 2010).

이제 한국과 대만의 차이에 대해 생각해 보자. 동아시아 4개국 중 싱가포르, 홍콩 그리고 방법은 차이가 있지만 한국도 국가가 주택시장에 강력히 개입해 온 반면(Doling, 1999), 대만은 왜 다른 경로로 갔던 것일까? 그 표면적 이유로는 대만이 국공유지가 부족한 상황에서 공공토지 개발도 관료주의적 장벽 등에 막혀서 진행되지 못했고, 자금조달 방안이 싱가포르(CPF), 홍콩(기존 공유토지 개발), 한국(국민주택기금)과 달리 뚜렷하지 않았다는 점이 지적된다(Yip & Chang, 2003). 그러나 그 배경에는 대만의 주택문제

가 정부의 직접적인 개입이 필요하지 않을 정도의 특수성이 있었기 때문이다. 우선 주택시장의 비공식 부문이 심각한 위기를 완충시키는 역할을 했다. 지방에서 자가 건설(self-built)이 주요한 주택공급 수단이었으며, 전국적으로 부모나 처가에 사는 비율이 18%에 이른 것도 원인이 되었다(Yip & Chang, 2003). 수도권 집중 정도나 속도가 한국에 비해서 낮았던 것도 주택문제가 폭발적으로 나타나는 것을 완충시킨 요인이라 할 수 있다. 반면 중국식 자가소유 경향[5]을 근거로 자가소유 구매력을 높이기 위한 저리의 자금지원에는 적극적이었다. 그런 점에서 대만이 공공(임대)주택을 직접 공급하는 방식으로는 개입하지 않았지만, 적어도 간접적으로는 자가소유 촉진을 위한 다양한 시장개입을 했다고 볼 수 있다(Lee, 2003).

반면 한국은 급격한 수도권 집중과 인구증가, 경제성장에 따른 구매력 확대에 대응하여 공공택지 공급을 광범위하게 활용했다. 이와 함께 기존의 낡은 주택을 대규모로 재개발하는 방식도 신규 주택공급을 늘리는 수단이 되었다. 그리고 공공임대주택 공급은 초기에 판자촌 재개발에 따른 대체주택 확보가 주요 동기가 되었지만, 2000년대 이후에는 적극적 복지정책 차원에서 빠른 속도로 늘어나게 된다. 종합적으로 보자면 한국이 대만에 비해 주택문제가 더 심각하게 부각되면서 정치적 중요성도 더 높았기 때문에, 국가가 보다 직접적으로 개입하여 공공택지를 통한 대량공급에 주력하고 공공임대주택 역시 확대한 것으로 이해할 수 있다.

그런데 대만, 한국은 주택가격 변동 폭이나 시기에 차이가 있지만, 싱가포르나 홍콩과 마찬가지로 자산기반 복지의 기초가 위협받고 있다는 점은 유사하다(Ronald & Doling, 2010). 가계자산의 가장 많은 부분이 주택부문에 집중되어 있기 때문에 장기 주택가격 추이에 따라서는 노후소득 확보에 문제가 될 수 있는 것이다. 특히 한국(45.1%)과 대만(29%)은 모두 노인빈곤율이 매우 높은 수준으로(OECD 평균 13.3%; 국민연금연구원 보도자료, 2010.9.14), 70% 이상에 이르는 고령자 자가소유율과 높은 부동산 자산 비율(한국의 경우 전체 70%, 60대 81%: 매일경제신문, 2012.12.26)을 감안하면 주택자산의 유동화 문제가 이미 사회적 과제가 되었다.

---

5) 대만에서는 '토지를 가져야 재산을 가진 것이다'(有土斯有財)(Yip & Chang, 2003)거나, 땅이야말로 재산(land is wealth)(Chen et al., 2011)이라는 말이 널리 퍼져있다. 그러나 보다 중요한 것은 정부가 자가소유를 이상적인 점유형태로 간주하고 각종 정책을 그런 방향으로 펼쳤다는 점이다(Lee, 2003; 2008).

Ⅴ. 요약 및 시사점

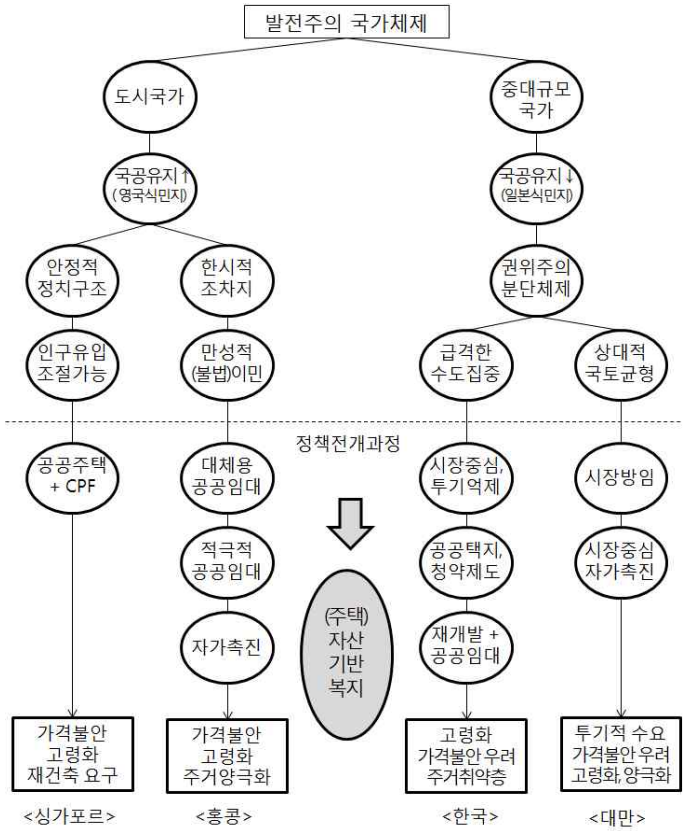
동아시아 4개국은 발전국가 내지 발전주의 복지체제라 불릴 수 있는 공통점들을 가지고 있다. 국가주도 자원배분과 경제성장, 본인 및 가족 책임이 강한 복지제도, 강한 사회적 규율과 기강이 그런 것들이다. 유럽 등 서구국가와 비교한다면 인구밀도도 높고 도시화 속도도 빨랐던 만큼 만성적인 주택수급 부족을 겪기도 했다. 그만큼 집값도 많이 올랐고 급등락 경험이 누적되면서 이들 국가에서 주택문제는 가장 중요한 사회적 의제 중의 하나였다.

하지만 주택정책은 네 나라가 상당히 다른 경로를 걸었다. 싱가포르, 홍콩은 공공의 직접적인 주택공급 비중이 높은데, 각각 자가와 임대 중심이라는 점에서는 차이가 있다. 한국과 대만은 중대 규모 국가, 높은 수도권 집중도 등이 유사하지만, 한국은 강한 시장규제와 함께 공공택지를 통해 적극적인 주택공급을 유도한 반면 대만은 금융, 세제 등을 통한 간접적인 자가소유 장려책에 집중했다. 이렇게 서로 다른 길을 걸은 네 나라는 현재 자가-공공임대-민간임대의 비율이 뚜렷한 차이를 보이고 있다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 이들 국가는 국가규모, 식민지 경험과 국공유지 비율, 급격한 인구이동에 따른 주택수요 변화, 정치적 성격 등을 달리하면서, 차별화된 주택정책 경로가 나타난다.

이처럼 서로 다른 경로를 걷기는 했지만, 이들 국가들은 모두 신규 주택공급과 물리적인 환경개선이라는 점에서는 빠른 시간 안에 성과를 거둔 것도 분명하다. 또한 주택이 차지하는 사회·경제적 역할도 기본 성격이 유사하다. 즉, 주택은 경제성장과 사회통합을 촉진하는 매개체이자 경기부양 수단이었으며, 동시에 가장 중요한 가계자산이자 복지자원 역할도 해 왔다. 이른바 자산기반 복지시스템으로서, 동아시아의 발전주의 국가모델과 조응하는 주택정책 모델의 특징이라고 할 수 있다.

그러나 이들 국가는 1997년 아시아 경제위기를 함께 경험하면서 빠른 사회, 경제적 변화를 겪고 있다. 경제위기 극복 차원에서 이른바 신자유주의적 개혁을 도입했으며, 지체된 사회안전망을 강화하려는 노력이 본격화된 바 있다. 이와 함께 인구 고령화와 저출산 문제도 다양한 영향을 끼치고 있다. 복지수요가 변하는 것은 물론이고 경제활력이나 주택수요에서도 다양한 영향이 나타나는 중이다. 무엇보다 주택가격 불안정이 심화되면서 기존에 구축된 동아시아 주택정책 모델의 유효성에 의문이 제기되었다. 그런데 이는 단순히 주택가격의 문제만이 아니라 인구구조와 산업구조 변화의 영향이 반영

된 것이기도 하다. 경제가 왕성할 때는 잠복되어 있었지만, 경제위기 이후 그 한계가 표출된 것이다(Chiu, 2008a).



<그림 2> 동아시아 4개국의 주택정책 흐름

그럼 이들 네 나라의 주택정책 미래는 어떻게 될 것인가? 복지정책의 경우 그동안 동아시아적 특징으로 간주되었던 '낮은 복지, 높은 가족 책임'이 계속되기 어렵고, 보다 보편적인 모델로 전환되는 추세라는 것은 앞에서 설명한 바 있다. 주택정책은 하나의 모델이라고 할 수 없는 다양한 스펙트럼 속에 있기는 하지만, 종전과는 다른 종류의 과제에 직면할 가능성이 높다.

우선 이들 네 나라에서 최근 공통적으로 나타나는 주택정책의 키워드는 네 가지로

볼 수 있는데, '고령화, 양극화, 자가소유, 주택가격'이 그것이다. 먼저 고령화는 저출산 현상과 함께 주택수요를 전반적으로 감소시키고 이는 일본의 경험에서도 알 수 있듯이 주택가격에 장기영향을 끼친다(米山秀隆, 2011). 싱가포르를 제외한 세 나라는 모두 고령화율이 10%를 넘어섰으며(표 1 참조), 증가 속도도 매우 빠르다. 또한 고령자 소유 주택의 재개발이나 개량도 과제인데, 싱가포르, 홍콩은 공공주택 재건축 문제가, 한국에서도 고령자 소유 노후주택의 개량이 현안 중의 하나이다.

두 번째로 대도시 불안정 주거계층이 확대되면서 주거 양극화가 심화되고 있다. 특히 청년층이나 (불법)이민자 등의 주거사정이 심각하다. 우리나라의 고시원이나 쪽방과 유사한 수준의 불법 또는 탈법 주거가 홍콩, 타이페이에도 확산되고 있다(한국도시연구소, 2012).

세 번째로 자가소유 확대추세가 둔화되는 한편 고령자 소유 주택의 유동화가 과제로 대두되고 있다. 이들 네 나라 모두 '자가소유'를 키워드로 주택정책 해석이 가능할 정도로 사회적 중요성이 높다(Lee, 2003). 그러나 자가소유율이 계속 높아질 수 있을지에 대해서는 회의적이다. 높은 주택가격에 비해 신규 주택구입 가능 여력이 있는 청장년층이 줄고 있기 때문이며(Forrest, 2011; Yip, 2011), 실제로 최근 10년간 자가소유율 증가는 둔화 내지 후퇴하는 추세이다. 또한 기존 자가소유 계층들도 불충분한 노후소득으로 인해 주택을 노후복지에 활용해야 될 필요성이 높아지고 있어서, 지난 40~50년간의 고도성장기와는 주택시장의 양상이 달라질 것으로 전망된다. 싱가포르에서조차 불안한 노후생활, 불충분한 연금과 주택시장의 관계에 대한 논의가 제기되고 있다(Leong & Kang, 2012).

마지막으로 앞의 흐름들과 관련하여 주택가격이 어떻게 될 것인가 하는 문제이다. 전세계적으로 주택가격이 하락한 2000년대 후반에도 중화권 3개 국가는 부동산 가격이 강세를 보인 바 있지만, 과연 그 추세가 지속될 수 있을지는 의문이다. 이미 조정이 시작되기도 했지만, 무엇보다 고령화가 심화되고 주거사정 양극화가 진행되는 가운데 자가소유 확대에 한계가 있다는 점이 변수이다.

결국 동아시아 4개국의 주택정책은 그 출발점과 중간과정이 상당히 다른 경로를 보이기는 했으나, 경제구조 변화, 고령화의 확대와 함께 주택시장도 유사한 성격의 과제에 직면해 있다고 할 수 있다. 비록 주택점유형태 분포 상으로는 차이가 있지만, 저출산·고령화, 주거사정 양극화, 자가소유의 역할, 주택가격 안정화(연착륙)라는 점에서는

과제가 수렴하고 있는 셈이다. 이는 과거 주택수요가 급팽창하던 시기의 정책 과제와는 다른 양상이다. 따라서 동아시아 특유의 자가소유를 매개로 한 자산기반 복지시스템의 효용성에 한계가 대두되면서, 보다 보편적인 국가역할 - 즉, 주거복지를 포함한 사회안전망 구축과 복지국가 체제 확장, 주택시장 위기관리(급등락 관리)에 충실해야 될 필요성이 높아졌다고 할 수 있다.

참고문헌

1. 김수현, 무허가 정착지 정책과 국가 역할: 서울, 홍콩, 싱가포르의 경험을 중심으로, 『주택연구』 제19권 제1호, 2011, pp.35-61.
2. 박병현, 『복지국가의 비교: 영국, 미국, 스웨덴, 독일의 사회복지역사와 변천』, 공동체, 2005.
3. 박원갑, 『부동산 미래쇼크』, 리더스북, 2010.
4. 선대인, 『위험한 경제학』, 더난출판, 2009.
5. 토지주택연구원, 『녹색의 나라, 보금자리의 꿈』, LH, 2010.
6. 한국도시연구소, Recent Policy Changes and Practice about Homelessness and Disadvantaged Areas in East Asian Cities, 제2회 동아시아 통합적 도시네트워크 워크샵 자료집, 2012.
7. 米山秀隆, 『少子高齢化時代の住宅市場』, 日本經濟新聞出版社, 2011.
8. 黃麗玲, 台灣の住宅政策と住宅問題: 台北市を中心として, 『居住福祉硏究』 11號, 2011, pp.43-58.
9. Balchin, P. (ed) *Housing Policy in Europe*, London: Routledge, 1996.
10. Castells, M., Goh, L. and Kwok, Ry-W., *The Shek Kip Mei Syndrome : Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*, London: Pion, 1990.
11. Chan, N. and Chen, F-Y., "A comparison of property taxes and fees in Sydney and Taipei", *Property Management* Vol.29 No.2, 2011, pp.146-159.
12. Chen, M-C., Tsai, I-C. and Chang, C-O., "House prices and household income: Do they move apart? Evidence from Taiwan", *Habitat International* 31, 2007, pp.243–256.

13. Chen, P-F., Chien, M-S. and Lee, C-C.," Dynamic modeling of regional house price diffusion in Taiwan", *Journal of Housing Economics* 20, 2011, pp.315-332.
14. Chen, Y-L., "New Prospects for Social Rental Housing in Taiwan: The Role of Housing Affordability Crises and the Housing Movement", *International Journal of Housing Policy* Vol.11 No.3, 2011, pp.305-318.
15. Chen, Y-L, The pro-market housing system and demographic change in Taiwan, Conference Paper, International Conference on Housing Welfare and Public Policy in Seoul, 2013.
16. Chen, Y-L. and Li, W. D., "Neoliberalism, the Developmental State, and Housing Policy in Taiwan" in Park, B-G., Hill, R. C. and Saito, A. (eds) *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States*, London: Blackwell, 2012.
17. Chiu, R. L. H., "Globalization and Localization: Economic Performance and the Housing Markets of the Asian Tigers since the Financial Crisis", *Housing Finance International* Vol.20 No.3, 2006, pp.12-17.
18. Chiu, R. L. H., "Government intervention in housing : Convergence and divergence of the Asian Dragons", *Urban Policy and Research* Vol.26 No.3, 2008a, pp.249-269.
19. Chiu, R. L. H. "Urban Housing Policy Issues in Re-surging Asia", *Urban Policy and Research* Vol.26 No.3, 2008b, pp.245-247.
20. Choi, Y-J., "End of the Era of Productivist Welfare Capitalism? Diverging Welfare Regimes in East Asia", *Asian Journal of Social Science* Vol.40 No.3, 2012, pp.275-294.
21. Croissant, A., "Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge", *Social Policy and Administration* Vol.38 No.5, 2004, pp.504-524.
22. Delang C. O. and H. C. Lung, "Public housing and poverty concentration in urban neighborhoods: The case of Hong Kong in the 1990s", *Urban Studies* Vol.47 No.7, 2010, pp.1391-1413.
23. Doling, J., *Comparative Housing Policy*, London: MacMillan Press, 1997.
24. Doling, J., "Housing policies and the little Tigers: How do they compare with other industrialised countries?", *Housing Studies* Vol.14 No.2, 1999, pp.229-250.
25. Doling, J. and Elsinga, M., *Demographic Change and Housing Wealth: Home-owners,*

Pensions and Asset-based Welfare in Europe, New York: Springer, 2012.

26. Doling, J. and Ronald, R., "Meeting the income needs of older people in East Asia: using housing equity", *Ageing and Society* Vol.32 No.3, 2012, pp.471-490.
27. Elsinga, M., Decker, P., Teller, N. and Toussaint, J. (eds), *Home ownership beyond asset and security: Perceptions of housing related security and insecurity in eight European countries*, Housing and Urban Policy Studies 32, Amsterdam: ISO Press, 2007.
28. Esping-Anderson, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990(박형신·정헌주·이종선 옮김, 『복지자본주의의 세 가지 세계』, 일신사, 2006).
29. Forrest, R., "Households, homeownership and neoliberalism" in Forrest, R. and Yip, N-M. (eds) *Housing Markets and the Global Financial Crisis: The Uneven Impact on Households*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
30. Griggs, J. and Kemp, P. A., "Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes", International Journal of Housing Policy Vol.12 No.4, 2012, pp.391-412.
31. Groves, R., Murie, A. and Watson, C., *Housing and the New Welfare State: Examples from East Asia and Europe*, Aldershot: Ashgate, 2007.
32. Ho, D. K. H., Hui, E. C-M. and Ibrahim, M. F. B., "Asset Value Enhancement of Singapore's Public Housing Main Upgrading Programme (MUP) Policy: A Real Option Analysis Approach", *Urban Studies* Vol.46 No.11, 2009, pp.2329-2361.
33. Ho, M. H.C., "Privatization of public housing in Hong Kong: a genuine agenda or propaganda", *Habitat International* 28, 2004, pp.481-494.
34. Hoekstra, J., "Housing and the welfare state in the Netherlands: an application of Esping-Andersen' typology", *Housing, Theory and Society* Vol.20 No.2, 2003, pp.58-71.
35. Hoekstra, J., "Is there a connection between welfare state regime and dwelling type?", *Housing Studies* Vol.20 No.3, 2003, pp.475-95.
36. Hwang, G-J., "Explaining Welfare State Adaptation in East Asia: The Cases of Japan, Korea and Taiwan", *Asian Journal of Social Science* Vol.40 No.2, 2012, pp.174-202.
37. Kim, M-S., The Political Economy of Developmental Welfare States in East Asia, Conference Paper, Southern Political Science Association Annual Meeting, 2008.

38. Kim, P-H., "The East Asian welfare state debate and surrogate social policy: an exploratory study on Japan and South Korea", *Socio-Economic Review* 8, 2010, pp.411-435.
39. Ku, Y-W. and Finer, C. J., "Developments in East Asian Welfare Studies", *Social Policy and Administration* Vol.41 No.2, 2007, pp.115-131.
40. Kwon, H-J., "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia", *Development and Change* Vol.36 No.3, 2005, pp.477-497.
41. Kwon, H-J., "The reform of the developmental welfare state in East Asia", *International Journal of Social Welfare* Vol.18 No.1, 2009, pp.12-21.
42. La Grange, A., "Privatising public housing in Hong Kong: Its impact on equity", *Housing Studies* Vol.13 No.4, 1998, pp.507-525.
43. La Grange, A., "Privatizing public housing in the welfare regime of a Tiger Economy : a case study of Hong Kong", *Housing, Theory and Society* 16, 1999, pp.17-30.
44. La Grange, A., Chang, C-O. and Yip, N-Y., "Commodification and Urban Development: A Case Study of Taiwan", *Housing Studies* Vol.21, No.1, 2006, pp.53-76.
45. La Grange A. and Pretorius, F., The State, the private sector and gentrification in Hong Kong, Conference Paper, Towards an Emerging Geography of Gentrification of the Global South, London, 2012.
46. La Grange, A. and Yung, B., "Aging in a tiger welfare regime : The single elderly in Hong King", *Journal of Cross-Cultural Gerontology* 16, 2001, pp.257-281.
47. Lennartz, C., "Power structures and privatization across integrated rental markets: exploring the cleavage between typologies of welfare regimes and housing systems", *Housing, Theory and Society* Vol.28 No.4, 2011, pp.342-59.
48. Leong, C. H. and Kang, S. H., *Singapore Inclusive: Bridging Divides*, Report on Singapore Perspective 2012, Institute of Policy Studies, 2012.
49. Lee, J., "Is There An East Asian Housing Culture? Contrasting Housing Systems of Hong Kong, Singapore, Taiwan and South Korea", *The Journal of Comparative Asian Development* Vol.2 No.1, 2003, pp.3-19.
50. Lee, J., "Productivism, developmentalism and the shaping of urban order: Integrating public housing and social security in Singapore", *Urban Policy and Research* Vol.26

No.3, 2008, pp.271-282.

51. Lee, J. and Yip, N. M., "Public housing and family life in East Asia: Housing history and social change in Hong Kong, 1953-1990", *Journal of Family and History* Vol.31 No.1, 2006, pp.66-82.
52. Lee, Y-J. and Ku Y-W., "East Asian Welfare Regimes: Testing the Hypothesis of the Developmental Welfare State", *Social Policy and Administration* Vol.41 No.2, 2007, pp.197-212.
53. Park, B-G., "Where do tigers sleep at night? The state's role in housing policy in South Korea and Singapore", *Economic Geography* Vol.74 No.3, 1998, pp.272-288.
54. Ronald, R. and Chiu, R. L. H., "Changing Housing Policy Landscapes in Asia Pacific", *International Journal of Housing Policy* Vol.10 No.3, 2010, pp.223-231.
55. Ronald, R. and Doling, J., "Shifting East Asian Approaches to Home Ownership and the Housing Welfare Pillar", *European Journal of Housing Policy* Vol.10 No.3, 2010, pp.233-254.
56. Ronald, R. and Doling, J., "Testing Home Ownership as the Cornerstone of Welfare: Lessons from East Asia for the West", *Housing Studies* Vol.27 No.7, 2012, pp.940-961.
57. Sim, L. L., Yu, S. M. and Han, S. S., "Public housing and ethnic integration in Singapore", *Habitat International* 27, 2003, pp.293-307.
58. Smart, A., *The Shek Kip Mei Myth : Squatters, Fires and Colonial Rule in Hong Kong, 1950-1963*, Univ. of Hong Kong Press, 2006.
59. Tsai, I-C. and Peng, C-W., "Bubbles in the Taiwan housing market: The determinants and effects", *Habitat International* 35, 2011, pp.379-390.
60. Vasoo, S. and Lee, J., "Singapore: social development, housing and the Central Provident Fund", *International Journal of Social Welfare* 10, 2001, pp.276-283.
61. Wong, T.-C., "The transformation of Singapore's central area: from slums to a global business hub?", *Planning Practice and Research* Vol.16 No.2, 2001, pp.155-170.
62. Wong, T. K-Y., Wan, P-S. and Law, K. W-K., "The Public's Changing Perceptions of the Condition of Social Welfare in Hong Kong: Lessons for Social Development", *Social Policy and Administration* Vol.44 No.5, 2010, pp.620-640.

63. Yip, N-M., "Business nearly as usual: the global financial crisis and its impacts on households in Hong Kong" in Forrest, R. and Yip, N-M. (eds) *Housing Markets and the Global Financial Crisis: The Uneven Impact on Households*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
64. Yip, N-M. and Chang, C-O., "Housing in Taiwan: state intervention in a market driven housing system", *The Journal of Comparative Asian Development* Vol.2 No.1, 2003, pp.93-114.
65. Yuen, B., "Squatters No More: Singapore Social Housing", Conference Paper, Third Urban Research Symposium: Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction, 2005.
66. 국민연금연구원(institute.nps.or.kr), 보도자료, 2010.9.14.
67. 매일경제신문(www.mk.co.kr), 2012.12.26.
68. China Daily online(www.chinadaily.com/cn), 2011.9.1; 2013.1.10.
69. Focus Taiwan(www.focustaiwan.tw), 2012.12.19.
70. Global Property Guide(www.globalpropertyguide.com)
71. Nation Master(www.nationmaster.com)
72. The Economist online(www.economist.com), 2012.3.27.
73. Wikipedia(www.wikipedia.org)
74. World Bank(www.worldbank.org)
75. World Factbook of CIA(www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/)

국문요약

동아시아 주택정책 모델 논의와 시사점
- 자산기반 복지 논의를 중심으로 -

싱가포르, 홍콩, 대만, 한국은 이른바 동아시아의 네 마리 용으로 불리는 국가들로 발전국가내지 발전주의 복지체제라 불릴 수 있는 공통점들을 가지고 있다. 국가주도 자원배분과 빠른 경제성장, 본인 및 가족 책임이 강한 복지제도, 강한 사회적 규율과 기강이 그런 것들이다.

이들 네 나라의 주택정책은 국가의 직접개입 수준에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 공공주택 위주 국가에서부터 민간시장 중심 국가까지 스펙트럼이 나눠진다. 그러나 표면적인 차이에도 불구하고 동아시아 4개국은 높은 자가소유 지향 속에서 주택이 복지기능과 연계된 자산기반 복지시스템(property-based welfare system)을 공통적인 특징으로 하고 있다.

그런데 1997년의 아시아 경제위기 이후 이들 네 나라는 모두 주택가격 불안정, 저출산·고령화 현상의 심화, 자가소유 정체 현상을 겪고 있다. 동아시아 특유의 자산기반 복지체제에 한계가 나타난 셈이다. 따라서 이들 네 나라의 주택정책은 보다 보편적인 국가역할 - 즉, 주거복지를 포함한 사회안전망 구축과 복지국가 체제 확장, 주택시장 위기관리에 충실해야 될 필요성이 높아지고 있다.