creative commons

COMMONS DEED

Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 KOREA

You are free to :

- Share — copy and redistribute the material in any medium or format

Under the follwing terms :

Attribution — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

NonCommercial — You may not use the material for commercial purposes.

NoDerivatives — If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.

You do not have to comply with the license for elements of the material in the public domain or where your use is permitted by an applicable exception or limitation.

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the license.

Disclaimer

dCollection

국제학석사학위논문

한국과 타이완의 공공임대주택 정책 비교 연구

2017년 7월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학전공

주유선

Master's Thesis

Comparative Research on the Public Rental Housing Policy in South Korea and Taiwan

July 2017

Seoul National University

Graduate School of International Studies

Korean Studies Major

Yuhsuan Chu

한국과 타이완의 공공임대주택 정책 비교 연구

지도교수 박태균

이 논문을 국제학석사학위논문으로 제출함

2017년 7월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학전공

주유선

주유선의 석사학위논문을 인준함

2017년 7월

위 원 장 에릭모브란드 (인)

부 위 원 장 한정훈 (인)

위 원 박태균

Comparative Research on the Public Rental Housing Policy in South Korea and Taiwan

Professor Park, Tae Gyun

Submitting a master's thesis of Korean Studies

July 2017

Graduate School of International Studies

Seoul National University

Korean Studies Major

Yuhsuan Chu

Confirming the master's thesis written by Yuhsuan Chu

July 2017

Chair Erik Mobrand (Seal)

Vice Chair Han, Jeong Hun (Seal)

Examiner Park, Tae Gyun (Seal)

<국문초록>

한국과 타이완의 공공임대주택 정책 비교 연구

주유선
한국학전공
국제대학원
서울대학교

주택이란 인위적, 자연적 위협으로부터의 안전을 되찾게 하는 물리적 존재이면서 심리적 안정을 제공할 수 있는 피신처이다. 현대 자본주의 사회에 들어서, 주택은 피신처의 개념을 넘어 교환 가능한 재화나 상품의 성격을 띠게 되었고 개개인의 지위와 재산의 상징으로 자리잡기도 하였다. 이런 다차원적인 성격을 갖고 있기에 각 개인의 경제 능력과 관점에 따라 주택의 개념이 달라지고 그 결과 정부한테 바라는 지원도 달라지게 된다. 많은 주택관련정책 중에 서구보터 시작한 공공임대주택은 한국과 타이완에서 중요한 주거안전정책으로 주목을 받고 있다.

한국과 타이완이 비슷한 시기에 경제성장 및 산업화를 이루면서 60 년대부터 도시화와 동반한 주택부족문제를 직면하게 되였다. 하지만 한국과 타이완 정부가 주택시장에 대한 개입 방식 및 정도가 달라기 때문에 공공임대주택의 발전도 현저한 차이가 보인다. 한국의 경우, 1970 년대부터 정부가 적극적으로 주택 제공자 역할을 해오면서 1989 년 노태우정권때

처음으로 대량 공급한 영구임대주택정책을 투입하였다. 이로 시작해 김대중, 노무현, 이명박, 그리고 박근혜 정부가 각자 수량 및 형태가 다른 공공임대주택을 투입해였다. 그 배경을 살펴보면 노태우와 김대중 정부가 공공임대주택을 대량 제공하기로 한 원인은 해당 시기에 주택시장의 문제 및 사회경제적인 이유 외에는 정치적인 요인도 중요하였다.

한편 타이완의 경우, 1970 년때부터 2000 년대까지, 정부가 주택에 대한 접근은 은행대출 등 금융시장지원으로 자가소유 격려하는 정책, 그리고 35 만호 분양 국민주택건설 외에는 직접적인 개입이 없었다. 이런 부동산 시장 메커니즘에 맡기는 선택은 2005 년쯤부터 부동산의 과열한 투기열때문에 도전을 당하게 되었다. 또한 타이완 정치국면의 변화로 주거권이 새로운 정치적 이슈로 부상하여 2010 년에 정부가 공공임대주택을 처음으로 정책화 시켜 제공하기로 하였다. 한국과 타이완의 공공임대주택 정책을 비교해 보면 배경에서 양국이 공공임대주택을 대량투입한 원인은 사회경제적 문제 외에는 정치적인 요인의 영향이 컸다. 다만, 정책 발전과 집행에서는 한국과 달리 타이완 현제 전무기관 및 인력이 부족하여 동반한 민간임대주택에 대한 정책도 역부족한 상황이다.

주요어: 공공임대주택, 주택정책, 정부개입, 신흥산업국가

학번: 2005-24140

목차

제 1 장 서론
제1절 연구의 목적---------- 1
제2절 기존연구 검토 ---------- 7
제3절 연구의 방법 및 구성 ---------- 11

제 2 장 한국의 공공임대주택 정책
제1절 주택정책변화 및 공공임대주택 도입의 필요성 대두---- 13
제2절 다양한 공공임대주택 정책의 입안과 실시 ---------- 20
제3절 공공임대주택 정책의 한계와 문제점 ---------- 28

제 3 장 타이완의 공공임대주택 정책
제1절 주택정책변화 및 공공임대주택 도입의 필요성 대두---- 33
제2절 타이완 공공임대주택정책 내용 및 과제 ---------- 41

제 4 장 한국과 타이완의 공공임대주택정책 비교 분석
제1장 공통점 ---------- 48
제2장 차이점 ---------- 49

제 5 장 결론---------- 54

참고문헌---------- 56
<Abstract> ---------- 63

제 1 장 서론

제1절 연구의 목적

정책이란 원래 모순적인 존재다. 어떤 정책이든 모든 국민에게 적용되지 않기 때문에 그 정책에 대해서 만족하는 국민이 있다면 불만족하는 국민도 있을 것이다. 또한, 주택 시장의 복잡한 성격 때문에 주택과 관련된 정책은 대부분의 상황에서 변덕스럽고 반복적이며, 각 정부들은 시장논리와 규제주의 사이에서 국민들이 만족할만한 주택 정책을 모색한다. 그럼에도 불구하고 그 어떤 나라도 주택문제를 완벽하게 해결했다는 평가를 받기 힘들다.

그 이유는 주택이란 인위적, 자연적 위협으로부터의 안전을 되찾게 하는 물리적 역할 뿐만 아니라 심리적 안정을 제공하는 역할을 수행해오며, 피신처의 개념으로 자리잡았기 때문이다. 또 현대 사회에 들어서, 주택은 피신처의 개념을 넘어서 교환 가능한 재화나 상품의 성격을 띠게 되었고 개개인의 지위와 재산의 상징으로 자리잡기도 하였다. 주택이라는 개념은 토지와 마찬가지로 위치가 고정되는 동시에 제한적인 성격을 갖고 있으나 다른 재무나 상품보다 거래 비용이 크고 한 나라의 토지, 개발, 경제 관련 정책 등에 큰 영향을 끼친다. 이런 다차원적인 성격을 갖고 있기에 각 개인의 경제 능력과 관점에 따라 주택의 개념이 달라지고 그 결과 정부에 바라는 지원도 달라지게 된다. 주택을 가진 계층은 정부의 개입이 최소화된, 자유로운 부동산 시장의 활성화를 원하는 한편, 주택을 구매하고자 하는 계층은 시장 안정화에 대한 지원을 원한다. 하지만 이들 역시 주택 구매에 성공한 후 시장의 활성화 정책을 원하게 되는 것은 마찬가지이다. 주택을 구매할 능력이 없는 계층은 정부의 강력한 통제를 통해 본인들이 부담할 수 있는 가격의 안전한 주거 공간을 보장받기 원한다. 이처럼, 유산 계층은 주택을 거액의 이익을 챙길 수 있는 수단으로 인식하는 반면 무산 계층은

생활에 필요한 피신처로 인식하는 차이를 보인다. 그리고 이러한 인식의 차이는 사회 계층 간의 갈등을 야기할 수 있는 상황에 이르렀다.

그러므로 주택은 더 이상 단순한 피신처가 아닌 사유재산의 개념으로 통용됨으로써 재분배의 토론 대상이 되기도 한다. 다만 평등한 배분을 추구한 마르크스주의(Marxist theory) 접근 외에는, 정부가 실행해 온 대부분의 주택정책을 살펴보면 기능주의적 접근(functionalist approaches)을 통해 시장 메커니즘에 맡기거나, 주거문제가 일으킬 수 있는 사회 불안을 억제하려는 노력의 반복이었다(하성규, 2010:24). 그리고 역사를 살펴보면 자본주의 국가의 정부가 주택 문제에 개입한 원인은 항상 시장 메커니즘이 실패할 때였다. 한편, 자본주의 체제의 원칙은 시장과 대항하는 대신 시장체제를 도와 시장의 자유로운 발전을 자극하는 데에 있기 때문에 시장 메커니즘이 실패하더라도 대부분은 시장 활성화나 투기 억제 정책을 투입하는 방식으로 접근한다. 그러나 정부가 일단 개입하기 시작하면 국민의 기대심리가 생기고, 이는 시장상황 변화에 따른 정부의 개입을 요구하기도 한다. 특히 주택 시장 문제가 심각해지고 영리 목적으로 움직이려는 시장이 단기간에 이를 해결할 수 없거나 해결할 의욕이 없을 때 정부의 강력한 개입이 요구된다.

세계 각 국가는 정치 및 산업 구조, 사회 문화, 경제 발전 상황, 복지 정책과 주택 재고 변화 등의 배경 차이가 있기 때문에 주택에 대한 정책에도 현저한 차이가 존재한다. 각 정부가 주도한 주택정책의 방향 및 효과도 각 시기에 해당 사회가 직면한 문제와 국민들의 정책에 대한 반응에 따라 역시 차이가 생긴다. 하지만 우리는 주거복지에 대해 논할 때, 네덜란드나 독일, 북유럽 등 소위 '살기 좋은 나라'를 부러워한다. <표 1>가 보여준 것과 같이 유럽의 평균 장기공공임대주택의 재고율은 9.4% 이고 OECD 는 11.5%에 달한다. 물론 이 국가들에도 노숙자나 주거빈곤, 주택 양극화 문제가 없는 것은 아니지만, 이 수치가 뜻하는 바는, 공공영역에서 제공하는 선택지가 있다는 것이다. 각 나라 실제 공공임대주택체제의 임차 대상자 및 정부 참여

정도의 차이가 있겠지만 이 수치 자체가 타이완의 공공임대주택 보급율을 고려할 때 타이완 국민들이 상상하기 힘들 정도로 높은 수치다. 그리고 이는 정부와 국민 간 공공주택에 대한 인식부터 차이가 존재한다는 바를 시사한다.

<표 1-1> 장기공공임대주택 재고율 비교

한국	네덜란드	오스트리아	덴마크	스웨덴	영국	프랑스	독일	미국	OECD 평균	EU 평균
5.5%	32%	23%	19%	17%	18%**	19%	5%	1%	11.5%	9.4%

*한국('14 년), 영국('14) 기타 지역('07~09 년) 기준

**영국의 재고율은 주택협회의 10%와 지자체의 8%의 합계

자료: 국토교통부, 2015:468, UK Department of Communities and Local Government, Table 102: Dwelling stock by tenure, Great Britain, 남원석 2011:61

주택과 복지가 결합된 개념으로써 한국과 타이완에서 논의되고 있는 '주거복지(housing welfare)'는 19 세기말 20 세기초부터 유럽에서부터 발전된 개념이다. 2 차 세계대전 후 복지국가 체제가 확대되면서 복지와 주택의 연관성이 광범위하게 토론되기 시작했다. 하지만 미국과 유럽 등 선진국에서 주거복지는 학계나 정책에서 찾기 힘든 용어다. 특히 서유럽의 경우 주택이 갖는 의미에 따라 home, house, housing 로 구분하여 사용하는데, 주거라는 뜻이 있는 housing 자체가 이미 복지를 내포하고 있기 때문에 '주거복지'라는 단어를 따로 사용하지 않는다.

그리하여 선진국에서 주택정책과 복지의 관계에 대해서 어떻게 인식하는지 여러 학자들의 연구를 살펴보고 정리하였다. 1945 년부터 30 년 동안 유럽에서 발전한 복지국가 체제에서, 일반적으로 주택은 사회보장(social security), 교육(education), 의료보험(health)과 같이 복지국가의 4 가지 기둥 중에 하나로서 정부가 제공하는 서비스에 포함된다(Kemeny, 2001:53).

정부가 복지 차원으로 주택에 대한 지원을 해 온 것이다. 하지만 주택의 대표적인 특성과 나머지 세가지 기둥들의 특성 사이에는 현저한 차이가 있기에 유럽 학계에서도 늘 논쟁의 대상이다(Malpass, 2005:211). 간단하게 정리하면, 주택은 자본집약도가 높고 초기에 토지, 건축, 관리와 관련한 거액의 비용이 필요하기 때문에 단순하게 세금 수입만으로는 부담할 수 없고, 또한 주택은 재산으로 교환가능하기 때문에 자본주의경제 사회에서 대부분의 공급과 배분이 시장에서 이루어지게 된다. 즉, 다른 복지 서비스와 비교하면 주택은 완전히 탈 상품화 한 적도 없고 할 수도 없는 존재라는 점에서 차이가 발생한다. 또한 국제 환경 등 거시경제 파동이 생길 때, 국가 경제 및 정부 재정능력에 따라서, 정부의 주택 관련 정책 역시 다른 정책들보다 자주 변동 조정되는 영역이다. 따라서 유럽에서 주거에 대한 지원이 복지국가의 중요한 기둥이라고 인식되어도, 탈상품화 정도와 시장에 따른 변동으로 인해 '복지국가의 불안정한 기둥(wobbly pillar under the welfare state)'라는 지적까지 받는다.

그러나 이 논쟁들은 주택 문제에 있어서 정부가 수행해야 할 역할과 서비스를 제공해야 하는 방식 및 정도에 대한 쟁점들이지 주택이 가진 복지적 성격이 중요하지 않다는 논쟁이 아니다. 주택의 복지성에 대한 논의를 살펴보면, 우선 주택이 물리적 건물이라는 개념보다는 '주거'라는 의미로 고려되어야 한다는 인식에서부터 시작한다. 인간으로서 어느 정도 품위가 있고 안전한 공간에서 거주하는 것은 심리적인 안정감을 갖게 할 뿐만 아니라 자존감을 향상시킬 수 있다. 또한, 주택이 충분한 규모로 저렴하게 공급될 때 전체 사회에 긍정적인 영향을 불러일으킬 수 있는 반면 그렇지 않은 경우에는 사회불안정의 요인이 되고 배척과 격리 문제를 유발할 수도 있다. 다시 말해 주택과 복지의 관계를 설명하는 논의의 핵심은 주택이란 한 인간과 그 가족의 복지수준에 영향을 미칠 수 있는 독립변수로서, 사회적 차원에서도 예방적인 복지수단으로 활용할 수 있다는 것이다. Kemeny(2001:62)는 더 나아가

주택은 복지연구의 중심으로서의 자리를 잡아야 하고 좋은 주거품질은 다른 세 가지 기둥에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 변수로서 작용하는, 사회 전체 복지의 숨겨진 토대(corner stone)라고 강조하였다.

더욱이, 같은 복지국가 범위에 속해도 한 정부의 정치 이념과 각 사회 형태 및 기존 제도의 특성에 따라 국가별 주택 정책의 중점도가 달라진다. 그리고 현재 각 나라 정부의 광범위한 주택정책 방향은 양분화 되어있다고 볼 수 있는데, 하나는 중산층 중심이고 다른 하나는 빈곤층 중심이다. 중산층을 위한 정책은 주로 시장 메커니즘을 안정화 및 합리화 시키는 방향으로 작용하는데, 즉 법적으로 계약 효력 강화, 금융 시장의 규제, 경기 조정, 토지 이용계획, 자가보유 부담 가능 보조 기제, 그리고 꾸준한 경제 성장과 고용강화 등이 있다. 동시에 빈곤층을 위한 주택 정책은 사회와 경제적인 불평등으로 인한 소수 주거빈곤층과 노숙자 문제를 대응하는 정책이다. 이런 정책의 출발점은 이타주의를 통한 사회불안 요소를 최소화하는 데에 있는데, 주요 정책 수단으로서 공공임대주택이 있다(Kleinman, 1996:2).

최근 몇 년간 타이완에서 부동산 투기가 과열되면서 주택 가격이 2006 년부터 2016 년까지 불과 10 년 사이에 폭등하였다. 전국 평균 주택가격 대비 연균소득(年均所得)의 통계로 보면 2006 년의 5.1 배에서 2016 년의 9.4 배로 오르고 수도권(타이페이와 뉴 타이페이 합쳐) 평균 주택가격 대비 연균소득은 14 배로 상상하기 힘든 정도다[1]. 이런 배경에서 타이완 정부가 2009 년 11 월에 '10 대 민원' 설문조사를 실시한 결과 '수도권 주택 가격 부담 문제'가 1 위로 대두되었는데, 타이완 정부는 이런 민원에 대응하기 위해 2010 년에 '주택시장 건전방안'을 추진해 '합의주택(가격이 마땅한 주택)'을 공급하고자 하였다. 이 방안은 정부가 수도권 인근 지역 택지를 개발하여 민간 건설업체를 통해서 주택을 건설하고 나서 부담 가능한 가격으로

[1] 타이완 내정부 부동산 정보 센터, 2016 년 4 분기 집값 부담능력 지표 통계 결과, http://pip.moi.gov.tw/V2/E/SCRE0105.aspx (최종 검색일: 2017, 7, 1)

분양하는 정책이었다. 다만 2014 년에 부정이득 스캔들이 터져 정부가 이 방안을 포기하게 되고 '공공임대주택'과 임대보조금' 정책만 추진하겠다고 결정하였다.

놀랍게도 사실상 타이완에서 처음으로 공공임대주택의 개념과 정책 구호가 등장한 것은 2004 년에 '사회복지 정책 강령'이었다. 미국, 서유럽은 물론 한국보다도 훨씬 늦게 시작한 것이다. 그리고 2011 년 주택법 초안에서 공공임대주택은 '정부가 직접 제공하거나 민간을 통해 제공해 적당한 비율로 경제적 사회취약계층한테 임대하는 주택'으로 정의되었다. 이는 타이완 법률상 처음으로 공공임대주택이 등장한 사례이며 주거복지의 첫번째 걸음이었다. 그리고 2014 년까지 타이완에서 임대용 공공임대주택 수량은 6,813 호로서, 전국 수입 분위 50% 이하 무주택 가구 85 만호의 0.8%에 불과하다. 여러가지 공공자원을 고려해서 정부가 '공공임대주택 중장기 추진방안'을 제정해 일정한 수입 수준이하 무주택자, 노인, 장애인 등 약 14,091 가구를 우선 공급대상으로 선정하면서 점진적으로 추진하기로 했다. 이런 상황에서 타이완 사회는 정부의 주거복지 개입에 대해 높은 기대감을 갖게 된 동시에 주거복지정책, 특히 공공임대주택의 운영과 공급관련 제도에 대해 궁금증을 가지기 시작했다.

한편, 한국의 경우, 1989 년부터 대규모 공공임대주택을 제공하기 시작하였으며 현재 공공임대주택은 이미 전체 주택재고의 5%를 돌파하고 10년 이상 장기공공임대주택의 재고는 107만호(2014년) 달하며 2017년까지 재고 수량은 137 만호에 달할 전망으로서, 전체 주택수의 6.6%가 될 것이다(국토교통부, 2015:468). 하지만 많은 연구자료를 살펴 보면, 공급 및 관리면에서 여전히 많은 비판을 받고 있는 상황이다. 비판의 내용으로 선진국과 비교해 재고 부족부터, 취약계층에 대한 실제 보장 부족, 시스템 연관성 부족, 지자체 참여 부족 문제 등이 있다. 본 논문이 검토하고자 한 내용은 바로 서유럽을 중심으로 오랫동안 발전되어 온 주거복지 개념과

공공임대주택 정책이 한국과 타이완 같은 신흥산업국가(new industrialized countries)에서 어떻게 시작되어, 현재 운영되고 있는 방식부터 그 결과 어떤 과제 및 한계를 직면하고 있는지 비교해 보려고 한다.

제2절 기존연구 검토

우선 유럽에서 발전해 온 공공임대주택에 관한 연구를 살펴보면, Harloe(1995)가 현존 공공임대주택을 대중모델과 잉여모델로 나눈 적이 있다. 대중모델은 공공임대주택을 특정 계층만이 아니라 국민 전체가 거주가능한 형태로 만든 모델이다. 반면 잉여모델은 소수 취약계층에게만 제공하는 형태다. Forrest and Williams(2001:97)은 대중모델이 특별한 역사 배경에서 발전하게 되어 2 차 세계대전 후 30 년간에 서유럽에서 제일 보편적인 공공임대주택 모델이 되었다고 한다. 특히 대부분 사회민주주의 복지체제(social-democratic welfare regime)와 협동조합주의 복지체제(corporatist welfare regime) 나라에서 찾아볼 수 있는 모델이며 네덜란드와 북유럽 등 나라에서 공공임대주택은 주거빈곤층뿐만 아니라 일반 중산층까지 이용하는 주거형태다.

반면 잉여모델은 자유주의 복지체제(liberal welfare regime) 국가들이 주로 선호하는 모델이다. 미국, 캐나다, 호주, 그리고 80 년대 후인 영국은 이 모델에 속한다. 이 모델의 특성은 엄격한 자산 조사와 자격 심사를 통해서 복지 부조를 공급하고 부조 대상이 주로 저소득층이며 국가가 시장의 복지제공 개입을 격려한다. Forrest and Williams 에 의하면, 일반적으로 이 모델은 정부가 직접적으로 개입해 시장에서 주거문제를 해결할 수 없는 취약계층을 위해서 피신처를 마련해 정부 재정 지출이 효율적이라고 판단할 수 있다. 그러나 이름에서부터 예상할 수 있듯이 공공임대주택의 잉여현상이 발생하기 쉬우며 거주자에 대한 낙인화와 오명화 현상이 형성되기 쉽다.

한편, 이은주(2010)가 유럽 복지국가 주거정책을 살피면서, 유럽 주택학자 Kemeny 의 연구를 정리하여, 복지국가들이 주택을 제공하는 데에 있어서 특히 민간임대와 공공임대의 대한 정책 차이로 인해, 주택시장이 이원모델과 단일모델 두 가지 유형으로 나뉜다. 우선 이원모델의 경우, 비영리 임대부문과 민간임대부문의 구분이 확연하다는 특성이 있다. 주로 영국, 미국, 캐나다, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드 등 자유주의 국가들이 해당된다. 이 모델에서 비영리임대부문은 이른바 공공에 의해 거의 독점적으로 공급되는 공공임대주택부문을 형성하여, 잔여화되고 낙인화된 소수의 빈곤인구를 위해서 주택을 제공하는 것이다. 그리고 비영리부문이 제공한 주택은 영리를 추구하는 민간주택과의 경쟁을 회피한다. 따라서 임대시장에서 공공에 의해 제공되는 주택과 규제받지 않는 민간임대주택이 이원화되며 이른바 이원모델이 형성된다. 또, 최저소득가구 외에 임대주택에서 사는 가구들이 민간임대주택의 임대료가 계속 오를 수 있다는 판단에서 자연스럽게 자가소유를 선택한 경우가 많다.

단일모델은 이원모델과 반대의 성격을 갖고 있다. 비영리임대부문과 민간임대부문이 하나의 임대시장으로 통합되고, 주로 스웨덴, 네덜란드, 독일, 스위스, 오스트리아 등 국가들이 해당된다. 이런 유형은 시장에서 정부가 사회임대주택을 민간임대주택과 분리시키지 않고 직접 경쟁하도록하여 임대료를 비용(cost) 수준으로 낮추면서 양질의 주택이 제공되도록 유도하려고 한다. 따라서, 영리와 비영리 부문의 구분이 모호해지고 저렴한 주택의 공급주체도 지자체, 협도조합, 노동조합 등으로 다양해진다. 또, 정부가 민간임대주택의 적절한 수익성을 확보하기 위해, 사회임대주택에 할당되는 보조금을 동등하게 받을 수 있게 한다. 그 결과 사회임대와 민간임대의 차이가 적어져, 민간임대도 일정한 규정에 따라 임대료가 안정해져 시장에서 자가소유의 비율이 상대적으로 낮아진다.

한국과 타이완의 공공임대주택은 유럽의 연구 분류에 따르면 잉여모델과

이원임대에 모두 속한다고 볼 수 있다. 다만, 한국은 겨우 25 년, 타이완은 시작한지 불과 얼마 안 되는 상황이고, 본 논문은 공공임대주택의 모델 분류보다 공공임대주택의 발전 및 정책 흐름을 비교하는데 중점을 둘 것이다. 다만 타이완은 최근에야 공공임대주택정책을 발전하고 추진하고자 하여 현존하는 기존연구에는 이런 정책 비교가 찾기 어려운 상황이다. 따라서 여기서는 구조면에서 한국과 타이완의 주택정책에 관한 기존연구를 정리하고 살펴보았다.

한국과 타이완은 1960 년대 부터 신흥산업국가로서 활약하며 단기간에 경제 성장 기록을 세웠다. 서구의 시장 주도적 발전과 달리, 이런 급성장의 배경은 전후 복원과 현대화를 위한 정부의 의도적인 계획이었다. 또한, 한국과 타이완은 유교적 사회 이념의 강한 영향으로 인해, 선진국가의 시민성 기반인 개인주의, 책임과 시민의식(citizenship)보다는, 소속 집단과의 조화, 책임 및 의무가 중요한 가치로 인식되어왔다. 따라서, 그 당시 정부의 역할도 서구와 달리 국민의 재산, 국민 권리의 대변인이 아니라 국민을 보살펴야 하는 부권적인 지도층 개념이었다. 경제 성장은 기본적이고 최우선적인 정책 목표이며 정부에게 이득을 가져올 수 있게 설계하였다(Murie et al., 2007:10).

Doling(1999)이 주택학자들의 연구를 정리한, 한국과 타이완 등의 동아시아 신흥산업국가의 사회경제 특성은 ‘국가 시장(government market)’, ‘합리적인 계획(plan rational)’과 ‘유교 이념(Confucianism)’이라고 한다. ① 단체(가족, 회사, 나라)의 이익이 개인 이익보다 우선, ②의무는 사회지도층의 몫이고 책임은 피지배층의 몫이다, ③가족은 거대한 부권적인 나라 조직의 초석이며 전체의 요구에 복종한다. 이런 사회 경제적 배경에 근거하여 주택정책도 서구의 자유주의, 사회주의 그리고 조합주의와 다른 특성을 갖게 된다. Doling 은 주택에 관한 계획, 건설 그리고 소비 등 세 가지 측면에 관한 정부 개입을 기초로, 한국과 타이완 주택 정책의 모델과 다른 선진국가와의 차이점을 아래와 같이 검토하였다. 계획면에서 한국과 타이완 정부는 전체

경제 성장 상황을 관리하기 위해서 주택의 생산 요소과 종류, 그리고 위치를 설정한다. 건설면에서 정부가 효율을 최대화 하기 위해 민간 업체를 격려하여 부조한다. 그리고 소비면에서 정부가 탈상품화와 평등 배분을 장려하기보다 각 가구의 구매능력에 의존하게 하였다.

<표 1-2 > 주택정책 체제 비교

	자유주의 (Liberal)		공산주의 (Comminist)		조합주의 (Corporatist)		동아 신흥공업국 (East Asia NIC)	
	시장	정부	시장	정부	시장	정부	시장	정부
계획	V			V		V		V
건설	V			V	V		V	
소비	V			V		V	V	

자료: Doling 1999

다만, Doling 의 모델은 너무 일반적이라는 비판을 받는다. 특히 90 년대 정치와 경제 민주화 전의 실제 정책을 보면, 한국과 타이완 정부의 주택에 관한 정책은 엄연한 차이가 존재한다. 이 부분에 대해서는 Chiu(2008)와 하성규(2013)가 한국, 타이완, 싱가포르, 그리고 홍콩 등 신흥산업국가의 주택정책 및 정부개입을 비교하여, 비록 연구관점과 접근이 다르지만, 한국과 타이완의 정부 주택정책이 자유시장 메커니즘(Liberal Market)에 속하며 정부개입 형태를 보면 한국은 '정부 규제하의 시장(government regulated market)' 이고 타이완은 '자유시장(free market)'이라고 비슷하게 결론을 내렸다.

한편, 공공임대주택의 발전 배경에 있어서, 이영환과 김수현은 사회경제나 노동인구 주택부족 등의 원인 외에, 특히 정치적인 요인을

강조하였다. 이영환이 한국 공공임대주택 발전과정에 제일 중요한 시기인 노태우 정권 당시의 정치상황을 분석하면서 민주화운동 후에 여소야대, 중간평가 등 압력은 노태우정부가 영구임대주택정책을 선택하는 제일 중요한 배경이었다고 설명한다(이영환, 1996:43). 김수현도 이영환의 연구를 통해 영구임대주택이 도입된 직접적인 계기는 노동계급을 비롯한 시민사회의 구제적인 요구의 산물이라기 보다는 정치적 위기국면을 타개하려는 지배 엘리트들의 판단이 가장 중요한 요인이었다고 본다(김수현, 1996:123)[2]. 한편, 타이완의 공공임대주택정책 발전과정에 대해서, Weng 이 타이완 정부가 늦게 공공임대주택정책을 발전시킨 이유와 2010 년 경에 정책을 투입하기로 한 원인은 주거문제, 부동산 시장 악화 등 사회경제적인 요인 외에, 한국의 공공임대주택 발전처럼, 정치적인 요인이 결정적인 역할을 하고 있다는 점을 강조하였다(溫揚彥, 2012:97).

기본적으로, 서구나 한국이나 타이완이나, 공공임대주택의 발전은 당연히 정부의 주택에 대한 접근에 큰 영향을 받는다. 한국과 타이완에서 원래 정부가 주택에 대해 가졌던 인식은 서구 복지국가 개념의 '주거 및 서비스'가 아닌 단순한 '주택 및 재산'의 개념이었다. 따라서 정부의 정책 중점도 주거보장보다 주택의 자가소유에 집중되었다. 제 2 장부터는 이런 개념과 정책의 핵심을 어떤 배경에서 어떻게 전환하였는지를 자세하게 살펴볼 것이다.

제3절 연구 방법 및 구성

본 논문은 역사적, 실증적 분석과 비교론적 방법을 취하였다. 우선 한국과 타이완의 주택정책에 대한 역사적, 실증적 방법을 통해서 분석하였다. 이를

---

[2] 한국에서 공공임대주택 발전에 관한 연구논문이 많아, 남원석(2011), 김혜승(2011) 등이 주거복지에 대한 국제추세 및 한국의 상황에 대해서 논술한 적이 있고, 또, 김복식(2016), 류지성(2016), 남미정(2010), 박윤영(2006), 이요한(2012), 조덕훈(2013), 진양기(2008) 등이 정책발전과정에 대한 논술이 있었다.

위해 각종 보고서, 신문, 그리고 정책 자료들을 이용하였다. 분석과정에서 임대주택 정책의 역사적 흐름을 살펴보았는데, 이는 시기마다 공공임대주택 정책이 비뀌었기 때문이었다. 이런 분석을 근거해서 한국과 타이완을 비교하는 방식을 취했다. 한국과 타이완에서 공공임대주택을 시작하는 시점이나 규모 면에서 차이가 있지만, 신흥공업국으로서 다른 유럽 국가들에 비해 임대주택 정책을 늦게 시작했다는 공통성을 갖고 있기 때문에 비교하는 것이 의미가 있다고 판단하였다. 아울러 공공임대주택 정책을 먼저 시작하였고, 규모 면에서도 타이완보다 큰 한국의 경험은 타이완에게 일정한 교훈과 모델을 제공하는 의미도 갖고 있다.

이런한 방법으로 논문을 쓰기 위하여 먼저 한국과 타이완의 공공임대주택 정책을 역사적으로 분석하고, 각 과정에서 정책이 나타나는 배경, 정책의 전개과정, 그리고 그 후의 결과에 대한 분석을 하였다. 양국의 정책을 분석한 내용을 바탕으로 해서 양국의 정책을 비교하는 방식을 취하였다. 시기적으로는 양국 모두 민주화 이후의 시기를 분석하였다. 공공임대주택에 대한 관심 자체가 민주화 이후 사회적 불평등 해소와 사회안전망의 관점에서 나오는 것이기 때문이다. 물론 양국의 일반적인 주택정책은 공공임대주택 정책 분석의 배경으로서 서술하였다. 공공임대정책이 일반적인 주택 정책과는 다른 의미를 갖는 것이지만, 전체적인 주택시장을 무시하면서 나올 수 없기 때문이다.

제 2 장 한국 공공임대주택 정책

제1절 주택정책변화 및 공공임대주택 도입의 필요성 대두

한국은 동아시아 신흥산업국가의 하나로 1960 년대부터 급속한 경제 성장을 기록했다. 단기간에 산업화를 실현한 동시에 사회계층 변화와 인구 성장, 그리고 도시화 등이 동반되었다. 60 년대부터 현재까지 불과 50 년 동안, 한국의 인구가 1960 년에 2 천 5 백만에서 2015 년에 5 천백만으로 2 배 가까이 성장하며 가구 수도 1960 년에 4 백 30 만 가구에서 약 2 천만 가구로, 4 배 가까이 성장했다. 이런 격동적인 변화 속에서 대도시 내 주택 부족 문제가 심각해졌고 이 스트레스를 해결하기 위해서 한국 정부가 주택 공급에 주도적인 역할을 수행해 왔다.

<표 2-1> 한국 인구, 가구수 및 주택재고 수량 변화(1960-2010)

단위:천

	1960	1970	1980	1990	2000	2010
총인구	24,989	31,435	37,407	43,390	46,125	48,580
총가구수	4,378	5,576	7,969	11,355	14,391	17,574
보통가구수(A)	4,135	5,197	7,470	10,223	11,928	12,995
주택재고(B)	3,464	4,359	5,318	7,734	11,472	14,677
주택보급률(B/A)[3]	83.8%	78.2%	71.2%	72.4%	96.2%	112.9%

자료:통계청

(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=H#SubCont)

[3] 보통가구 수=총가구 수-외국인가구 수-집단가구 수(비혈연으로 구성된 6 인 이상 가구로 기숙사,공아원 등)-1 인가구 수-비혈연가구 수

한국 정부의 주택에 대한 개입은 1962 년의 제 1 차 경제개발 5 개년 계획부터였다. 이 계획부터 90 년대말까지 정부가 주택공급 부족문제에 집중하여 양적인 목표를 지속적으로 세워왔다. 각 시기의 정부 개입 정책과 특징은 아래 표와 같이 정리된다[4]

<표 2-2> 주택정책 변화(1960-1997)

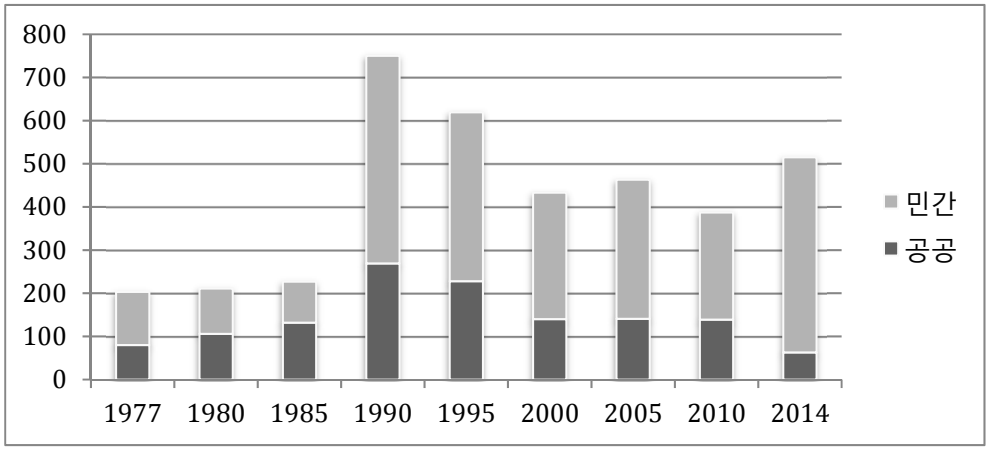
집권 정부	정책 전개핵심	정치 및 사회 이슈	특징과 성과
박정희 (1960s)	주택관련제도 및 체제의 정비	1. 군사독재 2. 절대빈곤에서 벗어나기 위해 국가경제 발전은 최우선	1. 공공자원은 인프라에 투자, 주택의 건설은 민간에 의존 2. 주택금융제도, 토지 사용, 건설과 관련된 기본법을 제정 3. 대한주택공사와 한국주택금고 등을 설립하여 주택계획의 정부 주도적 제도 형성 4. 전체 신축주택의 12.5%인 11 만호가 공공부문에서 건설됨
박정희 (1972~1979)	주택 양적 확대	1. 유신체제 2. 베비품과 급속한 도시화로 수도권 주택부족 문제 심화	1. 석유위기로 정부가 주택에 실제 투자 적음 2. '주택건설촉진법', '주택건설 10 년개획', '도시재개발법' 등 제정하여 주택선업육성 및 택지공급확대 3. 부동산 가격 폭등으로 1978 년에 '분양가 상한제' 도입 후 가격 안전해져지만 저소득계층보다 중고소득계층이 수혜 4. 전체 신축주택의 17%인 32 만호가 정부 지원으로 지음.
전두환	부동산 투기	1. 제 5 공화	1. 시국을 안정화 하기 위해 여러

[4] 각 시기 정책내용 및 변화는 이진경(2004), 진양기(2008), 조덕훈(2013), Shin-Young Park(2007), Hyunjeong Lee(2014) 등 참조하여 정리됨.

(1980~1987)	억제	국 2. 주택공급 부족문제로 주택가격 급상승	차례 부동산 억제 정책을 투입 2. 토지투기억제 및 주택 건설 택지를 확보하기 위해 한국토지공사 설립. 향후 정부가 택지 개발 계획 및 확보에 토대 확인 3. 10 년 500 만호 주택건설계획을 설립했지만 2 차 석유위기 등 경제위축과 부동산 억제 정책 등으로 실제 180 만호 정도만 건설됨
노태우 (1988~1992)	200 만 호 건설계획	1. 군사정권에서 문민정부로 이전 2. 주택공급 부족 문제 심각	1. 정권 정당화 및 정세 안전화 하기 위해서 주택 부문에 대폭 투자 2. 200 만 호 건설계획 발표, 실제 272 만 호 건설 3. 5 개 신도시 개발계획, 정부가 적극적 택지 공급 4. 도시 영세민 및 철거민 대상으로 영구임대주택 19 만호 건설 제공
김영삼 (1993~1997)	지속 대규모 건설계획 추진	1. 문민정부 2. 신자유주의 영향	1. 신경제계획에 정부 개입 최소화. 개발 허가 및 토지 사용 제한 규제 완화, 금융 규제 완화 등으로 민간건설 투자 성공적으로 추진됨 2. 신경제 5 개년계획 285 만호 건설계획, 실제 312 만 호 건설 3. 단기간에 총 584 만 호 주택 공급되어 주택 보급률이 80 년대의 70%대에서 2000 년의 96.2%로 대폭 성장 4. 금융면의 규제완화 및 과도적인 건설 추진이 경제면에서 악영향 초래함 5. 영구임대주택 중지, 50 년공공임대주택 공급시작, 청약저축가입자 대상

자료: 이진경(2004), 진양기(2008), 조덕훈(2013), Shin-Young Park(2007), Hyunjeong Lee(2014) 등 참조하여 정리됨

<그림 2-1> 신축주택 공공 및 민간 건설실적 변화 단위:천호



자료:2003 주택업무편람, 2015 주택업무편람

한국정부가 주도한 일련의 주택 공급 추진 정책은 성공적으로 공급문제를 해결했다. 그러나 주택보급률이 개선되는 과정에서 주택배분 문제가 대두된 점은, 점유 형태의 변화에서 찾아 볼 수 있다.

<표 2-3> 주택 점유형태 변화(1970-2014) 단위:%

	1970	1980	1990	2000	2010	2014
보급율	78.2	71.2	72.4	96.2	112.9	118.1
자가점유율	71.7	58.6	49.9	54.2	54.3	53.6
전세	26.1	23.9	27.8	28.2	21.7	19.6
월세	NA	15.4	19.1	14.8	21.5	23.9
기타	2.2	2.0	3.1	2.8	2.7	2.8

자료: 통계청 인구 및 주택 5년 통계, 2015 주택업무편람

1980 년부터 2000 년까지 약 600 만호에 달하는 주택이 건설 되면서 주택 보급률이 71.2%에서 96%로, 2002 년에 100%를 돌파하는 반면에

자가점유율은 오히려 1980 년에 58%에서 2000 년에 54.2%로 하락했고, 2014 년에 주택보급율이 118.1%에 달한 반면 자가율은 53.6% 에 머물러있었다. 그리고 이는, 80 년대부터 건설된 신축주택의 대부분을 주택구매능력이 있는 계층이 구입했거나 빈 집으로 남겨졌다는 의미이다.

또한, 김영삼정부까지의 역대정부 주택정책을 살펴봐도 임대시장에 대한 규제는 찾아보기 어려웠다. 40%를 넘는 임대주택에 거주하는 임차인들에 대한 일정정도의 보호가 없다면 몇 가지 주거문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, 내 집이 없는 경우 계약이 만료될 즈음 거주지 주변 시세가 얼마나 올랐는지, 임대료를 얼마나 더 내야 할 것인지에 대한 문제에 직면하게 된다. 또한 이사를 가야 하는 경우에도 형편에 맞는 집을 찾기가 쉽지 않고 이사 비용도 만만치 않다. 일정 정도 경제력이 있는 가구에게도 어느 정도 부담이 될텐데 저소득계층은 이런 문제에 더 취약하고 주택시장의 변화가 생기거나 노동시장이 불안정할 때에는 주거문제로 인한 스트레스에 노출될 수 있다.

특히 서울시의 경우, 급속한 도시화 과정으로 인해 70 년대부터 일정 정도의 저소득층과 도시로 이주한 노동 계층은 판자촌에 거주하였다. 80 년대 중반부터 부동산 가격이 급상승하는 동시에 각종 재개발 계획과 88 올림픽 준비과정에서 서울시 무허가 정착지가 철거되자 대대적인 시위와 철거반대 운동이 벌어지게 되었으며 국제적으로 주목을 받은 정도였다. 뿐만 아니라 1988 년 총선에서 여소야대 상황이 됨으로써 정국이 불안정하게 되면서 당시 정치 지배층이 철거민 문제를 신속하게 완화하기 위해 노태우 정권이 1989 년에 25 만 호 영구임대주택 제공 정책을 투입하였다(김수현, 1996; 남미정, 2010). 이 정책은 6 대 도시를 중심으로 계획되어 입주자들이 영세민 등 최저소득계층인 점을 고려하여 임대보증금 100~200 만원, 월임대료 3~4 만원 수준으로 임대조건을 결정하였다. 이 정책은 한국정부가 본격적으로 사회 취약계층을 위해서 제공한 공공입대주택의 첫 시작으로 그 시작원인은 서구처럼 정치 이념이나 복지정책의 발전보다 당시 정치환경에서 무허가

정착지의 정비정책과 철거민 안치문제에서 시작됐다.

한국 정부가 이 시기에 대규모로 제공해온 분양주택 외에도 임대목적인 영구임대주택 공급을 추가한 이유에 대해서 여러 연구 및 당시 보도 자료를 더 자세하게 검토해 보려고 한다. 우선, 정책 투입 배경면에 있어서, 당시 88 올림픽전후 한국에서 심각한 주택투기 열풍이 발생했고 1988 년 12 월부터 1989 년 4 월까지 불과 4 개월이라는 단기간에 서울시내 주요 아파트 가격이 아래와 같이 상승하였다.

<표 2-4> 1989 년 전후의 서울시 아파트가격 상승사례

(단위:100 만 원)

구분	1988.12.23	1989.2.1	1989.3.30	1989.4.13
압구정동 현대				
35 평형	110	150	170	180
60 평형	320	400	450	520
반포 주공				
16 평형	55	62	68	68
52 평형	270	300	310	310
상계동 한신				
19 평형	34	39	44	46
31 평형	65	65	90	95

자료: 김수현, 1996:119 에 재인용

중대형 아파트의 가격 상승으로 시작한 집값 고공 상승 현상은 단독주택과 전월세 시세 상승으로 이어져 세입자가 스스로 목숨을 끊는 사건까지 일어났다. 뿐만 아니라, 당시 전국 주택보급율이 불과 71%, 자가소유율은 49.9%의 상황에서 50% 이상의 국민들이 민간임대주택에

거주해야 했고 단칸방 및 판자촌에 거주한 가구도 많았다. 당시 신문 기사를 보면, 서울, 부산, 대구 등 대도시의 주택보급률은 불과 55% 수준에 머물러 있었고 무주택의 400 만 가구 가운데 250 만 가구에 달하는 도시영세민들은 한 가족이 단칸방에서 생활하였으며, 특히 가구소득 월 23 만원 이하의 생활보호대상자들은 거의 모두 3 평미만의 단칸방에서 4 인이상이 몰려살고 있었다(경향신문, 1989).

한편, 이런 파격적인 정책의 수립을 단순한 영세민 주거문제, 철거민 안치 문제 외에, 정치적 동기를 고려하여 해석할 필요도 있어보인다. 이영환(1995)과 김수현(1996)은 특히 정치적인 요인을 강조하였다. 이영환이 영구임대주택 정책결정과정에 대한 연구를 하였고 당시 영구임대주택 계획과 관련된 대부분의 정부문서들은 저소득층의 체제불신이 이미 체제위기로 변화하고 있다고 강조하였으며 당시 정권이 정치적 위기의식을 느끼게 된 것과 무관할 수 없는 것으로 판단할 수 있다고 주장했다. 당시 6 공 정부는 1987 년 6 월 항쟁과 6.29 선언을 통해 탄생된 정권으로서 민주화에 대한 부담을 안고 출발하였으며, 7 월 이후 노동자 대투쟁 과정에서 복지와 분배정의의 문제 역시 심각하게 부각되었다. 더불어 1988 년 4.26 총선으로 일어난 여소야대 정국에서 정부의 통치 능력은 상당한 제약을 받게 되었고 노태우가 선거공약에서 내세운 중간평가 약속도 6 공 정부에 대해 큰 압력이었다.

이런 상황에서 노태우가 취임 1 주년 기념식에서 전격적으로 발표한 것은 바로 영구입대주택을 중심으로 하는 '도시영세민 주거안정 특별대책'이었다. 당시 도시 영세민 문제가 더 이상 200 만호 주택공급계획만으로는 해결할 수 없는 과제가 되었고 영구임대정책의 정치적 동기는 통치권 차원의 위기를 극복하고 중간평가에 대비하는 것이었다(이영환, 1996:43). 김수현 역시 이영환의 연구를 통해 영구임대주택이 도입된 직접적인 계기는 노동계급을 비롯한 시민사회의 구제적인 요구의 산물이라기 보다는 정치적 위기국면을

타개하려는 지배 엘리트들의 판단이 더 중요한 요인이었다고 본다(김수현, 1996:123).

제 2 절 다양한 공공임대주택 정책의 입안과 실시

한국의 대규모 공공임대주택 남상(濫觴)인 영국임대주택 공급은 김영삼 정권 때에 부동산 가격 안정과 정치상황 안정, 그리고 신자유주의의 영향으로 19 만 호를 공급하다 중단되었고 대신 청약저축가입자 대상으로 제공하는 50 년임대주택 정책을 실시하였다. 하지만 주택소유의 양극화와 배분문제가 심화되면서 김대중과 노무현의 두 진보 정부에서는 공공임대주택의 확대공급을 추진했다. 2014 년까지 한국에서는 10 년 이상 장기공공임대주택은 영구임대, 50 년 공공임대, 국민임대, 장기전세, 10 년임대, 매입임대, 전세임대 등 다양한 유형이 존재하여, 총 재고도 107 만 호를 돌파했다. 기타 5 년 임대와 민간사원임대 등 준공공임대의 재고를 합치면 170 만 호에 달한다. 각 유형의 발전과정 및 해당 시기 정책의 입안과 실시 상황은 다음과 같다.

1. 공공임대주택의 확대 공급 및 다양화

김대중 정부가 정치적으로 전기 정부들보다 진보적인 정치성향을 지니고 있었기 때문에 공급이 더 이상 문제가 아니라고 판단하였다. 그래서 주택 정책도 저소득층을 위해서 더 적극적으로 추진해 배분에 주력할 가능성이 컸다. 다만, 김대중이 집권하자마자 1997 년 12 월에 외환위기를 맞이해 국가 재정이 무너진 상황에서 정책의 급선무는 경제를 재기시키는 데에 있었다. 각종 긴축재정, 금융 및 은행부문의 건전성 제고, 자유변동환율제 채택, 산업구조와 기업지배구조의 개혁, 전면적인 자본자유화 조치 등 개혁을 통해

겨우 4 년의 단기간 내에 IMF 관리체제가 종료되었다. 그러나, 시장 경기를 회복하려고 한 여러가지 주택관련정책이 주택가격의 폭등을 초래하게 되었다. 또한 기업의 부담완화를 위한 저금리 정책과 부동자금의 부동산 시장으로의 유입 또한 주택가격 폭등현상을 더욱 가속화하였다(박윤영, 2006:142)[5].

이런 배경에서 김대중 정부가 1998 년에 국민임대주택 5 만호 공급계획을 추진했지만, 경기 회복 후 부동산 가격의 급상승으로 인해 저소득층의 거주 문제가 심화되어 2002 년 5 월에는 2003 년부터 2012 년까지 국민임대주택 100만호를 공급하겠다는 계획이 발표되었고, 같은 해9월에는 국민임대주택의 임대의무기간을 10 년과 20 년에서 30 년으로 통일하였다. 물론, 주택시장의 불안이 서민계층 및 사회에서 다시 심각한 문제로 대두되었지만, 이런 큰 폭의 정책 확대의 원인 중에 사회경제적 외에 다른 요인이 있었는지 역시 찾아볼 필요가 있다.

<표 2-5> 국민임대주택 정책의 확대 변화

시기	국민임대주택 정책 내용
1998.9	5 만호 건설계획('03 년까지)
2001.3.16	10 만호 건설계획('03 까지)
2001.8.15	20 만호 건설계획('03 까지)
2002.4.3(건설교통부대통령업무보고)	50 만호 건설계획('12 까지)
2002.5.20(대통령주재 경제장관회의)	100 만호 건설계획('12 까지)

자료: 박윤영, 2006:137 정리후 재인용

우선, 제일 큰 변화가 시작된 시점인 2002 년 전후 상황을 보면, 김대중

5 박윤영의 '국민임대주택 정책결정과정에 관한 연구'에서, 특히 소형아파트 의무공급제도 폐지, 신축주택 구입시 양도소득세 면제, 주택분양 재당첨 제한 완화, 전매금지 예외 확대, 수도권 내 25.8 평 초과 공공택지 내 준양가 자율화, 분양가 자율화 및 전매제한 폐지 등 정책의 영향을 지적하였다.

정부가 잇따른 스캔들에 빠져 있는 상황이었다. 2000 년 하반기 및 2001 년 상반기를 전후해서 언론사 세무조사 문제와 남북관계-김정일 답방 문제 및 '대북 퍼주기' 논란, 의약분업 등으로 사회적 논란이 시작 돼, 또 '충성메모' 문제 등으로 2001 년 10.25 일 국회의원 재보궐 선거에서의 여당 참패, 민주당 내에서 최고의원 전원 사퇴, 2001 년 말 대통령 자녀에 대한 권력형 비리의혹 등으로 김대중 정부에 대한 믿음이 심각한 위기에 빠지게 되었다. 이로 인해 민심이 돌아서고, 여당의 지지율이 하락한 결과 2002 년 6.13 지방선거에서 집권당 사상 유례 없는 패배로 이어진다[6].

이런 정치적 배경과 당시 주택가격과 전월세 부담의 상호작용 및 정치적 위기, 특히 대통령 자녀들이 연루된 권력형 부정사건에 따른 민심이반에 대한 대응책으로서 김대중 정부가 국민임대주택 공급을 확대하여 시국을 수습하려는 의도를 보였다는 해석이 가능하게 되는 것이다(박윤영, 2006:153). 김대중 정부가 시작한 국민임대주택 계획으로 인해 2002 년 한국 주택 보급률이 100%에 돌파하는 동시에 노무현 참여정부가 들어서 주거관련 정책도 주택 공급의 양화 지표에서 질적 양상과 주거 안전으로 전환하기 시작했다. 이에 따라 노무현 정부가 2003 년에 '국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법'을 제정하면서 김대중 정부의 국민임대주택 100 만호 공급계획을 그대로 이어받아 추진하였다. 동시에 국민임대주택이 도심 외곽에 건설되면서 통근 문제를 완화하기 위해서 매입임대주택과 기존 주택 전세임대사업을 개발해 도심 내 기존 주택을 활용하기 시작했다. 뿐만 아니라 노무현 시기에 각 소득계층 맞춤형 지원 정책도 수립하였다(표 3-4). 이러한 공급정책의 실적은 사업승인 기준으로 국민의 정부와 참여정부를 합쳐서 국민임대주택은 총 585,301 호, 전세임대주택은 15,991 호를 달성하였다(국토교통부, 2015).

---

[6] 자세한 내용은 박윤영, 2006:148-153 에 참조

<표 2-6> 소득계층별로 차등화된 주거복지 실천계획

<계층>	<특징>	<지원 방향>
소득 1 분위	임대료 지불 능력 취약계층	*다가구 등 매입임대 *소형 국민임대주택 공급 *주거급여 지원 확대
소득 2~4 분위	자기주택 구입 능력 취약계층	*국민임대주택 집중 공급 *불량주택 정비 활성화 *전월세자금 지원 확대
소득 5~6 분위	정부지원시 자가구임 가능 계층	*중송형주택 저가 공급 *주택구입자금 지원강화
소득 7 분위 이상	자력으로 자가주택 구입가능 계층	*시장기능에 일임 *모기지론 등 금융지원

*자료: 2008, 국민임대주택 업무편람

2007 년에 임기종료를 앞둔 노무현 정부가 한 걸음 더 나아가 그동안의 부동산 대책을 주택 공급에서 서민주거복지 안정으로 전환한다고 발표하여 2012 년 국민임대주택 100 만호 완공후 2013~2017 년까지 매년 10 만호, 2018~2027 년까지 매년 5 만호를 공급하는 계획을 제시했다. 이 시기는 개인적 주거욕구를 다량의 공공임대주택 공급을 통해 해결하려 한 시기로 전후 서구사회 복지국가의 특징을 보이기 시작했다.

2006 년쯤부터 한국의 주택문제가 지속적으로 심각한 사회문제로 인식되어있다. 특히 2006 년 한국 전국 주택가격 사승률은 11.6%에 달했으며, 수도권은 전국 평균 상승률의 두 배인 20.3%를 기록하였다(이요한, 2012:53). 이런 사회경제적 배경에서 2008 년 이명박 정부가 들어서며 바로 또 글로벌 금융위기를 직면하였다. 뿐만아니라 집권 초기에 부적절한 내각구성, 무리한 교율개혁, 한반도 대운하 추진, 그리고 미국산 쇠고기 수입 강행으로

촛불정국이라는 정치적 위기 상황에 빠지게 되었다. 따라서 이명박이 친서민 중도실용의 국정철학을 제시하면서 국정의 우선순위를 친서민 정책에 두겠다는 입장을 분명히 했다(김복식, 류지성 2016:177). 2009 년에 이명박 정부가 '국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안' 정책을 발표하여 '국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법'을 '보금자리주택건설 등에 관한 특별법'으로 개명하였다. 보금자리주택법 제 2 조에 의하면 보금자리주택의 의미는 '국가 또는 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사, 공공기관 및 민간사업자가 국가 또는 지자체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 주택'이라고 정의한다. 무주택 서민과 저소득층의 주거문제 해결을 위해 공공분양주택 및 다양한 유형의 임대주택을 수요자 맞춤형 보급자리주택으로 통합함으로서, 전기의 임대위주인 정책에 분양주택을 추가해 포괄하였다.

이 정책 내용은 2009~2018 년까지 10 년 동안 중소형 저가의 분양주택 70 만호, 30 년 국민임대 및 10 년 공공임대주택 등 임대주택 80 만호, 총 150 만 호를 공급하겠다는 것이었다(공공임대주택 중 영구임대주택 10 만호, 국민임대주택 40 만호, 10 년 임대/장기전세 등 30 만호). 그 중에 공공분양주택은 자가보유를 높이기 위해서 기존 분양가 대비 15% 내외 저렴한 부담가능한 주택을 공급하고자 도심이나 그린벨트 등 도시 내 충전개발 방식을 활용한다. 또 1993 년에 공급 중단된 영구임대주택제도를 재기시키면서 기존 영구임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택, 10 년 공공임대주택을 보금자리주택이란 브랜드로 총괄하였다. 대신에 원래 연평균 15 만호를 제공해야 하는 계획은 주택 수급여건과 한국토지주택공사 등 공공의 공급능력을 감안하여 2010 년부터 몇 차례 축소 조정을 해서 2014 년까지 영구주택 4 만호, 국민임대 30 만호, 전세임대 14.6 만호 등 총 50 만호 가까이 사업 승인되었다.

박근혜 정부가 출범한 후에 당시 전월세 가격 폭등과 임대주택 부족,

실업난으로 사회초년생, 신혼부부, 대학생 등 무주택자, 노령층 등 경제적 약자의 주거 공간 확보가 현실적으로 어려워지는 사회 이슈에 반응하기 위해서 행복주택이란 새로운 임대주택 유형을 추진시켰다. 행복주택은 공공요지, 도시재생용지, 공기업 보유 토지 등 도심내 다양한 용지를 활용하여 직주근접이 가능한 임대주택을 젊고 사회활동이 왕성한 계층에게 주변 시세의 60%~80%만큼 저렴하게 공급하는 정책이다. 계획 공급물량은 4 년간(2014~2017 년) 사업승인 기준으로 총 14 만호를 제공하여 그 중에 80%를 신혼부부, 사회초년생, 대학생 등 사회활동이 왕성한 계층한테 우선 제공하고 20%를 주거취약 계층에 제공하고자 한다. 다만 이 정책은 시범지역지정부터 논쟁이 일으키면서 국토교통부의 자료에 의하면 사업승인은 2000 여 호에 달하지만 2016 년까지 실제 입주는 40 호에 이르게 되며 언론에서 실패라는 비판을 받게되었다.

2. 현존 공공임대주택의 정의 및 실행 상황

정책의 흐름을 보면 수많은 유형의 공공임대주택이 존재하는데 현존 한국에서 정부가 주도하거나 재정지원에 의해서 건설하게 된 임대주택은 모두 공공임대주택에 범위에 들어간다. <임대주택법>에 의하면 공공건설임대주택 및 장기전세주택 두 가지가 있다. 우선 공공건설임대주택은 ① 국가 또는 지자체의 재정으로 건설하거나 건설/임대하는 주택, ②국민주택기금의 자금을 지원받아 건설/임대하는 주택, ③ 공공사업에 의하여 조성된 택지에 건설/임대하는 주택으로 정의하고 있다(국토교통부, 2015:239). 장기전세주택의 경우, <임대주택법>제２조３의 ２에 의해 장기전세주택은 국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사가 임대를 목적으로 전설 또는 매임하는 주택으로서 20 년의 범위에서 전세계약 방식으로 공급하는 임대주택으로 정의되었다(남원석, 2011:139).

따라서 현재 공공임대주택은 영구 및 50 년 공공임대, 국민임대, 건설이나 매입 장기전세, 5 년/10 년 공공임대, 사원임대 등이 있고, 각자 70%~100%의 비용이 공적으로 지원되거나 공적 택지 지원을 받는다.

<표 2-7> 각 공공임대주택 유형 및 범위

유형	영구 임대	50 년 임대	국민 임대	5 년 공공	10 년 공공	사원 임대	매입 임대	장기 전세	기존주택 전세	소년소녀가정 등 전세입대
기간	50 년	50 년	30 년	5 년	10 년	5 년	10 년	20 년	10 년	만 25 세 이하 아동
임대 사업자	LH,지자체,지방공사	LH,지자체,지방공사	LH, 지자체, 지방공사	LH, 지자체, 지방공사, 민간	LH, 지자체, 지방공사,민간	LH, 지자체,지방공사,민간,공용자	LH, 지자체,지방공사	LH, 지자체,지방공사	LH, 지자체,지방공사	LH, 지자체, 지방공사
입주자격 (무주택은 기본)	*기초생활수급자 등 *청약저축가입자	*청약저축가입자 *철거민 등	*도시근로자 가구당 월 평균소득 70%이하 인자	*청약저축가입자	*청약저축가입자	5 인이상 고용사업체의 피공용자	*기초생활수급자 *한부모가족 등	*청약저축가입자	*기초생활수급자 등 *한부모가족등	*소년소녀가정 *교통사고유자녀가정 등
임대조건 수준	시세의 30%	시세의 70%	시세의 55~83%	시세의 90%	시세의 90%	시세의 90%	시세의 30%	시세의 80%	시세의 30%	*만 20 세까지 무상지원 *20~25 세까지 전세금의 년 2%이자
매매가능 여부	매매 불가	매매 불가	매매 불가	입주자 우선	입주자 우선	입주자 우선	매매 불가	-	매매 불가	매매 불가
재고(2014 기준)	192,886 (11.3%)	105,663 (6.2%)	521,115 (30.5%)	385,015 (22.5%)		30,333 (1.8%)	358,095 (20.9%)	115,609(6.8%)		

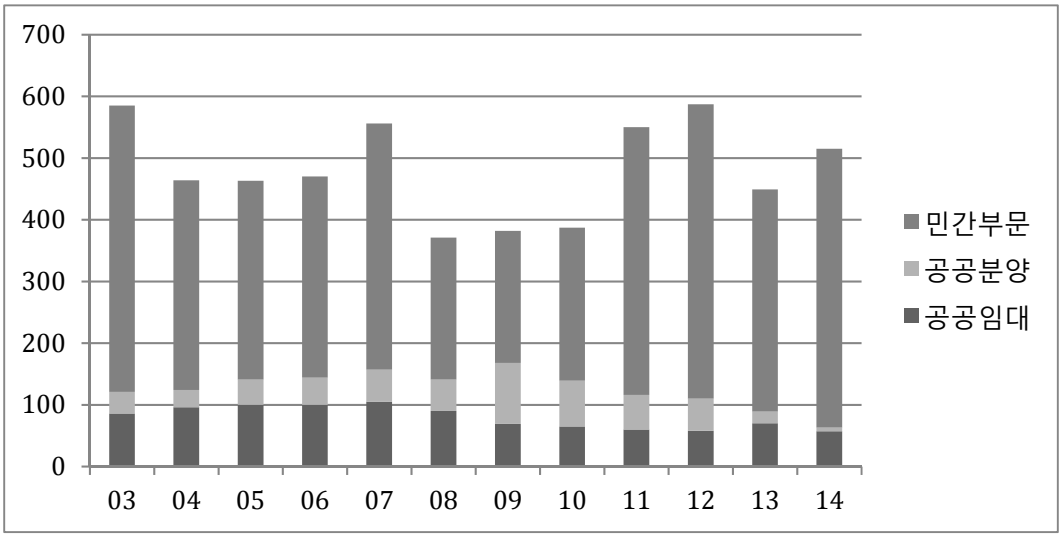
자료: 2015 주택업무편람, 남원석(2011) 종합정리

제 3 절 공공임대주택 정책의 한계와 문제점

1. 공급문제

한국에서 공공임대주택을 정의할 때 정부 차원의 재원 공급이 큰 역할을 하고 있다. 특히 장기공공임대의 경우, 대부분이 국가재정과 한국주택토지공사의 지원으로 공급된다. 영구공공임대주택의 경우, 비용부담은 국가, 지자체 재정이 85%가 되며 입주자부담은 15%이다. 50 년 공공임대주택의 경우, 93 년 전에는 재정 50%, 기금 20%, 입주자 30%이며, 94 년 이후 규모별로 기금지원하고 있다. 국민임대의 경우 면적에 따라 재정이 10~40%부담, 주택기금이 40~50%, 사업자 10%, 임차인이 10~30%를 부담한다. 물론, 정부가 설정한 목표를 달성하기 위해서 중앙정부가 직접 건설 및 공급하는 방식이 제일 효율적인 선택지일 수가 있지만 장기적으로 정부재정, 인력, 조직 상에 부담이 될 수 있다. 특히 정책 추진 기간이 짧지 않으므로 사업비가 매년 증가될 것이고 건설한 후에 시간이 흐를수록 수리 및 정비 비용 부담도 커지며 이로 인하여 정부재원 및 주택기금의 한계가 있을 것이다. 또, 공공임대주택은 주로 저소득계층에게 공급하려는 주택 유형으로써 임대료가 제한되고 임대 기간이 장기간이라 분양 가능성이 낮으므로 장래 매각수입을 기대할 수 없다. 그 결과 오랜기간 동안 투입된 자금이 회수되지 않아 재정이 더 악화될 수 있다.

<그림 2-2> 부문별 주택건설 실적(천호)



자료: 주택업무편람 2015:453

<표 2-8> 한국주택토지공사 부채비율(%) [7]

년도	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'11	'12	'13	'14
부채비율	152	223	251	319	357	421	468	466	457	408

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, 한국토지주택공사, 2017 년 1/4 분기, 회계감사보고서 (http://www.alio.go.kr/popReport.do?seq=2017041101398341&disclosureNo=2017041101398341)

<표 3-6>를 참고할 때 한국주택토지공사의 부채비율은 2003 년부터 급속히 악화되었다. 이것은 노무현정부가 공공임대주택에 대량으로 투자한 것과 관련이 없을 수가 없다. 2014 년부터 정부가 공공건설의 수량을 줄이기 시작하고 나서 한국토지공사의 부채비율도 점점 줄어들어 2016 년 342.14%로 줄었다. 이런 상황에서 정부가 공공임대주택을 단독으로 추진하기

[7] 한국토지공사 및 대한주택공사가 2009 년에 합병해 한국주택토지공사가 됨

보다 민간 및 비영리조직과 협력할 필요가 높아 보인다.

한편, 현재 한국 공공임대주택의 선정기준은 대부분 중앙정부가 규정하고 있으나 지역간의 실제 상황 반영부족으로 인해 각 지역간 수요 대비 공급량의 차가 나타나고 있다. 특히 영구임대주택에 대해서는 중앙정부가 매우 세부적인 사항까지 직접 규정하고 있어 지방정부의 입주자 선정권한이 전혀 없는 상태다. 이런 상황을 개선하기 위해서 영구임대주택과 국민임대주택에 대한 입주자 선정권한의 50%를 지자체에 위임해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다[8].

2. 정책간의 연속성 및 연관성 부족

위에 검토한 바와 같이 노태우 정권 이후 한국에서 새로운 정권이 등장할 때마다 새로운 공공임대주택 정책 유형이 나타난다. 노태우 정부는 영구임대주택, 김영삼 정부는 50 년 공공임대주택, 김대중 정부는 국민임대주택을 도입하였다. 노무현 정부는 국민임대주택을 확대 공급하고 이명박 정부는 각 유형을 포괄해 새로운 보금자리주택이라는 브랜드를 만들었지만 사실상 통합 운영 방안이 아니었다. 결과적으로 30 년 이상인 장기공공임대주택만이 영구, 50 년, 국민임대 등 유형으로 나누어 운영되는데 유형별로 대상 계층 및 임대조건이 상이하다. 따라서 소득수준이나 가구 특성이 유사한 가구라 하더라도 어떤 유형의 공공임대주택을 선택해야 되는지 혼란스러울 수 있고, 거주하는 장기공공임대주택의 종류에 따라 다른 임대료를 부담하게 되는 상황이다. 물론 건물 상태 및 위치에 따라서 임대료가 다를 수 있지만 소득 수준과 관련된 통합적인 적용 및 관리 체제를 찾기 힘들다. 이런 정책의 연관성 문제가 저소득층의 주거생활을 불안정하게 만들고 유형별로 입주자격 및 임대조건상의 차이로 저소득층간의 형평성

[8] 김선일, 2017, '임대주택 입주자선정권 절반 지방정부로', "내일신문", 4 월 13 일

문제도 일으킬 수 있다.

이런 문제를 해결하기 위해서 한국 주택전문가들은 장기공공임대주택의 통합 운영을 제기해왔다. 영구, 50 년, 국민 등 공공임대주택을 단일 유형으로 통합하여 입주자격을 통일하고, 소득 수준에 따라 임대료를 분위차등화한다면, 입주자의 형평성 문제를 완화할 수 있다(남원석, 2011:162; 임숙녀, 2015:153). 공공임대주택은 주거복지 증진을 위한 서비스인 만큼 접근성 및 일관성이 없으면 임차인에게 혼돈을 줄 수 있고 운영자는 관리상의 효율성 부족 및 자원 낭비 문제에 직면하게 된다. 한편, 한국 정부가 2007 년에 국민임대주택 입주가구의 임대료 차등화 시범사업을 시도했지만 5 개 지구의 신규공급분에 한하고 소득 파악 및 재정 지원의 어려움으로 아직까지 제한적인 시범에만 국한되고 있다.

3. 주거상황의 지속적인 개선 필요

공공임대주택 정책의 목적은 단순히 주거 공간을 제공하는 데에 그치기보다 주거복지 개념의 대두와 건전한 사회 발전을 위해서 이를 바탕으로 저소득가구의 생활안정 및 자립을 추진하는 기능도 수행해야 하는 기대를 부담하고 있다. 여태까지 한국 공공임대주택정책의 내용은 대부분 공급 및 입주자격 등에 집중해 왔고 부가적 지원 정책도 시설물 유지보수, 편의시설 설치, 리모델링, 재건축 등과 관련한 법적 토대만 마련되어 왔다. 그러나 공공임대주택에 거주하는 대부분 가구는 저소득, 노인, 장애인, 한부모가구 등이라는 특성을 감안해 기존의 건물 중심 관리 및 지원책과 더불어 사회복지적 관리 개념도 투입할 필요가 있다.

이에 대응하기 위해 한국정부가 2017 년 5 월에 “장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 시행령” 제 3 조에서 ‘입주자의 주거복지증진을 위해여 필요한 사업’을 추진하기로 했다. 국가 및 지자체가 각 호를 지원하기

위하여 매년 예산 편성 시 미리 사업주체에게 필요예산의 추산액을 제출하도록 요구할 수 있다고 정하였다. 그 내용에 입주자의 관리비 절감을 위한 사업, 쾌적한 단지환경조성을 위한 사업, 안전사고 예방 및 위생환경 개선을 위한 사업 등과 더불어 일자리를 창출할 수 있는 사회적 일자리 개발 사업, 고용촉진을 위한 정부의 제공, 직업상담, 직업교육훈련 프로그램개발 사업, 정신장애인, 알코올 중독자 등을 위한 상담 및 교육, 지원 프로그램 개발 사업, 그리고 독거노인, 장애인, 아동 등 보호가 필요한 입주민을 위한 돌봄서비스 등을 제공할 수 있는 법적 기반을 마련하였다[9]. 다만 이 시행령은 최근에 발표되었고 해당 사업을 실행하는 데에 소요되는 비용은 관련 법령에 따라 업무를 담당하는 주체가 각각 부담한다는 내용만 있기에 정확한 재정지원 상황 및 실행 결과는 아직 찾기 어려운 상황이다.

9 국가법령정보센터, “장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 시행령”, http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=193977&efYd=20170530#0000

제 3 장 타이완의 공공임대주택 정책

제1절 주택정책변화 및 공공임대주택 도입의 필요성 대두

주택 시장개입에 있어서 타이완 정부는 동아시아 신흥산업국가에 가장 주택의 발전을 시장에 맡기는 정책을 내놓았다는 평가를 받는다(Tang, 2007; Chiu, 2008; Ronald and Chiu, 2010; Ha, 2013; Chen and Bih, 2014). 간단하게 정리하면 타이완 정부가 80 년대까지 주택 공급에 힘을 썼지만 그 후부터 금융시장을 조절하여 자가 구매를 돕는 것 외에는 간섭하지 않았다고 할 수 있다. 각 시기별 정책 내용 및 공공임대주택 정책의 도입은 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선 정부 운영의 개념 및 배경을 보면, 정치적으로 타이완은 1949 년 일본 식민지에서 해방된 후에 1987 년까지 중국과의 대립 때문에 계엄령을 실행하는 과정에서 국민당의 당국체제가 발전해 왔다. 장경국 (蔣經國) 정부는 1979 년 미국이 중국과 국교를 맺고나서 정치적인 정당성을 획득하고 국내 정세를 안정시키기 위해서 민주화 개혁을 시도했다. 1980 년대초까지의 30 년 동안, 중국 본토에서 온 외래정권인 국민당(KMT) 정부가 중국의 침범을 방어하면서 타이완 중심의 중국 통일하기 위해서 타이완 국민의 복지보다 본인들이 데리고 온 군인들의 생활보장을 선호했다. 따라서 이 당시 국민복지 개념은 경제성장을 통해서 개인이나 가족이 스스로 책임져야 한다는 의미였다. 이런 상황은 80 년대까지 지속되어 복지 정책의 일환으로 1984 년에 처음으로 노동인구를 위해서 '노동기준법'을 실시하기 시작했지만 정부가 복지서비스를 제공하기 보다는 규제하는 역할을 한 것뿐이었다(Tang, 2007:158). 그리고 정부 복지예산 지출을 보면, 1988 년의 경우, 63.1%가 군인에게, 1991 년에는 75%가 소위 '군공교'로 불리는 군인, 공무원, 교사에게 제공하였다. 즉, 정부가 군인 및 공무원, 교사를 대상으로 복지

정책을 수립하였고 일반 국민에 대해서는 직접 복지 서비스를 제공하기 보다는 민간 기업에게 복지 의무를 부과하는 역할을 한 것이다.

1987 년 계엄령이 해제되고 진보적 야당인 민진당(DPP)이 설립되면서 변화가 생기기 시작했다. 국민당이 민진당의 도전에 대응하기 위해 1993 년부터 장애인, 저소득가구, 노령층 농부, 중저소득 농민 등을 상대로 연금 제도를 마련했다. 그리고 1995 년부터 전 국민 대상으로 건강보험 제도를 실시하였다. 하지만 여전히 주택시장에 대한 개입은 거의 하지 않았다(Chen and Bih, 2014:204).

이런 정부 의식이 주택정책에 대한 큰 영향을 주었다. 우선, 국민당의 통치 이념에서 장개석 (蔣介石) 통치 시기부터 '자가주택소유'의 개념 중심으로 정책을 만들었다. '자가주택소유'를 격려한 정책 방향은 손문 (孫文) 삼민주의 (三民主義) 의 '주자유기옥 (住者有其屋) [10] 개념에서 시작했지만 외래정권었기 때문에 토지정책은 조심스러웠다. 50 년대 당시 타이완 인구 중 대부분은 농민이었고 이들의 지지를 얻기 위해서 일제시대 대지주 제도에 대한 개혁정책을 실시했다. 농민들은 토지개혁 후 자기 땅을 구입하거나 싼 임대료로 토지를 사용하게 되었고 자력으로 자택을 짓는 상황이 되었다. 그 결과 공공주택을 짓기 위해서 필요한 택지의 확보가 사실상 쉽지 않게 되었다. 따라서 군인, 공무원, 교사를 우선하는 정책 방향과 더불어 택지 확보가 쉽지 않은 상황으로 인해 한국과 달리 타이완 정부가 주택 공급에 적극적이지 않았다. 1959~1975 년 사이에 정부가 분양용 국민주택 125,532 호를 건설했으나 공급상대는 정부 관료와 군인들이었다.

1960 년대 부터 경제성장 및 산업화가 진행되면서 도시화가 이루어졌지만 타이완 정부는 도시주거문제를 해결 할 수 있는 정책을 내놓지 못했다. 정부가 주택을 제공하기는 커녕 시장 규제나 지원도 하지 않았다. 당시 민간건설 업체가 재원부족 문제를 해결하기 위해서 '예약 판매 비지니스

---

10 모든 국민의 주거권력을 보장해야 한다

모델'을 개발하였다. 이 모델은 민간건설업체가 건설 계획시기부터 주택판매를 시작하여 구매자에게 총 예산의 20%~30% 이상에 해당하는 예금을 받아 그 자금으로 주택을 건설한다. 이 모델이 타이완의 주택시장에서 관례가 되어 현재까지도 통용되고 있다. 이때, 그 당시 정부가 새로운 모델에 대해서 법적 규제를 하지 않았던 상황으로 볼 때 정부가 주택 시장에 무관심한 정도를 알 수 있다.

1970 년대에 들어와 타이완 정부가 외교 고립과 석유 파동으로 인한 사회불안을 달래기 위해서 1975 년 처음으로 도시 저소득계층을 위한 '6 년 주택건설 계획'을 실시하였다. 1976 년에는 정부 기관인 내정부영건서 (內政部營建署, Construction and Planing Agency, CPA[11]) 가 직접 건설하거나 민간건설업체에게 건설자금을 국림은행을 통해 대출을 제공, 무주택자에세 첫 주택 구매에 대한 대출 지원을 하는 등 계획을 실행했다. 이 계획은 그 당시 타이완 정부가 일반 국민 상대로 제공한 유일한 주택공급 계획이라는 평가를 받았다. 이 계획에 따라 1976 년부터 1981 년 사이에 총 100,000 호 국민주택을 건설하고 제공해야 되었다. 다만 택지 확보 단계부터 어려움을 겪으면서 토지 구입 및 건설 비용을 고려해서 분양자격을 완화해 결과적으로 중산층 이상의 계층이 주로 거주하게 되었다. 또한 이 국민주택은 분양목적으로 건설되었기 때문에 공적주택을 제공하는 목적이 주거약자에게 제공하는 복지라기보다 정부가 민간에 판매하는 상품으로 생각해 향후 정책 수립 방향이 수익성 중심으로 전개되었다.

11 한국에서 국토 및 건설관련 정책은 독립적인 건설교통부가 주도하여 전문법인인 한국토지주택공사가 실시하는 제도; 타이완은 독립적인 정부기관이 없고 행정원 (行政院) 에 속한 내정부 (內政部) 산하의 영건서 (營建署) 가 국토, 건설, 주택관련 정책을 주도 및 실시한다.

<표 3-1> 타이완 정부 국민주택공급계획에 의해 제공된 주택, 1976-2002

년도	정부직접건설	민간업체가 정부대출로 건설	정부 대출지원을 받아 구매	합계
1976-81	67,565	3,670	-	71,235
1982-85	26,466	18,012	-	44,478
1986-89	2,596	8,072	-	10,668
1990-91	17,437	11,546	2,638	31,621
1992-99	51,794	36,067	94,027	181,888
2000-02	-	1,665	6,986	8,651
계	165,858	79,032	103,651	348,541

자료: Tang, 2007:161 자료를 정리한 후 인용

1980 년대에 타이완 정부가 미국발 시장 개방 및 경제자유화 요구, 그리고 타이완 도(島) 내 정치세력이 설립한 야당 민진당의 등장하여 받은 압력으로 인해 시장 개입을 최소화하게 되었다. 국영사업의 민영화, 금융시장의 규제 완화 등으로 민간 경제활동이 더 왕성해지는 동시에 국민당의 독점적인 정치 지위가 위협을 당하게 되어 권위주의적 시장에 대한 통제권력 및 정당성까지 도전을 당했다. 이런 상황에서 타이완의 땅값과 집값이 급격히 상승하여 타이완에서 처음으로 주거문제 해결을 촉구하는 시민운동이 등장하게 되었다. 1989 년 8 월에 교육자, 학생 그리고 NGO 등

조직단체 중심으로 사상 처음으로 주거난을 항의하기 위해서 약 5 만명의 시민이 타이페이에서 가두시위를 조직하였다[12]. 아쉽게도 이 운동이 당시 정부에게 미친 영향은 미미하였고 민간 차원에서의 움직임에만 머물렀다.

타이완 정부가 제공하는 국민주택계획은 <표 4-1> 보여준 것과 같이 민진당의 집권 초반에 중단되었다. 2000 년 민진당 진수변(陳水扁) 정부 출범 당시 정부재정이 1997 년의 아시아경제위기로 인해 고갈되어 그 결과 주택정책의 범위가 20~40 세 대상 첫 주택구매자에게 저금리로 대출해주는 내용으로 대폭 축소되었다. 이 저금리 대출이 정책은 타이완 정부의 주택정책 핵심으로 2008 년에 국민당이 다시 집권한 후에도 지속적으로 추진되었다.

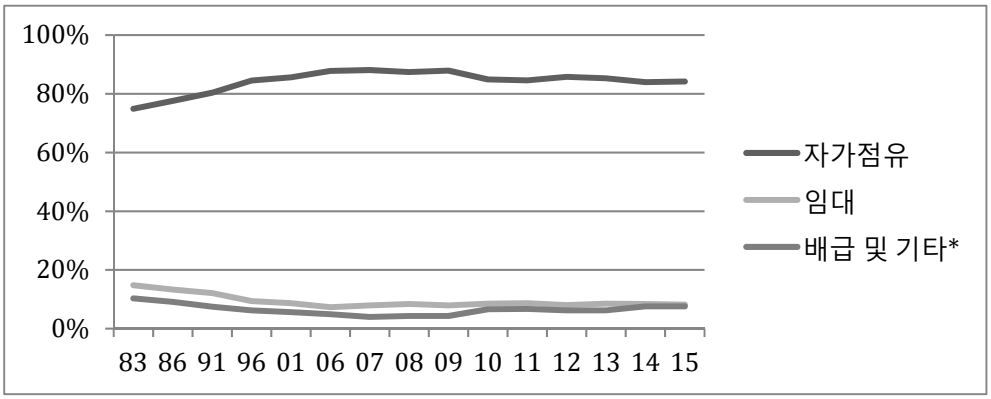
이런 정책의 흐름을 보면 알 수 있듯이 타이완 정부가 주택시장에 개입한 정도는 한국과 비교해 아주 낮은 정도이고 정책은 자가점유에 대한 금융지원이 핵심이었다. 따라서 타이완의 주택점유형태(그림 4-1) 중 2015 년에 자가소유 수치 84%[13]는 한국의 53%와 큰 차이가 나타난다. 임대시장에 대한 지원정책은 2000 년에야 임대주택 거주자 대상으로 세금감면혜택정책을 실시하였고 2007 년에 처음으로 저소득층에게 월 NT3,000(약 US$100)의 임대료 지원을 제공하기 시작했다.

---

12 대만대학교 건축 및 성향 연구소 자료, http://www.bp.ntu.edu.tw/?p=3290

13다만 타이완의 점유형태 통계중에 숨겨진 편차가 존재할 수 있다. 통계 기준은 호적으로 계산해서 젊은 층이 집을 떠나 도시에서 거주하는 경우 호적을 부모의 집에 두는 상황이 많는 동시에 타이완 임대주택 등록 제도의 집행력이 약해 임대인이 세금을 피하기 위해서 주택 용도가 임대주택으로 등록하지 않고 임차인이 자신의 호적을 부모나 친적 중에 집을 소유한 가구한테 맡기는 경우도 있다.

<그림 3-1> 타이완의 주택 점유형태 변화 1983-2015(%)



자료: 중화민국 통계자료망, 임구 및 주택 표 2-16, 2015 , 정리 후 작성

(http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=2115&CtUnit=1049&BaseDSD=34&mp=4)

*기타 중에 친족 소유한 주택에서 거주하는 사람을 포함

타이완 정부의 주택시장에 대한 소극적인 개입 방식과 태도는 2000 년 중반쯤부터 큰 위협을 직면하였다. 2000 년쯤부터 국제금융시장의 불안으로 인해 해외에 있는 자금을 타이완으로 회수하는 추세가 시작되었다. 또, 2001 년에 정부가 토지 가치 증분세금 수입을 감소, 다시 2008 년에 상속세를 50%에서 10%로 대폭 줄였다. 그리고 2010 년에 타이완과 중국이 양안경제합작가구협의[14]를 맺으면서 중국계 자본이 투자를 통해서 타이완 부동산시장에 진입 가능해진 것에 대한 기대심리 등의 원인으로 부동산 시장 내 투기열이 시작되었다. 그 결과 대량 자금이 주택시장에 투입하게 되어 타이완의 부동산 가격이 단기간 안에 상상치 못한 큰 폭으로 상승하였다.

[14] 兩岸經濟合作架構協議，the Economic Cooperation Framework Agreement(ECFA)

<표 3-2> 타이페이 및 6 대 도시에 주택가격 및 부담능력 변화, 2004-2011

	타이페이			6 대 도시 평균		
년도/분기	평균 가격(NT10,000/평)	주택가격 대비 연소득	월소득에 대출 비율	평균 가격(NT10,000/평)	주택가격 대비 연소득	월소득에 대출 비율
2004 4 분기	24.9	7.4	30.6%	11.8	6	27.1%
2005 4 분기	26.7	8.9	31.9%	15.5	6.9	28.4%
2006 4 분기	30.7	8.8	39.4%	16.7	6.6	30.9%
2007 4 분기	34.4	8.6	36.5%	17.8	7.1	30.8%
2008 4 분기	31.3	10.2	43%	17.5	7.1	29.6%
2009 하반기	33.9	9.1	36.1%	18.8	7.1	28.2%
2010 4 분기	49	14.3	56.2%	22.8	8.9	36%
2011 4 분기	62.2	14.3	46.6%	24.7	9.2	34.6%

자료: Tang, 2014:219 재인용

<표 4-2>에 따르면 2004 년에서 2011 년까지 타이페이의 평균 주택가격이 2.5 배로, 전국 6 대 도시에도 2 배로 급 상승하였다. 국민평균소득이 성장하지 않은 상황에서 저소득계층은 물론이고 중산층 역시 부담하기 어려운 상황이 되었다. 이런 시장의 끔찍한 변이가 사회에서 보편적인 불안 심리를 초래해 사회주류인 중산층이 큰 반발을 일으켰다. 타이완은 취약계층 안전망인 공적 임대용 주택은 극소수만 존재하고 민간임대시장에 대해서도 규제가 거의 없었다. 중산층까지 주거불안심리에 시달리자 2008 년부터 출범한 마영구(馬英九) 정부는 2009 년 11 월에 '10 대 민원' 설문조사를 실시하였고 그 결과가 '수도권 주택 가격 부담 문제'가 1 위로 뽑혔다. 이런 민원을 대응하기 위해 정부가 2010 년에 '주택시장 건전방안'을 추진해 가격이 막당한 분양주택인 '합의주택(合宜住宅)'을

공급하고자 하였다[15].

이런 시장 메커니즘의 실패 및 주거부담문제가 심화되는 과정에서 민간 단체가 정부의 주택시장 개입, 특히 공적 임대주택에 대한 정책 요구가 정치국면의 변화와 상호작용하여 타이완 정부가 공공임대주택 정책을 시작하게 하는데 영향을 주었다. 2010 년에 타이완 12 개 주요 민간 사회복지단체가 '공공임대주택 추진연맹'을 조성해 5 대 도시 시장 및 시의원 선거[16] 시기를 이용해 공공임대주택을 도입하라고 압력을 가하기 시작하였다. 이 운동이 주택문제가 제일 심각한 타이페이와 뉴타이페이의 후보들에게 영향을 미쳐 지자체로부터 공공임대주택의 정책화 준비를 하게 하였다. 이전과 달리 민진당과 국민당이 2000년 및 2008년 2번의 정권교체 이룬 후, 1950년대부터 중국 이주민과 본토 타이완인 간의 갈등과 지역감정이 더 이상 선거 승리의 보장이 될 수 없게 되었기 때문이다.

마영구 총통이 정치성향이 명확하지 않은 중간투표자들의 민심을 잡기 위해서 공공임대주택추진연맹의 로비에 맞추어 2010 년 10 월에 내정부에게 서둘러 공공임대주택 관련법 마련하라는 지시를 내렸다. 2011 년 정부는 주택법 초안에서 부동산 투기 억제정책과 같이 공공임대주택을 '정부 직접 제공하거나 민간을 통해 제공해 적당한 비율로 경제적 사회취약계층한테 임대하는 주택'으로 정의하여 추진하기로 하였다. 그 결과 타이페이와 뉴타이페이에서 5 군데를 선택해 내정부가 택지를 제공하여 지자체가 건설하는 방법으로 시범 건설을 시작했다. 또한 2014 년까지 타이완에서 임대용 공공임대주택 수량은 6,813 호, 전국 수입 분위 50% 이하 무주택 가구 85 만호의 0.8%에만 달한다. 여러까지 공공자원을 고려해서 정부가

15이 방안은 정부가 수도권 인근 지역 택지를 개발하여 민간 건설업체를 통해서 주택을 건설하고 나서 부담 가능한 가격으로 분양하는 정책이었다. 다만 2014 년에 부정이득 스캔들이 터져 정부가 이 방안을 포기하게 되고 '공공임대주택'과 '임대보조금' 정책만 추진하겠다고 결정하였다.

16 5 도선거는 5 대 도시 선거: 타이페이, 뉴타이페이, 타이중, 타이난, 까우숑

2014 년에 '공공임대주택 중장기 추진방안'을 제정해 일정한 수입 수준이하 무주택자, 노인, 장애인 등 약 1.4 만 가구를 우선 공급대상으로 2024 년까지 13,000 만호 공공임대주택을 추진하기로 했다.

한편, 2016 년 민진당 채영문(蔡英文)도 총통 선거준비부터 공공임대주택 및 주거권 관련 정책을 '안심주택계획 (安心住宅計畫)'으로 명명하고 주요공약으로 두었다. 당선 후 채영문 정부는 2017 년 3 월에 내정부 주도로 '공공임대주택건설계획'을 제정해 8 년 안에 12 만 호 공공임대주택을 건설하는 것과 8 만 호 민간 잉여주택을 임대 관리해, 총 20 만 호의 임대용 공공임대주택을 제공하겠다고 발표하였다.

제2절 타이완 공공임대주택정책 내용 및 과제

1. 2010 년 이전의 공공임대주택 상황 및 성격

물론 타이완 정부가 2011 년에 주택법에 의거 중앙정부차원에서 공공임대주택을 정의하고 관련 법령 및 실행정책을 제정하기 이전에도 타이완에서 극소수의 공적 임대주택이 존재하였다. 임대국민주택, 저가주택, 중계주택, 여러 특수 취약 계층에게 제공한 임대주택 등이 그 예이다. 다만 이런 주택은 수량이 적고 주로 타이페이와 뉴타이페이 등 큰 지자체에 집중 제공되었다. 현재 타이완 정부가 추진하고자 하는 공공임대주택정책 내용을 살펴보기 전에 우선 이런 공공임대주택 성격을 가진 임대주택을 <표 3-3>에 간단히 정리하고 그 성격을 살펴 보겠다(溫陽彥, 2012:30~36).

<표 3-3> 2010 년까지 타이완 공공임대주택

유형	공급관리자	임대기간	수량	설명
임대국민 주택	타이페이시 도시발전국	2~12 년	3,918 호	*1999 년에 타이페이시가 제공 *비어 있는 분양국민주택을 임대용으로 전환 *전체 수량 중의 약 11.1%인 400 호가 시가의 25~40%로 취약계층한테 임대
저가주택	타이페이시 사회국	1~3 년	2,048 호	*타이페이시가 무상으로 제공하는 주택 *생활보호자, 임시보호자, 그리고 중대재해 피해자에게 제공
중계주택	타이페이시 도시발전국	2~3 년	504 호	*타이페이시가 도시재개발 과정에 이주민에게 제공하는 임시 임대주택이다 *2011 년부터 그 중의 소수를 젊은 가정에게 확대 제공
한부모 가구 주택	지자체 사회국 및 비영리단체	2 년	180 호	*타이페이시에서 시작 *원래는 한부모 가구, 현재는 여성 가장인 가구한테 임시적인 피신처로 적용 *타이페이시가 제공한 24 호 외에는 대부분 각 지방 비영리조직이 제공 및 관리
원주민 임대주택	뉴타이페이 도시발전국	2~4 년	322 호	*1960 년대부터 도시환 및 산업화 과정중에 대량

				교육정도와 기술력이 보다 낮은 원주민들이 도시로 이주 *적당한 주택을 부담할 수 없기에 도시 주변에 임시적인 간략주택촌 형성 *2001 년에 정부가 철거계획과 같이 임대금 지원 및 소량 임시임대주택 제공
노인 주택	지자체 사회국 및 비영리단체	부담 능력에 결정	348 호	*1990 년에 '노인 아파트 건설을 통해 노인 주거문제 개선 계획'을 발표 *각 지자체 및 비영리단체에게 지원해 임대용 노인주택을 제공 *입주자 자격은 자기행동능력이 있는 건강한 노인을 한함 *부담 능력이 있는 노인 계층이 입주하게 되는 경우가 많아상품화 되는 비핀이 받음

2010 년까지 타이완에서 존재한 공적임대주택은 중앙정부차원에서 주도적으로 제공한 것이 없었다. 수량이 작고 각지방 지자체나 비영리 단체가 제공하고 있었으며 서로 연관성도 없었다.

2. 현재 집행 계획과 목표

채영문 정부가 지금 실행하고 있는 공공임대주택 정책을 정리하기 전에

직면할 수 있는 문제들을 살펴보겠다. 첫번째, 타이완 현재 무주택 취약계층[17]은 총 394,715 가구가 있다. 그 중 경제와 주거에 급히 도움이 필요한 가구가 약 270,293 호로 68%에 해당한다[18]. 두번째, 현재 타이완 공공임대주택은 총 7,281 호에 그쳐 수요에 대비해 심각하게 부족하다. 세번째, 타이완 지방정부의 재정상황이 좋지 않고 소량 공공임대주택에 배치된 관리인력부족으로 주택의 질이 떨어져 인상이 좋지 않았다. 네번째, 타이페이 및 뉴타이페이는 개발이 완료된 대도시이므로 택지 확보가 쉽지 않을 것이다. 다섯번째, 타이완 정부가 이전까지 국민주택 이외에 개입하지 않았기 때문에 주택정책관련 전문기관 및 전문 인력이 없으며 정책을 제정하고 실행할 수 있는지에 대한 우려가 있다.

타이완 정부가 주도한 첫번째 공공임대주택(7,281 호)은 타이페이 시내 2 개 지역, 뉴타이페이에 3 개 지역을 지정해 실시했다. 택지는 내정부에 지원해 건설 방식은 타이페이 시에서 자력 건설, 뉴타이페이는 민간업체와 BOT(Build-Operate-Transfer) 비지니스 모델로 건설했다. 이 모델은 건물을 신축하여 공공임대주택을 제공하는 방식으로 대량으로 공급하려면 정부에서 재정, 인력 등 문제를 고려해야 한다. 그래서 2017 년부터 추진할 계획은 직접건설, 임대위탁관리[19], 그리고 민간건설업체 용적보상 등 방식의 두 단계로 나눠서 20 만 호의 계획 목표를 달성하려고 한다.

첫번째 중간 목표는 2017-2020 년에 정부가 직접건설로 4 만 호를, 임대위탁관리로 4 만 호, 총 8 만 호를 제공하려고 한다. 그 다음 단계인

---

17 저소득가구, 중저소득 장애인 가구, 중저소득 노인가구, 한부모 가구, 다자녀 가구(미성년 자녀 3 명이 이상), 대리양육가정을 떠난 만 18-25 세 청소년

18 타이완 위생복지부 공고 1050500157, 2016.2.16

19 임대위탁관리는 전문법인, 정부, 혹은 정부위탁한 업체가 민간 빈집을 임대해 취약계층한테 저렴하게 재임대하는 방식. 정부가 임대료의 격차를 지원하면서 관리 업체한테는 관리 비용 지불 및 세금감면으로 격력해 임대인한테는 세금감면, 수선비용 지원, 그리고 임대료 보장 등으로 민간의 빈집을 효율적으로 사용하는 동시에 일반 주택에 공공임대주택을 섞어 공공임대주택의 잔여, 낙인형상을 줄리는 효과가 있다.

2021-2024 년에는 매년 실시 성과를 검토하여 조절하면서 12 만 호를 제공하려고 한다. 또한 도심 인근 지역에 큰 규모의 택지가 없으므로, 2017-2020 년에 완성될 4 만 호는 각 단지의 크기가 26 호에서 3,408 호까지 다양하게 계획되었다.

<표 3-4> 각년도 제공 목표 (단위:호)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
기존호수(A)	7,281	15,408	39,059	61,761	73,541	84,994	110,000	140,000	170,000
직접건설호수(B)	8,127	13,651	12,702	1,780	1,453	15,006	20,000	20,000	20,000
임대위탁관이호수(C)	0	10,000	20,000	30,000	40,000	50,000	60,000	70,000	80,000
축적호수(A)+(B)+(C)	15,408	39,059	61,761	73,541	84,994	110,000	140,000	170,000	200,000
전국주택재고량의 비율(%)	0.18	0.46	0.74	0.88	1.01	1.31	1.67	2.02	2.38

자료: 내정부 '공공임대주택흥반계획(핵정본), 2017:18 인용

3. 집행과제 및 대응계획

공공임대주택은 주거공간을 제공하는 것뿐만 아니라 입주자들의 취업문제를 생각해 도심지와의 접근성도 고려해햐 한다. 따라서 내정부와 재정부, 국방부가 합의해 국가소유 토지 및 군사용지를 검토해 첫 단계가 필요한 토지를 확보했다. 2021-2024 년 두번째 단계의 택지확보가 전문팀을 조직해 내정부, 재정부 그리고 국방부와 같이 검토하고 군사용지 및 옛 군인가족 거주지역[20]의 이용 가능성을 검토하기로 하였다. 타이완 각 지자체

[20] 1945-1949 년 국민당 정부와 같이 타이완으로 넘어온 군인과 그 가족은 약 200 만명이 된다, 그 들의 주거 문제를 해결하기 위해서 정부가 전 타이완에 389 개

재정상황을 고려해 중앙정부가 직접 건설 및 수선비용을 융자로 지원하고, 또, 민간 업체의 참여를 격려하기 위해서 택지를 제공하거나 신축 주택에 일정 비율을 공공임대주택으로 사용하게 되면 용적 보상 방식으로 운영하기로 했다. 다만 세부계획은 아직 검토중이며 향후 도시 계획 관련 규칙에 추가검토하기로 했다. 또한 위탁임대관리에 대해 2017-2020 년까지 정부가 전액을 지원하고 2021-2024 년까지 중앙정부가 60%, 지자체가 40% 부담하기로 결정했다.

한편, 인력 배치에 있어서 공공임대주택계획의 집행 및 관리는 정부의 일반적인 행정업무와 다르다. 일정 정도의 전문성이 필요하고 비용 및 경영 효율성이 중요하기 때문에 현존 정부기관이 직접 집행하는 것이 부담이 될 수 있다. 동시에 공평성도 고려해야 되어서 민간에 위탁하는 것도 적당하지 않다는 판단이 되어, 행정법인을 설립할 필요성이 대두되었다. 따라서 2017-2018 년에 내정부가 준비사무실을 마련해 전문행정법인을 설립하기로 했다.

하지만, 타이완 정부가 공공임대주택 제도를 발전시키는 데에 제일 큰 문제가 될 수 있는 것은 현재 정부 전문인력 및 체제 상으로는 역부족이라는 점이다. 단기 계획으로는 실제적인 정부 인력 및 재정문제, 그리고 여태까지 정부조직이 주택 시장에 개입해 본 경험이 부족하여 큰 체제변화 및 조직동원력이 필요할 것이다. 또한, 선거 공약에서 시작한 이념이 정부의 행정 이념으로 전환하는 데에 시간 및 체제 변화에 대한 투자가 필요할 것이다. 아래 <표 4-4>에서 보여주는 것과 같이, 이 문제에 대한 조직개편 및 협력관계 계획이 나왔지만 각 정부 부서간의 소통 효율, 관료 조직 간 존재가능한 모순, 그리고 더 가아가, 다음 총통선거의 결과 등이 이 체제변화과정에 어떤 영향을 줄것인지에 대해서 지속적으로 관찰할 필요가 있다.

군인가족단지를 마련해 거기에 거주한 가구가 약 10 만 호가 되었다.

<표 3-5> 2017-2020 년 공공임대주택추진방안 집행하기 위한 협력조직

집행 업무 내용	주도 기관	협력 기관
1. 토지 취득	내정부(영건서 국민주택팀)	재정부, 국방부, 지자체
2. 공공임대주택 융자 서비스 계획	내정부(영건서 재무팀)	재정부, 지자체
3. 임대위탁관리	내정부(영건서 토지팀)	지자체
4. 지자체 융자 및 경비 마련	내정부(영건서 재무팀)	지자체
5. 지자체 공공임대주택 선행 계획비용 보조	내정부(영건서 국민주택팀)	지자체
6. 도시계획을 통해 공공임대주택의 자원 취득	내정부(영건서 도시계획팀)	지자체
7. 전문 기관 설립	내정부(영건서 도시재개발팀, 기획팀, 지방지부)	행정원 인사행정총처, 국가 예산총처
8. 중앙정부 및 지자체 협력관계	내정부(영건서 주택팀)	지자체
9. 공공임대주택 홍보	내정부(영건서 주택팀)	위생복지부, 지자체
10. 공공임대주택건설 및 관리 작업 원치	내정부(영건서 건설공정팀)	지자체

자료: 내정부 '공공임대주택흥반계획(핵정본), 2017:37, 표 18 를 정리 후 인용

제 4 장 한국과 타이완의 공공임대주택정책 비교 분석

타이완의 공공임대주택정책이 발전되는 시기는 한국보다 늦고 아직 제대로 실행되어 있지 않은 상황이다. 그러므로 현재 시점에 한국과 타이완의 공공임대주택정책에서 정책보다 그 실행배경 및 성격을 비교하는데 주력하고자 한다.

제1절 공통점

한국과 타이완 공공임대주택 정책발전 과정의 공통점은 정부의 주택정책에 대한 관심이 어떻게 변화했는가에서 찾을 수 있다. 60 년대부터 양국 정부가 비슷한 경제발전 노선을 선택해 점유형태 중 자가소유형태를 적극적으로 권장해 왔다. 자가소유가 심리적인 안정성을 가져올 수 있고 사회안전에 도움이 될 수 있는 점유형태, 그 동시에 민간건축업체를 양성하는 것이 주택재고량을 증가하게 하는 데에 효율적이기 때문이다. 다만, 주택보급율을 일정 정도 달성한 뒤에도 사회안정망이 미비하다면 경제적 취약계층은 주거 취약계층이 될 가능성이 높다. 다만, 정치인들에게는 정치적 영향력이 적은 취약계층보다 중산층의 지지가 더 중요하다. 특정한 이슈가 없으면 정치인의 주요 공약으로 채택되지 않는다. 따라서, 한국과 타이완 정치환경 및 중대 사건이 발생한 시점의 차이가 양국의 주거문제 해결정책을 투입하는 속도에 영향을 가져왔다.

한국과 타이완이 80 년대에 일정 정도의 경제 성장을 이룬 뒤 부도산 시장의 투기화, 그리고 도시 개발, 재개발 사업의 시작으로 경제적 취약계층의 주거문제도 심각한 사회문제가 되었다. 다만, 단순한 주거난이 그 당시 사회복지 개념이 발달되지 않은 상황에서 정부의 주택정책 방향을 좌우하기에는 영향력이 부족하였다. 양국에서 공공임대주택정책 투입한

중요한 계기는 사실상 정치적인 요인이 더 주요하게 작용하였다. 한국의 경우, 80 년대 민주화 운동 이후 노태우 정부는 중간평가를 실현하지 못했지만 여소야대의 상황에서 민심을 잡기 위해서 당시 제일 큰 사회 이슈가 된 도시 영세민 및 철거민을 중심으로 처음에 19 만호의 공공임대주택을 제공하게 되었다. 그리고 보다 진보적인 성향을 갖고 있었던 김대중 정부도 당시 잇따른 스캔들로 인한 지지율 폭락을 회복하기 위해 공공임대주택 보급율을 확대했을 것으로 판단할 수 있다.

이런 정치적인 요인이 타이완에서도 나타난다. 2000 년에 민진당 진수편이 당선되었지만 주택문제에 대해서 국민당과 색다른 접근이 있다고 볼 수 없었다. 2010 년 경이 되어서야 타이완 본토 세력과 옛 중국 외성인 (外省人) 세력 간의 지역감정 싸움만으로 선거에서 이길 수 없는 상황이 되자 주거운동자들의 요구를 따라 공공임대주택을 새로운 화제로 이용하게 되었다. 특히 타이완의 경우 특수 계층에게 극소수의 공공임대주택을 제공하고 있었지만 중앙정부 차원에서 체계적으로 제공하기로 한 정책 전환은 정치 환경의 변화가 가장 큰 영향을 준 것으로 보인다.

이렇게 정치적 요인이 강하게 작용했기 때문에 공공임대주택 정책에서는 일관성과 연속석을 찾아보기 힘들었다. 즉, 정치적 성과를 통한 국면전환이 필요했기 때문에 이전 정부에서 추진된 정책과의 연속성보다는 차별성을 더 강조하는 방향으로 정책 결정이 이루어진 것이다. 그 결과 다양한 형태의 공공임대주택 정책이 동시에 공존하는 상태가 나타나고 있다.

제2절 차이점

1. 전문기관 및 인력

한국과 타이완의 주택정책 발전에 있어서 제일 현저한 차이를 보이는 지점은 전문기관의 존재 여부다. 한국은 중앙정부 차원에서 50 년대부터 건설부로 시작해 몇 차례의 정부 조직 개편 후 현재의 국토교통부가 전국 국토 및 수자원의 보전, 이용, 개발, 개조와 도시, 도로, 항만, 하천, 간척사업 및 주택건설에 관한 모든 업무를 관장하고 있다. 이 정부조직의 기능은 타이완의 내정부 영건서와 비슷하지만 한국은 토지주택공사가 있다는 점에서 전문성 차이가 있다. 60 년대부터 한국 정부가 대한주택개발공사를 설립해 한국국내 부동산관련 건설업체 관리 및 주택제공계획에 참여하기 시작했다. 그리고 각종 국토개발 업무를 추진하기 위해 1975 년에 토지금고를 설립하고 몇 년간의 조직 개편 후 2009 년에 한국토지공사가 대한주택공사와 합병해 부동산개발 및 공급에 전문 공적 기관으로 60 년대부터 한국의 부동산 및 주택 발전에 중요한 역할을 해 왔다.

현재 시점에서 한국토지주택공사는 이미 6,000 명 이상의 임직원이 근무하는 큰 조직이며 주요 사업은 주거복지 사업(행복주택 사업, 임대주택 운영, 도시재생 사업), 도시환경 사업(신도시건설 사럽, 택지 및 도시개발 사업), 공공주택 사업(분양주택 건설, 임대주택 공급 및 운영), 국가정책사업(세종시 및 혁신도시 건설사업, 산업단지, 물류단지, 경제자유구역 건설, 토지은행, 해외사업, 남북협력사업) 등이다. 그 외에 토지주택연구원을 통해서 연구기술 사업을 하고 있다. 한편, 한국토지주택공사의 부속기관으로 한국토지주택연구원, LH 토지주택대학교 등이 있고 자회사로는 주택관리공단, 한국토지신탁, 한국건설관리공사 등이 있다[21].

이런 차이는 양국 정부가 주택시장에 개입의 정도를 보여주는 것뿐만 아니라, 주택정책의 발전, 특히 한국과 타이완 공공임대주택으로의 정책전환

---

21 네이버 지삭백과, 한국토지주택공사(네이버 기관단체사전)
http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=650356&cid=43167&categoryId=43167

과정 및 속도에 큰 영향을 가져올 수 밖에 없다. 우선, 정책 노선을 전환하거나 획기적인 정책을 추진하려면 중앙의 정책 계획능력보다 정책을 제대로 실행할 수 있는 하향력 및 지속적인 집행력이 더 중요하다. 타이완의 관련 기관은 내정부 영건서 내 단기적이거나 임무형 부서만 있고 계통적인 추진력이 부족하다. 또한, 한국토지주택공사가 대학교까지 설립해 전문인력을 양성하는 데에 비해 타이완에서 주택정책 및 주거복지관련 전문인력은 상당히 부족하고, 주도적인 전문기관이 없는 이상 현재 추진하자고 한 정책은 어느 정도 실행할 수 있을지 의심스러울 수 밖에 없다. 이 난관을 극복하기 위해서 전에 언급한 바와 같이 타이완 정부가 2020 년까지 전문법인을 설립하고자 한 결정은 이 문제의 핵심을 파악하였고 급선무로 해결하려는 의지를 보인 것이라고 할 수 있다.

2. 임대시장에 대한 정책

한국과 타이완 공공임대주택정책 발전을 비교하는 데에 또 다른 차이는 민간임대시장에 대한 규제 및 개입이다. 이런 차이는 공공임대주택의 발전 유형에 영향을 가져온다. 타이완의 경우, 정부가 오랫동안 자가소유 지원정책에만 집중하는 동시에 임대시장에 대한 규제는 전혀 하지 않았다고 할 수 있다. 정부의 통계자료로 보면 타이완의 자가소유율은 2015 년에 84% 정도이고 민간임대주택에서 사는 가구가 15%도 안 되는 걸로 보인다. 하지만 사실상 타이완의 임대시장은 규제가 부족한 상황에서 대부분의 임대인이 세금을 탈피하기 위해서 자택을 자가로 등록해 임차인의 호적을 임대주택으로 등록하는 것을 거부하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 타이완에서 적어도 100 만호 되는 임대주택 중에 임대용으로 등록되어 있는 주택은 그 중 10%에 그칠 것으로 추측된다[22]. 이런 상황에서 정부가 임대용 주택과 계약에 대해서

[22]타이완 주택운동연맹 강연. 2015.3.5, https://housingov.blogspot.kr/2016/02/blog-

규제를 한다고 해도 실제 집행력과 통제력이 없다고 할 수 있다. 또한, 임대시장 '지하화 (地下化) '의 결과, 많은 임차인, 특히 학생, 도시로 이주한 젊은 세대, 그리고 취약 계층이 주거환경이 좋지 않은 민간임대주택에서 임대계약 보장 없이 살게 된다. 또한 부동산 시장 투기 과열화하고 나서 자가를 구입하는 것을 포기해야되는 동시에 임대시장에서도 주거품질 보장을 받을 수 없게 된다.

이런 상황에서 현재 타이완 정부가 공공임대주택을 대량 으로 제공하는 것은 유럽과 같이 이중임대시장에서 공공임대주택의 잉여형태로 가는 것 같아 보인다. 그러나 사회 혼합 추진 및 정부의 부담을 감소시키기 위해서 주택법 제 4 조에 의해 최소 30% 정도의 공공임대주택을 경제 및 사회 취약계층에게 우선 제공하고 나머지는 일정 비율로 젊은 세대와 학생에게 제공하기로 하고, 또 일부 임대위탁관리 형태로 제공하기로 하였다. 이렇게 8 년동안 20 만 호를 제공하자는 계획은 타이완 정부 현재의 인력으로, 그리고 임대시장의 규제 정책이 부족한 상황에서 제대로 실현 가능한지 의심스럽다. 따라서 타이완에서 건강한 공공임대주택을 운영하고 주거복지를 증진하려면 공공임대주택을 추진하는 동시에 규제 및 격려를 통해서 민간임대시장도 건전하게 전환 시켜야 한다.

한편, 한국의 경우, 타이완과 달리, 정부 자료가 보여주는 주택점유형태가 상세하며, 제 2 장에서 언급한 바와 같이 1970 년대부터 자가점유, 전세 그리고 월세의 비율이 통계를 통해서 추적이 가능한다. 한국정부가 1981 년의 '주택임대차보호법'으로 시작해 임대주택의 임대기간, 보증금반환 보장 등 제도가 마련되였다. 민간임대주택의 관리와 감독의 관한 세부규정은 2010 년의 '주택법시행령'에 일부개정에 처음 등장했지만 공공임대의 정책 및 관령법은 1989 년 영구임대주택부터 병행 존재하였다.

또한, 도시영세민과 철거민을 위해 시작한 공공임대주택은 김영삼 정권때

---

post_50.html

50 년 임대주택으로부터 취약계층 이외에 청약저축 가입자에게도 제공하기 시작하고 한국정부가 제공하는 여러 공공임대주택은 이미 일정 정도의 소득 계층까지 확대하여 이중임대시장의 잉여모델보다, 단일 시장의 대중모델로 갈 추세로 보일 수도 있다. 특히 민간임대시장에 대한 규제를 강화하는 동시에 전문 임대용 주택의 건설 증가, 또 2015 년부터 뉴스테이라는 정책 추진으로 민간업체 건설하여 한국토지주택공사가 설립한 리츠(REITs, 부동산투자회사)가 관리하는 기업형 임대주택의 건설로 중산층의 주거안전을 보장하려고 한다. 이것은 정부가 주도하는 임대주택과 민간임대주택 서로 경쟁하는 단일시장모델의 특징이고 보다 건전한 주거시장으로 가는 추세로 볼 수 있다.

제 5 장 결론

주택 정책은 주택의 특성 때문에 그 나라 및 사회의 성격과 이념에 따라서 정부의 개입정도 및 정책 내용이 다를 수 밖에 없다. 다만, 자본주의 시장 발전에서 어쩔 수 없이 사회 및 경제적인 취약계층이 생기게 된다. 이때 정부가 개입하지 않으면 취약계층이 어느 시점부터 심각한 주거문제가 발생하기 때문에 사회의 불안정한 요인이 된다. 한국과 타이완 같은 신흥산업국가는 특수한 정치환경으로 정부가 빠른 경제발전을 우선시하고 중산층의 양성을 통해서 정치국면의 안전을 최우선으로 삼았다. 따라서 주거에 대한 정책도 자가소유와 주택 공급의 만족시키는데 집중하여 추진해 왔다.

양국은 비슷하게 80 년대 후반부터 민주화운동을 통해서 정부의 독재적이고 권위주의적 통치를 깨지려는 사회운동이 발달하였다. 그리고 이런 변화를 통해서 정부가 국민의 권리와 삶의 질에 대한 요구의 목소리를 외면할 수 없게 되었다. 정치적 개방, 야당세력의 성장, 사회 및 경제면의 자유화 등이 양국 사회의 면모를 급속히 변화시키기 시작하였다. 복지 발전면에서도 유럽의 복지국가 체제 중 사회보장, 교육, 그리고 의료보험이 점차 완비되었다. 하지만 복지국가의 4 가지 기둥 중 하나인 주택복지, 특히 공공임대주택의 발전은 정부가 주택시장에 대한 개입 이력 및 정도 때문에 현저한 차이를 가져왔다.

한국은 아직까지 문제가 많고 해결할 과제가 많지만 실제적인 주택 정책을 처음 도입하고 있는 타이완 정부에게 좋은 예시가 될 수 수 있다. 우선, 조직면에서 공공임대주택을 제대로 발전시키고 운영하려면 전문적이고 독립적인 조직이 반드시 필요하다. 또한, 공공임대주택뿐만 아니라 민간임대주택의 관리, 추진, 격려 및 시장에 대한 규제도 빼놓을 수 없다. 선거 공약으로 시작했지만 수치로 드러나는 성과를 추구하는 것은 오히려

주거복지 도입에 악영향을 가져올 수 있다. 한편, 한국이 현재 직면하고 있는 문제를 고려할 때 정책의 일관성과 규칙의 명확함이 중요하다. 빈번한 정책 변경 및 다양화는 정권 간 주거복지에 대한 접근이 일치하지 않기 때문에 나타난 결과이며 이로 인한 정책의 연속성 부재는 관리자 및 이용자 양쪽에 부담이 될 수 있다.

공공임대주택의 비중 높으면 네덜란드와 같이 전체 국민 상대로 하는 복지서비스의 차원으로 볼 수 있고 비중이 낮은 경우는 취약계층에 대한 안전망으로써 필요하다. 일정한 형태나 수량을 추구하는 것보다 각 사회에 맞는 형태가 다르다는 점을 고려하여야 한다. 공공임대주택은 한 국가의 정부가 근거하는 주거에 대한 개입방식 및 복지 수준을 이해하는 데에 좋은 지표라 생각한다. 타이완 정부는 오랫 시간 동안 주택시장에 대해 개입하지 않아 심각한 주거양극화문제 및 취약계층의 주거불안 문제를 직면하게 되었다. 뒤늦게 해결책을 마련하는 현재에 다른 국가의 예를 참고하여 조심하게 시작하는 것은 바람직한 일이라고 생각한다. 또한, 주택 발전을 민간 시장 메커니즘에 맡기는 것은 사회 안전 및 주거복지를 추진한다면 오히려 저소득계층을 위해서 민간 임대시장 규제, 임대금 규제, 그리고 공공임대주택을 제공하는 것을 병행할 필요가 있다고 본다.

본 논문은 한국과 타이완 공공임대주택 정책의 비교와 관련한 학술적인 논의가 활발하게 진행되지 않은 상황에서 시도한 것으로서 양국 정책 비교에 대한 단초를 제공할 수 있다는데 연구의 의의를 가진다. 다만, 선행연구의 부족과 타이완 공공임대주택 정책이 실제로 실행된 지 얼마 안 되는 점에서 정책 발전 과정과 정부 개입 방식에 편중되었다는 것은 본 연구의 한계로 지적할 수 있으며, 이를 보완할 수 있는 후속연구를 기대하여 본다.

참고문헌

1 차 자료

정부자료

국토교통부. 『주택업무편람』. 2003
국토교통부. 『국민임대주택 업무편람』. 2008
국토교통부. 『주택업무편람』. 2015

內政部, 社會住宅中長期推動方案暨第一期實施計畫, 中華民國 103 年 8 月
內政部, 社會住宅興辦計畫（核訂本), 中華民國 106 年 3 月

인터넷 자료

呂秉怡.「高房價下的租屋市場現況」.『巢運講堂演講整理』
https://housingov.blogspot.kr/2016/02/blog-post_50.html, 2015.3.5

신문기사

김성기. 1989.2.29. 경향신문
김선일. 2017.4.13. 「임대주택 입주자선정권 절반 지방정부로」.『내일신문』

2 차 자료

국문자료

단행본

김수현. 2011. 「외국의 주거복지 어떻게 볼 것인가?」. 김천희.김태균(편). 『주거복지의 새로운 패러다임』. 서울: (주)사회평론. pp.279-310

김혜승. 2011. 「주택정책과 주거복지」. 김천희.김태균(편). 『주거복지의 새로운 패러다임』. 서울: (주)사회평론. pp.73-100

남원석. 2011. 「주택점유형태별 주거복지의 논리」. 김천희.김태균(편). 『주거복지의 새로운 패러다임』. 서울: (주)사회평론. pp. 46-72

남원석.2011.「공공임대주택정책의 변천과 주요 쟁점」. 김천희.김태균(편). 『주거복지의 새로운 패러다임』. 서울: (주)사회평론. pp.139-170

하성규. 2010. 『주택정책론』. 서울:박영사

학술지 논문

김복식, 류지성. 2016.「우리나라 공공임대주택정책의 경로변화-보금자리 주택, 행복주택을 중심으로」. 『한국콘텐츠학회논문지』. 9. 170-184

김수현. 1996. 한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격. 서울대학교 환경계획학과 박사논문

김수현. 2010. 「우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택」. 『한국사회정책』. 17(3). 123-152

남미정. 2010. 우리나라 공공임대주택정책의 발전방안에 관한 연구. 광주대학교 부동산슴융학과 석사논문

박윤영.2006.「국민임대주택 정책결정과정에 관한 연구」.『사회보장연구』. 제 22 권. 제 2 호. 6. pp133-161

이순배. 2016.「임대주택 관계 법률이 임대주택법제의 불완전성에 미치는 영향 분석」.『토지공법연구』.제 73 집.제 2 호. 2016(2).83-107

이진경. 2004. 주택정책의 유형별 효과성 분석. 서울대학교 지구환경 시스템 공학부 도시설계 및 계획전공 박사논문

이영환. 1995. 영구임대주택의 정책결정과정, 서울대학교 대학원 사회복지학과. 1995. 8. 박사학위논문

이영환. 1996. 「영구임대주택의 정책결정과정」.『주택연구』.제 4 권 제 1 호

이요한. 2012. 「주택정책 변동과정에 관한 연구_보금자리주택정책을 중심으로」.서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 석사논문

이은주.2010.「복지국가 주거정책의 두 가지 길:단일임대모델과 이중임대모델에 대한 분석」.『사회보장연구』.제 26 권.제 2 호.2010(5).23-49

임숙녀. 2015. 취약계층을 위한 주거복지차원에서의 공공임대주택 공급.관리제도에 관한 연구. 남서울대학교 부동산학과 부동산경영관리학. 박사논문

조덕훈. 2013. 「한국 임대주택 공급정책의 변화과정 연구」.『공간과 사회』. Vol. 46. pp. 58-101

정의철, 2012.「글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색」. 조만, 차문중(편). 『주거복지 현황과 정책과제』. 서울:한국개발연구원. pp. 305

진양기. 2008. 우리나라 역대 정부 주택정책의 시차적 접근. 서울대학교 행정대학원 행정학과 정책학 전공 석사논문

최현일. 2015. 「공공임대주택 공급현황과 발전방안에 관한 연구」.『집합건물법학』.제 15 집. 103-130

영문자료

단행본

Malpass. P. 2005. Housing & the Welfare State. Hampshire: Palgrave Macmillan

학술지 논문

Chen. Y.L and Bih. H.D 2014. “The Pro-market Housing System and Demographic Change in Taiwan”. In J. Doling and R. Ronald (Ed.), Housing East Asia. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Chiu. R.L.H. 2008. “Government Intervention in Housing: Convergence and Divergence of the Asian Dragons”. Urban Policy and Research. Vol. 26. No. 3. 249-269. September

Doling. J. 1999. “Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialised Countries?”. Housing Studies. Vol. 14. No. 2. 229-250

Forrest R, Williams P. 2001. “Housing in the Twentieth Century”. In Paddison R.(Ed.), Handbook of Urban Studies.London:SAGE

Ha S.K. 2010. “Housing Crisis and Policy Transformations in South Korea”. International Journal of Housing Policy. Vol. 10. No. 3. 255-272. September

Ha S.K. 2013. “Housing Markets and Government Intervention in East Asain Countires”. International Journal of Urban Sciences. Vol. 17. No. 1. 32-45

Kemeny J. 2001. “Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship”. Journal of Housing and the Built Environment 16:53-70

Kleinman. M. 1996. “Housing, Welfare and the State”. In Housing, Welfare and the State in Europe. Glos: Edward Elgar Publishing Limited

La Grange. A. & Jung. H. 2013. “Liberalization, Democratization and Korea’s Housing Welfare Regime”. International Journal of Housing Policy. Vol. 13. No. 1. 66-89

Lee. H. 2014. “Housing and Social Economic Transformations in South Korea”. In J. Doling and R. Ronald (Ed.), Housing East Asia. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Malpass. P. 2008. “Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone”. Housing Studies. Vol.23. No.1. 1-19. January
Ronald R. & Chiu R.L.H. 2010. “Changing Housing Policy Landscape in Asia Pacific”. International Journal of Housing Policy. 10:3. 223-231

Murie. A, Groves. R, Watsons. C. 2007. “Four Worlds of Welfare and Housing”. In R. Groves, A. Murie, C. Watsons (Ed.), Housing and the New Welfare State. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Park. S.Y. 2007. “The State and Housing Policy in Korea. ” In R. Groves, A. Murie, C. Watsons (Ed.), Housing and the New Welfare State. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Ronald .R. & Doling. J. 2010. “Shifting East Asian Approaches to Home Ownership and the Housing Welfare Pillar”. International Journal of Housing Policy. Vol. 10. No. 3. 233-254. September

Tang. P.Y.C. 2007. “Taiwan’s Housing Policy in the Context of East Asian Welfare Models”. In R. Groves, A. Murie, C. Watsons (Ed.), Housing and the New Welfare State. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

Torgersen. U. 1987. “Housing: the Wobbly Pillar Under the Welfare State, In B. Turner. J. Kemeny. L. Lundqvist(Ed.), Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era. Stockholm: Almqvist and Wiksell

중문자료

簡龍鳳.游建華.2011.「英美社會住宅及租金補貼政策之啟示與經濟分析」.『臺灣銀行季刊』.第 62 卷第 3 期.

劉皓仁.2016.「住房制度與策略：荷蘭與英國公共住宅發展經驗的啟示」.『國會月刊』.第 44 卷第 2 期.

溫揚彥. 2012. 台灣社會住宅之研究-歷史制度主義觀點. 國立台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文

<Abstract>

Comparative Research on the Public Rental Housing Policy in South Korea and Taiwan

Yuhsuan Chu

Korean Studies Major
Graduate School of International Studies
Seoul National University

Housing is something not only provides shelter from natural threats, but also provides psychological security. In a modern capitalist society, housing has become an asset and merchandise that can be exchanged, and also a symbol of status and fortune. Due to this kind of multi-dimensional characteristics, the idea of housing changes with individual financial capability and perspective. As a result, the expectation from government intervention also changes. Among different housing policies, the policy of public rental housing that originated from Western Europe has become an important topic in Korea and Taiwan.

Korea and Taiwan went through economic growth and industrialization in similar time frame and also faced housing shortage in urban areas since 1960s. However, the level of intervention and approach from these two governments toward housing was very different, hence, the development of public rental housing differs greatly. In Korea, government has played the role of active provider since 1970s, and since the first mass public rental

housing project launched in 1989 by Roh Tae-woo government, the following governments of Kim Dae-jung, Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak and Park Guen-hye all launched public rental housing projects in different types and scales. As for reasons behind these policies, as research showed, the influence of political situations played an important role along side with social-economic backgrounds especially in Roh Tae-woo and Kim Dae-jung's regime.

In Taiwan's case, from 1970s till 2000s, government's approach towards housing was very limited to encouragements for owner-occupancy through bank loan benefits, and 350,000 public housing built for sale. Government's choice to put housing into the hands of market mechanism faced great challenge since 2005 with housing prices rocketing and real estate speculations. Combined with the change of political environment, the right to housing became the new political issue and public rental housing finally made its way into government policies.

When comparing the public rental housing policies, we came to know that Korea and Taiwan shared similar backgrounds in policy developments process. The political situation both played an important role alongside with socio-economic issues. However, different from Korea, Taiwan will face great difficulties developing and executing public rental housing policies due to the lack of professional government agency and regulations on private rental housings.

Keywords: Public rental housing policy, housing policy, government intervention, new industrialized country

Student Number: 2005-24120