

2016-OR-13

Working Paper

# The Formation of Social Rental Housing Policies in Seoul, South Korea

Yi-Ling, Chen   남원석





# CONTENTS

- 01 Research Background
- 02 Theoretical Concepts
- 03 The Origins of Social Rental Housing in  
Seoul and Taipei
- 04 The Nature of Housing in South Korea
- 05 The Transformation of Social Rental Housing  
Policies in Seoul
- 06 Policy Recommendation

[번역] 서울시 사회주택 정책의 형성 과정과 특성



# 요약

---

## 동아시아 대도시들이 주목하는 서울시 사회주택 정책

아시아의 네 마리 작은 호랑이라고 불리는 국가 중 한국과 타이완은 싱가포르나 홍콩과 달리 사회주택 공급을 위한 정부의 노력이 1980년대 후반에서야 본격적으로 나타나기 시작했다.

하지만, 타이완은 자가소유를 촉진하는 정책이 더욱 우세했던 반면, 한국은 저소득가구를 위한 사회주택(공공주택) 공급 정책이 활발히 추진됐다.

최근 타이베이를 중심으로 사회주택 운동을 벌이고 있는 비영리조직들이나 대도시 지방정부들, 아시아 연구자들은 사회주택 재고가 지속적으로 늘어나고 있는 한국, 그 중에서도 특히 서울시의 경험에 주목하고 있다.

## 서울시의 사회주택 정책은 계속 진화하는 중

서울시는 중앙정부 정책에 따라 1989년 사회주택(공공임대주택) 공급을 시작한 이래, 최근 민선 5기에는 8만 호 공급 목표를 달성했고, 민선 6기에 들어서는 6만 호 공급계획을 추진하고 있다.

이러한 지속적인 공급 노력에 힘입어 2015년 기준 서울시의 사회주택 재고는 24.6만 호로, 전체 가구 수 대비 6.5%까지 늘어났다.

현재 서울시는 시유지 개발, 기존 주택의 매입·임차, 공공토지 임대, 주택 리모델링 지원 등을 통해 유연하고 다양한 공급체계를 운영하는 한편, 입주민들의 공동체 형성을 촉진하는 등 사회주택 정책의 새로운 가능성을 만들어 가고 있다.

## 01 / Research Background<sup>1</sup>

### **Korean housing policies become a hot topic in Taiwan**

This paper has to start from why I began to be interested in Korean housing policies or why Korean housing policies became a hot topic for Taiwan's policy makers, media, and researchers. It started from the housing crisis since 2005 and the rise of social housing movement in 2010 in Taiwan. Taiwan's housing had a housing boom from 2005 to 2015, even though global economy has been slowing down in recent years. Housing prices were nearly double between 2005 and 2015. The ratio of median housing price to median annual household income in Taipei City rose from 8.9 to 15.7 between 2005 and 2014.

For this reason, social housing movement became an important collective action in Taiwan, especially in Taipei City. Social Housing Advocate Consortium was established by thirteen non-government organizations that work with various disadvantaged groups. Being an advocacy group, Social Housing Advocacy Consortium(SHAC) has used several strategies; policy advocacy, promotion of legislation, overseeing housing projects, social education and campaign, and international learning. SHAC raised funds from various sources, including Taiwan's central government, Taipei City Government, and other private donations to hold several international housing conferences and workshops to invite experts from Netherlands, Germany, USA, Japan, Hong Kong, South Korea, and Singapore.

---

<sup>1</sup> This research is supported by funding from the Seoul Institute and the University of Wyoming, including Center for Global Studies Research Excellence Award and International Travel Grant. This study has to thank the Seoul Institute President Kim Soohyun and Dr. Nam Wonseok especially. The Korea friends are also very helpful for the research. Any errors are my own and should not tarnish the reputations of these esteemed persons. (author : Yi-Ling, Chen(Associate Professor, University of Wyoming))



In the beginning of the social housing movement, Japan, Hong Kong, Singapore and the western experiences were the major reference cases for the international learning in Taiwan. Later, the Korean experience gained a lot of attentions from the media, academics, and the central and local governments because mass provision of public housing for rent in Korea started from 1989. The Korean experience from almost ground zero to large quantities of public housing provision really surprised Taiwan's general public. For this reason, Social Housing Advocate Consortium organized a learning tour for five-days with about 25 persons, including NGOs members, policymakers, and researchers. I was in that tour and learned a lot from the generous hosts, such LH, SH, KOCER and the Seoul Institute.

One of Social Housing Advocacy Consortium's goals was to increase the amount of social housing from 0.08% to 5% of the national housing stocks in Taiwan. In Taiwan's particular political, economic, and social conditions, this goal has been quite difficult to achieve because of the lack of political wills from the previous President Ma Ying-Jeou or Taipei City Mayor Hau Lung-Pin. Fortunately, since the mayors' elections of five major cities in Taiwan in 2010, social housing has become one of the key campaign issues, especially in Taipei metropolitan area.

Most of the SHAC's protests are located in the Taipei metropolitan areas, especially Taipei City because housing prices in Taipei City are about twice of the average housing prices in Taiwan. The ownership rate in Taipei City is the lowest in Taiwan. In 2014, mayor selected to the six major cities(Taoyuan was added to the sixth one in 2014) all stated their goals to increase the number of social housing in their election pledge. For example, the new Mayor of Taipei, Ko Wen-Je, promised to add 50,000 units. The newly elected president Tsai Ing-Wen is planning to increase 200,000units for the whole Taiwan(Taipei Times, 2015).



In the implementation of housing projects in Taiwan, more questions were raised:

- Who can be the major provider of social rental housing? Should it be the government, private sector, or some public corporations like LH and SH?
- Where is the money from?
- Who has the priority? Should the social housing for low low-income only or for mixed income people?
- How to increase social acceptance of social rental housing in a predominantly home owners' society?

The Korean experiences are very recent and the successes and difficulties in the policy implementations are helpful for Taiwan to figure out the better ways to increase the supply of social rental housing.

As a researcher, this learning tour in 2012 led to more puzzles. The first puzzle came into my mind was: why are housing policies among the four East Asian little tigers so different from each other? Due to the high economic growth between the 1960s and 1990s, the four Asian little tigers were important cases of development theories. There were many literatures in the 1980s to compare the economic development among these four countries. The term of “developmental states” were created to describe the autonomous states and the strong state intervention in economy. Most of the research focuses on the economic policies and economic development.

A few research on social welfare tried to find the characteristics of “East Asian welfare regimes” since the 1980s. The comparative housing studies among these four tigers are not many.



The work done by Castells, Goh, and Kwok in 1990 was one of the pioneer researches. Castells et al. used political-economic analysis to explain the mass housing intervention in Hong Kong and Singapore. In 1990, the provision of public housing was very few in South Korea and Taiwan.

John Doling tried to provide a typology of the housing dynamics among the Four Asian Tigers(1999). The Four Asian Tigers are Hong Kong, Singapore, South Korea, and Taiwan, and they are also called the Newly Industrialized Entities(NIEs). The typology provides abroad description of housing in the NIEs but overlooks the differences among them, especially between the high housing interventions in Singapore and Hong Kong and the low interventions in Taiwan and South Korea.

John Doling gave two guessing reasons. One was the land in South Korea and Taiwan was relative larger than Singapore and Hong Kong, so the pressure on the governments to provide public housing was less in South Korea and Taiwan. The other speculative reason was that Singapore and Hong Kong were under the great influence of British welfare ideology, while South Korea and Taiwan were affected more by American free-market model. In addition, the typology overlooks the fact that different types of public housing provisions have been employed by the states at different periods of time with different housing policy approaches.

This puzzle started this research project to explore the formation of social rental housing among the four tigers, US, and Netherlands. South Korea is the first stop of the empirical study. I stayed in the Seoul Institute from July 1 and August 31. The research methods for this study are primarily relied on the secondary data, but it also uses the field interviews and some ethnographic observations. Therefore, this report is not only an analysis but also includes the field observations.



With the help of the Dr. Nam in the Seoul Institute, we constantly had discussions every week. Dr. Nam helped to hire a translator for me to do the field observations. My Korean academic friends also provided many insights about the recent urban development of Seoul. As the president, Kim Soo-hyun suggested, two months are too short to know about the whole housing system worked. The more I know, the more questions I have.

Housing is a complicated issue just like Manuel Aalbers and Brett Christopher in 2014 said, if housing is treated as a political economic subject. Housing is a way to understand the circulation of capital, the social relations, and ideologies. Each dimension will need a lot of efforts to dig further and deeper. This report is showing the angles I am trying to use to analyze the housing in Korea. Hope that this report can lead to further cooperation to make it a publishable academic paper in the future.

## 02 / Theoretical Concepts

### 1\_The Definitions of Social Housing

The housing provided by the governments or private organizations in a lower rent or housing price has different terms in different countries. Public housing in the United States is the rental housing for the low income people. Social housing in European welfare countries is the rental housing for the low to middle income people. It can be for rent or for sale and its target groups are also varied.

In the article, Social Ownership, written in 2006, Michael E. Stone defined social ownership as the main feature of social housing. Social ownership was to “ensure security of tenure and permanently affordability” (p.240).



There are two major categories in the US context; the first one was “socially owned rental housing, consisting of public housing, nonprofit rental housing and mutual housing associations” (p.240). The second one was “non-speculative homeownership, consisting of limited-equity cooperatives, ownership with community land trusts and some resale-restricted individual ownership” (p.240).

According to Stone, socially owned houses must meet three criteria (2006: 241):

- it is not owned and operated for profit
- it cannot be sold for speculative gain
- it provides security of tenure for residents

Stone argued that in the socially owned rental housing residents should be able to have security, power, and control like the people who privately owned their housing (p. 249). He also estimated if the social housing has a large proportion, a “social market” would:

“provide resident choice, eliminate bureaucratic procedures, and achieve a degree of efficiency never realized in the existing housing market, rather than through current practices of waiting lists, priority categories and lotteries.” (p.244)

Therefore, the important features of social housing are “security of tenure and permanently affordability” and they should let the residents have the power to control their living places, which should not be less than the rights the homeowners can have on private owned housing. In another words, the rights for tenants and owners should be as equal as possible. In the end of the article, Michael E. Stone suggested several ways to increase social housing:



- Nonprofit, public, or for-profit developers can produce social ownership housing.
- Transferring from for-profit owners to social owners, including “preservation of existing subsidized rental housing” or “conversion of private rental housing” from irresponsible owners or those who are willing to sell (p. 256).
- Providing “foreclosure protection and equity conversion” for “low-income and elderly homeowners in return for their agreeing to current or future transfer to social ownership” (p.256).
- “Permanent limited-equity resale restrictions with subsidized first-time homebuyer programs” (p. 256).

Beyond these four methods, many governments around the world seek their own ways according to their political, economic, and social contexts. The feasible methods have to rely on the conditions and capacities of nonprofit, public, and for-profits developers, social norms, and the state-society-market relations. For the developmental states like the little four tigers, which used to be led by authoritarian governments and the predominantly economic-led ideologies, the methods are varied and the challenges are also varied. To understand the particular strategies each tiger country applies, it has to trace the path dependent trajectory to explore how the policies of social housing have been developed in each country (Malpass, 2011).

## 2\_Welfare Theories in Europe

To understand the differences of housing policies among the East Asian four tigers, the European research on housing and social welfare provides a very good start. Comparative and international studies are common and almost a tradition in Europe.

The methodology in conducting these comparative studies is helpful for the comparative housing studies in East Asia. However, there are many differences between Europe and Asia. The methods in comparative European studies need a lot of alternations and adjustments in order to analyze the East Asian experiences. Fortunately, many researchers, mostly are on comparative welfare policies, have been working on these alternations and adjustments about East Asian.

In addition, I am inspired by the research on housing in Netherlands. Netherlands has more than 30% of housing are social rental housing. The city of Amsterdam has more than 50% housing are social rental housing. Susan Fainstein (2011) described Amsterdam as the “Just City.” Susan Fainstein (2008) compared the mega projects in New York, London, and Amsterdam. In Amsterdam’s cases, Fainstein used the redevelopment of Bijlmermeer as one of the examples.

Bijlmermeer was a mass social housing project built in the 1960s and later concentrated ethnic minorities and drug dealers. The redevelopment changed the apartment complexes into mixed uses and mixed incomes. It “demolished many of the buildings and eliminated the separation between vehicles and pedestrians, as well to build new roads. It replaced the razed properties with low-rise housing intended for owner occupancy” (p.779). It is important to note that the number of housing units increased rather than decreased, which was a very different experience from the US. The demolish of public housing (social rental housing in European sense) in the American Cities greatly reduced total number of housing on the same site and led to the scarcity of housing for low-income population.

Another interesting phenomenon was the willingness of the Dutch middle class people to move into the low-income neighborhood. The mixture of the difference classes has been an important principle of city planning in Netherlands. At least 30% of all housing is social housing in each region even in the city center of Amsterdam (Van Gent, 2013).



John I. Gilderbloom (2009) explained why social justice is such a common value in the Dutch society. He said that the Dutch people experienced Nazi fascism. Nearly 100,000 Dutch Jews, gays, the disabled, and leftists were exterminated. This horrifying past helped to “reinforce ideas of tolerance and guarantee essential rights and human necessities among the Dutch” (p. 466).

Netherlands is a multi-party political system. The political parties need to build coalitions constantly in order to gain a stronger political power. For example, the three parties with the most seats in the council, the Labour (PvdA), the Liberals, and the Green Left, formed a “red-green” body and won the 2006 municipal elections in Amsterdam. The characteristics of multi-party system is important for the establishment of more progressive housing system as J. Kemeny (2001) argued, which will be discussed next.

The historical development paved the ground of social values in Netherlands. The greater tolerance and support for social justice made Amsterdam the just city. The cultural tolerance also led to the creativity, so Netherlands was the tenth creative countries in the world according to the Global Creativity Index (Florida, 2011). However, the rise of neo-liberalist ideology and the increasingly ethnic tension in Netherlands in the recent year gradually changed the government’s support on social housing and reduced the cultural tolerance (Van Gent et al. 2014; Aedes, 2007).

### 3\_Theories about the Formation of Social Welfare in Europe

G. Esping-Andersen (1990) wrote the book, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, which has been the most influential book to compare the welfare systems and explain the differences among countries. He used three dimensions to differentiate welfare systems:

- “the degree of de-commodification of the welfare system”: It is “the degree to which individuals or households can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation” (Venter et al., 2015: 348). In other words, the welfare state helps the households who cannot “access welfare through the market” to gain the necessary services (Venter et al., 2015: 348).
- “the stratification of welfare provision”: It means if the welfare provision can sustain or improve the social inequality (Venter et al., 2015: 348).
- “the relation of state activities to the market and the households in the provision of welfare”: “the relationship between the state, the market, and the households (family) in the provision of household welfare is an important variable” to identify the difference of welfare states (Venter et al., 2015: 348).

Esping-Andersen classified three kinds of welfare regimes:

- liberal welfare state, which has “minimal state interference and a high dependence on the market for welfare solutions”;
- corporatist welfare states, in which “the family and the church, in partnership with the state”, provide welfare;
- social democratic welfare states, that “welfare services are predominantly de-commodifies and not dependent on a household’s income” (Venter et al., 2015: 348-350).

Esping-Andersen’s classification is widely used and revised to compare and housing policies in different countries.

- De-commodification of housing: How does the state help the households who cannot access housing through the market to gain the necessary housing services?



- Stratification of class through housing: How can housing provision can sustain or improve the social inequality?
- The relationship between the state, the market, and the households (family) in the provision of household housing: The ideal model will be housing is “predominantly de-commodifies and not dependent on a household’s income” as the social democratic welfare model.

It is helpful to use these criteria to explore the country’s particular characteristics. However, this is only for classification but not explaining why each country develops its own unique housing system. Housing is a social relation, a process of circulation, and an ideology. The way housing is designed reveals the relations of gender, ethnicity, racial, class, many others. The ideology of each country is formed by political and cultural discourses. To understand how each country develops its housing form and institution, many tasks are needed to be done to have a deeper understanding.

#### 4\_Housing Policies in the East Asian Developmental States

In the recent important article written by Manuel Aalbers and Brett Christopher in 2014, they argued the housing research has been done by two major groups of researchers: “housing-as-policy” and “housing-as-market” (p.373). The former one treats housing as a social policy. The other is primarily housing economists that use mainstream economics as the major concept. However, housing is more than these two dimensions. If housing is treated as a capital and a “housing-in-political-economy” subject, there are three aspects of housing: “as of circulation, as social relation, and as ideology” (p.373). Therefore, housing is embedded in to each country’s specific cultural, economic, and political context. It is a very complicated subject.

East Asian developmental state thesis argued the strong role of the state in leading economic development (Huang, 2015). The question is if the state has put the same efforts on regulating the housing market. John Doling (1999) characterizes the housing policies of the Four Asian Tigers as “corporatist in production and liberal in consumption” (Doling 1999: 229).

The developmental states are key factors in determining housing development. Housing consumption “is not governed by considerations of de-commodification, equity or fairness, but rather reflects the ability of individual households to pay” (Doling 1999: 238). “The typology provides a broad description of housing in the NIEs but overlooks the differences among them, especially between the high housing interventions in Singapore and Hong Kong and the low interventions in Taiwan and South Korea. In addition, the typology overlooks the fact that different types of public-housing provisions have been employed by the state at different periods of time with different housing policy approaches” (Chen & Li: 2012: 204-205).

In Hong Kong and Singapore, housing policies help sustain the legitimacy of governments. Their housing policies have contributed to economic development in that a large amount of public housing provides workers an affordable and stable living space, reducing both the costs of social reproduction and production (Castells, Goh, and Kwok, 1990).

Castells, Goh, and Kwok in 1990 used a political-economy perspective to explain the large-scale housing intervention in Hong Kong and Singapore (Chen & Li, 2012: 205):

- Creating stability: The initiation of housing policies was due to social unrest. The primary purposes of housing policies were social integration and political control.



- Enhancing economic development: The provision of collective consumption “subsidized wages, thus lowering production costs” (p. 329).
- Providing the effectiveness of policy implementation: The city-states were autonomous and efficiently provide civil services. The government’s control over land also reduced cost and obstacles around public-housing construction” (Chen & Li, 2012: 205).

**[Table 1]**  
Housing policies  
in the four little  
Asian tigers

states	Taiwan	Korea	Singapore	Hong Kong
Government supplied housing	3.5%	More than 6% after 1989	More than 80%	More than 30%
	For sale 0.08% For rent	For rent For rent and then sale	For sale	For rent
House Price-Income Ratio in the Capital City	Taipei City 15.7	Seoul 7.7	5.0	17.0

Source: Chen(2015), Kim & Park(2016: 9)

Since the late 1980s, democratization in Taiwan and South Korea has made the bottom-up social forces, besides the state and market, the important actor for initiating new social and housing policies. The pressure of political competition drives both governments to offer more social policies. In recent years, the governments in Korea and Taiwan began social housing projects. The number of social rental housing in Korea increases rapidly and has reached to 6.3 per cent of all housing stock in 2010 (Kim, 2011). The strong social rented housing movement in Taiwan since 2010 made housing in the foreground of social struggles, pushing the state to play a bigger role in the housing system. The social characteristics of housing have been growing in Taiwan.

## 03 / The Origins of Social Rental Housing in Seoul and Taipei

### 1\_General Impressions

South Korea and Taiwan have many similarities of development. Both were Japanese Colonies and then had a close tie with the American government after the World War II. Since the 1960s, both economies took off, highly relying on the export oriented industry. In the late 1980s both started democratization.

In terms of economic structure, Korean economy is more dominated by big corporations, Chaebols, while Taiwan is more based on the small medium enterprises (SMEs). This characteristic also shows in the scale of construction companies and the size of housing projects. In Taiwan, there are very few large scale of housing projects like Korea does.

The urban landscape is also different. The buildings are older and mostly low-rise in Taiwan. The joint development projects initiated in Korea in 1983 created a dramatic change of urban neighborhood. High rise apartment complexes and big blocks of redevelopment are the major urban form in Korea.

Both Korea and Taiwan have very good transit systems. In Taiwan, motorcycles are very common vehicles in addition to private cars. The roads in Taiwan generally have four lanes for cars and two small lands for motorcycles (also bicycles). In Korea, especially Seoul, six to eight lanes' roads are across almost every part of the city. Because of the hilly roads, bicycles are not common in Seoul.

In Taiwan, traditional folk religions, Daoism and Buddhism, are common, so temples are located everywhere in the cities, but in Korea modern churches are the major religious landscape.



In terms of the historical heritages, Taiwan preserved the sites built by different people who ever stayed in Taiwan, the Dutch, Spanish, Japanese, Chinese, and different ethnic groups.

The aboriginal people resided in Taiwan long before other groups still exist and are recognized. The movement to take back the land is one of the major movements in Taiwan. South Korea had a longer emperors' history, so palaces are crucial cultural sites in the center of Seoul.

## 2\_Housing Development in Taipei and Seoul before Democratization

In the development of public housing policies in Seoul, two factors have been the key driving forces: one is the slum clearance and forced displacement; the other is the problem of housing affordability (The conversation with Young Jun Choi, professor of public administration, Yonsei University). In Taipei, the resistance of squatter residents was fragmented, which could not form a power collective action to make the government to enact a housing policy to accommodate their housing demand. High housing prices have been the major trigger for the housing policy reform.

After the Second World War, both cities accommodated large numbers of political refugees and immigrants. Housing shortage was severe, so squatters were tolerated. The population of Taipei suddenly increased from 270,000 to 500,000 (TCG, 1988: 174). Nearly one-third of population lived in squatter settlements built on the public land in 1964 (TCG, 1964; Chen and Li, 2012: 209). In Seoul, housing for the working class people was not sufficient. The housing problem was worsened by the increase of rural migrants in 1940s and war refugees in 1950s. They built shanty houses illegally on hillsides and riversides.

“Almost 20% of all housing stocks in Seoul were squatter settlements in early 1960s, which rose to 32% in 1970s” (MLTM & KRIHS, 2012: p.20). In Taipei City, the public utilities, such as electric power, piped water, and telephones eventually improved, but the shortage of housing still affected many people. Despite the housing shortage, the KMT government initially did very little to solve the problem and ignored the spread of squatters. Four years later (1953), the Taipei city government began to tear down squatter settlements for the purpose of urban construction and air defense.

To reduce resistance from squatters, the city government provided renovated housing for the residents. By 1975, renovated housing was the major public housing built by the city government. Efforts to replace squatter's settlements were very limited. The city government ignored the squatters and even relaxed the housing regulations because it could not clear all these “illegal” houses. This explained the pervasive illegal housing on the rooftop of every older building in Taipei City.

The major change of housing policies in Taiwan was in 1976. The KMT government introduced the “Six-year Housing Construction Program” (1976-1981) into the national economic plan and aimed to provide a mass of public housing. The driving force was the challenges from the two oil crises and diplomatic isolation (Mi, 1988: 113; 141-142).

The oil shock in 1973 hit the imported energy-dependent economy especially hard and caused rapid inflation. In 1971 Taiwan lost her seat in the United Nations to China and in 1979 the United States terminated diplomatic relations, leaving the KMT government without a valid claim to sovereignty over Mainland China.

Meanwhile, domestic democratic movements emerged to question the legitimacy of the authoritarian state. In order to reassure the public, the government proposed a housing program to build the image of a strong and capable state. However, the difficulty of acquiring land caused serious delays.

The original goal was to build 106,931 houses from 1976 to 1981, but only 43,996 houses were finished by 1981 (Chen, 1991: 40; Chen & Bih, 2014; Chen, 2000).

In Seoul, the supply of housing gradually reduced the proportion of squatters. However, from the statistics, the actually number of illegal housing units continued to grow between 1976 and 1980, from 134,900 to 154,047 units (Ha, 2001: 388). The proportion of illegal housing was from 16.6% of all housing units to 15.5% because the increase of new housing. In the early 1980s, Seoul had 204 large and small squatter settlements and 84,818 units (8.7% of all houses) (Kim, 2014: 100).

The joint redevelopment projects (JRPs) in 1983 had a crucial effect on reducing the squatter settlements. According to Ha (2001):

“In JRPs, the government designates clearance areas and authorizes building removal, large construction companies provide the capital, and homeowners form an association, which contracts with the construction company and takes responsibility for the project. A redevelopment association is created to obtain the required approval of two-thirds of the homeowners” (p. 386).

Ha (2001) was very critical about the JRPs. He found the projects destroyed the social networks for the poor people. The social networks had built a strong sense of communities and mutual help system, which were very crucial for the low-income people to survive in the metropolitan areas.

For the general citizens, the sense of community and face-to-face, everyday interaction were pleasant elements of urban lives. Big high-rise apartment complexes changed the urban form dramatically and also changed the way how people interacted in the new urban form. The sense of community seemed decreasing and people felt more isolated.



Due the redevelopment process, the landowners, some of them happened to be the residents in the squatter settlements, and other tenants broke their trust relations that took a long time to be built. The division was harmful for the social cohesion. The shortage of cheap housing for poor people greatly reduced. The violence involved in the displacement in the name to beautify or improve the city had “serious human violations” (p. 393). It was estimated between 1983 and 1989, the residents who were displaced by the JRPs were about 150,000 people (Kim, 2011; Kim, 2014). The shortage of cheap housing made the housing prices more expensive (Kim, 2014: 100).

### 3\_Divergent Housing Development in Taipei and Seoul after Democratization

The introduction of direct free and fair elections in 1988 was marked as the important landmark of democratization. Roh Tae-woo, a ROK army general, was elected as the first president in the direct free and fair elections. In Taiwan, the abolishment of Martial Law in 1987 was considered as the beginning of democratization because the political party was allowed to established, even though the direct election of president started in 1996. President Roh Tae-woo hosted the 1988 Summer Olympics in Seoul. Due to the strong protests of tenants in the squatter settlement, President Roh initiated “Two Million Housing Units Construction Project” to start a large scale of public rental housing construction programs in 1988 (Chung, 2004: 5).

In contrast, the housing speculation in the late 1980s led to the first urban movement in Taiwan, the Shell-less Snail movement. After the movement, the government began to provide different low-interest mortgages for people to buy housing.

Promoting homeownership has been the major goal of housing policies. After 1989, the goal was further enhanced by the provision of more low-interest mortgage.

It is interesting to see both countries developed their housing policies in to different directions after democratization in the late 1980s. Korea started a power state intervention and the direct supply and construction of public rental housing for the people who could afford housing. In contrast, Taiwan was targeted to increase homeownership. The low income people in Taiwan who could not afford buying housing could not benefit by the new direction of housing policies. In 2007, Taiwan started the voucher for the low-income renters. Basically, Taiwan's housing policies have relied on market as the major solution of housing problem.

The following section will focus on Korea housing system and the formation of social rental housing.

## 04 / The Nature of Housing in South Korea

To clarify the nature of housing in South Korea, Esping-Andersen's three dimensions to differentiate welfare systems can be the first step. As mentioned above, it is only for classification but not for explanation.

### 1\_De-commodification of Housing

How does the state help the households who cannot access housing through the market to gain the necessary housing services? Bae-Gyoon Park (1998) wrote one of the pioneer paper to compare the housing policies between Singapore and South Korea.

He described in 1998 the feature of Korean housing as a system formed by State-Chaebol Alliance. Chaebol in South Korea is a large business conglomerate, typically a family-owned one. Chaebols are major landowning groups.

The growth alliance between the state and capitalists limited the states' role in providing public housing and controlling real estate speculation. Nevertheless, the Korean Government played an active role in public housing (Park, 1998).

The housing policies in South Korea are targeting both commodification and socialization. In Seoul, the industrialization and urbanization increased the housing demand of middle class people. Since the 1980s, the urban redevelopment project greatly reduced the squatter settlements and led to gentrification. The Korean developmental state works closely with the large conglomerates to facilitate the speculative urban development. The mass investment on the urban environment created the enormous amount of debt, but it increased a huge surplus reserves with both corporate and government. According to Byung-Doo Choi (2016), the gross national debt increased 2.7 times (3,783 tn won) from 2003 to 2013, which included government's debt increased 3.3 times; households' debt increased 2.2 times; and private corporate's debt was 1.9 times. The investment on urban environment led to gentrification and increased the value of private property, so the problem of housing affordability was worsened. Household's debt was primarily on purchasing or leasing houses and housing mortgage loan was 71.3% of total bank loan (563.7 trillion won in 2015) (Choi, 2016). For this reason, Choi (2016) defines Korea now is having a "dual urban crisis with over surplus and soaring household debt."

On the other hand, the resistance of the displaced residents pushed the Korea government to initiate more social housing programs. Social forces are growing meanwhile. Increasing middle class people have demand for social rental housing, too.

Since 1989, every president, no matter progressive or conservative, has to increase the supply of public housing because of the strong demand from voters. Housing has been an important political campaign issue. Choi (2016) also noted that the on-going social movements in Korea are pushing for the direction of “sharing city.” The pressure from the collective action is pushing for the new direction of urban policies to reduce the intensification and concentration of surplus on a few private hands. Urban projects under the current Mayor, Park Won-soon, are increasingly targeting to increase the feature of urban common by increasing the sharing space.

## 2\_Stratification of Class through Housing

How can housing provision can sustain or improve the social inequality? Public rental housing has been targeted at the lower to middle income people. The concentration of the poor people in the housing designated for the poorer population created the effect of social segregation. The redevelopment projects began to increase the number of permanent rental housing in 1990. These projects had to provide 17% of newly built houses as “re-housing units for tenant families affected by redevelopment projects,” which has supplied 54,000 units in Seoul (SMG, 2012; from Kim, 2014). However, these redevelopment projects cannot solve the problem of segregation even if its intention is to mix different income groups in a neighborhood. However, the development decision is based on the owners of the land and building company. They can design the apartment to make these 17% tenants separate from other residents. There is no law to prohibit such this divided design. In the public built housing projects, NGOs have voluntarily involved to initiating activities to enhance the cohesive relations and the discrimination on the poor, but it is not working very well.



On other hand, the production of the Gangnam style high rise luxury apartment complexes create gated communities for the upper and middle income people (Park and Jang, 2016).

The responsibility to enhance social equality and reduce the segregation and discrimination of the poor may not be totally the government's responsibility, because it is so rooted in the ideology of the society.

### 3\_The Relationship between the State, the Market, and the Households (family) in the Provision of Housing

The provision of social rental housing can greatly reduce the burden of the family. However, the policy to reduce the welfare responsibility on the family is not only about housing, but also need to include other social services to support the family function. If the design of housing can create a sense of community, the social support system will be greatly enhanced (Hayden, 2002). The recent development of social housing in Seoul began to focus on improving the quality of housing and enhance the neighborhood design. Many social programs have put into different urban areas.

## 05 / The Transformation of Social Rental Housing Policies in Seoul

### 1\_National Social Rental Housing Policies

The slum movements in the late 1980s pushed the Korean government to provide public housing, mostly are for rent. The public housing project starts from 1989.

The amount of public housing that has been constructed is amazing. The government provided different financial supports to assist various households. there were three types of financial supports for the households who need housing assistance:

- National Housing Fund was established in 1981 to support housing loan (own or rent) for low-income households, so that the low-income households can lend long-term and below-market rate houses.
- Housing Tenant Act was established in 1984 to secure two years' residence and to regulate rent increase.
- Korea Housing Finance Corporation (KHFC) was established in 2004. This mortgage system was built for the first time to assist non-homeowner low-middle households for buying home. Boguemzari Loan has been offered to eligible households. However, this mortgage system is not helpful for the low-income household because of their low credit scores and incapacity of repayment.

The finance of the housing projects is from many different sources.

- Private finance was the primary source before the 1960s. Korea Housing Bank was established in 1967 to build the institution of housing finance system. However, Korea Housing Bank was privatized in 1997 and later merged with the Kukmin Bank in 2001.
- National Housing Fund was established in 1981 to start the public housing finance system. This fund was to assistance homeownership and housing building industry. It provided loan for purchase or rent in demand and supply-side, which means to provide loan to the people who either purchase or rent homes or to the construction companies.

- Korea Housing Finance Corporation was established in 2004, which started the housing mortgage system.

The policies of public rental housing developed under different political regimes.

### **President Roh Tae-woo, 1988~1992**

Roh Tae-woo was the first elected president from the conservative party. During Roh's presidency, the Olympic Game was held in Seoul. The large scale of displacement needed the government to accommodate the residents who were removed. During this time, housing prices were rising and high rental costs in the private sector were a social problem (Kim, 2014: 100). Meanwhile, the political movements were on going and gave a strong pressure on the government to offer more public housing. Public rental housing programs, "two million housing units construction project," began in 1989. Between 1989 and 1993, 190,000 units of permanent rental housing were constructed. Permanent rental housing was "strictly for permanent lease purposes", which was different from the previous rental housing that was sold after a period (Kim, 2014: 100).

The permanent rental housing was targeting at the poorest 10% of population for them to stay up to 50 years. The government provided 85% of construction fee. 15% of the funding is from the down payment of the residents. However, the rent is still too high for most the poorest population. Since 1990, the housing prices began to cool down and the political pressure was also less strong. The original plan was to build 250,000 units, "which was roughly equivalent to the number of families receiving livelihood assistance (Kim, 2014: 100). It actually completed units was reduced to 190,000 because the rents were stabilized later (Kim, 2014: 100).

In 1990, redevelopment projects were required to offer 17% of newly built houses to relocate the tenant families affected by redevelopment projects in order to reduce social conflicts in the process of replacement (Kim, 2014: 100). This program has supplied 54,000 units in Seoul, and urban redevelopment projects still continues this requirement (SMG, 2012; from Kim, 2014: 100).

### **President Kim Young-Sam, 1993~1997**

From 1993, the public rental housing was “changed to 50-year rental housing, and the target population shifted from families receiving welfare to families at a higher income level” (Kim, 2014: 100). Long term public rental housing was offered for 913,350 units. It is five to 50 years’ lease for the lowest 20 to 30 percentile population. Most of the housing accommodated the people who were displaced by urban redevelopment projects. The government was only offered 50% of the funding, so its rent was higher than the rent of permanent rental housing.

### **President Kim Dae-Jung, 1998~2002**

The largest amount of public housing was offered under the presidencies of Kim Dae-Jung (1998-2002) and Roh Moo-Hyun (2003-2007). Both were from the liberal party. President Kim Dae-Jung first aimed at increasing supply of private housing and stimulating housing market to overcome the 1997 Asian financial crisis. He later began the 10-year and 20-year National Rental Housing for the lower to 40% population. Due to the funding from the government on constructing the housing was less than before, so the rent was higher. It was too expensive for the poorest people, but more people benefited from this program.



In 2000, President Kim Dae-Jung set up the goal to increase public rental housing to more than 10% of total housing stock. One million units of public rental housing were planned to offer. This project continued under the next president Roh Moo-Hyun.

### **President Roh Moo-Hyun, 2003~2007**

After President Kim, Roh Moo-Hyun continued the one million project, but the number could not be reached. Nevertheless, President Kim offered the most number of public housing in history.

President Roh tried many new methods to increase the supply of public housing. One reason for the different method was to reduce the resistance from the local residents who were against the construction of public housing in their neighborhoods. Different methods included:

The policy in 2004 was initiated to buy private existing low-rise detached housing to convert them into public housing (purchased rental housing). In 2005, a new policy called renting and leasing also is also introduced. The government leased rental housing from private landlords and then leased to the public at lower rents (leased rental housing). These two types of new public housing are managed by the public housing agencies, like SH or LH. This is under a special law on national rental housing in 2003 (Kim, 2014: 100).

President Roh changed the way the private sector offered the public rental housing. In the past, the private company could get the loan from the government and offered the housing for rental only for 5 years. President Roh extended the five years into ten years. Due to the reduction of profits, the private companies refused to cooperate, so the number offered by the private companies greatly reduced. To compensate the loss of private companies' contribution, the public housing corporations, SH and LH, began to increase the 10 years for leased housing. This policy continued until nowadays.

### **President Lee Myung-Bak, 2008~2012**

President Lee Myung-Bak continued the permanent rental housing project but the amount did not increase very much. The Lee Myung-Bak administration reduce “the supply of national rental housing and increasing housing for sale” (Kim, 2014: 100). The entire supply of public housing was less the Roh administration, reducing from 470,000 units to 280,000 units (Kim, 2014: 100).

### **President Park Geun-hye, 2013~present**

Current President Park has two new policies. One is targeting at the youth and the other is happy housing project. She changed the rental fee. In the past, rental fee was based on the construction cost. Now it is based on 80% of the market prices. The rent is more expensive than before. Under President Park, Private Housing Special Law was passed to encourage the private housing sector. In the past, there was only rental housing law. President Park is targeting at facilitate the private housing market by establish more financial arrangements and instruments. The new policy establishes the financial system to channel the private investment into the private rental housing industry.

## **2\_The Achievement of Public Rental Housing Policies in Korea**

The achievement of the public rental housing is quite amazing. The public rental housing stock reached to 1,235,580 units in 2015, which was 6.5% of total households (19,111 thousands).

- Permanent rental housing : 195,699 units
- 5 or 10 year rental housing : 207,353 units
- 50 year rental housing : 108,140 units

- National rental housing(including purchasing type) : 553,408 units
- Long-term Chonseil Housing : 28,063 units
- happy housing : 847 units
- Chonseil-type rental housing : 142,070 units

Among these housing, long-term rental housing of these types is 1,028,227 units(5.4% of total households), including permanent rental housing, 50 year rental housing, national rental housing, long-term Chonseil housing, happy housing and Chonseil-type rental housing.

### 3\_Social Rental Housing Policies of Seoul Metropolitan Government

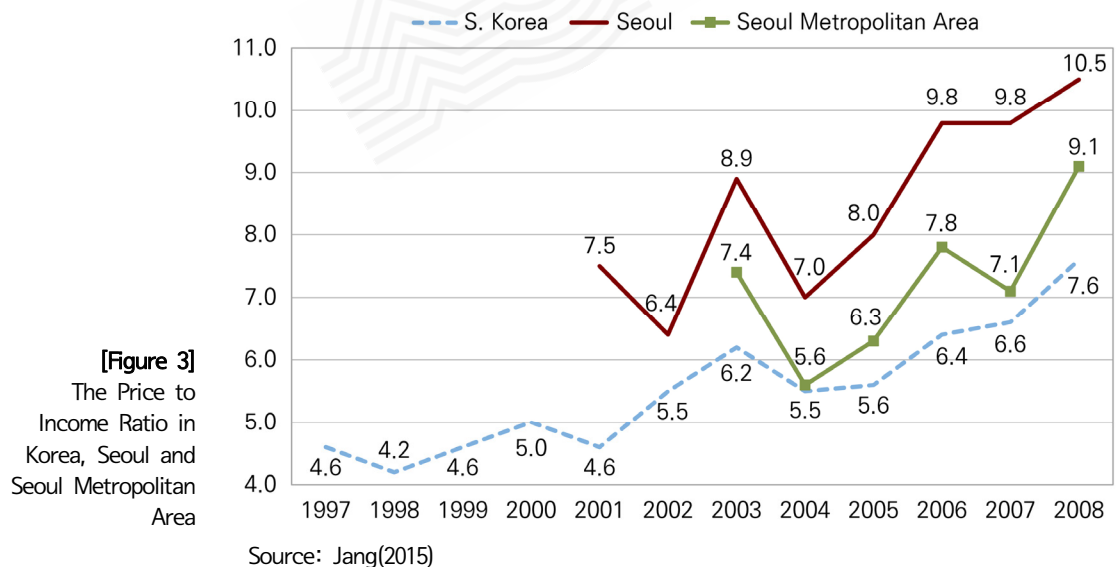
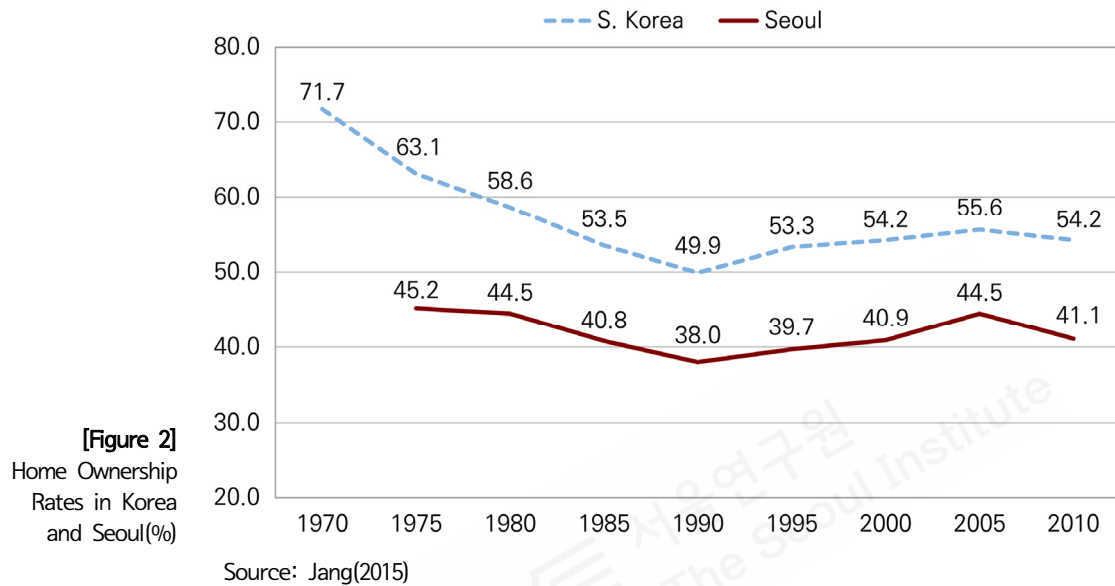
The Seoul Metropolitan government started to provide public rental housing since the demolition of squatter settlements (shanty towns) in the 1980s. The public rental housing program in Seoul Metropolitan Government (SMG) changed according to the changing leadership of the National Government. The ratio of public rental housing to total housing stock is 6.8% (Jang, 2015).

short term (1-5years) public rental housing	permanent rental housing for the lowest income class	national rental housing for those in the 1st~4th income bracket	public rental housing for tenants in redevelopment areas	long-term deposit-based rental housing for the middle class	customized small scale public rental housing
before 1988	1988	1994	1998	2008	2011

**[Figure 1]**  
Change of Social Housing Policy in Seoul

Source: Jang(2015)

Although the number of public rental housing has increased, the demand for public rental housing continues to grow due to the declining home ownership rate and the problem of housing affordability (Jang, 2015).





## 4\_Public Rental Housing Policies Under the current Mayor Park Wonsoo(2011~present)

Being the capital city and the largest metropolitan government in Korea, Seoul Metropolitan Government (SMG) has a large autonomy to decide its policy direction. However, the shrinking funding from the national government limited the capacity.

Before 2011, SMG added a new public rental housing targeting lower-to middle class families, called shift housing, in 2007 in addition to the national housing program (Kim, 2014: 100).

The Mayor Park Wonsoo raised the supply of public rental housing from 60,000 units in 4 years to 80,000 units (Kim, 2014: 100). He provided more than 80,000 units: 852,839 units in the end of 2012. The methods to supply the public rental housing are very flexible and various (Please see the table below).

type	description
long-term rental housing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• public-private cooperative method by SMG</li> <li>• supporting some portions of deposit for Chonse</li> <li>• enhancing the stability for leaser</li> </ul>
purchase of existing houses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• purchasing and repairing the existing multiple dwellings and houses owned by the privates</li> <li>• the method to supply these types of house by SMG</li> </ul>
utilization of city land	<ul style="list-style-type: none"> <li>• construction and provision of houses for lease on the available sites among SMG-owned lands</li> </ul>
rental housing by private participation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• renting unused lands owned by privates on the long-term basis</li> <li>• construction and provision of houses for lease on those lands by SMG</li> </ul>
public construction	<ul style="list-style-type: none"> <li>• developing residential sites of lands</li> <li>• construction and provision of houses by SMG and SH Inc.</li> </ul>

**[Table 2]**  
Different Ways of  
Housing Supply  
in Seoul

### **New directions of social rental housing policies**

The new direction of social rental housing policies at this moment aims at several directions. The first one is to enhance the quality of housing by neighborhood planning and community participation. According to Yeong-Hee Jang (2015), the current policies are more sensitive to local needs and diverse housing value.

The policy, People First City, changed the power relations from land owners to resident centered. The development methods focus on community preservation rather than clearance. The policies are:

- The Emergence of Co-housing
- Housing Support Service of the Seoul Metropolitan Government
- Reinforcing the Housing Welfare Delivery System
- People First City
- Launch of residential environment management project for the improvement of existing urban areas in 2012. Currently 23 projects are under way.
- Residential Environment Improvement for Residents: 10 minutes neighborhoods (Jang, 2015).

The second one is to increase public-private partnership in the provision of public rental housing. Several new methods are invented in addition the previous method to encourage the involvement of for-profit private construction companies. In 2011, a policy was established to encourage the establishment of NGOs in housing, using the concept of social enterprise. There are four types of organizations:

- Architects: the government lends then the public land. There are two housing and 18 units now.

- Social company: the government assists these companies to rent housing for a long term from owners. There are about 44 unites.
- Activists
- Cooperatives

Although at this moment the number provided by the NGOs is not a large number, the process will cultivate the new possibilities and create new social economy.

## 06 / Policy Recommendation

### Housing policies during the slow-growth era

One week before I arrived Seoul, David Harvey was visiting Seoul. His visit created a lot of discussions and I was able to hear a lot of exciting comments from Korean friends and students who attended the talk. It was a marvelous arrangement that David Harvey was having a intelligent conversation with the Seoul Mayor, Park Won-soon.

There was a brief report about David Harvey's talk at the Korea Press Center in Jung-gu, Seoul on June 21 (Sim, 2016). The topic of the talk was: "The Crisis of Capitalism and the Transformation of Everyday Life." The reporter quoted his words that showed the main argument of this talk, "We don't want to create a city for investors. We need a city for people to live in." It is not very hard to understand David Harvey's idea, but it is interesting to pay attention to what he chose to say in Korea. A paragraph in this article, "The Crisis of Capitalism and the Transformation of Everyday Life", especially got my attention:

"Massive urbanization projects artificially carried out to resolve the problem of excess accumulation are impossible without huge debt. People buried deep in debt no longer engage in "strikes," because they must pay their debts while supporting the capitalist system. This brings serious environmental issues and makes it difficult for people to expect a high quality of life. Harvey gave the example of a large-scale housing project carried out in Brazil in the mid-2000s and said that they did not build a city at the time. They simply built houses wherever they could find the space. Thanks to the construction of the houses, Brazil succeeded in absorbing capital and labor, but Harvey pointed out that they failed to create a pleasant environment for the people to live in" (Sim, 2016).

David was talking about the mass construction of housing in Brazilian experience was not about building a city or a pleasant environment. As Byung-doo Choi (2016) argues, it is important to enhance every resident's right to the city and enhance the democratic control over urban surplus as well as the urban common.

In the late 1970s, the crisis of welfare state led the rise of neoliberalism. The governance of many cities in Europe and the US made a major transformation from offering necessary services to their citizens to provide incentives to attract business (Brenner & Theodore, 2002). The city governments were focusing on enhancing the entrepreneurship and competitiveness of the cities. Mega projects were implemented to stimulate economy, or in other words, enhancing capital accumulation. Haussman's mass reconstruction project in Paris has been applied by cities around the world. The desire to become a global city was a popular drive of urban planning, especially after the 1990s (Ha, 2011).



This trend affected the cities in the new emerging countries in Asia, such as China and India, that Anaya and Aihwa (2011) used “worlding cities” to describe. The references on other cities were the important sources of ideas of urban planning in these worlding cities. The motives behind the Asian city planning were very complex due to particular post-colonial historical development. Capitalist development is one of the major purposes, but searching for the ways to construct identities makes the urban planning process very complicated. Mega events or mega projects were often used to glorify and enhance national identity.

These cities constantly make efforts to build the spectacle architectures that can combine the images of global modernization and local cultural symbols. However, ironically, the cases from China or India also showed the mass displacements and destruction of many people’s everyday lives (Anaya & Aihwa: 2011).

So go back to the question raised by David Harvey, are we building a city for people to live in? The recent direction of housing policies in Seoul shows the Seoul Metropolitan Government’s intention to enhance the quality of housing by create a strong sense of community and create neighborhoods. Increasing the involvement from the for-profit and non-for-profit private sectors is the step to cultivate the civil society. Democracy is a learning process. Empowering the people in the city and making everybody an “active subject in politics” pave the way for more democratic participation (Shaw 2011: 307). Making the city a place for people to enjoy and have fun together. The new direction gives a lot of optimistic imaginations in the future of the city of Seoul.

## References

- Aalbers, M. and B. Christophers, 2014, "Centering Housing in Political Economy", *Housing, Theory and Society*, vol.31, pp.373-394.
- Aedes, 2007, *Dutch Social Housing in a Nutshell*.
- Ananya, R. and O. Aihwa(Eds.), 2011, *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*, Oxford: Wiley-Blackwell.
- BBC, 2015, "Taiwan's illegal rooftop dwellings"(February 17).
- Brenner, N. and N. Theodore, 2002, "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", *Antipode*, vol.34(3), pp.349-379.
- Castells, M., Goh, L. and R. Y. Kwok, 1990, *The Shek Kip Mei syndrome: economic development and public housing in Hong Kong and Singapore*, London: Pion Limited.
- Chen, L. Q., 1991, "A review and discussion of public housing development in Taiwan Area", *Conference of housing policy and Law*, Taiwan: Chinese Society of Housing Study.
- Chen, Y. L. and H. D. Bih, 2014, "The Pro-Market Housing System in Taiwan", in J. Doling and R. Ronald(eds.), *Housing in East Asia*, Palgrave MacMillan, pp.205-229.
- Chen, Y. L. and W. Li, 2012, "Neo-liberalism, the Developmental State and Housing Policy in Taiwan", in Bae-Gyoon Park, Asato Saito, and Richard Child Hill(eds.), *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States*, *Studies in Urban and Social Change Series*, Blackwell Publishing, pp.196-224.
- Chen, Y. L., 2015, "The factors and implications of rising housing prices in Taiwan", *Taiwan-U.S. Quarterly Analysis*, Brookings Institute, Number 18 of 18.
- Choi. B. D., 2016, "Debt Crisis of the Urban Poor and the Right to the City", *The 6th East Asia Inclusive CITYNet Workshop*, Keynote Speech.

- Chung, E. C., 2004, "Low Income Housing Policies in Korea: Evaluations and Suggestions", KDI.
- Doling, J., 1999, "Housing Policies and the Little Tigers", *Housing Studies*, vol.14(2), pp.229-250.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Fainstein, S., 2008, "Mega-projects in New York, London and Amsterdam", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.32(4), pp.768-784.
- Fainstein, S., 2011, *The Just City*, Cornell University Press.
- Florida, R., 2011, "The U.S. stacks up better in this updated measure of the competitiveness of countries", *The Global Creativity Index*.
- Gilderbloom, J. I., Matthew J. H. and C. B. Lasley, 2009, "Amsterdam: planning and policy for the ideal city?", *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, vol.14(6), pp.473-493.
- Ha, S. K., 2011, "Seoul as a World City: The challenge of Balanced Development", in S. Hamnett and D. Forbes(eds.), *Planning Asian Cities*, Taylor and Francis.
- Hayden, D., 2002, *Redesigning the American Dream: The Future of Housing, Work and Family Life*, W. W. Norton & Company.
- Hwang, J. T., 2015, "Escaping the Territorially Trapped East Asian Developmental State Thesis", *The Professional Geographer*, Epub ahead of print 09 December 2015.
- Jang, Y. H., 2015, "Housing Welfare Policies in Seoul Outcomes and Future Agenda", *East Asia International Housing Conference*, Seoul, Korea.
- Kim, K. H. and M. S. Park, 2016, "Housing Policy in the Republic of Korea", *ADB Working Paper Series*, no.570, Asian Development Bank Institute.

- Kim, S. H., 2011, "Belated but grand?: The future of public rental housing in Korea", International Conference on Social Housing in Taiwan.
- Kim, S. H., 2014, "Belated but grand?: The Future of public housing in Korea", City, Culture and Society, vol.5, pp.97-105.
- Malpass, P., 2011, "Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy", Housing, Theory and Society, vol.28(4), pp.305-319.
- Mi, F. K., 1988, "Public housing Policy in Taiwan", Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies, vol.1(2-3), pp.97-147. (in Chinese)
- Ministry of Land, Transport, and Maritime Affairs(MLTM) and Korea Research Institute of Human Settlements(KRIHS), 2012, Modularization of Korea's Development Experience: Policy for the Construction and Supply of Affordable Housing in Korea, Republic of Korea: Ministry of Strategy and Finance.
- Park, B. G. and J. B. Jang, 2016, "Gangnam-ization and Korean Urban Ideology", Journal of the Korean Association of Regional Geographers, vol.22(2), pp.287-306.
- Park, B. G., 1998, "Where do tigers sleep at night? The state's role in housing policy in South Korea and Singapore", Economic Geography, vol.74(3), pp.272-288.
- Shaw, M., 2011, "Community development and the politics of community", in G. Craig, M. Mayo, K. Popple, M. Shaw and M. Taylor. (eds.), The Community Development Reader, USA: The Policy Press.
- Sim, J. Y., 2016, "We Need a City for People to Live in, Not a City for Investors", Lecture by World-Renowned Scholar Harvey.
- Stone, M. E., 2006, "Social Ownership", In Rachel G. Bratt, M. E. Stone and C. Hartman(eds.), A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda, Philadelphia: Temple University Press, pp.240-260.

- Taipei City Government(TCG), 1964, Report of Taipei's Squatter, Taipei: Taipei City Government. (in Chinese)
- Taipei City Government(TCG), 1988, History of Taipei City: Social History, Taipei: Taipei City Government. (in Chinese)
- Taipei Times, 2015, "Tsai details social housing policy"(Oct, 1).
- Van Gent, W., 2013, "Neoliberalization, Housing Institutions and Variegated Gentrification: How the 'Third Wave' Broke in Amsterdam", International Journal of Urban and Regional Research, vol.37(2), pp.503-522.
- Van Gent, W., E. F. Jansen and J. H. F. Smits, 2014, "Right-wing radical populism in city and suburbs: An electoral geography of Partij Voor de Vrijheid in the Netherlands", Urban Studies, vol.51(9), pp.1775-1794.
- Venter, A., L., Marais, J. Hoekstra and J. Cloete, 2015, "Reinterpreting South African Housing Policy through Welfare State Theory", Housing, Theory and Society, vol.32(3), pp.346-366.



## [번역] 서울시 사회주택 정책의 형성 과정과 특성<sup>2</sup>

### 01 / 연구의 배경

#### 한국의 주택정책, 타이완에서 화제가 되다

먼저 필자가 어떻게 해서 한국의 주택정책에 흥미를 가지게 되었으며, 한국의 주택정책이 왜 타이완의 정책결정자, 대중매체와 연구자들에게 화제가 되었는지 설명하는 것으로 글을 시작하려고 한다. 타이완에서는 2005년 이래 주택문제가 지속되었고 2010년에는 사회주택 운동이 대두되었다. 당시 세계경제가 둔화되고 있었음에도 불구하고, 2005년부터 2015년까지 타이완에서는 주택가격이 상승했다. 2015년의 주택가격은 2005년보다 두 배까지 올랐다. 중위값을 기준으로 타이베이와 가우강 연소득 대비 주택가격의 비율은 2005년 8.9배에서 2014년 15.7배로 치솟았다.

이에 따라 특히 타이베이에서 사회주택 운동이 타이완의 중요한 집단행동으로 자리 잡게 되었다. 13개의 비정부조직들이 모여 다양한 사회적 약자를 지원하는 ‘사회주택 옹호 컨소시엄(Social Housing Advocate Consortium, SHAC)’을 설립했다. 사회단체인 SHAC는 여러 전략을 사용했는데, 정책옹호, 입법제안, 해외 주택 프로젝트 참여, 사회교육과 캠페인, 국제회의 참석 등의 활동을 지속하고 있다. SHAC는 네덜란드, 독일, 미국, 일본, 홍콩, 한국, 싱가포르의 여러 전문가를 초청하는 국제회의 및 워크숍을 개최하기 위해 타이완 정부, 타이베이 시 정부, 민간 등 다양한 기관 및 개인으로부터 지원을 받고 있다.

사회주택 운동이 시작될 무렵에 운동주체들이 주로 참고한 선례는 일본, 홍콩, 싱가포르, 그리고 서구의 경험이었다. 이후, 한국의 경험이 많은 대중매체와 학자들의 주목을 받게 되었다.

<sup>2</sup> 이 글에서 사회주택은 공공주택과 민간의 비영리주택 등을 아우르는 포괄적인 용어로 사용할 것이다. 서울시나 중앙정부는 공공주택과 사회주택을 공급주체에 따라 구분하고 있지만, 해외에서는 공급주체와 관련 없이 저소득층에게 공급되는 저렴한 주택을 총괄하여 사회주택으로 규정하기도 한다. 이 글은 국가 간 비교와 그에 관련된 해외의 여러 이론을 다루고 있기 때문에, 서울시에서 사용하는 개념적 틀로 설명할 경우 독자들에게 혼란을 줄 소지가 있다. 따라서 이하에서는 공공주택보다 사회주택이라는 용어를 주로 사용하고, 필요한 경우에만 공공주택 용어를 사용하려고 한다(역자 주).

이는 한국의 중앙정부와 지방정부가 1989년부터 공공임대주택을 대량으로 공급하기 시작했기 때문이다. 공공임대주택의 경험이 거의 없다가 대규모 공급을 하게 된 한국의 경험은 타이완의 대중을 놀라게 했다. 이 같은 이유로 SHAC는 5일 간의 한국 답사를 기획했는데, 여기에는 비정부조직 회원과 정책결정자, 연구자 등 약 25명이 참여했다. 필자 또한 당시의 답사에 참여하여 LH공사, SH공사, (사)한국도시연구소, 서울연구원과 같은 기관들로부터 많은 시사점을 얻었다.

SHAC의 목표 중에는 타이완의 전체 주택 중 사회주택이 차지하는 비율을 현행 0.08%에서 5%로 증가시키는 것이 있었다. 타이완의 정치적·경제적·사회적 여건을 고려할 때, 이 목표는 당시 총통이었던 마잉주(Ma Ying-Jeou)와 타이베이 시장이었던 하우 룡빈(Hau Lung-Pin)의 정치적 의지가 부족해 달성되기 어려웠던 것이었다. 다행히 2010년에 타이완 5대 도시에서 시장 선거가 치러지면서, 사회주택이 타이베이 수도권에서 주요한 선거 이슈로 자리 잡았다.

SHAC의 운동은 대부분 타이베이 수도권, 특히 타이베이시 내에서 일어나고 있는데 타이베이시의 평균 주택가격이 타이완 평균 주택가격의 약 두 배에 달하기 때문이다. 타이완에서 자가율은 타이베이시가 가장 낮다. 2014년 6대 도시(2014년에 타오위안(Taoyuan)이 5대 도시에 추가되었다)에서 선출된 시장들은 모두 선거 공약으로 사회주택 재고를 늘리겠다는 목표를 제시했다. 예를 들어 타이베이의 시장으로 새로 선출된 커원저(Ko Wen-Je)는 5만 호의 사회주택을 공급할 것을 약속했다. 새로 선출된 총통인 차이잉원(Tsai Ing-Wen)은 타이완 전역에서 사회주택을 20만 호 공급할 것을 약속했다(Taipei Times, 2015).

이러한 타이완 주택 프로젝트를 실현시키는 데 있어 아래와 같은 몇 가지 질문들이 제기되었다.

- 사회주택의 주요 공급 주체는 누구인가? 주체가 정부인가, 민간부문인가, 혹은 한국의 LH공사나 SH공사와 같은 공공기관인가?
- 예산은 어디에서 나오는가?
- 우선적으로 공급해야 하는 대상은 누구인가? 저소득층만이 대상인가, 아니면 다양한 소득계층이 혼합된(mixed income) 형태인가?
- 자가소유가 지배적인 사회에서 사회주택이 사회적으로 수용되기 위해 어떤 방안이 필요한가?

이 점에서 최근 한국 경험은 타이완 사회가 사회주택 공급정책을 구현하기 위한 방안을 모색하는 데 있어 유용했다. 하지만 필자가 연구자로서 2012년 참가했던 답사는 더 많은 질문들을 낳았다.

첫 번째로 떠올랐던 질문은 아시아의 네 마리 작은 호랑이(홍콩, 싱가포르, 한국, 타이완)라고 불리는 국가들의 주택정책이 왜 다를까 하는 것이었다. 아시아의 네 마리 작은 호랑이라고 불리는 국가들은 1960년대와 1990년대 사이에 급격한 경제성장을 구가하면서, 개발이론에서 중요한 사례들이 되었다. 1980년대에는 이들 4개국 간의 경제성장을 비교하는 많은 문헌이 출판되었다. 이 4개국에서 자율적인 국가가 경제 발전에 강력하게 개입하는 양상을 설명하기 위해 '발전국가(developmental states)'라는 용어도 고안되었다. 앞선 연구들은 대부분 경제정책과 경제성장에 초점을 맞추고 있다.

1980년대에 사회복지 분야에서 '동아시아의 복지체제(welfare regime)'가 지니는 특성을 논의하는 몇 가지 연구가 나오기는 했지만, 이들 국가의 주택정책에 대해 살펴본 연구는 많지 않다. 그 중 1990년에 출간된 까스텔 등(Castells et al.)의 논문은 선구자적 역할을 한 연구 중 하나였는데, 홍콩과 싱가포르에서 정부가 주택공급에 강력하게 개입한 양상을 설명하기 위해 정치경제학적 분석을 시도한 바 있다. 1990년 당시는 한국과 타이완 모두 공공주택의 공급이 매우 제한적이었던 시기였다.

돌링(John Doling)은 그의 연구에서 아시아의 네 마리 용으로 불리는 국가들의 주택정책을 유형화하였다(Doling, 1999). 아시아의 네 마리 용은 홍콩, 싱가포르, 한국, 타이완을 지칭하는 것인데 이들 국가는 신흥공업국(Newly Industrialized Economies, NIEs)으로도 불린다. 이 유형화 연구는 NIEs의 주택정책에 대한 폭넓은 설명을 제공했지만, 한편으로는 싱가포르와 홍콩은 정부가 주택공급에 강력하게 개입하고 타이완, 한국에서는 비교적 정부의 개입이 적었던 차이를 구체적으로 설명하지는 않았다.

물론 돌링은 그 차이에 대해 두 가지 측면에서 설명하기는 했다. 첫 번째는 한국과 타이완의 면적이 싱가포르와 홍콩에 비해 상대적으로 크다는 것이었다. 두 번째는 사회주택 정책에서 싱가포르와 홍콩이 영국의 복지 이데올로기의 영향을 많이 받았던 것에 비해 한국과 타이완은 미국의 자유시장 모델의 영향을 받았다는 점이었다.

하지만, 이 연구의 유형화 작업은 이들 국가가 각기 다른 시기에 다른 정책에 의해 공공주택을 추진하는 중에 그런 차이들이 형성되었다는 사실을 간과하고 있었다. 이 점이 이 연구의 출발점이 되었는데, 이에 따라 필자는 아시아의 네 마리 호랑이, 그리고 미국, 네덜란드의 사회주택 형성을 탐구하는 계획을 가지게 되었으며, 이를 한국 사례에 대한 실증 연구로부터 출발하고자 한다. 필자는 7월 1일부터 8월 31일까지 서울연구원에 있으면서 이 연구를 진행하였다. 연구에서 사용하는 대부분의 자료는 주로 2차 자료에 의존하고 있지만, 일부 자료는 필자의 현장답사와 민족지적 관찰(ethnographic observation)에 기반을 두고 있는 것이기도 하다.

2014년 마뉴엘 알버스와 브렛 크리스토퍼(Manuel Aalbers and Brett Christopher)의 연구에서 지적했듯이, 주택은 정치경제학적 연구 대상으로 매우 복합적이다. 주택은 자본의 순환과 사회적 관계, 그리고 이데올로기를 이해하는 방식이 되기도 한다. 이들 차원을 더 심층적으로 이해하기 위해서는 많은 노력이 요구된다. 이 연구는 필자가 한국 주택정책을 분석하는 관점을 보여줄 것이다. 이 연구가 향후 출판할 수 있는 학술연구로 더 발전할 수 있기를 바란다.

## 02 / 이론적 틀

### 1\_사회주택의 개념

공공부문과 민간부문이 저렴한 임대료 또는 주택가격으로 공급한 주택들은 국가에 따라 각기 다른 용어로 불린다. 미국에서 공공주택(public housing)은 저소득층을 위한 임대주택을 의미한다. 유럽 복지국가에서 사회주택은 저소득층과 중간소득층을 위한 임대주택을 뜻한다. 이는 임대주택과 분양주택을 모두 포함하는 것이며, 그 주요 대상층 또한 다양하다.

2006년의 연구에서 스톤(Michael E. Stone)은 사회주택의 주요 특징으로 사회적 소유권(Social Ownership)을 강조하고 있다. 사회적 소유권은 “주거안정을 보장하고 주거비 부담가능성(affordability)을 영구적으로 보장하는 것이다”(p.240).

이는 미국 맥락에서 두 개의 주요 범주를 가지게 된다. 하나는 “공공주택, 비영리 임대주택, 그리고 상호주택협회(mutual housing association)를 포함하는 사회적으로 소유되는 임대주택(socially owned rental housing)”이다(p.240). 또 하나는 “비투기적 자가소유(non-speculative homeownership)인데 여기에는 자산 제한 협동조합(limited-equity cooperatives), 커뮤니티 토지 신탁의 소유권, 그리고 전매가 제한되는 개별 소유권(resale-restricted individual ownership)이 포함되어 있다”(p.240). 스톤에 따르면 사회적으로 소유되는 주택은 다음의 세 가지 기준을 충족한다(Stone, 2006: 241).

- 영리를 목적으로 소유되거나 운영되지 않는 것
- 투기를 목적으로 판매되지 않는 것
- 거주자에게 주거안정을 제공하는 것

스톤은 사회적으로 소유되는 임대주택의 거주자들이 자가소유와 동일한 수준의 주거안정과 통제력을 가져야 한다고 주장했다(p.249). 또한 그는 사회주택 재고가 충분히 많아지면 다음과 같은 “사회적 시장”이 작동할 것이라고 말했다.

“(사회적 시장은) 현재 관행에서와 같은 대기자명부나 우선지원 대상가구의 분류, 무작위 추첨에 의존하기보다 기존의 주택시장에서 전에 없던 방식으로 거주자들에게 선택권을 제공하고 관료주의적 절차를 배제하게 될 것이다.”(p.244)

따라서 사회주택의 중요한 특징은 “주거안정과 영구적으로 부담 가능한 가격”이며, 거주자들이 살아갈 장소를 선택할 수 있게 하는 것인데, 이러한 권리와 선택지는 자가소유에 버금가는 수준이어야 한다. 다시 말해, 임차인과 자가소유자의 권리가 최대한 같아야 한다. 연구의 후반부에서 스톤은 사회주택을 늘리기 위한 몇 가지 방안을 제안했다

- 비영리·공공·영리 목적의 주택사업자는 모두 사회적으로 소유되는 주택(social ownership housing)을 생산할 수 있다.



- 영리 목적의 소유자로부터 사회적 소유자로의 소유권 이전이 가능한데, 여기에는 정부 보조를 받은 적 있는 기존 임대주택의 보존, 집주인이 매각할 의사가 있는 민간임대주택의 활용이 포함된다(p.256).
- 저소득층 혹은 고령의 주택 소유자가 향후 소유권을 사회로 이전하는 것에 동의하는 것을 전제로 그들의 주택이 압류 또는 지분 전환(equity conversion)되는 것을 방지한다(p.256).
- 보조를 받은 생애최초 주택구입자는 영구적으로 전매 제한(limited equity resale restriction)을 받게 한다(p.256).

위의 네 가지 방법 이외에도 세계적으로 여러 정부가 정치적·경제적·사회적 맥락에 따라 자신들의 방안을 모색하는 중이다. 실행 가능한 방안이 되려면 비영리·공공·영리 개발자와 사회적 규범, 그리고 국가-사회-시장의 관계에서 가능한 조건들이 검토되어야 할 것이다. 권위주의 정부와 경제 우선의 이데올로기가 주도해온 아시아의 네 마리 호랑이 국가들의 접근방법도 각기 다를 것이다. 이들의 구체적인 전략을 이해하기 위해서는 각국에서 사회주택 정책이 형성되어 온 경로의존적 궤도를 살펴보는 작업이 필요할 것이다(Malpass, 2011).

## 2\_유럽의 복지이론

동아시아의 네 마리 호랑이 국가들의 주택정책 차이를 이해하는 데 있어 주택과 복지를 다룬 유럽의 연구들이 유용한 출발점을 제공할 것이다. 국제비교연구는 유럽에서 매우 일반적인 방법이며 거의 전통적인 연구방법이다. 이 비교연구 방법론을 살펴보는 것은 동아시아 주택정책의 비교 연구에도 유용하다. 그러나 유럽과 아시아는 많은 차이가 있다. 동아시아의 경험을 분석하기 위해서는 유럽의 비교 연구 방법론을 많이 수정하고 조정할 필요가 있다. 다행히 많은 연구자, 특히 복지정책을 다루는 연구자들이 동아시아 경험을 분석하기 위해 유럽의 비교 연구 방법론을 조정하는 작업을 해왔다.

또한 필자는 네덜란드의 주택연구에서도 영감을 얻었다. 네덜란드는 전체 주택의 30% 이상이 사회주택이다. 암스테르담은 사회주택 재고율이 40% 이상이다.

파인슈타인(Susan Fainstein)은 암스테르담을 “정의로운 도시”라고 묘사했으며(Fainstein, 2011), 2008년에는 뉴욕, 런던, 암스테르담의 대규모 프로젝트를 비교하여 설명했는데 암스테르담은 베일머메르(Bijlmermeer) 재개발을 사례로 들고 있다(Fainstein, 2008).

베일머메르는 1960년대에 지어진 대규모 사회주택 프로젝트였는데 나중에는 소수 인종과 마약 거래자들이 밀집된 지역이 됐다. 재개발 프로젝트는 이 아파트 단지를 혼합 용도(mixed uses), 소득계층 혼합지역(mixed incomes)으로 바꾸어놓았다. 프로젝트는 대부분의 건물을 철거하고 새로운 도로를 건설했으며 차량과 보행자 사이의 단절을 제거했다. 프로젝트는 허물어진 건물들을 저층의 분양주택으로 바꾸었다(p.779).

이는 미국과 다른 경험이었는데, 프로젝트를 통해 주택 수가 감소한 것이 아니라 증가했다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 미국 도시에서는 공공주택(유럽의 사회주택에 해당)을 철거하면 그 지역의 주택 수 자체가 크게 감소하며, 결과적으로 저소득층을 위한 주택이 부족해지는 경우가 대부분이다.

여기서 또 한 가지 흥미로운 현상은 네덜란드 중산층 사람들이 저소득층 지역으로 이주하는 것을 꺼리지 않는다는 사실이다. 네덜란드 주택정책에서 소득계층의 혼합은 중요한 원칙으로 작용했다. 네덜란드의 전 지역에서 전체 주택의 30% 이상은 사회주택이며, 암스테르담도 그러하다(Van Gent, 2013).

길더블룸 등(Gilderbloom et al., 2009)은 네덜란드에서 사회정의가 어떻게 해서 일반적인 가치(common value)가 되었는지 설명했다. 네덜란드는 파시즘을 경험했는데, 이때 약 십만 명의 유대인, 동성애자, 장애인, 사회주의자들이 희생되었다. 이처럼 끔찍한 과거의 경험으로부터 네덜란드는 “관용의 정신을 강화하고, 본질적인 권리와 인간 생활에 기본적으로 필요한 것들을 보장한다”는 교훈을 얻게 되었다(p.466).

네덜란드의 정치체제는 다당제이다. 각 정당은 더 강력한 정치력을 얻기 위해 항상 다른 정당들과 연합을 구축해야 한다. 예를 들어 의석 수가 아주 많은 3개 정당은 노동당(the Labour, PvdA), 자유당(the Liberals), 그리고 녹색좌파 정당(the Green Left)인데, 이들은 “적-녹(red-green)” 연대를 형성하여 2006년 대선에서 승리하였다. 케메니(Jim Kemeny)는 다당제 정치시스템의 특성이 더 진보적인 주택정책을 만드는 데 기여한다고 주장한 바 있다.

이상의 역사적 경험은 네덜란드에서 사회적 가치의 토대를 형성시켰다. 높은 수준의 관용과 사회정의에 대한 지지가 암스테르담을 정의로운 도시로 만들었다. 문화적 관용은 창조성으로 이어졌으며, 세계 창조성 지수(Global Creativity Index)(Florida, 2011)에 따르면 네덜란드는 세계에서 열 번째로 가장 창조적인 나라이다. 그러나 최근 신자유주의 이데올로기의 부상과 인종갈등의 증가를 배경으로 사회주택에 대한 네덜란드 정부의 의지가 약해지고 있으며 문화적 관용도 약해지고 있다(Van Gent et al., 2014; Aedes, 2007).

### 3\_유럽의 사회복지 형성에 관한 이론들

에스핑 안데르센(Esping-Andersen, 1990)은 「복지 자본주의의 세 가지 세계(The Three Worlds of Welfare Capitalism)」라는 책을 썼는데, 각국의 복지제도를 비교하고 제도 간의 차이를 설명하는 영향력 있는 책이다. 그는 복지제도를 구별하기 위해 다음 세 가지 차원으로 나누어 설명했다

- 복지제도의 탈상품화 정도 : “개인이나 가구들이 시장 참여 여부와 관계없이 사회적으로 용인되는 삶의 질을 유지할 수 있는 정도”(Venter et al., 2015: 348)를 의미한다. 다시 말해 복지국가는 “시장을 통해 복지를 누리지” 못하는 가구들이 자신에게 필요한 서비스를 받을 수 있도록 한다(Venter et al., 2015: 348).
- 복지공급의 계층화 : 복지공급이 어떻게 사회적 불평등을 개선 또는 유지시키는지를 뜻한다(Venter et al., 2015: 348).
- 복지공급에서 국가, 시장, 가구(households)의 관계 : 에스핑 안데르센은 복지국가들 간의 차이점과 관련하여 “복지공급에서 국가, 시장, 가구 간의 관계가 중요한 변수로 작용한다”고 주장했다(Venter et al., 2015: 348).

이상의 세 가지 차원을 활용하여 에스핑 안데르센은 복지체제를 다음과 같이 세 가지로 구분했다(Venter et al., 2015: 348-350).

- 복지 문제 해결에 국가의 간섭이 최소화되고 시장 의존도가 높은 자유주의 형 복지국가

- 가정과 교회가 국가와 함께 복지를 제공하는 조합주의적 복지국가
- 대다수 복지서비스가 탈상품화되어 있고 가구소득과 무관하게 제공되는 사회민주주의적 복지국가

에스핑 안데르센의 이러한 구분은 국가별 주택정책을 비교하는 데 널리 사용되며 다소 변형되어 활용되기도 한다.

- 주택의 탈상품화 : 시장을 통해 주거문제를 해결하지 못하는 가구에게 국가는 어떤 방식으로 기본적인 주택 서비스를 제공하는가?
- 주택을 통한 계층화 : 주택공급이 어떻게 사회적 불평등을 개선 또는 유지시키는가?
- 주택공급에서 국가, 시장, 가구 간의 관계 : 이상적인 모델은 사회민주주의 복지국가처럼 주택공급이 ‘대체로 탈상품화되어 있고 가구소득과 무관하게 이뤄지는’ 모델

위의 기준들은 특정 국가의 특징을 탐색하는 데 유용하게 쓰인다. 그러나 이러한 기준들은 대개 유형 구분에만 유용하며, 국가마다 특정한 주택시스템이 자리 잡게 된 원인을 설명하지는 못한다. 주택이 공급되는 방식은 성별, 민족성, 인종, 계급 등의 관계를 반영하며, 사회적 관계와 이념의 특징을 담고 있다. 국가별 이념은 정치적·문화적 담론을 통해 형성된다. 국가들이 저마다 특정한 주택공급 방식과 제도를 발전시키게 된 과정을 심층적으로 이해하기 위해서는 많은 노력이 필요하다.

#### 4\_동아시아 발전국가들의 주택정책

마뉴엘 알버스와 브렛 크리스토퍼(Manuel Aalbers and Brett Christopher)는 2014년 연구에서, 주택문제를 연구하는 이들을 크게 두 집단으로 구분했는데 “정책으로서의 주택공급”파와 “시장에서의 주택공급”파가 그것이다(p.373). 전자의 연구자들은 주택정책을 사회정책으로 간주한다. 후자에 속하는 연구자들은 대개 경제학자로서 주류경제학을 주요 인식틀로 사용한다.

그러나 주택문제에는 이 두 가지 외에도 다양한 측면이 존재한다. 주택을 자본으로 간주하여 “정치경제학에서의 주택”이라는 주제로 다룬다면 주택문제는 “자본 순환으로서의 주택, 사회적 관계로서의 주택, 이념으로서의 주택”이라는 세 가지 측면을 가지게 된다(p.373). 그러므로 주택문제는 각 국가의 특정한 문화적·경제적·정치적 맥락에 녹아 있는, 무척 복잡한 주제다.

동아시아 발전국가 이론은 경제발전을 주도하는 데 있어 정부가 강력한 역할을 수행한다고 주장한다(Hwang, 2015). 문제는 정부가 주택시장 규제에도 마찬가지로의 노력을 기울였는가의 여부다.

돌링은 아시아의 네 마리 호랑이 국가들의 주택정책 특징을 “생산은 조합주의적, 소비는 자유주의적”이라고 분석했다(Doling, 1999: 229). 발전국가들은 주택개발을 결정하는 핵심 요인이었다. 주택소비는 “탈상품화나 공정성 혹은 공평성에 대한 고려에 의해 좌우된 것이 아니라 개별 가구의 지불 능력을 반영”했다(Doling, 1999: 238). “유형론은 NIEs 국가들의 주택정책에 대해 개괄적인 묘사를 제공하기는 하지만 그들 간의 차이점, 특히 싱가포르와 홍콩처럼 주택에 정부 관여도가 높았던 국가들과 타이완이나 한국처럼 주택에 정부 관여도가 낮았던 국가들 간의 차이점을 간과한다. 또한 이러한 유형론은 시기별, 그리고 주택정책의 변화에 따라 정부의 사회주택 공급 형태가 달라졌다는 사실 역시 간과한다”(Chen & Li, 2012: 204-205).

홍콩과 싱가포르에서는 주택정책이 정부 통치의 정당성을 유지하는 데 도움이 되었다. 이들 국가에서는 공공주택이 대거 공급됨에 따라 노동자들이 경제적으로 부담 가능한, 안정적인 주거공간을 확보할 수 있어 사회적 재생산과 생산에 드는 비용이 감소했으며 이는 경제성장에 기여했다(Castells et al., 1990). 1990년 까스텔 등은 정치경제학적 접근을 통해 홍콩과 싱가포르 정부의 적극적인 주택개입 정책을 설명했다(Chen & Li, 2012: 205).

- 안정성 : 주택정책이 등장한 것은 사회적 불안 때문이었다. 주택정책의 주요한 목적은 사회적 통합과 정치적 통제에 있었다.
- 경제발전 : 집합적 소비의 제공은 “임금을 보조하는 효과가 있어 생산 비용을 낮췄다”(p.329).



- 정책 시행의 효율성 : 도시국가들은 자율적이었으며 공공서비스를 효과적으로 제공했다. 또한 토지에 대한 정부의 지배력은 비용을 줄이고, 사회주택 건설을 가로막는 장애물을 제거했다(Chen & Li, 2012: 205).

**[표 1]**  
동아시아 국가들의  
사회주택 공급 및  
주택가격 수준 비교

구분	타이완	한국	싱가포르	홍콩
사회주택 (공공주택) 재고율	3.5%	1989년 이후 6% 이상	80% 이상	30% 이상
	분양주택 임대주택 0.08%	분양전환 임대주택 임대주택	분양주택	임대주택
연소득 대비 주택가격 비율	15.7배 (타이베이)	7.7배 (서울)	5.0배	17.0배

자료: Chen(2015), Kim & Park(2016: 9)

1980년대 후반 이후 타이완과 한국이 민주화됨에 따라 기층으로부터 사회세력이 부상했으며 이러한 세력은 새로운 사회정책과 주택정책이 나오게 한 중요한 세력이 되었다. 정치적 압력으로 두 나라 정부는 더 많은 사회정책을 내놓았다. 한국의 사회주택 재고는 빠른 속도로 증가했으며, 2015년 기준 전체 가구 수 대비 사회주택 재고 비율이 6.5%까지 늘어났다. 타이완은 2010년 이후 강력한 사회주택 운동이 일어남에 따라 주택문제가 사회적 갈등의 주요 영역으로 떠올랐고, 이는 정부가 주택시스템에 더 강하게 관여하는 계기가 되었다. 타이완에서는 주택의 사회정책적 측면이 강화되고 있다.

## 03 / 한국과 타이완의 주택정책 비교

### 1\_ 전반적인 인상

한국과 타이완의 발전과정은 비슷한 점이 많다. 두 국가 모두 일본의 식민지배를 경험했으며, 제2차 세계대전 이후로 미국 정부와 긴밀한 관계를 유지했다.

1960년대 이후 두 나라 경제 모두 수출주도형 산업에 기반을 두고 급속도로 발전했다. 1980년대 후반에는 두 나라 모두 민주화가 시작되었다. 경제구조를 살펴보면 한국 경제는 대기업의 비중이 높은 반면, 타이완 경제는 중소기업들의 비중이 높다. 이러한 특성은 건설사들의 규모와 주택 건설 프로젝트의 규모에서도 드러난다. 타이완은 한국처럼 대규모 건설 프로젝트가 드물다.

도시경관 역시 다르다. 타이완의 건물들은 더 오래되었고 대체로 층수가 적다. 한국에서는 재개발사업 등 때문에 도시경관에 극적인 변화가 생겨났다. 한국 도시에는 고층 아파트 단지들과 대규모 재개발 구역이 많다.

한국과 타이완은 모두 우수한 교통 시스템을 갖추고 있다. 타이완에서는 자가용과 더불어 오토바이가 무척 흔한 교통수단이다. 타이완의 도로는 대체로 자동차용 4차선 도로와 오토바이(및 자전거)용 통행로의 두 곳으로 되어 있다. 한국, 특히 서울에는 도시 전체적으로 6~8차선 도로가 깔려 있다. 서울에는 경사진 도로가 많아 자전거가 흔하지 않다.

타이완에는 도교나 불교 같은 전통적인 민속 종교가 널리 퍼져 있어 도시 곳곳에서 사원을 찾아볼 수 있는 반면, 서울의 종교적 건물은 대개 현대적인 교회들이다. 역사 유적의 측면에서 보면 타이완은 네덜란드인, 스페인인, 일본인, 중국인 등 타이완을 거쳐 간 다양한 집단이 남긴 건축물을 보존했다. 여타 집단들이 이주하기 훨씬 이전부터 타이완에 거주하고 있던 원주민들은 오늘날에도 타이완에 거주하고 있으며 그 존재를 인정받고 있다. 원주민들이 자신의 토지를 되찾고자 하는 운동은 타이완의 주요 사회운동 가운데 하나다. 제왕들의 역사가 더 길었던 한국에서는 고궁이 수도 중심에 위치한 주요 문화 유적이다.

## 2\_민주화 이전 시기 한국과 타이완의 주택개발

서울의 사회주택 정책을 추동한 두 가지 핵심 요소는 무허가 정착지의 해소 및 강제철거, 그리고 주택가격 문제였다(연세대 행정학과 최영준 교수와의 대화). 타이베이에는 불법 점유자들의 저항이 분산되어 있었던 관계로 정부에게 자신들의 주택수요를 충족시킬 주택정책을 입안하도록 압박할 만한 집단적인 움직임이 형성되지 못했다.

제2차 세계대전 이후, 두 도시 모두 정치적 난민과 이민자를 다수 받아들였다. 주택부족이 심각했기 때문에 불법 점유가 용인되었다. 27만 명이던 타이베이 인구는 50만 명으로 급증했다(TCG, 1988: 174).

1964년 인구 가운데 1/3가량이 공유지에 지어진 무허가 주택에 거주하고 있었다(TCG, 1964; Chen and Li, 2012: 209). 서울에서는 노동자들을 위한 주택이 충분하지 않았다. 1940년대 농촌으로부터 이주자들이 유입되고 1950년대에는 전쟁 피난민들이 유입됨에 따라 주택부족은 한층 심화되었다. 이들은 산비탈과 강변에 불법으로 판잣집을 지었다. “1960년대 초 서울의 주택 가운데 무허가 주택의 비율은 거의 20%에 달했고, 이 비율은 1970년대 들어 32%까지 상승했다”(MLTM and KRIHS, 2012: 20).

타이베이에서는 전기나 수도, 전화 같은 공공시설이 설치되기는 했지만 주택부족은 여전히 많은 사람들을 괴롭혔다. 그럼에도 불구하고 국민당 정부는 주택부족 문제를 해결하기 위한 노력을 거의 기울이지 않았고 무허가 주택의 확산을 방관했다. 1953년 타이베이 시정부는 도시건설 및 방공 목적으로 판자촌을 철거하기 시작했다. 철거민들의 저항을 줄이기 위해 시정부는 거주민들에게 주택을 제공했다. 하지만 무허가 주택을 대체하기 위한 노력은 무척 부족했고, 수많은 무허가 주택을 모두 철거할 여력이 없었던 시정부는 무허가 주택을 방관했을 뿐만 아니라 주택규제를 완화하기까지 했다. 이는 타이베이의 오래된 건물 옥상에 무허가 주택이 다수 존재하는 이유를 설명해 준다(BBC, 2015).

타이완의 주택정책에 대대적인 변화가 생긴 것은 1976년이었다. ‘6개년 주택건설 프로그램(1976-1981)’을 국가경제계획에 포함시킨 국민당 정부는 사회주택을 대규모로 공급하겠다는 목표를 세웠다. 이러한 움직임을 추동한 요인은 두 차례의 유가파동 및 외교적인 고립이었다(Mi, 1988: 113; 141-142).

1973년 오일쇼크는 에너지의 수입 의존도가 높은 타이완 경제에 큰 타격을 가했고 급격한 인플레이션을 발생시켰다. 1971년 중국에 UN 의석을 빼앗겼으며 1979년에는 미국이 국교 단절을 선언하면서, 국민당 정부는 대륙에 대한 주권을 주장할만한 타당한 근거를 상실했다. 한편 국내에서는 민주화 운동이 부상하여 독재국가의 정당성에 의문을 제기했다. 정부는 국민을 안정시키려고 강하고 유능한 국가 이미지를 만들기 위한 주택 프로그램을 제시했다.

그러나 토지 확보의 어려움으로 정책 집행이 장기간 지연되었다. 최초 목표는 1976년부터 1981년까지 주택 106,931호를 건설하는 것이었으나 1981년까지 건설된 주택은 43,996호에 불과했다(Chen, 1991: 40; Chen and Bih, 2014). 서울에서는 주택공급이 진행되면서 무허가 주택의 비율이 점차 감소했다. 1976년부터 1980년까지 무허가 주택의 비중은 신규주택 증가로 인해 총 주택 재고 대비 16.6%에서 15.5%로 감소했다. 그러나 통계에 따르면 무허가 주택의 실제 물량은 증가세를 지속하여, 같은 기간 134,900호에서 154,047호로 늘어났다(Ha, 2001: 388). 1980년대 초반 서울의 무허가 판자촌은 204곳, 무허가 주택은 84,818호(전체 주택재고의 8.7%)였다(Kim, 2014: 100). 한편, 1983년에 시작된 민관합동 재개발사업은 무허가 정착지를 줄이는 데 중요한 역할을 했다.

“민관합동 재개발사업에서 정부는 재개발구역을 정하고 건물 철거를 허가한다. 대규모 건설사는 자본을 제공하고, 주택소유자들은 조합을 결성한다. 조합은 건설사와 계약을 맺고, 재개발사업을 책임진다. 재개발 조합은 주택소유자의 2/3 이상의 동의를 받아야 결성할 수 있다”(하성규, 2001).

하성규(2001)는 민관합동 재개발사업에 매우 비판적이다. 그는 해당 사업이 가난한 사람들의 사회적 관계를 파괴한다는 점을 지적한다. 사회적 관계는 공동체성과 상호부조를 강화하며, 이는 저소득층이 수도권과 같은 대도시에서 생활할 수 있게 하는 토대가 된다. 일반 시민들에게 공동체의 감정, 대면접촉에 따른 일상적인 상호작용은 도시에서의 삶에 윤택유 같은 것이다. 고층 아파트는 도시 형태를 극적으로 변화시켰고, 이러한 새로운 환경에서 사람들이 상호작용하는 방식도 변화시켰다. 그러나 재개발사업 때문에 공동체의 감정은 줄어들었고 사람들은 더욱 고립감을 느끼게 되었다. 무허가 정착지의 주민이기도 했던 지주들과 임차인들이 오랜 기간 쌓아 온 신뢰관계는 깨져버렸다. 이러한 분리는 사회적 통합에 해로운 것이었다. 가난한 사람들을 위한 저렴한 주택도 크게 줄었다. 철거과정에서 도시미화 또는 도시개선이라는 명분으로 자행된 폭력은 심각한 인권침해였다. 1983년과 1989년 사이에 민관합동 재개발사업으로 주거지를 떠나야 했던 주민들은 약 15만 명으로 추산된다(Kim, 2011; 2014).

### 3\_민주화 이후 한국과 타이완의 상이한 주택정책

1987년 시작된 대통령 직선제는 민주화의 이정표가 된 사건이었다. 직선제로 선출된 최초의 대통령은 육군 장군이었던 노태우였다. 타이완에서는 총통 직선제가 1996년 시작됐지만, 1987년 계엄령 해제 이후 정당 설립이 허가되었기 때문에 1987년을 민주화의 시작으로 본다. 한국의 노태우 대통령은 1988년 서울 하계올림픽을 치렀다. 판자촌 주민들의 강력한 저항이 이어지자 노 대통령은 1988년 ‘주택 200만호 건설 사업’을 통해 대규모 사회주택 건설사업을 시작했다(Chung, 2004: 5).

이와 대조적으로 타이완에서 최초의 도시운동인 민달팽이 운동을 촉발한 것은 1980년대 후반의 주택투기였다. 이 운동 이후로 정부는 주택 구입 희망자들을 위해 다양한 저리 융자를 제공하기 시작했다. 주택정책의 주요 목표는 자가 소유를 장려하는 것으로, 1989년 이후 저리 융자가 추가로 공급되면서 이러한 목표는 더욱 촉진되었다.

1980년대 후반 민주화 이후로 두 나라의 주택정책이 서로 다른 방향으로 발전했다는 점이 흥미롭다. 한국은 강력한 정부개입을 시작하여 주택을 구입할 수 없었던 사람들에게 사회주택을 직접 건설·공급했다. 반면 타이완은 자가율을 증가시키는 데 초점을 맞췄고, 주택구입이 어려웠던 타이완의 저소득층은 새로운 주택정책의 혜택을 받을 수 없었다. 타이완은 2007년 저소득 임차인들을 위한 주택바우처 제도를 시행했다. 타이완의 주택정책은 기본적으로 주택문제를 해결하는 데 있어 시장에 주로 의존했다.

## 04 / 한국 주택정책의 성격

한국 주택정책의 성격을 규정하기 위해 우선 에스핑 안데르센이 세 가지 복지 체제를 구분한 기준을 활용한다. 상술한 대로 이러한 구분법은 오직 유형화를 위한 것으로 현상을 충분히 설명하지는 못한다.

## 1\_주택의 탈상품화

주택의 탈상품화는 시장을 통해 주거문제를 해결하지 못하는 가구에게 국가는 어떤 방식으로 기본적인 주택 서비스를 제공하는가에 관한 것이다. 박배균(1998)은 싱가포르와 한국의 주택정책 비교연구 가운데 선도적인 연구를 수행했다. 1998년 그는 한국 주택정책의 성격을 국가-재벌 연합에 의해 형성된 시스템으로 설명했다. 한국의 재벌이란 대기업 집단을 의미하며 보통 가족 소유 기업이다. 재벌은 주요한 토지소유 집단이다. 국가와 자본가들의 성장연합은 사회주택 공급과 부동산 투기 규제에서 정부의 역할을 제한했다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 사회주택과 관련해 적극적인 역할을 수행했다(Park, 1998).

한국의 주택정책은 상품화와 사회화에 모두 초점을 맞췄다. 서울에서는 산업화와 도시화로 인해 중산층의 주택수요가 증가했다. 1980년대 이후 재개발 사업이 진행됨에 따라 판자촌이 크게 줄어들었고 젠트리피케이션(gentrification, 동지내몰림)이 나타났다. 발전국가 한국에서 정부는 투기성을 띤 도시개발을 진행하기 위해 대기업들과 긴밀히 협력했다. 도시환경에 대한 대규모 투자는 거액의 부채를 남겼으나 기업과 정부에 막대한 잉여를 남겼다. 최병두(2016)에 따르면, 2003년부터 2013년까지 국가의 총부채는 2.7배 증가했으며 이 중 정부 부채는 3.3배, 가계 부채는 2.2배, 민간기업 부채는 1.9배 증가했다(Choi, 2016). 도시환경에 대한 투자는 젠트리피케이션을 초래하는 동시에 사유재산의 가치를 증대시켰고, 이에 따라 주택가격 문제가 심화되었다. 가계부채의 주요 원인은 주택구입이나 임대보증금 마련이었으며, 전체 은행 융자 가운데 주택융자가 차지하는 비율은 71.3%(2015년 563.7조 원)였다(Choi, 2016). 이러한 이유로 최병두(2016)는 한국이 현재 “과잉 흑자와 치솟는 가계 부채라는 이중의 도시 문제”를 겪고 있다고 규정했다.

한편 한국 정부는 철거민들의 저항 때문에 더 많은 사회주택을 공급하고자 했다. 그런 가운데 사회적 압력이 증대되고 있었다. 늘어나고 있던 중산층 역시 사회주택이 필요했다. 1989년 이후로 보수와 진보를 막론하고 모든 대통령은 유권자들의 강력한 요구로 인해 사회주택 공급을 늘려야 했다. 주택은 중요한 정치적 공약이 되었다.



또한 최병두(2016)는 한국에서 진행 중인 사회적 움직임들이 ‘공유 도시’라는 방향으로 향하고 있음을 지적한다. 집단적인 움직임들은 소수의 개인에게 이익이 집중되는 것을 막는 방향으로 도시정책이 전환되도록 압박하고 있다. 현재 서울시장이 추진하고 있는 도시정책은 공공공간을 확충함으로써 도시 공유지를 늘리는 데 집중하고 있다.

## 2\_주택을 통한 계층화

주택을 통한 계층화는 주택공급이 사회적 불평등을 어떻게 개선 또는 유지시키는가에 대한 것이다. 사회주택은 저소득층부터 중산층까지를 대상으로 해왔다. 그러나 사회주택에 저소득층이 집중됨에 따라 사회적 분리가 일어났다. 1990년대 이후 재개발 사업 때문에 재개발임대주택 물량이 늘어나기 시작했다. 이 사업은 신규 주택 가운데 17%를 “재개발 사업에 영향을 받은 임차가구의 이주 주택”으로 제공해야 했으며 서울에서 이렇게 제공된 주택은 2015년 기준 6만 호에 육박했다. 이는 다양한 소득계층을 혼합하기 위한 의도였다고 하더라도 사회적 분리라는 문제를 해결하지 못했다. 또한 개발 결정은 토지 소유주들과 건설사가 주도하는데, 그들은 이 17%의 임차가구들이 다른 주민들로부터 분리되는 형태로 아파트를 설계할 수 있었다. 이러한 분리 설계를 금지하는 법률은 없다. 이와 관련하여 임차인들과 분양아파트 주민들 간 화합을 증대하고 빈곤층에 대한 차별을 줄이기 위한 활동을 추진한 지역단체들도 있었지만 큰 성과를 거두지는 못했다.

한편 강남 스타일의 고급 고층 아파트 단지들의 탄생은 고소득층과 중산층을 위한 빗장 속 커뮤니티(gated community)를 탄생시켰다(Park and Jang, 2016). 이처럼 차별이 사회이념에 깊게 뿌리박힌 만큼, 사회적 형평성을 증대시키고 분리 현상 및 저소득층 차별을 줄이는 책임을 전적으로 정부에게만 기대하기는 어려울지 모른다.

### 3\_주택공급에서 국가, 시장, 가구의 관계

사회주택의 공급은 가계의 경제적 부담을 크게 줄일 수 있다. 그러나 가구의 복지 책임을 줄이기 위한 정책은 주택뿐만 아니라 여타 사회적 서비스들까지 포괄해야 할 것이다. 더불어 주택 설계를 통해 공동체 소속감을 만들어낼 수 있다면 사회적 지지 시스템이 크게 강화될 수 있을 것이다(Hayden, 2002). 최근 서울에 등장한 사회주택들은 주택의 질과 설계 강화에 초점을 맞추기 시작했으며, 다양한 프로그램이 함께 운용되고 있다.

## 05 / 서울시 사회주택 정책의 변천과 특성

### 1\_사회주택에 관한 국가 정책

1980년대 철거민들의 시위는 한국 정부에게 사회주택을 제공하도록 압박했고, 제공된 주택 가운데 대다수는 임대용이었다. 사회주택 사업은 1989년 시작됐지만 그동안 공급된 사회주택의 물량은 그야말로 놀랍다. 공공이 공급한 사회주택 유형으로는 영구임대주택, 50년 공공임대주택(재개발임대주택 포함), 국민임대주택, 기존주택 매입임대주택 및 전세임대주택, 분양전환 공공임대주택, 장기전세주택, 행복주택이 있다. 또한 정부는 임차가구의 주거안정을 위해 다양한 재정적 지원 등을 제공했다.

- 1960년대 이전에는 사금융이 대표적인 재원이었다. 1967년 설립된 한국주택금고(한국주택은행)는 주택용자 시스템을 확립했다. 그러나 한국주택금고는 1997년 민영화된 이후 2001년 국민은행에 합병되었다.
- 1981년 설치된 국민주택기금은 사회주택 용자 시스템으로 출범했다. 이 기금의 설립목적은 자가소유를 지원하고 주택건설 산업을 보조하는 한편, 공공주택 공급재원을 충당하기 위한 것이었다. 또한 저소득 가구들을 대상으로는 시장금리 이하의 장기 용자(주택구입 및 임대보증금)를 제공하고 있다. 2015년에는 주택도시기금으로 개편되어 도시재생사업에 대한 용자를 포함하게 됐다.

- 1984년 시행된 주택임대차보호법은 거주기간 2년을 보장하고 임대료 상승을 규제한다. 또한 공공부조의 하나로 중위소득 43% 이하의 저소득층을 대상으로 임대료를 보조하는 주거급여 제도가 시행되고 있다.
- 2004년 한국주택금융공사(KHFC)가 설립되었다. 임차가구인 저소득층 및 중산층 가구들의 주택구입 자금을 융자하는 것이 KHFC의 주요 업무이다.

한편, 한국의 사회주택 정책은 다양한 정권을 거치면서 발전했다.

### 노태우 대통령, 1988~1992

노태우 대통령 재임기간 중 서울에서 올림픽이 열렸다. 판자촌이 대거 철거된 관계로 정부는 철거민들을 수용할 필요가 있었다. 이 기간 중 주택가격이 급등했고, 한편으로는 민주화 운동이 계속되었는데, 이는 정부에게 더 많은 사회주택을 공급하라는 강력한 압박으로 작용했다. 이에 따라 사회주택 사업을 포함한 ‘주택 200만호 건설사업’이 1989년 시작됐다. 1989년부터 1993년까지 영구임대주택 19만 호가 건설되었다. 영구임대주택은 “엄격히 영구적으로 임대 목적으로만” 사용되고 있는데, 이는 일정 기간이 지나면 매매용으로 전환되던 이전 시기의 임대주택과 구별되는 것이었다(Kim, 2014: 100).

영구임대주택은 법정영세민 등 소득1분위에 해당하는 저소득층을 대상으로 공급되었으며 50년까지 임대운영을 할 수 있도록 한 주택이었다. 정부가 사업비의 85%를 부담하여 임대료를 저렴하게 하고자 했지만, 저소득층 대다수에게는 여전히 비싼 수준이었다. 1990년 이후 주택가격이 다소 안정됨에 따라 정치적 압력도 조금 완화되었다. 원래 계획은 ‘대략 생활보호대상자 가구 수에 해당하는’ 25만 호를 건설하는 것이었다(Kim, 2014: 100). 그러나 이후 임대료가 안정됨에 따라 실제 건설된 주택 수는 19만 호로 줄어들었다(Kim, 2014: 100).

### 김영삼 대통령, 1993~1997

1993년 이후 사회주택은 “50년 공공임대주택으로 전환되었으며 공급대상은 영구임대주택 입주가구보다 소득이 약간 높은 가구들까지 확대되었다”(Kim, 2014: 100).

이들 주택 가운데 대다수는 재개발사업으로 인해 발생한 이주민들에게 제공되었다. 재개발 및 이주 과정에서의 사회적 갈등을 완화하기 위해 재개발 사업으로 지어지는 신규주택 가운데 일정 물량은 철거민 가구들에게 제공하도록 했다(Kim, 2014: 100). 하지만, 정부가 사업비 가운데 50%만 재정으로 부담했기 때문에 영구임대주택에 비해 임대료가 비쌌다.

### 김대중 대통령, 1998~2002

사회주택의 공급 규모가 가장 컸던 시기는 김대중(1998~2002)과 노무현(2003~2007)의 재임 기간 중이었다. 김대중 대통령의 초기 목표는 1997년 발생한 아시아 금융위기를 극복하기 위해 건설업을 활성화하는 것이었다. 이후 그는 소득 4분위 이하 가구를 대상으로 10년 및 20년 국민임대주택 정책을 시행했다. 주택 사업비 가운데 정부가 부담하는 비율이 이전보다 줄어들었기 때문에 임대료는 한층 비싸졌다. 저소득층들이 감당하기 어려운 임대료였으나 사업의 수혜 대상자가 늘어났다. 2000년 김대중 대통령은 총 주택 물량 가운데 사회주택 비중을 10% 이상으로 늘리겠다는 목표를 수립하고, 국민임대주택 100만 호를 제공하겠다는 계획을 제시했다. 이 공급목표는 다음 대통령인 노무현 대통령 임기에도 유지됐다.

### 노무현 대통령, 2003~2007

김대중 대통령 이후 취임한 노무현 대통령 역시 국민임대주택 100만 호 사업을 계속 추진했으나 이 목표치를 달성하지는 못했다. 그러나 국민임대주택 물량은 역사상 최고치를 기록했다.

노무현 대통령은 사회주택 물량을 늘리기 위한 새로운 방법을 다수 시도했다. 사회주택이 도시 외곽에 건설되지 않고 저소득가구의 직주근접 실현에 도움이 될 수 있도록 하는 데 관심이 많았다. 이런 맥락에서 2004년에는 개인이 소유한 저층주택을 매입하여 사회주택으로 공급하는 정책(매입임대주택)이 시행되었다. 또한 2005년에는 전세임대주택이라는 새로운 정책이 시행되었다. 정부가 개인 주택 소유주들로부터 주택을 임차하여 저소득층에게 저렴한 임대료로 임대하는 방식이었다. 이러한 두 가지 유형의 사회주택은 SH공사나 LH공사 같은 공기업이 공급·관리하였다(Kim, 2014: 100).

노무현 대통령은 민간부문에서 사회주택이 제공되던 방식에 변화를 가했다. 과거에는 민간기업이 정부로부터 용자를 얻어 5년간만 주택을 임대하면 분양전환할 수 있었다. 노무현 대통령은 5년 기한을 10년으로 연장했다. 사업성 감소로 인해 민간기업들이 사업참여를 기피함에 따라 민간기업에 의한 공급물량은 크게 감소했다.

### 이명박 대통령, 2008~2012

이명박 대통령은 영구임대주택 사업을 부활시켰지만 공급물량은 그다지 증가하지 않았다. 이명박 정부는 “국민임대주택 공급을 줄이고 공공분양주택을 늘렸다”(Kim, 2014: 100). 임대방식으로 운영되는 사회주택의 총 공급물량은 노무현 정부에 비해 감소했는데, 종래의 47만 호 수준에서 28만 호로 줄어들었다(Kim, 2010: 100).

### 박근혜 대통령, 2013~현재

현 대통령인 박근혜 대통령은 신규 정책을 시행했다. 그 중 하나는 청년층을 대상으로 하는 행복주택 공급정책이다. 더구나 기존의 사회주택 임대료는 건설비용에 따라 임대료가 산정되었으나, 행복주택은 시세의 80%를 기준으로 임대료가 산정되어 다른 유형의 사회주택에 비해 임대료가 다소 비싼 수준이다. 또한 박근혜 대통령 취임 이후 민간임대부문을 육성하기 위해 「민간임대주택에 관한 특별법」이 통과되었다. 박근혜 대통령은 금융 제도 등 여러 정책수단을 활용하여 민간임대시장을 활성화하고자 하였다.

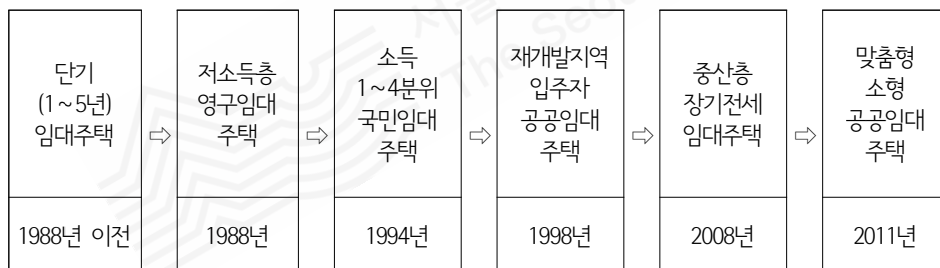
## 2\_한국 사회주택 정책이 이룬 성과

한국의 사회주택 정책은 무척 놀라운 성과를 이뤄냈다. 2015년 기준 공공이 공급한 사회주택 물량은 1,235,580호(사원임대주택 제외)에 달하는데, 이는 전체 일반가구의 6.5%에 달하는 수치이다. 이들 주택 가운데 분양전환이 되지 않는 사회주택은 1,028,227호로 전체 일반가구 대비 5.4%를 차지하고 있다.

- 영구임대주택 : 195,699호
- 50년 임대주택(재개발임대주택 포함) : 108,140호
- 분양전환 임대주택 : 207,353호
- 국민임대주택(매입임대주택 포함) : 553,408호
- 장기전세주택 : 28,063호
- 행복주택 : 847호
- 기존주택 전세임대주택 : 142,070호

### 3\_서울시의 사회주택 정책

서울시는 1989년 이후 영구임대주택 공급을 시작으로 사회주택을 지속 공급하였다. 서울시의 사회주택 정책은 중앙정부의 정책 변화에 따라 변화하였다. 전체 가구 수 대비 사회주택 재고 비율은 2015년 기준 6.5%로 전국 평균과 유사하다.



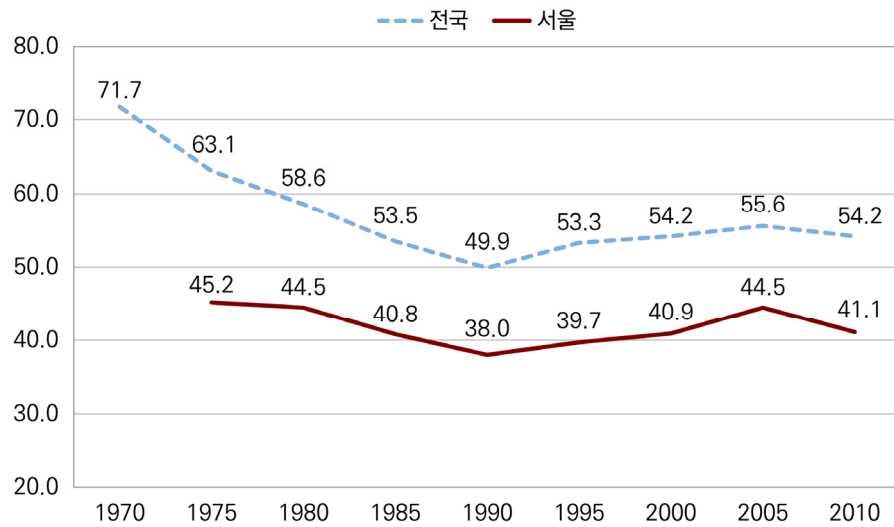
**[그림 1]**  
서울시 사회주택  
정책의 변화

자료: Jang(2015)

사회주택 재고가 증가했음에도 불구하고, 자가율이 정체하고 주택가격이 상승함에 따라 사회주택에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다(Jang, 2015).

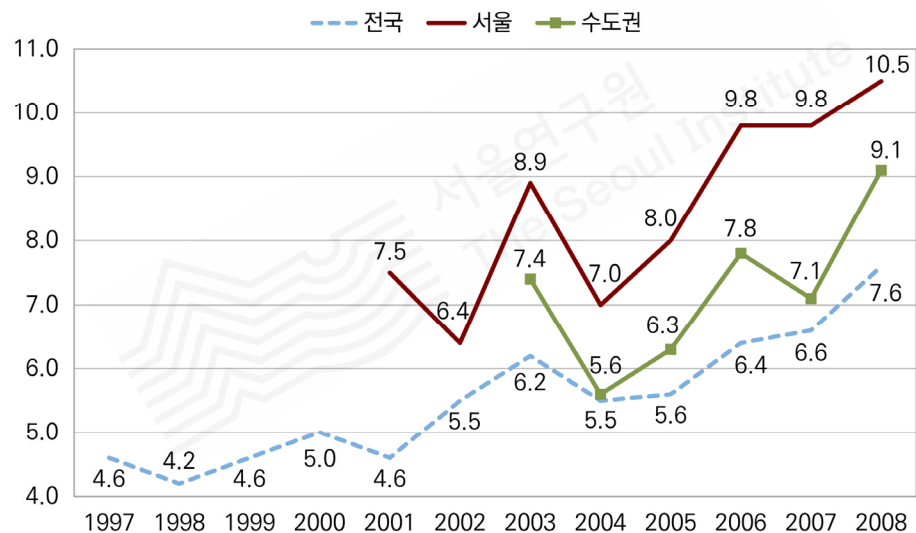


[그림 2]  
한국과 서울의  
자가거주율  
추이



자료: 국가통계포털(www.kosis.kr); Jang(2015)

[그림 3]  
연소득 대비  
주택가격 비율 추이



자료: KB국민은행, 주택금융 수요실태조사(1997~2010); Jang(2015)

#### 4\_현 박원순 시장 임기 중의 사회주택 정책(2011~현재)

한국의 수도이자 가장 큰 지방정부인 서울시는 정책 방향에서 높은 자율성을 확보하고 있다. 2011년 이전에는 저소득층 및 중간소득층을 대상으로 장기전세 주택(시프트주택)이라는 새로운 유형의 사회주택이 큰 반향을 일으키기도 했다 (Kim, 2014: 100).

그러나 중앙정부로부터의 보조금이 제한적이므로 정책수행 역량에 한계가 있다. 그럼에도 박원순 시장은 민선5기에 목표한 사회주택 8만 호 공급목표를 달성하였으며, 민선6기에는 6만 호 공급목표를 설정하여 사회주택을 지속해서 공급하고 있다. 그 결과 2015년 기준 사회주택은 24.6만 호까지 늘어났다. 아래 표에서 보는 바와 같이 사회주택의 공급방식은 더 유연하고 다양해졌다.

구분	내용
장기임심주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민관협력 방식</li> <li>· 임대보증금의 일부를 지원</li> <li>· 임차인의 주거안정 보장</li> </ul>
기존 주택의 매입	· 민간이 소유한 저층주택을 매입하여 수선 후 공급
시유지 활용	· 기성시가지 내 시유지를 활용하여 사회주택 건설 및 공급
사회주택 공급에 대한 민간 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시유지를 장기 임대하여 민간에 의한 저렴주택의 건설 및 공급 유도</li> <li>· 장기간 사용되지 않는 민간 토지를 임차하여 사회주택 건설</li> </ul>
택지개발	· 주거용 토지를 공공이 직접 개발하여 사회주택 건설

**[표 2]**  
서울시의 다양한  
사회주택 공급방식

### 사회주택 정책의 새로운 방향

현재 사회주택 정책의 새로운 방향은 여러 갈래로 나뉘어져 있다. 첫 번째 방향은 근린계획과 공동체 참여를 통해 주택의 질을 높이는 것이다. Jang(2015)에 따르면, 현재 정책들은 지역적인 수요와 다양한 주택 가치를 더 잘 반영하고 있다. 사람이 우선인 도시라는 정책은 힘의 균형을 토지 소유주들로부터 거주민들에게로 옮겨왔다. 개발 방법도 철거보다 공동체 보전에 초점을 맞춘다. 구체적인 정책들은 아래와 같다(Jang, 2015).

- 공유주택의 부상
- 서울시의 주거지원서비스
- 주거복지 전달체계 강화
- 사람이 우선인 도시
- 노후 주거지역 개선을 위한 주거환경관리사업
- 주민들을 위한 거주환경 개선 : ‘10분 동네’

두 번째 방향은 사회주택 공급에서 민관협력을 강화하는 것이다. 민간부문의 참여를 독려하기 위해 기존 방식에 더해 다양한 새로운 방식이 창안되고 있다. 특히 사회적기업, 비영리조직, 주택협동조합 등의 사회경제적 조직들이 저렴한 사회주택을 공급하도록 하는 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 조례」를 제정하여 공공토지임대부 사회주택 공급을 촉진하고 있다. 비록 공급실적은 많지 않지만, 이러한 과정을 통해 새로운 가능성들이 배양되고 새로운 사회적 경제가 형성될 것이다.

## 06 / 결론

### 저성장 시대의 주택정책

서울에 도착하기 한 주 전 데이비드 하비(David Harvey)가 서울을 방문했다. 그의 서울 방문은 많은 논의를 촉발시켰고, 필자는 대화에 참여했던 한국 친구들과 학생들에게 흥미로운 이야기들을 들을 수 있었다. 또한 하비가 박원순 서울시장과 지적인 대담을 나눌 수 있었던 것은 무척 멋진 일이었다. 6월 21일, 서울 중구에 위치한 한국 프레스센터에서는 하비의 강연에 대한 간략한 보고회가 있었다(Sim, 2016). 강연의 주제는 ‘자본주의의 위기와 일상의 변화’였다. “우리는 투자자들을 위해 도시를 만드는 것이 아닙니다. 우리에게서 사람들이 실제로 살아갈 수 있는 도시가 필요하다”라는 것이 하비의 주된 메시지였다. 그의 주장을 이해하는 것은 어렵지 않지만, 그가 한국에서 이러한 이야기를 했다는 점이 흥미롭다. 이와 관련하여 “자본주의의 위기와 일상의 변화”라는 논문의 한 문단에 특별히 관심이 갔다.

“과잉축적 문제를 해결하기 위해 인공적으로 진행된 대규모 도시화 사업은 필연적으로 거대한 부채를 유발한다. 부채에 깊이 얽매인 사람들은 ‘시위’에 나서지 못하게 된다. 부채를 갚으면서 자본주의 시스템을 떠받쳐야 하기 때문이다. 이는 심각한 환경문제를 초래할 뿐만 아니라 사람들에게 높은 삶의 질을 추구하지 못하도록 한다. 하비는 2000년대 중반 브라질에서 진행된 대규모 주택사업을 예시로 들면서, 그들이 건설한 것은 도시가 아니라고 말한다.

그들은 조금이라도 공간이 있으면 닥치는 대로 주택을 지었을 뿐이라는 것이다. 주택을 건설함으로써 브라질은 자본과 노동을 흡수하는 데 성공했지만, 하비의 지적에 따르면 그들은 사람들이 살아가기에 적합한 환경을 조성하는 데는 실패했다(Sim, 2016).”

하비는 대규모 주택건설에 관한 브라질의 경험이 도시 건설이나 도시에 적합한 환경 조성과는 무관하다고 말했다. 최병두(2016)의 지적처럼, 모든 주민의 권리를 강화하는 동시에 도시 잉여에 대한 민주적인 통제를 가하고 공유지를 늘리는 것이 중요하다.

1970년대 말 복지국가의 위기는 신자유주의의 부상으로 이어졌다. 유럽과 미국의 많은 도시에서는 정부의 기능이 시민들이 요구하는 서비스를 제공하는 것으로부터 기업들을 유치하기 위해 인센티브를 제공하는 것으로 전환되었다(Brenner and Theodore, 2002). 지방정부들은 사업체를 늘리고 도시의 경쟁력을 증진시키는 데 집중했다. 경제 부양을 위해, 다시 말하면 더 많은 자본축적을 위해 거대 사업들이 진행되었다. 세계 각국의 도시들이 파리에서 진행되었던 오스만의 대규모 재개발 사업을 모방했다. 특히 1990년대 이후로 글로벌 도시를 만들고자 하는 욕망은 도시계획을 추동하는 주요 원동력이 되었다(Ha, 2011).

이러한 추세는 중국이나 인도 같은 아시아 신흥국 도시들에게도 영향을 미쳤고, 아나야와 아이화(Anaya and Aihwa, 2011)는 이러한 현상을 “세계화하는 도시(worlding cities)”라는 용어로 묘사했다. 식민지 시기 이후 특수한 역사적 발전경로로 말미암아 아시아의 도시계획 배후에는 무척 복잡한 동기들이 작용하게 되었다. 주요 목적 가운데에는 자본주의의 발전도 있었지만, 정체성을 구축하기 위한 방식도 모색했기에 도시계획 과정이 무척 복잡해졌다. 대규모 이벤트 혹은 대규모 사업들은 종종 국가 정체성을 제고하고 미화하기 위한 목적으로 사용됐다.

이러한 도시들은 글로벌 근대화와 지역의 문화적 상징을 융합하는 화려한 건축물들을 짓기 위해 꾸준히 노력을 기울인다. 그러나 아이러니하게도 중국이나 인도의 사례는 대규모 강제이주가 진행되고 많은 이의 일상이 파괴되는 모습을 보여주었다(Anaya & Aihwa, 2011). 이쯤에서 하비가 제기한 의문으로 돌아가 보자. 우리가 만들고 있는 도시는 사람들이 살기 좋은 도시인가?

최근 서울의 주택정책이 향하고 있는 방향은 강한 공동체 소속감과 마을 형성을 통해 주거의 질을 높이는 데 맞춰져 있다. 민간부문의 참여를 증진시키는 것은 시민사회를 배양하기 위한 과정이 된다. 민주주의는 학습의 과정이다. 도 시민들에게 자율권을 부여하고 모든 사람이 '정치의 활발한 주체'가 되도록 하는 것은 민주정치에 대한 활발한 참여를 유도한다(Shaw 2011: 307). 도시가 사람들이 즐기고 함께 행복해질 수 있는 공간으로 바뀌는 것이다. 이러한 새로운 방향은 서울의 미래에 대해 수많은 낙관적인 구상을 가능케 한다.



---

서울연 2016-OR-13

The Formation of Social Rental Housing Policies  
in Seoul, South Korea

발행인 \_ 김수현

발행일 \_ 2016년 10월 19일

발행처 \_ 서울연구원

비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.