



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

중국 산둥성 칭다오경제개발지구 이주  
근로자의 주거실태 및 정책개선 방안



2013년 2월

부경대학교 대학원

행정학과

허릉신

행정학 석사 학위논문

중국 산둥성 칭다오경제개발지구 이주  
근로자의 주거실태 및 정책개선 방안

지도교수 정 건 섭

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함

2013년 2월

부경대학교 대학원

행정학과

허릉신

허릉신의 행정학석사 학위논문을 인준함.

2013년 2월 24일



## < 목 차 >

제1장 서론.....	1
제1절 연구의 배경과 목적.....	1
제2절 연구의 범위와 방법.....	2
제2장 저소득층 주택정책과 수단.....	4
제1절 저소득층의 주거복지 정부개입.....	4
1. 복지적 주택정책의 개념.....	4
2. 주택정책의 정부개입의 필요성.....	5
3. 저소득층 주거복지정책의 효과.....	6
제2절 저소득층 주택정책의 특징 및 유형.....	7
1. 저소득층 주택정책의 특징.....	7
2. 저소득층 주택정책의 유형.....	8
제3장 중국의 주택보장체제의 변천과정 및 현황.....	8

제1절 중국의 주택정책의 변천과정.....	8
1. 중국의 주택정책의 변천과정.....	8
2. 중국 4대 주택보장체제의 개념 및 변천과정.....	11
제2절 중국 주택보장체제의 현황.....	16
1. 중국보장성주택 구체적 실시내용.....	16
2. 중국보장성주택정책에 대한 존재하는 문제.....	20
제3절 중국의 호적제도.....	21
1. 중국 호적제도의 배경 및 개념.....	21
2. 호적제도로 인한 정책적 불평등.....	24
제4장 칭다오 경제개발지구의 주택정책과 사례 비교연구.....	27
제1절 칭다오경제개발지구 현황.....	27
1. 칭다오경제개발지구 이주근로자 현상 및 조사결과.....	27
2. 칭다오경제개발지구 주택관련 문제점.....	36
제2절 각국의 주택정책 사례 연구.....	49

1. 한국.....	49
2. 영국.....	51
3. 미국.....	53
4. 일본.....	57
5. 싱가포르.....	61
6. 중국 내의 다른 지역.....	64
제3절 사례 비교연구.....	69
1. 외국사례 비교.....	69
2. 중국 국내사례 비교.....	74
3. 중국 국내도시와 칭다오경제개발지구 비교.....	76
4. 비교결과분석.....	78
<b>제5장 칭다오경제개발지구 이주근로자 주택보장 개선방안.....</b>	<b>86</b>
제1절 이주근로자 주택보장의 문제점.....	87
제2절 이주근로자 주택보장의 개선방안.....	88
<b>제6장 결론.....</b>	<b>94</b>
<b>참고문헌.....</b>	<b>97</b>

## 〈표 목차〉

〈표 3-1〉중국 주택정책의 변천과정 .....	9
〈표 3-2〉중국 4개 주택보장정책의 변천과정 .....	12
〈표 3-3〉2008년~2011년 보장성 주택 공급계획 .....	16
〈표 3-4〉보장성 주택 건설자금계획 .....	17
〈표 3-5〉중국 호적제도의 형성배경 .....	22
〈표 3-6〉중국 호적제도의 특징 .....	23
〈표 3-7〉중국 호적제도의 개념 .....	24
〈표 4-1〉1996년~2010년 칭다오경제개발지구 토지 이용계획 .....	40
〈표 4-2〉인터뷰 대상자 특성 개요 .....	42
〈표 4-3〉인터뷰 종합결과 .....	46
〈표 4-4〉미국의 임대주택 건설 관련 주요지원 프로그램 .....	55
〈표 4-5〉일본의 공공임대주택의 유형 .....	59
〈표 4-6〉싱가포르 주택정책의 전개과정 .....	62
〈표 4-7〉홍콩의 공공주택단지 계획요소의 시대별 변천 .....	64
〈표 4-8〉국내 선행도시 사례 .....	67
〈표 4-9〉외국 공공임대 주택정책의 비교 .....	69
〈표 4-10〉완전한 주택보장수준 국가 및 지역 장단점 분석 .....	71
〈표 4-11〉한국, 미국, 일본의 공공임대주택제도 비교 .....	72
〈표 4-12〉주택보장수준이 상대적으로 낮은 국가의 장단점 분석 .....	73
〈표 4-13〉호남성 장사시 장단점 .....	74
〈표 4-14〉상해시 장단점 .....	75
〈표 4-15〉강수성 남통시 장단점 .....	75
〈표 4-16〉2010년 데이터 통계 비교 .....	76
〈표 4-17〉상해시, 장사시, 남통시, 칭다오경제개발지구 사례 비교 .....	77

## <그림 목차>

<그림 1-1>연구의 흐름도 .....	3
<그림 4-1>이주근로자의 호적구성 .....	28
<그림 4-2>연령 분포 .....	29
<그림 4-3>교육정도 .....	30
<그림 4-4>직업분포 .....	31
<그림 4-5>전체근로자 중 이주근로자의 근무년수 .....	31
<그림 4-6>임금수준 .....	32
<그림 4-7>거주방식 .....	33
<그림 4-8>문화생활 .....	34
<그림 4-9>생활의 어려움 .....	35



Study on Migrant Workers Living and Policy Alternatives for the  
Qingdao Economic Development Zone in Shandong Province in China

Xu Lingchen

Department of Public Administration, The Graduate School  
Pukyong National University

### Abstract

Many migrant workers flow in the cities from small towns and countryside along with industrialization and urbanization process of China. This phenomenon is unique only to present China- the migrant workers flow, which is aggravated by the peculiar household register policy. Since long ago the Government has not taken the migrant worker's accommodation into consideration of city public housing policy. The huge housing demand of the workers can not be satisfied and the housing price is too high. Consequently these factors all contribute to the more serious accommodation issue of the migrant workers day after day.

At present, there exist several kinds of problems accommodation concerned, which influence their enthusiasm for contribution to the urban construction and hence hinder the economic development. Solution to their accommodation issue becomes vital to the urban development.

Some domestic cities have already set about solving the migrant workers' accommodation. This study introduces the experience of cities such as Changsha, Shanghai, and Nantong. In comparison, foreign counties do not have the restriction of household register, their public housing policies can cover most of their citizens, including low-income ones. The study introduces mainly the housing system of foreign countries focusing on their wide coverage. The study also makes comparison of the public housing policies between different countries.

Qingdao Economic Development Zone, which is the study area, compared with the Changsha, Shanghai, and Nantong to solve the migrant workers housing security improvement program. Based on the above theory and analysis of the domestic and foreign experience, the paper finally proposes suggestions to solve the migrant workers' accommodation which are recommended mainly for government departments.

Key words: migrant workers' accommodation, housing security issues, public housing policy



# 제1장 서 론

## 제1절 연구의 배경과 목적

중국은 개혁·개방정책으로 경제 및 생활수준이 뚜렷하게 높아지고 있으나 빈부격차와 같은 사회문제도 함께 나타나고 있다. 급속한 산업화 과정에서 고향을 떠나 산업화된 도시에서 일하기 위해 들어온 근로자가 증가하고 있다. 2008년 12월 현재 중국의 이주 근로자는 총 2억 2,542만명이며(中国国家统计局, 2009), 이들 근로자의 평균나이는 28.6세이다. 구체적으로 15세에서 30세가 이주 근로자의 61%를 차지하고, 31~40세는 23%, 40세 이상은 16%로 이주 근로자 대부분이 젊은 청년층이다<sup>1)</sup>.

도시발전의 시각에서 볼 때 농촌의 노동력이 도시로 유입되는 것은 산업화 과정의 필연적인 결과이다. 중국의 산업에서 이들 이주 근로자는 중요한 역할을 하고 있다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)를 비롯한 경제개발구조가 가속화되는 과정에서 이주 근로자는 더욱 늘어날 전망이다.

중국의 산업화, 도시화, 현대화 건설에 큰 영향주고 있는 이주 근로자들의 경제개발지구로 인구유입과정에서 이를 뒷받침 해줄 수 있는 제도적 장치의 부재로 대부분이 도심빈곤층으로 전락 하고 있다. 이는 1958년에 제정된 도시-농촌 부분별 호적제도 때문에 농촌 인구가 도시로 이주할 경우 사회보장 혜택을 받을 수 없어 자연스럽게 이들 이주 근로자 대부분은 저소득층을

1) 中国国家国务院.(2007) 中国外来务工人员调查报告

형성하게 된다. 낮은 직업지위는 물론 도시호적이 없고 교육수준이 낮은 노동자들이 도시에 와서 주로 하는 일은 대중들이 꺼려하는 일이며 해고를 쉽게 당할 수 있어 생활과 직업이 다 불안정적인 편이고 사회적 지위가 낮은 근로자들이 차별대우를 받게 되며 위화감을 조성 및 불신감을 만든다. 중국 호적제도의 폐해로 이주 노동자들은 공공주택 보장체제의 정책혜택도 받지 못하고 주택을 구매할 경제력도 없어 그 구성원들은 인간의 기본욕구조차 충족하지 못하고 있는 실태이다(浮延强, 2006).

현재 공공주택정책의 혜택을 못 받은 대부분의 이주근로자들의 거주문제는 사회적 갈등을 유발하고 사회통합에 부정적인 영향을 미쳐 추후 큰 사회비용을 유발시킬 수 있는 만큼 시급히 해결해야 할 문제이다<sup>2)</sup>. 본 연구는 국내외 사례를 비교연구를 통해 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 정책적 시사점을 도출하여 중국의 산업화 과정에서 발생하고 있는 이주 근로자의 주거복지향상을 통해 계층간 갈등해소와 사회적 조화를 위한 주택 정책에 있어 대안제시를 목적으로 한다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 저소득층을 한 주택보장에 대해 중국 산둥성 칭다오경제개발지구(山东省 青岛经济开发区)의 이주근로자를 연구대상으로 한다. 저소득층을 위한 주택정책을 살펴보며 국내외의 선행연구나 선행사례를 정리해서 그

---

2)周运清 中国城镇居民住房居住质量[M] 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 183.

시사점을 도출하고자 한다.

우선 문헌연구를 통하여 본 논문의 연구대상인 이주근로자 주택관련 문제에 대해 살펴보고 선진국가의 주택보장제도에서 저소득층을 위해 주택보장 정책의 관련된 사례를 살펴보고자 한다. 두 번째는 선행연구의 주택보장 관련 이론들을 분석하고자 한다. 셋 번째는 여러 나라의 사례를 이용하며 비교연구법으로써 분석하고 청다오에 존재하는 문제 및 대안들을 제시하고자 한다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



## 제2장 저소득층 주택정책과 수단

### 제1절 저소득층의 주거복지 정부개입

#### 1. 복지적 주택정책의 개념

저소득층의 주택문제는 주택의 수요와 공급이라는 단순한 시장원리의 문제로 파악하기보다는 인간생활에 필요한 기본욕구로서의 주택, 즉 주택소요(housing needs)의 문제로 파악하여야 한다(이중희, 1997). 선진 각국에서는 저소득층의 주거환경을 개선하기 위해 정부가 주택을 직접 공급하는 복지적 주택정책들을 이미 실시하고 있다.

복지적 주택정책은 주택을 사회주택으로 공급하는 것이다. 국가마다 사회주택을 다양하게 부르고 있다. 영국은 Council housing, 미국은 Public housing, 한국은 공공주택이라고, 중국은 국가보장주택이라고 한다.

복지적 주택정책의 개념은 협의와 광의의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 협의의 개념으로는 저소득층, 노령자, 장애인 등 사회적으로 보호할 필요가 있는 계층에 대해 임대목적으로 건설, 운영, 관리되는 이른바 공공임대주택을 말한다. 이런 개념은 서구 및 북미의 선진복지국가에서 주로 사용되고 있는 개념이다.

광의의 복지적 주택정책은 정부가 법적, 행정적인 강제력을 이용 직접 하거나 간접으로 조성한 공공자금의 지원을 받아 건설, 공급되는 공공분양

주택 및 공공임대주택을 말한다. 이런 개념은 한국, 홍콩, 싱가포르 등 같은 신흥공업국에서 사용되는 개념이다.

## 2. 주택정책의 정부개입의 필요성

주택정책의 목적이 무엇인가를 이해하려면 국가(정부)의 주택부문 개입 이유를 밝히는 데서부터 출발한다(하성규, 2006).

이용만(2002)은 주택정책에 대한 정부의 개입방식이 그 정책의 목표와 수단을 따라 일정한 방향성을 갖고 있다는 사실을 파악하였다. 김승동(2000)은 주택정책의 과정과 그 내용들을 이념적인 측면에서 살펴보고 시장논리에 의한 주택자원의 최적분배와 주택공급을 극대화하는 자유방임적 성격과 주거서비스의 사회, 경제적 불평등의 문제를 정부가 적극적으로 개입하여 해소하고자 하는 복지국가적 성격의 복합적 형태로 추진되어 왔다.

저소득층 주택은 정부의 복지성 주택이지만 매우 큰 경제성을 갖고 있다. 경제적인 주택시장은 시장실패를 하는 경우가 많이 있어 정부개입이 필요하다. 주택시장은 불완전경쟁이란 특성을 지니고 있고, 정보의 불완전성 역시 존재한다. 또한 비배타성, 비경합성 그리고 생산과 소비가 동시에 이루어진다는 점이 존재뿐만 아니라 외부효과가 존재해 정부개입을 필요로 한다.

현실적으로는 결함과 실패를 가져오고 있는 시장의 결함은 정부의 개입을 초래하고 있는바 이는 소득분배의 불평등, 경제의 안정과 성장, 경제정의의 실현 등의 다양한 목적으로 설명되고 정부는 주택시장에 직·간접으로 개

입하고 있으며, 사회복지가 강조되는 사회에서는 더욱 강력하게 정부개입이 이루어지고 있다.

### 3. 저소득층 주거복지 정책의 효과

저소득층 공공주택 공급은 정부에 의한 직업적인 주택서비스 공급이라는 특성을 가지고 있다. 일반적으로 시장가격 이하의 가격에서 공공주택의 공급은 주택가격을 직접적으로 보조해 주는 정책이라고 볼 수 있어 주거복지 정책은 경제적 효과를 가지고 있다. 저소득층은 한 가구의 소득이 최저생활을 하는 데 필요한 생계비에 미달한 상태로 정의되며<sup>3)</sup> 저소득층에게 제일 어려운 문제가 바로 경제성 문제이다. 저소득층을 위한 주거복지 주택정책은 공공주택의 공급을 통해 수혜자의 후생을 증가시키는 효과가 있다. 하지만 주거복지정책 중에는 결과가 정책 취지와 상반된 경우가 발생하기도 한다. 한 예로 외국의 경우는 임대료규제정책이 있다. 많은 선진국에서 임대료 규제정책을 실시한 결과 실제로 나타난 주요 경제적 효과로는 임대주택의 공급 감소, 임대주택의 질적 수준 저하, 소득재분배의 발생, 노동이동성의 저하, 암시장의 형성 및 불법·탈법거래의 성행, 비가격할당 등을 들 수 있다<sup>4)</sup>.

이런 주거복지정책은 임대주택의 공급에 투입되는 자본수익률을 저하시킴으로써 임대주택의 공급을 감소시킨 부정적인 효과가 있다. 또한 임대주택의 유지 및 보수 유인을 감소시킴으로써 임대주택의 질적 수준을 저하시킨

3) LI YANG,2011.p. 8

4) 이중희,1997. p.414-425

다. 다른 면에는 주택 거주자들의 주거이동을 억제되어 노동이동을 저하시킨다. 마지막으로 임대료규제는 암시장을 형성함으로써 불법, 탈법적인 임대차거래를 조장하고 임대주택을 가격 이외의 기준에 입각하여 배분 또는 할당하게 되며 이 과정에서 임대인의 개인적 선호나 취향에 따라 임대인을 차별하게 된 효과가 발생했다.

## 제2절 저소득층 주택정책의 특징 및 유형<sup>5)</sup>

### 1. 저소득층 주택정책의 특징

저소득층 주택정책의 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째는, 공공임대주택 공급이 확대하고 다양화되고 있다. 한국의 공공임대주택 정책은 정책대상의 불명확성을 지적한 것에 대한 보완 없이 소득계층별 주거복지 로드맵이라는 대전제 하에 추진되는 특징을 보이고 있다.

둘째는, 정책 목표의 적합성이다. 살펴보면, 저소득층만을 위한 주거지원은 아니지만, 국내여건을 감안할 때 가장 주택 수요가 큰 저소득계층에게 조차 공공임대주택이 제대로 전달되고 있지 않는 상황에서 상대적으로 구매력이 있는 중산층 및 중대형의 공공임대주택에 대한 지원은 누구를 위해 공공임대주택이 보다 집중되어야 할 것인가를 생각할 때 다소 부적절한 정책이라 할 수 있다.

셋째는, 공공임대주택의 유형이 너무 많고 입주대상 계층과 임대료 수준,

---

5) 진미윤, 2007. pp.163~186

임대조건이 각각 상이하여 과연 실 입주자가 이를 얼마나 이해할 수 있는지 불확실성이 있다.

## 2. 저소득층 주택정책의 유형

저소득층 주택정책의 유형은 각 나라마다 다르다. 한국의 공공임대주택의 유형은 다음과 같다. 최저소득 및 사회취약계층을 대상으로 하는 정책은 영구임대, 다가구매입, 전세임대이며, 국민임대주택은 소득 4분위 이하 계층에 해당되는 것이 입주자격 요건이다. 또한 다가구매입, 전세임대, 재개발, 재건축 의무 임대를 제외하고는 청약저축가입이 공통 자격요건이다. 무주택 기준만 충족시키면 되는 것은 재개발 재건축 임대, 중대형 아파트 매입이다.

# 제3장 중국의 주택보장체제의 변천과정 및 현황

## 제1절 중국의 주택보장체제의 변천과정

### 1. 중국의 주택정책의 변천과정

중국의 주택공급정책은 정치, 경제, 사회적 맥락 속에서 주택공급정책의 배경 및 연혁을 개략적으로 고찰함에 있어서 분석 대상 시기를 일곱 단계로 구분할 수 있다. 즉, 1921년~1945년 중국공산당 창당이후 중화인민공화국

의 건국까지, 건국이후 개혁개방이 추진되기 시작한 1978년까지, 1978년~1998년 주택상품화시기, 1998년~2003년 주택시장화 촉진 시기, 2003년~2007년 주택의 시장화와성 시기, 2007~2010년 주택보장 정책 조절 시기 및 2010년 6월부터 지금까지 조정 강화시기 일곱 단계이다. 일곱 단계를 살펴보면 다음과 같다.

<표3-1>중국 주택정책의 변천과정

배경	시기(년)	정책모델	특징
공산화 이전시기	1921~1949	토지 및 건물 재분배	토지 및 건물 분배
신중국 건국에서 개혁개방이전	1949~1978	실물분배제도	무상분배, 낮은 임대료
주택상품화	1978~1998	집지방식으로 건설, 안거공정	세 가지 개혁, 네 가지 건립
주택보장 수축기	1998~2003	염가임대, 경제적용 및 상품주택	주택공급체계를 확립
주택의 시장화 완성	2003~2007	상품주택	지속적이고 양호발전
부동산시장 조정기	2007~2010	보장성 주택 건설을 추진	주택문제 해결
조정 강화	2010~현재	주택보장 속도를 높임	보장성주택에 대해 명시

자료: 이진, 유홍옥(2011)

<표3-1>을 보면 중국의 주택정책의 변천과정의 개략적인 내용을 알 수 있다. 공산화이전 시기(1921~1949)에 시행된 주택정책의 구체적 사례는

공산당이 장악하고 있던 해방구에서 실시된 토지 및 건물의 재분배이다. 이러한 정책은 해방구 내에 있는 중화인민공화국 수립 이후에도 토지 및 주택정책 수립시 중요한 전례가 되었다(박순선, 2008). 다음에 시기는 신중국 건국에서 개혁개방이전 시기이다. 이 시기를 보면 실물분배제도를 이용하여 도시주민 근로자들은 소속단위(기업)로부터 주택을 분배받는 정책 모델이다. 이어지는 주택상품화시기(1978~1998)이다. 이 시기는 국내 집자방식으로 건설 또는 안거공정<sup>6)</sup>을 전개했다. 실물분배가 여전히 존재하고 주택개혁 진행시기로 삼개사건<sup>7)</sup>을 진행하기 시작했다. 세 가지 개혁은 투자방식개혁, 관리방식개혁 및 분배방식 개혁이다. 네 건립은 새로운 형태의 공용체계, 주택공적금, 주택금융, 부동산교역시장을 건립하는 것이다.

1998년부터 2007년까지는 두 단계를 나뉜다. 즉, 1998년부터 2003년까지 주택시장화 수축기와 2003년부터 2007년까지 주택의 시장화 완성 시기이다. 주택보장 수축기(1998~2003)는 3단계의 새로운 주택체계를 건립하는 것이다. 이 시기의 중요한 특징은 바로 주택시장이 급속히 발전하는 것이다. 다음은 주택의 시장화 완성 시기(2003~2007)는 기존에 공급되었던 경제적용 주택 정책들이 점진적으로 폐지되었다. 대다수 가구가 보통상품주택을 구매 또는 임차할 수 있도록 장려해주는 방식을 진행한다.

2007년부터 2010년까지는 부동산시장 조정기 및 주택보장문제 채 대두시기이다. 이 시기는 주택보장정책을 조절한 시기이었다.

---

6) 도시중. 저소득층 가구의 주거 문제 해결을 위해 시정부가 건설주체가 되어 공급.

7) 세 가지 개혁, 네 가지 건립.

## 2. 중국 4대 주택보장정책의 개념 및 변천과정

중국 4대 주택보장정책은 살펴보면 다음과 같다. (1) 주택공적금제도(住房公积金制度)는 일종의 강제성 주택저축이다. 기업과 직원으로부터 매달 임금의 특정비율에 따라 일정액을 납부할 것을 요구하여 직원의 장래 주택 구매, 주택건축, 주택보수 등 주택소비를 위해 사용하도록 한다. 비록 기업에서 많은 부분을 부담하지만 본질상 주택공적금은 직원임금이 현저히 낮은 상황에서 직원의 주택문제를 해결하는 방법이다. (2) 경제적용주택제도(经济适用房制度)는 1998년부터 실시된 중요한 주거정책의 하나로 대다수의 중저수입가정이 경제적용주택을 구매하는 것을 통하여 주택의 수요를 충족하여 주는 것을 그 목적으로 한다. 이와 연계하여 정부는 주택투자의 구조를 조정하고, 경제적용주택을 중점적으로 발전시켜 도시와 읍 지역의 주거가 어려운 주민의 주택문제를 신속하게 해결해야 한다. 새로 세운 경제적용주택의 판매가격은 정부의 고시가격을 기준으로 건설원가를 확보하는 수준에서 적은 이익을 내는 원칙에 따라 확정한다. 경제적용주택의 가격은 중저수입가정의 부담능력과 상응하게 하여 주민이 주택을 구매할 수 있도록 한다. 경제적용주택은 국가가 시장화의 임금수준을 제공할 수 없는 상황 하에서 국민들의 주거를 보장하기 위해설계한 일종의 주택공급체제이다(周朝富, 2005). (3) 염가임대주택제도(廉价出租房制度)는 주택공급체제 중에서 전문적으로 도시의 빈곤가정을 대상으로 한 일종의 일정한 주택보장성질이 있는 주택공급제도이다. 그러나 실제상 집행과정 중에서 정부의 우선순위가 낮고, 재원이 부족하며 염가임대주택의 공급량이 매우 제한적이라 염가임대주

택의 정책 효과는 매우 낮은 수준이다(박순선, 2008:64). (4) 공공임대주택 제도(公共住房制度) 제도는 2010년 도입이 되었다. 임대주택에 입주할 자격이 되지 않을 정도의 경제능력은 있지만 그렇다고 경제적용주택 또는 한가 주택(限价住房)을 구입할 능력은 되지 않는 도시주민들이 주요 공급대상이다. 그 동안 주택보장 정책의 사각지대에 있던 계층을 고려한다는 점에서 기존정책의 보완성격이 있다. 막 대학을 졸업한 사회 초년생이나 타지에서 와서 일하는 근로자들의 주택문제 해결도 고민했다는 점에서 새로운 정책이라는 평가도 받고 있다.

중국 현재의 주택보장체제는 4개부분이 있다. 즉, 주택공적금(住房公积金), 경제적용주택(经济适用房), 임대주택(廉价出租房) 및 공공임대주택(公共住房)이다. 4대 주택보장체제의 변천과정은 다음과 같다.

<표3-2>중국 4대 주택보장정책의 변천과정

주택정책	시기	정책모델	특징
주택공적금	1991~1994	국가,기업,개인 공통 부담	초보 단계
	1994~1999	주택공적금 시스템 자금관리 정책지지	수축기
	1999~2002		심화발전
	2002~현재		완성 단계
임대주택	1998~2003	주택공급 시스템	탐색기
	2003~2006	상관 정책 세움	수축기
	2006~현재	공급대상,자금 조절	조절기
경제적용주택	1991~1994	무주택자우선	초보 단계
	1994~1999	주택개혁	탐색기
	1999~2004	문제개선	발전기
	2004~현재	정책 수정	완성기
공공임대주택	2010~현재	주택보장범위 추가	탐색기

<표3-2>를 보면 중국의 4개 주택보장정책의 변천과정을 알 수 있다. 우선 주택공적금(住房公积金)을 살펴보면 주택공적금은 일종의 강제성 주택저축이다. 직원과 기업에서 매 월 직원의 임금 특정비율에 따라 일정 금액을 납부할 것을 요구하며 직원의 장래 주택구매, 주택건축, 주택보수 등 주택소비에 유리하게 사용하도록 한다<sup>8)</sup>. 1994년부터 주택공적금은 제2단계로 발전된다. 이 시기는 전국 범위 내 주택공적금정책을 추진한다. 전국 각각 기업 및 직원들은 “개인저축, 기업분담, 통일관리, 엄격사용”의 원칙에 따라 주택공적금을 부담하는 주택공적금정책을 제정했다<sup>9)</sup>. 1999년부터 주택공적금정책은 심화발전이 된다. 1999년4월, 국가 국무원은 <주택공적금관리규칙>(住房公积金管理条例)를 제정한 후 중국의 주택공적금정책은 법치화, 규범화의 발전시기가 된다. 주택공적금정책은 2002년부터 완성화시기에 접어들기 시작했다. 2002년, 2005년, 2006년에 걸쳐 주택공적금에 대해 법이나 규정을 마련하였다<sup>10)</sup>. 현재까지, 주택공적금정책은 20년이 발전되어왔으며 지속적으로 개선되고 있다.

임가임대주택정책(廉价出租房政策)은 3단계로 발전된다. 탐색기는 1998년부터 시작한다. 1998년 국가 국무원은 가정 수업에 따라 다른 주택공급정책을 세웠다. 1999년 공식적으로 <도시임가주택정책관리방법>(城市廉价出租房政策管理方法)이 제정됐다. 이 시기는 임가임대주택정책은 탐색기라서 상대적으로 발전은 느리고 사회에는 과급력 역시 별로 크지 않았다. 2003년부터

---

8) 박순선, 2008.p.63

9) 【国务院关于深化城镇住房制度改革的决定】, 国发(1994)43号

10) 吴翠萍, 2010.

임가임대주택정책은 점점 각광을 받기 시작했다. 국무원은 계속 관련 관리방법을 마련하고 정책의 공평성, 공개성, 공정성을 강조한다. 2006년까지 임가임대주택정책에 대해 관련된 정책 많이 나온 이후 그 기본 구조가 완성단계에 도달했다.

1991년6월 국가 국무원은 중국시장경제의 발전추세에 보조를 같이할 수 있는 경제적용주택을 건설하고 저소득층 및 무주택자의 거주문제를 우선 해결해야 된다<sup>11)</sup>는 의견에 따라 경제적용주택정책(经济适用房政策)을 수립했다. 제2단계(1994~1999)는 경제적용주택정책의 탐색기였다. 1994년, 중국 건설부는 처음에 저소득층을 위해 경제적용주택공급시스템(经济适用房供给体系)을 설립했다. 1995년, 부동산 산업이 과도하게 일반 상품성 주택으로의 치우침 때문에 경제적용주택의 건설 및 발전은 상대적으로 느리다. 1998년까지 <경제적용주택건설에 대해 관련된 고지서>(关于经济适用房建设的通知)를 발표하고 나서 경제적용주택정책은 드디어 발전단계로 접어들었다. 제3단계(1999~2004)는 경제적용주택정책은 발전시기였다. 이 시기는 국가는 경제적용주택을 건설하는 규정을 강조하기 위해서 <경제적용주택거래관리방법>(经济适用房交易管理方法)을 마련했다. 그러나 경제적용주택의 증가에 따라 건설하거나 판매할 때 문제들이 많이 생겼다. 예를 들어, 경제적용주택의 구매가능집단이 모호하다. 1998년부터 중국 전국적으로 경제적용주택을 건설했다. 그러나 혜택을 받은 사람은 대부분 중산층이고 심지어 고소득층도 대량으로 구매한 문제가 존재한다. 실제로 저소득층이 경제적용

---

11)详见【关于继续积极稳妥地进行城镇住户制度改革的通知】

주택을 구매한 경우가 많지 않다. 또한, 경제적용주택을 건설할 때 면적에 대해 계획의 일관성이 부족하다. 중국 전역의 도시마다 경제적용주택의 면적이 60m<sup>2</sup>부터 150m<sup>2</sup> 까지 일정한 기준 없이 건설된다. 마지막으로, 경제적용주택은 배분을 받은 사람이 개인적으로 경제적용주택을 임대로 하여 주택시장의 질서를 파괴했다<sup>12)</sup>. 이런 경우에 대응하기 위해서 국무원은 2002년부터 2003년까지 <경제적용주택가격관리방법>(经济适用房价格管理方法), <부동산시장은 합리화 발전 고지서>(不动产市场合理化发展通知) 순으로 관련법규를 제정했다. 국가 관련된 부문은 경제적용주택의 관리를 강화하고 있다. 마지막 단계는 경제적용주택정책의 완성기이다. 2004년부터 중국 국가 건설부, 국토자원부, 국가발전개혁위원회 등이 참여하여 <경제적용주택관리방법>(经济适用房管理办法)을 제정하여 경제적용주택에 대해 더 엄격하게 관리를 시작했다. 2007년11월, 국토자원부, 재정부, 국가 발전 개혁위원회 등 7개 부문은 같이 <경제적용주택의 관리방법>(经济适用房的管理办法)을 다시 수정하고 완성하였다. 지금까지 경제적용주택정책은 여전히 존재하는 문제들을 많이 개선하기위해 노력하고 있다.

공공임대주택정책(公共住房政策)은 염가임대주택과 경제적용주택대상의 중간층을 대상으로 한 주택보장성 정책이다. 2010년 도입을 해 현재 시행 2년에 접어들었다. 이 주택정책은 이주노무자, 졸업 후 급여소득이 발생 5년 이내 취업자, 신청자와 그 부모가 해당도시에 주택을 소유하지 않은 사람, 무주택자등을 보장범위에 포함하고 있다. 그래서 공공임대주택정책은 시행기간

---

12) 中国保障住房网

은 다른 보장주택정책보다 제일 짧지만 보장범위가 제일 넓은 보장정책이다.

## 제2절 중국주택보장체제의 현황

### 1. 중국보장성 주택 구체적 실시 내용

2002년 이후 세계경제가 호황기에 들면서 중국 경제도 대규모 주택 건설 열풍이 불었다. 2004년에 들어서는 주택경기과열이 사회적 문제로 대두되었고 특히 2006년은 중국 각 대도시의 주택가격이 폭등하면서 중국의 주택공급정책이 많은 문제점을 드러내기 시작했다<sup>13)</sup>. 2007년 보장성 주택에 대한 논의가 시작된 후, 2008년부터 중앙정부는 보장성 주택을 중점적으로 건설하기 위해 구체적 공급계획을 세우기 시작했다. 보장성 주택 공급계획 내용은 다음과 같다.

<표3-3> 2008년~2011년 보장성 주택 공급계획

구분	건설계획							실제 착공량
	경제적용 주택(만호)	연가임대 주택(만호)	공공임대 주택(만호)	하가상품 주택(만호)	분후구역재 개발(만호)	전체계획량	전년대비 증가율(%)	
2008	0	0	0	63	0	63		100
2009	130	177	0	0	80	387		330
2010	120	180	0	0	280	580	49.9	590
2011	110	170	230	200	400	1,110	72.4	

자료: 中国住房和城乡建设部, 2012

13) 백승기, 2010

<표3-3>에 의하면 보장성 주택의 공급은 2008년 63만호, 2009년 387만 호, 2010년 580만호였다. 2008년부터 2011년까지 중국의보장성 주택의 건설이나 공급을 살펴보면 2008년에는 한가상품주택만 건설하고 공급했다. 2009년부터 임대주택이 건립되기 시작했고 매년 170만호 이상이 공급되고 있다. 2009년 177만호, 2010년은 180만호, 2011년에는 170만호를 공급했다. 경제적용주택의 경우는 2009년부터 건설공급을 시작해 130만호를 공급했지만 2011년까지 공급량을 점차 줄이고 110만호를 공급한다는 것을 알 수 있다. 공공임대주택은 2010년 도입된 주택정책이고 2011년 공급이 시작 되 230만호를 공급했다. 2011년의 공공임대주택의 전년대비증가율이 72.4%로 보장성 주택이 점차 늘어나는 추세이다. 보장성 주택 건설자금계획은 <표3-4>와 같다.

<표3-4>보장성 주택 건설자금계획

2011년 보장성 주택 자금 수요	재원
1천 만 호 건설 필요자금 총 1.3~1.4억( 위안)	은행대출(국영은행 제외)
	주택공적금 관리운영 수입금의 일부
	토지출양 수입의 10%
	지방정부 재정
	지방정부 채권발행
	보험업 자금
	공모, 사모펀드
	공업 광산기업, 등

참고: 이진.유홍옥(2011)

중국 정부는 1천만 호를 건설하는 데 필요한 자금총액을 1.3~1.4억 위안으로 추정하고 있다. 국영은행을 제외한 은행 대출을 이용하고 주택공적금 관리운영 수입금의 일부를 재원으로 받는다. 또한, 지방정부의 재정 및 채권을 통한 자금조달과 보험업 자금, 토지출양수입, 재개발 대상주택의 근로(약 3400억 위안)수용하여 재원을 마련하려는 계획이다.

중국 4개 보장성 주택의 공급실태를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 주택공적금(公积金住房)을 살펴보면 주택공적금정책이 마련되고 1994년까지 중국의 668개 도시지역은 각 지역에 맞는 주택공적금정책을 수립하였다. 전국적으로 주택공적금은 총 1231억 위안을 조달하였고 이 중 830억 위안은 채권을 통해 마련하였다<sup>14)</sup>. 2006년까지 주택공적금에 대해 정책성 제도가 연속적으로 발표되고 합리적으로 발전되고 있다.

다음은 염가임대주택(廉价出租房)이다. 2006년 12월 현재 전국적으로 657개 도시 중 512개가 염가임대주택정책을 실시했다. 염가임대주택 건설에 투입된 비용은 70.8억 위안 이었고, 54만 7천호 저소득가정이 염가임대주택정책을 통해서 주택조건을 개선할 수 있었다<sup>15)</sup>. 하지만 2005년을 기준으로 실제로 임대주택정책의 혜택을 받고 있는 사람은 전체 도시인구의 0.13%에 불과하다<sup>16)</sup>. 2007년부터 중앙정부가 염가임대주택을 더 중요시하면서, 각 지역의 임대주택건설에 대해 관리감독을 강화하였는데 토지공급, 재정투입, 토지출양 수입금 반환 등의 수단을 이용하여 매년 일정량의 염가

14)【关于加强住房公积金管理的意见】，国办（1995）35号

15) 李军甫，2009.p.37

16) 김수한.2009. p.136

임대주택과 다른 보장성 주택을 건설하도록 하였다. 그 결과 2007년 77억 위안이었던 임대주택 건설자금이 2008년에는 181.9억 위안으로 증가하였다(이진, 유흥옥, 2011).

경제적용주택(经济适用房)은 1999년부터 2003년까지 5년 동안 총 26.8만 가구가 준공되었고 이는 같은 기간 준공된 주택의 22.1%를 차지했다(백승기, 2010). 2003년 8월 국무원은 보통상품주택의 공급을 증가시켰다. 대다수 가정이 보통상품주택을 구입하거나 임대할 수 있게 되면서 경제적용주택은 도시주택공급체계 중의 주체적 역할을 보통상품주택이 대신하도록 변화를 시도했다<sup>17)</sup>. 2007년 경제적용주택에 대한 투자 총액은 820.93억 위안, 2008년에는 983억 위안으로 증가했으며, 또 2009년~2011년에는 6000억 위안을 투자하여 400만호 경제적용주택을 건설할 계획을 세우고 있다.

마지막으로 공공임대주택(公共住房)은 2010년 도입된 제도로 정책시행 초기의 상태이다. 다른 보장성 주택에 입주할 자격이 되지 않는 경제능력은 있지만 경제적용주택 또는 한가주택(限价住房)을 구입할 능력은 되지 않는 도시주민들이 주요 공급대상이다. 그 동안 주택보장 정책의 사각지대에 있던 계층을 고려한다는 점에서 기존정책의 보완적 정책이라는 특징이 있다. 대학을 졸업한 사회 초년생이나 타지에서 와서 일하는 근로자들의 주택문제 해결도 고려했다는 점에서 새로운 정책이라는 평가도 받고 있다.

---

17) 【住房保障】第351期, 2010 p.56

## 2. 중국보장성 주택정책에 대한 존재하는 문제

우선, 전체적으로 보면 중국보장성 주택체제의 존재하는 문제가 다음과 같다. 谷俊青(2009)와 박순선(2008)은 중국의 보장성 주택정책은 각 도시 지역마다 발전정도가 상이하다. 박순선(2008)은 중국의 각 지역마다 실시표준, 규모, 효과가 차이가 있다고 한다. 谷俊青(2009)는 중국에는 중국의 보장성 주택정책은 정책 집행상황이 너무 느리다고 지적한다. 각 지역의 경제발전 정도에 따라 재정의 한계가 있어 보장성 주택의 공급이 계속 연기되고 있기 때문이다. 饶晟来(2008)는 중국의 보장성 주택정책은 여전히 보장성 법이 없다고 한다. 선진국가의 사례를 보면 사회보장제도의 발전은 완전한 수준이며 중국의 사회보장주택정책이 잘 발전하기 위하여 완전한 사회보장제도가 꼭 필요하다고 한다. 또한 钱瑛瑛(2003)는 중국 사회보장 주택은 거주 자격에 관한 분류를 해야 한다. 등급차이를 매기는 기준이 없는 상태이며 보장주택은 거주조건, 소득기준에 따라 정해야 된다고 한다.

중국 보장성주택 정책을 살펴보면 많은 연구자들은 문제점을 제출하는 것이 다음과 같다. 우선, 주택공적금정책의 문제점에 대해 살펴보면 黄锐(2006)는 주택공적금정책은 시민사회의 감독이 부족하고 정부의 감사도 부족하다고 한다. 尹宗明(2005)는 주택공적금정책의 사후평가시스템을 도입해야하며 특히 주택공적금을 함부로 이용하는 현상은 중지해야 한다고 주장한다. 경제적용주택정책 방면의 문제점으로 백승기(2010)는 초기에는 중저수입가정의 주택문제를 해결하기 위해 제시된 정책이지만 급속한 가격상승은 이들 저수입가정의 주택 구입과 관련한 경제적 부담을 가중시켰다고

한다. 또한 경제적용주택의 사회보장성이 명확하지 않은 것을 지적한다. 钱瑛瑛(2003)는 경제적용주택정책은 보장범위가 넓어서 상품주택시장에게 안 좋은 영향을 줄 수 있다고 한다. 마지막으로 임대주택정책의 문제점을 살펴보면 백승기(2010)는 임대주택은 자금부족, 자금 출원의 불안정을 지적했다. 李迎生(2005)는 임대주택의 건설은 도시 내부에서도 지역별로 빈부격차를 가시화시키며 지역별 문화를 생성할 수 있고 이는 사회문제를 야기할 수 있다고 지적한다. 王君, 温彦君(2006)는 중국 임대주택정책은 정책보장이 부족하고 감독이나 관리가 잘 이루어지지 않는다는 문제를 제시한다.

위의 내용을 종합하면 중국 보장성 주택정책은 발전20년 이래 중국 중저소득층을 위해 거주문제를 많이 해결했지만 여전히 많은 문제점 역시 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 우선, 정부의 기능과 역할이 부족하다. 다음에는 정책 자체에 많은 문제가 존재하고 있다. 또한 관련된 대응시스템을 형성하지 않아서 긴급대응능력이 낮다.

### 제3절 중국의 호적제도

#### 1. 중국 호적제도의 배경 및 개념

중국의 호적제도는 형성배경은 4단계를 나눈다. 형성배경을 살펴보면 다음과 같다.

<표3-5>중국 호적제도의 형성배경

단계	시간	특징
봉건사회시기	“주 ( 周 ) 시대”부터	토지분배, 인구이주제한
계획경제시기	1951년~1980년	농촌인구이주제한
개혁개방시기	1980년이후~2000년	도시거민은 보호 강화
21세기 이래	2000년이후~현재	신 호적제도로 개혁

중국의 호적제도는 4단계로 발전해왔다. 봉건사회시기(封建社会时期), 계획경제시기(计划经济时期), 개혁개방시기(改革开放时期), 21세기 이래 순으로 나눌 수 있다. 봉건사회시기에서의 호적제도는 각 지역의 조세징수, 토지분배, 모병활동 등의 집행을 목적으로 한다. 제2단계는 1951년 이후에 시작하는 계획경제시기이다. 이때의 중국의 공업, 농업은 상대적으로 낙후된 수준이라 이를 극복하기 위해 국가는 우선 집중적인 계획경제체제를 수립했다. 1953년부터 1957년까지, 중국 국무원은 농촌인구가 대량으로 도시로 유입되는 상황을 인식하고 1958년 ‘중화인민공화국호적관리규범’ (中华人民共和国户籍管理规定) 을 제정 및 집행했다. 이후에 중국은 법으로 농촌인구가 도시에서 이주하는 것이 제한되기 시작했다. 실제로 이 규범으로 농민들의 기본권인 이주의 자유가 박탈되었다(程子豪, 2012). 개혁개방이후에 호적제도의 발전은 시대상황에 맞게 변해야 할 필요성이 있다. 특히 1980년대 이후는 농촌경제가 빠르게 발전하여 기계화 정도가 계속 높아지기 때문에 농촌에는 잉여 노동력들이 나타나기 시작했다. 21세기 이래는 중국 경제가 빠르게 발전하며 도시화 정도가 향상되었다. 농촌의 대량 잉여 노동력(剩余劳动力)은 도시에서 일자리를 구하는 것이 보편화된다. 정부는 이 현상

에 따라 호적제도를 개혁하기 시작했다.

중국 호적제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

<표3-6>중국 호적제도의 특징

내용	특징	표현
중국의 호적제도	지역성	인구는 어떤 지역 범위 내에서 제한하다
	등급성	직업등급, 인구 등급등
	이원성	농촌과 도시 구분

중국의 호적제도의 특징은 3가지 있다. 즉, 지역성(地域性), 등급성(等級性), 이원성(二元性)이다. 중국의 호적제도는 지역에 따라 토지나 거주에 대해 정한 것이다. 정부에서는 인구가 어떤 지역 범위 내에서만 자유이주를 허용하고 타 지역으로의 이주는 제한하는 것이 그 내용이다. 또한 중국은 봉건사회(封建社會)를 경험하였고 전통사회질서(傳統社會秩序)를 유지하는 국가이다. 전통사회에서는 사람에 대해 계급의 구분은 무척 심했다. 지금까지, 호적제도는 많이 개혁이 되었지만 여전히 계급성이 존재하다. 마지막으로 중국호적제도의 이원성의 역사가 있다. 중국은 건국이후에 지금까지 60년이 지나고 도시마다 호적에 대해 많이 변하다. 도시에서는 “거민소유제”를 세우고 도시 거민은 주택, 의료, 교육 등 혜택을 받을 수 있다. 반면에 농촌에서는 “집체소유제”를 세우고 도시 주거민처럼 관련 혜택은 못 받고 있다. 이런 현상이 있어 이원성 특징이 형성된다.

위해서 정리하는 내용을 종합하면 중국 호적제도의 도출 할 수 있다. 중국 호적제도의 개념을 살펴보면 다음과 같다.

### < 3-7>중국 호적제도의 개념

개념구분	해석
협의	농촌인구는 대량 도시에서 이주하는 것을 제한하기 위해 형성의 제도.
광의	노동취업제도, 도시농촌에 따라 의료, 보건제도등 보조성 제도.

중국 호적제도의 개념은 협의와 광의로 나누면 다음과 같다. 현재까지 존재하는 호적제도는 1958년 시작한다. 협의적 개념의 호적제도는 거주민을 대상으로 호적등록, 호적변동, 호적통계 등의 내용이 포함된 관리제도이다(李紅霞, 2003). 즉 호적제도는 농촌인구가 대량으로 도시에 이주하는 현황에 대해 엄격한 제한하는 제도이다(程子豪, 2012). 광의적인 개념은 호적제도는 권력제도 중 하나로 노동취업제도, 의료, 보건 등 보장 제도를 통해 국민생활을 보조해주는 제도이다<sup>18)</sup>.

## 2. 호적제도로 인해 정책적 불평등

호적제도에 의해 중국 국민은 농업인구(农业人口)와 비농업인구(非农业人口)로 구분되었다. 이런 호적구분을 기초로 정부는 농촌의 인민공사와 도시의 단위 제도를 통해 많은 국민들을 원활하게 관리할 수 있었다. 비농업인구는 농사에 종사하지 않는 도시 및 농촌에 거주하는 사람들로서, 2.3차 산업 종사자와 그 가족 및 인민공사의 행정인원, 인민공사 소속 기업의 관리자들로 구성된다<sup>19)</sup>. 계획경제하에서 호적제도의 역할을 다음과 같다. 우선, 호

18) 辜胜阳. 成德宁.1998, 李玉峰.1995.

19) Flemming Christiansen 1990.p.25

적제도는 농민의 도시로의 이동을 막는 이농금지 역할을 함으로써 도시인구를 제한했다. 농업호구 소지자는 물론이고 비농업호구 소지자라도 정부의 허가 없이는 다른 도시로 이동할 수 없다<sup>20)</sup>. 다음으로 호적제도는 계획경제 하에서 희소자원 분배의 기준으로서 사회통제제도의 역할을 했다. 정부는 자원부족과 비시장적 분배조건 하에서 호적에 근거하여 임금을 지불했다<sup>21)</sup>. 호적제도는 이 역할을 맡기면서 단순히 “농업호구”와 “비농업호구”라는 두 종류의 신분 구별의 차원을 넘어서 계획경제하에서 배급제를 실시하기 위한 일종의 경제제도였다고 할 수 있다. 호적제도는 식량배급제도, 부식품과 연료공급제도, 교육제도, 의료제도, 취업제도, 주택제도 등 14개의 제도와 밀접한 관련을 맺고 전 중국 국민의 생활을 통제해 왔다<sup>22)</sup>. 농민들은 호적제도로 인한 불평등을 탈피하기 위해 도시로 이동하고 있지만, 도시에서도 정책적 불평등은 이주근로자와 도시주민간의 불평등으로 반복되고 있다<sup>23)</sup>. 이주근로자들이 도시생활 중 호적제도로 인하여 차별을 받는 부분에 대해 살펴보면 다음과 같다.

우선, 호적제도로 인한 차별은 직업 선택측면에서 나타난다. 이주근로자들은 직업선택에서 호적제도로 인하여 도시주민들과 동등하게 취업경쟁을 하지 못하고 주로 조건이 열악한 비국유부문(非国有部门)에 취업하고 있다. 이주근로자들은 일부 도시주민이 기피하는 직종을 제외하고는 국유기업의 정식직원이 될 수 없다(이민자, 1998). 중국사회에서 호적은 사회적 신분의

---

20) 陈婴婴, 1995.p.128-133

21) 刘豪与, 1995.p.284

22) 郭书田, 1990.p.29-80

23) 이민자, 1998

표시이며, 신분에 상응하는 권리를 향유할 수 있는 증서라고 할 수 있다. 이런 이유로 이주근로자들은 노동조건이 국유기업보다 열악한 사유기업에 주로 고용되어 있다. 이런 현실은 이주근로자들이 도시주민에 비해 노동시장에서 기회가 불평등하다는 것을 보여준다. 다음에는 주거측면에서의 차별이다. 중국의 대부분 도시에는 호적과 주택이 연결이 되고 있다. 그래서 대부분 이주근로자는 타 도시의 지방정부에게 보장주택을 신청 못한다. 이주근로자 집단은 도시의 생산성과 발전을 중요한 공헌을 해주지만 기본적인 인간의 생활욕구인 주거부분도 보장해주지 못하는 것이 현실이다. 이주근로자들은 경제력이 부족해서 도시에는 상품주택을 구매하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 정부에서 제공하는 보장주택은 이주노동자들에게는 절실하다고 할 수 있다(程子豪, 2012). 세 번째로, 호적제도로 인하여 차별은 저임금노동 일자리에서 일할 수 밖에 없는 것이다. 예컨대, 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에는 이주근로자의 임금수준은 보면, 월급은 1000원~2000원 사이에 74.4%의 이주근로자를 차지한다. 1000원이하의 이주근로자는 1.70%를 차지하고 1500~2000원간에 36.10%의 이주근로자를 차지한 결과가 나왔다. 이주근로자들은 낮은 월급을 받고 도시거주민들과 비슷한 수준의 물가로 생활하기 부담한다고 한다. 이주근로자들이 주로 취업하고 있는 사영기업, 외자기업의 경우 국영, 집체기업보다 화폐임금은 약간 높으나 임금 안에 각종 보조금과 수당이 포함된 것이고 임금 이외의 자녀교육, 주택, 의료 등의 비화폐성 복지혜택은 없다<sup>24)</sup>.

---

24) 戴建中, 1996.p.291

호적제도로 인한 이주근로자들의 기회의 불평등은 이들의 직업과 수입의 불안정성에 중요한 영향을 미치고 있다. 또한 이주근로자들이 도시에 적응하는 과정에서도 호적제도는 다양한 형식으로 제약요인으로 작용하고 있다. 따라서 이주근로자들은 도시에 장기 거주하고 있지만 도시생활에 뿌리를 내리지 못하고 마치 외국인 근로자와 같은 처지에서 불합리한 조건으로 노동을 하게 된다(이민자, 1998).

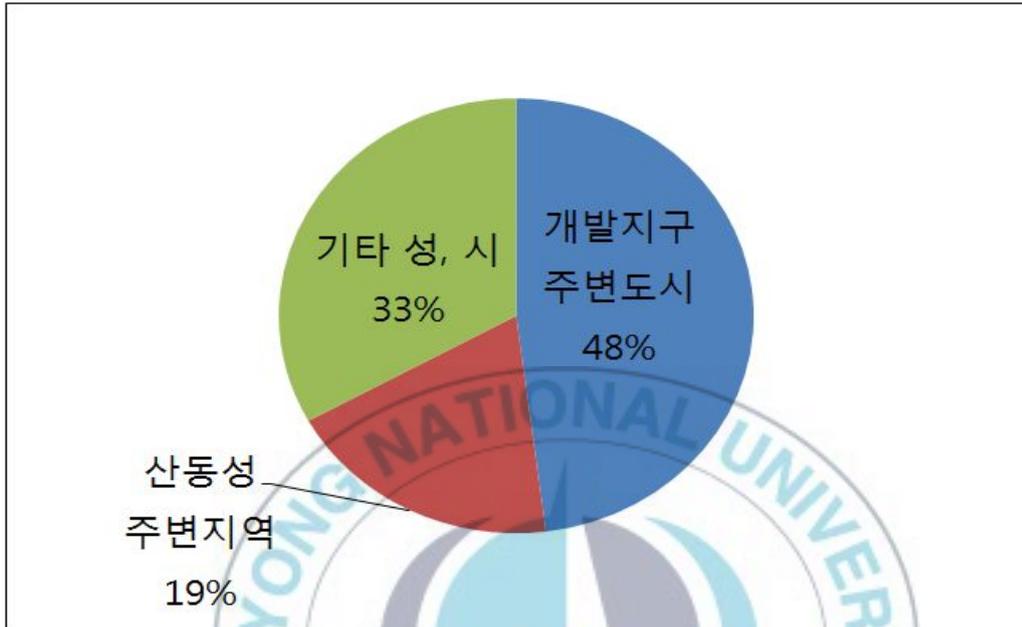
## 제4장 칭다오경제개발지구의 주택정책과 사례 비교연구

### 제1절 칭다오경제개발지구 현황

#### 1. 칭다오경제개발지구( 青岛经济开发区)이주근로자 현상 및 조사결과

崔岩(2010)은 개발지구의 18세에서 35세까지의 이주근로자를 대상으로 호적구성, 나이, 교육정도, 직업분포, 노무시간, 월급, 거주방식, 사교상황, 문화생활 및 생활의 어려움과 10개 항목에 대해 다음과 같은 자료를 제시한다. 우선 이주근로자의 호적구성에 대해 살펴보면 <그림4-1>과 같다.

<그림4-1> 이주근로자의 호적구성



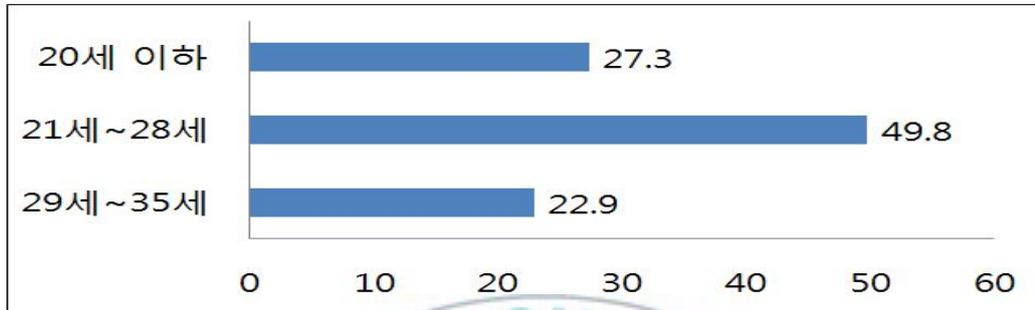
자료: 崔岩, 2010.

<그림4-1>를 보면 개발지구의 이주근로자는 대부분 개발지구 주변 지역 출신으로 약 48%를 차지한다. 이 밖에 산동성내(山东省内) 다른 지역에 출신 이주근로자는 19%를 차지하고 산동성외(山东省外)에 지역에 출신 이주근로자는 33%를 차지하는 것으로 나타난다. 이 결과에 따라서 칭다오(靑島)의 이주근로자 과반수가 고향으로부터 가까운 도시에서 일하는 것을 알 수 있다.

이주근로자의 연령에 대해 <그림4-2>과 같다.

<그림4-2> 연령 분포

(단위 : %)

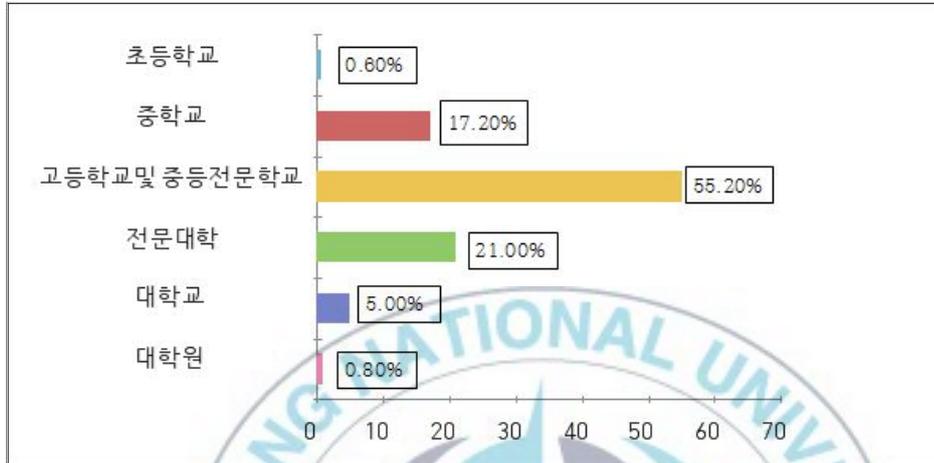


자료: 崔岩, 2010.

<그림4-2>를 보면 20세 이하의 이주근로자는 27.3%를 차지한다. 21세~28세의 이주근로자는 49.8%를 차지하고 29세~35세의 이주근로자는 22.9%를 차지한다. <그림4-2>에서 알 수 있듯이 28살 이하의 이주근로자가 전체 이주근로자에서 77.1%를 차지한다는 것은 이주근로자의 나이가 대체로 어리다는 결과를 나타낸다. 28세 이하의 이주근로자는 적극적으로 활동을 할 수 있는 시기이고 학습능력 역시 뛰어난 시기라서 정부는 인적자원 관리의 관점에서 이주근로자의 관리를 더욱 중시해야 된다고 생각한다. 따라서 이주근로자를 위한 교육을 강화 시키고 소양을 향상시키고 개인의 능력을 향상시키기 위한 교육과정을 개발한다면 장기적으로 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 경제발전 정도를 향상시킬 수 있는 긍정적 요소로 작용할 것이다.

다음으로 이주근로자의 교육정도를 살펴보면 <그림4-3>과 같다.

<그림4-3> 교육정도



자료: 崔岩, 2010.

<그림4-3>를 보면 이주근로자의 교육정도는 대체로 낮은 수준으로 조사되었다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에는 조사대상으로 이주근로자는 중학교, 고등학교, 전문대학 학력에 집중되어 있으면 전체의 93.4%를 차지한다. 대학교, 대학교이상의 학력은 약 6% 수준이다. 또한 대학원 졸업의 학력을 가진 이주근로자는 조사총수의 0.8%이다. 조사결과에 의하며 칭다오에는 이주근로자는 교육정도는 일반적으로 낮고 기술이나 이론적 배경 지식도 약할 것으로 보여준다.

이주근로자의 직업분포는 <그림4-4>과 같다.

<그림4-4> 직업분포

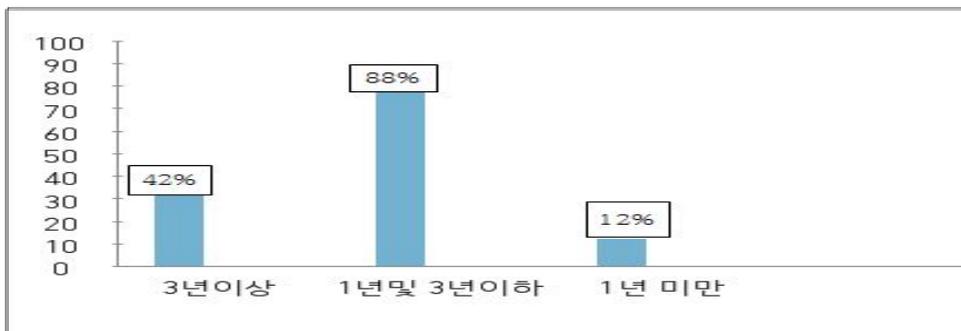


자료: 崔岩, 2010.

이주근로자들은 서비스업, 제조업, 건설업 3대 분야에 집중하는 것으로 나타나고 있다. <그림4-4>를 보면 서비스업(36.2%), 제조업(33.8%), 건설업(11.9%) 순으로 조사된다.

전체 근로자 중 이주근로자의 근무년수는 <그림4-5>와 같다.

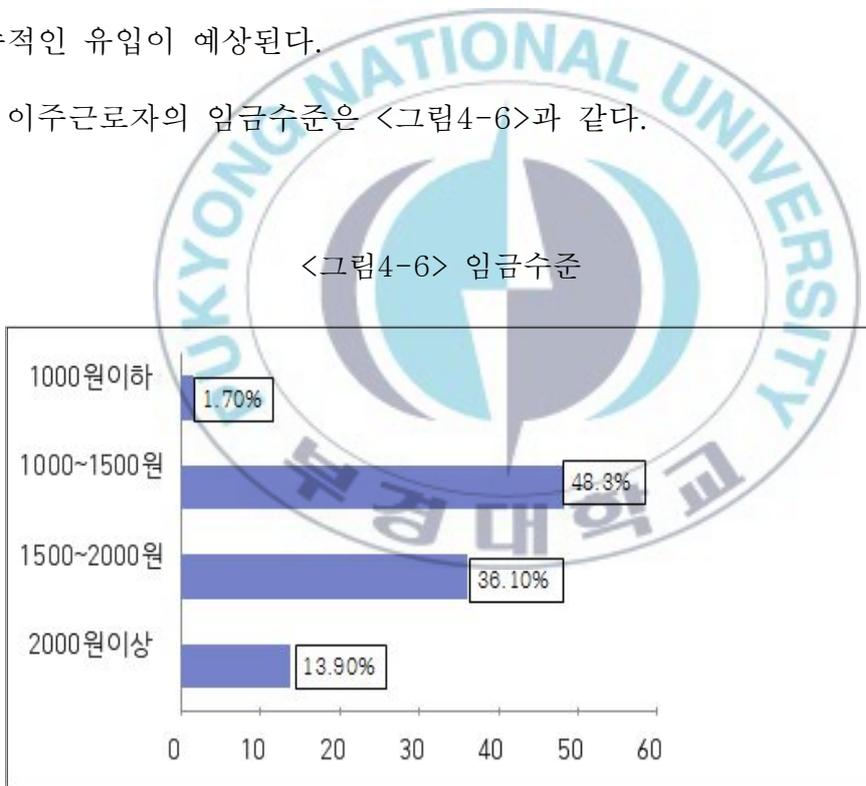
<그림4-5>전체 근로자 중 이주근로자의 근무년수



자료: 崔岩, 2010.

<그림4-5>를 보면 개발지구에서 3년 이상이 일하는 이주근로자가 총수의 42%를 차지한다. 1년 및 3년 이하의 이주근로자가 88%를 차지하고 1년 미만의 이주근로자는 12%밖에 안 된다. 조사결과를 보면 개발지구에는 일하는 환경이나 임금 측면에서 비교적 좋은 편이고 개발지구에는 투자환경은 점점 개선되고 있고 도시의 완성도 역시 점차 높아지고 있어 이주근로자의 지속적인 유입이 예상된다.

이주근로자의 임금수준은 <그림4-6>과 같다.

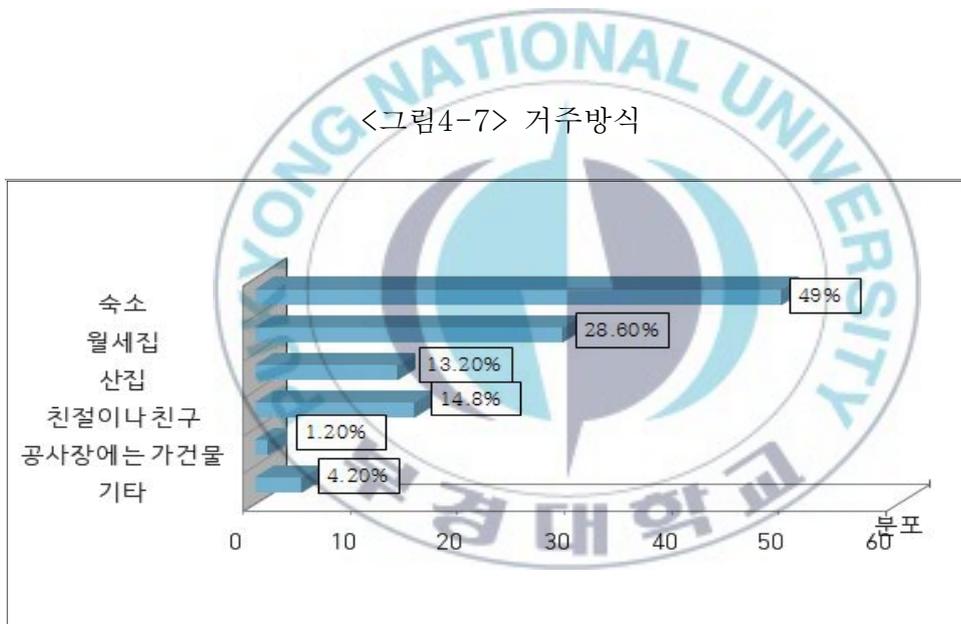


자료: 崔岩, 2010.

<그림4-6>를 보면 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에는 이주근로자

가 임금수준은 전체적으로 낮다고 할 수 있다. 월급은 1000원~2000원 사이의 이주근로자가 74.4%를 차지했다. 1000원이하의 임금을 받는 이주근로자는 1.70%를 차지하고, 1500원~2000원구간의 이주근로자는 36.10%이다. 조사결과를 보면 이주근로자들은 저임금체계는 고 물가인 도시생활의 생활비 지출이 부담스러운 수준이며 이에 따른 스트레스도 많이 존재할 것이라는 것을 알 수 있다.

이주근로자의 거주방식에 대해 <그림4-7>과 같다.



자료: 崔岩, 2010.

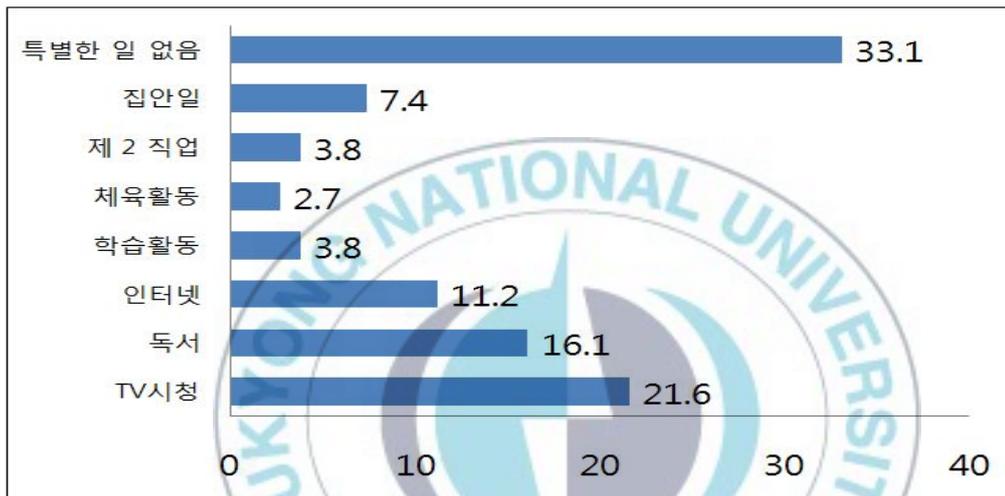
<그림4-7>를 보면 숙소(49%)에 거주하는 경우가 가장 많았다. 월세에 거주하는 이주근로자는 28.6%를 차지하고 이 두 방식을 제외한 방식이 23.4%를 차지한다고 조사되었다.

崔岩(2010)의 연구에 따르면 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 이주

근로자 중 86.8%가 주택을 구매하지 않는다고 응답하였는데 이중 90%이상의 이주근로자는 상품주택을 구매하는 능력이 없다는 응답을 했다.

이주근로자의 문화생활 분포도는 <그림4-8>와 같다.

<그림4-8> 문화생활



자료: 崔岩, 2010.

<그림4-8>를 보면 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에는 이주근로자가 근무 시간 외 여가 생활은 TV를 시청하고 책을 읽거나 인터넷 이용이 48.9%를 차지한다. 스스로 공부하거나 학원에는 다닌 이주근로자는 3.8%밖에 안 된다. 또한, 33.1%의 이주근로자는 근무 시간 외의 생활은 특별한 일을 하지 않는 것으로 조사되었다. 조사결과에 의하면 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 이주근로자가 자기 개발 및 학습에 대한 능동적인 자세가 부족하지만 이주근로자가 학습을 할 수 있는 환경이 열악한 것도 이주근

로자의 학습을 저해하는 요인 중 하나이다.

이주근로자의 생활의 어려움은 <그림4-9>와 같다.

<그림4-9>생활의 어려움



자료: 崔岩, 2010.

이주근로자들 생활 중에는 존재한 어려움 항목의 조사결과에서 가장 큰 어려움은 낮은 임금수준으로 집계됐다. 41.6%의 이주근로자는 월급이 너무 적기 때문에 고향으로 임금을 송금하고 나면 고 물가의 도시생활에 적응할 수 없다고 응답했다<sup>25)</sup>. 다음에는 거주문제도 이주근로자들 처한 어려움이 고 의료비를 담당하거나 자녀의 교육비를 역시 큰 부담이 된다고 하였다. 조사결과를 보면 4대 어려움은 열악한 임금수준에서 파생되는 문제라 할 수 있다. 이주근로자들의 낮은 교육수준 역시 직업의 선택을 제한하고 있다.

25) 崔岩, 2010 p.22

## 2. 칭다오경제개발지구 주택관련 문제점

칭다오경제개발지구(靑島經濟開發區)에는 이주근로자 중심으로 존재하는 문제는 다음과 같다.

첫 번째, 칭다오경제개발지구(靑島經濟開發區)에는 이주근로자들의 원 호적소재지가 다양하게 분산되어 있다.

崔岩(2010)의 연구에 의하면 칭다오경제개발지구(靑島經濟開發區)의 이주근로자들의 원 호적소재지가 다양하게 분산되어 있다는 것을 알 수 있다. 칭다오경제개발지구(靑島經濟開發區)주변의 지역에서는 유입된 이주근로자가 전체 이주근로자 총수의 48%를 차지하고 산동성내 다른 도시나 다른 성에서는 유입된 이주근로자를 합산하면 52% 수준이라는 결과를 알 수 있다.

칭다오경제개발지구(靑島經濟開發區)는 이주근로자 원 호적소재지가 분산되어 상대적으로 이주근로자집단 내에서도 지역별로 문화적인 차이가 존재하게 되었다. 또한 원 호적소재지에 따라서 이주근로자들은 쉽게 친목단체나 향우회를 조직한다. 이주근로자의 경우 낮은 고용안정성과 높은 노동유연성으로 인하여 빈번히 직장을 옮기는 경우가 많고 이는 거소의 변경으로 이어져 칭다오 정부 차원에서의 이주근로자관리를 더욱 어렵게 만들고 있다.

두 번째, 이주근로자는 낮은 학력수준을 보이고 있다. 崔岩(2010)은 칭다오경제개발지구(靑島經濟開發區)의 이주근로자의 저학력수준의 원인으로 크게 두 가지를 제시한다. 우선 이주근로자들이 원 호적소재지에서 받았던 교육수준이 보편적으로 낮은 수준이다. 조사결과를 보면 칭다오경제개발지구(靑島經濟開發區)의 이주근로자는 중학교, 고등학교, 및 전문대학 등 학력을

취득한 사람이 총수의 93.4%를 차지한다. 이주근로자의 원 호적소재지가 거의 농촌이라서 경제조건이 상대적으로 좋지 않고 대부분 이주근로자는 높은 교육을 받지 못하고 청다오로 유입되었다. 게다가 농촌지역의 이주근로자는 대가족인 경우가 많아서 가족을 부양하는 역할을 맡기 때문에 고등 교육을 받을 기회가 생기더라도 학업을 못 하는 경우 많이 존재하고 있다.

다음으로는 이주근로자는 청다오경제개발지구(青岛经济开发区)에는 일하는 동안 재교육을 받지 않는다는 것이다. 崔岩(2010)의 이주근로자의 근무시간 외의 생활에 대한 조사결과를 보면 이주근로자들은 여가시간에 주로 TV시청, 웹서핑, 독서를 한다는 응답이 48.9%를 차지하며 아무것도 하지 않고 휴식을 하는 사람이 33.1%로 나타났다. 이는 82%의 이주근로자가 근무시간 외의 시간은 자기개발을 하지 않는다는 것을 의미한다. 이주근로자의 재교육 및 자기개발은 기회가 생길 경우 더 나은 일자리로의 이직에 결정적인 역할을 할 수 있지만 재교육의 부재로 이들은 더 나은 일자리로 이직이 어려운 것이 현실이다. 또한 이주근로자들의 저학력은 도시 이주 후 구직활동에서도 좋은 일자리를 구하는 것을 일정부분 제한하는 요소이다.

세 번째, 이주근로자의 거주문제가 많이 존재하고 있다. 崔岩(2010)의 조사결과를 보면 청다오경제개발지구(青岛经济开发区)에는 82%의 이주근로자는 주택을 구매한 능력이 없다고 한다<sup>26)</sup>. 49%의 이주근로자는 일하는 회사가 제공한 숙소에는 생활하고, 28.6%의 이주근로자는 월세에서 생활한다. 이주근로자는 보통 경제능력이 없고 국가 주택보장정책의 혜택도 받을 수

---

26) 崔岩, 2010 p.4

있는 자격이 없기 때문에 현실적으로 회사가 제공하는 숙소에 살 수 밖에 없다. 또한 거주지 근처 문화체험 시설 이용현황을 보면 50%의 이주근로자만 이런 장소가 존재하는 것을 알고 있다. 60.8%의 이주근로자는 거주지 근처의 운동장에는 가 본 적 있다. 46%의 이주근로자는 문화센터 에는 다닌 적 있다. 3.8%밖의 이주근로자만이 학습활동을 한다. 이는 장기적인 관점으로 보았을 때 청도의 잠재성장력을 저해하는 요인이 될 수 있다(崔岩, 2010).의 연구에 의해 이주근로자의 거주문제를 정리하면 다음과 같다.

우선, 이주근로자의 거주방식이 제한된다. 이들은 국가주택보장정책의 혜택을 못 받기 때문에 소득이 충분하지 못한 이주근로자의 거주는 회사숙소로 제한된다. 다음으로 이주근로자의 거주환경이 좋지 않다. 49%의 이주근로자는 숙소에는 살고 있다. 그러나 대부분 숙소는 무료로 이주근로자들은 받아들이라 숙소의 주거환경이 완전하지 못한 경우가 많다. 마지막으로 거주지 근처의 문화체험이용률이 낮다. 경제 능력이 없는 이주근로자들이 개인적으로 문화체험 시설을 사용하거나 거주지 근처 학원에서 학습을 하는 것은 처분가능소득을 줄이는 행동이기 때문에 대부분 이주근로자는 휴식, 오락, 자기개발 활동보다 오히려 야근을 선호한다.

정부 관리에 대해 존재하는 문제는 다음과 같다.

첫 번째, 정부는 이주근로자에 대한 관심이 낮고 배려가 부족하다. 2010년 11월1일까지 청다오의 인구는 63.6만 명으로, 그 중 호적이 있는 인구가 31.2만, 이주인구 32.4만이 된다고 한다. 2009년과 비교했을 때 이주인구는 29.1만에서 3.3만 명이 증가했다. 2009년 4월까지 청다오의 18~35살 이주

근로자는 22.1만 명이고 이는 이주인구의 75.9%를 차지한다. 이 결과를 통해 이주근로자는 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 중요한 구성원이라고 하는 것을 알게 된다.

둘째로, 이주근로자에 대한 체계적인 학습지원 및 홍보가 부족하다. 그러나 이주근로자는 학습의욕이 부족한 것 보다 정부가 학습관련 시설 및 교육체계를 마련하거나 홍보가 부족 하는 것이 더 큰 원인이라 할 수 있다. 이주근로자 중에는 93.4%의 근로자의 학력은 전문대학 이하라 현재까지의 교육수준이 학습의 능동성을 제한하는 작용을 한다. 이주근로자의 보편적으로 낮은 교육정도 개선하기 위해서는 정부의 지원이 필요하다. 하지만 이주근로자의 생활실태를 보면 정부가 이주근로자에 대한 관심이 부족하다는 것을 알 수 있다. 우선 이주근로자들에게 재교육에 관한 중요성에 대한 홍보가 부족하다. 또한 이주근로자들 거주지 근처의 문화체험 시설이 부족하며 근무시간 이외의 활동과 관련된 활동을 이주근로자 스스로 계획적으로 조직하는 것이 힘들지만 이를 지원해 줄 수 있는 정부기능이 없는 상태이다. 세 번째 문제로 이주근로자들의 주거와 관련된 계획이 없다. 「칭다오경제개발지구 토지이용 총 계획(1996-2010)」(青岛经济开发区土地使用规划书(1996-2010))은 다음과 같다.

<표4-1>1996-2010년도 칭다오경제개발지구 토지 이용계획

목록	내용
계획목표	현대화항구, 공업화, 국제무역, 여행지, 국제화 신도시

	~2010	비농업용지 800헥타르 및 농경지 66.7헥타르, 농경지 보 충 730헥타르, 농경지보호 3613.7헥타르로 계획 토지이용률은 71.7%를 84.3%로 증가한다.
	~2030	칭다오경제개발지구는 282km <sup>2</sup> 건설발전하기 전망이다.
토지이용구조 조정		목표 : 농경지 및 유희지를 줄이고 건설용지가 증가 농경지 : 96년 10300.5헥타르, 2000년 10231.51헥타르를 정하고 2010년 9833.33헥타르로 조정 건설용지 : 96년 5288.01헥타르는 2000년에 6207.09헥타르 2010 년 8508.62헥타르로 조정
토지이용 분포		농경용, 임용, 원용, 도시건설지용, 농촌건설지용, 광용, 교통용, 자 연경관보호용, 수역 및 개발제한구역 등 10개 분야로 구성 도시건설용지는 5634헥타르. 총 면적의 25.92% 수준
건설하는 중요한 프로그램		1.칭다오와 칭다오경제개발지구사이에 바다다리 2.칭다오와 이조 사이에 고속도로 3.“장강로”등 도로의 넓은 건설 4. “보세구”항구 건설하는 프로그램들은 총 126.5헥타르로 계획됨
토지정리 및 개발		계획 개발된 용지 : 2824.95헥타르 (무인용지 979.57헥타르, 공광용지 18헥타르, 농경용지 517.4헥타 르, 원지 111.7헥타르, 도시 시민거주용지 및 공광용지 320.7헥타 르, 교통용지 797.4헥타르 등)

참고: 青岛经济开发区土地使用规划书(1996-2010)

<표4-1>를 보면 1996년부터 2010년 까지 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 토지이용계획에 대한 기본내용을 알 수 있다. 칭다오경제개발지구는 1985년 3월 정식으로 조성된 후 급속히 발전되고 있다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 바다와 인접하고 자원이 풍부하고 교통편리 등의 강점을 가지고 있기 때문에 중국정부는 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)

는 “현대화 항구(现代化港口), 국제무역지역(国际贸易地域), 여행지旅游区), 국제화의 신도시로 계획건설하기로 결정했다. 이를 위해 칭다오(青岛)와 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)를 연결하는 교량을 건설하고, 칭다오(青岛)와 이조(日照) 사이에 고속도로를 건설하였으며, “장강로”(长江路)등 도로의 확장건설, “보세구”항구(保税区港口) 등을 건설했다. 이는 정부가 도시발전의 중심 목표를 경제발전으로 두고 도시의 산업기반시설들을 건설했다. 그러나 현재 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 이주근로자의 급속히 증가하고 있어 이주근로자의 거주문제가 시급한 현안이 되었다. 1996년 정부는 2010년 이주근로자인구를 20만 명 수준으로 예측했다<sup>27)</sup> 하지만 실제 2010년 이주근로자인구가 32만 4천명으로 약 12만명이 예측범위를 벗어나 초과유입 되었다<sup>28)</sup>. 따라서 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)정부는 이주근로자의 주거문제를 해결하기 위해 도시 토지 계획 중 이주근로자의 보장주택을 건설을 추가해야 한다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 이주근로자에 대한 주택보장정책은 미흡하고 이주근로자의 거주문제는 심각한 문제라 할 수 있다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 실제 정부 부문 담당자 및 이주근로자 대상으로 인터뷰 통해 문제를 살펴보면 아래와 같다.

27) 「青岛经济开发区土地使用规划书(1996-2010)」,p.3

28) 2010年第六次人口普查数据公报

<표 4-2>인터뷰 대상자 특성 개요

인터뷰 대상자 특징			
이름	성별	근무분야	부문
C	남	노동 및 사회보장국	노동인력자원부
W	남	주택보장중심	주택보장부
L	남	국토자원 및 주택관리국	주택관리건설부
Y	남	이주근로자	
H	남	주택개발회사	嘉城茗都

본 연구 인터뷰대상자의 특징은 다음과 같다. 인터뷰 대상자 C, W, L, Y, H는 모두 주택보장과 관련된 사람이다. 그 중에는 C, W, L는 칭다오정부에 있는 일하는 직장인이고 Y, H는 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에서 일하고 있는 보통 시민이다. C는 칭다오시(青岛市) 노동 및 사회보장국에는 노동인력자원부에서 근무자이고 W는 칭다오시(青岛市) 주택보장중심에서 담당자며 L는 칭다오시(青岛市) 국토자원 및 주택관리국에서 근무자이다. Y는 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에 5년 동안 거주한 이주근로자이고 H는 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区) 장강서로(长江西路)에는 嘉城茗都주택개발회사의 직원이다. 5명 대상으로 인터뷰 연구 결과는 다음과 같다.

첫 번째 C로부터 이주근로자현황에 대한 인터뷰를 실시했다. 2011년 이주근로자의 인구는 이미 본 시의 거주민 총수를 넘었다. 향후 이주근로자에 대해 어떤 사회 보장을 제공할 계획과 현재까지 이주근로자를 위한 노동 및 사회보장의 정책방침에 대해 설문했다.

C는 올해까지 시의 이주근로자가 37만 명 수준으로 증가할 것이라고 예측하고 있었다. 2011년부터 2013년까지 칭다오시의 제일 중요한 계획으로

는 저소득층에 대한 보장정책을 폈다. 저소득층 중에서는 특히 이주근로자가 주요 정책 집단으로 교육, 의료, 주거 등 방면을 중점적으로 보장할 것이라 했다. 2011년 3월은 칭다오경제개발지구 정법위원회에서 담당자들이 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 새로운 이주근로자 관리 제도를 마련할 것이고 이주근로자한테 점수 등록제도(积分申请制度)를 시행할 것이다. 예를 들어서 이주근로자는 특정 시간 이상 시에서 거주하게 되면 체류증(暂住证)을 받을 수 있고 이는 교육, 의료, 주거 등 방면에 도시 호적자와 같은 권리를 누릴 수 있다. 또한 거주기간에 법을 잘 지키고 회사에서 일을 하는 태도가 및 공헌도가 크다면 가산점을 부여하여 체재등록증을 칭다오시 호적으로 등록할 수 있다는 것이 그 주요 내용이다. 현재 이 제도를 시행하기 위해 신청자를 모집하고 있다고 한다. 올해 이 정책이 정식으로 시행되면 규칙에 따라서 이주근로자한테 노동, 의료, 교육 등을 보장수 있게 된다. 이주근로자들에게 칭다오 호적자와 같이 노동 및 사회보장을 줄 수 있게끔 노력할 것이다.

두 번째 인터뷰 대상자인 W에게 이주근로자의 주택보장에 대해 설문했고 이주근로자대상 보장주택계획 및 시행방법에 대한 답변을 얻었다.

W는 2012년3월을 기점으로 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区) 및 성양구(城阳区)는 이주근로자 및 취직준비자를 중요한 정책 대상으로 설정하고 공공임대주택의 보장을 받을 수 있게 했고 관련 정책은 현재 기획중인 상태이다. 구체적으로 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 3월30일부터 “신안공공임대주택”(兴安公共住房)프로젝트를 시작했다. 이 프로젝트는 3600세

대로 계획됐다. 이 프로젝트는 2012년 중국 전체에서 가장 큰 공공임대주택 프로젝트가 될 것으로 예상된다. 이 프로젝트는 공동 투자 형태로 진행된다. 개발지구 정부뿐만 아니라 海西도시 투자회사, 瑞源부동산개발회사, 및 兴华 부동산 개발회사가 함께 투자를 하고 건설한다. 총 투자금액은 8억(위안) 수준이다. 정책대상은 주택보장부문으로 일괄적으로 심사할 계획이다. 임대금에 관해서 칭다오시(靑島市) 공공임대주택상관 규칙에 의해 결정 될 것이다. 칭다오시는 2011년 시행한 <칭다오 주택보장발전계획(2011~2013)>(靑島住房保障发展计划书2011-2013)에 의한 보장성 주택이 취직준비자, 이주근로자등 중심으로 전달 될 것이다.

셋 번째 인터뷰 대상인 C에게 보장성주택건설에 대해 질문하고 “십일오” 기간주택보장계획(“十一五” 期间住房保障计划)에 대한 답변을 받았다.

우리는 이주근로자를 포함하고 있는 저소득층의 주택보장문제를 최우선순위에 둘 것이다. 앞으로 특정한 지역에만 집중적으로 임대주택을 건설하는 정책이 아니라 여러 지역으로 분산해서 건설을 병행하는 것을 원칙으로 삼아 전체적으로 보장성 주택을 건설하는 것이다. 2015년 정책성 보장성 주택을 건설하는 면적이 당해 전체 주택건설면적의 20%에 도달하도록 노력하고 있다.

네 번째 Y로부터 이주근로자의 생활실태에 대해 조사했다. 이주근로자로서 칭다오경제개발지구(靑島经济开发区)에는 생활하면서 만난 어려움에 대한 답변을 구했다.

칭다오경제개발지구에서 5년동안 거주한 Y는 아직도 도시호적이 못 받고

있는 상태이고 체류증(暫住证)을 가지고 있다. 올해 개발지구에서 칭다오까지의 터널을 개통하고 나서 개발지구의 주택 값이 올라 월세가격이 작년의 1100위안에서 1300위안으로 늘어날 것으로 전망된다. 그는 주택을 사커녕 지금 월세를 내기도 힘든 상황이고 주거지의 주민 위원회의 선거활동과 다른 공공 활동에 참여할 수 있는 자격이 없다. 또한 의료보험이 없어서 질병에 걸리면 병원도 가는 것도 부담이 되고 면허증을 취득 역시 도시호적자보다 200위안이 추가로 부가된다. 그는 생활하면서 불편한 점도 많이 있고 차별을 많이 당해서 답답하다고 이야기 했다.

다섯 번째 인터뷰로 H에게 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区) 주택의 판매가격에 대해 조사했다. 상품주택의 판매가격 추세에 대해 아래와 같은 답변을 받았다.

2010년 이전의 주택 판매가격은 2000~3000위안/m<sup>2</sup>이었지만 2010년부터 칭다오경제개발지구와 칭다오를 연결하는 해저터널 개통이후 주택가격은 계속 상승중이다. 칭다오경제개발지구는 지리적 위치가 좋고 자연환경에서 강점이 있기 때문에 투자자들이 선호하는 지역이다. 여기는 땅 값이 계속 상승할 수 있는 지역이라 주택가격 역시 지속적으로 상승하고 있다. 2012년부터 주택가격은 6000~7000위안/m<sup>2</sup>, 바닷가 근처 주택은 18000위안/m<sup>2</sup>으로 상승폭이 매우 크다.

<표4-3>인터뷰 종합 결과

대상	주제	주요내용
C	이주근로자 현황	2012년 37만 명 수준으로 예측 “호적 등록”규칙이 대비
W	이주근로자의 주택보장	정책기획단계. “공공임대주택프로젝트”실시
L	보장성 주택 건설	정책성 보장주택계획
Y	생활실태	주택가격 부담이 크고 차별대우 존재
H	주택판매가격	주택 가격 상승폭이 크다.

위 인터뷰를 통해 이주근로자의 주택보장방향, 보장성 주택 건설계획 및 이주근로자의 생활실태와 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 주택시장주세 등의 내용을 알 수 있다. 요약하면 이주근로자에 대해 보장성 주택을 건설하고 있는 사실을 확인할 수 있는 반면 관련되는 정책이나 규정이 아직 미완성 상태이다. 또한 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)와 칭다오(青岛)의 해저터널(海底隧道)을 개통하고 나서 주택판매가격은 계속 상승하고 있는 상황에서 이주근로자의 주택부담은 점점 커지고 있다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에서 5년동안 거주한 이주근로자 “Y”씨의 같은 경우는 주택을 사는 것은 불가능하고 월세를 내는 것도 부담스럽다고 답했다. 또한 생활하면서 여러 가지 차별을 받은 사실을 알 수 있다.

위에서 서술한 것을 종합하면 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 이주근로자와 관련된 정책이 부족하고 주택 값 계속 증가하는 상황이라 이주근로자들에게 거주문제는 큰 부담이 된다는 사실을 알 수 있다. 따라서 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 이주근로자에 대해 주택보장문제 해결

이 특별히 중요하다.

두 번째, 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)정부는 이주근로자에 대해 관리하는 시스템이 형성되지 않다. 우선, 정부는 30만 명을 초과하는 이주근로자에 대해 전담하는 기구가 없다. 이주근로자에 대한 관리는 치안부문, 노동부문, 건설부문, 주택보장부문, 보험부문등 여러 분야의 협력을 통해서만 효율적인 문제 해결이 가능하다.

하지만 현재 정부는 이주근로자와 일반 시민의 행정업무를 함께 처리하고 있다. 칭다오 호적이 없는 이주근로자의 특성상 이들은 많은 불편함을 겪으며 일반시민과 행정처리가 다른 경우가 많다. 이주근로자에 대해 전담기구가 없으면 이주근로자에 대한 문제가 빠르게 처리 할 수 없고 기대되는 효과도 낮을 수 밖에 없다.

다음으로 정부의 이주근로자에 대한 정책은 집행이 분산되고 효과성이 낮다. 칭다오 노동부, 공안부, 사법부등 부문은 잇따라 “五月的花海”공연, ‘流动的书库’설립했고 이후 이주근로자들은 문화생활을 받아들이기 시작했다. 또한 경찰은 이주근로자의 자녀를 위해서 “summer school” 프로그램을 운영하고 있다<sup>29)</sup>. 하지만 이주근로자를 위해서 마련된 활동들은 실질적으로 이주근로자의 주거, 구직, 학습, 권익보장 등에 큰 도움을 주지는 못한다.

또한, 정부가 이주근로자의 권익을 보호하는 제도가 부족하다. 최근 몇 년 동안 이주근로자의 권익이 침해하는 사건이 지속적으로 발생했다. 예를 들어 <칭다오시 이주근로자여자권익상황에 조사 분석보고><sup>30)</sup>(青岛市外来务

29) 解放军报, 2010.8.4.

30) 打工妹之家网, 谭成英, 2010. 10. 31.

工女性权益保护调查报告)의하면 칭다오시(칭다오포함 8개 지역)의 이주근로자 중 여자(총 설문대상 1000명 유효응답 938명)를 대상으로 권익 상황에 조사결과를 통해 정부가 이주근로자를 보호하는 제도가 중요하는 것을 살펴볼 수 있다. <칭다오시 이주근로자여자권익상황에 조사 분석보고>(青岛市外来务工女性权益保护调查报告)중 적용될 수 있는 5개 상황을 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 칭다오시(칭다오포함)의 이주여성근로자는 법의식이 보편적으로 낮다. <노동법>(劳动法), <여성권익보장법>(女性权益保障法)등 여성 권익을 지킨 기본법을 전혀 모른다고 응답한 사람은 15%를 차지하고 조금만 안다고 했던 사람은 55%를 차지한다. 두 번째는 비공유기업은 이주근로자에 대한 책임을 회피한다. 27%의 이주근로자는 노동계약을 체결하지 않고 또한 3/4의 이주여성근로자는 노동계약을 체결했는데 계약서는 형식적인 수준이라 한다. 셋째, 비공유기업에서 계약기간을 준수하지 않아 이주근로자들이 권익을 침해당했다. 72%의 이주여성근로자는 계약기간보다 짧은 3개월 이하 시용 기간 일하는 것을 강요받았고 4개월 이상의 계약을 강요받은 사람은 13%이라 응답했다. 넷째, 야근이 빈번하다. 일일근로시간이 9시간 이상인 사람은 34%였다. 18%의 이주근로자는 자주 야근을 시킨다고 한다. 28%의 이주근로자는 야근시 수당지급과 관련한 기준이 없다고 응답했다. 또한 1/4의 이주근로자는 야근시 수당이 없다고 응답했다. 마지막으로 거주문제는 이주근로자의 생활환경에 영향을 주고 있다. 45.7%의 이주여성근로자는 기업숙소에서는 살고 있다고 한다. 29.7%의 이주근로자는 월세집에는 살고 있다고 결과를 나왔다. 칭다오에는 상대적 긴 시간에 생활

하는 조사대상자는 거주문제가 심각한 수준이고 이는 임금수준보다 높은 주택임대료로 인한 부담이라 한다.

## 제2절 각국의 주택정책 사례연구

### 1. 한국

현재 한국은 사회주택을 충분히 공급하기 위한 정책이 미흡하다. 1962년 이후 대한주택공사가 공공임대주택을 건설공급하기 시작했으나, 대부분 임대주택들은 완공된 후 1~5년 후 분양되었기 때문에 순수한 의미에서 사회주택적 기능을 다하지 못했다고 평가 할 수 있다. 1982년과 1984년에는 임대주택육성방안이 발표되고 임대주택건설촉진법이 제정되었으나 이러한 조치는 민간부문과 공공부문의 구분 없이 단순히 임대주택의 양적공급을 확대하기 위한 방안에 지나지 않았다. 한국 공공기관 및 지방자치단체에서 공급하는 임대주택이 사회주택 기능을 지니고 있는지를 판단하기 위해서는 공공임대주택이 지닌 특징을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 그 동안 공급된 공공임대주택은 임대기간이 대체로 단기간이기 때문에 서구에서 말하는 사회주택, 즉 영구임대주택 혹은 장기임대주택과는 큰 차이를 보인다.

둘째, 공공주택 전기관이 임대목적의 주택공급보다 분양목적의 주택공급에 주력했기 때문에 공공주택의 주거복지적 기능이 미흡하다, 대한 주택공사 등의 공공기관에서 공급된 주택 중 전체 공급량의 60%이상이 주로 분양위주

의 주택이다.

셋째, 사회주택공급에 있어서 지방자치단체의 역할이 매우 저조한 실정이다. 이는 현실적으로 낮은 재정자립도로 인하여 지방자치단체 스스로 자주적 재원조달의 어렵고, 전문 인력의 부족, 공공임대주택의 인식 부족 등의 문제와 관련이 깊다고 할 수 있다.

넷째, 단기 공공임대주택이라 해도 수혜대상, 입주자선정기준이 모호하고 정책대상집단이 모호하다.

한국 공공임대주택의 공급유형은 4가지로 분류할 수 있다<sup>31)</sup>.

#### (1) 영구임대주택

영구임대주택은 89년 25만호 건설계획의 일환으로 국내 최초로 시행된 사회복지적 성격의 저소득층의 주거안정을 위한 임대주택 단지이다. 그동안 한국주택정책이 분양위주의 주택시장 논리에서 사회복지적 성격으로 전환 한 첫 번째 시도로 그 의의가 있다.

#### (2) 50년 공공임대주택

50년 공공임대주택은 1992년 영구임대주택을 대체할 목적으로 92~97년 간 92730호가 건설 되었고, 전용면적 기준 7~15평형이 주로 건설되었다. 입주대상자는 청약저축가입자, 국가 유공자, 철거민 등이며 임대료 수준은 보증금 490~1550만원, 월임대료 5.8~23만원 수준이다.

#### (3) 국민임대주택

국민임대주택의 경우는 건설평형도 16~24평 (전용 18평 이하)으로 다변

---

31) 박순선, 2008

화시켜 입주민의 소득수준, 가족 수 등에 따라 각자에게 맞는 주택 선택이 가능하도록 하였다.

#### (4) 매입임대주택

매입임대주택의 대상계층은 이동이 곤란한 도심 최저소득계층이며 시범사업으로 2004년부터 503호를 매입하여 임대하고 있으며 2015년까지 저소득 계층에게 5만호를 공급하는 것을 목표로 하고 있다.

적절한 임대주택의 공급을 위해서 정확한 수요예측은 필수라고 할 수 있으나 현재까지 한국에서는 주택수요예측이 적절하지 못했다. 공공부문이 제공하는 주택의 입주자는 청약저축에 가입된 가구, 즉 저축능력이 있는 자에 한정하기 때문에 소득이 없거나 극빈자의 경우는 제도적으로 공공주택의 혜택을 받지 못하는 사각지대가 발생했다. 현재 정부는 영구임대주택 입주자선정기준을 종합점수제로 정하고 있다.

## 2. 영국

영국의 사회주택공급 주체는 약400여개의 지방자치단체의회가 전담한다. 지방정부가 사회주택의 공급, 배분, 관리 등의 업무를 맡고 있을 뿐 아니라 민간주택에 관련된 주택행정도 수행하고 있다. 사회주택채정은 중앙정부의 보조금과 민간금융기관의 융자금이 그 핵심을 이루고 있다. 1930년부터 Slum Clearance 등 주택 재개발사업이 활발하게 추진되고 있는 점을 통해 주택의 양적 공급과 더불어 기존주택의 질적 개선에 지속적인 관심을 기

울이는 정책을 추진하고 있다고 평가할 수 있고 주택문제에서는 중앙정부보다 지방정부 및 지방공공단체의 역할이 중요시 되고 있다(이원익, 1996:36).

공공임대주택의 현황으로 지방정부가 직접 공급하는 지방정부주택(LAH: Local Authority Housing)의 임차인은 대부분 보장임대차(secure tenancy)의 형태이며 등록된 사회된 사회적 임대인이 공급하는 등록된 사회적 임대인 주택(RSLH: Registered Social Landlords Housing)의 임차인은 대부분 보증임대인주택인 경우 특정한 입주자격은 없으나 주로 저소득층의 주택수요계층에 우선순위가 부여된다. 1980년대 민영화 정책으로 지방정부주택은 많이 민간에 판매되었지만, 등록된 사회적 임대인주택은 1985년 「주택법」 이후 공공기관소유의 공공주택을 민간부문에 판매할 수 있도록 한 대단위 공공주택 임의처분(Large Scale Voluntary Stock Transfers)에 따라 증가하고 있는 추세이다. 2004년 LAH과 RSLH을 합친 영국의 공공주택은 전체 주택의 19.2%를 차지하고 있다<sup>32)</sup>.

공공임대주택의 배분체계는 지방자치단체별로 대기자명부에 입각해서 등록기간순위제(date order system), 점수제(point system) 주택이 필요한 정도에 의한 실적제(merit system)등을 혼합한 방식에 의해 배분되고 있다.

영국 공공임대주택의 임대료는 지방자치단체별로 재량권을 가지고 결정할 수 있다. 원칙적으로는 지방자치단체가 운영하는 임대주택의 대출금 상환 총액에 유지관리비를 더하고 여기에서 중앙정부의 보조금을 기초로 계산하는 “rent pooling” 방식이 전제가 된다. 이것을 기초로 개개 주택의 임대료

---

32) 고철 . 천현석 1997, p.64

는 입지, 규모 및 쾌적성에 따라 차등화 하되, 주변지역 민간임대주택과의 임대료를 비교해서 임대료를 설정하고 이것을 임차인에게 공람토록 하여 의견을 청취한 후 임대료조정심의회에 제출하면 심의회가 승인하는 방식으로 결정된다. 임대료의 개정은 원칙적으로 3년마다 한 번씩 수정한다. 이처럼 지방자치단체가 공공임대주택의 임대료를 상승시킬 수 있는 것은 주거급여(housing benefit)제도가 정착되어있기 때문이다. 그러나 1980년 주택법을 통해 공공임대주택을 유지하면서 부담하는 재정적자를 보조하던 중앙정부의 보조금이 줄어들기 시작하였다(박순선, 2008).

현재 영국의 각 지방정부가 제공하는 사회주택(council housing)은 다음의 각항에 해당하는 가구에게 우선적으로 배정된다. (1) 불량주거지재개발로 인한 철거대상주민, (2) 1977년 「주택법」이 정하는 무주택자, (3) 신체장애 등의 이유로 정부로부터 보호를 받아야 할 주민, (4) 현재 사회주택에 거주하는 사람으로서 다른 지역에 이사하여 또다시 사회주택을 희망하는 주민, (5) 해당 지방정부로부터 다른 지역으로 이주를 권유받은 주민, (6) 사회주택에 거주하기를 희망하는 가구로서 해당 지방의회(지방정부)공공임대주택 대기자명부(waiting list)에 등록된 주민들이 정책의 혜택을 받을 수 있다.

### 3. 미국

미국은 1937년 「주택법」에 근거하여 저소득층을 위한 공공주택 공급을 시작하였다. 공공주택의 주체는 2800여개의 공공주택당국(public housing authorities: PHAs)이다. PHA는 지방정부에 의해 법적인 권한이

부여된 독립적 기관이지만 가끔 지방정치의 영향을 받기도 한다. 연방정부로부터 재정보조를 받기도 하지만 대부분의 재정을 세입자의 임대료로 충당하고 있어 도시마다 임대료 차이가 있다. 대표적으로 미국 공공주택의 문제점은 공공주택의 슬럼화이다. 이를 예방하기 위하여 공공주택의 분산화방식으로도모하였다. 1973년 공공주택은 공급이 급격히 줄어들고 대신 임대료보조를 중심으로 한 정책으로 전환되었다. 그리고 1987년 이후에는 공공주택의 신축이 거의 중단되고, 기존의 공공주택도 임차인에게 임대하지 않는 정책을 펴고 있다(하성규,1994:307).

미국임대주택 제도와 현황은 다음과 같다<sup>33)</sup>.

미국은 민간주택금융 및 세제혜택을 통한 정부의 간접적인 지원을 통하여 주거수준의 향상을 도모한다. 또한 직접공급제도는 자력으로 주거수준을 향상시킬 수 없는 저소득만을 대상으로 하여 제한적으로 실시하고 있다. 현재는 연방정부와 지방정부가 공동으로 다양한 프로그램을 통하여 저소득층 주택 건설에 대해 간접적으로 지원으로 하고 있으며 제반 프로그램을 정리하면 <표4-4>과 같다.

---

33) 김민경.2009.

<표4-4>미국의 임대주택 건설 관련 주요 지원 프로그램

프로그램	사업내용	공급대상가주 기준
공동임대주택	공동임대주택 개량 및 건설 촉진을 위한 금융지원	중위소득의 50%이하 가구(최소한 공급호수의 20%는 중위소득 35%이하 가구에 공급)또는 중위소득의 46%이하가구
저소득 임대주택 세액공제프로그램	저소득층 임대주택 취득, 개량, 신규건설시 연방소득 세액 공제	지역중위소득 50%이하 가구에 공급호수의 20%공급 또는 지역중위소득 60%이하 가구에 40%공급
대도시 주택 지원 프로그램	저소득층 임대주택 취급, 건설, 개발시 기금제공	지역중위소득 50%이하가구
임대주택개발용자프로그램	공동임대주택의 건축, 취득, 개량,FHA(주택금융국)가 면세채권이나 과세채권 판매수익을 대출	지역중위소득 50%이하 가구에 공급호수의 최소한 20%배정, 지역중위소득 40%이하 가구에 40%배정
임대주택생산 프로그램	공동임대주택의 건설과 영구재원 마련을 위해 보조금 지급 및 저리대출 제공	지역중위소득 60%이하 가구
주택개발지원 세액공제 프로그램	비영리기관에게 특수 저소득층 주택의 건설 및 취득비용을 증여하는 기업에게 소득 세액공제	지역중위소득 50%이하 가구

자료: 이중근,(2004).

미국의 임대주택의 유형은 다음과 같다.

첫 번째는 연방정부에 의한 공공임대주택(Public House)이다. 공공주택은 1937년 「주택법」을 근거로 저소득층 세대에 저렴한 임대료의 임대주택을 공급하기 위해 창설된 제도이다.

두 번째는 지자체의 저소득층 주택건설방식이다. 미국의 저소득층 주택건설방식은 3가지가 있다. (1) 주택협력개발(Housing Partnership)방식이다. 이것은 1970년대 중반에 극심한 재정위기를 맞은 뉴욕시가 주택, 교육, 경

제개발을 목적으로 기업 조직단체, 시민대표자 등과 함께 관민조직을 설립한 것으로 출발한다. 이 방식은 저소득층 주택대책 등의 지역개발을 추진하는 경우, 공적 민간기관, 비영리단체가 협력기구를 설립하고 그 개발계획을 수행하기 위하여 자금조달이나 기술기여를 통한 상호협력체계를 구축하여 단일 사업주체가 지니는 한계를 극복하고 업무의 역할을 분담하여 사업을 추진하는 방법이다. (2) 연계(Linkage)방식이다. 이것은 1980년대 초기부터 각 지자체에 의해 도입된 방법으로 도심부의 사무실 빌딩 등을 건설하는 개발업체에 저소득층용 주택건설이나 주택신탁기금 기부, 개발부담금 등을 의무화하여 도심 내 일정의 주택 건설량을 확보함으로써 도심공동화를 극복하는 방식이다. (3) 복합 지역제방식이다. 연계방식이 주로 도심지 내 저소득층용의 주택확보를 목적으로 한 것에 비해 복합의 지역제는 도시주변의 근 지역이나 소규모도시에서 주택개발이 이루어질 경우 개발업체가 저소득층용 주택건설 또는 주택신탁기부금, 개발부담금 등을 부담함으로써 주택분양지에 일정의 저소득층용 주택을 복합적으로 확보하는 방법이다.

세 번째는 배분체계이다. 배분은 대기자명부에 기초한다. 대기자명부는 공공주택협회(PHAs)에서 작성, 관리하는데 신청자는 이름, 신청일, 가구유형, 필요한 주택규모, 소득 등을 기재한다. 대기자명부는 주택규모와 유형에 따라 다양한 하부명부로 구성되는데 소득, 거주기간, 장애가구, 노인가구 등의 우선순위를 정할 수 있으며 이는 지역마다 다르다. 미국의 경우, 공공주택의 새로운 세입자 중 적어도 40%는 지역 중위 소득치(AMI: Area Median Income)의 30%이하여야 한다는 기준을 마련하여 비교적 고소득자도 입주

할 수 있도록 하고 있는데 이는 빈곤의 집중이 야기할 수 있는 낙인효과를 막기 위해서다.

네 번째는 임대료 보조제도이다. 임대료 보조정책은 1960년에 인플레이션과 주거비부족 등으로 노인에게 가구당 최고 120달러씩 지원하는 직접 보조정책을 실시했으나 충분하지 못한 직접 보조액으로 실효를 거두지 못하였다. 1974년 도시개발청(HUD)이 저소득자를 대신하여 주택용자보험을 실시하여 연방주택청의 보험에 가입한 사람을 대상으로 대출하여 다가구주택 소유자에게 지원하는 간접지원 정책으로 전환하여 운영하고 있다. 지원규모는 소득에 맞는 적정임대료 부담가능액과 시장임대료와의 차액에 대하여 공적 시장임대료의 70%까지로 제한된다. 보조대상 유자격자는 노인, 장애인, 퇴직공무원, 재산피해자 등의 저소득가구에 한하여 지원된다(박순선, 2008).

#### 4. 일본

일본의 주택정책은 시장보완적이다. 공공임대주택과 관련된 대책도 시대적 상황에 따라 기존 유형에 새로운 유형의 공공임대주택을 추가하는 방식으로 다양하게 전개된 것이 특징이다.

일본의 공공기관이 직접 공급하는 주택종류<sup>34)</sup>는 다음과 같다.

##### (1) 공영주택

1945년 종전 직후 심각한 주택난을 해결하기 위한 방안으로 국가(중앙정부)가 건설비의 1/2을 부담한 응급간이주택을 건설하기 시작하였다. 주택수

---

34) 신동섭, 2010

요자를 파악하고 이들을 입주대상으로 하는 주택을 지속적이고 계획적으로 공급하는 방안인 공영주택법이 강구되었다. 또한 사업주체, 입주대상, 국가의 지원 및 관리, 재건축 등이 자세하게 언급되어 있다. 그러나 공영주택법의 기본적인 입법취직인 저소득층을 대상으로 하는 점과 정부의 주택공급의 무, 건설시 보조금에 관련된 규정은 현재까지 유지되고 있다.

#### (2) 개량주택

주택지구 내에서 불량주택의 해소, 공공시설의 정비 등 주거환경개선사업의 시행에 따라 그 지구 내에 거주하는 임차인이나 주택을 상실하여 곤란에 처한 세대를 위하여 건설하는 개량주택이 있다. 시행주체는 원칙적으로 시, 촌이 지만 시행하기 어려울 때 에는 都道府厅이 실시하며 임대료는 정부의 보조를 받아 책정된다.

#### (3) 공단주택

공단은 주택문제가 심각한 대도시지역이나 그 외의 도시지역에 정부의 출자금과 재정투융자를 활용하여 양호한 도시환경의 조성과 병행하여 건설하는 주택으로 분양, 민영임대용특정분양, 임대주택, 택지건설, 재개발 등의 업무를 수행해 왔다. 공단임대주택은 그 규모나 질적인 수준에서 민간임대주택을 능가하는 것으로 공단의 임대료는 지역에 따라 다소 차이가 있지만 동일한 규모라면 민간임대주택에 비해서 90%수준이다.

#### (4) 공사주택

1962년 전국종합개발계획이 수립되는 등 지자체의 지역개발에 대한 관심이 높아지면서 지방자치단체별로 토지개발과 주택공급을 담당하는 산하기구

의 설치 필요성이 제기되었다. 공급관련 행정체계는 국토교통성의 주택국에서 공공임대주택과 관련된 정책을 수립하고, 임대료 절감을 위한(減額) 업무 등을 수행한다. 주택국은 주택건설 5개년 계획을 수립하고 주택건설 5개년 계획 중에서 3년차에 항상 주택총수요조사를 실시하며, 또한 공적자금이 지원되는 주택의 총량을 정하고 지역별 배분기준을 수립하는 등 주택과 관련된 자료를 수집한다. 또한 주택관련 지침 등을 지방정부에 하달하고 있으며, 지역별 공영주택 재건축 사업계획을 승인하고 도시기반정비공단을 감독한다. 재무성은 주택금융공고에 대한 재정지원과 금융정책을 통해 주택부문에 대한 간접적인 영향을 행사하는 점에서 공공임대주택에 영향을 미친다고 할 수 있다. 공공임대주택 중 하위 소득계층을 대상으로 하는 주택의 공급은 지방자치단체가 담당한다. 지방자치단체는 자력으로 주택을 확보할 수 없는 계층을 파악하기 위해 지역의 주택사정에 대한 조사를 수행하며, 저소득층을 위한 주택을 공급, 관리하고 있다.

일본의 공공기관이 직접 공급하는 주택종류에 따라서 공공임대주택의 유형을 살펴보면 <표4-5>와 같다.

<표4-5>일본의 공공임대주택의 유형

	공영주택	개량주택	공사주택	공단주택
근거법	공영주택법	주택지구 개량법	지방주택공 급공사법	일본주택공단법 주택도시정비공단법 도시기반정비공단법
사업 주체	도도부현, 시정촌	도도부현, 시정촌	지방주택 공급 공사	도시기반정비공단
대상	전국	개량지구	전국	주택사정의 개선을

지역		(불량주택의 밀집으로 보건위생 등이 위험하거나 유해한 상황에 있는 지구		필요로 하는 대도시지역
공급 대상	저소득층	주택개량지구사업 시행에 따라 주택을 상실한 종전거주자로 주택에 곤란을 느끼는 자	주택을 필요로 하는 중견근로자 가구	중견근로자 가구를 입주대상으로 마을 만들기와 일체형으로 주택을 공급
국가 지원	건설비보조 임대료보조	건설비보조 임대료보조	주택금융공고에의한 저리용자	채정투융자자금 국가의보조금, 출자금

자료: 국토연구원, (2004).

일본은 공영주택에 입주기준은 동거친족이 있어야 하고 일정수준 이하의 수입<sup>35)</sup>이 있어야하며, 실제로 주택마련이 곤란해야하는 등의 조건을 만족해야 한다. 일본의 공영주택은 일반적으로 공모를 통해 입주자를 모집하지만 재해, 불량주택의 철거, 공영주택이 재건축사업 등 특별한 경우에는 특례를 적용하여 우선적으로 배분할 수 있다. 또한 최하위 25%이상의 소득층에 대해서는 「특정우량임대주택공급촉진에 관한 법률」에 의해 지방자치단체에서 그 공급이 활발히 운영되고 있다(김민경, 2009).

35) 소득요건은 최하위 25%가 원칙이나 고령자나 장애인은 수입의 과다에 관계없이 40%까지 수입 기준을 올릴 수 있도록 하였다.

## 5. 싱가포르

싱가포르의 주택정책은 공공주택을 대량으로 공급함으로써 국가가 주거복지에 적극적으로 개입하는 공공주택정책으로 정의를 할 수 있다. 공공주택정책의 통제 및 감독을 수행하는 제일 높은 기관은 국토개발성이며, 산하의 주택개발청(HDB: Housing Development Board)이 공공주택의 건설, 분양, 임대, 금융, 관리, 재개발 등 실무적인 업무를 수행한다(박순선,2008). 주택개발청은 저소득층 및 중산층의 자가 소유를 촉진하기 위하여 세 가지 주요 정책을 수행했는데 첫째, 민간주택보다 낮은 공공주택가격. 둘째, 공공주택 공급대상에서 고소득층을 제외. 셋째 장기·저리의 융자정책 등이었다(진미윤·이현정, 2005:47).

싱가포르의 주택정책은 공공주택을 대량으로 공급함으로써 국가가 주거복지에 적극적으로 개입하는 공공주택정책으로 정의할 수 있다. 싱가포르 주택정책의 전개과정을 살펴보면 <표4-6>와 같다.

<표4-6>싱가포르 주택정책의 전개과정

시대별 구분	주요주택정책
I 단계 (1947-1969년) 주택난 해결을 위한 주택정책 및 제도 개발	1947년 임대료 규제(Rent Control)도입-심각한 주택난으로 인한 세입자 보호 목적 1955년 CPF 기금 조성(근로자를 위한 사회보장제도 도입) 1960년 2월 HDB(Housing Development Board)설립 1965년 인구의 30%가 슬럼 및 불법무허가 주택에서 거주 -이 당시 HDB 공공주택의 입주 요건 규제 엄격 1964년 HOS(public home ownership scheme)도입,실시 -저소득층의 내집마련 목적 제1차 공공주택건설 5개년 계획마련, 5만 호 이상의 주택건설 달성 1968년 CPF의 주택구입자금(20% downpayment) 지원
II 단계 (1970-1989년) 주택난 해소를 위한 규제 완화	(1970-1979년) HDB 공공주택 구입 지원을 위한 소득제한 규정 완화 주택유자 상환기간 20년으로 연장, 재산세 인하, 전매 허용 등 1971년3월 공공주택의 재판매 허용 제도 도입 중산층 주거지원을 위해 1974년 HUDC(Housing and Urban Development Company) 설립 (1980-1989년) HUDC가 공급하는 주택의 소득제한 규정 완화 1981년 민간주택의 주택자금융자시에도 CPF 주택자금 지원 1982년 HDB가 HUDC 흡수 통합 1988년 임대료 규제 폐지 공공임대주택의 공급 축소 방안 마련 1989년 공공주택의 전매 시장 확대를 위한 제반 조치 -영구권자에게 전매 허용, 주거이동 촉진 등
III단계 (1990-1997년) 금융지원 완화 및 주택가격 상승	민간주택 수요 증가로 소규모 대지를 민간주택개발업자에게 매매 허용 CPF의 일부를 주택구입 이외 용자금 상환에도 활용토록 함 1993년 전매 시장 확대 실제 매매액 혹은 시세의 80%까지 모기지 융자 획득 가능토록 함 저소득층 주택 지원을 위해 Low Income Family Incentive Scheme 도입 -실제 매매액 혹은 시세의 85%까지 융자 가능토록 함 1995년 고급 콘도미니엄형 주택 공급 시작 1996년 주택시장 과열로 인해 정부가 전매시장을 직접 규제

시대별 구분	주요주택정책
III단계 (계속)	1996년 5월 15일 부동산 투기 억제 조치 소득수준 상승에 따라 HDB 자격 요건 완화 1997년 신규 공공주택에 대한 대기기간 감축 조치 1997년 아시아 금융 위기
IV단계 (2000년이후) 경기침체 및 구조조정	1998년 경기침체 2002년 CPF의 출금한도 제한 2003년 HDB 축소

자료 : 진미윤·이현정, 2005.

주택개발청은 1964년 자가 소유 제도를 위한 대출을 실시하였는데 주택자금을 최장 20년까지 낮은 이율로 대출해주고 있다. 주택개발청은 공공주택의 자가 소유 제도는 1968년부터 활성화 되었는데, 그 이유는 주택개발청 아파트 구입목적의 경우에 중앙연금준비기금(한국의 국민연금 기금과 비슷)에 강제로 납부하는 적립금에서 인출을 허용함으로써 재원조달을 쉽게 하였기 때문이다.

또한, 「주택개발법」에 따라 주택개발청아파트 소유자가 경제적으로 파산해도 아파트 소유권을 상실하지 않도록 함으로써 공공주택소유의 안정성을 가져 온 것이 주택개발청의 자가 소유 제도를 활성화시킨 요인이었다.

주택개발청은 저소득층 및 중산층의 자가 소유를 촉진하기 위하여 세 가지 주요 정책을 수행하는데 첫째, 민간주택보다 낮은 공공주택가격 둘째, 공공주택 공급대상에서 고소득층을 제외 셋째, 장기·저리의 융자정책 등이었다.

## 6. 중국내의 다른 지역

첫 번째로 홍콩을 살펴보면 홍콩의 주택정책 역사는 1960년 전후로 거슬러 올라간다. 주택정책 변화를 정부 및 공공부문의 역할 정립과 주택정책 방향 수립 시기에 따라 태동기(제1차 주택종합계획), 성장기(제2차 주택종합계획), 성숙기(장기주택종합대책)로 구별될 수 있다. 지난 60년 동안 홍콩의 주택정책은 자가마련 촉진, 지속적인 임대주택 건설, 꾸준한 주거환경 개선 사업, 신도시 건설 등을 통해 괄목한 양적성장을 이루었으며 쾌적한 거주환경을 창출하기 위해 관리 중심적인 정책을 강조하게 되었다. 최근 공공주택 자원의 합리적인 배분정책을 통해 홍콩정부는 주택정책에서의 정부 및 공공 부문, 비영리부문, 민간부문의 역할을 명확히 하고 홍콩 정부는 주택시장 활성화를 위한 매개체 역기별로 개발도상국가의 주택정책 모형인 시장적 의사결정모형의 특성에 입각하여 주택정책 모형인 시장적 의사결정 모형의 특성에 입각하여 주택건설, 주택배분, 주택공급주체를 중심으로 정리될 수 있다 (남원석, 2009: Doling, 1999).

홍콩의 공공주택단지 계획요소의 시대별 변천은 <표4-7>과 같다.

<표4-7>홍콩의 공공주택단지 계획요소의 시대별 변천

구분	시기	유형	주요계획 개념	세대별 평균규모	건물 외관 특성 및 시설요소	대표단지
태동기	1950년대	Mark I 형 Mark II형	-난민 무허가주민 -이재민	11.15m <sup>2</sup>	H자형	shek kip mei 단지
	1960년대	Mark III형	-중앙복도식 -기동과 보사용	14-21m <sup>2</sup>	-공용 화장실 및 욕실 -슬라브형	Lower Ngau Tau Kok 단지

구분	시기	유형	주요계획 개념	세대별 평균규모	건물 외관 특성 및 시설요소	대표단지
	1960년대	Mark IV형 Mark V형 Mark VI형	-중앙복도식 -단위세대별	14-27m <sup>2</sup>	-슬라브형 -주동등	Lower Ngau Tau Kok 단지
성 장 기	1970년대	Twin Tower형	-일자형복도 -단위세대별	36-44m <sup>2</sup>	-중앙이 빈 형태의 트윈 타워형	wah fu 단지
		H Block형	-일자형 복도	40m <sup>2</sup>	-트윈 H형 건물 배치 -건물 외벽에 배관 설치	Sha Kok 단지
성 장 기	1980년대	Trident I(&II)형	-타워형 주동 -중앙집중식 복도형 -단일형의 평면도	28m <sup>2</sup>	-3층의 걸친 타워형 건물, 설비완비	Mei Lam 단지
		Trident III(& IV)형	-타워형 주동 -중앙집중식 복도형	28m <sup>2</sup>	-3층의 걸친 타워형 건물, 설비 완비	Siu Hong 단지
		선형 (Linear)	-일자형복도	36-55m <sup>2</sup>	-H형 건물 배치완비	Mei Lam 단지
성 숙 기	1990년대	Harmony (시리즈)	-공공임대 주택 -표준화	다양한 표준형 세대	-건물, 설비완비	Fu Tong 단지 Tin Shui 단지

자료 : Lim & Nutt, 2003.

<표4-7>를 보면 홍콩의 주택정책은 개발도상국가의 특징인 시장적 의사 결정에 입각하여 시행해 왔으며, 큰 정책적 변화에 따라 3가지시기(태동기, 성장기, 성숙기)로 구분될 수 있었다.

이들 정책적 변화는 복지체제론적 관점의 주택 공급주체, 주택보조, 주택 배분의 기준에 따라 살펴본 결과, 초기의 홍콩 주택정책은 정부주도의 주택 건설, 소득계층에 따른 주택보조 및 주택배분 등에서 생산적 체계를 보여주었으나, 1990년대 후반부터는 시장의 자율성 강화와 주택관련 공공자원의 형평성과 효율성을 강조하는 자유주의적 체제로 전화되어가고 있는 추세이다.

태동기(1972년 이전까지)에는 수많은 이재민과 이주민 수용을 위해 가장 기본적인 기능의 임시주택을 대량 공급하고 제도 기반을 마련하는데 역점을 뒀다.

성장기(1973년 ~1986년)에는 주택정책의 기틀을 마련하는 동시에 급격한 경제성장과 생활수준의 향상으로 자가 마련을 촉진시켰으며, 그에 따른 대규모 공공주택 공급, 신도시 건설, 노후화 된 주거단지의 수선 및 재개발, 사회인구학적 변화에 대응하는 주택공급 계획, 신개념의 라이프스타일에 부합하는 편리한 생활환경 조성 등에 역점을 두었다.

성숙기(1987년 이후-현재까지)에는 주택정책의 대물지원방식(예, 분양 및 임대주택 건설, 주택매각)과 대인지원방식(예, 주택대출, 주거비 지원)을 함께 고려하였으며, 관리중심의 질적 성장 (예: 공공주택의 거래동향 관리, 주택개량과 도시정비, 거주가구의 다양성, 유니버설 디자인, 공공주택의 신청

자격 요건 강화 등)을 중시하게 되었다(이현정·윤정득, 2010).

두 번째, 중국국내도시(상해, 장사, 남통)이다.

중국의 4대 주택보장제도에 따라 이주근로자의 주택문제에 대해 시책을 시행하는 도시가 있다. 이주근로자의 주택문제에 대해 시책을 시행한 사례는 다음과 같다.

선행도시 이주근로자에 대해 주택문제를 해결한 경험을 살펴보면 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8>국내 선행도시 사례

도시	건설 계획	대상 및 임대료	자금출처
호남성 장사시 (湖南省 长沙市)	염가임대주택은 동,남,서,북 4방향으로 건설 아파트식 숙소 중심으로 건설하고 다른 수준의 이주근로자에 따라서 작은 면적의 아파트도 적당히 건설 동네 내에는 매점,미용실,식당,의료소,오락실등 시설을 구비	이주근로자의 신청 조건 월소득:800원이하 거주기간:1년이상 (비장사시호적의 이주근로자는 소속 회사 증명서 필요) 임대료는 장사시 부동산 시장가격의 40%	장사시 정부 20% 은행대출 및 정부보조80%
상해시 가정구 마로진 (上海市 嘉靖区 马陆镇)	마로진은 동,중,서부에는 “보신아파트”“등성아파트”“영성아파트”3대 이주근로자아파트를 건설 아파트식 숙소로 마련한다 방마다 전용면적 39.18m <sup>2</sup> , 입주인수는 8명 시설은 화장실,침대, TV,전화 등 식당,매점 마련	마로진은 영성아파트, 등성아파트 건립완료 60%입주율 3.5만명 이주근로자수용	정부는 기획담당 사업은 민간투자를 통해 진행

상해시 부탁구 토후진 (上海市 普陀区 陶蒲镇)	5개 이주근로자아파트 를 건설 작은 면적의 방 부엌, 화장실, 주차장, 시 장, 오락실, 이주근로자 자녀 학교	상해시 부탁구 토후진 의 이주근로자 매호 28m <sup>2</sup> 280원/달	정부보조 700만원
강수성 남통시 江苏省 南通市	이주근로자는 주택공 동 적립금을 주는 대 상으로 들었다.	우수 이주근로자, 연속 10년이상 사회보 험 납부 이주근로자 등	정부, 투자기업, 이주 근로자 협력체계

<표4-8>를 보면 중국에는 이주근로자를 위해 거주문제를 해결한 선행도  
시들의 사례이다. 호남성 장사시(湖南省 长沙市)는 중국 내에서도 문제발생  
초기에 이주근로자의 주택문제에 대한 정책을 시행한 도시이다. 정부는 이주  
근로자를 위해서 전문적으로 농촌근로자아파트를 건립했다. 동시에 소형면적  
형식으로 설계하고 상황과 근로자의 수준에 따라서 근로자의 요구를 충족할  
수 있도록 한다(浮延强, 2006). 상해시(上海市) 같은 경우는 대기업들이 상  
대적 집중한 곳에 이주근로자아파트를 건설했다. 교통이 편리하고 아파트식  
으로 숙소를 설치했다. 상해시 가정구 마로진(上海市 嘉靖区 马陆镇)의 동  
부, 중부, 서부에 보신아파트, 등성아파트, 영성아파트를 건설했다. 마로진  
(马陆镇)의 세 아파트는 정부가 건설을 기획하고 개인기업이 투자건설을 했  
다. 아파트 내부의 환경이 좋고 내부 가구들을 완비할뿐더러 임대료가 저렴  
하기 때문에 중국에는 성공적으로 이주근로자의 거주문제를 완화시킨 선행  
사례인 셈이다. 강소성 남통시(江苏省 南通市)의 경우는 외부 이주근로자들

이 도시호적자와 같은 대우를 받을 수 있게끔 노력하고 있다. 남통시(南通市)에는 이주근로자들은 남통시(南通市) 주택공동 적립금 관리소에게 연체 없이 적립금을 저축한 근로자는 주택공동 적립금대출을 신청할 수 있다.

### 제3절 사례 비교 연구

#### 1. 외국사례 비교

외국의 공공임대주택에 대해 비교한 것은 <표4-9>과 같다.

<표4-9>외국 공공임대주택정책의 비교

	미국	영국	일본	싱가포르	홍콩	한국
프로 그램	Public Housing	Council Housing	공영주택	Public Housing	Public Housing	영구임대주택 5년 임대 주택
지원 주체	연방정부 지방정부	중앙정부 지방정부	중앙정부 지방정부	중앙정부	중앙정부	중앙정부
공급 주체	지자체 PHAs	지자체 Council	지자체	HDB	Public Housing Authority	자자체 주택공사
지원 유형	건설비 지원 100% 운영비보조	저리융자 운영비보조	건설비지원 1종50% 2종66%	건설비지원 운영비	건설비지원 운영비	건설비지원
시장 가격 대비 임대료	32%	51%	48%	50%~60%	9~13%	50%
입주자 소득 제한	하위25%	없음	1종 - 100000~ 162000엔 2종 -	S\$ 800 이하	3인 가구: HK\$ 4050 이하 10인가구:	생활보호자 의료부조자

			100000엔 이하		HK\$ 6050 이하	
기타 자격 요건		불 량 주 택 철거민 및 지체부자유 자 우선권	재해발생에 의한 재해자		재해 또는 천재지변의 재해자 불량주택 철거민 재개발 사업지구 거주민 사회복지구 호 대상자	영구임대주 택사업의 철거세입자 주거환경개 선사업철거 세입자 국가보훈 대상자
선정 방법	선착순	점수제 공적제 등록기간 순위제	선착순	선착순	산착순	점수제
전 주택 채고 비율	2%미만 1980	24.9% 1989	7% 1985		46% 1988	

자료: 하성규, 1994.

<표4-9>에서 외국의 여러 주택제도를 살펴보았는데 2가지 유형으로 국가들을 나눌 수 있고, 6개 사례 국가(지역)의 임대주택관련제도상의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫 번째, 완전하게 주택보장수준이 높은 수준의 국가는 영국, 싱가포르, 중국 홍콩특별행정구가 있다. 두 번째로 주택보장수준 상대적으로 낮고 주택이 상품화된 복지형 국가로는 한국, 미국, 일본이 있다

완전한 주택보장수준의 국가 및 지역의 장단점은 분석하면 <표4-10>와 같다.

<표4-10>완전한 주택보장수준 국가 및 지역 장단점 분석

국가	장점	단점
영국	<p>영국의 경우는 중앙정부와 지방정부가 주체가 되어 임대사업을 진행</p> <p>영국은 공공 부문이 직접주택을 공급 및 관리하는 등 저소득층의 주거안정을 위한 정부의 역할을 중요시함</p> <p>또한 영국의 모두 공공주택의 공급, 재정지원, 배분체계, 임대료, 유지, 수선, 입주자 관리 등에 관해 법에 상세히 규정하고 있어, 오랜 세월 동안 공공임대주택을 안정적으로 공급할 수 있었음</p> <p>배분체계나 임대료 관리방안의 합리화를 도모하고 형평성을 유지하려고 노력하고 있음</p>	<p>사회주택의 공급확대는 필연적으로 사회주택관련 행정조직의 확대와 아울러 이에 다른 사회적 비용을 수반</p> <p>정부의 사회주택공급확대는 민간임대주택시장을 위축하게 되며, 거시적으로는 민간주택산업에 영향 미침</p> <p>사회주택의 잉여물량이 늘어나 주택관리비용 즉 수리비, 유지비 등 제경비가 증가하여 공공경비의 지출이 증대</p>
싱가포르	<p>싱가포르의 공공주택정책은 일관된 정책추진 안정적 자금지원, 전담기구의 설립을 통해 토지나 주택에서 발생하는 개발이익 사유화를 방지하고 주택소유로 인한 불평등의 문제를 극복함</p> <p>싱가פור는 저축보험형으로 공공주택정책을 진행하는 대표적인 선진국</p> <p>싱가פור는 HDB(주택발전구) “주택을 세우다”계획을 제안하고 나서 거주민들한테 의무적으로 거주저축을 하게 함</p> <p>“중앙공적금”을 핵심으로 사회보장형 국가시스템을 마련</p>	<p>싱가포르의 공공임대주택은 그 비중을 점차 줄여 나갈 예정으로 주거주자는 이민자들, 소수민족, 인도 및 말레이시아인 등 외국인 근로자들이 대부분이라 이러한 싱가포르의 강력한 공공주택정책추진에 대한 비판이 존재</p> <p>특히 공공주택의 재판매에 대해 공적 자금 지원의 형평성 문제, 투기 문제가 쉽게 발생가능</p> <p>CPF (싱가포르의 국민연금 Central Provident Fund)라는 국민연금을 통한 주택자금 지원은 일부 그 한계가 지적되나 정부와 소비자의 윈윈 전략으로 평가됨</p> <p>정책 실행에 소요되는 비용을 누가 부담할 것인지 모호성 문제 존재</p> <p>싱가포르의 경우는 국민들은 의무</p>

		주택저축으로 투기나 개발이익의 문제 발생가능
홍콩	<p>홍콩의 주택정책은 태동기, 성장기, 성숙기를 통해 자가주택마련 촉진, 지속적인 임대주택 건설, 꾸준한 주거환경 및 거주환경 개선을 위한 관리중심적인 정책을 강조</p> <p>또한 최근 공공주택자원의 합리적인 배정 정책을 통해 홍콩정부는 주택정책에서의 정부 및 공공부문, 비영리부문, 민간부문의 역할을 명확히 하고, 주택시장 활성화를 위한 매개체 역할로서 공공자원 배분의 형평성을 강조</p>	

주택보장수준 상대적으로 낮고 주택이 상품화된 복지형 국가로는 한국, 미국, 일본이 있고 이들 국가들의 국가 공공임대주택제도를 비교하면 <표 4-11>과 같다.

<표4-11>한국, 미국, 일본, 의 공공임대주택제도 비교

구분	한국	미국	일본
공급주체	정부.지자체 한국주택토지공사	연방정부 지방공공단체	국가 지자체
임대주택비율	33.3%	31.1%	37.1%
융자조건	연리 3.0%~5.5% 기간:10~30년	보험료 보조	연리 4.5~5.5% 기간: 30~50년
임대료	저렴	임대료 보조	저렴
입주대상	무주택 세대주	중간소득의 80%	무주택자 저소득층
보조형태	국민주택기금	자본비용 보조(100%)	건설자금 보조

자료: 신동섭, 2010.

<표4-11>을 보면 미국, 일본, 한국의 공공임대주택제도에 대해 공급주체, 임대주택비율 등을 비교해 볼 수 있다. 미국, 일본, 한국은 주택보장수준 상대적으로 낮고 주택이 상품화된 복지형 국가이다. 3개 국가 실행하고 있는 공공임대주택제도의 장단점은 다음과 같다.

<표4-12>주택보장수준이 상대적으로 낮은 국가의 장단점 분석

국가	장점	단점
한국	<p>한국정부는 공공주택보장시스템이 완성됐고 정부가 책임짐</p> <p>저소득층은 공공주택보장정책 중 혜택을 받을 수 있는 기준이 자세하고 명확하며 공공주택에 대해 대책은 다원화로 노력하고 있다.</p> <p>정책의 관리시스템을 강화했고 소규모 주택의 공급 건설하는 것은 중시</p>	<p>임대료통제정책은 아직까지 없고 정부가 값싼 임대료로 공공임대주택을 공급한 경험 있음. 문제는 정부가 정한 임대보증금과 월임대료조차도 지불할 수 없는 전혀 소득이 없는 국민계층에게는 소득기준은 의미가 없어 정부가 소득 1분위를 임대주택입주대상으로 할 경우 국민층은 구조적으로 배제됨</p> <p>소득기준에만 의존한 사회주택의 배분 원칙임. 소득보다 장애인가구, 노령가구, 결손가구 등의 다양한 사회문화, 개인, 가정상황을 고려해야 할 필요 있음</p> <p>임대료를 건설원가에 연동시키는 방식으로는 비용을 부담할 수 없는 최하위 소득계층에게 공공임대주택의 입주 현실상 불가능</p>
미국	<p>민간부문중심의 주택체계는 민간투자를 확대하여 주택관련 민간산업을 육성하고, 공공경비를 최소화하고 주택관련 관료조직을 줄이며, 민간임대부문을 육성시키며 시장경제원리를 최대한 보장</p>	<p>생존권을 위협받는 수 많은 도시 영세민들에게 직접적 주거안정의 혜택적용</p> <p>국가가 사회주택 등의 공공주택정책의 약화로 도시지역의 불량지구 형성</p> <p>불법무허가주택의 발생 그리고 슬럼화를 예방하는 데는 한계 존재</p> <p>저소득층과 중,고소득층간의 주거지 분리가 심화되 계층간 사회적 혼합이 더</p>

욱 어렵게 됨

국가	장점	단점
일본	시장보완적인 주택정책. 공공주택의 공급, 재정지원, 배분체계, 임대료, 건물 유지 및 보수등 입주자 관리 등에 관해 법에 상세히 규정됨	일본의 자가 우선 정책에 의하여 임대주택공급이 충분치 않음. 인해 임대사업자들은 사업성이 열악한 대규모 사업보다는 입주자의 회전이 빠른 소규모의 주택을 위주로 사업을 추진해 임대주택의 주거환경은 열악

## 2. 중국국내사례 비교

중국국내사례는 호남성 장사시(湖南省 长沙市)의 장단점을 비교하는 것은 <표4-13>와 같다.

<표4-13>호남성 장사시(湖南省 长沙市) 장단점

도시	장점	단점
호남성 장사시	중국 국내서 조기에 이주근로자 거주문제를 해결한 도시 중 하나로 노하우가 존재 이주근로자에 대해 국내 3대 공공주택보장정책중 하나 염가임대주택정책을 선정해 이주근로자들이 염가임대주택정책의 혜택수혜가능 염가임대주택의 건설은 대부분 소규모로 계획하고 이주근로자 경제수준에 따라 계획 정부는 이주근로자의 염가임대주택을 건설하는 문제를 중요하게 인식함	정부는 염가임대주택의 건설임무를 전담하여 지방정부의 부담가중 존재 이주근로자가 염가임대주택정책의 혜택을 받기위한 입주대상이나 신청조건은 엄격하지 않음 이런 상황에서 이주근로자의 이주가 급격히 증가하는 바람에 사회문제를 야기 가능성 높아짐 엄격하지 않은 신청조건으로 누구나 입주 가능하여 사익추구 가능으로 부동산시장의 질서저해 가능

상해시(上海市) 사례로 분석하는 것은 <표4-14>와 같다.

<표4-14>상해시(上海市) 장단점

도시	장점	단점
상 해 시	이주근로자 아파트를 건설할 때 접근성이 높음	이주근로자는 이주근로자아파트만 혜택제공 공공주택보장체제중에는 혜택없음
	건설 계획시 이주근로자의 상황에 따라 다양한 규모로 건설	정부, 사업개발청, 기업, 농촌단체 연계를 통한 이주근로자의 거주문제를 해결 이주근로자의 주택시스템을 아직 미비하여 대부분의 이주근로자는 거주문제 존재
	근린시설을 완비하고 이주근로자를 위해서 이주근로자의 자녀는 다닌 학교도 설립	이주근로자 입주조건이 불명확

강수성 남통시(江苏省 南通市)를 분석하는 것은 <표4-15>과 같다.

<표4-15>강수성 남통시(江苏省 南通市) 장단점

도시	장점	단점
강 수 성 남 통 시	이주근로자의 거주문제를 해결하기 위해서 지방정부 물론이고 기업, 사업개발상, 농촌위원회등 협력을 통한 건설	이주근로자 거주문제를 해결하기 위한 긴급대응체계 부재
	이주근로자를 공적금주택보장체제에 받아들임	이주근로자가 공적금주택보장체제중에는 받아들인다고 하지만 관련체계가 없음

### 3. 중국국내도시와 칭다오경제개발지구 비교

상해시(上海市), 호남성 장사시(湖南省 长沙市), 강수성 남통시(江苏省, 南通市), 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 2010년 까지 이주근로자 데이터 통계는 아래와 같다.

<표4-16>2010년 데이터 통계 비교

도시	인구 (만/명)	호적인구 (만/명)	이주근로자 (만/명)	총인구 중 이주근로자 비중(%)
상해	2303.66	1404.71	897.95	39.1%
장사	704.41	651.18	53.22	0.76%
남통	762.92	728.28	34.64	0.45%
칭다오시 (칭다오경제 개발지구)	763.27(63.6)	31.2	32.4	50.9%

참고: <上海统计年鉴2011>, 长沙统计局<第六次全国人口普查数据公报>, 南通人口网<第六次全国人口普查数据公报, 青岛市公安局黄岛区分局, 青岛黄岛经济开发区政务网<第六次全国人口普查数据公报>

<표4-16>를 보면 상해시(上海市), 장사시(长沙市), 남통시(南通市) 및 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 인구통계를 알 수 있다. 그 중 상해시(上海市)의 이주근로자는 897.95만으로 총 인구의 39%를 차지한다. 장사시(长沙市)와 남통시(南通市)는 이주근로자의 인수는 상대적으로 적다고 알려졌다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 경우는 인구가 63.6만이 있고 이주근로자는 이 중 50.9%를 차지한다.

상해시(上海市), 장사시(长沙市), 남통시(南通市), 칭다오 경제개발지구(青

島经济开发区) 사례에 대해 비교한 내용을 <표4-17>와 같다.

<표4-17>상해시, 장사시, 남통시, 칭다오경제개발지구 사례 비교

비교 항목	내용			
	상해	장사	남통	칭다오경제개발지구
발전시기 (년)	2003~2011	2005~2011	2002~2011	2010~2011
보장방식	(1)이주근로자 숙소(2003) (2)공공임대 주택(2011)	(1)염가임대 주택(2005) (2)공공임대주택 (2011)	2004년~2011년 이주노주자 숙소 포함 5개 보장방식 진행	공공임대주택 (2011)
입주자격	체류증명서, 고정직업, 소재기업을 통해 신청	소재기업 증명서 등	체류증명서	체납없이 사회보험금을 납부하는 이주근로자
상관정책	<关于积极推进沪外来务工人员宿舍建设若干意见> 2011.8	2011년 8월 장사시 정부는 <关于 加快发展公共租赁住房的工作意见> 발표	2007년 7월 6일 <南通市市区公共租屋管理试行办法>	
성공사례	嘉定区 马陆镇 등		金桥公寓	
영향	거주문제를 해결하는 동시에 이주근로자의 취미생활도 다양화 시킴	정부는 부담을 가중 급격한 이주근로자가 증가	적정수준 해결	

#### 4. 비교결과분석

첫 째, 외국사례를 비교결과 분석이다.

외국사례와 비교결과를 정리하면 다음과 같다. (1) 정부의 책임은 주택보장정책에서 매우 중요한 요소가 된다. 주택보장 분야의 책임은 정부가 맡을 수 있지만 시장에 맡기는 경우도 많다. 그러나 주택 보장할 때 정부의 기능은 꼭 강화해야 된다. 왜냐하면 정부의 기능이 떨어지는 것은 보장성도 떨어지기 때문이다(吳翠萍, 2010:40). 국외연구 및 중국특별행정구사례를 보면 대부분 국가 및 지역정부는 기능을 잘 유지하고 있으며 책임이 강한 것을 알 수 있었다.

예컨대, 영국의 같은 경우 사회주택공급 주체는 약 400여개의 지방자치단체의회가 맡고 있다. 지방정부가 사회주택의 공급, 배분, 관리 등의 책임을 맡고 있을 뿐 아니라 민간주택에 관련된 주택행정도 수행하고 있다. 싱가포르의 경우는 공공주택정책의 통제 및 감독을 수행하는 제일 상위 기관은 국토개발성이며, 산하의 주택개발청(HDB: Housing Development Board)이 공공주택의 건설, 분양, 임대, 금융, 관리, 재개발 등 실무적인 업무를 수행한다. 정부는 기능을 배분하거나 진행상황을 관리하는 구조를 띤다. 또 다른 국가는 홍콩이다. 홍콩의 경우는 공공주택관리에 대해 신청부터 주택을 제공하는 것 까지 다 주택위원회가 책임을 진다. 정부의 기능을 강화한 후 공공주택을 제공하는 효율이 증가하고 인력 및 물력 자원의 낭비를 줄이는 것에 도움이 된다. (2) 관련한 법적 기준이 명확하다. 국외 및 중국특별행정구의 사례를 보면 영국은 1919년 「주택과 도시계획법」을 나타나서 공공주택을

중심으로 핵심정책을 정했다. 미국은 1930년대 저소득층의 거주문제 해결을 위해 「주택법」을 세웠다. 일본, 싱가포르, 홍콩 등 국가 및 지역은 비슷한 법규가 있다. 이런 법규가 주택보장시스템을 세우는 근거가 제공할뿐더러 주택보장시스템의 목표를 명확하게 할 수 있다. (3) 주택임대를 통한 정책목표가 잘 달성되고 있다. 주택임대는 대부분 국가 및 지역에서 주택문제를 해결하는 대표적인 제도이다. 예를 들어서 홍콩은 40%의 시민이 임대주택에 살고 있다. 같은 방식으로 일본은 38%가 영국, 미국, 싱가포르의 경우는 30%가 임대주택에서 거주한다<sup>36)</sup>. 주택임대는 저소득층을 위해 임대를 통해 거주문제를 해결하는 방식이다. 이 방식은 부동산에서 시장경제를 유지하면서 저소득층 가정을 위해 주택보장을 할 수 있는 유효한 방법 중 하나이다. (4) 안정적 주택금융정책은 주택보장의 발전을 촉진요인이다. 중국의 주택금융정책은 늦게 시작되었다. 주택보장금융정책의 성공유무는 저소득층이 주택대출을 받을 경제수준이 되어야하고 및 신용대출 위험을 피할 수 있는 두 가지 요건이 충족되어야만 가능하다. 중국의 주택보장금융정책은 민간 은행으로부터 자금을 차입한다. 그러나 중국은 대출을 위한 제한 조건이 많고 관련된 요구서류들이 많아 개인주택대출을 신청하기 어렵다. 그러므로 중국의 저소득층은 주택대출을 받기 힘든 일이다. 반면에 개인주택대출을 쉽게 신청할 수 있고 쉽게 대출을 받을 수 있는 미국은 저소득층한테 대량 대출을 주지만 2008년 금융위기로 큰 위기를 맞게 되었다. 그래서 금융정책의 안정정도는 주택보장의 발전 및 국가 경제의 안전을 결정하는 것이다. 주택금융정

---

36) <宏观经济研究>张昕 张宇祥, 2008:78

책은 경제성, 민생의 안정을 잘 지킬뿐더러 저소득층을 위해 합리적인 세율이 되며 긴급구제시스템도 마련되어야 된다. (5) 공공주택의 배분방식은 다원화되고 세분화되어야 한다. 외국 사례를 보면 홍콩의 소규모 공공주택은 다원화되어있고 영국의 “공적제” “등록기간순위제”, “점수제”등 자세히 배분방식을 분류한다. 중국의 경우는 인구가 많을뿐더러 저소득층도 인구에서 많은 부분을 차지한다. 게다가 도시에 따라 상황이 달라서 공공주택의 다원화된 배분방식이 무척 필요하다. 위의 <표4-17>에 의하면 중국에는 지금 있었던 주택보장제도중 신청조건을 보면 부족한 점이 많고 대상을 정하는 것도 모호하다. 이런 상황으로 이해 쉽게 사회문제가 발생할 수 있다. 그래서 공공주택의 배분방식이나 조건에 대해서는 해당 도시의 지방정부에서 조례 제정 등의 활동을 통해 지역특수성을 반영해야 할 것이다. 이를 통해 다양한 중국 저소득층이 정책의 수혜를 받을 수 있게 상황 및 환경의 변화에 따라 대응할 수 있도록 분류를 정해야한다. (6) 주거의 질을 고려한 공공주택이 공급되어야 할 것이다. 홍콩의 공공주택 계획요소의 시대별 변천을 보면 홍콩은 1950년(태동기)부터 1990년 후 (성숙기) 공공주택 주거의 질을 매우 중요시하고 있고 지금까지 홍콩의 공공주택을 전체적으로 비교하면 이미 완성화단계라고 할 수 있다. 특히 단위주호 특성 및 규모, 건물 외관 특성 및 시설 요소 등이 끊임없이 진화해 왔다.

중국의 경우 저소득층 중 특히 이주근로자를 중심으로 한 주거의 질은 매우 열악하다. 이주근로자의 수가 지속적으로 증가하고 있어 시급히 주거의 양과 질은 고려한 공공주택이 공급되어야 한다.

두 째는 중국 도시들의 비교결과 분석이다.

중국 도시들의 비교결과 분석은 다음과 같다. (1) 이주근로자의 거주문제에 대한 정부의 역할을 강화하고 감독을 확실히 하여야 한다. 호남성 장사시(湖南省 长沙市)의 경우는 이주근로자의 거주문제를 정부가 중심이 되어 주도적으로 해결했다. 장사시(长沙市)에서 장사시주택소유권관리구(长沙市住房所有权管理局)는 이주근로자 거주문제를 해결하는 주도적 지위를 가진 정부기관으로 이주근로자의 숙소, 아파트를 건설하는 것을 담당한다. 또한 상해(上海)의 경우는 상해시 정부는 이주근로자의 주택건설은 계획하고 관련하는 기업, 사업개발상등 분배하는 것이다. 중국 도시 사례를 보면 호남성 장사시나 상해시 경우는 정부는 이주근로자의 문제들을 정부가 주도하여 해결하고 있고 정부의 기능을 강화했다. (2) 이주근로자는 중국 주택보장체제를 적극적으로 활용해야 할 것이고 정부에서는 정책홍보를 적극적으로 해야 한다. 호남성 장사시(湖南省 长沙市)의 경우는 초기부터 이주근로자들을 “염가임대주택”(廉价出租房)에서 거주할 수 있게 제도화 되었다. 또한 강수성 남통시(江苏省 南通市)도 1994년 9월1일부터 남통시(南通市)의 이주근로자는 “공적금제도주택”(公积金住房)의 혜택을 받을 수 있게 되었다. 장사시(长沙市), 남통시(南通市)의 방법은 다른 도시들에도 충분히 적용할 수 있는 모범 사례이다. 중국의 “호적제도”가 생긴 후 이주근로자들이 일하는 도시에는 주택보장체제의 혜택을 못 받고 있고 중국의 이주근로자의 총 수는 중국이 경제발전이 될수록 늘어날 전망이다. 적시에 적합한 정책을 통해 이주 근로자의 문제를 해결해 줄 수 없다면 미래의 큰 사회적 위협요인으로 작용할 수

있다. 특히 기본권의 보장 측면에서라도 이주근로자의 거주문제는 중요하다. 따라서 중국 국내 주택보장정책(체제)는 끊임없이 개선해야 되는 동시에 이주근로자를 정책대상으로 포함할 수 있게 개혁해야 할 것이다. (3) 이주근로자주택에 대해 시스템을 세워야 된다. 중국 국내 사례를 보면 3대도시는 아직도 이주근로자주택에 대한 시스템이 없는 상태이다. 시스템의 부재로 해결 가능한 이주근로자의 거주문제가 방치되어 대부분의 이주근로자는 여전히 열악한 거주환경에서 살아가고 있다. 이주근로자의 거주문제를 해결하기 위해 전문 관리기구를 설립해야 하고 관련 긴급대응시스템도 세워야 된다. 이주근로자의 거주상황은 도시마다 다르기 때문에 도시에 맞게 이주근로자의 거주실태를 조사하여 시스템을 설립하고 이주근로자의 거주환경을 개선해야 할 것이다. (4) 이주근로자의 거주 질이 높아져야 된다. 상해(上海)의 경우는 이주근로자 아파트나 근린 생활 시설들이 거의 완비되어있다. 이주근로자의 생활필수시설을 뿐만 아니라 문화센터, 독서실까지 마련하고 이주근로자의 근무 시간외의 생활의 질 향상을 위해 다양한 준비를 했다. 이는 이주근로자의 거주 질이 증가로 이주근로자이 안정적으로 자아실현을 통해 더 나은 경쟁력을 확보할 수 있는 방법이다. 이주근로자의 거주 질이 증가하면 이주근로자와의 갈등이나 문제들을 해결할 수 있고 사회통합이 원활해 질 것이다. (5) 이주근로자주택에 대한 소유권 문제를 해결해야 한다. 상해(上海)의 같은 경우는 정부는 물론이고 기업, 사업개발상, 농촌단체 등 공동으로 이주근로자주택을 건설한다. 그래서 건설했던 이주근로자주택은 소유권이 모호해지는 결과가 발생하고 나중에 갈등이 생기는 것이 필연적이다. 하지만 정부만

이주근로자주택의 건설 등의 책임을 맡게 되면 인력과 예산의 부담이 가중된다. 그래서 기업, 사업개발상, 농촌 단체 등과의 협력을 통한 해결은 필수적이고 미래의 갈등요소를 해결해 줄 수 있는 제도를 마련해야 한다. 이 제도에서는 이주근로자주택의 소유권 및 재개발등과 관련되는 내용이 필수적으로 포함되어야 한다.

셋 째, 국내 외 사례를 분석결과 및 시사점이다.

국내 외 사례를 분석결과 및 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정부기능을 강화는 것이다. 정부가 주도적으로 주택을 제공하는 것을 통해 저소득층의 주택보장 실현은 대부분 외국사례 및 지역의 주택보장 시스템의 중요부분으로 주택문제를 해결한 중요한 요인이라 할 수 있다.

외국사례를 보면 미국, 홍콩의 공공주택정책에 의하면 이들 국가는 정부 주도의 다양한 보장성 주택정책이 시행되고 있다. 중국 도시들의 사례를 살펴보면 이주근로자를 위해 주택문제를 잘 완화한 선행도시들도 정부의 주도적지위를 강화한 것이 그 특징이다. 예컨대 중국 내 선행도시 중에는 상해시(上海市), 장사시(长沙市)의 경우는 정부의 역할이 큰 것을 알 수 있다. 상해시(上海市)는 정부는 이주근로자 아파트의 건설을 기획해주고 기업은 투자 및 건설(投资建设)하는 것이다. 장사시(长沙市)의 경우는 정부는 20%의 자금을 지원하고 나머지는 은행대출, 중앙정부보조 등 방식으로 건설하는 것이다. 여러 사례를 보면 저소득층을 위해 주택문제를 해결할 때 정부의 우선순위 및 강력한 기능은 문제해결의 중요한 요소가 된다.

(2) 관련하는 정책법규가 명확하다. 선행의 국가나 지역은 주택보장정책을

적극 널리 시행할 때 항상 입법을 형식으로 정책의 실행을 명시한다<sup>37)</sup>. 예컨대 영국은 1919년 「주택과 도시계획법」을 세우고 정책이 실시되었고, 미국은 1937년 「연방주택법」이 제정됨으로써 공공주택 공급이 제도적으로 시행되었고 1947년에는 「주택, 커뮤니티 개발법」에 따라 공공주택을 공급했다. 1965년과 1968년 2회 <주택법>을 수정하는 것을 공포했다. 다른 면에서 보면 중국의 경우는 선진국가 보다는 아직 법규제정 후 정책실행이라는 시스템이 약한 국가인 셈이다. 또한 현존의 주택정책은 단지 정부에서 인정하는 도시빈곤인구에만 국한되고 도시에 들어와 일하는 이주근로자를 포함한 대다수 빈곤자들은 비록 중국 국민경제의 발전에 거대한 공헌을 했지만 주택정책 혜택에서 배제된 상태이다. 이에 따라 시장시스템의 주택체제는 도시의 빈곤, 사회양극화와 공간분화를 증가 할 것이고 만약 도시빈곤 인구의 주택문제가 적절하게 해결이 되지 않으면 중국은 사회적 혼란이 발생할 것이다. 중국이 WTO에 가입하고, 전 세계 경제체제 중에 중요한 역할을 담당하게 되면서 이주근로자들이 증가하고 주택보장문제가 더욱 시급해졌다. 사회염가임대주택과 기탁 주택보장제도는 반드시 정부의 국가의체에 포함되어야한다<sup>38)</sup>. 이주근로자의 거주문제를 해결하기 위해 국가는 관련하는 정책법규를 제정하면 더 효율적으로 문제를 해결하거나 완화할 수 있다.

(3) 공공주택시스템을 설립하는 것이다. 국내외 사례를 보면 공공주택시스템을 설립하는 것이 공통적인 추세이다. 그 중 성공사례는 싱가포르이다. 싱가포르의 경우는 HDB(주택발전구) “주택건설”계획을 제안하고 나서 거주민들

37) <宏观经济研究>, 2008:78

38) 박순선 2008:86 Wu&Gar-on Yeh,1999

에게 의무적 거주저축을 실시했다. “중앙공적금”이 핵심적으로 사회보장형국가시스템을 만들었다. 싱가포르의 주택정책은 공공주택을 대량으로 공급함으로써 국가가 주거복지에 적극적으로 개입하는 공공주택정책으로 정의 할 수 있다. 공공주택정책의 통제 및 감독을 수행하는 최고 행정기관은 국토개발성이며, 산하의 주택개발청(HDB),이 공공주택의 건설, 분양, 임대 금융 관리 재개발 등 실무적인 업무를 수행하고 있다. 반면에 미국이나 중국에 같은 경우는 완비된 공공주택시스템을 형성하지 않아 투기나 개발이익 문제가 생길 수 있다. 또한 중국 같은 경우는 주택보장정책의 탈퇴 메카니즘이 부족해서 이미 다른 지역으로 이주를 해버린 이주근로자에게 주택이 지급되어 실제로 거주하려는 이주근로자에게는 주거공급이 이루어지지 못하는 경우가 있고 이런 문제로 인한 분쟁이 많이 일어난다. 이런 경우를 피하기 위해서는 잘 정비된 공공주택시스템이 필수적이다.

(4) 주택정책을 시장경제 방식으로 운영 및 다양화 보장 수단이 필요하다. 국내외 사례를 보면 국가 및 지역의 주택보장정책을 실시할 때 모든 정부가 주도적인 위치에서 정책을 실시하지 않는다. 예를 들어 영국에서 사회주택공급의 주체는 약400여개의 지방자치단체의회이다. 지방정부가 사회주택의 공급, 배분, 관리 등의 책임을 맡고 있을 뿐 아니라 민간주택에 관련된 주택행정도 수행하고 있다. 사회주택채정은 중앙정부의 보조금과 민간금융기관으로부터의 융자금을 주축으로 한다. 싱가포르의 경우 주택개발청이 꾸준히 시장경제 방식으로 주택정책을 시행하고 있다. 중국 도시 사례를 보면 상해시(上海市)와 같은 경우는 정부는 이주근로자아파트에 대해 계획하고 나머지 부

분은 소속기관과 기업에서 정책을 실행한다. 정부는 정책에 책임을 지고 정책법규의 제정하며 집행과 같은 전문부분은 시장경제를 통해 시행하는 것이 바로 주택보장의 중요한 수단이다.

(5) 주택보장정책의 다양화가 필요하다. 공공주택보장정책의 주요 정책대상인 저소득층은 다양한 상황을 가진 수많은 사람들로 구성된다. 즉 사람들의 상황에 따라 다른 방법의 주택정책이 필요하다. 예를 들어 미국은 저소득층을 위한 주택 보장시 실물과 화폐를 결합하여 보장한다. 싱가포르는 공공주택을 대량으로 공급함으로써 국가가 주거복지에 적극적으로 개입하는 주택보장정책을 취한다. 홍콩의 경우는 임대와 판매를 동시에 진행하는 주택보장형태이다. 중국의 사례를 살펴보면 임대의 경우가 많다. 예컨대, 장사시(长沙市)는 염가임대주택정책(廉价出租房政策)의 수혜대상으로 이주근로자를 받아들이고 이주근로자는 저렴한 임대료를 내고 염가임대주택을 신청할 수 있다. 또한 상해시(上海市)는 대규모의 이주근로자아파트를 건설하고 이주근로자들에게 저렴한 월세비용을 받고 입주할 수 있게 했다. 국내외 사례를 보면 이주근로자를 위해 거주문제를 해결할 때 소득수준, 체류시간, 개인상황 등 조건에 따라서 보장하는 방식을 다양화 하여 효율적인 주택보장정책이 되도록 정책을 설계해야 할 것이다.

## 제5장 청다오경제개발지구 이주근로자 주택보장 개선방안

## 제1절 이주근로자 주택보장의 문제점

이 논문에서는 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)를 중국의 임대주택 선  
행도시(상해上海, 장사长沙, 남통南通)과 같이 비교하고 칭다오에는 이주근  
로자에 대한 주택보장 문제점을 세 가지 측면에서 분석했다.

첫 번째, 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에는 주택보장정책의 발전  
기간이 짧고 경험이 부족하다. 두 번째, 칭다오경제개발지구(青岛经济开发  
区)에는 주택보장정책의 보장방식이 상대적으로 적다. 마지막으로 정책이나  
홍보가 부족하다. 이상 제시한 문제는 정부의 관심이 부족하다는 것이 칭다  
오경제개발지구(青岛经济开发区) 이주근로자에 대해 주택보장 미흡의 근본문  
제라 할 수 있다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 형성된 지 20년이  
지났지만 이주근로자의 주택보장에 대해 나타나는 정책이나 규범이 전무하  
다. 하지만 20년이란 기간 동안 이주근로자인구는 계속 증가하고 있다. 정부  
는 이주근로자의 거주문제에 관심이 없어서 이주근로자의 거주문제는 계속  
심화되고 있다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에서 실행하고 있는 정  
책을 보면 2011년부터 공공임대주택정책을 세우고 이주근로자는 처음으로  
국가의 주택보장정책의 혜택을 받을 수 있게 되었다. 하지만, 여러 가지 방  
면에서 칭다오는 주택보장정책의 경험이 없기 때문에 공공임대주택정책에  
대해 이주근로자를 대상으로 신청자격이나 보장표준, 분배관리 등 아직 보완  
해야 할 요소가 많이 있다. 또한 이주근로자를 중심으로 한 주택 관리기구가  
없어 이주근로자의 거주문제를 해결하는 것이 상대적으로 복잡하다.

## 제2절 이주근로자 주택보장의 개선방안

중국 중앙정부가 계획하고 있는 보장성격의 주택건설은 이미 해당 지방 정부가 감당할 수 있는 능력 범위를 넘어서고 있다. 정부의 역할은 정책의 주체에서 정책주도자로, 직접공급에서 간접공급으로 전환되어야 한다. 즉, 정부의 주도하에 시장역량을 동원하여 주택문제를 해결해야 한다. 예를 들어 사업자에게 토지 제공하거나, 세금 우대조치 등을 통해 투자자, 부동산개발업자들의 자본 참여를 도모해야 한다(백승기, 2010). 많은 학자들은 이주근로자에 대한 주택보장문제의 개선방안을 제시한다.

浮延强(2006)는 우선 이주근로자를 염가임대주택보장정책의 대상으로 받아들여야 된다고 한다. 세금을 우대조치하며 이주근로자한테 신용대출을 실행해야 된다. 또한 정부는 이주근로자의 임대주택을 집중 건설해야 된다. 张智(2010)는 이주근로자는 거주문제의 해결은 여러 가지 면을 포함하고 있다. 예를 들어 이주근로자 주거보장정책은 지방재력, 호적제도, 토지제도 등을 포함하는 복잡한 문제이다. 따라서 개선방안을 생각할 때 종합적인 시야에서의 접근이 필요하다. 张莹는 이주근로자의 거주현황을 개선하려면 우선 호적제도를 개혁해야 된다고 제시한다. 鄢芷欣(2008)는 이주근로자의 거주문제를 해결하기 전에 호적제도를 개혁해야 되고 “이원호적”제도를 폐지하고 “일원화”호적관리 제도를 형성해야 된다고 한다. 王海宾(2010)는 정부는 이주근로자 아파트의 건설을 장려해야하고 우수한 이주근로자 및 사회보험금을 기간 납부하는 이주근로자들을 우선적으로 주택보장시스템에는 받아들여야 한다고 주장한다. 高淮成(2006)는 이주근로자가 상대적으로 많은 기업

은 기업 자체에서 이주근로자 아파트를 건설해야 한다. 이주근로자를 직접 건설에 참여시키고 이런 이주근로자들에게는 임대료 받지 않고 관리비용만 받는 방안을 제시한다.

중국 산둥성 칭다오경제개발지구(山东省 青岛经济开发区)의 이주근로자 중심으로 거주실태를 살펴보면 개선방안은 다음과 같다.

첫 번째, 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 이주근로자들에게 국가 주택보장정책 중에서 혜택을 받을 수 있게 해야 한다.

칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 경우는 이주근로자들이 주택을 보장받는 경우가 없다. 이러한 사실은 문제가 되기도 하지만 정책경험이 없는 정책공백기에는 새로운 정책이나 법규가 쉽게 제정할 수 있고 여러 가지 방면으로 주택보장정책을 위한 정책의 단계적 도입이나 시범정책 시행을 할 수 상황이기도 하다. 2010년 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区) 공공임대 주택정책은 처음 이주근로자를 정책대상으로 받아들였다. 하지만 이주근로자들과 함께 졸업 후 구직 대학생, 무주택자 등 함께 정책의 대상이 되었다. 조사결과에 의하면 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 이주근로자는 전체인구의 50.9%를 차지한다. 이런 큰 비중을 차지한 집단에게는 따로 기준을 마련해야 한다. 정책공백기의 상황에서 차라리 국가의 4개 주택보장제도를 모두 활용해서 이주근로자를 중심으로 주택보장을 해주는 것이 좋은 방안이다. 즉, 국가 주택보장제도(공적금제도, 염가임대제도, 공공임대제도 및 경제적용주택제도)의 정책수혜자로 이주근로자를 받아들여야 한다. 이렇게 되면 이주근로자에게 선택권이 생겨 개인의 상황에 맞는 제도를 개인이 직

접 고르게 되어 정책만족도를 극대화 할 수 있는 장점이 있다. 실제로, 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)에 사는 50.9%의 이주근로자가 경제능력, 직업종류, 가정상황 등 많은 환경이 상이다. 이주근로자의 개인상황에 따라 국가보장주택을 선택할 수 있게끔 제도를 설계해야 한다. 한 예로 호남성 장사시(湖南省 长沙市)의 경우는 이주근로자는 임대주택정책의 혜택을 받을 수 있다. 이주근로자의 경제능력에 따라 다양한 주택을 설계할 필요가 있다. 강수성 남통시(江苏省 南通市)의 경우 이주근로자는 주택공동 적립금을 납부 대상이 될 수 있지만 연속 10년이상 사회보험금을 납부하는 우수 이주근로자들에만 한정한다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 20년 동안 이주근로자를 위한 주택보장정책이 없었고 재개발 정책 역시 없기 때문에 4개 국가보장정책을 동시에 이주근로자한테 개방할 필요성이 있다. 국가정책에 따라서 관련된 신청요구, 평가기준도 다르다. 이주근로자는 자신의 상황에 따라 어떤 종류의 보장주택을 선택할 수 있는 지 어떤 기준이 자신에게 맞는 지 스스로 결정하고 노력해야 된다. 정부는 이주근로자한테 기본 선택권을 주고 이주근로자는 자신 원하는 보장주택의 혜택을 받을 수 있도록 노력해야 된다. 게다가 4개 주택보장정책은 이주근로자를 따로 보장대상으로 지정해야 한다. 공공임대주택정책을 보면 무주택자, 취직 준비하는 대학생과 이주근로자를 모두 포함한다. 각 구성원의 성격에 따라 기준을 마련하면 복잡하지만 특히 이주근로자들과 같은 특수성 있는 집단은 따로 기준을 마련하면 추후 관리가 용이하다.

이주근로자들이 국가주택보장정책의 혜택을 받게 되면 가입보다는 탈퇴하

는 시스템이 더 중요하다. 이주근로자는 높은 거주 및 직업 유동성을 가지고 있다. 이주근로자는 도시호적이 없기 때문에 한 도시에 오래 동안 거주하지 않는 경우가 대부분이다. 즉 이주근로자가 특정 도시에서 떠나면 거주했던 보장주택 사후 처리방법이 정부에게 큰 문제로 기준마련이 시급하다. 따라서 칭다오는 4개 주택보장정책을 이주근로자한테 개방하면 우선 탈퇴하는 시스템을 미리 세워야 효율적인 정책집행이 가능 할 것이다.

두 번째, 정부는 옛 구역을 재개발하고 이주근로자 임대아파트를 건설해야 한다.

칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 2010년 통계결과를 보면 빈 토지면적은 28.3만 $m^2$ , 그 중에는 옛 빈 주택면적은 13.7만 $m^2$ , 빈 사무용 면적은 3.9만 $m^2$ , 빈 상업용 면적은 6.9만 $m^2$ , 기타 3.8만 $m^2$ <sup>39)</sup>라는 결과가 나왔다. 따라서 정부는 빈 토지에는 이주근로자 임대아파트를 개발건설을 통해 도시 재정비를 할 수 있다. 이는 도시의 토지활용률을 높임과 동시에 이주근로자의 거주문제를 해결할 수 있다. 한 예로 상해시(上海市)의 경우 상해시의 땅값은 중국 도시 중에서 상대적인 비싼 도시이다. 그래서 정부는 국가보장주택정책의 보장대상으로 이주근로자는 받아들이지 않기로 한다. 하지만 현재 상해시(上海市)의 성공적인 이주근로자의 거주문제를 해결하는 방법은 각광을 받고 있다. 상해시(上海市)는 공동화지역의 빈 토지나 폐 공장을 개조하고 이주근로자의 임대아파트를 건설한다. 정부는 기업한테 정책을 홍보하고 재정적 지원도 많이 해야한다. 상해시의 “마로진 이주근로자 아파트(马陆镇

---

39) 青岛市统计局, 2011.

外来务工者 公寓”, “토푸진 이주근로자 아파트”(陶蒲镇 外来务工者 公寓)는 기본 근린 시설이 갖추어져 있고 다양한 문화시설도 많이 존재한다. 빈 토지를 적극 활용하고 정부는 기업에게 세제혜택이나 땅값 등을 조정해주어 이주근로자 임대아파트를 건설이 활성화 될 수 있게 해야 한다.

셋 번째, 이주근로자는 주택보장에 관련 법률을 세우고 전문관리기구를 증설한다.

칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)와 같은 경우는 이주근로자에 대해 주택보장에 관련 법규도 없고 기본 사회보장 법규 역시 없다. 이주근로자는 항상 보통 도시호적자와 같이 민원업무를 처리하지만 호적의 특수성으로 인해 보통 시민보다 시간이 많이 걸리고 원만하게 업무를 해결해줄 수 없는 경우가 많다. 그러므로 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 이주근로자에 대해 전담 관리기관을 설치해야 한다. 또한, 이주근로자는 주택보장에 관련 법규를 제정해야 한다. 외국사례를 보면 1965년 미국은 <주택과도시발전법>을 마련했다. 이 법에 따라서 주택과 도시 발전부를 설치했다. 이 조직은 저소득층을 위해 거주문제를 해결하는 책임을 맡고 있다. 1960년2월은 싱가포르의 주택 발전국을 설립했다. 이 조직은 저소득층을 위해 주택에 관련된 규범을 마련하고 공공주택의 건립을 맡고 있다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 이주근로자의 인구가 많으므로 관련된 법규가 우선적으로 세워져야 한다. 이주근로자의 거주 기본권이 침해될 때 이를 법으로써 보호해줄 수 있게끔 노력해야 된다.

넷 번째, 정부의 홍보능력을 강화해야한다.

칭다오경제개발지구(靑島經濟開發區)의 경우를 보면 이주근로자가 도시인구를 보다 많다. 많은 이주근로자가 뉴스나 신문을 전혀 안 보고 심지어 근무시간 외의 33.1%의 이주근로자는 목적이 휴식만 취한다고 조사되었고 이는 이주근로자들이 새로운 정보를 얻을 수 있는 방법의 제한을 의미한다. 즉 새로운 정책의 수혜대상이 되더라도 정보부족으로 인해 프로그램에 참여하지 못하는 상황이 발생하게 된다. 따라서 정부는 이주근로자들을 대상으로 한 홍보기능을 강화해야 한다. 정부가 이주근로자한테 적시에 정책정보를 알려주고 법률교육을 시켜야 된다. 무료강의를 마련하고 이주근로자로 하여금 공부할 수 있게 환경을 조성해 인적자원관리 역시 병행해야 한다. 이주근로자들이 근무하는 기업에 정책법률에 관련된 홍보자료를 제공해야 된다.

다섯 번째, 정부의 기능을 강화한다.

정부의 기능을 강화한다는 점이 두 가지를 포함한다. 우선 정부는 이주근로자에 대한 관리기능을 강화한다. 다음으로 정부는 이주근로자에 대해 관리할 때 환류기능을 강화해야한다. 이주근로자는 도시 호적자가 아니기 때문에 정부는 이주근로자의 관리에 대한 관심이 부족하다. 이주근로자에게 거주문제가 생겼더라도 무시하는 경우가 많다. 따라서 정부의 관리기능을 향상시켜야 된다. 관리기능을 강화하면서 감독기능도 함께 향상시켜야 된다. 예를 들어 홍콩은 저소득층을 위해 정부의 기능을 최대한 강화하려고 노력하는 것을 알 수 있다. 홍콩정부는 관리중심적인 정책을 강조하고 합리적인 배정 정책을 통해 주택정책에서의 정부 및 공공부문, 비영리부문, 민간부문의 역할을 명확히 하고, 주택시장 활성화를 위한 매개체 역할로서 공공자원 배분의

형평성을 강조하고 있다. 그것뿐만 아니라 홍콩정부는 환류기능도 강화하여 정책의 효율성을 높이고 있다. 장사시(长沙市)에 경우는 이주근로자의 거주 문제를 정부가 중요하게 생각하고 엄격한 관리를하고 있다. 정부는 이주근로자의 거주문제를 해결하기 위해 자금을 지원할뿐더러 투자사업에게 정책적 혜택을 주고 이주근로자의 아파트를 건설하기 노력하고 있다. 칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 정부가 관리기능 뿐만 아니라 환류기능도 강화해야 한다. 전문적이고 독립적인 사후관리체계를 구축한다면 효율적으로 이주근로자들의 주거문제 해결이 가능할 것이다.

## 제6장 결론

중국은 도시화가 발전에 따라 유동인구의 비율도 날마다 증가하고 있다. 도시에서 이주근로자들은 거주문제가 도시의 질서, 경제발전 등 제한하고 있다. 이주근로자의 거주문제를 해결 못한다면 여러 가지 사회문제가 발생할 수 있다. 중국의 국내 선행도시들의 대응방식은 참고할 만한 사례가 많이 있다. 전체적으로 보면 중국 국내 각 도시는 이주근로자의 거주문제 해결에 대해 탐색하고 있는 상황이라 성공적인 부분이 있는 반면에 부족한 부분 역시 많다. 본 연구의 대상-칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)는 이주근로자의 거주문제는 아직 정책 공백기라 선행도시의 성공적인 사례를 적극적으로 벤치마킹해야 한다.

칭다오경제개발지구(青岛经济开发区)의 이주근로자들의 구성은 복잡할뿐더

러 거주상황도 다르다. 그러므로 이주근로자의 거주문제를 해결할 때 보통시민의 거주문제와는 구별해야한다. 동일한 정책으로 문제해결을 하는 것은 비효율적인 방법이다. 이주근로자들은 인원 수가 많고 출신 지역분포가 분산되어있고, 거주실태가 열악하다. 게다가 대부분의 이주근로자는 주택을 임대하거나 숙소에서 거주한다. 이주근로자는 호적문제로 인해 정부에서 거주문제를 해결해 주는 것이 힘든 상황이다.

이주근로자의 거주문제를 해결하는 것은 장기성, 연속성인 관점에서 접근이 필요하다. 이주근로자의 거주문제를 빠르고 효율적으로 해결하려면 정부의 지원이 필수적이다. 본 연구는 이주근로자의 거주문제의 개선방안 중에 정부를 중심으로 한 개선방안을 제시한다.

우선, 이주근로자에게 국가보장주택정책의 혜택을 제공해야 한다. 정부는 이주근로자들에게 다양한 보장수단을 만들어주고 관련된 기준이나 자격을 설립해 이주근로자들이 스스로 원하는 보장방식을 선택하고 노력할 수 있게끔 정책을 기획해야 한다. 다음에는 잉여토지자원을 이용한 이주근로자 아파트를 건설할 필요가 있다. 빈 토지나 폐 공장을 활용해서 이주근로자 아파트나 염가 임대주택을 건설하기는 방법을 고려해야 한다. 또한 정부는 이주근로자에 대한 전담 기관을 설립해야 하고 법률이나 제도를 마련해야한다. 동시에 정부의 홍보능력을 강화하고 정부의 기능을 강화해야 한다.

이주근로자의 거주문제는 정부의 정책설계와 집행이 중요하다. 정부에서 많은 관심을 가지고 정책을 관리하고 지속적인 환류시스템을 통해 정책관리를 한다면 이주근로자의 거주문제는 충분히 완화할 수 있다.

중국에서 많은 도시가 이주근로자의 거주문제를 중시하기 시작했다. 하지만 중국의 법치체계는 선진국과 비교했을 때 아직 보완할 점이 많고 각 도시는 주거보장 경험이 거의 없기 때문에 이 문제에 대해 관련된 연구가 부족하다. 본 연구는 국내외 사례에 중 참고할 만한 사례 및 장점을 살펴보고 칭다오의 이주근로자들을 위해 적용할 수 있는 개선방안에 대한 제시를 하려 노력했다.

하지만 연구의 한계점 역시 존재한다.

첫째로 본 연구는 2010년 선행연구의 데이터를 이용해서 이주근로자의 생활실태를 살펴보았다. 하지만 실제로 이주근로자의 거주문제를 알아보기 위해 이주근로자 중심으로 거주실태에 대해 더 자세히 설문조사를 해야 하고 더 최신자료가 필요하다.

두 번째, 본 연구는 개선방안을 제시할 때 정부를 중심으로 개선방안을 살펴봤다. 이주근로자의 거주문제를 해결하기 위해서 정부의 기능을 강화해야 할뿐더러 많은 부문을 개선해야 한다. 이주근로자의 아파트를 건설할 때 위치의 선택, 이주근로자의 처분가능소득의 향상방안 및 이주근로자의 주택 환경이나 시설 등에 대한 후속연구가 필요하다.

## 참고문헌

### 1. 한국논문

- 김민경. (2009). 저소득층을 위한 공공임대주택의 배분 및 관리 체제개선  
에 관한 연구. 목포대학교 대학원 지적학과.
- 김승동. (2000). 주택정책에 있어서 정부개입의 전개과정. 대한부동산학회지,  
18.
- 김수한. (2009). 중국 공공주택모델 전환에 관한연구: 경제적용주택과 저  
가 임대주택을 중심으로. 「현대중국연구」. 10(2). pp.136
- 고철·천현석. (1997). 임대주택관리제도연구. 국토연구원. pp.64
- 남원석. (2003). 공공임대 주택임대료 관리비 체제의 종합적 개편의 필요  
성과 기본방향. 「도시와빈곤」. 통권65호
- 룡원. (2005). 부동산시장체계와 주거보장체계를 신속히 건립 건설전하  
자. pp.31-32
- 박순선. (2008). 한국과 중국의 저소득층을 위한 주택정책 연구-한국의  
공공임대주택과 중국의 주택보장체제를 중심으로. 전주대학교 부  
동산대학원. pp. 6-63
- 박환용. 외국의 공공임대주택정책. 경원대학교 도시계획 교수. 「국민임대  
주택」 100만호 -건설 5

- 박인성. (1998). 중국의 주택정책과 통일 후 시사점 (상),(하). 국토개발연구원 책임연구원. pp.4-6
- 백승기. (2003). A study on the Urban Housing system Reform in China. 동의대학교. 「지방정부연구」 제7권 제2호 pp. 155-172
- 신동섭. (2010). 우리나라 공공임대 주택정책에 관한연구: 미국, 영국, 일본 정책의 비교를 중심으로. 고려대학교 대학원 도시 및 지방행정학과.
- 이민자. 중국이주근로자과 호적제도 간의 모순. 「한국정치학회」 32-1
- 이원익. (1996). 임대주택공급제도 개선방안에 관한 연구. 한양대학교 행정대학원.
- 이용만. (2002). 참여정부가 풀어야 할 부동산 정책 과제, 한국부동산연구원 개원2주년 심포지움 자료집, p.14~15.
- 이진·유홍옥. (1998) 서민주거복지 실현을 위한 중국의 보장성 주택건설 정책
- 이현정·윤정득. (2010). 마카오 특별행정구역의 주택공급 및 주택관리에 관한 고찰. 「국토연구」 제67권 pp87-103
- 이광석. (2007). 영국 공공주택정책의 정책방향과 한국에 시사점. 「노인복지연구」 한국 노인복지학회 가을호 통권 37호
- 이중근. (2004) 「임대주택정책론」. 나남출판사.
- 이중희. (1997) 「주택경제론」. 서울:박영사.

- 이양(LIYANG). (2011) 중국남경의 저소득층을 위한 주택정책연구. 우송  
대학교 일반대학원 경영학과
- 진미윤·이현정. (2005). Review of Housing Policy and Housing  
Provision System in singapore. 「국토연구」 제47권  
pp.215-237
- 진미윤. (2007). 2000년 이후 공공임대주택정책의 특징과 지속성 강화방안.  
「국토연구」 제53권 pp.163~186
- 차수영. (2003). 저소득계층을 위한 공공주택에 관한 연구. 건국대학교 대  
학원.
- 평원홍. (2012). 저소득층을 위한 주택보장정책의 한.중 비교연구. 부산대학  
교 일반대학원 사회복지학과
- 하성규. (1994) 「주택정책론」. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. (2006) 「주택정책론」. 서울: 박영사.

### 3. 중국 논문

- 구성주·성득녕(辜胜阻·成德宁). (1998). 户籍制度改革与人口城镇化.
- 고회성(高淮成). (2006). 城市中外来务工人员的住房问题研究. 安徽省 中共  
党员管理学院 教育与研究部 [230022]
- 구준청(谷俊青). (2008). 中国城镇社会保障住房政策变革中存在的不足与完善  
方案天津财经大学 不动产经济研究所
- 곽서천(郭书田). (1990) 「失衡的中国」 河北: 人民出版社

- 대건중(戴建中). (1996). 户口拍卖在中国. 「中国统计」 23 期. pp.291
- 성자호(程子豪). (2012). 中国户籍制度存在的问题及对策. 吉林大学 马克思主义发展史.
- 수진방(苏振芳). (2001) 「社会保障概论」 北京: 中国审计出版社
- 이영성(李迎生).(2007). 让住房保障惠及城市中等收入层. 「学习与实践」 pp.10-13
- 이홍하(李红霞). (2003). 1949年后的中国户籍制度变迁研究. 华南师范大学 劳动经济学
- 이옥풍(李玉峰). (1995). 户籍制度改革的经济思考
- 이군푸(李君甫).(2009). 北京的住房政策变迁及经验教训. 「改革与战略」 第25卷 pp.37
- 이종명(尹宗明). (2005). 决策, 运作, 监督 三位一体 实现住房公积金 高效运作 「中国房地产」 pp. 74-75
- 연지훈(鄢芷欣). (2008). 南京外来务工人员住房保障现状调查分析报告. 南京农业大学 [210095]. pp.2
- 왕군·온연군(王君 温彦军). (2006). 建立住房保障体系快速建设和谐社会. 「山西社会科学学报」 pp. 31-41
- 오취평(吴翠萍). (2010). Study on primary problems and countermeasures of city -town Housing security system in china. 湘潭大学. pp.40-45
- 오군력·상이양·이우자오(吴群莉·桑黎阳·李雨钊). (2009). 关于外来务工人员的

住房 保障现况的调查报告- 以南京为例. 南京农业大学  
[21000]

왕해병(王海兵). (2010). 关于外来务工人员的住房保障问题的改善. 「上海不动 产」

유호우(刘豪与). (1995). 民工潮的发展趋势初探. 「复旦学报」 pp.284

요승래(饶晟来). (2008). 关于我国低收入人群社会保障住房制度的研究. 华中师范大学 行政管理

주초苹(褚超苹). (2005) 「城镇住房保障模式研究」 [M] 北京: 经济科学出版社

주운청(周运清). (2008) 「中国城镇居民居住质量 」 [M] 北京: 社会科学文献出版社

장싱·장우향(张昕·张宇祥). (2008). 「宏观经济研究」第3期 . pp.78

장영(张莹). 青年农民工融入城市研究 [J] 维普资讯

장지(张智). (2010). 中国城市外来务工人员住房问题的调查与研究. 「城市建设住房保障」

진영영(陈婴婴). (1995) 「职业结构与流动 」 北京: 东方出版社

전영영(钱瑛瑛). (2003). 中国住房保障政策研究-经济适用房与廉价房. 同济大学经 济与管理学院 「中国房地产」 pp. 57

최연(崔岩). (2010). Investigation and study of the Youth Migrant Worker's living conditions in QingDao Economic and Technological Development Area. 中国海洋大学. pp.4-32

최건화(崔建华 ). (2003) 「房地产经济论」 北京: 经济科学出版社

탄수혁·풍연력(谭术魁·彭艳丽). (2003). 我国外来务工人员的住房保障问题及  
改善方案. 湖 北大学 商经学院

푸연강(浮延强). (2006). 外来务工人员住房问题的研究. 同济大学. pp.15

하향(贺翔). (2008). On the Failure of the Housing Security Policy for  
Middle -low Income Families 宁波大学 [3152011]

황쯔우의(黄锐). (2006). 浅谈住房公积金体系的建立. 「中国房地产信息」  
pp.64-65

### 3. 영어논문

Christiansen, Flemming .(1990) Social Division and peasant Mobility in  
Mainland China : The Implications of the Hu-k'ou system. Issues &  
Studies 26. No4

Lim, B. & Nutt, T.(2003), Planning and locational aspects. In Y.M.  
Yeung & T.K.Y. Wong(Eds), Fifty years of public housing in Hong  
Kong. The Chinese University Press

### 4. 신문과 홈페이지

「解放军日报」.2010.青武装部门为外来务工人员子女开展学习兴趣活动.

8.4

「光明日报」. 2011. 外来务工女性工作者权益被侵害事件调查. 12. 20

「江南日报」. 2005. 湖南长沙市全国首次开起对外来务工人员住房保障之门

11. 25

「长沙日报」. 2011. 长沙市针对外来务工人员起草新方案. 6 .5

「中国建设报」.2007. 南通市设定保障对象. 7 .6

「半岛都市报」. 2011. 青外来务工人员保障政策未出台. 9. 22

「齐鲁晚报」. 2012. 在青的外来务工人员有望被纳入保障范围内. 12 .17

「住房保障」.第351期 2010 pp. 56

中国国家统计局网

中国国家国务院网

青岛经济技术开发区黄岛区政务网

打工妹之家网

上海统计网

长沙市统计网

南通人口网

南通网

中国江苏网

中国山东青岛市统计网

## 6. 정책 및 관련 자료

杭州市行政办公室 [2007] 18号

黔建房改通 [2008 ] 316号

深圳政府 [2006] 243号

深圳政府 [2008] 36号

中国住房建设部, 2012

< 关于进一步深化城镇住房改革加快住房建设通知> 国发 (1998) 23号

<国务院关于城镇住房制度改革的决定> 国办 (1994) 43号

< 关于加强住房公积金管理的意见> 国办 (1995)35 号

<关于加强流动人口住房保障工作实施方案>2011

青岛经济开发区土地使用计划书1996-2010



