

14. 통일 후 북한지역의 주택공급체제

자료제공 : 대한주택공사 주택연구소

이 자료는 지난 2월 28일 대한주택공사 주택연구소에서 주최한 2000년도 통일관련 세미나의 주제발표 내용입니다. <편집자 주>

서 우 석(대한주택공사 선임연구원)

1. 서론

'97년 말의 외환위기로 시작된 경제위기를 거치면서 우리 나라에서는 통일열기가 상당부분 수그러들고 있다. 1994년 김일성이 사망한 후 한 때, 남한사회에서는 흡수 통일론이 지배적인 담론이었으며, 이러한 기대에 부응하여 통일비용과 분단비용에 관한 치열한 논쟁이 벌어지기도 하였으나, 최근 이러한 열기를 찾아보기는 어렵다. 이는 북한사회가 점차 안정을 찾아가고 있으며, 우리 나라도 '햇볕정책'으로의 통일정책 기조변화 및 경제위기를 극복하는 과정에서 통일문제를 되돌아 볼 여유가 없었기 때문이기도 하다.

그러나 남북한의 통일문제가 언제 어떠한 형식으로 우리 앞에 다가설지는 아무도 알 수 없다. 또한 북한체제가 안정을 찾아가고 있다고 하나 '땡깡외교' 및 식량원조에 기인한 것이며, 기본적으로는 취약한 정치, 경제, 사회적 구조를 가지고 있어 이에 대비하지 않을 수 없는 것이 현실이다.

본 연구의 궁극적인 관심은 통일 후 북한지역 주택문제 해결을 위한 올바른 정책방향의

설정이다. 이에 따라 본 연구의 목적은 첫째, 체제가 전환된 독일, 동구권, 중국의 주택개혁의 특성과 과정 및 한계를 살펴보고, 둘째, 북한의 주택부문 특성 및 통일 후 북한지역에서 제기될 주택문제의 양상을 고찰하고, 셋째, 사례국가들의 주택개혁 과정의 장단점을 북한지역과 비교하면서 통일 후 북한지역에 적합한 주택공급체제가 무엇인지를 찾아보고자 하며, 마지막으로, 통일 후 공공부문의 역할과 북한지역 주택문제를 해결하기 위한 안정적 재원조달 방안 문제에 대하여도 모색해 보고자 하는 것이다.

2. 체제전환 국가들의 주택개혁 사례¹⁾

통일 후 북한지역 변화의 핵심은 전반적인 경제체제의 변화이며, 주택을 포함한 모든 부문의 문제가 그러하듯 체제전환과정과 연계될 수밖에 없다. 이러한 문제에 대하여 행인지 불행인지는 판단키 어려우나 우리 민족의 입장에서는 이미 통일을 달성하였거나 체제가 변화된 독일, 동구권, 중국의 경험을 살펴보면, 그리고 북한지역에 대입해 보면서 시사점을 도출해낼 수 있는 장점을 가지고 있다.

체제가 전환된 사회주의 국가들의 주택개혁의 핵심은 계획경제로부터 시장경제체제로 이행하는 과정에서 발생하고 있어 기본적으로 양 체제의 차이점과 특성도 중요하지만 체제이행과정을 어떠한 방식으로 대응하는가에 따라서도 주택개혁의 의미와 정책들이 다르게 나타나고 있다. 즉, 3개의 사례들이 가지는 문제의 본질은 유사하지만 이를 대처하는 방식은 모두 다르다고 할 수 있다.

3개의 사례가 가지는 공통적인 문제점은 계획경제체제하에서 국가가 주민들의 주택문제를 해결하지 못했다는 점이며, 이행과정에서 과도하게 높은 국가개입의 비율을 어떻게 낮추어 재정부담을 줄일 것인가, 임대료의 상승을 어떠한 방식으로 할 것인가, 주택과 관련한 각종 제도 및 금융, 유통시장, 등 주택시장을 어떻게 정착시킬 것인가 등의 문제에 집중된다. 그러나 이러한 문제들은 각국의 기존 주거현황 및 전환기의 거시경제적 상황 및 정책, 그리고 정치적인 상황에 의하여 다양하게 접근되고 있다.

1) 주택개혁 사례에 대해서는 이 분야 연구를 같이 수행하고 있는 최은희 연구원의 자료정리에 도움을 받았다.

3개의 사례 중 독일의 경우가 가장 급진적인 변화라고 할 수 있다. 독일은 기본적으로 서독의 막강한 경제력을 바탕으로 서독의 주택시스템을 동독지역에 빠른 시간 안에 확대 적용시키는 방안이었다고 할 수 있다. 따라서 동독지역의 경우는 반환원칙에 의해 시간이 지연되고 각종 제도시행에 장애가 있었음에도 불구하고 단기간에 주택사유화의 완료, 임대료의 폭발적인 상승유도 및 지원, 신규건설보다는 기존 주택의 개·보수 등을 위주로 하는 정책이 시행되었다. 단적으로 표현해 주택부문만큼은 ‘돈으로 동독지역을 구입했다’고 표현하는 것이 적합할 것이다.

동구권의 경우 사회주의체제가 붕괴하고 새로운 정권이 들어서면서 주택정책의 기본적인 이념이 일시에 자본주의적인 형태로 변화하여 독일 못지 않은 급진적인 정책을 시행하였지만 재원부족 및 정책관리 능력의 부재 등으로 성과가 지지부진하며, 많은 문제점들이 발생하고 있다. 동구권 국가들이 급격한 변화를 선택하게 된 배경에는 첫째, 구체제에 대한 맹목적 반발 및 시장에 대한 환상, 둘째, 신 정권의 상징주의적 정책 경향, 셋째, 주택부문에 대한 국가의 재정부담 완화(공급 및 관리), 넷째, 미국의 원조와 정책자문 등을 들 수 있다. 주된 정책수단으로는 주택소유권의 지방정부 이전 및 주택사유화, 관리의 민영화, 민간기계에 의한 주택공급 및 국가보조(생산 및 주거보조)의 대폭적 감소나 중단, 국가의 주택생산 중단, 모게이지 제도 등 선진적인 주택금융제도의 도입 등이 주를 이루고 있다.

그러나 동구권에서 실시한 정책들은 많은 문제점이 발생한 바, 주택사유화의 경우 이를 실시함에 따라 수입을 얻으며, 또한 관리에 대한 보조금을 삭감하여 국가재정이 건실해 질 것으로 예상하였지만 실제로는 주택가격 할인 및 구입을 지원하기 위한 각종 용자나 대출 등으로 국민과 국가(대출보증) 모두 부채를 안게되었으며, 또한 주택사유화의 과정에서 계층별 주거의 비형평성이 제기되고, 악화되고 있다. 즉, 구체제의 기득권층이 현재도 기득권자가 되어 사회문제가 되고 있으며, 소외계층에 대한 주거대책이 미미한 상황이다. 신규주택생산의 경우는 생산이 거의 중단되거나 민간부문에 의해 소수 고소득층을 위한 고급주택의 생산만이 존재하고 있다. 즉, 주택소요는 많이 있으나 구매력이 뒷받침된 수요는 없으며, 주택경기부양책이 별 효과를 거두고 있지 못하는 상황이다. 이러한 상황 속에서 선진적인 금융제도의 도입은 극소수를 제외하고는 실효성이 없는 상황이며, 더욱이 신 정권은 다시 자본주의적 산업주의에 밀려 주택부문에 대한 우선순위를 낮게 책정하고 있어 주택문제가

당분간 지속될 것으로 전망된다. 더욱이 현재처럼 신규공급이 이루어지지 않는다면 기존 주거환경은 더욱 열악해질 것으로 전망된다.

독일과 동구권 국가들이 주택부문의 전환과정에서 같은 정책방향을 가지고 있으면서도 양상을 달리하는 이유는 주택개혁을 끝고 갈 수 있는 재원조달의 능력에 차이가 있다. 즉, 제도의 완비도 중요하지만 주택소요를 구매력을 가진 수요자로 바꾸는 것이 문제이며, 이것이 가능하다면 주택시장의 정상화나 제도의 정착은 손쉽게 달성될 수 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이와는 달리 중국의 사례는 점진적인 체제전환을 실시하였으며, 동구권 국가들이나 독일에서 단기간에 실시한 정책들을 20년 가까이 조금씩 개선해 나가면서 시장 메카니즘적인 주택정책으로 이행해 오고 있다. 중국이나 동구권이나 다 같이 사회주의 계획경제체제하에서 주택문제를 접근하여 왔으므로 미세한 각 론 부문에서는 차이가 있지만 본질적인 문제는 유사하다. 즉, 중국도 마찬가지로 공공주택(공유주택)에 따른 국가의 재정부담을 줄이기 위해 주택사유화를 실시해 왔으며, 시장제도를 정착시키키기 위한 임대료 현실화, 시장 메카니즘에 의한 주택의 공급, 부동산 시장의 정착, 주택금융의 개발 등이 주된 과제이다. 그러나 중국은 급진적인 변화보다는 점진적인 변화를 택했으므로 몇몇 도시지역에서 실험을 해본 후 성과를 보고 개선해 가면서 전국으로 확대시키는 정책을 시행했다.

그러나 20년 가까운 주택개혁을 통하여 큰 성과를 거두었다는 것을 부정할 수는 없으나 아직까지도 중국의 주택부문이 시장기제에 의해 움직인다고는 할 수 없다. 아직도 사회주의 하의 주택개념이 남아있으며, 임대료 현실화정책이 별 효과를 거두지 못하고 있으며, 여전히 주택부문이 상품소비부문으로 진입하지 못하고 있다. 즉, 행정적 규제나 구 규범에 의해 작동되는 부분이 많이 있다.

중국과 동구권이 근본적으로 다른 점은 중국의 경우 정치적으로 공산당의 영도와 사회주의 원칙을 견지하면서 사회주의적 시장경제체제를 운영한다고 하는 것이며, 동구권은 정치적 경제적으로 모든 체제가 급진적으로 전환되었다는 점이다.²⁾

2) 독일, 동구권, 중국의 주택개혁 사례연구는 부록으로 처리하였다.

3. 통일 후 북한지역에서 제기될 주택문제의 양상

1. 체제전환 주택시장의 특성

근본적으로 체제전환 국가들의 주택시장의 모양새를 결정한 것은 무엇인가. 그것은 아마도 그 시대의 정치 경제적 위기상황 또는 주택문제와 같은 사회적 이슈에 관한 한 시대의 담론을 지배하는 이데올로기와 관련되어 있다. 사회주의 국가들이 붕괴되던 '80년대 말이나 '90년대 초의 지배적인 이데올로기는 신자유주의로 자유시장을 통한 개인 창의성의 최대한 발휘 및 복지증진이라는 인식을 바탕으로 하고 있다. 즉, 체제가 전환된 국가들이 바라볼 수 있는 모델이 모두 급진적 보수주의 정책밖에는 없었으며, 결과적으로 이를 따르게 된다. 역사에는 가정이 없다고 하지만 만일 사회주의 국가들이 '60년대에 붕괴되었다면 주택정책이 오늘날과는 다른 모습을 할 것이 분명하며, 특히 국가개입을 축소하기보다는 국가개입을 강화시키는 정책이 사용되었을 것이라는 것이 지나친 억측은 아닐 것이다.

이러한 외부적인 조건이외에 내적으로도 체제가 전환된 사회의 구성원들간의 묵시적 약속, 국민들의 열망 같은 것들이 정치적이건 제도적이건 이를 수용할 수밖에 없는 상황이라고 보여지며, 단지 그 방향이 상향식이든 하향식이든 추구하는 목표는 유사하다.

체제가 전환된 국가들의 가장 특징적인 주택정책은 첫째, 국가개입의 축소이며, 둘째, 주택의 사유화 내지는 민영화, 셋째, 민간부문에 의한 주택공급을 들 수 있다. 이러한 시장개혁 추진과정에서 상당한 제도개선이나 목표가 달성되었지만 이에 못지 않게 많은 문제점이 대두되고 있으며, 주택시장이 제대로 기능하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 체제전환 후 주택시장에서 나타난 문제점들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국가개입의 축소는 상당한 성과를 거두었다고 할 수 있으나 아직도 국가개입의 정도는 상당히 높다. 이는 기본적으로 구체제에서는 국가가 주택문제를 책임지고 있었으므로 당연한 결과이지만 자본주의 국가에 비교하면 아직도 높은 수준으로 국가개입의 정도가 낮다고는 할 수 없다. 사유화를 통하여 무리하게 개인소유비율을 증대시켰지만 낮은 소득이나 건축적인 기준으로 보아 국가가 돌보아야할 계층이나 주택이 여전히 존재하기 때문이다.

둘째, 신규 주택건설이 거의 없는 상황이다. 신규 건설을 위한 정부의 보조금이 상당히 삭감되거나 폐지되었으며, 인플레이션으로 침식당한 저축과 실질소득의 감소, 전반적인 경

기침체로 인하여 주택에 대한 구매력은 사라지고 말았다. 반면 불안정한 전환기에 경제적으로 성공하여 새로운 계층을 형성한 계층들은 축적된 부를 바탕으로 폐쇄적인 주택수요를 형성하고 있으며, 신규주택 건설은 대다수 최고급주택에 한하고 있는 실정이다. 결과적으로 주택소요는 많이 있어도 구매력을 갖춘 주택수요는 거의 없는 상황이다. 그러나 중국의 경우는 신규건설의 규모가 매년 증대하고 있으나 증가의 원인이 구매력을 갖춘 주택수요가 증가해서가 아니라 국가가 생산자보조와 주거보조를 적극적으로 실시하고 있기 때문이다. 따라서 중국의 경우는 국가가 직접적인 건설행위를 하지는 않지만 주택부문에 대한 재정지출의 규모는 역으로 증대되어 왔다고 할 수 있다.

셋째, 계층별 주택정책, 특히 저소득층에 대한 배려가 적은 편이다. 전환기 주택정책에서 빈부간, 권력계층과 비권력계층간의 불평등성을 야기시킨 것은 주택사유화 정책이며, 이에 대한 치유는 쉽지 않은 상황이다. 사유화의 불평등성에 논점이 맞추어지는 것은 질적으로 양호한 주택은 이미 체제전환 이전에 노멘클라투라(nomenclatura)에 의해 점유되고 있었으며, 또 다른 불평등은 주택을 배정받기 위해 대기표(waiting list)에 있는 사람들과 이미 주택배정을 받은 사람들과의 갈등이다. 신규 임대주택의 생산이 거의 없는 상황에서 또한 사유화의 대상이 되지 않는 상황에서 그들이 이용가능한 주택은 거의 없다. 또한 사유화의 원칙이 기본적으로 모든 면에서 공정할 수 없으므로 혜택을 더 받은 자와 받지 못한 자간의 갈등의 발생 및 불만이 쌓여가고 있는 것이다. 결과적으로 사유화정책에 따른 이익의 크기는 노멘클라투라> 고소득 자> 나이든 가구> 젊은 가구> 무주택 자의 순이었다. 따라서 사유화 과정의 불평등을 부인할 수는 없으나 최소화한다는 것이 매우 어려운 작업임에는 틀림없다.

또한 정부는 외국자본을 끌어들이기 위하여 도심지의 토지용도 변경을 포함한 재정비 과정에서 임대주택이 철거되고 외곽으로 쫓겨나는 등 도시는 혼란 속에 빠져들고 있다. 경제적 효율성을 우선한 사유화 정책은 주거지 이동, 무주택자의 양산, 빈부에 따른 주거지의 분리와 사회경제적 갈등의 심화, 스텝가의 탄생 등과 같은 현상이 발생하고 있으나 정부에는 이에 대한 적절한 조치를 내놓지 못하고 있는 실정이다.

그러나 이러한 불평등의 원인이 정당화될 수 있는 근거는 이들 국가에서 정치적으로 구체제의 유산을 없애기 위한 순간이 매우 긴박했다는 것이며, 자본주의적인 주택시장을 창출하기 위한 전제조건을 강화시킨다는 점에서 경제적으로 정당화될 수 있었던 것으로 파악된다.

넷째, 시장을 형성시키려는 각종 지원제도에도 불구하고 시장이 제대로 기능하지 않는다. 이는 국가가 주택부문에 대한 개입을 최소한으로 하기 위해선 시장에서 민간부문에 의한 신규주택이 공급되어야 하며, 다양한 금융제도 및 조세제도를 적용하여 접근가능성이 제고시켜야 하며, 이에 따라 수요와 공급이 촉진되어야 한다. 이를 위해 모든 전환국들이 국가주택기금(national housing fund)을 갖고 있으나 이의 운영이 잘되지 못하고 있다. 중국의 경우 연금처럼 강제적으로 징수하고 있으나 동구권에서는 저축에 의존하고 있어 양적으로 제한을 받고 있으며, 사용에 있어서도 여전히 기존 주택재고의 관리(약 75%), 주택보조(약 10%), 모기지 기금, 교부금, 주택저축 이율 등(15%)으로 사용³⁾되고 있어 신규건설 쪽으로 자금이 흘러들어가지 못하고 있는 상황이다. 또한 공급증대를 위한 계획과정에서의 장애도 제거되어야 하는바, 토지구입, 토지구획, 토지개발을 위한 자금부족과 업무절차의 복잡성 등이다.

다섯째, 주택가격이 상승하여 접근가능하지 않다. 전환초기 가격이 자유화되면서 주택가격은 일종의 분출현상(spurt)을 경험하였으나, 곧 사유화가 진행되면서 가격은 매우 안정되었다고 할 수 있으나 도시지역의 평균가구소득대비 신규주택의 가격은 6~15배로 매우 높은 상황이다.

여섯째, 주택정책의 우선순위가 낮았다. 체제전환 이후 주택개혁이 개혁의 엔진으로 사용되었는지 아니면 경제개혁에 따른 영향을 완화시키는 충격흡수용으로 사용되었는지에 대한 것이다. 기업사유화를 포함한 각종 경제정책을 수행하면서 이에 따른 악영향을 최소화하는 관점에서 주택정책이 사용되고 있다. 특히 사유화의 경우는 인플레이션에 대응한 통화관리 및 국가은행의 부실화를 막고자하는 측면이 강했으며, 임대료 인상은 정치적인 관점에서 실업을 포함한 국민들의 생활을 보장한다는 차원에서 거시경제적으로 접근되는 경향이 강했다. 물론 주택정책이 독자적으로 수행될 수 있는 것은 아니며 제 경제문제들과 조화를 이루며 실행되어야 하나 주택부문의 논리가 매우 적게 반영되고 있다는 점이다.

일곱째, 임대료 통제로 기존주택의 질이 열악해지고 있다. 주택문제의 논리보다는 정치적 경제적 이유에 의하여 임대료가 통제되다보니 유지관리비용도 충당되지 못하는 상황이다.

이러한 시장상황에 대한 각 사례국가들의 대응과정이 우리에게 어떠한 교훈을 줄 수 있

3) %는 폴란드(1997)의 경우임(<http://www.jpolbuss.com/housing>). 중국의 경우도 주택공적금이 신규 주택건설 대출로 이어지는 비율은 3.17%에 불과

으며, 또한 우리가 어떠한 모델을 받아들이는 것이 적절할 것인가에 대해서는 매우 회의적이다.

기본적으로 독일의 모델은 남북한이 분열되어 있듯 동서독이 분열되어 있는 정치상황적 구조가 같다는 특징이 있어 우리에게 거부감 없이 다가오지만 서독과 남한 그리고 동독과 북한의 경제적 능력 면에서는 비교가 되지 않을 정도로 격차가 심하다. 따라서 경제력을 앞세운 서독의 정책을 따라한다는 것은 기본적으로 문제가 있는 발상이다.⁴⁾ 동구권의 경우는 체제전환이전 주택보급률이 거의 100%를 상회하거나 근접해 있었을 정도로 주거수준이 높았으며, 경제적 수준이나, 정치적 민주화의 정도가 북한과는 비교의 대상이 되지 않는다. 따라서 이러한 능력을 바탕으로 급진적인 시장이전이 가능했다고 보여진다. 그러나 경제력 부족으로 많은 어려움을 안고 있는 상황이며, 지속적으로 신규주택공급이 이루어지지 못한다면 기존 주거환경이 크게 후퇴할 것으로 여겨진다.

중국의 경우는 점진적인 정책을 시행하여 주택시장의 발전이 진행되고 있다고 판단할 수 있으나 우리의 경우에 대입하여 1국 2체제의 공간적 제약속에서 중국식의 모델이 가능하겠는가의 문제이다. 남북간의 격차는, 동서독에서 발생한 베씨(west)와 오씨(east)의 심리적,

4) 서독은 통합이전 세계 3위의 경제력을 보유한 국가이며, 1989년 남한의 GNP 규모는 서독의 1/6수준이며, 1인당 GNP는 1/4수준이다. 또한 통합이전 동독의 경제상황은 사회주의 국가 중에서 모범이랄 수 있는 높은 수준인 반면 북한의 경제력은 동독에 비하여 열등한 상태이다. 인구규모 면에서 1991년 말 현재 독일전체의 인구가 7,910만명(구 서독인 : 6,270만명(79.3%), 구 동독인 : 1,640만명(20.7%))으로 동독 1인당 서독 4인이 통일비용을 부담해야 하는 반면, 통일 한국의 경우는 북한주민 1인당 남한주민 2인이 통일비용을 부담해야 하는 상황으로 일반적인 산술식으로 서독과 남한의 1인당 GNP의 차이에 동독과 북한의 1인당 GNP 차이 그리고 여기에 남북한 인구의 차이를 곱하면 남북한 통일에 따른 고통은 서독에 비해 80배나 열악한 상황에 이르게 될 것이다.

〈표〉 독일과 한국의 경제지표(1989)

구 분	서독(A)	남한(B)	A : B	동독(C)	북한(D)	C : D
BNP(억\$)	11,973	2,102	6 : 1	1,595	211	8 : 1
1인당 BMP(억\$)	19,243	4,968	4 : 1	9,667	987	10 : 1
무역총액(억\$)	5,718	1,182	5 : 1	438	48	9 : 1

자료 : 공성진, 미리 가본 통일 한국, 1994, p46

정서적 갈등이 아직도 해결되고 있지 않은 상황을 감안할 때, 남북주민들간의 갈등으로 이어질 것이다. 또한 남북한의 갈등 후유증은 독일보다 클 것으로 이를 사회경제적 비용으로 환산하면 남한 사회가 이를 견뎌내기란 매우 힘들 것으로 전망된다.

즉, 동구권은 어떻게 하면 재정지출을 줄이면서 시장제도를 형성할 것인가에 주안점이 주어진 반면, 중국은 어떻게 하면 최소의 재정지출을 통해서 시장제도를 정착시킬 것인가 하는 출발의 인식이 다르다.

따라서 우리의 경우 사회경제적 특성이 사례연구와는 다르며, 어떤 방식을 따라 하기도 어려운 상황이다. 그러나 상황적으로 동구권 방식이 적용될 가능성이 높을 것으로 판단되며, 이 과정에서의 문제점은 독일과 중국에서 보완점을 찾는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2. 북한시장의 특성 전망

기본적으로 북한에는 시장이 존재하지 않는다. 존재한다고 해도 매우 초보적인 수준에 머물러 있거나 제한적일 것이므로 통일 후 자본주의적인 시장경제제도가 도입·시행되면서 시장은 등장하게 될 것이다. 시장을 형성하기 위한 제도로는 가격자유화, 금융개혁, 화폐교환, 기업사유화, 소유권 개혁, 사회보장제도, 조세제도 등이 속속 도입될 것이다. 그러나 이러한 정책들의 도입이 순조롭게 진행된다기보다는 이에 따른 문제점들이 등장하게 될 것이며, 새로이 형성되는 주택시장에 영향을 미치게 될 것이다.

경제적으로 나타날 수 있는 문제점으로는 실업의 증대, 급격하고 높은 인플레이션의 발생, 소비자물가의 상승, 이자율의 상승, 국제신용등급의 하락, 경제성장의 둔화 내지 일시적인 마이너스 경제성장⁵⁾, 재정적자의 확대, 외채의 증가 등이 예상된다. 이러한 문제가 발생하는 기본적인 원인은 북한지역에 세계시장에서 경쟁력을 겨룰만한 산업이나 업종이 부재하다는 것으로 북한지역 경제를 재건하기 위한 제도의 도입이 거의 청산절차에 가깝거나 아니면 새롭게 시작되거나 투자되는 것이기 때문이다. 특히 북한주민들은 시장경제에 대한

5) 독일의 경우 마이너스 경제성장이 2년 정도 지속되었으나 동구권에서는 평균 5년 정도 지속되는 것으로 보아, 기간이 문제지 우리 나라의 경우에도 일시적인 마이너스 경제성장은 불가피할 것으로 전망된다.

적응력이 없으며, 또한 가구경제(housing and household economy or economy)에 대한 인식이 미약하므로 소득이 생기면 고정자산에 대한 투자나 저축보다는 대부분 소비(가전제품 등의 소비용품)로 직접 연결되는 경향이 나타나게 될 것이며, 더욱이 남한 제품을 선호하게 되면서 북한산업의 기반은 하루아침에 무너지게 될 것이다.

사회적으로는 가구분화가 촉진되어 가구수가 증대할 것이며, 실업으로 인한 물질적 생활 기반과 자아실현의 토대를 상실하면서 자기비하 등이 발생할 수 있으며, 남한 사람들의 보이지 않는 우월감과 북한주민들의 열등감에서 오는 위화감이 사회적 통합의 장애요인으로 자리잡을 것이다. 또한 북한주민들은 개방적인 사회경제체제와 다원적인 사회에 적응하지 못하는 사례들이 등장하게 될 것이다. 이외에도 북한 지역에 대한 과거청산의 문제, 교육통합, 행정, 사법, 군사통합, 자연환경 보존문제 등에서도 많은 문제가 발생하게 될 것이다.(서우석, 1999).

이러한 경제체제의 전환과 함께 주택부문에서도 자본주의적인 주택시장을 형성하기 위한 제도들이 도입될 것이다. 앞서 분석한 것처럼 주택사유화를 통한 소유권 개혁, 임대료 개혁, 기존주택의 개·보수, 국가주택기금의 마련, 접근가능성(housing affordability)을 제고시키기 위한 소비자 주택금융 및 조세제도, 신규주택의 건설을 촉진하기 위한 각종 프로그램, 부동산 거래시장의 형성 등이 이에 해당한다. 그러나 주택개혁 역시 경제체제의 전환에서 많은 문제가 발생한 것처럼 주택부문에서도 상당한 문제가 발생할 것으로 전망된다. 특히 주택문제란 기본적으로 도시내부의 문제인 것처럼 공간적으로는 도시지역에서의 문제가 더욱 크게 발생할 것이다.

통일 후 일정기간 동안 인구이동을 통제하는 정책이 시행되겠지만 물리적으로 막는다는 것은 한계가 있는 것으로 점진적으로 완화하지 않을 수 없을 것이며, 평양을 비롯한 대도시 및 산업투자가 예상되는 지역에는 유입인구가 늘어나게 되면서 바로 주택문제와 직결될 것이다.

첫째, 정부가 아무리 행정적인 규제를 가한다고 해도 주택가격이나 임대료는 상승하게 될 것이며, 도시의 주거환경은 매우 열악해져 갈 것이다. 더욱이 사유화된 주택에 대하여 일정기간 동안 매매를 금지하거나, 저렴하게 사유화를 해준 대가로 일정기간 임대를 금지한다는 의무조항을 삽입한다고 해도 불법적으로 이루어지는 거래나 음성적으로 상승하는 임대료를 막을 방법은 없다. 기본적으로 북한은 주택량이 부족하고 사유화를 통해 주택을 시장에 저렴하게 공급한다고 해도 주택가격이 하락하는 현상이 발생하지는 않을 것이다.⁶⁾

따라서 주택의 절대량이 부족한 북한의 상황에서 가구당 주택규모, 1인당 주택규모, 방당 거주인수와 같은 주거과밀의 지표가 악화될 것이고, 앞서 지적한 것처럼 연소득대비 주택가격(PIR)이나 월소득대비 임대료(RIR)는 접근가능하지 않게 될 것이며, 주거의 사회적 안정성이 떨어지면서 주거이동의 빈도가 증가하고, 무허가 판자촌이 난립하게 되고, 경제적으로 계층이 나뉘면서 저소득층의 주거문제가 사회화되는 등 도시지역에서는 최악의 주택문제가 발생될 것으로 전망된다.

둘째, 이러한 상황에서 신규주택공급이 제대로 이루어지지도 않을 것이다. 즉, 체제가 전환된 모든 국가에서 발생하는 것처럼 북한지역도 소요는 있으나 구매력이 있는 수요가 없어 민간부문에 의해 채산성을 맞출 수 있는 주택공급은 불가능한 상황이 될 것이다.

셋째, 주택정책의 우선순위가 매우 낮게 책정될 것이다. 체제전환이란 기본적으로 막대한 자금이 들어가는 작업이며, 주택부문보다도 시급히 해결해야 할 과제가 산적한 것으로 모든 사례에서 보듯 주택부문의 우선순위가 높게 책정된 경우를 보기 어려우며, 우리도 예외가 아닐 것이다. 또한 통일 후 북한지역에서 우려할 점은 주택문제가 사람들의 생활과 밀접한 만큼 이에 대한 불만이 대두되기 전엔 문제해결을 위한 정책이 수행되는 것이 아니라 주택문제가 불거진 후 정책이 수행될 가능성이 높다는 점이다.

넷째, 주택문제가 주택문제의 논리가 아닌 정치적이거나 거시경제적인 논리에 의해 이끌려갈 소지가 있다는 것이다. 예를 들어 물가상승에 대한 통화환수를 위해 주택사유화가 이용된다거나, 북한지역에서 치르게 될 각종 선거에서 득표를 위한 선심성 정책이 난무하거나 정치적 부담완화 또는 권력유지를 위해 각종 주택관련 정책(임대료 개혁, 주택사유화, 개보수, 각종 세제, 주택금융 등)들이 왜곡되거나, 체제전환에 따른 혼란 속에서 조속한 시장경제체제 성립을 위해 주거권이 침해되는 것도 정당화될 수 있는 상황논리에 지배되어서는 안될 것이다. 이렇게 되는 경우 장기적 관점에서 주택문제를 해결하는데 투입되는 비용은 더 늘어나게 될 것이다.

6) 동구권의 경우 전환초기 주택가격이 상승하였으나 공공소유주택에 대하여 저렴한 가격으로 주택사유화를 실시하자 아직도 높은 수준이지만 주택가격이 상당부분 하락하는 현상이 발생하였다. 즉, 사유화를 통하여 물가하락 및 통화를 환수하고자 하는 정책의도가 달성되었다고 할 수 있다. 이는 기본적으로 주택스톡이 충분했기 때문이다. 그러나 북한의 경우 주택스톡이 부족하여 이러한 효과를 얻기는 어려울 것으로 판단된다.

4. 통일 후 북한지역의 주택공급체제

1. 통일 후 북한지역 주택정책의 목표

통일 후 주택문제가 곧바로 발생하지는 않을 것이다. 남한의 경우를 보아도 도시화가 가속화되고, 경제가 성장하고, 중산층이 대두하기 시작하면서 주택문제가 야기된 것처럼 북한지역의 경우도 통일 후 북한지역 경제의 성장이 지속화될 전망이 보이고, 주민들의 소득이 증가하고, 도시로의 인구집중과 이에 따른 주택부족 및 주거환경이 열악해지는 등 일정기간(2~3년 정도)이 지나야 본격적인 주택문제가 제기될 것으로 전망된다.

이러한 상황에서 북한지역 주택정책의 목표는 당연히 주택의 대량공급을 통한 주거의 사회적 안정성을 제고시키는 것이 될 것이며, 공간적으로는 도시지역에 치중한 정책을 시행하게 될 것이다. 인구가 감소하게 될 농촌 및 도시 이외의 지역에 대하여는 개·보수 위주의 정책이 시행되어야 할 것이다. 이러한 양적 증대를 최우선으로 하는 정책의 이면에는 주거안정 실현을 통한 사회체제의 안정화 내지는 사회적 갈등의 최소화와 주택건설을 통한 고용창출, 소득증가, 인구이동의 최소화에의 기여, 주택가격 및 임대료의 폭발적 상승에 따른 주택시장의 안정화 등이 고려될 것이다.

그러나 이러한 목표를 달성하기 위해서는 많은 자원과 강력하면서도 직·간접적인 국가개입이 요구되지만 통일 후 정부가 독일처럼 개입을 할만한 경제적 능력이 있을 것인가의 문제와 능력이 있다고 해도 주택부문 이외에도 자원을 투입하여야 할 부문이 많아 주택정책의 우선순위가 높게 책정될 것이라고 판단하기는 어려운 상황이 될 것이다.

일반적으로 주택부문에 대한 국가개입이 강화되었던 시기의 이데올로기나 주거의 상황을 북한지역에 대입시키기는 어렵지만 자본주의 경제의 성장을 확신하면서 노동과 자본의 대립이 아닌 결합과 국가만이 국민의 복지를 증진시킬 수 있다는 복지적이고 케인지안적 사고에서 가능했다. 그러나 오늘날 시장기능을 중시하고 복지비용의 지출을 삭감하고 규제완화 및 민영화를 추구하는 신자유주의적 이데올로기 하에서 국가가 모든 것을 맡아서 해야 한다고 주장하기도 어려운 상황이며, 결코 옳은 방향도 아니다. 즉, 신자유주의가 표방하는 경제의 세계화, 세계경제체제의 편입에 따른 능률성, 생산성, 경쟁과 시장기능의 효율성을 간과할 수 없기 때문이다.

그러나 주택부문을 놓고 볼 때, 정부개입이 감소하게된 직접적인 원인은 주거수준의 질적, 양적 문제가 충족되었고, 광범위한 비영리 주택부문의 존재 및 대다수 가구의 실질소득이 증가됨에 따라 굳이 정부가 개입하지 않아도 또는 선별적으로 정부가 지원할 대상계층을 설정하여 소비자보조를 하는 것만으로도 주거의 사회적 안정성이 유지 및 달성될 수 있다는 환경의 변화 때문에 가능하였다.

그러나 통일 후 북한지역의 경우 양적, 질적으로 주택문제가 열악한 상황으로 소비자보조보다는 건설보조를 하는 것이 더 효율적일 수 있다. 즉, 북한의 경우에 주택시장을 형성하고 정상화하는데 정부가 강력하고 직접적인 지원을 통해 건설하는 것과 시장기제를 중심으로 건설하는 것 중 어느 것이 더 효율적인가의 문제이다. 그러나 통일 후 북한지역은 기본적으로 시장이 존재하지 않을 것이며, 존재한다고 해도 기능이 협소하거나 제한적일 수밖에 없다. 시장기제가 돌아가기 위해서는 다수의 시장 참여자의 존재를 전제로 하나 이러한 것이 존재하지 않으므로 체제전환 초기 시장기체에 의한 공급은 불가능하며, 정부를 포함한 공공부문 이외에는 개입을 할 기관이 없다.

통일 후 북한지역에서 대량주택건설이 가능하려면 주택의 공급과 수요를 촉진시킬 수 있는 프로그램이 개발되어야 한다. 예를 들어 계층별로 주택에 대한 접근가능성을 향상시킬 수 있는 주거보조 프로그램이나 주택부문에 무한정 재원을 투입할 수는 없으므로 유동성을 확대시킬 수 있는 금융기법, 주택의 공급원가를 낮출 수 있는 계획적 개발 및 토지의 무상공여, 자가소유를 촉진하기 위한 조세완화 및 주택관련 투입비용의 소득공제 등도 고려되어야 할 것이다. 그러나 통일 후 정부가 지원을 하기에 한계가 있다는 점에서 목표와 수단간에 갈등이 생기게 될 것이며, 하나를 얻으면 하나를 잃어야 하는 관계에 돌입되게 될 것이므로 목표와 수단간의 적정선을 찾아 정책의 사회적 수용성(social acceptability)을 높여야 할 것이다.

2. 대안적인 공급체제

통일 후 북한지역에 적용 가능한 주택공급체제⁷⁾에 대한 대안은 크게 3가지 범주로 구분

7) 주택공급체제에 관한 기본적 이해는 다음 책을 참고 바람.

해 볼 수 있다.

첫째는 공공부문과 민간부문에 의한 이원적 공급체제이다. 시장에서 적정한 주택을 구입할 수 있는 계층은 민간부문이 해결하고, 그렇지 못한 저소득층은 공공부문이 직접 주택을 공급하는 체제이다.

둘째는 시장공급체제이다. 19세기의 자유방임과는 달리 주거보조 등의 방법으로 저소득층의 구매능력을 증진시키는 것으로 미국의 공급체제가 이에 가깝다고 할 수 있다.

셋째는 네트워크 체제이다. 주택의 공급은 영리 또는 비영리 민간부문이 하되 공공부문은 특히 비영리부문을 지원하는 역할을 하는 체제이다.

현재 남한의 공급체제는 이원적 공급체제이다. 그러나 남한의 공급체제는 선진국들이 행해왔던 이원적 공급체제와는 많은 차이를 가지므로 다시 두 가지로 나뉘어 적용가능성을 검토해 보아야 할 것이다.

남한이 사용해왔던 이원적 공급체제는 공공부문의 공급이 민간부문에 비해 상당히 적었으며, 또한 정부재정이 아니라 자본금을 주고 그 범위 내에서 시장수요를 대상으로 공급을 해왔다. 따라서 공공기관(주공)은 현재와 같은 교차보조기능을 가지고 소형분양주택과 공공임대주택 등 저소득층을 위한 주택공급을 담당해 왔다. 그러므로 사회적으로 필요한 공공부문의 공급이 부족하게 되고, 이러한 한계를 보완하기 위해 정부는 행정규제를 통해 민간부문으로 하여금 정책적으로 필요한 소규모 주택이나 임대주택의 건설을 의무화하는 등의 방법을 동원하여 일정부분을 공급하도록 하였다. 이러한 체제가 적용되었던 이유는 공업화 초기 국가지원의 대부분이 산업화에 다 들어가도 모자랄 판에 주택부문에 국가자원을 투입하기 어려운 관계로 민간자금을 동원하는 체제를 갖추게 된 것이다. 따라서 주택공급은 투기성 민간자금의 유통에 의존할 수밖에 없었으며, 민간자금의 흐름에 따라 주택정책이 강화와 약화가 반복되는 체제이다.

그러나 선진국에서 적용되어 온 이원적 공급체제는 공공부문의 공급이 민간부문을 능가할 정도로 비중이 컸으며, 전적으로 정부재정으로 공공주택을 공급했다는 점에서 다르다. 따라서 남한처럼 제도가 복잡해 질 이유가 없으며, 경기에 민감하게 반응하지도 않는다.

이에 따라 남한의 주택공급체제는 제 선진국들의 체제에 비해 다음과 같은 특징을 가진

임서환, 서우석, 경제사회적 환경변화와 공공주택기관의 역할, 1999. 7, 대한주택공사, pp. 83~86.

다. 첫째, 민간부문과 공공부문의 이원적 구조로 되어 있지만 민간부문도 국가통제에 의해 부분적이긴 하나 공공주택을 공급하는가 하면 공공부문은 수지타산을 전제로 또한 시장수요를 대상으로 공급한다는 점에서 본질적으로 민간부문과 다르지 않다. 둘째, 선진국의 체제가 재정적 구속(financial sanction)을 바탕으로 하는데 비해 남한의 주택공급체제는 최소한의 재정지원과 최대한의 행정규제(legal sanction)를 토대로 한다는 점이다(임서환, 서우석, 1999).

따라서 통일 수 북한지역에 이원적 공급체제를 적용시킨다고 하는 것은 다음과 같은 문제점에 봉착하게 될 것이다. 첫째, 남한의 이원적 공급체제가 북한지역에 성공적으로 정착하기 위해서는 어떻게 투기적 수요를 만들어 낼 것인가가 성패를 가를 것이다. 그러나 기본적으로 북한주민들은 주택을 구입할만한 경제적 능력이 부재한 상태이므로 일정기간 투기적 수요를 끌어내기란 불가능하다. 따라서 남한 주민들의 투기적 자금이 북한지역으로 이전된다면 가능도 할 것이나 그것이 사회적으로 또는 남북간 주민들의 정서적 통합에 바람직한가를 고려해 본다면 결코 옳은 방안이라고 말하기 어렵다. 또한 공공부문의 자금유동성 및 이윤을 보장하기 위해 교차보조적 사업이 시행되어야 하나 통일 후 일정기간 동안 북한지역에 사업성이 있는 교차보조사업(택지개발, 공단개발, 재개발, 상업적 개발 등)이 거의 없을 것으로 정부의 재정지원이나 주택기금이 오히려 확대되어야 할 것이다. 둘째, 제 선진국들이 사용해 왔던 이원적 체제가 바람직한 공급체제라고 할 수 있으나 상당한 재정지원이 있어야 가능한 것으로 앞서 논의된 것처럼 주택정책의 우선순위가 나뉘는 경우 실행이 불가능하다.

둘째, 시장지향적 체제의 적용을 상정해 볼 수 있다. 모든 계층의 주택공급을 민간부문에 일임하되 정부는 주택시장에 접근이 불가능한 계층에 대하여 임대료보조나 주택수당, 주거보조 등의 형태로 주거비를 보조하는 것이다. 이 경우 공급의 능률성과 생산성 제고에는 효과가 있을 것이나 통일 후 북한지역에 이를 적용하기에는 무리가 있다. 경제적으로 접근가능한 소수의 주택수요는 민간부문이 자율적으로 처리하면 되는 문제이나 경제적으로 접근가능하지 못한 계층에 대하여 주택수당 등 현금보조가 이루어져야 하나 그 수가 너무 많다는 것이다. 북한의 경우 극소수를 제외한 대다수가 주택수당의 대상자가 될 것이며, 정부재정으로 이를 충당하기에는 버거운 정책이 될 것이다. 또한 공급증대에 대한 보장이 없는 상황에서 수요측면에 대한 막대한 지원은 공급부족에 대한 반작용으로 임대료나 주택가격만

상승시키게 될 것이며, 실제 공급으로 이어지지 않을 소지가 많다. 특히 소득에 대하여 자본주의적 포트폴리오(portfolio) 구성 능력이 결여된 그들은 주택수당을 일회성 소비로 전용할 가능성이 높다.⁸⁾

또 하나의 문제는 정부가 주택수당을 얼마나 공급할 것인가 하는 것이 근본적인 문제이나, 주택공급을 맡게되는 민간부문의 신뢰도가 문제시된다. 만일 정부가 주택수당을 충분히 지급한다면 민간부문을 건설만 하면 되는 것으로 문제될 것이 없지만, 주택수당이 충분치 않다면 민간부문을 공급 및 분양에 대한 책임 및 위험을 감수하지 않으면 안된다. 이 경우 분양이나 공급이 여의치 않게 되는 경우 계약 미이행이나 도산의 가능성이 존재하고 이는 통일 후 주택정책 목표인 대량주택공급정책에 차질이 빚어질 수 있다.

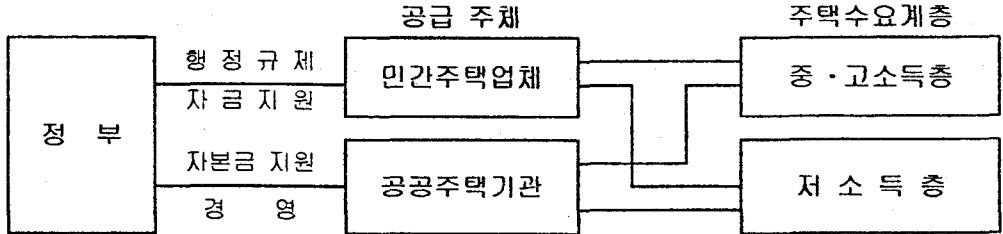
셋째, 네트워크 체제이다. 공공부문은 민간부문을 지원하되 저소득층을 대상으로 주택을 공급하는 비영리부문(민간업체, 단체)만을 지원하는 것으로 자금지원, 용자보증, 사업 및 기술지원, 재정보조 등을 지원하고 공급과정을 감독하는 역할을 하며, 민간 영리부문은 기존의 민간부문과 다름없는 공급을 하게 되는 것이다. 즉 공공부문은 저소득층의 주거안정을 종합적으로 지원하는 기관이며, 이들을 위한 주택건설을 촉진하고 유도하는 역할(enabling agency)을 하게 되는 것이다.

그러나 이러한 체제가 북한에 기능하기 위해서는 지역사회에 기반한 비영리기구 등 이른바 제3섹타의 전통이 확립되어 있어야 하나 북한지역에 이러한 전통이 없으므로 불가능하다. 동시에 사회보장제도의 확립 등 더욱 적극적인 공공의 노력이 요구된다. 이 체제는 기본적으로 주택공급체제를 금융적, 재정적 수단으로 운영해야 하는 만큼 정부의 재정적 지원이 기본적으로 전제되어야 한다. 즉, 민간부문으로 하여금 복지적인 주택을 공급하도록 유도하기 위해서는 경제적 인센티브를 주거나 비영리부문 또는 자원부문으로 하여금 주택을 공급할 수 있도록 보조금을 주어야 하기 때문이다.

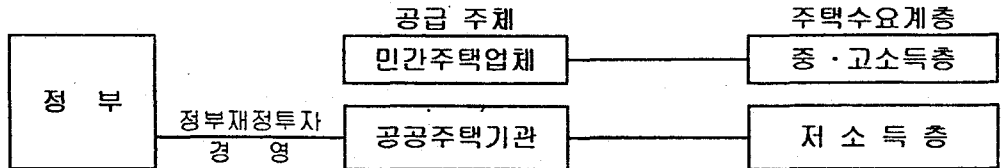
8) 이러한 현상은 모든 체제전환 사례에서 나타나는 공통적인 현상이다. 예를 들어 독일에서는 1:1 화폐교환을 통하여 동독지역에 자금이 이전되었으나 일주일만에 그 돈이 모두 서독지역으로 흡수되었다고 말하기도 하며, 중국에서는 주택시장의 상품화가 점진적으로 진행됨에 따라 주택에 대한 개념이 쉽게 바뀌지 않음에 따라 중국인들의 소비패턴은 유사한 수준의 국가들과 상당히 다르며, 특히 일회적 소비에 대한 비율이 높다.

<그림> 통일 후 북한지역의 주택공급체제 대안

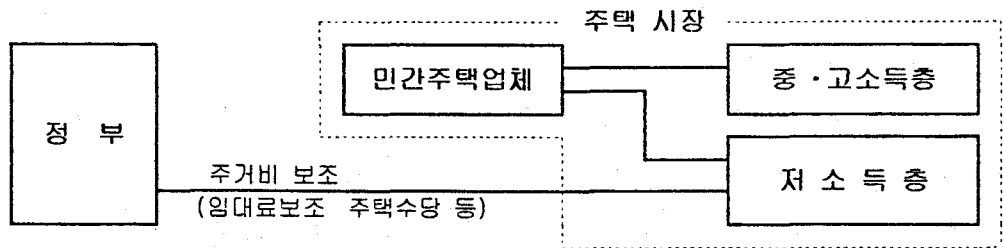
<1안 : 남한의 이원적 공급체제>



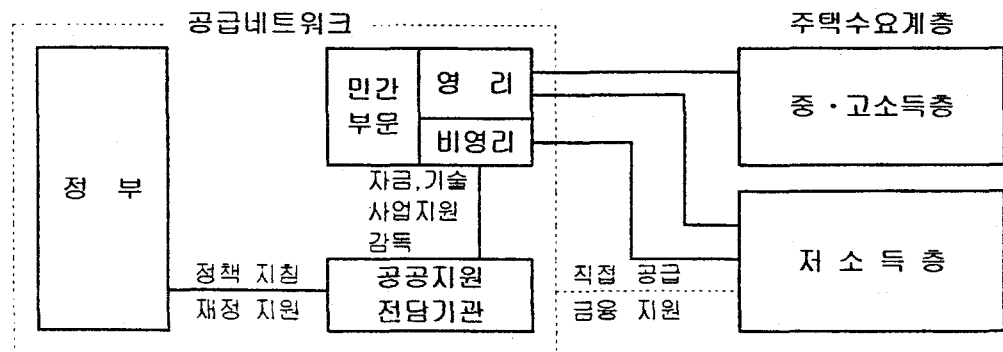
<2안 : 서구의 이원적 공급체제>



<3안 : 시장공급체제>



<4안 : 네트워크 체제>



자료 : 임서환, 서우석, 1999

그러나 통일 후 북한지역에서 실시하게 될 주택공급체제를 어떤 한 가지로 고정시킬 필요는 없다고 보여진다. 체제전환 후 북한지역의 주택상황이나 주거환경의 개선정도, 경제회복 및 성장정도, 주민들의 소득증가 추이 등 사회경제적 상황에 비추어 적절한 것을 사용하며, 변경해 나갈 수 있다.

따라서 전환초기에는 위의 그림에서 볼 수 있는 (1안)과 (3안)은 기본적으로 활성화된 시장을 전제하고 있는 것이므로 적용이 불가능하며, (4안)은 구조적으로 불가능하다. 따라서 전환초기 북한지역에 그나마 적용이 가능한 것은 (2안)이라고 생각된다. 비록 정부재정이 상당량 투입되어야 하겠지만 (2안) 이외에 마땅한 공급체제를 찾기 어려우며, 보조적으로 북한지역의 산업을 사유화하거나 투자하는 법인에게 해당 산업의 근로자 주택을 공급하는데 있어 공공주택기관과 같은 지위를 부여할 수 있을 것이다.

체제전환후 일정기간이 지나 북한지역의 경제가 회복되고 주민들의 소득이 증대됨과 동시에 주택시장이 형성되게 된다면 (1안)내지 (3안)으로 변경이 가능할 것이다. 과도한 정부재정의 투입을 줄이고자 한다면 (1안)으로 갈 수 있으며, 복지적 주택정책을 시행하고자 한다면 (3안)으로 이행할 수 있다. (1안)이 비록 투기적 주택개발(speculative housing development)에 의존한 공급체제이므로 많은 문제⁹⁾를 가지고 있지만 최소의 재정부담으로 양적 효과를 얻는데는 매우 효과적이고 역동적인 기제이며, 이는 남한의 경험에서 쉽게 알 수 있는 바이다. 그러나 역으로 북한지역에서 투기가 이어날 가능성이 없다는 것이 더 큰 문제로 자리잡을 수도 있다. (3안)은 앞서 밝힌 것처럼 정부가 얼마나 재정을 투입할 수 있는가의 문제로 통일정부의 경제적 능력이 가능하다면 이 안을 권장하고자 한다.

그러나 통일이 어느 시점에서 이루어질지는 아무도 알 수 없으나, 그 시점까지 남한의 주택공급체제도 많은 변화를 겪게 될 것이다. '97년 말 외환위기를 기점으로 공공부문 전반에 걸친 구조조정이 진행되고 있으며, 주택부문도 예외가 아니어서 공공부문보다는 시장과 민간부문의 역할이 강조되고 있는 실정이다. 특히 자유시장 기능이 주택을 더 능률적으로 공

9) 남한 사회가 경험한 문제점이란 사회의 한 계층이 다른 계층 또는 다음 세대의 희생을 대가로 부를 축적하는 과정이라고 말할 수 있다. 많은 중·상층들이 주택을 통해 부를 축적했고 이를 대를 물려 물려줄 수 있게 되었다. 이와 함께 소득에 대비한 주택가격의 높은 수준, 계층간 주거수준의 격차, 주거의 불안정, 고층·고밀에 따른 고지가의 초래 등을 들 수 있다.

급할 수 있으리라는 생각이 지배적인 담론이 되어가면서 공공부문의 입지가 어려워지고 있다. 그러므로 통일 후 일정기간 동안 남북한의 공급체제가 이중적으로 운영되는 것은 불가피한 일이지만 빠른 시간 안에 동일한 주택공급체제를 이루는 것이 바람직하다. 그러나 그것이 어떠한 모습을 갖추고 있을 것인가에 대해서는 알 수 없다.

통일 후 북한의 공급체제가 북한지역의 사회경제적 상황에 따라 변화되어 갈 것이라면 남한의 경험에 비추어 보아 (2안)이 적용되는 초기에는 임대주택을 중심으로 건설하여 현재 남한이 겪고 있는 임대주택의 부족으로 인한 주거의 불안정 및 주택시장의 불안정성을 미연에 해소하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 그리고 점진적으로 시장기제를 통한 분양주택을 공급하는 것이 현명한 대처방안이라고 판단된다.

5. 주택공급 촉진방안 및 공공부문의 역할

1. 안정적인 주택공급 방안

통일 후 북한지역의 주택정책 목표는 주택의 대량공급이다. 그러나 이러한 목표를 수행하기 위해서는 재원이 필수적인 조건으로서 어떻게 안정적인 재원을 확보할 것인가가 최대의 관건이 되며, 또 하나의 문제는 마련된 재원을 어떻게 효율적이고 능률적으로 쓸 것인가이다. 즉, 건설원가를 어떻게 하면 낮출 수 있는가. 주택건설을 촉진하기 위한 프로그램과 주택수요를 자극하기 위한 프로그램을 어떻게 만들 것인가 등의 문제이다.

기본적으로 통일이 언제쯤 이루어질지는 예상할 수 없는 일이지만 통일이 임박한 시점에 이르면 정부는 장·단기의 소요비용을 추정할 것이며, 그 안에 주거환경 개선을 위한 비용도 존재하게 될 것이다. 그러나 주택정책의 우선순위가 낮아 안정적인 재원확보가 어렵게 된다면 북한지역에 대한 대량주택공급 목표는 목표와 수단간에 갈등을 겪으며 파행적으로 운영될 수밖에 없을 것이며, 이는 남북한의 진정한 통합을 방해하는 요인으로 자리잡게 될 것이다.

통일 후 주택부문에 투입될 수 있는 재원이란 정부재정, 국가주택기금(국민주택기금), 민간자본, 북한자체 자본 등으로 분류할 수 있다. 당연히 정부재정(재정자금, 국공채발행, 외자

도입 등)이 많이 투입되었지만 한계가 있는 것이며, 민간자본은 이윤이 보장되어야 투자되는 자금으로 체제전환 직후 주택부문에 들어오기는 어려우며, 북한 자체자본은 재원기반의 부재 및 양적인 차원에서 미흡하여 크게 도움이 되지 못할 것이다. 따라서 안정적으로 북한지역의 주택부문에 자금이 투입되도록 하기 위해서는 국가주택기금의 마련이 필수적이며, 그러므로 현 국민주택기금의 연계도 고려할 수 있다. 따라서 현재의 국민주택기금이 방만하게 운영되고 있는 문제점이나 고갈될 소지가 있으므로 이를 잘 운영할 수 있는 공공주택기관으로 이전하여 통일 후에도 활용이 되도록 하여야 한다는 주장도 있을 수 있다.

반면 기존의 국민주택기금을 통일 후 북한지역의 주택문제까지로 확대하여 연계시키는 것은 기금의 위상변화를 가져와 기금의 운영이 복잡해질 소지가 있으며, 남한에도 이 기금으로 해결해야 할 문제가 산적해 있으며, 더욱이 남한 주민들의 자금으로 형성된 재원을 북한지역에 사용하는 것에 대한 저항도 만만치 않을 것으로 전망된다¹⁰⁾. 따라서 통일 후 북한지역을 위한 새로운 형태의 국가주택기금이 형성되어야 하고, 이 기금의 관리주체를 가장 많은 주택을 공급하게 될 주공과 같은 공공주택기관에 일임하여 운영하는 것이 바람직하며, 향후 남북간의 주택기금을 통합할 수 있을 것으로 판단된다.

체제전환 사례에서 보듯 국가주택기금이 안정적인 신규주택건설에 집중되어야 하지만 실제로 그러하지 아니한 것이 현상이며, 남한의 경우도 서민주거안정 지원을 위해 조성된 국민주택기금이 당초의 목적 이외에도 건설경기 활성화나 민간업체의 운용자금 조달용으로 사용되는 사례가 발생하는 것처럼 북한지역에서 생성될 국가 주택기금도 공공성이라는 이름 아래 다양한 목적(건설경기 활성화, 건설자금 지원, 주택 개·보수, 주거보조, 주거수당, 각종 자금투입에 대한 역금리 지원 등등)에 사용될 것이며, 주택부문에 대한 국가재정 투입이 충분치 않은 상황에서 이러한 경향은 강화될 것이다. 따라서 국가주택기금의 규모가 어

10) <표> 국민주택기금 조성 실적 및 재원('81. 7~'98. 12)

구분	조성총액	제1·2종 채권 청약저축	재정용자 국채기금	용자금 회수	기타
규모(억원)	395,648	146,320	78,897	85,761	84,670
비율(%)	100	36.9	19.9	21.7	21.5

자료 : 건교부 주택도시국, 주택업무편람, 1999. 4. p.68

는 정도가 되어야 적정할 것인지를 판단키는 어려우나 신규주택의 안정적인 공급만을 고려한다해도 10조원은 되어야 할 것으로 보인다.11)

〈표〉 통일 후 북한지역 신규주택의 공급유형 및 규모

대상계층		주택유형	주택규모 (분양면적)	재원유형	물량배분	재원규모 (억원)
계층	내용					
최저소득층	법정영세민 사회보호계층	영구임대	15평	정부재정	40% (44만호)	99,000
저소득층	도시근로자	장기임대 사원임대	18평	국가주택기금 외자유치 민영자금 입주자	25% (27.5만호),	74,250
중산화 가능계층	고급근로자 중상위 당원	장기임대 소형분양			20%	
중산층 및 고소득층	신흥 부자 고위 당원	시장의 자율적 공급	20평 이상	민영자금 입주자	15% (16.5만호)	49,50

현재 시점에서 통일 후 북한지역의 주택수요(소요)를 추정한다는 것은 무리이며, 단지 현재 북한의 주택 수는 약 280만 호로 추정되고 있어 북한의 주택부족 현상을 다소나마 완화하기 위해 통일 후 10년간(통일 시점을 1995년으로 하고 10년후인 2004년까지)주택보급률을 70% 수준으로 올리는 수준을 주택수요라고 가정하여 주택건설 필요량을 추정하면 110만 호12)에 이르며, 건설비용은 28조원에 이른다13). 이에 따라 110만 호에 대한 공급유형 및 물량배분을 가정해보고 이에 따른 국가주택기금의 규모를 추정해보면 <표>와 같다.

11) 1998년 말 기준으로 남한의 국민주택기금 조성실적은 25조2,660억원으로 나타나고 있음. 또한 국민주택기금이 설립된 81년 7월부터는 98년 말까지의 조성액은 39조 5,648억원에 이룸. 건교부 주택도시국, 1994. 4, pp64~68.

12) 이에 대한 자세한 내용은 대한주택공사, 1997, pp.140~147 참조.

13) 주택공사의 주택공사비 분석자료(1995년)에 의하면 12층형의 평당공사비는 전용 15평은 1,404,058원이며, 18평형은 1,557,332원으로, 평당공사비를 150만원을 적용하여 계산(단, 택지매수비는 제외)

영구임대주택이 공급되어야 하는 최저소득층에게 10년간 10조원의 정부재정이 투입되어야 하며, 영구임대를 제외한 임대주택의 경우가 국가주택기금의 지원대상이 된다고 할 수 있으며, 이들 주택에 대한 임대기간의 장단(자본의 회임기간)에 따라 기금의 규모가 결정될 것이다. 그러나 통일 후 즉시 주택사업에 착수한다고 해도 택지개발사업을 하여야 하고 건설을 하여야 하므로 5년형 장기임대라 해도 자본의 회임기간은 최소 7~8년은 되어야 할 것이다. 따라서 기금의 회수가 없는 상황에서 최소 7조원의 자금이 소요되며, 기타 여러 가지 용도를 감안할 때 10조원은 되어야 할 것으로 판단된다. 그러나 10조원을 단기간에 조성할 필요는 없으며, 누적적인 기금확보가 10조원은 되어야 한다는 것이다. 즉, 기간별로 기금 확보액을 추정하기는 무리이나 매년 동일한 양의 주택을 건설한다면 매년 1조원의 국가주택기금이 확보되어야 한다.

이외에도 건설원가를 낮추기 위해서는 택지개발과 주택건설이 일원화될 필요가 있다. 북한지역의 택지개발 예정지의 대부분은 국·공유지일 가능성이 크므로 주택건설에 대한 재정지원도 충분치 않으므로 택지를 사업주체에 무상으로 공급하는 방안이 효과적이다. 또한 택지개발 및 주택건설에 대한 인허가 사항을 단순화 및 간소화하여 사업의 부대비용을 줄여나가야 하며, 공기를 단축하거나 원가를 절감할 수 있는 기술이 개발되어야 한다. 또한 생산과 소비를 촉진하기 위해서 세제혜택과 세금감면 등이 주어져야 한다.

2. 공공부문의 과제 및 역할

통일 후 주택부문에 발생하게 될 문제는 열악한 주거환경 및 절대적인 주택부족, 그리고 시장의 부재, 주택가격 및 임대료의 상승, 신규주택을 공급할만한 경제적 동기의 결여, 주택부문에 대한 낮은 정책 우선순위, 주택부문에 대한 잘못된 논리의 적용 등이 나타나게 될 것이다. 그러나 체제전환 후 일정기간 북한지역에 시장기체에 의한 주택의 수요와 공급이 원활히 돌아가는 시장을 정착시키는 작업에 참여할 주체는 국가와 공공부문 이외에는 없다.

이러한 사회경제적 혼란 속에서 정부는 사유화, 임대료개혁, 개보수 등 사회주의적 주택개념을 일소하고 동시에 주택을 시장적인 재화로의 인식전환 및 각종 제도를 도입하는 주택개혁 작업에 전념하게 될 것이며, 공공부문은 정부의 주택공급 대행자로서 체계적, 일관적, 효율적인 주택공급을 담당하는 역할을 하는 것이 바람직하다. 그러나 통일과 같은 급변

상황에서 또한 대량으로 주택을 공급해야 하는 시점에서 공공부문과 민간부문의 구별을 가려가며 정책을 시행한다는 것은 무리이다. 사회적 안정을 위협할 정도로 주택이 부족한 시기이므로 공공부문의 공급에도 한계가 있으므로 민간부문도 강력히 지원을 하여 주택공급을 하여야 하기 때문이다. 그러나 민간회사는 이윤이 보장되어야 하고, 주주의 입장을 반영하여야 한다. 또한 기업이 새로운 시장의 수익률과 잠재적 시장 점유율을 상대적으로 따져보는 BCG전략(boston consulting group approach)(Philip Kotler, 1986 : 69~71)을 통해 선점이익을 위하여 적자사업을 감수한다하더라도 그 기간이 짧지 않다면 경영부실을 초래할 뿐만 아니라 주택사업 단일부문으로 채산성을 맞추어야 하는 기본적인 한계를 벗어나기 어렵다. 그러므로 민간부문이 정부와의 계약 하에 임대주택을 건설한다고 해도 계약에 미달하는 건물의 질을 제공하고 이익을 취하고자하는 입장에 쉽게 노출될 수 있다. 따라서 정부와 계약을 할만한 자격이 있는지 등의 문제와 건설과정과 완공후의 감리 및 보완비용이 더 들어가게 된다면 재정의 낭비를 초래하는 계약실패로 이어질 수 있다.

이러한 계약실패의 관점에서 공공부문은 일정부분 적자를 감수하더라도 공급을 지속할 수 있다는 측면(수익성이 아닌 사업의 정당성이나 공공성이 보장된다면 민간부문처럼 눈치를 크게 보지 않아도 되는 점)과 교차보조적인 사업을 통해 수지를 맞출 수 있다는 관점에서 적절한 체제를 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 북한지역의 상황은 소비자의 다양한 선호에 역점을 두기보다는 소형주택에 한정되고, 일정한 주택의 질을 대량으로 요구하므로 계약실패의 위험성은 적으며, 민간부문도 준 공공부문처럼 행동할 수 있을 것이다.

따라서 준 공공부문을 포함한 공공부문이 북한지역에서 주도적으로 해결하여야 할 과제는 주어진 범위 내에서 대량의 주택공급을 통한 주거의 안전성을 높이는 일이다. 남한의 경험에 비추어 볼 때, 안정적인 임대주택의 부족으로 일반경기에 주택경기가 너무 민감하게 반응한다는 것이며, 이것이 주거의 안정성을 해친다. 자본주의 사회에서 경기변동이란 항상 있어왔던 일로서 특별한 사건이 아니며, 주택시장에서 주택가격이 등락하는 것 또한 당연한 현상이다. 그러나 안정적인 임대주택이 부족한 사회에서는 사회적 완충장치가 없기 때문에 시장변동이 여과가 그대로 가계에 전달됨으로써 사회적 불안으로 직결되곤 한다. 이는 정부나 공공부문이 임대료 조절기능을 가지지 못하기 때문이다.

따라서 통일 후 북한지역의 주거 안정성을 높이기 위해서는 체제전환 후 공공임대주택의 대량공급을 통해 향후 시장임대료를 어느 정도는 조절하는 기능을 확보하는 것이 급선무이

다. 이처럼 공공임대주택의 공급을 통해 향후 임대주택시장에 대한 수요와 공급의 불균형에 따르는 과장을 흡수할 능력을 갖춘 뒤에 점지적으로 소규모 분양주택 및 공급의 시장자유화를 유도하여야 안정적인 주택시장이 정착될 수 있을 것이며, 그래야만이 고통스러웠던 남한의 주택정책 과정의 진척을 밟지 않을 것이다. 공공부문의 또 다른 과제는 비능률성을 경계하여야 하는 문제이다. 통일 후 대다수의 주택수요나 소요 모두 주택공사와 같은 공공기관이 맡아야 할 사업들이다. 이러한 상황에서 최소의 비용으로 최대의 생산을 하여야 하지만 이를 견제할 만한 경쟁상대가 없으므로 경영미숙이나 관료화 등으로 인한 자원이 낭비되지 않도록 유의하여야 한다.