

통일 방식에 따른 주택 정책 접근 방향

서우석 / 대한주택공사 주택연구소 선임연구원

통일에 대비한 많은 연구가 진행되고 있지만 중요성에도 불구하고 연구가 이루어지지 않은 분야 가운데 하나가 주택 부문이다. 예를 들어, 통일 독일이나 체제가 변화된 동구권 국가들에 있어서 주택 부문에 관한 정책 순위는 매우 높았던 것으로 알려지고 있기 때문이다. 이는 주택이 인간 생활의 3대 요소인 의식주의 하나이기 때문이기도 하지만 체제 변화에 대한 효과를 국민들에게 체감시킬 필요가 있었으며, 이에 따라 주택 부문이 가장 상징성이 높은 부문으로 선정되었기 때문이다. 통일 독일의 경우도 2000년까지 통일 비용의 19.2%에 달하는 5,000억 DM가 주택 부문에 투자되어 구동독 지역 산업 재건을 위한 투자에 이어 두번째의 순위를 차지하였으며, 동구권에서는 주택 반환 및 주택 사유화가 체제 전환 초기부터 실시될 정도였다. 따라서 우리의 경우도 통일이 되는 경우 북한 지역에서의 주택 문제는 초미의 관심사가 될 것이며, 이에 대한 나름대로의 구상이 필요한 시점이다.

본 고에서는 북한의 체제 변화를 현재의 경제난을 기점으로 통일 방식 및 체제 변환 과정을 자멸형·유도형·합의형 통일로 그리고 체제 전환 전략은 급진 단계적·급진 전면적으로 구분하여 양자를 대응시키는 방식으로 주택 정책의 기초를 설정하였다. 자멸형 통일인 경우 급진 단계적인 주택 정책이 요구되며, 유도형 통일의 경우는 남한의 경제적 여건에 따라 급진 단계적 또는 급진 전면적인 정책을 구사할 수 있으며, 합의형 통일의 경우는 급진 전면적인 정책이 사용될 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 자멸형 통일의 경우는 정책의 우선 순위가 1단계로 간의 주택의 공급 및 기존 주택 부문의 관리 지속, 2단계로 공공 부문의 택지 개발 및 임대 주택의 공급 확대, 3단계로 주택 사유화 및 개보수, 4단계로 주택시장제도 정비를 들 수 있는 반면, 합의형 통일의 경우는 1단계로 주택 사유화 및 개보수, 2단계로 주택시장제도 정비와 공공 및 민간의 주택 공급 확대, 3단계로 사회 복지적 차원의 임대 주택 공급을 확대할 수 있으며, 유도형 통일의 경우는 자멸형과 합의형이 혼합된 형태라고 할 수 있다. 결과적으로 자멸형 통일의 경우 공공 부문이 중심이 된 주택 정책을 요하는 반면, 합의형 통일의 경우 공공보다는 민간 부문의 자율에 중점을 둔 정책이 요구된다고 할 것이다.

머리말

90년대 초반부터 우리 사회에서는 통일에 대비한 연구 및 논의가 활발히 이루어지기 시작하였다. 최근에는 통일 후

의 혼란 과정에 대응하기 위한 대책 마련과 21세기 통일 한국의 잠재력을 극대화하기 위한 연구들이 각 분야에서 진행되고 있다. 그러나 주택 분야에 대해서는 통일 과정이나 통일 후에 발생할 수 있는 문제점 및

대응 방안에 관한 연구 및 논의가 구체적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그런데 통일 독일이나 체제가 변화된 동구권 국가들에 있어서 주택 부문에 관한 정책 순위는 매우 높았던 것으로 알려지고 있다. 이는 체제 변화에 대한 효과를 국민들에게 체감시킬 필요가 있었으며, 이에 따라 주택 부문이 가장 상징성이 높은 부문으로 선정되었기 때문이다.

통일 독일의 경우도 2000년까지 통일 비용의 19.2%에 달하는 5,000억 DM가 주택 부문에 투자되어, 구동독 지역 산업 재건을 위한 투자에 이어 두번째 순위를 차지할 정도로 중요하게 다루어지고 있다. 또한 동구권에서는 주택 반환 및 주택 소유자가 체제 전환 초기부터 실시될 정도였다.

이러한 경험들을 살펴볼 때, 우리의 경우도 통일후 주택 문제는 중요한 사회 문제가운데 하나가 될 것으로 판단된다. 특히, 남북한간의 주거 수준과 주택공급체계에는 큰 차이가 존재하는 만큼, 통일후 북한 지역의 주택 문제는 가장 큰 핵심 이슈 가운데 하나가 될 것임에 틀림없다. 이와 같은 인식 하에 본고에서는 다음과 같은 내용을 다루고자 한다. 첫째, 북한이 속해 있는 사회주의 국가들의 주택 정책 발전 과정 및 체제 전환 과정에서 나타난 주택 정책의 변화와 현상들을 정리하여 일반적인 사회주의 주택 모델을 구성해보고자 한다. 둘째, 현재 북한의 주택 부문에 대한 평가를 내리고, 향후 남북한의 통일

방식별 체제 전환 과정을 가정하여 북한의 주택 부문 변화 과정을 전망한다. 셋째, 이러한 검토를 토대로 통일후 북한 지역을 위한 주택 정책의 전략적 방향을 모색하여 정책 수립의 기초 자료로 제공하고자 하는 데 그 목적을 두고자 한다.

사회주의 국가들의 주택 정책 과정

사회주의 주거 개념은 18세기 말을 기점으로 노동과 자본의 분리 속에 나타난 공산적 사회주의나 사회주의에 기원을 두고 있다. 이는 20세기 러시아에서 나타난 구성주의에 영향을 받아 삶의 방식의 재구축(the reconstruction of way of life) 또는 사회적 응축 기제라는 개념으로 발달하여 쏘사회주의 국가들에 영향을 미치는 개념으로 발전하게 된다. 그러나 이러한 개념은 독자적인 것이라기 보다는 엄밀히 말해서 동시대 서구에서 나타난 기능주의적 주거관과 상호 영향을 받으면서 발달되었다고 할 수 있다.

사회주의 주택 정책은 국가마다 역사적 환경의 고유성에 따라 약간씩 차이가 나지만, 높은 국가 소유 임대 주택의 비율, 경제적 타당성이 없는 낮은 임대료, 국가 건설에 대한 우월적 지위, 산업 정책에 종속된 주택 정책, 행정적인 주택 분배 및 관리 등의 면에서 공통적인 특성을 갖고 있다. 그러나 이러한 사회주의 주택 정책은 사회주의체제의 경

제·사회적 환경 변화에 따라 변화를 하게 되며, 변화의 단계는 크게 세 단계로 분류할 수 있다.

1945년~70년대 중반까지는 사회주의체제 유지기로서 국가가 주도적인 주택 정책을 유지하였으며, 70년대 중반~80년대 중반까지는 주택체제 및 소유권 구조의 혼란기로서 다양한 소유권의 발달과 다양한 건설 주체들의 등장·불법적인 주택 거래 시장의 발생이 있었던 시기였다. 80년대 중반~1990년은 자본주의로의 체제 이행기로서, 주택 사유화에 따라 민간 소유의 비중이 증대하였고, 재정 압박에 따라 국가는 거의 주택 생산을 하지 못하는 지경에 이르게 되었으며, 주택 생산의 주도권이 민간으로 넘어오던 시기였다.

이처럼 사회주의 주택 정책이 쇠락해가는 원인은 계획경제체제의 한계이기도 하지만, 2차 경제의 발달에 따른 주민들의 소득 증가, 부정 부패의 만연, 국가 주택에 대한 불만족, 재정 적자에 따른 국가 주택 정책의 후퇴 등이 주요한 요인이라고 할 수 있다.

이러한 상황 속에서 급격한 체제 전환이 시작되면서 사회주의 국가들은 급격한 주택 사유화를 실시하게 되었으며, 이는 새로운 정권의 지지 기반의 확충 차원에서도 작용하게 되었다. 그러나 많은 준비없이 진행된 주택 사유화는 사회적 약자들에 대한 주택 기회의 상실과 빈부에 따른 주거지 분리 및 사회적 갈등의 심화, 슬럼의 탄생, 주택의 유지 및 보수에 대한 책임의 전가 등 아직도 풀어

<표 1> 사회주의 국가들의 주택 정책 변화 과정

구분	사회주의체제 유지기 (1945~70년대 중반)	주택체제 및 소유권 구조의 혼란기 (70년대 중반~80년대 중반)	자본주의로의 체제 이행기 (80년대 중반~1990년)
소유권	국가 소유	다양한 소유권의 발달 · 국가 소유, 조합 소유, 개인 소유	주택 사유화에 따라 민간 소유의 비중이 증대
임대료	저임대료	국가가 임대료를 통제하나 소폭의 임대료 상승	점진적인 시장 임대료 상승
주택 관리	국가 관리	국가 관리	국가 관리의 해체 및 민간 관리의 등장
주택 건설 가구	국가 독점	건설의 다양화 · 국가 건설 · 소규모 민간 업자의 등장(불법적일 수도 있으나 정부 묵인)	민간 건설 위주로 변하지만 일시적으로 주택 생산은 거의 없음
주택 자원	정부 예산 자원	정부 예산, 기업 자금, 민간 자금	민간 자원 위주 및 정부의 간접적 보조
주택 분배	국가 분배	· 국가 분배를 지속하나 조합의 영향력이 반영 · 민간의 건설 및 소유	시장적 분배 및 최저 소득층에 대한 주택 보조제 실시
시장적 주택 거래	없음	국가 주택 거주권의 교환 및 거래 발생 (불법적이나 묵인)	시장적 거래
주택 금융	없음	정부의 예산 재원을 사용할 때, 국가·조합·민간에 차별적인 지원 실시	주택 부문에 지원할 자금의 여력이 없음

야 할 많은 문제를 남겨놓게 된다.

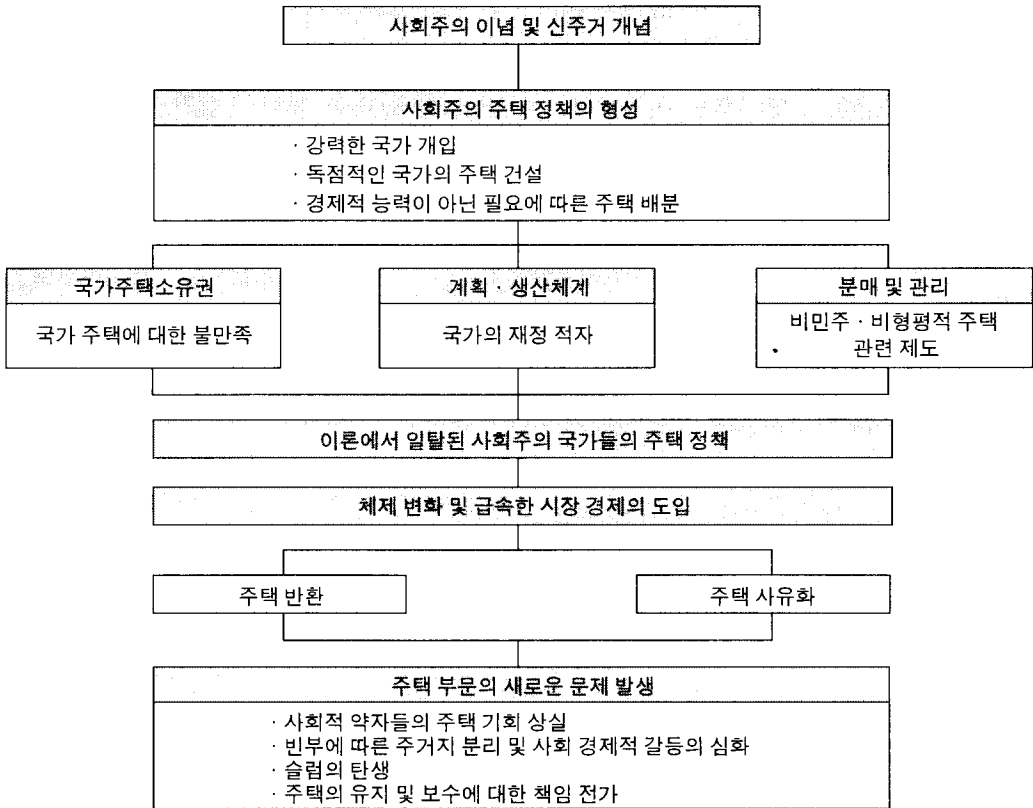
사회주의 주택 정책의 유형은 집중적 중앙 계획형 · 완화된 중앙 계획형 · 협상 계획형으로 구분할 수 있으며, 집중적 중앙 계획형은 구소련과 북한을 대표적인 국가로 꼽을 수 있고, 완화된 중앙 계획형은 대다수 사회주의 국가들의 주택 정책 유형이며, 협상 계획형은 유고슬라비아를 꼽을 수 있다. 집중적과 완화된 중앙 계획형은 국가 통제의 정도 및 시기로 구분이 가능하며, 만일 사회주의가 해체되

지 않았다면 구소련도 완화된 중앙 계획형으로 분류할 수 있었을 것이다. 사회주의 국가들의 주택 정책 변화 과정을 시계열적으로 분석하면 <그림 1>과 같다.

북한 주택 부문에 대한 평가

북한 주거 현황의 대표적인 특징은 절대적인 주택 부족과 열악한 주거 환경을 들 수 있다. 북한의 총 주택 수는 약 280만 호 정도

<그림 1> 사회주의 주택 정책 및 변화 과정



로 추정되며, 주택 보급률로 환산하면 약 55~63%에 이를 것으로 추정된다.

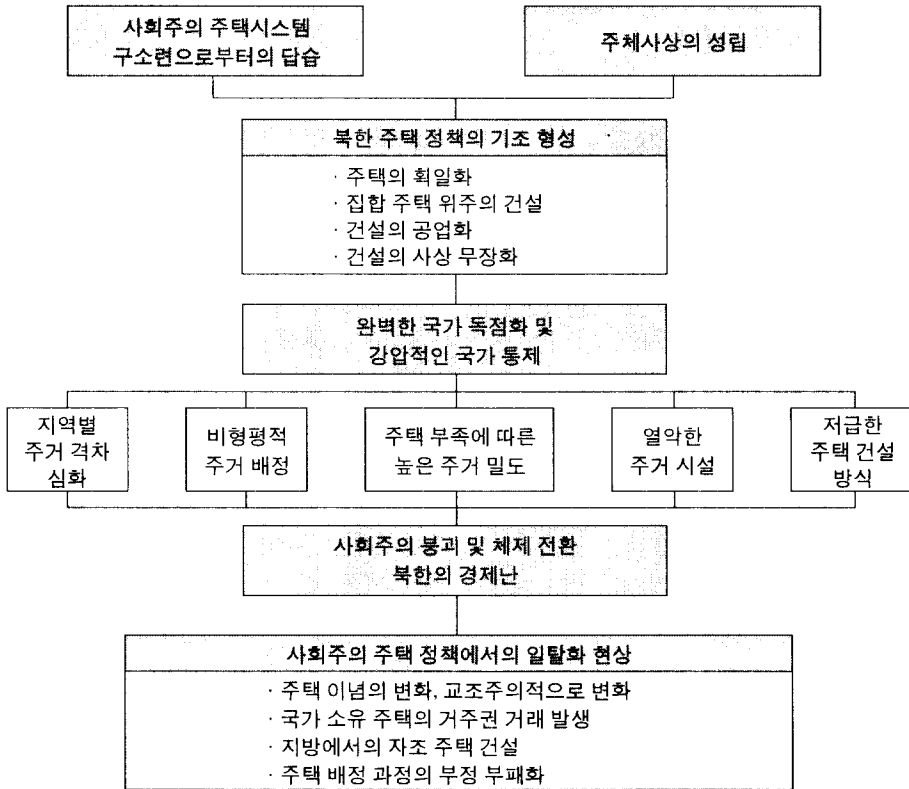
북한의 주택을 영구 주택과 임시 주택으로 구분하면, 영구 주택의 대다수가 평양을 포함한 대도시 지역에 집중하고 있어 지역별 주거 수준의 격차가 심하게 나타나고 있다. 계층별 주거 배정에 있어서도 이러한 차이가 그대로 나타나고 있다. 이러한 계층별 주거 배정이 모든 사회주의 국가에서 일반적으로 존재하고 있었으나, 대개 예외 규정이나 부정 부패한 사건으로 받아들여지고 있었을 정

도이지 북한만큼 이를 드러내놓고 적용한 나라는 없다.

북한의 1인당 주거 밀도는 자료마다 상이하지만 1.8~2.3 평 정도로서 주거 과밀의 정도가 심각한 수준이다. 주거 시설 수준 또한 평양 지역 및 대도시의 주택(아파트)을 제외한 주택의 주거 시설 수준이 열악하여, 통일후 적정한 주거라고 인정될 수 있을지에 대한 문제가 제기될 수 있을 정도이다.

북한의 주택 정책 기조 및 주택 계획은 구 소련으로부터 도입된 것이다. 특히, 주택 정

<그림 2> 북한의 주택 정책 및 상황



책의 기초는 주택의 획일화 정책·집합 주택 위주의 건설·건설의 공업화·건설의 사상 무장화라고 할 수 있다. 이 가운데 일반 사회주의와 달리 특징적인 것은 건설의 사상 무장화로서 주체사상 및 자력갱생 원칙에 연원을 둔 것으로 파악된다.

북한의 주택 정책을 諸사회주의 국가들과 비교하면 50년대나 60년대의 상황과 유사하기도 하지만, 오늘날 북한의 주택 이념은 사회주의적이라기 보다는 교조주의적인 색채가 강하게 나타나고 있다. 이는 북한의 주체사상 및 수령론에 근거한 것으로 북한만의 역사적·문화적 특수성에 기인하고 있다고 보아야 할 것이다.

북한 주택 부문의 변화 전망 및 대응 방안

통일후 주택 정책에 영향을 미치는 요인

통일 이후 주택 정책에 영향을 미치는 요인은 여러 가지 있을 수 있다. 대표적인 것으로는 주택 정책과 깊은 연관을 지닌 토지 사유화 및 재사유화, 인구 이동, 통일 방식 및 체제 전환의 유형 등을 들 수 있다.

토지 사유화는 향후 효율적인 국토 개발과 주택 건설에 필요한 통일 비용 및 북한 주민의 주거 안정과 관련된 문제로서 주택 정책에 심대한 영향을 미치게 될 것이다. 토지 재사유화는 북한 주민의 주거 안정은 물론

남북한의 경제적 통합 및 남북한 주민들간의 정서적·심리적 통합을 위해서도 매우 중요한 부분이다. 인구 이동은 주택의 수요 및 공급에 직접적인 영향을 미치는 요인으로서 작용하며, 통일 방식 및 체제 전환 유형은 북한의 주택 부문에 대한 변화 전망 및 통일후 적절한 주택 정책을 수립하는 데 기본적인 요소라고 할 수 있다.

본 고에서 주장하는 토지 사유화의 방향은 사유화를 위한 제반 여건이 조성되는 한 빨리 시행되어야 하며, 형평성을 확보하기 위하여 유상 사유화를 실시해야 할 것이다. 또한 향후의 공공 개발 및 경제 재건을 위한 토지의 사전 비축, 북한 주민의 점유권 보호를 통한 생활 안정 및 인구 이동 방지, 북한 내의 정치·경제·사회적 계층간의 갈등 완화, 투기 방지, 북한 주민에 대한 자본주의체제 교육 등의 효과를 고려하여 실시되어야 한다.

토지 재사유화는 반환 원칙과 보상 원칙, 그리고 독일 사례에 대한 비판적 근거 및 통일 비용의 조성을 염두에 둔 무보상·무반환 원칙이 있다. 본 고에서는 무보상·무반환 원칙을 옹호하는 입장을 밝히고자 한다. 반환 원칙 및 보상 원칙을 채택하기에는 실무적인 문제점, 통일 비용의 과다, 북한 주민의 생존권 보장, 북한 지역 경제 재건을 통한 남북간 경제 통합 등의 과제를 감안할 때, 현실적으로 무보상·무반환 원칙의 선택이 불가

피할 것으로 판단된다.

통일후 인구 이동에 관하여는 경험적 인구 이동 모델을 제시하여 통일후 인구 이동의 총량은 약 810만 명으로 추정된다. 이 가운데 남한으로의 인구 이동은 약 400만 명, 북한내 인구 이동은 약 410만 명 정도로 추정하였다. 또한 남한으로의 인구 이동 가운데 도시로의 이동자는 약 310만 명, 농촌 지역으로 이동자는 약 90만 명 정도로 추정하였으며, 북한내 인구 이동 가운데 도시 지역으로의 이동은 약 320만 명, 농촌으로의 이동자는 약 95만 명 정도로 추정하여, 향후 북한 지역내 주택 수요에 대한 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

통일 방식 및 북한 주택 부문의 변화 전망

통일 방식 및 체제 전환의 유형이란 향후 북한의 변화 전망을 예측하고자 하는 것으로서, 북한의 변화 전망 및 통일 방식을 자멸형 통일·유도형 통일·합의형 통일로 구분하였다. 이에 따른 통일후 경제 통합 전략의 정책 기조를 급진·전면적인 방안과 급진·단계적인 것으로 구분하여 개념을 정의할 수 있다.

자멸형 통일이란 북한이 사회주의체제를 고수하는 상황에서 발생하는 것으로 사회주의적 주택체제를 고수하는 상황이다. 이 경우는 주택소유권의 국유화, 저임대료, 주택의 국가 관리, 독점적인 국가의 주택 건설,

정부 예산에 의한 주택 재원 마련, 행정적인 국가의 주택 분배 등의 정책을 고수하지만 국가의 주택 기능 및 통제 기능이 상실된 상황이다. 따라서 북한 주민들도 주택 부문에 신경을 쓸 여유가 없는 상황으로서, 통일 정부가 맞이하는 최악의 상황이 될 것으로 판단되는 유형이다.

유도형 통일이란 북한이 개혁·개방 정책을 추진하여 국가 경제 부문이 빠르게 성장을 하지만, 근본적인 체제의 변화가 수반되지 않을 것이다. 이로 인하여 일정 시점이 지나면 성장이 둔화될 것인 반면, 脫이데올로기 과정에서 2차 경제가 급속하게 발달하여 주택의 개인 소유가 발달하는 단계이다. 이 상황에서 국가는 지속되는 재정 적자로 인하여 국가 주택의 기능이 축소되는 반면, 민간 부문이 성장하면서 불법적인 국가 주택의 거래가 만연되는 등 사회주의적 주택체제 및 소유권의 구조는 혼란기에 접어들게 될 것으로 전망된다.

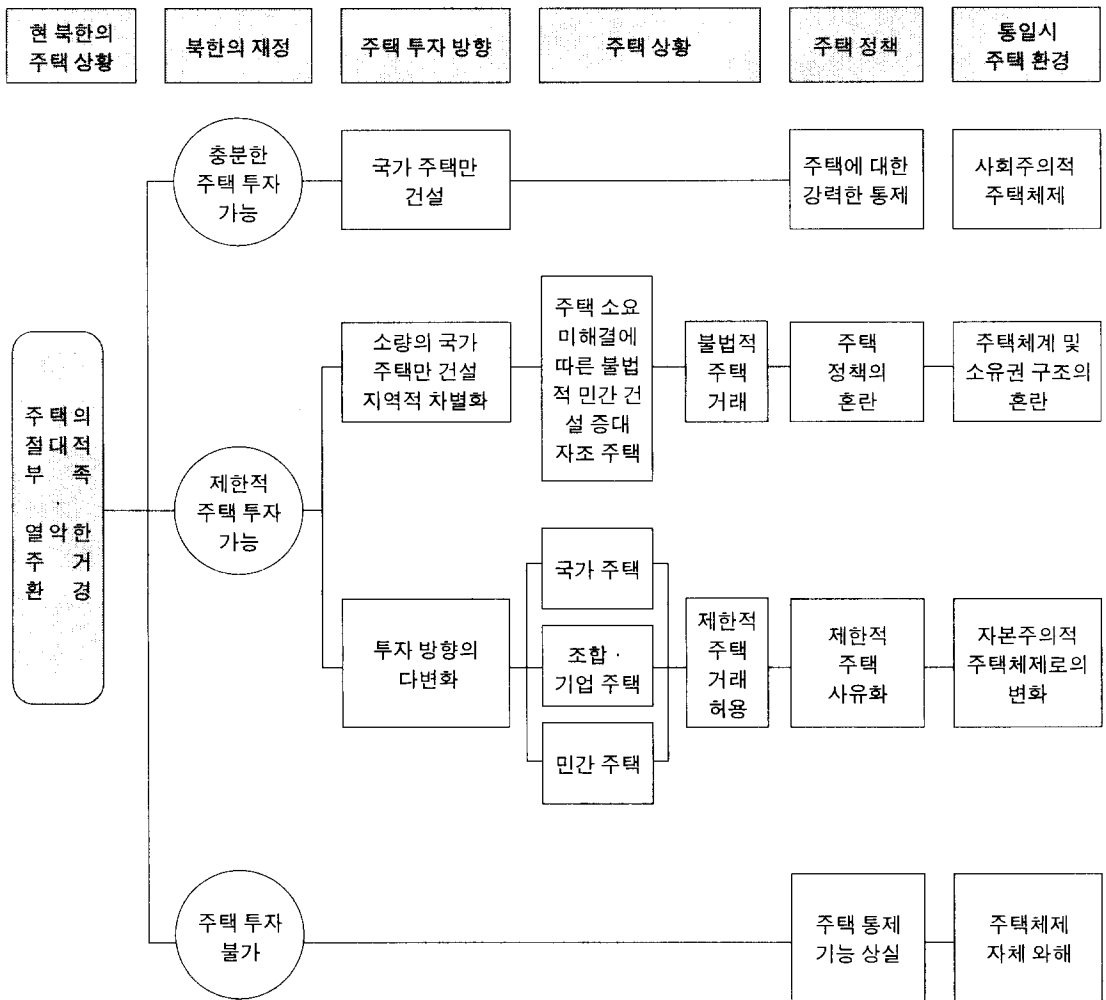
합의형 통일이란 북한이 개혁·개방 정책의 추진 과정에서 보다 많은 시장 경제적인 요소를 받아들이는 경우이다. 이 경우는 비록 제한적이기는 하지만 가격 자유화 정책, 경제 안정화 정책, 구조 조정 정책 등을 시행하게 되며, 이 과정에서 사유화를 통한 소유권의 부활 등도 고려될 수 있는 상황이다. 북한 정부는 비효율적인 정부 주도의 주택 공급 정책을 완화된 형태의 準공공적인 형태로 전환하기 위하여 주택 관련 제도를 변화시키

며, 중앙 집권적 결정 구조의 하위 기관 이양 등이 이루어질 것이다. 다양한 주택소유권이 발달하고 민간 건설 업자가 등장하는 등 불완전하나마 자본주의적인 색채를 띠게 될 것으로 판단된다.

체제 전환 유형 및 주택 부문 전환 전략

이처럼 각기 다른 방식의 통일 유형은 경제 정책 및 주택 정책을 구성함에 있어 각기 다른 정책 기조를 가질 것이며, 주택 정책 또한 예외가 아닐 것이다. 그러나 통일후 정책

<그림 3> 북한의 주택 부문 변화 전망 시나리오 전제도

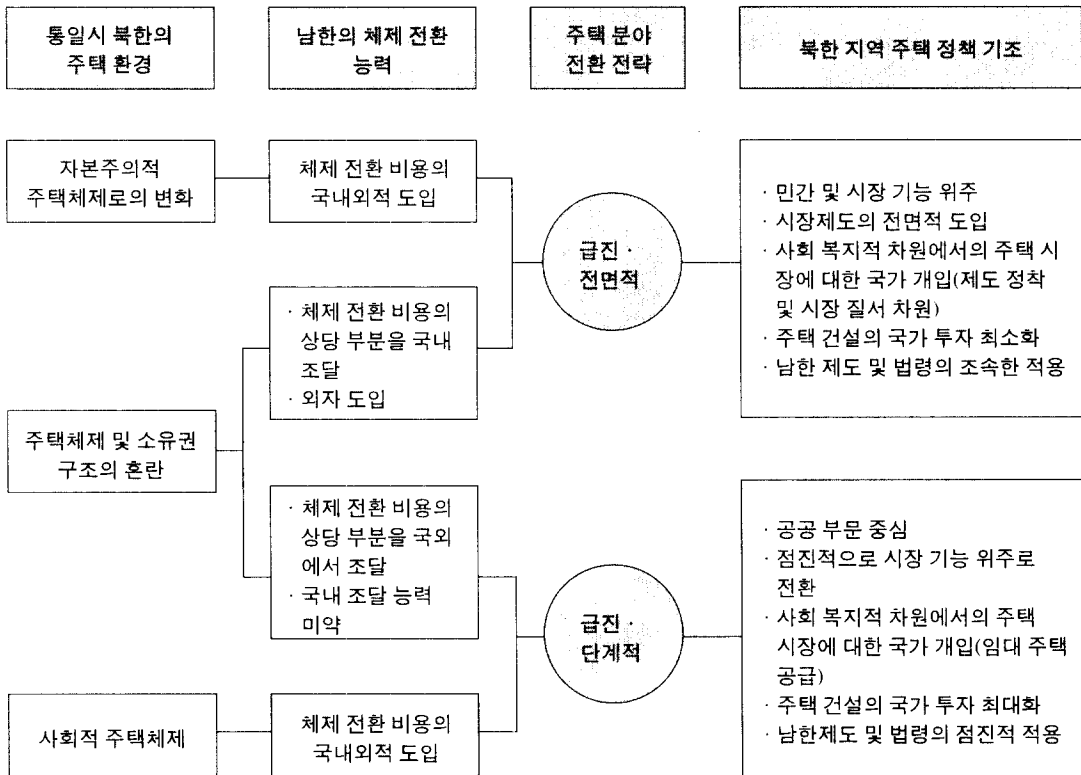


을 구성함에 있어서는 북한의 상황뿐만 아니라 남한의 상황이 어떠한가에 따라서도 정책은 영향을 받을 것이다. 대표적인 것으로 통일 시점에서 남한의 경제력이 튼튼하지 못하다면, 통일 비용 조성 가운데 대다수가 불리한 조건의 외자 도입으로 인한 주택 부문 전환 전략 정책의 자율성 제한이 우려되거나 남한 주민들의 조세 저항 등이 발생할 수도 있을 것이다.

따라서 자멸형 통일의 경우는 남한의 경제적 여건에 관계없이 급진·단계적인 정책

기조가 성립하여야 할 것이다. 또한 주택 정책은 공공 부문을 중심으로 주택 건설의 국가 투자 최대화, 사회 복지적 차원에서의 주택 시장에 대한 국가 개입, 남한 제도 및 법령의 점진적 적용 및 점진적인 시장 기능 위주로의 전환을 들 수 있다. 유도형 통일의 경우는 남한의 경제적 여건에 따라 체제 전환 비용의 상당 부분이 국내 조달이 가능하다면 급진·전면적인 정책 기조를, 그렇지 않고 상당 부분이 외자 도입에 의존하여야 한다면 급진·단계적인 정책 기조를 가져야 할 것으

<그림 4> 주택 부문 전환 전략 및 주택 정책 기조



로 판단된다. 합의형 통일의 경우에는 자멸형 통일과 같이 남한의 경제적 여건에 관계없이 민간 및 시장 기능을 중심으로 주택 건설의 국가 투자 최소화, 남한 제도 및 법령의 조속한 적용이 필요하다고 할 수 있다.

통일후 실시할 주요 주택 정책

통일후 실시하게 될 주요 주택 정책은 간이 주택의 공급, 주택 사유화, 신규 주택 건설, 택지 개발, 주택 건설 자금 및 재원 조달, 주택의 개조 및 보수, 주택 시장 관리, 주택 공급제도를 들 수 있다.

간이 주택의 공급은 인구 이동에 대비한 시설로서 도시 기반 시설이 미약한 북한 지역 도시의 커다란 혼란 요인으로 자리잡을 것이며, 예상되는 문제로는 무질서한 무허가 주택의 난개발·기존 주택의 임대료 급등 등이 우려된다. 따라서 간이 주택의 공급은 무허가 정착촌처럼 방치 처리되어서는 안되며, 계획에 의거 일정 지역에 건설되고 향후 철거시 집단화된 저항이나 이권이 발생하지 않도록 유의하여야 하며, 간이 주택 공급 지역을 순환 개발 방식화하여 점진적으로 개발해 나가는 방법이 고려될 수 있다. 또한 이에 앞서 인구 이동을 근본적으로 줄이기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다.

주택 사유화는 주택 부문의 시장 기능 회복을 통한 자본주의체제 정착에의 기여와 주

택 관리 및 개보수에 대한 국가 부담의 완화, 북한 주민의 기초 자산 형성 및 주거 생활의 안정화를 통한 인구 이동의 최소화를 목적으로 실시되는 정책으로서, 통일 유형에 따라 시기를 조절할 수 있다. 자멸형 통일의 경우 통일 정부가 일정 기간 기존 주택의 국가 관리가 불가피하며, 유도형과 합의형의 경우는 제반 여건이 성숙되는 대로 신속한 사유화를 할 필요가 있다. 주택 사유화 역시 형평성을 기하기 위하여 유상 사유화 방식을 취하여야 하며, 선정 기준은 '선배정, 현재의 거주자(점유권자)'를 대상으로 추진하되, 노후 불량 주택 및 향후 공공적인 목적을 위하여 사용될 지역의 주택은 대상에서 제외되어야 할 것이다. 또한 기술적으로 북한 주택의 시설 수준을 평가하고 평가된 점수에 따라 주택 등급을 설정하여 가격 산정에 활용하여야 할 것이다. 또한 주택 사유화를 촉진하기 위하여 장기 저리의 가격 조건, 가격 수준, 소유권의 분쟁 조정 기구 등의 설치가 필요하며, 사유화에 따른 무주택자에 대하여는 신규 주택의 우선 공급을 고려해야 할 것이다.

신규 주택의 건설은 통일후 북한의 주택 수요 및 공급 가능 주체들의 특성을 파악해야 하는 상황으로서 정확한 판단을 하기에는 기본적으로 무리가 있다. 따라서 통일후 북한 지역의 주택 수요는 현재의 부족한 북한의 주택 보급률을 70%로 올리는 양인 110만 호를 주택 수요로 가정하고자 한다. 북한의

〈표 2〉 주택 정책 기초별 주택 정책 우선 순위

구분		정책 우선 순위
급진·단계적	자멸형 통일	1단계: 간이 주택 공급 및 기존 주택 부문의 관리 지속 2단계: 공공 부문의 택지 개발 및 임대 주택 공급 확대 3단계: 주택 사유화 및 개보수 4단계: 주택시장제도 정비
급진·전면적	유도형 통일	1단계: 간이 주택 공급 및 소유권 이전 2단계: 주택 사유화 및 개보수 3단계: 공공 부문의 택지 개발 및 임대 주택 공급 확대 4단계: 주택시장제도 정비
	합의형 통일	1단계: 주택 사유화 및 개보수 2단계: 주택시장제도 정비, 공공 및 민간의 주택 공급 확대 3단계: 사회 복지적 차원의 임대 주택 공급 확대

신규 주택 공급 지역은 평양을 포함한 기존 북한의 대도시나 산업 지역이 될 것으로 전망되며, 신규 주택의 공급 유형 및 규모·공급 주체 등도 추정이 가능할 것이다. 그러나 통일후 북한 지역의 주택 수요 추정은 모든 것을 시장에 맡기기 보다는 주택 수요자의 사회·경제적 계층 구분이 어떻게 형성되고 변화되어가는가에 따라 판단되어야 한다. 즉, 시장에 의해 충족될 부분과 정부 부문에 의해 해결될 부분이 구별되어야 한다. 또한 계층별·소득별로 세분화된 통계를 바탕으로 주택 수요와 공급에 관한 정책이 수립되어야 할 것이다.

향후 110만 호의 주택이 건설되기 위한 택지 개발 면적은 약 9,000만 평이 소요될 것으로 전망된다. 또한 북한 지역에서의 택지 개발은 신속한 주택 공급을 목적으로 하므로 택지 개발 기간의 단축과 절차의 간소

화가 필요하며, 계획적인 개발의 필요성에 따라 기존 택지개발제도 가운데 공영 개발 방식이 적절할 것으로 판단된다. 그러나 신속한 개발도 중요하지만 환경 친화적인 개발이 이루어져야 하며, 도시 기반 시설의 확충이 선행되어야 한다.

주택 건설에 필요한 자금은 통일 방식에 따라 차이가 있을 것이나 약 35조~38조 원이 소요될 것으로 전망된다. 또한 통일 방식에 따라 민간 부문과 공공 부문이 차지하는 자금 비중이 달라지게 될 것으로 판단된다. 주택 건설 재원 조성 방안으로는 재정 차입, 세수 증대, 외자 도입, 민간 자본의 활용 등이 고려될 수 있을 것이다. 그러나 국민적 공감대와 조세 저항에 대한 고려, 통일 비용에 대한 세대간의 형평적인 비용 분담, 구축 효과에 대한 고려, 외자 도입에 따른 정책 자율성에 대한 판단 등이 고려되어야 할 것이다.

통일후 북한 지역 기존 주택의 개보수는 주택 사유화를 시행한 후, 소유권이 국가로부터 개인에게 이전된 이후 소유자들이 자신의 재산을 관리한다는 차원에서 이루어지는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 단독 주택은 영세 업자나 단순 기능공에 의해서도 개보수가 가능하지만, 아파트나 연립 주택의 경우 특정 면허를 가진 업체가 시행하도록 관련 회사의 설립 및 운영을 지원하여야 할 것이다. 또한 북한 지역의 전자재 산업의 육성 및 유통망의 현대화를 통하여 자재 품귀 현상이나 물가 상승 압력을 제거하여야 한다. 농촌 지역은 정부가 기본 전자재를 무상으로 공급하고 '새마을 운동'과 같은 자발적인 참여를 통한 개보수 사업이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

계획 경제 하에 있던 북한의 주택 부문이 통일후 시장 중심으로 변화함에 따라, 단기적으로 주민 의식의 혼란을 초래할 수 있으며 시장 기능의 형성도 용이하지 않을 것으로 전망된다. 특히, 북한의 주택 부문은 절대적으로 주택이 부족한 상황으로 정부가 강력하게 주택 시장을 규제하지 않을 경우 북한 주민의 주거 불안정은 더욱 심화될 가능성이 높다. 따라서 정부는 안정적인 시장 기반의 창출 및 북한 주민의 주거권을 보장하기 위해 주택 거래 및 임대료에 대한 규제를 하여야 할 경우가 발생할 수도 있으며, 주거 보조제도를 통하여 북한 주민의 주거 안정을

도모해야 한다. 따라서 통일후 북한 지역의 주택 상황에 따라서는 거래 금지 기간의 설정, 고율의 양도세, 국가매수제 등이 고려될 수도 있을 것으로 판단된다.

통일후 북한 지역에서의 주택 공급은 사회주의적 배분체계가 아닌 시장제도에 근거하여 이루어져야 한다. 남한의 기존 공급제도를 적용할 수도 있으나 남한과는 상황이 다르므로 북한 지역만의 새로운 공급 절차가 확립될 필요가 있으며, 장기적으로는 남한제도와 통합되어 통일 한국의 주택공급제도는 단일화되어야 할 것이다. 통일후 북한 지역은 남한의 경험처럼 만성적인 주택 부족과 주택 투기가 재현될 가능성이 높으므로, 지역 제한·자격 제한·재당첨 금지 기간의 설정 등이 적용될 필요가 있으나 제도의 단순화를 통하여 주택 마련의 용이성과 사회적 형평성이 추구되어야 할 것이다. 따라서 임대 주택의 경우는 점수제와 대기자명부제를 동시에 적용하여야 하며, 민영 주택은 점수제와 추천제, 근로자 주택은 사업자의 추천제를 적용하는 방안도 검토해볼 만하다.

통일 독일과 통일후 북한 지역 주택 정책과의 비교

지금까지 분석·설정된 통일 방식별 주택 정책 기조를 통일 독일의 주택 정책과 비교하면 많은 면에서 차이를 발견할 수 있다. 이는 기본적으로 통일전 구서독과 현재 남한의

경제력과는 큰 차이가 있으며, 도시 계획 또는 주택 관련 법과 제도적인 측면, 사회·문화적으로도 많은 차이가 존재하기 때문이다.

구서독은 통합 이전 세계 3위의 경제력을 보유한 국가였으나 남한은 아직 신흥 공업국 수준에 불과하다. 현재는 격차가 더욱 커졌겠지만, 1989년 당시 남한의 GNP 규모는 구서독의 1/6 수준이며, 1인당 GNP는 약 1/4 정도였다. 또한 통합 이전 구동독의 경제 상황은 사회주의 국가 가운데서는 모범이랄 수 있는 높은 수준인 반면, 북한의 경제력은 통합 이전 구동독에 비하여 열등한 상태이다. 인구 규모 면에서 1991년말 현재 독일 전체의 인구가 7,910만 명(구서독인 6,270만 명(79.3%), 구동독인 1,640만 명(20.7%))으로 구동독인 1인당 구서독인 4 인이 통일 비용을 부담해야 하는 반면, 통일 한국의 경우는 북한 주민 1인당 남한 주민 2 인이 통일 비용을 부담해야 하는 상황이다. 일반적인 산술식으로 계산하면 남북한 통일에 따른 고통은 구서독에 비해 80 배나 큰 상황에 이르게 될 것이다. 통일 독일의 주택 정책 목표는 2000년대 초까지 구

동독 지역 주택의 질적 수준을 구서독 수준으로 향상시키는 것이다. 이러한 원칙이 설정된 배경에는 구동독 지역의 주택 보급률이 당시에 이미 106.1%에 달해 양적인 문제가 해결된 상황에 있었으므로 질적인 문제가 중시되던 상황이었다. 따라서 구동독의 주택 문제는 북한의 경우와는 근본적인 출발점을 달리하며, 이는 통일후 주택 정책의 발상 또한 기본적으로 달리하여야 하는 이유가 된다.

통일 독일의 주택 정책 기조는 구동독 지역 기존 불량 주택의 개보수와 구동독 지역 내 신규 주택의 건설 확대, 주택 건설 산업을 통한 구동독 지역내 대규모 고용 창출의 유도였다. 따라서 연방정부는 주택 건설에 대한 재정 지원 및 조세 감면을 시행하였으며, 지자체는 이에 따라 사회 복지 주택의 건설 및 공급을 하였다. 또한 연방정부는 서독법의 구동독 지역에 대한 즉각적인 적용 및 시장 기능 활성화를 위한 규제 완화를 통하여 민간 부문의 시장 기능을 통해 주택 공급을 원활히 추진할 수 있도록 조치하였으며, 임대료 통제 조치 등을 통한 국가의 주택 시장

<표 3> 독일과 한국의 경제 지표(1989년)

구분	구서독(A)	남한(B)	A : B	구동독(C)	북한(D)	C : D
GNP(억 달러)	11,973	2,102	6 : 1	1,595	211	8 : 1
1인당 GNP(달러)	19,243	4,968	4 : 1	9,667	987	10 : 1
무역 총액(억 달러)	5,718	1,182	5 : 1	438	48	9 : 1

자료: 공성진(1994), 「미리 가 본 통일 한국」, p. 46.

개입을 강력히 하였다.

간략히 비교해보면 <표 4>와 같다. 통일 한국에서의 주택 정책과 통일 독일의 주택 정책을 비교해보면 독일의 주택 정책은 우리의 합의형 통일과 유사하다고 할 수 있으며, 자멸형과 유도형 통일시의 주택 정책은 국가 및 공공 부문 중심의 주택 정책이라고 할 수 있다.

맺음말

본고는 통일에 대비한 북한 주택 부문에 대한 평가 및 향후 변화 전망과 통일후 북한 지역에 대한 적절한 주택 정책의 틀을 제시하고자 하는 것이다. 비록 모자라는 점이 있으나 분석의 정확도보다는 분석의 틀을 만든다는 데 의미가 있으며, 향후 상황 변화시 분석의 틀을 이용하거나 비판적 근거로 활용될 수 있다는 데 의의를 두고자 한다. 統

<표 4> 독일과 통일 한국의 주택 정책 방향의 차이 분석

구분	통일 독일	통일 한국		
		자멸형	유도형	합의형
주택 정책 기초	민간 및 시장 기능 위주	국가 및 공공 부문 위주	공공 및 민간 부문 위주	민간 및 시장 기능 위주
주택 시장 국가 개입	사회 복지적 차원 강화	사회 안정적 차원 강화	사회 안정적 차원 강화	사회 복지적 차원 강화
주택 건설 국가 투자	최소화	최대화	최대화	최소화
주거 수준 극복 방법	기존 주택의 개보수 중심	신규 주택 건설 중심	신규 주택 건설 중심	신규 주택 건설 중심
제도 및 법령 적용	구서독 제도 및 법령의 즉각적인 구동독 지역 적용	점진적인 남한 제도 및 법령의 북한 지역 적용	남한의 상황에 따라 바뀔 수 있으며, 자멸형과 합의형의 중간 정도	남한 제도 및 법령의 즉각적인 북한 지역 적용
공급 주택 유형	분양 주택 위주	임대 주택 위주	임대 및 분양 주택	분양 주택 위주 사회 복지적 차원의 임대 주택
주거비 지원 방법	주거 보조비 지급 등 직접 지원 위주	임대료 통제를 통한 간접 지원 위주	임대료 통제를 통한 간접 지원 위주	임대료 통제를 통한 간접 지원 위주
주택 건설 방법	기존 주택의 재개발 및 재건축 중심	신도시 형태의 주택단지 개발 중심	신도시 형태의 주택단지 개발 중심	기존 주택의 재개발 및 재건축, 신도시 형태의 주택단지 개발
주택 보급률	106.1%	58%	-	-