

통일독일의 동독 주거보조금 경험에 기초한 통일 이후 북한 지역의 주거급여 적용방안 연구

민 기 채
(한국교통대학교)

주 보 혜*
(도르트문트공과대학교)

본 연구의 목적은 통일 이후 남한의 공공부조형 주거급여제도를 북한에 적용하는 제도이식의 관점에 기초하여 북한지역 주거급여제도를 설계하는 것이다. 이를 위해 동독 이후 동독에 적용하였던 주거보조금 제도를 역사적으로 고찰하고, 한반도 통일 이후 북한에 적용할 공공부조형 주거급여 적용방안을 제시하였다. 본 연구를 통한 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 독일의 경험과 마찬가지로 급진적 주거정책 통합이 아닌 장기적 관점에서 점진적 주거정책 통합 방안이 요청된다. 둘째, 통일독일의 동독 주거보조금 사례를 볼 때, 주택사유화 과정에서 필연적으로 발생할 주거취약계층을 위한 공공부조형 주거급여 제도가 요청된다. 셋째, 인구가동 최소화를 목표로 실행한다면, 통일 초기 한시적으로 북한 거주 북한주민과 남한 이주 북한주민에 대한 차등적 주거급여를 고려할 수 있다. 마지막으로 통일 이후 발생할 주거문제에 적절히 대응하기 위하여 통일인지적(unification-perspectives) 관점에서의 학술적, 정책적, 실천적 과제를 제시하였다.

주요 용어: 통일, 주거급여, 주거보조금, 북한, 동독

이 연구는 '경제·인문사회연구회(2017). 통일한국의 경제정책: 노동시장 및 사회보장 보고서의 일부를 수정·보완한 것임.

* 교신저자: 주보혜, 도르트문트공과대학교(bohye.joo@gmail.com)

■ 투고일: 2017.7.31 ■ 수정일: 2017.9.26 ■ 게재확정일: 2017.9.28

I. 서론

‘주거는 인간 생활 영위를 위한 가장 중요한 조건을 구성하는 정당한 사회적 요구이며 권리이다. 그러므로 국민에게 안정된 주거환경에서 생활할 권리인 주거권을 보장하는 것은 국가적 책무이며, 이를 실현하는 것은 사회정책의 중요한 목표이다. 현재까지 알려진 북한의 상황과 기존 탈사회주의 국가들의 주거현실을 고려했을 때, 통일 시점에서 북한의 주거현실은 매우 열악할 것으로 예상된다. 따라서 통일 후 북한 주민의 주거권 보장을 위한 정책을 수립하는 것은 한반도 통일을 준비하는 제반 과정에서 핵심을 이루는 작업이다. 무엇보다 통일 이후 주거정책을 누구를 대상으로, 어떤 급여를, 어느 정도 수준까지, 어떠한 방식으로 시행할 것인지에 대한 사전 준비가 필요하다.

북한은 주택부족, 주거시설 노후화, 긴 대기기간, 1주택 2가구 동거 등의 주거문제를 겪고 있다(박용석, 2014, p.124). 2008년 북한 인구센서스에 따르면(통계청, 2015), ‘방칸수 2칸 이하가 전체 주택의 81.9%를 차지하고, 크기가 ‘75㎡ 이하인 주택이 전체의 90.5%에 달하고 있다. 또한 수세식 화장실의 보급률은 전국 평균 59.4%이고, 농촌은 46.2%에 불과하다. 난방은 석탄(47.1%)과 나무(45.1%)에 의존하고 있다. 또한 북한의 주택보급률은 2006년에 77~83% 수준으로 추정되는데, 2013년 기준으로 대략 추계하면 약 74~80%로 2006년보다 주택사정이 더 악화된 것으로 예상할 수 있다.

탈사회주의 국가들은 과거 사회주의 시대 동안 주택 국유화, 무상분배, 저임대료 정책을 통해 보편주의적 주거제도를 실현하고자 했다. 그러나 계획경제의 한계로 그 목표는 현실적으로 달성하기 어려웠다. 최장 20년의 긴 대기기간, 주방과 화장실의 공동 사용, 이혼 후 동거 등 사회주의 주거제도는 현실과 거리가 있었다(민기채, 2014; Deacon, 1992; Komai, 1992). 주민들은 탈사회주의로의 체제전환 이후 주거문제가 해결될 것으로 기대하였으나, 그것은 낙관에 불과하였다. 자본주의로 경제체제가 전환되면서 주거정책에서 개인의 책임성이 강화되었고, 주거지원정책은 주거취약계층 위주로 시행되었다. 즉 자본주의 시대를 맞아 주택소유를 통한 자본축적의 기회가 주어졌지만, 다른 한편으로는 주거빈곤이라는 사회적 문제 또한 대두되었다.

탈사회주의 체제전환국들의 경험처럼 북한도 통일 이후 안정된 주거환경에 대한 욕구가 높아질 것이다. 1980년대 후반부터 현실을 반영하지 못하는 주거제도로 인해 큰 어려움을 겪은 북한 주민들은 통일 이후에는 제도와 현실이 조화되는 주거정책을 기대

할 것이다. 만약 통일 이후 북한 주민에 대한 주거보장제도가 적절하게 시행되지 않을 경우, 1980년대 이전에 대한 사회주의 향수(red-nostalgia)가 커질 수도 있다. 따라서 통일 이후 북한 주민을 위한 사회안전망 대책의 하나로서 주거정책을 전략적으로 준비할 필요가 있다.

그 동안 국내에서는 북한의 주택정책과 주거실태를 다루거나(김근용, 2008; 서우석, 2000; 이찬행, 1991; 장성수, 2000; 정일준, 1990; 정창무, 2012), 통일 이후 주택정책을 모색한(문순철, 1999; 박철수, 조봉현, 정일영, 2016; 박헌주, 1995; 장성수, 윤혜정, 김진균 1998; 최막중, 김현수, 김예성, 박은숙, 2015) 연구들이 있었다. 그러나 기존 연구들은 대부분 거시적인 주택정책 연구에 중점을 두었고, 주택정책의 하나인 공공부조형의 주거급여에 초점을 맞춘 연구는 찾아보기 어렵다. 특히 주거급여는 최근 국내 사회보장제도에서 새롭게 주목받고 있는데 이는 2015년 7월 1일부터 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계로의 개편을 통해 주거급여법이 분리되어 시행되었고, 사업주제도 보건복지부에서 국토교통부로 이관되었던 것과 관련이 있다. 또한 주거급여제도는 통일 독일 이후 주택사유화 과정에서 발생한 충격을 완화했던 정책으로 평가받고 있다는 점에서 연구주제로 의의가 있다(Hubert & Tomann, 1994; Kirchner, 2007).

이상의 문제제기에 따른 본 연구의 목적은 통일 이후 남한의 공공부조형 주거급여제도를 북한에 적용하는 제도이식의 관점에 기초하여 북한지역 주거급여제도를 설계하는 것이다. 이를 위해 통독 이후 동독에 적용하였던 주거보조금 제도를 역사적으로 고찰하고, 한반도 통일 이후 북한에 적용할 공공부조형 주거급여 적용방안을 제시하고자 한다.

이후 연구내용의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 체제전환국 및 북한의 주택제도에 관한 선행연구를 검토함으로써 공공부조형 주거급여 제도의 적용방안 연구의 중요성을 부각시킨다. 제3장에서는 남북한의 주거제도 현황을 법률에 기초하여 비교한다. 제4장에서는 통일 독일의 거시적인 주거정책과 공공부조형 주거보조금 제도의 변화를 살펴본다. 특히 통일 전 서독에서 도입된 주거보조금 제도가 통일 후 동독에 어떻게 적용되었는지를 역사적으로 고찰한다. 제5장에서는 통일 시기별 주거급여 적용방안을 제시하는데, 북한 긴급구호기(통일 직후~2년), 남북한 이중체제기(통일 이후 2년~5년), 남북한 제도통합기(통일 이후 5년~10년), 남북한 통합체제기(통일 이후 10년~20년)로 구분하여 이행단계별 주거급여 적용 목표와 원칙, 주거급여를 중심으로 한 주거정책 적용방식, 적용방식에 따른 정책과제를 제시한다. 마지막으로 제6장에서는 학술적, 정책적, 실천적

과제를 제시한다.

본 연구의 주요 연구방법은 문헌분석이다. 먼저 남한의 문헌분석으로는 남한과 북한 지역의 주거제도 및 실태와 관련된 법령, 학술 논문 및 보고서를 검토한다. 북한 문헌분석으로는 사회주의헌법, 사회주의로동법, 살림집법, 주민연료법, 사회보장법을 통해 사회주의 주거제도를 설명한다. 마지막 독일 문헌분석으로는 주거정책과 관련된 통일 전후 법령과 통계 자료를 살펴본다.

내용상의 연구범위는 여러 주거정책 중 공공부조 성격의 주거급여로 제한한다. 즉 현재 남한에서 시행 중인 국민기초생활보장제도의 주거급여를 한반도 전체로 확대 적용 방안을 논한다. 북한의 주거제도가 기본적으로 전체 주민을 대상으로 하는 사회주의적 사회정책의 특징을 강하게 내재하고 있지만, 남한 주도의 통일을 전제하므로 남한의 제도가 북한에 이식되는 방식으로 내용을 규정하는 것이다. 그리고 그 이식의 범위는 공공부조형의 주거급여 지급 대상, 즉 주택 사유화 과정에서 배제되고, 최저주거기준에 미달하는 북한 주민을 대상으로 한다. 다만 공공부조형의 주거급여제도는 종합적인 주거정책에서 파생되는 것이므로, 통일 이후 거시적 차원에서 주거정책도 명시적으로 제시한다. 이러한 연구범위는 독일 사례분석에서도 동일하다.

본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 거시적인 주거정책이 아닌 공공부조형 주거급여 제도에 초점을 맞추어 분석한다는 것이다. 둘째, 통일 후 동독지역 주거보조금의 역사적 변화과정에 대한 깊이 있는 사례분석에 기초하여 통일 후 북한지역 주거급여 적용방안을 제시한다는 것이다.

II. 선행연구 검토

사회주의 시대의 주거정책은 평등테제 실현을 목표로 한 사회정책이었다. 대표적으로 주택의 국유화, 무상분배, 저임대료 정책을 들 수 있는데, 이는 모든 주민들이 무상 또는 매우 낮은 임대료로 주거생활을 가능하게 하고자 도입되었다. 그러나 사회주의 후기, 낮은 생산수준으로 인하여 해당 제도가 실현되지 못하였다(Deacon, 1992; Gorbachev, 1987; Inglot, 2008; Kornai, 1992). 국가가 높은 수준의 주택보조금을 지급

한다고 하나, 만성적 부족경제(shortage economy)로 인하여 주택공급이 부족하였던 것이다(Deacon, 1992, pp.2-5).

주택공급의 부족은 긴 주택 대기기간으로 나타났다. 부족경제는 주거정책 측면에서 20여년의 대기기간, 강요된 3세대 거주, 이혼 후 동거, 공동 주방·화장실이라는 문제를 낳았다(Deacon, 1992, p.4). 부족경제가 극심했던 1980년의 경우, 불가리아는 5-20년, 체코슬로바키아는 6-8년, 독일은 3-4년, 헝가리는 4-6년, 폴란드는 15-30년, 소련은 10-15년의 주택 대기기간이 있었다(Komai, 1992, p.234; 민기채, 2014, p.56, 재인용). 동시에 엘리트와 국가의 주요 산업 노동자 위주로 주택공급이 이루어져 인민들은 주거 불평등에 대한 불만을 제기하기도 하였다. 결국 보편적인 주거서비스 정책은 부족경제로 인해 사회주의 후기에는 집행되지 못했다고 할 수 있다. 이러한 배경에서 고르바초프(1987, p.98)는 소련 사회정책의 핵심 개혁방향 중 '주택 상황의 개선'을 강조한 바 있다. 즉 사회주의 종주국인 소련에서조차 주거문제는 해결되지 못하였다고 볼 수 있다. 이상과 같이 사회주의 시대의 주거정책은 제도상 원리는 순수한 사회주의였으나, 계획경제의 한계로 인해 실질적으로 구현되기에는 어려움이 있었다.

사회주의 시대에 큰 문제로 인식되었던 주거문제는 탈사회주의 초기에도 계속되었다. 주택공급 부족, 긴 대기기간, 주거공급 불평등 등 사회주의 시대의 불만족스러운 주거정책으로 인하여 체제전환 이후 주민들의 주거복지에 대한 욕구는 높았지만(민기채, 2014), 경제상황이 좋지 않았던 체제전환 초기에 주민들의 주거복지 욕구는 충족되기 어려웠다. 또한 IMF, World Bank, OECD에서 가격자유화, 엄격한 재정정책, 사유화뿐만 아니라 식품 및 주택 등에 대한 보조금 철폐를 정책 권고했다. 재정지원이 필요했던 체제전환국들은 국제기구의 규제를 거부하기 어려웠다.

대표적으로 폴란드는 1989년 10월 사회주의 계획경제 국가들 중에서는 가장 먼저 국영기업의 매각과 사적 부동산 소유를 골자하는 자본주의 시장경제 도입을 발표하였다(민기채, 2014). 이는 주택이 상품으로 변모하는 신호탄임과 동시에 주택이 공공재에서 민간재로 전환된 것으로 해석할 수 있는데, 이러한 변화는 심각한 주거불평등 및 주거빈곤의 문제를 초래하였다. 자본주의 경제체제전환을 성공적으로 이행하지 못한 국가들의 경우, 주택공급 부족, 주택 노후화 등 여전히 주거문제를 겪고 있다.

한편 벨라루스, 리투아니아 등 일부 탈사회주의 국가들에서는 연료비 지원과 같은 주택급여 보조 정책들이 여전히 시행되고 있다(민기채, 2014). 탈사회주의 국가 중 가장

사회주의적인 정치, 경제, 사회제도를 구현하고 있는 벨라루스에서는 여전히 주택보조금 제도가 시행되고 있다. 소련연방에서 탈퇴하고 CIS에도 가입하지 않는 등 자유주의 복지체제와 가장 근접한 리투아니아에서도 주택보조금 제도가 폐지되지 않고 있다. 사회주의 시대에 구축되었던 주거제도가 탈사회주의 이후에도 폐지되지 못했다는 점에서, 복지국가의 불가역성 문제(Mishra, 1990)와 맞닿아 있다고 해석할 수 있다.

체제전환국의 경험에서 유추해보면, 한반도 통일 이후 대규모 북한 주민의 남하는 남한 주택 부족의 문제로 이어질 것이다. 따라서 북한 주민의 대규모 남하를 억제하기 위한 유인책으로서 북한에 계속 잔류하는 주민에게만 주택의 소유권을 인정해주는 방식이 논의될 수 있다. 이 문제는 통일 이후 북한의 국유자산인 주택의 처리문제의 일환으로서 주택 사유화와 그 과정에서 배제된 북한 주민에 대한 주거급여 적용과 밀접하게 관련된다.

통일 이후 북한의 주택 처리문제를 다룬 기존의 연구들은, 북한의 국유자산인 주택 사유화의 방법과 시기에 편중되어 있으며, 본 연구에서 강조하는 북한 주민에 대한 공공 부조형 주거급여 적용방안을 직접적으로 다룬 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 제한적이거나 북한 주거제도와 통일 이후 주택문제를 다룬 학술 연구를 검토한다.

본 연구의 주제와 관련하여 기존의 연구들은 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫째, 현재 북한의 주택정책과 주거실태를 다룬 연구들이다(김근용 2008; 서우석, 2000; 정일준 1990; 이찬행, 1991; 정창무 2012; 장성수, 2000). 둘째, 통일 이후 사유화 이슈를 포함하여 북한 주택문제의 전망과 대책을 다룬 연구들이다(문순철, 1999; 장성수 등, 1998; 박현주, 1995). 두 번째 연구와 관련해서는 최근 통일 이후 남한의 주택제도를 북한에 적용하는 방안을 다룬 연구(최막중 등, 2015)와 통일 이후 주거정책의 한시적 분리운용에 관한 연구(박철수 등, 2016)도 있다. 이를 보다 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

셋째, 북한의 주거실태와 주택정책을 다룬 연구들은 북한의 주택보급률과 주택규모, 해방 이후 북한의 주택정책 추진과정을 시기별로 나누어서 분석한 후, 이에 대한 평가를 하고 있다. 이에 더해 거시적인 차원에서 북한의 건설정책의 변천이 북한 주민에 대한 주택공급과 어떠한 인과관계를 맺고 있는가에 대한 분석도 일부 진행되었다. 정창무(2012)의 연구에서는 『2008 북한 인구조사 보고서』를 토대로 북한의 유형별 주택수, 유형별 주거 비중, 자가거주세대와 동거세대비중, 평균 주택규모, 식수 원천, 화장실 유형등을 전국, 도시지역, 농촌지역, 평양도시지역으로 분류해 분석했다는 점에서 주목

할 만하다. 이 연구에 따르면 북한의 주거실태는 남한의 수준과는 매우 큰 격차가 있으며, 인구구조와 주거형태의 측면에서 남한의 60~70년대의 수준을 보여주고 있다. 이 때문에 남북한의 통일이 이루어질 경우 생활양식의 평준화라는 측면에서 많은 혼란이 예상된다라는 결론을 내렸다.

둘째, 통일 이후 북한 주택문제를 다룬 연구들의 경우, 통일에 따른 주택수요를 추정 한 후 그에 따른 대책을 제시하는 것이 주된 관심사였다. 문순철(1999)은 통일 이후 북한지역의 주택수요량을 현재 주택부족량에 통일 이후 필요한 주택 재건축 수요를 더 하고, 여기에서 인구가동에 따른 주택수요 감소량을 빼는 방식으로 설명한다. 또한 김근용(2008)은 통일 이전 북한의 주거수준 향상을 위한 주택투자 소요에 대한 대응방안을 중단기와 장기로 구분하고, 중단기적 대응방안은 다시 특구개발단계와 개발완료 후로 나누어서 검토하였다. 이 연구에서는 장기적으로 북한의 완전개방이 이루어지면 북한 전역의 주택수요에 대응하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다고 보았다. 다만 북한 스스로 개혁·개방을 선택하는 것을 전제하고 있다는 점에서 실현가능성에 의문을 가질 수 있다.

최근, 통일 이후 북한 주민에 대한 주택 배분 문제를 합리적으로 해결하기 위한 방안으로 한국의 주택제도를 북한에 적용하는 연구가 나오고 있다. 최막중 등(2015)의 연구는 통일 이후 남한의 주택제도의 북한 적용을 시도했다는 점에서 특기할 만하다. 이 연구는 통일 이후 북한에서 경제개발이 본격화되면 과거 남한이 경험한 바와 유사한 주택공급 문제를 겪을 것으로 예상되기 때문에 보다 장기적인 관점에서 제도적 기반을 정비할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

최근 통일 이후 북한경제를 한시적으로 분리·운영하는 방안을 제시하고 그 연장선에서 북한의 주택문제 해결방안을 다룬 연구도 있다. 박철수 등(2016)의 연구에서는 대다수 북한주민이 주택구입능력이 없으므로, 주민간의 주택격차를 균형화하며 시장경제 체제에 따른 합리적인 배분이 전제되는 계획과 대책이 포함되어야 한다는 점을 강조한다. 따라서 일반 주민이 통일 이후 북한의 경제체도와 시장경제 체제에 적응하고, 개인의 기초 경제력을 확보하며, 북한지역의 안정화와 남하를 최소화하기 위한 기본적인 준비기간이 필요하다는 전제하에서 한시적 분리운영방안을 제시하고 있다(박철수 등, 2016). 즉 주택 이용 및 소유의 개편작업을 분리운영기(5년), 분리운영실행기(10년), 예비통합기(5년)를 거치면서 통일 이후 북한지역의 주택 사유화를 장려하고 남북한 통

합의 부작용을 최소화하는 것이 필요하다고 주장한다.

한편 통일 이후 북한 주택의 사유화 방법을 다룬 연구들이 다수 진행되었다(문순철, 1999; 장성수 등, 1998; 박현주, 1995). 북한주택의 사유화는 통일에 따른 북한주민의 대규모 남하이주를 억제하기 위한 유인책으로 거론되고 있는데, 이때 핵심은 북한 주민들에게 주택을 유상 또는 무상분배로 할 것인지에 관한 것이다. 어떠한 방식이 타당한가를 놓고 견해가 일치하지는 않지만, 북한지역에 거주하는 북한주민의 기득권을 인정하되, 남한 이주 북한 출신 주민에게는 불이익을 줄 필요가 있다는 견해가 우세하다. 급격한 남한으로의 인구이동이 통일충격을 가중시키며 북한의 공동화 및 남한의 주거부족 등의 사회문제를 발생시킬 수 있기 때문이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 통일 이후 북한 주민의 주택문제를 공공부조형 주거급여의 관점에서 분석하고 있는 연구는 찾아보기 어렵다. 본 연구가 선행연구들과 구별되는 가장 큰 특징은 바로 공공부조형 주거급여의 북한 적용이다. 통일 이후 북한 주민의 주택 문제를 합리적으로 해결하기 위한 방안으로 현재 남한에서 시행 중인 국민기초생활보장제도의 주거급여를 북한지역에 적용한다는 점에서 기존연구와 차별성을 가진다.

III. 남북한 주거법령 비교

남북한 주거관련 법령 현황은 다음과 같다. 먼저 남한의 주거관련 주요 법령은 헌법, 주택법(2003), 주택임대차보호법(1981), 민간임대주택에관한특별법(2015), 공공주택특별법(2015), 도시 및 주거환경정비법(2002), 한국주택금융공사법(2004), 한국토지주택공사법(2009), 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법(2010), 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(2012), 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법(2014), 주거급여법(2014), 주거기본법(2015), 주택도시시기금법(2016), 공동주택관리법(2016), 에너지법(2016)이 있다. 북한의 주거관련 주요 법령은 사회주의헌법, 사회주의로동법(1999), 주민연료법(1998), 살림집법(2011), 사회보장법(2012)이 있다.

남북한 주거관련 법령의 내용을 비교하면 다음과 같다. 첫째, 주거권의 경우, 남한은

주거권에 대한 명확한 규정이 있는 반면, 북한의 경우 법령 상에는 언급되어 있지 않다. 남한의 「주거기본법」 제2조(주거권)에 따르면, “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”고 규정하고 있다. 반면, 북한의 경우 사회주의 헌법에 국민의 동일로력 동일보수, 휴식권, 사회보험 적용, 건강권, 교육권 등의 사회권이 적시되어 있으나, 주거에 관한 주민의 권리는 언급되어 있지 않다. 다만 주거에 대한 인민의 권리는 없으나 주거에 대한 국가책임은 명시되어 있다.

둘째, 주거지 보호의 경우, 남한과 북한 모두 「헌법」상에서 주민 주거지에 대한 보호 조항이 있다. 남한의 「헌법」 제16조에 따르면, “모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다”고 규정하고 있다. 북한도 유사한 맥락으로 「사회주의헌법」 제79조에서 “국민은 인신과 주택의 불가침, 서신의 비밀을 보장받는다. 법에 근거하지 않고는 국민을 구속하거나 체포할수 없으며 살림집을 수색할수 없다”고 규정하고 있다. 남북한 모두 법에 근거할 때만이 주거지에 대한 수색이 가능하도록 하여, 국가의 개인 주거지에 대한 침해를 엄격하게 제한하고 있다.

셋째, 주거 국가책임의 경우, 남한은 「헌법」, 「주거기본법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등에서, 북한은 「사회주의로동법」과 「살림집법」에서 주거에 대한 국가책임을 명확히 규정하고 있다. 남한의 「헌법」 제35조 ③에 따르면, “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”, 「주거기본법」 제3조(주거정책의 기본원칙)에 따르면, “국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다”, 「도시 및 주거환경정비법」 제2조의 3(도시 및 주거환경 정비 기본방침 수립)에 따르면, “국토교통부장관은 도시 및 주거환경을 개선하기 위하여 10년마다 다음 각 호의 사항을 포함한 기본방침을 수립하고, 5년마다 그 타당성을 검토하여 그 결과를 기본방침에 반영하여야 한다”고 규정하고 있다. 북한도 유사한 맥락에서 「사회주의로동법」 제69조에 따르면, “국가는 근로자들에게 쓸모있고 문화적인 살림집과 합숙을 보장한다. 국가는 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여 협동농장원들이 그것을 무상으로 리용하도록 한다”, 「살림집법」 제3조(국가부담에 의한 살림집보장원칙)에 따르면, “인민들의 살림집문제를 국가가 책임지고 원만히 해결해주는 것은 우리 나라 사회주의제도의 본성적요구이다. 국

가는 현대적인 도시살림집과 농촌살림집을 국가부담으로 지어 인민들에게 보장하여준다”고 규정하고 있다. 남북한 모두 국가책임의 주거정책을 시행할 것을 명시하는 것이다.

넷째, 주거약자 보호의 경우, 남한은 「주거급여법」, 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 등에서, 북한은 「사회보장법」과 「살림집법」에서 주거취약계층에 대한 보호조항을 담고 있다. 남한의 「주거급여법」 제3조(국가와 지방자치단체의 의무)에 따르면, “국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 사항을 고려하여 주거급여에 관한 정책을 수립·시행하여야 한다”, 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 제3조(삶의 질 향상을 위한 국가 등의 지원)에 따르면, “국가 및 지방자치단체는 입주자의 삶의 질 향상을 위하여 다음 각 호의 지원을 실시하여야 한다”, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제3조(국가 등의 의무)에 따르면, “국가 및 지방자치단체는 주거약자의 주거안정과 주거수준 향상을 위하여 다음 각 호의 사항을 위하여 노력하여야 한다”, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)에 따르면, “국가와 지방자치단체는 농어촌 주거환경개선과 복지향상을 위한 종합적인 시책 및 행정적·재정적 지원 계획을 마련하여야 한다”고 규정하고 있다. 북한도 주거약자 보호규정을 마련하고 있는데, 「사회보장법」 제25조(사회보장기관의 조직운영)에 따르면, “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 영예군인과 돌볼 사람이 없는 늙은이, 장애자의 생활보장을 위하여 영예군인보양소, 양로원, 양생원 같은 사회보장기관을 조직하고 책임적으로 관리운영하여야 한다. 영예군인보양소는 중앙로동행정지도기관이, 양로원, 양생원 같은 것은 중앙로동행정지도기관이 승인을 받아 도(직할시)인민위원회가 조직하고 관리운영한다”, 「살림집법」 제30조(살림집배정에서 지켜야 할 원칙)에 따르면 “살림집의 배정에서 지켜야 할 원칙은 다음과 같다. 3. 자연재해로 집을 잃은 세대, 도시계획적조치로 철거된 세대에 살림집을 의무적으로 배정하여야 한다”고 규정하고 있다. 남북한 모두 주거취약계층 보호에 대한 국가적 책임을 명시하고 있다.

다섯째, 주거기금의 경우, 남한은 「주택도시기금법」에서 주택도시기금 조성을 의무로 하고 있고, 북한은 단일 예산체계를 가지고 있기 때문에 주거복지만을 위한 독립적인 기금은 없으나 살림집 건설자금의 원활한 보장을 규정하고 있다. 남한의 「주택도시기금법」 제3조(기금의 설치)에 따르면, “정부는 이 법의 목적을 달성하기 위한 자금을 확보·

공급하기 위하여 주택도시기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다”고 규정하고 있다. 북한은 「살림집법」 제16조(건설자금, 자재, 설비의 보장)에 따르면, “국가계획기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 살림집건설에 필요한 자금과 자재, 설비를 제때에 보장하여야 한다”고 규정하고 있다. 남한의 재정체제는 독립형이지만, 북한의 재정체제는 통합형이므로 이러한 차이가 나타나는 것으로 이해할 수 있다.

여섯째, 난방에너지 지원의 경우, 남한은 「에너지법」에서, 북한은 「주민연료법」에서 주거용 연료공급 보장을 규정하고 있다. 남한의 「에너지법」 제4조(국가 등의 책무) ⑤에 따르면, “국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 한다”고 규정하고 있다. 북한의 「주민연료법」 제4조에 따르면, “주민연료의 공급은 주민세대와 해당 기관, 기업소, 단체에 필요한 연료를 보장하는 봉사활동이다. 국가는 주문제에 기초하여 주민연료를 제때에 골고루 공급하도록 한다”고 규정하고 있다. 남북한 모두 주거용 연료공급의 국가책임을 명시하고 있지만 그 대상은 다르다. 남한의 경우 공공부조형 급여인데 반해, 북한은 보편주의형 급여이다.

남북한 주거관련 법령을 다음과 같이 종합적으로 비교해 보면 다음과 같다. 첫째, 남한의 경우 주거관련 법령이 다양하게 구성되어 있는 반면, 북한의 경우 상대적으로 소수에 불과하다. 체제전환 전후 사회보장 제도를 비교할 때, 복지제도의 포괄성이 탈사회주의 이후에 상대적으로 확대된 것과 유사한 맥락에서 이해될 수 있다. 둘째, 주거관련 법령에서 공통되는 내용은 주거지에 대한 자유 및 불가침 보장, 주거에 대한 국가책임, 주거약자에 대한 보호라고 할 수 있다. 셋째, 주거관련 법령에서 차이점은 주민의 주거권 유무, 주거기금 유무, 난방에너지 지원대상이다. 주민의 주거권의 경우, 남한은 주거기본법에서 주거권이 명시되어 있으나, 북한은 헌법과 사회주의로동법 등에서 주거권과 관련한 조항이 발견되지 않는다. 주거기금의 경우, 남한은 주택도시기금이 독립적으로 존재하지만, 북한은 국가예산법에서 주택자금을 전체 예산과 함께 통합적으로 관리한다. 난방에너지 지원대상의 경우, 남한은 주거취약계층에 한정되지만, 북한은 전체 주민을 대상으로 한다.

마지막으로 남한의 공공부조형 주거급여와 북한의 보편적 사회서비스형 주거제도를 비교하고자 한다. 여기서 성격이 다른 공공부조형과 보편적 사회서비스형의 제도를 비교하는 것은 우선 북한에 공공부조형 주거급여 제도가 없고, 또한 접근 가능한 북한의 주택정책 관련 자료는 북한의 「살림집법」이 유일하다는 현실적인 이유에 기인한다. 또

한 북한 주거복지의 질적 수준은 낮으며, 대외적으로 공포되는 정책과 실제 적용 현황은 상당한 괴리가 있다고 알려져 있으므로, 통일 시점에서 남한의 최저주거기준이 대부분 비평양지역의 실제 주거수준과 유사할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 두 제도의 성격이 다름에도 불구하고 실질적 보장 수준은 비교 가능한 범위에 있다고 판단된다. 비교 내용은 아래의 표와 같다.

표 1. 남한의 공공부조형 주거급여와 북한의 보편적 사회서비스형 주거제도 비교

구분	남한	북한
법령	「주거급여법」의 독립된 법령 존재	「살림집법」이 모든 주거관련 법령을 포괄 「사회보장법」에서 일부 주거취약계층 주거보호를 언급
적용대상	소득인정액이 중위소득 43% 이하 - 거주형태, 주거비 부담 등 고려 부양능력 있는 부양의무자 부재할 경우에만 인정	입사증(이용허가증)을 가진 공민
급여	- 임차: 주거급여액 전액 현금 지급 - 자가: 주거급여액 일부 현금 지급 및 주택개량 중심 - 가구당 월평균 지급액: 11만원	가족의 수, 출퇴근 거리, 직업의 특성, 당성과 직위 등을 고려하여 주택을 배정 주민연료법에 의한 연료 지원
전달체계	- 소관부처: 국토교통부 - 전달체계: 지방자치단체	- 소관부처: 인민위원회, 기관, 기업소, 단체 - 전달체계: 인민위원회, 기관, 기업소, 단체 내 살림집관리기관(배정, 건설협약, 살림집 이용허가증 발급 등 전반적 관리, 지구별 담당관리원 배치), 관련 행정기관(내각: 통일적 지도, 중앙도시경영 지도기관: 이관, 인수, 등록, 보수, 시공주기관: 건설, 국가가격제정기관: 사 용료 기준 제시)
재원	조세	조세, 이용료(사용료)

IV. 통일 독일의 주거보조금 제도

1. 통일 독일의 주택 사유화 과정

동서독의 주거상황은 통독 과정에서 국가적 개입이 가장 시급히 요청되는 분야 중 하나였다. 통독 당시 동독의 열악한 주거환경 문제도 크게 대두되었으나, 무엇보다도 베를린 장벽의 붕괴와 함께 통독 직후 1991년에만 165,400명의 동독 인구가 서독으로 유입되는 등 급격한 인구이동이 있었기 때문이다.¹⁾ 이러한 인구이동으로 서독지역에서는 극심한 주택난이 생겼고, 동독지역에서는 도심을 중심으로 공동화 현상이 일어나 개발에 난항을 겪었다. 따라서 동독으로부터의 인구이동을 감소시키고 동독 거주 주민들의 생활을 지원하기 위해서는 주거안정을 위한 실효성 있는 대책이 시급히 요청되었다. 그러나 이러한 작업은 사회적 요구보다 매우 더디게 진행되었는데, 그 이유는 분단과 통일 과정을 겪으면서 주택 및 토지와 관련된 소유권, 관련 채무 부담 주체 등 이해관계가 복잡하게 얽혀있었기 때문이다. 여기에서는 우선 통일 후 구동독 지역의 주택 사유화과정을 살펴본다.

1990년 8월 31일 서독과 동독의 합의에 의해 통일협약이 체결된 이후 동독 지역은 주택의 소유구조(Eigentumsstruktur), 임차법(Mietrecht), 주택공급(Wohnungsvergabe) 등 주거정책 전반에서 매우 큰 변화를 경험하게 되었다.²⁾ 통독 후 체제전환 초기에는 주택의 사유화 관련 논의가 가장 크게 부각되었다. 주택 및 토지를 구소유자에게 반환하는 '사유화' 작업은 복잡한 이해관계로 인해 험난한 과정을 예고했지만 통일과정에서 반드시 해결해야 할 중요한 과제로 인식되었다. 여기서 '보상 전 반환(Rückgabe vor

1) 동독에서 서독으로의 이주 현상은 통일 직후 가장 높은 비율로 나타났고, 2014년까지 계속되었다. 1991년부터 2014년 사이에 구동독 연방인 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트 주에서만 120만 명의 인구 유출이 있었다. 한편 독일 연방 인구연구소(BiB)의 발표에 따르면 2014년 기준 구동독지역에서 구서독지역으로 이주한 인구는 130,000명이었고, 반대로 구동독지역으로 이주한 구서독인구는 140,000명으로 집계되어 통독이후 처음으로 인구 이동 역전 현상이 발생하였다[독일 Süddeutsche Zeitung 2016년 5월 30일 기사 URL: <http://www.sueddeutsche.de/panorama/bevoelkerungswanderung-mehr-umzuege-von-west-nach-ost-erstmalig-seit-der-wiedervereinigung-1.3012252>에서 2017.9.24. 인출.]

2) 연방정치교육원 홈페이지 URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202215/wohnungspolitik?p=all>에서 2017.7.16. 인출.

Entschädigung)'이라는 기본 원칙은 1990년 6월 15일 동서독 정부의 공동성명에서 먼저 합의된 사항이다. 또한 통독 후 소유권이 동독정부에 있던 주택들의 구 소유권 회복은 통일조약의 부칙에 포함되었다(미결재산문제처리 규정법과 동독 특별투자법). 분단과 동독수립 과정에서 제대로 된 보상 없이 국유화되었던 사유재산을 원소유주에게 돌려주는 것은 사법적 정의 차원에서 상징적인 의미가 있었다.³⁾

주택의 반환작업이 대체로 완료된 후에도 여전히 구동독의 인민소유기업(VEB)에 소유권이 있던 주택들(전체 주택의 1/3)은 부채와 함께 각 지자체의 주택공사가 넘겨받게 되었다. 이때 근거가 되었던 것은 통일협약의 22조 4항(Einigungsvertrag의 Art. 22 Abs. 4)이다. 소유권 이전 결과 구동독의 인민 재산(volkseigenes Vermögen)이었던 약 2백 70만 호의 소유권이 지자체로 이전되었는데(Hain, 2009, p.114), 이들 주택에 연계된 채무는 거의 600억 동독마르크에 달하였다.⁴⁾ 채무로 인한 이자부담은 월세로 충당할 수밖에 없었으나 동독지역의 임차인들은 임대료 지불능력이 매우 낮았으므로 해당비용을 감당하기에는 역부족이었다.⁵⁾

이와 같이 무거운 채무부담을 지게 된 지자체의 주택공사들은 재정부족으로 주택 현대화 및 개량 작업을 할 수가 없었다. 당시 전체 건물의 50%가 넘는 비율이 제2차 세계대전 이전에 세워졌으므로 주택정비 사업은 필수적이었으나 재정적 여건이 허락하지 않았던 것이다.

3) 다른 동유럽 국가들과 달리 토지와 주택을 무상분배하는 방식을 택하지 않은 것은 서독이 주도하는 흡수 통일이라는 특수성이 낳은 결과로 볼 수도 있다. 그러나 사법적 정의 실현 차원에서 추진되었던 재산 반환 작업은 첨예한 소유권 분쟁을 불러왔고, 분단 후 수십 년이 지난 시점에서 복잡한 소유관계를 정리하여 반환하는 것이 행정상 무리한 절차였다는 지적이 이어졌다. 또한 반환작업으로 인한 길고 소모적인 소송과정으로 인해 도시개발이 지체되기도 했다. 특히 서독 출신의 원소유주에 의해 대규모로 이루어졌던 반환 청구는 심각한 사회문제를 야기하였다. 위의 주택정책의 결과 자본력이 있던 서독의 개인과 기업이 동독의 주택시장을 상당부분 잠식한 점, 그 결과 동독에서 서독으로의 거대한 부의 이전이 나타난 점은 여전히 비판을 받고 있다. 통독 당시 합의한 '보상 전 반환'이라는 대원칙은 애초에 서독지역에 있는 원소유주의 이해관계에 따라 정해진 원칙이라는 분석도 있다 (Czada, 1998, pp.31-32).

4) 연방정치교육원 홈페이지 URL:

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202215/wohnungspolitik?p=all>에서 2017.7.16. 인출.

5) 동독지역의 주택 소유권과 함께 넘겨받은 채무로 인한 이자는 1991년부터 1993년 말까지 채무 유예기간(Schuldenmoraatoriums)의 형태로 면제되었다. 그러나 이 기간 발생이자가 소멸된 것은 아니며 계속해서 누적되었다. 이자 비용의 책임소재에 대한 오랜 법적공방 끝에 주택의 소유권을 가진 지자체의 주택공사와 조합이 이 비용을 지불하게 되었다(Hain, 2009, p.117).

도시개발이 지체되는 것을 방지할 수 없었던 정부는 1993년 6월 23일 구채무지원법(Altschuldenhilfegesetz)을 제정하여 지자체의 주택공사들이 보유하고 있는 주택의 15%를 2003년까지 임차인에게 매각하도록 했다. 이 조치는 각 지방의 주택공사의 존립에 큰 영향을 주었다. 구동독연방 메클렌부르크-포어폼메른(Mecklenburg-Vorpommern)주 그레페스물렌(Grevesmühlen)시의 주택공사와 관리조합(Wohnungsbau-und Verwaltungsgesellschaft mbH Grevesmühlen)의 경우를 예로 들면, 구채무지원법의 도입과 함께 해당 조합에서는 1993년 말 이자부담경감과 부분적 채무 경감 신청을 하였고, 신청이 허가되는 조건으로 2002년까지 소유한 주택의 15%를 임차인 위주 매각을 통해 민영화하기로 합의하였다. 이에 따라 채무는 1270만 동독마르크로 경감되었고, 주택공사는 재정 위기에서 벗어남과 동시에 소유 주택의 복구, 재정비 및 리모델링을 할 수 있었다. 또한 채무경감 조건으로 합의한 대로 171호의 주택을 세입자에게 매각하였다(WOBAG, 2009, p.25).⁶⁾

그러나 임차인 우선 매각 원칙이 모든 지역에서 순조롭게 이루어진 것은 아니었다. 이는 동독 주민들의 구매력이 부족한 탓도 있었지만 무엇보다 통독 후 젊은 층들이 산업기반이 이미 갖추어진 서독지역으로 이주하면서 인구가 급속하게 감소하였기 때문이다. 주택공사의 자체적인 매각 시도가 어려움을 겪자 주택 매각에 중간 판매자가 개입하여 서독지역의 민간투자자(개인 또는 기업)와 주택공사를 연계하기도 하였다. 결과적으로 구채무지원법 도입 이후 1994년에는 지방 주택공사 소유 주택의 매각분 중 45.8%, 조합소유 주택의 전체 매각분 중 79.3%가 민간에 매각되었다(Häussermann & Neef, 2013, p.113).⁷⁾⁸⁾

6) 이러한 사유화 정책의 결과 동독 주민의 주택 자가 소유 비율은 1991년 26.2%에서 꾸준히 증가하여 1997년에는 28.2%, 2003년에는 33.1%로 조사되었고, 2009년에는 31.7%로 나타났다(Statistisches Bundesamt et al., 2011, p.207).

7) 구채무지원법은 노후화된 주택의 개·보수가 가능한 여건을 제공하는 한편 주택 민영화를 채무 경감의 조건으로 제시함으로써 주택시장 활성화에 기여하였다. 이는 주택 사유화 과정에서 나타났던 과도한 채무부담 및 주택매각의 어려움에 적절하게 대응한 결과로 평가된다.

8) 한편 주택시장 활성화와 미래지향적 도시를 건설하기 위해 직접적인 지원정책이 시행되기도 했다. 무엇보다 도심지역의 노후화가 큰 문제가 되었기 때문에 연방정부의 재정지원으로 개·보수 작업이 적극적으로 진행되었다. 이러한 조치는 동독지역의 주거의 질 향상을 물론 도시개발과 재배치를 통해 경제활동의 거점으로 활용될 수 있게 하기 위함이다. 또한 필요에 따라서는 대대적인 철거를 단행하기도 했다. 건물의 철거 작업은 동독시절 도시의 공동화 현상으로 빈집으로 방치된 건물에 대한 철거작업을 통해 도시를 재정비하고자 하는 목적 외에도 서독으로의 이주 때문에 공실률이 높아진 동독 지역의 임대료를 안정화 시키고자 하는 의도도 있었다. 실제로 독일 및 부동산회사 연합(GdW)의 연간통계 조사결과에 따르면 2005년에 전체 독일에서 46,612호의 주택이 철거되었는데 그 중 90%는 동독에서 일어났다(Hain, 2009, p.117).

이러한 동독 주택시장의 소유권 구조 재편 과정은 동독 주민들에게 큰 혼란을 가져왔고, 서민주거 안정화를 위한 주거정책이 시급히 요청되었다. 연방정부는 동독 지역 주택시장이 시장경제에 무리 없이 적응할 수 있도록 여러 조치를 취하였는데, 주거보조금 제도는 그 중 핵심을 이루는 조치라고 할 수 있다. 아래에서는 먼저 독일의 주거보조금 제도 전반에 대해 살펴본 후, 통일 전 서독에서 도입된 주거보조금 제도가 통독 후 통일독일의 서민주거 안정화에 어떻게 기여하였는지 살펴본다.

2. 통일 독일의 주거보조금

정부의 자가 주택 신축 지원, 공공 임대주택 공급을 위한 지원 등이 공급자 대상의 지원이라면 주거보조금은 임차인이나 주택구매자의 구매력 강화를 도모하는 대표적인 수요자 지원 제도이다. 주거보조금은 가구소득만으로는 주택시장의 주거비용을 감당할 수 없는 가구들이 안정된 주거를 영위할 수 있게 하고자 도입되었다(주거보조금법(Wohngeldgesetz:WoGG) 제1조). 이는 모든 가구가 적정한 수준의 주택(가구구성원의 수 대비 주택의 크기)에 거주할 수 있도록 보조하는 경제적 보장으로서 독일의 대표적인 사회부조 정책이다. 연방교통·건설·주택부(Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) 주관으로 관리되는 주거보조금에 소요되는 재정은 연방정부와 지방정부가 각각 50%씩 나누어 부담한다(Hubert & Tomann, 1994, pp.19-20).

주거보조금의 유형은 임차인에 대한 임대료 보조금(Mietzuschuss)과 주택 소유자를 대상으로 채무상환, 이자 및 유지비용을 보조하는 부담보조금(Lastenzuschuss)으로 구분할 수 있다. 급여는 가구원 수 및 소득을 기본으로 하여 임차인의 경우 임대료 수준, 주택 소유자의 경우 이자비용을 기준으로 산정되며 일정한 상한 금액이 있다(주거보조금법 제 8조). 주거보조금 수준을 결정하는 임대료에는 기본 임대료뿐만 아니라 수도, 쓰레기 처리 비용, 계단 관리 등이 포함되지만 난방 및 온수 비용은 기본적으로 포함되지 않는다. 주택소유자의 부담보조금은 주택구입과 관련된 이자, 채무상환비용, 유지 및 관리비용 등이 가구에서 부담가능한 수준을 초과하는 경우 지급된다. 임대료 보조 기준은 지역별 임대료 수준에 따라 6단계로 구분하여 적용한다.

주거보조금 제도는 통일 이전 서독에서 이미 시행해왔던 제도로, 복지국가로서의 본격적인 성장과 함께 그 적용 대상과 수준이 확대되는 경향을 보였다. 아래의 표는 서독

에서 주거보조금이 도입된 1965년부터 통일 초기 1991년까지 주거보조금 지급 현황을 나타낸다.

표 2. 통독 전 서독의 주거보조금 지급 현황

연도	총 지출 100만 마르크	총 수급자 1000	비율		평균 월 보조금 마르크	
			임대료보조	부담보조	임대료보조	부담보조
			%			
1965	147,9	394,9	90.2	9.8	40.63	69.91
1970	600,8	908,3	92.6	7.4	45.90	75.30
1975	654,9	1849,2	94.1	5.9	70.40	97.10
1980	829,7	1622,0	94.7	5.3	85.42	97.42
1985	2462,1	1572,5	93.9	6.1	118.00	135.00
1988	3682,2	1940,0	92.7	7.3	147.00	153.00
1989	3677,8	1853,2	93.1	6.9	150.00	156.00
1990	3611,4	최대 1810	93.2	6.8	155.00	156.00
1991	3822,8					

자료: Wohngeld- und Mietenbericht(1989, p.19)와 Wohngeld- und Mietenbericht(1991, p.31)에서 재구성

위의 표를 살펴보면, 주거보조금 관련 정부 지출은 1965년 제도 도입 이후 꾸준히 증가하였다. 또한 1990년 기준으로 약 181만 가구가 평균 155.5 마르크의 주거보조금을 받았다(임차인 가구 평균 155 마르크, 자가가구 156 마르크). 주거보조금 수급가구 중 93.2%는 임대가구로서 임대료 보조금을 받았고, 6.8%는 주택소유자로서 부담 보조금을 받았다. 또한 세입자 가구의 10%, 자가 가구의 1.2%가 주거보조금을 받았으며 연방과 각 연방주의 부담은 36억 마르크 정도였다.

주거보조금은 제도적으로 다양한 장점을 가지고 있다. 이 제도가 통일 이전 서독에서 처음 도입된 이후 보조금 지급액은 꾸준히 증가한 반면 수급 가구수는 등락을 거듭했는데, 이는 필요에 따라 정책상의 지급대상 및 지급금액이 조정된 영향이 크다. 실제로 주거보조금 정책이 임대료 변화 등의 주택시장의 상황에 맞춰 적절하게 조정될 수 있는 여지가 있다는 점은 이 정책이 가진 장점으로 볼 수 있다. 무엇보다 주거보조금 수급자는 주거 선택권에 제한을 받지 않고, 사회적 임대주택에서 일어날 수 있는 부정입주

(Fehlbelegung)의 문제가 일어나지 않으며 주택시장의 가격형성을 방해하지 않는다는 점에서 긍정적으로 평가된다.⁹⁾ 또한 가장 지원을 필요로 하는 주거취약가구에 직접적으로 급여를 지급한다는 점에서 재분배적 관점에서도 매우 효과적인 주거복지 정책으로 볼 수 있다(Kirchner, 2007, pp.104-105).

그러나 주거보조금 제도에 한계가 있다. 주거보조금 제도는 주택시장의 공급과 수요가 어느 정도 균형을 이루었을 때 그 효과를 온전하게 발휘할 수 있다. 특히 주택공급이 부족할 경우에는 임대료 상승을 초래할 수 있고, 이로 인해 주거보조금의 기대효과는 매우 제한적으로만 실현될 수 있다(Jetter, 1995, p.15). 또한 제도가 소득변화 및 물가인상에 적절하게 연동되어야 수급자에게 실질적인 보조가 될 수 있다(Schaefer, 1993, p.15). 주지할 점은 주거보조금이 적절한 주거공간 창출에 직접적으로 기여하는 것은 아니라는 점이다. 주거보조금 제도가 투자유인을 통해 주택공급을 늘리는 장치로 활용되려면 시장의 수요와 공급에 맞춰 적절하게 조정될 필요가 있다. 또한 급여지급이 신청주의에 기초하므로 수급자격을 갖췄음에도 불구하고 지원받지 못하는 가구도 많다(Jetter, 1995, p.15). 따라서 실질적으로 지원을 필요로 하는 가구를 적극적으로 발굴해 내는 작업도 요청된다.

이제 통일 이후 급격한 변화를 겪게 된 '동독'의 주택시장에서 주거보조금이 어떠한 역할을 하였으며 어떠한 변화과정을 거쳤는지를 살펴보고자 한다. 통독 당시 큰 격차를 보였던 동서독의 주택 임대료는 통합 단계에서 매우 중요한 안건이 되었다. 무엇보다 통독 직후 동독 지역의 급격한 주택 임대료 부담의 증가는 불가피하였다. 통일조약에서는 구동독 지역의 주택 임대료를 전반적인 소득의 증가에 기초하여 조정해야 한다고 규정하였다. 동독의 주택 임대료가 시장가격에 근접한 수준에 이르기까지는 여러 차례 단계적인 조정과 합의 과정이 필요하였다. 이 때 정부는 일반적인 임금 상승에 따라 단계적으로 임대료를 조정할 권한을 가졌다.¹⁰⁾ 이러한 배경에서 주거보조금은 통독 후 가장 영향력 있는 주택정책 수단 중 하나로, 체제전환으로 인해 필연적으로 나타나는 급격한 임대료 상승 충격을 완화하는데 기여했다. 아래의 표는 임대료 인상 조치 및

9) 이는 공급자 지원 정책의 일환이자 주거복지정책에서 다른 중요한 축인 사회임대주택과 비교하여 주거보조금이 가지는 중요한 장점이다.

10) 반면 통일 이후 신축된 주택은 정부의 임대료 인상 제한 조치에 적용받지 않았다. 통독 이후에 건축된 건물은 구동독 지역에 위치해 있더라도 법적 테두리 안에서 시장가격에 따라 임대료를 설정할 수 있었다(임대료 상한법(Gesetz zur Regelung der Miethöhe: MHG) 11조 1항).

그에 따른 특별 주거보조금 제도의 도입과 개정에 관한 법적 결정을 연대순으로 정리한 것이다.

표 3. 독일 통일 초기 동독지역의 주거보조금 지원 과정

발효일	내용
1991년 10월 1일	주거보조금특별법과 주거보조금법, 제1차 기본 임대료 규정
1992년 11월 4일	주거보조금특별법과 주거보조금법의 개정에 관한 법
1993년 1월 1일	제2차 기본 임대료 규정
1994년 2월 1일	주거보조금특별법과 주거보조금법의 개정에 관한 제2차 개정법
1994년 11월 1일	주거보조금특별법과 주거보조금법의 개정에 관한 제3차 개정법

1991년 1월 1일부터 구동독 지역 주민들도 주거보조금 수급권을 갖게 되었다. 그러나 통일 초기에는 서독에 비해 동독 주민들의 소득이 매우 낮았고 주택 임대료도 매우 낮았기 때문에, 서독의 소득 및 임대료 기준에 맞추어 규정된 주거보조금 지급 규정으로는, 예외적인 상황을 제외하고는, 구동독 지역의 주민은 주거보조금을 거의 받을 수 없었다. 이에 1991년 5월 17일 구동독 지역을 위한 주거보조금특별법이 국회에서 통과되었고 1991년 6월 20일 공포되었다.

구동독 지역 주민에 대한 주거보조금의 실질적인 적용이 시급했던 이유는 체제전환 이후 동독 지역의 급격한 임대료 상승이 예상되었기 때문이다. 정부는 이러한 변화가 제도권 안에서 이루어질 수 있도록 두 차례에 걸친 합법적인 임대료 인상(1991년 10월 1일, 1993년 1월 1일)을 단행하였다. 우선 1991년 10월 1일 제1차 기본 임대료 규정(Erste Grundmietenverordnung)이 시행되었다. 1991년 6월 17일부터 1991년 10월 1일까지 매달 1m² 당 1마르크가 올랐다. 1년 후 시행된 제2차 기본임대료 규정에서는 최대인상가능금액이 다시 추가로 인상되었다(1993년 1월 1일까지 1.2 마르크)(Freyaldenhoven, 2013, p.33). 그 결과 주거면적 1m²당 기본 임대료는 평균 2마르크, 난방 및 온수비용과 관리비를 포함한 총 임대료는 m²당 평균 4마르크 정도 인상되었다.

가장 먼저 제1차 기본 임대료 인상(1991년 10월 1일)에 맞춰 시행된 주거보조금특별법은 1993년 말까지 임시적으로 동독에게만 적용되었다. 이 법은 구동독 지역 주민들의 주거생활을 실질적으로 개선시키기 위하여 주거보조금 관련 동독 특별 우대규정을 담고 있다. 주거보조금 신청자격, 고려 가능한 소득기준 등을 규정하였고, 난방 및 온수 비용

을 추가보조금 형태로 지급할 것을 결정하였다. 또한 소득조사와 관련된 복잡한 규정들에 대한 예외를 두고 절차를 단순화하여 행정절차로 인한 지급 대기기간을 줄일 수 있도록 하였다.

이후 1992년 11월 4일에는 주거보조금특별법의 개정법이 발효되어 1993년 12월 31일까지의 특별법 유효기간을 1년 연장하였다. 주거보조금특별법의 유효기간은 1993년 제2차 임대료 개혁과 함께 다시 1994년 12월 31일로 연장되었다.¹¹⁾ 또한 주거보조금을 수급할 수 있는 소득에 대한 규정, 보조금 지급 동의서의 유효기간 연장 등의 개선안을 담았다.

1993년 12월 22일에는 주거보조금특별법 제2차 개정안이 공포되었다. 1994년 2월 1일 발효된 이 개정안의 주요 내용은 구동독 지역에 특별히 제공되는 임대료 보조 수단으로서의 주거보조금 지급기한을 재차 연장한 것이었다. 개정안에 따르면 1994년 말까지로 승인된 주거보조금 지원은 1995년 6월 30일까지로 연장되어 동독 주민은 계속해서 우대조항을 적용받을 수 있었다. 이후 1994년 10월 7일 공포되고, 1994년 11월 1일 발효된 주거보조금특별법 제3차 개정안에서는 주거보조금특별법을 1995년 12월 31일까지로 추가 연장하였다.

이러한 주거보조금에서의 구동독에 대한 우대조치는 구동독 지역의 주거비 부담을 완화하는데 매우 중요한 역할을 한 것으로 나타난다. 연방건설부의 보고에 따르면 구동독은 서독보다 주거보조금에 더 의존하고 있었다. 1992년 기준 독일에서는 총 380만 가구가 주거보조금을 받았는데, 이 중 180만 가구가 구서독지역의 수급가구(서독지역 전체 가구의 6%), 200만 가구는 구동독지역의 수급가구(동독지역 전체 가구의 30%)이다(Schaefer, 1993, p.16).

11) 1993년 1월 1일 제2차 기본 임대료 규정(Zweite Grundmietenverordnung)으로 임대료는 추가 인상되었다. 제2차 인상규정에서는 건물의 보존상태 및 주택의 설비에 따라 3단계로 분류하여 추가 인상금액을 다르게 책정하였다. 예를 들어 주택의 상태가 매우 열악할 경우 최고 0.75 마르크, 화장실과 샤워시설을 갖춘 중앙난방의 주택은 m²당 최고 2.1 마르크로 인상하였다.

표 4. 1992년 구동독 지역의 주거보조금 전후 소득 대비 주거비 부담

주거규모	임대료 부담(%)	사례수
주거보조금 수급 전		
1인가구	32.1	120
2인가구	30.8	70
3인가구	24.2	28
4인가구	24.2	31
5인 이상 가구	26.5	16
합계	29.7	256
주거보조금 수급 후		
1인가구	18.3	120
2인가구	20.0	70
3인가구	17.5	28
4인가구	16.1	31
5인 이상 가구	15.6	16
합계	18.3	256

자료: Wohngeld- und Mietenbericht, 1993, p.27 재구성

위의 표는 '1993년 주거보조금 및 임대료 보고서'에서 발표한 자료로, 1992년 주거보조금을 수급하는 256 가구를 대상으로 주거보조금 전후 임대료가 가처분소득에서 차지하는 비율을 조사한 것이다. 이 자료에 따르면 주거보조금 수급 후에는 주거비용이 가처분소득에서 차지하는 비율이 평균 29.7%에서 18.3% 정도로 낮아졌다. 따라서 주거보조금은 가처분 소득에서 주거비가 차지하는 부담을 평균 11% 감소시키는 효과를 보였다.

한편 구동독지역은 임대료가 계속해서 상승하였음에도 불구하고 1993년 주거보조금을 수급하는 가구가 전체가구의 30%(1992년)에서 24.5%로 감소하였다(Schaefer, 1993, p.16). 이는 가구소득의 증가로 인해 주거보조금의 수급권을 박탈당하는 사례가 증가하였기 때문이다. 결국 주거취약가구의 주거안정을 위해 주거보조금 수급기준은 추가적으로 조정되었다.

이와 같이 정부는 구동독 지역에 대한 우대 조치를 통해 주택시장이 안정화될 수 있도록 단계적으로 지원하였다. 동독에 대한 우대조치를 언제까지 유지할 것인가에 대한 사회적 논의가 분분한 가운데, 소득변화와 물가상승, 임대료 변화에 따라 주거보조금

을 연동시켜야 한다는 요구도 계속되었다. 이러한 배경에서 1996년 12월 31일 주거보조금특별법이 효력을 잃었고, 1997년부터 주거보조금법은 전체 독일의 주거보조금 지급을 규정하는 유일한 법이 되었다. 그러나 이후에도 구동독 지역에 대한 특별 규정이 완전히 없어지는 않았고, 결과적으로 구동독 지역 주민들은 2001년 이전까지 주거보조금 적용과 관련해 동일소득 및 동일 주거비용을 지출하는 서독 주민에 비해 우대받았다.

계속되던 논의 끝에 정부는 2001년에야 동독과 서독의 주거보조금 시스템을 완전히 통합하였고, 또한 동시에 전체 독일의 첫 번째 주거보조금 제도 개혁을 단행하였다. 2001년 1월 1일부터 발효된 새로운 주거보조금 제도 개혁에서는 지난 10년간의 임대료와 소득변화를 분석하여 보조금 지급 대상선정 및 급여산정에 활용되는 전반적인 기준을 재정비하였다. 또한 동서독의 주거보조금 시스템을 통합한 후 시행한 첫 개정인 만큼 주거보조금 산정에 활용되는 전체 독일의 지역별 임대료 등급 기준을 합리적으로 통합하고 보다 가족 친화적으로 급여 시스템을 개편하였다(Statistisches Bundesamt, 2004, p.8). 2005년에는 구직자 기초보장제도(사회법전 2권)를 도입하고 사회부조법(사회법전 12권)을 재편하면서 관련 수급권자는 해당 제도 안에서 주거보조금을 받게 되었다. 이 변화는 큰 틀에서는 노동시장 개혁 차원에서 이루어진 것으로 주거비 지원과 적극적 노동시장정책을 연계했다고 볼 수 있다. 따라서 2005년 개정 이후로 주거보조금법 수급자는 위의 구직자 기초보장제도 및 사회부조법에 따른 수급을 받지 않는 저소득층에 한정되었다. 그 결과 2004년 약 350만 가구에 이르던 주거보조금 수급가구가 2006년 69만 천 가구로, 주거보조금 지출은 5,190억 유로에서 1,160억 유로로 감소하였다.

이후에도 정부는 시장의 변화에 따라 주거보조금의 자격기준, 지원수준 등을 적절하게 조정하여 주택시장이 안정될 수 있도록 지원하였다. 2009년 개혁에서는 수급자격을 다소 완화하였고, 기축건물과 신축건물에 차이를 두었던 주거보조금 지급 조항을 통합하여 구성하였으며, 제2의 집세라고 불릴 정도로 비용부담이 커진 난방비용을 주거보조금 산정에 고려하여 가구별 주거비 부담이 완화되도록 하였다. 또한 연금생활자와 유자녀 가구가 주거보조금을 통해 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 제도의 세부내용이 조정되었다.

가장 최근의 개혁은 2016년 1월 1일에 적용된 법이다. 이는 대도시와 대도시들에서 두드러지게 나타난 임대료 상승, 특히 지역별로 다른 양상을 보이는 임대료 변화와 인플레이션으로 인한 주거보조금의 가치저하 문제에 대응하고자 입안되었다. 2016년

개정안에서는 소득 증가와 임대료 상승이 보조금 자격심사 및 산정에 적용되어 주거보조금 수준이 평균 39% 상향 조정되었다. 특히 기본 임대료의 인상뿐만 아니라 난방비, 수도비 등을 포함한 전체 임대료의 인상도 주거보조금의 상승에 연동되도록 하였다. 그 결과 2015년 7억 유로였던 정부의 주거보조금 관련 지출이 2016년에는 11억 유로로 크게 증가하였다.¹²⁾

이상의 통독 이후 주거보조금 제도의 변화과정을 정리하면 다음의 표와 같다.

표 5. 동서독 주거보조금 완전통합 후 주요 개혁내용

발효일	개혁 내용	결과
2001년 구동독과 구서독의 주거보조금 시스템 완전 통합		
2001년 1월 1일	지난 10년간의 임대료와 소득변화를 적용하여 (전체 독일 대상으로) 주거보조금 대상선정 및 급여산정기준 재정비	기존의 구동독에 대한 주거보조금 우대조항이 전체 독일로 확대 적용됨
2005년 1월 1일	구직자 기초보장제도 및 사회부조법에 따른 수급을 받지 않는 저소득층에 한정하여 주거보조금 지급	주거보조금 수급자 가구수 및 관련 정부지출 크게 감소
2009년 1월 1일	전반적 수급자격기준 완화 및 급여액 상향조정	주거보조금 수급대상가구 및 급여액 증가, 관련 정부지출 증가
2016년 1월 1일	주택시장상황에 따른 급여 수준 및 수급자격 기준 연동	주거보조금 수급대상가구 및 급여액 증가, 관련 정부지출 증가

위의 내용을 요약해 보면, 통일 이후 주택시장의 임대료는 크게 상승하였지만 법적 통제 하에서 이루어졌고, 주거보조금을 적용하여 임대료 인상으로 인한 충격을 완화할 수 있었다. 통독 이후 일시적으로 동독 지역에 특별주거보조금을 지급함으로써 체제전환에 적응할 수 있는 과도기를 두었고, 그 결과 2001년 하나의 시스템으로 통합할 수 있었다. 정부에서는 주택시장 상황에 따라 급여수준 및 수급자격 기준에 변화를 주어 임대료 상승으로 인한 저소득층의 부담을 경감하면서도 사회적으로 부담 가능한 수준에서 주거보조금을 지급하고자 하였다. 이와 같이 주거보장제도의 정당한 필요에 따른

12) 연방환경부 홈페이지 URL:

<http://m.bmbu.bund.de/pressemitteilung/hendricks-wir-brauchen-eine-regelmaessige-anpassung-des-wohngelds/>에서 2017.7.19. 인출.

적용과 시의적절한 개정은 사회적 시장경제로서의 주택시장이 제 기능을 하는데 핵심적인 역할을 하였다.

앞서 언급했듯이 본고에서 독일의 사례를 분석한 것은 남북한 통일을 대비하여 시사점을 찾기 위함이다. 물론 독일의 사례를 그대로 한국에 적용하여 실행하는 것은 현실적이지 않다. 동서독 통일 당시의 경제력 차이와 남북한 통일 시점에서의 경제력 및 생활수준의 차이를 고려해야 하며, 통일 비용을 부담하고 통합작업의 주체가 될 남한의 제반 정치사회적 상황을 고려해야 하기 때문이다. 특히 한국만의 독특한 임대차 방식인 전세제도, 수도권 초 집중·과밀 현상 등의 조건은 한반도의 체제통합 과정에서 매우 중요하게 고려해야 할 요소이지만, 아직까지 참고할만한 선례를 찾기는 어렵다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 독일의 경험이 남북한 통일 준비 작업에 주는 시사점은 여전히 유효하다. 통일 후 체제전환 과정을 겪으면서 북한 지역은 동독처럼 주거 분야에서 소유권제도, 임대정책 등 기존의 모든 제도나 관행이 격변하는 과정을 경험할 것으로 예상되기 때문이다. 또한 독일의 통일방식과 같이 한반도에서도 남한 주도의 통일이 이루어질 경우, 남한은 통일을 전후하여 체제 통합 관련 법제정비와 실행은 물론 막대한 자금조달의 과제를 안게 된다. 이에 통일독일의 경험을 바탕으로 남북한의 통일에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

우선 동독 후 체제통합과정에서 실행된 동독 지역의 주택 사유화와 관련된 일련의 정책들은 한반도의 통일에서 참고할 지점이 있다. 동독 수립 이후 국가에 귀속되었던 주택 및 토지에 대한 ‘보상 전 반환’ 원칙은 많은 부작용을 낳은 정책으로 여전히 비판받고 있다. 사법적 정의 실현이라는 정당성을 인정하더라도, 분단 후 상당 시간이 흐른 시점에서 원소유권 확인절차로 인한 과중한 행정업무, 각종 이해관계 대립으로 인한 지리한 소송전, 이로 인한 개발 작업 지체와 같은 독일의 경험은 한반도의 통일에서 답습하지 않아야 할 것이다. 또한 체제전환 작업의 일환인 주택 사유화과정에서 동독 지역 주택의 상당부분이 서독의 자본가에게 매각되었다는 점도 주목할 필요가 있다. 당시 ‘기존 임차인 우선 매각’을 원칙으로 정하였지만, 이는 동독 주민의 낮은 구매력으로 인해 실현되기 어려운 목표였다. 특히 최근 남한에서는 주택시장의 과열 현상이 사회적 문제로 지적되고 있는 바, 통일 후 독일에서 일어난 현상이 한반도에서도 재현될 수 있다는 우려가 있다. 남한 주민의 투기수요로 인해 북한 지역 주민들의 삶의 터전이 위협받는 것을 방지하기 위해서는 통일 준비 단계부터 이를 규제 및 통제할 수 있는

정책적 수단을 강구해야 한다.

둘째로, 위의 독일의 예에서 확인할 수 있듯이, 주거보조금 정책은 직접적으로 양질의 주택 공급에 기여하지 않는다는 한계에도 불구하고 통일 후 급격한 임대료 상승으로 인한 충격을 완화시키고 주거안정을 꾀할 수 있는 매우 효과적인 정책이 될 수 있다. 따라서 주거보조금 제도는 통일 후 북한 지역에 고려될 수 있는 주택정책으로 평가할 수 있다. 무엇보다 독일의 통일 과정에서 확인한 동서독에 대한 차등적 주거급여제도의 적용과 점진적 조정과정은 주목할만하다. 또한 이러한 이중체계의 주거급여제도는 통일 시점 남한과 북한의 경제적 및 생활수준을 고려해 봤을 때 독일의 경우보다 더 긴 기간 동안 적용되어야 할 것이다. 독일의 경험에 따르면 통일 이후 급격한 물가상승, 소득증가, 임대료 변화가 예상되므로, 이에 대비하여 제도를 탄력적으로 운영할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 특히 독일에서 임대료 상승을 엄격하게 제한하여 사회적 혼란을 예방한 점도 참고하여 적정 수준의 적용 방식을 결정할 필요가 있다. 아래에서는 이러한 점을 참고하여 통일 이후 북한지역 주거급여 적용방안을 구체적으로 제시한다.

V. 통일 이후 북한지역 주거급여 적용 방안

1. 주거급여 제도적용 목표와 원칙

먼저 주거급여 제도운영의 목표는 신속한 주거안정화 정책을 통해 사회안전망 구축 및 사회통합 촉진을 실현하는 것이다. 구체적으로는 첫째, 주거급여를 정책 목표에 따라 합리적으로 적용함으로써 남한으로의 인구이동을 최소화하는 것이다. 독일의 경우 서독으로 이주하는 동독의 인구를 당시 서독의 주택공급 여건으로 감당하지 못하여 큰 혼란을 겪었다. 한반도의 통일 이후에도 이러한 대규모 남하 이주가 현실화된다면, 남한의 주택 부족문제로 인해 주거환경이 열악해지고 천문학적인 주거급여비용이 발생할 수 있다. 이에 남한으로의 인구이동을 최소화하기 위한 제도적용을 설계할 필요가 있다. 둘째, 신속한 주거안정화 정책이 필요하다. 주거의 문제는 삶의 질과 직결되므로 점진적 대응을 하기 어렵다. 물론 새로운 공공주택의 대량건설을 통한 대물서비스 방식은 장기

간의 시간이 필요하다. 그러나 주거급여의 경우, 현금 방식으로 제공될 수 있으므로 행정체계만 뒷받침된다면 신속한 주거안정화 대안이 될 수 있다. 셋째, 궁극적으로 주거급여는 북한지역의 사회안전망 구축에 기여하며, 남북한 전체의 사회통합을 실현하는데 기여해야 할 것이다.

다음으로 남북통일 후 주거급여 제도적용의 원칙을 구체적으로 살펴본다. 첫째, 통일 당시 북한 주민의 주택점유권 인정과 2년(긴급구호기) 경과 후 주택소유권을 인정한다. 주택소유권 인정이란, 주택에 대한 모든 재산권을 통일 직후부터 2년간 거주했던 가구에 이양함으로써 보장한다는 의미이다. 이는 북한주민의 남한 이주를 최소화하기 위해 실행되는 정책으로, 북한 주민의 주택점유권을 보장하면서 주거안정을 꾀한다. 북한의 「살림집법」 제2조(살림집의 구분)에 의하면, “살림집은 소유형태에 따라 국가소유살림집, 협동단체소유살림집, 개인소유살림집으로 나눈다. 국가는 살림집소유권과 리용권을 법적으로 보호한다”고 규정하고 있다. 북한 주민은 국가소유 살림집뿐만 아니라 개인소유살림집에서도 거주하고 있으며, 협동농민의 경우 협동단체소유살림집에서 거주하고 있는 것으로 추정할 수 있다. 그러나 통일 후에는 이러한 구분이 실질적 의미를 갖지 못하고, 모든 형태의 살림집은 통일 시점을 기준으로 한 거주자에게 점유권 및 소유권을 보장하게 될 것이다. 특히 북한이탈주민 인터뷰에 따르면, 주택소유권에 대한 매매가 실제 이루어지고 있어 일정한 사적소유로 인식하는 경향이 있으므로 주택사유화는 순조롭게 이루어질 수 있을 것이다. 즉 모든 주택을 몰수하는 혁명적 방식은 오히려 사회불안정을 초래할 수 있으므로, 점유권 이후 소유권 보장 형태가 사회안전에 기여할 것이다. 그러나 이러한 방식으로 주택소유권을 인정할 경우, 주거의 질적 수준 차이에 따른 불만이 초래될 수 있다. 이를 보완하기 위하여 광범위한 주택정책 등의 조치가 시행되어야 하는데, 선차적으로는 공공부조형 주거급여가 그 기능을 담당할 수 있다.

둘째, 주택사유화 과정에서 배제된 주거취약 계층을 위한 주거급여의 신속한 도입을 통해 주거안전망을 구축한다. 평양과 비평양 간의 주거 수준은 질적으로 큰 차이가 있다. 평양이라는 지리적 위치뿐만 아니라, 주택의 면적, 구조, 건설시기 등의 실질가치 측면에서도 질적 차이는 무시하기 어렵다. 그런데 통일 이후 복지 자본주의 시대가 도래했을 때, 이러한 주거수준의 차이를 완전히 없애고 사회주의적인 방식으로 평등한 주택을 제공하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 주거취약 계층을 위한 주거급여를 신속하게 도입함으로써 불만을 완화하여 주거안전망 구축을 꾀할 필요가 있다. 여기에서의

주거급여는 남한 국민기초생활보장법 상의 주거급여로 한정한다. 남한에서는 주거취약 계층을 위해 국민임대주택과 장기공공임대주택 제공, 장애인·고령자 등 주거약자 지원 정책, 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 시행 등을 실시하고 있는데, 이러한 거시적인 주택정책도 병행하여 시행될 필요가 있다.

셋째, 남한주민과 북한주민에 대한 차등적 주거급여를 시작하여 남북한 체제통합기 시작시점에 급여수준을 통일한다. 이는 독일의 주거급여 통합 모델을 참고한 것으로, 통일 시점에서 남북한의 경제력 격차가 현격하게 나타날 것을 고려한 것이다. 남북의 경제적 격차는 동서독의 경우보다 훨씬 더 클 것으로 예상되므로 독일과 같이 통일 초기부터 원 샷 방식의 1:1 화폐 통합은 무리일 것으로 보인다. 사회보장 급여수준도 남한주민과 북한주민 간에 차이가 발생할 수밖에 없으므로, 통일 초기에 북한 주민의 급여수준은 남한 주민의 급여수준보다 낮게 설정하고, 2년차부터는 북한 주민의 급여수준 상승률은 남한 주민의 급여수준 상승률보다 높게 설정한다. 긴급구호기와 과도기 이중체제기를 거쳐 남북한 통합기 시작시점에 남북한 주거급여 제도를 완전히 통합하여 급여수준을 통일한다.

넷째, 북한 거주 북한주민과 남한 이주 북한주민에 대한 차등적 주거급여를 실시한다. 북한 거주 북한주민에게는 비교적 관대한 주거급여를 제공하는 반면, 남한 이주 북한주민에게는 제한적 주거급여를 제공한다는 의미이다. 이러한 조치는 북한 거주 북한주민들이 해당 지역에서도 기본적인 주거생활이 가능하도록 주거급여를 제공하여 남한으로의 인구이동을 최대한 억제하고자 하는 것이다. 요컨대 남북한 체제통합기 시점까지 남한 출신 남한주민, 북한 거주 북한주민, 남한 이주 북한주민 간 차등 주거급여가 고려될 수 있다.

2. 통일 시기별 주거급여 적용 시나리오

이상의 논의를 바탕으로 통일 시기별 주거급여 적용 시나리오를 제시한다.

첫째, 북한 긴급구호기(통일 직후~2년)의 주거급여 적용 목표는 ‘인구이동 최소화를 위한 신속한 주거급여 집행 및 전달체계 구축’이다.

주거급여를 중심으로 한 주거정책 적용방식으로는, ‘주택사유화 과정에서 배제된 가구에 대한 주거급여(현금) 시행(동사무소에서 직접 집행)’, ‘통일 당시 거주지에 대한

북한 거주 북한주민에게 주택점유권 보장 등을 들 수 있다. 또한 북한의 모든 주거지에 대한 실질가치를 평가하며, 남하 인구이동 최소화 목표 달성을 위해 북한 거주 북한주민에게 관대한 주거급여를 신속하게 집행하는 한편 남한 거주 북한주민에게는 한시적이며 제한적 급여를 시행한다. 이때 북한주민의 주거급여에 소요되는 재원의 50%는 남한의 주택도시기금으로 마련하도록 한다. 이외에도 주거지가 불분명한 주거소외계층을 위해 임시입소시설을 마련하고, 주거취약계층을 위해서는 난방, 연료비를 지원한다.

적용방식에 따른 주요 정책과제로는 '주택사유화 정책집행 및 동사무소 전달체계의 복원', '북한 최저생계비 계측과 '북한 주거급여의 소득기준' 마련을 들 수 있다. 또한 주택사유화(2년간의 점유 후 주택소유권 보장) 과정에 대한 사회적 합의를 이루고, 북한 「주거기본법」(가칭), 「공공부조법」(가칭) 법령을 제정함으로써 주거복지를 위한 법적 토대를 마련해야 한다. 특히 이 과정에서 북한 거주 북한주민과 남한 이주 북한주민에 대한 차등 주거급여 기준 마련하고, 북한 거주 북한주민에게는 북한 「공공부조법」(가칭)을 적용하며 남한 이주 북한주민에게는 남한 「주거급여법」 내 특례 조항을 설정한다. 더불어 전국 주거지의 실질가치 파악 및 데이터 구축, 주거급여에 대한 주택도시기금의 집행, 주거지 불분명 계층에 대한 쉼터 마련 및 입소 지원, 주거취약계층을 위한 전기 및 가스비 전액 또는 일부 보조 등이 통일 후 북한 긴급구호기에 이행되어야 한다.

둘째, 남북한 이중체제기(통일 이후 2~5년)의 주거급여 적용 목표는 '남북한 주거급여 분리 집행의 안정화'이다.

남북한 이중체제기의 주거정책 적용방식은, 우선 긴급구호기에 집행되었던 주거급여를 지속적으로 지급하되, 주거급여 전용계좌를 활용하여 집행하고, 북한 최저생계비 재계측을 통해 주거급여의 소득기준을 재선정한다. 또한 북한 거주 북한주민이 통일 당시 거주지에 통일 시점 이후 2년간의 점유가 확인될 경우 주택소유권을 보장하도록 한다. 이외에도 이 시기에는 주거급여 대상자 규모 축소를 위한 주거환경 정비사업 및 공공임대주택 건설, 장애인·고령자 등 주거약자용 주택 마련이 이루어져야 한다. 한편 북한 지역 주거급여법의 재원은 북한 지역 주택도시기금의 조성을 통해 마련하도록 한다.

위의 적용방식을 이행하기 위해서는 주거급여 제도관리를 전자화하고 주거급여입금계좌를 마련해야 한다. 또한 분기별 최저생계비를 재계측하고 주거급여 소득기준선을 조정한다. 여기서 법적 근거가 되는 것은 「주거기본법」(가칭)으로 최저주거기준 마련, 주거실태조사 시행, 주거복지센터 건립, 주거복지정보체계 수립, 주거복지 전문인력 양

성 관련 규정을 포함한다. 이와 함께 북한 전체 주거지에 대한 주택 등기부등본을 구축하고 「주택임대차보호법」(가칭)을 제정함으로써 주택매매 및 임대를 감독한다. 더불어 「주거기본법」상의 1차 주거종합계획 수립(5년)을 통해 주거환경을 정비하고, 노후주택 및 농촌지역 주택을 개량하며, 「공공주택특별법」(가칭)을 제정함으로써 공공임대주택을 확충하도록 한다. 공공주택 및 민간주택 건설 시 주거약자용 주택비율 규정이 마련되는 것도 중요하다. 마지막으로 북한 「주택도시시기급법」(가칭) 제정을 통해 주택도시기금을 설치하고 주택도시보증공사 설립 또한 이루어져야 한다.

셋째, 남북한 제도통합기(통일 이후 5~10년)의 주거급여 적용 목표는 ‘주거취약계층에 대한 안정적 지원 및 남북한 주거급여제도의 실질적 통합 준비이다. 이 시기는 남북한 주거급여 시스템 연동을 위한 준비단계이다. 주거급여 전용계좌를 활용하여 집행되는 이 시스템은 남북의 급여수준을 달리 설정하나, 북한 지역에 대해서도 소득통계를 바탕으로 한 중위소득 기준을 적용하도록 한다. 또한 남한 이주 북한 주민에 대해서는 기존에 적용되던 주거급여 특례 조항을 폐지하는 한편 주거급여 대상자 규모를 지속적으로 축소하기 위한 노력도 계속되어야 한다. 덧붙여 이 시기부터는 남북간의 주택매매를 허용하도록 한다.

위와 같은 적용 방식에 기초하여 제도통합기의 주요 정책 과제를 설정해 보면, 우선 주거급여 전자시스템을 공고화하고, 남북한 주거급여 시스템을 연동시킨다. 또한 북한 소득통계조사 및 주거급여 기준선을 중위소득 기준으로 전환하고, 남한 「주거급여법」에서 남한 이주 북한주민을 위한 주거급여 특례조항을 폐지한다. 더불어 남북간 주택매매 허용정책을 수립하고, 「주거기본법」상의 2차 주거종합계획 수립(5년)을 통해 주거환경을 정비하며, 공공주택을 확충하는 한편 민간건설업자의 주택건설을 지원하여 전반적인 주택공급을 확대한다.

넷째, 남북한 통합체제기(통일 이후 10~20년)의 주거급여 적용 목표는 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통해 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 실현하는 것이다. 이 시기부터는 남북한 주거급여 제도를 통합시켜 단일 주거급여제도를 운영하며, 주거급여 대상자 규모의 지속적 축소를 위한 주거정책도 계속해서 추진한다. 또한 남북간 자유로운 주택임대를 허용하고 생애주기별 맞춤형 주거정책을 도입한다.

이에 따른 주요 정책과제는 우선 남북 주거급여 시스템을 통합하고 부정수급자에

대한 관리감독을 강화하며, 남북한의 모든 주거관련 법령을 통합하고 전국적 범위에서 주택금융공사와 토지주택공사의 단일체제를 구축한다. 또한 「주거기본법」상의 3, 4차 주거종합계획(각 5년)을 수립하고, 「주택임대차보호법」 및 「민간임대주택법」을 적용하여 관리 감독함으로써 북한 지역에도 주택임대제도가 연착륙되고 생애주기별 맞춤형 주택공급이 이루어질 수 있도록 한다.

VI. 결론 및 함의

본 연구의 목적은 통일 이후 남한의 공공부조형 주거급여제도를 북한에 적용하는 제도이식의 관점에 기초하여 북한지역 주거급여제도를 설계하는 것이었다. 이를 위해 통독 이후 동독에 적용하였던 주거보조금 제도를 역사적으로 고찰하고, 한반도 통일 이후 북한지역에 대한 공공부조형 주거급여 적용방안을 제시하였다.

본 연구의 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 독일의 경험과 마찬가지로 남북 통일 후 급진적 주거정책 통합이 아닌 장기적 관점에서 점진적 주거정책 통합 방안이 요청된다. 독일의 경우 10년에 걸쳐 동독 지역을 우대하는 주거정책을 시행한 끝에 2001년 주거보조금 제도를 완전히 통합하였다. 당시 동서독의 차이에 비해 현재 남북한의 경제력 격차가 현격하게 큰 것으로 알려진 만큼 한반도의 제도 통합에는 더욱 장기적 관점이 요구되며, 따라서 통일 시기별로 주거급여 정책을 점진적이며 단계적으로 적용해 나갈 필요가 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 북한 긴급구호기(통일 직후~2년), 남북한 이중체제기(통일 이후 2~5년), 남북한 제도통합기(통일 이후 5~10년), 남북한 통합체제기(통일 이후 10~20년)로 구분하여 각각의 시기에 따른 제도 통합의 과제를 제시하였다.

둘째, 통일독일의 동독 주거보조금 사례를 볼 때, 주택사유화 과정에서 필연적으로 발생할 주거취약계층을 위한 공공부조형 주거급여 제도가 요청된다. 통일 당시 거주지를 중심으로 주택점유권을 인정해주면 주거의 질적 차이는 발생할지라도 새로운 사적 소유물이 발생하는 것이므로 북한 주민의 환영을 받을 것이다. 그러나 그 과정에서 배제되는 계층이 등장할 것으로 예상되므로 이들을 위한 지원이 신속하게 제공될 필요가 있다. 이때 공공부조형 주거급여는 직접적이고 단기간에 집행이 가능하다는 점에서 긴

준비기간을 필요로 하는 주택건설이나 노후주택개량보다 유리한 측면이 있다.

셋째, 남하 인구이동 확대에 의한 사회적 혼란을 방지하기 위해서는 독일의 경우와 같이 통일 초기 한시적으로 북한 거주 북한주민과 남한 이주 북한주민에 대한 차등적 주거급여를 고려할 수 있다. 통일 이후 북한에 2년간 거주하는 경우에만 주택소유권을 보장해주는 방식이나 주거급여 수준을 남한 이주 북한주민에게 상대적으로 낮게 설정하는 방식은 인구이동 최소화 목표 달성에 도움이 될 수 있다. 인구이동 억제는 궁극적으로 통일에 따른 혼란을 막고 북한 지역의 공동화를 막는데 기여할 것이다.

체제전환국의 경험에 비추어볼 때, 통일 이후 주거정책 변화가 가져올 사회문제에 대한 대응도 고려할 필요가 있다. 첫째, 사회주의 시대의 주거현실은 부족경제로 인하여 주택공급 부족, 다세대 간 주택공유, 주택할당의 긴 대기기간 등의 문제를 가졌음을 볼 때, 북한의 주거문제도 심각할 것으로 추정된다. 이에 따라 새로운 체제에서의 주거 수요와 주거환경 개선을 위한 요구가 급증하고, 주거안전망 구축 필요성이 제기될 것으로 예상된다. 둘째, 탈사회주의 이후 주택이 공공재에서 민간재로 변화하는 과정에서 극심한 주거불평등이 양산되었다. 주택의 상품화 과정에서 생겨나는 불평등 문제는 향후 남북 통일 이후 남북간·북북간 사회통합을 저해할 공산이 크다. 특히 보편주의적 주거정책을 경험한 북한 주민들이 통일 이후 시장경제 체제에서 나타날 수 있는 주거불평등 문제를 겪는다면, 이는 사회주의에 대한 향수를 자극할 가능성이 있으므로 주거정책에 소홀함이 없어야 할 것이다. 셋째, 체제전환 전후 주거제도에서의 변화가 크기 때문에 다른 사회안전망도 동시에 고려될 필요가 있다. 주거정책뿐만 아니라 다양한 사회정책의 제도적 전환이 동시에 시행되기 때문에 전체적인 관점에서 사회 배제계층을 포괄하는 사회안전망 구축을 위한 종합적 복지정책 마련이 요청된다.

본 연구를 통한 통일인지적(unification-perspectives) 관점에서의 학술적·정책적·실천적 과제는 다음과 같다. 먼저 학술적 차원에서는 공공부조형 주거급여 적용방안에 관한 연구가 확장될 필요가 있다. 그간의 연구는 주택사유화 관점에서 전체 인구에 대한 주택정책을 주된 주제로 하였다. 그러나 주택사유화 과정에서 배제된 계층에 대한 고려도 필요하므로, 통일 시대 공공부조형 주거급여 연구는 중요한 함의가 있다. 따라서 이후에도 다양한 후속연구가 필요하다. 첫째, 취약계층 대상의 공공부조형 주거급여제도를 포함하여 전체 주민 대상의 보편주의적 통일주거정책에 대한 장기 연구가 요청된다. 둘째, 통일 시대에도 노인을 위한 주택연금모기지론, 대학생을 위한 맞춤형 주택, 신혼부부를

위한 공공임대주택 공급 등 귀속적 욕구에 기초한 주거정책에 대한 연구가 필요하다. 셋째, 북한의 영예군인보양소, 양로원, 양생원의 공동생활주거시설에 대한 발전방안 연구가 요청된다. 넷째, 북한의 살림집법과 남한의 주거기본법·주택법·주거급여법 등 남북한 주거관련 법안의 비교 및 통합법 연구가 필요하다. 다섯째, 북한의 주거관련 법령을 넘어 북한 주민 중 주택소유권의 비중 등 북한의 주거 실태를 분석하기 위한 연구가 필요하다. 왜냐하면 법령과 실태에는 일정 수준 차이가 있을 것으로 추정되며 괴리가 클수록 진단과 처방에 오류가 발생할 수 있기 때문이다. 마지막으로, 앞서 본문에서도 언급했듯이, 독일에서는 긴급구호적 성격의 주거급여 정책이 양질의 주택확보를 위한 임대주택 건설 지원 정책과 유기적으로 병행하여 시행되었다. 통일 후 북한 지역에도 주거안정을 위해 주거급여 제도 외에 임대주택 건설 정책이 매우 중요한 역할을 할 것으로 예상되는 바, 이를 후속연구의 과제로 밝힌다.

둘째, 정책적 차원에서는 통일 시대 주거급여 제도를 시행하기 위한 법적 정비가 필요하다. 주거제도는 통일로 인한 충격을 최소화하고 사회안정을 꾀할 수 있는 매우 중요한 사회정책이지만, 현재 주거기본법에서부터 주거급여법에 이르기까지 통일인 지적(unification-perspectives) 관점은 찾아보기 어렵다. 이에 주거와 관련된 법률, 시행령, 시행규칙 등을 면밀히 검토하여 통일 시대를 대비한 조항들이 마련될 수 있도록 조치를 취해야 할 것이다. 한편 북한의 사회주의헌법, 사회주의로동법, 주민연료법, 살림집법, 사회보장법에 제시된 주거관련 법령의 변화에 대한 모니터링도 필요하다. 또한 시기별 법적 지원방안이 마련되어야 한다. 예컨대 통일 직후에는 주거위기가구에 대한 긴급지원 성격의 주거시설보호 및 주거급여가 요청될 것이며, 중장기적으로는 비평양 지역의 주택 노후화를 개선하기 위한 주택개량사업과 공공 및 민간 주택임대사업과 같은 대형 주택건설정책도 필요할 것이다. 이에 통일 후 시기별로 요구되는 각종 제도를 실행시키기 위한 법적 정비 방안이 필요하다.

셋째, 실천적 차원에서는 남북한 사회문화교류 중 사회보장 부문의 교류협력을 통해 북한 주거실태를 파악하기 위한 노력이 먼저 이루어져야 한다. UN과 북한 정부의 『UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 전략계획 2017-2021』에 따르면, 2018년 인구일제조사가 시행될 예정이다. 이 과정에서 북한 주거 현황을 파악할 수 있을 것으로 예상된다. 남한이 북한 이슈에서 제3자로 배제되는 것은 통일국가의 미래나 국제사회에서의 위상 측면에서도 바람직하지 않다. 이에 해당 조사 과정에서 주도적인 역할을 수행

하기 위한 첫 조치로서 남북 사회보장 부문의 교류협력을 위한 노력이 우선될 필요가 있다.

민기채는 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 한국교통대학교 사회복지학 전공 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 통일, 복지국가, 연금이며, 현재 통일연금제도, 북한 사회보장제도 및 체제전환국 복지국가 등을 연구하고 있다.

(E-mail: minkichae@hanmail.net)

주보혜는 서울대학교에서 사회복지학 석사학위를 받았으며, 현재 독일 도르트문트 공과대학교에서 사회노년학 전공으로 박사논문을 준비 중이다. 주요 관심분야는 노인주거, 노인장기요양보험, 독일 사회보장제도이며, 현재 독일의 노인주거정책을 연구하고 있다.

(E-mail: bohye.joo@gmail.com)

참고문헌

- 김근용. (2008). 북한의 주거실태와 주택투자 소요 추정. *건설경제*, 57, pp.34-39.
- 문순철. (1999). 통일 이후 북한 농촌 주택문제의 전망과 대책. *대한지리학회 학술대회논문집*. 대한지리학회, pp.179-185.
- 민기채. (2014). 체제전환국 복지국가에 관한 비교사회정책 연구: 발전요인, 발전단계, 그리고 체제성격을 중심으로. 박사학위논문, 서울대학교.
- 박용석. (2014). 북한 나선시 도시 개발과 남산 18호동 살림집을 통해 본 북·중 합작 개발의 특성. *국토계획*, 50(1), pp.115-134.
- 박철수, 조봉현, 정일영. (2016). 통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 국유자산 분야. 세종: 대외경제정책연구원.
- 박헌주. (1995). 북한의 거주실태와 통일후 주택배분방안 연구. *국토연구*, 24, pp.105-124.
- 서우석. (2000). 북한의 주거실태와 주택정책에 대한 평가. *월간 복지동향*, 24, pp.41-48.
- 이찬행. (1991). 북한의 주택정책과 현실. *초등우리교육*, 1991년 10월호, pp.141-146.
- 장성수, 윤혜정, 김진균. (1998). 북한의 주택실태와 통일후 주택건설수요에 관한 연구. *대한건축학회 논문집*, 14(3), pp.43-50.
- 장성수. (2000). 북한의 건설산업과 주택건설. *건축*, 44(7), pp.46-53.
- 정일준. (1990). 북한의 주택정책. *월간말*, 1990년 4월호, pp.98-101.
- 정창무. (2012). 북한의 도시, 인구와 주택. *대한토목학회지*, 60(3), pp.25-31.
- 최막중, 김현수, 김예성, 박은숙. (2015). 통일 후 북한주민의 부동산자산 배분을 위한 한국의 토지·주택제도 적용에 관한 연구. *국토계획*, 50(1), pp.89-103.
- 통계청. (2015) 인구주택총조사 전수집계결과 보도자료. 대전: 통계청
- Cromm, J. & Koch, U. (2006). *Mietspiegel in Deutschland: Entwicklung der Mietpreispolitik, Einstellungen und Umsetzungen der Städte und Amtsgerichte unter besonderer Berücksichtigung des qualifizierten Mietspiegels - eine empirische Studie*. München: Hampp.
- Czada, R. (1998). Das Prinzip Rückgabe. Die Tragweite des Eigentums. In *Funkkolleg*

- “Deutschland im Umbruch”. Studieneinheit, 11, Tübingen.
- Deacon, B. (1992). *Social policy, social justice and citizenship in eastern europe*. Aldershot: Avebury.
- Freyaldenhoven, Y. (2013). *Eigenbedarf in beiden deutschen Staaten*. Lit Verlag.
- Gorbachev, M. (1987). *Perestroika: new thinking for our community and the world*. New York: Happer & Row Publishers.
- Hain, M. (2009). *Die Performance von öffentlichen Unternehmen am Beispiel von Wohnungsunternehmen in Deutschland*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Häussermann, H. & Neef, R. (2013). *Stadtentwicklung in Ostdeutschland*. Soziale und räumliche Tendenzen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hubert, F. & Tomann, H. (1994). *Wohnungspolitischer Umbruch in Ostdeutschland*. eine Bestandsaufnahme mit Blick auf Osteuropa. <http://www.ms-hns.de/files/WohnungReformOstdeutschland.pdf>. 예서 2017.7.21. 인출.
- Inglot, T. (2008). *Welfare states in East Central Europe, 1919-2004*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jetter, F. (1995). Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens. Subjektförderung, Objektförderung und das Drei-Phasen-Modell des Dritten Wohnungsmarktes als wohnungspolitische Instrumente. *WSI-Mitteilungen*, 1, pp.12-22.
- Kirchner, J. (2007). *Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte*. Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich: Deutscher Universitätsverlag.
- Kornai, J. (1992). *The socialist system: the political economy of communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Mishra, R. (1990). *The Welfare state in capitalist society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia*. New York, London: Harvester.
- Schaefer, T. (1993). *Mieten in Ostdeutschland*. Zwischen Instandsetzungstau und Mieterinteressen; eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 14. April 1994 in

- Erfurt. Bonn: Forschungsinst. der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik. Wirtschaftspolitische Diskurse, 59.
- Standing, G. (1996). Social protection in central and eastern europe: a tale of slipping anchors and torn safetynets. In G. Esping-Andersen. (eds). *Welfare states in transition*. London: Sage Publications.
- Statistisches Bundesamt. & WZB & Zentrales Datenmanagement. (2011). Datenreport 2011. *Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland* / Herausgeber, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Zentrales Datenmanagement in Zusammenarbeit mit das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Bonn: BpB. pp.207-214.
- Statistisches Bundesamt. (2004). *SOZIALLEISTUNGEN* (Wohngeld 2002) (Fachserie 13, Reihe 4). Wiesbaden.
- WOBAG. (2009). 50 Jahre kommunales Wohnungsunternehmen. Wohnungsbau- und Verwaltungsgesellschaft mbH Grevesmühlen. <http://www.doertebloom.de/50%20Jahre%20WOBAG.pdf>. 에서 2017.7.20. 인출.

A Study on the Application of Housing Benefits to North Korea after Unification Based on the Example of East German Housing Subsidies after the Unification in Germany

Min, Kichae

(Korea National University of
Transportation)

Joo, Bohye

(TU Dortmund University)

The purpose of this study was to design a housing benefit system for the post-unification period in Korea, in which South Korea's public housing benefit system is transferred to North Korea. This study first takes a historical perspective to examine the integration process of the housing policy and housing subsidies after the unification of Germany; then, the study presents the plan for application of the South Korean public housing subsidy to the North after the unification, regarding coverage, benefits, delivery system, and financial resources. The main conclusions from this study are as follows. First, based on the German experience, a gradual change process is needed to integrate the housing policies over a period of 20 years, rather than radical integration. Second, considering the example of the East German housing subsidy in the unified Germany, it is necessary in Korea to provide a housing benefit as public assistance for vulnerable social groups, which are an inevitable consequence in the course of the housing privatization process. Third, in order to minimize population migration, housing benefits can be differentially implemented between residents in North Korea and those migrating to South Korea for only a limited time at the beginning of the unification. Lastly, academic, political, and practical approaches cope with housing problems after the unification are addressed from unification-perspectives.

Keywords: Unification, Housing Benefit, Housing Subsidies, North Korea, East Germany