부동산학연구 제25집 제4호, 2019. 12, pp. 104~105 http://dx.doi.org/10.19172/KREAA.25.4.7

Journal of the Korea Real Estate Analysts Association
Vol.25, No.4 2019. 12, pp. 104~105

<박사학위논문 소개>

부지와 서비스 방식의 지역개발사업과의 혼합 특성 : 광주권 지역개발사업을 중심으로*

Characteristics of the Sites and Services Scheme Combined with the Regional Development Project : Focusing on the Secondary Cities Regional Project in Korea

저 자: 김 태 오 (Kim, Tae Oh)**
지도교수: 故 최 막 중 (Choi, Mack Joong)***

1970년, UN은 개발도상국 주택문제 해소방안으로, 토지(부지)와 기반시설(서비스)은 공공이 제공하되, 주택만은 입주자의 자조적 노동력을 동원해 점진적으로 건립하도록 하는 부지와 서비스 방식의 확대 실시를 결의하였다. 이후 세계은행 주도로 부지와 서비스 방식은 전 세계적으로 확산되었는데, 여기에는 우리나라의 '광주권 지역개발사업'도 포함되어 있었다. 따라서 한국도 이 방식의 직·간접적 영향을 받았으리라는 추정이 가능하다. 그러나 국내 관련 연구는 손에 꼽을 정도이고, 이를 단순 언급한 연구조차 국내도입은 없었다고 기술하고 있다. 바로 이와 같은 상반된 사실, 즉, 세계은행이 한국에서 부지와 서비스 사업을 전개했다는 사실과 한국의 주택정책은 이와 다르게 전개되었다는 기존 연구결과 간의 괴리로부터 본 연구는 시작되었다. 부지와 서비스 방식의 국제적 확산에도, 국내에서만큼은 그 존재감조차 찾기 어려운 상황이라면, 국제적으로 통용된 방식과 달리 '광주권 지역개발사업'에 어떤 특성이 변용되었거나, 다른 특성이 추가되었으리라는 추정에서 본 연구의 연구문제가 발로되었기 때문이다. 이에 본 연구에서 설정한 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징과 이를 가능케 한 정책수단 규명, 둘째, 한국적 변용이 저소득층 주택문제 해소에 기여했는지 여부와 이를 가능케 한 정책수단 규명, 셋째, 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 더불어 추진되었다는 또 다른 특징으로부터 기인한 특성 규명이다.

첫 번째 연구 질문인 부지와 서비스 방식의 한국적 변용의 핵심적 특징은 완성주택이 자조주택(일반적 부지와 서비스 사업에서 입주자가 스스로 건립하는 주택)을 대체했다는 사실로, 이는 한국의 기후적 요인이 크게 작용한 결과이다. '광주권 지역개발사업'을 제외한 초기 부지와 서비스 사업은 모두 열대 혹은 아열대 국가에서 시행되어 단열과 난방이 주택에 불필요하거나 부수적 성능에 불과했다. 하지만, 우리나라는 동계 혹한기로 인해 단열과 난방 기능의 확보가 주택에 필수적으로 요구되었고, 이는 비전문가인 입주자의 힘만으로는 확보하기 쉽지 않은 성능이었다. 자조주택이 한국에 적용되지 못한 주요이유라 할 수 있다.

자조주택이 완성주택으로 대체된 한국적 변용은 필연적으로 사업비용 증가를 수반하기에, 공공의 재정적 부담은 커질 수밖에 없었고, 이는 당시 세계은행 정책기조에 반대되는 것이었다. 이에 세계은행과 우리 정부는 재정적 부담 경감을 위해 주택금융을 활용하고자 하였다. 세계은행 차관 도입 이전부터 우리나라는 주택금융에 관한 관심이 높았다. 1960년대 말 시민아파트나 광주대단지 조성사업에 이미 주택금융이 도입되었고, 더욱 이전인 1950년대에도 토지 소유자가 자금부족으로 주택건립에 어려움을 겪을 때, 자재 무상배부, 자금 저리융자를 통해 지원한 바 있다. 비록 엄격한 융자조건으로 인해 서민층의 접근은 쉽지 않았지만, 주택금융의 연원만은 이미 1950년대부터 형성되어 있었던 것이다. 이에 1970년대 추진된 '광주권 지역개발사업'에 주택금융은 무리 없이 적용될 수 있었고, 한국적 변용의 기저(基底)로 작용하였다. 따라서 자조주택

* 본 논문은 필자의 서울대학교 박사학위 논문인 김태오(2019), '부지와 서비스 방식의 지역개발사업과의 혼합 특성'을 요약한 것임.
** 서울대학교 박사, 수원시정연구원 전문연구위원, stct3090@naver.com
*** 전 서울대학교 환경대학원 교수

이 완성주택으로 대체된 것이 한국적 변용 특성이라면, 이를 가능케 한 요인은 주택금융이라 정리할 수 있다.

두 번째 연구 질문인 한국적 변용이 저소득층의 주택문제 해소에 이바지했는지는 세계은행의 사업목표 세 가지(지불가능성, 비용회수, 반복가능성) 중 반복가능성을 제외한 두 목표의 달성 여부를 통해 확인하였는데, 한국 사례에서 상충 가능성이 큰 두 목표를 동시에 달성케 한 정책수단은 교차보조(cross-subsidy)였다. 교차보조란 단일 사업 내에서 저소득층을 위한 소형 필지를 조성원가보다 저렴하게 분양하되, 여기서 발생하는 손실은 중대형 필지 및 상업용지를 조성원가 이상으로 분양해 보전(補塡)하는 방식으로, '광주권 지역개발사업'에서는 이를 도입함으로써 저소득층의 지불가능성과 공공의 비용회수를 동시에 달성하였다. 다만 교차보조를 모든 개발도상국에 적용가능한 일반 해로 받아들이기에는 무리가 있다. 본 사업에서 교차보조가 안정적으로 기능할 수 있었던 배경에 지속적 소득증가와 중대형 필지에 대한 수요증가라는 한국적 특수성이 있었기 때문이다. 또한, 입주자 선정 단계에서 입주자 소득수준에 대한 면밀한 조사를 시행하지 못한 우리 정부의 행정력 부재는 주택단지 조성사업의 혜택을 저소득층이 아닌 중산층이 받도록 하였기에, 이 또한 유념할 필요가 있다.

마지막으로, 부지와 서비스 사업과 지역개발사업의 병행 추진에 따른 특성은 이주민 고용문제 해결방안을 제시했다는 사실에 있다. 여타 부지와 서비스 사업들은 지가가 저렴한 교외에 이주 정착지를 마련해 사업비용을 절감하고자 했으나, 이로 인해 이주민들은 일용직 노동 기회를 상실해 실업문제에 직면할 수밖에 없었다. 이를 '광주권 지역개발사업'은 주택단지와 함께 구조적 고용기반(여수 국동 어항, 수산센터 건립)을 조성하는 방법을 통해 극복하고자 하였다. 하지만 준공 직후, 그 효과는 크지 못했는데, 그 이유로는 첫째, 최초의 건설부 계획(소규모 어항, 대규모 주택단지 조성)과 이후 세계은행의 수정계획(대규모 어항, 소규모 주택단지 조성)이 어긋나며 사업 규모의 불일치 문제가 발생했기 때문이고, 둘째, 주택단지 입주자 선정 시기와 어항 준공에 따른 수산업 종사자 증가 시기가 어긋나며 시기의 불일치 문제가 발생했기 때문이다. 그럼에도 사업은 지속 추진되었고, 후속 사업을 통해 문제점 개선 및 시설 확충이 이루어지자, 여수의 수산업 종사자와 어획량은 급증하여 국동 어항은 국내 수산업의 허브 항구로 성장하게 되었다. 현재 여수가 수산업 중심도시로 성장할 수 있었던 배경에 '광주권 지역개발사업'이 있었던 것이다.

본 연구를 통해 확인된 사실들은 우리나라가 세계은행 주택정책의 테스트 베드였음을 시사한다. 주택금융과 교차보조는 당시까지 타 부지와 서비스 사업에 적용된 바 없는 정책이었고, '광주권 지역개발사업' 준공 이후 세계은행의 주택정책이 부지와 서비스 방식에서 주택금융 중심으로 전환되었음을 고려하면, 한국에서의 선험적 시도가 세계은행 정책전환에 영향을 미쳤다고 볼 수 있기 때문이다. 또한, 부지와 서비스 사업이 지역개발사업과 병행 추진되었다는 사실도 이를 뒷받침한다. 본 사업 이전까지 세계은행은 지역개발사업에 차관을 제공한 적이 없었을 뿐만 아니라, 1990년대 세계은행의 주택정책이 주택금융 중심에서 주택 관련 모든 분야를 개발하는 방향으로 전환되었기 때문이다. 따라서 '광주권 지역개발사업'은 차후 세계은행 주택정책 전환에 지속적으로 영향을 미친 사업이자, 다양한 혁신이 이루어진 사업으로 평가할 수 있을 것이다.

그런데 이와 같은 한국적 변용의 특성은 우연의 소산이라 할 수 있다. 당시 우리 정부는 '제1차 국토종합개발계획'에 따라 낙후지역인 광주권을 개발하고자 했지만, 부지와 서비스 사업에 관한 관심은 전혀 없었다. 반면, 세계은행은 부지와 서비스 사업의 국제적 확산에 집중하였을 뿐, 지역개발사업에 관한 관심은 크지 않았다. 이러한 상황에서 우리 정부와 세계은행은 낙후지역 개발이라는 공통분모를 토대로 지역개발사업과 부지와 서비스 사업의 혼합을 추진했고, 그 결과는 본 연구를 통해 확인한 바와 같다.

주제어 : 광주권 지역개발사업, 자조주택, 세계은행, 부지와 서비스 방식, 주택금융, 교차보조, 지역개발

Keyword : The Secondary Cities Regional Project in Korea, Self-help Housing, The World Bank, Sites and Services Scheme, Housing Finance, Cross-subsidy, Regional Development