

# 북한의 주택 사정과 통일후 정책 과제

박헌주 / 국토개발연구원 연구위원

북한의 통제경제 구조하에서 주택의 건설이나 배분은 일반 주민의 수요나 편의와 같은 시장 경제적 요인에 의해 결정되지 않는다. 주택 건설은 사회주의 건설이라는 국가 목표에 따른 장기 계획에 의해 이루어지고 있으며, 그 배분 또한 자본주의적 소유를 배제하고 주민의 계급적 성분과 지위 등 국가가 미리 정한 기준에 의해 이루어지고 있다. 따라서 북한의 현재 주택 사정은 그 전체적 경제상태를 그대로 반영하여 매우 열악한 상태이며, 지역간·계층간의 불평등도 상당히 심한 편이다.

통일후 주택정책 수립에 있어서 고려해야 할 과제는 첫째, 주택서비스 소비의 기준 및 주택서비스 수준의 남북한간 혹은 사회계층간 격차를 완화하기 위한 접근기회 및 처우의 공정성을 확보하는 일이다. 둘째, 주택분배 과정에서 북한 주민의 부족한 구입능력을 정부가 보완해 주는 방법을 마련하는 일이다. 그 밖에 북한지역 국유주택의 불법 점유 및 분할 사용, 남한의 부동산투기자본의 유입 가능성, 원소유자와 현재 소유자 사이의 분쟁 및 원소유권의 반환 등도 충분히 검토해야 할 과제이다.

## I. 서론

주택은 그 나라의 정치적 이념, 경제발전 수준, 사회적 태도와 제도적 틀을 반영한다. 북한은 사회주의 헌법을 채택하고 있으며, 중앙집권화된 계획경제체제를 유지하고 있다. 재화와 용역의 생산·배분·소비에 국가계획에 의한 명령을 통해 해결되므로 일반 주민들의 시장에

대한 의존은 지극히 제한적일 수밖에 없다. 주택의 생산과 분배도 이와 같은 경제체제에서 예외일 수 없다. 북한에 있어서 주택은 먹걸이, 입을 옷 등과 같이 정부가 배급 또는 할당 배정하는 재화의 하나이다. 따라서 주택사정은 통제경제 구조 하에서 과생된 전형적인 정부실패의 한 예로서, 우리의 짐작보다 훨씬 열악한 수준이다.

주택은 주민생활을 안정시키는 데에 있어서 가장 시급히 해결되어야 할 필수재이다. 북한은 6·25전쟁 피해의 복구사업이 한창인 시기부터 주택을 사회주의 건설의 중요한 수단으로 여기고, 주택의 대량 건설을 추진하여 왔다. 또한 주택의 규모와 시설을 사회계층별로 차별화하여 주민들에게 계층상승 욕구를 자극함으로써, 주민들을 당의 지시에 순종하도록 하는 등 사회주의 이념을 실천하기 위한 수단으로도 활용하였다. 그러나 주택은 다른 재화와 달리 짧은 기간 안에 필요한 양을 충분히 생산할 수 없으며, 주택건설을 위한 직간접 투자 또한 엄청나다. 주택이 갖는 이러한 특성은 통일후 남북한 주민의 조기통합 및 경제의 균형발전에 엄청난 부담을 안길 것이다. 특히 북한은 사회를 폐쇄적으로 통제하기 위한 수단으로 주택을 활용하고 있기 때문에, 통일후 북한 주민들에게 다원화되고 자율적인 사회체제를 함양시키기 위해서는, 주택부문에 있어서도 전체주의적 요소를 배제하기 위한 주택정책 구조의 근본적인 개편이 이루어져야 할 것이다.

이 글은 이러한 문제의식을 바탕으로 북한의 주택사정과 주택문제의 실태를 살핀후, 통일후 시장경제 체제 관점에서 예상되는 북한지역 주택부문에 대한 정책과제를 논의하는 데 목적이 있다. 주택은 그 사회의 경제사회적 수준을 나타내는 거울이므로, 폐쇄된 사회일수록 체제의 선전도구로 활용된다. 북한의 경우도 마찬가지이다. 북한의 주택사정과 주택정책에 관한 자

료는 매우 제한적으로 발표되고 있다. 따라서 이 연구는 한정된 자료로 분석하였기 때문에 내용에 있어서 약간의 오류가 있을 것으로 생각하며, 구체적인 정책방향에 관해서는 나중에 별도로 언급하고자 한다.

## II. 주택의 소유·분배·이용제도

### 1. 주택소유제도

북한의 사회주의 헌법 제20조는 모든 건축물의 소유권을 국유 또는 집단적 소유로 규정하고 있어, 주택은 모두 국가 소유이나 농촌 문화주택은 협동단체 또는 국가 소유이다.<sup>1)</sup> 주민은 계층과 직위에 따라 정해져 있는 등급의 주택을 임대 형식으로 할당받아 이용한다. 주택을 일단 배정 받으면 사용권은 영구적으로 유지된다. 사회주의 국가의 종주국이었던 구소련조차 조합주택이나 부분적인 개인주택의 소유를 허용하였고,<sup>2)</sup> 동유럽의 사회주의 국가들도 개인

1) 북한 헌법 제20조는 생산수단의 사회주의적 소유 제도를 선언하고, 이를 전체 인민의 소유인 국가 소유와 집단적 소유 형태인 협동단체 소유로 구분하고 있다(제21조, 제22조). 국가 소유권의 대상은 제한이 없고, 협동적 소유는 사회주의 체제로 이행하는 과도기에서 발생하는 사회주의적 소유의 한 형태로서(사회과학출판사, 「경제사전」, 제2권, 평양, 1970, 118쪽) 토지, 건물, 중소기업 등이 대상이다.

2) 북한도 해방 이전의 건축물에 대해서는 이를 개인재산으로 인정하고 매매행위를 허용하고 있다. 그러나 직장 배치로 주거를 이전할 때에 새로 거주할 주택이 직장 부근으로 할당되기 때문에, 개인 소유의 가옥은 거의 거래가 이루어지지 않아 부속은 사유재산으로서의 가치를 인정받지 못하

의 주택 건축 또는 소유를 허용하였으며, 사유 주택은 어느 정도 자유롭게 거래되었다.<sup>3)</sup> 다만, 국유주택은 북한과 비슷하게 노동량, 평등 원칙, 특권 등을 기초로 배분되었다. 이와 비교하면 북한의 주택소유제도는 다른 사회주의 국가들 보다 훨씬 더 경직적이고 중앙집권적이어서, 개인의 선호가 거의 반영되지 못하고 있다. 최근에 귀순자를 대상으로 조사한 자료에 따르면,<sup>4)</sup> 심각한 주택부족난 때문에 북한에서도 주택 이용권이 양수·양도되는 것으로 알려지고 있으나, 이는 비공식적으로 이루어지는 행위이다.

월 임대료는 방 1개에 부엌이 달린 6-7평 규모의 1호주택이 5원이고, 방 2개에 부엌이 있는 2-3호 주택은 규모에 따라 7-20원이다. 평양의 중앙난방식 신형 고층아파트는 30원 이상이다. 다만, 농촌주택은 신축 문화주택에 대해서도 사용료를 받지 않는다. 따라서 입주계층별 소득대비 임대료 비율은 4호주택 입주자가 대체로 20% 수준이고, 2호주택 이하에 거주하는 노동자와 사무원은 10~20% 수준이다. 이는 자본주의 국가에서 일반적으로 적용하는 기준인 20-25% 보다는 약간 낮지만, 주택서비스 수준과 비교할 때 결코 낮은 수준으로 평가하기는

어렵다.<sup>5)</sup> 다만 농촌주택의 경우 임대료를 내지 않는 점이 시장경제 체제의 국가들과 다르다.

## 2. 주택분배제도

북한은 주택의 입주배정권을 노동당의 권한으로 규정하고 있다. 노동당 시·군·도 행정위원회(시·군·도청에 해당)의 도시경영과는 소정의 이사절차와 입주절차 등에 따라 직장 부근을 중심으로 직장단위로 일방적으로 주택을 배정한다. 따라서 주택은 노동력의 집단적 수용이나 주민의 이동과 사상을 통제하고, 주민 동원을 쉽게하기 위한 정치적 수단으로도 이용된다. 이는 구소련의 도시정책과 비슷하다.<sup>6)</sup>

- 3) József Hegedűs & Iván Tosics, "Privatisation and Rehabilitation in the Budapest Inner Districts", *Housing Studies*, vol. 9, no. 1, 1994, p.41 ; Srna Mandič, "Housing Tenure in Times of Change : Conversion Debates in Slovenia," *Ibid.*, p.30.
- 4) 평양의 주택 거래가격은 통상 500-3,000달러이며, 방 3칸짜리 고급아파트가 3,000달러, 2칸짜리는 2,500달러 정도로 알려지고 있다 (중앙일보, "아! 북녘동포: 주택도 사고 판다," 1995. 2. 14).
- 5) 북한의 노동자나 사무원이 주택과 관련되어 지출하는 비용은 전체 생활비의 0.3%에 지나지 않으며, 연료비나 전기세 등 기타 사용료를 포함해도 세대당 생활비의 3% 안팎(선한승, 「북한주민의 직장생활과 노동」, 공보처, 1994, 103쪽)인 것으로 알려진 북한의 주거비 지출 내역은 북한 주민의 임대료 지급 수준으로 볼 때 잘못 알려진 내용이라 하겠다.
- 6) 구소련의 도시에서도 주택 배정을 통하여 주민 이동을 통제하였다. 주택 소유는 시정부와 중앙정부 소유로 이원화되어 있었으며, 중앙정부는 소유주택의 배정을 통하여 노동력의 지역간 이동과 직업선택을 관리하였다 (James H. Bate, *The Soviet City: Ideal and Reality*, Edward Arnold, London, 1980, p.115).

고 있다. 또한 건물 수리 등 주택에 대한 일체의 관리를 국가의 주택관리사무소에서 담당하므로, 개인 소유의 건물은 관리 측면에서 볼때 사실상 사유(私有)가 어려운 형편이다. 이 때문에 북한에서는 주택에 대한 개인소유권은 있을 수 없으며 거주시 관리자의 주의의무만 부과된다 (북한 연구소, 「북한총람」, 1983, 1044쪽).

전체 주민을 다섯 계급으로 분류하고 있는 북한은, 전국의 주택도 특성에 따라 특호에서 1호까지 다섯가지 등급으로 구분하고, 분류된 주민의 계급적 성분과 직위에 따라서 해당 등급의 주택을 배정한다. 따라서 지역별 주택사정에 따라 차이가 있지만, 지역내 사회계층 구조는 곧 주택의 소비수준과 직결된다. 주택이 식량배급과 함께 주민의 계급상승 욕구를 자극함으로써 체제에 대한 충성 경쟁을 유발하고, 사회주의 국가를 건설하기 위한 주요 수단으로 활용되고 있는 것이다.

북한에서 지배계층에 속하는 계급은 주택재고의 15%를 차지하는 특호주택과 4호주택에 거주한다. 특호주택은 단독주택으로서 60평이상의 호화주택이다. 이 주택은 중앙당의 부장급, 정무원의 부장급, 인민군 소장급 이상이 입주할 수 있다. 4호주택은 20-25평 규모로서 목욕탕과 수세식 화장실, 냉온수시설을 갖춘 신형 고품아파트이다. 입주대상 계층은 중앙당 과장급, 정무원 국장급, 대학교수, 문예단체의 간부급, 인민군 대좌와 기업소 책임자 등이다.

중간계층에 대해서는 전체 주택수의 25%를 차지하는 3호와 2호 주택이 배정된다. 3호주택은 12~15평 규모의 중급 아파트 또는 단독주택으로서 방 2개와 부엌이 있고, 중앙기관의 지도원, 도 단위의 부부장급, 기업소의 부장급 등에게 배정된다. 2호주택은 일반 아파트 또는 단독주택이고, 주택 규모는 8-12평이며 방 1-2개와 부엌으로 구성되어 있다. 인민학교와 고

등중학교의 교장, 일반 노동자, 사무원 등에게 주로 배정된다. 3호주택 이하는 대체로 화장실, 목욕시설 등의 부대시설을 공동 이용한다. 가장 낮은 계층에 대해서는 전체 주택수의 약 60%를 차지하는 1호 주택이 배정된다. 이 주택은 집단공영주택, 농촌문화주택, 공장의 사택 및 미혼자 합숙소, 농촌이나 변두리의 기존 가옥 등으로서, 주택 규모가 협소하고 시설수준도 매우 열악하다. 말단노동자, 사무원, 협동농장원, 변두리의 농민 등이 주로 입주한다.

신축주택은 도시지역의 경우, 시급(市級) 이상의 장, 과장, 3급 기업소 기사장 등의 간부들에게 우선 배정되고, 그 다음으로 유가족세대, 후방가족, 당원 및 간부가족, 일반노동자, 농민, 월남자가족, 불순계층의 순서로 배정된다. 농촌의 신축 문화주택은 리당(里黨) 간부, 협동농장 관리위원회 간부, 작업반장, 분조장, 열성당원, 일반농장원의 순으로 배정된다.<sup>7)</sup> 이와 같이 가장(家長)의 직업과 직위에 따라서 주택이 차등 배정되기 때문에 주택의 보급상태와 규모, 그리고 주택의 시설은 입주자의 신분을 나타낼 정도로 계층간의 주거수준 격차가 심하다. 특히 1980년대 이후에 신축된 아파트는 당정(黨政)의 고위간부들에게 우선 배정되면서, 지역별로 비슷한 계층의 집단거주지가 형성되고 있다.<sup>8)</sup>

7) 북한연구소, 「앞의 책」, 1983, 1045쪽.

8) 예를 들면, 평양시의 평양역 앞과 창광거리에 신축된 아파트는 중앙당과 정무원의 부장 및 부부장급의 고위층, 광복거리의 아파트층은 인민군

<표 1> 주택등급별 규모 및 입주대상

주택형	규모	가옥구조	입주대상	비율	
고급 단독주택 (특호)	-대지:300~500평 -독립식 1~2층 -건평:200평 정도	-방 3개 이상 -정원, 수세식변소 -냉온방시설	-중앙당·정무원의 부부장 급 이상 -군의 소장급이상 고위간부	15%	
신형 고층아파트 (4호)	-높이: 20~40층 -규모: 20~25평	-방 2~3개 -복욕탕,수세식변소 -베란다,냉온수시설	-중앙당 과장급,정무원 국장급 -대학교수,문예단체 간부급 -인민군대좌, 기업소책임자		
중급아파트(단독주택) (3호)	-12~15평	-방 2개 -부엌 -창고	-중앙기관 지도원 -도단위 부부장급 -기업소 부장	25%	
일반아파트(단독주택) (2호)	-8~12평	-방 1~2개 -부엌 1개	-인민학교, 고등중학교장 -일반 노동자 -사무원		
1호	집단공영주택	-7~10평	-방 1~2개, 부엌 1개 -공동변소, 공동수도	-말단근로자 -사무자	60%
	농촌문화주택(연립식)	-2~5층 -3~5가구용	-방 2개, 부엌 1개 -창고 1개	-협동농장원	
	공장미혼자합숙소	-1실에 4~5명 수용			
	농촌변두리 기존 가옥	-방 2~3개	-초가 또는 기와	-변두리 농민	

자료: 1) 통일원, 「92 북한 개요」, 1992, 282쪽.  
2) 조현식, "북한의 주택현황," 「북한」, 1990. 9. 169쪽.

주택배분의 불평등은 평양과 개성 등 도시지역과 농촌지역간에서도 찾아 볼 수 있다. 북한은 이념적으로 균형발전을 표방하고 있지만, 실제로는 남한과 비슷한 불균형 성장방식인 성장거점 개발방식을 추구하고 있다.<sup>9)</sup> 공업화정책을 추진하면서 농촌인력이 평양, 개성, 청진 등의 대도시로 집중하자, 이곳에 아파트와 연립주택을 집중적으로 건설하였다. 그러나 농촌

지역은 일부 시범적 협동농장을 제외하면, 전래의 주택인 귀틀집, 초가집 등을 그대로 사용하고 있어 주택상태가 매우 열악한 실정이다.<sup>10)</sup>

이상에서 살핀 바와 같이 북한은 사회주의권 국가 가운데에서도 사회적 계급 분화가 가장 심한 나라이다. 이 때문에 주택 배정까지도 당

장령과 연론인, 공장이 많이 있는 낙원거리는 중간층 일반노동자가 집단적으로 살고 있다.

9) 북한에서 내세우고 있는 도시와 농촌의 균형 발전은 구호 뿐이며(김영성 증언, 1994. 10. 14), 김정일은 북한사회의 '평균주의'를 공개적으로 폐지하였다(정유진 증언, 1994. 10. 14).

10) 북한연구소, 「앞의 책」, 1983, 579~580쪽.

성(黨性)과 직위에 따라서 차별적인 주거기준을 설정, 적용하고 있어 사회적 불평등을 더욱 심화시키고 있다. 그러나 특호주택을 제외하면 주거수준이 하향 평준화되어 있어, 계층간 주거서비스 수준의 격차가 자본주의 사회보다는 심하지 않다. 다만, 주택의 불평등 분배가 행정적 배분에 의해 뚜렷이 체계화되어 있고, 이러한 불평등 분배 구조가 엄격한 통제에 의해 사회적 계층과 지역별로 재생산되고 세습되어진다는 문제를 안고 있다.<sup>11)</sup>

### III. 주택사정과 주택건설

#### 1. 주거실태

북한은 주택수는 물론이고 인구수, 가구수 등 주택필요를 산정하는 기초자료조차 발표하지 않고 있다. 주택소비의 기초단위인 가구수는 1992년 현재 약 405만 4천 가구이고, 군인을 제외한 가구당 평균 가구원수는 4.8명으로 알려져 있다. 주택공급이 충분치 않기 때문에 아직도 많은 가구가 대가족 형태이다. 주택수를 가구수로 나누어 산출하는 주택보급률은 65-70% 수준이다.<sup>12)</sup> 이를 근거로 추정한 주택재고는 264-304만 채로서 약 100-140만 채의 주택이 부족한 것으로 추정된다. 특히 지방기관 간부급 이상에 대해서는 주택을 100% 배정

하고 있어, 일반노동자의 주택 보급율은 57% 수준 밖에 안되는 실정이다.<sup>13)</sup>

이 때문에 도시지역 서민들은 1세대용 아파트에서 2세대가 동거하는 것이 보통이며, 집을 배정받기까지 7-8년씩 걸리기도 한다. 신혼부부가 주택을 배정받지 못해 2-3년 동안 별거생활을 하거나, 방이 2개 이상되는 집에서 '동거살이'를 할 정도이다. 주택사정이 가장 좋은 평양에서조차 일반 서민이 많이 살고 있는 서성구역 비파거리의 2가구가 함께 사는 주택이 많아<sup>14)</sup> 200세대의 아파트에서 350세대가 동거하며, 김일성대학의 성분 좋은 교원도 부모나 자신이 당 간부가 아니면 40-45세까지 집을 배정받기 어렵다.<sup>15)</sup>

1990년 현재 북한 주민의 세대당 평균 거주공간은 22.3㎡이고, 1인당 거주공간은 4.5㎡이다. 그러나 당정의 고위 간부급은 각각 66㎡와 13.2㎡로서 일반 주민보다 약 3배나 큰 호화주택에서 살고 있다. 1985년 현재 당정 간부의 가구당 사용방수는 3개이고 방당 거주인수는 1.7명인데 비해, 노동자들은 각각 1.1개와 3.3인으로서 계층간 주택소비의 격차가 크다.<sup>16)</sup>

북한은 주택난을 해결하기 위해서 1980년대

11) 조대엽, "북한의 도시화와 도시문제," 고려대학교 사회학과 창립 30주년 기념 학술 심포지움 발표문, 고려대학교 사회학과, 1993, 73쪽.

12) 조현식, "북한의 주택현황," 「북한, 1990.9, 163쪽 등에서는 65%, 공보처, 「풍습으로 본 북한의 주민생활」, 1993, 164쪽 등에서는 70%로 추정하고 있다.

13) 선한승, 「앞의 책」, 공보처, 1994, 100쪽.

14) 조선일보, 1994. 9. 14.

15) 귀순자 김명철의 증언(중앙일보, 1995. 2. 14).

16) 길태근, 「북한사회 불평등구조와 주민의 가치체계」, 민족통일연구원, 1993, 72쪽.

부터 고층아파트 등의 공동주택 건설에 많은 노력을 기울여왔다. 평양 및 주요 대도시에는 20-25평 규모로서 방 2-3개, 수세식 화장실과 욕실, 냉온수시설을 구비한 4호아파트를 건설하였으며, 가장 최근에 건설된 광복거리 아파트는 방 2개인 세대가 28평, 방 3개인 세대가 32평 규모이다.<sup>17)</sup> 그러나 대부분의 일반 아파트는 화장실과 세면대를 공동 사용하며, 부엌은 입식이지만 시멘트로 만든 가마솥 아궁이가 설치되어 있으며 대부분 연탄난방이다. 이러한 아파트도 북한에서는 고급주택에 해당하므로 당정의 고급 간부나 고급 사무원들에게 배정된다. 지방 중소도시는 여전히 낡은 아파트와 연립주택이 대부분이다. 대도시에 고층아파트를 중점적으로 건설하는 데 따른 자재공급난과 기술낙후, 생활수준의 억제 등 때문에 새로운 아파트의 건설이 부진한 탓이다. 농촌지역도 주거환경이 불량하기는 마찬가지이다. 많은 주택이 아직도 재래식 초가집을 지붕만 개량하여 사용하고 있으며, 가구별로 수도와 화장실이 갖추어져 있지 않아 공동으로 이용하고 있는 실정이다.

## 2. 주택건설

북한은 국가가 주택건설을 책임지고 있다. 북한은 주택을 사회주의 건설의 중요한 수단으로 여겨 주택단지를 밀집화하고 주택을 대량으

로 건축하기 위해 공동주택을 주로 건설하였다.<sup>18)</sup> 다층주택 건설, 속도건설운동(평양속도운동),<sup>19)</sup> 지방 전자재(建資材)의 동원, 설계의 표준화, 조립식 공법을 도입한 주택 건설의 공업화 등도 이러한 목적을 달성하기 위하여 지속적으로 추진된 사업들이다.<sup>20)</sup> 그러나 평양을 비롯한 도시주택만 국가예산으로 건설하고, 농촌지역의 문화주택은 협동농장이 주체가 되어 총 수입금의 10-25%를 공제하여 조성하는 건설기금으로 건설하고 있다. 이 때문에 농촌지역은 시범지역을 제외한 대부분의 지역에서 주택건설이 매우 부진하여 농촌의 주택사정을 더욱 불량하게 하는 요인이 되고 있다.

북한의 주택건설은 6·25전쟁 후 전재복구시기를 제외하면 남한과 같이 경제개발계획에 따라 추진하였다. 전후복구기(1954년~1960년) 이후의 국가계획은 제1차 7개년계획(1961~1970, 3년연장), 6개년계획(1970~1977), 제2차 7개년계획(1978~1984), 제3차 7개년계획(1987~1993)으로 나누어진다.

6·25전쟁으로 약 60만 채의 집이 파괴되고,

- 18) 북한의 주택건설 이념은 6·25전쟁 중인 1952년 5월의 내각결정 제82호에 따라 구성된 건축설계현상모집심사위원회가 발표한 '주택 표준설계현상모집 요강'에 잘 나타나 있다.
- 19) 속도건설운동은 사회주의 국가에서 흔히 사용되는 생산성 증대 방법으로써, 경제적 동기의 부여보다는 사상무장을 통한 노력 동원으로 건설부문의 생산성을 향상시키는 운동이다.
- 20) 조립식 공법은 1960년대에 산업건설의 20% 이상과 살림집 건설의 60%, 그리고 2차 7개년 계획기간(1978-1984)에는 산업건설의 70%, 살림집건설의 90%, 공공건설의 70%, 시설물 건설의 60% 이상을 차지하였다.

17) 김지향, "광복거리 살림집 건축형성," 「조선건축」, 1990. 4.

주택건설이 부진하여 주택부족문제가 매우 심각해지자, 전재복구시기에는 주로 6.5~7.0평 규모의 '방벌 거주형' 살림집을 많이 건설하였다. 이 시기는 전후복구 3개년계획기간(1954~1956)과 제1차 5개년계획기간(1957~1960)으로 구분된다. 앞의 기간에는 총 1,027만㎡의 주택을 도시에 46%, 농촌에 54%씩 건설하였다.<sup>21)</sup>

5개년계획기간에는 총 60만 채의 주택을 도시에 40만 채, 농촌에 20만 채씩 건설토록 계획하고, 1958년에는 주택건설의 공업화 방침에 따라 '평양속도운동'을 전개하여 평양시의 주택건설 속도를 14분에 한 채씩으로 설정하는 등 주택건설에 박차를 가하였다. 그러나 5개년계획은 당초 목표의 25.3%인 152,000 채를 건설하는 데 그쳐, 주택재고는 6·25전쟁 이전의 수준에도 미치지 못하였다.<sup>22)</sup>

사회주의 전면건설시기로 접어든 제1차 7개년계획기간(1961~1970)에는 총 120만 채의 주택건설을 계획하였다. 이를 달성하기 위해 주택건설의 천리마운동으로서 평양의 주택건설에 전국의 주민이 참가하는 '평양속도'가 등장하였고,<sup>23)</sup> 1962년에는 60만 채의 농촌문화주택을 건설할 목적으로 농촌건설대를 조직하여,<sup>24)</sup> 1961년부터 1963년까지는 주택건설이 활발하였다. 그러나 그 후 군사력 강화에 치중함으로써 주택건설 활동이 크게 둔화되어, 이 기간의

주택건설 실적은 당초 계획의 67%에 지나지 않는 80만 채를 건설하는 데 그쳤다.

북한은 제5차 당대회 때 1971년부터 시작된 6개년 계획기간에 도시와 농촌지역에 총 100만 채의 주택건설계획을 발표하였다. 그러나 이 기간의 주택건설 실적은 도시지역에 42만 채, 농촌지역에 46만 채를 건설하여 당초 계획의 88%를 달성하였다. 비록 목표에는 미달하였지만, 지금까지 추진한 주택건설계획 가운데에서는 가장 양호한 결과이다.

제2차 7개년 경제계획기간(1978-1984)에는 해마다 20만 채에서 30만 채의 주택을 건설하여 총 140만 채에서 210만 채의 주택건설 목표를 세웠다. 그러나 1970년대 중반 이후부터 나빠지기 시작한 경제사정 때문에 실제로 건설된 주택수는 목표의 50%에 지나지 않는 75-105만 채인 것으로 보도되었다. 그럼에도 불구하고, 평양에 대해서는 이전과 달리 거리건축을 입체적으로 웅장하고 화려하게 조성하고, 다양한 형태의 건물을 설계하는 등 주택의 외관을 지장하는 사업을 집중 추진하고, 세대당 면적이 45.5~48.5평에 이르는 고급주택도 건설하기 시작하였다.<sup>25)</sup>

21) 북한은 주택건설수를 세대수가 아닌 면적으로 발표하기 때문에 이를 평균 주택면적으로 나누어 세대수로 환산한다.

22) 북한연구소, 「앞의 책」, 1983, 1012쪽.

23) 공보처, 「앞의 책」, 1993, 149쪽.

24) 북한은 농촌주택 건설을 촉진하기 위하여 1962년 12월 100-200명을 1개 조로 185개의 농촌건설대를 조직하였으며, 농촌주택 건설에 필요한 노동력을 확보하기 위해 13-15만명이 이르는 학생과 부녀자, 사무원 등을 강제 동원하였다(북한연구소, 「앞의 책」, 1983, 1045쪽).

25) 김현수, 「북한의 도시계획에 관한 연구」, 서울



제3차 7개년계획기간(1987~1993)에는 주택난을 해소하여 인민에게 풍요하고 건전한 물질문화를 제공한다는 목표 아래, 총 105만 채에서 140만 채의 주택건설 목표를 세웠다. 그러나 이 목표는 연간 주택건설계획으로 볼 때, 제2차 7개년 계획기간의 목표인 20~30만 채보다 적은 15만 채에서 20만 채에 지나지 않는다. 김일성은 1990년 신년사에서 '경공업과 농업의 발전 및 평양과 농촌에 살림집을 건설하여 인민들의 의식주 문제를 원만히 해결해야 하다'고 강조하였고, 평양과 주요 지방도시에서는 군사작전을 방불케 하는 살림집 건설공사를 강행하였다. 그러나 실제로 건설된 주택수는 당초 계획의 11-15%에 불과한 16만 채로 밝혀지고 있다.<sup>26)</sup> 이는 북한이 추진한 주택건설계획 가운데에서 가장 부진한 실적이다. 그러나 이 기간에도 제2차 7개년 계획기간과 마찬가지로 평양 등 대도시에서는 전시목적의 아파트를 대규모로 건설함으로써, 주거수준의 지역간 격차가 더욱 확대되었다. 또한 1990년대 초에는 김정일이 평양 시내의 자연경관이 수려한 지역에 건립된 수백 채의 아파트를 측근이나 충성하는 인물들에게 선물로 배정하여 주택 배정을 체제 유지 및 권력기반을 강화하기 위한 수단으로도 이용하고 있다.

최근에는 주택난이 더욱 심각해지자, 개인의 주택건설을 허용하고 있다. 대개의 경우 방 1

개에 부엌이 있는 소규모의 주택이며, 시멘트와 벽돌은 당국이 실비로 지원하고 기타 건축자재는 개인이 부담하여 건축한다. 북송동포와 도행정위원장, 국장 등 당 간부들도 토지사용권을 획득하여 개인이 조달한 자재로 개인주택을 짓고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>27)</sup> 이 주택은 원칙적으로는 개인재산이지만, 재산을 행사할 수 있는 등기제도도 없고 매매도 허용되지 않기 때문에 진정한 의미의 사유재산이라고 말하기는 어렵다.

북한의 주택건설 실적을 목표와 대비하면 <표 2>와 같다. 1957년부터 1993년까지 37년 동안 총 525만 채에서 630만 채의 주택을 건설할 계획이었으나, 실제로 건설된 주택수는 당초 목표의 절반에 지나지 않는 269만 채에서 304만 채이다. 이는 남한의 주택 200만채 건설 계획기간(1988~1992년)에 건설한 주택수와 비슷한 실적이다.<sup>28)</sup>

#### IV. 주택문제의 전망과 과제

##### 1. 주택문제의 전망

북한은 1990년 현재 약 100~140만 채의 주

26) 북한은 1989년 한 해에 평양시 통일거리의 5만 세대, 칠량산지인 황북 송림시에 1천 세대의 주택을 건설하는 등 탄광촌에 수백 세대씩의 주택을 건설하여 전국적으로 11만여 세대의 주택을 건설하였다고 주장하였다.

27) 중앙일보, 1995. 2. 14.

28) 우리나라는 주택 200만호 건설계획 기간 동안에 총 274만 세대의 주택을 건설하였다.

대학교대학원 박사학위 논문, 1994, 112쪽.

<표 2> 북한의 계획기간별 주택건설 목표와 실적

계획기간	주택건설 목표(채)	실적(채)	달성율
5개년계획 1957~1960	도시 40만, 농촌 20만	15만	25%
제1차 7개년계획 1961~1970	120만	80만	67%
6개년계획 1971~1976	100만	88만	88%
제2차 7개년계획 1978~1984	140~210만(매년20~30만)	75~105만(추정)	50%
제3차 7개년계획 1987~1993	105~140만(매년15~20만)	16만	11~15%
합 계	525~630만	269~304만	48~51%

주: 주택건설 목표의 누계가 북한의 총인구(2,100만 명)를 주택필요인 4인 가족 기준으로 나눈 가구수 525만 채보다 많은 이유는 목표량에 개보수한 기존 노후주택수를 포함시켰기 때문이다.

택이 모자란다. 또한 최근의 연간 주택건설계획이 기존 노후주택의 개보수를 포함하여 15-20만 채에 지나지 않고 그나마 건설실적은 계획의 50%에도 이르지 못하고 있다. 앞으로 경제사정이 호전되어 주택건설량이 대폭 증가하지 않는 한, 주택부족은 더욱 심각해질 것으로 보인다. 특히, 당간부에 대해 주택을 우선 배정하므로 주택부족이 심화될수록 일반 주민의 주거상태는 더욱 악화될 것이다.

북한의 주택문제는 질에 있어서도 매우 심각하다. 주택규모에 있어서 주민 한 사람당 평균 면적과 세대당 평균면적이 남한의 31%와 42.5% 수준에 지나지 않는다. 더우기 북한의 주택사정이 당분간 더욱 악화될 것으로 보여 일부 지배계층을 제외한 일반 주민의 주거면적은 오히려 축소될 것으로 전망된다. 부대시설의 수준은 비교할 수 없을 정도로 낮다. 이와같이 협소한 주거공간과 불량한 주거시설 수준은 통일후 북한 주민의 남한 이주를 촉진시키고,

남한 주민의 북한 이동 및 북한에 대한 투자를 제한하는 요인으로 작용할 것이다. 특히 평양시에서 중류급 주택이라고 할 수 있는 3호 및 2호 주택이 8~15평 아파트에 지나지 않고, 그나마 주택의 부대시설을 여러 세대가 공동으로 사용한다. 전체 주택재고의 약 60%에 이르는 1호주택은 질적으로 매우 불량하여 일부 농촌 문화주택을 제외하고는 거의 모두 재건축되어야 하며, 2호주택과 3호주택 또한 상당수가 개보수 내지는 재건축 대상이다.<sup>29)</sup> 이렇게 볼 때, 주택재고의 약 85%에 이르는 중류급 이하의 주택은 장기적으로 모두 재건축 또는 재개발 대상주택이다.

북한의 주택문제는 주거수준의 사회계층간, 지역간 격차에서도 찾아볼 수 있다. 북한은 주택의 자본주의적 소유를 배제하고 주민의 계급

29) 김영성 및 상유진의 진술(1994. 10. 14) 다만, 두 사람의 진술도 출신 거주지와 사회적 신분의 차이때문에 상당한 견해 차이가 있었다.

적 성분과 직위, 그리고 거주지역의 주택사정에 따라 주택을 배분하므로, 우대계층과 일반주민계층간의 주거수준 격차가 매우 크다. 즉, 북한은 당성(黨性)과 직위에 따라 주택소비의 접근기회와 처우를 차별화함으로써 주택의 사회적 불평등이 더욱 심화, 세습되고 있어 자본주의 사회의 주택 배분구조와는 매우 다른 양태를 보이고 있다. 대도시 지역과 중소도시 및 농촌 지역간의 주거수준 불평등문제도 매우 심각하다. 외국인이 출입하는 평양을 비롯한 개성, 원산, 청진 등 주요 도시를 중심으로 신규주택이 건설되고 있기 때문이다.

## 2. 주택정책의 과제

북한지역의 주택정책 수립에 있어서 반드시 고려하여야 할 과제는, 주택서비스 소비의 기준 및 주택서비스 수준의 남북간 격차 완화이다. 주택서비스를 지금의 남한과 같이 개인의 경제적 능력에 따라 소비토록 할 것인지, 아니면 최소한의 주택필요를 국가책임 하에 공급할 것인지에 대한 논의가 선행되어야 구체적인 정책 수단이 마련될 수 있다. 주택정책에 대한 정부개입의 정도를 의미하는 이 과제는 통일국가의 이념과 관련된다.

북한의 주택체계를 시장경제체제로 전환하고, 남북간 주거격차를 완화하기 위해서는 먼저 주택상태를 정확히 파악하여야 한다. 북한은 주택의 소유권은 물론이고 주택관리까지 국

가가 책임지고 있기 때문에, 주민의 주택욕구보다는 국가의 관점에서 주택을 생산·분배·관리하여 왔다. 이와같은 주택정책체계는 이미 시장경제로 체제를 전환한 사회주의 국가들에서 경험한 바와 같이 기존 주택의 재분배와 개보수, 재건축 또는 재개발, 신규주택 건설 등의 정책과제를 발생시킬 것이다. 주택의 유형별, 규모별, 부대시설별, 주요재료별, 노후도별 상태를 파악하는 주택센서스의 실시 및 주택에 대한 주민의식과 지급능력 등의 기초적 자료를 조사 분석하여 이를 바탕으로 장단기 주택계획을 수립하고 구체적인 정책수단을 모색하여야 한다.

이러한 정책 과제는 대부분 중장기적으로 추진되어야 한다. 특히, 남북한 주택의 양적, 질적 수준 균형을 통한 주택서비스의 형평성 도모는 장기적으로 추진되어야 할 과제이다. 따라서 북한 주민의 주택구입능력을 제고시키면서, 남북한 주민의 주택 부(富) 격차를 줄이고, 북한의 당면 주택문제를 완화시키는 것이 통일후 북한지역에 대한 바람직한 주택정책 방향일 것이다. 이를 실천하기 위한 첫번째 과제는 북한 지역에 있는 기존 주택의 합리적 배분, 즉 주택의 사유화이다. 구체적으로는 사유화의 방법, 시기, 범위와 매입자의 주택구입능력 확보방안, 주택가격 및 임대료의 평가 및 적정화 방안 등이 마련되어야 한다. 주거용지와 택지로 개발하여야 할 토지의 사유화도 동시에 추진하여야 할 과제이다. 주택의 사유화가 부속토지의 사유화도 포함하는지, 아니면 토지는 국유화하여

이용권만을 부여하고 건물만 사유화 할 것인지도 검토되어야 할 과제이다.

북한의 주택을 배분하는 데 있어서 가장 큰 어려움은 두가지이다. 첫째는 주택재고가 절대적으로 부족하며, 이러한 상황 하에서도 주택이 개인의 능력이나 노력보다는 사회적 계층에 따라 제도적으로 배분되고 있다는 점이다. 이 때문에 주택이 사회적 계층별로 불공평하게 배분되고 있으며, 사회적 지위가 낮을수록 주거서비스 수준이 불량한 실정이다. 물론, 비공식적으로 거래되는 주택은 개인의 소득이 주거서비스 분배에 영향을 끼치지만 이는 극히 예외적인 경우이다.

둘째는 북한 주민의 주택구입능력이 거의 없다는 점이다. 사유화에 의한 주택배분은 주택금융의 충분한 지원과 이를 상환할 소득기반이 있어야 효과를 거둘 수 있다. 그렇지 않다면 주택배분 사유화 차원보다 임대주택 공급차원에서 검토하여야 할 것이다. 정부의 재정이 충분하여 주택필요를 모두 임대주택으로 공급할 수 있다면, 북한 주민의 주택구입능력 부족에 따른 주택분배의 한계는 우려할 필요가 없다. 그러나 재정에 의한 임대주택의 대량 공급은 사실상 어렵다. 북한지역의 주택문제 해결은 주민의 주택구입능력을 제고하기 위한 소득정책과 함께 다루어져야 할 과제이다.

아울러 지급능력이 부족한 북한 주민에게 주택을 유상 배분하기 위해 필요한 정부의 지원자금 조성과 임대료 수입의 재투자, 중장기적

차원에서의 주택의 차등 분배에 따른 사회적 문제를 완화하기 위한 신규부자의 촉진, 특히 임대주택 재고의 적정 유지를 위한 임대주택 공급 등에 필요한 자금의 조성과 운용, 관리를 맡을 주택기금의 설치도 필요하다. 그리고 이 상에서 논의한 주택 사유화를 추진할 기구 및 사유화 정책을 실천하기 위한 절차와 방법 등을 담은 법제의 제정도 필요하다.

결론적으로, 북한의 주택배분은 첫째로, 사회적 계층에 따른 주거서비스의 불공평 분배와 주택의 사유화에 따른 주택 부의 불공평 분배를 막기 위한 접근기회 및 저우의 공평성을 확보하고, 둘째로 주택분배 과정에서 북한 주민의 부족한 구입능력을 보충하는 데 주안점을 두어야 한다. 특히, 북한은 사회주의 패러다임으로서의 사회정의 실현하기 위한 수단으로 하나로 모든 주택을 국유화하여 임대함으로써, 주택의 자본주의적 생산과 분배를 철저히 배제하고 있다. 그런데 주택을 사유화하면 개인 부의 불평등이 더욱 심해질 수밖에 없기 때문에, 이를 북한 주민에게 어떻게 인식시켜야 할 것인지도 중요한 과제가 될 것이다. 이러한 과제는 주택의 매각 또는 사유화 조건으로 집약된다. 이와 함께 북한지역 국유주택의 불법 점유 및 분할 사용, 남한의 부동산 투기자본의 유입에 따른 주택가격의 양분, 북한 주민의 점유주택으로부터의 유리(遊離), 원소유자와 현재의 점유자 사이의 분쟁 및 원소유권의 반환 등도 주택분배 이전에 충분히 검토하여야 할 과제이다. 