

김정은 시대의 도시·주택 건설 정책 특징: 평양 살림집을 중심으로*

홍순직 서울대학교 아시아연구소 동북아시아센터 객원연구원

김정은 체제가 들어서면서 북한은 개혁·개방 정책을 확대하고 인민대중 제일주의와 이민위천(以民爲天) 등을 강조하면서, 도시·주택 정책에서도 변화된 모습을 보이고 있다. 지난 10여 년간 북한의 도시·주택 정책은 거리 및 지구 단위의 대규모화 추이와 함께, 초고층화, 다양한 부대시설 구비, 현대적·첨단의 고급화 등의 특징을 보이면서 대내적으로는 체제결속과 충성 경쟁 유도, 대외적으로는 대북제재 극복 등 어느 정도 소기의 목적을 달성한 것으로 평가된다. 그러나 평양의 비대화와 도농 간 불균형 발전, 비합리적 배정 등으로 전통적인 사회주의 주택 정책과 상충될 뿐만 아니라, 향후 자원 조달과 건자재 및 관련 인프라 공급의 어려움, 무리한 인민동원과 관료들의 부정·부패, 젠트리피케이션 초래 가능성 등으로 부작용이 예상된다. 따라서 북한에 대한 민생 지원 및 비즈니스 차원에서 주택 부문의 남북협력 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

주제어 김정은 시대, 북한 도시, 평양 주택 건설, 남북한 협력

I. 도입

김정은 체제 들어 북한은 공식적으로는 김일성-김정일 체제 계승을 강조하고 있으나, 실제로는 이전과는 다른 새로운 변화를 추구하고 있다. 이는 고모부인 장성택의 처형과 핵·미사일 등 대량살상무기 개발의 고도화 및 핵보유국 선언 등 정치·군사 부문 외에 경제 부문에서도 많은 변화의 모습을 보여 왔다. 김정은 국무위원장은 2012년 4월, 김일성 탄생 100돌을 기념하는 인민군 열병식 공개연설에서 ‘새세기 산업혁명을 통해 경제강국을 건설하겠다’며 자신의 구상을 밝힌 데 이어 23개의 경제개발구를 지정, 발표하였다. 이후에도 2016년 5월 제7차 당대회에서의 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)과 2018년 4월 제7기 3차

* 이 논문은 2022년도 서울대학교 통일평화연구원의 재원으로 통일기반구축사업의 지원을 받아 수행된 결과물임.

전원회의에서의 ‘사회주의 경제건설 총력 집중’에 이어, 2021년 1월 제8차 당대회에서는 새로운 국가경제발전 5개년 계획(2021~2025)을 발표하였고, 국가 경제의 이민위천(以民爲天), 일심단결, 자력갱생 등을 강조하면서 자립경제의 토대 강화를 강조하였다.

특히 북한은 개혁·개방 정책을 확대하고 인민대중 제일주의와 인민생활 향상 등을 강조하면서, 북한의 도시·주택 정책 등에서도 변화된 모습을 보였다. 이로 인해, 북한에는 대규모 건설 붐이 진행되어 왔다. 원산·갈마 해안 관광지구와 삼지연군 관광단지, 양덕군 온천관광지구 등 3대 관광지구 개발과 함께, ‘지금 평양은 공사 중’이란 말이 나올 정도로 ‘혁명의 수도’ 평양을 중심으로 초고층 아파트거리와 각종 유희·오락시설이 건설되고 있다.

이러한 북한의 도시·주택 정책은 2012년과 2013년 국토건설전략을 담은 노작과 서한을 발표하면서, 국토건설 사업을 사회주의 강성국가 건설과 연계시켜 대규모 건설사업 추진으로 예고되었다. 북한은 2012년 4월 27일 노작 ‘사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올데 대하여’를 발표하였다. 2013년 12월에는 ‘건설부문 일군대강습’을 진행하면서 참가자들에게 서한을 보내, 노작에서 강조한 사회주의 강성국가 건설에 있어 건설 부문이 ‘혁신의 봉화’로 건설 부문의 역할을 재차 강조하였다. 이는 건설 부문을 봉화로 ‘주체 100년대’에 ‘건설의 최전승기, 대번영기’를 열어 나가겠다는 것을 시사한다.

특히 김 위원장은 2021년 1월, 제8차 당대회에서 평양의 살림집 5만 호 건설을 국가경제발전 5개년 계획(2021~2025)에 반영하였다.¹ 당대회에서 평양시를 5개 구역으로 나누어 매해 1만 세대씩 살림집 5만 호를 건설한다는 계획을 발표한 데 이어, 2022년 2월 12일에는 첫 현지도 장소로 화성지구 1만 세대 살림

¹ 북한은 제8차 당대회에서 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020) 목표 달성 미흡을 인정하고 새로운 국가경제발전 5개년 계획(2021~2025)을 발표하였는데, 건설 부문에서는 평양에 연 1만 호씩 5년간 5만 호 주택 건설과 함께, 김덕지구에 연 5,000호씩 5년간 2만 5,000호 주택을 건설한다는 내용이다. 이를 위해 연간 시멘트 공급을 800만 톤 생산하며, 자체 원료를 생산하는 연료와 외장재 생산기지 구축, 지붕재 생산기술 발전, 탄소제로 건물의 건설에 필요한 건설자재 생산 준비, 각 도에 지방의 원료에 기초한 건재 생산기지 건설 등의 발전 방향을 제시하였다.

집 건설 착공식 현장을 방문하였다. 그는 살림집 건설이 수도시민의 생활과 직결돼 있고 당대회 결정을 관철하기 위한 첫해의 중요한 정치적 사업이므로 무조건적으로 추진하기로 했다고 강조하였다. 2022년 3월에도 태양절인 4월 15일까지 송화지구 1만 세대 주택을 완공할 것을 독려한 데 이어 4월 11일에는 준공식에 참석하였으며, 2023년 2월 15일에도 올해 첫 민생경제 현지도 장소로 화성지구 2단계 건설 착공식에 참석하였다. 나아가 김 위원장은 평양의 살림집 건설 정책을 여타 도시와 농촌으로 확산시키고자 하였다. 이를 위해 평양시를 본보기로 잘 꾸리고 지방도시들도 그렇게 꾸려 나라의 면모를 일신시켜 나감으로써 ‘온 나라를 사회주의 선경으로 전변시킬 것’을 강조하였다. 이는 평양시를 ‘사회주의 선경’의 모델로 건설하고 이를 지방으로 전파시킴으로써 ‘사회주의 강성국가’를 형상화하겠다는 강력한 의지 표현으로 해석된다. 실제로 지방에서도 삼지연 신도시 개발을 시작으로 신의주시와 강계시, 남포시, 단천시 검덕지구 등지로 살림집 재개발을 추진하고 있으며, 농촌 살림집의 재개발도 확대해 나가고 있다.

그러나 실제 북한의 살림집 건설이 계획대로 제대로 이행되고 있는지? 그리고 김정은 시대의 평양 도시주택 개발 정책이 김일성-김정일 시대와는 물론, 도시와 농촌의 균형 발전과 적정 규모로의 제한 등 전통적인 사회주의 국가 정책과도 합치되는 방향으로 진행되고 있는지에 대한 의문이 제기된다. 이에 본고에서는 북한의 도시건설 정책 추이와 주택건설 실적 등을 간략히 개관한 후, 김정은 시대의 도시·주택 정책의 특징과 성과 및 한계, 그리고 향후 전망과 과제 등을 살펴보기로 한다. 특히 김정은 시대의 평양 5대 거리와 주택 5만 호 건설 계획 등을 중심으로 정책의 추진 의도와 평가, 향후 계획 실현 가능성 등을 진단하고, 남북경협에의 시사점을 간단히 제시하고자 한다.

II. 북한의 도시·주택 건설 정책과 추이

1. 김일성-김정일 시대의 북한 도시건설 정책

사회주의 국가들의 사회주의 이념은 도시계획에도 반영되었는데, 사회주의체

제에서 도시는 혁명의 출발지요 사회주의 이념의 학습장소이며, 도시계획의 목표는 이데올로기의 완전한 실현을 위한 도시와 농촌 간 격차 해소와 도시 규모의 성장 억제, 자급적이며 균형적인 커뮤니티를 형성하는 것으로 규정하고 있다. 이에 대해 소비에트 도시계획은 다음 4가지의 원칙적 방법론으로 정의하고 있다. 다시 말해 ① 주거환경 보호를 위해 공업과 주거를 분리하여 건설하며, ② 자족적인 주거단위이자 사회주의적 공동생활의 기초단위로 소구역(micro-district)을 설정하여 건설하며, ③ 직주근접(職住近接)의 원칙과 공간적 형평성 제고를 위해 소구역별 서비스 시설을 균등 배치하며, ④ 도심부는 이념적 학습의 장소로서 상업, 업무 시설 대신에 고공시설과 기념광장 등을 건설한다는 것이다(박희진, 2015: 158).

북한은 사회주의 국가 수립을 위해 구소련을 비롯한 여러 사회주의 국가들로부터 사회주의 이념을 비롯하여, 도시 및 주택 정책과 건축 양식, 건설 기술 등을 도입하였다. 다시 말해 북한은 도시건설에 있어서 ① 기본적으로 도시와 농촌의 통합 내지 균형발전이라는 국토 개발의 원칙으로 수평적·상호보완적 관계를 지향하며, ② 대도시화를 억제하는 반(反) 대도시적² 이념을 추구하였다. 특히 도시의 지나친 팽창은 인구 집중과 교통 혼잡, 상하수도 건설 등의 불편과 결함을 초래한다는 것이다. 이로 인해 북한은 소도시 형태의 도시를 여러 곳에 건설함으로써 지역 간 및 도시와 농촌 간 격차를 해소할 뿐만 아니라, 지방의 모든 경제적 잠재력을 합리적으로 동원·이용할 수 있게 한다고 주장하였다. 또한 사회주의 도시와 마을은 중앙의 중앙행정기관을 중심으로 교통망을 따라 도시 공간이 확장되는 단핵 구조다. 북한의 도시는 여기서 나아가 ③ 사회주의 이념이 추구하는 단핵 구조를 넘어, 하나의 자생 단위와 독립적인 세포구조를 이루고 있다. 다시 말해 북한의 도시는 도시와 농촌 영역, 생산과 소비 시설이 공존하면서 농촌이 단순히 도시를 지원하는 차원을 넘어 도시화를 억제하는 역할을 하며, 자기완결적 체계 구성을 추구하고 있다. 이로 인해 북한의 주택 공급 및 이용도 사회주의 주택 정책의 기본 원리를 준용하여, 주택을 국가가 독점적으로 공급하고 개인의 경제적 능력보다는 사회적 필요에 의해 배분하였다. 다시

² 구소련의 경우도 모스크바 인구를 500만 명으로 제한하였다.

말해 주택 소유권의 국유화, 주택건설의 국가 독점화, 행정적 차원의 주택 분리, 중앙집중적인 주택계획 등의 정책을 실시하고 있다(박용석, 2021: 49).

북한의 도시건설 정책 특징 중의 하나는 군(郡)이 도시와 농촌을 연결해 주는 정치·행정적 중심점이라는 점이다. 북한은 1964년 김정일 국방위원장의 지역적 거점으로서의 ‘군(郡)’의 역할과 기능을 강조하는 논문을 발표한 이후, 기존 도시의 주요 기능과 역할의 많은 부분은 실제 주민생활 중심의 군 단위로 집약되었다. 다시 말해, 군이 정치·경제·문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시켜 주는 접착점이자 통일적인 지도단위로서 결절점이 되며, 군 안의 주민들은 ‘노동 + 휴식 + 학습’의 삼위일체 생활이 이루어지도록 소구역을 형성하고 공동의 커뮤니티를 통해 집단 생활을 영위하도록 설계되어 있다. 아울러 도시 규모와 크기는 일정한 수준에서 억제하고 큰도시 주변에 위성도시를 건설함으로써 대도시화를 억제해 왔다. 이로써 북한의 도시화는 지도자와 사회주의 이념을 상징하는 동상, 공원, 건축물 등 상징 요소가 더욱 강조되는 형태로 발전, 변화하게 되었다(박희진, 2015: 159-160; 임동우·라파엘 루나 역음, 2014). 결국 북한의 도시는 핵심적 공업 시설을 중심으로 하여, 동시에 도 단위 행정구역 안에서 도 안의 군들을 연계·지원하고 군들을 발전·추동시키는 정치·행정적 기능을 강화하면서 각 도를 대표하는 상징적이며 교양적 중심으로 설정되었다.

마지막으로 북한은 도시 개발을 체제 선전 및 선동의 전시적(展示的) 상징 공간으로 활용하고 있다는 점이다. 다시 말해 물리적 환경이 사람의 사고와 생활 방식(life style)을 변화시킨다는 전형적인 환경결정론적 사고하에 ‘주체의 도시건설 원칙’을 적용하였다. 이로써 도시 도심부를 설정하고 광장을 건설하여, 그 중심부에 체제 우월성 과시와 지도 사상과 이념, 교양 학습장소 및 혁명 기념 장소의 중심축을 배치함으로써, ‘극장국가’의 정치적 연출을 극대화하는 방향으로 도시를 개발하였다.

실제로 북한은 1970년대를 전후하여 김일성을 이상화한 상징적 공간을 도시와 마을의 중앙에 배치하는 ‘주체형의 도시’를 건설하였다. 이는 김일성 동상이 북한에서 ‘도시 중심의 가장 경치 아름다운 높은 언덕 위에 혹은 중심광장’에 세워진 것과 맥을 같이한다. 평양의 김일성광장 일대에는 김일성 동상과 함께 주체사상탑, 인민대학습당, 조선중앙역사박물관 등 사회주의 도시를 상징하는 도

시 공간으로, 광장 주변에는 사회주의 성격이 가미된 공공건물이 들어서서 구성원들을 사회주의적으로 개조하는 교양의 공간으로 활용하고 있다(김일성, 1960: 365-367). 또한 김일성 사망 후 북한의 도시에는 소위 ‘수령 영생 위업’의 상징적 건축물이 들어섰으며, 김정일 또한 2011년 12월에 사망하면서 김일성-김정일 부자는 ‘영원히 우리와 함께 계신다’는 구호건축물을 각 도시에 건설하여 세습적 권력체제를 강화하는 방향으로 배치하였다. 특히 평양의 중심부인 만수대 언덕 위에 수령 동상을 세워 모든 인민들이 모든 곳에서 볼 수 있도록 하여 ‘사람마다 거리를 걸어도 어버이 수령님 품에서 걷게 하고 잠을 자도 어버이 수령님의 따사로운 품에서 자게 하려는 우리 당의 수도건설 구상’(리현덕, 1982)이라는 데에서 잘 나타난다.

〈참조〉 북한의 도시건설 구성 요소

북한은 도시를 건설함에 있어 기본 구성 요소와 배치 문제가 곧 사회주의 도시의 성격과 사명을 규정한다고 보았는데, 도시건설에 반영하는 구성 요소들을 총 7가지 건설 영역으로 나눌 수 있다.

- ① 도시 중심부의 설정과 그곳에의 지도 사상·이념과 관련된 동상 및 광장 건설(김일성 동상, 혁명사적관, 조선로동당사 등) ② 도로 주변을 따라 건물을 배치하는 살림집 및 거리 건설 ③ 공공건물 건설(정부청사 등) ④ 산업 건설 ⑤ 도시원림 건설 ⑥ 교통운수시설 건설 ⑦ 상하수도 및 전기 체신, 열공급 등의 도시기술 시설 건설이다.
- 상기 구성 요소 중 도시건설의 핵심은 살림집(주택) 건설로, ‘1세대 1주택 분배 원칙’에 의해 결혼할 경우 각 세대마다 1주택에 대해 기본 사용료만 지불하고, 평생 이용권을 부여하는 시스템을 구축하고 있다.

한편, 북한의 도시화율은 1980년대 이후 60% 내외에서 계속 정체되고 있어 남북한 격차는 약 20%p 내외에 달한다(표 1). 도시화율은 전체 인구 중에 도시에 사는 인구의 비율로, 이는 한 국가의 도시화 진행 정도를 나타내는 중요한 지표로 활용되고 있다.

표 1 남북한의 도시화율 비교

	남한(A)	북한(B)	격차(A-B)
1950	21.4	31.0	△9.6
1960	27.7	40.2	△12.5
1970	40.7	54.2	△13.5
1980	56.7	56.9	△0.2
1990	73.8	58.4	15.4
2000	79.6	59.4	20.2
2010	81.9	60.4	21.5
2020	81.4	62.4	19.0
2022	81.4	62.9	18.5

출처: 통계청, <https://kosis.kr/bukhan/>

2. 김일성-김정일 시대의 주택 건설 계획과 실적

북한의 주택건설 실적은 경제성장 속도와 정(+)의 관계가 존재한다. 다시 말해 경제성장률이 하락할수록 주택 공급 달성률도 하락하였다. 1954~1993년간 주택 공급에 대한 당초 계획 대비 평균 달성률은 50~52%에 달했다. 구간별로는 경제규모가 2.1배로 늘어났던 1954~1960년에는 77%에 달했으나, 1961~1986년(경제규모 1971~1976년 1.7배, 1978~1984년 1.8배 증가)에는 44~67%로 하락하였고, 국민소득 증가 목표 1.7배를 내세웠던 제3차 7개년 계획 시기(1987~1993, 실적치 미발표)에는 24~27%에 불과하였다. 이후 북한 당국은 1990년대 중반 고난의 행군 시기를 겪으면서 1994년 이후 약 20여 년 간은 새로운 국가경제발전계획을 수립하지 못했으며, 국가 차원의 총량적인 주택 건설 실적에 대한 공식적인 발표도 없었다.

한편, 아파트와 관련된 노동신문 기사는 1987년 6월~2009년 10월 사이를 제외하고는 계속 존재할 정도로 북한에서 아파트 건설은 시대를 불문하고 강한 정치성을 갖고 있다. 북한은 1990년대 신년사와 당중앙위원회 제6기 제17차 전원회의에서 1990~1991년에 5만 세대 살림집 건설 목표를 제시하였다. 5만 세대 살림집 건설 목표는 광복거리 2단계에 1만 200세대, 통일거리 1만 8,700여 세

표 2 주택건설계획 및 실적(1987~1993)

구분	계획 내용 및 내용	실적
1954~1960 (전후 복구 3개년 계획 및 5개년 계획)	- 100만 호 공급 - 1957~1960년간 국가예산의 기본 건설액 중 13.4%를 주택건설자금으로 배당	- 77만 1,000호 - 달성률 77%
1961~1970 (1차 7개년 계획 및 3년 연장)	- 120만 호 공급 - 1961~1963년간 집중 건설, 이후 군사력 강화 정책으로 건설추진 둔화	- 80만 호 · 도시 50만 호 + · 농촌 30만 호 - 달성률 67%
1971~1977 (6개년 계획)	- 도시 및 농촌에 200만 호 공급	- 88만 6,000호 · 도시 41만 4,000호 · 농촌 47만 2,000호 - 달성률 44%
1978~1986 (2차 7개년 계획)	- 140~210만 호 공급 - 매년 20~30만 호 주택건설 계획	- 75~105만 호 - 달성률 44%
1987~1993 (3차 7개년 계획)	- 105~140만 호 공급 - 매년 15~20만 호 주택건설 계획 - 북한경제 침체로 주택건설 부진	- 29~34만 호 - 달성률 24~27%
1995~1999	- 자조주택 건설, 평양·함흥 등 주택건설을 현대적 살림집으로 건설 추진	- 18만 6,000호 공급
2000~2001	- 대도시 중심거리, 주요 도로변 주택건설, 제대군인용 살림집 건설 - 평안도, 자강도, 해주시 등	- 11만 4,000호 공급
2002	- 농촌 지역 군단위에 문화주택 건설, 제대군인용 살림집 건설 · 강원도, 평안도, 함경도, 황해도 등	- 2만 1,000호 공급
2003	- 농촌 지역 문화주택 건설에 주력 · 평양시, 개성시, 강원도, 함경도 등	-
2009~2012	- 2012년 강성대국 건설을 목표로 평양 10만 호 건설사업 추진 - 평양시 고층살림집 중심으로 공급	- 2만 5,000~3만 호 - 달성률 25~30%

출처: 통일원(1996: 127: 600-601), 최상희 외(2015: 12), 박용석(2021: 44-81) 등을 종합.

대, 석봉지구를 포함한 시내 곳곳의 1,300세대 등의 3만 세대와 평양 시내 여러 지구에 2만 세대를 완성하는 것이었다. 그러나 계획을 달성했다는 발표는 없었으며, 이 시기의 대략적인 주택 건설 실적은 20%대에 그쳤다. 김정일 정권 후기

에 들어 2009~2012년에는 평양 10만 호 주택건설 계획을 추진했으나, 실제로는 2만 5,000~3만 호 건설에 불과하였다. 평양 10만 호 건설은 만경대, 형제산, 보통강, 사동 등 13개 구역에 동시 진행되었으며, 이때 만수대거리 800호, 해방산 지구 300호, 창전거리 2,700호 등이 건설되었다.

2000년대 아파트 건설의 출발은 만수대거리 살림집이다. 2009년 10월 22일 『로동신문』 사설에 ‘선군시대의 본보기로 일떠선 만수대거리의 만점짜리 살림집 기사’가 게재되었는데, 이는 1980년대 후반 이후 중단되었던 아파트 건설 재개의 신호탄이 되었다. 이 당시 아파트 건설 사업에서 강조되었던 것은 ‘환경과 평양속도’로, 이 시기는 2008년 김정일 위원장의 건강 악화 이후 후계 작업이 진행되던 시기로 김정은 위원장이 창전거리 건설에 관여한 것으로 알려진다.

북한은 낮은 주택보급률과 심각한 노후화로 만성적인 주택 부족 상황인 것으로 알려진다. 주택보급률은 55~83%로 추정되고 있으나(최상희 외, 2018: 44) 실제로는 이보다 훨씬 심각한 수준이며, 낮은 주택보급률 못지않게 더욱 심각한 것은 주택의 노후화 문제다. 신혼부부의 경우 약 4~5년 기다려야 주택을 배정받을 수 있으며, 통상적으로 한 주택에 2가구가 동거하는 경우도 많다. 지방 중소도시와 농촌의 실제 공급량은 세대 수에 비해 부족하며, 대부분이 노후 아파트와 연립주택으로 되어 있다.

표 3 북한의 주택보급률 추정

구분	가구원 수	가구 수	주택 수	보급률
LH주택도시 연구원(2001)	4.8명 (1999)	485만 호 (1995)	269~ 304만 호	55~63% (1995)
북한경제포럼 (2002)	4.18명 (2002)	480만 호	288~ 384만 호	60~80% (1995)
국토연구원 (2008)	4.3명 (2006)	537만 호 (2006)	412~ 447만 호	77~83% (2006)
한국건설산업 연구원(2013)	4.08명 (2008)	588만 호 (2008)	447~ 482만 호	76~82% (2013)
LH토지주택 연구원(2015)	4.4명 내외	590만 호 (동거가구 30%)	345~ 472만 호	58~80% (2014)

출처: 최상희 외(2018: 44)를 일부 보완.

표 4 남북한의 주택 형태별 가구 수

(단위: 천 가구)

	전체	단독주택	연립주택	아파트	기타
북한(2008)	5,887.5 (100.0%)	1,988.4 (33.8%)	2,584.4 (43.9%)	1,261.7 (21.4%)	52.9 (0.9%)
남한(2021)	21,448.5 (100.0%)	6,349.8 (29.6%)	2,446.4 (11.4%)	11,137.8 (51.9%)	1,514.4 (7.1%)

출처: 통계청, <https://kosis.kr/bukhan/>

주: 1) 북한은 거주 개념(한 집에 한 가구만 살 수 있기 때문에 거주 수와 가구 수가 같다), 남한은 살림 개념(한 집에 여러 가구가 살 수 있다).

2) 남한은 일반가구를 대상으로 하며, 일반연립주택에 다세대주택을 포함.

3) () 안은 비율이다.

북한의 주택을 형태별로 살펴보면, 총 가구 수 589만 가구 중 연립주택이 전체의 약 43.9%를 차지하고 있으며, 그다음으로는 단독주택과 아파트 순으로 되어 있다. 결국 노후화된 연립주택과 단독주택이 전체의 77.7%를 차지하고 있는 셈이며, 이는 남한의 아파트(51.9%)와 단독주택(29.6%), 연립주택(11.4%)과는 다른 구성을 보이고 있다. 또한 76m² 이상의 중대형 주택 거주민은 9.5%(평양 18.2%)에 불과하며, 전기와 상하수도 등 생활 인프라도 취약한 실정이다. 지방 중소도시와 농촌의 실제공급량은 세대 수에 비해 더욱 부족한 실정이며, 주택의 보수도 자재 부족으로 단순히 파손 부문에 대한 부분 수리나 외벽의 페인트칠 수준에 그치고 있다.

3. 평양의 주택 유형과 분양, 건설주체 등

평양은 북한의 정치·경제·사회문화의 중심지로, 2020년 기준으로 면적 1,849km²와 인구 308만 4,000명의 도시다. 이는 북한 전체 면적 12만 3,214km²의 1.5%, 인구 2,536만 8,000명의 12.2%에 달하는³ 북한의 ‘혁명의 수도’로서, 북한의 모든 정책과 변화를 읽을 수 있는 척도라고 할 수 있다.

³ 서울의 면적과 인구는 남한 전체 면적 100,413km²의 0.6%인 605km², 총인구 5,183만 6,000명의 18.6%인 961만 8,000명에 달한다(통계청, <https://kosis.kr/bukhan/>, 검색일: 2022. 12. 10.).

평양은 행정구역상 2개군(강남군, 강동군)과 18개 구역으로 되어 있다. 대동강과 보통강을 기준으로 세 구역으로 나뉘는데, 대동강을 중심으로 동평양과 서평양으로 나뉘고 동평양은 일본 강점기 때와 해방 후 본격 개발된 곳으로 대동강구역 등 4개 구역이 있다. 서평양은 다시 대동강 서쪽과 보통강 사이의 구도심인 본평양과 1970년대 이후 집중 개발된 보통강 서쪽의 서평양으로 나누어지며, 본평양은 역사유적의 중심으로 중구역 등 6개 구역으로 되어 있다. 상류층은 본평양 중구역에 많이 살고 있으며, 부동산 가격도 중구역과 가까운 곳에 위치해 있을수록 비싸다. 이는 중구역에는 병원과 학교, 관공서 등 정부의 주요기관을 비롯한 ‘선물아파트’ 등이 밀집해있고, 지하철이 통과해 교통이 편리할 뿐만 아니라, 전기와 난방, 수도 공급이 가장 양호하기 때문이다(채수란, 2022: 119-120; 정은이, 2022: 129). 이로 인해 비슷한 면적과 시기에 설계·건축된 아파트라도 중구역은 한 채에 최고 30만 달러에 달하는 반면, 모란봉 구역은 7~8만 달러, 동평양의 락랑구역의 아파트는 2~3만 달러에 거래되었다(정은이, 2022: 132-133).

북한 도시건설의 핵심을 평양이라고 한다면, 평양의 정치성을 대표하는 공간은 김일성광장이다. 광장은 사회주의를 상징하는 대표적인 공간으로, 김일성광장은 일제 강점기까지는 평양에 없었던, 전후 복구과정에서 생성된 공간으로,⁴ 이른바 ‘극장국가’의 정치적 연출을 극대화할 수 있는 정치적 공간이다. 이로 인해 김일성광장은 북한의 주요 군사 퍼레이드나 햇볕 행진 등 주요 행사가 이곳에서 진행되고 있다. 광장 뒤편의 주석단을 비롯하여 북한 최대 규모의 건축물인 인민대학습당과 이어져 있고 앞쪽에는 미술관과 박물관이 위치해 있으며, 인민대학습당 정면에는 대동강 건너의 주체사상탑이 있다. 또한 김일성광장의 대동강은 마치 무대와 객석 사이를 가르는 공간으로, 규모가 큰 행사를 진행할 때는 수변무대로 활용되기도 한다.

⁴ 김일성은 전후 복구 사업을 사회주의 개조 과정이라는 거시적 관점에서 진행하여 평양을 비롯한 도시들을 ‘문명한 현대적 도시’로 건설하는 북한식 사회주의 도시화 진행의 길을 마련하였다. 다시 말해 한국전쟁으로 인한 도시 붕괴는 사회주의 체제의 특성(국유화)와 함께, 오히려 새로운 사회주의 도시건설을 용이하게 하였다. 실제로 김일성 시대 북한은 도시건설을 “우리는 과거 일본제국주의 시대의 비문명적이며 특권계급의 이기적 목적에 부합하였던 퇴폐한 도시건설 방식을 배격하고, 근로인민의 생활에 편리하며 현대적 문명 생활에 적합하도록 도시와 읍들을 건설하여야 한다.”라고 하였다(김일성, 1960: 25).

표 5 남북한의 중주도시화 지수 변화 추이

	북한		남한	
	P1/P2	P1/(P2+P3+P4)	P1/P2	P1/(P2+P3+P4)
1972	2.34	1.07	2.73	1.37
1982	3.17	1.42	2.61	1.33
1992	3.74	1.69	2.73	1.26
2002	4.27	1.78	2.73	1.14
2012	4.66	1.87	2.90	1.15
2022	4.83	2.02	2.85	1.09

출처: 통계청, <https://kosis.kr/bukhan/>를 활용하여 필자 계산.

주: P_i는 남한 및 북한에서 i번째 큰 도시의 인구 수로, P1은 각각 서울과 평양의 인구 수이며, P2~P4는 각각 부산, 대구, 인천 및 청진, 함흥, 원산의 인구 수이다. 다만 북한의 경우 2002년까지는 P2는 함흥, P3가 청진이었으며, 남한의 경우는 2002년부터 인천이 P4에서 P3로 바뀌었다.

한편, 평양의 도시 집중도를 나타내는 중주도시화 지수⁵는 지속적으로 상승하고 있어, 사회주의 국가가 추구하는 도농 간 균형발전 정책에 역행하는 것으로 평가된다. 2022년 현재 평양이 북한 제2의 도시인 청진에 비해 4.8배나 많은 인구가 거주하고 있다. 이는 남한의 수도인 서울에 비해서도 약 2배에 달하는 수치로, 평양의 중주도시화 지수 상승은 평양의 비대함과 평양으로의 집중화를 의미하는 것으로, 결국은 교통 혼잡과 생활 인프라 부족, 환경파괴 등의 부작용을 초래할 우려가 커졌다.

평양의 주택 유형 추이를 살펴보면, 1950~1960년대에는 주로 단층집(모란봉 지역)으로 가로가 긴 ‘하모니카’와 같은 병렬식 모양으로, 건물 한 동에 3~10세대가 들어서 있었다. 한 세대당 방 한 칸에 석탄을 때는 부뚜막 형태의 부엌과 창고가 있고 공동 화장실을 이용하며, 개인 소유 형태가 많았다. 1980년 이전까지도 5층 전후의 저층 아파트가 많이 지어졌다. 한 층에 20~50세대가 넘는 복도식으로 건설되어 이른바 ‘하모니카 아파트’라 불렸다. 따라서 사생활 보장이 어렵

⁵ 중주도시화(urban primacy 혹은 primate city) 지수는 한 나라의 중주도시의 인구를 인구 규모 순위에 따라 제2위, 제3위, 제4위 도시의 인구의 총합으로 대비시킨 지수를 말한다. 이 방식을 처음 사용한 데이비스(Kingsley Davis)의 이름을 따서 데이비스 지수라고도 한다.

표 6 평양의 주택 유형 특징

구분	단층			아파트		
	땅집	저층		고층		
시기	1950~1960년	1960~1980년	1980년 이후	1990년 이후	2000년 이후	2010년 이후
건설 주체	개인집	국가	국가, 기관기업소	국가, 기관기업소	국가, 기관기업소, 개인	국가, 기관기업소, 개인
규모	방 1칸	방 1칸	방 2칸	방 2~3칸	방 3~4칸	대형평수 등장
외형	외랑식	외랑식 벽돌 (러시아식) 설계	벽돌 아파트 (병렬식)	초고층	타워식	타워식
화장실	공동	공동	공동/개별	1개	2개 이상	2개 이상
부엌	1칸	1칸	1칸	1칸	리빙룸	리빙룸
거실	없음	없음	작은 복도	전실	거실	거실
난방	아궁이	아궁이	중앙난방	중앙난방	중앙난방	중앙난방

출처: 정은이(2022: 134).

고 방도 1~2칸에 부엌과 창고 하나가 딸려 있으며, 여전히 공동 화장실이 많았다. 대체로 도시재건 당시 국가의 과시적 성과를 내놓기 위해 도로변에 위치한 것이 특징이었다. 이로 인해 1980년 이후의 신축 고층아파트는 저층아파트 안쪽으로 건설할 수밖에 없었다.

고층아파트는 1980년 이후 건설되었다. 특히 40~70층에 이르는 고층아파트는 1988년의 서울올림픽과 1989년 세계평양청년축전을 앞두고 완공된 서평양의 광복거리아파트가 최초이며, 그 이후 1993년 동평양의 통일거리에 건립된 아파트가 대표적이다. 이후 김정은 시대에 들어 초고층아파트가 건설되었는데, 2014년에 완공된 위성과학자주택구(중구역)와 2016년에 완공된 82층의 려명거리(대성구역) 아파트 등이 있다. 최근에 건설된 아파트일수록 방이 4칸 이상, 화장실 2개 이상으로 면적이 넓어졌으며, 거실과 부엌이 합쳐진 리빙룸 형태이며, 베란다를 확장하고 통유리로 전망을 중시하고 있다(정은이, 2022: 136~137).

북한에서 원칙적으로는 국가가 건설주(시행사)이지만 시공은 전문 건설단위에 맡기고 완공되면 국가배정시스템을 통해 우선순위에 따라 무상으로 주민에게 배분된다. 그러나 경제난으로 인해 국가는 대규모 기념비 사업에 치중하다 보니

종업원 및 주민용 주택건설은 우선순위에서 밀려나게 되고, 이에 따라 국가주택 배정체계는 공장기업소 및 기관 등 직장단위의 기관·기업소 배정체계로 변형되었다. 더욱이 재원이 부족할 경우에는 기관·기업소가 신흥 상인계층인 이른바 ‘돈주’를 끌어들이는 경우가 늘어남으로써 개인들의 참여 여지가 확대되고 있다. 대형 건설 프로젝트는 국가 주도로 진행되며, 아직은 여전히 국가 주체 비중이 높은 편이나, 국가가 각 구역을 기관·기업소에 할당하게 되고, 기관·기업소는 돈주에게 부지를 제공하고 거기에 아파트를 건설하여 판매하도록 암묵적으로 허용되고 있다.

III. 김정은 시대의 평양 살림집 건설 정책과 추이

1. 김정은 시대의 평양 신거리 주택건설

아파트는 현대적인 도시 삶을 대변하는 것으로 평양의 고급 아파트는 모든 북한 인민들에게 선망의 대상이다. 평양시 건설사업은 2008년 이후로, 총 10만 호 주택 건설 계획을 포함하여 평양시 국제도시화를 목표로 추진하면서부터다. 특히 김정일은 김일성 생일 100년을 기념하기 위해 ‘2012년 강성대국의 대문을 여는 해’를 완공 시점으로 류경호텔 건설공사를 재개하고 인민문화궁전, 김책공업종합대학 전자도서관, 평양역전백화점 등을 개건·현대화하고 평양 시내 노후 수도관 교체 및 오수 정화장을 건설한 바 있다. 그러나 주택건설은 2.5~3만 호 건설에 그쳤다.

2012년 김정은 시대가 본격 출발하면서, 평양시 개발과 살림집 건설이 본격화되었다. 김정은은 2012년에 사회주의 노작을 발표하고 국토건설의 새로운 부흥을 강조하면서 평양을 ‘먼저 온 사회주의 강성대국, 사회주의 선경’으로 꾸미기 시작하였다. 다시 말해 건설 부문의 역할을 재강조하면서 ‘혁명의 봉화’로서 역할을 담당하게 한다는 포석이다. 이때 김정은식 평양시 건설사업의 기본원칙을 수립하게 된다. 그것은 첫째, 평양시는 혁명적 수령관이 선 혁명의 수도이며, 둘째로 사회주의 선경도시이어야 한다는 점이다. 셋째로 평양시는 웅장 화려하

고 풍치 수려한 세계적인 도시를 지향하며, 넷째로 생태계 도시 건설을 목표로 하는 공원 속의 도시로 건설할 것에 대한 방침이다(로동신문 17/04/27).

김정은 시대의 아파트 정치 사업의 본격적인 시작은 만수대지구 창전거리 조성과 대규모 과학자살림집 건설 사업을 추진하면서부터다. 당시에 김정일의 구상으로 계획된 ‘10만 세대 살림집 건설’ 사업이 추진되고 있었으나 성과가 미흡하였다. 이런 상황에서 후계기간이 짧고 업적으로 선전할 만한 성과가 없던 시기에 대규모 초고층아파트 건설과 도시 개발은 새로운 지도자로서의 비전을 제시함으로써 인민들의 이목을 집중시키기에 충분한 소재로 평가된다. 창전거리는 본격적인 김정은 시대의 대표적 상징물로, 이를 통해 노동자계급 중시와 사회주의 문명국 건설의 비전을 제시한 것으로 평가된다.⁶ 『로동신문』에 김정은-리설주 부부가 창전거리 살림집에 입사한 일반근로자 가정을 방문한 기사가 게재되었다. 이는 김정일 시대의 선군정치에서 김정은 시대에는 인민과 조선로동당 중심 체제로의 전환을 상징적으로 보여 주는 것이다.⁷ 이를 시작으로 평양의 5대 신거리 주택건설 사업이 본격화되었다.

김정은 시대 들어와 매년 새로운 지구에 새로운 형식의 아파트 건설은 강성대국 건설을 과시할 수 있는 가장 대표적인 성과물로 선전하고 정치적 상징으로 자리매김하였다. 북한은 2012년 1월에 평양건설건재대학을 평양건축종합대학으로 승격시켰고, 김정은은 2013년 11월에 이 학교의 명예총장을 자처하기도 하였다. 김정은은 아버지 김정일의 유혼을 명분으로 2012년 6월 만수대지구 창전거리에 45층짜리 초고층 아파트 단지를 건설한 데 이어, 2013년에는 은

⁶ 김정은 위원장은 국토건설사업을 “사회주의 강성국가, 인민의 낙원을 일떠세우는 만년대계의 애국위업”이며 “나라의 경제적 위력과 문명 수준을 높이기 위한 중요한 사업”이라고 강조하였다. 다시 말해 건설을 통해 인민들이 날로 변모하는 부강하고 문명한 조국의 모습을 보면서 크나큰 긍지와 혁명적 자부심을 느끼게 하며, ‘애국의 마음’을 더 깊이 간직하게 한다는 것이다(로동신문 13/12/09: 3-4).

⁷ 김정은 부부가 방문한 살림집은 중구역도시미화사업소 노동자와 김정숙평양방직공장 노동자 가정이라고 소개하였으며, 노동자는 ‘우리나라는 노동계급의 세상이고 평백성이 온갖 복락을 누리는 인민의 나라라는 것을 세상에 대고 자랑하고 싶다고 걱정을 터치는 집주인들의 이야기를 웃음속에 들어주시었다’고 소개하였다(로동신문 12/09/05). 또한 ‘노동자에게 현대적 살림집을 무상으로 안겨준다는 것이 이해되지 않는다’는 외국인 반응을 소개함으로써 자본주의 사회에 대비한 체제 우월성을 선전하였다(로동신문 12/06/23).

표 7 김정은 시대의 평양 5대 신거리 형성과 아파트 건설 현황

위치	세대 수	건설 기간	주요 특징
중구역 창전거리	14개동 2,700세대	2008~2011년 (3년)	- 2~5칸 구성의 살림집 - 원형식 인민극장 - 지하 아케이드 설치 - 각종 편의봉사망 배치
용성구역 은하과학자거리	12개동 1,000세대 16개동 공공건물	2013년 2월~9월 (7개월)	- 3~5칸 구성의 살림집 - 아동공원, 소공원 배치 - 무동력 난방설비시스템
은정구역 위성과학자거리	24개동 2,400세대 14개동 공공건물	2014년 3월~10월 (7개월)	- 연구(기초과학, 자연에너지) 기지 소재, 지열 냉·난방체계
평천구역 미래과학자거리	19개동 2,584세대 17개동 봉사망 11개동 살림집 개보수	2014년 8월~ 2015년 11월 (1년 2개월)	- 세대당 110~120m ² 확장 - 53층 초고층 아파트 - 에너지 절약형 '고리형 순환생산체제를 도입한 태양열 온실'과 휘황찬란한 불빛 조명 강조 - 기상수문국, 김책자동화연구소
대성구역 려명거리	40개동 4,800세대 33개동 살림집 개보수 34개동 공공건물 김일성종합대학 7개 신축	2016년 3월~ 2017년 4월 (1년 1개월)	- 82층 초고층 아파트 - 조명, 난방의 태양광발전지 - 지열 냉·난방체계 - 건축물 녹색화 - 건설자재 국산화

출처: 박희진(2021, 5: 26), 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 위음(2022)을 정리.

하과학자거리, 김일성종합대학 과학자아파트를 건설하였고, 2014년에는 위성과 학자거리와 김책종합대학 교육자살림집을, 2016~2017년에는 려명거리아파트 사업을 추진하였다.

특히 김정은 시대의 초고층 아파트는 평양 도심의 스카이라인을 바꾸어 놓을 만큼 과시적이면서도 다양한 형태로 건설되었을 뿐만 아니라, 외관도 웅장하고 화려한 네온사인으로 장식하여 조명을 강조하였으며, 그리고 규모도 '거리, 지구' 단위의 대규모로 추진되었다. 김정은 체제에 건설된 려명거리와 미래과학자거리 아파트는 세계 최고도시의 일부를 옮겨 놓았다는 의미에서 '평양의 맨해튼(평해튼)'으로 비유되기도 한다.

김정은 시대의 평양 재건축 사업의 특징은 공간을 통해 '과학중시와 인재중

시' 정책을 실현하고자 하였다는 점이다. 평양의 5대 신거리 가운데 3개의 거리가 과학자거리이며, 대성구역 려명거리의 김일성종합대학에 7개의 건물을 신축한 것도 이를 반영한다. 김정은은 2014년 5월에 김책공업대학 교육자살림집건설장을 현지지도하면서 '대동강 기슭에 현대적인 과학자 거리를 조성하는 구상'을 했다고 한다. 미래과학자거리라는 이름도 김 위원장이 직접 붙였으며, 이곳은 창광상점과 탁아소, 유치원과 학교를 비롯한 공공건물들과 체육공원 등을 갖춘 종합주택지구로, 독자적인 생활체계를 갖춘 특화지역이다.⁸ 미래과학자거리는 평양에서도 모든 사람들이 부러워하는 특별한 곳이며, 성공한 삶의 상징이라고 북한 소설에서도 소개되고 있다(주홍진, 2018).

김정은 위원장이 2017년까지 평양의 5대 신거리 조성과 초고층 아파트 건설 등 대규모 사업을 주도하면서 보인 또 다른 특징은 이들 건축 사업들은 시간이 지나면서 건설 규모도 확대되고 아파트 면적은 넓어졌으며, 건물의 층고(높이)도 높아진 반면, 건설 주기는 오히려 짧아졌다는 점이다. 려명거리의 경우, 규모는 맨 처음 건설된 창전거리의 2배, 은하과학자거리의 약 4배에 달하며, 높이도 최고 82층에 달하는 초고층 아파트다. 한편 김정은 시대의 아파트는 외형도 판상형에서 타워형으로, 편의시설이 잘 갖추어진 주상복합 형태로 지어짐으로써 해외 관광객과 대외 선전물에서 평양의 명소 및 볼거리로 소개되고 있다.

이외에도 김정은 정권 들어 새롭게 건설 혹은 개선된 유희·오락시설 및 기타 휴양·복지시설도 평양에 집중되었다. 대표적인 것이 룡라인민유원지와 평양민속공원(2012), 평양체육관과 문수물놀이장, 미림승마구락(2013), 5월1일경기장 개건과 평양육아원(2014), 평양국제비행장 역사(2015) 그리고 자연박물관(2016) 등이다. 실제로 2012~2016년 중 『로동신문』에 소개된 유희·오락시설 총 54건 중 평양의 건축물이 20건에 달하였다. 이는 평양을 혁명의 수령관이 선 도시, 사회주의 강성국가 건설의 모델이요 '문명화된 사회주의 지상낙원과 선경 모델'로 활용·선전하고 있음을 보여 주는 것이라고 할 수 있다.

⁸ “우리당의 과학중시, 인재중시 사상과 사회주의 조선의 위력을 과시하는 기념비적 창조물, 주체건축의 본보기, 로동당 시대의 선경으로 훌륭히 일떠선 미래과학자거리 준공식 진행”(로동신문 15/11/04).

2. 김정은 시대의 도시·주택 정책과 시장화

북한의 시장화는 1990년대 중반 고난의 행군 이후 배급제가 사실상 붕괴됨으로써 시작되어, 2002년 7·1경제관리개선조치를 통해 공식화되었다. 이를 통해 북한 당국은 기업의 시장 활동을 허용하고 개인의 서비스업 영업을 허용하였다. 이는 북한 당국이 7·1조치를 통해 국가 중심의 중앙집권적 계획경제를 일정 부분 포기하고 시장경제화와 분권화를 인정하기 시작한 것으로 평가된다. 시장화 도입 20년이 지나면서 북한에는 많은 사람들이 시장 활동에 참여하게 되고, ‘돈주’라는 새로운 상인계층이 급속히 성장함에 따라 소비재 시장을 중심으로 생산재 시장과 금융 시장, 노동 시장 등으로 영향을 미치게 되었다. 시장화의 진전은 북한의 도시계획 및 경영(개발행정), 주택 정책에도 영향을 미쳐 부동산 시장에도 영향을 미치게 되며, 이는 다시 시장화와 상업화 등에도 영향을 미치게 된다. 이의 과정을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

북한에서 도시계획·경영은 기본적으로는 내각의 국가건설감독성, 도(道) 인민위원회 도시경영관리국, 시(市) 인민위원회의 도시경영과가 담당하는 수직적인 체계를 갖추고 있다. 다시 말해 북한의 도시계획 및 개발은 중앙집권적인 형태로 운영되고 있어 지방자치단체와 민간의 역할은 미흡하다. 그러나 사회적 복지의 일환으로 직장을 통해 근로자들에게 무상공급(주민에게는 사용권 부여)하는 것이

표 8 북한 주택건설을 둘러싼 ‘비공식 민관협력’ 구조

위치	행정 당국	국영기업소	돈주
주요 역할	- 인허가(건설위치 지정서, 건설 명세서 등) - 설계기관에서 주택설계 도면 작성	- 돈주와 당국간 주택건설을 ‘공식화’하는 역할 수행 - 민간 공급 주택을 국영기업소 주택으로 처리	- 주택건설 비용 조달(자금, 자재, 노동력) - 주택건설에 수반되는 행정관계자들의 비공식적 요구비용 충당
권한	- 인허가권 보유	- 주택 배급 권한	- 건설비용 투자
이해 관계	- 재정 지원 없이 주택공급 확대 효과 - 관계자들의 비공식적 수입(주택 혹은 현금)	- 해당 기업소의 주택공급 실적 효과 - 관계자들의 비공식적 수입(주택 등)	- 수익 창출(투자자금의 30% 내외)

출처: 박세훈 외(2016. 12: 71).

원칙이었던 주택 문제가 경제난과 국가 건설자금 지급 중단 등으로 공급 부족과 가격 상승 상황이 장기화되었다. 더욱이 2012년 ‘우리식 경제관리방법’ 발표 이후, 지방의 도와 시 인민위원회, 그리고 이에 속한 각종 기업소들의 자구적 경제활동이 공식화되면서 지방기관의 자율성이 어느 정도 확보되었고 점차 확대되고 있다. 이는 중앙정부의 통제력이 유지되고는 있으나 약화되고 있으며, 일부 분권화 현상도 보이고 있음을 의미한다.

여기에 2010년대에 들어 시장화가 확산되면서 도시계획 및 개발 분야의 주택개발, 주택 및 상가의 임대, 운송과 물류 부문에서 실질적으로 민간의 자본과 노하우에 기초한 경제활동이 활성화되었다. 자본력을 갖춘 ‘돈주’들이 시장에서 자금과 노동력, 건설자재 등 주택건설 비용을 제공하면서 주택건설 분야의 사금융 시장은 물론 노동 시장과 생산재 시장 등을 주도하게 되었다. 일부 국가적 사업을 제외하고는 민간업자가 사업비(뇌물)를 통해 당국의 허가를 받고, 국영기업소가 개발 형식을 빌려 주택을 개발함으로써 이른바 ‘북한식 민관협력 구조’가 형성되는 것이다. 이렇게 함으로써 당국은 정부재정을 들이지 않고도 주택공급을 확대할 수 있으며, 관계자들은 비공식적인 수입(주택 혹은 현금)을 얻게 된다. 이렇게 건설된 주택은 형식적으로는 각종 국영기업소에 소속되어 있지만 비공식적으로 매매된다.

최근에는 주택건설 관련 인허가 및 매매 등 일체의 서비스를 제공하는 중개인들도 등장하였는데, 이들은 주택 매매 시 입사증도 발급해 준다고 한다. 일반적으로 돈주들은 주택건설을 통해 약 30%의 투자 수익을 얻으며, 중개인들의 주택매매 수수료는 주택 가격의 2%에 한해 공급자와 수요자가 각각 지불하는 것으로 알려져 있다(박세훈 외, 2016: 71; 데일리NK 15/09/09; 김영희, 2016: 22). 아직까지 개인이 국영기업소나 백화점 등 상업용 건물을 건설하는 경우는 확인되지 않고 있으나, 평양에서는 자본을 축적한 기업소가 오피스 건물을 신축하는 사례는 다수 존재한다고 한다. 다시 말해 기업소 및 일반주택 건물의 상업적 이용이 활발해짐에 따라 기존 건물 1층부가 상업적 용도로 전환되고, 공식 시장이 꾸준히 확대됨에 따라 시장 주변의 주택 등이 사실상 창고와 물류기지로 전환되는 양상도 관찰된다. 이러한 상업 활동의 증가는 결국 계층별 주거지 분화로 이어지게 된다.

결국 북한의 도시계획·경영과 주택시장은 형식적으로는 중앙집권적·계획경제 체제를 유지하고 있으나 내용상으로는 시장화의 진전으로 상당 부분 큰 변화를 보이고 있다. 또한 이러한 주택시장의 변화는 다시 사금융과 소비재, 생산재, 노동력 부문의 시장 변화를 촉진시키고 당과 당국의 통제력을 약화시키게 되며, 상업화와 개방화 등에도 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있다.

한편으로는 주택시장 활성화와 시장화 진전 이면에는 부정적인 측면도 존재한다. 먼저, 빈부 격차 확대다. 북한의 만성적인 경제난과 주택공급 부족, 그리고 교통·통신을 동반한 시장화 확산으로 주택거래와 상업 활동이 활성화됨에 따라 상업 활동을 하는 계층과 그렇지 못한 계층들 간의 소득 격차가 커지게 되었다. 이른바 기업가형 돈주들이 생겨나고 빈부 격차가 확대되면서 소득 계층에 따라 이들이 먹고 생활하는 식생활 수준도 달라지게 되었다. 다음으로 젠트리피케이션(gentrification) 문제를 지적할 수 있다. 북한에서도 시장화가 활발해질수록 주택의 입지가 경제활동에 매우 중요한 요인이 되고 이는 가격에도 큰 영향을 미친다. ‘빠다귀 아파트’라고, 골조만 짓고 내부 인테리어는 전혀 안 된 상태에서 분양되는 북한의 주택 시장 여건에서, 입주하면서 지출해야 할 내장 비용은 매우 큰 부담이 된다. 이로 인해 자금 여력이 충분하지 못한 철거민들은 철거 직전에 집을 팔고 다른 곳으로 이사 가는 경우가 허다하다. 철거민들에게는 철거 직전에 약간 비싼 가격으로 집을 팔아 그 돈으로 장사 밑천을 마련하거나 자식을 분가시키는 비용으로 지출하게 된다.

3. 평양 5만 호 살림집 건설 계획과 경루동 주택사업

북한은 2021년 1월 제8차 조선로동당대회 사업총화보고에서 인민들에게 문명한 생활 조건을 제공해 주는 것을 건설 부문의 최우선적 기본과업으로 천명하면서 평양 살림집 5만 호 건설 계획을 발표하였다. 총화보고에서 평양에 5년간 5만 세대, 연 1만 호씩 살림집을 건설하며, 이외에도 검덕지구엔 연 5,000세대씩 2만 5,000호 주택을 건설한다는 계획을 발표하였다. 평양 5만 호 주택건설 계획은 2021년부터 당 창건 80돌인 2025년까지 송신·송화지구를 시작으로 화성지구(구 9.9절거리지구), 서포지구, 금천지구엔 매년 1만 세대의 주택과 공공건물



출처: 연합뉴스(21/4/11).

그림 1 평양의 주요 주택지구와 5만 호 살림집 건설계획

을 건설한다는 내용이다. 5개 건설예정 지구는 평양의 외곽 지역으로, 향후 평양의 도시 계획은 동쪽과 서쪽, 북쪽 방향으로 확대될 것으로 예상된다. 이로써 현재 평양 시내에 건설 중인 주택 1만 6,000세대를 포함하면 총 6만 6,000세대가 공급될 예정이다.

이와는 별도로 2021년 3월에 본평양 보통강구역에 모범적 고급 호화주택의 본보기로 보통강강안다락식주택구 건설 사업이 발표·착공되었으며, 2022년 4월에는 송신·송화지구와 함께 두 지역의 고급 주택구가 완공되었다는 소식이 전해졌다. 또한 2022년 2월에는 화성지구 착공식이 있었다. 최근 언론보도에 의하면 보통강강안다락식 주택구는 중구역 경루동으로 행정구역 명칭이 변경되었다(로동신문 21/09/11).⁹ 또한 최고인민회의 상임위원회 정령 보도에 의하면 송신·송화지구는 송화거리로, 송신·송화지구의 사동구역 송신1동, 송신2동, 송신3동은 사동1동, 사동2동, 사동3동으로, 송화1동, 송화2동은 송류1동, 송류2동으로

⁹ 행정구역 명칭이 다음과 같이 변경되었다. 호안다락식주택구 → 보통강강안다락식주택구 → 경루동.

표 9 평양 5만 호 살림집 건설 계획 지구 개요

구분	위치 및 주요 특징
송화거리 (송신·송화지구)	<ul style="list-style-type: none"> - 평양의 동쪽, 사동구역 내 송신역 인근 위치 - 2021년 3월 착공, 2022년 4월 준공, 5만 호 건설 계획 첫 성과 - 80층 초고층 살림집으로 연면적 16만여 m², 180호/ha의 고밀도 개발, 1개층 면적 1,800m², 살림집은 약 900여 세대로 구성 - 고가다리들이 대도로를 가로질러 송신·송화지구로 연결되어 실용성과 편리성 보장되었다고 강조 - 27층 살림집에 대한 2,000여 개 외부 격자 장식 시공을 7일 만에 완료할 수 있는 건식공법 창안·도입 - 수질이 매우 좋아 인근에 대동강맥주공장, 대동강식료공장, 평양기초식품공장 등이 있음
화성거리 (9.9절거리지구)	<ul style="list-style-type: none"> - 평양 중심지로부터 북동쪽, 형제산구역~신미동 간 약 8km² - 평양 중심지에서 3대혁명전시관을 경유하거나 동쪽의 려명거리를 지나 금수산태양궁전과 연결된 림흥로타리로부터 북쪽 방향으로 약 8km에 위치(2022. 2. 착공, 2023년 2단계 사업 진행 중) - 북한 정권 창건 50주년을 기념하여 1998년 9월에 개통된 거리 - 최고지도자 호위사령부 주둔, 인근에 백화원 초대소 입지, 일반주택 전무 등으로 평양 핵심부로 부상 가능성 높음 - 명칭 변경(최고인민회의 상임위원회 정령): 화성지구 → 화성구역(2022. 4. 15.) → 화성거리(2023. 1. 15.)
서포지구	<ul style="list-style-type: none"> - 평양 중심지로부터 북쪽, 형제산 구역 내 위치 - 평양 순안비행장으로 향하는 길목에 위치 - 2023년 2월, 별도로 북쪽 관문구에 4,100세대 건설 착공 - 10만 청년(사회주의애국청년동맹, 백두산영웅청년돌격대)이 건설 전담하며, 김정은 딸 김주애를 동반(2023. 2. 25.)
금천지구	<ul style="list-style-type: none"> - 평양 중심지로부터 서쪽, 만경대 구역 내 위치 - 광복거리를 지나 남포항으로 향하는 도중에 있으며, 남포시 천리마구역과 인접

출처: 박희진(2021. 5. 26), 최재현(2021: 1~3), LH토지주택연구원(2022. 8: 2~7) 등을 보완.

변경되었다(로동신문 22/03/26).¹⁰

1) 송화거리 및 화성거리 살림집의 특징과 평가

송화거리는 사동구역 내 송신역 인근으로, 56만 m² 부지에 160여 동의 1만

¹⁰ 그러나 송신지구는 건설이 진행되지 않아, 송신이라는 행정구역 자체를 없앤 것일 수도 있다는 의견이 제기되기도 한다.

표 10 송화지구 1만 세대 살림집 건설 현황

구분	주요 특징	가구수
제1건물군	- 80층 초고층 살림집(92개층) · 송화거리 랜드마크	1,152
제2건물군	- 단독 주상복합형 APT TYPEI · 1개동, 5개 라인에 10층~22층(라인별 2가구)	290
제3건물군	- 단독 주상복합형 APT TYPEII, 30층 5개 라인 · 제2~3건물군이 연결된 대형 복합상가 입주	532
제4건물군	- 반원 아케이드형 좌우 비대칭 살림집I · 4개동, 25층~27층	832
제5건물군	- 남북 방향 어울림 살림집, 새살림 거리 동쪽 · 2개동, 5개 라인에 20층~25층(북향 20층~25층, 남향 13~25층)	790
제6건물군	- 반원 아케이드형 좌우 비대칭 살림집II · 5개동, 2개 라인 25층~27층	1,040
제7건물군	- 3개 TYPE의 8개동 · 막대형 3개동(33층), 대칭 반원형 2개동(19~25층), 중앙 대칭형 1개동(16~23층)	1,628
제8건물군	- 반원형 산마루형 살림집 · 1개동 5개 라인 11층~23층	340
제9건물군	- 혼합 평수 살림집 · 4개동 2개 라인으로 저층(소형 평수) + 고층(대형 평수)	656
제10건물군	- 원형 아케이드형 비대칭 살림집I · 5개동 2개 라인, 24층~27층	1,020
제11건물군	- 남북 방향 어울림 살림집, 새살림 거리 서쪽 · 2개동 5개 라인 16층~25층	744
제12건물군	- 원형 아케이드형 비대칭 살림집 I II · 6개동, 24층~27층	1,224
총 가구 수		10,248

출처: 한지만(2022: 19~34)을 정리.

주: 상기 자료의 층고와 입주 예상 가구 수는 추정치다.

세대 주택을 건설하기로 예정되었다. 이 구역에는 집사정이 어려운 평범한 근로자들이 입사하였다. 광로를 따라 현대적 초고층 살림집(최고 80층)과 공공건물, 편의시설들이 입주해 있으며, 도로를 공중에서 가로지르는 건물 형식의 고가다리를 설치하여 실용성과 편의성을 제고하였으며, 관통 건물(바라길?)도 배치하였

다. 살림집 입면을 현대적으로 설계하고 건물 높낮이에 차이를 두어 현대적 미감을 살렸으며, 3D 모형을 실현하여 작업량 계산과 지휘의 신속성, 과학성을 제고하였다. 일반골조식 방법에 비해 강재와 시멘트, 휘틀을 절약하면서 공사 속도를 높일 수 있는 내진성 부재에 의한 조립일체식 공법을 연구 완성하여 공사에 도입하였다. 또한 27층 살림집에 대한 2,000여 개의 외부격자 장식 시공을 7일에 완료할 수 있는 신 건식공법을 창안, 도입하였다.

송화거리 살림집은 평양 외곽 지역에 대규모 택지 조성과 살림집 건설을 추진함으로써 대내적으로는 애민지도자 이미지를 각인시키고 인민들에 대한 사기 진작과 충성심 독려, 내부 결속 강화를 유도하였다는 평가를 받고 있다. 특히 대외적으로는 대북제재와 코로나19 등의 악조건 속에서도 대규모 살림집을 건설함으로써 국제사회의 대북 경제제재 극복과 자력갱생 실천의 지도자 이미지를 과시하고 체제 우월성을 시각적으로 홍보하였다. 또한 평양 외곽 지역에 고밀도로 건축함으로써 지역 개발과 젠트리피케이션(gentrification) 문제도 상대적으로 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

화성거리는 평양시 살림집 건설 목표 수행의 두 번째 사업 지역으로, 2023년 상반기 완공을 목표로 1만여 세대 이상의 살림집이 건설되었다. 송화거리에 비해 입지가 좋고 김정은 위원장이 2022년 2월 12일 착공식에 참석하여 향후 3년 내외로 수만 세대의 살림집과 공공건물, 봉사시설들을 함께 건설할 것을 시사함으로써(조선비즈 22/3/13) 돈주들의 투자 움직임도 높은 수준이었다.¹¹ 특히 북한 최고성지인 금수산태양궁전 지역을 대규모 살림집 건설지구로 지정함으로써 내부적으로 민심을 얻는 한편, 대외 관계 돌파구로서 내적 역량을 효과적으로 과시할 수 있는 사업에 집중하려는 전략으로 판단된다. 2022년 6월 18일 현재, 군인 건설자들이 동원되어 외부공사는 마치고 전기설비 설치와 창문 달기 등 내부공사 마무리 단계에 다그치고 있으며, 학교 등 공공건물 공사도 실적을 올리고 있다고 보도하였다.¹² 다만 자유아시아방송(RFA)에 의하면 자금난으로 내부

¹¹ 화성지구 건설에 발빠르게 움직이는 돈주들... 부동산 투자 기회? - 송신·송화지구보다 좋은 지리적 이점에 적극적 투자 의향 보여... 일반 주민들은 벌써부터 한숨(데일리NK 22/02/18).

¹² 북한 국영미디어 '조선의 오늘'은 18일 평양 화성지구 1만 세대 살림집 건설에 참가한 군인건설자들이 연일 공사 성과를 확대해 나가고 있다고 보도하였다(SPN서울평양뉴스 22/06/21).

공사 중단설도 있었는데, 수도건설위원회가 화성거리 1만 세대 건설을 분담하고 있는 기관마다 아파트 살림집 일부를 조기 분양해 내부공사 자금을 해결하도록 조치한 것으로 전해진다(NEWSIS 22/11/13).

2) 평양 경루동지구 살림집의 특징과 평가

경루동지구는 보통강구역 강변에 위치하며, 약 12만 m² 부지에 약 800세대 주택을 다락식(계단식)으로 건설하기로 계획되었다. 이곳은 동쪽으로는 만수대의 사당, 만수대언덕이, 남쪽으로는 인민대학습당이, 서남쪽으로는 인민문화궁전이 위치한 최고급 위치로 쾌적한 밀도를 유지하고 있다. 여가·편의 시설이 정비된 보통강을 끼고 있어 풍광이 수려하면서도 교육, 의료, 문화시설이 잘 구비되어 엘리트층이 거주하는 평양의 핵심지역이다. 산비탈면 원형을 그대로 반영하여 건물 배치와 형태를 다양하게 함으로써 다락식 주택의 유형별 특성과 입면형성 요소들이 특색 있게 반영되었고, 산지가 많은 북한 실정에서 적합한 주택 건설 본보기로 소개되었다.

김정은 위원장이 이곳을 4차례 현지지도와 준공식에 참석할 정도로 계획·설계에 공을 들인 최고급 살림집 지구로, 김정은이 준공식 이후 직접 주택구 내로 자리를 옮겨 여러 세대를 방문하는 모습을 영상으로 보도되기도 하였다. 로동신문, 조선중앙TV 등 북한 언론보도에 의하면, 대부분 복층 이상의 중층 구조에 외부 개방형 가구별 베란다가 있는 것은 물론, 공용 테라스도 존재하는 현대적 디자인으로, 공동 공간보다는 개인의 안락함을 우선 배려하는 서구식 형태로 설계되었다. 집안 곳곳의 인테리어와 가구는 북유럽 감성을 풍기는 IKEA풍의 가구들로 구성되어 있으며, 2022년 4월 14일부터 모범적인 노력혁신자, 공로자, 과학인재들을 비롯한 근로자 가족들이 입주하였다. 또한 김정은은 경루동지구와 같은 모범적 고급주택 건설을 지방 도시에서도 추진할 것을 지시하였다.

경루동지구는 김정은의 ‘인민대중제일주의와 이민위천’ 이념을 현장으로 보여 주는 최적의 선전장으로 평가받고 있다. 이 지구는 과거 김일성의 5호택 관사가 있었던 사저거리(반경 1.5km 내에 평양의 주요 기관과 명소들이 모여 있는 평양 시내 핵심지역)로, 이곳에 거주하는 것만으로도 최고의 명예를 누릴 수 있는 장소로 평가받고 있다(LH토지주택연구원, 2022: 2-7). 또한 이 주택구는 북한 최고지도자가 직접

표 11 경루동지구와 송화거리 살림집 건설의 특성 비교

구분	경루동지구	송화거리
위치	본평양 보통강구역으로 평양 핵심지역	사동구, 평양 동쪽 외곽지역
건설 기간	2021. 3. 말~2022. 4. 13.	2021. 3. 23.~2022. 4. 11.
규모	약 800세대, 부지면적 12만 m ²	약 1만 세대, 부지면적 56만 m ²
밀도	67호/ha	180호/ha
설계 특징	- 산비탈 원형의 지형을 살려 친자연, 친환 경성 강조 - 다락식 고급주택의 새유형	- 주거생활의 실용성, 편리성 보장 - 건축물의 입체적 외관, 건물들 간의 연결 성 강조
입주자	- 모범적인 노력혁신자, 공로자, 과학자, 교 육자, 문필가 등	- 입주 순위 기준을 정해 배정(철거지역 주 민, 지구 소재 기지·공장 종업원 등)

출처: LH토지주택연구원(2022: 6).

터를 잡아 주고 이름을 지어 주었으며, 설계와 방향을 세심하게 지도한 것으로 보아, 사실상의 ‘1호 행사 중의 1호 행사’라고 할 수 있다. 다시 말해 경루동지구는 김 위원장이 8차 당대회를 통해 강조한 ‘인민대중제일주의, 이민위천, 위민헌신’이 현장에서 어떻게 실현되고 있는지, 그리고 그가 생각하는 사회주의 문명이 과연 어떤 모습인지가 구체적으로 드러낸 선전장으로 평가된다.

경루동의 새 명칭은 ‘아름다운 구슬다리’라는 의미로 김 위원장이 직접 지어 준 것으로(로동신문 사설 21/09/19) ‘보통강강안다락식 주택구는 우리 당의 인민대중제일주의 이념이 집대성된 인민의 이상거리이며, 우리식 사회주의 문명을 상징하는 위대한 김정은 시대의 기념비적 건물이다’라고 『로동신문』(2021. 9. 11.)에 보도된 바 있다. 또한 『로동신문』 사설(2022. 4. 15.)은 ‘당중앙(김 위원장 지칭)의 위대한 이민위천의 이념이 펼쳐진 주체건축의 새로운 발전경지’라고 밝혔다. 실제로 김정은은 직접 입주자인 리춘히 방송원의 손을 잡고 층별로 돌아다니면서 점검하는 모습을 보여 줌으로써 최고지도자의 자애로움과 인민에 대한 사랑의 애민지도자 이미지를 부각·선전하였다.

특히 경루동지구는 방송원과 문필가, 과학자, 평양화력발전소 작업반장 등 공로자 위주의 핵심 계층에 대해 김정은과 당에 대한 충성심을 더욱 강요하는 메리트크라시(Meritocracy, 실적주의, 능력주의) 통치의 강조를 시사한다. 이는 이전에 건설된 위성과학자거리(은하로켓 개발 과학자 포상용), 미래과학자거리(김책공대 교수진

과 과학자 포상용), 러명거리(김일성대 교수진과 과학자 포상용) 등과 맥을 같이한다.

IV. 맺음말: 평가 및 남북협력 방안

1. 김정은 시대의 평양 살림집 건설 정책의 특징과 평가

김정은 시대에 들어 북한은 경제 부문에 있어서 민생안정과 인민대중 제일주의, 이민위천 등을 내세우면서 경공업 발전과 주택문제 개선에 역점을 두고 있다. 더욱이 2016년부터 본격화된 국제사회의 대북 경제제재와 2020년 이후의 코로나19 상황 속에서도 평양을 비롯한 도시와 농촌의 살림집 건설을 핵심 사업으로 선정하여 대대적인 주택건설 정책을 추진하고 있다.

특히 김정은 시대 들어 북한은 사회주의 선경을 주창하면서 평양의 대단위 새로운 거리 조성과 주택 5만 호 건설 계획, 그리고 대규모 유희·오락시설의 건설 등을 추진해 왔다. 이로써 김정은 시대의 평양 살림집은 이전에 비해 ① 초고층화 및 층고 높이 상향, ② 다양한 부대시설 구비와 휘황찬란한 조명, 주상복합 등의 현대적·첨단의 고급화 추이를 보였을 뿐 아니라, ③ ‘거리 및 지구’ 단위의 대규모화, ④ 지열 냉·난방과 태양광전지 등을 활용하는 친환경 건물 등장 등의 특징을 갖는다고 할 수 있다. 이는 대규모 초고층 주택과 유희·오락시설 건설 등을 통해 평양을 전시적(展示的) 도시로 건설함으로써 김정은이 꿈꾸는 ‘먼저 온 사회주의 선경’(건설 부문의 사회주의 강성대국 건설) 달성의 정치적 선전 공간으로 활용코자 함을 의미한다.¹³

2022년 말 현재, 평양의 송화지구와 화성지구 등 주택 5만 호 건설 계획은

¹³ 김정은 시기에 유희·오락시설에 대한 현지도가 급증한 것은 김정일 시기와의 가장 뚜렷한 특징 중의 하나로 지적된다. 김정일 정권 말기인 2010~2011년의 유희·오락시설의 현지도는 4건에 불과했으나, 김정은 정권 출범 이후 2012년 13건, 2013년 25건으로, 군사 부문 다음으로 높은 비율을 차지하였다. 대표적인 유희·오락시설로는 룡라인민유원지와 만경대유희장, 문수물놀이장, 마식령스키장 등의 놀이시설을 비롯하여, 육아원과 애육원, 양로원 건설 등 사회봉사시설의 개건으로 확대되었다. 북한은 이를 사회주의 선경 모델에서 ‘사회주의 지상낙원 건설’ 및 ‘사회주의 부귀영화 향유’의 징표로 선전·선동하였다.

사업 추진 2년이 지난 시점에서 추진 의도와 주택 건설 실적 등에서 비교적 성과를 거둔 것으로 평가된다. 2023년에 들어서도 김정은은 제8기 6차 전원회의(2022. 12. 26.~31.)에서 평양의 새거리 조성(당초 3,700세대)에 대해 언급한 후, 2월에 서포지구 새거리 착공식에 딸 김주애를 동반하여 평양의 북쪽관문구역에 4,100세대의 살림집을 건설한다고 발표하였다. 이는 5만 세대의 살림집 계획과는 별도로이며, 이로써 3년차인 2023년 2월 말 현재까지 3만 4,000세대 착공이 이루어진 셈이다. 평양 살림집 건설 정책을 중심으로 김정은 체제 10년간의 도시·주택 정책을 평가하면 다음과 같다.

우선 긍정적 측면에서의 성과를 평가하면 정치적 부문에서는 살림집 건설 정책은 대내적으로 체제결속과 충성 경쟁 유도, 대외적으로는 대북제재 극복과 버티기 등으로 어느 정도 소기의 목적을 달성한 것으로 요약할 수 있다. 경제적으로는 지난 2년간 약 2만 호의 현대화된 대단위 살림집 건설을 통해 주택과 도시 공간이란 외형적 변화는 물론, 돈주들과의 주택거래와 시장화·상업화·개방화의 진전 및 확산, 전자재 시장 활성화와 건축·시공 기술 향상, 관련 법·제도 진전 등의 효과를 거두었다고 할 수 있다. 사회문화적 측면에서는 아파트와 연립주택 등 공동주택 형태의 살림집이란 물리적 주거 공간 변화를 통해 일상생활과 소비문화의 변화, 개인들의 활동 영역 변화, 그리고 개별화된 차별화된 사적 공간 확보를 통한 개인주의화 성향과 프라이버시 중시 문화, 새로운 직업 창출 등의 다양한 변화를 불러오고 있다.¹⁴

반면에 부정적 평가와 계획 실현에 대한 한계도 존재한다. 우선 평양 집중 개발에 따른 수도의 비대화와 도농 간 불균형 확대, 비합리적 배정¹⁵ 등으로 전통적인 사회주의 주택 정책과 상충된다. 뿐만 아니라, 북한의 소극적인 WMD 및 북핵문제 해결 태도로 보아 당분간 대북제재가 지속될 것으로 보여 재원 조달과 전자재 및 관련 인프라 건설용 설비 공급의 어려움, 무리한 인민동원에 대한

¹⁴ 김정은 시기의 북한 주거공간과 소비문화, 인식 등 사회문화적 부문의 보다 자세한 변화에 대해서는 다음 논문들을 참조(오창은, 2022: 9; 박소혜, 2022: 9; 이시효 외, 2022: 5; 박희진, 2020: 4).

¹⁵ 살림집법 제30조에 의하면, 북한의 주택 배정 원칙은 기존의 주택거주자 우선이나, 혁명투사, 혁명열사, 애국열사를 시작으로 과학자, 기술자, 공로자, 광부, 기관사 순으로 배정된다(이은정, 2013).

표 12 김정은 체제의 살림집 정책 평가

구분	긍정적 측면(성과)	부정적 측면(한계)
정치적 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 대내 결속 강화와 충성 경쟁 유도(인민대중 제일주의, 이민위천 등) - 자력갱생과 대외압박 버티기 성과 	<ul style="list-style-type: none"> - 평양 비대화와 도농 불균형 발전으로 사회주의 건설 정책과 상치 - 대북제재 장기화로 정책 추진동력 약화
경제적 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 5만 호 건설계획의 초기 목표 달성(2년간 약 2만 호 건설) - 주민 생활 향상(생활 인프라 개선) - 시장경제(시장화·상업화, 주택거래) 진전과 확산 - 고용 확대, 내수 진작(건자재 시장) - 건축·시공 기술 향상(주택 건축 기술의 현대화·첨단화) - 건축·도시개발 관련 법·제도 진전 - 지방 소도시와 농촌 살림집 건설 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 향후 3만 호 건설 전망은 불투명 - 재원 조달, 건자재 공급 등 차질 예상 - 속도전, 부실한 건설자재, 부패 등으로 부실화 가능성 존재 - 단기·대규모 주택 건설에 대한 후속 인프라 부족 현상 확대 - 전력, 교통, 교육·편의시설 등 - 만성적인 주택난 해결에 한계 - 지방 및 농촌 등 지방경제 부담 확대
사회문화적 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 주거환경 개선으로 삶의 질 향상(난방, 개인 편의 등) - 주민 인식 변화(개인주의 성향) - 아파트 거실 공간을 통해 수평적 토론문화 생성 	<ul style="list-style-type: none"> - 아파트 문화로 공동체 의식 약화 - 도농 간 격차와 빈부 격차 확대 - 노력 동원 확대로 불만 표면화 - 젠트리피케이션 초래 가능성

출처: 필자 작성.

불만 확산과 속도전 및 관료들의 부정·부패 등으로 인한 부실화 가능성 등이 존재한다. 실제로 2014년 5월에 평천구역 아파트 붕괴로 약 300여 명이 사망한 사고가 있었으며, 2012년 9월에 완공된 만수대 지구 아파트는 속도전이 강조된 건설 현장인데, 10cm가량 내려앉고 외벽에 수많은 금이 가서 주민들이 불안해하였다는 소식도 있었다(조선일보 14/05/18; 뉴데일리 14/05/28). 최근 들어 북한 당국은 평양과 농촌의 새 살림집 건설 현장에 청년 동원과 외비용 타일 및 건설용 통나무 대량 생산 등의 마감 건자재 확충을 독려하는 기사가 『로동신문』에 빈번히 게재되고 있다. 또한 만성적인 인프라 부족 상황의 북한에서 단기간 내 대규모 주택건설에 따르는 전력과 난방용 시설, 상하수도 및 교통망, 교육·편의시설 등의 인프라 부족이 불가피할 것이며, 도농 간 및 인민들의 빈부 격차 확대, 환경오염과 교통 혼잡 문제 발생 등이 예상되어 지난 2년간 초기 성과의 한계가 점차 드러날 것으로 예상된다. 이외에도 향후 북한경제는 계획경제와 시장경제

가 공존하는 가운데, 시장화 확산과 주택 개발 수요 증가로 젠트리피케이션과 유사한 현상이 나타날 가능성도 배제할 수 없으며, 지방도시 및 농촌의 살림집 건설이 늘어나면서 도, 시, 군 단위의 지방경제 부담도 커질 것으로 예상된다.

2. 남북협력 방안

남북한 간에는 이미 북한의 주거 환경 개선에 대한 협력 사례가 있었다. 지난 2005~2009년에 ‘북한 농촌시범마을 조성 사업’으로 추진되었던 남북나눔운동의 ‘봉산군 천덕리 살림집 건설’ 지원 사례를 비롯하여, 2006~2008년 경기도와 우리민족서로돕기운동의 ‘평양 당곡리 농촌현대화 사업’이 이루어졌다. 박근혜정부에서도 북한 해당 지역을 시범단계-확장단계-완성단계의 3단계로 나누어 총 11만 가구 이상의 주거 환경 개선을 위한 ‘북한 생활 인프라 개선사업’ 정책 연구가 있었다.

평양을 비롯하여 북한은 만성적인 경제난에 최근에는 대북 경제제재와 코로나19 등으로 인한 외부적 충격까지 겹쳐 경제가 더욱 심각한 상황이다. 주택 문제 역시 55~83%의 낮은 보급률과 전자재 공급난 등으로 어려운 실태다. 따라서 인도적 차원의 대북 민생 지원 및 남북한 건설 부문의 비즈니스 사업 발굴 차원에서 도시 개발 및 주택 부문에서 남북협력 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 다만 현재 북한의 경제 여건상 단기적으로는 북한의 직접적인 주택 발주를 기대하기보다는 민족의 동질성 회복과 인도적 차원에서 소규모로, 단계적으로 확대 추진할 필요가 있다.

초기에는 대규모 건축 사업보다는 북한의 주거문화와 양식, 기술적 특성을 서로 알아 가기 위한 지식 공유 및 교류 차원의 협력이 필요하다. 예컨대, 설계 및 건설 기술 교류(전문가 학술교류 등), 일부 전자재 제공과 주거환경 개선이란 인도적 차원에서의 주택 개보수 수준에서 추진하다가, 점차 사업 규모와 협력 범위를 확대해 나가야 한다. 또한 주택 형태에 있어서도 친환경 및 스마트시티 건설, 한국적 전통성 유지 등 다양한 방안을 검토해야 할 것이다. 지역적으로는 북한의 수용 가능성을 고려하여 외딴 소규모 마을 단위 개발이나 북한의 특구 및 경제개발구와 남북한 협력지역을 중심으로 추진해 볼 만하다. 사업 방식에 있어

서는 북한의 직접적인 주택 발주를 기대하기보다는 ‘유무상통 원칙’에 의해, 남한은 전자재 공급과 주택 개보수 및 도시 개발 등 주거 환경 개선 지원을, 북한으로부터는 지하자원이나 관광 개발권 등으로 상환하는 방식을 고려해 볼 만하다. 협력 방식에 있어서는 지자체 및 국제기구(예: 해비타트)를 통해 사업 추진을 검토해 볼 만하다. 예컨대 서울-평양 프로젝트, 경기-개성, 강원도-북강원도 등의 지자체와 함께, 국제사회의 구호·지원인 ‘해비타트’ 등과 연계하여 북한의 주택·도시재개발(도시재생) 사업을 공동 추진해 나갈 필요가 있다. 이럴 경우에 건설 산업은 산업연관 효과가 크므로 북한은 물론, 남한에게도 대규모 건설 수요가 발생할 것으로 기대된다. 따라서 단순히 주택의 물리적 환경 개선으로 끝나는 협력이 아니라, 산업의 자생력을 높이면서 도시정비, 성장 지역 육성과 연계한 접근도 중장기적으로 고려되어야 한다.

투고일: 2023년 2월 8일 | 심사일: 2023년 2월 23일 | 게재확정일: 2023년 3월 27일

참고문헌

- 김영희. 2016. “북한 부동산시장의 현황과 전망.” 『Weekly KDB Report』 제704호, 21-23. KDB산업은행 미래전략연구소.
- 김일성. 1960. “건설 사업에서의 혁신을 위하여(1956년 1월 30일).” 『김일성 선집』 제4권, 365-367. 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 1960. 『김일성 선집』, 제4권. 평양: 조선로동당출판사.
- 김지은. 2022. “소식통, “평양 화성지구 1만 세대 건설 자금난으로 중단 위기.” 『NEWSIS』 (11월 13일).
- 김현수. 2021. “평양의 도시계획과 평양대도시권의 전망.” 『북한의 도시 만화경』. 경남대 극동문제연구소 국제학술회의 웨비나, 5월 26일.
- 동국대학교 북한학연구소. 2022. “포스트-사회주의 도시개발과 도시정치 그리고 북한.” 정기 심포지엄, 6월 24일.
- 리현덕. 1982. “주체적인 수도 건설 구상을 꽃피우는 위대한 향도.” 『천리마』 2호. 평양: 천리마사.

- 박세훈 외. 2016. 『북한의 도시계획 및 도시개발 실태 분석과 정책과제』, 국토연구원.
- 박소혜. 2022. “드라마 속 평양의 주거소비문화 고찰.” 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음. 『평양 오디세이』 평양학교양총서 01, 196-231.
- 박용석. 2021. “북한의 주택건설과 평양 5만호 건설계획에 관한 소고.” 『KDB북한개발』, 겨울호, 44-81.
- 박희진. 2015. “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화.” 『평화학연구』, 통권 제16권 1호, 155-180.
- _____. 2020. “북한 국가건설담론과 ‘내 집 꾸미기’ 현상의 혼성성 연구.” 『도시인문학연구』 제12권 1호, 151-184.
- _____. 2021. “평양시 5만 세대 살림집 건설 계획과 김정은 체제의 도시재건 전략.” 『북한』 5월호, 24-33.
- 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음. 2022. 『평양 오디세이』 평양학교양총서 01.
- 오창은. 2022. “현대 평양은 북한소설에서 어떻게 그려지고 있나.” 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음. 『평양 오디세이』 평양학교양총서 01, 50-89.
- 이규철. 2021. “북한 살림집 변화에 관한 연구(1945~2020).” 북한대학원대학교 박사학위 논문.
- 이시효·김성배·김명희. 2022. “평양 일탈공간 연구: 대동강구역 욕망 소비공간을 중심으로.” 『통일문제연구』 제34권 1호, 73-110.
- 이은정. 2013. “북한 살림집법에 대한 고찰.” 『법학논총』 제20권 3호.
- 임동우·라파엘 루나 엮음. 2014. 『북한 도시 읽기』, 담디.
- 정은이. 2022. “평양의 부동산 가치변화와 개발의 다이나믹스.” 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음. 『평양 오디세이』 평양학교양총서 01, 126-158.
- 주홍건. 2018. “우리집 노래.” 『청년문학』 제714호. 평양: 문화예술출판사.
- 채수란. 2022. “김정은 시대 종합시장과 평양 시민의 생활 수준.” 서울시립대학교 서울학연구소 평양학연구센터 엮음. 『평양 오디세이』 평양학교양총서 01, 119-120.
- 최상희·최대식·이종권·홍성원. 2015. 『북한주택 현황조사·분석 연구』, LH토지주택연구원.
- 최상희·김두환·최은희·박진경. 2018. 『북한 주택사업 증장기 전략 연구』, 토지주택연구원.
- 최재현. 2022. “북한의 살림집(주택) 건설 동향.” 『Weekly KDB Report』 제964호, 1-3. KDB산업은행 미래전략연구소.

- 최천운. 2020. “김정은 시대 북한 부동산시장의 정책변화 연구.” 『부동산법학』 제24집 제 4호, 1-14.
- 통계청. 북한통계포털 <https://kosis.kr/bukhan/>(검색일: 2023. 3. 31.)
- 통일원. 1996. 『북한경제통계집』.
- 한지만. 2022. “평양의 살림집 건설사업 분석: 평양 경루동 다락식 주택구와 송화지구 1만세대 완공 사례 중심으로.” 『북한도시 브리프』 No. 3, 14-36.
- LH토지주택연구원. 2022. “평양 경루동지구 및 송화거리 살림집 지구 건설의 특징과 함의.” 『북한 건설·개발 동향』 2분기, 2-7.
- _____. 2022. “평양시 송신·송화지구 완공 및 화성지구 살림집 계획.” 『북한 건설·개발 동향』 1분기, 6-9.
- SPN서울평양뉴스. 2022. “평양 화성지구 1만세대 살림집 건설…내부 공사 마감단계.”(6월 21일).

Abstract

Characteristics of North Korean Urban-Housing Policies under the Kim Jong-un Era: Pyongyang Housing

Soon-Jick Hong Seoul National University

Visible changes are shown in the North Korean urban-housing policies as the expansion of reform - openness policies and emphasis on ideologies such as 'People-First' and 'lee-min-we-chun'(serving the people as heaven) are taking effect under the Kim Jong-un regime. Over the past 10 years, North Korea's urban-housing policies have focused on large-scale developments (street or district-level), building skyscrapers and various auxiliary facilities, and enhancing modern technologies. These are considered to have served some purposes such as internally solidifying the regime, inducing loyalty competition, and externally overcoming sanctions against North Korea. However, there are some concerns about several side effects: urban-rural imbalance, inconsistency with traditional socialist housing policies due to unreasonable allocation, difficulties in financing and supplying building materials and related infrastructure henceforth, excessive mobilization of the people and corruption of bureaucrats, and gentrification. Therefore, it is necessary to seek inter-Korean cooperation in the housing sector in terms of business and North Korea's livelihood support.

Keywords | Kim Jong-un era, North Korean city, Pyongyang housing construction, Inter-Korean cooperation