

# 북한주택시장의 현황과 전망

김진석 팀장

ISSUE REPORT



# 북한 주택시장의 현황과 전망

김진석 팀장(1361@hf.go.kr)

- ❖ 1990년대 고난의 행군 이후 국가주택배급시스템의 위축 및 가격 상승으로 대도시를 중심으로 부동산 개발업자와 유사한 경제주체가 생겨남
- ❖ 국가 정책변화와 맞물려 북한 주택시장이 계획경제에서 자본주의체제로 이행하고 있으며, 북한의 시장경제화 이행 속도 등과 연동하여 주택금융 상품을 출시하고 대응할 필요

본고의 내용은 집필자의 개인 의견으로 주택금융연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

## 1. 북한 주택시장 개요

### ■ 북한 주택시장의 매매거래는 경제난, 식량난이 극심했던 1990년대 중반 이후 시작

- 북한의 사회복지의 일환으로 직장을 통해 노동자에게 주택을 무상 공급하는 것이 원칙이나
  - 1990년대 고난의 행군 이후 경제난에 따른 국가 건설자금 지원이 중단되고, 1980년대 전후 베이비붐 세대가 결혼 적령기에 도달하면서 주택공급 부족 발생
- 식량난에 따른 고리대금 상환 또는 생계를 위해 주민 간 주택거래 발생
  - 북한의 민법은 개인 간 무이자 금전거래만 허용하고 있으며, 채무상환 불이행에 따른 대체물이 없는 경우 주택으로 대체

### ■ ‘살림집’으로 규정된 북한 주택은 국가, 협동단체, 개인의 소유로 구분하며, 국가는 살림집의 소유권 또는 이용권을 법적으로 보호

- 법적으로 소유권이 보장되어 상속매매가 가능한 개인 살림집, 기관으로부터 이용허가증을 받아야 하는 국가소유 살림집, 협동단체소유 살림집으로 분류

〈소유형태에 따른 북한 살림집 유형 구분〉

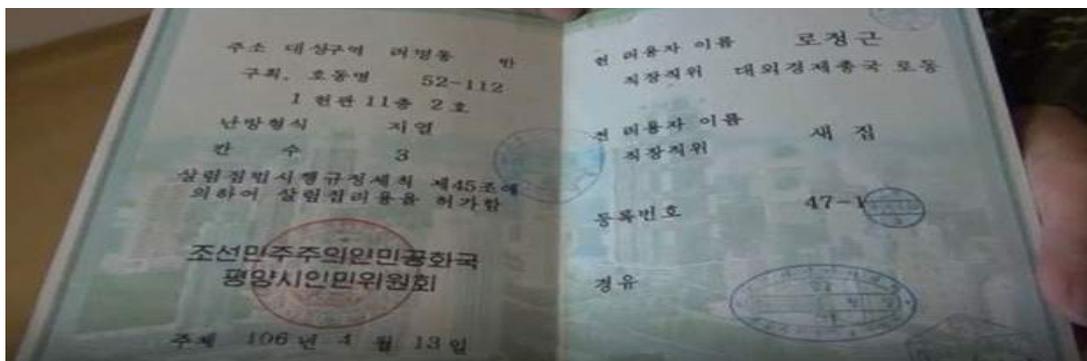
구분	주택유형	권리
도시지역	개인주택	소유권
	국가주택	이용권
농촌지역	개인주택	소유권
	협동단체소유주택	이용권

※ 자료: 정은이 「동북아경제연구」 제27권(2015)

## 북한에서 주택공급은 배정을 원칙으로 하는데 배정은 주민이 살림집 이용허가증[이하 '입사증(入舍證)']을 교부받는 과정

- 입사증은 지역 인민위원회의 도시경영과에서 배정·등록한 사용권으로 개인에게 사용권을 담보한 주택에 대하여 발급
  - 입사증에는 이용자 이름, 살림방 수, 살림지 주소 외에도 직장직위, 가족 수까지 명시되어 있으나 사용기한은 명시되어 있지 않아 주택이 실질적으로 영구적인 개인 소유물로 상속과 매매의 대상이 될 수 있음

### 〈북한의 입사증〉



※ 자료 : 자주시보(2018년), JTBC 이규연의 스포트라이트

## 주택매매 시 새로운 입사증을 법적으로 취득할 수 있는지가 거래의 관건으로 도시경영과 말단직원인 주택지도원이 부동산 중개인 역할

- 입사증 문제는 매도인 측이 부담하는데 주택지도원에게 입사증 문제를 해결하는 수속비를 주게 되고, 주택지도원은 그 돈을 받고 합법적인 입사증 발급
  - 입주주택에 대한 입사증을 새로 발급받아야 하지만 개인이 입사증을 해결하는 것은 불가능하며, 국가소유 살림집을 팔고 샀을 경우 엄연한 불법으로 회수당할 우려

## 주택매매 과정에서 계획경제가 약화되고 자본주의 시장경제가 확산

- 주택이 저축이나 재산축재 수단으로 기능하며, 무엇보다 집값이 외화(달러, 위안화, 유로화)로 매겨지며 돈을 벌리기 위한 담보로도 활용
- 2019년 3월 최신 소식에 따르면 북한 당국은 라선 경제특구에서 주택사유화 정책을 실시하고 있으며, 평양 등 대도시로 확대될 가능성
  - 러시아 접경지역인 라선 경제특구에서 국가소유 살림집을 최장 25년 분납 조건으로 현거주자에게 시세보다 저렴한 가격에 소유권 이전하는 주택사유화 정책 시범 실시

## 2. 주택건설 시스템

### ■ 건설주(시행사)와 시공주(시공사)가 역할을 분담하여 주택건설

- 건설주는 국가기본건설계획의 지표를 받은 기관기업소로, 시공계획에 따라 건설자금을 보장할 의무를 지며 시공기간과 주택의 질을 통제
  - 시공주는 건설주와 맺은 시공계약에 따라 공사를 제때 착공하고 공사기간을 준수하며 설계도면과 기술문건에 준하여 공사를 진행하고 그 질을 보장할 의무

#### 〈살림집 건설과정 및 행정 절차〉

- ① 인민위원회에서 도시 및 마을 건설의 총계획에 따라 살림집건설계획 수립
- ② 국가는 건설계획지표에 따라 지표를 받을 건설주 선정
- ③ 건설주는 건설승인 절차 진행 및 전문도시건설 설계기관과 설계계약 체결
- ④ 건설주는 살림집건설계획에 근거해 전문건설기관기업소와 시공계약 체결
- ⑤ 건설감독기관(감리기관)을 두고 건설공사 진행 및 시공 질을 지속 검사
- ⑥ 완공되면 국가건설감독기관에서 준공검사 합격통지 후 입주시작

※ 자료 : 정은이(2016) KDI 북한경제리뷰

### ■ 전국 초~1970년대 중반 : 국가에 의한 건설

- 건설지표를 하달 받은 전문 건설단위가 아파트를 건설하고, 건설과정에서 소요되는 건설자금, 자재, 설비, 인력 등 모든 비용과 자재를 국가에서 보장
  - 국가에 의한 건설은 사회주의 계획경제에 근거한 건설로 일반적으로 대규모로 진행

### ■ 1970년대~1980년대 : 특권기관과 기관주택의 맹아

- 인구 절반에 해당하는 베이비붐 세대가 결혼 적령기에 달해 국가에서 주택수요를 충족할 수 없게 되자 그 대안으로 각 기관기업소가 해당 종업원의 주택을 자체로 건설할 수 있도록 하부단위에 주택건설 권한 이양
  - 기관기업소가 건설주가 되어 해당 종업원의 주택을 보장하는 이른바 ‘기관주택’이 생겨났으며, 국가는 기관기업소에 건설지령과 함께 건설에 필요한 자금과 자재를 행표(行標:지정된 용도에만 사용하는 일종의 수표)의 형태로 지급
  - 기관기업소는 생산단위에 가서 행표와 교환하여 건설자재를 조달받는데, 계획경제시스템이 원활히 작동되지 못해 기관기업소는 자재와 설비를 자체 해결

### 1990년대 : 돈주와 일반기업소의 협업시대

- 1990년대 고난의 행군을 겪으면서 개인축재를 한 돈주(錢主)가 생겨났으며, 돈주는 행표에 의존하지 않고도 주택을 건설할 수 있는 자금 동원
  - 기관기업소는 건설주로서 토지허가부터 아파트 건설을 위한 행정절차 등을 해결하고 자재 등 물질적인 부문은 개인 돈주를 모집하여 해결하되, 아파트가 완공되면 돈주의 자금 기여도에 따라 아파트를 분배하기로 계약체결
  - 각 부문에서 자재조달을 맡은 돈주는 일종의 자재상사와 같은 역할을 하며, 이들은 자연스럽게 건설감독관의 역할도 담당

### 2000년대 초반 : '돈주'가 주요 공급자로

- 수요에 비해 주택공급이 부족한 상황에서 돈주는 기관 명의를 빌려 집을 짓는 대가로 해당 기관에 완공 후 주택을 제공하기로 약속
  - 투자처를 모색하는 돈주는 집을 지을 권한을 가진 기관기업소에 접근하여 명의를 빌리고 집을 건설한 후 그 대가로 해당기관에 주택 몇 채를 제공
  - 돈주는 기관 명의를 빌려 건설주로서 분양의 권한까지 가지며, 일반적으로 8층에서 15층 정도의 소규모 아파트 2~3개동을 건설하여 판매

### 2000년대 중반 이후 : 도심 재개발 및 분양권 투자자 등장

- 부동산 개발업자(돈주 및 중국계 무역업자)가 평양을 비롯한 대도시에서 인프라 및 편의시설이 구비된 도심 중심부를 철거를 통해 재개발·재건축
  - 개발업자가 충분한 자금이 없어도 입지만 좋으면 아파트를 건설하기도 전에 선금을 들고 오는 수요층이 생겨 이들의 선투자로 아파트 건축
  - 건설주와 철거민 간 법적 분쟁을 조정하는 '재판소 중개인'이 등장했으며, 철거통보와 함께 낡은 집의 입사증을 구입하는 개인투자자는 철거 직전의 집을 구입한 후 신축 아파트로 분양받아 되팔기도 함

### 3. 평양의 아파트 재개발

#### ▣ 2000년대 초반부터 평양에서는 리모델링이나 재건축 등의 부동산 개발이 본격화

- 리모델링은 주로 외양식 저층 아파트나 소규모 벽돌 아파트를 보수하면서 그 위에 증축하는 식
  - 새로 증축해 지은 새집은 승강기 없는 맨 위층이기 때문에 비싸게 팔리지 않고 이익이 적기 때문에 소규모 돈주가 주로 리모델링 사업에 집중
  - 평양의 시내 중심부에서 조금 떨어진 대성구역, 모란봉구역, 서성구역 등에서 리모델링이 많았고 5층 아파트를 증축해서 8층이 되는 경우가 일반적
- 건설주는 PF(Project Financing)와 유사한 건설상무 그룹을 조직하는데 이들은 재건축을 위한 철거, 자금조달, 자재 확보, 시공, 분양에 이르기까지 재건축 전 분야를 담당
  - 건설상무가 조직되면 투자자 모집 후 해당지역의 철거를 위한 거주민의 동의가 필요한데 크게 세 가지 방식\*으로 철거민의 동의를 받아냄
    - \* ① 지금 살고 있는 집과 유사하거나 더 좋은 조건의 집을 시내 다른 곳에서 찾아내 알선하거나, ② 철거 주택의 입사증을 구매하거나, ③ 철거민에게 철거증(국가기관이 인증이 찍혀 있으며 주택 완 공후 입주권)이라는 증서를 주는 방식
  - 아파트 건설시공에는 주로 군인이나 돌격대가 동원되는데, 골조만 분양하고 기타 실내 장식은 집을 산 사람이 직접 자기 기호에 맞추어 진행

#### ▣ 평양의 구역별 주택가격은 서울의 종로에 해당하는 중구역 접근성에 따라 주택가격 차별화

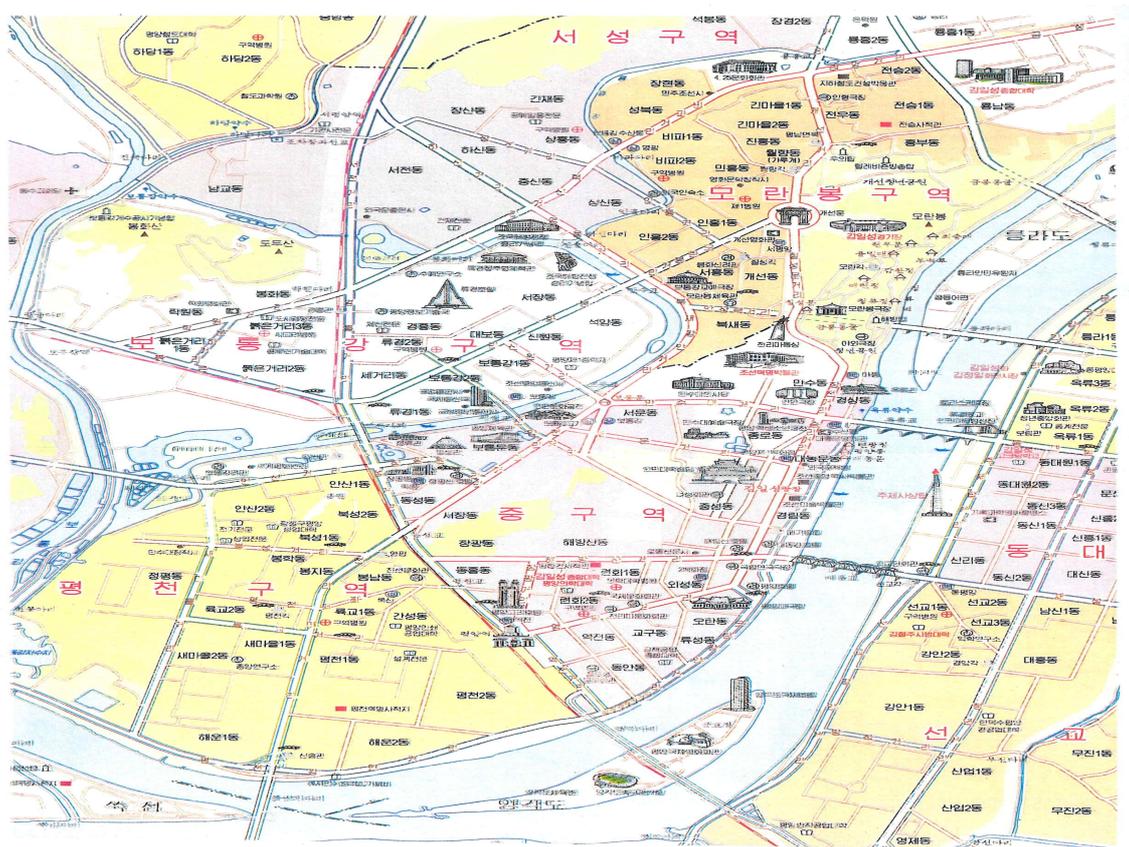
- 중심지일수록 지하철 등 교통이 편리하며 병원, 학원, 관공서 등 각종 편의시설 외에도 전기, 난방, 수도 등 인프라에 대한 접근성 우수

〈평양의 구역별 인구 규모 및 주택가격 순위〉

구역	동수	인구	주택가격 순위
본평양	중구역	21	1위
	평천구역	15	2위
	보통강구역	16	3위
	모란봉구역	17	4위
서평양	서성구역	15	5위
	대성구역	15	6위
	만경대구역	18	7위
동평양	대동강구역	24	8위
	동대원구역	18	9위
	락랑구역	9	10위
	선교구역	21	11위

※ 자료: 정은이 「동북아경제연구」 제30권(2018)

〈평양시 지도-본평양 지역〉



※ 자료: 평양시 전도(2012년), 북한 지도출판사

▣ **평양의 최고급 아파트는 보통강구역 류경동의 30층 짜리 아파트로 2013년 준공 당시 8만 달러에서 2018년 기준 30만 달러까지 가격 상승**

- 위 아파트는 대외경제총국에서 평양 최초로 180㎡ 크기에 최고급 자재를 써서 지었는데 지하철 황금벌역까지 거리가 가까워 입지가 매우 우수
  - 미래과학자거리(2015년)와 려명거리(2017년)가 건설된 이후 평양의 부동산 열기는 다소 진정되는 분위기이며, 특히 2018년 하반기부터는 대북 제재에 따른 달러 고갈, 아파트 공급과잉 등의 문제로 고급 아파트 가격이 고점 대비 반값으로 하락

〈평양 여명거리 아파트 외관〉



※ 자료 : 자주시보(2017년)

〈평양 미래과학자거리 아파트 내부〉



※ 자료 : 건설경제(2018년)

〈평양의 부동산 투자 붐이 부른 비극- 평천구역 아파트 붕괴사고〉

- ◇ 2014년 5월 평천구역의 23층 아파트가 붕괴되어 300명 이상의 사망자 발생하였는데, 이는 서울의 와우아파트 붕괴사고(1970년, 33명의 사망자 발생)와 매우 유사
  - 평천구역의 은정아파트는 원래 7층짜리 3개동 아파트를 재건축한 아파트로서 투자원금을 빨리 회수하려는 투자자들의 욕심으로 착공 후 1년 만에 완공
  - 아파트 건설에 들어간 철근과 시멘트 등의 건설자재가 불량품인 것이 붕괴의 주요원인
  - 붕괴 이후 인민보안부장(경찰청장) 및 인민내무군 장성이 주민에게 사죄하였으며, 붕괴사고 후 4개월 만에 같은 자리에 같은 모양의 새 아파트 건설

※ 자료 : 주성하 「평양 자본주의 백과전서」(2018년)

## 4. 중국의 주택정책 전개과정

### ▣ 개혁·개방 이전 주택정책 : 1949년~1978년

- 주택정책은 계획경제체제에 따라 주택건설자금은 국가의 공공기금에서 나오고 국가 또는 정부기업소가 건설한 주택을 낮은 임대료로 노동자에게 무상 분배
  - 문화혁명기에는 인민의 복지와 직접 관계가 있는 주택정책을 자본주의나 수정주의라 비난하고, 주택임대차 전면 금지, 신규주택 건설이나 유지 관리도 유산자적 사치로 규탄하여 1976년까지 대도시의 사유주택 비율은 10% 수준
  - 도시화, 공업화가 진행되면서 국가가 투입한 자금을 회수할 수 없었으며, 주택 유지 보수를 위해 다시금 자금을 투입해야 하는 상황으로 국가 재정력 한계 봉착

### ▣ 시장경제체제 전환 이후 주택정책 : 1978년 이후

- 도시화가 진행되면서 토지를 통해 투자 유치 및 도시건설자금을 확보하고자 토지 사용제도 개혁, 세제 개혁 등과 더불어 부동산업을 기간산업으로 육성
  - 신중국 출범(1949년) 이후 약 50년간 시행해온 복지 개념의 주택 분배제도를 1998년 전면적으로 중단하고, 주택 사유화 및 상품화 추진
  - 지나친 시장 의존으로 지방정부가 빈곤계층의 주거 문제를 소홀히 하여 주택공급구조가 불균형에 빠지는 문제도 발생
- 1978년 개혁·개방 이후 ‘카이파상(開發商)’은 주택상업시설 등 이윤추구 부문의 개발에 집중하였으며, 주로 도시지역에서 ‘철거’를 통해 개발 진행
  - 카이파상은 철거 협상기간과 철거세대(동치옌후:動遷戶)에 대한 보상액을 최소화하기 위하여 사업부지 면적에 비해 주민 세대수가 현저히 적은 지역이나, 주택사용권 만기(70년)가 도래하기 직전의 지역을 선호
  - 동치옌후가 돌아와 입주하는 아파트를 후이치옌팡(回遷房)이라 하고, 시장에 상품으로 분양하는 아파트를 상핼팡(商品房)이라 하는데 카이파상은 후이치옌팡과 상핼팡의 부지를 따로 분리하여 재건축

〈시기별 주택공급체계 및 공급주체〉

시기	공급체계	주요 사업방식
1978-1998	주택 시장화 공급의 탐색과 시범실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부가 조직한 사업단위인 '통일건설판공실'이 통일적으로 계획·건설·결산하는 방식</li> <li>사무용 및 상업용 부동산 공급 집중</li> </ul>
1998-2003	경제적용 주택의 본격 등장	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택에 대한 전면적인 상품화 선언(신규주택에 대한 무상배분 금지)으로 주택시장 활성화</li> <li>저소득층에는 염가임대주택(廉住房), 중산층에는 경제적용주택, 고소득층에는 상품주택 공급</li> </ul>
2003-2014	상품주택 위주와 보장성 주택 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>상품주택을 통한 투기적 가수요 형성 차단 목적</li> <li>보장성 주택인 염가임대주택과 경제적용주택의 공급을 확대하기 위한 정책 지원</li> </ul>
2015년 이후	상품주택을 중심으로 경기 부양책으로 선회	<ul style="list-style-type: none"> <li>저성장을 타개하기 위하여 금융세제 등 분야에서 규제완화를 통해 상품주택 공급 활성화</li> </ul>

※ 자료 : LH토지주택연구원 「북한주택 현황조사분석 연구」(2015년)

### 5. 북한 주택시장 변화의 의미와 시사점

#### ■ 기존 사회주의 국가들이 자본주의 시장경제로 전환하면서 나타났던 현상과 유사하며, 경제난을 극복하는 과정에서 시장화 가속

- 북한은 타 사회주의 국가에 비해 주택문제에서 국가 통제가 강력하며, 시장을 통한 주택 공급과 거래를 암묵적으로 인정하는 수준
  - UN 경제제재 및 국제적 고립으로 그 과정은 더디지만 계획경제 체제를 시장경제로 전환하는 경로는 중국, 베트남 등의 국가와 유사한 경로를 밟을 것으로 예상

#### ■ 주거기본권 확보 프로그램에서 점진적인 공동사업 발굴 필요

- 시장화에서 소외되는 계층을 위한 주거환경개선사업, 기술이전 및 교육 프로그램을 통한 북한 스스로 주택문제를 해결해 나갈 수 있는 방안 가능
  - 도심의 산업구조를 개편하여 새로운 일자리를 만들고 도심의 주거환경을 개선할 수 있는 새로운 개발형태도 가능
  - 개발도상국의 경험을 바탕으로 국제기금 지원을 통한 인프라 개선, 저렴한 임대주택 공급, 전략지역 육성과 연계한 주거지 개발을 단계적으로 추진 가능

## ▣ 시장화 확대에 따른 소유체계 변화 및 신규주택수요 대응

- 북한이 중점 추진하는 경제특구 사업이 가시화되는 경우 기존의 주변지역에서 노동력을 공급받았던 개성공단과는 다른 신규주택 수요가 생길 것으로 예상
  - 한국의 주택사업 진출 시 수익을 확보하기 어려운 구조이므로 북한의 노동력, 자재 등을 최대한 활용하면서 남북이 함께 협력할 수 있는 모델의 모색이 필요
  - 단기적으로는 한국이 지원하고 북한이 주도하여 주거문제를 스스로 해결할 수 있는 주택개보수, 복합농촌단지 조성, 평양 등 대도시 도심재생 등의 프로그램 필요
  
- 주택보급률이 낮고 민간 은행 등 금융 인프라가 전무한 상황으로 공사의 주택수요자 주거복지 지원은 장기 과제로 추진
  - 북한의 안정적 주택공급을 위한 공급측면의 신용보강은 필수적이 될 것이므로 북한 주택 건설을 지원하는 주택사업자보증 신규 상품 개발 필요
  - 이외의 주택금융시스템은 전반적인 시장경제화 이행 속도 및 금융 인프라 구축 속도 등과 연동하여 상품을 출시하고 대응할 필요

### <참고문헌>

- 주성하, 2019, 서울에서 쓰는 평양 이야기(블로그)
- 정은이, 2018, 북한 부동산 가치변화와 개발에 관한 연구, 동북아경제연구 제30권
- 주성하, 2018, 평양 자본주의 백과전서
- 정은이, 2016, 북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석, KDI 북한경제리뷰
- 김영희, 2016, 북한 부동산시장의 현황과 전망, Weekly KDB Report
- 이해정, 2015, 남북한 부동산 제도 비교, 현대경제연구원 통일경제
- 정은이, 2015, 북한 부동산시장의 발전에 관한 분석, 동북아경제연구 제27권
- LH토지주택연구원, 2015, 북한주택 현황조사, 분석연구

■ 작성자 : 김진석 팀장 (051-663-8155 / 1361@hf.go.kr)

■ 본고의 내용은 집필자의 개인적견으로 주택금융연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.