

# Economic Effect Analysis of Pyongyang's 50,000 Housing Units Construction Project

**JooYung Lee\***

Bank of Korea

## Abstract

At the 8th Party Congress in 2021, North Korea announced a plan to build 50,000 housing units in Pyongyang, and this paper analyzes the economic effects and related informal costs of the project. Currently, Pyongyang is experiencing a significant housing shortage. It is estimated that the number of households in Pyongyang increased by 184,000 between 1994 and 2020, while the estimated new housing supply during the period was only 30,000. Pyongyang's 50,000 housing units construction project is characterized by the goal of improving the living conditions of workers, the application of the new city construction method, and the largest state-led housing construction since the Arduous March. The project is expected to generate economic effects such as increasing workers' motivation to work, increasing tourism resources, and generating income from related industries. On the one hand, a significant portion of the construction cost of the 50,000-unit housing project in Pyongyang is passed on to companies and households in the form of informal cost such as quasi-taxes and manpower mobilization. In addition, there may be congestion in the power supply and sewerage facilities that occur when moving in. If these costs are not taken into account, the feasibility of a housing construction project may not be properly assessed, making it difficult to sustain it in the long term.

## Keywords

North Korea, Housing Construction, Economic Effect, Informal Cost

---

\* Senior Economist at Economic Research Institute at Bank of Korea.

E-mail: leebyun@bok.or.kr

# 평양 5만세대 주택건설계획의 경제적 효과 분석

이주영\*

한국은행

## 요약

북한은 2021년 제8차 당대회를 통해 평양 5만세대 주택건설계획을 발표하였는데 본고는 이 사업의 경제적 효과 및 관련된 비공식 비용을 분석하였다. 현재 평양은 주택부족 현상이 현저하게 나타나고 있다. 1994~2020년중 평양의 세대수가 18.4만세대 증가한 것으로 추정된 반면 기간중 신규 주택공급 추정량은 3만세대에 그치고 있다. 평양 5만세대 주택건설계획은 근로자의 주거여건 개선 목표, 신도시 건설방식 적용, 고난의 행군 이후의 최대규모 국가주도 주택건설 등을 특징으로 한다. 평양 5만세대 주택건설계획은 노동자의 근로의욕 고취, 관광자원 증대, 연관산업의 소득유발 등의 경제적 효과를 발생시킬 것으로 예상된다. 다른 한편으로는 평양 5만세대 주택건설계획에 소요되는 건설비용의 상당폭이 기업 및 가계에 준조세 및 인력동원이라는 비공식 비용 형태로 전가되며 입주시 발생하는 전력공급, 하수도시설 등에서의 혼잡이 있을 수 있다. 이러한 비공식 비용을 고려하지 않는 경우 주택건설계획의 타당성이 제대로 평가되지 못해 계획추진이 장기적으로 지속되기 어려울 수 있다.

## 주제어

북한, 주택건설, 경제적 효과, 비공식 비용

---

\* 한국은행 경제연구원 연구위원. 이메일: leebyun@bok.or.kr.

## I. 서론

북한은 2021년 1.5~12일중 제8차 당대회를 통해 평양시 5만세대 주택건설 계획을 발표하였으며, 가용인력과 자금을 총동원하여 추진중인 것으로 알려지고 있다. 해당 계획에 따르면, 북한은 향후 5년(2021~2025년) 동안 5만세대 즉 매년 1만세대의 살림집을 건설하여 평양시 주택문제를 해결할 것임을 천명하고 있다. 그리고 평양시 외곽의 송신·송화지구, 서포지구, 금천지구, 9·9절거리 지구 등에 매년 1만세대의 살림집과 다수의 공공건물을 순차적으로 건설하는 계획을 밝혔다. 이러한 계획 발표 이후 노동신문은 2022년 4월 및 2023년 4월에 각각 송신·송화지구 1만세대 및 화성지구 1단계 1만세대가 준공된 것으로 보도하였다.

평양시 5만세대 주택건설계획의 건설규모는 1993년 완공된 통일거리 아파트(3.6만세대) 이후 최대이며 2020년 현재 평양시 주택수 73.4만세대(LH공사 추정)의 7%에 달한다. 이 계획은 1990년대 경제위기 및 주택건설의 장기 부진으로 주택부족이 심각해진 상황에서 북한당국이 인민들의 주거생활향상 과제를 더 이상 미룰 수 없다는 점을 표현한 것으로 볼 수 있다. 북한은 2021년 6월 UN에 제출한 “지속가능개발에 관한 자발적 보고서”에서도 민생개선 목표와 관련하여 주택문제를 실질적으로 해결하려는 의지를 밝힌 바 있다. 이번 평양시 주택(살림집) 건설계획은 현 정권의 인민대중제일주의의 부각 외에도 전시효과 등을 도모하기 위한 것으로 보인다. 초고층 아파트와 웅장한 조형물의 건설을 통해 북한이 경제력, 건축기술 등에서 상당한 잠재력을 가지고 있음을 전세계에 과시하려는 의도가 있다. 또한 주택건설의 경우 원료와 자재를 대부분 국내에서 조달할 수 있어 자력갱생으로 UN 제재를 극복할 수 있음을 선전하기에 적합한 분야로 여겨진다.

평양의 주택건설사업에 대한 연구는 2014년부터 발표되기 시작했으며, 주로 평양시 거리조성사업을 소개하고 그 경제적 편익을 분석한 연구가 대부분이다. 최상희 외(2015), 이철(2016), 이성철(2021), 최철운(2021) 등이 이 분야의 대표적인 연구라 할 수 있다. 한편 양문수(2017)은 주택건설에 있어서의 준

조세부담에 관해 처음으로 지적하였다. 최상희 외(2015)는 고난의 행군 시기를 거치면서 살림집 건설보다 식량확보에 우선순위가 두어지면서 주택건설투자가 부진하였다고 분석하고 북한이탈주민 설문조사를 통해 현재의 평양의 살림집 부족규모가 30~50%에 달할 것으로 추정하였다. 북한의 주택건설방식을 국가 주도 방식과 기관·기업소 주도 방식으로 구분하고 지방은 기관·기업소 주도 방식으로 주택건설이 이루어지고 있으나 평양의 경우 대부분 국가 주도 방식으로 주택건설이 이루어지고 있음을 강조하였다. 이철(2016)은 평양시 주택건설은 주택호수의 양적인 부족을 해소할 뿐만 아니라 질적으로 개선하는 경제적 편익이 있음을 강조하였다. 김정일 시대인 2008년에는 주택부족을 해결하기 위해 기관·기업소 주도의 주택건설이 시가지 바깥위에 이루어졌으며 김정은 집권 이후에는 국가 주도의 전시성 주택건설이 다수 이루어지고 있음을 지적하였다. 이성철(2021)은 평양시 주택건설이 주택공급부족을 해소하고 관광산업의 기반을 마련하는 경제적 편익이 있는 것으로 파악하였다. 아울러 평양시 주택건설이 국제사회의 제재 속에서도 웅장한 주택과 거리를 조성해 내는 자신들의 능력을 보여주는 정치적 이익도 있음을 지적하였다. 최천운(2021)은 평양시 주택건설이 주택부족 및 노후주택 문제를 해소하기 위한 것으로 분석했으며 주택건설이 경제적 측면에서 계획경제 관점에서 예산규모를 적절하게 조절할 수 있으며 건축자재 제조업 등 여타산업과도 연계되어 있다는 특징을 가지고 있다고 보았다. 한편 양문수(2017)는 두만강 국경지역 주택건설사업에서 발생하고 있는 준조세에 관해 언급하고 이러한 준조세가 규모가 커서 주민들에게 막대한 부담으로 작용하고 있다고 언급하였다. 그리고 2012~2015년중 제정된 ‘우리식 경제관리방식’에 이러한 준조세의 문제점이 지적되지 않고 있어 제도개편이 형해화될 가능성이 있다고 보았다. 준조세는 규모가 정해져 있지도 않고 향후 늘어날 가능성이 있는 불확실성을 지니고 있어 문제가 더욱 심각하다고 강조하였다.

기존연구는 북한당국이 추진한 주택건설사업의 정치적 의미와 경제적 편익을 파악하는 데 그쳤다는 한계가 있다. 북한의 특성상 주택건설사업과 관련된 각종 비공식 비용 측면도 파악하여 북한경제에 주는 영향을 종합적으로 분석할 필요가 있다. 서론에 이어 II장에서는 평양시 주택부족 현황과 2021년 발표된 평양 5만세대 주택건설계획의 주요 내용을 살펴보고 III장에서는 이 계

획의 경제적 효과를 분석하고 비공식 비용을 살펴보고자 한다.

## II. 평양 5만세대 주택건설계획의 특징

### 1. 근로자의 주거여건 개선 목표

북한은 1990년대 경제위기를 겪은 이후 주택건설이 장기간 부진하였으며 이로 인해 수도인 평양의 경우에도 주택부족이 심각해져 왔다. 1990년대 중반의 고난의 행군 이후 내각주도의 주택건설이 중단되었다. 김정일 정권 시기에는 선전용 살림집 건설 사업 이외에 전국단위의 계획목표 수립은 별도로 이루어지지 않은 것으로 파악되고 있다 (최상희 외, 2015 p.13). 다만 평양 및 일부 대도시에서 기관·기업소 주도의 소규모 아파트 건설이 진행되었다. 일부 돈주들은 이러한 기관·기업소가 건설한 아파트를 구입할 수 있었으나 대부분의 노동자가구는 주택을 구입할 정도의 재력을 갖추지 못했다. 그리하여 부모세대와 동거할 수밖에 없으므로 실질 주거평수가 점점 낮아지고 직장과의 거리가 멀어지는 경우가 증가하였다. 평양 5만세대 주택건설은 1993년 통일거리 아파트 완공 이후 처음으로 노동자용 아파트가 공급됨으로써 평양 노동자들의 주거여건을 크게 개선시킬 것으로 기대된다.

〈표1. 평양시 신축주택 입주대상〉

건설시기	건설지역	입주대상
1954~1960년	전후 복구사업	간부, 노동자
1961~1993년	문수거리, 광복거리, 통일거리 등	간부, 노동자
1994~2011년	기업소근처 소규모 건설	간부, 개인투자자
2011~2012년	창전거리	간부
2013~2020년	은하과학자거리, 위성과학자거리, 미래과학자거리, 여명거리 등	과학자, 교육자 등
2021~2025년	평양 5만세대	노동자

출처: 최상희 외(2015) 및 최상희 외(2018)을 기초로 작성.

현재 평양의 주택부족 현상이 현저하게 나타나고 있다. 1993~2020년중 평양의 인구 및 세대수 증가율은 각각 25.9% 및 31.0%로, 북한전역의 증가율인 20.2% 및 29.7%보다 훨씬 높은 수준이다. 1994~2020년중 평양의 세대수가 18.4만세대 증가한 것으로 추정된 반면 기간중 신규 주택공급 추정량은 3만호에 그치고 있다. 고난의 행군 이후 평양시의 대규모 주택공급은 창전거리 2800세대, 미래과학자거리 2500세대, 여명거리 4800세대, 평양시 철길주변 17,000세대 등 약 3만호 정도로 추정된다. 이와 같이 주택부족량이 2020년 현재 대략 15.4만호에 달함에 따라 평양시의 경우 신혼부부가 주택을 배정받기 위해서는 장기가 대기할 수밖에 없는 상황이다. 이로 인해 저소득층 노동자가 주거면에서 체감하는 후생수준이 고난의 행군 이후 계속 낮아지고 있다. 신혼부부가 장사 등으로 부를 축적한 경우에는 주택구입<sup>1)</sup>을 통해 분가하는 것이 가능해질 수 있으나 그렇지 못할 경우 부모 세대와 자식 세대가 하나의 주택에 장기간 동거하는 것이 매우 흔한 모습인 것으로 전언되고 있다.<sup>2)</sup> 또한 주택부족에 대응하여 주민들은 타 주택 거주자의 동의를 받아 동거를 신청하는 경우가 많은 것으로 보이며 최상희 외(2015)는 2010~2014년중 탈북한 북한이탈주민에 대한 조사를 통해 평양의 동거세대 비중을 15%로 추정한 바 있다 (최상희 외, 2015, p.90).

- 1) 북한에서는 국가가 살림집을 지어 주민들에게 그 사용권을 넘겨주며 허가증을 발행하고 있으며 이 허가증은 통상적으로 입사증으로 불린다 (송현욱, 2013, p.63). 여기서의 주택구입은 이러한 주택이용권 즉 입사증의 구입을 의미한다.
- 2) “평양에서는 두 형제가 결혼하여 부모와 동거하는 경우가 비일비재하다. 자녀가 출산되면서 주거환경이 더욱 열악해짐에 따라 아버지께서 1개의 집을 팔아 3개의 집을 마련하여 분가하였다.”(탈북자 K1씨, 2012년 탈북)

## 〈표2. 북한 전역 및 평양시의 인구수 및 세대수 추이(1993~2020년중)〉

	지역	1993(A)	2008	2020 <sup>1)</sup> (B)	B-A
<인구수(만명)>	북한 전역	2,121.3	2,405.0	2,549.3	428.0 (20.2)
	평양시 <sup>2)</sup>	246.7	293.0	310.7	64.0 (25.9)
<세대수(만세대)>	북한 전역	481.3	588.7	624.0	142.7 (29.7)
	평양시 <sup>2)</sup>	59.3	73.2	77.7	18.4 (31.0)

주: 1) 2008~2020년중 북한에 대한 추계인구 증가율(6.0%, “UN World Population Prospects 2019”)을 적용하여 산출.

2) 1993년과 2008년 수치의 경우 2020년 현재의 행정구역을 기준으로 조정. 2020년 현재의 행정구역은 1993년과 2008년의 행정구역에서 강남군, 중화군, 상원군 및 승호구역이 제외된 상태임.

3) ( )내는 기간중 증가율(%).

출처: 통계청 KOSIS.

한편 신규주택건설은 5만세대인 데 비해 그 영향을 받는 노동자가구는 15만세대 이상에 이를 것으로 보인다. 그 이유는 북한의 경우 한 노동자가구에 대한 주택공급은 연쇄적인 주거이동을 유발하기 때문이다. 우선 북한에서 신규주택 공급은 평균 3회에 걸친 연쇄적인 이주수요를 발생시키면서 상당히 많은 노동자의 평균 거주면적이 넓어지고 주택의 질이 높아질 것으로 예상된다. 탈북자 심층면접에 따르면, 현재 신규 주택은 방이 대체로 3칸형으로 건설되고 있는데 여기에는 기업소내 고경력자가 주로 입주한다. 그리고 고경력자가 살던 기존의 방2칸 집에는 중경력자가 입주한다. 주택이 배정되지 않아 부모세대와 동거하고 있었던 저경력자의 경우에는 중경력자가 살던 방1칸 집에 입주한다. 이런 식으로 신규주택공급은 3~4회의 연쇄이동을 발생시키는 것으로 전언되고 있다. 아울러 저경력자가 주택을 배정받고 분가함에 따라 저경력자와 동거하던 부모세대의 주거면적도 동시에 넓어지는 효과가 있다. 이에 따라 한 채의 신규주택공급은 기존 거주자의 평균 주택면적을 증가시키고 분가자에게 새로운 주택을 공급하는 등 후생이 크게 향상되는 효과가 있다.

## 2. 평양시 중심구역이 확대되는 신도시 건설방식 적용

평양시 5만세대 주택건설계획은 평양시 외곽의 송산·송화지구, 서포지구, 금천지구, 9·9절거리지구 등에 신도시를 건설하는 방식으로 추진될 것으로 보인다. 평양시 중심구역<sup>3)</sup>은 택지가 부족하여 대규모 주택건설이 불가능하므로 외곽지역 즉 중심구역과 주변지역의 경계인근에 신도시를 건설하는 방식을 택한 것으로 추정된다.

종래 북한은 도시와 농촌의 균형발전을 위해 도시 규모를 억제하는 정책을 시행해왔다. 평양의 경우에는 중심구역 규모를 억제하였다. 1953년의 내각결정 제125호 <평양시 복구 재건에 관하여>에서는 ‘도시규모를 크게 하고 도시에 인구를 집중시키는 것은 18-19세기에 하던 낡은 자본주의 방법이기 때문에 도시의 규모를 절대로 크게 하지 말고 소도시 형태로 여러 곳에 건설해야 하며, 그래야 도시를 운영하는데도 편리하고 도시와 농촌을 골고루 발전시켜 나가는 데도 좋다’고 밝히고 있다.<sup>4)</sup>

기존의 주택건설은 중심구역을 재개발하는 방식으로 진행되어 왔다. 그러나 현재의 평양 5만세대 건설은 주택문제의 획기적인 해결을 위해 도심의 외곽 지역에 신도시를 건설하는 방식으로 추진되고 있다. 이로써 평양의 중심구역이 동, 서, 북쪽으로 확대되는 효과가 있다. 그리고 80층의 초고층 아파트가 건설되는 등 도시의 과밀한 개발이 허용되는 측면도 있다. 다만 신도시개발은 도심재개발에 비해 교통이 불편한 곳에서 이루어지므로 상대적으로 개인투자자인 돈주의 주택건설에 대한 투자를 유치하기 어려운 환경에 처한다고 볼 수 있다.

- 
- 3) 북한의 거주이전의 자유를 철저히 제한하고 있는데 평양시 안에서도 모란봉구역 등 중심구역과 순안구역 등 주변구역으로 나누어 공급, 이용 등에서 제한을 두고 있다 (이성철, 2021, p.47).
  - 4) 1953년 내각결정 제125호는 ‘평양시가 역사적으로 형성된 도시의 기본을 보존하면서 주택, 산업 및 교통의 옳은 배치와 도시주민생활의 정상적 건강 조건을 보장하는 주택구역을 옳게 조직할 것이다’라는 기본방향을 제시하였다 (안창모, 2020, p.16).

〈그림1. 평양시 5만세대건설 추진지역 지도〉



출처: 연합뉴스(2021.4.12일자)

〈표3. 평양시 신축주택 개발방식〉

건설시기	건설지역	개발방식
1954~1960년	전후 복구사업	도심재개발
1961~1993년	문수거리, 광복거리, 통일거리 등	신도시건설
1994~2011년	기관·기업소근처 소규모 건설	도심재개발
2012~2020년	창전거리, 은과과학자거리, 위성과학자거리, 미래과학자거리, 여명거리 등	도심재개발
2021~2025년	평양시 5만세대	신도시건설

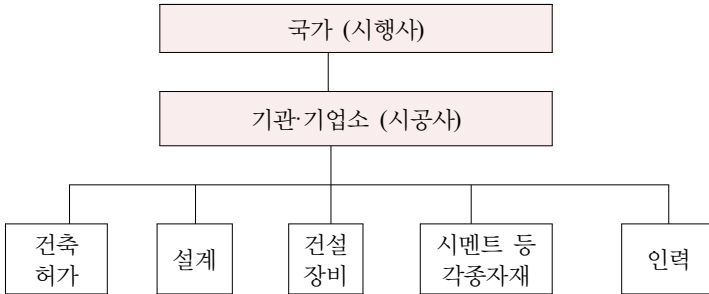
출처: 최상희 외(2015) 및 최상희 외(2018)을 기초로 작성.

### 3. 고난의 행군 이후의 최대규모 국가주도 주택건설

북한의 주택건설방식은 크게 국가 주도 방식과 기관·기업소 주도 방식으로 나눌 수 있다. 북한은 1960년대 중반 계획의 일원화, 세부화 원칙을 완성하여 강력한 중앙집권적 계획경제를 운영해 왔다. 이에 따라 주택도 중앙계획경제의 체제하에서 국가주도로 건설되었다. 그러나 1990년대 초부터 북한 경제가

심각한 경제위기에 빠지면서 이 계획의 일원화·세부화 체계는 더 이상 작동되지 않았다. 주택건설부문에 있어서도 자재 부족이 현재화되면서 국가주도의 건설계획이 부재하게 되었다.

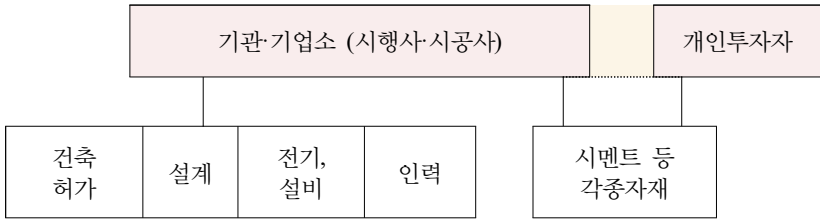
〈그림2. 국가 주도에 의한 주택건설방식〉



출처: 홍성원(2014) 및 북한이탈주민 심층면접을 기초로 저자가 정리

국가의 주택공급이 급감함에 따라 기관·기업소는 자체 계획으로 주택을 건설하기 시작하였으며 자재공급 부족을 해소하기 위해 개인투자자의 투자를 활용하기 시작했다. 북한 인민계획법 제12조가 “국가는 인민경제에 대한 계획화체계를 정연하게 세우고 ... 계획을 세부적으로 맞물리도록 한다.”고 규정하고 살림집법 제12조가 “국가계획기관은 건설주와 시공주기관, 기업소, 단체에 살림집건설계획을 정확히 맞물려주어야 한다.”고 규정하고 있으나 실제 운영에서는 기관·기업소의 자재 부족이 해소되지 못하고 있다. 기관·기업소 주도 주택건설은 개인과의 협력이 가능하다는 장점이 있다. 기관·기업소 주도 주택건설 방식은 일정 한도에서 개인의 유휴자금을 활용할 수 있는 여지가 있어 자재공급이 원활히 이루어질 수 있는 이점을 지니고 있다. 이에 따라 기관·기업소가 주도하는 주택건설방식은 고난의 행군 이후 중요한 주택공급의 원천이 되었다.

〈그림3. 기관·기업소 주도에 의한 주택건설방식〉



출처: 홍성원(2014) 및 북한이탈주민 심층면접을 기초로 저자가 정리

북한의 주택건설방식은 1990년대 초반까지는 국가주도 주택건설이 이루어졌고 그 이후로는 기관·기업소 주도 주택건설방식이 활성화되었다. 2010년대 김정은 정권 들어서는 양 방식이 병행되고 있다. 입지 측면에서 보면 김정은 정권 이후의 국가 주도 건설은 교통이 불편한 외곽지역에 건설되고 있는 반면 고난의 행군 이후 시작된 기관·기업소 주도 건설은 교통이 편리한 원도심에 주로 건설되고 있다.

북한에서 국가주도의 중앙계획방식의 주택건설은 6.25전쟁 이후 ‘전후 복구 건설’에서 시작되었다. ‘전후 복구건설’ 평양시 건설을 중시하였으며 평양시 건설중에서도 주택을 매우 중시하였다 (이철, 2016, p.22). 평양시의 주택건설 사업은 1990년대초의 통일거리 조성사업 이후 경제위기 및 재정 악화로 상당 기간 중단되었다. 그 이후에는 기관·기업소 주도 주택건설방식이 늘어나고 시장화의 영향으로 개인투자자가 참가하여 자재를 공급하는 방식이 보편화되었다.

북한은 김정은 출범 초기부터 인민생활 제고를 강조해왔으며 최근 들어서는 국가의 재집권화도 강조하고 있다 (김태경 외, 2022, p.150). 이러한 가운데 김정은 정권 들어 국가주도 주택건설이 재개되었다. 2012년 이후 미래과학자거리, 여명거리 등의 5천세대 이하 규모의 국가주도 주택건설사업이 다시 시작되었다. 2021년에는 평양시에 5만세대의 대규모 건설프로젝트가 발표된 것이다. 국가주도 건설중에서 1993년 완공된 통일거리 조성사업(3.6만세대) 이후 가장 큰 규모로 추진되는 것으로, 현행 평양시 주택수(73.4만세대 추정)의 7%

에 상당하는 규모이다. 연간으로 보더라도 현재 추진중인 평양 5만세대 건설 계획은 연간 1만세대 규모로 2010년대의 대표적 사업인 통일거리의 연평균 9천세대 규모나 광복거리의 연평균 6.3천세대 규모 등을 상회한다. 한편 평양시 5만세대 주택공급사업은 일반 인민을 위한 주택공급 부족문제 해결이 중요함을 북한 당국이 인지하고 있다는 것으로 해석되고 있다 (토지주택연구원, 2021, p.9). 다른 한편으로는 이러한 국가주도 주택건설의 재개는 사회주의 계획경제의 강화를 의미하며 이로 인해 여타 제조업·광업 등의 기업에서 국가에 의해 결정되는 생산품목이 늘어나면서 기업자율성 약화와 효율성의 저하를 초래할 수밖에 없게 된다.

〈표4. 평양시 대규모 주택건설 추이〉

건설시기	건설지역	건설규모	완공시기
1954~1960년	전후 복구사업	..	1960년
1980~1983년	문수거리	17,000세대 (4,250세대)	1983년
1986~1989년	광복거리	25,000세대 (6,250세대)	1989년
1990~1993년	통일거리	36,000세대 (9,000세대)	1993년
1994~2007년	소규모 건축	..	..
2008년~	-	건설부진	-
2011~2012년	창전거리	2,784세대 (1,392세대)	2012년
2013~2013년	은하과학자거리	1,022세대 (1,022세대)	2013년
2014~2014년	위성과학자거리	1,200세대 (1,200세대)	2014년
2015~2015년	미래과학자거리	2,500세대 (2,500세대)	2015년
2016~2017년	여명거리	4,800세대 (2,400세대)	2017년
2021~2025년	평양시 5만세대	50,000세대(10,000세대)	2025년

주: 1) ( )내는 연평균 규모

출처: 최상희 외(2015). 최상희 외(2018). LH연구원, 북한건설개발동향 각호.

### Ⅲ. 경제적 효과 분석

평양 5만세대 주택건설계획은 노동자의 근로의욕 고취, 관광자원 증대, 연관산업의 소득유발 등의 긍정적 영향을 발생시킬 것으로 예상된다. 다른 한편으로는 평양 5만세대 주택건설계획에 소요되는 건설비용의 상당폭이 기업 및 가계에 준조세 및 인력동원이라는 형태로 전가된다. 이러한 비용을 고려하지 않는 경우 주택건설사업의 타당성이 낮아서 장기적으로 지속되기 어려울 가능성이 있다.

#### 1. 5만세대 건설에 따른 정책효과

##### 1) 노동자의 근로의욕 고취

대규모 살림집 건설은 근로자의 근로의욕을 고취하는 가지는데 이는 근로자들에게 향후 장기근속시 신규 살림집을 배정받을 수 있다는 기대를 형성해 주기 때문이다.

간부들의 주거문제는 고난의 행군 이후 기관-기업소 주도의 주택건설을 통해 대체로 해소된 것으로 보인다. 한편 과학자와 교육자의 주택문제는 2012년 김정은 정권 등장 이후 과학기술 진흥을 위해 우선적으로 해결해 왔다. 그런데 노동자의 주택문제는 1994년 이후 내각의 주택공급이 전무하여 그 부족문제가 계속 악화되어 왔다. 베이비붐 세대의 결혼이 늘어나고 핵가족화가 진행되었으나 분가를 하지 못하고 부모와 동거하는 노동자 가구가 지속적으로 증가하였다. 평양시의 경우 대부분의 노동자가구가 주택을 구입할 재력이 부족한 여건하에서 부모세대와 1~3세대의 자식세대가 하나의 주택에 동거하는 것은 통상적인 주거생활의 모습인 것으로 전언된다. 평양 5만세대 주택건설은 이러한 노동자 계층의 열악한 주거환경이 개선된다는 전망을 노동자들에게 심어줌으로써 공식 일자리에서 이탈하여 비공식 유통업 등에 종사하려는 유인을 낮추고 공식직무에 전념하려는 유인을 높일 것으로 예상된다.

또한 직주근접이 가능해져 노동자계층의 통근시간을 단축시킬 것으로 예상

된다. 주택이 부족해짐에 따라 저경력자가 부모세대와 동거하고 있었으므로 직장으로부터의 거리가 먼 경우가 많았다. 신규주택 공급으로 인해 분가가 가능해지므로 직장과 가까운 곳에서 주택을 배정받을 확률이 높아지게 되었다.

## 2) 연관 산업의 활성화

평양주택 5만세대 건설 등 대규모 주택건설활동은 건축자재 제조업과 관련 광업의 생산을 유발하며 완공후에는 연쇄적인 주거이동에 따라 주택관련 서비스업을 확대시키는 요인으로 작용한다. 이와 같이 살림집 건설은 건설업뿐만 아니라 건축자재 생산증가, 주택관련 서비스업의 활성화 등 보다 넓은 범위에서 거시경제적 파급효과를 나타낸다.

북한에서 건설업은 대표적인 내수산업으로서 시멘트, 철강재 등 중간수요재뿐만 아니라 석회석, 철광석 등 기초원료의 국내생산을 유발한다. 내각의 우선적인 예산배정의 뒷받침을 받고 있는 생산단위가 많아 생산유발효과가 확실하고 강력하게 나타날 것으로 보인다. 공식부문 공장의 가동률이 높아지면서 생산액에 비례하도록 되어 있는 종업원의 소득은 그만큼 증가하게 된다.

또한 완공 후에는 연쇄적인 주거이동을 야기하며 주택관련 서비스업을 확대시키는 요인으로 작용한다. 연쇄적인 주거이동에 따라 실내장식업, 가구판매업 등 관련 서비스업 생산이 증가하고 이에 종사하는 주민들의 비공식소득도 증가할 것으로 예상된다.

## 3) 관광자원 증대

미래과학자거리나 여명거리와 같이 초고층 건물과 웅장한 조형물이 신규로 건설되는 경우 평양시의 관광자원이 늘어나는 효과가 기대된다. 장기적으로 코로나19가 종식되면서 외국인 관광객이 다시 늘어날 경우 UN 대북제재하에서 북한의 주된 소득원이 되고 있는 관광수입을 크게 증가시킬 전망이다. 제8차 당대회 보고(2021.1.9일)에서도 관광사업을 주민들의 문명생활과 북한의 번모하는 모습을 대외에 나타내기 위한 중요한 사업으로 제기한 바 있다.

평양시 5만세대 건설사업은 송신·송화지구 건설현황(<그림 4> 참조)에서 보듯이 초고층 건물, 웅장한 조형물, 화려한 색채 등의 풍경을 제공함으로써 많

은 관광객을 유치할 것으로 평가할 수 있다. 일부 지역은 고속도로 인근에 소재하고 있어 관광객의 방문이 용이한 장점을 지닌다. 특히 송신지구는 평양-개성 고속도로와 평양-원산 고속도로 인근에 소재하고 있어 관광객의 방문이 용이한 장점을 지닌다.

〈그림4. 평양시 송신·송화지구 건설현황〉



출처: 데일리엔케이(2022.12.8)

## 2. 비공식 비용

평양의 주택건설에 수반되는 비공식적 비용부담행위로는 준조세부담과 노동력 동원이 있다. 사회주의 계획경제 시기에는 내각이 건설현장에 자재를 공급하고 지역내 기관·기업소와 인민반이 건설인력을 제공하였다. 그러나 고난의 행군 이후에는 내각의 자재공급이 줄어들면서 그 부족분을 기관·기업소가 자금을 들여 조달하게 되었다. 건설인력의 경우에는 전업주부를 동원하는 사례가 늘어나고 강제성을 띠게 되었다.<sup>5)</sup>

5) 고난의 행군 이전에는 ... 인민반에서 ... 노력동원이라 해봐야 도로청소와 같은 애국노동이 전부였다. 노력동원도 자원성의 원칙에서 나갔다 (채경희, 2007, p.95)

## 1) 준조세부담 증가

준조세부담은 국가 차원의 대규모 건설, 도로 건설 등 각종 건설을 위해 상부의 지시에 따라 기업, 농장 등 생산단위들이 부정기적으로 납부해야 하는 자금을 의미한다 (양문수, 2017, p.108). 준조세부담 증가는 기업소의 투자여력을 축소시켜 공식생산 감소 등의 부정적 영향을 초래할 가능성이 높다. 가계의 경우에도 준조세부담이 늘어날 경우 돈주들이 시장활동을 하는데 필요한 자본이 줄어들게 된다.<sup>6)</sup> 결국 대규모 살림집 건설사업과 관련한 비공식 비용 부담의 증가는 여타 산업의 생산 감소로 이어진다. 즉 평양시 지역의 제조업 생산과 유통업 활동을 위축시키게 된다.<sup>7)</sup>

다만 준조세부담은 나누기라는 방식을 통해 경제주체들에게 부담이 적게 돌아가도록 부과된다. 나누기는 lump-sum 조세 형태로 부과되므로 경제주체의 의사결정을 왜곡시키지는 않는다.<sup>8)</sup> 그러나 중앙경제계획하에서 시행되는 주택건설은 기관·기업소 주도 주택건설에 비해 기업소의 자율성을 크게 약화시킬 수 있다. 각 기관·기업소는 완공된 주택을 국가에 납부해야 한다. 기업은 일부 주택을 자재를 공급한 개인투자자에게 공여하는 것이 불가능해진다. 자금조달에 애로가 발생하는 것이다.

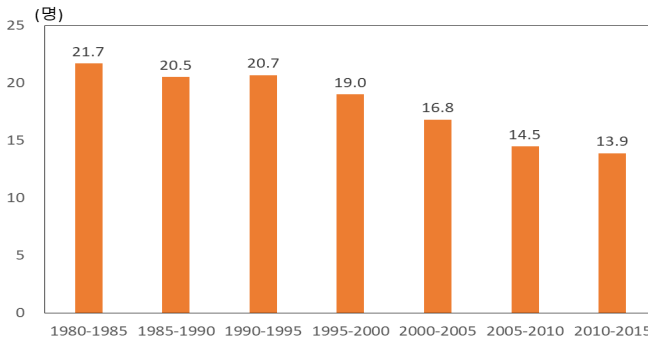
## 2) 강제적 노동력 동원 증가

종래 대규모 주택건설에서 중심 역할을 했던 속도전청년돌격대<sup>9)</sup>의 경우 고

- 6) “평양 여명거리 아파트 건설을 비롯한 국가건설사업에 자재와 자금을 대다 보니 많은 기업소가 본래의 사업을 수행하기도 어렵게 되었을 뿐만 아니라 빚이 늘어나기도 하였다.” (탈북자 K2씨, 2016년 탈북)
- 7) “기업소 사람들은 평양 아파트 건설을 위한 준조세를 수탈이라고 불렀다. 기업소가 자재를 직접 사야 했으므로 기업소 가동은 멈추는 경우가 많았고 이에 따라 종업원 임금을 못주게 되었다.”(탈북자 P1씨, 2016년 탈북)
- 8) “준조세부담이 늘어나더라도 생산이나 유통을 할 유인을 감소시키지는 않는다. 다만 자본금이 계속 줄어들고 빚을 지게 되는 것이다. 이를 두고 ‘내적으로 썩는다’라고 말하곤 했다.”(탈북자 K3씨, 2017년 탈북)
- 9) 청년들이 병역 대체수단으로 복무하며 군대식으로 운영된다 (김중수, 2007, pp.365-368). 중앙과 도에서는 여단으로 편성되고 시군에서는 대대로 편성되어 주택 등 중요시설물의 건설에 투입된다.

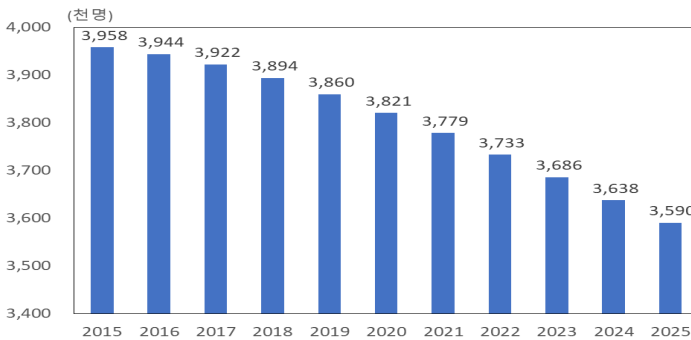
난의 행군 이후의 저출산으로 인한 청년인구의 감소로 인력모집이 점차 어려워질 것으로 예상된다. 2000년 이후 출생자수의 급격한 감소의 여파로 5만세대 주택건설계획 기간중 청년인구는 크게 줄어들 것으로 추정된다. 이에 따라 전업주부, 학생<sup>10)</sup> 등 비생산계층의 건설현장 동원이 크게 나타날 것으로 보인다.

〈그림5. 북한의 1000명당 출생자수 추이〉



출처: UN (2019), World Population Prospects.

〈그림6. 북한의 청년(15~24세) 인구수 추이〉



출처: UN (2019), World Population Prospects.

10) “다니던 대학이 원래 4년제 대학임에도 1년간 주택건설사업에 동원되다 보니 5년만에 졸업하게 되었다.”(탈북자 K4씨, 2016년 탈북)

그리고 고난의 행군 이후 주민동원은 늘어나고 강제성을 띠게 되었다. 특히 김정은 집권 이후 평양시 주택건설이 늘어나면서 건설현장에 일반주민을 동원하는 사례가 크게 늘어났다. 건설현장 동원은 개인들의 시장활동을 그만둠 위촉시키게 된다. 건설현장 인근에 거주하는 전업주부는 지대정리<sup>11)</sup>,블록제조<sup>12)</sup>, 모르타르 운반<sup>13)</sup> 등에 15일 정도의 노동력을 제공해야 하며 직장인은 주말에 노동력을 제공해야 한다고 한다. 최근에는 서포지구 주택건설과 관련하여 기일내에 완공하기 위해 야간 동원도 이루어지고 있다고 전언된다.<sup>14)</sup>

노력동원 기간중 비공식 경제활동을 중단할 수밖에 없어 저소득층은 경제적 어려움에 처할 가능성이 있다. 다만 고소득층은 노력동원에 대신 나갈 사람을 고용함으로써 노력동원의 부정적 영향을 적게 받는다고 전언된다.

한편 기업소는 ‘대상건설 지원’의 명목으로 종업원의 일부를 건설현장에 파견해야 한다. 이로 인해 기업소가 기본 경제 과제에 전념하지 못하면서 생산감소가 초래된다.<sup>15)</sup> 기업소의 생산감소에 따라 종업원 개인들은 노동보수의 감소를 겪게 된다.

- 11) 평양시 송산-송화지구 1만세대 살림집 건설과 관련하여 ... 여맹원들은 구역별, 동별로 시간과 담당구간을 나눠 양동이, 대야 등으로 잡돌이나 오물을 처리했다.("1만 세대 살림집 건설에 주민 세부담 ↑ ... "울며 겨자 먹기로 지원", 2021년04월23일, 데일리엔케이)
- 12) "2013년경 국가과학원 아파트를 건설할 때 1세대당 블록 10장씩 찍어야 했다. 동원에 참가 못하면 상응하는 돈을 인민반장에게 주었다."(탈북자 K5씨, 2018년 탈북)
- 13) "주부로서 지역내 살림집을 짓는데 동원되었는데 모르타르를 만들어 3층까지 운반하는 일을 하였다. 이러한 일은 북한에서 조금 쉬운 일로 여겨져 전업주부들이 주로 담당했다."(탈북자 P2씨, 2012년 탈북)
- 14) 평양시 서포지구 건설을 앞당기기 위해 평양시 주민들을 총동원해 속도를 높이라는 지시를 내린 것으로 알려졌다. ... 평양시 주민들이 4월 18일부터 야간에 서포지구 건설장에 동원되고 있는 것으로 알려졌다.("평양 서포지구 새 거리 건설에 평양시 주민들까지 '총동원'", 2023년04월27일, 데일리엔케이)
- 15) "정책과제가 끊임없이 내려오면서 직원들이 많이 동원되었다. 2015년에는 강원도 세포 등판 건설, 대성산동물원 현대화에 동원되었으며 2016년에는 여명거리 건설. 민속공원 해체 등에 동원되었다. 한 과제가 끝나면 연이어 또 다른 과제가 내려오면서 기본 과제 수행이 불가능했다."(탈북자 K2씨, 2016년 탈북)

### 3) 사회기반시설의 혼잡도 증가

평양의 경우 전기공급능력, 하수도시설 등 사회기반시설이 부족한 실정이다.<sup>16)</sup> 발전시설의 대대적 확충이 없는 상황에서 평양시에 주택 5만세대 입주 가 더해진다면 주민들의 열악한 전기사정<sup>17)</sup>이 더욱 악화될 가능성이 있다. 현재 직장인들의 출퇴근을 위해 하루 4시간 정도의 최소한의 전기가 공급되고 있는데 신규입주자에게 전기가 공급되는 것에 더하여 새로 조성된 신도시의 홍보를 위해 조명도를 높이는 경우 여타 지역에 거주하는 주민들이 전기소비 감소를 겪을 수밖에 없다.

북한의 하수도사정도 매우 열악한 것으로 보고되고 있다. 북한이 UN에 제출한 자발적 보고서에서도 하수도시설의 부족과 기술적 결함 등으로 오폐수가 강이나 흙으로 들어가는 경우가 많은 것으로 기술하고 있다 (United Nations, 2021, p.25). 평양의 하수도시설의 현황도 타국에 원조를 요청할 정도로 지방과 크게 다르지 않은 것으로 보인다.<sup>18)</sup> 이러한 상황에서 신규주택 입주에 따라 오폐수 배출량이 기존 하수도 용량을 초과할 경우 주거생활에 큰 불편을 초래할 것으로 보인다.<sup>19)</sup>

- 
- 16) 평양시 인민위원회는 평양 시내에서 도로 위로 물이 범람하고 있는 일부 구역들에 폭우로 메어버린 하수도망 파기에 충격을 집중할 것을 지시했다. ... 사람들은 “기본적인 상하수도망 관기, 배수시설 정비가 잘 돼 있지 않다”고 말한다. (“폭우 쏟아진 평양서 하수도 범람 ... 피해 막으려 ‘총동원령’ 내렸다”, 2022년06월28일, 데일리엔케이)
  - 17) 북한주민들은 전기부족으로 인해 큰 어려움을 겪고 있는데 전기에 접근가능한 주민 (population with access to electricity)의 비중이 2019년 현재 34.6%에 불과한 것으로 보고되었다.(United Nations, 2021, p.61)
  - 18) 북한은 2000년대 쿠웨이트로부터 상하수도 및 오폐수처리장 건설을 위해 각각 2100만 달러의 원조를 받은 것으로 나타났다. (“Loans”, 2023, Kuwait Fund for Arab Economic Development)
  - 19) “2003년 국가과학원 아파트 준공후 국가 중요사업을 빛내기 위해 신규건설 아파트가 기존 하수도시설을 사용하도록 허가함으로써 기존주택에 거주했던 주민들은 큰 불편을 겪었다.”(탈북자 P1씨, 2016년 탈북)

## IV. 결론

북한은 2021년 1.5~12일중 제8차 당대회를 통해 평양시 5만세대 주택건설 계획을 발표하였는데 본고는 이 사업의 경제적 효과 및 관련된 비공식 비용을 분석하였다. 북한 당국은 현재 가용인력과 자금을 총동원하여 이 사업을 추진하고 있는 것으로 보도되고 있다.

평양시 5만세대 주택건설계획의 건설규모는 1993년 완공된 통일거리 아파트(3.6만세대) 이후 최대이며 2020년 현재 평양시 주택수 73.4만세대(LH공사 추정)의 7%에 달한다. 현재 평양의 주택부족 현상이 현저하게 나타나고 있다. 1993~2020년중 평양의 인구 및 세대수 증가율은 각각 25.9% 및 31.0%로, 북한전역의 증가율인 20.2% 및 29.7%보다 훨씬 높은 수준이다. 1994~2020년중 평양의 세대수가 18.4만세대 증가한 것으로 추정된 반면 기간중 신규 주택공급 추정량은 3만세대에 그치고 있다. 이와 같이 주택부족량이 2020년 현재 대략 15.4만세대에 달함에 따라 평양시의 경우 신혼부부가 주택을 배정받기 위해서는 장기가 대기할 수밖에 없는 상황이다. 이로 인해 저소득층 노동자가 주거면에서 체감하는 후생수준이 고난의 행군 이후 계속 낮아지고 있다.

평양시 5만세대 주택건설계획은 노동자의 근로의욕 고취, 관광자원 증대, 연관산업의 소득유발 등의 긍정적 영향을 발생시킬 것으로 예상된다. 대규모 살림집 건설은 근로자의 근로의욕을 고취하는 효과를 가지는데 이는 근로자들에게 향후 장기근속시 신규 살림집을 배정받을 수 있다는 기대를 형성해 주기 때문이다. 그리고 노동자들의 직주근접이 가능해져 노동자계층의 통근시간을 단축시킬 것으로 예상된다. 또한 평양 5만세대 주택건설 등 대규모 주택건설활동은 건축자재 제조업과 관련 광업의 생산을 유발하며 완공후에는 연쇄적인 주거이동에 따라 주택관련 서비스업을 확대시키는 요인으로 작용한다. 이와 같이 살림집 건설은 건설업뿐만 아니라 건축자재 생산증가, 주택관련 서비스업의 활성화 등 보다 넓은 범위에서 거시경제적 파급효과를 나타낸다. 이외에도 미래과학자거리나 여명거리와 같이 초고층 건물과 웅장한 조형물이 신규로 건설되는 경우 평양시의 관광자원이 늘어나는 효과가 기대된다. 장기

적으로 코로나19가 종식되면서 외국인 관광객이 다시 늘어날 경우 UN 대북 제재하에서 북한의 주된 소득원이 되고 있는 관광수입을 크게 증가시킬 전망이다.

다른 한편으로는 평양 5만세대 주택건설계획 수행에 소요되는 건설비용의 상당폭이 기업 및 가계에 준조세 및 인력동원이라는 형태로 전가된다. 준조세 부담 증가는 기업의 투자여력을 축소시켜 공식생산 감소 등의 부정적 영향을 초래할 가능성이 높다. 가계의 경우에도 준조세부담이 늘어날 경우 돈주들이 시장활동을 하는데 필요한 자본이 줄어들게 된다. 전업주부 등 비생산계층의 건설현장 동원이 크게 나타날 것으로 보인다. 노력동원 기간중 비공식 경제활동을 중단할 수밖에 없어 저소득층은 경제적 어려움에 처할 가능성이 있다. 한편 기업소는 종업원의 일부를 건설현장에 파견해야 하는데 이는 기업의 생산 감소로 이어진다. 이외에도 입주시 발생하는 전력공급, 하수도시설 등에서의 혼잡이 있을 수 있다. 이러한 비용을 고려하지 않는 경우 제대로 평가되지 못해 장기적으로 지속되기 어려울 가능성이 있다.

주민들의 비공식 비용부담이 증가하고 있는 상황에서 평양 5만세대 주택 건설계획이 지속적으로 추진되고 있는지를 모니터링할 필요가 있다. 나아가 향후 연구과제로 장래 한반도 평화정착이 이루어지는 경우를 대비하여 평양을 포함한 도시지역의 주택수요 추정 및 주택공급 관련 남북협력사업에 관해 심층적 연구를 수행할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 이석기, 양문수 & 정은이. (2014). *북한 시장실태 분석*. 세종: 산업연구원.
- 최상희, 최대식, 이종권 & 홍성원. (2015). *북한주택 현황조사 분석 연구*. 대전: 토지주택연구원.
- 최상희, 김두환, 최은희 & 박진경. (2018). *북한 주택사업 중장기 전략 연구*. 대전: 토지주택연구원.
- 이철. (2016). *북한의 주택매매에 관한 연구 경제난 이후 평양을 중심으로*. 북한대학원대학교 석사학위 논문.
- 채경희. (2007). *북한 인민반에 관한 연구-인민반의 조직, 역할, 기능을 중심으로*. 북한대학원대학교 석사학위 논문.
- 홍성원. (2014). *북한 주택시장의 형성과 발전에 관한 연구*. 북한대학원대학교 석사학위 논문.
- 김중수. (2007). 북한 '속도전청년돌격대'에 관한 연구. *동아연구* 제53집.
- 김태경, 이정철 & 양혜. (2022). 조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 '당중앙의 유일적 영도체계'의 조직적 변화: 김정은 정권의 당정군관계를 중심으로. *분석과 대안* 제6권제1호.
- 송현욱. (2013). 북한의 주택정책과 이용권제도에 관한 고찰. *법학논총* 제30권 제2호.
- 안창모. (2020). 역사도시 평양의 사회주의 도시화 과정-도시구성과 건축양식을 중심으로-. *서울학연구* 제80호.
- 양문수. (2017). 김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 '우리식경제관리방법'. *통일정책연구* 제26권2호
- 이성철. (2021). 계획과 시공 측면에서 본 평양거리조성사업의 특징. *북한토지주택리뷰* 제5권1호.
- 최천운. (2021). 평양시 살림집 건설정책에 관한 연구. *부동산법학* 제25집제2호.
- 토지주택연구원. (2021). 2021년 2/4분기 북한건설·개발동향.

[https://lhri.lh.or.kr/web/pblicitn/PblicitnView.do?menuIdx=348&pblicitnCode=NK\\_CNSTRC\\_DEVELOP&pblicitnId=283&pageindex=2&st=1&sk=](https://lhri.lh.or.kr/web/pblicitn/PblicitnView.do?menuIdx=348&pblicitnCode=NK_CNSTRC_DEVELOP&pblicitnId=283&pageindex=2&st=1&sk=) (검색일: 2023.11.30).

통계청 KOSIS. 북한통계. 인구일제조사. 2008년. 인구.

[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT\\_BUKHAN&menuId=M\\_02\\_02](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_BUKHAN&menuId=M_02_02) (검색일: 2023.11.30.).

정서영.(2023년04월27일). 평양 서포지구 새 거리 건설에 평양시 주민들까지 ‘충동원’. *데일리엔케이*. <https://www.dailynk.com/20230427-2/> (검색일: 2024.02.07).

정태주.(2022년06월28일). 폭우 쏟아진 평양서 하수도 범람 ... 피해 막으려 ‘충동원령’ 내렸다. *데일리엔케이*. <https://www.dailynk.com/20220628-1/> (검색일: 2024.02.07).

하윤아.(2021년04월23일). 1만 세대 살림집 건설에 주민 세부담 ↑ ... “올며겨자 먹기로 지원”. *데일리엔케이*. <https://www.dailynk.com/20210423/> (검색일: 2024.02.07).

DPRK. (2021). Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development.

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\\_VNR\\_Report\\_DPRK.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf) (검색일: 2024.02.07).

Kuwait Fund for Arab Economic Development. Loans.

<https://www.kuwait-fund.org/web/kfund/loans>.(검색일: 2023.11.30).

United Nations. (2019). World Population Prospects 2019.

<https://population.un.org/wpp2019/> (검색일: 2024.02.07).