최근 북한의 주택법제 정비동향과 개선과제

2023 통일부 신진연구자 정책연구용역

연구자 : 유 평 원

통일부장관 귀중

- 목 차 -

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 북한 주택정책 및 법제 개관 ····· 5
1. 기본적 배경 ····· 5
2. 주택정책 및 법제 개관 ····· 13

Ⅲ. 최근 북한의 주택 관련 법제 정비 ····· 20
1. <살림집법> ····· 20
2. <건설법> ····· 27
3. <건설감독법> 등 ····· 34
4. <형법> 및 부칙 ····· 36
5. <행정처벌법> ····· 38

Ⅳ. 사회주의국가의 주택정책 및 법제 검토 ····· 41
1. 중국의 사례 검토 ····· 41
2. 베트남의 사례 검토 ····· 48
3. 북한에 주는 함의 ····· 53

Ⅴ. 법제 정비의 의미와 한계 및 개선과제 ····· 55
1. 법제 정비의 의미와 특징 ····· 55
2. 주택정책과 법제의 한계 ····· 57
3. 향후 개선과제 ····· 63

참고문헌 ····· 66

요약문

2021년 북한은 앞으로 2025년까지 매년 1만 세대씩, 총 5만 세대의 주택을 평양시에 건설한다고 발표하였다. 평양 이외에도 주민들의 주거생활 개선을 위해 각 지역에 다양한 주택을 건설하여 공급하는 것으로 나타났다. 그 연장선상에서 2021년과 2022년 <살림집법>을 비롯한 여러 법제들을 정비하였다. 관련 법제의 정비 내용과 그 특징을 간략히 정리하면 다음과 같다.

우선, 정부의 자금이 아닌 기관, 기업소, 주민의 자금을 동원하여 주택을 건설하고, 투자자는 해당 주택의 주문계약을 체결할 수 있도록 하는 규정을 신설한 점이 획기적이다. 이는 우리의 주택청약 및 선분양제도와 유사한 틀을 가진다는 점에서 주목된다. 다음은, 개정된 법에 <세대당 면적기준>, <선질후량의 원칙>과 같은 주거의 질적 수준과 관련된 내용들을 대폭 추가하여 주택의 질적 요소를 상당히 강조한 점이다. 이는 평양을 비롯한 대도시 주민들의 경제 및 주거생활의 수준이 일부 반영된 것으로 이해할 수 있다. 세 번째, 건설 과정의 협동시공, 준공검사 그리고 주택의 배정과 이용에서 나타나는 비리와 비법행위를 규제하는 내용들이 대폭 추가되었다. 이 부분은 북한 전역에서 대규모의 주택건설이 진행되면서 다양한 이해관계자들의 참여로 인한 복잡한 문제들을 내포하고 있음을 짐작케 한다. 그리고 변상과 같은 합리적 규제 장치를 법규에 새로이 추가하여 자금을 통해 문제를 해결하는 사회현실의 변화를 법 규범에 수용했다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다. 네 번째, 건설 분야의 합리적인 법질서를 위해 건설감독의 범위에서 설계영역을 분리하여 <건설설계법>을 새로이 제정하였는데, 이것은 건설의 각 분야를 구체적으로 촘촘히 관리하기 위한 법제도 정비의 일환으로 파악된다. 마지막으로 위법행위를 전반적으로 규제하려는 의지는 보여주되, <형법>과 <행정처벌법>의 처벌 규정 내용을 이전에 비해 좀 더 구체화하고 일부 완화하고 있는 점도 주목할 필요가 있다. 이는 주거와 관련된 북한 사회현실의 변화를 처벌 규정에 일부 반영함으로써 이미 관행적으로 이뤄지는 주택거래 등의 행위를 어느 정도 허용해 줄 수 있는 여지를 보여준 것이라 하겠다.

주택 법제를 현실에 맞춰 개선하려는 이 같은 노력에도 불구하고 오로지 자력갱생과 자급자족에 기반한 북한의 정책 및 법 제도를 통해서는 열악한 주거 상황을 근본적으로 극복하기는 어려워 보인다. 주택에 필수적인 난방, 상하수도, 전력 등의 설비를 구축하고 운용하는데 경제력과 기술력이 안정적으로 뒷받침되어야 하기 때문이다. 또한 계획경제에 기반한 사회주의 복지제도 차원에서 주택문제를 해결한다고 공언하지만, 실제로는 각 지방기관과 기업소, 주민들의 자금과 후방지원, 노동력을 반강제적으로 동원하는 방식으로 문제해결을 시도하고 있다. 이와 같이 현실과 괴리된 정책과 법제는 지속성을 갖기도 어렵고 사회모순을 점점 심화시킬 것이다.

특히 수도와 지방의 지역간 격차와 계층간 격차를 심화시키고 경제적, 사회적 약자들은 더욱 소외되는 문제를 발생시킨다.

지금 북한이 당면한 주거 문제를 근본적으로 개선하기 위해서는 무엇보다 경제발전이 전제되어야 한다. 경제성장과 발전을 위해서는 중국과 베트남이 경험하였듯이 개혁개방을 통해 시장경제체제를 적극 도입하여 시행하는 것이 필요하다. 이를 북한 헌법의 경제조항에 명시적으로 반영하고 다른 관련 법규들을 전면적으로 개정하는 조치도 뒤따라야 할 것이다. 하지만 체제의 위기를 걱정하는 북한당국의 입장에서 지금으로선 중장기적 과제로 남을 수밖에 없다. 다만, 북한 주민들의 주거권을 보장하는 원칙에서 부분적이나마 주택 법제의 개선이 적극 모색되어야 한다. 우선, 최근 국가의 공급이 아닌 스스로의 재원으로 집을 짓고 구매하는 경우가 대세이므로 이들의 권리를 위해 개인소유 주택에 관한 규정을 <살림집법> 등에 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 몇 년 전 북한의 자유경제지대인 라선시 지역에서 적용되는 <살림집판매 및 리용규정>에서는 주택의 판매, 교환, 임대 등이 가능하도록 규정하고 있다. 심지어 기존에 거주하던 주택을 직접 구매하는 사유화 조치도 단행한 것으로 알려졌다. 따라서 주택사유화 조치와 개인재산권 확대, 자율적인 거래 등 현실의 변화를 일반지역에 적용되는 법제에도 점진적으로 반영해야 할 것이다. 사유화 조치는 북한의 헌법에도 규정된 거주의 자유를 보장하는 일과도 연결되어 있다. 또한 권리를 침해당한 개인의 법적 구제를 위해 북한의 신소청원 제도를 대체할 행정쟁송 제도의 도입을 검토하는 것도 개선 과제로 제시할 수 있다. 장기적으로는 남북한의 사회통합을 대비하여 양측의 법제를 구체적으로 비교하고 장단점을 분석하여 통합적인 법제를 준비하는 것도 우리에게 중요한 과제로 남아있다.

핵심어 : 북한법, 주택법제, 주택이용, 법제정비, 제도 개선, 주거권

최근 북한의 주택법제 정비동향과 개선과제

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

가. 연구의 배경

최근 북한에서 주거 문제는 그 어떤 분야보다도 긴급하고 중요한 영역으로 부상하고 있다. 여러 조사와 선행연구들을 종합하면, 북한은 가구의 수에 비해 주택의 숫자가 절대적으로 부족하다. 또한 현존하는 주택의 상당수가 심한 노후화로 인해 남한의 수준과 비교했을 때 질적으로 매우 열악한 것으로 알려져 있다. 따라서 새로운 주택을 건설하고, 기존의 노후주택을 개보수하여 북한 주민들의 주거 문제를 개선하는 것은 많은 투자와 지원이 필요한 중대한 사안이라고 할 수 있다.

북한당국은 지난 2021년 1월에 열린 제8차 <조선로동당대회>에서“인민들의 절실한 생활상 요구와 의사를 존중하고 모든 생산과 건설에서 인민들의 편의보장을 첫자리에 놓고 인민들의 반영과 평가를 기준으로”하는 인민대중제일주의 원칙을 강조하였다. 그리고 향후 5년의 「국가경제발전 5개년 계획」(2021~2025년)에서“경제발전의 중심고리에 력량을 집중하여 인민경제 전반을 활성화하고 인민생활을 향상시킬 수 있는 튼튼한 토대를 구축하는 것이다.”라고 그 기본 방향을 제시하였다.[1] 그리고 살림집 건설 등을 대대적으로 진행하여 인민들에게 문명한 생활조건을 제공해주고 나라의 면모를 일신시키는 것을 기본과업으로 내세웠다. 물론 이 건설사업을 추진하는 핵심 방향은 **자력갱생**과 **자급자족**이며 그것을 전국화 및 계획화하는 것이라고 언급하였다. 특히 최근 들어 북한당국은 농촌지역의 건설을 강조하면서 당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 <새로운 사회주의 농촌건설 강령>을 채택하였다. 이를 위해 부유한 농촌 만들기, 농업생산력의 비약적 발전, 농촌 생활환경의 근본적 개선을 새로운 농촌건설의 목표로 내세우고 자력갱생의 기조하에 지역 균형발전과 함께 농촌 살림집 건설을 전면 추진하고 있는 것이다. 그 결과로 2021년 초부터 김정은 위원장의 직접 지휘 아래 향후 5년간 동평양지역에 약 5만 세대의 아파트를 공급하는 주택건설 사업을 국가적인 정책사업으로 진행하고 있다. 또한 북한은 동해안의 함경남도 단천 지역을 비롯하여 전국의 거의 모든 시, 군 지역들에서 근로자 주택과 농촌살림집 건설을 대대적으로 추진하고 있는 것으로 나타났다.

---

1) 김두한, “최근 북한의 살림집 건설정책”, 토지주택연구원, 50면.

북한에서 주택의 보급 사업은 정권 초기부터 사회주의 국가건설을 위한 중요한 과제로 인식되었다. 주거의 문제를 해결하여 주민들의 안정적인 삶을 보장하고 혁명과 건설에 노동력을 집중하기 위해서는 국가적인 주요 과제가 될 수밖에 없었다. 이를 뒷받침하기 위해 북한당국은 일찍이 사회주의 이념과 체제에 기반한 주택정책과 법 제도를 구축하여 운용해왔다. 1964년 이후 국가의 살림집을 주민들에게 배정하여 이용하도록 했고, 1972년 <사회주의헌법>과 1990년 채택된 <민법>을 통해 주택 이용 질서에 대한 근거 규정을 명시하였다. 하지만, 북한은 1990년대 이후 대내외적으로 심각한 체제의 위기를 겪으며 각 분야별로 새로운 법을 제정하고 기존의 법제를 정비하는 등 위기 상황에 적응하여 생존하기 위한 나름의 변화를 꾀하였다. 주택을 포함하는 부동산 분야의 법제 정비(2009년 <살림집법> 제정 등)도 이러한 사정에서 예외가 아니며 최근 2021년과 2022년에도 북한의 주택과 관련된 법제 정비가 대폭 이뤄졌다. 이러한 법제 정비의 내용을 분석함으로써 북한 내에서의 주택 건설과 배정, 이용에 관한 현황을 간접적으로나마 파악할 수 있을 것이다.

나. 연구의 필요성

북한에서는 이미 1980년대 말경부터 주거의 이용에서 법질서와 다른 음성적 거래가 나타나기 시작하고, 1990년대 들어와 경제위기를 겪으며 더욱 활성화되었다. 북한당국은 기존의 법질서와 다른 주택의 이용 행태를 통제하고 관리하기 위해 2009년 <살림집법> 과 <부동산관리법> 등을 제정하여 시행하고 있다. 그동안 시장의 요소가 혼합된 비공식적 주택 이용의 행태를 법 제도적으로 어떻게 수용하여 안착시킬지에 대한 획기적이면서도 구체적인 방향은 제시하지 못했다. 또한 열악한 주거 상황을 개선하여 북한 주민들의 삶의 질을 보장하는 것보다는 대규모 인력을 동원한 내부 결집과 선전효과에 더 집중하는 듯한 모습을 보인 것도 사실이다. 하지만 최근에는 주택문제를 우선적인 정책과제로 제시하고 대규모 주택건설을 통한 인민생활 향상에 깊은 관심과 의지를 보이며 법제 정비로 이를 뒷받침하고 있다.

과거 사회주의 계획경제를 경험한 대부분의 국가들은 경제체제의 개혁을 통해 단계적인 시장화, 사유화의 과정을 거쳤고, 주택분야도 이 변화에 포함된다. 하지만 북한은 지금까지도 전면적인 개혁, 개방보다는 부분적인 개선을 도모하고 있을 뿐이다. 이런 상황에서 이질적인 법 체계를 갖고 있는 남북한이 향후 갑작스런 통일상황에 직면할 경우 정치, 경제, 사회문화 등 거의 모든 분야에서 큰 혼란이 발생할 가능성이 높을 것이다. 이러한 비상시국을 대비하는 차원에서라도 현재 북한의 주택 관련 법 제도와 정책의 변화를 미리 파악하여 시사점과 개선 과제를 찾는 것은 시급하고도 중요한 일이다. 이러한 작업은 향후 남북한의 통합 과정에서 북한지역의 합리적인 주거 법제 마련을 위한 사전포석이 될 것이다. 북한 주민들의 주택 부족 문제를 해소하고 합리적 주택거래 질서를 확립하여 주

거 안정성을 확보하는 것은 통일한국의 사회안정과 지속성을 위해 소홀히 할 수 없는 매우 중요한 문제이다.

2. 연구의 범위 및 방법

가. 연구의 범위

우선, 북한의 주택건설, 공급, 배정, 이용, 관리 등 주택과 관련된 **법제**와 **정책**[2] 그리고 **주거 현실** 전반을 정리하여 분석한다. 북한 정권 수립 이후 현재까지의 중요한 주택 법제와 정책들을 개괄적으로 살펴보되, 최근 2021년과 2022년 개정된 관련 법규들을 중점적으로 분석하고, 보완책으로서 중국 등 주변국의 주택 법제와 정책을 다룬다.

이 연구는 최근 북한의 주택 법제 정비 내용을 분석하고 한계와 개선과제 등의 시사점을 얻는 것이 주된 목표이므로 북한의 주택건설과 관련된 경제발전 방안, 주택공급 활성화방안과 같은 경제의 영역은 연구 대상에서 제외한다. 다만, 주택 법제를 좀 더 심도 있게 이해하기 위한 보조 수단으로 북한과 중국 및 베트남의 주택정책을 부분적으로 다루게 될 것이다.

나. 연구 방법

이 연구에서 주된 연구 방법은 법학 분야의 고전적인 연구 방법인 문헌연구 및 비교연구를 기본으로 한다. 주거의 영역과 관련된 북한의 여러 법령들(예: <살림집법>, <건설법> 등) 및 북한의 노동신문과 국내 북한 관련 뉴스 등 언론보도 중심으로 분석하되, 비교적 최근에 발표된 북한 자료를 적극 활용한다. 그 외에 북한의 주택문제와 관련하여 오래전부터 축적되어 온 국내외 학술연구 논문과 정책보고서를 보조자료로 활용할 것이다. 이 문헌 자료들은 북한의 주거 현실과 문제를 바라보는 전체적인 맥락과 흐름을 파악하고 개선책을 찾는 것에 도움이 될 것이다.

다음은 비슷한 역사적 경로를 밟은 주변 국가들(예: 중국, 베트남 등)의 사례를 참고하되 개혁 과정에서 시행한 주택 법제와 정책을 통해 시사점을 얻으려 한다. 이는 주변 사회주의국가들의 과거 개혁 과정에서 법 제도적 정비 경험이 북한의 주택정책과 법제 정비에 유의미한 교훈을 줄 여지가 있기 때문이다. 이 나라들의 주택정책과 제도의 장단점과 한계 등을 참고하여 북한의 문제점과 개선 사항을 검토하게 될 것이다.

---

2) 대부분 국가에서 법과 정책은 서로 불가분의 관계로 상호작용하며, 특히 북한은 특정 정책의 실험 단계를 거친 후 법제화하는 사회주의국가의 법 특성을 보여주고 있다.

3. 선행연구와 본 연구의 특징

최근의 북한 주택 분야 관련 법제와 정책과 관련된 선행연구들을 보면 대략 다음과 같다. 기존 연구들에서는 주로 북한의 시장화로 인한 비합법적인 주택거래 현상[3], 개인투자자에 의한 신규주택 분양[4], 주택 분야의 남북경협사업 가능성 모색[5], 새로운 사회현상을 반영한 주택 법령의 분석[6], 북한 주거환경개선사업 제안[7], 대규모 주택단지 및 도시개발 법제정비[8], 통일 이후 몰수토지의 반환 및 부동산소유권의 재편[9] 등에 대한 내용들을 다루었다.

이 연구가 기존의 선행연구들과 차별되는 점은 다음과 같다. 우선, 북한에서 주택 관련 중심 법인 <살림집법>과 <건설법> 등이 2021년과 2022년에 2번에 걸쳐 개정됨으로써 북한 주거의 현실을 새롭게 반영한 법 규정들을 대폭 선보인 점이다. 이는 기존의 연구들에서 다룰 수 없었던 새로운 법규들로서 이를 분석하는 것은 빠르게 변화하는 북한의 주거 현실과 당국의 정책 의지를 법규라는 공식 문서를 통해 확인하고 시사점을 얻을 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다.

다음은 남북한의 통일 과도기라는 특정 기간을 상정한 새로운 주택공급 시스템 마련 등을 위한 사전포석이 될 수 있다. 따라서 이 연구에서 도출될 개선 과제는 향후 남북한의 주택 관련 법질서 통합과 동질성 회복에 기여할 여지가 있을 것으로 보인다.

---

3) 1. 김병욱, “대북제재하 북한의 혜산시 부동산 상품별 거래행태와 특징”, 부동산분석 5(3), 2019.
   2. 문흥안, “북한 살림집법을 통해 본 북한부동산시장의 변화와 통일시 시사점”, 한국비교사법학회, 2017.
   3. 장재복, “북한 주택공급체계의 시장화에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문, 2017.
4) 1. 정은이, “북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석: 중국 부동산 개발업자와의 비교연구를 중심으로”, KDI 북한경제리뷰, 2016.
5) 1. 김혜원, “통일 이후 북한지역 주택관리 방안 연구”, 부동산분석 6(1), 2020.
   2. 최상희, “북한의 주택문제와 향후 협력과제”, 국토 제443호, 2018.
6) 1. 송현욱, “기획특집-북한의 주택정책과 이용권에 관한 고찰”, 연세대학교 법학연구원, 2018.
   2. 김영규, “북한 부동산거래법의 변모과정과 향후 추이”, 부동산분석 5(2), 2019.
7) 1. 최천운 등, “국제사회 주거권 논의와 연계한 북한 주거환경 개선방안: 인도적 지원사업을 중심으로”, 2018.
8) 1. 유영학, “통일한국의 북한지역 주거환경 법제 연구”, 국민대학교 박사학위논문, 2020.
9) 1. 오미진, “통일 이후 「북한지역 부동산의 소유권 귀속에 관한 특별법」에 관한 연구”, 국제법무 제11집, 2019.
   2. 윤철홍, “통일 후 북한의 소유제도 재편 방향”, 법학논총 제44집, 2019.

Ⅱ. 북한 주택정책 및 법제 개관

1. 기본적 배경

가. 부동산의 개념과 분류

(1) 부동산의 개념과 정의

북한의 민사법 사전은**'부동산'**[10]을"토지나 **집(살림집)**과 같이 움직여 옮길 수 없는 재산이며 동산에 대치되는 개념이다"라고 정의하고 있다. 한편, 2004년 7월에 제정된 <개성공업지구 부동산규정> (개성부동산규정) 제3조 제2호에서는"'부동산'이란 **토지 이용권**과 **건물**, **거기에 달린 물건**이다."라고 하여 토지 자체를 제외한 부동산의 개념을 제시하기도 하였다.[11] 하지만, 그 후 2009년 11월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제395호로 채택된 북한의 <부동산관리법> 제2조 제1항[12]에서는 부동산의 범위에 토지까지 포함하여 크게 1. 토지 2. 건물 및 시설물 3. 자원으로 구분하고 있다.

북한에서'부동산'이란 용어가 법적 문서에 처음 등장한 것은 1990년 제정된 <민법> 제141조(현행 개정민법 제94조)가 최초이며, 이후 <대외민사관계법>(1995), <사회주의재산관리법>(1996) 등을 통해 법률용어로 정착되었다. 하지만 북한의 <사회주의헌법>에서는 아직까지도'부동산'이라는 용어가 직접 사용된 적은 없고 토지, 자연부원, 공장, 항만, 또는 광산(鑛山), 삼림(森林), 하해(河海)와 같은 용어들이 개별적으로 언급되어 있을 뿐이다.

(2) 부동산의 범위와 분류체계

북한에서 제시하는 부동산의 범위에 근거하여 부동산을 분류하면 다음과 같다. 북한의 <토지법> 제7조에 의하면, 토지는 농업토지, 주민지구토지, 산업토지, 산림토지, 수역토지, 특수토지 6유형으로 구분된다.

---

10) 북한은 1996년 제정된 **'사회주의 재산관리법' 제2장**에서 재산을 크게 부동산과 동산으로 분류하는 체계를 보여주고 그 연장선상에서 1997년 발간된 북한 **『민사법사전』**에서도 '부동산의 개념을 "토지와 집과 같이 움직여 옮길 수 없는 재산이며 동산에 대치되는 개념이다"라고 명시하였다. 그 후 '부동산'에 대하여 '움직여 옮길 수 없는 재산'으로 그 개념을 규정하였다. 북한『민사법사전』(평양: 사회안전부출판사), 1997, p. 297.

11) 김영규, 이재응, "북한 민법의 토지 임대차계약의 특징과 평가",「법학논총」제34집, 숭실대학교 법학연구소, 2015, p.130.

12) 북한 **'부동산관리법' 제2조 제1항** "부동산은 토지와 건물, 시설물, 자원 같은 것으로 나눈다."

또한 건물·시설물에는 1. 산업 및 공공건물 2. 시설물 3. 살림집 건물 같은 것이 있다.[13] 여기서 건물·시설물은 공적으로 사용되는 건물이나 거주용 주택을 모두 포함하는 개념이다. 시설물의 종류에는 편의시설, 의료시설, 정치시설, 군사시설, 교통시설, 기념물, 유적지, 수용소, 산업체, 대학교, 박물관, 공항 등의 시설이 모두 포함된다. 그리고 건물은 시설물을 구성하는 개별 건물을 의미하고, 시설물이란 건물을 포함하는 시설 전반을 의미하는 것으로 파악된다.

자원이란 지하자원과 산림자원 등이 있고, 경제생산에 이용되는 원료로서 광물, 산림, 수산물을 포함하는 개념이다. 반면, 남한에서는 자원을 기초자원(수자원·토지자원), 지하자원(광물자원)과 천연자원(산림자원·동물자원·수산자원)으로 구분한다.

이를 다음의 표를 통해 대략적으로 구분하여 정리할 수 있다.

대분류	중분류	소분류	관리기관	관련 법령
토지	1) 주민지구토지	건축용지와 부속지 공공 리용지 농촌건설대지	도시경영기관 지방정권기관	토지법 도시계획법
	2) 농업토지	경작 가능한 토지	농업지도기관 협동농장 기관, 기업소 각종 단체	농업법 농장법
	3) 산업토지	공장, 광산, 탄광, 발전시설 등 산업시설물 토지 및 그 부속지	이용기관 및 기업소	국토계획법 부동산관리법
	4) 산림토지	산야 및 부속 리용지	국토관리기관 및 이용 기관, 기업소, 단체	자연보호구법 산림법
	5) 수역토지	연안, 강하천, 호소, 저수지, 관개용수 등이 위치한 토지	국토관리기관 농업지도기관	하천법 물자원법
	6) 특수토지	혁명전적지, 사적지 문화유적지, 보호구역, 군사용 토지 등 특수목적 이용 토지	해당 기관, 기업소, 단체	광천법 등

13) 북한 **'부동산관리법' 제2조**(부동산의 구분) 제1항, 제2항

건물, 시설물	1) 산업건물	공장, 기업소 등	도시경영기관 해당 기관, 기업소, 단체	건설법
	2) 공공건물	각급 청사 연구소 등	도시경영기관 해당 기관, 기업소, 단체	
	3) 살림집 건물	아파트, 단독주택 등	도시경영기관	**살림집법** 상수도법
	4) 각종 시설물	편의시설, 교통시설, 의료시설, 대학교, 공항 등	도시경영기관 리용 기관과 기업소, 단체	철도법 항만법 방송시설법 등
자원	1) 산림자원	산림, 임야 등	국토환경보호기관	산림법 자연보호구법
	2) 광물자원	석탄, 철광석 등 각종 광물 지하자원	국가지하자원 개발기관	지하자원법 유색금속법 흑색금속법 석탄법 등
	3) 수산물자원	바다 수산물	국토환경보호기관	수산법 양어법

표1. 북한의 부동산 분류 체계 (북한 <부동산관리법>에서 정리함)

주택을 짓기 위해서는 반드시 일정 면적의 대지(토지)를 필요로 하며 토지와는 서로 떨어질 수 없는 특성을 가진다. 이상의 표에서 나타낸 것처럼 북한의 부동산 법체계상 '살림집'은 부동산의 범위인 건물의 한 종류에 속한 것으로 분류되어 있다. 따라서 북한에서 살림집이 부동산 전체에서 차지하는 대략의 위치를 파악하기 위해 부동산 범위와 분류체계에 대한 구체적이며 전반적인 검토를 할 필요가 있었다.

나. 주택의 개념 및 분류

(1) 주택의 개념과 정의

'주택'이란 세대의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속 토지를 뜻한다.[14] 주택은 한 마디로 인간의 주거를 위하여 일정한 공간에 조성한 건축물이다. 주택(住宅)은 순수 우리말인'집'에 대한 한자어로 외래어에 속한다. 같은 한자어인 주거(住居)와 유사해 보이지만 주택(住宅)이 '집'그 자체의 건물을 지칭하는 용어라고 한다면 주거(住居)는 그 집에서 이루어지는 생활까지 포함하는 용어라고 할 수 있다.[15]

14) **'주택법' 제2조(정의) 제1호** "'주택'이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속 토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다."

한편, 북한 조선말대사전에서는'살림집'을"**가정을 단위로 하여 사람들이 살림을 하는 집**"으로 정의한다. 즉 살림집은 사람들이 거주하기 위해 만든 건설물이며 생활의 기본 거처이자 생존과 활동에 필수적인 것으로서, 자본주의사회의 상품화된 **주택**과는 질적인 차이가 있다고 하여 주택과 엄밀히 구분하여 설명하고 있다.

(2) 주택 유형의 분류

1) 일반적인 분류

북한에서는 주택을 통상의 건축유형에 따라 아파트, 연립주택, 단독주택으로 분류하기도 한다. 북한의 2008년 인구조사[16] 결과를 보면, 주택의 유형을 단독주택(33.8%), 연립주택(43.9%), 아파트(21.4%)로 구분하여 나타내었다. 이 조사발표를 통해 북한은 남한과 달리 주택의 유형이 매우 단순함을 짐작할 수 있다.

2) 소유권 기준의 분류

북한의 **<민법> 제37조**는 "조선민주주의인민공화국에서 재산에 대한 소유권은 그 소유 형태에 따라 국가 소유권, 사회협동단체 소유권, 개인 소유권으로 나누어진다." 라고 하여 소유권의 주체와 형태를 크게 3가지로 구분하고 있다. 사회주의 국가를 표방하는 북한에서 개인 소유권을 <민법>에 공식적으로 명시하고 있는 점이 특징적이다.

위의 북한 <민법> 제37조의 소유권 구분 기준에 근거하여 북한의 <살림집법> **제2조**는, 살림집의 종류를 1. 국가 소유 살림집, 2. 협동단체 소유 살림집, 3. 개인소유 살림집으로 크게 세 가지로 구분하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 <살림집법>을 전체적인 맥락에서 봤을 때, 개인소유의 살림집은 철저하게 관심 대상에서 제외시키고 있다. 즉 국가 소유 살림집과 협동단체 소유 살림집만을 염두에 두고 모든 규정과 절차를 제정하였다. 북한에서 일반적 기준 그리고 소유권 기준에 따라 분류한 주택 유형을 표로 정리하면 다음과 같다.

유형	일반적 기준	소유권 기준
1	아파트(21.4%)	국가주택(대다수)

15) 한국민족문화대백과사전(검색일: 2023.7.17.)
16) *Central Bureau of Statistics, DPR Korea 2008 Population Census National Report(2009) p. 230.*

2	연립주택(43.9%)	협동단체 주택(일부)
3	단독주택(33.8%)	개인주택(소수)

표2 : 북한에서 분류하는 주택 유형 (필자 직접 작성함)

3) 남한 주택 유형과 비교

한국의 **<건축법 시행령>**에서는 건축물을 단독주택, 공동주택, 제1종 근린생활시설 등 28개로 구분하고 있다. 이 가운데 주거용 건축물은 크게 **단독주택**[17]과 **공동주택**[18]으로 구분된다. 여기서 단독주택에는 통상의 단독주택[19]뿐만 아니라 다중주택[20], 다가구주택[21], 공관[22]이 포함된다. 그리고'공동주택'은 아파트[23], 연립주택[24], 다세대주택[25], 그리고 기숙사[26]로 나누어진다.[27] <건축법>상 분류에서는 다가구주택과 다세대주택을 구분하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.[28] 둘 다 주방 시설과 화장실 등을 갖추고 독립된 주거생활이 가능하여 외관상 구분하기는 쉽지 않다. 하지만 다가구주택은 관계 법령상 단독주택에 속하고, 다세대주택은 공동주택에 속한다는 점에서 큰 차이가 난다. 다가구주택은 단독주택에 속하므로, 구분소유가 되지 않아 별도의 등기를 할 수 없다. 반면 다세대주택은 공동주택에 속하므로, 구분소유가 가능하며 별도로 등기를 할 수 있다.

유형	단독주택	공동주택
1	통상의 단독주택	아파트
2	다중주택	연립주택

17) 여기서 '단독주택'은 1세대가 하나의 건축물 안에서 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말한다. 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다('주택법' 제2조(정의) 제2호.).
18) 공동주택'은 건축물의 벽·복도·계단이나 그 밖의 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말한다. 그 종류와 범위는 단독주택과 마찬가지로 대통령령으로 정한다.('주택법' 제2조(정의) 제3호.)
19) 단일가구를 위하여 단독택지 위에 건립된 주택
20) 다중주택의 요건은 1. 학생 또는 직장인 등 다수인이 장기간 거주할 수 있는 구조로 되어 있을 것, 2. 독립된 주거의 형태가 아닐 것, 3. 연 면적이 330㎡ 이하이고, 층수가 3층 이하일 것
21) 다가구주택의 요건은 1. 주택으로 쓰이는 층수는 3개 층 이하일 것 2. 1개 동의 주택으로 쓰이는 바닥면적의 합계가 660㎡ 이하일 것 3. 19세대 이하가 거주할 수 있을 것
22) 공관 : 정부 기관의 고위 관리가 공적으로 사용하는 주택을 의미함.
23) 아파트: 주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택
24) 연립주택: 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적 합계가 660㎡를 초과하고 층수가 4개 층 이하인 주택
25) 다세대주택: 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적의 합계가 660㎡ 이하이고, 층수가 4개 층 이하인 주택
26) 기숙사: 학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 쓰이는 건물로서, 공동취사 등을 할 수 있는 구조를 갖추되 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것
27) 안정근 저, 『현대부동산학』 제5판, 양현사, 2014, p.55.
28) 안정근 저, 『현대부동산학』 제5판, 양현사, 2014, p.55.

3	다가구주택	다세대주택
4	공관	기숙사

표3 : 남한의 단독주택과 공동주택 분류 (필자 직접 작성함)

한편, **<공공주택 특별법>**에서는 주택을 크게 공공이 소유 및 운영하는 **국민주택**[29]과 민간 소유의 **민영주택**으로 구분한다. 민영주택은 국민주택을 제외한 나머지에 해당하며 개인이나 민간기업이 시장경제의 원리에 따라 건설, 분양 또는 임대하는 주택이다. 반면 국민주택은 국가나 지방자치단체, 한국토지주택공사, 주택사업을 목적으로 설립된 각 지방공사가 건설한 주택과 국가나 주택도시기금의 지원으로 건설되거나 개량되는 주택으로서**'국민주택규모'**[30] 이하에 해당되는 주택을 의미한다.

유형	**민영주택**		**국민주택(공공주택)**		
1	개인주택	법인주택	공공분양주택	공공임대주택	
2				매입임대	건설임대[31]

표4 : 남한의 민영주택과 국민주택 분류 (필자 남한 <공공주택특별법>에서 정리함)

남·북한의 경제체제, 주거문화 등의 차이로 인해 분류 기준에 따른 비교가 완벽할 수는 없을 것이다. 하지만, 지금까지 살펴본 북한과 남한의 주택유형을 비교표 형식으로 대강 정리하면 다음과 같다.

기준(유형)	**북한**	**남한**
소유권	국가 주택(대다수)	공공주택[국민주택](소수)
	협동단체 주택(일부)	법인 주택(일부)
	개인주택(소수)	개인 주택(대다수)
건축구조	아파트	공동주택 (아파트, 연립, 다세대, 기숙사 포함)

29) **'주택법' 제2조(정의) 5호**에 따르면, **'국민주택'**이란, 한국토지주택공사 또는 지방공사가 건설하는 주택이나 국가 및 지자체의 재정 또는 주택도시기금 지원으로 건설되거나 개량되는 주택으로서 '국민주택규모' 이하에 해당되는 주택을 의미한다. 국민주택은 일정한 자격이나 조건을 갖춘 국민을 위해 비교적 저렴한 가격이나 임대료로 제공되는 것이 일반적이다. 또한 국민의 주거권 보장과 국가의 사회적 책임을 반영한 공공성을 지닌 주택이기 때문에 임대 조건 및 관리방식에 있어 일정한 규제가 따른다는 점이 특징적이다.

30) **'주택법' 제2조(정의) 6호**에 따르면, **'국민주택규모'**란 주거의 용도로만 쓰이는 면적(주거전용면적)이 1호 또는 1세대 당 85제곱미터 이하인 주택을 말한다.

31) 공공건설임대주택에는 대표적으로 1. 영구임대주택, 2. 국민임대주택, 3. 행복주택, 4. 통합공공임대주택 등이 있다.

	연립주택	
	단독주택	단독주택 (다가구, 다중, 공관 포함)

표5 : 남북한 주택 유형 비교표 (필자 직접 작성함)

다. 북한 주택의 특징

(1) 살림집 소유권

북한에서 중요한 생산수단인 토지를 비롯한 대부분 부동산은 오늘날까지도 원칙적으로 오로지 국가 및 협동단체의 소유[32]로만 인정하고 있다. 그 반면에, 북한의 <민법> 제59조에서는"공민은 **살림집**과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다."라고 규정하여 예외적으로 살림집(주택)을 개인 소유권의 대상과 범위에 명시하고 있다. 여기서 개인이 소유할 수 있는 살림집은 1958년 사회주의제도 수립 당시 당국에 몰수되지 않고 일부 개인에게 남은 소수의 살림집으로 볼 수 있다. 이러한 개인소유 살림집은 일찍이 사회주의제도를 시행한 북한에서도 매매와 상속이 늘 허용되었던 것으로 파악되고 있다. 하지만 이들 개인 살림집은 그 물량과 가치에 있어서 북한의 전체 살림집 중 매우 적은 비중을 차지한다고 볼 수 있다.

북한은 공식적으로 사회주의를 표방하는 국가로서 토지를 비롯한 거의 모든 부동산은 국가나 협동단체의 소유이고 개인의 소유권은 철저히 부정된다. 북한의 주택 법제 전반을 살펴봤을 때 국가가 대부분 주택의 소유권을 갖고 개인에게는 해당 주택의 이용권을 부여하는 것이 기본적인 원칙임을 알 수 있다. 또한 국가 소유의 주택은 공적 자산으로서 개인 간 매매와 임대차, 담보제공 등의 사적 거래를 법적으로 금지하고 있어 주택소유권보다는 그 이용권이 중시되고 있다고 봐야 할 것이다.

(2) 살림집 리용권

북한의 법제에서'살림집 리용권'은 여러 법 규정을 통해 명시적으로 나타나고 있다. 북한에서'살림집 이용권'의 법적 성질 등에 관하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 북한의 <민법>에서 국가재산이용권은 국가소유권에서 파생되는 권리로서 첫째, 국가 소유재산을 국가기관·기업소를 통하여 운영하게 하는 <경영상 관리권>(제47조 및 제48조), 둘째, 고정자산 등의 국가재산을 협동농장 등에 넘겨주어 이용

32) 북한 **'토지법' 제9조** "조선민주주의인민공화국에서 토지는 국가 및 협동단체의 소유이다. 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다."

하게 한 <고정재산이용권> (제49조), 셋째, 국가 소유의 주택을 주민들에게 넘겨주어 이용하게 하는 **<주택이용권> (제50조)** 이렇게 3가지로 구분된다. 북한은 이 3가지 권리의 성질에 관하여 일반적인 권리로만 설명하고 있고 주택이용권에 대해서도 구체적인 언급이 없다.

다만, 북한의 **『민사법사전』**은 이용권에 대해"재산의 유용한 성질을 생산이나 소비적 수요에 쓸 수 있는 권리"라고 정의하면서, 이용권이"점유권, 처분권과 함께 소유권이나 경영상 관리권의 내용을 이룬다."라고 설명하고 있다.[33]

최근 북한에서는 남한의 물권과 유사한 개념인'물적재산권'이라는 용어를 도입하여 사용하고 있다.'물적재산권'은 이전에 없던 새로운 용어이며 자본주의 민사법제의'물권'과의 차별성을 위해 북한의 민법학자들이 만든 용어로 볼 수 있으며 우리 민법상의'물권'개념과 비교했을 때 큰 차이가 없다. 북한에서 이러한'물적재산권'은 법적으로'소유권','국가재산 리용과 관련된 물적재산권','채권을 담보하기 위한 물적재산권'의 3가지 형태로 구분하고 있다.'살림집 리용권'은 위의 3가지'물적재산권'가운데'국가재산 리용과 관련된 물적재산권'에 속하는 것으로'국가소유 부동산 리용권'[34]의 한 종류로 볼 수 있다. 또한"공민들이 맡아서 자기의 이름으로 관리, 리용할 수 있는 배타적이며 절대적인 권리"로 이해할 수 있다.[35]

북한의 일반지역에서 개인들간'살림집 리용권'의 매매는 엄격히 금지되고 있으나 교환과 동거의 경우 합법적인 것으로 인정되고 있다. 북한 주민들은 합법적으로 인정되는 교환의 형식을 빌려 비공식적으로는 대가의 현금을 주고받는'살림집 리용권' 거래를 활발히 진행하고 있다. 또한 매수인이 매도인의 살림집에 동거하는 형식으로 서류를 만들어 관리기관에 신청하여 <동거살림집리용허가증> 을 발급받고, 매도인에게 비공식적으로 살림집 이용 대가를 지불하는 방식도 활용되고 있다. 처음에 북한 주민들의 자발적인 살림집 거래는 불법의 형태로 진행되었으나 2009년 <살림집법>의 제정으로 교환과 동거 방식의 합법적 통로가 생기면서 이를 적극 활용한 살림집의 유통과 공급이 비합법적인 형태로나마 가능하게 된 것이다.

한편, 북한당국이 경제난 극복을 위해 특수경제지대의 설치 및 관련 법령을 제정하면서 건물과 살림집의 매매나 임대 등의 거래가 합법화되고 이제는 특수지대

---

33) 송현욱, "기획특집-북한의 주택정책과 이용권에 관한 고찰", 연세대학교 법학연구원, 2018, 63-64면.
34) 북한에서는 '국가 소유 부동산리용권'을 "부동산 관리에서 사회주의적 성격을 고수하며 그 이용에서 당사자들의 권리를 보호하고 그들 상호 간의 책임성과 창발성을 최대한으로 높일 수 있는 법률적 환경을 마련하는 것을 위해, 즉 민사 관계 당사자들이 부동산을 자기의 이름과 책임 밑에 가장 합리적으로 관리 이용할 수 있도록 민법상 부여한 권리"로서 도입하였다.
35) 나국주, "북한의 부동산제도·사금융 및 살림집 등 시장 요소에 관한 연구", 서울지방변호사회, 통일시대를 열어가는 법제도 연구 심포지엄, 2021.8.31. p.28.

내에서 건물의 개인 소유권도 인정받게 되었다. 이러한 현상이 현재까지는 특수경제지대에 국한해 나타나고 있지만, 향후'살림집 리용권'의 매매 등의 거래와 개인 소유권의 확대가 일반 주거지역에까지 확장하게 될 것으로 예상된다.

2. 북한의 주택정책 및 법제의 개관

가. 주택정책 및 법제의 배경

북한의 경제체제는 기본적으로 사회주의적 소유 형태에 기반을 둔 계획경제 체제이다. 사회주의적 소유란 생산수단이 전 사회적 또는 집단적으로 소유되는 제도를 뜻한다. 북한의 <사회주의헌법>을 보면, 모든 생산수단은 국가와 사회협동단체만이 소유(제20조)할 수 있다고 되어 있다. 이것은 생산수단의 사회적 소유가 크게 국가(제21조)와 사회협동단체(제22조)의 소유로 구분됨을 의미한다.[36] 이처럼 북한에서 사회주의 소유 원칙에 따라 생산수단의 사적 소유는 허용되지 않는다. 다만, 소비재에 한정하여 개인 소유권을 인정하는 것으로 나타난다. 북한 <사회주의헌법>의 경제조항[37]에서는 개인적이며 소비적인 목적을 위한 사적 소유를 제한적으로 허용하고 있다. 이에 근거하여 1990년 제정된 <민법> 제59조[38]와 2009년 제정된 <살림집법> 제2조에서는 개인소유의 살림집을 명시적으로 인정하고 있다.[39] 그 결과 개인소유의 주택은 예전부터 매매와 상속이 허용되었던 것으로 파악되고 있다.

하지만 북한의 주택 법제 전반을 살펴봤을 때 국가 및 협동단체가 대부분 주택의 소유권을 갖고 개인에게는 이용권을 부여하는 것이 기본적인 원칙임을 파악할 수 있다. 그러므로 국가 소유의 주택은 공적 자산으로서 개인 간 매매 등의 거래를 법적으로 금지한다. 북한정권 수립 이후 국가가 직접 건설하여 배정해 준 주택에서 저렴한 사용료를 내고 임대 형식으로 사는 것이 북한 주민들의 일반적인 주거생활 모습이라고 할 수 있다.[40] 즉 북한은 1949년~1993년까지는 사회주의 계획경제 원칙에 따라 국가가 주체가 되어 주택을 건설하고 무상 배분하는 방식으로 운영되었다고 할 수 있다.[41]

---

36) 국립통일교육원,「2023 북한이해」, 국립통일교육원 연구개발과, 2023년 3월, 180면.

37)**「1998년 북한헌법」 제24조** "개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 텃밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다."

38)**「1990년 북한민법」 제59조(개인소유권의 대상)** "공민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품, 그 밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다."

39) 북한에서 개인소유의 주택은 사회주의제도 수립 이전에 국가로부터 몰수되지 않고 개인에게 그 소유권이 부여되었거나 혹은 그것이 개인재산으로 개축된 주택을 의미한다고 볼 수 있다. 이는 국가정책에 의해 건설, 배정된 주택이 아니기 때문에 기존의 개인 소유권을 인정하고 있다.

40) 국립통일교육원,「2023 북한이해」, 국립통일교육원 연구개발과, 2023년 3월, 241면.

그리고 경제난이 본격화된 1993년 이후에는 북한의 경제위기 과정에서 장마당으로 불리는 시장이 자연스레 형성되고 국가가 주택을 제대로 공급하지 못하게 되었다. 북한당국에 의한 주택의 무상 배분이 거의 이루어지지 못하면서 주민들의 주거생활에 많은 변화가 나타났다. 그 변화는 북한 사회에서 금기시되었던 개인 간의 주택매매 등 거래가 이루어지는 것이었다.

이와 동시에 주민들의 주거와 이동에 대한 국가통제가 많이 약화된 측면이 있다. 이 시기 북한은 <사회주의헌법>의 개정(1998년 개정헌법)을 통해 거주와 이동(려행)의 자유를 보장한다는 조항[42]을 새로 추가 삽입하였다. 국가보다는 시장을 통한 주택마련이 보편화되면서 제한적이지만 거주의 자유가 일부 확산한 것으로 볼 수 있다. 오늘날에 와서 대부분의 북한 주민들에게 주택을 마련하는 것은 국가의 시혜가 아닌 개인의 능력으로 어떻게든 해결해야 할 숙제가 되었다.[43]

나. 주택정책 및 법제의 변화과정

북한 주택정책의 전개 과정을 파악하기 위해서는 주택정책 시기별 구분을 위한 기준을 먼저 설정해야 한다. **1989년에 발간된 조선건축사(史)**에서는 혁명과 건설의 발전단계를 기준으로 6시기로 구분하고 있다.[44] 하지만 이 기준으로는 1980년대 이후 북한 주요 도시의 주택건설 실적을 파악하는 것에는 한계가 있다. 그 외에 1980년대 이후 북한의 주택 공급현황을 파악하기 위해 시장형성의 관점에서 1993년 이전과 이후로 구분하는 방법(홍성원, 2014)이 있기도 하다.

본 연구에서는 이해의 편의를 위해 정부 당국의 주택 무상 배분, 시장화 도입을 기준으로 크게 3시기로 구분하여 살펴보기로 한다. 즉 1993년 이전(경제 산업정책 기준), 1994년~ 2002년(과도기), 2002년 이후(시장화 확대)로 구분하여 북한 주민들의 주거현실의 변화 및 당국의 정책과 법제의 변화에 관한 내용을 구체적으로 파악하기로 한다.

(1) 1945년~1970년대 후반 : 국가 주도의 주택공급 시기

북한에서 개인주택의 소유권에 관한 최초의 명문화는 1946. 3. 23에 발표된 **<북조선임시인민위원회의 정강> 제6조**의 "인격, **주택**의 신성불가침을 주장하며 공민들의 재산과 개인의 소유물을 법적으로 보장한다."라는 내용이다. 또한 1948. 9. 8에 공포된 북한의 **<인민민주주의헌법> (제헌헌법) 제8조**에서는 "**주택(住宅)**과 그 부속시설, 가정

41) 최상희 외,「북한주택 현황조사 분석 연구」, LH공사 토지주택연구원, 2015, 13면.
42) **'1998년 개정헌법' 제75조** "공민은 거주, 려행의 자유를 가진다."
43) 국립통일교육원,「2023 북한이해」, 국립통일교육원 연구개발과, 2023년 3월, 243면.
44) 1920~45년, 45년 8월~50년 6월, 50년 6월~53년 7월, 53년 7월~60년, 61년~70년, 71년~80년대로 구분

용품, 수입, 저금에 대한 개인소유를 법적으로 보호하고, 개인소유에 대한 상속권을 법적으로 보장한다."라는 규정을 명시함으로써 개인소유 주택의 소유권과 상속권을 인정하였다.[45]

북한당국에서 주민들에게 주택을 공급하기 시작한 것은 전후 복구건설이 본격적으로 시작된 1954년부터라고 볼 수 있다.[46] 당시 사회주의국가 건설을 지향했던 북한에서는 국가가 독점적으로 주택의 설계, 시공, 자재의 공급을 계획경제 일환으로 실시하여 주택을 주민들에게 무상으로 공급하는 정책을 수립하였다.[47] 중앙정부가 주택의 설계와 건설 과정을 총괄하면서, 사회주의 체제에 적합하도록 주민들의 집단적인 생활환경을 위해 주택설계를 표준화, 규격화하였다. 한편, 전후 단기간 내에 필요한 대량의 주택을 건설하기 위해 건자재 생산의 공업화, 조립식 공법 등으로 건설 공정을 최대한 단축하는 주택건설 정책을 추진하였다.

북한에서 국가 소유 재산에 대한 이용권 제도는 1964. 2. 25. 조선노동당 중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서 발표된 **「우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제」**에서 처음 명시되었다. 이 테제에서는 협동농장과 농민들의 부담을 줄이기 위한 대책으로 국가자금에 의한 농촌 기본인프라 건설, 국가의 부담으로 **문화주택의 공급** 등을 대책으로 제시하였다.[48] 이를 나중에 법으로 규범화한 것이 북한 <민법>의 국가 소유 고정재산에 대한 이용권 제도라고 할 수 있다.

1972. 12. 27. 제정된 **<사회주의헌법>** (이하 **<1972년 헌법>**이라 함) **제18조**에서는 "조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유"라고 명시함으로써, 1948년 북한 **<제헌헌법>** 제5조 및 제6조에서 인정되었던 토지에 대한 개인소유제를 전면 폐지하였다. 그 결과로 주택의 기반이 되는 토지 및 농민에게 인정되었던 개인 농지는 국가 혹은 협동단체의 소유가 되었다. **동 헌법의 제22조**[49]에서는 개인소유란 개인적 소비를 위한 소유라는 전제하에 국가는 근로자들의 개인소유를 법적으로 보호하며 그에 대한 상속권을 보장한다고 하였지만, 개인소유 주택에 관한 규정은 삭제되었다. 다만, **동 헌법 제26조**[50]에서 국가는 농민들을 위하여 농촌문화주택을

---

45) 문흥안, "북한 살림집법을 통해 본 북한 부동산시장의 변화와 통일시 시사점", 한국비교사법학회 비교사법 24(2), 2017.05, 728-729면.

46) 법무부, 『북한실태 연구보고』, "북한의 주택제도 실태", 2011, 126면.

47) 이러한 일반적인 정책기조는 현재까지도 형식적으로 유지되고 있지만 실제로 주택공급과 배정시스템은 1990년대 중반 이래로 제대로 작동하지 않고 있는 것으로 보인다.

48) 「김일성저작선집」 4권, 1968년, 71면; 「민법1(심의용)」, 김일성종합대학출판사, 1973, 168-169면.

49) 「1972년 사회주의헌법」 제22조 "개인소유는 근로자들의 개인적 소비를 위한 소유이다. 근로자들의 개인소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가 및 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 협동농장원들의 터밭 경리를 비롯한 주민의 개인부업 경리에서 나오는 생산물도 개인소유에 속한다. 국가는 근로자들의 개인소유를 법적으로 보호하며 그에 대한 상속권을 보장한다."

50) 「1972년 사회주의헌법」 제26조 "국가는 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없

국가 부담으로 건설하여 주도록 규정하였다. 이처럼 국가가 직접 근로자들에게 살림집을 제공하도록 한 것은 국가가 그들을 위해 베푸는 사회적 혜택이며 이는 사람 중심의 사회주의제도의 우월성을 잘 보여주는 예라고 북한당국은 계속해서 선전해 왔다.[51]

1978. 4. 18. 제정된 **<사회주의노동법> 제69조**에서는"국가는 근로자들에게 쓸모있고 문화적인 살림집과 합숙을 보장한다. 국가는 농촌문화주택을 국가 부담으로 건설하여 협동농장원들이 그것을 무상으로 이용하도록 한다."라고 이를 명문화하였다. 이 규정에 근거하여 근로자들에게 현대적인 살림집을 무상으로 배정하고, 현대적 다층 살림집 사용료의 75% 이상, 단층 살림집 사용료의 90% 이상을 보상해 주었다.[52] 그리고 농민들에게는 노동자, 사무원에 비해 열등한 지위에 있음을 전제로, 국가가 지어준 농촌문화주택을 무상으로 이용하도록 하였다.[53] 북한당국은 주거의 문제를 근로자들이 주거의 안정을 누릴 수 있어야 자기 일에도 성실할 수 있다는 노동 차원의 문제로 접근한 것이다.

이 시기에는 중앙의 건설 지표를 하달받은 전문 건설 단위가 주택을 건설하고, 이에 소요되는 자금, 자재, 설비, 인력 등 모든 비용과 자재를 국가에서 전적으로 보장하는 시스템이었다. 국가 주도의 주택건설은 사회주의 계획경제에 근거한 건설 방식으로 보통 대규모의 범위에서 진행된 것이 그 특징이라 할 수 있다.

(2) 1970년대 후반~1990년대 초반 : 특권기관과 기관주택 공급 시기

이 시기에는 법과 정책에서 별다른 변화 없이 기존의 국가 주도의 주택공급 정책과 법 제도를 지속하였다. 하지만 중앙정부의 주도로 추진된 주택건설은 주로 대도시에 한정되어 이루어졌다. 1970년대 후반부터는 중소도시와 지방, 공장과 농촌에서는 중앙의 계획과 지원에서 소외되어 자체적으로 주택문제를 해결해야 하는 경우가 많았다.[54]

이 시기부터 개별 기관, 기업소가 건설주가 되어 소속 종업원들의 주택을 보장하는 **'기관주택'**이 생겨났고 국가는 다만, 건설 지령과 함께 건설공사에 필요한 자금과

애기 위하여 郡의 역할을 높이며 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다. 국가는 협동농장들의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여 준다."

51) 문흥안, 앞의 같은 논문, 2017.5, 730-731면.

52) 리기섭, 『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』, 평양: 사회과학출판사, 1994, 227면. 이 문서의 내용에 의하면, 이러한 주택사용료는 평균적으로 그들의 생활비 지출에서 1%도 안 되고, 연료 기타 사용료를 합쳐도 3% 정도밖에 되지 않는다고 하였다.

53) Ibid., 227-228면에 의하면, 이러한 조치를 장차 농민들에게도 노동자들과 같은 노동생활 조건을 제공하기 위한 혁명적인 시책이라고 하였다. 이는 농민들은 노동자들에 비하여 열등한 지위에 있다는 것을 전제로 한 것이다.

54) 장성수, 윤혜정, "북한의 주택정책과 건설실적에 관한 연구", 81면.

자재를 행표(行標)[55]의 형태로 지급하였다. 이는 해당 기관, 기업소가 받은 행표를 가지고 건설자재 생산 단위에서 필요한 물자를 교환하여 조달하는 시스템인데, 이것이 원활하게 작동되지 못해 자체적으로 자재와 설비를 해결해야 하는 경우도 많았다. 이로써 북한당국은 각 기관 및 기업소가 소속 종업원의 살림집을 자체로 건설할 수 있도록 건설권한을 이양하면서 주택건설의 국가독점 체제가 전면적으로 바뀌기 시작하였다.[56] 이러한 조치는 노동당, 내각, 인민무력부 등의 일부 권력기관만이 소속 구성원들에게 주택을 보장할 수 있을 뿐, 일반주민들에 대한 주택공급은 턱없이 부족할 수밖에 없었다. 이에 북한당국은 대규모 아파트단지를 기획하여 구역별로 각 기관, 기업소들에 할당하여 건설하도록 독려하는 방법을 시도하였다.[57] 기관과 기업소들은 건설자재의 원활한 공급을 위해 외화를 소지한 개인들에게 투자를 받는 대신 완공된 살림집(주로 아파트)을 제공하면서 소위**'달러아파트'**라는 특권기관 주택까지 등장하게 되었다.[58] 그러나 구 사회주의권의 붕괴 등의 영향으로 경제난이 겹치면서 이런 방식의 주택건설마저 부진을 면치 못하게 되고 기존의 계획경제 체제로는 더 이상 살림집 수요를 충족할 수 없게 되었다.[59]

한편, 1990. 9. 5에 공식적으로 채택된 북한 **<민법>**은 1972년 <사회주의헌법>의 기조를 이어서 국가 살림집에 대한 이용권(동법 제50조)[60]을 규정하였다. 동시에 제59조[61]의 개인 소유권의 대상에 살림집도 포함시켰는데, 이는 사회주의제도를 시행하기 이전부터 존재했던 오래된 살림집을 염두에 둔 법적 조치인 것으로 판단된다.

(3) 1990년대 중반~2002년 : 일반기관과 개인의 협업 시기

1990년대 중반부터는 북한지역에서 자연재해 등으로 경제 사정이 급격히 어려워지면서 이렇다 할만한 주택 관련 정책과 법제 정비는 거의 이뤄지지 않았다. 다만, 북한당국은 경제 분야에서 나타나는 시장화 등 현실 변화를 반영하여 1998년 **<사회주의헌법>의 경제조항**을 개정하는 조치를 취하였다. 이는 북한당국의 경제위기에 대한 인식을 바탕으로 시장 중심의 경제활동 변화 현실을 공식적으로 인정하는 계기가 되었다. 또한 이 헌법개정을 통해 국가 소유의 대상은 축소했던 반면, 사회협동단체와 개인의 소

55) 지정된 용도에만 사용할 수 있는 일종의 수표
56) 정은이, "북한부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석: 중국 부동산 개발업자와의 비교연구를 중심으로",「KDI 북한경제리뷰」, 2016.09. 68면.
57) 1989년의 국가급 프로젝트인 평양시 광복거리 아파트단지 등이 이에 해당한다.
58) 정은이, "북한부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석: 중국 부동산 개발업자와의 비교연구를 중심으로",「KDI 북한경제리뷰」, 2016.09, 69-70면.
59) 법무부,『북한실태 연구 보고』, "북한의 주택제도 실태", 2011, 117면.
60) **<북한민법> 제50조(국가소유재산의 살림집리용권)** "국가는 살림집을 지어 그 이용권을 노동자, 사무원, 협동 농민에게 넘겨주며 그것을 법적으로 보호한다."
61) **<북한민법> 제59조(개인 소유권의 대상)** "공민은 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품, 문화용품 그밖의 생활용품과 승용차 같은 기재를 소유할 수 있다."

유는 그 대상과 범위를 확대하였다. 그리고 종래 협동단체의 소유로 되어 있던'부림짐승(소)'과'건물'을 삭제(제22조)하여, 가축과 **주택** 등 건물에 대한 개인소유도 가능하게 되었다.[62]

이 시기에는 신규 주택공급도 거의 방치되는 수준에 머물렀다고 할 수 있다. 따라서 개인들 간 주택을 물물교환하거나 웃돈을 주고받으면서 거래하는 사례들이 나타나기 시작하였다. 아사자 발생 및 다른 지역으로의 대규모 이동, 가족해체가 일어나면서 도시지역의 빈집이 증가하고 이들 빈집을 필요한 사람에게 알선하는 사설 중개인까지 등장하였다. 국가에서 주도하는 주택건설은 거의 없었고, 산하 단위에 건설 인력과 자재 보장을 강제적으로 할당하는 방식으로 전면 바뀌었다. 산하 단위에서 자체적인 해결이 불가능하게 되자 사적으로 자본을 축적한 개인들이 국가기관의 명의를 빌려 건설자금을 투자하고 인력을 동원하여 주택을 건설하는 방식도 발생하기 시작하였다.[63]

각 지역의 주택건설을 주관하는 기관, 기업소는 건설주로서 주택건설을 위한 토지허가 등의 행정절차를 맡아 해결하고, 건설자재 등의 물질적인 부분은 개인투자자들을 모집하여 해결하는 일종의 협업시스템이 작동되었다. 그리고 주택건설이 완공되면 각 투자자의 자금 기여도에 따라 새로 지은 주택들을 배분하기로 계약을 체결하기도 하였다. 각각의 공정에서 자재의 조달을 책임맡은 투자자는 일종의 자재 상사 역할을 하며 자연스럽게 건설감독관의 역할도 담당하게 되었다.[64]

(4) 2000년대 초 이후 : 개인 투자자 위주의 공급 시기

북한당국은 2002년 3월에 처음으로 채택된 **<상속법>**에서 살림집(주택)을 승용차, 화폐 등과 함께 재산 상속 대상에 포함시켰다. 그리고 **2002년 7월 1일**에는 사실상의 경제개혁이라 할 수 있는 **<7.1 경제관리개선 조치>**를 발표하였다. 이를 계기로 주택 분야에서는 국가가 부담해 온 주택사용료를 거주하는 주민이 직접 지불하도록 바뀌기 시작했다. 또한 시장을 통한 주택 거래가 더욱 본격화되고 주택 건설업자들이 전면에 등장하였다. 즉 이때부터 주택이 필요한 주민들은 국가의 공급에 의존하기보다 스스로 주택문제를 해결해야 하는 상황이 되었다. 북한 주민들이 주택문제를 자생적으로 해결해 나가는 과정에서 자본을 축적한 개인들이 전면에 등장하여 주택건설 및 공급사업의 중심역할을 맡게 되었다.[65]

주택을 포함하여 부동산 분야 전반에서 나타난 변화를 적극 반영하기 위해 북한

62) 장명봉, "북한의 헌법개정과 경제개혁·개방의 지향", 법제처, 335면.
63) 최상희 외,「북한 주택 현황조사 분석 연구」, LH공사 토지주택연구원, 2015, 15면.
64) 김진석,「이슈리포트: 북한 주택시장의 현황과 전망」, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2019, p.4.
65) 홍성원, "북한 주택시장의 형성과 발전에 관한 연구", 북한대학원대학교 석사학위논문, 2014.

당국은 2009년 1월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3051호로 **<살림집법>**을 채택하였다.[66] 이 법은 북한의 주택건설과 공급, 소유와 이용 등에 있어서 가장 기본이 되는 법규이며, 모두 6장 63개 조로 구성되어 있다.[67] 원래 주택 부문의 담당자들이 업무에 지침으로 삼았던 기존의 행정 규정들을 입법화한 것으로, 행정 절차법적 성격이 강하다고 볼 수 있다.

그리고 이어서 2009년 11월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제395호로 **<부동산관리법>**이 채택[68]되었는데 이 법이 채택되는 과정을 살펴보면 다음과 같다. 북한당국은 우선, 2006년 4월에 열린 제11기 최고인민회의 4차 회의에서 전국적인 부동산 조사 및 사용료의 수취를 결정하였다. 그리고 당해연도 예산안에는'**부동산 사용료**'라는 재정수입 항목을 신설했다. 그다음 해인 2007년에는 국가 예산의 15.4%를 부동산 사용료에서 충당하겠다고 공식 발표하였다. 이 모든 부동산정책의 법적 근거를 확보하기 위한 조치로 북한은 2009년 11월 **<부동산관리법>**을 채택한 것이다. 이 법에서 특히 주목할 만한 내용은 국가 소유의 부동산을 이용하는 개인, 기업소 등은 정해진 사용료를 납부하도록 한 점인데 북한은 법 제정이 없이 부동산 사용료 납부를 시행하다가 4년이 지난 후에야 <부동산관리법>을 통해 법제화하였다.[69]

북한당국은 주택 등 부동산 분야에서의 빠른 변화를 방치할 수 없어 2009년 **<살림집법>** 과 **<부동산관리법>**을 서둘러 마련한 것으로 보인다.

---

66) **<살림집법>**의 내용에 있어서는 이미 대세로 자리잡은 시장화의 흐름을 전면 무시하고 주택의 사적 소유에 기반한 매매, 임대 등의 거래를 엄격히 단속하고 금지하는 방향으로 가닥을 잡았다. 하지만 뇌물을 통한 부정부패와 깊숙이 결부되어 주택입사증 거래와 신규 분양 사업을 통한 주택공급의 방식은 이미 되돌리기에는 역부족인 상황이 되었다.

67) 북한의 '살림집법'은 한국의 '주택법', '임대주택법'과 유사하며 '건축법', '부동산등기법' 등의 일부 내용이 포함된 것으로 볼 수 있다.

68) 북한의 <부동산관리법>은 다른 무엇보다도 부동산 사용료 수취를 통한 국가의 재정 확보를 주요한 목표로 삼았다고 할 수 있다.

69) 김병욱, "대북제재하 북한의 혜산시 부동산 상품별 거래행태와 특징", 부동산분석 5(3), 2019, 102면.

Ⅲ. 최근 북한의 주택 관련 법제 정비

1. <살림집법>

가. 주민자금에 의한 건설 등 (제8조, 제16조)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<살림집법> 제8조 제1항	"살림집의 건설과 이관, 인수, 등록, 배정, 리용, 관리와 관련하여 이 법에서 규제하지 않은 질서는 **해당 법규**에 따른다."	"살림집의 건설과 이관, 인수, 등록, 배정, 리용, 관리와 관련하여 이 법에서 규제하지 않은 질서는 건설법과 **기관, 기업소 및 주민자금에 의한 살림집건설규정**을 비롯한 해당 법규에 따른다."
<살림집법> 제16조 제2항	"살림집건설 자금과 자재, 설비는 다른데 돌려쓸 수 없다."	"기관, 기업소 및 주민자금으로 살림집을 건설하는 기관은 **주문자와 살림집 주문계약**을 맺으며 **계약에 따라 조성된 자금을 제때에 해당 은행기관에 입금시키고 리용하여야** 한다. 이 경우 **살림집 주문계약은 해당 공증기관의 공증을 받아야** 한다."
<살림집법> 제16조 제3항	없음	**(신설).**"은행기관은 살림집건설에 지장이 없도록 **자금을 제때에 보장하여야** 한다."

표7 : 북한 <살림집법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

최근 2022년에 개정된 북한의 **<살림집법>**에서 제8조의 규정 변화가 특이한 점으로 눈에 띈다. 기존 법규의 조항에서는 "살림집의 건설과 이관, 인수, 등록, 배정, 리용, 관리와 관련하여 이 법에서 규제하지 않은 질서는 **해당 법규**에 따른다"라고 되어 있었다. 하지만 개정된 법[70]에서는 위의 애매모호한 규정을 탈피하여 그 내용을 좀 더 명확하게 하였다. 즉 <살림집법>에서 규정하지 않은 주택과 관련한 다양한 법적 사안에 대하여 **<건설법>**과 **<기관, 기업소 및 주민자금에 의한 살림집 건설 규정>** 외에 기타 해당되는 법규를 참조하도록 내용을 추가 보완하였다. 위의 살림집 건설 규정은 자료확보의 한계로 인해 현재까지 구체적인 내용을 파악하기 어렵지만, 북한의 살림집 건설에 관한 정책을 좀 더 세밀하게 파악할 수 있는 중요한 법적 자료로 보인다.

한편, **<살림집법> 제16조 2항**의 개정된 내용을 보면, 기관, 기업소 및 주민의

70) 개정 후 **<살림집법> 제8조 1항** "살림집의 건설과 이관, 인수, 등록, 배정, 리용, 관리와 관련하여 이 법에서 규제하지 않은 질서는 **건설법과 기관, 기업소 및 주민자금에 의한 살림집건설규정을 비롯한** 해당 법규에 따른다."

자금을 동원하여 살림집을 건설하는 건설주기관은 자금을 제공하는 당사자(주문자)와 살림집 주문계약을 체결하게 된다. 그리고 이 살림집 주문계약에 따라 제공받은 자금은 제때 관련 은행기관에 입금하여 이용하도록 하고, 해당 살림집 주문계약은 공증기관의 공증을 받도록 규정하였다. 이와 같은 규정은 북한의 주택 관련 법규에서 이전에 볼 수 없었던 완전히 새로운 것으로서, 한국의 일반 주택분양 제도의 일면인 주택청약시스템과 상당히 유사한 것을 느낄 수 있다. 다만, 이 규정에서 언급된 주민자금이 내포하는 뜻에 유의할 필요가 있다. 북한의 문헌에 따르면,'주민자금'이란 주민들이 일시적으로 개인 수중에 보유하는 유휴자금을 의미한다.

또한 새롭게 **신설한 제16조 제3항**[71]에서는 해당 건설 자금을 입금받은 은행기관이 살림집 건설을 원만히 진행하도록 자금을 제때 공급하여 보장하도록 하였다. 살림집의 건설 공급과 관련하여 필요한 자금을 은행기관을 통해 보장받도록 한 것은 주택의 건설 과정에서 상당한 금융시스템의 변화를 시도하고 있음을 의미한다. 공식적으로 사회주의 계획경제 시스템을 고수하는 북한 사회에서 주택건설 과정에 은행과 같은 금융기관의 개입이 법 규정에 명시된 것은 의아한 면이 없지 않다. 다만, 사회주의사회에서의 화폐신용의 기능과 관련하여 북한에서도 나름의 학술적인 설명을 하고 있다.[72]

나. 세대당 면적 기준 등 (제11조)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<살림집법> 제11조 제1항	"살림집건설설계는 해당 설계기관, 기업소가 작성하며 건설주기관, 기업소, 단체와 합의한 다음 **해당 건설감독기관의 승인을** 받는다."	"살림집건설설계는 해당 설계기관, 기업소가 작성하며 건설주기관, 기업소, 단체와 합의한 다음 **중앙설계지도기관 또는 해당 기관**의 심의, 승인을 받는다."

71) 개정 후 **<살림집법> 제16조 2항(신설),** "은행기관은 살림집 건설에 지장이 없도록 자금을 제때에 보장하여야 한다."

72) 화폐 신용과 관련한 북한의 문헌에 따르면, 사회주의사회에서도 자본주의사회와 마찬가지로 화폐를 꿔주고 돌려받는 신용 현상이 존재한다. 물론 두 사회경제제도의 차이에 따라 그 신용의 성격과 내용에 있어서는 근본적인 차이가 있다고 한다. 자본주의사회와 달리 사회주의사회에서는 유휴화폐자금의 운동형태로서 신용이 존재하는데, 그것은 화폐자금 움직임의 특성과 관련되어 있다. 사회적 재생산 과정에서 화폐자금은 구매, 생산, 판매라는 세 단계를 거치면서 여러 이유로 유휴 화폐자금이 생겨나게 된다. 한편, 사회적 재생산과정에서는 화폐자금에 대한 일시적인 요구가 발생하는데, 그 예로 기관과 기업소들이 생산과 유통과정에서 일련의 원인으로 원료, 자재가 집중되어 들어오거나 특정 계절자재를 구입하는 것 등의 이유로 자금이 더 필요한 경우가 제기될 수 있다. 이 경우 신용공간을 통해 일시적 유휴 화폐자금을 다른 단위의 화폐자금에 대한 긴급한 필요를 충족시키는데 이용할 수 있다. 이처럼 신용은 유휴자금들을 동원 이용함으로 전 사회적으로 자금 이용의 효과를 높여준다. 그 결과 나라 경제를 발전시키고 인민생활을 향상시키는데 적극 기여할 수 있고, 신용공간의 합리적 이용은 사회주의경제 건설에 필요한 자금문제를 해결하는데서 중요한 의의를 가진다고 한다(부교수 최선용, "사회주의 신용의 본질과 기능", <경제연구> 2009년 3호).

<살림집법> 제11조 제2항	"해당 설계기관, 기업소는 살림집건설설계를 선편리성, 선미학성의 요구에 맞게 여러 가지 형식으로 특색있게 하여야 한다."	"해당 설계기관, 기업소는 살림집건설설계를 **세대당 면적기준을 비롯하여 정해진 기준이 보장되게 하며** 선편리성, 선미학성의 요구에 맞게 여러 가지 형식으로 특색있게 하면서도 **건설자재와 자금이 최대한 적게 들도록 하여야 한다.**"
<살림집법> 제11조 제3항	"**새 세기의 요구에 맞지 않거나** 편리성과 안전성, 보건위생성, 문화성을 보장하지 못하고 형식이 똑같게 작성된 살림집 건설설계는 승인할 수 없다."	"**정해진 기준에 맞지 않거나** 편리성과 안전성, 보건위생성, 문화성을 보장하지 못하고 형식이 꼭같게 작성된 살림집 건설설계는 승인할 수 없다."

표8 : 북한 <살림집법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

먼저, 살림집 건설설계의 작성과 심의, 승인의 절차를 규제하고 있는 **제11조 제1항**[73]에서 이전의 규정에 없던 **<중앙설계지도기관>** 이라는 승인기관을 지칭하는 새로운 용어가 추가되었다. 이 중앙설계지도기관이 정확히 어떤 기관을 지칭하는 것인지는 향후의 구체적인 확인이 요구되지만, 이전의 **<해당 건설감독기관>**의 승인을 받도록 하는 두루뭉술한 규정에서 살림집 건설설계에 관하여 전국적 범위에서 통일적으로 지도, 관리, 감독할 수 있는 중앙의 특정 기관에 힘을 실어주고 책임을 강화한 법적 조치로 해석할 수 있다. 살림집의 건설설계에 대한 지도, 관리를 강화하는 것은 살림집을 직접 이용하는 주민들의 안전과 직결되는 사안으로서 매우 중요한 문제일 수밖에 없다.

다음은, **같은 조 제2항**[74]에서 설계기관이나 기업소가 살림집의 건설설계를 진행할 때 **<세대당 면적기준>**을 비롯하여 정해진 기준을 보장하도록 하는 내용을 추가한 점을 주목할 필요가 있다. 개정되기 이전의 제11조 2항[75]에서는 선편리성 및 선미학성의 요구에 맞게 여러 가지 형식으로 특색있게 설계하도록 하는 추상적인 규정을 두는 데 머물렀다. 이러한 법 조항의 변화는 북한도 단순히 주거의 양적 보장을 실현하는 데서 이제 한 걸음 더 나아가 적정한 면적을 갖춘 살림집 건설에 관심을 갖는 등 **<주거의 질적 기준>**[76] 보장을 추구하는 방향으로 살림집

73) 개정 후 **<살림집법> 제11조 1항** "살림집건설설계는 해당 설계기관, 기업소가 작성하며.... **중앙설계지도기관 또는 해당 기관의 심의, 승인**을 받는다."
개정 전 **<살림집법> 제11조 1항** "살림집건설설계는 해당 설계기관, 기업소가 작성하며.... **해당 건설감독기관의 승인**을 받는다."

74) 개정 후 **<살림집법> 제11조 2항** "해당 설계기관, 기업소는 살림집건설설계를 **세대당 면적기준**을 비롯하여 정해진 기준이 보장되게 하며 ...."

75) 개정 전 **<살림집법> 제11조 2항** "해당 설계기관, 기업소는 살림집건설설계를 선편리성, 선미학성의 요구에 맞게 여러 가지 형식으로 특색있게 하여야 한다."

76) '주거의 질적 기준'은 국민들이 일정한 수준 이상의 주거서비스를 누릴 수 있어야 한다는 당위에서부터 출발하는 개념이다. 주택의 질적 수준의 문제는 주택의 양적 부족 해결이라는 주택정책의 1차적 목표가 어느 정도 해결된 국가에서 사회적 쟁점으로 부각되고 정책의 대상으로 논의되는 경향이 있다.

의 정책이 일정 부분 개선되고 있음을 보여준다.

오늘날 주거의 질은 보통 주택의 물리적 상태, 주거환경 및 생활여건, 주거공간의 확보라는 세 가지 측면에서 규정된다고 할 수 있다. 하지만 주거의 질을 구성하는 요소는 나라와 지역과 사회경제적 수준에 따라 매우 다양하고 상대적일 수밖에 없다. 여러 나라들의 주거 관련 기준을 보면 주택의 질을 구성하는 내용들은 대략 다음과 같은 것들이다. 우선, 주거는 사람이 일상적 생활을 영위할 수 있는 일정한 공간적 면적을 확보해야 하며, 자연으로부터의 안전과 쾌적성을 보장받기 위해 구조적으로 튼튼해야 한다. 둘째는 자연적 입지 조건에서 공해와 재해로부터 위험요인이 없이 안전성을 갖춰야 한다. 셋째는 가구원 수에 적합한 침실과 거실, 침식분리, 이성분리 등 주거의 규모가 확보되어 과밀거주가 방지되고, 나아가 주거비가 거주자의 지불능력에 적합한 수준이 되어야 한다. 북한의 **<살림집법>**에 새로 등장한 세대당 면적기준은 주거의 질적 수준 가운데 적정한 주거의 규모에 해당된다고 보여진다.

또한 **제11조 제2항**의 뒷 부분에[77]"건설자재와 자금이 최대한 적게 들도록 하여야 한다."라는 내용을 새롭게 추가하였다. 주택 건설사업을 진행함에 있어 북한도 이제 주택건축의 질적 측면과 경제적 효율성을 동시에 추구하는 것으로 주택건설 정책을 설정하고 있음을 보여주고 있다. **<세대당 면적 기준>** 과 같은 각종 기준을 지키면서도 건설자재와 자금이 최대한 적게 들도록 하는 경제적 효율성을 동시에 추구하는 것은 건설 관련 기관과 기업소에 새로운 부담으로 작용할 수 있지만, 건설분야의 발전을 위해서는 반드시 겪어야 하는 과정이라고 볼 수 있다.

다. 협동시공 계약 (제12조)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<살림집법> 제12조 제4항	"없음"	**(신설).**"협동시공으로 살림집을 건설하는 기관, 기업소, 단체는 정해진 질서와 어긋나게 **살림집 협동시공계약을 맺거나 파기하는 행위를** 하지 말아야 한다."

이런 점에서 보면 주택의 질적 수준이 중요시되는 것은 양적인 문제가 이미 어느 정도 충족된 상태에 있다고 해석될 여지가 있다(윤혜정, 장성수, 『주거와 주택』, 다락방, 288면의 내용에서 정리).

77) 개정 후 **<살림집법> 제11조 2항** "....선편리성, 선미학성의 요구에 맞게 여러 가지 형식으로 특색있게 하면서도 **건설자재와 자금이 최대한 적게 들도록 하여야 한다.**"

<살림집법> 제62조 제1항	“다음의 경우에는 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게 정상에 따라 해당한 행정처벌을 준다. 1, 2, 3호 내용 동일함 **4호 내용 없음**”	“다음의 경우에는 책임있는 자에게 경고, 엄중경고 처벌 또는 3개월 이하의 무보수로동, 로동교양 처벌을 준다. 1호, 2호, 3호 내용 동일함 **4호(신설).정해진 질서와 어긋나게 살림집 협동시공계약을 맺거나 파기하는 경우** ”

표9 : 북한 <살림집법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

북한의 **<살림집법> 제12조**는 살림집 건설계획의 맞물림과 시공계약 체결에 관한 내용을 규율하고 있다. 최근의 법 개정에서 제12조의 규정에 기존에 없던 **제4항**[78]**을 신설**하였다. 여기서 **<협동시공>** 이라는 용어가 새롭게 등장하였다. 최근 북한 살림집 건설의 시공 과정에서 이전과 다르게 단일기관이 아닌 다양한 기관과 기업소들이 상호 협동하는 방식으로 공사에 참여한다는 것을 이 용어를 통해 짐작해 볼 수 있다. 다양한 이해관계자들이 건설 과정에 참여하는 만큼 주택의 이익을 둘러싼 갈등 상황이 더 증가하고 법질서에 어긋나는 상호담합과 같은 비법적인 요소가 발생할 여지가 많아졌을 것이다.

또한 **제62조 제1항**의 행정적 책임에 관한 규정에서는 **제4호**[79]에서 협동시공 계약과 관련된 처벌 조항을 신설하였다. 제4호에 신설한 법 조항 문구를 보면, 정해진 질서에 어긋나게 살림집 협동시공 계약을 체결하거나 파기하는 경우 경고, 엄중경고 처벌 또는 3개월 이하의 무보수로동, 로동교양 처벌을 주도록 하였다. **신설된 제4항**의 내용 가운데 정해진 질서와 어긋나게 협동시공 계약을 체결하거나 파기하는 행위를 하지 않도록 금지하고 있는데 여기서 말하는**‘정해진 질서’**란 **<기관, 기업소 및 주민자금에 의한 살림집 건설 규정>**을 의미할 가능성이 크다. 이 규정에서 살림집 건설의 협동시공에 관한 규정들을 포함할 것으로 짐작된다.

라. 살림집 배정 및 리용허가증 (제43조 등)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규

78) 개정 후 **<살림집법> 제12조 4항(신설)** “협동시공으로 살림집을 건설하는 기관, 기업소, 단체는 정해진 질서와 어긋나게 살림집 협동시공 계약을 맺거나 파기하는 행위를 하지 말아야 한다.”

79) 개정 후 **<살림집법> 제62조 1항 4호(신설)** “정해진 질서와 어긋나게 살림집 협동시공계약을 맺거나 파기하는 경우, 경고, 엄중경고처벌 또는 3개월 이하의 무보수로동, 로동교양 처벌을 준다.”

<살림집법> 제43조 제1항	"기관, 기업소, 단체와 공민은 다음의 행위를 할 수 없다. 1. 준공검사에서 합격되지 못하였거나 **등록되지 않은 살림집에 살림집리용허가증을 발급하는 행위** 2. 살림집리용허가증이 없이 살림집에 입사시키거나 입사하는 행위 이하 내용은 동일"	"기관, 기업소, 단체와 공민은 다음의 행위를 할 수 없다. 1. 준공검사에서 합격되지 못하였거나 **살림집 관리기관에 등록되지 않은 살림집을 배정하거나 살림집을 이중으로 배정하는 행위** 2. **비법적으로 살림집리용허가증을 발급하거나** 살림집리용허가증이 없이 살림집에 입사시키거나 입사하는 행위 이하 내용은 동일"

표10 : 북한 <살림집법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

북한에서는 오래전부터 주민들의 국가살림집 이용에 있어 살림집리용허가증(입사증)이라는 특별한 제도를 운영해 오고 있다. 이와 관련하여 **<살림집법> 제43조 제1항**[80]에서는 살림집의 배정과 살림집리용허가증 발급과 관련된 **금지사항**을 규정하고 있다. 이 조항의 개정을 통해 이전 법 조항[81]의 미비한 문구를 체계적으로 구분하고 새로운 내용을 보완하는 조치를 하였다. 새롭게 추가된 금지항목을 보면, 1호에서 살림집 관리기관에 등록되지 않은 살림집을 배정하거나 살림집을 이중으로 배정하는 행위이다. 여기서는 전에 없던'**살림집 관리기관**'을 추가하여 주택의 등록과 배정의 관리주체를 명확히 한 조치로 볼 수 있다. 이 규정에서 관리기관에 등록되지 않은 살림집을 배정하거나 이중으로 살림집을 배정하는 행위를 금지하고 있는 것은, 점점 허술해지는 주택관리 체계를 더욱 철저히 통제하려는 북한당국의 정책적 의지와 주택의 배정에서 현실적으로 나타나는 비법적인 현상들 사이의 모순관계를 엿볼 수 있다.

또한 **제43조 제1항의 2호**에서 새롭게 추가된 금지항목은 비법적으로 살림집리용허가증을 발급해서 국가주택에 입사시키는 행위이다. 다른 분야와 마찬가지로 북한의 국가살림집 배정에 있어서도 관리기관과 주택을 필요로 하는 주민들 사이에 깊숙이 형성된 뇌물 등 부정부패의 연결고리를 고려한 규정으로 이해 할 수 있다. 배급체계가 무너진 북한에서 경제적인 이익과 보상을 댓가로 하는 비법적인 입사증 발급은 관리기관의 입장에서는 생계수단의 동원 정도로 여길 것이다.

80) 개정 후 **<살림집법> 제43조 제1항**, "기관, 기업소, 단체와 공민은 다음의 행위를 할 수 없다. 1. 준공검사에서 합격되지 못하였거나 살림집 관리기관에 등록되지 않은 살림집을 배정하거나 살림집을 이중으로 배정하는 행위 2. 비법적으로 살림집리용허가증을 발급하거나 살림집리용허가증이 없이 살림집에 입사시키거나 입사하는 행위"

81) 개정 전 **<살림집법> 제43조 제1항**, "기관, 기업소, 단체와 공민은 다음의 행위를 할 수 없다. 1. 준공검사에서 합격되지 못하였거나 **등록되지 않은 살림집에 살림집리용허가증을 발급하거나** 2. 살림집리용허가증이 없이 살림집에 입사시키거나 입사하는 행위"

마. 살림집 리용 및 매매 (제60조 등)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<살림집법> 제60조 제2항	"승인 없이 살림집의 구조 또는 용도를 변경시켰을 경우에는 원상복구시킨다."	"승인 없이 살림집의 구조 또는 용도를 변경시키거나 이사를 가면서 살림집에 설치된 시설과 등록된 건구, 비품 같은 것을 떼가거나 파손시켰을 경우에는 원상복구시키거나 **변상 처벌**을 준다."
<살림집법> 제61조 제1항 -> 제60조 제3항	**제61조 제1항** "다음의 경우에는 살림집을 회수할 수 있다. 1. 국가소유 살림집을 팔고 샀을 경우 2. 승인 없이 살림집을 리용할 경우"	**제60조 제3항(신설)** "국가소유 살림집을 팔고 샀거나 승인 없이 리용하였을 경우에는 살림집을 회수한다(**기존 제61조의 내용**을 재배치)."
<살림집법> 제61조 제1항	"위와 동일 내용"	**(내용변경).**"다음의 경우에는 기관, 기업소, 단체에는 50만~150만원, 개별적 공민에게는 5만~10만원의 벌금 처벌을 준다. 1. 살림집건설시공질서를 어겼을 경우 2. 살림집리용질서를 어겼을 경우 3. 살림집보수질서를 어겼을 경우"

표11 : 북한 <살림집법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

개정된 **<살림집법> 제60조 제2항**의 내용을 보면, 최근 북한 주민들의 주거생활과 이전에서 자주 나타나는 현상들을 새로이 법에 반영한 것으로 보인다. 즉 사회주의 생활양식을 벗어나 공동의 이익보다 개인의 이익을 우선시하는 이기주의적 행태들을 짐작하게 한다.

이 법 개정에서 원상복구와 함께 **변상(辨償)**[82] **처벌**이라는 새로운 문제해결 방안을 법규에 명시한 것을 주의 깊게 볼 필요가 있다. 입주자가 주거시설과 건구, 비품을 파손한 경우 이를 원상회복하도록 하는 것은 절차도 번거롭고 시간도 오래 걸리는 등 현실적으로 적합하지 않았을 것이다. 따라서 기존의 원상복구라는 경직된 방법을 벗어나 주택의 손실에 상응하는 비용을 변상시키는 현실적인 방법을 도입한 것이다. 이 규정은 주택의 이용에서 손실이 발생했을 때 변상이라는 방식이 이미 북한의 주거 현실에서 일반적인 모습으로 자리 잡았음을 짐작케 한다. 한국의 경우, 입주자가 주택이용 과정에서 손실을 끼친 것이 확인되면 변상금을 직접 내든지, 보증금에서 삭감하는 방법으로 처리하는 것이 일반적이다. 북한에서도 변상이라는 현실적인 해결 방법을 법 규정에 적극 반영하고 있는 것은 주택에서

82) **'변상(辨償)'**은 사전적인 의미로 "남에게 끼친 손해를 돈이나 물건 따위로 물어줌, 혹은 남에게 빌린 것을 그와 같은 정도의 돈이나 물건으로 돌려줌"으로 정의된다.

쓰이는 제품들의 비용산정이 충분히 가능할 만큼 북한의 시장화가 일반화되었음을 보여주는 징표라고 할 수 있다.

또한 개정 **<살림집법> 제60조 제3항**을 신설(新說)[83]하였는데 기존의 **제61조 제1항**에서 규정하던 살림집 회수와 관련된 내용을 이 신설된 조항에 재배치하였다. 이 조항의 내용은 국가 소유의 살림집을 팔고 샀거나(매매), 승인 없이 리용하는 경우 당국은 해당 살림집을 회수하도록 규정되어 있다. 거주의 이동이 심히 제한되고 보통 한 가족이 1개의 주택만을 이용하는 북한의 형편상 주택을 회수한다는 것은 상당히 무거운 제재와 처벌이라고 할 수 있을 것이다.

개정된 **<살림집법> 제61조 제1항**[84]은 살림집 건설의 시공질서, 살림집리용질서 및 보수질서를 어겼을 경우 받을 **벌금 처벌**을 새롭게 규정하였는데 위의 주택 회수라는 처벌보다는 상당히 완화시킨 것을 확인할 수 있다. 벌금 처벌의 내용이 기관, 기업소, 단체와 개인을 구별하여 그 벌금액의 범위를 표시하여 상당히 구체적으로 제시되었다. 해당 법규를 어겼을 시 단순히 경고, 로동교양, 무보수로동으로 처벌하던 것에서 더 나아가 그에 상응하는 벌금을 변상하도록 하여 국가의 재정수입에 도움이 되도록 하였다. 북한당국은 살림집을 비롯한 부동산 전 분야에서 법이라는 명목으로 비법행위가 적발된 주민들로부터 합법적인 벌금을 수취할 수 있는 법적 근거를 차근차근 마련하고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 벌금은 그들의 생계에 필요한 재정수입의 보조역할을 톡톡히 할 것으로 보인다.

2. <건설법>

북한 주택 법제의 변화를 고찰하는 본 글에서'건설'과 관련된 북한의 법규를 함께 검토하는 것은 주택이 건설의 대상인 건물과 시설물의 범위에 포함되며 또한 건물에서 가장 크고 중요한 비중을 차지하기 때문이다. 또한 북한의 건설분야에 대하여 전반적으로 규제하는 건설 관련 법규의 내용은 주택과 무관하지 않으며 주택을 포함한 건설물 전체를 대상으로 규제하는 법규이기 때문에 함께 검토할 필요성이 제기된다. 따라서 본 연구에서도 북한의 건설 분야 전반을 규제하는 **<건설법>, <건설감독법>, <건설설계법>** 등에 나타나는 변화들을 간략하게나마 고찰하려고 한다.

---

83) 개정 후 **<살림집법> 제60조 제3항(신설)**, "국가소유 살림집을 팔고 샀거나 승인 없이 리용하였을 경우에는 살림집을 회수한다."

84) 개정 후 **<살림집법> 제61조 제1항(개정)**, "다음의 경우에는 **기관, 기업소, 단체에는 50만~150만원, 개별적 공민에게는 5만~10만원의 벌금처벌을 준다.** 1. 살림집건설시공질서를 어겼을 경우 2. 살림집리용질서를 어겼을 경우 3. 살림집보수질서를 어겼을 경우"

가. 선질후량의 원칙(제7조)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<건설법> 제7조 제1항	"국가는 건설을 정규직, 정상화하여 건설사업에서 제도와 질서를 세우며 건설의 속도와 질을 높이고 건설비를 낮추도록 한다."	"국가는 건설을 정규직, 정상화하여 건설사업에서 제도와 질서를 세우며 **선질후량의 원칙에서** 건설물의 속도와 질을 높이고 건설비를 낮추도록 한다."

표12 : 북한 <건설법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

최근 개정된 북한의 **<건설법> 제7조**[85]에서는'**선질후량의 원칙**'이라는 새로운 문구를 추가하였다. 이는 **<살림집법> 제11조**의'세대당 면적기준'등 주택의 질적 수준을 보장하는 내용과 일맥상통한 것으로 해석된다. 한편, 선질후량의 원칙과 함께 건설물의 속도와 질을 높이고 건설비를 절감하도록 하는 규정을 계속 유지하고 있다. 건설물의 건축에서 품질수준 보장이라는 규제성을 유지하면서 투입되는 비용을 줄여 경제적 효율성을 추구하는 것은 자본주의 시장경제 체제에서의 건축 행정 과정과 별반 차이가 없어 보인다. 여기서 건설비 절감은 이윤의 확보를 목적으로 하는 건설주의 이해관계를 반영하는 것이지만, 건축의 질적 보장은 해당 건설물을 이용하는 주민들과 안전 책임 당국의 이해관계를 반영하는 것이다. 이처럼 건축의 질적 보장의 원칙을 **<건설법>**에 새롭게 명시한 것은 해당 분야에서 북한 주민들의 요구사항 증가와 관련 있는 것으로 보인다. 그리고 북한 주민들의 경제 수준 향상 등의 변화를 반영하는 것으로 이해할 수 있다.

최근의 북한 뉴스에 따르면, 함경남도 정평군 인민위원회에서 공화국창건(정권수립일, 9월 9일) 75돐을 맞아 새로 지어진 살림집의 준공검사를 진행하여 건설단위별 경쟁에서 우수한 실적을 낸 단위에 현금으로 포상금을 지급한 것으로 전해졌다.[86] 해당 군 인민위원회는 포상금을 전달하면서"지난 3년 동안 모든 것을 자력갱생하면서 살림집 건설에 성과를 낸 단위들을 격려하기 위해 현금을 포상하

85) <건설법> 제7조 제1항 "국가는 건설을 정규직, 정상화하여 건설사업에서 제도와 질서를 세우며 **선질후량의 원칙**에서 건설물의 속도와 질을 높이고 건설비를 낮추도록 한다."

86) 데일리NK 함경남도 소식통은 9월 13일, "정평군 인민위원회가 정평군 읍 소형아파트 4개 동과 단층주택 20개 동에 대한 준공검사를 진행하고, 건설에 동원된 단위들을 경쟁 총화 후 우수 평가 단위들에 상금을 수여했다."라고 전하였다. 지난 2021년 초 노동당 8차 대회에서 제시된 농촌 살림집 건설 방침을 따라 3년간 건설사업을 진행하면서 준공검사를 통해 평가를 진행한 것도 상당히 이례적인 일이지만 이같이 현금으로 포상금을 지급한 것은 처음이라고 하였다. 이전에는 주로 계획된 세대수나 동호수를 보장했는지 여부 즉, 질보다는 양에 초점을 맞춰 건설사업 평가를 해왔다는 것이다. 이러한 평가와 포상 조치에 건설에 동원된 단위들에서는 이와 같은 방식의 평가가 합리적이라는 의견들이 나왔고, 주택을 배정받는 주민들 역시 건설의 질적 보장을 위한 해당 조치에 긍정적인 반응을 보인다고 하였다(정태주 기자, 데일리NK, "농촌 살림집 준공검사로 단위별 경쟁...우수단위 포상은?", 2023.09.13. 기사, 검색일: 2023.09.14.).

기로 결정했다. 앞으로도 군의 살림집 건설에서 질과 속도를 보장하도록 적극적으로 임해주길 기대한다.”라고 했다고 한다.

나. 건설총계획의 작성원칙 등 (제11조 등)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<건설법> 제11조 제1항 제9호, 12호	“9호. **민족적 특성**과 현대성을 결합하며 립체성과 비반복성, 통일성을 보장할 수 있게 하여야 한다. 12호. 살림집을 비롯한 건물의 형식을 대상별, 지방별로 자기의 특색이 살아날 수 있도록 다양하게 하여야 한다.”	“9호. **주체성과 민족성**, 현대성을 결합하며 립체성과 비반복성, 통일성을 보장할 수 있게 하여야 한다. 12호. 살림집을 비롯한 건물의 형식을 대상별, 지방별로 자기의 특색이 살아날 수 있도록 다양하게 하여야 한다. **이 경우 평야 지대에 건설하는 건물의 지붕은 평지붕으로 하는 것을 장려한다.**”
<건설법> 제11조 제1항 제15,16,17,18호	“내용 없음”	“**15호(신설)**. 건축물을 다기능화하여 리용률을 최대한 높일 수 있게 하여야 한다. **16호(신설)**. 건물의 면적과 건물사이의 격리거리를 그 사명과 건설목적에 맞으면서도 지역과 건물의 특성에 따르는 위생학적 조건, 방화안전 조건, 재해방지조건, 경영조건 같은 것을 종합적으로 고려하여 건설부지의 리용률을 최대한 높일 수 있게 과학적으로 정하여야 한다. **17호(신설)**. 자연 지리적 조건과 기후풍토를 고려하며 태풍, 큰물, 사태, 해일, 지진 같은 자연피해를 받지 않도록 하여야 한다. **18호(신설)**. 국방상 요구를 지켜야 한다.”
<건설법> 제15조 제1항, 제2항	“제1항. 건설주기관, 기업소, 단체는 건설위치지정서 또는 건설명시서를 받아야 한다. 이 경우 건설명시서 발급신청을 하기 전에 건설 및 **도시경영과 관련한 문제를** 해당 인민위원회와 합의하여야 한다. 제2항. 건설위치지정서는 국토환경보호기관이, 건설명시서는 국가건설 감독기관이 발급한다. 특별히 중요한 대상에 대한 건설명시서는 **내각이 발급한다.**	“제1항. ….건설명시서 발급신청을 하기 전에 **인민위원회를 비롯한 해당 기관과 건설과 관련한 문제를 합의하며 대상에 따라 건설부지에 대한 환경영향평가, 방사선안전검사, 수질검사, 지진안전성검사를 받아야 한다.** 제2항. 건설위치지정서는 국토환경보호기관이, 건설명시서는 국가건설 감독기관이 발급한다. 특별히 중요한 대상에 대한 건설명시서는 **내각의 승인을 받아 국가건설감독기관이 발급한다.**”

표13 : 북한 <건설법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

북한 **<건설법> 제11조**에서'건설총계획의 작성원칙'과 관련하여 **제1항의 9호**[87]에서 '민족적 특성'을'**주체성과 민족성**'으로 수정하고, 15호부터 18호까지 새로운 내용을 신설하는 수정, 보충 작업을 하였다.

우선, **<건설법> 제11조 제1항의 9호**에서 새롭게 추가된'**주체성**'이라는 용어는 북한의 공식 문헌들에서 자주 발견되는데, 이는 주체의 나라를 표방하는 북한의 정체성을 포괄적으로 함축하는 대표적 용어라고 볼 수 있다. 건설 분야의 법규정에도 주체성이라는 용어를 새롭게 도입한 것은 여러모로 시사하는 바가 있다. 건축물의 건설에서도 다른 나라들의 그것과 뚜렷이 구별되는 북한 고유의 특성들을 드러내도록 하는 방향성을 제시한 것으로 볼 수 있다.

먼저, **15호**에서는 건축물을 다기능화하여 이용률을 최대한 높이도록 하였다. 건축물의 건설 진행 과정뿐만 아니라 완공 후 건축물의 이용에 있어서도 효율성을 제고하도록 규정한 것은 경제적 효율성과 생산성에 대한 북한 사회의 관심이 얼마나 큰지 표면적으로 나타내고 있는 것이다. 그리고 **16호**에서는 건물의 면적과 건물 사이의 격리거리를 건설 목적에 맞으면서도 지역과 건물의 특성에 따르는 위생학적 조건, 소방안전 조건, 재해방지 조건, 경영 조건 같은 것을 종합적으로 고려하여 건설부지의 이용률을 최대한 높일 수 있게 과학적으로 정하도록 하였다. 여기서 매 건물의 면적과 건물들 사이의 거리를 정하는데 고려해야 하는 원칙과 기준도 위생, 화재, 자연재해, 경영상 위험으로부터 안전을 지키는 것과 함께 건설부지의 이용률을 극대화하는 것이다. 이전의 **<건설법>** 규정에 없던 이와 같은 내용들을 법규에 새롭게 반영한 것은 건설을 적극적으로 추진하면서 다양한 상황들이 제기되고 이를 해결하는 과정에서 새로운 이슈에 대한 고민과 과제들이 축적되고 있음을 방증하고 있는 것이다.

그다음 **17호**에서는 자연 지리적 조건과 기후풍토를 고려하여 태풍, 큰물, 사태, 해일, 지진 같은 자연재해의 피해를 받지 않도록 보호조치를 취하도록 규정하고 있다. 최근 북한은 거의 해마다 연속되는 홍수, 태풍, 가뭄 등의 자연재해로부터 인명과 재산상의 많은 피해를 입고 있어 북한당국의 입장에서는 자연재해를 예방하고 원만히 극복하는 것이 중요한 국가적 과제가 되고 있다. 특별히 농업분야를 제외하고 주택의 침수, 붕괴 등 건설분야의 피해가 많이 발생하는 것으로 나타난다. 건설에서 질적 수준을 제대로 보장하지 못하면 홍수, 큰물과 같은 자연재해에서 건물붕괴 등 큰 피해가 발생하는 것은 당연하다고 할 것이다. 마지막으로 18호에서는 국방상의 요구를 지켜야 한다고 되어있는데, 여기서 국방상의 요구는 북한

87) <건설법> 제11조 제1항 9호 "**주체성과 민족성**, 현대성을 결합하며 립체성과 비반복성, 통일성을 보장할 수 있게 하여야 한다."

당국의 국방정책과 군사시설 등과 관련된 건축상 규제 조치를 의미한다.

또한 **제15조 1항**을 보면, 건설위치지성서와 건설명시서를 반드시 의무적으로 발급하여야 하는데, 개정된 **제15조 제1항**[88]에서는 대상에 따라서 건설부지에 대한 환경영향평가, 방사선 안전검사, 수질검사, 지진안전성에 관련된 검사를 받도록 내용을 추가하였다. 그리고 이전의 조항에서는 건설뿐만 아니라 도시경영과 관련한 문제도 관할 인민위원회와 합의하도록 하였는 바, 새로 개정된 조항에서는 도시경영과 관련한 문구를 삭제하였다. 건설과 직접적인 연관성이 부족한 도시경영 부분을 삭제함으로써 건설 분야에만 포커스를 집중하는 건설 법제의 효율성과 정합성을 개선한 것으로 볼 수도 있을 것이다.

다. 건설설계 사업체계의 변화 (제17조 등)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<건설법> 제17조 제2항	**제2항**. "국가는 **건설설계 부문의 사업체계를 바로 세우고** 설계의 과학화 수준을 결정적으로 높이며...."	**제2항**. "국가는 **설계와 시공, 운영단위의 3자 합의에 기초하여 설계를 하는 체계를 엄격히 세우고** 설계의 과학화 수준을 결정적으로 높이며 ...."
<건설법> 제23조 제1항 및 제2항	**제1항**. "건설설계기관, 기업소는 작성한 설계안을 **건설주기관**, 기업소, 단체에 **넘겨주어야** 한다." **제2항**. "건설주기관, 기업소, 단체는 설계안을 검토하고 정해진 기간안에 합의하여 주어야 한다."	제1항. "건설설계기관, 기업소는 작성한 설계안을 건설주와 **시공주기관**, 기업소, 단체에 **보내여 합의를 받아야** 한다. 제2항. "**건설주와 시공주기관**, 기업소, 단체는 설계안을 검토하고 정해진 기간안에 합의하여 주어야 한다."

표14 : 북한 <살림집법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

<건설법> 제17조 제2항 설계의 선행에서는 다음의 변화를 꾀하였다. 이전의 규정은 건설설계 부문에서 사업체계를 바로 세운다는 다소 추상적인 표현을 통해 규제하고 있는 반면 개정 이후의 규정에서는 건설에서 설계를 선행하되, 설계 담당부문의 독단적인 판단과 결정에 따라 설계를 할 것이 아니고, 설계 다음 단계인 시공과 운영 단위까지 모두 동원되어 **3자 간 합의**에 따라 설계를 진행하도록 하여 이전에 비해 엄격하면서도 구체적인 지침을 마련하고 있다.

그 연장선상에서 **<건설법> 제23조**의 개정 후 바뀐 내용도 함께 살펴볼 필요가

88) 개정 후 **<건설법> 제15조 1항** "건설주기관, 기업소, 단체는 건설위치지정서 또는 건설명시서를 받아야 한다. 이 경우 건설명시서 발급신청을 하기 전에 인민위원회를 비롯한 해당 기관과 건설과 관련한 문제를 합의하며 **대상에 따라 건설부지에 대한 환경영향평가, 방사선안전검사, 수질검사, 지진안전성 검사를 받아야 한다.**"

있다. 이전의 규정[89]은 작성한 설계안을 건설주기관, 기업소, 단체에 넘겨주도록 하였지만 개정 이후의 규정에서는 건설주뿐만 아니라 시공을 담당하는 시공주 기관에도 설계안을 보내어 합의를 받도록 하였다. 이와같은 법제의 변화는 각 분야를 담당하는 기관과 기업소들 간의 협업체계를 수립함으로써 설계의 전문성과 안정성을 높이고, 건설공사 진행 과정에 각 담당기관 사이에 발생할 여지가 있는 갈등요소를 사전에 차단하는 효과를 기대한 것으로 이해할 수 있다. 북한의 각 건설현장에서 기관별 갈등 요소가 증가하고 있음을 보여주는 대목이다. 또한 개정된 **<건설법> 제3장 제19조 2항**[90]의 기술과제서 작성 부분에서는 기존의 내용에 비해 기술과제서 작성과 승인과정에서의 세부적인 절차를 새롭게 추가하였다.

라. 건설설계의 질 보장 (제21조 등)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<건설법> 제21조 제1항 및 제2항	**제1항**. "건설설계기관, 기업소는 설계에서 민족적 형식에 사회주의적 내용을 구현하고 설계를 건설대상별, 지방별로 자기의 특색을 살릴수 있게 다양한 형식으로 하며 그 질을 최상의 수준에서 보장하여야 한다." **제2항**. "내용 없음"	**제1항**: "설계를 건설 대상별, 지방별로 자기의 특색을 살릴수 있게 다양한 형식으로 하며 **건설자금을 최대한 적게 들이면서도 미학성과 편리성을 보장할 수 있게** 그 질을 최상의 수준에서 보장하여야 한다. 이 경우 건설물의 구조적 안정성과 상수도의 압력, 건축조명을 기준대로 보장하는 것을 비롯하여 건축음향, 전기, 난방 같은 모든 대상의 설계에서 **기술공학적 요구와 정해진 기준을** 엄격히 지켜야 한다." **제2항(신설)**. "설계 작성에서 지켜야 할 기술공학적 요구와 기준은 따로 정한데 따른다."

89) 개정 전 **<건설법> 제23조(설계안의 검토와 합의)** "건설설계기관, 기업소는 작성한 설계안을 건설주기관, 기업소, 단체에 넘겨주어야 한다. 건설주기관, 기업소, 단체는 설계안을 검토하고 정해진 기간안에 합의하여 주어야 한다."

90) 개정 후 **<건설법> 제19조 1항** "기술과제서는 정해진 기준에 맞게 작성하며 해당 기술과제서 심사기관의 심사 승인을 받아야 한다. 이 경우 지하자원 개발대상, 새로 건설하거나 개건현대화하는 공장의 기술과제서는 대상에 따라 비상설자원개발 심의위원회 심의 또는 과학기술행정지도관기기관의 과학기술심의를 받은 다음 해당 기술과제서 심사기관에 제기하여야 한다."

<건설법> 제25조 제2항	**제2항**. "해당 건설설계심의 승인기관은 건설 대상마다 자기의 특색이 있는 다양한 설계가 제기되게 하며 류사한 설계는 승인하지 말아야 한다."	**제2항**. "중앙 설계지도기관과 해당 기관은 건설설계가 국가의 건설정책과 최신 건축기술, 지방과 대상의 특성, 정해진 기준에 맞게 설계되였는가, 면적 리용률과 부지 리용률을 최대로 높이고 실리가 보장되도록 설계되였는가, 설계, 시공, 운영 단위의 3자합의에 준하여 설계되였는가 하는 것을 정확히 심의하고 승인 또는 부결하여야 한다."

표15 : 북한 <건설법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

새로 개정된 **<건설법> 제21조의 제1항**은 기존의 규정에 다음의 내용을 추가하였다."건설설계기관, 기업소는 설계에서....건설자금을 최대한 적게 들이면서도 미학성과 편리성을 보장할 수 있게 그 질을 최상의 수준에서 보장하여야 한다."이 규정은 건설 자금을 최대한 적게 들이면서 그 질을 최상의 수준으로 보장하도록 규정을 개선한 것은 최소한의 비용으로 최대의 효과를 창출하는 경제적 효율성의 원칙을 반영한 것으로 보인다. 특별히 건설설계에 있어 다양한 기술 공학적인 요구와 정해진 기준을 엄격히 지켜 건축물의 안전과 효용성을 최대한 높일 수 있도록 법 규정에 적극 반영한 것은 소비자(이용자) 입장에서의 이해관계와 편의를 고려하기 시작했다는 증거이다. 이는 건설 분야에서의 과학기술 수준의 발전은 물론 건설물의 최종 소비자인 북한 일반주민들의 요구수준이 반영된 것으로 볼 수 있다.

제21조의 제2항은 새로 신설되었는데, 그 내용은"설계의 작성에서 지켜야 할 기술공학적 요구와 기준은 따로 정한데 따른다."라고 되어 있다. 여기서의 기술공학적 요구와 기준은 위의 제1항에서도 동일하게 언급되었는데, 아마도 **<건설법>**의 하위 규정이나 시행세칙에서 그 요구와 기준을 따로 정한다는 의미일 것이다.

한편, **<건설법> 제25조**에서 규정한 설계의 승인에서도 내용의 변화가 나타났다. 이전의 규정[91]에서는 건설 대상마다 자기의 특색을 갖추도록 하여 다양성 있는 건설설계만을 승인의 전제조건으로 강조하였다면, 개정 이후의 규정에서는 설계승인을 위한 전제조건이 까다로워진 것을 확인할 수 있다. 해당 설계가 국가의 건설정책, 최신 건축기술, 건축물이 지어지는 지역과 건축물 자체의 특성, 그리고 정해진 기준을 따랐는지 여부, 면적과 부지의 이용률을 최대로 높여 실리가 보장되었는지 여부, 3자 합의에 기초하여 설계되었는가 등 이전에 없던 복잡한 규제 장치들을 건설 설계단계에서 도입하였다. 또한 **제3항과 제4항을 신설**하여 심의 승인기관의 승인을 받지 않은 설계로 시공할 수 없도록 하고, 이미 승인받은 설계도 마음대로 변

91) 개정 전 **<건설법> 제25조 2항** "해당 건설설계심의 승인기관은 건설 대상마다 자기의 특색이 있는 다양한 설계가 제기되게 하며 류사한 설계는 승인하지 말아야 한다."

경시키지 못하도록 설계와 관련된 규제를 대폭 강화하였음을 알 수 있다.

위의 설명에 대한 이해를 돕기 위해 북한의 법부문 일군들을 위한 내부자료[92]에 실린 건설설계 및 시공과 관련한 구체적인 사례를 인용하면 다음과 같다. 북한의 현실에서 충분히 있음직한 구체적인 사건 및 법에 따른 처벌 내용까지 언급되어 있어 북한의 법과 실제 위법 상황에서의 적용 사례를 이해하는데 참고 할만한 내용이라고 판단된다.

북한의 관련 사례 1.

"살림집 건설에 대한 시공을 담당한 엄국철은 기초 공사를 하면서 바위가 나온다고 하여 설계상의 요구대로 하지 않고 기초 바닥면을 수평되게 보장하지 않았을 뿐만 아니라 콩크리트 공사에서 섞어야 할 자재를 기술적 요구대로 보장하지 않아 5층짜리 벽체를 쌓다가 건설물의 변형이 생겨 무너지게 하였다. 이러한 행위는 어떤 범죄로 되는가?

해답 : 건설시공자인 엄국철의 행위는 **<형법> 제144조**[93]의 오작설계, 오작시공죄로 된다. <공화국형법> 제144조에는 오작설계로 시공하게 하였거나 설계문건이 없이 또는 설계를 어기고 시공하여 인명피해를 일으켰거나 특히 대량의 손실을 주었을 경우 2년 이하의 로동단련형[94]으로부터 정상이 무거운 경우 5년 이하의 로동교화형에 처하게 되어있다. 이 범죄는 설계자나 시공자의 무책임한 행위로 하여 인명피해를 일으켰거나 건설물이 무너졌거나 다시 건설하였거나 사명(목적)에 맞게 사용할 수 없게 된 것 같은 결과로 나타난다."

3. <건설감독법> 등

가. 규제범위 축소 (제1조 등)

분류	개정 전 법규	개정 후 법규

92) 북한「법투쟁 부문 일군들을 위한 참고서」, 인민보안성출판사, 2009년, 278-279면.

93) 북한 **<형법> 제144조 (오작설계 및 시공죄)** "오작 설계를 하였거나 오작 시공하여 엄중한 결과를 일으킨 자는 로동단련형에 처한다. 오작 설계를 하였거나 오작 시공하여 특히 엄중한 결과를 일으킨 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이상 10년 이하의 로동교화형에 처한다."

94) 과거의 **<북한형법> 제144조**에서는 2년 이하의 로동단련형으로 규정되어 있었으나, 최근 개정된 같은 조항에서는 '2년 이하' 문구를 삭제 처리하였다. 최근 북한의 <형법> 제39조에서는 "로동단련형 기간은 6개월부터 1년까지 이다."라고 되어있고, **<행정처벌법> 제18조**에서는 "로동교양 처벌 기간은 5일 이상 최대 6개월 이하이다."라고 되어 있다.

<건설감독법> 제1조 제1항	**제1항**. "건설감독법은 **건설설계의 심의, 승인과 건설시공에 대한 감독, 건설감독 결과에 대한 처리사업에서** 제도와 질서를 엄격히 세워 건설물의 안전성과 질을 담보하며 건설을 계획적으로 진행하도록 하는데 이바지한다."	**제1항**. "건설감독법은 **건설 감독 절차와 방법, 건설감독 결과에 대한 처리에서** 제도와 질서를 엄격히 세워 건설물의 안전성과 질을 담보하며 **위법 건설 행위를 없애고** 건설을 계획적으로 진행하도록 하는데 이바지한다."
<건설감독법> 제2조~9조 등 재조정	* 제2조, 4조, 5조, 8조 **삭제** 제3조 -> 제2조 제6조 -> 제3조 제7조 -> 제4조 제9조 -> 제5조	<건설설계법> 채택 및 건설설계 부분 이관되며 기존 법규의 장, 절, 조문에서 재조정
<건설감독법> 제18조 -> 제6조	**제18조 제1항**. "건설 감독기관은 새로 건설하거나 증축, 개축, 이개축, 확장, 개건, 복구 대보수하는 건물, 시설물에 대한 **시공 감독을 엄격히 하여야 한다.**"	**제6조 제1항**. "건설 감독기관은 새로 건설하거나 증축, 개축, 이개축, 확장, 개건, 복구 대보수하는 건물, 시설물에 대하여 **정상 감독과 집중 감독의 방법으로 한다.**"

표17 : 북한 <건설감독법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

이와 같은 **<건설감독법>**의 개정 조치는 북한의 건설 관련 법 제도의 구조적인 변화를 반영하는데, 2021년 **<건설감독법>**의 일부 부문으로 되어있던 건설설계에 관한 내용을 따로 떼어내어 **<건설설계법>**이라는 법을 새롭게 채택하였다. 이 변화를 반영하여 **<건설감독법> 제1조**의 법의 사명(목적)에서 다음과 같은 수정 조치가 이루어졌다. 이 법의 규제 범위가 원래의 건설설계, 건설시공, 건설감독의 영역에서 건설설계와 건설시공을 제외한 건설감독 영역으로 축소되었다. 그 대신, 건설감독의 영역에서 감독의 결과만을 명시하던 것을 건설 감독의 절차와 방법, 그 결과에 대한 규제로 그 내용을 세분화 및 확대시킨 것을 알 수 있다.

<건설감독법>의 규제 범위 축소의 결과로 그 장, 절, 조문수의 편제에도 큰 변화가 나타났다. 기존의 제5장 44조에서 제4장 31조로 대폭 축소되었다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면, 제1장에서 제2조, 제4조, 제5조, 제8조의 4개의 조항이 삭제되었고, 제3조, 제6조, 제7조, 제9조의 내용은 그대로 유지된 채 조항의 숫자만 제2조, 제3조, 제4조, 제5조로 변경되었다. 원래 건설설계의 심의와 승인 부분을 규제하던 제2장에서는 8개 조항 전체 내용이 삭제 처리되었다.

원래 **<건설감독법> 제18조**[95]에서'건설시공의 감독 대상'의 제목으로 되어있던 것도 **제6조**[96]의'건설 감독의 대상과 방법'으로 바뀌게 되어, 건설시공에 대한 감독

95) **<건설감독법> 제18조(건설시공의 감독대상) 제1항** "건설 **감독기관**은 새로 건설하거나 증축, 개축, 이개축, 확장, 개건, 복구, 대보수하는 건물, 시설물에 대한 **시공 감독을** 엄격히 하여야 한다."

96) **<건설감독법> 제6조(건설감독의 대상과 방법) 제1항** "건설 감독은 새로 건설하거나 증축, 개축, 이개축, 확장, 개건, 복구, 대보수하는 건물, 시설물에 대하여 **정상 감독과 집중 감독의 방법**으로 한다."

관련 내용은 모두 삭제하고, 건설 감독의 방법으로 정상 감독과 집중 감독을 새롭게 추가하여 규정하였다.

나. 위법 건설행위 근절

개정된 북한 **<건설감독법> 제1조 1항의 후반부**에서'위법 건설행위를 없애고'라는 문구를 추가한 것은 그동안 수면 아래 잠재되어 있던 다양한 위법 요소가 발생하고 이를 적극 차단하여 건설물의 안전과 질적 수준을 지키는 것이 중요한 문제로 제기되고 있음을 짐작해 볼 수 있는 부분이다. 위법한 건설행위를 방지하고 제거하는 것이 <건설감독법>의 중요한 사명 중 한 가지로 되는 것은 바로 건설 진행 과정에 나타나는 위법사항을 발견하여 근절함으로써 건설물의 안전과 질적 수준을 제고하는 것이 건설 감독을 시행하는 중요한 이유이기 때문이다.

다. <건설설계법>의 채택

북한에서는 2021년 12월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제806호로 **<건설설계법>을 최초로 채택**하였다. 원래 건설설계의 작성, 심의, 승인에 관한 규정은 <건설감독법>의 일부로 내포하고 있던 것을 건설설계 전반 사항을 규제하기 위한 새로운 법을 제정하는 것으로 건설에 관한 법제를 새롭게 개편하였다. 이는 북한에서 건설산업의 발전과 분화에 따라 건설의 설계, 시공 등의 각 영역마다 좀 더 세부적으로, 전문적으로 규제해야 할 필요성이 제기되기 때문으로 보인다.

새롭게 채택된 **<건설설계법>**은 **총 4장 51개 조항**으로 구성되었다. 원래 **<건설감독법>**의 제2장에서 규율하던 건설설계에 관한 부분을 분리하여 새로운 법으로 만드는 과정에서 조항의 숫자가 대폭 확대되었는데, 그만큼 북한에서 건설설계의 영역을 세부적으로 관리 감독할 필요성이 더 커졌다고 할 수 있다. 건설설계의 영역에서도 **<건설법>**에서의 규정과 마찬가지로 주체성을 확고히 견지하고 민족성과 현대성을 옳게 결합하는 것을 기본원칙으로 강조하고 있다.

4. <형법> 및 부칙

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<형법> **제146조** **-> 제129조**	**146조(국가살림집 리용질서 위반죄)** "국가살림집 리용질서를 어긴 자는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 로동교	**제129조(개인이 국가살림집을 판 죄)** "국가살림집을 팔아 **특대량의 리득을 얻은 자**는 로동단련형에 처한다. 국가살림집을 판 행위가 엄중한 경우에는 5년 이하의 로동

	화형에 처한다.”	교화형에 처한다.”
<형법> **제142조** **-> 제130조**	**제142조(국가건물 리용질서 위반죄)** “국가건물 리용질서를 어긴 자는 1년 이하의 로동단련형에 처한다.”	**제130조(부동산을 비법적으로 넘겨준 죄)** “대량의 부동산을 비법적으로 넘겨준 자는 로동단련형에 처한다. 특대량의 부동산을 비법적으로 넘겨준 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.”가 추가되었다.”
		제131조(부동산을 빼앗은 죄) “부동산을 빼앗은 자는 로동단련형에 처한다. 대량의 부동산을 빼앗은 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.”
<형법부칙> **제10조**	**제10조(건설법규 위반죄)** “건설과 관련된 법규를 어기고 건설한 자는 2년 이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.”	**삭제**

표18 : 북한 <형법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

위의 **<형법 제129조>**는 원래 **146조**에서 규정되던 것이 2021~2022년의 개정을 통해 현행 조항으로 수정 보충되었다. 이 129조의 내용에서, 특대량의 이득이 과연 어느 정도를 의미하는지 구체적인 내용 파악이 요구된다. 그리고 이전의 3년 이하의 로동교화형에서 5년 이하의 로동교화형으로 형벌이 강화된 것을 확인할 수 있다. 또 하나의 특징은 1년 이하의 로동단련형에서 **<1년 이하>**라는 수식어를 없앤 것인데, 다른 관련 조항들에서도 동일하게 수정되었다. 그 이유는 아마도 북한의 **<행정처벌법>** 관련 조항의 개정에서 로동단련형을 최대 1년에서 6개월 이하로 바꾼 영향일 것으로 판단된다.

이들 부동산 관련 조항과 관련하여서는 개정 전 원래의 **<형법> 제142조**[97]에서 <국가건물 리용질서 위반죄>라는 제목으로 규율하고 있던 것을 부동산이란 새로운 용어를 사용하여 해당 분야의 현실적 변화를 반영하였다.

또한 기존의 **<형법부칙>**(2007년 12월) **제10조**[98]에서도 건설 법규를 위반한 죄에 대한 형벌을 규정하였지만, 이후에 개정된 형법 부칙에서는 해당 규정을 삭제 처리하였다.

97) 개정 전 **<형법> 제142조(국가건물 리용질서 위반죄)** “국가건물 리용질서를 어긴 자는 1년 이하의 로동단련형에 처한다.”

98) 개정 전 **북한 <형법부칙> 제10조(건설법규위반죄)** “건설과 관련된 법규를 어기고 건설한 자는 2년 이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.”

5. <행정처벌법>

(1) 건물 및 살림집 관리와 리용질서 위반행위

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<행정처벌법> 제110조 -> 제153조	**제110조(건물 및 살림집 관리질서 위반행위)** "건물 및 살림집 관리질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고, 벌금, **변상** 또는 3개월 이하의 무보수로동, 로동교양처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수 로동, 로동교양 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다."	**제153조(건물 및 살림집 관리질서 위반행위)** "건물 및 살림집 관리질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고**처벌**, **벌금처벌**[99] 또는 3개월 이하의 무보수로동**처벌**[100], 로동교양처벌[101]을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동**처벌**, 로동교양**처벌** 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다."
<행정처벌법> 제111조 -> 제154조	**제111조(건물 및 살림집 리용질서 위반행위)** "건물 및 살림집 리용질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고, 벌금, **변상** 또는 3개월 이하의 무보수로동, 로동교양 처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수 로동, 로동교양 또는 강직, 해임, 철직 처벌을 준다."	**제154조(건물 및 살림집 리용질서 위반행위)** "건물 및 살림집 리용질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고**처벌**, 벌금**처벌** 또는 3개월 이하의 무보수로동**처벌**, 로동교양 처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동처벌, 로동교양처벌 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다."

표19 : 북한 <행정처벌법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

위의 **<행정처벌법> 제153조**를 자세히 보면, 개정 전의 관련 규정인 **제110조**에서 명시된 처벌의 한 종류인 **변상**[102]을 삭제한 것을 확인할 수 있다. 이는 **<살림집법> 제60조 제2항**을 수정, 보충하는 과정에 **변상**이라는 문구를 추가한 것과 관련이 있을 것으로 판단된다. **<살림집법>**에서 이미 규율하고 있는 내용을 <행정처벌법>에서 중복적으로 다루지 않겠다는 법 제정자의 의사를 표현한 것으로 이해해야 할 것이다. 이는 법 제정과 실행에서 중복적인 내용을 제거함으로써 효율성을 추구하고 전체적인 법 체계를 합리적으로 개선하고 정비하기 위해 노력하고 있는 증거이다.

살림집과 건물 관리질서에 관한 규정인 **<행정처벌법> 154조**에서도 위의 **제153조**와

99) 북한 **<행정처벌법> 제20조(벌금처벌)** "벌금처벌은 위법행위를 한 기관, 기업소, 단체 또는 공민에게 물질적자극을 주는 행정법적 제재이다. 벌금적용 절차와 방법, 액수는 벌금규정에 준한다."

100) 북한 **<행정처벌법> 제17조(무보수로동처벌)** "무보수로동 처벌은 직무수행과 관련하여 무거운 위법행위를 한 일군을 자기 단위가 아닌 어렵고 힘든 부문에 보내여 육체적 로동을 시키는 행정법적 제재이다. 무보수로동 처벌기간은 1개월 이상 6개월 이하이다."

101) 북한 **<행정처벌법> 제18조(로동교양처벌)** "로동교양 처벌은 무거운 위법행위를 한 공민을 로동교양대에 보내여 로동을 시키는 행정법적 제재이다. 로동교양 처벌 기간은 5일 이상 6개월 이하이다."

102) 북한 **<행정처벌법> 제21조(변상처벌)** "변상처벌은 국가 및 사회협동단체의 재산에 손해를 준 기관, 기업소, 단체 또는 공민에게 해당 손해액의 전부 또는 일부, 배수를 물게하는 행정법적 제재이다. 변상 처벌은 3개월 안으로 집행한다."

마찬가지로 기존의 관련 규정인 **제111조**에서 명시되었던 처벌의 한 항목인 **변상**을 삭제한 점이 눈에 띈다. 그 이유는 앞서 153조에서 설명한 것과 동일하다.

(2) 건설 과정에서의 위반행위

분류	개정 전 법규	개정 후 법규
<행정처벌법> 제108조 -> 제149조	**제108조(건설허가 및 건설설계질서 위반행위)** "건설허가 및 건설설계 질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고, 중지, 벌금, 변상 또는 3개월 이하의 무보수로동처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다."	**제149조(건설계획, 설계, 명시, 허가질서 위반행위)** "건설계획, 설계, 명시, 허가질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고 처벌 또는 3개월 이하의 무보수로동처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동처벌 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다."
<행정처벌법> 제109조 -> 제150, 151조	**제109조(건설물의 시공 및 준공검사 질서 위반행위)** "건설물의 시공 및 준공검사 질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고, **중지, 벌금, 변상** 또는 3개월 이하의 무보수로동 처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수 로동 또는 강직, 해임, 철직 처벌을 준다."	**제150조(건설감독질서 위반행위)** "건설감독 질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고 처벌 또는 3개월 이하의 무보수로동 처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수 로동 처벌 또는 강직, 해임, 철직 처벌을 준다." **제151조(건설물의 시공질서위반행위)** "건설물의 시공질서를 어긴 자에게는 경고, 엄중경고처벌, 벌금처벌 또는 3개월 이하의 무보수로동 처벌, 로동교양 처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동 처벌, 로동교양 처벌 또는 강직, 해임, 철직 처벌을 준다."
<행정처벌법> 제152조	**기존 법규에는 없음**	**제152조(비법건설행위) : 신설** "비법 건설행위를 한 자에게는 경고, 엄중경고처벌 또는 3개월 이하의 무보수로동처벌, 로동교양처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동처벌, 로동교양처벌 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다."

표20 : 북한 <행정처벌법> 법규 개정 전후 대조표 (필자 직접 작성함)

2021년 이전의 **<행정처벌법> 108조**는 개정된 **<행정처벌법> 149조**와는 조금 다른 이름의 제목으로 되어 있었다. 또한 건설계획 등 관련 질서를 어긴 자에게 내리는 처벌 항목 중에 중지, 벌금, 변상의 항목들을 삭제함으로써 이전 조항에 비해 비교적 간소화되었다.

또한 **<행정처벌법> 제109조**에서는 건설감독의 영역으로 볼 수 있는 준공검사를 위반한 행위에 대한 처벌을 규정하는 한편, 건설물의 시공질서를 위반한 행위에 대한 처벌도 함께 규정하고 있었다. 하지만 최근 <행정처벌법>을 개정하면서, 건설감독과 건설시공의 영역을 확실히 분리하여 **150조와 151조**로 분리하여 규정하였다. 여기서 특이점은 새롭게 개정된 제150조(건설감독질서위반)의 처벌 항목에서는 기존 109조의 중지, 벌금, 변상의 처벌 항목을 삭제하였다. 반면에 151조(건설물의 시공 질서 위반)에서는 기존에 있던 중지, 변상의 처벌 항목만 삭제하고 벌금 항목은 그대로 남겨뒀으며, 로동 교양이라는 새로운 처벌 항목을 추가한 점이 다르다. 이처럼 건설규제 분야에 따라 처벌 항목을 달리하는 것은 감독업체에 비하여 시공을 담당하는 기관 혹은 업체에 벌금을 부과하는 것이 북한의 현실에서 실익이 있기 때문일 것이다.

최근의 **<행정처벌법> 제152조**에서는 이전의 법규에 존재하지 않았던**'비법 건설행위'**라는 새로운 항목에 관하여 규정하고 있다. 여기서 비법 건설행위가 정확히 어떤 것인지는 향후 북한 공개자료의 추가조사를 통해 확인할 수 있다고 본다.

Ⅳ. 주변 국가의 주택정책 및 법제 검토

1. 중국의 사례 검토

가. 중국의 개혁개방과 헌법개정

1949년 수립된 중화인민공화국은 생산수단에 대한 사회주의 국공유제 원칙에 따라 토지와 주택을 공공재의 범주에 넣어 사인 간 거래 행위를 전면적으로 금지하는 정책을 수립하였다.[103]

약 30년이 지난 후 등소평은 1978년 중국공산당 제11차 전국대표대회 제3회 중앙전체 회의를 계기로 정권을 장악하였다.[104] 중국의 최고지도자가 된 등소평은 권력을 장악한 이후 몇 차례에 걸쳐 중국의 헌법을 개정하였다. 1982년에는 농업, 공업, 국방 및 과학기술 등 이른바'4개 현대화'계획의 추진을 국가목표로 결정하고 경제우선 정책을 공식화하는'신헌법'을 공포하였다. 두 번째 개정헌법인 1988년 헌법에서는 부분 개정을 통해 사유 경제와 토지사용권 매매 조항을 삽입시켰다. 경제 자유화를 목적으로 한 이 헌법개정은 그동안 계획경제에 얽매여 온 중국경제에 큰 활력을 불어넣게 되었다. 당시 침체에 빠져있던 세계의 경제 상황과는 대조적으로 중국경제는 쾌조를 보여 평균 경제성장율이 8~9%에 달하여 고도성장을 달성하게 되었다. 이처럼 중국의 개혁, 개방 속도와 진폭이 확대됨에 따라 이에 걸맞는 전반적인 개편 필요성이 제기되어 1993년의 헌법개정이 단행되기에 이르렀다.[105]

중국당국이 전격 시행한 1993년의 헌법개정은 개혁, 개방은 물론 사회주의시장경제 체제로의 확립을 법적으로 보장한 획기적인 개헌으로서'사회주의시장경제'의 헌법상 명기는 곧 중국이 자본주의적 시장경제를 추진함을 의미하는 것이라 할 수 있다. 이는 등소평의 시장경제 개혁정책을 법적으로 뒷받침하여 정치 사회적 안정을 유지하면서도 개혁개방 정책을 가속화하려는 의도에서 취해진 결정이라 할 수 있다.[106] 1993년 중국 개정헌법의 가장 주요한 특징은'사회주의 시장경제체제'의 확립이라고 할 수 있다. 등소평은 일찍이 개혁이란 새로운 의식과 사고력을 갖춘 사람들에 의해 전개, 추진될 수 있다고 하면서 사회주의나 자본주의 중에서 무조건 어느 하나만을 신봉하며 그것을 강조할 것이 아니라 두 가지 중에 나타나는 장점만을 추출하여 유효적절하게 활용하는 절충식의 자세를 취하는 것이 중요하다고 하였다. 그

103) 임반석, 『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 15면.
104) 법무부, 「중국법연구(4)」, 법무자료 제174집, 도서출판 창신사, 1993년 12월, 38면.
105) 법무부, 「중국법연구(4)」, 법무자료 제174집, 도서출판 창신사, 1993년 12월, 11~12면.
106) 법무부, 「중국법연구(4)-헌법」, 법무자료 제174집, 도서출판 창신사, 1993년 12월, 12면.

는 또한 1992년의 남순강화에서“계획경제와 시장경제를 단순한 자원배분의 수단 혹은 형식에 불과한 것으로 평가했기 때문에 여기서 사회주의를 논할 필요가 없다. 시장경제체제가 곧 자본주의의 독점물은 아니기 때문이다.”라고 주장하였다.[107]

나. 중국의 개혁개방과 주택제도의 변화

1949년 건국 이후 1978년 개혁개방 이전까지 중국의 주택제도의 변천은 정치경제 전반의 사회주의 개조라는 큰 틀 속에서 사회주의 공공주택화, 즉 실물 무상분배로의 전환과정이라고 할 수 있다. 이 기간 중국 주택정책의 기조는 주택의 소유를 사유제에서 국공유제[108]로 또 주택을 시장에서 거래할 수 있는 상품에서 국가가 실물 배급하는 공공재로서 전환하는 것이었다. 주택은 국가와 단위에서 공급하는 공공재 중의 한 재화였으며, 공공주택(公房)[109]에 대하여는 거의 무상에 가까운 저렴한 임대료가 적용되었다. 이러한 주택정책의 시행으로 주택의 국공유화와 실물 무상분배 제도는 사회주의를 표방하는 중국 주택 제도의 기본적인 틀이 되었다.[110] 그리고 개혁개방이 추진되기 전까지 중국 주민들의 전반적인 주거수준은 열악한 상황이었다.

중국공산당 11기 3중전회(1978년 개혁개방노선 천명) 이후, 중국은 대내적 경제활성화와 대외적 개방정책을 실행하였다. 중국은 1980년대부터 개혁개방 정책을 본격 시행함에 따라 산업의 성장과 함께 도시화도 급속한 속도로 진행되었다. 따라서 중국의 주택정책은 개혁개방 시행을 기준으로 그 이전과 이후로 구분할 수 있다. 개혁개방 이전에는 질적으로는 열악하지만 나름 국공유(國公有) 주택을 필요에 따라 골고루 배분하는 사회주의 계획경제에 기반한 정책을 시행했고 이후에는 민간 시장을 통한 주택의 대량 공급으로 중국 특유의 자가 소유 중심의 주택정책을 펴고 있다.[111] 오늘날 중국은 ‘사회주의적 시장경제체제’(중국 내 용어로는‘중국 특색 사회주의’[112])를 표방하는 특수한 사회주의국가이다.

(1) 개혁·개방 이전 주택정책 : 1949년~1978년

107) 법무부,「중국법연구(4)-헌법」, 법무자료 제174집, 도서출판 창신사, 1993년 12월, 36면.
108) 중국에서는 국유를 전민소유(全民所有)로, 공유는 집체소유(集體所有)라고 부른다.
109) 중국에서 공공주택(public housing)이란 국유기업, 집단기업 및 정부 부문에 의해 공급되는 주택이다. 이 주택은 아주 낮은 임대료로 종업원들에게 실물로 공급되었으며 그 이용 기간은 특별한 제한 없이 일생 동안 보장되는 것이 일반적이었다.
110) 임반석,『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 25~26면.
111) 김수현, 진미윤,「집에 갇힌 나라, 동아시아와 중국 - 꿈의 주택정책을 찾아서 2」, 도서출판 오월의 봄, 2021.09.17. 36면.
112) 1982년 중국공산당 제12차 당대회 개막사에서 덩샤오핑이 “마르크스주의의 일반적 진리를 중국의 구체적 현실과 결합시켜 독자의 길을 걷는 중국식 사회주의를 건설하자”라고 선언한 것에서 비롯되었고 지금까지 40년 넘게 지속되고 있는 중국공산당의 주요 통치이념이다.

이 시기 중국의 주택정책은 사회주의 계획경제 시스템에 따라 주택건설 자금은 국가의 공공기금에서 지출하고 국가는 건설한 주택을 낮은 임대료를 받고 일반 주민들에 무상으로 배정하는 방식이었다. 특히 문화대혁명 시기에는 주택임대차를 전면 금지하고 신규주택 건설이나 유지·관리하는 것도 수정주의로 비판받아 1976년까지 대도시의 사유주택 비율은 대략 10% 수준에 머물렀다.[113]

개혁개방 당시의 중국경제 상황과 주거의 사정은 매우 열악한 편이었다. 당시까지 주택은 국가의 주도로 무상으로 배분하는 시스템이었지만 중화학공업 우선순위에 밀려 낙후성을 면치 못했다. 사회주의 시기의 주택무상 분배제는 국가가 계획하고 딴웨이(單位, 직장)에서 배정하는 방식이라고 할 수 있다. 사회주의를 지향했던 당시 중국에서 단웨이는 시장을 대신해 주거, 의료, 교육 등의 생활에 필요한 온갖 재화와 서비스를 소속 직원들에게 보장했지만 단웨이 소속이 없는 도시 빈곤 가정의 주거 문제는 지방정부에서 책임지도록 되어 있었다.

1970년대 말경의 딴웨이(單位)에서 제공하는 복지주택은 전체 주택의 65-70% 정도를 차지했다. 당시 도시 근로자들의 90% 이상이 이 복지주택에 거주하였다. 주택의 수준은 딴웨이(單位) 조직규모, 직급, 직위, 연공서열, 사회기여도 등에 따라 결정되었다. 영세한 딴웨이(單位)에 소속된 일반 노동자들의 주거는 좁고 형편없었으나 임대료는 소득의 1%도 안되기 때문에 거의 무상에 가까웠다. 하지만 기존의 주택을 유지하고 관리하기도 버거운 딴웨이(單位)에서 새집을 공급하기 위한 건설비용을 부담하는 것은 거의 불가능한 수준이었다. 필요한 주택을 공급하기 위해 새로운 대안이 요구되었다.[114]

(2) 개혁·개방 이후 주택정책 : 1978년 이후

가) 주택개혁의 배경

개혁개방 이후 중국의 농촌에서는 농업 생산성의 제고로 노동력이 남아도는 반면 도시에서는 산업의 성장으로 노동력 수요가 급증하였다. 농촌의 인력은 일자리를 찾아서 도시로 향했고, 도시화도 진전되었다. 중국의 도시화율은 1980년대 20%대에서 2010년 50%, 2019년에는 60.6%에 도달하였고 도시의 수 또한 3배 이상 많아졌다. 도시화는 경제성장 과정에서 필수로 수반되지만 중국은 독특한 과정을 밟았다.

113) 김진석, "이슈리포트 - 북한 주택시장의 현황과 전망", 한국주택금융공사, p.8.
114) 김수현, 진미윤,「집에 갇힌 나라, 동아시아와 중국 - 꿈의 주택정책을 찾아서 2」, 도서출판 오월의 봄, 2021.09.17. 249-250면.

개혁·개방 이후 급속한 도시화가 진행되면서 중국당국은 도시건설을 위한 투자자금 유치를 위해 토지사용제도 및 관련 세금제도를 적극적으로 정비하여 부동산업을 국가의 기간산업으로 육성하였다. 중국은 신중국 출범 후 약 50년 동안 시행해 왔던 국가주택 분배제도를 1998년 전면 중단하고, 주택을 사유화 또는 상품화하였다. 지나치게 급격한 시장화로 인해 빈곤층의 주거난이 심각해지고 주택의 공급이 수급불균형에 빠지는 문제도 생겨났다.[115]

중국의 도시주민 1인당 거주면적은 건국 직후 1952년에 4.5㎡, 사회주의 개조 이후 계획경제가 뿌리내린 15년 후 1978년에는 3.6㎡로 감소하였다. 이는 개혁개방 초기인 1982년에 4.4㎡로 조금 회복되는 양상으로 나타났다. 중국에서 1인당 거주 면적은 사회주의경제 시스템으로의 개조와 문화혁명을 거치며 크게 줄었다가, 개혁개방 이후 주택투자 증가에 힘입어 1984년 4.8㎡가 되었지만 그 때까지도 여전히 주거난은 심각한 상태였다.[116]

나) 주택개혁의 내용

개혁개방 초기 중국에서 도시주택문제에 대한 첫 언급은 1978년 9월 덩샤오핑(鄧小平)의"주택문제를 해결하기 위해서는 개인의 건축이나 개인과 단위의 공동건축을 허용하고, 할부상환방법 등을 통해 개인의 수중에 있는 자금을 동원하면서 국가가 자재를 지원해 주는 등 통로를 다양화해야 한다."라는 발언이다. 이어 1980년 4월 그는 중국 전역에 보편화된 주택난을 해결하기 위한 중요한 지시를 내린다.[117]

1) 제1단계 주택개혁(1980~1988년)

개혁개방 후 중국 농민들의 도시 이주가 활성화되면서 주택 부족의 어려움부터 해결하는 것이 개혁의 급선무였다. 이에 따라 중국 국무원은 1980년 6월 주택구입과 거래를 허용하는'상품화'방안을 발표하였다. 이어서 1983년 12월에는 개인소유 주택의 보호를 위한'사적소유권'보장 방안을 마련하였다. 주택을 기존의 복지재에서 상품재로 전환하고 시장에서의 사적 거래를 허용하는 것으로 주택 분야의 개혁이 이뤄졌다. 구체적으로는 첫째, 집을 새로 짓고 둘째, 기존의 복지주택 임대료의 수준을 올리고 셋째, 점유 직원들에게 불하(사유화)하는 방식으로 진행되었다. 추진 방식은 일부 지역에서 먼저 시범적으로 진행하면서 점차 확

115) 김진석, "이슈리포트 - 북한 주택시장의 현황과 전망", 한국주택금융공사, p.9.
116) 임반석, 『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 33면.
117) 임반석, 『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 35면.

대하는 것이었다. 중앙정부가 건설비의 일부를 보조하고 지방정부와 단웨이(單位)가 새 주택을 건설하여 소속 직원들과 일반인에게 건설 원가로 분양했지만 당시의 낮은 임금으로는 주택을 구입하기에 너무 비쌌고 저렴한 임대료를 부담하는 상황에서 굳이 분양을 받아야 할 동기가 없었다. 대다수의 사람들은 분양받는 것보다 저렴한 임대료를 내는 복지주택에 거주하는 것이 더 낫다고 판단했기 때문에 결국 시범사업은 실패하였다[118].

이처럼 중국에서 주택개혁 문제는 1970년대 말부터 제기되었으나 실제 개혁 작업은 1980년대 초부터 시작되었다고 할 수 있다. 기존의 공공주택 매각을 포함한 주택 분야의 개혁 조치들이 일부 실험 지역에서부터 시행되었다. 그러나 중국 중앙당국에 의하여 주택개혁과 관련한 결정이 공식적인 형태로 나타난 것은 1988년 2월부터이다.[119] 이 때 내려진 개혁 결정의 지침은 1990년을 출발점으로 삼고 있다. 그 목표는 열악한 주거환경을 개선하는데 있으며, 주요 내용은 임대료의 현실화[120] 그리고 공공주택의 매각[121]이었다.[122]

1980년대 중국의 주택개혁의 특징은 첫째, 분권적인 방식으로 주택투자 문제에 접근한 것이었다. 즉 각 단위들에 주택건설을 위한 자기자금 사용 또는 소속 직원들로부터 추가적 자금확보를 할 수 있는 권한이 부여되었다. 주택건설 투자의 분권화가 이뤄지면서 국가재정에 의한 투자는 오히려 감소하게 되었다. 그 결과 주거조건과 질이 비교적 신속하게 개선되었지만, 개혁주의자들의 시각에서 봤을 때 다른 부작용도 발생하였다. 이 부작용은 각 단위의 역할이 확대되면서 경영능력과 교섭능력이 우수한 단위는 구성원들에게 더 싸고 양호한 주택을 공급할 수 있지만 자금과 경영능력이 부족한 단위는 그렇게 할 수 없었다. 이는 주택개발과 관련된 자금운영의 합리성뿐 아니라 주택분배 상의 형평성 문제를 야기하였다. 이에 주택개발, 배정의 권한과 책임을 각 단위(單位)가 아닌 정부의 손에 다시 위임해야 한다는 의견이 제기되었다.[123] 두 번째 특징은 지방정부의 직접관리

---

118) 김수현, 진미윤,「집에 갇힌 나라, 동아시아와 중국-꿈의 주택정책을 찾아서2」, 도서출판 오월의 봄, 2021.09.17. 251-252면.

119) S. Pudney and Wang Limin(1995), p.142.

120) 1985년부터 1990년까지 임금인상 조치와 더불어 임대료 10배 인상이라는 목표가 추진되었다. 임대료 인상에 대한 저항을 감안해 임차료 보조와 병행하여 추진하였다. 단웨이 혹은 지방정부는 중앙정부로부터 받은 보조금보다 임대료 10배 인상으로 얻은 수입이 훨씬 더 많아졌다. 천안문 사태의 전후로 물가가 치솟자 임대료 인상은 당분간 유예되었다.(김수현, 진미윤,「집에 갇힌 나라, 동아시아와 중국-꿈의 주택정책을 찾아서2」에서 발췌)

121) 당시 복지주택의 매각이 물가 압력을 줄이고 국가의 부담을 더는 새로운 방안으로 제시되어 우선, 실험단계를 거쳐 1994년부터 본격화되었다. 복지주택의 가격은 입지, 규모, 건축연한 등을 고려한 표준 건설비를 기초로 평가되었고, 지역 또는 단웨이 특성에 따라 대략 30~50% 대폭 할인된 가격에 기존 거주자에게 매각(불하)되었다. 특히 당 간부 등 고위직급의 경우에는 80~90% 파격적 할인 혜택이 주어지기도 했다.(김수현, 진미윤,「집에 갇힌 나라, 동아시아와 중국-꿈의 주택정책을 찾아서2」에서 발췌)

122) 임반석,『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 37면.

와 각 단위의 관리 아래 있는 공공주택을 구성원들에게 매각하고, 그 이익을 주택의 건설, 유지 및 관리에 충당하려는 개혁조치였다. 하지만 주택의 매각가격이 너무 저렴하여 국가재정의 부담경감에 별 도움이 되지 못한다는 지적이 제기되었다. 그리하여 1988년 6월 중국의'건설부'그리고 같은 해 12월에는 국무원에서 공공주택의 염가매각을 금지하도록 하였다. 세 번째 특징은 공공주택의 임대료를 인상한 조치이다. 1985년까지만 해도 도시 공공주택의 임대료는 그것의 유지와 관리에 필요한 금액의 1/5 수준[124]에 불과하여 부족분을 매년 국가의 재정에서 보조할 수 밖에 없었다. 그리하여 공공주택의 임대료를 현실적으로 유지, 관리가 가능한 정도로 인상하는 조치가 취해졌다. 1987년부터 몇몇 도시에서부터 주택임대료와 국가와 단위에서 지급되는 주택수당을 동시에 인상하는 방식으로 현실화하였다.[125]

2) 제2단계 주택개혁(1988~1998년)

중국에서 제2단계 주택개혁의 특징은 열악한 주거 조건의 개선으로부터 주택공급의 시장화 및 상품화로 전환되었다는 점이다. 약 10년 동안의 2단계 주택개혁에서 중점적으로 진행된 조치는 도시에 거주하는 주민들의 경제소득 증가와 공공주택의 임대료 인상을 통한 주택수요 유인 조치였다. 특히 1990년대 들어서는 주택의 건설과 배분 및 관리에 시장경제의 요소를 적극적으로 도입하였다. 여기서 시장적 요소의 핵심인 주택의 상품화는 기존의 주택건설, 분배, 관리에서 단위(單位)가 맡은 역할을 시장의 방식으로 전환하여 전문화시키는 것을 의미하였다. 이러한 조치는 기존의 실물주택의 배분을 화폐를 통한 구입으로 전환하는 것이며, 이를 실행하기 위해서는 임금인상이 이뤄져야 했다. 또한 고소득층을 대상으로 한 고가의 상품주택 개발과 중, 저소득층을 대상으로 한 복지재 성격의 저가의 서민주택 공급을 동시적으로 진행하였다.[126]

이 시기에 진행된 개혁 조치들을 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방정부가 직접 관리하는 주택적립금(住宅公積金) 제도를 도입한 것이다. 이 제도는 종업원 임금의 5%와 동일한 금액의 단위보조금을 개인의 계좌에 불입하여 주택적립금을 형성하고, 이를 주택의 건설, 구매 및 보수작업에 사용하도록 하였다.

둘째, 기존의 공공주택 임대료를 인상한 것이다. 여기서 공공주택 임대료 인상 조치의 핵심 내용은 2000년까지 가계소득의 15% 수준으로 임대료를 올리는 것이었다. 하지만 1988년 이후 중국은 심각한 인플레이션을 겪었기 때문에 공공주택 임대료의 인상은

123) 임반석, 『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 37면.
124) 李鐵軍, 喬榮章(1986), pp.61~63.
125) 임반석, 『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 38면.
126) 임반석, 『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 39면.

소수의 도시에서만 실시되었다.

셋째, 신규주택과 그동안 임대가 종료된 구 공공주택을 현실가격으로 매각한 것이다. 매각 방식은 고소득 가정에는 시장가격, 저소득 가정에는 원가로 매각하도록 하였다. 주택 매각가격을 계산하는 방법은 1993년의'전국주택개혁업무회의'와 1994년의 국무원 회의에서 확정하였다.[127] 이 방식은 먼저 공공주택의 최저가격을 정한 뒤 주택의 감가상각분과 근무경력을 합산한 우대가격으로 정한 것이었다.

넷째, 저소득층을 위한 서민주택을 점점 더 많이 개발한 것이다. 여기서 서민주택은 경제주택(經濟適用住房)과 염가임대주택(廉價로租房)으로 구분된다. 경제주택의 개발은 각급 행정단위의 건설부문에서 계획에 따라 공급하고 금융기관이 지원하는 방식이었다. 부동산개발회사도 매년 전체 주택건설의 총량에서 20% 이상을 의무적으로 서민주택을 건설하도록 하였다.[128]

중국당국의 다양한 주택개혁 조치가 이뤄졌음에도 당시 도시주민들의 소득수준에 비해 주택가격이 지나치게 비쌌다고 할 수 있다. 반면 공공주택의 임대료는 매우 저렴했기 때문에 주택구매의 필요성을 크게 느끼지 못했고 주택개혁의 속도는 그만큼 늦어지게 되었다.

3) 제3단계 주택개혁(1998. 7 ~)

중국에서 점진적으로 진행되던 주택개혁은 1998년에 이르러 국무원이 단웨이 복지주택을 폐지하기로 선언하면서 대폭 바뀐다. 당시 7,000만㎡밖에 되지 않는 상품주택은 확대하고 40억㎡의 기존 복지주택은 매각을 통해 그 숫자를 줄여 균형을 잡으려고 하였다. 단웨이(單位) 복지주택의 종식은 주택의 상업화와 시장화가 본격적으로 시작되고 자가를 구입하는 것이 그 출구 전략임을 공언한 것이었다. 근로자들은 이제 시장에서 집을 사든지 이전의 복지주택을 불하받든지 선택해야만 했다. 마침 1997년부터 4개의 국영은행이 주택담보대출을 개시하면서 기존 복지주택의 60%가 불하되고 2002년까지 80%가 불하되었다(Yang & Chen, 2014).

자가 소유의 촉진이라는 개혁 과제의 모토는'새로운 사람은 새 제도(주택)로, 옛사람은 옛 제도(주택)로'였다. 옛사람들에게는 즉 옛 주택을 대폭 할인해주고 새 사람에게는 새 주택을 공급하는 것이다. 이에 국무원은 새로운 주택공급 방안을 제시하면서 소득 계층에 따라 저소득층은 정부지원의'임대주택', 중소득층은'경제실용주택', 고소득층은'상품주택'[129]을 공급하였다. 하지만 저소득층

127)「國務院關于深化城鎭住房制度改革的決定」(1994.7. 18, 國發 43號).
128) 임반석,『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003, 39~41면.
129) **'상품주택'**은 중국의 주택 개혁과정에서 불하받은 기존의 주택과 구별되는 의미의 주거유형으로, 순전히 시장을 통해 공급되는 민간 주택을 의미한다. 한국의 민영주택과 유사하다고 볼 수 있다.

을 위한 염가임대주택은 거의 공급되지 않았고 중소득층을 위한 경제실용주택은 정부의 투자가 미흡하여 자연스럽게 새로운 상품주택이 주택시장의 주역이 되면서 중국 주택시장의 지형은 완전히 바뀌게 되었다. 당시는 1998년의 아시아 금융위기로 수출의 부진을 겪던 중국이 경기의 진작을 위해 건설업의 활성화가 절실히 필요한 시기이기도 했다[130].

위에서 살펴보았듯이 중국은 동유럽 국가나 러시아와는 달리 점진적이고 실험적인 방법으로 주택개혁을 확대하는 증량식 전략을 취하였다. 기존의 제도를 유지하면서 점차 새로운 요소들을 늘리는 방식으로 개혁에 대한 저항을 최소화하고자 했다. 체제의 유지가 가장 중요한 사회 안정이기 때문에 정부의 관리 능력과 지도력을 위협하지 않는 범위에서 사회주의 방식의 규칙을 바꿀 필요가 있었기 때문이다. 중국의 이러한 개혁의 특징은 동유럽 국가들의 급진적 민영화 방식과 구별하여 '준민영화'로 정의되기도 한다[131]. 기존 복지주택을 유지하면서 상품화 전략을 병행한 결과로 중국의 자가 소유는 1993년 전체 가구 중 30%가 안 되었지만, 기존 공공주택의 불하와 신규 상품주택의 공급 확대로 2000년대 초반에는 80%를 넘어섰다. 반면 기존의 복지주택에서 임대의 형태로 거주하는 가구는 5% 이하로 감소하였고 민간임대 주택도 이 틈에서 자리잡지 못하였다. 중국에서 도시주택의 시장화 비율은 주택개혁의 성공률을 보여주는 척도인데 2015년 50% 정도에서 2019년에는 60%에 도달하였다. 시장화의 진전으로 도시 가구의 주거 여건도 크게 개선되었는데, 1978년 개혁개방 시작할 때 도시 가구의 1인당 주거면적이 3.6㎡에서 2000년 22.4㎡, 2015년 33.3㎡, 2019년에는 39.8㎡로 40년간 약 10배 이상 증가하였다(중국 국가통계국, 2020).

2. 베트남의 사례 검토

가. 정치 경제적 배경

베트남은 동남아시아의 대표적인 사회주의국가로서 개혁개방 이전에는 계획경제시스템을 유지하였다. 현재는 정치체제와 별개로 시장경제를 적극 도입하여 빠른 경제성장과 산업화를 추진하는 대표적인 이머징 마켓의 국가라고 할 수 있다. 베트남의 국토는 331,210㎢로 한반도 전체 면적의 약 1.5배 수준이다. 인구는 2018년 기준으로 약 96,491,000명(세계 15위권)으로 생산가능인구도 점점 증가하는 성장잠재력이 상당한 나라라고 할 수 있다.

130) 김수현, 진미윤,「집에 갇힌 나라, 동아시아와 중국 - 꿈의 주택정책을 찾아서 2」, 도서출판 오월의 봄, 2021.09.17. 258-259면.
131) 위의 같은 책, 264-265면.

베트남은 오랫동안 프랑스의 식민지하에 있었지만 1954년 국민 저항을 통해 프랑스 세력을 몰아냈다. 이 과정에서 지주계급이 약화되었고, 공산당의 주도로 토지개혁을 시작하였다. 베트남은 토지개혁을 통해 역사상 처음으로 경자유전의 원칙[132]을 실현하였고, 이는 농업생산력을 촉진시켰다. 이러한 개혁은 베트남 공산당의 정치적 공고화와 지배력을 향상시켰으며, 사회주의국가의 수립 및 통일을 위한 전시체제를 확립할 수 있었다. 한편, 베트남 토지개혁은 농촌연구와 평가의 부족, 계급분류에 대한 객관성 상실, 토지개혁 수행 요원의 무지, 토지개혁의 방법 및 노선 등을 정확히 파악하지 못한 하부구조 등이 원인이 되어 심각한 사회적 혼란을 야기하기도 하였다.

베트남은 1975년 4월 전국적인 통일을 달성하고 사회주의 체제의 국가를 수립하였다. 하지만 사회주의 체제의 구조적 모순을 극복하기 위해 베트남 정부에서는 1986년 **도이머이(doi-moi: 쇄신)** 정책[133]을 통해 시장경제를 도입하게 되었다.

나. 부동산(토지) 분야의 개혁과정

베트남 당국은 우선, 1986년 **도이모이(doi-moi: 쇄신)**[134] 정책 선언 이후 1987년 12월 20일 1차로 **<토지법>**을 제정하였다. 베트남은 정치적으로 사회주의 공화국을 표방하는 나라로서 모든 토지를 국가가 소유하는 것을 원칙으로 하고 토지의 사용권을 민간의 개인과 기업들에게 부여하였다.[135] 이 법에는**'토지사용권'**[136]에 관한 법적 근거가 명시되었는데, 토지는 오직 국가에서 소유하고 개인은 토지사용권을 가진다고 규정함으로써, 이 둘을 명확히 구분하였다. 토지를 가구와 개인에게 안정적이고 영속적으로 사용할 수 있도록 배분하여 토지사용의 안정성을 보장함으로써 농민들은 식량 생산과 농지개량 등에 관심을 갖기 시작했다.

---

132) 경자유전의 원칙(耕者有田-原則, Land to the Tiller)은 농사를 짓는 사람만 농지를 소유할 수 있다는, 즉 소작을 금지하는 원칙이다. 많은 나라에서 토지개혁의 일환으로 채택되었다. 대한민국에서는 헌법 제121조에 명시되어 있다.

133) 도이머이(베트남어: Đổi mới / 𡗶𢷮, renovaton 또는 innovation, 쇄신이라는 뜻)는 베트남에서 흔히 사용되는 용어인데, 1986년에 베트남 공산당 제6차 전당대회에서 건의된 슬로건이며, 공산주의 기반의 혼합 경제의 목표를 달성하기 위해 주창한 개혁개방 개념이다. 도이머이 정책이라고 하면, 이러한 베트남의 개혁개방을 일컫는 말이다.

134) **'도이머이'**는 베트남어로 '새로움에 대한 변화'를 의미하며 1986년부터 베트남에서 도입한 경제개혁 정책을 뜻하는 용어이다. 이 정책은 베트남이 중앙집권적인 계획경제에서 시장경제로 전환하는 과정을 내포하며 경제, 사회, 문화 등 분야에서의 다양한 변화를 포함하고 있다.

135) 고제헌, 강영신, "베트남 주택 및 주택금융시장의 현황 및 전망", 이슈리포트 18-5호, 한국주택금융공사, p.6.

136) **'토지사용권'**이란 개인 혹은 집단이 토지소유권을 가진 국가로부터 토지를 이전 혹은 임대받아 일정 기간내에 사용할 수 있는 권리를 뜻한다. 이 사용권은 교환, 양도, 재임대, 담보 등이 가능하여 사실상의 '준 소유권'과 유사한 권능을 가진다. 베트남의 토지법에서 토지사용권은 기본적으로 점유권이며 용익물권과 담보물권을 일정 정도씩 포함하는 개념으로 이해할 수 있다.

그 후 1991년 6월 제7차 공산당대회에서 97%의 대의원들이'**토지의 전 인민 소유 원칙**'[137]에 동의하고 토지 사용 활성화와 농업생산 발전을 위하여"토지사용권에 대한 양도, 임대, 저당, 상속이 가능하도록 토지제도를 개혁하여야 한다."라는 내용의 결정서를 채택하였다. 다만, 토지사용권의 거래 이전, 저당, 상속에 대한 검토는 차후 과제로 남겨진다.

그리고 1993년 6월 당 중앙위 제7기 5차 회의에서 토지의 교환, 이전, 임대, 상속, 저당 등 토지에 관한 5가지 권리를 부여하는 방침을 결정하였다. 이 결정의 내용이 포함된 새로운 2차 **<토지법>이 1993년 7월** 베트남 의회에서 통과하여 10월에 발효되었다. 이 개정 <토지법>의 실행에 의해 1994년부터 토지사용권증명서가 발급되었고, 1998년 6월까지 약 70% 정도 발행됨으로써 토지의 실질적인 사유가 가능해진 것이다. 따라서 **2차 <토지법>**은 베트남을 시장경제 체제에 기반한 산업화, 현대화의 기반 위에 올려놓은 법적 조치로 평가되고 있다.[138]

베트남 정부는 2002년 지난 10년 동안(1993~2003)의 토지정책과 법제의 집행 상황을 점검하고 이를 전면 개편해야 할 필요성에 따라 새로운 **<토지법>**을 만들기로 결정하였다. **제3차 <토지법>**은 2003년 11월에 제정되어 다음 해인 2004년 7월부터 2014년 6월 말까지 약 10년간 시행되었다. 3차 <토지법>에서는 토지 용도의 세분화, 토지의 등록 절차, 보상에 관한 절차, 분쟁 해결에 관한 절차 등 토지 관련 법적 문제에 대한 전반적인 해결책을 도모함으로써 시장경제 시스템에 더 부합되도록 개선되었다. 베트남 당국은 2013년 11월 29일 그동안의 경제발전에 따라 법령과 현실의 불일치 등 문제를 해결하려고 새로운 **4차 <토지법>**을 공포하였다. 이 법은 시행령 등의 정비를 거쳐 2014년 7월 1일부터 시행되기에 이르렀다.[139]

위에서 살펴보았듯이 베트남은 일반적인 사회주의국가의 토지제도에 따라 토지의 개인소유를 인정하지 않고 다만 토지를 사용하고자 하는 자에게 토지사용권을 배분하는 정책을 펴고 있다. 토지사용권은 소유권과 마찬가지로 거래와 담보의 대상이 되기도 하고 외국인과 합작하는 경우 자본투자의 대상이 될 수도 있다는 특징을 가진다. 이처럼 베트남의 부동산 법제는 사회주의 중국과 마찬가지로 토지와 주택의 소유권을 분리하여 취급하고 있다. 즉 개인에게 토지소유권은 허락되지 않으며 주택에 대한 소유권만 인정된다. 일반 개인은 토지소유권이 없는 대신 토지를 사용할 권리를 취득하여 그 위에 주택과 같은 건축물을 지어 소유할 수 있다.

---

137) 베트남과 같은 사회주의 국가에서 토지는 전 인민의 소유이며, 전 인민을 대표하는 주체는 국가이므로 해당 국가는 그 소유권에 기반하여 토지에 대한 구체적인 관리의 주체가 되며, 효과적이고 효율적으로 이용해야 할 책임도 가진다.

138) 법제처, 「해외 개혁, 개방 사례 - 제2편 베트남의 개혁,개방 법제 편」, p.162~163.

139) 법제처, 「해외 개혁, 개방 사례 - 제2편 베트남의 개혁,개방 법제 편」, p.164.

토지사용권을 부여받는 방법으로는 ① 국가의 토지 배분과 ② 국가의 토지 임대 방법이 있다. 토지 배분은 국가의 토지 사용계획에 의해 국가기관으로부터 일정한 면적의 토지를 배분받는 것이고, 토지 임대는 국가와 토지임대차 계약을 체결하여 토지대장에 토지사용권 등록을 함으로써 성립한다.

다. 주택정책과 법제의 개혁 내용

개혁개방 이후 베트남 정부는 건물과 주택에 있어서는 소유권과 임차권을 개인들에게까지 허용하고, 시장에서의 이들 거래를 담보로 한 금융거래도 가능하게 하였다. 초기에 재정적으로 취약했던 베트남 정부는 주택문제를 공공투자보다는 민간투자 특히 외국인 투자에 많이 의존해 왔다고 할 수 있다. 또한 장기적인 계획을 수립하고서도 원래의 취지와 정책대로 일관성 있게 추진되는 것이 어려웠다.

이와 같은 주택정책과 제도의 변화는 베트남의 경제개혁과 개방화 정책의 결과로서 이루어진 것이다. 즉 자국민에게 안정적인 주거를 제공하기 위해 주택의 공급과 이용에 있어서 정부의 역할과 시장의 역할을 상호 조정하면서 계속적인 노력을 해나갔다.

비교적 최근 시점부터는 경제적으로 취약한 저소득층과 대학생, 사회적 약자들을 위해 저렴한 **사회주택**(Social housing)을 공급하고 열악한 주거환경을 개선하는 서민을 위한 주택정책을 도입하였다. 베트남 정부당국이 일반 서민들의 주거안정을 위해 추진하는 사회주택 공급 증가, 저가 주택 구입 촉진은 앞으로도 지속 시도될 것으로 보여 이와 관련된 주택금융 정책의 역할 또한 강화될 것으로 판단된다.

베트남의 **<주택법>**에 근거하여 주택 유형을 다음과 같이 구분할 수 있다. 우선, 시장을 통해 매매나 임대의 형태로 거래되는 **상업용 주택**(Commercial housing or Condominium)이 있는데, 한국의 아파트와 거의 비슷하다고 할 수 있다. 다음은 **개별주택**(Separate housing)인데 이는 빌라와 단독주택의 모습으로 이해하면 될 것이다. 그리고 **사회주택**(Social housing)[140]이 있는데, 일정한 기간 동안에 임대로 거주한 후 분양을 받을 수 있는 유형으로 일반 근로자, 저소득층, 대학생을 위한 주거복지 차원에서 공급하는 주택이다. 마지막으로 예외적인 **공무원 주택**(Official-duty housing)인데 과거 베트남 통일 정부에서 공무원들을 위해 보급한 주택으로서 최근에는 노후로

140) 베트남의 '사회주택'은 한국의 보금자리주택과 상당히 유사한 개념을 가지는데 원래는 이전 사회주의 계획경제를 실시하던 당시에 공급하던 국가주택 유형이라고 할 수 있다. 1994년 베트남 정부는 소유하고 있던 임대주택을 모두 매각하였고 이후 상당한 기간 사회주택의 공급은 거의 전무하였다.

인해 재개발 대상으로 취급되고 있다. 베트남에서는 주택 유형이 외관, 용도, 목적 등에 따라 체계적으로 구분되어 있지 않고, 업무의 편의에 따라 혼용하여 구분되어 있다는 특징이 있다.[141]

2000년대 이후에는 주택시장의 효율성과 경쟁력 향상을 위해 국가 주도에서 민간 주도의 방식으로 전환하여 주택 실수요자 개인과 기업들의 참여와 투자를 촉진시켰다. 한편, 부동산 금융시장을 개방하여 주택 구매를 위한 다양한 대출상품을 출시하고 금융기관들과의 파트너십도 강화하였다. 주택금융은 주택시장을 활성화하고 주택구입을 지원하기 위한 정책의 일환이라고 할 수 있다. 그 영향으로 베트남의 건설업은 2008년 금융위기 당시 마이너스 성장률을 기록한 이래 일정하게 높은 성장률을 보이고 있다. 특히 도시 인프라가 비교적 잘 완비된 베트남의 대표적인 두 도시, 하노이와 호치민의 경우 건설에서 아파트가 대부분의 비중을 차지하고 있다. 특히 2017년 들어 자국 실수요자 주택거래 증가로 급격한 회복세를 보였다. 베트남에서 나타난 부동산거래 활성화 현상은 주택의 공급이 현저히 부족한 상황에서 물가상승률의 둔화, 대출금리의 하락, 정부의 아파트 구매 대출이자 지원[142] 등 정부의 주택 금융정책으로 내국인 주택 실수요가 증가한 것이 그 원인이라고 할 수 있다.[143]

베트남 정부 당국은 2020년까지 1인당 주거 면적을 25㎡를 목표로 자국의 도시 지역에만 1,250만 호의 주택건설 계획을 추진하였다. 또한 베트남은 꽤 높은 경제성장률(연 6%대)을 달성하며 신용공급의 증가도 꽤 빠른 속도로 이뤄지고 있다. 신용공급 중 가계 대출의 비중이 빠르게 늘고 있는데 그중 아직 일부만이 주택담보대출을 이용하고 있음에도 주택 모기지의 비중은 점점 확대되는 추세에 있다.[144]

베트남에서는 1990년대부터는 외국인들에게도 부동산소유권을 부여하는 등 주택시장을 일부 개방하여 외국인 투자가 유입되기 시작하였다. 하지만 외국인의 부동산투기를 염려하여 외국인의 주택구입 절차를 상당히 까다롭게 만들었다. 2008년에 <주택법>을 일부 개정하여 외국인의 주택 소유를 일부 허가하였으나, 개발업자가 아닌 일반 외국인은 주택을 구입할 수 있는 허용범위가 매우 한정적이었다. 2008년

141) Hanoi Korean News 이선희 편집장, “베트남의 주택과 부동산정책의 흐름 - 차동원 교수”, News Link 한인초대석, 24면.

142) 베트남정부는 금융위기 이후 2012년까지 부동산시장 침체가 계속되면서 내수 진작을 통한 주택시장 활성화를 목표로 2013년부터 사회주택 및 저가주택 확대를 위한 대규모의 정책자금을 투입하였다. 공무원들이 저가 주택을 구입할 시 대출이자 지원 프로그램을 시작하였고, 주택사업자가 대형주택을 분할하여 중소형 다주택(저가주택)으로 개발할 시에는 대출이자를 지원하기도 하였다.

143) 고제헌, 강영신, “베트남 주택 및 주택금융시장의 현황 및 전망”, 이슈리포트 18-5호, 2018, 한국주택금융공사, p.7~9.

144) 베트남의 2014년 가계 대출 중 모기지 대출의 비중은 31%에서 42%로 증가한 반면, 자영업자 대출 비중은 36%에서 29%로 감소하였다.

세계 금융위기로 부동산 경기침체가 지속되자 2015년 7월 외국인 주택 소유 범위 확대, 자산 규제를 완화하도록 하는 법 개정을 추진하였다. 그 결과 주택시장은 점차 회복세를 보였다. 베트남 주택시장에 대한 외국 투자 자본이 적극 유입되어 부동산 분야의 활성화가 나타나게 된 것이다.

3. 북한에 주는 함의

중국과 베트남은 사회주의국가로서 과거 계획경제 운영에서 실패를 겪었다는 측면에서 북한과 비슷한 역사적 경험을 공유하고 있다. 그러나 개혁개방을 통한 시장경제의 전면적 도입과 경제성장을 성공적으로 이뤄냄으로써 오늘날까지도 우리식 사회주의를 내세우며 경제적 빈곤을 겪고 있는 북한과는 차별화된 경로를 밟고 있다. 위의 두 나라가 당국의 적극적인 의지와 국가정책으로 대외개방과 경제개혁을 추진해 왔다면, 북한은 제한적인 개방과 소극적인 경제개혁으로 체제의 안정과 유지에 방점을 찍은 정책을 시행해 왔다고 할 수 있다. 이는 각 국가를 이끄는 지도자와 당국의 분명한 비전과 실행 의지의 차이에서 비롯된 것으로 적극성과 일관성, 지속성 여부에 개혁개방 정책의 성패가 좌우됨을 인식하게 된다. 이는 또한 정부 당국이 체제의 유지에 대해 갖는 불안감 혹은 자신감의 유무와 관련이 있다.

그럼에도 불구하고 사회주의 체제를 유지하려는 북한당국의 의지와는 별개로 일반적인 경제 현장에서는 시장경제의 요소가 곳곳에 뿌리를 내리고 시장이 경제활동의 중심축으로 사회의 변화를 촉진시키고 있다. 즉 아래로부터의 시장확산과 당국의 소극적인 수용을 통해 전반적인 경제구조의 변화가 나타나고 있는 것으로 이해할 수 있다. 주택을 포함하는 부동산 분야에서도 시장화의 바람이 불어 북한 주민들의 주거 현실을 과거와는 다른 모습으로 바꾸고 있다. 이는 북한의 계획경제 실패로 인한 주택공급시스템이 제대로 작동되지 않으면서 나타난 결과로 보인다. 이러한 주거 현실의 변화와 사회주의 계획경제에 기초한 기존 법제의 유지는 상호간 괴리와 사회모순을 발생시킨다.

중국과 베트남의 개혁 과정을 보면 우선, 토지문제의 개혁에 있어서 소유권은 국가가 보유하고 있되, 토지사용권은 민간의 개인과 기업들이 자유롭게 양도, 임대, 저당, 상속, 거래에 활용하도록 허용하였다. 즉 주택문제를 다루기 위해서는 우선 그 기초를 이루는 토지문제를 법 제도적으로 정립시켜야 할 필요가 있었다. 하지만 북한은 토지를 기본적으로 혁명의 전취물이라 하여 신성시하며 철저히 국가의 소유 및 관리원칙을 유지하고 있다. 다만, 개혁개방을 시범적으로 시행하는 라선시와 같은 특별지역에 한하여 외국인 혹은 외국기업에 토지사용권 제도를 시

행하고 있는 것으로 알려졌다. 경제자유구역에서 시행하는 북한의 부동산정책과 법제는 기본적으로 중국과 베트남에서의 방식을 거의 유사하게 수용하고 있다. 만약 국제사회의 대북제재가 풀려 북한의 각 지역에 지정된 경제개발구가 활성화된다면, 경제적 효용을 위해 외국인 등의 토지이용 범위를 확대하는 조치가 이뤄질 것으로 예상된다.

중국과 베트남은 또한 개혁개방을 진행하는 과정에서 국가주택의 배분을 점차 줄이고 시장경제에 기반한 주택의 사유화, 시장상품화 과정을 법 제도적으로 수용하여 문제를 풀어나갔다. 구체적으로 국가 주도의 공급을 통한 주택문제의 해결에서 기존 국가주택의 사유화, 주택임대료의 현실화, 처분의 자율화와 민간 주도의 주택공급 방식으로 점차 시장화하였다. 물론 개혁 초기에 근로자들의 낮은 임금 등의 이유로 주택 사유화 정책은 실패의 과정을 겪기도 했다. 이는 개혁, 개방 이후 급속하게 진행된 산업화와 도시화로 도시의 주택수요가 증가하면서 생겨난 주거난을 해결하기 위한 시도였다고 할 수 있다. 현재 북한은 농촌인구의 자유로운 도시 이주가 거의 제한되어 아직은 본격적인 주거난이 나타나지 않고 있으나 앞으로 상황이 바뀐다면, 중요한 사회적 문제로 등장할 가능성이 높다. 근대사회에서 나타나는 주거난은 보통 산업화로 인한 노동력의 도시 이주와 긴밀한 연관성을 갖기 때문이다. 따라서 이들 국가들의 선 경험사례를 통해 북한에서 예상되는 문제 및 해결책을 모색해 보는 것은 여러모로 유익할 것이다.

그 다음으로 주택개혁의 추진 방식은 일부 지역에서 먼저 시범적으로 진행하고 점차적으로 확대하는 것이었다. 주택의 사유화와 관련한 한 언론보도에 따르면, 지난 2019년 3월경 북한 라선시 지역에서 국가 소유 주택을 현재 거주하는 주민에게 유상으로 분양한다는 소식이 알려졌다. 살고 있던 주택에 매겨진 가격을 국가에 납부하면 이를 개인소유로 즉각 전환해 주는데, 일시적으로 혹은 25년 동안 매달 분할 납부 방식으로 분양받게 되었다고 한다. 이는 국가주택을 개인 명의로 구입하는 것으로 주택의 사유화를 추진한 것이다. 이와 같은 국가주택의 개인소유로의 전환 정책 시행은 라선시의 경우가 첫 사례라고 할 수 있다.[145] 극히 제한된(개방된) 지역에서의 첫 시도였지만, 이것이 성공적으로 안착된다면 북한 전 지역에 확대 시행할 여지도 있다. 과거 중국과 베트남도 이와 비슷한 방식으로 점진적, 순차적 개혁 방식을 취하였기 때문이다.

마지막으로 북한의 입장에서 기존의 정치체제를 유지하는 조건에서 경제문제를 해결하고자 할 때 참고할 만한 사례는 중국 및 베트남의 정책과 법제 개혁이므로 이에 대한 꾸준한 관심과 연구, 창의적 적용이 더욱 필요하다고 판단된다.

---

145) 아시아경제, “北, 라선에서 주택 사유화 첫 시행”, 2019.03.25. 이진수 선임기자.

Ⅴ. 법제 정비의 의미와 한계 및 개선과제

1. 법제 정비의 의미와 특징

최근 북한언론을 통해 밝혀진 바에 의하면, 국제사회의 대북제재, 코로나19의 확산으로 인한 국경통제, 자연재해로부터의 피해 등의 어려운 경제적 여건에서 수도 평양을 비롯한 각 지역의 도시[146]와 농촌들에 대규모의 살림집을 건설하는 정책사업에서 나름의 실적과 성과를 보이고 있는 것으로 파악되고 있다. 최근에 평양시에서는 송신, 송화지구(2022년 4월 준공)[147]와 화성지구[148]의 수만 세대 고층아파트 건설이 완료되고 보통강구역의 호안다락식 경루동 주택지구를 완공하였다. 그리고 전국 대부분 지역의 시, 군 단위에서 새집들이 행사를 진행하고 농촌의 문화주택을 대대적으로 건설하는 것으로 보도되었다.[149] 이처럼 북한언론에서 발표하는 내용에 근거하여 추정한다면 근래 몇 년 사이 북한 전 지역에서 건설되는 주택의 물량은 적게 잡아도 매년 약 3~4만 세대 정도의 규모가 될 것으로 보인다. 북한당국은 주택 건설사업의 성공을 위해 건재공업 부문의 증산, 시멘트공장들의 생산 활성화와 정비보강 대책, 건재와 건구들의 국산화(자급자족), 노동안전과 공사의 품질 향상에 힘을 쏟도록 강조하고 있다.[150] 이러한 살림집 건설 확대 정책을 법적으로 적극 뒷받침하기 위해 북한은 2021년과 2022년 연속 두 차례에 걸쳐 <살림집법>, <건설법>을 비롯한 건설 분야의 법제를 수정, 보충하였다. 이러한 법제의 정비와 변화는 북한 사회에서 주택의 건설과 배정 및 이용에서 빠르게 바뀌는 현실을 일부 반영함으로써 좀 더 합리적이고 체계적인 법제 정비를 시도한 것으로 평가할 수 있다.

북한의 최근 <살림집법> 등의 법제 정비의 의미를 간략히 요약하면 다음과 같다. **우선**, 기관과 기업소, 주민자금을 동원하여 살림집을 건설하고, 자금투자자는 해당 살림집 주문계약을 체결하되, 조성된 자금은 은행기관에 입금하여 이용하도록 하는 규정을 새롭게 도입하여 우리의 주택청약저축제도 및 주택분양제도와 유사한 주택

146) 지방도시 가운데 대표적으로 본보기 사업 대상으로 선정된 함경남도 단천시에 위치한 검덕광산지구의 살림집 건설을 그 예로 들 수 있다. 검덕지구에서 지난 2년 동안 1만 세대의 살림집을 건설한데 이어 2023년에도 건설사업이 계속 진행 중이라고 한다(SNP서울평양뉴스, 2023년4월24일).

147) 평양시 사동구역에 위치한 송신,송화지구의 살림집건설사업은 평양 5만세대 살림집건설사업의 첫 사업이다. 2021년 3월 23일 착공 후 80층 초고층아파트를 포함하여 1만 세대 살림집과 여러 편의시설들을 건설하여 약 1년 만인 2022년 4월 12일에 준공식을 하였다. 이 지역은 평양시에서 상대적으로 낙후한 외곽지역으로 그동안 주택사정이 어려웠던 평범한 로동자계층이 입주대상인 것으로 보인다.

148) 2023년 '화성지구 1단계 사업'을 완공하고, 화성지구 2단계와 서포지구 건설사업을 진행 중에 있다. '화성지구 1단계 사업은' 송화거리에 이어 '평양시 5만세대 살림집건설계획'의 두 번째 사업이다.

149) 단천시의 검덕광산 지구를 삼지연시에 버금가는 도시로 전변시키기 위한 사업으로 2021년 12월 말일 수천 세대의 살림집 건설 후 새집들이 행사 및 2022년 12월 31일 검덕지구 추가 건설 살림집 새집들이 행사를 진행하였음.(LH토지주택연구원, 『2022년 4분기 북한 건설개발 동향』)

150) 김두한, "최근 북한의 살림집 건설정책", 토지주택연구원, 56면.

금융시스템의 구축[151]을 보여주고 있다. 사회주의계획경제를 지속적으로 표방하는 북한에서 주민자금을 통한 주택건설을 공식 법규에 규정한 것은 시장적인 요소를 인정하는 나름 획기적인 변화 조치라고 할 수 있다. 그동안 중앙당국의 심각한 재정난 및 개인투자자의 자금으로 주택문제를 해결해 온 현실을 일부분 반영한 것으로 해석할 수 있다. **두 번째**, 주택건설사업에서 주택의 양뿐만 아니라 안전성과 편리성, 효율성과 같은 주거의 질적 요소를 강조하기 시작했다. 이전에는 찾아볼 수 없었던 <세대당 면적기준>, <선질후량의 원칙>과 같은 주거의 질적 수준 향상과 관련된 내용들을 주택 법제에 새롭게 추가한 것이다. 이는 평양을 비롯한 대도시 주민들의 경제적 수준 또는 주거생활의 요구수준이 높아지고 있음을 반영한 것으로 볼 수 있다. **세 번째,** 주택 법제에 협동시공계약, 준공검사 및 주택배정의 비리 등 주택건설과 공급(배정)에서 새롭게 등장하는 문제들과 이에 대응하는 규제 내용들이 대폭 추가된 것을 확인할 수 있다. 최근 당국의 정책에 따라 전국적 범위에서 대규모의 주택건설사업이 진행되면서 여러 기관과 단체, 개인들이 복잡한 이해관계로 얽히는 사정들을 짐작할 수 있게 한다. 그리고 법 규정을 위반하는 비법적인 행위에 대하여 변상 등 자금으로 손쉽게 해결할 수 있는 합리적인 처벌규제를 새로 도입하여 현실의 변화를 법 규범에 적극 반영하고 있음을 알 수 있다. 현실의 변화는 곧 돈으로 거의 모든 거래가 성사되고 문제를 해결하는 북한사회의 시장화 현상 또는 행태라고 할 수 있을 것이다. **네 번째**, 건설부문의 각 분야인 설계, 시공, 감독관리 등의 사업에서 법적 질서와 체계를 세우기 위한 정비를 대폭 진행하고 있다. 그 예로서 건설감독의 범위에서 설계를 분리하여 <건설설계법>을 새로 제정함으로서 각 분야를 세밀하게 관리, 규제할 수 있는 법적 기반을 조성하였다. 그리고 건설에서 설계선행의 원칙과 설계와 시공과 관리운영 부문의 **3자 간 합의**에 기초하여 단계별 프로세스를 진행하도록 규정함으로써 건설사업 전반에 안정성과 효율적인 체계를 갖추도록 지침을 마련하고 있는 것이다. **다섯째**, 주택건설 분야에 만연한 위법행위 근절에 대한 당국의 의지가 적극 반영되어 있으되, 한편으로 <형법>과 <행정처벌법>의 규정을 현실에 적합하도록 완화하고 있는 점도 확인된다. 이전에는 <형법>의 살림집 이용 관련 처벌의 조건으로'국가살림집 리용질서를 어긴 자','국가건물 리용질서를 어긴 자'라는 추상적인 문구를 사용했다면, 개정된 법에서는 '국가살림집을 팔아 특대량의 리득을 얻은 자','대량의 부동산을 비법적으로 넘겨준 자'라는 좀 더 구체적이면서도 완화된 내용으로 바뀌었음을 볼 때, 웬만한 주택거래 행위는 허용될 여지를 보여주고 있다. 이는 <행정처벌법>도 <살림집법> 등 주택 법제의 변화를 반영하여 정비되었음을 볼 수 있다.

이 모든 상황을 종합해서 봤을 때, 북한은 하노이회담 결렬 이후 경제특구를

151) 이 내용을 구체적으로 파악하려면, 북한의 <기관, 기업소 및 주민자금에 의한 살림집건설규정>을 입수해야 하지만, 아직까지 이 내용은 공개되지 않고 있다.

통한 대외 자본과 기술의 유치를 통한 개발 전략을 포기하고 자력갱생으로 포장된 내적 자원을 동원한 건설 중심의 경제성장 노선으로 전환한 것으로 판단된다.[152] 특히 주택건설 사업은 인민의 물질 문화적 수요를 보장하는 제1의 국가 과업으로서 북한 당국의 강력한 정책 의지와 실행을 통해 그 효과 면에서 어느 정도는 성공적인 것으로 보인다.

2. 주택정책과 법제의 한계

가. 경제적 어려움의 한계

오늘날 주택 건설사업은 북한당국이 <인민대중제일주의>라는 이름으로 주민들의 생활개선을 위해 눈에 보이는 결과물로서 그 성과를 보여줄 수 있는 대표적인 사업이라고 할 수 있다. 하지만, 주택건설의 과시성 이벤트만으로 북한 주민들의 열악한 주택문제를 얼마나 실질적으로 해결할 수 있을까. 특히 대부분의 자원이 평양시 건설에 집중되고 건설 설비와 원자재 그리고 건설 인력 부족이 꾸준히 제기되고 있는 상황에서 주택건설과 공급이 원래의 목표대로 원활히 진행될지는 여전히 의문이다.

우선, 주민들에게 필요한 주택을 제 때에 공급하기 위해서는 국가 주도의 건설사업이 원만히 진행되어야 하는데 주택건설에 투입할 재정이 현저히 부족한 북한당국은 하부의 기관, 기업소 단위에 주택건설을 할당하거나 지방기관이 스스로 책임과 권한을 가지고 주택건설을 진행하도록 하고 있다. 북한은 최근 **<시·군 발전법>** 등을 채택하여 각 지방 행정기관에서 직접적으로 부족한 주택을 건설하여 공급하도록 책임과 권한을 떠넘기는 분권화 정책을 시행하고 있다. 경제적 위기로 북한당국은 이제 각 시와 군 지방기관을 건설의 책임 주체로 소환하는 지경에 이르렀다고 볼 수 있다.[153] 그러나 정작 주택문제를 해결할 수 있는 자원은 충분히 갖지 못한 상태에서 책임만 떠맡은 것이 북한의 지방기관이 직면한 딜레마이다. 즉 중앙당국의 적극적인 지원 없이 각 지방기관의 자체 역량만으로 증가하는 주택의 수요를 감당하기에 매우 버거울 것이다. 이처럼 북한당국 스스로 2023년 초 지난 건설사업의 성과를 평가하면서, 일부 지역의 사업실적 부진을 언급하였는데, 앞으로의 과제로서 <자체적인 건설역량의 강화>, <건설의 기계화>, <지방 자체의 마감건재 생산기지 건설> 등을 제시하였다[154]. 현재 대북제재로 인해 기계 설비의 수입이 제한되는 조건에서 순수한 자력갱생만으로 주택건설에서 양적, 질적으로 지속적인 성

152) LH토지주택연구원, 『2022년 4분기 북한 건설개발 동향』, LH토지주택연구원, 6면.
153) 박희진, "포스트 사회주의국가의 주택재개발 쟁점과 북한에 주는 함의", 「북한연구학회보 제26권」 제1호, 2022, p.68.
154) 김두한, "최근 북한의 살림집 건설정책", 토지주택연구원, 57면(노동신문, 2023년2월15일자 기사).

과를 내는 것은 어려울 것이다. 이처럼 외부와 단절된 상황에서 북한 자체의 내부 자원과 인력 및 기술에만 의존하는 각 지역 균형발전 및 주택 건설사업이 양적, 질적으로 원활히 진행되기에는 한계가 있을 수밖에 없다.[155]

건설에 투입할 자재와 자금, 기술과 노동력이 충분하지 못한 상태에서 대부분의 기관, 기업소와 지방 기관들은 민간의 개인투자자들에 의존하여 주택건설 사업을 진행할 가능성이 높다. 각 기관, 기업소가 주택건설 과정에서 주로 하는 역할은 명의를 대여하고 인력 동원에 일부 관여할 뿐 실제적인 기여자는 개인투자자들이라고 할 수 있다.[156]

또한 대규모의 주택건설에는 전력 설비, 상하수도, 난방시설 등의 주거인프라 혹은 도시기반시설을 함께 구축하는 것이 필수적이다. 따라서 북한의 주택건설에서 주거생활에 꼭 필요한 기본 인프라인 상하수도 설비, 전력공급, 취사와 난방을 위한 안정적인 에너지 확보 등은 중요한 과제로 남아있다. 최근 노동신문 보도에 의하면, 북한의 최고인민회의 상임위원회 제14기 제26차 전원회의에서 **<상수도법>**과 **<하수도법>**을 비롯한 여러 법들이 개정되었는데, 이 법들에서는 "기본원칙, 상수도시설의 건설과 관리, 생활용수의 생산 및 공급, 이용 등과 관련한 규정들이 보다 세분화, 구체화되고 하수도시설의 관리, 버림물의 처리 등과 관련한 조항들도 수정 보충되었다."라고 보도되었다.[157] 이처럼 북한당국도 상하수도와 같은 주거시설의 열악한 상황을 인지하고 정책과 법 개정을 통해 나름의 개선을 시도하지만, 현실적으로 얼마나 효과를 내고 있는지 구체적인 파악이 어렵다. 보통 주택 그 자체와 주거인프라의 설비 수준은 그 나라의 경제 수준과 기술력을 대변한다는 점을 고려했을 때 북한의 열악한 경제 형편상 주거기반 시설을 제대로 구축하고 그 용도에 따라 지속적으로 운용하는 것은 쉽지 않을 것이다.[158]

---

155) 함경남도 인민위원회가 상반기 살림집 건설계획 달성에 실패하여 중앙으로부터 엄격히 총화받게 되어, 계획 달성을 위해 노후살림집을 수리하는 주거환경 개선사업까지 주택건설 성과에 포함하도록 결정하고 개인(청부업자)들과 업무계약을 했다고 한다. 개인 청부업자들에게 노후 집수리를 맡긴 세대에 건축자재를 장마당보다 싸게 팔아 수익을 내면서도 하반기 살림집 건설계획에 반영해 성과로 포장할 수 있어 여러모로 이득을 취할 수 있었다고 한다(Daily NK, "北 지방 행정기관들, 청부업자와 계약 맺고 노후 주택 개선 추진", 2023.7.12. 정태주 기자).

156) 장재복, "북한 주택공급 체계의 시장화에 관한 연구", 고려대학교 행정대학원 석사학위논문, 2017년, p.75.

157) Daily NK, "상하수도법 강력 집행 지시… 주 타격 대상은 평안남도", 2023.06.19. 정서영 기자 (2023년06월03일 로동신문 기사 인용).

158) 검덕지구의 새 살림집 완공으로 입주를 진행했으나 날림식 부실공사로 인해 4층 이상 주택들에 수압 이상으로 수돗물이 제대로 나오지 않아 대다수의 입주민들이 고생을 겪고 당국에 신소와 청원을 올려 문제해결을 요구했다고 한다. 문제의 원인은 자재와 설비의 부족으로 제대로 된 양수기를 설치하지 못했기 때문이고, 물을 높이 올려보낼 수 있는 양수기 전압이 약한 것도 원인으로 지목되었다 (Daily NK, "검덕지구 새 주택 입주한 수천 세대 '물고생'중…신소 청원 쏟아져", 2022.4.14. 정태주 기자).

나. 지역, 계층간 격차 확대

북한에서는 각 지역의 발전과 생활 수준에 따라 주택건설에서도 격차를 발생시킨다. 주택건설에서 나타나는 지역 간 격차는 지역발전의 격차와 소외지역 발생이라는 악순환을 초래할 수도 있다. 최근 북한은 수도 평양 및 신의주, 혜산 등 일부 국경 지역과 타지역 간 생활 수준에서 상당한 차이가 있는 것으로 알려지고 있다. 이는 원래의 사회주의 계획경제 체계의 이완과 시장화 확산, 각 지방의 경제 지리적 조건, 자력갱생 추구의 결과로 나타나는 자연스러운 현상으로 보인다. 북한당국은 이미 오래전부터 지역 간 나타나는 경제 수준의 격차를 적절히 완화시킬 수 있는 정책적 수단과 대책들을 제대로 보여주지 못하고 있다. 오히려 정치적인 상징성이 큰 평양시나 삼지연시 등의 특별지역 건설사업에 북한 전역의 물적, 인적 자원을 집중적으로 동원하여 체제선전의 수단으로 활용함으로써 지역 간 사회적, 경제적 격차를 심화시키는데 일조하고 있다.

북한의 주택건설과 공급에서는 지역 간 격차만이 아니라 사회적지위와 경제적 소득에 따른 격차도 나타나고 있다. 원래의 사회주의 주택 배정 체계 아래서도 특권 계층에게는 일반 주민들과 달리 국가적 시혜로 높은 등급의 주택을 우선 배정하도록 되어 있다.[159] 즉 전체 주민들에게 균등한 주택을 공급하기보다 사회계급의 신분에 따라 주택의 규모와 면적, 시설인프라 등에서 상당한 수준 차이가 있어 사회주의적 평등성이 결여되었다고 할 수 있다. 하지만, 경제난 이후 시장 활동의 확산으로 경제적 부에 따른 주택확보 능력 차이도 추가되어 기존의 형평성 결여를 더욱 심화시켰다. 기존의 사회 신분 때문에 주거의 제약을 당하던 일반 주민들 중 일부는 부의 축적을 통해 주거 향상을 꾀할 기회를 가진다는 점이 한편으로 긍정적일 수 있다. 하지만, 사회 신분과 경제적 측면 모두에서 소외된 사람들이 느끼는 상대적 박탈감은 훨씬 심할 것이다. 그럼에도 전체주의 사회의 모순과 자본주의적 모순으로 이중적인 차별을 감내할 사회적, 경제적 약자들을 구제할 뚜렷한 주거 대책은 아직까지 요원하다. 오로지 각자도생으로 주거를 포함한 모든 문제를 스스로 해결해야만 하는 고된 현실을 견뎌내고 있다.

다. 재원과 노동력의 강제 동원

159) 일반적인 주택 배정 원칙에 따르면, “영웅, 전쟁노병, 영예군인, 제대군관, 교원, 과학자, 기술자, 공로자, 노력 혁신자, 세쌍둥이 세대와 자식을 많이 낳아 키우는 세대 같은 대상들에게 살림집을 우선적으로 배정하도록 한다. 어렵고 힘든 부문에서 일하는 근로자에게 문화적이고 충분한 휴식조건이 보장된 살림집을 배정하고 자연재해로 집을 잃은 세대에 의무적으로 배정하는 것을 비롯하여 인민들의 편의를 최대한 도모하여 살림집을 배정하게 되어 있다.”라고 되어 있다. 법규에 명시되지는 않았지만, 북한에서 특권계층을 위한 주택배정 체계는 별도로 존재하는 것으로 알려지고 있다.

또한 관련 소식통에 따르면, 평양 화성지구 건설의 경우 조선인민군 군인들이 주된 건설 인력으로 참여하고 있고, 평양 북쪽에 위치한 서포지구 주택건설의 경우에는 <사회주의애국청년동맹>과 <백두산영웅청년돌격대>[160]가 도맡아 진행한다고 한다(통일뉴스, 2023년2월26일). 북한은 국가 주도의 건설 현장에 정규군대와 각종 명칭의 돌격대 심지어는 평양의 중앙대학들과 각 지방대학에 속한 대학생들까지 거의 강제적으로 동원하여 필요한 노동력을 보충하는 것으로 알려졌다.[161] 당국이 동원하는 이들 조직인력이 아니면 현재 북한에서 진행되는 대규모의 건설사업은 진행되기 어려운 상황이다. 북한 청년들의 대가 없는 노동으로 평양의 화려한 고층 살림집들이 건설되고 있는 것이다. 이들의 피땀으로 지어진 고급아파트 중 일부는 최고지도자의 선물정치 수단으로 또는 인민의 생활개선을 위해 밤낮으로 애쓰는 지도자를 연출하기 위한 선전용으로 둔갑되기도 한다. 이러한 모습은 북한에서 오래된 관행이지만, 정당한 보상 없는 노력 동원은 국가에 의한 강제노동과 착취의 전형이라고 할 수 있다. 대규모 노동력의 강제 동원은 오늘날 북한의 건설 분야에서 일반적인 현상이며 이는 전체주의 사회가 갖고 있는 개인에 대한 인권 침해적 요소의 자연스러운 발현이라고 할 것이다.

이뿐 아니라 건설동원 인력에 대한 식품, 작업복 등 후방 지원사업은 대부분 일반 북한 주민들의 과중한 세외부담으로 해결하고 있는 실정이다.[162] 이러한 세외부담은 대부분의 북한 주민들에게 또 다른 고역이 아닐 수 없다. 세외부담이 북한 사회에 미치는 파장이 얼마나 컸는지 최근에는 **<세외부담방지법>**이라는 법까지 만들었다. 그러나 북한의 현실에서는 주민들의 세외부담 없이 어떠한 사업도 진행하기 어렵다는 점에서 이 법의 등장 자체가 구조적인 자기모순이라 할 것이다. 북한이 지금처럼 폐쇄적인 우리식 사회주의를 고수하는 한 이와 같은 사회구조적인 모순을 벗어나는 길은 요원해 보인다.

---

160) 백두산영웅청년돌격대는 삼지연군에 위치한 백두산영웅청년발전소, 삼지연시 도시정비 사업에 참여한 청년 건설전문집단으로 알려져 있다.

161) 최근 북한당국이 평양의 1만 호 주택건설을 위해 평양시내 대학생들로 '대학생지원돌격대'를 결성하고 이들을 매일 밤마다 건설 현장에 동원하는 것으로 알려졌다. 대학청년동맹위원회가 앞장서 대학생들을 교대제로 조를 무어 밤 8시부터 12시까지 서포지구 새거리 건설현장에 나가 모래와 자갈, 시멘트를 부리고 운반하는 등 각종 일을 하며, 수업이 없는 일요일에는 대학 전체가 건설장에 동원되어 현장지휘부가 시키는 일을 수행하고 있다고 한다. 만약 대학 청년동맹위원회에 잘못 보여 부정적인 평가를 받으면 미래 진로에 걸림돌이 될 수 있어 대학생들은 이 조직의 눈치를 보지 않을 수 없다고 한다. 이러한 대학생 야간돌격대는 1980년대 창광거리 건설, 1990년대 통일거리 건설때에도 있었다고 한다.(rfa 자유아시아방송, "평양 대학생들 밤마다 건설노동", 2023.5.09. 서울 안창규 기자).

162) 양강도에서 농촌 주택건설 사업을 본격화하는 가운데, 지방의 당국에서 건설에 필요한 일부 자재(시멘트, 모래, 철근 등)의 비용을 주민들에게 세외부담으로 약 1만 5천 원씩 전가하고 있어 그 부담이 가중되어 불만이 제기되고 있다고 한다. 농촌지역의 살림집 건설이 절실히 필요한 줄은 알지만 혹독한 경제난에 먹고 사는 것도 힘들어 세외부담을 강제적으로 떠안는 입장에서 주택건설이 반갑지 않다. 최근 양강도의 소식통은 해당 지역의 군들에서는 전국에서 파견된 당원대대들이 농촌 살림집 건설을 본격적으로 진행하고 있다고 전해왔다(Daily NK, "양강도 농촌 살림집 건설 본격화...주민들은 세외부담에 몸살", 2023.7.24. 이채은 기자).

라. 주거 현실과 법제도의 괴리

현재 북한의 주택 법제를 전반적으로 봤을 때 기본적으로 사회주의 계획경제의 틀을 여전히 유지하고 있다. 즉 북한의 주택 법 제도는 국유화, 무상분배, 저 임대료에 기초하고 배급제 형식의 주택공급을 내포하고 있다. 북한의 국영 매체인 **<조선의 오늘>**은"인민들의 살림집 문제를 국가가 책임지고 원만히 해결해 주는 것은 우리나라 사회주의제도의 본성적 요구이며, 현대적인 도시 살림집과 농촌 살림집을 국가 부담으로 지어 인민들에게 보장함으로써 살림집 배정에서 인민성의 원칙을 확고히 견지한다."라고 밝히며 살림집의 배정 원칙을 설명하였다.[163]

하지만 북한의 사회주의 법 제도와 달리 오늘날 주택의 배정(공급)과 이용에서 당국의 계획에 의한 주택공급(배정)은 제대로 보장되지 못하고 있다. 이 문제는 주택건설의 부족과 직접 연결되는데 그 근본적인 원인은 사회주의 계획경제 시스템이 주택문제를 효율적으로 해 결하지 못함에 기인한다.[164] 주택공급(배정)의 현저한 부족으로 신혼부부의 경우에도 보통 4~5년씩 기다려야 집을 배정받을 수 있는 차례가 오고 한 주택에서 2가구 이상이 같이 사는 경우도 꽤 있는 것으로 파악된다. 오늘날 북한의 주택보급률은 대략 75~80% 수준으로 추정되며, 부족한 주택문제를 우선적으로 해결하는 것이 최근 북한당국의 당면 과제라고 볼 수 있다. 그래서 일부 여유가 되는 직장이나 협동농장 단위 차원에서 직접 주택을 건설하여 소속원들의 주거 문제를 해결하고 있기도 하다.[165] 하지만, 주로 최고지도자의 특별 선물, 특권기관의 직무주택 등의 형태로 평양을 비롯한 대도시 중심의 특정 계층을 대상으로 주택공급이 이뤄지고 있다. 양적, 질적인 측면에서 주택공급의 열악한 상황은 북한 주민들이 적절한 주거지에서 생활할 주거이용권을 심각하게 침해하게 된다.

그 결과 북한 주민들은 직접 살 집을 짓든지 혹은 시장을 통한 사인 간 거래(교환, 매매)로 필요한 주택을 마련하는 것으로 파악된다. 1990년대 경제난 이후로 계획경제에 의한 국가의 주택공급 체계는 거의 마비되고 이제 주택은 시장을 통해 스스로 마련해야 하는 서비스재로 인식되었다.[166] 하지만, 북한의 주택 법제에는 국가에 의한 주택 배정과 이용만 언급하고 있을 뿐, 개인들 간의 주택매매 혹은 임대에 관한 규정은 전혀 존재하지 않는다.[167] 오히려 <살림집법>과 <형법>

163) 김원준 기자, SPN서울평양뉴스, "북한에서 살림집 배정은 어떻게 이루어지나?...살림집법 해설", 2023.03.02.
164) 장재복, "북한 주택공급 체계의 시장화에 관한 연구", 고려대학교 행정대학원 석사학위논문, 2017년, p.80.
165) NK chosun, "북한의 주거생활은 어떠한가요?", 2013.00.00.
166) 장재복, "북한 주택공급 체계의 시장화에 관한 연구", 고려대학교 행정대학원 석사학위논문, 2017년, p.83.
167) 1990년에 처음으로 채택된 북한의 <민법>에서 개인소유의 살림집에 관하여 상속까지 인정하고 있으나, 현실적으로 일반화된 주민들 간의 주택거래에 대하여는 여전히 침묵하고 있다.

등을 통해 주택거래에 대한 처벌 규정을 두어 단속과 통제의 의도를 보여주고 있다. 북한의 법 제도상 주택거래(매매 등)의 불법성은 비공식적인 주택시장의 발전을 합법적으로 규제할 수 있는 유용한 근거가 된다. 이는 체제의 결속과 직결되는 주택공급 사업에서 북한당국이 주도권을 계속해서 장악해야 할 필요성 때문일 것이다. 북한당국은 주택공급의 확대를 위해 개인투자자들의 상품주택 생산과 시장거래의 불법성을 묵인하는 한편, 이 불법성을 구실로 삼아 주택시장에 적극 개입하여 통제하는 양면 전략을 취하고 있다. 이처럼 비공식적인 비법 거래에 의해 취득한 주택 재산권의 불안정성과 불확실성 때문에 개인들의 투자가 위축되고 주택시장의 발전이 저해되는 결과를 초래할 수 있다.[168] 하지만 당국 스스로 주민들에게 필요한 주택을 충분히 해결하지 못하는 입장에서 어쩔 수 없이 시장을 통한 주택거래나 공급을 묵인하는 단계에 진입한 것으로 보인다. 이는 북한의 주택문제에서 나타나는 법과 현실의 괴리에서 법제를 능가하는 현실의 힘을 또 한번 확인시켜 준다.

북한은 최근의 <살림집법> 개정에서 기관, 기업소 그리고 개인 자금에 의한 살림집 건설 규정을 신설하고 자금을 투자한 개인들은 미리 주문계약을 할 수 있도록 함[169]으로써 개인투자자들의 실제적인 역할을 법제에 반영하였다. 이같은 법규의 변화에도 불구하고, 주민들의 주택문제를 국가가 책임지고 원만히 해결한다고 표방하는 사회주의 법제에 개인투자자의 자금으로 건설을 진행하는 규정이 섞이는 것 자체가 앞뒤가 맞지 않는 법적 자기모순이라고 할 것이다. 이것은 북한이 지향하는 이념과 실제의 현실 사이에서, 즉 계획경제와 시장경제의 중간에서 갈피를 잡기 어려운 현실적인 딜레마를 보여주고 있는 것이기도 하다. 차라리 중국, 베트남의 경우처럼 시장경제 도입을 통한 경제개혁을 헌법의 규범으로 확실히 하고 법과 정책의 일관적인 체계를 세웠으면 이런 모순적인 상황은 감소하였을 것이다.

인간의 생활과 사회현실은 거의 항상 법 제도보다 먼저 변화하는 것이 일반적인 현상이다. 정책과 법 제도는 보통 현실의 변화 그 자체를 반영하거나 변화로 인해 야기되는 문제를 해결하는 대책으로서 등장하게 된다. 그리고 공식적인 법 제도와 비공식적인 현실의 불합치 상태는 오래 방치될수록 사회의 안정성을 저해하고 힘있는 자들의 특권에 기반한 무질서와 불공정이 득세하게 된다. 현재처럼 적절한 보호 규범이 없는 상황은 북한당국의 법에 따른 통제와 단속으로 주택 이용자들의 심리를 상시적인 불안 상태에 노출시키게 될 것은 자명하다. 법적 통제와 처벌은

---

168) 최봉대, “북한의 주택배정제도와 비공식 주택시장 발전의 제한성 - 김정은 정권시기를 중심으로 -”, 2022.8.2. p.139.

169) **살림집법 제16조 제2항,** “기관, 기업소 및 **주민자금으로 살림집을 건설하는** 기관은 주문자와 **살림집 주문계약**을 맺으며 계약에 따라 조성된 자금을 제때에 해당 은행기관에 입금시키고 리용하여야 한다. 이 경우 살림집 주문계약은 해당 공증기관의 공증을 받아야 한다.”

주민들과 당국간의 긴장과 마찰을 증가시키고 이를 무마하기 위한 뇌물의 거래는 더욱 보편적인 현상이 될 것이다. 따라서 조속한 시일 내에 북한사회의 현실에 걸맞는 주택 법제, 그리고 주민들의 권리를 구제할 법적 장치를 마련하고 개선하는 것이 필요하다.

3. 향후 개선과제

과거 사회주의국가의 주택개혁은 정치 경제적, 사회문화적 맥락과 연결되고, 사회주의 시기의 경제 운영 원리에 의해 많은 영향을 받았다. 예컨대 중국의 경우 기존 임차 세대의 거주하던 국가주택 구입을 통한 주택 사유화를 추진하고 그 기반 위에서 기존주택들의 교환 및 신축 주택의 시장공급 방식으로 주택시장이 자리잡게 되었다. 베트남의 경우에는 공식부문의 시장주택과 비공식부문의 자체적인 주택건축 양성화로 이중적 주택시장이 발전하였다. 그러나 북한의 주택 법제는 여전히 사회주의식 주택공급(배정) 및 이용 제도를 유지하며 국가 소유제를 표방하고 있다.

현재 북한의 사회주의제도에 기반한 주택 관련 법 제도를 개선함에 있어 최우선적으로 고려해야 할 원칙은 무엇보다 현재 북한에 거주하고 있는 북한 주민들의 주거권을 보장하는 것이다. 즉 주민들의 주거권을 보장하는 측면에서 주택법 제도의 근본적인 개선책을 수립해야 할 것이다. 그러기 위해서는 우선, 현행 북한의 주택 관련 법들이 그 형식성을 탈피하여 실제 그 효력을 발휘하는 법으로서 작동하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 법이 사회속에서 실제 법으로서 그 역할을 할 수 있을 때 비로소 그 개선을 논하는 것도 의미가 있다. 즉 북한에 실질적인 법치주의를 확립하는 것을 지속적으로 추구해야 한다.

다음은 북한의 <민법>과 <살림집법>에서도 명시하는 개인소유 살림집에 관한 규정을 좀 더 구체적으로 풀어낼 필요가 있다. 개인소유 살림집의 범위와 취득방법, 소유권 보호, 처분의 가능성 등에 관한 내용들을 명확히 하는 것이다. 최근 북한 주민들은 국가에 의존하지 않고 본인의 재원과 노동력으로 직접 집을 건축하거나 구매하는 경우가 빈번하므로 개인소유의 주택이 폭증하는 것으로 이해할 수 있다. 최근의 법 개정에서는 주택건설에 자금을 투자한 개인은 주문계약까지 체결하여 본인의 주택을 마련할 수 있는 것으로 규정되었다. 또한 2018년 11월에 발표된 <라선경제무역지대 살림집판매 및 리용규정>에서도 살림집 판매에 관한 규정을 처음으로 명시하였다. 이처럼 점점 확산되는 개인소유 주택을 법적으로 보호할 수 있는 규정을 <살림집법>에 반영시킬 필요가 있다. 아직 사회주의 제도를 고수하는 북한이 적극적인 개혁개방정책으로 선회하지 않는 조건에서 사유 재산권 보호와 주택거래 및 임대를 규범화하는 것은 당분간 쉽지 않을 것이다. 하지만 규범의 부재로

인한 무질서한 관행의 폐해는 북한 주민들에게 고스란히 전가될 것이 확실하다.

그리고, 현행 북한의 <살림집법>에서 상정하는 주택은 남한의 법제와 대조해 봤을 때, 국가가 소유권을 보유하고 입주자에게 일정 기간 임차해주는 공공임대주택[170]과 법 구조상 상당히 유사하다고 할 수 있다. 다만, 남한에서는 경제적, 사회적 약자들에게 공공임대주택을 우선 배정하는 반면, 북한은 사회 신분상 특권이 있는 사람들에게 국가소유의 살림집을 우선적으로 공급한다는 점에서 차이가 있다. 따라서 북한에서 경제적 격차 혹은 다른 이유로 인해 상대적으로 주거의 빈곤을 겪을 사회 취약계층에 대한 우선적 배정 혹은 지원을 규정할 필요가 있다. 예를 들어 현재 거주 주택의 개보수 등의 지원과 같은 것이다.

다음은, 주택교환과 매매, 임대 등 주택거래의 자유를 점진적으로 확대하는 것이다. 이것은 개인의 사유재산권과 시장활동의 보호와도 연결되며 전면적인 법 개혁이 선행되어야 할 것이다. 또한 거주이전의 자유와 같은 주거의 권리를 실질적으로 보장하는 법 제도적 개혁이며 근본적인 주택문제 해결 방안이라고 할 수 있다.

한편, 북한에는 최근 남한의 국민청원과 유사한 신소청원[171] 제도가 오래전부터 시행되어 <사회주의헌법>의 규정[172]에 근거한 <신소청원법>[173]으로 존재하고 있다. 하지만 신소를 처리하는 과정이 복잡하고 까다로워 부당한 일을 겪더라도 신소를 활용하는 북한 주민은 별로 없다는 것이 최근 북한을 떠나온 탈북민들의 증언이다. 개인의 권리침해를 구제받을 공식적인 제도가 존재하고 있지만 개인의 비밀보장, 신소 상대로부터의 보복 등 그 실효성에 있어 여러 문제점을 노정하고 있다.[174] 반면에 북한에는 다른 나라들에 있는 행정쟁송 제도가 존재하지 않고 있어 주민들의 권리구제를 위해 행정소송 제도를 도입하는 것도 법제 개선 과제로서 제안해 볼 수 있다. 그렇지만 행정쟁송 제도는 행정 처분하는 당국이 법에 위반한 사항이 있을 때 개인이 소송을 통해 구제받는 제도이다. 즉 공식적인 법

---

170) 한국의 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 공공임대주택 등 국가가 소유하고 장기적으로 임대하는 주택을 모두 포함한 개념이다.

171) 북한의 신소 청원은 우리식으로 민원으로 쉽게 이해할 수 있는데 북한에서 개인의 권리와 이익을 침해당한 주민이 각 지방마다 설치된 당기관, 행정기관의 신소과를 통하여 민원을 제기하는 것을 의미한다. 북한에서 신소청원은 헌법에 명시된 권리 회복의 방법으로 신소 처리는 비공개적으로 원칙에 따라 공명정대하게 하도록 규정되어 있다. 초기에는 주민들의 불만이나 의견을 수렴하는 기능이 돋보였으나, 1960년대 말부터 유일지배 체제가 견고해지면서 간부계층의 비리와 부당한 행위를 견제하고 처벌하는 장치로서 활용되는 측면이 있었다.

172) 북한 **<사회주의헌법> 제69조**, "공민은 신소와 청원을 할 수 있다. 국가는 신소와 청원을 법이 정한 데 따라 공정하게 심의처리 하도록 한다."

173) 북한의 **<신소청원법>**은 1998년 6월 17일 최고인민회의 상설회의 결정 제120호로 최초로 채택되어 이후 3차례(1999년, 2000년, 2010년) 수정 보충 되었다.

174) KBS 뉴스, "남북의 창 [클로즈업 북한], 북한판 신문고 '신소청원'... 간부감시가 목적?", 2021.11.06. (검색일자: 2023.11.09.)

제를 위반한 개인의 입장에서 당당하게 권리구제의 수단으로 이용하기에는 근본적인 한계가 있다. 따라서 북한 주민들의 주거 현실에서 비법적인 요소가 사라지도록 주택 법제 전반을 체계적으로 정비 및 개선하는 것이 우선적인 과제라고 판단된다.

장기적인 시각으로 남북한의 교류와 통합까지 고려했을 때, 양측의 법 제도가 유사할수록 그 통합의 속도나 효과는 빠르게 나타날 것이다. 주택을 포함한 부동산 분야는 우리의 삶에서 매우 중요하고, 남북의 통일은 법과 제도의 통합으로 완성된다는 점을 고려할 때 주택 분야에서의 법 제도적 동질성을 회복하는 문제는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 남한의 주거 관련 법질서에서 기본적인 원칙은 개인의 소유권에 근거한 이용과 처분 등 자유로운 거래라고 할 수 있다. 국가 혹은 공공에 의한 임대주택 공급은 아직 보조적인 제도로서 이용되지만 점차 확산하는 과정에 있다. 반면, 북한의 사회주의제도에 기초한 국가 주도의 주택공급(배정) 원칙은 형식적인 법제로 남고 주민들 스스로 주거 문제를 해결하는 것이 대세적 추세가 되어 상대적으로 취약한 주민들을 위한 주거지원 대책이 시급한 상황이다. 향후 양측의 법제를 서로 비교하여 각각의 장단점을 파악하고, 남북의 대다수 주민에게 바람직한 통일 법제를 모색하여 마련하는 일은 중요하면서도 시급한 과제로 우리에게 남아있다.

참고문헌

□ 국내 문헌

○ 일반문헌

국립통일교육원, 『2023 북한이해』, 국립통일교육원 연구개발과, 2023년 3월.
김수현, 진미윤, 「집에 갇힌 나라, 동아시아와 중국 - 꿈의 주택정책을 찾아서 2」, 도서출판 오월의 봄, 2021.
윤혜정, 장성수, 『주거와 주택』, 다락방, 2000.
임반석, 『중국 주택상품화 연구』, 도서출판 해남, 2003.
법무부, 『북한실태 연구보고』, "북한의 주택제도 실태", 2011.
법무부, 「중국법연구(4)」, 법무자료 제174집, 도서출판 창신사, 1993년 12월.
법제처, 「해외 개혁, 개방 사례 - 제2편 베트남의 개혁,개방 법제 편」,
『2018 최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2018.
『북한법령집』, 국정원, 2022.

○ 학술논문

고제헌, 강영신, "베트남 주택 및 주택금융시장의 현황 및 전망", 이슈리포트 18-5호, 한국주택금융공사.
김두한, "최근 북한의 살림집 건설정책", 토지주택연구원, 2022.
김병욱, "대북제재하 북한의 혜산시 부동산 상품별 거래행태와 특징", 부동산분석 5(3), 2019.
김영규, 이재응, "북한 민법의 토지 임대차계약의 특징과 평가", 「법학논총」 제34집, 숭실대학교 법학연구소, 2015.
김진석, 「이슈리포트: 북한 주택시장의 현황과 전망」, 한국주택금융공사 주택금융연구원, 2019.
나국주, "북한의 부동산 제도·사금융 및 살림집 등 시장 요소에 관한 연구", 서울지방변호사회, 통일시대를 열어가는 법제도 연구 심포지엄, 2021.08.
문흥안, "북한 살림집법을 통해 본 북한 부동산시장의 변화와 통일시 시사점", 한국비교사법학회 비교사법 24(2), 2017.05.
박희진, "포스트 사회주의국가의 주택재개발 쟁점과 북한에 주는 함의", 「북한연구학회보 제26권」 제1호, 2022.
서재진, 「북한의 경제난과 체제 내구력」, 통일연구원, 2007.
송현욱, "기획특집-북한의 주택정책과 이용권에 관한 고찰", 연세대학교 법학연구원, 2018.
이해정, "김정은 시기 북한의 지방경제 활성화 정책분석과 시사점", 특집칼럼, 2022.
임을출, "북한의 지역균형발전 전략과 '시·군발전법'에 대한 고찰", 통일과 법률 제50호, 2022.
장명봉, "북한의 헌법개정과 경제개혁·개방의 지향", 법제처, 2005.
장성수, 윤혜정, "북한의 주택정책과 건설실적에 관한 연구", 2008.
장재복, "북한 주택공급 체계의 시장화에 관한 연구", 고려대학교 행정대학원 석사학위논문, 2017년,
정은이, "북한부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석: 중국 부동산 개발업자와의 비교연구를

중심으로”,「KDI 북한경제리뷰」, 2016.09.
최봉대, “북한의 주택배정제도와 비공식 주택시장 발전의 제한성 - 김정은 정권시기를 중심으로 -”, 2022.
최상희, “북한의 주택문제와 향후 협력과제”, 국토 제443호, 2018.09.
최상희 외,「북한주택 현황조사 분석 연구」, LH공사 토지주택연구원, 2015.
홍성원, “북한 주택시장의 형성과 발전에 관한 연구”, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2014.
LH토지주택연구원,『2022년 4분기 북한 건설개발 동향』, LH토지주택연구원, 2022.

○ 언론기사

김원준 기자, SPN서울평양뉴스, “북한에서 살림집 배정은 어떻게 이루어지나?...살림집법 해설”, 2023.03.02.
안창규 기자, rfa 자유아시아방송, “평양 대학생들 밤마다 건설노동”, 2023.05.09. 서울.
이선희 편집장, Hanoi Korean News, “베트남의 주택과 부동산정책의 흐름 - 차동원 교수”, News Link 한인초대석, 2018.
이진수 선임기자, 아시아경제, “北, 라선에서 주택 사유화 첫 시행”, 2019.03.25.
이채은 기자, Daily NK, “양강도 농촌 살림집 건설 본격화...주민들은 세외부담에 몸살”, 2023.07.24.
정서영 기자, Daily NK, “상하수도법 강력 집행 지시... 주 타격 대상은 평안남도”, 2023.06.19.
정태주 기자, Daily NK, “농촌 살림집 준공검사로 단위별 경쟁...우수단위 포상은?”, 2023.09.13.
정태주 기자, Daily NK, “北 지방 행정기관들, 청부업자와 계약 맺고 노후 주택 개선 추진”, 2023.7.12.

□ 북한 문헌

○ 일반문헌

『김일성저작선집』 4권, 1968년.
『민법1(심의용)』, 김일성종합대학출판사, 1973.
『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, 인민보안성출판사, 2009년.
『부동산상식』, 사회과학출판사, 2008.

○ 학술문헌

리기섭,『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』, 평양: 사회과학출판사, 1994.
최선용, “사회주의 신용의 본질과 기능”, <경제연구> 2009년 3호

○ 언론기사

조선중앙TV, “[법규해설]: ‘시·군건설세멘트보장법’에 대하여”, 2022.2.21.
<로동신문>, ‘자체의 원료, 자원에 의거한 생산공정 확립을 위해 사리원 강철공장의 능력확장 공사를 진행’, 2023.07.07.