

남북한 건설 분야 협력사례 분석과 북한 내 산업단지 개발 방안

2010. 10

박용석

한국건설산업연구원

차례

요 약	i
I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 구성	2
II. 남북한 협력사업 추진 현황 분석	4
1. 남북한 협력사업 추진 현황	4
(1) 인적 및 수송수단별 남북교류 현황	5
(2) 남북 교역 현황	7
(3) 남북한 협력사업의 최근 동향 및 향후 전망	8
2. 남북한 건설 분야 협력사례	13
(1) 사회문화분야 남북협력사업으로부터 파생된 건설수요	13
(2) 민간경제협력사업으로부터 파생된 건설수요	15
(3) 남북협력사업 지원을 위한 주요 SOC 사업 추진 현황	20
3. 시사점	22
III. 북한 내 산업단지 개발 규모 추정	24
1. 개성공업지구 개발 사례 분석	24
(1) 개성공업지구 개발사업 개요	24
(2) 개성공업지구 1단계 사업 운영 현황 및 남북한 경제의 기여도	26
(3) 개성공업지구내 건설사업	29
2. 북한내 산업단지 개발 가능성 검토	34
(1) 북한 산업단지 현황	34
(2) 북한내 산업단지 개발 가능성	35
3. 북한내 산업단지 건설수요 추정	41
(1) 북한 산업단지 건설수요의 개략 추정	41
(2) 북한내 산업단지 추정 결과의 의미	42

IV. 남북 경협 활성화를 위한 과제	44
1. 정책과제	44
(1) 개성공단 활성화 및 남북연결 육상교통망 확충	44
(2) 북한내 산업단지 및 SOC 개발의 본격 추진을 위한 투자 재원 마련	45
2. 건설업계의 과제	47
(1) 북한 건설시장에 대한 관심 제고 필요	47
(2) 북한 건설기능인력 훈련센터 운영 검토 필요	49
V. 맺음말	51
참고문헌	53
Abstract	55

표 차례

<표 II-1> 남북 협력사업 승인 현황	4
<표 II-2> 2010년 북한 방문자 추이	5
<표 II-3> 남북 차량왕래 현황(편도기준)	6
<표 II-4> 남북 선박왕래 현황(편도기준)	6
<표 II-5> 남북 항공기 왕래 현황(편도기준)	6
<표 II-6> 남북 철도차량 왕래 현황(편도기준)	6
<표 II-7> 남북한 교역 현황	7
<표 II-8> 2008년도 유형별 남북교역 현황	8
<표 II-9> 2009년도 남북협력기금 사업비 집행률 현황(2009년 9월 말 기준)	10
<표 II-10> 3대 공동체의 단계별 이행구도 : 목표, 전략, 과제	11
<표 II-11> 남북한 정치·군사·경제협력 관련 주요 사항(1988~2010)	12
<표 II-12> 평양 유경 정주영 체육관 개요	13
<표 II-13> 사회문화분야 교류사업 중 건설수요 파생 사업 승인 현황	15
<표 II-14> 금강산관광지구내 현대아산(주) 시공 현황	16
<표 II-15> 금강산관광지구내 민간부문의 투자 현황	17
<표 II-16> 민간 경제협력사업 중 건설수요 파생 가능 사업 승인 현황	19
<표 II-17> 남북 출입시설 현황	20
<표 II-18> 남북 철도 및 도로 연결 구간	21
<표 II-19> 남북한간 건설사업 추진시 시사점	23
<표 III-1> 개성공업지구 단계별 개발계획 개요	25
<표 III-2> 개성공단 1단계 분양 현황	26
<표 III-3> 개성공단 입주기업 현황(2010. 6. 10 기준)	26
<표 III-4> 개성, 중국, 한국 공업단지 사업여건 비교	28
<표 III-5> 개성공단사업을 통해 북측에 제공한 현금 및 현물	29
<표 III-6> 개성공단 종합지원센터 당초 사업비	30

<표 III-7> 개성공단 직업훈련센터 건립사업 당초 사업비(안)	30
<표 III-8> 기반시설별 당초 사업비(안)	30
<표 III-9> 개성공단내 공장 건축공사비 현황	32
<표 III-10> 공장설립을 위한 평균 투자비용	32
<표 III-11> 개성공단내 건설 분야 협력사업 승인 현황	33
<표 III-12> 북한의 지역별 주요 산업 및 산업단지	34
<표 III-13> 나진-선봉지구 단계별 개발목표와 중점 프로젝트	35
<표 III-14> 남북총리회담의 주요 합의 사항	37
<표 III-15> 대통령 당선인의 남북경협 공약	38
<표 III-16> 단계별·권역별 산업단지 조성계획(안)	39
<표 III-17> 개방단계에 따른 개발수요 분야별 우선순위	40
<표 III-18> 북한내 6개 산업단지 건설수요 추정 내역	42
<표 III-19> 국가산업단지 현황 : 2009년 기준	42
<표 III-20> 한국의 산업단지 현황 : 2009년 기준	43
<표 III-21> 북한의 대외무역과 GDP 중 남북교역 및 개성공단이 차지하는 비중	43
<표 IV-1> 남북협력기금 조성 현황 (2010. 5. 31 기준)	46
<표 IV-2> 남한 건설업체의 북한 건설시장 진출 검토 내용	48
<표 IV-3> 북한 SOC시장 진출시 북한 건설인력 사용상의 애로점	49
<표 IV-4> 북한의 건설인력 진출 현황	50

그림 차례

<그림 I-1> 연구의 구성 및 흐름	3
<그림 II-1> 남북한 협력사업 관련 북한 방문자 추이	5
<그림 III-1> 개성공업지구 단계별 개발계획	24
<그림 III-2> 개성공업지구 위치도(현대아산의 최초 개발계획안)	24
<그림 III-3> 북한 총 교역금액 중 개성공단이 차지하는 비중	27

요 약

1. 서론

- 1988년 노태우 대통령의 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언)” 이후 남북한 간의 협력 사업은 2010년 3월에 발생한 천안함 사태 이전까지 지속적으로 확대되어 왔음.
- 남북 협력사업 중 본격적인 건설 분야 협력 사업은 없고, 주로 체육 및 종교시설, 공장 및 관광단지 조성과 같은 목적사업 수행을 위해 건설수요가 파생적으로 발생
 - 관광 사업을 위한 ‘금강산지구 개발’과 자동차 공장 건설을 위한 ‘남포 평화자동차 공장 건설’, 체육협력사업으로 추진한 ‘평양 유경 정주영체육관’ 건설 등이 있음.
- 2002년부터 추진된 개성공단 개발사업은 남북 협력사업의 일대 전기를 이룸.
 - 개성공단 개발사업은 총 2,000만평 규모를 1·2·3단계로 순차적으로 개발하여 궁극적으로는 동북아 거점 개발을 추구
 - 현재 1단계 사업이 추진 중에 있으며, 남한의 121개 업체에 남북한 근로자 4만 3,000여 명이 근무하고 있음, 개성공단의 교역액은 2009년에 9억 4,000만 달러로 전체 남북교역액의 56% 점유
 - 특히, 공단개발과 관련하여 기반시설 및 각종 공용시설, 공장건설 등에 관한 건설 수요가 대량으로 발생
- 본 연구의 목적은 북한 내 건설 사업에 대한 정보 제공과 북한 내 산업단지의 개략적인 건설 수요를 추정함으로써 북한 건설시장의 잠재력을 간접적으로 확인하며, 향후 북한 건설시장의 효과적 접근을 위한 정부와 건설업계의 과제를 도출하는 데 있음.

2. 남북한 협력사업 추진 현황 분석

(1) 남북한 협력사업 추진 현황

- 2004년 이전의 경우 남북한 협력 사업은 사회문화 협력사업이 대부분이었고, 개성공단

사업이 본격화되면서 경제협력사업이 급증

- 1991~2003년까지 남북한 협력사업의 69.4%가 사회문화 협력사업인 반면 2004~2009년에는 경제협력이 74.9%를 차지

— 남북교역은 초기에는 북한에 대한 인도적 지원 등 비상업적 지원이 많았으나, 개성공단의 본격적인 추진을 계기로 상업적 거래가 크게 증가

- 2008년의 경우 상업적 거래가 전체 교역의 94%를 차지하여 남북교역이 상거래 중심으로 발전함. 즉, 개성공단 입주 업체 증가에 따른 원부자재 반출 및 생산품 반입의 증가, 위탁 가공교역의 활성화에 따라 상업적 거래가 증가하게 된 것임.
- 남북한 간의 총 교역금액은 1992년에 1억 7,000만 달러 수준에서 2009년에는 16억 7,000만 달러 수준으로 17년간 약 10배 증가
- 개성공단 사업이 본격화된 2005년에는 총 교역금액이 10억 달러를 넘었고, 총 교역금액에서 개성공단의 비중이 2004년에는 6% 수준에서 2009년에는 56%로 확대

— 향후 남북한 관계는 단기적으로는 북핵 문제, 천안함 사태 등으로 남북한 간의 정치·외교적인 긴장 국면이 지속될 것으로 보이지만, 경제 및 인도적 분야의 경우 지속적인 교류·협력 관계가 유지될 것으로 판단됨.

(2) 남북한 건설 분야 협력 사례

— 1988년 7.7선언 이후 현재까지, 남북 협력사업 중 SOC 시설 투자와 같이 건설 분야 자체를 목적으로 한 본격적인 건설 분야 교류 사업은 거의 없음.

- 대부분 체육 및 종교시설, 관광단지, 산업단지 조성 등 같은 목적사업 수행과 지원을 위해 건설 수요가 파생적으로 발생

— 사회문화 분야 협력 사업으로 파생된 주요 건설사업

- 현대그룹은 평양시 보통강구역에 종합 실내체육관인 ‘평양 유경 정주영체육관’을 건립(2003.10)했는데, 시공사인 현대건설은 기술 인력, 건설 장비, 건설 자재 등 공사에 필요한 모든 것을 남한에서 북한으로 반입했고, 공사 수행시 필요한 전기도 자체 발전기를 통해 공급
- 여의도순복음교회는 평양의 대동강구역 동문2동에 ‘조용기심장전문병원’ 건립을 추진(2010년말 예정). 인정건설(주)이 병원 건설공사 수행

— 민간 경제협력사업으로 파생된 주요 건설사업

- 민간 경제협력의 최초 사업은 1996년 대우와 북한의 삼천리총회사가 각각 512만 달러씩 투자해 남포공단에 설립한 민족산업총회사로서 셔츠와 재킷, 가방 등을 생산하여 수출
- 금강산관광지구에 대한 건설 사업은 현대아산(주)이 주도적으로 추진함. 현대아산은 금강산호텔 및 외금강호텔 신축공사, 도로 포장 등을 자체 투자사업으로 시공하였을 뿐만 아니라 정부 등으로부터 이산가족면회소, 옥류관 등을 도급받아 공사 수행
- 평화자동차총회사는 남포공단의 33만평의 부지에 자동차 종합생산공장과 수리·개조공장을 건설(평화토건이 공사 수행, 2002. 4)하고, 각종 차량을 생산 및 조립 판매

남북한 간 건설사업 추진시 시사점

구분	조사 내용	시사점
건설 공사	<ul style="list-style-type: none"> • 건설공사에 필요한 건설장비 및 자재 등을 남한에서 공급(정주영체육관, 봉수교회, 평양자동차, 금강산지구, 남북 도로 및 철도 연결공사 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 향후 본격적인 북한 내 건설사업 추진시 건설장비 및 자재 등의 확보 대책 마련 필요
	<ul style="list-style-type: none"> • 경의선 및 동해선의 남북 연결공사 완료 시점(2004년)을 기점으로 이전에는 해상운송, 이후에는 주로 육로를 통해 북한에 건설장비 및 자재 공급(금강산지구, 평양대마방직 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 내 교통 인프라 확충 수준에 따라 건설공사의 원활한 추진 여부가 결정될 것 • 남북한 간의 원활한 물류망 확보를 위해 개성~평양간 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수, 항만시설 현대화 등 북한 내 교통 인프라 확충 필요
	<ul style="list-style-type: none"> • 북한에서 제공받은 인력의 건설 숙련도 미흡, 별도의 교육 및 현장지도 실시(정주영체육관) • 북한 건설인력에 대한 남한측 통제 장치 부재 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 건설 기능인력의 숙련도 향상을 위한 교육훈련 필요 • 북한 건설인력의 효과적 활용방안 모색 필요
	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 경제협력사업으로 북한 내 공장 건설 유형 <ul style="list-style-type: none"> - 남한 건설사 시공(평화자동차, 금강산지구 등) - 북한에서 직접 시공(평양대마방직) • 북한이 직접 공장 건설공사 수행시 자금 부족 등으로 공기 지연 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 남한 건설사의 북한 내 공장 등의 직접 시공 확대 또는 남북 공동 건설공사 추진 필요
자금 조달	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문화 분야 협력 사업에 자금은 당사자가 조달(정주영체육관, 조용기심장병원 등) • 일정 부분 부담하고 정부(남북협력기금)의 지원이 있었음(평양 봉수교회, 금강산 신계사). • 민간 경제협력사업의 경우 사업자가 자금 조달 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 경제협력사업에 대한 정부의 적극적 지원(남북협력기금 등) 방안 강구 필요
건설 수요	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 교류의 활성화로 인해 남북 출입시설, 남북 도로 및 철도 연결사업 추진 및 완료 • 평양~개성 고속도로 및 신의주~개성철도 개보수 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 사회문화 협력 및 민간 경제협력 사업이 활성화될 경우 이에 상응하여 건설 수요가 파생적으로 발생하고, 활성화 정도가 클수록 건설 수요도 증가 • 남북 긴장관계 완화시 북한 내 SOC 시설에 대한 건설 수요 다수 발생 가능성 큼.

— 남북 협력사업 지원을 위한 주요 SOC 사업 추진 현황

- 2002년 9월 남북한은 동시에 경의선 및 동해선 연결 공사 착공식을 거행한 이후 남북 연결 철도는 2005년 12월에 궤도부설 공사가 끝나 2007년 12월부터 문산~봉동간 화물열차 운행을 개시했고, 2004년 11월에 남북연결 도로인 경의선 및 동해선 연결공사가 완료
- 2007년 12월, 남북출입사무소 내에 경의선(도라산) 물류센터 준공, 동해선(고성) 물류센터 준공 예정
- 철도 및 도로 연결 공사는 남측과 북측 구간을 구분하여 공사를 수행했고, 철도 및 도로 연결공사에 사용되는 각종 건설장비 및 자재는 남한이 공여 형태로 북한에 제공

— 2007년 10월 남북 정상회담 이후 후속 조치로 개최된 남북총리회담에서 해주경제특구 건설, 한강하구 공동 이용, 남포·안변 조선협력단지 건설, 개성~평양고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수, 개성공단 2단계 개발 착수 및 통행·통신·통관 등 3통 문제 해결 등을 추진키로 함.

- 2008년 이후 북한 핵문제, 금강산 관광객 피격 사건, 천안함 사태 등으로 남북한 간의 긴장관계가 고조되자 2007년 남북정상회담 때 논의된 사항의 추가 진전은 미흡한 상황

3. 북한 내 산업단지 개발 규모 추정

(1) 개성공업지구 개발 사례 분석

— 개성공업지구는 총 66.1km²(2,000만평) 규모로 공장 구역 26.4km²(800만평)과 배후 도시 9.7km²(1,200만평)로 구성되어 순차적으로 개발할 계획이며, 현재 1단계 사업 운영 중

- 현재 운영 중인 개성공업지구 1단계 3.3km²(100만평) 사업은 현대아산과 LH공사가 공동으로 시행. LH공사는 자금조달·공단설계·감리·분양을, 현대아산은 주로 시공을 담당

개성공업지구 단계별 개발 계획

1단계 (공단: 3.3km ²)	⇒	2단계 (공단: 5km ² , 배후도시: 3.3km ²)	⇒	3단계 (공단: 11.6km ² , 배후도시: 6.6km ²)
봉제·신발·가발 등 노동집약 업종 중심 공단		기술·전기·전자 등 기술집약적 공단		IT·바이오 등 첨단 산업 분야의 복합공업단지
중소기업 우선 분양 중소기업 활로 개척		산업구조 조정 수도권 연계 개발		해외 유명기업 및 대기업 유치
남북경협 기반 구축		세계적 수출기지 육성		동북아 거점 개발

※ 별도 계획 : 개성시 13.2km², 확장 구역 23.1km²(공단 6.6km² 포함)
자료 : 개성공업지구관리위원회(www.kidmac.com)

— 개성공단 내 건설공사의 발주 형태는 크게 2가지로 구분

- 첫 번째 유형으로 공공 발주 공사로서 정부(남북협력기금)와 LH공사에 의해 발주·관리되는 공용시설 및 기반시설 건설사업
- 두 번째 유형으로는 민간 발주 공사로서 개성공단 입주기업이 개별적으로 발주하는 공장 건축사업이 있음.

— 공공 발주사업 : 공용시설 및 기반시설 건설사업

- 개성공단 내 대표적인 공용시설 건립 공사로는 남북경제협력사무소청사, 종합지원센터, 직업훈련센터 등이 있음.
- 개성공단 1단계 사업의 주요 기반시설은 용수시설, 폐수처리시설, 폐기물처리시설, 단지 내 시설 등 내부 기반시설과 외부 기반시설인 전력·통신으로 남한 공단 수준으로 건설했으며, 통일부는 LH공사에 기반시설 건설비용을 남북협력기금에서 무상으로 지원함.

— 민간 발주 : 공장 건축사업

- 개성공단 내 공장 건설 사업은 현대아산뿐만 아니라 다수의 남한의 종합 및 전문 건설회사들이 참여하여 수주 영업 및 시공 등을 추진
- 공장 건축 비용은 개성공단 개발 초기의 시범단지 시기에 비해 본단지 공장 설립시 감소했는데, 건축 수준에 따라 평당 건축비는 상이함. 평당 건축비는 120만~250만원 수준

(2) 북한 내 산업단지 개발 가능성 검토

— 북한의 산업구조는 남한의 1960년대 후반과 유사하여, 주로 중화학공업 중심의 산업 개발 정책 추진

- 군수산업단지는 북한의 북부 내륙지방과 석탄 및 철광 자원이 풍부한 동해지역에 주로 배치, 경공업단지는 인적 자원이 비교적 풍부한 남포·신의주·해주 등의 서해 연안도시에서 발달
- 북한의 최대 공업지역인 평양 주변은 경공업과 중화학공업이 혼재되어 있으며, 원산·함흥·청진·나진·선봉 등 동북 연안 지역은 기계, 금속, 화학공업 등 중화학공업이 배치되어 있음.

— 북한은 나진-선봉, 신의주를 각 자유경제무역지구와 행정특구로 지정하여 외국의 자본을 유치하여 대규모 산업단지 조성 추진

- 2007년 10월, 제2차 남북정상회담에서 해주경제특구 및 해주항 개발을 협의
- 현 정부는 대통령 선거 공약에서 나들섬 구상 제시, 제2의 개성공단 개발 가능성 언급

- 남북한 산업협력의 장기적 지향점은 남북한 비교우위 요소에 의거한 상호보완적 분업 구조의 형성을 통해 한반도 전체의 산업 경쟁력과 생산성 제고에 있음.
- 남북한간의 상호 보완적인 쌍방향 협력으로 남북한 모두의 산업 구조조정을 촉진하여 모두의 경제적 이득과 한반도 전체의 산업 발전에 상승적 시너지 효과 실현 필요

(3) 북한 내 산업단지 건설수요 추정

- 건설수요 추정을 위한 기본 가정
 - 남북한간 긴장관계 완화, 북한이 보다 적극적인 개방 상태로 변화되는 것을 가정
 - 북한 내 산업단지의 개발 후보지를 총 6개 지역으로 설정하여 나진-선봉, 신의주, 개성공단 2·3단계 사업, 해주, 남포, 원산을 가정
 - 북한 내 산업단지의 개발 규모는 개성공단 2·3단계는 기존 계획을 그대로 반영, 그 외 지역은 모두 개성공단 수준으로 가정
 - 공장 건축 비용은 중소기업중앙회 설문조사 결과 차용, 기반시설 공사비는 개성공단 당초 계획을 그대로 반영
 - 각 산업단지의 개발 기간을 10년으로 가정
- 북한 내 산업단지 건설 수요를 개략적으로 추정해 보면, 약 43.9조원 규모의 신규 건설 수요가 발생할 것으로 추정됨. 그 중 남북한 정부에서 발주하는 기반시설 공사비는 약 4.7조원, 공장 건설비는 약 39.2조원 규모
 - 2011년부터 본격적인 산업단지 건설이 6개 지역에서 동시에 시작할 경우 2021년에 모든 산업단지의 준공이 가능할 것으로 보임
- 본 추정에서는 산업단지 건설과 관련된 연결 도로 및 철도, 항만, 발전소와 같은 각종 SOC 시설과 배후도시, 공단 내 공용시설 등은 본 수요 추정에서 제외
 - 이를 감안할 경우 북한 산업단지에 따른 잠재적 건설 수요는 매우 클 것으로 판단됨.
- 본 추정 결과의 의미
 - 본 수요 추정에서 6개 지역의 입주 업체 1만 1,700개사는 남한 국가산업단지의 3만 8,652

개사의 30.2% 수준, 또한 6개 지역의 총 3,500만평 규모는 남한 전체 산업단지 규모 4억 835만평의 8.6%, 국가산업단지 전체 규모 2억 6,096만평의 13.4% 수준에 불과

- 북한 내 6개 지역의 산업단지가 본격적으로 가동될 경우 북한 내 고용 인원은 약 210만 명에 이르고 연간 생산규모는 1,200억 달러 수준으로 추정됨. 이 같은 규모는 2008년 기준의 북한 GDP 규모인 133억 달러를 초과
- 6개 산업단지 건설 및 운영은 북한 경제의 회복뿐만 아니라 북한의 경제 및 사회 발전에 획기적인 전기가 될 수 있음.
- 궁극적으로 북한 내 산업단지의 대규모 조성은 남북관계에 있어서 남북 상호간의 이해의 폭이 확대되고, 북한 경제에 있어서 남한의 중요성과 비중이 커져 궁극적으로 남북한의 평화 정착과 공동 번영을 이루는 초석이 될 수 있을 것으로 판단됨.

북한 내 6개 산업단지 건설수요 추정 내역

구 분	1유형	2유형	소계	비고
개발 지역	개성 2·3단계, 해주	나진-선봉, 신의주, 해주, 남포, 원산	6개	
개발 규모 (평)	500만	각 600만 600만×5개	3,500만	1개 산업단지 규모 600만평
입주 기업 (개)	1,700	10,000 2,000×5개	11,700	1개 산업단지 입주기업 2,000개
기반시설 건설비 (억원)	6,834	40,670 8,134×5개	47,504	공단 외부 도로, 항만 등 인프라 구축비용과 배후도시 등의 건설비용 제외
공장 건설비 (억원)	56,950 1,700×3,350백만원	335,000 2,000×3,350백만원×5개	391,950	평당 150만원 수준
건설비 계 (억원)	63,784	375,670	439,454	

4. 남북 경험 활성화를 위한 과제

(1) 정책 과제

— 개성공단 활성화 및 남북 연결 육상 교통망 확충

- 개성공단의 활성화는 추후 북한 내 산업단지 개발과 운영에 있어서 선형적(先驗的)인 모델로 적용 가능함에 따라 현재의 개성공단 활성화를 위한 다각적인 노력 필요
- 단기적 현안 사항으로 개성공단의 자율적 관리권 확보, 통행·통관 절차의 간소화, 북측 근로자의 안정적 공급, 개성공단 2·3단계 사업의 조속한 착수, 개성공단과 북측 내부 경제와의 연계 강화 등이 필요

- 중장기적으로는 수도권과 개성공단을 연결하는 경의선의 도로 및 철도는 군사적으로 민감한 비무장지대(DMZ)를 통과하고 있어 통행 및 통관상의 제약이 큼. 이에 따라 황해도 개풍군과 강화도 또는 김포를 연결하는 등의 새로운 교통로 확보 필요

— 북한 내 도로·철도·항만 등의 수송 인프라시설 건설과 산업단지 입주기업에 대한 투자 자금 조달 지원 등을 위한 투자 재원 마련 필요

(2) 건설업계의 과제

— 남한 건설업계의 북한 건설시장 진출은 남한의 한정된 건설 수요를 확장하는 것으로 건설산업의 새로운 성장 동력이 될 수 있음.

- 향후 북한의 개방이 진전될 경우 북한 건설시장에 대한 외국 업체들의 참여가 예상됨. ‘장기적인 수익’을 고려할 때 북한 건설시장의 선점 차원에서 적극적인 진출 고려 필요

— 북한 건설기능인력 훈련센터 운영 검토 필요

- 사례 조사에 따르면, 북한 건설인력들은 초기에는 건설현장의 잡역부 역할을 하다가 추후에 남한의 반장급 건설인력들이 북한 건설인력에 대한 교육을 실시하고 함께 작업을 수행하면서 그 활용도가 높아짐.
- 공사현장에서 사용되는 대부분의 건설 장비와 공구가 남한에서 공급되었기 때문에 그 사용 방법에 대한 교육은 필수적
- 민간과 정부 공동으로 북한지역(개성공단) 내에 건설기능공 훈련기관을 설립하여 북한 건설인력의 숙련도 제고 등을 모색할 필요가 있음.

5. 맺음말

— 향후 우리나라가 북한 지역의 산업단지, SOC 시설, 도시개발 등 각종 개발 사업을 주도적이며 적극적으로 추진하게 될 경우 남한 건설산업뿐만이 아니라 우리 경제 전체의 새로운 성장 동력이 될 수 있음.

— 북한 내 산업단지의 조성은 우리 경제에 도움이 될 뿐 아니라 북한에게도 실질적인 도움을 줄 수 있어 결과적으로 통일을 성취하는 데 기여를 할 수 있을 것으로 판단됨.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1988년 노태우 대통령의 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언)¹⁾” 이후 남북한 간의 협력사업(이하 남북협력사업)은 2010년 3월에 발생한 천안함 사태 이전까지 지속적으로 확대되어 왔다. 북한도 경제적 침체에서 벗어나기 위한 새로운 변화를 시도하기 위해 2002년 경제관리개선조치(7.1조치)²⁾을 선포하면서 남북협력사업에 대해 비교적 적극적인 자세를 취했다. 2000년과 2007년의 제1, 2차 남북정상회담 등을 통해 남북협력사업은 활발히 전개되었다. 북한 방문자와 남북교역액을 보면, 1992년 각 257명과 1억 7천만 달러 수준에서 2009년에는 12만명과 16억 7천만 달러 수준으로 남북교역액은 17년간 약 10배 증가했다.

1988년부터 현재까지 남북협력사업 중 본격적인 건설 분야 협력 사업은 없다. 주로 체육 및 종교시설, 공장 및 관광단지 조성 등 같은 목적사업 수행을 위해 건설수요가 파생적으로 발생했다. 현재까지 대표적인 남북협력사업 중 건설수요를 파생시켰던 사업들은 우선 2002년부터 추진한 관광 사업을 위한 ‘금강산 지구 개발’과 자동차 공장을 위한 ‘남포 평화자동차 공장 건설’이 있다. 그리고 2003년에 체육협력사업으로 추진한 ‘평양 유경 정주영체육관’ 건설과 2005년에 종교적 교류를 위한 ‘평양 봉수교회 건설’ 등이 있다.

2002년부터 추진된 개성공업지구 개발 사업은 남북협력사업의 일대 전기를 이루고 있다. 개성공업지구 개발 사업은 총 2,000만평 규모를 1·2·3단계로 순차적으로 개발하여 궁극적으로는 동북아 거점 개발을 추구하고 있다. 현재 1단계 사업이 추진 중에 있으며, 남한의 121개 업체에 남북한 근로자 4만3천여명이 근무하고 있다. 개성공단의 교역액은 2009년에 9억4천만 달러로 전체 남북교역액의 56%를 점유하고 있는 등 남북협력사업에서 차지하는 비중이 매우 크다. 특히, 공단개발과 관련하여 기반시설 및 각종 공용시설, 공장건설 등에 관한 건설수요가

-
- 1) 정부는 남북관계의 본질적인 개선을 위해서는 남북관계를 종전의 대결구도에서 공존구도로 전환시키는 것이 필수적이라는 인식하에 대 북한 개방정책의 일환으로 1988년 7월 7일 이른바 ‘7·7선언’(민족자존과 통일·번영을 위한 특별선언)을 발표하였다. 7·7선언에서 남한과 북한 주민의 상호 교류·방문을 허용하고, 남북한 교역의 문호를 개방하며, 국제사회에서 상호 협조하는 등의 정책방향이 제시됨으로써 남북한 관계가 새로운 전기를 맞게 되었다. 주요내용은 ① 남북 상호교류와 자유왕래 ② 이산가족의 서신왕래와 상호 방문 ③ 남북한 교역문호 개방 ④ 우방국의 북한교역 불만대 ⑤ 국제사회에서의 남북한 간 협조 ⑥ 북한과 우방과의 관계 개선 협조 등이다. 정부의 대북관련 정책방향과 내용을 법적으로 규정하고 지원하기 위하여 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」(법률 제4239호)이 제정·공포되었다.
- 2) 7.1 조치는 북한의 사회주의적 경제운영에 새로운 변화를 시도한 것으로 볼 수 있다. 즉, 전반적인 가격 및 생활비의 현실화 조치와 더불어 기업경영의 자율성 강화, 문자교류시장의 형성, 농업관리체제 개선, 연합기업소 체제의 재편성 등을 주요 내용으로 하고 있음. 이러한 조치는 침체된 북한의 생산성을 제고하고 흐트러진 국가의 경제운영체제를 정상화함으로써 경제단위의 경쟁체제를 확립하려는 데 그 목적이 있다.

대량으로 발생하고 있다.

한편 남북협력사업이 활성화되면서 SOC 부문에 대한 건설수요가 발생하기 시작했다. 개성 공업지구 및 금강산 관광지구 개발사업의 추진에 따라 2002년 남북한은 동시에 경의선 및 동해선 연결공사 착공식을 갖고 2004년에 남북 연결도로가 준공되었다. 특히, 2007년 제2차 남북 정상회담에서는 해주경제특구 건설, 개성~평양고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수, 개성공단 2단계 개발 착수 등을 추진키로 하였다.

그러나 2008년 이명박 대통령 취임 이후 그해 9월 금강산 관광객의 북한군 총격 사망 사건으로 금강산 관광 사업이 전면 중단되었고, 2010년 천안함 사태를 계기로 남북한 간의 긴장관계가 고조되고 있다. 특히, 우리 정부가 2010년 5.24 조치를 발표하면서 남북협력사업은 개성공단 사업을 제외하고 전면 중단되었다. 하지만 이명박 대통령은 2010년 8.15 광복절 경축사에서 ‘평화공동체 → 경제공동체 → 민족공동체’로 이어지는 평화통일 3단계 방안을 제시하였는데, 이는 북한과의 교류확대를 통한 통일을 포기하지 않고 있음을 보여주고 있다.

향후 북핵 문제와 남북긴장관계가 해소되고, 북한의 개방이 이루어질 경우 북한 내에서 대규모 건설수요가 발생할 것으로 예상된다. 북한 내의 대규모 건설수요 발생이 이루어질 경우 남한 건설업계의 북한 건설시장의 진출은 남한의 한정된 건설수요를 확장하는 것으로 건설업체의 새로운 성장 동력을 북한에서 찾을 수도 있을 것이다.

이에 따라 본 연구의 목적은 북한내 건설사업에 대한 정보제공과 북한내 산업단지 개발에 따른 개략적인 건설수요를 추정함으로써 북한내 건설시장의 잠재력을 간접적으로 확인하며, 향후 북한 건설시장의 효과적 접근을 위한 정부와 건설업계의 과제를 도출하는 데 있다.

2. 연구의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다.

제1장은 서론으로 본 연구의 배경과 목적을 기술하였다.

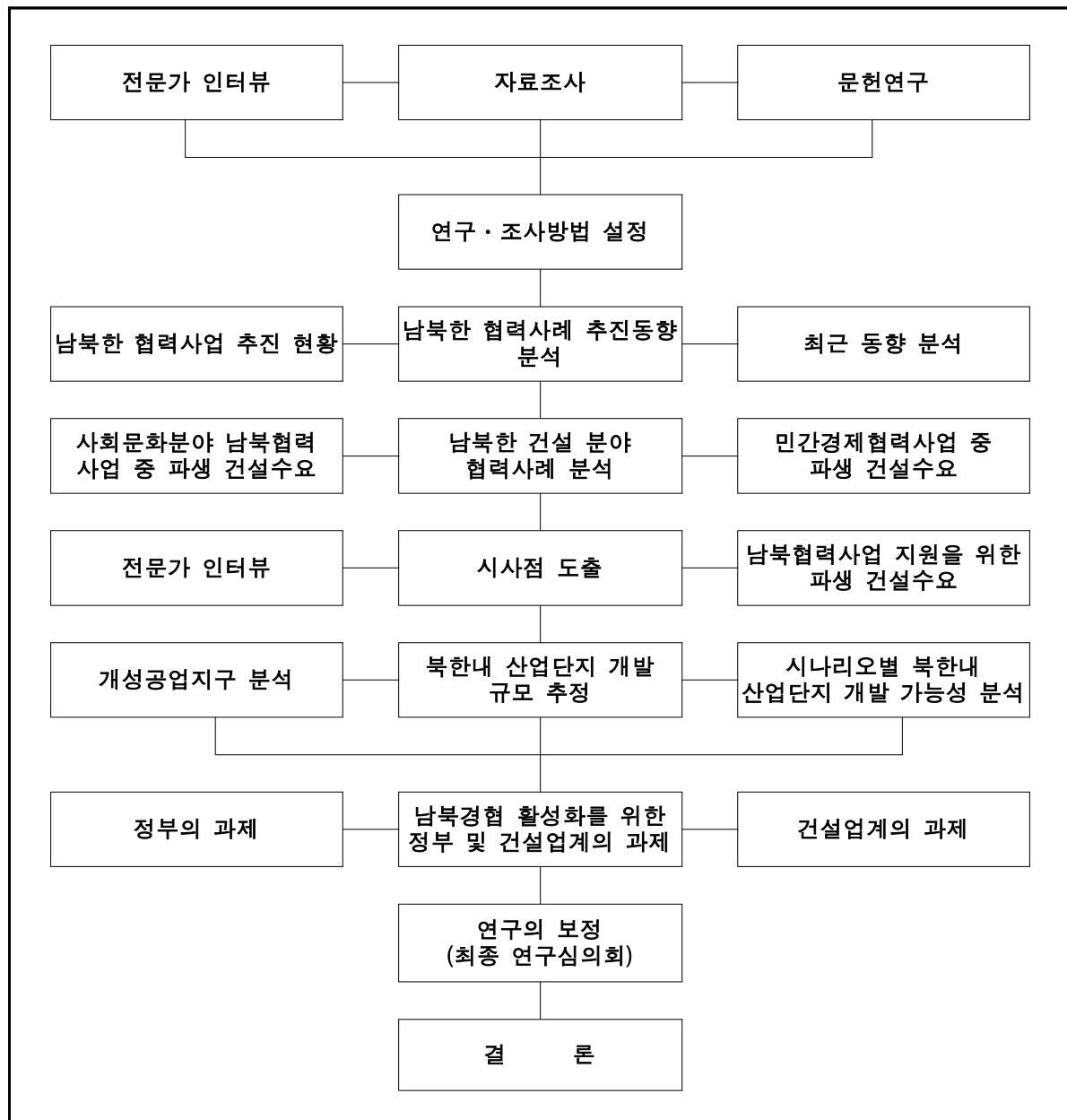
제2장에서는 남북한 협력사업의 일반적 추진 현황을 분석할 것이다. 현재 남북한 협력사업은 사회문화분야협력과 민간경제협력으로 구분되는데 이들 사업을 추진하면서 파생된 건설사업의 유형과 건설수요를 관련 전문가의 인터뷰와 관련 자료를 통해 분석할 것이다.

제3장에서는 북한내 산업단지 개발 규모를 추정할 것이다. 이를 위해 북한에서 시범적으로 추진되고 있는 개성공업지구 추진 현황의 분석과 함께 북한내 산업단지의 개발 가능성을 분석하여 우선적으로 북한내 산업단지 개발수요가 높은 지역을 선정한 후 북한내 산업단지 개발

규모를 추정하여 북한내 건설시장의 잠재력을 간접적으로 확인할 것이다.

제4장에서는 남북경협 활성화를 위한 정부와 건설업계의 과제를 주요 이슈별로 살펴보고, 제5장은 결론으로 본 연구의 주요 내용을 요약하고 남북 건설 분야 경협에 대한 연구자의 생각을 제시하고자 한다.

<그림 1-1> 연구의 구성 및 흐름



II. 남북한 협력사업 추진 현황 분석

1. 남북한 협력사업 추진 현황

남북한의 협력 사업은 크게 남북경제협력사업³⁾과 사회문화협력사업⁴⁾으로 구분되며 이들 사업은 정부의 승인을 받아 추진할 수 있다.

2004년 이전에서는 남북한 협력 사업은 사회문화협력사업이 대부분이었지만, 개성공단 사업이 본격화되면서 경제협력사업이 급증하고 있다. 1991~2003년까지 남북한 협력사업의 69.4%가 사회문화협력사업이었지만 2004~2009년에는 경제협력이 74.9%를 차지하고 있다. 남북협력사업의 승인 실적을 보면, 1997년에 3건에 불과했지만 2007년에는 188건으로 급증했다. 그러나 2008년 65건, 2009년 23건으로 감소했는데, 2010년의 경우 6월 이후에는 협력사업 승인 실적이 전무하다.

<표 II-1> 남북 협력사업 승인 현황

(단위 : 건)

구 분		'91~'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.7	계
경제	민간경협	1	2	6	-	2	5	1	2	6	10	4	6	9	1	-	55
	개성공단																
	승인	-	-	-	-	-	-	-	-	17	26	15	163	53	10	6	290
	신고	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	10	22
소계		1	2	6	-	2	5	1	2	23	36	19	169	62	23	16	367
사회문화		2	1	5	5	4	6	7	13	16	47	26	19	3	-	1	155
총계		3	3	11	5	6	11	8	15	39	83	45	188	65	23	17	522

주 : 협력사업 신고제 시행('09.7.31) : 경제개발 특별구역으로 지정된 지역에서 총금액 50만 달러 이하인 사업
 자료 : 통일부, 『남북교류협력 동향』, 2010.7

3) 남북경제협력사업은 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 경제적 이익을 주된 목적으로 하는 제반 활동으로서 구체적으로 남북 주민간의 합작, 단독투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한주민의 고용, 용역제공, 행사개최 및 조사·연구 활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 통일부장관이 경제협력사업으로 인정하는 행위를 의미, 단순 인적교류 및 교역은 제외되고 있다.

4) 사회문화협력사업은 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해 상대방 지역이나 제3국에서 당사자 간의 합의 및 계약에 따라 계획·준비·실시 및 사후처리 등이 연속성 있게 이루어지는 행위를 말한다. 교육·학술, 문화·예술, 종교, 보건, 과학, 체육, 출판·보도 등의 분야에서 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 비영리적 활동으로서 「남북교류협력에 관한 법률」이 정한 요건과 절차에 따라 협력사업 승인을 받아야 한다.

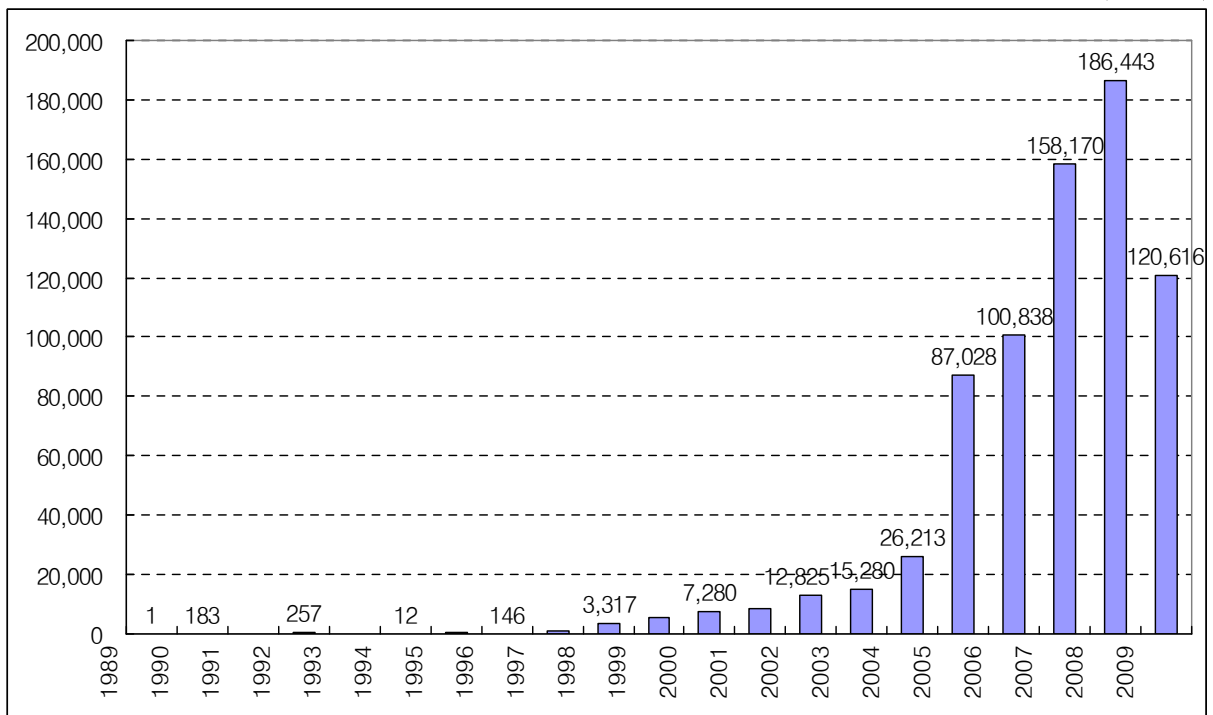
(1) 인적 및 수송수단별 남북교류 현황

남북한의 협력사업 추진을 통해 남한 국민의 북한 방문자가 급증하였다. 김대중 정부가 들어선 1998년에 북한 방문자가 3천명여명 수준으로 증가하였고, 2004년부터 개성공단 사업이 본격화되면서 북한 방문자는 2008년과 2009년에 각 18만명, 12만명 수준으로 급증했다. 한편, 금강산관광과 개성관광을 통한 북한 방문자는 1998~2008년 간 200만명에 이르고 있다.

한편, 2010년 1~7월 간 누적 북한방문자는 80,596명으로 전년 동기 68,492명에 비해 17.7% 증가했다. 이 같은 결과는 2009년 이후 남북협력사업 승인건수가 미미해도 개성공단 사업의 본격화에 따라 북한방문 인원은 크게 줄어들지 않은 것을 보여준다.

<그림 II-1> 남북한 협력사업 관련 북한 방문자 추이

(단위 : 명)



자료 : 통일부

<표 II-2> 2010년 북한 방문자 추이

(단위 : 명, %)

월별		1	2	3	4	5	6	7	계
북한 방문자	2010년	9,970	9,440	12,204	10,578	10,188	14,638	13,580	80,596
	2009년	10,754	11,246	9,631	9,401	9,406	9,440	8,614	68,492
전년 동기 대비		-7.0	-16.1	26.7	12.5	8.3	55.0	57.7	17.7

자료 : 통일부, 『남북교류협력 동향』, 2010.7

남북한 왕래를 위한 수송수단별로 볼 때 운행횟수 측면에서는 차량이 가장 많은데 이는 경의선을 이용하여 개성공단의 건설과 운영에 필요한 건설인력과 물자의 이동이 증가했기 때문이다. 물동량 측면에서는 선박의 의존도가 높는데, 주로 인도적 지원 및 일부 사회문화협력에 필요한 물자의 수송이 주로 선박을 이용하기 때문이다. 이에 비해 철도와 항공의 경우 그 이용빈도 및 활용도가 차량과 선박에 비해 저조한 상황이다.

<표 II-3> 남북 차량왕래 현황(편도기준)

<단위 : 회, 톤>

구분		'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.7	계
차량 (운행횟수)	경의선	2,497	30,442	77,395	94,506	143,450	184,072	145,802	100,533	778,697
	동해선	6,286	31,072	39,565	29,406	40,053	25,077	2,534	1,490	175,483
	합계	8,783	61,514	116,960	123,912	183,503	209,149	148,336	102,023	954,180
차량 (물동량)	경의선			563,321	570,044	769,249	382,848	221,518	204,250	2,711,230
	동해선			95,675	41,975	134,296	58,751	8,695	3,450	342,842
	합계			658,996	612,019	903,545	441,599	230,213	207,700	3,054,072

자료 : 전게서

<표 II-4> 남북 선박왕래 현황(편도기준)

<단위 : 회, 만톤>

구분	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.7	계
선박 (운항횟수)	97	307	322	357	602	1,714	2,073	1,686	1,827	2,022	2,124	4,497	8,401	11,891	7,435	2,577	1,271	49,203
선박 (물동량)	14	63	34	61	56	98	70	64	109	105	111	680	1,631	2,511	1,506	191	104	7,408

자료 : 전게서

<표 II-5> 남북 항공기 왕래 현황(편도기준)

<단위 : 회, 명>

구분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.7	계
항공기 (운항횟수)	43	19	67	112	28	208	88	153	64	11	0	793
항공기 (수송인원)	1,873	1,365	4,814	7,512	1,576	22,722	3,170	7,515	3,746	46	0	54,339

자료 : 전게서

<표 II-6> 남북 철도차량 왕래 현황(편도기준)

<단위 : 회, 톤>

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.7	계
철도차량 (운항횟수)							28	420	-	-	448
철도차량 (물동량)							219.5	91.4	-	-	310.9

자료 : 전게서

(2) 남북 교역 현황

남북교역은 초기에는 북한에 대한 인도적 지원 등 비상업적 지원이 많았으나, 개성공단의 본격적인 추진으로 상업적 거래가 크게 증가하였다. 2008년의 경우 상업적 거래가 전체 교역의 94%를 차지하여 남북교역이 상거래 중심으로 발전하고 있다. 즉, 개성공단 입주업체 증가에 따른 원부자재 반출 및 생산품 반입의 증가, 위탁가공교역의 활성화 등에 따른 상업적 거래가 증가하고 있다.

남북한간의 경제협력사업 추진에 따른 교역 현황을 보면, 총 교역금액은 1992년에 1억7천만 달러 수준에서 2009년에는 16억7천만 달러 수준으로 17년간 약 10배 증가하였다. 특히, 개성공단 사업이 본격화된 2005년에는 총 교역금액이 10억 달러를 넘었다. 총 교역금액에서 개성공단이 차지하는 비중이 2004년에는 6% 수준에 불과했던 것이 2009년에는 56%로 그 규모는 지속적으로 확대되고 있다. 개성공단사업은 남북한간의 경제협력사업의 질적·양적 확대에 결정적 역할을 수행하고 있다.

<표 II-7> 남북한 교역 현황

(단위 : 천 달러)

연도	반 입		반 출		합 계	
	교역 전반	개성공단사업	교역 전반	개성공단사업	교역 전반	개성공단사업
1989	18,655	-	69	-	18,724	-
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-
1992	162,863	-	10,563	-	173,426	-
1993	178,167	-	8,425	-	186,592	-
1994	176,298	-	18,249	-	194,547	-
1995	222,855	-	64,436	-	287,291	-
1996	182,400	-	69,639	-	252,039	-
1997	193,069	-	115,270	-	308,339	-
1998	92,264	-	129,679	-	221,943	-
1999	121,604	-	211,832	-	333,437	-
2000	152,373	-	272,775	-	425,148	-
2001	176,170	-	226,787	-	402,957	-
2002	271,575	-	370,155	-	641,730	-
2003	289,252	-	434,965	-	724,217	-
2004	258,039	52	439,001	41,634	697,040	41,686
2005	340,281	19,794	715,472	156,943	1,055,754	176,736
2006	519,539	75,943	830,200	222,853	1,349,739	298,795
2007	765,346	101,179	1,032,550	339,498	1,797,896	440,677
2008	932,250	290,103	888,117	518,342	1,820,366	808,445
2009	934,251	417,935	744,830	522,617	1,679,082	940,552
소 계	6,105,251	905,005	6,589,748	1,801,888	12,694,999	2,706,893

자료 : 통일부

남북교역은 초기에 해외중개상을 통한 간접교역 형태로 시작하였다가 1990년대 중반부터 남북 교역당사자간에 직접계약을 체결하여 거래하는 직접교역이 증가하기 시작했다. 일반적으로 경제협력은 물품을 단순 반출입하는 일반교역에서 원부자재를 반출하여 가공한 후 가공제품을 재반입하는 위탁가공교역으로 발전하였고, 이후 기계·설비 등을 투자하는 단계로 발전하는 양상을 보이고 있다.

개성공단의 경우 섬유류의 비중이 크지만, 전기제품과 기계류의 반출입도 증가하고 있다. 위탁가공액은 섬유류의 위탁가공이 전체의 78%를 차지하고 있으며, 깐 마늘 등 농림수산물, TV·라디오·카세트 등 전자·전기제품과 휴대용라이터 등 생활용품이 그 뒤를 잇고 있다.

2008년의 남북 교역금액은 총 1,820,369천 달러로 이 중 개성공단은 808,445천 달러로 전체 교역에서 44%를 차지하고 있다. 남북교역에 참여하는 업체의 수는 1991년에 56개사에 불과했으나, 2000년에 536개사, 2008년에 760개사로 지속적으로 증가하고 있다. 특히, 2008년에는 개성공단 관련 업체(2007년 42개사에서 2008년 193개사)의 증가로 교역업체가 꾸준히 증가하고 있다.

남북간 교역품목의 수는 1989년 25개에서 2000년 578개, 2008년 859개로 증가했는데, 전체 품목 중 높은 비중을 차지하는 것은 섬유류, 농림수산물, 철강금속제품, 광산물 순이다.

<표 II-8> 2008년도 유형별 남북교역 현황

구분	상업적 거래						비상업적 거래			합계
	개성공단	위탁가공	일반교역	금강산관광	경제협력	경공업협력	대북지원	6자회담에너지지원	사회문화협력	
교역액 (천 달러)	808,445	408,307	399,431	63,713	19,912	12,060	67,060	40,194	1,247	1,820,369
구성비 (%)	44.4	22.4	21.9	3.5	1.1	0.7	3.7	2.2	0.1	100.0

자료 : 통일부, 『2009 통일백서』, 2009.6, p.72

(3) 남북한 협력사업의 최근 동향 및 향후 전망

남북한간의 사회문화 및 경제협력 교류 사업은 1988년 노태우 대통령이 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언)” 이후 현재까지 지난 20여 년간 남북한간의 정치적 긴장관계가 때로는 고조되었다가 완화되는 등의 술한 정치·외교적인 격변기를 겪으면서도 남북한간의 협력사업과 교역규모는 대체적으로 꾸준히 확대되는 추세를 보이고 있다.

1993년 북한의 핵확산금지조약 탈퇴, 1996년 강릉 북한 잠수함 침투사건 등으로 남북긴장관

계가 고조되었으나 남북교역은 지속적으로 증가했다. 남북교역액은 1989년 1천 8백만 달러 수준에서 1997년 3억 8백만 달러로 증가했다. 특히, 1998년 김대중 대통령 취임과 2000년 제1차 남북정상회담, 2003년 노무현 대통령 취임과 2007년 제2차 남북정상회담 등을 계기로 남북교류가 활발하여 남북교역액은 1998년 2억 2천만 달러에서 2007년 17억 9천만 달러로 10년간 연평균 123.3% 급증했다.

그러나 2008년 2월 이명박 대통령이 취임한 이후 그해 7월 금강산 관광객의 북한군 총격 사망 사건, 2009년 11월 제3차 서해교전, 2010년 3월 천안함 사태 등으로 남북관계가 긴장관계 국면으로 전환되었다. 이에 따라 남북교역액은 2008년 18억 2천만 달러에서 2009년 16억 7천만 달러로 7.8% 감소하였다. 특히, 2010년 3월 천안함 사태에 따른 「5.24 조치」⁵⁾의 영향으로 남북교역 규모의 감소가 예상되고 있다.⁶⁾

통상적으로 남북교류의 활성화 정도는 남북협력기금⁷⁾의 집행실적을 통해 직·간접적으로 파악할 수 있다. 남북협력기금의 규모와 집행수준은 대북사업의 속도와 규모에 따라 달라지는데, 대북사업이 활발할 것으로 예측되고 또 그렇게 진행된다면 기금의 규모와 집행률은 커진다. 대북사업의 속도와 규모는 남북 및 북미관계에 크게 좌우되기 때문에 남북 및 북미관계가 개선되는 기조에서는 대북사업이 활발하지만 그렇지 못하면 반대가 된다.⁸⁾

통일부의 남북협력기금의 사업비 집행률을 보면 2009년 9월 말 현재, 계획 대비 4.8%로 2008년 18.1%에 이어 저조한 수준이다. ‘인적왕래지원’과 ‘교역·경협보험’의 집행액은 없으며, 쌀·비료 지원 및 민간단체·국제기구를 통한 ‘인도적 지원’은 집행률도 0.9%로 미흡한 실정이다. 이에 비해 개성공단 조성이 포함되어 있는 ‘경제분야 협력기반조성’은 집행률이 18.4%, ‘교역·경협자금 대출’은 비교적 높은 33.0%를 보이고 있다.

5) 주요 내용으로는 첫째, 북한 선박의 우리 해역 운항을 전면 불허하고, 제주해협을 포함해 우리측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지. 둘째, 남북교역 중단, 일반교역은 물론 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입 금지. 셋째, 우리 국민의 방북 불허, 개성공단과 금강산지구를 제외한 북한 지역에 대한 방북 불허. 넷째, 북한에 대한 신규 투자 불허, 현재 진행 중인 사업의 투자 확대 금지, 개성공단도 우리 기업의 신규진출과 투자 확대 불허, 다만, 생산 활동은 지속하되 체류인원은 축소·운영. 다섯째, 대북지원사업은 보류하되 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원 사업은 유지하는 내용을 담고 있다. 통일부, 「천안함 사태 관련 대북 조치 발표문」, 2010.5.24

6) 2010년 5월 한 달간 남북교역액은 총 1억5천652만5천 달러로 4월의 1억8천998만 달러보다 17.6% 감소, 반입액과 반출액은 각각 9천717만2천 달러와 5천935만4천 달러로 전달보다 6.8%와 30.8% 감소, 일반교역액(2천277만8천 달러)은 전달보다 4.4% 증가한 데 비해 위탁가공교역(2천33만4천 달러)과 경제협력사업(1억971만3천 달러), 대북지원액(46만7천 달러) 등은 전달보다 각각 38.1%, 14.4%, 77.8% 급감함. 5월의 방북 인원도 1만188명으로 전달의 1만578명보다 3.7% 감소함. 방북 목적별로는 개성공단 방문이 9천503명으로 2.6% 증가한 것을 제외하고 교역사업(38.9%↓), 경협사업(52.6%↓), 관광사업(67.3%↓), 사회문화(67.6%↓), 대북지원(64.7%↓) 등 대부분이 큰 폭으로 감소, 이 같은 남북교역액 및 방북인원 감소는 정부가 천안함 사태에 대한 대북조치에 따라 개성공단을 제외한 남북관계를 전면 차단하면서 영향을 받은 것으로 보인다(연합뉴스, 2010. 6. 24일자).

7) 남북협력기금은 1990년에 제정된 「남북협력기금법」 제3조에 의해 1991년에 설치된 기금으로 남북 간의 상호교류와 협력 사업에 필요한 자금을 확보, 공급함으로써 남북교류협력을 촉진하고, 민족공동체 회복에 기여함을 목적으로 설립된 기금으로 인적, 물적 교류 및 제반협력을 포괄적으로 지원하기 위해 지원의 형태, 방법, 조건이 다양하고 탄력적으로 운영되는 특성을 갖고 있다.

8) 국회예산정책처, 『2009년도 예산안 분석Ⅳ』, 2008.10, pp.147~148

<표 II-9> 2009년도 남북협력기금 사업비 집행률 현황(2009년 9월 말 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	계 획			지 원 결 정		집 행	
	2009 계 획(A)	사 고 이 월 (B)	계 획 현 액 (C=A+B)	지 원 결 정 액 (D)	계 획 현 액 대 비(D/C)	집 행 액(E)	계 획 현 액 대 비(E/C)
사업비 총계	1,118,185	43,044	1,161,229	75,587	6.5	56,134	4.8
인적왕래지원	1,700	-	1,700	-	-	-	-
사회문화교류지원	7,000	-	7,000	3,166	45.2	2,211	31.6
이산가족교류지원	7,550	4,200	11,750	3,061	26.1	1,607	13.7
인도적 지원	801,320	6,702	808,022	5,300	0.7	6,082	0.8
교역·경협보험	10,000	-	10,000	-	-	-	-
경제분야협력기반조성	113,665	22,467	136,132	46,735	34.3	25,060	18.4
교역·경협자금 대출	35,250	8,430	43,680	8,416	19.3	14,416	33.0
경제분야협력기반조성(응차)	141,700	1,245	142,945	8,910	6.2	6,757	4.7

자료 : 통일부, 2009.10

2010년 9월 현재, 정부는 천안함 사태에 대한 대응으로 「5.24 조치」를 발표하면서 남북 경제교류는 물론 사회문화교류 등도 전면 중단된 상태이다. 그런데 이명박 대통령은 2010년 8.15 광복절 경축사에서 ‘평화통일 3단계 방안’과 통일재원 마련의 필요성을 제안하였다.

이명박 대통령의 평화통일 3단계 방안은 평화공동체(공존) → 경제공동체(경제협력) → 민족공동체(통일)를 주요내용으로 하고 있다. 평화공동체는 남북간 대화와 교류를 통해 북한의 변화 유도 및 평화 분위기를 확산시키는 것으로 국제사회 공조를 통해 한반도 비핵화를 구현 하자는 것이다. 경제공동체의 목표는 북한경제 발전과 남북경제통합 준비시기로 ‘현대판 대북 마셜 플랜’을 망라하는 단계이다. 개성공단 등 남북교류협력의 포괄적인 확대와 ‘비핵·개방·3000’의 본격 가동을 의미한다. 이 단계에서 비핵화의 진전과 병행하여 일차적으로 북한 주민의 생활향상, 교육기술지원 등을 실시한다. 비핵화의 이행과 관련하여 에너지 협력과 CTR (comprehensive threat reduction)⁹⁾을 추진하고, 북한경제의 발전 지원, 북한 SOC에 대한 투자 등을 추진한다. 이 대통령의 선거공약에서 북한 지역 내 5대 자유무역지대 설치, 300만 달러 이상 수출기업 100곳 육성, 북한 경제·금융·기술전문인력 30만명 육성, 북한판 KDI 및 KAIST 설립지원, 400억 달러 상당의 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설 등을 제안한 바 있다.¹⁰⁾ 이와 같은 제안은 우리의 통일에 대한 기본방향이 경제협력을 통한 평화통일에 있다는 것을 다시 한번 확인한 것이라 할 수 있다.

9) CRT는 우크라이나의 핵프로그램 해체에 적용되었던 방식으로 핵프로그램의 해체 및 관련 기술자들의 재교육, 사회 정착을 위한 종합적 경제기술지원 프로그램이다.

10) 한국경제신문, 2010. 8. 16일자

<표 II-10> 3대 공동체의 단계별 이행구도 : 목표, 전략, 과제

구분	평화공동체	경제공동체	민족공동체
3대공동체/ 3단계	<ul style="list-style-type: none"> · 목표 : 한반도의 안전과 평화(비핵화, 새로운 평화구조 정착) · 전략 : 그랜드바겐, 한반도 신평화구상 	<ul style="list-style-type: none"> · 목표 : 북한경제발전, 남북경제통합 준비 · 전략 : 비핵, 개방, 3000구상 	<ul style="list-style-type: none"> · 목표 : 제도적 장벽 해소, 한민족 전체의 삶의 질 향상 · 전략 : 분야별 과제의 성과추적, 제도통합과 가치통합의 병행, 헬싱키프로세스 적용
화해협력 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 비핵화, 한반도 평화정착 	<ul style="list-style-type: none"> · 비핵, 개방, 3000구상 이행(북한주민 생활향상, 교육, 기술지원 등), 비핵화 관련 경험패키지(에너지협력, CTR 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 제도통합 : 정치적 신뢰구축, 법, 제도의 정비 · 가치통합 : 인도적 지원, 인도주의문제(이산가족, 남북자, 국군포로문제) 해결 강구
남북연합 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 군비통제, 군축 	<ul style="list-style-type: none"> · 북한경제의 발전지원, 북한 SOC 투자, 북한 군수산업의 민수화 전환 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 제도통합 : 남북연합의 운영, 법제통합의 기반 마련 · 가치통합 : 북한 인권문제 해결, 북한시민사회의 형성, 민족정체성 모색
통일단계	<ul style="list-style-type: none"> · 군사통합 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제통합 	<ul style="list-style-type: none"> · 제도통합 : 통일의 법·제도적 절차 마련, 법제통합 · 가치통합 : 민족정체성 확립, 갈등관리, 사회문화통합

자료 : 박종철, 「3대 공동체 통일구상의 특징과 이행구도」, 『분단관리에서 통일대비로』, 광복절 경축사 관련 학술회의, 통일연구원, 2010.9.1, p.60

향후 남북한 관계는 단기적으로는 북핵 문제, 천안함 사태 등으로 남북한간의 정치·외교적인 긴장국면이 지속될 것으로 보이지만, 경제 및 인도적 분야의 경우 지속적인 교류·협력관계가 유지될 것으로 생각된다.

한편, 2008년 이후부터 현재까지 남북긴장관계가 고조되고는 있지만 교역규모의 경우 전체적으로 크게 위축되었다고 보기는 어렵다. 2010년 1~7월간의 남북한의 누적 교역액은 11억 5,607만 달러로 전년 동기(7억 9,302만 달러) 대비 45.8% 증가¹¹⁾했다. 이에 따라 궁극적으로는 남북한간의 긴장관계 국면이 어느 정도 해소되면서 남북한간의 협력사업이 증가하고 이는 남북교역규모의 증가로 이어질 가능성이 있을 것으로 보인다.

11) 통일부, 『남북교류협력 동향』, 2010.7

<표 II-11> 남북한 정치·군사·경제협력 관련 주요 사항(1988~2010)

(단위 : 천 달러, 전년대비 증감률 %)

년도	주요 내용	남북 관계	남북교역	
			교역금액	증감률
1988	7월 : 노태우 대통령, 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언) 발표	완화 국면	-	-
1989	1월 : 정주영 현대그룹 명예회장 평양 방문		18,724	-
1990	9월 : 남북고위급회담		13,466	△28.1
1991	9월 : 남북한 유엔 동시가입 12월 : 남북 기본합의서 체결		111,266	726.3
1992	1월 : 김우중 대우그룹 회장 남포 경공업단지 조성 합의 1월 : 남북 위탁가공 교역 시작, 코오롱 북한과 합작생산한 가방 남한 판매 4월 : 두만강유역 개발사업 관련 우리 대표단 방북		173,426	55.9
1993	2월 : 김영삼 대통령 취임, “어느 동맹국도 민족보다 나을 수 없습니다” 3월 : 미전향 장기수 이인모씨 북한에 송환 3월 : 북한 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언	긴장 국면	186,592	7.6
1994	7월 : 김일성 사망에 따른 조문 파동 10월 : 미국-북한간 핵협상 타결, 제네바 기본합의문 11월 : 대북경협 활성화 조치 발표		194,547	4.3
1995	5월 : 제86우성호 나포사건 10월 : 무장간첩 남파사건		287,291	47.7
1996	9월 : 강릉 북한 잠수함 침투사건, 남한의 대북지원 및 투자 동결 12월 : 잠수함 사건에 대한 북한의 사과성명 발표, 경협 동결상황 해소		252,039	△12.3
1997	외환위기로 남북교역 크게 위축		308,339	22.3
1998	2월 : 김대중 대통령 취임, “평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선” 6월 : 정주영 현대그룹 명예회장 소떼몰이 방북, 금강산관광 등 합의	완화 국면	221,943	△28.0
1999	2월 : 현대그룹 남북공동 영농사업 및 평양체육관 건립 합의 6월 : 1차 서해 교전 발생		333,437	50.2
2000	6월 : 제1차 남북정상회담, “6.15 남북공동선언” 채택 8월 : 개성공단 개발 합의서 체결		425,148	27.5
2001	2월 : 남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서		402,957	△5.2
2002	6월 : 2차 서해 교전 발생 7월 : 북한 경제관리개선조치(7.1 조치) 선포, 가격 및 생활비 현실화 조치, 기업경영의 자율성 강화 등 경제단위의 경쟁체제 확립이 목적 9월 : 경의선, 동해선 철도·도로 연결 착공식 11월 : 북한, 개성공단지구법 제정		641,730	59.3
2003	2월 : 노무현 대통령 취임, 한반도의 평화지대로 바꾸기 위한 4대 원칙은 ‘대화’, ‘상호신뢰’, ‘남북 당사자원칙’, ‘국민 참여 확대’ 8월 : 남북경협 4개 합의서 발효 : 이종과세 방지 합의서, 청산결제 합의서, 투자보장 합의서, 상사분쟁 해결 합의서 6월 : 개성공단 1단계 건설 착공식		724,217	12.9
2004	2, 7월 : 남북장관급회담(평양, 서울) 6월 : 북핵 6자 회담(베이징)		697,040	△3.8
2005	2월 : 북한, 핵무기 제조 보유 공식 선언 5월 : 남북차관급회담(개성)		1,055,754	51.5
2006	6월 : 남북 경공업 및 지하자원 개발 협력에 관한 합의서 7월 : 대포동 미사일 발사		1,349,739	27.8
2007	10월 : 제2차 남북정상회담, “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언” 채택		1,797,896	33.2
2008	2월 : 이명박 대통령 취임, “비핵·개방·3000” 구상 7월 : 금강산 관광객 북한군 총격 사망, 금강산관광사업 중단	긴장 국면	1,820,366	1.2
2009	8월 : 현정은 현대그룹 회장, 북측과 개성관광 재개와 개성공업지구 사업 활성화 등 5개항의 교류사업 합의 11월 : 3차 서해교전 발생		1,679,082	△7.8
2010	2월 : 통행, 통신, 통관 등에 대한 이견으로 금강산 관광 재개 실패 3월 : 천안함 사태 발생 4월 : 북한, 금강산이산가족면회소 등 부동산 동결 집행 5월 : 천안함 관련조치로 개성공단을 제외한 남북교역·교류 중단		1,156,074 (1~7월)	-

2. 남북한 건설 분야 협력사례

1988년 7.7선언 이후 현재까지, 남북 협력사업 중 SOC 시설 투자와 같이 건설 분야 자체를 목적으로 한 본격적인 건설 분야 교류 사업은 없었다. 대부분 체육 및 종교시설, 관광단지, 산업단지 조성 등 같은 목적사업 수행과 지원을 위해 건설수요가 파생적으로 발생하였다. 본 연구의 사례분석은 우선 사회문화분야, 민간경제협력사업과 남북협력사업 지원을 위한 인프라 건설 등을 구분하여 관련 사례를 조사했다.

(1) 사회문화분야 남북협력사업으로부터 파생된 건설수요

사회문화분야 협력 사업으로 파생된 대표적인 건설 사업은 2003년 10월에 개관한 ‘평양 유경 정주영 체육관’으로 현대그룹은 북한 평양시 보통강구역에 종합실내체육관을 건립하였다. 현대건설은 건설기술인력, 건설장비, 건설자재 등 공사에 필요한 모든 것을 남한에서 북한으로 반입했고, 공사수행시 필요한 전기도 자체 발전기를 통해 공급했다. 건설장비 및 건설자재 등은 인천항에서 북한 남포항까지 바지선으로 운송하고 남포항에서 공사현장까지 남한의 트레일러 및 덤프트럭 등을 이용하여 운송했으며, 남한 건설인력은 중국을 경유하여 출입국하였다. 북한이 제공한 골재채취장에 남한은 배치플랜트(Batcher Plant), 크로셔플랜트(Crusher Plant)¹²⁾를 설치하여 골재를 생산·조달하였다. 북한의 공동 시공사인 ‘부흥총회사’에서 북한 건설인력의 공급과 숙식 등을 담당했는데, 이때 공급된 건설인력에 대한 기술지도 인원¹³⁾과 일부 공종(Space Frame, 인테리어, 지붕마감공사 등)의 작업자는 남한에서 동원하였다. 총 공사기간 35개월간 평양 공사현장의 투입 인원수는 공종에 따라 상이하지만 1일 평균으로 산정하면 남한 건설인력은 약 20명, 북한 건설인력은 약 860명 수준이었다.

<표 II-12> 평양 유경 정주영 체육관 개요

대지면적	연면적	구 조	공사기간	계약금액	규모
20,450평	9,336평	철골구조지붕 철근콘크리트 구조 관람석 : 철근콘크리트조 + PC조	2000.7.1~2003.10.6	50,281백만원 (부가세 별도)	주경기장(지상3층 8,261평) 부경기장(지하1층 1,075평) 진입교량 외

자료 : 현대건설

12) 배치플랜트는 재료저장, 계량장치, 믹서, 혼합한 콘크리트의 배출장치 등을 기능적으로 결합하여 구성된 콘크리트의 제조설비, 크로셔플랜트는 전동기의 동력으로 파쇄기를 구동시켜 돌, 나무 등을 절단 파쇄시키는 장비이다.

13) 북한으로부터 숙련된 건설기능인력을 공급받지 못하여 남한의 반장급 기능 인력들은 북한으로부터 제공받은 건설인력에 대해 건설공구 및 장비 등의 사용방법(남한측 건설공구 및 장비를 북한 건설인력이 처음 접하게 됨에 따라 공구 및 장비 사용법에 대한 교육은 필수)과 시방서(북한 건설인력이 알기 쉽게 제작한 구체적인 건축시공 내용) 내용에 대한 교육을 실시하였다.

대한예수교장로회(통합)는 평양에 연면적 600평, 철골·철근콘크리트 구조의 지상 3층(1,200석), 총공사비 33억원을 들여 ‘평양 봉수교회’를 건립(2005.11~2008.7)하였다. ‘(주)엘리트공영’이 건설공사를 수행하였는데, 기초자재(모래, 자갈 등)를 제외한 모든 건축자재와 예배실 장의자까지 모두 남한제품을 사용했다. 본 건설공사는 엘리트공영이 설계부터 시공까지 공사 전반을 관리·감독하였고, 남한의 건설기술인력과 북한의 건설기능인력이 투입되어 공사를 수행했다.

조계종은 금강산 신계사¹⁴⁾ 복원사업에 공사비로 70억원을 지원하여 대웅보전, 만세루, 극락전 등 14동의 전각을 차례로 복원(2004.4~2007.10)하였다. 남북 공동으로 금강산 신계사 복원추진위원회를 구성했는데, 건축사업의 경우 남북 공동으로 감독하였고 각 건물의 설계안마다 설계회의를 통해 합의하여 공사를 진행하였다.

발굴조사에서는 학자 25명(남 15명, 북 10명)과 연구자 84명(남 51명, 북 33명), 단청작업에는 남북 26명(남 6명, 북 20명)이 참여했다. 금강산 신계사 복원사업에 사용될 목재와 석재 등 각종 건자재는 남측에서 동해선 육로를 통해 제공하였고, 북한은 건설기능인력을 공급하였다. 한편 본 복원사업에 2004~2007년간 총 19억 4,800만원의 남북협력기금이 지원되었다.

여의도순복음교회는 평양의 대동강구역 동문 2동에 9,000평(30,000m²)의 대지에 연면적 6,000평(20,000m²), 철골·철근콘크리트 구조의 지상 7층(260병상), 총공사비 200억원을 들여 ‘조용기심장전문병원’을 개원할 예정(2007.12~2010년 말 예정)이다.

‘인정건설(주)’이 병원 건설공사를 수행하였다. 기초자재(모래, 자갈 등)를 제외한 모든 건축기자재와 물품을 남한에서 공급하였다. 병원건설 기자재 1차 선적분으로 건축기자재 장비와 물품인 크레인, 레미콘, 시멘트 혼합기, 컨테이너 등 151종 1만 1,757개를 임진각역에서 현대아산 차량으로 경의선 육로를 통해 북한의 조선그리스도연맹측에 전달하는 방식으로 병원건설에 필요한 기자재를 운송했다.

사회협력분야의 건설 분야 교류사업의 특징은 남측에서 자본과 기술, 건설에 필요한 일체의 건설장비 및 자재, 필요 물품 등을 공급하고 북측은 부지와 공사인력의 제공으로 요약될 수 있다. 남측의 건설장비 및 자재 등은 초기에는 해상운송(인천항 → 남포항) 중심이었으나 남북교류가 활발해짐에 따라 육상운송(경의선, 동해선)을 통해 북측에 공급하였다. 북한에서는 숙련된 건설기능인력이 부족하여 제공받은 건설인력은 비숙련된 인력으로 이들에 대한 별도의 교육 및 현장 지도를 시행했다.

건설에 필요한 자본은 남한 사업자가 대부분을 조달했지만, 남북협력기금의 지원(평양봉수교회 1,040백만원, 금강산신계사 1,948백만원)이 있었다.

14) 신계사는 표훈사, 유점사, 장안사와 더불어 금강산 4대 사찰로 불리는 곳으로, 신라 법흥왕 6년(519년) 보운스님이 창건. 해방 전까지 주변에 9개 암자를 거느린 대규모 사찰이었으나, 한국전쟁 때 미군의 공습으로 모든 건물이 불타고 대웅전 앞 삼층석탑만 남은 상태였음.

<표 II-13> 사회문화분야 교류사업 중 건설수요 파생 사업 승인 현황

No.	사업자	사업상대자	사업내용	사업승인일
1	연변과기대 후원회 →동북아교육문화협력재단	대외경제협력추진위원회 · 나진선봉시정경제위원회	나진·선봉내 과기대 설립·운영 (나진·선봉)	'98.6.5 →'99.6.29
2	한민족복지재단(합영)	라선경제협조회사	제약공장 설립 및 병원운영(나진·선봉)	'98.6.5
3	현대아산·현대건설 (2000.3.8) 현대자동차 등 13개사(추가) (2000.7.4)	조선아시아태평양평화 위원회	실내종합체육관 건설 및 남북 체육 교류사업	'99.9.20 →'00.3.8 →'00.7.4 →'03.4.10
4	(사)동북아교육문화 협력재단	교육성	평양정보과학기술대학 건립·운영	'01.6.5
5	대한예수교장로회총회	조선그리스도연맹 중앙위원회	조선그리스도연맹 교육관 및 평양신학원 신축	'03.1.17
6	대한불교 천태종	개성영통사복원위원회	개성 영통사 복원사업	'03.11.4 →'06.10.26
7	조계종	조선불교도연맹	금강산 신계사 복원사업	'04.9.15
8	예장총회	조선그리스도교연맹	평양제일교회 건립	'04.12.9
9	(사)기쁜소식	조선그리스도교연맹	평양 봉수교회 및 선교교육관 건축사업	'05.9.30 →'06.1.20
10	(재)천주교서울대교구 민족화해협의회	조선가톨릭교회 중앙위원회	평양 장충성당 주일학교 건립 지원	'07.4.6
11	(재)순복음선교회	조선그리스도교연맹	평양 조용기심장전문병원 건립	'07.11.5

자료 : 통일부, 『남북교류협력 동향』, 2010.4

(2) 민간경제협력사업으로부터 파생된 건설수요

민간 경제협력사업은 경제적 이익을 주된 목적으로 하는 것으로 남북 합작, 단독투자 등을 통해 북한에 투자하는 사업으로 관광지구 개발, 제조업을 위한 공장건설 등으로 건설수요가 파생적으로 발생하였다.

민간 경제협력의 최초 사업은 1996년 대우와 북한의 삼천리총회사가 각각 512만 달러씩 투자해 남포공단¹⁵⁾에 설립한 민족산업총회사로서 셔츠와 재킷, 가방 등을 생산하여 수출하였다. 대우는 북한에 약 10명의 기술진을 파견하였고, (주)대우 베이징지사를 통해 업무를 진행했다. 하지만 대우가 도산하면서 남포공단 사업이 중지되었다.

15) 남포공단은 1992년 1월 김우중 대우그룹회장이 방북때 남북합작사업 투자지역 조사 중 부각된 지역으로 북한은 삼천리회사를 설립하여 1백만평 규모의 공단을 조성, 남측 기업의 투자를 유치하겠다고 발표하였으며, 대우는 이 중 30만평에 9개의 합작공장을 시범 건립키로 합의함(연합뉴스 2000. 3. 11일자).

현재까지의 남북경제협력사업 중 대규모 건설 사업을 파생시킨 사업은 금강산관광지구 개발사업과 개성공업지구 개발사업(제3장에서 자세히 설명함)을 들 수 있다.

금강산관광지구에 대한 건설 사업은 현대아산(주)이 주도적으로 추진하였다. 현대아산은 금강산호텔 및 외금강호텔 신축공사, 도로포장 공사를 자체투자사업으로 추진하였고, 대한적십자사로부터 이산가족면회소 건립공사, 옥류관 운영조합으로부터 옥류관 신축공사를 도급받아 공사를 수행했다. 금강산지구 개발 사업에 필요한 건설장비 및 자재, 인력 등은 육로(동해선)를 통해 남한에서 공급하였다. 건설기능인력의 경우 초기에는 남한의 건설기능인력을 중심으로 건설공사를 수행하였다가 추후에 북한 건설기능인력이 투입되었다. 금강산관광지구 개발 사업은 현대아산 이외에도 한국관광공사, 에머슨퍼시픽, 일연 인베스트먼트 등이 참여하였다. 남한의 민간 기업이 투자한 금액은 총 3,593억원에 이르고 우리 정부도 2008년에 완공한 이산가족면회소 건립을 위해 600억원 이상의 사업비가 투자¹⁶⁾된 것으로 알려지고 있다. 그러나 2008년 7월 금강산 관광객에 대한 북한군 초병의 총격 사망사건 이후 금강산관광사업은 전면 중단되었다.

<표 II-14> 금강산관광지구내 현대아산(주) 시공 현황

구분	사업명	발주처	공사개요	공사기간
건축 공사	금강산호텔	자체공사	▪ 연면적 : 16,549㎡ ▪ 층수 : 지하 1층, 지상 12층	2003.3~2004.7
	아산생활관 신축공사	자체공사	▪ 연면적 : 10,181㎡ ▪ 층수 : 지하 1층, 지상 5층	2004.2~2006.4
	외금강호텔 리모델링 공사	자체공사	▪ 연면적 : 12,839㎡ ▪ 층수 : 지상 11층, 옥탑 2층	2005.7~2006.7
	이산가족면회소 건립공사	대한적십자사	▪ 연면적 : 19,813㎡ ▪ 층수 : 지하 1층, 지상 12층	2005.8~2008.7
	옥류관 신축공사	옥류관 운영조합	▪ 연면적 : 896평(지하 355평, 지상 541평) ▪ 층수 : 지하 1층, 지상 2층	2004.11~2005.7
토목 공사	금강산관광지구내 도로포장공사	자체공사	▪ 7km(2차선)	2004.11~2005.12

자료 : 현대아산

금강산관광지구 및 개성공업지구와 같이 대규모 건설수요를 파생시킨 사업이외에도 남한의 기업들은 평양, 남포, 해주 등지에 위탁임가공사업을 위한 공장을 건설하였다.

남한의 평화자동차가 70%, 북한의 기계공업전문회사인 조선민홍총회사가 30%를 공동 투자해 1998년 평화자동차총회사를 설립하여 현재 운영 중¹⁷⁾에 있다.

16) 동아일보, 2010. 3. 18일자

17) 2008년에 평화자동차는 북한에서 승용차와 소형버스 653대를 조립 판매해 벌어들인 순이익 이외에 주유소, 부품판매, 수리봉사소 등의 순이익을 합한 50만 달러를 2009년에 평양지사에서 남한 본사로 송금(북한의 조선중앙은행에서 홍콩을 거쳐 우리은행 계좌로 입금), 북측의 조선민홍총회사도 30% 합작을 했기 때문에 이익금 배분 비율에 따라 20만 달러 상당의 순이익이 발생, 평화자동차는 2009년 7월14일 기준으로 740대를 판매하여 매출액이 점차 증가 추세(연합뉴스 2009. 7. 15일자)

<표 II-15> 금강산관광지구내 민간부문의 투자 현황

구 분		주 요 내 용	비고
현 대 아 산 투 자	기반시설		전력시설, 상수시설, 관광도로, 부두시설, B/P, 고성항·구선봉 CIQ 등
	숙박시설	금강산호텔	216실(420여명), '04.7.2 개장
		외금강호텔	173실(320여명), '06.8.5 개장
		해금강호텔	158실(310명), '00.10.1 개장, 해상 부유식 호텔
		구룡마을	197동(740여명), '05.3.24 개장
		온천빌리지	70동(230여명), '02.7 개장
		아산생활관	93실(180여명), 직원숙소
		금강빌리지	173실(690여명), 직원·사업자 숙소
	식음시설	옥류관	온정각(외금강호텔 앞), 430여석, '05.8.31 개장
		목란관	구룡연 초입, 450여석
		금강원	금강산호텔 부근, 200여석
	판매시설	금강산호텔식당	금강산호텔 2층, 380여석(민족식당 포함)
		온정각서관	만물상점, 관광식당, 편의점, 사진관 등
기 타 투 자	위락시설	온정각동관	관광공사 면세점, 광개토, 백세주, 푸드코트, 금강초롱 등
		해수욕장	백사장 : 1.5km, 하계 개장, '02.7.11 개장
	숙박시설	눈썰매장	슬로프 2개, 동계 개장, '03.12.31 개장
		금강산패밀리 비치호텔	96실(310여명), 풍악식당(150여석), 비치노래방
	숙박시설	금강산펜션타운	34동(150여명)
		금강카라반	20대(60여명), 이동식 차량 숙소
		사업자숙소	25동(60여명), 사업자 대상 숙박 시설
		서관관광식당	온정각 서관, 총 2개동(450여석)
	식음시설	푸드코너	온정각 동관 1층, 170여석
		외금각	외금강호텔 1층, 180여석
		광개토	온정각 동관 1층, 240여석
		백세주마을	온정각 동관 2층, 200여석
		대가	온정각 동관 1층, 40여석
		고성향횃집	고성향, 240여석(북측 자연산 수산물 공급)
		오버스트하우스	온정각 서관 테라스(생맥주 판매)
		창희식품	온정각 서관 외곽매장, 50여석(스넥류 판매)
	판매시설	온정각서관	
		동관면세점	연면적 : 370여평
		서관만물상점	연면적 : 300여평, 12개 업체 입점
		사진관	온정각 서관 외곽 상점(15평)
		편의점	총 4개점 : 서관, 구룡마을, 금강빌리지, 아산생활관
	위락시설	온천장	연면적 : 2,000여평, 대중탕 2개, 개별탕 9개
		문화회관	총 620석(특석 165석, 일반석 455석)
		골프장/골프텔	총 50만평(18홀), 골프텔(96실 규모)
		마사지	온천장 및 각 호텔
		닥터피쉬	온천장
		나이트클럽/노래방(4개소)	금강산호텔, 옥류관, 비치호텔, 해금강호텔
	기타	세탁공장	금강산호텔 뒤편
		가스충전소	고성향

자료 : 현대아산, 연합뉴스(2010. 3. 18일자) 등을 참조하여 작성

평화자동차총회사는 남포공단의 33만평의 부지에 자동차 종합생산공장과 수리·개조공장을 건설(준공, 2002.4.6)하고, 소형승용차, 반짐승용차, 고급세단, 승합차 등 8개 차종을 생산 및 조립판매하고 있다.¹⁸⁾ 또한 평양시에 자동차 부품상점과 평양(3개)과 남포(1개)에 주유소를 건설·운영 중에 있다. 남한의 평화자동차의 자회사인 평화토건¹⁹⁾이 남포공장 건설 사업을 수행하였는데, 공장건설에 필요한 건설기술인력, 건설기계 및 공구 등을 모두 남한에서 공급²⁰⁾하였다.

안동대마방직과 북한의 새별총회사는 각 자본금 500만 달러씩 투자해 평양대마방직²¹⁾을 2005년 10월 창업식을 갖고 현재 공동 경영 중에 있다. 평양 교외의 남포에 평화자동차와 대우 등의 남북 합영기업 사례가 있지만 평양 시내(평양시 대동강 구역 청류2동)에 공장을 설립한 것이나 남한의 기업이 직접 경영하는 것은 평양대마방직이 최초의 사례이다. 남한에서 탈수시설, 박정시설, 직조시설 등 생산설비와 기술을 제공하고 북한은 토지(재배지 3천만평 포함), 건물(본 건물 45,000㎡, 공장 24,000㎡), 원자재 및 노동력을 제공하였다. 공장건설은 북한 새별총회사가 맡았는데, 당초 공장 완공을 2005년 6월에 하기로 했으나 북측의 자금사정으로 인해 완공이 지연되었다.²²⁾ 한편, 남한에서는 삼베 원단제직을 위한 반수동 직기, 전기 및 공기정화시설 등 공장 운영에 필요한 기자재를 2차례에 걸쳐 파주 남북출입사무소에서 개성까지 남한측에서 수송하고 개성 봉동역에서 북한측에 전달하여 평양 공장까지 운송하였다.

부동산개발업체인 코리아랜드는 1994년 평양의 류경호텔²³⁾ 객실 1,000여개에 대한 임대사업을 추진 중에 있다. 류경호텔은 총 부지면적 43만㎡, 건축면적 36만㎡, 하단부 건물폭 160m, 경사각 75도에 105층 규모로 객실 3,700개, 2,000석 규모의 대회의장과 연회장, 프레스센터 등 동양최대 규모의 건축물로 계획하고 있다.

18) 사업초기에는 이탈리아 피아트사의 ‘시에나’를 모델로 한 ‘휘파람’과 소형 지프차량 ‘도플러’를 옮긴 ‘빠꾸기’를 판매, 이후 중국 서광자동차와 합작으로 SUV인 ‘빠꾸기 II, III’를 생산, 또한 쌍용자동차에서 각종 부품들을 들여다 남포 공장에서 도색·조립·품질검사를 시행하고 있으며 중국의 화천자동차와 협력하여 트럭생산 방안 논의 중, 생산된 자동차는 주로 북한 내수용으로 판매되고 있으며, 중국 등지에 수출할 예정

19) 평화토건은 대북건설 전문기업으로 평화자동차 남포공장 건설뿐만 아니라 평양시내 중심가에 세계평화센터 빌딩을 건설하는 등 북한에서 건설사업 추진, 세계평화센터는 1997년에 착공하여 2007년에 준공하였다. 이 건물은 평양시 평천구역 안산동에 연면적 9,062㎡(2,746평), 지하 1층 지상 5층 규모로 각종 국제회의, 문화·학술·종교 세미나 등 다양한 행사가 가능하다.

20) 공장 건물을 짓기 위해 경상도 기술자 9명을 북한에 데리고 갔는데 북한 근로자들이 경상도 사투리를 알아듣지 못해 뭐라 말을 해도 명하니 하늘만 쳐다보는 사태(?)가 벌어졌단다. 게다가 남쪽 기술자들이 쓰는 건설기계나 공구 이름이 죄다 영어이고, 건설 관련 용어는 한결같이 일본말이니 한 달 동안은 서로 말이 안 통했단다. “정말 힘들었던 문제는 ‘자발적인 노력’의 개념을 알지도 못하고, 실천하지도 않던 북한 근로자들의 의식이었습니다. 작업 책임자의 말이 아니면 누가 뭐라 해도 움직이지 않더군요. 이 의식을 깨는데 참 많은 시간이 걸렸습니다.”(자동차생활, 2003.2)

21) 평양대마방직은 북측이 황해도 해주, 사리원, 벽성 등지에서 대마를 재배해 원료를 공급하고, 공장에서 원단으로 생산해 완제품(벽지, 양말, 속옷, 병원복, 골프웨어 등)을 만드는 것으로 원료에서 완제품까지 북측에서 일관작업으로 완성됨에 따라 농업에서 제조업 등까지 산업연관효과가 크다.

22) 연합뉴스, 2005. 8. 12

23) 1987년 프랑스의 기술과 자본으로 피라미드형 류경호텔을 1992년 완공할 예정이었으나 자금난으로 중단된 후 2009년 4월 이집트 오라스콧이 1억 달러를 투자해 공사를 재개하여 2012년 완공될 예정

<표 II-16> 민간 경제협력사업 중 건설수요 파생 가능 사업 승인 현황

No.	기 업	사업상대자	사 업 내 용	지역	금 액 (승인기준)	사업승인일
1	대우인터내셔널(합영)	삼천리총회사	남포공단 사업	남포	512만불	'95.5.17
2	녹십자(합작)	광명성총회사	유로키나제 생산	평양	311만불	'97.11.14
3	(주)현대아산 (단독투자)	아태, 명승지종합개발지도국	금강산 관광 및 개발	금강산	9,583만불 →36,027만불	'98.9.7 →'07.5.18
4	(주)코리아랜드(합영)	조선묘향경제연합체	부동산개발·컨설팅	평양	60만불	'98.8.28
5	(주)평화자동차(합영)	조선민흥총회사	자동차 제조·판매	남포, 평양	666만불 →5,654만불	'00.1.7 →'06.4.10
6	한국관광공사	아태, 명승지종합개발지도국	금강산 관광	금강산	900억원 →915억원	'01.6.13 →'06.8.7
7	(주)G-한신(합작)	광명성총회사	유리생산 공장	평양	290만불 →560만불	'01.10.16 →'04.3.11
8	(주)유니코텍코리아(합작)	삼천리총회사	발포수지성형 사업	평양	51.8만불	'02.8.7
9	(주)경평인터내셔널(합영)	광명성총회사	식품가공 공장 설립	평양	240만불	'04.3.20
10	(주)안동대마방직(합영)	새별총회사	평양대마방직 북한 내륙 운송사업	평양	250만불 →1,500만불	'04.9.17 →'08.5.27
11	(주)서진인터크루(합작)	광명성총회사	피혁제품 생산 공장	평양	800만불	'04.7.7
12	(주)제이유네트웍(합작)	광명성총회사	김치제조 공장	평양	160만불	'04.12.30
13	(주)쓰리엔테크놀로지(합작)	삼천리총회사	기계제품 생산·판매	평양	350만불	'05.12.27
14	(주)아천(합영)	개성총회사	유통센터 건립·운영	개성	570만불	'08.1.14
15	(주)바두바두(단독투자)	중앙특구개발 지도총국	개성 주유소 건립·운영	개성	182.4만불	'08.2.4
16	(주)아천글로벌(합영)	조선진영무역회사	석재 가공공장 건설·운영	개성, 해주	1,530만불	'08.7.10
17	(주)남북경협(합작)	광명성총회사	스포츠 의류 생산	평양	500만불	'08.10.9
18	나우코포레이션(합작)	새별총회사	골판지 박스 생산	평양	500만불	'08.10.30
19	(주)G-한신(합작)	민경련총회사	감자라면 생산	평양	240만불	'08.11.24

자료 : 통일부, 『남북교류협력 동향』, 2010.4

(3) 남북협력사업 지원을 위한 주요 SOC 사업 추진 현황

남북간의 민간 경제협력사업의 성패를 좌우하는 중요한 요소 중 하나는 원활한 물류체계의 확보에 있다. 위탁임가공사업은 남측의 원·부자재를 북한으로 반출하고 다시 북한에서 생산된 완제품을 남한으로 반출하는 것이 중요하다. 또한 금강산 등 북한내 관광사업의 원활한 추진을 위해서는 남한의 관광객을 효과적으로 북한내 관광지로 접근시키는 것이 필요하다. 남북간의 민간 경제협력과 사회협력사업이 활발히 추진될 경우 필연적으로 교통 SOC 등 관련 인프라 확충을 위한 건설수요가 필연적으로 증가할 수밖에 없다.

2000년대 초기부터 개성공단 사업과 금강산관광사업이 본격화됨에 따라 육로를 통한 남북한 이동이 빈번하게 되자 남한 정부는 남북 출입시설과 관련 인프라 확충을 추진하였다.

우선 2007년 12월에는 남북출입사무소내에 경의선(도라산) 물류센터를 준공하였고, 동해선(고성) 물류센터도 곧 준공될 예정이다. 경의선 물류센터는 컨테이너 야드, 화물창고, 동·식물 검역시설, 인입철도 등의 시설이 갖추어져 화물통관, 물류기지, 동식물 검역, 철도차량 정비 등이 가능하다. 그리고 화물통관장 기능을 우선적으로 고려하여 통관과 관련한 일체의 절차가 한 자리에서 이루어질 수 있도록 서비스 체계의 확립을 추진하고 있다.

<표 II-17> 남북 출입시설 현황

구 분		건물 연면적	공사기간	부지면적 / 동수
경의선 (도라산)	철도출입시설	11,048㎡	2004. 9~2006. 4	442,015㎡ (36개동)
	도로출입시설	16,957㎡	2004. 9~2006. 5	
	물류센터	19,227㎡	2005. 10~2007. 12	
동해선 (고성)	철도출입시설	6,706㎡	2004. 9~2006. 4	294,933㎡ (15개동)
	도로출입시설	14,055㎡	2004. 9~2006. 5	
	물류센터	9,474㎡	2006. 12~2010. 9 (예정)	

자료 : 통일부, 『2008 통일백서』, 2008.2

남북한간의 철도 및 도로 연결 사업은 남북장관급회담(2007. 9. 1)에서 남북한 경의선 철도 연결 및 문산~개성간 도로개설에 합의함에 따라 본격적으로 추진되었다.

2002년 9월 남북한은 동시에 경의선 및 동해선 연결공사 착공식을 거행한 이후 남북연결 철도는 2005년 12월에 궤도부설공사가 완료되었고, 2007년 5월에 시험운행의 실시, 2007년 12월부터 문산~봉동간 화물열차 운행이 개시되었다.

또한 남북연결 도로는 2004년 11월에 경의선 및 동해선 연결공사가 완료되었다.

남북한 철도 및 도로 연결공사는 남측구간과 북측구간을 구분하여 건설공사가 수행되었다.

그런데 철도 및 도로 연결공사에 사용되는 각종 건설장비 및 자재는 남한이 공여 형태로 북한에 제공하였고, 제공된 자재·장비의 사용 결과에 대해 북한은 매월 남한에 통보하였다. 또한 남한의 기술 인력들이 북한의 건설현장을 방문하여 장비의 수리·정비 및 기술 지도를 실시하였다.

<표 II-18> 남북 철도 및 도로 연결 구간

구 분		남측 구간	북측 구간	총 연결구간
경의선	철도	문산~임진강~도라산~군사분계선 (12km)	개성~손하~판문~군사분계선 (15.3km)	27.3km
	도로	통일대교 북단~군사분계선 (5.1km)	개성~군사분계선 (7km)	12.1km
동해선	철도	제진~군사분계선 (7km)	금강산~삼일포~강호~군사분계선 (18.5km)	25.5km
	도로	송현리~군사분계선 (4.2km)	북고성~군사분계선 (20km)	24.2km

자료 : 통일부, 『2008 통일백서』, 2008.2

2007년 10월 남북정상회담 이후 후속조치로 개최된 남북총리회담에서 해주경제특구 건설, 한강하구 공동이용, 남포·안변 조선협력단지 건설, 개성~평양고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수, 개성공단 2단계 개발 착수 및 통행·통신·통관 등 3통 문제 해결 등의 남북협력사업을 추진키로 하였다. 또한 남북철도협력분과위원회 실무접촉에서 개성~신의주간 철도의 개보수를 협의²⁴⁾하였고, 남북도로협력분과위원회 실무접촉에서는 개성~평양 고속도로의 개보수를 협의²⁵⁾했다.

그러나 2008년 이후 북한 핵문제, 금강산관광객 피격 사건, 천안함 사태 등으로 인한 남북한간의 긴장관계가 고조되자 2007년 남북정상회담때 논의된 사항의 추가 진전은 미흡한 상황이다.

24) 개성~신의주 구간(412km) 철도 개보수를 위하여 남과 북의 철도분야 전문가들이 열차로 이동하면서 선로 전반과 터널, 교량 등의 구조물 조사 실시(2007.12.12~18)

25) 남과 북의 도로분야 전문가들이 참여한 가운데 개성~평양 고속도로 포장분야와 구조물 분야 등 시설 전반에 대한 1차 조사 실시(2007.12.11~13), 1차 조사에서 포장, 교량, 터널 등 세부조사대상 구간을 선정하고 제2차 현지조사 실시, 제2차 조사(2007.12.21~27)는 구간별(개성~사리원, 사리원~평양), 분야별(포장, 구조물, 배수시설 등)로 남북 공동 조사팀을 구성하여 차량 및 검사 기재를 활용한 점검과 시료채취 등을 실시하였고 또한 교량, 터널, 포장, 사면 및 배수 등에 대한 세부조사도 병행

3. 시사점

남북협력사업에 대한 분석결과는 다음과 같다.

① 남북한 관계는 단기적으로는 남북한간의 정치·외교적인 긴장국면이 지속될 것으로 예상되지만, 경제 및 인도적 분야의 경우 지속적인 교류·협력관계가 유지될 것으로 보인다. 궁극적으로는 남북한간의 긴장관계 국면이 어느 정도 해소되면서 남북한간의 협력사업과 이에 따라 교역규모의 증가로 이어질 가능성이 클 것으로 보인다. ② 사회문화협력 및 민간경제협력사업에서 파생된 건설사업의 수행 방식은 남한에서 자본과 기술, 건설에 필요한 건설장비 및 자재, 필요 물품 등을 대부분 공급하고 북한에서는 부지와 건설기능인력을 제공하는 형태를 띠고 있다. ③ 각종 건자재 및 물품의 수송방식의 경우 경의선 및 동해선의 연결공사가 완료된 2004년을 기점으로 이전 공사는 대부분 해상운송(인천항 → 남포항)으로 남한의 건설장비 및 자재를 운송하였지만 남북연결도로 및 철도의 완공이후에는 주로 육로(경의선 및 동해선)를 이용했다. ④ 건설에 필요한 자본은 남한 사업자가 대부분을 조달하였는데, 사회문화협력사업의 경우 남북협력기금의 지원이 있었다. ⑤ 정부는 남북간 교류의 증가에 따라 남북 출입시설, 남북 도로 및 철도 연결사업 등 남북 교류에 필요한 SOC 시설에 대한 투자를 확대시켰다.

남북 협력 사업에 의해 파생된 주요 건설 사업에 대한 사례조사를 통해 나타난 시사점은 다음과 같다.

① 남북 사회문화협력 및 민간경제협력 사업이 활성화될 경우 이에 상응하여 건설수요가 과생적으로 발생하였고, 활성화 정도가 클수록 건설수요도 증가했다. ② 남북한 협력사업의 효율성을 증대시키기 위해서는 3통(통신, 통행, 통관) 문제 해결을 위한 남북한간의 합의가 필수적이다. ③ 향후 본격적인 북한내 건설사업 추진시 건설장비 및 자재 등의 확보 대책을 마련해야 하며, 남한에서의 각종 장비 및 자재 수송과 함께 북한내에서 조달 가능한 건설자재의 활용방안을 모색해야 한다. 또한 북한으로 유입되는 건설장비 및 자재의 경우 충분한 양을 확보하여 손실 및 분실에 대비해야 한다. ④ 개성~평양 고속도로 및 개성~신의주 철도 개·보수사업의 검토가 필요하며, 북한의 주요 항만시설의 현대화 등 북한내 교통 SOC 시설의 확충과 정비로 물류비용 절감방안을 모색해야 한다. ⑤ 북한 건설기능인력의 숙련도가 매우 낮아 본격적인 건설사업 수행시 이들에 대한 교육을 필수적으로 실시해야 한다. ⑥ 북한내 건설공사 수행시 남한 건설회사의 직접 시공(기술자 파견, 기능공 현지 조달)이 가능하다. 다만, 건설기능인력의 원활한 확보가 우선적으로 필요하며, 시공의 효율성 제고를 위해 남북한 간 공동 건설공사 추진도 검토할 필요가 있다. ⑦ 민간경제협력사업 추진시 원활한 사업자금 조달을 위해

남북협력기금의 민간경협 부문에 대한 대출 확대 등 다양한 정부의 지원책이 강구되어야 한다. ⑧ 향후 북한내 SOC 시설에 대한 건설수요가 다수 발생할 가능성이 매우 크다.

<표 II-19> 남북한 간 건설사업 추진시 시사점

구분	조사 내용	시사점
건설공사	• 건설공사에 필요한 건설장비 및 자재 등을 남한에서 공급(정주영 체육관, 봉수교회, 평양자동차, 금강산지구, 남북 도로 및 철도 연결공사 등)	• 향후 본격적인 북한내 건설사업 추진시 건설 장비 및 자재 등의 확보 대책 마련 필요
	• 경의선 및 동해선의 남북연결공사 완료시점(2004년)을 기점으로 이전에는 해상운송, 이후에는 주로 육로를 통해 북한에 건설장비 및 자재 공급(금강산지구, 평양대마방직 등)	• 북한내 교통인프라 확충 수준에 따라 북한내 건설공사의 원활한 추진 여부가 결정될 것 • 남북한 간의 원활한 물류망 확보를 위해 개성~평양간 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수, 항만시설 현대화 등 북한내 교통인프라 확충 필요
	• 북한에서 제공받은 건설인력의 건설 숙련도 미흡, 별도의 교육 및 현장지도 실시(정주영 체육관) • 북한 건설인력에 대한 남한측 통제 장치 부재	• 북한 건설기능인력의 숙련도 향상을 위한 교육훈련 필요 • 북한 건설인력의 효과적 활용방안 모색 필요
	• 민간경제협력사업으로 북한내 공장 건설 유형 - 남한 건설사 시공(평화자동차, 금강산지구 등) - 북한에서 직접 시공(평양대마방직) • 북한이 직접 공장건설공사 수행시 자금 부족 등으로 공기지연 발생	• 남한 건설사의 북한내 공장 등의 직접 시공 확대 또는 남북 공동 건설공사 추진 필요
자금조달	• 사회문화분야 협력사업에 자금은 당사자가 조달(정주영체육관, 조용기심장병원 등) • 일정 부분 부담하고 정부(남북협력기금)의 지원이 있었음(평양 봉수교회, 금강산 신계사). • 민간경제협력사업의 경우 사업자가 자금 조달	• 민간경제협력사업에 대한 정부의 적극적 지원(남북협력기금 등) 방안 강구 필요
건설수요	• 남북교류의 활성화로 인해 남북출입시설, 남북 도로 및 철도 연결사업 추진 및 완료 • 평양~개성 고속도로 및 신의주~개성철도 개보수 협의	• 남북 사회문화협력 및 민간경제협력 사업이 활성화될 경우 이에 상응하여 건설수요가 파생적으로 발생하고, 활성화 정도가 클수록 건설수요도 증가 • 남북 긴장관계 완화시 북한내 SOC 시설에 대한 건설수요 다수 발생 가능성 큼.

Ⅲ. 북한내 산업단지 개발 규모 추정

1. 개성공업지구 개발 사례 분석

(1) 개성공업지구 개발사업 개요

개성공업지구는 총 66.1km²(2,000만평) 규모로 공장구역 26.4km²(800만평)와 배후도시 9.7km²(1,200만평)로 계획되어 순차적으로 개발할 계획인데, 현재 1단계 사업이 운영 중에 있다.

<그림 III-1> 개성공업지구 단계별 개발계획

1단계 (공단: 3.3km ²)	2단계 (공단: 5km ² , 배후도시: 3.3km ²)	3단계 (공단: 11.6km ² , 배후도시: 6.6km ²)
봉제·신발·가발 등 노동집약 업종 중심 공단	기술·전기·전자 등 기술집약적 공단	IT·바이오 등 첨단 산업분야의 복합공업단지
중소기업 우선 분양 중소기업 활로 개척	산업구조 조정 수도권 연계 개발	해외유명기업 및 대기업 유치
남북경협 기반 구축	세계적 수출기지 육성	동북아 거점 개발

※ 별도계획 : 개성시 13.2km², 확장구역 23.1km²(공단 6.6km² 포함)
자료 : 개성공업지구관리위원회(www.kidmac.com)

<그림 III-2> 개성공업지구 위치도(현대아산의 최초 개발계획안)



개성공업지구는 1단계로 남북경협 기반구축을 위한 공단개발사업에 이어 2단계에서는 세계적 수출기지 육성, 3단계로 동북아 거점 개발계획을 갖고 있다.

현재 준공되어 운영 중인 개성공업지구 1단계 3.3km²(100만평) 사업은 현대아산과 LH공사가 공동으로 시행²⁶⁾하고 있다. LH공사와 현대아산은 역할 분담을 하였는데, LH공사는 자금조달·공단설계·감리·분양을, 현대아산은 주로 시공을 담당하고 있다. 1단계 사업은 2002~2007년간 총 2,676억원(LH공사 1,103억원, 국고(남북협력기금) 1,573억원) 소요되었다. 1단계 사업은 2006년 6월에 부지조성이 완료되었고, 2007년 6월에 도로·상하수도·교량·조경 등 단지내 시설이 준공되었으며, 그해 10월에 용수·폐수처리·폐기물처리 시설 등 기반시설이 준공되었다. 전력은 10만kw를 남한에서 송전방식으로 공급(2007.5)하고, 통신은 남북 직접연결 통신선이 개통(2005.12)되어 현재 유선전화·팩스 1,300회선이 가동 중에 있다.

2007년 10월 제2차 남북정상회담과 그해 11월의 남북총리회담에서 합의된 개성공업지구 2단계 사업은 2008년 초까지 기초적인 지질조사만 마친 상태로 더 이상의 진전은 없는 상태이다.²⁷⁾ 당초 2008년에 부지조성공사를 착수하고 2010년에 기업 입주를 목표로 했으나 남북긴장관계 조성으로 인해 전면 중단된 상태이다. 개성공업지구가 당초 계획에 의해 순조롭게 추진되었다면, 2010년 현재 3단계 사업이 진행되었어야 하지만 2008년 이후 남북긴장관계가 고조됨에 따라 현재 1단계 사업에 머물러 있다.

<표 III-1> 개성공업지구 단계별 개발계획 개요

구분		1단계	2단계	3단계	확장구역	개성시가지	합계
면적 (만평)	공단	100	150	350	200		800
	배후도시		100	200	500	400	1,200
개발일정(년)		2002~2007	2007~2009	2008~2012	추후협의	추후협의	-
입주기업(개)		300	700	1,000			2,000
복측 고용인원		7만명	13만명	15만명			35만명
연간 총생산액(달러)		20억	60억	120억			200억

주 : 1) 단계별 개발 일정은 유동적임.

2) 복측 인원은 공장 고용인원 30만명, 건설업·서비스업 고용인원 5만명

3) 연간 총생산액은 예상 입주기업이 모두 가동되었을 경우를 상정

4) 1단계 개발일정은 본래 2006년까지였으나 통일부는 2006년 중반에 1단계 기간을 2007년으로 연장 변경함.

자료 : 통일부 개성공단사업지원단

26) 2008년 8월 현대아산은 개성공업지구 2,000만평의 사업권과 토지이용권리를 5억 달러(지불완료)에 구입하였다. 2002년 12월 개성공업지구에 대한 토지이용증을 받았으며, 2004년 4월 한국토지공사는 개성공단사업 1단계 개발지역인 100만평을 50년간 임차하는 임대차계약을 체결하고 1,600만 달러(지장물 철거 및 토지임차료 성격)를 지급하였다. 한국토지공사의 임대차비용 중 1,200만 달러는 현금으로 분할 지급하고, 400만 달러는 복측 CIQ를 지어 현물 지급하였다.

27) 개성공단 1단계 입주 완료시 복측 필요 인력은 7만~10만여 명으로 추산되고 있다. 그러나 개성시 조달가능 인력은 이미 한계상황으로 부족인력은 개성 외부에서 조달이 불가피함에 따라 개성외주 조달인력을 위해 1만 5천명을 수용할 수 있는 근로자 숙소 건설이 최대 현안과제로 대두되고 있지만 현재 추진이 중단된 상태이다.

(2) 개성공업지구 1단계 사업 운영 현황 및 남북한 경제의 기여도**1) 운영현황**

개성공업지구 1단계(이하 개성공단)의 공장용지는 시범단지와 본단지로 구분하고 있다. 시범단지는 2004년 6월에 27개 업체에게 분양하였고, 본단지 1차는 2005년 9월에 50개 업체, 2차는 2007년 6월 160개 업체에 분양되었다.

<표 III-2> 개성공단 1단계 분양 현황

구분		분양시기	분양면적	기업수
시범단지		2004. 6	11만㎡	27
본단지	1차	2005. 9	14만㎡	50
	2차	2007. 6	162만㎡	160
총 계			187만㎡	237

자료 : 국회입법조사처, 『2009 국정감사 정책자료 I』, 2009.9, p.169

2010년 6월 기준으로 개성공단에는 총 121개 제조업체가 입주·가동 중이며, 은행·회계법인·전기·가스·유통 등의 영업소 31개가 입주해 있다. 또한 개성공단에는 남한 근로자 928명, 북한 근로자 42,966명이 근무 중²⁸⁾에 있다.

<표 III-3> 개성공단 입주기업 현황(2010. 6. 10 기준)

업종	섬유	화학	기계·금속	전기·전자	식품
업체수(개)	70	9	22	13	3
업종	종이·목재	비금속광물	(제조업계)	영업소	(총계)
업체수(개)	3	1	121	31	152

자료 : 개성공업지구관리위원회(www.kidmac.com)

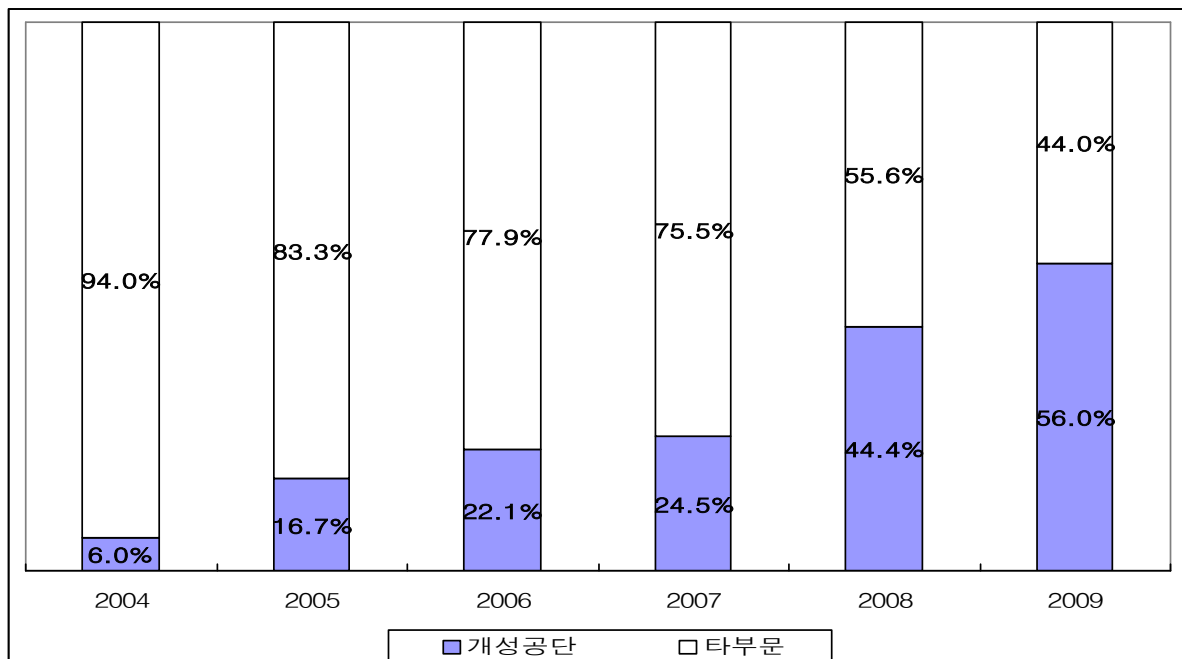
남북교역에서 개성공단이 차지하는 비중을 보면, 2004년에는 6% 수준에 불과했지만, 2006년 22.1%, 2008년 44.4%를 기록하였고 2009년도의 경우 개성공단 교역금액은 9억 4천만 달러로 남북한 총 교역금액 16억 7천만 달러의 56%를 차지하는 등 개성공단이 남북교역에서 차지하는 비중은 지속적으로 높아지고 있다. 교역금액 측면에서 보면, 2004년 4만1천 달러 수준에서 2009년 9억4천만 달러로 5년간 22.5배 급증했다.

28) 2010년 4월 기준

현재 남북교류가 전면 중단되었음에도 불구하고 개성공단만이 유일하게 남북교역을 하고 있고, 개성공단 입주업체의 생산 활동이 본궤도에 올라갈 경우 등을 종합적으로 감안하면 남북교역에서 개성공단이 차지하는 비중과 중요성은 향후에도 지속될 것으로 보인다.

2010년 9월 현재, 개성공단은 남북한간의 정치·군사적 이해관계에 의해 사업수행에 애로를 겪고 있다.²⁹⁾ 「5.24」 조치로 인해 북한에 대한 신규 투자를 금지하고, 개성공단도 우리 기업의 신규진출과 투자 확대를 불허하고 있다. 개성공단의 경우 생산 활동의 지속은 허용하고 있지만 남북관계의 불안정성으로 인해 개성공단내 남한 근로자의 체류인원은 축소되어 운영되고 있다.

<그림 III-3> 북한 총 교역금액 중 개성공단이 차지하는 비중



자료 : <표 II-7>

개성공단 사업이 어느 정도 활성화되어 가는 것은 개성공단에 입주한 남한 기업들에게 중국, 베트남 등의 타국에 비해 유리한 점이 많기 때문이다. 개성공단의 주요 장점은 우선 남한과의 지리적 근접성에 따른 물류시간의 단축과 동일 언어사용에 따른 의사소통의 원활성, 기

29) 2008년 7월 금강산관광사업이 중단된 이후 그해 12월 북한은 군사분계선 육로통행 제한 조치를 취하였고, 2009년 3월에는 현대아산 직원 억류, 그해 4월에는 개성공단의 모든 특혜 재검토를 일방통보한 데 이어, 5월에는 개성공단 관련 법규 및 계약의 무효를 선언하였다. 또한 남북 당국간 2차 실무회담(2009.6.11)에서 개성공단에서 일하는 북측 근로자의 임금 월 300달러로 인상, 연간 임금상승률 10~20% 인상, 1단계 개성공단의 100만평 부지의 토지임대료를 1,600만 달러에서 5억 달러로 인상, 2010년부터 평당 5~10달러의 토지사용료 징수 등을 실시하겠다고 통보하였다. 그런데 북한은 우리측 관계자에게 인도적 차원에서 쌀, 비료 등 5억 달러 상당의 지원을 희망하고 있는바, 상기의 제안은 일종의 협상용으로 제안했을 것으로 추정되고 있다.

술전수의 용이성 등이 있기 때문이다.³⁰⁾

또한 북측 근로자의 뛰어난 손재주와 저렴한 인건비를 들 수 있다. 그리고 낮은 토지가격과 무관세 및 세금혜택, 투자자금에 대한 정부지원을 들 수 있다. 개성공단의 분양가, 인건비, 세제, 근로조건 등을 중국과 남한과 비교할 때 저임금을 고려하면, 중국, 베트남 등으로 진출하려는 기업들의 대체 투자처로 선호될 여지가 매우 크다.

하지만 개성공단이 불리한 측면도 있다. 우선 북한근로자 및 남한 근로자들의 출·퇴근 수단 부족과 불편함, 용수 부족을 들 수 있다. 또한 수도, 광열비, 통신료, 생활용품, 사무용품 등의 운영비가 모두 남한의 비용 수준으로 투자비와 운영비의 과다 발생을 들 수 있다.³¹⁾ 또한 북측 근로자에 대한 인사권의 제한, 남한 기업의 북한 근로자 임금의 직접 지급 불가, 성과급 등 인센티브 제공의 어려움 등 북한 근로자의 확보 및 운영의 자율권이 부족하다. 그리고 비싼 원·부자재, 제한된 입·출경 시간, 자유로운 바이어 출입의 어려움, 정부 지원의 한계성, 북측 근로자들의 집단적 사고와 시장경제 및 기업적 사고 부재, 분양부지의 분양가 상승 미흡으로 자산 가치에 대한 투자매력 부재 등의 한계를 갖고 있다.

<표 III-4> 개성, 중국, 한국 공업단지 사업여건 비교

구분	개성(A)	중국(B)	남한(C)	중국대비(A/B)	남한대비(A/C)
월임금(달러)	55.1 ¹⁾	100~200	423	0.29~0.58	0.12
주당 법정근로시간(시간)	48	44	44	1.1	1.1
기업소득세(%)	10~14	15	23~28		
평당 분양가(원)	150,000	50,000 ²⁾	407,550 ²⁾	3	0.37

주 : 1) 최저임금 55.1달러, 월평균 노임은 72.5달러(사회보험료, 특근수당 포함)

2) 평당 분양가의 경우 중국은 단둥지역 기준이며, 남한은 2002. 9월 현재 분양 중인 국가산업단지(외국인 전용단지 제외) 분양가 범위 194,700~620,400원의 중간값

자료 : 국회예산정책처, 『개성사업 평가』, 2006.9, p.58 참조

2) 남북한 경제의 기여도³²⁾

개성공단사업의 1단계 사업 중 시범단지 부문의 경우에 국한하여 건설 및 생산이 남한경제에 미치는 효과는 다음과 같다.

2004~2005년간 반출 및 반입으로 인한 남한에서의 부가가치 유발액 1억 5,210만~1억 6,526만 달러와 개성공단 자체에서 발생한 남한 업체 및 기관의 부가가치 약 1,700만 달러를 합하면 총 1억 6,910만~1억 8,226만 달러의 부가가치가 유발된 것으로 추정된다. 그리고 지금까지의

30) 국회예산정책처, 『개성사업 평가』, 2006.9, p.106

31) 전계서, p.106

32) 양문수·이영훈·김완희, 『개성공단의 남북한 경제 기여도』, 통일부, 2006.10, pp.42~43

부가가치 유발액만 보면 2004년 6,606만~6,609만 달러, 2005년은 8,604만~9,917만 달러, 2006년(1~5월) 5,676만~7,078만 달러로 추계되고 있다.

한편, 북한의 경우 2004~2005년간 북한이 개성공단사업으로 얻은 외화소득은 약 2,250만 달러에 달하고 있으며, 2006년 8월 현재까지 개성공단사업으로 북한이 얻은 외화소득은 부지조성비, 임금 등을 합하여 약 2,800만 달러에 달할 것으로 추정된다.

<표 III-5> 개성공단사업을 통해 북측에 제공한 현금 및 현물

(단위 : 천 달러)

	2004	2005	2006(1~8)	합 계
토지보상비	16,000			16,000
임 금	389	2,759	4,070	7,218
골 재 비	1,002	1,200	903	3,105
통 신 비	194	704	391	1,289
세 금		249	195	444
총 계	17,585	4,912	5,559	28,056

자료: 통일부 개성공단사업지원단

2004~2005년 사이에 개성공단사업으로부터 발생한 남북한의 부가가치는 각각 1억 6,910만~1억 8,226만 달러와 2,250만 달러로 남한이 얻는 부가가치가 훨씬 크다. 그런데 남북한 국민소득에서 차지하는 비중을 보면 북한의 경우가 훨씬 크다. 즉, 남한의 1억 6,910만~1억 8,226만 달러는 2005년의 남한 국민총생산(GNI) 7,868억 달러의 약 0.02%에 불과하지만, 북한의 2,250만 달러는 북한의 국민총생산 60억 달러의 0.38%에 달하고 있다.

(3) 개성공업지구내 건설사업

개성공단내의 건설공사의 발주형태는 크게 2가지로 구분될 수 있다. 첫 번째 유형으로 공공발주 공사로서 정부(남북협력기금)와 LH공사에 의해 발주·관리되는 공용시설 및 기반시설 건설 사업이 있다. 두 번째 유형으로는 민간발주 공사로서 개성공단 입주기업이 개별적으로 발주하는 공장 건축 사업이 있다.

1) 공공발주 : 공용시설 및 기반시설 건설사업

개성공단내 대표적인 공용시설 건립공사로는 남북경제협력사무소 청사, 종합지원센터, 직업훈련센터 등을 들 수 있다.

종합지원센터(다기능 복합 센터)는 정부(남북협력기금)의 지원으로 건립하였다. 금호건설 · 남광토건 · 씨앤씨종합건설 컨소시엄이 427억원에 낙찰 받아 시공하였다. 직업훈련센터는 북측 근로자에게 체계적으로 전문적인 직업교육을 실시하는 시설로서 정부(남북협력기금)의 지원으로 건립되었다. 이 시설은 현대아산이 낙찰 받아 시공하였다.

<표 III-6> 개성공단 종합지원센터 당초 사업비

(단위 : 백만원, %)

부지매입비	설계비	건축비	감리비	기초설비구입비	시설부대경비	계
1,800 (3.1)	1,800 (3.1)	46,100 (81.0)	1,600 (2.8)	5,520 (9.7)	180 (0.3)	57,000 (100.0)

자료 : 국회예산정책처(2006.9)

<표 III-7> 개성공단 직업훈련센터 건립사업 당초 사업비(안)

(단위 : 억원, %)

부지매입비	설계비	건축비	장비비(일부)	조경공사비	계
10 (5)	3 (2)	112 (58)	58 (30)	9 (5)	193 (100)

자료 : 전게서

개성공단 1단계 사업의 주요 기반시설은 용수시설, 폐수처리시설, 폐기물처리시설, 단지 내 시설 등 내부 기간시설과 외부 기반시설인 전력 · 통신으로 남한 공단수준으로 건설되었다. 통일부는 LH공사에 기반시설 건설비용을 남북협력기금에서 무상으로 지원하였다. 당초 1단계 사업의 기반시설비는 1,300억원으로 계획되었으며, 3단계까지 마무리될 경우 총 8,134억원이 필요할 것으로 추계되고 있다.

<표 III-8> 기반시설별 당초 사업비(안)

(단위 : 억원)

단계	용수시설	폐수처리장	폐기물처리시설	단지내 시설	계
1단계 (2004~2007)	435	350	175	340	1,300
2단계 (2006~2009)	432	720	378	816	2,346
3단계 (2008~2012)	648	960	840	2,040	4,488
총사업비	1,515 (19%)	2,030 (25%)	1,393 (17%)	3,196 (39%)	8,134 (100%)

자료 : 전게서

개성공단 내 전력시설사업은 2005년 1월 배전시설(1만5천kW) 공사에 착수하여 2005년 3월 시범단지에 대한 전력공급을 개시하였다. 전력시설사업은 한국전력공사가 추진하였는데, 공사비는 남북협력기금의 대출 및 무상지원으로 조달되었다. 3단계 완료를 기준으로 총 2,467억원이 소요될 것으로 추정되고 있다. 전력시설사업의 주요 사업내용은 배전선로 건설, 배전간선 설치공사, 송변전시설공사, 개성공단내 사택 임차 및 신축 등이 있다. 1단계는 배전선로에 의한 전력을 공급하고, 2·3단계는 ‘발전소’ 건설 또는 ‘송전’방식으로 전력을 공급할 계획이다.

개성공단의 통신시설 건설 사업은 남한과 동등한 수준의 인터넷, 전용회선 등의 통신서비스를 제공할 목적으로 발주되었다. 통신시설 건설 사업은 KT가 주관하여 수행하고, 남북협력기금의 대출로 추진되었다. 3단계 완료를 기준으로 총 748억원이 소요될 것으로 추정되고 있다.

2) 민간발주 : 공장 건축사업

개성공단 내 공장 건설사업은 현대아산뿐만 아니라 다수의 남한의 종합 및 전문 건설회사들이 참여하여 수주 영업 및 시공 등을 추진하고 있다.

개성공단 내 공장건설을 위한 시공사 선정 결과를 보면³³⁾, 12.8%가 현대아산, 33.3%는 현대아산 이외 업체를 선정했고, 나머지 업체는 미정³⁴⁾으로 조사되었다. 공장건축 기간은 약 8~11개월이 소요되고 있다. 건축인허가 및 준공과 같은 건축규제관리는 개성공업지구관리위원회(북한 당국)에서 담당하고 있다. 공장설계, 시공계약, 축허가(기업창설) 등의 설계 및 인허가는 약 2~3개월이 소요되며, 이후에 착공신고, 공사 진행, 준공검사 등의 공장건축 시공은 약 6~8개월이 소요되고 있다.

공장건축 비용은 개성공단 개발 초기의 시범단지 시기에 비해 이후의 본단지 공장 설립시 감소했다. 건축 수준에 따라 평당 건축비는 상이한데, 개략적으로 평당 건축비는 120만~250만원 수준이다.

초기 시범단지의 평균 공장 건축비용은 평당 180만원 수준으로 당초 예산을 초과하였다. 이는 공장 건축에 필요한 원자재, 설비, 각종 물품을 북한에서 구입하지 못하고 일체의 것을 남한에서 가져와야 했기 때문이다. 더욱이 개성공단과 남한과의 왕래(출입)가 자유롭지 못하였고 이러한 사정들로 인해 물류비를 비롯한 각종 부대비용이 증가하였다.

이후 남북한 통행·통관 시스템의 개선, 남북 연결도로 건설 등으로 물류비 절감이 가능해져 본단지 공사시 평당 건축비 평균이 140만원/평으로 낮아졌다.

33) 중소기업중앙회는 2007년 6월 개성공단 1단계 본단지 2차 분양을 받은 167개 개성공단 입주예정 기업을 대상으로 2008년 2~3월에 설문조사 실시, 중소기업중앙회, 『개성공단 입주 준비현황 실태조사 결과보고』, 2008. 4

34) 시공사 미선정 사유는 자금조달 문제, 경영여건 불투명, 정부의 지원의지 불투명으로 답변

<표 III-9> 개성공단내 공장 건축공사비 현황

업체명	생산품목	건축구조	연면적 (㎡)	공사금액 (천원)	평당공사비 (원/평)	준공일
		규모				
		주요외장재				
SNG	남성정장	철근콘크리트조	14,403	5,120,000	1,175,145	2008. 7.25
		지상 4층				
		드라이비트				
개성공단관리위원회 아파트형공장	아파트형공장	철근콘크리트조	26,863	20,296,952	2,497,761	2008. 12.23
		지하1층~지상4층				
		커튼월, AL복합판넬				
케이투	안전화, 등산화	철근콘크리트조	13,762	7,573,000	1,819,118	2009. 4.8
		지상 3층				
		적벽돌				

자료 : 현대아산(www.hyundai-asan.com)

개성공단 1단계 본단지 2차를 분양받은 업체의 경우, 평균 분양 면적은 3,278평, 공장의 연면적은 2,252평으로 조사되었다.³⁵⁾ 또한 공장 설립을 위한 투자비용은 평균 6,078백만원으로 예상하고 있는데, 그 중 공장 건축비는 총투자비용의 55%에 해당하는 3,350백만원으로 나타났다.

한편 최초 개성공단 개발계획에서는 1개 기업 기준으로 공장 건축비는 30억~50억원, 설비투자비는 20억~30억원 수준으로 1개 기업당 평균 투자비를 약 65억원 수준으로 예상하였다.³⁶⁾

<표 III-10> 공장설립을 위한 평균 투자비용

(단위 : 백만원, %)

구분	토지 분양비	공장 건축비	시설자금	초기 운영자금	기타	계
투자비용 (비중)	421 (6.9)	3,350 (55.1)	1,371 (22.6)	597 (9.8)	339 (5.6)	6,078 (100.0)

자료 : 중소기업중앙회(2008. 4)

2010년 4월 기준으로 개성공단내 건설 분야 협력사업 승인업체는 총 29개사로 파악되는데, 대부분의 건설사들은 개성공단 입주업체의 공장건축 사업을 주로 하고 있다. 이외에도 ‘한국산업단지공단’, ‘비케이건설’, ‘이산종합건설’ 등이 아파트형공장 사업을 추진하고 있으며, ‘부강’은 개성공단내 상가 건축, 남광토건은 철골 제조업, 태림산업은 건축자재 도소매사업을 주력으로 추진하고 있다.

35) 중소기업중앙회, 『개성공단 입주 준비현황 실태조사 결과보고』, 2008. 4

36) 국회예산정책처(2006.9), p.143

<표 III-11> 개성공단내 건설 분야 협력사업 승인 현황

No.	기업	사업내용	금액	사업승인일
1	(주)현대아산 한국토지공사	개성공업지구 공장지역 1단계(100만평) 조성사업	2,205억원	'04. 4. 23
2	(주)평야토건	공장건축	1,450백만원	'05.7.19
3	한국산업단지공단	아파트형 공장	211억원	'05.12.20
4	(주)비케이전자	아파트형공장 건설 및 분양 임대	32백만불	'07.8.14
5	남광토건(주)	철골 제조업, 종합지원센터 건설 및 개성공단내 건설사업(추가), 철골 공사업(추가)	759만불→ 1,245.4만불 →1,760만불	'07.8.14→ '08.11.7→'09.7.1 4
6	(주)금호산업	종합지원센터 건설공사	-	'07.10.8
7	(주)씨앤씨종합건설	종합지원센터 건설공사 → 개성공단 입주기업 공장건축 등 개성공단내 건설사업(추가)	-	'07.10.8
8	낙원건설	토목건축, 주택건설, 부동산관리업 등 건설업	70,000백만원	'07.10.9
9	(주)건우피엠	건설·부동산업	45,054백만원	'07.11.20
10	씨엘전자주식회사	토목건축, 건설업	546억원	'07.12.3
11	(주)태림종합건설	건설·부동산업 레디믹스트 콘크리트 제조업(추가)	32백만불 →35백만불	'07.12.06
12	지산제이종합건설	공장건축	2,140백만원	'08.02.14
13	겨레사랑	부동산 개발사업	183억원	'08.03.11
14	(주)BK건설	아파트형공장 건축	437억	'08.04.11
15	(주)아천세양건설산업	개성공단 협동화단지 공장건축	-	'08.5.19
16	(주)아름다운GVC건설	개성공단 입주업체 공장건축 (신영제어기, 사마스전자, 평안 제2공장, 오륜무역공장)	-	'08.5.29 →'08.10.29
17	(주)한맥건설	개성공단 입주업체 공장건축	-	'08.6.26
18	(주)현대아산	개성공단내 건설업, 건자재 생산·공급업, 유류판매업, 자동차정비업 및 부품판매업, 식당, 숙박 및 부대시설 설치 및 운영, 창고보관업, 화물운송업 및 운송주선업, 장비임대업	14,671만불	'08.7.2→'08.11. 19 →'10.3.5
19	(주)우영종합건설	개성공단 입주업체 공장건축	-	'08.8.7→'08.12.1 5
20	임오종합건설	공장건축	-	'08.8.7
21	(주)금봉개성, 씨엘전자	APT형 공장 신축매매 등 건설·부동산업	50,030백만원	'08.8.22
22	(주)태성씨엔드에이	개성공단 입주업체 공장 건축	-	'08.10.24
23	(주)이건하우스	조민, 신영, 한샘 공장신축공사 (주)디에스이 공장 신축공사(추가)	-	'08.12.4→'09.1.1 5 →'10.2.23
24	(주)이산종합건설	개성공단 APT형 공장건축	-	'08.12.15
25	(주)어반건설 →보광종합건설(주)	개성공단 입주업체 공장 건축	-	'09.2.16→'09.5. 1
26	한국마이크로휠터(KMF)	개성공단내 비주거용건물 개발 및 공급·임대업	3,779천불(52억원)	'09.4.1
27	(주)태림산업	골재, 레미콘, 모래, 벽돌, 블록, 석재 등 건축자재 도소매	44,948불 (58백만원)	'09.4.28→'10.1 .7
28	(주)부강	개성공단내 상가 건축	-	'09.4.29
29	동선종합건설	공업 및 유사 산업용 건물 건설업 (개성공단 입주 공장 증축)	-	'10.1.7→'10.4.2 →'10.4.12

자료 : 통일부, 『남북교류협력 동향』, 2010.4

2. 북한내 산업단지 개발 가능성 검토

(1) 북한 산업단지 현황

현재, 북한의 산업구조는 남한의 1960년대 후반과 유사한 것으로 평가³⁷⁾되고 있다. 북한은 주로 중화학공업 중심의 산업개발 정책을 추진하였다. 군수산업단지는 주로 북한의 북부 내륙 지방과 석탄 및 철광자원이 풍부한 동해지역에 주로 배치되어 있다. 이에 비해 경공업단지는 인적자원이 비교적 풍부한 남포·신의주·해주 등의 서해 연안도시에서 발달하였다. 북한의 최대 공업지역인 평양 주변은 경공업과 중화학공업이 혼재되어 있으며, 원산·함흥·청진·나진·선봉 등 동북 연안지역은 기계, 금속, 화학공업 등 중화학공업이 주로 배치되어 있다.

<표 III-12> 북한의 지역별 주요 산업 및 산업단지

분류	공업지구	중심도시	특성	주요업종	전력	공업용수	교통
대 공업 지구	평양	평양 남포 송림 사리원	· 북한 최대 공업지구 · 전력 풍부 · 국제항만	전기, 전자, 의류 전력, 시멘트, 신발, 식료, 기계, 철강	수풍, 미림, 북창, 평양, 남포, 순천	대동강	철도, 도로의 중심지 남포항
	신의주	신의주 구성 용천 삭주	· 압록강하구 공업지구 · 전력 풍부 · 중국과의 교통 원활	기계, 의류, 제지, 신발, 전력	수풍, 천마, 태평만	압록강	철도, 용암포항
	함흥	함흥 신포	· 최대 화학공업지구 · 석회석, 무연탄 풍부 · 전력 풍부	화학, 기계, 섬유, 의류	장진강, 부천강, 함흥	성천강	원라본선, 장진선, 동해안간선도로, 흥남항
	나진 선봉	나진 선봉 청진	· 북부공업지구 · 일제 병참기지 · 철광석 풍부	화학, 철강	허천강, 선봉, 청진	두만강 서두수	무산·함북선, 동 해안간선도로, 청 진항, 나진항
	강계	강계 회천 만포	· 군수산업 집단지 · 내륙공업지구 · 정밀공업 중심	기계, 전기, 전자	운봉, 강계, 독로강	압록강 독로강	만포선(중국연 계), 강계선
중 소 공업 지구	해주	해주	· 최대 시멘트기지 · 국제무역항	시멘트	해주화력	광석천	장연~웅진간철 로, 해주항
	안주	안주 덕천 박천	· 내륙공업지구 · 국제무역항	화학, 제지, 식료, 자동차	수풍, 안주	청천강	경의선통과, 북중송유관
	원산	원산 문천	· 무역항 · 전력 풍부	조선, 비철금속	금강산, 장진강	용흥강	평양~원산고속 도로, 원산항
	개성	개성	· 인삼 재배 중심지	식음료		예성강	평양~개성고속 도로

자료 : 이상준 외(2004), p.17

37) 이상준 외, 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구』, 국토연구원, 2004, pp.15~16

(2) 북한내 산업단지 개발 가능성

1) 북한내 산업단지 개발 동향

북한은 나진-선봉, 신의주를 각 자유경제무역지구와 행정특구로 지정하여 외국의 자본을 유치하여 대규모 산업단지의 조성을 추진하였고, 이들 계획은 현재도 진행 중에 있다. 또한 2007년 10월에 있었던 제2차 남북정상회담에서 해주경제특구 및 해주항 개발이 제안되었고, 이명박 정부는 대통령 선거공약에서 나들섬 구상을 제시하였고, 최근 제2의 개성공단 개발가능성을 언급하기도 했다.

북한은 1991년 12월에 함경북도 나진-선봉지역에 ‘자유경제무역지대’를 설립하고 동북아의 국제적인 화물중계지, 수출가공기지, 관광·금융기지의 기능을 가진 중계형 수출가공기지로 발전시킬 것을 구상하였다.

<표 III-13> 나진-선봉지구 단계별 개발목표와 중점 프로젝트

단계	당면단계(1995~2000년)	전망단계(2000~2010년)
개발목표	· 국제화물중계기지, 수출가공기지 건설	· 종합적, 현대적인 국제교류 거점도시(제2의 싱가포르)
중점 프로젝트의 우선순위	· 나진지구의 경제특구 거점화 · 중국-러시아와의 중계수송망 형성(철도, 도로, 통신 등) · 자유무역항들의 하역능력을 3,000만톤 규모로 확장 · 가공수출 산업기지형 공단의 본격적 조성 · 공업지구별 전문화와 본격적 외자유치를 통한 수출주도형 가공기지 건설 · 지대와 지대 주변에 관광기지 개발	· 자유무역항들의 하역능력을 1억톤 규모로 확장 · 중계무역, 수출가공, 제조업, 금융서비스 관광의 제 기능을 종합적으로 수행할 수 있는 지대 건설 · 21세기 국제 수준에 부응할 수 있도록 지대의 현대화와 정보화 추구
도시건설	· 인구 30만명 규모 · 나진지역 중심으로 개발하고 이를 선봉지역으로 확대	· 인구 100만명 규모 · 후창, 신해 등 나진 외곽지역과 사회, 홍의 등 두만강지역 신흥도시 건설

자료 : 조명철(2007) 재인용

1995년 초에 2단계인 당면단계(1995~2000년)와 전망단계(2001~2010년) 계획을 세웠는데, 당면단계에서는 도로·항만 등 인프라시설을 확장하거나 현대화하여 국제화물 중계수송기지화에 주력하고, 전망단계에서는 현대적인 국제교류의 거점을 건설한다는 전략을 수립하였다. 그러나 외국인 투자는 저조하여 현재까지 실패에 가까운 것으로 평가되고 있다. 1999년까지 계약실적은 111건에 7억 5,077만 달러에 불과하고 이 중 실제로 투자된 금액은 77건에 5,792만 달러에 불과한 것으로 알려지고 있다.³⁸⁾

38) 조명철, 「북한 경제특구정책의 교훈과 정책과제」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제07-42호, 대외경제정책연구원, 2007.9.17

중국이 2009년부터 본격적으로 장길도 개발계획³⁹⁾을 추진하면서 동북 3성(요녕성, 길림성, 흑룡강성)의 물류를 동해로 연결하는 소위 동북개방구(환동해권개방구)의 확보가 절실히 필요해졌다. 즉, 나진항 확보는 중국 정부와 연변조선족자치주의 숙원사업으로 등장하였고, 중국은 부동항인 나진항 확보를 위해 전력투구하고 있다. 중국의 입장에서 동해 항로의 확보는 중국 동북지방의 풍부한 지하자원과 농산물, 그리고 장길도 개발계획에 의해 조성된 각종 산업단지의 생산품 등을 중국 상하이, 칭다오 등 중국 남방으로 운송할 수 있을 뿐 아니라 한국, 일본 등 해외로 연결하는 해상화물 수송노선을 갖게 되는 것이다.

현재 중국은 나진과 청진을 잇는 중국내의 도로와 철도 등 기반시설 공사를 마무리하고 이제 북한으로의 진출을 적극 추진하고 있다. 중국 창리(創立) 그룹은 나진항 1호 부두 1번 선석의 10년 사용권을 획득했고, 2010년 8월에는 북한 나진시와 중국 훈춘의 중련(中聯)해운유한공사가 나진항과 칭다오항을 왕래하는 컨테이너 항로 개설에 합의했다. 이에 따라 나진항을 이용하는 중국 기업은 2개로 늘어났다. 중국은 훈춘-나진간 도로를 건설기로 하였으며, 2010년 3월에 훈춘-원정리간 도로를 4차선으로 확장하고 다리보수공사도 완공되었다. 또한 도문~나진항간 철도 건설문제를 북·중간에 협의 중인 것으로 알려지고 있다.

한편 북한은 2010년 1월에 라선시(나진-선봉)를 특별시로 승격하고, 「라선경제무역지대법」을 개정했다. 「라선경제무역지대법」을 개정⁴⁰⁾하면서 ‘라선경제무역지대의 효과적 관리운영’을 ‘라선경제무역지대의 개발과 관리운영사업의 개선’으로 개편했는데 이는 라선시에 대한 외국자본의 투자환경을 개선한다는 의미로 해석될 수 있다.

북한은 2002년 9월, 최고인민회의 상임위원회에서 「신의주특별행정구 기본법」을 채택하여 평안북도 신의주 지역을 50년 기한의 ‘특별행정구역’으로 개발을 추진하였다. 신의주 특별행정구역은 입법·행정·사법권 등을 부여하고 중앙정부가 위임하는 범위 내에서 독자적인 대외사업을 허용하였다. 또한 경제적으로는 신의주를 국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과

39) 중국은 2009년 11월에 「장춘-길림-두만강지역을 개발개방 선도구로 하는 두만강지역 합작개발전망계획 요강」을 발표했다. 중국 정부는 장길도 개발계획을 국가사업으로 승인하고, 2020년까지 2,800억 위안(약 48조원)을 투자하기로 했다. 장길도 개발계획의 대상지역은 길림성 장춘시와 길림시의 일부지역, 연변조선족자치주(연길, 도문, 훈춘)인데 두만강지역을 핵심지역으로 포함하고 있다. 개발계획의 전략적 목표는 연변지역의 개발과 개방의 새로운 모델 구축, 동북도후공업기지의 진흥, 동북아지역협력의 촉진, 길림성의 사회경제발전 가속화로 두고 있다. 이 계획은 공간배치, 산업발전, 기반시설, 환경보호와 같은 내부건설계획과 인접한 요녕성·흑룡강성·내몽고자치구 등과의 연계개발, 유엔개발계획(UNDP)의 두만강 개발계획에의 참여 등으로 구성되어 있다. 그리고 중국은 두만강 지역개발을 선도하기 위해 북한 및 러시아 인접지구의 항구, 철도, 도로, 교량 등 기반시설에 대한 건설협력을 추진하고 있다. 즉, 장길도 개발계획은 동쪽으로는 UNDP의 두만강개발계획과 연계해 한국과 일본 그리고 중국을 잇는 환동해경제권을 형성하고 서쪽으로는 심양(沈陽), 대련(大聯) 등 요녕성의 요령연해경제벨트와 연결하여 중국 동북지역의 획기적인 경제발전을 목표로 하고 있다.(박용석, 「나진-선봉 등 두만강 지역개발에 대한 적극적 관심 필요」, 『CERIK 저널』, 한국건설산업연구원, 2010.10)

40) 금번 개정에서 특이사항으로는 투자형식과 기업관리방법의 자유로운 선택을 투자자에 보장하고, 라선경제무역지도 위원회의 비상설 운영과 함께 라선경제무역지도기관을 신설하며, 공업구, 농업구, 과학기술구, 가공무역구 등 특수 경제구의 설립을 허용하였다(배종렬, 「중국의 장길도 개발계획과 북중경협의 향방」, 『중국의 장길도 개발계획과 북중경협의 향방』, 평화재단 제38차 전문가 포럼, 평화재단, 2010.4.20.).

학, 오락 및 관광 지구로 발전시키는 것을 목표로 하고 있다. 신의주 특별행정구는 홍콩식의 일국양제(一國兩制)와 중국의 사회주의식 경제자유지구의 장점을 결합해 신의주와 중국 단둥을 하나의 경제권으로 묶는 국제적인 도시로 개발하는 것을 목표로 하고 있었다. 그러나 초대 행정장관으로 임명된 중국 출신의 기업인이 탈세 혐의로 중국 당국에 연행되어 조사를 받음에 따라 초대 행정장관을 해임하는 등 사업 시작 단계부터 불안한 출발을 보였으며, 현재까지 그 추진이 지지부진한 상황이다.

그러나 2009년 이후 북한과 중국의 협력관계가 회복된 이후 신의주 경제특구를 되살리기 위한 분위기가 조성되고 있다. 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 당시 제2 압록강대교 건설 등 중국은 북한에 대한 경제지원 의사를 표명했다. 이에 따라 중국은 장길도 개발계획과 관련하여 나진-선봉에 이어 신의주 특구에 대한 적극적인 투자가 예상되고 있다.⁴¹⁾

신의주는 압록강을 두고 중국 단둥시와 인접하여 북·중간 교역의 상당량을 처리하는 북한 제1의 변경무역도시이다. 현재 경제난으로 인해 산업시설의 가동률이 낮고 노후화가 심각하지만 신의주 지역은 북한의 주요 공업지역의 하나로 산업 및 인프라가 발달되어 있어 경공업분야를 중심으로 한 성장 잠재력을 보유하고 있다.

이외에도 남북당국자간에 개성공단 이외에 북한의 산업단지 개발에 대한 논의가 있었다. 우선 제2차 남북정상회담(2007.10.2~4)에서 남북정상은 평화정착, 공동번영, 화해·통일에 관한 제반 현안을 토의하였고, 제1차 남북총리회담(2007.11.14~16)에서 남북정상선언의 이행과 관련된 제반 현안에 대해 협의하였다.

<표 III-14> 남북총리회담의 주요 합의 사항

분 야	내 용	시 기
서해 평화협력 특별지대	서해평화협력특별지대추진위(장관급) 구성	2007년 12월 중 1차 회의
	공동어로사업 착수 및 관련 분과위 설치	2008년 상반기 사업 착수
	해주경제특구 및 해주항 개발	2008년 중 사업계획 확정
	한강하구 골재 채취	2008년 중 사업 착수
도로 및 철도·조선 협력단지	개성~평양 도로 및 개성~신의주 철도 개보수	2008년 중 사업 착수
	안변 선박용 블록공장 건설	2008년 상반기 착수
	남포 영남배수리 공장 현대화 및 선박블록공장 건설	2007년 12월 현지조사
개성공단	2단계 개발 착수	2007년 12월 중 측량지질 조사
	문산~봉동 철도화물 수송	2007.12.11 개통
	남북철도 공동위원회 1차 회의 개최	2007년 12월 초
	통행문제 개선	2007년 중 오전 9 → 7시~오후 5 → 10시
	통신문제 개선	2007년 중 통신센터 건설 착수
	통관문제 개선을 위해 물자하차장 건설 추진	2007년 12월 초 실무접촉 실시
자원개발·농업·보건의료	단천지구 광산 등 가공시설 건설	2007년 12월 중 현지조사
	종자 생산 및 가공시설 건설	2007년 중 착수

자료 : 서울경제신문, 2007. 11. 17일자 참조

41) 조선일보, 2010. 9. 14일자 참조

남북총리회담의 합의사항에는 산업단지 건설과 관련되어 해주경제특구 및 해주항 개발이 포함되어 있으며, 이외에도 안변 선박용 블록공장 건설, 남포 영남배수리 공장 현대화 및 선박 블록공장 건설, 개성공단 2단계 개발 착수 등이 있었다.

이명박 정부는 대통령 선거공약에서 비핵·개방이란 전제 조건이 충족되면 대대적인 경험과 지원책을 추진하겠다는 ‘조건부 연계 정책’ 혹은 ‘상호주의’에 입각한 대북 경험 정책을 제안하였다. 비핵·개방·3000 구상의 구체적 실천 방안은 휴전선 이남의 DMZ 구간에 남북경협을 위한 공동의 장인 “나들섬”을 건설하고, 경제 분야에 있어서 북한내에 5대 자유무역지대를 설치하겠다고 했다.

그리고 2010년 9월 러시아 방문 중 러시아 언론과의 인터뷰에서 북한이 개성공단에 대한 전략적 조치를 취한다면 제2의 개성공단을 만들 수 있다는 의견을 피력하였다.⁴²⁾

<표 III-15> 대통령 당선인의 남북경협 공약

구분	주요 내용
비핵·개방·3000의 5대 패키지안	<ul style="list-style-type: none"> - 경제분야 : 북한 내 5대 자유무역지대 설치, 300만 달러 이상의 수출기업 100개 육성 - 교육분야 : 30만 명의 북한 경제·금융·기술전문 인력 육성, 북한 주요 도시 10 곳에 기술교육센터 설립 - 재정분야 : 400억 달러 상당의 국제협력자금 조성 - SOC 분야 : 신경의고속도로 건설, 한반도 대운하 연계, 기간통신망 연결, 한·만·철도·도로 정비 등 - 복지분야 : 인간다운 삶을 위한 복지 지원(절대 빈곤 해소와 의료 지원, 주택 및 상하수도 개선, 산림녹화 등)
나들섬 구상	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 경제공동체 실현과 상생을 위한 공동의 장 마련 - 강화도 북동쪽의 한강 하구 일대 900만평(여의도 면적 10배)의 남북 공동의 경험 단지 조성 - 한반도 대운하와 연계된 장기 프로젝트의 일환

자료 : 한나라당, 「당당한 외교, 평화로운 한반도」, 『일류 국가 희망공동체 대한민국』, 북마크, 2007.12, pp.192~200, 홍순직, 「남북경협 평가와 남북경제공동체 실현방안」, 『한반도 선진화를 위한 남북경협 발전방안 학술회의』, 통일연구원·현대경제연구원, 2008.2.21, 재인용

2) 북한내 산업단지 개발 관련 연구 동향

이석기(2007)⁴³⁾는 남북한 산업협력의 장기적 지향점은 남북한 비교우위요소에 의거한 상호 보완적 분업구조의 형성을 통해 한반도 전체의 산업경쟁력과 생산성 제고를 주장하였다. 남북한 산업협력은 상호 보완적 쌍방향의 협력을 통해 남북한 모두의 산업구조조정을 촉진함으로써 모두의 경제적 이득과 한반도 전체의 산업발전에 상승적 시너지 효과가 있는 윈-윈(win-win)전략이 필요할 것으로 보았다. 단계별로 산업단지의 전략을 설정하였다.

42) 연합뉴스, 2010. 9. 10일자

43) 이석기, 「북한의 산업개발 방향과 남북한 산업협력 방안」, 『남북 정상회담 이후 남북경협의 비전과 전망 세미나』, 산업연구원, 2007.11.22

제1단계는 산업협력형성기(~2010년)로 북한의 저임노동력을 활용하고 중소기업 진출이 가능한 노동집약적 분야에 중점을 두어야 한다. 제2단계는 산업협력기반구축기(2011~2015년)로 노동집약적 경공업·중공업 분야에 대한 대북한 투자를 더욱 확대하고, 자본·기술집약적 중화학 분야에 투자를 개시해야 한다. 제3단계로는 산업협력 본격화(2016~2020년)로 경공업 투자 분야의 고도화와 자본·기술집약적 중화학에 대한 본격적인 투자를 제안하였다.

<표 III-16> 단계별·권역별 산업단지 조성계획(안)

구분	1단계			2단계			3단계		
	위치	규모	대표업종	위치	규모	대표업종	위치	규모	대표업종
평양 · 남포	평양	△	음식료, 섬유 의류, 신발, 전자	평양	○	음식료, 섬유 의류, 신발, 전자	평양	○	전자, 정보통신 생산자서비스
	남포	△	전자, 조선, 비철금속, 기계	남포	○	전자, 조선, 기계 정밀화학, 비철금속			
개성 · 해주	개성	○	음식료, 섬유 의류, 전자						
	해주	△	의류, 가전	해주	○	전자부품, 화학비료			
신의주	신의주	○	음식료, 신발, 섬유 의류(천연직물)	의주	△	목재, 종이, 펄프	신의주	△	정밀화학, 석유화학
				피현	○	합성수지, 고무, 섬유			
안주 · 순천				안주	○	석유화학 및 관련 산업	안주 · 순천	△	자동차, 석유화학
				순천	△	비금속광물, 신발			
함흥 · 원산	원산	△	음식료, 기계, 섬유(화학섬유)	홍남	○	석유화학, 철강			
				원산	○	조선, 자동차, 기계			
				문천	△	기계			
				신포	△	1차 금속			
청진 · 김책				김책	○	1차금속, 철강, 기계, 전기			
나진 · 선봉				길주 회령	○	목재, 종이, 펄프			
금강산	온정	○	관광, 레저						

주 : ○ - 대규모, △ - 중규모

자료 : 이석기(2007.11), p. 91

건설업체의 대북 진출방안에 대한 설문조사⁴⁴⁾에서 대북 건설사업의 유망 진출 분야로 산업단지 부문이 유력한 것으로 조사되었다. 유망진출 부문별 우선순위에 대해 중단기에는 기반시설 건설(35.4%), 산업단지의 건설(34.4%), 관광개발(21.9%) 등의 순으로 나타났다. 이에 따라 향후 건설업체들은 대북 진출시 기반시설 인프라 구축과 산업단지의 조성 등이 중요한 과제임을 보여주고 있다.

44) 김성일, 「국내 건설업체의 대북진출 방안」, 『건설경제』, 국토연구원, 2008년 가을호 통권57권

<표 III-17> 개방단계에 따른 개발수요 분야별 우선순위

(단위 : 빈도수, %)

구분	부분개방단계			전면개방단계		
상황설정	핵폐기 2, 3단계 이행 : 비핵 · 개방 · 3000 구상준비 및 가동 착수			핵폐기 이후 단계 : 비핵 · 개방 · 3000 구상 본격 가동		
항 목	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위
기반시설건설	34 (35.4)	13 (3.5)	21 (21.9)	66 (69.5)	18 (18.8)	6 (6.3)
산업단지건설	33 (34.4)	39 (40.6)	9 (9.4)	19 (20.0)	48 (50.0)	13 (13.5)
환경 및 자원관리	5 (5.2)	14 (4.6)	25 (26.0)	1 (1.1)	10 (10.4)	20 (20.8)
주거환경 개선	3 (3.1)	8 (8.3)	23 (24.0)	5 (5.3)	11 (11.5)	30 (31.3)
관광개발	21 (21.9)	22 (22.9)	18 (18.8)	4 (4.2)	9 (9.4)	27 (28.1)

자료 : 김성일(2008), p.19

3) 북한내 산업단지 개발 가능성

북한의 나진-선봉과 신의주지구는 중국의 입장에서 투자 가능성이 높은 지역으로 부각되고 있으며, 북한도 이들 지역을 과거에 비해 보다 적극적으로 개발하려는 의지가 있는 것으로 보인다. 또한 남북 간의 관계에서도 볼 때 2007년 말에 합의된 제2차 남북정상회담과 제1차 총리 회담에서 해주경제특구 개발과 개성공단의 2단계 개발 착수에 대한 합의가 이루어진 상태로 남북한 모두 산업단지 개발의 필요성을 공감하고 있다. 또한 이명박 정부도 남북 협력여건이 조성되면 북한에 제2의 개성공단 조성의지가 있는 것으로 보인다.

한편, 한반도의 산업단지 재배치에 관한 연구에서도 남북한의 비교우위요소에 의한 상호 보완적인 분업구조 형성은 한반도 전체의 산업경쟁력과 생산성을 제고 시키는 것으로 나타나고 있다.

남한 건설업계의 입장에서 산업단지에 대한 참여는 투자사업의 성격보다는 수주사업의 성격이 크기 때문에 산업단지의 각종 기반시설 또는 산업 단지내 공장 등의 건설 사업에 대한 사업리스크가 투자 사업에 비해 상대적으로 크지 않으므로 북한내 산업단지 진출에 대해 부정적이지 않을 것으로 생각된다.

이에 따라 북한내 산업단지 건설은 남북한 긴장관계 해소시 가장 유력한 남북경협분야가 될 가능성이 클 것으로 판단된다.

3. 북한내 산업단지 건설수요 추정

(1) 북한 산업단지 건설수요의 개략 추정

북한내 산업단지 건설수요의 개략적 추정을 위한 기본 가정은 다음과 같다.

첫째, 북한내 산업단지 건설의 본격적인 추진을 위해서는 남북한간의 긴장관계 완화가 전제되어야 한다. 즉, 북핵문제(6자 회담), 천안함 사태, 금강산 관광객 피격사건 등 현재 남북한 긴장관계를 고조시키는 제반 사항의 원만한 해결을 통해 북한이 보다 적극적인 개방의 상태로 변화하는 것을 가정하였다.

둘째, 북한내 산업단지의 개발후보지를 총 6개 지역으로 설정하였다. 개발후보지는 북한의 정치·사회적 특성을 감안하여 북한내 정치 중심지인 평양에서 가급적 먼 거리에 위치한 지역을 선정하였다. 또한 북한의 나진-선봉, 신의주와 같이 자유경제무역지구와 행정특구로 지정하여 외국의 자본을 유치하여 대규모 산업단지의 조성을 추진하는 지역과 남북정상회담에서 논의된 해주지역 등을 우선적으로 고려하였다. 이 같은 원칙에 의해 북한내 산업단지 개발 후보지를 나진-선봉, 신의주, 개성공단 2·3단계 사업, 해주, 남포, 원산 등 6개 지역으로 가정하였다.

셋째, 북한내 산업단지의 개발규모는 개성공단 2·3단계는 기존 계획을 그대로 반영하였고, 그 외 지역은 모두 개성공단 수준으로 가정하였다.⁴⁵⁾ 개성공단(1·2·3단계)의 규모는 총 600만평, 입주기업은 2,000개, 1개 산업단지의 북측 고용인원은 총 35만명, 연간 총생산액은 200억 달러 수준이다.

넷째, 입주업체 1개사당 공장 건축비는 중소기업중앙회 설문조사에서 조사된 3,350백만원⁴⁶⁾을 차용하여 사용(평당 약 150만원 수준)하고, 기반시설공사비는 개성공단 투입예정 금액을 반영⁴⁷⁾하였다. 단, 개성공단 2·3단계 사업의 기반시설공사비는 당초 계획인 6,834억원을 그대로 반영하였고, 다른 지역 산업단지의 기반시설공사비는 개성공단 당초 계획인 8,134억원을 차용하였다.

마지막으로 각 산업단지의 개발기간은 10년으로 가정하였다. 이는 개성공단 1단계 사업의 경우 2002~2007년간 부지조성 및 각종 기반시설공사를 완료하였고, 2007년 6월에 본단지 2차 분양을 완료하는 데 실제로 5년이 소요되었다. 그리고 당초 개성공단 3단계까지 완료되는 데 총 10년(2002~2012년)을 계획⁴⁸⁾하고 있다.

45) <표 III-1> 참조

46) <표 III-10> 참조

47) <표 III-8> 참조

48) <표 III-1> 참조

북한내 산업단지 건설 수요를 개략적으로 추정해 보면, 남북한 정부에서 발주하는 기반시설 공사비는 약 4.7조원, 공장건설비는 약 39.2조원으로 약 43.9조원 규모의 신규 건설수요가 발생할 것으로 추정된다. 또한 2011년부터 본격적인 산업단지 건설이 6개 지역에서 동시에 시작할 경우 2021년에 모든 산업단지의 준공이 가능할 것으로 보인다.

본 추정에서는 산업단지 건설과 관련된 연결 도로 및 철도, 항만, 발전소와 같은 각종 SOC 시설과 배후도시, 공단내 공용시설 등은 본 수요추정에서 제외되었다. 이를 감안할 경우 북한내 산업단지 개발에 따른 잠재적 건설수요는 매우 클 것으로 판단된다.

<표 III-18> 북한내 6개 산업단지 건설수요 추정 내역

구 분	1유형	2유형	소계	비고
개발지역	개성 2·3단계, 해주	나진-선봉, 신의주, 해주, 남포, 원산	6개	
개발규모 (평)	500만	각 600만 600만×5개	3,500만	1개 산업단지 규모 600만평
입주기업 (개)	1,700	10,000 2,000×5개	11,700	1개 산업단지 입주기업 2,000개
기반시설건설비 (억원)	6,834	40,670 8,134×5개	47,504	공단 외부 도로, 항만 등 인프라 구축비용과 배후도시 등의 건설비용 제외
공장건설비 (억원)	56,950 1,700×3,350백만원	335,000 2,000×3,350백만원×5개	391,950	평당 150만원 수준
건설비 계 (억원)	63,784	375,670	439,454	

(2) 북한내 산업단지 추정 결과의 의미

본 건설수요 추정은 6개 지역에서 총 3,500만평 규모, 입주업체 총 11,700개사 수준으로 가정했다. 그런데 이 규모는 남한 국가산업단지의 38,652개사의 30.2% 수준이다. 또한 남한 전체 산업단지 규모 40,835만평(1,349,923천㎡)의 8.6%, 국가산업단지 전체 규모 26,096만평(862,687천㎡)의 13.4% 수준에 불과하다.

<표 III-19> 국가산업단지 현황 : 2009년 기준

입주업체 수 (개사)	가동업체 수 (개사)	생산 (십억원)	수출 (백만 달러)	고용 (명)	가동률 (%)
38,652	34,107	398,090	156,389	805,316	81.2

주 : 1) 가동률(%) : [당월생산실적/생산능력]×100, 금액기준(제조업 가동업체 대상)

2) 가동률은 연간 가동률, 생산 및 수출은 연간 누계치임.

자료 : 한국산업단지공단, 『10.4월 국가산업단지 산업동향』, 2010.6

<표 III-20> 한국의 산업단지 현황 : 2009년 기준

(단위 : 천㎡, %)

유형	단지수	지정면적	산업시설용지				
			분양대상면적	개발면적	분양	미분양	미분양률
계	815 (100.0)	1,349,923 (100.0)	579,010 (100.0)	400,392 (100.0)	394,428 (100.0)	5,965 (100.0)	1.5
국가산업단지	40 (4.9)	862,687 (63.9)	278,561 (48.1)	234,019 (58.4)	233,116 (59.1)	903 (15.1)	0.4
일반산업단지	368 (45.2)	422,555 (31.3)	250,287 (43.2)	122,872 (30.7)	118,899 (30.1)	3,973 (66.6)	3.2
도시첨단산업단지	6 (0.7)	720 (0.1)	375 (0.1)	67 (0.0)	67 (0.0)	0 (0.0)	0.0
농공단지	401 (49.2)	63,962 (4.7)	49,787 (8.6)	43,434 (10.8)	42,346 (10.7)	1,088 (18.2)	2.5

자료 : 국토해양부, 『2009 전국산업단지 통계』, 2010.3

2008년 기준으로 북한의 수출입액 중 남한의 비중은 32.3%, 개성공단은 14.3% 점유하고 있으며, 북한 GDP에서 남한의 비중은 13.6%, 개성공단은 6.1%를 차지하는 것으로 추정되고 있다. 만약 북한내 6개 지역의 산업단지가 본격적으로 가동될 경우 북한내 고용인원은 약 210만 명, 연간 생산규모는 1,200억달러 수준으로 추정된다. 이 같은 규모는 2008년 기준의 북한 GDP 규모인 133억달러를 초과하는 것으로 북한경제의 회복뿐만 아니라 북한의 경제 및 사회 발전에 획기적인 전기가 마련될 수 있다. 궁극적으로 북한내 산업단지의 대규모 조성은 남북 관계에 있어서 남북 상호간의 이해의 폭을 확대시키고, 북한 경제에 있어서 남한의 중요성과 비중이 커져 궁극적으로 남북한의 평화정착과 공동번영을 이루는 초석이 될 수 있을 것으로 판단된다.

<표 III-21> 북한의 대외무역과 GDP 중 남북교역 및 개성공단이 차지하는 비중

(단위 : 백만 달러, %)

구분		2004	2005	2006	2007	2008	2009
대외 무역	북한 수출입액(A)	3,554	4,057	4,346	4,738	5,635	N.A
	대한국 교역액(B) (B/A)	697 (19.6)	1,056 (26.0)	1,350 (31.1)	1,798 (37.9)	1,820 (32.3)	1,679 (.....)
	개성공단 교역액(C) (C/A)	41 (1.2)	176 (4.3)	298 (6.9)	440 (9.3)	808 (14.3)	940 (.....)
GDP	북한 GDP(UN 추정치) (D)	11,168	13,031	13,764	14,375	13,337	N.A
	대한국 비중(B/D)	6.2	8.1	9.8	12.5	13.6	(.....)
	개성공단 비중(C/D)	0.4	1.4	2.2	3.1	6.1	(.....)

주 : 북한의 수출입 총액은 KOTRA가 파악한 북한의 대외무역에 남북교역을 합산한 것임.

자료 : KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 각년도 ; 통일부, 『남북교역동향』, 각월호 ; 한국무역협회 통계데이터베이스 ; UN통계국 통계 DB ; 이석, 「대북경제제재의 효과」, KDI 현안분석, KDI, 2010.5.24 재인용

IV. 남북 경험 활성화를 위한 과제

1. 정책과제

(1) 개성공단 활성화 및 남북연결 육상교통망 확충

개성공단 활성화는 북한내 산업단지 개발과 운영에 있어서 선행적(先驗的) 모델로 활용될 수 있다. 이에 따라 현재의 개성공단 활성화와 합리적 운영을 위한 다각적인 노력이 필요하다. 우선 단기적 현안사항으로 첫째, 개성공단은 임금의 노동자 직불이 실현되고 있지 않으며, 입주해 있는 남측기업의 경우 북한 근로자의 선발에 대한 선택권이 없다. 남측 기업들은 북측 근로자들을 관리함에 있어서 자율권을 확보하지 못한 상태이다. 이에 따라 북한 근로자에 대한 임금 직불, 기능·직급별 임금 차등화 및 성과급 제공, 북한 근로자의 고용 및 해고의 자율성 등 노무관리의 자율권 확보가 필요하다.

둘째, 복잡하고 제한적인 현행 통행·통관제도는 공단 내의 건설공사 비용과 기업들의 물류 및 관리비용의 증가를 유발하고 있다. 이에 따라 각종 인적 왕래 및 통행 시간 제약 등의 완화와 함께 핸드폰, 인터넷 등의 원활한 사용을 허용해야 한다.

셋째, 개성공단의 1단계 사업의 경우 필요 인력은 7만~10만명에 이르고 3단계까지 개발될 경우 약 35만명의 북한근로자가 필요할 것으로 예상되고 있다. 그러나 개성시 인구는 10만명으로 이 중 실제 경제활동 인력은 많지 않은 실정이므로 근로자의 안정적 확보를 위한 북한 당국의 협조가 필요하다. 남측의 경우에도 개성공단내의 탁아소와 합숙소 건설, 출퇴근용 도로 건설 등 관련 기반시설을 조속히 시행해야 한다.

넷째, 개성공단내의 남측 근로자의 신변안전을 명확히 하기 위해 개성공단 출입과 관련된 남북한 합의서를 보완해야 한다.

다섯째, 개성공단 2·3단계 사업을 조속히 착수해야 한다.

마지막으로, 개성공단과 북측 내부 경제와의 연계를 강화하는 방안을 마련해야 한다.⁴⁹⁾ 개성공단에서 사용되는 물자 및 자재를 북한 내에서 마련하거나, 개성공단 생산품의 일부가 북한 내에서 사용될 경우 개성공단과 북한 내부 경제의 연계가 강화될수록 북한의 독단적인 정책 집행에 부담이 될 수밖에 없을 것이다.

49) 자세한 내용은 다음을 참조하기 바람. 최용환, 「개성공단 사업의 현황과 향후 전망」, 『Policy Brief』, No.17. 경기개발연구원, 2009.5

중장기적으로는 개성공단과 수도권을 보다 효율적으로 연결할 수 있는 수송망의 확보가 필요하다. 수도권과 개성공단을 연결하는 경의선의 도로 및 철도는 군사적으로 민감한 비무장지대(DMZ)를 통과하고 있어 통행 및 통관상의 제약이 크다. 이에 따라 황해도 개풍군과 강화도 또는 김포를 연결하는 등의 새로운 교통로 확보에 대한 대안 마련이 필요하다.

이와 관련하여 남북간 교통인프라 확충을 위한 육상교통망 중 도로는 김포 누산~북한 황해도 개풍군~개성공단간 26km 구간이 제시⁵⁰⁾되었고, 김포시는 이 계획을 김포시 도시기본계획⁵¹⁾에 반영하였다.

인천시는 영종도를 중심으로 충남 서산과 북한의 해주와 개성을 잇는 서해안 남북축 도로 구축을 국토해양부에 건의했다. 이 노선 가운데 인천~개성간 도로는 인천국제공항~신도~강화 양사~북한 개풍~개성공단을 잇는 총 연장 58.2km, 왕복 4차로 규모이다.⁵²⁾

(2) 북한내 산업단지 및 SOC 개발의 본격 추진을 위한 투자 자원 마련

향후 북한내 산업단지가 남한 주도로 본격적으로 개발될 경우 북한내 도로·철도·항만 등의 수송인프라 시설 건설과 산업단지 입주기업에 대한 투자자금 지원 등을 위한 투자자원 마련이 필요하다.

중소기업중앙회(2008.4)⁵³⁾ 조사에 의하면, 개성공단 입주 예정기업의 공장설립 비용은 평균 60.8억원이며, 이를 위해 자체자금 39.4%, 대출 등 60.6%로 자금을 조달할 계획인 것으로 조사되었다. 그런데 입주 예정기업의 약 60%가 입주에 필요한 자금조달에 차질이 발생하였고, 그 주요 원인으로 ‘특례보증⁵⁴⁾ 지원한도’의 축소⁵⁵⁾를 꼽고 있다.

50) 경기일보, 2008. 5. 27일자

51) 김포시, 「2020년 김포도시기본계획변경」, 2009.11

52) 연합뉴스, 2010. 9. 14일자

53) 중소기업중앙회, 「개성공단 입주 준비현황 실태조사 결과보고」, 2008.4

54) 신용보증기금의 특례보증 규정

○ 특례보증 운영지침 시행

- 개성공단 입주준비기업의 금융지원을 위해 신용보증기금에서 재정부의 “개성공단 특례보증 운용지침”을 토대로 세부운용기준 마련 시행('07.9.3)

○ 주요내용

- 보증대상 : 개성공단에 투자하는 국내기업

- 보증한도 : 시설자금 100억원, 운전자금 70억원 이내(시설자금은 시설투자에 소요되는 자금의 70% 이내)

55) 정부는 개성공단 입주기업의 금융지원을 2004년부터 2006년 상반기까지 남북협력기금에서 대출하였다. 하지만 남북협력기금에서의 지속적인 지원이 어려워져 2006년 하반기부터 기술신용보증과 신용보증기금의 일반 재원을 활용하여 특례보증을 시행하고, 기업들은 특례보증을 활용하여 시중은행에서 개성공단 투자자금을 조달하는 방식으로 전환되었다. 그런데 개성공단 입주기업 보증제도로 인해 기업의 추가적인 이자 부담은 남북협력기금 대출금을 사용할 때보다 대출금의 약 2~3%가 증가하여 입주기업들은 개성공단 시범단지 입주기업들이 누렸던 장기저리의 정책자금의 혜택을 받지 못하고, 특례보증을 활용하여 시중은행에서 자금을 조달하는 어려움에 직면해 있다. 국회예산정책처(2006.9), p.144

개성공단의 당초 조성계획에 따르면 개성공단 3단계가 완료될 경우 입주기업 2,000개가 필요한 자금은 약 13조원으로 추정하고 있다. 이에 따라 향후 북한내 산업단지의 본격적인 추진을 대비해 입주기업의 투자자금 조달에 관한 지원방안을 지금부터 준비해야 할 것이다.

남북협력기금의 조성 비중을 보면, 공공자금관리기금⁵⁶⁾ 예수금⁵⁷⁾과 정부출연금에 대한 비중이 크다. 1991년부터 2010년 5월까지 총 9조 6,766억원이 조성되었는데, 그 중 공공자금관리기금 예수금으로부터 4조 7,017억원, 정부출연금으로부터 4조 3,964억원이 조달되어, 이 두 부문에서의 조달이 남북협력기금 조성의 대부분을 차지하고 있다.

<표 IV-1> 남북협력기금 조성 현황 (2010.5.31. 기준)

(단위 : 백만원)

연도	정부출연금	정부외출연금	공자기금예수금	운용수익 등	총조성액
합계	4,396,400	2,477	4,701,774	575,959	9,676,610
2010.5	-	-	136,000	15,269	151,269
2009	-	56	81,000	74,354	155,410
2008	650,000	52	147,500	49,274	846,826
2007	500,000	75	584,591	38,859	1,123,525
2006	650,000	15	940,000	36,619	1,626,634
2005	500,000	33	460,000	31,178	991,211
2004	171,400	1	310,000	38,371	519,772
2003	300,000	1	823,000	46,515	1,169,516
2002	490,000	77	505,000	42,036	1,037,114
2001	500,000	1,079	310,000	29,406	840,486
2000	100,000	542	254,852	30,393	385,786
1999	-	3	149,831	23,013	172,847
1998	-	-	-	40,280	40,280
1997	50,000	288	-	27,874	78,161
1996	100,000	132	-	18,409	118,541
1995	240,000	119	-	14,589	254,708
1994	40,000	1	-	9,387	49,388
1993	40,000	3	-	4,778	44,781
1992	40,000	0	-	5,118	45,118
1991	25,000	-	-	237	25,237

자료 : 통일부, 「남북협력기금 통계」

56) 정부가 연·기금(年·基金) 등의 공공자금을 공공사업자금으로 활용하기 위해 마련한 기금으로 정부가 특정부문의 육성·개발을 촉진하기 위하여 원활한 자금지원을 한다거나, 정부가 직접 수행하는 사업에 수반되는 자금의 효율적 운용을 위하여 설치하는 기금으로 세입·세출에 의하지 않고 운용할 수 있다.

57) 거래에 관련된 선금이나 보증금으로서 임시로 받아서 나중에 돌려줄 금액

이런 상황에서 새로운 재원조달 방안이 없는 상태에서 남북경제협력사업이 활성화될 경우 정부출연금과 공공자금관리기금 예수금에 대한 의존도는 더욱 증가할 것이다. 그런데 정부출연금은 일반회계 예산에서 지원되므로 재정상황에 따라 그 증가폭은 제한적일 수밖에 없어 국채발행을 통한 재원조달에 대한 의존도가 커질 것으로 보인다.⁵⁸⁾

이에 따라 추후 북한내 산업단지 조성, 수송인프라 구축, 산업단지 입주기업의 투자자금 조달 지원 등을 재정적으로 감당할 수 있는 새로운 재원 발굴이 필요하다.

향후 북핵 문제의 해소, 북한의 개방, 북·일, 북·미 수교의 체결 등이 이루어질 경우 국내외 투자펀드, 국제기구의 자금지원, ODA 자금, ADB 자금, 북·일 수교에 따른 대일 청구자금 등의 활용이 가능하여 북한내 산업단지 및 인프라 개발을 위한 투자재원을 다양한 방식으로 조달할 수 있을 것으로 보인다.

2. 건설업계의 과제

(1) 북한 건설시장에 대한 관심 제고 필요

남한 건설업계의 북한 건설시장의 진출은 남한의 한정된 건설수요를 확장하는 것으로 건설산업의 새로운 성장 동력이 될 수 있다. 이는 북한 건설시장의 잠재력이 매우 크기 때문이다. 향후 북한의 개방이 진전될 경우 북한 건설시장에 대한 외국 업체들의 참여가 예상된다. ‘장기적인 수익’을 고려할 때 북한 건설시장을 선점하는 차원에서 북한 건설시장으로의 적극적인 진출을 고려할 필요가 있다.

실제로 1998년 이후부터 지난 참여정부 시절까지 개성공단 및 금강산 지구뿐만 아니라 평양, 남포 등에서 남북 사회문화협력 및 경제협력사업의 추진에 따라 파생적으로 교회, 사찰, 병원, 공장 등의 건설수요가 발생하였고, 이들 지역에서 남한 건설업체들이 시공을 추진하였다. 특히, 개성공단의 경우 기반시설, 공장, 관련 숙소 등의 건설수요가 발생하여 건설업체뿐만 아니라 철골, 기자재 등의 공급을 위해 자재업체들의 진출도 이루어졌다.

이에 따라 일부 남한 대형건설사들은 북한 건설시장 진출을 위한 사업추진 방안을 검토하기도 했다. 현대건설은 현대아산과 공동으로 금강산 지구 및 개성공단 내 건설 사업에 참여했으며, 경의선 철도, 개성~평양간 고속도로 개보수사업, 항만과 발전소 등의 기반시설 개발사업 진출을 검토한 바 있다. 대우건설도 북한의 서해 옹진반도 지역에 조력발전소를 건설하고 공

58) 국회예산정책처(2006.9), p.79~80 참조

사대금을 북한의 모래 등으로 받는 방안을 검토하였다. 남광토건은 개성공단내 철골공장을 건설하여 향후 개성공단 2·3단계의 철골 수요에 대비하고 있으며, 특히 북한의 516 건설기업소와 합작으로 북한 건설인력의 해외동반진출을 검토한 바 있다. 또한 금호건설은 개성공단 종합지원센터 수주를 계기로 장기적으로 대북사업 확대를 검토하였으며, 경남기업은 인천 영종도~강화도~개성의 연장 40km의 민자 고속도로 건설 사업을 검토한 것으로 알려지고 있다.

<표 IV-2> 남한 건설업체의 북한 건설시장 진출 검토 내용

구분	주요 검토 내용
현대건설	<ul style="list-style-type: none"> · 평양 유경 정주영 체육관 시공 · 현대아산과 공동으로 금강산 지구 및 개성공단내 기반시설공사 등에 참여 · 향후 개성~평양간 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수 사업, 항만과 발전소 등의 기반 시설 개발사업 진출을 검토 · 전담팀을 구성하여 자료수집 및 분석 등을 검토
대우건설	<ul style="list-style-type: none"> · 북한내 발전소 건설을 위한 사업성 검토 · 서해 옹진반도 지역의 조수간만의 차가 커서 조력발전소 시공에 적격, 향후 해주지역의 특구개발이 진행될 경우 개발에 따른 시너지 효과가 클 것으로 기대 · 공사대금은 북한의 모래 등으로 조달 검토
남광토건	<ul style="list-style-type: none"> · 북한 개성의 유일한 건설회사인 '516 건설기업소'와 합작법인 형태로 개성공단내 철골공장을 건설, 향후 개성공단의 2·3단계 사업시 철골을 생산하여 납품 계획 · 또한 북한 건설인력의 해외동반진출을 검토
금호건설	<ul style="list-style-type: none"> · 개성공단 종합지원센터 수주를 계기로 장기적으로 대북 사업의 확대를 검토
경남기업	<ul style="list-style-type: none"> · 인천 영종도~강화도~개성의 연장 40km의 민자 고속도로 건설 사업을 검토

자료 : 김성일(2008), p.14~15, p.22를 재정리

북한내 산업단지 개발 사업은 프로젝트의 안정성 부문에서 우수할 것으로 판단된다. 즉, 남한 및 중국 등에 비해 낮은 분양가와 저렴하고 우수한 인력이 확보된다면 북한내 산업단지에 대한 제조업체의 참여가 많아질 수밖에 없다. 이럴 경우 개발업체는 어느 정도의 수익성 확보가 가능할 것이다. 이에 따라 북한내 산업단지 조성을 위한 부지조성사업과 기반시설 건설에 있어 남한 건설업체의 직접 투자를 통한 참여도 가능할 것으로 보인다.

하지만 대부분의 경우 남북한 정부 또는 남한 공기업으로부터 산업단지의 부지조성, 기반시설 건설사업, 산업단지 연결도로 및 철도 등의 수송시설 등을 수주 받아 시공에 참여할 것으로 예상된다. 이와 같은 도급형태의 참여는 직접투자보다는 상대적으로 사업리스크가 크지 않다. 특히, 공장건설 사업은 중소건설업체들의 진출이 유망한 분야로 모두 도급공사이기 때문에 사업리스크도 낮을 것으로 판단된다.

이에 따라 남한 건설업체들의 경우 북한내 산업단지 및 SOC 건설사업 등에 대한 관심을 가질 필요가 있고, 더 나아가 민간의 창의와 효율을 바탕으로 새로운 건설사업 아이템을 발굴하여 남북한 당국에 제안하는 것도 필요할 것으로 생각된다.

(2) 북한 건설기능인력 훈련센터 운영 검토 필요

개성공단, 평양, 남포 등에서 시공경험을 갖고 있는 건설업체 관계자들에 따르면 북한 당국으로부터 건설기능인력을 공급받아 건설공사를 수행했다.⁵⁹⁾ 그런데 북한 당국으로부터 제공받은 건설인력의 경우 대부분 비숙련된 건설인력으로 초기에는 그 활용도가 낮았다.

북한 건설인력들은 초기에는 건설현장의 잡역부 역할을 하다가 추후에 남한의 반장급 건설인력들이 북한 건설인력에 대한 교육을 실시하고 함께 작업을 수행하면서 그 활용도가 높아졌다. 또한 공사현장에서 사용되는 대부분의 건설장비와 공구가 남한에서 공급되었기 때문에 그 사용방법에 대한 교육은 필수적이었다.

북한 SOC시장 진출시 북한 건설인력 활용상의 애로사항에 대한 조사⁶⁰⁾에서도 ‘북한 기능공의 완성도와 숙련도, 생산성 부재’를 응답자의 과반수 이상인 58.3%가 지적했다. 그 다음으로 ‘문화적 차이 및 언어 등 의사소통 문제’가 22.9%, ‘북한 기술자의 설계 및 엔지니어링 역량 부족’이 18.8%로 나타났다. 결국 북한 건설인력 사용에 있어 임금만 남한보다 저렴할 뿐, 질적인 면에선 활용도가 떨어진다는 것을 알 수 있다.

북한내 대규모 산업단지 조성이나 SOC 사업을 추진하기 위해서는 무엇보다 건설기능인력 확보가 매우 중요하다. 하지만 북한에는 숙련 기능공이 부족하고, 북한 건설인력을 체계적으로 훈련시킬 수 있는 시스템도 전무한 상태이다.

<표 IV-3> 북한 SOC시장 진출시 북한 건설인력 사용상 애로점

(단위 : %)

설문항목	빈도	비율
북한 기술자의 설계 및 엔지니어링 역량 부족	9	18.8
시공기술의 부족	3	6.3
북한 기능공의 완성도와 숙련도, 생산성 부재	28	58.3
북한 기술자, 기능공에 대한 종신고용 제도의 부담	0	0.0
문화적 차이 및 언어 등 의사소통 문제	11	22.9

주 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

자료 : 박용석·박성민·최은정(2008.12), p.177

59) 북한내 시공경험을 갖고 있는 건설업체 관계자들과의 인터뷰 결과에 따르면, 개성공단의 시범단지 건설시 북한의 건설인력은 약 2,500명 정도가 투입되었는데 이들의 생산성은 대략적으로 남한 건설인력의 10~30% 수준에 불과한 것으로 추정된다고 했다. 또한 남한의 기술자가 북한 건설인력에 대한 직접적인 작업지시를 할 수 없었으며, 북한측 반장에게만 지시가 가능하였다고 한다. 특히, 북한 건설인력들은 6개월 단위로 교체되어 어느 정도 숙련도가 높은 건설인력은 퇴출되고 비숙련 인력이 유입되어 건설공사 수행에 애로를 겪은 것으로 나타났다. 그리고 북한 건설인력에 대한 직접 임금지급이 불가하여 특별한 인센티브 지급을 통한 근로의욕 고취에 어려움이 있었다. 다만, 주말(공휴일)에도 건설공사가 수행이 가능했는데, 이때 북한 건설인력에 대한 식사제공은 북한 건설인력 입장에서 상당한 인센티브가 되었던 것으로 조사되었다.

60) 박용석·박성민·최은정, 『북한 SOC 시장 진출 및 투자활성화 방안 연구』, 한국건설산업연구원·대한건설협회, 2008.12

이에 따라 민간과 정부 공동으로 북한지역(개성공단)내에 북한 건설기능공 훈련기관을 설립하여 북한 건설인력에 대한 각종 훈련과 교육으로 북한 건설인력의 숙련도를 향상시키는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

훈련된 건설인력은 북한 SOC 건설에 참여시킬 뿐만 아니라 제3국에 남한 건설업체와 공동으로 진출하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 북한 건설인력을 교육하여 활용한다면 한국 업체가 해외에서 쓰고 있는 제3국 인력을 대체할 수 있다. 북한의 건설인력은 우리와 동일한 언어를 사용하고, 인건비도 저렴해 공동 사업에 따른 시너지 효과를 기대할 수 있다.

<표 IV-4> 북한의 건설인력 진출 현황

진출 국가	파견 규모(명)
쿠웨이트	3,500
러시아(블라디보스토크 한정)	5,000
카타르	2,000
아랍에미리트	1,500

자료 : 조명철 · 김지연, 『북한의 대외진출 현황과 시사점』, 대외경제정책연구원, 2007

북한의 건설인력은 이미 러시아와 중동국가 등에 1만 2,000~1만 3,000명 이상이 파견되어 있다. 북한 건설업의 해외 진출방식은 사업을 직접 수주하는 방식, 현지회사에 건설인력만 공급하는 방식으로 구분되나, 대부분은 현지 건설회사에 건설인력만 공급하는 형태로 진행되고 있다. 북한의 해외건설업 진출이 건설인력 공급 위주로 진행되는 가장 큰 요인은 북한의 자금 및 기술력 부족, 직접 사업시행에 따른 손해 위험성 회피, 안정적 자금 확보 능력이 낮기 때문이다.

남광토건은 2007년 12월, 북한 개성의 유일한 건설회사인 '516 건설기업소'와 공동으로 개성, 평양 등 북한지역과 양골라 등 해외의 건설 프로젝트 수주에 나서기 위해 양해각서(MOU)를 체결했다. 아천글로벌코퍼레이션도 2007년 12월, 북한 건설인력 2만 명을 중동 건설 사업에 파견하기로 합의했다. 1970년대 한국이 그랬던 것처럼 북한도 이제 노동인력을 중동에 수출해 자력으로 외화를 벌어야 하는 단계로 볼 수 있다. 아천글로벌은 이를 위해 두바이에 아천 미들리스트라는 지사를 설립하고, UAE, 사우디아라비아, 카타르, 쿠웨이트, 이라크 등을 중심으로 하는 중동 사업에 본격적으로 뛰어들었다. 북한과 수교를 한 쿠웨이트와 카타르엔 이미 북한 건설인력이 수입돼 현장에서 일을 하고 있다.⁶¹⁾

61) 전게서, pp.177~179

V. 맺음말

지난 3월에 있었던 천안함 사태로 인해 남북교역 및 교류가 전면 중단된 상태에서도 개성공단만이 유일하게 그 기능을 유지하고 있다. 이는 개성공단이 경제적으로나 정치적으로 남북한 모두에게 중요한 비중을 차지하고 있기 때문이며, 어떤 의미에서는 개성공단이 남북한간의 극단적 대립의 완충역할을 하고 있는 것으로 생각된다.

그런데 북한은 체제안정을 위해 경제회복이 필요한 상황이고, 이를 위해 중국의 투자와 경제개발 경험의 유치를 검토하고 있는 듯 싶다. 한편, 최근에 남북한 이산가족 상봉이 추진되고 있다. 최근의 남북한 동향 및 남북 상호간의 경제교류 필요성 등을 감안할 때 그동안 극단으로 치달던 남북한간의 긴장관계가 점차 완화될 것으로 기대되고 있다.

사실 우리가 지향하는 남북한간의 관계는 한반도의 안정과 평화, 한민족의 공동번영, 나아가 평화통일에 있는 것이지 남북한간의 군사적 대결에 있는 것이 아니다. 이는 천안함 사태와 관련된 대통령의 대국민 담화⁶²⁾에서도 확인되었다. 이에 따라 남북한 모두의 공동번영을 위해서는 남북한간의 협력사업, 특히 경제협력사업의 활성화가 필요하다.

북한내 산업단지의 조성하고 운영, 그리고 이와 관련된 SOC 시설의 구축은 북한의 경제회복과 개방을 촉진하는 데 큰 기여를 할 수 있다. 또한 추후 발생할 수 있는 통일비용⁶³⁾을 절감할 수 있는 하나의 방편이 될 수 있을 것으로 생각된다. 향후 우리나라가 북한지역의 산업단지, SOC 시설, 도시개발 등 각종 개발사업을 주도적이며 적극적으로 추진하게 될 경우 남한 건설산업 뿐만이 아니라 우리 경제 전체의 새로운 성장 동력이 될 수 있다. 이에 따라 북한 내 산업단지 건설을 위한 본격적인 준비와 노력이 필요할 것으로 생각된다.

1988년 7.7선언 이후 남북 협력사업 중 본격적인 건설 분야 교류 사업은 없었지만, 체육 및

62) 천안함 사태와 관련한 이명박 대통령 대국민 담화(2010.5.24), www.president.go.kr

63) 통일비용은 크게 3가지 방식으로 추정되어 왔는데, 남북한 인구가동 여부, 사회보장 수준 일치 여부 등 통일에 대한 가정에 따라 연구자마다 추정치의 편차가 매우 크다. 1989년에 통일을 이룬 독일의 경우 1991년부터 2003년까지 13년간 총 1조 3천억 유로로 연평균 GDP의 약 5% 수준의 통일비용이 소요된 것으로 추정되고 있다. 통일은 단기적으로 우리 경제와 재정에 부담으로 작용할 가능성이 크나 장기적으로 남북한 경제통합에 따른 내수시장 확대, 생산요소의 효율적 결합 등으로 성장의 기회요인으로도 작용할 수 있다(기획재정부, 『거시경제안정보고서』, 2010.9.29, p.93).

<통일비용 추정 결과>

추정방식	통일비용
① 독일 통일비용을 한국기준으로 환산하는 방법	900~6,100억불 (GDP 대비 29.2~109.9%)
② 남북한 소득균등화를 위한 대북투자비용 추정방법	500~35,500억불 (GDP 대비 5.9~665.4%)
③ 설문조사를 통한 국민의 지불의사 추정방법	연간 GDP의 2.9~3.3%

자료 : 전개서, p.93

종교시설, 공장 및 관광단지 조성과 같은 목적사업 수행을 위해 건설수요가 과생적으로 발생하였다. 그리고 부분적으로 추진되었던 시공경험을 토대로 북한 내 건설 활동에 대한 어느 정도의 노하우가 축적되고 있다. 그간 축적된 북한 내 건설 노하우를 바탕으로 시행착오를 최대한 줄이면서 북한 내 건설 활동의 효율성을 높일 수 있는 다각적인 고민이 필요하다.

참 고 문 헌

□ 연구보고서, 간행물 등

- 국토해양부, 『2009 전국산업단지 통계』, 2010.3
- 국회예산정책처, 『2009년도 예산안 분석Ⅳ』, 2008.10
- 국회예산정책처, 『개성사업 평가』, 2006.9
- 국회입법조사처, 『2009 국정감사 정책자료 I』, 2009.9
- 기획재정부, 『거시경제안정보고서』, 2010.9.29
- 김성일, 「국내 건설업체의 대북진출 방안」, 『건설경제』, 국토연구원, 2008년 가을호 통권57권
- 김포시, 「2020년 김포도시기본계획변경」, 2009.11
- 박용석, 「나진-선봉 등 두만강 지역개발에 대한 적극적 관심 필요」, 『CERIK 저널』, 한국건설산업연구
구원, 2010.10
- 박용석·박성민·최은정, 『북한 SOC 시장 진출 및 투자활성화 방안 연구』, 한국건설산업연구원·대
한건설협회, 2008.12
- 박종철, 「3대 공동체 통일구상의 특징과 이행구도」, 『분단관리에서 통일대비로』, 광복절 경축사 관련
학술회의, 통일연구원, 2010.9.1
- 배종렬, 「중국의 장길도 개발계획과 북중경협의 향방」, 『중국의 장길도 개발계획과 북중경협의 향
방』, 평화재단 제38차 전문가 포럼, 평화재단, 2010.4.20
- 양문수·이영훈·김완희, 『개성공단의 남북한 경제 기여도』, 통일부, 2006.10
- 이상준 외, 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구』, 국토연구원, 2004
- 이석, 「대북경제제재의 효과」, KDI 현안분석, 한국개발연구원, 2010.5.24
- 이석기, 「북한의 산업개발 방향과 남북한 산업협력 방안」, 『남북 정상회담 이후 남북경협의 비전과 전
망 세미나』, 산업연구원, 2007.11.22
- 조명철, 「북한 경제특구정책의 교훈과 정책과제」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제07-42호, 대외경제정책
연구원, 2007.9.17
- 조명철·김지연, 『북한의 대외진출 현황과 시사점』, 대외경제정책연구원, 2007
- 중소기업중앙회, 『개성공단 입주 준비현황 실태조사 결과보고』, 2008. 4
- 최용환, 「개성공단 사업의 현황과 향후 전망」, 『Policy Brief』, No.17. 경기개발연구원, 2009.5
- 통일부, 「천안함 사태 관련 대북 조치 발표문」, 2010.5.24
- 통일부, 『2008 통일백서』, 2008.2
- 통일부, 『2009 통일백서』, 2009.6
- 통일부, 『남북교류협력 동향』, 2010.7
- 한국산업단지공단, 『10.4월 국가산업단지 산업동향』, 2010.6
- 홍순직, 「남북경협 평가와 남북경제공동체 실현방안」, 『한반도 선진화를 위한 남북경협 발전방안 학술
회의』, 통일연구원·현대경제연구원, 2008.2.21

☐ 웹사이트

개성공업지구관리위원회(www.kidmac.com)

청와대(www.president.go.kr)

통일부(www.unikorea.go.kr)

현대건설(www.hdec.kr)

현대아산(www.hyundai-asan.com)

☐ 언론보도

경기일보, 2008.5.27

동아일보, 2010.3.18

서울경제신문, 2007.11.17

연합뉴스(2000.3.11, 2005.8.12, 2009.7.15, 2010.3.18, 2010.6.24, 2010.9.10, 2010.9.14)

조선일보, 2010.9.14

한국경제신문, 2010.8.16

월간 자동차생활(www.carlife.net), 2003.2

Abstract

Analysis of South and North Korea's Construction Cooperation Case and a Development Scheme for Industrial Complex in North Korea

Firstly, the purpose of this study is to provide information that South Korea construction firms have achieved some cooperation cases and construction experiences in the North Korea area, and to estimate the degree of development demand for six types of industrial complex in North Korea. Also, this study aims at confirming the size of a potential construction market in North Korea, and offering some themes and tasks of possible strategies for accessing construction market in North Korea to South Korea government and construction firms.

Since 1988, some of South Korea construction firms constructed some construction facilities in the North Korea area, such as factories, hospitals, gymnasiums, churches, temples, and so on, to name a few. The most of those construction projects were derived through a South-North Korea's social-culture-economic cooperation activity. Currently, the on-going mega construction projects are Kaesung industrial complex and Kumkangsan tourist region development.

However, since the 24th of March, 2010, all South-North Korea's social-culture-economic cooperation activities have been frozen due to Chonan warship incident. Recently, Kaesung industrial complex was put into an operating stage, because it is very important and has a large influence to South-North Korea economics.

Kaesung industrial complex has been operated in the region, as a collaborative economic development with South Korea. Its construction started in June 2003, and the whole process of the industrial complex was scheduled to be completed in 2012, covering 61.1km² employing 350,000 workers. As of June 2010, 121 factories employed approximately 43,000 North Korean workers and 900 South Korean staff members. Especially, Kaesung industrial complex development has more construction projects such as factories, office buildings, other infrastructure facilities, and so on.

According to a case study of construction projects in North Korea, North Korea construction workers' labor productivity is very low, and most of construction resources and construction devices had to have been supplied from South Korea.

As a result of estimating the degree of development demand for six types of industrial complex in North Korea, where the size of new industrial complex is almost equal to that of Kaesung industrial complex, total construction cost is approximately 43.9 trillions won, inter-complex construction demand for infrastructure facilities is 4.7 trillions won and construction demand for factories is 39.2 trillions won. However, these estimates are calculated on the basis of necessary infrastructure facilities, such as connecting roads and railroads, power plants, harbors, support cities for industrial complex, and so so which need to be supplied as auxiliary projects, this implies that North Korea's potential construction market size is extremely huge.

Some strategies to revitalize or to construct the industrial complex in North Korea that are suggested from this study are as follows: firstly, South and North Korea governments should revitalize Kaesung industrial complex because Kaesung industrial complex will be a role business model for other new industrial complex.

Secondly, some transportation facilities such as roads and railroads connecting Kaesung industrial complex and the north region of Gyunggi province to revitalize Kaesung industrial complex in the near future.

Thirdly, South and North Korea governments should consider providing administrative and financial support for participating construction firms into North construction market.

Fourthly, South Korea government and construction firms need to establish a center for training North Korea's construction workers in Kaesung industrial complex.

Lastly, South Korea government and construction firms need to keep a consistent interest on North Korea construction market, since it will be one of dynamic forces for construction industry and economic growth of Korea.