

# 한반도 통일이 건설산업에 미치는 영향

2016. 12

박용석

■ 들어가는 말 .....	4
■ 한반도 통일의 유형과 전망 .....	5
■ 북한 경제 및 주요 인프라 현황 .....	17
■ 독일 통일 사례와 통일 한반도의 개발 방향 .....	26
■ 한반도 통일에 따른 건설산업의 과제 .....	39
■ 맺음말 .....	49



- 본 연구의 목적은 통일 시나리오, 북한 경제 및 주요 인프라 현황, 한반도 국토개발 방향, 북한의 주요 건설수요 및 건설투자 방향 등에 대한 기본적인 정보를 제공하는 데 있음.
- 한국 정부의 공식적인 통일 방안은 민족 공동체 통일 방안으로 ‘화해협력→남북연합→통일 국가’로 설정되어 있음.
  - 통일 비용을 절감하기 위해서도 북한의 경제 개발이 필요하며, 북한 경제 개발은 통일 이후뿐만 아니라 통일 이전인 남북 협력 시기에도 관심을 기울여야 하는 매우 중요한 사안임.
  - 대부분의 통일 시나리오는 통일에 의한 사회경제적 충격을 최소화하기 위해 적극적인 남북 교류협력과 점진적 통일을 제안하고 있음.
- 한반도의 전면적 통일 이전인 남북 교류협력 시기에 북한 경제의 회생을 위한 국토개발 사업의 추진은 통일 비용을 절감할 수 있고, 특히 건설산업에 미치는 영향이 매우 큼.
  - 남북한 긴장관계가 완화될 경우 경제성이 있거나 또는 남북한 정부의 정책적 의지에 따라 다양한 경제 협력사업을 추진할 수 있음.
  - 특히, 북한은 산업·관광단지 개발사업과 도로, 철도, 항만 건설사업 등에 외국 자본의 유치를 추진하고 있어 한국의 자본 유치에 있어서도 적극성을 보일 가능성이 높음.
  - 남북 협력 시기에 한국 건설기업의 대북한 건설시장 진출이 활발해질 것이며, 지리적 접근성과 문화·역사적 동질성, 시공의 효율성, 국가적 지원 등의 측면에서 여타 국가보다는 경쟁력이 있을 것임.
- 독일 통일의 사례에서 보듯이 한반도 통일시 북한의 제조업, 서비스업 등이 일정 수준에 이르기까지 북한 경제에서 건설산업의 비중과 역할이 가장 클 것으로 예상됨.
  - 남북 경제협력 시기 및 한반도 통일시 북한 지역에서 농어촌, 산업시설, 주택, 노후 도심지 재개발, 도로·철도·항만·공항 등 교통 인프라, 에너지·전원, 수자원, 문화·관광, 자원 개발 등 다양한 분야에서 대규모 건설 수요가 발생할 것으로 보임.
  - 이에 따라 한반도 통일시 건설산업의 비중과 역할은 커질 수밖에 없으며, 건설산업은 통일 한반도의 초창기에 경제 성장을 견인할 것으로 예상됨.
  - 통일 이전의 건설투자는 남북한 모두의 투자 이익을 실현(win-win)할 수 있는 사업과 북한 경제 재건에 우선적으로 필요한 기초 인프라를 중심으로 추진되어야 함.
- 남북 협력 및 한반도 통일에 따라 발생하는 대규모 건설 수요를 충족하기 위해 건설 공급 차원에서 다양한 이슈가 제기될 것으로 보임.
  - 북한 지역 국토개발 전략 수립, 신속한 건설투자 결정, 북한 내 안정적 건설 활동 보장, 북한 건설기업 등과의 원활한 협력 관계 형성, 투자개발형 사업 활성화, 건자재 및 건설인력 수급 조절 등이 필요
- 중국과 대만 간의 양안(兩岸)관계, 독일 통일의 경험 등을 볼 때 일관된 통일 전략이 매우 중요하며, 정권 교체와 관계없이 일관성 있는 대북 통일 정책의 추진이 필요함.

## I 들어가는 말

- 2016년 11월 현재, 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사 등으로 국제사회의 대북제재가 강력히 시행되는 등 남북한 간의 정치·군사적 긴장관계가 고도화되고 있음.
  - 2010년 5·24 조치에 이어 2016년 2월에는 개성공단 사업이 중단되는 등 남북한 간의 사회·문화 및 경제협력 교류사업도 전면 중단되었음.
- 현재와 같이 남북한 긴장관계가 고도화된 상황에서 남북 협력을 기대할 수는 없지만, 향후의 남북 협력, 더 나아가 한반도 통일을 건설산업 차원에서 준비하는 것이 필요
  - 남북한의 평화로운 삶, 민족적·문화적 동질성 회복, 남북한 모두의 번영을 위해서는 남북한 교류협력의 활성화뿐만 아니라 궁극적으로 한반도 통일을 지향해야 함.
  - 남북한 간의 긴밀한 경제협력 사업 추진은 북한 주민들의 소득 진작뿐만 아니라 시장경제를 확산시킬 수 있고, 남북한 상호간의 이해의 폭을 넓혀 통일의 견인차 역할을 할 수 있음.
- 북한의 도로, 철도, 전력, 주택 등의 인프라가 노후화되었고 시설도 열악해 ‘통일 이전인 남북 협력 시기’ 및 ‘통일 이후’ 북한에서 대규모 건설 수요가 발생할 것으로 예상됨.
  - 현재 북한은 각종 경제 개혁 조치, 외국 자본을 통한 인프라 개발 등 경제 회생을 추진하고 있음.
  - 통일 이전에 북한에 대한 각종 인프라 투자를 확대하여 북한 경제를 어느 정도 성장시키는 것이 향후 한반도의 전면 통일시 통일 비용을 줄일 수 있는 가장 확실한 방안이 될 수 있음.
  - 건설산업의 관점에서 통일은 새로운 건설시장이 마련되는 것을 의미하며, 더 나아가 한국 경제의 새로운 성장 동력이 될 수 있음.
- 본 연구의 목적은 북한 건설시장 진출을 준비한다는 차원에서 한국 정부의 통일 방안과 북한의 주요 건설 수요 등에 대한 기본적인 정보를 제공하는 데 있음.
  - 이를 위해 제2장에서 한반도의 정치·경제적 동향, 한국 정부의 공식적인 통일 방안, 통일 시나리오 및 전망을 살펴볼 것이며, 제3장에서는 북한 경제 및 주요 정책 동향과 북한의 주요 인프라 현황과 문제점을 분석할 것임.
  - 제4장에서는 통일 비용과 독일 통일이 독일 건설산업에 미치는 영향을 분석하고 향후 통일 한반도의 개발 방향을 살펴보았음. 제5장에서는 한반도 통일이 건설산업에 미칠 영향과 건설산업의 과제를 담았으며, 제6장은 맺음말로서 통일 정책의 향후 과제를 제언하였음.

## Ⅱ 한반도 통일의 유형과 전망

### 1. 한반도의 정치·경제적 동향

■ 남북관계는 북한의 도발, 정부의 대북정책, 외교 환경의 변화 등에 따라 정치·군사적 긴장관계가 때로는 고조되었다가 완화되는 등의 술한 부침을 겪고 있음.

- 1988~1992년에는 남북한 유엔 동시 가입 및 한반도 비핵화 공동선언(1991) 등 남북관계가 완화되었으나 북한의 핵확산금지조약 탈퇴(1993), 북한 잠수함 침투사건(1996) 등으로 급격히 경색되었음.
- 1998~2007년에는 정치·군사적 긴장과 완화국면이 교차되었으나, 남북한 간의 사회·문화 및 경제협력 교류사업은 지속적으로 확대되었음.
- 그러나, 2010년 이후 천안함 사태, 북한의 장거리 미사일 발사, 핵실험 등으로 인해 남북한 간의 긴장관계가 고조되고 있으며, 남북한 간의 사회·문화 및 경제협력 교류사업은 전면 중단됨.
- 북한의 장거리 미사일 발사 및 핵실험에 따라 한국 정부뿐만 아니라 국제사회의 대북제재<sup>1)</sup>가 강력히 시행되고 있음.
- 한·미·일 외교장관 회담(2016.9.18)에서 제5차 핵실험에 강력 대응하기로 한 것에 대해 북한은 강력히 반발<sup>2)</sup>하는 등 남북한 간의 정치·군사적 긴장관계가 고조되고 있음.

■ 1988년 노태우 정부의 “민족 자존과 통일 변영을 위한 특별선언(7·7선언)” 이후 2015년까지 정치·외교적인 격변기를 겪으면서도 남북한 간 협력사업과 교역 규모는 꾸준히 확대됐지만, 2016년 2월 개성공단 사업의 중단으로 모든 남북협력 사업이 중단됨.

- 1990년 초 남북 긴장관계가 고조되었으나 남북 교역액은 지속적으로 증가해 1989년 1,800만 달러 수준에서 1997년에는 3억 800만 달러로 증가함.
- 1998년 김대중 대통령 취임, 2000년 제1차 남북정상회담, 2003년 노무현 대통령 취임과 2007년 제2차 남북정상회담을 계기로 남북교류가 활발히 전개되어 남북 교역액은 1998년 2억 2,000만 달러에서 2010년에는 19억 1,200만 달러로 12년 간 연평균 19.7% 증가함.
- 2010년 5·24 조치에 따라 개성공단을 제외한 모든 남북교역은 전면 중단되었고, 2016년 2월에는 개성공단 사업도 중단됨.

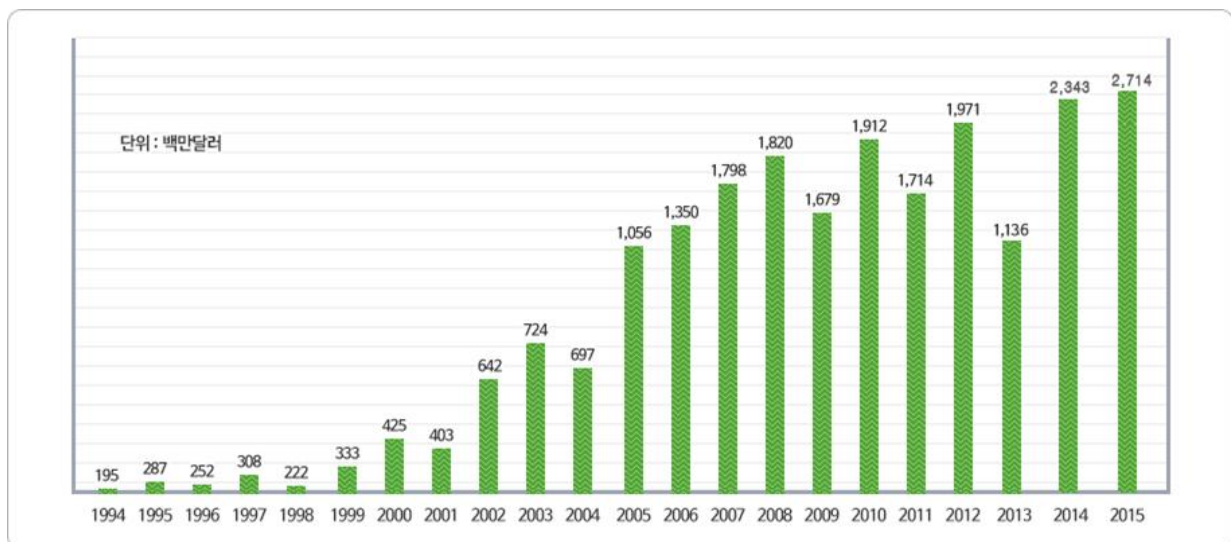
1) 장거리 미사일 및 핵실험에 따라 UN 차원에서 북한에 대한 금융 및 경제 거래를 제한하고 있음. 2009년 4월 미사일 발사에 따라 조선광업개발무역회사, 단천상업은행 등의 제재가 시행되었고, 2009년 5월 핵실험에 따라 남천강 무역회사, 홍콩일렉트로닉스 등으로 확대되었으며, 2012년 5월 미사일 발사로 보석, 고급 자동차, 요트 등 사치품에 대한 수출 금지 조치가 이루어짐. 2016년 1월 4차 핵실험에 따라 북한 수출입의 모든 화물 검색, 금지항목 적재 의심 항공기 이착륙 및 영공 통과 불허, 항공유 판매 금지, 각종 광물 수출 금지 등이 시행되었음. 이 외에도 미국, 일본은 독자적인 대북 경제제재를 시행하고 있음.

2) 북한은 한미일 외교장관의 공동 성명에 대해 “흑백을 전도하는 날강도적 망발”이라 평하면서 “우리는 우리 식의 강력한 대응 조치들을 다발적·연발적으로 계속 취해 나갈 것”이라는 성명을 발표(조선중앙통신, 2016.9.21)함. 뉴스1, 9.21일자 재인용.

■ 개성공단은 2005년 3월부터 가동을 시작하여 2015년 12월까지 누적 생산액은 32.3억 달러에 달하는 등 남북협력의 상징으로 자리잡고 있었음.

- 개성공단은 당초 총 66.1km<sup>2</sup>(2,000만평) 규모로 순차 개발하여 총 입주 기업 2,000여 개, 북한 근로자 35만 명이 활동하는 동북아 거점으로 개발할 계획이었음.
- 그러나 남북 긴장관계가 고조됨에 따라 1단계 사업(3.3km<sup>2</sup>, 100만평)에 머물러 있다가 2016년 2월 전격적으로 가동이 중단됨. 2015년 12월 말 기준으로 125개 기업이 입주했으며, 북한 근로자는 약 5만 5,000여 명이 근무했음.

〈그림 1〉 남북 교역액 현황(1994~2015)



자료 : 통일부(www.unikorea.go.kr).

〈표 1〉 유형별 남북 교역액 현황

(단위 : 백만 달러)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
반입	일반교역/위탁가공	320	441	646	624	499	334	4	1	1	-	-
	경제협력 <sup>1)</sup>	20	77	120	308	435	710	909	1,073	615	1,206	1,452
	비상업적 거래 <sup>2)</sup>	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	반입 합계	340	520	765	932	934	1,044	914	1,074	615	1,206	1,452
반출	일반교역/위탁가공	99	116	146	184	167	101	-	-	-	-	-
	경제협력 <sup>1)</sup>	250	294	520	596	541	744	789	888	518	1,132	1,252
	비상업적 거래 <sup>2)</sup>	366	421	367	108	37	23	11	9	3	4	10
	반출 합계	715	830	1,033	888	745	868	800	897	521	1,136	1,262
총계		1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	1,971	1,136	2,343	2,714

주 : 1) 경제협력 : 개성공단, 금강산 관광, 기타 경공업 협력.

2) 비상업적 거래 : 정부·민간 지원, 사회·문화 협력, 경수로사업.

자료 : 통일부(www.unikorea.go.kr).

〈표 2〉 남북한 정치·군사·경제 협력 관련 주요 사항(1988~2016.9)

연도	주요 내용	남북관계
1988	• 7월 : 노태우 대통령, 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언) 발표	완화국면
1989	• 1월 : 정주영 현대그룹 명예회장 평양 방문	
1990	• 9월 : 남북고위급회담	
1991	• 9월 : 남북한 유엔 동시 가입 • 12월 : 남북한 한반도 비핵화 공동선언 합의(남북 기본합의서 체결)	
1992	• 1월 : 남북 위탁가공 교역 시작, 코오롱 북한과 합작 생산한 가방 남한 판매 • 4월 : 두만강유역 개발사업 관련 우리 대표단 방북	긴장국면
1993	• 2월 : 김영삼 대통령 취임, “어느 동맹국도 민족보다 나을 수 없습니다” • 3월 : 북한 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴	
1994	• 7월 : 김일성 사망 • 10월 : 미국-북한 간 핵협상 타결(제네바 기본합의문) • 11월 : 대북경협 활성화 조치 발표	
1995	• 10월 : 무장간첩 남파사건	
1996	• 9월 : 강릉 북한 잠수함 침투사건, 남한의 대북 지원 및 투자 동결 • 12월 : 잠수함 사건에 대한 북한의 사과성명 발표, 경협 동결 상황 해소	완화국면
1998	• 2월 : 김대중 대통령 취임, “평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선” • 6월 : 정주영 현대그룹 명예회장 소떼몰이 방북, 금강산관광 등 합의	
1999	• 2월 : 현대그룹 남북공동 영농사업 및 평양체육관 건립 합의 • 6월 : 1차 서해교전 발생	
2000	• 6월 : 제1차 남북정상회담, “6·15 남북공동선언” 채택 • 8월 : 개성공단 개발합의서 체결	
2001	• 2월 : 남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서	긴장국면
2002	• 6월 : 2차 서해교전 발생 • 9월 : 경의선, 동해선 철도·도로 연결 착공식	
2003	• 2월 : 노무현 대통령 취임, 4대 원칙 ‘대화’, ‘상호신뢰’, ‘남북 당사자원칙’, ‘국민 참여’ • 8월 : 남북경협 4개 합의서 발효 / • 6월 : 개성공단 1단계 건설 착공식	
2004	• 2월 및 7월 : 남북장관급회담(평양, 서울) • 6월 : 북핵 6자회담(베이징)	
2005	• 2월 : 북한, 핵무기 제조 보유 공식 선언 • 5월 : 남북차관급회담(개성)	완화국면
2006	• 6월 : 남북 경공업 및 지하자원 개발 협력에 관한 합의서 • 7월 : 대포동 미사일 발사 / • 10월 : 제1차 핵실험 실시	
2007	• 10월 : 제2차 남북정상회담, “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4선언)” 채택	
2008	• 2월 : 이명박 대통령 취임, “비핵·개방·3000” 구상 • 7월 : 금강산 관광객 북한군 총격 사망, 금강산 관광사업 중단	
2009	• 5월 : 제2차 핵실험 실시 / • 11월 : 3차 서해교전 발생	긴장국면
2010	• 3월 : 천안함 사태 / • 11월 : 연평도 포격 도발 • 5월 : 5·24 조치로 개성공단을 제외한 남북교역·교류 중단	
2011	• 2월 : 김정일 사망	
2012	• 4월 · 12월 : 장거리 미사일 발사	
2013	• 2월 : 박근혜 대통령 취임 • 2월 : 제3차 핵실험 실시 / • 5~9월 : 개성공단 잠정 폐쇄 및 재개	완화국면
2014	• 1·3월 : 박근혜 대통령 “통일 대박” 신년 기자회견, 드레스덴 3대 제안(3월) • 2월 : 금강산 이산가족 상봉	
2015	• 8월 : 비무장지대 묵함지뢰 및 연천 포격도발 사건 발생 / 판문점 고위급 접촉 • 10월 : 금강산 이산가족 상봉 • 12월 : 차관급 남북당국회담 개최 및 결렬	
2016	• 2월 : 장거리 미사일 발사(광명성 4호), 정부, 개성공단 가동 전면중단 결정 • 1월 · 9월 : 제4차, 제5차 핵실험 실시 / • 8월 : 잠수함발사 탄도미사일(SLMB) 실험	



## 2. 한반도 통일 방안

- 우리나라 헌법 제4조에서는 통일 방안을 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다”로 규정하고 있음.
- 우리 정부의 공식적인 통일 방안은 ‘민족공동체 통일방안’으로 1989년 9월 노태우정부에서 공식적으로 ‘한민족공동체 통일방안’을 제시하였고, 1994년 8월 김영삼 정부가 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’으로 보완·발전하였음.<sup>3)</sup>
  - 통일의 철학은 ‘인간 중심의 자유민주주의’이며 통일 3대 원칙은 ‘자주’, ‘평화’, ‘민주’로 설정함.
  - ‘자주’는 민족자결의 정신에 따라 남북 당사자간의 해결을 통해 이루며, ‘평화’는 무력에 의거하지 않고 대화와 협상에 의하고, ‘민주’는 민주적 원칙에 입각한 절차와 방법으로 함을 의미함.
  - 통일의 과정은 3단계로 1단계는 화해협력, 2단계는 남북연합, 3단계는 통일국가로 설정하고 있음.

〈표 3〉 통일의 3단계

구분	주요 내용
화해협력	남북한이 서로의 실체를 인정하고 적대·대립 관계를 공존·공영의 관계로 바꾸기 위한 다각적인 교류 협력 추진
남북연합	남북간 체제의 차이와 이질성을 감안, 경제·사회 공동체를 형성·발전시키는 남북연합을 과도 체제로 설정(2체제, 2정부) ① 남북정상회의(최고 결정 기구) ② 남북각료회의(집행 기구) ③ 남북평의회(대의 기구/100명 내외 남북 동수 대표) ④ 공동사무처(지원 기구/상주 연락 대표 파견)
통일국가	남북평의회에서 통일 헌법 초안 마련 ⇒ 민주적 방법과 절차를 거쳐 통일 헌법 확정 공포 ⇒ 통일 헌법에 의한 민주적 총선거 실시 ⇒ 통일 정부와 통일 국회 구성(1체제 1정부)

자료 : 통일부(www.unikorea.go.kr).

- ‘민족공동체 통일방안’은 전두환, 노태우, 김영삼 정부에 의해서 제시되어 왔음.
  - 전두환 정부는 ‘민족화합 민주통일 방안’(1982.1.22)을 제시함. 민족자결, 민주적 절차, 평화적 방법이라는 기본 원칙하에 우선 민족통일협의회를 남북한 대표들로 구성→자유 국민투표 실시→헌법 초안 확정·공포→통일 헌법에 따른 총선거 실시 및 정부 구성/통일의 과도 단계로 남북연합을 설정함.
  - 노태우 정부는 ‘한민족 공동체 통일방안’(1989.9.11)을 제시함. 자주, 평화, 민주주의 기본 원칙하에 자유·인권·행복이 보장되는 민주국가를 통일 국가의 미래상으로 설정함. 통일 과정은 남북 정상회담을 통해 민족공동체 헌장 채택→남북연합 형성(민족공동체 회복)→통일 헌법에 따라 총선거를 실시해 통치 구조를 형성토록 설계함. 북한을 선의의 동반자로 인식하고 남북 교류협력 활성화를 도모함.

3) 통일부(http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1561).



- 김영삼 정부는 '민족공동체 통일방안'(1994.8.15)을 제시함. 즉, 자주, 평화, 민주의 기본 원칙하에 자유·복지·인간 존엄성이 구현되는 선진 민주국가를 통일 국가의 미래상으로 설정하였으며, 화해협력→남북연합(화해협력 단계에서 구축된 상호신뢰 바탕)→통일 헌법에 따른 남북 자유총선거 실시의 통일 과정을 거쳐 민족통일·국가통일을 동시에 달성하고자 하였음.

#### ■ 김대중 정부는 '민족공동체 통일방안'을 구체적으로 추진하였음.

- 김대중 정부는 '민족공동체 통일방안'을 계승함. 특히, '햇볕론에 입각한 대북 포용정책(햇볕정책)'을 적극화하여 민족공동체 통일방안의 첫 단계인 화해협력·공존공영을 진전시키기 위해 노력함.
- 햇볕정책의 구체적 추진 성과는 2000년 '6·15 남북공동선언'에서 찾아볼 수 있는데, 남북공동선언문의 두 번째 안을 보면, 남측의 연합단계와 북측의 낮은 단계의 연방 제안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 남북이 합의를 함.
- 남한의 경우 '연합 제안'은 통일의 3단계 중 남북연합의 의미를 갖으며, 북한의 '느슨한 연방제'는 고려연방제<sup>4)</sup> 달성에 앞서서 잠정적으로 지역 정부에 국방과 외교권을 부여하는 것을 의미하고 있음.

〈표 4〉 6·15 남북공동선언문

조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 대한민국 김대중 대통령과 조선민주주의 인민공화국 김정일 국방위원장은 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 역사적인 상봉을 하였으며 정상 회담을 가졌다. 남북 정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북 관계를 발전시키며 평화 통일을 실현하는 데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 이른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.

2000년 6월 15일

대한민국 대통령 김대중

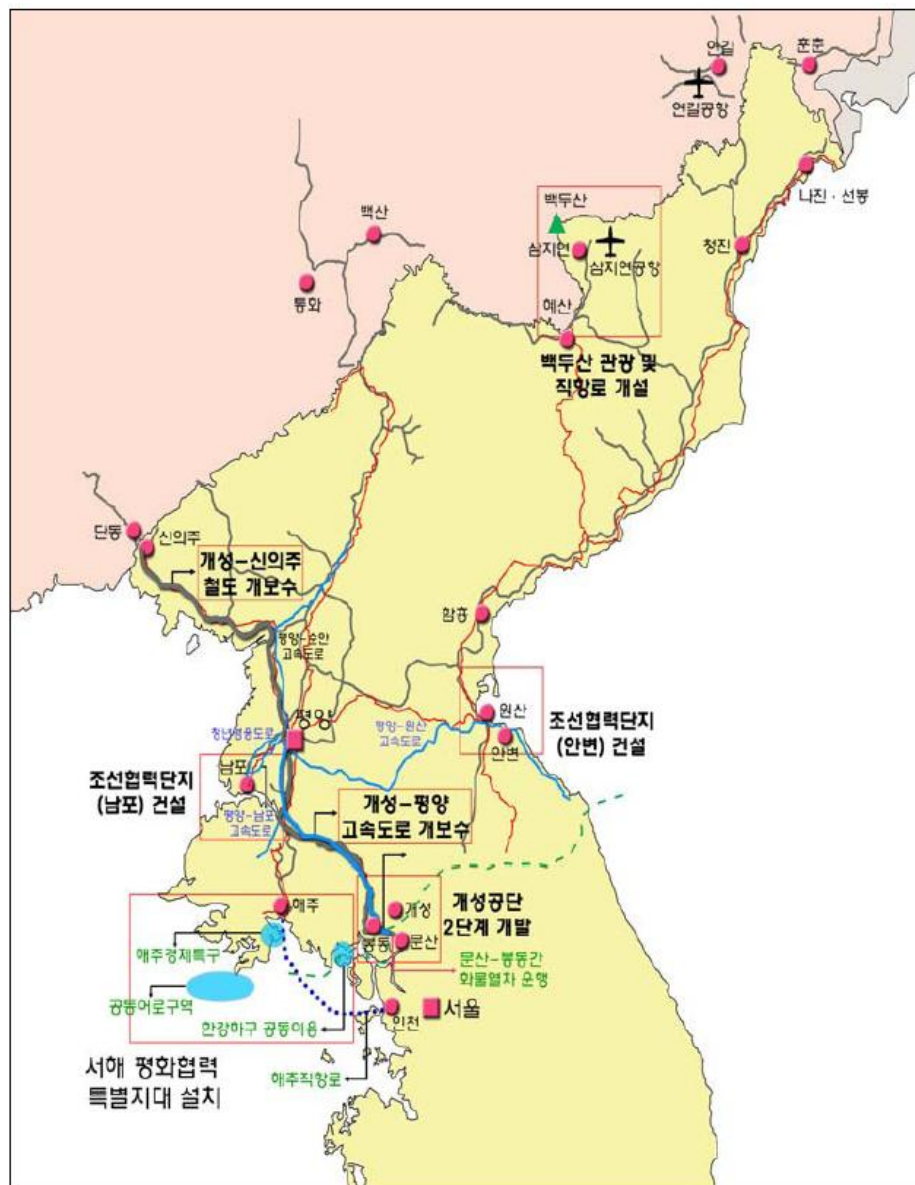
조선민주주의인민공화국 국방위원장 김정일

4) 북한은 1980년 '고려민주연방공화국 창립방안'을 통일방안으로 제시, 이는 남한의 연공정부 수립과 주한미군 철수와 국가보안법 철폐 등을 선결조건으로 하고 있으며, 통일의 중간 과정 없이 바로 연방국가를 완성하자는 공세적인 연방제 통일방안임. 그러나 1989년 서독을 중심으로 독일 통일이 이루어지고, 1990년대에 사회주의 국가들의 체제 전환이 가속화되었으며, 북한의 경제난이 심화되는 등 대내외적 상황이 어려워지자 북한은 수세적인 입장에서 연방제를 점차적으로 완성한다는 논리로 지역정부의 권한이 강화된 "느슨한 연방제"를 거론하게 됨.

■ 노무현 정부는 대북 포용정책을 계승한 평화변영정책과 동북아시대 구상을 제시하였고, 북핵 해결과 남북관계의 진전을 병행 추진함.

- 노무현 정부는 2007년 제2차 남북정상회담에서 '남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언(10·4 공동 선언)'을 합의함으로써 6·15 남북공동선언의 지속 이행을 추진함.
- 10·4 공동선언에서 남과 북은 6·15 공동선언을 고수하고 적극 구현할 뿐만 아니라 구체적인 남북 협력 사업을 제시하였음.

〈그림 2〉 10·4 공동선언 남북한 합의 과제



자료 : 이상준 외, 한반도 공동변영을 위한 국토분야의 대응방안 연구, 국토연구원, 2008.12, p.52.

❖ 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상<sup>5)</sup>’ 및 ‘상생공영의 대북정책’을 표방했지만, 실질적으로는 북한의 급변사태 가능성에 염두에 두고 강경 일변도의 대북정책을 추진함.<sup>6)</sup>

- 2010년 8·15 경축사에서 주어진 분단 상황의 관리를 넘어서 평화통일을 목표로 삼아야 하고, 평화공동체 → 경제공동체 → 민족공동체 순으로 이행하는 3단계 통합 방안을 제시
- 평화공동체는 ‘선(先) 핵폐기론’ 해결이 우선이며, 이를 실현하지 못하면 경제협력도 없다는 입장을 견지함. 이는 이전 김대중-노무현 정부의 화해협력 정책<sup>7)</sup>을 민족공동체 통일방안의 1단계 통일 과정으로 보지 않고 분단 관리 정책으로 인식했기 때문임.

❖ 박근혜 정부는 한반도 신뢰 프로세스<sup>8)</sup>, 동북아 평화협력구상<sup>9)</sup>, 유라시아 이니셔티브<sup>10)</sup> 등을 제시<sup>11)</sup>했지만, 2016년 2월 개성공단 중단 등 강경한 대북정책 시행

- 2014년 1월 신년 기자회견에서 ‘통일 대박론’을 내놓으면서 통일 담론이 되살아나 통일에 대한 일반인의 관심이 높아지기도 함.<sup>12)</sup>
- 2014년 3월 “한반도 평화통일을 위한 구상(드레스덴 구상)”을 통해 ‘3대 대북 제안’을 발표했지만, 북한은 4월 국방위원회 대변인 담화<sup>13)</sup>를 통해 드레스덴 구상을 거부함.
- 2016년 9월 북한이 5차 핵실험을 한 상황에서 박근혜 대통령은 “소위 대화를 위해 주었던 돈이 북한의 핵개발 자금이 됐고, 비핵화에 대한 북한의 의지가 없는 상황에서 협상을 하겠다고 시간을 보내는 동안 북한은 물 밑에서 핵 능력을 고도화하는 데 그 시간을 이용해서 지금과 같은 결과를 초래한 것”<sup>14)</sup>이라며 강경한 대북정책이 지속될 것임을 시사함.

5) 북한이 핵을 포기하고, 개방의 길을 택하면 남북협력을 통해 북한 경제를 부흥시켜 1인당 3,000달러의 소득을 달성할 수 있도록 지원하겠다는 정책으로 2008년 2월 대통령 취임사에서 밝힘.

6) 고유환, 민족공동체 통일방안의 재검토와 새 통일방안의 방향, 통일연구원, 2014.12.5, p.15.

7) 이명박 정부는 진보 정부 10년의 대북정책을 ‘친북좌파정권의 잃어버린 10년’으로 규정하고 남북기본합의서(7·4 남북공동성명, 1972년) 이행을 강조하면서 6·15 남북공동선언과 10·4 선언에 대한 이행의지를 밝히지 않음. 고유환(2014.12.5), p.15. 7·4 남북공동선언은 1972년 7월 4일 서울과 평양에서 각각 발표하였는데, 주요 내용은 다음과 같음.

첫째, 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결. 둘째, 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현. 셋째, 사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족 대단결을 도모. 그리고 쌍방안 ① 긴장상태 완화, 상대방 중상비방 중지, ② 무장도발 중지, 불의의 군사적 충돌사고 방지 합의, ③ 남북 사이에 다방면적 제반 교류 실시, ④ 적십자회담 성사 적극 협조, ⑤ 서울과 평양 사이에 상설 직통전화 개설, ⑥ 이후락 부장과 김영주 부장을 공동위원장으로 하는 남북조절위원회구성 운영, ⑦ 합의사항을 성실히 이행할 것을 엄숙히 약속하는 것 등임.

8) 목표 : 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축

원칙 : 균형 있는 접근, 진화하는 대북정책, 국제사회와의 협력

기조 : ① 튼튼한 안보에 기초한 정책추진, ② 합의 이행을 통한 신뢰 형성, ③ 북한의 올바른 선택 여건 조성, ④ 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반

9) 신뢰외교의 일환, 대화와 협력의 관행을 지속적으로 만들어가는 과정으로서 역내 국가들의 점진적 인식 변화를 유도하고 다자 협력에 대한 공감대 형성 도모.

10) 교통 물류 연계성 강화 등으로 하나의 대륙을 위한 연계성 증진사업 등 추진.

11) 통일부, 박근혜 정부의 통일 구상, 2015.9, pp.25~29.

12) 통일대박론은 한편으로는 분단의 평화적 관리정책을 넘어 적극적인 개입정책을 통해서 통일을 조기에 달성하고 통일의 편익을 누리겠다는 의지로 해석할 수 있음. 다른 한편으로는 북한의 급변사태에 대비해서 통일준비를 서둘러야 한다는 뜻으로 볼 수도 있을 것임. 고유환(2014.12.5), p.37.

13) 조선중앙통신, 2014.4.12.

〈표 5〉 한반도 평화통일을 위한 구상의 주요 내용

- 평화통일의 기반 구축을 위한 ‘3대 대북 제안’
  - ① 남북한 주민들의 인도적 문제 해결
    - 이산가족 상봉의 정례화 등 이산가족 문제의 해결
    - 북한의 산모와 유아를 지원하는 ‘모자 패키지(1,000days) 사업’ 등 인도적 지원 확대
  - ② 남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축
    - 북한 농업·축산·산림 개발을 위한 복합농촌단지 조성
    - 교통, 통신 등 인프라 건설투자 및 지하자원 개발
    - 나진·하산 물류사업 등 남·북·러 협력사업 및 신의주 등을 중심으로 남·북·중 협력사업 추진
  - ③ 남북 주민간 동질성 회복
    - 역사·문화예술·스포츠 분야 교류 등을 장려하여 순수 민간 접촉 확대
    - 경제운용 및 경제특구 개발 관련 경험, 금융, 조세관리, 통계 등 교육훈련 지원
    - 미래세대 교육 프로그램 공동 개발
- ⇒ ‘남북교류협력사무소’ 설치 제안
- 남북한과 UN이 함께 DMZ세계생태평화공원 조성
- 북한의 비핵화 촉구
  - 북한의 핵포기 결단시 국제금융기구 가입 및 국제투자 유치 지원
  - 동북아개발은행 설립 및 동북아 다자안보 협의체 추진

자료 : 통일부(2015.9), p.31.

### 3. 한반도 통일 시나리오

❖ 동유럽 공산권의 붕괴와 1990년대 초 북한의 심각한 경제난이 발생한 이후부터 남 북한 통일 시나리오에 대한 다양한 논의가 본격화됨.

- 구종서 외(1996)는 충돌형, 합의형, 유도형, 자멸형 등 4가지 통일 유형을 제시함. 그 중 북한의 체제 전환을 유도하는 유도형과 대북 봉쇄정책에 의한 자멸형이 가장 가능성이 클 것으로 주장함.<sup>15)</sup>
- 서진영(1997)은 북한의 내부 상황에 의해 현상유지적 체제 변화, 개혁 정권의 등장, 내부 붕괴, 폭발적 체제 변혁 등 4개의 가능성을 통한 통일 시나리오를 연구함.<sup>16)</sup>
- 안병준(2000)은 현상유지 및 평화공존, 본격적인 개방 및 개혁과 합의 통일, 내부 갈등 심화 및 흡수(또는 자충수에 의한) 통일과 같은 3가지의 북한 변화와 통일 시나리오를 제시<sup>17)</sup>
- 오관치 외(2007.12)는 점진적이고 평화적이며 민주적인 절차에 따른 남북통합, 북한 내부 폭발 및 급속한 남북통합, 전쟁에 의한 남북통합을 제시<sup>18)</sup>
- 박세일(2011)은 단계적 통일이 바람직하다고 주장하며 체제 전환과 자립기반 형성, 경제·사회 통합 단계, 정치·법률 통합 단계 등을 거칠 것을 제안함.<sup>19)</sup>

14) 뉴시스, 2016.9.23일자.

15) 구성서 외, 북한 통일 시나리오, 삼성경제연구소, 1996 : 오관치 외, 통일 시나리오에 따른 경기도의 대응과제, 정책연구 2007-35, 경기개발연구원, 2007.12, p.30 재인용.

16) 서진영, 북한의 급변사태 유형과 대응방안, 평화연구, 제6호, 고려대학교 출판부, 1997 : 오관치 외(2007.12), p.32 재인용.

17) 안병준, 북한의 변화와 통일시나리오, 사회과학논집, 연세대 제31집, 2000 : 오관치 외(2007.12), p.33 재인용.

18) 오관치 외(2007.12), pp.4~5.

19) 박세일, 통일철학과 전략, 제1차 통일포럼, 한반도선진화재단, 2011.3.25, pp.8~9.

- 통일연구원(2011)은 비핵화·개방화 후 적극적인 남북 교류·협력과 점진적·평화적인 합의 통일을 제안함<sup>20)</sup>.

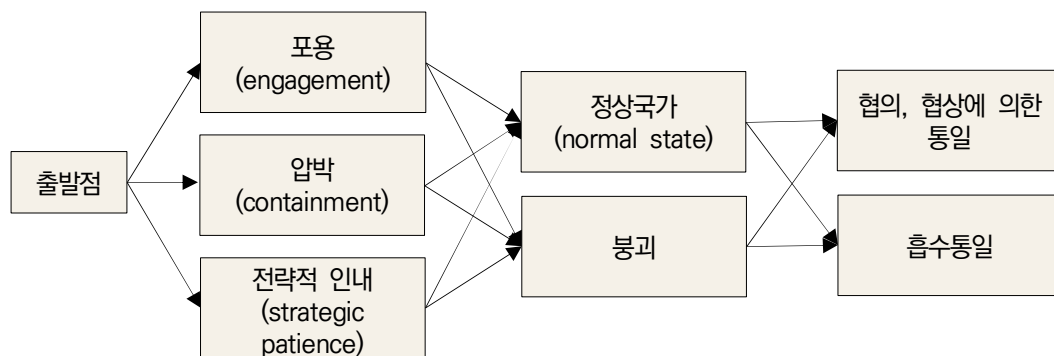
■ 한국개발연구원(2012)의 통일 시나리오는 아래와 같이 점진적 통일, 급진적 통일(정치 주도형), 급진적 통일(경제 주도형) 등 3가지로 구분됨.<sup>21)</sup>

- 점진적 통일은 북한이 스스로 시장경제로 이행하고 이러한 변화가 성공적으로 완료되어 남북한이 비슷해진 상황에서 협상에 의해 통일이 이루어지는 상황
- 정치 주도형 급진적 통일은 북한이 급변사태로 사실상 붕괴된 상태에서 정치적인 이유로 남북한이 일시에 전면적으로 통일을 하는 상황으로서, 통일 이후 북한경제 발전은 통일 한국정부가 담당
- 경제 주도형 급진적 통일은 북한의 붕괴에 따라 정치적으로 북한과 통합하지만, 경제적으로는 북한 지역을 일정 기간 동안 별도의 경제 시스템으로 한국경제와 분리해 운영하는 방안, 북한경제 발전은 통일 한국정부가 북한 발전계획을 수립·결정·통제하지만 북한 지역은 스스로 운영되는 형태를 구상

■ 한반도 통일의 시나리오는 우리나라와 미국을 중심으로 한 국제사회의 관점에서 볼 때, 북한에 취할 수 있는 대북정책은 크게 ‘포용’, ‘압박’, ‘전략적 인내’로 요약될 수 있음.

- 포용, 압박, 전략적 인내와 같은 대북정책의 추진 결과는 북한이 정상국가(normal state)로 변화하거나 붕괴라는 최종 상태에 도달하는 것으로 나타날 수밖에 없음.
- 이에 따라 통일은 ‘북한이 여전히 존재하고 북한 정부에 의해 통제되는 상황에서 협의·협상에 의한 통일’과 ‘북한이 한국에 흡수통일’ 중 하나의 형태로 전개될 수밖에 없음.

〈그림 3〉 대북정책 및 통일 시나리오



자료 : 이석 편(2012), 남북한 경제통합 연구 : 북한경제의 개혁 및 이행 전략, 한국개발연구원, p.133.

20) 통일연구원, 한반도 통일의 비전과 가치, 2011.7, p.11.

21) 이석 편, 남북한 경제통합 연구 : 북한경제의 개혁 및 이행 전략, 한국개발연구원, 2012, pp.133~136.



■ 통일 시나리오가 다양한 상황에서 북한 급변사태에 의한 통일이든 협의·협상에 의한 통일이든 간에 북한 지역에 대한 경제 개발의 필요성은 매우 큼.

- 즉, 통일 이전인 남북협력 단계에서의 북한 경제개발, 본격적인 통일 이후의 북한 경제개발 등 모든 가능성을 염두에 두고 북한 지역 내 건설투자 및 건설 협력 방안을 모색하는 것이 필요

#### 4. 한반도 통일 전망

■ 현대경제연구원에 따르면, 통일·외교 전문가<sup>22)</sup>들은 완전한 통일보다는 1국가 2체제 평화 공존을 더 선호하였고, 향후 통일에는 상당수가 11년 이상 소요될 것으로 예상함.<sup>23)</sup>

- 통일의 형태에 있어서 1국가 2체제 평화공존을 선호하는 의견은 “남북한의 완전한 통일은 점진적으로 이행해 나가는 것이 바람직”하다는 의견을 포함한 것으로 해석할 수 있음.
- 통일 예상 시기에 있어서 11년 이상 소요될 것이라는 의견은 최근 남북한 간 긴장관계가 고도화되는 것을 반영한 결과로 볼 수 있는데, 전년 대비 9.2%p 증가함.

〈표 6〉 통일 형태 및 통일 예상 시기

(단위 : %)

구분		2011.11	2013.11	2015.7	2016.7
통일 형태	남북한 완전한 통일	27.8	41.0	31.0	30.0
	1국가 2체제 평화공존	43.0	34.3	43.7	44.1
	자유로운 왕래 수준	27.8	23.8	25.3	24.8
	현 상태도 괜찮다	1.3	1.0	0.0	1.1
통일 예상 시기	5년 이내	6.3	5.7	4.6	4.4
	6~10년	29.1	23.8	31.0	24.4
	11년 이상	63.3	68.6	59.8	69.0
	불가능하다	1.3	1.9	4.6	2.2

자료 : 현대경제연구원(2016.7.26), p.5.

■ 통일연구원에서 고안한 통일예측시계<sup>24)</sup>에 따르면 합의형 통일<sup>25)</sup>은 2009년 4시 19분에서 2015년에는 3시 48분으로, 한국 주도형 통일은 2009년 5시 56분에서 2015년 4시 59분으로 변화하여 전체적으로 통일의 시점에서 더 떨어진 것으로 조사됨.<sup>26)</sup>

22) 조사 대상 : 연구원, 교수, 남북경협 기업 대표 등 통일, 외교, 안보 전문가 93명. 조사 시기 : 2016.7.11.~7.19.

23) 현대경제연구원, 남북관계 전문가 설문조사, 현안과 과제, 16-32호, 2016.7.26.

24) 통일예측시계는 다양한 한반도 환경이 통일을 향해 얼마나 가깝게 있는가를 측정하기 위해 고안되었는데, 12시를 통일 시점으로 상정하고, 0~3시(매우 부정적), 3~6시(다소 부정적), 6~9시(다소 긍정적), 9~12시(매우 긍정적)으로 구분함.

25) 통일예측시계에서 통일의 유형은 2가지로 구분함. 합의형 통일은 남북관계가 개선됨에 따라 한반도 평화가 조성되고 그 결과 점진적인 통일이 이뤄지는 것이며, 한국 주도형 통일은 남한정부 주도의 통일로서 북한정권의 안정성이 매우 불안정한 경우 이뤄지는 것임.

- 남북관계의 긴장관계가 고조되면 통일예측시계의 통일 상정 시간과는 멀어지는 양상이 있는데, 합의형 통일의 경우 2009년 4시 19분이었지만, 북한의 핵과 미사일 시험 등 남북한 간의 정치·군사적 긴장관계가 고조됨에 따라 지속적으로 뒤로 후퇴해서 2015년에는 3시 48분을 가리키고 있음.
- 한편, 합의형 통일을 기준으로 2015년의 통일예측시계는 각 분야별로 정치(3:04), 사회(4:19), 군사(2:20), 국제관계(3:49)를 나타내고 있으나, 경제 분야는 4시 59분을 가리키고 있음.
- 이는 남북경제협력 사업과 같은 경제 분야의 사업을 우선적으로 추진하는 것이 타 분야에 비하여 남북한 통일 유인 효과가 상대적으로 더 클 것이라는 점을 시사하고 있음.

〈표 7〉 2009~2015년 통일예측시계 시간 변화 요약

구분	통일 전반		정치		경제		사회		군사		국제관계	
	합의형	한국 주도형	합의형	한국 주도형	합의형	한국 주도형	합의형	한국 주도형	합의형	한국 주도형	합의형	한국 주도형
2009년	4:19	5:56	3:53	5:44	4:57	6:26	4:26	5:38	2:51	4:53	4:27	5:40
2010년	3:45	5:20	2:45	4:25	4:42	6:22	4:01	5:26	2:14	4:01	3:44	4:29
2011년	3:31	5:30	2:40	4:38	4:48	6:35	4:07	5:35	2:11	3:46	3:35	4:53
2014년-상	3:17	5:06	2:27	4:06	4:34	6:10	4:47	5:15	2:07	3:41	3:29	4:49
2014년-하	3:47	5:06	2:56	4:12	4:58	6:05	4:09	5:23	2:27	3:35	3:53	4:51
2015년	3:48	4:59	3:04	4:01	4:59	6:00	4:19	5:28	2:20	3:32	3:49	4:44
시간 변화	+0:01	-0:07	+0:08	-0:11	+0:01	-0:05	+0:10	+0:05	-0:07	-0:03	-0:04	-0:07

자료 : 홍석훈 외 4인(2015.12), p.77.

❖ 최근, 북한 급변사태에 의한 급작스러운 통일의 가능성이 회자되고 있지만, 그 시기를 가늠하기는 쉽지 않음.

- 박근혜 대통령, 오바마 미국 대통령 등 국내외 주요 인사들은 북한 내부 불안, 북한 군부의 쿠데타 등에 의한 북한 붕괴의 가능성을 언급하고 있음.
- 그러나 북한 관련 전문가들은 “북한은 오늘 무너져도 이상할 게 없다”라고 말하면서도 “쉽게 무너질 체제는 아니다”라는 상반된 인식을 가지고 있음.

❖ 북한 급변사태에 의해 북한 체제가 붕괴된다고 해서 그것이 통일로 바로 이어지는 것이 아니라 통일의 필수 조건이 충족되어야 원활한 한반도 통일이 가능함.

- 일반적으로 북한의 급변사태가 한반도 통일로 이어진다는 인식이 있지만, 북한 정권의 붕괴가 자연스럽게 남한에 의한 흡수 통일로 이어지지 않는 것이 현실임.

26) 홍석훈 외 4인, 2015년 통일예측시계, 통일연구원, 2015.12.



- 통일의 필수 조건은 우선, 남북한 주민 모두 통일에 동의해야 하고, 통일을 희망하는 주민들의 의사를 정권이 충실히 대변해야 하며, 마지막으로 국제사회가 통일을 용인<sup>27)</sup>해야 함.
- 독일의 경우 동독 주민들이 스스로 서독으로의 편입을 주민투표를 통해 찬성하고 자본주의 체제를 수용하였고, 국제사회도 이를 용인<sup>28)</sup>함. 이에 비해 예멘과 같은 단순한 국가적 통합<sup>29)</sup>은 통일 후에 갈등을 증폭시킬 수 있는바, 남북한 주민들의 통합 의지와 실천적 조치가 반드시 필요함.
- 즉, 북한 급변사태에 의한 한반도 통일을 상정하더라도 남북한 주민 모두의 통일 의지가 선행되어야 하고, 이를 기반으로 국제사회를 설득하는 작업이 병행되어야 평화로운 한반도 통일이 가능해짐.

## 5. 시사점

### ■ 한국 정부의 공식적인 통일방안은 민족공동체 통일 방안으로 ‘화해협력 → 남북연합 → 통일국가’로 설정되어 있음.

- 통일비용을 절감하기 위해서도 우선적인 북한 경제개발이 필요하며, 북한 경제개발은 통일 이후뿐만 아니라 통일 이전인 남북 협력 시기에도 관심을 기울여야 하는 매우 중요한 사안임.
- 통일의 시나리오도 대부분 전면 통일 이전에 통일에 의한 경제적 충격을 최소화하기 위해 적극적인 남북 교류협력과 점진적 통일과 같은 완충적 방안이 제시되고 있음.

### ■ 북한 붕괴에 의한 급진적 통일이든 점진적·평화적인 합의 통일이든 간에 북한 지역의 경제 개발에 대한 사전적 준비는 필요함.

- 특히, 북한경제의 안정적이며 지속적인 발전을 위해서는 도로, 철도, 주택, 전력 및 에너지, 산업단지 와 같은 다양한 인프라의 체계적 공급은 반드시 필요함.

### ■ 이에 따라 북한 경제에 대한 이해와 함께 북한 지역의 인프라 실태를 파악하고 향후 이를 어떻게 개선 또는 공급할 것인가에 대한 건설산업 차원의 대안 모색이 필요함.

27) 남북한 모두 UN에 가입한 주권국가이므로 주권국 간의 통일은 국제법적인 문제를 야기함. 우선, 북한 급변사태시 주변 강대국이 개입할 국제법적인 근거가 존재하는데, 북한과 중국 간에 체결한 ‘조중우호협력상호원조조약’에 따라 한국 군대가 북한에 진입하면, 중국 군대는 북한에 진입할 수 있음. 지난 2009년 UN 총회 결의(A/RES/63/308)에서는 국가가 자국민을 보호할 능력을 잃거나 독재국가에서 심각한 인권 침해가 이루어지는 경우에는 그 국가의 주권을 무시하고 국제사회가 개입할 근거를 마련함.

28) 김정원, 최근 북 급변사태론 대두와 통일의 필수조건 검토, Weekly KDB Report, 한국산업은행, 2016.9.5, pp.7~9.

29) 자본주의 체제였던 북예멘과 공산주의 체제였던 남예멘은 1990년 협상을 통한 통일을 이루었고, 정치 권력도 국력에 비례해서 배분되었음. 그러나 풍요로운 북예멘과 그렇지 못한 남예멘 간의 경제적·문화적 격차에 따른 갈등이 증폭되어 1994년 4월부터 예멘의 내전이 시작되었고, 북예멘이 남예멘의 수도 아덴을 점령함으로써 내전이 종식되었음. 즉, 국민적 통합과 의사가 배제된 상태에서의 국가 결합은 통일 후에도 갈등을 야기할 수 있음.

### Ⅲ 북한 경제 및 주요 인프라 현황

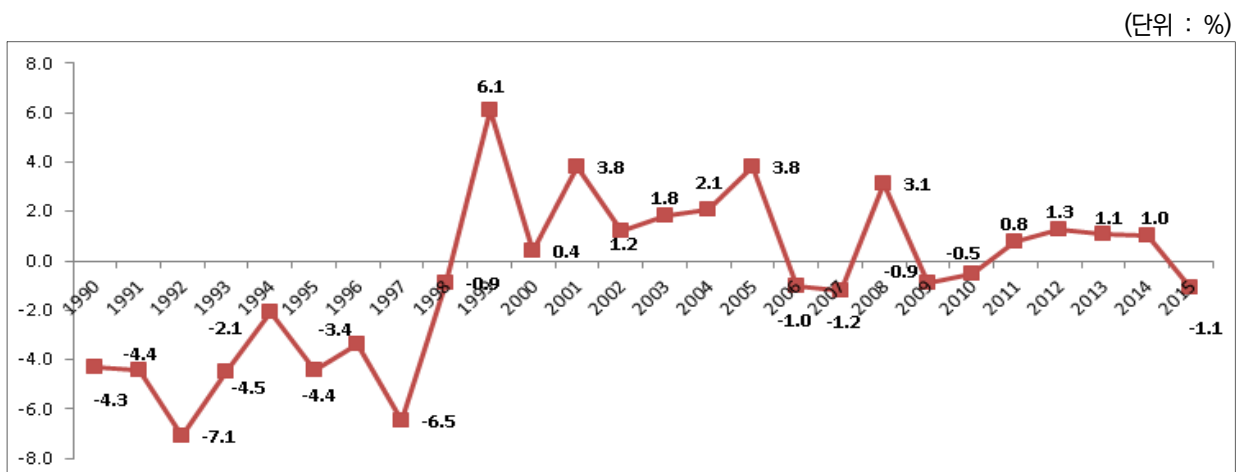
#### 1. 북한 경제 및 정책 동향

■ 북한 경제는 1990년대 고난의 행군<sup>30)</sup>이라는 최악의 경제난에서 벗어나 2000년대에는 점차 회복되는 것으로 보이지만, 아직 저성장 구조에서 벗어나지 못함.

- 1990~1998년 간 마이너스 경제성장률을 기록하는 등 최악의 경제난을 겪었으며, 2000년대에 진입 하면서 장마당을 중심으로 한 사적 경제 활성화, 농업 생산량 증대, 북한 당국의 경제 개선 정책, 남북경제협력 사업 확대 등의 영향으로 북한 경제가 다소 회복되는 추세를 보였음.
- 북한 경제는 2010년 이후 2011~2014년까지 플러스 경제성장률을 보이고 있는데, 이에 대해 2012년부터 시작된 6·28 조치와 12·1 조치가 북한의 생산성 증대에 긍정적 영향을 주었다는 시각과 이에 대한 반론으로 6·28 조치 등 경제정책의 영향이라기보다는 장마당과 같은 비공식 부문의 활성화가 주요 요인이라는 해석이 있음.<sup>31)</sup>

■ 북한의 2015년 실질 국내총생산(GDP)은 전년에 비하여 1.1% 감소하였음. 전년 대비 건설업과 서비스업을 제외한 농림어업, 광공업, 전기가스수도업 등이 모두 감소함.

〈그림 4〉 북한의 경제성장률 추이



자료 : 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>).

30) 1990년대 국제적 고립과 자연재해 등으로 극심한 식량난을 겪으면서 수백 만 명의 아사자가 발생하자, 북한이 극도의 경제난을 극복하기 위하여 제시한 구호임.

31) 자유아시아방송, “북한 경제성장률 3년째 상승… 왜?”, 2014.12.17.

■ 북한 당국은 다양한 경제관리 개선 조치의 시행과 외자유치 등으로 경제 발전을 도모하고 있으므로 이 같은 조치들은 향후 북한 경제 회생의 중요한 자양분이 될 수 있음.

- 2002년 7·1 조치<sup>32)</sup>, 2012년 6·28 방침<sup>33)</sup>과 12·1 조치<sup>34)</sup>, 2013년 8·15 조치에 의한 포전담당책임제<sup>35)</sup>, 그리고 2014년 5·30 조치<sup>36)</sup> 등의 시행으로 농장 및 기업의 인센티브제 도입, 시장가격 중시 등 시장경제적 요소가 도입되고 있음.
- 북한의 시장경제적 요소가 가장 많이 적용되는 장마당의 경우 대부분의 도시에서 크게 확대되고 있는데, 신의주의 경우 2014년 총 시장 규모가 2003년보다 114% 확대됨.<sup>37)</sup>
- 김정은 정권은 북한 주민들의 생활 향상을 독려하고 대외 무역의 확대를 강조<sup>38)</sup>하고 있으며, 라선, 황금평과 같은 경제특구와 지방급 경제특구인 경제개발구에 대한 외국인 투자 확대를 추진하고 있음.
- 장마당의 확대 성장, 외화 사용, 민간자본의 주택 건설 투자 등 북한의 시장경제화가 확대되는 추세이며, 북한은 향후 5~10년 내에 사유재산을 공식적으로 인정할 가능성도 있음.<sup>39)</sup>

〈표 8〉 김정은 시대 경제관리 개선 조치

시기		주요 내용
2012년	1월 담화	협동농장, 포전담당책임제 등 경제개혁 시범 실시
	4·6 담화/5·14 조치	내각책임제·내각중심제 강조, 군의 경제관할권 축소 및 내각 이전
	6·28 방침	당군 소관이던 경제사업의 내각 이관, 협동농장의 분조 인원 축소 기업의 경영 자율권 확대, 근로자 임금 인상 등
	12·1 조치	기업소 독립채산제 시범 실시, 경제개발구 추진
2013년	3·1 조치	협동화폐제 실시
	3·31	핵-경제 병진노선 채택
	5·29	경제개발구법 제정
	8·15 조치	기업소 독립채산제와 포전담당책임제 공식화 및 전면 실시
	11·21	신의주 특구 및 지방급 경제개발구 발표
2014년	5·30 조치	“새로운 경제관리 개선조치”를 “사회주의 기업책임관리제”로 구체화

자료 : 임수호 외 2인, 북한 경제개혁의 재평가와 전망 : 선군경제노선과의 연관성을 중심으로, 대외경제정책연구원, 2015, p.63.

- 32) 가격의 현실화, 배급제 등 사회보장 축소, 생산관리제도 개선, 농업개혁의 시범적 실시 등을 골자로 북한 경제회생 조치.
- 33) 6·28 조치의 핵심은 협동농장의 분조관리제의 개선으로 볼 수 있는데, 분조관리제는 15~25명으로 구성되는 분조가 생산 실적에 따라 생산량의 일정량을 분배받는 제도임. 이에 분조를 4~6명 수준으로 축소하고 국가가 제시하는 목표 생산량을 달성하면 생산량의 70%는 국가, 30%는 생산 분조가 처분토록 함.
- 34) 일명 “지배인 책임경영제”로, 각 기업소간의 계약을 허용, 기업소간 계약을 통해 원부자재를 조달하고 생산 제품을 판매할 수 있으며 계약 위반시에는 벌금이나 처벌을 감수해야 함. 수입금 가운데 토지 및 설비 사용료, 전기료 등을 국가에 납부하고 남은 수익금을 성과에 따라 분배하는 차등임금제를 도입함.
- 35) 농민들이 일한 만큼 그에 따른 보상을 하는 방식. 2~3명의 가족 단위로 분조를 하고, 생산량의 일정 부분만 국가에 내고 나머지는 자율적으로 처분이 가능토록 함.
- 36) 협동농장에서 분조관리제의 강화와 포전담당책임제 도입, 시장가격으로의 구매와 분배 식량의 자율 처분권 부여, 기업의 자율성을 확대하는 기업관리책임제 도입, 공장기업소에 독자적인 판매권과 무역권 부여 등을 골자로 하는 것으로 알려지고 있음(통일뉴스, 2014.12.8).
- 37) Benjamin Katzeff Silberstein, *Growth and Geography of Markets in North Korea*, USKOREA Institute at SAIS, October 2015.
- 38) 김정은은 2013년 3월 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 대외무역의 다양화·다각화, 지하자원의 가공 수출 확대 등을 강조(연합뉴스, 2013.4.2).
- 39) 자유아시아방송, “김정은 경제개혁 3년을 해부, 활기 띠는 시장경제”, 2015.6.11.

❖ 북한의 경제는 공식(국유, 계획경제) 부문과 비공식(사유, 시장경제) 부문으로 구분할 수 있는데, 비공식 부문이 북한 경제에서 차지하는 비중은 소득 측면에서는 18.5%, 소비 측면에서는 28.5%로 점차 커지고 있음.<sup>40)</sup>

- 최근 북한 경제의 경우 국영기업에서 생산된 상품이 시장에서 거래되거나, 국영상점의 개인 위탁이 확대되는 등 국유단위의 사익추구 활동이 확대되고 있음.
- 비공식 부문에서 형성된 가계저축은 사금융 시장을 통해 주택 건설과 같은 건설업 투자로 이어지는 것으로 알려지고 있음.<sup>41)</sup>
- 비공식 부문이 확대된다는 것은 북한 경제에 대한 시장경제의 영향력이 확대된다는 것을 의미

❖ 한편, 북한은 항만, 철도, 도로 등의 건설사업에 있어서도 외국자본 유치를 적극적으로 추진하고 있음.

- 2013년 9월 러시아는 북한 라선항과 러시아 하산을 연결하는 54km의 철도 현대화 사업을 완료하고 라진항 제3부두를 조차해 개발 중
- 러시아는 북한과 공동으로 20년에 걸쳐 총 3,500km의 철도 현대화 사업을 추진 중이며, 2014년 10월 평덕선 구간(재동역~강동역~남포역)의 철도 개선사업 착공식이 열린 것으로 알려지고 있음.<sup>42)</sup>
- 북한의 국가경제개발위원회와 중국의 상지관군투자유한공사 간에 신의주~평양~개성을 잇는 376km의 고속철도 및 고속도로 건설에 관한 계약을 체결함(2014.2.24).<sup>43)</sup>

❖ 현재, 핵실험과 중장거리 미사일 발사 등으로 인한 국제사회의 대북제재가 본격화되고 있는바, 향후 북한 경제는 점차 부진을 겪을 것으로 예상되고 있음.

- 북한의 주요 수출품인 석탄 등 주요 자원의 가격하락과 중국경제의 저성장과 같은 대외경제 환경의 변화, 전반적인 식량생산 저하, 제7차 당대회 같은 대규모 주민동원 행사로 시장경제 활동을 제약할 수 있어 북한 당국과 주민들 간의 긴장관계 가능성 등이 북한경제 부진의 원인이 될 수 있음.
- 이에 더하여 2016년의 대북제재는 중국의 참여가 확대되고 있고, 김정은 정권은 사회주의 경제 질서를 적극 강조하여 주민들의 경제활동을 통제하려는 모습을 보이고 있는데, 이 같은 정황을 종합적으로 볼 때 향후 북한 경제는 점차 부진을 겪을 가능성이 큰 것으로 분석되고 있음.<sup>44)</sup>
- 한편, 미국 대통령으로 당선된 도널드 트럼프의 향후 대북정책의 실체가 명확히 드러나 있지 않은 상황으로, 만약 미국이 북한과 대화를 추진한다면 남북관계에 새로운 진전이 있을 수 있음.

40) 최지영, 북한 이중경제 사회계정행렬 추정을 통한 비공식부문 분석, 한국은행, 2016.10.

41) 홍성원, 북한 주택시장의 형성과 발전에 관한 연구, 북한대학원대학교 석사학위 논문, 2014 : 임을출, 북한 사금융의 형성과 발전, 통일문제연구 27.1, 2015.

42) 조선중앙통신, 2014.10.21. : 연합뉴스 2014.10.21.

43) KBS, 2014.8.18.

44) 이석, 2016년 상반기 북한경제의 동향 개관 및 평가, KDI 북한경제리뷰, 한국개발연구원, 2016.7.

## 2. 북한의 주요 인프라 현황 및 건설 수요

### (1) 교통 SOC 부문

■ 남북한 간의 교통 SOC 부문을 비교할 때, 철도는 총량적 측면에서 북한이 한국에 비해 더 많이 보급되어 있고, 북한의 도로 사정은 매우 열악한 것으로 알려지고 있음.

- 북한의 철도 연장은 5,302km로 한국의 1.47배이고, 전철화율도 79.8%로 한국에 비해 높음. 반면, 북한의 도로 연장은 2만 6,164km로 한국(10만 5,673km)의 0.25배 수준이며, 고속도로는 0.17배 수준임. 항만 하역능력도 북한이 4,156만 톤으로 한국(10억 3,937만 톤)의 0.04배 수준임.
- 북한의 교통 SOC는 소위 주철종도(主鐵從道)로서 철도가 주요 교통수단이고 도로는 철도에 의해 접근되지 않는 곳을 보완하는 기능을 수행하고 있음.

〈표 9〉 남북한 간 교통 SOC 비교(2014년 기준)

구분		한국(A)	북한(B)	비교(B/A)
철도	철도 총연장(km)	3,590.0	5,302.0	1.47
	전철 총연장(km)	2,456.7	4,232.0	1.72
	전철화율(%)	68.4	79.8	1.16
	지하철 총연장(km)	615.0	34.0	0.05
도로	도로 총연장(km)	105,673.0	26,164.0	0.25
	고속도로 길이(km)	4,139.0	729.0	0.17
항만	항만 하역능력(천톤)	1,039,378.0	41,560.0	0.04

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr/>).

■ 북한의 철도는 여객수송의 62%, 화물수송의 90%를 담당하고 있으며, 10개의 간선철도망과 90여 개의 지선으로 구성되어 있음.

- 철도망은 경의선(개성~신의주), 평라선(간리~나진), 평원선(평양~고원)에 의해 H자형 간선철도망을 이루고 있으며, 북부 내륙과 중부 지역의 철도 네트워크는 상대적으로 빈약한 실정임.
- 국제철도 노선의 경우 중국노선(TCR)은 평양~북경 간 국제열차가 운행되고, 청진~남양~도문 연결 노선은 주로 화물수송 노선이며, 러시아노선(TSR)은 나진~하산 구간이 연결되어 있음.
- 북한 철도의 98%는 단선으로 철도의 70% 이상이 일제 강점기에 건설되어 개보수 부진에 따라 침묵 부식, 노반 침하, 터널·교량·기관차 노후 등으로 운행속도가 느리고 전철화율이 높기는 하지만 전력 등 에너지 부족으로 운행 중단이 빈번히 발생하는 것으로 알려지고 있음.

〈표 10〉 북한의 주요 철도 현황

축	노선	구간	연장(km)
서해안축	경의선	개성~신의주	411.3
	황해청년선	사리원~해주	100.3
	평남선	평양~평남 온천	89.6
	평덕선	대동강~덕천~구장청년	192.3
	평북선	정주~청수	120.7
	만포선	순천~만포 국경	303.4
동서횡단축	평원선	평양~고원	212.7
	청년이천선	평산~세포청년	140.9
	해산만포청년선	해산~만포 국경	250.2
	금강산청년선	안변~금강산	102.5
동해안축	평라선	간리~나진	781.1
	강원선	고원~평강	14.1
	신흥선	함흥~부전	91.5
	하천선	단천~홍군	80.3
	금골선	여해진~금골	63.4
	백두산청년선	길주~해산	141.6
	함북선	반죽~회령~나진	326.9
	무산선	고무산~무산	57.9

자료 : 한국정책금융공사, 북한의 산업 2010, p.102 : 박용주 외(2015.12), p.39 재인용.

- ❖ 북한의 도로는 5개축(서해축, 동서연결축, 동해축, 북부내륙축, 동서국경축)을 중심으로 구성되어 있음.

〈표 11〉 북한의 주요 도로축별 현황

구분	주요 내용
서해축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한의 국도 1호선, 서해안 고속도로와 연결 가능한 노선으로 중국과 연계</li> <li>• 판문점~개성~평양~정주~신의주 연결 노선과 해주~남포~평원 노선이 존재</li> <li>• 개성~안주까지는 고속도로로 비교적 시설이 양호, 안주~신의주 구간의 확포장에 의해 중국과의 도로망 연계가 가능</li> </ul>
동해축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한의 국도 7호선과 연결 가능한 노선으로 한반도 동해안을 단일 노선으로 연결할 수 있는 도로이며, 북부내륙축 노선이 분기되고 있음.</li> <li>• 나선과 신평경수로사업 지역, 금강산 지역을 경유하는 노선으로 중국 동북부 및 러시아 연계</li> <li>• 경제적, 군사적 특징이 강한 노선</li> </ul>
동서연결축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 동서를 연결하는 도로로 평양~원산 간 고속도로, 장산곶~남포~평양~덕원 간 도로 존재</li> <li>• 북한의 중앙부를 남림산맥이 관통하고 있기에 구축된 도로로서 협소하고 구배가 심함.</li> <li>• 경제적, 군사적 특징이 강한 노선</li> </ul>
북부내륙축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한이 자원개발을 위해 본격적으로 개발한 노선으로 대부분 비포장</li> <li>• 남한의 국도 3호선과 연결되는 평강~초산 간 도로와 평강~후창 간, 신북창~해산 간, 용잠리~무산 간 도로가 존재</li> </ul>
동서국경축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 중국 국경을 따라 연결되어 있는 신의주~초산~해산~온성 간 도로는 산악지역과 국경지역을 연결하는 기능 수행</li> <li>• 대부분 비포장 도로이며, 도로 폭은 4~8m, 차선은 1~2차선임.</li> </ul>

자료 : 한국교통연구원, 남북한 교통망 연결을 위한 기초연구 - 육상교통을 중심으로, 2000, p.47 : 한국도로공사, 국제협력기반 북한 도로사업 추진전략 연구, 2015.12, p.43 재인용.



- 중국의 동부 지역 및 러시아와 연계(중국 11개 지점, 러시아는 1개 지점)되는 서해축과 동해축, 평양과 원산을 연결하는 동서축 등 북한의 주요 간선도로망은 평양을 중심으로 연결되어 있음.
- 북한의 도로는 고속도로, 1~6급 도로로 분류되는데, 2급 이하의 도로는 도로 폭이 좁아 차량 2대가 동시에 교행하기가 어려울 정도이며 대부분이 비포장도로로 알려지고 있음.
- 또한 총 752km의 고속도로는 100% 포장되어 있지만, 간선도로로 분류되는 1, 2급 도로는 총연장 6,608km 중 1,204km만 포장되어 있어 포장률이 18.2%로 매우 저조한 실정임.
- 북한의 도로망은 고산지대를 지나고 있는 노선이 많은데, 교량과 터널이 많고 도로가 협소하고 포장 상태가 좋지 않아 차량 운행이 힘든 것으로 조사되고 있음.<sup>45)</sup>

❖ 북한에는 32개 항만에 8대 무역항이 있는데 일제 강점기부터 사용됨. 1980년대에 대외무역 증대 방침에 따라 나진, 청진, 남포, 해주, 송림항 등에 대한 확장 공사 추진

- 북한의 국토는 서해안과 동해안으로 해안선이 분리되어 있고, 연결되어 있지 않아 국내적으로는 항만을 이용한 유기적인 여객 및 물류 수송이 매우 어려운 상황
- 또한 동해안의 경우 수심이 깊어 무역항으로의 역할을 기대할 수 있으나, 서해안의 경우 조수간만의 차가 심하고, 수심이 얇아 대규모 준설과 같은 항만 정비사업의 필요성이 높음.

〈표 12〉 북한의 8대 무역항과 주요 시설

항명	하역능력 (만 톤)	접안능력 (만 톤)	최대수심 (m)	부두연장 (m)	동시접안 척수	주요 장비	비고
청진	800	1.5	12	2,695	18	15톤급 크레인	1974년 시설과 장비 보강 1983년 중국의 대일중개무역
흥남	450	1.5	6.7~13	2,061	9	10톤급 일반 / 갠트리크레인	10톤 갠트리크레인 보유 1960년 무역항으로 개항
나진	300	2	11	2,448	15	5~15톤 크레인	1974년 무역항으로 개항 (소련의 대동남아 수출 창고)
원산	360	1	6.1~7.9	3,166	3		1976년 무역항으로 개항 군항으로 이용되고 있음.
남포	1,070	3	11~13.5	1,994	12	5톤급 크레인 / 해상 크레인	평양과 고속도로, 전기철도로 연결, 동항은 석탄부두로 이용
해주	240	0.6	7~12	1,305	4	10톤급 크레인	1974년 무역항으로 개항
송림	160	1	10	400	3	18톤급 크레인	1975년 무역항으로 개항
선봉 <sup>1)</sup>	300	20 (바지선)	7~23 (2~3)	456 (1,180)	3	유류 하역장비	석유 도입항으로 개발 (목재 전용항)
합계	3,680 (3,781) <sup>2)</sup>			14,525	67		

주 : 1) 웅상항 능력 100만톤 포함. ( ) 내 수치는 웅상항 시설 규모임. 2) 합계란의 ( )는 기타 항을 포함한 북한 전체 하역능력임.  
3) 부두연장, 하역능력은 군항, 조선소, 수산(어항) 부두 제외. 4) 남포항의 하역능력 및 부두연장은 최근 건설된 부두능력 포함.  
자료 : 강종희 외 7인, 『통일시대 대비 남북한 해양수산 협력방안』, 한국해양수산개발원, 2006, p.448 : 박용석(2012), p.72 재인용.

45) 성낙문·김연규·안병민, 남북연결 도로·철도의 교통수요 및 비용분석 연구, 한국교통연구원, 2005, p.29.



- 청진항, 남포항, 나진항이 핵심 항만의 역할을 하는데, 나진항 외에는 준설작업이 제대로 되어 있지 않아 대형 선박의 접근이 어려운 실정으로 알려지고 있음.
- 항만시설의 노후화로 대부분의 항만에서 석탄, 철광석 등과 같은 야적화물이 심각한 정체현상을 보이고 있고, 하역장비의 노후화, 전용부두 시설의 부족, 항만 배후 수송체계의 미비, 전력공급 사정의 악화로 항만이 전반적으로 비효율적으로 운영되고 있음.<sup>46)</sup>

#### ❖ 공항은 총 33개인데, 이 중 10여 개만 이용 가능하며, 국제공항은 순안공항이 유일

- 순안공항만이 항공 운송의 중추적인 기능을 수행하고 있으며, 전반적으로 북한의 항공시설은 매우 미비한데, 이는 민간 항공 운송 분야의 발전을 위한 노력이 거의 없기 때문임.
- 향후 백두산(혜산, 삼지연), 나진 등의 경우 여객 및 관광객 수요가 있을 것으로 판단됨.

〈표 13〉 북한의 주요 공항

공항명	소재지	활주로	주변 주요 지역	비고
순안	평양시 순안구역	약 6km	평양에서 20km 남포 등 서해안 주요 지역	평양~순안고속도로(4~6차선)
어랑	함경북도 어랑군	약 4km	청진 약 40km	나진까지 약 1시간 30분 대형 항공기 이용 가능
혜산	함경남도 혜산시	약 10km	백두산, 스키장	해발 1,000m, 활주로 일부만 포장
황주	황해북도 황주군	약 6km	황해남북도 평양 약 30km	북한의 3대 군용 비행장
갈마	강원도 원산시	약 10km	원산시 약 5km 금강산 길목	

주 : 기타 민항기 이용 가능한 공항은 개천, 신의주, 과일, 선덕, 함흥, 라진, 삼지연 공항 등임.

자료 : 이상준 외, 북한지역의 권역별 발전 구상에 관한 연구, 국토연구원, 2000, p.28 : 한국도로공사(2015.12), p.50 재인용.

## (2) 주택

#### ❖ 북한의 주택은 매우 부족한 상태이며, 주택의 수준도 낙후된 것으로 조사되고 있음.

- 북한 주택보급률은 55~83% 수준으로 추정되는데, 탈북자의 진술에 따르면 한 주택에 2가구 동거가 많은 등 북한 주택의 수가 절대적으로 부족한 것으로 파악되고 있음.
- 2008년에 조사된 북한 인구센서스에 따르면, 북한 전체 가구의 81.9%가 방 2개 미만의 주택에서 거주하고, 수세식 화장실의 보급률도 58.3%에 불과하며, 난방도 석탄과 나무 의존도가 92.2%에 이르고 있는 등 주택 수준이 낙후되어 있음.<sup>47)</sup>
- 한편, 북한의 도시지역에서는 주택 거래가 활발하고, 신규 및 고급 주택에 대한 소비계층이 형성되고 있으며, 돈주·화교·권력계층 등 신흥 자본가 등에 의한 민간 주택개발사업이 추진되고 있음.

46) 이상준 외 4인, 한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응 방안, 국토연구원, 2008, pp.34~35 : 박용석(2012.2), p.73 재인용.

47) 유엔인구기금(UNFPA), 국가통계포털(www.kosis.kr).

〈표 14〉 선행연구의 주택 수 추정

구분	LH 주택도시연구원	북한경제포럼	국토연구원	한국건설산업연구원
가구원 수	4.8명 (1999년)	4.18명 (2002년)	4.3명 (2006년)	4.08명 (2008년)
가구 수	485만호 (1995년)	480만호	537만호 (2006년)	588만호 (2008년)
주택 수	269만~304만호	288만~384만호	412만~447만호	447만~482만호 (2013년)
보급률	55~63%	70%로 추정	77~83%	74~80%

자료 : 최상희, 북한의 주택 현황 및 논의과제, LH 토지주택연구원, 2015.2.6.

- 통일준비위원회는 10년 간 북한에서 100만호에 달하는 주택 개선이 필요하며, 향후 북한 지역에 대한 주택의 대량 공급뿐 아니라 기존 주택의 현대화도 필요하다고 주장

- 통일준비위원회는 1단계 시범사업으로 상수도, 부엌, 화장실, 지붕 등을 개량하고, 2단계로서 도(道) 단위 1만호로 사업 범위를 확장하며, 3단계로 북한 자체 능력을 바탕으로 연간 10만호씩 100만호를 건설해야 한다고 제시함. 이에 소요되는 전체 사업비는 약 9조원으로 추정함.<sup>48)</sup>

### (3) 산업단지

- 북한의 북부 내륙은 주로 군수산업이 발달하였고 남포, 신의주, 해주 등의 서해 연안 도시는 경공업이 주로 배치되어 있음.

- 북한의 최대 공업지역인 평양 주변은 경공업과 중화학공업이 혼재되어 있으며, 원산, 함흥, 청진, 김책, 나진, 선봉 등 동북 연안지역은 기계, 금속, 화학공업 등이 배치되어 있음.

- 남북한 당국자간에는 개성공단 외에도 북한의 산업단지 개발에 대한 논의가 있었음.

- 2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 개성공단 2단계 개발과 해주항 개발을 포함한 해주경제특구 개발에 합의하였고, 이외에도 금강산, 신의주, 라선(나진·선봉) 등 기존의 경제특구 지역과 남포공단, 단천지역, 백두산 관광특구, 안변 조선단지 등 산업·자원·관광과 관련된 특구개발이 검토됨.<sup>49)</sup>

- 북한 당국은 중앙급 경제특구 및 지방급 경제개발구 개발에 외국자본 유치를 추진함.

- 중앙급 경제특구로는 라선, 신의주, 개성, 금강산, 황금평·위화도 등 5대 경제특구가 있으며, 지방급 경제개발구는 와우도수출가공구, 온성섬관광개발구, 현동공업개발구, 은정첨단기술개발구 등 20여 개가 있는데, 대부분 외국자본을 유치하여 해당 지역의 개발을 추진하고 있음.

48) 연합뉴스, 2014.10.13일자.

49) 원동욱·안병민, 북한 경제특구 개발에 따른 연계 교통망 구축방안 연구, 한국교통연구원, 2008, p.1.

- 남북한 산업 협력은 남북한 간의 비교우위에 의거하여 상호 보완적 분업구조의 형성과 한반도 전체의 산업 경쟁력 제고를 추진해야 함.

#### (4) 식량 생산

- 미국 농무부에 따르면 향후 10년 뒤에도 북한의 식량 사정이 아시아에서 가장 저조한 수준에 있을 것으로 전망됨.<sup>50)</sup>

- 북한 주민 980만명(북한 주민의 40%)이 유엔의 권장량을 섭취하지 못하고 있으며, 10년 후에도 790만명의 북한 주민이 식량 부족에 있을 것으로 예상됨. 북한의 식량 부족분은 2016년 39만톤에서 2026년에는 28만 5,000톤으로 줄지만 식량문제를 해결하기는 부족한 수준으로 평가되고 있음.

- 북한의 식량생산력 제고를 위해 간척사업, 댐 건설 등 건설산업 차원의 검토가 필요

- 북한은 농업 생산력을 높이기 위해 1981년에 자연개조 4대 방침(간척지 개발, 새 땅 찾기, 서해갑문 건설, 태천발전소)을 제시,<sup>51)</sup> 대계도 간척지(약 87km<sup>2</sup>)와 룡매도 간척지(약 59.5km<sup>2</sup>) 사업을 추진
- 이에 따라 북한의 농업 생산력 제고를 위해 갑문 설치, 다목적댐 건설과 같은 대규모 프로젝트뿐만 아니라 농업용수 개발, 수리시설 신설 및 개보수, 경지정리, 개간, 배수개선 등의 추진이 필요

#### (5) 전력 및 에너지 시설

- 북한의 1차 에너지 공급은 석탄과 수력 중심으로 구성되는데, 2014년의 에너지 공급 규모는 11.1백만TOE로 1990년 24.0백만TOE의 46% 수준에 불과<sup>52)</sup>

- 2014년 기준 북한의 발전설비 용량은 725만kw로 한국(9,322만kw)의 7.8% 수준이며, 총발전량은 수력 139억kwh(62.9%), 화력 82억kwh(37.1%) 등 221억kwh로 한국의 총발전량인 5,171억kwh의 4.3%에 불과함.
- 북한은 에너지 소비가 높은 군수산업 등 중화학공업이 제조업의 70%를 차지해 생필품 생산 등을 위한 경공업에는 제한적으로 전력을 공급하고 있음. 이와 같은 에너지 부족 현상은 산업가동률 저하로 이어져 대부분의 산업에서 가동률이 30% 내외 수준으로 알려지고 있음.

- 북한의 경제 개발을 위해서는 전력의 확보가 시급한 과제로, 신규 발전소 건설과 송배전 전력설비 개보수, 남북한 통합 전력망 구성 등의 검토가 필요함.

50) 노컷뉴스, 2016.7.16.

51) 김운근 외 8인, 통일 대비 농업부문 계획수립을 위한 연구, 한국농촌경제연구원, 1998.12, pp.71~72.

52) 북한정보포털(<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nk>).

## IV 독일 통일 사례와 통일 한반도의 개발 방향

### 1. 통일 비용

■ 통일 비용은 통일이 달성되었을 때 남북한 간의 소득을 균등하게 하는 지출액의 개념으로 이해되었지만, 최근에는 북한 인프라에 대한 투자나 산업 구조조정 등 미래의 수익을 기대할 수 있는 광의의 비용으로 정의되고 있음.<sup>53)</sup>

- 통일비용은 그동안 비용의 개념으로 이해되었으나 최근에는 기회비용을 포함한 경제적 비용으로 보고 있음.
- 통일비용은 통일로 인해 한국이 부담하게 될 비용으로 볼 수 있는데, 통일비용의 집행 기간을 볼 때 협의로 보면 '통일 이후의 일정기간에 소요되는 비용'이고, 광의로 보면 '통일에 이르는 전 과정과 통일 이후 일정기간에 소요되는 비용'으로 볼 수 있음.

■ 통일 비용의 규모에 대한 다양한 추정이 존재하는데, 금융위원회(2014)는 약 5,000억 달러, 국회예산정책처(2015)는 시나리오에 따라 2,316조~4,822조원, 영국 이코노미스트(2016)는 1조 달러가 소요될 것으로 추정하고 있음.

- 금융위원회<sup>54)</sup>는 현재 북한 1인당 GDP 1,251달러를 20년 후 1만 달러 수준으로 상향시키는 데 약 5,000억 달러가 소요될 것으로 추정함. 그 중 북한 내 인프라 육성에 약 1,400억 달러, 북한 내 산업부문 발전에 약 350억 달러가 소요될 것으로 분석

〈표 15〉 주요 투자 자원 규모

구분	투자 대상 및 투자 금액
북한 내 인프라 육성(약 1,400억 달러)	철도(773억 달러), 도로(374억 달러), 전력(104억 달러), 통신(96억 달러) 공항(30억 달러), 항만(15억 달러)
북한 내 산업부문 발전(약 350억 달러)	농림수산업(270억 달러), 광업(20억 달러), 전기·전자공업(20억 달러) 경공업(8억 달러), 경제특구·산업단지 개발(30억 달러)

자료 : 신제윤(2014.11.19), p.10 요약.

- 영국의 이코노미스트<sup>55)</sup>는 한반도 통일이 북한 주민 2,500만명 대부분에 대해 사회보장을 해야 하기 때문에 약 1조 달러의 통일비용이 필요할 것으로 추정함. 그러나 한국의 경우 북한의 풍부한 노동력과 지하자원을 얻게 돼 경제 활력에 많은 도움이 될 것으로 분석함.

53) 홍익표, 「통일비용과 편익」, 통일, 어떻게 준비할 것인가, 경제인문사회연구회, 2011.8, pp.28~29 : 박용석, 북한 경제 및 건설시장에 관한 기초 연구, 연구자료 2012-01, 한국건설산업연구원, 2012.2, p.29 재인용.

54) 신제윤, 한반도 통일과 금융의 역할 및 정책 과제, 금융위원회, 2014.11.19.

55) The Economist, 'What North and South Korea would gain if they were reunified', May 5<sup>th</sup> 2016.

- 국회예산정책처<sup>56)</sup>는 2026년에 한반도가 평화적으로 통일되는 것을 전제로 시나리오 1은 남북 교류 협력이 중단된 현 상태 유지시, 시나리오 2는 남한의 인도적 지원 확대시, 시나리오 3은 SOC를 포함한 전면적 경제협력시를 가정함.
- 시나리오별 전망 결과 2060년 기준 남한 대비 북한 지역 소득수준을 살펴보면 시나리오 1은 38%, 시나리오 2는 57%, 시나리오 3은 66%로 추정됨. 즉, 통일 이전에 남북한의 SOC를 포함한 전면적인 경제협력이 통일비용을 가장 많이 절감할 수 있는 방안으로 분석됨.

〈표 16〉 주요 투자 자원 규모

구분	시나리오 1 (현 상태 유지시)	시나리오 2 (인도적 지원 확대시)	시나리오 3 (SOC 포함 전면적 협력)
도달 시기(남한 대비 북한지역 소득 66% 수준)	2076년	2065년	2060년
통일 비용 (통일 한국 GDP 대비)	4,822조원 (2.3%)	3,100조원 (2.0%)	2,316조원 (1.8%)

주 : 2010년 가격 기준.

자료 : 국회예산정책처(2015.12), p.72.

■ 한반도 통일의 후유증 최소화 및 효율성 측면에서 볼 때, 북한 경제가 어느 정도 성장한다면 통일비용을 크게 줄일 수 있지만, 남북한 경제력 격차가 커질수록 통일비용은 더욱 많이 들어갈 수밖에 없음.

- 1인당 국민소득(GNI)은 1991년 남한이 북한보다 6.5배 많았지만 2015년에는 22.2배로 그 격차가 더욱 벌어지고 있으며, 2015년 북한의 국민총소득은 34.5조원으로 한국의 1/45(2.2%) 수준
- 2015년 기준, 북한의 대외무역 규모는 62.5억 달러(남북교역 제외)로 한국의 1/154(0.6%) 수준

〈표 17〉 남북한 경제 및 교역규모

구분		북한(A)		한국(B)		B/A(배)	
		2014	2015	2014	2015p	2014	2015
경제 규모 및 1인당 GNI	국민총소득(명목 GNI) (한국 조원)	34.2 (1.2)	34.5 (0.8)	1,490.8 (3.6)	1,565.8 (5.0)	43.5	45.4
	1인당 GNI(한국 만원)	138.8	139.3	2,956.5	3,093.5	21.3	22.2
	인구(천명)	24,662	24,779	50,424	50,617	2.0	2.0
대외교역 규모 (남북교역 제외)	교역규모(억 달러)	76.1 (3.6)	62.5 (-17.9)	10,981.8 (2.1)	9,632.6 (-12.3)	144.3	154.1
	수출(억 달러)	31.6 (-1.7)	27.0 (-14.8)	5,726.6 (2.3)	5,267.6 (-8.0)	181.2	195.1
	수입(억 달러)	44.5 (7.8)	35.6 (-20.0)	5,255.1 (1.9)	4,365.0 (-16.9)	118.1	122.6

주 : ( ) 내는 전년 대비 증감률임.

자료 : 한국은행, 2015년 북한 경제성장률 추정 결과, 2016.7.

56) 박용주 외, 남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점, 국회예산정책처, 2015.12

## 2. 독일 통일이 자국의 건설산업에 미치는 영향

### (1) 독일의 통일 비용

■ 독일 통일 후 구동독 지역은 서독 지역에 비하여 소득이 낮고 산업 경쟁력도 떨어져 이를 재건하기 위한 대규모 통일비용의 지출이 불가피했음.

- 1인당 국내총생산에 있어서 동독이 서독의 30% 수준이고, 통일 당시 동독의 산업 구조는 농림업 및 중공업이 발달하고 서비스업이 미약한 구조로서 서독의 1970년대와 비슷하였음.

〈표 18〉 통일 당시 동·서독의 주요 지표 비교(1989년 기준)

구분		서독	동독
인구(천명)		62,063	16,614
면적(km <sup>2</sup> )		248,252	108,588
인구밀도(인/km <sup>2</sup> )		250	153
전체 취업자 수(만명)		2,774.2	888.6
고용구조	1차산업 비율(%)	3.9	10.8
	2차산업 비율(%)	39.7	50.4
	3차산업 비율(%)	56.4	38.8
1인당 GDP(\$)		19,283	5,840
1인당 주거면적(m <sup>2</sup> )		36	28
제2차 세계대전 이후 건축된 주택 비율(%)		70	35
가구소비재 수준	전화보유 비율(%)	99	17
	자동차보유 비율(%)	96	54
	TV보유 비율(%)	99	96
국토면적당 총도로연장(km/1,000km <sup>2</sup> )		698.8	437.0
국토면적당 총철도연장(km/1,000km <sup>2</sup> )		255.8	229.7
전철화율(%)		42	25

자료 : 통일부, 구동독 지역 인프라 재건 분야, 2013.12, p.28.

■ 독일 통일 후 구서독에서 책정하여 구동독으로 이전 지출한 통일비용은 대략적으로 2010년까지 약 2.1조 유로(약 3,180조원)에 달했음. 이는 2009년 독일 GDP 규모인 2.4조 유로에 이르고 있음.

- 통일비용 약 2.1조 유로는 전체 독일인 한 명당 약 3만 유로(약 4,500만원)를 지출한 규모임.
- 1990년부터 2010년까지 20년 간 동독 지역 1,660만명의 주민에게 2.1조 유로를 나눠준 것으로서, 1인당 12만 7,000유로(약 1억 9,000만원)가 구서독에서 구동독으로 이전되었다는 것을 의미함.
- 반대로 20년 간 서독 주민 6,200만명이 1인당 동독으로 약 3만 5,000유로(약 5,000만원)를 이전했다는 것을 의미함.

- 통일비용에 산업단지, 전력 등의 투자금액이 포함될 수 있겠는가에 대한 논쟁이 있지만, 이 금액이 모두 포함된 것임.

❖ 독일 통일에 따라 연방정부, 구서독의 주정부 및 지방정부, 독일통일기금 등을 통해 구동독 지역 주민들의 사회복지, 인프라 건설, 경제개발 등에 대한 비용을 부담함.

- 구동독 지역 GDP 대비 이전지출 비율은 1991년에 53%를 차지했는데, 그 규모가 1,422억 독일마르크(710억 유로, 약 107조원)에 이룸. 1992~1998년까지 이전지출비는 연평균 6.4% 증가함.
- 구서독의 이전지출을 통하여 조달한 GDP 비율은 1991년 동독 총 GDP의 53%에서 1998년에는 31.1%으로 감소함.

〈표 19〉 신연방정부(구동독)를 위한 이전지출

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991~1998
총지출(10억 독일마르크)	142.2	171.8	191.6	194.0	186.5	188.3	184.4	182.8	1,441.6
• 연방정부	74.7	89.4	114.9	114.9	135.8	139.1	131.5	132.7	933.0
• 서독의 주정부/지방정부	5.0	5.4	10.7	14.5	10.5	11.2	11.2	11.2	79.9
• 독일통일기금	31.0	24.0	15.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0
• 사회보험	18.7	34.2	23.0	29.8	33.3	30.9	34.7	31.9	236.5
• 유럽연합	4.0	5.0	5.0	6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	48.0
• 신탁기관	8.8	13.7	23.0	23.8	0.0	0.0	0.0	0.0	69.3
구동독 지역 GDP 대비 총이전지출 비중(%)	53.0	50.0	46.5	40.7	35.5	34.1	32.3	31.1	

자료 : 독일경제연구소 ; 통일부, 독일의 통일·통합 정책 연구, 제1권, 2011, p.446.

❖ 독일 통일 이후 동·서독 간의 이전지출은 사회복지에 50.9%가 사용되었고, 산업기반 인프라 11.6%, 경제 개발에 6.4%를 부담하였음.

- 통일 독일 정부는 통일 이후 구동독 주민들의 상대적 박탈감을 해소하고 소득 수준 향상을 위해 사회복지에 대한 지원을 중시하였음. 그리고 구동독 지역의 경제 재건을 위한 산업기반 인프라 및 경제 개발에 대해서도 이전지출의 약 18%를 사용하였음.

〈표 20〉 목적별 이전지출 총액

(단위 : %)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991~1998
산업기반 인프라 지출	12.3	9.9	8.6	10.0	13.1	13.1	13.1	12.8	11.6
경제 개발	2.5	4.8	7.6	7.5	8.0	6.9	6.3	6.6	6.4
사회복지 정책을 위한 지출	45.4	54.0	54.0	53.8	49.4	50.3	50.0	49.3	50.9
예비비	28.1	22.4	20.1	19.5	23.8	24.3	24.9	25.6	23.4
미할당	11.7	9.0	9.6	9.0	5.7	5.4	5.7	5.8	7.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 독일경제연구소 ; 통일부(2011), p.447.



## (2) 독일 통일에 따른 건설투자 개황<sup>57)</sup>

- 독일 통일 후 직면한 문제는 구동독 지역의 노후화된 교통·통신 등의 인프라시설과 경쟁력이 낮은 산업시설이었으며, 이러한 문제 개선을 위해 대규모 투자를 추진함.
  - 독일 통일 당시 구동독 지역의 교통 인프라는 많은 문제를 갖고 있었는데, 특히 남북 방향에 비하여 동서 방향의 교통망이 제대로 형성되지 않았고, 서독에 비하여 철도, 도로 등 교통 인프라가 노후화 되었음.
  - 동독 대부분의 기업들은 기계 설비와 공장 건물이 노후화되었고 생산방식의 비효율 등으로 낮은 생산성을 보이고 있었음. 즉, 동독의 산업시설은 질적인 측면에서 경쟁력이 낮은 것으로 평가됨.
- 독일의 공식적 통일(1990년 10월 3일) 이전인 1990년 5월에 ‘동·서독간의 통화·경제·사회통합의 창출에 관한 조약’을 보완하기 위한 공동의정서에서 구동독에서의 건설 활동을 법적으로 뒷받침할 제도를 빠른 시일 안에 구축토록 규정
  - 공식적인 통일 이전부터 과도기적으로 서독의 건설 관련 규정들을 준용하여 동독 지역에서의 본격적인 건설 활동이 허가됨.
  - 서독의 공간정비법(Raumordnungsgesetz)과 건설법전(Baugesetzbuch) 등 관련 제도들을 기준으로 동독 지역에 대한 새로운 개발 계획이 구축되기 시작함.
- 통일 독일의 최우선 과제는 독일 전체의 균형 있는 삶의 조건을 창출하는 것으로, 서독에 비해 상대적으로 크게 낙후된 구동독의 개발이 시급한 과제였음.
  - 통일 이전에 서독 지역 내에서 추진되었던 지역균형발전이 통일 이후 독일 전체의 균형발전으로 전환되었고, 구동독의 사회·경제적, 공간적 발전과 구서독과의 균형 개발이 새로운 과제로 부각
- 구동독 지역의 발전을 위해 주택, 교통 인프라, 산업단지 등에 대한 독일 연방정부 등의 본격적인 투자가 추진됨.
  - 독일 연방정부는 1990년부터 100억 마르크 규모의 주택개선 프로그램과 낙후된 도심 주거지 및 기존 대규모 주거단지의 주택설비 개선사업과 병행하여 농촌지역의 주거환경 개선사업을 추진함.
  - 노후화된 철도·도로 시설에 대한 개선 및 신규 공급을 추진함. 독일 연방정부는 1991년 4월 총 390억 유로(약 50조원) 규모로 9개의 철도, 7개의 고속도로, 1개의 수로를 건설하는 ‘독일 통일 교통 프로젝트(VDE : Verkehrsproject Deutsche Einheit)’를 추진함.
  - 또한, ‘미래투자계획 2001~2003(ZIP)’에 약 30억 유로의 연방자금이 투입되었는데, 구동독 지역에

57) 통일부(2013.12), pp.25~27, 44~86을 주로 인용하였음.

철도는 11억 유로, 도로는 2.6억 유로가 투자됨. 이와 같은 특별 프로그램을 포함해서 통일 이후 구 동독 지역의 교통부문에 2008년까지 총 720억 유로(약 92조원)가 투자됨.

- 독일은 통일 이후 교통 인프라를 전면적으로 확충해 동독과 서독의 물리적 통합의 실질적인 기반을 마련함. 통일 이전 철도로 3시간이 넘게 걸리던 베를린~라이프치히 구간이 지금은 고속철도로 1시간 대로 접근이 가능함. 구동독 주민들은 어디에서나 30분 안에 고속도로망에 접근할 수 있게 됨.
- 산업시설 확충을 위한 지원 사업으로 ① 공업 및 업무시설 지역의 정비, ② 조업이 중단된 공장 및 업무시설 용지의 정비, ③ 교통시설의 신설 및 증설, ④ 에너지 및 용수공급 시설의 신설 및 증설, ⑤ 폐수 및 쓰레기 처리시설, ⑥ 관광 목적의 공공시설 정비, ⑦ 직업교육, 보수교육, 직업전환교육 등을 위한 시설의 건설, ⑧ 기업센터(연구, 기술센터 등)의 신설 또는 증설 등을 추진함.
- 이러한 제도적 수단을 기반으로 구동독 지역에는 많은 외국기업들이 투자활동을 함. 외국기업들은 구 동독의 노동력과 정책적 지원, 저렴한 부동산 가격에 만족했지만, 높은 에너지 비용, 상하수도 요금, 지방 행정의 불편 등을 문제로 지적함.

#### ■ 구동독 지역의 발전을 위한 투자에는 독일 연방정부뿐만 아니라 유럽연합(EU) 차원의 지원이 있었음.

- 유럽연합 내 낙후지역에 대한 지원과 유럽연합의 동유럽 확장이라는 측면에서 구동독 지역의 교통망 개선에 대한 지원이 이루어짐.
- 구동독 지역의 철도와 고속도로 개선을 위해 유럽지역개발기금(EFRE)의 연방교통인프라 프로그램에 따라 실행되었는데, 독일 정부는 13개 연방도로, 8개 철도, 3개 수로사업 등 총 24개 프로젝트를 'EU 확대'라는 명칭으로 추진
- 독일 정부는 구동독 지역과 폴란드 간의 접경지역 철도망 현대화에 투자 계획을 수립하는 등 초국경 협력 차원의 구동독 지역 교통망 개발에도 적극적인 노력을 기울임.

#### ■ 구동독 지역의 교통 인프라 확충은 구동독 지역사회의 발전을 견인했을 뿐만 아니라 서독과 동독은 물론이고 동유럽 국가와의 인적·물적 교류가 활성화됨에 따라 구동독 지역의 사회·경제적 발전을 유도하고 산업기지의 입지 여건을 개선함.

- 이와 같은 투자로 철도의 전철화율은 1989년 26%에서 2007년 51%로 향상되었고, 도로 건설로 국토면적당(km<sup>2</sup>) 연장이 1989년 0.02km에서 2007년 0.03km로 증가함. 또한, 공항시설 증설로 항공기 운항 횟수가 1989년 4만 4,000회에서 2007년 11만 8,000회로 증가함.
- 구동독 지역의 경쟁기반 강화를 위하여 첨단산업을 중심으로 한 산업단지를 조성함. 이에 따라 튜링엔-작센-작센안할트 지역의 '솔라 벨리(Solark Valley)', '실리콘 작센(Silicon Saxony)' 등 첨단산업 거점도시가 형성됨.

### (3) 독일 통일에 따른 독일 건설시장의 변화<sup>58)</sup>

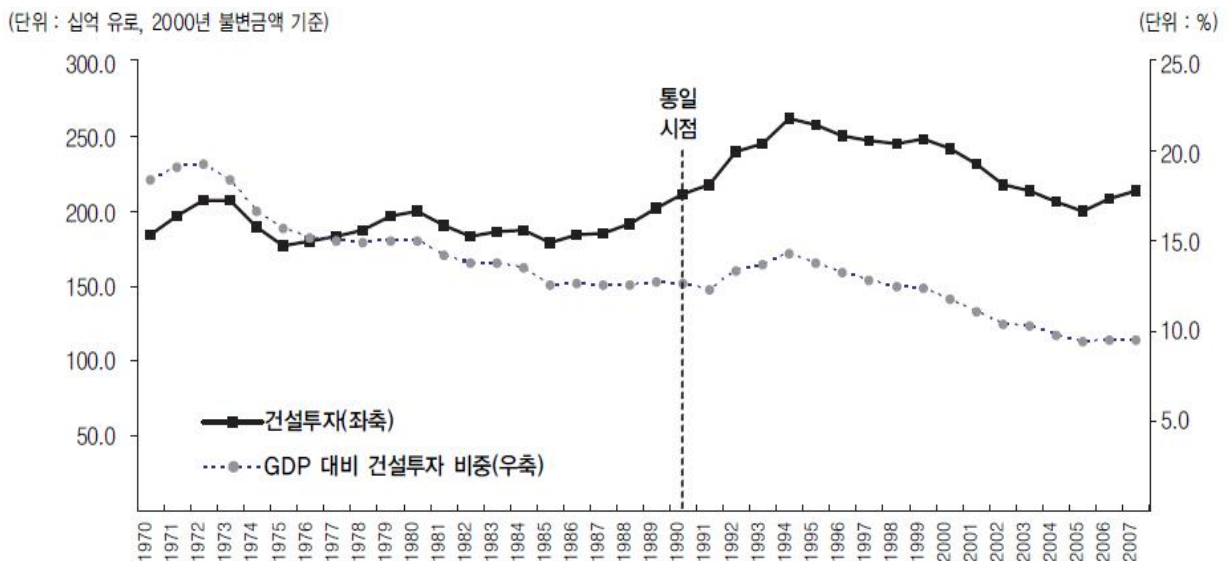
#### ■ 1990년 독일 통일 이후 약 10년 동안 구동독 지역의 재건을 위해 건설투자가 급증

- 독일의 건설투자는 통일 시점인 1990년을 전후하여 이미 완만히 증가했는데, 통일 후 2년이 지난 시점인 1992년부터 급증하여 1994년 정점을 기록하였고, 2000년까지 완만히 감소함.
- 즉, 독일은 통일 이후 건설투자 붐이 1992년부터 2001년까지 약 10년 가까이 지속되었고, 지금까지 지도 구동독 지역에 대한 건설투자가 꾸준히 이어지고 있음.

#### ■ 독일 통일 이후 구동독 지역뿐만 아니라 서독 지역에서도 건설투자가 증가하였는데, 통일 이후 초기에는 서독 경제가 큰 호황을 누리기도 함.<sup>59)</sup>

- 서독 경제의 경제성장률은 1980년대 평균 2%를 하회하다가 1988년에 3% 수준이었는데, 통일 이후 약 2년 간 5% 이상 성장함.
- 서독의 호황은 동독의 생산 기반 붕괴에서 비롯된 통일 특수라 볼 수 있음. 동독인의 유입에 따라 서독 내의 소비 인구가 증가했고, 이들의 주거지를 공급하는 과정에서 건설투자도 늘어났으며, 동독의 수요를 충족시키기 위해 서독의 생산이 증가했음.
- 구동독 지역의 산업 기반이 열악한 상황에서, 구동독 주민들의 복지수준을 높이기 위한 막대한 사회 보장비용의 지출에 따라 재정적자 확대, 성장률 둔화, 실업 증가 등의 통일 후유증을 겪기도 함.

〈그림 5〉 독일 건설투자 및 GDP 대비 건설투자 비중 추이



자료 : OECD ; 이홍일, 통일 이후 독일 건설시장의 변화와 시사점, CERIK저널, 한국건설산업연구원, 2010.6, p.22.

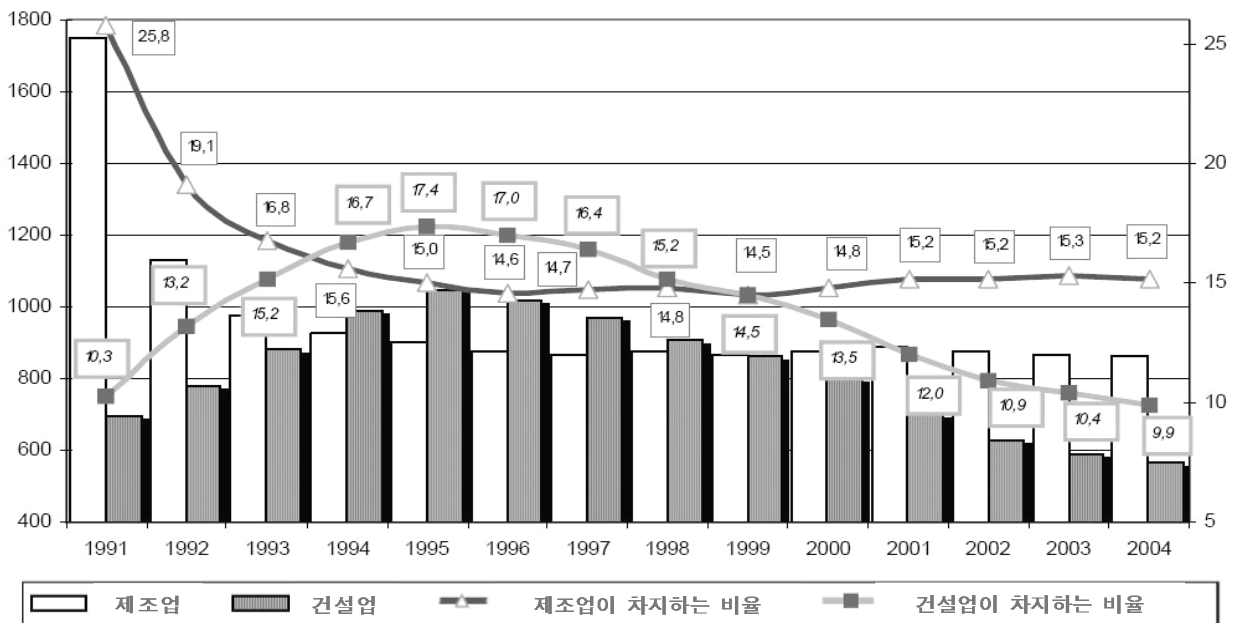
58) 박용석(2012.2), pp.36~41, 46~48을 주로 인용하였음.

59) 신민영·최문박, 독일 통일로 본 통일 경제의 주요 이슈, LG Business Insight, LG경제연구원, 2015.7.

### 독일 통일 이후 구동독 지역에서 건설산업의 역할은 매우 컸음.

- 1991년 독일 통일 직후 구동독 지역의 전체 취업인구 중 제조업 취업인구의 비중이 25.8%인 데 비해 건설업의 취업인구 비중은 10.3% 수준이었음.
- 구동독 지역에서 도로, 철도, 수로, 주택 등 각종 인프라 건설사업이 본격화됨에 따라 건설업 취업인구가 증가하여 1995년 건설업 취업인구의 비중이 17.4%로 제조업 취업인구보다도 많아지게 됨.
- 1999년도에 건설업과 제조업 취업인구 비중이 14.5%로 동일했다가 2000년 이후부터 제조업 취업인구가 다시 건설업을 초과하기 시작함.
- 독일의 사례에서 보듯이 한반도 통일이 이루어지게 되면, 통일 초반기 건설산업은 인프라시설을 직접적으로 건설하는 역할 이외에도 인프라를 확충하는 과정에서 북한 주민의 고용 증대와 북한 지역의 경기 활성화에 기여하는 바가 클 것으로 보임.

〈그림 6〉 구동독 지역의 제조업 및 건설업 취업인구



주 : 1995년 유럽 거시경제 지표(ESVG) 산출 기준, 베를린을 제외한 신연방주(구동독) 지역, 2005년 2월 및 2004년 8월 현황임.  
 도표 좌측 수치는 취업인구(천명)이며, 도표 우측 수치는 각 분야 취업인구가 전체 취업인구에서 차지하는 비율(%)임.  
 자료 : 독일 연방주 통계청 ; 통일연구원, 『독일통일백서』, 2006, p.153.

### 독일 통일 이후 구동독 지역에서 건설업 취업인구가 증가하고 산업의 비중이 높아진 것은 그만큼 건설 물량이 많았던 것을 의미함.

- 구동독 지역의 주택 및 비주택 등 건물의 건축허가건수의 증감률 추이를 보면, 통일 직후인 1992년에 전년 대비 383.7%, 1993년에 211.1% 증가하였으며, 건축허가 건수도 1991년 5,484건에서 1996년에는 18만 6,155건으로 급증함.

〈표 21〉 구동독 지역의 건설허가 건수 및 완공 건수

(단위 : 호)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
건축허가 건수	5,484	26,525	82,529	126,088	180,011	186,155	155,368
- 신축 건물	5,144	24,640	77,138	116,561	164,010	165,074	133,606
완공 건수	16,670	11,477	23,598	67,704	104,214	143,366	177,829
- 신축 건물	16,430	11,302	21,879	62,495	95,872	130,421	160,783
구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
건축허가 건수	113,973	91,874	66,104	50,036	42,103	44,568	38,697
- 신축 건물	91,693	73,267	54,886	42,719	36,368	39,434	33,753
완공 건수	128,447	102,865	86,284	58,254	49,007	41,836	39,724
- 신축 건물	110,748	82,963	70,533	48,558	41,339	36,222	35,269

주 : 거주 및 비거주 건물, 기존 건물의 보수공사도 포함, 2004년 임시 통계.

자료 : 독일 연방주 통계청 ; 통일연구원(2006), p.160.

❖ 독일 통일 이후 약 10년 간 타 산업에 비해 ‘건설업’이 가장 활발한 생산 활동을 함.

- 건설투자가 통일 초기에 집중되었음을 보여주고 있는데, 1995년 ‘건설업’의 생산지수는 132.3으로 제조업 평균인 71.2, 광업 및 토지·광물채취 및 가공처리 생산지수 73.2에 비해 매우 높은 수준임.
- 독일 통일 이후 10여 년 간의 건설 활동 결과, 구동독 지역에는 교통, 주택, 에너지, 산업단지 등의 토목 및 건축 시설물 스톡이 어느 정도 갖추어졌으며, 이와 동시에 제조업을 기반으로 한 타 산업의 경쟁력이 향상됨.
- 이에 따라 2000년 이후부터 제조업, 광업 및 토지·광물채취 및 가공처리 등의 생산 활동이 건설업에 비해 상대적으로 더욱 활성화되는 단계에 들어가게 됨.

〈표 22〉 구동독 지역의 생산 변화 추이

(생산 지표, 2000년=100)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
광업 및 토지·광물채취 및 가공처리	73.2	76.3	81.4	87.2	92.8	100.0	104.4	106.6	112.8	121.8
제조업	71.2	74.7	80.3	86.7	92.5	100.0	104.5	106.7	112.9	122.4
주요 건설사업	132.3	127.8	121.9	112.8	112.2	100.0	88.5	81.2	77.9	73.4
지상 건설사업	140.1	138.5	132.3	120.7	116.1	100.0	83.5	74.4	70.3	64.5
지하 건설사업	120.1	111.2	105.6	100.3	106.2	100.0	96.2	91.8	89.8	89.3

주 : 2003년 기준에 따른 업종 구분이며, 통계 자료는 2000년 기준(종업원 20인 이상인 기업체)임.

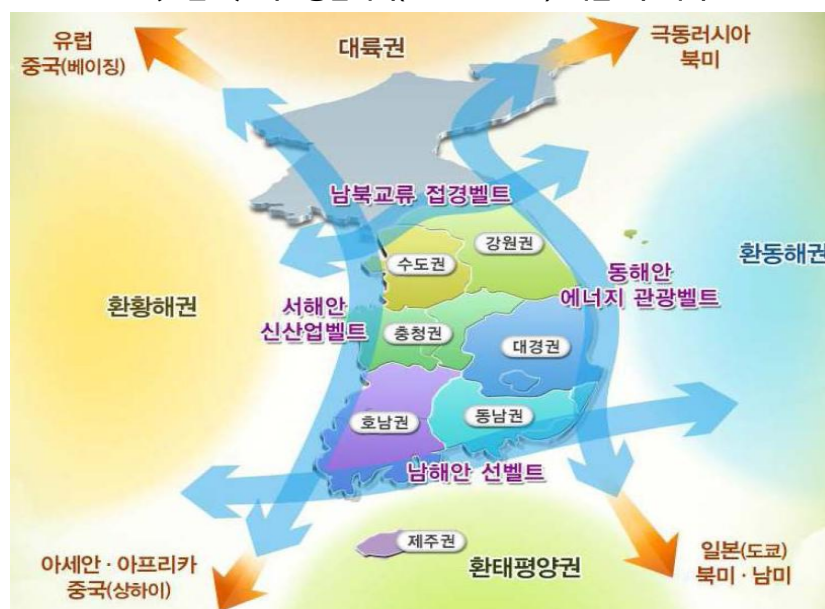
자료 : 독일 연방주 통계청 ; 통일연구원(2006), p.158-159.

❖ 향후 한반도 통일 직후 또는 통일 이전에 북한 경제 재건을 위한 토대를 구축하기 위해서는 건설 분야에 대한 사전적이며 집중적인 투자가 필요하다는 것을 통일 독일의 사례에서 잘 보여주고 있음.

### 3. 통일 한반도의 개발 방향

- 한반도 통일 이후 국토개발 전략에 대한 구체적인 계획은 없지만, 개략적으로 국토개발 구상은 논의되고 있음.
  - 정부는 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)에서 한반도의 경쟁력 제고를 위한 개략적인 개발 방향을 구상하였고, 통일 한반도의 국토 발전 방향에 관한 다양한 연구가 진행되고 있음.
- 제4차 국토종합계획 수정계획에서는 북한을 포함한 한반도를 유라시아-태평양 시대의 물류·금융·교류의 중심국가로 구축하기 위해 글로벌 개방 거점의 확충을 구상
- 국토종합계획은 서해안 초광역개발권, 동해안 초광역개발권, 남해안 초광역개발권, 남북교류·접경벨트 등 4개의 한반도 개발 축 제시
  - 북한 지역을 포괄하는 개발 축은 서해안 초광역개발권(신산업벨트), 동해안 초광역개발권(에너지·관광벨트), 남북교류·접경벨트(평화예코벨트)로 볼 수 있음.
  - 서해안 및 동해안 초광역개발권은 북한을 연결할 경우 동북아 및 유라시아 대륙으로 통하는 관문 역할이 가능함. 도로·철도·공항·항만 등 교통·물류 인프라를 확충해 초국경적 교류협력 기반 구축
  - 남북교류·접경벨트에 남북한 교류협력단지를 조성하고, 비무장지대 생태자원 보전 및 녹색 관광을 육성하며, 통일을 대비하여 접경지역의 개발 촉진을 구상

〈그림 7〉 국토종합계획(2011~2020) 개발 축 계획



자료 : 대한민국 정부, 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020), 2011, p.27.



■ 한반도의 전면 통일 이전에 남·북한 간의 개발 협력이 필요한 11개 핵심 거점 프로젝트에 대한 논의가 있음.<sup>60)</sup>

- 2개의 핵심 가교 프로젝트로 한반도 서부측 인프라회랑 프로젝트, 한반도 동부측 인프라회랑 프로젝트가 있음.
- 9개의 핵심 거점 프로젝트는 개성-해주, 평양-남포, 신의주-단동 설악-금강-원산, 함흥-부전고원, 신포-단천, 나선-청진-훈춘-하산, 백두산-개마고원, 평화지대 프로젝트로 구분되고 있음.
- 이들 총 11개 핵심 프로젝트별로 각각 산업단지 개발, 도로·철도·발전소 건설 등 5~6개 세부 개발 사업이 포함되어 있음.

〈그림 8〉 한반도 개발협력 핵심 프로젝트



자료 : 이상준 외(2013.12), p.113.

60) 이상준 외, 통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천 과제, 국토연구원, 2013.12.



❖ 북한 지역의 국토개발은 한반도 차원의 국토 발전 방향에 맞게 추진되어야 함.

- 남북접경지역에 산업 인프라를 확충하여 남북의 국토공간을 연계하는 교두보의 역할 강화 필요
- 경의선, 동해선, 경원선 축을 중심으로 철도망과 도로망의 연계를 강화해 한국과의 연결뿐만 아니라 대륙 교통망이 북한을 통과해서 연결되어야 함.
- 북한의 주요 거점지역을 중심으로 한 산업 개발로 남북 간의 산업 연계를 강화해야 함.<sup>61)</sup>

〈표 23〉 한반도 국토 발전을 위한 북한 지역 국토개발 방향

한반도의 국토 발전 방향	북한 지역의 국토개발 방향
한반도의 통합성 강화	남북접경지역에서의 산업 인프라 연계 강화
	한반도 종단 교통망을 중심으로 한 지역개발 추진
	북한의 주요 거점지역을 중심으로 한 남북협력 추진
한반도의 국제 네트워킹 강화	북한과 중국, 러시아 접경지역의 산업 인프라 개발협력 추진
	환황해경제권과 환동해경제권을 중심으로 한 산업 및 인프라 네트워크 확대 추진

자료 : 이상준(2015.4.8), p.99.

❖ 북한 지역에 대한 국토개발의 개략적 방향은 남북 경제통합과 동북아 경제협력이라는 큰 틀에서, 남북 양자간 또는 국제사회를 포함한 다자간 협력과제로 추진할 필요성이 큰 인프라 개발, 산업단지 개발 등을 통해 볼 수 있음.

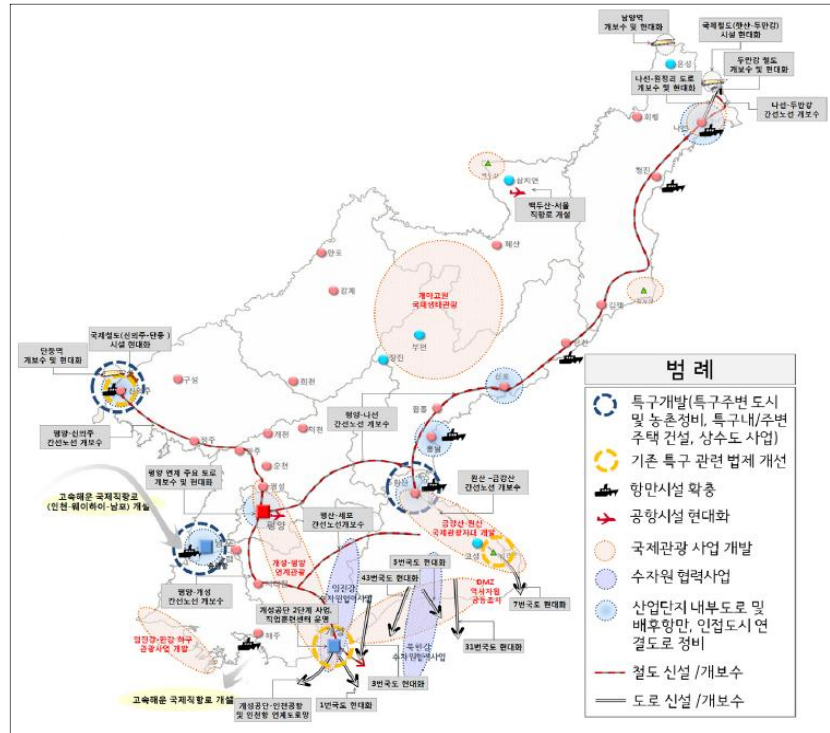
〈표 24〉 분야별 남북협력 과제 검토

구분	중단기 협력사업	장기 협력사업
상황	• 남북관계 정상화, 경험 재개, 북핵문제의 국제논의 본격화	• 남북 경제통합 심화 • 북핵문제 해결 및 북한의 국제사회 편입
산업입지	• 개성공단 2단계 등 제2의 개성공단 개발	• 기존 공업지대 전면 재정비 • 북중러 접경지역 산업지대 공동 개발
도시 및 농촌개발	• 특구 주변 도시지역의 기반시설 시범 정비	• 도시와 농촌 지역의 기반시설 공동 정비
주택	• 특구 주변지역 주택 시범 개보수	• 노후주택 정비 • 신규주택 공급
인프라	• 주요 교통, 에너지 인프라의 개보수 협력	• 본격적인 교통, 에너지, 통신인프라 신규 개발
수자원 및 방재	• 중단된 임진강 공동수방사업 복원 • 임진강, 북한강 상류지역 녹화사업 • 경제특구를 중심으로 상수도 시범사업	• 북한 주요 하천유역의 종합개발
문화 및 관광	• 중단된 금강산 및 개성관광 정상화 • 백두산 관광 • 비무장지대 역사 지원 기초 조사	• 평양, 함흥, 청진 등 북한 주요 도시들에 대한 역사문화관광사업 • 백두대간, 비무장지대 등 생태관광자원 복원 • 동북아 국제 관광 네트워크 구축

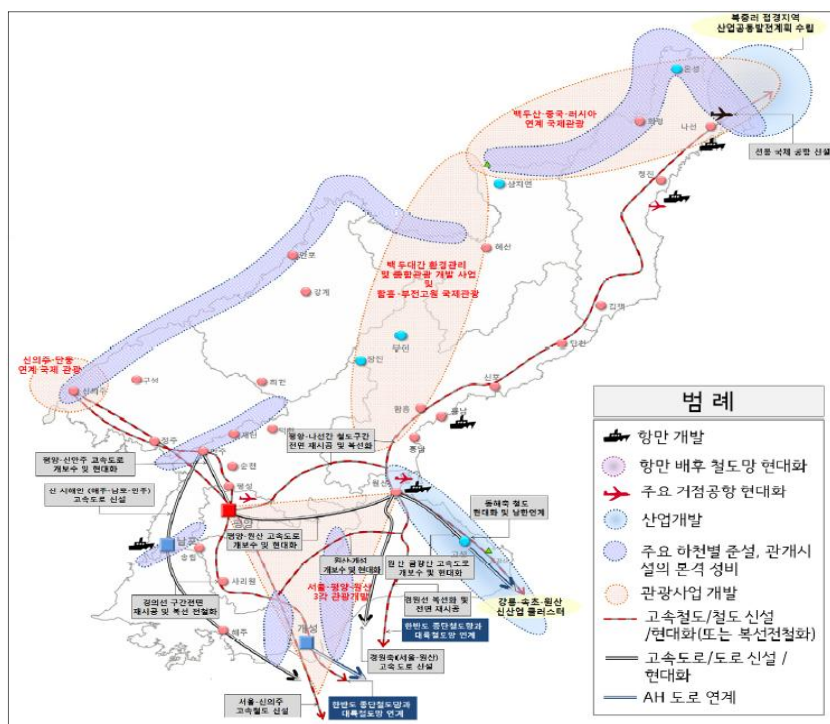
자료 : 이상준 외, 북한 국토개발을 위한 남북협력 100대 과제와 추진 방향, 국토연구원, 2012.10, p.74.

61) 이상준, 미래 한반도 국토개발을 위한 남북협력 과제, 국토의 미래와 도시의 경쟁력 정책세미나, 국토연구원, 2015.4.8

〈그림 9〉 북한의 중단기 국토 발전 전망



〈그림 10〉 북한의 장기 국토 발전 전망



자료 : 이상준 외(2012.10), pp.99~100.

## V 한반도 통일에 따른 건설산업의 과제

### 1. 한반도 통일이 건설산업에 미치는 영향

#### (1) 남북 교류협력 및 한반도 통일시 건설산업에 대한 영향

■ 한반도의 전면적 통일 이전인 남북 교류협력 시기에 북한경제 회생을 위한 국토개발 사업 추진은 통일비용을 절감할 수 있고, 특히 건설산업에 미치는 영향이 매우 큼.

- 과거 남북협력사업 사례를 볼 때 최초에는 사회·문화 협력사업이 추진되었다가 경제협력사업으로 확대됨. 최초에는 북한에서 의류 등의 임가공업업을 시작으로 금강산관광지구, 개성공단 등 대규모 개발사업으로 확대 추진됨.
- 또한 2007년 10·4 공동선언에서 보듯이 개성~신의주 철도와 개성~평양 고속도로 개보수, 조선협력단지 건설, 해주경제특구 건설 등 본격적인 협력사업의 추진을 시도하기도 함.
- 남북관계의 정상화, 남북한 경제협력사업의 재개, 북핵 문제에 대한 국제적 논의의 본격화 등 남북한 긴장관계가 완화될 경우 경제성이 있거나 남북한 정부의 정책적 의지에 따라 다양한 경제협력사업을 추진할 수 있음.
- 특히, 북한은 중앙급 경제특구, 지방급 경제개발구, 국제관광특구 등 산업·관광단지 등의 개발사업과 도로, 철도, 항만 건설사업 등에 있어서 외국자본의 유치를 추진하고 있는바, 한국의 자본 유치에 있어서도 적극성을 보일 가능성이 높음.
- 이에 따라 남북 협력 시기에 한국 건설기업의 대북한 건설시장 진출이 활발해질 것이며, 북한 건설 시장에서 한국 건설기업들은 입지적 접근성, 문화·역사적 동질성, 시공의 효율성, 국가적 지원 등의 측면에서 여타 국가보다는 경쟁력이 있을 것으로 판단됨.

■ 독일 통일 사례에서 보듯이 한반도 통일시 북한의 제조업, 서비스산업 등이 일정 수준에 이르기까지 북한 경제에서 건설산업의 비중과 역할이 가장 클 것으로 예상됨.

- 독일 통일 이후 구동독 지역의 낙후된 교통·통신 등의 인프라, 경쟁력이 낮은 산업시설, 노후 주택의 개선과 주택 공급 등의 문제를 개선하기 위한 대규모 투자가 추진되었음.
- 북한의 경우 대부분의 교통 인프라, 전력 및 에너지, 주택, 산업시설 등이 노후화되어 있고 양적·질적 측면에 있어서도 대규모 확충 및 개선이 필요한바, 한반도 통일시 이들 부분의 개선을 위한 대규모 건설투자는 불가피할 것으로 보임.
- 이에 따라 한반도 통일시 건설산업의 비중과 역할은 커질 수밖에 없으며, 더불어 통일 대한민국의 경제 성장을 견인하는 매우 중요한 요소가 될 것으로 예상됨.

## (2) 남북 교류협력 및 한반도 통일시 주요 건설 수요 현황

■ 남북 경제협력시기(통일 이전) 또는 한반도 통일시 북한 지역에서 농어촌, 산업시설, 주택, 노후 도심지 재개발, 도로·철도·항만·공항 등 교통 인프라, 에너지·전원, 수자원, 문화·관광, 자원 개발 등 다양한 분야에서 건설 수요가 발생할 것으로 예상됨.

- 통일 이전과 통일 이후의 건설 수요를 구분할 때 통일 이전에는 북한 당국과의 협의를 통해 남북한의 이해관계가 상충하지 않고, 북한 경제 재건에 우선적으로 필요한 인프라 공급이 이루어져야 함.
- 한반도 통일 이후는 국토균형발전과 한반도의 글로벌 경쟁력 제고라는 관점에서 북한 지역에 대한 인프라 공급이 필요함.

〈표 25〉 북한 내 주요 건설 수요의 유형 I

분야 (북한 현황)	주요 건설 수요의 유형	
	통일 이전(단·중기)	통일 이후(장기)
<b>교통 인프라 개발</b>  도로·철도·항만·공항 등 교통 인프라 시설의 노후화 물자, 여객 이동 제한 교통 인프라의 부족으로 북한의 지속 발전 제한	<b>[도로]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 평양 연계 주요도로(평양~개성간 고속도로 등) 정비(선형 개선, 포장재 정비 등)</li> <li>• 서해측(평양, 남포, 신의주 등), 동해측(원산, 흥남, 신포, 나선 등) 주요 산업단지의 내부 도로 및 배후항만, 인접도시 연결도로 정비</li> <li>• 나진~원정리 도로 개보수 및 현대화</li> <li>• 개성공단과 인천공항/인천항 연계 도로</li> <li>• 남북 연결 북측 국도의 현대화(북측 지역 1, 3, 5, 7, 31, 43번 국도 개보수)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경원축(서울~원산) 고속도로 신설</li> <li>• 해주~남포~안주 연계한 新서해안고속도로 신설</li> <li>• 주요 고속도로의 개보수 및 현대화</li> <li>• 한반도 도로망과 아시안 하이웨이 연계(AH1, AH6)</li> </ul>
	<b>[철도]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 간선노선(평양~신의주, 평양~개성, 평양~나진, 나진~두만강, 평산~세포, 원산~금강산)의 긴급 개보수</li> <li>• 국제철도(신의주~단둥간 철도 전용 교량 신설, 하산~두만강, 단둥역, 남양역, 두만강 철도)의 시설 현대화</li> <li>• 한반도 종단철도와 대륙철도 연결(TCR, TSR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경의선(서울~신의주) 재시공/복선전철화</li> <li>• 서울~신의주 고속철도망 신설</li> <li>• 경원선(서울~원산) 재시공/복선전철화</li> <li>• 한반도 종단철도망과 대륙철도망 연계</li> <li>• 동해측 철도 현대화 및 남한 연계</li> <li>• 주요 항만 배후철도망 개발</li> <li>• 평양~나진간 철도 재시공/복선화</li> <li>• 원산~개성 개보수 및 현대화</li> </ul>
	<b>[항만]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서해측(남포, 해주, 신의주 등), 동해측(나진, 청진, 원산, 흥남 등) 거점 항만시설 확충</li> <li>• 단천항 항만시설 확충</li> <li>• 환황해축(인천~웨이하이~남포, 해주) 국제 직항로 개설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 거점항만(남포, 나진, 청진, 원산, 흥남, 송림, 선봉 등)의 전면 현대화</li> </ul>
	<b>[공항]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 순항국제공항 시설 확충 및 현대화</li> <li>• 삼지연공항 현대화 및 서울~백두산 직항로 개설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 거점공항(순안, 어랑, 삼지연 등) 전면 현대화</li> <li>• 나진·선봉공항 건설</li> </ul>

자료 : 박용석(2012.2), p.103~111 ; 이상준 외(2012.10), pp.96~98 ; 통일부, 북한 자하자원 개발 법제연구, 2013.12 등 참조해 작성.

〈표 26〉 북한 내 주요 건설수요의 유형 II (앞의 표 계속)

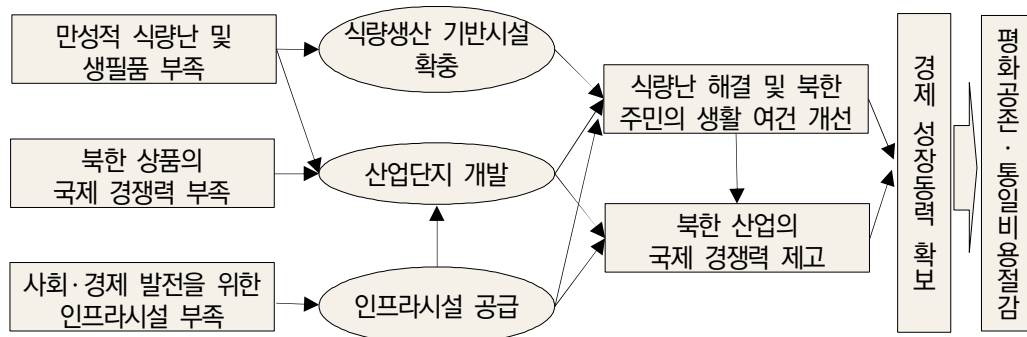
분야 (북한 현황)	주요 건설 수요의 유형	
	통일 이전(단중기)	통일 이후(장기)
<b>농촌 개발</b>  만성적 식량난으로 인한 영양실조 및 기아 발생	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농경지 복구·개간, 관개수로 개선·확충, 양수장 복구·확충, 축산물 시설의 정비 및 현대화, 간척지 복구·제방 보강</li> <li>• 비료공장 건설</li> <li>• GIS 기반 농촌정보 시범구축사업</li> <li>• 경제특구 주변 농촌정비 시범사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 간척사업</li> <li>• 농촌마을 현대화사업</li> </ul>
<b>산업단지 개발</b>  생필품 부족, 북한 산업의 국제 경쟁력 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 경제특구 개발               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개성공단 2, 3단계 확대</li> <li>- 나진·선봉, 신의주 경제특구 개발</li> <li>- 금강산지구 확대 개발</li> </ul> </li> <li>• 20여 개 지방급 경제개발구 개발</li> <li>• 남포특구, 원산특구 공동 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵심 산업단지 육성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평양·남포, 개성·해주, 신의주, 안주·순천, 함흥·원산, 청진·김책, 나진·선봉 등</li> </ul> </li> <li>• 북중러 접경지역 산업 공동발전계획 수립</li> <li>• 강릉-속초-원산 신산업 클러스터</li> <li>• 접경지역 통일경제특구</li> </ul>
<b>주택 및 도시개발</b>  주택의 노후화, 성능 미흡 심화, 주택 부족 노후 도심지 개선 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제특구 및 경제개발구 내 근로자기숙사 공급 및 주변 지역 주택개발 공동사업</li> <li>• 경제특구 및 경제개발구 주변 도시정비 시범사업</li> <li>• 농어촌 주택개선 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 내 연간 10만호 주택 건설, 노후주택 개보수 및 주거지 정비</li> <li>• 산업 신도시 개발사업</li> <li>• 주요 도시 재개발사업</li> </ul>
<b>전력/에너지/통신개설</b>  전력 및 에너지 부족으로 산업 발전 동력 확보 미흡 주민들의 에너지 부족으로 벌채 남발 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한 200만kw 전력 북한에 직접 송전</li> <li>• 경제특구(개성, 신의주, 나진·선봉, 금강산 등) 주변 화력발전시설 개보수</li> <li>• 남~북~러 가스관 연결사업</li> <li>• 농촌지역 친환경신재생에너지 시범 개발</li> <li>• 특구지역 통신망 공동 시범 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전소, 송전, 배전, 배전설비 등 전면 개보수 및 현대화</li> <li>• 남북한 통합 전력망 구축</li> <li>• 신규 화력발전소 건설</li> <li>• 신재생에너지 활용</li> <li>• 통신망 전면 현대화 및 통신망 통합</li> </ul>
<b>수자원개발</b>  공업·농업·생활용수의 안정적 공급 부족 대규모 벌채에 따른 산림자원 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임진강, 북한강 공동 수자원 협력</li> <li>• 주요 하천 상류지역의 녹화사업 추진</li> <li>• 경제특구를 중심으로 주민생활 개선을 위한 상수도사업 시범 추진</li> <li>• 수력발전시설 시범 현대화 사업</li> <li>• 하천 준설시범사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 dam의 다목적댐화 사업</li> <li>• 주요 하천유역별 준설, 관개시설의 정비</li> <li>• 도시 및 농촌 지역 상하수도 현대화</li> </ul>
<b>문화 및 관광개발</b>  자연 관광자원은 잘 보존되어 있으나 기초적인 관광 기반시설 부족 문화유산 보존 및 조사 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재 발굴 및 보존을 위한 기초조사 공동실시</li> <li>• 백두산, 칠보산, 나선, 금강산-원산 등 국제관광 개발사업</li> <li>• 개마고원 국제생태공원 조성사업</li> <li>• 임진강-한강 하구 역사·문화·생태관광 개발사업</li> <li>• DMZ역사자원 공동조사</li> <li>• 개성-평양 연계 관광</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재 발굴 및 관리 종합계획 수립</li> <li>• 백두대간 환경관리 및 종합관광 개발사업</li> <li>• 백두산-중국-러시아 연계 국제관광</li> <li>• 신의주-단둥 연계 국제관광</li> <li>• 서울-평양-원산 3각 관광 개발</li> <li>• 함흥-부전고원 국제(동계) 관광</li> </ul>
<b>지하자원개발</b>  주요 원료광물 매장량이 풍부하지만, 채광 기반시설의 노후화 및 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 지하자원 개발 후보지에 대한 지질 탐사 공동 실시</li> <li>• 석탄, 철광석 등 주요 광물 생산기지(무산(철), 순천(석탄) 등) 시범 현대화 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지하자원(철, 석탄, 동, 아연, 마그네사이트, 석회석, 희토류, 금 등)의 개발에 대한 종합계획 수립 및 추진</li> </ul>

자료 : 박용석(2012.2), p.103~111 ; 이상준 외(2012.10), pp.96~98 ; 통일부, 북한 지하자원 개발 법제연구, 2013.12 등을 참조해 작성

### (3) 남북 교류협력 및 한반도 통일시 최우선 건설투자의 방향

- 북한경제가 현재의 낙후 수준에서 벗어나 경제 재건을 위한 성장 동력을 갖추도록 하는 것이 궁극적으로 한반도의 평화공존과 남북한 통일시 통일 비용을 경감하는 방안이 될 것임.
- 남북 교류협력 시기 및 한반도 통일시 북한 주민들의 기본적인 삶의 보장, 북한 경제 성장의 기반이 되는 인프라 등의 분야에 최우선적인 건설투자가 필요함.
  - 북한 주민들은 식량 및 소비재 상품 등 기초 생필품 부족을 겪고 있는바, 이를 해결할 수 있는 식량 생산 기반시설과 경공업 산업단지 등의 개발이 우선적으로 필요
  - 특히, 산업단지는 새로운 일자리 창출과 소득증대를 기대할 수 있어 북한 주민들의 복리 향상과 북한 경제의 발전을 위한 최우선 시설로 볼 수 있음.
  - 북한의 도로·철도·전력 등의 인프라가 제 역할을 하지 못하고 있는데, 이는 북한 경제의 지속 성장을 제약할 수 있으므로 사회·경제 발전을 위한 기초 인프라에 대한 우선적 투자가 필요함.
- 남북 교류협력 시기에 있어 북한에 대한 인프라 공급은 경제협력 차원에서 추진해야 하고, 남북한 상호 이익(win-win)이 될 수 있는 사업이어야 함.
  - 향후 남북관계가 진전될 경우 우선적으로 개성공단의 가동 재개뿐만 아니라 당초 계획대로 2, 3단계 사업으로 확대하고, 라선경제특구, 금강산-원산-백두산 연계 관광사업 등에 대한 인프라 투자를 검토할 필요가 있음.
  - 교통 인프라의 경우 한반도 종단철도(경의선-경부선, 동해선)와 대륙철도(TCR, TSR)가 연계될 경우 교통·물류 효율화로 남북한 모두 경제적 이득을 기대할 수 있음.

〈그림 11〉 북한 경제재건을 위한 최우선 건설투자 분야 및 기대효과



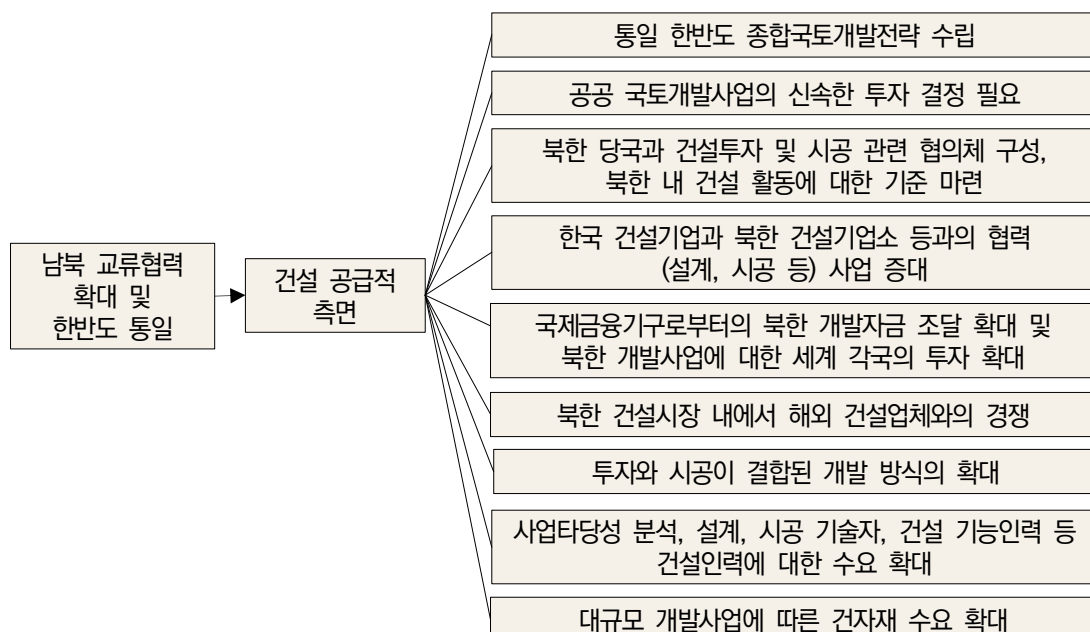
자료 : 박용석(2012.2), p.110.



#### (4) 남북 교류협력 및 한반도 통일이 건설 공급 측면에서의 주요 이슈

- 남북협력 및 한반도 통일에 따라 북한 지역에서의 대규모 건설 수요를 충족하기 위해 건설 공급이 점차 확대되면서 건설 공급 차원에서 다양한 이슈가 발생할 것으로 보임.
- 북한 지역 개발전략 수립, 신속한 공공 건설투자 결정, 북한 내 안정적 건설활동 보장, 북한 건설기업소 등과의 원활한 협력관계 형성 등이 필요
  - 첫째, 통일 이전인 남북협력 시기에는 북한 당국과 협의하여 북한 인프라 개발전략을 수립하되 향후 통일을 상정하여 체계적으로 개발해야 하며, 통일 이후에는 통일 한반도의 글로벌 경쟁력 제고, 지역 균형발전 등을 종합적으로 고려한 종합국토개발전략 수립이 필요
  - 둘째, 정부 재정이 투입되는 공공 개발사업의 경우 총사업비관리지침 등에 의해 주무관청의 사업구상 → 예비타당성조사 → 사업타당성조사 → 기본 및 계획 설계 → 실시설계 → 입찰 → 시공 등의 단계를 거치는데 북한 지역에서의 건설투자 결정시 보다 신속한 결정이 이루어져야 함.
  - 셋째, 남북협력 시기에 북한 내에서의 건설 활동과 관련한 투자, 시공, 유지관리 등의 효율적 추진을 위해 남북한 당국자간의 협의체(고위급 위원회) 마련이 필요하고, 북한 내 건설 활동에 관한 일정한 기준(한국의 건설 관련 법률 및 기준 적용 등)을 확립할 필요가 있음.
  - 넷째, 남북협력 시기의 북한 내 건설 활동시 북한의 건설기업소 및 건설 관련 조직과 건설인력의 공급, 골재 등의 조달 등에 관한 협력관계 형성이 필요함.

〈그림 12〉 북한 건설수요 확대에 따른 건설공급 측면의 주요 이슈





■ 국제금융기구의 대북 개발자금 지원 확대, 북한 건설시장에서 해외 건설업체와의 경쟁, 투자와 시공이 결합된 투자개발형 사업의 증대 등이 예상

- 첫째, 남북협력 시기에 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB), 아시아인프라투자은행(AIIB) 등 국제금융기구의 대북 개발자금 지원이 확대될 것으로 보임.
- 둘째, 국제금융기구의 북한에 대한 금융 지원이 시작되면 북한 개발사업에 대한 세계 각국 투자자들의 관심과 투자가 본격화될 것으로 예상됨. 이럴 경우 북한 개발사업에 있어서 국제사회는 한국의 협력자이면서도 경쟁자가 될 것으로 예상됨.
- 셋째, 남북협력 시기에 북한 내 인프라 개발사업의 수주 및 시공은 북한 당국이 발주하고 건설기업이 수주하여 공사를 수행하는 도급사업보다는 투자개발형 사업이 많이 발생할 것으로 보이며, 통일 이후에는 통일 정부에 의한 도급사업이 증대할 것임.

■ 남북협력 시기 및 통일 이후 북한 지역에서의 대규모 건설 공급이 진행될 경우, 건설인력, 건설자재 등에 대한 수요 폭증 예상

- 첫째, 대규모 건설공사가 진행됨에 따라 이를 수행할 수 있는 건설인력에 대한 수요가 증대할 것으로 예상되며, 특히 양질의 건설 기능인력 확보를 위한 노력이 필요한바, 북한 건설인력의 양성을 위한 다양한 대책 마련이 필요
- 둘째, 북한 건설시장의 활성화에 따라 건설자재 부문의 확대는 불가피할 것으로 보이는바 양질의 건설자재를 원활히 확보할 수 있는 대책 마련이 필요함. 특히, 북한 현지에서의 조달이 가능하도록 북한의 건설자재 공급능력 확충을 위한 다양한 대책 마련이 필요

## 2. 건설산업의 과제

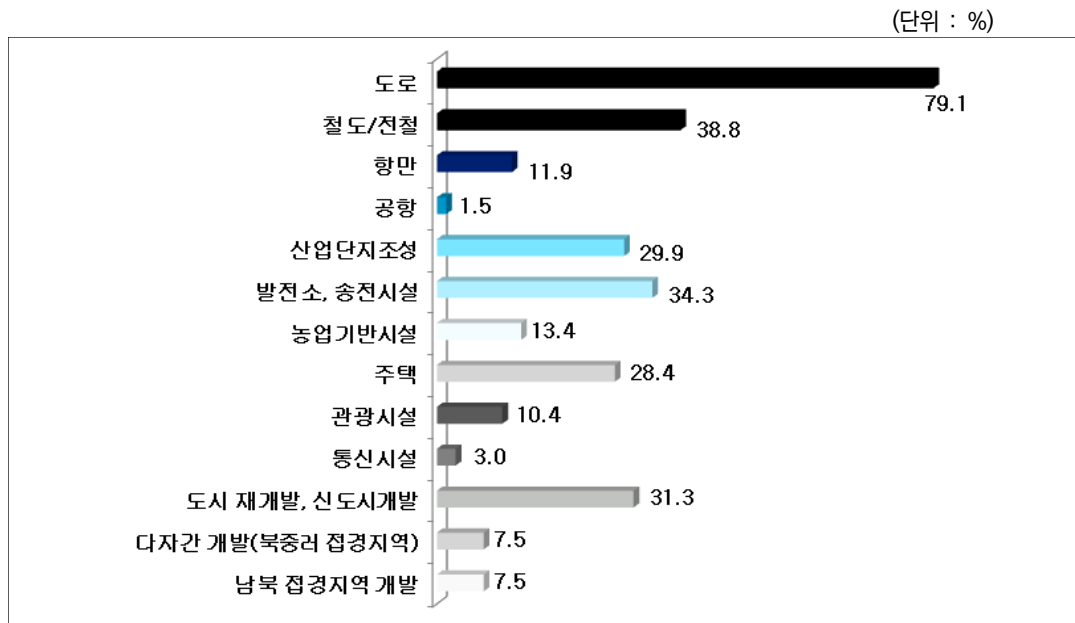
### (1) 북한 건설시장 진출에 대한 건설업계의 인식

■ 건설 CEO들에 대한 설문조사<sup>62)</sup> 결과, 응답 기업의 46%가 북한 건설시장에 대한 진출을 검토하고 있으며 가장 유망한 분야로 도로 분야를 꼽고 있음.

- 북한 건설시장에 대한 진출 계획이 없다는 응답이 53.7%인 데 비해 북한 건설시장의 진출을 검토하고 있다는 응답이 46.3%로 조사됨.
- 북한 진출시 가장 유망한 분야로 '도로'를 꼽은 응답(중복 응답)이 가장 많았고, 이어 철도 및 전철, 발전소 및 송전시설, 도시 재개발, 신도시 개발, 산업단지 조성 순이었음.

62) 한국건설산업연구원은 시공능력평가 500위 이상 종합건설기업의 CEO를 대상으로 설문조사(2015.2.24~4.20)를 실시하여 총 67명이 응답함.

〈그림 13〉 북한 건설시장 진출시 유망 분야(1+2+3순위 종합)

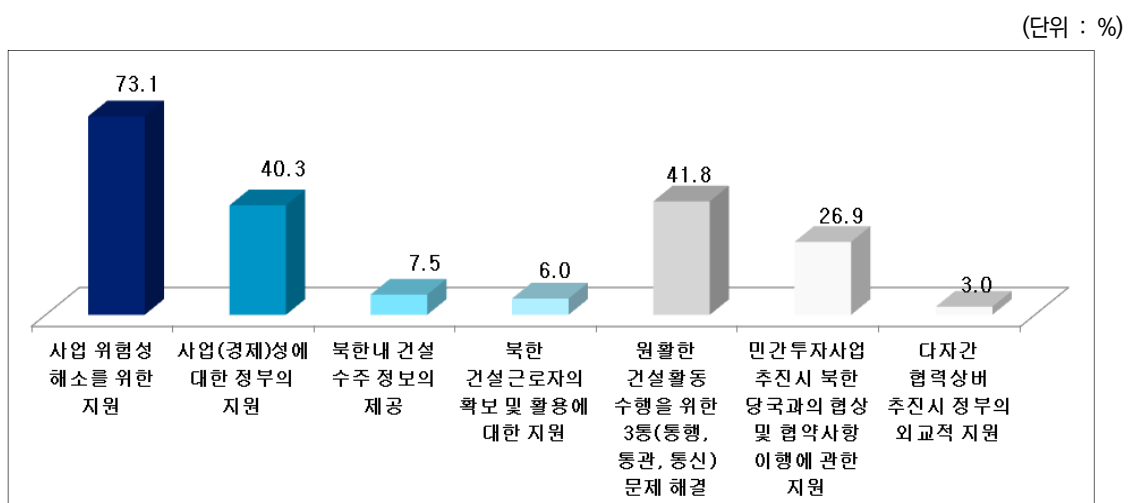


자료 : 김민형·이홍일·최석인, 국내의 건설시장 전망 및 현안이슈, 한국건설산업연구원, 2015.10.

■ 북한 건설시장 진출시 정부의 정책 지원이 가장 필요한 사항은 투자비의 회수 및 건설 인허가와 같은 사업 위험성 해소인 것으로 조사됨.

- 다음으로, 원활한 건설 활동 수행을 위한 3통(통행, 통관, 통신) 문제 해결, 건설비용 중 일부 지원, 사업성에 대한 정부의 지원이 필요한 것으로 나타남.

〈그림 14〉 북한 건설시장 진출시 정부 지원이 필요한 사항(1+2순위 종합)



자료 : 김민형·이홍일·최석인(2015.10), 전거서.

## (2) 북한 개발의 효율적 수행을 위한 제도 및 인력 부문의 과제

- 북한의 효율적 개발을 위해서는 다양한 제도적 지원이 필요하고 전문 인력의 확보가 필요한바, 분야별 제도 개선 및 인력 양성에 대한 핵심 과제의 추진이 필요함.
- 남북협력 시기에 있어서 핵심 과제의 추진은 남북한 당국 간의 합의하에 공공이 주체가 되어 추진해야 하지만, 일부 부문은 민간 차원에서 수행할 수 있도록 관련 정책 운영을 탄력적으로 시행할 필요가 있음.

〈표 27〉 분야별 제도 및 인력 관련 과제

구분		중단기 과제	장기 과제
국토조사 및 계획		• 공간계획분야 전문인력 양성프로그램	• 공간계획분야 공동 교육
산업입지		• 기존 특구 관련 법제(개성공단, 금강산 등) 개선 • 산업단지 개발분야 용어 및 표준통일 연구 • 남북공동직업훈련센터 운영(개성공단) • 국제기구를 통한 남북 기술인력 양성프로그램	• 산업단지 개발 관련 남북제도 통합 • 주요 도시별 산업훈련센터 운영
도시 및 농촌개발		• 북한 도시정비 시스템 모듈화 사업 • 남북한 도시 및 농촌 개발 관련 용어 및 표준 통일 공동 연구 • 도시정비 및 신도시 개발인력 훈련사업	• 남북한 도시 및 농촌정비 제도 통합
주택		• 토지 및 주택 분야 용어 및 표준통일을 위한 공동 연구 • 주택건설기술자 교육훈련	• 남북한 주택부문 제도 통합 (주택시장 형성 및 부동산관리 체계 구축)
교통 인프라	도로	• 국제협력기구(UNESCAP, 제3국)와 연계한 기술 연수 프로그램	• 국내 북한 교통인프라 전문인력 양성프로그램 • 남북한 교통 인프라 기술 표준화(계획, 설계, 시공, 운영, 유지관리) • 남북한 및 국제 물류통관 인적역량 및 제도 개선 사업
	철도	• 남북한 교통 및 물류 통관 협정의 제도적 보완 및 통합 물류시스템 구축	
	항만	• 남북한 항만인프라 기술 표준화(계획, 설계, 시공, 운영, 유지관리)	• 항만물류 통관 시스템 자동화 및 인적역량 개선 사업
에너지 및 통신		• 에너지 및 통신 분야 용어 및 기술표준화 공동 연구 • 신재생에너지 교육훈련 프로그램	
수자원 및 방재		• 수자원 분야 용어 및 기술표준화 공동연구 • 수자원기술자 교육훈련 프로그램	• 남북한 수자원 관련 제도 통합 • 수자원 분야 기술자, 공무원 공동교육
문화 및 관광		• 문화재 및 관광 분야 용어 및 표준통일 공동 연구 • 관광인력 교육훈련 프로그램	• 문화재 및 관광 분야 남북제도 통합 • 국제관광대학 신설

자료 : 이상준 외(2012.10), p.75~80의 내용을 정리함.

### (3) 남북협력 시기(통일 이전)의 북한 건설시장 진출시 검토 과제<sup>63)</sup>

■ 현재, 남북한 간 정치·군사적 긴장관계가 고도화되어 있어 남북협력사업의 확대를 기대하기는 어렵지만, 향후 본격적인 남북협력사업, 더 나아가 한반도 통일을 건설산업 차원에서 준비하는 것이 필요

- 통일 이전에 북한에 대한 각종 인프라 투자를 확대하여 북한 경제를 어느 정도 성장시키는 것이 향후 한반도의 전면 통일시 통일 비용을 줄일 수 있는 가장 확실한 방안이 될 수 있음.
- 남북한 간 긴밀한 경제협력사업 추진은 북한 주민들의 소득 진작뿐만 아니라 시장경제를 확산시킬 수 있고, 남북한 상호간의 이해의 폭을 넓혀 통일의 견인차 역할을 할 수 있음.

■ 북한에서의 건설 활동 경험에 대한 자료를 종합화하고, 북한 건설시장에 대한 면밀한 분석으로 향후 북한 내 건설사업 추진시 시행착오를 최소화해야 함.

- 지난 10여 년 간 북한에서 각종 건축 및 토목 공사, 경수로 등 건설사업에 참여한 시공 및 관리 인력들의 경험을 종합화하는 작업이 필요
- 북한 건설시장에 대한 면밀한 분석이 필요함. 이를 위해 북한의 각종 인프라 현황 파악과 개선 방안 연구, 그리고 남북한 간의 본격적인 경제협력사업이 추진될 경우 북한 당국에 인프라 건설을 적극 제안하기 위한 자료를 사전에 구축하는 것이 필요

■ 남북한 당국자간의 긴밀한 협력 하에 인프라 개발사업의 발주 계획을 국내외 투자자 및 건설업계에 투명하게 전달해야 함.

- 북한 사회의 폐쇄성과 발주기관의 정보가 불확실한 상황에서 북한 건설시장 진출시 불필요한 혼선이 발생할 수 있고, 자칫 부패 구조를 초래할 수 있음.
- 투명한 정보로 합리적 경쟁을 촉진시키는 것이 북한 인프라 개발사업의 효율성을 제고할 수 있음.

■ 북한 내 건설 활동의 안정성 및 예측 가능성 제고를 위해 남북한 고위 당국자간의 가칭 ‘인프라 개발사업 통합관리위원회’ 운영 등의 장치 마련이 필요

- 각종 인프라 건설사업은 대규모 자본과 인력이 투입되고 복잡한 인허가 절차를 수반하므로 남북한 당국 간의 긴밀한 협조가 필수적임. 일례로 개성공단 개발시 법적으로는 북한의 「개성공업지구법」에 의해 중앙특구개발지도총국의 지도를 받게 되었으나 실제적으로는 공단의 개발과 관리 운영은 남한에 위임됨.

63) 박용석, 북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점, 건설이슈포커스 2014-02, 한국건설산업연구원, 2014.2.14 ; 박용석, 통일 인프라 구축과 재원조달 방안, 통일시대 건설분야 협력방안 세미나, 대한건설협회, 2014.11.18 ; 박용석, 북한 기능인력 훈련센터 설립 방안, 제2회 건설분야 통일위원회, 대한건설협회, 2014.10.7 등을 참조하여 작성함.

- 한편, 라선, 황금평·위화도, 경제개발구, 도로, 철도, 항만 등은 개별법에 따라 해당 지도기관과 해당 도 인민위원회의 지도를 받도록 되어 있음.
- 경제특구, 각종 인프라 사업에 대한 남한 기업들의 본격적 진출이 시작될 경우 공간적으로 각 현장들은 북한 전역에 산재해 있고, 각 경제특구별로 투자 및 개발 조건이 다르게 적용되거나 특정 특구는 인허가 및 인력 조달 등이 잘 안 되는 등 예기치 못한 상황이 발생할 수 있음.
- 이에 따라 북한의 경제특구 또는 대규모 인프라 사업 추진시 개별화된 관리위원회(주무관청)를 중앙 정부 차원에서 통합 운영하거나, 개별 관리위원회 또는 발주처를 일정한 원칙에 따라 관리한다는 차원에서 남북한 고위 당국자 간의 '통합관리위원회' 구성을 생각해볼 수 있음.

#### ❖ 북한 인프라 개발사업에 대한 민간 참여시 사업 리스크를 정부와 민간이 분담하는 장치 마련 필요

- 북한 인프라 개발사업에는 막대한 자금이 소요되는데, 이를 모두 재정으로 추진하는 것은 적시에 자금조달이 어렵고, 재정 건전성에도 부담을 초래할 수 있음.
- 따라서 개발사업의 성격에 따라 민간자본을 효과적으로 활용하는 방안의 강구가 필요한데, 민간자본을 활용할 경우 북한의 정치·사업 리스크를 민간과 정부가 분담하는 것이 필요

#### ❖ 북한 지역에 대한 개발사업이 본격화될 경우 건설 기능인력에 대한 수요가 증가될 것으로 보이는바, 건설 기능인력의 체계적 양성을 위한 교육훈련기관의 설립 필요

- 북한 건설 활동 추진시 숙련된 건설 기능인력 확보는 매우 중요함. 그러나 북한의 건설 기능인력의 질적인 숙련도가 대체적으로 낮은 것으로 조사되고 있음.
- 남북한 정부 및 건설업계는 공동으로 북한 건설 기능인력 훈련기관 설립을 검토할 필요가 있으며, 훈련된 인력은 북한 지역뿐만 아니라 우리 건설기업이 진출한 제3국 또는 국내 건설시장에서의 활용도 가능할 것으로 보임.

〈표 28〉 북한 건설시장 진출시 북한 인력 사용의 애로점

설문 항목	빈도(개)	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 : 1) 2008년 개성공단, 금강산지구, 평양 등 북한에서 시공 경험이 있는 건설인과 전문가를 대상으로 설문조사한 것임.  
2) 본 문항은 다중 응답으로 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

자료 : 박용석 외 2인, 북한 SOC 시장 진출 및 투자 활성화 방안 연구, 대한건설협회, 2008.12.

## VI 맺음말

### ❖ 한반도 통일은 건설산업뿐 아니라 한국 경제에도 新성장 동력으로 작용하게 될 것임.

- 북한의 노후화된 도로, 철도, 항만, 공항과 같은 교통 인프라, 농촌개발, 산업단지 개발, 주택 및 도시개발, 전력·에너지·통신시설, 수자원, 문화 및 관광 개발, 지하자원 개발 등 대규모 건설 수요가 존재하고 있음.
- 북한 지역의 각 건설 수요에 대한 본격적인 개발사업이 추진될 경우 북한 지역뿐만 아니라 한반도 전체의 경제 성장을 기대할 수 있음.
- 독일의 통일 사례에서 보듯이 한반도 통일이 북한의 제조업, 서비스업 등이 일정 수준에 이르기까지 북한 경제에서 건설산업의 비중과 역할이 가장 클 것으로 예상됨.

### ❖ 한반도의 전면적 통일 이전인 남북 교류협력 시기에 북한 경제의 회생을 위한 개발사업의 추진은 향후 통일비용을 절감할 수 있는 가장 유력한 수단이 될 수 있음.

- 남북관계의 정상화, 남북한 경제협력사업의 재개, 그리고 북핵 문제에 대한 국제적 논의의 본격화와 북한의 참여 등 남북한 간 긴장관계가 완화되면, 북한 당국과의 협의 아래 남북 경제협력사업을 추진해야 함.
- 특히, 산업단지 조성, 대륙 연계 철도 인프라 사업, 농촌 개발 등 남북한 모두의 이익(win-win)을 실현할 수 있는 사업부터 단계적으로 확대 추진할 필요가 있음.

### ❖ 남북한 분단 상황에서 남북한 간 교류협력은 중국과 대만 간의 양안(兩岸)관계를 유의 있게 검토할 필요가 있음.

- 중국과 대만이 국공내전(國共內戰)을 통해 분단된 이후 양안관계는 장기간의 정치적 대립에도 불구하고 민간 차원의 인적 교류와 경제·사회 교류를 중심으로 점차 심화·확대됨.
- 양안관계는 1978년 중국의 개혁개방정책 채택을 계기로 변화하였는데, 1987년 대만이 친지방문 허용정책을 채택함에 따라 양안의 교류협력 관계도 본격화됨.
- 2008년 출범한 대만의 마잉주 정권은 독립, 주권 문제 등 양안간의 복잡한 논쟁을 유보하고, 상대방을 인정하는 토대 위에서 양안 주민의 공동 번영을 위한 경제 우선적인 교류협력을 추진함.<sup>64)</sup>
- 마잉주 정권의 전면적 3통(通商, 通航, 通郵)의 실현, 양안경제협력기본협정(ECFA : Economic Cooperation Framework Agreement) 체결 등으로 양안관계는 한 단계 높은 수준의 교류협력 단계에 진입함.

64) 전병곤, 양안 교류협력이 남북관계에 주는 함의 : ECFA와 관련하여, 통일정책연구 제21권 1호, 통일연구원, 2012.

- 2010년 6월 체결된 ECFA에서는 806개 품목을 2년 내 3단계에 걸쳐 관세를 인하한 후, 최종적으로 상호 무관세를 시행하는 조기 자유화 프로그램을 도입했는데, 이는 대만의 경제적 실익 추구하고 통일을 염두에 둔 중국의 영향력 확대라는 양측의 전략적 고려가 반영됨.
- ECFA 체결 이후 2010년 대만의 국내총생산(GDP) 규모는 전년 대비 10.82% 증가했는데, 1986년 이후 26년 만에 최고치를 기록함.<sup>65)</sup>

〈표 29〉 중국과 대만 간의 인적 왕래 및 경제 교류 추이

연도	인원 왕래(명)		대만의 대중국 투자 현황(백만 달러, %)			대만과 중국의 무역액 및 무역 의존도		
	대만인의 대륙 방문자	대륙주민의 대만 방문자	대외 투자 총액(A)	대중국 투자 총액(B)	대중국 투자 비중(B/A)	무역 총액 (억, US\$)	대만, 대중국 무역 의존도	중국, 대대만 무역 의존도
1987	46,679	-						
1990	890,500	8,545						
1997	2,117,576	56,570	4,508	1,614	35.8			
2000	3,108,643	102,933	7,684	2,607	33.9	312.39	10.67	6.59
2005	4,109,188	159,938	8,454	6,007	71.1	763.65	20.04	5.37
2010	5,140,600	1,580,099	17,441	14,618	83.8	1,207.84	22.97	4.06

자료 : 대만 행정원 대륙위원회, 양안경제통계월보 ; 신종호(2011.12), pp.6~7 재인용 ; 전병곤(2012), p.196 재인용.

❖ 독일의 통일 경험을 빗대어 한반도 상황을 살펴볼 때 일관된 통일 전략이 매우 중요하고 정권교체와 관계없이 일관성 있는 대북·통일 정책의 추진이 필요함.

- 서독은 '동방정책'에 따라 1972년 '동서독 기본조약'을 체결하고 일관성 있는 교류·협력을 추진함. 즉, 탈냉전과 같은 국제정치적 상황과 함께 동서독 간의 인적·물적 교류를 꾸준히 확대하면서 상호 이해의 폭을 넓혀 나감.<sup>66)</sup>
- 김영운(2014.1.27.)은 정치적·군사적인 관계로 남북관계가 악화되어도 민간 차원의 남북경협이 중단되지 않고 지속되어야 하고, 비핵·개방과 남북경협을 병렬적으로 추진하지만 무게중심을 남북 교류협력에 두는 것이 바람직하다고 주장함.<sup>67)</sup>

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)

65) 신종호, 양안 교류협력의 특징과 남북한 관계에 대한 시사점, JPI 정책포럼, 제주평화연구원, 2011.12.

66) 고유환, 통일 청사진과 통일준비, KINU 통일, 통일연구원, 2015, p.17.

67) 통일에 돈이 적게 들고, 사람과 사람의 통일이 되기 위해서는 먼저 남북이 교류와 접촉의 면을 넓혀야 한다. 먼저 남북한이 경계를 초월하여 서로 넘나드는 상태가 되어야 한다. 남북 간에 자본·기술·노동력이 왕래하고 누구든지 자유 방문과 관광이 가능해야 한다. 그래서 우리가 원하는 북한의 변화를 이끌어내야 한다. 정치적·군사적인 관계로 남북관계가 악화되어도 민간 차원의 남북경협이 중단되지 않고, 지속될 수 있는 바탕을 마련하는 법·제도적 장치를 먼저 구축해야 한다. 비핵·개방과 남북경협을 병렬적으로 추진하나, 무게중심을 남북 교류협력에 두는 것이 바람직하다. 이것이 진정한 북한의 급변을 가져오게 하는 첩경이다. 북한의 비핵화에만 모든 것을 걸면 북한의 붕괴는 오히려 더 멀어질 것이다. 남북을 도로와 철도로 연결부터 해야 한다. 이것이 독일통일이 우리에게 주는 귀중한 시사점이다. 바로 그런 것을 시작으로 동서독이 통일되었기 때문이다(남북물류포럼, www.kololo.org). ; 박용석(2014.2.14), p.33 재인용.