

건설 분야 남북교류협력사업, 잠재력 높아지고 있다

박용석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

20 15년의 남북 관계는 긴장과 완화가 반복되었던 한 해였다. 1월 초 박근혜 대통령은 신년 기자회견에서 조건 없는 정상회담을 제안했고, 김정은 국방위원회 제1위원장도 신년사에서 남북 정상회담을 개최할 용의가 있다고 밝혔다. 그러나 남북 정상회담은 개최되지 않았다.

그러다가 8월에 발생한 비무장지대 목함지뢰 사건으로 인해 남북한 간의 군사적 긴장 관계가 고조된 상황에서 극적인 2+2 회담을 통해 8·25 합의서가 채택되었다. 합의서에는 군사적 긴장 관계 해제, 남북 이산가족 상봉, 민간 교류 활성화 등의 내용을 담고 있다. 위기의 남북 관계가 곧 기회의 상황으로 바뀌었다. 이후 10월에 이산가족 상봉 행사가 금강산에서 개최되었지만, 12월의 남북 당국자 회담은 결렬되었다.

민간 차원 남북 교류 협력 크게 늘어

2015년 들어 민간 차원의 남북 교류는 예년에 비해 활발히 추진되었다. 평양 국제유소년축구대회, 남북노동자축구대회, 개성 만월대 공동 발굴 사업, 남북종교인평화대회 등 다양한 남북 교류 사업이 추진되었다.

지난해 1월부터 11월까지 개성공단과 이산가족 방문을 제외하고 경험, 사회문화, 인도적 지원 등 남북 교류협력과 관련하여 방북한 인원은 총 1,798명으로 2014년 523명, 2013년 205명에 비해 비약적으로 증가했다. 2015년의 방북 사유를 보면, 사회문화 교류 51건에 1,492명, 대북 지원 18건에 229명, 경제 교류 11건에 77명이다.

그런데 5·24조치 이전인 2009년의 경우 방북자는 총 6,804명이고, 그 중 경제 교류는 5,890명

북한 방문 승인 현황

(단위: 건수, 명)

구분	2009년 1~11월	2013년 1~11월	2014년 1~11월	2015년 1~11월
경제	개성공단 (84,270)	- (33,783)	5,355 (42,773)	1,382 (39,345)
	경제 교류 ¹⁾ (5,890)	3 (64)	6 (103)	11 (77)
사회문화 ²⁾	29 (247)	5 (105)	25 (350)	51 (1,492)
대북 지원 ³⁾	116 (667)	7 (36)	13 (70)	18 (229)
이산가족 및 기타	52 (1,306)	17 (301)	24 (2,536)	31 (1,481)
계	(92,380)	(34,289)	5,423 (45,832)	1,493 (42,624)
개성공단, 이산가족 및 기타 제외	(6,804)	(205)	(523)	(1,798)

주: 1) 교역, 경험, 관광사업, 교통·통신.

2) 교육학술, 문화예술, 과학기술, 체육, 종교, 언론출판, 시민사회, 지자체.

3) 환경, 일반구호, 농업축산, 보건의료.

자료: 통일부, 남북교류협력동향, 각호.

에 달하였다. 5·24조치 이전의 남북 교류 핵심은 경제 교류였던 것을 알 수 있다.

2008년 이후 건설 분야 교류 사업 중단

1988년의 7·7선언 이후 현재까지 남북협력사업 중 건설 분야 자체를 목적으로 한 본격적인 건설 분야 교류 사업은 많지 않다. 대부분 체육 및 종교 시설, 관광단지, 산업단지 조성과 같은 목적 사업의 수행과 지원을 위해 건설 수요가 파생적으로 발생하였다. 사회문화 분야 협력 사업으로 파생된 대표적인 건설 사업으로는 2003년 10월에 개관한 '평양 유경 정주영체육관' 건설, 평양 봉수교회 건립, 금강산 신계사 복원 사업 등을 들 수 있다.

경제협력사업은 경제적 이익을 주된 목적으로 하는 것으로 남북 합작, 단독 투자 등을 통해 북한에 투자하는 사업으로 관광지구 개발, 제조업을 위

한 공장 건설 등의 건설 수요가 파생적으로 발생했다. 남북경제협력사업 중 대규모 건설 사업을 파생시킨 사업으로는 금강산관광지구 개발사업과 개성공업지구 개발사업을 들 수 있다.

남북협력사업의 활성화에 따라 발생하는 여객 및 물동량을 원활하게 처리하기 위해 남북을 연결하는 도로, 철도 등의 건설 사업이 추진되었다. 2000년대 초부터 개성공단 사업과 금강산 관광 사업이 본격화됨에 따라 육로를 통한 남북한 이동이 빈번하게 되자 정부는 남북 출입 시설과 관련 인프라 확충을 추진했다. 2002년 9월 남북한이 동시에 경의선 및 동해선 연결 공사 착공식을 거행한 이후 2007년 12월부터 문산~봉동 간 남북 연결 철도에서 화물열차 운행이 개시되었다. 남북 연결 도로의 경우, 2004년 11월에 경의선 및 동해선 연결 공사가 완료되었다.

2007년 10월 남북 정상회담 이후에는 해주경제특구 건설, 남포·안변 조선협력단지 건설, 개성~평양 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수, 개성공단 2단계 개발 착수 등의 남북협력사업 추진을 협의하기도 했다. 그러나 2008년 이후 북한 핵문제와 금강산 관광객 피격 사건, 천안함 사건 등으로 인해 남북한 간의 긴장 관계가 고조되었고, 급기야 2010년 5·24조치 이후 남북한 간의 경제협력사업은 개성공단을 제외하고 전면 중단되었다.

SOC 등 건설 분야 교류협력사업 잠재력은 풍부

2016년에 남북 정상회담이 성사되고, 5·24조치가 해제되는 등 남북한 간의 긴장 관계가 완화될 경우, 건설 분야에 있어서도 많은 남북교류협력사업이 추진될 수 있는 잠재력이 풍부하다.

북한은 지난 2013년 3월 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 대외 무역의 다양화 및 다각화를 추진하고, 지하자원의 가공을 통한 수출 확대와 경제 및 관광 특구에 대한 외자 유치를 추진키로 결정했다. 5월에는 「경제개발구법」을 채택하여 적극적으로 다양한 방식의 경제특구 개발을 추진키로 했다. 2014년 6월에는 기존의 무역성, 합영투자위원회, 국가경제개발위원회 등 3개 기관의 대외 협력사업을 ‘대외경제성’을 신설하여 통합하였다. 대외경제성은 무역과 합영·합작, 외국인 투자 유치, 경제지대 개발사업을 비롯한 북한의 대외 경제사업을 통일적으로 운영하고 외국과의 경제적 연계를 강화하기 위해 설립된 것으로 보인다. 북한은 2010년에 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’을 채택한 것으로 알려지고 있다. 이 계획은 2010~2020년 간 공업지구 개발, 교통망 개발, 에너지 개발, 농업 개발 분야에 약 1,000억 달러 규모의 투자를 유치하는 것을 골자로 하고 있다.

현재, 북한은 경제특구, 경제개발구, 관광특구 등의 개발사업을 추진하고 있다. 1991년에 북한 최초의 대외적인 경제특구로 시작한 라선경제무역지대는 그 추진이 지지부진했다. 2010년 이후 중국과 러시아 자본을 중심으로 항만과 철도 개보수 사업을 추진하고 있고, 물류 수송사업의 본격적 추진을 준비하고 있다. 신의주는 2002년부터 개발을 추진했지만 담보 상태에 있다. 2013년 11월에 특수경제지대로 지정했고, 2014년 7월에 다시 국제경제지대로 결정하여 외국 자본 유치를 추진하고 있다. 황금평은 라선지역과 병행해서 중국 자본을 중심으로 개발을 추진하고 있다. 2014년 이후부터 황금평 중심 지역에 대규모 건축공사가 진행 중에

있는데, 건물의 용도는 황금평 관리사무소 또는 호텔 용도로 추정되고 있다. 한편, 북한은 2013년 11월에 13개 경제개발구를 지정하였고, 2014년 7월에 6개, 2015년 10월에 1개의 경제개발구를 추가 지정했다. 경제개발구는 지방 정부가 주도권을 갖고 추진하는 중소 규모의 경제특구로 경제개발구별 용지 규모는 45만~240만평 수준으로 파악되고 있다. 2014년 6월에는 원산-금강산지구를 국제관광지대로 개발하기로 결정하였고, 원산지구, 마식령스키장지구, 울림폭포지구, 석왕사지구, 통천지구, 금강산지구가 포함된 것으로 알려지고 있다. 또한 칠보산, 백두산 등에 관광단지 개발을 모색하고 있다. 교통·에너지 인프라시설로 신의주~개성 간 고속철도 및 고속도로, 러시아~북한~남한 가스관 연결 사업 등이 거론되고 있다.

남북간 긴장 관계 완화가 관건

이와 같이 건설 분야에 있어서 남북협력사업은 다양하게 존재하고 있다. 그런데 과연 이러한 개발 사업에 우리 건설기업들의 참여가 언제쯤 본격화될 것인지에 대해서는 예측하기가 어렵다.

2016년에 우리는 국회의원 선거, 북한은 제7차 당대회가 예정되어 있으며, 미국은 대통령 선거가 있다. 각 주체들이 내부 문제에 집중하느라 남북문제 해결을 위한 적극성이 결여될 수 있다. 이럴 경우 남북협력사업의 활성화는 기대하기 어렵다. 우리 정부는 보다 전향적으로 남북 긴장 관계 완화와 남북 교류협력 활성화를 위한 정책 대안을 고민해야 하고, 북한과의 대화와 협력이 적극성을 가져야 한다. 2016년에 한반도 평화의 기틀을 다지고, 남북 협력의 전기가 마련되기를 기대해본다. CERIK