

# 건설 분야 남북협력사업과 향후 과제

2018. 11

박용석

■ 들어가는 말 .....	4
■ 남북협력사업과 건설 분야 사례 분석 .....	7
■ 건설 분야 남북협력사업 추진 방안 .....	22
■ 정부 및 건설산업의 과제 .....	40
■ 맺음말 .....	50



- 남북 간 사회문화 및 인도적 협력, 경제협력사업이 활성화되면 이에 상응하여 건설 수요가 파생적으로 발생하기에 활성화 정도가 클수록 건설 수요도 증가했음.
  - 체육(평양류경정주영체육관 건설), 종교(교회 및 사찰 건설), 보건(병원 건설)과 같은 사회문화 및 인도적 사업을 추진하는 과정에서 건설 수요가 파생적으로 발생
  - 개성공단, 금강산 관광사업과 같은 경제협력사업 추진시 대규모 건설 수요(단지 조성, 전력, 진입로 등 기반시설, 공장, 호텔, 지원시설 등 건설) 발생
  
- 북한이 비핵화를 실현하면 국제사회의 정상 국가로서 고도 경제성장을 추구할 것이고, 그 과정에서 남북경협이 한국 경제에서 차지하는 비중과 중요성은 커질 것으로 예상됨.
  - 남북경협은 과거 배타적 양자 거래에서 국제사회가 함께하는 다자간 거래로 확대되고, 북한의 교역 상대국은 현재 중국 중심에서 전 세계 모든 국가로 확대될 것임.
  - 북한의 도로, 철도, 항만, 산업, 전력, 도시 등 인프라 건설에 있어 한국 건설산업이 핵심적 역할을 해야 하며, 대형 건설 프로젝트의 경우 다자간 협력사업으로 추진할 필요가 있음.
  
- 비핵화의 진전으로 대북 제재가 단계적으로 완화될 경우, 건설 분야의 남북경협사업은 중소 규모에서 대규모, 양자에서 다자 간, 저강도에서 고강도 사업으로 점차 확대될 것임.
  - 단기적으로 우선 추진해야 될 사업은 명분 있는 사업으로서, 미국과 유엔안전보장이사회 제재위원회를 설득할 수 있는 사업 대안 발굴 필요
  - 지원사업(연구 조사) : 북한 국토/도로/철도/항만/전력/수자원 등 주요 인프라 타당성 분석
  - 건설사업(실제 사업) : 남북 공유하천 정비, 북한산 골재 수급, 북한 농촌의 현대화 등
  
- 대북 제재가 시행 중인 상황에서 실제적인 건설 분야 협력사업 추진은 제한적임. 따라서 대북 제재에 저촉되지 않으면서도 반드시 필요한 “북한 인프라 타당성 조사”의 사전적 추진이 필요함.
  - 도로, 철도, 항만, 공항, 전력, 수자원 등 인프라 종합개발계획 수립과 핵심 프로젝트에 대해서 북한 전문기관과 협력하여 실제적인 타당성 조사 추진
  - 인프라 건설사업을 추진하기 위한 국내외 자본 유치, 국제 금융기관의 융자 등을 위해서는 타당성 분석 자료가 반드시 필요함.
  
- 남북경협 활성화는 남북한 모두의 경제 성장에 기여할 뿐만 아니라 한반도 비핵화를 촉진시켜 국제사회의 대북 제재를 해제시키는 선순환을 유도할 수 있음.
  - 북한의 비핵화가 일정 부분 진전되면 국제사회의 양해로 일정 수준의 남북경협을 추진하여 북한 경제를 회복시키고, 북한을 설득해서 또 다시 비핵화가 진전되면 이를 배경으로 다시 국제사회의 대북 제재를 완화하는 선순환 구조를 지향해야 함.

## I 들어가는 말

■ 3차례의 남북정상회담(4.27, 5.26, 9.18~20)과 북미정상회담(6.12)을 계기로 최근 한반도 정세가 평화와 협력의 시대로 진전되고 있음.

- 제1차 남북정상회담(4.27)에서 '판문점선언'을 발표함. 이 선언을 통해 남북한은 적대적 행위를 중단하고 협력과 교류를 활성화하며 한반도의 완전한 비핵화를 이루겠다는 데 합의
- 북미정상회담(6.12)에서 미국은 북한에 대한 안전 보장을 약속하고, 북한은 한반도의 완전한 비핵화 추진, 전쟁포로 및 전시 행불자 유해 발굴·송환, 새로운 북미관계 수립 등 합의
- 제3차 남북정상회담(9.18~20)에서 '9월 평양공동선언'의 발표를 통하여 한반도의 전쟁 위험 제거, 민족경제의 균형적 발전, 한반도 비핵화, 김정은 위원장의 서울 방문 등 합의
- 북한의 실질적 비핵화 노력과 미국의 적절한 대책 등 북미 간의 여건이 조성되면 2019년 초에 제2차 북미정상회담이 개최될 가능성이 높을 것으로 예상되고 있음.

■ 남북 및 북미 정상회담 이후 체육, 예술, 인도적 교류가 시작되었고, 남북 간의 철도, 도로, 산림 등의 협력사업에 대한 논의가 본격화되고 있음.

- 남북고위급회담 개최(6.1)<sup>1)</sup>, 남북이산가족 상봉(8.20~26), 국제철도협력기구(OSJD)에 한국 정회원 가입(6.7)시 북한의 협조, 2018 아시아경기대회 폐회식 공동 입장 등 추진
- 남북철도협력 분과회담(6.26) 후 경의선 북측 연결 구간(개성역~군사분계선) 공동 점검 및 남북철도 공동연구조사단 제1차 회의 개최(7.24), 남북산림협력 분과회담(7.4) 후 금강산 지역 산림 병해충 현황 공동 점검(8.8), 남북도로협력 분과회담(6.28) 개최
- 북미 관계의 회복을 위하여 북한에 억류된 한국계 미국인 3명 귀환(5.10), 풍계리 핵실험장 폐기(5.24), 미군 유해 송환(7.27) 등 추진

■ 남북 정상은 '판문점선언'과 '9월 평양공동선언'을 통해 '10.4선언'에서 합의된 사업, 동해선 및 경의선 철도와 도로 연결 등 다양한 남북 간 경제협력사업을 합의

- 판문점선언(4.27)에서는 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동 번영을 이룩하기 위하여 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다”는 내용을 담고 있음.
- 9월 평양공동선언(9.19)에서 금년 중 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖고, 남과 북

1) 공동연락사무소 조속히 개소, 6.18 공동선언 18주년 기념 방안 모색, 장성급 군사회담, 체육회담, 적십자회담 및 철도, 도로, 산림협력분과회의, 가을 북측 예술단의 남측 지역 공연을 위한 실무회담 등 후속 회담 개최 등 합의.

의 조건이 마련되면 개성공단과 금강산 관광사업을 우선 정상화하며, 서해경제공동특구 및 동해관광 공동특구를 조성하는 문제를 협의하기로 함.

**■ 남북한 및 북미 간의 정치·군사적 긴장 해소와 북한의 비핵화가 실현될 경우 본격적인 남북경제협력사업 추진이 가능함. 이에 따라 남북경협에 대한 국민들과 경제계의 기대감이 높아지고 있음.**

- 건설업계는 북한 인프라 개발사업에 대한 관심이 매우 높은 상황으로 각 회사별로 TF 등을 구성하여 대북사업 준비를 하고 있음.
- 건설업계뿐만 아니라 사실상 한국의 전 경제계가 북한 시장 진출에 대한 기대가 크며, 기업별 특성에 맞는 남북경제협력사업을 검토하고 있음.
- 기업은행이 중소기업 경영자를 대상으로 설문조사<sup>2)</sup>를 실시한 바에 따르면, 응답자의 71%는 남북경제협력사업에 관심이 있으며, 관련 사업에 참여할 의향이 '있다'고 응답한 중소기업이 49.5%로 '그렇지 않다'고 응답한 중소기업(28.5%)보다 월등히 많은 것으로 조사됨.

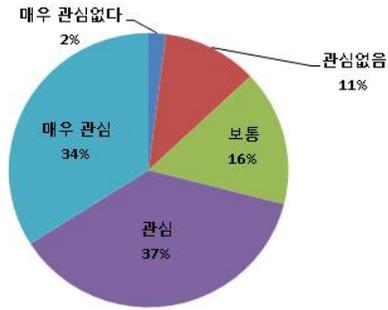
〈표 1〉 기업별 남북경제협력사업 준비 현황

기업명		준비 사항
건설업계	현대건설	• 대북사업 관련 TF 구성 • 대북사업 경험자들을 중심으로 경험치 축적, 설문조사 등 시행
	현대아산	• 경험 TF 운영 • 남북 철도 연결, 통신사업, 전력 이용, 통천비행장 건설, 금강산 저수지 물 이용, 관광 명승지 종합개발, 임진강댐 건설 등 검토
	대우건설	• 기존 TF를 상설 조직으로 격상, 북방사업지원팀 신설 • 북한에서 철도, 도로, 경수로 사업 경험 보유
	삼성물산 건설부문	• 상무급 임원을 팀장으로 하는 남북경협 TF 구성
	GS건설	• 대응팀 운영, 토목과 전력 등 인프라 사업 담당자 배치
	포스코건설	• 대북사업 TF 구성, 관련 정보 수집 및 분석 추진
	대림산업	• 남북경협 TF 구성, 철도, 수력발전, 교량 등 사업 참여 준비
	한화건설	• 남북경협 TF 구성, 북한 SOC 및 자원개발 사업에 주목
비건설업계	현대그룹	• 현대그룹 남북경협사업 TF 구성 및 본격 운영
	대한통운	• 유라시아대륙 전역에 걸친 물류사업 구상
	롯데그룹	• 그룹 차원에서 북방 TF 구성/북한, 중국 동북3성, 러시아 연해주 등 지역을 연구하고, 이들 지역과 경제협력사업 추진 검토
	유한킴벌리	• 북한 산림재건 사업 검토
	KT	• 남북협력사업개발 TF 신설, 북한 통신방송망 시장 검토
	SM그룹	• 북한 광산과 자원개발 검토, SM상선을 통해 환동해 및 환서해를 중심으로 서비스 노선 개설과 터미널 개발 가능성 검토

자료 : 연합뉴스(2018.6.21.), 뉴스토마토(2018.6.17.), IT뉴스(2018.6.28.), 세계파이낸스(2018.6.10.), 이투데이(2018.7.2.), FETV(2018.6.30.) 등 언론보도를 종합해서 작성함.

2) 200개사 중소기업 CEO 대상으로 조사, 2018.6.4.~15.

〈그림 1〉 남북경제협력사업의 관심 수준



〈그림 2〉 남북경제협력사업 참여 의향



자료 : IBK기업은행 북한경제연구센터, 남북경제협력에 대한 중소기업 인식조사, 2018.7.

■ **교통·전력·산단 등 인프라시설에 대한 북한의 건설 수요가 매우 클 것으로 보이는 바, 남북경협사업에 대한 건설업계의 관심과 기대는 매우 큼.**

- 판문점선언에서는 10.4선언에서 합의된 사업들의 추진을 제시함. 이들 사업에는 개성~신의주 철도 개보수, 개성~평양 고속도로 개보수, 해주항 확장, 백두산 관광지구 개발 등 대규모 인프라 건설사업들이 포함되어 있음.

■ **현재 남북/북미 간에 사회·인도적 협력사업들이 추진되고 있지만, 본격적인 경제협력 사업은 북한의 비핵화가 진전되어 국제사회의 대북 제재 완화시 추진 가능**

- 2018년 8월 16일에 미국 재무부는 북한과의 불법 거래에 관여한 일부 중국과 러시아 기업과 개인을 제재 명단에 포함<sup>3)</sup>했고, 10월 25일에는 북한과 불법 거래한 싱가포르 개인과 기업을 제재 대상에 추가 지정<sup>4)</sup>함.
- 미국은 “북한의 비핵화 없이 대북 제재의 해제는 없다”는 점을 분명히 하고 있음.

■ **본 연구의 목적은 현재와 같이 대북 제재가 시행 중인 상황에서 건설 분야의 남북협력사업으로 무엇을 우선적으로 추진할 수 있는지에 대한 대안을 모색하는 데 있음.**

- 본 연구에서 논의하고자 하는 “건설 분야 남북협력사업”이란 남북 간의 경제협력사업, 사회문화협력사업, 인도적 대북지원사업 등을 통해 파생되는 모든 건설사업을 의미함.
- 본 연구에서는 남북협력사업의 추진 사례를 분석하고, 한반도 정세의 시나리오별 변화 방향을 예상한 후 건설 분야 남북협력사업의 추진 전략과 이를 효율적으로 지원할 수 있는 건설산업 차원의 정책 과제를 모색함.

3) 내외경제TV(<http://www.nbntv.co.kr>, 2018.8.16).

4) 조선일보, 2018.10.26일자.

## II 남북협력사업과 건설 분야 사례 분석

### 1. 남북협력사업의 개념

- 남북협력사업은 남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동<sup>5)</sup>을 의미함.
- 남북협력사업은 크게 경제협력사업, 사회문화협력사업, 인도적 대북지원사업으로 구분되고 있음<sup>6)</sup>.
  - “남북경제협력사업”은 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는, 경제적 이익을 주된 목적으로 하는 제반 활동을 말함.
    - \* 남북 주민 간의 합작, 단독투자, 제3국과의 합작투자, 북한 주민의 고용, 용역 제공, 행사 개최 및 조사·연구 활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 정부가 인정하는 행위(단순 인적 교류, 교역 제외)
  - “사회문화협력사업”은 민족의 동질성 회복과 사회·문화 공동체 형성을 위해 상대방 지역이나 제3국에서 당사자 간의 합의·계약에 따라 계획·준비·실시 및 사후처리 등이 연속성 있게 이루어지는 행위를 말함.
    - \* 교육·학술, 문화·예술, 종교, 보건, 과학, 체육, 출판·보도 등의 분야에서 남북한의 주민이 공동으로 행하는 비영리적 활동으로, 정부의 승인을 받아 추진됨.
  - “인도적 대북지원사업”은 긴급구호는 물론 영유아 등 취약계층 대상 지원 사업, 농업, 축산, 산림, 환경 분야 등 북한 주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 사업임.
    - \* 「남북교류협력에 관한 법률」이 정한 요건에 따라 분배 투명성 확보를 전제로 행하고 있으며, 북한 상대방과 안정적인 관계를 유지하고 있다고 인정되는 단체를 ‘대북지원사업자’로 지정해 추진

### 2. 남북협력사업의 추진 현황

- 남북협력사업 승인 건수를 기준으로 보면, 2004년 이전에는 사회문화협력사업이 중심을 이루었고, 개성공단 사업이 본격화되면서 경제협력사업이 급증함.
  - 남북협력사업의 승인 실적을 보면, 1991~1997년 총 6건에서 2007년에는 188건으로 급증함. 이후

5) 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 제4호.

6) 통일부 남북교류협력시스템(<https://www.tongtong.go.kr>).

2008년 7월에 발생한 금강산 관광객 총격 사건으로 2009년에 23건으로 감소하였고, 2016년 2월 개성공단 가동 중단 이후부터 2017년 7월까지의 승인 실적은 전무한 실정임.

- 개성공단의 본격화 이전인 1991~2003년까지 남북한 협력사업은 총 62건이 승인되었음. 이 중 69.4%(43건)는 사회문화협력사업이고, 경제협력사업은 30.6%(19건) 수준이었음.
- 2004~2017년 7월까지 남북한 협력사업은 총 580건이 승인되었음. 이 중 80%(464건)가 경제협력 사업이고 사업문화협력사업은 20%(116건)로 집계되고 있음.

〈표 2〉 남북교류협력사업 허가 현황

(단위 : 건)

구분	1991~97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	2016~17.7	계	
경제	민간경협	3	6	0	2	5	1	2	6	10	4	6	9	1	19	-	-	19	-	-	93	
	개성공단	승인	-	-	-	-	-	-	17	26	15	163	53	10	6	1	6	5	3	3	-	308
		신고	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	11	18	22	10	2	7	-	82
사회문화	3	5	5	4	6	7	13	16	47	26	19	3	-	1	1	-	-	1	2	-	159	
계	6	11	5	6	11	8	15	39	83	45	188	65	23	37	20	28	34	6	12	-	642	

주 : 협력사업신고제 시행(2009.7.31) : 경제개발특별구역으로 지정된 지역에서 총금액 50만 달러 이하인 사업.  
 자료 : 통일부, 남북교류협력동향, 2017.7.

■ 인도적 대북지원사업은 이산가족 상봉, 식량, 의약품, 영양, 보건, 의류, 농자재 등을 정부와 민간 차원에서 무상으로 지원하는 사업임.

- 1989년 6월부터 2017년 7월까지 이산가족과 관련해 추진된 실적은 상봉 6,431건, 서신 교환 1만 2,235건, 생사 확인 1만 1,786건으로 집계됨.
- 북한에 대한 인도적 지원은 북한의 식량 사정 악화에 따라 제기되었고, 1995년 수해로 북한이 국제 사회 등에 인도적 지원을 요청한 것을 계기로 시작됨.
- 1995년부터 2017년 7월까지 대북 인도적 지원 규모는 총 2조 4,141억원(22만 5,086만 달러) 수준임. 정부(정부+국제기구+민간단체 기금) 지원 규모는 전체의 62.8%(1조 5,170억원)를 차지하고 있으며, 민간의 지원은 8,970억원으로 37.2%에 이르고 있음.

〈표 3〉 대북 인도적 지원 현황(1995~2017.7)

(단위 : 억원)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지원 규모	1,856	37	422	429	562	1,364	1,757	1,718	1,863	2,872	2,139	2,982
연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017.7	총계
지원 규모	2,892	1,164	671	405	196	141	183	195	254	29	9	24,141

자료 : 통일부, 남북교류협력동향, 2017.7.

- 정부 차원의 대북 인도적 지원은 당국 간에 직접 지원을 하거나, 국제기구(WFP, UNICEF, WHO 등), 국제 NGO를 통해 간접 지원하는 방식으로 추진됨.
- 민간 차원의 지원은 적십자사 또는 독자 창구에 의하여 이루어지는데, 대부분 식량, 의약품, 의료 장비, 방재 약품, 비료, 영양제, 의류, 생활용품, 각종 자재 등 현물을 제공하였음.

**경제협력, 사회문화협력, 인도적 대북지원 사업이 활발히 추진되면, 자연스럽게 남북 인적교류 또한 증가하는 패턴을 보이고 있음.**

- 1989년부터 2017년 7월까지 총 146만여 명이 상호 방문하였음. 이 중 방북은 145만 3,000여 명, 방남은 8,000여 명으로 집계되고 있는바, 남북 인적교류 측면에서 보면, 북한 인사의 남한 방문보다는 남한 인사의 북한 방문이 월등히 많은 것으로 나타남.
- 이는 북한 기업(당국)이 남한에서 사업하기보다는 남한 기업(정부)이 북한에서 각종 사업(경제/사회문화/인도적 지원)을 추진한 것으로 보이는바, 향후 남북 및 북미 관계가 개선되어 남북교류협력사업이 활성화될 경우 이와 같은 패턴이 다시 나타날 것으로 예상됨.
- 남북교류 인원은 개성공단이 본격 가동된 2005년부터 8만 8,000여 명으로 급증하여 개성공단 가동이 중단된 2016년 2월 이전인 2015년까지는 연간 10만명 이상이 교류하였음. 2013년의 경우에는 4~9월에 가동이 중단되어 7만여 명 수준으로 낮아짐.

〈표 4〉 남북 인적교류 추이(1989~2017년)

				(단위 : 건)			
연도	방북	방남	합계	연도	방북	방남	합계
1989	0	1	1	2004	26,213	321	26,534
1990	183	291	474	2005	87,028	1,313	88,341
1991	237	175	412	2006	100,838	870	101,708
1992	257	103	360	2007	158,170	1,044	159,214
1993	18	6	24	2008	186,443	332	186,775
1994	12	0	12	2009	120,616	246	120,862
1995	536	0	536	2010	130,119	132	130,251
1996	146	0	146	2011	116,047	14	116,061
1997	1,015	0	1,015	2012	120,360	0	120,360
1998	3,317	0	3,317	2013	76,503	40	76,543
1999	5,599	62	5,661	2014	129,028	366	129,394
2000	7,280	706	7,986	2015	132,097	4	132,101
2001	8,551	191	8,742	2016	14,787	0	14,787
2002	12,825	1,052	13,877	2017.7	51	63	114
2003	15,280	1,023	16,303	총계	1,453,556	8,355	1,461,911

자료 : 통일부, 남북교류협력동향, 2017.7.

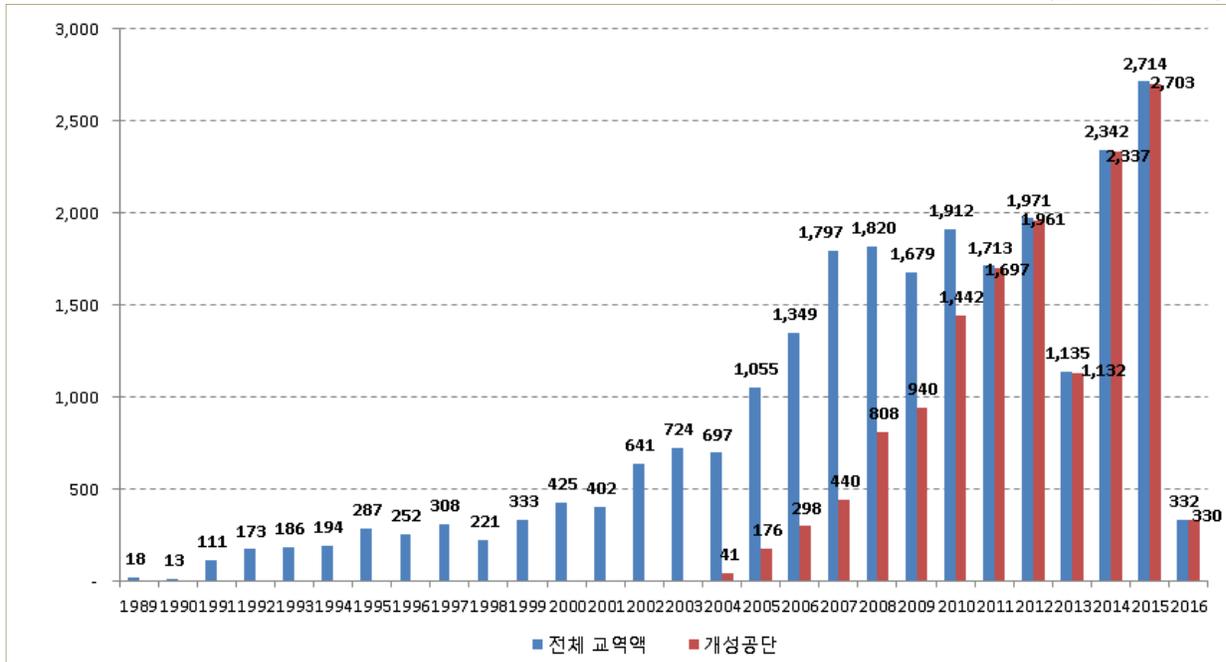
7) 2018년 8월 기준 민간 차원의 대북지원 단체로 대한결핵협회, 대한의사협회, 월드비전, 굿파머스 등 총 108개 단체가 통일부에 등록되어 있음.

■ 1989년부터 본격화된 남북 교역은 개성공단이 중단된 2016년 2월까지 비약적으로 성장해 1991~2015년간 연평균 14.2% 증가하였음. 규모로는 24.5배 성장함.

- 남북한 간의 전체 교역액은 1991년 1억 1,100만 달러에서 2015년에는 27조 1,400만 달러로 늘어나 연평균 14.2% 성장하였음. 규모 면으로 보면 24.5배 커짐.
- 1991~2009년간 남북한 간의 일반교역, 위탁가공, 관광(금강산, 개성), 인도적 지원, 사회문화협력, 개성공단(2004년 12월부터) 등을 포함한 남북 교역액은 연평균 16.3% 성장함. 그중 인도적 지원을 제외한 사실상의 경제협력 교역액은 연평균 16.1% 늘어남.
- 2010년 '5·24조치'로 개성공단을 제외한 모든 경험이 중단됨. 개성공단은 2004년 12월부터 가동되었는데 2013년 4~9월간 일시 가동이 중단되었고, 2016년 2월에 전면 중단됨.

〈그림 3〉 남북 전체 교역액 및 개성공단 교역액 추이(1989~2016년)

(단위 : 백만 달러)



자료 : 통일부, 남북교류협력동향, 2017.7.

〈표 5〉 남북 교역액 연평균 증가율

(단위 : %)

구분	남북 전체 교역액		개성공단
	1991~2015년	1991~2009년	2005~2015년
연평균 증가율	14.2	16.3 16.1	31.4
비고	상업적 거래(일반교역, 위탁가공, 관광, 개성공단) + 비상업적 거래 (인도적 지원, 사회문화협력)	전체 교역액 인도적 지원 불포함	개성공단은 2004년 12월부터 가동됨에 따라 2004년은 제외함.

■ **개성공단의 본격적인 추진으로 상업적 거래가 크게 증가함.** 개성공단은 남북경제협력 사업의 질적·양적 확대에 결정적 기여를 함.

- 2010년 5·24조치 이전인 2009년의 경우 상업적 거래가 전체 교역의 97.8%를 차지함에 따라 남북 교역은 상거래 중심으로 발전함. 즉, 개성공단 입주 업체 증가에 따른 원부자재 반출 및 생산품 반입의 증가, 위탁가공 교역의 활성화 등에 따른 상업적 거래가 증가함.

■ **남북 교역은 초기에 해외 중개상을 통한 간접 교역의 형태로 시작했다가, 1990년대 중반부터 남북 교역 당사자 간에 직접 계약을 체결하여 거래하는 직접 교역이 증가함.**

- 일반적으로 경제협력은 물품을 단순 반·출입하는 일반교역에서 원부자재를 반출하여 가공한 후 가공 제품을 재반입하는 위탁가공 교역으로 발전하였고, 이후 기계·설비 등을 투자하는 단계로 발전하는 양상을 보임.
- 2009년의 남북교역 현황을 보면, 개성공단이 전체 남북 교역의 56.0%로 가장 큰 부문을 차지했고, 다음으로 위탁가공 24.4%, 일반교역 15.3%, 관광 0.5%, 기타 1.6%를 차지하고 있어 다양한 대북 경제협력사업이 추진되었음.
- 2015년은 2010년의 5·24조치로 인해 위탁가공, 일반교역, 관광 등 개성공단 이외의 대북 경제협력력이 중단된 이후로 개성공단이 전체 남북 교역의 대부분을 차지하고 있음.

〈표 6〉 2009년 및 2015년 유형별 남북교역 현황

(단위 : 천 달러, %)

구분	상업적 거래					비상업적 거래		합계	
	개성공단	위탁가공	일반교역	금강산 관광	기타 경제협력	대북지원	사회문화 협력		
2009	교역액	940,552	409,714	256,141	8,711	26,997	36,379	588	1,678,494
	구성비	56.0	24.4	15.3	0.5	1.6	2.2	0.0	100.0
2015	교역액	2,703,565	-	183	553	-	9,380	795	2,714,476
	구성비	99.6	-	0.0	0.0	-	0.4	0.0	100.0

자료 : 통일부, 2010 통일백서, 2010.9, p.54. / 통일부, 2016 통일백서, 2016.5, p.48.

■ **2010년의 5·24조치 이전까지를 살펴보면, 남북 교역에 참여하는 업체는 급증했고 교역 품목 수도 증가함.**

- 남북 교역에 참여하는 업체의 수는 1991년에 56개사에 불과했으나, 2000년에 536개사, 2008년에 760개사로 지속적으로 증가함.
- 남북 간 교역 품목의 수는 1989년 25개에서 2000년 578개, 2008년 859개로 증가하였음. 전체 품목 중 높은 비중을 차지하는 것은 섬유류, 농림수산물, 철강·금속제품, 광산물 순임.<sup>8)</sup>

8) 통일부, 2010 통일백서, 2010.9, pp.70-77.

■ 향후 남북협력사업이 활성화될 경우, 경제협력사업을 중심으로 추진될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

- 2010년 5·24조치로 개성공단 이외의 남북 교역이 전면 중단되었는데, 만일 5·24조치 없이 지속적으로 남북 교역이 진행되었다면 개성공단 이외 지역에서의 위탁가공, 일반교역 부문도 비약적으로 성장했을 것으로 보임.

### 3. 남북경제협력과 북한 대외교역의 특성

■ 과거 남북경협은 남북한 간의 ‘배타적 양자거래’, ‘경제적 수익성보다는 비경제적 외부 효과가 강조되는 경제거래’라는 특징이 있는 것으로 연구되었음<sup>9)</sup>.

- 북한은 국제통화기금(IMF)과 같은 국제금융기구와 세계무역기구(WTO)에 가입을 안 했고, UN과 미국 등의 경제제재를 받고 있어 세계 교역 질서의 테두리 안에 있지 않음.
- 이에 따라 과거 남북경협에서 남북한 당사자들 외에 제3의 해외 경제주체들의 적극적인 개입<sup>10)</sup>은 현실적으로 쉽지 않은 문제였음.
- 한국은 1인당 소득이 3만 달러가 넘고 첨단산업 중심의 세계적인 무역 국가이지만, 북한의 1인당 소득은 1,000달러에도 못 미치고 국제 교역의 다양성과 규모도 빈약한 것이 현실임.
- 결국 과거의 남북경협은 본격적인 수익성 중심으로 운영되었다기보다는 한반도의 평화 증진, 남북 간의 이질감 해소 등 비경제적인 외부 효과가 경협을 추진하는 동력으로 작용했던 경향성이 있었던 것으로 보임.

■ 과거 남북경협은 국내 경제에 거의 영향을 미치지 못하여 한국경제의 성장에 크게 도움을 주지 못하였음.

- 남북 교역은 1990년 1,300만 달러 규모에서 2015년에는 27억 1,400만 달러로 증가함.
- 비교적 정상적으로 거래를 하였던 기간<sup>11)</sup>인 1991~2009년을 살펴보면, 연간 교역량의 평균 20% 규모가 정부와 민간단체에서 제공하는 ‘인도적 대북 지원’과 같은 비경제적인 교역이 상당 부분을 차지하고 있음.
- 2009년의 남북 교역이 한국의 무역 총액에서 차지하는 비중은 0.24%에 불과함. 즉, 1989~2016년 중 가장 큰 비중을 나타냈던 시점에 남북 교역이 한국경제에서 차지하는 비중은 매우 낮았음.

9) 이석, 새로운 남북경협의 가능성 : 특징과 쟁점, KDI 북한경제리뷰, 한국개발연구원, 2018.8.

10) 예를 들어 한국 기업이 라오스에 투자를 한다면, 본질적으로 한국과 라오스 사이의 일이지만, 동시에 이 과정에서 다양한 제3의 해외 경제주체들이 개입할 수 있음. 즉, 한국 기업의 투자금을 영국과 일본의 금융기관이 제공할 수 있으며, 라오스 현지의 공장 건설 등을 베트남 건설회사가 수행할 수 있고, 생산된 제품은 미국 등 전 세계로 수출하게 되는데, 국제 거래는 ‘배타적 양자간 거래’가 아닌 ‘다자간 거래’가 일반적이라고 볼 수 있음.

11) 2010년의 5·24조치로 인해 개성공단을 제외한 남북경협사업이 전면 중단되었고, 인도적 대북 지원도 대폭 축소됨.

- 남북 교역의 상품별 반입(수입)과 반출(수출) 내역을 보면, 1998년의 반입 품목 구성비는 섬유류가 42.1%로 가장 높고, 농림수산물 23.7%로 그 다음을 차지함. 2010년의 5·24조치 이전인 2009년에는 섬유류가 44.8%, 농림수산물 21.6%를 차지했음.
- 또한 개성공단의 입주 기업 중 섬유류 관련 기업이 전체의 58%를 차지하고 있음.
- 과거 남북 교역에 있어서 북한산 농림수산물이나 섬유류와 같은 노동집약적 임가공을 제외하면 한국 경제에 큰 수익을 가져오지 못했고, 이들 농림수산물과 임가공도 한국의 핵심 산업과 거리가 있는바, 남북 교역이 한국경제에 큰 영향을 주지 못한 것으로 보임.

〈표 7〉 남북교역 상품별 반입/반출 구성비

(단위 : %)

상품군	1998		2000		2005		2009	
	반입	반출	반입	반출	반입	반출	반입	반출
농림수산물	23.7	15.1	47.1	9.6	33.1	20.2	21.6	4.8
광산물	2.6	15.8	0.2	5.9	8.6	4.4	4.1	2.7
화학공업제품	0.2	4.9	0.4	36.8	0.2	28.3	0.6	7.2
플라스틱고무 및 가죽제품	0.0	2.7	0.1	1.5	0.5	1.5	1.1	2.1
섬유류	42.1	22.9	35.2	15.9	35.4	12.2	44.8	36.1
생활용품	4.2	3.3	2.2	2.3	1.8	1.8	5.7	5.3
철강·금속제품	22.0	7.5	7.7	5.2	13.0	9.5	3.2	4.5
기계류	0.8	22.3	1.2	11.8	3.1	16.1	4.3	10.9
전자전기제품	4.4	4.6	5.6	10.3	4.2	4.9	14.4	26.4
잡제품	0.2	0.8	0.3	0.6	0.2	1.1	0.1	0.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>).

〈표 8〉 개성공단 입주 기업 현황(2016년 2월 기준)

(단위 : %)

업종	섬유	기계금속	전기전자	화학	종이·목재	식품	비금속광물	총계
구성비	58	19	11	7	2	2	1	100

자료 : 개성공업지구지원재단(<https://www.kidmac.or.kr>).

❑ 과거 남북경협이 북한 경제에 미치는 효과가 남한에 비하여 훨씬 컸던 것으로 추론해 볼 수 있음.

- 1991~2009년간 남북 교역은 북한의 무역 총액에서 평균 26.9%를 차지하고 있으며, 2007년의 경우 무역 총액의 61.1%를 차지했던 것으로 나타나고 있음. 이처럼 남북 교역은 북한 경제에서 차지하는 비중과 중요도가 매우 컸던 것으로 볼 수 있음.
- 특히, 인도적 대북 지원의 경우 1991~2009년간 무역 총액에서 평균 5.7%를 차지하고 있어 결코

무시할 수 없는 영향력이 있었던 것으로 볼 수 있음.

- 그런데 상업적 교역의 비중은 평균 22.4%를 차지하고 있는바, 남북 교역에 있어서 사회문화교류, 인도적 대북 지원도 중요하지만, 수익 창출을 목적으로 하는 민간 차원의 상업적 교역이 매우 중요한 역할을 했던 것으로 볼 수 있음.

〈표 9〉 남북교역 및 남북한 대외교역 현황(1990~2009년)

(단위 : 백만 달러, %)

연도	남북 교역			남한		북한					
	반입	반출	합계 a	인도적 대북 지원 b	상업적 교역 c(a-b)	무역 총액 d	a/d	무역 총액 e	a/e	b/e	c/e
1990	12	1	13		13	134,859	0.01	4,170	0.32		0.32
1991	105	5	111		111	153,394	0.07	2,584	4.31		4.31
1992	162	10	173		173	158,406	0.11	2,555	6.79		6.79
1993	178	8	186		186	166,036	0.11	2,646	7.05		7.05
1994	176	18	194		194	198,361	0.10	2,100	9.26		9.26
1995	222	64	287	232	55	260,176	0.11	2,051	14.00	11.32	2.68
1996	182	69	252	4	247	280,054	0.09	1,976	12.75	0.23	12.52
1997	193	115	308	47	261	280,780	0.11	2,176	14.16	2.17	11.99
1998	92	129	221	31	190	225,594	0.10	1,442	15.39	2.21	13.18
1999	121	211	333	46	286	263,437	0.13	1,479	22.54	3.17	19.37
2000	152	272	425	113	311	332,748	0.13	1,969	21.59	5.78	15.81
2001	176	226	402	135	267	291,536	0.14	2,270	17.75	5.96	11.78
2002	271	370	641	135	506	314,596	0.20	2,260	28.39	5.97	22.42
2003	289	434	724	157	566	372,644	0.19	2,391	30.28	6.59	23.69
2004	258	439	697	247	449	478,307	0.15	2,857	24.40	8.68	15.72
2005	340	715	1,055	212	843	545,657	0.19	3,001	35.17	7.08	28.09
2006	519	830	1,349	298	1,051	634,847	0.21	2,995	45.05	9.96	35.10
2007	765	1,032	1,797	304	1,493	728,334	0.25	2,941	61.13	10.36	50.77
2008	932	888	1,820	104	1,715	857,282	0.21	3,815	47.71	2.74	44.97
2009	934	744	1,679	52	1,626	686,618	0.24	3,413	49.18	1.55	47.64
2010	1,043	868	1,912	35	1,876	891,595	0.21	4,174	45.81	0.85	44.96
2011	913	800	1,713	17	1,696	1,079,626	0.16	6,357	26.96	0.27	26.69
2012	1,073	897	1,971	12	1,958	1,067,454	0.18	6,811	28.94	0.18	28.76
2013	615	520	1,135	16	1,119	1,075,217	0.11	7,344	15.46	0.23	15.24
2014	1,206	1,136	2,342	18	2,324	1,098,179	0.21	7,610	30.78	0.24	30.54
2015	1,452	1,262	2,714	22	2,692	963,255	0.28	6,251	43.42	0.36	43.06
2016	185	147	332	2	330	901,618	0.04	6,531	5.09	0.04	5.05
평균 (1990~ 2016)	465	452	918	102	835	534,837	0.17	3,562	25.78	2.87	23.44
평균 (1991~ 2009)	319	346	666	141	554	380,464	0.18	2,469	26.98	5.74	22.45

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>).

❖ **북한의 무역 규모 및 교역 국가는 꾸준히 성장했지만, 국제사회의 대북 제재로 중국에 대한 교역 비중이 급증하였음.**

- 북한의 무역 규모는 2000년 19.6억 달러에서 2016년 65.3억 달러로 꾸준히 성장하였으며, 교역 국가도 2000년 52개국에서 2017년에는 84개국으로 확대되었음.
- 국가별 교역 비중은 크게 변화했음. 2000년의 경우 중국 24.7%, 일본 23.5%, 태국 10.5%, 인도 8.5%로 교역 비중이 분산되었으나, 2000년대 중반 이후 북한의 핵실험과 ICBM 개발 등에 따른 국제사회의 제재로 인해 중국으로 교역이 집중되고 있음.

❖ **북한과 중국 간의 교역은 양적으로는 확대되었지만 질적으로는 오히려 후퇴했으며, 북한의 경제 성장에 부정적 영향이 클 것으로 분석<sup>12)</sup>되고 있음.**

- 2000년대 후반부터 국제사회의 대북 제재로 북한의 수출입 기회가 대폭 축소되면서 대중국 교역 비중이 심화된 것과 함께 중국의 무연탄 수요가 확대되자 북한은 국가 차원에서 광산에 노동력, 식량, 전기, 석유 등 투자를 확대함.
- 저개발 국가는 경제 성장의 초기 단계에서 천연자원의 수출을 확대하지만 이 같은 상황이 고착화되면 자원 배분을 왜곡시켜 경제에 악영향을 미칠 가능성이 높아지게 됨.
- 북중 간의 무역은 무연탄과 저부가가치 물품 중심의 수출 구조이며, 이는 타 산업 육성을 위한 인적, 물적 자본투자를 감소시켜 북한 경제의 중장기적 발전을 저해할 수 있음.

〈표 10〉 북한의 국가별 교역 비중 추이

(단위 : %)

순위	2000년		2005년		2010년		2015년		2017년	
	국가	점유율								
1	중국	24.7	중국	52.6	중국	83.0	중국	91.3	중국	94.8
2	일본	23.5	태국	11.0	러시아	2.7	러시아	1.4	러시아	1.4
3	태국	10.5	러시아	7.7	독일	1.4	인도	1.2	인도	1.0
4	인도	8.5	일본	6.5	인도	1.4	태국	0.8	필리핀	0.4
5	홍콩	5.8	싱가포르	2.7	태국	1.2	우크라이나	0.6	스리랑카	0.2
6	독일	4.0	독일	2.6	싱가포르	1.2	대만	0.5	파키스탄	0.2
7	싱가포르	2.5	네덜란드	1.4	방글라데시	0.9	싱가포르	0.5	홍콩	0.2
8	러시아	2.4	프랑스	1.3	홍콩	0.7	필리핀	0.4	멕시코	0.1
9	방글라데시	2.0	인도	1.2	이탈리아	0.6	파키스탄	0.3	에티오피아	0.1
10	프랑스	1.6	스웨덴	1.2	멕시코	0.6	홍콩	0.3	모잠비크	0.1
총교역 국가	52개국		61개국		63개국		76개국		84개국	

자료 : 국가통계포털(<http://kosis.kr>).

12) 김규철, “북한의 무역, 양적 성장만으로 충분인가?”, KDI Focus(통권 제93호), 한국개발연구원, 2018.9.5.

#### 4. 건설 분야 남북협력사업 사례<sup>13)</sup>

1988년 7·7선언 이후 남북경협이 사실상 중단된 2010년 5·24조치 이전까지 남북협력사업 중 도로·철도 건설과 같은 본격적인 인프라 건설은 많지 않았음.

- 개성공단과 금강산 관광사업이 본격화된 2000년대 초중반 시기에, 이들 지역을 육로로 연결하는 도로·철도 연결 공사<sup>14)</sup>와 남북출입사무소와 같은 시설 공사가 추진됨.
- 2002년 9월 남북한은 경의선 및 동해선 연결공사 착공식을 동시에 실시한 이후 남북 연결 철도는 2007년 12월부터 문산~봉동 간 화물열차 운행이 개시되었고, 남북 연결 도로는 2004년 11월에 경의선 및 동해선 연결 공사가 완료됨.
- 즉, 이들 시설 공사는 개성공단과 금강산 관광사업으로 인해 증가하는 물동량 처리와 남북 출입 인원을 지원하기 위한 목적으로 추진되었음.

〈표 11〉 남북 출입시설 현황

구분		건물 연면적	공사 기간	부지 면적 / 동수
경의선 (도라산)	철도 출입시설	11,048㎡	2004. 9 ~ 2006. 4	442,015㎡ (36개동)
	도로 출입시설	16,957㎡	2004. 9 ~ 2006. 5	
	물류센터	19,227㎡	2005. 10 ~ 2007. 12	
동해선 (고성)	철도 출입시설	6,706㎡	2004. 9 ~ 2006. 4	294,933㎡ (15개동)
	도로 출입시설	14,055㎡	2004. 9 ~ 2006. 5	
	물류센터	9,474㎡	2006. 12 ~ 2010. 9	

자료 : 통일부, 2008 통일백서, 2008.2.

〈표 12〉 남북 철도 및 도로 연결 구간

구분	남측 구간	북측 구간	연결 구간	
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.

체육 및 종교, 관광, 산업단지과 같은 목적 사업의 수행을 위해 건설 수요가 파생적으

13) 박용석, 남북한 건설 분야 협력사례 분석과 북한 내 산업단지 개발 방안, 한국건설산업연구원, 2010.10, pp.13-23의 주요 내용을 요약함.

14) 남북한 철도 및 도로 연결공사는 남측 구간과 북측 구간을 구분하여 건설공사가 수행됨. 철도 및 도로 연결 공사에 사용되는 각종 건설장비 및 자재는 남한이 공여 형태로 북한에 제공하였고, 제공된 자재·장비의 사용 결과에 대해 북한은 매월 남한에 통보함. 남한의 기술 인력들이 북한의 건설현장을 방문하여 장비의 수리·정비 및 기술 지도를 실시함.

로 발생함. 남북한 사회문화 및 경제협력이 활발해지면 건설 수요도 증가하게 됨.

- 사회문화협력의 대표적인 사업은 2003년 10월에 개관한 “평양 정주영체육관”으로, 연면적 9,336평의 주경기장과 부경기장 건설공사에 502억원의 공사비가 투입됨.<sup>15)</sup>
- 여의도순복음교회는 평양에 조용기심장전문병원 건립 공사를 추진하였고, 기독교계는 평양제일교회, 봉수교회 등을 건립함. 천주교계는 평양 장충성당을 건립하였고, 불교계는 금강산 신계사 복원사업 건립공사를 시행함.

〈표 13〉 사회문화 분야 교류사업 중 건설 수요 파생 사업 승인 현황

사업자	사업 상대자	사업 내용	승인일
동북아교육문화협력재단	대외경제협력추진위원회 나진선봉시장경제위원회	나진선봉 내 과거대 설립운영	1999.6.29
한민족복지재단(합영)	라선경제협조회사	제약공장 설립 및 병원 운영(나진선봉)	1998.6.5
현대아산현대건설 현대자동차 등 13개사 (사)동북아교육문화 협력재단	조선아시아태평양 평화위원회	실내종합체육관 건설 및 남북 체육 교류사업	2003.4.10
대한예수교장로회총회	교육성	평양정보과학기술대학 건립운영	2001.6.5
대한불교 천태종	조선그리스도연맹 중앙위원회	조선그리스도연맹 교육관 및 평양신학원 신축	2003.1.17
조계종	개성영통사복원위원회	개성 영통사 복원사업	2006.10.26
예장총회	조선불교도연맹	금강산 신계사 복원사업	2004.9.15
(사)기쁜소식	조선그리스도교연맹	평양 제일교회 건립	2004.12.9
(재)천주교서울대교구 민족화해협의회	조선그리스도교연맹	평양 봉수교회 및 선교교육관 건축사업	2006.1.20
(재)순복음선교회	조선가톨릭교회 중앙위원회	평양 장충성당 주일학교 건립 지원	2007.4.6
	조선그리스도교연맹	평양 조용기심장전문병원 건립	2007.11.5

자료 : 통일부, 남북교류협력 동향, 2010.4.

■ 남북경제협력사업은 경제적 이익을 주된 목적으로 남북 합작, 단독 투자 등을 통하여 북한에 투자하는 것으로, 산업 및 관광 단지, 공장 등 대규모 건설 수요가 발생했음.

- 금강산관광지구 개발사업의 경우 현대아산은 금강산호텔, 외금강호텔, 도로 포장공사를 자체 투자로 추진했음. 또한, 대한적십자의 이산가족면회소 건립공사, 옥류관 운영조합의 옥류관 신축공사가 이루어졌고, 이 외에도 다양한 투자 주체의 투자 사업이 진행되었음.

15) 현대건설은 건설 기술인력, 건설장비, 건설자재 등 공사에 필요한 모든 것을 남한에서 북한으로 반입했고, 공사 수행시 필요한 전기도 자체 발전기를 통해 공급함. 건설장비 및 건설자재 등은 인천항에서 북한 남포항까지 바지선으로 운송하고 남포항에서 공사현장까지 남한의 트레일러 및 덤프트럭 등을 이용하여 운송했으며, 남한 건설인력은 중국을 경유하여 출입국하였음. 북한이 제공한 골재채취장에 남한은 배처플랜트(Batcher Plant), 크로셔플랜트(Crusher Plant)를 설치하여 골재를 생산·조달함. 북한의 공동 시공사인 ‘부흥총회사’에서 북한 건설인력의 공급과 숙식 등을 담당했는데, 이때 공급된 건설인력에 대한 기술지도 인원과 일부 공종(Space Frame, 인테리어, 지붕마감공사 등)의 작업자는 남한에서 동원하였음. 총 공사 기간 35개월간 평양 공사현장의 투입 인원은 공종에 따라 상이하지만 1일 평균으로 산정하면 남한 건설인력은 약 20명, 북한 건설인력은 약 860명 수준이었음.

- 개성공업지구는 총 66.1km<sup>2</sup> 규모로서 공장구역 26.4km<sup>2</sup>와 배후도시 9.7km<sup>2</sup>로 순차적으로 개발할 계획이었는데, 현재 1단계(3.3km<sup>2</sup>) 사업(124개사 입주, 북한 근로자 5.5만명 근무)이 2016년 2월에 중단된 상태임.
- 개성공단 1단계 추진시 기반시설의 경우 공공부문이 담당했는데, LH공사 및 국고(남북협력기금)에서 2002~2007년간 총 2,676억원을 투입함.
- 이 외에도 평양, 개성 등에 공장 건설, 유통센터, 주유소 등의 건설·운영과 같은 다수의 남북경협사업이 추진되었음.

〈표 14〉 당초 개성공업지구 단계별 개발 계획 개요

구분		1단계	2단계	3단계	확장 구역	개성 시가지	합계
면적 (만평)	공단	100	150	350	200		800
	배후도시		100	200	500	400	1,200
개발 일정(년)		2002~2007	2007~2009	2008~2012	추후 협의	추후 협의	-
입주 기업(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 입주 기업이 모두 가동되었을 경우를 상정.  
 4) 1단계 개발 일정은 본래 2006년까지였으나 통일부는 2006년 중반에 1단계 기간을 2007년으로 연장 변경함.  
 자료 : 통일부 개성공단사업지원단.

〈표 15〉 민간 경제협력사업 중 건설 수요 파생 가능 사업 승인 현황

기업명	사업 상대자	사업 내용	지역	최종 투자금	최초 승인
대우인터내셔널(합영)	삼천리총회사	남포공단 사업	남포	512만불	1995.5.17
녹십자(합작)	광명성총회사	유로키나제 생산	평양	311만불	1997.11.14
(주)현대아산(단독투자)	이태, 명승지종합개발지도국	금강산 관광/개발	금강산	36,027만불	1998.9.7
(주)코리아랜드(합영)	조선묘향경제연합체	부동산 개발·컨설팅	평양	60만불	1998.8.28
(주)평화자동차(합영)	조선민흥총회사	자동차 제조·판매	남포, 평양	5,654만불	2000.1.7
한국관광공사	이태, 명승지종합개발지도국	금강산 관광	금강산	915억원	2001.6.13
(주)G-한신(합작)	광명성총회사	유리 생산 공장	평양	560만불	2001.10.16
(주)유니코텍코리아(합작)	삼천리총회사	발포수지성형 사업	평양	51.8만불	2002.8.7
(주)경평인터내셔널(합영)	광명성총회사	식품가공 공장 설립	평양	240만불	2004.3.20
(주)안동대마방직(합영)	새별총회사	대마 생산/운송	평양	1,500만불	2004.9.17
(주)서진인터루(합작)	광명성총회사	피혁제품 생산 공장	평양	800만불	2004.7.7
(주)제이유네트웍(합작)	광명성총회사	김치제조 공장	평양	160만불	2004.12.30
(주)쓰리엔테크놀로지(합작)	삼천리총회사	기계제품 생산·판매	평양	350만불	2005.12.27
(주)아천(합영)	개성총회사	유통센터 건립·운영	개성	570만불	2008.1.14
(주)바두바투(단독투자)	중앙특구개발지도총국	주유소 건립·운영	개성	182.4만불	2008.2.4
(주)아천글로벌(합영)	조선진영무역회사	석재가공 공장 건설	개성, 해주	1,530만불	2008.7.10
(주)남북경협(합작)	광명성총회사	스포츠 의류 생산	평양	500만불	2008.10.9
나우코포레이션(합작)	새별총회사	골판지 박스 생산	평양	500만불	2008.10.30
(주)G-한신(합작)	민경련총회사	감자라면 생산	평양	240만불	2008.11.24

자료 : 통일부, 남북교류협력 동향, 2010.4.

■ 남북협력사업을 추진하면서 파생된 주요 건설사업의 사례에서 나타난 시사점은 다음과 같음.

- ① 남북 사회문화협력 및 민간경제협력 사업이 활성화될 경우 이에 상응하여 건설 수요가 파생적으로 발생하였고, 활성화 정도가 클수록 건설 수요도 증가
- ② 3통(통신, 통행, 통관) 문제 해결을 위한 남북한 간 합의 필요
- ③ 북한 내 건설사업 추진시 건설장비 및 자재 등의 확보 대책 마련 필요
- ④ 북한 내 주요 철도, 도로, 항만 등의 현대화로 물류비용 절감 방안 모색 필요
- ⑤ 북한 건설 기능인력의 숙련도가 낮은바, 이들에 대한 교육훈련 필요
- ⑥ 민간 경제협력사업 추진시 원활한 사업자금 조달을 위하여 남북협력기금의 민간 경험 부문에 대한 대출 확대 등 다양한 정부의 지원책이 강구되어야 함.

〈표 16〉 남북협력사업 추진에 따른 건설산업 관점에서의 시사점

구분	조사 내용	시사점
건설공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사에 필요한 건설장비 및 자재 등을 모두 남한에서 공급(정주영체육관, 봉수교회, 평양자동차, 금강산지구, 남북 도로·철도 연결 공사 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 향후 본격적인 북한 내 건설사업 추진시 건설장비 및 자재 등의 확보 대책 마련 필요</li> <li>• 북한 지역 내 자재산업 육성 필요</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004년 경의선 및 동해선의 남북 연결공사 완료 시점을 기점으로 이전에는 해상 운송</li> <li>• 이후에는 주로 육로를 통해 북한에 건설장비 및 자재 공급(금강산지구, 평양대마방직 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 내 교통 인프라 확충 수준에 따라 북한 내 건설공사의 원활한 추진 여부가 결정될 것</li> <li>• 남북한 간의 원활한 물류망 확보를 위해 개성~평양 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수, 항만시설 현대화 등 북한 내 교통 인프라 확충 필요</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한에서 제공받은 건설인력의 건설 숙련도 미흡, 별도의 교육 및 현장지도 실시(정주영체육관)</li> <li>• 북한 건설인력에 대한 통제 장치 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 건설 기능인력의 숙련도 향상을 위한 교육훈련 필요</li> <li>• 북한 건설인력의 효과적 활용 방안 모색 필요</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한 건설사 시공(개성공단, 금강산지구 등)</li> <li>• 북한에서 직접 시공(평양대마방직)</li> <li>• 북한이 직접 공장 건설공사 수행시 자금 부족 등으로 공기 지연 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한 건설사의 북한 내 공장 등의 직접시공 확대 또는 남북 공동 건설공사 추진 필요</li> </ul>
자금조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회문화협력사업에 대부분 민간이 재원 부담 (정주영체육관, 조용기심장병원 등)</li> <li>• 일정 부문 정부(남북협력기금)의 자금 지원이 있었음(평양 봉수교회, 금강산 신계사).</li> <li>• 민간경제협력사업은 사업자가 자금 조달</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간경제협력사업에 대한 정부의 적극적인 지원 (남북협력기금 등) 방안 강구 필요</li> </ul>
건설수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북교류의 활성화로 인해 남북출입시설, 남북 도로 및 철도 연결사업 추진 및 완료</li> <li>• 평양~개성 고속도로 및 신의주~개성 철도 개보수 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 사회문화협력과 민간경제협력 사업이 활성화 될 경우 이에 상응해 건설 수요가 파생적으로 발생하고, 활성화 정도가 클수록 건설 수요도 증가</li> </ul>

자료 : 박용석, 남북한 건설분야 협력 사례 분석과 북한 내 산업단지 개발 방안, 한국건설산업연구원, 2010.10, p.23.

## 5. 남북경제협력사업의 방향성과 건설산업의 역할

■ 북한은 비핵화를 통해 국제사회의 정상 국가로서 고도의 경제성장을 추구할 가능성이 매우 클 것으로 보임.

- 북한의 경제성장을 위해서는 외부로부터 충분한 자본과 기술, 자원의 유입이 필요하고, 이를 가능하게 하기 위해서는 비핵화를 통해 국제사회의 정상 국가가 되어야 함.
- 북한이 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB) 등 국제금융기구와 국제무역기구(WTO) 등의 가입을 통해 국제사회의 정상 국가가 될 수 있는데, 이때 미국의 역할이 매우 중요함.<sup>16)</sup>

■ 향후 남북경협은 과거의 배타적 양자거래에서 국제사회가 함께하는 다국적 공동거래로 확대될 가능성이 매우 큼.

- 현재, 남북경제협력이 추진될 수 없는 것은 국제사회의 대북 제재 때문이며, 대북 제재의 원인이 되는 핵과 ICBM의 개발은 남북 문제뿐만 아니라 국제사회와의 문제이기도 함. 즉, 대북 경제제재는 본질적으로 국제적인 문제로 보아야 함.
- 북한에 대한 국제사회의 경제제재 해제는 한국이 단독으로 결정하는 것이 아니라 미국과 UN 등 국제사회에서 실질적인 주도권을 갖고 행사하는 것임.
- 이에 따라 미국과 국제사회가 대북 제재를 해제한다는 것은 남북경협의 재개뿐만 아니라 북한이 미국 등 국제사회와의 경제적 거래를 적극 추진하겠다는 것을 의미함.
- 트럼프 미국 대통령은 “북한이 완전한 비핵화를 결단하고 실천할 경우 북한과의 적대관계 종식과 경제협력에 대한 확고한 의지”가 있음을 밝혔고, 폼페오 국무장관은 전력과 인프라 등에 민간투자를 하는 방법을 언급하기도 함.<sup>17)</sup>
- 한국 입장에서는 남북경협에 있어서 배타적 양자거래보다는 남북 이외에 해외 경제주체가 함께 참여하는 다국적 공동거래가 남북경협사업을 더욱 효율적이며 안전하게 할 수 있는 방안이 될 것임.

■ 국제사회의 대북 제재가 해제되고, 북한의 교역 상대국은 중국 중심에서 중국 이외의 국가로 대폭 확장될 것임.

- 북한의 주력 수출품은 그동안 무연탄과 같은 천연자원 중심이었음. 하지만 앞으로는 북한이 비교우위에 있는 석유류, 소프트웨어, 애니메이션 등과 같이 부가가치가 높은 산업을 중점 육성해서 북한 경제의 안정적이며 지속 성장을 추진해야 함.
- 북한 경제의 안정적이며 지속적인 발전을 위해 최적의 남북경제협력사업이 추진될 수 있도록 남북한 정부 간, 민간단체 및 기업들 간의 긴밀한 협력이 필요

16) 이석(2018.8.), p.11.

17) KBS NEWS, “트럼프 ‘비핵화시 경제지원’ 경협 논의 본격화?”, 2018.5.27.

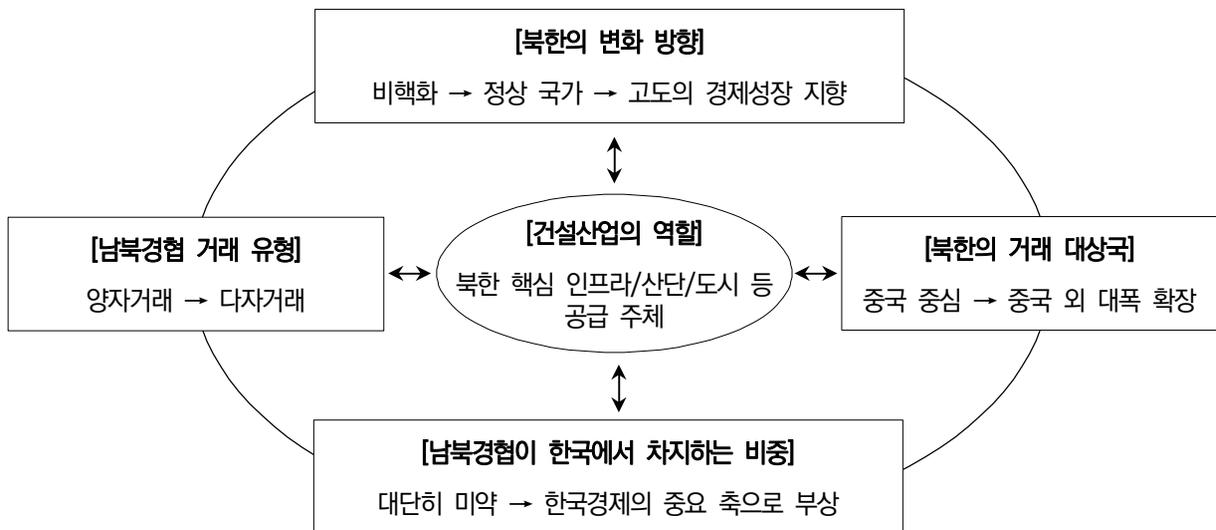
■ 향후 남북경협은 한국경제에서 차지하는 비중과 중요성이 과거의 남북경협에 비하여 매우 커질 것이며, 한국경제의 중요한 축이 될 것으로 예상됨.

- 과거 남북경협이 한국경제에서 차지하는 비중은 대단히 미약하였으며, 경제적 유인도 있었지만 비경제적 유인에 의해서 남북경협이 추진되기도 함.
- 향후 북한이 국제사회의 정상 국가로서 한국과 본격적으로 교역을 하게 되면, 경제적 수익성을 중심으로 한국이 전 세계와 교역을 하던 패턴으로 남북 교역이 추진될 것임.
- 남북한은 동일한 언어와 문화, 지리적 근접성 등의 조건을 갖추고 있어 한국은 타 국가에 비해 북한 내에서 상당한 경쟁력이 있을 것으로 판단됨.
- 이에 따라 향후 남북경협의 수준과 규모는 매우 큰 규모로 발전할 것이며, 남북경협이 한국의 경제 성장에 매우 중요한 축이 될 것으로 예상됨.

■ 북한 경제 성장에 반드시 필요한 교통, 산업, 전력, 도시 등의 인프라 공급 핵심 역할은 건설산업이 담당할 것임.

- 대규모 인프라 건설사업은 남북 간의 양자거래뿐만 아니라 국제적인 다자간 협력사업으로도 추진될 것이며, 한국경제에 미치는 효과는 매우 클 것으로 예상됨.

〈그림 4〉 남북협력사업의 방향성과 건설산업의 역할



### Ⅲ 건설 분야 남북협력사업 추진 방안

#### 1. 남북정상회담과 건설 분야 남북협력사업

##### (1) 제1차 남북정상회담(판문점선언)

■ 제1차 남북정상회담(2018.4.27)에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언”을 발표함.

- 남북 정상은 판문점선언에서 “한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열렸다”고 천명하고, 남북 경제협력 추진과 북한 인프라 개발에 관한 기본적인 사안을 합의함.
- 즉, “남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간 교류와 협력을 원만히 보장하기 위해 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성 지역에 설치하고, ‘각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화’하기로 함.
- 또한 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동 번영을 이룩하기 위해 10·4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화해 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 합의함.

〈표 17〉 10·4 공동선언 중 건설 협력 관련 사항

- 남북 경제협력의 기본 방향
  - 남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반 확충과 자원 개발을 적극 추진
  - 민족 내부 협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여
- 해주특구 건설, 해주항 활용
  - 민간 선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동 이용 등
- 개성공업지구 2단계 개발 착수
  - 문산~봉동 간 철도 화물 수송 시작
  - 개성공업지구의 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장 조치 완비
- 개성~신의주 철도 공동 이용을 위한 개보수
- 개성~평양 고속도로 공동 이용을 위한 개보수
- 안변과 남포에 조선협력단지 건설
- 백두산 관광 실시 : 백두산~서울 직항로 개설

자료 : 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언』, 2007.10.4.

■ 현대경제연구원(2007.10)은 10·4 공동선언에서 제안한 교통 인프라 및 관광단지 개발 등에 총 36억 달러 규모의 재원이 소요될 것으로 추정함.

- ‘10·4 공동선언’에서 제안한 주요 교통 인프라사업인 해주항 확장, 경의선 철도 및 도로 연결에 약 23억 달러가 소요될 것으로 추정함.

- 백두산을 4계절 국제 레저관광단지로 개발한다고 가정할 때 삼지연공항과 도로, 레저 숙박시설 등의 대규모 관광 인프라를 구축하기 위해 약 13억 달러가 소요될 것으로 예상함.

〈표 18〉 '10·4 공동선언' 부문 중 인프라 예상 투자비용

구분		비용(억 달러)
SOC	해주항 확장	3
	개성~신의주 철도 개보수	15
	개성~평양 고속도로 개보수	3
	안변 및 남포 조선협력단지 건설	2
	소계	23
백두산 관광지구	항공, 도로 등 인프라 및 종합 관광 레저시설 개발	13

자료 : 홍순직, 「남북정상선언과 남북 경제공동체」, 『통일경제』, 현대경제연구원, 2007.10.22.

❖ 동해선과 경의선의 철도 연결 사업은 단순한 물리적 연결뿐만 아니라 상업적 운행이 가능한 수준의 현대화 또는 신설이 필요함.

- 동해선은 금강산청년선(금강산청년역~고원), 평라선(고원~나진), 함북선(나진~두만강) 구간을 개선함으로써, 향후 한반도 종단철도(부산~강릉~나진)와 러시아의 대륙철도(TSR)를 연계해야 함.
- 동해선의 남측 구간인 제진~강릉간 110.2km는 현재 단절된 상태로, 이들 구간의 연결 공사를 추진해야 함.
- 북한은 '원산~금강산철도 현대화를 위한 투자제안서'에서 원산~금강산간 관광철도 운영에 맞게 현재 철도를 개건하며 늘어나는 여객수송 수요를 충족시키면서 관광객들에게 안전하고 편리한 관광 여행을 보장한다는 내용을 밝히고 있음.<sup>18)</sup>
- 경의선은 평부선(개성~평양), 평의선(평양~신의주) 구간을 현대화하여, 향후 한반도 종단철도(경의선~경부선)와 중국의 대륙철도(TCR)를 연계해야 함.

❖ 동해선과 경의선의 철도 및 도로 연결 공사는 북측 구간 공사에 남측 자본 투입 등 다양한 공사 추진 방안이 검토되어야 함.

- 남한 건설기업의 일괄 시행, 남한 건설기업과 북한 건설기업소 간의 공동 시행, 북한 측의 일괄 시행(남한 기업의 기술 지도 및 자재·장비 공급) 등을 검토해볼 수 있음.

18) 북한은 제안서를 통하여 금강산역에서 원산역까지 총 118.2km를 연결하는 데 레일 1만 2,300개, 침목 25만 7,086개, 교량 현대화 44개소(695m), 터널 개량 13개소(645m) 현대화 등 구체적인 내용을 담았음. 또한 공사비는 2억 6,194억 달러, 차량 구입비용은 6,150만 달러로 추계하고 있음. 1일 여객 수요는 3년차에 3,000명, 그 이후는 7,000명으로 추산함(중앙일보, 2018.4.27).

**■ 경의선과 동해선 교통망 개선사업 추진시 주변 산업단지, 관광단지, 광물 거점, 주요 도시 등과의 연계 개발을 검토해야 함.**

- 경의선은 현재 문산~개성은 연결되어 있지만 개성~평양~안주 고속도로의 현대화와 안주~신의주 구간 의 고속도로 신설을 검토할 필요가 있음.
- 경의선은 개성~해주~사리원~평양~신의주 등 주요 도시와 인접한 경제특구, 경제개발구 등 산업단지 개발과 연계할 필요가 있음.
- 동해선은 금강산~통천~원산을 연계한 국제관광지대 개발, 남-북-러 가스관 건설 등을 복합적으로 검토하여 개발사업을 추진해야 함.

**■ 정부는 판문점선언의 지속성과 실효성을 담보하기 위하여 국회에 비준 동의안과 관련해 비용 추계서를 제출(2018.9.11)함.**

- 판문점선언이 그 효력을 제대로 갖기 위해서는 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조<sup>19)</sup>에 이의해 국회의 동의를 받아야 함.
- 정부는 판문점선언 이행을 위해 2019년 예산을 총 4,712억원으로 편성하였고, 남북 도로·철도 연결 및 현대화 사업과 같은 남북협력사업을 포함시킴. 다만, 판문점선언의 이행을 위한 연도별 추계가 현 시점에서는 곤란하다며 2020년 이후 자료는 제출하지 않음.

〈표 19〉 판문점 선언 이행에 따른 남북협력사업 비용 추계

(단위 : 억원)

사업	2019년 예산	전년 대비 증액 규모
철도·도로 연결 및 현대화(무상)	1,864	767
철도·도로 연결 및 현대화(유자)	1,087	1,007
산림 협력	1,137	837
사회·문화·체육 교류	205	76
이산가족 상봉	336	216
남북공동연락사무소 운영	83	83
합계	4,712	2,986

자료 : 동아일보, 2018.9.12.

19) 21조(남북합의서의 체결·비준) ① 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부 장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다. ② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. ③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. ④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

## (2) 제3차 남북정상회담(9월 평양공동선언)

- 제3차 남북정상회담(2018.9.18~20)에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 ‘9월 평양공동선언’을 발표함.

  - 이 선언은 한반도의 전쟁 위험 제거, 민족경제의 균형적 발전, 이산가족 문제의 해결, 교류와 협력, 한반도의 비핵화, 김정은 국무위원장의 서울 방문 등을 주요 내용으로 하고 있음.
- 평양공동선언은 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적 대책을 강구하기로 함.

  - 남과 북은 금년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 함.
  - 남과 북은 조건이 마련되면 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가기로 함.
  - 남과 북은 자연 생태계의 보호 및 복원을 위한 남북환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림 분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 함.
  - 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급 조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 함.
- 서해경제공동특구와 동해관광공동특구 사업은 과거부터 논의되었던 것으로 향후 관련 업계와 구체적 협의를 기반으로 실제적인 타당성 분석이 필요함.
- 황해남도 강령군 경제특구 개발, 10·4선언에 포함된 해주특구 건설과 해주항 활용 등 북한은 과거부터 서해 지역을 경제특구로 개발하는 방안을 추진함.

  - 북한은 강령군에 대한 해외 투자 유치에 위해 「조선민주주의인민공화국 황해남도 강령군 경제특구 계획요강」<sup>20)</sup>을 작성
  - 강령군 경제특구의 면적은 505km<sup>2</sup>이며, 금융 및 업무, 첨단 과학기술, 문화·관광, 최신 농업 및 에너지기지, 국제 교통물자 교류 등을 발전시켜 국제적인 대도시로 건설할 계획임. 북한은 강령군 경제특구에 500억 달러의 외자를 유치해 70만명의 일자리를 창출하고자 함.<sup>21)</sup>
  - 북한은 2014년 7월에 황해남도 강령군 강령읍 일대를 경제개발구인 강령국제녹색시범구로 지정해서 국제관광지역으로 개발을 추진하고 있음.

20) 중국어와 한국어로 구성된 이 ‘계획요강’은 북한의 조선합영투자위원회 의뢰를 받아 중해투(북경)국제투자관리유한공사가 중국 기업의 투자 유치를 위한 홍보용으로 제작함.

21) 이종석, 「북한의 황해남도 강령군 경제특구 계획과 NLL」, 『정세와 정책』, 세종연구소, 2013.9, pp.8-11.

**북한은 원산, 금강산, 칠보산, 백두산 등 동해 지역을 남한과 해외 자본을 유치하여 국제적인 관광지로 개발하는 것을 추진할 것으로 보임.**

- 북한은 조선노동당 중앙위원회 전원회의(2013.3.31)에서 원산지구와 칠보산지구를 비롯한 여러 곳의 관광지 개발을 강조하였고, 최고인민위원회 상임위원회는 원산-금강산지구를 국제관광지대로 개발하기로 결정(2014.6)함.<sup>22)</sup>
- 원산 지역은 금융무역지구, 공원·체육·오락시설용지, 관광숙박시설용지·체육촌지구 등으로 개발하고, 송도원해수욕장과 명사십리·갈마반도 등 해안은 여름 휴양지로, 그리고 마식령 일대는 겨울 종합 레저타운으로 개발하고 있음.
- 칠보산 지역과 백두산 지역도 주변 도로의 정비, 온천 개발, 식물원·동물원 건설 등을 통하여 관광 명소로 개발하는 방안을 모색하고 있음.<sup>23)24)</sup>

〈그림 5〉 황해남도 강령군 경제특구 계획도



자료 : 통일뉴스(www.tongilnews.com), 2013.8.26.

〈그림 6〉 원산-통천-금강산지구 총계획도



자료 : 통일뉴스(www.tongilnews.com), 2014.7.29.

**판문점선언의 이행을 위한 남북산림협력분과회담(2018.7.4)이 진행되었고, 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 함.**

- 남과 북은 양묘장 현대화와 임농 복합 경영, 산불 방지 공동 대응, 사방사업 등 산림 조성과 보호를 위한 협력 문제들을 상호 협의하고 단계적으로 추진해 나가기로 함.
- 남과 북은 산림 병해충 방제에 상호 협력하기로 하고, 당면하여 남북접경지역과 해당 지역에 대한 병해충 공동 방제를 진행하기로 함.<sup>25)</sup>
- 특히, 남북접경지역의 경우 조류인플루엔자(AI), 구제역, 말라리아 등 초국경 질병 문제를 해결해야 하는바, 남북 공동 전염병 방역사업 추진이 필요

22) 조선중앙통신 2014.6.12.

23) 연합뉴스, 2013.4.24.

24) 박용석, 북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점, 한국건설산업연구원, 2014.2, pp.26-27 재인용.

25) 남북산림협력분과회담 공동보도문, 2018.7.4.

## 2. 남북관계 전망

### (1) 문재인 정부(2017년 5월 이후) 이후 한반도 정세

❑ 북한이 2017년 5월 중장거리탄도미사일(IRBM) 발사, 9월 제6차 핵실험 실시, 11월 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성 15형 발사를 단행하면서 남북/북미 간의 관계는 정치·군사적으로 최악의 상황에 처하였음.

- 핵실험과 미사일 발사에 따라 UN 안전보장이사회는 대북제재 결의안을 채택했고, 미국은 독자적인 제재의 강도를 높이고 있는 등 북한에 대한 국제사회의 경제제재는 강화됨.
- 미국이 전략 폭격기를 비무장지대 최북단까지 출격(2017년 9월)시키고, 이에 맞서 북한이 화성 15형을 발사(2017년 11월)하는 등 한반도의 정치·군사적 긴장관계는 매우 고조되었음.

❑ 문재인 대통령은 ‘신 베를린 구상’을 발표(2017.7.6)하며 북한과의 긴장 완화 추진

- ‘신 베를린 선언’에서 문재인 대통령은 △ 북한 붕괴, 흡수 통일, 인위적 통일을 배제한 평화 추구, △ 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화 추구, △ 남북 합의 법제화 및 종전선언과 관련국이 참여하는 한반도 평화협정 체결, △ 남북 철도 연결, 남·북·러 가스관 연결 등 한반도 신경제지도 구상, △ 정치·군사적 상황과 분리된 비정치적 교류 협력 지속 등을 제시

❑ 김정은 국무위원장은 신년사(2018.1.1)와 조선노동당 중앙위원회(2018.4.20)에서 핵실험과 ICBM 실험 등을 중지하고 주변국들과 적극 대화해 나갈 것임을 밝힘.

- 2018년 신년사에서 평창 동계올림픽에 북한 대표단 파견을 제안<sup>26)</sup>했고, 곧이어 남북고위급회담(1.9)에서 북한 대표단 방남이 합의되었으며, 북한 고위급 대표단의 청와대 방문(2.10), 대북 특별사절단 평양방문(3.5) 등이 추진됨.
- 북한은 조선노동당 중앙위원회 제7기 전원회의(2018.4.20)에서 “핵-경제 병진노선을 폐지하고 경제 건설로 일로매진”할 것을 선언함. 아울러 핵실험과 ICBM 시험 발사를 중지할 것이며, 주변국 및 국제사회와의 긴밀한 연계와 대화를 적극 수행해 나갈 것을 제시함.<sup>27)</sup>

❑ 3차례의 남북정상회담(4.27, 5.26, 9.18~20)과 북미정상회담(6.12) 등을 계기로 한반도의 정치·군사적 긴장관계가 대폭 완화되고 있음.

26) “남조선에서 머지않아 열리는 겨울철 올림픽 경기대회에 대해 말한다면 그것은 민족의 위상을 과시하는 좋은 계기가 될 것이며, 우리는 대회가 성과적으로 개최되기를 진심으로 바랍니다. 이러한 견지에서 우리는 대표단 파견을 포함하여 필요한 조치를 취할 용의가 있으며 이를 위해 북남당국이 시급히 만날 수도 있을 것입니다. 한 핏줄을 나누는 겨례로서 동족의 경사를 같이 기뻐하고 서로 도와주는 것은 응당한 일입니다.”(2018년 김정은 국무위원장 신년사 중)

27) 조선중앙통신, 2018.4.21. / 연합뉴스 2018.4.21.

- 제1차 남북정상회담 후 판문점선언(4.27)에서 핵 없는 한반도, 연내 종전 선언, 남북공동사무소 설치, 이산가족 상봉 등을 합의하였고, 제3차 남북정상회담 후 평양공동선언(9.19)에서는 남북한의 군사적 적대관계 종식, 남북한 교류와 협력, 한반도 비핵화 등을 합의함.
- 북미정상회담(6.12)에서 완전한 비핵화, 평화체제 보장, 북미관계 정상화 등을 합의했고, 여건이 조성되면 2019년 초에 제2차 북미정상회담이 개최될 가능성이 있음.

〈표 20〉 남북관계 주요 일지(2017년 5월 이후)

시기	주요 내용	남북관계
2017.5.10	■ 문재인 정부 출범	
5.14	■ 북한, 중거리탄도미사일(IRBM) '화성-12형' 발사	↘ 긴장
7.6	■ 문재인 대통령, 베를린 구상 발표(한반도 항구적 평화 정착 대안 제시)	↗ 완화
9.3	■ 북한, 6차 핵실험 단행	↘ 긴장
9월 중	■ 북-미 상호 맹비난, 미국 전략 폭격기(B-1B) DMZ까지 출격	↘ 긴장
11.29	■ 북한, 장거리탄도미사일(ICBM) '화성-15형' 발사	↘ 긴장
12.22	■ UN 안전보장이사회, 대북제재 결의 제2397호(유류제한조치 등)	↘ 긴장
2018.1.1	■ 북한, 김정은 국무위원장 신년사(평창 동계올림픽 대표단 파견 용의)	↗ 완화
2.10	■ 북한, 고위급 대표단 문재인 대통령 접견	↗ 완화
3.5	■ 대북 특별사절단 평양 방문, 김정은 위원장 면담	↗ 완화
3.25~3.28	■ 김정은 위원장, 중국 방문(베이징)해 시진핑 국가주석과 회담	→ 중립
3.31~4.1	■ 미국 폼페오 국무장관 김정은 위원장 면담, 북미정상회담 사전 조율	↗ 완화
3.29~4.23	■ 남북정상회담을 위한 남북 고위급, 실무급 회담 개최	↗ 완화
4.20	■ 북한, 노동당 중앙위원회 개최(핵-경제병진 노선 폐지, 경제건설 등)	↗ 완화
4.27	■ 제1차 남북정상회담(남측 평화의 집) 개최, 판문점선언 발표	↗ 완화
4.27~9.14	■ 남북 실무/고위급 회담 개최, 남북이산가족 상봉, 남북농구대회 등	↗ 완화
5.7~5.8	■ 김정은 위원장 중국 방문(다롄), 시진핑 국가주석과 회담	→ 중립
5.9~5.10	■ 폼페오 국무장관 2차 방북, 북한 억류 미국인 3명 석방	↗ 완화
5.16~5.24	■ 북-미 상호 맹비난, 남북 고위급회담 무기 연기(5.16)	↘ 긴장
5.22	■ 문재인 대통령과 트럼프 대통령 한미정상회담(워싱턴DC)	↗ 완화
5.24	■ 북한, 풍계리 핵실험장 폐쇄	↗ 완화
5.24	■ 트럼프 대통령, 북미정상회담 취소 전격 발표	↘ 긴장
5.25	■ 북한 김계관 외무성 제1부상, 북-미 대화 지속하겠다는 메시지 전달	↗ 완화
5.26	■ 제2차 남북정상회담(북측 통일각) 개최	↗ 완화
6.12	■ 제1차 북미정상회담(싱가포르) 개최	↗ 완화
6.19~7.27	■ 한미연합훈련(UFG/KMEP) 중단 및 연기, 북한 미군 유해 송환	↗ 완화
8.3	■ 미국 재무부, 북한 관련 러시아, 중국 기업 제재	↘ 긴장
8.9	■ 북한, 외무성 대변인 담화로 미국의 선비핵화 요구 거부 입장 재확인	↘ 긴장
8.24	■ 트럼프 대통령, 폼페오 장관 방북 계획 전격 취소	↘ 긴장
9.5	■ 대북 특별사절단 평양 방문, 김정은 위원장 면담	↗ 완화
9.12	■ 중국 시진핑 국가주석, 한반도 평화체제 당사자는 "남-북-미"	↗ 완화
9.18~9.20	■ 제3차 남북정상회담(평양) 개최, 9월 평양공동선언 발표	↗ 완화
2019년 초	■ 제2차 북미정상회담 개최 예정	↗ 완화

주 : ↗은 남북/북미 간 정치·군사적 긴장관계 완화를 의미하며, ↘은 남북/북미 간 정치·군사적 긴장관계 고조를 뜻함.  
 자료 : 연합뉴스(2018.9.6, 9.11)와 동아일보(2018.9.13) 기사를 종합해서 정리함.

## (2) 북한에 대한 경제제재 현황

- 북한의 핵실험과 ICBM 발사 등 군사적 도발에 대한 경제제재는 미국과 UN 등의 국제적 제재와 한국 정부에 의한 독자적 제재로 구분할 수 있음.
- 2010년 3월의 천안함 사태에 대한 책임을 물어 한국 정부는 '5·24조치'<sup>28)</sup>로 개성공단을 제외한 남북 교역을 전면 중단했고, 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대한 대북 압박 조치로 개성공단 가동을 중단(2016.2.10)함.
  - 2010년 5·24 조치에 의해 일반교역은 물론 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입이 금지되었고, 북한에 대한 신규 투자도 불허됨.
  - 2016년 2월 개성공단 가동이 중단된 시점에 총 124개 한국 기업이 입주 가동 중이었으며, 약 5만 5,000여 명의 북한 근로자가 근무 중이었음.
- 북한의 핵실험과 ICBM 발사에 대응하여 국제사회는 UN 안보리의 대북제재 결의를 통해 대북 제재를 하고 있고, 미국은 추가적인 독자적 대북 제재를 하고 있음.
  - UN 안보리는 대북 제재로써 북한이 핵실험 또는 장거리 미사일 발사를 할 때 이를 제재하기 위하여 대량살상무기(WMD) 프로그램에 관련된 재정 지원 금지, 관련 상품 거래 금지, 의심 선박 검색 등을 시행함.
  - 2016년 4차 핵실험 및 장거리 미사일 발사 이후부터 UN 안보리는 매우 강력한 대북 제재를 결의했는데, 북한산 광물 수출 금지, 해외 자산 동결, 합작사업 금지, 북한 노동자 고용 금지, 유류 공급 30% 차단, 북한 섬유제품 수출 금지 등을 시행하고 있음.
  - 미국의 독자적인 대북 제재로는 북한산 물품·서비스 수출 제한, 경제지원기금 금지, 국제금융기구의 지원 금지, 거래 금지 등이 있음. 즉, 북미 간의 직접적 교역뿐만 아니라 북한과 거래하는 국가나 기업은 미국과 거래를 할 수 없다는 조치를 취하고 있음.
  - 2018년 7월, 한국 농구단 방북시 공군 수송기를 이용<sup>29)</sup>하거나, 개성공단 내 남북공동연락사무소 개소 때 대북제재 위반 여부에 대한 논란이 있었던 것과 같이 미국의 독자 제재와 UN 안보리 결의에 따른 국제사회의 대북 제재는 매우 강력하게 시행되고 있음.

28) 주요 내용으로는 첫째, 북한 선박의 우리 해역 운항을 전면 불허하고, 제주해협을 포함해 우리 측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지. 둘째, 남북교역 중단, 일반교역은 물론 위탁가공교역을 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 신규 진출과 투자 확대 불허, 다만, 생산 활동은 지속하되 체류 인원은 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).

29) 미국은 북한에 다녀온 선박과 비행기의 미국 내 입항을 금지하고 있는데, 이를 피하기 위해 군 수송기를 이용했다는 분석이 있음(중앙일보, 2018.7.4).

〈표 21〉 미국의 대북제재 현황 및 해제 주체

조치	이유	법률 기반	조치 주체	해제 주체
물품서비스 수출 제한	일반대외정책	수출관리법	대통령	대통령
	공산주의	수출관리법	대통령	대통령
국제기구 비례적 지원 제한	일반대외정책	대외원조법	법	의회
	공산주의	대외원조법	법	의회
양자 지원 금지	일반대외정책	2016년 수권법	법	의회
경제지원기금 금지	일반대외정책	2016년 수권법	법	의회
국방부 기금 사용 지원 금지	일반대외정책	2016년 수권법	법	의회
대외지원 및 농산물 판매 금지	외교관계 단절	대외원조법	법	의회
원조 금지	공산주의	대외원조법	법	대통령
수출입은행 기금 지원 금지	공산주의	수출입은행법	법	대통령
	WMD 확산	수출입은행법	법	대통령
	WMD 확산	2016년 수권법	법	의회
국제금융기구의 지원 금지	공산주의	브레튼우즈협정법	법	재무장관
무역 특혜조항 적용 금지	공산주의	무역법	법	대통령
	비시장경제	무역법	대통령	대통령
	시장교란	무역법	대통령	대통령
미국 내 외교목적 자산취득 금지	공산주의	국무부 기본권한법	국무장관	국무장관
국방 물품서비스 거래 금지	테러리즘	무기수출통제법	대통령	대통령
부채 감면 금지	인권침해	2000년 수권법	법	대통령
개인·기관 자산 동결	WMD 확산	대외경제비상조치법 국가비상법	대통령	대통령
	국가비상	대외경제비상조치법 국가비상법, 유엔참여법	대통령	대통령
교통 관련 수출입·거래 금지	국가비상	대외경제비상조치법 국가비상법	대통령	대통령
수입 제한	유엔안보리 조치	대외경제비상조치법 국가비상법, 유엔참여법	대통령	대통령
북한당국 거래 금지 및 자산 동결	사이버테러	대외경제비상조치법 국가비상법, 이민국적법	대통령	대통령
거래 금지	WMD 확산	무기수출통제법	대통령	대통령
	WMD 확산	수출관리법	대통령	대통령
	WMD 확산	이란·북한·시리아 비확산법	대통령	대통령
지원 및 군사원조 금지	WMD 확산	무기수출통제법	대통령	대통령
지원, 군사원조, 신용제공 금지	WMD 확산	무기수출통제법	대통령	대통령
문화교류, 국제금융기구 지원 금지	인신매매	인신매매피해자보호법	대통령	대통령
상업은행 거래 금지	위조돈세탁	애국법	재무장관	재무장관
재화·기술·서비스 제공 금지 금융거래 금지	WMD 확산	북한제재·정책강화법	법	의회 대통령

자료 : Dianne E. Rennack, "North Korea : Legislative Basis for US Economic Sanction", 2016 ; 한국개발연구원, KDI 북한경제리뷰, 2018.7, p.19 재인용.

〈표 22〉 유엔안보리 대북제재 주요 일지(2006년 이후)

일자	경과	주요 제재 내용
2006.7.15	<ul style="list-style-type: none"> <li>대포동 2호 발사(2006.7.6)에 따른 제재</li> <li>결의 1695호 채택</li> </ul>	미사일 또는 미사일 관련 물품, 재료, 제품, 기술을 북한에서 구매하지 않을 것과 북한의 미사일이나 대량살상무기(WMD) 프로그램에 관련된 재정적 자원을 북한에 이전하지 말 것
2006.10.14	<ul style="list-style-type: none"> <li>1차 핵실험(2006.10.9)에 따른 제재</li> <li>결의 1718호 채택</li> </ul>	북한의 핵, 미사일 등 대량살상무기 개발을 금지, 북한에 관련 프로그램을 지원하는 국가들의 자금과 기타 금융자산, 경제적 자원 동결 등
2009.6.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>2차 핵실험(2009.5.25)에 따른 제재</li> <li>결의 1874호 채택</li> </ul>	북한의 무기 금수 대상을 핵, 미사일 등 대량살상무기와 중화기 등 거의 모든 무기로 확대, 금수 대상 품목을 수송하는 것으로 의심되는 선박의 연료 공급 금지, 인도주의적 목적을 제외한 모든 금융 지원을 하지 않도록 촉구
2013.1.22	<ul style="list-style-type: none"> <li>장거리미사일 발사(2012.12.12)에 따른 제재</li> <li>결의 2087호 채택</li> </ul>	제재 대상의 확대, 북한 금융기관 관련 모든 활동에 대한 감시 강화 촉구, 공해상 의심 선박에 대한 검색 강화, 제재 회피를 위한 대량 현금 이용 수법 환기, 'catch-all' 성격의 대북 수출통제 강화, 제재 대상 추가 지정 기준 제시 등을 통한 제재위원회의 임무 강화 등
2013.3.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>3차 핵실험(2013.2.12)에 따른 제재</li> <li>결의 2094호 채택</li> </ul>	원심분리기 부품 등 핵이나 탄도 미사일 개발에 필요하다고 판단되는 물품의 수출입을 금지, 금수 물품을 적재한 항공기의 이착륙과 영공 통과를 불허, 의심 선박 검색, 현금 등 금융자산의 이동이나 금융 서비스 제공 금지 등
2016.3.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>4차 핵실험(2016.1.6.), 장거리 미사일 발사(2016.2.7)에 따른 제재</li> <li>결의 2270호 채택</li> </ul>	북한 정부/노동당 자산 동결, 북한 은행의 해외 활동 금지/폐쇄, 외국 은행의 북한 내 신규 활동 금지, 북한 석탄, 철, 철광, 금, 바나듐, 티타늄, 희토류 등 수출 금지(민생 및 인도주의 목적 제외), 항공유 및 로켓 연료 판매 공급 중지, 북한 출입 모든 화물 검색 의무화, 의심 선박 입항 금지, 금지 목록 적재 항공기 이착륙/통과 금지 등
2016.11.30	<ul style="list-style-type: none"> <li>5차 핵실험(2016.9.9)에 따른 제재</li> <li>결의 2321호 채택</li> </ul>	기존 결의 틈새 보완, 제재 대상 개인·단체 확대, 석탄수출상한제 도입, 수출 금지 광물(은, 동, 아연, 니켈) 추가 및 조형물 수출 금지, 북한 해외공관 규제(인원, 수익사업, 은행계좌 등) 강화, 북한 노동자 해외 파견 우려 표명 등
2017.6.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>결의 2356호 채택</li> </ul>	자산 동결 및 해외여행 제한 등 제재 대상 확대, 북한 기관 4곳과 개인 14명 추가/UN의 북한 관련 제재 대상은 총 개인 53명, 기관 46곳으로 증가
2017.8.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>ICBM급 미사일 발사(2017.7.4 / 7.28)에 따른 제재</li> <li>결의 2371호 채택</li> </ul>	수출 전면 금지(철, 철광석, 납, 납광석, 해산물), 북한과의 합작사업 신규 및 확대 금지, 북한 노동자 고용 제한, 제재 대상 추가, WMD 및 재래식 무기 개발에 전용될 수 있는 이중용도 통제 품목 추가 등
2017.9.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>6차 핵실험(2017.9.3)에 따른 제재</li> <li>결의 2375호 채택</li> </ul>	유류 공급 30% 차단, LNG 및 콘덴세이트 대북 수출 전면 금지, 북한 섬유제품 수출 금지, 북한과 합작사업 설립·유지·운영 전면 금지, 북한 해외 노동자 제한, 해상 검색 및 차단 강화, 제재 대상 추가 등

자료 : 언론보도, 연구보고서, 보도자료, 인터넷 블로그 등을 참조하여 작성함.

### (3) 남북관계 변화 방향

■ 한국, 그리고 UN 안보리와 미국이 대북 제재를 가하는 핵심적 이유는 북한의 핵무기와 장거리 미사일 개발에 있는바, 이들 문제가 해결되면 대북 제재는 해제될 것임.

- 남북/북미 정상회담 후 양국 정상들은 한반도 비핵화, 군사적 적대관계 종식을 강조하고 있는 만큼 이에 대한 실질적 조치가 시행되면 한국과 국제사회의 대북 제재는 해제될 수 있음.
- 북한은 평양공동선언(9.19)에서 비핵화를 위한 실질적 조치로 동창리의 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기, 영변 핵시설의 영구적 폐기 등을 취해 나갈 용의가 있음을 밝힘.
- 폼페오 미국 국무장관은 UN 안전보장이사회 장관급회의(2018.9.27)에서 북한의 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(FFVD : Final, Fully Verified Denuclearization)를 위한 미국의 노력을 강조하고 국제사회의 충실한 대북제재 실행을 촉구

■ 미국은 “선(先) 비핵화 - 후(後) 제재 해제”를 주장하지만 북한은 “북 비핵화 - 미 상응 조치의 병행”을 주장하고 있음.<sup>30)</sup> 북한의 비핵화 수준에 따라 단계적인 대북제재 완화의 가능성을 완전히 부정할 수는 없을 것임.

- 문재인 대통령은 ‘미국의 상응 조치는 대북제재 완화만 의미하지 않으며 종전선언과 더불어 인도적 지원, 예술단의 교류, 평양연락사무소 설치 등이 상응 조치가 될 수 있다’고 제안<sup>31)</sup>
- 또한 제73차 UN총회 기조연설에서 “북한의 비핵화와 남북관계 발전, 그리고 북미관계 개선이 상호 선순환적으로 추진되어야 함”을 강조<sup>32)</sup>
- 북한의 비핵화에 따른 상응 조치를 하고, 이를 통해 더욱 비핵화를 촉진시켜 남북/북미 관계를 더욱 개선시키는 방안은 북한의 비핵화 수준에 따라 단계적인 대북제재 완화의 가능성을 열어 놓은 것으로 해석할 수 있음.

■ 대북 제재의 해제는 남북경제협력사업을 추진하는 것으로, 곧 국제사회의 대북 투자가 가능해지는 것을 의미함. 남북/북미 간의 신뢰 수준에 따라 그 시점이 결정될 것임.

- <그림 7>에서 보는 바와 같이 남북/북미 간의 신뢰 수준을 나타내는 곡선 R은 남북/북미 정상회담과 북한의 비핵화 노력 등에 따라 시간이 지나면서 “우 상향”으로 상승할 것으로 기대되고 있음.
- 남북/북미 간의 관계는 (초)단기적으로 볼 때 때로는 긴장상태, 때로는 완화상태가 발생하겠지만 상호 신뢰 관계가 점차 높아지면서 긴장과 완화의 진폭은 곡선 R에서 보는 바와 같이 점차 짧아질 것으로 예상됨.

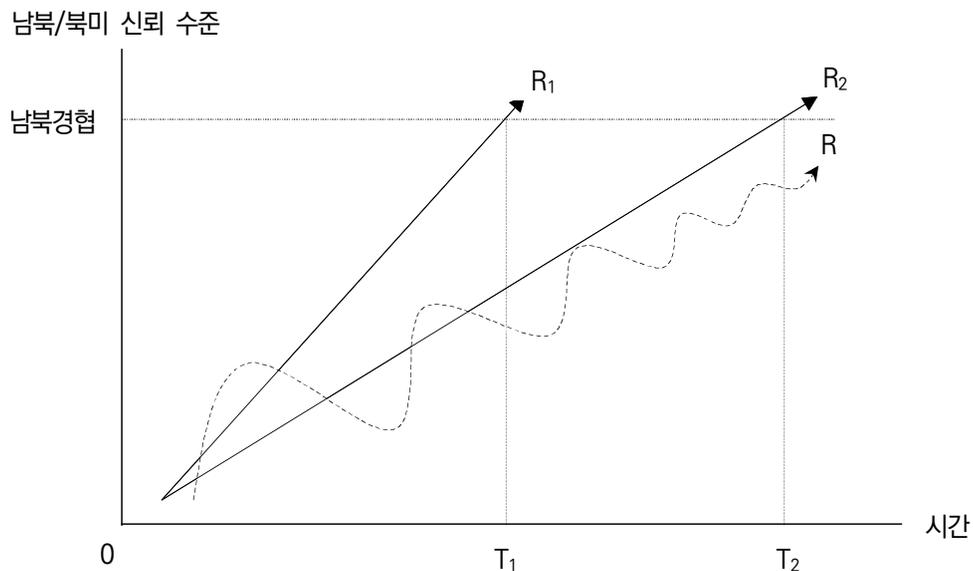
30) 문화일보, 2018.9.27.

31) 뉴시스, 2018.9.28.

32) 뉴스1, 2018.9.27.

- 남북/북미 간의 신뢰 수준 향상을 위한 적극적 협력(한반도 비핵화)이 있으면 T2보다는 상대적으로 빠른 시점인 T1에서 남북경협사업이 본격적으로 시작될 것임.
- 남북경협의 시점을 결정짓는 기울기의 크기는 R1, R2와 같이 무한히 존재하지만, 이를 결정하는 주체는 남북한과 미국을 중심으로 한 국제사회가 될 것임.

〈그림 7〉 남북/북미 신뢰 수준에 따른 남북경협 추진 시기 개념



■ 남북/북미 간의 신뢰 관계가 깊으면 비핵화는 신속히 진전될 수 있으므로 비핵화는 생각보다 빠르게 추진될 수도 있음.

- 김정은 국무위원장은 “트럼프 대통령의 첫 임기 내(2021년 1월)에 북-미 관계를 개선하면서 비핵화를 실현했으면 좋겠다”고 언급(대북 특사단의 김정은 국무위원장 면담시, 2018.9.5)<sup>33)</sup>
- 트럼프 대통령은 ‘비가역적인 비핵화’의 기준으로 “20% 비핵화”를 제시하였고, 폼페오 국무장관은 “2020년까지 최소한 핵심적인 비핵화의 진행”을 강조<sup>34)</sup>
- 남북정상회담(4.27)시 남북 정상은 “1년 내에 비핵화를 이루자”고 논의함. 존 볼턴 보좌관은 “북한이 비핵화라는 전략적 결정을 내리는 시점으로부터 1년 내에 비핵화를 진전시키는 것은 남북이 이미 동의한 것”이라고 해석함(ABC 방송 인터뷰, 2018.8.18).<sup>35)</sup>
- 문재인 대통령 역시 한반도 비핵화 및 항구적 평화 정착을 올해(2018년) 말까지 ‘되돌아 갈 수 없을 만큼’ 진도를 내는 것이 목표라고 밝힘.<sup>36)</sup>

33) 동아일보, 2018.9.7.

34) CBS 노컷뉴스, 2018.6.15.

35) 연합뉴스, 2018.8.20.

36) 인도네시아 최대 일간지인 ‘콤패스’에 실린 서면 인터뷰(2018.9.7).

### 3. 건설 분야 남북협력사업 추진 시나리오

#### (1) 남북경제협력사업 시행 시기

■ 북한 비핵화가 진전될수록 대북제재 완화의 요구가 커질 것으로 보이는바, 제한적 범위에서 남북경제협력사업의 추진 가능성을 완전히 배제할 수는 없음.

- 미국은 “선(先) 비핵화, 후(後) 제재 해제” 입장<sup>37)</sup>을 거듭 밝히고 있지만, 중국과 러시아는 북한이 최근 안보리 결의를 위반하지 않으며 미국과 핵 포기를 전제로 협상을 벌이는 만큼 제재 완화를 검토해야 한다고 주장<sup>38)</sup>
- 북한은 “미국에 대한 신뢰 없이 우리가 먼저 핵무장을 해제하는 일은 절대로 없다”며 대북제재 해제 요구<sup>39)</sup>를 하고 있음.
- 비핵화의 진전에 따른 상응 조치로 대북 제재의 완화 가능성을 완전히 배제할 수는 없음.

■ 판문점선언과 9월 평양공동선언의 남북 합의사항 이행을 위해서는 현재 한국 정부에서 시행하는 독자적인 대북 제재를 완화해야 함.

- 판문점선언(4.27)과 평양공동선언(9.19)에서 담고 있는 동해선과 경의선의 철도 및 도로 연결과 현대화, 10·4선언에서 합의된 사업, 서해경제공동특구와 동해관광공동특구 등의 사업은 북한 인프라 개선 사업으로서 남북경제협력사업으로 볼 수 있음.
- 이들 사업을 추진하기 위해서는 2016년 2월 한국 정부에서 단행한 개성공단 전면 가동 중단 조치의 해제와 2010년에 시행된 5·24조치의 해제가 필요함.

〈표 23〉 비핵화의 일반적 단계와 경제제재 해제 수준

비핵화 단계	주요 내용	경제제재 해제 수준 등
1단계	핵시설 가동 중단, IAEA감시단에 의한 핵시설 폐쇄(shutdown), 핵보유국 전문가의 정밀 사찰	금융 제재 해제, 관계 개선 논의 시작
2단계	모든 핵 프로그램 IAEA신고, 핵시설의 불능화(disabling)와 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(FFVD : Final, Fully Verified Denuclearization)	테러지원국 해제, 「적성국교역법」 적용 배제
3단계	핵 프로그램 해체 및 핵물질과 핵시설 해체, 핵탄두의 고농축 우라늄과 무기급 플루토늄 이전 및 폐기	북한의 국제금융기구 가입
4단계	장거리 미사일 폐기, 비핵화의 완성 단계	북미 수교

자료 : 위키백과(<http://ko.wikipedia.org>) 참조.

37) 미국은 UN 안보리에서 대북제재 이행을 약화시키고 방해하려는 일부 회원국에게 문제를 제기(2018.9.18)했고, 트럼프 대통령은 UN 안보리 정상회의에서 북한의 비핵화가 완료될 때까지 제재를 확고하게 이행해줄 것을 당부함.

38) VOA(Voice of America), 대북제재, 미-북 대화 진행될수록 쟁점 부상 전망, 2018.9.28.

39) 리용호 북한 외무상의 유엔총회 기조연설(2018.9.29) 내용(동아일보, 2018.10.1).

■ 남북 정상이 합의한 인프라 연결 사업은 북한의 명확한 비핵화 추진으로 미국과 UN의 양해가 있을 경우, 단기적으로 추진할 수 있을 것으로 보임.

- UN 안보리 결의는 북한의 제재 준수 여부에 따라 제재 내용을 수정할 수 있고<sup>40)</sup>, 비핵화가 진전될 경우 제재위원회의 심의를 받을 수 있음.
- 철도 및 도로와 같은 인프라사업은 분명히 대북 제재에 포함되는 사업이지만, 다른 사업에 비하여 상대적으로 그 추진이 가능할 수 있음.<sup>41)</sup>
- UN 결의 2375호 제18조에서는 비상업적인 공공 인프라사업에 대해서는 사전에 제재위원회의 승인을 받으면 시행할 수 있다<sup>42)</sup>고 규정하고 있음.

## (2) 남북경제협력사업의 단계별 인프라 투자 방식

■ 비핵화가 진전되어 단계적으로 확대되는 남북경제협력사업은 기술적 난이도나 투자 규모가 크지 않은 인프라시설 중심으로 추진될 가능성이 있음.

- 남북경제협력사업은 비핵화의 수준에 따라 기술적 난이도, 첨단 기술의 적용 수준 등 전략물자의 반출 수준과 투자 규모 등에 있어서 단계적으로 확대될 것으로 보임.
- 즉, 비핵화 수준에 따라 저강도 남북경제협력사업에서 점차 고강도 남북경제협력사업으로 이행될 것으로 예상됨.

■ 초기의 남북경제협력사업은 중·소 규모 사업으로, 그리고 남북 양자 간의 협력 형태 또는 남한 정부(기업)의 단독 사업으로 추진될 가능성이 있음.

- 단기적으로는 대북 인프라 건설의 사업 규모가 크지 않지만, 중장기적으로는 대규모 투자 사업이 가능할 것으로 보임.
- 즉, 초기에는 중·소 규모 사업으로서 남북 양자 간 또는 단독 사업으로 추진되다가, 점차 대규모 투자 사업으로 한국 정부와 한국 기업, 한국 기업과 한국 기업, 한국 기업과 외국 기업 등 다자간 협력사업이 활성화될 것임.

■ 북한의 비핵화가 완료되어 북-미 국교 수립, 북한의 국제금융기구 가입 등이 이루어지면 북한 인프라 건설시장에 전 세계의 관심과 투자가 본격화될 것임.

40) VOA, 폼페오 장관 “비핵화 이뤄질 때까지 대북제재 계속돼야”, 2018.9.28.

41) 홍제환, 2018 남북정상회담 평가와 향후 전망 : 남북경협, Online Series CO 18-19, 통일연구원, 2018.5.8.

42) 이익을 창출하지 않는 비상업적 공공 인프라사업의 경우 사전에 제재위원회의 승인을 얻어야 함.

in particular those that are non-commercial, public utility infrastructure projects not generating profit, have been approved by the Committee in advance on a case-by-case basis

### (3) 단기적 건설 분야 남북협력사업

- 북한 비핵화가 진전되는 상황에서는 우선적으로 추진해야 할 명분 있는 사업안의 발굴이 필요함. 즉, 미국과 제재위원회를 설득할 수 있는 사업을 검토해야 함.
  - 비수익적이며 공공성을 확보한 사업, ② 전략물자의 반출 가능성이 낮은 사업, ③ 남북한 모두에게 혜택(win-win)을 줄 수 있는 사업이어야 함.
  
- 건설 분야 남북협력사업의 수요자이자 결정권자는 북한 당국이므로, 북한 당국과 주민들이 무엇을 필요로 하는지에 대한 면밀한 분석이 우선적으로 필요함.
  - 국제사회의 대북 제재가 가해지고 있는 상황에서는 직접적인 물자의 반출이 없는 연구·조사 사업을 우선적으로 남북한이 공동으로 추진할 수 있음.
  - 북한 인프라 개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 선행적으로 타당성 분석이 필요하고, 남북한 공동으로 북한 인프라 개발 계획을 수립하며, 북한의 건설산업을 육성하는 방안 모색 등이 필요
  - 인프라 사업은 나진-하산 프로젝트<sup>43)</sup>와 같이 UN 대북제재에서 제외된 사업이거나, 남북접경지역 전염병 방지, 공유하천 정비와 같이 명분 있는 사업부터 추진하는 것이 필요

〈표 24〉 건설 분야 주요 남북협력 추진 사업(안)

구분	사업 유형
지원사업(안) [연구·조사]	① 북한 국토종합개발계획 ② 북한 도로, 철도, 항만, 공항, 전력, 수자원 등 개별 인프라 유형별 중장기 개발 전략 ③ 북한 핵심 개별 인프라 프로젝트에 대한 타당성 분석 ④ 북한 건설산업 육성 정책 ⑤ 북한 건설인력 훈련기관 설립
인프라 개발사업(안) [실제 사업]	① 남북접경지역 산림 병충해 및 전염병 방지 ② 남북 공유하천(임진강, 한탄강 등) 정비 ③ 산림 협력 ④ 남북 도로 및 철도 연결 사업 / 경의선 및 동해선 현대화 ⑤ 북한산 골재 수급 ⑥ 북한 농촌 현대화사업 / 가정용 난방 개선 및 연탄(가스) 보급사업 ⑦ 개성공단 및 금강산관광 사업 재개 ⑧ 나진-하산 프로젝트 / 라선경제무역지대 개발사업 ⑨ 국제관광지대(금강산-동천-원산) / 칠보산·백두산 관광지대 개발 ⑩ 개성공단 2, 3단계 / 해주경제특구 개발 / 강령군 경제특구 개발 / 해주항 현대화 ⑪ 경의선 및 동해선 고속철도 및 고속도로 건설 ⑫ 남-북-러 가스관 연결사업

43) 푸틴 러시아 대통령의 요구로 나진-하산 프로젝트는 유엔의 대북제재 대상에서 제외되어 있음(MTN, 2018.7.13).

■ 건설 분야 측면에서 남북한 상호 win-win이 될 수 있는 사업 중 북한산 골재의 국내 반입을 생각해볼 수 있음.

- 2018년도 전국 골재 예상 수요는 2억 3,117만<sup>m</sup>로 2017년(2억 3,598만<sup>m</sup>)과 유사하지만, 바닷모래 조달 물량은 2017년 1,990만<sup>m</sup>에서 1,430만<sup>m</sup>로 감소할 것으로 예상됨.<sup>44)</sup>
- 국내 모래 수급은 2017년 1월부터 남해 EEZ 바닷모래 채취 중단, 웅진·태안 연안 바닷모래 채취 협의 지연 등으로 바다 골재의 공급 감소가 이어지고 있는 상황임.<sup>45)</sup>
- 북한산 바닷모래는 2005년부터 약 3년간 국내 건설현장에 반입되었는데, 2007년에는 수도권 모래 소요량의 절반 수준을 차지할 만큼 그 규모가 확대되기도 함.<sup>46)</sup>

〈표 25〉 북한산 모래 시범 반입 실적 사례

시기	반입 회사	반입량( <sup>m</sup> )	채취 지역	비고
2002.12	조성종합(주)	14,000	흥남 성천강	1회, 부산항
2004.4	(유)동남해양개발	3,375	해주항 앞바다	4회, 수도권
2004.4	(주)한국물산	15,815	해주항 앞바다	2회, 수도권
2004.6	시에스글로벌	1,000	사천강 유역	경의선, 육로 운송

자료 : 해양수산부 / 최재선, 모래 수입은 가능한가, 2004.8.10, 한국해양수산개발원, p.16.

■ 경기도가 추진했던 농촌 현대화사업과 같이 건설산업과 지자체가 협력하여 북한 내 소규모 인프라 개선 사업을 검토할 필요가 있음.

〈표 26〉 주요 지자체의 남북협력사업 준비 현황

구분	2019년 남북교류협력기금 예산(2018년 예산)	주요 사업안
부산시	100억원(63억원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근해어선 북한 해역 입어와 수산물 교류, 가공산업 교류</li> <li>■ 원산시와 해수욕장(부산 해운대-원산 명사십리) 간 자매결연</li> <li>■ 교사·학생 해양 교류, 부산국제영화제 초청, 남북공동 영화제 개최, 2019 코리아오픈/2020 세계탁구선수권대회 북한 선수단 초청 등</li> </ul>
인천시	20억원(10억원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통일공감사업, 남북스포츠 학술/교류, 통일경제특구 지원 사업 등</li> </ul>
경기도	80억원(55억원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 황해도 개풍군 양묘장 조성사업 등 추진 예정</li> <li>■ 평양시 당곡리 농촌 현대화사업 등에 273억원 기금 기사용</li> </ul>
강원도	92억원(42억원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동해북부선(강릉~제진) 연결, 금강산 관광 재개, 철원통일경제특구, 백두산 항로 기반 조성(속초~장전·원산·청진 평화 크루즈), 남북 산림협력사업(양묘장 조성, 산림 병충해 공동 방제) 등</li> </ul>
경상남도	20억원(5억원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 농업분야 교류 사업 등 추진</li> </ul>
전라남도	기금 2021년까지 50억원 증액 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평양 제2 발효콩빵공장 건립 등</li> </ul>

자료 : 문화일보, 2018.9.27일자 내용을 정리한 것임.

44) 뉴스1, 2018.5.10.

45) 국토교통부, 2018년도 골재수급계획, 2018.2.

46) 한국투자증권, 유진기업, 기업 Note, 2018.5.8.

#### (4) 중장기 건설 분야 남북경제협력사업

■ 중장기적으로 건설 분야 남북경제협력사업은 북한의 종합적인 발전이라는 측면에서 모색되고 추진되어야 함.

- 한반도 비핵화 실현, 북미 수교, 북한의 국제금융기구와 국제무역기구 가입 등 북한이 정상 국가가 되면, 북한 인프라 투자에 대한 국제사회의 관심은 고조될 것임.
- 북한 당국의 국토개발 전략, 남북한 공동 번영, 동북아 경제협력이라는 큰 틀에서 남북 양자간 또는 국제사회를 포함한 다자간 협력 과제로 대규모 인프라 개발사업의 추진이 가능할 것임.

〈표 27〉 북한 내 주요 건설 수요의 유형 I

분야(북한 현황)	단·중기 과제	중장기 과제
<b>교통 인프라 개발</b>  도로·철도·항만·공항 등 교통 인프라시설의 노후화  물자와 여객 이동 제한  교통 인프라의 부족으로 북한의 지속 발전 제한	<b>[도로]</b> • 평양 연계 주요 도로(평양~개성간 고속도로 등) 정비(선형 개선, 포장재 정비 등) • 서해축(평양, 남포, 신의주 등), 동해축(원산, 흥남, 신포, 나선 등) 주요 산업단지의 내부 도로 및 배후 항만, 인접 도시 연결도로 정비 • 나진~원정리 도로 개보수 및 현대화 • 개성공단-인천공항/인천항 연계도로 • 남북 연결 북측 국도의 현대화(북측 지역 1, 3, 5, 7, 31, 43번 국도 개보수)	• 경원축(서울~원산) 고속도로 신설 • 해주~남포~안주 연계한 new해안고속도로 신설 • 주요 고속도로의 개보수 및 현대화 • 한반도 도로망과 아시아안 하이웨이 연계(AH1, AH6)
	<b>[철도]</b> • 주요 간선노선(평양~신의주, 평양~개성, 평양~나진, 나진~두만강, 평산~세포, 원산~금강산)의 긴급 보수 • 국제철도(신의주~단둥간 철도 전용 교량 신설, 하산~두만강, 단둥역, 남양역, 두만강 철도) 현대화 • 대륙철도 연결(TCR, TSR)	• 경의선(서울~신의주) 복선전철화 • 서울~신의주 고속철도망 신설 • 경원선(서울~원산) 재시공/복선전철화 • 한반도종단철도망과 대륙철도망 연계 • 동해축 철도 현대화 및 남한 연계 • 주요 항만 배후 철도망 개발 • 평양~나진간 철도 재시공/복선화 • 원산~개성 개보수 및 현대화
	<b>[항만]</b> • 서해축(남포, 해주, 신의주 등), 동해축(나진, 청진, 원산, 흥남 등) 거점 항만시설 확충 • 단천항 항만시설 확충 • 환황해축(인천~웨이하이-남포, 해주) 국제 직항로 개설	• 주요 거점 항만(남포, 나진, 청진, 원산, 흥남, 송림, 선봉 등)의 전면 현대화
	<b>[공항]</b> • 순항국제공항 시설 확충 및 현대화 • 삼지연공항 현대화 및 서울~백두산 직항로 개설	• 주요 거점 공항(순안, 어랑, 삼지연 등) 현대화 • 나진·선봉공항 건설

자료 : 박용석, 한반도 통일이 건설산업에 미치는 영향, 한국건설산업연구원, 2016.12, p.40.

〈표 28〉 북한 내 주요 건설수요의 유형 II (앞의 표 계속)

분야(북한 현황)	단·중기 과제	중장기 과제
<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 공동발전계획 수립</li> <li>• 강릉-속초-원산 신산업 클러스터</li> <li>• 접경지역 통일경제특구</li> </ul>
<b>주택 및 도시개발</b>  주택의 노후화 및 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 내에 연간 10만호 주택 건설, 노후주택 개보수 및 주거지 정비</li> <li>• 산업 신도시 개발사업</li> <li>• 주요 도시 재개발사업</li> </ul>
<b>전력/에너지/통신 개설</b>  전력 및 에너지 부족으로 산업 발전 동력 확보 미흡 주민들의 에너지 부족으로 별채 남발 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한 200만kw 전력 북한에 송전</li> <li>• 경제특구(개성, 신의주, 나진·선봉, 금강산 등) 주변 화력발전시설 정비</li> <li>• 남-북-러 가스관 연결사업</li> <li>• 농촌 친환경 신재생에너지 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>수자원 개발</b>  공업·농업·생활용수의 안정적 공급 부족 대규모 별채에 따른 산림 자원 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임진강, 북한강 공동 수자원 협력</li> <li>• 주요 하천 상류지역 녹화사업 추진</li> <li>• 경제특구를 중심으로 주민생활 개선을 위한 상수도사업 시범 추진</li> <li>• 수력발전시설 시범 현대화사업</li> <li>• 하천준설 시범사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 댐의 다목적댐화</li> <li>• 주요 하천유역별 준설, 관개시설 정비</li> <li>• 도시 및 농촌 지역 상하수도 현대화</li> </ul>
<b>문화 및 관광 개발</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 공동 실시</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-단동 연계 국제관광</li> <li>• 서울-평양-원산 3각 관광 개발</li> <li>• 함흥-부전고원 국제(동계) 관광</li> </ul>
<b>지하자원 개발</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 현대화사업</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, 한반도 통일이 건설산업에 미치는 영향, 한국건설산업연구원, 2016.12, p.41.

## IV 정부 및 건설산업의 과제

### 1. 남북경협사업에 대한 정부 지원 방안 마련 필요

- 초기 남북경협 사업의 추진에 있어서 정부와 공공부문의 역할은 매우 중요하며, 민간이 안심하고 사업을 추진할 수 있는 다양한 지원 방안 마련이 필요함.
  - 개성공단 중단, 일반교역과 위탁가공 중단 등 정치·군사적 위기로 남북경협이 중단된 경험이 있어 남북경협 재개시 정부를 신뢰하며 남북경협에 참여할 기업은 제한적일 것임.
  - 이에 따라 안보적 위기 상황이 발생해서 다시 남북경협이 중단되었을 경우, 손실 보상에 관한 명확한 기준을 마련해서 피해 기업을 보상해주어야 함.
  
- 통일부가 관리하는 경제협력사업보험(경협보험)과 교역보험이 있지만 ‘가입대상 위험’, ‘보상한도’ 등의 제도적 보완이 필요할 것으로 연구되고 있음.
  - 경협보험은 공장, 기계설비 등 투자 자산을, 교역보험은 원부자재 완제품 등 유동(재고) 자산을 대상으로 남북 간 교역 및 경협사업의 시행 과정에서 발생하는 위험을 보장하고 있음.
  - 경협보험은 북한의 비상위험으로 인한 투자 손실만 보상하고 사업정지의 장기간 지속에 따른 손실은 보상하지 않으며, 재가동시 받은 보험금을 반환해야 함.
  - 경협보험의 기업별 보험한도는 70억원으로 기업의 피해를 보상하는 데 한계가 있음. 개성공단 중단 후 약 15개사의 손실 규모가 보험한도를 초과하였음.<sup>47)</sup>

〈표 29〉 개성공단 가동 중단에 따른 피해액

(단위 : 억원)

2016년 피해액 규모 추산			2017년 개성공단 폐쇄 1년 이후 피해 조사 규모	
구분	정부	개성공단기업협회	구분	금액
투자(토지, 건물, 기계 등)	5,088	5,654	거래처에 대한 영업권 상실	2,010
유동자산(원부자재 등)	1,917	2,317	가동 중단에 따른 지난해 연간 영업 손실	3,147
위약금	633	1,100	개성 현지 미수금	375
개성 현지 미수금	141	375	위약금	1,484
합계	7,779	9,446	유동자산(원부자재)	2,452
			투자자산(토지, 건물, 기계 등)	5,936
			합계	15,404

자료 : 안철경·정인영(2018.5.8), p.7을 재구성함.

47) 안철경·정인영, 남북경제협력 관련 보험제도 개선과제, KIRI리포트, 보험연구원, 2018.5.8

- ❖ 중국 정부는 중국 기업의 대북 투자를 독려하기 위한 실질적인 지원을 하는 것으로 알려지고 있음.

  - 라선경제특구에 진출한 중국 기업에게 손실이 발생할 경우 손실액의 80%까지 중국 정부가 보전하고 있음.<sup>48)</sup>
  - 중국 기업이 대북투자 계획서를 은행에 제출하면 담보 없이 대출이 가능한데, 이는 해당 지방정부 상무국에서 보증하고 있기 때문임. 아울러 대북 투자가 실패하였을 경우, 실패의 이유가 납득되면 대출금 반환을 하지 않아도 됨.<sup>49)</sup>
  
- ❖ 초기 북한 인프라 건설시장은 사업 위험성이 클 수밖에 없는데, 민간의 투자를 유인하기 위해서는 투자 안전성 보장과 공공부문의 선도적 투자가 필요

  - 투자 안전성 보장을 위한 경험보험의 안전장치를 정비하고 공공성이 높은 인프라 건설사업의 경우 정부 또는 공공기관의 선도적 또는 마중물 성격의 투자가 필요<sup>50)</sup>
  
- ❖ 효율적인 인프라 건설사업의 환경 조성을 위해 남북한 고위 당국자 간 ‘건설통합관리 위원회’ 구성을 검토하는 것이 필요함.

  - 인프라 건설산업은 대규모 자본과 인력이 투입되고, 복잡한 인허가 절차를 수반하는바, 원활한 건설 활동이 추진되기 위해서는 당국자 간의 긴밀한 협조가 필수
  - 건설 및 준공 등 인허가, 노동력 조달과 관리, 토지 및 기반시설 이용, 기업인 및 기술자의 출입국과 북한 상주 등 북한 당국의 협조가 필요
  - 북한 내 인프라 건설 활동이 북한 전역에서 동시 다발적으로 진행될 경우 지역에 따라 협조의 양상이 매우 다양할 수 있으므로, 인프라 건설 활동을 중앙정부 차원에서 지원하고 통제할 수 있는 컨트롤타워 마련이 필요함.
  
- ❖ 인프라 투자개발형 사업 또는 북한 당국의 인프라 발주 사업 등의 시행시 사업 추진 절차를 명확히 해서 투자자(또는 도급자)의 혼선을 최대한 줄이는 것이 요구됨.

  - 폐쇄 사회이며 관료·군부의 영향력이 큰 사회일수록 주무 관청에 영향력을 미치는 인사와의 친분이 건설 수주의 핵심이 될 수 있는데, 이는 자칫 부패 구조를 심화시킬 수 있음.
  - 해외 건설시장에서 우리 건설기업 간에 무한 수주 경쟁을 펼치는 사례가 있는바, 향후 북한 건설시장 진출시에는 이와 같은 현상이 반복되는 것을 지양해야 함.

48) 시사in, 199호, 2011.7.15.

49) 월간 신동아, 중-대북투자 선점 독려 중, 2018년 7월호, 2018.6.20.

50) 개성공단 1단계 사업의 경우 정부가 기반시설에 대한 투자를 담당함.

## 2. 대북 제재가 있는 시기 : 북한 인프라 개발을 위한 타당성조사 필요

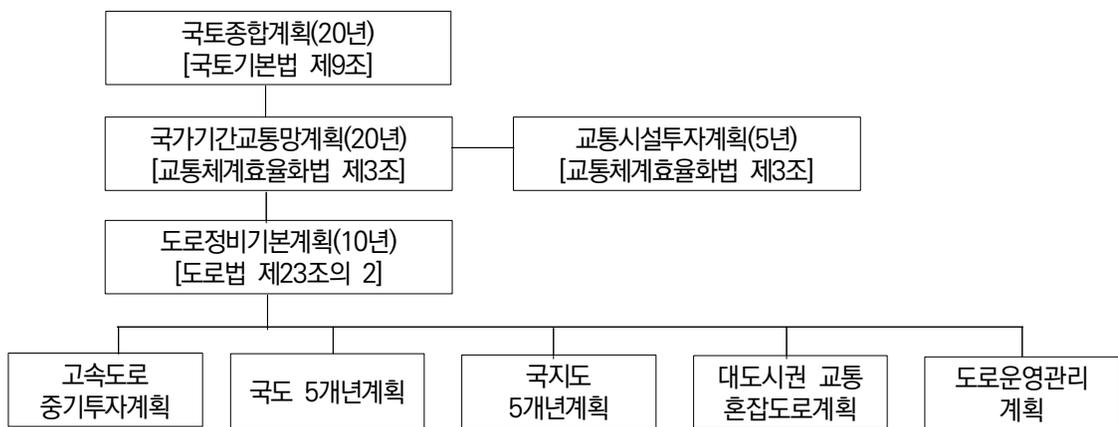
■ 건설 분야의 남북협력사업을 본격적으로 추진하기 위해서는 한반도 비핵화가 전제되어야 함.

- 한반도 비핵화의 진전에 따라 국제사회의 대북 제재가 완화 또는 해제되어야만 북한과 본격적인 경제협력사업을 추진할 수 있음.
- 한반도 비핵화가 진전되어 대북 제재가 해제될 경우 중국, 일본, 러시아, 미국 등 국제사회는 북한의 철도, 도로, 전력 등 다양한 인프라 개발사업에 큰 관심을 가질 것임.

■ UN과 미국의 대북 제재가 있는 현재 시점에서 대북 제재에 저촉되지 않으면서도 향후 인프라 개발사업 추진시 반드시 필요한 연구·조사 사업에 집중할 필요가 있음.

- 향후 북한 내 인프라 건설사업을 추진하기 위해서는 기본적으로 북한 인프라 건설을 위한 종합 계획이 수립되어야 할 것으로 보임.
- 즉, 북한 전 지역의 체계적 발전을 위한 국토종합계획을 수립하고, 이를 실현하기 위한 개별 계획인 교통, 전력, 수자원, 산업단지, 주거, 도시 등 분야별 개발 계획을 수립해야 함.
- 한국의 도로 건설은 국토종합계획에서 개념을 잡고, 이를 구체화한 도로, 철도, 항만, 항공 등 교통 종합계획인 국가기간교통망계획을 수립하며, 이후에 도로 계획을 구체화하고, 고속도로, 국도 등 도로 유형별로 실질적인 건설 계획을 수립하게 됨.
- 2018년 10월 현재, 국제사회의 대북 제재가 있는 상황에서 향후 북한 인프라 개발사업을 추진할 때 어차피 시행해야 할 종합적인 인프라 개발 계획을 북한의 관련 기관과 공동으로 수립하거나 북한의 계획 수립을 지원할 필요가 있음.

〈그림 8〉 상위 계획 수립 체계도 : 도로사업

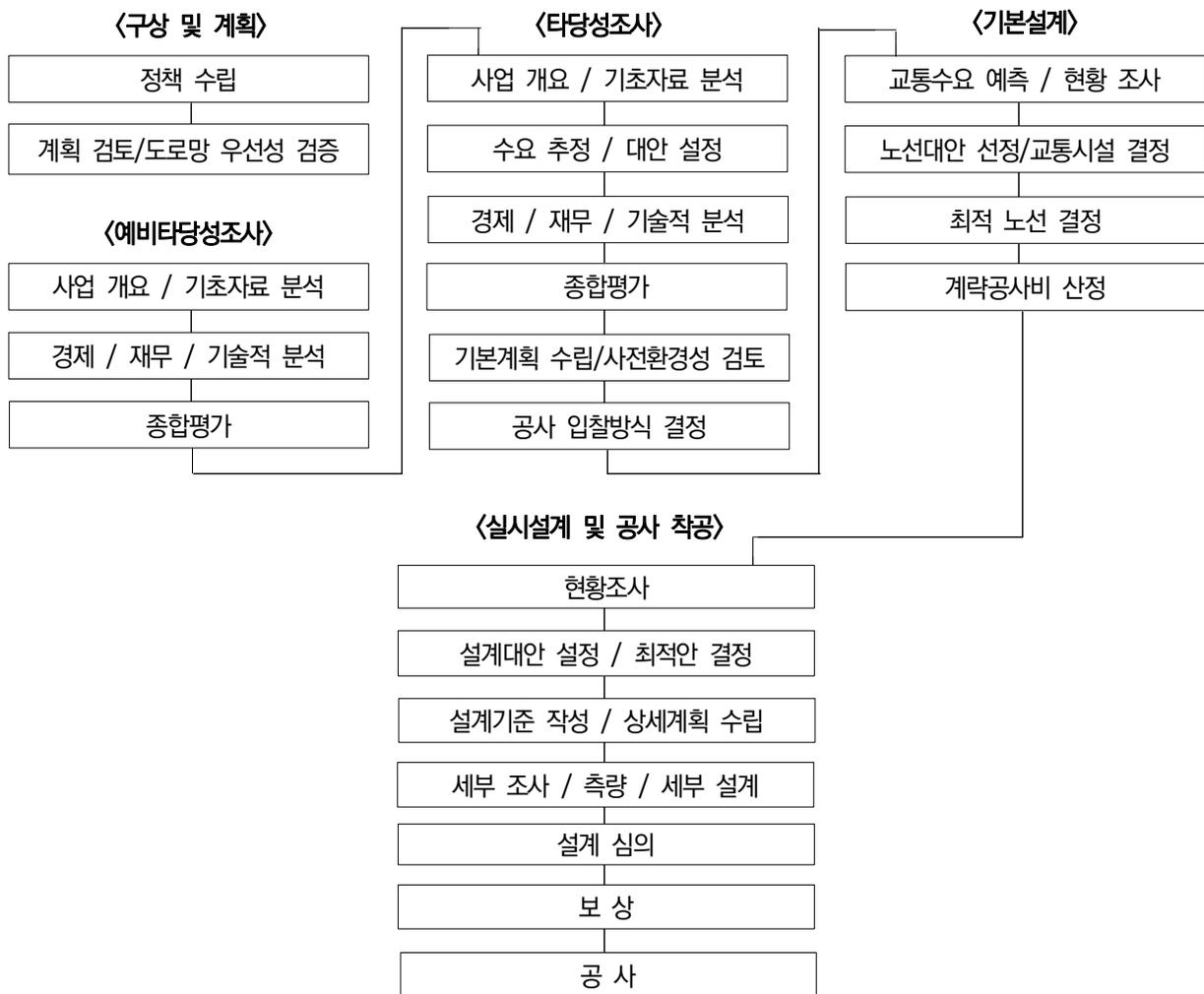


자료 : 국토교통부(<http://www.molit.go.kr>).

■ 인프라 투자에 관한 상위 계획이 수립되면, 상위 계획 하에서 우선순위가 높은 중요 프로젝트에 대한 실질적인 인프라 개발계획 수립이 필요함.

- 예를 들어 철도종합계획을 수립하고, 그 안의 우선순위가 높은 중요 프로젝트인 '신의주~평양~개성~서울 간 고속철도 건설계획'에 대한 인프라 개발 계획을 수립하여 본격적인 인프라 건설사업을 준비 하는 것임.
- 건설사업은 일반적으로 '사업 구상 → 예비타당성조사 → 타당성조사 → 기본설계 → 실시설계 → 보상 → 공사'의 단계를 거치게 되는데, 사업의 구상부터 실시설계까지 사업의 규모와 난이도에 따라 차이가 있지만 대형 사업의 경우 대체적으로 2년 이상이 소요됨.
- 중요 프로젝트에 대한 개발계획 수립은 기본설계 수준까지 실시하는 것이 필요

〈그림 9〉 개별 도로사업 단계별 시행 절차



자료 : 국토교통부(<http://www.molit.go.kr>).

- **인프라 종합계획과 개별 프로젝트의 개발계획 수립은 대북 제재를 위반하지 않고 예산 규모가 크지 않으면서도 남북한 모두에게 실질적인 도움을 줄 수 있음.**

  - 북한 입장에서 실질적인 인프라 종합개발계획은 필요하며, 이를 통해 북한 국토의 체계적이며 계획적인 개발이 가능해질 것임.
  - 특히, 인프라 건설사업을 추진하기 위한 국내외 자본 유치, 국제 금융기관의 용자, ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조) 유치 등을 위해 타당성 분석 자료는 반드시 필요함.
  - 남한 입장에서는 북한 인프라 개발 계획을 갖고 있으면 향후 북한 건설시장이 국제화되더라도 외국 기업에 비해 보다 유리한 고지를 선점하는 효과가 있을 것임.
  
- **인프라 종합계획 수립과 개별 프로젝트의 개발계획(타당성 분석) 수립에 필요한 자금은 공적 자금과 민간 자금을 복합적으로 활용하는 방안을 검토해볼 수 있음.**

  - 공적 자금(남북협력기금)뿐만 아니라 건설 분야 남북협력사업의 일환으로 한국의 건설 관련 민간단체의 모금을 통해 조달하는 방안도 생각해볼 수 있음.

### 3. 대북 제재가 있는 시기 : 북한 당국이 필요로 하는 건설 프로젝트 발굴

- **건설 분야 남북경협사업에서 인프라 공급의 실질적 주체이자 결정권자는 북한 당국이므로 북한의 당국과 주민들이 무엇을 필요로 하는지를 면밀히 분석해야 함.**

  - 북한에 우선적으로 공급될 인프라는 북한 당국과 주민들이 가장 필요로 하는 시설이어야 하고, 북한 당국과 사전적 협의를 한 후 구체적인 타당성조사를 하는 것이 필요
  - 북한이 필요로 하는 인프라사업을 이해하고 그 목록을 확보하기 위해서는 북한 당국의 경제 발전 방향, 경제 발전 전략, 신년사 등의 내용을 참고해야 할 것임.
  
- **북한은 2016년 5월, 조선노동당 제7차 당대회에서 ‘경제강국 건설’을 전략 노선으로 채택, 첨단 산업 육성을 통한 북한 경제의 발전을 지향하고 있음.**

  - 북한은 ‘경제강국’을 ‘자립성과 주체성이 강하고 과학 기술을 기본 생산력으로 하여 발전하는 나라’로 정의하고 있음. 이를 위해 “국방건설과 경제건설, 인민생활에 필요한 물질적 수단들을 자체로 생산 보장하며, 과학기술과 생산이 일체화되고 첨단기술 산업이 경제 성장에서 주도적 역할을 하는 자립경제강국, 지식경제강국을 이룩해야 할 것”으로 설명하고 있음.<sup>51)</sup>

51) NK투데이(<http://nktoday.kr>), “경제강국 건설 전략노선 3가지 원칙”, 2016.6.28.

〈표 30〉 “경제강국 건설”의 전략적 노선

자립성, 주체성 강화	원료, 연료, 설비 국산화	• 원유를 비롯한 중요 자원 적극 개발
	전력문제 선행	• 수력 위주, 화력 배합 • 원자력 비중 증가 • 신재생에너지 적극 이용
	식량의 자급자족	• 사회주의 농촌 테제 • 당의 농업혁명 방침
	다방면적, 종합적 경제 구조 개선 및 완비	• 인민경제의 계획적 균형적 발전 방침 • 마그네사이트, 흑연, 규석, 희토류 개발
현대화, 정보화로 지식경제 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합생산체계와 무인조종체계 확립</li> <li>• 정보·나노·생물 산업 등 첨단 기술산업 창설</li> <li>• 개발창조형 생산, 기술 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학·기술·지식 경영</li> <li>• 녹색생산방식 도입</li> <li>• 지식경제 하부구조 구축</li> </ul>
경제 발전을 인민생활에 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인민생활에 직접 복무하는 부문들의 발전 중시</li> <li>• 근로자들에게 훌륭한 노동생활 조건과 물질생활 조건 마련</li> <li>• 당과 국가의 인민적 시책 확대</li> </ul>	

자료 : NK투데이(http://nktoday.kr), 2016.6.28.

❖ 북한은 ‘국가경제발전 5개년전략(2016~2020)’ 수행으로 북한경제 전반을 활성화하고, 각 경제 부문의 균형 있는 성장을 추진하고 있음.

= 2016년 5월, 조선노동당 제7차 당대회에서 제시된 ‘국가경제발전 5개년전략’은 최고인민회의에서 법령으로 채택(2016.6.29)

〈표 31〉 국가경제발전 5개년전략의 주요 내용

구분	주요 내용
전력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전소 생산 공정과 설비를 정비하고 보강 / 송배전망 개선·보수</li> <li>• 건설 중인 발전소의 조속 완료, 단천발전소 최단 기간 내 준공 / 원자력발전소 건설 추진</li> <li>• 친환경 에너지(풍력, 조력, 바이오, 태양에너지) 이용 및 확대</li> </ul>
석탄 금속 철도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 석탄 : 신 탄광 개발, 종합적 기계화 운반의 다양화 실현, 효율적 채광 방식 도입 등</li> <li>• 금속 : 동력 공급 책정, 철광산 생산력 확장, 합금강 및 규격강의 품종 다양화 등</li> <li>• 철도 : 철도망 완비, 철도의 고속화 추진, 철도시설의 근대화, 관리 운영의 정보화 등</li> </ul>
기계 화학 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기계 : 기존 기계설비 기능 개선, 신형 근대적 설비의 설계 및 제작</li> <li>• 화학 : 비료 및 기초화학 제품 생산의 정상화, 국내 자원에 의거 생산기지 건설</li> <li>• 건설 : 기념비 등 건축물을 최고 수준·최단기간 내 건설 완료, 설계·장비·공구 등 근대화 실현</li> <li>• 건설자재 : 공장·기업 현대화, 건축자재 생산의 전문화·전통화, 건축자재의 다양화·국산화</li> </ul>
농업 수산업 경공업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업 : 과학적 농업으로 곡물 생산목표 달성, 지역 특징에 따른 작물과 품목 배치 및 농작업 기계화</li> <li>• 수산업 : 수산물 생산목표 달성, 어류가공 시스템과 설비, 전력, 관리 시스템 구축</li> <li>• 경공업 : 지식경제시대 모델 도입, 원료와 원자재의 국산화, 신제품 개발과 품질 향상 주력 등</li> </ul>
국토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산림 복구사업 추진 / 묘목 생산 선행</li> </ul>
대외경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신용 준수, 가공품 수출과 기술무역, 서비스 무역 비중을 제고하는 방향으로 무역구조 개선</li> <li>• 합영, 협력에서 주체적 입장을 고수, 선진 기술을 취득하여 국가경제 발전에 기여</li> <li>• 경제개발구에 유리한 투자 환경 조성 및 관광 활성화 실현</li> </ul>

자료 : 통일뉴스(2016.6.30), 한겨레신문(2016.5.8), 연합뉴스(2016.5.8) 기사 등을 종합해서 작성함.

- 5개년전략의 목표는 “인민경제의 전반을 활성화하고 경제부문 사이 균형을 보장하여 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 것”으로 에너지 문제 해결, 인민경제 선행부문과 기초공업부문의 정상화, 농업 및 경공업 생산 증산 등을 강조<sup>52)</sup>

**북한은 ‘국가경제개발 10개년전략계획’을 수립하고, 2010~2020년에 총 1,000억 달러 외자를 유치해 인프라 구축과 함께 대규모 공업지구 개발사업을 추진하려 함.**

- 2011년 1월, ‘국가경제개발 10개년전략계획’에 관한 내각 결정을 채택(2011.1.15)하고 국가경제개발총국을 설립하기로 함.
- 이 계획은 공업지구 개발, 철도·도로·공항 등 교통망 개발, 탄광 건설·화력발전소 건설·송전망 등 전력 개발, 농업 개발 등의 내용을 담고 있음.
- 북한 당국은 외자유치사업의 효율성을 도모하기 위해 민간 기구인 조선대풍국제투자그룹<sup>53)</sup>에 관련 업무를 위임하기도 함.

〈그림 10〉 국가경제개발 10개년전략계획 개괄도



자료 : 통일뉴스(<http://www.tongilnews.com>), 2011.10.6.

52) 조선중앙통신(2016.6.29). / 통일뉴스(<http://www.tongilnews.com>), 2016.6.30.

53) 지난 2010년 북한 국방위원회의 결정에 따라 외자유치 기구인 조선대풍국제투자그룹이 국가개발은행의 투자유치 창구로 활동함. 그러나 2년여 후에 대풍그룹은 해체되었고, 외자유치 창구는 합영투자위원회로 단일화된 것으로 알려지고 있음(연합뉴스, 2013.2.1).

〈표 32〉 국가경제개발 10개년전략계획의 주요 내용

구분	주요 내용	
공업 지구	김책광업제련 단지	• 부지 50만km <sup>2</sup> , 500만톤 제철능력과 1.2억톤의 항만 개발 • 1단계(2009~2011) 김책제철소 300만톤, 부두 20만톤, 무산광산 700만톤 개건에 총 30억 달러 투자
	청진중공업 단지	• 부지 50km <sup>2</sup> , 조선소, 자동차 생산공장, 전기설비공장, 공정기계공장 등 중공업단지로 개발, 총 180억~200억 달러 투자
	나선석유화학 공업지구	• 부지 20km <sup>2</sup> , 2000만톤 정유공장, 120만톤 에틸렌공장, 100만톤 비료공장 • 총 180억~200억 달러 투자
	남포첨단과학 기술단지	• 부지 30km <sup>2</sup> , 광학, 재료·마이크로 시스템, 정보·매체, 환경·생물, 미전자·전자정보, 에너지과학·신생에너지 개발 등 연구와 산업을 결합 • 총 100억~120억 달러 투자
교통망	철도	• 철도 2,386km를 복선으로 하는 등 총 4,772km 건설, 총 96억 달러 투자 • 평양~나선(780km), 김책~혜산(180km), 평양~개성(186km)/시속 120~140km/h
	고속도로	• 도로 총 2,490km를 건설·개건, 총 150억 달러 투자 • 평양~나선(870km), 평양~신의주(240km), 평양~개성(180km)
	공항	• 평양국제공항을 연인원 1,200만명 수용토록 확장, 12억 달러 투자
농업 개발	• 연산 3만톤 농약공장 1억 달러, 5만톤 종자기지 1억 달러, 종합농기계 3억 달러 / 축산업은 연간 양돈 600만두, 양우 200만두, 양계 5억 마리, 120만톤 사료공장에 총 10억 달러 투자	
전력 개발	탄광 건설	• 연간 4,000만톤 생산 목표, 총 40억 달러 투자 • 안주 3,000만톤, 북창 300만톤, 온성 500만톤, 룡동 200만톤
	화력발전소	• 60kW급 화력발전소 10기(평양 2기, 청진 2기, 북창 4기, 안주 2기, 김책 1기, 나진 1기) 건설, 총 50억 달러 투자
	송전망	• 총 1,500km에 걸친 송전망 건설, 10억 달러 투자 • 연결 구간 : 신의주~평양~김책~청진~나진 / 평양~원산

자료 : 통일뉴스 2011.10.6.

❖ 북한은 매년 1월 1일에 발표하는 신년사를 통해 당해 연도의 각 분야별 중요 과업을 제시하는데, 2018년 신년사에서는 북한 경제의 자립성 강화와 인민생활 개선을 강조

- 건설 분야에 있어서는 원산 갈마해안관광지구 건설, 삼지연 꾸리기(혜산~삼지연 철도공사, 백두산종합박물관 건설 등), 단천발전소 건설, 황해남도 물길공사, 살림집 건설 등 제시

〈표 33〉 2018년도 신년사 중 인프라 관련 사항

구분	주요 내용
전력	• 새로운 동력자원 개발 / 화력발전 확대 / 발전설비 정비 및 보강 / 전력 손실 최소화 • 지방의 중소형 수력발전소 정상화
금속 화학 기계	• 금속 : 철 생산 능력 확대로 철강재 수요 충족 / 금속재료의 질 향상 • 화학 : 탄소하나화학공업 창설/희망초를 원료로 하는 탄산소다 생산공정 완비/린비료공장 건설 • 기계 : 금성트랙도르(트랙터) 공장, 승리자동차연합기업소 등 기계공장의 현대화
철도 경공업	• 철도 : 열차의 수송능력을 최대화 / 열차의 무사고 정시운행 보장 • 경공업 : 설비·생산 공정을 노력 및 전기절약형으로 개조, 국내 원료·자재로 생산 공급
농업 수산업	• 농업 : 우량종자와 다수확 농업, 농기계 확충, 축산물·과일·온실 남새(채소)·버섯생산 증대 • 수산업 : 배우이(제조), 배수리 능력 향상, 양어와 양식 활성화
국토	• 기 조성된 산림에 대한 보호관리 / 도로의 기술상태 개선 / 강하천 정리

## 4. 대북 제재의 단계적 완화 시기 : 북한 건설인력 훈련센터 설립 필요

### ❑ 과거 북한에서 시공 경험이 있는 건설업체들에 따르면, 북한 인력 활용에 애로를 겪었던 것으로 나타남

- 북한으로부터 숙련된 건설 기능인력을 충분히 공급받지 못했고, 전반적으로 완성도 및 숙련도가 부족하여 생산성이 낮은 것으로 조사되고 있음.<sup>54)</sup>
- 북한 건설인력 사용상의 애로사항 조사에서 응답자의 58.3%가 '북한 기능공의 완성도와 숙련도, 생산성 부재'를 꼽았고, '문화적 차이 및 언어 등 의사소통 문제'(22.9%), '북한 기술자의 설계 및 엔지니어링 역량 부족'(18.8%) 등도 지적됨.
- 남한의 반값급 기능인력들이 북한 인력에게 건설 공구 및 장비 등의 사용 방법 등을 교육<sup>55)</sup>하였음.
- 평양 류경정주영체육관 공사의 경우, 높은 숙련도가 필요한 입체 골조(Space Frame)나 인테리어, 지붕 마감공사 등 일부 공종의 작업자는 남한에서 동원함.

〈표 34〉 북한 SOC시장 진출시 북한 건설인력 사용상의 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 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

자료 : 박용석·박성민·최은정, 북한 SOC 시장 진출 및 투자 활성화 방안 연구, 한국건설산업연구원·대한건설협회, 2008.12, p.177.

### ❑ 북한은 '건설기술' 인력 양성을 위한 체계적인 교육 과정은 있으나, '건설기능' 인력의 숙련도 제고를 위한 교육 시스템은 충분치 못한 것으로 보임.

- 건설 기술인력의 양성을 위한 정규 교육기관은 '평양건설건재대학<sup>56)</sup>'으로 건설기사 종합양성기지의

54) 북한 내 시공 경험을 갖고 있는 건설업체 관계자들과의 인터뷰 결과에 따르면, 개성공단 시범단지 건설시 북한 건설인력은 약 2,500명 정도였는데 이들의 생산성은 대략 남한 건설인력의 10~30% 수준에 불과한 것으로 추정된다고 함. 남한 기술자가 북한 건설인력에 대한 직접적인 작업지시를 할 수 없었으며, 북한 측 반장에게만 지시가 가능했음. 특히, 북한 건설인력들은 6개월 단위로 교체되어 어느 정도 숙련도가 높은 건설인력은 퇴출되고 비숙련 인력이 유입되어 건설공사 수행에 애로를 겪은 것으로 나타남. 북한 건설인력에 대한 직접 임금 지급이 불가하여 특별한 인센티브 지급을 통한 근로의욕 고취에 어려움이 있었음. 다만, 주말(공휴일)에도 건설공사 수행이 가능했는데, 이때 북한 건설인력에 대한 식사 제공은 북한 건설인력 입장에서 상당한 인센티브가 되었던 것으로 조사됨(박용석, 남북한 건설 분야 협력사례 분석과 북한 내 산업단지 개발 방안, 한국건설산업연구원, 2010.10, p.49).

55) 남한에서 제공한 건설 공구 및 장비는 북한 인력의 입장에서는 처음 접하는 기구라서 공구 및 장비 사용법에 대한 교육은 필수였음. 또한 북한 인력들은 기본적으로 시방서를 볼 수 있는 능력이 부족하여 북한 건설인력이 알기 쉽도록 제작한 구체적인 건축 시방서를 제작하고 이를 교육하였음.

56) 1946년 김일성종합대학 창립시 공업학부의 토목과와 건축과 형태로 존재하였음. 한국전쟁 후에 평양건설대학이 창립되었고,

성격을 갖고 있으며, 평양 건설단과대학(건축공학), 함흥 건설단과대학(건설자재), 청진 건설단과대학(시설)과 같은 건설 단과대학<sup>57)</sup>이 있음.

- 북한은 공장·농장·어장대학, 기능공학교, 양성소 등에서 직업 기술교육을 실시하고 있지만, 건설 분야에 특화된 교육기관을 찾아볼 수 없음.
- 공장, 기업소의 기술 학습망을 통하여 노동자들의 기술능력 향상을 위한 조직을 구성하고, 기업소의 작업반별로 철근, 구조물, 목공, 용접공 등으로 세분하여 기능교육을 실시<sup>58)</sup>하기도 하지만, 현장에서 이탈하여 몇 주씩 정기교육을 받는 체계는 없는 것으로 보임.

■ 남북경협이 활성화로 북한 지역에서 대규모 건설사업이 추진될 경우, 건설 기능인력의 확보는 매우 중요한 과제이므로 ‘북한 건설인력 훈련센터’의 설립 검토가 필요함.

〈표 35〉 북한 건설인력 훈련센터 설립(안)

주요 교육 내용	훈련센터 위치	설립 주체
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설안전교육</li> <li>• 건설실기 및 이론교육</li> <li>• 주요 프로그램                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단 기 : 3~6일, 건설안전교육, 핵심 기술교육 중심</li> <li>- 중장기 : 3개월~1년이 소요되는 건설 기능인력 양성교육</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단 기 : 개성공단 내 위치</li> <li>• 중장기                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1안 : 전문건설공제조합 기술교육원(음성), 건설기술교육원(인천)과 같은 기존의 건설 기능인력 양성기관 활용</li> <li>- 2안 : 평양 등 훈련센터 건설</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈련센터 설립과 운영은 남북 공동사업으로 추진하는 것이 필요</li> <li>• 남한의 설립 주체(비용 부담)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1안 : 건설업계 주도</li> <li>- 2안 : 정부 주도</li> <li>- 3안 : 민·관 공동</li> </ul> </li> </ul>

■ 훈련센터에서 양성한 북한 건설 기능인력은 우선 북한 내 각종 건설공사에 투입하고 제3국 및 남한 건설시장에서의 활용 검토

- 국내 기업의 해외건설 현장은 국내 건설인력보다는 외국 인력(방글라데시, 네팔, 인도, 태국, 필리핀 등)을 중심으로 운영하고 있는데, 언어 소통의 문제로 안전사고의 위험이 높아지고 생산성 향상에도 애로가 있는 것으로 알려지고 있음.
- 북한 근로자들은 우리와 동일한 언어를 사용하고 있는바, 해외 건설현장에서 활용시 안전사고 위험을 획기적으로 경감시키며 노동생산성 또한 높을 것으로 기대됨.
- 남광토건은 개성의 건설회사인 5.16 건설기업소와 공동으로 해외 프로젝트 수주에 나서기 위하여 양해각서를 체결(2007.12)했고, 아천글로벌도 북한 인력 2만명을 중동의 건설사업에 파견기로 합의(2007.12)하였음.<sup>59)</sup>

1970년대에 건설건재대학으로 개칭하여 건설자재에 대한 교육을 병행하고 있음. 현재 건축학부, 전공학부, 도시경영학부, 건설공부 등을 비롯하여 측량, 지질, 건설기계, 원림, 위생공학 등의 전공과정을 두고 있음. 교육 기간은 4~5.5년, 졸업 후 1년 후에 5급 기사 또는 설계원이 될 자격증을 부여하고 있음.

57) 교육 기간은 3년, 졸업 후 준기사, 준설계원 자격증 부여.

58) 강일규 외 2인, 북한 인적자원 개발 지원 협력방안 연구, 한국직업능력개발원, 2008.

59) 연합뉴스, 2007.9.29, 2007.12.11.

## V 맺음말

- 남북/북미 간의 진정한 화해와 본격적인 경협이 우리가 생각했던 시간보다 빨리 다가올 수도 있는바, 지금부터 준비할 수 있는 일은 지금 시작해야 함.

  - 2017년 말 남북한 간 고도의 긴장관계가 형성되었을 때는 ‘남북정상회담과 북미정상회담이 열리고 한반도 비핵화, 종전선언, 남북경협이 논의될 것’을 생각하지도 못함.
  - 향후 남북/북미 간에 무수한 협상이 있을 것이고 때때로 난항도 있겠지만 남북/북미 간의 신뢰 관계는 높아질 것으로 기대되는바, 일희일비(-喜-悲)해서는 안 됨.
  
- 대북 제재로 인해 실질적인 남북협력사업의 추진이 어려우므로 비교적 제재와 관련성이 작은 “북한 인프라 개발계획 수립(타당성조사)” 작업을 지금 시작하는 것이 필요함.

  - 인프라 종합계획과 개별 프로젝트의 개발계획 수립은 대북 제재를 위반하지 않고, 예산 규모가 크지 않으면서도 남북한 모두에게 실질적인 도움을 줄 수 있음.
  - 특히, 인프라 건설사업을 추진하기 위한 국내외 자본의 유치, 국제 금융기관의 융자, 공적개발원조(ODA) 유치 등을 위해 타당성 분석 자료는 반드시 필요함.
  - 인프라 종합계획 수립과 개별 프로젝트에 개발계획(타당성 분석) 수립에 필요한 자금은 공적 자금과 민간 자금을 복합적으로 활용하는 방안을 검토해볼 수 있음.
  
- 남북경협 활성화는 남북한 모두의 경제 성장뿐만 아니라 한반도 비핵화를 촉진시켜 국제사회의 대북 제재를 해제시키는 선순환을 유도할 것으로 기대됨.

  - 비핵화가 진전되면 국제사회의 양해로 일정 수준의 남북경협을 추진하여 북한 경제를 회복시키고, 이러한 비핵화의 진전이 다시 대북 제재를 완화하는 선순환 구조를 지향해야 함.
  - 대북제재 수준과 인프라 투자 수준 간의 관계를 설정하는 작업이 필요함. 즉, 전략물자 반출 수준, 투자 규모, 사회·경제적 파급효과 등을 종합적으로 검토해서 투자 대상 인프라사업들의 시간적 우선순위를 정리하는 것이 필요함.
  - 특히, 향후 전개될 남북경협사업은 북한뿐만 아니라 한국 경제의 성장에도 기여할 수 있는 수준으로 전개되어야 함.

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)