

건설산업동향

# 남북정상회담 개최에 따른 건설분야 협력 확대 방안

박성민·김영덕

2007. 10. 8

- 서론 ..... 4
- 남북경제협력 사업 추진 현황 ..... 5
- 남북경제협력의 주요 건설 사업 ..... 7
- 남북경제협력의 유망 건설 분야 ..... 12
- 건설 부문의 남북 협력을 위한 과제 ..... 18
- 결론 및 정책적 시사점 ..... 24



## 요 약

### ▶ 제2차 남북 정상회담은 한반도 평화체제를 구축하고 남한 건설업체에게 중요한 기회를 부여할 것으로 기대됨.

- 2000년 6월 15일의 제1차 남북 정상회담은 남북경협이 '제도화'라는 중요한 성과를 거둠.
- 1차 남북정상회담 이후의 3대 경제협력 사업은 ①금강산 관광 ②개성공단 건설 ③남북철도·도로 연결
- 2차 남북 정상회담은 1차 정상회담 이후 구축한 교류협력의 기반을 토대로 한반도 경제협력의 실질적인 진전을 이루는 계기가 될 것

### ▶ 남북경제협력의 유망 건설 분야

- ①북 전력 인프라·자원 개발 ②개성공단·금강산 사업 활성화 ③남북 물류길 확대 ④임해형 경협단지 개발 ⑤골재사업 ⑥북한 항만의 보수·개발 비무장 지대의 공동개발 ⑦북한 농촌지역을 중심으로 하는 주택사업

### ▶ 건설 부문의 남북 협력을 위한 과제

- 북한의 국제사회 진입 지원
- 개성공단 사업의 적극 협력과 제2, 제3의 경제특구 지정 추진(신의주, 남포, 평양, 나진·선봉 등을 제2, 제3의 경제특구로 개발 가능)
- 건설분야 협력사업을 위한 자원조달 및 북한 인력 사용
- 개성공단 건설과 운영을 위한 제도적인 측면 고려(관세제도, 조세감면, 대금결제, 원자재 구입, 운송, 노무관리 및 임금, 토지시설물 이용과 관리, 과실송금, 분쟁 처리 등)
- 개성공단 입주기업들이 가장 큰 애로라고 꼽는 '3통(通)(통행, 통신, 통관)' 문제를 해결, 건설업체들을 위한 수익성 담보(세제지원, 대물로 공사대금 수령 등)

### ▶ 남북한 간의 건설분야 경제협력은 통일을 위한 원동력

- 제2차 남북정상회담 이후에는 중장기적 전략에 입각한 접근이 강화될 필요
- 남북경협의 규모가 커지면서 부담도 커지고 있다는 점을 감안할 때 북한 경제의 발전과 남북경협을 통한 남한 경제의 추가적인 성장기회 확보
- 남북경협과 관련된 모든 사업에 건설분야가 포함됨. 향후, 남북이 우선적으로 추진할 경제협력분야에 따라 건설부문의 추진전략이 설계되어야 함.
- 궁극적으로 남북한간의 건설분야 경제협력은 남북한 쌍방을 하나로 묶는 수단이자 통일의 원동력이 될 수 있음

## ■ 서론

- 2000년 6월 15일의 제1차 남북 정상회담은 남북한 화해협력의 새로운 시대를 열었음.
- 1999년 총 5,661명이었던 남북 인적왕래는 정상회담 이후 지속적으로 증가하여 2006년에는 10만 명을 넘어섰음. 교역규모는 1999년 3억 3,000만 달러에서 2006년에는 13억 5,000만 달러로 증가
- 1차 정상회담이 물꼬를 트는 회담이었다면, 2차 정상회담은 제도를 정착시키는 단계. 제도와 기술은 경제성장의 동인이므로 글로벌 스탠더드에 가까운 제도들을 북한에 이식시켜준다면 북한 경제의 성장에 기여할 뿐 아니라, 북에 진출하는 한국 기업의 예측 가능성과 안정성도 확보 가능.
- 정상회담 이전의 남북경협은 정부 당국이 사실상 배제된 민간 차원의 소규모 경제협력이 중심이었던 데 반해, 정상회담 이후에는 남북경제협력에서 주요 행위자가 정부로 변화되고 진출 기업들에게 안정성과 진출 인센티브를 부여하는 제도적 장치들을 구축하였음.
- 1차 남북정상회담 이후의 3대 경제협력 사업은 ①금강산 관광 ②개성공단 건설 ③남북철도·도로 연결
- 3대 주요 사업들 모두 건설부문과 밀접한 관계를 갖고 있음.
- 제2차 남북정상회담에서 중요하게 논의되어야 할 부분은 건설부문이 될 수밖에 없음. 한반도에 평화를 정착시키고 경제협력을 원활히 수행하기 위해서는 건설 분야의 역할이 매우 중요
- 2차 남북 정상회담은 1차 정상회담 이후 구축한 교류협력의 기반을 토대로 한반도 평화체제 구축을 위한 실질적인 진전을 이루는 계기가 될 것임.
- 북한에는 산업발전을 위한 인프라가 거의 구축되어 있지 못함. 북한의 발전과 한국 기업들의 북한 진출을 위해서는 인프라 구축이 급선무. 이러한 측면에서 남한의 건설기업들의 진출이 경제협력의 전제 조건이 되어야 함.

- 2차 정상회담은 평화체제 구축과 함께 남북한 경제공동체 건설을 위한 구체적인 과제를 논의하는 장이 되어야 할 것이고, 건설 부문 협력의 중요성을 제시하는 자리여야 함.
- ‘경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시킨다’는 1차 정상회담의 합의 수준에서 나아가 남북한 경제협력이 실질적으로 확대되기 위한 구체적인 협력 방안에 대한 합의를 도출할 필요
- 북한경제의 재건과 발전을 위하여 남북한이 어떤 분야에 우선순위를 두어야 할지, 남한의 건설업체들의 역할은 무엇인지 등에 대해 논의되어야 함.
- 본 연구에서는 남북경제협력 사업의 추진현황을 살펴보고, 그 중 주요 건설산업이 어떤 것이었는지 확인. 제2차 남북정상회담 이후 남북경제협력의 유망 건설 분야를 예상해보고, 이를 달성하기 위한 과제를 고찰해 볼 것임.

## ■ 남북경제협력 사업 추진현황

### 1. 남북교역 개관

- 남북한 간의 교역은 1991년 1억 1,100만 달러에서 2005년 10억 5,600만 달러로 10배 이상 증가. 1991년부터 2005년 간의 총 교역 규모는 60억 1,000만 달러
- 2005년의 경우 북한으로부터 남한으로의 반입이 3억 4,000만 달러, 남한으로부터 북한으로의 반출은 7억 1,500만 달러
- 주요 반입품목은 석유류(35.4%), 농림수산물(33.1%), 철강·금속(13%), 광산물(13%) 등이며, 주요 반출품목은 화학공업제품(28.3%), 농림수산물(20.2%), 기계(16.1%), 섬유(12.2%), 철강(9.5%) 등

- 2005년의 교역 총액을 거래 유형별로 살펴보면 상업적 교역이 전체의 약 65%인 6억 9,000만 달러이며, 비상업적 교역은 35%인 3억 7,000만 달러

〈표 2〉 남북 교역 추이

(단위 : 천 달러)

	반 입	반 출	반출입 계
1991	105,719	5,547	111,266
1992	162,863	10,563	173,426
1993	178,167	8,425	186,592
1994	176,298	18,249	194,547
1995	222,855	64,436	287,291
1996	182,400	69,639	252,039
1997	193,069	115,270	308,339
1998	92,264	129,679	221,943
1999	121,604	211,832	333,437
2000	152,373	272,775	425,148
2001	176,170	226,787	402,957
2002	271,575	370,155	641,730
2003	289,252	434,965	725,217
2004	258,039	439,001	697,040
2005	340,281	715,472	1,055,754

자료 : 통일부, 「남북교류협력동향」.

## 2. 북한에 대한 외국인 투자 동향

- 북한에는 최근들이 외국인 투자가 늘고 있음.
  - 최근에 이집트 복합기업인 오라스콤이 북한 시멘트회사의 지분 50% 매입. 또한, 북한 건설사업에 진출해 북한 당국과 서구식 경영방식을 도입하도록 하는 계약 체결
  - 중국의 북한에 대한 직접투자가 1억 3,500만달러. 가스·의약품·제조업 등의 부문에서 유럽의 투자액도 최소 수천만 유로에 달함. 2006년에는 북한 정부와 10여 차례 주요 원자재 거래계약을 맺음.
- 북한이 서구의 기업들이 투자대상으로 간주하는 이유는 미개발 자원과 숙련된 노동력 때문
  - 북한은 석탄·구리 외에 값비싼 금속 등 원자재가 풍부할 뿐 아니라 문자 해독률이 99%에 달함.

- 북한의 한달 평균 임금은 57.5달러에 불과(중국은 100달러)
- 북한의 지정학적 위치는 러시아·중국·한국 등 여러 나라로 이어지는 이상적인 무역통로가 됨.

## ■ 남북경제협력의 주요 건설 사업

### 1. 개성공단 건설 사업

- 개성공단 사업은 1단계 100만 평에 대한 개발사업이 진행 중
- 2000년 8월에 현대와 북측의 총 2,000만평 개발합의서 체결
- 2002년 12월에는 개성공단 통관, 검역, 통신합의서에 체결, 2004년 1월에는 개성공단·금강산 출입 및 체류합의서를 체결
- 시범단지(2만 8,000평) 및 본단지 1차 5만평의 분양이 완료되었으며, 2006년 하반기에는 잔여 부지 분양이 개시
- 2006년 8월 현재 시범단지 입주 기업 15개 중 13개 업체가 가동 중이며, 약 8,000명의 북측 노동자(입주기업 고용인력 및 기반시설 건설인력)가 일하고 있음.

〈표 3〉 개성공단에 진출한 한국기업

회사명	주요 생산제품	회사명	주요 생산제품
로만손	손목시계	소노코쿠진웨어	주방기기
삼덕통상	신발	호산에이스	공조기 부품
태성산업	화장품 용기	재영솔루텍	자동차 부품 금형
신원	의류	TS 정밀	반도체 금형부품
부천공업	전기배선부품	제시콤	광통신 부품
대화연료펌프	자동차 연료펌프	매직마이크로	LCD 모니터
SJ테크	반도체부품용기	용인전자	트랜스포머
문창기업	의류	□	□

자료 : 통일부

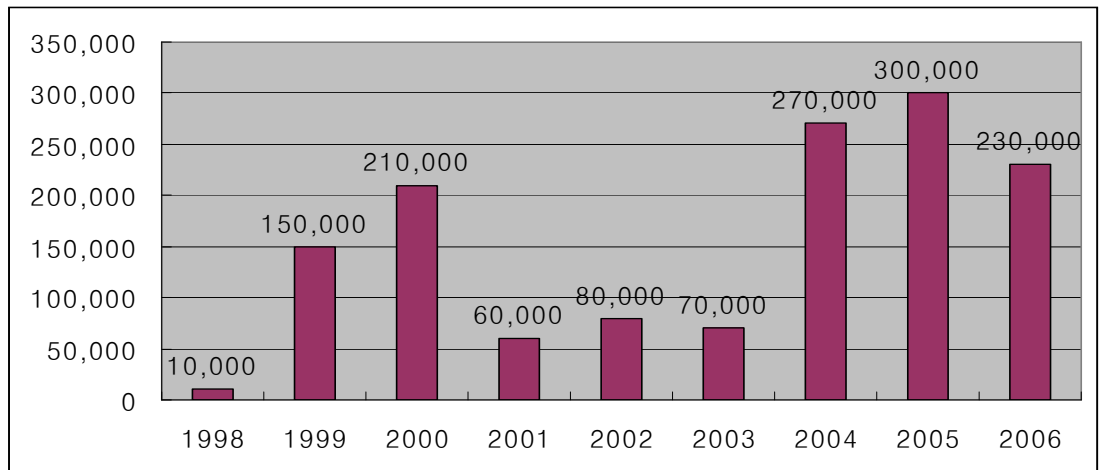
- 개성공단이 남북한 경제 및 남북관계에 미칠 파급효과

- 남한기업의 생산거점으로서 기능하는데 여러 가지 이점 확보 가능.  
북한의 저임금 노동력을 이용한 신발, 섬유 등 노동집약적 경공업에  
우위 확보. 남한 내 기업의 구조조정 촉진
- 개성공단 건설시 건설분야의 기술자 및 관리자들이 상주해 남한의 건  
설부분의 고용창출에 크게 기여할 것. 개성공단의 인프라 건설은 통  
일 후 북한 지역 투자 앞당기는 효과를 가져올 것
- 수송, 통신 연계 체계를 확보하고 유지, 관리하기 위한 남북한 접촉이  
불가피하므로 합의와 협정체결이 남북관계를 개선할 수 있음.

## 2. 금강산 관광 사업

〈그림 2〉 금강산 관광객 인원 변동추이

(단위 : 명)



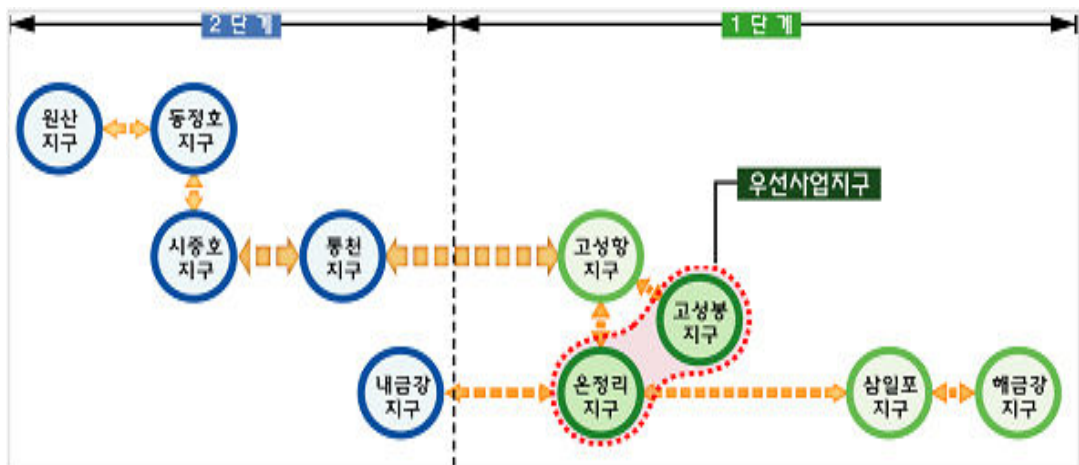
자료 : 통일부

- 금강산 관광객은 전년 대비 21.4% 감소한 234,446명(외국관광객 : 8,127명). 1998년 관광 시작 이래 총 1,389,690명(2005 관광객 298,247명, 2005.6월 누적관광객 100만명 돌파)
- 금강산 관광사업은 1998년 시작된 이래 관광객 수가 증가하여 2000년에는 연간 관광객이 21만 명에 달하였으나 2001년 이후 감소
- 2003년 육로관광을 정례화 하면서 관광객 수가 다시 증가하여 2005년에는 연간 30만 명에 육박. 2005년에 누적 관광객 100만명을 돌파



- 금강산 관광객은 전년 대비 21.4% 감소한 234,446명(외국관광객 : 8,127명). 1998년 관광 시작 이래 총 1,389,690명 (2005 관광객 298,247명, 2005.6월 누적관광객 100만명 돌파)
- 금강산 관광사업은 민간기업인 현대아산이 1998년에 시작하여, 2001년에는 한국관광공사가 남북협력기금 900억원을 대출하였고, 2005년에는 에머슨퍼시픽(주)이 금강산 골프&스파 리조트 건설과 운영사업을 위한 남북협력사업자로 승인됨. 2006년 5월에는 농협중앙회가 남북경제협력사업자 및 협력사업(금융업) 승인을 받고 2006년 11월 17일에 농협 금강산 지점 개설
- 현재, 40여 개에 달하는 우리기업들이 3억달러에 달하는 돈을 투자. 2,000명이 넘는 남북근로자 및 재외동포가 함께 근무

<그림 3> 금강산 개발 계획



자료 : 통일부

- 금강산 관광사업의 향후 추진방향

- 금강산특구 개발종합계획에 따르면 금강산 관광특구는 2025년까지 총 22억 6천만 달러가 투자되어 10개에 이르는 관광지구가 개발될 예정
- 금강산 관광지역은 천혜의 절경 금강산을 중심으로 휴양, 문화 시설이 어우러진 ‘친환경적인 국제관광명소’로 탈바꿈되어 1일 수만명의 관광객이 방문할 예정
- 해수욕장, 골프장, 종합편의시설, 음식점, 호텔, 패스트푸드 등 관광인프라가 구축될 예정이므로 건설업체들에게 큰 기회를 제공

- 사업자들은 특구 개발종합계획을 복측과 협의하여 조속히 가시화하고, 내외 투자를 활발히 유치하여 특구 개발을 추진 중
- 금강산관광지구 관리기관 설립 등을 통해 금강산 관광사업의 관리, 운영을 제도화할 수 있는 정부차원의 지원도 요구됨.

### 3. 남북 철도·도로 연결

- 철도·도로 연결 사업은 제1, 2차 남북장관급 회담(2002년 7월 31일, 9월 1일)에서 남북한 경의선 철도 연결 및 문산-개성 간 도로개설에 합의함으로써 본격적으로 추진<sup>1)</sup>
  - 2002년 9월 18일 남북 동시 경의선, 동해선 연결공사 착공식이 거행
  - 철도 남측 구간의 경우 경의선은 2002년 12월에 공사가 완료
  - 동해선은 2005년 본선 궤도 부설 등 열차운행을 위한 기본 시설 공사가 완료. 북측 구간은 경의선·동해선 모두 궤도 부설 공사가 완료.
  - 2006년 10월에 북한 핵실험으로 철도자재 제공 및 기술지원이 잠정 중단되었다가, 2007년 5월에는 열차시험운행을 실시하였음
- 도로는 2004년 11월 남북 모두 공사를 완료, 2004년 12월부터 정상 활용중이며, 철도 우리측 구간의 경우 경의선은 2002년 12월 공사완료, 동해선은 2005년 12월 본선 궤도부설 등 열차운행을 위한 기본 시설공사 완료
  - 2006년 남북한 간 차량운행은 편도기준 124,124회로 전년 대비 6.1% 증가. 남한 → 북한으로의 운행은 62,287회로 전년 대비 6.1% 증가, 북한 → 남한으로의 운행은 61,837회로 전년 대비 6.2% 증가. 경의선은 94,718회로 전년 대비 22.4% 증가 동해선은 29,406회로 전년 대비 25.7% 감소
  - 경의선, 동해선 출경 인원은 350,308명(월평균 29,192명)이며, 차량현황(2006년)은 57,190대(월평균 4,765대)임.

1) 남북간에 선박과 항공운송도 이루어지고 있음. 2006년 남북한간 선박운항은 편도기준 8,401회로 전년 4,497회에 비해 86.8% 증가. 남한 → 북한으로의 운항은 4,177회로 전년 대비 87.5% 증가. 북한 → 남한으로의 운항은 4,224회로 전년 대비 86.2% 증가. 항공운항은 남북간 서해상 ㄷ형태의 인천-평양간 임시비행로(295마일)가 설정되어 민간 전세기가 부정기 운항중임. 2006년 남북한간 항공기는 88회 운항하여 전년(208회) 대비 57.7% 감소. 남한 → 북한, 북한 → 남한으로 각각 44회 운항되었고, 북한 항공기는 전체 88회중 68회를 운항, 전체 대비 77.3% 차지하고 있음.

- 남북 간의 철도 및 도로 연결의 의미
  - 첫째, 남북한 간의 인적·물적 교류가 크게 활성화할 것으로 기대. 남북간 육상 연결 수송망이 구축되면 남북한과의 교역에서 운송비 절감은 물론, 운송일수의 단축, 항만체증으로 인한 물동량의 신속한 처리 효과 기대
  - 둘째, 남북 간의 정치·군사적 긴장관계를 해소시켜 한반도에 평화정착 가능
  - 셋째, 남북한의 국토 분단으로 인해 대륙과 육상을 통한 연결교통망이 없는 상황에서 남한이 도서국가적 상황을 탈피하여 북방 지역으로 경제적 진출을 도모
  - 넷째, 북한 지역에 투자를 동반한 경제 협력을 촉진. 원료공급지로서의 북한, 제품 생산지로서의 남한이라는 분업적 효과 가능. 남북한이 상호보완적인 경제권 형성
  - 다섯째, 아시아와 유럽 연결 기능을 하여 동북아시아의 교역의 간선 교통망으로서의 중계 수송이익을 확보
- 남북 철도도로 연결 향후 추진방향
  - 남북관계 등을 고려하여 단계적으로 육상교통로를 개설, 운영하여 남북간의 효율적인 물류운송체계 확립
  - 남북철도 개통에 필요한 철도운행 부속합의서, 철도도로운영공동위원회 구성 등 기술적 절차 준비를 차질없이 추진
  - 철도 개통식 이후 정기적 열차운행이 이루어질 수 있도록 제도적 장치 마련, 이를 위해 대북협약의 추진
  - 중장기적으로 동북아 물류중심국가 실현을 위한 한반도 종합교통망 구축에 노력
  - TSR(Trans Siberian Railway)<sup>2)</sup>, TCR(Trans China Railway)<sup>3)</sup> 등 대륙철도와의 연계, 운영을 위한 남북, 국제간 협력 지속

2) 러시아의 모스크바에서 시작해 시베리아 대지를 가로질러 극동의 블라디보스토크를 연결하는 총길이 9,288km의 세계 최장 철도.

3) 중국의 련윈항[連雲港]에서 출발하여 카자흐스탄과의 접경지역인 아라산[阿拉善] 입구와 카자흐스탄의 드루즈바(Druzhiba), 러시아의 모스크바, 베를린을 거쳐 로테르담으로 이어진 총연장거리 1만 2,971km의 철도

## ◆ 남북경제협력의 유망 건설 분야

〈표 4〉 건설분야 남북 경제협력 유망분야

분야	내용
금강산 사업·개성공단 사업확대	○ 금강산 관광사업 활성화를 위한 교통수단 확보 ○ 2단계 사업, 495만㎡ 규모 공단과 배후도시 건설에 가속도
남북 철로 연결	○ 북한 철로 인프라스트럭처 개선, 온정리-원산 또는 개선-평산 복원, 대륙철도 연결
발전설비 및 송전선 개보수	○ 대규모 재원 소요, 전략물자 여부 판단 및 북핵 문제 고려해 증장기 과제로 추진
금강산 관광사업 활성화	○ 승용차 관광, 다양한 관광코스 개발, 금강산 일대 6억평 개발(2025년까지 총 30억 달러)
개성-평양 간 고속도로 개보수	○ 제10차 경추위에서 북이 요구(약 3,077억원)
남북 물류길 확대·임해형 경협단지	○ 한강과 임진강이 만나는 한강 하구 지역의 물류길 확보와 제2의 남북경협단지로서의 개발
골재사업	○ 한강, 예성강, 임진강 등 한강하구에 엄청난 양의 골재 추정
기타	○ 비무장지대 공동개발, 국제기구가 추진하는 북한 관련 사업 참여, 북한 주민을 위한 주택사업 등

- 2차 남북정상회담에 관심이 모아지고 있는 이유는 남북경제협력의 확대 가능성 때문
  - 정부는 남북경제협력을 한 단계 업그레이드시킬 수 있는 기회로 고려
  - 현재 남북이 추진하고 있는 경협 중 가장 중요한 부분은 개성공단, 남북철도·도로 연결사업, 금강산 관광 사업. 3가지 부문 모두 건설과 직접적인 연관
  
- 정상 회담을 통해 현재의 제한된 경협 수준을 넘는 남북경협 활성화 기대
  - 남북경협 활성화를 위해서는 당장 경제협력기금에만 7,000억원 이상의 추가 비용이 소요될 것이라는 전망이 있음.
  - 인프라 구축이 시급한 북한의 실정에서는 건설부문의 역할이 중요

## 1. 북 전력 인프라·자원 개발 관심

- 북한의 전력 부족이 심각한 수준. 김정일 위원장이 노무현 대통령에게 전력 인프라스트럭처 확충 요구 가능
  - 실제 북한은 770만kW 수준의 화·수력 발전설비 용량을 갖고 있지만 가동률은 30%를 넘지 못함.
  
- 어떤 방식으로 전력 협력이 이뤄질지는 알 수 없지만 북측은 경수로에 집착
  - 만약 해체된 한반도 에너지기구(KEDO)가 건설하던 경수로 공사가 재개된다면 북한은 당장 현재 전력 생산량과 맞먹는 200만kW의 전력을 얻을 수 있음.
  
- 기타 남북 경협 의 핵심 의제는 자원개발. 상대적으로 북측에 풍부한 각종 광물자원을 효과적으로 개발해 남측의 산업에 이용한다면, 남북 모두 이득을 얻을 수 있음.
  - 북한에는 철광 등을 비롯해 유용한 광물이 40여 종. 연간 20조원이 넘는 남한의 광물 수입량 중 상당분을 대체 가능
  
- 이번 회담에서는 북한에 사회간접자본(SOC) 기반을 마련해주는 방안도 논의될 것으로 예상됨.
  - 경의선 철도를 잇게 되면 남북간 경제협력 축이 이뤄지고 남측이 북측에 사회기반시설(SOC)을 구축. 남측의 토목·건설업체의 기술과 인력이 북쪽에 진출 가능
  - 건설업체의 진입 초기에는 선택과 집중이 필요. 북한체제의 특성상 주민통제가 쉬운 철도에 관심을 가질 필요가 있음. 또한, 서울-개성간 고속도로 건설, 한강하구를 이용한 물류사업, 노후 도로·철도 개량, 항만 하역설비 교체, 인력 공동 활용 등 당장 활용 가능한 사업 위주의 참여 필요

## 2. 금강산 사업 · 개성공단 활성화

- 남북정상회담에서는 남북이 공동으로 추진하고 있는 개성공단과 금강산 관광 사업을 보다 활성화하는 방안이 우선적으로 논의될 것
- 여야 의원들은 강원도 속초, 양양, 인제 등 설악산 권역을 북한의 금강산 관광지구처럼 통일관광특구로 지정하는 방안을 추진 중
- 금강산 관광사업의 활성화를 위해서는 다양한 교통수단이 필요하다는 의견이 있음. 승용차 관광과 함께 동해선 철도 개통을 통한 철도 여행도 가능
- 개성공단 사업의 활성화도 남북경협과 관련해 논의할 수 있는 의제
- 늘어나고 있는 개성공단 제품 수요에 맞춰 일정 수준의 노동력을 공급할 수 있는 방안이 필요
- 북측의 근로자와 남측의 근로자가 쉽게 출퇴근할 수 있는 방안이 개성공단 사업 활성화에 가장 중요한 과제. 철도를 이용한 출퇴근이 이뤄져야 함. 정부의 방안대로 남북철도의 부분적 개통(서울~개성)이 이뤄져야 함.

## 3. 남북 물류길 확대

- 임진강과 한강이 만나는 한강 하구수역에 항만을 개발, 북한의 개성공단과 주변지역의 물류를 서울 서북부지역의 물류와 함께 처리하는 남북교류협력사업 추진
- 개성-인천을 직접 연결하는 도로-해로-항로 등 철도-해로-항로의 교통인프라 형성을 통해, '남북경협 삼각지대'를 세계 허브로 도약시키는 계기 마련
- 인천시 인천-개성공단 해상항로 기술타당성 조사 실시 중, 강화-개성간 교량건설방안도 적극 모색

- 서울시 한강르네상스 프로젝트의 서해로의 뱃길을 복원, '항구도시'로서의 서울을 구상하면서 여의도와 용산에 광역 터미널을 조성해 1,200만 관광도시로의 경쟁력을 선도하는 거점으로 육성하는 계획도 가능
- 남북 공동경계구역 안에 있는 한강 하구를 평화구역으로 선포하고 남북을 잇는 대운하를 개발하는 방안
  - 우리 측이 북한에 제안한 한강 하구 지역은 한강과 임진강이 만나는 구역으로 그동안 한 번도 준설을 하지 않아 32억 t 정도 모래를 파낼 수 있음. 모래의 양은 남한 전체가 32년 동안, 수도권이 86년 동안 사용할 수 있는 규모
- 한강 하구 지역은 첨예한 군사적 요충지라 공동 개발할 경우 정치적 상징성이 큼.
  - 남북 정상회담에서 합의가 된다면 실현 가능. 한강까지 운하가 뚫리면 인천에서 서해를 통해 중국 다롄으로 물류 운반 가능
  - 남북 물류길 확대를 위해 이미 추진하고 있는 남포항 원산항 나진항 등 주요 항만의 하역시설 확충(2,000억원)과 관련해서 남북정상회담에서 논의될 것으로 예상

#### 4. 임해형 경협단지

- 한강과 임진강이 만나는 한강 하구지역의 물류길 확보와 함께 제2의 남북경협단지로의 개발도 검토 필요
  - 현재 논의 중인 모래채취, 수해방지 등의 공동개발 외에 임진강과 한강이 만나는 한강하구를 제2의 남북경협단지로 건설, 개성공단과 함께 남북경제협력사업의 중심지로 개발
  - 입지를 찾지 못해 해외로 눈을 돌리고 있는 조선산업 등에 대안이 될 수 있는 임해형 경제협력단지 개발 가능

- 이와 함께 남북경협외 상징인 개성공단(옛날 아랍상인 활동거점)과 한강하구지역에서의 산업, 관광 등 다양한 공동개발을 통해 중동의 두바이와 같은 '오리엔탈 두바이 건설'로 남북평화를 세계에 알리고, 양국의 경제발전 도모 가능

#### 4. 골재사업

- 부존자원의 점진적인 고갈과 환경규제 강화로 2002년 하반기 이후 건설공사의 필수자재인 골재의 부족현상이 지속되고 있으며, 향후 건설활동 추세를 감안할 때, 앞으로도 연평균 5% 이상 수요가 증가할 것으로 예상되고 있음.<sup>4)</sup>
- 중·장기적으로 주택이나 SOC 등 건설사업을 차질없이 수행하기 위해서는 골재의 안정적인 공급이 무엇보다 중요
- 분단 이후 준설작업을 단 한번도 하지 않아 한강, 예성강, 임진강 등 한강하구(유역면적 130만km<sup>2</sup>)에 대해 대대적인 준설작업이 시급한데다 엄청난 양의 골재가 있을 것으로 추정
- 경기도 조사에 의하면 한강하구에서 수도권 연간 수요량(4,500만m<sup>3</sup>)의 24배에 달하는 10억 8,000m<sup>3</sup>의 골재를 채취할 수 있을 뿐 아니라 높아진 하천바닥을 낮춰 수해도 예방할 수 있을 것으로 기대됨.

#### 6. 기타

- 북한 항만의 보수·개발은 남북경제협력의 중요 유망사업 가능
- 북한의 총 항만능력은 남한의 14%인 인천항 수준에도 미치지 못함. 유지·보수가 제대로 이루어지지 않아 노후화가 심함. 또한 대부분의 무역항이 컨테이너 하역장비를 갖추고 있지 않아 컨테이너선의 하물 하역에도 많은 시간이 소요. 배후수송체계도 열악해 항만화물의 내륙 유통에 큰 지장

4) 최민수, "골재자원의 공급안정을 위한 정책방안 세미나"자료집(2003.4월)



- 남포, 청진, 나진항을 중심으로 북한의 기존 항만시설에 대한 하역장비의 설치 등 개·보수·확장 및 해상부유 컨테이너 터미널(Floating Terminal : FCT) 등의 건설 가능
- 비무장 지대의 공동개발 사업도 가능
  - 비무장지대는 자원의 보고, 자연교육장 및 생태학습장으로 개발 가능. 북한의 정치 체제에 미치는 영향을 최소화한다는 의미에서 전략적으로 개발 가능
- 남북한 간 관광분야의 협력과 개발관광사업체의 합작투자를 추진하며 남북한이 관광자원을 공동 개발
  - 기존에 사업을 벌이고 있는 금강산뿐 아니라, 백두산, 묘향산, 칠보산 등 산악경관 탐승상품 개발
  - 주을, 운산, 용강 등 온천지역과 태성호, 연풍호 등 호반지역, 시중호, 삼일포를 비롯, 몽금포, 구미포, 마전휴양지, 송도원 등을 온천 및 휴양지로 개발 가능
- 유엔개발계획(UNDP)이 주관하는 두만강개발계획(TRADP) 등 국제기구가 추진하는 북한 관련 사업에 적극 참여
  - 두만강지역개발계획(TRADP)은 UNDP의 후원하에 정부가 1995년부터 참여하고 있고, 정부의 자금이 투입되고 있음.
  - TRADP는 두만강 지역을 세계적인 수준의 교통·운송 중심지 및 가공·제조업 중심지로 개발하여 동북아 국가들의 경제협력 거점을 마련하려는 사업
  - 남북한, 중국, 러시아, 몽골이 회원국으로 일본, 핀란드, 캐나다 등이 옵서버로 참가
- 현재 북한은 농촌지역을 중심으로 주택보급률이 매우 열악. 북한 주민의 삶의 질 개선 측면에서 서민주택 위주의 주택사업도 가능

## ◆ 건설 부문의 남북 협력을 위한 과제

- 남북 경제공동체의 건설은 궁극적으로 남북한 산업협력, 특히 건설 분야 협력의 획기적 발전이 있어야 가능할 것임.
- 2차 정상회담을 계기로 남북 건설분야 협력이 크게 진전될 수 있도록 산업협력의 바람직한 추진방향을 북측에 제안하고 세부 실천방안을 지속적으로 협의해 나가야 할 것임.
- 북한 경제의 재건과 개발을 위해서 우선되어야 할 공적 개발협력의 분야에는 보건의료, 교육, 수자원 개발 등 사회분야 개발사업, 전력, 도로, 철도, 항만 등 인프라 개발사업, 농업, 광업, 제조업 등 산업분야 개발사업 등이 포함될 수 있을 것임.
- 위의 분야는 건설이 최우선적으로 지원하는 것이 급선무임. 정부와 건설업체들이 공동으로 향후, 북한의 재건과 개발을 위한 로드맵을 작성할 필요
- 정부는 이에 대한 설비 지원 등 물적 지원, 시장 개방 등 제도 개혁을 위한 기술적 지원, 인적자본 형성, 선진 기술 흡수 및 적용 등 경제 개발을 위한 역량확보 등 다양한 차원에서의 지원이 요구됨.

### 1. 북한의 국제사회 진입 지원

- 북한이 대외관계를 정상화하고 국제사회와 협력해야 남북관계도 바람직한 방향으로 발전할 수 있음.
- 남북경협이 정치적 리스크를 해소하고 개성공단, 금강산 관광, 남북 철도·도로 사업 등에 건설업체들이 진출하기 위해서는 북한의 대외관계 정상화가 선결과제
- 북한의 국제사회 진입 과정에는 여러 가지 어려움이 예상된다.
- 미국 등 국제사회는 무역, 투자, 개발지원 등 여러 분야에서 북한에 국제 사회의 일반적 규범을 수용하도록 요구할 것임.

- 이를 위해서는 북한 내부체제의 개혁 및 개방 확대가 필요하나, 북한의 정치적 상황은 아직 개혁·개방을 위한 충분한 준비가 되어 있지 않음.
  - 북한에 대한 설득과 교육, 북한이 수용 가능한 지원 프로그램의 개발, 북한과 국제사회 간의 의견조정 등 어려운 협상이 필요할 것임.
- 정부는 북한의 국제사회 진입시, 남북 건설분야도 자연스럽게 확대될 것이므로 북한에 대한 지원방안을 마련해 북측과 협력해 나가야 함.
- 특히 북한의 국제금융기구(IMF, 세계은행 등) 가입을 지지하고 국제 금융기구의 대북지원 프로젝트가 성사될 수 있도록 지원
  - 북한이 미국, 일본으로부터 최혜국 지위를 획득해 무역관계를 정상화 하려면 북·미 및 북·일 무역협정의 체결이 필요함.
  - 정부는 우선 북·미, 북·일 무역협정의 체결을, 그리고 장기적으로는 북한의 WTO 가입을 지지하고 필요할 경우 기술적 지원을 제공
- 북한이 국제사회에 진입하기 위해 필요한 북한 내부의 정책과제 수행을 지원하는 것도 중요함.
- 미국은 무역협정 체결 과정에서 국제기준에 맞는 무역제도 정비와 시장 개방을 북한에 요구할 가능성이 높음.
  - 북한 스스로도 개방정책에 따른 경제적 이득을 충분히 확보하려면, 수출산업 육성, 외자유치 활성화 등 개방정책을 적극 수행해야 함.
  - 정부는 정책 컨설팅, 국제경제·무역 교육, 수출 마케팅 지원, 외자유치기관 설립 지원 등 다양한 방법을 통해 지원해야 함.

## 2. 개성공단 사업의 적극 협력과 제2, 제3의 경제특구 지정 추진

- 우선 남북한은 개성공단 사업의 성공을 위해 적극 협력해야 함.
- 개성공단 1단계 사업이 잔여 부지에 대한 분양이 완료되는 등 순조롭게 진행되고 있지만 통행, 통신 등에 장애가 여전히 존재하고, 노동력 수급과 효과적인 활용에 어려움을 겪고 있는 등 여전히 많은 문제점이 있음.

- 이러한 요인들은 개성공단 1단계의 성공 여부를 불투명하게 할 뿐만 아니라 2단계 사업으로의 조속한 진입을 어렵게 만듦.
  - 북측은 통행, 통신을 보다 자유롭게 허용하고 노동자 공급 계획을 제시하는 등 개성공단의 여건을 신속하게 개선해 나가고, 남측은 향후 개발계획을 구체화함으로써 개성공단 사업의 안정적인 추진 기반을 확보해야 함.
- 신의주, 남포, 평양, 나진·선봉 등 북한이 추가로 개방할 의지가 있거나 이미 개방한 지역을 제2, 제3의 경제특구로 개발할 경우 인프라 등을 적극 지원할 의사가 있음을 표명할 필요
  - 북측에는 북측 기업의 동반 참여, 북한 주민의 개인 서비스업 허용, 노동력 이동 촉진 등 보다 적극적이고 개방적인 특구 정책을 채택하도록 요청할 필요
  - 이들 지역에 소규모 남한 기업 전용공단을 조성하게 함으로써 중장기적으로는 개성공단에 버금가는 투자여건을 조성
  - 개성공단 이외 지역에서의 투자사업에 적용할 수 있는 법규의 제정이나 준용할 수 있는 법규 확보
- 경제특구의 추가 개발과 함께 남포, 평양 등 산업기반과 기반시설이 상대적으로 양호한 지역에 소규모 남한기업 전용공단을 복수로 지정·개발함으로써 남북경협을 집약적으로 전개할 수 있는 여건을 확보
  - 기존의 생산시설이 집중되어 있는 곳을 중심으로 수만 평 규모의 소규모 전용공단을 개발함으로써 인프라 개발 비용을 줄이고, 조속한 경제협력 거점 확보

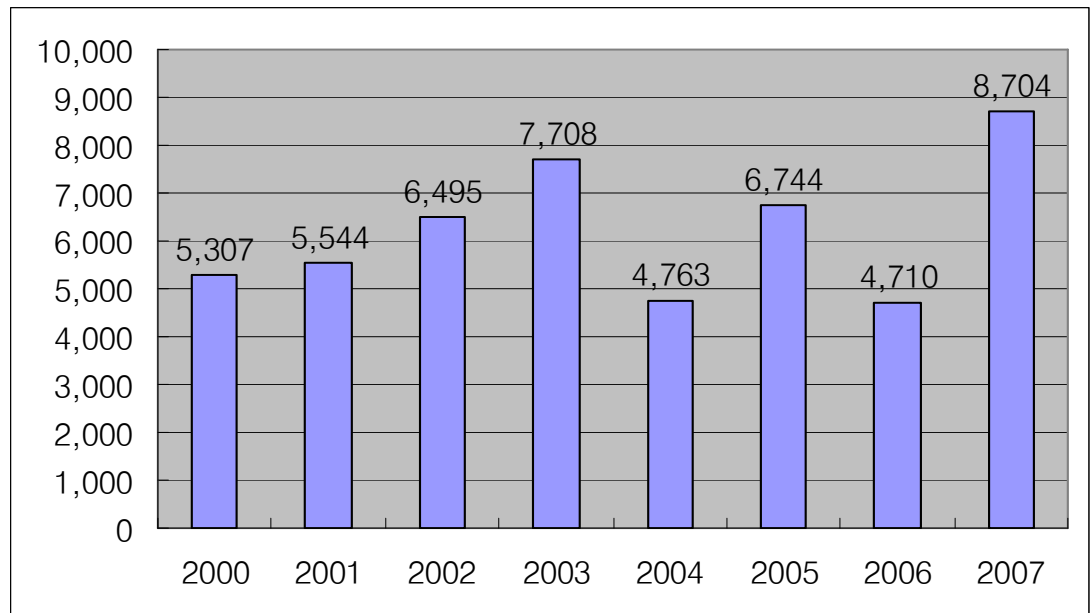
### 3. 건설분야 협력사업 위한 자원조달

- 북한의 건설분야 진출시 북한의 대외지불능력에 대한 확실한 안전장치와 수익성 확보를 위한 정부의 각종 지원책 마련이 선행되어야 함.

·IBRD(세계은행), ADB(아시아개발은행)의 보증 등 투자재원 확보가 다양화돼 공사비가 보증된다면 투명성이 증대될 뿐 아니라 참여할 건설업체가 늘어날 것

〈그림 4〉 남북협력기금 추이

(단위 : 억원)



자료 : 기획예산처

주 : 2000-2006년까지는 집행기준. 2007년은 예산기준

- 지금까지의 대북 지원이 쌀, 비료와 개성공단 지원 등 비교적 규모가 작은 사업 위주였다면 남북 정상회담 이후 경협은 전력 교통 등 덩치가 큰 사회간접자본(SOC)에 집중 예상
- 제2차 남북정상회담이후 남북협력기금이 크게 증액 가능. 남북협력기금의 올해 예산은 총 8,704억원. 통일부는 이를 2007년에 1조 2,500억원으로 늘려달라고 요청해 놓고 있음. 2006년보다 3,796억원(43.6%) 늘어난 수치
- 정부도 지난해 남북관계가 악화되기 전에 짜놓은 ‘2006~2010 중기재정계획’에서 기금 사업비 예산이 2008년 1조 485억원, 2009년 1조 2,678억원, 2010년 1조 4,568억원으로 늘 것으로 잡아 놓고 있었음.

- 향후 기금은 건설부문과 밀접한 관련이 있는 에너지 개발, 정보통신 인프라 구축, SOC 지원 등의 분야에서 경협이 본격화될 경우 기금 규모가 수년 내에 연간 2조원 가까이로 늘어날 가능성이 있음.
- 현재, 정부는 예산에 여유가 없으므로, 해외자금을 적극적으로 경협에 끌어들이는 방안을 추진할 것
- 재정경제부도 최근 ‘북한 핵문제가 해결돼 남북관계에 획기적인 진전이 있을 경우 남북협력기금 외에도 국내의 민간자본과 국제사회의 지원 등 다양한 자원 조달을 통해 (경협) 재정 부담을 줄일 수 있을 것’이라고 밝힘.
- 남북경협을 위해 조달되는 자원은 그 운용 및 관리면에서 효율성과 안전성을 창출하여야 함.
- 추진 사업의 단계별 진행과정과 비용지출간의 유기적 연계를 도모할 수 있도록 하고, 정부 및 민간, 국제기관간의 연계를 통한 입체적 관리, 조달된 자원의 안전성 및 수익성 확보, 긴급 비용조달 및 운용체계를 확보해야 함.
- 남북 경협과 관련된 모든 절차는 국민의 동의를 거쳐 투명하게 진행되어야 함.

#### 4. 건설분야 협력사업에 북한인력 사용

- 북한 SOC 건설에 대한 참여도 중요하지만, 기능공 양성을 통한 제3국 공동진출 방안과 주택부문 참여도 모색할 필요 있음.
- 북한에는 숙련 기능공이 부족. 북한 인력을 체계적으로 훈련시킬 수 있는 시스템을 정부 차원에서 지원 필요
- 한국 업체가 해외에서 쓰고 있는 1만여명의 제3국 인력을 대체할 수 있음. 정부는 훈련원 등을 설립해 인력배출을 위한 지원도 가능할 것

- 북한에 기능공 훈련원을 세우는 방안뿐 아니라, 국내에 있는 훈련원을 이용하는 방안도 고려
- 북한의 기술공무원들도 인천의 건설기술교육원에서 교육시키는 방안도 가능

## 5. 제도적 측면에서의 과제 등

- 개성공단 건설과 운영을 위한 제도적인 측면 고려
  - 북한의 관세제도, 조세감면, 대금결제, 원자재 구입, 운송, 노무관리 및 임금, 토지시설물 이용과 관리, 과실송금, 분쟁 처리 등의 다양한 제도를 정비하는데 정부의 역할은 매우 중요
- 개성공단 입주기업들이 가장 큰 애로라고 꼽는 ‘3통(通)’ 문제를 해결할 필요가 있음.
  - 통행의 경우 현재 휴전선을 통과할 수 있는 시간이 왕복 총 22차례로 제한. 통행하는 경우에는 ‘오후 1시 20분’ 식으로 통과 시각을 3일 전에 미리 신고해야 가능. 외부인은 북한 개성법인에서 초청장을 받아 3일 전 계획서를 제출해야 함. 기업의 경우 바이어나 원자재 등이 수시로 드나들어야 하는데 지금과 같이 출입이 통제된다면 기업활동이 거의 불가능한 상황
  - 통신은 개성공단에서는 가능. 금강산은 유선 국제전화를 사용해야 하므로 요금 부담이 크고, 휴대전화도 금지. 또한, 인터넷과 이메일이 금지돼 있음.
  - 통관도 4~5일 전에 미리 계획을 잡아 통보해야 함.
- 수익성이 담보되어야 건설업체들의 자발적인 참여를 이끌어낼 수 있음. 정부차원에서 수익구조에 대한 사전 조사 및 정보제공이 필요
  - 북한에서는 BOT나 BTL 사업을 수행하는 것이 불가능하므로, 대물로 공사대금을 받는 부분을 고려할 필요 있음.
  - 수지타산을 맞출 수가 없다면, 정부에서 경험자금 지원과 세제지원 등의 다양한 지원책을 마련할 필요

- 개성공단 이외의 지역에서도 개성공단에 준하는 남북경협 환경을 구축해 나감으로써 위탁가공교역과 투자협력을 본격적으로 전개할 수 있는 기반을 확보
  - 현재 개성공단에만 허용되어 있는 남북 간 육상 운송을 허용하여 물류비용을 줄임으로써 남북경협의 수익성 제고
  - 남측 기업인과 기술자의 수시방북 및 상주를 허용하고, 대북 투자 기업의 자유로운 경영권 행사 보장 필요
- 남북경협을 안정적으로 추진할 공동기구의 구성과 운영, 각종 부속합의서의 채택과 발효 등을 위해 법·제도적 측면에서 경협기반을 구축하고 참여기업이나 단체의 활동 편의성을 증진시켜 나가야 함.
- 개성공단 이외 지역은 도로·철도·항만은 물론 에너지난도 심각한 문제
  - 개성공단은 한국전력에서 별도 변전소(10만kW)까지 갖춰 전력난에서는 어느 정도 해방. 금강산은 경유로 자체 발전. 열악한 물류 체계에 따른 비용부담

## ◆ 결론 및 정책적 시사점

- 남북한 정상회담 이후 정부가 주도하거나 주요한 행위자로 참여한 3대 경협사업을 남한의 기업과 북한의 비정부 단체 간의 협력사업이 아닌 남북한 당국 간의 협력사업으로 한 단계 격상
  - 정부 간 협력사업의 추진을 통하여 남북경협이 '제도화'되었을 뿐만 아니라, 남북한 간의 대화와 접촉이 질적 향상
  - 제2차 남북정상회담에서는 북한의 개방 폭을 넓히고, 기업의 본연의 목적인 이윤추구에 부합하는 사업 수행방식으로 접근 필요
  - 북한의 SOC 건설의 시급함과 모든 사업의 근간이 되는 건설사업의 필요성에 의해 남한의 건설업체는 주도적인 역할 요구
- 제2차 남북정상회담 이후에는 중장기적 전략에 입각한 접근이 보다 강화될 필요



- 향후 남북경협에 대한 중장기 계획은 중장기 전략에 입각한 우선순위나 자금조달 계획 등이 충분히 고려되어야 함.
  - 정부가 주도하거나 주요한 역할을 하는 경제협력 사업의 경우 건설기업과 관련 기업 등이 참여하여 경제성에 대한 충분한 사전 검토가 이루어져야 함.
- 남북경협의 규모가 커지면서 그 부담도 커지고 있다는 점을 감안할 때 북한 경제의 발전과 남북경협을 통한 남한 경제의 추가적인 성장기회 확보 전략이 포함된 남북경협의 중장기 비전과 전략에 입각하여 남북경협을 추진해 나감으로써 남북경협에 대한 국민적 지지를 확보할 필요
  - 남북경협이 추진할 어떠한 산업이든지 건설분야가 기반. 향후, 남북이 우선적으로 추진할 사업분야에 따라 건설부문의 추진전략이 구성되어야 함.
  - 남한의 건설기업이 북한에 진출하기 위한 전략적 분야로는 ①북 전력 인프라·자원개발 ②개성공단·금강산 사업 활성화 ③남북 물류길 확대 ④북한 항만의 보수 개발 ⑤북한의 관광상품의 추가 개발 ⑥비무장 지대 공동개발 사업 등이 있음.
- 정부와 민간의 명확한 역할분담 필요
    - 정부는 남북이 신뢰할 수 있는 제도를 정립하고, 민간기업은 이윤추구를 위한 건설사업을 시행함으로써 남북이 서로 경제적 효율성을 공유할 수 있도록 협업
    - 남북 경협의 기본적인 원칙은 기업이 주도하고, 기업이 책임으로 추진된다는 원칙 확립
- 건설 부문의 남북 협력을 위한 정부·건설업체가 공동으로 추진해야 할 과제는 다음과 같음.
    - 북한이 국제사회에 진입하게 하여 남북 경협의 정치적 리스크를 해소해야만, 남한의 건설업체는 북한의 다양한 건설사업에 진출 가능

- 개성공단 사업의 적극 추진뿐 아니라, 제2, 제3의 경제특구 지정에 노력해야 함.
  - 정부차원에서 건설업체들이 북한의 대외지불능력에 대한 안정장치와 수익성을 확보할 수 있도록 재원조달에 힘쓸 필요가 있음.
  - 건설 분야 협력사업에 북한의 인력을 사용하는 방안을 검토해야 함. 북한의 인적자본(human capital)을 확충해주고, 기술을 이전해주며, 국내업체들에게는 값싼 노동력을 제공할 수 있다는 측면에서 상호 이익이 되는 전략임.
  - 기타 제도적 측면에서는 3통문제 해결, 조세감면, 대금결제, 노무관리, 과실송금, 분쟁처리 등에서 지원이 필요
- 건설 분야의 경제협력은 다른 경제협력과 마찬가지로 남북한에게 다음과 같은 이익을 가져다 줄 수 있음.
    - 북한 지역의 식량생산과 산업생산의 협력 증대를 통해 극심한 어려움에 처한 북한 경제의 재생 기반 마련
    - 남북한 간의 수송 및 산업지역과 직접 연결됨으로써 대북한 물류비용을 절감. 경제적 연결은 남북한 간의 경제적 상호 의존성과 보완성을 제고
    - 건설 분야의 경제협력이 많을수록, 또한 다양화할수록 남북한의 이질성이 줄어들게 되고, 남북한 간 경제교류협력을 통해 개방과 개혁을 유도하고 이를 발판으로 한반도에 평화를 정착시켜 평화통일에 접근
  - 궁극적으로 남북한 간의 건설 분야 경제협력은 남북한 쌍방을 하나로 묶는 수단이자 통일의 원동력이 될 수 있음

박성민(연구위원·[smpark@cerik.re.kr](mailto:smpark@cerik.re.kr))

김영덕(연구위원·[ydkim@cerik.re.kr](mailto:ydkim@cerik.re.kr))