

연구보고서 2015-04

남·북한 건설협력사업 검토 및 시사점

2015. 12

대한건설정책연구원

연구진

홍성진	선임연구원	대한건설정책연구원
홍성호	연구위원	대한건설정책연구원
정대운	연구원	대한건설정책연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발 간 사

광복 이후 남·북한이 분단된지 어느덧 70년 가까이 되었습니다. 2000년 6월 남·북한 정상 회담 개최 및 2003년 개성공단 조성을 통하여 남·북 교류의 물꼬가 트이기도 하였지만, 이후 남·북한의 정치적·군사적 대립으로 인하여 남·북 교류는 사실상 중단된 상황입니다. 이로 인하여 남·북간의 이해 부족, 경제적 격차 등 민족간 이질성은 더욱 커지고 있습니다. 다행스러운 것은 최근 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’ 표방과 함께 신중한 남·북한 교류를 추진하고 있다는 것입니다.

이러한 정세와 궤를 같이 하여 건설업계 역시 남·북한 교류를 위한 준비를 하여야 합니다. 남·북 교류에 있어 남·북한 건설협력사업은 민족간의 상호 이해와 동질성 회복을 위한 핵심 사업이 될 것입니다. 또한 건설공사 수주 및 투자의 감소 등 오랜 침체를 겪고 있는 건설산업에 있어 남·북 교류협력은 건설산업의 신성장동력이 될 수 있습니다.

본 연구는 남·북 건설협력사업으로써 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO 관련 사업을 검토하고 시사점을 도출함으로써 향후 남·북한 건설협력사업 분야를 위한 정책적 제언을 담고 있습니다. 본 보고서를 통하여 건설업계가 대북 건설공사 수행을 함에 있어 많은 정보를 제공하고 업역을 확대하는데 기여할 수 있기를 기대합니다.

끝으로 본 연구를 위한 면담조사에 협조해 주신 우리민족서로돕기운동, 전문건설업체에 감사의 드리고 본 연구를 성실히 수행한 연구진의 노고에 감사의 뜻을 전합니다.

2015년 12월

대한건설정책연구원

원 장 박 상 우

제1장 서론

- 본 연구는 통일비용 절감 및 건설산업의 경쟁력 확보를 위하여 남·북한 건설협력사업 분야를 검토하고 그에 대한 시사점 및 정책적 제언을 제시하는 연구임
- 본 연구는 우리보다 먼저 통일을 이룩한 독일의 건설협력사업의 사례를 주요 방법론으로 선택함
- 종래의 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업은 시공 경험이 있는 전문가의 면담 조사를 중심으로 시사점을 도출하고, 향후 건설협력사업 분야는 문헌연구를 통하여 정책적 제언을 함

제2장 남·북한 건설협력사업 개관

- 남·북한 건설협력사업이란 남·북한의 주민이 공동으로 참여하는 건설 공사에 관한 사업을 말하는데, 건설산업의 신성장 동력이 될 수 있음
- 현행 북한의 대외개방 관련 법제는 투자가에 대한 특혜, 투자가의 권리와 이익보호, 신변안전의 보장 등 외국자본의 유치를 위한 기본적인 권리 보호를 천명하고 있음
- 남·북한 건설협력사업과 관련하여 2003년 남북경협 4개 합의서(이중과세 방지합의서, 청산결제합의서, 투자보장합의서, 상사분쟁해결절차합의서) 및 “개성공업지구법”은 합리적이고 개혁적인 성격을 지니고 있음
- 남한은 「남북교류협력에 관한 법률」, 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 「남북협력기금법」, 지방자치단체의 남북교류에 관한 조례 등을 통하여 남·북한 건설협력사업을 추진하고 있음
- 우리보다 먼저 통일을 이룩한 독일의 경우 동·서독 접경지역에서 사회 간접자본과 제조업이 결합된 민·관 협력사업 방식의 SOC 개발, 지방자치단체간의 교류 협력, 주택정비를 위한 건설투자의 확대가 건설협력사업 관련 핵심임

제3장 남·북한 건설협력사업 현황 검토

- 개성공업지구는 남·북한 접경지역에서 단계로 남북경제협력 기반 구축을 위한 공단 개발사업에 이어 2단계에서는 세계적 수출기지 육성, 3단계로 동북아 거점 개발 계획을 갖고 있는데, 현재는 1단계에 머물러 있음
 - 개성공업지구 관련 노동규정에 따라 남한의 자본과 북한의 인력이 공동으로 건설공사를 수행함
 - 건설자재·장비는 남한의 건설업체가 조달하였는데, 북한의 경우 건설기계를 조종할 수 있는 건설기능인력 역시 상당히 부족함
 - 개성공업지구 출입·체류·거주규정에 따라 일정한 세관절차를 거쳐야 하는데, 복잡하고 중복된 절차로 되어 있음
 - 개성공업지구 세금규정에 따라 남한의 건설기업에 대하여 기업소득세 1.5%, 영업세 1%, 우리나라 건설인력에 대한 개인소득세 인당 US\$ 80, 도시경영세(우리나라와 북한 근로자) 기업의 월노임 총액 또는 개인의 노동보수에 0.5%를 납부함
- 지방자치단체 및 NGO의 남·북한 건설협력사업은 건설사업 자체가 아닌 북한 지역에서 다른 분야의 부대적 성격으로 이루어졌는데, 경기도·우리민족 서로돕기운동과 북한이 공동으로 수행한 평양 강남군 당곡리의 농촌환경개선사업이 대표적임
 - 도로포장, 소학교·살림집·유치원 개보수, 탁아소·인민병원 신축 공사 등이 수행되었음
 - 이 경우 북한의 경제·체제적 특성 및 공사비 절감을 위하여 남한의 자재·장비와 북한의 인력이 공동으로 수행하는 체계인데, 공사 수행시 건설용어, 북한의 인력 활용, 건설자재 등의 측면에서 애로사항이 있었음
 - 평양을 제외한 북한 대부분 지역의 살림집은 개·보수가 필요한 상황으로 우리나라의 1970~1980년대 초반 수준이며, 생활에 필요한 에너지 공급문제가 매우 심각함

제4장 향후 남·북한 건설협력사업 분야 검토

- 향후 남·북한 건설협력사업 분야는 SOC 관련 분야와 지방자치단체 및 NGO 관련 분야로 구분할 수 있음
- SOC 관련 분야는 개성공업지구 확대, 북한 경제특구 개발, 유라시아 철도사업 등이 있음
 - 개성공업지구가 제2·3단계로 확대될 경우 종전처럼 남한의 자본과 북한의 인력이 결합된 방식으로 SOC 공사 및 공공·민간발주공사가 파생됨
 - 북한의 경제특구 개발은 우리 기업의 참여가 필수적인데, 이 경우 우리 정부의 지원을 통한 인프라 시설 관련 건설공사가 파생됨
 - 유라시아 철도사업(나진-하산 프로젝트)은 한·러간 경제협력 뿐만 아니라 다자 사업을 통한 새로운 형태의 남북경협을 추진할 수 있고, 남한의 건설산업에 신성장동력이 될 수 있음
- 지방자치단체 및 NGO의 남·북한 건설협력사업 분야는 북한의 농촌 주택 개량사업이 대표적임
 - 북한의 농촌주택 인프라 현황과 정책 동향, 그리고 우리 정부의 지원 방향을 고려할 때, 농촌주택 건설 및 개량사업은 향후 북한의 생활 인프라 개선 지원과 관련한 남북 협력사업의 대상이 될 수 있음
 - 북한의 주택 건설 수준, 주택공급량 등을 고려할 때 콘크리트 양생 기간을 단축시킬 수 있는 조립식 공법으로 주택건설사업을 수행할 필요가 있음

제5장 시사점 및 정책적 제언

- 개성공업지구내 남한의 입주기업 및 건설협력사업 관련 건설업체에 많은 이익을 창출하고 있으며, 향후 북한내 다른 공업지구에서도 적극적인 공사 참여를 희망하고 있음

- 다만, 다음과 같은 사항에서 개선되어야 할 필요성이 있음
 - 건설공사 수행에 있어 북한 인력에 대한 이해가 필요함
 - 지방자치단체 및 NGO를 통한 남·북 건설협력사업은 건설협력사업 자체가 목적이 아닌 부대적 성격의 협력사업이며, 건설협력사업 수행시 남한의 건설자재·장비를 지원하는 지원사업에 불과함
 - 지방자치단체 및 NGO를 통한 남·북 건설협력사업은 남·북한 정치적 상황 또는 담당 기구의 변경에 따라 중단될 개연성이 높다고 할 수 있는바, 지속성이 담보될 필요가 있음
 - 평양을 제외한 북한 대부분 지역의 살림집은 개·보수가 필요한 상황이며, 북한의 전력공급량을 감안하여 난방문제를 해결할 수 있는 주택개량사업이 필요함

제6장 결론

- 향후 남·북한 건설협력사업은 SOC 관련 분야(개성공업지구 확대, 북한 경제특구 개발, 나진-하산 프로젝트의 일환인 유라시아 철도 사업)와 지방자치단체 및 NGO 관련 분야(북한의 농촌주택 개량사업)로 구분하여 추진할 필요가 있음
- 이를 위하여 5·24 조치 재검토 및 남북협력기금 집행률 제고, 관련 법제 정비, 북한 건설단 및 지방자치단체간의 협력체제 구축, 전문 건설업체의 모듈러 주택 건설 역량 강화가 필요함

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 배경 및 목적	1
2. 방법 및 범위	2
제2장 남·북한 건설협력사업 개관	5
1. 남·북한 건설협력사업의 의의 및 필요성	5
2. 남·북한 건설협력사업 관련 법제 검토	7
3. 독일의 사례 및 시사점	13
제3장 남·북한 건설협력사업 현황 검토	19
1. 개성공업지구 관련 남·북한 건설협력사업	19
2. 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업	32
제4장 향후 남·북한 건설협력사업 분야 검토	49
1. SOC 관련 남·북한 건설협력사업 분야	49
2. 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업 분야	57
제5장 시사점 및 정책적 제언	67
1. 남·북한 건설협력사업 현황을 통한 시사점	67
2. 향후 남·북한 건설협력사업 수행을 위한 정책적 제언	70
제6장 결론	81
[참고문헌]	83

- 표 목 차 -

<표 3-1> 남·북한 세목 비교표	28
<표 3-2> 주요 민간지원단체 남·북한 건설협력사업	33
<표 3-3> 지방자치단체 남·북한 건설협력사업	34
<표 3-4> 경기도 3개년 분야별 사업계획(평양시 강남군 당곡리)	35
<표 3-5> 주요 국제기구의 대북 건설사업 지원	36
<표 3-6> 기반조성 및 복지분야 세부 지원내역	38
<표 3-7> 물자 지원내역	39
<표 4-1> 개성공업지구 단계별 개발 계획	49
<표 4-2> 북한의 경제특구·경제개발구 개요	50
<표 4-3> 북한 농촌주택 건축연도와 주택유형	60
<표 4-4> 북한의 주택건설과 관련된 계획	61
<표 5-1> 활동 주체 간 협력방식의 장단점	69
<표 5-2> 5·24 조치의 내용	70
<표 5-3> 북한 맞춤형 건설협력사업 프로그램(농업부문)	76
<표 5-4> 지방자치단체 대북농업지원사업 발전방안	77

- 그림 목 차 -

<그림 1-1> 연구흐름도	3
<그림 2-1> 개성공업지구 관련 법제	11
<그림 3-1> 개성공업지구 개발 마스터플랜	20
<그림 3-2> 개성공업지구 시공현장	23
<그림 3-3> 개성공단 방문 절차	27
<그림 3-4> 개성공단 통행 절차	27
<그림 3-5> 지방자치단체 및 NGO의 대북협력사업 담당 조직 및 절차 ..	36
<그림 3-6> 농로 및 진입로 공사	40
<그림 3-7> 장비 지원	41
<그림 3-8> 살림집 지붕과 창문 교체	42
<그림 3-9> 소학교 개보수(지붕, 창문, 도색)	42
<그림 3-10> 유치원 개보수	43
<그림 3-11> 인민병원 신축	43
<그림 3-12> 탁아소와 놀이터 신축	44
<그림 3-13> 주택 신축을 위한 평면도와 입체도 협의	44
<그림 3-14> 주택 시공	45
<그림 4-1> 북한의 경제특구의 성공조건과 민간기업이 필요한 사항 ...	53
<그림 4-2> 유라시아 철도	54
<그림 4-3> 남·북한 주택 인프라 현황 비교	59
<그림 4-4> 북한의 농가인구비율과 산업구조	63
<그림 5-1> 전문건설업체의 모듈러 건축 역량강화를 위한 중장기적 로드맵 ..	79

1. 배경 및 목적

- 정부의 통일 정책 및 남북교류 협력 정책의 기조인 ‘한반도 신뢰 프로세스’에 따라 건설분야의 협력사업을 검토할 필요가 있음.
 - 남북교류 협력은 상호 이해를 도모하고 동질성을 높이며 경제적 혼란에서 벗어나 급격한 경제성장을 이루는데 큰 기여를 할 수 있음.
 - 건설산업은 한국전쟁 이후 오늘날까지 우리나라의 경제성장을 견인해 왔으며, 향후 통일을 대비한 한반도 신뢰프로세스의 핵심 산업임.
- 2008년 금융위기 이후 건설공사수주 및 투자가 감소하고 있으며, 2020년에는 건설투자 비중이 GDP 대비 11%, 2030년에는 약 9%대로 계속 하락할 것으로 전망되는바, 건설산업의 신성장 동력을 확보할 필요가 있음.
- 향후 통일비용 절감 및 건설산업의 경쟁력 확보를 위하여 남·북한 건설협력사업을 검토할 필요가 있음.
- 본 연구는 종래 수행되었던 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업을 검토하고 그에 대한 시사점을 제시함으로써 향후 남·북한 건설협력사업 분야를 위한 정책적 제언을 목적으로 함.

2. 방법 및 범위

- 본 연구는 우리보다 먼저 통일을 이룩한 독일의 건설협력사업의 사례를 주요 방법론으로 선택함.
 - 독일의 건설 관련 협력사업은 동·서독 접경지역에서 사회 간접자본과 제조업이 결합된 민·관 협력사업 방식의 SOC 개발, 지방자치단체간의 교류 협력, 주택정비를 위한 건설투자의 확대가 핵심적인 사항임.
- 또한 종래 수행되었던 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업에 대해서는 실제 시공 경험이 있는 전문가의 면담 조사를 중심으로 시사점을 도출하고, 향후 건설협력사업 분야에 대해서는 문헌연구를 통하여 정책적 제언을 함.
- 남·북한 건설협력사업의 범위는 SOC 관련 건설협력사업분야와 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업분야임.
 - SOC 관련 건설협력사업분야는 2002년부터 현재까지 수행되고 있는 개성공업지구 관련 건설협력사업을 대상으로 함.
 - 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업분야는 협동농장사업과 같이 북한 지역에서 다른 분야의 부대적 성격으로 이루어진 사업을 대상으로 함.
- 향후 남·북한 건설협력사업 분야는 SOC 관련 건설협력사업으로써 개성공업지구 제2·3단계, 북한 경제특구, 유라시아 철도사업을 제안하고, 자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업분야는 농촌주택개량사업을 제안함으로써 이에 대한 정책적 제언을 제시함.

연구흐름	세부내용	연구방법
남·북한 건설협력사업 개관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남·북한 건설협력사업의 의의 및 필요성 ■ 남·북한 건설협력사업 관련 법제 검토 ■ 독일의 사례 및 시사점 	문헌연구 법제검토
↓		
남·북한 건설협력사업 현황 검토	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개성공업지구 관련 남·북한 건설협력사업 ■ 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업 	면담조사 문헌연구
↓		
향후 남·북한 건설 협력사업 분야 검토	<ul style="list-style-type: none"> ■ SOC 관련 남·북한 건설협력사업 분야 ■ 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업 분야 	문헌연구
↓		
시사점 및 정책적 제언	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남·북한 건설협력사업 현황을 통한 시사점 ■ 향후 남·북한 건설협력사업 수행을 위한 정책적 제언 	문헌연구 법제검토 면담조사

<그림 1-1> 연구흐름도

1. 남·북한 건설협력사업의 의의 및 필요성

- 남·북한 건설협력사업이란 남·북한의 주민이 공동으로 참여하는 건설 공사에 관한 사업을 말함.
 - 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 제4호에서는 협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다고 규정하고 있음.
 - 협력사업을 하려는 자는 협력사업마다 일정한 요건을 갖추어 통일부장관의 승인을 얻어야 하며, 건설협력사업에 따른 수송장비의 운행, 반출·반입 등을 위해서도 승인을 얻어야 함.
 - 정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하면 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있는바, 「남북협력기금법」에서 구체적 내용을 규율하고 있음.
- 우리나라의 근대적 산업활동으로서의 건설산업은 일제 강점기의 해방 이후 미군정 당국의 건설기업에 대한 귀속 재산 처리를 통하여 시작되었으며, 오늘날 세계적인 경쟁력을 갖춘 산업으로 변모하였음.
 - 남·북한의 산업 구조에 있어 건설업은 건설인력·기술적 측면에서 제한적이거나 공통점이 있다고 할 수 있음.
 - 해방직후 미군남공사를 중심으로 성장하기 시작한 우리나라의 건설산업은 1970년대 후반 중동시장에 진출하여 막대한 오일달러를

유치함으로써 경제성장에 결정적인 공헌을 하였고,¹⁾ 1981년에는 해외건설 수주실적이 137억불을 기록하여 미국에 이어 세계 2위를 차지할 정도로 급성장하였음.²⁾

- 또한 1995년 건설투자 비중이 GDP 대비 약 22%를 기록할 만큼 우리나라의 경제성장을 견인해 왔음.

○ 그런데 2008년 금융위기 이후 건설공사수주 및 투자가 감소하고 있으며, 2020년에는 건설투자 비중이 GDP 대비 11%, 2030년에는 약 9%대를 기록할 것으로 전망됨.³⁾

- 2015년을 기준으로 시공능력평가 기준 100대 건설기업가운데 약 30개의 기업이 워크아웃 또는 기업회생절차중임.
- 해외건설 수주 실적 역시 2015년 상반기 종합건설업체를 중심으로 254.7억불을 기록하였으나, 유가하락·중동지역 정세불안, 세계 건설업계의 전반적인 경쟁 심화 등으로 전년동기 대비 32.1% 감소하였으며,⁴⁾ 향후에도 많은 어려움이 예상됨.⁵⁾
- 따라서 건설산업의 신성장 동력을 확보할 필요가 있음.

○ 또한 향후 통일비용 절감 및 건설산업의 경쟁력 확보를 위하여 남·북한 건설협력사업을 검토할 필요가 있음.

1) 1976년 H건설사가 '20세기 최대 역사(役事)'라 불렀던 사우디아라비아 주베일 산업항을 계약금액 9억3,000만달러에 수주하였는데, 이는 당시 우리나라 정부예산의 25%에 달하는 금액이었으며 선수금으로 받은 2억달러는 당시 한국은행 외환보유액인 2,000만달러의 10배에 해당하는 금액이었다(서울경제, "70년대 오일쇼크때 구원투수 역할...기술 고도화로 '건설 코리아' 선도", 2013.11.24).

2) 이상호·한미파슨스, 2003, 「한국 건설산업 대해부」, 보성각, 26쪽.

3) 이홍일·박철한, 2014, "국내 건설투자의 중장기 변화 추이 전망", 건설이슈포커스 2014-11, 한국건설산업연구원, 3쪽.

4) 국토교통부 보도자료, "해외건설 상반기 255억불 수주, 누계 수주 7,000억불 돌파", 2015. 6. 30.

5) 뉴스토마토, "유가 하락세 계속...내년 해외수주도 고난", 2015.12.07.

2. 남·북한 건설협력사업 관련 법제 검토

1) 북한의 대외개방 관련 법제

- 북한은 사회주의 계획경제와 자립적 민족경제의 한계를 극복하고, 당면한 경제난을 해결하기 위하여 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하고 있음.
 - 1984년 “합영법” 제정을 시작으로 1991년 “라진·선봉자유경제무역지대법”, 1992년 사회주의 헌법 개정을 통한 대외개혁·개방을 추진할 수 있는 토대를 마련하였음.
 - 이러한 헌법상의 법적 근거를 바탕으로 외자유치를 위한 기본법인 “외국인투자법”, “합작법”, “외국인기업법” 등을 제정하였으나, 법률체계상의 문제, 구체성 결여, 분쟁해결 제도의 미비, 사회주의 법규범의 내재적 한계로 인하여 한계가 있었음.⁶⁾
- 현행 북한의 대외개방 관련 법제는 중앙급 경제특구와 지방급 경제특구로 구분할 수 있음.
 - 중앙급 경제특구 관련 법제로는 ‘라선경제무역지대법’(1993. 1. 31 채택 및 2011. 12. 3 수정보충), ‘황금평·위화도경제지대법’(2011. 12. 3 채택), 금강산국제관광특구법(2011. 5. 31 채택), 개성공업지구법(2002. 11. 20 채택 및 2003. 4. 24 수정보충) 등이 있음.
 - 지방급 경제특구 관련 법제로는 ‘경제개발구법’(2013. 5. 29 채택)이 있는데, 경제개발구는 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 등의 경제 및 과학기술분야의 개발구를 말함.

6) 박형준, 2013, “북한의 외국인투자 관련법 연구”, 북한학연구 제8권 제2호, 동국대학교 북한학연구소, 171쪽.

- 오늘날 북한의 대외개방 관련 법제는 투자가에 대한 특혜⁷⁾, 투자가의 권리와 이익보호, 신변안전의 보장 등 외국자본의 유치를 위한 기본적인 권리 보호를 천명하고 있고, 개발을 위한 토지임대는 최대 50년의 이용권한을 부여하고 있으며, 분쟁해결을 위하여 조정, 국제 중재, 재판에 의한 분쟁해결을 규정하고 있음.

2) 남·북한 건설협력사업 관련 법제

- 이하에서는 개성공업지구를 중심으로 남·북한 건설협력사업 관련 법제를 검토하되, 관련 법제는 개성공업지구뿐만 아니라 일반적인 남·북한 건설협력사업에도 적용됨.

① 남·북한 공동의 건설협력사업 관련 법제

- 2000년 ‘6·16 남북공동선언’의 후속조치로 2003년 남북경협 4개 합의서가 비준되었는데, 이중과세방지합의서, 청산결제합의서, 투자보장합의서, 상사분쟁해결절차합의서가 그것임.
 - 이중과세방지합의서는 상대 지역에서 기업활동을 하는 경우 고정사업장을 갖고 있지 않으면 세금을 부과하지 않는 것을 말하며, 소득면제 방식을 채택하여 한 지역에서 세금을 납부하면 다른 지역에서 세금을 부과하지 않음.
 - 청산결제합의서는 남·북한 교역에 따른 대금결제를 남·북한이 각각 청산결제 은행을 정하여 거래상품 대금과 임금 등 용역거래대금을 결제하는 것을 말함.

7) 토지이용과 관련한 임대기간·임대료·납부방법에 있어서의 특혜, 기업소득세의 감면, 재투자분에 해당하는 소득세반환특혜, 개발기업에 대한 관광업·호텔업 같은 대상의 경영권 취득에서의 우선권, 관세면제, 통신보장 등이 대표적인 규정이다.

- 투자보장합의서는 남한투자가와 투자자산, 수익금, 기업활동에 대해 최혜국 대우를 보장하고 북한이 자의로 남한의 투자자산을 수용하거나 국유화하는 것을 금지하는 내용임.
- 상사분쟁해결합의서는 남북경협을 안정적으로 추진하기 위해 남북상사중재원위원회를 공동으로 설치하는 것을 말함.⁸⁾

② 우리나라의 남·북한 건설협력사업 관련 법제

- 우리나라의 남·북한 건설협력사업에 대한 법제로는 일반법적 지위를 갖는 「남북교류협력에 관한 법률」, 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 「남북협력기금법」 및 통일부의 「인도적 대북지원 사업 및 협력 사업 처리에 관한 규정」, 지방자치단체의 남북교류에 관한 조례가 있음.
- 「남북교류협력에 관한 법률」은 우리나라의 남·북한 건설협력사업에 대한 일반법적 지위를 갖으며, 주요 내용은 다음과 같음.
 - 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 ‘남북교류협력 추진협의회’를 설치함(제4조).
 - 남·북한 주민의 상호 방문, 물품 등을 반출하거나 반입할 경우 통일부장관의 승인을 받도록 함(제9조 및 제13조).
 - 북한 주민과의 접촉시 통일부장관에게 신고를 의무화함(제9조의2).
 - 남한과 북한의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 봄(제12조).

8) 신현호, 2003, “최근 북한 개혁·개방법제의 변화와 전망”, 저스티스 제76호, 한국법학원, 281쪽.

- 남북협력사업을 하려는 자는 협력사업마다 통일부장관의 승인을 받도록 함(제17조).
- 「남북협력기금법」은 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 법률로써, 2015년 기준 약 1조 5천억원의 기금이 조성되어 있음.
 - 주요 사업비는 통일정책, 남북사회문화교류, 인도적 문제해결(이산가족 교류 지원), 대북 인도적 지원, 남북경제협력, 개성공단 지원으로 구성됨.
 - 「남북협력기금법」에 따른 통일부의 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」에서는 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업, 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사항 등에 대한 지원을 규정하면서, 대북지원사업자의 지정, 협력사업 승인 신청절차, 남북협력기금의 지원신청 및 요건 등을 규정하고 있음.
- 이 밖에 각 지방자치단체는 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 남북교류협력의 추진 및 기금을 설치·운영하고 있음.
 - 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」는 남북교류협력사업을 추진할 수 있도록 법인·단체 및 개인에게 사업을 위탁할 수 있음을 규정하고 있고, 서울특별시 남북교류협력기금의 설치·운영을 규정하고 있는데, 2015년 기준 약 140억원의 기금을 운영하고 있음.
 - 「경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례」 역시 서울특별시와 유사한 내용으로 조례를 제정하였으며, 2015년 기준 약 80억원의 기금을 조성한 상태임.

③ 개성공업지구 관련 남·북한 건설협력사업 관련 법제

- 개성공업지구 관련 법제로는 남·북한의 개성공업지구 관련 합의서, 우리나라의 「개성공업지구 지원에 관한 법률」, 북한의 “개성공업지구 구법”, “개성공업지구 규정” 및 중앙특구개발지도총국의 시행세칙과 관리위원회의 사업준칙이 있음.



<그림 2-1> 개성공업지구 관련 법제

- 개성공업지구 관련 남·북간 합의서에는 전술한 “2003년 남북경협 4개 합의서” 외에 통신에 관한 합의서, 통관에 관한 합의서, 검역에 관한 합의서, 출입 및 체류에 관한 합의서 등의 4개의 합의서 등이 있음.
- 우리나라의 「개성공업지구 지원에 관한 법률」은 개성공업지구의 개발·운영의 지원 및 개성공업지구에 투자하거나 출입·체류하는 남한 주민의 보호·지원에 관한 내용임.

- 관련 또는 하위규정으로 「남북협력기금운영관리규정」, 「개성공업지구 반출입물품 관리에 관한 고시」, 「개성공업지구 반출 컴퓨터 관리지침」, 「개성공업지구 폐기물 국내반입 처리 절차 등에 관한 업무처리지침」 등이 있음.
- 북한의 “개성공업지구법”은 개성공업지구의 일반적 내용, 개발, 관리, 기업창설운영, 분쟁해결에 대한 법률임
 - 하위규정으로 개성공업지구 관련 지구개발규정, 기업창설·운영규정, 노동규정, 관리기관설립운영규정, 출입·체류·거주규정, 세관규정, 광고규정, 부동산규정, 회계규정 및 기업재정규정 등이 있음.
- 개성공업지구 법제는 다음과 같은 특징이 있음.
 - 중국의 경제특구와 비교하여 비교적 단기간에 기본 입법체계를 구축하였음.
 - 북측의 나진선봉 지역에 비해 부동산·회계·기업재정·회계검증규정 등의 측면에서 국내기업 뿐만 아니라 외국기업의 유치에 위하여 진일보된 시장경제원리를 도입하였음.
 - 남측 인사로 구성된 관리위원회가 실질적인 입법을 담당하여 기업친화적인 제도를 구축하였음.
 - 보험규정 등 일부규정을 독자적으로 입법한 것을 제외하고 관리위원회와 기업의 요구를 대부분 수용하였음.
 - 북측도 남측과 빈번한 법규 제정 및 운영 협의과정에서 시장경제에 대하여 이해하려하였고 전문 지식과 경험이 필요한 부분에 대해서는 적극적으로 남측의 의견을 수용하려고 노력하였음.⁹⁾

9) 허인, 2010, “개성공업지구의 법제 현황과 과제”, 통일과 법률 제4호, 법무부 통일법무과, 63쪽.

3. 독일의 사례 및 시사점

- 통일을 대비한다는 관점에서 우리보다 앞서 통일을 경험한 독일의 사례를 고찰함으로써 독일의 시행착오를 타산지석으로 삼을 필요가 있음.
- 과거 서독과 동독은 지속적인 교류를 통하여 많은 지식과 정보를 갖고 있다고 생각했지만 막상 통일이 된 후 동독의 상황은 서독의 예상과는 전혀 달라 막대한 통일 비용을 투입하여야만 했음.
 - 동독 경제 회복, 동·서독 주민간 경제적 격차 해소, 사회주의체제 하 재산권 문제 등의 후유증이 대표적이라고 할 수 있음.¹⁰⁾
- 그런데 1990년 통일을 이룩한 독일의 경우 우리나라와 분단후의 냉전의 정도(이른바 동족상잔의 비극) 및 기간, 통행의 허용, 교류·협력의 지속성 등의 측면에서 많은 차이가 있음.
- 따라서 통일 전 독일의 경제협력 분야 가운데 건설 관련 협력사업을 중심으로 고찰하되, 우리나라의 특수성을 감안하여 제한적 범위 내에서 본 연구를 위한 방향성 및 시사점을 도출하기로 함.

1) 독일의 건설 관련 협력사업의 내용

- 서독은 동독과의 교역 초기부터 경제 교류를 촉진하기 위하여 협정과 환경개선, 제도적 장치, 그리고 ‘동독 지역의 SOC’ 시설에 막대한 재원을 투자하였음.¹¹⁾

10) 송동수, 2014, “통일한국의 국토공간계획”, 한국토지공법학회 학술대회 토론문, 123쪽.

- 동·서독 접경지역에서의 SOC 개발은 사회 간접자본과 제조업(특히 자동차 산업)이 결합된 민·관 협력사업 방식으로 이루어졌음.¹²⁾
 - 민자유치 SOC사업에서는 전체 사업비의 5-8%에 달하는 투자보조금을 지급하였고 주택건설부문에서는 조세 및 금융상의 혜택을 부여하였으며, 1994년까지 민자로 설립하는 SOC시설물에 대한 취득세, 등록세를 면제하였음.
 - SOC 시설 투자로 인하여 통일 후 건설산업의 호황을 누릴 수 있었으며, 특히 동독의 경우에는 통일 이후 1994년까지 건설업체수 530%, 매출액 280% 증가 및 임금, 부동산 가격 상승 등을 통하여 동독 지역의 경제 활성화를 견인하였음.¹³⁾
- 독일 통일 과정에서 지방자치단체간의 교류 협력은 상호 이해를 도모하고 동질성을 높이며 경제적 혼란에서 벗어나 급격한 경제성장을 이루는데 큰 기여를 하였음.¹⁴⁾
- 동서독 지방자치단체간의 교류 협력은 ‘자매결연’ 형태로 이루어졌는데, 동독측과 밀접한 관계를 가지고 있거나 이념적 색채가 비슷한 지방자치단체간의 교류를 동독측의 자의적 판단에 따라 이루어졌음.
 - 도시계획을 비롯한 교통계획 등에 대한 전문가 교류가 이루어졌으며, 1988년 할레(Halle)와 칼스루헤(Karlsruhe)간에 ‘도시계획, 건

11) 정진상, 2006, “통일전 동·서독간 경제교류에 관한 연구”, 한·독사회과학논총 제16권 제1호, 한독사회과학회, 24쪽.

12) 이로 인하여 동독은 철도중심에서 도로중심으로 수송체계가 전환되었다. 이는 북한의 수송체계와 매우 흡사하다고 할 수 있어 우리에게 많은 시사점을 준다고 할 수 있다.

13) 허재완, 1997, “통일한반도의 SOC구축방향”, 산업경영연구 제6권 제2호, 중앙대학교 산업경영연구소, 68쪽.

14) 독일은 개별 주(Land) 정부에 의한 연방주의국가로 운영되어 왔으며, 독일 지방자치단체는 각 연방주 및 그 산하에 크라이스(Kreis), 게마인테(Gemeinde)로 구성된다.

축, 도시 중심지개발, 유적보전에 관한 경험 교환'에 관한 전문가 협의회가 개최된바 있음.¹⁵⁾

- 독일의 통일과정에서 주택사유화를 위하여 구채무지원법(Altschuldenhilfe-Gesetz)의 제정을 통한 지방자치단체의 주택건설자금 관련 채무의 보전, 주택보조금의 지원 및 세제의 지원이 이루어졌음.
 - 동독은 사회주의체제 및 계획경제체제하에 있었는데, 주택은 국가의 계획적인 공급·분배를 통하여 이루어졌으며, 개인·인민·협동단체의 소유권으로 구분되었음.
 - 동독의 주택은 1948년 이전에 건축된 주택이 52%에 육박할 정도로 대부분이 보수를 필요로 하는 낙후된 주택이었고, 주택의 질은 주택정책에서 고려의 대상이 아니었으며, 주택의 신축·현대화·재개발이 부진하였음.
 - 또한 주택건설을 위하여 비정상적으로 고비용을 투입하였으나 주택의 질은 극히 낮았고, 중앙난방 및 수세식 화장실이 갖추어지지 않은 주택이 대부분이었으며, 1971년 이후 주택부족 현상을 해소하기 위하여 대도시 주변에 조립식 공법으로 아파트 단지를 건설하였음.¹⁶⁾

- 서독의 대동독 지원정책은 정권이 바뀌고 국제적 환경 등의 변화에도 일관성 있게 추진되었음.
 - 1970년대 독일 정책은 1980년대 국제적 냉전 기류에 편승한 동·서독 사이에서의 대결 국면, 서독내 보수적인 기민당(CPU) 정권으로 교체된 상황에서도 경제협력·교류는 지속되었음.

15) 송인호, 2012, “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성”, 법조 제 61권 제2호, 법조협회, 190쪽 이하.

16) 김상용, 1998, “구동독의 주택제도와 통독 후의 토지와 주택의 부합”, 법학연구 제8권, 연세대학교 법과대학 법학연구소, 256쪽 이하.

- 서독 국민의 동독에 대한 재정적 지원에 대한 국민적 합의가 도출되어 있었음.¹⁷⁾
- 서독 정부의 경제적 지원이 있을 때마다 동독은 반대급부로써 상호 민간인 방문 확대, 동독 입국 제한 요건 완화, 편지 및 소포 검열의 완화, 인권 문제 개선 등 상호주의적 입장에서 협력하였음.

2) 독일의 건설 관련 협력사업을 통한 시사점

- 독일의 건설 관련 협력사업 사례를 검토한 결과 동·서독 접경지역에서 사회 간접자본과 제조업이 결합된 민·관 협력사업 방식의 SOC 개발, 지방자치단체간의 교류 협력, 주택정비를 위한 건설투자의 확대가 핵심적인 사항임을 알 수 있었음.
- 접경지역에서의 사회 간접자본과 제조업이 결합된 민·관 협력사업 방식의 SOC 개발은 우리나라의 개성공업지구 개발방식과 유사하다고 할 수 있음.
 - 개성공업지구는 2000년 현대아산(주)과 북한과의 “공업지구 건설운영에 관한 합의서” 체결 및 2002년 한국토지주택공사(LH)·현대아산(주)과 북한과의 합의를 통하여 남·북한의 접경지역인 개성에 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 인력의 결합으로 만들어진 공단임.
 - 개성공업지구는 총 66.1km²(2,000만평) 규모로 공장 구역 26km²(800만평)과 배후도시 40km²(1,200만평)의 토지를 북한이 남한에 50년간 임대하는 방식으로 계획되었으며, LH는 자금조달·설계·감리·분양, 현대아산은 시공을 각각 담당하되 사업계획 수립, 인·허가, 대북업무 협의는 공동으로 담당함.

17) 서독 정부는 1971년부터 1975년까지 3억5,200만DM, 1976년부터 1980년까지 8억3,900만DM, 1981년부터 1985년까지 10억2,500만DM, 1986년에는 9억4,600만DM, 1987년에는 8억4,000DM, 그리고 1988년에는 9억3,700만DM 등 총 49억3,900만DM을 지원하였다: 정진상, 전개논문, 24쪽.

- 개성공업지구는 1단계로 남북경제협력 기본 구축을 위한 공단 개발사업에 이어 2단계에서는 세계적 수출기지 육성, 3단계로 동북아 거점 개발 계획을 갖고 있음.¹⁸⁾
 - 그런데 남북한의 정치·군사적 긴장 관계 및 2010년 ‘5·24 조치’로 인하여 2015년 현재 개성공업지구는 1단계 사업에 머물러 있는바, 향후 개성공업지구의 확대 및 SOC를 포함한 다른 산업단지 개발을 위하여 개성공업지구 내 건설협력사업 사례를 검토할 필요가 있음.
- 지방자치단체간 교류 협력은 종래 농업협력사업, 의료지원사업, 주민환경개선사업(주택 및 진료소)등을 중심으로 간헐적으로 수행되었는바, 각 협력사업의 부대사업으로 수행된 건설공사를 중심으로 고찰할 필요가 있음.
- 남·북 협력사업 중 SOC 시설 투자와 같이 건설 분야 자체를 목적으로 한 건설협력사업은 없으나, 인도적 차원에서의 농업협력사업, 의료지원사업, 주민환경개선사업 등에 부수적으로 파생된 건설협력사례가 존재함.
 - 경기도-평양시 강남군의 ‘농업협동농장사업’이 대표적인데, 해당사업의 부대공사로써 도로포장, 병원·탁아소 신축 등이 이루어졌음.
 - 다만, 이러한 지방자치단체간의 협력사업은 NGO단체와 연계된 사업으로써, 지방자치단체는 재정지원과 관리·감독의 업무를 담당하였을뿐 실질적인 협력은 NGO단체를 통하여 이루어졌음.
 - 따라서 남·북한의 이해 및 동질성 회복, 향후 북한 주민의 생활환경의 개선과 함께 추진되어야 하는 주택건설사업을 위해서 지방자치단체 및 NGO간의 교류·협력 사례를 검토할 필요가 있음.

18) 박용석, 2014, “북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점”, 건설이슈포커스 2014-02, 건설산업연구원, 22쪽.

- 남·북한 건설협력사업은 독일의 사례를 참고하여 SOC 관련 건설협력사업과 지방자치단체간 건설협력사업으로 구분하여 검토하기로 함.
- 이에 따라 SOC 관련 건설협력사업은 개성공업지구 관련 건설협력사업을, 지방자치단체간 건설협력사업은 남한의 지방자치단체·NGO와 북한의 지방자치단체간에 수행됐던 건설협력사업을 검토하기로 함.

1. 개성공업지구 관련 남·북한 건설협력사업

1) 개성공업지구 개요

- 개성공업지구는 2000년 현대아산(주)과 북한의 민족경제협력연합회·아시아태평양평화위원회의 ‘서해안공단 개발합의서’ 체결 및 2003년 북한의 「개성공업지구법」 채택을 통하여 개성직할시 및 판문군 평화리 일대에 남한의 자본과 북한의 토지와 인력의 결합으로 조성된 공단임.
- 개성공업지구는 총 66.1km²(2,000만평) 규모로 공장 구역 26km²(800만평)과 배후도시 40km²(1,200만평)의 토지를 북한이 남한에 50년간 임대하는 방식으로 계획되었으며, LH는 자금조달·설계·감리·분양, 현대아산은 시공을 각각 담당하되 사업계획 수립, 인·허가, 대북업무 협의는 공동으로 담당함.

- 개성공업지구는 1단계로 남북경제협력 기반 구축을 위한 공단 개발 사업에 이어 2단계에서는 세계적 수출기지 육성, 3단계로 동북아 거점 개발 계획을 갖고 있음.
 - 2015년 기준 섬유, 기계금속, 전기전자, 화학, 종이목재, 식품, 비금속광물 관련 업체들이 입주하고 있음.
 - 전력의 경우 공급방식은 154,000V, 공급전력량은 100,000kw로써 남측과 동일하며 부가세가 없음.
 - 통신의 경우 남측의 문산전화국에서 북측 개성전화국을 경유하여, 개성공단 입주기업에 공급하는데 전화요금은 남측통화 USD 0.4/분, 공단내 통화 USD 0.3/3분임.
 - 용수는 월고저수지를 통하여 60,000톤/일의 공급능력을 갖추고 있고, 오·폐수는 고도처리를 통하여 30,000톤/일, 소각(12톤/일)·매립(용량: 60,000m³)의 처리능력을 갖추고 있음.¹⁹⁾



<그림 3-1> 개성공업지구 개발 마스터플랜

19) 이상의 내용은 개성공업지구지원재단의 개성공단 개요에 관한 내용을 발췌한 것이다.

2) 개성공업지구 관련 남·북한 건설협력사업

① 인 력

- 「남북교류협력에 관한 법률」상 남·북한 건설협력사업은 남·북한의 주민이 공동으로 참여하는 건설공사에 관한 사업을 말하고, 북한의 “개성공업지구 관련 노동규정” 제3조에서는 북한의 인력을 채용하는 것을 원칙으로 하고 있음.

남한의 「남북교류협력에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.

북한의 “개성공업지구법”

제37조 기업은 종업원을 공화국의 로력으로 채용하여야 한다. 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 공업지구관리기관에 알리고 남측 또는 다른 나라 로력으로 채용할 수 있다. 이 경우 공업지구 관리기관은 중앙공업지구지도 기관에 보고하여야 한다.

“개성공업지구노동규정”

제9조(로력알선계약의 체결) 기업과 로력알선기업은 로력알선계약을 맺고 그것을 어김없이 리행하여야 한다. 이 경우 기업은 기능시험, 인물심사 같은 것을 통하여 필요한 로력을 선발할 수 있다.

제10조(로력의 채용계약) 기업은 선발된 로력자와 월로임액, 채용기간, 로동시간 같은 것을 확정하고 로력채용계약을 맺어야 한다. 로력채용계약을 맺은 로력자는 기업의 종업원으로 본다.

제13조(로동규칙의 작성과 실시) 기업은 종업원대표와 협의하고 모든 종업원에게 적용하는 로동규칙을 작성하고 실시할 수 있다. 로동규칙에는 로동시간과 휴식시간, 로동보호기준, 로동생활질서, 상벌기준 같은 것을 밝힌다.

제15조(종업원의 해고) 종업원을 내보내려는 기업은 그 사실을 30일전까지 당사자에게 알려주어야 한다. 내보낸 종업원의 명단은 로력알선기업에 내야 한다.

- 이에 따라 남한의 자본과 북한의 인력이 공동으로 다음과 같은 공사를 수행하였음.
 - 개성공업지구 착공식 이래 개성공단 부지 조성 공사를 시작으로 철도·도로, 전력, 통신, 용수, 오·폐수, 폐기물 등 SOC 관련 공사.
 - 그 외에 개성공단 공공발주공사(개성공단 SOC 관련 유지·보수 및 개성공업지구관리위원회 청사, LH·한국가스공사 등의 개성지사 건축공사 등) 및 민간발주공사(입주기업 건축공사 등).

- 건설업체에 있어 「건설산업기본법」상 종합건설업체는 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하였고, 전문건설업체는 종합건설업체와 하도급계약을 통하여 시설물의 일부 또는 전문분야를 시공하였음.²⁰⁾
 - 일부의 전문건설업체는 향후 북한지역 내 건설공사 수주를 위하여 수익성이 아닌 경험을 고려하여 참여하기도 하였음.

- 건설공사에 있어 실질적 시공을 담당하고 있는 전문건설업체는 개성공업지구관리위원회에 북한 인력을 신청하여, 공사에 필요한 인력을 채용하였음.

- 개성공단 관련 초기의 남·북한 건설협력사업의 경우 북한의 건설인력이 비숙련공이 대부분이었고, 자재·장비 및 공사의 규격, 용어등에 대한 이해부족으로 많은 어려움이 있었으나, 오늘날 북한의 인력의 건설기술 수준은 남한의 인력과 큰 차이가 없는 것으로 조사됨.

20) 이하의 내용은 다수의 전문건설업체 면담조사를 통하여 수집한 내용이다.



〈그림 3-2〉 개성공업지구 시공현장

- 북한에는 ‘건설단’이 존재하는데, 이는 우리나라의 건설기업의 인력 구조와는 상이한 “공공인력”에 해당하며, 그 기술수준은 우리나라의 인력과 큰 차이가 없는 것으로 파악됨.
 - 다만 아직까지 북한의 건설기능인력은 소수에 불과하고 다수의 북한 인력은 일용직 형태의 건설인력에 불과함.
- 통상적으로 북한의 인력은 1년 단위의 계약을 통하여 고용이 이루어지고, 북한 인력에 대한 임금은 약 월 US\$ 90로써 저렴한 비용으로 인력을 고용할 수 있었음.
 - 다만 우리나라의 노동관계 법규와 동일하게 연장근무에 따른 수당 지급하여야 함.

② 자재·장비

- 레미콘, 철강재(철근, 형강), 시멘트, 골재, 원심력 콘크리트, 합판, 타일·양변기, 아스팔트 콘크리트 등 주요 건설자재는 남한의 건설업체가 조달함.

- 굴삭기, 덤프트럭, 항타 및 항발기, 타워크레인 등 주요 건설장비 역시 남한의 건설업체가 조달하였음.
 - 이는 북한의 개성공업지구 관련 규정에서 자재 및 장비에 관한 내용이 없고, 북한의 경제 상황 및 국제 거래질서 등을 고려하여 볼 때 해당 자재·장비 등은 제한적 범위에서 사용이 가능하기 때문임.

- 북한의 건설기계는 건설공사 현장에 투입할 수 있는 적합한 건설기계가 부족하거나 건설장비의 수준 및 연한이 상대적으로 낙후·노후화되어 있고, 건설기계를 조정할 수 있는 건설기능인력 역시 상당히 부족한 실정임.
 - 북한의 건설생산 규모와 산업(건설업·광공업) 생산규모를 종합적으로 고려하여 볼 때, 북한의 건설기계 시장은 남한의 10% 정도로 추정할 수 있음.²¹⁾

- 따라서 북한의 건설기능인력은 상대적으로 조종이 쉬운 건설기계에 투입하고 전문성·위험성이 수반되는 건설장비는 남한의 건설장비업자가 전담하였음.

- 한편 건설공사의 시공에 있어 전문건설업체는 종합건설업체의 건설장비를 임대하여 사용하였으나, 오거크레인·항타 등의 일부 건설기계의 경우 종합건설업체가 아닌 전문건설업체 자체적으로 조달하였음.

21) 박선구·홍성진·조명수, 2015, “건설기계 공급정책 연구-유희건설기계 해소방안”, 국토교통부 용역보고서, 40쪽.

③ 세관

- 건설업체가 개성공단 내 건설공사를 수행하기 위해서는 일정한 세관 절차를 거쳐야 하는데, 그 절차는 개성공업지구 관리위원회 반출승인서로부터 출입증, 사업자증 및 자동차통행증 등을 발급받아야 함.
 - 공업지구의 출입·체류·거주와 관련한 사업은 북한의 공업지구출입사업기관이 관장하고 있으며, 북한의 ‘허가’와 남한의 개성공업지구 관리위원회의 승인에 따른 기간이 약 7일 정도 소요됨.
 - 남한 주민이 개성공업지구를 방문목적으로 통행(왕래)하기 위해서는 기본적으로 방문증명서를 소지해야 하는데, 이는 외국을 출입할 때 필요한 여권을 대신하는 것이라고 할 수 있음.

개성공업지구 출입·체류·거주규정

제3조(출입사업기관) 공업지구의 출입, 체류, 거주와 관련한 사업은 공업지구출입사업기관이 한다. 공업지구관리기관에는 출입사업을 보장하기 위한 부서를 둔다.

제8조(출입관련증명서의 발급) 출입증, 사업자증, 관광증과 자동차통행증의 발급은 공업지구관리기관이 한다. 공업지구관리기관은 해당 증명서발급준칙을 엄격히 지켜야 한다.

제10조(인원의 출입) 인원은 려권(합의한 대상에 한함) 또는 공업지구관리기관이 발급한 해당 증명서를 가지고 자동차, 열차 같은 수송수단을 리용하여 공업지구에 출입하여야 한다. 14살에 이르지 못한 미성인은 동반자로 기재한 증명서를 소유한 부모 또는 후견인과 함께 출입할 수 있다. 장기체류자, 거주자는 체류등록증, 거주등록증을 가지고도 출입할 수 있다.

제11조(수송수단의 출입) 공업지구에서 자동차는 이 규정 제8조에 따라 발급 받은 자동차통행증을 가지고 지정된 통로로 출입하여야 한다. 열차는 당국사이에 합의한 시간표에 따라 출입하여야 한다.

제12조(검사, 검역) 인원, 수송수단은 공업지구출입통로에서 출입검사, 세관검사와 위생검역, 동식물검역을 받아야 한다. 검사, 검역기관은 공업지구의 안전과 출입자의 사업에 지장이 없도록 검사·검역을 과학기술적방법으로 신속히 하여야 한다.

제20조(체류등록증, 거주등록증의 유효기간) 체류등록증의 유효기간은 1년, 거주등록증의 유효기간은 3년으로 한다. 체류등록증, 거주등록증의 유효기간은 연장할 수 있다.

제25조(공업지구밖의 출입) 공업지구에서 공업지구밖의 공화국령역으로 가려는 자는 사증을 발급 받아야 한다. 이 경우 사증의 발급신청은 공업지구관리기관을 통하여 공업지구출입사업기관에 하여야 한다.

개성공업지구 세관규정

제4조 (반출입신고제)

공업지구에서 물자의 반출입은 신고제로 한다.

제7조 (관세면제 및 부과원칙) 공업지구에서 반출입물자와 공화국의 기관, 기업소, 단체에 위탁가공하는 물자에 대하여서는 관세를 부과하지 않는다. 그러나 다른 나라에서 들여온 물자를 가공하지 않고 그대로 공업지구밖의 공화국 령역에 판매하는 경우에는 관세를 부과할수 있다.

제12조 (세관등록신청서의 제출) 세관등록을 하려는 기업, 지사는 세관등록신청서를 세관에 내야 한다. 세관등록신청서에는 기업 또는 지사등록증의 사본, 공인, 명판의 도안, 세관이 요구하는 문건을 첨부하여야 한다.

제15조 (운수수단의 등록) 공업지구와 남측지역사이를 자주 오가는 운수수단(철도차량제외)은 세관에 등록하여야 한다. 세관에 등록한 운수수단은 세관수속을 하지 않는다.

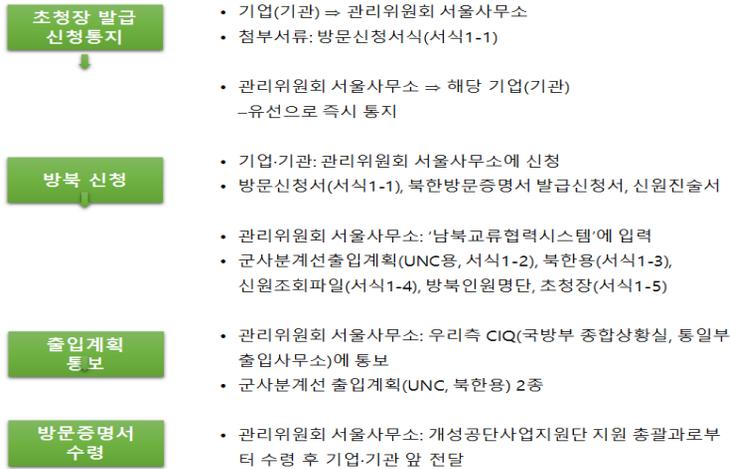
제18조 (반출입신고서의 제출) 물자를 반출입하려는 기업, 지사와 개인은 품명, 수량, 규격, 가격과 출발지, 도착지, 송화인, 수화인 같은것을 밝힌 물자반출입신고서를 세관에 내야 한다. 물자반출입신고서는 컴퓨터통신망을 통하여 낼수도 있다.

제24조 (세관검사 및 감독기관) 공업지구에서 반출입물자와 우편물, 개인의 휴대품, 운수수단에 대한 세관검사와 감독은 공업지구 세관이 한다.

제25조 (반출입물자의 검사지점) 반출입물자에 대해 세관검사는 물자의 도착지점 또는 출발지점에서 한다. 적은량의 산적점이나 짐칸봉인이 떨어졌을 경우에는 세관통로에서 검사할수 있다.

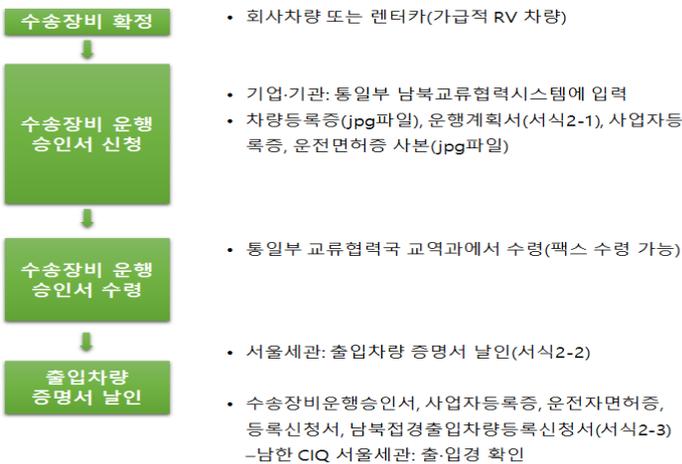
제29조 (운수수단의 검사지점) 운수수단에 대한 세관검사는 해당 도로 또는 철도의 세관통로에서 한다. 세관통로에 도착한 운수수단은 세관의 승인이 없이 세관통제구역을 벗어 날수 없다.

- 이후 개성공업지구 관리위원회의 반출승인서→ 반·출입 품목 송장→ 물자반출·입신고서→북한의 절차로 이루어짐.
 - 개성공업지구에서 공업지구 밖 북한지역으로 통행하기 위해서는 사증을 발급받아야 함.



<그림 3-3> 개성공단 방문 절차²²⁾

- 한편 차량을 이용한 개성공단 통행을 위해서는 남북출입사무소 내 세관에 '통행차량 증명서'를 제출하고, 출·입경 심사인을 날인 받아야 하며, 열차·차량운행사무소에서 '통행차량증명서'를 제시, 출입확인을 받아야 함.



<그림 3-4> 개성공단 통행 절차²³⁾

22) 한국수출입은행, 「개성공단 투자환경」, 2005, 59쪽: 김영윤, 2008, “남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구”, 통일연구원 연구총서, 통일연구원, 34쪽 재인용.
 23) 한국수출입은행, 「개성공단 투자환경」, 2005, 59쪽: 김영윤, 전개논문, 36쪽 재인용.

④ 조세

- 북한은 남한의 건설기업에 대하여 기업소득세 1.5%, 영업세 1%, 우리나라 건설인력에 대한 개인소득세 인당 US\$ 80, 도시경영세(우리나라와 북한 근로자) 기업의 월노임 총액 또는 개인의 노동보수에 0.5%를 부과하고 있음.
 - 북한의 세목은 기업소득세, 개인소득세, 상속세 및 거래세와 지방세로 구분되는데, 지방세는 개성공업지구에 적용되는 세목임.

<표 3-1> 남·북한 세목 비교표²⁴⁾

구분	남한	북한	구분	남한	북한
국세	법인세, 소득세	기업소득세	지방세	공동시설세	도시경영세
	소득세	개인소득세		등록세, 면허세	등록면허세
	재산세(지방세)	재산세		자동차세	자동차이용세
	상속세	상속세		* 개성공업지구에 적용	
	(구)영업세	거래세			

- 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」에 따라 6개월 이상의 건설공사는 고정사업장으로 인정되어 북한에 1.5%의 기업소득세를 부과하여야 하나, 이 경우 남한의 법인세는 감면됨.
- 전문건설업체의 경우 영업세 1%, 우리나라 건설인력에 대한 개인소득세 인당 US\$ 80, 도시경영세(우리나라와 북한 근로자) 기업의 월로임 총액 또는 개인의 노동보수에 0.5%를 부과하나 기업소득세(1.5%)의 경우 고정사업장으로 인정되지 않는 경우 납부하지 않음.
 - 건설업체에 있어 고정사업장은 6개월 이상 진행되는 건축장소 또는 건설, 설치 또는 조립공사와 그와 연관된 설계 및 감리활동을 수행하는 장소를 말함.

24) 안창남, 2005, “개업공업지구와 세금”, 조세법연구 제11권 제2호, 한국세법학회, 116쪽.

- 6개월 미만인 경우 제15조 제2항의 3가지 요건을 모두 충족하는 경우에만 북한에 대한 납부의무가 없으며, 남한에는 납부하여야 함.

「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」

제3조 세금의 종류

1. 이 합의서에 따라 적용되는 세금의 종류는 다음과 같다.
 - 가. 남측에서는 소득세, 법인세 및 소득할주민세
 - 나. 북측에서는 기업소득세, 개인소득세, 소득에 대한 지방세
2. 세금의 종류에는 합의서가 체결된 후 본질적으로 같은 세금들로서 현행 세금들에 추가하여 부과되거나 그에 대체하여 부과되는 것들도 포함한다. 쌍방은 세금의 종류가 달라진 경우 그에 대하여 상호 통보한다.

제5조 고정사업장 판정

1. 고정사업장은 관리장소, 지점, 사무소, 공장, 작업장, 판매소, 농장과 탄광, 광산, 채석장, 유전을 비롯한 천연자원채취장소를 포함한다. 6개월 이상 진행되는 건축장소 또는 건설, 설치 또는 조립공사와 그와 연관된 설계 및 감리활동을 수행하는 장소도 고정사업장으로 인정한다.
2. (생략)
3. (생략)
4. (생략)
5. (생략)

제15조 종속적 인적용역

1. 일방의 거주자가 상대방에서 고용의 대가로 받은 급여 및 이와 유사한 보수에 대한 세금은 상대방에서 부과할 수 있다.
2. 일방의 거주자가 상대방에서 고용과 관련하여 지급받은 보수에 대한 세금은 다음의 경우 일방에서만 부과한다.
 - 가. 수취인이 12개월중 한번 또는 여러번에 걸쳐 상대방에 183일 이하 체류하는 경우
 - 나. 보수가 상대방에 거주하지 않는 고용주나 그를 대신하여 지불되는 경우
 - 다. 보수가 상대방에 가지고 있는 고정사업장 또는 고정시설에 의하여 지불되지 않는 경우

제22조 이중과세방지방법

1. 일방은 자기 지역의 거주자가 상대방에서 얻은 소득에 대하여 세금을 납부하였거나 납부하여야 할 경우 일방에서는 그 소득에 대한 세금을 면제한다. 그러나 이자, 배당금, 사용료에 대하여는 상대방에서 납부하였거나 납부하여야 할 세액만큼 일방의 세액에서 공제할 수 있다.
2. 일방은 자기 지역의 거주자가 상대방에서 얻은 소득에 대한 세금을 범이

나 기타 조치에 따라 감면 또는 면제받았을 경우 세금을 전부 납부한 것으로 인정한다.

“개성공업지구 세금규정”

제2조(적용대상) 이 규정은 공업지구에서 경제거래를 하거나 소득을 얻은 기업과 개인에게 적용한다. 기업에는 공업지구에서 영리활동을 하는 기업과 지사, 영업소, 개인업자가, 개인에는 남측 및 해외동포, 외국인이 속한다.

제4조(기업의 세무등록) 공업지구에서 세무등록은 세무서에 한다. 이 경우 세무등록신청서와 기업등록증사본을 낸다. 세무등록은 기업등록증을 발급받은 날부터 20일안으로 한다.

제11조(세금의 계산과 납부화폐) 공업지구에서 세금의 계산과 납부는 US\$로 한다.

제18조 (기업의 소득에 대한 세금) 기업은 공업지구에서 경영활동을 하여 얻은 소득과 기타 소득에 대하여 기업소득세를 납부하여야 한다. 경영활동을 하여 얻은 소득에는 생산물판매소득, 건설물인도소득, 운임 및 료금소득 같은 것이, 기타소득에는 리자소득, 배당소득, 고정재산임대소득, 재산판매소득, 지적소유권과 기술비결의 제공에 의한 소득, 경영봉사소득, 증여소득 같은 것이 속한다.

제19조 (기업소득세의 세률) 공업지구에서 기업소득세의 세률은 결산리윤의 14%로 한다. 그러나 하부구조건설부문과 경공업부문, 첨단과학기술부문의 기업소득세의 세률은 결산리윤의 10%로 한다.

제22조 (기업소득세의 계산방법) 기업소득세의 계산은 결산리윤에 이 규정 제19조의 해당 세률을 적용하여 한다. 결산리윤을 정확히 계산하기 어려운 기업과 연간 판매 및 봉사 수입액이 300만 US\$ 아래인 기업은 연간 판매 및 봉사수입액의 2% 또는 1.5%를 기업소득세로 납부할 수도 있다.

제35조 (개인소득세의 납부의무) 공업지구에서 소득을 얻은 개인은 개인소득세를 납부하여야 한다. 개인소득세에는 로동보수, 리자소득, 배당소득, 고정재산임대소득, 재산 판매소득, 지적재산권과 기술비결의 제공에 의한 소득, 기술고문, 기능공양성, 상담 같은 경영봉사소득, 증여소득이 속한다.

제36조 (개인소득세의 세률) 개인소득세의 세률은 다음과 같다.

1. 로동보수에 대한 세률은 월로동보수액에서 30%를 공제한 나머지 금액이 500US\$ 이상일 경우 이 규정 부록 1에 따른다.

월로동보수	세률
500이상~1,000(US\$)	500을 초과하는 금액의 4%
1,000이상~3,000	20+1,000을 초과하는 금액의 7%
3,000이상~6,000	160+3,000을 초과하는 금액의 11%

6,000이상~1만	490+6,000을 초과하는 금액의 15%
1만이상	1,090+1만을 초과하는 금액의 20%

2. 증여소득에 대한 세율은 소득액이 1만 US\$이상일 경우 이 규정 부록 2에 따른다.
3. 리자소득에 대한 세율은 소득액의 10%로 한다.
4. 배당소득, 고정재산임대소득에 대한 세율은 소득액에서 70%를 공제한 나머지 금액의 10%로 한다.
5. 재산판매소득, 지적재산권과 기술비결의 제공에 의한 소득, 경영봉사소득에 대한 세율은 소득액에서 30%를 공제한 나머지 금액의 10%로 한다.

제37조 (개인소득세의 계산방법) 개인소득세의 계산은 다음과 같다.

1. 로동보수에 대한 개인소득세의 계산은 월로동보수액에서 30%를 공제한 나머지 금액에 이 규정 부록 1의 세율을 적용하여 한다.
2. 증여소득에 대한 개인소득세의 계산은 소득세에 이 규정 부록 2의 세율을 적용하여 한다.
3. 리자소득에 대한 개인소득세의 계산은 소득액에 10%의 세율을 적용하여 한다.
4. 배당소득, 고정재산임대소득에 대한 개인소득세의 계산은 소득액에서 70%를 공제한 나머지 금액에 10%의 세율을 적용하여 한다.
5. 재산판매소득, 지적재산권과 기술비결의 제공에 의한 소득, 경영봉사소득에 대한 개인소득세의 계산은 소득액에서 30%를 공제한 나머지 금액에 10%의 세율을 적용하여 한다.

제66조 (영업세의 납부의무) 봉사부문의 기업은 영업세를 납부하여야 한다.

제67조 (영업세의 부과대상) 영업세는 교통운수, 체신, 상업, 금융, 관광, 광고, 려관, 급양, 오락, 위생편의 같은 부문의 봉사수입금과 건설부문의 건설물인도 수입금에 부과한다.

제68조 (영업세의 세율) 영업세의 세율은 이 규정 부록 6에 따른다.

구분	세율(%)
건설, 교통운수, 체신부문	1
금융	1
상업부문	2
급양, 려관, 관광, 광고, 위생편의부문	1
교육, 문화, 체육, 기타 봉사부문	1
부동산거래부문	2
오락부문	7

제69조 (영업세의 계산방법) 영업세의 계산은 업종별 수입금에 이 규정 부록 6의 세율을 적용하여 한다. 여러 업종의 영업을 하는 기업의 영업세 계산은 업종별로 한다.

제72조 (지방세의 납부의무) 기업과 개인은 지방세를 납부하여야 한다. 지방세에는 도시경영세, 자동차리용세가 속한다.

제73조 (도시경영세의 부과대상) 도시경영세는 기업의 월로임 총액 또는 개인의 로동보수, 리자소득, 배당소득, 재산 판매소득 같은 월수입총액에 부과한다.

제74조 (도시경영세의 세률) 도시경영세의 세률은 이 규정 부록 7에 따른다.

제75조 (도시경영세의 계산방법) 도시경영세의 계산은 기업의 월로임총액 또는 개인의 월수입총액에 이 규정 부록 7의 세률을 적용한다.

납부의무자	세률(%)
기업	0.5
개인	0.5

제76조 (도시경영세의 납부방법) 기업은 도시경영세를 달마다 계산하여 다음달 10일안으로 납부하여야 한다. 개인의 도시경영세는 소득을 얻은 다음달 10일안으로 소득을 지불하는 기업이 공제납부하거나 수익인이 신고납부하여야 한다.

2. 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업

1) 지방자치단체 및 NGO의 남북협력사업 개요

- 2015년 통일부의 업무보고²⁵⁾에 따르면, 북한과 함께하는 통일준비를 위하여 민생·환경·문화의 통로개척을 주요 과제로 삼고 그 내용으로 북한주민의 생활개선을 위한 ‘민생 통로’ 개척, 「그린데탕트」 실현을 위한 ‘환경 통로’ 개척 등을 제시하고 있음.
 - 이에 따른 실천사업은 민생 증진을 위한 「복합농촌단지」 조성, 영유아 산모 통합 지원을 위한 「모자보건사업」 확대, 산림협력, 공유하천 공동관리 등이 포함되었음.
- 남·북한 건설협력사업은 개성공단과 같은 경제협력을 위한 건설사업뿐만 아니라 북한주민의 생활개선을 위한 농업 및 산림, 보건과 관련된 건설사업도 포함될 수 있음.

25) 통일부, 2015, 협업을 통한 통일준비

- 먼저, 주요 민간지원단체에서 수행한 남·북한 건설협력사업의 현황은 <표 3-2>와 같음.
 - 우리민족 서로돕기운동에서는 1997년 농기계 수리센터 건설을 시작으로 2006년부터 2008년까지 평양 강남군 당곡리 협동농장사업의 일환으로 농촌환경개선사업을 수행하였음.
 - 어린이 어깨동무는 2004년 어린이 병원을 시작으로 병원 신축을 주로 수행하였고 어린이를 위한 문구공장 등의 건설도 수행함.
 - 굿네이버스의 경우에는 주로 공장이나 어린이 관련 건축시설의 건설사업을 지원함.

<표 3-2> 주요 민간지원단체 남·북한 건설협력사업

단체명	시작	주요활동
우리민족 서로돕기운동	1997 2006	농기계 수리센터 건설 농촌환경개선(평양 강남군 당곡리)
어린이 어깨동무	2004 2006 -	어린이 병원 평양 의약대 병원 산부인과 병원 및 볼펜·샤프 공장
굿네이버스	-	남포동사료공장 신축 남포육아원, 장교리 탁아소 건설 대동군 제약공장 강동군 구빈리 젓소현대화사업
월드비전	1998	씨감자 생산 시설 건설
전남도민남북교류협의회	2003	농기계 수리공장
농업협동조합중앙회	1997	현대적 양돈장 건설

자료: 한국농촌경제연구원, 2012, 맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구, 재구성

- 지자체에서 수행한 남·북한 건설협력사업의 현황은 <표 3-3>과 같음.
 - 서울시의 경우, 주택 및 진료소 신축과 농업기반조성 사업 등을 기획하였으나 착수되지 못한 상황임.
 - 경기도는 우리민족 서로돕기운동과 공동으로 평양 강남군 당곡리의 농촌환경개선사업을 수행하였음.

- 제천시에서는 북한의 에너지문제를 해결하기 위하여 삼일포 농장 관리동에 태양전력시설을 건설함.

<표 3-3> 지방자치단체 남북한 건설협력사업

지자체	연도	주요 사업
서울시	- -	주택 및 진료소 신축 등 농업기반조성 사업
경기도	2006-2008 2007-2008	농촌환경개선(평양 강남군 당곡리) 양묘장 조성
강원도	2001-2004 2004 2008	연어부화장 건립 농민기술강습소 보수(원산) 양어사료공장 건립(안변)
경상남도	2006-2008	시설온실(24동) 소학교 건립
전라북도	-	황남 신천군 농기계 수리공장 건설 평남 남포시 대대리 양돈장 건설
전라남도	2003-2004	농기계수리공장(대동군)
제주도	2008	돼지농장 건립(평양)
충북 제천시	2004 2007	과수원 조성 삼일포 농장 관리동 태양전력시설

자료: 한국농촌경제연구원, 2012, 맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구
경기개발연구원, 2007, 경기도 남북농업협력사업 성과 분석, 재구성

- 대표적으로 경기도와 우리민족 서로돕기운동이 공동으로 수행한 평양 강남군 당곡리의 농촌환경개선사업은 소규모 농촌 개발협력사업의 추진을 통해 보다 종합적인 농촌개발 사업의 추진이 가능함을 보여주었음.
 - 비록 평양지역에 한정되긴 했지만, 도로 보수, 주택 개량, 학교 및 보육원 개축 등 종합적인 농촌개발사업도 추진될 수 있었음.
 - 평양 지역에서 상당한 정도의 농촌개발협력사업이 꾸준히 진행된다면 평안남도나 황해도에서도 동일한 농촌개발협력사업이 가능할 것임.

<표 3-4> 경기도 3개년 분야별 사업계획(평양시 강남군 당곡리)

연도별	1년차(2006년도)	2년차(2007년도)	3년차(2008년도)
추진방향	벼농사 및 환경개선 집중투자	벼농사 및 환경개선사업 확대	농촌 현대화사업 완성
농업분야 (벼농사, 농업기반 조성)	벼농사협력사업 100ha 이양기 500대 콤바인, 경운기 등 18대 파종기 등 8종 도정공장 및 창고신축 채소재배(5종) 등 농로포장 1.5km	벼농사협력 200ha 트랙터, 파종기 등 비료, 농약 채소재배(5종) 등 농기계 수리센터 도정공장 마무리	벼농사협력 100ha 비료, 농약 채소재배(5종) 등
환경개선분야	진입로 포장 2.2km 중장비지원 포크레인 등 6종 주택개보수 59세대 소학교, 유치원 보수 1개소	도로포장 마무리 주택보수 마무리 소학교·유치원 보수(계속) 탁아소 신축 식수용 관정설치 1개소 진료소 신축 1개소	주택신축

자료: 경기개발연구원, 2007, 경기도 남북농업협력사업 성과 분석

- 주요 국제기구의 주요 대북 건설사업의 지원은 UNEP(유엔환경계획)와 UNDP(유엔개발계획) 사례를 들 수 있음.
 - UNEP에서는 대동강 유역의 수자원 종합관리와 친환경 주택의 보급 등 환경개선을 위한 건설사업을 수행하였음.
 - UNDP는 농촌 태양열 에너지 개발이나 풍력에너지 개발 등 에너지 문제를 해결하기 위한 건설사업을 지원하였음.
 - 특히, 북한은 농업부문의 부족한 자본을 국제사회로부터 유치하기 위해 1988년 ‘농업복구 및 환경보호 계획(AREP)’을 유엔개발계획(UNDP)과 함께 입안하였음.
 - AREP의 하위프로그램 중 농업기반 복구로 지원수요에 대해 재해 피해 농지, 방조제, 제방 복구 지원과 관개용 파이프 교체 등의 건설사업의 지원을 제시하고 있음.

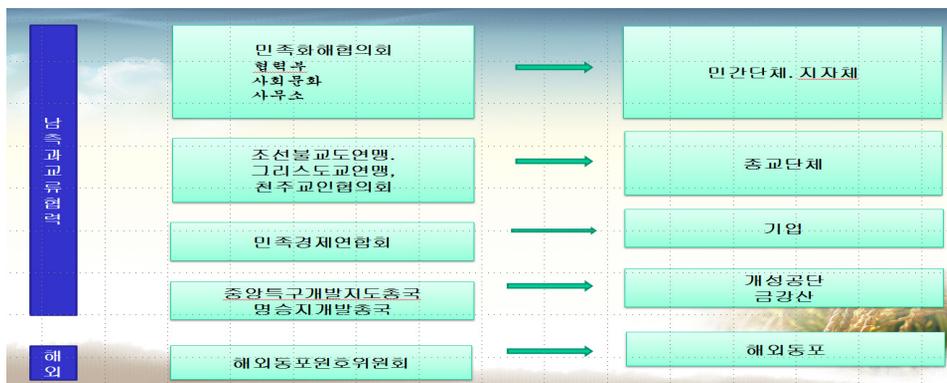
<표 3-5> 주요 국제기구의 대북 건설사업 지원

국제기구명	주요 사업
UNEP(유엔환경계획)	대동강 유역 수자원 종합관리 친환경 주택 보급
UNDP(유엔개발계획)	농촌 태양열 에너지 개발 풍력에너지 개발

자료: 한국농촌경제연구원, 2012, 맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구, 재구성

2) 지방자치단체 및 NGO 관련 남북한 건설협력사업

- 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업은 일반적인 협력사업의 경우 북한의 “민족화해협의회”의 산하 기관과 협의를 하고, 그 외에는 각 분야별로 협의를 거쳐서 이루어지는데 그 담당 및 절차는 다음과 같음.



<그림 3-5> 지방자치단체 및 NGO의 대북협력사업 담당 조직 및 절차

자료: 우리민족 서로돕기운동

- 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업의 수행과정을 알아보기 위하여 경기연구원 및 우리민족 서로돕기운동과 굿네이버스, 어린이 어깨동무에서 각 사업의 연구, 기획, 시공을 담당하였던 관계자의 면담조사를 실시하였음.

- 경기연구원의 경우, 경기개발연구원(2007)에서 경기도의 남북농업 협력사업의 성과를 분석한 연구책임자와의 면담을 통해 경기도에서 수행한 남·북 협력사업의 수행내역을 조사하였음.
 - 우리민족 서로돕기운동에서는 경기도와 함께 수행한 평양 강남군 당곡리의 협동농장 조성사업의 기획부터 시공까지 전 사업과정에 참여한 관계자와의 면담을 통해 소규모 건설협력사업의 수행과정을 조사하였음.
 - 굿네이버스에서는 공장과 탁아소 등의 남북 건설협력사업을 담당 한 대북사업팀 관계자와의 면담을 통해 사업기획에서 시공에 대한 전반적인 수행과정을 조사하였음.
 - 어린이 어깨동무는 어린이 병원, 평양 의약대 병원 및 산부인과와 공장 등의 시공에서 현장소장과의 면담을 통하여 사업과정에서의 인력 및 장비, 자재 등에 대한 실태를 조사하였음.
- 먼저, 경기도의 경우에도 5·24조치 이후에 남·북 교류는 중단된 상태이나 남북협력기금에 대한 예산은 여전히 책정되어 있음.
 - 지자체별 남북협력기금은 각각의 예산에 따라 상이하게 마련되고 있고, 서울시(약 140억)와 경기도(약 80억)가 비교적 높은 기금을 확보하고 있음.
 - 경기도의 남·북 협력사업은 개성한옥마을 복원사업, 농촌마을 현대화사업, 에너지 자립마을 사업 계획, 보건의료센터(도립의료원) 계획 및 농업협력사업(평양 강남군 당곡리 협동농장 조성 사업)이 완료된 상태임.
 - 남북 농업협력사업은 경기도의 농업기술원과 북한의 농업과학원이 추진 주체가 되어 우리나라의 벼모종을 중심으로 시작된 사업으로써, 부대시설(보건, 의료, 진입로 개선사업 등) 공사까지 수행

하였으나, 부대시설 공사는 북한 주민이 직접 시공하고 우리나라에서는 감독관 파견 및 자재, 장비 지원하였음.

- 이러한 남·북한 협력사업은 북한의 민족화해협력협의회를 통하여 실질적 파트너를 선정하게 되는데, 북한의 주관 부서끼리의 협력이 이루어지지 않는 점을 인지할 필요가 있음.

○ 우리민족 서로돕기운동은 경기도의 지원(약 60억원)을 받아 평양 강남군 당곡리 협동농장사업을 수행하였음.

- 2000년대 초반부터 우리민족 서로돕기운동과 경기도는 지속적인 남북 협력사업을 기획하고 있었음.
- 협동농장사업 중 농촌 현대화사업에서 기반조성 및 복지분야의 세부 지원내역은 <표 3-6>과 같음.

<표 3-6> 기반조성 및 복지분야 세부 지원내역

항목	지원대상	규모(면적 평방미터)	지원방식	지원년도
도로포장	7500	진입로 2.2km 마을길 5km 농로 8.5km	시멘트포장	2006
소학교	550명	2층(1980)	개보수	2006
살림집	단층(27세대) 2층(20세대) 3층(12세대)	단층(81) 2층(98) 3층(92)	개보수	2006
유치원	200명	2층(647.4)	개보수	2007
탁아소	150명	2층(462)	신축	2007
인민병원	7500명	2층(630)	신축	2007
주택신축	1층(70세대)	1층(87.2)	신축(일부지원)	2007

자료: 우리민족 서로돕기운동

- 협동농장사업에서 필요한 공사의 종류 및 필요 자재, 장비 등은 북한의 요청에 따라 계획 및 협의가 이루어졌음.

- 북한의 건설자재는 규격에 대한 기준이 없고, 용어자체도 상이하
여 사진을 이용하는 등 의사소통에 유의하여야 하며,
- 이에 따라 남·북한 건설용어에 대한 사전이나 가이드북 등의 마련
도 필요한 것으로 조사되었음.
- 세부사업별로 지원된 자재의 종류는 <표 3-7>과 같음

<표 3-7> 물자 지원내역

세부사업	지원 자재
도로포장	시멘트, 철근, 와이어메쉬, 유로폼, 혼화제, 커트기
주택개보수	시멘트, 아스팔트 싱글, 페인트, 수지창, 출입문
소학교, 유치원개보수	시멘트, 색슬레이트, 수지창, 출입문, 페인트
탁아소, 유치원 신축	신축에 필요한 자재
주택 신축	수지창, 페인트, 출입문
도정공장	조립식 판넬,
농기계수리소	조립식 판넬

자료: 우리민족 서로돕기운동

- 협동농장사업의 부대공사로써 진입로 포장공사는 북한의 시공방법에
맞게 설계를 실시하였고, 북한의 인력이 투입되어 시공을 담당하고
국내 건설기술자가 파견되어 전체 공사를 관리하는 형태로 진행함.
 - 북한의 인력을 활용하는 것은 북한의 정치·체제적 상황보다도 공
사비(인건비)의 절감에 대한 이유가 더 크게 작용하였음.
 - 이러한 인력은 군(북한의 행정단위) 차원에서 ‘돌격대’ 파견을 통
해 모집된 주민임.
 - 북한에서도 교육을 받은 건설기술자가 정부에 소속되어 있어 기
술적인 문제에 대한 협력이 가능함.
 - 병원·탁아소 신축공사에서는 국내 건설사가 인도적 차원 및 대북
건설공사의 선점 등을 사유로 저가로 수주하여 전체공사를 설계
및 시공한 사례도 있었음.



〈그림 3-6〉 농로 및 진입로 공사

자료: 우리민족 서로돕기운동

- 즉, 인력을 제외한 자재 및 장비는 우리나라에서 부담하는 체계임.
 - 현재 대북사업의 경우 현물지원만 가능함에 따라 북한의 시멘트 등을 사용하지 못해 중국산을 사용할 수밖에 없는 현실임.
 - 또한 트럭의 경우에도 바세나르 협약에 따라 10t 미만의 트럭만 반출이 가능한 점도 사업진행에 어려움으로 작용하였음.



〈그림 3-7〉 장비 지원

자료: 우리민족 서로돕기운동

- 그 밖에 농촌환경개선분야로 59세대 살림집의 개보수와 소학교 및 유치원 보수공사가 이루어짐.

- 살림집의 경우, 단층 27세대, 2층 20세대, 3층 12세대의 지붕과 창문 및 출입문의 개보수가 이루어졌고 시멘트, 아스팔트 쉘골, 페인트 수지창, 출입문 등의 자재가 지원되었음.
- 소학교와 유치원은 각각 550명과 200명을 수용하는 2층 건축물로 개보수를 위해 시멘트, 색슬레이트, 수지창, 출입문, 페인트 등의 자재가 지원되었음.



<그림 3-8> 살림집 지붕과 창문 교체

자료: 우리민족 서로돕기운동



<그림 3-9> 소학교 개보수(지붕, 창문, 도색)

자료: 우리민족 서로돕기운동



<그림 3-10> 유치원 개보수

자료: 우리민족 서로돕기운동

- 또한 인민병원과 탁아소의 신축공사가 수행됨.
 - 인민병원과 탁아소는 각각 7,500명과 150명을 수용할 수 있는 2층 건축물로 신축에 필요한 모든 자재가 지원되었음.
 - 특히, 다른 건축물과는 다르게 국내 건설사가 참여하여 전체 시공을 담당하였고 각 공종별로 국내 하도급업체가 시공을 담당하여 보다 현대적인 건축물을 보여주었음.



<그림 3-11> 인민병원 신축

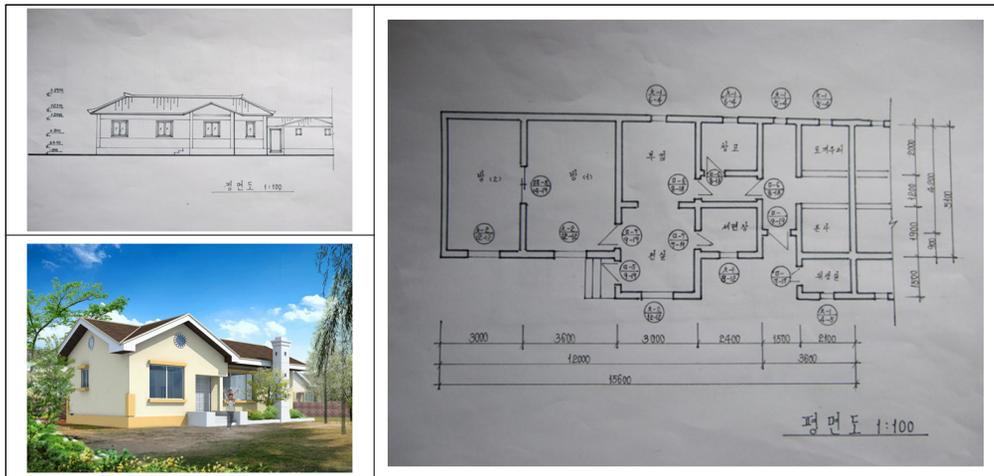
자료: 우리민족 서로돕기운동



〈그림 3-12〉 탁아소와 놀이터 신축

자료: 우리민족 서로돕기운동

- 마지막으로 70세대의 주택신축에 대하여 일부지원이 이루어짐.
 - 주택규모는 87.2㎡의 1층 규모로 설계되었으며, 북한의 실정에 맞도록 평면도의 입체도가 협의되었음.
 - 주택의 신축에는 수지창과 페인트, 출입문 등의 자재가 지원됨.



〈그림 3-13〉 주택 신축을 위한 평면도와 입체도 협의

자료: 우리민족 서로돕기운동



<그림 3-14> 주택 시공

자료: 우리민족 서로돕기운동

- 굿네이버스의 대북사업으로 공장이나 탁아소 등의 건설사업을 추진 하였으나 5·24조치 이후 대북사업팀이 해체된 상태임.
 - 주요 사업은 남포사료공장 신축, 남포육아원, 장교리 탁아소, 대동군 제약공장, 강동군 구빈리 젃소현대화사업 등을 수행하였음.
 - 남포사료공장의 경우에는 북한의 시공경험이 없는 문제로 설계자와 함께 중국에서 미팅 후 중국의 사료공장 견학한 후 착공에 들어감.

- 또한 전체 시공과정에서 우리나라의 감독관(소장)을 파견하여 사업을 진행하였음.
 - 장교리 탁아소의 경우에는 우리나라의 시멘트, 철근, 유리 등의 자재를 제공하였고 북한에서는 모래와 인력을 부담함.
 - 재원은 통일부 남북협력기금 및 굿네이버스 후원기금을 반반씩 사용한 매칭펀드 방식으로 마련함.
- 북한 건설단위소와 우리나라의 건설업자의 인적교류 및 공동 프로젝트 필요성이 있음.
 - 북한은 일정 수준의 건설 인력을 확보한 상태로 시공에 있어 북한의 인력을 활성화하는 방안마련이 필요함.
- 평양을 제외한 북한 대부분 지역의 살림집은 개·보수가 필요한 상황으로 우리나라의 1970~1980년대 초반 수준이며, 생활에 필요한 에너지 공급문제가 매우 심각함.
 - 북한의 주택은 획일화되어 있는 점이 특징으로 향후 주택신축에 대한 협력사업시 모듈러 주택과 같은 형태를 고려해 볼 수 있음.
 - 또한 난방문제를 해결하기 위해 패시브하우스의 주택형태가 필요하며, 연탄보일러 시스템의 구축 등도 고려할 수 있음.
 - 이러한 에너지 문제로 인해 평양을 중심으로 가정용 태양열 발전기를 설치한 주택이 많아지고 있음.
- 어린이 어깨동무의 경우에는 미국 종교단체의 후원으로 평양에 병원 신축사업을 수행하였음.
 - 주요 사업으로는 어린이 병원(2004년 4월~6월), 평양 의약대 병원(2006년~2008년) 및 산부인과 병원, 불펜·샤프 공장 등이 있음.

- 평양 의약대 병원 공사의 경우, 평양 건설본부 내의 5직장(150명 수준)과 시공을 하였으나, 설비·창호·전기는 우리나라의 전문건설 업체에서 자재 및 기술자가 투입되었음.
- 건설협력사업을 수행하는 중에 아래와 같은 애로사항들이 발생함.
 - 설계도면 및 건설용어의 상이함에 따른 의사소통의 문제가 있음.
 - 근로시간의 경우, 주민 및 건설근로자는 오전 9시에 출근하여 12시에서 14시까지 점심시간이고 16시에 퇴근하는 형태임.
 - 따라서 국내 기준으로 공사기간을 책정하면 공기가 지연될 수밖에 없어 북한 관리자와의 협의에 따라 8시부터 17시까지로 근무시간을 연장하였음.
 - 건설자재는 인천에서 남포로 운송되는 체계였으나 세관검사시 모든 제품의 포장을 뜯고 확인하면서 분실되는 경우가 많았음.
 - 특히, 공사를 진행하는 데 가장 큰 문제는 전력 문제로 수급의 어려움이 있었으며, 이에 따른 변압기의 잦은 고장도 발생하였음.
- 일반적인 건설공사의 경우 북한에서는 토지와 인력, 우리나라에서는 자재와 기술이전이 기본적인 조건이나, 협의를 통하여 일부 건설자재 및 장비의 경우 북한에서 제공함.
 - 건설 장비의 경우에는 우리나라의 1970년대의 수준으로 타워크레인과 같은 주요 장비는 국내에서 조달하였음.

1. SOC 관련 남·북한 건설협력사업 분야

1) 개성공업지구 제2·3단계

- 개성공업지구는 총 66.1km²(2,000만평) 규모로 공장 구역 26km²(800만평)과 배후 도시 40km²(1,200만평)의 토지를 북한이 남한에 50년간 임대하는 방식으로 계획 되어 있음.
- 2000년 남·북한의 ‘서해안공단 개발합의서’ 체결 및 2003년 북한의 「개성공업지구법」 채택당시의 합의안대로 의할 경우 개성공업지구는 다음과 같은 단계로 확대됨.

<표 4-1> 개성공업지구 단계별 개발 계획

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

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

- 개성공업지구 단계별 개발 계획에 의할 경우 제2·3단계의 기술, 전기, 전자 등 기술집약적 공단 및 IT, 바이오의 첨단 산업 입지 개발 공사, 관련 SOC 공사가 파생됨.

- 또한 개성공단 공공발주공사(개성공단 SOC 관련 유지·보수 및 개성 공업지구관리위원회 청사, LH·한국가스공사 등의 개성지사 건축공사 등) 및 민간발주공사(입주기업 건축공사 등)가 파생됨.

2) 북한 경제특구 개발사업

① 북한의 경제특구 개발사업 개요

- 대외경제협력을 통한 경제발전 및 국민생활수준 향상을 위해 북한은 중국과 베트남이 경제특구를 통해 경제성장을 이룬 사례를 거울삼아 <표 4-2>와 같이 1991~2014년 기간 동안 5개의 경제특구와 19개의 경제개발구를 특수 경제구역으로 지정하여 운영하여 외자유치를 통한 경제성장 전략을 추구하고 있음.

<표 4-2> 북한의 경제특구경제개발구 개요

구분	경제특구		경제개발구	
종류 및 위치	경제	나선(1991) 황금평·위화도(2010)	경제	혜산(2013), 만포(2013) 청진(2013), 압록강(2013)
	공업	개성(2002)	공업	위원(2013), 현동(2013) 흥남(2013), 청남(2014)
	관광	금강산(2002)	관광	신평(2013), 온성섬(2013) 청수(2014)
	특별 행정	신의주(2002)	수출	송림(2013), 와우도(2013) 진도(2014)
			농업	북청(2013), 어랑(2013) 숙천(2013)
첨단기술			은정(2014)	
	국제녹색 시범	강령(2014)		
법률	특구마다 관련 개별법 적용		경제개발구법 일괄 적용	
외환	해당 특구의 외환규정에 따라 국외 송금 제한적		외화의 자유로운 국외 송금 가능	
기타	북한 내지와 격리 운영		좌동	

자료: 한국개발원, 2015.2, “북한 경제개발구의 ABC”

- 최근 북한은 핵실험으로 인한 국제사회의 제재와 압박, 남·북간 긴장관계에 따른 남북경협 위축으로 경제적 어려움을 겪고 있는데, 경제특구 개발은 외국 자본 유치로 이를 극복하고, 새로운 경제성장 동력을 찾기 위한 조치로 이해됨.
- 해당지역은 경제활동에 있어서 관련법에 의거하여 임대료·세금 감면 등과 같은 특혜를 부여하고 있음.

② 북한 경제특구 개발과 관련된 우리 정부의 최근 동향

- 북한이 현재 중앙급 5개 지역과 지방급 19개 지역을 동시다발적으로 개발하겠다고 다수의 경제특구를 지정한 것에 대해 우리 정부는 “성공 가능성이 매우 낮은 전략”이라고 평가함.
 - 북한의 경제 개방이 성공하기 위한 전제는 국제규범을 준수하는 것이라며 북한이 다수의 경제특구를 발표하고 있지만 지속적인 국제규범을 위배하는 행동으로 투자를 유인하기는 불가능하다고 판단하고 있기 때문임.
 - 북한의 경제특구에 대해 중앙기관이 상당한 권한을 행사할 수 있어서 독자성이 결여돼 있고, 중앙정부의 간섭과 통제에는 내지(內地)와 격리시키려는 의도도 포함돼 있어 이런 상황에서 해외 자본의 투자를 유인하기는 불가능하다는 것임.
- 이에 나선경제특구의 나진-하산 프로젝트에 대해서만 우리 정부는 5.24 조치의 특수한 예외의 경우라 인정하고 우리 기업의 참여를 독려하고 있음.
 - 나진-하산 프로젝트는 우리와 러시아 관계를 기반으로 하는 사업으로 남북뿐만 아니라 세계적인 차원에서 실크로드를 연결하자는 것이기 때문에 5.24 조치에도 불구하고 남북간 신뢰 차원에서, 국

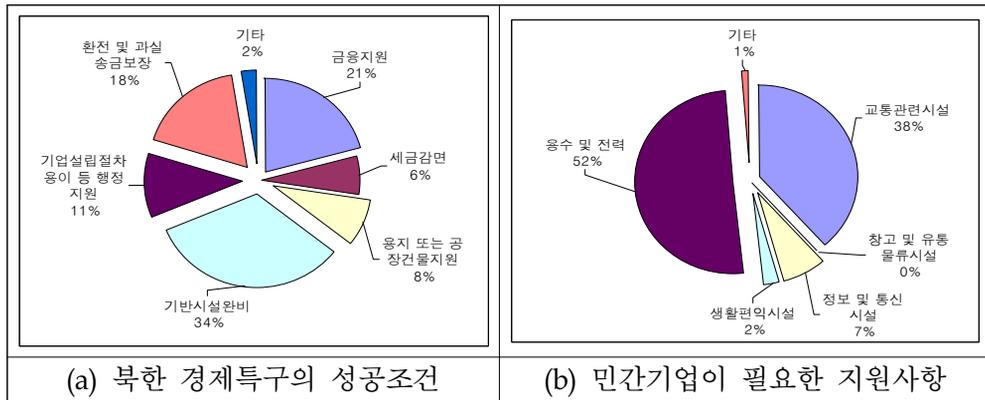
익 차원에서 종합적으로 고려할 때 예외적인 특별한 사례로 취급해야 한다는 것임.

- 그러나 향후 북한이 핵실험 금지 등을 통해 5.24 조치를 해제할 환경이 조성되고 각종 특구 및 인프라 개발사업 추진도 국제 규범을 준수하여 이루어진다면, 북한 경제특구에 관한 우리 정부의 관심도 커질 것으로 판단됨.
 - 경제특구 및 인프라 개발사업에 대한 한국 정부 및 기업의 영향력을 높이기 위해서는 대북 개발사업에 대한 범정부적 차원의 관심과 준비가 필요함.
 - 북한 내 각종 경제·관광 특구, 교통 등 인프라 사업 등에 대한 외국 자본의 본격적인 투자가 진행된다면, 국제 사회는 한국의 협력자 뿐만 아니라 경쟁자가 될 것이기 때문임.

③ 남·북한 건설협력 사업으로서의 의미

- 북한의 대외 개방은 경제 및 관광 특구를 중심으로 이루어질 것으로 보이며, 경제·관광 특구의 개발은 북한 경제의 성장뿐만 아니라 투자 수익의 확보가 가능함. 다만, 경제·관광 특구의 원활한 운영을 위한 도로, 철도, 전력 등 각종 인프라 공급이 필요함.
- 북한 입장에서도 경제특구 개발 사업이 성공적으로 완수되기 위해서는 우리 기업의 참여가 필수적임. 또한 우리 기업의 경제특구 사업 참여를 통해 북한과 남한이 모두 윈윈(Win-Win)하기 위해서는 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 무엇보다도 우리 정부의 지원을 통한 인프라 시설의 완비가 절실히 요구됨.
 - 그림 <그림 4-1>의 (a)에서 보는 바와 같이 북한 경제특구에 투자하는 민간기업의 34%는 기반시설의 완비인 것으로 나타남.

- 또한 <그림 4-1>의 (b)와 같이 기반시설 중 용수 및 전력, 도로 및 철도와 같은 교통관련 시설이 가장 먼저 구축될 필요가 있음.
- 이와 같은 경제특구 인프라 사업은 북한의 토지, 노동력과 남한의 기술 및 자본이 결합되어야 함. 이를 위해 북한의 경제특구 인프라 개발 사업은 건설분야의 남·북 협력사업의 최우선 대상이 될 필요가 있음.



<그림 4-1> 북한의 경제특구의 성공조건과 민간기업이 필요한 사항

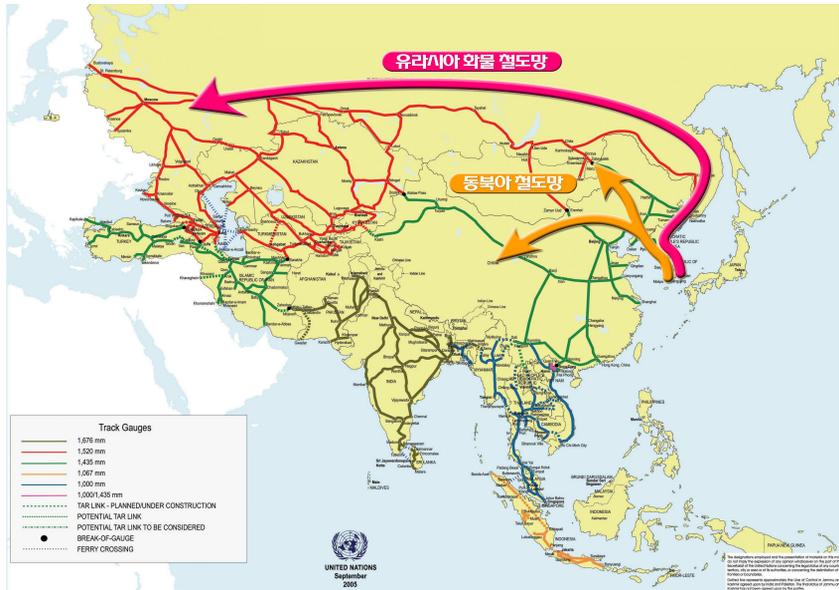
자료: 국토연구원, 2009, 동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략

3) 유라시아 철도사업: 나진-하산 프로젝트

① 나진-하산 프로젝트의 개요

- 유라시아 철도에서 중앙아시아의 중요성만큼 현재 한반도에서 중요한 지역은 나진이라고 할 수 있음.
 - 나진은 TKR(한반도중단철도), TSR(시베리아횡단철도), TMGR (몽고횡단철도) 주요 세 가지 철도가 만나는 거점으로 한반도와 러시아의 극동과 연결, 중국의 동해 진출의 통로이기도 하며 동북아시아의 내륙운송 체제의 인프라 구축의 중요한 곳임.
 - 이에 러시아와 중국과의 연계가 강화되면서 동북아의 천연자원 및 자본과 노동의 결합을 촉진하는 역내 경험의 토대로도 제공될

것이라는 점 등 나진-하산 프로젝트가 지정학적이고 전략적인 측면으로 다른 어떠한 루트보다 경제성이 있음.



〈그림 4-2〉 유라시아 철도

- 나진-하산 프로젝트는 나진항 제3부두에서 하산까지 철도(54km)를 개보수하고, 화물터미널의 건설과 화물열차 확보를 통해 나진항과 시베리아횡단철도(TSR)를 연계하는 사업임.
- 이와 같이 나진-하산 철도 개통 및 운행이 시작된 이후 부산~나진 간 해상수송 후 TSR 경유 컨테이너 물류수송이 이루어진다면 남북러 모두에게 유익한 사업임.
 - 나산-하진 프로젝트는 3가지 사업이 복합된 사업이라 할 수 있음. 첫째 나진항에서 러시아 하산까지의 철도를 개보수 하는 사업, 둘째 부산-나진간 컨테이너 물류수송을 위한 나진항 보수 및 건설, 셋째는 종래 북한 철도를 개보수하여 나진에서 한반도종단철도와 시베리아횡단철도를 연결하는 사업임.

- 이중 나진-하산간 철도 현대화 사업은 한국이 참여하지 않은 상태로 북한과 러시아가 철도 노선 34km 개보수, 철도 운행 및 안전 관련 시설, 통신시설의 신설, 나진, 웅상, 선봉, 두만강 역에 전력장치 구축 및 철도케이블과 광섬유망 구축하여 '13년 9월 개통함.
- 북한 철도 개보수를 통한 시베리아 횡단철도 연결사업이 현실적으로 가능하기 위해서는 많은 어려움이 있어 현 시점에서는 나진항 현대화 사업이 주로 논의되고 있음. 이 사업에 관한 북한과 우리 정부의 동향을 살펴보면 다음과 같음.

② 나진-하산 프로젝트와 관련된 우리 정부의 동향

- '13년 한국은 유라시아 컨퍼런스에서 '유라시아 이니셔티브'를 발표하였고, 새로운 유라시아 건설을 위해 '하나의 대륙', '창조의 대륙', '평화의 대륙'을 제안함.
 - 유라시아지역 내 단절과 고립, 긴장과 분쟁을 극복하고 소통과 개방으로 평화롭게 교류하며 함께 번영하는 새로운 유라시아를 건설하자는 것으로써, 이를 실현하는 중요한 사업 중 하나가 유라시아철도 구상과 실크로드 익스프레스임.
- 이에 우리 정부는 나진-하산 프로젝트에 대한 우리 기업의 참여를 위해 당해 프로젝트는 5.24 조치의 특수한 예외의 경우라고 인정함.
 - 나진-하산 프로젝트는 우리와 러시아 관계를 기반으로 하는 사업으로 남북뿐만 아니라 세계적인 차원에서 실크로드를 연결하자는 것이기 때문에 5.24 조치에도 불구하고 남북간 신뢰 차원에서, 국익 차원에서 종합적으로 고려할 때 예외적인 특별한 사례로 취급해야 한다는 것임.

- 이와 같은 우리 정부의 동향으로 인해 나진~하산 간 철도 운영 및 나진 지역 항만 개발 사업을 위한 한국의 실태조사단 18명이 나진항을 방문함. 작년 9월에는 국회 외교통일통상위원회 위원이 러시아 하산 현장을 방문하기도 함.
 - 실태조사 결과에 따르면, 나진-하산간 철도는 원활히 운행되고 있으며, 나진항 3호 부두의 연간처리 능력도 양호한 것으로 파악됨. 이에 코레일 등 3개사는 ‘라선콘크란스’ 러시아 지분 중 50%를 매입하는 간접 투자형식으로 참여하는 방안을 검토하고 있음.

- 정부는 '15년 초에 남-북-러 3각 협력사업인 나진~하산 물류프로젝트 참여 기업들에 대해 남북협력기금을 대출 형식으로 지원할 방침인데, 박근혜 정부가 북한에 투자하는 기업에 정부 돈을 투자하기로 한 것은 이번이 처음임.
 - 통일부는 러시아 측과 나진~하산 물류프로젝트 참여 조건을 협상 중인 포스코 현대상선 코레일 등 3사가 계약을 체결하면 투자금 일부를 남북협력기금에서 저리(연 2%대)의 대출 형태로 지원할 방침임.

③ 남·북한 건설협력 사업으로서의 의미

- 북한 개발과 관련한 남북협력사업 중 가장 구체적이고 경제적 타당성을 지닌 것이 바로 나진-하산 프로젝트로써, 나진-하산 프로젝트는 북한 최초의 경제특구인 나선지역의 전략적 가치를 확보한다는 점에서 정치적·경제적 효과가 큰 사업임.
 - 나진-하산 프로젝트는 남·북·러 3자 모두에게 실익이 되는 사업임. 북한은 노후한 철도의 일부를 복원하여 나선지역 경제를 활성화하고, 북·러 협력 강화를 기대할 수 있음.

- 또한 향후 북미관계 개선이 이루어질 경우 다자간 경협사업의 모델
 템도 확보할 수 있음.
 - 러시아는 포화상태의 극동항을 해결하고, TSR 경쟁력 제고를 통
 한 유라시아 물류망을 활성화할 수 있음.
 - 우리는 북·러 관계를 개선하고, 동북아 지역에서 철도·에너지
 대국으로서의 정치적·경제적 영향력을 확대할 수 있음.
- 나진-하산 프로젝트는 한·러 간 경제협력에 새로운 추동력을 얻을
 뿐만 아니라 이 경험을 통해 이번 사업과 같은 3자 또는 다자 사업
 을 통한 새로운 형태의 남북경협을 추진할 수 있는데, 이는 내수시
 장의 한계를 경험하고 있는 남한 건설산업에 대하여 많은 수요를 창
 출할 수 있음.
 - 남·북·러의 경제협력을 통해 나진-하산 프로젝트 성공적으로 수행
 된다면, 개성공단 조업중단과 같이 북한의 행동을 전략적으로 통
 계할 수 있는 국가의 참여로 건설산업을 비롯한 남북협력사업의
 안정성을 제고할 수 있음.
 - 이러한 3각 구도를 통해 북한의 기존 철도 개보수를 통한 한반도
 종단철도와 시베리아횡당철도의 연결, 나선 경제특구 등 각종 인
 프라 건설과 개량에 남한 시공사가 참여할 수 있어 약 60조원에
 달하는 북한 건설시장을 개척할 수 있는 시발점이 될 것임.

2. 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업 분야

- 박근혜 정부는 출범과 동시에 ‘한반도 신뢰구축 프로세스’에 의거한
 대북정책을 천명하면서, 그 구체적 방안으로서 한반도의 지속가능한
 평화 구축, ‘한반도 신뢰프로세스’ 본격 가동, 한반도 통일시대의 준
 비 등을 제시한 바 있음.

- 특히, 대통령 소속 통일준비위원회는 북한의 생활 인프라 개선 및 한반도 종단 철도 연결방안, 남북한과 중국, 러시아가 참여하는 다자경제협력 방안 등의 추진계획과 일정 등을 밝히면서 박근혜 정부의 남북협력사업을 구체화함.
- 이 가운데 새마을운동과 연계한 북한의 농촌주택 개량사업은 본 연구에서 다루고 있는 “지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업”과 연계된 분야라고 할 수 있음.
 - 북한 생활 인프라 개선사업도 3단계로 제안하면서, 1단계 시범사업(예산소요 90억 원)에선 2개 농촌 마을을 선정해 상수도, 부엌, 화장실, 지붕 등을 개량하고, 이어 도(道)단위 1만호로 사업범위를 확대한다는 계획임.
- 북한의 농촌주택 개량사업은 국가적 차원에서의 접근보다는 종래 지방자치단체간의 교류를 통해서 수행됐던 “농업협력사업”과 궤를 같이 하여 추진할 필요가 있는바, 아래에서는 북한 농촌주택 개량사업에 대한 내용을 살펴봄.

1) 북한 농촌주택의 현황

- <그림 4-3>과 같이 남·북한의 주택 인프라 현황을 비교하면, 북한의 가구 수는 589만호이며, 주택 수는 380만호로서 주택보급률은 64%인 것으로 추측되는바, 이를 통해 북한의 주택 인프라는 남한에 비해 턱없이 부족하다는 점을 알 수 있음.
 - 북한의 주택 인프라는 남한 주택 수의 1/5 수준이며, 주택보급률의 경우에는 이미 100%를 상회하는 남한의 2/3 수준에 불과한 상황임.



〈그림 4-3〉 남북한 주택 인프라 현황 비교

출처: 통계청/김현수(통일 후 북한 도시의 토지와 주택)

- 북한 주택 인프라의 수준은 건설에 필요한 자원의 조달 용이성에 따라 평양과 그 이외의 지역별로 큰 차이가 있는데, 그 이유는 주택 건설 시 평양은 자원 조달이 용이한 반면, 그 이외의 지역은 어려워 질적 수준이 낮기 때문임.
 - 평양에서의 주택건설은 ‘속도전청년돌격대’와 같은 조직과 군인, 중앙기관의 지원을 통해 이루어지고 있는 반면, 그 이외 지역의 주택건설은 ‘자력갱생’의 원칙에 따라 지역별로 노동력과 자재를 자체 조달하고 있음.
 - 이로 인해 숙련된 건설인력에 의한 전문화된 시공을 기대하기 어렵고, 건설자재를 지역 단위에서 자체적으로 조달 또는 생산하기 때문에 평양을 제외한 지역 주택의 질적 수준은 낮은 것으로 보임.

- 특히, 북한의 농촌지역은 도시에 비해 낙후 정도가 심할 뿐만 아니라, 신분적으로 불리한 것으로 알려져 있어 북한 농촌주민의 주거환경은 매우 열악할 것으로 추측됨.
 - <표 4-3>과 같이 절대적 주택 수에 의한 보급률 상황이 도시보다 낮다고 하지만, 실제적인 질적인 면에서 많은 농촌 주택들이 심각한 노후화에 처해 있는데, 북한이탈주민을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 건축 후 30년 이상 경과된 농촌주택이 전체에서 다

수를 차지함.

- 또한 많은 농촌 주택이 여전히 귀틀집, 초가집을 그대로 사용하거나 초가집을 지붕만 개량한 舊가옥과 임시주택이 대부분이며, 가구별로 수도와 화장실이 갖추어져 있지 않아 공동으로 이용하고 있음.
- 이와 같이 보수와 개량이 절실함에도 불구하고 경제난으로 인해 이루어지지 않고 있는 실정이며, 농촌주택의 수준은 여타의 농촌 생활 기반 인프라인 에너지 및 전기, 상·하수도, 의료시설, 재해시설보다도 매우 열악한 실정임.

<표 4-3> 북한 농촌주택 건축연도와 주택유형

건축연도	비율(%)	빈도수	지역	영구주택	임시주택
1970년 이전	38.5	10	평양	85%	15%
1971-1980	38.5	10	직할시	20 ~ 40%	40 ~ 60%
1981-1990	15.4	4	일반시	10%	90%
1991-2000	7.7	2	산업지구	10%	90%
2001-현재	0.0	0	농촌지역	-	100%
합계	100	26			
(a) 북한의 농촌주택 건축연도			(b) 북한의 주택유형		

자료: 1) 농촌주택 건축연도는 한국농촌공사 남북협력팀 북한이탈주민 설문조사 및 면담(2006.8.29)한 결과임.

2) 북한의 주택유형은 대한토지주택공사 주택도시연구원 연구성과 발표회 논문집에 수록된 “북한 주택투자 소요규모 전망” 자료에서 인용함.

2) 북한 농촌주택과 관련된 북한의 동향

- 제3차 7개년 계획기간(1987-1993)중 주택문제를 해결한다는 방침 아래 매년 15-20만세대의 주택건설을 목표로 설정하고 도시와 농촌에 아파트, 공동주택 등 다세대 주택 위주로 추진한 바 있음.

- 그러나 계획 기간 중 북한의 실질적인 주택건설 실적은 투자재원 부족 및 건설자재 공급난으로 인해 목표에 크게 미달한 29만-34만 세대(연평균 4.1-4.5만세대)에 불과한 것으로 평가됨.
- 3차 7개년 계획이 실패로 평가되고 경제난이 심화된 1990년대 중반 들어서면서부터 주택건설 보다는 기존 주택의 복구에 치중함으로써 주택건설은 사실상 중지 상태에 빠졌다가 1990년대 후반부터 점차적으로 재개된 것으로 보임.
- 북한은 2003.5.23일자 노동신문을 통해서 2002년 한해만도 농촌지역에 11만3천600여 채의 주택을 건설하여 주민들에게 공급했다고 보도한 반면, 2005.7.24일자 조선중앙방송 보도를 통해서 지난 4년 동안 10만여 가구 농촌주택을 건설했다고 보도하는 등 신뢰할 만한 통계가 없음.

<표 4-4> 북한의 주택건설과 관련된 계획

기 간	계 획	실 적	실적비율
1차 5개년 계획(1957-1960)	60만호(도시40만+농촌20만)	15만호	25%
1차 7개년 계획(1961-1967)	120만호	80만호(농촌 47만)	67%
1차 6개년 계획(1971-1976)	200만호	88만호	44%
2차 7개년 계획(1978-1984)	140-210만호	70-105만호	50%
3차 7개년 계획(1987-1993)	105-140만호	16만호	11-15%
합계	525-630만호	269-304만호	48-51%

자료: 농림수산부·한국농어촌공사, 2006, 민간차원의 대북협력사업의 평가를 통한 북한의 농촌생활환경 실태조사 및 분석

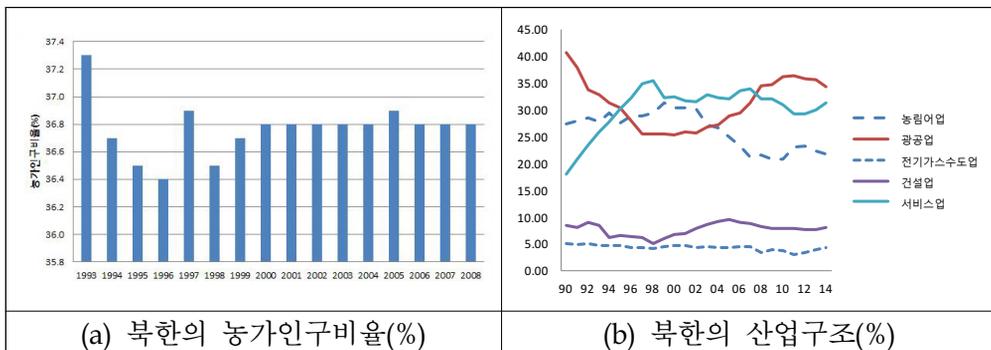
- 남북관계 개선과 농업 개선을 강조하는 최근의 북한 동향을 감안한다면, 농업 생산성 향상을 위해 필수적인 농촌주택 건설 및 개량에 관한 북한의 의지는 강할 것으로 예상됨.

- 따라서 북한은 종래에 준수해온 다음과 같은 4가지 원칙에 따라 농촌주택 건설 및 개량에 전력을 다할 것으로 예상된다.
 - 첫째, 주택의 획일화 정책임. 주택설계의 표준화와 규격화를 추구하여, 도시에는 고층아파트(북한에서는 ‘고층살림집’이라 함)를, 농촌에서는 연립주택(2층, 2~3층 세대용) 중심으로 신규주택을 건설함으로써 주민들의 주거생활 격차를 최소화시켜 주거수준에 대한 불만발생의 가능성을 낮출 수 있음.
 - 둘째, 집합주택위주의 건설임. 집합주택을 건설함으로써 사회주의 이념을 구현하는 공동생활의 장을 조성할 수 있고, 여러 가지 생활편이시설을 공동으로 이용할 수 있게 되며, 부수적으로는 주민생활을 집단화함으로써 주민통제와 체제에 대한 감시를 극대화할 수 있음. 이러한 원칙에 따라 도시 내 주거지건설과 개발의 기본 단위로 이른바 주택 소구역을 설정하는데, 이 단위 내에 건물들의 배치와 통합을 합리적으로 하여 효율성과 경제성을 높이면서도 주거의 쾌적성을 함께 고려하여 사회주의적 주거환경을 조성하는데 그 목적이 있음.
 - 셋째, 주택생산의 공업화임. 북한은 단기간에 주택을 대량건설하고, 주택건설의 경제성제고를 높이기 위하여 설계의 표준화와 규격화, 자재생산의 공업화, 건설의 기계화 등의 실천원칙을 통하여 이 원칙을 추구하고 있음. 특히 대체로 노동집약적인 산업이 주를 이루고 있는 북한의 경제특성상 많은 노동력을 오랜 기간 동안 건설부문에 투입할 수 없으므로, 이러한 공업화를 통해 공기를 단축시키면서도 공법·자재의 표준화로 생산성을 극대화시켜 대규모의 주택을 짧은 기간 안에 지으려는 의도도 내포되어 있음. 그리고 자재생산·건설기계 부문 등과 같은 연관 산업과의 연계를 통해 주택건설을 통한 경기부양의 효과도 동시에 얻으려 함.

- 넷째, 건설의 사상무장화임. 북한의 특성상 주택에 대하여 개인의 소유권이 인정되지 않으므로, 주택건설에 있어 개개인의 경제적 동기를 부여하여 건설하는 것이 아니라 사상무장을 통한 노력동원으로 생산성 향상을 도모하는 것이 특징임.

3) 남·북한 건설협력 사업으로서의 의미

- 북한이 처해 있는 상황을 종합적으로 고려할 때, 현 시점에서 가장 중요 시 여기는 것 중의 하나는 농업 생산성 향상임. 농업 생산성 향상을 위해서는 농업생산기반의 정비와 함께 농민의 생활 인프라를 개선하는 것이 필요함.
- <그림 4-4>의 (a)와 같이 14년 북한의 산업구조 면에서 농림어업은 국내총생산의 약 21.8%를 차지하고 있고, (b)와 같이 08년 북한의 농가인구비율은 약 37%인 것으로 파악됨.



<그림 4-4> 북한의 농가인구비율과 산업구조

자료: 통계청 북한통계

- 우리나라의 성공적인 새마을 운동을 북한에 전파에 있어서 복합농촌 단지는 매우 중요한 의미를 가지고 있으며, 복합농촌단지에 필수적인 농촌주택 건설 및 개량은 농민의 기본적인 요구를 충족시켜 생산성을 향상시킬 수 있다는 점에서 중요함.

- 복합농촌단지는 북한지역의 2~3개 협동농장을 묶어 농업, 축산, 산림과 생활환경 및 보건 의료분야를 패키지형으로 개발하는 것” 이므로 북한농업의 자생력 확보, 남북간 교역 및 경협사업 등 상호 이익을 증진시킬 수 있을 것임.
- 북한의 농촌주택 인프라 현황과 정책 동향, 그리고 우리 정부의 지원 방향을 고려할 때, 농촌주택 건설 및 개량사업은 향후 북한의 생활 인프라 개선 지원과 관련한 남북 협력사업의 대상이 될 필요가 있음.
 - 북한도 농촌주택 건설 및 개량의 필요성을 인정하고 있으며, 남북 협력사업을 추진할 의향도 있기 때문임. 더욱이 우리 정부도 북한의 생활 인프라 개선을 위해 복합농촌단지 건설을 지원할 계획을 가지고 있음.
 - 만일 남북 협력사업을 통해 북한의 농촌주택 건설 및 개량이 원활히 진행된다면, 북한 주민의 최소한 생활안정, 통일 후 인구가 동 최소화, 북한 내 都農간 및 남북 간 생활환경 이질성 최소화, 북한지역으로 투자확대, 통일 후 북한 주민의 남한 시스템 적응에 기여할 수 있을 것임.
- 북한의 주택 건설 특징과 현재 보유 기술 수준을 고려할 때, 남한 시공사의 절대적인 협력이 필요함.
 - 북한의 농촌주택은 주로 농한기에 집단적으로 일시에 대량의 주택을 건설하는 것이 특징임.
 - 따라서 콘크리트 양생기간을 단축시킬 수 있는 조립식 공법의 의존도가 높은 편임.
 - 또한 자재의 부족, 건설인력의 전문성 부족 질적 수준이 매우 열악함.

- 반면, 우리 시공사의 조립식 공법 등 관련 기술수준이 매우 탁월하기 때문에 대량의 북한 농촌주택을 짧은 공사기간의 건설 및 개량할 수 있음.
- 현 시점에서 남한의 ODA 자금을 직접 북한 농촌주택 건설 및 개량을 위해 사용할 수는 없기 때문에 우선적으로 국제기구를 통해 간접적인 방식으로 지원하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것임.
 - 주택 개량을 포함한 생활 인프라 개선 사업은 대표적인 공적개발 지원의 영역임.
 - 따라서 전국적인 농촌주택 건설 및 개량 사업에 국제기구가 저개발국에 대한 개발협력 차원에서 참여할 것임.
 - 이러한 국제기구의 주관 하에 북한은 노동력, 토지를 조달하는 역할을 담당하고, 남한의 시공사는 조립식 공법 등 기술과 관련 기술을 제공하는 역할을 수행해야 할 것임.

- 앞서 살펴본 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업과 향후 건설협력사업 분야는 과거와 마찬가지로 남한의 자본, 기술, 자재·장비와 북한의 인력이 결합된 내용으로 수행될 것을 예상할 수 있음.
- 따라서 종래 수행되었던 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업을 중심으로 시사점을 제시하고 향후 남·북한 건설협력사업 분야, 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업의 증진을 위하여 정책적 제언을 함.

1. 남·북한 건설협력사업 현황을 통한 시사점

- 현재 개성공단 관련 북한의 법제는 1984년 “합영법” 제정을 통하여 시작된 북한의 대외개방정책에 있어 가장 합리적이고 개혁적인 성격을 지니고 있다고 판단되는바, 개성공단 내 입주기업 및 개성공단 조성·유지·보수 등을 위한 건설업체에도 많은 이익을 창출하고 있음.
 - 개성공업지구 관련 남·북한 건설협력사업의 내용에 있어 면담 조사를 실시한 많은 전문건설업체는 향후 해주, 원산, 신의주 등 북한 지역내 건설협력사업을 계획하는 경우 개성공업지구와 유사한 조건을 전제로 적극적인 공사참여를 희망하고 있음.
- 공사비의 경우 인건비를 제외한 나머지 체류비 및 자재·장비 운송비로 인하여 약 1.5배 더 소요될 수 있음.

- 건설 자재에 있어 시멘트, 철강재 등 북한에서 조달이 가능한 자재가 있음에도 불구하고 남·북한 특수관계, 세관 절차의 규제 등으로 인하여 중국을 경유하여 건설자재를 구입 또는 수송하고 있음.
 - 다만 미국은 테러지원국, 적성국, 인권침해 국가로 지정된 북한에 대한 수출을 포괄적으로 통제하고 있고, 남한 역시 바세나르 체제(Wassenaar Arrangement)²⁶⁾에 따라 전략물자수출입을 제한하고 있는바, 건설자재 공급에 대하여 신중한 검토를 할 필요가 있음.
- 선형연구²⁷⁾ 및 개성공업지구 내 업체 면담 조사 결과 개성공업지구의 세관절차가 많은 문제점이 있는 것으로 나타났음.
 - 건설공사 수행에 있어 북한의 인력에 대한 이해가 필요함.
 - 북한의 인력은 2인 1조 감시체제하에 있어, 노동 생산성이 낮음.
 - 북한의 체제 및 이념의 차이점을 인식할 필요가 있는데, 북한 인력과의 불필요한 언행으로 인하여 억류, 추방될 가능성이 있음을 유의하여야 함.
 - 남·북한의 건설용어가 상이함에 따라 정확한 정보전달에 어려움이 있음.
 - “개성공업지구 노동규정”과 같은 관련 법제가 마련되어 있지 않은 경우 북한 근로자의 근무시간이 하루에 약 5시간 정도로 매우 부족하여 공기지연의 문제가 발생할 수 있음.
 - 자재의 운반시 제품의 분실우려가 매우 큼.

26) 재래식 무기와 전략물자 및 기술이 적성국가나 테러지원국에 수출되는 것을 막기 위한 국제조약을 말한다. 기존의 대량파괴무기 확산금지체제를 보완하는 체제로, 1994년 대공산권수출조정위원회(COCOM)가 폐지되자 1996년 7월 네덜란드 바세나르에 본부를 설치하고 결성되었다. 회원국들은 위험국 및 불안전 지역에 대한 전략물자 및 기술의 판매를 감시·제한하며 상호 정보를 교환하고 논의를 주도한다.

27) 김영운, 2008, “남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구”, 통일연구원 연구총서, 통일연구원.

- 북한 지역에서 건설협력사업을 수행하기 위해서 우선적으로 구축되어야 하는 분야는 에너지·발전소와 같은 전력 인프라임.
- 지방자치단체 및 NGO를 통한 남·북 건설협력사업은 건설협력사업 자체가 목적이 아닌 부대적 성격의 협력사업이며, 건설협력사업 수행시 남한의 건설자재·장비를 지원하는 지원사업에 불과함.
- 지방자치단체 및 NGO를 통한 남·북 건설협력사업은 남·북한 정치적 상황 또는 담당 기구의 변경에 따라 중단될 개연성이 높다고 할 수 있는바, 지속성이 담보될 필요가 있음.
 - 활동 주체 간 협력방식을 고려하였을 때 지방자치단체 및 NGO를 통한 남·북 협력사업은 성사확률이 높으나 NGO의 전문성이 낮고 소규모 국소적 지원의 한계점이 발생함.

<표 5-1> 활동 주체 간 협력방식의 장단점

방식	장점	단점
남한정부-북한정부	큰 규모의 지원가능/전국적 시행가능	성사확률 낮음 결과확인 어려움
남한정부-남한NGO-북한 NGO-(북한정부)	성사확률 높음	NGO의 낮은 전문성 소규모 국소적 지원
남한정부-국제기구/NGO-북한 정부	성사확률 높음	남한정부 개입여지 적음

자료: 민족화해협력범국민협의회, 2011, 북한의 주요 전염병 실태와 방역사업 지원 방안, 민화협 긴급 정책토론회

- 평양을 제외한 북한 대부분 지역의 살림집은 개·보수가 필요한 상황이며, 북한의 전력공급량을 감안하여 난방문제를 해결할 수 있는 주택개량사업이 필요함.

2. 향후 남·북한 건설협력사업 수행을 위한 정책적 제언

1) 5·24 조치 재검토 및 남북협력기금 집행률 제고

- 2010년 발동된 “5·24” 조치는 일종의 통치행위로 볼 수 있는바, 통치행위는 고도의 정치성을 띤 국가적 행위임.
 - “5·24” 조치에 따른 일련의 대북 조치는 다음과 같음.

<표 5-2> 5·24 조치의 내용

내용	비고
북한 선박의 우리 해역 운항 전면 불허	
남북교역 중단	일반교역, 위탁가공 교역을 위한 모든 물품 반출·반입 금지
방북 불허	개성공단과 금강산관광지구를 제외한 방북 불허 및 북한 주민과의 접촉 제한
북한에 대한 신규투자 불허	현재 진행중인 사업의 투자확대 금지
대북지원 사업 원칙적 보류	영·유아 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지

- “5·24” 조치로 말미암아 개성공단을 중심으로 남북 경제협력사업을 영위하던 기업은 커다란 타격을 받았는데, 개성공단의 경우 개성공단 내 입주기업 및 개성공단 조성·유지·보수 등을 위한 건설업체에도 많은 이익을 창출하고 있는 사업임.
 - 5·24 조치 이후 한국·중국·북한의 무역관계에 있어 중국은 중계 무역 등 자국의 무역제도를 충분히 활용해 편익을 증대시킨 반면, 남한의 기업은 통상 중단으로 인한 비용이 상승하고 있음.²⁸⁾

28) 정은이, 2015, “5·24 조치가 북·중 무역에 미친 영향에 관한 분석”, 통일문제연구 제27권 제1호, 평화문제연구소, 101쪽.

- 또한, 대북지원 사업의 원칙적 보류에 따라 지방자치단체 및 NGO의 경우에도 2010년 이후 대북 교류 및 지원이 중단된 상태로 북한의 현실을 알 수 있는 정보가 부족한 상태로 결국 민족 상호 이해를 저해하고 있는 상황임.
- 무엇보다 향후 남·북한 건설협력사업 분야인 북한 경제특구, 유라시아 철도사업(나진-하산 프로젝트)의 경우 우리나라를 제외한 중국, 러시아는 이미 대북 사업을 선점하고 있어 경제적 우위를 점하고 있는 실정임.
- 따라서 남·북한의 태도 변화에 따라 “5·24 조치”에 대한 전향적 검토가 이루어질 필요가 있으며, 그렇지 않은 경우라도 지방자치단체 및 NGO간의 남북 교류를 허용할 필요가 있음.
 - 서독의 대동독 지원정책은 정권이 바뀌고 국제적 환경 등의 변화에도 일관성 있게 추진되었음.
 - 또한 독일 통일 과정에서 지방자치단체간의 교류 협력은 상호 이해를 도모하고 동질성을 높이며 경제적 혼란에서 벗어나 급격한 경제성장을 이루는데 큰 기여를 한 사례를 참고할 필요가 있음.
- “5·24 조치”가 해제될 경우 남한의 경제적 성장을 위해서 개성공업지구를 즉시 제2·3단계로 확대할 필요가 있으며, 그 외 경제특구, 유라시아 철도와 관련하여 남·북 경제협력 뿐만 아니라 세계적 수출기지 및 동북아 거점으로 개발할 필요가 있음.
- 또한, 남·북 경제협력사업 외에 지방자치단체 및 NGO를 중심으로 농촌주택 개량사업과 같이 남·북의 상호 이해 및 동질성 제고를 위한 대북 지원사업을 재개·확대할 필요가 있음.

- 이러한 개성공업지구 확대 및 지방자치단체·NGO를 중심으로 한 경제적 편익 증대 및 남·북의 상호 이해·동질성 제고를 위해서는 그에 수반되는 기금의 확대·운영이 필요함.
 - 남북협력기금은 「남북협력기금법」상 정부출연금, 민간출연금, 운용수익금, 공공자금관리기금예수금 등을 기금의 조성재원으로 명시하고 있으며, 2015년 말 기준으로 약 1조 5천억원의 기금이 조성되어 있음.
 - 남북협력기금의 집행률은 2014년 기준으로 약 5.5%에 불과하며 집행의 구성은 교역경험보험(181,573백만원, 31.2%), 교역경험자금대출(141,890백만원, 24.4%), 경험기반조성(무상)(119,300백만원, 20.5%) 등 보험이나 융자 등의 사업이 다수를 차지하고 있음.

- 특히, 지방자치단체 및 NGO가 중심이 된 건설협력사업은 북한의 실상을 파악하고 남·북한 민족 상호 이해를 도모하며 향후 통일을 준비하기 위한 사전적 교류를 증대하는 측면이 있으므로, 건설협력사업에 따른 남북협력기금을 적극적으로 지원할 필요가 있음.
 - 우리민족 서로돕기운동과 굿네이버스의 건설협력사업은 각각 경기도와 통일부의 남북협력기금을 사용한 것으로 조사되었음.
 - 서울시의 경우에도 남북협력기금을 활용하여 건설협력사업이 기획되었으나 진행되지 않은 상태임.
 - 따라서 향후 지자체의 남북협력기금을 활용한 건설협력사업이 보다 활성화 될 것으로 예상되며, 지자체뿐만 아닌 통일부의 남북협력기금도 다양한 건설협력사업의 발굴을 통해 이용되어야 할 것임.
 - 이를 위해서는 지자체와 NGO 그리고 건설협력기관의 연계를 통해 다양한 사업발굴을 위한 협의가 이루어져야 함.

- 이에 따라 남·북한 건설협력사업 관련 참여 업체 리스트, 참여 기간 및 공사 내역, 공사비, 공사 수행에 따른 애로사항 등에 대한 데이터를 축적하여 향후 5·24 조치 해제 및 남북협력기금을 지원받기 위한 공정하고 투명한 자료로 활용할 필요가 있음.

2) 법제 정비

- 선행연구²⁹⁾ 및 개성공업지구 내 업체 면담 조사 결과 개성공업지구의 세관절차가 많은 문제점이 있는 것으로 나타났음.
 - 이는 남북 사이의 관계가 국제관계가 아닌 ‘특수관계’로 규정되어 있는 현실적 문제에 기인한다고 할 수 있음.
- 이러한 문제는 향후 남·북한 건설협력사업 분야인 북한 경제특구, 유라시아 철도사업(나진-하산 프로젝트)에 있어 동일하게 야기될 수 있음.
- 따라서 남·북한 경제 교류의 효율성 증대를 위하여 남·북 당국자는 협의를 통하여 다음과 같이 세관 절차의 규제를 완화할 필요가 있음.
 - 출입관련 제도 완화: 통일 대교 출입제한 완화, 대기시간 단축, 휴일 출입 허용, 차량 동승자에 대한 출·입경 신고의 일괄 처리, 출·입경시 마다 매번 모든 절차를 반복 이행하는 불편함 해소.
 - 각종 서류 및 절차의 간소화: 출입절차 창구의 단일화, 검역과 출입신고의 동시 처리, 관신고의 간소화, 차량깃발과 번호표 가리개 삭제, 휴대품 신고서·검역신고서·차량 출발, 도착 신고서의 폐지,

29) 김영운, 2008, “남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구”, 통일연구원 연구총서, 통일연구원.

개성공단 입주 업체에 대한 출입 특례 지정, 기관별로 다른 출·입
경 및 반입·반출 절차양식의 통일, 검역·관세청·법무부 절차를 없
애고 통일부로 일원화 등.

- 또한 지방자치단체 및 NGO 관련 남북건설협력사업의 경우 우리나라
의 건설업체와 북한의 인력이 공동으로 하는 사업이 아닌 우리나라
의 자재·장비만 지원하는 사업으로 전략한 실정임.
- 따라서 정치적 사항을 고려하지 않고 법제적 측면에서 남·북한 당국
자의 협의하에 남한의 건설업체, 자재 및 장비와 북한의 인력이 공
동으로 하는 남·북한 건설협력사업이 이루어질 수 있도록 관련 규정
을 제정 또는 채택할 필요가 있음.
 - 이 경우 종래의 남·북한 건설협력사업 관련 법제와 마찬가지로
이중과세방지, 신변보장, 인력 등에 관한 조항을 담고 있어야 할
것임.

3) 북한 건설단 및 지방자치단체간의 협력체제 구축

- 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업과 향후 건
설협력사업 분야는 과거와 마찬가지로 남한의 자본, 기술, 자재·장비
와 북한의 인력이 결합된 내용으로 수행될 것을 예상할 수 있음.
- 따라서 국제 건설 표준(standard)에 부합할 수 있도록 건설 시공, 인력,
자재·장비에 대한 교류·협력이 필요하다고 할 수 있는바, 북한의 건설단
과의 협력체제를 구축하여 향후 SOC 관련 건설협력사업과 지방자치단체
및 NGO를 통한 건설협력사업에 대하여 공동으로 대응할 필요가 있음.

- 남한의 건설업계는 자본과 자재와 장비, 북한의 건설단은 숙련된 건설기능인력을 공급할 수 있도록 (가칭) 건설기술교육센터를 설립할 필요가 있음.
- 또한 향후 지방자치단체 및 NGO를 중심으로 남북교류 또는 남북협력사업이 이루어질 경우 북한 담당기구와 남한의 지방자치단체의 담당자는 종래 수행됐던 협력사업보다 적극적인 자세로 협력사업을 준비하게 될 것임.
 - 종래 지방자치단체는 재정지원과 관리·감독의 업무를 담당하였을 뿐 실질적인 협력은 NGO단체를 통하여 이루어졌음.
- 이 경우 서울특별시, 경기도, 제주도 등 남·북한 협력사업 관련 지방자치단체와 지속적인 교류를 통하여 북한 지역내 건설 수요를 확보할 필요가 있음.
- 맞춤형 남·북한 건설협력사업이 이루어질 필요가 있는데, 건설협력사업 분야 자체를 발굴할 것이 아니라 종래의 협동농장사업과 같이 북한 주민과 밀접한 다른 지원사업과 연계한 건설협력사업 분야를 모색하여야 함.
 - 남·북한 건설협력사업은 산업단지나 SOC사업과 같은 대규모 사업도 중요하나 북한 주민의 생활환경을 개선시킬 수 있는 주거, 보건, 교육 등에 대한 건설사업도 이루어져야 함.
 - 한국농촌경제연구원(2012)에 따르면 북한 맞춤형 건설협력사업으로 다음과 같은 사업을 제안하고 있음.
 - 신재생에너지를 활용한 농촌 전력화 지원으로 바이오매스 시스템, 태양열집열판 시스템, 마을 풍력발전 시스템 등.

- 간이 관개 시스템 지원으로 관정, 소형 양수기, 수동 펌프 등.
- 화덕 및 아궁이 개선 지원으로 농촌 연료의 연탄 전환.

<표 5-3> 북한 맞춤형 건설협력사업 프로그램(농업부문)

프로그램	사업구분	세부사업
농업기반 복구	홍수피해지 복구	기계장비, 시멘트, 철근, FFW
	제방 복구	
	간이관개체계	전동 양수기, 파이프, 수동펌프, 관정설비
지속가능 에너지 개발	농촌에너지 개발	바이오가스 및 태양열 설비 태양광 및 풍력 설비, 기술
	풍력에너지 개발	
농촌환경 개선	지붕 개량	개량 기와, 연탄 아궁이, 시멘트, 연탄
	아궁이 개량	

자료: 한국농촌경제연구원, 2012, 맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구, 재구성

- 남북한 건설협력사업을 하는데 있어서 사업의 연속성 확보가 가장 중요한 사안임.
 - 지방자치단체 및 NGO의 남북한 협력사업을 비추어 봤을 때, 모든 사업들은 단기간에 이루어지는 것이 아니라 단계적으로 진행되는 것을 알 수 있음.
 - 김영훈(2009)에서도 지방자치단체의 대북농업지원사업은 1단계 지원사업에서 2단계 시범협력, 3단계 공동협력사업으로 나아가야 한다고 제시하고 있음.
 - 즉, 초기 남북한 건설협력사업도 지원의 단계에서 협력의 단계로 나아가기 위한 전체적인 마스터플랜이 필요하며, 이를 위해 가장 중요한 것은 사업의 연속성 확보가 가장 중요함.

<표 5-4> 지방자치단체 대북농업지원사업 발전방안

구분	내용	주요 사업
1단계	인도적 지원 및 중소기업의 농업협력사업 지원단계	식량 및 비료지원, 민간 지원 단체를 통한 농업협력 사업 지원, 시범영농단지 조성 협력 사업
2단계	북한 농업기반 복구를 위한 시범협력 사업단계	시범영농단지 구조개선 농업생산기반 복구 시범사업 산림복구 시범사업
3단계	북한의 새로운 경제개발계획 속에 농업구조 개선을 도모	남북한의 공동개발협력사업

자료: 김영훈, 2009, 지방자치단체 대북농업지원사업 현황과 발전방안, 우리민족서로 돕기 전문가간담회

4) 전문건설업체의 모듈러 주택 건설 역량 강화

- 북한의 농촌주택은 주로 농한기에 집단적으로 일시에 대량의 주택을 건설하는 것이 특징임. 따라서 우리 시공사의 조립식 공법 등 관련 기술이 절실히 요구됨.
 - 북한의 농촌주택의 건설 특징으로 인해 콘크리트 양생기간을 단축시킬 수 있는 조립식 공법의 의존도가 높은 편임.
- 기본적으로 조립식 공법에 의한 주택을 모듈러 주택이라 하며, 모듈러 주택을 통해 북한의 농촌주택이 신속히 건설 및 개량되기 위해서는 공종(업종)별 실제 시공을 담당하는 전문건설업체들의 적극적인 참여가 반드시 요구되며, 아울러 이들의 기술역량이 필요함.
 - 전문건설업체들은 향후 큰 폭의 시장 확대가 예상되는 모듈러 건축 분야를 제조업(제조 및 납품) 또는 특정한 업종의 사업(시공) 분야라고 생각하지 말고, 모든 업종의 자재 또는 시공 분야에 전반적으로 확대될 수 있다는 생각으로 꾸준한 시장 모니터링과 기

술개발을 통하여 시장 참여의 기회를 넓히고 경쟁력을 갖춰나가야 할 것임.

- 전문건설업체의 모듈러 건축 기술보유가 가능해야만 북한 농촌주택의 신속한 건설 및 개량이 현실적으로 이루어질 수 있으나 전문건설업체의 모듈러 건축에 관한 기술수준은 아직도 미흡한 것으로 많으므로, 정부는 제도적으로 육성 발전시킬 필요가 있음.
- 전문건설업체의 모듈러 주택 건설 역량 강화를 위한 최우선적인 개선과제는 다음과 같이 요약될 수 있는바, 이를 기준으로 <그림 5-1>과 같은 중장기 로드맵을 마련해야 할 것임.
 - 첫째, 그린홈/그린빌딩 보급 확대 정책을 적극적으로 지지할 필요성이 있으며 이와 연계된 상품 및 시공 수요 창출에 노력하여야 함.
 - 둘째, 기능인력 부족 및 고령화의 대응방안으로서 건축시공의 자동화/시스템화를 위한 정책적인 건의가 필요함.
 - 셋째, 주택/오피스 시설개선 등의 기존 건축물 리모델링 활성화 정책을 적극적으로 지지해야 하며 이와 연계된 자재나 공법 개발에 노력하여야 함.
 - 넷째, 건설업의 제조업화 및 건설업과 제조업의 융복합을 위한 구체적인 방안수립이 있어야 할 것임.
 - 다섯째, 정부의 소재/부품산업 육성 정책과 연계하여 건설 자재/장비산업 육성 정책을 적극 건의하고, 관련 분야 중소·중견 스타트업(히든챔피언) 육성 정책들이 적극적으로 마련되어야 할 것임.

◆ : 정책, ◎ : 법/제도, □ : 개선활동

	2011년				2012년				2013년				2014년				2015년				2016년 이후
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	
(A) 산업정책 개선	◆ 기능인력 부족 및 고령화 대응방안 수립				◆ 건설업-제조업 융/복합 등 생산체계 개편 추진				◆ 건설 자재/장비산업 육성(고성능화, 친환경화)												
(B) 기술정책 개선					◆ 신기술/신공법의 공공 구매확대 및 세계지원				◆ 기술 촉진을 위한 표준품셈/실적공사비 현실화				◆ 건설 분야 중소/중견 스타트업 육성 R&D 확산								
(C) 법적 기준 정비									◎ 공업화건축 관련 인증기준 현실화 및 다양화				◎ 기술제안/실적 등에 대한 입찰시 인센티브 확대				◎ 성능인증제도 정착 등 인증제도 실효성 향상				
(D) 시장 활성화 지원	◆ 그린홈/그린발딩의 보급 확대 정책 추진				◆ 주택/오피스 시설개선 등 리모델링 활성화				◆ 도시형 생활주택의 품질/기술 경쟁력 제고												
(E) 장애요인 극복					◎ 시공자-생산자간 하자책임 논란 대책 마련				□ 전문건설업계 반대 극복을 위한 방안 수립												
(F) 지원시스템 운영	□ 공업화건축 관련 인식개선 및 홍보활동 강화				□ Task Force Team(기획단/연구회 등) 운영				□ R&D Project Team(사업단/추진단 등) 운영				□ Feedback (성과 진단/평가 및 시장 모니터링)								

<그림 5-1> 전문건설업체의 모듈러 건축 역량강화를 위한 중장기적 로드맵

자료: 유일한·박선구, 2011, 전문건설업 발전을 위한 공업화 건축 활성화 방안 연구, 대한건설정책연구원.

- 상기의 중점 개선과제 추진을 위해서는 관련된 R&D 프로젝트를 발굴 하고, 정책개발 연구를 수행하며, 인식 개선을 위한 대내외 홍보 등의 활동이 있어야 할 것임.
- 그러나 무엇보다 선행되어야 할 것은, 전문분야별 시공의 주체인 전문건설업체가 보다 적극적으로 모듈러 건축 활성화에 가담할 수 있는 여러 가지 방안을 마련한 후, 전문건설업체들의 인식 전환을 이끌어내 실제 현장에서의 모듈러 채택을 늘리도록 하는 것임.
- 이와 같은 전문건설업체의 모듈러 주택 건설 역량이 육성된다면, 통일 이전, 이후 상황 모두에서 필요한 농촌주택의 개량 및 건설이 신속히 이루어져 북한 주민의 최소한 생활안정, 통일 후 인구이동 최

소화, 북한 내 都農간 및 남북 간 생활환경 이질성 최소화, 북한지역으로 투자확대, 통일 후 북한 주민의 남한 시스템 적용에 기여할 수 있을 것임.

- 우리보다 먼저 통일을 이룩한 독일의 건설협력사업의 사례를 비추어 볼 때 남·북한 건설협력사업은 SOC 관련 남·북한 건설협력사업, 지방자치단체 및 NGO 관련 남·북한 건설협력사업, 주택정비를 위한 건설투자의 확대가 핵심임.
- 이에 따라 향후 남·북한 건설협력사업은 SOC 관련 분야와 지방자치단체 및 NGO 관련 분야로 구분하여 추진할 필요가 있음.
 - SOC 관련 분야는 개성공업지구 제2·3단계로의 확대, 북한 경제특구 개발, 나진-하산 프로젝트의 일환인 유라시아 철도사업 등이 있음.
 - 지방자치단체 및 NGO 관련 분야는 북한의 농촌주택 개량사업이 대표적임.
- 종래 수행된 개성공업지구, 지방자치단체 및 NGO 관련 건설협력사업 검토 결과 다음과 같은 사항이 개선될 필요가 있음.
 - 건설공사 수행에 있어 북한 인력에 대한 이해가 필요함.
 - 지방자치단체 및 NGO를 통한 남·북 건설협력사업은 건설협력사업 자체가 목적이 아닌 부대적 성격의 협력사업이며, 건설협력사업 수행시 남한의 건설자재·장비를 지원하는 지원사업에 불과하기 때문에 관련 법제, 기금 등의 측면에서 개선이 필요함.
 - 지방자치단체 및 NGO를 통한 남·북 건설협력사업은 남·북한 정치적 상황 또는 담당 기구의 변경에 따라 중단될 개연성이 높다고 할 수 있는바, 지속성이 담보될 필요가 있음.

- 평양을 제외한 북한 대부분 지역의 살림집은 개·보수가 필요한 상황이며, 북한의 전력공급량을 감안하여 난방문제를 해결할 수 있는 주택개량사업이 필요함.

- 따라서 향후 남·북한 건설협력사업 분야에서 원활한 사업 수행을 위해서 5·24 조치 재검토 및 남북협력기금 집행률 제고, 관련 법제 정비, 북한 건설단 및 지방자치단체간의 협력체제 구축, 전문건설업체의 모듈러 주택 건설 역량 강화가 필요함.

[참고 문헌]

1. 경기개발연구원, 2007, 경기도 남북농업협력사업 성과 분석
2. 국토연구원, 2009, 동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략
3. 김상용, 1998, “구동독의 주택제도와 통독 후의 토지와 주택의 부합”, 법학연구 제8권, 연세대학교 법과대학 법학연구소
4. 김영운, 2008, “남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구”, 통일연구원 연구총서, 통일연구원
5. 김영훈, 2009, 지방자치단체 대북농업지원사업 현황과 발전방안, 우리 민족서로돕기 전문가간담회
6. 농림수산부·한국농어촌공사, 2006, 민간차원의 대북협력사업의 평가를 통한 북한의 농촌생활환경 실태조사 및 분석
7. 민족화해협력범국민협의회, 2011, 북한의 주요 전염병 실태와 방역사업 지원 방안, 민화협 긴급 정책토론회
8. 박선구·홍성진·조명수, 2015, “건설기계 수급정책 연구-유휴건설기계 해소방안”, 국토교통부 용역보고서
9. 박용석, 2014, “북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점”, 건설이슈포커스 2014-02, 건설산업연구원
10. 박형준, 2013, “북한의 외국인투자 관련법 연구”, 북한학연구 제8권 제2호, 동국대학교 북한학연구소
11. 송동수, 2014, “통일한국의 국토공간계획”, 한국토지공법학회 학술대회 토론문
12. 송인호, 2012, “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성”, 법조 제61권 제2호, 법조협회

13. 신현호, 2003, “최근 북한 개혁·개방법제의 변화와 전망”, 저스티스 제76호, 한국법학원
14. 안창남, 2005, “개업공업지구와 세금”, 조세법연구 제11권 제2호, 한국세법학회
15. 유일한·박선구, 2011, 전문건설업 발전을 위한 공업화 건축 활성화 방안 연구, 대한건설정책연구원.
16. 이상호·한미파슨스, 2003, 「한국 건설산업 대해부」, 보성각
17. 이홍일·박철한, 2014, “국내 건설투자의 증장기 변화 추이 전망”, 건설이슈포커스 2014-11, 한국건설산업연구원
18. 정은이, 2015, “5·24 조치가 북·중 무역에 미친 영향에 관한 분석”, 통일문제연구 제27권 제1호, 평화문제연구소
19. 정진상, 2006, “통일전 동·서독간 경제교류에 관한 연구”, 한·독사회과학논총 제16권 제1호, 한독사회과학회
20. 통일부, 2015, 협업을 통한 통일준비
21. 한국개발원, 2015.2, “북한 경제개발구의 ABC”
22. 한국농촌경제연구원, 2012, 맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구
23. 허재완, 1997, “통일한반도의 SOC구축방향”, 산업경영연구 제6권 제2호, 중앙대학교 산업경영연구소
24. 허인, 2010, “개성공업지구의 법제 현황과 과제”, 통일과 법률 제4호, 법무부 통일법무과

남·북한 건설협력사업 검토 및 시사점

2015년 12월 인쇄

2015년 12월 발행

발행인 박 상 우

발행처 **(재)대한건설정책연구원**

서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)
