

문화관광 인사이트

제 129호

문화·관광 인사이트
제129호
2018. 12. 28
발행처-한국문화관광연구원
www.kcti.re.kr

금강산관광 재개를 위한 현안과 대응방향

최경은 | 관광연구본부 관광정책연구실 부연구위원*

1 들어가며

2018년은 최초의 북미정상회담, 3번의 남북정상회담 등 역사적인 사건들이 발생하면서 지난 10년 동안 경색되었던 남북관계가 유화국면으로 변화되는 중요한 해였다. 남북정상회담의 개최로 남북관계의 발전이 기대되는 가운데 철도, 도로 등 각 분야별로 남북경협을 위한 준비작업이 진행 중에 있다.

금강산관광은 과거 개성공단과 함께 남북경협 사업의 양축을 담당했던 분야이다. 남북경협에서의 상징성과 중요성을 따져보면 개성공단과 금강산관광이 제일 먼저 재개되어야 할 분야지만 북한의 비핵화 문제와 맞물린 대북제재 이슈 때문에 현재는 추진되지 못하고 있다. 그러나 향후 북한의 비핵화 과정과 북미관계 변화에 따라 관광분야와 개성공단 재개를 추진할 것으로 예상된다.

이에 따라 금강산관광 재개에도 사전 준비가 필요하며, 재개와 관련된 주요 현안을 파악하고 이에 대한 대

응방향 마련이 요구된다. 본고에서는 금강산관광 협력 재개와 관련된 주요 현안을 아래 그림과 같이 세 가지 측면에서 접근하여 각 현안별 문제점을 살펴보고 대응 방향을 모색하고자 한다.

그림 1 | 금강산관광 협력 재개 관련 3대 현안



2 관광객 신변안전 현안 및 대응방향

■ 관광객 신변안전 현안

금강산관광 사업은 1998년 갑작스러운 시작으로 충분한 준비 없이 시작되었다. 즉, 남북 정부 간에 금강

* geochoi@kcti.re.kr, 02-2669-8468
본고는 2018년 수시연구로 수행된 신용석·최경은, 「금강산관광 재개 관련 현안과 대응방향」(한국문화관광연구원) 연구를 토대로 작성하였음

산관광 사업의 제도적 문제 전반에 대한 기본적 합의가 이루어지기 전에 민간기업인 현대그룹과 아태위원회 간 계약이 먼저 체결되어 충분한 준비가 이루어지지 못했다.

이러한 이유로 금강산관광과 관련하여 우리 국민의 신변보장에 대한 제도적 장치가 미흡한 상황에서 관련 문제들이 임시방편 식으로 대처되다가 2008년 7월 관광객 피격사건으로 문제가 본격화되었다.

금강산관광 관광객의 신변안전 보장과 관련된 규정들은 각서 - 민간 합의서 - 정부 간 합의서의 형태로 발전되어 오기는 했다. 그러나 2004년에 체결된 남북 정부 간 신변보장 합의서인 <개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서>에도 미비한 부분이 있었으며, 관광객 피격사건으로 인하여 합의서 조항의 해석을 둘러싼 문제가 발생했으며 사건 및 사고 발생 시 북한의 일방적 법적용 문제가 불거지게 되었다.

관광객 신변안전과 관련된 주요 쟁점을 주제별로 정리하면 다음과 같다.

- 신체불가침권 훼손 - 민간인에 대한 군인의 과잉대응
- 적용범위의 명확화 - 지구내외 출입 과정에서의 일시적 이탈
- 엄중한 위반행위의 구체화 - 남북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대한 구체화
- 조사과정에서 우리 국민권리 보장 - 조사주체와 피조사자의 권리
- 관련 위원회 설치 - 출입 및 체류 전반에 관한 문제를 담당할 남북공동위원회의 필요

금강산관광 재개에 우리 정부의 사건 재발방지를 위한 제도장치 마련과 함께 남북 정부 간 신변보장 합의서 개정의 필요성이 제기된다.

■ 관광객 신변보장 관련 대응방향

우리 정부가 금강산관광 재개를 위해 요구했던 3대 선결조건은 1. (관광객 피격사건의)진상규명, 2. 유사사건 재발방지, 3. 신변안전 보장 장치였다. 이러한 정부의 요구에 대해 북한은 최고 권력자(당시 김정일 국방위원장)의 보장이 있는데 무엇이 더 필요하냐는 입장으로 맞섰고 결국 남북의 입장차는 금강산관광의 장기적 중단으로 이어졌다.

금강산관광의 3대 선결조건은 신변안전 보장과 관련이 있어 실제 재개를 위해서는 매듭을 짓는 것이 필요하다. 먼저 3대 선결조건 중 첫 번째 조건인 진상조사는 별도의 사항으로 접근하여 재발방지-신변안전보장 문제와 분리할 필요가 있다. 유사사건 재발방지와 관광객 신변안전 보장을 위한 제도적 장치 마련은 통합적 사안으로, 관련 합의서인 <개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서>의 보완이 필요하다. <개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서>의 보완 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우리 국민의 신체 불가침 강화로, 민간인에 대한 무력사용으로 관광객이 생명을 잃는 사건이 재발하지 않도록 관련조항에 민간인에 대한 군인의 무력을 금지하는 내용을 강화할 필요가 있다.

둘째, 엄중한 위반행위에 대한 합의로, 엄중한 위반행위에 대해서는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다고 되어 있는 현행 합의서에서 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위의 범위에 대해 구체적인 합의가 필요하다. 다만 우리 국민의 신변안전을 위해서는 '엄중한 위반행위'의 범위를 최소화하는 것이 중요하며, 엄중한 위반행위에 해당하는 행위가 발생하더라도 우리 국민에 대해 북한에서 직접 형사사법권을 행사하기 보다는 남측으로 형사소추를 이송토록 북한과 합의하는 것이 바람직하다.

셋째, 남북출입체류 공동위원회의 구성으로, 출입과 체류 전반 및 사건 발생 시 이를 조사할 출입체류 공동위원회를 구성하는 것이 필요하다. 그리고 출입체류 공동위원회 산하에 금강산지구를 관할하는 실무협의회를 구성할 필요가 있는데, 현실적인 여건을 고려하여 금강산지구에 관리위원회를 구성하게 될 경우 관리위원회 안에 실무협의회를 두도록 한다.

넷째, 법질서 위반행위 발생 시 북측의 조사과정 관련 개선으로, 조사주체를 명확히 하고 우리 국민이 피조사인이 될 경우 기본권을 구체화하고 조사기간 제한으로 장기간 억류를 방지할 필요가 있다.

다섯째, 신변안전 보장의 적용구역 명확화로, 의도적인 이탈이 아닌 일시적, 우발적 이탈의 경우에는 지구 밖에서도 우리 국민에 대한 신변안전 보장이 적용될 것임을 명확하게 할 필요가 있다.

한편 합의서의 보완 외에도 신변안전 보장을 위해 금강산지구 경계에 관광객의 지구 이탈 방지를 위한 분리펜스와 경고 표지판을 설치하는 것이 필요하다. 또한 금강산 관광객들에게 지구 밖의 이탈 및 사건 발생 시에 행동요령 숙지 등에 대한 교육도 강화시킬 필요가 있다.

3 관광사업자 사업환경 현안 및 대응방향

관광사업자 사업환경 현안은 크게 투자보호 환경과 법제적 환경으로 나누어 접근할 필요가 있다.

■ 투자보호 환경 현안

남북경협 사업으로서 금강산관광 사업은 1998년에 시작되어 관광객 피격사건으로 인해 2008년도에 중단되었다. 금강산관광이 중단된 이후 현대아산과 협력업체들은 사업 중단에 따른 막대한 피해를 입고 있는 실정이다.

정부는 북한과의 교역 및 경제분야 협력사업 추진과 정에서 경영 외적인 이유로 인하여 발생할 수 있는 남북 기업의 손실을 보장하기 위해 남북협력기금 지원제도를 마련했다. 2004년 비영리 정책보험 제도로서 경협보험 및 교역보험을 도입하였다.

그러나 금강산관광 사업체들은 참여 당시 대부분 경협보험에 미가입하였다. 주된 이유는 경협사업 승인을 받지 못해 경협보험 신청을 할 수가 없어서였다. 즉, 금강산관광 참여 당시에는 대다수의 영세 사업체들이 현대아산과 계약하여 토지, 건물 등을 빌려서 사업을 운영했던 협력업체들이기 때문에 경협사업 업체에 해당되지 않았다. 또한 1998년 금강산관광이 시작했을 당시에는 경협보험 제도가 아직 도입되지 않았었다. 그러나 금강산관광 중단 이후에는 많은 사업체들이 남북 경협사업 승인을 받게 되었다. 이는 중단에 따른 사업체를 대상으로 실시된 정부 지원책의 일환이었던 대출을 해주기 위해서였다.

한편 금강산관광이 중단되었을 때 대부분의 사업체들은 시설 정리를 하거나 상품을 가지고 나오지 못했

으며, 몇 개월 지난 후에는 북한출입이 불가하였다. 금강산관광 사업체들은 관광이 중단되고 정부로부터 2012년에 500만 원 ~ 2,000만 원의 위로금을 지원받았다. 그리고 2009년 ~ 2014년 기간 동안에는 남북협력기금 특별대출을 3차례에 걸쳐 받았다. 이어 2017년에 정부는 개성공단 기업 및 남북경협 기업 지원 대책 마련을 발표하고, 피해위로금과 피해에 따른 지원금을 지급하기로 하였다.

정부는 지원을 통해 경협기업의 경영을 정상화하여 향후 여건 조성 시 남북경협에 참여할 수 있는 동력을 제공한다는데 의의를 두었다. 금강산관광 중단 등으로 인해 피해를 입은 기업들의 대북 투자 자산과 유동 자산 피해에 대해 개성공단 기업과 같이 보험제도의 틀을 준용하여 지원하기로 하였다. 그러나 금강산관광 사업체에 대한 정부의 피해 지원은 크게 2가지 측면에서 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 2009년 ~ 2014년 3차례의 특별대출과 2018년 남북경협 기업 지원금은 금강산관광이 재개되면 상환해야 하는 조건으로 지원이 이루어져 금강산관광 재참여 시 대부분 영세한 업체들의 재정적 부담이 크다. 둘째, 금강산관광과 개성공단의 사업적·기업적 특성 및 중단기간 등의 차이가 고려되지 않아 지원책 마련에 있어 미흡한 측면이 있다.

■ 법제적 환경 현안

북한이 2002년 금강산관광지구법을 채택하면서 그동안 사업주체 간 합의로 추진되어 오던 금강산관광 사업의 법제적 기틀이 마련되고 사업 추진의 안정성을 확보하게 되었다. 또한 북측은 현대아산에 2002년부터 2052년까지 50년간의 토지이용증을 발급하여 금강산관광지구법의 시행에 대한 강한 의지를 보였다.

그러나 2008년 관광객 피격사건으로 금강산관광이 중단된 이후 관광재개가 불투명한 상황이 지속되자 북한은 2010년 금강산관광지구 내 정부자산 몰수, 민간 기업 자산동결, 관리인 추방 등의 조치를 실시하였다. 2011년에는 현대의 금강산관광에 관한 독점권을 취소함과 동시에 금강산국제관광특구법을 제정하였다. 금강산국제관광특구법과 하위규정은 수정 보충이 아니라 신규로 채택되면서 금강산관광지구법은 폐지된 것으로

추정되고 있다.

기존의 금강산관광지구법이 남북경제협력 법제인 반면 금강산국제관광특구법은 외국인투자 법제 내지 대외경제 법제로 분류되고 있다. 이에 금강산국제관광특구법에서는 금강산관광지구법의 남북관계 관련 대부분의 규정들을 삭제하거나 수정하였다. 결국 남북경협 사업인 금강산관광 사업의 근거법인 금강산관광지구법이 폐지되고 금강산국제관광특구법이 제정됨으로써 금강산관광지구 자체가 소멸되고 금강산국제관광특구의 설치가 선포된 셈이다.

법제적 환경으로서 금강산관광지구법과 금강산국제관광특구법의 주요 쟁점을 정리하면 크게 운영관리주체(개발업자)와 투자 보호 규정에서 접근해 볼 수 있다.

첫째, 금강산관광지구법은 운영관리주체로서 개발업자에 대한 규정이 있는 반면, 금강산국제관광특구법은 개발업자와 관련된 규정이 없으며 금강산특구의 운영주체가 개발업자에서 정부로 변경되었다. 즉, 금강산특구 관리의 운영주체를 관광지구관리기관에서 국제관광특구 관리위원회로 바꾸면서 개발업자에 관련된 규정들을 모두 수정해 금강산특구가 개발업자 주도의 관광지가 아니라 북한 당국이 주도하는 경제특구로 그 성격을 변화시켰다.

둘째, 금강산관광지구법에는 투자 보호 관련 규정이 미흡한 반면 금강산국제관광특구법은 투자자의 재산을 보호하는 규정을 두고 있다. 북한은 금강산 내의 한국 정부자산을 몰수하고 민간기업의 자산을 동결하는 조치를 발표한 이후에 대내외적인 비난을 의식해서 투자하는 기업가의 투자 자본 등을 보호한다는 규정을 신설하게 된 것으로 추정된다. 그러나 이러한 법의 규정만으로는 북한의 투자재산 보호정책의 실효성을 거두기는 어려울 것으로 보여진다.

■ 관광사업자 사업환경 관련 대응방향

금강산관광 사업은 사업환경의 안정성 구축과 사업자 보호를 위한 제도적 장치가 마련되기 전에 먼저 추진되어 관광사업을 위한 안전장치가 상당히 미흡했다. 이로 인해 남북경협의 체계적이고 종합적인 추진 모델로 평가받고 있는 개성공단과 달리 금강산관광 사업은

관광중단에 따른 피해 보상에 있어 정부의 지원 미흡 등의 문제가 발생하였다.

향후 금강산관광 재개 중단 등의 위기 순간에 사업체를 보호할 수 있는 안전장치의 마련이 무엇보다 중요하다. 이에 관광기업 관점에서 금강산관광 사업환경의 안정성을 강화하고 사업자를 보호할 수 있도록 정부가 위험을 관리하기 위한 관광사업 안전장치 마련을 사전에 계획하고 준비할 필요가 있다.

관광사업 안전장치 마련을 위한 주요 검토과제는 크게 3가지 측면에서 제시해 볼 수 있다.

첫째, 경험보험 가입의 의무화로, 현재 경험보험 가입은 기업의 의사에 따라 이루어지고 있으나 향후 금강산관광 협력 재개 시에는 참여할 사업체를 대상으로 경험보험 가입 의무화를 검토할 필요가 있다.

둘째, 경험보험 및 관광사업체 대출금·지원금 상환조건의 완화로, 향후 금강산관광 재개 시 사업 참여에 동력을 제공하고 경험보험 가입의 활성화를 위해 경험보험 가입 후에 대출금 및 지원금을 갚을 수 있도록 상환조건을 완화할 필요가 있다.

셋째, 경험보험 제도의 운영 개선으로, 현재 경험보험 제도는 운영상에 있어 몇 가지 문제점을 노출하고 있어 남북경협 기업에 대한 실질적인 위험보장이 이루어질 수 있도록 개선사항에 대한 충분한 검토와 대안 마련이 요구된다. 또한 관광사업체 대상 경험보험의 경우 중장기적으로 남북협력기금 외에 관광진흥개발기금에서 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

한편 법률적 환경과 관련하여 북한은 금강산관광 사업 중단 이후 남한의 개발업자가 주도하는 형태를 기본으로 한 기존의 금강산관광지구법을 실효시키고 대신 금강산국제관광특구법을 제정하였다. 즉, 우리 개발업자 또는 사실상 개발업자가 구성하는 관리기관의 기존 권리와 권한이 모두 소멸되고 북한 당국이 모든 것을 결정하는 체계로 변경되어 현재의 이러한 금강산국제관광특구법 체제 하에서는 관광을 재개하기 어려운 측면이 있다.

이에 현재의 금강산국제관광특구법제를 폐지하고 기존의 금강산관광지구법제로 되살리는 방안과 현재의 금강산국제관광특구법제를 유지하되 내용적으로 기존의 개발업자 관련 규정 등을 추가하는 등의 법개정 방안을 검토해 볼 수 있다. 전자의 경우 금강산관광지구

법에 미흡한 부분인 투자 보호 관련 규정을 추가하여 투자자 보호를 위한 법적 장치를 강화하고 북한의 투자재산 보호정책 마련을 위한 제도적 장치가 뒷받침될 필요가 있다. 후자의 경우에는 금강산국제관광특구법에 투자자의 재산을 보호하는 규정을 두고 있으나, 실효성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 같이 마련하는 것이 필요하다.

4 금강산관광 사업관리기구 현안 및 대응방향

■ 금강산관광 사업관리기구 부재 및 주요 문제점

개성공업지구(개성공단)에는 관리기구인 개성공업지구관리위원회가 설치·운영되었지만, 금강산관광지구에는 관리위원회가 설치·운영되지 않았으며 북측과 남측의 이원화된 사업 추진체계를 보였다.

개성공단의 경우 다수의 중소기업들이 입주하여 활동했던 것과 달리 금강산관광지구에서는 현대아산에서 거의 독자적으로 운영해 왔다. 이는 남측 정부의 개입을 최대한 배제시키고 현대아산과의 직접 협상을 통해서 유리하게 사업을 이끌어 나가려는 북한의 의도가 크게 작용한 것으로 보여진다. 이후 금강산관광지구의 관리기구 설치와 관련하여 북한과의 개별회담(2007년)을 통해 합의하였으나 결국 설치되지 못한 채 2008년 금강산관광은 중단되었다.

금강산관광지구에 공공부문(public sector)의 역할을 담당할 관리기구가 없어 발생했던 주요 문제점은 크게 2가지 측면에서 접근할 수 있다.

첫째, 관광객(국민)의 신변보장 및 안전과 관련된 서비스 제공 미흡으로, 관광객 피격사건으로 금강산관광사업이 중단되었을 때 동 사건의 처리절차에서 공공 관리기구의 부재로 인한 문제가 더 부각되었다. 금강산관광지구에 개성공업지구와 같이 관리기구가 설치되어 운영되고 있는 상황이었다면, 현대아산을 통하지 않고 우리 정부가 직접 개입하기 용이하였을 것이며 사건의 경위를 좀 더 신속하게 파악하고 유연하게 대처할 수 있었을 것으로 보여진다.

둘째, 관광사업체 대상 공공서비스 제공의 미흡으로,

금강산관광지구의 경우 민간사업자인 현대아산이 도로 등의 인프라 운영과 의료, 소방과 같은 공공서비스의 일부 기능만을 대신했다. 이에 금강산관광지구에서 현대아산의 협력업체로 활동하고 있던 중소기업들은 개성공업지구의 중소기업체들처럼 공공서비스를 제공받지 못하였다. 또한 현대아산의 경우도 공공부문이 맡아주어야 할 공공서비스의 관리 기능 제공함으로써 사업 외적인 위험관리 부담 문제가 있었다.

■ 금강산관광 사업관리기구 관련 대응방향

금강산관광 사업은 민간 차원의 남북경협 사업의 틀로 추진되면서 남북한 당국 간에 해결해야 할 투자 보장, 관광객 신변안전 보장 등의 문제가 불완전하게 다루어져 우리 국민의 자산과 안전에 대한 보호가 제한적으로 이루어지는 문제점이 발생하였다.

금강산관광 사업 초기 민간 사업자가 금강산관광 사업에 대한 대부분의 운영·관리를 책임지고 정부가 뒤에서 지원하던 방식에서 전환하여 정부-민간 사업자 북측 당국이 각자의 역할에 따른 기능적인 분업과 협력을 할 수 있는 관광사업의 조직적 틀이 요구된다.

즉, 금강산관광을 비롯하여 남북관광 사업을 보다 체계적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 공공부문에서의 관리기구 설치 및 운영을 통한 조직적 정비가 필요하다. 본고에서는 금강산관광 사업관리기구의 설치 및 운영 방향을 4가지 측면에서 제시하고자 한다.

첫째, 금강산관광 사업관리기구는 현지에서 필요한 각종 공공서비스를 제공할 필요가 있다. 금강산관광 사업관리기구의 주요 업무로는 관광사업 운영에 필요한 행정업무 담당, 관광객과 사업자 등을 위한 종합적인 안전 관리, 현지 기반시설(인프라)의 안정적 운영·관리, 각종 사업 준칙 제정 및 시행 등을 들 수 있다.

둘째, 금강산관광 사업관리기구의 설치를 위해서는 체계적·협력적 접근이 요구된다. 또한 금강산관광 사업관리기구의 설치에 유관부처 간 유기적이고 긴밀한 협력이 필요하다. 즉, 남북경협을 전반적으로 담당하는 통일부와 관광분야를 담당하는 문체부가 유기적인 협력 시스템을 갖출 필요가 있다.

셋째, 금강산관광 사업관리기구의 지원조직 마련으로, 금강산관광 사업관리기구가 북측 현지에 설치될 경

우 북측의 법에 근거하여 구성되는 북측법인이다. 이에 금강산관광 사업관리기구에 인력 파견 등 남측에서 관리기구를 지원하기 위한 조직 마련이 요구된다.

넷째, 금강산관광 사업관리기구의 원활한 운영을 위해 법적·재정적 지원체제를 구축할 필요가 있다. 금강산관광 사업의 경우 북측에서 제정한 법만 적용되고 있으며, 남측 법률의 지원은 미흡하다. 이에 관련 법규를 제정하여 법적 지원체제를 구축하는 방안을 도입하는 것이 필요하다. 또한 금강산관광 사업관리기구와 지원조직이 마련될 경우 두 기구의 설립 및 운영을 위한 자원마련 확보가 요구된다. 이와 관련하여 남북관광 활성화의 차원에서 관광진흥개발기금에서도 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있는데 이를 위해서는 관련법 개정이 선행되어야 한다.

5 나오며

금강산관광은 1998년 시작해서 약 10년 동안 진행이 되었고, 2008년 관광객 피격사건으로 역시 약 10년 동안 중단 되어 왔다.

사업 중단의 직접적인 원인은 관광객 사망이었지만 이후 협상과정을 거치면서 우리 정부와 기업의 자산 몰수 및 동결조치, 회담 무산, 금강산관광지구법 폐지와 금강산국제관광특구법 제정 등으로 여러 쟁점이 복잡하게 얽힌 상태가 되었다.

또한 중단 기간 동안 천안함 폭침에 따른 우리 정부의 5·24조치, 개성공단 가동중단, 북한의 핵실험과 UN제재 등 남북경협도 동결되어 관광 재개를 위해서 해결되어야 할 외부 조건들도 쉽지 않은 상황이었다.

10년 넘는 기간의 장기적 중단, 관광객 신변안전 및 기업 투자환경 보호 등 처리되어야 할 문제가 많아 모든 현안을 묶어서 한 번에 해결하려는 패키지 딜(Package Deal) 방식은 어려울 수 있다. 이에 관광 재개라는 대원칙에 합의하고 주요 현안은 각 사안별로 단계적으로 접근하여 해결을 하는 것이 효율적일 것으로 보여진다.

금강산관광이 재개되고 어느 정도 안정화 단계에 들어서면 개성관광, 백두산관광, 원산-갈마지구 등 북한

의 새로운 관광지역에 대한 논의가 나오기 시작할 것이다.

북한관광 지역의 확대를 위해서는 법적 검토 및 관련규정의 제·개정, 관광관련 남북합의서 체결, 남북관광 추진체계 구축, 개발재원 마련, 관광자원 현지 조사 등 각 분야별로 준비해야 할 사항들이 많다.

현재는 북한의 비핵화와 맞물린 UN 대북제재로 남북관광 협력이 더디게 추진 중이지만 향후를 대비하여 북한관광 교류협력 및 개발에 대한 장기 전략계획을 준비할 필요가 있다.