

금강산관광 재개 필요성과 제언

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

2013년 11월 18일은 금강산관광이 시작된 지 15년이 되는 뜻 깊은 날이다. 남북간 화해협력을 위한 새로운 남북관계 모색과 겨레의 평화통일 염원을 신고 관광 유람선 금강호가 첫 출항한 지도 벌써 15년이 되었다. 당초 계획대로라면 금강산에는 대규모 위락·편의 시설이 건립되어 연간 70~80만 명 이상의 국내외 관광객들이 오가는 모습이 구현되었을 것이다.

그러나 현실은 그렇지 않다. 금강산관광은 2008년 7월 12일부터 중단된 지 5년이 지났건만 아직도 재개되지 않고 있다. 이로 인해 금강산관광과 관련된 많은 수백 개의 남북경협 기업들은 거의 폐업했거나 휴업 상태이며, 강원도 고성의 지역 경제에도 상당한 경제적 피해를 끼치고 있다. 더욱이 금강산관광 중단 이후 남북관계가 급랭하여 경색 국면이 장기화되고 있다. 이에 일반국민들과²⁰⁾ 많은 전문가들은²¹⁾ 금강산관광 재개가 남북경색 완화를 위해 조속히 이루어지는 것이 바람직하다는 의견을 내놓고 있다.

이에 본고에서는 그간의 금강산관광 사업 현황과 경과, 중단 피해에 대해 살펴본 후, 재개의 의미와 필요성, 그리고 관광 재개를 둘러싼 남북한 양측의 입장과 재개를 위한 제언을 제시하고자 한다.

20) 홍순직·이용화, 『남북관계 경색 해소와 금강산관광』, 현안과 과제, 현대경제연구원, 2012. 7. 10.

21) 홍순직·이용화, 『남북관계 개선에 대한 기대치는 여전히 높다 : 남북관계 전문가 설문조사』, 현안과 과제, 현대경제연구원, 2013. 11. 14.

금강산관광 사업 현황

금강산관광은 故정주영 현대그룹 명예회장이 1989년 1월에 방북하여 『금강산 관광 개발의정서』를 체결한 지 약 10년만인 1998년 11월 18일 금강호가 출항함으로써 본 관광이 시작되었다. 금강호는 이산가족과 실향민 등 826명의 관광객을 태우고 동해항을 출발하여 북한의 군사항인 장전항에 입항하면서 관광이 시작되었다. 2002년 11월에는 금강산지구를 관광특구로 지정하는 『금강산관광지구법』이 제정되었으며, 2003년 9월에는 육로 관광, 2004년에는 관광 일정의 다양화(당일, 1박2일, 2박3일 등), 2007년 6월에는 내금강 관광, 2008년 3월에는 승용차 관광, 2008년 5월에는 골프장 개장 등이 이루어졌다.

관광객도 1998년 1만 554명에서 2000년에는 21만 2,000여 명, 2004년에는 27만 2,800여 명을 기록해 2005년 6월 7일에는 누적관광객 100만 명을 돌파하였다. 2007년에는 34만 8,260명이 관광하였고, 2008년에 들어 7월 11일까지 관광객은 20만 명이 넘어 연 40만 명의 남북 관광 시대 개막을 목전에 두고 있었다. 이로써 2008년 관광이 중단되기 직전까지의 누적 관광객은 195만 6,000여 명에 달했다.

〈 연도별 금강산 관광객 추이 〉

(단위 : 만 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.7
연도별	1.1	14.7	21.2	5.9	8.7	7.8	27.3	30.2	23.8	34.8	20.1
누적	1.1	15.8	37.0	42.9	51.6	59.4	86.7	116.9	140.7	175.5	195.6

현대아산은 총 6억 평의 금강산관광지구 전역을 2025년까지 23억 달러를 투자하여 1단계와 2단계로 구분하여 개발 추진할 계획이었다. 개발 계획에 따르면 공간적으로는 해금강에서 원산까지 약 109km 거리 내 총 11개 지구이며, 지역별 여건 및 개발 잠재력에 따라 해변형, 호반형, 산악형으로 구분된다. 제1단계는 우선 사업지구를 중심으로 6개 지구에 연 방문객 100만 명 이상을 수용할 수 있도록 숙박 및 위락·편의시설을 확충하며, 제2단계에서는 1단계사업지구 일부와 5개 지구(내금강, 통천, 시중호, 동정호, 원산)를 대상으로 향후 여건 변화에 따른 점진적 개발한다는 계획이다.

〈 금강산관광지구 개발 총계획 〉

구 분	해 변 형	호 반 형	산 약 형
1단계	고성읍지구, 고성항지구, 해금강지구	삼일포지구	온정리지구, 성북리지구
2단계	원산지구	시중호지구, 동정호지구	내금강지구, 통천지구

그러나 금강산관광 사업은 MB 정부 출범 후 새로운 남북관계를 모색하는 과정에서 2008년 7월에 관광객 피격 사건이 발생함으로써 중단되었다. MB 정부는 비핵·개방·3000 구상과 엄격한 상호주의 원칙 견지하였고, 북한이 이에 반발하는 과정에서 발생한 관광객 피격 사건으로 인해 관광은 중단된 지 5년이 지났지만, 아직까지 재개되지 못하고 있다.

금강산관광 사업 중단의 피해

금강산관광 중단 이후 남북관계 경색 국면이 장기화되면서 북한은 두 차례의 장거리 미사일 발사와 핵실험을 단행하였다. 우리 정부도 2010년 천안함 사건에 대해 5.24 제재조치 발표 등으로 개성공단을 제외한 남북경협을 전면 중단하였다. 이 여파는 지속되어 2013년에는 개성공단 사업마저 약 6개월간의 잠정 중단된 바 있으며, 재개된 개성공단 사업도 아직까지 정상화되지는 못하고 있다.

특히 금강산관광 중단으로 인해 관련 관광업계 피해는 실로 막대하다. 현대아산과 협력업체들은 물론, 강원도 고성 인근 지역의 주민 피해도 매우 심각한 것으로 조사되고 있다. 본고에서는 개성관광 사업도 금강산관광 사업 중단으로 인해 중단되었기에, 금강산관광 중단에 대한 피해 분석에 있어서 이를 포함시키기로 한다.

우선 금강산관광의 개발업자인 현대아산의 경제적 손실을 추정해보면 다음과 같다.²²⁾ 현대의 투자자산과 사업권 손실(2008. 7~2013. 7)은 금강산관광에 대한 독점적 사업권 5,350억 원(4억 8,670만 달러)과 실제 시설 투자액 2,270억 원을

22) 이하의 계산 내역은 직접적 피해에 대한 대략적 내용이며, 간접적 피해와 투자 지연에 대한 기회 손실 등은 제외된 것임.

비롯하여, 지연되고 있는 7대 SOC 사업권 등을 포함하면 약 1조 3,124억 원에 달할 것으로 추정된다.

〈 현대아산의 투자자산과 사업권 손실(2008. 7~2013. 7) 〉

구 분	투 자 액	비 고
금강산관광 사업권	5,354억 원	토지이용 및 관광개발 사업권리(50년)
경제협력사업권	5,500억 원	개성공단개발(50년) SOC사업권(30년)
시 설 투 자	2,270억 원	금강산 2,270억 원
합 계	1조 3,124억 원	토지이용 및 관광개발 사업권리(50년)

주 : 1달러 = 1,100원 적용

또한 현대아산은 연간 관광객이 30만 명에 달한 2005년부터 3년 연속 흑자를 기록했으나, 관광 중단으로 인해 현재까지 지속적인 적자를 보이고 있다. 이로써 2009~12년간 연평균 매출액은 중단전 대비 51.5%나 감소하였고, 5년간 관광 부문의 매출 손실은 약 7,160억 원으로 연평균 손실액은 금강산 1,222억 원과 개성관광 203억 원으로 총 1,405억 원에 달한다.

또한 2009~12년간 영업이익 손실과 당기순이익은 각각 790억 원과 989억 원으로 연간 약 200억 원과 250억 원에 달해, 현대아산은 2009~12년간 600억 원의 유상증자로 지탱해오고 있는 실정이다. 이로 인해 현대아산은 임직원을 중단전 1,084명에서 2013년 8월 현재 약 330명으로 70%의 인원 감축을 단행하였고, 재직 임직원들도 직급별 급여의 10~50%의 반납 및 유보 등의 자구 노력을 진행 중에 있다고 한다.

〈 현대아산의 매출액 및 영업이익 손실 〉

(단위 : 억 원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008~13
총매출액	2,555	2,288	1,144	1,221	1,124	1,469	-	
관광매출손실		866	1,620	1,415	1,415	1,415	426	7,158
- 금강산관광	-	850	1,401	1,205	1,205	1,205	343	6,211
- 개성관광		16	219	210	210	210	83	948
총영업이익	197	-54	-323	-232	-141	-94	-	-844
총당기순이익	169	-214	-299	-251	-297	-142	-	-1,203

자료 : 현대아산 제공.

주 : 2013년은 2013. 1~7월 통계이며, 금강산관광은 2008. 7~2013. 7월까지의 5년 1개월이며, 개성관광은 2008. 12~2013. 7월까지의 4년 8개월임.

다음으로 금강산관광 중단으로 인한 중소 협력업체의 손실을 추정해보면 다음과 같다. 금강산 및 개성 관광 사업에 대한 협력업체 손실액은 투자액 238억 원과 매출액 2,566억 원으로 총 2,804억 원으로 추정된다.²³⁾ 이외에도 정부의 이산가족면회소 건설 600억 원과 관광공사 등의 편의시설 1,092억 원의 투자 손실도 존재한다. 결국 금강산지역의 총 투자 손실은 현대아산을 포함해 정부, 관광공사, 협력업체 등의 총액은 총 4,200억 원에 달한다. 여기에 여행사와 운송업체의 매출 손실을 포함하면 피해는 더욱 커질 것이다.

〈 금강산 관광지구의 협력업체 매출액 손실 〉

(단위 : 억 원)

구 분		회 사 명	투자액	손실액
금강산 관광	숙박업체	일연인베스트먼트, 다인관광 등	160	293
	식음업체	현대H&S, 국순당, 대가 등	28	325
	판매업체	관광공사, 웨미리마트 등	19	423
	위락업체	한양 등	22	177
	기 타	채널라인, 진천식품 등	8	193
	여 행 사	금강산관광 모객대리점 100여개 업체	-	391
	운송업체	대화관광, 대원관광 등	-	518
소 계			238	2,318
개성 관광	여 행 사	개성관광 모객대리점 100여개 업체	-	82
	운송업체	대화관광, 대원관광	-	166
	소 계			-
합 계			238	2,566

주: 1) 손실액은 매출액 기준 예상액임.

2) 상기 투자액 외에 정부 이산가족면회소 600억 원과 한국관광공사, 에머슨, 농협, 한국LP 등의 편의시설에 1,092억 원 존재 (관광공사 사업권 541억 원 별도).

끝으로 고성군 지역의 경제적 피해는 월 30억 원으로, 지난 5년간(2008. 7~2013. 7) 총 1,830억 원으로 추정된다. 이외에도 금강산관광 중단으로 인해 고성군의 재정 악화, 실업자 증가와 인구 감소, 노인·아동 등 보호대상 주민 증가 등으로 지방경제가 매우 피해를 겪었다.

23) 금강산기업인협의회에 의하면 회원사 49개 업체의 예상 손실은 매출액 5,500억 원, 실제 투자액 2,000억 원에 달한다고 함(이승현, "시민사회, 금강산관광은 화해·협력의 상징, 즉시 재개 촉구," 『통일뉴스』, 2013. 11. 18).

금강산관광의 의미와 재개 필요성

금강산관광은 남북한 통일 교육의 장, 내수 진작 및 지역 경제 활성화, 북한 동쪽지역에 대한 개방 확대의 교두보, 그리고 장기적으로는 남·북·러 가스관 연결에도 도움이 되기에 조속한 재개가 필요하다.

먼저 금강산관광은 남측 관광객에 대한 통일 교육의 장(場) 역할을 한다. 금강산관광을 통해 인적 교류가 확대되면 한반도 내 정치·군사적 긴장 해소는 물론, 청소년과 전후 세대들의 통일 인식 고취를 통한 남북 간 민족공동체 의식 회복에도 큰 보탬이 될 것이다. 관광이 중단되기 직전에 금강산 현지에는 남측 인원들과 재중동포(조선족) 약 1,300여 명과 북측의 관계 당국자와 서비스업 종사자, 관광 해설자 등 1,400여 명이 상주하면서, 매일매일 남측 관광객 약 1,000여 명과 자연스럽게 접촉하였다. 이런 면에서 금강산은 남북한 주민들 간의 통일 접촉점이 될 수 있다.

둘째, 금강산관광은 내수 진작 및 지역경제 활성화 등을 통해 남한의 국민경제에 기여한다. 관광이 재개되면 관광업·운수업 등 관련 산업의 내수 진작과 강원도를 중심으로 한 지역경제 활성화 등을 통해 일자리 창출도 기대된다. 또한 금강산관광이 활성화되어 남북관계 개선이 이루어지면 이미 합의한 백두산관광에도 긍정적 영향을 미쳐, 중국을 통한 백두산 관광객을 남북한으로 전환함에 따라 관광수지 개선에도 보탬이 될 것이다.

셋째, 금강산관광 활성화는 고성~시중호~원산·마식령 지구의 동해안 종합개발과 연결되어 북한 동부지역의 개방 확대 유도에도 도움이 된다. 당초 현대의 총 6억 평에 달하는 금강산관광지구 개발 계획에는 원산지역도 포함되어 있다. 특히 북한은 올해 완공 목표의 마식령 스키장 건설계획을 원산 특구 개발 계획과 연계하여, 이 지역 일대를 종합관광특구로 개발 추진 중에 있다. 또한 금강산관광 활성화는 향후 설악산~금강산 연계와 원산, 백두산 관광으로 연결되어 한반도 동해평화관광벨트 조성에도 큰 보탬이 될 것이다.

넷째, 금강산관광 활성화를 통한 원산 연계의 금강산종합개발계획은 장기적으로 남·북·러 가스관 연결 사업에도 긍정적 영향을 미칠 것이다. 이미 가스관 연

결 사업 중 최단거리 노선으로 러시아의 블라디보스토크에서 북한의 원산, 고성을 거쳐 남한의 인천에 도달하는 경로가 검토된 바 있다.

다섯째, 금강산관광 재개는 한반도 신뢰프로세스의 본격 가동과 추동력 확보의 토대가 될 수 있다. 개성공단 사업의 재가동으로 남북간 대화 창구가 겨우 유지되고는 있으나, 한반도 신뢰프로세스의 본격 가동을 위해서는 금강산관광 재개가 이루어져야 한다. 이는 또한 정부가 역점을 두고 추진코자 하는 DMZ 세계평화공원 조성 계획과 유라시아 이니셔티브 구상 실현을 위해서도 금강산관광 재개와 활성화는 반드시 필요하다.

관광 재개를 둘러싼 남북한 입장

금강산관광 중단 이후, 경험 사업자는 물론, 남북한 당국자 간에도 재개를 위한 여러 차례의 접촉과 회담이 있었다. 가장 최근에는 지난 8~9월의 이산가족 상봉 행사 합의 분위기를 타고, 금강산관광 재개를 위한 우리 정부의 10월 실무회담 개최 제안이 있었다. 그러나 9월 21일로 예정된 이산가족 상봉 행사가 연기되면서 금강산관광 재개 회담도 무산되었고, 정부는 당분간 우리가 먼저 회담을 제안한 계획은 없는 것으로 알려지고 있다. 여기에는 금강산관광 재개 조건을 둘러싼 남북한 양측의 입장차 때문이다.

먼저 남한의 경우, 정부는 관광객 피격 사건 직후에 북한에 대해 금강산 관광 재개를 위해서는 ▲ 피격 사건의 진상 규명 ▲ 유사 사건의 재발방지책 마련 ▲ 신변안전 보장의 제도화 등의 3대 선결조건을 요구했다. 이에 대해 북한은 재조사는 필요하지 않고, 재발방지와 신변안전 보장은 김정일 위원장이 현대그룹 회장에게 구두로 직접 보장한 것으로 같음하자는 주장이다. 실제로 2009년 8월 16일, 현대그룹 회장과 김정일 국방위원장은 묘향산 회담을 통해 ▲ 금강산 관광의 조속한 재개와 관광 편의 및 안전보장 ▲ 남측 인원의 군사분계선 육로통행과 북측 지역 체류 재개 ▲ 개성관광 재개 및 개성공단 활성화 ▲ 백두산 관광 개시 ▲ 남북 이산가족상봉 및 친척 추석 상봉실시 등 5개항의 공동보도문에 합의했다. 또한 김 위

원장은 금강산 관광객 피격 사건에 대해 재발 방지를 구두로 약속하였고, 북한은 공동합의문 제1항을 통해 “김정일 국방위원장께서 취해주신 특별조치에 따라 관광에 필요한 모든 편의와 안전이 철저히 보장될 것”이라고 강조했다.

그러나 정부는 공동보도문은 당국간 합의가 아니라며 인정하지 않았으며, 이후 류우익 前통일부장관은 북측이 '당국 차원에서의 신변안전 보장만 확인' 하면 진상 규명과 재발방지 약속 등은 실무협에서 부수적인 것으로 처리할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다.²⁴⁾ 최근에는 류길재 통일부 장관이 금강산관광 재개 문제와 관련된 답변에서 '쟁점 자체와 재개 조건은 복잡하지 않다. 다만 남북관계 전체에서 좀 더 생각해야 하고 고려한다는 뜻'이라며²⁵⁾ 금강산관광 사업 그 자체보다는 남북관계 전반을 연계한 포괄적 해결 방침을 시사하였다.

더욱이, 금강산관광 중단 이후 북한은 남측의 자산을 몰수하고 국제관광특구법을 제정하면서 새로운 현안이 발생하였다. 2010년 4월 북한은 금강산관광 중단 장기화에 대한 불만으로 남측 재산에 대한 몰수 및 동결 조치를 취함으로써 이산 가족 면회소와 현지 호텔 등 남측 정부와 기업에 대한 투자자산 상의 손실이 발생하였다. 또한 2011년 5월말에는 북한 최고인민회의에서 금강산국제관광특구법을 제정해 현대아산의 독점적 사업권을 일방적으로 취소하였다. 국제관광특구법에는 개발주체 관련조항을 삭제함으로써 개발업자인 현대아산의 권한과 특혜·의무 관련 내용이 배제되어 있는 것으로 보인다.

금강산관광 재개를 위한 제언

북한에 대한 요구

금강산관광 재개를 위해서는 먼저 북측부터 재발방지와 관광객의 신변안전 보장 장치는 물론, 남한의 투자재산 보호와 개발업자 권한 복원, 분쟁 해결절차 마련 등의 문제를 해결해야 할 것이다.

24) 국회 외교통상통일위원회, 2012. 7. 25.

25) 한반도 신뢰프로세스에 대한 설명의 내외신 기자회견, 2013. 8. 21.

우선 재발방지 및 관광객의 신변안전 보장과 관련하여, 북측은 보다 명문화·구체화할 필요가 있다. 우리 정부의 관광 재개의 3대 조건에서는 ‘신변보장의 제도화’가 최대 현안이다. 이를 위해 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」제10조 제2항의 신변안전보장 조항을 구체화해야 한다. 또한, 신변안전 조항의 이행(경고, 범칙금, 추방 등)과 ‘엄중한 위반 행위’에 대한 구체적 명시가 필요하다. 현재 제10조 2항에는 “관광지구내 법질서를 위반했을 경우, 위반 내용을 남측에 통보하고 위반 정도에 따라 경고 혹은 범칙금을 부과하거나 남측으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반 행위에 대해서는 쌍방이 별도로 합의 처리한다”고 되어 있다.

다음으로 투자 재산 보호와 관련하여, 몰수·동결된 투자자산의 원상회복 및 국제특구법 제정에 따른 개발업자(현대)의 독점적 사업권 훼손에 대한 원상회복을 요구한다. 금강산 사업의 안정적 운영을 위해 ‘금강산지구 관리위원회’ 등 문제 협의를 위한 남북 공동관리기구를 설립하여, 관광지구 내 남측 인원의 안전 보호와 질서 유지, 재산 보호 방안을 마련할 필요가 있다. 이미 북한도 2011년 새로 제정한 금강산국제관광특구법에는 ‘금강산국제관광특구관리위원회’가 존재하기에 이를 남북공동관리기구로 설치하면 가능할 것 같다.

끝으로 분쟁해결기구 마련과 관련해서는 이미 북한은 금강산국제관광특구법에서 당사자간 합의에 의한 중재 원칙을 명시하고 있는 만큼, 기존 합의된 출입체류에 대한 공동위원회와 남북상사중재위원회에 의해 분쟁을 해결하면 될 것 같다. 따라서 남북한은 기 합의된 출입체류 공동위원회와 상사분쟁중재위원회의 조속한 설치 운영이 요구된다.

남한 정부에 대한 건의

금강산관광 재개 및 활성화를 위해 우리 정부는 5.24 조치의 해제와 관광 활성화를 위한 인프라 지원, 독점적 개발 사업권 인정 등의 유연하고도 전향적 대북정책 추진이 요구된다.

우선 정부는 금강산관광의 조속한 재개와 정경분리 원칙 견지가 요구된다. 금강

산관광의 조속한 재개로 남북 경협기업들의 생존권 보장과 함께, 한반도 신뢰프로세스의 본격 가동과 추동력 확보를 위한 토대를 마련해야 한다. 정부의 5.24 조치에 의하면 ‘영유아 지원과 개성공단 사업을 제외한 남북 간의 교역과 교류 중단’을 규정하고 있어, 금강산관광 재개를 위해서는 정경분리 원칙하에 5.24 조치의 탄력적 운영이 필요하다. 따라서 대북 인도적 지원과 남북경협 등 비정치적 분야의 교류협력 확대를 통해 상호 신뢰 회복의 접촉면 확대를 위한 유연한 조치가 요구된다.

둘째, 금강산관광 활성화를 위해서는 재개를 위한 유동성 지원과 재개 후 금강산지구 내의 관광 인프라 확충 지원이 필요하다. 남북협력기금 대출로 관광 재개를 위한 시설 복구 지원 비용 등 유동성 지원이 필요하며, 관광 정상 후에는 대출을 상환한다는 조건으로 하면 될 것 같다. 재개되었을 경우에는 통일 교육의 일환으로 2002년 실시되었던 학생, 교사, 이산가족, 독립유공자, 국가유공자, 장애우 등에 대한 금강산관광 경비 보조 지원 제도의 재시행을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 관광 재개 후의 활성화를 위해서는 발전설비와 상하수도 시설, 출입국사무소(CIQ) 시설의 현대화와 같은 관광 인프라 지원 등이 요구된다.

셋째, 개발사업자의 고유 권한 복원을 북측에게 적극 요구해야 한다. 새로 제정된 북한 국제관광특구법에 의해 개발사업자(현대)의 독점사업권이 일방적으로 삭제된 만큼, 정부는 금강산관광 정상화 및 남측 기업의 투자 재산 보호 차원에서 독점사업권의 복원을 요구해야 한다. 이는 단순히 개별기업의 자산 보호 차원을 넘어, 향후 북한의 외자유치 확대 과정에서 남북간 합의 파기에 대비한 ‘남한의 권리 지키기’ 차원에서 매우 중요하다.

끝으로, 금강산관광의 조속한 재개에 앞서 개성관광 우선 재개를 검토할 만하다.²⁶⁾ 개성관광은 금강산관광과 중단 원인이 다를 뿐 아니라 비숙박 당일 관광이기에 재개 준비와 신변안전 측면에서 용이하다. 또한 개성공단 활성화 차원에서도 공단 제품의 홍보와 판매 확대를 위해 개성관광객들의 면세점 활용 범위 확대가 필요하다. **㉞**

26) 전문가 10명 중 약 8명(76.2%)은 금강산관광 재개에 앞서 우선 개성관광이라도 재개하는 것이 필요하다고 응답하였다. 이는 개성관광이 금강산관광과 관계없이 쉽게 합의가 가능하고, 현재 개성공단이 운영 중에 있어 재개에 부담이 적다는 현실적 측면이 반영된 것으로 평가된다. (홍순직·이용화, 전거서, 2013. 11. 14.)