

현안과 과제

■ 금강산관광 16주년의 의미와 과제

Executive Summary

□ 금강산관광의 16주년의 의미와 과제

1. 개요

(금강산관광 16주년의 의미) 1998년 11월 18일에 시작된 금강산관광은 오는 18일 16주년을 맞게 된다. 금강산관광은 단순 관광상품이 아니라 대규모 인적·물적 교류를 통해 **남북한 신뢰 형성의 단초 및 민족통일의 시발점을 제공했다**는 데 큰 의미가 있다. 1998년 6월 故정주영 현대그룹 명예회장은 소떼 500마리를 몰고 방북하여 금강산관광 등 경협사업 논의를 통해 남북교류의 물꼬를 텄다. **당국간 대화 통로가 없던 상황에서 관광자원을 활용한 민간 경협 의 화해 분위기 조성**은 극단적 대립 예방과 비공식적 외교 채널 역할 수행, 남북정상회담 성사의 기반 조성에 기여하였다. 이를 계기로 남북경협은 1990년대 초반부터는 그간의 단순교역과 소규모 위탁가공 수준에서 **본격적인 투자 단계로 발전되어 대규모 남북 민간 경협시대의 서막이 열렸다**.

(연구의 목적) 금강산관광 중단이 장기화되면서 그간의 남북간 접촉과 교류 확대의 의미가 퇴색되었다. 이에 본 연구에서는 정치·경제·사회문화적으로 큰 의미가 있는 금강산관광 사업의 의미와 성과를 되새겨보고, 남북관계 개선을 위한 금강산관광 사업 활용 방안을 모색하고자 한다.

2. 금강산관광의 성과

(정치·군사적) 첫째, **한반도 긴장 완화에 기여하였다**. 금강산관광은 장전항이라는 북한의 최전방 군사지역을 개방시켜 동해상 긴장 해소에 기여하였으며, 해상 및 육로 관광을 통해 북방한계선과 군사분계선을 북상시킨 효과가 있다. 둘째, **정치적 대립과 완충의 가교 역할을 수행하였다**. 남북정상회담을 포함한 주요 당국간 회담을 견인하였고, 당국간 회담 부침 속에도 금강산관광을 통한 민간 경협 확대는 당국간 대화 채널 유지의 결정적 역할을 하였다.

(사회문화적) 첫째, **민족적 동질성 회복의 기회를 제공하였다**. 분단 이후 최초의 대규모 남북 인적·물적 교류로 사회문화교류의 새로운 장을 마련하였다. 둘째, **북한 사회에 대한 이해 증진에 기여하였다**. 금강산관광을 계기로 남북간 상호 이질감 해소의 기회가 마련되었으며, 이산가족 상봉의 공간 제공을 통해 상호 신뢰 회복에 기여하였다. 또한, 각종 관련 법제 제·개정을 통해 개성공단 등 여타 남북 경협사업에 대한 남북간 법·제도적 정비의 기회를 제공하였다.

(경제적) 첫째, **시장경제 학습의 장으로서 기능을 수행해왔다**. 금강산관광은 '서비스 산업의 꽃'인 관광산업에 대해, 개성공단은 제조업에 대한 시장경제 학습 기회를 제공하였다. 둘째, **남북한 경제 통합 여건 개선 및 통일비용 절감에 기여하였다**. 민간 차원의 북한경제 활성화 지원으로 정부 차원의 통일비용 절감 효과를 거두었다.

3. 금강산관광 재개 지연의 문제점

첫째, **북한을 대화의 창으로 유도하는 것이 지연될 우려가 있다**. 북한은 금강산관광 재개를 '남북관계 개선의 시발점'으로 인식하고 있는 만큼, 금강산관광 재개가 지연될 경우에는 현재 고조되고 있는 남북 신뢰·해빙 무드의 걸림돌로 작용할 수 있다. 둘째, **자본주의 시장경제 교육에 차질이 발생한다**. 금강산관광의 재개가 지연되면서 북한에 대한 서비스업 부문의 시장경제 교육에 차질이 발생한다. 셋째, **통일비용 부담 감축 노력이 지연되고 있다**. 금강산관광 재개의 지연으로 북한 경제 여건이 개선

되지 못하고, 북한 경제 개발이 지연되면서 통일비용 부담 감축 노력이 지연되고 있다. **넷째, 북한 경제 개방 축진의 호기를 놓칠 가능성이 높다.** 금강산관광 재개가 지연될 경우, 북한을 경제 개방 확대로 유도할 기회를 상실할 우려가 있다. **다섯째, 이산가족 상봉 정례화가 어려워질 수 있다.** 금강산관광 재개가 지연될 경우 이산가족 상봉의 장인 금강산면회소를 활용한 이산가족 상봉 정례화가 어려워질 수 있다. **여섯째, 지역 경제 침체 장기화의 우려가 있다.** 금강산관광이 재개되면 관광업·운수업 등 관광 관련 산업의 내수 진작을 통한 국민 경제 활성화가 기대된다.

4. 시사점

남북관계 개선은 물론 ‘유라시아 이니셔티브’, ‘통일대박’ 실현을 위한 구체적인 첫 걸음으로 남북경협을 적극 활용할 필요가 있다. 특히, 남북 간 관광협력은 가장 쉽고 빠르게 실현될 수 있다는 점에서 매우 유용하다. **첫째, 남북경협 확대를 위해 5.24 조치의 단계적 해제를 적극 검토할 필요가 있다.** 금강산관광 재개와 DMZ 세계평화공원 조성사업을 연계하는 등 전략적인 정책 적용을 통한 단계적 해제를 검토할 필요가 있다. **둘째, 남북경협 중 관광협력을 우선 재개함으로써 기존의 금강산 관광을 ‘유라시아 이니셔티브’, ‘통일대박’ 실현의 단초로 활용할 필요가 있다.** 특히, 금강산관광 재개는 북한의 경제 개발과 개방 지원 정책의 시발점으로 활용할 수 있다. 최근 북한의 특구 중심 개방 정책에 호응하여 고성~시중호~원산·마식령 지구 등 북한 동부지역의 개방 확대를 유도하고, 이에 대한 자신감에 기초하여 북한이 적극적인 개방 정책으로 나아갈 수 있도록 지원하는 것이 중요하다. **셋째, 경의선 연결 등을 통한 북한 내륙관광 협력으로 남북관광협력을 확대, 남북경협 뿐 아니라 동북아 발 ‘유라시아 이니셔티브’의 실천력을 강화할 필요가 있다.** 유라시아의 철도 연결 사업 추진 과정에서 남북 접경지역(경원선, 동해북부선 등) 철도 연결 → 북한 내 철도 개보수 → 북한 철도 현대화(복선화·고속화) 추진을 검토할 필요가 있다. **넷째, ‘DMZ 평화공원’ 사업도 금강산 관광 등과 연계를 통해 남북관계 개선 및 동북아 안정에 대한 기여 뿐 아니라 남북의 경제적 실리와 연계·발전시키는 것이 중요하다.** 대규모 평화공원 조성사업과 금강산관광지구를 연계하여, 철원~김화~평강~내금강을 잇는 대규모 평화공원 조성사업을 추진을 고려할 수 있다. **다섯째, 금강산관광 재개를 이산가족 상봉 정례화의 촉매제로 활용하는 것이 중요하다.** 금강산에 설치된 이산가족면회소를 적극 활용하여 이산가족 상봉 정례화는 물론 그 대상과 규모를 확대해 나갈 필요가 있다. 또한, 금강산 이산가족면회소 운영을 상시화하여 생사확인 등의 상시정보교환과 정례화 지원체제를 상시적으로 운영할 필요가 있다.

< 금강산관광의 성과 >

정치·군사적	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 긴장 완화에 기여 : 북방한계선과 군사분계선 북상 - 해상 100km 후퇴(전선까지 이동시간 2시간 지연) - 정치적 대립의 완충과 가교 역할 수행 : 당국간 대화 채널 유지 - 코리아 디스카운트 해소 : 한반도의 긴장 완화와 평화 안정에 기여
사회문화적	<ul style="list-style-type: none"> - 민족 동질성 회복 : 분단 이후 최초의 대규모 인적 교류, 이산가족 상봉 - 통일 체험장 제공 : 통일 의식 변화의 장(場) 마련 - 남북간 법·제도적 격차 조율 기회 제공 : 북한 법제 인프라 개선에 기여
경제적	<ul style="list-style-type: none"> - 자본주의 시장경제 학습의 장 : 금강산은 관광·서비스업 중심, 개성공단은 제조업 중심 - 북한 경제 개발 및 통일비용 감축 효과

1. 금강산관광 현황1)

- (추이) 1998년 11월 시작된 금강산관광은 2008년 7월 연간 40만 명의 남북 관광시대를 목전에 두고 중단되어, 현재 중단 6년째를 맞고 있음
 - 배경 : 1998년 6월 故정주영 현대그룹 명예회장이 소떼 500마리를 몰고 민간 기업인 최초로 판문점을 통과하는 방북을 실현하고, 금강산관광 등 경협사업 논의하면서 본격적 해빙 무드 조성
 - 정부의 전향적인 대북 정책, 그리고 경제난 해소를 위한 북한의 실리주의적 접근 자세 등이 복합적으로 작용하면서 전격 성사
 - 관광 개시 : 1998년 11월 18일 금강산관광선인 금강호가 출항함으로써 의정서 체결 10년만에 본격적으로 시작
 - 이는 1989년 1월 「금강산관광 개발 의정서」 체결 후 10년만에 실현된 것임
 - 관광 방식의 다변화 : 해로관광에서 육로관광으로, 다시 승용차관광으로 관광 방식이 다양화되었음
 - 1998년 해로관광을 시작으로 2003년 육로관광이 실시되고, 2004년 해로관광이 중단되었으며, 2008년 승용차관광이 실시되었음
 - 관광 일정의 다양화 : 2004년부터 당일관광, 1박2일 관광, 2박 3일 관광 등으로 관광 일정이 확대되었음
 - 관광 코스의 확대 : 초기의 구룡연, 만물상, 삼일포 등에서 해금강과 동석동~세존봉~구룡연의 순환 코스 등이 추가, 야영장과 해수욕장 등도 개방됨
 - 2007년부터 내금강 관광이 실시되면서 관광 코스가 확대되었음
 - 연간 40만 명 관광시대를 목전에 두고 중단 : 2005년부터는 남북관광 30만 명 시대가 열렸으며, 2008년 7월 관광 중단전까지의 누적 관광객은 195만 6천명에 달함

< 연도별 금강산관광객 추이 >

(단위 : 만 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.7
연도별	1	15	21	6	9	7	27	30	24	35	19
누적	1	16	37	43	52	59	86	116	141	176	196

1) 본 보고서는 본 연구원에서 2014년 2월 26일 발간한 “금강산관광의 의미 재조명”, 『현안과 과제』를 수정·보완한 것임.

- (금강산관광 시작의 의미) 금강산관광은 단순 관광이 아니라 대규모 물적·인적 교류를 통해 남북한 신뢰 형성의 단초 및 민족통일의 시발점을 제공
 - 남북교류의 물꼬를 트는 역할 수행 : 정부당국간 교류와 민간의 인적 교류를 개방하여 민간인들이 북한 땅을 자유롭게 밟고 북한 주민들과 자연스럽게 접촉하여 민족 동질성 회복의 기회를 제공한 최초의 민간 사업
 - 당국간 대화 통로가 없던 상황에서 민간의 관광·경험을 통한 화해 분위기 조성은 극단적인 대립 관계 형성 예방과 비공식적인 외교 채널 역할 수행, 남북정상회담 성사의 기반 조성 등에 기여
 - 대규모 남북 민간 경험시대의 서막을 연 사업 : 1990년대 초반부터 미미하게 이루어지던 단순교역과 소규모 위탁가공 수준의 남북경협이 본격적인 투자단계로 발전
 - 금강산관광 사업을 계기로 개성공단 사업 등 남북간 경협이 본격화될 수 있었으며, 통일 한국에 대비한 국토의 균형있는 발전에 기여
- (연구의 목적) 2008년 7월 금강산관광이 중단되면서 그간의 남북간 접촉과 교류 확대의 의미가 퇴색되었음
 - 이에 본 연구에서는 금강산관광이 단순 관광이 아니라 남북간 정치·사회문화·경제적으로도 의미가 있는 사업임을 되새겨보면서 남북관계 개선을 위해 금강산관광을 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 함
 - ‘통일 대박’ 논의가 활발하게 진행되고 있는 현 시점에서 금강산관광의 의미를 재조명하고, 금강산관광 활용이 ‘통일 대박’ 실현의 초석 마련을 위해 가장 시급히 추진되어야 할 과제임을 확인하고자 함

2. 금강산관광의 성과

- (개요) 금강산관광은 분단 이후 최초의 대규모 인적 교류를 통해 한반도의 평화와 안정에 기여했으며, 정치·군사, 사회문화, 경제적으로도 큰 성과를 달성함
- 관광은 평화로 가는 여권(a passport to peace) : 관광은 평화산업이며, 관광 교류는 국가 간 자유왕래를 통하여 적대감을 해소하고 상호 이익증진과 신뢰 구축에 가장 경제적이며 효과적 수단으로 금강산관광이 그 대표적인 사례²⁾
- 향후 금강산관광 재개시 북한의 마식령스키장과 원산관광특구 개발, DMZ 세계평화공원과 연계하여 한반도 평화 실현에 크게 기여할 수 있을 것으로 보이며, 유라시아철도 및 가스관 연결 사업에도 긍정적 효과 기대

< 금강산관광의 성과 >

정치·군사적	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 긴장 완화에 기여 : 북방한계선과 군사분계선 북상 · 해상 100km 후퇴(전선까지 이동시간 2시간 지연), 군사분계선을 관통한 관광객의 출입·왕래 - 정치적 대립의 완충과 가교 역할 수행 : 당국간 대화 채널 유지 · 비공식적 외교 채널 역할 수행, 남북정상회담 성사 기반 조성 - 코리아 디스카운트 해소 : 한반도의 평화와 안정을 대내외 과시
사회문화적	<ul style="list-style-type: none"> - 민족적 동질성 회복 : 분단 이후 최초의 대규모 인적 교류로 사회문화교류의 새로운 장을 마련 - 북한 사회에 대한 이해 증진 : 상호 이질감 해소, 이산가족 상봉의 공간 제공 - 남북간 법·제도적 격차 조율 기회 제공 : 북한 법제 인프라 개선에 기여
경제적	<ul style="list-style-type: none"> - 자본주의 시장경제 학습의 장 : 금강산은 관광·서비스업 중심, 개성공단은 제조업 중심 - 북한 경제 개발 및 통일비용 감축 효과 : 민간의 북한 경제 활성화 지원으로 정부 차원의 통일비용 절감 효과 기대

2) 국제연합(UN)은 냉전시대 “관광은 평화로 가는 여권(Tourism is a passport to peace)”이라는 표어 아래 1967년을 국제관광의 해로 정하고 관광의 중요성을 강조. 심상진, “남북관광이 국내관광산업에 미치는 영향”, 『한국관광정책』, 한국문화관광연구원, 2008. p. 40.

- (정치·군사적 성과) 북한이 주요 군사적 요충지를 개방하도록 하여 한반도의 평화와 안정에 기여, 민간의 접촉 확대가 정치적 대립의 완충과 가교 역할을 하였음
 - 한반도 긴장 완화에 기여 : 군사항 개방과 해상 및 육로 관광을 통해 북방한계선과 군사분계선을 북상시켰음
 - (최전방 군사지역 개방으로 동해상 긴장 해소) 해로관광을 위한 동해항의 군사적 요충지인 장전항의 개방으로 금강산관광 이후 동해안에서 북한의 군사적 도발이 중단
 - 금강산관광이 시작되면서 장전항을 사용하던 북한의 동해 함대가 후방으로 약 100km 후퇴하여 장전항에는 소형 함정 몇 척 만이 정박
 - 해상에서의 100km 후퇴 의미는 전선까지 이동시간이 2시간여 지연된다는 것을 의미(함정 최고속도가 25노트일 경우 시속 46km)³⁾
 - (군사분계선을 관통한 관광객의 출입·왕래) 2003년 2월 군사분계선을 관통한 육로관광 실시로 북한은 국도 7호선을 개방
 - 대립과 갈등의 군사지역이 한 달에 3만 여명이 오가는 화해와 협력의 관광 교류협력 지대로 변모
 - 정치적 대립의 완충과 가교 역할 수행 : 남북정상회담을 포함한 주요 당국간 회담을 전인, 민간 경협이 확대가 당국간 대화 채널 유지의 결정적 역할 수행
 - 남북 관계 개선의 연결 고리 역할뿐만 아니라, 서해교전과 1차 북핵 실험 등 당국간 대화 부침 속에서도 남북 교류 협력의 모멘텀을 안정적으로 관리해나갈 수 있는 통로 역할 수행
 - 전문가의 10명 중 9명(92.0%)은 금강산관광을 ‘남북한 화해 및 평화의 상징(61.4%)’과 ‘대규모 남북한 교류의 출발점(30.6%)’으로 인식

< 금강산관광의 의미 >

금강산관광의 의미	종합	보수	중도	진보
남북한 화해 및 평화의 상징	61.4%	44.0%	59.5%	80.8%
대규모 남북한 교류의 출발점	30.6%	44.0%	29.7%	19.2%
단순 관광 상품에 불과	8.0%	12.0%	10.8%	0.0%

자료 : 현대경제연구원, “남북관계 전문가 설문조사 - 신뢰 회복을 위한 남북한 실천적 조치 필요”, 『현안과 과제』 (2014. 3) 참고.

주 : 2014년 2월 16일~3월 4일까지 통일·외교·안보 분야 전문가 88명을 대상으로 실시한 설문조사 결과.

3) 진희관, "금강산관광 재개의 필요성과 의의", 『한반도 평화를 위한 긴급간담회』, 김동철·김성곤·설훈·원혜영의 원 주최, 2013. p. 10.

- **코리아 디스카운트 해소 및 국가 브랜드 가치 제고 효과** : 1997년말 IMF 외환 위기 이후 외자 유치와 경제 안정을 위한 한반도 평화 정착 및 대외 신인도 회복이 필요하던 시기 금강산관광을 통해 한반도 평화 안정을 대내외 과시⁴⁾
 - 남북관광사업이 향후 평양, 백두산 등지로 확대될 경우 경제적 효과는 관광산업을 넘어 국가 브랜드 가치 상승으로 이어질 것으로 기대

- **(사회문화적 성과) 남북한 주민들간 상호 통일 접촉점을 마련하여 민족적 동질성 회복 기회 제공**
 - **민족적 동질성 회복 기회 제공** : 분단 이후 최초의 대규모 남북 인적 교류로 상호 이질감 해소에 기여
 - **(분단 이후 최초의 대규모 인적 교류)** 1989~1998년까지 10년간 북한 방문 인원은 총 5,722명이었으나, 1998년 11월 금강호 출항 후 12월까지 2달간 금강산관광 인원만 10,543명을 차지하여 남북교류의 새시대를 여는 역할 수행
 - 2005년부터는 남북관광 30만 명 시대가 개막되었으며, 2008년 7월 관광 중단전까지의 누적 관광객은 195만 6천명에 달함
 - 다만, 제한된 지역에 대한 남한 관광객의 일방적인 방문이라는 한계는 존재
 - **(상호 이질감 해소 기회 제공)** 현지 종사 남측 인원들과 재중동포(조선족) 약 1,300여 명, 북측 관계자, 서비스업 종사자, 관광 해설자 등 1,000여 명, 남측 관광객 매일 약 1,000여 명이 방문하여 자연스럽게 교류
 - **(사회문화교류의 새로운 장 마련)** 온정리 금강산문화회관은 분단 이후 민간 차원에서 이루어진 최초의 남북 합작 건축물로, 이 곳에서 평양 모란봉 교예단의 공연을 감상할 수 있게 되는 등 사회문화교류의 새로운 장이 마련됨
 - 조국평화통일기원 금강산기도회, 금강산 마라톤 대회, 자동차 질주대회, 국제모터사이클 투어링, 전국 대학생 자전거 국토순례, 금강산 콘서트 등 각종 종교, 학술, 체육, 문화 교류의 장소로 활용

4) 1998년 11월 19일 방한한 클린턴 당시 미국 대통령은 금강산관광선 출항 장면을 숙소에서 TV를 통해 지켜본 후, 다음 날 한미정상회담을 마치고 “감동을 금할 수 없다. 매우 신기하고 아름다운 장면이었다. 우리의 힘과 부와 행복을 북한에 전달할 수 있는 가능성을 관광선에서 발견할 수 있었다. 이게 가장 중요한 메시지”라고 감회를 표현한 바 있음.

- (이산가족 상봉의 공간 제공) 총 18차의 이산가족 당국간 교류 가운데 1985년 고향방문단 행사와 2000년 1·2차, 2001년 3차를 제외한 모든 행사는 금강산에서 이루어짐
- 금강산관광의 정치·사회문화적 기여 : 전문가들은 금강산관광이 경제적인 분야는 물론 정치·사회문화적인 분야에서 더 큰 의미를 갖는다고 평가
 - 전문가들은 ‘남북관계 및 한반도 긴장완화(43.2%)’와 ‘사회·문화(26.1%)’에서의 기여도에 다소 높게 응답
 - 이는 금강산관광이 긴장완화와 이산가족 상봉 면회장으로의 활용을 비롯, 금강산관광 사업을 계기로 남북한 상호 이질감 해소와 신뢰회복에 기여한 점을 인정한 것으로 평가

< 금강산관광의 분야별 기여 >

분야별 기여도	종합	분야별 기여도		
		보수	중도	진보
정치 : 남북관계 및 한반도 긴장완화 등	43.2%	40.0%	37.9%	53.8%
사회문화 : 북한 사회에 대한 이해 증진	26.1%	20.0%	29.7%	27.0%
경제 : 남북경협 확대 등	19.3%	24.0%	21.6%	11.5%
관광 : 한반도 내 관광자원 개발의 가능성 확인	11.4%	16.0%	10.8%	7.7%

자료 : 현대경제연구원, “남북관계 전문가 설문조사 - 신뢰 회복을 위한 남북한 실천적 조치 필요”, 『현안과 과제』 (2014. 3) 참고.

주 : 2014년 2월 16일~3월 4일까지 통일·외교·안보 분야 전문가 88명을 대상으로 실시한 설문조사 결과.

- 남북간 법·제도적 격차 조율 기회 제공 : 각종 관련 법제의 정비를 통한 남북관계 제도화의 초석 마련
 - 2002년 금강산관광지구법 관련 하위규정과 2003년 투자보장·이중과세방지·상사분쟁·청산결제 등 남북 4대경협합의서 발효
 - (북한 법제 인프라 개선에 기여) 경제활동과 관련하여 시장경제에 입각한 새로운 제도의 도입을 촉진하였으며, 이는 개성공단 및 특구 법제 창설로 이어짐
 - 다만, 외국 자본 유치에 위한 투자자 보호, 투자기업의 창설과 운영, 우대조치 등과 관련한 법제 미비 등의 한계가 있음

- (경제적 성과) 자본주의 시장경제 학습 기회와 북한 경제 개발 및 통일비용 감축 효과 등을 제공
 - 시장경제 학습 기회 : 금강산에서는 ‘서비스 산업의 꽃’인 관광산업에 대해, 개성공단에서는 제조업에 대한 시장경제 학습 기회 제공
 - 북한은 ‘굴뚝없는 산업’인 관광산업을 통해 시장경제 메커니즘을 학습하고, 대외개방의 노하우를 습득
 - 북한은 당초에 관광은 기본적으로 부르주아 생활양태로서 비생산적인 것으로 인식, 자본주의적 관광행태에 대해 “호색적인 관광, 도박관광과 같은 변태적이며 속물적인 관광”이라고 비판하는 입장이었음⁵⁾
 - 금강산관광을 계기로 인식이 변화하였으며, 이는 개성공업지구 개발과 개성관광 등 남북경협사업의 확대로 이어짐
 - 남북한 경제 통합 여건 개선 및 통일비용 절감 : 남북간 소득 격차 경감과 국토의 균형있는 발전에 기여
 - (북한 경제 회복에 기여) 민간 차원의 북한 경제 활성화 지원으로 정부 차원의 통일비용 절감 효과 기대
 - 남측의 민간 투자로 북한 경제가 활성화되어 북한이 산업 기반을 형성하고 시장경제의 기초를 마련할 수 있는 토대를 제공
 - (통일 한국에 대비한 국토의 균형있는 발전에 기여) 분단 이후 50여 년간 단절되었던 남북사이 정규 항로 개발, 군사분계선상의 도로 및 철도연결을 통해 - 남북간 물류인프라 연결 기회 제공
 - 남북관광을 위해 투자되는 도로 등 관광 인프라는 통일 이후에도 활용될 수 있는 통일 인프라의 성격을 가짐

5) 조선국제여행사, 『조선관광문답100』 (평양: 조선국제여행사), 1994, p. 1.

3. 금강산관광 재개 지연의 문제점

- (북한을 대화의 창으로 유도하는 것이 지연될 우려) 북한이 금강산관광 재개를 남북관계 개선의 시발점으로 인식하고 있는 만큼, 금강산관광 재개가 지연될 경우 남북 신뢰·해빙무드 고조가 지연될 수 있음
 - 금강산관광 재개는 남북관계 개선의 시발점으로 인식되고 있으며, 재개가 지연될 경우 정부의 통일 노력이 지연될 우려가 존재

- (자본주의 시장경제 교육에 차질이 발생) 금강산관광의 재개가 지연되면서 북한에 대한 서비스업 부문의 시장경제 교육에 차질이 발생
 - 북한은 금강산관광을 통해 자본주의 시장경제의 서비스업 운영과 관련 시설 운영 방식 등을 학습하였으나, 관광 중단으로 자본주의 학습도 중단

- (통일비용 부담 감축 노력이 지연) 금강산관광 재개의 지연으로 북한 경제 여건이 개선되지 못하고, 북한 경제 개발이 지연되면서 통일비용 부담 감축 노력이 지연
 - 외자 유치와 개혁·개방이 북한 경제 회생의 핵심 과제로 지적되고 있는 만큼, 금강산관광 재개를 통한 민간의 북한 경제 회복 지원과 통일 인프라 확충이 통일비용 절감을 위한 가장 시급한 과제로 지적

- (북한 경제 개방 촉진의 호기를 놓칠 가능성이 높음) 금강산관광 재개가 지연될 경우, 북한을 경제 개방 확대로 유도할 기회를 상실할 우려가 있음
 - 북한은 경제개발구법의 제정 등을 통해 개방 의지를 천명하고, 마식령스키장과 나선경제특구 등에 대한 외자유치에 적극적으로 나서고 있으나 별다른 성과를 거두지 못하고 있음
 - 금강산관광 재개를 통해 북한 개방 확대를 유도하고, 이에 대한 자신감에 기초하여 북한이 적극적인 개방 정책으로 나아갈 수 있도록 지원할 수 있음

- (이산가족 상봉 정례화가 어려워질 수 있음) 금강산관광 재개가 지연될 경우 이산가족 상봉의 장인 금강산면회소를 활용한 이산가족 상봉 정례화가 어려워질 수 있음
 - 2014년 2월 이산가족 상봉이 재개된 바 있으나, 금강산관광 재개가 지연될 경우 금강산면회소를 활용한 정례화가 어려워질 수 있음
 - 2005년 8월 금강산면회소가 착공하여, 2008년 7월 완공되었으나 제대로 활용되지 못함
 - 당국 차원의 이산가족 상봉은 2009~10년 2차례만 성사되었고, 2008년과 2011~13년에는 한 차례도 열리지 않았음

- (지역 경제 침체 장기화 우려) 금강산관광이 재개되면 관광업·운수업 등 관광 관련 산업의 내수 진작을 통한 국민 경제 활성화 기대
 - 관광객 및 매출액 증가 등을 통한 국민 경제적 효과, 금강산 방문 과정에서의 강원도 지역 경제 활성화 효과, 관광 수지 개선 효과 등에 대한 경제적 손실은 총 28.4억 달러
 - 이는 부가가치 유발효과, 생산유발효과와 고용유발효과 등은 제외한 직접적 손실액만을 추정한 것임

< 금강산관광 중단의 경제적 손실 추정 >

(단위 : 만 명, 백만 달러)

	관광객	국민경제활성화효과	지역경제활성화효과	관광수지개선효과	합계
2008. 7~	20.0	64.6	6.2	47.3	118.1
2009	43.0	140.2	13.3	102.8	256.3
2010	53.0	174.5	16.4	128.1	319
2011	66.0	219.4	20.4	161.2	401
2012	74.3	249.5	22.9	183.5	455.9
2013	98.0	332.8	30.3	245.0	608.1
2014. 1~11	108.2	371.6	33.4	273.8	678.8
계	462.5	1,552.6	142.9	1,141.7	2,837.2

주 : 관광객 수 전망치는 현대아산 자료를 이용.

4. 시사점

- (시사점) 남북관계 개선은 물론 ‘유라시아 이니셔티브’, ‘통일대박’ 실현을 위한 구체적인 첫 걸음으로 남북경협을 적극 활용할 필요가 있음. 특히, 남북 관광협력은 가장 쉽고 빠르게 실현될 수 있다는 점에서 매우 유용.
 - 남북경협 확대를 위해 5.24 조치의 단계적 해제를 적극 검토할 필요가 있음
 - 금강산 관광 재개와 DMZ 세계평화공원 조성사업을 연계하는 등 전략적인 정책 적용을 통한 단계적 해제 검토가 필요
 - 남북경협 중 관광협력을 우선 재개함으로써 기존의 금강산 관광을 ‘유라시아 이니셔티브’, ‘통일대박’ 실현의 단초로 활용할 필요가 있음
 - 금강산관광 재개를 북한의 경제 개발과 개방 지원 정책의 시발점으로 활용할 수 있음
 - 최근 북한의 특구 중심 개방 정책에 호응하여 고성~시중호~원산·마식령 지구 등 북한 동부지역의 개방 확대를 유도하고, 이에 대한 자신감에 기초하여 북한이 적극적인 개방 정책으로 나아갈 수 있도록 지원
 - 경의선 연결 등을 통한 북한 내륙관광 협력으로 남북관광협력을 확대, 남북경협 뿐 아니라 동북아발 ‘유라시아 이니셔티브’의 실천력을 강화할 필요가 있음
 - 유라시아의 철도 연결 사업 추진 : 남북 접경지역(경원선, 동해북부선) 철도 연결 → 북한 철도 개보수 → 북한 철도 현대화(복선화·고속화)를 추진
 - ‘DMZ 평화공원’ 사업도 금강산 관광 등과 연계를 통해 남북관계 개선 및 동북아 안정에 대한 기여 뿐 아니라 남북의 경제적 실리와 연계·발전시키는 것이 중요
 - 대규모 평화공원 조성사업과 금강산관광지구를 연계 : 철원~김화~평강~내금강을 잇는 대규모 평화공원 조성사업을 추진

- 금강산관광 재개를 이산가족 상봉 정례화의 촉매제로 활용
 - 금강산에 설치된 이산가족면회소를 적극 활용하여 이산가족 상봉 정례화는 물론 그 대상과 규모를 확대해나가야 함
 - **금강산 이산가족면회소 운영 상시화** : 금강산 이산가족면회소를 활성화하여, 생사확인 등의 상시정보교환과 정례화 지원체제를 상시적으로 운영할 필요가 있음

이해정 연구위원(031-288-7965, hjlee@hri.co.kr)

< 참고 >

□ 5.24 조치의 주요 내용 및 남한의 경제적 영향

- 주요 내용 : 긴급구호 성격의 인도적 지원을 제외한 대북지원은 물론 개성공단의 기존 투자를 제외한 북한과의 모든 경제 교류·협력과 일반교역을 금지
 - 2008년 7월 금강산 관광객 피격사건 이후 정부는 금강산 관광을 중단시켰으며, 2010년 3월 천안함 사건에 대한 대응으로 ‘5·24 조치’를 단행
 - 정부는 개성공단 국제화, 나진-하산 물류사업 등의 사업 추진에 대해 5.24 조치의 탄력적 적용 방침을 밝힘
- 5.24 조치로 인한 남한의 경제적 피해
 - 5.24 조치로 인한 남한의 직접 피해액은 2010~2013년 간 145.9억 달러로 추정

< 2010~13년 남한의 경제적 피해 (종합) >

(단위 : 만 달러, 명)

구 분		직접 효과	간접 효과		
			생산 유발	부가가치유발	고용 유발
관광 사업	금강산 관광	170,475	336,103	125,229	52,019
	개성 관광	4,400	6,864	2,292	678
개성공단 사업		613,055	1,274,684	415,417	106,937
남북교역		656,828	1,361,604	428,909	117,080
항공기 우회 운항		13,808	-	-	-
합 계		1,458,566	2,979,255	971,847	276,714

자료 : 홍순직, ‘5.24 조치로 인한 남북한 경제적 피해 추정’, 2013년 국정감사 정책자료집, 남북경협비대위, 2013.10 자료를 현대경제연구원이 보완.

주 : 금강산관광은 현대아산의 관광객 전망치를 반영, 개성공단 사업은 2013년 일시 가동 중단 기간(2013. 4~9.16)의 손실 포함.