

# /차/례/

## 여는말

02    **이용원**    공감만세 공동대표

## 발제

04    **이탁연**    공감만세 서울지사장

## 토론

22    **강주원**    경남대 극동문제연구소 객원연구위원

28    **고두환**    공감만세 공동대표

32    **김기환**    단국대 초빙교수, 국제정치학 박사

36    **박근수**    배재대 여가서비스경영학과 교수

40    **함보현**    화우공익재단 상임변호사

여는말

이용원

공감만세 공동대표

## 〈여는말〉

이제 작은 물꼬를 터보려 합니다

‘공정함에 감동한 사람들이 만드는 세상’ 공감만세가 오늘, 4.19혁명 기념일에 북한관광 재개 방안 토론회를 개최합니다.

이번 토론회는 사회적기업 (주)공감만세가 (사)피스원즈재단의 후원을 받아 진행하는 ‘피스프로젝트’의 추진 과정 중 하나입니다. ‘피스프로젝트’는 큰 틀에서 동북아시아 평화 구축 방안 마련을 목표로 합니다. 그동안 ‘공정여행’이라는 콘셉트로 국내는 물론 국경을 넘어 국가 간 다양한 만남과 교류, 개발, 교육 사업 등을 펼쳐왔습니다. 공감만세도 ‘피스프로젝트’를 통해 역할을 재정립하는 계기를 마련할 계획입니다.

동북아시아 평화구축을 저해하는 다양한 요소가 존재하지만 ‘북한’은 가장 뜨거운, 우리가 해결점을 찾아야 할 현실이라고 판단했습니다. 10년 가까이 펼쳐온 ‘공정여행’을 통해 ‘여행’이 지닌 확장성과 대안성을 확인한 공감만세는 ‘북한 관광’ 재개를 통해 그 실마리를 찾을 수 있다고 보았습니다. 그동안 아시아 각국은 물론이고 유럽 등지에서 펼쳐온 우리의 공정여행이 어떤 변화를 끌어내고 어떤 가능성을 보여주었는지 확인했던 경험이 그 바탕에 있습니다.

오늘 첫 토론회를 시작으로 다양하게 논의 구조를 확대할 생각입니다. 최근 남북을 둘러싼 정세가 긴박하게 흐르고 우리의 대응은 한없이 보잘 것 없어, 지금 우리가 벌이는 이 토론회가 어떤 측면에서는 무모해보이기까지 합니다. 하지만, 이런 우리의 시도가 답답하게 막혀 있는 수로에 아주 작더라도 물꼬를 트는 일하기를 희망합니다.

오늘 이 자리에서 다양한 의견 나누어주시고 공감만세가 진행하는 ‘피스프로젝트’에도 많은 관심과 격려 부탁드립니다. 감사합니다.

2017년 4월 19일 (주)공감만세 공동대표 이용원

발 제

# 이탁연

공감만세 서울지사장

# 북한관광 재개방안 연구

## □ 목차

### ○ 북한관광 재개의 필요성

- 통일의 당위
- 통일비용 문제

### ○ 북한관광 재개방안

- 현대의 금강산·개성관광
- 북한의 관광산업
- 부탄의 관광산업
- 북한 관광사업 재개방안

### ○ 결론

## □ 북한관광 재개의 필요성

### ○ 통일의 당위

- 헌법 전문을 비롯하여 제4조, 제66조 제3항, 제69조, 제72조 등 통일 관련 규정들은 통일의 달성이 우리의 국민적, 국가적 과제이자 사명임을 밝힘과 동시에 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 원칙을 천명

## ○ 통일비용 문제

### - 통일 당시 동서독 경제력 비교

통일 당시 동·서독 경제력 비교

구 분	서 독	동 독	서독/동독 (배)
GNI ('91)	2조 435억 DM	1,842억 DM	11.1
1인당 GNI ('91)	31,900 DM	11,600 DM	2.8
실질 경제성장률 ('89)	3.8%	1.9%	2.0
무역총액 ('90)	1,193,413 백만 DM	60,924 백만 DM	19.6
무역수지 ('90)	92,157 백만 DM	15,221백만 DM	6.1
전기생산량 ('89)	440.9 10억kw/h	118.9 10억kw/h	3.7
화물수송량 (해운) ('90)	143.8 백만톤	13.0 백만톤	11.1
화물수송량 (철도) ('90)	310.4 백만톤	230.0 백만톤	1.3
자동차보유량 ('90)	36,702.7 천대	6,902.8 천대	5.3
도로총연장 ('90)	173,861 km	47,201 km	3.7
의사1인당 주민수 ('89)	333 명	409 명	0.8

자료: 주독일 대한민국대사관(1992) 및 통계청(1996)에서 작성.

### - 독일 통일비용 추정치

독일 통일비용 추정치 (1990~2010)

목 록	비용 (십억 유로)
사회복지	1,100 (53.1%)
연금보험	600
실업자보험	140
의료보험	50
경제지원	140 (6.8%)
지역경제지원	120
인프라 구축	200 (9.7%)
지역경제지원	160
교통 프로젝트	30
사용목적이 특정되지 않는 지원	460 (22.2%)
독일통일기금 (1990~1994)	82.0
1차 통일연대기금 (1995~2004)	94.5
2차 통일연대기금 (2005~2019)	88.6
신탁청 적자	100.0
기타 지원금	170 (8.2%)
유산 및 부채 펀드	45.0
수리 및 재건기금	18.6
소련군 철수 지원금	6.3
총 계	2,070 (100%)

자료: 베를린 자유대 및 한델스블라트 공동추정 (2010. 10. 1 발표): 주독일 대한민국대사관(2010)에서 재인용.

- 남북한 경제력 비교

남·북한 경제력 비교 (2009년 기준)

구분	한국	북한	한국/북한 (배)
명목 GNI (국민총소득)	8,372억 달러	224억 달러	37.4
1인당 GNI	1만 7,175 달러	960 달러	17.9
경제성장률	0.2%	-0.9%	-
무역총액	6,866.2억 달러	34.1억 달러	201.4
무역수지	404억 달러	-13억 달러	-
발전량	4,333억 kwh	235억 kwh	18.5
항만하역능력	8억 53만 t	3,700만 t	21.6
자동차생산량	351.1만 대	0.4만 대	878.3
도로총연장	10만 5천 km	2만 6천 km	4.0
원유도입량	8억 3,516만 배럴	381만 배럴	219.2
철광석생산량	45.5만 t	495.5만 t	0.1
석탄생산량	248만 t	2,550만 t	0.1

자료: 통계청(2010) 및 동아일보(2011. 1. 6)에서 작성.

- 기관별·학자별 통일비용 추계

연구기관	추정방법가정	비용의 정의	통일비용 추정
한국개발연구원 (미래기획위원회 발표) (2010. 6)	상황별 인구수, 남한 국민 1인당 부담 및 「비핵·개방·3000」 수용 고려	2011~2040년까지 30년간 소요비용, 북한이 남한과 비슷한 수준의 여건을 갖추고 북한주민들의 1인당 소득이 남한 수준에 크게 뒤떨어지지 않게 만드는 데 필요한 비용	-점진 통일시 : 30년간 총 3,220억 달러 (약 350조원) -북한의 급변 사태시 : 30년간 총 2조 1,400억 달러 (약 2300조원)
Charles Wolf Jr. (미 RAND 연구소) (2010. 3)	남북한 1인당 GDP, 인구, 북한의 1인당 GDP 개선	북한을 남한 수준으로 향상 또는 북한 경제 수준 개선에 필요한 비용	북한 경제를 남한 수준으로 끌어올리는 데 1조 7천억 달러 (약 1800조원)
Peter M. Beck (미 스탠퍼드대 아시아태평양 센터) (2010. 1)	북한의 소득수준 개선	북한의 소득을 남한의 80% 수준으로 증가시키기 위해 30년간 소요될 비용	독일식 : 2조 달러 (약 2100조원)
최준욱 (한국조세연구원) (2009)	남북한이 2011년에 독일식의 급격한 통일을 이룬다고 가정	통합 후 50~60년 내 북한지역 생산성이 남한의 80~90%로 수렴 가정	통합 후 10년 간 매년 남한 GDP의 7~12% 투입(2008년 GDP 기준 122조원)
신창민 (2005)	2010년까지 남한 경제성장률 4%, 2020년까지 3% 등 12가지 가정	2010년에 통일 가정 시, 이후 10년간 북한의 1인당 GDP가 남한의 절반에 이르는 데 필요한 투자지원액	6,161억 달러 (약 647조원, 남한 예상 GDP의 6.5%)
삼성경제연구소 (2005)	2015년 통일, 남한의 최저생계비 수준을 북한에 지원, 남북한 경제성장률 고려	2015~2025년까지 북한주민의 기초생활 보장 및 북한 GDP 10%를 지원하는 데 소요되는 비용	총 546조원
Charles Wolf Jr. and Kamil Akramov (미 RAND 연구소) (2005)	한계자본산출계수(ICOR) 등 이용, 통일 후 5년간	통일 후 4~5년 내 북한 GDP를 통일시점의 2배로 증가시키는 데 소요되는 투자비용	500억~6,700억 달러 (약 700조원)

- 현재 남북 간 경제력 격차가 독일 통일 당시 동서독 간 경제력 격차의 3.4~10.3배에 달하는 극심한 불균형 상황
- 급격한 통일이 이루어질 경우 독일에 비해 훨씬 많은 통일비용이 소요될 것으로 예상. 우리나라의 통일비용은 통일형태에 따라 향후 30년간 적게는 70여조원에서부터 많게는 6,500여조원에 달할 것으로 추정됨
- 통일세 도입 방안은 국민의 조세 저항이 예상됨
- 통일재원을 지출 용도에 관계없이 어느 한두 가지 방안에만 의존하기보다는 사회보장, 경제개발, 교육 및 미래 투자 등 통일재원을 성질(기능)별, 통일 이전과 통일 이후의 기간 별로 분류하여 각기 국가와 민간에 역할을 달리 분담시키는 등 조달 방안의 다양화를 추구해야 함

## □ 북한관광 재개방안

### ○ 현대의 금강산·개성관광

#### - 금강산관광

- \* 한국인의 금강산 출입 행위는 출입국이 아닌 출입경(국내의 이주)으로 표현됨
- \* 출입경 과정 감독은 통일부 산하 남북출입사무소로, 경의선 사무소와 동해소사무가 있음
- \* 해로관광

\*\* 초기 상품은 높은 가격과 비용이 문제

\*\*\* 현대의 첫 4박5일 상품은 138만 원, 현대가 장전항 부두시설 공사비로 투자한 액수는 9,200만 달러, 관광선 용선료(해운사가 배의 전부나 일부를 빌리고 이에 대한 이용대금으로 선주에게 지불하는 돈)와 인건비가 일일 16만 달러 → 3박4일 상품 86만 원으로 출시, 쾌속선 설봉호 투입 → 재정악화 '04년도 해로관광 종료

\* 육로관광

\*\* '03년도 시작

\*\* 강원도 고성군 소재 통일전망대에 위치한 동해선남북출입사무소에서 전용셔틀버스로 출발하여 동부 비무장지대와 군사분계선을 넘어 북한의 고성항 또는 장전항에 위치한 출입연락사무소를 통해 온정리에 도착하여 관광(복귀경로도 같음)

\*\* 육로관광은 국제연합군의 통제를 받는 군사분계선을 통과해야 한다는 점에서 남북 관계 및 국제정세에 따른 불확실성이 해로관광보다 높음

- 금강산관광지구법

\* '02년도 제정, '52년도까지 현대에 토지이용권 부여

\* 주요 내용

\*\* 자연 그대로의 생태관광이 기본, 생태 파괴시킬 수 있는 부문에 대한 투자 금지

\*\* 개발업자의 관광지구 개발과 영업에 대한 비과세, 개발업자는 권한의 일부를 다른 투자자에게 양도 및 임대 가능

\*\* 외화의 반출입 자유

\*\* 관광업 및 연관된 하부구조 건설부문 투자 장려

\*\* 개발자의 지구관리기관 구성 참여 보장

\* 문제

\*\* 관광객의 신변안전, 투자자의 재산보호에 대한 규정 없음

- 개성관광

\* '05년도 현정은 회장과 김정일 위원장이 직접 면담을 통해 개성관광 합의함

\* '07~'08년도 진행됨. 총 11만 여명이 참여함

\* 일주일에 6차례 실시, 하루 평균 370명, 월 평균 1만명이 관광, 외국인은 2,600명이 방문

\* 박연폭포, 선죽교, 고려박물관으로 이어지는 코스

\* 버스를 타고 경의선 도로를 통해 개성을 관광한 뒤 저녁에 남한으로 돌아오는 당일

## 관광 방식으로 진행됨

### - 현대의 수익과 정부 지원

- \* 현대의 금강산관광 총 매출액은 7,378억 원, '05년도부터 영업이익 흑자 실현
- \* 현대의 금강산지역의 총 투자액은 3,530억 원(이 중 협력업체 투자액은 1,260억 원)
- \* '01년도 한국관광공사가 남북협력기금 900억 원을 대출하여 금강산관광사업 지원하며 협력사업자로 참여함

### - (사업중단 이후) 현대의 사업재개 노력

- \* '09년도 현정은 회장과 김정일 위원장은 면담을 통해 남북관광 재개 및 통행교류 등 5가지 사항에 대해 합의, 5개 항은 아래와 같음
- \*\* 금강산관광 재개, 남측 인원 군사분계선 육로 통행 및 북쪽 체류 원상 회복, 개성 관광 재개와 개성공단 사업 활성화, 백두산관광 개시, 추석 이산가족 상봉
- \* 그러나, 우리 정부는 정부 간 합의사항이 아닌 민간기업과의 합의사항인 점을 지적하여 최종 합의도출에 실패함

### - (사업중단 이후) 북한의 압박

- \* '10년도 북한은 금강산관광지구 부동산 조사 후 동결 및 몰수 조치, 최소관리인원 외 모두 추방
- \* 금강산특구법 제정 및 재산처분 위협
- \*\* '11년도 북한 아태위는 현대의 금강산사업의 독점권 효력취소를 통보, 북한은 기존의 금강산관광지구법을 대체하는 금강산관광특구법을 제정하고 남측기업은 이 신규 특구법에 따라 신규 등록을 하고 사업을 재개하거나, 재산을 처리할 것을 요구함

### - 정치·사회·문화적 성과

- \* 금강산관광은 남북경협 정경분리 원칙의 상징
- \* 남북경제공동체의 실험장이었던 금강산지구
- \*\* 관광 수요에 의해 해금강호텔로 리모델링된 구 김정숙 휴게소, 남북합작 과수원 및

농장, 생수 공장 등 개성공단에 비해 규모는 작지만 더 다양한 남북경협의 실험장 역할 수행

\* 남북 간 정서교감 확대

\*\* 관광 중단 전 금강산관광지구에는 현지에서 종사하는 남측 인원들과 재중동포(조선족)들이 1,300여 명, 북측 관광사업 협력 관계자, 서비스업 종사자, 관광해설자 등이 약 1,000여 명, 그리고 남측의 관광객이 매일 1,000여 명 정도 방문하여 서로 교류함

- 경제적 성과

\* 북한의 외화수입 증가

\*\* 금강산관광으로 현대가 북한에 지불한 관광대가는 총 5억만 달러 정도

\* 남한의 경우, 고성군을 비롯한 강원도 지역경제에 공헌함

\*\* 금강산관광 중단 후 고성군은 경제적 피해액은 1,300억 정도로 추산함

- 반면, 민간과 정부의 역할 분리가 명확하지 않아 추진체계가 미흡했다는 비판이 있음

\* '98년도 현대와 아태위는 금강산 관광 및 개발사업 합의함

\* 합의과정에서, 북한이 남한정부 개입을 배제하였고, 북한에서 거의 일방적으로 정한 '금강산관광세칙'을 따르는 것으로 정해짐

\* 금강산관광 인프라에 대한 투자 부담을 민간에서 안고 시작하여 사업자의 재정 부담 증가

\* 또한, 돌발사고 발생 시 정부가 개입할 수 있는 범위나 역할이 제한됨

\* 현재 금강산관광 중단이 장기화되면서 현대가 투자한 관광시설이 무단으로 이용되고 있음

## ○ 북한의 관광산업

- 개요

\* '14년도 북한관광수입 3,069~4,362만 달러로 추정됨

- \* '91년도 노동당 38호실은 김정일 위원장에게 1호 보고(1호 보고는 김일성 3부자에게 올라가는 보고서를 말함)를 올렸고, 김 위원장은 비준함
- \*\* 보고서는 북한의 숙박 및 교통 등의 수용능력하에서는 연인원 700만 명의 관광객이 가능하다고 예측했고, 이 경우 순수익은 1억 2천만 달러로 북한의 경공업 공장과 식료품 공장을 100% 가동할 수 있고, 필수필요품 자급자족이 가능하다는 주장을 담고 있었음
- \* 관광수입은 초과해도 되지만, 관광객 수는 초과해서는 안 됨
- \* 3대 여행사 과점경쟁구조에서 다수여행사 경쟁구조 초기로 넘어가는 과도기에 위치함
- \* 김정은 위원장은 '17년도에 100만 명 관광객 유치 교시를 내림

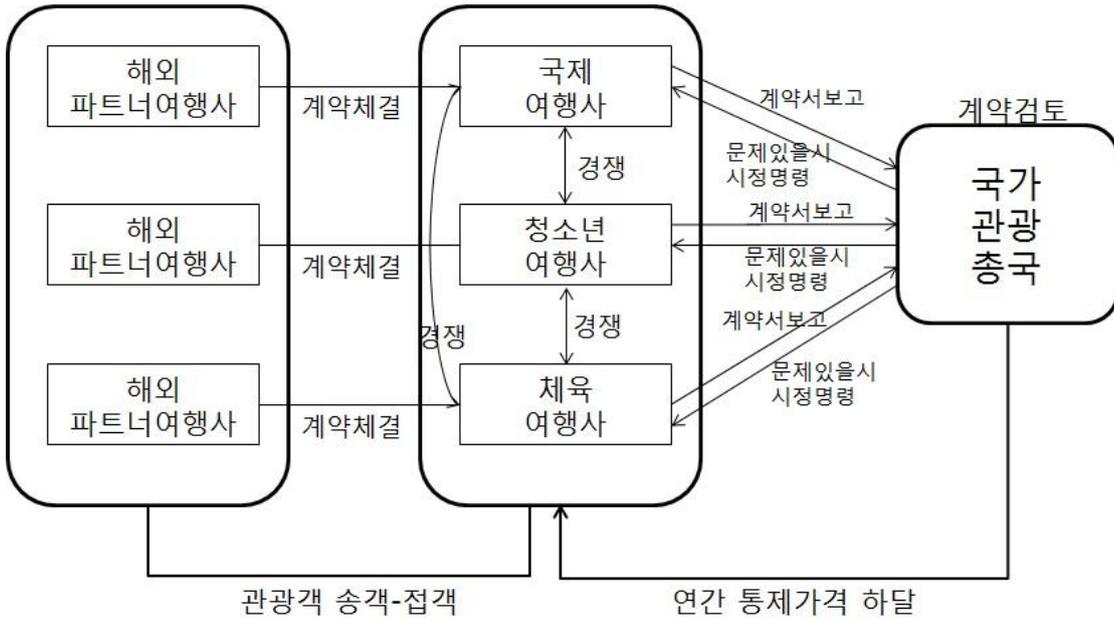
- 북한의 국가관광총국

- \* '86년도 창설, 외무성 70명 · 조선국제여행사 50명, 총 120명의 구성원으로 시작
- \* '87년도 세계관광기구(WTO)에 가맹, '99년도 아시아태평양여행협회(PATA)에 가맹
- \* 행정적으로는 내각 소속이지만, 실질적으로는 노동당 38호실의 관할. 그러나, 관광객 수는 외무성과 보위부의 통제를 받는 이중통제구조
- \* 연간계획수립구조



- \* 조선국제여행사에서 벌어들이는 관광수입만을 관할, 조선국제청년여행사는 김일성사회주의청년동맹에, 지방여행사들의 관광수입은 지방행정기관에 귀속됨

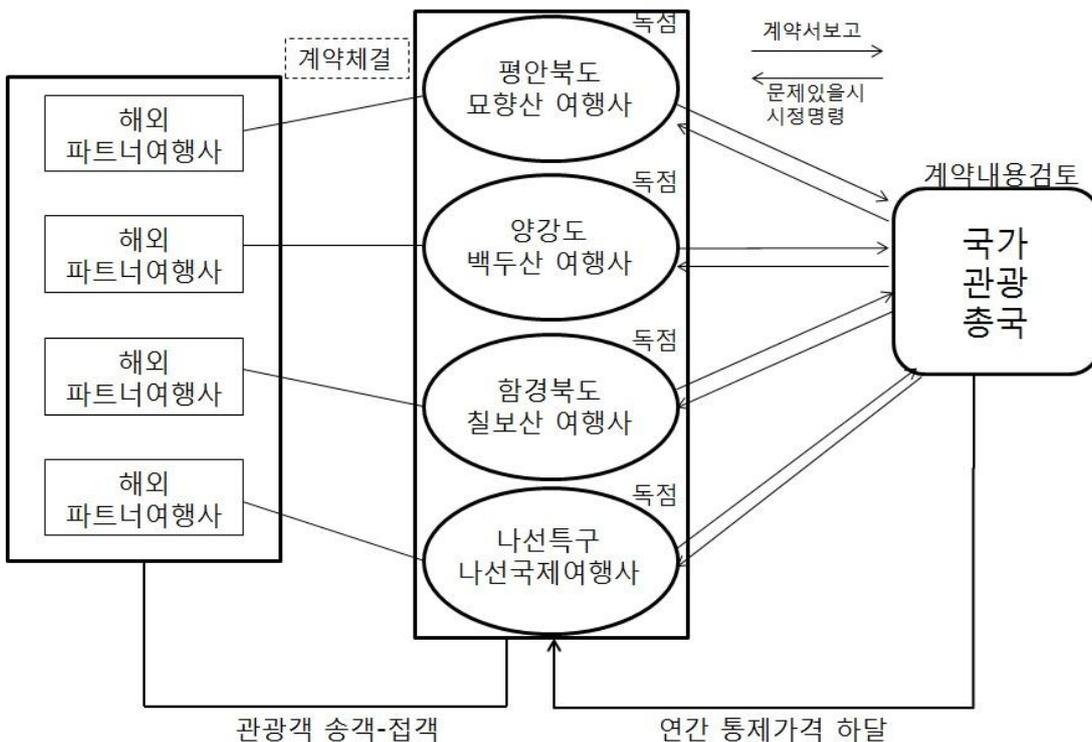
\* 중국과 3대 여행사와의 관계



\*\* 3대 여행사는 각자 자신의 해외파트너 여행사와 계약을 체결하고 그 계약내용을 중국에 보고하고, 중국은 계약내용을 검토하고 시정사항 있을 시 시정명령함

\*\* 중국은 연간 단위로 통제가격을 정해 3대 여행사에 통보하고 3대 여행사는 준수해야 함

\* 중국과 지방 여행사와의 관계



- \* 지방 여행사의 관광 수입은 중앙 행정기관이 아니라 각 지방 단위인 도의 관할로 유입되는 구조
- \* 북한 여행사간의 관계는 과점. 각 여행사들은 전체 국가 틀의 부속으로 움직이는 것이 아니라 자신의 상부기관 틀의 부속으로 움직임
- \* 각 여행사들은 해외연계망을 구축하기 위해 노력하고 있음

#### – 조선국제여행사

- \* Korea International Travel Company, KITC
- \* 북한의 국영여행사이자 최대의 여행사
- \* 국가관광총국 산하 사업 조직의 하나이지만, 실질적으로는 동일체
- \* 베이징과 단둥에 해외 사무소, 도쿄 다이토에 일본 총대리점인 (주)중외여행사가 있음
- \* 현재 세계의 약200여 개 여행사와 업무협력 관계를 유지함
- \* '12년도 기준으로 외국어 가이드 인력은 총180여명으로 중국어 인력이 약60명, 영어 인력이 약55명, 일본어 인력이 약30명

#### – 조선국제청년관광사

- \* '85년도 창립된 국영여행사로서 주로 외국의 청년관광사들과 관계를 맺고 청소년 관광 알선에 주력
- \* 숙박시설로 청년동맹 소속 청소년야영지 활용
- \*\* 청년동맹에는 약500만 명이 가입돼 있으며 북한의 4대 근로단체 가운데 하나로 노동당원 충원을 위한 예비부대의 성격

### ○ 부탄의 관광산업

#### – 정책방향

- \* 높은 가치 낮은 영향, 지속가능성
- \* 저탄소 공정여행 권장
- \* 고급·고가 정책

※ 여행자 소비 의무 규정

- 여행사 통해 예약
- 일일 200(비수기)~250(성수기)달러 의무 지출
- 영어 가능한 가이드, 운전기사 포함 이동용 차량
- 일일 3식 및 각종 입장료, 3성급 이상의 호텔 혹은 리조트 숙박 이용

- 역사

- \* '74년도 외국인 관광 허용
- \* '07년도 국제관광객 20,000명 돌파
- \* '11년도 37,479명, '13년도 44,241명, '14년도 68,081명
- \* '14년도 지역관광객은 65,399명(인도·방글라데시·몰디브 등 남아시아지역협력체 소속 국가들은 지역관광객으로 따로 집계)
- \* 따라서, '14년도 부탄 방문 외국인 관광객은 총 133,480명

- 경제적 효과

- \* '13년도 6,349만 달러, '14년도 관광수익은 7,320만 달러 수익(작년 대비 15.3% 증가)
- \* 정부는 7,320만 달러 중 4,861만 달러는 여행사에 경비로 지불하고 나머지 2,459만 달러(33.6%)는 정부 재정에 사용
- \*\* 관광객이 부탄 현지에서 사용한 비용은 포함되어있지 않음
- \* 직간접적으로 부탄 국민 약 2만 명 이상에게 일자리 제공

○ 북한관광사업 재개방안

- 정부의 역할

- \* 남북관광 전반에 대한 제반조치와 함께 장기적 계획이 필요함
- \*\* 우리 정부는 남북관광 활성화를 위하여 남북관광 교류협력 기본합의서 체결 및 관련 법제 개정, 북한관광자원 공동조사 및 DB구축, 남북연계 및 동북아 연계 관광

상품을 개발해야 함

- \* 우리나라 관광개발의 근간을 이루는 문화체육관광부의 관광개발기본계획에는 북한지역에 대한 관광개발 내용이 들어가있음에도 불구하고, 관광기본법과 관광진흥개발기금법에 남북관광 교류협력에 대한 조항이 부재
- \* 남북관광 교류협력 기본합의서 체결
  - \*\* 현재의 남북관광사업은 남북 정부 간 관광개발에 대한 기본적 합의가 없음
  - \*\* 남북관광교류협력이 장기적으로 원활하게 추진되기 위해서는 남북농업협력, 남북해운협력처럼 관광교류협력에 대한 남북 정부 간의 기본적인 합의서 체결이 필요함
  - \*\* 합의서에 담을 내용으로는 남북관광교류협력 상호지원 및 보장, 상호 관광객 신변보장, 남북한 관광공동 개발 분야 명시, 남북관광 교류협력에 관한 전담기구 설치 등
- \* 관광객 신변보장의 제도적 보완
  - \*\* 현행 ‘개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’의 제10조 제1항의 규정 “북측은 인원(남한국민을 뜻함)의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다.”라는 조항이 박왕자씨 피격사건에서는 무력화됨
  - \*\* 따라서 기존의 조항에 “비무장 민간인에 대해서는 무력사용을 금지한다”는 내용 삽입을 북한과 협상하여 추진하여야 함
- \* 북한관광자원 공동조사연구 및 통합 데이터베이스 구축
  - \*\* 남북관광사업의 확대 및 공동개발을 위해서는 먼저 북한관광자원에 대한 체계적인 조사가 선행되어야 함. 이를 위해 북측에 남북공동조사단에 의한 ‘북한관광자원 공동조사연구’를 제의해야 함
  - \*\* 조사단은, 우리는 문화체육관광부, 통일부 중심, 북한은 국가관광총국, 조선국제여행사 중심으로 구성
  - \*\* 공동조사결과는 차후 남북관광자원 통합 데이터베이스 구축으로 연계시킴
- \* 남북연계 및 동북아연계 관광상품 개발
  - \*\* 외국인이 남북한을 동시에 관광하기 위해서는 북한을 방문하고 다시 중국으로 돌아가서 우리나라를 방문해야 함

\*\* 외국인을 대상으로 ‘남북관광비자(가칭)’를 발급하여 남북한을 동시에 방문할 수 있게 하는 방안 검토

\*\* 금강산 및 개성관광 외에 백두산 관광의 경우 과거 노무현 대통령과 김정일 위원장의 정상회담에서 합의되었으므로 시행 검토

－ 남북협력기금 활용

\* 남북협력기금은 1990년 남북 간의 상호교류와 협력을 지원한다는 명목 하에 조성된 공적 기금. 남북협력기금은 주로 정부출연금과 운용수익금 등을 재원으로 하고 있으며 기타 일부 자발적인 민간의 출연도 이루어지고 있음. 1991년에 정부출연으로 250억원을 조성한 이래 2015년말까지 정부출연금 4조 8,013억원, 민간출연금 27억원, 운용수익금 7,129억원, 공공자금관리기금 예수금 6조 7,943억원, 기타 수입금 2,180억원 등 총 12조 5,292억원이 조성되었음

\* 남북협력기금 지출 현황(‘07~’13)

〈연도별 남북협력기금 순수사업비 지출 현황〉

(단위: 백만원)

연도	계획현액	집행액	이월액	불용액	불용률(%)
2007	1073214	715736	170130	187350	17.4
2008	1274589	231204	43046	1000339	78.4
2009	1161228	100020	52802	1008406	86.8
2010	1171716	86250	33544	1051922	89.7
2011	1048848	42685	59506	946657	90.2
2012	1065511	69376	15576	980559	92.0
2013	1113507	295738	11562	806162	72.3

자료제공=최재천 의원실

\* 지자체의 남북교류협력 조례 제정

〈지자체 및 광역 교육청의 남북교류관련 조례 제정 현황〉 2012년 12월 현재 기준

광역지자체	기초지자체	통일교육조례	광역교육청	
강원도	1998.12.31	철원군	2001.3.21	2007.12.21
경상북도	2007.10.16			
대구광역시	2005.8.10			
경상남도	2005.4.7	고성군	2001.11.5	
울산광역시	2006.4.6	북구	2011.10.31	
부산광역시	2007.7.11			
제주자치도	2007.5.9			
전라남도	2003.6.5	목포시 외 다수	2009.4.20.	2011.10
광주광역시	2003.1.1	광산구	2010.3.22	2011.9
전라북도	2007.12.28			2012.10.4
충청남도	2011.11.10			2010.10.28
대전광역시	2008.6.20			
충청북도	2008.2.22	제천시	2008.10.6	
경기도	2001.11.9	파주시 외 5곳	2004.1.10.	2011.3
인천광역시	2004.11.8			2011.10
서울특별시	2004.7.20			구로구 2011.5

\* 광역지자체의 남북교류협력기금 조성 현황

<광역 지자체의 남북교류협력기금 조성 현황>

광역 지자체	조성액	기금잔액
서울특별시	200억 원	182억 원
부산광역시	54억 원	54억 원
인천광역시	126억 원	40억 원
광주광역시	22억 원	24억 원
경기도	277억 원	143억 원
강원도	130억 원	53억 원
충청북도	4억 원	4억 원
전라북도	35억 원	35억 원
전라남도	9.7억 원	9.7억 원
경상남도	62.3억 원	19.5억 원
제주자치도	8억 원	8.8억 원
합 계	990 억원	573 억원

(2011년 12월 31일 현재)

\* 서울시

\*\* 남북교류협력 활성화 예산으로 '14년도 49억, '15년도 55억 편성

\*\* 구체적으로, 사회문화교류사업 18억, 서울·평양 간 도시계획 협력분야 종합계획 수립을 위한 연구개발사업 2억, 인도적 지원사업 24억, 남북경제협력 사업과 개성공단 근로자 재활용자전거 지원사업 등에 3억, 광복과 분단 70년 관련 행사 및 시민 아이디어 공모전 등 7억

\*\* 그러나, 예산 집행율은 '10년도 5.24 조치 전후 5년간 평균 57.7%에서 4%로 급감

\*\* 최근 남북교류협력기금 용도에 '평화·통일 교육'을 추가하는 내용으로 남북교류협력에 관한 조례를 일부 개정

\*\* 박원순 시장은 관행적으로 기금사용계획을 세워 집행하지 말고 대내외 여건을 감안, 기금의 처리 방향을 재검토할 것을 지시

□ 결론

- 헌법 전문을 비롯하여 제4조, 제66조 제3항, 제69조, 제72조 등 통일 관련 규정들은 통일의 달성이 우리의 국민적, 국가적 과제이자 사명임을 밝힘과 동시에 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 원칙을 천명

- 급격한 통일이 이루어질 경우 독일에 비해 훨씬 많은 통일비용이 소요될 것으로 예상. 우리나라의 통일비용은 통일형태에 따라 향후 30년간 적게는 70여조원에서부터 많게는 6,500여조원에 달할 것으로 추정됨
- 통일세 도입 방안은 국민의 조세 저항이 예상됨
- 통일재원을 지출 용도에 관계없이 어느 한두 가지 방안에만 의존하기보다는 사회보장, 경제개발, 교육 및 미래 투자 등 통일재원을 성질(기능)별, 통일 이전과 통일 이후의 기간 별로 분류하여 각기 국가와 민간에 역할을 달리 분담시키는 등 조달 방안의 다양화를 추구해야 함
- 북한관광은 남북 간 정서교감 확대 남북한 상호 경제적 성과를 창출함
- 북한의 '14년도 관광수입은 3,069~4,362만 달러로 추정됨. 김정은 위원장은 '17년도에 100만 명 관광객 유치 교시를 내림
- 부탄은 관광정책은 높은 가치, 낮은 영향, 지속가능성을 지향함. '13년도 6,349만 달러, '14년도 관광수익은 7,320만 달러 수익을 올렸고, 이 중 4,861만 달러는 여행사에 경비로 지불하고 나머지 2,459만 달러(33.6%)는 정부 재정에 사용함
- 부탄의 관광산업을 모델로 북한 관광산업을 재개하여 북한의 경제자립도를 향상시키고, 통일을 위한 재원을 마련해야 함
- 우리 정부는 남북관광 활성화를 위하여 남북관광 교류협력 기본합의서 체결 및 관련 법제 개정, 북한관광자원 공동조사 및 DB구축, 남북연계 및 동북아 연계 관광상품을 개발해야 함

- 또한, 불용처리되고 있는 남북협력기금을 활용할 방안을 강구해야 함

#### □ 참고문헌

- 김정은 시대 북한의 관광산업 평가 및 전망 (윤인주, 2015)
- 통일비용의 재원과 조달방법 (김재영, 2015)
- 독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교연구 (염명배, 2011)
- 부탄의 관광과 관광정책에 관한 고찰 (김찬영, 2012)
- 남북관광 현황 분석 및 정책대응방안 (신용석, 2012)
- 부탄 행복의 비밀 (박진도, 2017)
- 북한 외래관광 조직의 구조와 특성에 관한 연구 (김한규, 2016)

〈끝〉



토론

# 강주원

경남대 극동문제연구소 객원연구위원

2010년 대북제재(관광) 이후,  
한국 사회가 얻은 것과 잃은 것은 무엇일까?

강주원(인류학 전공, 중조 국경지역 연구)

저는(강주원) 인류학을 전공하였고 2000년부터 주 연구지역과 연구대상은 중조 국경지역인 압록강과 두만강 지역에서의 북한사람, 북한화교, 조선족, 한국사람들의 관계맺음을 참여 관찰하고 있습니다.

이를 통해서 좁게는 남북교류와 북중교류 넓게는 삼국(중국, 북한, 한국)의 교류의 역사와 현재를 들여다보고 있습니다. 주로 경제 교류를 연구하고 있지만, 여행인류학의 관점에서 중조 국경지역의 여행에서 나타나는 문화적 의미도 저에 관심 영역입니다.

때문에 박사논문이 바탕인 『나는 오늘도 국경을 만들고 허문다』(글항아리 2013)와 2010년 5.24조치 이후 즉 대북제재 하에서 남북 교류가 단둥에서 어떤 식으로 현재진행형으로 실천되고 있는지를 담은 『압록강은 다르게 흐른다』(놀민 2016)에서도 북한과 관련된 여행들(북중 국경지역에 대한 중국사람들과 한국사람들의 여행)의 양상을 담았습니다.

이처럼 저의 연구 배경과 한계가 있지만 이택연 선생님의 발제문에 저에 의견을 간략하게 말씀드리고 북한 여행과 관련된 저에 견해도 첨가하는 것으로 토론문을 작성하겠습니다.

**\* “남북 간 정서 교감 확대”에 대한 의문과 남북 만남의 준비 필요성 제기**

발제문의 결론에서 “남북 간 정서 교감 확대”를 언급하셨습니다. 저 역시 동의를 합니다. 하지만, 현실적으로 지난 금강산과 개성 여행을 통해서 과연 남북 만남이 정서적 측면에서 긍정적 효과만 있었는지 아니면 부정적 효과가 있었다면 앞으로 이러한 만남에서 발생하는 갈등 혹은 서로에 대한 오해를 어떤 식으로 줄여나갈지에 대한 고민도 필요하다고 생각합니다.

특히 5.24 조치가 있던 2010년에 태어난 아이들이 초등학생이 되었고 중학생들이 대학생

활을 하고 있는 것이 한국 사회의 현주소입니다. 지난 7-8년 동안 한국 사회는 남북 만남은 주로 언론과 방송을 통한 간접적인 접촉이 주를 이루었고 이러한 만남은 북한에 대한 왜곡과 편견의 벽을 높게 만들어온 것이 현실입니다. 때문에 통일의 당위성과 무조건적인 만남도 중요하지만 남북 만남을 위한 사전 준비도 한국 사회가 고민을 해야 되는 시기라고 생각합니다.

#### \* 또 하나의 북한 여행: 북중 국경지역 여행의 문제점

북한 여행은 금강산과 개성 혹은 평양 방문만을 주로 상정하였습니다. 그리고 그동안의 다양한 대북제재의 여파로 한국사람들에게 북한 여행은 공식적인 중단으로 여겨왔습니다. 그나마 해외의 다양한 국가에서 북한 문화와 사람을 만나고 접촉할 수 있는 북한식당도 2016년 이후 출입을 자제하는 정부 조치가 있었습니다.

그렇다면 직간접적인 북한 여행은 모두 중단 된 것일까요? 그렇지 않습니다. 1992년 한중 수교 이후부터 한국사회는 꾸준히 압록강과 두만강의 중국 국경지역에서 북한을 바라보는 또 하나의 북한 여행은 중단된 적이 없습니다.

한국 사회는 이 국경 지역을 있는 그대로 바라보고 있는 것일까? 압록강과 두만강을 답사하고 여행한 사람들이 본 것이 현실의 전부일까? 놓치고 있는 게 있지는 않을까? 태어나서 처음으로 압록강을 본 초등학교 1학년 아들이 압록강에 들어가기를 무서워하는 반응을 보였을 때, 그리고 한 번도 북한사람을 만난 적이 없는 아들이 북한 사람은 무섭다는 반응을 보였을 때 아들은 누구의 영향을 받은 것이었을까? 한국 사회는 아무런 책임이 없는 것이었을까? 『압록강은 다르게 흐른다』 놀민, 2016 중에서)

하지만 이런 여행과 답사들은 표면적으로 평화와 통일을 언급하지만 결과적으로 북한에 대한 타자화와 북한에 대한 왜곡된 사실과 편견을 확인하는 또 하나의 휴전선 여행이 되는 경향이 있었습니다. 『압록강은 다르게 흐른다』 놀민, 2016 참고)

이러한 상황을 고려한다면, 비록 간접적이지만 북중 국경지역을 통한 북한 여행에 대한 연

구가 필요하다고 저는 생각합니다. 즉 이러한 연구들은 앞으로의 북한 여행에서 한국 사람들이 어떤 반응과 태도를 보여줄지에 대한 거울의 역할과 북한에 대한 한국 사회의 시각이 어떻게 형성되고 있었는지를 보여줄 것으로 기대합니다.

여행은 곧 사람들 간의 만남이라고 할 수 있습니다. 그렇다면 2017년 한국 사회는 남북의 만남에 대해서 어떻게 생각하고 있는지를 고민할 수 있는 그림과 사진을 보여드리는 것으로 토론을 마무리하겠습니다.

사진 1)



네 집단(북한사람, 북한학교, 조선족, 한국사람)이 거리에서 장기를 두고 구경을 하는 장면을 그린 그림이다. 한국 사회에 살고 있는 사람들은 이를 두고 미래 혹은 상상속의 통일 풍경이라고 생각할까 아니면 현실에 바탕을 둔 그림으로 바라볼까?

사진 2)

사진 2 2016년 한 여름, 단동의 조선족거리에서는 조선족과 북한사람이 장기를 두고 네 집단의 사람들이 구경을 하고 있다. 통일 이후엔 이런 장면이 쉽게 연출될 것이다. 단동에서는 이미 현실 그 자체로 벌어지고 있다. 단동은 이런 곳이다(2016년).

토론시간이 여유가 있다면, “중국과 북한의 여행 교류와 현황”, “중국 단동에서의 국경 여행 현황과 의미”를 통해서 북한에 대한 한국 사회의 편견 가운데 대표적인 “세계에서 가장 폐쇄된 국가, 북한” 그리고 “대북제재의 실상과 허상”과 관련된 예들을 설명 드리도록 하겠습니다.



토론

고두환

공감만세 공동대표

## 토론문

### 북한관광 재개방안 연구 (공정관광 중심으로)

2017. 4. 19

사회적기업 (주)공감만세 대표이사 고두환

---

#### 공정여행[公正旅行, fair travel]

여행자와 여행대상국의 국민들이 평등한 관계를 맺는 여행  
생산자와 소비자가 대등한 관계를 맺는 공정무역(fair trade)에서 따온 개념으로, 착한여행이라고도 한다. 즐기지만 하는 여행에서 초래된 환경오염, 문명 파괴, 낭비 등을 반성하고 어려운 나라의 주민들에게 조금이라도 도움을 주자는 취지에서 2000년대 들어서면서 유럽을 비롯한 영미권에서 추진되어 왔다.

관광산업은 전 세계적으로 매년 10%씩 성장하지만 관광으로 얻어지는 이익의 대부분은 G7국가에 속한 다국적 기업에 돌아가기 때문에 공정여행을 통해 현지인이 운영하는 숙소를 이용하고, 현지에서 생산되는 음식을 구입하는 등 지역사회를 살리자는 취지도 담고 있다. 국내에서도 봉사과 관광을 겸하는 공정여행 상품이 등장해 인기를 끌고 있다.

[네이버 지식백과] 공정여행 [公正旅行, fair travel] (시사상식사전, 박문각)

---

○ 공정관광은 방법론으로서 다양한 사안에 적용이 가능함. 그 중 지역기반관광(CBT: Community Based Tourism)은 여행이란 방법을 활용해 어떻게 지역의 자립, 자주, 자존을 도모할 수 있는지가 핵심임. 그런 측면에서, 공정관광은 지역재생, 지역개발, 마을만들기, 국제개발 등의 다양한 이슈와 융복합되어 활용되는 대표적인 사회혁신방법론임.

○ (북한이라는 특수성이 존재하지만) 국제개발을 할 때, 공정여행(혹은 공정무역)을 접목시켜 해당 지역의 문제를 푸는 혁신적 방식들이 왜 시작되었는지, 그리고 국제개발에서도 이 방식들을 적용 시 야기된 문제들을 어떻게 접근하고 해결해나갔는지를 본다면, 북한관광은 좀 더 포괄적인 문제를 상쇄하면서 남북관계를 풀어갈 수 있는 단초가 되지 않을까 추정됨.

○ 통일과 관련된 고민이 이어질 때, 두 가지 고민이 핵심적으로 얽힘. 하나는 통일이 우리 삶에 직면한 문제 중 해결해야 하는 우선순위에 문제인지, 다른 하나는 막대한 통일 비용을 어떻게 조달할 것인지. 북한관광에 공정관광 방법론을 적용하는 때, 위에 두 가지 고민을 어떻게 해결할 수 있을 것인지 폭 넓은 사례와 연구가 진행되어야 할 필요가 있음.

○ (이념과 실리를 걷어내고) 북한관광은 상상력을 바탕으로 한 다양한 아이디어가 모일 필요가 있음. 어떤 목적과 방향으로 누가, 어떻게, 왜 해야 하는지 등의 구체적 준비를 할 필요가 있음.



토론

# 김기환

단국대 초빙교수, 국제정치학 박사

## 토론문

김기환(단국대 초빙교수)

- ‘국내북한관광 재개 방안’이란 주제에 대하여 토론을 맡게 되어 영광스럽다. 차제에 북한 관광 중 금강산 관광에 주안점을 두고 토론 하고자 한다.

금강산관광이 중단된 지 약 10년이 되어 간다. 금강산관광이 중단된 지 상당한 시간이 흘렀지만, 여전히 문이 열리지 않고 있어 안타깝고 유감이다. 금강산관광중단이라는 사건에 대하여 오직 학문적으로만 접근하는 것이 옳다고 생각한다.

우선 금강산관광 중단을 현상적으로 접근해서는 그 원인을 파악하는데 한계가 있다. 다시 말해서 금강산관광 중단이 북한의 총격으로 남한 사람 한명이 살해되었다는 것에만 천착해서는 곤란하다. 물론 이 사건이 대단히 불미스럽고 유감스러운 일임에는 재차 틀림없다.

- 남북관계는 금강산 관광 등 교류협력사업에 상당한 영향을 미칠 수밖에 없다. 때문에 남북관계는 교류협력사업의 상수로 작용한다. 이것은 인간관계와도 유사하다. 서로 사이가 좋을 때는 보다 유연한 관계를 이어갈 수 있지만 그렇지 않을 경우에는 작은 일에도 감정이 상하고 관계가 나빠진다. 때문에 금강산관광을 비롯한 여타의 북한관광은 남북관계의 호오가 중요한 영향을 미친다는 사실이다. 북한관광의 성패는 남북관계의 정도에 따른다 해도 과언이 아닐 것이다.

- 북한 관광의 재개 이전에 잠시 언급할 것이 있다. 관광의 관광재개의 관건은 ‘퍼주기’ 혹은 ‘북핵개발 비용’이라는 프로파간다에서 벗어나야 한다는 점이다. 더불어 북한에 대한 편견, 선입견, 고정관념이 상존하는 이상 북한 관광의 재개와 성공은 어렵다고 보아야 한다. 이참에 반드시 지적하고 가야할 것은 북한의 경직성이다. 이러한 연장선에서

한반도 문제와 통일 문제는 북미 간의 문제로 보고 남한을 종속변수로 보는 것 또한 상당한 병폐이다. 때문에 이러한 문제에 대한 종합적인 판단과 분석이 필요하다.

- 발제자는 북한의 관광 재개 방안에서 법률의 정비와 제정 등을 우선 들고 있다. 그리고 남북협력기금의 활용도 함께 들고 있다. 발제자의 의견에 대체로 동의하고 지지한다. 다만 한두 가지 사족을 달자면, 법률의 제정 및 정비도 주요한데 앞서 언급했듯이 금강산 관광 등 북한 관광에 드는 비용이 북한의 핵무기 개발에 사용된다는 인식을 극복하지 못하면 북한관광이 성공하기 어렵다는 것이다. 즉 법률 등의 제도적 요소보다 사람의 생각인 인식이 더 중요하다. 한 가지 더는 금강산관광을 비롯한 북한관광에 대하여 사회적 합의를 이룰 수 있도록 노력할 필요가 있다. 이를테면 서독의 보흐텔스바하협약과 같은 것이다.



토론

**박근수**

배재대 여가서비스경영학과 교수

## 북한관광 재개방안 연구 토론자료

배재대학교 박근수교수

- 현재 북한관광 재개 논의가 시기적으로 필요하다고 판단됨
- 발표문에 대해 전체적으로 공감하며 북한관광 재개의 필요성과 북한관광 재개방안에 대한 본인의 의견은 다음과 같음

### 1. 북한관광 재개 배경과 필요성

- 통일을 대비하는 장기적 차원에서 북한관광의 재개가 선행되어야 함
- 현재 중국과의 관계에서 가장 걸림돌이 되고 있는 사드문제의 핵심은 북핵이며 이 부분은 북한과 우리 정부가 주도적으로 대화를 통해서 해결방안을 모색해야 함
- 현재 남북 간 경제력 격차가 독일 통일 당시 동서독 간 경제력 격차의 3.4~10.3배에 달하는 극심한 불균형 상황을 개선하는 노력으로 북한관광의 활성화와 우리의 선진 유통망(이마트, 홈플러스, 롯데마트 등)을 북한으로 진출시키는 방안을 통해서 북한의 경제를 진작시키는 방안이 장기적으로 필요함

### 2. 북한관광 재개방안

#### 1) 전제조건

- 방문객 안전문제 보장
- 우리 정부, 북한, 중국, 러시아 정부가 합의한 국제법과 규정에 준하여 합법적 진행 보장과 돌발사고 발생시 법과 규정에 준하여 처리

#### 2) 금강산·개성 관광 재개 방안

- 기존 사업자인 현대를 중심으로 진행
- 기존 관광노선과 일정을 기준으로 진행

#### 3) 백두산 관광 시행 검토

- 금강산·개성 관광과 연계하여 시행하는 방안
- 금강산·개성 관광과는 별도 상품으로 단독 시행하는 방안

4) 외국인 대상 '남북관광비자(가칭)' 발급

- 외국인이 남북한을 동시에 관광할 수 있도록 외국인을 대상으로 '남북관광비자(가칭)'를 발급하여 남북한을 동시에 방문할 수 있게 하는 방안 적극 검토

5) 북한의 테마형 관광상품 우리 국민에게 판매

- 북한이 최근 중국인과 유럽인을 대상으로 판매하는 테마형 관광상품을 우리 국민에게 판매
- 북한은 현재 마라톤관광상품, 골프투어, 태권도관광상품, 익스트림투어, 하이킹투어, 캠핑투어, 역사관광, 싸이클링투어, 백두산·칠보산관광 등 다양한 테마를 선보이고 있음
- 기간은 3박5일, 7박8일, 14박15일 까지 다양
- 비용은 187만원 부터 540만원 까지 있으며 비싼 편이나 희소성이 있기 때문에 꾸준히 수요를 만들 수 있음
- 테마형 관광상품중 '마식령2015마라톤'코스는 평양-마식령-원산-금강산-개성을 포함

6) 우리 정부의 '유라시아 이니시티브' 연계 관광상품 시행

- 5월 대선후 차기 정부의 '유라시아 이니시티브'와 연계한 부산-서울-평양-단둥-모스크바, 혹은 부산-나진-블라디보스톡-모스크바-바르샤바-런던 코스 상품 개발 운영



토론

함보현

화우공익재단 상임변호사

## 국내 북한관광 재개방안 토론회 토론문

함보현(화우공익재단 변호사)

### 1. 북한 관광 관련 법규 개관

#### 가. 헌법

- 제3조 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”
- 제4조 “대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”
- 헌법재판소와 대법원은 영토조항(제3조)의 규범력을 인정하면서도, 북한의 이중적 지위(평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자, 반국가단체의 성격)를 인정하고 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 판단

#### 나. 남북교류협력에 관한 법률

- 1990. 8. 1. 제정, “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용(제3조)”하도록 규정하여 남북 교류협력과 관련한 기본법의 성격

남북교류협력에 관한 법률(1990.8.1. 제정, 2014. 3. 11. 일부개정)
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.
제9조(남북한 방문) ①남한의 주민이 북한을 방문하거나 북한의 주민이 남한을 방문하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관의 방문승인을 받아야 하며, 통일부장관이 발급한 증명서를 소지하여야 한다.
제9조의2(남북한 주민 접촉) ①남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유에 해당하는 경우에는 접촉한 후에 신고할 수 있다.

제12조(남북한 거래의 원칙) 남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.
제13조(반출·반입의 승인) ①물품등을 반출하거나 반입하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받아야 한다.
제17조(협력사업의 승인 등) ①협력사업을 하려는 자는 협력사업마다 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 통일부장관의 승인을 받아야 한다.

## 다. 남북관계 발전에 관한 법률

- 남북 교류협력 확대에 따라 2005. 12. 29. 제정, 남북관계에 대한 국가 정책에 법률적 근거와 기본원칙 제공

남북관계 발전에 관한 법률(2005. 12. 29. 제정, 2014. 5. 20. 일부개정)
제3조(남한과 북한의 관계) ①남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.
②남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.
제5조(다른 법률과의 관계) 이 법 중 남북회담대표, 대북특별사절 및 파견공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.
제8조(민족동질성 회복) ①정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.
②정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

## 라. 북한 금강산관광지구법

- 2002. 11. 13. 북한 최고인민회의 상임위원회 정령 제3413호로 채택, 2010. 3. 26. 천안함 사건 발생 후 같은 해 남한의 5·24조치로 남북교류가 전면 중단
- 북한은 2011. 5. 31. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호로 「금강산국제관광특구법」을 제정하여 시행함으로써 사실상 「금강산관광지구법」은 실효된 상태

금강산관광지구법(2002.11.13.)	금강산국제관광특구법(2011.5.31.)
제2조 금강산관광지구에서의 관광은 남측 및 해외동포들이 한다. 외국인도 금강산 관광을 할 수 있다.	제18조 국제관광특구에서의 관광은 외국인이다. 공화국공민과 남측 및 해외동포도 관광을 할수 있다.
제21조 관광지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직이 투자하여 관광업을 할 수 있다.	제4조 국제관광특구에는 다른 나라 법인, 개인, 경제조직이 투자할수 있다. 남측 및 해외동포, 공화국의 해당 기관, 단체도 투자할수 있다.
제24조 관광지구에서는 정해진 전환성의외	제35조 국제관광특구에서는 외화를 자유

<p>화를 쓸 수 있다...관광지구에서 외화는 자유롭게 반출입할 수 있다.</p>	<p>롭게 반출입할 수 있으며 합법적으로 얻은 리윤과 소득금을 송금할 수 있다. 투자가는 다른 나라에서 국제관광특구에 들어왔던 재산과 국제관광특구에서 합법적으로 취득한 재산을 경영기간이 끝나면 공화국령역 밖으로 내갈 수 있다.</p>
<p>제28조 이 법을 어겨 관광지구의 관리운영과 관광사업에 지장을 준 자에게는 정상에 따라 손해보상 같은 제재를 줄 수 있다. 정상이 엄중한 경우에는 추방할 수 있다.</p>	<p>제40조 이 법을 어겨 국제관광특구의 관리운영과 관광사업에 지장을 주었거나 기업, 개인에게 피해를 준 자에게는 정상에 따라 원상복구 또는 손해보상시키거나 벌금을 부과한다. 공화국의 안전을 침해하거나 사회질서를 심히 위반하였을 경우에는 해당 법에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.</p>
	<p>제5조 국가는 투자가가 투자한 자본과 합법적으로 얻은 소득, 그에게 부여된 권리를 법적으로 보호한다.</p>

### 라. 북한 개성공업지구법

- 북한 최고인민회의 상임위원회가 2002. 11. 13. 개성공업지구 지정, 같은 달 20일 「개성공업지구법」 채택, 2008년 금강산 관광객 피격 사망사건으로 금강산 관광과 함께 같은 해 11월 개성관광 중단
- 한편, 남한의 「개성공업지구 지원에 관한 법률」(2007. 5. 25. 제정)은 개성관광에 대하여 특별히 규정하지 않았지만 “개성공업지구의 개발·운영의 지원 및 개성공업지구에 투자하거나 출입·체류하는 남한주민(법인을 포함한다)의 보호·지원에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 남북교류·협력을 증진하고 민족경제의 균형적인 발전에 기여함을 목적으로(제1조)”으로 하면서 특정 지역에서의 전반적인 규율 법규로서 특색을 지님

개성공업지구법(2002.11.13.)	
제1조(목적)	①개성공업지구는 공화국의 법에 따라 관리운영하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역이다.
제19조(개발업자의 영업활동)	개발업자는 공업지구에서 살림집 건설업, 관광오락업, 광고업 같은 영업활동을 할 수 있다.
제30조(관광)	①공업지구의 출입, 체류, 거주하는 남측 및 해외동포, 외국인은 정해

진데 따라 개성시의 혁명사적지와 역사유적 유물, 명승지, 천연기념물 같은 것을 관광할 수 있다.

②개성시 인민위원회는 개성시의 관광대상과 시설을 잘 꾸리고 보존 관리하며 필요한 봉사를 제공하여야 한다.

제44조(외환반출입 및 송금보장) ①공업지구에서는 외화를 자유롭게 반출입할 수 있다.

②경영활동을 하여 얻은 이윤과 그 밖의 소득금은 남측지역 또는 다른 나라로 세금 없이 송금하거나 가지고 갈 수 있다.

## 마. 남북 합의서

- ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서’(남북기본합의서, 1991. 12. 13.), ‘남북투자보장합의서’, ‘남북이중과세방지에 관한 합의서’, ‘남북상사분쟁해결에 관한 합의서’, ‘남북청산결제 합의서’ 등 4대 경협합의서(2000. 12. 16. 채택, 2003. 6. 30. 국회 동의)를 비롯하여 다양한 남북 합의서 체결
- 남북기본합의서에 대해서는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 불과하여 법적 구속력이 없다는 것이 대법원과 헌법재판소의 입장
- 반면 국회의 동의를 거치는 등 조약체결의 절차를 따른 경협합의서의 경우 국내법적 효력 인정할 수 있을 것

## 2. 관광 사업의 가능성과 한계

### 가. ‘특수 관계’의 양면성

- 남북관계가 우호적일 경우 북한과 투자 협의, 합의서 작성을 통해 전격적으로 관광사업 투자의 기회가 마련되기도 하지만, 관계 경색시에는 당국자와 접촉마저 제한되고 투자금을 회수할 길이 막히는 위험 상존
- 남북 민간교류는 북한의 핵·미사일 개발을 중심으로 한 한반도 안보정세에 종속되는 현상 되풀이, 북한 당국과 합의-남한 정부의 승인이라는 이중의 문턱을 넘어야 하는 현실, 대내외 정세를 비롯한 불확실성 속에 적극적인 투자 유치 어려움
- 최근 북한이 카지노업 허용 등의 조건으로 금강산관광 여객선 유치를 위한 투자 공고를 내고, 중국 랴오닝 단둥-평양 간 전세기를 취항하면서 평양 도보관광까지 기획하

는 등 외국 관광객 유치를 통해 경제 활성화를 꾀하고 있지만 주로 중국과 러시아, 동남아 관광객을 겨냥

## 나. 북한 관광 수요의 문제

- 방북 기회의 희소성, 폐쇄적이고 이질적인 사회에 대한 호기심 충족, 이색적 경험 제공, 통일지향이라는 의식, 민족적 동질성 등은 긍정적인 요인
- 반면, 주민 접촉 차단 등 자유로운 활동 제약, 상시적인 감시와 신변안전에 대한 우려, 열악한 관광 인프라, 비용 대비 만족도 등은 부정적인 요인
- 제반 불확실성(위험)을 감수하고 관광산업에 투자하기 위해서는 어느 정도 여유 자본이 충분해야 하는 상황, 중소 기업체의 경우 컨소시엄 결성도 대안
- 한반도 정세가 호전될 경우 북한과 어떠한 ‘관광 상품’을 개발하고 지속적으로 협력할 수 있는지가 장기적으로 관광사업의 성패를 좌우할 것

## 다. 국제사회의 대북 제재 연계

- 북한은 관광사업이 국제사회의 제재를 비켜갈 수 있는 분야로 보고 외화 유입의 용이성, 대외 이미지 쇄신 효과 등을 노리고 외국인 관광객 유치에 적극적인 모습
- 이에 미 국무부는 북한의 관광수익도 핵·미사일 개발에 전용될 가능성이 크다며 북한 여행객들을 향해 ‘심사숙고’를 당부하고, 유엔 회원국들에 대북 관광투자를 사실상 반대하고 있는 상황
- 영국, 호주 등에서는 자국민에게 북한 여행을 재고할 것을 권고하는 여행주의보 발령·갱신

## 3. 관련 법제 정비 제언

### 가. 남북교류 분야 법치주의 강화

- 2008년 금강산관광 중단, 2010년 5.24조치, 2016년 개성공단 전면 중단 등 일련의 교류 중단 과정에서 적법절차를 무시한 국가작용이라는 논란과 비판 계속

- 특히 정부는 개성공단 전면 중단에 대해 “정치적 결단에 의한 행정조치”(통일부 홈페이지, 관련 Q&A)라거나, “긴급명령으로 한 게 아니라 대통령의 정치적 결단에 따른 것...(남북교류협력법 등) 다른 법을 이 행위에 적용할 수 없다”(2016. 2. 18. 황교안 국무총리 국회 대정부질문에 대한 답변)는 입장
- 개성공단 전면 중단 조치에 대해 직접적인 근거규정을 찾을 수 없으며 통일부 장관의 재량권을 넘은 사안으로 ‘고도의 정치적 행위’로 해석할 수 있겠지만, 국회 보고나 해제 요구를 비롯한 사후 통제수단 부재
- 판례는 ‘통치행위’ 개념을 인정하고 있지만 헌법과 법률에 위배되지 않고 법적 근거가 있어야 하며, 순수한 정치적 행위가 아닌 국민의 기본권과 관련 있는 통치행위라면 헌법재판소의 심판 대상이 된다고 할 것임
- 남북관계 특히 민간교류 분야에서는 통치행위라는 명목으로 이뤄지는 포괄적이고 자의적인 국가긴급권 제한 필요, 남북교류협력에 관한 법률 개정 또는 별도의 법 제정
- 국방·안보 분야와 민간 교류의 ‘투트랙 정책’을 법적인 틀로 포섭해 불확실성 최소화

헌법	남북교류협력에 관한 법률
제76조 ①대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다. ②대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다. ③대통령은 제1항과 제2항의 처분 또는 명령을 한 때에는 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다. ④제3항의 승인을 얻지 못한 때에는 그 처분 또는 명령은 그때부터 효력을 상실	제17조(협력사업의 승인 등) ④통일부장관은 제1항에 따라 협력사업의 승인을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 관계 행정기관의 장과 협의하여 6개월 이내의 기간을 정하여 협력사업의 정지를 명하거나 그 승인을 취소할 수 있다. : ⑤통일부장관은 제4항에 따라 협력사업의 정지를 명하거나 승인을 취소하려면 청문을 실시하여야 한다. ⑥제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 승인, 협력사업 정지, 승인취소의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	남북교류협력에 관한 법률 시행령
	제28조(청문 절차) ①통일부장관은 법 제17조제5항에 따라 청문을 실시하는 경우 청문 예정일 10일 전까지 협력사업의 정지를 명하거나 승인

<p>한다. 이 경우 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다.</p> <p>⑤대통령은 제3항과 제4항의 사유를 지체 없이 공포하여야 한다.</p>	<p>을 취소하는 사유가 기록된 서면을 그 협력사업의 승인을 받은 자에게 보내야 한다.</p> <p>②제1항에서 규정한 사항 외에 법 제17조제5항에 따른 청문의 절차에 관하여는 「행정절차법」에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>※법 제17조 제4항의 사업 승인취소 절차와 관련한 대통령령 규정 미비</p>
--	--

## 나. 민간교류 기본법으로 「남북교류협력법」 개정

- 한반도 안보 상황과 남북관계에 종속변수로서, 부차적인 문제로 취급되어온 남북 민간교류의 지속적인 발전을 위해 남북교류협력법을 보다 ‘교류협력 친화적’으로 개정할 필요
- 현재의 ‘원칙적 제한, 예외적 승인’의 형태가 아니라 ‘원칙적 허용, 예외적 제한 또는 신고’로 전환 바람직(현행법은 방문 사전승인<제9조>, 주민접촉 사전신고<제9조의2>, 물품 등 반출·반입 사전승인<제13조>, 협력사업 사전승인 또는 신고<제17조> 등 규정)
- 이렇듯 ‘승인된 경우에만 허용’이라는 법적 제한은 “상호 교류와 협력을 촉진”한다는 법 취지에 반할 뿐 아니라 통일부 장관에게 과도한 재량권을 부여해 남용의 우려 상존, 허가제를 신고제 중심으로 전환하여 관광을 비롯한 교류사업 활성화를 도모할 필요
- 또한 방북, 주민접촉, 물품 반출입 등의 경우 그 취소 사유로 “남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우”나 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우”, “남한과 북한 간에 분쟁을 일으킬 사유” 등으로 불명확하게 규정해 위헌적인 부분, 구체적이고 명확한 제한 사유로 개정 필요

다. 기타

- 관광객의 신변안전, 투자재산의 보호, 분쟁의 해결절차 마련을 위한 남북 당국 간, 정부와 업체 간 법제 정비 협력 필요

/끝/