

# 현안과 과제

금강산관광, 남북관계 개선의 시발점

## Executive Summary

### □ 금강산관광, 남북관계 개선의 시발점

#### 1. 금강산 관광 현황

1998년 금강산 관광선인 금강호가 출항함으로써 시작된 금강산 관광은 오는 11월 18일에 관광 14주년을 맞이하게 되었다. 그러나 2008년 7월 연간 40만 명 관광시대를 목전에 두고 관광이 중단되어, 중단 4년째를 맞고 있다. 1998년부터 관광 중단전까지의 누적 관광객은 196만 명에 달했으나, 관광 중단 이후 남북관계는 급속히 냉각되었다. 따라서 금강산관광 개시는 남북관계 개선의 시발점이 될 수 있다.

#### 2. 금강산 관광 재개의 필요성

(국민 요구 증대) 2012년 6월 현대경제연구원이 전국의 19세 이상 성인 남녀 1,012명을 대상으로 실시한 여론조사에 의하면 67.8%가 금강산 관광 재개가 필요하다고 응답하여 국민 10명 중 7명은 관광 재개의 필요성을 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

(정치·군사적 갈등 완화) 남북 화해·협력 및 상생의 경협 모델의 상징인 금강산 관광 사업의 재개를 통해 한반도 내 정치·군사적 긴장 해소와 당국간 신뢰 회복 등의 효과를 거둘 수 있다.

(지역 경제 활성화 등 경제적 효과) 관광 재개를 통해 국민 경제 활성화 효과, 지역 경제 활성화 효과, 관광수지 개선 효과 등의 경제적 효과를 기대할 수 있으며, 통일 인프라 투자 확대, 관광 분야에서의 대중의존도를 완화시키는 등의 효과를 기대할 수 있다.

(인적·문화 교류 활성화) 관광 재개를 통해 이미 완공된 금강산면회소를 정상 운영하여 이산가족 상봉을 추진할 수 있으며, 기존에 실시되던 대학생들의 평화캠프 행사 등 각종 체육·문화 교류 행사를 통해 민족공동체 의식이 회복될 수 있다.

#### 3. 중국과 대만의 관광 교류 사례

중국과 대만은 정치적 긴장에도 불구하고, 관광 교류의 질적·양적 발전이 이루어졌으며, 반관반민 기구를 활용하여 추진 동력을 확보하였다. 2002년 중국의 대만해협 미사일 배치 강화 등 긴장이 고조되던 시기에는 첫 정기 여객선 취항이 이루어지는 등 관광 교류는 오히려 더욱 활발하게 이루어졌다. 2005년 정치적 갈등이 지속되는 가운데에도 첫 직항기 출항, 중국의 관광객 대만 직접 방문 제안을 대만이 수락하는 등 관광 협력에서는 비약적 발전이 이루어졌다. 또한, 이러한 당국간 합의 이후, 양국 정부는 실무 협상을 민간 단체에 위임하여, 대만의 '해협양안관광여행협회'와 중국의 '해협양안여행 교류협회는 실무적 합의 이행을 통해 합의 이행의 추동력을 확보할 수 있었다.

#### 4. 시사점과 과제

금강산 사업은 경협을 통한 한반도의 안정적 관리와 통일 의식 제고라는 평화적 개념과 관광 인프라 확충을 통한 국가브랜드 제고와 지역경제 활성화라는 '경제적 개념의 편익을 동시에 제공하는 사업이다. 금강산 관광은 남북경협 활성화와 남북관계 회복의 출발점이라는 상징적 의미가 있으므로, 남북간 조속한 대화와 협상을 통한 재개가 필요하다.

## 1. 금강산 관광 현황

- (현황) 1998년 11월 시작된 금강산 관광은 오는 11월 관광 14주년을 맞이하게 되었으나, 2008년 7월 연간 40만 명의 남북 관광시대를 목전에 두고 중단되어, 현재 중단 4년째를 맞고 있음
- 금강산 관광 시대 개막 : 1989년 1월 故정주영 현대그룹 명예회장의 『금강산 관광 개발 의정서』 체결 후 10년만인 1998년 11월에 본 관광이 시작
  - 1998년 11월 18일 금강산 관광선인 금강호가 출항함으로써 의정서 체결 10년만에 본격적으로 시작됨
- 연간 40만 명 시대 목전에서 중단 : 2002년 11월에는 금강산을 관광특구로 지정하는 『금강산관광지구법』 제정하였으며, 2005년부터는 남북관광 30만 명 시대를 개막
  - 2003년 9월부터는 육로를 이용한 금강산관광이 가능해졌으며, 2006년 6월부터 내금강 관광이 시작돼 관광 코스가 다양해지면서, 2008년 7월 관광 중단 전까지의 누적 관광객은 196만 명에 달함

### < 연도별 금강산 관광객 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

- (금강산관광지구 개발 총계획) 총 6억 평의 금강산관광지구 전역을 개발한다는 계획 하에, 1단계와 2단계로 구분하여 개발을 추진할 계획
- 지역별 여건 및 개발잠재력에 따라 해변형, 호반형, 산악형으로 구분, 사업 추진 여건에 따라 1단계 개발에 2단계 지구 포함

### < 금강산관광지구 개발 총계획 >

구분	해변형	호반형	산악형
1단계	고성읍지구, 고성향지구, 해금강지구	삼일포지구	온정리지구, 성북리지구
2단계	원산지구	시중호지구, 동정호지구	내금강지구, 통천지구

## 2. 금강산 관광 재개의 필요성

○ (국민 요구 증대) 2012년 6월 현대경제연구원이 전국의 19세 이상 성인 남녀 1,012명을 대상으로 실시한 여론 조사에 의하면 67.8%가 금강산관광 재개가 필요하다고 응답

- 국민 10명중 7명(67.8%)은 금강산관광이 재개되어야 한다고 응답하여, 상당수 국민들이 관광 재개에 대한 필요성에 공감하고 있음

< 금강산관광 재개의 필요성 >

금강산관광 재개 필요성	전체비율	연령			
		20대	30대	40대	50대
1. 필요 하다	67.8%	64.3%	66.5%	70.2%	70.2%
2. 필요 없다	32.2%	66.5%	33.5%	29.8%	29.8%

자료 : 현대경제연구원, 『남북관계 경색 해소와 금강산관광』, 2012. 7.

○ (정치·군사적 갈등 완화) 금강산관광 재개시 남북간 긴장 해소 및 신뢰 복원 가능

- 남북간 긴장 해소 : 남북 화해·협력 및 상생의 경협 모델의 상징인 금강산 관광 사업이 재개될 경우, 남북간 접촉이 확대되어 한반도 내 정치·군사적 긴장 해소 기대

- 신뢰 복원 가능 : 훼손된 당국간 신뢰 복원은 물론, 금강산 관광 중단으로 인해 더욱 심화된 보수-진보 진영간 남남갈등 해소 기대

- (지역 경제 활성화 등 경제적 효과) 금강산관광 재개시 국민 경제 활성화와 지역 경제 회복, 통일 인프라 투자, 북한의 대중의존도 심화 방지 등의 경제적 효과 기대
  - 내수 진작 기여 : 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 15.5억 달러(☞ <참고> 경제 효과 추정 방법 참조 )
    - 이는 부가가치 유발효과, 생산유발효과와 고용유발효과 등은 제외한 직접적 손실액만을 추정한 것임
  - 지역 경제 회복 : 금강산관광 재개시 강원도 지역을 중심으로 위축된 지역 경제가 활기를 되찾을 수 있을 것으로 기대
    - 강원도 고성군의 경우 금강산 육로관광의 중단으로 인해 관광객이 2007년 621만 명에서 2011년 483만 명으로 급감(약 23% 감소)
    - 지역경제 침체에 따른 지방세 수입 감소(2009년 지방세 수입 전년대비 -12.5%), 2009년 GRDP도 2007년 대비 3.9% 감소<sup>1)</sup>

< 금강산 관광 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. 1~11	74.25	249.5	22.9	183.5	455.9
계	256.25	848.2	79.2	622.9	1,550.3

주 : 관광객 수 전망치는 현대아산 자료를 이용.

- 통일 인프라 투자 : 북한지역에 투자되는 도로 등 관광 인프라는 장차 통일 후에서 사용될 수 있는 통일 인프라의 성격을 가진 사회간접자본
  - 이에 대한 투자로 통일 인프라 구축을 위한 사전 투자의 효과 기대

1) 김범수·이봉희, “금강산관광 중단으로 인한 강원도의 경제적 피해 실태와 해결 방안”, 『금강산 관광 재개를 위한 토론회』, 국회의원 원혜영·우상호·금강산고나관광재개범국민운동본부 주최, 2012. 10. 22 발표 자료 참고.

- 중국인 관광객 급증으로 인한 북한의 대중의존도 심화 방지 : 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 이후 중국인 관광객이 급증하여 2년 만에 2배 증가 (2009년 9.6만 명 → 2011년 19.4만 명)
  - 북중은 2009년 10월에 중국의 국가여유국과 북한의 국가관광총국간 관광에 관한 양해각서 체결한 데 이어, 2010년 4월에는 중국이 북한을 해외 단체관광 목적지로 전면 개방
  - 2011년, 평양-상하이, 평양-하얼빈, 평양-시안간 국제항로 개설, 전세기에 의한 하얼빈과 금강산간 국제관광 실시, 해상을 통한 라선-금강산 시범국제관광 추진, 칠보산 관광열차 개통식 등 다양한 관광로 개설

< 최근 북한 방문 중국인 관광객 추이 >

(단위 : 명, %)

	2009	2010	2011
관광객수 (전년대비 증가율)	96,100	131,100 (36.4)	193,900 (47.9)

자료: 중국 국가여유국, 『2011년 중국 관광업 통계 공보』

○ (인적·문화적 교류 활성화) 남북간 대화 재개로 민족 동질성 회복 기대

- 이산가족 상봉 재개 : 금강산관광 재개시 남북한 이산가족 상봉을 위해 550억 원이 투입되어 완공된 금강산 면회소가 제 역할을 할 수 있을 것으로 기대
  - 지하 1층, 지상 12층에 206개 객실을 갖춘 면회소가 정상 운영되지 않음으로써 유·무형의 손실 발생
- 남북간 민족공동체 의식 회복 : 금강산관광 재개로 청소년과 전후 세대들의 통일 인식 고취 기대
  - 금강산 관광 재개를 통해 기존 실시되던 대학생들의 평화캠프 행사 참가는 물론, 각종 체육·문화 교류 행사를 통한 민족 동질성 회복 기대

### 3. 중국-대만의 관광 교류 사례

- (개요) 1949년부터 중국과 대만간 정치·군사적 대치로 왕래가 금지되었으나, 1987년 친지 방문을 허용하면서 양안간 왕래가 정식 개방됨
  - 2008년부터 해운 직항, 우편 직접 왕래 등이 허용되고, 2009년 양안간 항공 정기 노선이 개통되면서 본격적인 양안 직접 왕래가 가능
  - 2011년 6월 베이징, 상하이, 샤먼 3개 대도시 주민들의 대만 주민 관광을 시범적으로 허용하고, 2012년 4월 중국인의 대만 개인 관광 제한을 대폭 완화
    - 3개 도시에 10개 도시를 추가로 포함시키는 한편, 하루 500명으로 제한되었던 개인여행 인원수도 1,000명으로 확대
- (중국-대만 관광 교류의 주요 특징) 정치적 긴장에도 불구하고 관광 교류의 질적·양적 증진이 이루어졌으며, 반관반민 기구의 활용을 통해 양안간 교류·협력 강화
  - 정치적 긴장 관계에도 불구하고 관광 교류는 지속적으로 증진 : 양안간 긴장관계에도 불구하고 2001년 중국-대만간 민항 페리션을 취항하는 등 관광 교류는 지속적으로 발전
    - 2002년 미사일 위기 속 첫 정기 여객선 취항 : 2002년 중국의 대만해협 미사일 배치로 정치적 긴장 고조되는 가운데 같은 해 2월에는 중국 단체관광단이 50년 만에 대만을 방문
    - 같은 해 4월, 중국-대만간 첫 정기 여객선 취항이 이루어지고, 10월에는 53년 만에 중국 화물의 첫 대만 직항이 이루어짐
    - 2005년 정치적 갈등 속 첫 직항기 출항 : 2005년 중국의, '반분열국가법'<sup>2)</sup> 통과로 정치적 갈등이 지속되는 가운데 같은 해 1월 중국-대만간 첫 직항기 출항이 이루어짐
    - 또한, 같은 해 3월 중국이 대만에 중국관광객 직접 방문을 제안하였으며, 7월 대만은 중국의 제안을 수락

2) 반분열국가법은 중국의 평화적 통일 실현과 대만 독립 지지를 목적으로 제정.

- 경제적 편익을 고려한 전격적 관광 개방 조치 시행 : 중국-대만간 정치적 갈등에도 불구하고 대만이 중국 관광객에 대한 개방을 추진한 것은 경제적 편익을 고려한 정책이었음
  - 1999년 대지진으로 인해 대만은 급격한 해외관광객 감소로 관광업계에 큰 타격을 입었으며, 엄청난 잠재력을 지닌 중국 대륙 시장을 더 이상 외면할 수 없었음
- 반관반민 기구의 적극적 활용 : 2005년 5월 중국 후진타오 주석은 매년 30만 명 규모의 대만 관광 개방 의사를 밝히고, 대만 당국이 이를 수락
  - 양국 정부는 실무협상을 민간 단체에 위임 : 대만에서는 '중화민국 여행사업동업공회 전국연합회'가, 중국에서는 '중국관광협회'가 협상창구로 양국 정부로부터 권한을 위임 받아 당국간 합의 실행에 추진 동력을 확보3)
  - 이는 이후에 대만의 '해협양안관광여행협회'와 중국의 '해협양안여행교류협회'로 발전

< 중국-대만 간 관광 정책 변화 >

	정치·군사적 갈등	대만의 관광 정책	중국의 관광 정책
1987		- 대륙의 친지방문 허용	
1988		- 대륙 친지 방문 허용 범위를 3촌에서 4촌으로 확대	
1989		- 대륙인의 대만 내 친지에 대한 문병·문상 허용	
1990		- 일부 대륙인에 대한 대만내 친지 방문 허용 · 언론·문화·체육계 인사의 대만 방문 허용	
2001		- 50년 만에 중국-대만간 민항 페리선 취항	
2002	중국, 대만해협에서 미사일 배치 강화	- 외국에 거주하며 외국 영주권을 가진 중국인들에게 단체관광 허용 · 대륙 거주 중국인 대만관광 제한적 허용	- 단체관광단 50여년 만에 대만 방문
2005	중국, '반분열국가법' 통과로 정치적 갈등 고조	- 중-대만 분단 후 첫 직항기 출항 · 중국관광객 대만 직접 방문 제안 수락	- 대만에 중국관광객 직접 방문 제안 · 대만 항공기 영공 통과 허용
2006		- 중-대만간 전세기 운항 확대	
2008		- 대만, 항공·해운·우편의 직접 왕래(三通) 허용	
2009		- 양안간 정기노선 개통	
2010	도쿄영화제 대만 명칭 놓고 중국과 대만 충돌	- 대만, 중국인의 대만 단체관광 전면 개방	
2011		- 중국인의 대만 개인 관광 시범적 허용(베이징, 상하이, 사먼 3개 도시)	
2012		- 중국인의 대만 개인 관광 제한 대폭 완화	

3) 신용석 외, 『남북관광 교류협력 활성화 방안』, 한국문화관광정책연구원, 2005. p. 83.



#### 4. 시사점과 과제

- (시사점) 금강산 사업은 ‘평화적’ 개념과 ‘경제적’ 개념의 편익을 동시에 제공
  - ‘평화적’ 개념과 ‘경제적’ 개념의 편익 : 경협을 통한 한반도의 안정적 관리와 통일 의식 제고라는 ‘평화적’ 개념과 관광 인프라 확충을 통한 국가브랜드 제고와 지역경제 활성화라는 ‘경제적’ 개념의 편익을 동시에 제공
- (과제) 금강산관광은 남북경협활성화와 남북관계 회복의 출발점이라는 상징적 의미가 있으므로, 조속한 재개가 요구됨
  - 인적 교류 협력의 지속적·단계적 추진을 통해 남북경제공동체 형성을 위한 기반 마련이 시급
    - 중국-대만의 사례를 볼 때, 관광 교류와 같은 비정치적 분야의 교류 협력은 지속성을 유지하는 것이 무엇보다 중요
  - 남북 당국간 협상의 추진력을 확보하기 위해서는 양안간 실무적 교류 협력에서 반관반민 기구의 활용 사례를 참고하여 남북간 민간 주도 경제 협력위원회를 구성, 정기적인 경제 협력 논의를 해나갈 수 있는 여건 조성
  - 금강산관광, 이산가족 상봉 등 비정치적 교류 先추진 필요
    - 금강산관광 사업 재개는 당국간 대화 복원의 핵심적 매개 고리가 될 수 있음
  - 지속적이고 안정적인 관광 추진을 위한 법·제도적 안전 장치 마련
    - 남북 합의서의 구체화 및 실효성 확보 : ‘개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서’ 12조에서 명시한 남북공동위원회 구성 등 안전 문제를 전담할 상시기구 마련

이해정 선임연구원 (2072-6226, [hjlee@hri.co.kr](mailto:hjlee@hri.co.kr))

< 참고 > 경제 효과 추정 방법

1. 국민경제 활성화 효과 추정

- 관광 사업 추진 상의 관광객 매출액 수입과 교통 운수 사업 등을 통해 내수 경기 활성화에 기여한 효과를 분석
  - 관광 일정과 일정별 관광 대가, 관광 비용, 1인당 관광버스 요금은 현재 수준이 유지된다고 가정
  - 일정별 관광 대가는 당일은 30 달러, 1박 2일은 48 달러, 2박 3일은 80 달러
  - 관광 비용은 성수기와 비수기의 계절 구분 없이, 평균적으로 당일 관광은 20만 원(180 달러), 1박 2일은 30만 원(271 달러), 2박 3일은 40만 원(361 달러)을 적용(환율은 2011년 평균 1달러당 1,108.1원)
  - 관광 일정별 관광객 분포 비율은 2005~2007년 3년간 평균치를 적용 : 당일은 19.7%, 1박 2일은 33.2%, 2박 3일은 47.1%
  - 1인당 관광객 소비액은 2007년 실적치(1인당 평균 소비액은 120달러)를 기준으로 매년 5%씩 증가를 가정
  - 1인당 관광버스 요금은 왕복 3만 원(27.1 달러)

국민경제 활성화 효과 = [연도별 관광객 수 × (1인당 매출액 + 1인당 관광버스 요금)]

※ 1인당 매출액 = 1인당 관광 비용 - 1인당 대북 관광 대가 + (1인당 소비액 × 남측 판매 수입 비중)

※ 총 소비액 중 남북 양측의 판매 수입 비중은 공히 반분(50%)을 가정

< 금강산사업의 국민 경제 활성화 효과 추정 >

(단위 : 만 명, 백만 달러)

	관광객	매출액	버스 요금	계
2008. 7~	20.0	59.2	5.4	64.6
2009	43.0	128.5	11.7	140.2
2010	53.0	160.1	14.4	174.5
2011	66.0	201.6	17.9	219.4
2012. 1~11	74.25	229.3	20.1	249.5
계	256.25	778.7	69.5	848.2

주 : 관광객 수 전망치는 현대아산 자료를 이용.

## 2. 지역 경제 활성화 효과

- 강원도 체류 시간은 관광 일정에 상관없이 모두 하루(1일)로 가정
- 당일 및 1박 2일 관광객은 남북간 입출경 시간의 제한으로 대부분 전날 밤에 도착하여 하루 숙박하거나 새벽에 도착하여 방북하며, 오후에 출경함
- 금강산관광객은 강원도 지역 자체에 대한 관광 목적이라기보다는 경유의 의미가 강하므로, 소비 지출액은 강원도 지역을 방문한 순수 관광 목적 관광객 소비액의 2/3를 적용
- 2007년 강원도 지역 당일 관광객의 1인당 평균 지출 비용은 51,325원 (한국관광공사, “순수 관광 목적의 방문 지역별 분석, 『2007년 국민 여행 실태 조사』)

$$\text{지역 경제 활성화 효과} = \text{연도별 관광객 수} \times \text{강원도 지역 당일 관광객의 1인당 평균 소비액의 } 2/3$$

## 3. 관광수지 개선 효과

- 관광수지 개선 효과는 전체 관광객 중 소득계층 하위 80%에만 적용됨을 가정
- 이는 최상위 20%의 소득 계층에게는 금강산관광이 해외여행의 완전 대체재로 보기 어려워 관광수지 적자 개선 효과가 미흡하다고 판단되기 때문

$$\text{관광수지 개선 효과} = \text{연도별 순수 관광객 수의 } 80\% \times \text{1인당 매출액}$$

### < 금강산사업의 지역 경제 및 관광수지 적자 개선 효과 추정 >

(단위 : 만 명, 백만 달러)

	관광객	지역경제활성화효과	관광수지개선효과
2008. 7~	20.0	6.2	47.3
2009	43.0	13.3	102.8
2010	53.0	16.4	128.1
2011	66.0	20.4	161.2
2012. 1~11	74.25	22.9	183.5
계	256.25	79.2	622.9