

금강산관광 16주년의 의미와 과제⁹⁾

이 해 정 / 현대경제연구원 연구위원

금강산관광 현황

1998년 11월 시작된 금강산관광은 2008년 7월 연간 40만 명의 남북 관광시대를 목전에 두고 중단되어, 현재 중단 6년째를 맞고 있다. 1998년 6월 故정주영 현대그룹 명예회장이 소떼 500마리를 몰고 민간 기업인 최초로 판문점을 통과하는 방북을 실현하고, 금강산관광 등 경협사업 논의하면서 남북간 본격적인 해빙 무드가 조성되었다. 정부의 전향적인 대북 정책, 그리고 경제난 해소를 위한 북한의 실리주의적 접근 자세 등이 복합적으로 작용하면서 금강산관광이 전격 성사되었다.

1998년 11월 18일 금강산관광선인 금강호가 출항함으로써 의정서 체결 10년 만에 금강산관광이 본격적으로 시작되었다. 이는 1989년 1월 「금강산관광 개발 의정서」 체결 후 10년 만에 실현된 것이었다. 1998년 해로관광을 시작으로 2003년 육로관광이 실시되고, 2004년 해로관광이 중단되었으며, 2008년 승용차관광이 실시되는 등 관광 방식이 다양화되었다. 또한, 2004년부터 당일관광, 1박2일 관광, 2박 3일 관광 등으로 관광 일정도 확대되었다. 초기의 구룡연, 만물상, 삼일포 등에서 해금강과 동석동~세존봉~구룡연의 순환 코스 등이 추가, 야영장과 해수욕장 등도 개방되었다. 2007년부터는 내금강 관광이 실시되면서 관광 코스가 확대

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

되었다. 2005년부터는 남북관광 30만 명 시대가 열렸으며, 2008년 7월 관광 중단전까지의 누적 관광객은 195만 6천명에 달했다.

〈 연도별 금강산관광객 추이 〉

(단위 : 만 명)

구 분	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

자료 : 통일부.

금강산관광은 단순 관광이 아니라 대규모 물적·인적 교류를 통해 남북한 신뢰 형성의 단초 및 민족통일의 시발점을 제공했다는 데 큰 의미가 있다. 금강산관광은 남북교류의 물꼬를 트는 역할을 수행하였다. 정부당국간 교류와 민간의 인적 교류를 개방하여 민간인들이 북한 땅을 자유롭게 방문하고, 북한 주민들과 자연스럽게 접촉하여 민족 동질성 회복의 기회를 제공한 최초의 민간 사업이다. 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 기여하였다. 또한, 대규모 남북 민간 경험시대의 서막을 연 사업이다. 1990년대 초반부터 미미하게 이루어지던 단순교역과 소규모 위탁가공 수준의 남북경협이 금강산관광을 계기로 본격적인 투자단계로 발전할 수 있었다. 이를 계기로 개성공단 사업 등 남북간 경협이 본격화될 수 있었으며, 통일 한국에 대비한 국토의 균형 있는 발전에 기여한 것으로 평가된다.

2008년 7월 금강산관광이 중단되면서 그간의 남북간 접촉과 교류 확대의 의미가 퇴색되었다. 이에 본 연구에서는 금강산관광이 단순 관광이 아니라 남북간 정치·사회문화·경제적으로도 의미가 있는 사업임을 되새겨보면서 남북관계 개선을 위해 금강산관광을 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. ‘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 한다.

금강산관광의 성과

금강산관광은 분단 이후 최초의 대규모 인적 교류를 통해 한반도의 평화와 안정에 기여했으며, 정치·군사, 사회문화, 경제적으로도 큰 성과를 달성하였다. 관광은 평화로 가는 여권(a passport to peace)이라고 불린다.¹⁰⁾ 관광은 평화산업이며, 관광 교류는 국가 간 자유왕래를 통하여 적대감을 해소하고 상호 이익증진과 신뢰 구축에 가장 경제적이며 효과적 수단으로 금강산관광을 그 대표적인 사례로 들 수 있다. 향후 금강산관광 재개시 북한의 마식령 스키장과 원산관광특구 개발, DMZ 세계평화공원과 연계하여 한반도 평화 실현에 크게 기여할 수 있을 것으로 보이며, 유라시아철도 및 가스관 연결 사업에도 긍정적 효과를 가져올 수 있을 것으로 기대된다.

정치·군사적 측면

우선 정치·군사적 측면에서의 성과를 살펴보면 다음과 같다. 북한이 주요 군사적 요충지를 개방하도록 하여 한반도의 평화와 안정에 기여, 민간의 접촉 확대가 정치적 대립의 완충과 가교 역할을 하였다. 첫째, 한반도 긴장 완화에 기여하였다. 군사항 개방과 해상 및 육로 관광을 통해 북방한계선과 군사분계선을 북상시켰다. 최전방 군사지역 개방으로 동해상 긴장 해소에 기여하였다. 해로관광을 위한 동해항의 군사적 요충지인 장전항의 개방으로 금강산관광 이후 동해안에서 북한의 군사적 도발이 중단되었다. 금강산관광이 시작되면서 장전항을 사용하던 북한의 동해 함대가 후방으로 약 100km 후퇴하여 장전항에는 소형 함정 몇 척 만이 정박하게 되었다. 해상에서의 100km 후퇴 의미는 전선까지 이동시간이 2시간여 지연된다는 것을 의미(함정 최고속도가 25노트일 경우 시속 46km)한다.¹¹⁾ 군사분계선을 관통한 관광객의 출입·왕래가 이루어졌다. 2003년 2월 군사분계선을 관통

10) 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.

11) 진희관, “금강산관광 재개의 필요성과 의의”, 『한반도 평화를 위한 긴급간담회』, 김동철·김성곤·설훈·원혜영의원 주최, 2013. p. 10.

한 육로관광 실시로 북한은 국도 7호선을 개방하였다. 대립과 갈등의 군사지역이 한 달에 3만 여명이 오가는 화해와 협력의 관광교류협력 지대로 변모하게 되었던 것이다.

둘째, 정치적 대립의 완충과 가교 역할을 수행하였다. 남북정상회담을 포함한 주요 당국간 회담을 견인하였으며, 민간 경험의 확대가 당국간 대화 채널 유지의 결정적 역할을 수행하였다. 남북 관계 개선의 연결 고리 역할뿐만 아니라, 서해 교전과 1차 북핵 실험 등 당국간 대화 부침 속에서도 남북 교류 협력의 모멘텀을 안정적으로 관리해나갈 수 있는 통로 역할을 수행하였다. 2014년 2월 전문가 대상 설문조사 결과 전문가의 10명 중 9명(92.0%)은 금강산관광을 ‘남북한 화해 및 평화의 상징(61.4%)’ 과 ‘대규모 남북한 교류의 출발점(30.6%)’ 으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈 금강산관광의 의미 〉

이산가족 상봉 행사 재개	종합	보수	중도	진보
		남북한 화해 및 평화의 상징	61.4%	44.0%
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.

셋째, 코리아 디스카운트 해소 및 국가 브랜드 가치 제고에 기여하였다. 1997년 말 IMF 외환위기 이후 외자 유치와 경제 안정을 위한 한반도 평화 정착 및 대외 신인도 회복이 필요하던 시기 금강산관광을 통해 한반도 평화 안정을 대내외 과시할 수 있었다.¹²⁾ 남북관광사업이 향후 평양, 백두산 등지로 확대될 경우 경제적 효과는 관광산업을 넘어 국가 브랜드 가치 상승으로 이어질 것으로 기대된다.

12) 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.

사회문화적 측면

사회문화적 측면에서는 남북한 주민들간 상호 통일 접촉점을 마련하여 민족적 동질성 회복 기회를 제공한 것으로 평가된다. 첫째, 민족적 동질성 회복 기회를 제공하였다. 분단 이후 최초의 대규모 남북 인적 교류로 상호 이질감 해소에 기여하였다. 1989~1998년까지 10년간 북한 방문 인원은 총 5,722명이었으나, 1998년 11월 금강호 출항 후 12월까지 2달간 금강산관광 인원만 10,543명을 차지하여 남북교류의 새시대를 여는 역할을 수행하였다. 2005년부터는 남북관광 30만 명 시대가 개막되었으며, 2008년 7월 관광 중단전까지의 누적 관광객은 195만 6천 명에 달하였다. 다만, 제한된 지역에 대한 남한 관광객의 일방적인 방문이라는 한계는 있었다. 또한, 상호 이질감 해소 기회를 제공하였다. 현지 종사 남측 인원과 재중동포(조선족) 약 1,300여 명, 북측 관계자, 서비스업 종사자, 관광 해설자 등 1,000여 명, 남측 관광객 매일 약 1,000여 명이 방문하여 자연스러운 교류가 가능하였다. 온정리 금강산문화회관은 분단 이후 민간차원에서 이루어진 최초의 남북 합작 건축물로, 이 곳에서 평양 모란봉 교예단의 공연을 감상할 수 있게 되는 등 사회문화교류의 새로운 장이 마련되었다. 조국평화통일기원 금강산기도회, 금강산 마라톤 대회, 자동차 질주대회, 국제모터사이클 투어링, 전국 대학생 자전거 국토순례, 금강산 콘서트 등 각종 종교, 학술, 체육, 문화 교류의 장소로도 활용되었다. 특히, 이산가족 상봉의 공간을 제공하였다는 의미가 크다. 총 18차의 이산가족 당국간 교류 가운데 1985년 고향방문단 행사와 2000년 1·2차, 2001년 3차를 제외한 모든 행사는 금강산에서 이루어진 바 있다.

둘째, 전문가들은 금강산관광이 정치·사회문화적 기여가 큰 사업으로 평가하고 있다. 전문가들은 금강산관광이 경제적 분야는 물론 정치·사회문화적인 분야에서 더 큰 의미를 갖는다고 평가하였다. 전문가들은 ‘남북관계 및 한반도 긴장완화(43.2%)’와 ‘사회·문화(26.1%)’에서의 기여도에 다소 높게 응답하였다. 이는 금강산관광이 긴장완화와 이산가족 상봉 면회장으로의 활용을 비롯하여, 금강산관광 사업을 계기로 남북한 상호 이질감 해소와 신뢰회복에 기여한 점을 인정한 것으로 평가된다.

〈 금강산관광의 분야별 기여 〉

분야별 기여도	종합	보수	중도	진보
		정치 : 남북관계 및 한반도 긴장완화 등	43.2%	40.0%
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.

셋째, 남북간 법·제도적 격차를 조율할 수 있는 기회를 제공한 사업으로 평가할 수 있다. 금강산관광사업 관련 각종 관련 법제의 정비를 통한 남북관계 제도화의 기틀을 마련할 수 있었다. 2002년 금강산관광지구법 관련 하위규정과 2003년 투자보장·이중과세방지·상사분쟁·청산결제 등 남북 4대경협합의서 발효 등이 그 좋은 예이다. 이는 북한의 시장경제에 입각한 새로운 제도 도입을 촉진하였으며, 이는 개성공단 및 특구 법제 창설로 이어졌다. 다만, 외국 자본 유치를 위한 투자자 보호, 투자기업의 창설과 운영, 우대조치 등과 관련한 법제 미비 등의 한계는 남아 있다.

경제적 측면

금강산관광은 자본주의 시장경제 학습 기회와 북한 경제 개발 및 통일비용 감축 효과 등을 제공하였다. 첫째, 시장경제 학습 기회를 제공하였다. 금강산에서는 '서비스 산업의 꽃'인 관광산업에 대해, 개성공단에서는 제조업에 대한 시장경제 학습 기회를 제공하였다. 북한은 '굴뚝없는 산업'인 관광산업을 통해 시장경제 메커니즘을 학습하고, 대외개방의 노하우를 습득할 수 있었다. 북한은 당초에 관광은 기본적으로 부르주아 생활양태로서 비생산적인 것으로 인식, 자본주의적 관광 행태에 대해 "호색적인 관광, 도박관광과 같은 변태적이며 속물적인 관광"이라고

비판하는 입장이었다.¹³⁾ 그러나 금강산관광을 계기로 인식이 변화하였으며, 이는 개성공업지구 개발과 개성관광 등 남북경협사업의 확대로 이어질 수 있었다.

둘째, 남북한 경제 통합 여건 개선 및 통일비용 절감에 기여하였다. 남북간 소득 격차 경감과 국토의 균형있는 발전에 기여하였다. 민간 차원의 북한 경제 활성화 지원으로 정부 차원의 통일비용 절감 효과를 거둘 수 있었다. 남측의 민간 투자로 북한 경제가 활성화되어 북한이 산업 기반을 형성하고 시장경제의 기초를 마련할 수 있는 토대가 마련되었다. 또한, 통일 한국에 대비한 국토의 균형있는 발전에 기여하였다. 분단 이후 50여 년간 단절되었던 남북사이 정규 항로 개발, 군사분계선상의 도로 및 철도연결을 통해 남북간 물류인프라 연결 기회 제공하였다. 남북관광을 위해 투자되는 도로 등 관광 인프라는 통일 이후에도 활용될 수 있는 통일 인프라의 성격을 가진다는 점에서 의미가 있다.

< 금강산관광의 성과 >

<p>정치·군사적</p>	<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
<p>사회문화적</p>	<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
<p>경제적</p>	<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

자료 : 현대경제연구원 자체 작성.

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

금강산관광 재개 지연의 문제점

첫째, 북한을 대화의 창으로 유도하는 것이 지연될 우려가 있다. 북한이 금강산관광 재개를 남북관계 개선의 시발점으로 인식하고 있는 만큼, 금강산관광 재개가지연될 경우 남북 신뢰·해빙무드 고조가 지연될 수 있다. 금강산관광 재개는 남북관계 개선의 시발점으로 인식되고 있으며, 재개가 지연될 경우 정부의 통일 노력이 지연될 우려가 존재한다.

둘째, 자본주의 시장경제 교육에 차질이 발생할 우려가 있다. 금강산관광의 재개가지연되면서 북한에 대한 서비스업 부문의 시장경제 교육에 차질이 발생할 수 있다. 북한은 금강산관광을 통해 자본주의 시장경제의 서비스업 운영과 관련 시설 운영 방식 등을 학습하였으나, 관광 중단으로 자본주의 학습도 중단되었다.

셋째, 통일비용 부담 감축 노력이 지연될 우려가 있다. 금강산관광 재개의 지연으로 북한 경제 여건이 개선되지 못하고, 북한 경제 개발이 지연되면서 통일비용 부담 감축 노력이 지연될 수 있다. 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 지적된다.

넷째, 북한 경제 개방 촉진의 호기를 놓칠 가능성이 높다. 금강산관광 재개가지연될 경우, 북한을 경제 개방 확대로 유도할 기회를 상실할 우려가 있다. 북한은 경제개발구법의 제정 등을 통해 개방 의지를 천명하고, 마식령 스키장과 나선경제특구 등에 대한 외자유치에 적극적으로 나서고 있으나 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 금강산관광 재개를 통해 북한 개방 확대를 유도하고, 이에 대한 자신감에 기초하여 북한이 적극적인 개방 정책으로 나아갈 수 있도록 지원할 수 있다.

다섯째, 이산가족 상봉 정례화가 어려워질 수 있다. 금강산관광 재개가지연될 경우 이산가족 상봉의 장인 금강산면회소를 활용한 이산가족 상봉 정례화가 어려워질 수 있다. 2014년 2월 이산가족 상봉이 재개된 바 있으나, 금강산관광 재개가지연될 경우 금강산면회소를 활용한 정례화가 어려워질 수 있다. 2005년 8월 금강산면회소가 착공하여, 2008년 7월 완공되었으나 제대로 활용되지 못하고 있다. 당국

차원의 이산가족 상봉은 2009~10년 2차례만 성사되었고, 2008년과 2011~13년에는 한 차례도 열리지 않았다.

여섯째, 지역 경제 침체 장기화 우려가 존재한다. 금강산관광이 재개되면 관광업·운수업 등 관광 관련 산업의 내수 진작을 통한 국민 경제 활성화 효과를 기대할 수 있다. 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 달러로 추정된다.

〈 금강산관광 중단에의 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

자료 : 현대경제연구원 자체 작성.

주 : 1) 관광객 수 전망치는 현대아산 자료를 이용.

2) 환율은 2011년 평균 1달러당 1,108.1원 기준임.

시사점

남북관계 개선은 물론 ‘유라시아 이니셔티브’, ‘통일대박’ 실현을 위한 구체적인 첫 걸음으로 남북경협을 적극 활용할 필요가 있다. 특히, 남북 관광협력은 가장 쉽고 빠르게 실현될 수 있다는 점에서 매우 유용하다.

첫째, 남북경협 확대를 위해 5.24 조치의 단계적 해제를 적극 검토할 필요가 있다. 금강산 관광 재개와 DMZ 세계평화공원 조성사업을 연계하는 등 전략적인 정책 적용을 통한 단계적 해제 검토가 필요하다.

둘째, 남북경협 중 관광협력을 우선 재개함으로써 기존의 금강산 관광을 ‘유라시아 이니셔티브’, ‘통일대박’ 실현의 단초로 활용할 필요가 있다. 금강산관광 재개를 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 지원할 필요가 있다.

셋째, 경의선 연결 등을 통한 북한 내륙관광 협력으로 남북관광협력을 확대, 남북경협 뿐 아니라 동북아발 ‘유라시아 이니셔티브’의 실천력을 강화할 필요가 있다. 남북 접경지역(경원선, 동해북부선) 철도 연결 → 북한 철도 개보수 → 북한 철도 현대화(복선화·고속화)를 추진하여 유라시아의 철도 연결 사업을 추진할 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.

마지막으로, 금강산관광 재개를 이산가족 상봉 정례화의 촉매제로 활용할 필요가 있다. 금강산에 설치된 이산가족면회소를 적극 활용하여 이산가족 상봉 정례화는 물론 그 대상과 규모를 확대해나가야 한다. 특히, 금강산 이산가족면회소를 활성화하여, 생사확인 등의 상시정보교환과 정례화 지원체제를 상시적으로 운영할 필요가 있다. **統**