수시연구 2018-13

금강산관광 재개 관련 현안과 대응방향

신용석 · 최경은

한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임 신 용 석(한국문화관광연구원 부연구위원)
최 경 은(한국문화관광연구원 부연구위원)
공동연구 한 명 섭(법무법인 통인 대표변호사)

서 문

2018년은 남북관계에 많은 변화가 있던 한해였습니다. 북한의 평창 동계올림픽 참가와 세 차례의 남북정상회담이 있었습니다. 세 차례의 회담을 통해 남북협력에 관한 합의가 도출되었고 이에 따라 금강산관광 재개에 대한 기대도 매우 높아지고 있습니다. 그러나 과거 10년이 넘는 장기간 중단을 거치면서 금강산관광이 재개되려면 먼저 선결되어야 할 현안들이 있습니다. 이러한 현안에 대한 사전준비가 충실하게 갖추어지지 않으면 과거 금강산관광의 운영과정에서 발생하였던 사고나 실수가 다시 반복될 수도 있습니다.

본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 금강산관광 재개 관련된 현안을 분석하고 이에 대한 대응방향을 제시하였습니다. 특히 관련 현안을 관광객 신변안전, 관광사업자 환경, 관광 공공부문 지원의 세 가지 측면에서 살펴보고 각 분야별 대응안을 제시하여 금강산관광 재개를 위한 종합적 대응책이 될 수 있도록 하였습니다.

연구과정에서 많은 도움을 주신 한명섭 변호사님을 비롯하여 금강산관광 사업 관계자 및 전문가 분들에게 깊은 감사를 드립니다.

2018년 11월

한국문화관광연구원

원 장 **김 정 만**

Korea Culture & Tourism Institute

연구개요

1. 서 론

가. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

○ 최근 남북관계 변화에 따른 남북경협 재개 가능성이 커지고 있음
- 2018년 남북정상회담, 북미정상회담 개최에 따라 지난 10년 동안 경색되었던 남북관계 유화국면으로 변화

○ 남북경협 재개에 맞춰 관광 분야도 준비가 필요함. 금강산관광은 과거 개성공단과 더불어 남북경협 사업의 양축을 담당했던 분야임

○ 이에 따라 금강산관광 재개의 사전적인 준비를 위해 재개와 관련된 주요 현안을 분석하고 이에 대한 대응방향 및 대책 마련이 요구됨

2) 연구 목적

○ 본 연구의 목적은 금강산관광 협력을 관광객, 관광사업자, 정부 관점에서 접근하여 주요 현안을 분석하고 대응방향 및 대책을 제시하는 것임

○ 관광객은 안전 문제, 관광사업자는 사업 환경 문제 그리고 정부는 관리조직 문제를 중심으로 현황과 문제점을 분석함

○ 금강산관광 협력 관련 주요 현안 및 문제점에 대한 분석을 토대로 향후 금강산관광 협력 재개 대비를 위한 대응방향 및 대책을 마련함

나. 연구 범위 및 방법

○ 본 연구의 주요 대상은 금강산관광 사업에 두도록 함

○ 이에 따른 내용적 범위는 다음과 같음
- 금강산관광 사업 중단 및 이후 진행과정
- 관광객 신변안전 문제

- 관광사업자 사업 환경 안전성 문제
- 금강산관광사업 공동관리기구 부재 문제
- 주요 문제점들에 대한 대응방향 및 대책

○ 연구 방법은 문헌 및 관련자료 수집·검토, 전문가 및 관계자 자문회의 개최, 전문가 원고자문, 인터뷰 및 설문조사 등을 실시함

2. 금강산관광 중단 및 경과

가. 금강산관광 중단과 협상과정

○ 1단계(2008.7~2009.7) : 중단 및 대화 공백
- 관광객 총격 사건 발생으로 관광중단
- 우리 정부 합동조사단의 발표와 북한의 반발
- 금강산관광지구 체류인원 감축조치와 개성관광 중단

○ 2단계(2009.8~2010.2) : 북한의 유화조치
- 현대그룹 - 북한과의 면담을 통한 관광재개 시도
- 금강산관광 재개를 위한 남북당국 실무회담 개최

○ 3단계(2010.3~2011.12) : 북한의 강경선회와 자구책
- 회담합의 실패에 대한 북한의 비난 및 강경조치 시행
- 남북관계 경색과 북한의 2차 실무회담 제의
- 북한의 금강산특구법 채택 및 재산처분

○ 4단계(2012.1~2016.12) : 김정은 정권과 북한관광개발
- 김정은 정권의 개막 : 경제-핵 건설 병진노선 추구
- 경제개발구 설치를 통한 관광개발 시도
- 현지지도를 통한 김정은의 관광개발 독려

○ 5단계(2017.1~) : 남북관계 변화와 금강산관광 재개 모색
- 문재인 대통령의 “新 베를린 선언”과 김정은 위원장의 신년사
- 북한의 평창 동계올림픽 참가와 남북 예술교류 성사
- 남북정상회담과 북미정상회담 개최로 한반도 군사충돌 위기 완화
- 남북협력 주요 과제로 부상한 남북관광 협력

나. 시사점

○ 금강산 관광 중단 이후 남북 간 협상과정에서 나타난 주요 시사점을 정리하면 다음과 같음

○ 첫째, 북한은 관광객 사망 사건이 발생 후 외부 정치 환경에 따라 강온 전략을 교차하면서 협상을 해옴

○ 둘째, 북한 경제발전에서 관광산업의 위상이 점점 더 부각되고 있는데, 현대와의 금강산관광 사업을 통하여 본격적인 관광사업이 시작되었고, 김정은 시기에 들어와 북한에서 관광산업에 대한 정책적 관심이 더욱 커짐

○ 셋째, 현재 금강산관광 재개를 위한 남북의 정책적 환경은 긍정적이나, 실제 금강산관광 협력사업 재개를 위해서는 남북경협을 금지하고 있는 UN대북제제와 5·24 조치가 먼저 풀려야 가능함

○ 넷째, UN대북제제와 우리 정부의 5·24 조치가 해제되어도 금강산관광 재개는 직접 관련된 문제들이 해결되어야 가능함
- 금강산관광 재개관련 현안은 크게 세 가지로 관광객 신변안전, 관광사업자 투자환경, 그리고 관광지구 관리기구의 문제

3. 금강산관광 재개와 관련된 주요 현안

○ 금강산관광 재개와 관련하여 관광객(Person), 관광기업(Private Sector), 관광 공공부문(Public Sector)의 분야에서 각각 해당되는 주요 현안과 관련 내용을 살펴봄

가. 관광객 신변 안전

○ 금강산관광과 관련하여 신변안전 보장을 위한 제도적 장치는 충분히 준비가 없이 시작되었으나 이후 각서-민간 합의서-정부 간 합의서의 형태로 발전되어 옴

○ 그러나 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉에도 미비한 부분이 있었으며 이는 관광객 피격사건으로 심화

○ 관광객 신변안전과 관련된 주요 쟁점은 주제별로 정리하면 다음과 같음
- 신체불가침권 훼손 - 민간인에 대한 군인의 과잉대응
- 적용범위의 명확화 - 지구내외 출입 과정에서 일시적 이탈
- 엄중한 위반행위의 구체화 - 남북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대한 구체화
- 조사과정에서 우리 국민권리 보장 - 조사 주체와 피조사자의 권리
- 관련 위원회 설치 - 출입 및 체류 전반에 관한 문제를 담당할 남북 공동위원회의 필요

나. 관광사업자 사업환경

○ 관광사업자 사업환경은 크게 투자보호 환경과 법제적 환경으로 나누어 살펴봄

○ 투자보호 환경의 경우 남북경협의 역사적 개관, 남북경협 사업으로서 금강산관광 사업 중단의 피해, 남북경협 관련 보험 현황, 금강산

관광 참여 사업체 실태조사, 금강산관광 사업체 피해보상 등을 살펴봄

○ 투자보호 환경의 주요 쟁점은 다음과 같음

- 금강산관광 사업체 남북 경협사업 승인 및 경협보험 가입 문제
- 금강산관광 사업체에 대한 피해지원책의 불합리성

○ 법제적 환경으로는 금강산관광지구법과 금강산국제관광특구법의 제정 및 법제적 특성을 살펴봄

○ 법제적 환경의 주요 쟁점은 운영관리주체(개발업자)와 투자 보호 규정에서 접근함

- 금강산관광지구법은 운영관리주체로서 개발업자에 대한 규정이 있는 반면 투자 보호 관련 규정이 미흡함
- 반면 금강산국제관광특구법은 개발업자와 관련된 규정이 없으며, 금강산특구의 운영주체가 개발업자에서 정부로 변경됨. 그리고 투자자의 재산을 보호하는 규정을 두고 있음

다. 금강산관광사업 공동관리기구

○ 금강산관광 사업 추진체계를 살펴보면, 금강산관광지구 관리기구가 없이 북측과 남측의 이원화된 추진체계를 보이고 있음

○ 금강산관광지구 관리기구의 부재에 따른 주요 문제점은 두 가지로 접근할 수 있음

- 관광객(국민)의 신변보장 및 안전과 관련된 서비스 제공 미흡
- 관광사업체 대상 공공서비스 제공 미흡

4. 향후 금강산관광 재개를 위한 현안 대책

가. 기본방향

□ 단계적 접근과 사안별 해결

○ 금강산관광은 1998년 시작해서 약 10년 동안 진행이 되었고, 2008년 관광객 피격으로 역시 약 10년 동안 중단이 되어 왔음

○ 10년이 넘는 기간의 장기적 중단, 관광객 신변안변 및 기업투자환경 보호 등 처리되어야 할 문제가 많아 모든 현안을 묶어서 한 번에 해결하려는 패키지 딜(Package Deal) 방식은 어려울 수 있음

○ 이러할 경우 관광재개라는 대원칙에 합의하고 주요 현안은 각 사안별로 단계적으로 접근하여 해결을 하는 것이 효율적일 것임

□ 국민의 안전보장을 최우선

○ 우리 국민의 신변안전 보장은 금강산관광 중단이라는 원인과 직접적으로 관련되어 있으며 관광재개를 위해 우리 정부가 요구한 3대조건(진상조사, 재발방지, 신변안전 보장 제도적 장치마련)과도 연관되어 있음

○ 우리 정부는 금강산관광 재개와 관련된 현안 대응에서 국민의 안전보장을 최우선 과제로 놓고 임해야 할 것임

□ 안정된 사업환경 조성

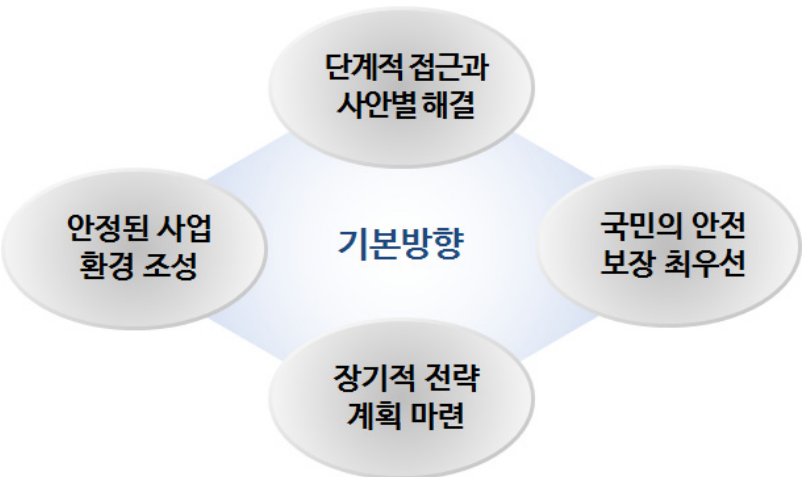
○ 금강산관광은 개성공단보다 먼저 시작하고 현대아산의 주도로 이루어지다보니 기업들의 안전장치 마련과 공공부문의 제도적 지원이 부족한 측면이 있었음

○ 향후에는 이러한 문제들의 개선을 통하여 우리 관광기업들이 안심하고 사업에만 집중할 수 있는 사업환경이 조성되어야 할 것임

□ 장기적 전략 계획 마련

○ 금강산관광이 재개되고 어느 정도 안정화 단계에 들어서면 개성관광, 백두산 관광, 원산-갈마지구 등 북한의 새로운 관광지역에 대한 논의가 나오기 시작할 것임

○ 현재는 북한의 비핵화와 맞물린 UN대북제재로 금강산관광 협력이 더디게 추진 중이지만 향후를 대비하여 북한관광 교류협력 및 개발에 대한 장기 전략계획을 준비할 필요가 있음



[그림 1] 기본방향

나. 관광객 신변보장 관련 대책

□ 3대 선결조건 대응

○ 3대 선결조건 중 첫 번째 조건인 진상조사는 별도의 사항으로 접근하여 진상조사와 재발방지·신변안전보장 문제를 분리할 필요

○ 유사사건 재발방지와 관광객 신변안전 보장을 위한 제도적 장치 마련은 통합적 사안

○ 이러한 제도적 장치를 위하여 관련 합의서인 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉의 보완이 필요함

□ 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 보완 방향

○ 우리 국민의 신체 불가침 강화
- 민간인에 대한 무력사용 금지

○ 엄중한 위반행위에 대한 합의
- 추방 이상의 조치에 해당하는 위반행위 구체화

○ 남북출입체류 공동위원회 구성
- 출입 및 체류 전반 및 사건 발생 시 이를 조사할 출입체류 공동위원회 구성(현실적으로는 금강산지구관리위원회를 설치하고 이에 실무위원을 배치)

○ 법질서 위반행위 발생 시 북측의 조사과정 관련 개선
- 조사주체의 명확화, 우리 국민이 피조사인이 될 경우 기본권을 구체화하고 조사기간 제한으로 장기간 억류방지

□ 신변안전 보장을 위한 남측 대응

○ 금강산관광지구 경계에 관광객 지구 방지 이탈을 위한 분리펜스를 확실하게 설치하고 경고 표지판도 설치

○ 또한 금강산관광객들에게 지구 밖의 이탈 및 사건 발생 시에 행동요령 숙지 등에 대한 교육도 강화시킬 필요

다. 관광사업자 사업환경 관련 대책

□ 관광사업 안전장치 마련

○ 향후 금강산관광 재개 시 금강산관광 중단과 같이 위기의 순간에 사업체를 보호할 수 있는 안전장치의 마련이 무엇보다 중요함

- 금강산관광 사업 재참여 관련 의견조사 결과, 향후 금강산관광 재개 시 재참여할 의향에 대해 “무조건 재참여하겠다”는 응답이 85.0%로 상당히 높게 나타남

○ 이에 관광기업 관점에서 금강산관광 사업환경의 안정성을 강화하고 사업자를 보호할 수 있도록 정부가 위험을 관리하기 위한 관광사업 안전장치 마련을 사전에 계획하고 준비할 필요가 있음

○ 관광사업 안전장치 마련을 위한 주요 검토과제는 크게 세 가지 측면에서 제시하고자 함

○ 경협보험 가입의 의무화

- 현재 경협보험 가입은 기업의 의사에 따라 이루어지고 있으나, 향후 금강산관광 협력 재개 시에는 참여할 사업체를 대상으로 경협보험 가입 의무화를 검토할 필요가 있음

○ 경협보험 및 관광사업체 대출금·지원금 상환조건 완화

- 현재 경협보험은 사업정지 후 재개 시에는 지급받은 보험금을 반환해야 하는 구조임
- 금강산관광 사업체들의 경우 경협보험 미가입 업체들이나, 향후 재개 시 참여하기 위해서는 이제까지 받았던 3차례의 특별대출(2009~2014)과 남북경협 기업 지원금(2018)을 상환해야 함
- 향후 금강산관광 재개 시 사업 참여에 동력을 제공하고 경협보험 가입의 활성화를 위해서는 경협보험 가입 후에 대출금 및 지원금을 갚을 수 있도록 상환조건을 완화할 필요가 있음

○ 경협보험 제도의 운영 개선

- 현재 경협보험 제도는 운영상에 있어 몇 가지 문제점을 노출하고 있어 남북경협 기업에 대한 실질적인 위험보장이 이루어질 수 있도록 개선사항들에 대한 충분한 검토와 대안 마련이 요구됨
- 또한 현재의 경협보험은 제조업 중심의 개성공단 사업에 기반한

것으로 볼 수 있으므로, 서비스업 중심의 금강산관광 사업의 특성을 고려한 제도 보완이 필요함

- 이를 위해 관광사업체 대상 경협보험의 경우 중장기적으로 남북협력기금 외에 관광진흥개발기금에서 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있음

□ 법률적 환경 보완 방향

○ 북한은 금강산관광 사업 중단 이후 남한의 개발업자가 주도하는 형태를 기본으로 한 기존의 금강산관광지구법을 실효시키고 대신 금강산국제관광특구법을 제정함

○ 현재의 금강산국제관광특구법 체제 하에서는 관광을 재개하기 어려운 측면이 있음

○ 이에 현재의 금강산국제관광특구법제를 폐지하고 기존의 금강산관광지구법제로 되살리는 방안과 현재의 금강산국제관광특구법제를 유지하되 내용적으로 기존의 개발업자 관련 규정 등을 추가하는 등의 법개정을 하는 방안을 검토해 볼 수 있음

라. 금강산관광사업 관리기구 관련 대책

□ 금강산관광사업 관리기구의 필요성

○ 금강산관광 사업은 민간 차원의 남북경협 사업의 틀로 추진되면서 남북한 당국 간에 해결해야 할 투자 보장, 관광객 신변안전 보장 등의 문제가 불완전하게 다루어져 우리 국민의 자산과 안전에 대한 보호가 제한적으로 이루어지는 문제점이 발생함

○ 금강산관광 사업 초기에 민간 사업자가 금강산관광 사업에 대한 대부분의 운영·관리를 책임지고 정부가 뒤에서 지원하던 방식에서 전환하여 정부, 민간 사업자, 북측 당국이 각자의 역할에 따른 기능적인 분업과 협력을 할 수 있는 관광사업의 조직적 틀이 요구됨

□ 금강산관광사업 관리기구 설치 및 운영 방향

○ 금강산관광 사업 관리기구의 주요 업무는 크게 다음과 같음
- 관광사업 운영에 필요한 행정업무 담당
- 종합적인 안전 관리
- 현지 기반시설의 안정적 운영·관리
- 각종 사업준칙 제정 및 시행

○ 금강산관광 사업 관리기구의 설치를 위해서는 체계적·협력적 접근이 요구됨

○ 금강산관광 사업 관리기구가 북측 현지에 설치될 경우 이는 북측의 법에 근거하여 구성되는 북측법인이므로, 금강산관광 사업 관리기구에 인력 파견 등 남측에서 관리기구를 지원하기 위한 조직 마련이 요구됨

○ 금강산관광 사업 관리기구의 원활한 운영을 위해 관련 법규(가칭, 금강산관광 사업 지원법)를 제정하여 법적 지원체제를 구축하는 방안을 검토하도록 함

○ 또한 금강산관광 사업 관리기구와 지원조직이 마련될 경우 두 기구의 설립 및 운영을 위한 재원마련 확보가 필요함

○ 이와 관련하여 남북관광 활성화의 차원에서 관광진흥개발기금에서도 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있는데 관련법 개정이 선행되어야 함

마. 대책 종합

○ 금강산관광 관련 현안대책을 종합하면 다음 표와 같음

〈표 1〉 금강산관광 재개를 위한 분야별 대응책

구분	주요 내용
관광객 신변보장	○ 3대 선결조건 대응 – 관광객피격사건 진상조사와 재발방지 · 신변안전보장을 분리하여 대응 – 진상조사는 〈출입 및 체류공동위원회〉에서 조사 – 초점은 재발방지를 위한 신변안전보장에 두며 현행 출입체류합의서의 미비한 내용을 개정 ○ 〈개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서〉 개정 – 우리 국민의 신체불가침 강화: 민간인에 대한 무력사용 금지 – 엄중한 위반행위 구체화: 추방 이상의 조치에 해당하는 위반행위 구체화 – 〈출입체류공동위원회〉 구성: 출입 및 체류 전반 및 사건 발생 시 이를 조사할 출입체류 공동위원회 구성(현실적으로는 (가칭)금강산지구관리위원회를 설치하고 이에 실무위원을 배치) – 위반행위 발생 시 조사과정 개선: 조사주체의 명확화, 우리 국민이 피조사인이 될 경우 기본권을 구체화하고 조사기간 제한으로 장기간 억류방지 – 신변안전보장 구역 명확화: 일시적 관광지구 이탈 시에도 우리 국민에 대한 신변안전보장 적용
관광사업자 사업환경 보장	○ 관광사업 안전장치 마련을 위한 주요 검토과제 – 경협보험 가입의 의무화 – 경협보험 및 관광사업체 대출금 · 지원금 상환조건 완화 – 경협보험 제도의 운영 개선 ○ 법률적 환경 검토 및 보완 방향 – 기존의 금강산관광지구법제로 되살리는 방안 – 현재의 금강산국제관광특구법제를 개정하는 방안
금강산관광 공동관리기구 설치	○ 금강산관광사업 관리기구의 주요 업무 – 관광사업 운영에 필요한 행정업무 담당 – 종합적인 안전 관리 – 현지 기반시설의 안정적 운영 · 관리 – 각종 사업준칙 제정 및 시행 ○ 금강산관광 사업 관리기구 설치의 체계적 · 협력적 접근 – 창설준비위원회 설립을 통한 관리기구 설치 – 문체부와 통일부의 유기적이고 긴밀한 협업시스템 구축

구분	주요 내용
	○ 금강산관광 사업 관리기구 지원조직 마련 ○ 금강산관광 사업 관리기구의 원활한 운영을 위한 법적 · 재정적 지원체제 구축 – (가칭)금강산관광 사업 지원법 제정 및 관광진흥개발기금법 개정 검토 – 관리기구 설립 및 운영을 위한 재원마련

5. 결론

○ 금강산관광은 개성공단사업과 남북경협 양대사업으로 정치, 경제, 사회적으로 중요한 성과를 이룩한 사업임

○ 그러나 남북 당국간 충분한 협의 없이 민간사업자 계약으로 먼저 시작되어 사전 준비가 부족하였고 이에 대한 제도적 지원도 미비했음

○ 문재인 정부에서 변화된 남북관계에 따라 금강산관광 재개 기대는 높지만 UN대북제재와 5·24조치의 해제가 선행되어야 가능하지만 관련 현안에 대한 준비가 필요함

○ 본 연구는 이러한 문제의식 하에서 금강산관광 재개 관련 주요 현안을 검토하고 대응방향을 제시함

○ 또한 향후 금강산관광 재개 및 남북관광 추진과정에 대해 외부환경 변화에 따라 남북관광 복원기, 확장기, 발전기로 구분하여 제시함

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 3
1. 연구 배경 ····· 3
2. 연구 목적 ····· 4

제2절 연구 범위 및 방법 ····· 6
1. 연구 범위 ····· 6
2. 연구 방법 ····· 7

제3절 연구 흐름도 ····· 9

제2장 금강산관광 중단 및 경과 ····· 11

제1절 금강산관광 중단과 협상과정 ····· 13
1. 1단계 : 중단 및 대화 공백 ····· 13
2. 2단계 : 북한의 유화조치 ····· 15
3. 3단계 : 북한의 강경선회와 자구책 ····· 17
4. 4단계 : 김정은 정권과 북한관광개발 ····· 20
5. 5단계 : 남북관계 변화와 금강산관광 재개 모색 ····· 23

제2절 시사점 ····· 26

제3장 금강산관광 재개와 관련된 주요 현안 ····· 31

제1절 관광객 신변 안전 ····· 33
1. 관광객 신변 안전 관련 개요 ····· 33
2. 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 구성 및 주요 내용 분석 ····· 36
3. 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 신변안전 관련 주요조항 및 쟁점 ····· 39

제2절 관광사업자 사업환경 ····· 42
1. 금강산관광 사업 추진경과 ····· 42
2. 남북경협 사업으로서 금강산관광 사업의 투자보호 환경 ····· 43
3. 법제적 환경 ····· 58

제3절 금강산관광사업 공동관리기구 ····· 67
1. 금강산관광지구 관리기구의 부재 및 주요 문제점 ····· 67
2. 개성공업지구 관리체계 분석 ····· 71
제4절 요약 및 정리 ····· 81

제4장 향후 금강산관광 재개를 위한 현안 대책 ····· 83

제1절 기본방향 ····· 85
제2절 관광객 신변보장 관련 대책 ····· 88
1. 3대 선결조건 대응 ····· 88
2. 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 보완 방향 ····· 90
3. 기타 : 신변안전보장을 위한 남측 대응 ····· 94
제3절 관광사업자 사업환경 관련 대책 ····· 95
1. 관광사업 안전장치 마련 ····· 95
2. 법률적 환경 검토 및 보완 방향 ····· 103
제4절 금강산관광사업 관리기구 관련 대책 ····· 107
1. 금강산관광사업 관리기구의 필요성 ····· 107
2. 금강산관광사업 관리기구 설치 및 운영 방향 ····· 108
제5절 대책 종합 및 향후 추진과정 ····· 115
1. 금강산관광 현안대책 종합 ····· 115
2. 향후 남북관광 추진과정 ····· 116

제5장 결 론 ····· 121

제1절 결 론 ····· 123

참고문헌 ····· 124

ABSTRACT ····· 127

부 록 ····· 129

표 목차

〈표 1-1〉 내용적 범위 ····· 7
〈표 3-1〉 금강산관광 신변안전 관련 규정 변화 ····· 36
〈표 3-2〉 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 구성 및 주요내용 ····· 37
〈표 3-3〉 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 제 10조~12조 내용 ····· 39
〈표 3-4〉 2005년 이후 분류된 남북경협 분류형태 ····· 44
〈표 3-5〉 남북경협 중단의 계기와 북한의 반응 ····· 45
〈표 3-6〉 현대아산의 투자자산과 사업권 손실 ····· 46
〈표 3-7〉 금강산 관광지구의 협력업체 매출액 손실 ····· 46
〈표 3-8〉 남북보험의 유형 ····· 49
〈표 3-9〉 경협보험 적용대상투자 ····· 50
〈표 3-10〉 경협보험이 담보하는 위험 ····· 50
〈표 3-11〉 금강산관광 사업체 기본사항 ····· 52
〈표 3-12〉 금강산관광 사업체 현재 운영상황 ····· 53
〈표 3-13〉 금강산관광 사업체 남북 경협사업 승인 여부 ····· 53
〈표 3-14〉 금강산관광 사업 참여 당시 경협보험 가입 유무 ····· 54
〈표 3-15〉 금강산관광 사업 참여 당시 경협보험 미가입 이유 ····· 54
〈표 3-16〉 개성공단 및 남북경협 기업 피해 지원 내용 ····· 56
〈표 3-17〉 금강산관광지구법 개발업자 관련 조문 ····· 61
〈표 3-18〉 금강산관광지구법과 금강산국제관광특구법의 비교 ····· 65
〈표 3-19〉 개성공업지구관리위원회의 행정업무 ····· 75
〈표 4-1〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여 의향 ····· 96
〈표 4-2〉 향후 금강산관광 사업 재참여 의향 이유 ····· 97
〈표 4-3〉 향후 금강산관광 사업 재참여의 애로사항 ····· 97
〈표 4-4〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여 방식 ····· 98
〈표 4-5〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여에 있어 경협보험 가입 의향 ··· 99
〈표 4-6〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여에 있어 경협보험 가입 의향 이유 ····· 100
〈표 4-7〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여에 있어 경협보험 가입의 의무화 ····· 100

〈표 4-8〉 금강산관광지구와 금강산국제관광특구의 법규 비교 ····· 103
〈표 4-9〉 향후 금강산관광 재개 시 공공부문 차원의 남북공동 관리기구 설치 · 운영 필요성 ····· 108
〈표 4-10〉 향후 금강산관광 사업의 안정적 운영을 위해 필요한 공공서비스 분야 ····· 110
〈표 4-11〉 금강산관광 재개를 위한 분야별 대응책 ····· 115

그림 목차

[그림 1-1] 금강산관광 협력 재개 관련 주요 문제(3P) ····· 4
[그림 1-2] 연구 흐름도 ····· 9
[그림 2-1] 북한의 경제특구 및 경제개발구 현황 ····· 21
[그림 3-1] 금강산 관광 및 개발사업 관련 북측 추진체계 ····· 67
[그림 3-2] 금강산 관광 및 개발사업 관련 남측 추진체계 ····· 68
[그림 3-3] 개성공업지구관리위원회 초기 조직도 ····· 73
[그림 3-4] 개성공업지구관리위원회의 사건사고 처리 절차 ····· 76
[그림 3-5] 개성공업지구관리위원회와 개성공업지구지원재단의 조직체계 ····· 79
[그림 4-1] 기본방향 ····· 87
[그림 4-2] 개성공업지구 법체계도 ····· 113
[그림 4-3] 향후 남북관광 추진과정 ····· 120

제1장

서 론

제1절

연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

□ 남북관계 변화에 따른 남북경협 재개 가능성

○ 2018년 남북정상회담, 북미정상회담 개최에 따라 지난 10년 동안 경색되었던 남북관계 유화국면으로 변화

○ 남북정상회담에서는 남북경협에 대한 구체적의 논의는 없었지만, 남북의 평화와 번영을 위한 상호발전에 합의하고 판문점 선언 발표

○ 이후 판문점 선언 이행을 위한 남북고위급회담(06.01)을 거쳐 남북철도협력분과회담(06.26), 남북도로협력분과회담(06.28), 남북산림협력분과회담(07.04)이 잇달아 개최되면서 각 분야별로 남북경제협력을 위한 준비 작업이 진행 중임

□ 남북경협 재개에 맞춰 관광 분야도 준비가 필요

○ 금강산관광은 과거 개성공단과 더불어 남북경협 사업의 양축을 담당했던 분야

○ 남북경협에서의 상징성과 중요성을 따지면 개성공단, 금강산관광은 제일 먼저 재개되어야 할 분야지만 북한의 비핵화 문제와 맞물린 대북제재 이슈 때문에 현재는 추진되지 못하고 있음

○ 우리 정부는 우선 철도 및 도로, 산림자원 부분의 공동조사를 추진 중이며 향후 북한의 비핵화 과정과 북미 관계 변화에 따라 관광분야와 개성공단 재개를 추진할 것으로 예상

○ 이에 따라 금강산관광 재개에도 사전적인 준비가 필요하여 재개와 관련된 주요 현안을 분석하고 이에 대한 대응방향 및 대책 마련이 요구

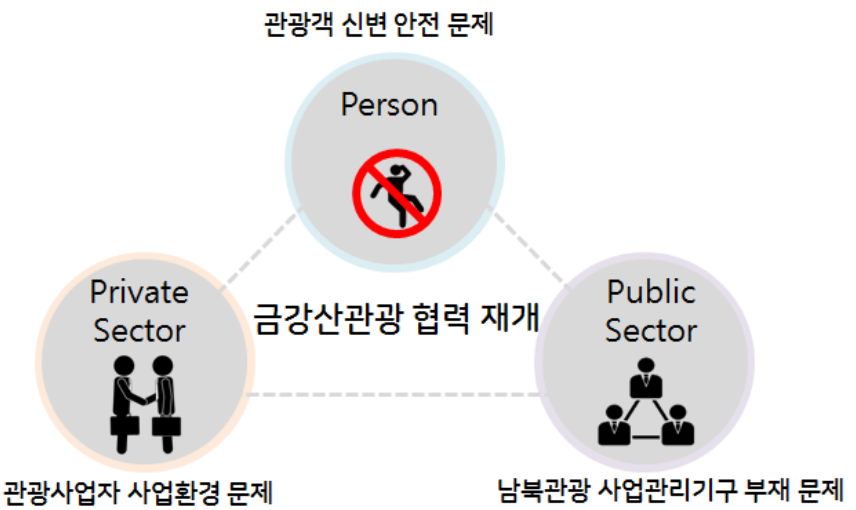
2. 연구 목적

□ 금강산관광 협력 관련 현안 분석

○ 본 연구의 목적은 금강산관광 협력을 관광객, 관광사업자, 정부 관점에서 접근하여 주요 현안을 분석

- 향후 금강산관광 재개와 관련된 주요 현안은 크게 세 가지 측면(3P : Person, Private Sector, Public Sector)에서 접근 가능

○ 관광객은 안전 문제, 관광사업자는 사업 환경 문제 그리고 정부는 관리조직 문제를 중심으로 현황과 문제점을 분석함



[그림 1-1] 금강산관광 협력 재개 관련 주요 문제(3P)

□ 향후 금강산관광 협력 재개 대비를 위한 대응방향 및 대책 마련

○ 금강산관광 협력 관련 주요 현안 및 문제점에 대한 분석을 토대로 향후 금강산관광 협력 재개 대비를 위한 대응방향 및 대책을 마련함

이 연구는 향후 금강산관광 협력 재개를 대비하여 주요 현안을 검토하고 이에 대한 대응방향을 제시하는데 목적이 있음

제2절

연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

□ 대상적 범위

○ 본 연구의 주요 대상은 금강산관광 사업에 두도록 함

- 과거 남북관광은 금강산관광과 개성관광이 시행되었지만 현재 재개와 관련된 모든 주요 현안은 금강산관광에 연관되어 있음
- 이에 본 연구에서는 금강산관광에 초점을 두고 제시된 현안 대책의 향후 남북관광 확대 時 적용방향에 대해서 언급

□ 내용적 범위

○ 금강산관광 사업 중단 및 이후 진행과정

- 본 연구의 주요 연구 문제(관광객 신변안전, 사업자 환경, 사업관리기구) 분석을 위하여 금강산관광 중단 및 이후 진행과정을 살펴볼 필요가 있음
- 현대아산과 북측의 협상과정 및 우리 정부의 입장
- 우리 정부의 재개를 위한 3대 선결조건 내용
- 이후 북측의 금강산 관광지구법 일방적 개정 및 남측 자산 동결 및 몰수조치 과정

○ 관광객 신변안전 문제

- 관광객 피격으로 드러난 현행 출입 및 체류관련 합의서의 문제점
- 관광객 안전보장을 위한 제도적 장치

○ 관광사업자 사업 환경 안전성 문제

- 금강산관광 사업자 현황 및 특성(현대아산 및 협력업체)

- 금강산관광 중단 후 관련사업자 피해보상 문제
- 북측이 일방적으로 동결, 몰수 조치한 자산 및 현대아산 독점권 인정 문제

○ 금강산관광사업 공동관리기구 부재 문제
- 금강산관광 관리위원회에 대한 과거논의
- 사업관리기구 부재로 인해 발생했던 문제점

○ 주요 문제점들에 대한 대응방향 및 대책
- 문제점들에 대한 분석 내용을 종합하고 대응방향 및 대책 제시

〈표 1-1〉 내용적 범위

구분		주요 내용
금강산관광 중단 및 경과		- 금강산관광 중단 및 진행과정 - 협상과정 관련 이슈 분석 : 자산 몰수, 협상 진행 등
금강산 관광 재개와 관련된 주요 현안	관광객 신변안전	- 출입 및 체류에 관한 합의서 내용 분석 - 쟁점 조항
	관광사업자 사업환경	- 금강산관광 사업자 현황 - 금강산관광 중단 후 사업자 피해보상 문제(남북경협보험) - 북측의 일방적 자산 몰수 및 관련 법 개정으로 인한 안정성 문제
	금강산관광 사업 공동관리 기구	- 금강산관광지구 관리위원회 부재로 인한 문제점
현안 대응방향 및 대책		- 주요 문제점들에 대한 분석 종합 및 대응방향과 대책 마련

2. 연구 방법

○ 문헌 및 관련자료 수집・검토
- 남북경협 및 금강산관광 관련 자료 및 보고서 검토
- 금강산관광 관련 회담 및 합의서 내용 검토

○ 전문가 및 관계자 자문회의 개최

- 연구주제 전문가 대상 자문회의 실시
- 남북경협 및 금강산관광 관련 업계 및 학계 자문회의

○ 전문가 원고자문

- 연구주제 관련 전문가 원고자문 실시(한국수출입은행, 북한법제 전문 변호사 등)

○ 인터뷰 및 설문조사 실시

- 금강산관광 사업자 등 관계자 대상 과거 사업과정 및 이후 피해보상에 관한 심층인터뷰 및 설문조사 실시

제3절

연구 흐름도

부 문	연구 내용	연구 방법
연구목적 설정	• 연구 배경 및 목적 설정 • 연구 문제 설정	– 문헌연구 – 관련자료 검토
금강산관광 중단 및 경과	• 금강산관광 중단 및 진행과정 • 협상과정 관련 이슈 분석 – 자산 몰수, 협상 진행 등	– 관련자료 수집 및 분석 – 관계자 심층인터뷰 조사 – 전문가 자문회의
주요 현안 및 문제점 진단	• 관광객 신변 안전 – 출입 및 체류에 관한 합의서 내용 분석 – 쟁점 조항 • 관광사업자 사업환경 – 금강산관광 사업자 현황 – 금강산관광 중단 후 사업자 피해보상 문제 (남북경협보험) – 북측의 일방적 자산 몰수 및 관련 법 개정으로 인한 안정성 문제 • 금강산관광사업 공동관리기구 – 금강산관광지구 관리위원회 부재로 인한 문제점	– 관련자료 수집 및 분석 – 관계자 심층인터뷰 및 설문조사 – 전문가 자문회의 – 전문가 원고자문
현안 대응방향 및 대책	• 기본방향 설정 • 현안별 대응방향 및 대책 마련	– 전문가 자문회의

[그림 1-2] 연구 흐름도

제2장

금강산관광 중단 및 경과

제1절

금강산관광 중단과 협상과정[1)]

1. 1단계(2008.7~2009.7) : 중단 및 대화 공백

가. 관광객 총격 사건 발생으로 관광중단

○ 2008년 7월 11일, 북한 초병에 의해 우리나라 50대 여성 관광객이 총격으로 사망하는 사건이 발생함

○ 사건 발생 다음날인 7월 12일 우리 정부의 잠정 중단 조치에 의하여 금강산관광 중단

○ 이 사건에 대해 북한은 유감을 표시하기는 했지만 관광객이 군사보호구역을 침범하였고 정지하라는 북한 군인의 지시를 어기고 도주하여 사격하였다고 주장[2)]

○ 북한의 주장에 대해 우리 정부는 〈출입·체류합의서에 보장된 우리 국민의 신체불가침 위반이며 민간인에 대한 총격임을 강하게 비판하고, 정확한 진상조사 촉구 및 정부 차원의 합동조사단 구성

나. 우리 정부 합동조사단의 발표와 북한의 반발

○ 정부합동조사단은 관광객 피격 지점과 시간이 북한의 주장과 다르며, 정확한 현장 조사를 위하여 북한에게 우리 정부조사단을 수용할 것을 촉구[3)]

---

1) 신용석(2012), 「남북관광 현황분석 및 정책대응방안」, 한국문화관광연구원. pp.9~16 의 내용을 기초자료로 하되 내용을 보완하고 현 상황에 맞춰 업데이트함.
2) 2008년 7월 12일 북한 명승지종합개발지도국 대변인 담화
3) 우리 정부합동조사단은 자체 조사를 통하여 사망자의 피격지점이 북측이 주장한 지점과 약 100 의 차이가 있고, 피격시간도 북한의 주장과 달리 육안으로 식별이 가능한 시간으로 추정된다고 주장함(2008.8.1. 금강산 관광객 사건 정부합동조사단, 모의실험 결과 발표)

○ 우리 정부합동 조사단은 모의실험 등을 통하여 관광객이 “100m 이내에서 정지해 있거나 천천히 걷고 있을 때 피격 추정" 으로 발표하였으나 결국 현장조사를 하지 못하여 사건의 우발성 여부와 정확한 사고지점 파악은 미제로 남음

○ 그러나 북한은 우리 정부의 조사단 수용을 거부하며 오히려 우리정부를 비난하고 특별담화를 통하여 금강산관광지구에 대한 통제를 강화함[4)]

다. 금강산관광지구 체류인원 감축조치와 개성관광 중단

○ 금강산관광지구 특별담화 이후 북한은 실제로 금강산관광지구의 우리 측 체류인원을 줄이는 조치에 들어감

- 한국관광공사 및 금강산 이산가족 명회소 인원 추방통지 및 현대아산 체류인원 200명 이하로 감축 통지[5)]

○ 북한은 이후 12.1 조치의 일환으로 개성관광을 중단하고 금강산관광지구 체류인원을 100명 이하로 감축시킴[6)]

---

4) 2008년 8월 3일, 조선인민군 금강산지구 군부대 대변인 특별담화를 통하여
1) 금강산 관광지구에 체류하고 있는 불필요한 남측 인원들을 모두 추방할 것, 2) 금강산 지구에 들어오는 남측 인원과 차량들에 대해서도 군사분계선 통과를 보다 엄격히 제한, 통제할 것, 3) 앞으로 금강산지구의 관광지와 군사통제구역 안에서 나타나는 사소한 적대행위에 대해 강한 군사적 대응조치를 취할 것" 이라고 밝힘(동아닷컴 보도–http://news.donga.com/List/Columnhttp/3/all/20080803/8611178/1)

5) 2008.8.9. 북한 동해지구 군사관리구역 군사실무책임자 전화통지문

6) 12.1조치는 북한이 당시 이명박 정부의 대북정책 기조에 반발하여 취한 강경조치로 이 조치의 핵심 내용은 1) 모든 남북 간 교류협력과 경제거래 목적의 인원의 (육로)통행 제한, 2) 남북 육로통행 시간대와 인원수 축소, 3) 개성공단 및 금강산지구 상주인원 감축, 4) 남북간 철도운행과 개성관광 중단, 5) 경협사무소 폐쇄 등이었다. 이 조치는 이후 현대아산 현정은 회장과 김정일 국방위원장의 회담이 있고 2009년 8월 21일에 해제되었지만, 개성관광은 재개되지 않았으며 금강산관광의 체류인원도 금강산관광 재개실패에 따라 원상으로 회복되지 않음

2. 2단계(2009.8~2010.2) : 북한의 유화조치

가. 현대그룹－북한과의 면담을 통한 관광재개 시도

○ 금강산관광 중단 이후에도 사업자 현대아산은 현지 시설물 관리 및 관광재개를 위한 기업 차원의 노력 계속[7)]

○ 현대그룹 현정은 회장은 2009년 8월, 북한 김정일 국방위원장과의 직접 면담을 통해 금강산관광 재개 및 통행교류 등 다섯 가지 사항에 대해 합의를 도출함[8)]

○ 합의 내용은 1) 비로봉 포함 금강산 관광재개 2) 남측 인원 군사분계선 육로 통행 및 북쪽 체류 원상회복[9)] 3) 개성관광 재개와 개성공단 사업 활성화 4) 백두산관광 개시 5) 추석 이산가족 상봉 등[10)]

○ 이 합의사항에 따라 북측은 남한 관광객의 신변보장을 김정일 위원장이 보장한다고 했으나, 당시 이명박 정부는 합의사항은 긍정적으

---

7) 현대아산은 2009년 2월에는 금강산관광 재개에 대한 국민적 관심을 모으기 위하여 예약판매를 시도하기도 함

8) 현대그룹 현정은 회장은 2009년 2박 3일 일정으로 8월 10일 방북하였으나 김정일 국방위원장과의 면담을 위하여 일정을 수차례 연장 끝에 16일 김 위원장과 면담을 성사, 17일 조선아시아태평양평화위원회와의 공동보도문으로 합의 내용 발표

9) 이 합의에 따라 2008년 북한이 취한 '12. 1' 조치가 해제됨

10) 《조선아시아태평양평화위원회와 현대그룹 사이의 공동보도문》(2009.8.17. 조선중앙통신)
조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장께서는 2009년 8월 16일 평양을 방문한 현대그룹 현정은 회장 일행을 오랜 시간 접견하시고 따뜻한 담화를 하시면서 현정은 회장의 청원을 모두 풀어주시었음. 이에 따라 조선아시아태평양평화위원회와 현대그룹은 다음과 같이 실행할 것임
1. 중단된 금강산관광을 빠른 시일 안에 재개하며 금강산 제일봉인 비로봉에 대한 관광을 새로 시작하기로 하였음. 김정일 국방위원장께서 취해주신 특별조치에 따라 관광에 필요한 모든 편의와 안전이 철저히 보장될 것임
2. 남측 인원들의 군사분계선 육로통행과 북측지역체류를 역사적인 10.4선언정신에 따라 원상대로 회복하기로 하였음
3. 군사분계선 육로통행이 정상화되는데 따라 개성관광을 곧 재개하고 개성공업지구사업을 활성화해 나가기로 하였음
4. 현대는 백두산관광을 위한 준비사업이 추진되는데 따라 관광을 시작하기로 하였음
5. 우리 민족명절인 올해 추석에 금강산에서 북과 남의 흩어진 가족, 친척들의 상봉을 진행하기로 하였음. 쌍방은 역사적인 6.15공동선언과 10.4선언에 따라 북남관계를 개선하고 민족공동의 번영을 위한 협력사업을 적극 발전시켜나갈 의지를 표명하였음

로 평가하지만 민간기업 현대와의 합의사항으로 관광재개를 위해서는 남북 당국 간 대화를 통한 합의가 필요하다는 원칙적 입장 고수

나. 금강산관광 재개를 위한 남북당국 실무회담 개최

○ "당국 간 회담 제의를 정식으로 해오면 검토할 것"이라는 남한 당국의 언급(2009.11.25)[11]에 따라 북한은 2010년 1월 14일 금강산·개성관광 재개를 위한 실무접촉을 갖자고 제안

- 우리 정부의 수정제의를 통해 2월 8일 개성 남북경협협의사무소에서 개성·금강산 관광 재개를 위한 실무회담이 개최됨

○ 2.8「금강산·개성관광 관련 남북 당국간 실무회담」에서 정부는 관광 재개를 위해서는 3대 조건이 우선 해결되어야 한다는 입장을 표명하였음

- 3대 조건(진상규명, 재발방지 대책, 신변안전보장 제도적 장치 마련)이 충족되어야 한다는 점을 북측에 요구함

○ 우리 정부의 이러한 요구에 대해 북측은 금강산 관광객 피격 사망사건은 본인의 불찰에 의해 빚어진 불상사라는 기존의 입장고수

- 다만, 회담 과정에서 "금강산 관광객이 사망한 데 대해서는 어쨌든 유감을 표시한다."는 북측의 언급이 있었음[12]
- 한편 3대 조건에 대해서는 이미 진상을 밝혔고, 재발방지 및 신변안전을 담보한 만큼「실무 접촉 합의서(안)」을 제시, 개성관광은 3월 1일부터, 금강산 관광은 4월 1일부터 재개하자고 주장

○ 결국 남북 당국은 입장차만 확인하고 합의 도출에 실패함

- 북한은 조속한 관광재개를 요구했고, 우리 정부는 3대 선결조건 고수

---

11) 통일부 고위당국자는 기자 간담회에서 금강산, 개성관광 재개와 관련, "관광객 신변안전보장 등의 문제 해결을 위해 실무급 회담이 필요하다"고 밝히고 '북한에서 당국간 회담 제의를 정식으로 해오면 잘 검토할 것이냐'는 질문에 "그렇게 할 것"이라고 말함(연합뉴스, 2009.11.26)

12) 통일부 회담설명 자료, 2010.2.8

3. 3단계(2010.3~2011.12) : 북한의 강경선회와 자구책

가. 회담합의 실패에 대한 북한의 비난 및 강경조치 시행

○ 북한은 남북 당국 간 실무회담이 무산으로 돌아가자 이후 금강산 관광사업에 대한 유화책에서 강경책으로 변화

- 회담 직후 남측의 회담태도에 대해 강력비난하며 남한 당국이 계속 관광사업을 방해하면 특단의 조치를 취할 것을 밝힘[13)]

○ 이후 북한은 기존의 대화를 통한 유화적 태도에서 2010년 3월부터 강경방향으로 입장을 선회하여 잇따른 조치를 내림

- 2010.3.4 : 「아·태평화위」 대변인 담화 성명, 금강산 관광사업과 관련된 계약 파기, 부동산 동결조치 예고
- 3.26~3.31 : 금강산관광지구 내 남한기업의 부동산 및 시설 조사
- 4.13 : 정부와 한국관광공사의 자산인 「이산가족면회소」, 「소방서」, 「문화회관」, 「온천장」과 「면세점」 등에 대해 '동결'조치, 이산가족 상봉면회소의 중국 관리원 추방
- 4.23 : 명승지종합개발지도국 명의로 상기 5개 부동산에 대한 몰수 조치, 기타 자산에 대해서는 동결조치
- 4.30 : 이산가족면회소와 소방대, 문화회관, 온천장 및 면세점 동결, 최소 관리직원 16명 제외한 관리인원 추방 조치 단행

나. 남북관계 경색과 북한의 2차 실무회담 제의

○ 북한의 자산 동결조치와 관리인원 추방 조치 이후 천안함 피격(2010.5), 연평도 포격(2010.11)으로 남북관계가 급속히 경색

---

13) 북한은 조선중앙방송을 통해 남한 당국의 태도를 비난하고 계속 관광사업을 방해할 경우 남측에 특혜로 주었던 관광사업과 관련한 모든 합의와 계약의 파기, 관광지역 내 남측 부동산 동결 등의 특단의 조치를 취할 것이라고 입장 발표(2010. 2. 8. 조선중앙방송)

- 이명박 정부는 천안함 피격에 따라 개성공단을 제외한 모든 남북 교역을 중단하는 5·24 조치를 단행[14)]

○ 북한의 일시적 유화 제스처로 금강산관광 2차 실무회담 제의

- 천암함 피격과 연평도 포격으로 북한에 대한 강한 비난이 이어지자 북한은 국면 전환을 위해 금강산관광 재개를 위한 2차 실무회담을 제의[15)]

○ 북한의 회담제의에 대해 먼저 우리 정부는 천안함 피격과 연평도 포격에 대한 사과 문제와 북한의 진정성 있는 조치가 전제되어야 함을 밝힘

- 북측은 이에 대해 반발하여 결국 회담은 실현되지 못함

다. 북한의 금강산특구법 채택 및 재산처분

○ 북한은 2차 실무회담 제의가 실현되지 못 한 후 다시 금강산관광에 대해 강경조치로 전환하였으며 그 압박의 수위를 더욱 높임

○ 북한, 현대그룹의 금강산사업 독점권 효력취소 발표

- 2011.4.8 : 명승지종합개발지도국 담화 발표로 현대의 금강산관광 사업독점권을 취소를 발표하고 북측지역의 금강산관광은 북측이 맡고 현대는 남측지역을 통한 관광만 맡을 것임을 발표

○ 북한, 「금강산국제관광특구법」 채택

- 2011.4.29 : 북한은 현대의 독점권 취소에 이어 이를 법적으로 뒷받침하기 위하여 기존의 「금강산관광지구법」을 대체하는 「금강산국제관광특구법」 채택[16)]

---

14) 5.24 조치의 주요 내용은 다음과 같으며 문재인 정부에서도 해제 되지 않음
1. 개성공단을 제외한 남북 교역 전면 중단 , 2. 북한 선박의 우리 영해 및 EEZ 항해 불허
3. 우리 국민의 방북 불허, 4. 대북 투자 사업 보류

15) 2011년 1월, 북한 명승지종합개발지도국은 금강산관광재개를 위한 실무회담을 2월 개성에서 갖자고 제의

16) 북한 최고인민회의 상임위원회 정령 제 1673호로 금강산 지역을 국제관광특구로 지정하는 '금강산국제관광특구법' 채택(2011.5.31. 발효)

- 북한은 남측기업은 이 신규 특구법에 따라 신규 등록을 하고 사업 재개를 하거나 재산을 처리할 것을 요구
- 2011.6~7 : 우리 정부는 민간사업자들과 정부당국자들로 이루어진 민관 협의단을 구성하여 두 차례(6.29/7.13) 북한과 재산문제 협의했지만 합의안 도출 못함
- 2011.7.25 : 정부, 북한 명승지종합개발지도국에 금강산관광 당면 문제 협의를 위한 남북 당국 간 실무회담 제의, 그러나 북한은 민간기업인을 데려오는 조건에서만 회담을 수용하겠다고 통보하여 회담 무산

○ 북한, 금강산 지구 우리 기업의 자산처분 단행

- 2011.7.29 : 북한은 남측 명의의 자산을 임대・양도・매각 중 택일 강제, 응하지 않을 경우 법적인 처분 단행 통보, 이에 정부는 당면 문제 협의를 위한 금강산관광 회담을 제의하였으나 북한은 이에 대해 반응하지 않음
- 2011.8.22 : 북한 부동산 처분 실천 조치 통보, 물자반출금지 조치와 함께 남은 현장 인력 16명 마저 모두 추방

4. 4단계(2012.1~2016.12) : 김정은 정권과 북한관광개발

가. 김정은 정권 : 경제-핵 건설 병진노선 추구

○ 2011.12.17 김정일 국방위원장 사망에 따라 아들 김정은의 권력승계
- 김정은은 2011.12.30 조선인민군 최고사령관, 2012.4.11 노동당 1비서, 4.13 국방위원회 1위원장에 추대되어 아버지 김정일의 직책을 모두 세습하여 권력을 장악함[17)]

○ 경제건설과 핵 무력건설의 병행 노선 추구
- 김정은 정권은 2013.3.31 당중앙위원회 전원회의의 결정을 통해 '경제건설 및 핵 무력건설 병진노선'을 경제정책의 기조로 채택
- 북한은 이러한 병진노선이 김일성시대의 '경제·국방 건설 병진노선', 김정일 시기의 '선군경제건설노선'을 계승한 것임을 표방하며, 핵 무력 강화가 과학기술 발전과 경제발전도 유도할 것임을 주장[18)]
- 북한의 이러한 당시 경제-핵 개발병행 노선은 핵개발을 통하여 핵을 미국을 비롯한 협상의 레버리지(leverage)로 쓰겠다는 의도

나. 경제개발구 설치를 통한 관광개발 시도

○ 중국식 경제특구를 모방한 경제개발구 설치
- 북한은 2013년 5월 29일 「경제개발구법」을 제정하고, 순차적으로 경제개발구 설치를 발표함
- 김정은 정권의 경제개발구는 중국식 경제특구 정책을 모방해 경제특구·개발구를 중앙급, 지방급으로 이원화한 것이 특징
- 기존의 5개 경제특구(나선 경제무역지대, 황금평·위화도 경제특구, 개성공업지구, 원산·금강산관광특구, 신의주 국제경제지대) 이외,

---

17) 북한은 2016.6.29 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 기존의 국방위원회를 국무위원회로 대치하고, 김정은 국방위원장을 국무위원장으로 추대하였다.
18) 통일부 통일교육원(2017), 2018 북한이해

중앙급 경제개발구 4개, 지방급 경제개발구 17개 등 총 26개 지정[19)]

* 강남경제개발구는 규모·성격 미발표

[그림 2-1] 북한의 경제특구 및 경제개발구 현황

출처 : 통일부 통일교육원(2017), 2018 북한의 이해, p. 142

○ 관광이 경제개발구에서 중요 산업으로 정립

– 〈원산・금강산관광특구(경제특구)〉, 〈신평관광개발구(중앙급)〉, 〈청수관광개발구(중앙급)〉, 〈무봉국제관광특구(지방급)〉 등 4개의 경제특구와 2개의 중앙급 개발구, 1개의 지방급 개발구에서 관광을

19) 통일부 통일교육원(2017), *Ibid*

대표산업으로 내세우고 있음

○ 금강산국제관광지대 개발 추진

- 북한은 2014년 6월 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 '원산-금강산국제관광지대' 개발을 공식화
- 2015년 5월에는 외자유치를 위하여 금강산에서 국제투자설명회 진행
- 군사공항이었던 갈마공항을 김정은 위원장의 특별지시로 현대화하여 민항기도 이용이 가능하게 함
- 북한은 금강산 지구를 원산지역과 연결시켜 국제적인 관광특구로 개발을 추진 중이나 외자유치에는 성과를 거두지 못하고 있음

다. 현지지도를 통한 김정은의 관광개발 독려

○ 북한식 현지지도의 특성

- 북한에서의 현지지도는 북한 최고 권력자에 대한 우상화 수단과 함께 직접적인 행정지도를 통하여 추진력의 제고를 가지고 있는 이중적 수단임(정유석, 2016)
- 과거 김일성 주석 시절부터 현지 지도는 최고 권력자의 관심사항을 알려주는 시그널이며 북한 노동신문과 조선중앙 TV를 통해 크게 보도됨

○ 김정은 위원장의 잦은 주요 관광지 현지지도

- 김정은 위원장은 집권 이후 위락, 관광시설을 자주 방문하여 현지지도를 실시하고 있어 관광산업에 대한 그의 관심을 보여줌
- 릉라인민유원지, 문수물놀이장, 마식령스키장, 원산·갈마지구 등을 건설 단계부터 3~4 차례씩 방문함[20]

20) 김정은 국무위원장의 관광지 현지지도에 관한 자세한 내용은 다음을 참고할 것 : 정유석(2016), "김정은의 현지지도와 관광정책", 통일문제연구 28(2), pp.159-193

5. 5단계(2017.1~) : 남북관계 변화와 금강산관광 재개 모색

가. 문재인 대통령의 "新 베를린 선언"과 김정은 위원장의 신년사

○ 문재인 대통령은 2017.7.6. 베를린에서 새로운 한반도 평화구상 발표
- 독일 베를린 쾨르버 재단 초청연설에서 비핵화, 한반도 신경제, 비정치적 교류활성화 등을 통한 한반도의 영구적 평화 천명
- 2018년 2월 평창 동계올림픽에 북한의 참가 촉구

○ 김정은 위원장은 2018.1.1 북한 신년사를 통해 동계올림픽 참가 의사 밝힘
- 조선중앙TV를 통해 방영된 2018년 신년사 육성 연설에서 북한 대표단 파견을 위해 필요한 조치와 회담 가능함을 밝힘
- 형식은 신년사였으나 문재인 대통령의 '신 베를린 선언'에 대한 북한의 화답

나. 북한의 평창 동계올림픽 참가와 남북 예술교류 성사

○ 남북고위급 회담과 북한의 평창 올림픽 참가
- 김정은 위원장의 신년사에 따른 우리 정부의 회담제의로 2018.1.9 남북고위급회담이 판문점 평화의 집에서 개최됨
- 본 회담을 통하여 북한의 올림픽 참가가 확정되었으며 남북은 상호 긴장완화에 노력하고 교류 협력 활성화에 노력할 것을 합의
- 이후 평창 올림픽에 총 46인 규모의 북한 선수단이 참가하였으며 개막식과 폐막식에 북한 고위급 인사 방남[21)]

---

21) 개회식 참가 북측 고위급 인사 : 김영남(조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 위원장), 김여정(조선로동당 중앙위원회 제1부부장), 최 휘(조선민주주의인민공화국 국가체육지도위원회 위원장), 리선권(조선민주주의인민공화국 조평통 위원장)
폐회식 참가 인사 : 김영철(조선로동당 중앙위원회 부위원장), 리선권(조선민주주의인민공화국 조평통 위원장)

○ 남북 교차 예술 공연 성사

- 북한의 평창올림픽 참가를 계기로 강릉(2.8)과 서울(2.11)에서 북측 예술단의 방남공연이 이루어짐
- 이어서 남북평화협력을 기원하는 남측예술단의 평양공연은 2018.4.1과 4.3 평양에서 두 차례 개최됨
- 평양 공연에는 김정은 국무위원장과 이철주 여사도 관람

다. 남북정상회담과 북미정상회담 개최로 한반도 군사충돌 위기 완화

○ 세 차례의 남북정상회담과 한 차례 북미회담 개최

- 2018.3.5.~6, 우리 정부의 대북특사 파견을 통하여 남북 간 남북정상회담에 대한 합의도출과 북한은 미국과의 대화의사 밝힘
- 이후 2018 1차 남북정상회담(2018.4.27., 판문점 남측 평화의 집), 2018 2차 남북정상회담(2018.5.26., 판문점 북측 통일각), 2018 3차 남북정상회담(2018.9.18.~ 2018.9.20., 평양)이 개최됨
- 또한 2018.6.12 싱가포르에서 미국 트럼프 대통령과 북한 김정은 위원장 사이에서 역사적인 북미정상회담이 개최됨

○ 정상회담을 통한 북한 비핵화와 경제협력 추진

- 남북 정상회담을 통하여 북한의 비핵화와 경제협력에 대한 다양한 합의사항 도출
- 북미회담에서도 북한의 비핵화와 한반도 지속·안정적 평화체제 구축에 대한 노력 재확인으로 한반도 군사충돌 위기 완화와 협력 분위기 조성

라. 남북협력 주요 과제로 부상한 남북관광 협력

○ ‘한반도 신경제지도’와 DMZ환경·관광벨트

- 문재인대통령은 대선 당시 공약으로서 남북경제협력을 위한 ‘한반

도 신경제지도' 구상을 발표한 바 있음

- '한반도 신경제지도'에서 DMZ 지역을 친환경적인 관광벨트로 개발하고 문화교류센터 구축 및 국제적인 생태관광지구로 발전

○ 평양정상회담에서 금강산관광과 동해관광공동특구 명시

- 2018년 9월 평양에서 개최된 남북정상회담은 앞선 1, 2차 회담보다 좀 더 구체적인 분야별 협력 계획을 선언문에 명시함
- 이 합의안에서 금강산관광 사업의 정상화와 동해관광공동특구 조성에 대한 내용이 명시되어 남북협력에서 관광분야가 중요하게 다뤄짐[22)]

22) 2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다.
② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 **금강산관광 사업을 우선 정상화**하고, 서해경제공동특구 및 **동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의**해나가기로 하였다.(통일부, 2018 평양정상회담 결과 설명자료 발췌)

제2절

시사점

○ 금강산 관광 중단 이후 남북 간 협상과정에서 나타난 주요 시사점을 정리하면 다음과 같음

1. 외부 정치 환경에 따른 북한의 강온 교차 협상 전략

○ 북한은 관광객 사망 사건이 발생 후 강온 전략을 교차하면서 협상을 해옴

○ 관광객 사건 직후에는 우리 정부의 현장 조사단 요청을 거부하였으며 군사지역에서의 원칙에 따라 행동했다고 주장하고 이후 '12·1조치'를 통해 체류인원 감축하는 강경 전략 실행

○ 그러나 1년 후 2009년에는 현대그룹과의 면담을 통해 '12·1조치'를 해제하고 금강산 관광 재개를 시도하려는 유화 전략 시도

- 동시에 우리 정부에게도 실무접촉을 위한 회담 제안

○ 금강산 관광 재개가 무산되자 다시 강경 전략으로 회귀

- 우리 정부의 3대 선결조건에 대한 입장 차이로 재개가 무산
- 이후 금강산특구법 채택과 우리기업의 자산처분인 강경전략으로 회귀함
- 2차 강경모드에서는 1차 때보다 더욱 강하게 압박하였는데 북한의 이러한 배경에는 그동안의 현대아산과의 관광사업 경험을 통해 북측 독자적으로도 사업을 진행할 수 있다는 판단도 작용한 듯함
- 그러나 북한 핵실험에 대한 5.24 조치, 대북제재 등으로 외부환경 불리와 외자 유치 실패 등으로 북한의 금강산 자구책은 실패

○ 문재인 정부와의 남북관계 개선에 따라 다시 유화 국면 진입

- 트럼프 당선 이후 북미 관계 악화로 군사 충돌 우려까지 갔지만 북한의 2018년 평창 올림픽 참가를 계기로 한반도 정치지형이 급변
- 남북, 북미 정상회담을 거쳐 화해 모드가 이루어졌고 이에 따라 금강산관광 재개에 대한 기대도 높아짐

○ 외부 환경 변화에 따른 북한의 대외전략 변화

- 지금까지 북한의 이러한 강온 교차전략 구사는 외부 정치환경 변화에 따른 것으로 볼 수 있을 것임
- 보수 정부인 이명박, 박근혜 정부 시절에는 실질적으로 우리 정부와의 협상을 통한 관광재개가 어렵다고 판단하여 강경전략을 구사
- 그러나 협상 실패 원인을 우리 정부에게 넘기기 위하여 회담을 제의하는 모습은 취하였지만, 협상의 조건인 3대 선결조건에 대해서는 전혀 받아들이지 않음
- 문재인 정부에 들어서 북한의 갑작스러운 변화는 우선적으로 핵개발이 어느 정도 완료가 되어 이를 지렛대로 미국과의 협상이 가능하고, 남북협력에 적극적인 문재인 정부를 통해 금강산관광의 재개를 비롯한 남북경협이 가능하다고 판단한 것으로 보임[23)]
- 금강산관광에 영향을 미치는 주요 두 변수인 북미관계와 남북관계가 현재는 모두 긍정적 상황임

---

23) 실제로 북한은 2018.4. 20일 진행된 노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 '핵 · 경제 병진노선'의 성공적 완성을 선언하고, '사회주의경제건설'을 새로운 전략적 노선을 새롭게 채택하였음. 이는 북한의 핵개발 완료에 대한 자신감과 함께 이후에는 경제발전에 집중하겠다는 북한 정책 노선의 변화를 보여줌

2. 북한경제발전에서 관광산업의 위상 부각

○ 사회주의국가인 북한에서는 기본적으로 관광은 자본주의 부르주아지의 낭비적 행위로 경시하여 관광에 대한 정책이나 산업개발에 오랫동안 관심을 두지 않았음(신용석, 2005)

○ 북한이 관광산업에 관심을 가지기 시작한 것은 경제사정 악화로 외화수입 증대를 추진한 1980년대부터임

- 1984년 외국과의 합영사업을 위해 제정된 〈조선민주주의인민공화국합영법〉에 관광사업을 포함시킴
- 그러나 외국과 실질적인 사업으로 관광사업이 실현되지는 못함

○ 현대와의 금강산관광사업을 통하여 본격적인 관광사업이 시작됨

- 북한 주민이 아닌 남한 관광객을 대상으로 외화획득이 가능해짐
- 이후 금강산관광 10년은 북한이 관광산업에 대한 학습의 시기

○ 김정은 시대에 북한에서 관광산업에 대한 정책적 관심은 더욱 커짐

- 개성공단 중단, UN 제재 등으로 북한의 외화수입 통로는 대부분 봉쇄
- 자본이 없이 용이하게 외화획득이 가능한 관광산업에 더욱 관심을 가지고 김정은 시대에 중국 관광객을 비롯한 외국관광객의 유치에 노력하게 됨
- 김정은 위원장이 지정한 〈경제개발구〉 에도 외자유치를 위하여 관광개발을 중요한 개발 수단으로 추진
- 김정은 시대에 들어서 북한은 관광산업을 수출산업으로 만들기 위해 노력하고 있으며 이는 김정은 위원장의 잦은 관광지 현지 지도에서도 확인됨[24)]

---

24) 대표적으로 김정은 위원장은 2018년만 해도 원산 · 갈마 관광지구를 5월, 8월, 11월 세 차례나 방문하여 건설을 독려함.(Youtube 북한 "조선의 오늘" 채널 2018.5.26; 8.17; 11.1 보도)

3. 금강산관광 재개는 우선 UN제제와 5 · 24 조치가 해제되어야 가능

○ 평양 남북정상회담을 통해 남북이 금강산 재개에 원칙적으로 합의하였고 김정은 위원장도 관광개발에 관심이 많아 현재 금강산관광 재개를 위한 남북의 정책적 환경은 긍정적

○ 그러나 실제 금강산관광 협력사업 재개를 위해서는 남북경협을 금지하고 있는 UN대북제제와 5·24 조치가 먼저 풀려야 가능함

○ 우선 북미 협상이 원활히 진행되어 미국이 주도하고 있는 대북제재가 풀리기 전에는 금강산관광 재개는 어려움

- 대북 제재는 북한과의 교역 및 현금 출입을 금지하고 있으며 우리나라도 여기에 동참하고 있음
- 관광 자체가 금지는 아니지만, 관광이 시작되면 대량의 현금(Bulk Cash)가 북으로 이전되므로 제재 위반대상이 됨
- 대북제재를 주도하고 있는 미국은 북한과의 협상을 서두르지 않고 있어 북한에 대한 제재는 당분간 지속될 가능성

○ 남북 간에도 아직 남북교역을 금지하는 5·24 조치가 진행 중임

- 천안함 침몰 사건 때 이명박 정부는 남북교역 금지의 5·24조치 단행
- 5·24 조치의 해제 없이 개성공단이나 금강산관광과 같은 대규모 경협의 재개는 어려움
- 그러나 한미공조를 고려해야 하는 상황에서 미국의 대북제재 해제가 없이 우리 정부의 선제적인 5·24 조치 해제는 용이하지 않음[25)]

25) 강경화 외교부 장관은 2018.10.10. 국정감사에서 5 · 24 조치 해제를 검토하고 있다고 발언했다가 논란을 빚자 본인의 발언을 정정함. 또한 미국의 트럼프 대통령은 이와 관련하여 한국 정부는 미국정부의 "승인(approval)" 없이 해제하지 않을 것이라고 발언하였음. 실제로 5 · 24 조치는 우리 정부의 단독조치이므로 미국의 승인이 필요한 것은 아니지만 북한 비핵화에 있어 미국의 역할이 중요하고 한미공조를 고려할 때 정부의 선제적 해제는 쉽지 않음

4. 금강산관광 재개를 위해서는 직접 관련된 선결조건 해결도 필요

○ UN대북제제와 우리 정부의 5·24 조치가 해제되어도 금강산관광과 직접 관련된 문제들이 해결되어야 관광의 재개가 가능함

○ 금강산관광 재개관련 현안은 크게 세 가지로 관광객 신변안전, 관광사업자 투자환경, 그리고 관광지구 관리기구의 문제임

○ 첫째, 관광객 신변안전은 금강산관광이 중단된 원인이기도 하며 우리 국민의 생명과 직결된 사안으로 우리 정부가 요구한 3대 선결조건(진상규명, 재발방지약속, 신변안전보장)도 이와 관련된 것임

- 관련하여 체류합의서 개정 및 관련 위원회 등의 설치가 필요한 사항

○ 둘째, 관광사업자의 투자환경은 금강산관광 중단 이후 북측의 우리기업 자산 몰수 및 동결 조치와 「금강산관광지구법」을 대체하는 「금강산국제관광특구법」 채택으로 불거진 사안

- 금강산관광 재개를 위해서는 우리기업 자산의 원상복구와 함께 「금강산관광지구법」에서 명시하고 있던 개발업자(현대아산)의 개발권에 대한 회복이 필요

○ 셋째, 관광지구 공동관리기구는 금강산관광의 안정적 관리 및 진행을 위해 공공부문의 역할과 관련된 사안으로 첫째, 둘째 사안과 관련이 되어 있음

- 금강산 관광객 피격 사고가 발생한 당시 「금강산지구관리위원회」의 부재로 사건에 대한 대처가 미흡
- 금강산관광 사업자들의 자산에 대한 법적 보장(자산등록 등)과 공공 부문 지원이 부족

○ 금강산관광과 이렇게 직접적으로 관련된 세 가지 현안들에 대한 검토와 대책 마련이 필요

제3장

금강산관광 재개와 관련된 주요 현안

제1절

관광객 신변 안전

1. 관광객 신변 안전 관련 개요

가. 배경

○ 관광은 제품이나 상품이 운반되는 물류와 다르게 사람(관광객)의 이동이 행해지는 것이기 때문에 관광객의 신변 안전보장 문제는 관광에서 매우 중요하며 기본적인 사항

○ 그러나 금강산관광 사업은 갑작스러운 시작으로 충분한 준비 없이 시작됨

- 금강산관광은 정주영 현대그룹 명예회장의 소떼방북이 1998.6월에 행해지고 6.23 정 회장이 금강산관광사업에 대해 북측과 사업계약을 맺었음을 발표
- 사전 정부의 승인이 없는 사업체결이었으나 당시 김대중 정부에서는 북한과의 관계개선을 위하여 금강산관광사업을 승인(1998.9.7.)
- 남북 정부 간에 금강산 관광사업의 제도적 문제 전반에 대한 기본적 합의가 이루어지기도 전에 민간기업인 현대그룹과 아태위원회 간의 계약이 먼저 체결되어 준비가 충분하지 못함
- 또한 사업 초기에는 북측 아태위원회는 금강산관광에서 남측 정부는 관여하지 말 것을 요구하면서 의도적으로 우리 정부의 개입을 차단하려고 함[26)]

○ 이러한 이유로 금강산관광과 관련하여 우리 국민의 신변보장에 대한

26) 1998년 9월 1일 아태위원회는 대변인 담화를 통해 금강산 관광사업은 현대그룹과의 '민간급 경제사업'이므로 남측 정부당국은 일절 관여하지 말 것을 요구하였는데 이는 우리 정부의 개입을 차단하고 북측의 의도대로 금강산관광을 추진하려는 것이었음

법적장치가 미흡한 상황에서 관련 문제들이 임시방편 식으로 대처되다가 2008.7 관광객 피격사건으로 본격화

나. 관련 규정들의 변화

○ 금강산관광과 관련하여 관광객의 신변안전보장과 관련된 규정들의 변화를 살펴보면 다음과 같음

○ 최초의 신변안전보장규정은 북한사회안전부[27]의 〈신변안전보장각서〉(1998.7.9.)

- 금강산관광 사업이 시작되기 전에 북한사회안전부에서 금강산관광지역에 들어오는 현대그룹의 대표단 및 관계자, 직원, 유람선 승무원 및 남측 관광객들의 신변안전과 무사귀환을 보장
- 금강산관광이 1998.11월 유람선관광으로 시작되면서 합의서가 아닌 북측의 보장각서로 시작

○ 관광객 억류사건으로 현대와 아태위원회 간 신변안전에 관한 합의서 체결(1999.7.30.)

- 1999년 6월 남측 관광객 민영미씨 강제 억류 사건으로 우리 국민의 신변안전 보장에 관한 실제사건이 최초 발생[28]
- 사건을 수습과정에서 신변안전에 관한 합의서가 체결되는데 체결주체는 남북 당국이 아니라 현대그룹과 아태위원회였고 그 내용도 초보적 수준[29]

---

27) 현재 북한의 인민보안성으로 우리나라의 경찰청에 해당하는 조직

28) 이 사건은 1999년 6.20 민영미씨는 금광산 관광 도중 북측 환경관리원에게 귀순자의 생활 발언으로 귀순유도를 했다는 이유로 북측에 억류돼 조사를 받다 엿새만인 같은 달 25일 풀려난 사건임
당시 통일부는 민씨가 석방되지 않고 관광객의 신변안전이 보장되지 않을 경우 금강산 관광중단 의사를 밝히고 억류 다음날인 6월 21일부터 금강산 관광선 운항을 중단했고 민씨가 풀려난 후에도 신변안전 보장책이 확실히 마련되지 않았다는 이유로 관광을 허용하지 않음
결국 7. 30 현대와 아태평화위는 금강산 관광객 신변안전보장을 위한 합의서와 금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서를 체결하고, 우리 정부는 이후 억류 40여일만인 8월 5일 금강산 관광을 재개

29) 1999년 7월 30일에 체결된 합의서는 현대그룹과 아태위원회 및 금강산국제관광총회사 사이에 체결되었으며 그 주요 내용은 다음과 같음

○ 2004년에 남북 정부 간 신변보장 합의서가 체결

- 1999년에 체결된 합의서는 남북 당국간 합의서가 아닌 문제가 있었고 이후 개성공단 가동에 따라 우리 국민의 북한 지역 출입과 체류가 증가하자 정부 차원의 신변보장 합의서 필요성이 증가
- 이에 2004년 우리 정부는 북한과 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 체결[30]
- 1999년 현대그룹과 아태위원회 간 체결된 합의서보다는 형식적 완결성과 내용적 개선이 이루어짐

○ 2008년 관광객 박왕자씨 피격으로 신변안전 문제와 합의서 보완 필요성이 본격화됨

- 2004년 합의서는 정부 간 체결된 합의서로 의미를 가지고 있었지만 조항의 구체성, 우리 국민의 법적 권리, 피해자 보상 등의 문제로 이를 보완할 후속 합의서가 필요하다고 지적되었음(이효원, 2008)
- 그러던 와중에 관광객 피격 사건으로 인하여 합의서 조항의 해석을 둘러싼 문제와 사건 및 사고 발생 시 북한의 일방적 법적용 문제가 불거짐
- 이에 관광사업 재개를 둘러싸고 우리 정부의 사건 재발방지를 위한 제도장치 마련 요구 등과 함께 본 합의서 개정 필요성이 제기되고 있음

---

1. 신변안전을 중시하여 문제발생시 각기 3~4명으로 구성하는 "금강산 관광사업 조정위원회"에서 협의 · 처리한다. 2. 강력한 형사사건 등 엄중한 사건인 경우에는 "금강산 관광사업 조정위원회"에서 협의 · 처리하되 원만히 처리되지 않은 경우 "금강산 관광사업 조정위원회"와 해당기관이 협의 · 처리한다.

30) 본 합의서는 2004년 1월 29일, 남측은 통일부 장관, 북측은 내각 책임참사가 각각 서명

〈표 3-1〉 금강산관광 신변안전 관련 규정 변화

구분	주요 내용	특징
신변안전보장각서 (1998.7.9.)	– 북측 금강산 지역에 들어오는 현대 실무대표단 및 합영회사 직원, 건설공사인원, 유람선 승무원들 및 남측인원 관광객들의 신변안전과 무사귀환을 보장함 – 각서발행기관 : 북한 사회안전부(부장 : 백학림)	– 쌍방 협의에 한 합의서가 아닌 북측의 보장각서
신변안전 합의서 (1999.7.30.)	– 신변안전을 중시하여 문제발생시 각기 3~4명으로 구성하는 "금강산 관광사업 조정위원회"에서 협의 · 처리 – 강력한 형사사건 등 엄중한 사건인 경우에는 "금강산 관광사업 조정위원회"에서 협의 · 처리 – 원만히 처리되지 않은 경우 "금강산 관광사업 조정위원회"와 해당기관이 협의 · 처리한다. – 사업자인 남측 현대와 북측 아태위원회간 체결 – 초보적 수준 형태의 합의서	– 남북 간 최초의 신변보장 합의서이나 사업자간 합의서
개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서 (2004.1.29.)	– 북한 개성공업지구와 금강산관광지구에 체류하는 남측 인원의 출입 및 체류에 관한 전반적인 내용을 최초로 체계적 기술 – 우리 국민의 신변안전과 출입 및 체류목적 수행에 필요한 편의를 보장 – 총 16개조로 구성되어 있으며 신변안정보장에 관련된 내용은 제10조에 기술되어 있음 – 북측 내각과 남측 통일부 간 체결	– 민간사업자가 아닌 남북 정부 당국 간 체결된 최초의 신변보장 관련 합의서

출처 : 통일부 해당 자료를 바탕으로 연구자 요약 및 정리

2. 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 구성 및 주요 내용 분석

가. 합의서의 전체 구성 및 주요 내용

○ 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서(이하 '출입・체류합의서')〉는 총 16조로 구성

– 제1조~제2조 : 합의서의 용어 정의 및 기본원칙

– 제3조~제6조 : 출입통로, 출입절차, 출입심사

– 제8조~제9조 : 제한대상 및 구조조치

- 제10조~제11조 : 신변안전보장 및 지구 밖 출입
- 제12조~제13조 : 정보교환 및 협력, 해석 및 적용 문제해결
- 제14조~제16조 : 적용범위, 합의서 수정 및 보충, 효력 및 폐기

〈표 3-2〉 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 구성 및 주요내용

구분	주요 내용
제1조 : 정의	합의서에서 사용된 용어에 대한 의미 설명
제2조 : 기본원칙	경제협력지구 출입 및 체류에 관한 협력, 편의보장 및 법질서 기본원칙
제3조 : 출입통로	남북출입통로(철도, 도로, 해상로) 에 대한 합의내용
제4-5조 : 출입절차	인원[31]의 출입절차(제4조)와 통행차량의 출입절차(제5조)
제6조 : 출입심사	남측 방문 인원 및 차량에 대한 북측의 출입심사 내용 및 편의보장, 검역 등
제7조 : 체류	경협지구 내 7일 이상 체류할 경우 체류등록 및 신고에 관한 사항
제8조 : 제한대상	경협지구 내 출입 및 체류 금지대상 해당자 명시(국제테러범, 병질환자 등)
제9조 : 긴급구조 조치	재해, 사고발생 시 북측의 구조조치 및 남측협력
제10조 : 신변안전보장	북측의 남측인원에 대한 안전보장 내용 및 법질서 위반 시 대처내용
제11조 : 지구 밖 출입	경협지구와 지구 밖 사이의 출입절차
제12조 : 정보교환과 협력	합의서이행과 관련하여 남북 간 필요정보 교환 및 협력, 문제 협의 · 해결을 위한 공동위원회 구성 · 운영
제13조 : 해석 및 적용상 문제해결	합의서 해석 및 적용과 관련하여 문제발생은 남북경제협력추진위원회 또는 위임기관에서 협의 · 해결
제14조 : 적용범위	지구출입 및 체류에 관한 문제는 본 합의서의 우선적용
제15조 : 수정 및 보충	합의서는 남북합의에 따라 수정 · 보충할 수 있으며 그 절차 명기
제16조 : 효력	합의서 효력발생 및 폐기에 관한 절차 및 시기

출처 : 신용석(2011)

나. 합의서 체결의 의의

○ 동 합의서는 우리 국민의 신변보장과 관련하여 남북 정부 간에 최초로 체결된 구체적 합의서라는 의의 외에 우리 국민의 안전을 위해 치외법권의 확대적용이라는 의의가 있음

31) '인원'이라 함은 남측 지역에서 지구에 출입 및 체류하는 남측의 주민과 해외동포, 외국인을 말함

○ 북한에서 발생한 우리 국민의 형사사건에 대하여는 현실적으로는 북한이 1차적인 형사사법권을 행사하게 됨

○ 그러나 출입체류합의서의 체결에 의하여 제한 지역이기는 하나 개성공업지구와 금강산관광지구 내에서의 범죄에 대하여는 북한이 '남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위'에 해당하지 않는 한 최대 처벌이 남으로의 추방으로 북한이 형사사법권을 일부 포기한 것임

○ 일반적으로 자신의 주권이 미치는 영역 내에서 주권행사의 일환인 형사사법권을 포기하는 경우는 '외교관계에 관한 비엔나협약'에 의한 외교사절이나 외국 주둔 군대와 같은 특수한 경우뿐임

○ 출입체류합의서는 이러한 외교사절이나 외국 군대가 아닌 일반 남한 주민의 신변안전보장과 관련하여 북한이 자신들의 주권인 형사사법권을 일부 포기한 것으로 유례를 찾아보기 힘든 획기적인 조치

다. 합의서 적용의 한계

○ 출입체류합의서 발효 이후 개성공업지구와 금강산관광지구에서는 실제로 북한이 형사사법권을 행사하지 않고, 범죄행위가 발행하여도 대부분 남한에서 형사처벌을 해옴

○ 다만, 예외적으로 ① 2005년 12월 27일 금강산관광지구에서 음주교통사로로 인민군 3명을 치어 그중 1명이 숨지고 2명이 상해를 입은 사건에서 운전자를 45일간 억류한 사건, ② 2009년 3월 30일 개성공단에서 체포한 인원을 136일간 억류한 사건, ③ 2008년 7월 11일 발생한 금강산 관광객 피격 사망 사건과 같이 출입체류합의서 적용범위 및 실효성이 문제된 사건도 발생

○ 위 사건들에 대한 북한의 입장은 ①과 ②사건에 대해서는 출입체류합의서에 의해 처리하였다는 것이고, ③사건은 출입체류합의서 적용대상이 아니라는 것임

○ 북한에 의한 우리 주민의 장기간 억류 사건은 이미 출입체류합의서 체결 이후부터 후속 또는 부속합의서 체결을 통해 해결되어야 할 문제점으로 지적되어 왔음에도 불구하고 그와 같은 조치를 이루어내지 못한 상태에서 발생한 문제이고, 금강산 관광객 피격 사망 사건은 출입체류합의서 제10조의 적용이 가능한지 자체가 문제가 됨

○ 즉, 출입체류합의서가 남한 일반주민에 대해 북한의 사법주권을 일부 포기하는 획기적 성격의 합의서라는 의의가 있지만, 그 범위에 대해 구체적 내용이 명시가 되지 않아 적용상 한계를 도출함

3. 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 신변안전 관련 주요조항 및 쟁점

○ 관광객의 신변안전과 관련된 주요 조항은 제10조, 제11조, 제12조에 해당됨

〈표 3-3〉 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 제 10조~12조 내용

구분	주요 내용
10조 1항	북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다.
10조 2항	북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다.
10조 3항	북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.
10조 4항	남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고 그 결과에 대하여 북측에 통보하며, 법질서위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세운다.
10조 5항	남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다.
10조 6항	외국인이 법질서를 위반하였을 경우에는 북측과 해당 국가 사이에 맺은 조약이 있을 경우 그에 따른다.

구분	주요 내용
11조	인원과 통행차량 등이 지구에서 지구 밖의 북측지역을 출입하거나 지구 밖의 북측 지역에서 지구에 출입하는 경우에는 북측이 별도로 정한 절차에 따른다.
12조 1항	남과 북은 이 합의서의 이행과 관련하여 필요한 정보를 상호 통보하며, 상대측의 정보제공 요청에 대하여 특별한 사정이 없는 한 적극 협력한다.
12조 2항	남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의 · 해결하기 위하여 공동위원회를 구성 · 운영하며, 그 구성 · 운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여 정한다.

출처 : 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 발췌

1) 신변안전보장 전반(제10조)

□ 주요 내용

○ 관광객의 불가침권 및 위반 시 처리, 조사 시 권리 보장, 보상 문제 등에 대한 내용이 총 6개항에 걸쳐 명시되어 있음

□ 주요 쟁점

○ 신체의 불가침권 훼손(10조 1항)

- 동 조항에 신체의 불가침권이라는 부분이 있음에도 불구하고 북측 군인에 의하여 우리 국민의 신체가 훼손되어 사망에 이르는 사건이 발생함
- 북한에서는 관광지역을 벗어난 것에 대한 군사적 대응이었다고 주장하지만, 비무장 민간인에 대한 과잉대응이라는 비난(제성호, 2008)

○ '엄중한 위반행위'에 대한 해석(10조 2항)

- 동 조항에서 쌍방이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여 현재는 서로 합의하여 놓은 것이 없는 상황
- 이러한 합의가 없는 상황이 북한의 법적용에 있어 정치적 협상의 여지가 더 있을 수도 있지만[32], 반대로 북한의 일방적 적용이 가

32) 현재와 같이 '엄중한 위반행위'가 합의가 되어있지 않으면 어떤 행위도 엄중한 위반행위에 해당하지 않는 것으로 볼 수 있다는 주장

능할 수도 있음

○ 조사 과정 및 피조사자 권리(10조 3항)

- 현재 조항은 조사주체가 북한 일방으로 해석 여지가 있고 우리 국민이 조사를 받을 경우 피조사자의 권리가 명확하지 않음

2) 지구와 지구 밖 사이의 출입(제11조)

□ 주요 내용

○ 인원과 통행차량 등이 지구에서 지구 밖으로 또는 지구 밖에서 지구로 출입할 경우 북측이 별도로 정한 절차에 따를 것을 명시

□ 주요 쟁점

○ 일시적 또는 우발적 지구 이탈자에 대한 처분

- 동 조항에 따르면 개성 또는 금강산 지구에서 지구 밖으로 벗어난 경우 북측이 별도로 정한 절차에 따른 다고 되어 있어 일시적 또는 우발적 지구를 벗어난 인원에 대한 신변안전 보장의 문제 논란(피격 대상자 박왕자씨의 사례)

3) 공동위원회의 구성(제12조 2항)

□ 주요 내용

○ 출입 및 체류에 관하여 발생하는 전반적 문제를 협의하기 위해 공동위원회 구성할 것을 명시

□ 주요 쟁점

○ 출입 및 체류에 관한 공동위원회 未 구성

- 동 조항에 따르면 출입 및 체류에 관한 문제를 해결하기 위하여 남북이 출입체류위원회를 구성해야 했지만 이를 구성하지 않고 합의서 체결 후 진행이 되어 옴

제2절

관광사업자 사업환경

1. 금강산관광 사업 추진경과

○ 금강산관광 사업은 1989년 1월 24일에 고 정주영 당시 현대 명예회장이 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 「금강산 남북공동개발 의정서」를 체결하면서 논의되기 시작함

○ 9년 후인 1998년 6월 16일 고 정주영 회장이 직접 방북하여 금강산 관광 사업에 대한 계약을 체결하였으며, 남북 경제협력 사업 전반에 대하여 협의함

○ 1998년 6월 22일부터 7월 6일 사이에 금강산관광을 위한 계약서 및 부속 계약서를 체결함

○ 1998년 9월 7일에는 통일부가 금강산 개발 남북협력 사업자로 현대상선과 현대건설, 금강개발을 승인하였으며, 11월 18일에는 금강산 관광선인 금강호가 처음 출항하게 됨

○ 1999년 2월 5일 남북 경제협력을 전담할 현대아산 주식회사가 설립됨

○ 2001년 2월 대북 지불금 연체사건이 발생하였으며, 6월 20일에 한국관광공사는 금강산관광 사업에 참여하기로 발표하였고, 6월 29일에는 남북협력기금(900억 원 중 450억 원)을 대출해 줌

○ 2002년 1월 23일 통일부가 남북협력기금 대출 조건 완화, 면세점 설치, 관광경비 보조 등 금강산관광 사업 지원 방안을 발표함

○ 2002년 10월 23일에는 북한 최고인민회의 상임위원회에서 금강산 관광지구 지정 정령을 채택하였으며, 11월 13일 50년간 현대아산에 토지이용권을 부여하는 등의 내용을 담은 금강산관광지구법을 채택함

○ 2003년 6월 29일에는 개발규정, 기업창설운영규정 등 금강산관광지구법 하위 규정을 발표함

○ 2003년 8월에는 이중과세방지, 청산결제, 투자보장, 상사분쟁 등 남북경협 4대 합의서가 발효됨

○ 2003년 10월 8일에는 금강산관광지구의 경계를 확정지었으며, 2004년 5월 26일에는 관리기관설립・운영규정, 세관규정, 출입・체류・거주규정 등 금강산관광지구법 하위 규정을 추가 발표함[33)]

2. 남북경협 사업으로서 금강산관광 사업의 투자보호 환경

가. 남북경협의 역사적 개관[34)]

○ 남북경협은 1989년 6월 12일 대통령 특별지시에 의해 '남북교류협력에 관한 기본 지침', 7월 21일 '남북교류협력 세부시행 지침'이 제정되면서 본격 개시됨

- 이 지침에 의해 일부 기업들이 암묵적으로 1980년대 후반경부터 사실상 제3국을 통해 간접교역 방식으로 시행해 왔던 북한주민 접촉 및 남북 간 교역이 제도적 틀 안에서 추진될 수 있게 됨

○ 정부가 추계하는 남북교역 통계가 1989년부터 집계되기 시작했으며, 1990년에는 '남북교류협력에 관한 법률', '남북협력기금' 등 남북교류협력을 위한 법제가 마련됨

○ 1992년부터는 북한에 원자재를 제공하고 북한의 공장시설에서 위탁가공한 제품의 반입이 이루어지기 시작함

○ 이후 남북한 경제협력 관계가 일반 단순교역에서 위탁가공 교역, 투

33) 이상 내용은 송호열(2004), 이해정(2014)을 토대로 정리하여 작성함
34) 이하 내용은 권영경(2018)을 토대로 정리하여 작성함

자협력, 인도지원사업 등으로 확장됨

○ 1998년부터 시작된 금강산관광 사업은 민간기업이 북한과 투자협력 사업으로 진행한 사업임

○ 당시 금강산관광 관련 인프라 물자들의 반출을 비거래성 교역 항목으로 포착함. 또한 2002년 착공한 도로・철도 연결사업도 장기적으로 남북경제공동체 형성의 기본 토대가 되는 투자협력 사업인데, 이를 비거래성 교역 항목에 포함시킴

○ 이에 따라 2005년 이후 남북교역 통계 항목은 다음 표와 같이 조정이 이루어짐

〈표 3-4〉 2005년 이후 분류된 남북경협 분류형태

대구분	소구분	거래 유형
상업적 거래	교역	일반교역
		위탁가공교역
	경제협력사업	개성공단사업
		금강산관광사업
		남북 철도 · 도로 연결사업
		경공업 및 지하자원개발협력 사업
		기타 경제협력 사업
비상업적 거래	대북지원	민간지원
		정부지원
		국제기구를 통한 지원
	사회문화협력사업	사회문화협력사업
	북핵 대가	경수로 건설사업
		9.19 공동성명 이후 중유지원

출처 : 권영경(2018)
원자료 : 남북교류협력지원협회(2011)

○ 한편 2003년 이후 남북경협은 정부가 철도・도로 연결 및 개성공단 조성 영역 등에서 역할을 함으로써, 민관협력 하에 이루어지는 공공분야로까지 확대됨

○ 남북경협은 일반교역 → 위탁가공교역 → 금강산관광 사업 및 투자협력 → 개성공단 사업으로 그 기능적 협력영역이 확장되어 왔으나, 북한의 정치·군사적 도발에 모두 중단됨

〈표 3-5〉 남북경협 중단의 계기와 북한의 반응

구분	중단시점	북한 도발 및 사건	남한 조치	북한 대응
금강산관광 사업	2008.7	남한 관광객 피격	금강산관광 중단	– 금강산기업 자산 일방몰수 – 개성공단 폐쇄시사
일반교역 위탁가공교역 투자협력사업	2010.5	천안함 사건	5.24 조치	– 연평도 포격 도발 – (2010.11.23.)
개성공단 사업	2013.4	제3차 핵실험 (2013.2)	개성공단 잠정중단 (2013.4.8.~9.16)	– 반발, 일방 임금인상 – 북한산 간식, 식자재 사용 강요
개성공단 사업	2016.2	제4차 핵실험 (2016.1) 및 장거리 로케트 발사	개성공단 중단	– 개성공단 설비·물자·제품·자산 동결 – 남북간 군통신선, 판문점 연락선 폐쇄 – 미사일 발사 등 지속 도발

출처 : 권영경(2018)

나. 남북경협 사업으로서 금강산관광 사업 중단의 피해[35)]

○ 남북경협 사업으로서 금강산관광 사업은 1998년에 시작되어 관광객 피격사건으로 인해 2008년도에 중단됨

○ 금강산관광이 2008년 7월 12일부터 중단된 이후 현대아산과 협력업체들은 금강산관광 사업 중단에 따른 막대한 피해를 입고 있음

○ 본 연구에서는 최신 관련자료의 한계로 인해 홍순직(2013)의 금강산관광 사업 중단에 대한 피해 분석자료를 토대로 피해 상황을 간접적으로 파악해 보고자 함

35) 이하 내용은 홍순직(2013)을 토대로 정리하여 작성함

○ 먼저 금강산관광의 개발업자인 현대아산의 경우 투자자산과 사업권 손실(2008.07~2013.07)이 금강산관광에 대한 독점적 사업권 5,350억 원(4억 8,670만 달러)과 실제 시설 투자액 2,270억 원 등에 달할 것으로 추정됨

〈표 3-6〉 현대아산의 투자자산과 사업권 손실(2008.07~2013.07)

구분	투자액	비고
금강산관광 사업권	5,354억 원	- 토지이용 및 관광개발 사업권리(50년)
경제협력 사업권	5,500억 원	- 개성공단 개발(50년), SOC 사업권(30년)
시설투자	2,270억 원	- 금강산 2,270억 원
합계	1조 3,124억 원	

출처 : 홍순직(2013)
주) 1달러 = 1,100원 적용

○ 다음으로 금강산관광 중단으로 인한 중소 협력업체의 손실을 추정해 보면, 금강산관광 사업에 대한 협력업체 손실은 투자액 238억 원과 매출액 2,318억 원으로 총 2,556억 원으로 추정됨

〈표 3-7〉 금강산 관광지구의 협력업체 매출액 손실

(단위 : 억 원)

구분	회사명	투자액	손실액
숙박업체	일연인베스트먼트, 다인관광 등	160	293
식음업체	현대H&S, 국순당, 대가 등	28	325
판매업체	관광공사, 훼미리마트 등	19	423
위락업체	한양 등	22	177
기타	채널라인, 진천식품 등	8	193
여행사	금강산관광 모객대리점 100여 개 업체	-	391
운송업체	대화관광, 대원관광 등	-	518
합계		238	2,318

출처 : 홍순직(2013)
주1) 손실액은 매출액 기준 예상액임
주2) 상기 투자액 외에 정부 이산가족면회소 600억 원과 한국관광공사, 에머슨, 농협, 한국LP 등의 편의시설에 1,092억 원 존재(관광공사 사업권 541억 원 별도)

다. 남북경협 관련 보험 현황

1) 남북보험의 개요[36)]

○ 남북보험은 남북 간 교역 또는 투자 시 남북협력기금과 사전에 약정한 비상위험(非常危險)으로 인하여 손실이 발생하였을 경우, 그 손실의 일부를 보상해 주는 제도임

○ 북한과의 교역 또는 투자로 인한 위험을 보상해준다는 측면에서 대북보험의 성격을 지님

○ 2003년 6월 개성공단이 착공된 이후 대북보험에 대한 필요성이 증가해 옴

○ 북한은 '개성공업지구보험규정'에서 개성공단 내 기업 활동의 위험을 담보하기 위해서는 반드시 북한 보험자를 통해 보험에 가입하도록 함으로써 대북투자 및 교역에 있어 발생할 수 있는 다양한 위험으로부터 남한 기업이 충분히 보호되지 못하였음[37)]

○ 이에 통일부는 2004년 5월 「교역 손실보조 취급기준」 제정을 통해 교역보험을 시행하였고, 이어 2004년 9월 「경협(투자) 손실보조 취급기준」을 제정하여 경협보험을 시행함으로써 교역보험과 경협보험으로 이루어진 남북보험의 체계를 구축함

○ 다만, 당시에는 "손실보조"라는 명칭으로 운영되다가 2008년 10월 남북협력기금법 시행령을 개정하여 "손실보조"라는 용어를 "보험"으로 변경함

---

36) 이하 내용은 김종현(2017)을 토대로 정리하여 작성함

37) 김선정(2005)은 개성공업지구의 생산이 시작되어 진출 기업들에 대한 보호가 시급함을 지적하면서, 남한의 보험제도가 '소유재산의 보호'라는 측면에서 접근한다면 북한의 보험제도는 특유의 사회주의적 소유제도에 기반을 두고 있기 때문에 북한 보험사를 통한 보험제도로는 남한 기업의 활동을 충분히 보호하는데 한계가 있음을 지적함(김종현, 2017에서 재인용)

○ 남북보험은 남북협력기금법, 남북협력기금법시행령, 남북협력기금법시행규칙, 남북협력기금운용관리규정에 그 근거가 있음

2) 남북보험의 기능

○ 통일부・한국수출입은행에서는 남북보험의 기능을 크게 세 가지 측면에서 제시[38)]

□ 대북거래의 안전성 제고

○ 남한주민이 정치적 위험 등으로 인한 손실 부담없이 안심하고 대북거래를 할 수 있도록 해주는 위험경감 상품

□ 정책보험의 역할

○ 통상의 보험으로는 담보하기 어려운 대북거래 위험을 경감함으로써 국내거래/제3국 거래 시와 유사한 환경 조성

□ 조건부 지급

○ 남한주민에 귀책되지 않는 사유로 손실이 발생하고 사전 약정한 담보 위험범위에 해당되는 경우에 보험금 지급

3) 남북보험의 유형

○ 남북보험은 교역에 대한 손실보전을 담당하는 교역보험과 투자에 대한 손실보전을 담당하는 경협보험이 있음

○ 다만, 교역보험은 기업들의 가입 기피 등으로 2016년 개성공단 폐쇄 당시 가입기업이 전무함

○ 경협보험의 경우 가입기업이 2005년 9개사, 2007년 31개사 수준에 머물다가 북한의 개성공단 통행제한(2008년 12월)이라는 정치적 위

38)

험이 구체화된 이후 기업의 개성공단 투자위험 인식 증대로 2008년 94개사, 2010년에는 159개사로 급증함(김종현, 2017; 안철경・정인영, 2018)

〈표 3-8〉 남북보험의 유형

구분	종목	대상
경제협력사업보험(경협보험)	지분등 투자보험	투자원금 또는 배당금의 회수불능/지연
	대부등 투자보험	대부원금 또는 약정이자의 회수불능/지연
	권리등 투자보험	취득원금의 회수불능/지연
교역보험	선적후 반출보험	반출한 물품의 대금(대응물자 등 포함) 회수불능/지연
	선적전 반출보험	반출계약에 따라 구입/제작한 물품 등의 반출불능/지연
	반입보험	대금지급(반출물자 등 포함)한 대응물자의 반입불능/지연
	위탁가공설비 보험	반출한 위탁가공설비 대금의 회수불능/지연

출처 : 한국수출입은행 제공 자료

4) 경제협력사업 보험(경협보험)

○ 남북보험 중 본 연구와 관련이 있는 경제협력사업 보험(경협보험)을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 함

○ 경협보험은 남한주민이 북한지역에 투자한 후 북한당국의 수용・송금제한・당국간 합의파기 등으로 인하여 사업중단, 권리침해 등의 피해를 입어 손실이 발생하는 경우 그 손실을 보상해주는 제도임

□ 적용대상투자

○ 통일부로부터 경제협력사업 승인을 받은 아래의 투자 또는 권리 취득을 대상으로 함

〈표 3-9〉 경협보험 적용대상투자

종목	대상
지분등 투자보험	- 지분 또는 주식의 취득
대부등 투자보험	- 시설 및 운영자금 지원을 위한 대부채권 또는 사채의 취득
권리등 투자보험	- 부동산 또는 광업권 등 권리의 취득 - 북한지사의 활동에 필요한 설비 또는 자산 권리의 취득

출처 : 한국수출입은행 제공 자료

□ 담보하는 위험

○ 보험계약자가 다음과 같은 비상위험 발생으로 인해 손실을 입게 되는 경우 기금의 보험금 지급 책임이 발생하게 됨

〈표 3-10〉 경협보험이 담보하는 위험

구분	주요 내용
수용위험	- 북한당국의 투자재산 몰수 · 박탈 또는 권리행사 침해
전쟁위험	- 전쟁, 혁명, 내란 등 북한에서의 정변으로 인한 투자사업의 불능 · 파산 또는 3개월 이상의 사업정지
송금위험	- 북한당국의 환거래 제한 · 금지 등으로 인한 투자원금 등의 2개월 이상의 송금 불능
약정불이행 위험	- 북한당국의 일방적인 남북 당국간 합의파기, 약정 불이행 등으로 인한 투자사업의 불능 또는 3개월 이상의 사업정지
불가항력 위험	- 국제법규에 의한 의무이행을 위한 남한 당국의 조치, 기타 남북관계 변화에 따른 남한 당국의 조치 등 불가항력적 사유로 인한 투자사업의 불능 또는 3개월 이상의 사업정지

출처 : 한국수출입은행 제공 자료

□ 보험가입 조건

○ 신청자격

- 정부로부터 경제협력사업 승인을 받은 자
- 남북한 주민이 직접 계약당사자로 되어 있는 거래

○ 보험계약 체결한도 : 기업당 50억 원
- 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 증액 가능

○ 보험금액 : 보험가액 × 부보율
- 보험금액 : 보험가액 중 기금이 손실발생을 담보하는 금액
- 보험가액 : 보험대상 전체금액(투자예정액 또는 실제 투자금액)
- 부보율[39] : 경제특구지역 90%(기타 지역은 70%)

※ 보험금 지급액 : 순손실액 × 부보율(단, 보험관계성립금액[40] 범위 내로 지급)

○ 보험기간 : 10년 이내에서 신청자가 결정
- 보험계약기간 동안 해지사실이 없는 등 요건이 충족되면 5년 단위로 연장 가능

□ 보험료

○ 보험료율 : 연 0.5~0.8%
- 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 결정

○ 납부금액 : 보험관계성립금액 × 보험료율

○ 납부방법 : 분기 단위로 납부

라. 금강산관광 참여 사업체 실태조사

○ 금강산관광지구에 약 40여 개에 이르는 남북협력 사업자와 현대아산의 협력업체들이 다양한 사업을 운영하고 있었음(박상돈, 2007)

○ 본 연구에서는 금강산관광에 참여했던 사업체 관계자들을 대상으로 사업체 운영 실태조사를 실시함
- 금강산투자기업협회와 금강산기업인협의회의 협조로 2018년 10월

39) 부보율이란 보험사고 발생 시 손실액 대비 기금이 보조하는 비율을 말함
40) 보험관계성립금액이란 보험금액 중 실제 투자한 것으로 인정된 금액을 말함

현재 연락이 닿는 사업체들을 대상으로 설문조사지를 배포하였으며, 총 20부를 회수함

□ 금강산관광 사업체 기본사항

○ 금강산관광에 참여했던 20개 사업체의 업종을 살펴보면, 도소매업(50.0%), 서비스업(25.0%) 순으로 나타남

○ 조직형태의 경우 회사법인이 60.0%, 개인사업체가 40.0%를 차지함

〈표 3-11〉 금강산관광 사업체 기본사항

업종	응답자수(비율)	조직형태	응답자수(비율)
도소매업	10(50.0%)	개인사업체	8(40.0%)
서비스업	5(25.0%)		
복합형	3(15.0%)	회사법인	12(60.0%)
기타	2(10.0%)		
합계	20(100.0%)	합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

□ 금강산관광 사업체 현재 운영상황

○ 금강산관광 전면중단 이후 사업체 현재 운영상황을 조사한 결과, "한국에서 사업체를 운영하고는 있으나 급격한 매출 감소 등으로 인해 사실상 폐업상태이다"라고 응답한 비율이 35.0%로 가장 높게 나타남

○ 이어 "금강산관광 전면중단 이후 한국에서 더 이상 사업체를 일절 운영하지 않고 있다"는 응답이 30.0%로 높게 나타남

○ "매출액/종사자 수는 감소했지만 한국에서 사업체를 계속 운영하고 있다"는 응답과 "금강산관광 사업체를 폐업한 후 업종을 전환하여 다른 사업체를 운영하고 있다"는 응답은 각각 15.0%를 차지함

〈표 3-12〉 금강산관광 사업체 현재 운영상황

구분	응답자수(비율)
한국에서 사업체 운영을 계속 유지하고 있으며, 금강산관광 전면중단 이전과 운영상황의 차이가 거의 없다	0(0.0%)
매출액/종사자 수는 감소했지만 한국에서 사업체를 계속 운영하고 있다	3(15.0%)
한국에서 사업체를 운영하고는 있으나 급격한 매출 감소 등으로 인해 사실상 폐업상태이다	7(35.0%)
금강산관광 사업체를 폐업한 후 업종을 전환하여 다른 사업체를 운영하고 있다	3(15.0%)
금강산관광 전면중단 이후 한국에서 더 이상 사업체를 일절 운영하지 않고 있다	6(30.0%)
기타	1(5.0%)
합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

□ 금강산관광 사업체 남북 경협사업 승인 여부

○ 금강산관광 사업체를 대상으로 남북 경협사업 승인 여부를 조사한 결과, "그렇다"는 응답이 80.0%로 높게 나타남

〈표 3-13〉 금강산관광 사업체 남북 경협사업 승인 여부

구분	그렇다	아니다	합계
응답자 수(비율)	16(80.0%)	4(20.0%)	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

○ 승인 시점의 경우 모두 금강산관광 중단 이후인 것으로 나타났는데, 금강산관광 참여 당시에는 대다수의 영세 사업체들이 현대아산과 계약하여 토지, 건물 등을 빌려서 사업을 운영했던 협력업체들이기 때문에 경협사업 업체에 해당되지 않았음[41]

○ 금강산관광 중단 이후에 남북 경협사업 승인을 받은 이유로는, 관계자 인터뷰에 따르면 중단에 따른 사업체에 대한 정부 지원책의 일환으로 실시된 대출을 받기 위함인 것으로 나타남

- 관계자와의 인터뷰에 따르면, 대출의 경우 영세업체들을 대상으로

41) 정부로부터 경협사업을 승인받은 사업자는 현대아산, 한국관광공사, 농협중앙회, 에머슨 퍼시픽 등 5곳에 불과했음(연합뉴스, 2010.03.23.)

1~3차까지 진행되었는데 1차 대출까지만 현대아산에서 지급보증을 해줌

- 이에 정부가 남북협력기금을 이용하여 2차 대출을 해주기 위해 금강산관광 사업체들을 대상으로 경협사업 승인을 해줌

□ 금강산관광 사업 참여 당시 경협보험 가입 유무

○ 금강산관광 사업 참여 당시 경협보험(남북경제협력사업보험) 가입 유무를 살펴보면, 미가입 응답이 95.0%, 잘 모르겠다는 응답이 5.0%로 나타남

〈표 3-14〉 금강산관광 사업 참여 당시 경협보험 가입 유무

구분	가입	미가입	잘 모르겠다	합계
응답자 수(비율)	0(0.0%)	19(95.0%)	1(5.0%)	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

○ 경협보험에 미가입한 이유를 조사한 결과, "경협사업 승인을 받지 못해 경협보험 신청을 할 수가 없어서(현대아산의 협력업체로 운영하는 구조 등)"라는 응답이 70.0%로 상당히 높게 나타남[42)]

〈표 3-15〉 금강산관광 사업 참여 당시 경협보험 미가입 이유

구분	응답자수(비율)
경협보험의 필요성을 별로 느끼지 못해서	2(10.0%)
경협사업 승인을 받지 못해 경협보험 신청을 할 수가 없어서 (현대아산의 협력업체로 운영하는 구조 등)	14(70.0%)
투자 대비 경협보험 지급액이 적다고 판단되어서	0(0.0%)
기타	3(15.0%)
무응답	1(5.0%)
합계	20(100.%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

42) 통일부에 따르면 현대아산과 협력업체 등 35개 금강산관광 민간 투자업체 가운데 2010년 3월 현재 남북협력기금을 지원받아 한국수출입은행과 체결하는 경협보험에 가입되어 있는 업체는 농협중앙회 뿐이었음. 반면 개성공단 입주기업들의 경우 141개 등 대부분이 경협보험에 가입해 있었음(연합뉴스, 2010.03.23.)

○ 또한 1998년 금강산관광이 시작했을 당시에는 경협보험 제도가 도입되지 않았음[43)]

마. 금강산관광 사업체 피해보상

○ 금강산관광이 중단되었을 때 대부분의 사업체들은 시설 정리를 하거나 상품을 가지고 나오지 못했으며, 몇 개월 지난 후에는 북한출입 불가

○ 금강산투자기업들은 현대아산의 협력사로 금강산지역에 호텔, 펜션, 버스운송, 면세점 등 다양한 분야에 진출했으나, 관광 중단으로 많은 기업들이 타격

○ 금강산관광 사업체들은 관광이 중단되고 정부로부터 2012년에 500만 원~2,000만 원의 위로금을 지원받음

○ 2009년~2014년 기간 동안에는 남북협력기금 특별대출을 3차례에 걸쳐 받음

○ 2017년 정부는 「개성공단 기업 및 남북경협 기업 지원 대책」 마련을 발표함(통일부 보도자료, 2017.11.10.)

- 정부의 갑작스러운 정책 변화로 인해 뜻하지 않은 경영상 어려움을 겪고 있는 개성공단 및 남북경협 기업에 대해 국가가 책임을 다한다는 차원에서 취한 조치로 소개

○ 먼저 조속한 피해지원을 위해 기업운영관리경비(피해위로금)를 우선적으로 지급함(2018.02~)

- 투자·교역실적에 따른 정액 지급(500만 원~4,000만 원)

○ 금강산관광 중단 및 5.24 조치로 인해 피해를 입은 남북경협 기업들의 피해 지원 규모는 기업 실태조사를 거쳐 지원기준에 따라 확정하

43) 경협보험 및 교역보험은 북한과의 교역 및 경제분야 협력사업 추진과정에서 경영 외적인 이유로 인하여 발생할 수 있는 남측 기업의 손실을 보장하기 위해 남북협력기금 지원제도의 형태로 2004년 도입한 비영리 정책보험 제도임(안철경 · 정인영, 2018)

기로 결정(2017.11.28. 남북교류협력추진협의회)

○ 이에 따라 투자·유동자산 피해 지원을 위한 기업 실태조사를 실시하고, 「기업지원심사평가위원회」의 심의를 거쳐 지원액을 확정함(통일부 보도자료, 2018.09.13.)

○ 정부는 기업들의 대북 투자 자산과 유동 자산 피해는 개성공단 기업과 같이 보험제도의 틀을 준용하여 지원하기로 함

○ 투자 자산은 실태조사 확인 피해액의 45%를 35억 원 한도로 지원하고 유동 자산은 실태조사 확인 피해액의 90%를 70억 원 한도로 지원함(통일부 보도자료, 2017.11.10.)

〈표 3-16〉 개성공단 및 남북경협 기업 피해 지원 내용

<table>
<tr><th colspan="5">구분</th><th>지원내용</th><th>소요예산(기업수)</th></tr>
<tr><td rowspan="4">기존지원</td><td rowspan="3">개성</td><td colspan="3">자산 피해 지원</td><td colspan="2">기업·근로자 : 5,173억 원 지원 결정
* 투자 3,801억 원, 유동 1,248억 원, 근로자위로금 124억 원</td></tr>
<tr><td colspan="3">경영 정상화 지원</td><td colspan="2">금융, 세제, 고용, 대체공장, 조달우대 등 지원
* △(금융) 특별대출·보증 1,981억, 기존대출 상환유예 4,552억
△(세제) 납부연장, 체납·징수 유예 등 총 1,113억 원
△(고용) 고용유지지원금 30억, 휴직수당 특별지원 10억 등
△(대체공장) 지방투자촉진보조금 282억 원, 입주지원 등</td></tr>
<tr><td rowspan="2">경협</td><td colspan="3">특별대출</td><td colspan="2">남북협력기금 특별대출
: 251개사, 817억 원('09~'14, 3차례)</td></tr>
<tr><td colspan="3">긴급운영자금지원</td><td colspan="2">단기 운영자금 지원 : 457개사, 52억 원('12, 1차례)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">추가지원</td><td rowspan="4">개성</td><td rowspan="3">자산 피해</td><td rowspan="2">투자 자산</td><td>보험미담보 피해</td><td rowspan="2">확인피해액 45%, 35억 限</td><td>95억 원(36)</td></tr>
<tr><td>임대자산</td><td>49억 원(43)</td></tr>
<tr><td colspan="2">유동자산</td><td>확인피해액 90%, 70억 限</td><td>516억 원(159)</td></tr>
<tr><td colspan="3">합계</td><td colspan="2">660억 원(174)</td></tr>
</table>

구분				지원내용	소요예산(기업수)
	경협	자산 피해	투자자산	확인피해액 45%, 35억 限	
			유동자산	확인피해액 90%, 70억 限	
		운영상 피해	기업운영관리경비 (피해위로금)	투자 · 교역실적에 따른 정액지급 (500만 원~4,000만 원)	
		합계		실태조사 후 예산 확정	

출처 : 통일부 보도자료(2017.11.10.)

○ 정부는 지원을 통해 경협기업의 경영을 정상화하여 향후 여건 조성 시 남북경협에 참여할 수 있는 동력을 제공한다는데 의의를 두고 있음(통일부 보도자료, 2018.09.13.)

○ 그러나 관계자와의 인터뷰에 따르면, 정부의 피해지원은 크게 2가지 측면에서 문제점을 내포하고 있음

○ 첫째, 2009년~2014년 3차례의 특별대출과 2018년 남북경협 기업 지원금은 금강산관광이 재개되면 상환해야 하는 조건으로 지원이 이루어져 금강산관광 재참여 시 업체들의 재정적 부담이 큼

○ 둘째, 금강산관광과 개성공단의 사업적·기업적 특성 및 중단기간의 차이를 고려하지 않아 지원책 마련에 있어 미흡한 측면이 있음

- 정부는 남북경협 기업들의 대북 투자 자산과 유동 자산 피해에 대해 개성공단 기업과 같이 보험제도의 틀을 준용하여 지원책을 제시함
- 그러나 금강산관광 사업은 서비스업 위주인 반면 개성공단은 제조업 위주임
- 또한 금강산관광 사업은 중단된 지 10년 된 반면 개성공단은 중단된 지 3년이 채 되지 않음. 이에 금강산관광 사업 피해 지원을 위한 기업 실태조사 시 증빙서류의 미비 등으로 불인정되는 경우가 많음

3. 법제적 환경

□ 금강산관광지구법의 제정

○ 북한 최고인민회의 상임위원회는 2002년 10월 23일 「조선민주주의인민공화국 금강산관광지구를 내옴에 대하여」(이하 금강산관광지구 지정 정령)를 채택함

○ 2002년 11월 13일에는 「조선민주주의인민공화국 금강산관광지구법」(이하 금강산관광지구법)을 채택함

- 금강산관광지구법은 북한 헌법 제37조의 특수경제지대에 기업 창설·운영 장려 규정에 근거하고 있음

○ 이를 통해 그 동안 사업주체 간 합의로 추진되어 오던 금강산관광 사업의 법제적 기틀이 마련되고 사업 추진의 안정성을 확보하게 됨

○ 또한 북측은 같은 날 현대아산에 2002년 11월 13일부터 2052년 11월 13일까지 50년 간의 토지이용증을 발급하여 금강산관광지구법의 시행에 대한 강한 의지를 보임(법무부, 2003)

□ 금강산관광지구 내 남측 자산 몰수, 동결 조치 시행

○ 그러나 2008년 남한관광객 피격사건으로 금강산관광이 중단된 이후 관광재개가 불투명한 상황이 지속되자 북한은 2010년 4월에 금강산관광지구 내 정부자산 몰수, 민간기업 자산동결, 관리인 추방 등의 조치를 실시함

- 북한은 금강산관광지구 내 우리 정부의 부동산에 대한 동결과 몰수 조치 및 민간기업의 부동산 동결조치와 관련하여 구체적인 이유와 법적 근거를 제시하지 않음
- 즉, 북한이 취한 부동산 동결이나 몰수조치는 아무런 법적 근거가 없는 불법행위인 것으로 보여짐(한명섭, 2010)

○ 2011년 4월 북한의 조선아시아태평양평화위원회는 대변인 담화를 통해 현대의 금강산관광에 관한 독점권을 취소함과 동시에 북측 해당기관에서 법적조치를 취할 것임을 언명함(배종렬, 2013)
"아태가 현대측과 맺은 금강산관광에 관한 합의서에서 현대측에 준 독점권에 관한 조항의 효력을 취소하고 북측지역을 통한 금강산관광은 북측이 맡아하되 해외사업자에게 위임할 수 있으며, 남측지역을 통한 관광은 현대가 계속 맡아한다는 입장을 현대측에 통고하고 그에 대한 공식문건을 정식으로 넘겨주었다. 그에 따라 아태와 명승지종합개발지도국이 북측의 해당기관에 금강산관광과 관련한 법률적 조치를 취해줄 것을 제기하였으며, 금강산관광을 새롭게 하는 것과 관련된 해당한 국가적 조치는 곧 취해지게 될 것이다.(조선신보, 2011.04.20.; 배종렬, 2013에서 재인용)"

□ 금강산국제관광특구법의 제정

○ 2011년 5월 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호로 금강산국제관광특구법을 제정함

○ 북한은 금강산관광 재개가 불투명한 상황을 무한정 지속하기 어렵다고 판단, 금강산국제관광특구법을 제정하여 현대아산에 대한 금강산관광 독점권을 박탈하고 금강산관광지구에 남한 재산에 대한 동결 몰수조치를 취한 것으로 보임(안택식, 2012)
- 현대아산과의 협의를 통하여 금강산관광의 재개를 원했으나 남한 당국의 불승인으로 원하는 바가 무산되자 다른 방식으로 금강산관광을 재개하고자 시도하기 위함임

○ 2011년 8월에는 금강산국제관광특구지도국 대변인 명의의 담화를 발표, "금강산에 들어와 있는 남측 기업들의 물자들과 재산에 대한 반출을 중지한다"고 밝히면서, 금강산국제관광특구법 상 재산등록을 남측이 거부한데 따른 것이라는 이유를 제시함(통일뉴스, 2018.09.20.)

- 한편 2018년 9월 열린 3차 평양 남북정상회담에서 합의서에 담지 못했지만 구두합의에 금강산관광 중단에 따른 자산몰수 조치 해제 동의가 포함됨
- 표면적으로는 금강산 이산가족 상설면회소 전면가동을 통해 이산가족상봉 문제의 근본적 해결을 위한 것이지만, 남북 정상이 금강산 재산몰수 조치 해제에 합의한 것은 금강산관광 재개 연계가 내포된 것이라 할 수 있음

□ 금강산관광지구법과 금강산국제관광특구법의 법제적 특성

○ 금강산국제관광특구법과 하위규정이 수정 보충이 아니라 신규로 채택되면서 금강산관광지구법은 폐지된 것으로 추정되고 있음

○ 기존의 금강산관광지구법이 남북경제협력 법제인 반면 금강산국제관광특구법은 외국인투자 법제 내지 대외경제 법제로 분류되고 있음

○ 이에 금강산국제관광특구법에서는 금강산관광지구법의 남북관계 관련 대부분의 규정들을 삭제하거나 수정함(배종렬, 2013)

○ 결국 남북경협 사업인 금강산관광 사업의 근거법인 금강산관광지구법이 폐지되고 금강산국제관광특구법이 제정됨으로써 금강산관광지구 자체가 소멸되고 금강산국제관광특구의 설치가 선포됨

○ 여기서는 금강산관광 재개 시 민간사업자 부문의 가장 중요한 현안인 사업 주체(개발업자)와 투자 보호를 중심으로 금강산관광지구법과 금강산국제관광특구법의 관련 내용을 검토하고자 함

가. 금강산관광지구법(2002년)[44]

1) 운영관리주체 : 개발업자

44) 금강산관광지구법 관련 법제적 특성 분석은 법무부(2003) 내용을 토대로 정리함

○ 금강산관광지구법에 따르면 금강산관광지구의 운영주체는 개발업자라 할 수 있음

○ 금강산관광지구법에는 개발업자와 관련된 내용이 제7조에서 제12조까지 구성되어 있음

○ 제7조에서는 개발업자가 개발함을 규정하고 있으며, 제8조에서는 일정기간 관광지구 개발과 관광사업권 행사 및 세금 면제를 제시하고 있음

○ 제9조와 제10조에서는 관광지구개발총계획의 작성과 변경을 규정함

○ 제11조에서는 환경보호 및 보호기준 보장 의무를 그리고 제12조에서는 관리기관 성원 추천 등 권한 보유를 명시함

〈표 3-17〉 금강산관광지구법 개발업자 관련 조문

구분	주요 내용
제7조	– 관광지구의 개발은 개발업자가 한다. 개발업자는 중앙관광지구지도기관으로부터 해당 기관의 토지리용증을 발급받아야 한다.
제8조	– 개발업자는 중앙관광지구지도기관이 정한 기간까지 관광지구 개발과 관광 사업권한을 행사할 수 있으며 그 권한의 일부를 다른 투자가에게 양도하거나 임대할 수 있다. 개발업자가 하는 관광지구개발과 영업활동에는 세금을 부과하지 않는다.
제9조	– 개발업자는 관광지구개발총계획을 작성하여 중앙관광지구지도기관에 내야 한다. 중앙관광지구지도기관은 관광지구 개발총계획을 접수한 날부터 30일 안으로 심의 결과를 개발업자에게 알려 주어야 한다.
제10조	– 개발업자는 승인된 관광지구 개발총계획을 변경시키려 할 경우 중앙관광지구 지도기관에 신청서를 내여 승인을 받아야 한다.
제11조	– 개발업자는 관광지의 풍치림을 베거나 명승지 바다기슭의 솔밭, 해수욕장, 기암절벽, 우아하고 기묘한 산세, 풍치좋은 섬을 비롯한 자연풍치와 동굴, 폭포, 옛성터 같은 천연기념물과 명승고적을 파손시키거나 환경보호에 지장을 주는 건물시설물을 건설하지 말며 정해진 오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 같은 환경보호기준을 보장하여야 한다.
제12조	– 관광지구의 관리는 중앙관광지구지도기관의 지도밑에 관광지구 관리기관이 한다. 관광지구관리기관은 개발업자가 추천하는 성원으로 구성한다. 중앙관광지구지도기관이 추천하는 성원도 관광지구관리기관의 성원으로 될 수 있다.

출처 : 금강산관광지구법

□ 개발방식

○ 개발업자는 중앙지도기관으로부터 해당 기관의 토지이용증을 발급 받아야 한다고 규정하고 있으며, 계약 주체에 대한 규정은 없음
- 현대아산의 경우 계약 체결 없이 조선민주주의인민공화국으로부터 토지이용증을 받음

○ 또한 해당 기관의 개념과 토지이용증을 발급하는 절차 등에 대한 규정이 없어 누구와 어떤 계약을 맺어 중앙지도기관으로부터 토지이용증을 발급 받아야 하는지도 명확하지 않음
- 개성공업지구법의 경우에는 개발업자는 중앙지도기관과 토지임대차 계약을 맺어야 한다고 규정하고 있음

□ 투자장려를 위한 특혜

○ 개발업자는 중앙지도기관이 정한 기간까지 관광지구 개발과 관광사업 권한을 행사할 수 있으며, 그 권한의 일부를 다른 투자가에게 양도하거나 임대할 수 있다고 규정하여 개발업자에게 융통성을 부여하고 있음

○ 또한 개발업자가 하는 지구 개발과 영업활동에는 세금을 부과하지 않는다고 규정하여 개발업자에 대한 비과세로 투자를 장려하고 있음

□ 관리기관 성원 추천 권한 보유

○ 관광지구관리기관의 성원은 개발업자가 추천하는 성원으로 구성하도록 규정하고 있음
- 지구관리기관은 북한의 법에 근거하여 구성되고, 북한 중앙기관의 지도를 받으며, 인·허가 등 북한의 행정권 일부를 행사하는 북한의 기관임에도 북측은 지구관리기관의 성원을 남한의 개발업자가 추천하는 사람으로 구성하도록 하고 있음

- 단, 중앙지도기관이 추천하는 성원도 참여할 수 있도록 규정하고 있어 그 구성비율 등이 많아지면 중앙지도기관의 통제를 받을 수 있는 여지 또한 존재

○ 이러한 규정은 실제로는 개발업자가 관광지구관리기관을 담당한다는 것을 의미한다고 할 수 있음

- 2004년에 최고인민회의 상임위원회 결정 제23호로 채택된 금강산관광지구관리기관 설립운영규정에 따르면, 관광지구관리기관의 설립은 개발업자가 한다고 명시하고 있음
- 또한 관리기관 성원의 자격과 관련하여 관광지구 안에 설립된 기업 또는 경제조직에 종사하는 자는 관광지구관리기관의 성원으로 사업할 수 없으나, 중앙관광지구지도기관과 관광지구관리기관이 협의한 기간까지는 개발업자가 추천한 성원이 관리기관의 성원으로 사업할 수 있다고 명시함

2) 투자 보호

○ 금강산관광지구법에는 투자 보호 관련 규정이 미흡한데, 개발 및 투자 관련자에 대한 신변안전 보장에 대한 규정이 없으며 또한 투자 보장이나 재산 보호에 대한 규정도 전무함

○ 금강산관광지구법 제8조에 따르면 개발업자가 개발권한을 행사하거나 권한의 일부를 다른 투자가에게 양도 또는 임대할 수 있다고 규정한 것이 전부이며, 달리 투자된 재산의 회수에 대한 규정이 없음

○ 한편 금강산관광지구 지정 정령 제4항에서 자유로운 투자 허용 및 재산의 법적 보호에 관해 선언적으로 규정하고 있으나, 법적 보호의 의미가 불분명하며 구체적인 투자보호 관련 규정이 없음

- 정령 제4항 : 4. 조선민주주의인민공화국은 금강산관광지구 개발을 위한 법인, 개인과 기타경제조직들의 자유로운 투자를 허용하며 그 재산을 법적으로 보호한다.

나. 금강산국제관광특구법(2011년)

1) 운영관리주체의 변경 : 개발업자 → 국가(북한당국)

○ 금강산국제관광특구법에서는 개발업자와 관련된 규정이 없으며, 금강산특구의 운영주체가 개발업자에서 국가로 변경됨

○ 즉, 금강산특구관리의 운영주체를 관광지구관리기관에서 국제관광특구 관리위원회로 바꾸면서 개발업자에 관련된 규정들을 모두 수정해 금강산특구가 개발업자 주도의 관광지구가 아니라 북한 당국이 주도하는 경제특구로 그 성격을 변화시킴

○ 또한 금강산관광지구법상 개발업자가 관광지구관리기관의 실질적 주체가 되면서 행사했던 ① 관광지구관리기관 운영자금용 수수료징수(제16조), ② 기업창설 승인 업종허가(제23조), ③ 관광지구 내 유통화폐의 협의(제24조), ④ 출입증명서 발급(제25조) 권한 등이 사라지게 됨

○ 반면 관광지구관리기관을 대체한 국제관광특구관리위원회는 "특구를 관리하는 현지집행기관"으로 그 성격이 규정되면서 기존 관리기관의 임무에서 ① 질서유지, 인신 및 재산보호, ② 토지, 건물 임대, ③ 로력보장, ④ 건설허가와 준공검사 등의 조항이 추가됨

○ 금강산특구의 운영관리주체가 개발업자에서 북한당국으로 변경되면서 투자유치 방식도 조정됨

○ 즉, 중앙관광지도기관 → 관광지구관리기관(개발업자) → 일반투자자로 구축되었던 외국자본유치 체제가 국제관광특구지도기관 → 국제관광특구관리위원회(현지 집행기관) → 일반투자자로 바뀜에 따라 일반투자자는 개발업자가 아닌 북한 당국과 협상해야 하는 체제가 됨(배종렬, 2013)

〈표 3-18〉 금강산관광지구법과 금강산국제관광특구법의 비교(사업 운영관리주체)

구분	금강산관광지구법	금강산국제관광특구법
개발업자	– 관광지구 개발은 개발업자 담당(7조) – 지도기관이 정한 기간 동안 개발과 사업권한 행사(8조) – 개발총계획 작성과 변경(9조와 10조) – 환경보호(11조) – 관리기관은 개발업자가 추천하는 성원으로 구성(12조)	– 개발업자와 관련된 조항 모두 삭제
관리주체 임무/권한	〈관광지구 관리기관〉 – 관광계획의 작성 – 관광자원의 조사와 개발, 관리 – 관광선전과 관광객 모집, 관광조직 – 투자유치와 기업의 창설승인, 등록, 영업허가 – 토지리용권, 건물, 륜전기재의 등록 – 관광지구하부구조 시설물의 관리 – 관광지구의 환경보호, 소방대책 – 남측지역에서 관광지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서 발급 – 관광지구 관리기관의 사업준칙 작성 – 관광지구 관리운영 사업정형과 관련한 보고서 제출 – 이밖에 중앙관광지구 지도기관이 위임하는 사업	〈국제관광특구관리위원회〉 – 국제관광특구 개발 총계획의 작성 및 실행 – 관광자원의 조사, 개발, 관리 – 관광선전과 관광객모집, 관광조직 – 국제관광특구에서의 질서유지, 인신 및 재산보호 – 토지, 건물의 임대 – 투자유치와 기업의 창설승인, 등록, 영업허가 – 토지리용권, 건물, 륜전기재의 등록 – 기업 활동에 필요한 로력 보장 – 건설허가와 준공검사 – 국제관광특구하부구조시설물의 관리 – 국제관광특구의 환경보호, 소방대책 – 인원, 운수수단의 출입과 물자반출입에 대한 협조 – 이밖에 국제관광특구지도기관이 위임한 사업
투자유치방식	– 중앙관광지도기관 → 관광지구관리기관(개발업자) → 일반투자자	– 국제관광특구지도기관 → 국제관광특구관리위원회(현지 집행기관, 즉, 북한 당국) → 일반투자자

출처 : 배종렬(2013) 토대로 작성

2) 투자 보호

○ 금강산국제관광특구법에는 과거 금강산관광지구법과는 달리 투자자의 재산을 보호하는 규정을 두고 있음

○ 즉, 동법 제5조 재산보호원칙에서 “국가는 투자자가 투자한 자본과 합법적으로 얻은 소득, 그에게 부여된 권리를 법적으로 보호한다”고 규정하고 있음

○ 북한은 금강산 내의 한국 정부자산을 몰수하고 민간기업의 자산을 동결하는 조치를 발표한 이후에 대내외적인 비난을 의식해서 동법에 투자하는 기업가의 투자 자본 등을 보호한다는 규정을 신설하게 된 것으로 추정됨

○ 그러나 이러한 법의 규정만으로 북한의 투자재산 보호정책의 실효성을 거두기는 어려울 것으로 보여짐(안택식, 2012)

제3절

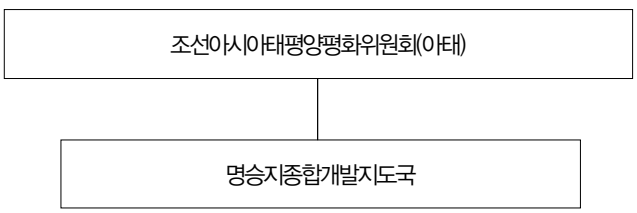
금강산관광사업 공동관리기구

1. 금강산관광지구 관리기구의 부재 및 주요 문제점

가. 금강산관광 사업 추진체계[45)]

1) 북측 추진체계

○ 금강산관광 사업은 남측 개발업자인 현대아산이 북한 상대방인 조선아시아태평양평화위원회와 「금강산 관광 운영 및 개발」에 대한 합의를 하고, 이에 따르는 세부적인 사항을 명승지종합개발지도국이 현대아산과 합의하여 집행함



[그림 3-1] 금강산 관광 및 개발사업 관련 북측 추진체계

출처 : 박상돈(2007)

2) 남측 추진체계

○ 금강산관광 사업의 국내 추진체계는 현대아산이 통일부로부터 남북협력사업(자) 승인을 받고 금강산 관광 및 개발사업을 진행하는 형태로 구성

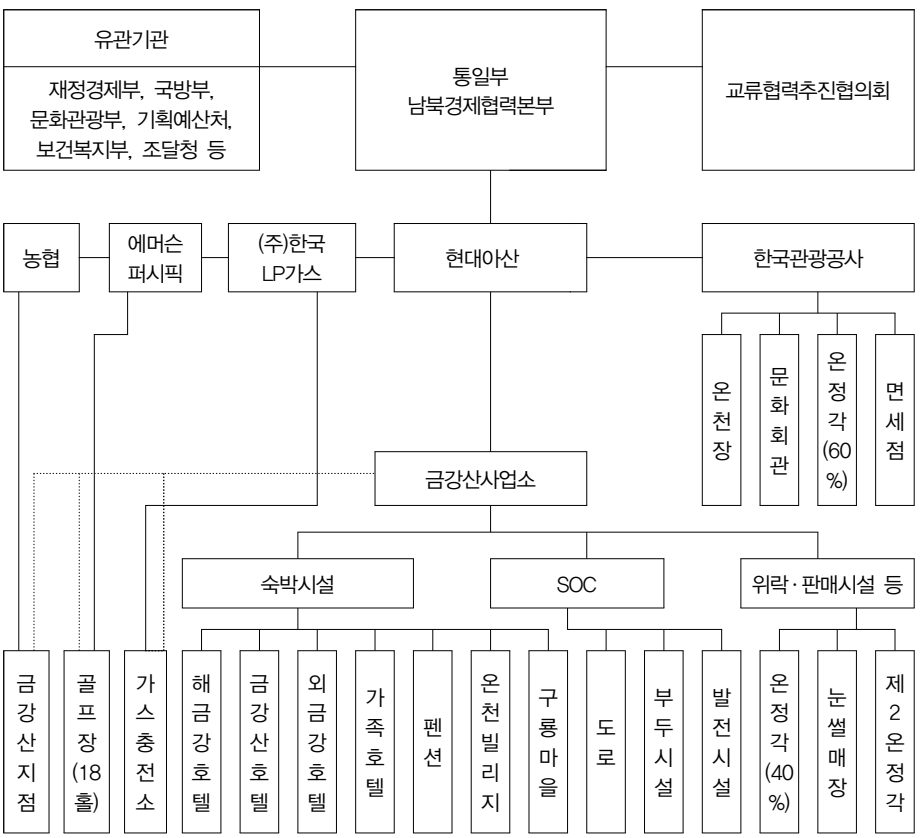
○ 금강산관광 사업이 어려움을 겪던 2001년 6월에는 한국관광공사가 공동사업자로 협력사업 승인을 받고 온천장, 문화회관, 온정각에 투

45) 박상돈(2007) 토대로 작성함

자하였으며, 내금강 관광을 계기로 면세점사업에도 진출함

○ 2005년 12월에는 금강산 골프·스파 리조트 건설·운영을 위해 에머슨 퍼시픽(주)이, 2006년 5월에는 금강산 지점 설립·운영을 위해 농협중앙회가, 2007년 6월에는 가스공급사업을 위해 ㈜한국엘피가스가 협력사업(자) 승인을 받음

○ 이와 같이 정부로부터 협력사업(자) 승인을 받은 업체 이외에도 고성횟집, 금강산패밀리비치호텔, 금강산땅콩, 금강산호박엿, 세탁공장, 편의점(훼미리마트) 등 약 35개 업체가 현대아산의 협력업체 형태로 영업



[그림 3-2] 금강산 관광 및 개발사업 관련 남측 추진체계(2007년 사업진행 기준)

출처 : 박상돈(2007)

나. 금강산관광지구 관리기구의 부재에 따른 주요 문제점

○ 개성공업지구(개성공단)에는 관리기구인 개성공업지구관리위원회가 설치되어 운영되었지만, 금강산관광지구에는 관리위원회가 설치 및 운영되지 않았음

○ 금강산관광 사업이 시작될 때 남북 당국 간 금강산관광에 대한 제도적 문제 전반에 대한 기본적 합의가 이루어지기도 전에 민간기업인 현대그룹과 북측 아태평화위원회 사이에 사업계약이 체결됨(유병호, 2014)

○ 개성공단의 경우 다수의 중소기업들이 입주하여 활동했던 것과 달리 금강산관광지구에서는 현대아산에서 거의 독자적으로 운영해왔음

○ 이러한 금강산관광지구의 특성 상 남측 정부의 개입을 최대한 배제시키고 현대아산과의 직접 협상을 통해서 유리하게 사업을 이끌어 나가려는 북한의 의도가 크게 작용한 것이 주요 이유로 보여짐(신용석, 2011)

- 2002년에 금강산관광지구법과 개성공업지구법이 제정되었으며, 각각의 법률에서 관리기관이 명시되어 있으나 개성공업지구에만 관리위원회가 설치되어 운영됨

○ 이후 금강산관광지구의 관리기구 설치와 관련하여 북한과의 개별회담(2007)을 통해 합의하였으나 결국 설치되지 못한 채 2008년에 금강산관광이 중단됨

○ 금강산관광지구에 공공부문(public sector)의 역할을 담당할 관리기구가 없어 발생했던 주요 문제점은 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있음(신용석, 2011)

□ 관광객(국민)의 신변보장 및 안전과 관련된 서비스 제공 미흡

○ 금강산관광 사업은 2008년 관광객 피격사건으로 중단되었는데, 동

사건의 처리절차에서 공공 관리기구의 부재로 인한 문제가 더 부각

○ 먼저 사건 현황을 파악하는데 시간이 소요되었으며, 일차적인 사건 처리과정도 현대아산을 통하여 할 수 밖에 없었음

○ 이에 사건 초기에 우리 측 정부의 대처가 용이하지가 않았으며, 이후 북한과의 사건조사를 놓고도 상시적 기구가 없는 상황으로 인해 그 과정 또한 어려움을 겪음

○ 금강산관광지구에도 개성공업지구와 같이 관리기구가 설치되어 운영되고 있는 상황이었다면, 현대아산을 통하지 않고 우리 정부가 직접 개입하기 용이하였을 것이며 사건의 경위를 좀 더 신속하게 파악하고 유연하게 대처할 수 있었을 것임

○ 이에 금강산관광관리기구의 부재는 우리 국민의 신변보장 및 안전의 제공 측면에서도 주요 문제점으로 지적될 수 있음

□ 관광사업체 대상 공공서비스 제공 미흡

○ 개성공업지구나 금강산관광지구와 같은 개발특구에서 공공부문의 역할이란 도로, 교량, 상하수도와 같은 사회 인프라의 건설과 관리 및 치안, 소방, 보건과 같은 공공서비스 그리고 기업들의 등록·영업허가 등 행정서비스를 제공하는 것임

○ 금강산관광지구의 경우 민간사업자인 현대아산이 도로 등의 인프라 운영과 의료, 소방과 같은 공공서비스의 일부 기능만을 대신하였음[46)]

○ 이에 금강산관광지구에서 현대아산의 협력업체로 활동하고 있던 중소업들은 개성공업지구의 중소업체들처럼 공공서비스를 제공받지 못함

46) 의료의 경우 현대아산 소유의 금강병원이 운영되었으며, 소방은 2008년 7월 통일부에 의해 금강산관광지구에 설치되었으나, 시설건립비만 통일부에서 부담하고 인건비 및 관리운영비는 현대아산에서 담당하는 형식이었음

○ 또한 현대아산의 경우도 공공부문이 맡아주어야 할 공공서비스의 관리 기능을 대신하여 제공함으로써 사업 외적인 위험관리 부담을 안고 있는 문제가 있음

2. 개성공업지구 관리체계 분석[47)]

○ 개성공업지구는 금강산관광지구와 달리 개성공업지구관리위원회와 개성공업지구지원재단으로 구성된 관리체계 하에 운영되었음

○ 이에 본 연구에서는 개성공업지구 관리체계를 분석하고 이를 토대로 금강산관광사업 관리기구 마련을 위한 주요 시사점을 파악해보고자 함

가. 개성공업지구관리위원회의 설립 및 운영

○ 개성공단 사업은 통일부 「남북협력지구발전기획단」과 북측 당국인 「중앙특구개발지도총국」을 중심으로 총괄 지원·관리하는 체계가 기본이나, 실제적으로 업무를 수행할 기관이 필요함에 따라 관리위원회를 북측 개성 현지에 설립하게 됨

○ 개성공업지구관리위원회는 개성공단의 종합적인 관리 업무 수행을 위하여 2004년 10월 개성공단 현지에 설립한 북한 법인임

○ 개성공업지구관리위원회는 북측 법규인 개성공업지구법에 따라 설립된 기관이나, 남측의 개성공업지구 지원에 관한 법률에 의해 개성공단의 관리 및 운영상 필요한 범위 내에서 법인으로서의 능력을 인정

○ 따라서 개성공업지구관리위원회는 남과 북의 법률에 의해 실체를 인정받는 최초의 기관이라는 점에서 의의가 있음

---

47) 홍승표 연구담당관(개성공업지구지원재단)의 자문원고를 토대로 작성함

1) 개성공업지구관리위원회 설립 준비와 배경

○ 2003년 11월 8일 남북당국은 제7차 남북경제협력추진위원회(남북경추위)에서 개성공단 운영을 위한 하위규정 등 제도적 장치를 완비하고 공단관리기구를 구성하는데 합의함

○ 2004년 3월 5일 제8차 남북경추위에서 상반기 내 시범단지 조성이 완료되는 대로 하반기에 기업이 입주하여 생산에 착수할 것에 남북이 합의하고, 이후 제9차 회의에서 2004년 6월 말까지 관리기관 구성과 운영 적극 협력에 합의함

○ 2004년 6월 5일 15개 시범단지 입주업체가 선정되는 등 사업진행이 가속화되면서 개성공단 관리기관을 조기 설립해야 할 필요성이 대두되어 「개성공단관리기관 창설준비위원회」가 설립됨

2) 개성공단 창설준비위원회의 발족과 역할

○ 우리정부는 공단 설립을 준비하고 기업지원 등을 위한 법제도적 정비를 위해 개성공업지구법에 규정된 개성공단관리기관을 설립하고자 2004년 6월 29일 「창설준비위원회(창준위)」를 발족함

○ 창준위는 위원장과 4부 20명의 직원으로 구성되었으며, 개발업자인 LH공사 및 현대아산 직원, 통일부·산업자원부·건설교통부 등의 파견 공무원, 그리고 한국산업단지공단, 한국수출입은행, 한국산업인력공단 등의 파견 인원으로 구성됨

- 4부는 기획조정부, 사업지원부, 공단관리부, 행정지원부로 나누어져 있었음

○ 창준위의 중점업무는 ① 개성공단관리기관의 조직·인원·사무소 건립 등 개성에 관리기관 설립추진, ② 공공시설 및 공장건축, 기반시설 관리 등 입주기업 지원, ③ 시범단지 운영에 필요한 대책 및 운

영규정 마련, ④ 시범단지 방문·체류 인원과 시설물에 대한 안전대책 강구 등이었음

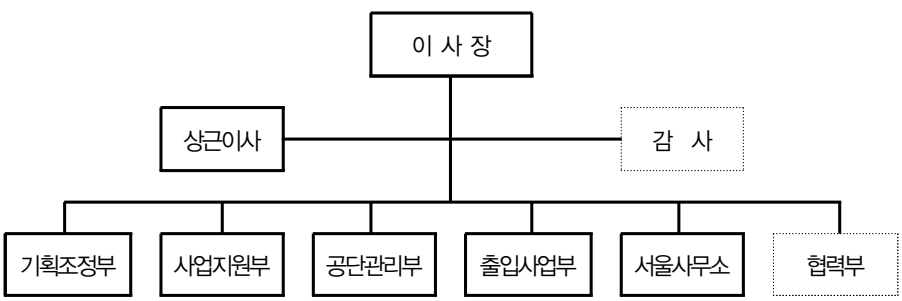
3) 개성공업지구관리위원회와 서울사무소의 설립

○ 창준위는 2004년 10월 20일 개성 현지에「개성공업지구관리위원회」를 등록하고 정식으로 출범시킴(북측법인)

○ 초기 관리위원회는 기획조정부, 사업지원부, 공단관리부, 출입사업부, 서울사무소 등 5부 1사무소로 구성됨

○ 서울사무소는 2004년 10월 27일 개성 현지와 업무연락 및 출입업무를 담당할 연락사무소로서의 업무수행을 시작함

○ 북측은 2004년 12월 17일「개성공업지구관리기관 설립・운영 규정」을 발표하여 관리위원회 설립을 법적으로 뒷받침하였고 2005년 11월 22일 협력부를 구성하여 관리위원회에 파견, 관리위원회와 북측 총국간의 제반 업무연락 뿐 아니라 공단 내 주요현안과 관련한 협의창구의 역할 실시



[그림 3-3] 개성공업지구관리위원회 초기 조직도

출처 : 자문원고

4) 개성공업지구관리위원회 북측의 관계

○ 북측의 중앙특구개발지도총국(총국)은 개성공업지구 지도기관으로서 조선아시아태평양위원회(아태위)와 민족경제협력연합회(민경련) 및 삼천리총회사의 개성공단 사업관련 부서를 하나로 조직하여 2002년에 별도 기구로 설립한 기관으로 본부는 평양에 소재

○ 그 외의 북측 기관으로는 ▲공단 출입통로 지정 및 출입증명서 발급 등의 업무를 수행하는 출입국 사업부, ▲인원 및 차량의 통행을 관리하는 통행검사소, ▲물자 반출입 및 세관검사 등을 관리하는 세관 등이 존재

○ 관리위원회는 공단운영을 위해 북측기관들과 다양한 분야에서 수시로 세부적이고 실무적인 업무 협의 진행

○ 2005년 9월, 북측의 요청에 따라 북측의 세무소, 은행, 보험사, 국토환경, 보안기관, 노력알선기업(근로자채용역할), 회계검증기관 등 7개 기관이 상주할 사무소 부지를 무상 임대

○ 남북 출입관련 업무를 원활하고 안전하게 하기 위해 북측은 2005년 6월 10일 「출입국 사업부」를 발족하였고, 관리위원회는 2005년 9월 합의서체결 후 출입국사무소를 건축하기로 결정하여 지원 실시

5) 개성공업지구관리위원회의 주요 업무

○ 개성공업지구관리위원회는 개성공단 총괄 관리기관으로서 공단관리, 운영, 중앙행정기관, 지방자치단체, 산업단지공단, 등기소 등의 복합적인 역할을 수행

○ 관리위원회는 또한 남북 간 경제·사회·문화 교류협력의 확대 및 각종 남북 간 회담 등을 적극 지원하는 역할도 수행

○ 관리위원회의 업무를 남측 직원 51명이 모두 처리하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 2004년 12월 6일 북측 근로자 7명 채용을 시작으로 다양한 분야에서 북측 인원을 채용하여 함께 근무하여 2014년 기준 540여 명의 북측 근로자 근무

○ 뿐만 아니라 국제보건의료재단과 한국산업안전보건공단과의 인력파견 업무협력협정을 맺고 국제보건의료재단에서 보건위생관리를 담당하는 인원 1명(기업지원부)과 산업안전을 담당하는 인원 1명(공단관리부)을 지원받아 함께 근무함으로써 업무전문성 제고

〈표 3-19〉 개성공업지구관리위원회의 행정업무

구분(역할)		담당업무	주요 내용
통일부		북측 체류국민 보호	– 개성공단 체류 남측인원의 신변보호
법무부		출입업무	– 개성공단 출입수속 대행 및 인원 관리
법 원		등기 · 집행	– 기업부동산 등록, 부동산 집행
중 앙 정 부	공 통	협 의	– 각종 법규 및 사업관련 협의
	고용 노동부	산업안전	– 제조 · 건설현장 산업안전 점검 (한국산업안전보건공단 파견인원)
		노무관리	– 북측 근로자 채용, 노무관리
	관세청	물자반출입 지원	– 입주기업 물자 반출 지원 및 행정수속 대행
지 방 자 치 단 체	기초·광역	보건위생관리	– 전염병 방지, 응급의료체계 운영, 식품안전 점검 (국제보건의료재단 파견인원)
	광 역	등 록	– 자동차 신규등록 · 말소 · 이전
	기 초	각종 인허가	– 건축허가, 준공검사, 각종 안전점검
	기 초	기반시설관리	– 도로 · 교량·하천 등 기반시설 관리
	기초 · 광역	환경관리	– 환경점검 · 지도, 오염물질배출시설 관리, 정배수장 · 폐수종말처리장 · 폐기물처리장 등 운영
	광 역	소 방	– 소방대 운영 및 소방점검
공공기관		직업훈련	– 북한근로자 직업훈련 및 남측주재원 재교육
공 통		투자유치 · 홍보	– 개성공단 투자유치 및 홍보활동
		민원처리	– 각종 제도 안내 및 입주기업 고충처리
기 타		부대시설 관리	– 개성공단 내 북측 기관들의 운영 지원

출처 : 자문원고

○ 개성공업지구관리위원회는 사건·사고의 처리, 남·북측 법질서 위반 사건 및 남·북측 인원간 또는 우리 인원간 교통사고 등 형사사건의 조사 입회 및 사후처리, 긴급상황 시 우리 인원 구호 등 다양한 업무

○ 사건사고 처리 절차는 2011년 7월 26일 제정되어 시행된 「개성공업지구 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따라 관리위원회가 우리 주재원들의 범죄에 대해 우리 측 사법기관에 고소 고발 신고하도록 규정되어 있음

사건·사고 발생 접수	관리위원회 직원 현장 출동
⇩	
현장질서 확립	사건 현장 증거 보존 및 질서 유지
⇩	
사실관계 확인	사건조서 작성, 진술서 확보 등
⇩	
관계기관 보고	통일부 및 파주경찰서 등 관계기관에 자료 송부
⇩	
고발여부 판단	사안의 경중에 따라 고발 여부 결정 (우리 인원 신변확보·보호 및 우리 사법당국에 인도)
⇩	
출입제한 조치	누적 벌점에 따라 개성공단 방북제한 조치
⇩	
종결	

[그림 3-4] 개성공업지구관리위원회의 사건사고 처리 절차

출처 : 자문원고

○ 개성공업지구관리위원회는 또한 남측 기업 및 유관기관 중심의 대내 협력체계도 구축하여 개성공업지구 운영에 반영함

- 주요협의체로 ① 개성공업지구 기업책임자 회의, ② 개성공단 기업협회, ③ 법인장회의 운영위원회, ④ 영업기업연합회, ⑤ 유관기관 정례협의 등이 운영되었으며 관리위원회는 이러한 협의체 운영을 지원하고 의견을 수렴하여 개성공업지구 운영에 반영

나. 개성공업지구지원재단의 설립 및 운영

1) 개성공업지구지원재단의 설립 배경

○ 2004년 11월 2일 북측 법인인 개성공업지구관리위원회가 직접적으로 남측에서 업무를 추진할 수 있는 법률적 배경이 없는 상태여서 보완 필요성이 대두

○ 개성공업지구 업무 지원을 위해 통일부는 「사단법인 개성공업지구지원협회」(이하 지원협회)를 창설하는데 이것이 개성공업지구지원재단의 전신

○ 지원협회는 LH공사와 현대아산주식회사, 한국수출입은행 등이 발기인으로 참여하였으며, 초대 이사장은 관리위원장이 이사장으로 취임. 이후에도 관리위원장과 재단 이사장은 겸직 수행

○ 2004년 11월 8일, 지원협회는 관리위원회와 업무지원 협약을 체결하고 11월 26일 우리 정부의 승인 하에 협력사업 실시

○ 지원협회는 개성공업지구지원재단이 설립되기 전까지 관리위원회 지원・대행 업무를 수행

2) 개성공업지구지원재단의 설립(2007년)

○ 2007년 5월 25일 북측 법인인 개성공업지구관리위원회의 법적 능력을 우리 법률로 인정한 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 제정되어 8월 26일부터 시행

○ 「개성공업지구 지원에 관한 법률」의 제19조에 개성공업지구 개발 및 운영을 지원하기 위해 「개성공업지구지원재단」을 설립하도록 명시되어 있어 이에 따라 동 법률에 근거하여 기존 개성공업지구지원협회의 업무와 개성공업지구관리위원회의 기획 및 감사・예산・인사

등의 업무가 합쳐진 「개성공업지구지원재단」이 탄생하면서 지원협회는 청산됨

3) 개성공업지구지원재단의 주요 업무

○ 개성공업지구지원재단은 지원협회의 업무를 이어 받아 다양한 사업들을 추진함

① 개성공업지구의 개발에 대한 지원대책 수립 및 시행

② 개성공업지구관리기관에 대한 지원 및 운영지도와 감독

③ 개성공업지구 현지기업에 대한 지원대책 수립 및 시행

④ 개성공업지구 관리기관의 각종 증명발급 및 민원업무 대행

⑤ 무상양여 및 무상대부된 국유재산의 관리 등의 사업 추진

- 정부는 개성공단 내 정부 무상지원으로 설립된 자산의 권리보전 및 개성공단의 관리재원 확보와 개성공단 상황이 악화되는 경우 투자된 자산에 대해 우리 측의 소유권 주장 등을 위해 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제19조 4항에 따라 개성공단 소재 국유재산을 지원재단에 무상 양여하여 관리
- 개성공업지구지원재단은 정부 예산(기금)으로 건설된 국유재산에 대해 통일부와 무상양여계약을 체결하고 동 재산에 대한 권리보전 조치 등을 통해 기본재산으로 처리하여 관리

○ 개성공업지구지원재단은 업무의 전문성과 효율성 확보를 위해 2009년 11월부터 투자유치, 법률, 남북관계, 세무회계 등 전문가들로 구성된 자문기구(자문위원회)를 구성・운영하며 개성공단 업무 지원

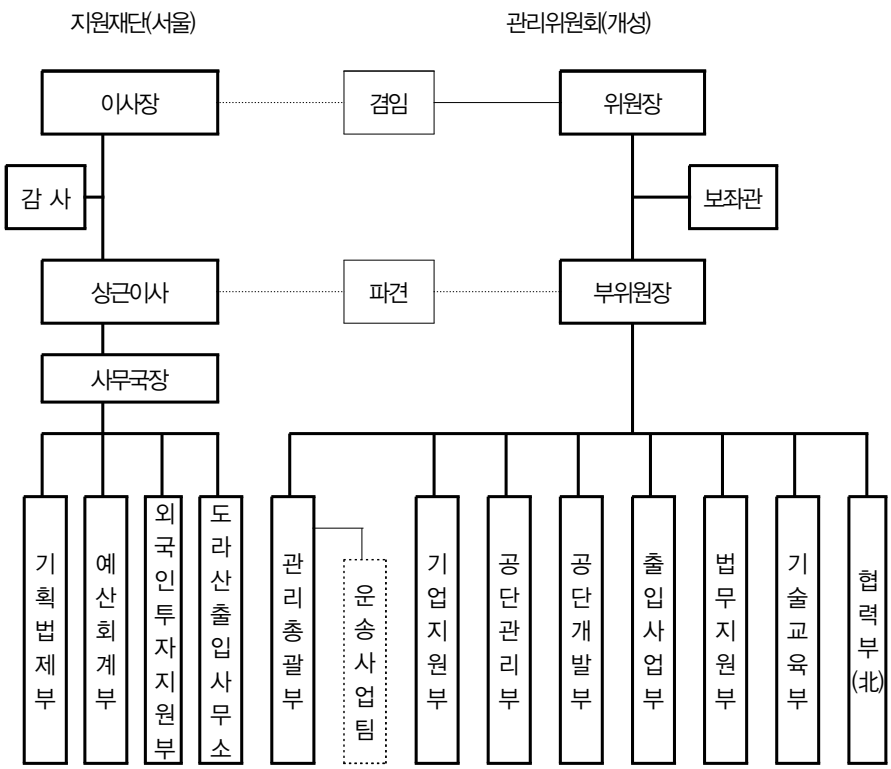
○ 자문위원회 이외에도 세무행정 및 법률문제에 대한 자문을 위해 법률자문단과 세무자문단을 구성하여 운영 중

4) 개성공업지구지원재단과 개성공업지구관리위원회의 관계

○ 개성공업지구관리위원회는 북측 법인이기 때문에 남측 직원을 직접 고용할 수 없으므로, 개성공업지구지원재단 소속 직원 중 51명이 관리위원회로 파견을 가서 관리위원회 직원으로 일하는 형태로 운영됨

○ 따라서 개성공업지구지원재단 인원들이 개성공단과 서울 근무를 순환하는 형태로 근무가 이루어짐

○ 2014년 기준 개성공업지구지원재단 소속 직원 71명 중 51명은 개성공업지구관리위원회로 파견 근무 중이었으며, 관리위원회는 남측 직원 51명 이외에도 북측 협력부 9명, 북측 근로자 540여 명이 함께 근무



[그림 3-5] 개성공업지구관리위원회와 개성공업지구지원재단의 조직체계(2014)

출처 : 자문원고

다. 개성공업지구관리위원회 및 지원재단의 예산 및 재정

○ 개성공업지구관리위원회(지원재단)는 개성공단 내의 공적업무를 수행하나, 시작 당시 자체 수입이 충분히 확보되지 않은 상태로 정부로부터 남북협력기금을 대출(5년 거치 10년 분할상환, 이자율 1%) 받아 운영함으로써 재정상태가 불안

○ 이러한 문제점을 해결하기 위해 2010년도부터 지원재단(관리위원회)이 수행하는 정부대행 업무에 한해 남북협력기금에서 무상지원 받는 방식을 도입

- 정부대행 업무를 제외한 제 경비는 남북협력기금에서 차입 받아 운영하고 자체 사업에서 발생한 수입(기업업무관련 수수료, 아파트형 공장 임대, 환경기초시설 운영비 및 출퇴근버스 운영 등)은 일부 자체사업 운영에 활용하고 잉여금은 전액 차입금 상환을 위한 재원으로 활용

○ 개성공업지구관리위원회(지원재단)는 재정자립도를 높이기 위해 노력을 지속하였으나 현 상태가 지속될 경우 4년 안(2014년 기준)에 차입금 상환에 따른 자금부족으로 운영이 어려울 것으로 예측함

제4절

요약 및 정리

○ 지금까지 금강산관광 재개와 관련하여 관광객(Person), 관광기업(Private Sector), 관광 공공부문(Public Sector)의 분야에서 각각 해당되는 내용과 주요 쟁점을 살펴봄

○ 본 절에서는 각 분야별 대응방향 및 대책을 제시하기 전에 전체적인 내용을 종합하여 이해를 도움

1. 관광객 신변안전 보장

○ 금강산관광과 관련하여 신변안전 보장을 위한 제도적 장치는 충분히 준비가 없이 시작되었으나 이후 각서-민간 합의서-정부 간 합의서의 형태로 발전되어 옴

○ 그러나 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 에도 미비한 부분이 있었으며 이는 관광객 피격사건으로 심화

○ 관광객 신변안전과 관련된 주요 쟁점은 주제별로 정리하면 다음과 같음

- 신체불가침권 훼손 - 민간인에 대한 군인의 과잉대응
- 적용범위의 명확화 - 지구내외 출입 과정에서 일시적 이탈
- 엄중한 위반행위의 구체화 - 남북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대한 구체화
- 조사과정에서 우리 국민권리 보장 - 조사 주체와 피조사자의 권리
- 관련 위원회 설치 - 출입 및 체류 전반에 관한 문제를 담당할 남북 공동위원회의 필요

2. 관광사업자 사업환경

○ 관광사업자 사업환경은 크게 투자보호 환경과 법제적 환경으로 나누어 살펴봄

○ 투자보호 환경의 경우 남북경협의 역사적 개관, 남북경협 사업으로서 금강산관광 사업 중단의 피해, 남북경협 관련 보험 현황, 금강산관광 참여 사업체 실태조사, 금강산관광 사업체 피해보상 등을 살펴봄

○ 투자보호 환경의 주요 쟁점은 다음과 같음
- 금강산관광 사업체 남북 경협사업 승인 및 경협보험 가입 문제
- 금강산관광 사업체에 대한 피해지원책의 불합리성

○ 법제적 환경으로는 금강산관광지구법과 금강산국제관광특구법의 제정 및 법제적 특성을 살펴봄

○ 법제적 환경의 주요 쟁점은 운영관리주체(개발업자)와 투자 보호 규정에서 접근함
- 금강산관광지구법은 운영관리주체로서 개발업자에 대한 규정이 있는 반면 투자 보호 관련 규정이 미흡함
- 반면 금강산국제관광특구법은 개발업자와 관련된 규정이 없으며, 금강산특구의 운영주체가 개발업자에서 정부로 변경됨. 그리고 투자자의 재산을 보호하는 규정을 두고 있음

3. 금강산관광사업 공동관리기구

○ 금강산관광 사업 추진체계를 살펴보면, 금강산관광지구 관리기구가 없이 북측과 남측의 이원화된 추진체계를 보이고 있음

○ 금강산관광지구 관리기구의 부재에 따른 주요 문제점은 두 가지로 접근할 수 있음
- 관광객(국민)의 신변보장 및 안전과 관련된 서비스 제공 미흡
- 관광사업체 대상 공공서비스 제공 미흡

제4장

향후 금강산관광 재개를 위한 현안 대책

제1절

기본방향

1. 단계적 접근과 사안별 해결

○ 금강산관광은 1998년 시작해서 약 10년 동안 진행이 되었고, 2008년 관광객 피격으로 역시 약 10년 동안 중단이 되어 왔음

○ 사업 중단의 직접적 원인은 관광객 사망이었지만 이후 협상과정을 거치면서 우리 기업의 자산 몰수 및 동결조치, 회담 무산, 〈금강산관광지구법〉 폐지와 〈금강산국제관광특구법〉 제정 등으로 여러 가지 쟁점이 복잡하게 얽힌 상태가 되었음

○ 또한 중단 기간 동안에 천안함 폭침에 따른 우리 정부의 5·24조치, 개성공단 가동중단, 북한의 핵실험과 UN제재 등 남북경협도 동결되어 관광재개를 위해서 해결되어야 할 외부 조건도 쉽지 않음

○ 10년이 넘는 기간의 장기적 중단, 관광객 신변안변 및 기업투자환경 보호 등 처리되어야 할 문제가 많아 모든 현안을 묶어서 한 번에 해결하려는 패키지 딜(Package Deal) 방식은 어려울 수 있음

○ 이러할 경우 관광재개라는 대원칙에 합의하고 주요 현안은 각 사안별로 단계적으로 접근하여 해결을 하는 것이 효율적일 것임

2. 국민의 안전보장을 최우선

○ 각 현안 중에서 우리 정부가 가장 중요하게 신경 써야 할 부분은 우리 국민의 안전을 보장하는 것임

○ 관광객의 신체에 대한 위협으로부터 안전이 없이는 어떤 지역에서도 관광은 행해질 수 없음

○ 또한 우리 국민의 신변안전 보장은 금강산관광 중단이라는 원인과 직접적으로 관련되어 있으며 관광재개를 위해 우리 정부가 요구한 3대조건(진상조사, 재발방지, 신변안전 보장 제도적 장치마련)과도 연관되어 있음

○ 그러므로 우리 정부는 금강산관광 재개와 관련된 현안 대응에서 국민의 안전보장을 최우선 과제로 놓고 임해야 할 것임

3. 안정된 사업환경 조성

○ 금강산관광은 개성공단보다 먼저 시작하고 현대아산의 주도로 이루어지다보니 기업들의 안전장치 마련과 공공부문의 제도적 지원이 부족한 측면이 있었음

○ 남북경협보험 제도가 만들어 지기 전에 관광사업이 시작된 점, 관광중단 이후 북측의 우리 기업들에 대한 자산 몰수 조치, 이후 금강산에서 사업을 하던 기업들에 대한 정부의 지원 미흡 등의 문제발생

○ 또한 〈금강산국제관광특구법〉 채택으로 인한 현대아산의 개발권 무효화, 〈금강산지구관리위원회〉 부재로 인한 공공부문 기능과 지원의 부족 등의 문제도 있음

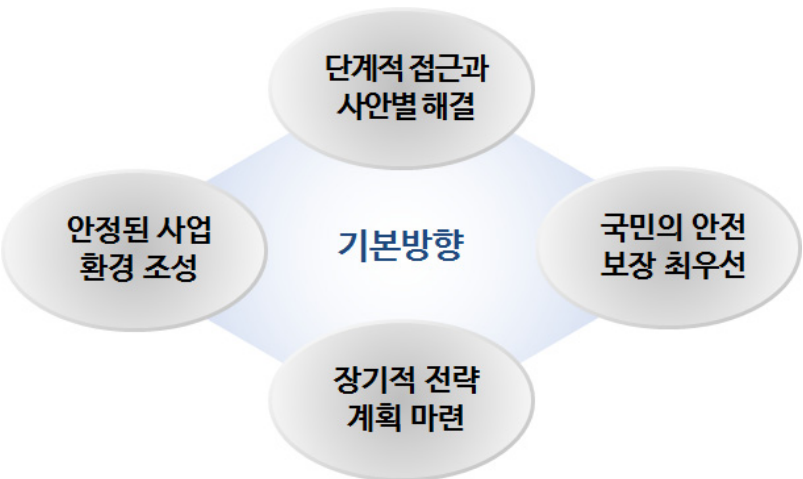
○ 향후에는 이러한 문제들의 개선을 통하여 우리 관광기업들이 안심하고 사업에만 집중할 수 있는 사업환경이 조성되어야 할 것임

4. 장기적 전략 계획 마련

○ 금강산관광이 재개되고 어느 정도 안정화 단계에 들어서면 개성관광, 백두산 관광, 원산-갈마지구 등 북한의 새로운 관광지역에 대한 논의가 나오기 시작할 것임

○ 북한관광지역의 확대를 위해서는 법적 검토 및 관련규정의 제·개정, 관광관련 남북합의서 체결, 남북관광 추진체계 구축, 개발 재원마련, 관광자원 현지 조사 등 각 분야별로 준비해야 할 사항이 많음

○ 현재는 북한의 비핵화와 맞물린 UN대북제재로 남북관광 협력이 더디게 추진 중이지만 향후를 대비하여 북한관광 교류협력 및 개발에 대한 장기 전략계획을 준비할 필요가 있음



[그림 4-1] 기본방향

제2절

관광객 신변보장 관련 대책

1. 3대 선결조건 대응

1) 3대 선결조건의 경과

○ 우리 정부가 금강산관광 재개를 위해 요구했던 3대 선결조건은 1. (관광객 피격사건의)진상규명, 2. 유사사건재발방지, 3. 신변안전보장 장치였음

○ 이 3대 조건은 박왕자 관광객 피격사건 직후(2008년 7월) 이후 현정은 현대그룹회장이 북한 김정일 위원장과의 협상을 통해 관광재개 보장을 받았을 때(2009년 8월), 그리고 북측과 금강산관광재개를 위한 실무회담을 개최했을 때(2010년 2월), 당시 이명박 정부가 일관되게 요구한 조건임

○ 이러한 정부의 요구에 대해 북한은 최고 권력자(당시 김정일 국방위원장)의 보장이 있는데 무엇이 더 필요하냐는 입장으로 맞섰고 결국 남북 입장차는 이후 금강산관광의 장기적 중단으로 이어짐

○ 이후 이명박 정부는 이러한 요구조건에 대해 다소 유연한 입장[48]을 보이기도 했지만, 이미 북한의 우리기업에 대한 자산몰수 조치와 〈금강산관광지구법〉 폐지로 시기를 놓친 측면이 있음

○ 현재 문재인 정부에서는 금강산관광의 3대 선결조건에 대해서는 별다른 언급을 하지 않고 있지만, 이 3대 선결조건은 신변안전보장과 관련이 있으므로 실제 관광재개를 위해서는 매듭을 짓는 것이 필요

48) 통일부 류우익 장관은 2012년 7월 국회 대정부 질문에서 "북한이 현대그룹에게 약속했던 신변보장을 우리 정부에게 (당국 간) 보장으로 약속한다면 관광재개를 위한 실무협정으로 넘어갈 수 있다."라고 답변한 바 있음

2) 3대 선결조건 해결에 대한 접근

□ 진상조사와 재발방지 · 신변안전보장 문제를 분리할 필요

○ 3대 선결조건 중 첫 번째 조건인 진상조사는 별도의 사항으로 접근
- 진상조사는 피격사건 발생으로부터 10년이 경과하여 당시 현장의 재조사가 쉽지는 않으며 과거 사건에 대한 개별조사 사항
- 관광객 피격에 대한 진상조사를 포기하자는 것이 아니라 재발방지 · 신변안전보장은 미래 사건을 방지하기 위한 것이며 진상조사는 과거사건에 대한 재조사이므로 둘을 분리하여 접근하는 것이 효율적이라는 것임
- 또한 3대 조건 중에서 신변안전보장 문제는 관련 합의서 개정 및 위원회 설치가 필요한 것으로 세 가지 조건을 모두 해결하려면 시간이 오래 소요될 수도 있기 때문임

□ 재발방지와 신변안전보장은 통합적 사안

○ 유사사건 재발방지와 관광객 신변안전 보장을 위한 제도적 장치 마련은 사실상 같은 이야기임
- 재발방지를 위하여 신변안전 보장의 제도적 장치가 필요한 것이고 제도적 장치를 통해 유사사건의 재발방지를 도모하기 때문

○ 즉 핵심은 신변안전보장을 위한 제도적 장치 마련에 있음

○ 이러한 제도적 장치를 위하여 관련 합의서인 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉의 보완이 필요한 것

2. 〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉 보완 방향

1) 우리 국민의 신체 불가침 강화

□ 관련 조항(10조 1항)

○ 민간인에 대한 무력사용으로 박왕자씨처럼 생명을 잃는 사건이 재발하지 않도록 관련조항에 민간인에 대한 군인의 무력을 금지하는 내용 강화

2) 엄중한 위반행위에 대한 합의

□ 관련 조항(10조 2항)

○ 현행 출입체류합의서에는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다고만 되어 있어 남과 북이 합의하는 엄중한 위반 행위의 범위에 대해 구체적 합의가 필요

○ 다만 현재와 같이 엄중한 위반행위가 무엇인지에 대한 합의가 되어 있지 않은 상태에서는 어떤 법질서를 위반하더라도 엄중한 위반행위에 해당하지 않으므로 굳이 이를 조속히 합의할 필요가 없다고 보는 견해도 있어 합의를 하더라도 우리 주민의 신변안전을 위해서는 '엄중한 위반행위'의 범위를 최소화하는 것이 매우 중요함

- 왜냐하면 현행 출입체류합의서에 따르면 엄중하지 않는 위반행위는 최고처벌이 남으로의 추방이기 때문
- 특히 북한형법 제3장에서 규정하고 있는 반국가 및 반민족범죄와 같이 북한 법으로만 처벌이 가능한 범죄를 그 대상에서 제외시킬 필요(북한은 과거 민영미씨 억류사건처럼 체제 비난에 민감)

○ 또한 엄중한 위반행위에 해당하는 행위가 발생하더라도 우리 국민에 대해 북한에서 직접 형사사법권을 행사하기 보다는 남측으로 형사소추를 이송토록 북한과 합의하는 것이 바람직

- 현재 엄중하지 않은 위반행위에 대해서는 남측지역으로 추방된 인원에 대하여 남측이 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고 그 결과를 북측에 통보하게 되어 있음(10조 4항)
- 엄중한 위반행위도 이처럼 북측의 직접적인 처벌보다는 그 사법권의 행사는 남쪽에서 이루어지게 하는 것이 우리 국민의 신변안전 보장에 유리할 것임

3) 남북출입체류 공동위원회 구성

□ 관련 조항(12조 2항)

○ 출입체류합의서 제12조의 규정에 의하면 남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적 문제들을 협의・해결하기 위하여 공동위원회를 구성・운영하며, 그 구성・운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여 정하도록 하고 있으나 공동위원회를 구성하지 못함[49)]

○ 출입체류합의서 자체에는 공동위원회의 구성 시기를 특정하고 있지는 않으나 재개를 위하여 출입체류공동위원회 구성이 필요
- 지구 출입 및 체류에 관한 전반적인 사항과 사건 발생 시 이를 처리하기 위하여 남북 공동이 참여하는 〈출입체류공동위원회〉를 구성

○ 출입체류 공동위원회 산하에 개성과 금강산 각 지구 관할하는 실무협의회를 구성
- 공동위원회가 현실적으로 상시 활동이 가능하도록 하려면 남북 모두 최소한 실무책임자 1명 이상이 현장에 상주하도록 할 필요가 있음
- 따라서 개성공업지구와 금강산관광지구 모두를 총괄하는 출입체류

49) 남북한은 2013.8.14. '개성공단의 정상화를 위한 합의서'를 체결하면서 합의사항 이행을 위해 「개성공단 남북공동위원회」를 구성・운영하기로 하였고, 2013.8.28. '개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서'를 체결한 바 있음. 위 합의에 따라 「개성공단 남북공동위원회」가 구성되고 그 산하에 「출입・체류분과위원회」, 「투자보호 및 관리운영 분과위원회」, 「통행・통신・통관 분과위원회」가 구성되어 활동을 한 바 있으나 위 공동위원회는 당시 잠정 중단되었던 개성공단을 정상화하는 과정에서 구성된 위원회로 출입체류합의서 제12조의 공동위원회와는 별개의 조직임.

공동위원회를 두고 그 산하에 각 지역을 관할하는 출입체류실무협의회(개성공업지구 출입체류실무협의회, 금강산관광지구 출입체류실무협의회)를 구성

- 실무협의회는 필요 시 공동위원회 개최 및 안건 사전 조율 등의 실무 담당
- 실무협의회 위원 중 개성공업지구와 금강산관광지구 내에 최소 각 1명이 상주하면서 우리 주민의 신변안전 보장에 관한 업무를 포함하여 출입체류 업무를 담당하면서 실무협의회 개최 등에 대한 1차적인 판단과 협상을 하도록 할 필요가 있음

○ 금강산 지구의 실무협의회는 향후 구성해야 하는 〈(가칭)금강산관광관리위원회〉 안에 두도록 함

- 현실적인 여건을 고려하여 금강산관광지구의 경우에는 관리위원회를 구성하게 될 경우 관리위원회 근무자 중 1명에게 〈출입및체류공동위원회〉의 실무위원 업무를 겸직하도록 하여, 필요시 이들 실무위원을 통하여 실무협의회 및 공동위원회 개최와 활동이 원활하게 작용할 수 있도록 할 필요가 있음[50]
- 공동위원회 구성 후 3대선결조건의 하나인 진상규명에 대한 재조사도 금강산 관광객 피격사망 사건에 대한 공동조사를 공동위원회에서 하면 될 것임

4) 법질서 위반행위 발생 시 북측의 조사과정 관련 개선

□ 관련 조항(10조 2항, 3항)

○ 조사주체의 명확화

- 현행 출입체류합의서 제10조 2항의 '조사'는 북한 형사소송법에 따

50) 개성공업지구에는 2013년 9월 11일자 '개성공단 남북공동위원회 사무처 구성 및 운영에 관한 합의서'에서 합의한 '개성공단 남북공동위원회 사무처' 또는 최근 공단 내에 설치된 남북공동연락사무소와 같이 상설기관 근무자중 1명에게 위 실무위원 업무를 겸직하도록 할 수 있을 것임

른 기소 절차를 위한 것이 아니라 경고, 범칙금, 추방 등의 행정처분이므로 사법기관의 수사가 아닌 행정조사 절차로 보아야 함

- 따라서 조사주체를 북한수사기관이 아닌 출입체류 관련 행정기구에 수행하게 해야 할 것임
- 이러한 조사가 절차의 투명성과 결정 승복을 위해서 남북이 함께 참여하는 조사위원회를 구성하여 시행하는 것이 바람직
- 이러한 조사위원회는 특정사건이 발생 시에 필요한 것이므로 앞서 제시한 〈남북출입체류공동위원회〉 실무위원이 참가하는 실무협의회에서 담당하도록 하는 것이 방법이 될 수 있음

○ 피조사자의 기본적 권리 보장

- 출입체류합의서 제10조 제3항은 "북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다."고 규정하고 있으나 여기서 말하는 '기본적인 권리'의 내용이 무엇인지 그 의미가 불분명하여 이러한 권리가 무엇인지 명확하게 할 필요가 있음
- 또한 과거 지구 내 사건발생시 북측의 우리 국민에 대한 장기억류를 방지하기 위하여 향후 조사기간을 제한할 필요가 있음
- 아울러 피조사자의 신분이 북한의 수사나 예심의 대상자가 아니라 하더라도 우리 주민의 인권보장적 차원에서 반드시 우리 측 변호인의 참여 및 영사 접견권이 보장되어야 할 것임

5) 신변안전보장의 적용구역 명확화

□ 관련 조항(11조)

○ 박왕자씨 피격사건은 관광객이 일시적으로 금강산관광지구를 이탈하였을 때 북한군인에 의한 총격으로 발생하였음

○ 의도적인 이탈이 아닌 박왕자 관광객 사건과 같이 일시적, 우발적 이탈의 경우에는 지구 밖에서도 우리 국민에 대한 신변안전보장이 적용될 것임을 명확하게 할 필요

3. 기타 : 신변안전보장을 위한 남측 대응

□ 관광지구 경계펜스 보완 및 관광객 교육 강화

○ 금강산관광지구 경계에 관광객 지구 방지 이탈을 위한 분리펜스를 확실하게 설치하고 경고 표지판도 설치

○ 또한 금강산관광객들에게 지구 밖의 이탈 및 사건 발생 시에 행동요령 숙지 등에 대한 교육도 강화시킬 필요

제3절

관광사업자 사업환경 관련 대책

1. 관광사업 안전장치 마련

1) 관광사업 안전장치 마련의 필요성

○ 금강산관광 사업은 1998년에 우리나라 민간사업자와 북한 간의 합의에 따라 추진되기 시작한 사업임

○ 이후 2004년이 되서야 북한과의 경제분야 협력사업 추진과정에서 경영 외적인 이유로 인해 발생할 수 있는 기업의 손실을 보장하기 위한 정책보험으로서 경협보험 제도가 도입됨

○ 2008년 금강산관광 중단과정에서 피해를 입은 관광사업자들의 보상 관련 근본적인 문제점은 크게 다음과 같이 정리할 수 있음

○ 첫째, 금강산관광 사업은 정책보험의 제도적 장치인 경협보험이 도입되기 전부터 이미 추진되고 있었음

○ 둘째, 금강산관광 사업체들은 대부분 현대아산의 협력업체로 사업을 운영하여 경협보험의 가입조건인 경협사업 승인업체에 해당되지 않았음

○ 즉, 금강산관광 사업의 경우 관광사업환경의 안정성 구축과 관광사업자 보호를 위한 제도적 장치가 마련되기 전에 먼저 추진되어 관광사업을 위한 안전장치가 상당히 미흡했다고 할 수 있음

○ 이로 인해 남북경협의 체계적이고 종합적인 추진 모델로 평가받고 있는 개성공단과 달리 금강산관광 사업은 관광중단에 따른 피해 보상에 있어 정부의 지원 미흡 등의 문제가 발생함

○ 향후 금강산관광 재개 시 금강산관광 중단과 같이 위기의 순간에 사업체를 보호할 수 있는 안전장치의 마련이 무엇보다 중요함

○ 이에 관광기업 관점에서 금강산관광 사업환경의 안정성을 강화하고 사업자를 보호할 수 있도록 정부가 위험을 관리하기 위한 관광사업 안전장치 마련을 사전에 계획하고 준비할 필요가 있음

2) 금강산관광 사업 재참여 관련 의견조사

○ 금강산관광에 참여했던 사업체 관계자들을 대상으로 향후 재참여 관련 의견조사를 실시함[51)]

□ 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여 의향 및 이유

○ 향후 금강산관광 재개 시 재참여할 의향이 있는지 조사한 결과, “무조건 재참여하겠다”는 응답이 85.0%로 상당히 높게 나타남

〈표 4-1〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여 의향

구분	응답자수(비율)
무조건 재참여하겠다	17(85.0%)
정부와 북측의 재개 조건 및 상황 판단 후 재참여하겠다	3(15.0%)
재참여할 의향이 없다	0(0.0%)
합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

○ 금강산관광 사업에 재참여할 의향 이유로는 “과거 금강산관광 사업의 수익이 많지는 않았으나 향후 성장 잠재력이 크다고 전망하여서”와 “금강산관광에 이미 투자를 많이 했거나 시설이 그대로 남아 있어서” 응답이 각각 40.0%로 가장 높게 나타남

○ 이어 “과거 금강산관광 사업 운영 시 수익이 컸기 때문에 재참여할 매력이 크다고 느껴서” 응답은 10.0%로 나타남

51) 이하 설문조사의 기본 개요에 대해서는 3장 참고

〈표 4-2〉 향후 금강산관광 사업 재참여 의향 이유

구분	응답자수(비율)
과거 금강산관광 사업 운영 시 수익이 컸기 때문에 재참여할 매력이 크다고 느껴서	2(10.0%)
과거 금강산관광 사업의 수익이 많지는 않았으나 향후 성장 잠재력이 크다고 전망하여서	8(40.0%)
금강산관광 사업 재참여를 통한 수익으로 대출금을 갚기 위해서	0(0.0%)
금강산관광에 이미 투자를 많이 했거나 시설이 그대로 남아 있어서	8(40.0%)
기타	2(10.0%)
합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

□ 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여의 애로사항

○ 향후 금강산관광 사업 재참여 시 가장 큰 애로사항으로는 "금강산관광 사업 재참여를 위한 재원마련 등 금융상의 어려움"이 60.0%로 가장 높게 나타남

○ 이어 "정치적 환경의 불안정성에 대비한 금강산관광 사업 운영의 재정적 안전장치(보험 등) 미흡"이 25.0%를 차지함

〈표 4-3〉 향후 금강산관광 사업 재참여의 애로사항

구분	응답자수(비율)
금강산관광 사업 재참여를 위한 재원마련 등 금융상의 어려움	12(60.0%)
정치적 환경의 불안정성에 대비한 금강산관광 사업 운영의 재정적 안전장치(보험 등) 미흡	5(25.0%)
금강산관광 사업의 안정적 운영을 위한 남북공동 관리기구의 부재	0(0.0%)
금강산관광 사업 운영을 위한 통행 또는 통관 절차의 복잡함	0(0.0%)
기타	3(15.0%)
합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

□ 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여 방식

○ 향후 금강산관광 재개 시 사업 참여를 가정할 경우 원하는 참여 방식을 조사한 결과, 기존과 같이 현대아산의 협력업체 방식을 선택한 응답이 80.0%를 차지함

〈표 4-4〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여 방식

구분	응답자수(비율)
현대아산의 협력업체 방식(기존)	16(80.0%)
북측과의 직접 계약방식(신규)	4(20.0%)
합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

○ 현대아산의 협력업체 방식을 원하는 이유로는 기존 방식을 따르는 것이 이미 체계가 구축되어 있어 더 편하고 안정적이어서가 주된 것으로 나타남

- "영세하다 보니 스스로 북측하고 하기 부담스러워 판매업 쪽은 현대아산하고 하는게 편할 것 같아서", "현대아산이 북측하고 50년 계약해서 직접 하는 것은 안 될 것 같아서", "현대아산과 계약의 신뢰관계여서", "관리 등 편의로 인해", "대북 협상력을 제고하기 위해서", "현대아산이라는 대기업의 보호가 필요해서", "안정적이어서", "기본 계약의 구조 및 제반사항의 안정성 확보가 되어 있어서", "현대아산 건물을 사용하므로", "시스템이 원활하여서", "현대아산에서 모객을 하므로" 등의 의견들이 제시됨

○ 한편 북측과의 직접 계약방식을 원하는 이유로는 "비용절감 및 북측에 자본주의를 심어주기 위해", "북측과의 연결 통로 확보 및 사업 경험으로 직접 계약이 유리하다 판단되어서", "현대가 독단적으로 사업을 주관하여서" 등이 제시됨

3) 관광사업 안전장치 마련을 위한 주요 검토과제

○ 기존에 금강산관광에 참여했던 사업체들은 향후 재개 시 성장 잠재력을 전망하거나 기존에 이미 많은 투자와 시설을 했기 때문에 재참여할 의향이 매우 높은 것으로 나타남

○ 그러나 금강산관광의 중단에 따른 피해의 여파로 인해 사업 재참여를 위한 재원마련의 어려움이나 재정적 안전장치의 미흡을 애로사항으로 지적하고 있음

○ 향후 금강산관광 재개에 따른 사업자 보호를 위한 안전장치로서 위험을 관리할 수 있는 경협보험의 역할이 중요함

○ 금강산관광에 참여했던 사업체 관계자 대상 의견조사에 따르면, 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여를 가정할 경우 경협보험에 가입할 의향이 상당히 높은 것으로 나타남

- 매우 의향이 있다 : 75.0%, 의향이 약간 있다 : 10.0%

〈표 4-5〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여에 있어 경협보험 가입 의향

구분	응답자수(비율)
매우 의향이 있다	15(75.0%)
의향이 약간 있다	2(10.0%)
의향이 별로 없다	2(10.0%)
전혀 의향이 없다	0(0.0%)
무응답	1(5.0%)
합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

○ 경협보험에 가입할 의향이 있다고 응답한 자를 대상으로 가입 의향 이유를 조사한 결과, “금강산관광 사업 운영 시 재정적 안전장치의 필요성을 절실히 느껴서”가 100.0%를 차지함

〈표 4-6〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여에 있어 경협보험 가입 의향 이유

구분	응답자수(비율)
금강산관광 사업 운영 시 재정적 안전장치의 필요성을 절실히 느껴서	17(100.0%)
경협보험 가입금을 낼 수 있는 정도의 재정적 여력이 있어서	0(0.0%)
금강산관광 사업 투자 대비 경협보험 지급액이 충분할 것으로 여겨져서	0(0.0%)
합계	17(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

○ 이에 금강산관광 협력 재개를 위해서는 관광사업의 안전장치로서 경협보험의 가입 활성화 및 보험제도의 개선이 요구됨

□ 경협보험 가입의 의무화

○ 현재 경협보험 가입은 기업의 의사에 따라 이루어지고 있으나, 향후 금강산관광 협력 재개 시에는 참여할 사업체를 대상으로 경협보험 가입 의무화를 검토할 필요가 있음

○ 향후 금강산관광 재개 시 사업체 대상 경협보험 가입의 의무화에 대한 필요성을 조사한 결과, “매우 필요하다”는 응답이 50.0%, “약간 필요하다”는 응답이 10.0%를 차지함. 그 외 “보통이다”는 응답은 30.0%를 차지함

〈표 4-7〉 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여에 있어 경협보험 가입의 의무화

구분	응답자수(비율)
매우 필요하다	10(50.0%)
약간 필요하다	2(10.0%)
보통이다	6(30.0%)
별로 필요하지 않다	0(0.0%)
전혀 필요하지 않다	2(10.0%)
합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

○ 관광사업체들이 대부분 영세하다는 점 등을 고려하여 경협보험의 효용성 및 가입 필요성에 대한 인식을 제고하는 한편 사업 리스크를 관리하는데 도움이 될 수 있도록 경협보험 가입의 의무화 방안에 대한 충분한 논의와 검토가 요구됨

□ 경협보험 및 관광사업체 대출금 · 지원금 상환조건 완화

○ 현재 경협보험은 사업정지 후 재개 시에는 지급받은 보험금을 반환해야 하는 구조임(안철경 · 정인영, 2018)

○ 금강산관광 사업체들의 경우 경협보험 미가입 업체들이나, 향후 재개 시 참여하기 위해서는 이제까지 받았던 3차례의 특별대출(2009~2014)과 남북경협 기업 지원금(2018)을 상환해야 함

- 금강산관광 사업체 대상 의견조사에서도 향후 금강산관광 재개 시 사업 재참여를 위한 재원마련 등 금융상의 어려움을 가장 큰 애로사항으로 꼽고 있음

○ 1998년 금강산관광 중단 이후 2008년부터 현재까지 10년 동안 경영상의 어려움을 겪어오고 있으나, 정부의 현 피해대책은 사실상 피해보상이 아닌 피해에 대한 간접지원이라 할 수 있음

○ 이에 향후 금강산관광 재개 시 사업 참여에 동력을 제공하고 경협보험 가입의 활성화를 위해서는 경협보험 가입 후에 대출금 및 지원금을 갚을 수 있도록 상환조건을 완화할 필요가 있음

□ 경협보험 제도의 운영 개선

○ 안철경 · 정인영(2018)에 따르면, 현재 경협보험 제도는 운영상에 있어 몇 가지 문제점을 보이고 있음

○ 첫째, 경협보험은 북측의 비상위험으로 인한 투자손실만 보상하고 사업기간의 장기간 지속에 따른 손실은 보상하지 않고 있음. 사업

재개 시 받은 보험금을 반환해야 하며, 이 경우 영업활동 정지로 인한 피해를 보상하기 위한 보험은 부재한 실정임

○ 둘째, 경협보험은 2004년 도입 이후 보상한도를 확대하였으나, 기업의 실질적인 손실을 보장하는데 한계를 보이고 있는 것으로 나타남

- 경협보험 관련 보험사고는 발생빈도는 낮으나 심도가 커 현행 보상한도로는 기업의 피해를 보상하는데 한계가 존재함

○ 셋째, 보험사고 발생 후 보험가액을 산정하는 방식을 적용하고 있으나, 보험사고 발생지역의 특수성으로 인해 사고원인에 대한 조사 및 피해액 산정에 한계가 존재함

- 보험사고 지역이 북한이라는 특수성으로 인해 보험가액에 대한 정확한 평가가 어려워 보험자와 보험계약자 간 분쟁의 소지가 존재함

○ 이와 같이 경협보험 제도의 운영에 있어 몇 가지 문제점들을 노출하고 있어 남북경협 기업에 대한 실질적인 위험보장이 이루어질 수 있도록 개선사항들에 대한 충분한 검토와 대안 마련이 요구됨

○ 또한 현재의 경협보험은 제조업 중심의 개성공단 사업에 기반한 것으로 볼 수 있으므로, 서비스업 중심의 금강산관광 사업의 특성을 고려한 제도 보완이 필요함

- 2003년 6월 개성공단이 착공된 이후, 대북보험에 대한 필요성이 증가해 옴(김종현, 2017)

○ 이를 위해서는 관광사업체 대상 경협보험의 경우 중장기적으로 남북협력기금 외에 관광진흥개발기금에서 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있음

2. 법률적 환경 검토 및 보완 방향[52)]

○ 북한은 금강산관광 사업 중단 이후 남한의 개발업자가 주도하는 형태를 기본으로 한 기존의 금강산관광지구법을 실효시키고 대신 금강산국제관광특구법을 제정함

○ 이에 현재 기존의 금강산관광지구법 체계와는 전혀 다른 법체계가 구축된 상태임

○ 금강산국제관광특구법의 제정으로 인해 기존의 금강산관광지구가 없어졌으므로 금강산관광지구를 전제로 한 금강산관광지구법 및 10개의 하위규정, 금강산관광지구를 전제로 한 남북합의서는 모두 실효된 것으로 해석될 수 있음

- 다만 현재의 금강산국제관광특구법 체제 하에서 남한의 관광이 재개된다고 가정할 경우 일반적인 남북 교류와 협력에 관한 당국 간 합의서나 현대 측의 독점권 관련 조항을 제외한 나머지 합의서는 여전히 유효하다고 해석됨

〈표 4-8〉 금강산관광지구와 금강산국제관광특구의 법규 비교

구분	금강산관광지구	금강산국제관광특구
기본법	금강산관광지구법	금강산국제관광특구법
하위규정 (제정연도)	개발규정(2003)	
	기업창설운영규정(2003)	기업창설운영규정(2011)
	관리기관설립운영규정(2004)	
	세관규정(2004)	세관규정(2011)
	출입 · 체류 · 거주규정(2004)	출입 · 체류 · 거주규정(2011)
	외화관리규정(2004)	
	광고규정(2004)	
	노동규정(2004)	노동규정(2012)
	부동산규정(2004)	부동산규정(2013)

52) 자문원고(한명섭 변호사) 내용을 토대로 작성 및 보완함

구분	금강산관광지구	금강산국제관광특구
	보험규정(2007)	보험규정(2012)
		환경보호규정(2011)
		관광규정(2012)
		세금규정(2012)
		검역규정(2014)
		공인규정(2014)

출처 : 자문원고

○ 금강산국제관광특구법의 일부 조항은 금강산관광지구법보다 명확해졌고, 관광사업의 범위나 외국인 관광객 유치 측면에서는 종전보다 유리해진 점도 없지 않음

○ 그러나 무엇보다도 우리 개발업자 또는 사실상 개발업자가 구성하는 관리기관의 기존 권리와 권한이 모두 소멸되고, 북한 당국이 모든 것을 결정하는 체계로 변경됨

○ 이에 현재의 금강산국제관광특구법 체제 하에서는 관광을 재개하기 어려운 측면이 있음

○ 관광 재개를 위해서는 기존의 법 체제 하에서와 같이 개발업자의 권리를 회복할 필요가 있음

○ 또한 개발업자 또는 우리 측이 구성하는 관리위원회의 설치를 통해 북한 당국을 상대로 남측의 입장을 대변할 수 있도록 해야 함

○ 이를 위해서는 현재의 금강산국제관광특구법제를 폐지하고 기존의 금강산관광지구법제로 되살리는 방안과 현재의 금강산국제관광특구법제를 유지하되 내용적으로 기존의 개발업자 관련 규정 등을 추가하는 등의 법개정을 하는 방안을 검토해 볼 수 있음

1) 기존의 금강산관광지구법제로 되살리는 방안

○ 북한 당국이 현재의 금강산국제관광특구법 및 하위규정을 모두 폐지하고 기존의 금강산관광지구법 및 하위규정 등을 다시 유효한 것으로 하는 별도의 법적 조치를 취하는 방안임

- 다만, 북한이 이미 제정한 법과 규정을 모두 폐지하고 기존의 금강산관광지구법과 하위규정 등의 효력을 회복시킬 수 있을지는 미지수라는 것이 문제

○ 이 경우 개발업자인 현대아산의 입장에서는 독점권 회복 등의 조치도 이루어져야 함

○ 또한 금강산관광지구법에 미흡한 부분인 투자 보호 관련 규정을 추가하여 투자자 보호를 위한 법적 장치를 강화하여야 함

○ 이와 함께 금강산국제관광특구법의 내용 중 우리에게 유리한 조항(예를 들어, 관광지구에 내금강 지역이 포함된 것)이 기존 금강산관광지구법에 반영되도록 할 필요가 있음

2) 현재의 금강산국제관광특구법제를 개정하는 방안

○ 북한의 관광특구에 대해 남북경협의 차원에서 개발 및 운영될 수 있도록 남북한 공동특구로서의 성격을 강화하는 방향으로 개정할 필요가 있음

○ 현재의 금강산국제관광특구법을 개정하여 개발업자의 지위와 관련된 규정을 법에 추가하도록 함

- 개발업자에 대한 권한의 박탈 등 불이익 조치를 폐지하고 구 금강산관광지구법에 따른 기존 개발업자의 기득권을 보호하는 조치가 요구됨
- 북한이 이에 대해 자신들의 국내문제인 입법권에 대한 부당한 간

여라고 주장할 경우 최소한 기존 개발사업자의 권리를 인정하는 경과조치를 두도록 요구할 필요가 있음(법무법인(유한)태평양, 2013)

○ 현재 금강산국제관광특구법에는 투자자의 재산을 보호하는 규정을 두고 있으나, 북한의 투자재산 보호정책 마련을 위한 제도적 장치가 뒷받침될 필요가 있음

- 법무법인(유한)태평양(2013)에 따르면, 어떠한 경우에도 북한에 의한 투자자산의 국유화나 수용이 가능하지 않으며, 불가피할 경우 보상에 의하도록 하는 규범체계를 북한의 특구법제에 반영하도록 하는 한편, 그 규범력을 높이기 위하여 남북한 공동의 투자보장위원회를 구성하는 방안도 검토할 필요가 있다고 제안함

○ 또한 국제관광특구관리위원회를 개발업자 내지는 남한 당국이 구성하도록 함

○ 한편 금강산국제관광특구법의 하위규정 중에서 투자기업의 활동을 위축시키거나 경영활동에 대한 부당한 영향을 미칠 가능성이 있는 규정들이 일부 있어 이에 대한 시정 또한 요구됨(법무법인(유한)태평양, 2013)

- 기업창설규정과 관련하여, 제27조의 해산과 제28조의 청산 조항에 따라 법과 규정을 위반하였을 경우 회사를 강제로 해산 또는 청산하는 것이 가능하게 되어 있는 바, 이는 기업활동에 대한 중대한 제약요인으로 작용할 수 있는 규정이어서 시정될 필요가 있음
- 또한 세금 규정이 금강산특구에 도입되었는데, 이는 종래 금강산관광지구법 개발업자의 관광지구 개발과 영업활동에 대한 무과세 원칙(제8조)에 반하는 것으로서 시정이 필요함

제4절

금강산관광사업 관리기구 관련 대책

1. 금강산관광사업 관리기구의 필요성

○ 금강산관광 사업은 민간 차원의 남북경협 사업의 틀로 추진되면서 남북한 당국 간에 해결해야 할 투자 보장, 관광객 신변안전 보장 등의 문제가 불완전하게 다루어져 우리 국민의 자산과 안전에 대한 보호가 제한적으로 이루어지는 문제점이 발생함

○ 또한 금강산관광 사업의 현장 운영과 관리도 민간 차원에서 이루어져 민간 사업자가 북한 당국을 상대로 개별적인 협상을 통해 문제를 해결하여 옴

○ 이로 인해 대북 협상력 측면에서 문제가 있었으며, 관광사업의 추진에 있어 공공적인 측면에서의 고려가 다소 미흡하였음(법무법인 태평양, 2013)

○ 금강산관광 사업 초기에 민간 사업자가 금강산관광 사업에 대한 대부분의 운영·관리를 책임지고 정부가 뒤에서 지원하던 방식에서 전환하여 정부, 민간 사업자, 북측 당국이 각자의 역할에 따른 기능적인 분업과 협력을 할 수 있는 관광사업의 조직적 틀이 요구됨(박상돈, 2007)

○ 사실 금강산관광지구도 개성공업지구와 마찬가지로 금강산관광지구법과 하위규정에서도 관광지구관리기관에 관한 규정이 있었음

○ 또한 2008년 2월 5일자 금강산관광 활성화를 위한 남북실무접촉 합의서에서 금강산관광지구에 '금강산 관리위원회'를 설치하기로 합의한 바 있으나, 실제로는 관리위원회가 구성되지 않았음

○ 한편 금강산관광 사업체를 대상으로 향후 금강산관광 재개 시 사업의 안정적 운영을 위해 공공부문 차원에서 개성공단처럼 남북공동관리기구(가칭, 금강산관광지구 관리위원회)의 설치 및 운영의 필요성에 대해 조사한 결과, "매우 필요하다"는 응답이 65.0%를 차지함

〈표 4-9〉 향후 금강산관광 재개 시 공공부문 차원의 남북공동 관리기구 설치 · 운영 필요성

구분	응답자수(비율)
매우 필요하다	13(65.0%)
약간 필요하다	0(0.0%)
보통이다	7(35.0%)
별로 필요하지 않다	0(0.0%)
전혀 필요하지 않다	0(0.0%)
합계	20(100.0%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

○ 관광 개발업자는 우리 국민들의 재산 보호와 신변안전 문제, 공공인프라 건설, 유지・관리 등 공공영역을 관리기관에 맡김으로써 사업외적 위험관리 부담에서 벗어나는 한편 간접관리 비용 등을 절감하여 관광시설 확충 및 민간투자 유치 등 실질적인 관광개발 사업에 집중할 수 있음(박상돈, 2007)

○ 이에 금강산관광을 비롯하여 남북관광사업을 보다 체계적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 공공 부문에서의 관리기구 설치 및 운영을 통한 조직적 정비가 요구됨

2. 금강산관광사업 관리기구 설치 및 운영 방향

○ 본 연구에서는 금강산관광지구를 대상으로 남북관광사업 관리기구 설치 및 운영 방향을 제시하고자 함

○ 이와 관련하여 제3장에서 살펴본 개성공업지구 관리체계를 참고하여 설치 및 운영 방향을 제시하는데 활용함

1) 금강산관광 사업 관리기구의 주요 업무

○ 금강산관광 사업 관리기구는 현지에서 필요한 각종 공공서비스를 제공할 필요가 있음[53)]

○ 본 연구에서는 금강산관광 사업 관리기구의 업무를 크게 관광사업 운영에 필요한 행정업무 담당, 관광객과 사업자 등을 위한 종합적인 안전 관리, 현지 기반시설(인프라)의 안정적 운영·관리, 각종 사업 준칙 제정 및 시행 등을 제시하고자 함

□ 관광사업 운영에 필요한 행정업무 담당

○ 기업의 창설 승인, 영업 허가, 토지이용권, 건물, 차량 등 재산등록 등 우리 기업들의 투자재산권을 보호하고 사업 운영에 필요한 행정업무를 담당하도록 함

○ 우리 기업들은 현지의 재산과 사업을 관리기구에 등록함으로써 제도적으로 보장을 받게 됨

- 이를 근거로 국내 금융기관들로부터 담보대출을 받을 수 있게 하는 등 실질적인 사업 환경 개선에 도움을 줄 수 있도록 함

○ 금강산관광 사업체를 대상으로 공공부문 차원에서 남북공동 관리기구(가칭, 금강산관광지구 관리위원회)가 설치될 경우 향후 금강산관광 사업의 안정적 운영을 위해 가장 필요로 하는 공공서비스에 대해 조사한 결과, 1순위로 자산등록 및 관리(인허가 행정서비스 등)가 65.0%로 가장 높은 비중을 차지함

53) 이하 내용은 박상돈(2007)과 개성공업지구 관리체계에 대한 자문원고 내용을 참고하여 작성함

〈표 4-10〉 향후 금강산관광 사업의 안정적 운영을 위해 필요한 공공서비스 분야

구분	1순위	2순위	3순위
자산등록 및 관리(인허가 행정서비스 등)	13(65.0%)	3(15.0%)	0(0.0%)
보건 · 의료	0(0.0%)	0(0.0%)	4(20.0%)
치안 · 소방	0(0.0%)	2(10.0%)	1(5.0%)
식품위생	0(0.0%)	0(0.0%)	2(10.0%)
상 · 하수도 및 폐기물 처리	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
시설물 및 도로안전	0(0.0%)	0(0.0%)	8(40.0%)
통행 및 물자 반출입	5(25.0%)	11(55.0%)	1(5.0%)
기타	1(5.0%)	2(10.0%)	2(10.0%)
무응답	1(5.0%)	2(10.0%)	2(10.0%)
합계	20(100.0%)	20(100.0%)	20(100.%)

출처 : 금강산관광 사업체 설문조사

□ 종합적인 안전 관리

○ 향후 금강산관광 재개 시에 치안·소방·공중보건·식품위생 등 각종 범죄와 안전사고로부터 우리 국민들을 보호하는 것은 매우 중요함

○ 금강산관광지구가 북한 지역에 해당하는 만큼 갑작스런 돌발상황이나 위험 등의 발생에 대비하여 우리 국민들의 생명과 안전을 책임질 수 있는 공공기구의 설립은 매우 시급한 문제라 할 수 있음

○ 금강산관광은 관광객 피격사건으로 중단되었으며, 또한 중단으로 인해 북한은 금강산관광지구의 우리 자산을 몰수, 동결하는 조치를 단행함

○ 이에 공공기구는 관광객 및 금강산관광지구 내에 출입·체류할 우리 국민들의 신변 안전과 재산권 보호 등 종합적인 안전 관리를 담당할 필요가 있음

□ 현지 기반시설의 안정적 운영 · 관리

○ 금강산관광 사업 관리기구는 관광도로, 상·하수도, 폐기물 처리 등 향후 정부가 지원할 현지 기반시설을 안정적으로 관리·운영하는 역할을 하도록 함

□ 각종 사업준칙 제정 및 시행

○ 금강산관광 사업 관리기구는 금강산관광 지구 개발과 사업 운영·관리에 필요한 각종 사업준칙들을 제정하고 시행할 필요가 있음

- 개성공업지구관리기관(개성공업지구관리위원회)은 2013년 12월말 현재 51개의 사업준칙을 제정하여 시행하고 있음
- 사업준칙으로 규율되고 있는 중요 분야는 부동산등록 및 집행, 기업창설 · 운영, 지적 · 건축에 관한 사항 등임(통일부, 2014)

○ 이를 통해 남측 관광사업자들이 안심하고 투자할 수 있는 제도적인 환경을 마련해주어야 함

2) 금강산관광 사업 관리기구 설치의 체계적 · 협력적 접근

○ 금강산관광 사업 관리기구의 설치를 위해서는 체계적 · 협력적 접근이 요구됨

○ 개성공단의 종합적인 관리업무를 수행하는 개성공업지구관리위원회의 경우 원활한 설립을 위해 개성공단 창설준비위원회가 발족됨

○ 이에 금강산관광 사업 관리기구 설치를 위해서도 창설준비위원회가 설립되어 관리기구 설치에 필요한 업무를 수행하도록 함

○ 또한 금강산관광 사업 관리기구의 설치에 유관 부처 간 유기적이고 긴밀한 협업이 요구됨

○ 즉, 남북경협을 전반적으로 담당하는 통일부와 관광분야를 담당하

는 문체부가 유기적 협력 시스템을 갖출 필요가 있음

○ 금강산관광 복원과정과 북한과의 협의 및 회담과정에서는 통일부의 역할이 필요하며 향후 남북관광 확대 및 발전과정에서는 문체부의 역할분담 필요

3) 금강산관광 사업 관리기구 지원조직 마련

○ 금강산관광 사업 관리기구가 북측 현지에 설치될 경우 이는 북측의 법에 근거하여 구성되는 북측법인임

○ 이에 금강산관광 사업 관리기구에 인력 파견 등 남측에서 관리기구를 지원하기 위한 조직 마련이 요구됨

- 개성공업지구의 경우 남측에서의 개성공업지구 업무 지원을 위해 통일부가 개성공업지구지원협회를 창설하였으며, 이후 개성공업지구지원재단이 됨

○ 금강산관광 사업 관리기구 지원조직의 업무 전문성과 효율성 제고를 위해 관광, 법률, 남북관계, 세무회계 등 금강산관광 사업 운영 및 관리에 필요한 다양한 분야의 전문가들로 구성된 자문위원회를 구성·운영하도록 함

4) 금강산관광 사업 관리기구의 원활한 운영을 위한 법적·재정적 지원체제 구축

□ 법적 지원체제 구축

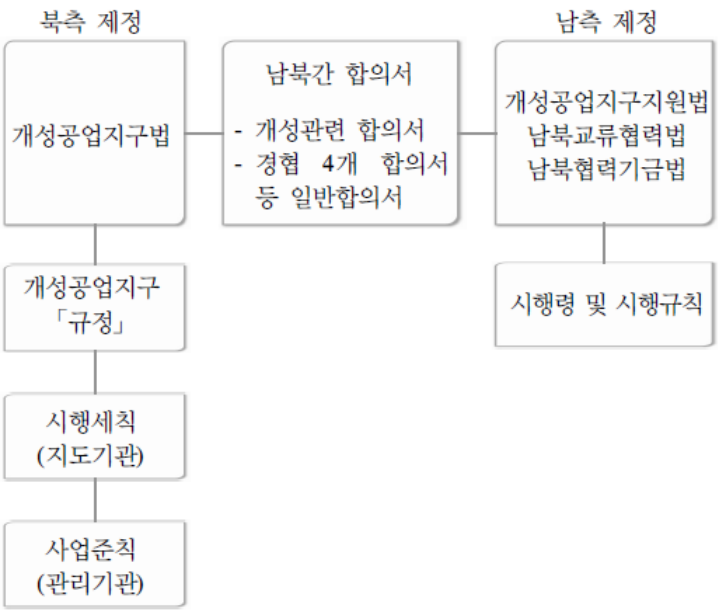
○ 개성공업지구에는 남북간 합의서, 남측 법규, 북측 법규가 함께 적용되고 있음

○ 북측에서 제정한 개성공업지구법 외에도 남측 법규로서 개성공업지구에 투자하고 체류하는 남측 기업과 인원을 대상으로 하는 '개성공업지구지원에 관한 법률'이 2007년 8월 시행되었으며, 이어 동법 시행령이 제정·시행됨(통일부, 2014)

– 이외에도 공업지구에서의 사업 추진은 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법 등에 따라 이루어지고 있음

○ 한편 금강산관광 사업의 경우 북측에서 제정한 금강산관광지구법(현재는 금강산국제관광특구법)만 적용되고 있으며, 금강산관광 사업 관련 진원을 위한 남측 법률의 지원은 미흡함

○ 금강산관광 사업 관리기구의 원활한 운영을 위해 관련 법규(가칭, 금강산관광 사업 지원법)를 제정하여 법적 지원체제를 구축하는 방안을 검토하도록 함



[그림 4-2] 개성공업지구 법체계도

출처 : 통일부(2014)

□ 관리기구 설립 및 운영을 위한 재정적 지원체제 구축

○ 금강산관광 사업 관리기구와 지원조직이 마련될 경우 두 기구의 설립 및 운영을 위한 재원마련 확보가 필요함

- 개성공업지구관리위원회 및 지원재단의 경우 재정적 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남

○ 금강산관광 사업에 대한 총괄적인 운영·관리를 담당하는 공적 업무를 수행하는 기관이라는 점에서 재정적 지원체제가 구축될 필요가 있음

○ 이와 관련하여 남북관광 활성화의 차원에서 관광진흥개발기금에서도 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있는데 관련법 개정이 선행되어야 함

제5절

대책 종합 및 향후 추진과정

1. 금강산관광 현안대책 종합

○ 분야별 대응책을 종합하면 〈표 4-11〉과 같음

〈표 4-11〉 금강산관광 재개를 위한 분야별 대응책

구분	주요 내용
관광객 신변보장	○ 3대 선결조건 대응 – 관광객피격사건 진상조사와 재발방지 · 신변안전보장을 분리하여 대응 – 진상조사는 〈출입 및 체류공동위원회〉에서 조사 – 초점은 재발방지를 위한 신변안전보장에 두며 현행 출입체류합의서의 미비한 내용을 개정 ○ 〈개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서〉 개정 – 우리 국민의 신체불가침 강화: 민간인에 대한 무력사용 금지 – 엄중한 위반행위 구체화: 추방 이상의 조치에 해당하는 위반행위 구체화 – 〈출입체류공동위원회〉 구성: 출입 및 체류 전반 및 사건 발생 시 이를 조사할 출입체류 공동위원회 구성(현실적으로는 금강산지구관리위원회를 설치하고 이에 실무위원을 배치) – 위반행위 발생 시 조사과정 개선: 조사주체의 명확화, 우리 국민이 피조사인이 될 경우 기본권을 구체화하고 조사기간 제한으로 장기간 억류방지 – 신변안전보장 구역 명확화: 일시적 관광지구 이탈 시에도 우리 국민에 대한 신변안전보장 적용
관광사업자 사업환경 보장	○ 관광사업 안전장치 마련을 위한 주요 검토과제 – 경협보험 가입의 의무화 – 경협보험 및 관광사업체 대출금 · 지원금 상환조건 완화 – 경협보험 제도의 운영 개선 ○ 법률적 환경 검토 및 보완 방향 – 기존의 금강산관광지구법제로 되살리는 방안 – 현재의 금강산국제관광특구법제를 개정하는 방안
금강산관광 공동관리기구 설치	○ 금강산관광사업 관리기구의 주요 업무 – 관광사업 운영에 필요한 행정업무 담당 – 종합적인 안전 관리 – 현지 기반시설의 안정적 운영 · 관리

구분	주요 내용
	– 각종 사업준칙 제정 및 시행 ○ 금강산관광 사업 관리기구 설치의 체계적 · 협력적 접근 – 창설준비위원회 설립을 통한 관리기구 설치 – 문체부와 통일부의 유기적이고 긴밀한 협업시스템 구축 ○ 금강산관광 사업 관리기구 지원조직 마련 ○ 금강산관광 사업 관리기구의 원활한 운영을 위한 법적 · 재정적 지원체제 구축 – (가칭)금강산관광 사업 지원법 제정 및 관광진흥개발기금법 개정 검토 – 관리기구 설립 및 운영을 위한 재원마련

2. 향후 남북관광 추진과정

○ 앞서 제시한 각 분야별 대응책은 남북관계 상황과 관광재개 추진과정에 따라서 적절히 적용하는 것이 필요

- 언급한 것처럼 UN대북제재와 5·24조치가 먼저 해제되지 않으면 금강산관광협력 재개는 어려움
- 따라서 다음 추진절차는 대북제재와 5·24조치가 해제 또는 완화된 상황임을 전제

1) 복원기

□ 금강산관광 재개를 위한 준비 단계

○ 관광 재개를 위한 남북관광분과 협력회담 개최

- 관광재개를 위한 관련 현안 논의를 위하여 남북 당국 간 관광분과 협력회담 개최[54)]
- 우리 측 회담 구성원은 통일부와 문체부로 구성
- 의제는 3대 선결조건, 출입및체류합의서, 금강산관광관리위원회

54) 문재인 정부에서는 도로, 철도, 산림 분야의 남북협력을 위하여 분과협력회담이 개최된 바 있음

설치 등 전반에 관한 사항들 검토

- 협력회담에서는 관광재개의 대원칙에 합의하고 사안별 구체사항은 이후 회담을 통해서 진행(단계별 접근)
- 금강산관광의 원활한 재개를 위해서는 협력회담 합의문에서 우리 관광객의 사망에 대하여 북한의 공식적 유감표명이 포함되는 것이 필요[55]

○ 우리 기업의 금강산 자산 회복조치 및 합의서 효력회복

- 〈남북출입및체류위원회〉나 〈(가칭)금강산관광관리위원회〉, 출입체류합의서 개정 등의 조치는 당장 이루어지지 않더라도 금강산관광재개를 위해서는 과거 북측이 강제로 몰수, 동결했던 우리 기업의 자산이 회복되어야 함
- 또한 현행 출입 및 체류 합의서는 금강산관광지구를 전제로 체결이 된 것인데, 현재는 금강산관광국제특구가 금강산관광지구를 대체하였기 때문에 효력이 무효화 된 상태
- 그러므로 우선적으로 이 합의서의 효력을 회복시켜야 향후 개정이 가능하므로 합의서 효력회복

○ 금강산관광 기업체 현지 실사

- 관광재개 원칙 합의와 자산회복 조치 및 합의서 효력 회복이 이루어지면 현대아산을 비롯한 협력업체의 현지 실사 가능
- 현지 건물 및 도로 상황 등에 대한 꼼꼼한 실사를 통해 관광재개를 위한 준비기간 파악
- 이후 관광재개 준비기간 동안 남북 당국은 합의서 개정 및 기업투자 환경 보장, 관리위원회 설치 등의 제반 필요 조치 등을 연쇄 회담 및 협의를 통하여 진행

---

55) 2015년 북한의 비무장지대 지뢰도발로 유발된 남북긴장 상태에서 〈남북고위당국자 접촉(2015.8.22.~24)〉이 개최되었는데 북한은 여기서 합의문의 형태로 지뢰도발에 대한 사과를 한 선례가 있음. 이러한 형식을 참고하여 우리 국민의 사망에 대해 북한의 유감표명 형식의 사과를 받는 것이 금강산관광 재개를 위해 국민설득 과정에 도움이 될 수 있음

○ 금강산관광 재개 시범적 시행

- 관광재개지만 중단 기간이 10년이 넘었기 때문에 과거와 같이 모든 프로그램을 한꺼번에 전면적으로 재개하기는 어려울 수 있음
- 1박 2일, 2박3일 등의 단기상품을 중심으로 1개월 정도 시범적 실시 및 모니터링을 걸쳐 전면 확대

2) 확장기

□ 개성, 백두산, 원산 지구 등으로 남북관광 확장기

○ 금강산관광 사업 재개가 안정화되면 북한 다른 지역으로 관광사업 확장 가능하나 그 이전에 〈남북관광교류협력 기본합의서〉 체결

- 남북관광교류협력의 장기적 추진을 위하여 관광교류협력에 대한 남북 정부 간에 기본적인 합의서 체결이 요구됨[56]
- 합의서에 담을 내용 : 남북관광교류협력 상호지원 및 협력, 상호 관광객 신변보장[57], 남북한 관광공동 개발 분야 명시, 남북관광 교류협력에 관한 전담기구 설치, 기타 협력 등 관광교류에 관한 사항

○ 북한 관광자원 공동조사 실시

- 남북관광사업의 확대 및 공동 개발을 위해서는 먼저 북한관광자원에 대한 체계적인 조사가 선행되어야 함. 이를 위해 북측에 남북공동조사단에 의한 "북한관광자원 공동조사연구" 실시

○ 개성, 백두산 관광 실시

- 금강산 지역에서 개성, 백두산으로의 관광실시
- 백두산 직항 프로그램 개설

---

56) 과거 노무현 정부 시절에 농업과 해운 분야에서 합의서를 체결한 바 있음 – 남북농업협력위원회 7개항 합의문 채택(남북농업협력위원회 제1차 회의, 2005.08.19); 남북해운합의서 체결(2004.06.04), 발효(2005.08.01)

57) 남북 상호관광객에 대한 신변보장을 일괄적으로 보장하여 관광지구별이 아닌 북한 지역 전체에 대한 우리 관광객의 방문 시 신변보장을 확보 도모. 이 합의서를 체결할 경우 개성, 백두산, 원산 등 각각의 지역에 대하여 우리 국민의 신변안정 보장을 포괄할 수 있을 것임

○ DMZ 생태관광벨트, 동해관광특구 개발
- 개성, 백두산과 달리 DMZ 와 동해관광특구는 대규모 개발사업 및 장기 소요
- 민간과 공공의 역할분담과 개발방식에 대한 충분한 준비

3) 발전기

□ 한반도 · 유라시아 관광 시대로의 본격적 관광발전

○ 남북 간 관광 분야의 자유로운 육로 이동이 가능한 시기로 관광의 범위가 한반도에서 중국, 러시아 등으로 연계 발전되는 단계

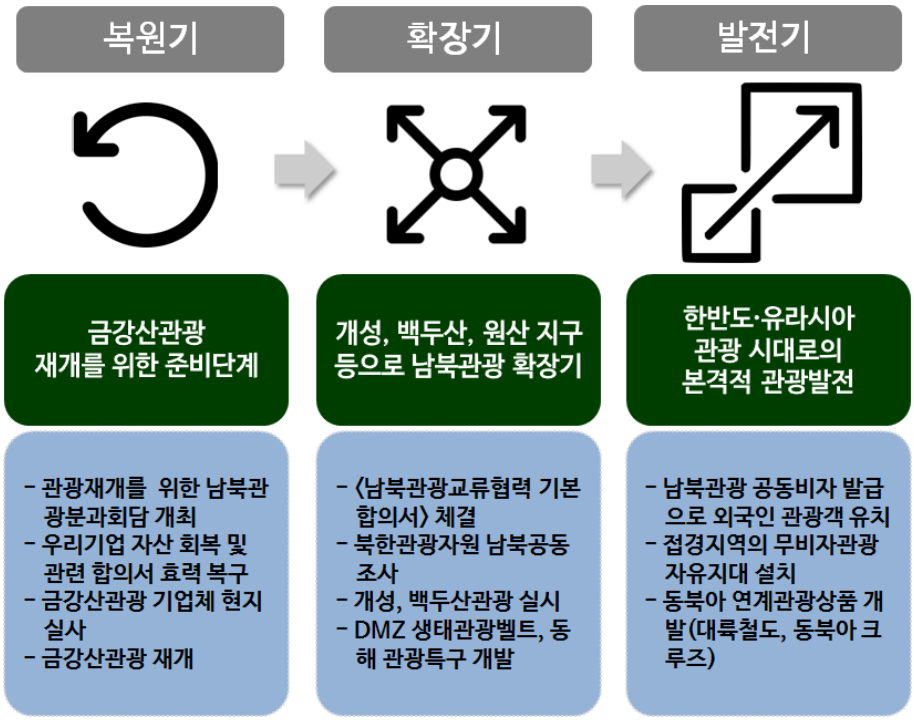
○ 한반도를 대상으로 한 외국 관광객의 본격적 유치가 가능한 시기

○ 남북관광 공동비자 발급으로 외국인 관광객 유치
- 외국인을 대상으로 '남북관광 공동비자' 발급을 통해 중국을 경유하지 않고 북한과 남한을 육로로 상호 방문할 수 있도록 함(남북간 합의 필요)

○ 비무장지대나 금강산-설악을 연계한 무비자관광지대도 고려
- 남한과 북한의 공통 영토에 해당하는 지역을 무비자 관광자유지역으로 개발[58]

○ 동북아 연계 관광 상품개발
- 남북 간 관광교류가 자유로와지면 한반도와 중국, 러시아를 잇는 동북아 연계 관광상품 개발
- TKR(남북종단철도), TCR(중국횡단철도), TSR(시베리아횡단철도)를 통하여 한반도와 유라시아 연계
- 동북아 크루즈 상품을 통하여 일본-남한-북한-중국(러시아)의 해양 관광상품도 추진

58) 참고로 중국, 러시아, 북한은 3국 국경이 접하는 두만강 지역 일대를 무비자 관광자유 지역으로 개발을 추진하고 있는데 현재는 중국의 주도로 우선 중국-러시아 지역(두만강 국제관광지대)은 출입이 자유롭게 이루어지고 있음



[그림 4-3] 향후 남북관광 추진과정

제5장

결 론

제1절

결 론

○ 금강산관광은 개성공단사업과 남북경협 양대사업으로 정치, 경제, 사회적으로 중요한 성과를 이룩한 사업

○ 그러나 남북 당국간 충분한 협의 없이 민간사업자 계약으로 먼저 시작되어 사전 준비가 부족하였고 이에 대한 제도적 지원도 미비

○ 2008년 관광객 피격사건으로 금강산관광이 중단되면서 관련 문제가 부각되었고 이후 협상과정에서 우리 기업 자산몰수 및 동결, 금강산 국제관광특구법 채택 등을 거쳐 10년간 장기 중단상황이 이루어짐

○ 문재인 정부에서 변화된 남북관계에 따라 금강산관광 재개 기대는 높지만 UN대북제재와 5·24조치의 해제가 선행되어야 가능하지만 관련 현안에 대한 준비가 필요

○ 본 연구는 이러한 현안 검토 및 대응방향 제시를 위해 수행

○ 현안은 관광객 신변안전, 사업자환경, 공공부문 지원의 세 분야를 살펴보았고 각 분야에서 주요 현안 정리와 함께 이에 대한 대응방향 제시

○ 금강산관광 재개를 준비하면서는 단계적 접근에 따라 사안별 해결, 우리 국민의 안전보장 최우선, 안정된 사업환경 조성, 장기적인 계획 마련의 추진방향이 요구됨

○ 관광객 신변안전과 관련해서는 현행 출입 및 체류에 관한 합의서 개정, 관련 위원회 구성이 필요

○ 사업자 환경과 관련해서는 투자자 보호를 위한 관련제도(경협보험 및 특구법 개정) 개선 필요

○ 공공부문 분야와 관련해서는 금강산관리위원회의 설치를 통해 민간과 공공부문의 역할을 분리하고 민간사업자에 대한 지원 필요

○ 향후 금강산관광 재개 및 남북관광 추진과정에서는 외부환경 변화에 따라 남북관광 복원기, 확장기, 발전기로 구분하여 제시하였음

참고문헌

고성호(2009), 신변보호 합의서의 이행방안, 국가인권위원회・북한법연구회「남북교류협력과 신변보호: 그 현황과 과제」, 2009 남북교류협력과 현안과제 심포지엄 자료집, 11-30.

권영경(2018), 남북경협의 역사적 고찰과 재개를 위한 과제,「통일문제연구」, 제30권 1호, 1-38.

김선정(2005), 남북경협증가에 따른 위험의 완화방법으로서의 보험제도 - 북한 보험법의 법원문제를 중심으로 -,「중재연구」, 제15권 제3호, 267-301.

김종현(2017), 남북경협보험의 평가 및 개선방안에 관한 연구 - 효과성 및 적정성을 중심으로 -, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

박상돈(2007), 금강산관리위원회 설립의 필요성 및 바람직한 운영 방안,「KTO 북한관광 동향」, 제1권 제2호, 27-36.

배종렬(2013), 금강산국제관광특구법제의 특성과 그 시사점,「수은북한경제」, 2013년 여름호, 1-30.

법무법인(유한)태평양(2013),「북한관광특구 법제의 제・개정 평가 및 제도적 개선방안 도출」, 통일부.

법무부(2003),「북한「금강산관광지구법」분석」.

법무부(2010),「통일법무 기본자료(남북관계)」.

송호열(2004), 금강산 관광사업의 현황, 문제점 및 개선방안에 관한 연구,「한국사진지리학회지」, 제14권 제2호, 1-35.

신동호・이재열(2016), 개성공단 남북경협보험 개선방안에 관한 연구,「경상논총」, 제34권 1호, 97-114.

신용석(2005),「남북관광 교류협력 활성화방안」, 서울: 한국문화관광정책연구원.

신용석(2011), 금강산관광의 재개를 대비한 제도적 개선방향 - 관광객 신변보장 문제를 중심으로 -,「관광학연구」, 제35권 제4호, 75-94.

신용석(2012),「남북관광 현황분석 및 정책대응방안」, 서울: 한국문화관광연구원.

심상진・홍창식・지봉구(2006), 금강산관광의 확대・발전 전략과 대책, 「관광정책학연구」, 제12권 제2호, 39-56.

안철경・정인영(2018), 남북경제협력 관련 보험제도 개선과제, 「KRI리포트」, 보험연구원, 1-13.

안택식(2012), 금강산국제관광특구법의 개선과제, 「한양법학」, 제23권 제4집, 155-179.

유병호(2014), 금강산국제관광특구 연구, 「통일과 평화」, 제6집 제1호, 48-80.

윤대규(2005), 개성공업지구 관련법규의 문제점과 개선방향, 「북한법연구」, 제8호, 287-313.

이해정(2014), 금강산관광의 의미 재조명, 「현안과 과제」, 10호, 현대경제연구원, 1-12.

이해정・이용화(2017), 금강산관광 19주년의 의미와 과제 - 남북관계 전문가 설문조사 결과, 「현안과 과제」, 29호, 현대경제연구원, 1-6.

이효원(2008), 남북한 형사사건의 처리방안, 「제1회 통일형사정책연구 워크숍 자료집」, 5-40.

장명봉 편(2011), 「2011 최신 북한법령집」, 북한법연구회.

장명봉 편(2018), 「2018 최신 북한법령집」, 북한법연구회.

전일욱(2014), 금강산관광의 의미와 재개 해법, 「한국동북아논총」, 제71호, 227-244.

정유석(2016), 김정은의 현지지도와 관광정책, 「통일문제연구」, 제28권 2호, 159-193.

제성호(2008), 방북 한국인의 신변안전 및 인권보호 강화방안: 박왕자씨 피격사건을 계기로 본 문제점과 개선책, 「남북관광교류협력과 신변안전조치 확보방안」, 2008 통일문제연구협의회 워크숍 자료집, 25-43.

조봉현(2011), 북한, 남측과의 금강산관광사업 완전 중단?, 「통일한국」, 제331권, 20-21.

채종훈(2015), 남북한 금강산관광사업의 경제적 파급효과 분석, 「국제지역연구」, 제19권 제1호, 153-174.

통일교육원(2017), 「2018 북한이해」, 서울: 통일교육원.

통일부 보도자료(2017.11.10.), 정부, 「개성공단・남북 경협 기업 지원 대책」 마련.

통일부 보도자료(2018.09.13.), 통일부 남북교류협력추진협의회, 남북협력기금 지원(안) 2건 의결.

통일부(2014), 「개성공업지구 법규집」.

통일부・한국수출입은행, 남북협력기금 보험제도 안내자료.

한명섭(2008), 「남북교류와 형사법상의 제 문제」, 파주: 한울아카데미.

한명섭(2010), 북한에 의한 금강산관광지구의 우리 자산 몰수·동결과 관련한 법적 쟁점 연구, 「통일과 법률」, 통권 제3호, 48-80.

한명섭(2016), 「통일법제 특강」, 파주: 한울엠플러스.

홍순직(2013), 금강산관광 재개의 필요성과 제언, 「통일경제」, 겨울호, 36-45.

〈신문기사〉

연합뉴스(2009.11.26.) 통일부 당국자 주요간담회 내용.

연합뉴스(2010.03.23.), 금강산 사업자 경협보험 가입은 불과 한곳뿐.

통일뉴스(2018.09.20.), 김정은 위원장, 금강산 자산몰수 해제동의.

헤럴드경제(2015.06.29.), 금강산 관광중단 7년...투자기업 "관광재개・피해지원법 시급".

〈수집자료〉

〈개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서〉

- 통일부 북한자료센터 홈페이지(https://unibook.unikorea.go.kr)

〈조선민주주의인민공화국 금강산 관광지구법〉

〈조선민주주주의 인민공화국 금강산국제관광특구법〉

- 통일부 북한자료센터 홈페이지(https:/unibook.unikorea.go.kr)

북한 "조선의 오늘" 유투브 채널:

https://www.youtube.com/channel/UCndGz3c8ImJ216C4kZMxaWA

ABSTRACT

The Pending Issues Relating to the Mt. Geumgang Tourism Resumption and the Measures

The purpose of this research is two-folded. One is to analyze the pending issues which is related to the resumption of Mt. Geumgang tourism, and the other is to suggest the measures for them. For the purposes, the research was carried out in three areas as follows: (1) Person(traveller), (2) Private sector(business), and (3) Public sector(the committee).

Firstly, the authors analyzed the problems about the safety of travellers, and suggested the revision of the present agreement on the 〈Regulations on the entry, exit, long-term residence in the Mt. Geumgang and Gaesong〉. The detailed contents and more clarification are necessary for the protection and the safety of South Korean tourists.

Secondly, the authors pointed out the problems about business environment in Mt. Geumgang project. When the Mt. Geumgang tourism was suspended, South Korean companies suffered economic loss. Their asset was confiscated by North Korean government, and the exclusive development right of Hyundai Asan was also nullified. To solve these problems, the corresponding measures such as mandatory subscription to the economic cooperation insurance and the restoration of the old laws related to Mt. Geumgang tourism should be taken.

Thirdly, the management committee in the Mt. Geumgang is necessary for the effective and safe environment. The committee should play a role as the Inter Korean cooperation authorities which will take care of all the administrative matters in the area.

In the conclusion, the authors recommended that there measures should be taken step by step following the changing phase such as resumption, expansion, and development phase.

부 록

개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서

남과 북은 역사적인 6.15공동선언의 기본정신에 따라 민족경제의 균형적 발전을 위한 경제협력사업을 발전시키고, 개성공업지구와 금강산관광지구(이 아래부터는 '지구'라 한다)의 출입 및 체류를 원활하게 보장하기 위하여 다음과 같이 합의하였다.

제1조 정의

1. "인원"이란 남측 지역에서 지구에 출입 및 체류하는 남측의 주민과 해외동포, 외국인을 의미한다.
2. "통행차량등"이란 남측 지역에서 지구에 출입하는 자동차, 열차, 선박 등 각종 교통수단을 의미한다.
3. "출입"이란 인원 또는 통행차량등이 남측 지역에서 지구에 드나드는 것을 의미한다.
4. "체류"란 인원이 지구에서 일정한 기간 머무르는 것을 의미한다.
5. "출입통로"란 인원 또는 통행차량등이 남측 지역에서 지구에 출입할 수 있도록 남과 북이 합의하여 정한 통로를 의미한다.

제2조 기본원칙

1. 남과 북은 인원과 통행차량등의 신속하고 안전한 출입과 체류를 보장하기 위하여 적극 협력한다.
2. 북측은 인원의 신변안전과 출입 및 체류목적수행에 필요한 편의를 보장한다.
3. 인원은 지구에 적용되는 법질서를 존중하고 준수한다.

제3조 출입통로

남과 북은 남측 지역에서 지구에 출입할 수 있는 철도, 도로, 해상로의 출입통로를 합의하여 정한다. 이미 남측 지역과 지구 사이에 개설되어 있는 출입통로는 이 합의서에 의하여 정한 것으로 한다.

제4조 인원의 출입절차

1. 인원은 남측의 권한있는 당국이 발급한 해당 증명서와 지구관리기관이 발급한 해당 증명서를 소지하고 통행차량등을 이용하여 출입하며, 북측은 해당 증명서를 소지한 인원에 대하여 특별한 이유가 없는 한 출입을 보장한다.
2. 지구에 체류 또는 거주하는 인원은 체류 또는 거주를 확인하는 해당 증명서의 유효기간 안에서 여러번 출입할 수 있다.
3. 14세에 이르지 못한 인원은 부모 또는 보호자의 해당 증명서에 동반자로 기재하고 출입할 수 있다.
4. 다른 나라 국적을 가진 인원은 해당 나라의 여권과 함께 지구관리기관이 발급한 해당 증명서를 소지하여야 한다.

제5조 통행차량등의 출입절차

1. 자동차는 자동차 통행과 관련된 해당 증명서를 소지하고 정해진 출입통로로 출입한다.
2. 선박은 선원과 승객명단을 비롯한 선박자료와 입출항시간을 북측의 해당기관에 통보하고 승인을 받은 다음 출입한다.
3. 열차는 남과 북 사이에 합의한 시간표에 따라 출입한다.

제6조 출입심사

1. 북측은 인원과 통행차량등에 대하여 출입장소에서 정해진 질서에 따라 필요한 출입심사, 세관검사와 검역을 한다.
2. 북측은 지구의 안전과 인원, 통행차량등의 출입상 편의를 보장하며, 남과 북은 지구의 안전과 간편하고 신속정확한 심사와 검역을 위하여 적극 협력한다.
3. 북측은 통행차량등에 승차 또는 승선하여 심사와 검역을 할 수 있다.

제7조 체 류

1. 인원은 해당 증명서의 유효기간 안에서 체류하여야 하며, 출입 및 체류를 확인하는 증명서를 항상 소지하여야 한다.
2. 인원은 지구에 도착한 날부터 48시간 내에 지구출입사업기관에 체류등록을 하고, 해당 증명서에 체류등록확인을 받아야 한다.
3. 인원이 해당 증명서의 체류기간을 초과하여 지구에 체류하려고 하는 경우에는 체류기간이 끝나기 3일전에 남측 당국 및 지구관리기관에 신청하여 체류기간연장승인을 받아야 한다.
4. 인원이 해당 증명서의 체류기간 내에서 이미 등록한 체류기일을 변경하려고 하는 경우에는 지구출입사업기관에 신고하여야 한다.
5. 다음에 해당하는 인원은 체류등록을 하지 않는다.
   가. 지구에 도착한 날부터 7일까지 체류하는 인원
   나. 지구에 장기체류하거나 거주하는 인원
   다. 남과 북이 체류등록을 하지 않기로 합의한 인원
6. 인원은 90일을 초과하여 체류하거나 1년 이상 거주하려는 경우 제정된 질서에 따라 장기체류 또는 거주등록을 하여야 한다.

제8조 제한대상

북측은 다음에 해당하는 인원에 대하여 출입 및 체류를 금지할 수 있다.

1. 국제테러범
2. 마약중독자, 정신병자
3. 전염병환자, 전염병에 감염되었다고 의심되는 자
4. 위조하였거나 심히 훼손되어 확인할 수 없게 된 해당 증명서 또는 유효기간이 지난 해당 증명서를 소지한 자
5. 남과 북이 출입 및 체류를 금지하기로 합의한 자

제9조 긴급구조조치

북측은 자연재해, 불의의 사고와 같은 긴급한 상황이 발생하였을 경우 인원과 통행차량등에 대한 구조조치를 취하며 남측은 이에 협력한다.

제10조 신변안전보장

1. 북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다.
2. 북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반 정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다.
3. 북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.
4. 남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고 그 결과에 대하여 북측에 통보하며, 법질서위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세운다.

5. 남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다.
6. 외국인이 법질서를 위반하였을 경우에는 북측과 해당 국가 사이에 맺은 조약이 있을 경우 그에 따른다.

제11조 지구와 지구밖 북측지역 사이의 출입

인원과 통행차량등이 지구에서 지구 밖의 북측 지역을 출입하거나 지구 밖의 북측 지역에서 지구에 출입하는 경우에는 북측이 별도로 정한 절차에 따른다.

제12조 정보교환과 협력

1. 남과 북은 이 합의서의 이행과 관련하여 필요한 정보를 상호 통보하며, 상대측의 정보제공요청에 대하여 특별한 사정이 없는 한 적극 협력한다.
2. 남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의・해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영하며, 그 구성・운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여 정한다.

제13조 해석 및 적용상의 문제해결

이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다.

제14조 합의서의 적용범위

인원과 통행차량등의 출입 및 체류와 관련한 문제는 이 합의서가 우선적으로 적용된다.

제15조 수정 및 보충

이 합의서는 남과 북의 합의에 따라 수정·보충할 수 있으며, 수정·보충되는 내용은 이 합의서 제16조 제1항과 같은 절차를 거쳐 효력을 가진다.

제16조 효력발생 및 폐기

1. 이 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 효력발생에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 가진다.
2. 이 합의서는 일방이 상대측에 폐기의사를 서면으로 통지하지 않는 한 계속 효력을 가지며, 폐기통지는 통지한 날부터 6개월 후에 효력을 가진다.

이 합의서는 2004년 1월 29일에 2부씩 작성되었으며, 두 원본은 같은 효력을 가진다.

2004년 1월 29일

남북장관급회담	북남상급회담
남측대표단 수석대표	북측대표단 단장
대한민국	조선민주주의인민공화국
통일부장관 **정 세 현**	내각 책임참사 **김 령 성**

부 록

쌍방의 합의서에서 다음의 용어는 같은 의미를 가진다.

〈남측〉	〈북측〉
통행차량등	수송수단
교통수단	운수수단
출입심사	출입검사
출입장소	출입지점
훼손	오손
상황	정황
주거	주택
범칙금	벌금
부과하거나	물리거나
상호	호상
구성	조직
발생하는	제기되는
문본	문건

〈조선민주주의인민공화국 금강산관광지구법〉

(2002년 11월 13일 북한최고인민회의 상임위원회 발표)

제1조 금강산관광지구는 공화국의 법에 따라 관리 운용하는 국제적인 관광지역이다.
조선민주주의인민공화국 금강산관광지구법은 관광지구의 개발과 관리운영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 금강산의 자연생태 관광을 발전시키는데 이바지 한다.

제2조 금강산관광지구에서의 관광은 남측 및 해외동포들이 한다.
외국인도 금강산 관광을 할 수 있다.

제3조 관광은 민족의 유구한 역사 찬란한 문화를 인식하고 등산과 해수욕 휴양으로 건강을 증진하며 금강산을 유람하는 방법으로 한다.

제4조 관광지구에서 관광과 관광업 그밖의 경제활동은 이 법과 그 수행을 위한 규정에 따라 한다.
법규로 정하지 않은 사항은 중앙관광지구 지도기관과 관광지구 관리기관이 협의하여 처리한다.

제5조 관광지구의 사업에 대한 통일적 지도는 중앙관광지구 지도기관이 관광지구 관리기관을 통하여 한다.
기관, 기업소, 단체는 관광지구사업에 관여하려 할 경우 중앙관광지구 지도기관과 합의하여야 한다.

제6조 중앙관광지구 지도기관의 임무는 다음과 같다.

1. 관광지구 관리기관 사업에 대한 지도
2. 관광지구 개발사업에 대한 지도
3. 대상건설 설계문건의 합의
4. 관광지구 법규의 시행세칙 작성
5. 관광지구 관리기관이 요구하는 물자와 기념상품의 보장
6. 관광지구의 세무관리
7. 이밖에 국가로부터 위임받은 사업

제7조 관광지구의 개발은 개발업자가 한다.
개발업자는 중앙관광지구 지도기관으로부터 해당 기관의 토지이용증을 발급받아야 한다.

제8조 개발업자는 중앙관광지구 지도기관이 정한 기간까지 관광지구 개발과 관광사업 권한을 행사할 수 있으며 그 권한의 일부를 다른 투자가에게 양도하거나 임대할 수 있다.
개발업자가 하는 관광지구 개발과 영업활동에는 세금을 부과하지 않는다.

제9조 개발업자는 관광지구 개발총계획을 작성하여 중앙관광지구 지도기관에 내야 한다.
중앙관광지구 지도기관은 관광지구 개발총계획을 접수한 날부터 30일 안으로 심의 결과를 개발업자에게 알려 주어야 한다.

제10조 개발업자는 승인된 관광지구 개발총계획을 변경시키려 할 경우 중앙관광지구 지도기관에 신청서를 내어 승인을 받아야 한다.

제11조 개발업자는 관광지의 풍치림을 베거나 명승지 바다기슭의 솔밭, 해수욕장 기암절벽, 우아하고 기묘한 산세, 풍치좋은 섬을 비롯한 자연

풍치와 동굴, 폭포, 옛성터 같은 천연기념물과 명승고적을 파손시키거나 환경보호에 지장을 주는 건물시설물을 건설하지 말며 정해진 오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 같은 환경보호 기준을 보장하여야 한다.

제12조 관광지구의 관리는 중앙관광지구 지도기관의 지도밑에 관광지구 관리기관이 한다.

관광지구 관리기관은 개발업자가 추천하는 성원으로 구성한다.

중앙관광지구 지도기관이 추천하는 성원도 관광지구 관리기관의 성원으로 될 수 있다.

제13조 관광지구 관리기관의 임무는 다음과 같다.

1. 관광계획의 작성
2. 관광자원의 조사와 개발 관리
3. 관광선전과 관광객 모집, 관광조직
4. 투자유치와 기업의 창설승인, 등록, 영업허가
5. 토지이용권, 건물, 윤전기재의 등록
6. 관광지구 하부구조 시설물의 관리
7. 관광지구의 환경보호 소방대책
8. 남측지역에서 관광지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서 발급
9. 관광지구 관리기관의 사업준칙 작성
10. 관광지구 관리운영 사업정형과 관련한 보고서 제출
11. 이밖에 중앙관광지구 지도기관이 위임하는 사업

제14조 관광지구 관리기관은 관광지구에 현대적인 정화장, 침전지, 오물처리장 같은 환경보호시설과 위생시설을 갖추고 여러가지 버림물을 관

광화 환경보호에 지장이 없도록 정화하거나 처리하여야 한다.

제15조 관광지구 관리기관은 관광을 높은 수준에서 진행할 수 있도록 관광환경과 조건을 보장하여야 한다.
중앙관광지구 지도기관은 관광환경과 조건보장에서 제기되는 문제를 제때에 관광지구 관리기관과 협의하여 처리하여야 한다.

제16조 관광지구 관리기관의 운영자금은 수수료같은 수입금으로 충당한다.
관광지구 관리기관은 관광객으로부터 관광지 입장료를 받을 수 있다.

제17조 관광객이 휴대할 수 없는 물건은 다음과 같다.

1. 무기, 총탄, 폭발물, 흉기
2. 정해진 확대 배수 또는 규격을 초과하는 렌즈가 달린 쌍안경, 망원경, 사진기, 녹화촬영기.
3. 무전기와 그 부속품
4. 독약, 마약, 방사성 물질같은 유해물질
5. 전염병이 발생한 지역의 물건
6. 사회질서 유지에 지장을 줄수 있는 각종 인쇄물, 그림, 글자판, 녹음녹화물
7. 애완용이 아닌 짐승
8. 이밖에 관광과 관련이 없는 물건

제18조 관광객은 단독으로 또는 집체적으로 자동차같은 운전기재를 이용하거나 걸어서 자유롭게 관광할 수 있다.
필요에 따라 행사 문예활동, 사진촬영, 녹화촬영이나 투자상담, 무역계약 체결 같은 것을 할 수 있다.

제19조 관광객이 지켜야 할 사항은 다음과 같다.

1. 관광지구 관리기관이 정한 노정을 따라 관광하여야 한다.
2. 사회제도와 주민들의 생활풍습을 존중하여야 한다.
3. 민족의 단합과 미풍양속에 맞지 않는 인쇄물, 그림, 녹음, 녹화물 같은 것을 유포시키지 말아야 한다.
4. 관광과 관련없는 대상을 촬영하지 말아야 한다.
5. 관광지구 관리기관이 정한 출입금지 또는 출입제한 구역에 들어가지 말아야 한다.
6. 통신기계를 관광과 관련없는 목적에 이용하지 말아야 한다.
7. 혁명사적지와 역사유적유물, 천연기념물, 동식물, 온천 같은 관광자원에 손상을 주는 행위를 하지 말아야 한다.

제20조 관광객은 금강산관광지구 밖의 다른 관광지를 관광할 수 있다. 이 경우 관광지구 관리기관을 통하여 관광증명서 발급신청을 하여야 한다.

제21조 관광지구에는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직이 투자하여 관광업을 할 수 있다.

관광업에는 여행업, 숙박업, 오락 및 편의시설업 같은 것이 속한다.

소프트웨어 산업 같이 공해가 없는 첨단 과학기술부문의 투자도 관광지구에 할 수 있다.

제22조 관광지구에는 관광업과 그와 연관된 하부구조 건설부문의 투자를 장려한다.

금강산의 자연생태환경을 파괴하거나 변화시킬 수 있는 부문의 투자는 할 수 없다.

제23조 관광지구에 투자하려는 자는 관광지구 관리기관의 기업창설 승인과 업종허가를 받아야 한다.

기업창설 승인을 받은 경우에는 정해진 출자를 하고 관광지구 관리기관에 기업등록을 하며 해당기관의 세관등록, 세무등록을 하여야 한다.

제24조 관광지구에서는 정해진 전환성 외화를 쓸 수 있다.

전환성 외화의 종류와 기준화폐는 관광지구 관리기관이 중앙관광지구 지도기관과 합의하여 정한다.

관광지구에서 외화는 자유롭게 반출입할 수 있다.

제25조 남측 지역에서 관광지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 관광지구 관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있다.

관광지구에서 공화국의 다른 지역으로 출입하거나 다른 관광지로 출입하는 질서, 공화국의 다른 지역을 통하여 관광지구로 출입하는 질서는 따로 정한다.

제26조 관광지구의 출입은 중앙관광지구 지도기관과 관광지구 관리기관 사이에 합의한 통로와 수송수단으로 한다.

관광객의 수송수단에는 군사분계선을 넘은 때부터 관광을 마치고 군사분계선을 넘어갈 때까지 정해진 관광표식기만을 게양한다.

제27조 관광지구에 출입하는 관광객과 기타 인원, 동식물과 수송수단은 출입검사와 세관검사, 위생 및 동식물검역을 받아야 한다.

검사, 검역기관은 출입검사와 세관검사, 위생 및 동식물검역사업을 관광지구의 안전과 출입에 지장이 없도록 과학기술적 방법으로 신속히 하여야 한다.

제28조 이 법을 어겨 관광지구의 관리운영과 관광사업에 지장을 준 자에게는 정상에 따라 손해보상 같은 제재를 줄 수 있다.
정상이 엄중한 경우에는 추방할 수 있다.

제29조 관광지구의 개발과 관리운영, 기업활동과 관련하여 발생한 의견상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결한다.
협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 북남 사이에 합의한 상사분쟁 해결절차 또는 중재, 재판 절차로 해결한다.

〈부칙〉

제1조 이 법은 채택한 날부터 실시한다.

제2조 금강산관광지구와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다.

제3조 이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 한다.

북한, 금강산 국제관광특구법 전문

북한 조선중앙통신은 2일 금강산국제관광특구법이 **2011년 5월31일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호에 의해 발표됐다고 전했다**. 새로 채택된 금강산제관광특구법 전문은 다음과 같다.

*****

제1장 금강산국제관광특구법의 기본

제1조(금강산국제관광특구법의 사명)

조선민주주의인민공화국 금강산국제관광특구법은 금강산국제관광특구(이 아래부터 국제관광특구라고 한다.)의 개발과 관리운영에서 제도와 질서를 바로세워 금강산을 세계적인 관광특구로 발전시키는데 이바지한다.

제2조(국제관광특구의 지위와 위치)

국제관광특구는 관광 및 그와 관련한 경제활동을 자유롭게 할수 있는 조선민주주의인민공화국의 특별관광지구이다.

국제관광특구에는 강원도 고성군 고성읍, 온정리 일부 지역과 삼일포, 해금강지역, 금강군 내금강지역, 통천군 일부 지역이 포함된다.

제3조(국제특구관광발전원칙)

세계의 명산 금강산을 국제적인 관광특구로 꾸리는것은 국가의 정책이다.

국가는 금강산을 여러가지 관광목적과 기능을 수행할수 있는 종합적인 관광지로 꾸리고 관광을 적극 발전시켜나가도록 한다.

제4조(투자장려 및 경제활동조건보장원칙)

국제관광특구에는 다른 나라 법인, 개인, 경제조직이 투자할수 있다. 남측 및 해외동포, 공화국의 해당 기관, 단체도 투자할수 있다.

국가는 국제관광특구에 대한 투자를 적극 장려하며 투자가들에게 특혜적인 경제활동조건을 보장한다.

제5조(재산보호원칙)

국가는 투자가가 투자한 자본과 합법적으로 얻은 소득, 그에게 부여된 권리를 법적으로 보호한다.

제6조(국제관광특구관리의 담당자)

국제관광특구의 관리는 중앙금강산국제관광특구지도기관(이 아래부터 국제관광특구지도기관이라고 한다.)의 통일적인 지도밑에 금강산국제관광특구관리위원회(이 아래부터 국제관광특구관리위원회라고 한다.)가 한다.

제7조(국제교류와 협력)

국가는 국제관광특구사업과 관련하여 국제관광기구, 다른 나라 관광조직과의 교류와 협력을 강화하도록 한다.

제8조(법규적용)

국제관광특구의 개발과 관리, 관광 및 관광업, 기타 경제활동은 이 법과 이 법시행을 위한 규정, 세칙에 따라 한다.

제2장 국제관광특구의 관리

제9조(국제관광특구지도기관의 지위)

국제관광특구지도기관은 국제관광특구의 개발과 관리운영을 통일적으로 지도하는 중앙지도기관이다.

제10조(국제관광특구지도기관의 임무와 권한)

국제관광특구지도기관은 다음과 같은 사업을 한다.

국제관광특구관리위원회사업에 대한 지도

국제관광특구법규의 시행세칙작성

국제관광특구개발총계획의 심의, 승인

대상건설설계문건사본의 접수보관

국제관광특구의 세무관리

이밖에 국가가 위임한 사업

제11조(국제관광특구관리위원회의 지위)

국제관광특구관리위원회는 국제관광특구를 관리하는 현지집행기관이다.

국제관광특구관리위원회의 책임자는 위원장이다.

제12조(국제관광특구관리위원회의 임무와 권한)

국제관광특구관리위원회는 다음과 같은 사업을 한다.

국제관광특구개발총계획의 작성 및 실행

관광자원의 조사, 개발, 관리

관광선전과 관광객모집, 관광조직

국제관광특구에서의 질서유지, 인신 및 재산보호

토지, 건물의 임대

투자유치와 기업의 창설승인, 등록, 영업허가

토지리용권, 건물, 륜전기재의 등록

기업활동에 필요한 로력보장

건설허가와 준공검사
국제관광특구하부구조시설물의 관리
국제관광특구의 환경보호, 소방대책
인원, 운수수단의 출입과 물자반출입에 대한 협조
이밖에 국제관광특구지도기관이 위임한 사업

제13조(공동협의기구의 조직운영)

국제관광특구에는 국제관광특구관리위원회, 투자가, 기업의 대표들로 구성하는 공동협의기구 같은것을 내올수 있다.
공동협의기구는 국제관광특구의 개발과 관리, 기업운영에서 제기되는 중요문제들을 협의, 조정한다.

제14조(국제관광특구의 출입관리)

국제관광특구에서는 무사증제를 실시한다.
공화국령역밖에서 국제관광특구로 출입하는 인원과 수송수단은 려권 또는 그를 대신하는 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증없이 출입할수 있다.
공화국의 다른 지역을 거쳐 국제관광특구로 출입하는 질서, 국제관광특구에서 공화국의 다른 지역으로 출입하는 질서는 따로 정한다.

제15조(검사, 검역)

국제관광특구에 출입하는 인원, 동식물과 수송수단은 통행검사와 세관검사, 위생 및 동식물검역을 받아야 한다.
검사, 검역기관은 국제관광특구의 안전과 출입에 지장이 없도록 검사, 검역사업을 과학기술적방법으로 신속히 하여야 한다.

제16조(환경관리)

국제관광특구에서는 풍치림을 베거나 명승지, 바다기슭의 솔밭, 해수욕장, 기암절벽, 우아하고 기묘한 산세, 풍치좋은 섬을 비롯한 자연풍치와 동굴, 폭포, 옛성터 같은 천연기념물과 명승고적을 파손시키거나 환경보호에 지장을 주는 건물, 시설물을 건설하지 말며 정해진 오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 같은 환경보호기준을 보장하여야 한다.

제17조(통신수단의 리용)

국제관광특구에서는 우편, 전화, 팍스, 인터네트 같은 통신수단을 자유롭게 리용할수 있다.

제3장 관광 및 관광봉사

제18조(관광당사자)

국제관광특구에서의 관광은 외국인이 한다.

공화국공민과 남측 및 해외동포도 관광을 할수 있다.

제19조(관광형식과 방법)

관광은 등산과 유람, 해수욕, 휴양, 체험, 오락, 체육, 치료 같은 다양한 형식과 방법으로 한다.

관광객은 국제관광특구안에서 자유롭게 관광할수 있다.

제20조(관광환경과 조건보장)

국제관광특구관리위원회는 관광을 높은 수준에서 진행할수 있도록 관광환경과 조건을 충분히 보장하여야 한다.

제21조(관광객을 위한 봉사)

투자가는 국제관광특구에서 숙박, 식당, 상점, 카지노, 골프, 야간구락부, 치료, 오락 같은 여러가지 관광봉사시설을 꾸리고 관광객을 위한 다양한 봉사를 할수 있다.

제22조(국제적인 행사진행)

국제관광특구에서는 국제회의와 박람회, 전람회, 토론회, 예술공연, 체육경기 같은 다채로운 행사를 할수 있다.

제23조(교통보장)

국제관광특구지도기관과 국제관광특구관리위원회는 국제비행장과 항만, 관광철도, 관광도로를 건설하여 관광객들의 교통상편리를 원만히 보장하여야 한다.

제4장 기업창설 및 등록, 운영

제24조(기업창설)

투자가는 국제관광특구개발을 위한 하부구조건설부문과 려행업, 숙박업, 식당업, 카지노업, 골프장업, 오락 및 편의시설업같은 관광업에 단독 또는 공동으로 투자하여 여러가지 형식의 기업을 창설할수 있다.

제25조(국제관광특구개발총계획의 준수)

국제관광특구의 개발은 개발총계획에 따라 한다.

국제관광특구에서 하부구조를 건설하거나 기업을 창설하려는 투자가는 국제관광특구개발총계획의 요구를 지켜야 한다.

제26조(기업창설승인, 등록)

국제관광특구에서 기업을 창설, 운영하려는 투자가는 국제관광특구관리위원회의 기업창설승인을 받아야 한다.

기업창설승인을 받은 투자가는 정해진 기간안에 기업등록과 세무등록, 세관등록을 하여야 한다.

제27조(하부구조건설승인)

국제관광특구개발과 관리운영을 위한 비행장, 철도, 도로, 항만, 발전소 같은 하부구조건설승인은 국제관광특구지도기관이 한다.

비행장, 철도, 도로, 항만, 발전소 같은 하부구조건설부문의 투자를 특별히 장려한다.

제28조(지사, 대리점, 출장소의 설립)

국제관광특구에는 지사, 대리점, 출장소 같은것을 내올수 있다.

이 경우 국제관광특구관리위원회의 승인을 받아야 한다.

제29조(돈자리의 개설)

기업과 개인은 국제관광특구안에 설립된 공화국은행 또는 다른 나라은행에 돈자리를 개설하고 리용할수 있다.

제30조(외화유가증권의 거래)

기업과 개인은 국제관광특구안의 정해진 장소에서 외화유가증권을 거래할수 있다.

제31조(보험가입)

기업과 개인은 국제관광특구안에 설립된 공화국 또는 다른 나라 보험회사의 보험에 들수 있다.

제32조(버림물의 처리)

기업은 현대적인 정화장, 침전지, 오물처리장 같은 환경보호시설과 위생시설을 갖추고 버림물을 관광과 환경보호에 지장이 없도록 정화하거나 처리하여야 한다.

제5장 경제활동조건의 보장

제33조(로력채용)

국제관광특구에서 기업은 공화국의 로력과 다른 나라 또는 남측 및 해외동포로력을 채용할수 있다.

제34조(관광특구에서의 류통화폐)

관광특구에서 류통화폐는 전환성외화로 한다.

전환성외화의 종류와 기준화폐는 국제관광특구지도기관이 해당기관과 합의하여 정한다.

제35조(외화의 반출입과 송금, 재산의 반출)

국제관광특구에서는 외화를 자유롭게 반출입할수 있으며 합법적으로 얻은 리윤과 소득금을 송금할수 있다.

투자가는 다른 나라에서 국제관광특구에 들여왔던 재산과 국제관광특구에서 합법적으로 취득한 재산을 경영기간이 끝나면 공화국령역밖으로 내갈수 있다.

제36조(세금)

국제관광특구에서 기업과 개인은 해당 법규에 정해진 세금을 물어야 한다.

비행장, 철도, 도로, 항만, 발전소건설 같은 특별장려부문기업에는 세금을 면제하거나 감면해준다.

제37조(물자의 반출입)

국제관광특구에서는 정해진 금지품을 제외하고 경영활동과 관련한 물자를 자유롭게 들여오거나 내갈수 있다.

제38조(관세면제 및 부과대상)

국제관광특구에서는 특혜관세제도를 실시한다.

국제관광특구의 개발과 기업경영에 필요한 물자, 투자가에게 필요한 정해진 규모의 사무용품, 생활용품에는 관세를 적용하지 않는다.

관세면제대상의 물자를 국제관광특구밖에 팔거나 국가에서 제한하는 물자를 국제관광특구안에 들여오는 경우에는 관세를 부과한다.

제39조(인원, 수송수단의 출입과 물자의 반출입조건보장)

국제관광특구관리위원회와 해당 기관은 국제관광특구의 개발, 기업활동에 지장이 없도록 인원, 운수수단의 출입과 물자의 반출입조건을 원만히 보장하여야 한다.

지정된 비행장을 통하여 국제관광특구로 출입할 경우에는 비행장통과세를 부과하지 않는다.

제6장 제재 및 분쟁해결

제40조(제재)

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 형사적책임을 지운다.

제41조(분쟁해결)

관광지구의 개발과 관리운영, 기업의 경영활동과 관련하여 발생한 의견상이는 당사자들사이에 협의의 방법으로 해결한다.

협의의 방법으로 해결할수 없을 경우에는 당사자들이 합의한 중재절차로 해결하거나 공화국의 재판절차로 해결한다.

참여 연구진

연구책임자

신 용 석(한국문화관광연구원 부연구위원)

최 경 은(한국문화관광연구원 부연구위원)

공동연구자

한 명 섭(법무법인 통인 대표변호사)

금강산관광 재개 관련 현안과 대응방향

발 행 인 김 정 만

발 행 처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 금낭화로 154
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
http://www.kcti.re.kr

인 쇄 일 2018년 11월 30일

발 행 일 2018년 11월 30일

인 쇄 인 더크리홍보 주식회사

ISBN : 978-89-6035-742-6 93300