

동해 평화관광구역 조성 방안 연구

A Study on the Establishment of
the East Coast Peace Tourism Zone

윤인주 • 진희권

2020. 12.



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	윤인주, 진희권
연구진	연구책임자 윤인주 한국해양수산개발원 종합정책연구본부 부연구위원 공동연구원 진희권 한국해양수산개발원 종합정책연구본부 위촉전문연구원
연구기간	2020. 4. 9. ~ 2020. 10. 8.
보고서 집필내역	
연구책임자	윤인주 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절, 제2절 일부, 제3절, 제3장 제1절, 제2절 일부, 제3절, 제4장 제1절, 제2절 일부, 제3절, 제5장
내부연구진	진희권 제2장 제2절 일부, 제3장 제2절 일부, 제4장 제2절 일부
산·학·연·정 연구자문위원	김광익 연변대학교 교수 이창주 아주대학교 전임강사 Constantinos Yiallourides The University of Tokyo 교수 ※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

2020년은 관광이나 남북관계가 큰 도전을 맞이하면서 출발했다. 연말부터 확산된 코로나19로 인해 관광을 비롯한 인적교류에 적신호가 켜진 것이다. 북한은 2019년 금강산관광 재개를 기대했지만 여의치 않아 2019년 연말에 자체적인 금강산관광 개발의사를 표명하며 한국 측 시설 철거를 요청했다. 이에 우리 정부는 한편으로 이 문제에 대해 북한과 협의를 진행하는 동시에 다른 한편으로는 2020년 초에 ‘개별관광’이라는 이름으로 새로운 형태의 남북관광을 제시했다. 이는 기존에 한국 측 사업자를 통해서 대규모 단체관광을 하던 형태와 대비되는 것으로 우리 국민이 개별적으로 관광상품을 조직하거나 제3국적 여행사의 관광상품에 참여하는 형태를 말한다. 또 외국인이 남북접경지역을 통과하는 관광도 포함한다.

마지막으로 제안된 외국인의 남북접경지역 통과는 북한뿐 아니라 한국을 남북관광 시장과 상품의 범위에 포함시켰다. 평화경제의 일환으로서 접경지역의 경기활성화에 기여하고 남북관광의 평화 조성 기여도를 높이고자 한 것으로 해석된다. 이에 이 연구는 동해에서 관광활성화에 기여할 수 있는 제도적 공간을 구상하고자 평화관광구역의 개념을 제시했다. 이는 우리 정부가 제안한 외국인의 개별관광은 물론 향후 동해관광 공동특구를 조성할 때 개념적 기초로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

이 연구는 길게는 4개년 연구의 3차년도 과제이며 짧게는 2개년 연구의 1차년도 과제에 해당한다. 4개년 연구는 2018년 『북한 동해 해양관광 활성화 방안』과 2019년 『북한 서해 해양관광 활성화 방안』에 이어 3차년도 과제로 기획했다. 2018~2019년 연구가 한반도 동·서해안 전체를 다루었다면 2020년 연구는 동해 남북접경을 중심으로 물자와 사람의 이동을 보다 원활하게 촉진하는 차원에서 동해관광공동특구의 일환으로 평화관광구역 조성 방안을 제안했다. 2개년 연구는 올해 1차년도 동해 연구에 이어 내년 2차년도에 서해경제공동특구의 일환으로서 서해 평화경제구역(가칭) 조성 방안을 염두에 두고 있다.

올해 연구는 2018~2019년 급변했던 한반도 정세가 다소 가라앉은 상황에서 관광협력 전반에 대한 여론과 남북한의 입장을 검토하고 국외사례분석을 통해 현재 한반도 상황에 적용해볼 만한 동해에서의 남북협력사업 공간과 내용을 제시했다는 데 의의가 있다. 쉽지 않은 주제에 대해서 원고자문과 서면자문으로 참여해주신 외부전문가와 연구를 진행한 연구책임자 및 연구진께 깊이 감사드린다.

2020년 12월

한국해양수산개발원

원장 장 영 태

목차

요 약	i
-----	---

Executive Summary	vii
-------------------	-----

제 1장 서론	1
---------	---

제1절 연구 배경 및 목적	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 필요성 및 목적	3
제2절 연구 내용 및 방법	5
1. 연구 내용 및 범위	5
2. 연구 방법 및 체계	6
제3절 선행연구 검토	8

제 2장 평화관광구역에 대한 제도적 접근	13
------------------------	----

제1절 관광자유구역 관련 개념과 유형	13
1. 경제특별구역	13
2. 비자연제구역	16
제2절 남북한 관련 제도의 개념과 특징	17
1. 한국 제도	17
2. 북한 제도	24
제3절 평화관광구역의 개념과 내용	35
1. 개념과 방향	35
2. 내용과 특징	37

제 3장 동해 평화관광구역 조성 여건 41

제1절 거시환경	41
1. 한국 여건	43
2. 북한 여건	48
제2절 관광협력 현안과 남북한 입장	53
1. 관광협력 현안과 여론	53
2. 해양관광협력에 관한 남북한 입장	58
제3절 종합분석	61
1. 동해 평화관광구역의 필요성과 기대효과	61
2. 동해 평화관광구역 조성 시 쟁점사항	63

제 4장 국외사례분석 69

제1절 사례 선정기준 및 분석내용	69
1. 사례 선정기준	69
2. 사례 분석내용	71
제2절 사례분석	73
1. 북중 접경관광합작구	73
2. 중국 초경경경제협력구(카작-휘얼귀스)	79
3. 중국 샤먼-대만 진먼	89
4. 남북 키프로스	100
제3절 시사점 종합 및 적용	110

제 5장 동해 평화관광구역 조성 방안 113

제1절 구상안	113
1. 지리적 범위와 내용	113
2. 쟁점사항의 해결방안	117
3. 실현가능성과 한계	122
제2절 단계적 추진안과 시나리오	123

1. 단계적 추진방안	124
2. 대북제재 유지	125
3. 대북제재 완화	127
제3절 제도적 기반 마련	128
1. 거버넌스와 핵심이해관계자	128
2. 제도적 모델과 법규	131
3. 재정지원과 운영관리	133

제 6장 결론 135

제1절 요약	135
제2절 정책제언	141
1. 남북관광합의서와 남북관광공동관리위원회 추진	141
2. 동해관광공동특구 준비위원회 설립	142
3. 남북관광 수요 및 공급 조사	143

참고문헌 145

표목차

〈표 1-1〉 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성	11
〈표 2-1〉 경제특별구역의 기능적 유형 구분	14
〈표 2-2〉 특화도에 따른 경제특별구역 유형별 세계 분포	14
〈표 2-3〉 관광진흥개발기금 관광특구 활성화 지원 항목 예산 변화	21
〈표 2-4〉 나선경제무역지대 개요	25
〈표 2-5〉 경제개발구 관련 법규 제정 및 주요내용	28
〈표 2-6〉 평화관광구역의 개념적 유형과 방향	36
〈표 3-1〉 북한의 가고 싶은 관광지과 선호하는 관광 형태	57
〈표 4-1〉 국외사례 선정기준 1	70
〈표 4-2〉 국외사례 선정기준 2	71
〈표 4-3〉 국외사례 분석내용	72
〈표 4-4〉 중국 호시무역구 제도	74
〈표 4-5〉 중국 변경지역 관광노선 일람표	76
〈표 4-6〉 중국 공동 경제협력구 유형	82
〈표 4-7〉 진먼지역 행정 구성지역 및 면적, 인구	93
〈표 4-8〉 진먼-샤먼, 취안저우 간 여객, 화물 선박 항차 통계	94
〈표 4-9〉 진먼 지역 '소삼통' 관련 출입경 인원수 통계	95
〈표 5-1〉 동해 평화관광구역의 지리적 범위	114
〈표 5-2〉 동해 평화관광구역의 소권역 관광특화사업	115
〈표 5-3〉 동해 평화관광구역의 인프라 확충과 규제특례(안)	116
〈표 5-4〉 동해 평화관광구역의 단계적 추진(안)	125
〈표 5-5〉 합작구 거버넌스의 핵심요소와 동해 평화관광구역에의 적용	129
〈표 5-6〉 경제특구의 주요 이해관계자와 동해 평화관광구역에의 적용	130
〈표 5-7〉 거버넌스 핵심요소 및 특구 당국 주체	131
〈표 5-8〉 평화관광구역의 제도적 모델과 법규	133
〈표 5-9〉 「접경지역법」에 따른 접경특화발전지구의 지정 요건	133
〈표 5-10〉 평화관광구역의 재정지원과 운영관리	134
〈표 5-11〉 평화관광구역의 인센티브(안)	134

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구추진체계	7
〈그림 2-1〉 북한의 경제개발구 현황	29
〈그림 2-2〉 동해 평화관광구역과 유사제도의 관계	39
〈그림 3-1〉 금강산 관광 재개에 대한 견해	56
〈그림 3-2〉 민주평통 2019년 4분기 통일여론조사결과	58
〈그림 4-1〉 휘얼귀스를 중심으로 한 유라시아 교통회랑	83
〈그림 4-2〉 휘얼귀스 개발계획도와 중국-카자흐스탄 변경협력센터	84
〈그림 4-3〉 중국-카자흐스탄 휘얼귀스 초국경경제협력구 개념도	86
〈그림 4-4〉 ‘소삼통’ 주요 통항 루트 표시도	91
〈그림 4-5〉 샤먼과 진먼도의 지리적 위치	92
〈그림 4-6〉 키프로스섬 현황	101
〈그림 4-7〉 키프로스섬의 월경 포인트	103
〈그림 4-8〉 남키프로스인의 북키프로스 방문 의향	105
〈그림 4-9〉 키프로스섬 주요관광지	108
〈그림 4-10〉 그리스계 남키프로스인의 북키프로스 관광활동	108
〈그림 5-1〉 동해 평화관광구역의 지리적 범위	114
〈그림 5-2〉 동해 평화관광구역 운영(안)	125

요약

동해 평화관광구역 조성 방안 연구

1. 연구의 목적

- ▶ 본 연구의 목적은 남북한이 이미 합의한 동해 관광공동특구의 개발·실행을 위한 구체적 실천방안 모색
 - 남북 관광협력은 북한의 수용 가능성이 높고, 대북제재에 저촉되지 않으며, 국민들의 찬성 여론이 높음
- ▶ 동해 평화관광구역을 서해평화수역에 대응하는 상징성 있는 공간으로 제안하며, 동해관광공동특구 개발의 실천방안이자 시범사업으로 제안하고자 함

2. 연구의 방법 및 특징

1) 연구의 방법

- ▶ 평화관광구역 개념을 제도적으로 검토하고 조성 여건을 살핀 후 국외사례분석을 통해 조성 방안을 제안하였음
 - 제도적 접근에서는 관광자유구역과 관련한 개념과 유형을 살피고 남북한의 관련 제도를 검토하였음
 - 조성여건에서는 남북한의 여건과 입장 및 쟁점을 종합 분석하였음. 남북한의 사회경제적 상황 및 외국인 관광, 해양관광 동향을 검토하고 남북 관광협력의 현안과 국민 여론 등을 검토하였음
 - 국외사례는 정치적 갈등 고저(高低)에 따라 북중 접경합작구, 중국의 초국경합작구, 중국 샤먼-대만 진먼, 남북 키프러스를 분석하였음
- ▶ 문헌과 인터넷 조사를 통해 제도 및 조성여건을 검토하였으며, 사례분석은 현장과 접해있는 국내외 전문가 자문을 의뢰했음. 관광 및 북한 전문가 30여 명을 초청해 학술세미나를 개최했으며, 관광 전문가 13명에게 서면자문을 진행했음

2) 연구의 특징

- ▶ 남북 간 자유로운 왕래와 관광객 유치를 협력하는 평화관광자유구역을 새로운 개념으로 제시하고 동해 연안 남북 관광교류에 초점을 맞춤
- ▶ 통일대비 남북접경지역 국토이용구상 추진과제 중 하나인 동해관광벨트의 일환으로 평화관광자유구역을 검토하고 필요성을 제시하였음

- ▶ 평화관광구역 조성 방안으로 동해관광공동특구 내 핵심지역의 발전 토대 마련과 단기간 내 착수 가능한 시범사업을 제안하였음

3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- ▶ 평화관광구역의 개념과 내용을 정의하기 위해 관광자유구역의 다양한 유형과 개념, 남북한의 관련 제도를 검토하였음
 - 산업 활동 촉진을 목적으로 하는 경제특별구역을 특화도, 거버넌스 측면에서 검토하고 선진국과 저개발국가의 차이를 분석하였으며, 사증 면제 공간을 특정한 비자면제구역의 내용과 범위를 검토하였음
 - 한국의 관련 제도는 현재 시행 중인 경제특구와 관광특구, 입법발의 등이 추진되어 온 통일경제특구와 해양산업클러스터(舊 해양경제특구)를, 북한의 관련 제도로 특수경제지대와 관광특구를 검토하였음
- ▶ 평화관광구역을 ‘관광산업과 연관산업의 융복합에 필요한 자유로운 경제활동을 보장하기 위하여 조성된 지역’으로 정의하였으며, 주요 내용으로 사증면제, 면세, 투자 인센티브, 자유왕래를 위한 항만 지정, 남북 공동 관광진흥계획 수립, 남북협력기금 지원, 시범지구 지정 등을 제시하였음
- ▶ 평화관광구역을 통해 남북교류의 돌파구 마련, 포스트 코로나 시대의 새로운 전략, 남북관광과 해양관광의 도약을 기대할 수 있으며 국제사회 설득, 관광객 안전보장, 투자 리스크 관리, 위생과 검역 등의 쟁점을 도출하였음

- 4차 산업혁명을 통한 신기술 도입 및 활용 확대와 사회경제 구조의 변화와 환경 등 새로운 사회문제 등장, 코로나19의 확산과 여파로 관광산업의 침체와 트렌드 변화가 가시화되고 있음
- 한국의 경우 성장률 감소와 코로나19로 인한 경제 위기 가시화 속에서도 K방역으로 인한 해외 신인도 상승, 복지와 삶의 질이 확대·향상되며 관광이 일상화되었음
- 2019년 우리나라 방문 해외여행객은 약 1,750만 명, 관광수입은 약 25조 원이며 아시아권의 비중이 높고 해양관광은 여름 휴가철 집중, 경관감상, 해산물 시식 중심 등의 특징을 보이고 있으며, 강원, 부산, 제주의 방문 비중이 높음
- 북한 경제는 1990년대 후반 이후 완만한 성장과 담보를 거듭하고 있으며 최근 유엔제재로 마이너스 성장을 지속하고 있음
- 2018년 북한을 찾은 외국인 관광객은 20만 명으로 알려져 있으며, 이 중 90%가 중국인. 북한은 ‘해양’ 대신 ‘해안’ 관광이라 칭하며 원산, 나선 등의 해안관광 활성화를 위해 투자를 확대하고 있음
- 금강산관광, 북한 개별관광 등의 남북 관광협력 현안이 있으며, 남북 관광협력을 찬성하는 국민여론이 60% 이상임. 남한은 관광협력에 적극적인 데 반해, 북한은 2019년 하노이 회담 결렬 이후 남북 협력을 전면 거부하고 있는 상황
- ▶ 유의미한 시사점을 도출할 수 있는 4가지 국외사례를 선정하였음
 - 북중 접경관광합작구의 사례에서 북한 호응 여부의 중요성과 북한 측 접경지역의 기반시설을 고려해야 한다는 시사점을 도출할 수 있음
 - 중국의 초국경경제협력구인 카작-휘얼귀스의 경우 1선 개방, 2선 관리 형태와 배후지 연결, 거버넌스 구축의 시사점을 얻을 수 있음

- 중국 샤먼과 대만 진먼에서는 소삼통에서 대삼통으로 확대, 중국의 TCR과 샤먼을 연결해 해륙 운송망을 형성한 경험을 주목할만함
- 남북 키프러스의 사례에서는 DMZ와 유사한 그린라인의 체크포인트 개방과 제3국인의 자유왕래 경험에서 시사점을 얻을 수 있음

2) 정책대안 제시내용 및 정책화 활동

- ▶ 동해 평화관광구역의 지리적 범위는 1단계 고성항-화진포, 2단계 통천-속초-양양, 3단계 원산-강릉으로 설정하고 단계적 확대를 고려할 수 있으며, 1단계 남북 해수욕장 방문과 유람선 관광, 2단계 해양치유센터와 해양레저, 3단계 리조트, 마리나 등의 사업이 가능함
- ▶ 1단계 외국인 대상, 당일, 도로·철도 이용 단체 관광, 2단계 한국인 대상, 1박2일, 육상·해상 왕래, 공공 교통이용 개별 관광, 3단계 북한 주민까지 확대, 기간 제한 없는 육해공 왕래와 자가용 이용이 가능한 완전 자유관광으로 확대해 나갈 수 있음
- ▶ 대북제재가 유지되는 상황에서는 남북이 각자 평화관광구역을 조성·개발하고 무사증 왕래를 진행할 수 있으며, 대북제재 완화 시에는 단계적 확대 방안을 적용할 수 있음
- ▶ 동해 평화관광구역의 쟁점사항으로는 국제사회 설득과 세컨더리 보이콧, 관광객 신변안전 및 투자자 권리 보장, 위생과 검역, 리스크 관리 등이 있으며, 현금 외 관광대금 지급 방법 모색, 남북관광합의서 체결과 남북관광공동위원회 설립, 위생 검역 시스템 마련 등의 대안을 제시할 수 있음

- ▶ 평화관광구역 구성에 필요한 재원은 남북협력기금과 관광진흥개발 기금을 사용할 수 있으며, 공동관리기구에서 운영과 관리를 담당해야 함
- ▶ 남북관광합의서 체결이 선결과제이며, 남북관광공동관리위원회를 설립해 법률과 제도를 정비하고 운영 방안을 마련해야 함
- ▶ 동해관광공동특구 준비위원회를 설립해 평화관광구역의 명확한 사업주체를 선정하고 세부적인 계획을 마련해야 함
- ▶ 대국민 홍보, 정책 추진 동력 마련, 투자유인 등을 위해 남북관광 수요 및 공급 조사를 정기적으로 진행해야 함

3) 정책적 기여 등 기대 효과

- ▶ 남북 정상 간 합의사항인 동해관광공동특구 실행을 위한 현황과 문제점을 분석하고 대안과 방안을 구체적으로 제시하였음
- ▶ 평화관광구역이라는 개념을 제시하고 구체적인 운영 방안을 제시하였는데, 이는 동해뿐 아니라 향후 서해 접경지역에도 적용이 가능함

A Study on the Establishment of the East Coast Peace Tourism Zone

In-Joo Yoon · Hui-Kwon Jin

1. Purpose

- ▶ This study was carried out with the intention to find specific action plans for developing and implementing the East Coast Joint Special Tourism Zone on which South and North Korea have already reached an agreement.
 - Inter-Korean tourism cooperation is highly likely to be accepted by the North and does not violate sanctions against North Korea. Public opinion polls demonstrate that the majority of South Korean has shown support.
- ▶ This study intends to enhance the East Coast Peace Tourism Zone, propping it up as a symbolic space equivalent to the Maritime Peace Sea in the West Sea, while suggesting it as an action plan and a pilot project for the development of the East Coast Joint Special Tourism Zone.

2. Methodology and Feature

1) Methodology

- ▶ After going through an institutional review on the concept of the peace tourism zone as well as conditions for its construction, this study proposed construction measures based on domestic and foreign literature reviews.
 - Taking an institutional approach, this study includes an analysis of concepts and types relevant to free tourism zones, while reviewing relevant systems in South and North Korea.
 - In regard to conditions for the construction of the peace tourism zone, a comprehensive review was carried out on conditions, positions and potential issues involving the two Koreas. This includes a review of socioeconomic conditions and trends of inbound tourism and marine tourism in South and North Korea, while analyzing pending issues and public opinions of inter-Korean tourism cooperation.
 - Several foreign case studies were reviewed depending on the intensity of political disputes including the case analysis on the DPRK-China Border Economic Cooperation Zone, China's Cross-border Economic Cooperation Zone, China Xiamen - Taiwan Kinmen and the North and South Cyprus.
- ▶ Institutional systems and construction conditions were reviewed through literature review and web search. A consultation was requested to domestic and foreign experts who worked on the ground to be used as case studies. While holding an academic

seminar with 30 experts on tourism and North Korea, this study proceeded with a written interview with 13 tourism experts.

2) Feature

- ▶ This study presents a new concept of the 'Peace Tourism Zone', where allows for free access between the South and the North as well as cooperation in attracting tourists. In particular, the study concentrates on inter-Korean tourism exchange in the East Coast of the Korean peninsula.
- ▶ This study carried out a review and proposed the necessity of the Peace Tourism Zone as part of the East Sea Tourism Belt, which is one of implementation tasks for land use plans in Inter-Korean border area in preparation for unification.
- ▶ As one measure for constructing the Peace Tourism Zone, this study proposed several pilot projects for laying the foundation for the development of key areas in the East Coast Joint Special Tourism Zone as well as projects to begin within a short period of time.

3. Results

1) Summary

- ▶ A variety of types and concepts of free tourism zones as well as relevant systems in the two Koreas were reviewed to define the concept and content of the Peace Tourism Zone.

- This study reviewed special Economic Zones which aim to invigorate industrial activities from the viewpoint of specialization and governance, while analyzing the differences between developed and underdeveloped countries. In addition, the scope and content of visa waiver zones were reviewed.
- South Korea's relevant systems were reviewed including special economic zones and special tourism zones, which are currently underway, the Unification Special Economic Zone legislative initiative that was proposed, as well as the Marine Industry Cluster (former Marine Special Economic Zone), while the Special Economic Zones and Special Tourism Zones of the North were also analyzed for a better understanding on North Korea's systems.
- ▶ A peace tourism zone was defined as "an area created to ensure free economic activities necessary for the integration and convergence of the tourism industry and related industries." There were a number of major suggestions to be considered such as visa waivers, duty free commerce, investment incentives, port destination for free traffic, the establishment of inter-Korean tourism promotion plans and designation of pilot zones.
- ▶ A peace tourism zone can serve as a breakthrough to inter-Korean exchange as well as a new strategy in the Post-COVID-19 era, enabling inter-Korean tourism and the marine industry to take off. Potential issues include persuading the international community, securing the safety of tourists, managing investment risks and hygiene and quarantine inspections.

- A recession and the changing trends of the tourism industry have started unfolding due to the adoption and increasing application of new technology through the 4th Industrial Revolution, changes to socioeconomic structures, the emergence of new environmental issues and the impact of COVID-19 outbreak.
- Despite a downturn in economic growth and the COVID-19 driven economic crisis, South Korea has carried out 'K-quarantine, resulting in increasing national credibility, improving and expanding the quality of lives and welfare, enabling travelling to become part of life again.
- The number of inbound tourists visiting Korea reached approximately 17.5 million as of 2009, with 25 trillion won gained from tourism. While a high percentage of visitors came from Asia, most popular destinations include Gangwon province, Busan and Jeju Island. Marine tourism in South Korea demonstrates features like a focus on summer holidays, discovering scenic views and tasting local seafood.
- The North Korean economy has experienced relatively stale growth since the late 1990s with the North continuously posting minus growth due to UN sanctions imposed on the nation.
- The number of foreign tourist visiting North Korea was estimated to be around 0.2 million in 2018, with among 90% of them being Chinese. North Korea uses the term 'coastal' tourism instead of 'marine' tourism and is expanding investment in Wonsan and Rason to invigorate coastal tourism.
- Pending issues remain including Mt. Kumgang tourism and individual level tours of North Korea. With more than 60% respondents in South Korea expressing support for inter-Korean

tourism cooperation, North Korea has been rejecting inter-Korean cooperation since the breakdown of negotiations with the US at the Hanoi summit.

- ▶ As shown below, four foreign cases were selected to extract relevant implications.
- The case of the DPRK-China Border Economic Cooperation Zone provides implications of the importance of North Korea's response as well as the fact that infrastructures in border regions on the North Korean side should be taken into account.
- The case of the China's Cross-border Economic Cooperation Zone offered implications on structural formation: the 1st line of the border for opening the door and the 2nd line of the border for supervising the management and linking hinterlands as well as the construction of the governance.
- In the case of the China Xiamen - Taiwan Kinmen, attention should be paid to the experience of expanding from the so-called 'the Three Small Links' to 'the Great Three Links' and establishing a land-sea transportation network by connecting China's TCR with Xiamen.
- The case of North and South Cyprus provides South Korea with implications on the opening of the Green Line checkpoint, which is similar to the DMZ as well as free exchange of third-country nationals.

2) Policy suggestions and relevant activities

- ▶ The geographical scope of the East Coast Peace Tourism Zone can be established as the first stage of Goseong Port - Hwajinpo,

the second stage of Tongcheon – Sokcho, Yangyang and the third stage of Wonsan – Gangneung and be expanded by stages. Potential projects can be suggested for each stage; visiting beaches in South and North Korea and ocean cruise tours during the 1st stage; opening marine healing centers and ocean leisure for the 2nd stage and; conducting resort and marina projects for the 3rd stage.

- ▶ Tours can be expanded by stages as follows; the 1st stage targets foreigners only, travelling in groups using road and railways; the 2nd stage aims for South Koreans allowing 1 night 2 days travel on land and sea, individual tours using the public transportation and; the 3rd stage can expand to North Korean residents allowing for free sightseeing travel on land and sea using own cars without the limitation of travel period.
- ▶ Under the situation where the UN sanctions are imposed, the South and the North will be able to develop and create their own peace tourism zones, allowing visa free exchange. Plans can be expanded by stages when the UN sanctions are eased.
- ▶ Potential issues in regard to the East Coast Peace Tourism Zone include persuading the international community, secondary boycott, ensuring the personal safety of tourists as well as the rights of investors, health and quarantine inspection, and managing relevant risks. This study suggests measures as follows; seeking a payment method for tourists besides cash, signing of the ‘Inter-Korean Mutual Tourism Agreement’, establishing the South-North Joint Tourism Committee’ and preparing a health

and quarantine system.

- ▶ Financial resources needed to create the Peace Tourism Zone can be mobilized from the Inter-Korean Cooperation Fund and the Tourism Promotion and Development Fund.
- ▶ A prior task should be the signing of the Inter-Korean Mutual Tourism Agreement, followed by establishing a South-North Joint Tourism Management Committee to organize relevant and systems and come up with operational measures.
- ▶ It is necessary to select a clear principal agent for the business of the Peace Tourism Zone by establishing a preparatory commission for the East Coast Joint Special Tourism Zone and devise specific plans.
- ▶ A survey on the supply and demand of inter-Korean tourism should be conducted on a regular basis to increase the promotion to the public, provide an engine for policy implementation and attract investment.

3) Expected benefits including policy contribution

- ▶ This study analyzed the present status and problems in the implementation of the East Coast Joint Special Tourism Zone, one of the terms of the agreement between the two Koreas, while suggesting specific implementation plans.
- ▶ Having suggested the concept of the Peace Tourism Zone with specific operational measures, this study can be applied not only to the East Coast but also to the West Coast.

제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

2019년 신년사에서 조건 없는 개성공단·금강산 재개를 피력했던 김정은 위원장은 남북관광 재개 지연에 대응해 2019년 말 한국 측 자산 철거를 요청하고 자체적인 금강산관광 개발을 지시했다. 우리 정부는 자산 철거에 대해 북한과 협의하는 한편 우리 국민이 북한을 개별적으로 방문하는 형태의 관광을 제안했다. 그러나 개별관광에 관한 북한의 공식 입장을 듣지 못한 상황에서 코로나바이러스감염증-19(COVID 19, 이하 코로나19)가 확산되면서 우리 측 자산의 철거 일정 연기를 통보받고 이후 협의는 중단된 상태이다.

북한은 개별관광에 대한 입장을 아직 표명하지 않았으나 원산-금강산국제관광지대 관광객 유치에 대해 일부 수용할 가능성이 있다. 이 지대는 2020년 4월 개장 예정이었으나 코로나19 확산으로 연기되었다. 북한은 이 지대의 관광객 유치 목표가 연간 100만 명이라고 밝힌 바 있다. 2018년 북한 관광상품을 이용하는 외국인관광객은 20만 명 수준이고 1998년에서 2008년까지 한국인관광객도 연평균 약 20만 명에 불과하다. 역대 외국인관광객과 한국인관광객 최고치를 합산하더라도 목표치인 100만 명의 절반에 미치지 못한다. 따라서 북한의 희망사항과 수용 가능성을 고려할 때 추가로 외국인과 한국인 관광객을 유치할 수 있는 새로운 유인책이 필요한 상황이다.

한국 입장에서는 2019년에 1,750만 명 수준으로 겨우 최고치를 회복한 국내 외래관광 시장의 도약과 접경지역 경제 활성화를 위해 남북관광의 모멘텀을 모색하고 있다. 대북제재로 인해 남북경협이 여의치 않고 인도주의 지원조차 거부하는 북한과의 교류 물꼬를 터야 하는 과제가 있다. 우리 정부는 북한의 수용 가능성이 높고 우리 국민의 지지를 받을 수 있으며 대북제재에 저촉되지 않는 방안을 모색 중이다. 그 일환으로 관광 분야에서는 남북한이 합의한 동해관광공동특구 개발을 위한 구체적인 실천방안을 모색해야 할 필요가 있다.

한국은 현 단계에서 추진 가능한 사업으로 개별관광을 제안하면서 장기적으로 제3국 여행사를 통한 한반도관광 형태로 남북연계 이동을 구상하고 있다. 이러한 최근 추세는 기존 남북관광이 특정 지역을 한정하는 사업자 중심이었던 반면 향후에는 열린 공간을 중심으로 패러다임이 이동할 것을 시사한다.

2. 연구 필요성 및 목적

최근 전 세계는 물론 우리나라의 관광산업 및 해양관광 부문은 지속적으로 성장하고 있다. 숙박 및 음식점, 스포츠 및 오락 관련 서비스 증가는 물론 해양레저장비와 해양레저 관련 자격증도 증가하고 있다. 이상 기온 현상으로 인한 무더위와 코로나19 사태에도 불구하고 여름철 해수욕장은 방문객이 다소 줄었는지언정 사람들의 발길이 끊어지지 않는 않았다. 최근에는 기존 수산물 시식과 해수욕에서 수상레저, 수중레저, 바다낚시와 크루즈관광 등으로 관광형태도 다양해지고 있다.

해외여행이 여의치 않은 상황에서 갈 곳 잃은 관광수요가 국내여행으로 몰리는 경향도 예상된다. 우리나라의 아웃바운드관광(출국관광객)은 2015년 1,931만 430명에서 2019년 2,871만 4,247명 수준으로 증가했다.¹⁾ 수요는 이처럼 급증해온 실정이나 2020년에는 코로나19여파로 해외여행이 급감했다. 이처럼 급증한 기존 해외여행 수요는 국내관광뿐 아니라 남북관광을 통해서 일부 해소될 수 있을 것으로 기대된다.

이처럼 관광산업 및 해양관광 부문이 지속적으로 성장하고 있지만 남북협력에서 해양수산 분야는 정책수단의 한계를 지니고 있다. 「해양수산물 전기본법」 제22조는 남북 간 해양수산 협력의 활성화를 위해 노력하여야 한다고 밝히고 있지만 해양과학공동연구·해양수산자원공동개발·공동어업, 군사분계선 이북지역과 해상항로 개설, 수산물 교류 등을 예시하고 있고 관광에 관한 언급은 없다. 과학연구나 자원개발, 공동어업 등은 단기간 내 이루어지기 어렵고 해상항로 개

1) 관광지식정보시스템(검색일: 2020. 8. 26)

설과 수산물 교류는 대북제재에 저촉되므로 관광 분야에서도 협력 수단을 모색할 필요가 있다.

하지만 남북관광의 주요 공간으로 예상되는 동해관광공동특구는 서해경제공동특구와 마찬가지로 아이디어 수준에 머물러 있고 구체적인 개념조차 명확하지 않다. ‘동해’라는 명칭에서 더 나아가 어떤 지역이 포함될지, ‘관광’은 어떤 형태가 될지, ‘공동’의 의미는 남북 간에 어떤 형태를 띠지, ‘특구’는 남북 간에 어떠한 법제로 뒷받침될지에 관한 논의가 부족하다.

우선 동해에는 남북 간 상징적인 사업인 서해평화수역에 대응하여 바다와 관련된 공간 개념조차 없다. 한반도 신경계구상 H벨트 중 가운데를 차지하는 DMZ생태벨트는 육상에서 단절된 상태로 다른 두 축인 동·서해 벨트와 연결을 필요로 한다. 다시 말해 서쪽 한강하구와 서해평화수역, 동쪽의 새로운 공간 관리 개념을 엮는 통합된 형태가 되어야 한다.²⁾

이러한 구상에 이바지 하고자 이 연구는 서해평화수역과 대응하여 동해 평화관광구역이라는 개념을 제안하고자 한다. 평화관광구역은 기존 금강산관광을 토대로 하여 서해평화수역처럼 동해에서의 상징성 있는 남북협력 공간으로 기능할 것이다. 동해관광공동특구 개발의 실천방안이자 시범사업으로 기능할 수 있을 것으로 기대된다.

**연구목적: 바다와 관련된 남북협력 공간 개념이 부재한 동해에
평화관광구역 개념과 제도를 제안하고자 함**

2) 이런 측면에서 강원도는 ‘평화의 바다’라는 명칭으로 동해 접경에서의 남북교류협력사업을 구상하고 있다. 이 사업은 여러 가지 내용이 있지만 수산 등을 중심으로 하고 관광은 작은 부분을 차지한다. 동해관광공동특구에 필요한 시범사업으로서 역부족이고 보다 손에 잡히는 구상을 필요로 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용 및 범위

이 연구는 평화관광구역을 제도적으로 검토하고 조성 여건을 살핀 후 국외사례분석을 통해 동해 평화관광구역 조성 방안을 제안한다.

평화관광구역에 대한 제도적 접근에서는 관광자유구역과 관련한 개념과 유형을 살피고 남북한에 있는 관련 제도를 검토한다. 이를 통해 평화관광구역에 적용할 수 있는 개념과 내용을 정리해 제안한다.

동해 평화관광구역 조성 여건에서는 한국과 북한의 여건과 입장 및 쟁점을 종합분석한다. 메가트렌드를 비롯해 한국과 북한의 사회경제적 상황과 외국인관광, 해양관광 동향을 검토한다. 이어 금강산 관광 재개 및 개별관광 등 남북 관광협력 현안과 국민 여론을 살피고 해양관광협력 추진과 관련된 남북한의 입장과 쟁점을 분석한다.

국외사례는 정치적 갈등이 낮은 북중 접경관광합작구와 중국의 초국경경제협력구, 정치적 갈등이 높은 중국 샤먼-대만 진먼과 남북 키프로스 사례를 분석한다. 이상의 사례분석을 통해 동해 평화관광구역에 주는 시사점과 적용 방안을 모색한다.

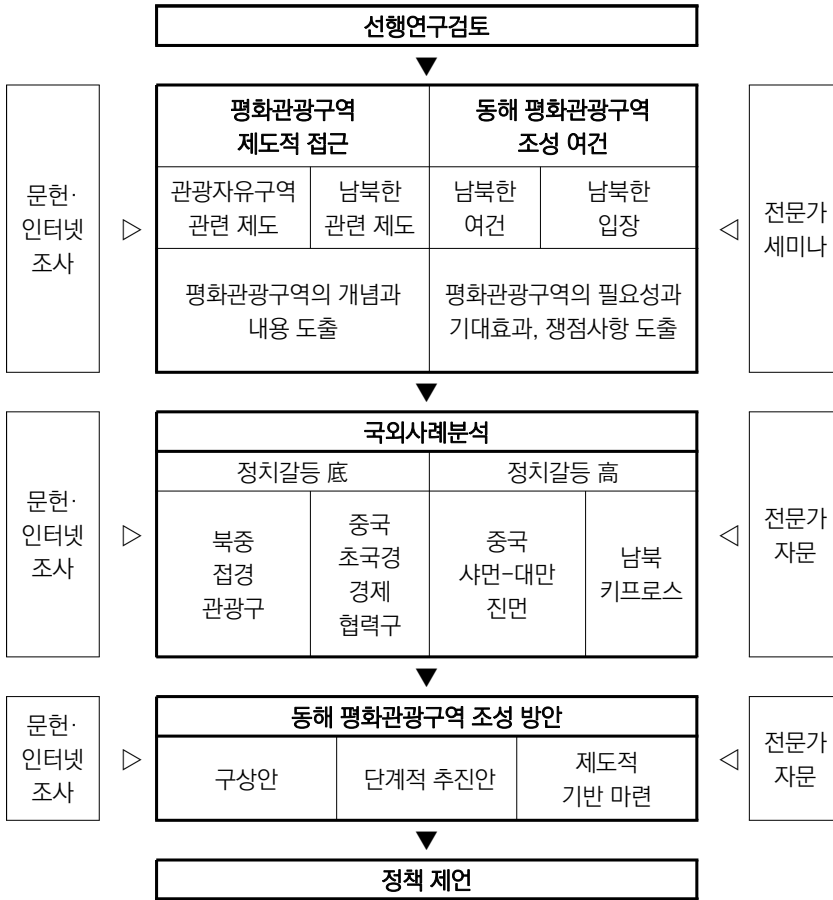
동해 평화관광구역 조성 방안은 지리적 범위와 쟁점사항의 해결방안, 실현가능성과 한계를 검토하여 구상안을 제시한다. 여건 변화를 고려한 단계적 추진방안과 제도적 기반 마련도 제안한다.

2. 연구 방법 및 체계

이 연구는 문헌조사와 인터넷조사, 전문가 자문과 사례분석을 주요 방법으로 사용한다. 평화관광구역에 대한 제도적 접근과 조성 여건은 문헌 및 인터넷조사에 주로 의존한다. 국외사례분석은 관련 사례를 현장 가까이에서 접할 수 있는 국내외 전문가에게 자문을 의뢰했다. 북중 접경관광구는 연변대 전문가에게, 중국의 초국경경제협력구와 진먼-샤먼 사례는 해당 지역을 오가며 조사한 경험이 있고 중국어가 능통한 전문가에게, 남북 키프로스는 남키프로스 출신의 연구자에게 의뢰했다. 필요시 현장조사를 계획하였으나 코로나19로 인해 철회해야 했다. 코로나19 이후 남북관광 재개 전망에 관해서는 관광 및 북한 전문가 30명 내외를 초청한 학술세미나를 개최하여 발표와 토론을 진행했다. 동해 평화관광구역 조성 방안은 북한·관광 전문가 13명에게 서면을 통해 별도 자문을 진행했다.

상기 연구방법을 활용한 연구추진체계는 다음 표와 같다.

〈그림 1-1〉 연구추진체계



자료: 저자 작성

제3절 선행연구 검토

남북 간 구역을 정해 자유롭게 왕래하고 관광객을 유치하는 평화관광구역은 새로운 개념으로서 정확히 일치하는 선행연구는 없다. 그러나 남북접경지역을 중심으로 하는 유사한 선행연구는 다음과 같다.

우선 통일대비 남북접경지역의 국토이용구상에 관한 연구가 있다. 강민조 외(2017)는 문헌·인터넷·전문가 조사를 통해 접경지역의 활용방안 및 우선순위 추진과제를 제시한 바 있다. 남북접경지역의 여건과 국토이용 관련 계획과 사업을 분석하여 협력 추진과제를 도출했다. 기존에 나와 있는 접경지역 관련 계획과 사업을 재검토하여 종합적인 활용방향을 설정하고자 한 것이 특징이다.

접경지역에 남북협력 기반구축을 통해 경쟁력을 강화하고 지역경쟁력에 기반하여 남북교류를 활성화하여 궁극적으로 남북접경지역에 평화지대를 조성할 것을 제안했다. 단계별 우선 추진과제로는 남북 공동 농수산물 시장 조성, 동해·DMZ환경·관광벨트 조성, 통일특구 조성, 남북연결 인프라 조성 및 업그레이드, 남북경협재개 및 확대·발전, 황폐산림 녹화, DMZ평화의 강 조성 등 자연환경보전 협력, 녹화사업을 통한 농업협력단지 조성 등이 있다. 다양한 사업을 포괄하고 있지만 추진과제의 위계가 다르고 농수산 및 환경 분야가 절반을 차지한다. 동해·DMZ환경·관광벨트 조성은 기존에 제안된 설악·금강, 원산, 백두산 관광벨트와 DMZ 생태·평화안보 관광지구를 엮은 것으로 기존 사업을 재배열해서 묶었을 뿐 세부적인 내용이 제안되지는 않았다.

다음으로 경기도와 강원도 등 접경 지자체를 초점에 둔 연구가 있다. 최용환·김군수(2015)는 통일경제특구 관련 논의를 정리하고 경기

도에 통일경제특구를 유치할 필요성과 방안, 파급효과를 분석해서 제시했다. 통일경제특구는 남북접경지역에 제안된 구상 중 가장 구체적이고 법안 발의까지 된 제도이다. 해당 연구는 접경지역 지자체가 각자 구상하고 있는 통일경제특구를 소개하고 경기북부 미래 구상을 담은 경기도의 통일경제특구 구상을 제안했다. 이를 통한 안보·군사적 효과와 경제적 파급효과를 분석했으며 현실성 제고를 위한 남북산업연계, 남북경제협력 벨트 등을 제시했다. 그러나 역시 강민조 외(2017)와 마찬가지로, 기존 통일경제특구 논의를 재정리하고 그 필요성을 부각시켰을 뿐 통일경제특구의 구체적인 실천방안은 제시되지 않았다.

이영주·유영심(2012)은 강원도의 관광특구 활성화 방안을 연구했다. 설악, 대관령 등에 지정되었으나 유명무실한 관광특구 제도에 문제점을 제기하고 다른 경제특구 수준의 지원과 규제완화, 예산지원 확대, 외자유치 등 특구 활성화 방안을 주문했다.

해당 연구는 관광특구 제도의 변천과정과 현황을 통해 문제점을 적시하고 우리나라 특구제도와 국외 상업활동촉진지구를 비교분석하면서 관광특구 활성화 방안을 제시했다. 관광특구의 ‘Only-One’ 콘셉트 마련, 특구 내 소권역 관광특화사업, 외국인의 쇼핑관광 트렌드를 반영한 면세점 유지, 특구 광역사업으로 기본적인 인프라 확충, 실질적 규제특례사항 확대, 문화체육관광부의 지원 확대 및 강원도의 재정 투입, 글로벌 홍보·마케팅 강화, 운영협의체 구성 및 운영 등이다. 평화관광구역에 적용해 불만한 구체적인 방안 제시가 특징이다.

국외연구 중 해양접경의 관광을 주제로 하는 연구는 많지 않다. 접경공간의 연결과 통합에 관한 유사연구 중 Stoffelen(2018)은 독일, 벨기에, 룩셈부르크 접경의 125km 구간 자전거 길(cycling trail)에 초점

을 맞추었다. 자전거 길은 유럽에서 두드러지는 관광현상이자 접경이라는 관점에서 볼 때 중요한 관광상품이기도 하다. 이 연구는 접경의 접촉점을 만들어내고 ‘연성’ 지역 형성(‘soft’ region-building)³⁾에 있어 트레일의 역할과 가치를 평가했다. 이 연구는 접경통합에서 길이 미치는 영향력은 관광상품으로서의 강점, 접경구역의 제도화, 트레일의 지리와 규모, 실질적인 자금확보 입증에 달려 있다고 밝히고 있다. 접경 자전거 관광트레일의 전제조건으로는 ‘관광상품으로서의 장기적 안정성과 매력성’, ‘안정적인 재정기구 및 전략적인 장기 비전’, ‘관광객과 영향력의 사회적·공간적 분산’, ‘개방적이고 포용적인 의사결정 네트워크’, ‘제도적 착근성(institutional embedded-ness)’을 꼽는다.

본 연구는 접경지역 이용구상 및 통일경제특구 구상, 강원도 관광특구에 관한 선행연구에서 충분히 다루어지지 않은 동해 연안의 남북 관광교류에 초점을 맞추고 있다. 또한 국외연구에서 살펴본 대로 접경관광에서 트레일과 같은 가치를 해양·연안에서 모색해보고자 한다. 이에 통일대비 남북접경지역 국토이용구상 추진과제 중 하나인 동해관광벨트의 일환으로 평화관광구역을 검토하고자 한다. 아울러 강원도 관광특구 활성화의 일환으로 남북을 연계하는 평화관광구역의 필요성과 추진방안을 제안하고자 한다. 평화관광구역 조성 방안은 동해관광공동특구 내 핵심지역을 중심으로 향후 발전토대를 마련하고 비교적 단기간 내 착수 가능한 시범사업으로 제안될 것이다.

3) ‘연성’ 지역 형성이란 행정적인 장애물을 상징적으로 없애고 마음의 장벽을 녹이며 공유된 사고방식을 촉진하는 것을 말한다.

〈표 1-1〉 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성

	구 분	선행연구와의 차별성	
		연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 통일대비 남북접경지역 국토이용구상 - 남북협력 추진과제를 중심으로 • 연구자(연도): 강민조 외(2017) • 연구목적: 접경지역의 활용방향 및 우선순위 추진과제 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북접경지역 여건분석 • 남북접경지역 국토이용 관련 계획 및 사업 실태 분석 • 남북접경지역의 협력 추진과제
	2	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과 • 연구자(연도): 최용환·김군수(2015) • 연구목적: 통일경제특구 관련 논의를 정리하고 경기도 유치 필요성과 파급효과 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일경제특구 추진 환경 • 통일경제특구 관련 법안 및 계획 • 통일경제특구 구상(안)과 유치효과
	3	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 강원도 관광특구 활성화 방안 • 연구자(연도): 이영주·유영심(2012) • 연구목적: 관광특구의 제도적 개선사항 도출 및 강원도 관광특구의 경쟁력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광특구 활성화의 결림돌 • 관광특구 활성화를 위한 검토사항 • 관광특구 활성화 방안
	4	<ul style="list-style-type: none"> • 연구명: Tourism trails as tools for cross-border integration: A best practice case study of the Vennbahn cycling route • 연구자(연도): Stoffelen(2018) • 연구목적: 접경통합을 위한 자전거 루트의 성공과 실패요인 규명 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광트레일의 지역효과 및 접경관광개발의 복잡성 • Vennbahn 지역 설명 • 접경관광트레일의 전제 조건
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> • (주요내용) 접경지역 이용구상 및 통일경제특구 구상, 강원도 관광특구에서 충분히 다루어지지 않은 동해 연안을 활용한 남북관광교류 • (예상결과) 평화관광구역 조성 방안을 통해 동해관광공동특구의 핵심지역을 중심으로 발전 토대를 마련하고 비교적 단기간 내 착수 가능한 시범사업으로 제안 	<ul style="list-style-type: none"> • 동해 평화관광구역 조성 여건 • 평화관광구역에 대한 제도적 접근 • 국외사례분석 • 동해 평화관광구역 조성 방안

자료: 저자 작성

제 2 장

평화관광구역에 대한 제도적 접근

제1절 관광자유구역 관련 개념과 유형

1. 경제특별구역

유엔무역개발회의(UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development)에 따르면 경제특별구역(SEZ: Special Economic Zone)은 “재정 및 규제 인센티브와 기반시설 지원을 통해 산업 활동을 촉진하기 위해 지리적으로 범위를 정한 지역”이다.⁴⁾ 1975년 29개국 79개였던 경제특구는 2018년 기준 47개국 5,400여 개로 늘어났다.⁵⁾ 경제특구를 기능적으로 분류해보면 크게 특화 정도와 거버넌스에 따라 나눌 수 있는데 세부 유형과 특징은 아래 표와 같다.

4) UNCTAD(2019. 6), p. 128.

5) 위의 책, p. 129.

〈표 2-1〉 경제특별구역의 기능적 유형 구분

구분	유형	특징
특화도	물류허브형	상업, 창고, 물류서비스 환적, 공항, 항만, 접경 무역 촉진 서비스
	멀티산업형	일반적인 산업 개발, 특화 없음
	특화산업형	특정 부문, 산업, 글로벌 가치사슬에 초점
	혁신주도형	산업 업그레이드 및 신산업 개발에 초점
설계와 거버넌스	광역행정구역	거주구역을 포함한 행정구역에 경제개혁 시범 적용
	외자유치구역	자본수출국가와 저소득국가 간 파트너십
	접경개발구역	지역경제협력과 지역시장의 '규모의 경제' 추구

자료: UNCTAD(2019. 6), p. 137

특화도 측면에서 동해 평화관광구역과 관련하여 주목되는 형태는 특화산업형이다. 아래 표에서 보는 바와 같이 전 세계적으로는 특화 정도가 낮은 멀티산업형이 가장 많지만 선진국은 91%가 물류허브형을 나타내고 있다. 특화산업형은 체제전환국과 아시아에 주로 분포되어 있고 혁신주도형은 중국과 체제전환국에 더 많이 분포되어 있다.⁶⁾

〈표 2-2〉 특화도에 따른 경제특별구역 유형별 세계 분포 단위: %

	물류허브형	멀티산업형	특화산업형	혁신주도형
세계	8	62	24	5
선진국	91	9	1	0
아프리카	1	89	10	0
아시아	2	65	26	7
중국	2	93	1	6
라틴아메리카 및 캐리비안	9	77	13	1
체제전환국	3	34	59	5

자료: UNCTAD(2019. 6), p. 140

6) 위의 책, p. 141.

설계와 거버넌스 측면에서 동해 평화관광구역과 관련하여 주목되는 형태는 외자유치구역(외국합작구, foreign partnership zone)과 접경개발구역(접경경제특구)이다. 외국합작구는 FDI와 현지 기업 간의 합작투자(Joint Venture), 외국 정부와 민간의 PPP(public-private partnership), 정부 대 정부 간 파트너십 프로젝트 등의 형태로 개발된다.⁷⁾ 접경개발구역(border and cross-border SEZ)은 외국합작구 중 지리적 이점을 활용하여 외국인 투자 및 외국인 시장을 목표로 개발되는 경향이 있는데 특히 수출가공구가 그러하다.⁸⁾ 후발개발도상국(LLDC: lease developed ontries)은 이웃국가와의 경제적 연결을 도모하기 위해 접경에 경제특구를 개발하는 경향이 있고 몽골과 라오스의 경제특구 대부분이 이에 해당한다.⁹⁾

저소득경제에서 고소득경제에 이르는 경제특구 개발의 사다리는 다음과 같이 전개된다.¹⁰⁾ 저소득경제에서는 산업개발과 다각화를 촉진하되 제한된 구역에서 개혁을 시험하거나 실험하고자 하며 멀티산업형 또는 가공업 유치를 목표로 자원에 기반한 구역을 선호한다. 중위소득 경제에서는 산업의 업그레이드와 글로벌 가치사슬의 통합을 촉진하기 위한 기술 확산과 스펠오버(spillover)를 목표로 자동차, 전자 등에 특화시키는 경향이 있다. 중상위소득 경제에서는 서비스경제로의 전환을 지원하고 바이오산업 같은 새로운 하이테크 산업 유치를 위한 기술기반구역을 선호한다. 고소득 경제에서는 접경지역 공급사슬의 효율성을 증진시키기 위한 물류허브자유구역으로만 존재하고 산업자유구역의 형태를 띠지 않는 특성이 있다.

7) 위의 책, p. 155.

8) 위의 책, p. 159.

9) 위의 책, p. 159.

10) 위의 책, p. 141.

2. 비자면제구역

비자면제구역(visa free zone)은 사증면제제도(VWP: Visa Waiver Program)처럼 비자로 불리는 사증(입국허가)을 면제받되 그 강조점이 면제대상 국가보다는 면제대상 공간으로 특정되는 용어이다. 세계에서 가장 넓은 비자면제구역은 쉥겐 조약이 적용되는 유럽 국가로 아일랜드를 제외한 전 EU 회원국에 해당하지만, 여기서는 특정 국가 내 접경지역을 중심으로 살펴본다.

노르웨이와 러시아는 2012년 5월 29일부터 양쪽 국경에서 30km 내를 비자면제구간으로 정하는 협정에 체결했다. 이 협정에 따라 양측 접경 주민은 3년간 유효한 증서를 가지고 국경을 넘을 수 있고 15일간 체류할 수 있다.¹¹⁾

러시아는 폴란드와도 2012년부터 소규모접경교통구(Small Border Traffic zone)를 만들어 접경지역에 3년 이상 거주한 주민을 대상으로 2~5년간 특별 패스를 발급하여 30일간 상대측 구역에 체류할 수 있다. 소규모접경교통구는 도로와 철도를 통한 육상 월경만 허용하고 관광 개발 관점에서 보면 선박을 이용한 해양 접경 월경이 빠져있다.¹²⁾

중국인 하이난을 ‘홍콩의 뒤를 잇는 자유무역항’으로 선정하고 2018년 5월 1일부터 한국을 포함한 59개국을 대상으로 관광비자를 면제했다. 면제 체류 기간은 30일까지로 연장됐고 입경 후 다른 중국 지역으로는 갈 수 없다.

11) 러시아 비자하우스(검색일: 2020. 8. 24).

12) Anisiewicz and Palmowski(2014), p. 81.

베트남의 해안경제구역은 2020년 7월 1일부터 외국인이 최대 30일간 비자 없이 체류할 수 있다.¹³⁾ 해당 구역은 푸꾸옥(Phu Quoc)경제구역 및 번돈(Van Don)경제구역 등 18개 해안경제구역이다. 이 무사증(無査證) 조치는 ‘외국인의 출입국·교통·거주 등에 관한 법률’을 개정함으로써 이루어졌는데, 4가지 비자면제 기준을 제시했다. 국제공항을 갖추고 있고 지리적 경계가 정의된 곳으로서 베트남 본토와 떨어져 있고 국방·안보·사회질서·안전을 위협하지 않으면서 사회경제발전 정책에 부합하는 지역이라는 조건이다.

벨라루스의 그로드노-브레스트 관광구(Grodno-Brest tourist zone)는 지역 공항 두 곳 및 리투아니아와 폴란드로부터의 육상 월경 포인트를 통해 방문한 70개국 이상의 외국인에게 15일 무사증 방문을 허용한다.¹⁴⁾ 방문자는 여권, 여행자 보험, 입국 카드, 인증된 여행사의 상품 구매 확인서를 지참해야 한다.

제2절 남북한 관련 제도의 개념과 특징

1. 한국 제도

한국의 관련 제도는 현재 시행 중인 경제특구와 관광특구, 입법 발의 등이 추진되어 온 통일경제특구와 해양산업클러스터(舊 해양경제특구)가 있다. 경제특구는 비교적 오래되고 기업을 대상으로 하는 인센티브가 대표적인 경제특별구역 제도로써 의미가 있다. 관광특구는

13) 인사이드비나(검색일: 2020. 8. 24).

14) 벨라루스 공식웹사이트(검색일: 2020. 8. 24).

관광에 초점을 맞추었다는 점에서, 통일경제특구는 남북 간 적용 방안에서, 해양산업클러스터는 해양에 방점을 두고 있다는 점에서 각각 살펴보고자 한다.

1) 경제특구

우리나라 경제특구는 중국(1966), 싱가포르(1969)에 이어 1970년부터 수출가공구역(EPZ: Export Processing Zone)을 중심으로 발전해왔다.¹⁵⁾ 2019년 기준으로 우리나라 경제특구는 경제자유구역(7개), 자유무역지역(13개), 외국인투자지역(114개) 등이 있다. 그 외에도 연구개발특구, 기업도시 등이 추가 지정되는 등 그 종류가 50여개가 넘는 실정이다.¹⁶⁾ 이 연구에서는 비교적 규모가 크고 잘 알려진 경제특구의 대표적 제도로 경제자유구역과 자유무역지역을 살펴보기로 한다.

(1) 경제자유구역

경제자유구역(Free Economic Zone)은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(경제자유구역법)에 의해 지정된 구역이다. 동법 제2조 1호에 따르면 경제자유구역이란 “외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역”을 말한다. 경제자유구역으로 지정될 경우 다양한 특례와 입주 외국인을 대상으로 하는 관세 면제, 기반시설에 대한 지원 등의 인센티브가 제공된다.¹⁷⁾ 국세와 지방세 감면, 국공유재산 사용료 감면 등이다.

15) UNCTAD(2019), p. 142.

16) 해양수산부(2014), p. 8.

17) 김민창(2019. 12. 31), p. 4.

2003년부터 3차에 걸쳐 지정되었는데 2019년 기준으로 인천, 부산·진해, 광양만(1차, 2003년), 황해, 대구·경북(2차, 2008년), 동해안권, 충북(3차, 2013년) 등 총 7개 구역이 지정되어 있다. 경제자유구역은 대규모 권역을 선정한 다음 지역을 세분화하여 일정 지구를 지정하는 방식이다. 예컨대 부산·진해 경제자유구역은 신항만지역, 명지지역, 지사지역, 두동지역, 우동지역 등으로 구분되며 각 지역별 지구가 지정되어 있다.¹⁸⁾

(2) 자유무역지역

자유무역지역(Free Trade Zone)은 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(자유무역지역법)에 의해 지정된 지역을 말한다. 동법 제2조에 따르면 “「관세법」, 「대외무역법」 등 관계 법률에 대한 특례와 지원을 통하여 자유로운 제조·물류·유통 및 무역활동 등을 보장하기 위한 지역”을 말한다.

정의에서 드러난 바와 같이 자유무역지역은 관세와 수출입에 관한 특혜가 주어지며 제조업을 중심으로 유치되는 특징이 있다. 자유무역지역에 입주한 내외국인 기업은 관세 면제 또는 환급, 임대료 감면 등의 인센티브를 받는다.¹⁹⁾

2019년 기준으로 산업단지형 7개(마산, 군산, 대불 등)와 항만형 5개(부산항, 광양항), 공항형(인천공항) 1개 등이 지정되어 있다. 산업단지형은 산업통상자원부, 항만형은 해양수산부, 공항형은 국토교통부가 각각 관리한다.

18) 해양수산부(2014), p.89.

19) 김민창(2019. 12. 31), p. 3.

2) 관광특구

「관광진흥법」 제2조 11호에 따르면 관광특구는 “외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광 활동과 관련된 관계 법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광 활동과 관련된 서비스·안내 체계 및 홍보 등 관광 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역으로 이 법에 따라 지정된 곳을 말한다”. 동법 시행령 제58조에 따라 외국인 관광객이 연간 10만 명(서울은 50만 명) 이상인 지역 중에서 관광활성화를 목적으로 지정된다.

관광특구 지정 시 관할구역 내 외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위한 진흥계획이 수립되며 지원과 평가를 받는다(동법 제71~73조). 관광특구를 방문하는 관광객의 편의 증진을 위해 문화·체육·숙박·상가·교통·주차시설 등에 대해 관광진흥개발기금을 대여하거나 보조할 수 있다. 관광특구 내 관광숙박업 중 호텔업 시설에는 카지노업 등이 허가될 수 있고(동법 제21조), 「식품위생법」, 「건축법」, 「도로교통법」 등의 일부에 특례를 받을 수도 있다(동법 제74조).

관광특구가 경제특구와 구분되는 가장 큰 점은 시행주체가 중앙정부가 아니라 지방자치단체라는 점이다. 중앙부처로서 주무부처인 문화체육관광부의 업무보고 내용이나 예산 내역 중 관광특구와 관련된 부문은 많지 않다. 관광진흥개발기금 중 관광특구와 직접적인 관련이 있는 부문은 관광특구 활성화 지원 및 관광사업체 융자 사업 정도에 불과하다.²⁰⁾

「관광진흥개발기금법」 제5조에 따른 융자 사업과 보조 사업을 보면, 관광특구 내 편의시설의 건설·개수(융자), 공공편익시설 설치(보

20) 이영주·유영심(2012), p. 77.

조)에 기금을 사용할 수 있다. 하지만 관광진흥개발기금은 관광인프라 조성 항목에서 관광특구 활성화 지원 항목 예산이 지난 5년간 30% 수준으로 줄었다(아래 표 참고). 이는 국내 관광이 점차 특정 지역 개발보다는 관광 콘텐츠와 서비스 중심으로 급변하는 트렌드에 대응하고 있기 때문으로 해석된다.²¹⁾

〈표 2-3〉 관광진흥개발기금 관광특구 활성화 지원 항목 예산 변화

단위: 백만 원

2014	2015	2016	2017		2018		2019		2020
예·결산	예·결산	예산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산
3,600	2,880	2,880	2,736	2,812	1,539	1,439	1,321	1,243	1,034

자료: 문화체육관광부, 「관광진흥개발기금운용계획」, 2015~2020, p.8을 바탕으로 저자 정리.

3) 통일경제특구(안)

통일경제특별구역(안)은 2016년 9월부터 11월까지 세 가지 의안이 나왔다가 임기만료로 폐기되고²²⁾ 2020년 6월에 다시 발의되어 있다. 현재 발의된 의안명은 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(김성원 의원 등 11인)이다.

이 의안에서 말하는 통일경제특별구역은 ‘북한 인접지역²³⁾’ 중에 시도지사가 통일부장관과 국토교통부장관에게 요청하여 지정·고시된 구역(관광목적의 특별구역을 포함)’을 말한다. 이 의안에 따르면 통일경제특별구역개발계획은 다른 법률에 따른 개발계획에 우선한다.²⁴⁾

21) 위의 책, p. 81.

22) 통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안(김성원 의원 등 20인), 평화통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안(김현미 의원 등 16인), 남북통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안(홍철호 의원 등 10인).

23) 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 남방한계선 또는 해상의 북방한계선과 경계를 접하고 있는 시·군의 관할구역에 속하는 지역과 남북 간의 경제교류·협력 촉진 및 지리적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역.

통일부장관은 10년 이상으로 하는 통일경제특별구역기본계획을 5년마다 수립하고 개발사업자를 지정할 수 있으며 입주 및 투자 기업의 경영활동을 지원할 수 있다. 세제 및 자금지원 범위는 국세와 지방세 감면, 부지 조성 및 의료·교육·연구시설·주택 등 관련 시설의 설치 및 운영에 필요한 자금, 기반시설에 대한 지원 등이다. 통일부는 사무 수행을 위해 통일경제특구위원회를 구성하여 관련 사항을 심의·의결한다. 또한 남북교류협력에 관한 특례가 있어 관련 절차 간소화, 북한주민의 체류 및 편의제공, 남북협력기금 지원 등이 가능하다. 통일부장관은 투자환경 및 생활여건 관련 서비스 제공 개선을 위해 노력하고 문화체육부장관은 관광사업의 육성 및 관광 진흥을 위해 노력하도록 규정하고 있다.

4) 해양산업클러스터

해양산업클러스터는 「해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법」(해양산업클러스터법)에 따른 구역을 말한다. 동법 제2조 1호에 따르면 해양산업클러스터란 “해양산업과 해양연관산업의 집적 및 융복합을 촉진하기 위하여 유희항만시설을 중심으로 조성된 지역”을 말한다. 2014년 3월에 발의되었다가 2016년 5월에 폐기된 해양경제특구 제도에 뿌리를 두고 있다.

해양산업클러스터는 특히 항만구역을 토대로 하여 차별화된 특구를 통해 해양산업과 지역경제 발전의 거점을 지향하고 있다.²⁵⁾ 해양경제특구의 이름으로 발의될 당시 콘텐츠와 인센티브 부족 등의 문제가 쟁점사항으로 대두되었고 타 경제특구와의 차별성 확보가 가능

24) 「국토기본법」에 따른 국토종합계획, 「수도권정비계획법」에 따른 수도권정비계획, 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 계획은 예외.

25) 해양수산부(2014), pp. 87~88.

한 독자적인 특구 운영을 지향한다.²⁶⁾ 이를 위해 타 특구와 기능이 중복되지 않게 하고 지구별로 핵심산업을 하나만 지정하여 해양산업의 지역 특화도를 높이하고자 한다.²⁷⁾ 「해양산업클러스터법」에 따르면 핵심산업 관련 기업에 지방세를 감면할 수 있고 국공유 재산 사용 등의 특례가 있으며 기반시설 비용을 지원할 수 있다.

지정 시에는 테스트베드 형태의 시범지구부터 시작해서 단계적으로 확대하는 방안이 제안되고 있다. 성공가능성이 높은 지역을 운영해본 다음 그 과정에서 도출되는 문제점을 개선하면서 본격 추진하겠다는 방안이다.²⁸⁾ 관련 사전조사 보고서에서 1단계 시범지구로 제안된 곳은 부산항(해양플랜트 제조)과 광양항(해양개발)이며 울산항은 2단계, 동해권(해양관광)과 서해권(해양바이오)은 3단계로 고려되었다.²⁹⁾

5) 소결

국내 제도 중 경제특구는 특정 산업 육성보다는 외국인 투자 유치(경제자유구역)나 수출입 기업 인센티브(자유무역지역)에 초점을 두고 있다. 경제자유구역은 복합주거지역으로 생활공간을 포함하고 있는 개방형 경제특구인 반면 자유무역지역은 국가 내부경제와 격리되는 경향이 있는 폐쇄형 경제특구라는 차이점이 있다.³⁰⁾

관광특구는 외국인 관광객 유치를 위해 지정되나 중앙정부는 전국적인 관광 활성화에 초점을 두고 사업 및 예산을 배정하고 있고, 관

26) 위의 책, pp. 58~59.

27) 위의 책, p. 60.

28) 위의 책, p. 112.

29) 위의 책, pp. 114~115.

30) 최용환·김군수(2015), p. 48.

광특구 활성화 지원 예산마저 줄어들고 있어 관광특구의 이점이나 관련 인센티브가 충분해 보이지 않는다.

해양산업클러스터는 해양산업 육성을 위한 맞춤형 지원제도로 제안된 것이다. 해양산업클러스터는 국내에서도 아직 시행되고 있지 않지만 해양관광이 핵심산업으로 제안된 동해권에는 동해 평화관광 구역의 형태에 적용해볼 수 있을 것으로 보인다.

2. 북한 제도

북한은 특수경제지대를 “해당 나라가 대외경제관계를 발전시킬 것을 목적으로 하여 일정한 지역을 설정하고 거기에만 적용되는 법률을 제정하고 질서를 세운데 기초하여 경제활동을 벌리는 특수지역”이라고 정의하고 있다.³¹⁾

북한은 1991년 12월, ‘라진·선봉자유경제무역지대’(이하 나선경제무역지대)를 시작으로 경제지대, 특별행정구, 경제특구 등 다양한 명칭으로 여러 지역에 특수경제지대를 설치했다. 김정은 시대에 들어서는 2013년 5월 ‘경제개발구법’을 발표하고 중앙급 경제개발구와 지방급 경제개발구를 설치하는 것으로 관련 법률을 정비했다.³²⁾

1) 특수경제지대

앞서 밝혔듯 북한은 다양한 명칭의 특수경제지대를 만들어 왔다. 이 중 유용한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단되는 나선경제무

31) 김은순, “특수경제지대의 발생발전과 유형,” 『경제연구』, 2014년 제1호, 2014년.

32) 법 제정 전에 설치된 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대, 개성공업지구와 금강산국제관광특구에는 위 법률이 적용되지 않는다.

역지대, 개성공단, 경제개발구 등의 사례를 살펴보기로 한다.

(1) 나선경제무역지대

나선경제무역지대는 외국인자본 유치를 위해 특정 지역을 개발하고 북한 전역과는 다른 제도 및 법규를 적용했다는 차원에서 북한 최초의 ‘경제특구’로 간주된다.³³⁾ 또한, 나선경제무역지대는 평양에서 멀리 떨어진 접경지대를 개방하는 ‘모기장식 개방’의 시초로 볼 수 있다. 이와 같은 접경지대 중심의 개방은 개성공단과 금강산, 북중 경제특구 등에서도 반복되었으며, 북한 경제특구 개발방식의 원형이라 할 수 있다.

〈표 2-4〉 나선경제무역지대 개요

설치	1991년 12월 28일 정무원
대상지역	나선시 470km ² (당초 621km ²)
개발의 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 국제적인 중계무역화물 수송기지 • 종합적인 수출가공기지 • 관광·금융기지로서 개발 • 라진항·선봉항과 함께 인접한 청진항도 자유무역항으로 지정
외자의 형태	합영, 합작, 단독투자의 3가지 형태
투자관련	투자국의 제한 없음. 국가는 모든 외국인이 투자한 자본과 재산, 기업운영을 통해 얻은 소득 등을 법적으로 보호
특혜조치	외자 100% 투자의 용인, 관세면제, 기업소득세의 감면, 낮은 소득세율(14%, 장려업종은 10%), 토지는 50년간 대여, 무비자 입국 허용
관계법령	외국인투자법, 자유경제무역지대법을 기본법으로 해서 관계법령을 제정

자료: 양문수(2001), p. 382

33) 양문수·이석기·김석진(2015), p. 27.

이 지역에는 「라선경제무역지대법」과 「외국인기업법」, 「외국인투자법」이 적용되었다. 무역지대법에서는 “특혜적 무역 및 중계수송, 수출 가공, 금융, 봉사(서비스)” 등의 지역으로 명시되어 있다.³⁴⁾ 기업법에서는 “해외투자자가 합작, 합영, 단독 투자와 같은 형식으로 경제무역 활동을 할 수 있다.”고 명시되어 있다.³⁵⁾ 하지만 해외투자자는 주식이나 채권을 발행할 수 없고, 임금의 직접 지불이 허용되지 않으며, 근로자를 해고할 때에도 북한의 동의를 받아야 하는 등 법·제도적 걸림돌이 상당하다.³⁶⁾

(2) 개성공단

개성공단은 현대그룹 정주영 명예회장의 서해공단 개발계획이 구체화된 것이다.³⁷⁾ 직접적으로는 1998년 12월과 1999년 2월, 정 명예회장이 북한을 방문해 800만 평 규모의 서해안공단 개발계획을 제시하고 북한이 이에 호응함에 따라 논의가 시작되었다. 2000년 6월에 있었던 남북정상회담에 이어 2000년 8월 현대그룹 정몽헌 회장이 김정일 위원장과 면담을 통해 개성지역 대규모 공단 건설에 합의하였다. 2003년 6월 착공식을 진행하고 2007년에 1단계 사업 준공식을 가졌다.

개성공단은 접경지대에서 외부자본에 의한 개발 및 투자와 사실상 외부에 의한 운영이라는 특징을 가지고 있다. 공단부지 개발에서부터 도로, 전력, 용수 등 인프라 개발에 공공부문이 참여해 정부 간 협력사업으로 진행되었으며, 「개성공업지구법」도 남북한 간의 협의에

34) 임을출(2007), p. 227.

35) 위의 책, p. 232.

36) 위의 책, p. 232.

37) 양문수·이석기·김석진, 앞의 책, pp. 34~35의 내용을 바탕으로 작성.

의해 만들어졌다. 형식적으로 북한 조직인 개성공업지구관리위원회는 한국의 인력과 자금에 의해 운영되었다.

개성공단은 여러 가지 경제적 성과와 제도 및 기업환경 측면에서 개선을 이룬 반면 문제점도 발생했다.³⁸⁾ 우선 경제적 성과는 인프라 개발, 기업의 투자, 대규모 북한 노동자의 고용, 생산의 증대 등의 측면에서 일어났다. 또한 남북한 협의에 의한 개성공업지구법 제정이나 관련 규정 제정, 통행이나 통신, 통관 등 소위 3통 제도의 개선 등이 이루어졌다. 정부 간 협력사업으로서 개성공단 모델은 북한이 경제특구 개발 및 운영에 대한 역량이 부족한 상황에서 대규모 경제특구의 개발과 운영을 가능하게 했다. 반면 정부 간 협력 사업의 성격은 문제점 역시 노정하고 있는데, 개성공단에 공적자금이 투입됨에 따라 ‘퍼주기’ 논란이 발생했으며, 남북한의 정치적 관계가 공단 운영에 많은 영향을 주었고 결국 중단되는 상황을 초래했다.

(3) 경제개발구

북한은 2013년 5월, 총 7장 62조의 조문과 2개 부칙으로 구성된 경제개발구법을 채택했다. 이 법에서는 경제개발구를 “국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대”로 규정하고, 경제개발구를 관리소속에 따라 중앙급 경제개발구와 지방급 경제개발구로 구분했다. 성격에 따라서는 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 등으로 분류했다. 이외에도 경제개발구의 창설, 개발, 관리, 경제활동, 장려 및 특혜, 분쟁 해결 등에 대해 규정하고 있다. 경제개발구법에서는 투자자의 재산과 소득, 신분, 지적소유권 등을 보호하며 토지는 50년 동안 임차할 수

38) 위의 책, pp. 36~37.

있다고 명시했다. 투자자들이 기업 경영에 필요한 물자 등을 반입할 때 관세를 면제하고 외화와 이윤, 재산도 자유롭게 외부로 송금할 수 있도록 했다.³⁹⁾

〈표 2-5〉 경제개발구 관련 법규 제정 및 주요내용

제정 시기	관련 법규	조항	주요 내용
2013. 5	경제개발구법	64조	법 개요, 설립, 개발, 관리, 경제활동, 장려 및 특혜, 분쟁해결 등
2013. 11	경제개발구창설규정	21조	경제개발구 창설 관련 구체적 규정
2013. 11	경제개발구관리기관운영규정	26조	관리기관의 기구, 사업내용, 분쟁해결
2013. 11	경제개발구기업창설운영규정	47조	기업의 창설 및 등록, 경영활동, 재정회계, 해산, 제재 및 분쟁해결
2013. 12	경제개발구노동규정	58조	노동력 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화시책, 제재 및 분쟁해결
2014. 2	경제개발구환경보호규정	69조	자연환경의 보존과 조성, 환경영향평가, 환경오염방지, 폐기시설물취급처리
2014. 3	경제개발구규정	38조	개발계획, 개발기업 선정, 철거, 개발공사, 제재 및 분쟁해결
2015. 7	경제개발구부동산규정	59조	부동산의 취득과 등록, 이용, 부동산 임대료와 사용료
2015. 7	경제개발구보험규정	52조	보험계약과 보험지사, 사무소 설치와 운영

자료: 김일한(2018), p. 93

또한 2015년에는 외국인투자관계법을 수정·보충하고 28개국과 ‘쌍무적인 투자장려 및 보호에 관한 협정’을, 13개국과는 ‘이중과세 방지협정’을 체결하고 국제적으로 통용되는 BOT 방식(build-operate-transfer) 등을 받아들이기 위한 규정, 세칙들도 정비했다.⁴⁰⁾

39) 김일한(2018), p. 92.

40) 이석기 외(2016), pp. 65~66.

2013년 경제개발구법 제정 이후 최근까지 북한이 발표한 경제개발구는 중앙급 개발구 8개, 지방급 개발구 19개 등 총 27개가 있다.

〈그림 2-1〉 북한의 경제개발구 현황



자료: 차명철(2018), p. 8

2) 관광특구

북한이 최초로 관광 관련 특수경제지대를 지정한 것은 2002년 ‘금강산관광지구’였으며, 이는 현재 김정은 위원장의 각별한 관심하에 국가적인 과제로 추진 중인 원산-금강산국제관광지대의 시발점이 되었다.

북한은 2013년 경제개발구법 제정과 함께 ‘온성섬관광개발구’, ‘무봉국제관광특구’, ‘청수관광개발구’, ‘신평관광개발구’ 등 지방급 관광개발구 4개도 지정하였다. 하지만 이들 관광개발구는 아직 본격적으로 운영한 경험이 없으며, 몇몇 지역은 아직 계획 단계에 머물러 있어 향후 건설과정과 운영 상황을 지켜볼 필요가 있다.

(1) 원산-금강산국제관광지대

가. 역사

금강산 관광사업은 1989년 1월 故정주영 현대그룹 명예회장과 최수길 조선대상은행 이사장 겸 조선아세아무역촉진회 고문의 ‘금강산 관광 개발 및 시베리아 공동 진출에 관한 의정서’ 체결에서 시작되었다. 이후 금강산 관광사업의 합의까지는 약 10여 년의 기간이 소요되었다. 1998년 10월 조선아시아태평양평화위원회와 현대는 ‘금강산 관광사업에 관한 합의서’를 체결했으며, 11월 18일 비로소 첫 관광이 시작되었다.⁴¹⁾

이후 외국인의 금강산 관광(2000. 2), 일본인 및 해외교포의 금강산 관광(2000. 10)이 허용되었으며, 온정리 휴게소, 문화회관, 해금강 해상호텔 등 관광 편의시설도 확충되었다. 1999년 관광객 억류 사건

41) 박병직(2001. 9. 10), p. 8.

을 계기로 관광 세칙과 신변안전보장 합의서가 체결되었다.⁴²⁾

2002년 10월 23일 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 ‘금강산 관광지구’를 지정했으며, 11월 13일에는 ‘금강산관광지구법’을 채택했다. 2003년 9월부터는 육로관광이 시작되어 2004년 1월, 해로 관광은 중단되었다. 이후 금강산 관광 상품은 더욱 다양해져, 2004년 7월부터는 당일관광과 1박 2일 관광이, 2008년 3월에는 승용차 관광까지 실시되었다.⁴³⁾ 이 기간 금강산 관광객 숫자도 1998년 10,554명을 시작으로 2007년에는 최대 인원인 352,433명을 기록하며, 꾸준히 증가했다.

하지만 2008년 7월 11일 관광객 박왕자 씨가 북한군의 피격으로 사망한 이후 금강산 관광은 지금까지 중단되었다. 금강산 관광이 진행된 1998년부터 2008년까지 약 10년간 금강산을 찾은 관광객의 숫자는 193만 명에 달한다.

나. 관련 법제도 변화

앞서 언급했던 것처럼 북한은 2002년 10월 23일 ‘금강산 관광지구’를 지정하고, 같은 해 11월 23일에는 ‘금강산관광지구법’을 채택했다. 그리고 이 법은 남북 간 금강산 관광 협력사업이 진행되었던 2008년 7월까지 지속되었다.

2011년 북한은 독자적으로 금강산 일대 개발에 나서며 4월 29일, ‘금강산관광지구’를 폐지하고 ‘금강산국제관광특구’를 설립한다고 발표했다. 이와 함께 현대그룹의 금강산 관광 독점권 취소를 통보하고, 곧바로 관광객 유치에 나서 7월부터 중국인의 금강산 관광을 시작했다.⁴⁴⁾

42) 전일욱(2014, 6), p. 230.

43) 전일욱, 앞의 책, p. 230.

2014년 6월, 북한은 ‘원산-금강산국제관광지대’ 설립을 발표했다. 북한의 발표에 따르면 국제관광지대에는 원산지구, 마식령스키장지구, 올림폭포지구, 석왕사지구, 통천지구, 금강산지구가 포함되며, 해당지역에서는 ‘금강산국제관광특구법’과 ‘경제개발구법’ 등 외국인 투자 관련 법규들이 적용된다고 밝혔다.⁴⁵⁾

북한의 자료에 따르면 관광지구란 “자연, 지역적 경계 또는 행정적 경계로 조직된 관광업의 지역적 운영단위”이며, “이러한 관광지구가 2~3개 이상 집합된 대규모 운영단위를 관광지대”라고 설명하고 있다.⁴⁶⁾ 하지만 관광지대에 대한 법적인 규정이나 구체적인 법령은 확인되지 않고 있다. ‘원산-금강산국제관광지대’에 대한 보도 등을 통해 보았을 때, 관광지대 설립에도 불구하고 관련 법규의 변화는 없는 것으로 판단된다.

(2) 접경 관광개발구

북중 접경지역에 북한은 3개의 관광개발구를 지정하고 있으며, 중국에서는 ‘과경관광합작구’로 지정하여 공동 개발을 추진하고 있다. 북중 접경지역의 관광합작구는 아래와 같다.

가. 온성섬관광개발구

온성섬관광개발구는 두만강 상의 섬으로 중국 지린성 도문시 량수천자와 인접해있는 함경북도 온성군 온성읍 일부지역으로 면적은 1.69km²이다.

44) “중국의-상해지역관광단-평양-도착/”, KCNA Watch(검색일: 2020. 8. 31)

45) “조선민주주의인민공화국-최고인민회의-상임위원회/” KCNA Watch(검색일: 2020. 8. 31)

46) 「로동신문」, 2015년 5월 17일.

골프장, 수영장, 경마장, 민속음식점을 비롯한 관광시설을 갖추고 외국인들의 휴양관광 유치를 목적으로 관광개발구 건설을 계획하고 있다. 숙박업소와 휴식장소, 골프장을 비롯한 오락시설들을 비롯한 기반시설들을 갖춘 관광휴양지구로 건설할 계획이다. 섬의 양측대안에 중국과 북한을 연결하는 다리를 건설하고 세관, 통행검사, 검역 등 신속한 통행을 보장하기 위한 시설들을 배치하였으며, 보트를 이용한 두만강 유람이 가능하다.

중국 연변조선족자치주 문화와 북한 문화를 주제로 골프장, 수영장, 승마장, 전통음식점, 숙박시설 등을 개선할 계획으로 알려져 있다. 2013년 중국 두먼시와 북한 중앙개발구관리위원회 간 협의서 체결 후, 2020년까지 총 50억 위안(한화 8,600억 원)을 투자해 개발할 계획이었으나 현재는 개발이 중단된 상태이다.⁴⁷⁾

나. 무봉국제관광개발구

무봉국제관광특구는 양강도 삼지연군 무봉노동자구의 일부 지역으로 개발면적은 20km²이다. 명칭과 달리 지방급 관광개발구로 분류되고 있으며, 중국 지린성 허룽시가 50년간 개발권, 경영권, 사용권을 보유하는 조건으로 개발투자를 진행하고 있다.⁴⁸⁾

무봉국제관광특구는 백두산관광과 관광객 대상 편의 제공 목적의 관광개발구이다. 삼지연군에는 백두산을 비롯하여 삼지연, 리명수, 무포 등 명승지들과 백두산밀영, 청봉, 5호물동 등 북한의 사적지들이 있으며, 3만여 정의 들쭉밭이 있다. 백두산 관광객들을 위한 호텔, 관광 서비스, 식당, 기념품 생산시설 등이 마련될 계획이다.

47) 정진영·최철호(2020), p. 33.

48) 차명철(2018), p. 27.

석을천(무봉호) 기슭의 호수를 이용하여 물놀이장과 편의시설을 건설하고 승마장, 민속촌, 체육 및 오락시설, 실내사격장, 민속음식거리를 건설할 계획이다. 북·중 간 투자개발계획을 체결 이후 중국인 관광객들에게 백두산 관광 코스가 개방되었으며, 여행비용은 1박 2일과 2박3일 일정으로 각각 1,680위안(한화 약 29만 원)과 1,880위안(한화 약 32만 원)인 것으로 알려졌다.⁴⁹⁾

다. 청수관광개발구

청수관광개발구는 압록강을 사이에 두고 중국의 요녕성 단둥시의 일부 지역과 마주하고 있으며, 삭주군의 방산리 일부지역과 청성노동자구를 포괄하고 있다. 개발구의 총면적은 20km²이다.

청수관광개발구는 북한의 특색을 살리면서도 현대적인 관광시설들이 구비된 관광개발구로 계획하고 있다. 중국 랴오닝성과 단둥시 협조를 받아 평안북도 인민위원회가 관광개통식을 가졌다.

문화오락구역, 조선민속촌, 종합봉사구역, 민속여관, 샘물공장, 과일 및 산나물가공공장, 김치가공공장 등을 건설할 계획이며, 우량품종의 과일나무들을 재배하여 과수원화된 관광지역으로 발전시킬 예정이다.

3) 소결

북한의 특수경제지대로 나선경제무역지대와 개성공단, 경제개발구를 살펴보고 있으며 관광특구로 원산-금강산국제관광지대와 접경 관광개발구를 검토해보았다.

49) 노컷뉴스(검색일: 2020. 8. 31)

우선, 북한 특수경제지대는 대부분 특정 국가를 파트너로 한다는 특징이 있다. 개성공단과 원산-금강산국제관광지대를 제외한 나머지 특수경제지대는 주로 중국을 파트너국가로 하고 있다. 이들 특수경제지대는 위치상 대부분 북·중 접경지역이다. 따라서 한국으로서는 개성공단과 원산-금강산국제관광지대에 초점을 맞출 수밖에 없다.

다음으로, 특수경제지대 대부분이 관광을 동반한다는 것이다. 나선경제무역지대 내에도 주요 개발사업 중 하나는 관광이다. 또 경제개발구법에 따라 관광개발구가 아니더라도 모든 경제개발구에서 관광사업을 장려하고 있다.

마지막으로, 특수경제지대 대부분이 본격 개발이나 개장 전 혹은 운영 중단에 처하는 등 큰 성과가 없다는 특징이 있다. 북한으로서는 특수경제지대 성공사례를 만들 필요가 있는 시점이다.

제3절 평화관광구역의 개념과 내용

1. 개념과 방향

관광자유구역 관련 개념과 유형에서 살펴본 결과에 따르면, 평화관광구역은 특화도에 따르면 관광이라는 특화산업형, 거버넌스에 따르면 외자유치구역이자 접경개발구역으로 구분된다. 외자유치구역으로는 정부 대 정부 간 파트너십 프로젝트이고 지리적 이점을 활용하여 한국 측 투자와 한국인 시장을 목표로 남북 접경지역에 개발되는 형태가 될 것이다.

북한으로서는 제한된 구역에서 개혁과 관광개발을 실험하는 형태가 될 것이고 한국으로서는 접경지역 관광의 공급사슬과 가치사슬의 효율성을 증진시키고자 선진국형 물류허브자유구역을 지향할 것으로 보인다. 북한으로서는 베트남의 해안경제구역과 같이 국제공항이 있어 외국인 관광객 유치에 원활한 곳에 지리적 경계를 명확히 하여 사회질서를 위협하지 않으면서 사회경제발전 정책에 부합하는 지역을 선정하고자 할 것이다. 따라서 자유무역지역처럼 국가 내부경제와는 격리되는 경향을 배제할 수 없다. 한국으로서는 해양산업클러스터에서 지향하는 바와 같이 해양산업과 연관산업의 집적 및 융복합 추진을 위해 유희항만시설을 중심으로 지역을 조성하고자 할 것이다. 남측 구역은 복합주거지역으로 생활공간을 포함하고 있는 개방형이 될 가능성이 높다.

이러한 유형 구분과 방향성을 기초로 동해에 적용될 평화관광구역을 정의하면 ‘남북 주민 간 교류와 외국인 관광객 유치 등을 촉진하기 위해 관광산업과 연관산업의 융복합에 필요한 자유로운 경제활동을 보장하기 위하여 조성된 지역’이 될 것이다. 북한에서는 국방·안보·사회질서·안전을 위협하지 않는 범위에서 실험을 하고 남측에서는 접경지역 관광의 공급사슬과 가치사슬의 효율성 증진을 기대할 수 있다.

〈표 2-6〉 평화관광구역의 개념적 유형과 방향

구분	유형	설명
특화도	특화산업형	관광
거버넌스	외자유치구역	한국 측 투자와 시장
	접경개발구역	남북 접경

자료: 저자 작성

동해 평화관광구역은 동해관광공동특구 내 소권역으로서의 위상을 지닐 수 있다. 한국에서 구상한 동해관광공동특구의 범위는 금강산과 설악산 연계를 염두에 두고 있고, 심지어 백두산 관광까지를 고려하고 있다. 북한이 해안지대, 산간지대, 평야(별방)지대의 도시 본보기로 관광개발을 추구하고 있는 점, 금강산관광지구 세분화에서 등산지구와 해안지구를 구분하는 점을 고려할 때 향후 동해관광공동특구도 산악관광과 해양관광 등을 세분화하여 타기팅(targeting)할 필요가 있겠다.

물론 그렇다고 해서 일반적으로 말하는 관광과 연안 및 해양에 의존하는 해양관광(coastal and marine tourism)이 반드시 분리될 필요는 없다. 관광자원의 매력도와 관광객의 선호도에 따라 관광상품 설계는 얼마든지 다양해질 수 있다. 여기서 해양관광에 초점을 두고 일반관광과 구분하는 것은 북한의 관광개발 동향과 관심사를 고려하고 효율적인 공간 개발 구상을 하기 위해서이다.

2. 내용과 특징

남북 접경 평화관광구역의 핵심은 사증면제에 있다. 남북 상호 간 사증 대신 방북증과 같은 용어를 사용하지만 그 기능은 국가 간 사증에 해당한다. 앞서 살펴본 타 비자면제구역의 사례를 적용해보면 평화관광구역의 핵심내용은 아래와 같이 제안해볼 수 있다.

예컨대, 평화관광구역이 설립될 경우 접경교류 활성화를 위해서 남북 주민에게 해당 구역 내 15일 체류를 허용하고, 양측 접경에 3년 이상 거주한 주민의 경우 최대 5년까지 특별 패스로 상대측 구역에

15일 체류를 허용할 수 있을 것이다. 외국인의 경우 여권과 여행자보험, 입국 카드, 남북한이 인증한 여행사의 상품 구매 확인서 지참 시 15일 체류가 가능할 것이다. 면제 체류 기간은 남북관광의 발전 정도에 따라 30일까지 점차 연장될 수도 있을 것이다.

단, 이때 러시아-폴란드 사례에서와 같이 도로와 철도 등 육상 교류만을 허용하는 것이 아니라 도로, 철도, 선박을 포함한 해상교류도 포함해야 할 것이다. 이는 중국이 하이난을 자유무역항으로 선정할 것처럼 평화관광구역 내 남북한이 각각 항만 하나를 개방하여 자유왕래를 촉진하는 데 필수적이다.

국내 제도를 기준으로 보면, 경제자유구역과 같이 관세 면세와 기반시설 지원 등의 인센티브를 제공하고 국세와 지방세 감면, 국공유 재산 사용료 감면 등의 혜택을 줄 수 있을 것이다. 관광특구와 같이 남북 공동으로 관광진흥계획을 수립하고 필요한 경우 남북협력기금 뿐 아니라 남측 지역에는 관광진흥개발기금을 대여하거나 보조할 수 있다. 선박 왕래가 자유로워질 경우 해상 카지노업 등을 허가할 수도 있다. 동해관광공동특구는 통일경제특구로 지정될 가능성도 높는데 이 경우 역시 기본계획을 수립하고 관련 위원회를 통해 절차 간소화, 편의제공, 남북협력기금 등이 지원 가능하다.

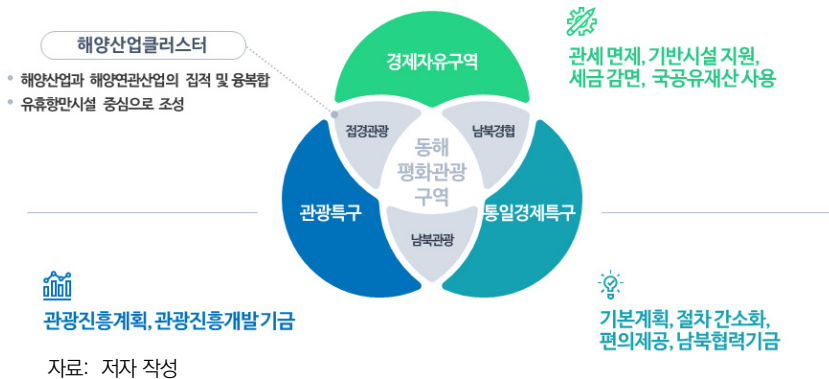
무엇보다도 평화관광구역은 경제자유구역, 관광특구, 통일경제특구와 해양산업클러스터가 결합된 형태이다. 따라서 남북 양측의 유희항만 시설을 중심으로 동해권에 해양관광을 핵심산업으로 하는 시범지구를 지정할 수 있을 것이다.

UNCTAD는 경제특구 성공의 핵심요인이 전략적 초점, 규제 틀과 거버넌스, 투자자를 위한 가치 제안 등에 달려 있다고 보며 지속가능 발전, 4차 산업혁명과 디지털경제, 변화하는 국제생산 패턴을 새로운

도전과제로 꼽는다.⁵⁰⁾

현재로서 동해 평화관광구역은 새롭고 낯선 개념이지만 경제특구의 성공을 위한 요인 측면에서 볼 때 검토해볼 만한 구상이다. 평화관광구역은 선박을 이용해 일본, 러시아, 중국 등과의 연계가 가능하고 육상 관광에 비해 국제협력과 외자유치를 위해 진일보할 가능성이 높다. 북한도 금강산관광지구를 고성향해안관광지구, 해금강해안공원지구 등으로 세분화하고 있고 원산갈마해안관광지구를 강조하고 있으므로 우리 측 지역과 상기 지구 등을 묶어 동해관광공동특구 내 평화관광구역으로 조성해볼 만하다. 해양관광이라는 전략적 초점을 가지고 지속가능한 발전과 글로벌 가치사슬을 고려하여 남북접경 해안에서 새로운 형태의 남북교류 돌파구를 모색해볼 수 있을 것이다.

〈그림 2-2〉 동해 평화관광구역과 유사제도의 관계



50) UNCTAD(2019), p. 131.

제3장

동해 평화관광구역 조성 여건

제1절 거시환경

메가트렌드는 산업발전 비전을 수립하는 기반이 된다. 2019년 말 산업발전연구원은 국내외 선행연구를 포함한 문헌의 키워드 분석을 통해 2030년을 향한 메가트렌드를 전망했다. 총 11가지 메가트렌드는 ‘4차 산업혁명 및 신기술 혁신의 급진전’, ‘도시화의 진전과 고령화 등 인구구조의 급속한 변화’, ‘자원 및 에너지 구조의 변화와 환경문제 대응을 위한 규제 강화’, ‘중국의 변동성 증대 및 세계 통상질서의 변화’와 같은 4가지 대분류로 묶인다.⁵¹⁾ 여기에는 4차 산업혁명 신기술 도입 및 활용 확대를 비롯해 그에 따른 사회경제 구조의 변화와 새로운 사회문제 등장, 도시화의 진전과 인구 및 가구 구조의 변화와 삶의 질, 건강한 삶, 여가생활에 대한 관심증가가 포함된다. 또 자원 및 에너지 구조 변화에 따른 환경문제 부상과 환경규제 강화로

51) 산업비전연구팀(2019), pp. 108~111.

인한 지속가능 발전 이슈 확산, 친환경 교통수단 등의 상품 및 서비스 수요 증가가 있다. 중국의 변동성 증대와 글로벌가치사슬 및 세계 통상질서의 변화, 한반도 평화프로세스의 진전, 세계적 불안요인 증대 등도 있다.

여기에 더해 2019년 말부터 2020년에 걸쳐 전 세계적인 이슈는 코로나19이다. 코로나19는 주요국 경제의 동반 부진과 상품교역의 둔화, 인적교류 위축, 공급망 훼손 등으로 세계 경제에 영향을 미치고 있다.⁵²⁾ 금융산업의 건전성 악화는 물론 물류체계 혼란과 운송수요 감소로 인해 해운·항공·호텔·패션 산업에도 위험 신호가 감지되고 있으며 건설, 정유, 석유화학, 철강, 오프라인 유통, 화장품, 식음료 등 산업도 코로나19 여파가 장기화될 경우 그 영향이 우려된다.⁵³⁾

타 산업과의 연계성이 높은 관광산업에는 코로나19의 영향력이 지대하다. 관광업은 OECD 회원국 GDP의 평균 4.4%, 서비스 수출의 평균 21.5%, 고용의 평균 6.9%를 차지하는데 2020년 국제관광은 45~70% 감소가 예상된다.⁵⁴⁾

코로나19로 인해서 여행의 형태와 수요자, 욕구 등도 변화가 예상된다. 한양대관광연구소와 한국관광학회가 2020년 5월에 실시한 전문가 대상 서면조사 보고서에 따르면, 코로나19 확산이 해외에서 더 심각하므로 단기적으로는 국내 관광이 활성화될 것이며 해외여행은 검역체계가 우수한 국가 간 상호교류 방식이 전개될 가능성이 높다.⁵⁵⁾ 오염도가 낮은 자연관광과 비대면 서비스에 대한 선호도가 높아지고 소규모 관광과 혼잡관리시스템으로의 전환이 예측된다.⁵⁶⁾ 자

52) 조사국 국제경제부 국제종합팀(2020. 4. 9), pp. 1~2.

53) SAMJONG KPMG Newsletter 2020년 5월호(검색일: 2020. 8. 25)

54) 주OECD대표부(검색일: 2020. 8. 25).

55) 한양대관광연구소·한국관광학회(검색일: 2020. 8. 25).

가 차량을 이용하는 당일권 및 생활권 중심, 안전과 청결이 보증되는 리조트와 호텔, 지역의 진정성과 삶의 질을 우선시 하는 관광, 어플리케이션을 이용한 주문 등이 선호되어 힐링관광과 특수목적관광(SIT: Special Interest Tourism)이 주목된다.⁵⁷⁾

1. 한국 여건

1) 사회경제적 상황

한국 경제는 최근 대내외 수요 위축으로 낮은 성장세를 보이고 있으며 민간부문의 경제성장 기여도가 큰 폭으로 낮아져 성장잠재력의 저하 가능성을 시사하고 있다.⁵⁸⁾ 최근 3년간 총 소비는 비슷한 수준에 머물고 있고 순 수출은 마이너스 성장을 보였던 데 비해 2018년부터 플러스 성장세를 보이고 있다.⁵⁹⁾ 그러나 국내 총생산 성장률은 2017년 3.2%에서 2018년 2.9%, 2019년 2%로 감소해왔다.

코로나19의 전 세계적 확산으로 주요 국제기구는 2020년 세계 경제 성장을 전망치를 하향 조정한 바 있다. 코로나19의 영향으로 한국 역시 경제성장률이 낮아지고 경기 회복이 지체될 가능성이 높아졌다.⁶⁰⁾ 수출은 코로나19의 확산으로 위축되었다가 2020년 하반기부터 점진적인 회복이 전망되고 있다. 그러나 미국과 중국 간 첨예한 대립으로 인해 양국에 대한 수출의존도가 높은 우리 경제는 부정적인 영향을 받을 가능성이 높아지고 있다.⁶¹⁾ 경기위축은 실질적인 소

56) 한양대관광연구소·한국관광학회(검색일: 2020. 8. 25).

57) 한양대관광연구소·한국관광학회(검색일: 2020. 8. 25).

58) 김성태 외(2019), p. 3.

59) 위의 책, p. 82.

60) 한국개발연구원(2020), p. 3.

득감소를 가져오고 사회 전반에 걸친 위기를 조성하고 있다. 이러한 불안감이 고조되는 속에 재정 적자 확대와 높은 청년 실업률, 부동산 가격 고공 행진과 2030세대의 좌절감 등이 사회 문제로 대두되고 있다.

그러나 한국은 코로나19에 대응하는 모범적인 방역으로 인해 대외 신인도가 상승했으며 비대면기술 등 미래 신기술과 신산업 투자로 한국형 뉴딜을 통한 저성장시대 포용적 성장을 추구하고 있다.⁶²⁾ 사회 전반적으로는 복지와 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 있으며 소비, 교육, 관광 등 생활 전반에서 친환경 가치를 추구하는 경향도 높아지고 있다.

관광 부문에서는 전 세대가 함께 다양한 활동과 즐길거리를 체험하고 맛집을 찾아다니면서 SNS에 기록을 남기고 일상처럼 언제든지 여행을 즐기는 트렌드가 형성되고 있다.⁶³⁾ 2020년에는 지역여행과 개인별 여행취향이 세분화되고 덜 알려진 숨은 명소를 찾아 짧게 자주 떠나는 일상 같은 여행이 증가할 것으로 예상된다.⁶⁴⁾ 이러한 경향은 아웃바운드 수요가 국내관광으로 전환되면서 친목을 위주로 한 생활밀착형 관광 행태를 확산시킬 것으로 보인다.

2) 외래관광⁶⁵⁾

2019년 우리나라를 입국한 해외여행객은 1,750만 2,756명으로 역대 최대를 기록했다. 2016년 1,724만 1,823명을 기록한 이후 사드 배치로 인해 관광객이 급감했으나 3년여에 걸쳐 서서히 회복한 수치

61) 위의 책, p. 4.

62) 박찬수(2020), p. 15.

63) 한국관광공사 보도자료(2018. 12. 17).

64) 한국관광공사 보도자료(2019. 12. 16).

65) 관광지식정보시스템(검색일: 2020. 8. 24) 통계를 인용하여 작성.

이다. 문화체육관광부는 관광수입 25조 1천억 원, 생산유발효과 46조 원과 취업유발효과 46만 명으로 관광이 내수 활성화와 일자리 창출에 기여한 것으로 추산했다.⁶⁶⁾ 관광성장률은 2018년 15%, 2019년 14%로 세계 평균 4%의 3~4배에 달하지만, 급감했던 관광객이 회복된 것이며 그만큼 외부환경에 취약성을 드러냈다는 반증이기도 하다.

우리나라를 방문하는 외국인은 80%가 아시아권이다. 크루즈관광과 중국인 단체관광이 급증하면서 2016년에는 중국인 관광객이 약 47%를 차지했으나 이후 점차 감소하여 30% 안팎을 차지한다. 중국인 관광객 급증 시기 13%대였던 일본인 관광객의 비중은 2020년 6월 현재 19%를 차지하고 있다. 미주는 7~8%, 유럽은 6~7%를 차지하며 큰 등락은 없다. 2017년 이후 국적별 방문객 및 재방문율은 중국, 일본, 대만, 미국, 홍콩 등의 순이다. 2019년 기준 한국 방문 선택 시 고려요인은 쇼핑, 음식/미식탐방, 자연풍경 감상 순이고 개별여행이 77%를 차지했다.⁶⁷⁾

외래관광객의 평균 체제일은 점차 늘어나 2015년 평균 8.1일에서 2020년 6월 현재 10.4일로 증가했다. 가장 많은 아시아주 외래관광객의 평균 체제일수는 같은 기간에 7.1일에서 9.7일로 늘어났고 나머지 국적의 관광객 체제일수는 이보다 더 길다.

교통수단별로 보면 공항이 2015년 81%에서 2020년 6월 현재 94%까지 증가했고 항구는 같은 기간 19%에서 14%로 감소했다.

방한 외래관광객 1, 2위인 중국과 일본 관광객의 특징은 다음과 같다.⁶⁸⁾ 2019년 기준 일본 방문객의 방한 횟수는 7.5회, 체류기간은

66) “올해 외래 관광객 1750만명 예상 ‘역대 최대’...관광수입만 25조”, 「뉴스원」, (검색일: 2020. 8. 24).

67) 한국관광공사(검색일: 2020. 8. 25).

68) 문화체육관광부(2020), pp. 48~49.

3.8일로 한국을 ‘자주’ 방문하는 편이다. 반면 중국인의 방한 횟수는 3.8회이고 체류기간은 7.2일로 한국에 ‘오래’ 체류하는 편이다. 또 일본인은 개별여행 63%, 에어텔 30.9%, 단체여행 6.1% 순이며 중국인은 개별여행이 82.5%, 단체여행이 15.2%, 에어텔이 2.3%를 차지한다. 일본과 중국 모두 방한 결정 시 쇼핑과 음식/미식 탐방을 고려하지만 일본은 K-POP/한류스타, 중국은 자연풍경 감상도 고려하는 것으로 나타났다. 또 서울을 제외할 경우 일본인은 부산과 경기, 중국인은 제주와 인천을 많이 방문했다. 지출 경비는 일본이 중국보다 2.2배 더 높고 전반적 만족도는 중국이 일본보다 4%가량 더 높게 나타났다.

3) 해양관광

2018년 기준 조사에 따르면,⁶⁹⁾ 수도권 및 6대 광역시에 거주하는 만 20세 이상 국민 중 1년 간 해수욕장 이용은 73.6%에 달하며 목적은 가족 휴가/휴양이 65%, 개인 및 친구와의 휴가/휴양이 30.2%, 친목 단체의 관광 5.2%의 순으로 나타났다. 해수욕장 이용은 주로 가족과 함께 가고(70.9%), 해양레저스포츠관광은 개인 또는 친구가 동행하는 것이 높게 나타났다(49.7%).

상기 조사결과에 따르면 우리 국민은 바닷가 방문 시 자가용 이용 및 숙박 비율이 높다. 바닷가 방문 시 자가용 이용 비율은 가족 동행 시 92.4%, 친구 동행 시 88.2%이고 숙박 비율이 가족 동행 시 72.1%, 친구 동행 시 74.5%로 나타났다. 가족과 함께 갈 경우 자가용 이용 비율이 더 높으며 친구와 함께 갈 경우 숙박 비율이 더 높다.

69) 한국해양수산개발원 내부 자료.

1회당 관광평균 비용은 가족 동행 시 53.4만 원, 친구 동행 시 60만 원이다. 세부적으로 보면, 리조트 이용(가족 동행 83만 원, 친구 동행 100만 원), 해수욕장 이용(가족 동행 56만 원, 친구 동행 65만 원), 해양레저스포츠관광(가족 동행 50만 원, 친구 동행 25만 원)의 순이다. 리조트와 해수욕장 이용 시 가족 동행보다 친구 동행의 경우가 비용이 더 높으나 레저스포츠관광 시에는 가족 동행에 비해 친구 동행 시 비용이 더 낮게 나타났다.

국내 해양관광에는 몇 가지 특징이다. 우선, 하계 집중도가 높은 것이 특징이다. 주로 여름 휴가철을 중심으로 바닷가 방문이 증가한다.

둘째, 관광동기와 목적은 주로 경관감상, 해산물 시식 등이었으나 최근에는 다양해지고 있다. 갯벌 체험을 비롯해 낚시, 수상레저, 수중레저, 크루즈관광, 섬 관광, 치유관광 등 다양한 형태의 해양레저 활동 수요가 증가하고 있다. 내륙 관광에서 해양관광으로, 정적 휴양에서 체험 활동 중심으로의 패턴이 나타나고 있다. 특히 요트, 서핑 등 선진국형 해양레저스포츠 증가가 눈에 띈다.

셋째, 방문 목적지는 강원, 부산, 제주 등이다. 깊고 푸른 바다가 위치한 동해와 제주 지역 방문이 높은 편이다. 강원은 최근 서핑인구 급증이 눈에 띄며 부산은 한국에서 해수욕장 인구 밀집도가 가장 높은 곳이다. 제주는 코로나19 이후 해외여행을 가지 못하는 관광수요가 몰리고 있는 실정이다.

넷째, 지구온난화로 인해 여름철 기온이 높아지면서 가족 단위 관광객은 해안과 더불어 계곡을 찾고 있고 대중관광 측면에서 해양관광 수요가 실내 워터파크 등으로 다변화되고 있다.

다섯째, 코로나19의 여파로 인한 해양관광 행태 변화이다.⁷⁰⁾ 향후

에는 실내보다 야외공간을 선호하고 나홀로 여행이나 타인과의 접촉 기피로 자연에서의 캠핑도 증가할 것으로 보인다. 따라서 자연환경 중심의 관광은 홍보와 마케팅에 따라 차별화된 해양관광 기회를 제공할 것이다. 하지만 대면 공포증(face to face phobia) 증가로 인해 해양관광객 증감은 분야에 따라 변동이 클 것으로 예상된다. 특히 불특정 다수가 탑승하는 크루즈관광의 경우 방역과 위생이 이슈로 대두될 것이다. 신뢰도와 친밀도가 높은 가족, 친지 간 스몰크루즈(small cruise)가 새로운 틈새 시장이 될 가능성도 있다.

2. 북한 여건

1) 사회경제적 상황

북한의 경제성장률은 1999년 이후로 플러스(+) 성장세를 회복했으나 2000년대 중후반부터 플러스와 마이너스(-)를 오락가락 해왔다.⁷¹⁾ 특히 2010년 이후로는 집중적인 광물 수출 효과로 플러스 성장을 해오다가 2016~2017년에 유엔안보리결의안에 따른 대북제재가 강화되면서 다시 마이너스로 돌아섰다. 이를 실질 GDP로 바꾸어 보면 북한의 경제총량에 큰 변화는 없지만 1998년 2조 5천억 원에서 2018년 3조 원으로 점진적이고 완만하게 상승하는 추세에 있다.⁷²⁾

하지만 수출입 규모와 교역 구조를 살펴보면 북한 경제는 대중국 의존도 심화와 대북제재로 인한 한계에 직면해 있다. 수입과 수출 모두 1위 교역국가인 중국의 교역 점유율이 2016년 90%를 돌파했

70) 서면자문회의 결과, 2020. 9. 14~9. 25.

71) 이석(2019. 9), p. 8.

72) 위의 책, p. 9 그래프 참고.

다.⁷³⁾ 대북제재 이후 수출입은 급감했으며 2019년 기준 수출에 비해 수입 규모가 12배에 달하는 기형적 구조를 보이고 상품무역수지는 사상 최대 적자를 기록했다.⁷⁴⁾ 제재 국면에서 북한은 수입 대체를 위해 식품산업의 국산화에 필요한 대두유와 밀가루, 관광산업 육성을 위한 건설·물류 관련 내장재 수입을 늘렸다.⁷⁵⁾

북한은 김정은 국무위원장 집권 이후 올해 처음으로 신년사를 생략하고 2019년 연말의 노동당 중앙위원회 전원회의 보고로 갈음했다. 2012년에 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다던 다짐은 ‘허리띠를 졸라매더라도 나라의 존엄을 지키겠다’는 의지로 바뀌었다. 대북제재 장기화에 따른 대립을 받아들이고 정면돌파전을 천명하면서 자력갱생과 새로운 전략무기 개발을 내세웠다. 대내적으로는 10대 전망목표 달성을 위한 경제전선과 과학기술 및 교육을 강조하는 자력갱생 전략을 밝혔다. 대외적으로는 충격적인 실재행동에 나설 수 있다면서 핵무기 대신 새로운 전략무기를 언급했다. 2020년 북한의 국정운영 방향은 경제 분야에 70%가 할애되었으며 한국에 대한 언급은 한 마디도 없었다.

이러한 상황에서 코로나19가 전 세계적으로 확산되자 북한은 국경을 걸어 잠그고 북한 내 외국인의 이동까지 금지시켰다. 공식적으로 북한에는 확진자가 한 명도 없다고 발표했으나 진단 키트가 부족해 확인이 되지 않을 가능성이 높다. 특히 접경무역이 활발한 중국과의 국경을 봉쇄하고 방역에 집중하고 있다.

한국에 대해서는 전단 살포를 명분으로 개성 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 강경대응을 해왔다. 이는 대북제재 및 코로나19로 인

73) 위의 책, p. 14 그래프 참고.

74) 최장호(2020. 3. 23), pp. 3~4.

75) 위의 책, p. 9.

한 대내사정 악화에 대한 비난의 화살을 한국 측으로 돌리려는 뜻으로 풀이된다.

북한은 관광 산업 육성과 금강산 관광 재개 등에 기대를 걸었지만 실현되지 못했고 코로나19로 인해 관광 재개가 더욱 요원해지면서 새로운 돌파구가 필요한 실정이다.

2) 외래관광

북한을 방문한 외국인 관광객 통계는 공식 발표되지 않는다. 가장 최근에 언급된 것은 북한에서 관광을 총괄 지휘하는 국가관광총국의 관광홍보국장이 2018년에 북한을 방문한 외국인 관광객이 20만 명을 넘었고 그 중 90%가 중국이라고 한 발언이다.⁷⁶⁾ 하지만 여기서 말하는 관광객은 말 그대로 관광 상품을 이용한 관광객이고 국제관광에서 말하는 방문객은 그보다 훨씬 많을 것으로 예상된다. 중국이 발표한 마지막 통계에 따르면 이미 2012년에 중국인 방문객 수만 23만 7천 명에 달했기 때문이다.⁷⁷⁾ 이처럼 북한 외래관광의 특징은 높은 대중국 의존도가 대표적이다.

관광상품을 이용하는 서구권 관광객은 5천여 명 수준이며 25%가 독일어 사용권이다.⁷⁸⁾ 김일성 생일과 만경대상국제마라톤대회가 있는 북한 관광의 성수기 4월에 서구권 관광객의 절반 이상이 방문하는 것으로 추정된다.⁷⁹⁾ 최근에는 여러 여행사에서 연말연시를 기념하는 다채로운 상품도 출시되고 있다.

나머지 관광객은 재일본조선인총연합회(조총련) 관련 재일동포의

76) 연합뉴스, “北관광총국 “작년 외국인 관광객 20만명 넘어…중국인 90%” (검색일: 2020. 8. 25).

77) 김한규(2019. 7), p. 38.

78) 연합뉴스, “북한, 유럽 관광객 유치전…대사관서 여행정보 제공” (검색일: 2020. 8. 25).

79) 서구권 대상 북한관광 최대 여행사 고려투어스 관계자 면담.

수학여행 등 방문으로 추정된다.

남북관광은 1998년부터 2008년 7월까지 금강산 193만 5천 명, 개성 11만 2천 명, 평양 2천 3백 명 등으로 우리 국민이 북한 땅을 방문했다. 이 중 금강산 관광객 55만 3천여 명은 1998년부터 2004년 사이 육상관광이 시작되기 전에 선박을 이용해 해로로 북한을 방문했다.

북한의 관광지형은 크게 서부(평양-개성), 동부(원산-금강산), 북부(북·중 접경)로 나뉜다.⁸⁰⁾ 북한을 방문하는 외래관광객 대부분은 핵심지역인 서부를 먼저 방문한다. 일정이 길거나 재방문인 경우 북한 동부를 방문할 가능성이 높다. 북한 당국은 원산, 금강산 등 동부 관광지 개발에 박차를 가하고 있지만 수요자 입장에서는 거리가 멀어 선호도가 낮은 편이다.⁸¹⁾ 북부는 중국인 관광객이 사증 대신 통행증을 이용하는 당일관광 중심의 접경관광이 활성화되어 왔다.

북한 관광 상품은 중국인의 경우 3~6일(접경관광의 경우 만나절~4일), 서구권 관광객의 경우 3~11일(최대 22일)까지 분포되어 있다.⁸²⁾ 중국인은 보통 단둥이나 셴양 등에서 기차를 이용해 입국하고 북한 내에서는 차량으로 이동한다. 서구권 관광객은 주로 베이징이나 단둥에서 항공 또는 기차를 이용해 입국하고 역시 북한 내에서는 차량 또는 항공을 이용한다.

북한 관광에 대한 목적 및 만족도는 공식 조사된 바 없지만 중국인이 주로 이용하는 씨트립 사이트를 통해 평양 관광을 평가한 연구에 따르면, 상위권에 식도락 관광자원이 많이 포함되어 있고 매년 그 만

80) 윤인주(2020. 5), pp. 8~9.

81) 고려투어스 관계자 면담 결과를 기초로 작성.

82) 윤인주(2016), pp. 251~256.

족도가 상승하고 있다.⁸³⁾

3) 해양관광

한국에서는 해양관광이라는 용어를 사용하지만 북한에서는 해양 대신 ‘해안’이라는 용어를 자주 사용하는 것으로 보인다. 원산 갈마 해안관광지구, 금강산 고성향해안관광지구 등이 그러하다. 하지만 해안관광 또는 해양관광을 해양산업의 일부로 인식하고 있는 것은 한국과 마찬가지로이다. 북한 학술지 『경제연구』는 해양산업을 “해양 자원을 개발리용하여 물질적 부를 생산하고 해양관광, 해상비행장 등 여러 가지 봉사를 진행하는 산업”으로 정의한 바 있다.⁸⁴⁾

북한의 해안지역 관광개발 중 대표적인 곳은 원산과 금강산, 나선 등이다. 김정은 국무위원장은 원산을 해안지대의 본보기로 개발할 것을 천명한 바 있다. 최근에는 금강산 관광지구를 고성향해안관광지구, 해금강해안공원지구, 비로봉등산관광지구, 체육공원지구로 구분하고 단계적 개발을 지시하기도 했다. 또한 나선경제무역지대 내 개발계획 중 관광지 10곳에 비파섬생태관광구, 웅상해양체육관광지, 소초도유람선관광, 갈음단해수욕장 등이 포함된 바 있다.

관광상품 중에는 신의주유람구, 원산 송도원해수욕장·장독섬·원산항, 금강산의 시중호·해금강·삼일포·통천·총석정, 남포의 서해갑문·남포항·와우도, 나선의 비파도·물개자연보호구·해안공원, 칠보산의 해칠보, 청진의 선원구락부, 함흥의 마전해수욕장과 마전서평학교 등이 있다.⁸⁵⁾

83) 김한규(2020a).

84) 리진심(2010), p. 35.

85) 윤인주(2016), p. 258.

제2절 관광협력 현안과 남북한 입장

1. 관광협력 현안과 여론

1) 금강산관광

남북 관계가 교착상태에 빠져있던 2019년 10월 23일 북한 관영 노동신문은 김정은 위원장이 금강산관광지구를 방문해 노후한 남측 시설을 철거하고 우리식으로 새롭게 건설할 것을 지시했다고 보도했다. 해당 기사에서 김 위원장은 “남측을 내세워 금강산 관광사업을 진행하는 것이 바람직하지 않다”며, “관광지를 내어주고 이득을 보려했던 과거의 정책이 잘못되었다”고 질타했다.

아울러 김 위원장은 “금강산이 마치 북과 남의 공유물처럼, 북남관계의 상징, 축도처럼 되어있고 북남관계가 발전하지 않으면 금강산 관광도 하지 못하는 것으로 되어있는데 이것은 분명히 잘못된 일이고 잘못된 인식”이라고 지적했다. 또한 금강산관광지구총개발계획을 3~4단계로 작성해 연차별, 단계별로 고성향해안관광지구, 비로봉등산관광지구, 해금강해안공원지구, 체육문화지구를 꾸릴 것을 지시했다. 이날 김 위원장의 발언은 북한이 기존의 남북 합의에 연연하지 않고 독자적으로 금강산관광지구 개발을 진행하겠다는 의지를 밝힌 것으로 평가할 수 있으며, 이에 대한 구체적 계획이 마련된 것으로 추측할 수 있다. 하지만 이와 동시에 “남녘 동포들이 금강산을 찾겠다면 언제든지 환영”할 것이라고 밝혀 한국인의 금강산관광 자체는 막지 않겠다는 의사를 밝혔다.⁸⁶⁾

86) 「로동신문」 2019년 10월 23일.

곧이어 10월 25일 북한의 ‘금강산국제관광국’은 통일부와 현대아산에 금강산 관광지구 시설 철거와 관련한 통지문을 전달했다. 10월 28일 통일부는 ‘조선아시아태평양평화위원회’에, 현대아산은 ‘금강산국제관광국’에 관련 문제에 대한 실무회담을 제의했다. 그러나 북한 금강산국제관광국은 10월 29일 통일부와 현대아산에 문서 교환 방식으로 합의할 것을 역제의 해왔다. 11월 5일 통일부는 다시 남측 당국과 사업자 등이 포함된 ‘공동점검단’을 구성해 방북하겠다고 개성 남북공동연락사무소를 통해 ‘조선아시아태평양평화위원회’ 앞으로 통지했으나 북한은 다시 문서교환을 통한 합의를 주장하며 대화를 거부했다.⁸⁷⁾ 2020년 1월 30일 금강산국제관광국은 통일부에 통지문을 보내고 코로나 바이러스의 유행을 이유로 금강산지구 시설 철거 일정을 당분간 연기하겠다고 통보했다.⁸⁸⁾

2) 북한 개별관광

북한 개별관광이란 “협력사업체를 통한 단체관광 방식이 아닌, 비영리단체 또는 제3국 여행사 등을 통해 개별적으로 북쪽의 초청의사를 확인해 방북 승인을 받아 방북하는 것”으로 설명할 수 있다.⁸⁹⁾ 이는 유엔에서 제재 대상으로 명시하고 있는 대량현금 송금을 우회하기 위한 창의적 해법으로 제안된 측면이 있다. 북한 관광 시 숙박·교통 등의 비용을 여행사를 통해 일괄 결제하는 것이 아니라 개인 또는 소규모로 나누어서 지불한다는 의미이다.

이와 같은 북한 개별관광이 처음 공론화된 것은 문재인 대통령의 2020년 신년 기자회견을 통해서이다. 문재인 대통령은 회견에서 국

87) 전훈철(2019. 12), p. 54.

88) 통일부, 남북관계 주요일지(검색일: 2020. 8. 25).

89) 김한규(2020. 8. 20), p. 10.

제제재라는 한계로 남북 협력에 제한이 있는 것이 사실이지만 제한된 범위 내에서도 할 수 있는 일이 얼마든지 있다며, 그 예로 개별관광을 언급했다.

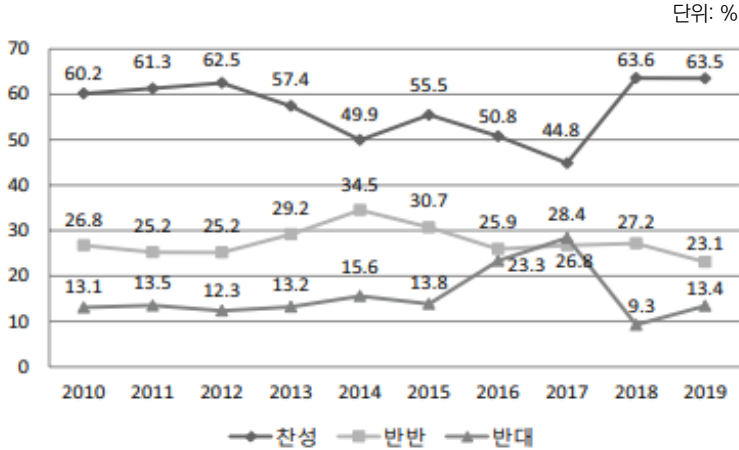
이후 통일부는 2020년 업무보고를 통해 북한 개별관광의 내용과 범위를 구체화했다. 통일부 업무보고 자료에서는 북한 개별관광의 추진배경이 대북제재 상황에서 남북이 독자적으로 추진 가능한 방안을 모색하는 데 있다며, “이산가족, 국내 관광객 등의 북한 개별관광을 통해 남북 간 인적 교류 등 협력 확대 및 접경지역·관광산업 활성화를 도모”할 것이라고 설명했다. 구체적인 경우로 이산가족 및 사회단체 등의 개성·금강산 방문, 우리 국민의 제3국 경유 북한 개별관광, 외국인의 남북연계관광을 명시했으며, 이후 정부 및 지자체·사회단체·제3국 여행사 등 다양한 경로로 북한에 개별관광 의사를 타진하고 협의를 추진할 계획이라고 밝혔다. 북한은 이에 대한 의사 표시를 하지 않았으나 곧이어 촉발된 코로나19 확산으로 인해 국경이 통제되고 관광이 전면 중단된 상태이다.

3) 남북관광에 대한 여론

서울대학교 통일평화연구원의 「2019 통일의식조사」에 따르면 금강산관광 재개에 찬성하는 의견은 63.5%인 것으로 나타났다. 반대 의견은 13.4%로 나타났으며, 23.1%는 반반이라는 입장을 선택했다.⁹⁰⁾ 2010년 이후 금강산관광 재개에 대한 찬반 의견의 변화는 아래 그래프와 같다.

90) 김학재 외(2020), pp. 126~127.

〈그림 3-1〉 금강산 관광 재개에 대한 견해



자료: 김학재 외(2020), p. 127

한국관광공사의 2019년 여론조사에 따르면 북한을 여행할 의향이 있다는 대답도 62.8%(매우 그렇다 30.0%, 그렇다 32.8%)를 차지했으며, 북한이 일본·중국 등 인근 해외여행지에 비해 매력적인 관광지라는 의견이 61.3%(매우 높다 27.7%, 높다 33.6%)를 차지했다. 관심 있는 여행 형태를 묻는 질문에는 북한 내 역사문화유적 관광이 53.4%로 1위를 차지했으며, 북한의 명산 방문 46.4%, 북한의 음식 경험이 44.4%, 온천 휴양지 등 힐링 여행이 33%로 뒤를 이었다. 북한에서 가장 가고 싶은 관광지를 묻는 질문에는 백두산이 30%로 1위를 차지했으며, 금강산 22%, 평양 15%, 개성 9% 등으로 나타났다.⁹¹⁾

91) 한국관광공사(2019), pp. 39~40.

〈표 3-1〉 북한의 가고 싶은 관광지지와 선호하는 관광 형태

순위	가고 싶은 관광지	비율	선호하는 관광 형태	비율
1	백두산	30%	역사문화유적 방문	53.4%
2	금강산	22%	명산 방문	46.4%
3	평양	15%	음식 경험	44.4%
4	개성	9%	온천 휴양지 등 힐링 방문	33.0%
5	개마고원	5%	북한 주민 일상 관찰 및 체험	24.4%
6	함흥	4.4%	휴향 및 피서	15.2%
7	칠보산	3.8%	사회주의 국가 특징 체험	10.2%
8	원산	3.4%	스키 등 동계 스포츠	5.6%
9	묘향산	2.6%	친인척 방문	1.6%
10	마식령	1.8%	골프, 카지노 등 리조트 여가	1.0%

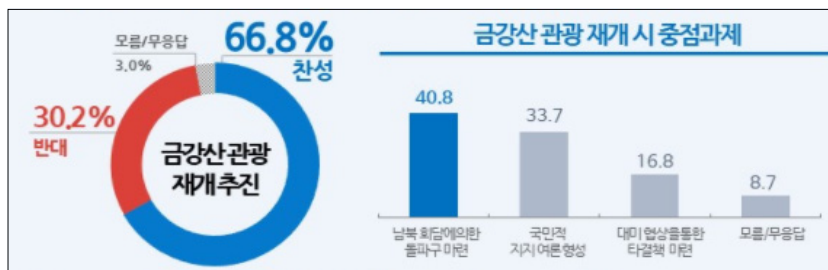
자료: 한국관광공사(2019), pp. 39~40

민주평화통일자문회의에서 실시한 2019년 4분기 통일여론조사 결과에서는 ‘개별관광·현물지급 등을 통해 금강산관광을 실질적으로 재개하고자 하는 노력’에 대한 찬성 의견이 약 66%, 반대 의견은 약 30%로 나타났으며, ‘금강산관광 재개를 위한 중점 과제로는 남북회담에 의한 돌파구 마련’이 40.8%, ‘국민적지지 여론 형성’이 33.7%, ‘대미협상을 통한 타결책 마련’이 16.8%인 것으로 나타났다.⁹²⁾ 2020년 남북관계 역점 추진과제를 묻는 질문에는 ‘남북 간 철도 및 도로 연결’(22.4%), ‘코로나19 대응 등 보건분야 협력’(18.3%)에 이어 ‘개성공단 및 개별관광 재개’(17.3%)가 3위를 차지했다.⁹³⁾

92) 박종철 외(2019), p. 12.

93) 위의 책, p. 13.

〈그림 3-2〉 민주평통 2019년 4분기 통일여론조사결과



자료: 민주평화통일자문회의(검색일: 2020. 8. 25)

이상의 여론조사를 종합한 결과, 2019년 만해도 우리 국민의 60% 이상이 금강산관광 재개를 비롯해 북한 관광에 대해 찬성하고 관심이 높은 것으로 나타났다. 그러나 코로나19와 2020년 6월 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파, 2020년 9월 한국 해수부 공무원의 북한 해역 피살 이후에는 북한 관광에 대한 안전상의 위험과 북한 당국의 대응에 대한 실망이 높아졌을 가능성이 있을 것으로 추정된다.

2. 해양관광협력에 관한 남북한 입장

1) 한국의 입장

남북 관광협력의 추진동력 중 중요한 부분은 국민여론이다. 앞서 살펴본 바와 같이 2019년 여론조사에서 금강산관광 재개에 대한 찬성 여론은 높은 것으로 나타났다. 하지만 남북관계 상황이 찬반 여론에 미치는 영향이 크다는 점을 고려할 때 개성 남북공동연락사무소 폭파 이후의 여론은 달라졌을 것으로 예상된다. 또한 코로나19의 유행으로 인한 개인 신변안전에 대한 우려도 무시할 수 없는 요인이다.

완강하게 대화와 협력을 거부하는 북한을 설득하기 위해서는 지난

한 노력과 시간이 필요하다. 예측하기 힘든 북한의 돌발 행동이라는 변수도 무시할 수 없다. 이와 같은 상황에서 여론의 동의를 얻어가며 협력하기 위해서는 정부의 의지가 필수적인 추진동력이다. 최근 정부는 ‘작은 접근’을 강조하며 ‘작은 교역’(물물교환)과 남북한 도시 간 자매결연을 추진할 것을 밝혔다. 따라서 우리 정부로서는 관광협력에서도 ‘작은 시도’가 될 수 있는 해양관광협력에 대해 긍정적인 입장을 보일 것으로 기대된다.

금강산관광이 해로를 통해 문을 연 만큼 향후 금강산관광 재개 및 동해관광공동특구도 바다를 활용한 관광에서 기회를 찾을 수 있을 것이다. 크루즈선 이용 시 10여 년의 세월이 흘러 개보수가 필요한 금강산 내 노후시설을 대체할 수 있기 때문이다. 또한 관광객의 입출입 동선 등을 보다 효율적으로 관리할 수 있어 조심스러운 관광 재개에 도움이 될 것으로 보인다. 평화관광구역 역시 관광가능지역을 확정하기가 비교적 용이하므로 정교한 관광프로그램을 협상할 경우 성사 가능성이 높을 것이다.

또한 한국으로서는 ‘국방개혁 2020’에 따른 전방의 인구 감소 및 지역경기 침체 우려를 개별관광 배경 중 하나로 밝힌 바 있다. 한국 동해안은 하계 휴가철 바닷가 방문 비율이 높은 지역이며 KTX 경강선 개통 등으로 수도권으로부터의 접근성이 더욱 높아졌다. 최근에는 속초와 양양 등에 서핑 및 다이빙 목적으로 방문하는 인구도 높아지고 있다. 코로나19 이후 기존에 해외여행을 가던 관광수요가 제주 등으로 몰리고 있으므로 남북접경 관광은 해양관광수요의 탈출구가 될 수도 있다. 따라서 한국으로서는 접경지역을 비롯한 국내 관광경기 활성화 차원에서 해양관광협력을 지지할 가능성이 높을 것으로 보인다. 요약하면, 한국은 우리 관광객의 송출, 접경지역의 공동관광

개발, 이를 통한 북한과의 경제개발 협력과 남북한 평화 정착 등의 성과를 기대할 것이다.

2) 북한의 입장

하노이 제2차 북미정상회담 결렬 이후 남북관계는 정체상태를 벗어나지 못하고 있다. 현재 북한은 국제사회의 대북제재로 경제에 상당한 타격을 받고 있는 것으로 알려져 있으며, 코로나19의 유행으로 국경을 전면 차단하고 있어 사실상 거의 유일한 무역 상대국인 중국을 통한 수출입이 급감한 것으로 나타났다. 여기에 더해 기록적인 강우량을 기록한 올 여름 폭우로 인해 최대 곡창지대인 황해도 지역의 피해가 상당했다. 결과적으로 북한은 북미 핵협상 고착과 3중고(대북 제재, 코로나19, 홍수)에 처한 경제상황으로 인해 위기에 직면해 있는 것으로 분석된다.

이와 같은 상황에도 불구하고 최근 북한은 자력갱생을 통한 정면 돌파전을 선언하고 나섰으며, 2021년 1월 8차 당대회를 소집했다. 북한의 행보는 정치적 쟁점 해결을 중심에 두고 이를 위한 경제적·사회적 태세를 가다듬고 있으며, 같은 이유로 남북협력 및 관계 개선에도 큰 관심을 보이지 않아 온 것으로 분석된다. 특히 전 세계적인 코로나19의 확산이 정치·경제·사회 전반에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 남북 간 전면적인 규모의 관광협력은 당분간 어려울 것으로 전망되며, 재개된다고 하더라도 과거와는 다른 양상으로 전개될 가능성이 크다.

하지만, 북미 협상이 지연되면서 북한으로서는 ‘작은 성과’에도 주목할 필요가 생겼다. 또한 김정은 위원장이 “남측 동포들의 금강산관광은 환영”한다는 입장을 밝힌 만큼 개별관광의 가능성은 열려있는

것으로 평가된다. 역설적으로 코로나19로 인해 금강산 지역의 한국 측 시설물에 대한 철거는 아직 이루어지지 않아 금강산관광을 지렛대로 한 남북관계 개선의 여지는 남아 있는 것으로 보인다.

북한은 해양관광 개발 초기 단계로 국외사례를 적극 검토하며 반영하여 원산 갈마해안관광지구를 조성해왔다. 이 지구는 ‘해안지대’의 본보기로 언급되고 있어 향후 북한 해양관광개발의 모범사례가 될 예정이다. 북한은 해양관광 중에서도 유람선 관광, 온대지역의 사계절 관광에 대한 투자방법과 관광호텔, 교통서비스, 관광비 책정, 생태관광 인증 등에 큰 관심을 가지고 있다.⁹⁴⁾

2019년 10월 김정은 국무위원장이 금강산관광지구 현지도도를 통해 고성향해안관광지구, 해금강해안공원지구 등으로 세분화할 것을 지시한 만큼 향후 금강산지구가 원산에 이어 해양관광 개발의 전초기지가 될 것으로 예상된다. 이런 의미에서 북한은 향후 남북관계 회복 시 해양관광협력에 적극 호응할 가능성이 높다. 이러한 북한의 개발 수요와 전략을 고려할 때 동해관광공동특구도 ‘바다’에 초점을 맞출 필요가 있다.

제3절 종합분석

1. 동해 평화관광구역의 필요성과 기대효과

동해 평화관광구역의 필요성과 기대효과를 앞서 정리한 남북한의 거시환경과 이해관계 차원에서 분석하면 다음과 같다.

94) 캐나다-북한 지식교류협력사업을 10년 동안 운영한 박경애 교수 발언, 유튜브(검색일: 2020. 9. 28).

첫째, 남북교류 단절에 따른 돌파구 모색이다. 2018년까지만 해도 역사적인 남북회담, 북미회담, 남북미회담을 연이어 개최했던 한반도 정세가 2019년부터 소강상태에 접어들었다. 2020년 8월 현재에는 개성 남북공동연락사무소 폭파, 대북제재 기업 포함으로 인한 물물교환 실패 등 사실상 남북교류의 돌파구를 찾기가 쉽지 않다. 이러한 상황에서 우리 정부는 한반도평화프로세스의 진전에 진일보할 수 있는 대안이 필요하다.

대북제재라는 현실적 한계와 북한의 수요를 고려할 때 이산가족 상봉 등 인도적 교류를 제외하고 남북 간 접촉 재개가 용이한 것은 관광 분야이다. 북한은 관광 산업 개발을 위해 국내 건설 능력을 총동원한 바 있다. 원산에 이어 금강산도 자체 개발하겠다는 의지를 밝혔다. 만약 북한이 금강산을 자체 개발하여 외래관광을 재개하고 한국인이 개별관광이라는 명칭하에 외국여행사를 이용한다면 남북관광은 그 특수성을 잃고 외래관광의 한 시장으로 축소되고 말 가능성이 높다. 따라서 진전이 없고 다소悶悶한 감이 있는 동해 관광공동특구를 의제로 꺼내어 남북교류의 돌파구를 만들어낼 필요가 있다. 금강산관광 전면 재개는 쉽지 않으므로 김정은 국무위원장이 제시한 금강산 지구 중 고성향해안관광지구나 해금강해안공원지구 등 소규모 구역을 남측과 연결하여 평화관광구역을 조성해볼만 하다.

둘째, 코로나19 여파와 장기화로 인한 새로운 전략 모색이다. 코로나19 이후 남북한 모두 인적교류 위축과 관광 산업 축소를 경험하고 있다. 자유롭게 해외에 나가지 못하자 국내 관광 수요는 갈 곳을 잃었고 이러한 추세는 장기화될 것으로 예상된다. 비교적 검역체계가 우수한 곳과 오염도가 낮은 청정지역, 소규모 관광과 혼잡관리 시스템을 선호하는 추세를 고려할 때, 남북 간에는 검역체계를 확보한 관

광구역을 조성하기 용이한 측면이 있다. 북한으로서는 진단 키트가 부족하지만 한국이 이를 제공할 수 있고 북한은 오염도가 낮은 청정 지역 제공이 가능하다. 남북관광의 특성상 북한 당국에 의해 철저히 관리되므로 소규모 관광과 혼잡관리도 가능하다.

셋째, 남북관광 발전과 해양관광의 도약이다. 북한의 관광지 대부분은 산이나 바다를 접하고 있어 평화관광구역은 장기적으로 확산이 용이하다. 금강산, 원산, 함흥, 청진, 나선 등 바다를 끼고 있는 동해 안에 소규모 평화관광구역을 조성하고 이를 선박, 항공, 도로, 철도 등으로 연결할 수 있을 것이다. 특히 기후변화로 여름철 최고 기온이 상승하고 있어 한국에 비해 시원한 북한 해수욕장 방문 수요가 발생할 것으로 기대된다.

정부가 제안한 개별관광 형태처럼 제3국(중국) 경유 시 항공료, 비자발급비와 소요 시간 등으로 인해 가격 경쟁력이 떨어지며 중국 여행사도 수익에 비해서 한국인을 동반하는 정치적 부담을 지기 어려울 가능성이 높다. 따라서 제3국을 경유할 필요가 없고 북한 방문 시 요구되는 까다로운 절차가 없는 남북 공동의 평화관광구역은 남북관광을 한 단계 더 도약시킬 것으로 보인다.

2. 동해 평화관광구역 조성 시 쟁점사항

1) 국제사회 설득과 세컨더리 보이콧

국제사회의 대북제재가 진행되는 와중에 개별관광 등의 남북협력 사업은 여러 문제를 야기할 가능성이 있다. 개별관광이라는 아이디어 자체가 대북제재를 우회하는 방법인 만큼 우리 정부가 나서서 진

행하는 개별관광은 국제사회의 우려와 의심을 살 수 밖에 없을 것이다. 관광이 대북제재의 대상은 아니지만 대량현금 송금에 대한 개념(규모, 지급방법 등)이 명확하지 않으므로 향후 문제 발생의 소지가 없는 것은 아니다.

미국의 세컨더리 보이콧도 걸림돌이다. 북한 개별관광이 재개된다고 하더라도 북한 방문자에 대한 미국 입국 제한 또는 관련 기업에 대한 금융제재 등 다양한 문제가 예상된다.

2) 관광객 신변안전 및 투자자 권리 보장, 기타 실무적 문제

일반적인 해외여행의 경우에도 다양한 실무적인 문제가 발생하며, 국가 간 협정과 외교적 협력을 통해 문제를 해결해 나간다. 하지만 북한 개별관광은 이와 같은 문제에 대한 해결책이 제시되지 않고 있다. 또한 남북 간 긴밀한 협의도 쉽지 않은 상황이다.

관광객의 신변안전 보장 및 여행 허가제도(비자, 출입증 등), 안전 보장 및 보험, 사고 및 분쟁 발생 시 해결 방법, 천재지변 등에 대한 대응 등 여러 문제가 예견된다. 또한, 과거 금강산 관광객 피격 사건 처럼 예기치 못한 사건으로 인해 남북관계 및 관광협력 발전을 방해하는 결과를 초래할 수도 있다.

평화관광구역 조성 시 투자 주체도 주요 관건이다. 현대아산의 금강산사업 전례를 볼 때 민간으로서는 선뜻 나서기 어려운 형국이기 때문이다.

위와 같은 문제를 해결하기 위해서는 사실상 과거 금강산관광에 준하는 남북 간 대화와 협력 체계가 마련되어야 한다. 준비되지 않은 상태에서 제3국 등을 통한 무리한 북한 관광은 지금보다 더 큰 상황

악화를 초래할 가능성도 배제할 수 없다.

3) 상호교류 시 위생과 검역

코로나19 이후 위생과 안전에 대한 우려는 남북한 양측에서 각각 대두되고 있다. 보건·의료 체계가 부족한 북한으로서는 평화관광구역 운영 시 관광객 방문으로 인한 전염병 전파를 우려할 수밖에 없다.

북한에서도 외부인 출입에 민감하지만 코로나19 이후 우리 국민의 북한 관광 인식에 큰 변화가 예상된다. 코로나19 여파로 인한 안전과 위생에 관한 우려가 커지면서 북한 방문 시 개인 신변에 관한 이슈가 더 커진 것이다.⁹⁵⁾ 현지에서의 위생 관리 문제와 질병 발생 시 치료에 관한 문제를 고려할 때 한국 수준의 관광 수용태세와 의료시설에 대한 필요성이 더 커졌다.

4) 남북한 평화관광구역의 운영과 리스크 관리

평화관광구역 운영 시 그 내용은 상호 협의에 달려 있지만 해안산책길 조성에서부터 시작해서 무동력 해양레포츠(서핑, 패블보드, 다이빙 등), 동력 해양레포츠(보트, 요트, 수상스키 등)까지 확대될 경우 필요한 강사와 기구, 시설 보급 등의 문제가 있다. 특히 수중의 경우 지리정보 노출 문제로 북한이 반대할 가능성이 있어 제한 구역을 정할 필요가 있을 것이다. 대북제재로 인해 수상레저스포츠 관련 설비를 반입하는 데 제한이 있을 수도 있다. 또 수상이나 수중에서 안전 구역을 설정하고 관광객의 안전을 확보하는 문제와 사고 발생 시 응급 및 의료체계와 보험 적용 등의 문제가 수반될 것이다.

95) “뉴노멀 시대 남북관광 교류협력의 창의적 해법 모색”, 「제1차 남북관광포럼」 토론 내용(2020. 8. 20)

또한 평화관광구역의 출입 및 체류 인원과 체류일수 등도 쟁점이 될 것으로 보인다. 인원과 일수가 많을수록 경제적으로는 이윤이 발생하겠지만 그만큼 관리와 통제가 어렵기 때문이다. 우리 정부가 추진하는 개별관광은 북한이 원하는 수준의 대규모 관광이 아니기 때문에 여기에서도 이해관계가 다를 것이다. 북한 입장에서 관광개발의 주요 동기가 외화획득임을 고려할 때 노력(감시 및 운영 인원) 투입 대비 성과가 작다고 받아들일 수 있다. 따라서 평화관광구역을 단계적으로 개발하는 과정에서 발생하는 리스크를 관리하면서 지속적으로 유지하고 발전시켜 나가는 것도 큰 쟁점 중 하나이다.

5) 남북한의 관광개발 목표와 수준 차이

북한은 해양관광에 대한 경험이 부족하고 개발 초기에 있기 때문에 한국과는 관광개발의 목표와 수준에서 차이가 있을 것이다. 한국은 관광객 중심의 행복 추구하고 가치, 삶의 질을 우선시하는 반면 북한에서는 관광지 조성하고 경제적 사업성 등 관광사업에 중점을 두고 있다. 따라서 관광사업의 성과에 관심이 높은 북한과의 견해 차이가 발생할 수 있을 것으로 보인다.

한국인들은 그동안 동남아시아에서 주로 해양레포츠를 즐겨왔으므로 코로나19로 인해 출입국에 제한이 있다 하더라도 비슷한 수준의 시설과 서비스를 북한에서도 기대할 것이다. 한편 북한은 생태관광이 환경파괴 등을 줄이면서 관광객 수요를 충족시키며 경제발전에 이바지하는 관광형태라고 인식하고 있다.⁹⁶⁾ 따라서 한국에서의 체험 중심의 해양관광활동이 생태관광 원칙에 따라 이루어질 수 있도록 유도하는 것이 관건이 될 것으로 보인다. 남북 공동의 평화관광구역

96) 리금별(2018), pp. 38~39.

은 국내 다른 지역의 해양관광에 비해 해양자원, 해양환경 보호가 특히 중요한 이슈가 될 것이다.

6) 사업자와 관광객 유인

남북한 간 자유로운 왕래와 관광활성화를 도모하기 위해서는 공공 뿐 아니라 민간의 역할이 필요하다. 실제 관광수요와 밀접한 관계에 있는 잠재적 개발자와 관광업계 입장을 들어볼 필요가 있다. 또한 실제 이 구역을 방문할 국민의 수요도 파악해야 한다. 어떤 관광자원과 시설, 서비스가 필요한지를 공급자와 수요자 입장에서 구상해보아야 할 것이다. 특히 한국인이든 외국인이든 한국이나 북한의 동해 양쪽을 방문할 유인책도 마련해야 할 것이다. 한국에서 즐길 수 있는 수준의 해양관광시설이 부재할 경우 단편적인 상품만으로는 관광객 유인이 쉽지 않을 것이다. 또한 체험 중심의 해양관광 활동 연령층과 북한관광에 관심이 있는 연령층이 얼마나 일치하는지 혹은 차이가 나는지 알아보고 그 대안도 고려해야 할 것이다.

제 4 장

국외사례분석

제1절 사례 선정기준 및 분석내용

1. 사례 선정기준

국외사례는 동해 평화관광구역 조성 방안에 유의미한 시사점을 줄 수 있는 사례들로 선정하고자 했다.

사례 선정기준은 크게 정치적 여건과 제도적 특징, 지리적 구분 등이다. 우선 정치적 여건으로는 정치 갈등이 높은 경우와 낮은 경우로 구분했다. 제도적 특징으로는 비자면제구역으로 정치 갈등이 있는 상대국 주민과 타국 주민의 구분이 없는 경우와 상대국 국적과 제3국 국적에 대한 대우가 달라 별도 검토가 필요한 경우로 나뉜다. 지리적 구분으로는 내륙, 연안, 도서, 내수면 등으로 나뉜다.

정치 갈등이 낮은 사례로는 북중 접경관광합작구와 중국 초국경관광합작구를 선정했다. 북한이 유일하게 운영하고 있는 합작구 및 북

한이 벤치마킹을 하고 있는 중국의 사례들이다. 이 사례들은 모두 비자면제구역의 특징을 가지고 있으며 지리적으로는 북중 접경관광합작구의 경우 내수면 또는 연안, 중국의 초국경관광합작구는 내륙에 분포하고 있다.

정치 갈등이 높은 사례로는 중국 샤먼-대만 진먼과 남북 키프로스를 선정했다. 이 사례는 정치 갈등이 있는 만큼 상대 국적과 제3국 국적에 대한 대우가 달라 제도적으로 구분해서 검토해볼 필요가 있고, 남북한 사례에 좀 더 유의미한 시사점을 줄 것으로 기대되었다. 이 사례는 모두 도서이면서 연안에 위치한 특징이 있다.

이상 선정기준에 따라 선별된 사례를 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 4-1〉 국외사례 선정기준 1

사례	정치적 여건	제도적 특징	지리적 구분
북중 접경관광합작구	정치 갈등 底	비자면제구역	내수면 또는 연안
중국 초국경관광합작구			내륙
중국 샤먼-대만 진먼	정치 갈등 高	상대 국적/ 제3국 국적 구분	도서 또는 연안
남북 키프로스			도서 또는 연안

자료: 저자 작성

북중 접경은 북한이 가장 먼저 특구를 열고 현재 유일하게 운영 중인 관광합작구가 위치하고 있으며 북한의 대중국 무역의존도가 높아짐에 따라 더욱 주목된다.

중국은 베트남과 더불어 북한의 개혁·개방 모델로 손꼽히고 있으며 북·중 간 정치경제적 협력관계를 고려할 때 향후 북한의 특구모델은 중국식을 벤치마킹하여 북한식으로 발전할 가능성이 높다. 따라서 중국의 호시무역 등 관련 법제 분석과 사례를 통해 전체 제도에서 접경관광합작구가 어떤 유형인지를 구분하여 분석한다.

중국과 대만은 상호 전쟁을 치르고 분단에 가까운 상황에 처했다는 점에서 남북한과 유사한 정치적 상황에 놓여 있어 인접한 중국 샤먼-대만 진먼 관광교류 사례를 통해 남북접경지역에 적용할 시사점을 도출하고자 한다.

남북 키프로스¹⁾와 남북한은 각각 도서와 반도에서 정치경제적 분단을 겪고 있다는 점에서 유사하다. 금강산관광 재개와 우리 국민의 개별관광이 시작될 경우 남북한 관광교류 및 체류 제도에 관한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

상기 네 가지 사례는 접경 관광협력의 수준에 따라서도 분류된다. 분리-공존-협력-협업-통합 단계에서 상기 사례들은 공존-협력-협업에 해당한다. 남북 키프로스는 분리된 공간을 연결하여 공존하는 사례이다. 북중 및 중국-대만 사례는 공존에서 한발 더 나아가 협력하는 사례이다. 중국 초국경관광합작구는 단순 협력을 넘어 공동의 제도적 장치를 갖춘 협업 사례에 해당한다.

〈표 4-2〉 국외사례 선정기준 2

분리	공존	협력	협업	통합
Alienation	Co-existence	Cooperation	Collaboration	Integration
	• 남북 키프로스	• 북중 접경관광합작구 • 중국 샤먼-대만 진먼	• 중국 초국경 관광합작구	

자료: Timothy, D(2000b; Doppelfeld(2006), p. 117에서 재인용

2. 사례 분석내용

이상 네 가지 사례에 대해서 관련 법·제도 일반, 관광구역체계, 관광운영현황, 남북한에 주는 시사점으로 구분하여 분석하기로 한다.

북중 접경관광합작구는 중국의 호시무역 등 관련 법·제도를 검토하고 북중 접경의 관광협력 동향을 살펴보면서 남북접경, 특히 동해관광공동특구에 주는 시사점을 도출하기로 한다.

중국의 초국경관광합작구 역시 관련 법·제도를 살펴본 다음 카자흐스탄과 마주한 휘얼귀스의 사례를 분석한다. 합작구의 운영구조, 관리방법, 특징, 전망 등을 살피고 동해 평화관광구역에 주는 시사점을 도출하기로 한다.

중국 샤먼과 대만 진먼은 양국의 관련 법·제도 분석을 토대로 양국의 관광교류 구역(위치, 행정구역, 자연환경, 인문사회 현황 등)을 살펴본다. 이어 관광교류 운영구조와 관리방법, 방문현황 등을 살핀다. 비자제도 관련 출입·체류 관련 규정에서는 중국인과 대만인의 상호 왕래 규정과 외국인 왕래 규정을 구분해본다. 이를 통해 동해 평화관광구역에 주는 시사점을 도출한다.

남북 키프로스는 양측의 인바운드 관광 및 상호관광 법제와 규정을 검토해보고 주요 관광지역, 특히 접경구역을 살펴본다. 이어 해당 관광구역의 방문, 운영, 체류 방법을 조사한다. 남북 키프로스인 상호관광과 입출경의 특징과 한계, 전망을 분석한다. 이를 통해 남북접경과 동해 평화관광구역에 주는 시사점을 알아본다.

이상의 사례 분석내용과 방법을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 4-3〉 국외사례 분석내용

북중 접경관광합작구	중국 초국경경제협력구	중국 샤먼-대만 진먼	남북 키프로스
• 법·제도 일반			
• 관광구역체계(합작구 유형 등)			
• 관광운영현황(운영구조, 관리방법, 방문현황, 비자제도, 출입체류 규정, 특징, 한계)			
• 시사점(남북접경, 동해관광공동특구, 동해 평화관광구역)			

자료: 저자 작성

제2절 사례분석

1. 북중 접경관광합작구

1) 중국의 호시무역제도

중국 정부는 국경지역의 지리적 접근성, 문화적 유사성 등에 기초하여 국경지역의 경제를 활성화하고, 지역 주민의 빈곤탈출을 촉진하기 위한 목적으로 변경무역을 촉진하고 있다.⁹⁷⁾ 변경무역은 크게 호시무역과 변경소액무역으로 나누어지며, 호시무역은 국경선 20km 이내 지역의 주민이 시장과 정부가 지정한 특정지역(통상구 등)에서 상대국 변경지역 주민과 규정된 금액, 품목의 범위에서 생활필수품을 중심으로 상호 간에 거래행위를 진행하는 것을 의미한다.

과거의 호시무역은 단순히 국경선에서 20km 이내 지역에 소재한 주민과 기업으로 한정하였던 것에서 최근 중국 정부의 일대일로(一帶一路)사업의 발표와 내륙지역발전전략 강화 등과 함께 변경지역에 변경경제협력지구를 건설하고, 국경선상 중국과 인접한 국가와 공동협력지구를 개발하고 운영하는 등을 중심으로 변경지역의 경제발전을 촉진하고 있다.

중국의 호시무역은 특수형태의 대외무역이자 중요한 구성 부분으로 지속적인 발전을 이루어 왔으며, 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 호시무역은 인접 국가의 변경지역의 통상구와 무역구에서만 진행이 가능하다. 둘째, 거래하는 상품은 인접국가와 상호보완성이 높은 제품이며 생산지, 종류와 수량에 일정한 한계가 있다. 셋째,

97) 이수행·박성지·오수대(2019).

무역운영방식은 직접적이며 간단하고 거래가 바로 진행되며 수송비용을 절감한다. 넷째, 인접한 국가의 변경지역으로 무역쌍방은 보통 동일민족이거나 비슷한 민족이어서 언어, 문화, 습성 등 방면에서 같아 거래가 비교적 편하다. 이와 같은 중국의 호시무역의 설치와 운영 형태, 상품과 인원 관리는 아래와 같이 정리할 수 있다.

〈표 4-4〉 중국 호시무역구 제도

구분		주요내용
설치 형태	설치 조건	<ul style="list-style-type: none"> • 성(省) 혹은 자치구(주) 정부의 승인이 필요 • 국경선에서 20km 이내의 육로와 국경하천(기후와 자연 조건에 따라 통상구 혹은 통상구 주변도 가능) • 명확한 경계선 및 기본적인 세관 감독시설 구비 필요 • 봉쇄관리(封閉管理)의 조건과 대응되는 관리시설 필요
	설치 형태	<ul style="list-style-type: none"> • 단방설치형⁹⁸⁾: 일방의 접경지역에 설치(단동, 훈춘, 동싱) • 쌍방설치형⁹⁹⁾: 쌍방의 접경지역에 설치(수이펀허, 만저우리) • 공동설치형¹⁰⁰⁾: 쌍방이 합의하여 공동설치(휘얼귀스)
운영 형태	참여 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 국경선 20km 이내의 중국 변경지역 거주민과 기업, 상대국의 변경지역 거주민
	관리 기구	<ul style="list-style-type: none"> • 호시무역관리위원회, 해관, 출입국심사, 검사검역국, 외화관리소, 세관, 시장감독관리는 모든 지역에 공동설치 • 단동과 동싱 호시무역구는 관리위원회에 '영도소조(領導小組)'를 설치
	호시 무역구 관리 운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 단동: 전시교역, 창고물류, 정차검사, 관리봉사구, 합동검사 구역으로 시장화의 방식 • 훈춘: 쌍구발전(훈춘의 호시무역구와 수출가공구), 삼구합일(변경경제합작구, 호시무역구, 수출가공구), 러시아 해산품과 중국의 경공상품 거래 중심) • 수이펀허: 중국 측 국제상업회의호텔, 동방풍거리, 물류가공산업구, 러시아 측의 상업업무지역, 테마공원, 호텔, 러시아풍정거리, 스키장 등 초국경종합경제구 • 만저우리: 수출입가공구, 종합산업원, 상업무역관광구로 구성 • 휘얼귀스: 호시무역, 변경소액무역, 관광무역의 일체화 • 동싱: 농산물과 부산물 시장, 복장성(服裝城), 중-베대형해산물 거래시장, 유럽풍 상업거리, 소상공시장, 오금기전성(五金機電城) 등

구분		주요내용	
운영 형태	호시 무역 상품 관리	거래 상품	<ul style="list-style-type: none"> • 변경지역주민이 통상구 혹은 호시무역구를 통해 출입국 시 수입 관세를 징수 • 호시무역구에서 수입할 수 있는 상품은 '한액'과 '한량' 두 종류 • 변경지역에서 직접 생산한 생활용품으로 한정 • 러시아의 해산물, 중국의 일용품, 가전제품, 식품, 의류 등 경공업품(훈춘)
		면세 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 1일 8,000위안 이하의 경우 면세(대부분 지역) • 1인당 1일 1,000위안 이하의 경우 면세(휴대 출입국의 경우) : 훈춘의 경우 매일 1인당 1일 3,000위안
	호시 무역구 인원 관리	출입 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 출입방식은 각 호시무역구에 따라 상이 • 중국 변경지역 주민은 변민호시무역증을 이용하여 출입 • 상대국 변경지역 주민은 유효한 출입국증명이 필요 • 일부 호시무역국은 제3국인도 유효한 출입국증명에 따라 자유롭게 출입 가능(휘얼귀스) • 중러변민호수무역증을 이용하여 출입(훈춘)

자료: 중국 국가 및 지방정부의 호시무역관리법을 종합 정리하여 저자 작성

2) 북중 접경지역 관광 협력 현황

북중 간 변경관광은 1985년 단둥시와 신의주 간 자유로운 왕래에 관한 협의를 시작으로 본격화되었다. 1987년 11월 중국 국가관광국에서 「료녕성 단둥과 북한 신의주의 자비여행 시범동의(關與擬同意遼寧省試辦丹東至新義州自費旅游)」를 시행하면서 1일간 북중 관광의 제도적 틀이 완성되었다.¹⁰¹⁾

98) 단방설치형은 호시무역구가 한쪽에만 설치되어 있는 형태이다. 중국이 자국 내변경지역에 호시무역구를 개설한 후 중국 및 상대방 국가의 변경지역 주민들이 호시무역구에 일정 금액 범위 내의 상품을 면세로 거래할 수 있는 방식이다.

99) 쌍방설치형은 호시무역구를 중국과 상대방 국가의 접경지역에 동시에 설치하는 형태이다.

100) 공동설치형은 중국과 주변국이 국경선이 지나가는 지점에 일정한 공간을 각각 제공하여 호시무역구를 공동으로 설치하는 형태이다.

101) 최철호(2018), p. 277.

(1) 북중 접경지역 주요 관광 통로

북한과 중국 간 접경관광을 비롯하여 모든 형태의 접경무역은 통상구를 통과하도록 되어 있다. 중국 두만강지역 접경관광의 주요통로는 훈춘 취안허, 투먼, 용정 삼합, 허룽 통상구이다.

1995년 9월에 개통한 훈춘 취안허 통상구는 북한의 나선특구와 변경관광의 주요통로이다. 투먼 통상구는 북한 남양시 접경관광의 주요통로이며, 용정 삼합통상구와 함께 청진, 칠보산 변경관광객들이 주로 사용하는 통로이다. 이외에 허룽 통상구는 백두산 삼지연 지구와 무봉관광특구 지역 관광을 위한 통로이며, 2015년 7월 허룽에서 무봉국제관광구로 통하는 선로가 개통되었다. 이외에 엔지-허룽-백두산을 잇는 고속도로가 2020년 개통 예정이며, 엔지-돈화-백두산 구간의 고속철도도 2021년에 개통예정이라는 점에서 관광 수요와 노선도 꾸준히 증가할 것으로 예상된다.¹⁰²⁾

〈표 4-5〉 중국 변경지역 관광노선 일람표

관광노선	관광목적지	관광기간(일)
나선	훈춘-나선(관광버스)	2-3
	훈춘-나선(자가용)	2-3
칠보산	투먼-남양-청진-칠보산(열차)	4
	용정-회령-청진-칠보산(관광버스)	3-4
온성	투먼-온성(당일)	1
	투먼-남양(도보)	1
삼지연	허룽-삼지연-백두산동파-평양(관광버스)	3-4
	허룽-백두산(동파)-무봉관광특구(관광버스)	3
	안투(安圖)-삼지연-백두산동파(관광버스)	2-3

자료: 최철호(2019)를 정리하여 저자 작성

102) 최철호, “중국-북한 접경지역 관광협력 실태와 과제,” 「2019 DMZ포럼」 발표자료.

(2) 북한의 주요 관광지역과 관광 형태

가. 관광 지역

최근 북한 정부는 국내외 관광객들이 개인희망에 따라 북한의 방방곡곡에 있는 많은 관광지들을 참관할 수 있도록 순환선 관광노선을 개발하고 있다. 특히 삼지연지구와 원산-갈마해안관광지구, 양덕온천관광지구 건설을 비롯하여 전국의 여러 지역들에 지역특성을 살린 현대적인 관광지들을 건설하고 있다. 뿐만 아니라 상업봉사계획, 교육보건계획, 관광계획 등을 추진하여 자연지리적 특성과 환경에 어울리는 여러 형태의 건축물들을 다양하고 특색 있게 구축하는 데 관심을 쏟고 있다.

나. 관광형태

- 체류관광: 체류관광은 주로 베이징-평양, 심양-평양 등의 정기항로 및 비정기항로와 북한의 어랑-평양, 삼지연-평양 국내항로, 단둥-평양 국제열차와 만포-평양 열차로 입국하여 서부 지구와 동해안 관광지구를 돌아보는 일정으로 2010년대부터 방문 관광객이 증대되고 있다. 또한, 북중 국경지대인 북한의 나선과 칠보산 지구에 대한 체류관광도 많은 비중을 차지하고 있다.
- 비체류관광: 중국의 단둥과 집안, 임강, 도문을 비롯한 접경도시들과 인접해 있는 북한의 신의주나 만포, 중강, 남양을 비롯한 여러 지역에서 당일관광 또는 반나절관광을 진행하고 있으며, 북한의 관광 인프라가 개선되면 일정을 늘일 예정이라고 한다.

(3) 북중 접경지역 관광개발의 특징

북중 접경관광은 일반적 국경관광과 달리 아래와 같은 특징이 있다.

첫째, 중국의 접경관광은 당국의 통제를 받는다. 접경관광은 해당 지역 지방정부가 주도적으로 관리하며, 관광 대상지는 북중 접경 인근 지역으로 제한한다. 이러한 이유로 대부분의 접경관광은 당일부터 3~4일 이내의 단기체류가 대부분이다. 또한, 중국 정부의 승인을 받은 여행사를 통해서만 관광이 가능하며, 가이드를 동반한 단체관광이기 때문에 당국의 정책적 통제가 편리하다.

둘째, 일반적인 국경관광과 달리 비자 없이 통행증으로 국경을 통과할 수 있다. 2019년 기준으로 3일 이내 북중 접경관광은 북한의 비자 없이 가능하며, 간단한 수속과 상대적으로 저렴한 비용으로 인해 수요가 지속적으로 증가하고 있다.¹⁰³⁾ 북중 접경관광은 1988년 9월 관광대상지역 확대문제로, 1992년에는 한·중 수교를 이유로 북한이 일방적으로 중국인의 접경관광을 금지하였으며, 2003년에는 사스(SARS), 2020년에는 코로나19 등의 이유로 관광을 금지하기도 하였다. 이렇듯 북중 접경관광은 정치적, 비정치적 이유로 침체되어 왔지만 중국의 관광수요 증가로 향후 시장규모는 꾸준히 늘어날 것으로 예상된다.

3) 시사점

두만강 국제관광협력 사례는 남북접경, 특히 동해관광공동특구 건설에 있어서 접경지역 지자체의 역할과 정책 방향설정에 유용한 시사점을 제공한다. 접경지역 협력의 주체는 접경지역 정부이며, 접경지역의 관광은 지역경제와 밀접한 관계가 있다.¹⁰⁴⁾ 이에 아래와 같은 시사점을 도출할 수 있다.

103) 정진영·최철호(2020), 앞의 책 참고.

104) 남북접경지역과 북중접경지역 공간구조와 인프라는 다음 글 참고. 강채연, 「김정은 시대 관광산업의 국제화 전략과 관광협력의 선택적 이중구조」, 통일부, 2019.

첫째, 관광공동특구 추진에서 가장 중요한 문제는 북한의 호응 여부이다. 중국 단둥 호시무역의 경우 북한의 소극적인 태도로 활성화 되지 못한 사례도 있다. 하지만 관광협력에서는 2019년 5월부터 두만강 하류 훈춘 방천관광구에 두만강 임시 통상구가 만들어지면서 몇 달 사이에 2,694명의 중국 관광객이 방천관광구를 통해 북한 나선특구를 방문했다.¹⁰⁵⁾ 이에 북한도 나선특구를 포함한 두만강 일대 관광개발에 긍정적인 태도를 보이고 있으며, 특히 민족적, 지역적 특성을 충실히 반영하고 생태환경 보호를 기본원칙으로 하는 관광자원 개발을 강조하고 있다.¹⁰⁶⁾ 따라서 남북한 관광공동특구의 추진 과정에서도 북한의 호응여부를 선차적으로 고려해야 한다.

둘째, 북한 측 접경지역의 기반시설의 준비 상황도 중요 변수가 될 수 있다. 북중 접경관광의 경우, 기반시설이 비교적 구비된 중국과 달리 북한은 기반시설이 부족한 상황이다. 나선특구 두만강동의 관광버스는 총 4대로 알려져 있는데, 1대당 30명의 관광객이 탑승할 수 있어 하루에 총 100명에서 120여 명의 관광객이 이용할 수 있다. 한 달간 수송할 수 있는 관광객의 수는 3,000여 명에 불과하다. 중국의 훈춘 방천 지역 관광객이 한 해에 약 3천 8백만 명인 데 비해, 1%도 수용하기 어려운 상황이다. 따라서 공동관광특구 설립 시 기반시설의 현황과 투자에 대한 고려가 진행되어야 한다.

2. 중국 초국경경제협력구(카작-휘얼귀스)

중국은 육지로만 14개국과 국경을 마주하고 있고, 내륙 국경선 길이만 약 2.28만 km에 달한다.¹⁰⁷⁾ 한국은 3면이 바다이고 위로는 남북

105) 최철호(2019), 앞의 책.

106) 김경렬(2019)

간의 DMZ를 마주하고 있어 향후 남북 간의 연계성 확대를 위한 전략 수립에 있어 중국의 국경선 관리 모델을 참고할 필요가 있다. 이 중에 중국의 초국경경제협력구(跨境经济合作区)는 중국의 국경지역 관리 모델 중 가장 개방적인 형태이며, 국경을 마주하고 있는 국가들이 일정 면적의 국경지역을 ‘면대면’으로 국경을 개방하고 동시에 이에 출입하는 세관라인을 봉쇄관리하는 형태로 운영되고 있다.

현재 초국경경제협력구로 운영되고 있는 곳은 중국 신장위구르자치구의 휘얼귀스(霍尔果斯)가 유일하며, 향후 11개 지역이 더 추가로 건설될 예정이다. 이에 중국 초국경경제협력구의 사례분석에서는 현재 운영 중인 중국-카자흐스탄 휘얼귀스 초국경경제협력구의 현황을 중국의 각종 정부문서, 연구자료, 보도자료를 활용하여 정리하고 남북관광접경에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

1) 중국 ‘초국경경제협력구’의 개념

휘얼귀스의 상황을 정확히 이해하기 위해서는 ‘초국경경제협력구’의 개념을 명확히 정립하고, 휘얼귀스의 거시적·미시적 공간배치의 이해를 토대로 그 내부의 운영제도를 살펴볼 필요가 있다.

‘초국경경제협력구’는 중국에서만 운영 중인 독특한 국경 운영 시스템으로서 2가지의 관점에서 바라볼 수 있다.

먼저, 기능면에서 중국해관특수감독관리지역(海关特殊监管区域)으로 볼 수 있다. 2020년 5월 말 기준, 중국의 해관특수감독관리지역은 31개 성시에 총 153개가 지정되어 있다. 여기에는 종합보세구 131개, 보세항만지역 9개, 보세물류단지 1개, 보세지역 9개, 수출입가공

107) 交通运输部网站(검색일: 2020. 8. 27).

지역 1개와 주아오(珠澳; 주하이-마카오) 초경계공업단지, 중국-카자흐스탄 휘얼귀스 국제변경협력센터 중국 측 구역이 포함된다.¹⁰⁸⁾ 중국의 관련 용어가 혼재되어 있어 정리와 이해에 어려움이 있지만, 여기에서 국제변경협력센터는 ‘초국경경제협력구’를 의미한다.

다음으로, 초국경경제협력구는 위치면에서 중국의 ‘연변중점지역(沿边重点地区)’ 국경지역개발모델 중 하나로 구분될 수 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 중국은 국경도시의 개방정도에 따라 ‘변경경제협력구’, ‘중점개발개방시험구’, ‘초국경경제협력구’로 구분지어 주변국과의 국제 인프라 건설 심화, 호시무역을 포함한 변경무역, 비교우위에 따른 산업연계, 국제관광업 활성화 등의 공간 플랫폼을 제공하고 있다.

아래 표 중 ‘해외경제무역구’는 국경선 위가 아닌 일대일로 연선국 영토 내에 중국 기업 주도로 단지를 조성하는 것을 의미한다. 이렇게 중국은 국경지역과 일대일로 연선국가 내 경제무역구를 운영하면서, 그 기능의 개방 정도와 그 공간적 범위를 확대하며 ‘제2의 개혁개방’ 실현을 위한 이행을 심화하고 있다.

휘얼귀스에서만 운영 중인 ‘초국경경제협력구’는 기능면에서 해관 특수감독관리지역에 해당하고, 위치면에서는 ‘연변중점지역’에 해당한다. 휘얼귀스의 초국경경제협력구, 다른 말로는 중국-카자흐스탄 국제변경협력센터(中哈霍尔果斯国际边境合作中心)는 상하이를 중심으로 한 자유무역시험구의 개방 관련 제도개선 정책과 연동되는 동시에, 상하이협력기구(SCO)의 지역협력시험구의 역할을 하면서 종합 제조가공, 화물환적, 금융서비스, 관광휴양 등의 분야에서 일체화된 국제무역센터의 기능을 부여받아 국경지역 전반의 개방도를 높이는

108) 商业新知(검색일: 2020. 8. 27).

시범구의 역할을 하고 있다.¹⁰⁹⁾ 구체적인 사항은 휘얼귀스 초국경경제협력구 상황을 통해 살펴보겠다.

〈표 4-6〉 중국 공동 경제협력구 유형

구분	변경경제협력구 (边境经济合作区)	중점개발개방시험구 (重点开发开放试验区)	초국경 경제협력구 (跨境经济合作区)	해외경제무역구 (境外经贸合作区)
개념	중국 변경지대에 설립한 중국 국경 내의 개발구	중국 변경지역 경제개발 및 대외개방을 위한 국가급 개발구	중국 변경지대에 인접국과 공동으로 설립한 초국경개발구	일대일로 연선국가 내에 설립한 개발구
주요 역할	중국 국경무역 활성화 및 변경 지역(소수민족) 경제발전 거점	생산가공 이외 비즈니스, 물류, 생태환경, 관광 등 다양한 분야에서 국제협력 추진	일대일로와 연계, 국경 인접국과 경제무역 협력 강화	일대일로 연선 국가 내 경제무역 협력 강화 및 중국기업들의 해외진출 교두보
조성 현황	17개	8개	1개 (11개 건설 중)	20개 (국가재정 지원 심사 통과 기준)
조성 주체	중국 지방정부 주도, 중앙정부 지원	중국 중앙 및 지방정부 주도	중국과 인접국 양국 정부	중국기업 주도, 중앙·지방정부 지원

자료: 저자 작성

2) 휘얼귀스 초국경경제협력구의 지경학적 위치 및 배치

휘얼귀스는 중국이 일대일로를 추진하며 유럽 경제권으로 향하는 진출로이자 카자흐스탄이 아시아-태평양 경제권으로 진입할 수 있는 통로의 역할을 하고 있다.

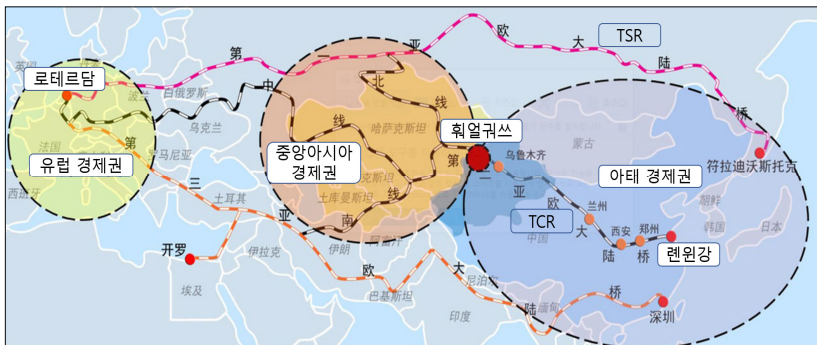
카자흐스탄은 실제로 ‘카자흐스탄-2050’ 전략을 발표하면서 ‘생산

109) 李冰洁, 杨习铭, “中哈霍尔果斯国际边境合作中心发展模式研究”, 《对外经贸实务》2019年11期, 第28页.

성 있는 교통물류건설', '출해로 있는 국가에 항만 부두 건설', '세계의 교통 및 국경 허브지역에 운송물류항만 건설' 등의 구체적 조치를 공개했다.¹¹⁰⁾ 특히, 2012년 12월, 중국-카자흐스탄 철로가 휘얼귀스 철로 통상구에 연결된 이후, 양국은 제2의 철로 운송회랑을 개통하게 되었고 그 화물량은 지속적으로 증가하는 추세에 있다.¹¹¹⁾

중국도 카자흐스탄의 개발계획과 전략적으로 연계하며 동서 연계 발전 전략을 추진하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 휘얼귀스의 서쪽 카자흐스탄 라인은 ① 카자흐스탄 북부라인으로 아스타나를 경유한 러시아 TSR, 유럽 라인, ② 카자흐스탄 남부라인으로 알마티를 경유해 연결되는 중동 라인, ③ 카자흐스탄 중부라인으로 카스피해를 건너 남캅카스~터키로 연결되는 서아시아 라인 등으로 구분할 수 있다. 이렇게 연결된 다양한 노선들이 다시 중국의 내수시장과 중국의 연해 항만과의 연계를 하며 실크로드경제벨트의 척추를 형성하고 있다.

〈그림 4-1〉 휘얼귀스를 중심으로 한 유라시아 교통회랑



자료: SCP Consultants Private Limited(검색일: 2020. 9. 11) 지명 표시 저자 정리

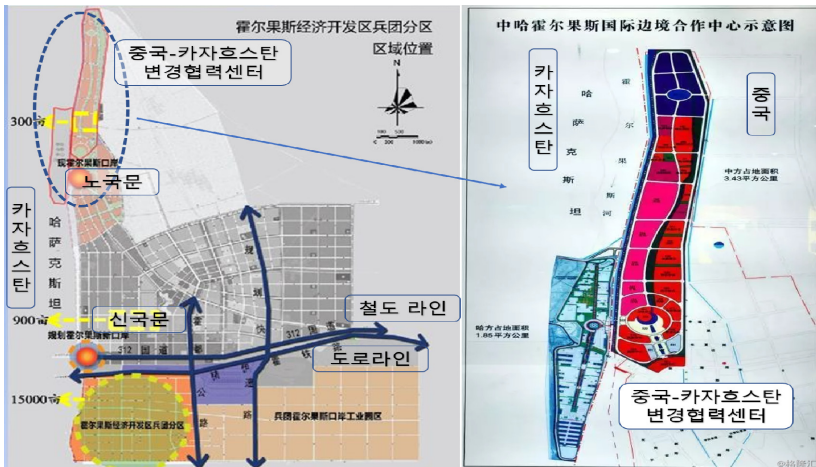
110) 胡颖, 徐强, “哈萨克斯坦物流运输业发展与新时代中哈合作对策”, 《新疆财经》2018年03期, 第12页.

111) 인용한 논문에서는 2020년 휘얼귀스 철로 수출입화물량이 2,000만 톤에 달할 것으로 전망했지만, 코로나-19의 변수를 감안해 추이를 살펴볼 필요가 있다. 위의 논문, p. 17.

이러한 휘얼귀스의 거시적인 연계 상황은 휘얼귀스가 초국경경제협력구를 점이 아닌 네트워크로 묶었다는 데 주목할 필요가 있다. 다시 말해, 렌윈강 항을 통해 한국, 일본, 동남아 국가들도 휘얼귀스로 연결이 가능한데, 이를 통해 내륙에 위치한 휘얼귀스에 제3국이 참여할 수 있는 상황이라는 점이 중요하다. 차후에 재차 언급하겠지만, 남북 간의 접경지역 협력도 접경지역 내 ‘섬’과 같은 개발계획 및 관광협력모델을 개발하는 것에서 ‘점-선-면’의 모델로서 남북의 주요 거점과의 연계, 나아가 중·러·일과의 연계도 고려하며 추진할 필요가 있다.

휘얼귀스는 북신장 지역의 경제특구이자 초국경경제협력구가 위치한 곳으로 중국-카자흐스탄의 국경과 아태-유럽경제권의 통로로서의 지정학적 가치를 발휘하고 있다. 하지만 휘얼귀스 초국경경제협력구는 봉쇄형 관리 방식으로 ‘면대면’ 연결이 되어있을 뿐 철로, 도로, 일반 도보 통관 등은 초국경협력단지 밖에서 이루어지고 있다.

〈그림 4-2〉 휘얼귀스 개발계획도와 중국-카자흐스탄 변경협력센터



자료: (좌) 霍尔果斯经济开发区兵团分区 ppt 자료,

(우) <https://business.sohu.com/20150911/n420877626.shtml> 바탕으로 각 그림 위로 한글 표기 설명과 표시 등은 필자 정리.

휘얼귀스는 중국-카자흐스탄 국경에서 노국문(老国门)과 신국문(新国门), 2개의 축으로 국경통로가 구성되어 있다. 노국문은 이전의 오래된 통상구, 신국문은 현재 새로 건설된 통상구를 의미한다. 노국문은 과거, 도로와 도보로 국경을 넘는 통상구의 주요 관문이었지만 현재는 주요 통관 기능을 신국문 쪽 통로로 이관하고 접경 관광지역으로 활용되고 있다. 노국문으로는 카자흐스탄으로 입경이 불가능하다. 노국문 바로 북측에 중국-카자흐스탄 변경협력센터(이후, 협력센터)가 운영되고 있는데 이 지역이 바로 휘얼귀스 초국경경제협력단지이다. 중국과 카자흐스탄 간 ‘면대면’ 연결 구간으로 운영이 되고 있으며 통관라인만 넘으면 국경으로의 이동이 자유롭다.

3) 휘얼귀스 초국경경제협력구 운영현황

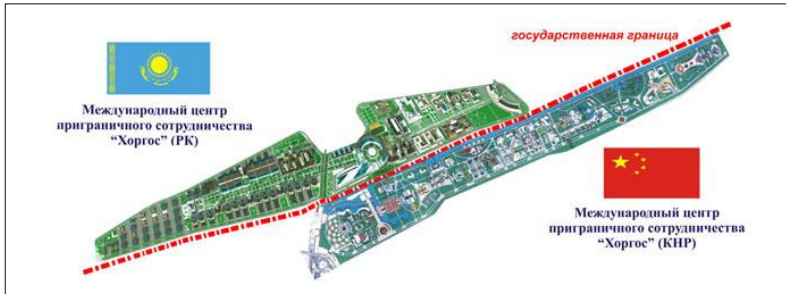
휘얼귀스 초국경경제협력구의 총 면적은 5.28km²이며, 중국 측이 3.43km², 카자흐스탄이 1.85km²로 구성되어 있다.¹¹²⁾ 지구의 운영 방식은 ‘1선 개방, 2선 관리(一线放开、二线管住)’의 형태이다. ‘1선 개방’이란 지구 내에 위치한 중국-카자흐스탄 국경라인(1선)의 개방을 의미하는 것이고, ‘2선 관리’란 지구로 진입하는 양국의 세관라인(2선)을 각국의 출입국 관련 기관이 관리·감독한다는 것을 의미한다. ‘초국경경제협력구’뿐만 아니라 ‘중국해관특수감독관리구역’도 이와 같은 1선과 2선의 개방 개념을 활용하고 있다.

각국의 2선을 통관해 지구에 들어갈 수 있으며, 1선인 국경선(점선)은 게이트를 통해 자유 왕래가 가능하다. 이처럼 2선을 중심으로 지구를 봉쇄하는 방식으로 운영되고 있으며, 양국의 2선 안에서는 자유왕래가 가능하다. 지구 내 양 지역은 각각 해당국가의 사법관할

112) 중국 상무부(검색일: 2020. 9. 11).

을 받되, 본국의 현행법률, 국제조약, 혹은 중국-카자흐스탄 양국의 협의에 따른 법적 지배를 받는다.¹¹³⁾

〈그림 4-3〉 중국-카자흐스탄 휘얼귀스 초국경경제협력구 개념도



자료: 중국 상무부 자료(검색일: 2020. 9. 11)

2선을 통과할 경우, 중국, 카자흐스탄 국민들은 물론 제3국 국적자도 비자 없이 여권만으로 입경이 가능하며, 혹은 출입경 관련 통행증과 같은 유효한 증서로도 자유 출입 및 센터 내 면세품 구입 및 비즈니스 활동이 가능하다.¹¹⁴⁾ 통관편리화의 조치에 따라 통행심사통로의 간소화를 추진하고 있으며, 중국 2선에서는 중국 국적인에 한해 안면이나 지문 인식을 통해 자동검험설비로 1분 내 통관이 가능하며, 센터 개방 시간은 7일 내 1일 14시간 개방한다.¹¹⁵⁾ 현장 관계자 말에 따르면 1차례 진입해 최대 30일까지 머물 수 있다. 휘얼귀스를 방문하는 관광객은 중국을 통해 출입할 경우 1인당 1일 최대, 중국지역에서 8,000위안, 카자흐스탄지역에서 1,500유로의 면세상품을 구매할 수 있다.

113) 马蓓, ““一带一路”背景下中哈霍尔果斯国际边境合作中心创新型建设模式研究”, 《中国市场》2018年34期, 第10页.

114) 현장답사 시에 중국 2선라인에서 심사를 받았는데, 여권을 제시하니 실제로는 중국 비자가 있는지 확인하며 방문한 이유 등을 질문하기도 했다. 이는 상황에 따라 달라질 수 있다. 관련 자료는, 陈浩, ““一带一路”背景下中哈霍尔果斯国际边境合作中心发展对策研究”, 《国际经济合作》2019年第三期, 第109页.

115) 李冰洁, 杨习铭, “中哈霍尔果斯国际边境合作中心发展模式研究”, 《对外经贸实务》2019年11期, 第28页.

4) 시사점

(1) ‘1선 개방, 2선 관리’ 형태의 남북접경 모델 적용 가능

북한의 특성을 고려할 때 2선의 관리 감독하에 1선을 개방하는 모델로 산업, 물류, 관광 등 복합단지 조성을 추진할 수 있다. 특구를 맡 그대로 경계 없는 구역(borderless zone)으로 활용하면서 관광, 면세, 보세, 가공 등의 기능을 부여해 주변 대도시, 관광명소 등과 연계를 추진하며 ‘1선 개방, 2선-배후지 연계’ 방안을 활용할 수 있을 것이다.

예를 들어, 강원도에 ‘1선 개방, 2선 관리’형 구역을 만들 경우 이 지역의 관광, 면세, 산업 등을 개발하는 것과 함께, 속초-원산을 잇는 관광벨트 조성을 위한 인프라를 마련해 나간다면 금강산, 설악산 등과 네트워크를 구축할 수 있을 것이다.

이와 같은 연계를 설계하고 협력과 개발을 진행한다면, 추후 북한 내륙의 경제개발구와 연결할 수 있는 교두보의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

(2) 접경지역 ‘1선 개방, 2선 관리’ 모델 + 배후지 연계 필요(국제화)

남북접경에 ‘초국경경제협력구’와 같은 모델을 적용하더라도 이 지역을 섬이 아닌 플랫폼으로 발전시켜 나가야 한다.

개성공단의 경우, 거대한 수도권을 배후에 두고 남북 경제협력의 상징적 모델로서 공업단지 역할을 했지만, 정치적 상황에 따른 사업의 불안정성과 개성공단의 범위 확대 제한 등의 한계가 있었다. 추후 개성공단의 확대는 기존 계획대로 단계적으로 추진하되, 서울~평양과 인천항, 해주항, 남포항의 연결을 추진하는 계획 속에서 개성공단의 발전방향을 모색할 필요가 있다. 여기에 더해 경의선~경부선 라인

의 접경지역 개발과 연계한다면 지경학적 가치가 더욱 높아질 것이다.

동해의 경우도 부산에서 블라디보스토크까지 철로, 도로, 파이프 연결 등을 통한 산업벨트 형성, 해양 네트워크를 통한 환동해 경제권 활성화와 연계해 나간다면 동해관광공동특구는 남북 간의 사업이 아닌 거시적 층위의 네트워크 위에 존재할 수 있다.

내륙형 초국경 교류 플랫폼인 휘얼귀스도 동부로는 련윈강, 서부로는 카자흐스탄의 물류라인, TSR과의 연계 등을 통해 거시적 층위의 지경학적 가치를 만들어내면서 지역 내 초국경경제협력구를 발전시키고 있는 상황이다.

(3) 안정적으로 지속가능한 운영을 위한 거버넌스 구축 필요

휘얼귀스는 중국과 카자흐스탄 측 구역이 구분되어 있어 각 지역은 해당 국가의 법을 준수하게 되어 있다. 그러나 경우에 따라 중국-카자흐스탄 정부 간 협정이나 국제법에 근거한 운영 내용도 포함된다.

남북 접경지역, 혹은 동해관광공동특구를 조성하는 과정에서도 해당 지역의 관리 방법 및 제도에 대한 사전 조율 및 협상이 필요할 것이다. 이와 함께 지역 전반을 관리할 수 있는 전담 컨트롤 타워도 필요할 것이다. 휘얼귀스는 협력구 전반을 관리하는 컨트롤 타워의 부재로 협력구 내 가격 표준화 실패, 시스템 구축 한계, 상업거래 중 피해사례 발생 시 문제 해결 기구 부재 등의 문제를 초래하며, 발전에 한계를 드러냈다.

특구나 협력구 내에 관광객을 포함한 방문객들이 쉽게 접근할 수 있는 안내센터도 필요하다. 또한 특구 내 행동 매뉴얼 및 연락 시스템을 구축하여 안정성을 보장해야 한다.

제3국의 기업이나 관광객 유치를 전제로, 한국의 타 경제특구의 법률적 보장 체제를 이 지역에 도입하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 또한 한국 면세지역의 다양한 시스템(관리 시스템, 세금환급, 데이터화된 관리 시스템 등)을 이 지역에 적용하는 방안도 검토해 볼만 하다.

(4) 관광, 면세, 물류, 생산 가공을 종합한 복합형 모델 활용

관광과 산업을 연계한 복합형 모델을 적용할 수 있다. 휘얼귀스는 관광과 함께 생산가공, 물류, 면세 등의 기능을 부여하여 주변 공업단지를 활성화할 수 있었다. 관광에만 집중할 경우 지속가능 모델로 활용하기에 한계가 발생할 수 있다. 따라서 복합형 개발모델로 설계하는 것이 유리할 것이다. 접경지역의 경우, 면세의 범위를 확정해 2선 라인을 관리함과 동시에 보세 관리 지역으로 활용하며 인근 보세구역을 확충하며, 물류허브로 성장하는 것도 고려할 수 있다. 또한, 관광특구 주변의 북한 노동력을 활용해 공업단지를 조성하고, 그들이 특구 내 면세를 활용할 수 있도록 해 경제적 선순환 구조를 만들어낼 수 있다. 거시적 층위에서 물류라인과 산업벨트 구축을 통해 접경 지역 경제 활성화의 모델을 만들어낼 수 있을 것이다.

3. 중국 샤먼-대만 진먼

중국과 대만은 50년이 넘는 군사적 대치를 거쳐, 2001년에 샤먼-진먼을 매개로 한 ‘소삼통(小三通)’을 실현한 데 이어 2008년에는 ‘대삼통(大三通)’을 통해 사실상 양안 간 전면 교류를 실시했다. 2010년에는 양안 간 경제협력기본협정(ECFA, 2010. 6)을 체결해 경제 교류를 심화시켰다.¹¹⁶⁾

중국의 샤먼과 대만의 진먼은 양안관계 전환의 지렛대 역할을 수행했다. 중국 푸젠성 샤먼(廈門) 건너편 진먼(金門)은 한국의 백령도와 연평도처럼 대만보다는 중국 대륙에 더 인접한 섬이다. 진먼을 기준으로 대만 본토와는 대만해협을 사이로 190km이지만 중국 대륙과는 거리는 약 2km에 불과하다. 이와 같은 지리적 거리 때문에 ‘경제’로서의 진먼은 양안관계의 부침(浮沈)에 직접적인 영향을 받아왔다. 이 지역의 교류 협력 과정과 현황, 발전 전망 등을 토대로 남북관계에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1) 양안관계의 변화과정과 소삼통

중국과 대만은 한반도와 같은 분단 상황이다. 그러나 한반도와 다른 점은 중국과 대만의 영토, 인구, 경제력 등 규모의 불균형이 심하며 대만 독립에 대한 요구가 높다는 점이다.

최근 중국이 ‘홍콩보안법’을 통과하며 사실상 ‘일국양제’의 틀을 와해시키는 조치를 취하자 대만에서는 반중 정서가 상승하는 기류가 심상치 않다. 그럼에도 불구하고 양안 간 교류협력의 기틀이 마련되었고, 교류협력이 심화되고 있는 현재의 상황은 기능주의적 관점에서 주목할 필요가 있다.

양안관계는 중국과 대만이 서로를 수복대상으로 간주하며 군사적 대치와 긴장관계가 이루어졌다. 하지만 중국에서 경제개혁 및 대외 개방정책이 추진된 1979년 이후 양상이 변화했다. 1979년 1월 중국은 통상(通商: 무역과 경제), 통항(通航: 항로), 통우(通郵: 우편)와 경제·과학·문화·체육 교류를 뜻하는 ‘3통4류(三通四流)’를 제안했으며, 1982년에는 중국이라는 하나의 국가에 사회주의 체제와 자본주의 체

116) 신종호(2011. 12), p. 2.

제가 공존하는 일국양제(一國兩制, 1국가 2체제) 원칙을 제시했다.

이에 대해 대만은 불접촉(不接觸), 불담판(不談判), 불타협(不妥協) 3불 정책을 고수했다. 하지만 1970년대 후반부터 홍콩에서 양안 간 민간교류와 간접무역이 진행되고, 1987년 계엄령 해제와 중국의 국제적 부상 등 내외적 상황이 변화하며 대(對)중국 정책도 화해모드로 전환되었다.

양안 간 최초의 인적교류는 1987년 10월, 대만 거주 중국대륙 출신자들의 친척 방문이었다. 이어 중국은 1987년 ‘대만 동포의 중국대륙 방문에 관한 통지’, 1992년 ‘중국대륙인의 대만 왕래 관리 규정’을 발표했다. 중국은 1988년 부모, 자녀 문병 및 문상 목적의 대만 방문을 허용했으며, 대만은 1990년 8월, 중국 공산당 당원을 제외한 대륙인들의 대만 방문을 허용했다. 2001년에는 중국 푸젠성과 대만 진먼 지역 간 소삼통이 합의되었으며, 이를 발판으로 2008년부터는 전면적인 통상, 통항, 통신의 대삼통이 실현되었다.

〈그림 4-4〉 ‘소삼통’ 주요 통항 루트 표시도



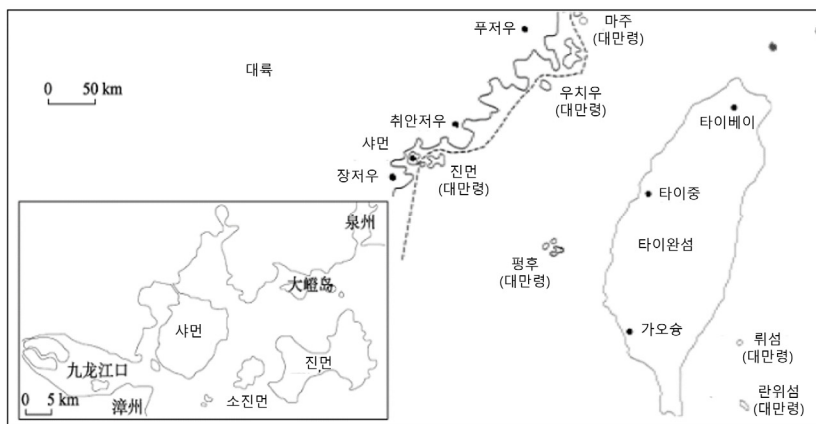
자료: 중국 바이두 이미지 자료, 지명 한글 표기는 저자 정리

2) 진먼도의 지리적 위치와 행정구역

중국과 대만 사이에는 대만령인 진먼, 우치우, 마주 등이 대만 본도보다 중국 대륙에 더 인접해 있다. 특히, 진먼도는 대만(190km)보다 중국(2km)에 더 가까워 갈등 국면에서는 대결의 현장으로, 협력 시기에는 교류의 공간으로 상징되고 있다.

진먼도는 크게 2개의 섬으로 구성되어 있는데, 하나는 진먼도, 다른 하나는 중국에 더 인접한 소(小)진먼도이다. 진먼도는 중국 푸젠성의 주요 도시인 샤먼, 취안저우, 장저우 등과 근접해있다. 중국은 일대일로 사업의 일환으로 진먼도와 가까운 푸젠성 지역에 자유무역 시험구를 설치했으며, 유럽행 블록트레인과 베이징과 연결되는 도로 및 철도 공사를 진행하며 대만과의 연결에 적극적으로 나서고 있다.

〈그림 4-5〉 샤먼과 진먼도의 지리적 위치



자료: 张和强, 刘云刚, “金门的边界身份认同初探”, 《地理科学进展》, 2017年, 36(12)의 원본을 토대로 필자가 지명을 한글로 표기해 넣음

아래 표에서 보는 바와 같이, 진먼지역은 행정 구역상 진먼(金門) 군도, 덩다오(嶝島)군도, 우치우(烏丘)도 등 3개 군도로 구성되어 있

다. 이 중 진먼군도는 전체 면적 151.7km²와 인구 136,812명으로 전체 진먼 면적의 90.7%, 인구의 87.3%를 차지하고 있다.

〈표 4-7〉 진먼지역 행정 구성지역 및 면적, 인구

도서군	도서 구성지역	면적 (km ²)	면적 백분율 (%)	인구 (명)	인구 백분율 (%)
진먼군도 (金門群島)	진먼본도(金門本島), 리에위도(烈嶼島), 대단도(大担島), 얼단도(二担島), 동딩도(东碇島), 베이딩도(北碇島), 스위(獅嶼), 멍후위(猛虎嶼), 차오위(草嶼), 허우위(后嶼), 푸싱위(復興嶼)	151.7	90.7	136,812	87.3
덩다오군도 (嶝島群島)	대덩도(大嶝島), 소덩도(小嶝島), 지아오위(角嶼), 하바이도(哈白島)	14.6	8.6	19,204	12.3
우치얼도 (烏丘二島)	다치우도(大丘島), 샤오치우도(小丘島)	1.2	0.7	684	0.4

자료: 张和强, 刘云刚, “金门的边界身份认同初探”, 《地理科学进展》, 2017年, 36(12)의 원본을 토대로
저자가 지명을 한글로 표기해 넣음

3) 샤먼, 취안저우-진먼 간 ‘소삼통’의 현황

샤먼, 취안저우와 진먼 간의 여객 및 화물 현황을 살펴보면 다음과 같다. 대만 진먼 지역에서 중국 샤먼과 취안저우에 대한 여객항차는 2000년 81항차에서 2019년 3,632항차로 약 44.84배 증가하였고, 화물항차는 2001년 겨우 2개 항차에서 2019년에는 919배 증가한 1,838항차를 기록했다. 중국의 샤먼과 취안저우에서 대만 진먼에 대한 여객선박 항차는 2000년 12항차에서 2019년 3,926항차로 327.17

배 증가했으며, 동 노선의 화물선박 항차는 2001년 22항차에서 2019년 456항차로 20.73배 증가했다.

아래 표에서 나타난 바와 같이 2009년 이후 소삼통 관련 출입경 인원수도 비교적 꾸준한 가운데 중국인의 숫자가 증가하는 모습을 보여주고 있다.

〈표 4-8〉 진먼-샤먼, 취안저우 간 여객, 화물 선박 항차 통계

구분	여객 왕복(항차)		화물 왕복(항차)	
	진먼→ 샤먼·취안저우 (대만 선박)	샤먼·취안저우→ 진먼 (중국 대륙 선박)	진먼→ 샤먼·취안저우 (대만 선박)	샤먼·취안저우→ 진먼 (중국 대륙 선박)
2001	81	12	2	22
2002	233	40	55	76
2003	442	349	25	182
2004	773	767	47	448
2005	947	887	260	580
2006	1,656	1,419	161	294
2007	2,154	1,788	221	365
2008	2,806	1,827	1558	399
2009	3,614	2,418	2287	396
2010	4,094	2,985	2215	416
2011	4,199	3,179	2290	533
2012	4,011	3,172	2382	685
2013	3,823	3,843	2120	587
2014	3,897	3,861	1786	632
2015	3,858	3,885	1189	719
2016	3,696	3,726	1445	468
2017	3,265	4,888	1490	398
2018	3,269	4,655	1571	422
2019	3,632	3,926	1838	456
2020	304	395	585	115
1월	286	368	106	26

구분	여객 왕복(항차)		화물 왕복(항차)	
	진먼→ 샤먼·취안저우 (대만 선박)	샤먼·취안저우→ 진먼 (중국 대륙 선박)	진먼→ 샤먼·취안저우 (대만 선박)	샤먼·취안저우→ 진먼 (중국 대륙 선박)
2월	18	27	77	12
3월	0	0	144	32
4월	0	0	132	20
5월	0	0	126	25
총계	50,754	48,022	23,527	8,193

주: 왕복 1항차 계산

자료: 중화민국 대륙위원회 통계자료 저자 정리

〈표 4-9〉 진먼 지역 ‘소삼통’ 관련 출입경 인원수 통계

	대만인	중국대륙인	제3국인	총계
2009	1,070,696	191,315	20,061	1,282,072
2010	1,018,178	341,406	24,102	1,383,686
2011	1,050,355	394,622	29,959	1,474,936
2012	1,019,467	406,961	31,717	1,458,145
2013	990,159	333,047	33,548	1,356,754
2014	1,011,660	462,705	39,775	1,514,140
2015	1,028,211	698,871	35,993	1,763,075
2016	1,003,219	702,324	36,673	1,742,216
2017	1,004,534	707,200	39,303	1,751,037
2018	1,062,020	803,308	42,697	1,908,025
2019	1,107,817	811,186	43,258	1,962,261

자료: 중화민국 대륙위원회 자료를 토대로 저자 정리

4) 관광 관련 법·제도

양안 간 왕래를 법률적으로 보장하는 법률은 아래와 같다. 중국에서는 「중국 국민의 타이완지구 왕래 관리 방법(中國公民往來台灣地區管理辦法)」과 「대륙거주민의 대만지구 여행관리방법(大陸居民赴台灣地區旅游管理辦法)」이 있으며, 대만에서는 「대륙지구인민의 타이완지

구 입국허가 방법(大陸地區人民進入台灣地區許可辦法)」, 「대만지구 공무원 및 특정신분인원의 대륙지구 입국허가 방법(台灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法)」이 있다.¹¹⁷⁾ 중국과 대만을 왕래하는 경우 ‘하나의 중국’ 원칙상 국외 여행으로 처리할 수 없으므로 출입경에 여권이 아닌 여행증명서가 사용된다. 여행증명서는 ‘대륙주민 대만왕래통행증(이하 대만통행증)’과 ‘대만주민 대륙왕래통행증(이하 대륙통행증)’을 뜻한다.

(1) 중국 주민의 대만 출입국 관리 규정

중국인의 대만 출입국 자격은 「중국 공민의 타이완지구 왕래 관리 방법」 제12조에 명시되어 있다. 12조는 ① 형사사건의 피고인 또는 범죄피의자, ② 소송사건의 미종결로 대륙지구를 떠날 수 없다고 인민법원이 통지한 경우, ③ 재판에 의한 형벌의 집행이 완료되지 아니한 경우, ④ 현재 노동교화를 받고 있는 경우, ⑤ 출경 후에 국가안전에 위해를 조성하거나 국가이익에 중대한 손실을 끼칠 것이라고 국무원 주관 부서가 판단하는 경우, ⑥ 상황의 조작, 위조증명서의 제시 등 기망행위가 있는 경우에는 대만 방문 신청을 비준하지 않는다고 명시하고 있다.

중국인의 대만 관광 요건도 복잡하다. 2017년 개정된 「대륙거주민의 대만지구 여행관리방법」 제5조에는 대만으로 여행하는 대륙거주민의 할당에 관한 규정이 있으며, 할당량은 관련 부서와 국가관광청이 공시한다. 또한 대륙거주민이 대만을 여행하기 위해서는 반드시 대만여행업무 지정 여행사를 통해야 하며(제2조), 지정한 여행사를 제외한 단체나 개인은 대륙 주민의 관광을 알선할 수 없다(제3조). 단체

117) 장은정·김정진·윤성혜(2018), p. 69.

여행의 경우, 단체의 리더를 임명해야하고 리더는 법률 및 규정에 명시된 조건을 충족한 자로 지방관청의 교육 후 국가관광청의 지정을 받아야 한다(제7조).¹¹⁸⁾

중국 주민의 대만 방문 신청 시 제출서류는 「중국 공민의 타이완 지구 왕래 관리 방법」 제7조에 명시되어 있으며, 다음과 같다. ① 신분·호구(戶口)증명의 제출·검사, ② 대만왕래신청표 작성, ③ 재직자나 재학생인 경우 소속 단위의 의견서, 재직자나 재학생이 아닌 경우 호구 소재지 공안파출소의 의견서 제출, ④ 신청사유에 상응하는 증명서 제출(여행의 경우, 여행 소요비용 증명서를 가리킨다) 등이다.

관련 절차는 「중국 공민의 타이완지구 왕래 관리 방법」에 명시되어 있으며 아래와 같다. 우선 반드시 대륙 호구소재지 시·현 공안부에 신청서를 제출하여야 한다(제6조). 대륙주민의 신청을 수리한 공안기관은 30일 이내(경우에 따라 60일)에 비준 또는 불허의 결정을 내리고 신청인에게 통지한다(제9조). 대만 방문 비준을 받은 대륙주민에게 공안기관은 여행증명서를 발급하거나 증명서에 부기한다(제10조). 대륙주민은 발급받은 여행증명서를 소지하고 개방 또는 지정된 출입경 항구를 통해 통행한다(제3조).

출입경 조사는 위의 법 제23조에 따라 진행되며, 대륙주민의 대만 왕래나 대만주민의 대륙 왕래에 동일하게 적용된다. 개방 또는 지정된 출입경 항구의 국경검사소에 증명서를 제시한 후 출·입경 등기카드를 작성, 제출하고 검사를 받는다.

위와 같은 과정을 거쳐 대만에 입경한 대륙주민은 소지한 여행증명서에 기재된 유효기간 내에 대륙으로 돌아와야 한다. 병이나 기타

118) 위의 책, pp. 75~76.

특수한 정황으로 인하여 기간 내에 돌아오지 못한 경우 최초 증명서를 발행한 공안기관이나 공안부 출입경 관리국의 파출소, 관련 수탁 기관에 연기신청을 할 수 있다.

(2) 대만 주민의 중국 대륙 출입국 관리 규정

대만 주민의 대륙방문 자격은 아래와 같은 경우 제한된다. ① 범죄 행위가 있다고 판단되는 경우, ② 대륙에 온 후 국가의 안전·이익 등에 이해를 가하는 활동을 할 가능성이 있다고 판단되는 경우, ③ 조작·거짓 증명 등 기망행위가 있는 경우, ④ 정신질환 또는 중증 전염병 환자인 경우 등이다.

제출서류는 ① 대만거주를 나타내는 유효한 신분증명 및 출입경 증명서, ② 신청표가 있으며, 신청표는 대만에서 직접 방문하는 경우, 홍콩·마카오를 통해 방문하는 경우, 제3국을 거쳐 방문하는 경우 각기 다른 지정 기관에 신청하도록 규정되어 있다.

위와 같은 절차를 거쳐 대륙 방문을 비준 받은 대만주민은 여행증명서를 발급받아 개방 또는 지정된 출입경 항구를 통해 통행할 수 있다. 출입경 시에는 국경 검사소에 증명서를 제시하고 출·입경 등기카드를 작성·제출한 후 검사를 받아야 한다.

대만주민이 대륙을 단기 방문하는 경우에는 임시체류등기 및 임시 숙박등기표를 작성해야 한다. 친지 집에 숙박하는 경우에는 본인 또는 친지가 24시간(농촌은 72시간) 내에 현지 공안파출소 또는 호적사무소에 임시체류등기 수속을 하여야 한다. 또한 대만주민은 증명서에 부기된 유효기간 내에 출경해야 하며, 필요시 시·현 공안국에 상응한 증명서를 제출하고 체류기한을 연장할 수 있다.

5) 시사점

(1) 남북 접경지역 ‘소삼통’ 후, 남북 전역 ‘대삼통’ 형성

중국 대륙과 대만이 50년 넘는 대치 국면을 종식하고 교류 협력의 기류를 형성하는 데, 샤먼-진먼, 마웨이-마주 간 접경지역 ‘삼통’의 실현은 마중물 역할을 했다. ‘소삼통’이라는 지렛대가 있었기에 2008년 마잉주 총통 등장 이후 양안 간의 협력 구조가 마련되며, ‘대삼통’을 실현할 수 있었다. 남북접경지역에도 이와 같은 ‘소삼통’ 지역을 확보할 수 있다면, 향후 남북 관계 발전의 발판으로 활용할 수 있을 것이다.

최근 양안관계가 경색국면에 접어들었지만, ‘소삼통’ 지역 내 중국 대륙의 관광객 수는 증가세를 보이고 있다. ‘소삼통’ 지역이 양안관계의 보루 역할을 담당하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 남북 간 접경 협력이 실현된다면, 위와 같은 남북관계의 보루 또는 안전판의 역할도 기대할 수 있을 것이다.

(2) 남측 접경 및 공동특구를 통한 한반도 경제지도 확장

2014년 12월 국무원의 비준으로 푸젠성 자유무역시험구가 전격 결정되었다. 이를 통해 푸젠성의 핑탄, 샤먼, 푸저우 지역은 ‘소삼통’을 통해 대만과 중국대륙을 연계하는 경제적 역할을 수행하게 되었다.

이와 같은 개념을 한반도에도 적용해 경기북부, 인천, 강원도 등 접경지역뿐만 아니라, 수도권 및 한반도 전역과 연계할 수 있으며, 나아가 북한 전역·북방 지역으로 뻗어나가는 한반도 경제지도의 확장을 실현할 수 있을 것이다.

(3) 중국의 일대일로 추진처럼 남북접경지역과 한반도 간선 연계

중국은 샤먼과 중국의 TCR을 연결하는 작업을 통해 유라시아 철도라인을 샤먼항과 연계하며 해륙 복합형 인프라를 구축하고 있다. 여기에 샤먼, 진먼, 평후, 대만본도 간에 해저터널을 연결해 베이징과의 직통 도로를 만들겠다는 플랜을 발표한 바 있다. 이런 간선으로 접경지역 내 교류를 보다 활성화시키겠다는 전략을 갖고 있는 것이다. 이와 마찬가지로, 남북경협지역을 하나의 섬으로 인식할 것이 아니라 남북 교류와 함께 해양과 대륙을 잇는 교량형 국가 모델, 그리고 환황해·환동해 경제권의 연계성 확대로 국제화된 남북 교류모델을 구축해야 한다.

4. 남북 키프로스¹¹⁹⁾

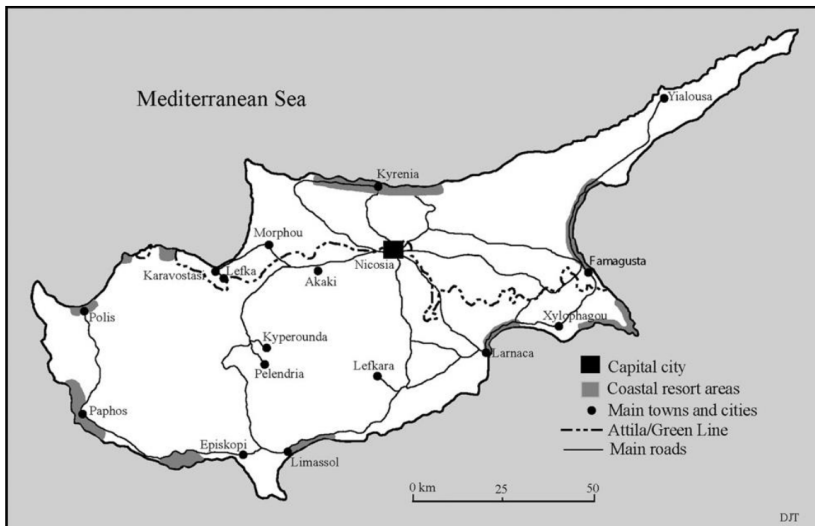
키프로스는 1960년 영국으로부터 독립하여 1973년까지 영국의 투자에 의존하던 중 1974년 터키의 침공을 받았다. 유엔안전보장이사회는 결의안 186/1964를 통해 합법적인 국가는 남키프로스뿐임을 선언했다. 1964년 이후부터 유엔평화유지군이 약 180km에 달하는 분계선(Green line)과 수도 니코시아(Nicosia) 등 키프로스섬의 4%에 해당하는 지역에 주둔하고 있다. 북키프로스는 키프로스섬 전체의 36%에 해당하는 지역을 차지하고 있다. 남키프로스는 EU에 포함되어 유로화를 사용하며 국가로 인정받고 있다. 반면 북키프로스는 정치경제적으로 터키와 밀접한 관계에 있어 남키프로스와는 상이한 법적·경제적 환경에 처해 있다.

119) 이하 내용은 남키프로스인으로서 영국 변호사인 Constantinos Yiallourides의 원고자문 “Tourism Exchanges in the Cyprus Peace Process”의 내용을 참고하였으며 추가 참고문헌은 각주로 밝혔다.

남북 간 분리로 인해 키프로스섬에서 가장 훌륭한 해안리조트, 가장 중요한 관광지인 키레니아(Kyrenia)와 파마구스타(Famagusta), 섬 전체 숙박시설의 82%, 건설 중인 호텔의 96%, 지하수 공급의 60% 이상, 가장 비옥한 농토가 북키프로스에 남았다.

2003년 4월에 키프로스섬 전체가 EU의 일부가 되었지만 북쪽에 대해서는 남북 키프로스 문제가 해결될 때까지 보류된 상황이다.¹²⁰⁾ 2004년에 사이프러스연합공화국(United Cyprus Republic)을 위한 찬반투표를 실시한 결과, 터키계 북키프로스인 64.9%가 찬성한 반면 그리스계 남키프로스인은 75.8%가 반대했다.

〈그림 4-6〉 키프로스섬 현황



자료: Webster and Timothy(2006)

120) Protocol 10 of the Accession Treaty 2003 (OJL 236 - 23.9.2003).

1) 법·제도

남북 키프로스는 그린라인규정(Green Line Regulation, EU Council Regulation No 866/2004)에 따라 남키프로스(ROC: Republic of Cyprus)와 북키프로스(TRNC: Turkish Republic of Northern Cyprus) 사이의 유엔포인트(UN exchange point) 9개를 통해 왕래한다.

2003년 4월에 전략적인 신뢰 구축과 지속가능한 관광교류 촉진을 위해 남키프로스는 EU의 승인을 받아 분계선인 그린라인을 넘어 여행할 수 있도록 규제를 완화했다.¹²¹⁾ 국경이 열리는 첫날 그리스계 남키프로스인 5천 명과 터키계 북키프로스인 2천 명이 그린라인을 넘었다. 다음날부터 많은 남키프로스인들은 차에서 잠을 자며 체크포인트에서 기다렸고 남쪽으로 10km에 달하는 줄이 이어져 5시간을 기다려야 했다. 이 조치로 2004년 말까지 양측을 오가는 점경여행이 400만 건 이상으로 증가했고 수도 니코시아의 경기가 활성화되었다.¹²²⁾

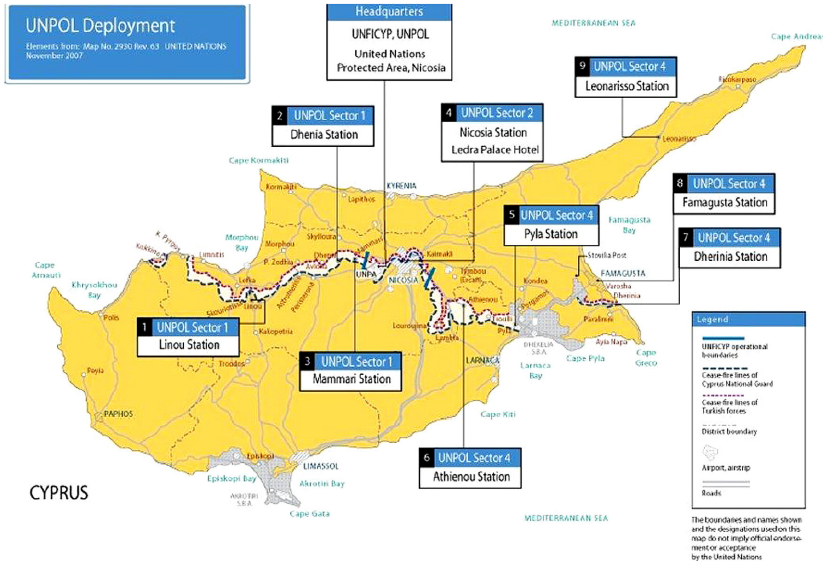
북키프로스인은 쇼핑이 아니라 일자리를 위해서 매일 남쪽으로 건너오고 있다. 남키프로스에서 이를 허용하는 이유는 터키계 북키프로스인을 여전히 자국 시민으로 고려하기 때문이며 실제 많은 북키프로스인들이 남키프로스/EU 여권을 신청하고 있다.¹²³⁾

121) Republic of Cyprus, 'Green Line: Crossing Points Regulations'(검색일: 2020. 8. 27).

122) Webster and Timothy(2006), pp. 162-181.

123) Hannay(2005).

〈그림 4-7〉 키프로스섬의 월경 포인트



자료: UNFICYP(검색일: 2020. 9. 11)

EU 외 제3국적 소유자는 남키프로스의 허가를 받아 그린라인을 넘 어갈 수 있다. 이때 지참한 물품은 관세 및 수출 신고 대상이 아니지 만 필요한 서류는 제공해야 한다. 남쪽에서 북쪽으로 건너갈 때 당일 여행증 또는 자동차 보험을 선택하여 제출한다.¹²⁴⁾ 당일 내 돌아오지 못하면 북키프로스 당국으로부터 처벌을 받을 수 있다. 북쪽에 더 오래 머물고 싶다면 30일짜리 방문자 여행증/자동차 보험을 준비하는 것이 좋다. 제3국적 외국인은 유엔이 통제하는 그린라인과 터키군이 통제하는 구역 외에는 북키프로스 전역을 자유롭게 다닐 수 있다.

124) Constantinos Yiallourides 서면 인터뷰.

2) 관광 교류현황

키프로스섬은 남북 모두 전통적으로 관광에 의존해 왔다. 북키프로스 관광에 대한 최근 공식 자료는 없지만 남키프로스는 2018년 기준 394만 명이 방문했다. 비교 가능한 2001년을 기준으로 보면 남키프로스에는 270만 명이 방문했고 관광수익이 19억 달러로 관광의 GDP 기여도가 22%에 달한 것으로 보고된다.¹²⁵⁾ 북키프로스에는 36만 5천 명이 방문했는데 이 중 73%가 터키에서 단기로 방문한 숫자이다. 2001년 기준 북키프로스 관광의 GDP 기여도는 3.3%에 불과하다.

남키프로스는 관광개발의 혜택을 입었지만 동식물 파괴와 물부족, 소음, 해안가 리조트의 밀집으로 인한 피해도 적지 않다. 대중관광으로 인한 계절성과 지역성 문제도 고심하고 있다.

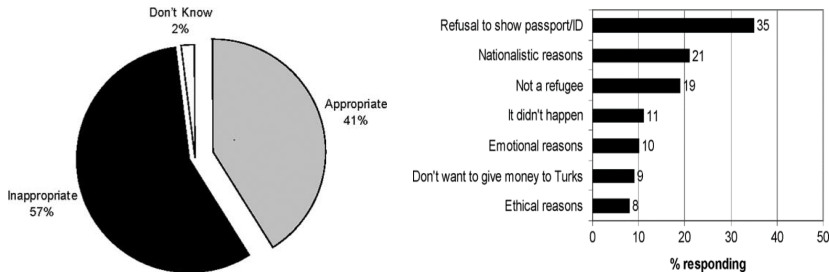
그린라인을 넘어 북쪽으로 가는 것이 어렵지 않지만 그리스계 남키프로스인의 절반가량은 이를 거부한다. 인종 문제 또는 원칙을 고려한다는 명분이 그 이유 중 하나이다. 그린라인을 넘어가기 위해서는 북키프로스에 여권을 보여주고 당일 비자 형태의 허가를 구해야 하는데 이러한 월경 행위가 북쪽에 자리한 비합법적인 체제를 인정하는 정치적 행위로 해석되기 때문이다.¹²⁶⁾ 남키프로스 정부도 이와 같은 이유를 인정하여 월경 체크포인트에서 북키프로스 당국에게 여행을 보여주는 것은 외국을 여행할 경우에 한정할 것을 제안한다.¹²⁷⁾

125) 사이프러스 관광통계(검색일: 2020. 8. 27)

126) 그리스계 남키프로스인들은 자기 땅을 여행하거나 선조의 고향을 보러 갈 때 여권을 보여줘서는 안 된다고 느낀다는 연구가 있다. Dikomitis(2004), pp. 7-20; Dikomitis(2005), pp. 7-12.

127) Webster and Timothy(2006).

〈그림 4-8〉 남키프로스인의 북키프로스 방문 의향



자료: Webster and Timothy(2006)

북키프로스는 인구 규모가 작고 터키를 오가는 비행기와 그린라인을 넘어 남쪽에서 북쪽으로 건너가는 방문이 증가하고 있어 경제에서 중요한 부분을 차지할 것으로 추정된다. 북키프로스는 이처럼 터키 방문객에 대한 의존도가 높은데 1998년 터키 내 카지노가 금지된 이후 외화를 노리고 도박을 하러 오는 인원이 증가했다.

북키프로스는 관광활동의 다양성이 낮고 숙박시설의 점유율이 낮으며 열악한 서비스 품질과 불충분한 인프라로 관광 발전의 한계를 노정하고 있다. 자연환경은 비교적 잘 보존되어 있지만 국제적으로 인정받지 못하고 경제적으로 고립되어 관광지 마케팅이 부족하다. 오직 키레니아에 위치한 해안리조트만 공사가 진행되고 변모하고 있다. 북키프로스가 터키로 통합될 경우에는 터키 관광에 비해 경쟁력이 떨어지는 반면, 남북 키프로스 간 관광협력은 섬 전체가 갖는 관광경쟁력이 강화되고 북키프로스에 대한 긍정적인 이미지에 기여할 것으로 기대된다.¹²⁸⁾

남북 키프로스 간에 관광에 대한 목표와 포부가 다른 점은 향후 관

128) 키프로스 문제가 해결될 경우 터키 관광이 확장되어 평화배당금이 3억 8,500만 유로(미화 약 4억 3,800만 달러)에 달할 것이라는 연구도 있다. Mullen, Öğüz and Pazoula(2008), pp. 46-47.

광교류의 걸림돌로 작용할 여지가 있다.¹²⁹⁾ 남키프로스는 고급 마리나, 일류 컨퍼런스 센터, 5성급 카지노 리조트, 고급 숙박시설과 와인·골프 같은 SIT 등 새로운 상품 개발로 관광의 품질을 높이는 것을 목표로 한다. 반면 북키프로스의 관광산업은 “태양, 모래, 바다 등 (3S+: Sun, Sand, and Sea Plus)” 자연관광 목적지에 의존하는 전략을 구사할 것으로 보이기 때문이다.

3) 관광 운영체계

남키프로스는 에너지·무역·통상부(Ministry of Energy, Trade and Commerce) 산하 관광청(Deputy Ministry of Tourism, 이전 명칭은 키프로스관광공사(CTO: Cyprus Tourism Organization))에서 전략기획과 홍보, 관광 상품 규정을 마련한다. 법공공질서부(Ministry of Justice and Public order)는 관광 입법에 관여한다.

남키프로스로 오는 직항 항공노선이 있지만 북키프로스에서는 보통 터키를 경유해야 한다. 하지만 북키프로스에서 휴가를 보내려는 사람은 남키프로스로 왔다가 북쪽으로 바로 넘어갈 수 있다. 따라서 정치적 분리에도 불구하고 관광객은 남북 키프로스를 자유롭게 이동하는 이점을 누린다. 다시 말해, 북키프로스에 체류하려는 외국인 관광객은 라나카공항(Larnaca airport)을 이용해서 북쪽으로 갈 수 있다. 그리스계 남키프로스인은 팀보우공항(Timbou airport)을 이용해 터키로 갈 수 있지만 키프로스 정부는 이를 허용하지 않고 있다.

관광교류 및 이동의 자유에도 불구하고 그리스계 남키프로스의 민간기업도 터키계 북키프로스와 관광협력을 주저하고 있다. 주된 이

129) Tourism & Transport Consult International(2004).

유는 현재의 정치적 상황과 관련된 인종 갈등, 북쪽에 남겨진 그리스계 키프로스인 소유물을 북키프로스가 사용하는 데 대한 분노, 남북 키프로스 당국 간 법률 체계 부족 등이다. 현재 가능한 초국경(월경, cross-border)관광 형태는 남쪽에서 북쪽 혹은 그 반대로의 당일 여행과 남쪽 또는 북쪽 내 지역 투어 가이드 또는 여행사 간 협력이 다.¹³⁰⁾

남북 키프로스 지도자들은 양측을 오가는 공동체계 도입을 1970년대부터 협상해왔다. 예컨대, 연방관광부(Federal Ministry of Tourism)와 같은 중앙의 관광정책기구를 수립하는 것이다. 관광 정책에 관한 의사결정과 관광마케팅을 수행하는 연방정부 형태의 특별 기구가 될 것이다. 이 경우 남북 키프로스 두 체제 사이의 적절한 협력 수준을 선택하고 관광정책 분야의 연방기구를 수립해야 한다.

4) 주요관광지 및 관광활동

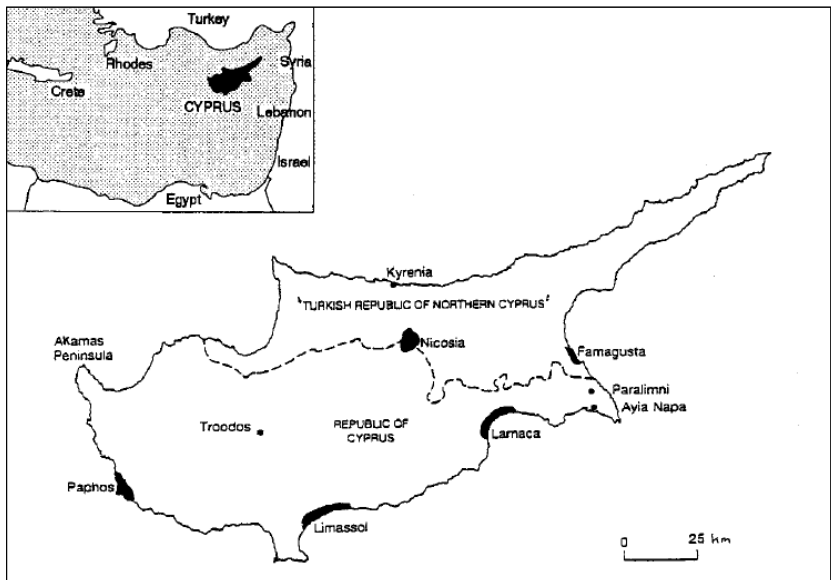
키프로스의 관광개발은 서쪽의 파포스(Paphos)와 동쪽의 아이아나파/프로타라스(Aiya Napa/Protaras) 사이에 위치한 남쪽의 리조트에 집중되어 있다. 이와 대조적으로 북키프로스의 키레니아(Kyrenia)와 파마구스타(Famagusta)는 상대적으로 덜 개발된 채로 남아 있다. 북키프로스 지역에는 140개 숙박시설에 2만 개 침상의 수용능력이 있는데 1974년 터키 침공 이후 쫓겨난 그리스계 키프로스인의 소유이거나 불법으로 세워진 것이 대부분이다.

2003년에 발표된 설문조사에 따르면, 북키프로스를 방문하는 남키프로스인은 비용을 지불하지 않고 자연경관 감상을 하는 비율이 가장 높고(65%) 다음으로는 고향을 방문했다(54%). 그 밖에 해변을 가

130) Moufakkir and Kelly(2010), p. 227.

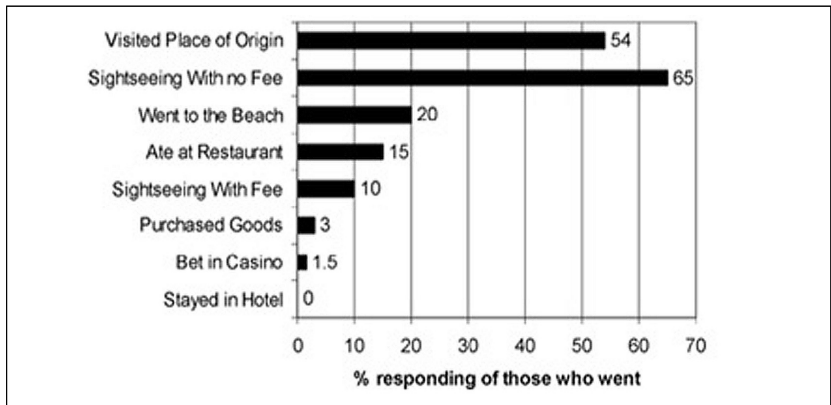
거나(20%), 음식점을 가거나(15%), 입장료를 내고 관광지를 방문한 경우(10%) 등으로 나타났다.

〈그림 4-9〉 키프로스섬 주요관광지



자료: Sharpley(2001), p. 68

〈그림 4-10〉 그리스계 남키프로스인의 북키프로스 관광활동



자료: Webster and Timothy (2006)

5) 시사점

(1) 공통점과 차이점에 따른 적용 한계

키프로스섬과 한반도의 남북 간 관광교류 사례는 비슷한 측면이 있다. 두 사례 모두 그린라인 또는 DMZ라는 유엔완충구간이 있다. 남측은 경제적으로나 관광 측면에서 비교적 더 발전했고 계절성과 지역성을 극복하려는 노력을 한다는 점, 관광 교류에서 정부는 여권·비자·관세를 통제 및 모니터링하고 민간부문이 관광개발에 나선다는 점 등이다. 구체적인 상황은 다르지만 정치적인 문제로 북쪽에 대한 대규모투자가 어렵다는 점도 비슷하다. 북키프로스의 경우 터키, 북한의 경우 중국에 대한 경제·관광 의존도가 높다는 점도 유사하다.

반면 남북 키프로스는 섬이고 남북한은 반도라는 지리적 차이, 자연환경적으로 키프로스는 GDP의 관광기여도가 20%를 넘는 관광의 존국가인 반면 한반도는 그렇지 않다는 차이점이 있다. 법적으로는 북키프로스가 국제적으로 승인을 받지 못한 체제라는 점도 큰 차이이다. 이 때문에 북키프로스에는 남키프로스인의 소유권 문제로 합법적인 대규모 투자가 어렵다는 차이점도 있다.

따라서 키프로스 사례를 그대로 북한에 적용하기는 어렵지만 접경 구역의 그린라인 체크포인트를 먼저 개방한 선례로서 상기 공통점과 차이점을 고려하면서 시사점을 적용해볼 수 있다.

(2) 남북 상호 교류

남키프로스가 그린라인의 체크포인트를 개방한 즉시 남북 키프로스 간 상호교류인원이 급증했다. 남쪽에서는 관광보다는 호기심이나 고향 방문, 북쪽에서는 일자리를 찾아 왕래가 증가했다. 이는 남북한

적용 시에도 유사한 형태가 예상된다. 체크포인트가 있는 지역 인근의 경기활성화도 기대할 만하다. 동해 평화관광구역을 설정할 경우 우리나라 동해 관광수요가 북한으로 확장하여 발전할 가능성이 있다. 반면 북한 측에는 관광객보다 평화관광구역 내 일자리와 경제활동이 기대된다. 개성공단과 같은 형태의 관광 관련 산업 클러스터를 형성할 수 있을 것이다. 예컨대 관광지 식음료 자재 공급, 관광 기념품 제조, 해양레저 기자재 생산 및 서비스 제공 등이 유력하다.

(3) 남북 연계 외국인 관광교류

남북한 외 제3국적 소유자가 남북 간 자유로운 왕래가 가능할 경우 새로운 관광시장이 열릴 것이다. 키프로스 사례처럼 관세 및 수출 신고를 면제 받으면 허가된 구역 내에서 면세 쇼핑과 관련 기업 활동이 활성화될 가능성이 있다. 단기적으로는 당일여행을 시작으로 하고 체류기간은 점차 늘려갈 수 있을 것이다. 예컨대 평화관광구역을 설정한다면 그 구역 내에서는 최대 15일까지로 하고 그 구역을 넘어 북한이나 한국을 더 여행하고 싶을 경우 최대 30일까지 별도의 여행 허가를 받도록 하는 것이다. 남북한 관광시장에서 큰 비중 차지하는 중국인의 경우 크루즈선박 이용률이 높으므로 크루즈선박의 평화관광구역 경유를 통한 관광객 유치와 관광 활성화도 유력하다.

제3절 시사점 종합 및 적용

북중 접경관광합작구의 사례에서는 훈춘방천관광구가 주목된다. 중국 방천에서 유람선을 타고 북한을 조망하는 코스가 있으며 두만

강 임시 통상구를 통해 나선특구까지 중국인 관광객들이 북한을 찾고 있다. 또 관광 기반시설과 교통 접근성의 중요성이 확인되었다. 제도적으로 관광교류를 허용하고 접경관광 주요통로를 마련했더라도 관광객을 수용할 수 있는 교통수단 등 기반시설이 부족하기 때문이다.

중국의 초국경경제협력구인 휘얼귀스는 중국과 카자흐스탄뿐 아니라 제3국 국적자가 비자 없이 여권만으로 출입하여 면세품 구입 및 비즈니스 활동이 가능한 곳이다. 휘얼귀스의 국경라인(1선)과 세관라인(2선) 관리를 동해에 적용할 경우 관광 활동과 면세품 구입을 통한 관광구역 활성화가 기대된다. 휘얼귀스는 지경학적 가치가 발휘되는 곳으로서 관광뿐 아니라 생산가공과 물류 등 복합형 경제협력구를 시사하고 있다. 선진국형 경제개발구는 물류허브 형태를 띠고 있는 점을 고려할 때 동해 평화관광구역도 배후단지를 활용하여 인근 보세 구역을 확충하여 물류허브로도 활용할 수 있을 것으로 보인다.

이 장에서 분석한 국외사례 중 정치 갈등이 비교적 높은 중국 샤먼-대만 진먼, 남북 키프로스는 정치적 갈등이 오히려 평화에 기여하고 관광 매력물로 전환된 경우이다. 이는 판문점 일대에서 상대측을 조망하는 ‘장벽 관광(wall tourism)’을 ‘월경 관광(cross-border tourism)’으로 전환하기 위해 살펴본 것들이다.

중국 샤먼-대만 진먼 사례는 양안관계의 발전과정에서 남북 간 협력에 시사하는 바가 있다. 양안관계의 3통(통상, 통항, 통우)은 개성공단의 3통(통행, 통신, 통관) 문제를 상기시켜준다. 중국과 대만은 일국양제 원칙하에 3통 문제를 풀었고 샤먼과 진먼 간 여객 및 화물이 비교적 꾸준히 증가해온 것을 확인했다. 이를 동해에 적용할 경우

평화관광구역을 중심으로 3통 문제를 우선 해결하고 이를 접경지역으로 확대해나갈 수 있을 것이다. 또 양안관계에서는 ‘하나의 중국’ 원칙상 여권이 아닌 여행증명서를 통해 상호 왕래를 한다. 이는 방북 증명서를 통해 북한을 여행해 온 한국의 상황과 유사하다. 남북한은 각각 유엔 회원국으로 가입한 상태이기는 하나 양측 헌법에서 상대를 국가로 인정하고 있지 않으므로 향후에도 비자 대신 여행증명서를 이용한 형태의 관광교류가 자연스러운 것으로 보인다.

남북 키프로스 사례는 양측의 사회·경제적 발전 및 정치·군사적 상황과 교류 제한이 남북한의 여건과 비슷한 면이 있다. 동해에 적용할 경우 키프로스의 그린라인처럼 동해 DMZ 특정 구간을 사이에 두고 평화관광구역을 조성할 수 있을 것이다. 남북 키프로스 간 여행 형태는 남쪽에서 북쪽으로 오가는 당일 여행과 지역 투어 가이드와 여행사 간 협력을 중심으로 한다. 동해 평화관광구역도 초기에는 양측을 오가는 당일 여행과 양측에서 마련된 투어 가이드와 여행사 간 협력에서부터 시작할 수 있을 것이다. 키프로스 사례에서 남키프로스인은 자연경관 감상과 고향 방문, 북키프로스인은 구직이 주요 동기였던 것은 남북한에도 유사할 것으로 보인다. 동해 평화관광구역 내 한국 측 관광수요를 반영한 관광지를 조성하고 북한 주민이 개성공단과 같은 형태로 관광사업에 종사할 수 있는 방안이 필요하다.

제 5 장

동해 평화관광구역 조성 방안

제1절 구상안

1. 지리적 범위와 내용

1) 지리적 범위

동해 평화관광구역의 최소범위는 양측 동해 접경이면서 일정 정도의 관광기반이 구축된 곳이 될 것이다. 따라서 북한 고성항과 한국 화진포를 양끝으로 하는 연안 및 해양 공간이 일차적인 시범공간으로 유력하다.

궁극적으로는 북한의 원산-금강산 국제관광지대와 한국의 강릉까지를 목표로 점차 확대해볼 수 있을 것이다. 우선 고성항에서 원산 사이 중간 지점이자 원산-금강산 국제관광지대의 지구 중 하나인 통천에서부터 한국의 동해관광 중심지인 속초·양양으로 확대 가능하다. 이는 통천과 속초가 양측의 주요 관광지이기도 하고 양양이 포함

될 경우 공항을 이용할 수 있어 교통접근성이 높아지기 때문이다. 마지막 단계로는 북한이 관광객 유치에 희망하는 원산에서부터 한국의 수도권과 KTX로 연결되는 강릉까지로 전체 구역을 확대해볼 수 있을 것이다.

〈표 5-1〉 동해 평화관광구역의 지리적 범위

구분	북한 지역	한국 지역	비고
1단계	고성항	화진포	양측 끝단 해수욕장
2단계	통천	속초·양양	관광지구 및 한국 국제공항
3단계	원산	강릉	한국 KTX 및 북한 국제공항

자료: 저자 작성

〈그림 5-1〉 동해 평화관광구역의 지리적 범위



자료: 구글지도 활용하여 저자 작성

2) 사업 내용

동해 평화관광구역은 관광특구의 한 형태이다. 앞서 강원도 관광특구 선행연구에서 살펴본 것처럼 관광특구가 성공하기 위해서는 차별화된 콘셉트와 특구 내 소권역 관광특화사업을 필요로 한다. 동해 평화관광구역은 크게 두 가지 콘셉트를 중심으로 한다. 하나는 남북한 접경을 비자 없이 비교적 자유롭게 오갈 수 있다는 것이며 다른 하나는 바닷가 경관을 비롯한 해양관광에 특화된 것이다. 소권역 관광특화 사업은 1, 2, 3단계별로 재구성될 것이다. 예컨대 1단계 고성항-화진포 구간은 남북접경 해양관광에 초점을 두고 고성항해안관광지구(북한이 계획 중)의 해수욕장과 화진포 해수욕장을 중심으로 양측을 오가는 유람선 관광을 핵심으로 할 수 있다. 2단계 통천-속초·양양 구간은 힐링·레포츠에 초점을 두고 통천 시중호와 동정호의 감탕치료기지와 속초의 리조트 및 양양 서피비치를 중심으로 할 수 있을 것이다. 3단계 원산-강릉 구간은 현대적인 휴양 및 도시형 해양관광에 초점을 두고 원산 갈마해안관광지구를 중심으로 할 수 있을 것이다.

〈표 5-2〉 동해 평화관광구역의 소권역 관광특화사업

구분	구역	콘셉트	내용
1단계	고성항-화진포	접경(월경) 해양관광	남북 해수욕장 방문, 유람선 관광
2단계	통천-속초·양양	치유·레포츠	해양치유센터(감탕), 해양레저(서핑, 다이빙)
3단계	원산-강릉	도시형 휴양	리조트, 마리나, 카지노

자료: 저자 작성

이처럼 동해 평화관광구역이 확장되기 위해서는 기본적인 인프라 확충과 실질적인 규제특례사항이 필요하다. 1단계 사업에서는 고성항과 해수욕장 정비와 양측 해안의 유람선 접안 시설 건설 및 관련 통행·통항 절차 간소화가 있어야 할 것이다. 2단계 사업에서는 속초·양양에 비해 관련 시설이 부족한 통천에 투자가 필요할 것이다. 통천에 감탕을 이용한 해양치유시설을 개발하고 체류형 관광상품을 개발해야 한다. 속초에는 항만이 개발된 상태이므로 통천에 접안 시설을 마련해야 한다. 3단계에서는 원산과 강릉 각각에 일정 정도의 관광 및 교통 인프라가 있는 상황이므로 관광 개발 당시 여건에 맞추어 필요한 시설 업그레이드만 있으면 될 것으로 보인다.

〈표 5-3〉 동해 평화관광구역의 인프라 확충과 규제특례(안)

구분	구역	인프라 확충	규제특례(안)
1단계	고성항-화진포	유람선 접안 시설 (화진포)	접경 통행·통항
2단계	통천-속초·양양	해양치유시설 (통천)	북한 지역 투자
3단계	원산-강릉	여건에 맞추어 기존 시설 업그레이드	접경 통관, 면세점 유치

자료: 저자 작성

이 단계에서는 평화관광구역의 관광 활성화를 위해 쇼핑관광 트렌드를 반영한 면세점 유치와 글로벌 홍보·마케팅 강화가 필요할 것이다. 중국, 일본, 대만, 미국 등 핵심소비자시장을 공략하는 임시적인 공동 캠페인, 주요 연휴시즌을 공략한 축제나 박람회 등의 행사, 한반도 전체에 초점을 맞춘 통합 마케팅 캠페인, 한반도 관광을 홍보하는 남북 공동의 파트너십에 의한 신규 마케팅회사 설립 등이 가능하다.¹³¹⁾

그 외에도 동해 평화관광구역을 만들어 가는 과정에서 남북 상호 간 기술·서비스 교류, 관광 홍보·마케팅 노하우 전수, 광고 및 표준화를 위한 재정지원 등이 가능할 것이다.

2. 쟁점사항의 해결방안

1) 국제사회 설득과 세컨더리 보이콧

개별관광이 대북제재에 저촉되지 않을 가능성이 크다 하더라도 국제사회와 미국을 설득하는 노력이 필요하며, 동의 또는 최소한의 묵인을 확보해야 이후 안정적인 관광협력이 가능할 것이다. 정부가 추진하는 이산가족의 북한 관광 등 규모는 작아도 설득력이 높은 형태의 개별관광을 우선 추진하며 국제사회의 동의를 얻어가는 방법이 필요하다. 이 과정에서 제3국 경유 개별관광의 비효율성과 남북접경 관광 재개와 평화의 선순환 효과를 설명하면서 평화관광구역의 필요성을 설득해 나가야 한다.

다음은 미국의 세컨더리 보이콧을 적극 해결해야 한다. 북한과의 합작이나 무역·투자 등 경제협력사업이 아닌 사회문화교류 차원에서 한반도 평화에 이바지하는 평화관광구역의 조성을 주장해야 한다. 평화관광구역은 북한 영토가 아닌 제3의 공간으로 인정받도록 하고 여기 출입하는 인원과 물자, 기업활동에 대해서는 대북제재에 제한받지 않도록 미국을 설득해야 한다.

이를 위해서는 관광사업이 안정화되고 대북제재가 완화될 때까지 관광대금을 바로 지급하지 않고 적립하는 방식, 우리 국민에게 관광

131) 이와 유사한 사업은 아일랜드에서 시행해본 결과, 좋은 성과를 거둔 것들이다. Tourism & Transport Consult International(2004).

대금을 받아 바우처로 지급하고 그 대금은 모아서 평화관광구역의 조성 및 확장에 재투자하는 방식 등 북한에 외화가 직접 유입되는 구조에 대한 우려를 불식시키는 다양한 아이디어를 충분히 생각해낼 수 있을 것이다.

2) 관광객 신변안전 및 투자자 권리 보장, 기타 실무적 문제

우선 남북관광을 남북교류협력의 주요 분야로 간주하고 양측이 공동위원회를 구성할 필요가 있다. ‘남북관광공동관리위원회’(가칭)에서 ‘남북관광합의서’를 마련하여 남북한 전역에서 남북한 양측 주민의 관광 자유와 신변안전, 투자자의 권리를 보장하는 문구를 명시해야 할 것이다. 이는 향후 어떠한 형태의 남북관광이라도 발전할 수 있는 토대를 마련하는 것이므로 반드시 선행되어야 한다. 이 관광합의서에서 향후 불미스러운 문제 발생 시 대처방안에 대한 문구를 확정한다면 지속가능한 관광환경 조성에 이바지할 것이다.

다음으로, 평화관광구역은 공동경비구역(JSA)과 같이 양측의 전담 치안 인력이 배치되겠지만 무력사용은 절대 금지할 필요가 있다. 과거 사고가 발생했던 금강산관광지구 내 구간은 해변 중앙에 철책이 존재하고 그 너머는 바로 북한 주민이 사는 공간이었다. 평화관광구역은 중국 사례처럼 1선과 2선을 구분하여 1선과 2선 사이에 버퍼존(buffer-zone)을 만들어 경비를 서고 1선 내, 즉 평화관광구역 내에서는 완전히 자유로운 관광과 경제활동을 보장해야 한다. 이 공간은 북한 혹은 한국만의 공간이 아닌 제3의 공간으로서 관광객의 신변안전과 투자자의 권리 보장이 국제적인 수준으로, 국제법 관행에 따라 완전히 보장되게 하는 것이다.

3) 상호교류 시 위생과 검역

코로나19와 같은 전염병 발생 시에는 평화관광구역도 운영이 중단될 수밖에 없을 것이다. 그러나 평소에는 다른 전염병이 양측 간에 전파되지 않도록 위생과 검역에 철저한 주의를 기울여야 한다. 앞서 언급한 대로 중국 사례에서와 같이 1선과 2선 사이에 존재하는 버퍼존에서 위생과 검역이 철저히 이루어져야 한다. 항만과 공항 수준의 보안시스템을 마련하고 문제 발생 시 응급조치를 곧장 취할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

또한 직접적인 평화관광구역인 1선 내에서 응급환자 등이 발생할 경우 즉각 한국 측으로 이송하고 치료할 수 있는 대응 매뉴얼을 마련해야 한다. 이를 위해서는 관광객이 평화관광구역에 진입하기 전에 응급 상황 발생 시 조치과정에 대한 설명을 읽고 한국 또는 북한으로의 이송을 선택할 수 있을 것이다. 코로나19 이후 국내에 자리 잡은 보건의료 시스템이 평화관광구역에도 동일하게 적용되어야 한다. 평화관광구역 내 응급진료소가 제대로 마련되어야 함은 물론이다.

4) 남북한 평화관광구역의 운영과 리스크 관리

접경관광 목적지 개발에는 관련 법률 적용, 기금 조성, 관련 연구 조사, 재산보호 등 다양한 이슈가 존재한다.¹³²⁾ 이러한 이슈를 해결하기 위해서는 양측 간의 문화·정치적 차이점을 배려하고 주권의 일정 부분을 내려놓고 공동의 양자기구를 조성해야 한다. 특히 접경지역 이동의 편의와 관세 절차 등에 관해 우호적인 조건으로 협력을 달성하는 것이 중요하다. 이를 제도화하기 위한 관광체계로 '남북관광

132) Doppelfeld Maha(2006), p. 116.

공동관리위원회’ 산하에 ‘평화관광구역개발위원회’를 수립할 수 있다. 관리위원회는 관광 정책에 관한 의사결정과 관광마케팅을 수행하는 공동기구가 될 것이다. 개발위원회는 평화관광구역의 개발과 운영관리를 맡는 공동 실무작업반 형태가 될 것이다.

이 기구는 평화관광구역의 발전 단계와 출입 인원과 물자를 결정하고 그에 수반되는 대북제재 예외/면제 신청, 안전사고와 응급대응 체계 등을 수립하여 관리하고 책임져야 한다. 그 과정에서 북한과의 협상이 필요한 만큼 북한 전문가, 관광 전문가, 해양 전문가 등의 자문위원을 둘 필요가 있을 것이다. 관건은 북한의 요구사항을 합리적으로 실현할 수 있는 방안을 모색하고 우리의 요구사항을 관철시킬 수 있는 단계적인 협상 타결을 진행하는 것이다.

장기적으로 보면 평화관광구역은 우리 정부가 제안한 개별관광의 주도권을 제3국이나 외국여행사가 아니라 한국이 가져올 수 있는 기회가 될 것이다. 평화관광구역을 구심점으로 당일 여행부터 숙박 여행 상품을 개발해나가고 한국 또는 북한 지역 투어 가이드와 여행사 간 협력을 모색할 수 있다.

5) 남북한의 관광개발 목표와 수준 차이

남북 평화관광구역을 통해 남북 왕래가 일정정도 자유로워지면 남북관광은 한반도 전체가 갖는 관광경쟁력을 높일 수 있다. 물론 키프로스 사례와 마찬가지로 남북한 간에 관광에 대한 인식과 관광산업 육성의 목표가 다르기는 하다. 하지만 이는 한국 측의 경우 관광지 특성화와 고급화로, 북한 측은 자연관광목적지의 특색을 살리는 차별화로 가는 장점이 될 수도 있다. 키프로스 사례에서와 같이 정치적 분리에도 불구하고 평화관광구역을 통해 남북을 오가며 휴가를 보내

는 특색 있는 상품 개발이 가능할 것이다.

양측 간 자유로운 왕래가 가능해지고 평화관광구역이 활성화될 경우 숙박·음식·교통 서비스를 제공하는 이해관계자 사이에 경쟁이 증가할 가능성은 있다. 소비자는 더 많은 선택지와 손쉬운 접근을 향유할 수 있겠지만 기업은 상대측 기업 대비 가격과 품질경쟁력을 갖추어야 하고 새로운 환경에 적응하지 못하는 기업은 도태될 것이다.

하지만 평화관광구역은 상호 간 경쟁하는 공간이 아니라 공동의 이익을 창출하는 공간이므로 이 구역 내에서 관광객의 만족도를 극대화하기 위한 공동의 노력이 필요하다. 이를 위해서는 양측의 경제적 격차가 상당한 상태에서 투입될 수 있는 자원과 지식의 차이를 고려해야 한다. 이를 비슷한 수준으로 높이기 위해 북한과의 해양관광 지식교류사업을 추진할 필요가 있다. 평화관광구역이라는 제도와 인프라만 구축하는 것이 아니라 이를 운영할 수 있는 소프트웨어의 개발이 동반되어야 한다.

6) 사업자와 관광객 유인

우리 사업자의 투자와 관광객 유인을 위해서는 정기적인 설문을 통해 실태조사를 실시할 필요가 있다. 평화관광구역 조성 시 희망하는 시설과 내용, 만족도와 불편사항 등을 수집하고 대안을 만들어내기 위해서이다. 민간 사업자와 관광객 유인을 위해 초기에는 사업비 대출 및 여행경비 지원 등의 인센티브도 필요할 것으로 보인다.

사실상 북한 주민이 평화관광구역을 이용하는 것은 북한이 수용할 가능성이 낮다. 따라서 남북한을 관광할 수 있는 외국인 관광객, 특히 중국인 시장을 공략할 가능성이 높다. 중국인은 한국의 경우 크루즈선박을 이용한 제주, 인천 방문 비율이 높고 한번 방문할 경우 체

휴기간이 긴 특성이 있다. 이 중 자연경관 감상 수요를 한국 속초, 양양과 북한 금강산, 원산 등으로 연결해볼 수 있을 것이다. 문제는 중국이 코로나19 발생지로 추정되고 있으므로 중국 관광객 유치는 코로나19가 진정된 이후의 장기목표로 설정해야 할 것이다.

오히려 평화관광구역은 중국 외 일본, 대만은 물론 미국을 포함한 서구권 등 기존에 한반도관광 시장에서 비율이 낮은 국가를 공략할 필요가 있다. 한국, 북한 자체에 대한 관광매력을 뛰어 넘어 양측을 연계해서 방문한다는 특이점, 또한 K-방역을 브랜드로 삼아 이 구역 내 코로나19 우려가 낮다는 안전한 관광지 인식을 강조할 수 있을 것이다.

또한 평화관광구역의 운영 활성화를 위해서는 도로, 철도, 선박, 항공 등 다양한 교통수단을 활용할 필요가 있다. 다양한 교통수단을 활용해 한국인과 외국인이 이 구역을 방문할 수 있다. 키프로스의 경우 제3국적 외국인에 한해 직항 항공노선을 허용했다. 남북한 간에도 이를 적용해볼 수 있을 것이다.

3. 실현가능성과 한계

대북제재는 관광에 실질적인 한계로 작용할 뿐 아니라 심리적 한계로도 영향을 미칠 수 있다. 강도 높은 대북제재가 존재하는 상황에서 북한 관광에 참여하는 것에 대해 우리 국민이나 외국인이 느낄 심리적 부담이 있을 것이기 때문이다.

코로나19 여파로 인해 당분간 국내관광 위주로 관광행태가 집중되고 있으므로 남북관계 개선 시 남북 간의 인트라바운드 관광(한반도 내 한반도 관광) 가능성이 있다. 그러나 문제는 코로나19로 인한 사

회경제적 위기 수준이 높은 단계에서는 관광협력에 대한 논의조차 불가능하다는 한계가 있다. 따라서 평화관광구역 조성을 통한 남북 관광협력 방안이 아무리 창의적이고 실효성이 있다고 하더라도, 적절한 시기에 정책 공감대를 형성하는 것이 관건이라 하겠다. 따라서 평화관광구역의 실현가능성을 높이기 위해서는 이러한 형태의 관광이 불러올 수 있는 기대효과를 제시하고 그 근거를 확보하는 것이 중요하다. 이것이야말로 북한을 설득하고 우리 국민을 설득할 수 있는 핵심 사안이라 하겠다.

관광 부문에 초점을 맞춰보면 사회적 거리두기 강화로 여행에 필요한 항공, 호텔, 외식 분야 등 관광산업 전 분야의 침체도 큰 한계로 고려된다. 향후 관광은 포스트코로나에 이어 위드코로나(with Corona) 시대에서 안전과 위생이 이슈로 대두될 것이다. 무역과 관광이 거의 유일한 대외접촉수단인 북한의 입장에서 보면 남북관광 재개 시 방역에 대한 우려를 해소할 수 있는 방안도 필요하다.

종합하면, 평화관광구역의 실현가능성은 미국과의 외교적 대화(외교부), 북한과의 정치적 협상(통일부), 실현가능한 관광교류협력 개발(문체부·해수부)에 달려 있다고 하겠다.

제2절 단계적 추진안과 시나리오

이 절에서는 평화관광구역을 단계적으로 확장할 수 있는 다양한 아이디어를 모아 제시하고자 한다. 다음으로는 평화관광구역을 조성하는 데 있어서 몇 가지 시나리오를 설정하고자 한다. 현재 시점에서 중요한 외부요건은 대북제재와 코로나19이다. 따라서 대북제재 유지

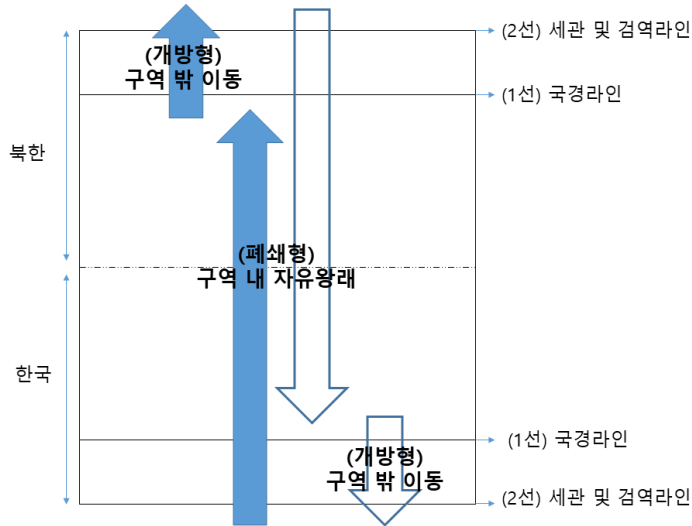
하에서 코로나19가 진행되거나 종식되는 경우, 대북제재 완화 상태에서 코로나19가 진행되는 경우나 종식되는 경우를 구분하여 단계적 추진안을 제안하고자 한다.

1. 단계적 추진방안

평화관광구역은 구역 내 자유로운 관광 및 경제활동과 위생 및 안전관리를 위해 1선(국경라인)과 2선(세관 및 검역라인)으로 구분할 필요가 있다. 1선 구역 내에서만 자유왕래가 가능한 폐쇄형부터 시작해서 2선 밖으로 관광객이 빠져나갈 수 있는 개방형으로 발전시킬 수 있을 것이다. 예컨대 한국을 방문한 외국인이 초기에는 평화관광 구역 내에서만 관광이 가능하고 향후에는 북한 측 2선을 빠져나가 북한 관광까지 가능해질 것이다.

이러한 형태의 관광이 발전하기 위해서 초기에는 외국인을 대상으로 추진하고 그 다음에는 한국인, 북한인 등으로 대상을 확대해나가는 것이 사업 추진에 용이할 것이다. 체류기간 역시 초기에는 당일관광을 시작으로 점차 숙박기간을 늘려갈 수 있을 것이다. 이동유형은 도로·철도 등 육상부터 시작해서 유람선과 크루즈 등을 이용한 해로 관광, 향후에는 비행기를 이용한 관광도 가능하다. 평화관광구역 내에서는 초기에는 관광버스를 대절하여 이용하고 관광이 발전할수록 구역 내 공공버스를 신설할 수 있으며 점차 자가용 관광도 허용할 수 있을 것이다. 투자는 남북한이 각자 구간에 각자 투자하는 것을 시작으로 교차투자과 합작으로 발전시켜나갈 수 있다. 남북관광에서 시작하여 러시아, 일본, 중국을 연계하는 국제관광, 관광뿐 아니라 보세관리부터 시작하여 물류허브로서도 기능할 수 있을 것이다.

〈그림 5-2〉 동해 평화관광구역 운영(안)



자료: 저자 작성

〈표 5-4〉 동해 평화관광구역의 단계적 추진(안)

구분	대상	체류기간	이동유형	구역 내 이동	투자 구간 및 대상	확대방안
1단계	외국인	당일	도로 철도	관광버스	각자 구간 각자 투자	남북관광
2단계	한국인	1박 2일	해로	공공버스	양측 구간 교차 투자	국제관광 (러, 일, 중)
3단계	북한인	그 이상	항공	자가용	양측 구간 합작 투자	보세관리 물류허브

주: 단계는 도식화를 위해 임의구분한 것이며 동시다발적으로 이루어질 수 있음

자료: 저자 작성

2. 대북제재 유지

대북제재 여건하에서는 북한 지역에 자본 및 기술 투자가 용이하지 않기 때문에 각자 개발한 지역을 연결하는 사업이 중심이 될 것이

다. 남북 접경 구역에 남북한이 각자 평화관광구역을 조성하고 무사증으로 왕래가 가능한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 또한 관광에 필요한 교통수단을 연결하는 등의 접근성을 확보하는 것이다. 이 경우에는 행정적·제도적 조치를 중심으로 이루어지기 때문에 대량현금송금과 같은 관광에서의 대북제재 이슈는 거의 없을 것으로 보인다. 다만, 남북 접경의 평화 증진을 위한 접경관광의 필요성을 국제사회와 미국에 설득하는 것이 중요하다.

1) 코로나19 진행¹³³⁾

코로나19 상황이 계속 진행된다면 북한 해안지역에 도로를 정비하여 한국인과 외국인이 개인차량을 이용해 이동하는 해안길 드라이브 코스를 만들 수 있다. 이 경우 비접촉식 드라이브 스루(drive-through) 관광을 할 수 있는 식음료점과 관광상품 판매점, 사회적 거리두기가 가능하도록 실외 테이블을 구비한 음식점 및 무인 계산대 등이 필요할 것이다. 혼잡도를 관리하기 위해서 사전예약제를 통해 소규모 관광 수준을 유지하는 것도 방법이다.

2) 코로나19 종식

코로나19가 종식되고 남북한 모두 국경출입제한을 완화하면 평화관광구역은 보다 자유롭게 조성될 가능성이 높아진다. 개인차량뿐 아니라 단체차량이나 소규모 크루즈, 유람선 등의 교통수단도 이용 가능할 것이다. 초기에는 양측에서 마련한 평화관광구역을 관광객이 자유롭게 이동하는 것부터 시작하고 상대측 지역 여행사 및 여행 가이드에게 인계하는 방식으로 점차 양측에서의 관광활동을 연결해나갈 수 있다.

133) 서면자문회의 결과, 2020. 9. 14~25.

대북제재 여건하에서는 자본·기술 투자가 용이하지 않으므로 인적 교류부터 추진하는 것이 바람직해 보인다. 평화관광구역의 남북한 구간 내에서 비슷한 수준의 관광서비스가 제공될 수 있도록 관광서비스 관리에 관한 공동 교육과 관리를 시도해볼 수 있을 것이다. 다시 말해, 앞서 제시한 공동관리위원회 제도를 통해 평화관광구역을 통합적으로 관리하는 시스템을 구축하는 것이다.

3. 대북제재 완화

대북제재 완화 시에는 평화관광구역에 대한 물적 투자가 점진적으로 가능해질 것이다. 따라서 1단계로 제시한 고성항-화진포 구간에서 유람선 접안 시설을 확충할 수 있고 2단계 통천-속초·양양 구간에서 해양치유시설을 설치할 수 있으며 3단계 원산-강릉 구간에서는 면세점 유치 등 기존 시설을 업그레이드하기 위한 자본 투자가 가능하다.

무엇보다도 대량현금 송금 문제와 합작에 대한 제한이 풀리면 대규모 관광이 가능해지고 남북 간 또는 남북중 등 제3국과 연합한 관광합작회사나 크루즈선사 등을 만들 수 있다.

1) 코로나19 진행

그러나 이처럼 대북제재가 완화되더라도 코로나19가 종식되지 않는다면 평화관광구역의 발전은 한계에 직면할 수밖에 없다. 대북제재 유지하에서 제안했던 대로 각각의 평화관광구역을 조성한 다음 해안길 드라이브 코스를 확장하는 정도가 될 것이다.

혹은 대북제재 완화로 기술 투자가 가능해지면 비대면 관광 수단

이 증가할 수도 있다. 예컨대 북한 내부를 촬영하여 VR 투어를 시도해볼 수 있다.¹³⁴⁾ 미디어 촬영 팀이 관광목적지를 촬영하고 이를 가상으로 즐길 수 있는 관광상품을 만드는 것이다. 북한의 경우 신변안전을 우려하여 방문을 꺼리는 사람들도 있기 때문에, 코로나19가 지속된다면 고려해볼 만한 아이디어로 판단된다.

2) 코로나19 종식

대북제재가 완화되고 코로나19까지 종식된다면, 평화관광구역에는 앞서 국내외 관련 제도와 사례에서 검토한 다양한 구상이 실현될 가능성이 높아진다. 경제자유구역과 같은 관세 면제와 기반시설 자원, 세금 감면과 국공유재산 사용이 가능할 것이다. 통일경제특구와 같은 수준의 기본계획 수립과 절차 간소화, 각종 편의 제공과 남북협력기금 지원도 가능하다. 장기적으로는 해양산업과 연관산업의 집적 및 융복합을 위해 유희향만시설을 중심으로 관광을 위한 친수공간 개발이 확대될 것이다.

제3절 제도적 기반 마련

1. 거버넌스와 핵심이해관계자

평화관광구역과 같은 형태의 합작구 거버넌스에서 핵심적인 요소는 양측의 양해각서(양자협정), 조정 메커니즘, 합작 프레임워크, 제3자의 참여 등이다.¹³⁵⁾ 첫째, 양해각서 또는 양자협정을 통해 남북 양

134) 서면자문회의 결과, 2020. 9. 14~25.

측이 평화관광구역 개발에 전념하겠다는 정치적 약속과 제도적 틀을 마련해야 한다. 둘째, 조정 메커니즘을 마련하여 평화관광구역 개발의 모니터링과 평가, 효과적인 대화(dialogue)가 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 합작 프레임워크를 수립하여 평화관광구역의 개발과 관리 틀을 마련하여 이해관계자가 참여할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 제3자 참여를 통해 남북한 외의 다른 나라 자본과 합작구 개발 전문 지식이 유입될 수 있는 창구를 마련해야 한다.

이를 차례대로 적용해보면 평화관광구역 개발을 위한 양해각서로 남북합의서가 필요하며 조정 메커니즘으로서 남북관광공동관리위원회가, 합작 프레임워크로서 평화관광구역개발위원회가 필요하다. 또한 외국자본과 전문지식 유입을 위해서는 중국, 미국, 일본, 러시아, 국제기구 등 다른 나라 정부 및 기관과의 양해각서도 필요할 것이다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-5〉 합작구 거버넌스의 핵심요소와 동해 평화관광구역에의 적용

요소	기능	적용
양해각서/양자협정	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 약속 • 제도적 틀 	동해 평화관광구역개발 남북합의서
조정 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> • 모니터링과 평가 • 효과적인 대화 	남북관광공동관리위원회
합작 프레임워크	<ul style="list-style-type: none"> • 구역 개발과 관리 • 이해관계자의 참여 	평화관광구역개발위원회
제3자 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 외국자본 • 구역 개발과 관리 전문지식 	외자유치 등의 양해각서

자료: UNCTAD(2019), p. 158 참고로 저자 작성

135) UNCTAD(2019), p. 158.

다음으로 조정 메커니즘과 합작 프로임워크에는 주요 이해관계자를 참여시키는 것이 중요하다. 주요 이해관계자는 정부, 특구 당국, 개발자, 운영자, 이용자 등으로 구성된다. 정부는 남북 중앙 부처로 한국 통일부와 북한 통일전선부가 있으며 한국의 해양수산부와 문화체육관광부, 북한의 국가관광총국과 국토환경보호성 등이 고려된다. 특구 당국은 한국의 경우 개성공단 사례를 볼 때 ‘평화관광구역개발재단’(가칭)과 같은 조직을 만들 필요가 있을 것으로 보인다. 상위에 ‘동해관광공동특구지원재단’(가칭)이 존재하면 평화관광구역 관리를 위한 별도의 재단은 존재하지 않을 가능성도 있다. 개발자와 운영자, 이용자는 현재 시점에서 특정하기 어렵고 추후 선정되겠으나 반드시 한국 내 사업자일 필요는 없으며 제3국 사업자가 될 가능성을 배제하기 어렵다.

〈표 5-6〉 경제특구의 주요 이해관계자와 동해 평화관광구역에의 적용

이해관계자	주요 기능	적용
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 특구 관련 정책 입안 및 집행 감독 • 법령을 통해 특구 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • (남) 통일부, 해수부, 문체부 • (북) 통전부, 국가관광총국, 국토환경보호성
특구 당국	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 기획과 평가 수행 • 민간 기업에 라이선스 발급 	<ul style="list-style-type: none"> • 동해관광공동특구지원재단 • 평화관광구역개발재단
개발자	<ul style="list-style-type: none"> • 필수 인프라 제공 • 토지 이용 개발 	추후 선정
운영자	<ul style="list-style-type: none"> • 구역 관리 및 행정 • 구역 홍보와 이용자 선정 	추후 선정
이용자	<ul style="list-style-type: none"> • 구역 내 투자 및 사업 활동 	추후 선정

자료: UNCTAD(2019), p. 169 참고로 저자 작성

평화관광구역의 거버넌스는 한국 통일부-문체부-해수부 간 긴밀한 상호협력을 필요로 한다. 전반적인 관리주체는 통일부가 간사 역

할을 하되 관광교류에 한해서는 문체부, 연안·해양 관광개발에 관해서는 해수부의 역할 분담이 필요하다. 합의서 및 양해각서는 각 장관급에서 체결하고 각 위원회나 재단은 각 부처의 실·국장급이 참여하여 의사결정의 수준을 높여야 할 것이다.

〈표 5-7〉 거버넌스 핵심요소 및 특구 당국 주체

요소	한국	북한
<ul style="list-style-type: none"> • 동해 평화관광구역개발 남북합의서 • 평화관광구역개발위원회 • 평화관광구역개발재단 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일부(주) • 문체부(부) • 해수부(부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 통전부(주) • 국가관광총국(부) • 국토환경보호성(부)
<ul style="list-style-type: none"> • 외자유치 등의 양해각서 	<ul style="list-style-type: none"> • 문체부(주) • 해수부(부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가관광총국(주) • 국토환경보호성(부)
<ul style="list-style-type: none"> • 남북관광공동관리위원회 • 동해관광공동특구지원재단 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일부(주) • 문체부(부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 통전부(주) • 국가관광총국(부)

자료: 저자 작성

2. 제도적 모델과 법규

경제특구 개발에 있어 제도적 모델은 다양하지만 크게 공공모델, 민간모델, 혼합모델 중 세 가지에 해당한다.¹³⁶⁾ 공공모델은 국가적으로나 특구 내에서도 특구 개발자를 포함하여 모든 기관이 공적으로 관리되는 형태이다. 재정적으로는 자립되어 있더라도 특구행정을 맡은 당국이 강력한 통제와 감시를 행사한다. 민간 모델은 민간 개발자가 경쟁을 통해 선발되어 자율적으로 운영하고 그 결과를 특구 당국에 보고하는 형태이다. 공공모델과 중요한 차이는 민간 개발자가 특구 이용자의 투자와 계약 등 일체를 결정한다는 것이다. 혼합모델은

136) UNCTAD(2019), pp. 170-171.

상기 두 가지 모델이 결합된 형태로 공공 또는 민간 개발자에게 비교적 더 많은 자율성을 제공한다. 특구 당국이 민간 이해관계자에게 허가 등을 내줌으로써 행정 절차를 일부 통제한다. 특구 이용자에 대한 결정은 특구 개발자가 행사하되 정책입안자로서는 특구 활동과 투자 프로젝트에 따라 특구 형태를 유연하게 관리할 수 있는 이점이 있다.

기존 금강산 관광개발은 민간기업인 현대아산의 주도와 통일부 및 문화체육관광부가 지원하는 민간 주도 정부 혼합모델에 해당하는 것으로 간주된다. 동해 관광공동특구는 그 자체를 남북한 정상이 합의하기도 했고 남북관계의 특성상 정치·군사·안보적 이슈가 걸려 있는 접경지역이므로 동해 평화관광구역 역시 이러한 혼합모델이 유력할 것이다. 그러나 금강산 관광개발과 달리 정부가 주도하고 사업을 희망하는 민간사업자가 참여하는 정부 주도 민간 혼합형이 될 가능성이 높다.

다음으로, 평화관광구역 조성을 위한 법규가 필요하다. 금강산관광지구법이 금강산관광특구법으로 대체되면서 남북 간에는 관광지구에 관한 법규가 없는 상황이다. 따라서 앞서 제시한 대로 '남북관광합의서'와 같이 포괄적인 형태의 합의를 통해 신변안전과 투자자의 권리 보장 조치 등을 마련한 다음 「남북 평화관광구역 조성에 관한 법률」(가칭)과 같은 별도의 법규를 공동으로 제정해야 한다. 북한이 제정한 다른 특수경제지대 관련 법규와 한국을 상대로 하는 법규를 비교해 보면 투자자의 권리 보장 등이 미비한 조항이 존재한다. 따라서 새로 제정되는 법규는 남북 간 특수관계를 고려하는 것은 물론 최혜국대우에 준하는 수준으로 준비할 필요가 있다.

기존 법률 중에는 「접경지역 지원특별법」(접경지역법)과의 연동을 고려해볼만 하다. 「접경지역법」에 따르면 강원도 고성군이 동해 평

화관광구역에 포함될 것이기 때문이다. 접경지역 일대에서 개발·조성되는 ‘접경특화발전지구’가 평화관광구역과 연결될 수 있는 제도적 장치가 필요하다. ‘접경지역정책심의위원회’, ‘접경지역발전협의회’ 등에는 통일부, 문체부, 해수부 등이 참여하도록 되어 있다. 다만, ‘발전종합계획’의 수립 시 남북교류사항을 포함시키고 이에 관해서는 관련 부처의 협의를 반영하도록 해야 할 것이다. 「접경지역법」에서는 교육·문화·관광시설에 대한 지원과 농림·해양·수산업 지원을 명시하고 있다(제5장 24조 및 25조). 따라서 평화관광구역과 관련된 해당 사업들이 포함될 수 있도록 하는 조정이 필요하다.

〈표 5-8〉 평화관광구역의 제도적 모델과 법규

제도적 모델	법규
정부 주도 민간 혼합모델	<ul style="list-style-type: none"> • 「남북 평화관광구역 조성에 관한 법률」(가칭) • 접경지역 지원특별법 검토 및 연동, 필요 시 개정

자료: 저자 작성

〈표 5-9〉 「접경지역법」에 따른 접경특화발전지구의 지정 요건

요건
<ul style="list-style-type: none"> • 접경지역 경제의 성장동력을 창출할 수 있고, 인근 지역에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상되는 지역 • 남한과 북한의 인적·물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 지역 • 철도·도로·항만 등 기반시설이 갖추어져 있어 교통·물류의 중심축 형성이 가능한 지역 • 지역 생활권 거점도시로의 개발이 필요한 지역

자료: 「접경지역 지원특별법 시행령」 제18조

3. 재정지원과 운영관리

평화관광구역 조성에 소요되는 재원 중 공적 재원은 크게 남북협력기금과 관광진흥개발기금으로 구성될 것으로 보인다. 개발 초기부

터 남북 공동의 공간을 개발한다면 남북협력기금이 유력하겠으나 각자의 공간을 개발하여 제도적으로 연결하는 방식을 취할 경우 우리측 구간의 개발에는 관광진흥개발기금이 투입될 가능성도 있다.

운영과 관리는 ‘남북관광공동관리위원회’(가칭) 또는 ‘평화관광구역개발위원회’와 ‘동해관광공동특구지원재단’(가칭) 또는 ‘평화관광구역개발재단’(가칭)이 맡을 것이다. 공동관리위원회 또는 개발위원회는 유관 정부부처, 즉 통일부, 해수부, 문체부 등의 관련 담당자로 구성될 것이다. 특구지원재단이나 개발재단은 평화관광구역의 운영과 관리를 위해 상주하는 인원으로서 개성공단관리지원재단과 같은 형태를 띠고 통일부 산하에 설립될 것이다.

〈표 5-10〉 평화관광구역의 재정지원과 운영관리

재정지원	운영관리
<ul style="list-style-type: none"> • 남북협력기금 • 관광진흥개발기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북관광공동관리위원회/평화관광구역개발위원회(가칭) • 동해관광공동특구지원재단/평화관광구역개발재단(가칭)

자료: 저자 작성

〈표 5-11〉 평화관광구역의 인센티브(안)

한국 측	북한 측
<ul style="list-style-type: none"> • 관세 면제 • 국세와 지방세 면제 • 국공유재산 사용료 감면 • 관광객 편의증진을 위한 기반시설 지원 • 관련 절차 간소화 • 남북협력기금 지원 • 관광개발진흥기금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 외자 100% 투자의 용인 • 관세 면제 • 기업소득세 감면 • 낮은 소득세율(14%, 장려업종 10%) • 토지 50년간 대여 • 무비자 입국 허용 • 투자자의 재산, 소득, 신분, 지적소유권 보호 • 외화, 이윤, 재산의 외부 송금

자료: 저자 작성

제 6 장

결론

제1절 요약

이 연구는 동해관광공동특구 개발을 위한 구체적인 실천방안을 모색하는 차원에서 서해평화수역에 대응하는 개념으로 동해 평화관광구역을 제안했다. 이는 기존 금강산관광을 토대로 하여 서해평화수역처럼 동해에서도 상징성 있는 남북협력 공간을 창출하기 위함이다. 평화관광구역은 동해관광공동특구 개발의 실천방안이자 시범사업으로도 기능할 것으로 기대된다.

관광자유구역 관련 개념과 유형을 설정하기 위해 경제특별구역과 비자면제구역을 검토했다. 특히 한국과 북한에서 시행 중인 경제특구의 제도적 측면을 들여다보았다. 한국의 자유무역지역은 국가 내부경제와 격리되는 경향이 있는 폐쇄형 경제특구이고 경제자유구역은 복합주거지역을 포함하는 개방형 경제특구이다. 관광특구 제도는 그 실효성이 낮은 상황이며 해양산업클러스터는 동해권에 해양관광

을 핵심산업으로 하고 있어 향후 적용 가능성이 돋보인다. 또한 「통일경제특구법」이 국회에 상정되어 있어 향후 평화관광구역은 통일경제특구에서부터 시작될 가능성도 있다. 북한의 특구는 금강산관광에서 시작된 원산-금강산국제관광지대가 주목된다. 그러나 해당 지역에 관한 별도 법규는 제정되지 않은 상태여서 금강산국제관광특구법이 준용될 것으로 보인다.

이 연구에서는 평화관광구역을 ‘남북 주민 간 교류와 외국인 관광객 유치 등을 촉진하기 위해 관광산업과 연관산업의 융복합에 필요한 자유로운 경제활동을 보장하기 위하여 조성된 지역’으로 정의했다. 남북접경지역에 한국 측 투자와 시장을 고려하여 관광 및 해양에 특화된 경제특구라 하겠다. 기존의 경제자유구역, 관광특구, 통일경제특구, 해양산업클러스터의 특징이 결합된 형태이다.

2020년 6월 개성 공동연락사무소 폭파와 9월 해수부 공무원 피살 이후 국민 여론이 달라졌을 가능성이 있지만 2019년 조사에서는 우리 국민의 60% 이상이 개별관광이나 금강산관광 재개를 지지하는 것으로 나타났다. 우리 정부는 북한을 향한 ‘작은 접근’을 모색하고 있고 전방 지역의 인구 감소와 경기 침체를 우려하고 있어 접경지역 및 관광경기 활성화를 위해 평화관광구역을 고려해볼직하다. 북한으로서는 북미 협상이 지연되면서 이전과 달리 ‘작은 성과’에도 주목할 필요가 생겼다. 또한 국외사례를 적극 검토하며 조성해온 원산 갈마 해안관광지구가 개장도 못하는 처지에 있기 때문에 평화관광구역을 긍정적으로 받아들일 가능성이 높다.

해양관광공동구역 조성 방안을 마련하기 위해 국외사례를 분석한 결과는 다음과 같다. 우선 정치갈등이 낮은 사례로 살펴본 북중접경 관광합작구 사례에서는 관광 기반시설과 교통 접근성의 중요성이 확

인되었다. 제도적으로 관광교류가 허용되어도 관광객을 수용할 수 있는 교통수단 등 기반시설이 부족했기 때문이다. 중국과 카자흐스탄 간의 초국경경제협력구인 휘얼귀스 사례는 국경라인(1선)과 세관 라인(2선)을 구분하고 지정학적 가치를 발휘하여 관광뿐 아니라 생산과 물류가 복합된 형태이다. 동해 평화관광구역도 관광에서부터 시작하되 향후 배후단지를 활용하여 동해 물류허브로서의 활용가능성을 높일 필요성을 시사한다고 하겠다.

다음으로 정치갈등이 비교적 높은 중국 샤먼-대만 진먼과 남북 키프로스는 ‘장벽 관광(wall tourism)’을 ‘월경 관광(cross-border tourism)’으로 전환시킨 사례이다. 3통(통상, 통항, 통우) 문제 해결에서 시작하여 상호 왕래를 높이고 비자 대신 통행증을 사용한 샤먼-진먼 사례는 남북관광의 실천방안에서 참고할 만한 법규를 시사하고 있다. 키프로스는 유엔이 점령한 그린라인 등 정치·군사적 상황과 교류 제한이 남북한과 유사하다. 키프로스 사례는 양측 당사자들보다 외국인의 여행이 자유로운 편이며 북키프로스에서 일자리를 찾아 남키프로스를 방문한다는 점이 주목할 만하다. 향후 평화관광구역이 개성공단과 같이 북한 주민에게 일자리를 제공할 가능성을 시사한다.

제도적 접근과 사례분석을 종합하여 이 연구에서 제안한 동해 평화관광구역의 지리적 범위는 1단계(고성항해안관광지구~화진포해수욕장), 2단계(통천~속초·양양), 3단계(원산~강릉)이다. 양측의 해양관광자원과 교통접근성을 고려하여 가까운 순으로 연결하여 분류한 것이다. 1단계에서는 월경 해양관광을 콘셉트로 남북 해수욕장 방문과 유람선 관광에 특화시킬 수 있다. 2단계는 치유와 레포츠를 테마로 통천의 감탕자원을 이용한 해양치유관광, 양양에서의 서핑관광 등에 특화시킬 수 있다. 3단계는 도시형 휴양을 콘셉트로 리조트, 마리나,

카지노까지 고려할 수 있다.

평화관광구역은 구역 내 자유왕래만 가능한 ‘폐쇄형’에서 시작해서 구역 밖 상대측 지역으로 이동이 가능한 ‘개방형’으로 발전시킬 수 있다. 또한 관광 대상은 외국인에서부터, 체류기간은 당일부터, 이동유형은 육로부터, 구역 내 이동은 관광버스부터, 투자 구간 및 대상은 각자 구간에 각자 투자하는 방식부터, 확대방안은 남북관광에서 국제관광 방식으로 확대하는 단계적 추진(안)을 제안했다. 또한 대북제재 유지/완화와 코로나19 진행/종식을 기준으로 4가지 시나리오별 방향을 제시했다.

마지막으로 제도적 기반 마련으로서 거버넌스를 수립하고 이해관계자를 참여시키는 방법, 제도적 모델과 법규, 재정지원과 운영관리 방안을 제안했다. 우선 양측의 각서 또는 협정 형태로 평화관광구역 개발에 관한 합의서가 필요하다. 또한 조정 메커니즘으로서 ‘남북관광공동관리위원회’가 필요하며 합작 프레임워크로서 그 산하에 ‘평화관광구역개발위원회’를 설립할 것을 제안했다. 또한 외국자본과 전문지식 유입 등 제3자의 참여를 위한 외자유치 양해각서를 제안했다. 한국의 통일부, 해수부, 문체부와 북한의 통일전선부, 국가관광총국, 국토환경보호성 등이 주요 부처가 될 것으로 보인다. ‘동해관광공동특구지원재단’ 또는 ‘평화관광구역개발재단’과 같은 기구 설립이 필요할 것이다. 평화관광구역은 남북한 정상이 합의한 동해관광공동특구의 일환이므로 정부 주도 민간 참여형 혼합모델이다. ‘남북평화관광구역 조성에 관한 법률’과 같은 별도의 법률을 제정하되 남북 간 특수관계를 고려하면서도 최혜국 대우에 준하는 수준으로 준비할 필요가 있다. 이 사업에 적용될 수 있는 국가재정은 남북협력기금과 관광진흥개발기금이다.

평화관광구역을 조성하기 위한 쟁점사항과 해결방안은 다음과 같다.

첫째, 국제사회 설득과 세컨더리 보이콧 문제가 있다. 개별관광이 대북제재에 저촉되지 않을 가능성이 크다 하더라도 국제사회와 미국을 설득하는 노력은 필요하다. 특히 제3국 경우 개별관광의 비효율성과 남북접경관광 재개를 통한 평화의 선순환 효과를 설명해야 한다. 평화관광구역에 출입하는 인원과 물자, 기업활동에 대해서는 세컨더리 보이콧이 적용되지 않도록 미국을 설득해야 한다. 여기에는 관광대금 지급이 문제가 될 수 있는데 대북제재가 완화될 때까지 관광대금을 지급하지 않고 적립하는 방식, 관광대금을 모아 평화관광구역의 조성과 확장에 재투자하는 방식 등 북한에 외화가 직접 유입되는 구조에 대한 우려를 불식시켜 나가야 한다.

둘째, 관광객의 신변안전 및 투자자 권리 보장과 기타 실무적 문제가 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 ‘남북관광공동관리위원회’에서 ‘남북관광합의서’를 마련하여 남북한 전역에서 양측 주민의 관광자유와 신변안전, 투자자의 권리 보장 문구를 명시해야 한다. 또한 불미스러운 문제 발생 시 공동조사 등 대처방안에 대한 문구를 확정한다면 지속가능한 관광환경 조성에 이바지할 것이다. 더 나아가 세관과 검역, 보안 등을 2선(세관 및 검역라인)에서 완료하고 1선(국경라인) 내에서는 자유로운 관광과 경제활동을 보장해야 한다.

셋째, 상호교류 시 위생과 검역 문제가 있다. 평화관광구역은 항만과 공항 수준의 보안시스템을 마련하고 문제 발생 시 응급조치를 곧장 취할 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 직접적인 평화관광구역인 1선 내에서 응급환자 등이 발생할 경우 즉각 한국 측으로 이송하고 치료할 수 있는 대응 매뉴얼도 있어야 한다. 특히 코로나19 이후 국내에 자리잡은 체계적인 방역·보건 시스템이 평화관광구역 내에도

동일하게 적용되어야 할 것이다.

넷째, 평화관광구역의 운영에 관한 리스크 관리가 있다. 평화관광 구역의 발전단계에 따라 출입 인원과 물자를 정하고 대북제재 예외/면제 신청, 안전사고와 응급대응 체계 등을 수립하고 관리하는 기구가 필요하다. 이는 앞서 제안한 남북관광공동관리위원회 또는 평화관광구역개발위원회가 관리하고 책임져야 할 것이다. 북한의 요구사항을 합리적으로 실현할 수 있는 방안을 모색하고 우리의 요구사항을 관철시킬 수 있는 단계적인 협상 타결이 중요하다. 이를 위해 북한 전문가, 관광 전문가, 해양 전문가 등의 자문위원을 둘 필요가 있을 것이다.

다섯째, 양측의 관광개발 목표와 수준 차이가 있다. 남북한 간의 소득차이와 관광 발전 정도에 차이가 있으며 관광을 통해 얻고자 하는 것에도 차이가 있다. 이 문제는 양측의 특성을 살리면서 두 체제하의 관광목적지를 얼마나 자연스럽게 연결하는가에 달려 있다. 예컨대 한국은 관광지 특성화와 고급화를 추구하고 북한은 자연관광목적지의 특성을 살릴 필요가 있다. 평화관광구역은 상호 간 체제 경쟁을 하는 공간이 아니라 공동의 이익을 창출하는 공간이므로 이 구역 내에서는 관광객의 만족도를 극대화하는 것을 공동의 목표로 세우고 함께 노력해야 한다. 양측에서 투입 가능한 자원과 지식의 차이를 고려하고 이를 비슷한 수준으로 높이기 위해서 북한과의 해양관광 지식교류사업을 추진해야 할 것이다.

여섯째, 사업자와 관광객 유인 문제가 있다. 우리 측 사업자와 관광객 유인을 위해서는 정기적인 설문을 통해 실태조사를 할 필요가 있다. 평화관광구역 조성 시 희망하는 시설과 내용, 만족도와 불편사항 등을 수집하고 대안을 만들어 내기 위해서이다. 또한 초기에는

사업비 대출과 여행경비 지원 등 관광을 위한 인센티브도 필요할 것이다. 외국인에 대해서는 한국이나 북한 한 측을 넘어 양측을 연계해서 방문한다는 특이점, K-방역을 브랜드로 삼아 코로나19 관련 검역이 확실한 안전한 관광지 인식을 강조할 수 있을 것이다.

대북제재 자체가 남북관광에 실질적인 한계뿐 아니라 심리적 부담으로 작용하는 것은 사실이다. 하지만 코로나19 여파로 인해 당분간 국내관광 위주로 관광행태가 집중되고 있으므로 남북관계 개선 시 남북 간 인트라바운드 관광(한반도 내 한반도관광)의 가능성은 있다. 포스트코로나에 이어 위드코로나(with Corona) 시대를 예상하며 안전과 위생 문제에 철저히 대비한다면 평화관광구역이 불가능한 것만은 아니다. 평화관광구역의 실현가능성은 미국과의 외교적 대화, 북한과의 정치적 협상, 실현가능한 관광교류협력 개발 방안에 달려 있다고 하겠다.

제2절 정책제언

1. 남북관광합의서와 남북관광공동관리위원회 추진

본 연구에서 몇 차례 언급한 바와 같이 향후 관광분야 남북협력을 추진하기 위해서는 남북관광합의서가 우선 체결되어야 한다. 합의서 체결은 남북한이 처한 특수한 상황을 고려할 때 모든 사업의 선결 조건이라고 하겠다. 지금까지 남북관광은 이러한 합의서 없이 민간 주도 정부 혼합모델로 추진되었다. 하지만 지난 남북관광 및 교류를 되돌려보면 금강산관광보다는 개성공단 방식이 더 지속가능한 모델로

평가된다. 양측 간에 공동관리위원회가 있고 관련 법과 규정이 존재하는 방식이다. 따라서 향후 정상회담이나 실무회담에서는 사업부터 논의하기 전에 남북관광합의서와 남북관광공동관리위원회라는 제도부터 마련하고 이를 정상적으로 운영하는 것이 필요하다. 이러한 제도적 장치는 앞으로 전개될 남북관광사업이 무엇이든지 간에 그 내용을 구체화하고 협상할 수 있는 장을 제공할 것이다.

2. 동해관광공동특구 준비위원회 설립

관광은 현재 기준으로 대북제재를 위반하지 않으면서 남북한 간에 협력을 추진할 수 있는 유망한 분야로 거론되고 있다. 또한 남북한 정상이 마지막으로 합의한 공간이 동해관광공동특구와 서해경제공동특구이다. 그러나 동해관광공동특구에 대한 구체적인 정의와 개념, 범위와 사업 등의 내용은 확정되어 발표된 바가 없다. 북한과 합의된 바가 없는 상태에서 일방적으로 발표하기는 어렵지만, 적어도 우리 측이 구상하는 구체적인 안을 마련해 둘 필요는 있다. 과거 금강산관광은 현대아산이라는 명확한 사업주체가 있었지만 동해관광공동특구는 그렇지 않다. 따라서 정부가 동해관광공동특구가 어떤 방식으로 운영될지를 고민하고 구상해서 국민과 국제사회에 제시해야 할 것이다. 정부 부처나 연구기관의 구상안은 말 그대로 ‘안’으로 제시되고 묻히는 경우가 많다. 따라서 정부는 동해관광공동특구와 서해경제공동특구 준비위원회를 설립하여 세부적인 밑그림을 그려나갈 필요가 있다. 남북한 간에 추진할 사업이 많지 않아 기회를 기다리는 지금과 같은 시기에 해야 할 일이 바로 이러한 준비일 것이다.

3. 남북관광 수요 및 공급 조사

남북관광 수요 및 공급을 정기적으로 조사할 필요가 있다. 관광이 남북교류의 중요한 한 축임을 고려할 때 국민의 대북정책 여론조사와 마찬가지로 정기적인 추적이 필요하다. 북한 관광에 대한 호불호만 묻는 단순한 조사에서 끝나는 것이 아니라 실제 갈 의향이 있는지, 비용을 얼마나 지불할 의사가 있는지 등을 물어 정부와 사업자가 이용할 수 있는 자료를 축적해야 한다. 이러한 사전조사 없이 개별관광이나 동해관광공동특구를 추진하기에는 정부 정책 추진의 근거가 부족하다는 비판이 나올 수 있다. 또한 이 조사를 통해 북한에 어떤 목적지가 있고 어떤 옵션이 가능한지, 북한 관광에 대해 국민이 필요한 기본지식을 알릴 수도 있다.

이 보고서에서 제안한 동해 평화관광구역 조성을 추진하고자 한다면 한국인 관광객의 수요파악과 국내 해양관광레저업체들의 사업의향 조사가 필요하다. 수요 측면에서는 평화관광구역이 국내 및 해외 관광목적지에 비해 가지는 우위를 파악해야 하며 이를 토대로 관광 경쟁력 우위를 높이기 위한 관광매력물(자원, 시설) 도입을 구상해야 한다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강민조·임용호·유현아, 「통일대비 남북접경지역 국토이용구상: 남북협력 추진과제를 중심으로」, 국토연구원, 2017.
- 강채연, 「김정은 시대 관광산업의 국제화 전략과 관과업력의 선택적 이중구조」, 통일부, 2019.
- 김민창, 「우리나라의 경제특구 운영 현황 및 개선방안」, 「NARS 현안분석」, 2019년 12월 31일.
- 김성태 외, 「KDI 경제전망, 2019 하반기」, 2019.
- 김일한, 「김정은 시대의 경제 개발 정책」, 통일교육원, 2018.
- 김학재 외, 「2019 통일의식조사」, 서울대학교 통일평화연구원, 2020.
- 김한규, 「북한 개별관광 및 외국인의 남북연계관광 가능성 모색」, 한국관광학회 남북관광위원회, 제1차 남북관광포럼 발표자료, 2020.8.20.
- 김한규, 「중국인 북한관광의 흐름과 변화」, 「KDI북한경제리뷰」, 2019년 7월호, 2019.
- 김한규, 「중국인의 북한관광 평가 연구: 씨트립 사이트의 평양지역 관광자원 만족도를 중심으로」, 「현대북한연구」, 23권 1호, 2020a.
- 문화체육관광부, 「2015년도 관광진흥개발기금운용계획」, 2015.1.
- 문화체육관광부, 「2016년도 관광진흥개발기금운용계획」, 2016.1.
- 문화체육관광부, 「2018년도 관광진흥개발기금운용계획」, 2018.1.
- 문화체육관광부, 「2019 외래관광객조사」, 2020.
- 문화체육관광부, 「2019년도 관광진흥개발기금운용계획」, 2019.1.
- 문화체육관광부, 「2020년도 관광진흥개발기금운용계획」, 2020.1.
- 박병직, 「금강산 관광사업의 문제점과 과제」, 「통일경제」, 2001.9·10.
- 박종철 외, 「통일 여론·동향(2019년 4분기)」, 민주평화통일자문회의의 사무처 참여협력과, 2019.

- 박찬수, “2020 대한민국 종합 미래전망 대회”, 『미래정책 FOCUS』, Vol. 25, 2020.
- 산업비전연구팀, 『한국 산업발전 비전 2030 (제1권 총론편)』, 산업연구원, 2019.
- 신종호, “양안(兩岸) 교류협력의 특징과 남북한관계에 대한 시사점”, 제주평화연구원 JPI 정책포럼 2011년 12월.
- 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교 출판부, 2001.
- 양문수, 이석기, 김석진, 『북한의 경제 특구개발구 지원방안』, 대외경제정책연구원, 2015.
- 윤인주, “남북한 관광교류 활성화 대비 법제 검토 연구”, 『통일과 법률』, 통권 제42호, 2020.5.
- 윤인주, 『북한의 해양관광자원』, 한국해양수산개발원, 2016.
- 이 석, “김정은 시대 북한의 거시경제 추세, 단절인가 지속인가?”, 『KDI북한경제리뷰』, 2019년 9월호, 2019.
- 이석기 외, 『2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망』, 산업연구원, 2016.
- 이수행, 박성지, 오수대, 『중국 변경무역제도 연구』, 경기연구원, 2019.
- 이영주·유영심, 『강원도 관광특구 활성화 방안』, 강원발전연구원, 2012.
- 임을출, “북한 경제특구 법제의 변화와 발전조건”, 『통일문제연구』, 제19권 제2호, 2007.
- 장은정·김정진·윤성혜, 『남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.
- 전일욱, “금강산관광의 의미와 재개 해법”, 『한국동북아논총』, (71), 2014, 6.
- 전훈철, “금강산관광 주요 사건 및 일지”, 『KDI 북한경제리뷰』 2019년 12월호, 2019.
- 정진영, 최철호, “중국-북한 두만강 국제관광협력 현황과 시사점에 관한 탐색적 연구”, 『관광학연구』, 44(5), 2020.
- 조사국 국제경제부 국제종합팀, “코로나19 글로벌 확산이 세계 경제에 미치는 영

- 향”, 「국제경제리뷰」 제2020-9호, 한국은행, 2020.4.9.
- 최용환·김군수, “경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과”, 「GRI정책연구」 2015-15, 경기연구원, 2015.
- 최장호, “2019년 북중 무역 평가와 전망: 대북제재와 북한경제의 상관관계를 중심으로”, 「KIEP 오늘의 세계경제」, 2020.3.23.
- 최철호, “북한 관광업의 현황과 중북 관광협력”, 「한국관광학회 국제학술발표대회집」, 2018.
- 최철호, “중국-북한 접경지역 관광협력 실태와 과제”, 「2019 DMZ포럼」 발표자료, 2019.
- 한국개발연구원, 「KDI 경제전망」, 2020년 9월, 2020.
- 한국관광공사, 「한반도 평화관광 기본계획 수립연구」, 2019.
- 해양수산부, 「해양경제특별구역 운영 기본구상 수립을 위한 연구」, 2014.
- “소셜 빅데이터로 살펴본 2019 국내여행 트렌드는 B.R.I.D.G.E”, 한국관광공사 보도자료, 2018.12.17.
- “2020년 국내여행 트렌드는 ‘R.E.F.O.R.M’”, 한국관광공사 보도자료, 2020.12.16.
- 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」
- 「관광진흥개발기금법」

〈국외 문헌〉

- Anisiewicz, Renata, and Tadeusz Palmowski. “Small border traffic and cross-border tourism between Poland and the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation.” *Quaestiones Geographicae* 33(2), 2014.
- David, Hannay, *Cyprus: The Search for a Solution*, I.B.Tauris, 2005.

- Dikomitis, Lisa, "A Moving Field: Greek Cypriot Refugees Returning 'Home' ", *Durham Anthropology Journal*, 12(1), 2004.
- Dikomitis, Lisa, "Three Readings of a Border: Greek Cypriots Crossing the Green Line in Cyprus", *Anthropology Today*, 21(5), 2005.
- Doppelfeld, Maha, "Collaborative Stakeholder Planning in Cross-border Regions", in Helmut Wachowiak (eds), *Tourism and Borders: Contemporary Issues, Policies and International Research*, Routledge, 2006.
- Moufakkir, Omar and Ian Kelly (eds), *Tourism, Progress and Peace*, 2010.
- Mullen, Fiona, Ozlem Oğuz and Pazoula Antoniadou Kyriakou, *The Day After – Commercial Opportunities After a Solution to the Cyprus Problem*, Peace Research Institute Oslo, 2008.
- Protocol 10 of the Accession Treaty 2003
- Sharpley, Richard. "Tourism in Cyprus: Challenges and Opportunities", *Tourism Geographies*, 3(1), 2001.
- Stoffelen, Arie. "Tourism trails as tools for cross-border integration: A best practice case study of the Vennbahn cycling route", *Annals of Tourism Research*, 2018.
- Webster, Craig and Dallen J Timothy, "Travelling to the 'Other Side': The Occupied Zone and Greek Cypriot Views of Crossing the Green Line", *Tourism Geographies*, 8(2), 2006.
- Timothy, D.J. "Tourism and international parks", in R. Butler and S. Boyd, (eds), *Tourism National Parks: Issues and Implications* John Wiley & Sons, 2000).
- Tourism & Transport Consult International, "Study for the determination of the impact on tourism from a potential settlement of the Cyprus issue on the basis of the Annan Plan – final report", Cyprus Tourism Organisation, 2004.
- UNCTAD, *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, 2019.6.

김경렬, “조선민주주의인민공화국에서 두만강지역 관광자원개발의 현실태와 중요문제,” 「2019 두만강 포럼」발표자료, 2019.

최철호, “연변주 문화관광 산업발전 보고.”

张和强, 刘云刚, “金门的边界身份认同初探”, 《地理科学进展》, 2017年, 36(12).

李冰洁, 杨习铭, “中哈霍尔果斯国际边境合作中心发展模式研究”, 《对外经贸实务》2019年11期, 第28页.

胡颖, 徐强, “哈萨克斯坦物流运输业发展与新时代中哈合作对策”, 《新疆财经》2018年03期, 第12页.

马蓓, ““一带一路”背景下中哈霍尔果斯国际边境合作中心创新型建设模式研究”, 《中国市场》2018年34期, 第10页.

李冰洁, 杨习铭, “中哈霍尔果斯国际边境合作中心发展模式研究”, 《对外经贸实务》2019年11期, 第28页.

〈북한 문헌〉

“관광지구와 관광지대,” 「로동신문」, 2015년 5월 17일.

“경애하는 최고령도자 김정은동지께서 금강산관광지구를 현지지도하시였다.”, 「로동신문」 2019년 10월 23일.

김은순, “특수경제지대의 발생발전과 유형,” 「경제연구」2014년 제1호.

리금별, “현시기 생태관광을 발전시키는 것은 관광업발전의 필수적 요구”, 「경제연구」, 2018년 제2호.

리진심, “해양산업을 발전시키는 것은 사회주의 경제건설의 중요요구”, 「경제연구」, 2010년 제4호, p.35.

차명철, 「조선민주주의인민공화국 주요경제지대들」(평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018년).

〈인터넷 자료〉

- 강민영, “COVID-19 Business Report: 코로나19에 따른 산업별 영향 분석”, SAMJO NG KPMG Newsletter 2020년 5월호(<https://home.kpmg/kr/ko/home/newsletter-channel/202005/market-reader.html>) (검색일: 2020. 8. 25)
- 관광지식정보시스템(<https://www.tour.go.kr/>) (검색일: 2020. 8. 24)
- 노컷뉴스, “홍콩기업, 백두산 무봉특구 개발 참여(<https://www.nocutnews.co.kr/news/4456321>) (검색일: 2020. 8. 31)
- 뉴스원, “올해 외래 관광객 1750만명 예상 ‘역대 최대’...관광수입만 25조”(http://news1.kr/articles/?3800459) (검색일: 2020. 8. 24)
- 러시아 비자하우스(<https://www.visahouse.com/en/news/read/visa-free-zone-between-norway-and-russia/>) (검색일: 2020. 8. 24.)
- 민주평화통일자문회의(<http://www.nuac.go.kr/>) (검색일: 2020. 8. 25)
- 벨라루스 공식웹사이트(<https://www.belarus.by/en/travel/travel-visas/visa-free-travel-program-belarus>) (검색일: 2020. 8. 24)
- 인사이드비나(<http://www.insidevina.com/news/articleView.html?idxno=11904>) (검색일: 2020. 8. 24)
- 연합뉴스, “北관광총국 “작년 외국인 관광객 20만명 넘어...중국인 90%”(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190727043600083>) (검색일: 2020. 8. 25).
- 연합뉴스, “북한, 유럽 관광객 유치전...대사관서 여행정보 제공”(https://www.yna.co.kr/view/AKR20150616057300009) (검색일: 2020. 8. 25).
- 연합뉴스(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20021125000300014>) (검색일: 2020. 8. 31)
- 유튜브, “한반도 해양수산 평화경제- 동·서해 벨트와 경제특구 활용방안”, 「한반도 국제평화포럼」, 2020년 9월 9일, 신라호텔(https://www.youtube.com/watch?v=_TD5XPgvUhc) (검색일: 2020. 9. 28)
- 주OECD대표부, “코로나 관련 관광 분야 정책 대응 현황”, 2020.04.10.(http://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20807/view.do?seq=119) (검색일:

2020. 8. 25)

중국 상무부(<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/dx fw/jlyd/201204/20120408087094.html>).

통일부, 남북관계 주요일지(2020년 1월) (https://www.unikorea.go.kr/books/monthly/report/?boardId=bbs_0000000000000046&mode=view&cntId=54251&category=&pageIdx=) (검색일: 2020. 8. 25)

한국관광공사(<https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/status/tstatus/forstatus/board/view.kto?id=441608&isNotice=false&instanceId=295&runum=4>) (검색일: 2020. 8. 25)

한양대관광연구소·한국관광학회, 「관광 동향 리포트」, 2020년 5월(http://www.tosok.org/community/board_view.asp?idx=692&boardID=Board1) (검색일: 2020. 8. 25)

Kcnawatch(<https://kcnawatch.org/newstream/1452006517-533003743/>·중국의-상해지역관광단-평양-도착/) (검색일: 2020. 8. 31)

Kcnawatch(<https://kcnawatch.org/newstream/1546024577-604206077/>·조선민주주의인민공화국-최고인민회의-상임위원회/) (검색일: 2020. 8. 31)

Republic of Cyprus, ‘Green Line: Crossing Points Regulations’ (<https://www.mof.gov.cy/mof/customs/customs.nsf/All/05AEEF243C9BFC8BC22572BF002D0A28?OpenDocument>) (검색일: 2020. 8. 27)

사이프러스 관광통계(https://www.mof.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/services_71main_gr/services_71main_gr?OpenForm&sub=1&sel=2) (검색일: 2020. 8. 27)

SCP Consultants Private Limited(<http://www.scpc.cc/page.aspx?s=cn&cid=12&id=493>) (검색일: 2020. 9. 11)

UNFICYP(<https://unficy.unmissions.org/map-unpol-deployment>) (검색일: 2020. 9. 11)

交通运输部网站, ““一带一路”陆路口岸万里行启动”, 2015-08-03(http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/03/content_2908116.htm) (검색일: 2020. 8. 27)

商业新知, “最新最全的海关特殊监管区域名录”, 2020.6.20.(<https://www.shangyexinzhi.com/article/2039211.html>) (검색일: 2020. 8. 27)

〈관련 자료〉

단둥변경경제협력지구(丹東邊境經濟合作區): <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%B9%E4%B8%9C%E8%BE%B9%E5%A2%83%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%90%88%E4%BD%9C%E5%8C%BA/1488479?fr=aladdin>(검색일: 2020. 7. 24)

두만강유역(훈춘)국제협력시범구(圖們江區域(琿春)國際合作示範區): <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9B%BE%E4%BB%AC%E6%B1%9F%E5%8C%BA%E5%9F%9F%EF%BC%88%E7%8F%B2%E6%98%A5%EF%BC%89%E5%9B%BD%E9%99%85%E5%90%88%E4%BD%9C%E7%A4%BA%E8%8C%83%E5%8C%BA/10805862?fr=aladdin> (검색일: 2020. 7. 24)

중화민국 대륙위원회 통계자료

허룽변경경제협력지구(和龍邊境經濟合作區): <https://baike.baidu.com/item/%E5%92%8C%E9%BE%99%E8%BE%B9%E5%A2%83%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%90%88%E4%BD%9C%E5%8C%BA> (검색일: 2020. 7. 24)

霍尔果斯经济开发区兵团分区 ppt 자료

SOHU, <https://business.sohu.com/20150911/n420877626.shtml>

기본연구보고서 발간목록

2020년

01	해양수산업의 지역 간 연관구조 분석	장정인
02	해양수산 분야 기술 대외의존도 분석연구 - 스마트항만을 중심으로 -	전형모
03	지역 해양수산 오픈 플랫폼 구축방안 연구	최지연
04	갯벌 거버넌스 개선방안에 관한 연구	육근형
05	해양환경정책의 능동적 추진을 위한 자원체계 개선 방안 연구	박수진
06	항만 대기환경 관리 표준 및 평가모형 연구	안용성
07	해양수산분야 사회문제해결형 R&D 기반 구축 연구	좌미라
08	해양 유입 하천쓰레기 관리체계 개선방안	이윤정
09	수산물 품질·안전관리 제도 개선방안 연구	이현동
10	국제법 변화에 대응한 어선원 안전 및 권리 제고방안 연구	한덕훈
11	스마트 양식 클러스터 추진 방안 수립 연구	이상철
12	해양포유류 보호에 관한 수산업 대응 방안 연구	정명화
13	수산물 수급통계 개선 방안 연구	김수현
14	IMO 온실가스 규제 대응 정책방향 연구	박한선
15	퇴직전문가 활용을 통한 해운업 경쟁력 강화방안 연구	안영균
16	글로벌 선사들의 물류통합화 전략에 대한 국적선사의 대응방안	전형진
17	내항여객운송항로 정책 발전방안 연구	김태일
18	블록체인 기술기반 식품콜드체인 체계 구축 연구	조지성
19	항만자동화 도입 관련 노무 갈등 해소 방안 연구	김찬호
20	스마트항만과 스마트도시 연계 발전 방안 연구	이연경
21	항만의 회복탄력성 측정 모형 구축에 관한 연구	김성기
22	IMO 규제기반 해사산업의 글로벌 지속발전방안 연구 -新해사산업의경제적파급효과분석연구(4차년도)-	박한선
23	국내 항만연계 산업의 가치사슬 및 공급사슬 연계성 강화방안 - 자동차 산업을 중심으로	신수용

2019년

01	한반도 평화 체제 수립 대비 접경수역 연구	최지현
02	수산부문 전망모형 「KMI-FOSiM」 구축 연구(2차년도)	이현동
03	4차 산업혁명 시대의 스마트 어촌 구축방안 연구	박상우
04	해양수산분야 예견적 위험분석 기반구축 연구	최석우
05	재해대응 및 환경보전을 위한 연안토지 매수 이행방안 연구	윤성순
06	선박 대기오염물질 배출저감 기술의 평가·인증체계 구축 및 활용방안 연구	안용성
07	해양레저관광서비스 산업 육성방안 연구	최일선
08	주요국의 나고야의정서 이행체계 강화에 대응한 해양유전자원정책 개선 연구	박수진
09	하천·해양 수질의 연계·통합 관리 체계 연구	장원근
10	총허용어획량(TAC) 기반 수산자원관리 강화 방안 연구	이정삼
11	우리나라 수산업·어촌의 공익적 기능에 관한 연구	류정곤
12	우리나라 원양산업의 사회적 책임 실천 강화를 위한 정책연구	정명화
13	수산업 노동시장 구조 분석과 노동정책 변화에 따른 대응 연구	한광석
14	우리나라 정기선 해운정책 개선 방안 연구	김태일
15	국내외 해운금융 비교를 통한 국내 해운금융 역량강화 방안 연구	전형진
16	해상 사이버 보안체계 강화방안 연구	박한선
17	해운 기업 비즈니스 모델과 경쟁우위 분석 연구	윤희성
18	국내 항만산업이 지역경제에 미치는 영향 분석	하태영
19	동북아 공동배출규제해역 지정 필요성 및 추진방안 연구	이기열
20	수출기업의 글로벌 공급사슬협력 수준 분석과 물류정책 방안 연구 - 화주~물류기업 협력을 중심으로 -	김은수
21	신선식품 수출입 증대를 위한 우리나라 항만물류 개선 방안	신수용
22	환동해권 물류 및 지역개발 비즈니스 모델 제안과 협력방안	박한선
23	IMO 규제기반 해사산업의 글로벌 지속발전방안 연구 - 우리나라 新해사산업의 경쟁력 분석에 관한 연구 -	최나영환

수시연구보고서 발간목록

2020년

01	포스트 코로나 19 해양수산 분야 정책방안	박광서
02	생분해성 어구 사용 활성화 방안 연구	심성현
03	해양법 전문인력 양성 방안 연구	박영길
04	무인도서 해양주권 강화와 이용 활성화를 위한 제도 개선방안	정지호
05	지역 해양수산 재정분권 대응방향	황재희
06	데이터 3법 개정에 따른 항만·물류 데이터 활용도 제고 방안	이기열
07	양식 활어 유통 효율화 방안 연구	마창모
08	해양레저관광사업 추진을 위한 제도정비 방안	홍장원
09	해양바이오기업의 규제 정비 방안 연구	최석문
10	비상체제 시 선원의 안전을 위한 선박-항만-항공 이동경로 구축방안	이혜진

2019년

01	일본의 수산물 수입 구조 분석과 對일본 수출 전략 연구	임경희
02	선박부착생물에 대한 선제적 대응을 위한 정책방향 연구	박수진
03	수산물 위생안전을 위한 저온유통체계 구축방안 연구	장홍석
04	전국 사업체조사 마이크로데이터를 활용한 어촌지역 고용통계 (2016, 2017)	한광석

일반연구보고서 발간목록

2020년

01	지역 해양관광 경쟁력 지수 체계화 연구	최일선
02	AIS 기반 글로벌 선박 배기가스 배출량 분석 연구	강무홍
03	김 중기 수급전망모형 「Gim-MFoS」 구축 연구	허수진

04	중앙 북극 공해 비규제어업방지협정 이행방안 연구	김민수
05	동해 평화관광자유구역 조성 방안 연구	윤인주
06	디지털 공급사슬 물류정보통합 구축전략 연구(II) - 일반 수출입 컨테이너 정보교환방식 중심 -	이연경
07	스트레스 테스트를 통한 우리나라 해운·조선 기업의 안정성 분석	박성화
08	인공지능기반 해상운임예측 연구	황수진
09	국제물류주산업 실태분석 및 경쟁력 제고 방향 연구	최나영환
10	디지털화에 따른 개별 직업의 대체 가능성 추정 연구	박희대
11	시계열 분석을 통한 해운시장 분석 및 예측 연구	고병욱
12	해양수산분야 글로벌 경제효과 분석모형(KMI-GEM) 시범 구축 연구	임병호
13	해운항만물류 인력양성사업 관리운영 제도 개선 방안 연구	이자연

2019년

01	양식수산물의 경영비 조사체계 구축에 관한 연구	백은영
02	딥러닝 기반의 건화물선 시황예측 연구	윤희성
03	해운-조선산업 관계분석 연구 - 컨테이너 신조발주량 예측 -	최건우
04	디지털 공급사슬 물류정보통합 구축전략 연구(Ⅰ) - 디지털 공급사슬 생태계 정보통합지도 구축 중심 -	최상희
05	시민 건강증진을 위한 해안관리 방향	정지호
06	우리나라 주요 국제여객항 운영체계 개선방안 연구 : 운영, 시설, 제도를 중심으로	이경한
07	북한 서해 해양관광 활성화 방안	윤인주
08	EU의 수산물 소비 특성 및 수출 전략(프랑스, 스페인을 중심으로)	김지연
09	해양수산 위성계정 기초연구(Ⅰ)	장정인
10	우리나라 해운·물류기업의 중국 자유무역시범구 활용방안 연구	김형근
11	지역 해양수산 혁신성장체계 구축 연구	최지연
12	도미니카공화국 뱀장어 양식사업 타당성 조사	마창모
13	강원도 어촌 신활력 제고방안(2차년도) - 어촌 활성화 거버넌스 구축과 신활력 사업구상 -	박상우

일반연구 2020-05

동해 평화관광구역 조성 방안 연구

2020년 12월 29일 인쇄

2020년 12월 31일 발행

발 행 인 | 장 영 태

발 행 처 | 한국해양수산개발원

49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연 락 처 | 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등 록 | 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 | 효민디앤피(051-807-5100)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel : 02-394-0337

정가 6,000원

