

남북한 해상여객 운송 재개에 대비한 여건 분석



해운해사연구본부

| 연구책임자 |

- **황진회** 부연구위원, hjh@kmi.re.kr 051-797-4611

| 연구진 |

- **전우현** 연구원, jwh0321@kmi.re.kr 051-797-4615

| 감리위원 |

- **길광수** 선임연구위원, kskil@kmi.re.kr 051-797-4602

• 목 차

I. 서론	01
II. 남북 경제 및 인적교류 경과와 시사점	5
III. 남북 해상여객 운송 실태와 특성	3
IV. 남북 해상여객 운송 재개여건 분석 및 과제	27
V. 결론	49
참고문헌	55



I. 서론



1. 연구배경

- 남북 간에는 정치적 대립과 많은 사건들이 있었지만, 우리 정부는 평화협력, 경제 및 인적교류 확대, 철도 및 도로운송망 연결, 해상운송 원활화를 위해 다양한 노력들을 전개해왔음
- 현 정부 들어 추진된 유라시아 이니셔티브 정책도 유라시아 대륙을 하나의 경제공동체로 묶고 한반도 긴장을 완화해 통일의 기반을 구축하기 위한 정책적 노력이라 할 수 있음
- 유라시아 이니셔티브의 핵심 사업은 “하나의 대륙” 실현을 위해 철도, 도로, 항만, 항공 등을 종합적으로 연계하여 복합물류네트워크를 구축하는 것임
- 그간 추진된 남북한 간 교통물류 연계 발전을 위한 대부분의 정책은 “화물운송”에 국한되었고, 인적교류 확산에 대비한 여객운송에 대한 대책은 미흡한 실정임
- 주지하다시피 우리나라는 동북아 지역의 교역 거점에 위치하고 있음에도 불구하고 특수한 남북관계로 인해 대륙으로 직접 연결되지 못해 효율적인 교통망이 연결되지 못하고 있음
- 이는 화물운송에도 많은 지장을 초래할 뿐만 아니라 여객수송에도 많은 제약요인으로 작용하여 남북 해상여객운송사업과 크루즈관광사업 등이 발전하는 데 장애가 되고 있음
- 특히 한반도는 중국, 러시아, 일본과 국경이나 바다를 접하고 있으며 많은 문화유산이 있어 국제 크루즈관광이 성장할 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있으나, 정치적 요인 등으로 선박 이동이 제한되어 해상관광 및 크루즈산업 발전에 지장을 초래하고 있음
- 이 연구는 우리나라를 비롯하여 동북아 지역이 지속적으로 발전하기 위해서는 여객운송을 포함한 교통물류망이 연계되어야 하며, 특히 해상여객운송 시스템 구축의 필요성이 제기됨에 따라 착수되었음
- 해상여객운송은 역내 인적교류를 확대하여 긴장완화를 촉진하고 실질적인 화합의 장을 마련할 수 있고, 크루즈관광 등 선진적인 해양관광산업을 활성화하는 데도 많은 기여를 할 것으로 기대됨

- 현재 남북관계는 2010년의 5. 24 조치와 2016년의 로켓발사와 개성공단 폐쇄 등으로 완전히 단절되어 있으나, 한반도 주변 정세 및 정치적 상황 변화에 따라 급진전할 가능성 존재함
- 남북한 해상여객운송 사업의 원활한 재개를 위해 급격한 남북관계 개선과 5. 24 조치 해제에 대비한 철저한 사전 준비 요구됨

2. 연구 필요성

- 국제정세 및 남북관계 급변에 대비하여 해상여객 운송사업 여건을 점검하고 활용할 수 있는 대책 마련이 필요
 - 해상여객 운송은 선박 확보, 선원 관리, 항만 운영, 해상운송 노하우 등이 결합되어야 하며 많은 시간도 요구되는 비즈니스
 - 정치적으로 남북관계 급변으로 해상여객운송 필요시 즉각적인 가동을 위해서는 평상시 많은 준비가 필요
- 한반도 신뢰 프로세스 및 유라시아 이니셔티브 정책 실현을 위해 남북 해상여객 운송 체계 구축이 필요
 - 현 정부 들어 5·24 조치에도 불구하고 교류협력을 통해 남북관계를 개선하고 한반도 신뢰 프로세스를 구축하고자 했음
 - 한반도 신뢰 프로세스는 박근혜 정부의 대북정책 중 하나로 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착 시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책¹⁾
 - 그리고 유라시아 대륙을 하나의 경제공동체로 묶고 북한의 개방을 유도해 한반도의 평화를 구축하는 방안으로 유라시아 이니셔티브 정책을 추진했음²⁾
 - 한반도 신뢰 프로세스와 유라시아 이니셔티브 정책은 북한의 개방과 변화, 그리고 평화와 경제적 번영을 위한 정책으로 해상여객 운송체제를 포함한 교통물류의 발전을 필요로 함

1) 위키백과(2016. 12. 10.)

(https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%95%9C%EB%B0%98%EB%8F%84_%EC%8B%A0%EB%A2%B0%ED%94%84%EB%A1%9C%EC%84%B8%EC%8A%A4)

2) 한양대학교 러시아유라시아 연구사업단 자료

http://www.eurasiahub.org/data/ftproot/2015/2015_1204_%ED%95%9C%EB%9F%AC%EC%A0%95%EA%B2%BD%ED%8F%AC%EB%9F%BC/2-1.pdf

- 현재의 남북 해상여객 운송항로 및 내항여객 운송사업자 현황과 문제점을 파악하여 향후 남북교류 활성화에 기여할 수 있는 한반도의 해상여객 운송체제 구축 전략이 필요함
 - 향후 남북 간 해상여객항로 복원 및 항로 개설시 한반도에 경쟁력 있는 해상여객항로 구축이 필요함
 - 국내 내항여객운송사업은 항공 및 철도에 비해 업체가 영세하고 낙후되어 있어, 남북 교류 활성화 시 발생하는 여객수송수요를 충족하지 못할 수 있고, 더 나아가 남북 여객운송산업 발전을 저해할 수 있음
 - 남북교류 활성화를 위한 해상여객항로 구축과 내항여객운송사업 건실화 방안을 마련해야 함
- 중장기적으로 환동해 경제권 발전에 대비하여 남북 및 동북아 해상여객 운송사업 연계 가능성을 점검하고 이에 대한 대책마련도 요구됨
 - 한국(남한), 북한, 러시아 극동, 중국 동북3성, 일본 북서지역을 포함하는 환동해 경제권 개발이 각국의 개발정책에 의해 가시화되고 있음
 - 중국은 일대일로 정책과 동변도 철도, 창지투 개발 사업 등으로 동북3성 개발을 추진하고 있으며, 러시아는 신동방정책으로 연해주 개발을 추진하고 있음
 - 우리나라도 유라시아 이니셔티브 정책으로 환동해권 경제 발전에 대비하고 있음
 - 이에 따라 환동해지역의 경제발전 및 교류확대가 예상되고, 해상화물 수송수요 및 여객운송시장의 변화 발전도 예상되고 있음

3. 연구 목적

- 이 연구는 남북 해상여객 운송사업이 재개할 수 있는 가능성을 살펴보고, 나아가 남북 해상여객 운송사업 발전을 위한 과제를 살펴보는 데 주요 목적이 있음
 - 현재 남북관계는 북의 제4차 핵실험과 개성공단 폐쇄 등으로 완전 단절 상태이나, 향후 정치적인 계기로 남북관계가 개선되었을 경우를 가정하고 해상여객 운송체제 발전 가능성과 과제를 점검하는 데 목적이 있음
- 남북 간에 발생할 수 있는 해상교통 수요 발생 가능성을 점검하고 이에 대한 대책 마련이 연구의 중요한 목적임
 - 남북 간에는 1989년부터 2015년까지 총 145만 명의 왕래가 있었고, 금강산 관광 중단 이후에도 매년 13~15만 명이 북한을 방문했음



- 이 기간 중 해상교통을 이용하여 남북을 왕래한 인원은 57만 명을 상회하고 있음
- 비록 금강산관광객과 KEDO 인력이 해상여객 운송의 대부분을 차지하고 있으나, 남북 간에 해상교통 수요가 발생할 수 있는 가능성을 보여 준 사례라고 할 수 있음
- 또한 그간 남북 간에 해상여객운송 수요가 극히 저조한 원인이 해상운송을 이용한 특별한 이유가 없었고, 또 한편으로 남북 간에 운항하는 해상여객 운송수단이 없었기 때문으로도 볼 수 있음
- 따라서 정치적 상황 변화에 따라 남북 간 해상여객 운송이 발생할 수 있는 가능성을 점검하고 대책을 마련함



II. 남북 경제 및 인적교류 경과와 시사점



1. 남북 경제교류

- 남북 교류는 1988년 7·7 선언³⁾을 통해 대북 경제개방 조치를 취한 이후 공식적으로 추진되기 시작함⁴⁾
 - 이후 남북 교류는 국제 정세, 남북한 정치군사 관계, 국내 경기 상황 등 대내외적인 원인들로 협력과 긴장관계가 교차됨
- 1990년대 전반부는 정부의 남북관계 활성화 조치로 경제교류가 늘어나기 시작했음
 - 1990년 남북한 간 물자교역은 1,300만 달러를 기록하였으며, 1993~1994년 남북교역은 북한 핵문제로 인한 남북관계 경색으로 인해 2억 달러 미만으로 답보상태를 유지함
 - 1994년 11월 정부에서 「남북경협 활성화 조치」를 발표 후 교류가 증가하여 1995년 2.9억 달러로 급증함
 - 「남북경협 활성화 조치」에 따라 기업인들의 방북이 가능해졌으며 협력사업 승인이 늘어났음
- 1990년 후반 남북관계는 잠수함 침투사건, 국내 경기 침체 등에 따라 답보상태를 보였음
 - 1996년은 강릉 잠수함 침투사건, 북한의 대남 보복 발언 등 남북관계가 경색되어 교역규모는 2.5억 달러로 줄어들었음
 - 그 후 1998년, 외환위기 등 국내경기 침체로 인해 교역규모는 2.22억 달러로 전년대비 28% 감소함

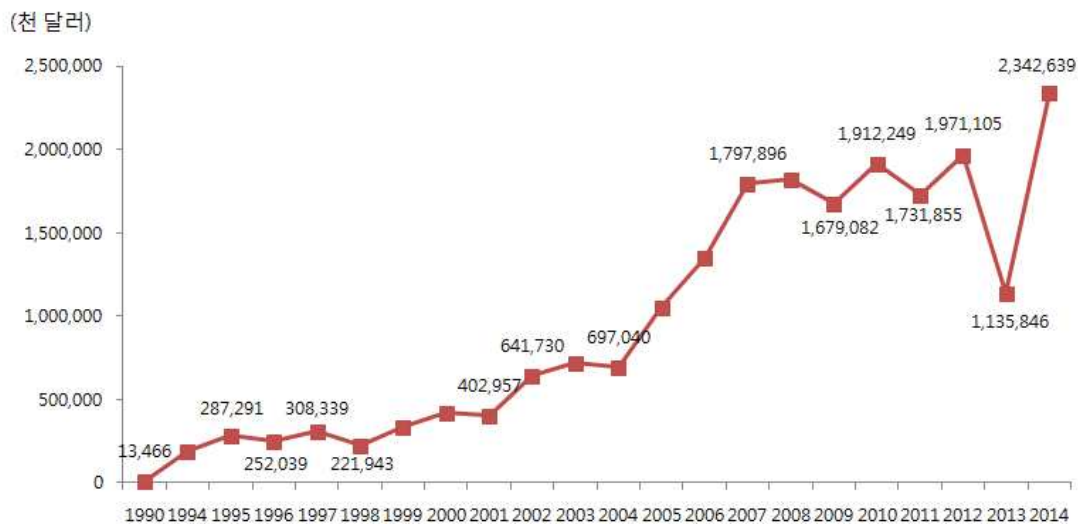
³⁾ 1988년 7월 7일 노태우 대통령이 발표한 「민족자존과 번영을 위한 대통령특별선언」, 노태우 대통령은 북한·중국·소련에 대한 개방정책을 표명하는 6개항의 대북정책을 발표한 선언으로 노태우 대통령은 자주·평화·민주·복지의 원칙에 입각하여 민족구성원 전체가 참여하는 사회·문화·경제·정치공동체를 이룩함으로써 민족자존과 통일번영의 새시대를 열어 나갈 것을 천명하고, 다음과 같은 6개항의 실천방안을 제시하였다. ① 남북동포간의 상호교류 및 해외동포의 자유로운 남북왕래를 위한 문호 개방, ② 이산가족의 서신왕래 및 상호방문 적극 지원, ③ 남북 간 교역을 위한 문호 개방, ④ 비군사물자에 대한 한국의 우방과 북한간의 교역 찬성, ⑤ 남북 간의 소모적인 경쟁대결외교 지양 및 남북대표간의 상호협력, ⑥ 북한과 한국 우방과의 관계 개선 및 사회주의 국가와 한국과의 관계 개선을 위한 상호협조를 할 의사가 있음. (자료: 네이버 지식백과, 두산백과)

⁴⁾ 김웅이 외 2인, 「남북한 경제교류증가에 따른 항공운송협력에 관한 연구」, 『항공진흥』, 제39호, 2005. 9, pp.191-241.

- 1999년 이후, 위탁가공교역 등 실질 교역이 늘어남에 따라 남북 교역액이 증가세를 나타냄
- 2000년대 남북 교류는 외형적으로 규모가 성장했으나, 정치외교적인 요인에 의해 많은 영향을 받으며 불안정한 성장을 하였음
- 2001년에는 국내경기 침체 및 소원한 남북관계로 인해 남북교역은 다시 소폭 하락하여 4억 달러를 기록함
- 2005년 남북교역액은 10억 달러를 돌파하며 상승세로 보임
- 그 후 2009년 대북제재 조치 확정, 북한의 단거리 미사일 및 장거리 로켓 발사 등 남북관계가 경색되면서 교역액이 감소함
- 2014년 남북 교역액은 처음으로 20억 달러를 넘어 23.4억 달러를 기록함
- 그러나 남북 교역은 개성공단 폐쇄로 완전단절 되어 2016년 실적은 거의 제로(0)가 예상됨

<그림 2-1> 남북교역 추이


(단위 : 천 달러)

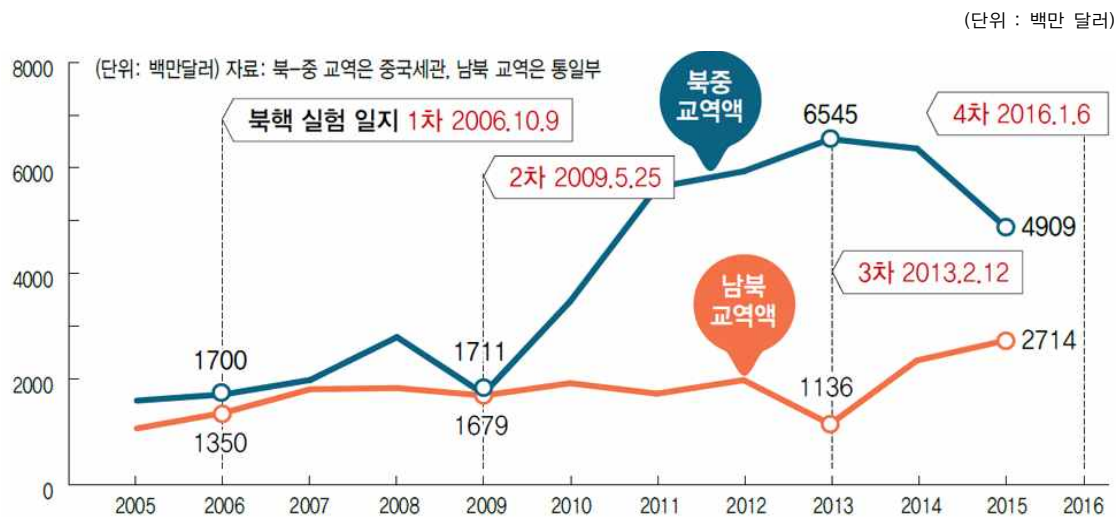


자료: 북한통계, <http://kosis.kr/bukhan/>

- 한편 남북 교역 중단은 북-중 교역으로 전환되는 효과를 나타내고 있음
- 아래 그림은 북핵 실험으로 남북교역이 중단되자 북-중 교역이 늘어난 상황을 나타낸 것임

- 자립경제를 추구하는 북한도 산업 및 경제활동을 유지하기 위해서는 필수 물자와 자원을 외부에서 조달해야 가능함
- 북한에 풍부한 자원이나 생산품을 수출하여 자국에서 필요한 생활물자, 산업생산 원자재와 물자를 수입해야 하고 경제활동이 가능하다는 것을 보여줌

 <그림 2-2> 남북 교역액과 북-중 교역액 변화 추이



자료: 한겨레신문(2016.4.2.) http://img.hani.co.kr/imgdb/resize/2016/0402/145951527211_20160402.JPG

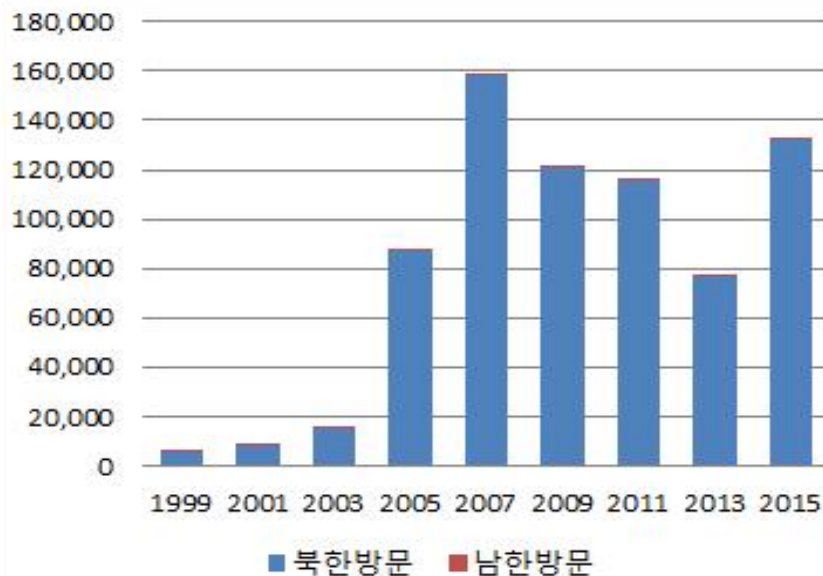
2. 남북 인적교류

□ 남북 인적교류 경과

- 남북 간 인적교류는 1990년부터 시작되었으며, 참여정부 이후 왕래 인원 수가 급증하였음
- 2005년에는 사회·문화 분야 교류 협력이 활발히 이루어지면서 88,341명을 기록하였음
 - 개성공단이 본격적으로 운영되면서 2006년 남북왕래인원수는 101,708명을 기록함
 - 2007년 남북왕래인원은 전년 대비 50% 이상 증가하여 159,214명을 기록하였으며 이후 지속적인 증가세를 이어감
- 그러나 2009년 2차 북핵 실험으로 인해 신변안전 보호를 위한 방북 유보조치 등이 취해지자 남북왕래인원은 전년 대비 35.2% 감소한 120,862명을 기록함
- 2010년부터 활발한 개성공단 생산의 영향으로 남북왕래인원은 10만 명 이상 꾸준히 이어졌으나, 2013년에는 북한의 개성공단 인력 철수로 76,543명으로 감소함

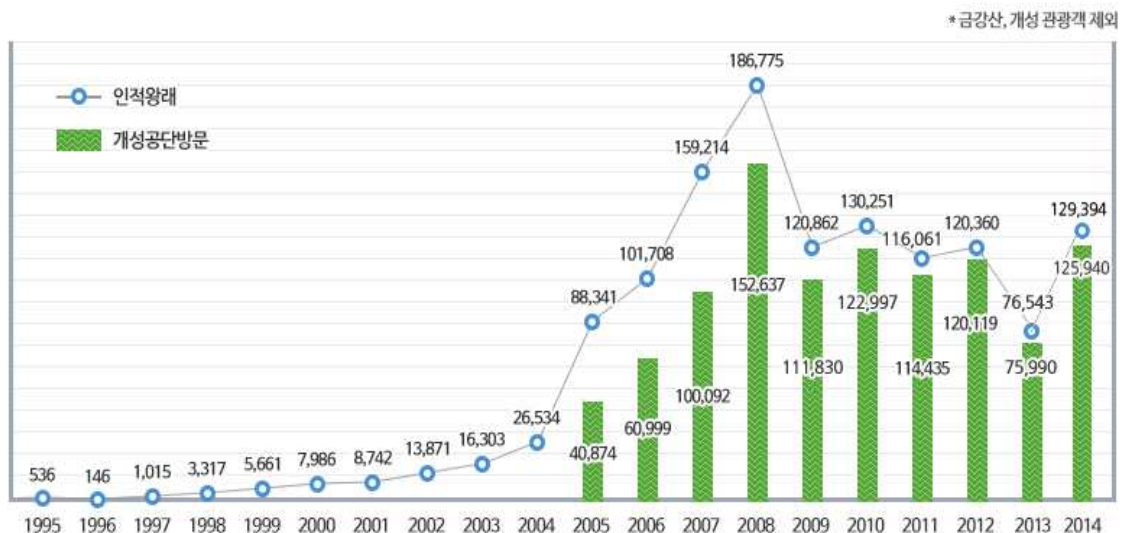
- 2015년 남북인적교류는 제20차 이산가족 상봉 행사 등으로 인해 132,101명으로 전년 대비 2.1% 증가하였음

<그림 2-3> 남북 인적 교류 추이



주: 금강산 등 관광관련 인적교류 제외
 자료: 국가지표, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2783

<그림 2-4> 남북 인적왕래 추이



자료: 통계청 북한통계, <http://kosis.kr/bukhan/index.jsp>



□ 남북 인적교류 유형별 수송수단별 내용

- 남북한 인적교류는 관광교류, 경제협력 교류, KEDO 등 특수목적 교류 등으로 분류할 수 있음
- 인적교류 중 관광교류는 남북관계에서 정치적 긴장완화를 해소한 중요한 사업이며, 일반 국민들의 정서와 문화적인 측면에서 파급효과가 가장 큰 교류라고 할 수 있음
 - 관광교류는 금강산 관광이 대부분을 차지하나 평양관광, 개성관광도 간헐적으로 이루어졌음
- 경제협력교류는 남북관계를 질적으로 발전시킨 것으로 평가할 수 있으나, 관광교류와 마찬가지로 정치적 영향에서 완전히 벗어나지 못한 한계를 갖고 있음
 - 경제협력교류는 남측 사람들의 방북이 주를 이루었으나, 북측의 협력과 참여의 정도가 관광사업보다는 수준 높은 사업임
 - 경제협력교류는 대부분 개성공단 사업과 연관되어 있으며 연간 10만 명 이상의 방북 교류가 이루어졌음

□ 금강산 관광

- 금강산 관광을 목적으로 1990년부터 2008년 2월까지 방북한 인원은 약 177만 명으로 전체 방북인원 약 217만 명의 81.6%를 차지하였음⁵⁾
 - 따라서 금강산 관광객의 교통수단 선택 행태는 남북교통망 구축에 매우 중요하게 고려되어야 할 요인임⁶⁾
- 금강산 관광 중 초기 관광은 해상항로를 통하여 이루어졌는데, 이는 관광객들이 해상 운송을 선호했기 때문이라기보다는 북한이 육로를 개방하지 않았기 때문임⁷⁾
 - 남측 관광객의 대부분이 서울 및 수도권 주민이었으므로 서울과 속초항까지 약 4시간의 육로교통이 필요했으며, 속초항에서 다시 고성항까지 추가로 4시간 정도의 교통 시간이 소요되었음⁸⁾
 - 금강산 관광을 위해 남한 속초항을 이용하고, 선박 승선까지 8시간이 소요되어 상당한 불편을 초래했음

5) 정봉민·황진회 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(Ⅱ) -남북한 연결 교통·물류 수요 전망 및 시설확충 방안』, 한국해양수산개발원, 2008.


6) 정봉민·황진회 외, 2008. 전계서.

7) 정봉민·황진회 외, 2008. 전계서.

8) 정봉민·황진회 외, 2008. 전계서.



- 이와는 달리 육상교통을 통한 금강산관광의 경우 서울에서 목적지 금강산까지 약 5시간 내외면 도달할 수 있었음
- 이에 따라 육상교통은 해상 여객선 이용 시보다 최소 3시간 정도의 시간 및 비용의 절감이 가능하였음
- 특히 금강산 관광에 소요되는 이동시간 절감으로 과거 해상 여객선 이용 시에는 불가능했던 금강산 당일관광도 가능하게 되었음

 <표 2-1> 남북한 인적교류 추세

연도	방북 (남한→북한)							방남 (남한←북한)	전체
	금강산 관광			평양·개성 관광 ¹⁾	경제협력			경제협력	
	해로	육로· 항공	소계	육로	해로 (KEDO)	육로· 항공	소계	합계	육로·항공
1990	-	-	-	-	-	183	183	183	291
1991	-	-	-	-	-	237	237	237	175
1992	-	-	-	-	-	257	257	257	103
1993	-	-	-	-	-	18	18	18	6
1994	-	-	-	-	-	12	12	12	
1995	-	-	-	-	-	536	536	536	
1996	-	-	-	-	-	146	146	146	
1997	-	-	-	-	525	490	1,015	1,015	
1998	10,554	-	10,554	-	1,612	1,705	3,317	13,871	
1999	148,074	-	148,074	-	2,895	2,704	5,599	153,673	62
2000	213,009	-	213,009	-	3,764	3,516	7,280	220,289	706
2001	57,879	-	57,879	-	4,421	4,130	8,551	66,430	191
2002	84,727	-	84,727	-	6,630	6,195	12,825	97,552	1,052
2003	39,902	34,432	74,334	1,019	5,153	10,127	15,280	90,633	1,023
2004	449	267,971	268,420	-	1,316	24,897	26,213	294,633	321
2005	-	298,247	298,247	1,484	988	86,040	87,028	386,759	1,313
2006	-	234,446	234,446	-	57	100,781	100,838	335,284	870
2007	-	345,006	345,006	7,427	-	58,170	58,170	410,603	1,044
2008	-	199,966	199,966	103,122	-	95,080	95,080	398,168	186
2009	-	-	-	-	-	-	-	120,616	246
2010	-	-	-	-	-	-	-	130,119	132
2011	-	-	-	-	-	-	-	116,047	14

연도	방북 (남한←북한)								방남 (남한←북한)	전체
	금강산 관광			평양·개성 관광 ¹⁾	경제협력			합계	경제협력	
	해로	육로· 항공	소계	육로	해로 (KEDO)	육로· 항공	소계		육로·항공	
2012	-	-	-	-	-	-	-	120,360	-	120,360
2013	-	-	-	-	-	-	-	76,503	40	76,543
2014	-	-	-	-	-	-	-	129,028	366	129,394
2015	-	-	-	-	-	-	-	132,097	4	132,101
계	554,594	1,380,068	1,934,662	113,052	27,361	395,224	422,585	3,295,069	8,145	3,303,214

주: 1) 2003년은 모두 평양관광이며, 2005년은 평양관광 1,280명 및 개성관광 1,484명이 포함됨. 그리고 2007년 및 2008년은 모두 개성관광임. 2009년 이후는 세부 통계 미확보.

자료: 통일부 등. 정봉민·황진희 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(II) -남북한 연결 교통·물류 수요 전망 및 시설확충 방안』, 한국해양수산개발원, 2008. 자료를 보완함.

3. 시사점

- 첫째, 남북 간 인적 교류는 군사작정정치적 사건과 상황에 따라 직접적으로 영향을 받고 교류 규모가 급변한다는 점임
 - 특정사건이 남북관계에 직접 영향을 미친 대표적 사례는 2008년의 금강산 관광지구 남한관광객 피격사건(7.11)을 들 수 있음
 - 금강산 관광객은 2007년에 35만 명에 달했으나, 피격사건 후 2008년에는 관광객이 20만 명으로 급격히 감소하고 이듬해부터 금강산 관광이 중단되는 계기가 되었음
 - 남북 간의 정치적 상황에 따라 교류 규모도 급변했는데, 남북관계가 좋을 때는 남북 교류 인원이 연간 40만 명에 달했으나, 그 반대일 경우 1천 명도 못되는 경우도 있었음
 - 이는 남북 간의 인적 교류는 남북의 정치적 상황, 국제정세, 사건 등에 따라 급격히 변화되고 있음을 알 수 있음
- 둘째, 남북 간 인적교류는 남측의 방북이 주도하는 형태로 이루어지고 북측의 방남은 극히 제한되었음
 - 남에서 북으로 방북하는 유형은 관광, 경제협력, 특수사업(KEDO) 등으로 구분할 수 있으며, 남측에서는 정치적 상황과 필요에 따라 방북을 하였음
 - 반면 북측에서는 남북관계와 경제협력이 좋은 시기에도 방남 인원은 최고 1,313명에 그쳐 남측의 방북인원에 비해 0.3%에 불과했음



- 이는 남북 간 인적 교류는 남측이 주도하는 형태로 이루어지고 북측은 다양한 이유로 방남을 최대한 자제 또는 통제하는 양상을 보임
- 셋째, 남북을 왕래하는 인적교류는 정치적 상황 변화 시 향후 지속적 발전이 가능함
 - 남북 간 인적 교류는 관광, 경제협력, 친지방문, 중국 및 러시아 통과 등을 이유로 다양하게 전개될 수 있음
 - 다만 정치적 긴장완화와 신변안전이 보장되면 급격한 발전이 있을 것으로 전망됨



Ⅲ. 남북 해상여객 운송 실태와 특성



1. 남북 해상운송 경과와 내용

① 남북 해상운송 경과

□ 남북 해상운송항로 개설

- 남북 해상운송은 1995년 부산~나진간 컨테이너 항로가 개설되면서 시작되었음
 - 1995년 부산~나진 항로가 개설되기까지는 남북한 간 교역화물은 부정기적으로 선박을 용선하여 운송하였음
 - 그리고 동 항로 개설 전에는 대부분 중국을 경유하여 운송됨으로써 교역상품의 원가상승요인으로 작용하였음
 - 1995년 부산~나진 항로가 개설될 당시 남북한 간 컨테이너 개당 운송요금은 1,500달러 수준이었으나, 개설 이후 물동량이 늘어남에 따라 700달러로 하락하였음
- 그 후 남북 간 컨테이너 항로는 부산~나진 항로 외에 인천~남포항로가 구축되어 2개 항로로 늘어났음
- 그러나 부산~나진, 인천~남포 간 항로는 국적선 직항로로 합의되지 않아 제3국 선박을 투입하고 공해를 경유하여 해상운송이 이루어졌음
 - 또한, 남한에서 북한으로 반출된 경우에는 선박이 반드시 제3국의 항구를 통해야 북한 항만에 기항할 수 있었음

☐ <표 3-1> 남북 간 해상운송 직항 컨테이너 선박

항로	선박규모	선종	운항회사
부산~나진	2,283톤	세미 컨테이너	동룡해운
인천~남포	2,244톤	세미 컨테이너	한성선박

자료: 해양수산부



□ 경수로사업용 울산~양화항로 개설

- 1997년부터 한반도에너지개발기구(KEDO)에서 사업 수행을 위해 울산-양화항로를 개설하여 경수로 건설에 소요되는 자재운송을 담당했음
- 경수로 사업은 곧 이어 속초~양화 구간의 여객운송 사업으로 확대되었음

□ 남북해운합의서 체결⁹⁾

- 남북 해운합의서는 2004년(5. 28) 체결, 2005년(8.5) 발효됨. 이로 인해 남북 해상운송은 각 분야별로 상당한 변화가 있을 것으로 예상되었음
- 첫째, 선박 및 선원분야 변화를 유도했음
 - 남북한 해운합의서 발효로 그동안 금지되어온 국적선 및 국적선원의 입항이 가능하게 되었고, 필요한 경우 선원의 상륙도 가능하게 되었음
 - 그리고 국적선의 입항과 동시에 선박에 대한 대우도 북한선박과 동일한 대우를 받을 수 있도록 되었음. 선박운항을 위한 행정절차도 북한 해사당국의 운항허가방식으로 변경되었음
- 둘째, 항만과 항로분야 변화가 이루어짐
 - 남북한 해운합의서 발효에 따라 개방항만은 남북한 각각 3개 항만에서 7개 항만으로 확대되었음
 - 운항항로도 남북한 당국이 지정한 해상항로로 통항이 가능하도록 확대되었음
- 셋째, 선박통신과 구조·구난분야 변화 계기를 만들
 - 남북한 해운합의서 발효로 선박의 직접 통신이 가능하게 되도록 했음
 - 또 북한 해역에서 우리 선박의 해양 사고시 공동 구조·구난이 가능하도록 근거를 마련했고, 긴급한 치료를 위해 선원의 체류도 가능하도록 변경되었음

⁹⁾ 해양수산부, 『남북해운합의서 및 부속합의서 해설서』, 2005. 8. ; 강종희·황진희 외, 『통일시대 대비 남·북한 해양수산 협력방안』, 한국해양수산개발원, 2006. 참조.

<그림 3-1> 남북해운합의서 지정 항만



자료: 해양수산부, 『남북해운합의서 및 부속합의서 해설서』를 참조하여 필자 작성

- 이상과 같이 해운합의서 발효로 남북 해상운송 발전의 제도적 토대를 이루었음. 그러나 북한의 핵실험과 5.24 조치, 개성공단 폐쇄 등으로 이어지는 남북관계 악화로 해운 합의서는 사문화된 상태가 되었음
- 해운은 남북한 간 수송분야 중 가장 일찍 교류를 시작했고 해상운송 발전의 제도적 기틀을 마련했으나 이후 정치적 관계 악화로 답보상태와 중단으로 이어짐

 <표 3-2> 남북해운합의서 발효로 예상되었던 내용

구분	발 효 전	발 효 후
운항선박 및 선원	<ul style="list-style-type: none"> • 제3국적선(운선) <ul style="list-style-type: none"> - 비료, 식량 등 인도적지원물자의 경우 아국 적선 투입가능 • 외국선원 승선 	<ul style="list-style-type: none"> • 내항 국적선 <ul style="list-style-type: none"> - 필요시 제3국적선 투입 가능 • 아국선원 승선
행정절차	<ul style="list-style-type: none"> • 민경력과 운항합의서 체결 및 선박운항 승인(화주) <ul style="list-style-type: none"> - 운항장비 승인(통일부), 사업계획변경 신고(해양부) 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 해사당국으로부터 운항허가를 득한 후 운항(선사) <ul style="list-style-type: none"> - 종전과 동일
선박대우	<ul style="list-style-type: none"> • 제3국적선에 상응한 대우 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 선박과 동등한 대우 <ul style="list-style-type: none"> ※ 항만시설사용료 부과, 하역, 여객 승하선 등의 동일 적용
개방항만	<ul style="list-style-type: none"> • 각 3개 항만 <ul style="list-style-type: none"> - 남한 : 인천, 부산, 포항 - 북한 : 남포, 원산, 청진 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 7개 항만 <ul style="list-style-type: none"> - 남한 : 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초 - 북한 : 남포, 해주, 고성, 원산, 흥남, 청진, 나진
운항항로	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 군사당국의 금지외 해역 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 지정 해상항로
선박통신	<ul style="list-style-type: none"> • 북한항만 재항중 통신 불가 <ul style="list-style-type: none"> ※ 정박 중 제3국을 거쳐 전화, 팩스 등으로만 통신 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 직접 통신 가능 <ul style="list-style-type: none"> ※ 운항선사, 대리점, 우리 정부와 직접 통신 보장
선원·여객의 상륙	<ul style="list-style-type: none"> • 상륙 불가 	<ul style="list-style-type: none"> • 상륙 가능 <ul style="list-style-type: none"> ※ 긴급한 치료를 위한 체류 가능
구조·구난	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 해역에서 우리선박 해양 사고시 구조·구난 불가 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 해역에서 우리선박 해양 사고 시 공동 구조·구난 가능

자료: 해양수산부, 『남북해운합의서 및 부속합의서 해설서』, 2005. 8.

2 남북 해상운송 선박 및 물동량

- 해운은 남북 관계 개선 및 남북경제교류 확대 시 많은 수요 확대가 예상되고 있으나, 그간의 남북관계 단절로 해운 인프라도 붕괴되어 복구작업과 새로운 발전계획 수립이 시급함
 - 그간 남북을 운항하던 남측 선사는 물량 부족으로 사업을 철수하거나 도산한 상태임
 - 또한 북한 물자를 수송하고 관리했던 국내 운송 인프라(물류창고, 트럭, 화물대리점 등)도 다른 용도로 전환하고, 종사자도 대부분 떠난 상황임

- 이에 따라 남북관계 개선으로 화물 수송 수요가 발생해도 해상 수송은 많은 애로가 있음
- 남북 간 해상물동량은 2004년 남북해운합의서 체결부터 2007년까지 급격히 증가함
 - 특히 이 시기에는 황해도 해주에서 채취한 모래를 남한으로 반입하는 부정기 항로 운항이 늘어나면서 2006년 해상물동량은 전년대비 2.4배 증가함¹⁰⁾
- 그러나 남북한 선박 운항과 해상물동량은 2007년 2,500만 톤을 기록한 후 지속적으로 감소하였으며 2014년에는 선박이 단 한 차례 운항되어 사실상 중단된 상태라 볼 수 있음
 - 2008년 1,506만 톤을 기록했으나, 2009년에는 191만 톤으로 급감함
 - 2009년 물동량 감소는 북한에서 남한으로 반입되는 모래 감소에서 비롯됐으며 2010년 국적선 운항 중단과 함께 물동량도 급격히 감소함
 - 2010년에는 5·24 조치에 따라 남북 간 국적선 운항이 전면 중단됐으며 현재까지도 남북한 국적 운항선박은 없음
 - 2013년에는 500톤으로 감소했고, 2014년에는 나진~포항 간 석탄시험운항으로 4.1만 톤의 해상물동량 수송을 기록함

☛ <표 3-3> 남북 선박 왕래 현황(편도기준)

단위: 회, 만 톤

구분	'94~'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	계
선박 (운항 횟수)	5,472	1,686	1,827	2,022	2,124	4,497	8,401	11,891	7,435	2,577	1,432	142	228	31		49,765
제주 해협 ¹⁾	-	-	-	-	-	42	122	178	191	245	88	-	-	-		866
선박 (물동량)	396	64	109	105	111	680	1,631	2,511	1,506	191	106	0.2	0.05	0.05		7,410.3

주: 1) 북한선박의 제주해협 통과(남북해운합의서 ; 05.8.1) 운항횟수: 편도 기준. 2011년부터는 대부분 제3국 선박의 남북 간 단순경유 운항


자료: 통일부

¹⁰⁾ 2005년 해상물동량은 6,795천 톤임.

2. 남북 해상여객 운송 내용

1 남북 해상여객 운송 개요

- 그간 남북 해상운송은 금강산관광객 수송, 한반도에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsular Energy Development Organization)의 경수로사업 인력 수송에 주로 활용되었음
 - 금강산 관광객 수송은 지난 1998년 11월부터 시작되어 2004년까지 이루어졌음
 - KEDO 경수로 사업 인력의 해상운송은 공사가 착공된 2001년 9월부터 2005년 11월 공사 중단 시까지 지속되었고, 또 2006년 1월 잔여인원 철수 시 일시적으로 운항되었음
- 남북 해상여객 운송은 지난 2006년 경수로 사업 인력 수송을 마지막으로 완전히 중단된 상태임
 - 남북 해상여객 운송은 화물운송에 비해 빈도가 많지 않고 운항기간도 매우 짧고 사례도 많지 않음

 <표 3-4> 남북한 해상여객 운송항로 및 투입선박

구 분	항로	선박명	운항선사	정원(명)	총톤수	운항기간
금강산 관광	동해~장전	금강호	현대상선	1,375	28,388	1998.11~2001.7
"	동해~장전	봉래호	"	882	18,455	1998.11~2001.7
"	부산~장전	풍악호	"	751	20,186	1999. 5~2001.8 ¹⁾
"	속초~장전	설봉호	현대아산	740	8,923	2000.10~2004.1 ²⁾
경수로사업	속초~양화	한겨레호		445	-	2001. 8~2006.1.8


자료: 통일부, 현대아산 등

2 금강산 관광객 해상수송

- 남북 간 해상운송은 현대그룹이 금강산사업으로 1998년 동해-장전 항로를 개설하면서 시작되었음
 - 1998년 11월 금강호¹⁾가 동해항에 취항하면서 시작된 금강산 관광객 해상운송 사업은 남북 간 해상여객 수송의 첫 사례가 되었음

¹⁾ 현대상선(주)이 핀란드로부터 용선(傭船)한 28,000톤 급의 유람선으로 승무원 500명, 승객 1,400명을 수용 가능함. 이 선박의 본명은 슈퍼스타 카프리콘이었음(정봉민·황진희 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(Ⅱ)』, 2008.)

- 당시 북한은 대외 폐쇄정책을 시행하고 외국인의 육로통행을 엄격하게 제한하여 금강산 관광객은 해상운송을 이용할 수밖에 없는 실정이었음
- 해상 교통을 이용한 금강산 관광객의 해상 운송사업은 2004년 1월 설봉호 운항을 마지막으로 중단되었음
- 금강산 관광객 수송은 이후 육상으로 전화되었고, 그 이후 현재까지 재개되지 않았음
- 금강산 관광객의 해상운송이 있었던 1998년부터 2004년까지 수송인원은 55만 4,600여 명을 기록함
- 금강산 관광객의 해상수송은 왕복 2회로 이루어졌기에 총 여객수송인원은 110만 9,000여 명에 달함
- 금강산 육로 관광이 허용되기 이전인 1998년부터 2003년까지 금강산해상 여객은 전체 남북한 인적교류의 86%로 높은 비율을 차지함


 <표 3-5> 남북한 금강산 해상 여객과 인적 교류 추이

연도	금강산 해상여객(명)	전체 남북인적교류(명)	비율(%) ¹⁾
1998	10,554	13,871	76
1999	148,074	153,735	96
2000	213,009	220,995	96
2001	57,879	66,621	87
2002	84,727	98,604	86
2003	39,902	91,656	44
2004	449	294,954	0.2
2005	—	389,352	—

자료: 통일부

- 금강산 관광객의 해상수송에는 현대금강호, 현대봉래호, 현대풍악호, 현대설봉호 등 4척의 여객선이 투입되었음
- 당시 금강산 관광객 수송을 위해 투입된 선박은 모두 크루즈 선박으로 국내에서 운항하던 여객선과는 선박 규모 및 시설 등에서 많은 차이가 있었고 국내 여객선 운송의 새로운 장을 열었음

- 현대금강호와 현대봉래호는 말레이시아 스타크루즈사의 유람선 두 척을 용선하여 이름을 바꾸고 운항을 시작했다. 금강호는 당초 핀란드 워터실라사(社)에서 제작된 2만 8,000톤급, 봉래호도 동일 회사에서 제작된 것으로 1만 8,000톤급의 대형 크루즈선이었음. 객실은 각각 405개와 364개, 최대 승객은 1,305명과 894명이 탑승 가능했음¹²⁾
- 그리고 1999년 도입된 풍악호는 영국 프린세스 크루즈사 소유였으며, 330개의 객실에 1,000여명이 탑승할 수 있었음¹³⁾
- 2000년 마지막으로 도입됐던 설봉호는 1998년 국내에서 제작된 것으로 동양고속페리사 소유였지만 현대 측이 용선계약을 체결한 뒤 2000년부터 금강산 관광에 투입했음. 6,000톤 규모로 70개의 객실에 최다 탑승 인원은 264명이었음¹⁴⁾

 <표 3-6> 금강산 관광 운항 선박

선박명	항로	정원(명)	총톤수	길이(M)	높이(M)	Draft(M)	비고(기존 선사)
현대 금강호	동해~장전	1,375	28,388	205.5	25.2	7.6	스타 크루즈사
현대 봉래호	동해~장전	882	18,455	171.6	24.0	6.7	스타 크루즈사
현대 풍악호	부산~장전	751	20,186	146.79	24.6	7.5	프린세스 크루즈
현대 설봉호	속초~장전	740	8,923	114.5			동양고속페리

자료: 현대아산

- 그러나 금강산 관광객의 해상운송사업은 2003년 2월 14일 육로관광이 허용되면서 중단되었음
- 당시 북한의 육로관광 허용은 남북 경제협력을 통한 실리추구의 의지를 보여 준 조치라 할 수 있음¹⁵⁾
- 금강산 관광객의 경우 육로교통은 해상교통에 비하여 교통시간 및 비용의 측면에서 유리하므로 해상여객의 소멸은 자연스런 귀결이라 할 수 있음

¹²⁾ 조선일보 기사(http://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/03/29/2009032900443.html)


¹³⁾ 조선일보 기사(위와 출처 동일).

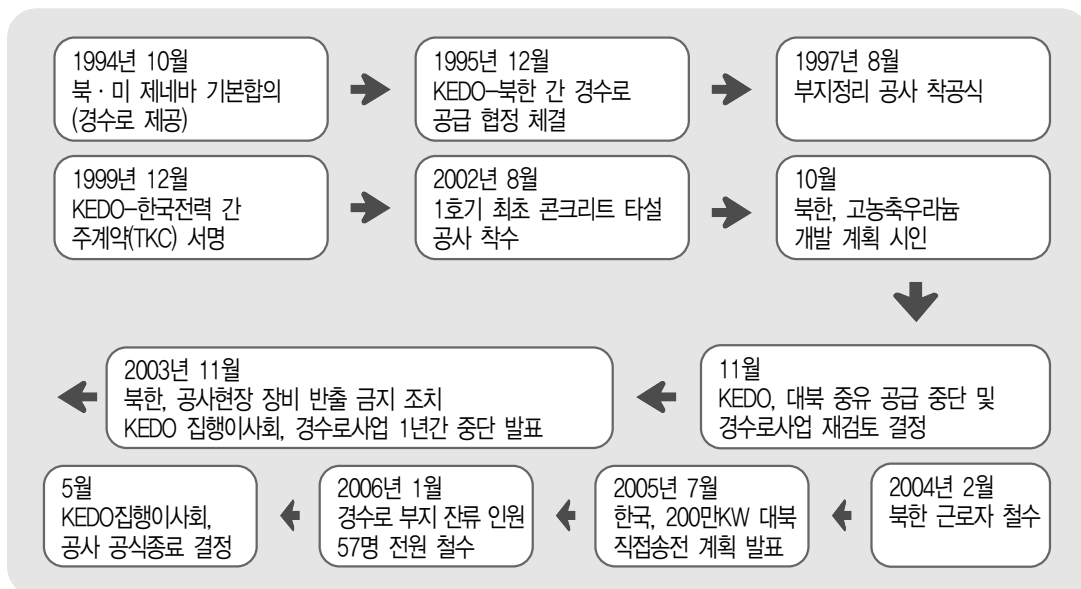
¹⁴⁾ 조선일보 기사(위와 출처 동일).

¹⁵⁾ 정봉민·황진희, 2008, 전거서.

3 경수로 사업 인력 해상운송


- 한반도에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsular Energy Development Organization)에서 경수로 사업을 수행하면서 사업인력을 해상운송 하였음
- 경수로 사업은 1995년 12월 한반도에너지개발기구와 북한이 경수로 공급 협정 체결을 시작으로 1997년 8월 초기현장공사가 착공되었으며 2001년 9월, 경수로 건설 공사가 본격적으로 진행됨
- 동 사업은 일본, EU, 미국이 참여한 사업으로 북한이 핵개발을 포기하는 대신 함경남도 금호지구(신포)에 경수로 원전을 건설하는 사업임

 <그림 3-2> 경수로 사업 경과(착공에서 종료까지)



자료: 중앙일보(2006.6.1.) ; 필자 일부수정.

- 2002년 북핵문제가 일어나자 2003년 12월부터 2년간 경수로 공사는 중단되었으며 2006년 1월 8일 경수로 부지에 남아있던 한국과 미국 인력이 모두 철수하면서 사실상 완전히 중단되었음
- 북한의 핵문제가 해결되지 않자 한반도에너지개발기구(KEDO)는 2006년 6월, 공식적인 사업 종료를 결정함
- 동 사업은 공정률 약 34.5%로 미완성 상태로 종료됨
- 경수로 사업 기간 동안 해상으로 수송된 인력은 총 18,565명에 달함

 <표 3-7> 경수로 사업 인력 해상운송 추이(1997~2006)

연도	경수로 사업 인력 (명)	비 고
1997	525	
1998	1,612	
1999	2,895	
2000	3,764	
2001	4,421	
2002	6,630	
2003	5,153	
2004	1,316	
2005	988	
2006	57	
총계	18,565	

자료: 통일부

- 경수로 사업 인력은 속초와 양화 간 항로를 한겨레호(대아고속해운)가 월 4회씩 운항 하였음. 쾌속선 한겨레호의 제원과 특징은 다음과 같음
 - 한겨레호는 선체(HULL)가 두개인 쌍동선¹⁶⁾으로 복원력이 뛰어나고 선체재질은 알루미늄으로 필리핀 FBMA사에서 건조를 하였음
 - 우리나라 여객선 중 “HSC CODE 2000”¹⁷⁾을 처음으로 적용하여 만든 선박으로 선미에는 트림 탭(TRIM TAB)¹⁸⁾이 설치되어 있고 선수양현에는 T-FOIL를 설치하여 선박의 롤링과 피칭을 잡아주어 안정성을 높였음
 - 주기관은 MTU 엔진 4대(12,620 HP)를 장착하여 출력을 증가시켰으며 추진기관은 워터젯트(WATERJET)가 설치되어 최고속도는 41노트임
 - 당시 이 선박은 평상시에는 묵호-울릉을 운항하고, 동 구간을 운항하지 않는 날(격주 수요일)은 한반도 에너지 개발기구(KEDO) 사업을 위하여 속초-양화(북한)를 운항 했음

¹⁶⁾ 일반적인 선박은 하나의 선체(Mono Hull)로 이루어져 있지만, 쌍동선은 다수의 선체(Multi-Hull)로 상부구조물을 지지하는 선박을 말한다. 배수형 선박의 일종으로 배수량을 비교적 가는 두개의 선체가 분담하도록 하고, 그 두 선체를 갑판 또는 그 밖의 구조물로 연결한 형태의 선박으로 좋은 복원성(Stability)을 가지고 있다. (한국해양대학교, 『선박항해용어사전』, 네이버 지식백과사전에서 재검색)

¹⁷⁾ 고속선의 안전에 관한 국제 규칙으로 총 19장과 11개의 부속서, 그리고 4개의 부록으로 구성되어 있음.

¹⁸⁾ 트림 탭(TRIM TAB): 비행 또는 항해 중 조종면에 작용하는 공기 역학적 하중을 조절하기 위해서 주조종면에 장착되어 있는 작은 조종면.

☞ <표 3-8> 한겨레호 제원

구 분	길이	톤수	속도	여객정원	노선	취항일
제원	52M	445Ton	41Kn	445명	속초~양화 묵호~울릉	2001.9.6



3. 남북 해상여객 운송 특성과 시사점

① 남북 해상 여객운송 시장의 특성

- 남북한 해상 여객운송은 경제협력 사업이나 관광 목적의 남북교류로 인해 수요가 발생됨. 특히, 관광 목적이 큰 비중을 차지함
 - 금강산 관광객은 전체 인적 교류의 86%를 차지하였음
 - 따라서 관광산업은 남북한 해상 여객운송 시장과 밀접한 관계가 있으며 향후 남북한 해상 여객운송 재개 시 가장 큰 수요가 발생할 수 있는 부문으로 예상됨
- 우호적인 남북관계가 구축되어야 사업 운영이 가능함
 - 남북관계가 경색되어 있는 상황에서는 투자를 유치하기 어렵고 선박운항도 안정적으로 할 수 없음
 - 경수로사업도 남북관계 경색으로 인해 사업이 중단된 대표적 사례이며 남북한 간의 정치적 상황이 사업 운영에 차질을 야기함
 - 정경분리가 되지 않고 사업이 정치 상황에 따라 변동 가능성이 있기 때문에 민간 사업자의 진출이 많지 않고 적극적이지 않음

- 다양한 부처가 연관되어 있음
 - 남북한 해상여객사업은 남북관계 문제와 연결되어 있기 때문에 통일부, 해양수산부, 법무부 등 다양한 부처와의 협력이 필요함 사업임
 - 남북한 해상 여객운송사업은 통일부로부터 남북협력사업승인을 받아야 함. 또한, 남북항로에 선박을 투입하기 위해서는 통일부장관의 수송장비운행승인과 북한 해사당국의 선박운항허가가 필요함
 - 한편, 남북해운합의서에 따르면 남북해운은 외항운송이 아닌 내항운송으로 인정하기 때문에 내항여객운송사업 면허 취득이 필요함
 - 면허 취득은 사업자가 항로개설을 신청하면 해양수산부에서는 항로를 고시하고 지방청에서 사업자를 공모 및 평가하여 면허를 발급하는 절차를 거침
 - 외국선박은 국내 각 항간에서 여객 수송이 금지되고 있으므로 외국선박으로 면허 취득은 어려움. 다만, 외국선박을 국적취득조건부나용선으로 도입하는 경우 운송 가능
 - 내항여객운송사업은 외국인투자제한 업종으로 지정되어 있으나 남북항로는 외국인 투자 비율이 50% 미만일 경우 가능

2 그간 남북 해상여객 운송의 문제점

- 첫째, 남북 해상여객 운송수요가 부족함
 - 남북 해상여객 운송사업의 문제를 정치적 요인을 배제하면 수요 부족 문제가 가장 심각한 문제라 할 수 있음
 - 그간 해상운송을 이용한 금강산 관광과 경수로사업은 육상 및 항공운송이 정상적으로 가동되지 않아 발생한 수요임
 - 금강산 관광의 경우, 육로관광이 비용과 시간적 측면에서 유리하기 때문에 향후 재개가 되더라도 해상교통 이용 가능성은 낮음
 - 또한, 기타 목적의 남북교류도 육로와 항공을 통해 인적교류가 소규모로 이뤄지고 있으며 해상교통 여객 수요 가능성은 크지 않음
 - 따라서 남북 간 해상여객 운송사업이 발전하려면 수요창출이 선행되어야 함
- 둘째, 사업 운영 리스크가 높음
 - 주지하다시피 북한의 낮은 국가 신용도로 남북 해상여객운송 사업을 개발하고 추진하기에는 리스크가 매우 높아 투자자 및 사업 주체를 확보하기 쉽지 않았음

- 또한 남북관계가 사업운영에 영향을 크게 미쳐 안정적 운영도 보장 받을 수 없는 상황임. 남북관계 악화 시 선박 운항 불허 등 문제가 발생하기 때문에 시장을 촉진 시키기 어려움
- 셋째, 신변안전보장에 대한 남측과 북측의 입장이 상이함¹⁹⁾
 - 금강산관광객 피살사건 이후 우리나라는 신변안전 보장을 위해 국제법에 준하는 문서를 통한 보장을 요구하였음
 - 반면에 북측의 경우, 법제화 대신 북측 고위인사의 성명으로 대체하려는 의사를 표시했음
 - 이 문제는 남북관계 정상화 추진의 표면적인 이유로 작용되었고, 아직까지 이 문제는 해결되지 않은 상황임
- 넷째, 대북수송 관련 법규 정비가 미흡함
 - 우리나라에서 선박운항면허는 「내항부정기여객운송사업법」을 기준으로 하고 있으나, 입출항과 관련해서는 해외 입출항 절차를 적용하고 「관세법」에서 외항선으로 간주하여 일부 품목을 비과세 적용하는 등 남북한 해상 여객운송 관련 법률이 통일되지 않음
 - 향후 남북한 해상 여객운송 사업 추진 시 혼선을 초래할 수 있음

3 남북 해상여객 운송 시사점

- 우선적으로 사업성 판단이 요구됨
 - 남북 해상여객 운송사업은 아직까지 수요가 많지 않고, 수익성도 높지 않을 것으로 예상됨
 - 따라서 남북 해상항로 재개에 따른 사업성 분석이 우선적으로 필요함
- 정책적 지원이 필요한 경우 지원근거와 예산 마련이 필요함
 - 남북 여객 운송사업의 경우 사업성이 없어도 국가 정책상 추진해야 되는 사업으로 판단되는 경우 손실보존에 대한 법률적 근거 및 기금을 확보해야 함
 - 금강산관광사업, 개성공단 등과 같이 정치적 요인에 의해 민간사업자가 사업을 철수하는 경우에 대한 사후 대책도 필요하지만, 사업초기 진출을 위한 지원 방안도 필요함

¹⁹⁾ 심상진, 「남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석」, KMI 주관 전문가 회의, 2015.10.16.

- 남북 해상여객 운송관련 제도 및 법률 정비가 필요함
 - 출입국관리, 입국절차, 안전문제, 관세 등 정부 관계 부처 간 사전 협력을 통해 제도와 법률 정비를 해야 하며 그 밖에 운항면허, 외환관리, 선원 관리 및 통신 등에 대한 제도 확립이 필요함
 - 또한, 다양한 부처(해양수산부, 문화체육관광부, 통일부 등)가 관련되어 있기 때문에 부처 간 역할과 책임을 명확히 해야 함
- 정치적 상황이 변화된 후 해상여객 운송수요 창출 방안이 필요함
 - 앞서 살펴본 바와 같이 금강산 관광 및 기타 남북교류에서 해상교통 이용 가능성은 낮음. 따라서 수요 창출을 위한 방안을 모색해야 함
 - 북한은 현재 관광산업을 적극적으로 개발하고 있으며 러시아, 일본, 한국을 연결하는 중간점에 위치하는 등 크루즈 관광에 지리적인 이점을 지니고 있음. 따라서 중장기적으로 남북한 연계 연안크루즈, 동북아크루즈 개발을 통한 수요 확보를 고려할 수 있음
 - 경수로 사업 인력 수송과 같이 북한의 인프라 개발 등의 투자 등이 이뤄질 경우 건설 자재 및 인력 수송 수요가 동시에 발생할 가능성이 있음
- 젊은 세대, 중장년층 등을 구분하여 남한 관광객의 북한에 대한 인식 변화를 다시 분석하여야 함
 - 북한 관광에 대한 남한 관광객의 수요는 변화하고 있음. 과거 남한의 북한 관광객은 실향민 1세대가 주류를 이루었으나, 신세대 및 중장년 층의 북한 관광 수요를 다시 분석해야 함²⁰⁾
 - 연평도, 천안함 사건 등의 영향으로 북한에 대한 새로운 반감이 생길 수도 있으며 이는 북한 관광 수요에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
- 현재 남북관계는 완전 단절된 상황이며 최근 북한의 핵실험으로 인해 남북관계는 당분간 진전을 기대하기 어려움. 이에 따라 남북한 해상 여객운송 재개 가능성도 상당 기간 불투명해진 상황임

²⁰⁾ 윤주, 「남북 해상여객운송 및 남북관광 재개에 대비한 과제」, 전문가 회의, 서울, 2015.10.16.



IV. 남북 해상여객 운송 재개여건 분석 및 과제²¹⁾



1. 남북 해상여객 운송 재개여건

① 한반도 주변정세 등 지정학적 변수

□ 한반도 주변국의 대북정책 변화 가능성과 전망

- 현재 아시아 태평양 국가들은 새로운 비전과 정책목표를 가지고 과감하고 적극적인 정책추진을 시도, 향후 한반도 정세에 대한 기대와 함께 우려를 갖게 하고 있음
- 미국은 기존 질서를 위협하는 중국을 견제하고 있음
 - 한반도 사드 배치, 대규모 한미군사합동 훈련도 1차적으로 북한을 겨냥하지만 중국도 고려하지 않았다고 할 수 없음
 - 특히 미국은 중국의 새로운 실크로드 정책인 일대일로에 대한 경계와 함께 이의 추진에 바탕이 되는 AIIB의 향후 거취에 대한 신경을 곤두세우고 있는 형편임
 - 이와 더불어 미국은 일본의 군사적 입지에 힘을 실어 세력을 확보하면서 한국에 대한 입지를 강화하는 데 주력하고 있음
- 한반도 주변 국가들도 북한 관련 정책을 강화하고 있음
 - 일본은 미국의 전략에 편승, 그동안 제약받았던 군사적 위상 강화를 시도하고 있음
 - 중국은 자체 정치·군사 및 경제적 위상 강화로 미국과 일본의 전략에 대응하고 있음
 - 러시아는 미·중 갈등구조를 약화된 위상 재정립에 이용하는 양상을 보이고 있음
- 한반도 문제의 당사자인 우리나라와 북한의 입장은 큰 변화없이 강경한 입장이 대결하고 있음
 - 한국은 미국 등 국제사회와 더불어 북한 제재에 강하게 전개하고, 향후 변화된 북한과 협력을 모색한다는 입장을 갖고 있음²²⁾

²¹⁾ KMI 주관 「남북 해상항로 여객운송 재개에 대비한 여건 분석」, 전문가 회의, 서울, 2015.10.16. 자료 및 토론 내용 등을 반영하여 집필.

²²⁾ 이와 같은 정책에 대해 많은 비판도 있음. 대표적으로 김영윤은 “대북한 정책을 통해 한반도 정세를 변화시킬 수 있는 위치에 있음에도 불구하고 대북한 인식의 잘못으로 그 역할을 전혀 해내지 못하고 있음”. “이는 북한 상황과 북한의 대주변국 전략에 대한 이해부족과 함께 전략적 미스에 기인” 한다고 보고 있음.

- 북한은 김정은 정권 초기 잠깐 보였던 대남 관계개선 시도는 핵 실험 후 사라지고 군사적 위상 강화를 통해 대미 관계개선을 모색하고 있음
- 따라서 남북관계는 가까운 시일 내 변화될 가능성은 많지 않아 보이나, 정치적 변화 등에 따라 남북관계 변화의 중요성과 함께 필요성이 강하게 대두될 것으로 예상됨
- 향후 남북관계의 변화가 나타날 경우에는 지난 10년의 침체와 역행을 만회하는 차원에서 그 진폭은 상당한 정도로 이루어질 가능성이 큼
- 향후 남북관계 회복 등 중장기 변화에 대비하여 여객운송사업 여건을 정비하고 활성화할 수 있는 대책 마련이 필요함
- 남북 여객선 운항은 1998년 11월 금강산 관광사업으로 시작, 2008년 7월 금강산 관광 객 피살 사건으로 중단된 채 현재까지 7년이 경과하였음
- 2010년 천안함 사건에 따른 5·24 조치, 북한의 제4차 핵실험 등으로 재개의 가능성마저 차단된 채 현재에 이르고 있음
- 정치적 변화로 향후 남북관광 재개 시에는 북한 연안지역의 관광과 동북아 크루즈 관광 차원에서 해상여객운송을 활용할 가능성은 높음

□ 환동해 경제권의 형성과 해상여객 운송수요 창출

- 한반도 주변국간의 긴밀화는 향후 남북을 포함하는 동북아 해상여객운송사업과 연계됨으로써 남북한 해상여객 운송사업이 정착확대될 가능성을 내포하고 있음
- 한국(남한), 북한, 러시아 극동, 중국 동북3성, 일본 북서지역을 포함하는 환동해 지역은 각국의 개발정책에 따라 경제권으로 형성될 수 있는 발판을 마련하고 있음
- 중국의 동북진흥책과 창·지·투 개발 사업에 따른 인프라 시설의 건설(도로·철도 부설 및 교량, 물류시설 건설 등) 및 대북 산업분야의 투자를 비롯, 일대일로 사업은 북한을 연결하고, 한반도와의 연계를 강화하는 기능을 담당하게 될 것임
- 러시아의 신동방정책 추진도 연해주 개발에 따른 한반도와의 연결을 가속화할 것으로 예상됨
- 한국의 유라시아 이니셔티브 정책은 북한의 전제조건 충족이 이루어지지 않기 때문에 당장 진전이 없으나, 유라시아 협력의 당위성 측면에서 볼 때 향후 진전을 예상할 수 있음
- 남북의 정치적 상황 변화 시에는 보다 개선·발전된 차원에서의 새로운 추진을 기대할 수 있음

- 또한 현재 상황에서도 정치외교적 상황 변화로 대북한 정치·군사적인 적대관계가 완화될 경우, 북방정책으로서 환동해 경제권 형성에 강력하게 이바지할 것으로 예상됨
- 한국이 중심이 된 환동해 경제권 형성이 가시화될 경우, 해당 지역의 경제발전 및 교류협력 활성화가 해상운송의 수요를 제고시킴으로써 여객운송시장의 강력한 변화를 동반할 것으로 예상됨
- 그러나 남북한 관계 단절 하에서는 환동해 경제권 형성은 실질적 추동력을 확보할 수 없으며, 동북아 경제협력에도 효력을 발휘할 수 없을 것임

2 북한 변화와 남북 해상여객 운송 가능성

□ 북한의 정책 및 관광의 변화

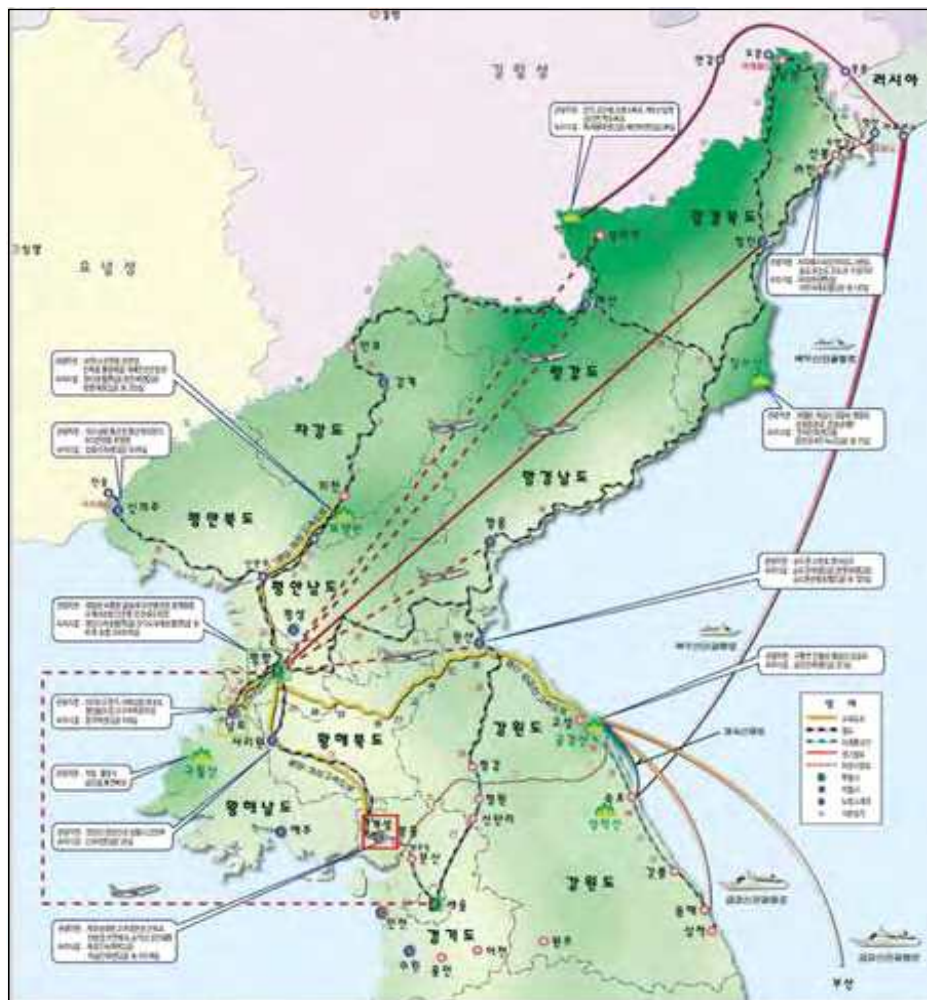
- 김정은 정권은 북한의 경제난을 해소하기 위한 일환으로 관광산업 육성을 적극적으로 추진하고 있음
 - 북한은 외화난과 경제난 극복을 위해 관광 기반시설 확충 및 다양한 관광자원을 개발하고 외국인 관광객 유치에 적극 나서고 있음
 - 이에 따라 북한 관광사업의 종류가 다양해지고 있으며 관광지구 경제지구 건설을 통해 관광수요를 증가시키려고 노력하고 있으며 문화관광, 스포츠 관광, 자전거 관광, 골프관광 등 과거와 달리 국제 트렌드를 반영하고 있음
 - 북한의 경제 계간지 '경제연구'에 따르면, 북한은 최근 국제적으로 관광 수요가 늘었으며 관광업 발전을 통해 사회발전과 국가 건설의 토대를 마련할 수 있다고 전망함²³⁾
 - 김정은은 작년 신년사에서 다각적인 대외경제 관계 발전과 함께 원산~금강산 국제 관광지대를 비롯한 경제개발구 개발 사업의 추진을 강조함²⁴⁾
- 또한 북한은 외래 관광객 유치를 위해 내부 규정 개정과 외국과의 협력을 확대하고 있음
 - 북한은 입국절차 개선으로 2010년 북한-중국-러시아 3국 무비자 관광허용, 북한과 중국의 변경관광통행증 발급, 중국인 단체관광 허가를 공식화했음
 - 중국 길림성 관광청과 북한 라선시 관광청은 개인 자가용을 이용한 북한여행을 허용하기로 함

²³⁾ 고수석, 「북한이 금강산 관광 재개에 집착하는 이유」, 중앙일보, 2015.12.16., <http://news.joins.com/article/19246303>

²⁴⁾ 위의 기사.


- 최근 칠보산 관광을 위해 중국 도문~칠보산 연결 철도 관광열차를 개통함
- 2014년 9월 원산~통천~금강산 일대를 국제관광특구로 지정한 데 이어 2015년 4월 백두산에 무봉국제관광특구 설치
- 또한 북한을 여행하는 여행객이 자신의 휴대폰으로 북한 사진을 찍을 수 있도록 허용

<그림 4-1> 북한 관광지도



- 북한은 최근 당 창건 70주년 기념일(2015.10.10.)에 맞춰 개최한 열병식을 축제분위기로 조성(대동강에 유람선인 무지개호 운영)하고 적극적인 관광 상품화를 추진했음
- 고려투어스는 ‘당 창건 기념일 투어(Party Foundation Day Tour)’ 로 4박 5일(1,550유로, 약 195만원)과 7박 8일(1,850유로, 약 233만원) 상품 출시²⁵⁾

- 투어코스에는 국제 축구대회와 대규모 군 열병식 참관, 금수산태양궁전과 판문점 및 비무장지대(DMZ) 관람, 묘향산 관람 등 일정을 포함
- 북한은 관광 활성화를 위해 중앙급 관광특구와 지방급 관광개발구를 지정함
 - 중앙급 관광특구로는 원산-금강산 국제관광지구가 있으며 지방급 관광개발구로는 함경북도 온성섬관광개발구, 황해북도 신평관광개발구, 평안북도 청수관광 개발구를 지정함
 - 원산-금강산 국제관광지구는 원산지구, 마식령 스키장지구, 통천지구, 금강산 지구로 구성된 대규모 관광특구 지역임

 <그림 4-2> 원산-금강산 국제관광지구 개발 계획



자료: 1) 정용수, 「김정은, 원산에 관광특구 만든다」, 중앙일보, 2013.6.26.,
<http://news.joins.com/article/11904260>

2) 안윤석, 「北, 원산-금강산 국제관광지구 어떻게 개발하나?」, CBS 노컷뉴스, 2015.4.26.,
<http://www.nocutnews.co.kr/news/4404171>

□ 북한의 외국인관광 유치정책과 동향

- 원산-금강산 국제관광지구 개발 계획은 2025년까지 완공하여 한 해 백만 명의 관광객을 유치하는 것이 목표임²⁶⁾

²⁵⁾ 고려투어스 주관으로 9월에 진행되는 여행상품 중 하나는 총 21일간 체류하며 북한 전역을 돌아보는 코스로 총 560만 원 가량의 가격을 책정.

²⁶⁾ 김혜민, 「원산-금강산 국제관광기지에 승마장, 골프장, 해양 오락시설까지 건설 예정」, NK투데이, 2015.3.25, <http://nktoday.tistory.com/1354>

- 1단계 (2015~2017년) : 원산 도심부에 숙박시설, 오락시설 건설, 마식령 스키장에 골프장과 산악승마장 추가 건설
- 2단계 (2018~2025) : 기존의 금강산 특구(내금강과 외금강, 삼일포-해금강 지구) 확대, 통천지구와 석왕사 지구를 추가하여 금강산에 호텔, 골프장, 휴양소, 해양 오락시설 등 건설
- 관광산업과 연계하여 숙박, 공항, 항마, 도로 등 인프라 투자를 할 예정임
 - 평양~원산 고속철도 신설과 원산~나선, 원산~블라디보스토크 해상여객항로 개설 계획을 밝힘²⁷⁾
 - 원산 갈마반도에 공항을 건설하여 관광객이 평양을 거치지 않고 직접 원산~금강산 관광지구를 관광할 수 있도록 할 예정임
 - 마식령 스키장, 울림폭포, 금강산 지구를 잇는 국제 관광도로와 고속철도 건설을 추진 중임²⁸⁾
- 북한의 주요 관광객은 중국인이며, 최근 중국시장을 중심으로 북한의 관광정책은 적극적으로 변화하고 있음
 - 중국국가여유국(CNTA) 통계에 따르면, 중국 아웃바운드 국가별 통계에서 북한으로 출국한 중국인은 19만 4천 명임(2011년)
 - 독일 DPA통신에 따르면, 2014년 외국인의 북한 방문관광객은 10만 명에 달함. 이 중 유럽인은 5,500명이며 나머지는 중국 등의 관광객으로 추정됨
 - 북한은 향후 2017년 100만 명, 2020년 200만 명 해외 관광객 유치를 목표로 하고 있음
- 최근 북한에서 개발하는 관광지도 중국인 및 외국인 관광객을 주요 타겟으로 하고 있음
 - 마식령스키장 관광인프라 구축, 원산지구, 금강산, 마천, 함흥 등 동해안을 포괄하는 관광지구 개발계획 발표(2014. 2.)²⁹⁾
 - 원산은 자연, 지리적 요건의 최적지로 송도원국제야영소, 명사십리 천연백사장 등 관광자원 풍부

²⁷⁾ 위의 기사.

²⁸⁾ 연합뉴스, 「관광대박 꿈꾸는 北, 김정은, 관광에 몽땅 걸다」, 2014.6.17., <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/06/13/0200000000AKR20140613145700014.HTML>

²⁹⁾ 2015.9.9. 박현선, 「통일을 위한 남북관광교류협력 전략」.

- 원산 주변에 금강산이 있어 연계가능하며 북한은 ‘원산-금강산지구총계획(원산-금강산 국제관광지대 개발계획)’ 수립
- 그러나 북한의 경제 사정 등을 고려할 때 북에서 계획한 사업이 계획에 맞춰 추진될지는 의문이며, 남한 및 제3국 투자를 요청할 것임
- 자본이 부족한 북한은 관광산업 투자를 위해서 외국인 투자가 필요한. 특히, 남한과의 금강산 관광 재개는 원산-금강산 국제관광 지구의 성공여부에 중요한 역할을 함
- 투자를 확보하기 위해서는 남북관계 개선을 통한 안정적인 대외 환경 조성이 필요함

2. 남북 해상여객 운송 가능성과 분야


① 남북 해상여객 운송시장 발전 가능성

- 남북 해상여객 운송은 남북한의 정치적 관계를 떠나 당장 많은 수요는 없을 것으로 판단됨
 - 북한에는 주민이 거주하는 섬이 거의 없고, 그간의 분단과 단절된 남북관계로 인해 남북 사이를 선박을 통해 이동할 수 있는 수요는 쉽게 찾을 수 없음
 - 따라서 남북 간 해상여객운송을 발전시키기 위해서는 남북지역에 국한하지 않고 여객운송시장을 동북아지역으로 확대하고 아울러 여객운송을 관광 및 크루즈와 연계한 새로운 상품을 개발해야 함
- 그러나 한반도를 중심으로 동북아 지역에는 극동 러시아, 중국 동북3성, 일본 서해안이 연계되어 있어 해상여객 및 해양관광항로 개설 가능성이 높음
 - 동해안의 경우 러시아 극동~중국 동북3성~남한(강원, 부산) 연계 항로, 남한~북한~러시아~일본을 연계하는 항로 등을 관광항로 형태로 개발할 경우 가능성이 높음
 - 서해안의 경우 인천-남포-단동 항로도 카페리 항로 및 관광항로로 발전 가능성이 있음
- 특히 북한 황해도(신의주) 및 평안남도(평양, 남포)와 인천을 연계하는 항로는 현재의 남북의 육상교통여건, 서해안 지역의 관광 자원 등을 고려할 때 단기간내 항로 발전 가능성도 있을 것으로 판단됨
- 북한을 여객선으로 연결시키는 방안은 철도, 항공, 육로보다 빠른 시일 내 실현할 수 있을 것으로 판단되며, 동북아 평화협력의 상징적인 역할을 할 것으로 전망

2 남북 해양여객 운송 가능 분야

□ 북한 해양관광자원과 연계한 여객선 운송

- 북한은 지형적 특성으로 인해 산지와 해안에 관광자원이 많고, 특히 해양관광자원이 있고, 해양관광도 발달한 편임
- 해양관광자원은 해역과 연안에 존재하면서 해양의존형 활동 및 해양연관형 활동에 이용되는 관광자원을 의미함³⁰⁾
 - 관광자원은 크게 유형자원과 무형자원 또는 자연자원과 인문자원으로 대별되며 주로 자연자원, 사회·문화자원, 산업자원 등으로 구분됨
 - 그런데 산업이 발전할수록 교육, 스포츠·레크리에이션 등의 측면에서 새로운 매력 물인 관광대상을 개발하는 창조형 자원의 역할과 비중이 높아지고 있음
 - 이러한 관광대상시설 또는 위락자원까지 고려하여 해양관광자원을 분류하면 다음 <표 4-1>과 같음


 <표 4-1> 해양관광자원의 분류

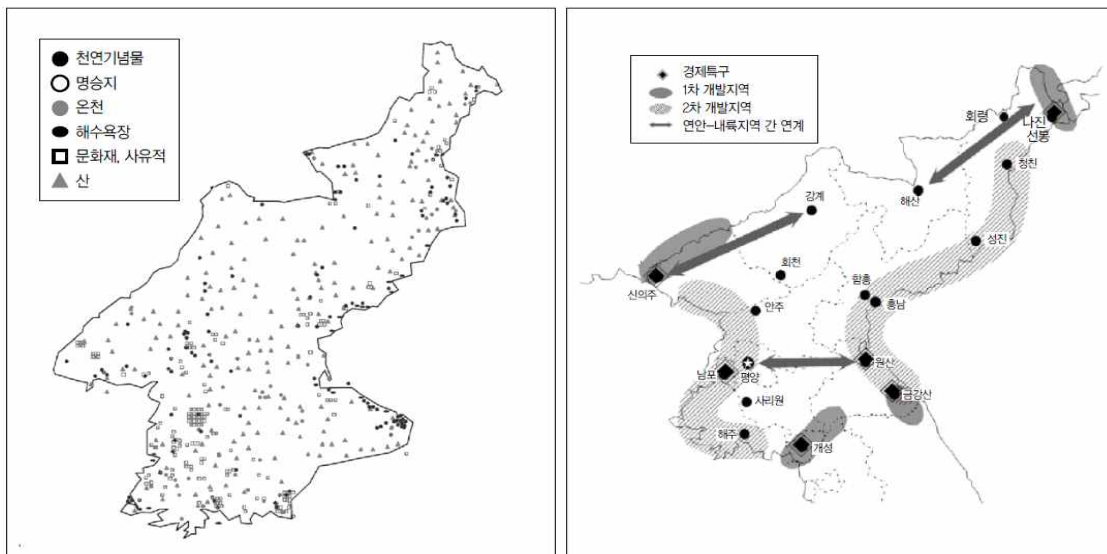
유형	설명	구분	예시	비고
자연자원	해양이라는 공간에 존재하는 자연형태의 관광자원	해안자원	해수욕장, 갯벌	생태관광
		경승지	일출(몰)지, 도서, 기암괴석, 해중경관	
		해양 동식물	물범, 수달, 고래, 산호초	
		보호구역	철새도래지	
		기타 자연현상	바다 갈라짐	
사회·문화자원	연안지역 고유의 생활양식, 가치관, 문화 역사를 반영한 자원	문화재, 기념물	사적지	
		풍속	어구어법	
		향토음식	지역고유 바다음식, 특산물	
		향토축제	전통축제	
위락자원	연안 지역의 자연·문화자원에 예술, 예능, 스포츠, 교육 등의 목적을 접목시킨 시설	행사	테마형 축제, 스포츠대회	
		전시·전람	수족관, 전시관, 박물관	
		스포츠·체육	마리나, 요트장, 수상레저사업장, 낚시터, 유어장	
산업자원	해양을 거점으로 하는 산업활동에 이용되는 시설	항구	무역항, 군항, 어항, 공업항 등	생태관광
		어장	양식산란장, 회유로	
		기타 산업시설	갑문, 방조제	

자료: 김성귀 (2007), pp.41, 42, 52; 이상춘, 『관광자원론』 (서울: 백산출판사, 2014), pp.33~38 ; 윤인주, 「북한의 해양관광자원 현황과 평가: 주요 대상지의 개발 우선순위 도출을 중심으로」, 『통일정책연구』 제24권 2호, 2015. pp.143~164. 재인용.

³⁰⁾ 김성귀, 『해양관광론』 (서울: 현학사, 2007), p. 37. ; 윤인주, 「북한의 해양관광자원 현황과 평가: 주요 대상지의 개발 우선순위 도출을 중심으로」, 『통일정책연구』 제24권 2호, 2015. pp. 143~164. 재인용.

- 해양관광(marine tourism)은 일상생활을 벗어나 변화를 추구하기 위한 활동(관광)이 해역과 연안에 접한 공간(해양)에 의존하거나 연관되어 발생하는 것을 의미함³¹⁾
 - 즉, 해양과 도서, 어촌, 해변 등을 포함하는 공간에 있는 자원을 활용하여 관광을 목적으로 하는 모든 행위가 해양관광에 포함됨
 - 해양관광은 해변, 해상, 해중, 해저를 비롯해 해양 내 육지인 도서를 포함한다는 의미에서 해안관광보다 넓은 개념이며, 활동 유형에 따라 해양에 의존하는 형태와 해양에 연관되는 형태로 구분할 수 있음
- 북한이 중국과 북쪽 경계를, 한국과 남쪽 경계를 접하고 있는 지리적 특성상 북한의 해양관광자원은 동쪽 및 서쪽 양측 해안을 중심으로 분포되어 있음³²⁾
 - 행정구역으로는 내륙인 자강도, 양강도, 황해북도, 평양시 등을 제외하면, 바다를 접하고 있는 지역은 함경북도, 함경남도, 강원도, 황해남도, 평안남도, 평안북도, 남포시 등의 해안임(<그림 4-3> 빗금친 벨트)

 <그림 4-3> 북한의 관광자원 분포 및 해양관광 지역 구분



자료: 김영봉 외, 『평화벨트 구축을 위한 서해 남북접경지역 이용방안』 (서울: 국토연구원, 2004), p.109 ; 이상준 외, 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략: 경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로』 (서울: 국토연구원, 2004), p.xvi. ; 윤인주, 「북한의 해양관광자원 현황과 평가: 주요 대상지의 개발 우선순위 도출을 중심으로」, 『통일정책연구』 제24권 2호, 2015. pp.143~164에서 재인용.

31) 김성귀, 「해양관광론」 (서울: 현학사, 2007), p.37. ; 윤인주, 북한의 해양관광자원 현황과 평가: 주요 대상지의 개발 우선순위 도출을 중심으로, 「통일정책연구」 제24권 2호, 2015. pp.143~164. 재인용.

32) 윤인주, 「북한의 해양관광자원 현황과 평가: 주요 대상지의 개발 우선순위 도출을 중심으로」, 『통일정책연구』 제24권 2호, 2015. pp.143~164.

- 따라서 북한의 해양관광자원과 연계하여 여객선이나 유람선 이용한 해상관광이 당일 또는 1박 2일 형태로 가능할 것으로 판단됨
- 서해안 지역은 우선 남포항과 평양을 연계한 운항이 가능함. 남포항과 서해갑문(5만 톤급까지 통행가능) 접안능력이 25만 톤(부두 9개 합산)이며, 평양과의 거리가 약 55km로 1시간 정도 소요되어 당일관광 코스개발에 용이
- 동해안 지역은 원산항, 나진/선봉/청진항 등을 연계한 해상운송이 가능함. 특히 원산항 인근에는 송도원유원지, 명사십리, 통천 총석정, 마식령 스키장 및 금강산 등 관광 자원이 풍부하여 당일 관광도 가능함

□ 환동해 크루즈 사업

- 사업의 의의
 - 남북한 해상여객 수요의 대표적인 형태인 크루즈관광은 제한된 북한지역의 주요 관광지만을 여행하기 때문에 육로관광보다는 남북 간 합의만 이루어지면 우선적으로 시행하기 가장 용이한 형태임
 - 육로관광이 단혀 있는 상황에서, 해상여객을 통한 남북관광 재개를 위한 방안 모색은 의미가 크다고 봄
- 크루즈산업 가능성과 제약요인
 - 우리나라(남한)는 중국-일본을 연결하는 크루즈 항로 중간에 위치하고 있어 동북아 크루즈 시장 발전과 더불어 성장 가능성이 높게 평가됨
 - 특히 최근 중국시장을 중심으로 동북아 크루즈시장이 지속적으로 증가하고 있으며, 새로운 기항지발굴의 필요성이 강조되고 있음
 - 북한은 이미 금강산크루즈 때 관광지 매력을 인정받았고, 최근에는 마식령 스키장, 원산 해양관광 등을 연계하는 상품 개발을 추진하고 있어 해양관광 및 크루즈 관광 가능성이 높다고 평가됨
 - 특히 북한은 러시아-일본-한국을 연결하는 지리적 중간점에 위치하고 있어 순회 기항을 특징으로 하는 크루즈 관광에 위치적으로는 적합함
 - 나진/선봉/청진항은 군사항으로 인근 관광자원은 미비하나, 북한이 대외개방을 하고 외국인 관광객을 수용하는 지역으로 방문 가능성은 높음
 - 그러나 현재 5.24 조치 등으로 북한에서 출발하는 선박의 국내 입항이 제한되고, 일본도 북한 선박(북한 항만 출발선박)의 입항을 제한하고 있어 북한에서 출발하는 크루즈의 남한 및 일본 입항은 불가한 상황임

○ 당면한 현실과 과제

- 남북관계가 개선되기 전까지 남북 연계 해상운송 및 크루즈 사업은 불가능함. 다만 남북을 분리한 상태로 해상관광과 크루즈 운항은 가능함
 - 남한을 중심으로 한국 동해안~일본~러시아 항로, 한국 서해안~중국~일본 항로, 한국 남해안~동해안~러시아~일본~중국 항로 등은 가능성 있음
 - 북한을 중심으로는 북한 동해안~러시아~중국 항로, 북한 서해안~중국~홍콩 항로 등은 가능함
- 한편 남북한 연계 크루즈 운항도 정치적 요인 외에도 남북 양측 모두 많은 대책이 필요함
 - 현재 상황에서 당장은 남북 연계 연안 크루즈도 어렵지만, 남북관계 개선 후에도 당분간은 운항이 불가함
 - 남한에는 크루즈 선박, 선사, 상품(프로그램) 등이 없고, 북한에도 크루즈를 수용할 수 있는 항만시설이 부족하고 현지 인프라도 확인되지 않은 상황임
 - 다만, 남북 연안 크루즈 운항 시 연계 가능한 항로는 부산~울릉도~독도~금강산~원산~속초, 인천~남포(평양)~신의주~단동~인천, 제주~울릉도~금강산~속초/부산/제주 등이 우선 가능할 것으로 판단됨

□ 기타 남북 해상여객 가능 분야³³⁾

- 금강산 관광 및 연안크루즈 이외의 남북교류는 평양개성관광 등 관광, 경제협력, 인도적문화적 목적 등의 교류가 있음
- 그런데 이들 목적의 교류는 교통편 연계, 교통시간 및 비용의 측면을 고려할 때 도로, 철도 등 육로와 항공편을 주로 이용하게 될 전망이다
- 특히 개성관광 등 교통거리가 짧은 경우에는 육로운송이 주로 이용될 전망이며, 항공운송은 서울~평양, 서울~삼지연(백두산) 등 교통거리가 상대적으로 긴 구간에서 제한적으로 이용될 전망이다
- 따라서 기타 목적의 남북교류에 있어서 해상교통 여객의 발생가능성은 크지 않은 것으로 판단됨
- 그러나 북한 개방으로 많은 인프라 조성, 주택건설, 토목공사 등이 대규모로 이루어질 경우 남한의 건설 원자재와 더불어 건설인력 수송 수요도 있을 수 있음. 한반도 에너지개발사업(KEDO 원전 건설) 시 남한에서 북한으로 인력수송 경험이 있음

³³⁾ 정봉민 · 황진희, 2008, 전제서.

3. 남북 해상여객 운송 발전을 위한 과제

1 총론

- 남북 해상운송이 발전하기 위해서는 우선 남북관계 개선이 필요하고, 관련 제도 및 법률 정비도 필요함
 - 해상운송에서 국제적으로 통용되는 국제관례가 북한에도 통용되어야 하고, 선박운항 안전성도 보장되어야 함
- 남북 해상운송이 지속적으로 발전하기 위해 민간의 참여가 필요하고, 민간의 참여는 기본적인 수송 수요가 뒷받침되고 수익성이 예상되어야 함
 - 수익성이 없는 항로는 민간의 참여가 있을 수 없고, 민간의 참여가 없는 항로가 발전할 수는 없음
- 한편 해운이 발달하기 위해서는 대규모 자본, 인프라, 인력 등이 구비되어야 하고, 이를 준비하는 데 많은 시간이 소요된다는 점을 고려하여 미래의 남북관계를 예측하고 선제적인 대책을 마련해야 함
 - 선박 및 선사 : 그간 부산~나진 간을 운항했던 선사는 물량 부족 및 채산성 악화로 도산하였음. 인천-남포 구간을 운항했던 선박은 외국선사가 단동-남포 구간에 투입하여 선박을 운항하고 있으며, 국양해운은 남북 간 수송 사업을 철수함
 - 선원 인력 : 북한에는 나진 해운대학을 비롯하여 선원(해기사)을 양성하는 대학이 있으나, 북한 선원을 남한 선박에 승선시키기 위해서는 해기사 자격 인증 절차 등이 필요함
 - 항만 및 터미널 : 북한의 주요 항만은 대부분 중소항만으로 중대형 선박 수용에 어려움이 있고, 시설이 노후화되어 작업 생산성도 낮은 상황임
 - 또한 북한은 항만 건설에 필요한 자본, 기술, 경험이 없어 남한의 지원이 필요한 상황임
 - 항만운영인력 : 북한 항만 운영 인력에 대한 평가는 알려지지 않고 있으나 현대화된 장비가 설치될 경우 별도 교육이 필요함
- 운송시장은 공급이 일정정도 수요를 창출하는 특징이 있다는 점을 고려할 경우 정책적인 선박 투입도 검토할 필요가 있음

② 법 제도 등 운영 측면

□ 신변 안전보장

- 향후 해상여객 운송, 관광재개 시 가장 주요한 문제로 대두될 전망이나, 신변안전보장에 대한 양측의 입장이 아직까지 상이함
 - 우리는 국제법에 준하는 문서를 통한 보장을 요구하고 있으나, 북측은 지난 시기 최고지도자의 보장확언이 있었으니 담보가 되었다는 입장임
- 향후 관련 협의 재개 시, 북측은 포괄적 내용을 담은 문안을 제시할 것이며, 남측은 구체적 법제화를 요구할 것으로 예상됨
 - 혹은 북측은 선 사업 시행 후 순차적 법제화를 주장할 것이고, 우리는 선 법제화 후 사업재개를 제의할 것이므로 그 과정에서 많은 시간이 소요될 수 있음
- 따라서 해상여객 운송서비스 이용자에 대한 신변 안전을 국제적인 기준에 따라 보장받을 수 있도록 하는 다음과 같은 방안을 추진함
 - 국제협약 공동 가입
 - 유엔 관리하 공동협약 마련, 이행을 위한 공동 서명
 - 신변안전 보장을 위한 남북한 공동 법률 제정
- 한편 남북 해상여객 운송을 정식으로 개시하기 전에 시범운행을 실시하여 해상교통 안전에 지장이 있는지 여부에 대해 점검하는 조치도 필요함

□ 남북 해양관광 분야 단일 규정 마련

- 북한은 금강산관광 중단 이후 남북 관계가 단절된 기간 동안 다양한 관광정책과 규정을 발표하고 새로운 관광단지 개발을 발표하였음
 - 북한은 현대와 합의한 금강산관광사업에 관한 합의 등 기존의 각종 합의서들을 파기하고 자신들의 주장을 반영한 새로운 규정들을 만들었으며, 이를 중앙에서 정령으로 채택하고 법제화하였음
 - 향후 남북관광 재개 시 북측은 이미 북측 내부적으로 법제화하였으므로 파기 또는 개정이 어렵다 하고, 남측이 이를 따를 것을 요구할 것이며, 남측은 이를 그대로 수용할 수 없을 것으로 판단됨
- 또한 북한은 지도자의 지시로 기개발한 관광지를 중심으로 남측 정부와 민간의 사업 참여를 요구할 가능성도 배제할 수 없음



- 따라서 남북 관광 재개 전에 국제기준을 수용하여 남북 양측이 수용하고, 국제기준을 남북 단일 규정으로 활용한다는 협정을 우선적으로 맺어야 함

□ 남북 해상여객운송 관련 법률 정비

- 남북 해상여객 운송사업이 발전하기 위해서는 남북관계 개선과 더불어 관련 제도 및 법률 정비도 필요함
- 해상운송에서 국제적으로 통용되는 국제관례가 북한에도 통용되어야 하고, 선박운항 안전성도 보장되어야 함
- 또한 남한 내의 관련 법률도 보다 발전된 규정과 명확한 적용을 위한 방안을 마련함
 - 남북 해상여객 운송사업에 적용할 국내법과 국제법 적용 범위, CASINO, 면세유, 면세식품 사용 가능 여부, 제세금 부과에 대한 법률 등이 명확하게 명시되어야 함
 - CIQ 등의 설치와 운영에 대한 규정도 통일이 필요함
 - 과거 금강산 관광사업 시 남한의 속초와 동해지역의 CIQ는 현대에서 설치했고, 고성은 정부에서 설치했음. 북한 고성지역의 해로 및 육로 CIQ는 현대에서 설치
 - 통일부와 금강산관광총회사 합의서에서는 “금강산 육로 새로운 CIQ는 통일부에서 건축한다”고 명시했음
 - 남북한 해상여객운송 면허와 입출항에 관한 규정도 통일이 필요함
 - 운항면허는 내항부정기여객운송사업법을 적용하고, 반면 입출항관련 업무는 해외 입출항 절차를 적용했음
 - 이에 따라 크루즈 선박의 남북한 입출항에는 법무부, 국세청(세관), 국정원, 검찰, 경찰, 해양경찰, 보건복지부, 국방부, 해군, 동해사령부, 2함대, 해양경찰, 외사과 등이 관여했음
 - 여객선 안전운항에 관한 국제적 기준 도입을 위한 조치가 필요함
 - 여객선 운항 안전규정은 내항부정기여객운송사업임에도 불구하고 국제 규정을 적용하여 일관성이 결여했다는 지적을 받음
 - 그러나 남북 간 항로는 민족내부항로로 규정할 수 있으나, 유엔에 동시가입한 별도 국가라는 점을 고려하여 향후에는 외항부정기여행운송사업으로 간주하고 국제기준을 적용하는 방안이 필요함
 - 선내 사용 물품과 선내 면세점은 외항선에 적용하는 기준을 준용함



- 과거 금강산관광 시 선박내 면세점은 해운법상 내항선으로 규정하여 적용했고 관세법에서는 외항선으로 간주하여 면세유 사용허가 및 선용품 일부 품목의 비과세를 적용하여 혼란이 초래됨
- 향후 운항하는 남북 간 여객선은 물품 사용, 면세점 운영 등에 외항선 규정을 적용하여 혼란을 줄이고 일관성을 유지해야 함
- 이 밖에도 외환관리법, 국민연금 등의 적용에서도 육상과 동일하게 적용하여 형평성을 유지함
- 금강산관광 당시 면세점 등 소비액도 해외는 1만 달러까지 가능하나, 당시 금강산관광에서는 1천 달러만 허용했고 특히 신용카드는 5천 달러 이내로 제한하여 외환관리법 적용도 형평에 맞지 않았음
- 따라서 현재 육상의 면세점 소비액과 동일한 기준을 선박 이용자에게 적용함

□ 해상인력 확보

- 남북항로를 항해할 수 있는 항해 인력 확보가 필요함
 - 남북 간의 장기간 교류단절로 인해 과거 북한지역 내 항로를 운항한 유경험자가 없음
 - 현재 국내 외항여객선에 종사하는 인력은 14척에 207명으로 적당 약 15명의 해기인력이 승선하고 있음
 - 남북 관계 불안정성으로 인해 지원자도 부족할 것으로 예상됨
 - 따라서 남북 항로 재개에 대비하여 운항 경험을 가진 인력이 교육을 할 수 있는 시스템을 구축해야 함
- 여객선은 운항 인력과 더불어 숙련된 많은 승무원력을 필요로 함
 - 해상여객서비스 인력 한국 서비스 인력의 고비용에 따른 외국인 승무원 고용이 필요하나, 최근 선원 인건비 상승에 따른 구인난이 예상됨

□ 정부와 민간의 역할 분담

- 향후 남북협력 및 관광재개 시 통일부 등은 정부 주도 사업회(관리위원회 활용)를 요구할 것이고, 북측은 처음에는 거부하다가 부득이하게 받아들이는 과정을 거칠 것으로 전망됨
- 이때, 정부는 그간 현대 주도의 민간기업이 구축한 그간의 틀과 규정을 대체할 새로운 규정들을 내세울 것이고, 북측은 과거에 현대와 합의한 사항을 유지하자고 주장할 가능성이 있음



- 북측의 입장에서는 현대와의 사업진행 중 사업허가는 “아량과 양보”의 개념으로 합리화될 수 있으나, 남측정부에 대한 사업허가는 “기싸움” 또는 “주도권 다툼”에서 밀리는 것으로 인식될 수 있으므로 각종 단위 사업들의 지연이 예상됨

3 여객선 운항 및 사업 경제성 측면

□ 수요 등 시장조사 필요

- 한국에서 북한 방문하는 관광수요가 크지 않을 것으로 판단
 - 나진선봉 중소기업단지 등과 같은 고정 수요가 없는 한 한국에서 북한 나선 쪽을 해상교통을 이용하여 방문하는 관광객 수의 대폭 확대 어려울 것으로 예상
 - 최근 대폭 증가 중인 LCC와의 경쟁에서 뒤쳐질 가능성 있음
 - 동북3성에서 선박을 이용하여 한국으로 오는 관광수요 희박
 - 동북3성의 경제력 부족
 - 동북3성 조선족 인구 구성 문제(젊은 경제인구는 한국에서 근무, 동북3성에는 노령자와 아동만 거주)
 - 동북3성에서 북한 주요 관광지로 이동하기 위한 육상 인프라 부족

□ 사업성 판단 및 정책적 사업에 대한 손실보상 근거 마련

- 대북 사업의 경제성, 사업성은 대부분 불투명하지만, 그간 시작된 대북사업의 경우 경제성 평가를 엄밀히 실시한 경우는 거의 없음
 - 대북 사업이 경제성이 있으면 민간이 적극적으로 투자를 하고 사업을 진행할 것임
- 사업성은 없으나 국가정책상 추진해야 되는 사업으로 판단되면 손실 보전금 지급에 관한 법률적 근거 및 기금이 확보되어 있어야 됨
 - 최소한 5~10년 이상 정권의 교체, 담당 장관의 교체, 여론의 방향과는 관계없이 꾸준하게 진행될 수 있도록 보장되어야 됨
- 남북 해상 여객선 운항에 따른 비용 추정 및 보전방안 마련
 - 선박 운항 전에 북한의 부두 및 항구 수리비 및 유지관리비, 줄잡아, 터그보트(금강산의 경우 3대 운영), 송수신장비, 준설비용, 항만터미널건물 신축비용, 관리비용 등을 추정하고 사업을 추진함



- 초기 적자 발생 시 정부차원의 지원 범위와 한계도 명확히 규정함
 - * 관리비용: 매출의 30~40% (청수비, 도선료, 터그보트사용료, 항만사용료, Agency Fee, Line Handling, 선체보험료, Protection & Indemnity 보험료, 객실 Amenities)
- 남북 해상항로 여객운송사업 재개를 대비하기 위해 법적, 제도적 지원 및 철저한 시장성 조사가 우선되어야 하고 이에 따른 정부의 확실한 지원책 공표가 우선해야 할 것임

□ 외국선박 운항 및 외국인투자 가능 문제

- 한편 「선박법」 제6조에 따라 외국선박은 국내 각 항간에 여객 수송이 금지되고 있으므로 외국선박으로 면허 취득이 곤란한 문제 해결 필요
 - 다만, 해운법은 국적취득조건부나용선을 면허대상으로 하고 있으므로, 외국선박을 국적취득조건부나용선으로 도입하는 경우 운송 가능
 - * 현재 북한당국은 한마일 3개 국적 선박의 운항에 대해 반대하는 입장
- 외국인 투자 관련 규정*에 따라 내항여객운송사업은 외국인투자 제한업종으로 지정되어 있으나, 남북항로는 외국인 투자 비율이 50% 미만일 경우 가능
 - * 「외국인투자 촉진법」, 「외국인투자 촉진법 시행령」, 「외국인투자 및 기술도입에 관한 규정」

□ 남북 여객선 운항에 따른 비용 사전 조율 필요

- 북한 항만 입항에 필요한 입항료, 정박료 등을 사전에 협의하고 타리프를 작성해야 향후 분쟁을 막을 수 있고 효율적인 업무 추진이 가능함
 - 남북 해상여객운송은 2004년 1월 설봉호의 운항 중단 후 약 12년의 세월이 경과되었음
 - 북한 항만 입항료, 정박료, 기타 시설 사용료는 남측의 해양수산부와 북측의 해운성 등 남북 해운당국자 간 협의로 사전에 결정해야 함
- 현대의 시설 활용 시 부두사용료, 유지보수 등의 협상 필요
 - 과거 금강산 관광 시에 현대그룹 측에서 건설한 선박 운항관련 시설 활용 시 사용료, 유지보수비 등도 사전에 적절한 기준을 마련해야 함

□ 항해관련 현지 조직 및 합의 필요

- 북측의 해운대리점 조직을 사전에 선정하고 선박 입항에 필요한 업무를 현지에서 대행할 수 있도록 해야 함
 - 과거 현대 금강산관광 시 “COSA”를 이용했으나, 금강산관광 사업 단절 후에는 이와 같은 기능을 수행할 해운대리점 조직이 없는 상황임

- 선박 접선 포인트(Pilot Station #1, Pilot Station#2)에 대한 사전 합의가 필요함
 - 북한 항구 입항을 위해서는 해상군사분계선 통과 계선, 항로변경을 위한 계선, 항로 안내 대기구역 등에 대한 합의가 선행되어야 함
- 선박의 원활한 입출항을 위해서는 상호간 통신 접촉을 위한 합의가 선행되어야 함
 - 일반적으로 선박이 타국의 항만에 입항하는 경우 영해 밖에서 통신수단을 이용하여 입국하는 당국의 허가를 받아야 함
 - 마찬가지로 우리 선박이 북측 영해로 들어가기 위해서는 우선 북측의 승인을 받아야 하며 이를 위한 통신 수단이 마련되어야 함
- 해상여객 운송사업은 다수의 여객을 수송하는 서비스로 환자 발생 등에 대비하여 현지 의료시설 및 의료진의 확보가 필수적임

□ 기타 문제

- 정보부족 문제 해결이 필요함.
 - MIGA 등의 보증, 북한정부의 MRG 제공 등 고려
 - 북한의 낮은 국가신용도 문제 해결 필요

4 항만 등 하드웨어 측면

- 북한 항만 시설 및 장비의 안전성과 성능 점검
 - 금강산 장전항, 원산항, 나진항 등에 대한 기술적 실사 필수적이나, 대부분 군사항을 겸하고 있기 때문에 이를 진행하기 위한 협의가 쉽지는 않을 것임
 - 특히 북한은 항구들을 군사시설로 인식하므로 남측에 의한 해로 확인, 수심 측정 등을 용납하지 않을 수 있음
 - 금강산골프장 공사 등으로 인한 토사유출 및 퇴적이 상당히 진행되었을 것으로 우려되는 장전항의 경우에는 수심 측정 및 준설작업이 필수적으로 진행되어야 할 것으로 판단됨
 - 북한 항만과 부두는 장기간 방치로 인한 부두 선석의 손상이 상당히 진행됨. 안전 차원에서의 점검이 필요함
 - 터미널 건물 신축 필요. 기존 건물은 사용 불가함
 - 이러한 제반 비용을 감당해 가면서 남북 해상여객 운송사업을 추진할 수 있도록 정부에서 선조치가 필요함



- 계류시설 등
 - 북한지역은 터미널 등 수송시설이 미비하며 기준 충족 여부에 대한 확인 곤란
 - 다만, 북한 당국의 항만 및 시설 사용 허가를 증명하는 공신력 있는 문서를 제출하는 경우 시설 등을 갖추 것을 조건으로 운송 가능
- 출입관련 인력 및 예산 확보
 - 법무부, 세관, 식물검역, 동물검역, 검찰, 외사과, 기무사, 국정원, 문화재관리국, 환전소 등 관계기관의 인원, 숙소 확보 및 그에 따른 예산
- X-ray 투시기 등 각종 장비의 확보

5 재원조달

□ 대북사업의 일반적 재원조달 방식

- 수익자 비용부담 원칙
 - 북한과 사업 당사자들도 일정분의 비용을 지불토록 하여 이를 바탕으로 재원조달 도모
 - 특히, 북한이 책임의식을 갖고 경협的重要성을 인식하여 사업에 임하는 것이 필요
- 우리 정부의 지원 및 개발금융기관의 참여
 - 남북경협에 소요되는 자금의 재원조달에 한국 정부의 지원과 참여가 필요
 - 남북경협 초기에는 정부의 재정자금을 통해 재원조달을 지원하고 남북경협 활성화 시점에서 재원조달 참여자를 확대하여 외국인 직접투자 등 민간자본을 중심으로 재원조달 방안 마련
 - 개발금융기관의 참여를 통해 외국자본의 도입, 외국기업과의 공동 컨소시엄 구성 등 다양한 재원조달 방안 마련
- 정부·민간·외자의 적절한 역할 분담 원칙
 - 정부는 북한의 SOC 건설 남북경협의 제도화 및 인프라 구축 등을 중심으로 재원조달 추진
 - 민간 사업자는 경제성 및 수익성을 바탕으로 투자협력사업 위주의 재원조달 추진
 - 남북경협과 북한개발의 본격 단계에는 외자를 통한 재원조달방안 모색

□ 대북사업의 추진방안과 자원조달 단계

- 대북사업은 i) 제도적 기반 마련, ii) 사업타당성 확보, iii) 자원조달 가능성을 검토하여 추진해야 함
- 제도적 기반
 - 북한은 현재 관광업과 관련해 독자적인 사업을 하거나 합작투자를 할 수 있도록 법규를 개정, 제도적 기반을 강화하고 있음
 - 북한의 법제를 보다 외국투자자의 관점에서 정비할 필요가 있음
- 사업타당성 확보
 - 수요분석을 바탕으로 하는 사업성 검토가 필요하며, 사업 중단 시 자금 회수 방안을 사전에 마련할 필요가 있음
 - 남북한 간에 여객이 수송되었던 여객선 항로로 금강산 관광선 항로, 경수로 항로 등이 있었으나, 금강산 항로는 운항적자가 누적과 육상에 비해 과다한 이동시간, 육로관광 개설 등의 이유로 폐지됨
 - 사업의 경제적 효과(부가가치생산 및 고용창출효과 등)에 대한 분석이 필요
- 자원조달 가능성 검토
 - 컨소시엄을 통한 민간협력 사업으로 추진할 수 있는 바탕 마련이 중요
 - 민간 사업자가 사업의 주도권을 갖게 하고, 정부는 사업추진 이후 일정 기간 경제성을 담보할 수 있는 지원이 이루어질 수 있는 방향으로 진행

◀그림 4-4> 남북협력사업의 사업추진 절차 및 자원조달 시 검토 내용

	제도적 기반 검토	사업타당성 검토	자원조달가능성 검토
주체	사업자	사업자	금융기관
목적	사업수행을 위한 법적·제도적 안정성 유무확인	사업 수행을 위한 비용·수익성 확인 등	금융기관 참여 가능 여부 확인
내용	토지이용권 확보	비용산정(인력, 소비재 등 확보 여부)	북한의 정치적 리스크 요인 검토, 재정지원 여부 확인 등 (MRG 등)
	개발·투자관련 법제 파악	유사사례 검토	국제기구의 보증, 보험 여부 (MIGA 등)
	남북합의서의 보호관련 사항 확인	실사수행	북한의 외환정책, 금융정책 확인 (외자반출 금지, 별도 환율 적용 등)
	북한 정부와의 협의 내용 등	수익금·현금흐름 등 분석	

자료: 이유진, “남북한 해상여객운송사업을 위한 자원조달 방안”, 남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석 전문가 회의 자료, 서울, 2015.10.16 토대로 저자 재구성




□ 자원조달 형태와 해상여객운송사업 적용 가능성

- 금융기관으로부터 자금 차입
 - 국책금융기관들이 대북경협 지원에 나서고 차츰 민간금융기관의 참여 확대
 - 산업은행은 2005년부터 자체자금을 조성하여 개성공단과 북한내륙지역에 진출하는 기업에게 융자를 실시한 바 있음
- (가칭)남북해상운송기업 육성펀드 및 (가칭)남북해상관광 인프라개발기금 조성 필요
 - 정부자금으로 기금을 조성하여 여객선 매입비용 및 초기 운영자금 등 지원
 - 필요시에는 기존의 기금 중 관련성이 높은 기금으로부터 재출연
(ex. 관광진흥기금의 전용 등)
 - 기금의 집행은 국책금융기관 등에 위탁, 정부 주무부서의 감독을 통해 운영의 투명성 확보
 - 펀드 결성액의 절반 이상 투자할 수 있도록 함. 투자 대상은 여객선 등 고부가가치 융·복합 관광상품 또는 서비스가 될 것임
- 최근 신설된 한국해양보증보험(주)을 활용, 북한 연계하는 여객운송 「프로젝트」의 보증 제공 방안 검토
 - 한국해양보증보험(주)는 해운업 등 경기민감 업종의 프로젝트에 대한 보증지원을 수행하는바, 북한 연계 여객운송 프로젝트를 보증지원 할 수 있도록 함
 - 한국해양보증보험은 정책금융기관이 출자하여 보증업무를 전문으로 영위하는 자회사를 설립(이후 민간 참여 확대)하는 형태로 민관이 50%씩 출자하는 구조로 설립
 - 한국해양보증보험의 설립의 타당성은 선사에 대한 국가 직접적 지원이 WTO 보조금 협정에 위반되기 때문임
 - 보증보험심사의 통과를 위해 사업성, 수익성, 재무건전성, 시장, 운영 및 기타 평가에서 적합성을 받을 수 있도록 함
- 프로젝트 파이낸스(PF) 활용
 - 남북여객운송 가능성이 높은 북한 주요 항만은 관광연계성, 북한수용 가능성, 항만 접근성, 관광특구지정 여부를 볼 때 원산항으로 판단됨
 - 원산의 경우, 관광사업이 진행된 바 있는 금강산 관광과 연계되고, 원산-금강산 관광지구로 지정('14년)되어 국책사업으로 진행되고 있어 중점을 두고 추진해볼 만한 프로젝트로 평가됨

- 북한은 관광자원이 풍부한 원산-금강산 국제관광지대 개발에 심혈을 기울이고 있으며, 원산항 개발이 필요한 상황
- 현재 원산-금강산 국제관광지대 개발 촉진을 위한 항만, 도로, 철도 등의 개보수 및 신규 건설을 하고 있으며, 호텔, 의료, 미용, 관광 시설(골프장, 카지노 등 위락 시설) 등을 마련하고 정비하고 있음
- 외국인 투자자 특혜와 관련해서는 업종별로 1~4년간 기업소득세를 면제하고, 기반 시설 외 투자자에게는 10년간 토지사용료를 받지 않고 있음(15.3월 중국 투자설명회)
- 이후 나진항·청진항, 남포항 순으로 단계별로 남북여객선을 연결함

○ PF를 통한 재원조달의 전제조건

- 국내 사업의 경우와 같이 PF를 통한 재원조달을 위해서는 철저한 사업성 검토, 기술 검토 및 공정 모니터링, 리스크 분석 및 완화방안 검토를 통한 요건들이 갖춰져야 함
- 인천국제공항철도 PF의 경우 사업타당성 검토를 위해 5가지 검토가 진행된 바 있음
- 경제성 분석 (한국기업평가(주)), 교통량 분석 (미국의 URS), 기술검토 (미국의 Parsons Bricherhoff), 보험검토 (미국의 Marsh), 법률검토 (김&장 법률사무소)
- 프로젝트 참여자 간 위험분담을 통해 해당 리스크 완화 방안 수립
- 투자위험분담제도 및 최소운영수익보장제도 도입

 <그림 4-5> PF를 통한 재원조달의 전제조건

	투자위험분담제도	최소운영수익보장제도
정부 분담	민간의 원가 회수지원 (정부투입원가 기준)	민간의 최소 투자수익률 지원 (협약수입기준)
민간 분담	Low Risk, Low Return - 투자금액(이자제외)에 국채 수익률 - 기지원액 환수가능	Low Risk, Low Return - 협약수입의 65~90% 보장 - 기지원액 환수 없음
적용기간	운영기간 동안 낮은 수준의 장기지원	10년간 높은 수준의 단기지원
효 과	민간의 투자리스크 감소 민간의 이익창출 동기 강화	민간투자활성화에 기여 수익률보장으로 도덕적 해이

자료: 이유진, “남북한 해상여객운송사업을 위한 재원조달 방안”, 남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석 전문가 회의 자료, 서울, 2015.10.16



V. 결론



- 남북 관계는 중장기적으로 변화되고 발전할 것으로 기대됨
 - 남북의 발전을 위해서는 교류와 협력이 불가피하고, 교류협력의 길이 궁극적으로 통일의 길이 될 것임
 - 효율적인 남북관계 추진을 위해 정치군사적인 사안과는 별개로 경제협력 사업 추진이 바람직함
 - 교류협력을 통해 북한의 시장화를 촉진시키고, 선군(先軍) 정치를 약화시키며, 북한의 비핵화도 이룰 수 있는 방법 모색이 필요함
 - 당면한 남북관계 개선은 기대하기 어려운 상황이며, 중장기적으로 남북관계 개선을 위해 북의 핵 정책 변화, 남의 5·24 조치 등이 필요함
- 남북 해상운송이 발전하기 위해서는 우선 남북관계 개선이 필요하고, 관련 제도 및 법률 정비도 필요함
 - 해상운송에서 국제적으로 통용되는 국제관례가 북한에도 통용되어야 하고, 선박운항 안전성도 보장되어야 함
 - 남북 해상운송이 지속적으로 발전하기 위해 민간의 참여가 필요하고, 민간의 참여는 기본적인 수송 수요가 뒷받침되고 수익성 예측이 가능해야 함
- 한편 해운이 발달하기 위해서는 대규모 자본, 인프라, 인력 등이 구비되어야 하고, 이를 준비하는 데 많은 시간이 소요된다는 점을 고려하여 미래의 남북관계를 예측하고 선제적인 대책을 마련해야 함
- 개선된 남북관계에 바탕, 동북아 협력을 증진할 수 있는 사업의 추진에도 적극적인 힘을 써야 할 것임
 - 북·중국 접경지역 투자협력사업 및 인프라 건설, 시베리아 천연가스관 부설을 통한 에너지 분야사업, 동북아 크루즈 관광사업, 남북한 평양 및 백두산, 칠보산 관광사업 등을 추진함
- 더 나아가 북한의 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB) 등 국제 금융기구들과 함께 북한 개발에 관한 협의를 강화, 북한의 국제사회 편입을 촉진시킴



- 광역두만강개발계획(GTD)의 동북아금융협의체의 활성화와 함께 아시아인프라투자은행(AIIB) 가입 등 새로운 금융기구를 통한 지역협력을 강화해야 할 것임
- 남북 해상여객 운송사업 추진의 결정적 역할은 우리나라가 가지고 있음
 - 남북관계의 개선이 이루어지고 금강산 관광이 추진된 이후에야 북한의 타 지역을 포함한 해상운송사업이 이루어질 것으로 판단됨
- 북한관광에 대한 남한 관광객의 수요가 변화되어 새로운 수요창출 정책이 필요함
 - 금강산관광이 중단된 지 10년의 시간이 경과함에 따라 북한의 관광에 대한 인식과 여건이 변화함
 - 실향민 1세대가 줄어들고 젊은 중장년층을 비롯한 남한내 관광객의 인식변화 파악이 요구됨
 - 남북 간의 신변안전에 대한 보장이 된다고 하더라도 과거 경험으로 인한 국민적 정서 반감도 완화할 수 있는 대책이 필요함
 - 이미지와 체제변화에 대한 국민적 공감
 - 북한에 대한 호기심 수준이 아닌 관광자원으로써의 매력으로 관광수요가 발생되어야 함
 - 북한 관광자원 개발에 대한 조사 등 필요
- 북한의 현실과 여건을 고려하고 중국과 연계된 다양한 상품 개발 필요함
 - 남북 관광보다는 남-북-중 연계관광으로 시작하는 것이 시기적으로 적기
 - 북한이 크루즈 기항지로서 이득이 될 수 있는 경제적 효과 고민 : 숙박과 음식을 제외한 관광지 방문은 소득이 약함
 - 대규모 단체관광수용 가능성 고민
- 남북 해상여객 운송을 위해 법 제도 차원에서는 신변 안전보장, 남북 해양관광 단일 규정 마련, 남북 해상여객운송 관련 법률 정비, 해상인력 확보, 남북 여객선 운항 비용 사전 조율, 항해관련 현지조직 및 합의, 정부와 민간의 역할 분담 등이 필요함

참고문헌



〈문헌자료〉

- 강종희 · 황진희 외, 『통일시대 대비 남 · 북한 해양수산 협력방안』, 한국해양수산개발원, 2006.
- 김성귀, 『해양관광론』, 서울 : 학현사, 2007.
- 김영운, 「남북한 해상여객운송사업을 둘러싼 제약요인과 변화 가능성」, 『남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석』, KMI 주관 전문가 회의 자료집, 서울, 2015.10.16.
- 김웅이 외 2인, 「남북한 경제교류증가에 따른 항공운송협력에 관한 연구」, 『항공진흥』, 제39호, 2005. 9.
- 박노종, 「북한 해운 · 항만제도 개선방안 연구 : 남북 해운합의서의 효율적 운영을 중심으로」, 2009.12.
- 심상진, 「남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석」, 『남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석』, KMI 주관 전문가 회의 자료집, 서울, 2015.10.16.
- 윤인주, 「북한의 해양관광자원 현황과 평가 : 주요 대상지의 개발 우선순위 도출을 중심으로」, 『통일정책연구』, 제24권 2호, 2015. 12.
- 윤주, 「남북 해상여객운송 및 남북관광 재개에 대비한 과제」, 『남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석』, KMI 주관 전문가 회의 자료집, 서울, 2015.10.16.
- 이상춘, 『관광자원론』, 서울 : 백산출판사, 2014.
- 이유진, 「남북한 해상여객운송사업을 위한 재원조달 방안」, 『남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석』, KMI 주관 전문가 회의 자료집, 서울, 2015.10.16.
- 정봉민 · 황진희 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(II) -남북한 연결 교통 · 물류 수요 전망 및 시설확충 방안』, 한국해양수산개발원, 2008.
- 제옥광, 「북한선원 인력양성의 필요성과 경제성에 관한 연구」, 박사논문, 한국해양대학교대학원, 2008.
- 해양수산부, 『남북해운합의서 및 부속합의서 해설서』, 2005. 8.
- 황진희, 「남북 해상여객운송 재개 가능성」, 『남북 해상항로 여객운송사업 재개에 대비한 여건 분석』, KMI 주관 전문가 회의 자료집, 서울, 2015.10.16.



황진희 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(Ⅲ)』, 한국해양수산개발원, 2009.

〈참고자료〉

국립외교원, 「2040 통일한국 비전 보고서 : 글로벌 리더 통일한국」, 2014.

국토해양부, 『남북관계 변화대비 해운수송체계 구축방안 마련 연구용역』, 한국해양수산개발원, 2012.

김영봉 외, 『북한 관광자원의 효율적 활용방안에 관한 연구: 북한 관광시범사업의 협력적 추진방안』, 서울: 국토연구원, 2006.

김지연 외, 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원, 2013.

이재호, 「5·24 조치 이후의 남북경협 : 현황과 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 3월호, KDI, 2013.

장동석·고계성, 「북한관광 재개 및 활성화를 위한 전문가 조사 연구」, 『관광연구저널』, 제28권 제7호, 2014.

허태회, 「2014년 한반도 정세와 남북관계 개선 : 정책대안의 모색」, JPI정책포럼, 제주평화연구원, 2014.

〈뉴스 기사〉

고수석, 「북한이 금강산 관광 재개에 집착하는 이유」, 중앙일보, 2015.12.16.,
<http://news.joins.com/article/19246303>

김혜민, 「원산-금강산 국제관광기지에 승마장, 골프장, 해양 오락시설까지 건설 예정」, NK투데이, 2015.03.25, <http://nktoday.tistory.com/1354>

연합뉴스, 「관광대박 꿈꾸는 北, 김정은, 관광에 몽땅 걸다」, 2014.06.17.,
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/06/13/0200000000AKR20140613145700014.HTML>

이영태, 「박 대통령, 中과 ‘한반도 신뢰프로세스’ 공감대 형성 기대」, 뉴스핌, 2013.06.27, <http://www.newspim.com/news/view/20130627000280>

정병선, 「금강산관광 설봉호는 왜 부산항에?」, 조선일보, 2009.03.29.,
http://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/03/29/2009032900443.html

중앙일보 2006.6.1.



〈웹사이트〉

e-나라지표, www.index.go.kr

통일부, www.unikorea.go.kr

한국해운조합, www.haewoon.or.kr