

南北韓 觀光協力の 活性化를 위한  
法制整備方案

朴 井 源

(國民大 教授 · 招請研究員)

**한 국 법 제 연 구 원**

# 목 차

第1章 序論 .....	7
第1節 研究의 目的 및 必要性 .....	7
第2節 研究의 範圍와 方法 .....	9
第2章 南北韓 觀光交流協力の 必要性 및 現況 .....	11
第1節 南北觀光交流協力の 必要性 및 擴大 .....	11
I. 南北觀光交流協力の 必要性 .....	11
1. 南北韓의 相互 利益增大 .....	11
2. 民族同質性 回復의 基盤造成 .....	12
3. 北韓의 外資誘致에 寄與 .....	13
4. 國土의 一體性 強化 .....	13
II. 南北觀光交流協力の 擴大可能性 .....	14
第2節 南北韓 觀光交流協力の 現況과 展望 .....	16
I. 金剛山 觀光事業의 推進과 展望 .....	16
II. 南北韓觀光交流協力の 問題點 및 推進課題 .....	18
1. 北韓의 觀光認識의 不足 및 觀光인프라의 構築 .....	18
2. 南韓의 北韓觀光을 위한 法制度的 改善 .....	19
III. 南北韓 觀光協力の 發展摸索 .....	20
1. 多様な 觀光商品開發·運營 .....	20
2. 觀光 施設 및 인프라의 改善 .....	21
3. 南北觀光의 連繫發展 .....	22
第3章 北韓觀光의 現況과 關聯法制 .....	23
第1節 北韓의 觀光에 관한 認識 및 立場 變化 .....	23

I. 北韓의 觀光認識의 變化 .....	23
1. 北韓의 觀光概念의 轉換 .....	23
2. 北韓의 觀光事業 擴大의 現狀 .....	24
II. 南北觀光交流에 대한 認識轉換 .....	26
1. 南韓의 對北觀光交流協力 提議에 대한 拒否 .....	26
2. 北韓의 觀光事業 活性化의 立場展開 .....	28
3. 北韓의 觀光法制 立法과 金剛山觀光事業 展開 .....	29
第2節 北韓의 觀光關聯法制 .....	30
I. 北韓憲法 및 關聯法上 觀光規定 .....	30
II. 北韓의 外國人投資法上 觀光規定 .....	32
1. 北韓의 外國人投資法制 .....	32
2. 自由經濟貿易地帶 觀光規定 .....	33
第3節 金剛山觀光事業에 대한 北韓法の 適用問題 .....	37
I. 金剛山觀光事業의 法的 基礎 .....	38
II. 金剛山觀光事業에 대한 規律體系 檢討 .....	40
1. 金剛山觀光開發事業의 契約當事者 適格 .....	40
2. 金剛山觀光事業의 契約締結當事者 .....	41
III. 金剛山觀光開發事業과 觀光客에 대한 北韓法の 適用 .....	46
1. 金剛山觀光開發事業에 대한 北韓法 適用問題 .....	46
2. 金剛山觀光客에 대한 北韓法適用 問題檢討 .....	49
第4章 分斷國의 觀光協力制度 事例 分析 .....	57
第1節 東西獨 事例(旅行·訪問의 一般的 節次規定) .....	57
I. 概要 .....	57
II. 西獨住民의 東獨訪問 .....	59
1. 東獨으로의 旅行 可能性 .....	59
2. 旅行에  필요한 書類 및 出入國 節次 .....	61
3. 陸路交通關聯 規定 .....	63
4. 換錢 및 物品 搬出入關聯 規定 .....	64

III. 東獨住民의 西獨訪問 .....	67
第2節 中國과 臺灣의 觀光協力 事例 .....	69
I. 中國과 臺灣의 人的 交流現況 .....	69
1. 概要 .....	69
2. 臺灣住民의 中國訪問 .....	70
3. 中國住民의 臺灣訪問 .....	70
4. 兩岸間 觀光交流 動向 .....	71
II. 兩岸 觀光關聯 法規 分析 .....	72
1. 臺灣法令 .....	73
2. 中國의 臺灣과의 觀光交流關聯 規定 .....	74
第3節 東西獨 및 中國·臺灣間 觀光交流協力事例의 示唆點 .....	75
第5章 金剛山觀光事業의 法的 問題點과 對應方案 .....	79
第1節 金剛山觀光事業의 法的 問題 .....	79
I. 概說 .....	79
II. 金剛山觀光의 公法的 問題檢討 .....	81
1. 既存의 ‘身邊安全保障 合意書’의 內容檢討 .....	82
2. 새 ‘金剛山觀光 合意書’에 대한 檢討 .....	91
3. 觀光客의 身邊安全保障에 대한 南北韓의 立場 .....	94
III. 金剛山觀光의 私法的 問題의 檢討 .....	96
1. 金剛山觀光에 관한 法的 體系 .....	96
2. 金剛山觀光과 관련한 私法上的 問題 .....	99
第2節 金剛山觀光의 法的 問題의 對應方案 .....	102
I. 金剛山觀光의 公法的 問題에 대한 對應 .....	102
II. 金剛山觀光의 私法的 問題에 대한 對應 .....	105
第6章 南北韓 觀光交流協力의 制度的 改善方案 .....	107
第1節 觀光協力의 制度的 改善의 基本方向 .....	107

第2節 南北觀光交流協力を 위한 法制改善方案 .....	108
I. ‘南北韓 觀光交流協力 合意書’의 締結 .....	108
1. 概要 .....	108
2. ‘南北觀光交流協力 合意書’의 締結方式과 內容 .....	109
3. 南北觀光交流의 主體, 募客方法 및 訪北節次 .....	111
II. 南韓觀光客의 法的 身邊安全保障 強化 .....	112
III. 南韓의 觀光交流協力에 관한 法制度 整備 .....	115
第3節 南北韓觀光交流協力の 活性化를 위한 法制整備의 考慮事項 .....	116
第7章 結 論 .....	121
[참고자료 1] : 北韓의 관광관련규정 .....	125
[참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의) .....	135
<참고문헌> .....	159

## 第1章 序論

### 第1節 研究의 目的 및 必要性

실로 2000년 6월 남한의 김대중(金大中) 대통령과 북한의 김정일(金正日) 국방위원장의 남북분단 역사상 처음 개최된 남북정상회담의 성과는 새로운 남북관계의 지평을 여는 것으로 그간 답보상태에 머물러 있던 남북관계의 정체성을 해소하고 그 발전의 활로를 열어 주었다. 이는 정상회담에서 채택한 ‘6·15남북공동선언’<sup>1)</sup>에 의해 뒷받침되고 있다. 이 공동선언에는 통일지향적인 남북관계의 발전을 위한 구체적인 실천내용이 담겨 있으며 남북관계개선의 이정표가 되고 있다.<sup>2)</sup> 이에 의해 남북한은 새로운 교류협력의 장을 열어나가기 위한 구체적인 사업들이 추진되고 있다.

이러한 변화를 가져오게 한 동인에는 남한의 국민의 정부의 대북정책, 즉 이른바 ‘햇볕정책’의 일관된 입장의 견지에 따른 북한과의 협상을 들 수 있다. 또한 북한에서 김정일체제의 공식출범 이후 북한의 대내외적인 정책적 전환의 시도와 연관되어 추진되는 것으로 볼 수 있다. 여하튼 남북정상회담 이후 남북관계는 새로운 발전의 계기를 마련하고 있으며, 앞으로 남북정상이 합의한 사안들에 대한 해결방안을 모색해 나아가는 과정에서 보다 진전된 남북관계를 통해 통일국가의 수립이라는 이상을 현실화하는 작업이 기대된다. 실제로 남북이산가족의 상봉, 경의선 철로의 복원공사, 남북경협을 위한 법적 보장방안의 제도화 등은 그 결실로 나타나고 있다.

이를 통한 남북간 교류협력이 보다 활성화되고 확대되고 있는 가운데 남북간 관광교류협력의 경우도 보다 확대될 전망이다. 북한은 대외경제개방의 일환으로 북한의 관광산업의 육성을 강조하고 있다. 다시 말해 대외경

1) 남북정상회담의 성과와 ‘6·15남북공동선언’에 대한 분석은 『남북정상회담: 이해의 길잡이』(아태평화재단, 2000), 33~48면.

2) 공동선언은 통일문제의 자주적 해결, 남한의 ‘연합제안’과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제안’의 공통성 인정과 이 방향에서의 통일지향, 이산가족방문단 교환 및 비전향장기수문제 등 인도적 문제해결, 경제협력을 통한 민족경제 균형발전 및 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반분야의 협력과 교류 활성화, 합의사항 실천을 위한 당국간 대화 개최, 김정일위원장의 서울 방문 등의 내용을 담고 있다. 『남북정상회담결과해설』, 민주평화통일자문회의사무처, 2000. 6. 15, 7~16면.

제개방에 의해 외자유치를 도모하는 정책추진의 일환으로 관광을 통한 외화벌이를 강조하고 있는 것이다. 북한은 1980년대 들어 경제침체와 더불어 외화획득 필요성이 높아지면서 관광에 대한 기존의 부정적인 인식을 전환하고 있다. 이를 보면, 북한은 종래 관광에 대한 개념을 ‘풍경상황 구경’이란 단순한 정의에서 나아가 ‘인민경제의 발전면모를 위한 구경’으로 규정함으로써 관광과 관련한 경제적 의미를 포함시키고 있다. 관광산업이 가져다 주는 경제적 효용을 평가하고 있음을 엿볼 수 있는 대목이다.

이를 위해 북한은 외국인투자관련법제에서 ‘관광’을 외국인투자자의 투자부문의 하나로 설정하고 있다.<sup>3)</sup> 이와 함께 북한은 관광을 국가적 차원에서 진흥하기 위한 노력을 하고 있으며, 외국인관광객의 확대를 위한 여행사의 설립 등 활발한 사업을 전개하고 있다. 이와 관련하여 북한은 대외적으로는 세계관광기구(WTO)에 가입하였으며(1987. 9), 아시아·태평양 관광협회(PATA)에도 가입(1995) 하는 등 국제관광기구와의 협력을 적극적으로 모색하고 있다. 더욱이 남한과의 관광협력과 관련하여 1998년 11월부터 현대그룹과의 금강산관광사업을 시작함으로써 북한관광사업의 활로를 열고 있다. 북한의 금강산관광사업의 성사는 남북관계의 발전에 긍정적인 영향을 미쳤으며 남북의 교류협력의 새로운 장을 연 것이라 할 수 있다. 생각건대 남북관광분야의 교류와 협력의 확대는 남북경협을 일환으로 접근하는 것일 뿐만 아니라 남북의 인적 교류 면에서 더욱 발전되어 나아가야 할 것이다.

한편 북한의 관광개방에 있어, 특히 남북의 교류협력과 관련한 관광협력체제의 전개에 있어서 금강산관광사업의 개시로 인해 그 토대를 형성하고 있으며, ‘6·15남북공동선언’ 이후 이 분야의 교류협력이 보다 확대일로에 있다는 점에서 그간의 문제점을 살피고 그 개선방안을 찾을 필요가 있다. 여기에는 경제협력사업으로서 단순한 경제적 이익만을 고려한 계약의 문제에서 나아가 남북간 인적 교류라는 면에서 이에 따른 법제도적 보완과 보장이 요청되는 것이다. 여기에는 북한이 관광활성화 정책을 추진하는 한편 관광확대가 가져올 체제에 미칠 부정적 영향을 우려하여 이른바 ‘안내관광’

3) 북한의 외국인투자법은 제6조에서 공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 과학기술, 유통, 금융과 함께 관광을 외국인투자자의 투자대상에 포함하여 규정하고 있다. 북한의 관광관련법규에 관해서는 후술한다.

을 원칙적으로 실시하고 있는 등 이중적 태도를 견지하고 있는 데에도 그 문제점을 지적할 수 있다.

이에 본고에서는 확대되고 있는 북한의 관광사업을 위한 법제에 관한 실태를 살피고, 현재 남북의 민간차원의 관광개발사업의 현황과 문제점을 찾아보되, 남한의 현대그룹에서 추진하고 있는 금강산관광개발사업에 관한 법제도적 관점에서의 실태를 분석한다. 이에 기초하여 남북의 관광교류협력의 활성화를 위한 남북협력방안의 법제도적 개선방안을 모색한다. 이로써 남북정상회담 이후 남북간 교류협력사업의 확대 및 활성화의 일환으로 전개되는 남북관광협력의 발전방향을 모색하는 데에 일조하기를 기대한다.

## 第2節 研究의 範圍와 方法

본 연구는 남북한의 교류협력사업 가운데 관광분야의 교류협력의 발전과 활성화를 위한 법제도적인 면에서의 고찰과 그 개선방향을 중점적으로 다룬다. 이에 먼저 남북의 교류협력에서 관광사업의 확대의 필요성과 중요성을 개관하고 그 확대가능성을 살핀다. 이어 북한에서의 관광에 관한 입장 변화의 과정을 일별(一瞥)하고, 현재 대외경제개방정책의 추진과 관련한 북한의 관광산업의 현황을 고찰한다. 그리고 북한이 관광산업의 진흥을 위하여 마련하고 있는 법제현황을 북한의 헌법과 관련법제를 살피고, 북한의 외국인투자법제 및 대외경제법제의 관광관련규정을 논급한다. 이에 기초하여 남북한의 관광사업의 전개에 있어 금강산관광사업의 개황과 문제점을 법적 관점에서 논급함으로써 그 개선방향을 모색하면서 금강산관광에 있어서의 북한법의 적용문제를 검토한다.

다음 이에 입각하여 남북한의 관광교류협력을 위한 제도적 정비방안을 논구하되, 이를 위해 동서독과 중국·대만간의 관광교류협력사례를 법제를 중심으로 검토하여 남북한 관광협력의 활성화를 위한 시사점을 얻고자 한다. 이러한 논의를 토대로 북한의 관광산업개발과 관련한 남북공동사업의 추진을 위한 제도적 방향을 분석하고, 관광분야에서의 남북교류협력을 통한 남북의 인적 교류 및 통합방안 모색을 위한 법제도적 개선방안을 제시한다. 여기에는 남한의 대북관광교류협력의 발전을 위한 법제도적 문제점

과 개선방안의 검토도 포함된다. 여기에는 남한의 국내법적 개선방안과 함께 남북간 관광협력 활성화를 위한 이른바 남북관광협력을 위한 세부합의서의 채택방안을 논급한다. 아울러 남북한의 관광협력의 활성화를 위하여 현시점에서 법제도적으로 고려할 사항을 제시해본다.

본 연구는 문헌연구로서 남북한의 관광분야의 교류협력법제의 논구를 토대로 남북한의 관광교류협력의 활성화를 위한 법제도적 발전방향을 모색하기 위하여 분단국의 사례를 분석하여 그 시사점을 얻고자 한다. 이 연구를 통해 북한의 관광법제분석을 통한 북한의 관광실태를 살피고 그 전망을 해봄으로써 북한의 대외경제개방과 관광사업의 연계실태 및 제도를 이해하는 데에 도움이 될 것이다. 또한 남북의 관광교류협력의 활성화를 위한 법제도적 개선방안을 제시함으로써 남북의 교류와 협력의 틀을 보다 확대 발전시켜 나아가는 방향을 찾는데 기초적 자료로서의 가치를 가지게 될 것이다.

아울러 남북정상회담 이후 이의 후속조치를 여러 분야에서 마련하고 있는 가운데 관광협력분야에서의 남북교류협력의 제도화방안을 모색하는 데에 북한의 관광에 관한 법제도적 접근과 함께 궁극적으로 남북통일의 길을 열어 나아가는 데에 도움이 되기를 기대한다.

## 第2章 南北韓 觀光交流協力の 必要性 및 現況

### 第1節 南北觀光交流協力の 必要性 및 擴大

#### I. 南北觀光交流協力の 必要性

남북한의 관광사업의 공동발전은 종래 북한이 가져온 관광에 관한 부정적인 인식의 틀을 깨는 것에서 출발하고 있다. 북한은 관광을 자본주의 퇴폐문화의 오염과 주민의 사상적 동요를 가져온다는 이유에서 관광을 통한 인적 교류에 부정적인 입장을 견지해왔었다. 그러나 국제질서의 변화에 따라 사회주의국가들이 관광에 대한 새로운 인식의 변화<sup>4)</sup>와 관련하여 북한도 관광이 가져오는 국가적 차원의 이점에 관심을 돌리게 되었으며, 제한적이거나 남한과의 관광교류협력사업을 추진하고 있다.

남북관광교류협력의 필요성은 다음 몇 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 그것은 남북의 상호 이익의 확대를 도모할 수 있으며, 남북의 경제협력의 차원에서 서로의 이익을 추구함으로써 이른바 ‘민족경제공동체’의 형성을 촉진할 수 있다는 점과 남북한을 통틀어 한반도의 일체성을 회복하는 데에 기여할 수 있다는 점 등에서 그 필요성을 찾아볼 수 있다.

#### 1. 南北韓의 相互 利益增大

남북관광 교류협력사업의 활성화를 통해 남북한은 모두에게 상호 이익을 실현시킬 수 있는 사업이라는 점이다. 북한의 입장에서 남북관광교류는 외화수입을 증대시켜 줌으로써 경제난을 해소하는데 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 더욱이 북한은 남북관광교류협력을 통해 국제사회에 대해 긍정적인 이미지를 높일 수 있을 뿐만 아니라, 북한지역의 투자환경을 개선함으로써 이를 외국인 투자유치의 확대로 연결시킬 수 있는 장점이 있다. 북한이 남북관광교류를 확대하고 활성화시킬 경우 중·장기적으로는 김정일(金正日)정권의 체제안정에도 긍정적인 영향을 이끌어낼 수 있을 것이다. 또

4) 특히 중국의 관광에 대한 인식의 변화에 대해서는 『南北韓 觀光協力方案에 관한 研究』(한국관광공사, 1992), 6~20면.

한 남북관광교류는 남북주민의 남북의 상호 방문과 여행에 국한하지 않고 외국인 관광객의 남북한 출입을 유인하게 될 것으로 예상할 수 있다. 이렇게 되면, 북한은 국제관광협력체제에로의 참여를 유도하는 자연스러운 효과를 가져오게 될 것이다. 세계 각국의 관광객이 남북한을 이동할 경우 그에 따라 관광과 관련된 다양한 정보와 물자 및 설비의 북한유입을 촉진하게 될 것이고, 이는 북한의 관광분야와 관련한 해당국가는 물론 국제기구와의 협력을 확대하는 결과를 가져오기 때문이다.

반면 남한의 입장에서 남북관광교류를 통해 그동안 남북의 신뢰를 회복하고 남북관계를 개선하는 계기를 마련할 수 있다. 남북관광교류는 한반도 평화분위기 조성에 이바지함으로써 여타분야의 남북교류·협력에 물꼬를 트게 하는 긍정적인 결과를 기대할 수 있다. 초기에는 남북관광교류가 극히 제한적으로 이루어질 것이나, 남한 정부가 이를 꾸준히 실시함으로써 점차 북한의 자세변화를 유도해 나가면 남북관광교류는 본격적인 남북의 인적 교류의 시대를 여는 초석이 될 수 있다. 나아가 남북관광교류는 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 국제협력의 마당으로 끌어 낼 뿐 아니라, 중·장기적으로 북한의 개혁·개방에도 적지 않은 영향을 미칠 것임을 예상할 수 있다.

## 2. 民族同質性 回復의 基盤造成

그간 체제·이념의 차이, 정치·군사적 대결구조의 고착화, 민족이질화의 심화, 제한된 남북교류협력 등을 감안할 때 일시에 남북의 통일국가완성에 대한 비현실적으로 받아들여졌다. 아울러 통일이후의 후유증에 관한 우려도 크게 예견되고 있다. 이에 남북한의 평화적 통일을 위한 대립과 갈등의 완화를 통한 민족동질성의 회복을 위해서는 통일의 중간과정의 필요성이 강하게 제기된다. 여기에는 남북의 정치적·이념적·군사적 측면 보다 경제적·사회적·문화적 측면의 교류·협력을 통한 상호 신뢰회복을 도모하는 것을 필요로 한다.

이 점에서 남북관광교류협력은 남북의 신뢰회복과 민족동질성확보라는 점에서 많은 장점이 있다. 남북관광교류는 남북한 주민들의 접촉 등 인적

교류를 수반하게 될 것이다. 남북한의 인적 교류의 확대는 외국에 대해 북한 정보를 제공하고 북한주민의 관광을 유도하게 됨으로써 북한의 대내외적인 차원에서 활성화를 꾀하게 함으로써 결과적으로 북한주민의 경제적인 면에 긍정적으로 작용하게 될 것이다.

### 3. 北韓의 外資誘致에 寄與

북한은 현재 외국인 관광객 유치를 통한 외화수입에 국가적 차원에서 노력하고 있다. 그러나 북한의 관광자원과 열악한 인프라시설은 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다. 일반적으로 북한의 관광여건의 문제점은 관광자원으로의 접근성의 불량, 사회간접자본의 미비, 서비스산업의 미정착, 계절적 한계성 극복의 난점 등으로 지적되고 있다.<sup>5)</sup>

그렇지만 북한은 극심한 경제난·식량난을 타개하기 위한 방법으로 관광산업의 진흥을 주요 사업으로 추진하고 있다. 이는 현실적인 투자비가 상대적으로 적게 드는 관광자원의 개발을 통해 심화된 경제난을 해소하려는 정책적 의지의 반영이라 할 수 있다. 여기에서 북한의 현실에서 관광산업의 개발과 진흥에 독자적인 노력만으로는 역부족인 상황에서 관광의 경우에도 외국으로부터의 지원과 투자가 불가피함을 엿볼 수 있다.

북한은 서방국가로부터의 외자유치를 적극 요청하는 상황이지만 기대와는 달리 외국기업 또는 외국자본의 대북한투자는 미미한 실정이다. 이에 비추어 북한관광의 잠재적인 최대수요자인 남한으로부터의 협력과 지원은 가장 현실적인 대안으로 떠오르고 있다. 다시 말해 남북관광교류협력은 북한의 대외경제개방정책의 추진의 일환으로 주요한 과제로 대두하는 것이기도 하지만, 남북경협이 주요 부문이기도 한 것이다.

### 4. 國土의 一體性 強化

알다시피 한반도에는 비무장지대의 설정에 의해 분단되고 이를 경계로 대결과 반목이 대립체제가 지속되어 왔다. 이러한 상황에서 남북관광교류

5) 북한의 관광여건의 불비에 관해서는 김영윤, 『북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안』(민족통일연구원, 1997), 20~27면.

협력은 남북한의 관광자원의 연계적 이용을 가능하게 함으로써 분리·단절 되어왔던 국토의 일체성을 회복하는 데에 기여할 것이다. 이것은 단순한 남북한 주민의 관광객 교류에서 나아가 이를 기반으로 한 남북간의 관광협력 및 공동개발 등에 의해 더욱 공고화하게 될 것이다. 이는 북한의 천혜적인 자연환경과 남한의 자본의 결합을 통한 경제분야의 발전을 추구하는 것과 궤를 같이 하는 것이다.

## II. 南北觀光交流協力の 擴大可能性

남북관광교류협력은 남북간에 신뢰를 구축하고, 나아가 남북화해와 협력의 틀을 강화하는 동시에 궁극적으로 통일기반을 조성해 나아가는 데에 현실적인 방법으로 그 확대에 대한 기대가 크다. 그러나 이러한 기대는 구체화되지 못하고 남북관계의 정치적 상황과 맞물려 실천되지 못하고 계획만 무성했던 것이 사실이다. 그러나 남북정상회담 이후 그러한 기대는 현실적인 대안을 필요로 하고 있다.

돌아보면, 1992년 2월 18일 이른바 『남북기본합의서』의 채택과 곧 이어 ‘남북부속합의서’에서 교통망의 연결과 관광교류·협력에 대한 구체적 실천을 약속한 바 있다.<sup>6)</sup> 이후 우여곡절 하에서 이러한 합의는 무용화되기도 하였지만, 남북관광교류협력의 효용성에 대한 상호 이해가 일치됨으로써 남북관광교류는 활성화의 계기를 만들게 되었다.

북한은 대외경제개방과 관련하여 1996년 7월 15일 『자유경제무역지대 관광규정』을 제정하여 북한영역 밖의 조선동포에 대한 관광을 허용한다고 함으로써 남한주민에 대한 ‘나진·선봉자유경제무역지대’<sup>7)</sup>에 대한 관광을 인정하기 시작하였다.<sup>8)</sup> 또한 이른바 ‘두만강지역 개발프로그램’(Tuman

6) 『남북기본합의서』에서 교류협력의 기본적 합의와 ‘교류·협력 부속합의서’에서 관광 분야의 교류협력사업의 실시에 관하여 규정하고 있다(제1조 1항).

7) 북한은 1999년 2월 김정일의 지시에 의해 ‘자유경제무역지대’에서 자유라는 용어를 삭제하고 있다. 그리고 『자유경제무역지대법』의 명칭을 『라진-선봉무역지대법』으로 개칭하였다. 본 논문에서는 편의상 ‘자유경제무역지대’라고 칭한다.

8) 이 규정은 제2조에서 “외국인과 공화국령역밖에 거주하고 있는 조선동포는 자유경제무역지대에서 관광을 자유롭게 할 수 있다”고 규정함으로써 남북한의 관광교류의

River Area Development Program: TRADP)<sup>9)</sup>과 관련하여 북한의 관광개발사업에 대한 적극적인 자세를 보이고 있다. 이러한 북한의 관광사업에 대한 의지표명은 남북관광교류사업의 추진에 기여하는 것이다.

이와 같은 북한의 움직임에 비추어 관광개방에도 불구하고 북한의 체제수호에 대한 우려가 해소될 수 있다면, 북한당국은 남한주민의 나진·선봉 경유 연변지역 관광과 같은 제한된 남북관광교류에 호응해 나올 것으로 예상된다. 또한 남북한이 당국간 협의를 거쳐 한국을 방문한 일본인 등 외국인이나 해외동포 관광객들을 동해안에서 카페리로 북한의 원산항까지 수송하고 금강산을 여행하는 관광코스를 개발할 수 있다. 남북관광교류가 순조롭게 추진되고 북한에도 경제적 이득을 가져다 줄 경우, 중·장기적으로는 북한이 금강산 등 중동부전선 인근에 있는 천혜의 관광자원을 한국을 비롯한 외부세계에 제한적으로 개방하여 외화수입을 도모할 가능성도 배제할 수 없다.

이미 남한은 남북관광교류의 필요성과 장점을 고려하여 북한과의 관광협력방안을 일찍부터 제의하고 있었다. 1980년대 들어서서 남북한 관광교류협력의 주요과정을 살펴보면, 남한은 1982년 2월 자유관광지역으로서 금강산과 설악산을 개발할 것을 제의한 바가 있으며, 1989년 1월 남한의 그룹은 금강산 공동개발계획을 발표하였다. 이는 1990년 남한에서 ‘남북교류협력법’의 제정으로 뒷받침되고 1990년 10월 이른바 ‘남북관광교류추진위원회’의 구성을 제의하였으며, 이어 1991년 1월 남한의 교통부는 북한한 연결관광루트의 개발을 북한에 제안하게 되었다. 이는 1992년 『남북기본합의서』의 채택과 발효에 따라 같은 해 4월 남한의 교통부는 단체관광객의 방북허용방침을 발표하였다. 그리고 김영삼(金泳三) 前 대통령은

---

가능성을 보여주었다. 여기에서 북한의 대외경제관련법제 및 자유경제무역지대법제에 규정하고 있는 ‘공화국밖에 거주하고 있는 조성동포’의 범위에 남한주민이 포함되는가에 대해서는 북한에서 명확한 규정을 두지 않음으로써 해석상 문제가 제기되었으나, 북한당국자는 투자설명회를 통하여 여기에 남한기업과 개인이 포함된다는 점을 밝혔었다. 朴井源, 『北韓法律用語의 分析(IV)』(한국법제연구원, 1998), 175면.

9) 이는 유엔개발계획(UNDP) 주도하에 추진되는 사업으로 남·북한, 중국, 러시아, 몽골 등의 요청에 의해 조정, 지원되어온 것으로 1992년부터 시작되었다. 이에 관해서는 『남북관광교류 기초자료집』(한국관광공사, 1999), 43~86면.

1996년 8월 15일 광복절 제51주년 경축사를 통해 이른바 ‘한반도 평화와 남북간 협력 구상’을 통해 남북관광교류협력의 필요성을 밝힘으로써 전향적인 남북한 관광교류협력에 대한 제안을 하였다. 이러한 과정은 결국 1998년 11월 현대그룹의 금강산관광사업의 성과를 낳게 하는 밑바탕이 되었다.<sup>10)</sup> 현재 남북한이 모두 과거의 소극적인 자세에서 탈피하여 남북관광교류에 보다 적극적인 자세로 임하고 있는 만큼 남북관계의 개선과 함께 남북관광교류는 보다 활성화되어 나아갈 것이다. 더욱이 남북관광교류는 관광이 갖는 대외적 협력기반조성이라는 차원에서 남북한은 물론 동북아 역내국가들에게도 이익을 가져올 수 있는 사업이라는 점에서 주변국들의 협조와 지원 하에 진전될 가능성이 많다고 할 수 있다.

## 第2節 南北韓 觀光交流協力の 現況과 展望

### I. 金剛山 觀光事業<sup>11)</sup>의 推進과 展望

알다시피 금강산 관광개발 사업은 1989년부터 시작되었다.<sup>12)</sup> 당시 정주영 현대 명예회장은 한 조국평화통일위원회 허담 위원장 초청으로 북한을 방문하여 금강산을 세계적 관광지로 공동 개발하기로 합의하고 의정서를 체결하였다. 그러나 1993년 북한의 NPT(핵확산금지조약) 탈퇴 등으로 인한 남북관계 및 북한을 둘러싼 국제여론이 악화되고 당시 김영삼정부의 대북정책<sup>13)</sup>이 경색되면서 구체적인 사업진행은 지지부진(遲遲不進)하

10) 남북한 관광교류협력의 주요 현황에 대해서는 신웅식·안성조, 『북한의 외국인투자법-북한이 투자환경과 외국인투자법규-』(대한무역협회, 1998), 640면.

11) 여기서 말하는 ‘금강산관광사업’은 (주)현대상선, 현대건설, 금강개발산업 등이 ‘금강산관광사업’이라는 명칭으로 1998년 9월 정부로부터 협력사업의 승인을 받았다가, 현대아산과 더불어 이를 ‘금강산관광개발사업’으로 확대하여 1999년 1월 정부의 변경 승인을 받을 사업을 지칭한다. 최신림, “금강산관광사업은 대북경협의 바람직한 모델인가?”, 『금강산 관광사업과 남북경협 -평가와 전망-』(경남대 극동문제연구소, 1999), 44면.

12) 남북한의 관광관련 일지(1987년~1992년)에 관해서는 『南北觀光資源 共同開發方案에 관한 研究』(교통개발연구원, 1992), 128~132면.

13) 김영삼대통령은 1996년 8·15광복절 기념사에서 북한이 4자회담을 받아들일 경우 “북한의 식량난을 근원적으로 해결하는데 기여하고 한국관광객의 북한방문을 허용할

게 되어 그 성사가 지연되었다.

그러다가 1998년 국민의 정부의 전향적인 대북정책과 현대 정주영 명예회장의 강력한 사업의지 등에 힘입어 비교적 빠른 속도로 진행되었고, 분단 반세기만에 유람선에 의한 금강산 관광사업이 실현되게 되었다(1998. 11. 18). 그리고 남북정상회담 이후 남북교류협력사업의 추진의 일환으로 북한은 남한과 백두산과 한라산에 대한 교차관광을 확대하기로 하였다.<sup>14)</sup> 이와 관련하여 2000년 9월 남북한 교차관광 중 남측의 백두산관광이 9월 22일부터 28일까지 6박 7일간 실시되었다. 이를 계기로 한 남북한 관광교류협력은 보다 확대될 것으로 기대된다.<sup>15)</sup>

더욱이 북한은 대외경제개방정책의 일환으로 금강산의 개발사업을 보다 확대하는 의지를 표명하였으며, 남한의 현대그룹은 이에 대한 사업전개를 시작하였다. 알다시피 남북정상회담 이후 남북관계의 진전을 가장 두드러지게 보이는 부분은 관광을 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다. 금강산관광을 비롯하여 남북한은 칠보산과 개성, 금강산과 설악산의 연계개발, 백두산과 한라산의 교차관광을 통해 한반도의 통일의 길을 열어 나아가고 있는 것이다. 남북교류협력에서의 이른바 ‘관광카드’는 남북정상회담에서 채택한 ‘6·15남북공동선언’의 남북교류협력사업의 활성화를 위한 구체적 사업전개로 이어지고 있다. 남북한의 관광협력은 통일의 부작용을 완화하고 북한의 사회간접자본의 건설과 함께 인적 교류의 확대를 수반한다는 면에서 그야말로 민족경제에 이익을 가져다주는 중요한 공동사업으로 추진되어야 할 것이다.

용의가 있다”고 밝힌 바가 있다. 『중앙일보』, 1996년 8월 16일, 1면.

14) 이에 앞서 김대중대통령은 남북연계관광코스의 개발을 통한 북한과의 관광협력방안의 구체적 방안에 대하여 관심을 밝힌 바가 있다. 『한국일보』, 2000년 5월 2일.

15) 김재기 한국관광협회 중앙회장을 단장으로 한 109명의 관광단은 북한 양강도 일대의 백두산 관광지와 평안북도 향산군의 묘향산, 평양시내 등지를 둘러보고(백두산 5박, 묘향산 1박, 평양시내 관광), 28일 오후 8시30분 대한항공 특별기편으로 서울에 도착했다. 북측은 관광단의 숙소로 백두산 인근의 소백수 초대소를 제공하고, 관광단의 편의를 위해 숙소에서 국제전화선 이용도 가능하도록 하는 등 관광 기간 내내 대표단을 통제하기보다는 가능한 한 자유롭고 화기에애한 분위기를 만들려는 모습을 보여 변화하고 있는 남북관계를 실감하게 하였다. 『동아일보』, 2000년 9월 30일.

## II. 南北韓觀光交流協力の 問題點 및 推進課題

남북한의 관광협력은 현시점에서 금강산관광사업의 전개과정을 통해 그 문제점과 과제를 살펴볼 수 있다. 2000년 11월로 2년째를 맞은 금강산관광사업은 남북경협의 일환으로 남북관계의 진전과 관련하여 큰 계기를 만들었음에 틀림없다. 비록 그에 대한 사업준비는 일찍부터 있어왔지만 국민의 정부에 들어서서 성사되었다는 점에서 국민의 정부의 대북정책의 추진에 있어 상징적인 의미도 포함하고 있다. 그런 한편 여기에도 문제점은 도출되고 있다. 이러한 문제점을 남북한의 양측의 입장에서 살피고 그 추진과제에 대하여 언급한다.

### 1. 北韓의 觀光認識의 不足 및 觀光인프라의 構築

남북한의 금강산관광사업의 전개에 있어 북한의 관광에 대한 인식이 아직 부족하다는 점은 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 관광객의 편의나 서비스 개선을 위해 협의하는 건에 대해 많은 부분에서 부정적인 입장을 표시하고, 설사 이해시킨다해도 그 실행까지는 북한의 상부검토를 이유로 상당히 오랜 시간이 소요되고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 금강산관광에서 드러난 안타까운 사실은 관광객이 일반적으로 원하는 요구를 충족시켜 줄 수 없다는 점이다. 금강산을 찾는 관광객들은 금강산을 본다는 면과 함께 오히려 50년 이상 분단된 땅을 이해하고 북한의 문화를 대하고 싶어한다. 그것은 북한 주민과 만나고, 이야기하고, 북한 음식을 맛보기를 원하는 것이다. 그러나 현재는 그에 대해 제한되고 있다. 따라서 금강산관광은 관광객의 욕구를 충족시키지 못하는 난점을 안고 있다. 일반적인 관광프로그램과는 달리 북한에 대한 남한주민의 외경감과 금강산의 신비함에만 의존하고 있는 실정이다. 금강산관광개발은 남한주민 뿐만 아니라 외국인관광객도 방문하여 관광하게 함으로써 북한의 경제개선에 도움이 되어야 한다는 점에서도 북한은 관광에 대한 지나친 제한적 요소를 제거하는 것이 요청된다.

무릇 관광은 자유스러운 행동이 보장되어야 하는 것이 기본적이라 할 수 있다. 금강산관광을 두고 이른바 ‘하지마’ 관광 또는 ‘철조망관광’이라고 평

가하는 이면에는 금강산관광에 따른 행동의 제약이 많은 데에 대한 다소 냉소적인 반응이 있음을 읽을 수 있다. 금강산관광 도중 “사진찍지 말아라”, “담배피우지 말아라”, “침 뱉지 말아라” 등 금강산 관광을 출발하면서부터 듣게 되는 말이 대부분 ‘~하지 말아라’ 식의 주의사항이며, 항상 단체로 행동하여야 하는 불편함에 기인하는 것이다. 결국 금강산관광에 있어 남한관광객에 대한 제도적 제약은 관광을 진흥하기 보다 오히려 관광을 제약하는 것으로 걸림돌로 작용하여서는 안될 것이다.

이 밖의 북한관광이 구조적으로 안고 있는 문제점은 역시 코스에 따라 안내원의 통제에 의한 관광시스템과 관광관련 시설의 미비, 수송망과 교통망의 미비에 의한 접근성의 곤란, 사회주의의 속성상 서비스산업의 후진성, 열악한 관광투자환경 등이 지적되고 있다.<sup>16)</sup> 결국 북한의 관광산업의 발전과 금강산관광사업의 성공은 북한의 관광 인프라의 구축과 연계되어 있다는 점을 알 수 있다.

## 2. 南韓의 北韓觀光을 위한 法制度的 改善

금강산관광사업은 현재 남한의 현대그룹과 북한의 ‘조선아시아태평양위원회’ 사이의 민간차원에서 추진되고 있다. 이는 보다 남북교류협력의 활성화에 따라 남북한의 정부차원에서 법제도적인 초석 위에서 추진될 필요성이 요청되고 있다. 비록 민간차원의 교류에 의해 금강산관광사업이 전개되고 있지만, 남북한의 관광교류협력사업이 금강산 이외에 보다 확대되고 더 많은 관광객의 인적 교류가 이루어질 것임을 예상할 때 이에 대한 정치한 법제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다.

현재 금강산 관광 비용의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것이 입북료인데, 이는 전체 관광비용 의 약 40%를 차지하고 있다. 따라서 금강산 관광은 비슷한 관광상품에 비해 다소 비싼 관광 상품으로 인식되고 있는 것이 현실이다. 이를 극복하기 위해서는 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위해 설치된 남북협력 기금으로 지원하는 방안의 검토가 이루어 졌으면 한다. 또한 관광객의 다양한 욕구충족과 관광사업의 지속성 보장 측면에서는 유람선 내의 카지노 허용 등 실무 차원의 법·제도적 개선도 검토할 필요

16) 이상직, 『남북한관광협력방안』(산업연구원, 1998. 9), 26~31면.

가 있을 것이다. 좀 더 구체적으로는 법인세법, 조세특례제한법, 소득세법, 부가가치세법 및 주세법, 북한지역 관광에 따른 환전지침, 남북한 왕래주민의 휴대품검사 및 반출입에 관한 고시 등 실무 차원의 법·제도적 개선을 검토하여야 할 것이다.

물론 남북한관광협력은 남한의 북한에 대한 일방적인 지원 내지 투자에 의해서 이루어지는 것은 바람직하지 않으며, 이는 교류협력이란 기본적인 방향과도 맞지 않은 것이다. 기본적으로 관광을 통한 남북한 주민의 인적 교류가 활성화되고 이를 통해 남북의 교류와 협력이 강화되고, 남북의 통일의 기반이 더욱 공고해질 필요가 있는 것이다. 이를 위해서는 남한의 대북정책의 일관성이 유지되어야 하며, 단기적인 성과보다 장기적인 관점에서 접근이 요청된다. 아울러 남북한의 관광협력은 결국 남북경협의 단기적인 과실의 획득보다 남북한모두의 발전을 도모하는 것이라는 점에서 다루어져야 할 것이다. 남북한관광교류협력의 기반을 구축하는 것은 '6·15 남북공동선언'에서 합의한 바대로 남북의 민족경제발전을 이루는 또 하나의 중요한 길임을 인식하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 南北韓 觀光協力の 發展摸索

#### 1. 多様な 觀光商品開發·運營

현재 남북한의 관광협력은 금강산관광개발을 중심으로 이루어지고 있으나, 향후 북한관광상품의 개발을 통해 보다 확대해 나아가야 할 것이다. 현재까지는 북한이 갖는 한계와 문제에 의해 북한관광은 한정적인 범위 내에서 추진되고 있음을 부인할 수 없다. 북한의 관광자원은 천혜의 환경을 배경으로 큰 발전가능성을 내포하고 있다고 평가되고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 북한관광은 현실적으로 금강산관광을 예로 들면, 구룡연, 만물상, 삼일포·해금강, 동석동코스 관광을 하고, 한편 평양모란봉 교예단 공연, 금강산

17) 북한의 관광지로는 평양지역, 백두산지구, 개성지구, 묘향산지구, 신의주·의주지구, 남포지구, 구월산-과일, 청진-칠보산지구, 나진-선봉지구 등을 꼽고 있다. 『2000년대 통일대비 남북관광 교류협력 실무안내』(한국관광공사, 2000). 12~16면. 북한의 관광자원의 현황에 관해서는 『南北觀光資源 共同開發方案에 관한 研究』, 앞의 보고서, 23~47면.

온천장 온천욕, 온정각 쇼핑 및 식음료 등의 서비스가 제한적으로 제공되는 데에 그치고 있다. 금강산관광의 제약성에 기인하는 것으로 여길 수 있으나, 관광의 속성상 이는 보다 자유로운 활동의 보장을 위한 방향에서 개선되어야 할 것이다.

향후 예상하는 바는 금강산을 중심으로 북한무역의 활성화를 위한 무역상담의 중요거점으로 발전하여야 할 것이다. 이를 위하여 현재 중국 등을 통해 이루어지고 있는 임가공무역이 금강산 현지에서 이루어질 수 있도록 중개무역소를 설치하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 또한 금강산관광지구를 남북간의 교역의 핵으로서 발전시킬 수 있으며, 아울러 남북이산 가족의 만남의 장으로의 발전을 고려할 수 있다. 예컨대 약 2 백만명에 이르는 남북의 이산가족들을 위해 금강산 현지에 이산가족 면회소를 설치하여 이산가족이 금강산 관광을 가서 북녘의 땅만을 바라보는 것이 아니라, 헤어진 가족을 상봉할 수 있는 방안을 고려할 수 있는 것이다.<sup>18)</sup>

그리고 북한의 금강산만을 관광하는 상품이 아니고 금강산과 평양, 백두산, 묘향산, 칠보산 등 유명관광지를 잇는 연계 상품도 개발하여 본격적인 북한관광시대를 열어 세계시장에서 인정받는 관광상품으로의 개발을 모색하여야 할 것이다. 이를 위해서는 관광의 접근성을 용이하게 하기 위하여 사회간접시설로서 육상교통(철도 및 자동차)을 통한 금강산 관광실현, 동천, 총석정 및 내금강 관광코스 개발 등 다양한 통로를 개설하여야 할 것이다. 필요하면 금강산관광을 위한 항공교통시설도 확충하여야 할 것이다. 이러한 발전방안의 모색은 결국 다양하고, 북한문화를 체험할 수 있는 세계적인 관광상품으로 발전시켜는 것이며, 궁극적으로는 남북한의 교류협력기반을 보다 공고하게 하는 방법이 되는 것이다.

## 2. 觀光 施設 및 인프라의 改善

금강산관광개발사업을 중심으로 볼 때, 2004년까지 2단계에 걸쳐 4억 불을 투자하여 호텔, 콘도미니엄, 골프장, 스키장 등의 위락 시설을 건설

18) 실제로 남북정상회담 이후 남북이산가족의 상봉장소로 금강산관광지구가 거론되고 있다.

하고 해상호텔, 금강산여관 등을 이용한 현지 숙박의 파생상품을 구성하여 운영할 계획이라고 한다. 또한 관광 기념품 생산을 위주로 하는 통천 경공업 단지를 조성하여 특색있는 금강산 관광 기념품을 생산 판매할 수 있도록 할 계획이고, 이외에도 남북 경협사업인 영농사업은 이미 금강산 현지에서 운영하고 있고, 양돈과 양어 사업도 추진 중에 있어 향후 금강산 관광과 연계하여 현지 방문이 가능하도록 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

금강산관광개발사업의 경제적 효과의 추정을 고려할 때,<sup>19)</sup> 남북한의 금강산 이외의 지역에서의 공동관광개발이 이루어지는 경우 그 효과를 상상할 수 있다. 이렇게 되면, 남북한 관광협력은 본 궤도에 오르게 되고, 이를 통한 남북한이 모두 창출하게 되는 경제적 효과는 매우 커질 것이다.

### 3. 南北觀光의 連繫發展

금강산관광사업은 현지의 숙박시설의 확충과 함께 유람선이 아닌, 수송선을 이용하여 좀 더 많은 관광객이 금강산 관광을 즐길 수 있게 하며, 금강산 지역과 인접한 강원도 설악권과의 연계 관광프로그램을 개발하여 지역 관광벨트를 구성하고 세계 유수의 관광지와 연계한 관광상품으로 개발할 계획을 있다. 이와 동시에 외국인을 위한 제반요건을 보완하여, 공격적인 외국인 관광객의 유치로 세계 관광시장에서 한국의 자연과 문화를 널리 알리는 중요한 한국의 관광상품으로 발전시켜, 우리나라를 찾는 외국인 관광객들이 자유롭게 남북을 동시에 관광할 수 있도록 할 계획인 것으로 알려지고 있다.<sup>20)</sup> 이로써 명실상부한 남북 연계 관광이 실현된다면, 이는 세계관광시장에서 한국관광상품의 품질이 획기적으로 향상되어 관광한국 진흥에 크게 기여할 것이라고 믿는다.

19) 금강산관광사업의 경제성은 2004년 4,299억원으로 초기 보다 4배 이상 증가하고, 경제적 파급효과는 생산유발효과 6,524억원, 부가가치유발효과 3,246억원, 고용유발효과 26,060명으로 추산되었다. 『금강산 관광사업 1주년 평가와 전망』(현대경제연구원, 1999).

20) 남북한의 연계관광공동개발 구상으로는 금강산-설악산, 판문점관광권, 금강산지역 공동개발 등이 있다. 『南北觀光資源 共同開發方案에 관한 研究』, 앞의 보고서, 93~98면.

### 第3章 北韓觀光의 現況과 關聯法制

#### 第1節 北韓의 觀光에 관한 認識 및 立場 變化

##### I. 北韓의 觀光認識의 變化

###### 1. 北韓의 觀光概念의 轉換

북한은 현재 관광에 대한 인식의 변화를 보여주고 있는데, 그것은 북한에서 추진하고 있는 대외경제개방정책과 무관하지 않다. 북한의 사전적 의미로서 ‘관광’은 “다른 지방이나 다른 나라의 자연풍경, 명승고적, 인민경제의 발전면모, 력사유적등을 구경하는 것”이라고 하고, 관광업은 “관광하는 사람을 대상으로 하여 관광지와 관광대상을 개발하여 꾸리고 선전하고 관광을 조직운영하는 기업”이라고 정의하고 있다.<sup>21)</sup> 여기에서 북한은 관광을 단순한 구경의 차원을 넘어 하나의 경제적 효용가치를 창출하는 기업적 측면에서 접근하고 있음을 엿볼 수 있다.

이에 북한은 경제개방과 관련하여 관광을 대외투자유치 사업으로 선정하여 이를 개발하는 작업을 진행하고 있으며, 이는 남북경협 차원에서도 적극 장려되고 있다. 금강산관광사업이 바로 단적인 예로 들 수 있다. 전술하였듯이 금강산 이외의 백두산, 묘향산, 칠보산 등의 관광사업의 확대의지는 북한의 관광사업의 확대를 예견하게 하고 있다. 이는 북한의 법제에도 반영되었음에 비추어 알 수 있다. 이에 관해서는 후술한다.

그러나 북한은 종래 관광이라는 용어보다 여행, 탐승, 휴식, 정양, 관람 등의 표현과 함께 사용되고 있었다는 점에서 관광이라는 개념이 놀이, 유희, 여행, 유람, 오락, 휴식, 요양, 관람 등을 포함한 개념과 유사한 것으로 파악되었다.<sup>22)</sup> 이러한 점에서 보면, 북한에서 관광은 보편적으로 쓰여지지 않고 있다는 점에서 관광산업이라는 차원에서 접근될 수 있는 하나의

21) 『조선말대사전 ①』(평양: 사회과학출판사, 1992), 511면.

22) 『2000년 통일대비 남북관광 교류협력 실무안내』(한국관광공사, 2000), 7면.

산업적 개념으로 정착되지 않고 있다고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 북한이 관광사업을 시작하게 된 배경은 1950년대 후반부터 사회주의국가들을 대상으로 체제의 우월성을 선전하기 위한 정치 외교적 차원에서 접근한 것에서 찾아볼 수 있다. 1970년대까지만 하더라도 북한주민의 대외관광이나 외국여행자의 북한여행에 대하여 북한은 자본주의의 타락한 행태라고 하여 백안시하였다. 그러다가 1980년대에 들어서서 북한의 경제난의 심화와 이의 타개를 위한 대외경제개방을 추진하면서 외화수입의 증대를 위한 수단으로 관광사업에 대한 관심이 고조되었다. 아울러 북한은 북한관광에 대한 외국인관광객 유치와 관광자원의 개발 및 관련시설의 확충에 주력함으로써 관광사업의 증대를 위한 기반조성에 적극적으로 대처하기 시작하였다.

## 2. 北韓의 觀光事業 擴大의 現狀

북한은 최근 관광에 대한 부정적 이미지에서 벗어나 관광을 통한 대외적으로 체제홍보와 합영·합작사업의 추진에 관심을 기울이고 있다. 그러한 인식전환의 구체적인 예로는 다음의 현상에서 찾아볼 수 있다.<sup>24)</sup>

첫째, 북한의 외국인전용관광구역의 설정<sup>25)</sup>과 관광사업의 협력기반을 구축하기 위하여 나진·선봉지구에 호텔업, 골프장업, 유흥오락업, 여행사, 전문요리점, 외화상점, 토산품점 등에 대한 투자특혜를 부여하고 있다.

둘째, 관광인프라를 구축하기 위하여 도로 및 교통시설의 확충을 도모하고 있다. 여기에는 공항건설계획, 항만 및 육로의 확충 등 관광편의를 위한 시설확장이 포함되어 있다.<sup>26)</sup>

23) 김영윤, 『북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력 방안』(민족통일연구원, 1998), 5~7면.

24) 이에 관해서는 『2000년대 통일대비 남북관광교류협력 실무안내』, 앞의 책, 8면.

25) 북한이 관광진을 위하여 특정지역으로 선정한 곳은 남포의 와우도지구, 원산의 송도원지구, 통천의 시중호지구, 나진·선봉지구, 해주, 함흥 등으로 알려지고 있다. 위의 책, 8면.

26) 구체적으로 나진·선봉의 국제공항건설, 원산·청진항의 확장, 신의주-평양-개성, 평양·원산-금강산, 온성-선봉-나진-청진-경성을 잇는 도로의 확장과 포장에 포함되어 있다.

셋째, 관광인력의 양성을 위하여 평양외국어대학, 국제관계대학, 평양상업대학 등에서 관광안내원, 항공기승무원, 호텔종사자 등을 위한 교육을 실시하여 관광인력을 배출하고 있다. 아울러 동남아지역에서의 연수 및 어학교육 등을 강화하고 있다고 한다.

넷째, 북한은 관광을 위한 외국인의 출입국을 자유롭게 하는 방법으로 나진·선봉경제무역지대에 대한 무사증입국제도를 시행 중에 있다. 여기에는 남한주민이 방문하는 경우에도 해당하도록 하고 있다.

다섯째, 북한관광에 대한 대외적 이미지를 높이기 위하여 일본과 홍콩 등에서의 투자설명회를 개최하는 등 동남아시아를 중심으로 한 관광시장에 적극 참여하는 자세를 보이고 있다. 아울러 미국의 대북경제제재 조치의 완화를 요구하고 해외동포의 자금을 유치하기 위한 노력을 경주하고 있다.

여섯째, 북한관광의 활성화를 뒷받침하기 위하여 법제도적 장치를 마련하고 있다. 북한은 관광과 관련한 기존의 법령을 개정하거나 새로운 법제정을 통해 북한관광사업이 확대 및 활성화를 도모하고 있다. 북한의 관광관련법제에 관해서는 후술한다.

이러한 북한의 관광진흥을 위한 실천들은 북한체제의 특성상 그 한계를 안고 있다고 할 수 있다. 북한의 관광사업의 진작은 북한의 대외개방을 상징하는 대표적인 개방조치라 할 수 있으나 북한은 다른 경제개방이 그러하듯이 제한된 범위 내에서의 관광사업을 전개하고 있다. 관광확대는 북한체제의 대외적 이미지를 제고하는 데에 긍정적이기는 하지만, 한편으로 체제불안을 유발할 수 있는 계기를 제공한다는 점에서 경계의 대상으로 되고 있는 것이 사실이다. 따라서 북한은 관광부문의 대외개방을 추진하면서도 그 내용은 경제난극복에 한정하는 것으로 단시간 내에 완전한 문호개방으로 이어지지는 않을 것으로 예상할 수 있다. 마찬가지로 남북관광교류협력에 있어서도 그러한 입장은 유지될 것으로 보인다.

이 점에 있어 북한은 관광산업을 중점 육성할 것임을 강조하고 있다. 북한은 1994년 9월 27일 ‘세계관광의 날’을 맞아 굴뚝 없는 산업으로 불리는 관광산업을 앞으로 중점 육성할 것이라고 밝혔다. 북한의 조선중앙방송은 세계각국의 관광산업 발전추세를 보도하면서 관광산업을 원유와 자동차

산업 다음가는 중요한 분야로 역설하였다.<sup>27)</sup> 이를 통해 북한은 관광사업의 전개를 위해 국제적인 교류를 강조하고, 세계각국의 관광산업 발전추세를 보도하면서 관광산업을 원유와 자동차산업 다음가는 중요한 분야로 역설하면서 관광사업의 진흥을 위한 구체적인 조치를 마련하고 있다. 이러한 점에서 북한은 평양시와 개성시, 남포시, 백두산, 금강산, 묘향산, 칠보산, 구월산, 정방산, 용문대굴 등 주요도시와 명승지들을 세계적인 관광지로 개발하여 이를 중심으로 한 관광산업을 전개해 나아갈 것으로 보인다.

## II. 南北觀光交流에 대한 認識轉換

북한이 남한과의 관광교류에 관한 인식은 앞서 살펴본 북한의 관광에 대한 인식과 크게 다르지 않았다. 기본적으로 자본주의의 타락성을 가장 잘 나타내주는 것으로 관광을 거론해왔던 북한은 남한의 관광을 통한 공동사업의 제의에 대해 부정적인 입장을 견지하여 왔었다. 그러나 관광사업의 대외신인도의 긍정적 효과와 외자유치의 편의성에 입각한 관광에 대한 인식전환은 남북의 관광교류협력에도 긍정적인 관점에서 접근되게 되었다.

이러한 과정은 김일성(金日成)의 관광에 관한 언급에서 드러나고 있다. 다음에 『김일성저작집』에 나타난 관광에 대한 인식과 입장은 바로 북한의 관광에 대한 인식과 남북관광교류협력에 관한 태도를 살펴본다.

### 1. 南韓의 對北觀光交流協力 提議에 대한 拒否

1970년대 북한은 남한의 관광행태에 대한 비난과 함께 남한의 관광교류 협력의 제의에 대하여 일관되게 거부하여왔다. 이는 북한의 김일성의 남한의 관광에 대한 언급에서 알 수 있다. 1973년 남한은 '7·4공동성명'의 발표 이후 남북조절위원회 제3차회의(1973. 6. 12~13 서울)에서 북한과의 경제분야에서의 교류 협력을 제의하는 가운데 '관광분야의 교류'를 포함하였었다.<sup>28)</sup> 이러한 제의에 대해 북한의 김일성은 남한의 관광에 대한 부정

27) 『경향신문』, 1995년 4월 24일 6면.

28) 『南北對話白書』(국토통일원, 1988), 74면.

적 시각을 드러내었다. 이를 보면, 남한의 관광을 기생관광업이라고 하고, 이를 ‘매국배족행위’라고 비난하였다.<sup>29)</sup> 그러면서 남한의 북한의 관광협력의 제의에 관하여, 좀 더 구체적으로 남한의 금강산관광개발 제의에 관하여 거부입장을 분명히 하였다.<sup>30)</sup> 아울러 금강산관광의 남북공동개발의 효용과 가치를 “금강산을 공동으로 개발하여 관광업이나 하여가지고서는 인민들의 먹고 사는 문제를 해결할수 없다”고 평가절하 하였다.<sup>31)</sup>

그리고 김일성은 북한이 관광개발의 능력의 유무와는 별개로 금강산에 대한 관광사업의 전개에 대한 현재적 관심의 미비를 이유로 들면서 금강산의 남북공동개발에 대한 부정적 입장을 토로하였다.<sup>32)</sup> 그러면서 금강산관광사업에 대한 효용성을 높이 평가하고, 다만 그 여건이 성숙되지 않다는 점을 제시하면서 추후 이에 대한 기대를 표시하였다. 이를 보면, 금강산에 대한 외국인 관광객의 접근성의 난점, 현재 외국인 관광객의 내방현황의 부족 등을 들고 이어 금강산의 천혜적 조건의 강점을 “일본과는 국교관계가 없기때문에 일본사람들은 많이 오지 못할것입니다. 소련사람들이 금강산에 좀 오는데 그들도 한해에 기껏해야 몇백명 정도 왔다가는데 불과합니다. 구라파 사람들은 금강산에 오려고 하여도 거리가 멀고 러비가 많이 들기때문에 오기가 어려울것입니다. 그래서 우리는 금강산을 관광지로 꾸리

29) 김일성은 1973년 재인조선상공인의 애국사업에 관하여 언급하면서 “남조선의 수많은 여성들을 일본에 기생으로 팔아먹고있으며 일본자본가놈들은 매일 《관광객》의 명색으로 남조선에 기여들어 《기생추렴》을 한다고 합니다. 조선민족으로서 이것이 얼마나 격분할 일입니까. 우리가 어찌 조선민족의 고결한 절개와 순결성을 마구 짓밟아버리며 민족을 팔아먹고있는 남조선괴뢰도당의 매국배족행위를 그대로 보고만 있을 수 있겠습니까”라고 하였다. 『김일성저작집』, 제28권(1973. 1 - 1973. 12)(평양: 조선로동당출판사, 1984), 600면.

30) 김일성은 1975년 일조문화교류협력협회 이사장일행과의 담화에서 남한의 금강산관광개발에 대한 부정적 시각을 보였다. 이와 관련하여 김일성은 “북과 남이 합작하여 금강산을 관광지로 개발하자고 하였습니다. 남조선당국자들의 속심은 금강산을 관광지로 꾸려놓고 기생관광업이나 하여 돈을 벌어가지고 소수 특권층만 잘살게 하자는 것이였습니다”라고 언급하였다. 『김일성저작집』, 제30권(1975.1 - 1975. 12)(평양: 조선로동당출판사, 1985), 320면.

31) 위의 책, 480면.

32) 이에 관하여 김일성은 “우리가 자체로 금강산을 개발할 능력이 없어서 개발하지 않는것은 아닙니다. 우리는 아직 금강산을 관광지로 꾸리는데 관심을 적게 돌리고 있습니다”라고 하였다. 위의 책, 같은 면.

는데 투자를 많이 하지 않고있습니다. 얼마전에 우리가 구라파와 아프리카의 몇개 나라들을 방문하면서 보았지만 다른 나라들에는 우리 나라의 동해안만큼 아름다운곳이 없었습니다. 우리 나라 동해기슭에는 모래밭과 솔밭이 쪽 펼쳐져있는데 그만한 자연경치를 다른 나라들에서는 볼수 없었습니다. 만일 우리가 조금만 더 투자를 하여 금강산주변에 집도 잘 지어놓고 사람들이 지나다니면서 편안히 휴식할수 있는 장소나 몇군데 잘 꾸려놓으면 금강산은 훌륭한 관광지로 될수 있습니다. 그러나 우리는 아직 거기에 손을 대지 않고” 라고 강조하였다.<sup>33)</sup> 이는 북한의 관광사업의 전개에 대한 부정적 여건과 함께 금강산관광개발에 대한 강한 의지의 표명임을 엿볼수 있는 부분이라 할 수 있다.

## 2. 北韓의 觀光事業 活性化의 立場展開

종래 북한의 관광사업의 추진, 동시에 남북공동관광사업의 전개에 대한 부정적인 입장은 1970년대 말에 들어서서 점차 변하기 시작하였음을 알 수 있다. 1979년 북한은 경제발전을 위해 외화획득을 강조하기 시작하면서 외국인관광객을 대상으로 한 외화벌이를 강화하였다. 이는 김일성의 언급에서 잘 나타나 있다. 김일성은 1979년 평양시민들의 생활개선에 관한 담화에서 “남포항에 들어오는 다른 나라 선원들과 평양에 와있는 다른 나라 사람들, 관광객들과도 대상하여 외화를 벌어야” 한다는 점을 피력하였다.<sup>34)</sup> 또한 남포시에 대한 발전을 언급하면서 “다른 나라 선원들에게 관광도 시켜야 합니다. 극장과 영화관 같은것을 잘 꾸리고 정상적으로 운영하여야 합니다. 다른 나라 선원들에게 관광을 시키란다고 하여 관광업을 망탕하여서는 안됩니다. 우리는 아직 조국을 통일하지 못하였기 때문에 다른 나라 사람들을 망탕끌어들여 관광을 시킬수 없습니다. 그러나 다른 나라 선원들에게 구경을 시키는것은 일없습니다”<sup>35)</sup>라고 재차 강조하였다.

33) 위의 책, 480~481면

34) 『김일성저작집』, 제34권 (1979.1 - 1979. 12)(평양: 조선로동당출판사, 1987), 1.5147면.

35) 위의 책, 518면.

더욱이 강원도의 경제사업에 대하여 강조하면서 강원도의 관광지에 대한 개발과 함께 금강산에 대한 관광사업의 전개에 대하여 강하게 피력하였다. 이를 보면, 강원도안의 휴양지들을 잘 하기 위한 준비사업의 철저한 대비를 강조하면서 원산시의 시중호개발, 금강산개발, 석왕사의 휴양지 개발 등에 관하여 언급함으로써 이 일대에 대한 관광사업의 추진을 강하게 제기하였다.<sup>36)</sup>

### 3. 北韓의 觀光法制 立法과 金剛山觀光事業 展開

북한은 1980년대 들어서서 관광사업에 대한 적극적인 자세로 접근하기 시작하였다. 이러한 입장은 김일성의 다음 언급을 통해 알 수 있다. 북한은 1984년 합영법을 제정하면서 외국과의 합영·합작사업의 전개에서 관광업의 분야를 주요부문으로 강조하였으며, 이를 통해 북한과 외국과의 경제합작과 기술교류를 장려하겠다는 의지를 분명히 밝혔다.<sup>37)</sup>

이어 김일성은 종래 금강산 개발에 대한 부정적 입장에서 적극적인 자세로 전환하였다. 이에 대해 김일성은 “우리 나라는 산 좋고 물 맑은 아름다운 금수강산이기 때문에 관광업을 발전시키는데 매우 유리한 조건을 가지고 있습니다. 얼마전에 스위스와 프랑스, 이탈리아의 자본가들로 구성된 한 대표단이 우리 나라에 왔었는데 그들은 묘향산을 돌아보고 천하명승지라고 하면서 관광업을 합영하자고 하였습니다. 얼마후에 그들이 우리 나라에 다시 온다고 합니다. 우리는 지금부터 관광업을 발전시킬수 있도록 준비를 잘해야 하겠습니다. 관광업을 발전시키자면 평양시와 향산군, 량강도 혜산시와 대흥단군, 삼지연군, 강원도 원산시와 금강산, 개성시를 비롯한 관광

36) 『김일성저작집』, 제36권 (1981. 1 - 1981. 12)(평양: 조선로동당출판사, 1990), 396~397면.

37) 이에 관하여 김일성은 “공화국은 사회주의나라들뿐아니라 우리 나라를 우호적으로 대하는 자본주의나라들과의 경제기술적 교류와 협조를 발전시켜나가고있습니다. 우리는 세계 여러나라들과의 경제기술적 교류와 협조를 더욱 확대발전시키기 위하여 지난해에 《조선민주주의인민공화국 합영법》을 채택하고 공업과 건설, 운수, 과학기술, 관광업을 비롯한 여러 분야에서 다른 나라들과의 합영을 장려하고 있습니다”라고 언급하였다. 『김일성저작집』, 제39권 (1985.1 ~ 1986. 5)(평양: 조선로동당출판사, 1993), 103면.

대상지들을 잘 꾸려놓아야” 한다고 피력하였다.<sup>38)</sup>

이를 토대로 김일성은 강원도를 국제관광지로 개발하는 데 대하여 북한의 관광자원의 개발, 금강산, 묘향산, 개성시 등의 천혜적 관광자원의 장점을 강조하는 동시에 향후 300만명에 이르는 외국관광객의 내왕에 대한 대비에 관하여 강조하였다.<sup>39)</sup> 이를 기초로 북한은 라진·선봉자유경제무역지대의 관광규정을 제정하여 외국인관광객의 북한방문에 대한 구체적인 법제화작업을 하기 시작하였다.<sup>40)</sup>

이러한 과정을 거치면서 북한은 남한과의 관광교류협력에 대해서도 긍정적인 자세를 가지게 되었으며, 이는 남한의 현대그룹과의 금강산관광사업의 전개에 의해 그 구체화되게 되었다.

## 第2節 北韓의 觀光關聯法制

### I. 北韓憲法 및 關聯法上 觀光規定

북한헌법에는 1998년 헌법개정을 통해 ‘관광’이란 용어가 헌법에 포함되었다. 이전의 헌법에는 관광이란 용어가 없었다. 이는 북한이 대외경제개방정책을 추진하면서 이에 관한 체계적인 사업전개를 위한 헌법적 근거를 마련한 것이라 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 북한은 1980년대에 들어서서 관광사업에 관한 관심을 높이고 있으며, 이를 위한 법제화 노력을 병행하고 있다. 북한이 관광에 대한 개념과 인식을 새로이 하고 이에 관한 국가적 차원에서의 발전적 조치를 취하고 있는 사정을 보면, 북한헌법에

38) 『김일성저작집』, 제41권 (1988. 1 - 1989. 5)(평양: 조선로동당출판사, 1995), 329면.

39) 이에 대해서는 『김일성저작집』, 제42권 (1989.6 - 1990. 12)(평양: 조선로동당출판사, 1995), 198~211면 참조.

40) 이와 관련하여 김일성은 자유경제무역지대의 관광에 대하여 “라진-선봉지구에 오는 다른 나라 사람들이 온포에 가서 온천목욕도 하고 금강산에 가서 관광도 하게 하는 것이 좋습니다. 다른 나라 사람들이 금강산에 관광하러 갈 때에는 비행기를 타고가도록 하여야 합니다. 라진-선봉지구에서 금강산까지 비행기를 타고가면 시간이 얼마 걸리지 않을것입니다. 다른 나라 사람들이 금강산에 갈 때 배를 타고가게 할수도 있습니다”라고 관심을 표명하였다. 『김일성저작집』, 제44권 (1992.12 - 1994. 7)(평양: 조선로동당출판사, 1996), 457면.

관광관련규정을 두고 있는 것은 당연한 것으로 받아들여질 수 있다.

북한헌법상 규정을 보면, 첫째로 제67조에서 “국가는 정양소, 휴양소망을 여러 가지 형태로 늘이고 그 시설을 현대화하며 관광 탑승 등을 널리 조직하여 근로자들의 늘어나는 문화적 휴식에 대한 수요를 충족시킨다. 해당 국가기관, 기업소 직장정양소를 잘 운영하여 근로자들이 일하면서 충분히 휴식하도록 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이는 관광을 통한 인민복지향상을 헌법에 명기한 것이라 할 수 있다.

이와 관련하여 북한은 『사회주의로동법』은 제62조에서 근로자의 휴식권을 규정하고, 국가는 8시간노동제, 유급휴가제, 국자비용에 의한휴양제, 여러 가지 문화시설의 보전등에 관하여 규정하고, 제65조에서 노동자, 사무원(근로인테리), 협동농장원들은 해마다 14일간 정기휴가와 직종에 따라 7일 내지 21일간의 보충휴가에 대하여 규정하고 있다. 이를 위해 북한에서는 국가의 정양소, 휴양소망을 확충하고 그 시설의 현대, 관광·탑승의 조직을 통해 근로자들의 문화적 휴양에 대한 수요를 충족할 것을 요구하고 있다.<sup>41)</sup>

둘째로 제119조에서 내각의 임무의 하나로 “공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 상업, 무역, 국토관리, 도시경영, 교육, 과학, 문화, 보건, 체육, 로동행정, 환경보호, 관광, 그밖의 여러 부문의 사업을 조직 집행한다”(제7호)라고 규정하고 있다. 관광부문의 사업을 내각의 임무로 강조함으로써 다른 부문과 함께 관광부문의 사업강화를 도모하고 있음을 엿볼 수 있다.

셋째로 제75조에서 공민의 ‘거주·여행의 자유’를 인정하는 조항을 신설하였다. 이는 북한의 경제생활의 변화와 관련이 있으며, 북한에서의 관광사업의 강화와 관련하여 북한주민에 대한 복리향상의 의미를 부여하고 있는 것으로 생각할 수 있다.<sup>42)</sup>

그러나 한편 북한헌법은 제41조에서 “국가는 사회주의적 민족문화건설에

41) 이에 의해 북한의 경승지, 온천, 해안, 호수, 삼림, 약수터 등지에 정양소, 휴양소, 문화휴식처, 숙박시설 등의 시설과 같은 휴식공간이 설치되어 있으나, 이는 엄격한 의미에서 볼 때 관광시설이라기 보다는 근로자와 그 가족을 위한 사회후생시설에 가깝다고 할 수 있다. 『남북한 관광협력에 관한 연구』, 앞의 논문, 59면.

42) 북한의 1998년 헌법개정에 관해서는 張明奉, “最近의 北韓 社會主義憲法 改正(’98. 9. 5)의 分析”, 『統一研究論叢』, 제7권 2호(민족통일연구원, 1998), 1~39면.

서 제국주의의 문화적 침투와 복고주의적 경향을 반대하며 민족문화유산을 보호하고 사회주의현실에 맞게 계승발전시킨다”고 규정하여 북한의 관광사업추진의 한계성을 보이고 있는 것으로 분석할 수 있다.<sup>43)</sup> 이는 북한이 관광사업의 발전을 추진하면서도 사회주의의 원칙 하에 추진할 것임을 보여주는 것이라 할 수 있다. 다시 말해 북한의 대외개방의 추진은 체제수호의 한계 안에서 추진될 것임을 나타내는 것이라 할 수 있다.

## II. 北韓의 外國人投資法上 觀光規定

전술하였듯이 북한은 관광분야의 사업을 외자유치를 위한 주요 부문의 하나로 선정하고 있으며, 관광부문의 외국기업과의 합영·합작을 도모하고 있다. 이를 위해 「합영법」, 「외국인투자법」 및 「자유경제무역지대 관광규정」을 새로이 제정하였다.

### 1. 北韓의 外國人投資法制

먼저 북한은 1984년 「합영법」을 제정하면서 제2조에서 합작투자대상업종에 공업, 건설, 운수, 과학기술과 함께 관광부문을 포함시킴으로써 5대 합작분야로 관광사업의 비중을 높이고 있다. 이어 북한은 1992년 「외국인투자법」을 제정하면서 외국투자자의 관광분야의 투자를 명기하고 있다. 즉, 외국인투자법은 제6조에서 공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 과학기술, 유통, 금융과 함께 관광부문에서 북한에 대한 외국인투자를 명기하고 있다.

또한 북한의 「외국인기업법」은 제3조에서 합작기업은 관광부문에도 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 의해 북한에서 관광부문에서 외국인 투자가 가능하며, 합작기업의 설립을 통해 관광분야의 투자진출을 할 수 있다. 이로써 북한은 관광부문에서의 외국인투자대상을 명기하여 이에 대한 장려조치를 법제화하고 있다.

이러한 규정을 통해 북한이 관광산업에 대한 경제적 의의와 현실적 필요성을 인식하고 있음을 엿볼 수 있다. 또한 1980년대 들어서서 북한이 대외경제개방정책의 일환으로 관광분야의 중요성을 보여주는 단적이 예임을

43) 김영윤, 앞의 논문, 15면.

알 수 있다.

## 2. 自由經濟貿易地帶 觀光規定

### (1) 觀光規定의 一般事項

북한은 나진-선봉지역의 경제특구정책을 발표한<sup>44)</sup> 후 1996년 7월에 자유경제무역지대와 관련한 여러 가지 법규 가운데 『자유경제무역지대 관광규정』을 함께 제정하였다. 이에 북한은 자유경제무역지대에서 관광을 하는데 유리한 환경과 조건을 보장하며 세계 여러 나라들과 관광을 통한 친선·협조관계를 더욱 확대 발전시키고자 한다는 점을 밝혔다. 동 관광규정에 의하면, 외국인과 ‘북한영역 밖에 거주하는 조선동포’는 자유경제무역지대에서는 자유롭게 관광을 할 수 있으며, 일정한 자격과 조건을 충족시키는 경우에는 지대 밖의 북한 영역 안에서도 어느 정도 관광을 할 수 있게 하였다(제2조). 따라서 대한민국의 국적을 가진 사람도 이 규정에 따라 북한에서 관광을 할 수 있게 되었다.

또한 이 관광규정에 의하면, 북한에서의 관광은 북한과 다른 나라 사이의 관광협정 또는 자유경제무역지대에서 관광여행을 조직하는 회사(이하 ‘지대관광여행사’라고 함) 다른 나라 관광회사·기관·기업체·단체 및 개인간의 관광계약을 체결하여야 한다(제3조). 자주·평화·친선의 이념 하에 국적·민족·정견·신앙에 관계없이 나라와 지역·개인들 사이에 서로 이해하고 협력·교류하는 원칙하에 관광을 하도록 하고 있다(제4조). 이는 차별없는 관광의 자유를 인정하고 있다는 점을 나름대로 의미가 있으며 관광의 확대를 의도하고 있음을 알 수 있다.

관광객이 지대에 출입하기 위하여는 자유경제무역지대 관광관리기관이나 해당 권한있는 기관이 발급한 관광증 또는 관광여행증과 같은 증명서를 포함한 ‘관광여행승인문건’을 발급 받아 이 서류에 따라 북한에 입국하여 관광을 하여야 한다(제5조). 그 동안 폐쇄사회에서의 관광에서 우려되었던 안전문제에 대하여도 “관광객은 관광여행·생활·의료봉사와 같은 필요한 봉사를 보장받으며, 신변 안전도 법적으로 담보된다”(제6조)고 명문으로

44) 1991. 12. 28 정무원결정 제74호.

규정하고 있다.

지대관광사업에 대한 통일적인 관장은 국가관광지도기관의 지도하에 지대관광관리기관이 행하는데, 이들 두 기관은 국제적인 관광추세에 맞게 다른 나라와 세계 및 지역적 협조기구·국제기구들과 관광분야에서 교류와 협력을 하도록 하고 있다(제7조, 제9조).

나아가 외국인이나 북한 영역 밖에 거주하는 조선동포는 북한의 기관·기업소·단체와 합영·합작의 형식으로 투자하여 지대에서 관광지와 관광대상을 개발하거나 관광봉사업을 할 수 있도록 하였다(제8조). 또한 관광객은 관광 중에 지대의 개발·투자·기업의 창설 및 운영·과학기술교류 및 경제거래와 관련한 문제를 해당기관·기업소·외국인투자기업 및 외국인과 협의하거나 그와 관련한 계약을 체결할 수 있다(제15조). 이를 통하여 북한은 관광지 및 관광상품을 개발하여 외자유치와 관광수입이라는 이중적 경제효과를 누리하고자 하는 의도를 찾아볼 수 있다.

## (2) 觀光旅行

관광여행의 형식이나 방법은 단체 또는 개별적으로 할 수 있으며 관광객의 의사와 요구에 따라 여러 가지로 할 수 있다(제10조). 그러나 이러한 관광여행을 하기 위해서는 먼저 관광객이 체류지의 관광회사 또는 관광을 직접 조직하는 해당국의 기관·기업체·단체를 통하여 지대관광여행사에 이름·성별·생년월일·민족별·국적·거주지·직장·직위·여권의 종류 및 번호·관광기간·관광지·관광증을 받을 장소(나라 또는 대표부명)와 같은 내용을 밝힌 '관광여행신청문건'을 제출해야만 한다(제11조). 그러면 이 서류를 접수한 지대관광여행사는 접수일로부터 3일내로 검토하여 처리하여야 하는데, 관광여행에 대한 동의는 모사전신(Facsimile)·인쇄전신(Telex)으로 할 수 있다(제12조). 이와 같은 절차를 거쳐 승인이 되면 별도의 사증(VISA)없이도 여행이 가능하다.

한편 지대에 와 있는 외국인이 북한의 다른 지역을 관광하려고 할 수도 있는데 이 경우에는 지대 안의 관광봉사기관에서 별도의 관광증을 발급받아야 한다.<sup>45)</sup> 이처럼 폐쇄된 북한의 개방화에 특이할 만한 것으로 자유경

45) '자유경제무역지대 외국인 출입규정' 제10조 참조.

제무역지대 밖에서도 제한된 범위(24시간내, 여행과 병행)나마 지대관광 여행사에 신청하여 관광여행을 할 수 있다(제13조)는 점을 찾을 수 있다.

관광당사간의 의무로 지대의 관광지리기관과 관광여행사·관광봉사기업(여관, 식당, 운수, 참관대상, 상점, 유희오락실 등을 운영하는 기업)은 관광객의 생명과 재산을 철저히 보호하여야 하고(제14조), 생명이 위급한 관광객이 생겼을 경우에는 필요한 구급대책을 세워야 하는데, 이 경우 치료비는 당사자간의 합의에 따라 처리하도록 하고 있다(제22조).

관광객은 관광여행기간에 북한의 법과 규정·사회질서를 지키고 주민들의 예의도덕과 생활풍습 등을 존중하여야 하며 관광여행을 그 어떤 불순한 목적에 이용하지 않도록 하고(제16조) 관광대상·관광지원을 못쓰게 만들거나 관광환경을 오염시키는 행위를 금지하고 있다(제17조). 체제수호를 위한 다분한 의무를 강조하고 환경 면에도 배려하고 있다. 이는 북한이 관광과 관련하여 환경보존에 관한 관심과 자본주의의 관광행태에 대한 기존의 비판적인 태도가 반영되고 있음을 알 수 있다. 그러나 무엇보다 편안한 상태에서 관광을 즐기는데 필요한 신변안전보장규정을 두고 있는 것은 그간 북한의 폐쇄적인 자세에 비추어 볼 때 관광객을 유치하기 위한 제도적 장치를 마련한 것으로 보다 진전된 북한의 관광진흥책으로 볼 수 있다.

### (3) 觀光奉仕 및 料金

관광사업은 필연적으로 용역(서비스)이 중심을 이루는 것이라 할 수 있다. 이에 북한은 관광사업이 갖는 속성을 무시하지 않고 이에 대한 관심을 반영하고 있다. 다시 말해 시대의 변화로 거래의 대상 면에서도 종래의 물품중심의 유체물거래에서 무형재로 변화하게 됨에 따라 이처럼 관광거래를 포함한 특수한 용역(Service)부문에 관심을 두어 자유경제무역지대관광 여행사나 관광객과 접객 및 운수 등을 운영하는 관광봉사기업간에 계약에 의하여 서비스를 상호 제공하고 받을 수 있으며 이를 요구할 수도 있도록 하여(제18조) 이에 대한 권리와 의무를 규정하고 있음은 그러한 상황을 반영하고 있는 것이다.

이에 관한 규정을 보면, 지대관광봉사기업은 계약이 정한 바에 따라 봉사하되 지대관광여행사와 더불어 관광봉사시설과 설비를 관광수요에 맞게

갖추고 봉사수준을 높이며, 관광객은 계약대로 관광봉사를 요구할 수 있다(제19조). 지대관광여행사는 관광객이 배낭식 천막 또는 숙박을 갖춘 자동차를 가지고 오는 경우 숙박용지를 보장해 주어야 하고(제20조), 관광신청하는 경우 관광봉사를 조직하여야 한다(제21조).

한편 관광요금은 관광계약 당사간에 서로 협의하여 정하며 입국하기 전에 선불을 원칙으로 하되, 부득이한 경우에는 첫 안내지점에서 지불할 수도 있다(제23조). 지대관광여행사가 관광봉사기업과 봉사계약을 맺었을 경우에는 계약에 따라 해당 봉사료를 지불하여야 한다(제24조)고 규정하고 있다.

#### (4) 觀光管理

관광과 관련한 사업은 지대의 관광관리기관·관광여행사·관광봉사기업이 행하는 데, 관광관리기관은 관광개발계획의 작성 및 실행, 대외관광시장의 조사 및 확대, 대외관련선전, 관광봉사활동에 대한 조절 및 감독, 관광여행의 승인, 관광봉사자의 양성, 관광업에 대한 협의, 기타 관광과 관련한 사업을 담당한다(제25조, 제26조). 지대안의 기관·기업소와 외국인투자기업·외국인이 지대 내에서 전문관광봉사를 한다거나 지대안의 관광지외 관광대상을 개발 또는 소개하려고 할 경우에는 관광관리기관과 합의하여야 한다(제29조 제31조). 지대 밖의 북한지역 내에 있는 기관·기업소와 외국투자가·외국인투자기업이 지대 안에서 관광업을 하려는 경우에도 관광관리기관과 미리 합작한 다음 북한의 외국인투자기업과 관련한 법규범에 따라 관광기업을 설립할 수 있다(제30조). 이에 따라 북한은 관광분야의 외국기업과의 합작 및 합영회사의 자유경제무역지대에 대한 설립에 관하여 규정하고 있다. 관광분야의 외국인 투자를 구체화하고 있는 것이다.

한편 관광관리에 관하여 지대관광여행사는 관광객의 접수와 안내, 관광봉사조직 등을 담당하며 관광봉사현황을 종합하여 분기에 1회씩 관광관리기관에 제출하여야 한다(제27조). 또한 지대봉사기업은 관광객들에 대한 여러 가지 관광봉사를 하며 그를 통하여 이루어진 수입·봉사시설이용 현황과 같은 자료를 매월 1회 관광관리기관에 제출하여야 한다(제28조). 이들에 대하여 필요한 경우에 관광관리기관이 관광봉사현황을 검열할 수 있

으며, 이 경우 관광여행사와 관광봉사기업은 검열에 필요한 조건을 보장하여야 한다(제32조).

(5) 制裁 및 紛爭解決

자유경제무역지대 안에서의 관광과 관련한 문제가 발행할 경우에 대한 해결절차에 관하여 규정하고 있다. 즉, 계약 당사자간에 의무를 이행하지 않았을 경우 대한 제재로서는 민사적 책임뿐만 아니라 형사적·행정적 책임도 지우고 있다. 즉, 지대관광여행사와 관광봉사기업이 계약 조건대로 관광봉사를 하지 않을 경우 약정한 위약금 또는 손해배상금을 부담해야 하며(제33조), 이를 어겼을 경우에는 정도에 따라 원상복구·손해보상과 같은 민사적 책임을 지우거나 500원~1만원의 벌금을 물리며 어긴 행위가 엄중할 경우에는 행정적 또는 형사적 책임을 지도록 하고 있다(제34조).

관광사업과 관련하여도 의견이 달라 분쟁이 생길 수가 있는데, 이 경우 일차적으로 당사자간의 협의로 해결하도록 하고 이 방법으로 해결되지 않을 경우에는 북한의 중재로 해결하도록 하고 이 방법으로 해결되지 않는 경우에는 북한의 중재 또는 재판 기관의 해당 절차에 따라 해결하며 당사자간의 합의에 따라 제3국의 중재기관에 의하여서도 분쟁문제를 해결할 수 있도록 규정하고 있다(제35조). 이러한 분쟁해결절차에 관한 규정은 여타 외국인투자법제 및 자유경제무역지대관련법제와 동일한 내용으로 규정하고 있다.

第3節 金剛山觀光事業에 대한 北韓法の 適用問題

현재 남북한간의 관광에 관해서는 금강산관광사업이 진행되고 있다는 점에서 금강산관광사업과 관련한 북한법의 적용문제를 살펴볼 수 있다. 금강산관광개발사업은 민간차원의 계약에 의해 추진되고 있으나, 남북한의 교류협력의 강화 내지 활성화라는 점에서 정부당국차원의 제도화가 요청되는 부분이다. 남북한의 관광사업은 금강산에만 한정하는 것이 아니라 그외 지역으로의 확대를 도모하여야 한다는 면에서 금강산관광개발에서 나타난 문제점과 그 개선방안의 분석을 의미가 있는 것이다. 여기에서는 금강산관광

사업과 관련한 북한법의 적용문제에 관하여 살펴본다.

이에 대한 분석은 현재 북한과의 관광사업이 금강산관광개발사업을 통해 추진되고 있으며, 실제로 이에 관한 법적 문제가 제기되기도 하였다는 점에서 이에 관한 법적 문제를 검토하는 전제로서 의미가 있는 것이다. 여기에서 논의하는 금강산관광사업에 대한 북한법의 적용문제는 바로 남북한의 관광협력에 있어서의 법적 문제와 연관되어 있는 것이라는 점에서 이를 살펴보는 것은 북한과의 관광협력에 있어서의 법적 문제를 살피는 사전적 검토작업이 될 것이다.

### I. 金剛山觀光事業의 法的 基礎

알다시피 북한의 금강산관광은 1989년 1월 현대그룹의 정주영 명예회장과 북측이 합의한 금강산관광개발사업의 제1단계 사업으로 추진되고 있는 것이다. 이와 관련한 현대와 북한의 합의사항은 다음의 문건에 의해서 나타나 있다. 이를 보면, 1998년 6월 22일에 체결된 현대그룹과 ‘조선아세아태평양평화위원회’(이하 ‘아태’라고 약칭한다)<sup>46)</sup> 사이의 ‘의정서’,<sup>47)</sup> 현대건설주식회사·현대상선주식회사·금강개발산업주식회사와 ‘아태’ 사이에 체결된 ‘금강산관광을 위한 계약서’(이하 ‘기본계약서’라고 약칭한다), 1998년 7월 6일에 체결된 ‘금강산관광을 위한 부속계약서’(이하 ‘부속계약서’라고 약칭한다) 및 1999년 10월 16일 현대그룹과 금강산관광총회사 사이에 체결된 ‘긴급 정황처리에 관한 부속합의서’ 등을 들 수 있다.<sup>48)</sup>

46) 북한의 ‘아태’는 북한에서 당·정·군의 각 기관에서 독자적으로 운영해온 대남접촉 창구를 정리하여 ‘대남창구의 일원화’를 도모하기 위해 설립된 기관으로 알려지고 있다. 이 위원회는 노동당의 외곽조직으로 알려지고 있으며, 위원장은 김용순(노동당 대남비서)이 맡고 있다. 이 위원회는 이른바 비정부기관으로 민간기구의 외관을 갖추고 있으나, 북한조직의 특성상 당의지도하에 운영되는 관변단체의 성격이 강한 것으로 보인다. 북한의 아태는 실제적으로 대남창구의 역할을 맡고 있으며, 남북정상회담의 성사에 있어서도 남한의 박지원 문화부장관과 북한의 송호경아태 부위원장이 특사의 역할을 통해 이루어졌었다.

47) 이 『의정서』에 의하면 현대측과 아태측은 금강산관광개발사업을 추진하되, 1차적으로 유람선에 의한 금강산조직관광을 실시하며, 관광개발사업을 위한 기구로서 ‘금강산관광개발추진위원회’를 두는 것으로 되어 있다. 이에 동일자의 ‘합의서’를 통하여 ‘금강산관광개발추진위원회’의 위원장직은 현대그룹 정주영명예회장이 맡는 것으로 하였다.

48) 이들 합의문건의 全文은 본 연구서의 부록에 수록함.

이러한 합의내용은 남한정부의 개입을 배제하고 있음을 알 수 있다. 이 사업에 관한 합의문건의 내용은 유람선에 의한 금강산조직관광을 비롯하여 금강산지구에 골프장·스키장·호텔 등을 건설하는 금강산관광개발사업을 중점으로 하고 있음에도 불구하고 남한 정부의 개입을 반대한 북한의 입장에 의하여 민간차원의 협력사업으로 추진되게 되었다. 그래서 금강산관광사업이 분단 이후 남북의 공식적 경협사업으로서의 상징성과 그 규모에 비추어 정부차원에서의 접근이 이루어졌더라면 하는 아쉬움이 거론되기도 하였다. 그래서 이 사업은 기본적으로 『남북기본합의서』상 ‘남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’에 의한 『남북경제교류·협력공동위원회』에서의 협의를 통한 협력사업의 추진(제1조제2항)이 이루어졌어야 한다는 것이었다.<sup>49)</sup>

금강산관광사업은 남한의 현행법상 『남북교류협력에관한법률』과 ‘동시행령’ 및 ‘동시행규칙’에 의해 규율되는 대상이라 할 수 있다. 이 법에 따르면, 금강산관광사업은 통일부장관으로부터 협력사업자승인을 얻고(동법 제16조 제1항), 협력사업자승인을 얻은 후 협력사업을 시행하고자 할 때에도 매 사업마다 통일부장관의 승인을 얻어야 하는 사업에 해당한다(동법 제17조 제1항). 이에 따라 현대측은 1998년 9월 ‘금강산관광사업’이라는 명칭으로 남북협력사업의 승인을 받았다가, 1999년 1월에 다시 ‘금강산관광개발사업’으로 확대하여 변경 승인을 받은 것이다.<sup>50)</sup>

금강산관광사업은 준비단계에서 3단계로 나뉘어 전개되고 있는데 이를 단계별로 살펴본다. 먼저 준비단계에 있어서의 많은 우여곡절이 있었음에도 불구하고, 비교적 순조롭게 진행되어 오던 금강산관광사업은, 1999년 6월 발생한 한 관광객(민영미씨)의 억류사건이나 서해교전사태 등으로 중단될 위기를 겪기도 하였다. 관광객 억류사건은 금강산관광에 있어 관광객의 신변보호문제가 부각됨으로써 북측에서 일방적으로 정한 이른바 『금강

49) 申榮鎬, “金剛山觀光開發事業에 대한 北韓法の 適用”, 『北韓法研究』, 제3호(北韓法研究會, 2000), 72면.

50) 금강산관광사업에서 추가로 승인된 사업 내용에는 부두, 휴게소, 공연장, 식당, 매점, 온천장 등의 설치가 포함되어 있으며, 이들 시설은 완성 또는 완성단계에 있다. 계획중인 스키장이나 골프장 등의 건설을 위해서는 사업변경승인절차를 다시 받아야 할 것이다.

산관광세칙』(1998. 11. 2)과 관련한 남북간의 입장 차이가 대립하게 되었다.

이에 대해 남한정부는 북한당국이 취한 관광객 억류조치에 대한 비판과 관광사업의 일시중단, 관광개발사업비의 송금 불허 등의 조치를 취하였지만, 이는 문제해결을 위한 간접적인 방법에 불과한 것이었다. 금강산관광개발사업이 기본적으로 민간기업이 주체가 되는 남북한 경제협력사업이라 하더라도 남한국민의 북한억류에 대한 북한법의 위반 및 적용문제, 자국민의 보호라는 차원에서 국제법상의 보호조치에 대한 대처 및 강구책마련에 대한 비판이 제기되었다.

이 사건은 남북관광사업에 있어 법적 문제를 검토하고 그 재발방지에 대한 대안을 제시하는 계기가 되었다. 비록 이 사태는 새로운 ‘관광세칙’의 마련을 통해 해결되기는 하였지만, 금강산관광과 관련한 제반문제들이 어떠한 법적 체계하에서 구체적으로 어떠한 규율을 받는가에 대한 검토를 하게 하는 계기를 만들었다.

## II. 金剛山觀光事業에 대한 規律體系 檢討

금강산은 북한지역에 위치하고 있으며, 따라서 북한법체계의 적용에서 완전하게 배제할 수 없다. 물론 북한은 금강산지구의 특정지역을 남한관광객에게 개방하여 제한적인 범위에서의 관광 및 개발을 허용하고 있다. 여기에는 현대와의 민간기업차원의 남북경협사업으로 추진된다는 제약이 있으며, 현대와의 계약상 규율체계를 갖추고 있다. 이에 이러한 계약의 북한법상의 규율체계와 관련하여 그 적용문제에 관하여 살펴본다.

금강산관광개발사업에 대한 규율체계를 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 金剛山觀光開發事業의 契約當事者 適格

먼저 금강산관광개발사업에 관한 현대측과 ‘아태’와의 ‘의정서’, 기본계약서 및 부속계약서가 북한법상 ‘대외경제계약’의 해당여부에 대해 살펴본다. 북한법의 『대외경제계약법』은 대외경제계약이라 함은 대외경제계약을 하도록 승인 받은 북한의 기관, 기업소, 단체가 무역, 투자, 봉사과 관련하여

맺은 외국인과의 계약이라고 정의하고 있다.<sup>51)</sup> 이에 따라 금강산관광사업에 관한 계약당사자인 ‘아태’와 현대측의 당사자적격에 관한 문제를 검토한다. 북한법에 의해 현대측을 외국인으로 볼 것인가는 불명확하다. 그러나 북한의 『외국인투자법』에서 외국인투자당사자로 규정하고 있는 “공화국령 역밖에 거주하는 조선동포”<sup>52)</sup>에 대하여 북한의 공식견해는 “행정적, 법률적 관할밖에 거주하고 있는 조선동포로서 해외동포들과 남조선동포들이 포함된다”<sup>53)</sup>고 해석하여 남한기업이 외국측 투자당사자로 될 수 있음을 긍정하고 있기 때문에, 현대측의 북한의 대외경제계약상의 계약당사자적격은 긍정된다고 보아야 할 것이다.

반면 ‘아태’는 당 통일전선부 소속의 대외교류 및 협력창구로서 그 실질적 지위는 어떠한지 간에 형식상 국가기관에는 해당하지 않는다고 할 수 있다. 따라서 ‘아태’가 독립적인 경비예산이나 독립채산제로 운영되고 있다는 면을 인정한다면, 법이론상 북한민법상 민사법률관계의 당사자인 법인에 해당한다. 북한법상 법인은 자기의 본신의 임무에 맞는 범위안에서 민사권리능력의 부여되므로<sup>54)</sup> ‘아태’가 대외경제계약의 당사자능력을 인정받게 되며 금강산관광개발사업에 대한 계약은 대외경제계약으로 보아야 할 것이다. 따라서 이 계약은 내각의 대외경제기관의 감독·통제를 받으며 그 승인을 받아야 한다.<sup>55)</sup>

## 2. 金剛山觀光事業의 契約締結當事者

### (1) 金剛山觀光開發事業契約의 主體問題

금강산개발사업과 관련한 계약에 관해서는 현대와 ‘아태’가 체결한 기본계약서 및 부속계약서에 나타나 있다. 이들 계약서에 기초하여 보면, 금강산관광개발사업을 위한 계약체결당사자는 북측의 ‘아태’와 남측의 현대건설

51) 『대외경제계약법』 제2조 및 제3조.

52) 외국인투자법 제5조, 제2문.

53) 『라진-선봉자유무역지대 투자문답집』(평양: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1996. 6), 45면.

54) 북한민법 제13조 제1항.

55) 『대외경제계약법』 제7조, 제11조, 제14조제3호.

주식회사·현대상선주식회사·금강산개발산업주식회사이다(『부속계약서』 제1조), 그리고 ‘아태’와 현대측 중 현대건설주식회사 및 현대상선주식회사는 북측 내에서의 관광개발사업 및 관광관련 부수사업을 위해 합영회사를 설립하기로 하고 있다. (『부속계약서』 제4조).

‘아태’와 현대측 양측은 금강산관광의 세부적인 절차에 관하여 책임의 한계를 규정하고 있다. 예컨대 양측은 모두 각기 관광을 위한 유람선 준비·운영, 관광객 모집, 관광버스 준비·운영·유지보수, 관광객의 안내 등을 책임지나(『기본계약서』 제1장 제2조 및 『부속계약서』 제1장 제2조 및 『부속계약서』 제3조), 관광객이 유람선에서 하선하여 부두에 도착한 때로부터 유람선에 재승선할 때까지의 관광객 안내사업, 식사제공 및 관광상품 개발·판매·무역 등 관광부수사업을 담당하는 주체는, 현대건설주식회사·현대상선주식회사 및 ‘아태’가 당사자로 되어 북한에 설립하는 합영회사로 되어 있다(『부속계약서』 제2조 제1호). 이를 위하여 현대측은 금강산관광사업을 총괄하는 ‘현대아산’을 설립하게 된 것이다. 이는 ‘현대아산’이 『관광세칙』의 합의당사자로 명기되어 있는 것에서 알 수 있다.

이와 관련하여 문제점을 찾아볼 수 있는 부분이 있다. 그것은 『부속계약서』 제10조제3항에 근거하여 체결된 『긴급 정황처리에 관한 부속합의서』의 합의당사자의 명의에는 다시 『현대그룹』으로 되어 있기 때문이다. 즉, 합의당사자의 주체의 혼란을 보여주는 부분이다. 이에 비해 『관광세칙』 및 『긴급 정황처리에 관한 부속합의서』의 북한측 당사자는 ‘금강산관광총회사’<sup>56)</sup>로 일관되어 나타나고 있다. ‘금강산관광총회사’가 북한측의 합영당사자인지는 불분명하나, 위 법적 문건상으로는 일단 긍정된다고도 할 수 있다.

『부속계약서』에 의하면, 유람선의 첫 출항이 실시되기 전까지 ‘아태’는 금강산조직관광 및 관련부수사업에 필요한 합영계약을 체결한 후 합영계약의 승인, 회사등록, 세무등록, 영업허가증 취득 등 북한의 외국인투자에 관한 기본법인 외국인투자법, 합영법, 합영법시행규정 등<sup>57)</sup>이 규정하고

56) 북한의 ‘금강산관광총회사’는 금강산관광과 관련하여 해외동포뿐만 아니라 다른 지역에서 오는 외국인관광객의 관광 알선업무를 하는 국영회사로서 여행업무를 전담하고 있다. 『금강산관광의 법제도적 문제와 대응방안』(아시아사회과학연구원, 2000), 73면.

있는 제반 절차를 이행하여야 한다. 즉, 『기본계약서』와 『부속계약서』에 의하면, 금강산지구 내에서 이루어지는 관광관련 부수사업은 물론이고 2단계 및 3단계의 관광개발사업의 주체는 북한 내에 설립되는 합영회사가 된다. 이에 의해 당해 합영회사만이 관광객의 북측방문 및 금강산지구 입장과 관련하여 요금을 징수할 수 있으며, 합영회사 이외의 어느 누구도 현대측이나 관광객으로부터 요금을 징수할 수 없다. 합영회사의 수입금은 징수한 요금 중 관광객의 북측방문수속비, 유람선의 입항수속비 및 정박료 등 제반 세금과 관광객의 금강산지구 입장료 및 기존시설 이용료와 합영회사 운영비용을 포함한 금액으로서 공공요금을 북측의 관계기관에 지불하고 그 잔여금액으로 처리하게 된다(『부속계약서』 제5조제1항, 제2항).

#### (2) 金剛山觀光事業運營의 主體問題

현재 추진중인 금강산관광개발사업의 주체로서 설립된 회사의 성격에 관한 명확한 법적용이 확실하지 않은 데에서 나타나는 문제가 있다. 이는 북한법의 적용문제와 관련한 것이다. 이를 보면, 북한법상 ‘합영회사’에 관한 용어는 1984년 9월 9일 제정된 구합영법상의 개념에 해당한다. 북한의 현행 외국인투자법이나 합영법은 ‘합영기업’이라는 용어를 사용하고 있다. 금강산관광개발사업과 관련하여 그 사업의 주체로서 북한에 설립하기로 한 합영회사가 ‘합영기업’에 해당하는지 아니면 또 다른 형태의 ‘외국투자기업’ 인지는 분명하게 나타나지 않고 있다. 그러나 합영계약을 체결하기로 한 것으로 보면, 북한법상 합영기업에 속하는 것으로 이해할 수 있다. 여기서 ‘아태’나 현대측이 현행법상의 법적 용어를 두고도 구법상의 용어<sup>57)</sup>를 사용하였는가에 대해 의문이 제기될 수 있다. 당사자들이 무지에서 비롯되었는지 아니면 용어 문제는 사업의 본질과는 무관한 것이기에 간과한 것인지에 대해서는 어떠한 설명도 없다.<sup>59)</sup>

57) 북한의 외국인투자관련법에 구성체제에 관하여는 최달근·신영호, 『북한법입문』(세창출판사, 1998), 406면.

58) 물론 현행 북한민법 제11조 제2항에서는 합영회사는 용어를 그대로 사용하고 있지만, 이는 외국인투자법이나 합영법이 개정되기 이전에 제정되기 이전에 제정되었기 때문에 그러한 것이다.

59) 申榮鎬, 앞의 論文, 77면.

북한의 외국인투자법제상 외국인의 대북한 투자기업으로는 세 가지 형태가 인정되고 있다. 이를 보면, 북한측 투자가와 외국 측 투자가가 공동으로 투자하고 북한측이 운영하며 계약조건에 따라 상대측에 투자지분을 상환하거나 이윤을 분배하는 형태인 ‘합작기업’, 북한측 투자가와 외국측 투자가가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자지분에 따라 이윤을 분배하는 ‘합영기업’, 그리고 외국투자가가 단독으로 투자하여 경영하는 ‘외국인기업’이 북한의 외국인투자기업의 형태이다.<sup>60)</sup>

생각건대 ‘아태’와 현대측이 금강산관광 및 관광개발사업을 위하여 북한에 설립하기로 한 합영회사가 ‘합영기업’이라면, 북한측 당사자인 ‘아태’도 합영계약에 의하여 정해지는 출자의무를 부담하는 것으로 해석할 수 있다. 북한의 『합영법』에 의하면, 합영당사자들이 출자할 수 있는 재산은 화폐, 건물, 기계설비, 원료, 발명권, 기술문헌, 기술비결, 토지이용권 등이나(제11조 제2항, 합영법시행규정 제37조), 금강산관광을 위하여 또는 관광개발사업을 위하여 북한측 당사자가 출자할 수 있는 재산은 고작해야 토지이용권에 불과한 것으로 파악할 수 있다. 이 경우에도 북한은 국유일 것으로 짐작되는 금강산지구 내의 사업예정부지에 대하여 국토관리기관으로부터 토지이용권을 취득하여 출자하는 절차를 밟아 처리하여야 할 것으로 분석된다.<sup>61)</sup>

북한법제에 의하면, 합영기업의 운영주체는 합영기업에 투자한 투자자로 구성되는 이사회이며, 이사회 개의를 위한 정족수는 전체 이사의 3분의 2 이상이고(합영법 시행규정 제53조 제1항), 의결정족수는 기본규약의 수정·보충, 출자지분의 양도, 업종 및 등록자본의 변동, 존속기간의 연장, 기업해산에 대하여는 만장일치제이며 그 이외의 사항에 대하여는 과반수의 찬성에 의해 이루어진다(동 제54조). 이를 고려하여, 현대측은 교섭단계에서 현대측의 단독투자를 주장하였다고 한다. 즉, 경영·관리와 관련하여 북한측이 간여할 수 없는 투자형태인 외국인기업으로 설립할 것을 내세운 것이다. 그런데 여기에는 북한법상 중대한 제약이 있다. 외국인투자가의

60) 이들 기업의 형태에 관해서는 朴井源, 앞의 책, 171~172면.

61) 북한의 『토지임대법』 제5조. 申榮鎬, 앞의 論文, 77면.

단독투자기업인 외국인기업은 합병·합작기업의 경우와는 달리 자유경제무역역대에만 설립할 수 있도록 한 제약에 해당하게 된다. 이에 의해 북한당국이 금강산관광과 관련하여 금강산지구를 경제특구로 지정하기 전까지는 외국인기업을 설립할 수 없게 되는 것으로 해석할 수 있다. 그런데 사업추진과정에서 북한측은 자신들의 출자지분을 현대측에 전부 양도하였다고 한다.<sup>62)</sup>

한편 금강산관광개발사업주체가 현대측의 단독투자형태의 외국인기업이라면,<sup>63)</sup> 그것이 북한법상 어떠한 지위에 있는가에 대한 문제를 검토할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 금강산지구가 관광특구로 지정되지 아니하는 한 그 곳에 외국인기업을 설립하는 것은 북한법의 규정상 불가능해진다. 북한은 현대와의 금강산관광개발사업을 김일성의 ‘전민족대단결 10대강령’<sup>64)</sup> 및 김정일의 ‘민족대단결 5대방침’<sup>65)</sup>이라는 최고지도자의 교시에 근거하여 진행하고 있으며, 김정일의 이른바 ‘광폭정치’의 산물이라고 주장하고 있다. 최고지도자의 방침·교시가 북한에 있어서는 실질적인 최고규범으로 기능하고 있다는 법현실을 감안할 경우에는 이러한 북한의 주장은 금강산관광사업의 전개와 관련하여 큰 문제로 거론되지 않을 것이다. 그러나 금강산관광사업의 순조로운 추진은 북한의 돌연한 입장변화에 따른 변수가 존재한다는 면에서 이에 대해 대비하여야 할 것이다.

62) 『금강산 관광의 법제도적 문제와 대응방안』, 앞의 論文集, 73~74면.

63) 현대측의 요구도 있었겠지만, 북한측 합병당사자로서의 출자지무를 이행할 능력이 없는 현실을 고려한 것으로 생각된다. 따라서 북한측 합병당사자가 출자하기로 정해져야 할 사항이었던 토지이용권이 출자에서 제외되었을 것이며, 현대측은 토지사용료를 납부하게 된 것이다. 현대측이 지불하는 관광개발사업비 중에 이것이 포함되어 있는지는 알 수 없다.

64) 이 강령은 ① 민족대단결로 자주, 평화, 중립적 통일국가 창립, ② 민족애와 민족자주정신에 기초하여 단결, ③ 공존·공영·공리 도모, 서로 다른 사상과 제도 인정 및 존중, ④ 모든 형태의 정쟁중지, 외세침략에 공동대처, ⑤ 북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 가시고 신뢰하고 단합, ⑥ 민주주의를 소중히 여기며 서로 다른 주의 주장에 대한 배척 중지, ⑦ 개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부보호 및 민족대단결 이용장려, ⑧ 접촉, 왕래, 대화의 실현, ⑨ 북과 남, 해외의 전민족의 연대성 강화, ⑩ 민족대단결과 통일위업에 공헌한 사람들에 대한 평가 등으로 되어 있다. 『김일성저작집』 제44권(1992.1 - 1994.7)(평양: 조선로동당출판사, 1996), 160~163면.

65) 그 내용은 ① 민족 자주원칙의 견지, ② 애국애족·조국통일의 기치 밑에 대단결, ③ 남북관계개선, ④ 외세·반통일 세력반대 투쟁 ⑤ 온민족의 접촉·대화화 연대·연합 강화 등으로 요약된다.

비록 북한은 금강산개발사업에 대한 투자보장<sup>66)</sup>을 비롯한 여러 법적 보호장치를 마련하고 있다. 그러나 보다 북한법상 보호를 받기 위해서는 금강산관광개발사업의 계약과 운영상 회사는 북한의 외국투자관련법제에 따라 적법하게 설립된 외국투자기업으로서의 법적 성격을 갖추어야 할 것이다. 따라서 금강산관광은 차지고라도 제2단계 내지 제3단계 개발사업을 추진중인 현대는 이와 같은 북한법상의 부적법 상태를 벗어날 수 있는 대책을 마련하여야 할 것이다.

북한의 초법적인 조치 또는 북한의 법치적 행정행위의 예상의 불허라는 북한의 특수한 사정을 고려하여 민간차원의 계약에 의하여 이루어지는 사업이라고 할지라도 금강산관광사업은 남북의 경제교류협력의 차원에서 당국의 적극적 개입없이 이루어질 수 없다는 면과 이 사업은 남북경협이 다른 부분에도 영향을 미친다는 면에서 이 사업에 대한 법적인 뒷받침에 의해 추진되어야 한다. 이 점에서 북한법의 적용에 있어서도 북한의 현행법제와의 충돌문제를 해소하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 金剛山觀光開發事業과 觀光客에 대한 北韓法の 適用

#### 1. 金剛山觀光開發事業에 대한 北韓法 適用問題

현재 현대가 추진하고 있는 금강산관광개발사업과 관광객에 대해 북한법의 적용문제를 검토할 필요가 있다. 기존의 북한의 법적 성격을 부정하는 입장에서는 북한법의 존재 자체를 무시하는 경향이 있는 것이 사실이다. 이는 한반도에 있어 이른바 ‘유일합법정부론’에 입각한 입장이며 이에 따른 남한의 사법적 판단은 이를 기초로 하여 전개되고 있다. 이를 보면, 북한정권은 반국가단체이고 그들이 제정한 어떠한 법령도 그 효력을 인정할 수

66) 『부속계약서』는 제12조에서 시설투자비의 보상과 관련하여 규정하고 있는데, 이를 보면, 현대측이 약정에 따라 투자한 금액은 합영회사의 출자분으로 인정되는 부분에 대해서는 지분율에 따른 이익금의 배분으로 처리하며, 출자지분을 상회하는 금액은 합영회사에 대한 현대측의 융자금이므로 그 수익금에서 우선적으로 원리금을 상환하기로 하며, 세부내용은 합영계약서에 정한다. 어떠한 이유로든 현대측이 약정된 투자를 이행한 후, 북한측의 의무불이행으로 계약이 이행되지 못하는 경우 북한측은 현대측의 투자액에 해당하는 미화로 지불하고, 그 손해도 배상하여야 한다.

없다는 요지이다. 이러한 논거에 의하면, 금강산관광개발사업에 대한 북한 법상의 규율은 인정할 여지가 없게 된다.

뿐만 아니라 기존의 남한의 북한을 부정하는 입장에서 보는 경우, 금강산관광개발사업과 관련하여 현대와 ‘아태’가 체결한 일련의 법적 문건은 모두 ‘반국가단체’와 체결한 불법의 것이며, 반국가단체가 현대에게 관광실시의 독점권, 관광개발사업의 독점권을 부여하고 있는 것으로 내용으로 해석될 수 있다. 이를 순수한 사법상(私法上)의 계약에 속하는 것으로 본다면, 그 효력의 승인에 대한 문제는 논란의 대상이 되지 않을 것이다.<sup>67)</sup>

그러나 이는 한편 그러한 입장에서 국토개발사업에 속하는 것으로 볼 수 있다. 북한의 실체를 부정하는 논리에 입각한다면, 현실적으로는 금강산지구에 대한 남한 정부의 관할권이 미치지 않는다 할지라도, 남한정부의 허가에 의해 사업이 추진될 수 있는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 입장에서 보면, 반국가단체인 북한이 사업허가를 하고, 이를 남한 정부가 승인하였다는 가정은 용인될 수 없는 일이다. 남한정부가 독점적인 사업허가를 내주고 독점개발비를 징수하여야 할 사항을 북한이 대신하고 있다는 점에서 법 적용상 모순이 아닐 수 없다. 이를 금강산관광개발사업비의 징수와 관련하여 보면, 남한정부가 사업승인을 해 준 사실을 가지고 북한측이 남한정부의 권한을 대행하거나 또는 남한정부의 추인에 의해 의한 것이라는 논리를 적용한다고 하더라도 남한정부에 지급되어야 할 막대한 관광개발사업비가 북한에 의해 징수되어 횡령되고 있는 것으로 보아야 하는 문제를 발생하고 있는 것이다.<sup>68)</sup>

이는 북한에 대한 남한의 사법적 판단과 금강산관광사업실시에 관한 현실의 충돌문제를 야기하고 있다. 이러한 문제는 남북관계의 특수한 상황에 따른 법적 문제의 발생으로서 충분히 예견되는 사안인 것이다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 현실적인 대안은 『남북기본합의서』의 규범적 효력을 검토할 수 있다. 이 합의서에서 남북한은 서로의 실체를 인정하고 존중하기로 합의하였다.

67) 이에 관하여 현재에도 남한 기업이 북한의 대외거래주체와 체결한 계약의 유효성에 대하여 그 진정 성립이 인정되는 한 남한의 법원은 이에 대해 긍정하는 입장에 있다.

68) 申榮鎬, 앞의 論文, 80면.

그러나 여기에도 문제가 전혀 없지는 않다. 남한의 통일정책은 남북의 교류·협력을 통한 점진적이고 단계적인 과정을 거쳐 통일국가를 완성해가는 평화적 합의통일의 원칙에 입각해 있다. 그렇지만 남북의 통일에는 급격한 방법에 의한 흡수통일 방식의 통일을 완전하게 배제하기 어렵다. 현재의 입장에서 현대와 ‘아태’ 사이에 체결된 일련의 합의서 등 법적 문건은 일반적인 국제법상의 조약은 아니다. 이와 관련하여 현대는 금강산관광개발사업과 관련하여 30년간의 독점권을 취득한 것으로 알려지고 있는데, 독점적 권리기간 내에 흡수통일의 가능성을 배제하지 않는 경우, 현대측은 통일 이후에도 ‘아태’와 맺은 계약의 유효성을 통일국가의 정부에 대하여 주장할 수 있을 것인가에 대한 문제를 생각할 수 있을 것이다. 이러한 가정의 경우에 있어 금강산관광개발사업의 독점적 효력에 대해서는 부정적인 견해가 있다.<sup>69)</sup> 남북관계에 있어 북한에 대한 법적 실체를 인정하지 않는 경우의 이러한 사업의 유효성에 대한 논란은 발생할 가능성이 많을 것이다.

현실적으로 『남북기본합의서』와 ‘교류·협력 이행·준수를 위한 부속합의서’ 제10조제4항에 의한다면,<sup>70)</sup> 북한에서의 관광개발사업이나 관광객에 대한 북한법의 적용을 완전히 무시할 수 없게 된다. 앞서 언급한 북한의 ‘금강산관광세칙’에서 정하고 있는 관광객에 대한 환경보전비의 징수는 그 자체로 북한의 행정적·사법적 권력작용을 의미한다. 그리고 강력한 형사사건 등 엄중한 사건이 발생한 경우에는 우선 『금강산관광사업조정위원회』에서 협의하여 처리하되, 원만히 처리되지 않을 때에는 『금강산사업조정위원회』와 북한의 해당기관이 협의하여 처리한다고 한 것은 관광객에 대한 북한형법의 적용이 전제된 것이다. 이 점은 금강산관광개발사업에 따른 법적 문제를 검토함에 있어서 관광객 및 관광개발사업주체인 ‘현대 아산’에 대해서도 북한의 관련법이 적용될 수 있다는 점을 전제로 하고 있다는 것을 인식하여야 할 것이다.<sup>71)</sup>

69) 위의 論文, 80~81면.

70) “남과 북은 민족구성원들이 상대측의 법과 질서를 위반함이 없이 왕래하고 접촉하도록 하기 위한 조치를 취한다”라고 규정하고 있다.

71) 申榮鎬, 앞의 論文, 81면.

## 2. 金剛山觀光客에 대한 北韓法適用 問題檢討

다음에 금강산에 대한 남한관광객에 대한 북한법의 적용에서 발생할 수 있는 문제점을 몇 가지 측면에서 살펴본다.

### (1) 北韓의 刑事法 適用問題

금강산을 방문한 남한의 관광객이 금강산지구 내에서 북한형법을 위반하였을 경우의 형사법적용문제를 검토해본다. 예를 들면, 강력한 형사사건에 해당하는 것으로서 관광객 사이의 살인사건이나 관광객과 북측경비원 또는 관광안내원, 환경보호관찰원 등과의 충돌에 의한 형사사건이 발생한 경우를 예상해볼 수 있다. 이 사건에서 『금강산사업조정위원회』와 북한의 해당 기관이 협의하여 처리한다고 할지라도, 사고조사를 비롯한 일련의 절차는 북한의 형사사법기관이 진행하게 될 것이고 그 신병처리에 있어 협의대상으로 될 수 있을 뿐이다. 이러한 사건에서 일반형사사건에 해당하는 경우, 절차적인 면에서의 인권보장의 문제를 예상할 수 있으나 북한형법의 적용과 관련한 문제의 해결은 비교적 쉬울 것으로 예상할 수 있다. 그러나 북한형법의 특성상 죄형법정주의의 파생원칙인 형사법의 유추적용금지의 원칙을 채택하고 있지 아니하다.<sup>72)</sup> 이러한 형법상 유추적용규정에 의해 일반적으로 시민사회에서 확립된 죄형법정주의의 파생원칙인 유추적용금지의 한계를 일탈할 수 있는 제도적 장치로 기능하게 됨으로써 금강산 관광객에 대한 자의적 법적용의 가능성을 배제할 수 없다는 문제점을 지적할 수 있다.

다시 말해 북한의 자의적(恣意的) 판단에 의해 금강산관광개발사업을 위하여 북한에 상주하게 되는 현대측인원과 금강산관광객에 대한 북한형법의 적용가능성은 남아 있다고 할 수 있다. 이에 대해 이들 인원들에 대하여 국제법상의 영사적 보호를 주장하는 것은 남북관계의 현실상 불가능하게

72) 북한형법은 제10조에서 “범죄행위를 한 경우 형사법에 그와 똑같은 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 이 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다”고 규정하고 있다. 이 규정에 비추어 북한형법은 자의적 적용의 가능성이 크다고 지적되고 있다. 이에 관해서는 金日秀, 『北韓刑法의 體系와 特色』, 『北韓法體系와 特色』(세종연구소, 1994), 215~216면.

된다. 더욱이 일반형사범의 처리에 있어서의 문제점이 예상되는 것에 비해 체제와 관련한 형사범죄에 관련한 사건이 발생하는 경우 북한형법상 이른바 ‘반혁명범죄’<sup>73)</sup>에 해당할 경우의 사건처리에 있어 보다 복잡한 문제의 발생을 예상할 수 있다.<sup>74)</sup>

## (2) 北韓의 私法 適用問題

금강산관광개발사업과 관련한 사법상의 문제는 현대와 ‘아태’간의 계약상 분쟁해결문제와 관광과 관련하여 발생할 수 있는 문제로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 금강산관광객에 대한 북한법의 적용문제와 관련하여 현대와 ‘아태’간의 합의서에 의하면, 전자에 관한 문제는 주로 계약의 해석이나 이행에 관한 것으로서, 이는 일차적으로 양측의 협의를 통하여 해결되며, 당사자 일방이 분쟁을 제기한 날로부터 20일 이내에 합의되지 않을 경우에는, 각자가 정부 대표 1인을 포함한 3인의 조정위원을 선임하여 중국 북경에 분쟁조정 위원회를 설치·파견하여 조정을 통하여 해결하게 된다(『기본계약서』 제2장 제3조, 『부속계약서』 제17조 제1항). 분쟁조정위원회를 통한 조정이 분쟁 제기일로부터 40일 이내에 해결되지 않을 경우에는, 당사자 일방은 중국의 북경 소재 국제경제무역중재위원회에 중재를 제기하며, 중재절차는 중재위원회의 규칙을 따르게 된다(『부속계약서』 제17조 제2항, 제3항).

다음 관광과 관련하여 발생하는 문제는 보다 다양하게 나타나게 될 것임을 예상할 수 있다. 다만 현재 진행되고 있고 있는 금강산관광은 이른바 ‘철조망관광’ 내지 ‘안내관광’의 성격을 띠고 있기 때문에, 관광객과 북한주민이 접촉하게 되는 것은 극히 제한된 범위에서만 가능하고, 그에 따라 관광객과 북한주민이 당사자로 되는 사법상의 문제는 미미할 것으로 판단할 수 있으나 다음과 같은 문제점을 예상할 수 있다.

73) 북한은 1987년 형법을 개정하면서 1974년 형법상 ‘반국가범죄’를 ‘반혁명범죄’로 개정하였다.

74) 申榮鎬, 앞의 論文, 82면.

1) 自然保護義務違反에 대한 責任

『관광세칙』에서 상세히 규정하고 있는 관광객의 자연환경보호의무위반에 따른 책임문제이다. 금강산지구는 군사분계선상에 있는 군사관할지역이며, 환경보호법상의 보호구역에 속한다<sup>75)</sup>고 보아야 할 것이다. 따라서 북한은 금강산관광개발사업이나 관광과 관련하여 환경보호법의 준수를 요구할 것이며, 자연환경보호의무위반으로 야기된 환경피해에 대하여 환경보호법 제47조 내지 제52조를 적용하게 될 것이다. 한편 민사상의 손해에 대하여는 북한민법 제250조<sup>76)</sup>의 적용을 예상할 수 있다.

그런데 관광객의 자연환경보호의무위반과 관련하여 『관광세칙』 제3항과 부록 3은 그 위반사항이 경미할 경우에는 부록 3 제1항 내지 제6항에 따른 환경보전비를 관광객에게 부과하며, 막대한 피해가 발생하는 경우에는 양측이 협의·결정한 데 따라 피해대상을 원상복구하는데 소요되는 비용을 지불하는 것으로 규정하고 있다(동 부록3 제8항). 따라서 『관광세칙』에서 정하고 있는 책임을 지는 것으로 관광객이 북한의 환경보호법이나 민법상의 책임을 면하게 되는지에 관하여 분명한 자세가 요청된다.

한편 위 부록 3 제8항의 경우, 비용부담자가 피해를 야기한 관광객인지 아니면 현대측인지에 관해서도 분명한 태도가 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 『관광세칙』 제3항 본문에 의하면, 관광객의 자연환경보호의무위반에 따른 환경보전비 또는 위반금을 현대측이 현장에서 직접 또는 종합하여 지불하게 되어 있으므로, 해석상으로는 원상복구비용도 일단 현대측이 부담하고 현대측이 부담한 비용은 관광객으로부터 구상하며 이에 관하여는 현대측과 관광객간에 체결되는 여행계약을 통하여 규율되어야 할 것이다.<sup>77)</sup> 한편 원상복구에 관한 양측의 협의가 이루어지지 아니하였을 때의 해결방안을 정하고 있지 아니하여 이에 대한 보완이 요청된다.

75) 북한의 『환경보호법』은 제11조에서 보호구역을 자연환경보호구와 특별보호구로 구분하고 있다. 한편 북한의 『토지법』 제75조에 의하면, 금강산지구는 특수토지에 해당된다.

76) “국토와 자원을 보호하고 자연환경을 보존, 조성하며 환경오염을 방지할 데 대한 국가의 법을 어기여 남의 재산에 손해를 준 기관, 기업소, 단체, 공민은 해당한 손해를 보상하여야 한다”라고 규정하고 있다.

77) 그런데 현대측이 정한 금강산관광계약에는 이에 관한 아무런 규정도 없다.

2) 北韓住民接觸과 관련한 問題

남한주민과 북한주민의 접촉에 따른 문제이다. 앞으로 관광이 다양해지고 확대될 경우에는 관광객이 북한주민을 접촉할 가능성이 커질 것이지만, 현재의 금강산관광의 행태와 관련하여 볼 때 관광객이 북한주민을 접촉하기는 불가능해 보인다. 금강산관광에서 관광객은 단체를 이탈해서는 안되며,<sup>78)</sup> 금강산관광시 접촉 가능한 북한주민은 관광안내원이나 환경보호관찰원과 같은 제한된 인원에 한정되어 있기 때문이다.

그러나 관광개발사업과 관련하여 북한측에 파견되는 현대측 인원, 공사인원 등은 업무상으로도 북한주민과의 접촉은 불가피하게 될 것이다. 극단적인 예로써 북한주민과의 접촉의 확대에 있어 북한주민과 혼인을 희망하는 자가 생겨나는 것과 같은 남북한 주민이 당사자로 되는 사법적 법률관계의 법적 효력의 인정문제를 생각할 수 있다. 이와 관련하여 남북관계의 현실에 있어서의 그에 대한 법적 효력인정의 여부에 대하여 문제될 수 있다. 이에 대하여 내외국인평등주의에 입각하고 있는 사법분야에서는 법리상 내국인으로서의 지위를 가지는가에 따라 그 취급이 달라질 수 있을 것이지만, 공법분야에서와 같이 일반론으로서 북한주민의 국내법상 지위를 어떻게 보아야 할 것인가는 문제되지 않기 때문이다.<sup>79)</sup>

이와 같은 남북한 주민간의 사법적 법률관계의 형성은 남북한 법률의 저촉문제라는 또 다른 문제를 야기하게 됨을 예상할 수 있다. 이 경우 남한과 북한 사이에는 서로 다른 법제가 존재함을 승인하지 않을 수 없고, 민사나 상사와 관련한 준국제사법적 문제가 제기될 것이며, 이 때 그 준거법의 결정문제가 제기될 것임을 예상할 수 있다.<sup>80)</sup>

78) 부속계약서 제19조 제2항 전단.

79) 申榮鎬, 앞의 論文, 84면.

80) 예컨대 남한 주민과 북한 주민이 혼인하는 경우를 가정하면, 남북한주민간의 혼인시 그 준거법을 어디에 둘 것이냐에 관한 문제를 생각할 수 있다. 혼인성립에 관한 남북한 가족법이 동일할 경우에는 문제될 것이 없지만, 이에 관하여 남북한의 가족법은 동일한 내용을 규정하는 부분도 있지만, 서로 다른 내용에 입각하고 있기 때문이다. 북한의 가족법에 관한 내용은 申榮鎬, “北韓 家族法の 體系와 特色”, 『北韓法 體系와 特色』, 앞의 책, 335~436면.

(3) 不法行爲責任 問題

관광과 관련하여 발생할 수 있는 불법행위책임에 관한 문제를 검토할 수 있다. 예컨대 관광과 관련된 사고로 북한주민이 인적·물적 손해를 입은 경우 또는 관광객이 북한주민의 불법행위에 의하여 손해를 입었을 경우의 손해배상문제에 대한 처리와 관련한 문제이다.

이에 대해 우선 고려하여야 할 사안은 관광객의 신변안전문제일 것이다. 이 점에서 『부속계약서』는 제10조제3항에서 신변안전보장과 관련하여 “피해자의 배상책임의 소재 판단과 이에 대한 책임범위와 한계에 관한 문제 해결을 위해 별도의 부속합의서를 체결키로 한다”고 규정하고 있다. 이 규정의 취지에 의하면, 현대측이 운행하는 관광버스의 운행과 관련한 물적 손해나 관광개발사업과 관련한 불법행위책임에 대하여는 전적으로 현대측이 손해배상책임을 져야 할 것이다. 아울러 이 규정은 인신사고와 관련한 손해배상문제 대하여 양측이 책임발생원인이나 손해배상책임 등 불법행위 책임을 묻기 위한 제반 요건에 합의가 이루어져 있음을 전제로 하고 있다. 합의가 이루어지지 아니할 경우 또는 양측의 합의에 대하여 피해자가 불복할 경우의 궁극적인 문제해결은 소송에 의해 해결할 수밖에 없을 것이다.<sup>81)</sup>

이 점에서 북한주민의 법적 지위에 관한 입장에 따라 그 적용이 달라지게 되는 현실을 감안하여야 할 것이다. 북한의 법적 지위를 인정하지 않고 있는 현행법체계 및 사법부의 입장에 의하면, 민사소송법상으로는 관광객의 불법행위에 의하여 손해를 입은 북한주민도 남한법률에 의하여 소송능력이 인정된다고 보아야 할 것이다. 따라서 이 경우에 직접 또는 소송대리인을 통하여 남한 법원에 소송을 제기할 수 있게 된다. 마찬가지로 북한주민의 불법행위에 의하여 피해를 입은 관광객도 남한 법원에 북한주민을 피고로 하는 소송을 제기할 수 있다고 할 수 있다. 이에 대해 북한은 소송에 관한 민사소송법이 있으며, 북한내의 법적 분쟁에 대하여 이 법에 의한 소송절차를 규정하고 있다. 그러나 남한관광객의 문제에 관해서는 해석의 여지가 있다.<sup>82)</sup>

81) 申榮鎬, “金剛山觀光開發事業에 대한 北韓法の 適用”, 앞의 論文, 85면.

82) 북한의 민사소송법(1994. 5. 25. 최고인민회의 상설회의 결정)은 제6조 제2항에

이와 관련하여 북한주민에 대한 송달이나 소송법상의 구체적인 권리의무의 인정범위, 판결의 승인과 집행 등 여러 가지 난제는 남북간의 합의에 의해 해결방안을 찾아야 할 것이다. 예컨대 금강산지구에서 남북한 주민이 당사자로 되는 불법행위사건이 발생하고 그에 관한 소송이 우리 법원에 제기될 경우, 먼저 해결하여야 할 과제는 이 사건의 해결을 위한 준거법을 결정하는 일이다. 남한의 섭외사법과 북한의 대외민사관계법상 일반적으로 섭외적 요소를 지닌 불법행위문제에 대한 준거법은 불법행위지법으로 규정하며, 요건이나 효과에 대하여는 법정지법에 의한 제한을 가하고 있다는 점에서 그 해결을 고려할 수 있다.<sup>83)</sup>

여기에서 문제되는 것은 역시 북한을 섭외사법상의 외국으로 볼 수 있는가에 대한 논란이 개재되어 있다는 점이다. 여기에서 북한법의 존재와 관광객에 대한 북한법의 적용을 인정하는 입장에서 보면, 금강산관광과 관련하여 금강산지구에서 발생한 불법행위는 섭외사적 문제로 보아야 하고, 따라서 불법행위에 관한 국제사법상의 일반원칙에 준하여 해결되어야 할 문제이다. 즉 우리 법원이 금강산지구에서 발생한 불법행위문제를 재판할 경우에는, 불법행위지법인 북한법이 준거법으로 되어, 북한민법상의 민사책임제도나 환경보호법을 재판의 준거로 삼게 될 것이다.<sup>84)</sup>

이와 관련하여 북한민법을 보면, 민사책임일원주의에 따라 계약책임과 불법행위책임을 함께 규율하고 있다. 남한 민법과의 차이점은 계약책임의 경우뿐만 아니라 일반불법행위책임에 있어서도 과실의 입증책임을 가해자에게 부담시키고 있다는 점과,<sup>85)</sup> 정신적 고통에 대한 손해배상 곧 위자료를 인정하지 않고 있다<sup>86)</sup>는 것이다.<sup>87)</sup>

---

서 민사소송법이 북한 영역 내에 있는 외국인투자기업과 외국인에게도 적용된다고 규정하고 있다. 이에 의하면, 북한에 설립되는 금강산관광개발사업을 위한 합영회사는 적용대상으로 되나, 북한법상 관광객이 외국인으로서의 법적 지위를 갖지 아니하는 한 적용대상이 될 수 없게 된다.

83) 섭외사법 제13조; 대외민사관계법(1995. 9. 6. 최고인민회의 상설회의 결정) 제31조.

84) 申榮鎬, “金剛山觀光開發事業에 대한 北韓法の 適用”, 앞의 論文, 85면.

85) 북한민법 제241조 제2문.

86) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 법학연구소 편, 『법학사전』(사회과학출판사, 1971), 391면.

87) 북한민법상의 불법행위책임에 관하여는 신영호, “북한의 민사책임제도”, 『경영법

이에 대하여는 남한의 섭외사법 제13조 제2항과 제3항에 따른 적용제한이 문제된다. 그러나 제2항은 남한법상 불법행위가 되지 않는 행위까지 불법행위로 인정해서 불법행위법상의 구제를 줄 필요가 없다는 취지의 규정으로 이해하고, 제3항은 손해배상의 방법과 손해배상액을 남한법으로 제한하고 있는 것으로 해석하고 있다.<sup>88)</sup> 따라서 북한민법이 위자료를 인정하지 않는다고 하여 섭외사법 제5조에 근거하여 그 적용을 배제하기는 어렵다고 할 것이다.<sup>89)</sup>

이렇듯 금강산관광개발사업과 관련한 남한법과 북한법과의 관계에서 공사법적 문제를 드러내고 있다. 이에 관해서는 좀 더 후술한다.

---

를』, 제7집(한국경영법률학회, 1997), 280면 이하 참조.

88) 서희원, 『국제사법강의』(일조각, 1986), 226~229면.

89) 申榮鎬, “金剛山觀光開發事業에 대한 北韓法の 適用”, 앞의 論文, 87면.

### 第3章 北韓觀光의 現況과 關聯法制

## 第4章 分斷國의 觀光協力制度 事例 分析

남북한의 관광협력의 활성화를 위한 제도화방안을 모색하는 데에 있어 분단국의 관광교류협력의 법제도를 살펴보는 것은 우리에게 주는 시사점을 찾는 데 도움이 될 것이다. 이에 다음에 동서독 및 중국과 대만의 관광교류협력에 관련한 법제를 중심으로 그 내용을 간략하게 살펴본다.

### 第1節 東西獨 事例(旅行·訪問의 一般的 節次規定)

#### I. 概要

동서독은 분단 이후 1972년 9월 3일 이른바 ‘4대국협정’이 발효되기 이전에는 서독주민의 동독이나 동베를린방문은 쉽게 이루어질 수 없었다. 1952년부터는 서베를린거주자의 경우에도 동독여행은 사실상 불가능하게 되었다. 분단 하에서 서방점령하의 서베를린에서 소련점령하의 동베를린으로의 여행이나 방문은 동독이 제기하는 제한조치에 의해 단절되었으며,<sup>90)</sup> 1961년 8월 31일 동독의 베를린장벽의 설치 이후로는 동독으로의 여행은 완전히 단절되기에 이르렀다.

그러다가 1963년부터 동독에 의해 입국허가서의 발급에 의한 동독으로의 입국이 허용되면서 점차 동독에 대한 서독주민의 방문 및 여행의 제한조치는 완화되기 시작하였다. 즉, 1963년 12월 17일 동서독은 ‘통과사증협정’을 체결한 뒤 이와 관련한 4개의 약정서를 체결하여 서독주민의 동독방문의 길

90) 1953년 11월 16일 서독에서는 서방점령국에 의해 점령지역간 여행에 필요한 여권 제도가 폐지되었으며, 한편 동독정부와 소련군정청도 1953년 11월에 「점령지역간의 여권제도」를 폐지하였다. 이후 서독은 서독기본법 제2조(인권의 자유로운 발현권), 제11조(거주이전의 자유) 등에 의해 서독인(기본법 제116조에 의해 동독인 포함)의 서독내 여행 및 거주이전의 자유를 보장하였다. 이에 비해 동독은 1951년 9월 1일부터 부과한 도로사용료를 1955년 4월부터 2배로 증액하고, 1952년 5월에는 동서독의 경계선에 철책선을 설치하고, 동독의 고등학생 이상의 학생, 청소년연맹회원, 공무원, 정당원 등에게 ‘비밀소지자’라는 명목하에 서독통행을 금지하였으며, 근로자들에게도 여권자진반납의 형식으로 국외여행을 제한하고, 1960년 가을부터는 서독주민의 동독방문에 대해 비자를 요구함으로써 제한조치를 강화하였다. 『獨逸統一關係法研究』(法制處, 1991), 34~35면.

을 열게 되었다.<sup>91)</sup>

이후 1968년 6월부터 동독은 여권법을 개정하여 동독입국을 원하는 서독 주민들에게 여권을 소지하고 입국비자를 받도록 하고 비자수수료도 받았다.<sup>92)</sup> 이후 1969년 10월 28일 서독에서 사민당의 브란트의 집권후 동방정책이 추진되면서 동서독간의 새로운 관계개선을 위한 구체적인 조치가 마련될 수 있었다. 그 가운데 동서독간의 인적 교류와 관련하여 1971년 9월 3일 '4대국협정'<sup>93)</sup>이 체결되고, 이에 기초하여 1971년 12월 17일 『서독-베를린간 민간인과 화물의 통행교통에 관한 동서독간 협정』(‘통행협정’)과 같은 해 12월 20일 『여행 및 방문교류의 완화와 개선에 관한 동독과 베를린시 당국의 협정』을 체결하고, 이어 1972년 5월 26일 『동서독간 통행에 관한 조약』(‘교통조약’: Verkehrsvertrag)을 체결하여 통행협정을 기술적으로 보완하였다.

그리고 1972년 12월 12일 체결된 『동서독기본조약』에 의해 서독주민의 동독지역으로의 여행은 그 여건이 크게 개선될 수 있었다. 예컨대 초기에는 동독에 친척이 있는 서독주민에 한정했던 것을 동독에 아는 사람(Bekannte)이 있는 경우에도 허용하였으며, 방문일수와 횟수에도 1년에 30일의 범위내에서 한번이 아니라 여러 번의 방문도 할 수 있도록 하였다. 더욱이 여행일수도 30일에서 45일로 연장하고, 인도적 사안이나 긴급한 경·조사의 경우에는 추가 방문을 허용하는 등의 여행여건을 개선하였다.

이러한 과정을 거치면서 동서독간의 교류는 확대되어 나갔으며, 이러한 인적 교류와 협력조치는 궁극적으로 독일의 통일의 기반을 넓히는 데 크게 기여하였다. 동서독의 관광교류협력에 관한 법제도적 내용은 다음에 좀 더 살펴본다.

91) 동독의 자세변화는 서독당국의 동유럽국가에 대한 정책이 변화하면서 화해의 분위기가 형성되면서 서독주민의 동독에 대한 여행금지조치가 국내정치적 불안요인으로 작용할 수 있다는 우려가 배경이 되었다고 할 수 있다. 『10년간의 독일정책: 1969~1979년간 동서독관계발전 중심』(통일원, 1992), 157~158면.

92) 그러나 이 협정에 의한 서베를린주민의 동베를린방문은 동서독의 법적·정치적 기본입장의 차이로 인하여 1971년 '4대국협정'이 체결되기까지 중단되고 말았다.

93) 이 협정의 골자는 서독과 서베를린간의 동독영토를 통과하는 민간인 및 민간물자의 신속한 자유왕래 보장, 서베를린은 서독의 구성부분은 아니나 현재의 결합관계의 유지 발전, 서베를린시민은 동독여행 및 방문허용, 교역활동의 증대 등이었다.

## II. 西獨住民의 東獨訪問

1970년대초 이래 서독주민의 동독방문은 양독간 합의된 절차규정에 따라 대체로 순조롭게 이루어질 수 있었다. 그러나 동독당국은 양독간의 인적교류에 있어 초기에는 특정 부류의 서독주민에 대한 방문허가를 거부하거나, 국경통과점에서 비자발급의 지연, 까다로운 휴대품 검사, 비자발급 거부 등을 통해 서독주민의 동독여행을 방해하는 행태를 보이기도 하였다.<sup>94)</sup> 그러나 점차 서독주민의 관광협력을 확대하였으며 종래의 제약요소를 제거함으로써 관광협력여건을 개선시켰다.

여기에서는 동서독간 합의된 여행절차규정들에 관하여 개관한다.

### 1. 東獨으로의 旅行 可能性

알다시피 동서독은 분단 이후 상호 인적·물적 교류협력을 위한 노력을 경주하였으며, 양독간의 협력 및 협정(통행협정, 교통조약 등)<sup>95)</sup>에 의해 이러한 교류협력의 길을 꾸준히 모색하여 왔다. 이러한 내용을 보면, 서독주민의 동독방문 가능성은 크게 세가지 형태로 구분될 수 있다.<sup>96)</sup>

첫째는 연중 1회 혹은 수차례에 걸쳐 총 45일의 방문일수 제한을 받는 방문이다. 여기에는 다음 두가지 형태의 방문이 해당된다.

먼저 동독거주 친척 및 친지를 방문하는 경우이다. 이 경우는 방문하려는 친척 및 친지가 미리 거주지 관할 관청으로부터 여행허가(Berechtigung)를 신청하고 허가를 받도록 하였다.

다음 국경에 근접한 지역을 방문하는 경우이다. 이 경우는 국경근접지 서독주민이 친척 및 친지방문 혹은 단순한 관광을 목적으로 1회에 1일 혹은 2일 한도 내에서 동독측 국경근접지역을 방문할 수 있도록 한 것이었다. 이를 위해서는 동독의 친척 및 친지를 통해서 또는 본인이 직접 동독

94) 『동서독교류협력사례집』(통일원, 1993), 276면.

95) 이들 주요한 동서독간의 통행, 교통에 관한 협정 및 조약의 全文은 『獨逸統一關係法 研究』, 앞의 책, 161~190면.

96) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Reisen in die DDR*(Bonn: Gesamtdeutsche Institut, 1987), S. 2~3.

당국에 우편을 통해 미리 ‘복수 여행허가서’(Mehrfach-Berechtigungs-schein)을 신청하여 허가를 얻도록 하였다.

둘째는 연중 총 45일의 허용일수에 제한을 받지 않는 방문으로서 크게 다음의 세 가지 사유에 의해 구분하여 허용하고 있었다.

먼저 상업·문화·체육·종교적 사유에 의한 경우이다. 이 경우 반드시 동독 해당 기관의 초청서를 첨부하도록 하였다. 이와 관련, 라이프찌히 산업박람회 참가를 위한 방문의 경우는 예외적이었다.<sup>97)</sup> 이 박람회의 여행허가서는 박람회 참가용 신분증으로 대체되었다. 이 신분증은 박람회 주최 기관의 의뢰를 받은 서독측 여행사 혹은 국경통과점에 있는 환전소에서 구매 가능했다. 박람회 참가자에게는 몇 가지 혜택이 주어졌다. 우선 비자발급비용이 없으며, 또한 자동차 여행에 대한 특별한 허가도 필요치 않았다. 또한 주최측이 소개하는 호텔, 민박, 친척 및 친지의 집을 숙박장소로 삼을 수 있기 때문에 박람회 참가는 친척 및 친지 방문의 기회로 이용될 수 있었다. 단 참가자의 여행반경은 라이프찌히 시내로 제한되며, 모든 참가자들은 예외없이 하루당 25DM를 의무적으로 환전하도록 하였다.

다음 일반 관광목적의 여행의 경우이다. 동독관광을 원하는 서독주민들은 동독여행총국의 의뢰를 받은 서독여행사에서 상세한 안내를 받을 수 있었다. 동독측에 제시한 관광상품은 일정 도시의 호텔숙박권을 구매하는 조건 하의 개별여행, 1일 혹은 몇 일간의 버스 여행, 패키지 여행, 로스톡(Rostock)을 왕복하는 1일간의 선상 관광, 유적지 답사, 캠핑 여행 등 매우 다양하였다.

그리고 동베를린을 1일간 방문하는 경우이다. 서독주민 및 제3국인은 언제든지 서베를린을 경유하여 하룻동안 동베를린을 방문할 수 있었다. 이 경우 출·입국은 동일한 지역통과점(Sektorenübergangsstellen)을 이용하도록 제한되었다.

셋째는 제3국을 방문하기 위한 동독 통과여행의 경우이다. 이는 특히 동독과 인접한 폴란드와 체코슬로바키아를 향해 육로여행을 할 경우 해당되었다. 통과여행을 위해서는 여권에 도착국가의 비자가 첨부되어 있어야 했

97) *Ebenda*, S. 52~53.

다. 통과여행은 지정된 국경통과지점만을 이용할 수 있었으며, 이곳에서 5DM에 달하는 통과비자료를 지불해야만 했다.<sup>98)</sup> 비록 제3국을 목적으로 하는 통과여행은 서독과 서베를린을 연결하는 통과여행과 달리 국경에서 동독방문에 준하는 출·입국 관리와 세관조사절차를 거치도록 하였다. 다만, 동독방문시 요구되는 자동차 보험의무는 통과여행의 경우 면제되었다.<sup>99)</sup>

## 2. 旅行에 필요한 書類 및 出入國 節次

동독여행을 위해서 기본적으로 필요한 서류는 여권과 동독당국이 발급하는 여행허가서이다. 만 16세 이상인 자는 개인별 여권을 지참해야 하며, 그 미만은 어린이 신분증을 가지고 있거나 가족 여권 내지 부모의 여권에 이름과 사진이 첨부되어 있는 경우 여권을 대체할 수 있었다. 단 16세 미만의 동독방문은 반드시 부모의 동행이 요구되었다.

여행허가서는 국경에서 입국비자를 발급받기 위해 반드시 필요한 서류이지만, 신청과 발급절차는 방문 목적에 따라 조금씩 차이가 있었다.<sup>100)</sup> 이를 좀 더 살펴본다.

첫째, 동독거주 친척, 친지, 공식 기관 등의 초청을 받은 경우이다. 초청자가 해당 지역당국에 여행허가를 신청하고, 발급된 허가서를 우편으로 직접 서독방문자에게 발송해야 했다.

둘째, 동독거주 친척 및 친지의 사망 혹은 위독시 방문하는 경우이다. 동독측 관할지역 경찰서의 확인 혹은 허가증명이 첨부된 전보로 여행허가서를 대체할 수 있었다.

셋째, 관광 목적의 여행의 경우이다. 동독측의 위임을 받은 서독여행사를 통하여 동독 여행총국에 허가 신청을 했다. 단 국경근접지 관광의 경우 여행사를 통할 필요는 없었다.

98) 1964년부터 동독은 동독을 방문하는 서독주민들로부터 여행 일수당 의무적으로 서독마르크를 동독마르크로 환전하도록 하였는데, 최소의무교환액은 1964년 5마르크를 정하였으며, 1968년 10마르크, 1973년 20마르크, 1984년 25마르크로 점차 증액하였다. 김영운, 앞의 보고서, 78면.

99) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Reisen in die DDR, a. a. O.*, S. 54~55.

100) *Ebenda*, S. 4~6.

넷째, 국경근접지를 방문하는 경우이다. 이 경우는 1회에 한해 유효한 일반적 여행허가서와 달리 반년 이내 총9회의 방문이 가능한 복수 여행허가서를 발급받을 수 있었다.<sup>101)</sup> 복수 여행허가서의 발급에는 많은 시간이 걸리기 때문에 여행출발 4-6주전에 신청을 해야만 했다.

다섯째, 서베를린 경우 동베를린 혹은 포츠담 및 여타지역을 1일간 방문하는 경우이다. 동베를린에 대한 1일 방문에는 여행허가서가 필요하지 않으며, 지역경계점에서 직접 비자를 발급받을 수 있었다. 그러나 여타지역에 대한 1일 방문은 최소한 방문 4주전 동독측 위임을 받은 서베를린 주재 여행사(Deutsches Reisebüro)에 서류신청을 해야만 했다.

여섯째, 기타의 경우로서 여행허가서 발급을 기다릴 수 없는 긴급한 사유로 단기여행을 해야할 경우에는 일단 동베를린 1일 방문을 이용하고, 동베를린의 메트로폴 호텔을 통하여 동독 전지역에서 통용 가능한 '체류허가'가 첨부된 호텔 숙박권을 구입하는 방식으로 여행을 할 수 있었다.

동독입국 비자는 국경 및 지역 통과점에서 여권과 여행허가서를 구비한 자에게 발급되었으며, 방문종류에 따라 발급비용은 상이하게 부과되었다.<sup>102)</sup> 2일 이상의 방문에 대해서는 15DM, 동베를린 및 동독지역에 대한 1일 방문의 경우는 5DM를 지불해야 했으며, 16세 미만의 어린이에게는 비자료가 면제되었다. 단 애완동물을 데리고 입국할 경우 이에 상응하는 요금의 부과되었다. 이와 관련, 서독정부는 60세이상 여행객들에게 동독여행 촉진 및 복지 정책의 일환으로 비자료를 보조해 주었다.

국경근접지 방문, 동베를린 1일 방문, 통과여행의 경우를 제외한 모든 동독으로의 여행시 방문객들은 입국 이후와 출국 이전 24시간내에 반드시 해당지역의 경찰서에 체류 내지 출국 신고를 해야만 했다. 만약 여권에 신고내용이 기재되지 않을 경우, 출국시 국경통과점에서 문제가 야기되기 때문이다. 특히 체류신고시 의무환전 증명이 첨부되어야만 했다.

---

101) *Ebenda*, S. 42.

102) *Zehn Jahre Deutschlandpolitik*, S. 43.

3. 陸路交通關聯 規定<sup>103)</sup>

여행객들은 도로 및 철도를 이용하여 국경통과점 및 동·서독 베를린간의 지역통과점을 거쳐 출·입국할 수 있었다. 일반적으로 여행객은 국경통과점을 마음대로 고를 수 있었다. 그러나 동·서베를린 간의 교통과 국경근접지 방문의 경우 여행종류 내지 교통방법에 따라 통행로가 지정되었다. 예컨대 베를린의 경우 1일 방문용 통과점과 2일이상 방문용 통과점이 구분되며, 또 통과점에 따라 도보, 승용차, 버스의 통행이 선별적 혹은 모두 허용되었다. 국경근접지 방문의 경우에 여행객은 입국시 방문하려는 목적지와 가장 근접한 통과점을, 출국시는 일반적으로 입국시와 동일한 통과점을 이용해야만 했다.

철도를 이용한 여행의 경우 왕복기차표를 구입하는 것이 일반적 관례였다. 도로교통의 경우 승용차, 버스, 여행용 트레일러(Wohnmobil)만이 허용되었으며, 오토바이, 자전거, 도보여행은 불가능했다. 단 제3국을 향한 통과여행을 경우 오토바이 여행도 가능했다. 승용차를 가지고 동독여행을 하기 위해서는 일반적으로 여행허가 신청시 승용차에 대한 허가도 같이 받아야 했다. 다만 긴급한 입국의 경우, 동베를린 1일방문과 라이프찌히 산업박람회 참관의 경우는 승용차에 대한 사전허가가 면제될 수 있었다. 승용차를 비롯한 모든 자동차 여행시 개인에 대한 도로사용은 부가되지 않았다. 그러나 동·서독간 도로교통규정의 차이에 따른 교통위반 혹은 사고 가능성에 대해 서독주민들은 항상 유의해야만 했다. 위반의 경우 상당한 액수의 범칙금이 부가될 수 있었으며, 특히 사고의 경우 구속 내지 구금될 가능성이 높았고 석방되기 위해서는 엄청난 액수의 보석금을 지불해야만 했기 때문이다. 국경근접지 방문의 경우 동·서독간 왕복 버스가 운행되었다. 국경통과점까지는 서독 버스를, 동독지역부터는 동독 버스를 이용할 수 있었다.

103) *Reisen in die D.D.R., aa.O.*, S. 9~21.

4. 換錢 및 物品 搬出入關聯 規定<sup>104)</sup>

동독의 세관 및 외환관리 규정을 지키는 것은 여행객들이 일반적으로 가장 유의해야 할 사항들 중의 하나였다. 이를 위반하면 엄청난 벌금과 심한 경우에는 구금 가능성마저 있었다. 여행객은 입국시 지참한 모든 종류의 화폐, 수표, 신용카드, 소지품, 선물 등을 신고해야 하며, 출국시 신고내용과 대조하는 확인절차를 거치게 된다. 특히 금기사항은 입·출국을 막론하고 동독 및 동구국가들의 화폐를 소지하는 것이었다.

여행객들은 의무적으로 일정금액 이상을 동독화폐로 환전해야만 했다. 소위 ‘최소의무환전’으로 불리는 이 제도는 1964년 처음 도입된 이래로 동독당국의 자의적 결정에 따라 그 액수는 점차 증가하였다.<sup>105)</sup> 의무환전시 동·서독 화폐는 1:1의 가치로 교환되며 1980년대에 들어오면 모든 종류의 여행에 대해 하루당 최소 25DM를 교환해야만 하였다. 1984년의 금액 조정에서 동독당국은 의무환전제도의 적용에는 몇 가지 예외를 인정하였다. 예컨대 14세 미만과 신체장애자를 동반하는 자는 환전의무를 면제받았고, 14세와 15세는 7.50DM, 연금수혜자와 신체장애자는 15DM만 환전하면 되었다. 또한 여행을 통해 여행절차를 밟은 관광목적의 방문객들은, 이미 여행 총경비에 의무환전액이 계상되어 있기 때문에 추가로 환전할 필요는 없었다. 1일방문의 경우에는 비자발급시 의무환전도 동시에 이루어지며, 2일 이상의 경우에는 방문지역소재 경찰서에 체류신고 이전에 의무환전을 해야만 했다. 환전은 대개 도착지의 기차역 또는 방문지역 환전소에서 이루어졌다. 의무환전액 중 미처 사용하지 못한 동독화폐는 출국시 서독화폐나 다른 외환으로 교환될 수 없었다. 단 남은 돈은 국경통과점에 있는 동독국가은행의 환전소에 유치하고, 다음 여행시 사용할 수 있었다.

104) *Ebenda*, S. 22~41.

105) 통일에 이르기까지 최소의무환전액의 금액변화를 살펴보면, 1964년에는 5DM, 1968년에는 10DM, 1973년에는 친지방문의 경우 20DM, 관광의 경우 10DM, 1974년에는 친지방문은 13DM, 관광의 경우 6.50DM, 1980년에는 모든 경우 25DM, 15세미만의 어린이는 7.50DM, 동베를린 1일 방문의 경우는 6.50DM, 동독지역 1일방문의 경우는 13DM, 그리고 마지막으로 1984년 일부 예외규정이 부가되었다. Margit Roth, “Der Mindestumtausch - ein innerdeutscher Dauerkonflikt?” *Deutschland Archiv*, Nr.11 (1989), S. 1241~1243.

여행자들은 의무환전액 이외에 서독화폐 및 다른 통화결제수단을 이용하여 동독여행시 필요한 물건이나 선물 및 기념품을 구입할 수 있었다. 외환을 이용한 물품구입은 인터호텔(interhotel), 외국인전용 상점(intershop), 외국인용 주유소(intertank)를 비롯하여 특정 상점에서 가능하였다. 출국시 반입품에 대한 조사가 있으며, 특정 상점에서만 가능하도록 하였다. 출국시 반입품에 대한 조사가 있으며, 만약 영수증을 제시하지 못할 경우 외환 암거래의 혐의를 받을 수 있기 때문에 영수증 보관은 필수적이었다. 여행객은 동독의 친지에게 외환이나 물건을 선물할 수 있었으며, 일반적으로 2,000DM까지 가능하였다. 만약 그 이상의 외환을 선물하려면, 해당 지역 은행의 허가가 필요했다. 의무환전 이외에 추가로 환전된 돈에 대해서는 출국시 서독화폐로 재교환될 수 있었다.

동독당국은 여행객들의 반출·입물품에 대해 매우 까다로운 세관조사를 실시했다. 비록 여행에 필요한 물품이라도 체류장소 및 기간, 여행의 종류에 따라 허가여부가 달라질 수 있었다. 일반적으로 여행목적에 알맞은 반입물품에 대해서는 반출·입이 허용되었다. 그러나 허용된 여행 물품은 동독에서 매매되거나 선물로 이용될 수는 없었다. 특히 고가의 물품일 경우 입국시 기록되었다가 출국시 재확인되었다. 개별적 방문일 경우 자전거, 모터보트, 요트, 서핑(surfing) 장비들의 반입은 금지되었으나, 단체여행일 경우 예외적으로 허가되기도 하였다.

여행객은 동독친지를 위한 선물을 가지고 들어갈 수 있었다.<sup>106)</sup> 입국시 신고가 반드시 필요하지 않는 선물은 커피, 담배, 초콜렛, 주류 등의 기호식품, 육류 제품, 그리고 꽃다발, 야채, 과일 등이다. 그러나 이들 선물도 무한정 반입할 수 있는 것은 아니다. 5일 이내의 짧은 여행일 경우 동독 소비자 가격으로 1인당 200M(동독마르크) 이내, 그 이상 장기여행일 경우는 1인당 1,000M이내의 선물만이 반입허가비용을 면제받을 수 있었다. 다만 기호식품은 일반적으로 무제한 반입할 수 있었으나, 그 양이 상업적 성격을 가질 수 있다고 판단되면 제한을 받았다.

신고면제 품목 중 허가량 이상을 반입할 경우와 또 반드시 신고해야만 하는 물품들에 대해서는 반입허가비용이 부과되었다. 신고를 요하는 물품

106) Ebenda., S. 28~35; *Zehn Jahre Deutschlandpolitik*, S. 30~32.

으로는 보석류, 자동차 부품, 옷가지, 신발, 모피류, 장난감, 사진기, 시계, 스포츠 용품, 가전제품 등이었으며, 품목의 가격에 따라 일정한 반입허가비용율이 정해져 있었다. 단 선물을 미리 우편으로 보낼 경우 반입허가비용을 아낄 수 있었다. 만약 반입허가비용이 물품을 반입할 수 없을 정도로 너무 높다면, 동독측 세관에 보관비용을 지불하고 맡겨 놓았다가 출국시 되찾아갈 수 있었다.

동독당국은 특정 물품에 대해 원천적으로 반입을 금지했다. 여기에는 총기 및 화약류, 무선장비, 영상자료, 여행객의 상비약을 제외한 의약품, 서방의 서적 및 잡지류, 예금통장 및 유가증권, TV 수신기 및 부품, 광고용 물품 등이 속했다. 또한 동독으로의 선물 반출과 관련하여 여행객은 서독당국의 일정한 규제도 준수해야만 했다. 일반적으로 상업적 혹은 직업적 목적을 갖지 않는 5,000M 한도내의 단순한 선물에 대해서는 어떠한 규제도 없었으나, 그 이상의 경우는 물품반출허가서가 요구되었다. 또한 개인용 컴퓨터와 같이 아주 제한된 물품에 대해서 서독당국은 반출허가를 요구했다.

여행객은 동독출국시에도 동독에서 받은 선물 혹은 구입한 기념품의 반출을 신고해야만 했다. 1일 여행의 경우 1인당 100M, 2일이상 여행의 경우는 200M까지 반출허가비용이 면제될 수 있었다. 반출품의 총액이 그 이상이면, 10%-50%에 이르는 비용을 지불하여야 하였다. 동독당국은 일정 물품의 반출을 금지했다. 이에 속하는 품목으로는 반입금지품목과 유사하며 거기에 육류제품, 특정 지역에서 생산된 자기 및 유리제품, 그리고 특정 소비재 등이 해당되었다.

서독당국도 동독으로부터의 반입물에 대한 일정한 규제조치를 가지고 있었다. 동독 친지의 선물이 총 5,000DM을 초과하지 않을 경우 아무런 제약이 없었으나, 담배, 주류 등의 기호식품과 휘발유를 비롯한 일정 물품에 대해서는 세금을 부과하였다. 단 동독당국이 통제하지 않는 동·서 베를린 간의 통과점을 이용한 여행객이나 단체관광여행의 안내원을 비롯하여 업무적 관계로 자주 동독을 방문하는 자들의 반입물품에 대해서는 세금감면혜택이 주어지지 않았다.

이상의 물품 반출·입에 관한 규정은 비단 서독주민의 동독방문뿐만 아니라 동독주민의 서독방문에도 유사하게 적용되었다.

### Ⅲ. 東獨住民의 西獨訪問

서독정부는 동독주민을 자국의 국민으로 간주했기 때문에 기본법의 여행 자유보장 조항에 따라 어떠한 방문 규제도 하지 않았다. 동독주민의 서독 방문은 동독당국의 일방적 규제를 받았을 뿐이다. 동독당국의 여행규제는 ‘동독시민의 여행교통에 관한 규정’(Reiseverordnung)과 여권법에 근거를 두고 있다.

1950년대 이래 서독여행 관련 법규정은 동·서독 관계의 변화에 따라 여러차례 변경되어 왔지만, 기본적 골격은 대체로 유지되었다. 원칙적으로 공무상의 여행을 제외한 모든 사적 방문은 연금수혜자에게만 선별적으로 허용되었다. 특히 주목할 것은 가족 중 서독으로 이주 혹은 탈출한 자가 있을 경우 방문신청은 거의 허가되지 않았다는 점이다. 여행허가를 받은 자들은 여권 대신 여행증명서를 발급받았다. 이들에게 허용된 방문기간은 1950~1960년대 연 1회 최대 4주간으로 제한되었으나, 기본조약의 체결의 따라 횟수 제한없이 1년에 총 30일로 완화되었으며, 1984년부터는 총 방문일수가 60일로 연장되었다.

동독당국은 여행자들에게 여행경비로써 5M(동독화폐)의 환전만을 허용했기 때문에 사실상 여행의 어려움이 많았으며, 방문시 필요한 경비는 서독의 친인척들로부터 지원받는 도리 밖에 없었다. 이에 따라 서독정부는 동독주민의 서독 방문을 장려하려는 의도에서 1972년 7월 “동독 및 동유럽으로부터의 방문자 지원 조치에 대한 기본 지침”을 마련하고 동독의 방문객에 대한 재정지원을 했다. 서독정부가 동독 방문자들에게 제공한 재정 지원 내역으로는 환영금(Begrüßungsgeld), 여행경비지원(Reisehilfe), 의료지원비(Krankenhilfe), 사망시 지원(Hilfe im Todesfall)을 들 수 있다. 단 서독에 망명을 신청 중인 자이거나, 공무 및 사업상 서독을 방문한 자, 그리고 서독에서 보수를 받고 활동하는 자 등은 재정지원에서 제외되었다.<sup>107)</sup>

기본조약의 체결 이후 동독주민의 서독방문 기회가 넓어질 수 있었다. 동독당국은 여행규정을 개정하여 긴급한 가사사안으로 인한 서독방문을

107) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, 279~280면.

허가하기 시작했다. 여기에는 서독거주 친척의 생일, 결혼, 은·금혼식, 60·65·70세의 결혼기념, 위독한 질병과 사망의 경우가 해당되며, 이것이 적용될 수 있는 친척의 범위는 조부모, 부모, 자녀, 형제·자매, 사촌으로 제한되었다.<sup>108)</sup> 또한 1984년 여행규제 완화조치의 일환으로 친지방문 목적의 여행도 가능하게 되었으나, 친지방문은 연 1회로 제한되었다.

이러한 법규정이 존재하기는 하였지만, 실제로 동독당국의 여행통제는 반드시 법규정 절차에 따라 이루어진 것이 아니다. 법규정은 동·서독 관계의 현황과 동독사회내의 분위기에 따라 매우 자의적으로 적용되는 경우가 빈번했기 때문이다. 동독주민의 여행신청에 대해 당국은 까다로운 심사 절차를 거침으로써 여행허가를 쉽게 내주지 않았다. 특히 동독당국은 주민들의 성분을 분류하여, 탈출 가능성이 있는 자들의 서독방문기회를 철저하게 봉쇄했다. 뿐만 아니라 긴급 가사사유로 서독방문을 신청한 자들을 회유하여 여행을 포기하도록 만드는 사례도 있었다.<sup>109)</sup>

1970년대 내독 교류·협력 프로그램에 의한 공식적 서독방문의 경우 앞에서 언급된 일반 절차규정의 적용을 받지 않는다. 그 대신 동독당국은 방문자를 전문분야 혹은 대개 체제순응적 계층에 속하는 자들로 국한시켰다. 이 경우에도 동독당국은 서독주민들과의 자유로운 접촉을 제한하기 위해서 단체여행의 형태를 선호하였으며, 비밀경찰(Stasi) 요원들이 항상 동행하였다.

동독주민의 서독방문에 관한 절차규정을 분석해 보면, 분명한 특징이 도출된다. 즉 모든 절차규정의 기본 틀은 서독체제의 영향력 차단과 여행중 탈출로 인한 노동력의 감소 방지라는 두 가지 목표를 충족시키는 방향에서 결정되었으며, 절차규정의 실제적용은 동독정권의 대서독 정책을 위한 전략적 도구로 활용되었다는 점이다. 따라서 동독은 서독에 비해 서독주민의 동독방문에 대하여 부정적인 입장에 있었으며, 동서독간의 관계에 있어 양독간의 여행 등 인적 교류에 있어 소극적인 입장을 견지하고 있었음을 알 수 있다.

108) Zehn Jahre Deutschlandpolitik, p. 44.

109) Thomas Ammer, "Menschenrechtsverletzungen in der DDR", Deutschland Archiv, Nr.9 (1985), pp. 948~959. 참조.

## 第2節 中國과 臺灣의 觀光協力 事例

### I. 中國과 臺灣의 人的 交流現況

#### 1. 概要

중국과 대만의 인적교류 현황을 살펴보는 것은 동서독의 사례만큼 우리에게 시사하는 바가 크다. 독일은 1945년 이후 동서독으로 분할된 시점부터 통일 전까지 꾸준한 인적, 물적 교류가 진행되어 왔다는 역사적 배경에서 우리의 사정과는 많은 차이를 보이고 있다. 그러나 대만해협 양안관계는 대만이 1987년에 이르러서야 대만주민의 대륙방문을 공식적으로 허용함으로써 양안교류는 늦게 시작되었다.<sup>110)</sup> 양안간 인적교류는 중국이 대만에 대하여 3통협정을 제의하고 9년이 지나 중국 국무원 사무처의 명의로 “대만동포의 본토 친지방문, 관광여행 접대방법에 대한 통지”를 공표하고(1987.10.16), 이에 대해 대만이 ‘대만동포대륙친선방문법’(臺灣同胞大陸親善訪問法)을 공표하여(1987.10.17) 대만인의 대륙친지방문 및 여행을 허용하는 조치를 취함으로써 관광교류를 공식화하였다.<sup>111)</sup>

남북한의 경우도 1989년 남북교류협력에 관한 지침을 발표함으로써 남북에 대한 합법적 허용이 이루어지게 되었다는 점에서 교류 허용의 시기와 발전과정의 유사성이 크다 할 것이다. 이 점에서 동서독의 교류협력사례보다 양안의 협력사례가 주는 시사점이 좀 더 유용할 수 있다.

1987년 대만당국이 내국민의 중국본토방문을 허용한지 10년이 지난 시점에서 각종 명목으로 대만인이 중국을 방문한 총 누계는 1천1백 만명에 달하며 이 수치는 대만 전체 인구 2천1백만 명의 절반이 넘는 수에 달하였다. 이에 비해 중국본토에서 대만을 찾은 인원은 25만 명에 이르는 것으로 알려지고 있다.<sup>112)</sup>

110) 중국은 1978년 12월말 대만에 대해 이른바 ‘三通, 四流協定’(通商·通航·通郵, 經濟·社會·文化·體育·科學·技術交流)를 제의하였으나, 대만은 이를 거부하였다.

111) 김영운, 앞의 보고서, 71면.

112) 『남북관광교류기초자료집』, 앞의 자료집, 199면.

## 2. 臺灣住民의 中國訪問

전술하였듯이 대만정부는 『대만동포대륙친선방문법』에 의해 1987년 10월 14일 3촌 이내의 친척이 있는 민간인의 대륙친척 방문을 허용하는 결정을 내리고, 같은 해 10월 30일 적십자사를 통해 친척방문에 관한 신청방법, 숙지사항, 참고자료 및 주의사항 등을 수록한 ‘대륙친척방문수첩’이라는 지침서를 발간하였다. 동 결정 후 같은 해 12월 1일부터 본토방문이 개시되어 1개월 간 약 8천명이 대륙을 방문하였다. 물론 1987년 이전에도 비공식적으로 관광, 친척방문과 무역 목적의 방문이 있어오긴 하였으나 이는 제3국을 통한 방문으로 공식적인 것으로 볼 수 없다.

그리고 1988년에는 중국주민의 대만방문을 허용하는 조치를 하였으며, 교류초기에 금지하던 자국 공무원의 대륙방문을 1990년부터는 고위 공무원 및 안보관련종사자(군인, 경찰)를 제외하고는 전부 허용하는 등, 방문의 폭을 획기적으로 확대해 나갔다.<sup>113)</sup> 친척방문의 범위도 공식적으로는 3촌 이내로 제한하고 있으나 이는 신청이 일시에 폭주할 경우 예상되는 혼란을 방지하기 위한 편의상의 지침일 뿐, 대부분의 신청자에게 방문을 허용하고 있는 실정이다. 본토에 비해 경제적으로 운택한 대만인은 본토의 친지를 방문할 경우 생활비 조로 일정금액을 지원하고 오는 것이 일상화되어 있는데 이 액수가 연간 수억달러에 달해 중국정부입장에서도 외화획득 측면에서 내심 방문을 반기는 분위기가 조성되었다.

## 3. 中國住民의 臺灣訪問

중국 국무원은 대만정부의 내국인대상 중국방문허용 움직임을 파악하고 이에 대처하기 위해 그해 9월 국무회의를 소집하여 대책 논의에 들어갔다. 그리고 신화사통신을 통해 9월 16일 최종적인 입장을 밝혔는데 방문을 기꺼이 환영하겠다는 취지였다. 10월 14일 대만이 대륙친척 방문허용을 공

113) 이를 기초로 대만정부는 대만과 중국의 주민관계를 규율하는 기본법으로서 『대만 지구와 대륙지구 주민관계조례』를 제정하여(1992. 7) 양안관계를 공식적으로 법제화하였다. 여기에는 출입국용어의 정의, 대륙주민의 고용, 강제출국, 민사분야의 법률적용, 형사사건과 관련한 법적용, 벌칙규정 등을 포함하고 있다. 이 조례의 全文은 『中國과 臺灣의 統一 및 交流協力 法制』(법무부, 1995), 726~743면.

식발표하자 이를 뒤인 10월 16일 환영담화문을 발표하고 7개조의 『대만 동포조국대륙친척방문여행관법』(臺灣同胞祖國大陸親戚訪問旅行辦法)을 공포하였다.

곧이어 중국당국은 홍콩소재 중국여행사로 하여금 친척방문에 관한 세부 절차와 주의사항을 발표토록하고 공안부 출입국관리국은 대만인의 여행증명서에 관한 사항을 규정한 ‘대만동포대륙친척방문신관법’을 각지역 출입국 관리국에 시달하였다.

중국측의 양안 인적교류관련 법제도는 대만인의 자국방문에 관련한 것이 대부분이며 내국민 대만방문에 대한 관광측면의 법제도는 마련되어있지 않다. 원칙적으로 중국은 대만으로의 관광목적 방문을 허용치 않고 있으며 극히 제한적으로 친척방문을 허용하고 있는 실정이다. 중국은 목적지별 관광 송출실적을 발표치 않아 대만으로의 입국자에서 중국본토로부터의 입국자수는 발표되지 않고 있어 정확한 수치를 파악할 수가 없다. 이를 보면, 대만과 중국의 인적교류는 거의 일방적으로 대만주민의 중국방문의 형태로 이루어졌음을 알 수 있다.

#### 4. 兩岸間 觀光交流 動向

양안간의 관광교류는 관광업계를 중심으로 점차 활성화되어 왔음을 알 수 있다. 1997년 중국문화관광연구발전협회의 초청으로 산둥성의 관광협회장과 여유국(旅遊局) 국장 일행이 대만을 방문하였으며, 하남성 여유국장 등 일행이 중화국제관광협회 초청으로 대만을 방문한 것은 중국과 대만간의 관광협력의 활성화를 위한 조치로 이루어진 것이었다. 이에 대해 중국도 관광목적의 본국인 대만방문에 본격적으로 관심을 표시하기 시작하였으며 중국경제의 자본주의화 이후 부유층이 상당정도 형성되어가고 있는 상황을 감안하면 조만간 대만관광시대가 도래할 것으로 예상되고 있다.

이상의 제도적, 법적인 틀에서 살펴본 양안 인적교류 상황보다 실제로 벌어지고 있는 현장의 상황은 교류진전 속도가 훨씬 빠르게 진행되고 있음을 보여준다. 비즈니스 측면에서의 대만인의 대륙투자진출은 활기차게 진행되고 있다.<sup>114)</sup>

114) 『남북관광교류기초자료집, 앞의 자료집, 201~202면.

이와 관련하여 1991년 4월 대만은 대중국 교류관련 사무처리를 목적으로 정부와 민간기업이 공동출자해서 ‘해협교류기금회’(海流交流基金會)라는 반관영 교류기구를 발족하였다. 동기구는 1987년 계엄령 해제이후 급증하는 중국과의 인적, 물적 교류상황에 대처하기 위해 대중국 접촉창구역할을 수행해왔다. 중국에 관한 경제, 무역 정보수집, 간접교역, 투자와 분쟁관련 사무처리, 양측의 문화교류, 범죄인 인도 등 많은 과제를 해결해오고 있는 동기구는 정부차원의 제반문제해결과 상호교류를 심화시키는 획기적인 기능을 수행해오고 있다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 한편중국정부도 대만정부의 해협교류기금회의 파트너 역할을 위해 91년 12월에 유사한 성격의 대응기구인 ‘해협양안관계협회’(海峽兩岸關係協會)를 설립하였으며 상호교류에 따른 제반문제를 해결하는 접촉창구의 지위를 부여하였다. 양 기구는 교류촉진을 위한 큰 역할을 수행하였을 뿐만 아니라 정치 협상까지도 주도할 정도로 지위가 격상되기도 하였다.

그러나 1995년 이등휘 대만총통의 방미를 계기로 정치적 관계는 급속히 냉각되었으며 1996년에는 대만독립운동을 제지한다는 명분하에 중국측은 해협에서 인민해방군 미사일훈련을 감행하는 등 일촉즉발의 긴장이 일기도 하였다. 그럼에도 불구하고 두 정부의 인적, 물적, 교류에 대한 기조는 변함이 없다. 근본적으로 중국정부는 통일협상회의의 기반조성을 위해 광범위한 대만교류를 선행해야 할 필요성을 느끼며 이는 1997년 10월 장쩌민(江澤民) 주석이 미국을 방문하여 클린턴과 정상회담을 가진 후 더욱 적극적인 자세로 나오고 있다는 점에서 확인된다.

또한 대만 역시 덩샤오핑(鄧小平)의 ‘남순강화’발표 이후 확대되고 있는 중국의 개혁, 개방분위기를 최대한 적극 활용하여 경제적 실익을 확보하는 한편, 장기적으로는 대중국 3통개방을 포함한 정부간 접촉에 대비한 사전 정치작업의 일환으로 인적·물적교류에 관심을 기울이고 있다.

## II. 兩岸 觀光關聯 法規 分析

다음에 중국과 대만의 양안간의 인적 교류를 법적으로 뒷받침하기 위한 세부적인 방문절차, 방문시 여행사의 기능과 역할, 위반시의 제재조치 등

을 규정한 관련 법령을 살펴본다. 이를 통해 남북한의 관광교류시대에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

### 1. 臺灣法令

대만은 기본적으로 대만주민이 대륙을 방문하거나 대륙주민이 대만을 방문하는 경우에 대하여 『대만지구와 대륙지구 주민관계조례』의 규정(제9조 3항)에 의하여 『대만지구주민의 대륙지구진입허가판법』(臺灣地區住民之大陸地區進入許可辦法)과 『대륙지구주민의 대만지구 진입 허가판법』(大陸地區住民之臺灣地區進入許可辦法)을 제정하여 이에 의해 규율하고 있다.<sup>115)</sup>

먼저 대만인의 중국본토여행에 관한 일반규정은 『대만지구와 대륙지구 주민관계조례』의 제9조 제1항 제2항을 기초로 『대만지구주민의 대륙지구 진입 허가판법』에서 규정하고 있다. 이를 보면 다음과 같다.

첫째, 대만인이 중국본토에 들어갈 때는 반드시 주관기관에 허가신청을 하여야 한다. 또한 허가를 득하여 중국본토로 들어가는 대만인은 국가안전 또는 이익에 반하는 활동을 할 수 없다고 한다.

둘째, 여행업계의 대륙여행업무에 대한 제한사항은 『대만지구과 대륙지구 주민관계조례』의 제15조 제2항 및 제84조제1항, 제2항에서 규정하고 있다. 이를 보면, 허가를 없이 대만인을 모객하여 대륙으로 들어가는 행위는 금지되며, 이를 위반하는 경우 형사적 제재를 받도록 하고 있다.<sup>116)</sup>

셋째, 대만지역 여행사와 대륙의 인민, 법인, 단체 또는 기타 기구와의 왕래제한에 관하여 규정하고 있는데, “대만지구와 대륙지구의 주민관계조례” 제33조 제1항, 제34조 제1항, 제35조 제1항에서 규정하고 있다. 이에 의하면, 대만지역 인민, 법인, 단체, 또는 기타 기구는 주관기관의 허가를 받지 않고는 대륙지역의 법인, 단체, 또는 기타기구의 성원이 될 수 없고 또한 어떠한 직무도 맡을 수 없다. 그리고 대륙지역의 인민, 법인, 단체 또는 기타기구와 법인, 단체 기타기구를 공동 설립하거나 연맹체결을 할

115) 이들 법제에 관해서는 『中國과 臺灣의 統一 및 交流協力法制, 앞의 책, 744~755면.

116) 제15조 제2항의 규정을 위반한 자는 6개월 이하의 징역, 구금 또는 대만화 10만 원 이하의 벌금을 병과한다.

수 없다. 더욱이 대만지역 인민, 법인 단체 또는 기타기구는 주관기관의 허가를 받지 않고 위수탁, 또는 스스로 대만지역에서 대륙의 물품, 노무 또는 기타사항을 위한 광고의 수입, 제작, 발행, 대리, 방영, 출판 혹은 기타 판촉활동에 종사할 수 없도록 하고 있다. 여행사 또는 그 직원이 이 규정을 위반하면 동 조례 제 86조, 89조, 90조에 의거하여 처벌하도록 하고 있다.

넷째, 대만에서 여행업계의 대륙여행업무에 관한 처리방법으로는 대만의 '종합합중여행업체'가 대륙으로 친척방문, 사찰, 방문, 진사회참가 및 기타 해당 주관기관의 심사비준을 거친 활동에 종사하는 것을 지도하기 위하여 교통부 관광국에서 1981년 5월 5일에 공포한 "여행업체의 대륙여행업무의 처리 작업요점"에 그 상세한 규정을 두고 있다.<sup>117)</sup>

다음 대륙주민의 대만방문관련 규정은 『대륙지구주민의 대만지구 진입 허가관법』에 의해 규율되고 있다. 이에 의해 대만의 행정원은 대륙위원회를 설립하고, 민간에 의해 해협교류기금회를 설립하여 해협양안의 인적교류협력사업을 처리하도록 하고 있다. 이에 대륙위원회는 대륙주민의 대만방문에 대한 실제수요를 조하여 대륙주민의 대만방문신청을 『대만지구과 대륙지구 주민관계조례』에 따라 구체적인 규정과 절차를 마련하여 시행하고 있다.

## 2. 中國의 臺灣과의 觀光交流關聯 規定

중국본토의 인적 교류에 관해 가장 기본이 되고 있는 법규로는 '중국공민왕래대만지구관리관법'(中國公民往來臺灣地區管理辦法)<sup>118)</sup>이 있다. 이 법은 총칙과 대륙민의 대만방문, 대만주민의 자국방문으로 구성되어 있다. 다음에 그 내용을 간략하게 살펴본다.

첫째, 이법의 제정목적은 대만 해협 양안 국민의 왕래를 보장하고, 쌍방의 교류를 촉진하고, 사회 질서를 보호하기 위한 것이다(제1조). 그리고

117) 이에 관해서는 『남북관광교류 기초자료집』, 앞의 자료집, 220~223면.

118) 이 법은 1992년 5월 1일부터 시행되고 있다. 이 법의 전문(全文)은 위의 자료집, 227~235면.

이 법의 적용대상은 대륙에 거주하는 중국국민(이하 대륙거주민으로 약칭)의 대만지역(이하 대만으로 약칭) 왕래 및 대만에 거주하는 중국국민(이하 대만거주민으로 약칭)의 대륙왕래시에 적용한다(제2조).

둘째, 대륙거주민이 대만에 갈 때는 공안 기관 출입국관리부서에서 발급한 여행 증명서류를 가지고 개방 또는 지정된 출입구 항구(지역)을 통하여 통행하도록 하고(제3조). 한편 대만 거주민이 대륙에 갈 때는 국가 주관 기관에서 발급한 여행 증명서류를 가지고 개방 또는 지정된 출입국 항구를 통하여 통행하도록 하고 있다(제4조).

셋째, 중국 국민이 대만과 대륙간을 왕래할 때 국가 안전, 명예, 이익에 반하는 행위는 할 수 없도록 명시하고 있다(제5조).

넷째, 대륙거주민의 대만 방문에 따른 절차와 구비서류, 비준요건 등에 관하여 상세한 규정을 두고 있으며, 해당기관은 공안국에서 하도록 하고 있다.(제6조~제12조).

다섯째, 대만 거주민의 대륙 방문에 대해서도 그 절차와 요건, 근거법령, 여행증명서류의 발급 등에 관하여 상세하게 규정하고 있다(제13조~제22조).

여섯째, 양안교류에 있어서 대륙거주민과 대만거주민의 출입국검사에 관하여 그 절차와 비준요건, 여행증명서류의 구체적인 성격과 발급방법과 절차 등에 관하여 규정하고 있다(제23조~제32조).

일곱째, 대륙거주민과 대만거주민의 양안방문시 여행증명의 위조 및 변조, 타인명의 사용 등에 의한 불법행위에 대한 처벌규정을 두고 있으며, 각 행위에 대한 근거규정을 명시하고 있다(제33조~제41조).

### 第3節 東西獨 및 中國·臺灣間 觀光交流協力事例의 示唆點

동서독 및 중국과 대만의 관광교류에 있어서 법제적 측면에서 유형을 살펴보면, 양자간의 차이점을 엿볼 수 있다. 먼저 동서독은 점령국에 의해 점령지역간 여행규정에 의해 양독간 인적교류가 이루어지게 되었으며, 동서독 정부 수립 이후 양독간 정치적 관계의 변화에 따라 교류협력에 대해

제도화과정을 거치면서 발전되어왔다. 관광교류에 있어 동서독은 양독간의 협정 등을 통해 양독간교류의 원칙과 절차에 관하여 합의한 후 협력관계를 활성화시켰다.

이에 비해 양안간의 관계에서는 중국과 대만은 서로의 적대적 관계하에서 관광교류는 거의 이루어질 수 없었으며, 중국에서의 경제개방정책과 관련하여 중국의 개방조치에 의해 비로소 양안간 관광교류방안이 구체화되었다. 더욱이 양안간에는 서로 국내법적 규정에 의해 양안간 관광교류에 관한 절차와 방법을 규율하고 있다. 이는 동서독관계와 양안관계의 성격의 차이에 기인하는 것이라 할 수 있다.

동서독의 경우 동독보다는 서독에서의 동독방문의 자율성을 확대한데 비해 동독은 이를 규제하는 경향이 강하였음을 알 수 있다. 사회주의체제인 동독에서의 체제안정을 위한 의도에 따라 관광이라는 비정치적인 교류협력의 경우에도 엄격한 규정을 적용함으로써 제한적인 범위에서 서독주민의 동독관광을 허용하였다. 서독주민에 대한 동독입국의 금지에 대한 결정은 전적으로 동독당국의 재량에 의해 이루어졌음은 이를 잘 말해준다. 이에 비해 양안관계에서 관광교류는 앞서 언급한 바와 같이 1987년 대만의 대륙방문과 중국민의 대만방문에 대한 허용과 함께 중국에서도 이에 상응한 조치를 취함으로써 활성화될 수 있었다. 대만의 개방적 조치에 대한 중국의 화답으로 양안간 관광교류는 확대될 수 있었다. 비록 분단후 오랜 세월이 지나서 관광교류를 통한 인적 교류의 길이 열리게 되었지만, 중국의 경제개방정책과 함께 양안간 관광교류와 협력은 점차 확대되어 가고 있다.

여하튼 동서독 및 양안간 관광교류는 분단상황하에서 양측주민의 인적교류의 길을 여는 계기를 만들었으며, 나아가 양국간의 경제교류협력의 기회를 넓히는 데에 크게 기여하였음을 알 수 있다. 남북한의 경우도 관광교류·협력을 통해 남북관계의 개선을 도모하고, 남북경제교류협력사업의 확대의 가능성을 높이는 데에 기여하고 있다. 금강산관광사업의 경우에서 보듯이 남북분단 이후 가장 큰 규모의 대북경협사업을 성사시킴으로써 남북경협의 활성화의 길을 열어어나가는 활로를 개척하였다. 또한 경제외적 측면에서 금강산관광사업은 남한주민의 북한방문의 길을 열게 함으로써 남북관

계의 개선에도 큰 기여를 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.<sup>119)</sup>

남북한의 경우 금강산관광사업에 의해 남북관광협력은 민간차원에서 시작되었지만, 북한에 대한 다른 지역으로의 관광확대, 북한주민의 남한으로의 관광이 이루어지게 되는 경우 민간차원의 관광협력은 당국차원에서 제도적으로 보완되어야 할 것이다. 이 경우 동서독 및 양안관계에서의 관광 교류협력의 제도화방안은 남북한의 관광협력의 제도화를 위한 대안 마련에 있어서 시사하는 바가 크다 할 것이다. 물론 여기에는 남북한 사이의 특수한 성격과 사정이 고려된 제도적 방안을 도출하여야 할 것이다.

---

119) 김규륜, 『남북 경제교류·협력 발전방안 -추진성과 평가 및 발전대책-』(통일연구원, 1999), 3면.

#### 第 4 章 分斷國의 觀光協力制度 事例 分析

## 第5章 金剛山觀光事業의 法的 問題點과 對應方案

남북한 관광교류협력의 활성화를 위해서는 이 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 마련하는 것이 중요하다. 이 점에서 현재 추진중인 금강산관광에서 나타나는 문제점의 보완은 그 개선방안을 찾는 데 도움이 된다. 우선 관광객의 신변안전, 기타 투자관련문제에서의 보장방안의 마련은 사업주체간의 개별계약에 의해서 해결방안을 모색할 수 있다. 그러나 이는 정부차원 또는 다자간 국제협력을 통해 법제도적인 뒷받침되어야 할 것이다. 이러한 점에서 정부차원에서 보완하여야 할 법적 문제점<sup>120)</sup>과 금강산개발사업의 법적 문제점을 분석하고 그 개선방안을 찾는 데 기초자료로 검토한다.<sup>121)</sup>

### 第1節 金剛山觀光事業의 法的 問題

#### I. 概 說

전술한 바와 같이 1998년 11월 18일 시작된 금강산관광개발사업은 남북한의 관광협력의 첫 사례에 해당한다. 이 사업의 추진과정에서 많은 견해가 나왔었지만, 금강산관광개발사업에 의해 북한의 도발방지와 긴장완화도모하는 데에 유리하다는 점에서 이 사업의 긍정적인 면이 강조되었다.<sup>122)</sup> 금강산관광과정에서 북한의 남한관광객 민영미씨 억류사건에 의해

120) 여기에는 『남북기본합의서』의 “남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다”(제17조)는 합의사항에 따라 상호주의적 차원에서 남북한이 모두 상호 법률적 조정이 필요하며, 이와 관련한 상호 방문절차의 무제, 업무관장의 문제, 교류협력의 보장 및 지원제도의 보완 등에 관한 문제 등이 대두된다. 신웅식·안성조, 『북한의 외국인투자법』(한국무역협회, 1998), 661~663면.

121) 금강산관광사업과 관련한 법제도적 문제에 관하여 ‘아시아사회과학연구원’에서 학술포럼을 개최하여 이에 관한 공사법적 문제와 그 대응방안에 관한 검토를 함으로써 법제도적 관점에서 문제점과 그 개선방향에 관한 대안을 제시하고 있다. 『금강산관광의 법제도적 문제와 대응방안』, 앞의 학술포럼 발표집, 1~83면.

122) 이종석, “금강산 관광이 민족화해에 미치는 영향”, 남북기본합의서 채택 7주년 기념 학술 토론회자료집(1998년 12월 7일, 민족화해범국민협의회), 28~30면 참조.

1999년 6월 21일 금강산관광은 중단되었다가 그 후 45일 만인 8월 5일부터 재개되는 우여곡절을 겪기도 하였다.

이른바 관광객억류사건은 금강산관광사업에 대한 법적 문제점을 제기하게 되었으며, 이에 대한 법적 측면에서의 개선책이 논의되는 계기가 되었다. 물론 남한의 현대와 북한의 ‘아태’ 사이의 원만한 타결에 의해 금강산관광사업이 재개되기는 하였지만, 이에 대한 보다 근본적인 제도적 보장방안이 필요하다는 점을 인식시키고 있다.

이를 계기로 금강산관광사업의 재개를 둘러싼 협상과정을 보면, 관광객의 신변안전보장에 대한 법적 안정성 확보라는 남한의 이해와 정치적 안정성 확보(체제안정)라는 북측의 이해가 대립되어 나타났음을 알 수 있었다. 이와 관련하여 동서독의 경우 1971년 12월 동서독 통행협정<sup>123)</sup> 협상과정과 협상체결 이후 이와 유사한 갈등국면을 찾아볼 수 있다.<sup>124)</sup> 그러나 동서독은 양독주민의 통행에 관하여 관광객 억류사건과 같은 우발적 사건으로 전반적으로 중단된 적은 없었다.

여하튼 1999년 6월 금강산 관광객 억류사건으로 중단된 금강산 재개를 위해 현대그룹과 ‘아태’ 사이에 1999년 7월 30일 이른바 『금강산 관광객 신변안전보장을 위한 합의서』와 『금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서』를 체결하였다. 이에 앞서 금강산관광에 관한 남북간 합의서는 결국 남북한 인적 교류에 따른 법적 문제<sup>125)</sup>와 연관되어 있음을 인식하여야 할 것이다. 우선 남북한의 인적교류의 법적 문제의 기본 틀은 『남북기본합의서』와 ‘3개(화해·불가침·교류협력의 준수이행을 위한 부속합의서)가 있다. 이 『남북기본합의서』와 ‘부속합의서’는 남북의 화해·협력 단계에서 남북관계의 기본규범으로서 남북한 인적 왕래에 대한 법 적용에 있어서 기준으로

123) 이 협정은 “Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin(West)”이며, 일반적으로 ‘Transitabkommen’으로 칭한다. ‘동서독간 통행에 관한 협정’은 『獨逸統一關係法 研究』(法制處, 1991), 181~190면.

124) Benno Zündorf, Die Ostverträge, Verlag, C.H.Beck, München, 1979, S. 196~197.

125) 이에 관해서는 이장희, “남북한 자유왕래 접촉시 제기되는 기본적인 법적 문제”, 『인도법논총』, 제15호(대한적십자사 인도법연구소, 1995), 49~64면 참조.

제시된다는 의미를 갖는 것이다. 여기서 이 합의서의 법적 성격과 효력 그리고 『남북기본합의서』상 남북한의 법적 관계가 문제가 된다. 금강산 관광에 따른 인적 교류문제에서 발생하는 법적 문제의 근본적 해결은 남북한의 법적 관계 성격에 좌우된다고 할 수 있다.

금강산관광개발사업이 남북한 사이의 대결과 불신의 장벽을 깨고 남북관계의 개선에 크게 기여할 것이라는 긍정적 측면이 부각된 이 사업의 비교적 순조로운 전개는 관광객의 역류사건으로 자초될 위기를 맞이하기도 하였다. 관광객의 신변안전문제가 크게 부각되고 북측이 일방적으로 정한 『금강산관광세칙』(1998.11.2)을 둘러싼 남북한간의 입장 차이가 현격하게 대립하는 양상이 나타났었다. 이러한 사태는 지난 7월 30일 금강산관광총회사와 주식회사 현대아산 사이에 『금강산관광시 준수사항에 관한 합의서』(이하 『관광세칙』이하 약칭한다)가 체결됨으로써 해결되었으나, 이러한 문제의 발생은 금강산관광과 관련한 제반 문제들이 어떠한 법적 규율을 받고 있는가를 점검하여야 할 계기를 마련해 주었다고 본다.

금강산관광과 관련하여 제기되는 법적 문제는 공법적 및 사법적 측면에서 찾아볼 수 있다. 총론적인 사항으로서 관광객에 대한 북한법의 적용을 수긍할 것인가라는 매우 어려운 문제도 있다. 시각에 따라서는 북한법의 존재 자체를 무시하기도 하나, 『남북기본합의서』 제1조와 ‘남북교류협력 이행·준수 부속합의서’ 제10조 제4항 근거할 경우 관광객에 대한 북한법의 적용을 완전히 무시할 수 없으며, 이는 남북관계의 현 상황을 감안하여 이를 인정하고 있다. 앞서 언급한 『관광세칙』에서도 강력한 형사사건 등 엄중한 사건일 경우에는 일차적으로 『금강산사업조정위원회』에서 협의하여 처리하되, 원만히 처리되지 않을 때에는 『금강산사업조정위원회』와 북한의 해당기관이 협의하여 처리한다고 한 것은 관광객에 대한 북한법의 적용이 전제된 것이다. 남한측 당사자인 주식회사 현대아산에 대하여도 북한의 관련법이 적용될 수 있음을 전제로 삼는다.

## II. 金剛山觀光의 公法的 問題檢討

여기에서는 주로 관광객의 ‘신변안전보장 및 분쟁해결’과 관련하여 기존의 금강산 관광과 관련한 관광객의 신변안전보장을 위한 법체제와 새 금강

산관광 합의서의 신변안전보장체제를 분석하고, 『남북기본합의서』의 실천이라는 입장에서 금강산관광의 공법적 문제를 점검하고 그 대책을 모색해 본다.

### 1. 既存의 ‘身邊安全保障 合意書’의 內容檢討

금강산 관광객의 신변안전보장과 관련된 기존 문서는 크게 5가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째의 문서로는 1998년 6월 22일 현대그룹과 ‘아태’와 체결된 『합의서』, 『의정서』, 『금강산 관광을 위한 계약서』 등 3가지 문건으로 이루어진다. 이 세 문서는 같은 날에 합의된 것으로 금강산 지구 개발을 위한 원칙적인 의사에 합의한 문서이다. 두 번째의 문서는 1998년 7월 6일 현대그룹과 ‘아태’ 사이에 체결한 『금강산 관광을 위한 부속계약서』이다. 세 번째의 문서는 1998년 7월 9일 북한이 사회안전부장인 백학림 명의로 보내온 『신변안전보장각서』를 말한다. 네 번째의 문서는 1998년 10월 16일 체결된 『긴급정황처리에 관한 부속합의서』이다. 다섯 번째의 문서는 1998년 11월 2일 북한측이 현대측과의 합의 없이 일방적으로 보내온 『금강산 관광세칙』안이라 할 수 있다.<sup>126)</sup>

다음에 위의 5가지의 문서의 내용 중에서 『신변안전보장』 및 『분쟁해결』과 관련한 내용에 대하여 살펴본다.

#### (1) 『合意書』·『議定書』·『金剛山觀光을 위한 契約書』(1998. 6. 22.)

1998년 6월 22일 현대와 ‘아태’ 사이에 금강산지구관광개발사업에 대한 가장 원칙적인 의사합의를 표명한 『합의서』, 또한 이것을 구체화시킨 금강산 조직 관광을 실현하기 위한 『의정서』, 그리고 이것을 실제로 실천하기 위한 『금강산 관광을 위한 계약서』가 있다. 이 세 문서는 1998년 6월 22일 동시에 합의된 것으로 금강산 지구를 관광지구로 개발하기 위한 사업에 대해 원칙적으로 합의한 문서이다.

여기에서 계약당사자가 북한측은 ‘아태’측으로서 국가기관에 해당하지만, 남측은 현대그룹으로서 민간기업이다. 그런데 양측 당국의 승인을 받는 날

126) 이에 관해서는 이장희, “금강산관광사업은 북한의 개혁·개방을 촉진할 것인가? - 법제도적 점검과 대책-”, 『금강산 관광사업과 남북경협 -평가와 전망-』(경남대 극동문제연구소, 1999), 65면.

로부터 「의정서」와 「금강산 관광을 위한 계약서」가 효력을 발생한다고 함으로써 양측 정부가 「의정서」 및 「계약서」 내용의 실천에 간접적으로 보증을 하고 있다고 할 수 있으며, 이러한 보증에는 책임도 수반한다고 할 것이다.<sup>127)</sup>

이 「의정서」 및 「계약서」에 의하면 다음의 사항을 검토할 수 있다.

첫째, 신변안전과 편의보장과 관련하여 ‘아태’측은 북측관광구역안에 들어오는 관광객 등의 신변안전과 편의를 보장하며, 환자 발생시 응급조치 및 후송에 필요한 조치를 지원한다고 하였다. 관광단으로 왔던 성원은 떨어질 수도 없으며 관광객과 인연이 없는 다른 사람들을 태우거나 내릴 수 없도록 하였다. 그리고 비상사태발생시 모든 인원의 귀환편의를 제공한다고 하고 있다.<sup>128)</sup>

둘째, 상기 계약서는 제4조에서 신변안전보장, 무사귀환보장 및 돌발사고시 긴급구조 등에 관하여 규정하고 있다. 이에 관해서는 ‘교류·협력에 관한 부속합의서’ 제10조 3항과 7항<sup>129)</sup>에서 동일한 내용을 규정하고 있다. 이에 따라 「금강산 관광을 위한 계약서」는 민간차원에서 일종의 남북기본합의서 교류·협력의 실천적 조치의 일환이라고 할 수 있다. 다만, 「금강산 관광을 위한 계약서」에서는 계약주체가 「남북기본합의서」의 교류·협력의 실천합의 이행기구인 ‘남북교류·협력공동위원회’<sup>130)</sup>가 아닌 ‘아태’와 현대가 이 세부합의서에 합의하였다는 차이를 보이고 있다. 그러나 상기 계약서의 효력이 쌍방 정부 당국의 승인을 전제로 하기 때문에

127) 위의 論文, 66면.

128) 「금강산 관광을 위한 계약서」 제4조.

129) ‘남북교류·협력의 이행과 준수를 부속합의서’(1992. 9. 17)는 이와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제10조: 남과 북은 민족성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

제10조 3항: 남과 북은 민족성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다.

제10조 7항: 남과 북은 자기측 지역에 들어온 상대측 왕래자에게 불의의 사고가 발생할 경우 긴급구제조치를 취한다.

130) 남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서는 제2조 2항에서 남북교류·협력공동위원회는 “부속합의서의 실천을 위하여 필요한 경우에는 세부합의서를 작성한다”고 규정하고 있다.

‘아태’와 현대측은 쌍방 정부의 추인을 받은 것으로 볼 수 있다.<sup>131)</sup>

셋째, 계약일반사항으로 국제적 불가항력으로 인정되는 사건에 의한 지연은 용납될 수 있고, 지연되는 측은 즉시 상대방에 통보하도록 하고 있다.<sup>132)</sup> 여기서 ‘불가항력으로 인정되는 사건’이란 구체적으로 무엇이든 명확하지 않아 남용될 여지가 있다.

넷째, 분쟁의 해결과 관련해 기본계약서의 해석이나 이행과 관련하여 발생하는 분쟁은 양측 대표단의 협의를 통하여 해결하도록 하고 있다.<sup>133)</sup> 그런데 이것은 매우 추상적이고 포괄적인 규정으로는 미흡하다. 분쟁 발생 시 양측 대표단의 협의를 잘 되면 큰 문제가 없지만, 여의치 않을 경우 좀더 제3자적인 객관적이고 책임있는 정부 당국 사이에 분쟁해결기구가 마련되는 것이 바람직하다. 예컨대 동서독의 통행협정은 통행협정 해석과 적용상의 문제를 위해 쌍방 정부의 전권위임을 받은 대표들로 이른바 ‘의견차이의 해소를 위한 위원회’를 구성하도록 하였다.<sup>134)</sup> 이와 관련하여 『남북기본합의서』상 ‘남북교류협력공동위원회’의 기능과 역할을 그 대안으로 고려해 볼 수 있다.

(2) 『金剛山 觀光을 위한 附屬契約書』(1998. 7. 6.)

『금강산 관광을 위한 부속계약서』는 ‘아태’ 서기장 강종훈과 현대그룹의 정몽헌 회장간에 1998년 6월 22일 체결된 『금강산 관광을 위한 부속계약서』에 따라 금강산 조직 관광 및 관련 부수사업을 효율적으로 시행하기 위한 세부계약조건에 관한 부속계약서이다. 『금강산 관광을 위한 부속계약서』 중 신변안전과 관련하여 다음과 같이 규정하였다.

첫째, 조선 ‘아태’는 ‘92. 2. 19일 발효된 남북기본합의서’ 및 ‘92. 9. 17 발효된 ‘남북교류 준수·이행 부속합의서’에 따라 북측관할안에 들어오는 관광객, 현대그룹 측이 파견하는 실무대표단 및 합영회사의 직원, 공사인원, 유람선 승무원의 신변안전과 편의 및 무사귀환을 보장하고, 이를

131) 이장희, 앞의 論文, 66면.

132) 금강산 관광을 위한 계약서 제2조.

133) 위의 계약서 제2조.

134) ‘동서독 통행협정’ 제19조1문에서 “협정 쌍방은 이 협정의 해석이나 시행과정에서 일어나는 분쟁과 견해차를 해결하기 위해 위원회를 설치한다”고 규정하였다.

담보하기 위하여 사회안전부장 명의의 포괄적인 신변안전 및 무사귀환 보장각서를 제공키로 한다고 하였다(부속계약서 제10조 1항).

둘째, 관광객의 신변안전 보장을 위해 관광객은 단체를 이탈해서는 안되며, ‘아태’측은 관광객 등이 북측의 관습을 따르지 않거나 사회적, 도덕적 의무를 따르지 않는다는 이유로 관광객을 북측 내에 억류하지 않을 것을 보장한다고 규정하고 있다(제10조 2항).

셋째, 쌍방은 긴급구호조치, 사망자 및 부상자 처리, 관광객 중 이탈자 처리, 망명자 처리, 피해자 배상책임의 소재 판단과 이에 대한 책임범위와 한계에 관한 문제해결을 위해 별도의 부속합의서를 체결키로 한다고 규정하고 있다(제10조 3항).

여기서도 『신변안전보장을 규정한 부속계약서』 제10조가 『남북기본합의서』 제17조와 『교류협력 부속합의서』 제6조 및 제10조에 근거하여 규정하고 있다는 점을 명시하고 있는 것은 남북한이 『남북기본합의서』의 합의정신과 그 내용에 대한 실천의지를 표명하고 있는 것으로 바람직한 것이라 할 수 있다.<sup>135)</sup> 이것은 남북한이 공히 『남북기본합의서』를 법적 실효성있는 문서로 보고 원용하고 있다는 중요한 증거로 볼 수 있는 부분이다.

그리고 북측은 “북측관할안에 들어오는 관광객...등의 신변안전과 편의 및 무사귀환을 보장하고, 이를 담보하기 위하여 사회안전부장 명의의 포괄적인 신변안전 및 무사귀환 보장각서를 제공한다”는 ‘부속계약서’에 정한 약속을 7월 9일 실제로 실현하였다. 또한 북한의 ‘아태’측은 관광객 등이 북측의 관습을 따르지 않거나 사회적, 도덕적 의무를 따르지 않는다는 이유로 관광객을 북측에 억류하지 않을 것을 보장한다고 합의하였다. 여기서 중요한 것은 정치체제와 관련이 없는 사회적, 도덕적 의무위반은 억류의 대상이 아님을 분명히 합의한 점이다.

한편 분쟁해결과 관련해서는 다음과 같이 규정하였다.

첫째, 이 계약과 관련하여 발생하는 당사자간의 분쟁은 원칙적으로 당사자들간의 합의로 해결하며, 당사자 일방이 분쟁을 제기한 날로부터 20일

135) 남북기본합의서는 제17조에서 “남과 북은 민족성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다”라고 하고, 동 합의서 제3장 교류·협력 부속합의서는 제6조에서 “남과 북은 경제분야의 교류와 협력을 지원·보장한다”고 규정하고 있다.

이내에 합의되지 않는 경우에는 각자가 정부 대표 1인을 포함한 3인의 조정위원을 선임하여 중국 북경에 분쟁조정위원회를 설치, 파견하여 조정키로 한다고 규정하고 있다(제17조의 1).

둘째, 분쟁조정위원회를 통한 조정이 분쟁제기일로부터 40일 이내에 해결되지 않는 경우, 당사자 일방은 중국의 북경 소재 국제경제무역중재위원회에서 중재를 통하여 해결하기로 한다고 규정하고 있다(제17조의 2).

셋째, 중재는 상기의 조건이 충족된 경우 당사자 일방의 신청에 의하여 성립되며, 절차는 중재위원회의 규칙에 따른다고 규정하였다(제17조의 3).

그런데 금강산 관광객역류사건에서 나타났듯이, 위의 분쟁 메커니즘은 관광객의 신변안전과 인권을 충분하게 확보해 주지 못하고 있다는 점에서 문제를 제기할 수 있다. 분쟁은 원칙적으로 당사자들간의 합의로 해결하며, 당사자 일방이 분쟁을 제기한 날로부터 20일 이내에 합의되지 않는 경우에는 각자가 정부 대표 1인을 포함한 3인의 조정위원을 선임하여 중국 북경에 분쟁조정위원회를 설치, 파견하여 조정키로 한다고 하면서, 동시에 이것도 실패한 경우에는 40일 이내에 해결되지 않을 경우 당사자 일방은 중국의 북경 소재 국제경제무역중재위원회에서 중재를 통하여 해결하기로 되어 있지만, 분쟁을 최초 제기한 날로부터 20일 이내란 기간이 너무 길고, 다음 단계를 위한 40일이란 기간은 너무 길다는 점에서 그러한 문제점을 지적할 수 있다. 기간의 단축이 필요하다.

이를 그대로 적용하는 경우, 60일간 관광객은 억류될 가능성이 있고 관광객의 고통은 더욱 심해질 것이다. 더구나 중국의 북경 소재 ‘국제경제무역중재위원회’는 국제기구도 아니고 중국의 국내기구에 불과하다. 중재기구는 남북정부 쌍방대표와 쌍방이 동의하는 인사 3인으로 구성되는 총 5명으로 보다 독립적 성격을 갖는 국제중재위원회를 구성하는 것이 바람직하다.

(3) 『身邊安全保障覺書』(1998. 7. 9.)

북한이 1998년 7월 9일 사회안전부장 백학림 명의로 보내온 『신변안전보장각서』에 관한 내용이다. 이 문서에서 ‘아태’는 남측의 현대그룹 사이에 금강산 조직관광사업을 위해 체결한 계약서에 따라 북한측에 들어오는 현

대실무대표단 및 합영회사 직원, 공사 인원, 유람선 승무원들 그리고 남측 인원 관광객들의 신변안전과 무사귀환을 보장한다는 내용을 담고 있다. 그러나 이는 매우 포괄적 내용으로 되어 있어 실제로 문제발생시 구체적 해결절차 내용을 담고 있지 않은 단점이 있다.

(4) 『緊急情況處理에 관한 附屬合意書』(1998.10.16.)

1998년 10월 16일 체결된 『긴급정황처리에 관한 부속합의서』는 1998년 7월 6일 체결한 『금강산 관광을 위한 부속계약서』 제10조 3항에 기초, 쌍방은 긴급구호조치, 사망자 및 부상자 처리, 관광객 중 이탈자 처리, 망명자 처리, 피해자 배상책임의 소재 판단과 이에 대한 책임범위와 한계에 관한 문제해결을 위해 별도의 부속합의서를 체결기로 한 데에 근거한다.

이 긴급정황부속합의서는 관광진행 중에 긴급사태나 돌발사태가 발생한 경우에 신속하고 효율적인 처리를 위한 것이다. 긴급상황을 크게 4가지로 분류하여 처리방안을 제시하였다.

첫째는 금강산 지역에서의 긴급정황의 경우이다. 관광객이나 현대측 인원의 질병, 사고 등 원인으로 부상 또는 사망 현상이 발생하는 경우이다. 부상자, 사망자는 관광선의무실로 신속히 운반한다고 하였다. 현대측이 부상자, 사망자를 남측으로 후송해야 할 경우 금강산 측은 필요한 협조를 하고, 현대는 쾌속수송선을 보장한다고 하고 있다. 또한 사망자는 소속 측으로 송환하도록 하며, 사망이나 부상으로 인한 손해배상은 그 원인 또는 책임이 현대측이 관리하지 않는 시설이나 인원에게 있는 경우에는 금강산 측이 책임지고 피해자에게 손해를 배상하고, 현대측이 관리하는 시설이나 인원에게 있는 경우에는 현대측이 책임지고 손해를 보상한다고 규정하고 있다.<sup>136)</sup>

둘째는 체류(잔류)희망에 대한 경우이다. 쌍방은 체류희망을 표시하는 대상이 제기되는 경우에는 상대측에 즉시 통보한다. 쌍방은 체류희망자가 생기면 소속측에 송환하도록 하고 있다.<sup>137)</sup> 여기서 체류자가 순순히 송환에 응하지 않을 경우에 강제송환을 하는 것인지 등 구체적 절차가 명시되어 있지 않은 것이다.

136) 긴급정황처리에 관한 부속합의서 제1조.

137) 동 합의서 제2조.

셋째는 잠입, 밀항의 경우이다. 쌍방은 관광선을 이용하여 잠입, 밀항한 대상이 있으면 즉시 상대측에 통보하고 소속 측으로 송환한다고 규정하고 있다.<sup>138)</sup> 이 경우에도 피송환자의 인권보호에 대한 절차가 명확하지 않다.

넷째는 기타 긴급정황의 경우이다. 관광객이 대열을 이탈하거나 『금강산 관광세칙』에 위반되는 행위를 비롯하여 ‘긴급정황’이 발생한 경우 그 경중에 따라 쌍방이 합의한 『금강산 세칙』을 적용하도록 하였다. 여기에서 북한측이 1998년 11월 2일 보내온 『금강산 관광세칙』안은 쌍방이 합의하지 않은 일방적인 것이었다.<sup>139)</sup>

한편 양측은 예측할 수 없는 이유로 일정한 지역에 고립되거나 조난을 당한 관광객이 생긴 경우 즉시 구원조치를 취한 다음 상대방에게 통보하도록 하였다.<sup>140)</sup>

(5) 『金剛山 觀光細則』案(1998.11. 2.)

『금강산 관광세칙』안은 북한측이 1988년 11월 2일 일방적으로 보내 온 『금강산 관광세칙』안이다. 쌍방이 이 안에 합의하지 않은 채 금강산 관광은 시작되었고, 이번 남한 관광책 역류사건시에 북측은 합의되지 않은 이 세칙안을 적용하여 물의를 일으켰었다.

다음에 이 세칙의 내용을 간략하게 언급한다.

첫째, 이 세칙은 금강산 관광을 하면서 국가적 안정보장과 자연환경보호 질서를 지키기 위해 제정되었다.<sup>141)</sup> 쉽게 말해 이 세칙을 통해 북한은 관광을 통해 자기체제에 부담되는 일과 자연환경훼손 및 문화유적지 훼손을 사전에 방지하자는 것이다. 또 금강산 관광은 단체로 하는 조직관광이라고 하였다.<sup>142)</sup> 따라서 관광객을 개별적으로 자유로이 단체를 떠나서 마음대로 돌아다닐 수 없고 정해진 코스에 따라서 관광을 해야 한다. 이른바 ‘안내관광’에 국한하여 금강산관광을 하여야 하는 제약을 받게 된다. 또한 관

138) 동 합의서 제3조.

139) 이 점에 있어 현재는 1999년 6월 민영미씨 역류 사건을 계기로 1999년 7월 30일 새로이 체결된 새 합의서가 적용되고 있다고 할 것이다.

140) 동 합의서 제4조.

141) 금강산 관광세칙 제1조.

142) 금강산 관광세칙 제3조.

광은 불순한 정치적 목적과 군사적 목적에 이용될 수 없다고 규정하고 있다.<sup>143)</sup> 여기에서 북한은 관광객이 순수한 관광에 한정되지, 정치적 목적과 군사적 목적에 악용되는 것을 차단하려고 하는 의도를 엿볼 수 있다.

둘째, 관광여행객선에 대한 대기점에서의 검사, 정박수역에서의 입출항 검사 등은 북한에 들어오는 다른 나라 배, 화물, 승객들에게 적용하는 법질서에 따르도록 되어 있다.<sup>144)</sup> 『남북한기본합의서』는 전문(前文)에서 남북의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 ‘잠정적인 특수관계’라고 쌍방이 합의하였고, 합의서 제15조<sup>145)</sup>는 이를 기초로 남북간의 경제교류와 협력 등을 ‘민족내부거래’로 명시하고 있다. 본 관광 합의서 및 세척도 남북기본합의서에 그 기초를 두고 있다고 명시하고 있는데, 그렇다면 관광에 관련된 입출항 검사에 북한이 외국에 적용되는 법을 적용한다는 것은 남북관계의 특수성에 입각한 합의정신에 모순된다고 할 수 있다.

셋째, 세척은 또한 금강산 탐승여행 중 관광객이 지켜야 할 질서를 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 공화국의 자주권과 재산 및 인권을 침해하거나 사회제도와 정책, 시책들을 시비하지 말 것, 북한의 사회질서와 공중도덕, 주민들의 생활풍습을 존중하여 문란시키지 말 것, 북한 인민의 사상감정과 미풍양속에 맞지 않는 휴대용 서방식녹음테이프를 사용하지 말 것, 군인, 길가에 있거나 일하는 주민들을 사진 찍거나 관광과 관련없는 말을 하지 말 것 등이다.<sup>146)</sup> 이것은 ‘교류·협력 부속합의서’의 제10조 4항에서 “남과 북은 민족성원들이 상대측이 법과 질서를 위반함이 없이 왕래하고 접촉하도록 하기 위한 조치를 취한다”라는 정신과 북한의 현재 놓인 특수 상황을 종합적으로 비추어 볼 때 북한의 입장을 어느 정도 이해할 수 있는 부문에 해당한다고 할 수 있다.

143) 금강산 관광세칙 제5조.

144) 금강산 관광세칙 제18조.

145) 남북기본합의서 제15조: 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.

146) 금강산 관광세칙 제26조.

넷째, 관광객과 관광차량은 지정된 탐승길로만 다녀야 한다. 만약 정한 노선을 벗어난 사고와 본인의 부주의로 일어난 사고에 대해서는 그 자신이 책임져야 한다고 되어 있다.<sup>147)</sup>

다섯째, 금강산 관광을 하는 기간 생명이 위급하거나 앓고 있는 환자, 부상자는 의료봉사를 요구할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 치료에 드는 비용은 본인이 부담하며, 만약 본인이 지불할 수 없을 때에는 현대그룹이 먼저 지불한다고 되어 있다.<sup>148)</sup> 여기서 환자 발생과 같은 경우에는 본인에게 무조건 모든 책임을 지우지 말고, 그 구체적 상황에 따라 현대측도 그 책임의 일부를 부담하는 것이 합리적이다. 만약 이 조항을 실현하려면 현대측은 관광객에게 이 세칙계약서의 내용을 반드시 사전에 고지해야 할 것이다.

여섯째, 제재와 관련하여 세칙 위반자에게 현지에서 해당 벌금을 물리도록 되어 있다.<sup>149)</sup> 그러므로 현대측은 현지에서 매우 과도한 벌금을 물릴 때, 준비를 제대로 못한 관광객에 대한 배려도 해야 할 것이다. 이 세칙을 어겨 엄중한 결과를 일으켰을 경우에는 책임있는 자에게서 사죄문을 받고 그를 관광지에서 추방한다고 되어 있다.<sup>150)</sup> 여기서 사죄문을 쓸 경우 관광객의 인권보호를 위해서는 최소한 현대측 관리인의 입회 하에 이루어져야 하고 추방도 유람선으로 복귀하는 것으로 한정해야 할 것이다. 나아가 피의자의 군사통제지역임에도 불구하고 관광을 허용한 동포애적인 선의를 악용하여 정탐행위를 하거나 공화국을 반대하는 행위를 하였을 경우에는 공화국의 법에 따라 처리한다고 되어 있다.<sup>151)</sup> 여기서 공화국법이란 주로 북한의 형법을 지칭하는 것으로 해석된다. 북한지역에서 관광 중 북한법을 어겼을 경우 북한법을 적용하는 것을 인정하더라도 그 해석과 적용에 있어서 너무 자의적이고 일방적으로 가혹한 경우를 방지하는 규정의 보완이 요청되는 부분이다.

147) 금강산 관광세칙 제27조. 북한의 이른바 ‘안내관광’을 명시한 것이라 할 수 있다.

148) 금강산 관광세칙 제29조.

149) 금강산 관광세칙 제32조.

150) 금강산 관광세칙 제34조.

151) 금강산 관광세칙 제35조.

일곱째, 분쟁해결시 관광과 관련해 생긴 상이한 의견과 분쟁문제는 동포 애적인 입장에서 서로 이해하고 양보하여 협의하여 해결한다로 되어 있다.<sup>152)</sup> 이 조항은 분쟁해결이 ‘이해, 양보, 협의’라는 수준에서 매우 추상적으로 되어 있을 뿐, 구체적으로 제도화되지 못한 단점을 지적할 수 있다.

## 2. 새 ‘金剛山觀光 合意書’에 대한 檢討

1998년의 앞서 언급한 ‘기존 합의서’에 따라 금강산관광이 순조롭게 진행되다가 1999년 6월 21일 관광객 민영미씨 억류사건에 의해 금강산관광은 잠정적으로 중단되는 사태를 맞게 되었다. 그 후 45일만인 1999년 8월 5일 금강산 관광은 재개될 수 있었다.<sup>153)</sup> 그 당시 합의된 『신변안전보장 합의서』는 다음의 내용을 담고 있다.

### (1) 『身邊安全保障을 위한 合意書』(1999. 7.30)

『신변안전보장을 위한 합의서』에 의하면, “쌍방은 6개월 동안 금강산 시범관광경험을 기초로 하고 신변안전을 중시하여 앞으로 문제가 제기됐을 때 즉시 각기 3~4명으로 구성하는 『금강산관광사업조정위원회』에서 협의하고 처리하기로 한다”로 되어 있다. 또 당면하여 문제되는 발언을 한 관광객을 대해서는 즉시 관광을 중단시키고 추방하는 것을 원칙으로 하며, 특히 폭행·방화 등 관광객과 관련된 강력한 형사문제가 발생할 때에는 양측 인사로부터 3~4명으로 구성된 ‘금강산관광사업조정위원회’가 다루고, 여기서 합의되지 않을 경우 현대측 조정위원과 북측의 해당 기관이 협의, 처리하도록 하였다. 현대측 조정위에는 변호사가 포함될 수 있도록 하였다. 북한측에 문제발언을 한 관광객도 북한 당국에 의한 ‘억류’가 아니라, 관광객으로 되돌려 보내는 당일 ‘추방’조치를 취하기로 하였다.<sup>154)</sup> 이것은

152) 금강산 관광세칙 제36조.

153) 당시 통일부는 1999년 8월 1일 “현대와 북한간에 신변안전보장을 위한 합의서와 금강산 관광세칙이 지난 7월 30일자로 체결돼 신변안전이 보다 확실히 보장됐다고 판단하고 금강산 관광 재개를 허용키로 했다”고 밝혔다. 통일부는 이에 따라 현대가 지급을 유보한 7월달분 관광비용 800만 달러를 8월 5일 관광이 재개되면 곧바로 북한측에 송금할 수 있도록 허용하였다.

154) 실례로 1999년 9월 14일 우리 관광객이 북한체제를 비판하는 발언을 함으로써

기존의 『금강산 관광 부속합의서』에서 우려했던 점을 보다 명확히 한 것이라 할 수 있다.

(2) ‘金剛山 觀光時 遵守事項에 관한 合意書’(1999. 7.30)

1999년 7월 30일 체결된 『금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서』는 1998년 11월 2일 북측에서 일방적으로 남측에 보내 온 『금강산 관광세칙』안을 대체하는 문서로서의 의미를 갖는다. 현대가 금강산 관광 재개를 위해 북한의 ‘아태’와 합의한 관광세칙은 그동안 북측의 자의적 해석을 가능케 했던 내용이 상당부분 구체화돼 기존 세칙에 비해 ‘위협적인 요소’가 줄어들게 특징이다.

특히 기존 세칙 4장35조에는 ‘공화국을 반대하는 행위를 했을 경우 공화국 법에 따라 처리한다’는 대목이 있었으나, 새 세칙에서는 이를 삭제하였다. 또한 사진촬영, 주민접촉을 엄격히 제한했던 조항은 한결 유연해졌고 위반행위에 대한 일부 벌금액을 하향조정하고 이를 명문화하였다. 그러나 지참금지 물품과 관광시 준수사항에 대해서는 종래 세칙과 크게 달라지지 않았다.

이 합의서에서는 무엇보다 관광객 신변안전보장과 관련하여 가장 문제되었던 “공화국을 반대하는 행위를 하였을 경우에는 공화국의 법에 따라 처리한다”는 기존 세칙 제35조를 삭제한 점이 주목되었다. 또한 종래 세칙안 제34조의 “이 세칙을 어겨 엄중한 결과를 일으켰을 때, 책임 있는 자에게 사죄문을 받고 추방한다”는 조항도 삭제하였다.

새로운 『금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서』에서 쌍방은 그 동안의 관광경험에 기초하여 남측 관광객이 지켜야 할 준수사항을 3가지 부록에서 열거하였다. 그 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 현대측은 금강산 관광객들이 출입검사(통행검사) 또는 세관검사시 <부록1>에 정한 물건은 지참하지 않도록 한다. <부록1> 지참금지 물품은 종전의 『금강산 관광세칙』안 제20조를 대체한 것으로서 대동소이한 내용을 이루고 있다. 다만, 종전 관광세칙 제20조 7호의 “정치, 경제, 문화 발

---

문제가 발생하였을 때, 관광객을 억류하지 않고 합의에 따라 선박으로 추방하는 조치를 취한 바가 있다.

전과 사회질서 유지에 좋지 못한 경향을 줄 수 있는 인쇄물, 그림, 글자판, 록화테프, 록화물”이라는 것을 <부록1> 7호에서는 “관광객의 문화생활 편의목적으로 인정되는 종류와 수량을 제외한 인쇄물, 그림, 글자판, 녹화테이프”로 바뀌었다. 이것은 북한측이 6개월 동안의 관광경험을 토대로 남측을 배려한 것으로 추론해 볼 수 있다.

둘째, 현대측은 금강산 관광객과 선원, 작업인원들로 하여금 자연환경보호를 위해 <부록>에 정한 사항을 준수하도록 한다. <부록2> 관광시 준수사항은 종전의 『금강산 관광세칙』안 제30조를 대체한 것으로서 내용적으로 거의 대동소이하다. 다만, 종전 『금강산 관광세칙』안 제30조 8호의 “유용한 식물을 채취하거나 동물을 잡지 말아야 한다”라는 것을 <부록2> 8호에서 “식물을 채취하거나 돌, 흙을 가져가지 말며 유용한 동물을 잡지 말아야 한다”로 대체되어 돌·흙을 가져가지 말라는 것이 추가되었다.

셋째, 관광객들이 <부록3>에 해당하는 행위를 하는 경우, 현대측은 금강산 측과 협의하여 <부록3>에 정한 범위 안에서 환경보전비 또는 위반금을 현지에서 직접 또는 종합하여 지불한다. 그러나 경한 사항인 경우에는 경고로써 처분할 수 있다고 하였다. <부록3>의 “위반시 제재내용”은 종전의 『금강산 관광세칙』안 제32조를 대체한 것으로서 내용적으로 거의 대동소이하다. 다만 종전의 『금강산 관광세칙』안 제32조는 제재내용 항목이 11가지인데 <부록2> “위배시 제재내용”은 8가지로 축소되었고, 범칙금이 종전의 북한돈 ‘원’에서 미화 ‘달러’로 바뀌었다. 이것은 북한의 외환사정을 고려한 것으로 외화벌이를 통한 북한경제회생의 실천과도 연관된 것으로 볼 수 있다. 위반시 벌금의 액수가 종전에 비해 대폭 하향되었고, 위반사례가 있을 경우에는 해당 관광객과 현대측 관계자의 ‘사실확인서명’이 필요함을 명시하였다.

한편 기존의 『금강산 관광세칙』안 제32조 7호 “독이 들어 있는 물질을 바다, 항구와 관광지역에 버렸을 경우에는 건당 6,000원의 벌금”과 제10호 “승인 없이 관광여객선 위치 이동이나 전파탐지 및 무선통신기재 사용할 때 해당기재 몰수 및 2,000원이 벌금”이 <부록3>에서는 ‘위반시 제재내용’에서 삭제된 점과 또 경미한 사항인 경우에는 경고로서 처분할 수 있다

는 것도 진전된 내용이라 할 수 있다.

넷째, 이 『금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서』와 관련하여 생긴 상이한 의견이나 이 합의서에서 정하지 않은 사항은 양측이 서로 이해하는 기초 위에서 합의하여 처리한다고 하였다. 이는 기존의 『금강산 관광세칙』안 제36조 분쟁해결방안과 별다른 차이가 없어 매우 막연하고 추상적인 규정을 그대로 두고 있는 점은 여전히 문제점으로 지적되고 있다.

### 3. 觀光客의 身邊安全保障에 대한 南北韓의 立場

1999년 6월의 관광객 민영미씨에 대한 북한당국의 억류조치는 남북한관광사업과 관련하여 발생하는 문제에 대한 검토와 그 개선책에 대하여 생각하게 한 사건이었다. 이 사건은 금강산 관광객의 신변안전보장에 대해 문제점을 인식하고 이에 대한 개선책을 강구하는 계기가 되었다. 이에 이 사건과 관련한 남북한 당국의 입장을 살펴본다.

#### (1) 南韓政府의 立場

남한 정부는 금강산 관광객 신변안전보장과 관련하여 다음과 같은 기본 입장을 취하였다.

첫째, 현대와 ‘아태’ 간에 보다 확실한 신변안전보장이 마련되도록 지도하고,

둘째, 남북한 당국간에 신변안전보장을 체결하며,

셋째, 『남북기본합의서』의 이행과 준수를 위해 남북교류협력분과위원회를 구성 운영키로 한 합의에 입각하여 신변안정보장특별위원회를 구성하겠다는 것이었다.

민영미씨 억류사건의 재발방지를 위한 협의에서 현대와 ‘아태’ 사이에 남한 정부는 구체적인 요소로서 북한의 일방적 조치 불가, 관광세칙의 개정 합의, 조정과정에 당국대표 개입 등 3가지 사항 등을 요구한 것으로 알려졌다.<sup>155)</sup> 정부는 금강산 관광객 억류사건의 경우 초기에 정부 당국자가 개입할 여지가 없었다는 점을 크게 문제시하고, “현대와 ‘아태’간에 분쟁조정위원회를 구성하여 해결하고, 분쟁발생 20일 이내에 해결되지 않으면,

155) 『조선일보』, 1999년 8월 2일, 4면.

양측 당국자 1인을 포함하여 각기 3인씩으로 구성되는 "20일을 아예 없애거나 24시간으로 단축"하여 관광객의 신변에 문제가 발생 즉시 개입할 수 있게 하는 쪽으로 협상하도록 현대측에 요구하였다.<sup>156)</sup> 그리고 정부는 금강산 관광객 억류사건을 계기로 금강산 관광객 신변안전보장 제도로 남북 당국간 분쟁조정기구의 설치, 대북경협사업의 투자보장협정과 이중과세방지협정 체결 추진, 방북 경제인의 신변안전보장책의 마련 등의 추진을 현대측에 지시하였었다.

## (2) 北韓當局의 立場

북한 당국은 우선 억류사건을 일으켰으나, 결국 그 관광객을 돌려보내고 지난 한달 동안 현대측에 금강산 관광사업재개를 줄곧 요구하였다. 북한은 "금강산 관광 사업이 민간급의 일이기 때문에 남한 정부가 끼여들 일이 아니다"라는 것을 강조하였다. 동시에 분쟁해결시 당국 개입에 대해 완강히 거부하고, 관광을 중단시킨 것은 북측이 아니라 남측이라는 이유를 들어 한국정부가 현대측의 7월분 대북송금을 허가하지 않은 것에 대해 강력히 비난했다. 지난 7월 12일자 『조선중앙통신』은 북한 자신이 "남조선 동포 관광객들을 위해 온갖 성의를 다해 왔으며", 이에 대해서는 "현대그룹도 인정하고 있다"고 보도하였다. 그리고 관광객들에 대한 신변안정보장조치에 대해서는 "그것이 우리가 이미 관광이 시작되기 전에 취한 조치로서, 그 생활력은 수개월간의 관광과정에 무려 8만 여명이라는 많은 관광객들이 우리의 성의 있는 노력에 의해 안전하게 금강산을 관광하고 전원 무사히 돌아간 사실에서 뚜렷이 입증되었다"고 주장하였다.

또한 같은 『조선중앙통신』 보도문은 "북한은 6개월간의 시범과정을 성과적으로 끝내고 관광객들의 신변안전을 더욱 더 중시하여 현대그룹과 금강산조정위원회와 같은 협의기구를 세울 생각도 하고 있다"며 앞으로 순수한 금강산 관광을 목적으로 오는 동포에 대해서는 아무런 불편없이 관광할 수 있도록 모든 안전조치들을 취할 것이며, 아울러 동포애의 심정에서 열렬히 환영할 것"이라는 자신의 "일관된 입장"을 제시하였다. 북한은 『조선중앙통

156) 백학순, "신변안전보장협정", 『통일경제』, 1999년 8월호(현대경제연구원, 1999), 34~35면.

신』 7월 14일에 또 다시 보도문을 내고 동일한 입장을 반복하였다.<sup>157)</sup>

(3) 當局의 介入이 排除된 金剛山觀光의 身邊安全保障 問題

앞서 언급하였듯이 금강산관광객의 신변안전보장의 제도화와 관련하여 남한정부는 당국이 개입할 수 있는 방안을 제기하였다. 즉, 남한정부는 관광객역류사건 및 그와 유사한 사건이 발생할 때 그 해결 과정에 양측 당국이 개입하여야 하며 당국간 관광객에 대한 안전보장 장치가 마련되어야 한다는 점을 강조하였다. 그러나 최종 합의에는 북한측의 완강한 반대로 '금강산관광사업조정위원회'에 남한당국의 참여는 배제되고 말았다.

그러나 남한정부는 관광객의 신변안전보장에 관하여 당국간 별도의 합의를 이루겠다는 대안을 마련하고 있다. 이는 남북간 제반분야에서의 교류와 협력이 활성화되고 여러 분야에서 남북간 인적 교류가 활성화되는 경우 필요한 조치라고 할 수 있다. 여하튼 금강산관광에 있어서 관광객의 신변안전을 위한 조치에서 당국이 배제됨으로써 여전히 북한의 자의에 의한 관광객의 역류와 같은 사건의 재발가능성에 대한 우려를 완전하게 불식시키지 못하고 있는 실정이다.

### Ⅲ. 金剛山觀光의 私法的 問題의 檢討

#### 1. 金剛山觀光에 관한 法的 體系

여기서는 금강산관광사업과 관련한 사법적 문제를 살펴보되, 금강산관광에 대한 남북한의 법체제에 관하여 검토한다.

(1) 南韓의 國內法體系

남한의 국내법상 금강산관광개발사업은 기본적으로 「남북교류협력에 관한 법률」과 「동시행령」 및 「동시행규칙」의 규율대상에 해당한다. 즉, 금강산관광개발사업은 통일부장관의 협력사업승인<sup>158)</sup>을 얻고(동법 제16조 제

157) 위의 글, 35~36면.

158) 승인요건과 절차는 동법 시행령 제30조와 제31조가 규정한다. 아울러 동법 시행령 제32조가 규정하는 협력사업자 취소사유가 있는 경우에는, 통일부장관은 취소 30

1항), 협력사업자승인을 얻은 후 협력사업을 시행하고자 할 때에도 매 사업마다 통일부장관의 승인을 얻어야 하는 사업(동법 제17조 제1항)에 해당한다.<sup>159)</sup>

통일부장관은 협력사업자에게 협력사업의 시행내용을 보고하게 할 수 있도록 하고 있다(동법 제18조 제2항).<sup>160)</sup> 이처럼 금강산관광개발사업과 같은 남북경제협력사업은 정부당국의 직접적인 감독·통제하에 진행된다. 이를 두고 북한측은 민간부문에서 이루어지는 남북경제협력사업에 정부가 간섭한다는 비난을 하기도 한다. 그러나 이는 남북관계의 특수성에 비추어 불가피한 간여라고 보며, 이러한 사정은 사회주의경제체제 하의 북한에서 오히려 더욱 강하게 나타나고 있음을 엿볼 수 있다.

또한 경제에 관한 협력사업 및 이에 부수되는 투자나 물품거래, 외국환의 거래 등에 관하여는 외국환관리법, 외자도입법, 한국수출입은행법, 수출보험법, 대외경제협력기금법 등의 관계규정이 준용되므로(동법 제26조 제3항), 금강산관광개발사업과 관련하여 현대측 이 북한에 지급하고 있는

일전에 협력사업자에게 취소사유를 기재한 문서로 통지하여야 하며, 통지를 받은 협력사업자는 승인의 취소에 대하여 의견을 진술할 수 있다(동법 시행령 제33조).

159) 협력사업자가 승인을 얻고자 할 때에는 ①사업계획서, ②협력사업 상대자에 대한 소개서, ③협력사업 상대자의 협의서, ④북한 당국의 확인서, ⑤기타 통일부장관이 협력사업 승인의 심사를 위하여 필요하다고 인정하여 요구하는 자료 등의 서류를 통일부장관에게 제출하여야 한다(동법 시행령 제34조 제1항). 승인의 요건은 ①협력사업의 내용이 실현 가능한 것, ②협력사업의 시행으로 인하여 남·북한간에 분쟁을 일으킬 상당한 사유가 없을 것, ③이미 시행되고 있는 협력사업의 내용 및 규모가 부합할 것, ④국가안전보장·공공질서 또는 공공복리를 저해할 우려가 없을 것 등이다(동법 시행령 제35조). 한편 통일부장관은 협력사업의 승인을 함에 있어서 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있으며, 당해 사업승인의 유효기간을 정할 수 있다(동법 시행령 제36조 제3항). 협력사업승인과 협력사업 또는 투자액·사업분야 등을 고려하여 조속히 시행할 필요가 있다고 인정되는 사업에 대하여는 협력사업자 승인의 절차와 협력사업 승인의 절차를 동시에 진행할 수 있다(동법 시행령 제36조의 2).

160) 이 경우 협력사업자로서 승인을 받아 금강산관광개발사업을 추진하고 있는 현대측은 ①북한측 상대자의 사업의 약정 또는 계약의 체결, ②사업의 착수, ③사업진행 상황, ④사업의 만료 또는 북한측 상대자의 체결한 사업의 약정 또는 계약의 해지·해제, ⑤사업의 진행 중 분쟁 또는 사고의 발생, ⑥기타 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 통일부장관에게 보고하여야 한다(동법 시행령 제38조 제1항). 보고기한은 사업진행상황에 대하여는 분기별로 매분기 종료 후 20일 이내에, 기타의 사항은 그 사유가 발생한 날부터 20일 이내이다(동 제2항).

관광개발사업비와 관광요금 등에 대하여는 외환관리법이 적용된다(동법시행령 제39조). 이러한 경우 북한의 실체를 외국이라고 정면으로 인정하는 결과를 가져올 수도 있고, 남북한간의 경제교류·협력이 국제법상 민족내부거래로 인정되는 데에 장애로 작용할 수 있는 가능성에 대한 문제점이 지적되기도 한다.<sup>161)</sup>

한편 남한주민의 금강산관광은 북한지역의 왕래를 포함되므로, 이에 관하여도 『남북교류협력에 관한 법률』과 『동시행령』 및 『동시행규칙』의 해당 규정이 적용되게 된다.

## (2) 北韓法體系

앞서 금강산관광개발사업에 관한 북한법적용문제와 관련하여 언급하였듯이 현대와 ‘아태’와의 『의정서』, 기본계약서 및 부속계약서가 북한법상 대외경제계약에 해당하는가는 의문의 여지가 있다. 왜냐하면 북한의 주장에 의하면, 대외경제계약이라 함은 대외경제거래를 하도록 승인 받은 북한의 기관, 기업소, 단체가 무역, 투자 봉사과 관련하여 맺은 외국인과의 계약을 말하기 때문이다.<sup>162)</sup> 북한법상 현대측을 외국인으로 볼 것인가는 불분명하나, 북한의 『외국인투자법』에서 외국인투자당사자로 규정하고 있는 “공화국령역밖에 거주하는 조선동포”(제5조 제2문)에 대하여 “행정적, 법률적 관할권밖에 거주하고 있는 조선동포로서 해외동포들과 남조선동포들이 포함된다”<sup>163)</sup>고 해석하여 남한기업이 외국측 투자당사자로 될 수 있음을 긍정하고 있기 때문에, 위 계약서는 북한법상 대외경제계약으로 보아야 할 것이다. 따라서 이 계약은 내각의 대외경제기관의 감독·통제를 받으며 그 승인을 받아야 한다.<sup>164)</sup>

한편 금강산관광을 위한 계약체결당사자는 북측의 ‘아태’와 남측의 현대건설주식회사·금강산개발산업 주식회사이다(『부속계약서』제1조). 양측은 각기 관광을 위한 유람선 준비·운영, 관광객 모집, 관광버스 준비·운

161) 吳峻根, “남북교류·협력에 관한 현행법제와 그 개선방향”, 『통일문제연구』, 제4권 1호 (통일원, 1992년 봄), 33~34면.

162) 북한의 『대외경제계약법』(1995. 2. 22. 최고인민회의 상설회의 결정) 제2조, 제3조.

163) 『라진-선봉자유무역지대 투자문답집』, 앞의 문답집, 45면

164) 대외경제계약법 제7조, 제11조, 제14조 제3호.

영·유지보수, 관광객이 안내 등에 관하여 책임을 지지만(『기본계약서』 제1장 제2조 및 『부속계약서』 제3조), 관광객이 유람선에서 하선하여 부두에 도착한 때로부터 유람선에 재승선할 때까지의 관광객 안내사업, 식사제공 및 관광상품 개발·판매·무역 등 관광 부수사업을 담당하는 주체는, 현대건설주식회사·현대상선주식회사 및 『아태』가 당사자로 되어 북한에 설립하는 합영회사이다(『부속계약서』 제2조 제1호, 제4조). 따라서 이와 관련된 사항을 규율하는 북한법은 외국인투자에 관한 기본법인 외국인투자법을 비롯하여 합영법(1994. 1. 20. 최고인민회의 상설회의 결정), 합영법시행규정(1995. 7. 13. 정무원 결정) 등이 된다.

## 2. 金剛山觀光과 관련한 私法上的 問題

금강산관광과 관련한 사법상의 문제에는, 관광객이 금강산관광을 하기 위하여 현대측과 체결하기 되는 여행계약을 둘러싼 민·상법상의 문제도 검토할 수 있다.<sup>165)</sup> 여기에서는 남북관계에서 발생할 수 있는 사법상의 문제에 국한하여 검토한다. 이는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 금강산관광을 위하여 현대측과 ‘아태’측이 체결한 계약상의 분쟁해결에 관한 것이고, 다른 하나는 관광과 관련하여 발생하는 문제에 관한 것이다.

먼저 계약상 분쟁해결에 관한 문제는 주로 계약의 해석이나 이행에 관한 것으로서, 이는 일차적으로 양측의 협의를 통하여 해결하며, 당사자 일방이 분쟁을 제기한 날로부터 20일 이내에 합의되지 않을 경우에는, 각자가 정부 대표 1인을 포함한 3인의 조정위원을 선임하여 중국 북경에 분쟁조정위원회를 설치·파견하여 조정을 통하여 해결하게 된다(『기본계약서』 제2장 제3조, 『부속합의서』 제17조 제1항). 분쟁조정위원회를 통한 조정이 분쟁제기일로부터 40일 이내에 해결되지 않을 경우에는, 당사자 일방은 중국의 북경 소재 국제경제무역중재위원회에 중재를 제기하며, 중재절차는

165) 현재 관광·레저산업의 발달과 휴가여행에 대한 관심이 고조됨으로써 여행계약을 둘러싼 법적 분쟁이 날로 증가하고 있으며, 이에 따른 법적 수요에 대응하기 위하여 입법례에 따라서는 여행계약을 민법상의 전형계약의 일종으로 규율하기도 한다(예: 독일민법 제651조 a ~ 제651조 k). 여행계약에 관한 법적 논의에 관하여는 김향배, 『채권각론(계약법)』(박영사, 1997), 820면 이하 참조.

중재위원회의 규칙을 따르게 된다(『부속합의서』 제17조 제2항, 제3항). 이는 섭외계약상의 분쟁해결의 일반론에 입각한 해결방법에 기초한 것이다.

다음 관광과 관련하여 발생하는 문제는 다양하게 나타나게 될 것임을 예상할 수 있으며, 이에 그 중요한 사안에 관한 몇 가지 면을 살펴본다.

첫째, 『관광세칙』에서도 상세히 규정하고 있는 관광객의 자연환경보호의 무위반에 따른 책임문제이다. 금강산지구는 군사분계선상에 있는 군사관할 지역이며, 환경보호법상의 보호구역에 속한다<sup>166)</sup>고 보아야 할 것이다. 따라서 북한은 금강산관광개발사업이나 관광과 관련하여 북한의 환경보호법의 준수를 요구할 것이다. 북한은 자연환경보호의무위반으로 야기된 환경피해에 대하여는 환경보호법 제47조 내지 제52조의 적용을, 민사상의 손해에 대하여는 북한민법 제250조의 적용을 내세우게 된다.<sup>167)</sup>

그런데 관광객의 자연환경보호의무위반과 관련하여 『관광세칙』 제3항과 ‘부록 3’은 그 위반사항이 경미할 경우에는 부록 3 제1항 내지 제6항에 따른 환경보전비를 관광객에게 부과하며, 막대한 피해가 발생하는 경우에는 양측이 협의·결정한 데에 따라 피해대상을 원상복구하는 데에 소요되는 비용을 지불하는 것으로 규정하고 있다(동 부록 3 제8항). 따라서 『관광세칙』이 정하고 있는 책임을 지는 것으로 관광객이 북한의 환경보호법이나 민법상의 책임을 면하게 되는지를 분명히 해 둘 필요가 있다고 본다. 아울러 위 부록 3 제8항의 경우 비용부담자가 피해를 야기한 관광객인지 아니면 현대측인지가 불분명하다. 『관광세칙』 제3항 본문에 의하면, 관광객의 자연환경보호의무위반에 따른 환경보전비 또는 위반금을 현대측이 현장에서 직접 또는 종합하여 지불하게 되어 있으므로, 해석상으로는 원상복구비용도 일단 현대측이 부담하고 현대측이 부담한 비용은 관광객으로부터 구상하며 이에 관하여는 현대측과 관광객간에 체결되는 여행계약을 통하여 규율되어야 할 것으로 본다. 한편 원상복구에 관한 양측의 협의가 이루어

166) 환경보호법(1986. 4. 9. 최고인민회의 제5기 제7차 회의 법령으로 채택) 제11조는 보호구역을 자연환경보호구와 특별보호구로 구분하고 있다. 한편 금강산지구는 토지법(1977. 4. 29) 제75조가 규정하는 특수토지에 해당한다.

167) “국토와 자원을 보호하고 자연환경을 보존, 조성하며 환경오염을 방지할 데 대한 국가의 법을 어기어 남의 재산에 손해를 준 기관, 기업소, 단체, 공민은 해당한 손해를 보상하여야 한다”라고 규정하고 있다.

지지 아니하였을 때의 해결방안을 정하고 있지 아니하여 이에 대한 보완이 요청된다.

둘째, 남한주민과 북한주민의 접촉에 따른 문제이다. 앞으로 관광이 다양해질 경우에는 관광객이 북한주민을 접촉할 가능성이 증대되겠지만, 현재의 상황에서 관광객이 북한주민을 접촉하기는 불가능하다고 본다. 관광객은 단체를 이탈해서는 안되며,<sup>168)</sup> 금강산관광시 접촉 가능한 북한주민은 관광안내원이나 환경보호관찰원과 같은 제한된 인원에 불과하기 때문이다. 그러나 관광개발사업과 관련하여 북한측에 파견하는 합영회사와 현대측 인원, 공사인원 등은 업무상으로도 북한주민과의 접촉은 불가피하다. 극단적인 예일지는 모르나, 북한주민과의 접촉이 빈번해질 경우에는, 북한주민과 혼인을 희망하는 자가 생겨나는 것과 같은 남북한 주민간의 사법적 법률관계가 발생하기도 할 것이다. 남북한 주민이 당사자로 되는 사법적 법률관계의 법적 효력을 인정할 수 있을지의 여부가 문제되나, 내외국인평등주의에 입각하고 있는 사법분야에서는 법리상의 문제는 없다고 본다.<sup>169)</sup> 이와 같은 남북한 주민간의 사법적 법률관계의 형성은 남북한 법률의 저촉문제라는 또 다른 문제를 야기하게 되는데 이에 관해서는 전술하였다.

셋째, 관광과 관련하여 발생할 수 있는 불법행위책임에 관한 문제이다. 예컨대 관광과 관련된 사고로 북한주민이 인적·물적 손해를 입은 경우 또는 관광객이 북한주민의 불법행위에 의하여 손해를 입었을 경우의 손해배상문제를 어떻게 처리할 것인가와 같은 문제이다.

부속계약서는 제10조 제3항에서 신변안전보장과 관련하여 “피해자의 배상책임의 소재 판단과 이에 대한 책임범위와 한계에 관한 문제 해결을 위

168) 부속계약서 제10조 제2항 전단.

169) 실무상으로는 현재에도 남북한의 거래당사자가 체결한 계약의 법적 효력은 승인되고 있다. 다만, 남북한간에 사실관계를 조회할 수 있는 제도적 장치가 없을 뿐만 아니라, 그러한 계약의 진정성립에 관한 절차가 마련되어 있지 않기 때문에 대북거래와 관련된 법적 분쟁의 해결에 어려움이 있다. 현재 재판에 계류중인 『신필음사건』이나 『온달전사건』 등이 그 대표적인 예이다. 비록 개별적인 법률관계에 있어서는 북한주민이 내국인으로서의 지위를 가지는가에 따라 그 취급이 달라질 수 있을 것이지만, 공법분야에서와 같이 일반론적으로서 북한주민의 국내법상 지위를 어떻게 보아야 할 것인가는 문제되지 않기 때문이다.

해 별도의 부속합의서를 체결키로 한다”고 규정하고 있다. 이 규정은 관광객이 북한주민에게 불법행위를 한 경우나 관광하면서 자연환경보호의무를 위반하였을 때를 대비한 것으로, 위에서 예를 든 경우에서의 불법행위에 관한 해결방안으로 될 수 있는가는 의문이다. 이들 문제에 관해서는 앞서 언급한 바와 같다.

## 第2節 金剛山觀光의 法的 問題의 對應方案

### I. 金剛山觀光의 公法的 問題에 대한 對應

금강산관광과 관련하여 공법적 문제에 대한 해결에 있어 중요한 사항은 이를 규율하는 법적 기초를 어디에 두어야 할 것인가에 대한 전제가 필요하다. 현실적으로 이에 관한 법적 기초는 남북의 상호 실체의 인정과 존중, 내정불간섭을 약속한 『남북기본합의서』와 ‘그 부속합의서’ 등에서 찾아야 할 것이다. 금강산 합의서도 민간차원에서 남북기본합의서의 실천의 일환이다. 이러한 맥락에서 원칙적으로 금강산 관광 재개를 동의하면서 장기적으로 금강산 재개가 화해·협력의 남북관계를 법적으로 더욱 다지기 위해 이번 금강산 합의서의 의미와 향후 금강산 관광의 공법적 점검과 대책을 몇 가지 사항을 살펴본다.<sup>170)</sup>

첫째, 금강산 관광 합의서에 따른 남북한 인적 교류와 관련하여 『신변안전보장』과 『분쟁해결』은 남북간에 점진적인 법적 동화(Rechtsangleichung)의 실험에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 금강산 관광합의서는 그 적용과 해석을 둘러싸고 남북한 간에 법적인 갈등을 경험하면서 쌍방은 서로의 법제도에 대한 상호 영향을 미치고, 서로 탐색활동을 하게 하는 기회제공을 한다. 불행하게도 분단 50년간 우리는 이러한 쌍방간에 실질적인 인적교류에 따른 현실적인 법적 충돌의 기회가 없었다.

둘째, 금강산 합의서는 남북기본합의서의 실천의 일환이다. 『신변안전보장을 규정한 부속계약서』는 제10호(신변안전보장)에서 남북기본합의서 제17조와 그 동 합의서 제3장 교류협력 부속합의서 제6조 및 제10조에 기

170) 이에 관해서는 이장희, 앞의 論文, 79~86면.

초한다는 점을 밝히고 그 내용을 그대로 담고 있다. 이는 남북한이 공히 기본합의서를 법적 실효성있는 문서로 보고 원용하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 따라서 현대와 북한의 '아태'간에 체결된 『금강산 합의서』는 점차적으로 남북한 당국간에 이미 1991년 12월 19일에 체결한 남북기본합의서의 관광세부합의서로 발전되어야 할 것이다.

셋째, 현대라는 민간기업과 북한의 기관 사이에 맺은 금강산 합의서는 법적인 성격이 공법적 계약인지 혹은 사법적 계약인지 판단하기 어려운 면이 있다. 만약 『금강산합의서』가 공법적 계약이라면 북한은 국내적으로 불가피한 국가안보 등 공공 질서 유지를 핑계로 들어 언제든지 계약을 임의로 파기할 수가 없다. 그러나 만일 사법적 제약이 지켜지지 않을 경우 그에 대한 책임소재의 판단에서 논란이 있을 수 있다. 기본적으로 신변안전보장 및 분쟁해결은 공권력의 발동과 보증을 전제로 하고 있다. 관광객이 관광 중 신변안전보장과 분쟁해결과 관련된 문제를 비롯하여 형사범죄행위를 저지르는 경우는 국가의 공적 기관간의 개입없이는 해결할 수가 없다. 더욱이 남북한 관광은 분단국가의 특수성에 비추어 보면 공법적 성격이 짙기 때문에 반드시 남북한 당국간의 공계약으로 발전시켜 책임성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 그런데 북한은 정경분리원칙에 따라 남한 정부의 개입을 반대하고 있다.

넷째, 금강산 관광에 대한 기존의 합의서 및 새 합의서에서 가장 미흡한 부분이 분쟁 해결조항이다. 기존합의서는 분쟁발생시 당사자들간의 합의로 해결하며, 당사자 일방이 분쟁을 제기한 날로부터 20일 이내에 합의되지 않는 경우에는 각자가 정부 대표 1인을 포함한 3인의 조정위원을 선임하여 중국 북경에 분쟁조정위원회를 설치, 파견하여 조정기로 하되, 이것도 실패해 40일 이내에 해결되지 않을 경우 당사자 일방은 중국의 북경 소재 국제경제무역중재위원회에서 중재를 통하여 해결하도록 되어 있다. 그러나 분쟁을 최초 제기한 날로부터 20일 이내란 기간이 너무 길고, 다음 단계를 위한 40일이란 기간도 길어 경우에 따라서는 60일간 관광객은 억류될 가능성이 있어 단축이 필요하다는 주장을 남한에서 제기하였었다. 이에 대해 『금강산 관광을 위한 부속계약서』는 민영미씨 억류사건을 계기로 1999

년 7월 30일 『신변안전보장을 위한 합의서』로 바뀌었다.<sup>171)</sup>

또한 당면하여 문제되는 발언을 한 관광객에 대해서는 즉시 관광을 중단 시키고 추방하는 것을 원칙으로 하며, 특히 폭행, 방화 등 관광객과 관련된 강력한 형사문제가 발생할 때에는 양측인사로부터 3~4명으로 구성된 ‘금강산관광사업조정위원회’가 다루고, 여기서 합의되지 않을 경우 현대측 조정위원과 북측의 해당기관이 협의·처리한다고 규정하였다. 민영미씨의 경우에는 ‘추방’이라는 원칙이 없어 무조건 억류됐지만, 이번 새 합의서에 따르면 ‘추방’이 우선되므로 무작정 억류되는 사태는 없을 것으로 보인다. 그러나 문제발언의 수위에 대해서는 이번 새 합의서에서도 명확히 규정되지 않아 논란이 발생할 소지가 여전하다.<sup>172)</sup>

다섯째, 앞서 살펴보았듯이 최종 분쟁 해결방안으로서 현대측 조정위원과 북측 해당기관과의 협의·처리는 관광객의 신변안전문제 및 형사문제의 책임있는 해결을 위해 매우 미흡하다. 장기적으로 남북한관광을 비롯한 자유왕래에 따르는 형법적 문제 및 처리원칙에 대한 근본대책의 일환으로 남북간 합의에 의한 이른바 ‘남북간 형사사법공조에 관한 합의서’의 채택 문제를 고려할 수 있다.

결국 남북한 관광협력에 있어 공법적 문제의 핵심사항인 신변안전보장을 위한 법제도적 보장조치와 강화를 위해서는 남북기본합의서상 이미 남북한이 합의하여 구성하기로 한 이른바 『남북 사회문화경제교류·협력 공동위원회』를 통한 해결방안을 모색하는 것을 하나의 방안으로 제시할 수 있다.<sup>173)</sup> 이러한 논의의 기초는 남북한의 교류협력의 법적 기초로서 『남북기본합의서』와 그 ‘부속합의서’의 남북간 신뢰와 구속력의 회복에 입각하고 있음을 전제로 한 것이다.

171) 이 새 합의서의 분쟁해결방안에 의하면, “쌍방은 6개월 동안 금강산 시범관광 경협을 기초로 하고 신변안전을 중시하여 앞으로 무제가 제기됐을 때 즉시 각기 3-4명으로 구성하는 『금강산관광사업조정위원회』에서 협의하고처리하기로 한다”고 규정하였다.

172) 이와 관련하여 2000년 1월 6일 통일부와 현대에 따르면 지난 3일 금강산 관광선 봉래호를 타고 장전항에 도착한 한모씨(38)가 북의 환경감시원에게 반입이 금지된 휴대전화를 보여주며 체제 비난 발언을 하다 적발된 과정에서 새로운 신변안전보장 합의서와 ‘관광세칙’에 따라 임시조정위원회를 열고 사과문 작성 등을 포함한 한씨 문제를 협의하였던 사례가 있다. 『국민일보』, 2000년 1월 7일, 5면.

173) 이에 관해서는 이장희, 앞의 論文, 79~86면.

## II. 金剛山觀光의 私法的 問題에 대한 對應

남북간의 교류협력사업은 남북관계의 상황에 따라 직·간접적인 영향을 받아왔다. 비교적 대규모의 남북협력사업인 금강산관광개발사업의 경우도 예외는 아니었다. 정경분리의 원칙을 내세운다고 하더라도, 크고 작은 남북한 교류·협력사업 모두 민족통일과 관련을 맺고 있으며, 남북한 당국이 머리를 맞대고 협의를 거듭하여야 할 필요성이 큰 문제 중의 하나이다. 앞에서도 언급한 바와 같이, 금강산관광과 관련된 사법적인 문제의 궁극적인 해결방안의 모색 또한 마찬가지이다. 이 점에서 냉전적인 남북관계를 개선하고 평화적 통일을 지향하는 길목에서 마련된 장전적 의미를 지니는 『남북기본합의서』와 그 『부속합의서』의 이행을 통해 그 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다.

북한측이 정경분리를 앞세워 현대와 ‘아태’측 간의 금강산개발사업에 남한정부가 개입하는 것을 기피하는 것은 분명히 『남북기본합의서』와 그 『부속합의서』에 어긋난다. 그러면서도 북한 당국이 승인하였을 것으로 판단되는 『부속계약서』 제10조 제1항에서는 관광객의 신변안전보장의 법적 근거로서 『남북기본합의서』와 그 『부속합의서』를 들고 있다. 이는 북한측도 『남북기본합의서』와 그 『부속합의서』가 여전히 유효함을 긍정하고 있다는 반증이기도 하다. 그 뿐만 아니라 계약분쟁을 해결하기 위한 분쟁조정위원회의 구성원 중 1인은 남북한 정부 대표가 맡는 것으로 되어 있다. 이것들이 현대측의 요구에 의하여 규정되었는지는 모르나, 북한도 남한정부의 금강산개발사업에의 관여를 부정할 수 없을 것이다. 그렇다면 이러한 문제에 대하여 이른바 『남북경제교류·협력공동위원회』를 구성하여 금강산개발사업이 남북한 당국의 합의 하에 법과 제도를 통하여 추진될 수 있도록 뒷받침하여야 할 것이며, 이는 남북한 당국 양측에 부과된 법적 의무이기도 한 것이다.<sup>174)</sup>

무릇 남북한 관광사업은 금강산지역에서 보자 확대되어야 하며, 북한주민의 남한관광도 가능하도록 하여 활성화되어야 한다. 이 경우에 앞서 검

174) 申榮鎬, 앞의 論文, 87~88면.

또한 남북한 사이의 사법적 문제도 다양하게 나타나게 될 것이다. 이 때 금강산관광에서처럼 민간차원의 계약적 관계에 의해서만 그 해결방안을 찾기는 어렵게 될 것이다.

따라서 남북한 관광협력은 궁극적으로 당국차원의 합의에 의한 법제도적 장치를 마련하여야 한다. 이는 현재의 남북관계의 성격을 규정하는 데에 있어서 냉전적인 사고에 얽매어서는 해결될 수 없는 과제인 것이다. 현시점에서 남북관계의 특수한 관계의 성격과 관련한 법적 대응방안을 모색하는 것은 그 현실적 접근 자세라 할 것이다. 거듭 강조하거니와 남북관계의 현실변화와 전개에 의해 남북간 교류협력사업이 확대되고 활성화됨에 따라 제기되는 문제는 다양하게 나타나게 될 것이다. 이 때 현실적으로 남북관계의 현실적인 법적 성격을 규정하고 있는 『남기본합의서』는 현시점의 남북관계, 즉 분단국의 특유한 법적 관계를 규율하는 법적 기초가 되는 것이다. 비록 남북합의서의 법적 효력에 대한 부정적 시각이 없는 것은 아니지만 회해·협력시대에서의 남북관계를 법적으로 규율하고 있는 남북합의서에 대한 법적 근거에 관하여 인정하는 바탕위에서 남북교류협력의 법제도적 접근을 고려하여야 할 것이다.

## 第6章 南北韓 觀光交流協力の 制度的 改善方案

남북한 관광교류협력은 국가간의 관광교류와는 다른 의미와 성격을 가지고 있다는 점에서 국가의 이익 이상의 민족이익을 우선하여 접근하여야 할 것이다. 바로 이점에서 남북한관광교류협력은 통일문제의 차원에서 통일추진의 원칙 및 방법과 그 궤를 같이하여 추진되어야 할 것이다. 이에 다음에 남북한 관광교류협력의 법제도적 차원에서의 개선방안을 살펴본다.

### 第1節 觀光協力の 制度的 改善의 基本方向

남북관광교류협력은 다음의 몇 가지 원칙에 입각하여 꾸준히 지속적으로 추진됨으로써 가시적인 성과를 도출할 수 있을 뿐만 아니라 남북관계 개선과 민족공동체 형성을 위한 기반을 형성하는 데에 도움이 될 것이다.

첫째, 남북관광교류협력은 북한의 입장, 상호이익성, 파급효과 등을 종합적으로 고려하여 점진적·단계적으로 실시하여야 할 것이다. 남북관광교류는 북한정권에 덜 부담이 되는, 즉 북한이 체제에 부정적인 영향을 별로 주지 않는다고 믿는 것부터 시작해서 단계적으로 추진하여야 한다. 이른바 단계별로 북한이 우려하는 체제와해에 대한 영향을 적게 하는 방식으로의 접근이 바람직하다. 이를 위해서는 우선 남북관광교류협력의 기반을 조성하면서 북한의 태도변화를 유도해나가면서 점진적으로 남북관광교류를 확대하고 이를 관광협력으로까지 발전시켜 나가야 한다. 이는 북한에 대한 개방을 유도하고 남북화해에 이바지하는 방향에서 접근되어야 할 것이다.<sup>175)</sup> 이는 결국 남북관광교류가 다른 경험과 달리 인적 교류를 반드시 포함한다는 면에서 상호 신뢰구축을 위한 바람직한 방법이 된다.

둘째, 남북간에는 『남북기본합의서』에 의한 남북의 각종 공동위원회 체제가 정상적으로 가동되지 않고 있는 상황이며, 따라서 남북관광교류 협력에 관한 합의서 등 제도적 장치가 마련되지 않고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 현재 현대와 ‘아태’간의 금강산관광사업이 진행되고 있지만, 이는 계

---

175) 김영윤, 앞의 보고서, 67면.

약주체간의 합의에 의해 이루어지고 있다는 점에서 한계를 띠고 있다. 앞으로 남북한의 관광교류사업의 확대가 예상되는 만큼 당국차원에서 남북관광교류협력에 관한 합의서 등의 제도화방안이 구체화되어야 할 것이다.

셋째, 남북관광교류를 시범적인 사업으로 실시할 경우에도 현재의 남북관계에 비추어 우리 관광객의 신변안전 보장을 철저하게 강구해야 한다. 만일 남북관계가 악화될 경우 북한지역을 방문 내지 통과하는 남한관광객이 북한법의 과잉적용에 의해 억류되는 일이 발생해서는 안될 것이다. 그러한 점에서 정부로서는 남북관계의 경색과는 무관하게 북한이 남북관광교류를 지속적으로 추진하겠다는 보장을 받아내는 노력이 요청된다.

이러한 지적은 남북한관광이 민간차원의 계약적 관계에서 나아가 당국차원의 법제도적 뒷받침에 대한 필요성을 강조하는 것이다.

## 第2節 南北觀光交流協력을 위한 法制改善方案

### I. ‘南北韓 觀光交流協力 合意書’의 締結

#### 1. 概要

남북한의 관광교류협력이 활성화되기 위해서는 이에 관한 상호 합의서의 채택이 요청된다. 생각건대 관광교류협력은 단순한 물자이동 이상의 의미를 가지며, 반드시 인적 교류를 수반한다는 점에서 각종 절차상의 문제가 뒤따르게 되기 때문이다. 여기에는 기본적으로 『남북기본합의서』 및 기타 ‘부속합의서’의 합의사항을 기초로 하여 남북 양측의 조정과 합의 하에 제도적 보완방안을 포함하여야 할 것이다. 이 합의서는 이른바 ‘남북 관광교류협력에 관한 합의서’가 될 것이다.

이 합의서에 포함되어야할 사항으로는 기본적으로 다음의 사항을 들 수 있다.<sup>176)</sup>

첫째, 남북한 관광교류협력의 목적과 이념에 대한 상호 이해가 명시될 필요가 있다. 여기에는 한반도의 평화의 구축과 증진, 경제적 및 문화적 기능에 대한 효과 등이 포함될 수 있다.

176) 신용식·안성조, 앞의 책, 664면.

둘째, 남북한 관광교류협력을 위한 절차적 규정이 있어야 한다. 그래야만 남북 양측의 관광교류협력에 관한 법규의 통일성을 기할 수 있게 될 것이다. 예컨대 남북 양측의 관광여행증명서의 인정여부에 대한 구체적인 명시가 있어야 한다. 남북 양측의 일방이 상대방이 요구하는 증명서를 인정하지 않는 경우 관광교류협력은 원천적으로 불가능해질 수 있기 때문이다.

셋째, 남북한 관광교류협력사업에 관한 구체적 사항이 포함되어야 할 것이다. 관광여행은 사업적 뒷받침이 없이는 현실적인 추진력을 얻을 수 없다. 관광사업의 협력방안에 대한 명시에 의해 관광사업의 사업성을 구체화하여야 할 것이다.

넷째, 남북관광교류협력의 추진을 위한 주체에 관하여 포함하여야 할 것이다. 남북한 관광교류협력의 계획과 집행을 조정하고 협의하는 기구의 조직과 그 기능에 대하여 규정하고, 아울러 관광교류협력사업에서 발생하는 분쟁을 처리할 수 있는 분쟁조정기구의 구성을 고려할 수 있다.

이러한 남북간 합의서는 현재 금강산관광사업이 보다 확대되고 그 사업성이 보장됨으로써 남북의 관광교류협력을 활성화하는 데에 필요한 것이다. 이러한 관광관련 합의서는 동서독의 사례에서 찾아볼 수 있다. 남북의 경우에도 ‘6·15남북공동선언’의 구체적 실천조치로서 남북경협법 제도의 보장방안에 대한 합의에서도 그 사례를 찾아볼 수 있다.

## 2. ‘南北觀光交流協力 合意書’의 締結方式과 內容

아울러 남북관광교류협력 합의서에는 다음 몇 가지 내용들을 고려하여 공통적으로 포함되어야 할 것이다. 이러한 합의서의 채택은 ‘6·15공동선언’ 이후 구체적 이행조치를 마련하면서 각 분야별 세부합의서를 채택하는 방식의 일환으로 이해할 수 있다.<sup>177)</sup>

첫째, 북한출입절차에 관한 사항이다. 관광객의 출입은 무비자출입으로 세관검사를 면제하는 등 통관절차를 간소화하는 방안을 포함하여야 할 것이다.

177) 이러한 분야별 세부합의서는 남북정상회담 이후 남북경협보장을 위한 4개분야(투자보장, 이종과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결)에 관한 남북한 합의서를 선례로 들 수 있다.

둘째, 남한주민인 관광객의 수송방법에 관한 사항이다. 남북간 항로개설, 관광객 수송을 위해 운항될 선박의 국적, 종류와 규모, 정기 또는 부정기 운항여부, 1회 수송시 수송객의 하한 내지 상한, 관광객의 인수지점, 관광객의 북한지역 통행경로와 방법(통행로, 차량종류와 운행회수, 승차인원, 통행료 지불방법 포함)등을 자세하게 명시해야 할 것이다.

셋째, 휴대물품의 범위에 관한 사항이다. 휴대물품의 반출입 범위를 구체적으로 명시하고, 반출입이 허용된 휴대물품에 대해서는 비과세 하는 것이 바람직하다.

넷째, 업무연락을 위한 통신의 보장(통신의 방법 및 절차 포함)에 관한 사항이다. 즉, 합의서에는 유무선 통신서비스 제공(전화, FAX 등)과 쌍방 지정 여행사간의 업무와 관련된 직접통신을 보장하는 내용을 명기하여야 할 것이다.

다섯째, 사고발생시 처리문제에 관한 사항이다. 북한의 긴급구호조치 제공, 사망자 및 부상자 처리, 여행자 중 이탈자 처리, 망명자 처리, 피해자 배상책임 소재, 책임범위와 한계 등을 구체적으로 명기함으로써 예상되는 사건에 대하여 법제도적으로 해결하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

여섯째, 영사보호문제에 관한 사항이다. 남한측 관광객 및 안내인에 대해 남한정부가 영사보호를 제공할 수 있고, 북한은 이를 허용해야 한다는 내용을 포함하여야 한다.

일곱째, 분쟁해결절차에 관한 사항이다. 분쟁해결은 원칙적으로 당사자가 합의하여 국제중재에 의한 분쟁해결을 추구하는 것이 바람직하다. 만일 당사자가 합의하지 못할 경우 2차적으로 북한의 중재기관 또는 재판기관에서 해결하도록 하는 것이 바람직하다.<sup>178)</sup>

여덟째, 합의서의 수정·보완, 유효기간 및 연장에 관한 사항을 합의서에 명기하여 이 합의서에 대한 법적 효력의 범위와 내용을 규정하여야 한다.

아홉째, 관광객의 신변안전 보장에 관한 내용이 규정되어야 한다. 관광객의 신변안전보장문제는 앞서 언급하였듯이 남북한 관광협력에 있어서 중요한 사안이다. 이에 관해서는 후술한다.

178) 남북관광협력사업에서의 분쟁 가운데 상사적 차원에서는 ‘남북 상사분쟁해결절차에 관한 합의서’상의 절차와 방법에 의한 해결을 고려할 수 있다.

한편 이 합의서의 체결과 함께 나진·선봉지역 생태계관광이나 해외동포 및 일본인 관광객의 남북한 연계관광에 관한 문제와 관련한 합의는 남북한 당국간 합의서로 체결되는 것이 가장 바람직하다. 그러나 이것이 여의치 않을 경우 한국관광공사와 북한의 ‘국가관광지도총국’ 또는 ‘조선국제여행사’(나진·선봉지역 생태계 관광의 경우 라진·선봉관광관리국이나 라진·선봉관광회사)간에 준정부간 합의서(관광계약)로 체결하는 방안을 고려할 수 있다. 이 때의 합의서 내용은 나진·선봉 연변지역 관광의 경우와 대동소이한 내용이 될 것이다.<sup>179)</sup>

### 3. 南北觀光交流의 主體, 募客方法 및 訪北節次

현행법상 남한 주민이 북한을 방문하기 위해서는, 예컨대 나진·선봉지역을 단순히 통과하는 것이라 하더라도, 통일부장관으로부터 북한방문을 위한 승인을 받아야 한다. 이러한 절차상의 특성 때문에 모객은 한국인 관광객의 북한방문 승인 절차와의 관련성을 고려하여 체계적으로 이루어져야 한다. 그 구체적인 방법으로 나진·선봉지역의 관광이나 통과여행을 희망하는 자는 일률적으로 한국관광공사에 ‘북한방문증명서 발급신청서’를 모아 통일원에 제출하도록 하는 방안을 생각할 수 있다.

이와 관련하여 정부는 한국관광공사를 협력사업자로 지정하는 한편, 절차상의 간소화와 민원인의 편의를 도모하는 방향으로 기존의 법·제도를 보완하거나 신축적으로 법을 운용할 필요가 있다. 예컨대 나진·선봉지역 관광 또는 나진·선봉 경유 연변지역 관광에 관해 남북한간에 또는 남북한 및 중국 3자간 또는 북한·중국간 및 한국·중국간에 합의를 본 경우, 북한방문증명서 발급신청을 위해 제출해야 할 서류의 하나인 신변안전과 무사귀환보증서류는 남북한의 여행사간 계약서로 대체할 수 있도록 통일원장관이 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 특례조치를 취하는 것은 그 대표적인 조치가 될 것이다.

한편 한국관광공사가 특정의 여행사에게 모객업무를 위임할 수 있고(경우에 따라서는 한국관광공사가 모객업무를 수행할 자회사를 설치할 수도

179) 다만, 해외동포 및 일본인 관광객의 남북한 연계관광에 관한 합의의 경우 영사보호의 대상에 내국인이 포함될 여지는 없게 된다.

있다), 동시에 동 공사와 통일원장관으로부터 남북간 수송장비 운행승인을 받은 국적선사간에 관광객 수송에 관한 계약을 체결하여 신속·원활하게 여객수송업무를 수행할 수도 있을 것이다.<sup>180)</sup>

## II. 南韓觀光客의 法的 身邊安全保障 強化

동서독의 경우 통일 이전에 동서독 주민들간의 여행·방문에 따른 신변 안전보장문제에 관해 정부차원의 합의를 통해 별도의 제도적 장치를 마련하지는 않았다.<sup>181)</sup> 중국과 대만의 경우에도 마찬가지이다. 그러나 이러한 선례가 남북한간에 그대로 타당하다고 할 수 없다. 남북한의 경우 정전상태의 지속 등 역사적인 특수성 외에도 다른 분단국들과 여러 가지 면에서 차이가 있고, 남북한의 합의서 채택 관행에 비추어 보더라도 신변안전보장의 문제가 특별히 중요하다고 말할 수 있다. 남북한은 『남북기본합의서』에서 교류협력과 관련한 신변안전보장에 관하여 원칙규정을 두고 있다.<sup>182)</sup>

본격적인 남북관광교류가 실시되기에 앞서 한국인 관광객이 나진·선봉지역을 출입하거나 단순히 북한을 통과하여 중국으로 여행할 경우에도 역시 신변안전보장문제는 가장 핵심적인 사안으로 다루어져야 한다. 이와 관련하여 북한이 1996년 7월 제정한 『자유경제무역지대 관광규정』은 제6조 1문에서는 “관광객의 신변안전은 법적으로 담보된다”고 규정되어 있다. 그러나 이 규정의 문맥상 그러한 신변안전은 무조건적으로 보장되는 것은 아니고 관광객이 북한에 체류하는 동안 일정한 행위를 하지 않아야 한다는 전제가 깔려 있는 것이 확실하다. 그러한 전제로 들 수 있는 것은 『자유경제무역지대 관광규정』 제16조와 제17조이다. 제16조는 “관광객은 관광려

180) 남북관광교류가 본격화·활성화될 경우 이상과 같은 방북신청 서류 및 절차, 모객 방법, 출입항구 등 관련제도와 절차를 포괄적으로 규정한 가칭 『남한관광객의 북한출입절차 및 남북관광교류 지원을 위한 규정』을 통일원고시나 또는 문화체육부고시로 제정할 수도 있을 것이다.

181) 동서독의 경우 여행자의 신변안전보장은 1971년 9월 3일 이른바 ‘4대국협정’을 통해 당사국간의 합의에 의해 이루어졌다. 이 협정은 동서독간의 통행이 방해받지 않고 가장 편하고 신속하게 이루어질 수 있는 조치를 취할 것을 규정하고 있었다.

182) 『남북기본합의서』는 “남과 북은 민족구성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다”라고 합의하여 규정하고 있다(제10조제3항).

행기간에 공화국의 법과 규정, 사회질서를 지키고 주민들의 례의도덕과 생활풍습 같은 것을 존중하여야 하며, 관광여행을 그 어떤 불순한 목적에 리용하지 말아야 한다”로 하고 있고, 제17조는 “관광객은 관광대상, 관광자원을 못쓰게 만들거나 관광환경을 오염시키는 행위를 하지 말아야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 동 규정 제34조에서는 “이 규정을 어겼을 경우에는 정도에 따라 원상복구, 손해보상과 같은 민사적 책임을 지우거나 500원~1만원의 벌금을 물리며 어긴 행위가 엄중할 경우에는 행정적 또는 형사적 책임을 진다”고 되어 있다. 결국 이 같은 내용에 비추어 어느 한국인 관광객이 제16조 또는 제17조에 반하는 행위를 할 경우 북한이 당해 행위가 엄중하다고 판단하면 형사적 책임이 귀속될 수 있다. 이 때 그 관광객의 신변안전은 보장될 수 없다고 보아야 한다. 이 같은 법리적 관점이나 남북북간의 현실에 비추어 북한을 방문·출입하는 남한주민 관광객의 신변안전보장 문제는 강조된다.

북한을 방문하는 관광객의 신변안전보장문제와 관련하여 북한측의 입장을 파악할 수 있는 사례를 들 수 있다. 1997년 6월 연길에서 개최된 TRADP 관광 워크샵에서 북한이 보인 태도가 그것이다. 여기서 남한은 ‘다자간 신변안전보장협정’(multilateral agreement)체결을 주장한 것으로 알려지고 있다. 반면 북한은 북한을 방문하는 단체관광객 또는 개별관광객들에게 일방적으로 ‘개별적인 각서’(unilateral memorandum)를 써 주는 것으로 해결될 수 있다는 입장을 보인 바 있다.<sup>183)</sup> 이러한 입장차이에 의해 남북간 신변안전보장에 관한 합의점을 도출하는 데에 난점을 예상할 수 있다.

여기에서 분명한 것은 일방적인 각서의 경우 국제법적 구속력을 갖는다고 보기 어려우며, 특히 신변안전의 문제를 둘러싸고 분쟁이 발생하였을 때 관광객의 소속국이 개입하기 힘든 단점이 있다는 점을 들 수 있다. 요컨대 그러한 방식은 실효성과 강행성에서 문제점이 많으며 결국 북한을 방문하는 관광객은 자기 책임하에 북한의 법에 복종할 것을 조건으로 여행해

183) 이 점은 금강산관광개발사업과 관련하여 북한이 사회안전부장 명의의 신변안전보장각서를 제시한 것에서 실례를 찾아볼 수 있다.

야 하는 결과가 된다고 할 수 있다.<sup>184)</sup>

아무튼 남북간 관광협력에 관한 세부합의서에 의한 관광협력의 본격 가동되기 전까지는 남북관광교류가 제한적이며 시범적으로 이루어질 수밖에 없다. 또한 이에 관한 합의가 도출되더라도 그것은 잠정협정으로서의 성격을 탈피하기 어렵다. 그래서 남북한의 왕래에 대한 포괄적인 신변안전보장에 관한 별도의 합의서를 채택하는 것이 바람직하다. 그러나 이 문제는 그렇게 간단하지 않아 보인다.

이러한 점을 감안하여 정부는 나진·선봉 경유 연변지역 관광에 관한 잠정합의서나 나진·선봉지역 생태계 관광에 관한 합의서 또는 한국을 방문한 해외동포 및 외국인 관광객의 북한왕래에 관한 합의서 등과 같이 제한적인 남북관광교류에 관한 합의서 채택시 신변안전보장에 관해서도 아울러 자세하게 명시하는 방안을 고려하여야 한다. 이를 좀 더 보면, 여기에는 신변안전보장의 주체(예컨대 북한의 공안 및 국방관련 부서를 포함한 북한의 모든 책임있는 당국), 신변안전 보장의 내용(상호주의를 전제로, 경찰권 등 행정관할권, 형사재판관할권, 민사재판관할권 행사로부터의 면제), 보장대상(남한관광객, 한국관광공사 또는 여행사 직원 및 여행 안내인 포함), 관할권행사가 면제된 자의 처리와 상대방측에 대한 통보 등이 상세하고도 구체적으로 명기될 수 있도록 하여야 한다.

무엇보다 분명한 방법으로는 남북관광교류 및 남한주민인 관광객의 신변안전보장에 관한 합의는 남북한 당국이 당사자 해결원칙에 입각하여 직접 합의를 도출하는 것이 가장 바람직하다.<sup>185)</sup> 이러한 상황 하에서는 차선책으로 1990년 8월 제정된 『남북교류협력에 관한 법률』의 틀 내에서 준정부간 차원의 신변안전보장합의를 적극 모색할 필요가 있다. 구체적으로 한

184) 일반적으로 여행자가 본국외의 외국 영역내에 입국·체류하는 경우 당연히 당해 국가의 영토주권에 따르는 것이 관례이다. 특히 외국여행객이 체류국의 형법을 포함한 국내법을 위반한 경우에는 당해국의 국내법에 의한 처벌을 받게 된다. 이에 비추어 볼 때, 북한을 여행하는 남한관광객의 경우도 예외가 될 수 없다. 이 경우 북한이 주권행사 차원에서 남한관광객에 대한 처벌을 원할 경우 갈등국면이 예상된다.

185) 이와 관련하여 남한정부는 1999년 7월 1일 중국의 북경에서 개최된 차관급회담에서 금강산관광을 포함하여 이산가족, 기타 방북자들의 왕래에 따른 신변안전보장문제를 협의·조정하기 위한 이른바 ‘신변안전보장특별위원회’의 구성을 북측에 제의하였다고 한다. 梁榮植, “향후 남북관계 전망과 대북정책 추진방향”, 『금강산관광의 법적제도적 문제와 대응방안』, 앞의 학술포럼논문집, 4면.

국관광공사와 북한의 국가관광지도총국 또는 조선국제여행사 등 사이에 남북관광교류 실시와 이에 따른 남북관광객의 신변안전 보장을 합의하고 남북한 당국이 배후에서 이를 보증하는 방식은 그러한 대표적인 예가 될 것이다.<sup>186)</sup> 해외동포와 외국인이 남북한을 왕래하여 금강산지역 등을 관광하는 경우 신변안전보장방안도 이 방식을 취할 수 있을 것이며, 북한당국이 특별히 여기에 문제를 제기하지는 않을 것으로 예상할 수 있다.

### Ⅲ. 南韓의 觀光交流協力에 관한 法制度 整備

남북한 관광교류협력에 필요한 사항들을 추진하는 데에 있어 현재의 ‘남북교류협력법’은 한계를 가지고 있다. 이는 남북정상회담 이후 각분야의 남북교류협력이 그 실천·이행방안이 강구되면서 남북교류협력법제의 새로운 정비과제와 연계되어 고려할 필요가 있을 것이다. 여기에는 종합적으로 남북교류협력관계법제가 남북관계의 새로운 전개에 상응하여 개선되는 것으로 남북교류협력법의 보완을 생각할 수 있다. 현재의 남북교류협력법은 남북한관광협력과 관련하여 한계를 보이고 있다.<sup>187)</sup> 따라서 남한주민의 북한관광과 함께 북한주민의 남한관광에 대하여 명시되어야 하고, 관광교류협력에 관한 사항을 포함하는 내용을 포함하여야 할 것이다.<sup>188)</sup>

다음에 남북관계에 관한 기본법제의 마련과 함께 그 하위법의 형태로 남북한관광교류협력법제의 마련을 검토할 수 있으며,<sup>189)</sup> 그 경우 국내법제의 입법에 있어 기본적으로 포함할 내용을 살펴본다.

첫째, 앞서 언급한 남북관광교류협력 합의서의 내용을 국내법적으로 지원하는 데에 있어 그 절차와 보장방안을 포함하여야 할 것이다. 이 점에서

186) 이를 위해 정부는 이같은 민간 차원의 남북관광교류합의서 채택을 추진하기에 앞서 먼저 한국관광공사를 남북협력사업자로 지정하고 남북관광협력사업에 대한 승인을 부여하는 국내법적 조치를 취하는 방안을 고려할 수 있다.

187) 남북관광교류는 방문증명서발급이나 관광여행증의 발급에 그치는 것이 아니라 여행중에 발생이 예상되는 각종 민형사상 문제, 건강 및 위생에 관한 문제, 보험처리문제, 경비정산문제, 통신문제 등 다양한 문제가 발생하게 되는데, 현행 남북교류협력법은 이들 문제를 해결하는 데에 미흡한 실정이다. 김영운, 앞의 보고서, 74면.

188) 권해수, “남북교류협력상 북한주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점 및 개선방안”, 『남북교류협력법·제도 실천과제 연구』(통일원, 1995).

189) 신웅식·이연택, “남북한교류협력방안”, (1997. 6), 47면; 김영운, 앞의 보고서, 75면.

이 법은 남북한 관광교류협력에 관한 지원 내지 진흥법의 성격을 지닌다고 할 것이다.<sup>190)</sup> 따라서 남북관광교류협력의 활성화를 위한 법제가 오히려 법적 장애를 가져오는 것을 피하여야 할 것이다.

둘째, 남북한주민의 관광교류와 협력과 관련한 출입국의 문제와 관련하여 남한주민의 북한지역의 관광과 북한주민의 남한지역의 관광의 경우를 고려하여 필요한 사항을 규정하여야 할 것이다.

셋째, 남북한관광교류협력을 위한 정책추진기구를 설치하는 상정하는 경우, 이 기구의 설치목적, 관광교류협력정책의 협의와 조정, 기본정책의 수립, 각종 허가 및 승인사항의 결정, 협력사업의 총괄조정, 관계부처와의 협조사항 등에 관한 내용을 포함하여 규정하여야 할 것이다.

이러한 남북관광교류협력에 관한 법제의 입법은 남북간 관광교류를 통한 인적 교류의 확대가 예상되는 만큼 이에 수반되는 문제점을 방지하고 또한 문제발생에 대한 해결의 제도적 장치를 마련한다는 데에 그 의미를 부여할 수 있다. 이는 남북관계의 전개와 정부의 대북정책 및 통일정책의 방향을 고려하고 그에 상응한 내용으로 이루어져야 할 것이다.

### 第3節 南北韓觀光交流協力の 活性化를 위한 法制整備의 考慮事項

남북한관광교류협력의 활성화를 위한 법제정비와 관련하여 현재의 남북관계에 입각한 다음의 몇 가지 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 남북관광교류협력의 보장을 위한 법제의 근거로서 『남북합의서』를 간과해서는 안될 것이다. 전체적으로 남북경협과 관련하여 남북간 주요 사안에 관해서는 『남북기본합의서』에서 이미 그 기본적인 내용을 담고 있다. 이를 보면, 남북간의 경제 협력에 관해서는 『남북기본합의서』의 제3장 ‘남북 교류·협력’에 관한 규정에서 그 원칙을 정하고 있다. 이에 의하면 “남과 북은 민족 경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동 개발, 민족내부교류로서의 물자 교류, 합

190) 제성호, “남북관광교류활성화 및 관광객 신변안전보장방안”, 『'97 남북관광자원 활용 및 교류촉진 세미나 자료』(한국관광공사, 1997), 47면.

작 투자 등 경제 교류와 협력을 실시한다”(제15조)고 규정하여 남북경협을 민족내부교류로 정의하고 있다. 또한 『남북교류·협력의 이행·준수 부속 합의서』는 남과 북은 공업, 농업, 건설, 금융과 함께 관광분야에서 경제협력사업을 실시한다고 합의하고 있다(제1조제1항). 이는 종합적으로 ‘6·15남북공동선언’에서 채택한 민족경제의 균형발전을 향한 남북경협이 남북합의서상의 남북경협의 원칙과 내용을 남북정상에 의해 재확인된 것임을 엿볼 수 있다. 따라서 공동선언의 남북교류협력을 위한 법적 과제는 바로 남북합의서상의 기존 합의내용의 구체적인 이행과 실천에 의해 달성되게 된다. 이 점에서 남북합의서는 비록 남북의 여러 사정에 의해 그 이행과 실천이 이루어지지 않고 있었지만, 남북정상회담을 계기로 남북합의서가 담고 있는 각 분야에서의 교류협력을 위한 구체적인 준비가 이루어져야 한다. 남북합의서와는 전혀 별개의 내용으로서 공동선언을 보지 말아야 하며, 양자는 그 내용과 근거에 있어 밀접한 연관성을 가지고 있음을 간과해서는 안된다. 따라서 남북경협을 위한 남북간 세부합의서(‘남북관광교류협력 합의서’)는 그 근거를 남북합의서의 기존 합의사항에서 찾을 수 있다.

둘째, 알다시피 『남북기본합의서』는 그 서문에서 남북한 사이의 관계를 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계”로 규정하고 있다. 이와 같은 남북한 사이의 잠정적 특수관계는 통일까지의 과도기간 동안 남북한 관계를 규율하는 대원칙인 동시에 모든 남북한 사이의 합의사항에 대한 이행·실천의 기준이라고 할 수 있다. 본질적으로는 남북이 서로 상대방을 국가로 인정하지 않는 엄연한 현실을 반영하고 있는 것이다.<sup>191)</sup>이에 따라 남북관계는 국가와 국가의 국제법상의 관계만으로는 설명되지 못하는 분단국의 특유한 관계를 형성하고 있다. 이에 남한의 기업과 개인이 북한의 경제기관·기업소·사회협동단체

191) 남한의 입장에서 헌법상 영토조항(제3조)에 의한 한반도의 유일합법성론의 규범성에 기인하고 있으며, 이 규정은 국가보안법에서 북한을 ‘반국가단체’로 보게 하는 법적 근거가 되고 있다. 한편 북한의 경우에도 비록 북한의 사회주의헌법이나 형법에서 직접적으로 대한민국 자체를 부정하거나 반국가단체로 규정하고 있지는 아니하지만 노동당규약 등에서 남한을 국가로 인정하지 않고 있다. 이에 의해 남북은 서로 상대방의 조직구성원을 외국인으로 보지 않고 내국민으로 간주하고 있는 법체계를 유지하고 있다.

와 무역·투자·서비스 관련 경제계약을 체결하고 그 계약과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 그러한 분쟁을 해결하는 데에 있어 남북관계의 특수관계에 비추어 해결하는 방법을 찾아야 할 것이다. 특히 남한의 현행 법체계는 북한에 대해 국가로서의 실체를 부정하고 있기 때문에 북한과의 합의내용과 합의서에 대한 법적 성격의 부여를 인정하지 않고 있기 때문이다.<sup>192)</sup> 이 점에서 남북경협을 위한 세부합의서의 내용에서 남북의 특수관계성을 고려하여야 할 것이다.

셋째, 남북관광교류협력관련 법제도의 실효성을 제고하여야 할 것이다. 무릇 남북경협의 법제도적 장치로서 남북간 세부합의서에 관한 법적 구속력의 확보는 남북경협의 활성화를 통한 남북경제공동체의 형성과 발전에 필수적인 내용을 이룬다. 이에 앞서 남북경협을 위한 남북의 세부합의서의 실효성의 전제로서 『남북기본합의서』의 법적 구속력의 확보를 위한 입법적 개선이 요청된다.<sup>193)</sup> 현재 『남북합의서』에 대한 사법적 판단은 조약이 아니라 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과한 것으로 국내법과 동일한 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것으로 볼 수 없다는 입장을 견지하고 있다.<sup>194)</sup> 이에 따라 남북합의서의 위반에 대해 어떠한 법적 제재 내지 개선의 조치를 취하기 위한 법적 구속력을 행할 수 없다. 남북합의서의 불이행과 이의 실천을 위해 남북에 취할 수 있는 법적 조치는 달리 방법이 없는 것이다. 이에 남북관계의 진전과 함께 남북합의서의 법적 효력을 부여할 수 있는 전향적이고 현실적인 차원에서의 해석과 적용이 요청된다.<sup>195)</sup>

192) 이 점에서 남북간 투자보장, 이중과세방지 등에 관한 협의과정에서 국가간의 합의를 전제하는 통상 '협정'이라는 명칭을 사용하지 않고 합의서라는 명칭을 사용하고 있다.

193) 이 합의서의 법적 성격을 둘러싸고 조약이라는 견해와 분단이라는 특수한 상황에서 민족의 염원인 조국의 평화적 통일을 이룩하여야 할 공동의 정치적 책무를 진 남북한 당국 사이에서 민족내부관계를 규정하기 위하여 채택된 특수한 약정으로 이해하는 견해가 대립되고 있다. 박윤훈, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방향”, 『법학』 제34권 1호, 서울대학교 법학연구소, 1993, 4면.

194) 헌재결 1997. 9. 16, 89헌마240; 헌재결 2000. 7. 20, 98헌마63 등.

195) 이에 관해서는 朴井源, “‘6·15南北共同宣言’履行에 따른 經濟交流協力の 法的 課題”, 『법제연구』, 제19호(한국법제연구원, 2000), 137~138면.

넷째, 남북한관광교류협력의 활성화를 위한 법제정비에서 고려할 점의 하나는 북한의 해당분야의 법제동향을 고려하여야 할 것이다. 북한은 대외경제개방과 관련하여 헌법을 비롯한 관련법제의 정비를 통해 그 법적 근거를 마련하고 있다. 외국인투자법제의 경우에도 1999년에 기본법률의 개정을 통해 환경변화에 따른 법제도적 조치를 취하고 있다. 이 점에서 남북한관광교류협력관련 법제도의 정비에 있어서 북한의 태도를 고려하여 판단하여야 할 필요가 있을 것이다.<sup>196)</sup> 북한은 관광사업의 전개에 있어 국제사회와의 협력을 강조하고 있으며 외국기업과의 관광사업의 합영 및 합작을 장려하고 있다. 그러나 국제기준과 규범의 준수라는 대외적 표명과는 달리 이에 상응한 국내법적인 조치를 취하지 않는 경우가 많다는 점에서 북한법제의 내용을 고려한 남북관광교류협력을 추진할 필요가 있음을 인식하여야 할 것이다.

---

196) 북한의 외국인투자관련법제의 정비동향에 관해서는 위의 논문, 138~139면.

## 第 6 章 南北韓 觀光交流協力の 制度的 改善方案

## 第7章 結 論

생각전대 남북한 관광교류협력사업은 금강산관광사업에 의해 그 물꼬를 틀 수 있었다. 금강산관광사업은 2000년 11월 18일로 2주년을 맞았다. 금강산관광사업은 막혀있던 남북당국간 대화통로를 열게 하고, 남북경협 활성화, 한반도냉전구조의 해체를 위한 화해분위기를 조성하는 데에 기여하였으며, 민족의 동질성을 회복하는 데에 일조하였음을 평가할 수 있다. 역사적인 남북정상회담의 성사에도 긍정적인 작용하였음을 부인할 수 없다. 또한 금강산관광사업은 마이너스성장을 기록하고 있는 북한경제에도 도움을 주고 있다고 할 것이다.<sup>197)</sup> 북한은 금강산관광 입북료로 벌어들인 외화를 사회간접자본의 확충과 개선, 공장 및 기업소의 가동에 필요한 연료 및 원재료의 구입에 활용함으로써 경제회생을 위한 직간접비용에 충당하고 있다고 한다.

금강산사업을 추진하고 있는 ‘현대아산’은 오는 2030년까지 통 1조5천 600억원을 투자하여 금강산일대 227만평을 개발하는 이른바 ‘금강산관광 종합개발계획’을 추진중에 있는 것으로 알려지고 있다. 이 계획이 차질없이 추진되는 경우 북한경제의 회복과 발전에 큰 영향을 미칠 것을 예상된다. 이는 금강산관광이 북한경제에 미치는 긍정적인 효과를 말해주는 것이다. 이에 따라 북한은 금강산 이외의 백두산, 칠보산, 묘향산 등에 대한 관광사업의 확대를 계획하고 있으며 이를 위한 준비작업을 진행중에 있는 것으로 알려지고 있다. 북한은 외국인 관광지로 칠보산 등을 추가로 포함시키는<sup>198)</sup> 동시에 관광과 관련한 오락시설을 확충하기 위해 평양 양각도 국제호텔에 카지노장의 개장을 허용하는 등 관광여건의 개선에 주력하고

197) 북한은 금강산허용의 대가로 현대로부터 2005년까지 총 9억4천200만달러를 받게 되어 있으며, 매월 800만~2천만달러를 벌어들이고 있는 것으로 전해지고 있다. 이에 비해 현대는 금강산사업 이후 총 2천270억원의 누적된 경영적자를 기록하고 있으며, 유람선의 임대료 등으로 월 1천200만달러(약144억원)의 적자를 기록하고 있는 것으로 알려지고 있다.

198) 북한은 경계무역지대의 관광자원과 개발전망에 관하여 나진-선봉지구와 인접한 지역의 관광자원의 개발을 강조하고 금강산과 칠보산, 경성온천 등에 대한 관광개발을 예견하면서 관광의 다양화, 다각화, 국제화 등을 강조하였다. 『라진-선봉자유경제 무역지대 투자문답집』, 앞의 자료, 16면.

있다. 더욱이 관광사업의 국제화와 관련하여 주요한 국제관광기구에 가입하는 등 관광산업의 기반구축에 공을 들이고 있다.

앞서 언급하였듯이 무엇보다 남북한 관광은 남북이 연계한 공동관광상품의 판매와 남북공동관광자원의 개발에 의해 남북한의 경제활성화에 도움을 주게 된다. 특히 관광사업은 초기 투자비용이 상대적으로 다른 산업보다 크지 않다. 북한의 입장에서 보면, 금강산관광사업은 큰 투자없이 외화를 벌어들이는 사업임에 틀림없다. 한편 정치적인 측면에서 볼 때에도 남북한 관광교류협력은 한반도의 평화에 대한 대외적 이미지를 제고하는 동시에 일본과 중국과의 연계사업의 추진으로 발전시키는 경우 다자간 협력체제의 구축을 통한 역내국가간의 협력기반을 형성할 수 있는 장점이 있다.<sup>199)</sup> 이에 북한은 관광산업이 적은 투자를 하면서도 많은 외화를 획득할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 북한을 해외에 선전할 수도 있다는 인식하에 관광분야에 많은 관심을 표명하고 있으며, 이를 위한 적극적인 조치를 취하고 있다. 북한은 남북관광에 거는 기대가 크다는 점을 금강산관광사업의 성사를 통해 얻고 있는 경제적 이익이 가져다 주는 긍정적 요인에서 찾아볼 수 있다. 이 점에서 북한은 남한과의 관광교류협력사업의 확대를 강화하려 할 것이다. 어느 정도 북한은 대외경제개방에 있어서 관광산업의 효용성을 판단하였을 것으로 보이며, 이에 대한 인식도 크게 개선되고 있는 것으로 여겨진다.

그러나 남북간 관광교류와 협력이 보다 확대되고 활성화되려면, 지금까지의 북한관광에 대한 문제점이 개선되어야 한다. 그야말로 편안한 마음으로 휴식을 취할 수 있으며, 자유로운 분위기 속에서 즐길 수 있는 관광여건을 조성하기 위해서는 아직 엄격한 규율과 통제하에 이루어지고 있는 관광에 대한 관광객들의 불만이 해소되어야 한다. 여기에는 북한을 관광하는 남한주민들의 자유로운 통행과 통신의 자유가 보장되어야 할 것이다.

동서독과 중국과 대만의 관광교류를 통한 인적 교류의 활성화는 통일과정에서의 통일의 문을 여는 계기와 그 길을 닦는 역할을 하였거나 하고 있음을 알 수 있다. 현시점에서 남북한은 2000년 6월 남북정상회담 이후 새로운 남북관계의 발전을 위한 실천조치를 마련하고 이를 적극적으로 이행

199) 신웅식·안성조, 앞의 책, 667면.

하고 있다. 그 일환으로 남북관광교류협력을 통한 민족경제공동체의 형성은 이상이 아닌 현실문제로 다가서고 있다. 민간부문에서 이루어지고 있는 관광교류협력은 정부차원에서 보다 발전되어야 하며, 이를 위한 남북한 모두의 법제도적 개선노력이 요청된다.

여기에는 남북 사이의 관광협력의 활성화를 위한 구체적인 절차와 방법에 관한 세부합의서의 체결에 의한 제도적 장치를 마련하여야 한다. 금강산관광사업의 경우 민간차원의 협력사업으로 추진되었지만, 당국간 관광협력사업의 추진이라는 면에서 당국자간 합의에 의한 법제도인 장치를 하여야 한다. 남북간 세부합의서로서 앞서 언급한 ‘남북 관광협력 합의서’의 채택은 그러한 구체적인 방안이 될 것이다. 한편 국내법적으로도 남북한 모두의 개선이 요청된다. 남한은 북한과의 관광협력을 도모하기 위한 법제개선에 있어 실무적 차원이 세심한 준비가 필요하다. 남북교류협력법 및 하위법령의 개정 및 보완을 고려하여야 하며, 북한의 경우 관광법제에 있어 남한과의 관광협력을 장려하는 방향에서 현실적인 문제점을 해소하는 노력이 요청된다. 남북한 관광협력의 활성화는 바로 남북의 인적 교류를 확대하고 궁극적으로는 남북경협의 활로를 넓혀 나아가는 데에 기여한다는 면에서 이에 대한 대비를 하여야 한다. 이는 남북한 관광교류협력의 활성화가 민족경제의 발전과 남북한이 모두 이익을 얻을 수 있는 것으로 정책적 기반이 형성되는 경우 이에 대한 법제도적인 기반구축은 반드시 필요하게 된다는 점에서 강조된다. 남북정상회담 이후 남북한은 모든 분야에 있어서 남북교류협력사업의 확대를 도모하고 있으며, 지난 어느 때보다 남북한의 실천의지가 현실화되고 있다. 남북관광교류협력에 있어서도 그 활성화를 위한 환경개선노력과 동시에 이를 현실적으로 뒷받침할 수 있도록 그 구체적인 법제도화 작업에 힘을 모아야 할 것이다.

## 第7章 結論

## [참고자료 1] : 북한의 관광관련규정

### <조선민주주의인민공화국 외국인 투자법>

(1992년 10월 5일 최고인민회의상설회의 결정으로 채택)  
(1992년 12월 10일 최고인민회의 제9기 제4차회의 법령으로 승인)

#### 제 1 조

세계 여러나라들과의 경제협조를 확대 발전시키는것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 정책이다. 국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국투자자들이 공화국령역안에 투자하는 것을 장려한다.

#### 제 2 조

이 법은 외국투자자들의 투자를 보호하며 외국인투자기업의 합리적 권리와 이익을 보장하기 위한 일반 원칙과 질서를 규제한 외국투자관계의 기본법이다. 외국투자자란 공화국령역안에 투자하는 다른 나라의 법인과 개인을 말한다.

외국인투자기업이란 공화국령역 안에 창설한 합작기업, 합영기업, 외국인 기업을내용으로 하는 외국인 투자기업과 외국기업을 말한다. 합작기업이란 우리측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고 우리측이 운영하며 계약조건에 따라 상대측의 투자몹을 상환하거나 리윤을 분배하는 기업을 말한다.

합영기업이란 우리측 투자자와 외국측 투자자가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자몹에 따라 리윤을 분배하는 기업을 말한다. 외국인기업이란 외국투자자가 단독으로 투자하여 운영하는 기업을 말한다. 외국기업이란 공화국령안에 소득원천이 있는 다른 나라 기관, 기업체와 개인 및 기타 경제조직을 말한다.

#### 제 3 조

외국투자자는 공화국령역안에 합작기업, 합영기업과 라진·선봉경제무역지대안에 외국인기업을 창설운영할 수 있다.

[참고자료 1] : 북한의 관광관련규정

제 4 조

국가는 외국투자가와 외국인투자기업의 합법적 권리와 이익, 경영활동조건을 보장한다.

제 5 조

다른 나라 기관, 기업체와 개인 및 기타 경제조직들은 공화국령역안에 투자 할수 있다. 해외조선동포들도 해당 법규에 따라 공화국령역안에 투자 할 수 있다.

제 6 조

외국투자가는 공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 과학기술, 관광, 류통, 금융을 비롯한 여러 부문에 투자할 수 있다.

제 7 조

국가는 첨단기술을 비롯한 현대적기술과 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 자원개발 및 하부구조 건설부문, 과학연구 및 기술개발 부문에 대한 투자를 장려한다.

제 8 조

장려하는 부문에 투자하여 설립한 외국인투자기업은 소득세를 비롯한 여러 가지 세금의 감면, 유리한 토지사용조건의 보장, 은행대부의 우선적제공과 같은 우대를 받는다.

제 9 조

라진·선봉경제무역지대안에 창설된 외국인투자기업은 다음과 같은 특혜적인 경영활동조건을 보장받는다.

1. 국가가 따로 정한 품목을 내놓고는 수출입물자에 대하여 관세를 적용하지 않는다.
2. 생산부문에서 리윤이 나는 해로부터 3년까지 소득세를 물지 않으며 그 다음 2년까지 소득세를 50%범위에서 덜어줄 수 있다. 소득세율은 다른 지역보다 낮추어 결산리윤의 14%로 한다.

제10조

국가는 라진·선봉경제무역지대안에 기업을 창설하거나 그 운영을 위하여 입출국하는 외국 투자자들의 수속 절차와 방법을 편리하게 정하도록 한다.

제11조

민족경제발전과 나라의 안전에 지장을 주거나 경제기술적으로 뒤떨어지고 환경보호의 요구에 저촉되는 대상의 투자는 금지하거나 제한한다.

제12조

외국투자가는 화폐재산, 현물재산, 공업소유권, 기술비결을 비롯한 재산과 재산권으로 투자할 수 있다. 이 경우 투자하는 재산과 재산권의 가치는 해당시기의 국제시장가격에 기초하여 당사자들 사이의 합의에 따라 평가한다.

제13조

외국인투자기업은 우리 나라 또는 다른 나라에 지사, 대리점, 출장소 같은것을 내오거나 새끼회사를 창설할 수 있으며, 다른 나라의 회사들과 기업을 연합할 수도 있다.

제14조

합작기업, 합영기업, 외국인기업은 공화국의 법인으로 된다. 공화국령역 안에 있는 외국인기업의 지사, 대리점, 출장소는 같은것과 외국인기업은 공화국의 법인으로 되지 않는다.

제15조

국가는 외국투자가와 외국인투자기업을 창설하는데 필요한 토지를 최고 50년까지 임대하여 준다.

제16조

외국인투자기업은 우리나라 로력을 채용하여야 한다. 계약에 의하여 정해진 관리인원 과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 중앙무역지도기관과 합의하고 다른 나라 사람을 채용할 수 있다. 우리 나라 로력은 해당 로력알 선기관과 계약을 맺고 그에 따라 채용하거나 내보낼수 있다.

[참고자료 1] : 북한의 관광관련규정

제 17조

외국투자가와 해당 외국투자기업은 소득세, 거래세, 재산세를 비롯한 세금을 물어야 한다.

제 18조

외국투자가는 리윤의 일부 또는 전부를 공화국령역안에 재투자할 수 있다. 이 경우 재투자분에 대하여 이미 납부한 소득세의 일부 또는 전부를 되돌려 받을 수 있다.

제 19조

외국인투자기업과 외국투자가가 투자한 재산은 국유화하거나 국가가 거두어들 이지 않는다. 불가피한 사정으로 국유화하거나 거두어들일 경우에는 해당하는 보상을 한다.

제 20조

외국투자가가 기업운영에서 얻은 합법적 리윤과 기타소득, 기업을 청산하고 남은 자금은 공화국의 외화관리와 관련한 법과 규정에 따라 국외로 송금할 수 있다.

제 21조

국가는 외국인투자기업의 경영비밀을 법적으로 보장하며 외국투자가와의 합의없이 공개하지 않는다.

제 22조

외국인투자와 관련한 의견상이는 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할수 없는 경우에는 조선민주주의인민공화국이 정한 중재 또는 재판 절차로 해결하며 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다.

## <자유경제무역지대 관광규정>

(1996년 7월 15일 정무원 결정으로 승인)

### 제 1 장 일반규정

#### 제 1 조

이 규정은 자유경제무역지대에서 관광을 하는데 유리한 환경과 조건을 보장하며 세계 여러 나라들과 관광을 통한 친선 협조관계를 더욱 확대발전 시키기 위하여 제정한다.

#### 제 2 조

외국인과 공화국령역밖에 거주하고 있는 조선동포(이 아래부터는 관광객이라 한다.)는 자유경제무역지대(이 아래부터는 지대라 한다.)에서 관광을 자유롭게 할 수 있다. 관광객은 정한 질서에 따라 지대밖의 공화국령역 안에서도 관광을 할 수 있다. 관광에는 여행을 통한 구경, 인식, 휴양, 연구, 오락과 같은 것이 포함된다.

#### 제 3 조

관광은 조선민주주의인민공화국과 다른 나라 사이에 맺은 관광협정 또는 자유경제무역 지대에서 관광여행을 조직하는 회사(이 아래부터는 지대 관광여행사라 한다.)와 다른 나라의 관광회사, 기관, 기업체, 단체 및 개인 사이에 맺은 관광계약에 따라 한다.

#### 제 4 조

관광은 자주, 평화, 친선의 리념밑에 국적, 민족, 정견, 신앙에 관계없이 나라와 지역, 개인들 사이에 서로 리해하고 협력, 교류하는 원칙에서 한다.

#### 제 5 조

관광객의 지대출입은 자유경제무역지대 관광여행승인문건에 따라 한다. 관광여행승인 문건에는 자유경제무역지대 관광관리기관(이 아래부터는 지대관광관리기관이라 한다.)이나 해당 권한있는 기관이 발급한 관광증 또는 관광여행증과 같은 증명문건이 포함된다.

[참고자료 1] : 북한의 관광관련규정

제 6 조

관광객의 신변안전은 법적으로 담보된다. 관광객은 관광여행봉사, 생활 봉사, 의료봉사와 같은 필요한 봉사를 보장받는다.

제 7 조

국가관광지도기관과 지대관광관리기관은 국제적인 관광추세에 맞게 다른 나라와 세계 및 지역적 협조기구, 국제기구들과 관광분야에서 교류와 협조를 발전시킨다.

제 8 조

공화국의 기관, 기업소, 단체(이 아래부터는 기관, 기업소라 한다.)와 외국인투자기업, 외국투자가는 합영, 합작의 형식으로 투자하여 지대에서 관광지와 관광대상을 개발하거나 관광봉사업을 할 수 있다.

제 9 조

지대관광사업에 대한 통일적인 장악과 관리는 국가관광지도기관의 지도 밑에 지대관광 관리기관이 한다

## 제 2 장 관광여행

제 10 조

관광여행은 단체별로 하거나 개별적으로 할 수 있으며 관광객의 의사와 요구에 따라 여러 가지 형식과 방법으로 할 수 있다.

제 11 조

관광객은 체류지의 관광회사 또는 관광을 직접 지도하는 해당 나라의 기관, 기업체 단체를 통하여 지대관광여행사에 관광여행신청문건을 내야 한다. 관광여행신청문건에는 이름, 성별, 생년월일, 민족별, 국적, 거주지, 직장, 직위, 려권 종류 및 번호, 관광기간, 관광지, 관광 증을 받을 장소(나라 또는 대표부의 이름)와 같은 내용을 밝혀야 한다.

제 12조

지대관광여행사는 관광여행신청문건을 접수한 날부터 3일안으로 검토하고 처리하여야 한다. 관광여행 동의는 서면이나 모사전신, 인쇄전신으로 할 수 있다.

제 13조

관광객이 지대밖의 공화국령역으로 관광여행을 하려고 할 경우에는 지대관광여행사에 신청하여야 한다. 이 경우 지대관광여행사는 24시간안으로 관광여행을 맞물려야 한다.

제 14조

지대관광관리기관과 지대관광여행사, 지대관광봉사기업(려관, 식당, 운수, 참관대상, 상점, 유희오락시설 같은 것을 운영하는 기업)은 관광객의 생명과 재산을 철저히 보호하여야 한다.

제 15조

관광객은 지대의 개발, 투자, 기업창설 및 운영, 과학기술교류 및 경제거래와 관련한 문제를 해당 기관, 기업소, 외국인투자기업 및 외국인과 협의하거나 그와 관련한 계약을 맺을 수 있다.

제 16조

관광객은 관광여행기간에 공화국의 법과 규정, 사회질서를 지키고 주민들의 레의 도덕 과 생활풍습 같은 것을 존중하여야 하며 관광여행을 그 어떤 불순한 목적에 리용하지 말아야 한다.

제 17조

관광객은 관광대상, 관광자원을 못쓰게 만들거나 관광환경을 오염시키는 행위를 하지 말아야 한다.

### 제 3 장 관광봉사 및 요금

제 18조

지대관광봉사기업은 지대관광여행사 또는 관광객과 계약을 맺고 그에 따라 봉사를 하여야 한다.

[참고자료 1] : 북한의 관광관련규정

제19조

지대관광여행사와 지대관광봉사기업은 관광봉사 시설과 설비를 관광수요에 맞게 꾸리고 봉사수준을 높여야 한다. 관광객은 관광봉사를 계약대로 하도록 요구할 수 있다.

제20조

지대관광여행사는 관광객이 배낭식 천막 또는 숙박시설을 갖춘 자동차를 가지고 오는 경우 그에게 숙박용지를 보장해주어야 한다.

제21조

지대관광여행사는 관광 밖의 목적으로 지대에 왔던 외국인, 공화국령역 밖에 거주하고 있는 조선동포가 관광을 신청하는 경우 관광봉사를 조직하여야 한다.

제22조

생명이 위급한 관광객이 생겼을 경우에는 필요한 구급대책을 세워야 한다. 이경우 치료에 든 비용은 당사자들의 합의에 따라 처리한다.

제23조

관광료금은 계약당사자들이 서로 협의하여 정하며 관광객이 입국하기 전에 지불하여야 한다. 부득이한 경우에는 첫 안내지점에서 지불할 수도 있다.

제24조

지대관광여행사는 지대관광봉사기업과 봉사계약을 맺었을 경우 계약에 따라 해당 봉사비를 지불하여야 한다.

## 제 4 장 관광관리

제25조

관광과 관련한 사업은 지대관광관리기관, 지대관광여행사, 지대관광봉사기업이 한다.

제26조

지대관광관리기관은 지대관광개발계획의 작성 및 실행, 대외관광시장의 조사 및 확대, 대외관광선전, 관광봉사활동에 대한 조절 및 감독, 관광여행의 승인, 관광봉사일군의 양성, 관광업에 대한 합의, 이밖에 관광과 관련한 사업을 한다.

제27조

지대관광여행사는 관광객의 접수와 안내, 봉사맞물림과 같은 관광봉사조직을 하며 관광봉사정형을 종합하여 분기 1차씩 지대관광관리기관에 내야 한다.

제28조

지대관광봉사기업은 관광객들에 대한 여러 가지 관광봉사를 하며 그를 통하여 이루어진 수입정형, 봉사시설리용정형과 같은 자료를 달마다 1차씩 지대관광관리기관에 내야 한다.

제29조

지대안의 기관, 기업소와 외국인투자기업, 외국인이 지대안에서 전문으로 관광봉사를 하려는 경우에는 지대관광관리기관과 합의하여야 한다.

제30조

지대밖의 공화국령역안에 있는 기관, 기업소와 외국인투자기업, 외국투자기업, 외국투자가가 지대안에서 관광업을 하려는 경우에는 지대관광관리기관과 미리 합의한 다음 공화국의 외국인투자기업과 관련한 법규범에 따라 관광기업을 창설하여야 한다.

제31조

기관, 기업소와 외국인투자기업, 외국투자가가 지대안의 관광지와 관광대상을 개발하거나 그에 대한 소개를 하려고 할 경우에는 지대관광관리기관과 합의하여야 한다.

제32조

지대관광관리기관은 필요한 경우 지대관광여행사와 지대관광봉사기업의 관광봉사정형을 검열할 수 있다. 이 경우 해당기관은 검열에 필요한 조건

[참고자료 1] : 북한의 관광관련규정

을 보장하여야 한다.

## 제 5 장 제재 및 분쟁해결

### 제33조

지대관광여행사와 지대관광봉사기업은 계약조건대로 관광봉사를 하지 않을 경우 해당한 위약금 또는 손해보상금을 물어야 한다.

### 제34조

이 규정을 어겼을 경우에는 정도에 따라 원상복구, 손해보상과 같은 민사적책임을 지우거나 500~1만원의 벌금을 물리며 어긴 행위가 엄중할 경우에는 행정적 또는 형사적 책임을 진다.

### 제35조

관광사업과 관련한 의견상이는 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없는 분쟁문제는 공화국의 중재 또는 재판기관에서 해당한 절차로 해결한다. 당사자들의 합의에 따라 제3국의 중재기관에 제기하여 분쟁문제를 해결할 수도 있다.

## [참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의)

### 의정서

민족대단결의 기치 밑에 조국통일의 열망이 그 어느 때보다도 높아지고 있는 가운데 현대그룹 정주영명예회장과 일행이 1998년 6월 16일부터 6월 23일까지 평양을 방문하였다.

체류기간 정주영명예회장과 일행은 민족단합을 이룩하고 조국통일에 도움이 되는 방향에서 여러 분야의 경제협력문제를 협의하였으며 평양시와 원산시를 돌아보고 금강산과 묘향산 지구를 참관하였다.

이번 정주영명예회장과 일행의 평양방문은 남북이 합의한 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙과 남북합의서의 정신에 따라 남북사이의 민간급 협력과 교류를 발전시키고 련대와 련합의 실현해 나가는데서 중요한 계기로 된다고 인정한다.

현대그룹과 조선아세아태평양위원회는 민족자주의 원칙에 기초하여 애국, 애족의 기치 밑에 민간급 협력과 교류를 발전시켜 나가는 것이 민족적 단합을 이룩하는데 기여하리라고 확신하면서 다음과 같이 합의하였다.(이하 현대측, 아태측으로 표기한다)

- 현대측과 아태측은 민족대단결의 정신에서 민간급에서 각기 특색있는 상호협력을 하려는 념원에서 우선 우리 민족의 자랑인 금강산에 대한 관광사업을 발전시키기 위하여 금강산관광개발추진위원회(가칭)를 내오고 여기에 관심있는 국내외의 모든 개인 또는 단체들을 참가시키기로 하였다.
- 량측은 1998년 정주영명예회장의 평양방문시 합의한 의정서에 따라 우선 1단계로 유람선에 의한 금강산조직관광을 준비되는 차제로 실시하기로 하였다.

다른 개인 또는 단체들이 유람선에 의한 금강산 조직관광을 희망하는 경우 그들에게도 문을 열어놓기로 하였다.

량측은 유람선에 의한 금강산조직관광을 실현하기 위한 계약서를 체결하

[참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의)

기로 하였다.

- 량측은 앞으로 금강산지구를 관광지구로 개발하기 위한 사업을 본 위원회를 통하여 계속 추진하기로 하며 이와 관련한 협의를 수시로 진행하기로 하였다.

본 의정서는 량측 당국의 승인을 받는 날로부터 효력을 가진다.

1998년 6월 22일

현 대 그 룩  
명예회장 정주영  
회 장 정몽헌

조선아세아태평양평화위원회  
위원장 김용순  
부위원장 송호경

## 합의서

현대와 아태측은 6월 22일부로 합의한 금강산지구관광개발사업과 관련하여 금강산관광개발추진위원회(가칭)를 내오고 희망하는 대내외의 모든 개인 또는 단체들이 여기에 참가하도록 한다.

본 위원회의 위원장직은 『현대그룹』 정주영 명예회장이 맡으며 본 위원회 밑에 연락협의회를 두고 수시로 협의하면서 본 사업을 운영추진하기로 한다.

본 위원회의 설립 및 운영세칙 등은 실무협의를 통하여 합의한다.

1998년 6월 22일

현 대 그 룹  
회 장 정 몽 헌

조선아세아태평양평화위원회  
서기장 강종훈

[참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의)

## 금강산 관광을 위한 계약서

현대그룹과 조선아세아태평양평화위원회는 조국통일을 위한 민족적 단합의 정신에서 현대그룹 정주영 명예회장의 1989년 1월 평양방문시 합의한 의정서에 따라 금강산 관광 1단계 사업으로 유람선에 의한 금강산 조직관광을 실현하기로 합의하였다(이하 현대측, 아태측이라고 한다).

### 제 1 장 유람선에 의한 금강산관광사업

#### 제 1 조 량측 사업범위

1. 관광유람선 준비
2. 유람선 운영
3. 유람선관광객 모집
4. 금강산주변 간접기반시설공사
  - 선착장
  - 주차장
  - 도로건설
  - 기타 필요한 시설
5. 관광버스 준비
6. 관광객 안내

#### 제 2 조 량측 사업범위 확정

1. 현대측 사업범위
  - 관광유람선 준비
  - 유람선 운영
  - 관광객의 모집
  - 관광버스 준비
  - 기타 량측이 합의하는 사항
2. 아태측의 사업범위
  - 관광버스의 운영 및 유지보수

- 간접기반시설의 시공 및 유지보수
- 유람선 하선 후 관광객의 안내

### 제 3 조 통행방법

1. 유람선 및 관광객의 출입을 위하여 리용할 북측 항구는 세부협의를 위한 실무자들의 접촉시 정한다.
2. 금강산 관광을 위하여 들어오는 모든 관광객은 해상통로를 리용하며 현대측 실무대표단은 관광 시작 전에는 베이징-평양 항로, 관광 시작 후에는 해상통로를 이용하기로 한다.

### 제 4 조 신변안전과 편의보장

- 아태측은 북측관할구역안에 들어오는 관광객, 현대측 실무대표단의 신변안전과 편의를 보장한다.
- 환자발생시 응급조치 및 후송에 필요한 모든 조치를 지원한다.
- 관광단으로 왔던 성원이 떨어질 수도 없으며 관광객과 인연이 없는 다른 사람들은 태우거나 내리울 수 없다.
- 비상사태 발생시 모든 인원의 귀환편의를 제공한다.

### 제 5 조 시설투자비등의 보상

현대측은 유람선관광사업을 위한 간접기반시설공사(선착장, 주차장, 도로보수, 기타)에 소요되는 물자를 보장하며 이에 대한 상환을 관광수입금에서 하며 세부사항은 실무협의를 통해 결정한다.

### 제 6 조 유람선 관광시기 및 일정

량측은 본 사업을 원칙적으로 1998년 10월 이전에 실시하기로 하고 이를 위하여 유람선에 의한 금강산 관광사업을 위한 실무협의를 1998년 7월초에 가지기로 한다.

량측은 유람선에 의한 관광은 우선 2003년까지의 기간으로 하며 기한완료 6개월전에 량측이 합의되는데 따라 계속하며 여러 가지 외적요인이 조성되었을 때에는 아무때나 재조정할 수 있다.

또한 량측은 본 사업의 효율적인 추진을 위하여 제1차 유람선관광단 출발을 본 계약서 작성일로부터 90일 이내에 실현할 것을 목표로 하

[참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의)

고 이를 위해 선행되어야 할 사업추진 기본사항에 대하여 다음과 같이 하기로 한다.

- 유람선관광사업착수           1998년 10월 이전
- 합작 또는 합영 기업설립   1998년 7월말
- 실무협의회                   1998년 7월초

#### 제 7 조 관광실시를 위한 실무협의

현대측은 관광사업 기본계획서에 기초하여 세부관광계획을 수립하여 제6조에서 정한 시일에 아태측과 실무협의를 거쳐 세부계약조건을 정한 후 계약서를 작성하여 즉시 사업에 착수하기로 한다.

## 제 2 장 계약일반사항

#### 제 1 조 관광사업권의 귀속

양측은 제1장의 유람선에 의한 금강산조직관광사업의 권한이 다음과 같이 구성되는 대표에게 있음을 확인하며 양측은 아래 대표 또는 대표로부터 권한을 위임받은 일군과 협의하며 구성된 대표일군들이 주민하에 금강산관광사업에 참가할 것을 희망하는 능력있는 국내외의 모든 업체들을 참가시킨다.

현대측 대표    김윤구

아태측 대표    강종훈

#### 제 2 조 불가항력

1. 일방의 의무리행이 국제적으로 불가항력이라고 인정되는 사건에 의해 지연되는 경우 그러한 지연은 용납될 수 있는 것으로 양해한다.
2. 불가항력적 사건에 의해 의무리행이 지연되는 측은 그런 사건발생 후 지연사실을 즉시 대방에 통보하고 의무리행의 지연과 이로 인한 영향을 경감시킬 수 있도록 합리적인 노력을 기울인다.
3. 양측은 이에 따르는 대책방안과 사업일정의 조정여부를 결정하기 위해 가능한 빠른 시일내에 대방과 신의와 성실에 기초하여 협의한다.

제 3 조 분쟁의 해결

기본계약서의 해석이나 리행과 관련하여 발생하는 모든 분쟁은 량측 대표단의 협의를 통하여 해결한다.

제 4 조 기타 세부사항

본 계약서에 따른 기타 세부계약조건 등 필요한 사항은 실무협의를 통해 부속계약서에 정한다.

제 5 조 효력발생

1. 본 계약서는 서명한 일군들이 책임지고 각자가 자기 당국의 승인을 받도록 하며 승인을 받는 즉시 상대측에 통보하기로 한다.
2. 본 기본계약서는 량측 당국의 승인을 받아 통보한 날로부터 효력을 발생한다.

1998년 6월 22일

현 대 그 룹  
회 장 정몽헌

조선아세아태평양평화위원회  
서기장 강종훈

## 금강산 관광을 위한 부속계약서

조선아세아태평양위원회와 현대건설주식회사, 현대상선주식회사, 금강개발산업주식회사는 1998년 6월 22일 조선아세아태평양평화위원회 서기장 강종훈과 현대그룹의 정몽헌 회장 간에 체결된 “금강산관광을 위한 계약서”에 따라 금강산조직관광 및 관련 부수사업을 효율적으로 시행하기 위해 다음과 같이 세부 계약조건에 관한 부속계약서를 체결한다.

### 제 1 조 (계약당사자)

이 계약의 당사자는 다음과 같이 한다.

1. 기 관 명 : 조선아세아태평양평화위원회

법적주소 : 평양시 중구역 창광동

법적대표 : 강종훈(이하에서는 “갑”이라 한다)

2. 기 관 명 : 현대건설주식회사

법적주소 : 서울시 종로구 계동 140-2

법적대표 : 대표이사 사장 이내훈

회 사 명 : 현대상선주식회사

법적주소 : 서울시 중구 무교동 96번지

법적대표 : 대표이사 사장 박세용

회 사 명 : 금강개발산업주식회사

법적주소 : 서울시 강남구 압구정동 456

법적대표 : 대표이사 사장 김영일

(이하에서는 3개 회사를 “을”이라 한다)

1. 갑은 을 중 현대건설주식회사 및 현대상선주식회사와 함께 북측 내에 합영회사를 설립하여 관광객이 유람선에서 하선하여 부두에 도착한 때로부터 유람선에 재승선할 때까지의 관광객 안내사업, 식

사제공 및 관광상품개발, 판매, 무역 등 관광 부수사업 일체를 책임진다.

2. 을은 관광객을 모집하여 유람선으로 북측의 항구까지 수송·안내하는 사업과 유람선 내에서의 숙박 및 귀환시키는 업무를 공동으로 책임진다.

### 제 3 조 (양측의 의무사항)

갑과 을은 유람선의 첫 출항을 '98. 10월 이전에 실시하기로 하며, 이에 맞추어 아래와 같이 각자의 의무를 이행하여야 한다.

#### 1. 갑의 의무

- 가. 이 사업에 필요한 합영계약 체결후 합영계약의 승인, 회사등록, 세무등록, 영업허가증 취득등 합영회사 운영에 필요한 북측내에서의 제반 수속 절차 이행(98. 9. 20일 전까지 완료)
- 나. 합영회사의 을측 당사자가 관광에 필요한 간접기반시설, 관광편의시설, 기타 합영회사 운영에 필요한 관광버스등 제반 물자, 장비를 98년 7월 20일부터 북측내에 반입하는데 필요한 제반허가 및 수속절차 이행
- 다. 합영회사의 을측 당사자가 부두 등 간접기반시설, 관광편의시설의 공사를 98. 7. 20부터 착공하는데 필요한 토지사용권 및 기존 시설물 사용권의 확보 및 이에 따를 북측 내에서의 제반 허가 및 수속절차 이행
- 라. 을이 이 계약의 부속합의서 및 합영계약의 체결에 필요한 북측내의 자료의 요청시 이를 성실히 제공할 의무
- 마. 을이 이 사업의 추진을 위해 북측에 파견하는 인원들에 대한 신속한 출입허가의 이행
- 바. 기타 갑과 을이 수시로 협의하여 갑이 이행하기로 합의한 사항

#### 2. 을의 의무

- 가. 관광유람선의 준비 및 운영
- 나. 유람선 관광객의 모집

[참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의)

다. <부록 1>에 규정한 관광에 필요한 간접기반시설, 관광편의시설, 관광버스 및 기타 물자의 조달 및 공사 이행(단, 시설의 범위, 규모 등은 공사진행과정에서 변동될 수 있으며, 총 투자금액은 합영계약에 따라 을측의 합영 당사자가 합영회사에 출자 및 용자하는 것으로 처리함)

라. 기타 갑과 을이 수시로 협의하여 을이 이행키로 합의한 사항

#### 제 4 조 (합영회사의 설립)

갑과 을 중 현대건설주식회사 및 현대상선주식회사는 북측 내에서의 관광개발사업 및 관광관련 부수사업을 위해 이 계약 체결후 가능한 빠른 시일 내에 합영계약을 체결하고, 합영회사를 설립키로 한다.

#### 제 5 조 (합영회사에 지불할 요금 등)

1. 관광객의 북측 방문 및 금강산지구 입장과 관련하여 합영회사만이 요금을 징수할 수 있으며, 합영회사 외에는 누구도 을 또는 관광객으로부터 요금을 징수할 수 없다.
2. 합영회사가 을로부터 받는 상기 요금은 관광객의 북측 방문 수속비, 유람선의 입항수속비 및 정박료 등 제반 세금과 관광객의 금강산지구 입장료 및 기존시설 이용료(이하 “공공요금”이라 한다)와 합영회사 운영비용을 포함한 금액으로서 “공공요금”을 북측의 관계기관에 지불하고 잔여금액은 합영회사의 수입금으로 처리한다.
3. 상기 1, 2항의 금액은 사업 시행과정에서 양측이 협의하여 결정한다.
4. 상기 을이 합영회사에 지불할 요금은 관광객을 태운 을의 유람선이 북측에 입항한 후 중국 북경에 개설된 합영회사 돈자리에 “을”을 대표하여 현대상선주식회사가 송금하고 결과를 합영회사에 통보한다.

#### 제 6 조 (유람선의 항로, 운행 등)

1. 유람선이 입항 및 정박할 북측 내의 항구는 장전항으로 하며, 이보다 더 좋은 정박 항구를 찾아내면 양측이 협의하여 바꾸기로 한다. 또 불가피한 사정으로 장전항 입항이 불가하거나 대피항구가 필요한 경우 대피항구는 원산항 또는 흥남항 등으로 한다.

2. 유람선이 이용할 해상경로는 연안직항로(연안거리 5mile)을 기준으로 하고, 도선구역은 상기 정박할 항구내의 수심 20m 정도의 안전한 구역을 갑측이 정하여 그 좌표를 을에게 통보키로 한다.
3. 유람선은 북측 경계선부터 도선구역까지 항해중 북측 해군경비정의 육안, 신호 및 통신에 의한 확인에 응해야 한다. 유람선은 국제법에 따른 무해통해를 하며, 북측 해군 경비정에 의한 정선이나 해군 경비원에 의한 선상 임검없는 안전 항해를 보장받는다.
4. 기타 유람선의 북측과의 통신절차, 도선 및 검사, 합내질서 등에 대해서는 추후 협의하여 이 계약의 부속합의서로 정한다.(단, KEDO와 북측간에 체결한 해상수송절차를 참고한다)

#### 제 7 조 (관광객의 방문절차)

1. 갑은 이 사업의 성공적이고 원활한 수행을 위하여 유람선을 통해 북측내에 금강산 지구에 방문하는 관광객이(외국인 포함) 별도의 VISA나 여권 없이 최대한 간편한 절차로 출입하도록 보장한다.
2. 을은 금강산 관광을 위해 북측을 방문하는 자에 대해 <부록 2>의 양식에 따라 방문자 수를 확인함으로써 갑측의 방문심사를 완료한다.
3. 을은 금강산 관광을 마치고 귀환하는 방문자에 대해서는 <부록 3>의 양식에 따라 “금강산관광 귀환자 명단”을 사전에 갑측의 관련사무소에 제출하고, 관련사무소는 유람선에 승선하여 귀환자 수를 확인함으로써 귀환심사를 완료한다.
4. 금강산 관광사업을 위해 유람선에 승선하는 선원과 승무원은 선원수첩 또는 그에 준하는 증서를 소지하고 항구지역에 출입할 수 있도록 보장한다.

#### 제 8 조 (휴대품)

관광객은 <부록 4>에 규정된 금지된 품목을 제외하고는 어떠한 물품도 휴대할 수 있다. 특히 관광 목적으로 휴대한 카메라, 캠코더와 관광객이 문화생활을 위해 휴대한 카세트레코드와 테이프, 잡지 및 신문 등을 휴대할 수 있도록 한다.

제 9 조 (화폐의 사용)

1. 갑과 을간에 이루어지는 모든 거래는 미화(달러)로 하며, 제3국은행에 개설된 합영회사 구조를 이용하는 것을 원칙으로 한다.
2. 관광객이 북측 관할구역안에서 하는 거래는 미화(달러)로 이루어지도록 보장한다.

제10조 (신변안전보장)

1. 갑은 '92. 2. 19일 발효된 남북기본합의서 및 '92. 9. 17 발효된 남북교류협력부속합의서에 따라 북측 관할구역안에 들어오는 관광객, 을측이 파견하는 실무대표단 및 합영회사의 직원, 공사인원, 유람선 승무원의 신변안전과 편의 및 무사귀환을 보장하고, 이를 담보하기 위해 사회안전부장명의로 포괄적인 신변안전 및 무사귀환 보장각서를 제공기로 한다.
2. 관광객의 신변안전 보장을 위해 관광객은 단체를 이탈해서는 안되며, 갑은 관광객등이 북측의 관습을 따르지 않거나 사회적, 도덕적 의무를 따르지 않는다는 이유로 관광객을 북측 내에 억류하지 않을 것을 보장한다.
3. 갑과 을은 긴급구조조치, 사망자 및 부상자 처리, 관광객 중 이탈자 처리, 망명자 처리, 피해자 배상책임의 소재 판단과 이에 대한 책임 범위와 한계에 관한 문제 해결을 위해 별도의 부속합의서를 체결기로 한다.

제11조 (통신보장)

갑은 이 사업의 원활한 수행과 관광객의 편의를 위해 아래와 같이 통신 시설을 제공하고 그 이용을 보장한다.

1. 관광단과 합영회사간의 유무선 통신, 합영회사와 유람선간의 유무선 통신, 유람선과 을의 본사간의 유무선 통신
2. 관광객과 그 가족간의 통화
3. 공사현장과 을측 본사간의 직간접 통신 및 공사현장 내에서의 유무선 통신

제12조 (시설투자비의 보상)

1. 을이 이 계약 제3조의 2의 다호에 따라 투자한 금액은 합영회사 출자분으로 인정되는 부분에 대해서는 지분율에 따른 이익금의 배분으로 처리하며, 출자지분을 상회하는 금액은 합영회사에 대한 을의 융자금이므로 그 수입금에서 우선적으로 원리금을 상환기로 하며, 세부 내용은 합영계약서에 정한다.
2. 어떠한 이유로든 을이 제3조 2의 다호에 규정된 투자를 이행한 후 갑측의 의무 불이행으로 계약이 이행되지 못하는 경우 갑은 을의 투자분에 해당하는 금액을 미화로 지불하고, 그 손해도 배상하여야 한다.

제13조 (계약이행의 보증)

갑은 이 계약의 이행보증을 위해 해당 사업의 승인권 있는 기관으로부터 계약서 내용의 이행을 보장하는 내용과 협력사업 수행에 필요한 편의의 제공을 보장하는 확인서를 제공기로 한다.

제14조 (계약의 수정 및 보완)

이 계약 및 이에 첨부된 부록, 부속합의서의 수정 변경은 반드시 당사자간의 서면 합의를 하여야 유효하다.

제15조 (부속합의서)

이 계약의 이행을 위해 필요한 사항은 갑을이 부속합의서를 체결하여 해결한다.

제16조 (계약의 유효기간 및 연장)

이 계약의 유효기간은 계약발효일로부터 10년으로 하며, 계약만료 6개월 전에 쌍방 합의하에 유효기간을 연장할 수 있다.

제17조 (분쟁해결)

1. 이 계약과 관련하여 발생하는 당사자간의 분쟁은 원칙적으로 당사자들간의 합의로 해결하며, 당사자 일방이 분쟁을 제기한 날로부터 20일 이내에 합의되지 않는 경우에는 각자가 정부 대표 1인을 포함한 3인의 조정위원을 선임하여 중국 북경에 분쟁조정위원회를 설

[참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의)

치, 파견하여 조정기로 한다.

2. 분쟁조정위원회를 통한 조정이 분쟁 제기일로부터 40일 이내에 해결되지 않는 경우, 당사자 일방은 중국의 북경소재 국제경제무역중재위원회에서 중재를 통하여 해결하기로 한다.
3. 중재는 상기의 요건이 충족된 경우 당사자 일방의 신청에 의하여 성립하며, 절차는 중재위원회의 규칙에 따른다.

제18조(계약서의 효력 및 기타)

1. 이 계약과 기 체결된 계약과 달리 규정하거나 달리 해석되는 경우는 이 계약서가 우선하는 것으로 하고, 이 계약에 규정되지 않은 사항은 기 체결된 계약서가 작용된다.
2. 이 계약서가 첨부된 부록도 이 계약서의 구성부분으로 한다.
3. 이 계약서에 규정한 내용 중 미합의된 부록이 있거나 이 계약에 따라 추가 합의하기로 한 사항에 대해서는 추후 별도 합의하여 이 계약의 일부로 한다.

이 계약은 1998년 7월 6일 북경에서 양측 대표로부터 정당하게 권한을 위임을 받은 자가 투표하며 갑과 을이 각각 1부씩 보관하며, 양측 정부당국의 승인을 받은 날로부터 효력이 발생된다.

<갑>측

조선아세아태평양평화위원회를 대표하여  
금강개발산업주식회사를 대표하여

<을>측

현대건설주식회사  
현대상선주식회사

## 부 록 1

### 같이 투자할 시설물 공사 및 물자 제공 내역

구 분	규 모	이 행 시 기
1. 간접 기반시설		7.20 - 9.20
○ 임시여객부두	1 = 70m	
- 임시부두 축조		
- 하수처리장		
- 탈수설비		
- 도로보수		
- 기타		
2. 관광 편의시설		7.20 - 9.20
○ 장전항 지구		
- 관광객 대기소		
- 휴게소(식당)		
- 공연장	200평	
- 기타	600평	
○ 온정리 지구	500평	
- 노래방		
- 휴게실	150평	
- 상점	300평	
- 오락장	100평	
- 식당, 판매실 개·보수	100평	
- 운동 및 놀이시설	300평	
- 기타		
○ 기타 지구		
- 삼일포 지구(이동식매점 등)		
- 신계사 인근(이동식매점 등)	20평	
- 총석정 지구(대기소 등)	10평	
- 기타(등산코스별 이동식매점 등)	60평	
3. 기타 물자 제공	130평	
○ 버스		
○ 승용차		
○ 발전기	별도협의	
	별도협의	
	별도협의	





## 긴급상황처리에 관한 부속합의서

1998년 7월 6일에 체결된 『금강산관광을 위한 부속계약서』 제10조 3항에 따라 관광 진행중에 제기되는 긴급사태나 돌발적인 사태(이하 “긴급정황” 이라함)가 발생할 경우 신속하고 효율적인 처리를 위하여 다음과 같이 부속합의서를 체결한다.

### 제 1 조 금강산지역에서의 「긴급정황」

관광객이나 현대측 인원의 질병, 사고 등의 원인으로 부상또는 사망 현상이 발생한 경우

- 1) 부상자, 사망자는 관광선의무실로 신속히 운반한다.
- 2) 현대측이 부상자, 사망자를 남측으로 긴급 후송해야 할 경우 금강산측은 필요한 협조를 하고, 현대는 쾌속 수송선을 보장한다.
- 3) 사망자는 소속측으로 송환한다.
- 4) 사망이나 부상으로 인한 손해배상은 그원인 또는 책임이 현대측이 관리하지 않는 시설이나 인원에게 있는 경우에는 금강산측이 책임지고 피해자에게 손해를 배상하고, 현대측이 관리하는 시설이나 인원에게 있는 경우에는 현대측이 책임지고 손해를 보상한다.

쌍방은 우선 피해자에게 손해를 배상하고 피해자를 대신해서 책임이 있는 측에 배상금액을 청구할수 있다.

### 제 2 조 체류(잔류) 희망

- 1) 쌍방은 체류(잔류) 희망을 표시하는 대상이 제기되는 경우 상대측에 즉시 통보한다.
- 2) 쌍방은 체류(잔류) 희망자가 생기면 소속측에 송환한다.

### 제 3 조 잠입, 밀항

쌍방은 관광선을 리용하여 잠입, 밀항한 대상이 있으면 즉시 상대측에 통보하고 소속측으로 송환한다.

제 4 조 기타『긴급정황』

1) 관광객이 대렬을 리탈하거나 『금강산관광세칙』에 위반되는 행위를 비롯하여 『긴급정황』이 발생한 경우 그 경중에 따라 쌍방이 합의한 『금강산 관광세칙』을 적용한다.

2) 량측이 예측할수 없는 리유로 일정한 지역에 고립되거나 조난을 당한 관광객이 생긴 경우 즉시구원조치를 취한후 상대방에게 통보한다.

이외 정황이 생기는 경우 현지에서 나온 대표들이 협의회를 소집하고 쌍방 합의하여 처리한다.

이 부속합의서는 1998년 10월 16일 평양에서 량측 대표부로부터 위임 받은 자가 수표하며 수표한 날로부터 효력을 가진다.

현대그룹을 대표하여

금강산국제관광총회사를 대표하여

[참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의)

## 합의서

쌍방은 6개월간 금강산 시범관광 경험을 기초로 하고 신변안전을 중시하여 앞으로 문제가 제기되었을 때 즉시 각기 3~4명으로 구성하는 『금강산관광사업조정위원회』에서 협의하고 처리하기로 하였다.

당면하여 문제되는 발언을 한 관광객에 대해서는 즉시 관광을 중지시키고 추방하는 것을 원칙으로 하며, 강력한 형사사건 등 엄중한 사건일 경우에는 『금강산관광사업조정위원회』와 해당기관이 협의하여 처리하기로 한다.

1999년 7월 30일

금강산관광총회사를  
대표하여

주식회사 현대아산을  
대표하여

## 금강산관광시 준수사항에 관한 합의서

금강산관광총회사(이하 “금강산측” 이라함) 와 주식회사 현대아산(이하 “현대측”이라함)은 『금강산 관광에서 남조선관광객이 지켜야할 준수사항에 대하여 아래와 같이 합의한다.

1. 현대측은 금강산관광객들이 출입검사(통행검사) 또는 세관 검사시 <부록1>에 정한 물건을 지참하지 않도록 한다.
2. 현대측은 금강산 관광객과 선원, 작업인원들 (이하 “관광객 등”이라 함)로 하여금 자연환경보호를 위하여 <부록2>에 정한 사항을 준수하도록 한다.
3. 관광객등이 <부록3>에 해당하는 행위를 한 경우, 현대측은 금강산측과 협의하여 <부록3>에 정한 범위안에서 환경보전비 또는 위반금을 현장에서 직접 또는 종합하여 지불한다. 그러나 경한 사항인 경우 경고로서 처분할수 있다.
4. 관광객등이 <부록3>에 해당하는 행위를 한 경우 금강산측은 <부록4>의 확인서 3부를 작성하여 환경보호순찰원이나 통행검사소 직원의 서명을 받아 현대측에 전달하고, 금강산측과 관광객 등에게 각각 1부를 교부한다.
5. 환경검사를 위한 환경보호순찰원은 관광객과 구별되는 의복이나 별도의 표식을 착용한다.
6. 이합의서와 관련하여 생긴 의견상이나 이 합의서에 정하지 않은 사항은 양측이 서로 이해하는 기초위에서 협의하여 처리한다.

1999년 7월 30일

금강산관광총회사를 대표하여

주식회사 현대아산을 대표하여

### <부록1> 지참금지 물품

1. 무기, 총탄, 폭발물, 군용품, 흉기, 방사선 물질, 인화물질
2. 10배 이상되는 쌍안경 및 망원경, 160밀리 이상의 렌즈가 달린 사진기, 24배 이상(옵티칼(Optical) 기준)의 줌렌즈가 달린 녹화촬영기
3. 무전기와 그 부속품
4. 의료목적에 위한 것을 제외한 독약, 마약, 그 밖의 유독성 화학물질
5. 개인의 치료목적에 위한 것을 제외한 상표와 설명서가 없어 그 성분과 용도를 알 수 없는 상품
6. 전염병이 발생한 지역의 물건
7. 관광객의 문화생활 편의목적으로 인정되는 종류와 수량을 제외한 인쇄물, 그림, 글자판, 녹화테이프
8. 가화폐 또는 남측화폐
9. 애완용이 아닌 개 및 짐승
10. 기타 물품의 성질 또는 수량으로 보아 관광 목적에 적합하지 않은 물건

### <부록2> 관광시 준수사항

1. 북측 영해안에 배가 오고 갈 때와 정박하고 있을 때 기름, 오수, 오물 같은 것을 마음대로 버리지 말고, 쌍방이 합의한데에 따라 처리하여야 한다.
2. 자연풍치와 관광대상물을 손상, 파괴하지 말아야 한다.
3. 관광시설과 관광봉사시설을 못쓰게 만들지 말아야 한다.
4. 자연환경을 어지럽히거나 오염시키지 말아야 한다.
5. 산불을 놓지 말아야 한다.
6. 바위나 나무에 글을 새기거나 그림을 그리지 말아야 한다.
7. 담배는 정해진 장소에서만 피우고 궂초를 정해진 장소에 버려야 한다.
8. 식물을 채취하거나 돌, 흙을 가져가지 말며 유용한 동물을 잡지 말아

야 한다.

9. 용변은 정해진 위생실에서 보아야 한다.
10. 자연환경보호를 위한 배낭을 가지고 다니며 거기에 여러 가지 쓰레기를 모아 정한 장소에 버려야한다.

### <부록3> 위반시 제재내용

1. 배, 짐, 동식물과 사람을 검사 및 검역하는데 고의로 지장을 주었을 경우에도 정도에 따라 10미탈라까지의 환경보전비를 물린다.
2. 식물을 채취하거나 유용한 동식물을 잡거나 돌 또는 흙을 가져가는 경우에는 정도에 따라 25미탈라까지의 환경보전비를 물린다.
3. 지정된 장소 밖에서 담배를 피울 경우에는 정도에따라 15미탈라까지의 환경보전비를 물린다.
4. 담배꽂초, 휴지, 빈병, 빈통, 음식물찌꺼기, 비닐포장지 같은 것을 정한 장소에 버리지 않았을 경우와 관광지에서 침을 뱉었을 경우에는 정도에따라 15미탈라까지의 환경보전비를 물린다.
5. 용변을 정한 장소에서 보지 않았을 경우에는 정도에 따라 10미탈라까지의 환경보전비를 물린다.
6. 자연풍경, 돌에 새긴글, 표식주, 역사유적유물, 천연기념물, 부두시설, 도로시설, 관광시설, 관광봉사시설 같은 것을 더럽히거나 손상한 경우에는 건당 50미탈라까지의 환경보전비를 물린다.
7. 관광객의 관광중에 기재된 사항과 이미 통보된 명단상에 기재된 사항이 부주의로 다를 경우, 해당 관광객 1인당 10미탈라의 위반금을 현대측에 물릴 수 있다. 이 경우 해당관광객은 관광을 할 수 있다.
8. 상기 6항을 위반하여 막대한 피해가 발생한 경우에는 양측이 협의 결정한데에 따라 피해대상을 원상복구 하는데 드는 비용을 지불한다.

[참고자료 2]: 금강산관광 관련 규정(현대와 북한간 합의)

## 신변안전 보장각서

나는 주체 87(1998년)년 7월 우리 아세아태평양평화위원회와 남측의 현대건설주식회사, 현대상선주식회사, 금강개발산업주식회사 사이에 금강산 조직관광사업을 위해 체결된 계약서에 따라 우리측 지역에 들어오는 현대 실무대표단 및 합영회사직원, 공사인원, 유람선 승무원들 그리고 남측 인원 관광객들의 신변안전과 무사귀환을 보장할 것입니다.

조선민주주의 인민공화국  
사회안전부 부장  
백 학 립

주체 87(1998)년 7월 9일

## <참고문헌>

### <단행본>

- 「금강산 관광사업 1주년 평가와 전망」(현대경제연구원, 1999).
- 「금강산 관광사업과 남북경협 -평가와 전망-」(경남대학교 극동문제연구소, 1999).
- 「남북관광교류협력 실무안내」(한국관광공사, 2000).
- 「남북관광기초자료집」(한국관광공사, 1977).
- 「南北觀光資源 共同開發方案에 關한 研究」(교통개발연구원, 1992).
- 「南北對話白書」(국토통일원, 1988).
- 「남북정상회담: 이해의 길잡이」(아태평화재단, 2000).
- 「南北韓觀光協力方案에 關한 研究」(한국관광공사, 1992).
- 「臺灣·中國間 交流關係法規集」(統一院, 1992).
- 「獨逸統一關係法 研究」(法制處, 1991).
- 「동서독 교류협력 사례집」(통일원, 1993).
- 「북한관광용어집」(한국관광공사, 1996).
- 「北韓法體系와 特色」(세종연구소, 1994).
- 「북한의 지방행정」(한국지방행정연구소, 1992).
- 「中國과 臺灣의 交流法制」(法制處, 1992).
- 「中國과 臺灣의 統一 및 交流協力法制」(法務部, 1995).
- 김규륜, 「남북 경제교류·협력 발전방안 -추진성과 평가 및 발전대책-」(통일연구원, 1999).
- 김영윤, 「북한의 관광실태와 남북한관광분야 교류·협력방안」(민족통일연구원, 1997).
- 金震燮, 「觀光法學」(대왕사, 1996).
- 김학성, 「동·서독 인적 교류실태 연구」(민족통일연구원, 1996).
- 동용승·서양원, 「남북경협 이렇게 풀자」(삼성경제연구소, 1995).
- 朴井源, 「北韓法律用語의 分析(IV)」(한국법제연구원, 1998)

<참고문헌>

- 이상직, 『남북한관광협력방안』(한국산업연구원, 1998).  
이장춘 외, 『통일과 관광개발』(한국관광진흥연구원, 1995).  
李長春, 『관광과 통일 - 한반도 미래관리론-』(대왕사, 1993).  
이장춘, 『통일과 관광정책』(대왕사, 1997).  
황병덕, 『분단국 경제교류·협력 비교연구: 동·서독, 중·대만, 남·북한』  
(민족통일연구원, 1998).

<논문>

- “남북 관광교류·협력에 관한 정책토론회”, 『계간 한국관광정책』, 창간호  
(한국관광연구원, 1999. 4).  
고일동, “남북경협 활성화를 위한 정책대안의 모색”, 『KDI 북한경제리뷰』,  
1999년 4월.  
김상기, “북한의 경제정책 분석: 최근의 문건을 중심으로”, 『KDI 북한경  
제리뷰』, 1999년 3월.  
金英奉, “南北交流協力 增進을 위한 戰略地域 活用方案”(國土開發研究院,  
1998).  
문준조, “이중과세방지협정”, 『통일경제』, 1999년 8월.  
박기홍, “남북정상회담 이후 남북관광교류협력 활성화”, 『계간 한국관광정책』,  
제2권 3호(한국관광연구원, 2000).  
박정동, “북한의 경제정책 변하고 있는가: 외자유치정책”, 『통일경제』,  
1999년 9월.  
朴井源, “‘6·15南北共同宣言’ 履行에 따른 經濟交流協力の 法的 課題”,  
『법제연구』, 제19호(한국법제연구원, 2000).  
박형중, “북한 경제체제의 변화와 개혁”, 『통일연구논총』, 제7권2호(민족통  
일연구원, 1998).  
백학순, “신변안전보장협정”, 『통일경제』, 1999년 8월호(현대경제연구원,  
1999).  
서동만, “정경분리원칙과 정책의 일관성 유지”, 『통일경제』, 1998년 5월  
(현대경제연구원, 1998).

- 신동주, “금강산 관광의 발전방향”, 강원개발연구원·강원도민일보·경실련 강원도연합회 공동주최, 『금강산 관광선 취향 1주년 기념세미나』, 1999.11.18, 동해시 문예회관, 발표논문.
- 申榮鎬, “金剛山觀光事業에 대한 北韓法の 適用” 『北韓法研究』, 제3호(북한법연구회, 2000).
- 신희선, “김정일시대의 대외개방정책 촉진 및 억제요인”, 『통일경제』, 1999년 6월.
- 梁榮植, “향후 남북관계 전망과 대북정책 추진방향”, 『금강산관광의 법제도적 문제와 대응방안』(아시아사회과학연구원, 2000).
- 吳峻根, “남북교류·협력에 관한 현행법제와 그 개선방향”, 『통일문제연구』, 제4권 1호 (통일원, 1992년 봄).
- 이우정, “남·북한 경제교류협력의 현황과 과제: 민간경제협력부문을 중심으로”, 『북한연구학회보』(북한연구학회, 1998).
- 이장춘, “북한관광연구의 현황과 방향(과제)”, 『분단반세기의 북한연구평가』, 1997년 북한연구학회 하계학술대회 발표논문.
- 이장희, “금강산관광사업은 북한의 개혁·개방을 촉진할 것인가? -법제도적 점검과 대책-”, 『금강산관광사업과 남북경협』(경남대 극동문제연구소, 1999).
- 이종석, “금강산 관광이 민족화해에 미치는 영향”, 남북기본합의서 채택 7주년 기념 학술 토론회자료집(1998년 12월 7일, 민족화해범국민협의회).
- 이찬도, “정경분리원칙 하에서의 경협 성과와 향후 과제”, 『통일경제』, 1999년 1월호.
- 임강택, “김정일 체제와 북한의 경제정책-‘실리추구형 폐쇄주의와 그 딜레마’”, 『북한연구학회보』(북한연구학회, 1999).
- 임강택, “북한의 경제정책 변하고 있는가: 대외무역정책”, 『통일경제』, 1999년 9월호.
- 임원혁, “북한의 경제정책: 지난 10년의 평가와 향후 전망”, 『KDI 북한경제리뷰』, 1999년 5월호.
- 張明奉, “最近의 北韓 社會主義憲法 改正('98. 9. 5)의 分析”, 『統一研究

<참고문헌>

- 論叢』, 제7권 2호(민족통일연구원, 1998)..
- 장명봉, “남북경협 의 법적·제도적 보장장치의 필요성과 방향”, 『통일경제』, 1999년 8월.
- 전홍택·고일동, “남북경협 활성화조치 1년 평가와 향후 과제”, 『통일경제』, 1994년.
- 제성호, “남북투자보장협정”, 『통일경제』, 1999년 8월(현대경제연구원, 1999).
- 제성호, “남북관광교류 활성화 및 관광객 신변보장방안”, '97 남북관광자원 활용 및 교류촉진 세미나 자료(한국관광공사, 1997).
- 조동호, “지난 10년의 대북경제정책 평가와 바람직한 방향”, 한국개발연구원 주최 정책토론회 『남북경협: 지난 10년의 평가와 향후 과제』 발표논문, 1998.
- 조동호, “기업과 정부의 과제”, 『통일경제』, 1999년 11월, pp. 21-28.
- 최수영, “남북한 교역관계: 지난 10년의 평가와 향후 전망”, 한국무역협회 주최 남북교역 10주년 기념세미나 발표 논문, 1998.
- 한경수, “금강산 개방과 남북교류협력”, 강원개발연구원·강원도인민일보·경실련강원도연합회 공동주최, 『금강산 관광선 취항 1주년 기념 세미나』, 1998.11.18, 동해시 문예회관, 발표논문.

<서양서>

- Babson, Bradley O. "North Korea on the Brink - an Assessment." Paper presented at the North Korea Workshop. Rice University, 1998.
- Department of State. "Easing Economic Sanctions against North Korea." Washington D.C: Department of State, January 20, 1995.
- Department of State. "Review of the United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations". A Declassified Report by Dr. William Perry, U.S.

- North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, Washington, D.C., October 12, 1999.
- Eshelman, Stephanie. "Problems and Prospects for North Korea-U.S. Trade and Economic Relations". Paper presented at the conference sponsored by Gaston Sigur Center for East Asian Studies at the George Washington University, April 22-23, 1996.
- Kim, Gahb-chol. "The Principle of Separating Economics from Politics, and Prospects for Improvement in North-South Relations." *East Asian Review*. vol. 10, No. 2, 1998.
- Mikheev, Vasily. "Reform of the North Korean Economy: Requirement, plans and Hopes". *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 5, No. 1, 1993.
- Oh, Kongdan and Ralph, Hassig. "North Korea Between Collapse and Reform," *Asian Survey*, Vol. 39, No. 2,
- Roth, Margit. "Der Mindestumtausch - ein innerdeutscher Dauerkonflikt?" *Deutschland Archiv*, Nr.11 (1989), Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Reisen in die DDR*(Bonn: Gesamtdeutsche Institut, 1987).

<북한원전>

- 조선민주주의인민공화국 사회과학원 법학연구소 편, 『법학사전』(사회과학출판사, 1971).
- 『조선말대사전 ①』(평양: 사회과학출판사, 1992).
- 『황금의 삼각주 라진-선봉 법규집』(평양: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1996).

<참고문헌>

- 『김일성저작집』, 제28권 (1973. 1 - 1973. 12)(평양: 조선로동당출판사, 1984).
- 『김일성저작집』, 제30권 (1975. 1 - 1975. 12)(평양: 조선로동당출판사, 1985).
- 『김일성저작집』, 제36권 (1981. 1 - 1981. 12)(평양: 조선로동당출판사, 1990).
- 『김일성저작집』, 제44권 (1992. 12 - 1994. 7)(평양: 조선로동당출판사, 1996).
- 『경제사전』(평양: 사회과학출판사, 1985).
- 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경』(평양: 김일성종합대학출판사, 1995).
- 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자문답집』(평양: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1992).
- 『황금의 삼각주 라진·선봉투자대상 안내』(평양: 대외경제협력추진위원회, 1993).