

## 금강산국제관광특구 연구 \*

유병호 (다론펬대학)

### 국문요약

2011년 4월 29일에 북 정부는 금강산지역에 “조선금강산국제관광특구”를 설립하고 동시에 현대그룹의 금강산관광 독점권을 취소한다고 선포하였다. “금강산특구”는 아직 출발에 불과하므로 방대한 발전계획을 실현할 수 있을지는 역사의 검증을 거쳐야 한다. 북의 특수한 상황에 맞는 발전방식을 찾는 것은 매우 복잡하고 어려운 과정이다. 사회주의 계획경제체제를 견지하면서도 시장경제를 발전 및 도약시키는 것은 현재 북이 당면한 주요한 문제이다. 시장경제원리를 어떻게 계획경제체제에 접목시키는가 하는 것은 3대 경제특구(라선, 황금평, 금강산)의 앞에 놓인 문제이며, 그 성공 여부에 관계되는 중대한 문제이다. 적어도 이 문제에서 “금강산특구”는 이미 선명하게 첫 발자국을 내딛었다.

주제어: 북(조선), 금강산특구, 국가경제

## I. 들어가는 말

2011년 4월 29일, 북은 금강산지구에 “금강산국제관광특구”를 설립한

---

\* 이 연구는 서울대 통일평화연구원 2012년 통일학·평화학 연구기금으로 수행되었음.

다고 발표하고<sup>1)</sup> 현대그룹이 독점하였던 금강산관광 특권을 취소하였다. 그 결과 2002년 10월부터 2008년 7월까지 근 200만 명 한국인들이 금강산을 관광함으로써 남북 민간교류와 상호이해, 그리고 한반도의 긴장정세를 완화하는 데 중요한 기여를 하였던 금강산 관광은 “5.24조치”로 중단되어 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

그동안 중단됐던 이산가족 상봉이 금년도에 들어서 다시 금강산에서 재개되면서 세인의 주목은 다시 금강산에 쏠리게 되었다. 금강산 관광문제의 해결은 앞으로 남북관계의 지속적인 개선 및 방식에 대한 실험장이 될 것이다.

본고는 북의 “금강산특구” 개발계획 및 관련 법규에 대한 고찰을 통하여 “금강산특구”의 발전전망 및 북의 국가경제발전에 대한 영향 및 남북관계, 그리고 동북아경제공동체 형성에 미칠 영향을 조명하여 보고자 한다.

“금강산특구”는 설립되어 이미 3년 남짓한 시간이 지났지만 아직 실질적인 개발이 이루어지지 않고 있다. 국제환경의 영향이나 경제관리체제 개선과 같은 준비작업 때문이기도 하겠지만, 북의 특수한 국정에 맞는 개발방식을 찾는 것이 매우 복잡하고 간고한 과정이라는 것도 간과하지 않을 수 없다. 즉 사회주의 계획경제를 견지하면서 시장경제를 발전 및 활성화시키는 것은 현재 북의 경제발전이 당면한 최대의 문제라고 할 수 있다. 시장경제원리를 전통적 계획경제에 어떻게 접목시키는가 하는 문제는 “금강산특구”를 비롯하여 라선, 황금평 등 3대 경제특구가 당면한, 성공여부를 결정하는 중대한 문제라고 할 수 있다. 적어도 이 문제에서 “금강산특구”는 이미 성공적인 첫걸음을 내딛었다고 할 수 있다.

1) “조선민주주의인민공화국 최고인민위원회정령, 제1618호,” 『로동신문』, 2011년 4월 30일.

## II. “금강산특구”의 설립배경

북은 아직까지도 전통적인 사회주의 국가들이 실시하던 사회주의 계획경제체제를 고수하고 있다. 사회주의 국가경제체제의 핵심은 생산수단의 사회적 소유를 기초로 하여 국가가 경제발전계획을 세우고 발전시키는 것으로, 경제활동의 태반이 국가 소유의 기업에 의하여 운영된다. 사회주의 계획경제체제는 북의 정권수립 초기와 전후(戰後) 경제복구 시기에 중공업과 사회기반건설에서 뚜렷한 성과를 냈다. 하지만 시간이 지나면서 경제계획의 능률이 떨어졌고 생산품의 사회적 수요를 반영하지 못하였으며, 노동자들의 수입이 노동의 대가를 반영하지 못하는 폐단을 초래하기 시작하였다.

냉전의 종식과 더불어 북은 전통적인 사회주의진영의 경제체제 유지가 더 이상 불가능함을 인식하고 일찍 경제체제의 다양화를 모색하기 시작하였다. 북은 1984년 『합영법』을, 1992년에는 『외국인투자법』을 각각 제정하고 외자유치를 통하여 국가경제의 활성을 도모하려 하였으나 별다른 성과를 보지 못하고 있었다. 그러다가 1991년 12월에 유엔의 두만강하류 삼각주개발에 힘을 얻어 함경북도 북동부의 라진-선봉에 자유경제무역지대를 설치하고 1993년에 『라선경제무역지대법』을 반포하여 중국, 러시아, 일본과의 경제협력을 시도하였지만 관련 국가들의 냉담한 반응 때문에 계획하였던 목적을 달성하지 못하였다.<sup>2)</sup> 하지만 라선 자유

2) 1991년 12월 28일, 정무원은 74호 결정을 통하여 중국과 러시아의 접경지역인 함경북도 나진시와 선봉군의 621km<sup>2</sup>를 자유경제무역지대로 지정하면서 이 지대에서 외국인투자의 형식과 방법, 투자자들의 권리와 이익보호, 특혜조치를 취하고 라진항, 선봉항과 인접지역에 있는 청진항을 자유항으로 한다고 선포하였다. 북은 이 지역에 대한 외국인 투자를 활성화하기 위하여 선후 “외국인투자법”(1992.10), “외국인기업법”(1992.10), “합작법”(1992.10), “자유경제무역지

경제무역지대의 설치에 대한 경제개방정책의 중요한 전환점으로 외국인  
의 직접투자유치에 대한 북의 인식을 보여주었다.

북은 1997년 12월에 “고난의 행군” 종료를 선언하고 1998년부터 “강성  
대국” 건설을 국가의 목표로 제시하였다. 북은 임금인상(1992.3), 국가가  
격 인상(1992.3), 화폐교환(1992.7), 도매가격체계 개선(1994), 농업 분조  
관리제 시범 시행(1996.1) 등 부분적으로 시장경제를 수용하는 자세를 보  
여주었다. 2002년도에 대내적으로는 박봉주 총리의 “7.1경제관리개선조  
치”를<sup>3)</sup> 실시하고 대외적으로는 경제특구를 확대 지정하여 신의주경제특  
구(9월), 금강산관광지구(10월), 개성공업지구(11월)를 신설하였다.

2002년 9월 12일에 북은 평안북도 신의주와 의주 및 염주, 철산군 지역  
의 일부를 신의주 특별행정구(경제특구)로 지정하고 『신의주 특별행정  
구 기본법』을<sup>4)</sup> 발표하였으며 중국의 어우야(歐亞)그룹 회장 양빈(楊斌)

대법”(1993.1), “합영법(개정판)”(1994.2)을 제정 반포하였다.

- 3) “7.1조치”의 주요 내용은 상품가격과 생활비의 현실화, 수입에 의한 국영기업  
소 평가, 분조관리제 중심의 협동농장 운영, 경제계획 수립권한의 분권화, 물  
자교류시장, 종합시장 개설 등이다. 이 조치로 북의 경제가 번영하는 듯한 모  
양을 보였지만 2005년 10월 이후 조치가 폐지되었다. 그 원인은 제철소와 같은  
국가경제의 명맥을 좌지우지하는 기업들이 본업에 종사하지 않고 부업만 하여  
중앙정부의 자재공급능력을 상실하게 하였기 때문이다.
- 4) 기본법의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 신의주 특별행정구는 북의 주권이  
행사되는 특수행정 단위로서 입법권, 행정권, 사법권을 행사하며 특구의 법률  
제도는 50년간 변화되지 않는다. 둘째, 북의 내각, 성, 중앙기관은 특구 사업에  
관여하지 않고 특구는 국가의 위임에 따라 특구 여권을 따로 발급할 수 있다.  
셋째, 국가는 특구에 토지의 개발, 이용, 관리권을 부여하고 토지 임대기간은  
2052년 12월 31일까지로 하되, 기업에 유리한 투자 환경과 경제활동 조건을 보  
장한다. 넷째, 주민은 성(性), 국적, 민족, 인종, 언어, 재산, 지식, 정견, 종교에  
따라 차별을 받지 않고 주민권이 없는 외국인 역시 주민과 같은 권리와 의무  
를 가진다. 다섯째, 특구의 입법권은 북의 공민과 특구 주민권을 가진 외국인  
으로 구성된 입법회의가 행사한다. 또 특구장관은 입법회의 결정과 행정부의  
지시를 공포하고 행정부의 성원 및 특구 검찰소 소장을 임명, 해임한다. 검찰  
사업은 특구 검찰소와 지구검찰소가 하고 재판은 최종 재판기관인 특구 재판

을 초대 행정장관으로 임명하고 특구 개발계획을 발표하였다. 그러나 초대 행정장관으로 임명된 양빈이 탈세 혐의로 중국 당국에 체포되면서 특구사업은 시작 단계부터 불안한 출발을 하다가 좌절되고 말았다.<sup>5)</sup>

금강산관광은 1998년 11월에 시작되었고 2002년 11월에 북은 『금강산관광지구법』을 제정·발표하여 관광특구의 제도적 기틀을 마련하였다. 2005년 7월에 남북은 금강산관광을 기점으로, 개성과 백두산, 그리고 평양 등 내륙지역 관광을 확대하자는 합의를 달성하였다.

금강산관광이 남북화해 및 한반도평화에 중요한 의의를 지니면서도 현재 장기적으로 중단된 원인은 이명박 정부의 정책 외에 그동안 금강산관광 사업과정을 거치면서 누적되어 온 제도적 문제<sup>6)</sup> 등에서도 찾을 수 있다고 본다.

먼저 법적 제도장치의 미흡이 중요한 문제였다. 금강산 관광사업이 시작될 때, 남북 당국 간 금강산관광에 대한 제도적 문제 전반에 대한 기본적인 합의가 이루어지기도 전에 민간기업인 현대그룹과 북측 아태평화위원회 사이에 사업계약이 체결되었고 남한정부는 여기에 끌려가는 양상이 되었다. 때문에 금강산관광 초기에 남한정부는 자국 국민이 다른 국가를 여행할 때의 가장 기본적인 조건인 신변보장과 제반 요건 등을 제대로 확인하지 못하고 있다가 2004년에 이르러서야 북측과 “개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서”를 체결함으로써 관광객의 신변보장에 대하여 초보적인 제도를 마련하였다.<sup>7)</sup>

---

소와 지구재판소가 한다.

- 5) 일각에서는 양빈이 투옥되지 않았다고 해도 북이 개혁개방 기본노선, 사회간접자본 확충, 각종 제도의 국제화, 계약 자유 및 소유권 보장, 환전 송금의 안전성 보장 등 조치들을 취하지 않는 한, 역시 실패의 운명을 면하기는 어려웠다고 보았다.
- 6) 신용석, “금강산관광의 재개를 대비한 제도적 문제점 분석과 개선방향: 관광객 신변보장 문제를 중심으로,” 『관광학연구』, 제35권 4호 (2011), p. 903.

이 “합의서” 제12조<sup>8)</sup>와 제13조<sup>9)</sup>에는 남북경협지구(개성공업지구와 금강산관광지구) 관리기구에 대한 내용이 명시되어 있다. 그러나 개성공업지구에는 관리기구인 “개성공업지구 관리위원회”<sup>10)</sup>가 설치되었지만 금강산관광지구에는 관리기구가 설치되지 않았다. 금강산관광지구에서는 민간사업자인 현대아산이 도로 등 인프라 운영과 의료, 소방과 같은 공공 서비스의 일부 기능만 대신하고 있어 현대아산의 협력업체로 활동하고 있는 약 40여 개 중소기업들은 개성공업지구와 같은 행정서비스를 제공받지 못하고 있었다. 그리고 관광객 피격사건이 발생하였을 때에도 사건현황을 파악하는 데 시간이 소요되었고 사체 수습 등 일차적인 사건 처리과정도 용이하지 않았으며 특히 사건 조사를 놓고 상시적 기구가 없어 사건의 경위 파악 및 대처가 매끄럽게 진행되지 못하였다.<sup>11)</sup>

금강산 관광사업이 중단된 두 번째 원인은 남한정부 대북정책의 일관성 결핍 및 고질적인 정치관행에서 비롯된 정당 간의 부정주의에서 찾을 수 있다.

김대중 정부는 2000년 3월 10일에 ‘베를린 선언’을 통하여 남북 화해협력정책을 역설하였으며, 같은 해 6월 13-15일에 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담을 진행하고 “6·15 남북공동선언”을 발표하였다.

- 
- 7) 한명섭, “북한에 의한 금강산관광지구의 우리 자산 몰수·동결과 관련한 법정쟁점 연구,” 『통일과 법률』, 제3호 (2010).
- 8) 제12조 2항에는 “남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의 해결하기 위하여 공동위원회를 구성 운영하며 그 구성 운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여 정한다”고 하였다.
- 9) 제13조에는 “이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다”고 하였다.
- 10) 합의서는 2004년 1월에 체결되었고 개성공업지구 관리위원회는 2004년 10월에 설치되었다.
- 11) 신용석, “금강산관광의 재개를 대비한 제도적 문제점 분석과 개선방향: 관광객 신변보장 문제를 중심으로,” p. 911.

그 후 김대중 정부는 대북화해협력정책을 추진하면서 단절을 극복하고 개방하며, 대결하지 않고 협력한다는 햇볕정책을 표방하였다. 이후 남북 상호교류를 기반으로 하여 화해, 협력관계를 이루었고 현대아산을 비롯한 여러 기업들이 참여하여 금강산 관광과 이산가족 상봉, 개성공단 조성 등의 성과를 거두었다.

2006년 북측의 핵실험으로 참여정부의 지지율이 폭락하였고 2009년 핵실험을 계기로 한나라당을 비롯한 일부 보수진영에서는 이른바 “햇볕 정책 책임론”을 본격 거론하기 시작하면서 “협상 의지가 없는 북측을 상대로 협상을 시도한 것 자체가 북측에 핵개발에 필요한 시간과 돈을 벌여준 것”이라고 주장하였다. 금강산 관광으로 북측에 지불하는 금액은 개성공단으로 지불하는 임금의 절반도 되지 않는다. 개성공단을 유지하면서 금강산 관광을 중단하는 것은 결코 북측의 핵 개발 ‘돈줄’을 끊기 위한 것이 아니다. 이는 결국 반대당 정부의 정책을 부정하는 고질적 정치 관습에서 비롯되었다고 볼 수밖에 없다.

금강산 관광사업이 중단된 마지막 원인으로서는 남북경협 경험의 결핍을 꼽을 수 있다. 남북경협은 정치적 화해를 배경으로 요구하지만 결국 경제적 원리에 의하여 진행되어야 할 사항이다. 현대는 국제적 시장경제와 격리되어 있던 북에 시장경제원리에 입각하여 장기적으로 접근한 것이 아니라 “독점”이라는 전근대적 방식을 협력의 조건으로 내걸었다. 이 때문에 정주영 회장의 사후 현대그룹이 해체된 직후, 현대아산이 자금제한 등 곤경에 봉착하자 북측과 약속한 협력계획을 변경할 수밖에 없었다. 그리고 금강산 출입구를 남측에만 국한시킴으로써 결국 북측의 금강산 개방이 응당 가져야 할 국제적인 영향력을 잃게 하였다.

금강산 관광 사업은 남한에서 이제 사회적 관심조차 받지 못하는 것처럼 보인다. 금강산관광이 활발하던 시절에는 이에 관련된 논문이나 토론도 활발했지만, 금강산관광이 중단된 이후에는 심지어 관광학계에서도

차 이에 대한 연구나 토의도 매우 저조하여 이전과는 대조적인 상황이 되었다.<sup>12)</sup>

북은 냉전 종식으로 인한 국가경제의 곤경을 일찍 인식하고 중국과 비슷한 시기에 경제특구를 통한 경제개방을 시도하였다. 그리고 경제특구의 지점 선택에서도 북이 위치한 지리적 이점을 충분히 활용하였고 경제 협력의 상대국을 중국, 남한, 러시아, 일본 등 주변국들에 초점을 맞추었다. 그런데도 북의 경제특구가 성공하지 못한 원인은 대내외 환경에 의한 정책적 선택 때문이라고 본다.

1990년대 초에 러시아와 중국이 선후 남한과 수교하면서 북에 약속한 교차승인을 실현하지 못하였기 때문에<sup>13)</sup> 북은 일본 등 선진국가의 자본과 기술을 도입할 자격을 얻지 못하였다. 설상가상으로 중국과 러시아의 핵 보호가 없어진 상황에서 단독으로 한미일 군사동맹을 상대하기 위해 부득불 핵무기개발에 착수하여 결국 국제사회의 제재 대상으로 되었다. 게다가 중국이 경제발전의 핵심을 동부 연해지역에만 놓고 두만강 하류와 신의주지구에는 관심을 두지 않았다. 러시아도 군사적 안보를 이유로 원동지역의 개발을 포기하였기에 라진-선봉의 유라시아대륙 물류교통망 형성에는 관심을 기울이지 않았다. 결국 북은 전통적 사회주의 우방에 의존한 경제특구들을 청사진만 내놓았다가 실패하고 말았다. 그나마 남한과 합작하여 진행한 금강산관광과 개성공단이 실질적인 운영에 들어가 새로운 경제형식으로 시작되었다.

중국의 개혁개방 성공은 무언중에 북의 경제개혁에 커다란 충격을 주었다. 개혁으로 인한 경제발전과 개방으로 인한 일시적인 혼란은 북으로

12) 신용석, “금강산관광의 재개를 대비한 제도적 문제점 분석과 개선방향: 관광객 신변보장 문제를 중심으로,” p. 903.

13) 朱芹, “周邊大國在交叉承認韓朝問題上的博奕,” 『遼東學院學報』 第12卷 2期 (2010), pp. 133~135.

하여금 중국과 다른 점진적이면서도 온건한 주체적인 노선을 선택하도록 만들었다. 북은 사회주의 계획경제를 계속 유지하는 동시에 제한된 지역에서 시장경제를 도입하여 경제를 활성화하려는 계획을 세웠다. 즉 중국처럼 경제특구에서 시험하여 성공한 정책을 전국으로 파급시키는 것이 아니라 지정된 특구에서만 새로운 경제정책을 실시하려는 것이었다. 때문에 신의주특구를 제외한 북의 경제특구는 대개 봉쇄되었고 여기에서 실시되는 새로운 경제정책들은 내지에 영향을 끼치지 못하였다.

특구경제가 실패하자 북은 고난의 행군이 종료되는 시점에서 “7.1경제관리개선조치”를 통하여 계획경제에 대한 개혁을 시도하였지만 결국 계획경제와 시장경제의 유기적 결합을 경시하였기에 국가경제혼란을 초래하여 중단할 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 북이 선택한 새로운 노선은 바로 국가계획경제와 시장경제의 두 개 체제를 공존시키며 합리적인 경쟁을 통하여 낙후한 것을 개조하는 전술로, 그 결과 2010년 1월과 3월에 대풍국제투자그룹(이하 대풍그룹으로 약칭함)과 국가개발은행이 설립되었다.

세계경제가 빠르게 발전하고 과학기술이 진보함에 따라 북도 적극적으로 국가가 주도하는 대외경제정책을 실시하여 세계적인 경제발전에 합류하고자 하였다. 대풍그룹은 국가의 신경제체계를 전면적으로 관찰시키며, 광범한 경제합작관계를 설립함으로써 국가경제를 빠르고 건강하며 지속적으로 발전시키려고 하였다. 그룹은 “평등, 약속 준수, 호혜공영, 공동발전”을 기본원칙으로 삼아 다원화 경제 합작을 전개하려 하였다. 해외의 투자자본을 끌어들이어 국가 투자관리구속 메커니즘과 모범관리제 책임 메커니즘을 설립하고 시장경제 상업화운영형식을 경영원칙으로 하며 강력한 국가정책을 주축으로 투자자와 북의 국가 권리와 이익을 보호함으로써 투자자가 더욱 혜택을 받는 조건과 투자환경을 조성하려고 하였다.

대풍그룹은 북의 국방위원회를 대주주로, 노동당중앙과 내각 그리고 대풍그룹이 지분을 가진 국가투자개발 주식회사이다. 대풍그룹의 이사는 북의 대남정책을 총괄하는 김양건 통일전선부 부장이 맡고 그 밑에 이사 7명, 총재 1명, 부총재 3명을 두었다. 전일춘, 원동연, 로두철 등이 이사로 포진하고 조선족 박철수가 부이사장 겸 총재를 역임하였다. 2010년 1월 20일에 대풍그룹은 정식으로 설립을 선언하고 평양에 본부를 설립하였다.<sup>14)</sup>

대풍그룹은 내각의 계획경제와는 어느 정도 독립되어 존재하는 경제기구로, 사회주의 경제원칙과 시장경제원리를 상호 결합한 원칙 하에 전면적으로 국가가 총괄하는 시장화한 국가경제 운영방식을 추구하였다. 대풍그룹은 산하에 5개 전문적인 위원회와 비서국, 12개 행정업무부문, 4개 금융기구와 26개 분야의 총회사를 두고 있다.

대풍그룹은 국가의 발전전략과 중점개발사항을 근거로 외국자본을 도입하여 경제사회 발전에 필요한 자금을 해결하고 국가경제의 낙후한 문제를 해결하는 데 초점을 두었다. 대풍그룹은 국가의 기초시설, 기초산업, 주력산업, 구역개발과 첨단기술 등 영역의 발전과 국가중점항목의 건설을 추진하고 이를 “평등, 약속준수, 호혜공영, 공동발전”의 원칙 하에 여러 나라들과 여러 가지 경제 합작사업을 추진하려고 하였다.

대풍그룹은 내각과 중앙의 여러 부서로부터 관리, 금융, 재무, 법률 등 영역의 젊은 전문적인 인원으로 조직을 구성하였다.<sup>15)</sup> 대풍그룹은 또 국

14) 高秋福 主編, 『金正日與朝鮮』(北京: 新華出版社, 2012), pp. 47~49.

15) 대풍그룹의 조직기구를 보면 다음과 같다.

이사회: 전략발전위원회, 고문자문위원회, 금융감독위원회, 감사감찰위원회, 평가심사위원회, 운영관리위원회

총재: 전략계획, 재정예산, 회계검사평가관리, 인력자원관리, 재무통계관리, 대외합작, 정책법률연구실, 비서국

부총재1: 농·축·목·어업, 비금속개발, 유색금속 에너지, 전력, 무역, 석탄,

가경제발전 10개년 계획을 제정하여 최고인민위원회에서 입법형식으로 비준을 받았다. 지금까지 북에서 추진하고 있는 갖가지 경제발전계획에서 그 흔적을 찾아 볼 수 있는 이 10개년 발전계획은 대풍그룹과 국가개발은행을 추진기관으로 하는 국가경제 종합발전계획이다.<sup>16)</sup>

대풍그룹은 상술한 방대한 경제발전에 요구되는 자금을 조달하기 위해 국가개발은행을 설립 운영하기로 결정, 박철수가 총재를 담임하였다. 조선국가개발은행은 국가정책성과 상업성이 상호 결합된 금융기구로 등록 자금은 100억 달러로 결정하였다. 국가개발은행은 국가경제발전명맥과 관련되는 기초시설, 기초산업과 주력산업 등 중대한 항목 및 관련된

전자IT, 흑색금속, 경공업개발 총회사, 여행개발 총회사, 석유개발 총회사  
부총재2: 평양과학기술상업구, 남포식품가공구, 함흥석탄화확공업구, 라선석유화학중공업구, 단천예금공업구, 원산조선공업구, 신의주경공업구, 청진중공업구

부총재3: 토지, 고속도로, 철도, 건축, 물류, 공항, 부두, 화물 및 상품 공급원 탐사.

16) 국가경제 10개년 발전계획의 주요 내용은 다음과 같다.

기초시설:

1. 항구: 라진, 선봉, 청진, 김책, 원산의 항구에 82억 달러투자, 투자방식은 BOT/EPC로 한다.

2. 도로: 신의주—평양—원산: 460km, 원산—라선: 660km, 무산—청진: 98km, 평양—개성: 176km, 라진—청진: 99km, 총 1493km 고속도로에 171억 달러를 투자한다.

3. 철도: 신의주—평양—원산: 486km, 원산—라선: 680km, 무산—청진: 98km, 평양—개성: 178km, 라선—두만강: 52km, 총 2988km 철도 건설에 180억 달러 투자, 투자방식은 BOT/EPC이다.

4. 공항: 평양, 라선, 원산, 삼지연 국제공항 건설, 31억 달러 투자, 투자방식은 BOT/EPC이다.

5. 관광: 평양, 백두산, 금강산, 칠보산, 묘향산 관광을 개발하고 라선, 청진, 원산, 함흥, 개성, 신의주, 남포를 관광도시로 건설한다.

계획은 또 원자력발전, 석탄에서 기름을 만들어 내는 항목, 석탄으로 천연가스를 만들어내는 항목, 태양발전 항목, 풍력발전 항목, 생물발전 항목을 발전 목표표로 하였다.

공정건설에 장기유자를 제공하는 은행으로 외부에서 자금을 모금하기에 국가 재정예산에 반영되지 않는다. 국가개발은행은 세계 각국의 은행과 국제 금융기구에 대부금을 신청하여 받는 외에 세계 여러 나라에서부터 투자자들을 유치하기 위해 토지임대, 세금, 출입국 등 방면에서 우월한 서비스를 제공하겠다고 표명하였다. 국가개발은행 외에도 건설은행, 수출입은행과 투자신용보험공사 등을 설립할 계획을 세웠는데 이들은 다 대풍그룹의 소속 기구들이며 모두 상업방식으로 운영한다고 하였다.<sup>17)</sup>

이것은 김정일 위원장이 국가경제를 일종의 그룹경제로 운영하려는 새로운 시도로, 내각의 계획경제와 경쟁적인 경제실체를 병존시켜, 경쟁을 통한 경제발전을 시도한 “조선식 사회주의” 방식이라고 할 수 있다. 하지만 대풍그룹이 방대한 외자유치계획을 실행에 옮길 즈음에 핵문제를 둘러싼 6자회담이 난항을 겪었고 1, 2차 핵실험과 위성 및 미사일 발사 이후 미국을 중심으로 한 서방국가의 대북 경제 봉쇄도 더욱 심화되었다. 이에 따라 실적이 미비한 대풍그룹에 대한 각종 유언비어가 국내 외에 난무하게 되자, 북은 내각 산하에 대풍그룹과 비슷한 기능을 가진 합영투자위원회를 또 설립하여 전국의 외자유치 및 합작기업의 운영을 책임지게 하였다.

국가투자지도총국<sup>18)</sup>과 합영투자위원회는 형식상 중복되는 것처럼 보이지만 출범 배경과 목적을 보면 김정일 위원장의 새로운 국가경제발전의 모델에 대한 탐색이 숨어있었다. 위에서 언급한 것처럼 국가투자지도총국은 중국의 개혁 개방을 본보기삼아 사회주의 시장경제체제의 수립을 목적으로 하였다. 반면에 합영투자위원회는 종래의 국가계획경제에 기반을 두고 내각의 주도로 외자유치를 통하여 국가경제발전을 이룩하

17) 高秋福, 『金正日與朝鮮』, pp. 47~49참조.

18) 국가투자지도총국은 대풍그룹을 대표하는 국가행정권력기구로 출범하였지만 후에 합영투자위원회와 중복된다는 이유로 해체되었다.

려고 하였다. 즉 두 기관은 서로 다른 정책을 통하여 북의 국가경제발전을 이룩하려 하였고 김정일 위원장은 이렇게 서로 다른 “노선”을 허용, 양자의 경쟁 결과 성공적인 노선을 택하여 국가의 경제발전 정책을 정하려 하였다. 이러한 전략은 수십 년에 걸쳐 굳어진 사회주의경제체제에 대한 사회적 인식에 대한 충격을 최소화할 수 있을 뿐만 아니라 만약 실패한다고 하여도 지도부의 책임 또한 최소로 줄일 수 있었다.

북이 특구경제 및 외자유치를 통하여 경제발전을 도모하고자 법제제정과 행정기구 설립에 고심하였지만 서방국가의 경제적 봉쇄는 핵문제가 복잡해진 결과 오히려 더욱 심화되었고 결국 유엔의 금융, 경제제재로 이어졌다. 설상가상으로 2008년 2월 이후 이명박 정부가 출범한 뒤, 7월 금강산 관광객 피살 사건, 천안함 사건이 이어지자 남한에서는 “5.24 조치”를 선언하였고, 이에 따라 남북관계가 경색 국면에 접어들게 되었다. 한 해 전 10월에 중국의 원자바오 총리는 평양을 방문하여 “중조 5개년 경제기술협력 협정”을 체결하고 황금평 위화도경제지대와 라진-선봉 경제무역지대에 대한 공동개발에 합의함으로써 중조 경험은 신속하게 확대 발전하는 듯하였다. 그러나 핵문제와 같은 국제적 현안이 해결되지 않았기 때문에 압록강 신대교를 제외한 중국의 사회기반시설에 대한 투자는 활발히 진행되지 못하였다.<sup>19)</sup>

내외가 모두 곤경에 처한 상황에서 북은 식량문제 해결을 국가경제발전의 최우선과제로 내세웠다. 그와 동시에 전력, 교통 등 사회기반시설이 열악한 상황을 감안하여 관광사업의 발전을 국가경제의 과도기적 중

19) 라진-선봉은 중국 길림성과 흑룡강성에서 동해로 나가는 출구라는 이점이 있는데 비하여 황금평은 별다른 지역적 장점이 없다. 중국이 임대한 라진 1호 부두의 경우에 시설이 낡았고 규모가 작으며 철도도 연결되지 않았기 때문에 수출입 항구로 사용할 수 없었다. 황금평은 비옥한 농토이기에 토지임대료가 높고 전력을 포함한 모든 생활필수품을 중국에서 구입하여야 하기에 저가 노동력이라는 비교우위요소도 없다.

점 발전대상으로 선정하였고 그 결과 금강산국제관광특구가 설립되게 되었다.

금강산은 북에서 도로사정이 제일 좋은 평양-원산고속도로 및 원산-금강산 포장도로로 연결되어 있고 금강산 내부는 현대그룹의 개발로 기본적인 사회기반시설이 건설되어 있어 곧바로 관광객을 유치할 수 있는 몇 안 되는 곳이었다. 북이 현대의 독점권을 취소하고 국제사회에 금강산지구에 대한 투자 및 관광을 개방한 것은 독점권으로 인한 폐단을 극복하고 영구적으로 금강산을 개방된 관광지로 건설하려는 의도로 풀이된다. 이외에 금강산은 북쪽으로 원산-칠보산-백두산, 서쪽으로 황해-구월산에 이르는 다양한 관광코스를 연결할 수 있어 앞으로 북의 관광업 발전전략에서 중추 역할을 할 수 있는 지역이다.

금강산특구를 관할하는 금강산국제관광특구지도국의 주요 임원은 아태평화위원회와 대풍그룹이 해체된 이후의 인원들로 포진되어 있다. 그 이유는 현대그룹에서 개발한 금강산지구 투자자산의 처리가 아직 현안으로 남아 있고 또 금강산특구의 개발이 “국가경제발전 10년 계획”의 일환으로 되었던 점을 감안하였기 때문이라고 본다.

금강산국제관광특구는 현재 북에서 법적으로 규정된 유일한 특구이다. 앞으로 금강산특구의 개발 및 발전이 북의 국가경제발전에 직접적으로 중대한 영향을 끼칠 것은 자명한 일이다.

### Ⅲ. “금강산특구” 개발 및 투자유치 계획

금강산특구는 금강산지구를 세계적인 관광명소로 건설할 목표를 제정하고 건설기간을 단기, 중기, 장기로 구분하여 중장기 개발계획을 제정

하였는데 그 주요 내용은 아래와 같다.<sup>20)</sup>

금강산 지역의 60km<sup>2</sup> 구역 내의 토지와 300만km<sup>2</sup>에 달하는 원산과 금강산 사이의 해변지역에 기초건설, 전력, 에너지를 포함하여 약 200억 달러를 투자한다. 여행객 접대 규모를 년 1,000명 이상에 달하게 하고 도시의 상주인구를 80-100만 명에 달하게 한다. 사람들이 동경하는 관광, 휴양 및 거주에 제일 적합한 자유무역 및 첨단기술공단을 포함한 세계적인 종합경제특구로 건설한다.

2011년 6월 2일 조선중앙통신사의 보도에 따르면 최고인민회의 상임위원회는 5월 31일에 정령을 발표하여 『금강산국제관광특구법』<sup>21)</sup>을 반포하였다. 법안의 내용을 살펴보면 외국법인, 개인과 경제조직의 금강산 특구 투자를 환영하고 북의 상응한 경제기구와 단체들도 투자할 수 있다고 하였다. 동시에 외국인과 내국인, 그리고 남한인과 해외동포도 투자 및 관광을 할 수 있다고 규정하였다.<sup>22)</sup>

상기의 계획에서 특히 기초시설, 전력, 에너지자원 건설이 우선시되었는데 그 중에서도 원산 국제공항, 원산-금강산 108km 철로 확장건설, 평양-원산-금강산 310km 고속도로(왕복 4차선), 천연가스발전소, 송전 변전소 등 건설이 중점항목으로 제시되었고 통천 자유경제무역지구를 포함한 도시의 도로, 상하수도, 급수시설, 오수처리, 통신, 가스, 녹화, 배수, 우수, 난방, 지하주차장, 공공시설 등도 중장기 실시항목으로 규정되었다.<sup>23)</sup>

중앙금강산특구관리국은 관광산업의 발전을 가속화하기 위하여 국제

20) 조선금강산국제관광특구관리위원회, 『조선금강산국제관광특구개발 소개』(2011년 9월), p. 1.

21) 『新華通訊』, 2011년 6월 2일, 평양 보도.

22) 『금강산국제관광특구법』, 제3장 제18조.

23) 조선금강산국제관광특구관리위원회, 『조선금강산국제관광특구개발 소개』, p. 3-4.

화한 경제 및 금융관리체제를 확립하고 새로운 시장경제 방식을 도입하여 정부 신용도를 확립함으로써 부단히 용자 경로를 개척하여 다양한 용자체계를 구축하기로 하였다.

“금강산개발은행”을 설립하여 투자, 용자 자본체계건설을 책임지고 여러 가지 경로를 통하여 건설발전자금을 마련한다. 은행은 특구정부와 협조하여 중대한 기초시설, 공용시설 및 대형사업의 용자를 진행한다고 하였다. 특구정부는 도로, 녹화, 배수, 우수 등 공공생산품과 준공공생산품의 투자건설을 책임지고 전문적인 국외투자회사는 난방, 가스, 전력, 통신, 상수도 등 사용대금을 받을 수 있는 사적인 물품의 건설을 책임진다고 하였다.<sup>24)</sup>

특구정부는 또 투자유한회사와 자산관리·개발총회사를 성립하여 특구개발은행의 정책적 대부금을 관리하며 특구의 중요한 기초시설 건설과 중요 지역의 개발을 책임진다. 개발투자총회사는 전력, 통신, 도로, 녹화, 배수, 우수, 난방, 가스, 상수도의 건설을 책임진다. 건설자금의 주요 원천은 중앙재정 투입과 특구정부 채권발행, 특구정부와 국외금융기관의 용자 및 특구토지 양도수입의 반환으로 이루어지며 동시에 특구개발투자총회사가 일부 항목의 용자를 책임진다. 일부 건설자금은 국외상업금융기관의 신용대출자금으로 해결한다고 하였다.

또한 특구에서는 토지정리비축센터와 재무관리센터를 설립하여 개발은행의 대부금 상황과 토지 정비 및 구입, 그리고 개발은행 대부금 및 건설항목에 관련된 자금 사용을 책임진다고 하였다. 그리고 특구정부를 중심으로 각 구역에 용자책임기구와 전문용자회사를 성립하여 시장방식에 따라 운영하며 토지개발, 대형 기초시설건설에 필요한 자금을 마련하는데 큰 역량을 발휘하게 한다고 하였다.

24) 조선금강산국제관광특구관리위원회, 『조선금강산국제관광특구개발 소개』, p. 7.

여러 가지 용자체계를 수립하여 정부가 주도하되 여러 경제주체가 참여하는 다원화 투자용자체계를 형성한다. 사회기반시설에 대해서는 용자-건설-인도를 기본특징으로 하는 BOT 형식을 탐색하고 실시한다. 정부에서 허가받은 사업항목의 업주는 규정에 근거하여 용자자를 선택하며 다시 용자자가 사업항목 회사를 설립하여 용자건설을 진행하면 마지막으로 사업항목 업주가 부여 받은 권리에 근거하여 대금을 결산하고 지불하는 방식이다. 용자자와 도급받은 측은 각각 입찰을 통하여 선택된다.

용자 및 투자유치의 성공여부는 줄곧 외부세계가 북의 경제특구의 성공여부를 가늠하는 지표로 되어왔다. 이 방면에서도 금강산특구는 국제관례에 따른 파격적인 방안 즉 PPP용자방식,<sup>25)</sup> BOT용자방식,<sup>26)</sup> TOT용자방식,<sup>27)</sup> ABS용자방식,<sup>28)</sup> BDOT유형을<sup>29)</sup> 통하여 면세 상업구역, 국제

25) PPP(Private-Public Partnership, 민-관협력방식): 기초시설항목에 대하여 특구정부와 국외합작기업이 합작회사를 선택하고 사업항목을 확립, 회사를 설립하며 입찰과 사업항목용자를 통하여 항목의 건설, 운영 관리를 진행한다.

26) BOT(Build-Operate-Transfer, 건설-경영-인도)형식: 시설건설과 경영의 특권을 용자의 기초로 하여 회사가 사업의 투자자, 경영자를 위하여 용자를 안배하고 위험을 부담하며 건설항목을 개발한 뒤 특허권 기한 내의 경영을 통하여 이윤을 창출하고 기한이 끝나면 시설을 업주에게 넘겨주는 용자로, 특권 기한을 잠정적으로 15-20년으로 한다.

27) TOT(Transfer-Operate-Transfer, 인도-경영-인도)방식: 이미 건설된 철도, 도로, 상수도 등 기반시설을 외국 상인 혹은 사영기업에 인도하여 일정기간 운용관리를 맡겼다가 합의 기한이 만료되면 다시 특구정부에 반환하는 용자형식이다. 외국 상인 혹은 사영기업에 인도할 때 특구정부는 일정한 자금을 받아 재건설이나 다른 사업에 투자한다.

28) ABS(Asset Backed Securities, 자산 유동화 증권): 자산이 창출할 수 있는 수익을 담보로 자본시장에서 채권을 발행하여 자금을 모집하는 용자방식이다.

29) 건설-개발-운영-인도로 이어지는 유형으로 철도, 도로주변의 토지와 BOT를 결합하는 용자형식이다. 특구정부의 투자 외에 외자유치를 통하여 초기의 토지매입과 정비 및 선로를 계획한 다음에 철도, 도로건설비용과 시설구입비용을 지불한다. 획득한 토지 가격의 40%는 특구정부에 상납하며 60%는 기반시설건설용자에 사용한다. 외자유치로 설립한 사업항목 회사는 독립적으로 30년을

음식거리, 오락지역, 모텔센터, 호텔, 국제무역센터, 국제문화연예예술센터, 국제회의센터, 국제금융센터, 국제통신서비스센터, 국제전시회센터, 국제헬스센터, 국제재활센터, 국제물류서비스센터, 국제휴가센터, 해수욕장(3개), 온천(5개), 낚시터(6개), 잠수센터, 유람선, 골프장 6개(이미 1개 건설), 스키장(2개), 경마장, 시중호 종합개발구(강원도 통천군), 동정호 종합개발구(강원도 통천군), 삼일포 종합개발구(강원도 고성군), 통천(경공업)자유경제무역지대를 개발할 방대한 계획을 세웠다.

통천은 원산과 금강산의 중간에 위치하고 있으며 원산비행장과 55km, 금강산과 45km 떨어져 있고 동해와 500-600m 떨어져 있다. 현재 작은 어항이 있는데 10만 톤급 이상의 선박이 정박할 수 있는 자연조건을 갖추고 있다. 현재 계획한 개발면적은 66km<sup>2</sup>이지만 앞으로 자유경제무역지대의 면적을 92km<sup>2</sup>로 확대할 계획이다.<sup>30)</sup>

금강산특구정부는 투자와 용자를 위해 아래와 같은 파격적인 특혜정책을 실시한다고 선포하였다. ① 무비자 ② 토지사용권 100년, 70년, 50년으로 하며 기한이 만료되면 연장계약 가능 ③ 부동산개발 및 양도, 매매를 허가 ④ 사유재산에 대한 법적 보장 ⑤ 장기, 단기, 임시 거주를 허용 ⑥ 통신, 인터넷, 위성텔레비전 사용 허가 ⑦ 특구 내의 자유로운 왕래 및 이주 보장 ⑧ 입출국 자유 ⑨ 외화교역 자유 ⑩ 24시간 세관통관 ⑪ 수출입 상품의 무관세 ⑫ 영업세금 6-15%(특수항업을 제외) ⑬ 소득세는 8-15% ⑭ 기초시설과 공용시설투자 8년간 세금 면제 ⑮ 서비스업종 투자 세금 8-12% ⑯ 오락업종 세금 10-15% ⑰ 소비세 1-15% ⑱ 평가 절상 세금 11% 등이다.<sup>31)</sup>

운영할 수 있으며 기한이 만료되면 실제 상황에 근거하여 인도사항을 결정한다.  
30) 조선금강산국제관광특구관리위원회, 『조선금강산국제관광특구개발 소개』, p. 11-12.

31) 조선금강산국제관광특구관리위원회, 『조선금강산국제관광특구개발 소개』,

금강산특구의 상술한 투자 및 용자계획이 실현될 수 있는가 하는 것은 현재 아직 미지수이지만 적어도 주관적인 측면에서는 국제관례에 따라 특구경제를 운영하려고 노력하고 있음을 알 수 있다. 시간의 차이는 있겠지만 국제환경의 호전 및 국내 법제의 구축에 따라 조만간 실현될 수 있을 것이라고 본다.

### Ⅲ. 금강산특구의 법제체제

금강산특구는 현재 북의 유일한 경제특구로 비록 독립적인 입법, 사법 권은 부여받지 못하고 있지만 경제, 금융, 개발, 관광 등 측면에서는 내각의 계획경제에서 독립되어 독자적인 경제단위를 형성하고 있다. 이러한 주장은 『금강산국제관광특구법』을 비롯한 금강산특구가 제정하여 최고인민위원회의 비준을 받은 여러 가지 법령들에서 증명된다.

2011년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호에 의해 발표된 『금강산국제관광특구법(이하 “특구법”)』은 금강산특구의 기본법으로 특구의 사명, 지위와 위치 그리고 관리기관 및 권리 등에 대하여 상세히 규명하였다.

“특구법”은 특구의 위치를 강원도 고성읍, 온정리 일부지역과 삼일포, 해금강지역, 금강군 내금강지역, 통천군 일부지역으로 한정한다.<sup>32)</sup> 이 지역에서는 다른 나라 법인, 개인, 경제조직이 투자할 수 있고 남측 및 해외동포, 공화국(북측)의 해당 기관, 단체도 투자할 수 있다. 국가는 국

p. 13-14.

<sup>32)</sup> 제2조 국제관광특구의 지위와 위치

제관광특구에 대한 투자를 적극 장려하며 투자자들에게 특혜적인 경제 활동조건을 보장한다고<sup>33)</sup> 명시되어 있다.

이밖에 무사증제도<sup>34)</sup>, 우편, 전화, 팩스, 인터넷의 자유로운 이용에<sup>35)</sup> 대해서도 명확하게 명시하였고 투자항목에 대해서도 기반시설 건설, 여행, 숙박, 식당, 카지노, 골프, 오락, 편의시설에 단독 또는 공동으로 투자할 수 있다고 규정하였고<sup>36)</sup> 여기서 합법적으로 얻은 이윤과 소득을 자유롭게 송금할 수 있다고 보증하였다.<sup>37)</sup>

금강산특구는 “특구법”을 기준으로 기타 구체적인 세칙들을 제정 반포하여 비교적 온전한 법적 체계를 형성하였다. 2012년 4월에 금강산국제관광특구지도국은 『금강산국제관광특구 상업은행법』을 제정하여 최고 인민회의 상임위원회와 조선중앙은행의 심의 기준을 받아 반포하였다. 이 법을 근거로 가장 먼저 설립된 은행은 국외합작 “금강산발전은행(Korea Kumgang Development Bank)”이다. 주체적 본토경제가 외래의 영향을 받지 않게 하고 금융위기를 방지하며 외국 화폐의 유통을 방지하기 위해 조선중앙은행은 이 은행에 특구 내에서 외화태환권을 발행할 수 있는 권리를 위임하였다. 이 외화태환권은 금강산특구에서 유통할 수 있는 화폐로서 국내외의 외화관제를 받지 않고 자유로운 태환 및 반출이 보장되는 것이 특징이다. 취급업무로 볼 때 상업은행은 일반적 상업은행의 업무범위를 넘어서 특구중앙은행의 기능을 갖추었음을 알 수 있다. 특히 특구화폐의 발행은 앞으로 특구 내에 기타 상업은행 혹은 외환은행이 설립되더라도 상업은행의 중앙은행과 같은 지위를 확고히 하는 기초를 제

33) 제4조 투자 장려 및 경제활동조건보장원칙

34) 제14조 국제관광특구의 출입관리

35) 제17조 통신수단의 이용

36) 제24조 기업창설

37) 제35조 외화의 반출입과 송금, 재산의 반출

공하여 주었다. 상업은행 등록자금의 최저한도를 5억 위안 혹은 동등한 외화로<sup>38)</sup> 결정한 것은 상업은행이 앞으로 중국의 자본과 합작하여 설립 될 가능성이 있음을 암시하였다.

금강산특구는 단순한 관광특구가 아니라 종합적인 경제특구라는 점을 알리기 위해 『금강산특구 기업 창설 운영세칙』<sup>39)</sup>을 반포하여 새로운 경제발전방식의 시험대임을 알렸다. 『세칙』은 금강산특구에 창설 운영되는 기업과 이미 창설된 기업에 적용되는 시행세칙으로 관광부문<sup>40)</sup>과 기반시설 건설<sup>41)</sup>에 대한 투자를<sup>42)</sup> 장려하고 사회의 안전을 침해하거나 자연생태환경을 파괴하고 경제 기술적으로 뒤떨어진 부분의 투자는 제한하거나 금지한다고<sup>43)</sup> 규정하였다. 투자자가 투자한 자본과 기업운영에서 얻은 소득, 기업의 합법적 활동은 법적 보호를 받는다.<sup>44)</sup> 금강산특구

38) 제13조.

39) 『금강산국제관광특구 기업 창설 운영규정 시행세칙』, 금강산국제관광특구지도국 지시 제1호 (2011년 11월 5일).

40) 관광업이란 특구에서 여행업, 숙박, 식당, 카지노, 골프장, 오락 및 편의시설, 국제회의 등을 말한다. 하부구조건설승인은 중앙금강산국제관광특구지도기관이 한다.(제9조 하부구조 건설승인)

41) 하부구조건설이란 특구개발 총계획에 밝혀져 있는 비행장, 철도, 도로, 항만, 발전소와 같은 부문을 말한다.

42) 투자자란 특구개발을 위하여 하부구조 건설부문과 관광업에 단독 또는 공동으로 투자하는 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직과 납축 및 해외동포, 조선의 해당기관, 기업소, 단체를 말한다.

43) 제4조 투자의 장려, 제한, 금지

제8조 기업창설 승인의 부결대상에서

1. 나라의 안전에 위협을 주거나 지장을 줄 수 있는 경우
2. 인민들의 건강보호와 국토 및 자원에 피해를 줄 수 있는 경우
3. 설비와 생산공정이 경제 기술적으로 뒤떨어진 경우
4. 업종과 경영방법이 인민들의 건전한 문화정서와 생활기풍에 맞지 않거나 부정적 영향을 줄 수 있는 경우
5. 이 밖에 국가가 제한 및 금지하는 부문

44) 제12조 투자보호 및 법규준수의무

에 기업 혹은 상주대표사무소를 설립하려는 개인 혹은 경제단체는 먼저 특구관리위원회에 직접 혹은 대리인을 통하여 명칭 및 주소, 창설목적, 업종 및 규모, 총 투자액과 등록자본, 투자방식과 기간, 기구와 기능 등 기업규약을 포함한 신청서를 제출하여 승인을 받은 다음에 30일 이내로<sup>45)</sup> 기업창설 승인문건에 지적되어 있는 특구 내에 설립된 은행에 은행구좌를 개설하고<sup>46)</sup> 기업등록신청서를 내야 한다고 규정하였다. 그리고 기업 또는 상주대표사무소는 영업등록증을 받은 날부터 15일 이내에 특구 세무기관에 세무등록 신청문건을 제출하여야 한다. 주지할 것은 매번 행정비준이 모두 10일 이내에 진행된다는 것을 명시한 것으로 이는 북의 행정체계에 대한 외부의 보편적 불신을 의식한 듯하다.

세칙에서는 기업투자를 화폐재산, 현물재산, 공업소유권, 기술비결과<sup>47)</sup> 같은 여러 가지로 진행할 수 있다고 규정하고 현물재산, 공업소유권, 기술비결의 가격은 기업의 해당시기 국제시장가격에 준하여 정한다고<sup>48)</sup> 결정하였다. 그리고 투자자가 부득이한 사정으로 정해진 출자기간에 출자를 할 수 없을 경우에는 특구관리위원회에 출자기일 연장신청서를 내고 승인을 받아 6개월까지 출자기일을 연장할 수 있는데,<sup>49)</sup> 특구관리위원회에 통지하여 자기의 출자자격을 제3자에게 양도할 수도 있다고<sup>50)</sup> 규정하였다.

금강산특구는 또 외국투자자들이 제일 관심을 갖는 부동산에 관하여

45) 기업은 30일 이내로, 상주대표사무소는 15일 이내로 등록신청을 제출해야 함.

46) 은행구좌는 금강산특구 내에 개설된 조선 혹은 외국투자은행을 지칭하고 조선 밖의 다른 나라은행에 구좌를 개설할 경우에는 특구관리위원회의 승인을 받아야 한다.

47) 제37조 투자재산의 종류

48) 제38조 투자재산의 가격

49) 제41조 출자기간의 연장

50) 제42조 출자몫의 양도

『금강산국제관광특구 부동산 규정』도<sup>51)</sup> 제정 반포하였다. 『토지법』이라고도 하는 이 규정은 금강산특구에서 부동산(토지와 건물)의 취득과 이용질서에 관한 법규로, 여기에 포함된 대상, 즉 기업과 개인에는 금강산특구에서 경제활동을 하는 북의 기업과 외국 법인, 지사, 대리점, 출장소와 외국인, 남측 및 해외동포를 포함한다고 명시하였다.<sup>52)</sup> 단 이들의 토지이용권이나 건물소유권에는 토지에 있는 천연자원과 지하자원을 포함하지 않는다고<sup>53)</sup> 명시하고 이에 대한 관리는 관광특구관리위원회가 책임진다고<sup>54)</sup> 규정하였다.

토지임대기간은 최고 50년으로, 이를 위해서는 토지의 위치와 면적, 지형도, 토지의 용도, 건축면적과 토지개발관련계획, 건설기간과 투자의 최저액수, 환경보호와 위생방역 및 소방에 관한 계획, 토지임대기간, 토지의 개발상태, 이 밖의 필요한 자료를 특구관리위원회에 제출하면<sup>55)</sup> 10일 안에 승인여부를 답변 받을 수 있다고 하였다. 토지임대기간이 끝난 다음에도 토지를 계속 이용하려고 할 때에는 기간이 끝나기 6개월 전에 특구관리위원회에 기간연장신청을 하여야 한다고<sup>56)</sup> 규정하여 토지임대기간이 50년 이후에도 계속 이루어질 수 있다고 규정하였다. 토지임대방식은 협상, 입찰, 경매 등 다양한 형식으로 이루어질 수 있다.<sup>57)</sup> 부동산을 취득한 자는 특구지도기관이 정한 등록수수료를 특구 관리위원회에 납부하여야 한다고<sup>58)</sup> 규정하였지만 구체적인 액수에 대해서는 밝히지

51) 『금강산국제관광특구 부동산 규정(관계기관협의용초안)』, 2012년 9월.

52) 제3조 용어의 정의

53) 제4조 토지이용권과 건물소유권 취득

54) 제6조 부동산 관리기관

55) 제7조 토지이용권의 취득방식

56) 제19조 토지이용기간의 연장

57) 제9조 협상을 통한 토지임대방식

제10조 입찰을 통한 토지임대방식

제11조 경매를 통한 토지임대방식

않았다. 분양가격에 대해서는 특구관리위원회와 개발기업이 개발원가에 기초하여 합리적으로 정한다고 함으로써 투자항목에 따라 서로 다른 임대가격을 실시하고 있음을 알 수 있다.<sup>59)</sup> 그리고 특구관리위원회로부터 토지이용권, 건물소유권을 등록한 자는 그 전부 또는 일부를 이용기간에 제한이 없이 양도, 임대, 저당할 수 있다고 하였다.<sup>60)</sup> 합리적으로 취득한 토지이용권은 임대기간을 보장하여 주되, 공공이익과 같은 부득이한 사유로 토지이용권을 취소하려고 할 때에는 특구관리위원회가 1년 전에 당사자에게 토지하고 남은 이용기간에 대한 보상을 해주거나 같은 토지로 교환하여 주며 해당 토지에 있는 건물에 대하여서도 보상한다고 규정하였다.<sup>61)</sup> 토지임대기간이 끝날 경우에 15일 안으로 특구관리위원회에 토지 이용증명서를 반환하여야 하는데 이때 특구관리위원회의 요구에 따라 6개월 안에 건물과 설비를 철거하고 토지를 정리하여야 한다. 단 건물이나 설비가 특구관리위원회에 유상 또는 무상으로 이관되었을 때에는 토지정리를 하지 않는다고<sup>62)</sup> 하였다.

#### IV. 금강산특구의 현존문제 및 전망

주지하는 것처럼 금강산특구는 민족화해의 상징으로 또는 남북대립의 희생물로 곱절 많은 변화과정을 거쳐 왔다. 비록 특구발전의 청사진과 법적 제도는 마무리되어가고 있지만 역사적으로 남은 문제와 자생적인

58) 제23조 부동산의 등록수수료

59) 제15조 개발토지의 분양가격

60) 제24조 양도, 임대, 저당범위

61) 제17조 토지이용권의 최소조건

62) 제18조 토지이용권의 반환 및 토지정리

제약으로 발전계획이 제대로 집행되지 못하고 있다. 이러한 문제들은 복합적으로 작용하기 때문에 앞으로 대내외정책의 변화와 국제환경의 호전 외에도 남북관계의 개선을 필수조건으로 요구하고 있다.

남북의 정권교체 및 북의 제3차 핵실험과 유엔경제제재와 같은 복잡다단한 정세와 악재로 좌절을 거듭하던 남북관계는 2014년도에 들어서면서 화해와 복원의 기미를 보이기 시작하였다. 금강산관광 재개도 당연히 사람들의 관심사로 되었고 또 다시 남북관계 개선을 평가하는 시험대로 되었다. 북은 여러 가지 경로를 통하여 남한 측에 금강산관광 재개를 희망한다는 뜻을 표시하여 왔지만 남한은 여전히 5.24조치로 인한 제약 때문에 이에 대한 호응을 하지 못하고 있다. 이명박 정부가 들어서면서 남한의 금강산관광 대금이 북의 핵개발 혹은 대량살상무기 개발에 사용되었다는 의혹이 제기되었기에 앞으로 금강산관광을 개시할 경우에 대금지불이 유엔제재에 포함되지 않는가 하는 문제가 국제적 논쟁을 일으킬 우려가 있다. 따라서 금강산관광의 개시는 현재 단순한 남북관계의 범위를 벗어나고 있다. 그렇다고 해도 금강산관광의 재개는 역시 남북 정부 사이의 정책적 합의를 선결조건으로 하기 때문에 남북의 합의를 전제하고 해결하여야 할 문제들을 고찰하여 보고자한다.

첫째, 금강산특구가 당면한 제일 중요한 문제는 당연히 현대그룹의 독점권 및 남북의 보상에 대한 처리이다. 남북경협문제는 경제문제임에도 불구하고 남북 모두 금강산관광을 처음부터 민족화해라는 정치적 문제로 취급하였다. 또한 북이 자체적으로 금강산관광을 개발할 능력이 없었기 때문에 결국 현대그룹의 독점이라는 현대판 “영지(領地)”가 출현하게 되었다. 북은 민족화해라는 목적을 실현하기 위해 민감한 휴전선 일대의 군사기지를 철거 혹은 개방하였고 남한 정부를 제외한 현대그룹에게 독점개발권을 주었다. 그 결과 금강산은 남한 땅을 거쳐야만 갈 수 있는 특수지대로 되어 북 주민과 북을 통과한 기타 국가의 관광은 단절되고 말

았다. 이는 남한 정부가 일방적으로 금강산관광을 단절시키는 조건을 만들었다고 할 수도 있다. 이와는 반대로 현대그룹은 금강산관광을 기업의 부흥기회로 삼고 상습적으로 진행하여 온 “분양”이라는 개발방식으로 하청기업들을 모음으로써 북이 시장경제를 직접 접촉할 수 있는 기회를 차단하고 말았다. 그리고 관광의 대가를 대금지불이라는 특이한 형식으로 치렀기 때문에 북의 관광업이 국제적 관례에 따라 발전할 수 있는 길을 차단하였다.

금강산관광이 개시될 경우 남북은 중단기간의 경제적 보상에 대한 문제에 당면할 것이다. 북으로서는 남한이 일방적으로 관광을 중단하였기 때문에 정상적 관광에 준한 대금을 보상하여 달라고 요구할 것이다. 반대로 현대그룹 측은 관광중단으로 인한 손해를 보상해 달라고 요구할 것이다. 쌍방은 중국과 같은 제3국의 중재를 요구할 수도 있겠지만 일방적인 보상이 이루어지기는 어렵다고 본다. 특히 금강산특구가 설립되고 관련 법률도 나온 상황에서 아태와 현대그룹이 1998년에 체결한 합의서는 이미 법적 효력을 상실한 상황이다. 이런 상황에서 경제적 능력으로 보나 법적 책임으로 보나, 현대그룹의 금강산 관광사업을 허가하고 또 중단시킨 남한정부가 실질적인 책임을 지어야 할 것이 자명한 일이다.

금강산관광이 재개되지 않고서는 기타 남북경협이 추진되지 않을 것이라고 가정할 경우 남한 정부의 지혜로운 보상 대책이 필요하다. 즉 남한 정부는 현대그룹이 아니기 때문에 “대금”을 지불할 의무는 없지만 금강산특구 개발에 필요한 기반시설을 지원하여 건설하여 주는 등 다양한 형식을 고려하여 볼 수 있다. 북이 원산지역의 개발을 국가중점건설항목으로 지정하고 이것을 남으로 금강산특구, 북으로 칠보산에 이르는 동해안 관광개발지대로 형성시키려는 웅대한 목표를 추진하고 있지만 아직도, 철로, 여객부두, 공항 등 기반시설 건설이 상당히 부족하여 개선할 것을 요구하고 있다. 결과적으로 보상 문제는 남한의 금강산관광 재개에

는 물론이고 앞으로 제3국의 금강산특구 투자에도 관련되는 중요한 문제이기 때문에 쌍방이 꼭 심사숙고하고 적절히 양보하면서 해결해야 할 문제이다.

둘째, 설령 금강산특구에 대한 남한의 관광이 재개된다고 하여도 국제관광특구로 변신한 금강산특구를 찾는 국제관광객의 수는 얼마간 한계가 있을 것이다. 금강산특구가 외국인에 대한 무비자정책을 실시한다고 하지만 현재로서는 금강산에 국제공항이 없기 때문에 부득불 평양을 걸쳐 가야하므로 입국비자를 받아야 한다. 또 평양-원산고속도로와 원산-금강산 간의 도로사정으로 많은 시간을 낭비하게 된다. 장기적으로 금강산지역에 독자적인 국제공항을 설치할 수도 있지만 현 시점에서는 남한이 금강산특구의 남측 속초 지역을 무비자 특수지역으로 지정하고 금강산 행 관광객들이 양양국제공항을 통하여 금강산을 다녀 올 수 있다면 북의 금강산특구가 현재 당면한 기반시설 부족을 극복할 수 있고 남한 역시 경제적 이익을 도모할 수 있는 호혜적인 경제협력으로 될 수 있다. 나아가 남북에 나뉘어 있는 해금강 경관개발을 통하여 완전한 금강산 경관을 관광객들에게 제공하고 동시에 금강산 일대의 휴전선을 평화관광이란 새로운 여행지로도 개발하여 금강산특구의 진정한 국제화를 실현할 수 있다.

셋째, 북은 비록 금강산일대를 국제관광특구로 지정하였지만 개발계획을 보면 관광을 중심으로 하되, 종합적인 개발도 지향한다. 특히 자유무역지대를 지향한 것은 금강산 일대의 유리한 지리적 위치를 감안하였기 때문이라고 본다. 그리고 중장기적으로 원산 일대를 금강산특구와 묶어 개발한다면 지역적 강점을 더욱 충분히 발휘할 수 있을 것이다. 그리고 남한의 국토개발을 보면 동해에 인접한 지역의 개발이 다른 지역에 비하여 아직도 미비하다고 할 수 있다. 만약 이 지역에 대한 개발이 금강산특구의 개발과 연결된다면 자유무역항이라는 이점을 이용하여 일본과

의 교류는 물론, 앞으로 건설될 동해선 철로를 따라 러시아 연해주와 유라시아대륙을 횡단하여 유럽에 진출할 수 있는 이점을 갖고 있다.

넷째, 동해에는 북방 한계선과 같은 민감한 사항이 없고 또 서해교전과 같은 충돌의 역사도 극히 드물며 금강산관광과 같은 남북경협이 실질적인 진행 경험이 있었다. 이는 동해안의 금강산 지역에서 먼저 휴전선을 평화지대로 만드는 현실성이 있음을 시사해 준다. 금강산 자체가 휴전선 평화공원이고 금강산관광 자체가 평화관광이라고 할 수 있다. 앞으로 단순한 관광을 넘어서 복합적인 경험으로 발전하였을 때 금강산특구는 남북통일의 실험장 혹은 축소판으로 될 수 있다.

금강산특구의 발전에는 아직 가야 할 길이 멀고 장애물도 많다. 먼저 북이 국제적 질서로 편입됨으로써 국제사회의 경제적 제재가 해제되어야 한다. 국제사회는 북의 금강산특구 개발의 진정한 의의를 이해해야 하고 또 이것이 남북관계 개선, 나아가 동북아 안정에 얼마나 중요한 의의를 갖는지 잘 이해해야 한다. 그리고 남북은 금강산관광을 시작할 때의 초심으로 돌아가 민족화합과 통합이라는 대의를 따라 상호 양보하고 윈윈하는 발전방향을 선택하여 실질적인 경제협력 체제를 구축하여야 한다.

## V. 맺음말

금강산관광은 남북이 분단을 극복하고 화해로 나가는 첫 걸음이었다. 금강산 관광은 휴전상태에서 반세기를 넘게 보내온 500만 명 실향민들이 고향 땅을 방문할 수 있는 기회를 주었으며, 남북분단 이후에 남측의 일반인들이 최초로 군사분계선을 통과하여 북측지역을 방문한 것이기

때문에 평화산업이면서<sup>63)</sup> 인도주의적 사업이었다. 또한 남북경제협력의 새로운 방식에 대한 시도라고도 할 수 있다.

관광을 통하여 분쟁지역이나 갈등지역에서 평화를 증진시킬 수 있기 때문에 UN이나 세계관광기구는 비정치적 관광교류를 통하여 국가사이의 이해와 평화 증진을 적극 권장하고 있다. UN은 1967년을 국제관광의 해로 지정하면서 “관광은 평화로의 여권”이라는 표어를 지정했고 세계관광기구는 2001년 서울 총회에서 관광과 평화에 관한 선언문을 채택하였다.

북측이 남북 군사대결이 해소되지 않은 상황에서 군사전초기지에 해당하는 금강산 지역을 남측에 개방한 것은 남북화해 및 평화에 대한 염원을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 그 결과 군사분계선이 열리고 비무장지대의 지뢰가 제거되었을 뿐만 아니라 잠수함 기지를 여객부두로, 해안포 진지가 있던 자리에는 골프장이 들어서는 등 동방 발칸의 화약고 위에 평화의 기운이 서리기 시작하였다.

남북평화의 오작교인 금강산 관광사업은 남북농구대회, 모란봉교예단 서울 공연, 미스코리아 선발대회, 자동차 경주대회, 남북농민 통일대회, 국제모터사이클대회, 자전거 평화대행진 개최 등 민간차원의 다양한 남북교류로 이어졌다. 결국 금강산 관광이 남북경협을 상징을 넘어 남북화해협력의 상징으로 되면서 때로는 남북당국 간의 회담장으로, 때로는 남북이산가족들의 상봉장으로, 민간단체들의 통일행사장으로 이용되어 금강산은 ‘통일의 명산’이라고 불리기도 했다. 금강산은 현재 세계에 개방되어 남북화해의 범위를 넘어서는 국제적 협력과 교류의 장으로 새로운 출발을 시도하고 있다.

금강산특구가 설립된 이후 비록 매년 수많은 관광객들이 방문하고 있

63) 신용석, “금강산관광의 재개를 대비한 제도적 문제점 분석과 개선방향,” p. 903.

지만 아직까지 특구가 내놓은 개발 청사진은 진척을 보이지 않고 있다. 이는 제3차 핵실험 이후 국제사회의 대북 경제제재가 주요 원인이라고 본다. 물론 국제적 신용을 얻지 못한 북의 정책과 열악한 기반시설도 주요 원인의 하나라고 본다. 국제사회와 북이 조선반도 비핵화에 대한 획기적인 타협을 이루지 못한다면 북이 경제를 개방할 국제적 여건도 마련되지 못하며, 남북관계도 근본적인 개선이 있을 수 없다고 본다. 조선반도 비핵화의 길이 멀고 힘든 것과 같이 금강산특구의 미래도 아직 갈 길이 멀다고 본다. 그렇지만 금강산특구를 건설하려는 북의 굳은 결심이 있기에 우리는 믿음을 갖고 지켜볼 것이다.

■ 접수: 2014년 4월 30일 / 심사 : 2014년 5월 12일 / 게재확정: 2014년 5월 28일

## 【참고문헌】

### 국문단행본, 국문논문

신용석. “금강산관광의 재개를 대비한 제도적 문제점 분석과 개선방향: 관광객 신분보장 문제를 중심으로.” 『관광학연구』. 제35권 4호 (2011).

한명섭. “북한에 의한 금강산관광지구의 우리 자산 몰수·동결과 관련한 법정 쟁점 연구.” 『통일과 법률』. 제3호 (2010).

### 외국어단행본, 외국어논문

高秋福 主編. 『金正日與朝鮮』. 北京: 新華出版社, 2012.

朱芹. “周邊大國在交叉承認韓朝問題上的博奕.” 『遼東學院學報』第12卷 2期 (2010).

### 신문

『로동신문』.

『新華通訊』.

### 기타

『금강산국제관광특구 기업 창설 운영규정 시행세칙』, 금강산국제관광특구지도국 지시 제1호, 2011년 11월 5일.

『금강산국제관광특구 부동산 규정(관계기관협의용초안)』, 2012년 9월.

『금강산국제관광특구법』.

『조선금강산국제관광특구개발 소개』, 조선금강산국제관광특구관리위원회, 2011년 9월.

## The Development of Mount Kumgang International Tourism Special Zone and Its Significance on the Growth of National Economy

Liu, Bing-Hu (Dalian University)

### Abstract

Kumgang Zone was designated “Mount Kumgang International Tourism Special Zone” and the South Korean Hyundai Group was deprived of its monopoly on tapping Mount Kumgang tourism in an announcement by the North Korean Government on April 29, 2011.

Since the “Mount Kumgang Special Zone” is at an incipient stage, the possibility of materializing its ambitious blueprint is subject to the argumentation of history. With its unique national conditions, North Korean is bound to find an appropriate development pattern even though it is an extremely complicated and arduous task. For the current North Korean economy, the crux is to develop and invigorate market-oriented economy while adhering to socialist planned economy. For the three major special economic zones (Rason, Hwanggumpyong, and Kumgang), it is imperative to apply the principle of market-oriented economy to planned economy as this move is closely linked to the success of the three special economic zones. In this respect, the “Mount Kumgang Special Zone”, at least, has taken a clear-cut stand and made the first move forward.

Key words: North Korea, Mount Kumgang Special Zone, National Economy

**유병호(劉秉虎 Liu, Bing Hu)** .....

중국 연변대에서 역사학 석사학위를, 한국 중앙대에서 역사학 박사학위를 받았다. 지금은 중국 다롄대학(大連大學) 역사학단과대학(歷史學院) 교수이며 한국학연구원 원장 및 북중 교류센터(中朝交流中心)의 책임자를 맡고 있다.