

새로운 남북관광 협력 시대를 위한 선결 과제 - 금강산관광 재개를 중심으로 -

주영환
통일문제연구원

<요약문>

최근 성사된 일련의 남·북·미 정상회담으로 고조된 남북협력, 특히 금강산관광사업재개에 대한 희망은 한반도의 평화정착에 대한 합의가 이루어지면서 다시 경색 국면으로 접어들었다. 심지어 김정은 국무위원장은 금강산 관광지구 내 남측 시설에 대한 자진 철거를 요구하는 등 당분간 금강산관광사업은 진전을 기대하기 어려운 실정이다. 그러나 금강산관광사업은 과거에 그랬듯이 언젠가 재개될 남북관광의 교두보로서 중요성과 상징성을 가지고 있으므로 지난날의 부족했던 부분을 교훈삼아 빠른 시일 내에 재개될 수 있도록 준비를 철저히 해야 할 것이다. 본 연구는 금강산관광지구를 중심으로 과거와 현재의 상황을 살펴보는 한편 훗날 다가올 새로운 남북관광 협력 시대를 이끌어 갈 금강산관광 재개를 대비하여 필요한 부분들을 제언하고자 수행되었다.

◆ 주제어 : 원산-금강산 국제관광지대, 금강산관광지구, 남북관광, 금강산관광

I. 서 론

오늘날 많은 국가들은 국가경제에 미치는 긍정적 효과에 주목하면서 관광산업의 활성화를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 북한 역시 외화획득수단으로 관광산업 활성화에 대한 관심과 노력을 기울여왔다. 오래전 김일성주석은 관광업이라는 것은 “자연경치나 역사유적 같은 것을 선전하여 다른 나라 사람들을 많이 끌어들이 구경을 시키면서 생활상 편의를 도모해주고, 식료품과 일용품, 기념품 같은 것을 많이 팔아 돈을 버는 것(김상태, 2018 재인용)”이라고 하면서 관광지와 다양한 봉사시설(관광시설)을 개발하여 해외관광객을 많이 유치하고자 하는 의지를 천명한 바 있다.

1956년 일부 사회주의 국가를 대상으로 체제 홍보차원에서 시작된 북한의 관광산업진흥은 1970년대까지 사회주의국가들 간의 친선유지와 재일교포들의 조국방문사업 일환으로 이루어졌으나, 기본적으로 북한주민의 해외관광이나 외국인의 북한여행은 자본주의의 타락한 형태로 여겼었다. 이러한 정책기조는 1980년대 들어 경제난이 심해지자 유엔관광기구(UNWTO) 가입, 관광부문에서의 합영·합작 사업 장려, 외국인 관광객 유치, 관광자원 개발 및 관광시설확충 등을 통해 관광산업을 효과적인 외화벌이 수단으로 접근하면서 변화하기 시작하였다(Connell, 2017). 1990년대 이후부터는 아시아-태평양관광협회(PATA) 가입(1996년), 나진-선봉 경제무역지대에 관한 관광규정 제정(1996년), 금강산 관광(1998년), 금강산관광지구법 채택(2002년), 금강산 육로관광 및 평양관광(2003년), 백두산관광 합의서 체결 및 개성관광(2007년), 외국인 관광객 유치 확대를 위한 함흥 마전호텔 준공(2009년), 중국인 북한 단체관광에 관한 양해각서 체결(2009년) 등 관광산업의 활성화에 대한 노력을 확대하였다(박근수, 2018; 신용석, 2012; 한국관광공사, 2001).

1998년 11월 18일 거래의 평화통일 염원을 신고 유람선 금강호의 첫 출항으로 시작된 남북 관광은 남북평화유지, 본격적인 남북교류의 기회제공, 우리나라 국민의 북한사회에 대한 인식 변화 기회 제공, 민족 간 이질성 극복, 이산가족 상봉 활성화, 우리나라 국민들의 국내 관광목적지 다양화, 관광업계 및 지역관광 활성화, 관광산업 일자리 창출 등 정치·군사·경제·사회문화·관광분야 측면에서 유의미한 성과를 창출한 것으로 평가되고 있다(김상태 외 5인, 2018; 김성윤 외 2인, 2018). 그러나 2008년 7월 11일 금강산 관광객 박왕자씨가 북한군 초병의 총에 맞아 사망하는 사건으로 인해 금강산관광은 중단되었고, 이의 영향으로 개성관광도 2008년 11월 29일에 중단되었다.

이후 2010년 3월 북한이 천안함 폭침사건을 일으키면서 이명박 정부는 ‘개성공단을 제외한 모든 남북경협중단’을 골자로 한 5·24 대북 제재를 가동하면서 남북관광 재개의 꿈은 요원해졌다. 2016년 1월과 2월에 거쳐 북한이 4차례 핵실험과 장거리 미사일을 발사하자 박근혜 정부는 대북제재차원에서 개성공단마저 가동중단을 단행하였고, 이후 5건의 고강도 유엔안보리 제재 결의들이 이어지며 북한과의 모든 경제협력 사업이 중단되었다.

최근 개최된 일련의 사건들[제1차 남북정상회담(2018.4.27.), 제2차 남북정상회담(2018.5.12.), 제1차 북미정상회담(2018.6.12. 싱가포르), 제3차 남북정상회담(2018.9.18.-20.)]로 인해 한반도에서의 영구적인 평화정착, 경제·문화·예술·체육·관광분야의 남북 간 교류 활성화에 대한 기대감이 상승한 바 있다. 실제로 2019년 김정은 국무위원장은 신년사에서 ‘개성·금

강산의 조건 없는 재개'를 표명했었고, 문재인대통령도 1월 10일 신년사를 통해 "북한의 조건 없고 대가 없는 재개 의지를 매우 환영"하고 "이로써 개성공단과 금강산관광의 재개를 위해 북한과 풀어야 할 과제는 해결된 셈"이라고 말한 바 있다. 그러나 제2차 북미정상회담(2019.2.27.-28., 하노이)과 남북미 판문점정상회담(2019.6.30.)이 개최되었음에도 불구하고 한반도를 둘러싼 기대는 아직도 기대에서 벗어나고 있지 못한 실정이다. 설상가상으로 최근 김정은 국무위원장은 금강산관광을 남측과 함께 진행한 선임자들의 의존정책을 비판하면서 "보기만 해도 기분이 나빠지는 너절한 남측시설들을 남측의 관계 부문과 합의해 싹 들어내도록 하고, 금강산의 자연경관에 어울리는 현대적인 봉사시설들을 우리 식으로 새로 건설해야 한다"고 강조하였다(『조선일보』, 2019/10/23). 이는 개성공단과 함께 남북관계의 상징적 '안전판'이자 잠재적 '연결고리'였던 금강산관광에서 더 이상 남측과 함께 할 의사가 없음을 북한 당국이 밝힌 것인데, 이에 대해 우리 정부는 "창의적 해법"을 모색한다고 하였지만, 대북제재 해제·완화 등 조건이 마련되는 대로 금강산관광과 개성공단 재개를 앞세워 남북관계 활로를 찾아나가려던 대북정책 구상에 '빨간불'이 켜졌음을 의미한다.

금강산관광, 나아가 남북관광 재개는 대내외의 다양한 요인에 의해 희망과 절망이 수시로 교차하는 고차원적인 문제이다. 그러나 남북관광은 앞서 언급한 다양한 효과를 고려할 때 반드시 재개되어야 하는 과업이며, 현실적인 상황은 비록 녹록치 않다하더라도 항상 재개에 대한 준비를 하지 않으면 안 되는 분야이다. 따라서 본 연구는 수시로 변화하는 한반도를 둘러싼 정세 속에서 언젠가 재개될 것으로 기대되는 새로운 남북관광시대를 대비하여 남북관광의 상징으로서의 의미를 가지고 있는 금강산관광의 과거와 현재의 모습을 고찰하는 한편, 이를 바탕으로 몇 가지 제언을 하고자 하였다.

II. 금강산관광의 과거와 현재

1. 북한 관광행정조직

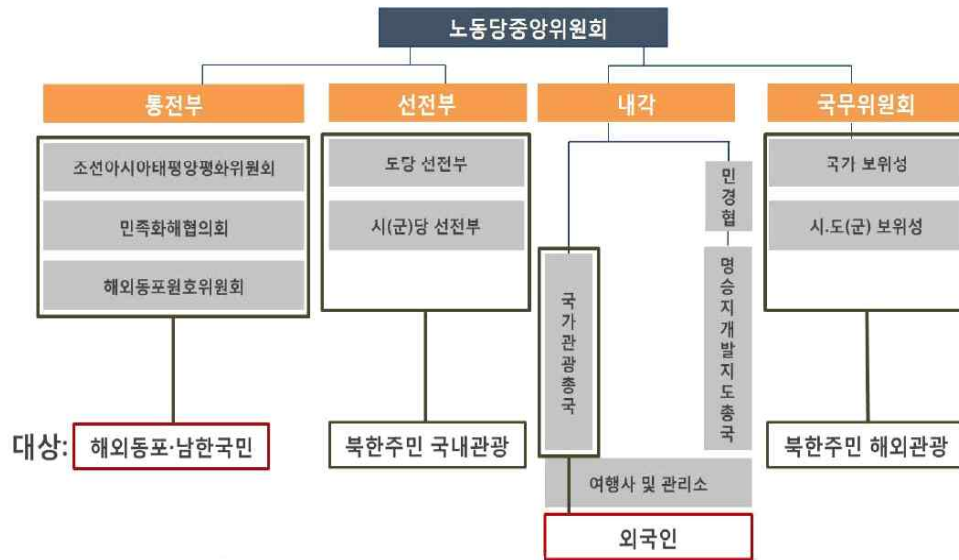
1956년 일부 사회주의 국가를 대상으로 체제 홍보차원에서 시작된 북한의 관광산업진흥은 훗날 국제관광기구 가입, 남북관광, 관광자원 개발 및 관광시설확충, 국제관광지대/관광특구/관광개발구 지정, 해외관광객 유치 등 다양한 정책시행을 통해 육성되어왔다. 북한의 관광정책은 금강산관광·개성공단이 정상 가동되던 시기에는 관광산업육성을 국가 산업정책의 일환으로 인식하며 적극적인 참여와 국제적인 협력체계를 유지하였다. 이와 같은 정책 기조는 김정은 국무위원장 집권 이후(2012년) ICBM 발사와 수차례의 핵실험을 통해 북한에 대한 국제적인 제재가 강화된 시기에도 노동당중앙위원회는 관광산업에 대한 육성을 강조하는 등 관광산업의 육성을 위한 다양한 노력을 기울여 왔다(<표 1> 참조). 박근수(2015)는 북한이 외국인 관광객 유치에 적극적인 이유로 첫째, 핵무기개발로 인해 장기간 계속된 대북제재 속에서도 외화획득의 용이성, 둘째, 북한에 부여된 폐쇄적이고 부정적인 국가 이미지 개선에 도움이 되며 또한 관광산업이 대규모 자본이 필요하지 않는 산업, 셋째, 김정은 위원장의 관심사 부합 등을 제시하였다.

<표 1> 북한의 관광정책 변화

구분	사건	정책
제1기 (1950.7~1991.12) 일본인 대상의 소규모 정책 추진	<ul style="list-style-type: none"> ●2002년 납치일본인 귀환거부 ●북일관계 악화, 일본 관광객 방북 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ●1953년 8월 여행관리국 및 조선국제여행사 설립 ●1987년 9월 UNWTO에 가입하면서 국제관광정책 투진, 일본인 북한관광 첫 허용 ●1991년 5월 북-일간 전세기 운행, 나진-선봉을 자유경제무역지대로 선정
제2기 (1991.12~2011.12)	<ul style="list-style-type: none"> ●2006년 2월 북한관광 중국인의 도박열풍, 중국당국 북한관광 전면 금지 ●2008년 7월 북한군 피격으로 인한 관광객 사망사건 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ●1996년 PATA 가입, 원산-해주-청진 등을 중심으로 단체 외국인 중심 관광코스 개발 ●1998년 11월 금강산관광 개시 ●2003년 육로를 통한 금강산 관광 실현, 2007년 개성관광 개시 ●2009년 아리랑축전 외국인 단체관광 허용 ●2010년 4월 북-중 수교 60주년 MOU 체결, 중국인 단체 북한관광 공식 시작 ●2010년 외국인 관광객 상시 방북관광허용 및 관광비용 16% 인하 ●2011년 7월 평양-상해 노선 개설
제3기 (2011.12~) 중국관광객 대상 정책 추진, 대규모 개발사업 전환	<ul style="list-style-type: none"> ●2013년 4월 북한 도발 위협으로 중국여행사 북한 단체관광 중단 	<ul style="list-style-type: none"> ●2012년 중국인 관광객 여권없이 방북하도록 규제 완화 ●2013년 외국인에게 평안남도 평성시, 평안북도 동림군, 신의주와 회령 등 개방 ●2013년 서구 관광객 투먼-온성군 남양구 다리 도보이동관광 시행 ●2014년 외국인에게 국내선 항공편 및 모든 평양 지하철역 개방 ●2025년까지 한화 8조8천억원(78억달러) 규모의 투자를 통해 북한 주요 관광지역에 연간 100만명 수준의 외국인 관광객 유치 목표를 밝히고 개발 착수

출처: 김상태(2018)

오늘날 북한관광조직은 노동당중앙위원회 산하 다양한 부서에 산재되어 있는데 통전부는 해외동포 및 남한국민 관련 업무를, 선전부는 북한주민의 국내관광을, 외국인 관광객을 대상으로 한 업무는 내각 산하 국가관광총국에서, 관광자원의 개발 관련 업무는 명승지개발지도국에서, 북한주민의 해외관광 업무는 국무위원회 산하 국가보위성에서 각각 주관하고 있는 것으로 알려져 있다(<그림 1> 참조).



<그림 1> 북한의 관광 행정 조직

출처: 김상태(2018)

2. 금강산 지구에 대한 계획 및 투자 현황

북한 당국은 해외 자본의 투자 활성화, 대외 경제관계 발전, 그리고 지역발전 도모를 위해 경제특구 및 경제개발구 등을 지정하고 있는데 이들 중 관광과 관련된 내용은 <표 2>와 같다. 북한 당국은 중국·일본·러시아 등을 염두에 두고 국제적인 관광지로 발전시키기 위해 원산-금강산 국제관광지대와 무봉국제관광특구를 지정하고 중앙에서 직접 관리하고 있다. 특히 원산-금강산국제관광지대는 금강산관광지구법에 의거하여 2002년 국제적관광지로 육성하기 위해 지정한 경제특구로 면적은 100.0km²에 달하며 자치권이 부여되어 독자적 지도관리를 하고 있으며, 토지 임차기간은 50년, 출입증서만 있으면 무비자로 방문이 가능한 것으로 되어있다.

북한 당국은 원산-금강산 국제관광지대를 6개 지구(원산, 마식령, 울림폭포, 석왕사, 통천, 금강산지구 등)로 구분하여 관광활성화를 위한 기반을 확충할 계획이다.

<표 2> 북한의 관광 관련 경제 특구 및 경제개발구 현황

분류	명칭	면적(km ²)	지정연도	주요기능
경제특구	원산-금강산국제관광지대	100.0	2002	국제적관광지
중앙급 경제개발구	무봉국제관광특구	84.0	2015	백두산연계관광지
지방급 경제개발구	청수관광개발구	37.7	2014	혁명사적지, 관광단지 등
	신평관광개발구	8.1	2013	탐승, 휴양, 체육, 오락 등
	온성섬관광개발구	1.7	2013	수영장, 골프장, 경마장 등

* 출처 : 김성윤 외 2인(2018)

원산-금강산 국제관광지대 투자안내서에 따르면 관광자원 신규 개발과 기존자원의 개보수가 혼합된 형태로 제시되고 있으며, 지대 내에서 이루어지는 모든 투자유치사업은 일정기간 건설 이후 운영권을 최소 5년에서 최장 30년까지 보장하면서 투자자에 대한 수익을 보장하는 방식으로 진행할 계획인 것으로 되어있다. 그러나 초기 계획에는 원산-금강산지대에서 구분된 6개 지구 중 마식령 및 석왕사 지구에 대한 계획은 미포함 되었는데 이는 원산-갈마 국제공항과 마식령지구 스키장 개발을 해외자본 유치 없이 자체적으로 중점 추진하는 것으로 결정하였기 때문으로 판단된다. 따라서 투자안내서에는 적극적인 개방정책을 통해 원산·통천·금강산 3개 지역에 대해 관광과 연계된 7개 분야(인프라, 숙박, 식당, 상업, 서비스, 보건, 산업)에 대한 해외투자 유치계획을 제시하였다. 그 구체적인 내용으로는

- 숙박시설은 최소 100실에서 500실 규모의 4~5성급 호텔에 대한 투자를 요청하면서 기존시설에 대한 적극적 활용과 신규구상지역에 대한 투자요청
- 관광객을 위한 식당에 대한 신축·개보수에 대한 요청과 상업거리, 백화점 등에 대한 투자를 받아 관광객 편의 제공을 증대시키기 위한 계획 수립
- 서비스(봉사)시설은 컨벤션, 운송수단, 크루즈 및 관광안내센터 등에 대한 투자를 유치하고 있으며, 삼일포와 외금강지역에는 카지노시설에 대한 투자요청 등이다.

원산-금강산 국제관광지대의 한 축에는 원산이 자리하고 있다. 원산은 원산항 개항 및 경원선철도 개통으로 일제 강점기부터 교통의 요지였는데, 최근 2시간 내에 평양에 닿을 수 있는 평양원산고속도로 개통 및 원산갈마국제공항 리모델링 완료 등으로 그 중요성이 증가하였을 뿐 아니라 향후 시베리안 철도(TSR)까지 연결된다면 주요 물류거점으로 성장 가능성이 매우 높은 지역이다. 원산 지구에는 송도원, 장덕도, 명사십리 등 주요 관광자원과 약 1,300실 규모의 호텔급 숙박시설을 갖추고 있으며, 반경 50Km 이내에 마식령스키장지구, 울림폭포지구, 석왕사지구의 풍부한 관광자원이 분포하고 있다. 이렇듯 원산은 풍부한 관광자원, 교통접근성, 주요시장에의 접근성 측면에서 강점을 가지고 있어 김정은 국무위원장 집권 이래 계획도시로 개발하기 위해 적극적인 개발과 투자유치가 추진되고 있다.



<그림 2> 원산-금강산 국제관광지대

* 출처 : 김성운 등(2018)

금강산이 위치한 지역 또한 원산-금강산 국제관광지대의 또 다른 축으로 이 지역은 강원도 고성군과 온정리, 통천군 일부가 포함된 금강산관광특구 지역이다. 금강산 관광 특구는 총면적 66km² 규모로 특구법에 의거 운영되며 외자유치를 통한 골프장, 스키장, 카지노, 요트장, 종합상점가 등 대규모 개발이 계획되어 있어 자유로운 투자가 허용될 뿐 아니라 개인, 법인 등 기업 창설 자유가 보장되며 특구 내에서는 관광의 시간 제한이 없는 자율관광도 허용되는 특징이 있다. 특히 금강산을 주요 자원으로 한 금강산관광은 남북관광의 효시가 된 의미 있는 지역이라 할 것이다. 이하에서는 금강산관광을 중심으로 그동안 전개된 일들을 간략히 정리하였다.

3. 금강산관광의 과거

한반도의 남북통일에 대한 염원을 안고 이산가족과 실향민 등을 태우고 북한의 장전향 입항과 함께 시작된 남북관광은 한반도의 긴장 완화, 정치적 대립의 완충 및 가교 역할, 대규모 인적·물적 왕래를 통한 남북 상호간의 이질감 해소 등에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다(현대경제연구원, 2014). 남북접경지역에 위치하고 있을 뿐 아니라 우리 민족 차원의 의미가 큰 금강산을 중심으로 이루어진 금강산관광은 남북관광에 있어서 핵심이다.

1998년 11월 시작된 금강산관광은 2002년 11월 금강산지구를 관광특구로 지정하는 『금강산관광지구법』제정과 함께 확대되었다. 관광방식도 해로(海路) 관광에서 시작하여 2003년 9월에는 육로(陸路) 관광으로, 그리고 2008년 3월에는 승용차 관광으로 다변화되었으며, 관광 일정도 2004년부터 당일, 1박2일, 2박3일 등으로 확대되었다. 또한 초기에는 구룡연과 만물상, 삼일포 등이 관광 코스에 포함되었으나 해금강과 동석동~세존봉~구룡연 순환코스가 추가되었고 야영장과 해수욕장 등도 개방되었다. 2007년 6월에는 내금강이 관광코스에 추가되었고 2008년 5월에는 골프장 개장 등이 이루어졌다.

2008년 7월 11일 관광객 박왕자씨 피격 사건으로 금강산관광이 중단될 때까지 금강산을 찾은 관광객은 2007년에만 35만 명에 달하는 등 1998년 11월부터 2008년 7월 11일까지 총 195만 6,000명인 것으로 집계되었다(신용성, 2011). 한편 통일부 자료에 따르면 금강산관광지구에 대한 투자액은 현대아산이 US\$ 1억9,660만, 한국관광공사와 에머슨퍼시픽 등 기타 기업이 US\$ 1억2,256만 등 총 US\$ 3억1,916만에 달하는 것으로 나타나 있다. 또한 우리나라 정부는 이산가족면회소(550억원), 관광도로(26억6000만원), 소방서(22억원) 등에 총 598억6,000만원을 투자한 것으로 되어있다. 현대그룹은 금강산 지역을 50년간 사용하면서 사용료로 2005년 2월까지 북한에 9억4천200만달러를 지불하기로 합의했으나 4억5천500만달러를 아직 지급하지 못한 것으로 알려져 있다(「연합뉴스」, 2019/10/29). 금강산관광지구에 건설된 남측 시설 현황은 다음과 같다.

금강산은 관광목적지로서 뿐 만 아니라 다른 이유로 남북한이 만나는 장소로 활용되었는데 총 18차례에 걸쳐 이루어진 남북한 이산가족 상봉 가운데 1985년 고향방문단 행사와 2000~2001년에 이루어진 3차례의 이산가족 상봉행사를 제외한 모든 이산가족 상봉행사의 상봉장소로 이용되었으며, 조국평화통일기원 금강산기도회와 평양 모란봉 교예단 공연, 금강산 마라톤 대회 등 각종 종교·문화예술의 교류 장소로도 활용되었다. 금강산관광을 시작으로 성사된 남북통일농구대회와 평양교예단의 서울공연 등은 이후 각종 국제대회에서 남북한 동시 입장권 응원으로 이어져 남북한 체육·문화·종교 교류확대에 새로운 지평을 연 것으로 평가되고 있다.

금강산관광은 2003년 9월 평화항공여행사의 백두산.평양관광과 10월의 평양 류경체육관 개관 기념 관광, 그리고 2005년 8월의 개성 시범관광과 2007년 12월의 개성 본관광 등으로 후에는 개성공단 사업으로 이어지는 성과로 이어졌다.

<표 3> 금강산 관광지구 내의 남측 시설 현황

시설명	개관일	시설 구성	소유	운영
이산가족면회소	2008.7.	지하 1층, 지상 12층에 206개 객실, 연회장 등 부대시설	정부	현대아산
온정각 동관	2005.8.	지상 2층, 판매시설, 식음료시설, 부대시설 등	한국관광공사 현대아산	현대아산
온정각 서관	1999.2.	지상 1층, 판매시설, 식당, 카페, 사진관 등	한국관광공사 현대아산	현대아산
해금강호텔	2000.10.	1987년 건조된 선박을 활용 지하 2층, 지상 7층, 160개 객실, 식·음료시설, 부대시설	현대아산	현대아산
구룡마을	2005.4.	컨테이너 192동 197실	현대아산	현대아산
금강펜션타운	2003.12.	펜션 34동(150명 수용), 매점 등	다인관광	다인관광
문화회관	1999.2.	620석 공연장	한국관광공사	현대아산

신용석(2017)은 금강산관광사업의 구체적인 성과를 정치.경제.문화 등 세 분야에서 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 정치적 측면에서 금강산관광은 남북 간 군사긴장을 완화하는 데 기여하였다. 즉 남북 간의 국지적 무력충돌이나 북한의 핵실험으로 인한 남북관계의 경색국면에서도 금강산관광이 계속된 점이나 금강산관광으로 인하여 북한 고성항(장전항)의 개방, 북한의 최전방 군사기지가었던 해금강의 개방, 분단 이후 최초로 비무장지대를 통한 다수 일반인의 통과가 가능해진 점 등이 정치적 성과다. 둘째, 금강산관광은 남과 북 양측에 경제적 성과를 가져왔다. 북한에 미친 가장 직접적인 효과로서는 북한의 외화수입에 대한 기여다. 1998년 금강산 관광 사업이 시작된 이래 현대에서 북한에 지불한 관광대가와 관광객에 의한 수입을 고려하면 북한이 거둔 외화는 5억 달러가 넘을 것으로 추정된다. 남한 쪽의 경제적 성과로는 우선 1999년부터 2008년까지 현대아산의 금강산관광 매출액이 7,378억 원을 기록하였다. 또한 같은 시기 금강산지역의 총 투자액은 약 3,530억 원이며 이 과정에서 여행업, 요식업, 운송업 등의 각 분야에 경제적 효과를 발생시켰다. 셋째, 금강산관광이 가져온 사회문화적 효과로서 남북간의 정서적 교류를 들 수 있는데 금강산관광에서 발생하는 남북의 접촉은 민족적 정서 회복에 역시 기여하였다.

남북한 당국은 금강산관광 중단 이후 관광재개를 위해 지속적인 협상을 벌여왔는데 우리나라 정부는 박왕자 씨 사건에 대한 북측의 진상 규명과 재발방지, 신변안전을 위한 제도적 보장 등 '3대 선결조건'이 충족돼야 한다는 입장을 견지하였고, 이에 대해 고(故) 김정일 국방위원장은 2009년 8월 방북한 현정은 현대그룹 회장과의 면담에서 이미 "최고의 수준에서 (안전보장을) 담보해 준 문제"라는 입장을 고수하면서 합의에 이르지 못한 바 있다. 이후 북한은 남측 자산에 대한 몰수·동결, 금강산국제관광특구법 제정, 현대아산 독점권 취소, 재산권 법적 처분 및 남측 관계자 추방에 이어 남측 자산을 활용해 중국인 관광객을 상대로 영업을 개시했으며, 북한의 핵 능력 고도화에 따른 국제사회의 대북제재가 강화되면서 금강산관광 재개 협

상은 답보 상태에 머물고 있다.

한편 금강산은 우리나라 현 정부에서 추진하고 있는 한반도 신경제지도 구상과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 중요성을 가진다. 한반도 신경제지도 구상의 비전은 한반도 경제통일과 북방경제시대의 개막이며, 목표는 ①한국경제의 신성장 동력과 일자리 창출, ②북한의 변화와 남북한 경제통합 촉진, ③동북아 평화경제공동체 기반 조성이다. 현 정부는 이러한 목표를 달성하기 위해 4대 핵심정책을 마련하였는데 이는 ①환동해 경제벨트, ②환황해 경제벨트, ③접경지역 평화벨트, ④하나의 시장 협력이다(김동성 외 6인, 2017; 임을출, 2017; 홍순직, 2018). 첫째, 환동해 경제 벨트는 동해연안을 중심으로 교통·관광·자원·에너지벨트를 조성하는 것이다(정규식, 2019). 설악산과 원산을 잇는 국제관광협력 사업과 금강산관광 재개, 단천 자원개발 협력, 나진-하산 복합물류 사업, 남·북·러 3개국 에너지협력 사업 등이 있다. 둘째, 환황해 벨트는 수도권에서 개성공단, 남포, 해주, 신의주를 연결하는 서해안 물류·산업·교통벨트를 구축하는 것이다(정규식, 2019). 셋째, 접경지구 평화벨트는 한강하구에서 DMZ를 연결하는 경기북부 및 강원도의 접경지역을 환경·생태·평화·관광 벨트로 구축하는 것이다(정규식, 2019). 이 지역들은 생태, 역사관광자원도 풍부하며, 평화안보관광자원도 잠재력이 있다(이용규, 2019). DMZ는 한국전쟁의 결과인 남북분단 지역으로 냉전과 한국전쟁, 한국의 근현대사를 직접 목격할 수 있는 역사적인 현장으로 한국역사의 비극적인 현장으로 세계 유일한 분단 국가의 현장을 볼 수 있는 평화와 안보교육의장으로서 가치가 높다(전명숙, 2019). 특히 신경제지도 구상의 4대 핵심정책 가운데 환동해 국제관광벨트 조성과 DMZ 접경지역 평화벨트 구축은 새로운 남북관광 협력과 밀접히 관련되어 있는데, 이는 금강산관광 재개를 통해 남북이 연결되면 DMZ 생태·평화 관광벨트와 동해안 국제관광벨트 조성, 신북방정책 실현의 시발점이 될 수 있기 때문이다.

4. 금강산관광 재개 관련 최근의 변화

금강산관광의 중단 이후 북한당국의 천안함 폭침사건, 일련의 핵실험과 장거리 미사일 발사에 따른 국내외의 대북제재 등으로 인해 남북관광을 포함한 북한과의 모든 경제협력 사업은 중단된 상태에 있다. 그러나 최근 개최된 일련의 남·북·미 정상들 간의 회담(<표 4> 참조)은 금강산관광 재개에 대한 희망을 가지게 하였다.

금강산관광이 중단된 이후 남북관계가 온탕과 냉탕을 오가는 동안 북한당국은 원산-금강산 국제관광지대 개발과 관련하여 많은 노력을 기울여 왔다. 마식령 스키장은 2013년부터 운영되고 있으며, 국제 관광산업의 전초기지로 활용하기 위해 원산·갈마지구를 한·미·일 자본을 배제한 상태에서 2020년 상반기 완공을 목표로 하고 있을 뿐 아니라 양덕군에 온천단지도 개발하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 금강산관광지구에 대한 관심은 상대적으로 미흡하였으며, 그 결과 금강산관광사업과 함께 건설되었던 남측 시설물에 대한 관리 상태는 엉망인 것으로 나타나고 있다.

<표 4> 최근 남북, 북미관계 일지

날자	주요 내용
2017.5.10.	문재인대통령 취임사에서 “여건이 조성되면 평양에도 가겠다”라며 정상회담 의지 표명
2017.7.6.	문재인대통령 독일 방문 시 “한반도의 긴장과 대치국면을 전환시킬 계기가 된다면 북한의 김정은위원장과 만날 용의가 있다”는 베를린 구상 천명; 한반도 항구적 평화정책 이끌 5대 기조, 4대 제안 제시
2017.7.19.	한반도 新경제지도 구상(동해권, 서해권 등 권역별 남북협력벨트를 마련하여 한반도 경제공동체를 구축하고자 하는 계획) 재확인(국정운영 5개년 계획)
2017.9.7.	新북방정책(3차 동방경제포럼 기조연설): 나인 브릿지(9-Bridge) 전략 [러시아와 한국 사이에 가스·철도·항만·전력·북극항로·조선·일자리·농업·수산 9개의 다리(9-Bridge)를 놓아 동시다발적인 협력을 이뤄나가자는 것] 제시
2018.1.1.	김정은국무위원장 신년사에서 2018년 동계 올림픽을 계기로 남북 간 대화 의지와 함께 “누구에게도 대화와 접촉 내왕의 길을 열어 놓을 것”이라고 피력. 청와대도 “환영”을 표함. 2월과 3월 남북 각각 특사 파견
2018.1.9.	남북 고위급 당국회담 합의 도출(北대표단 평창올림픽 파견, 군사당국 회담 개최, 우리민족이 한반도문제 당사자로서 대화와 협상을 통해 해결(남북 고위급 및 각 분야 회담 개최))
2018.4.27.	판문점에서 제1차 남북정상회담 개최 및 ‘판문점 선언’ 채택 [비무장지대의 실질적 평화지대화, 서해 북방한계선 일대의 평화수역화, 10. 4 선언에 합의된 사업들을 적극 추진, 동해선 및 경의선 철도 및 도로 연결을 명문화하여 정부의 ‘한반도 新경제지도 구상’ 현실화 가능성 높임]
2018.5.26.	판문점에서 제2차 남북정상회담 개최
2018.6.12.	싱가포르에서 제1차 북미정상회담 개최 및 센토사 합의 도출(4.27합의 재확인 및 북한의 완전한 비핵화 합의)
2018.8.18. -20.	제3차 남북정상회담 개최. 문재인대통령 ‘능라도 5월 1일 경기장’에서 15만 북한주민 상대 연설 및 평양공동선언 ‘종전선언’ 가능성 제시 및 경제·산림·보건분야의 협력강화, 이산가족상봉, 국제경기 공동 출전 등 합의. 부속 합의서에 남북공동군사위원회를 만들어 우발적 충돌 방지 위한 노력 강구 명시
2019.2.27. -28.	베트남 하노이에서 제2차 북미정상회담. 협상 결과도출 무산
2019.6.30.	문재인대통령, 김정은국무위원장, 트럼프대통령 판문점에서 만남, 북미정상회담. 실무협상 돌입 합의

최근 북한당국은 금강산관광지구의 남측 시설 사진을 언론에 제공했는데 민간기업과 한국관광공사, 정부가 소유한 건물들인 해금강호텔, 구룡빌리지, 금강펜션타운, 온정각, 이산가족면회소, 문화회관 등은 지난 10여 년간 전혀 관리되지 않고 방치된상태로, 이에 대해 김정은 국무위원장은 "피해지역의 가설막", "건설장의 가설건물"과 같다고 표현한 바 있다. 조선중앙통신에 의하면 김정은 국무위원장은 최근 남측과 협의해 금강산 내 남측 시설을 철거하라고 말한 것에서 한걸음 더 나아가 "금강산은 북과 남의 공유물이 아니다. . .남조선 당국이 부질없는 주장을 계속 고집한다면 시설 철거를 포기한 것으로 간주하고 일방적으로 철거를 단행하는 단호한 조치를 취할 것이라는 최후통첩을 보냈다."라며 일방철거를 언급하면서 "우리의 금강산을 민족 앞에, 후대들 앞에 우리가 주인이 되어 우리가 책임지고 우리 식으로 세계적인 문화관광지로 보란 듯이 훌륭하게 개발할 것이며 거기에 남조선이 끼어들 자리는 없다."고 한 바 있다(「프리티안」, 2019/11/15).

이와 같은 김정은 국무위원장의 발표는 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 2000년 공식 발표한 6.15남북공동선언 제4항“남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다”와 이 합의 사항에 반하는 것이다. 뿐만 아니라 6.15남북공동선언을 바탕으로 2018년 8월 이루어진 평양공동선언 2조 2항에 의하면 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기 위해 “조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화 하고(중략)”라고 명시되어 있는데 김정은 국무위원장의 발언은 이 조항을 스스로 깨는 것이라 할 것이다. 결과적으로 북한당국은 이날 개성공단과 함께 남북관계의 상징적 ‘안전판’이자 잠재적 ‘연결고리’인 금강산관광에서 더 이상 남측과 함께 할 수 없다고 선을 그음으로써 최근 일련의 남·북·미 정상회담을 통해 형성되었던 금강산관광 재개에 대한 희망은 우리 정부가 금강산관광 재개를 적극적으로 추진하겠다는 의지 표명에도 불구하고 당분간 불확실한 것으로 판단된다.



<그림 2> 금강산관광지구의 남측 시설물

* 출처 : 연합뉴스, 뉴시스

III. 금강산관광 재개를 대비한 제언

남북협력에 있어서 금강산관광사업은 민족경제 관점에서 접근되어 왔다. 최근 어렵게 재개된 남·북·미 대화가 교착 상태에 빠짐으로써 대북제재 해제·완화 등 조건이 마련되는 대로 금강산관광과 개성공단 재개를 앞세워 남북관계 활로를 찾아나가려던 현 정부의 구상도 수정이 불가피하게 되었다. 그러나 금강산관광은 남북협력의 시발점으로서의 의미를 가지고 있고, 국

제정세의 변화에 따라 언제든지 남북간 교류 재개 가능성은 항상 열려 있어 남북 간의 통로구축이 절실하다는 점, 그리고 남한 국민의 금강산으로의 개별관광은 국제적으로 이루어지고 있는 대북 제재 대상이 아니라는 점 등을 고려할 때 금강산관광 재개에 대한 희망의 끈을 놓지 말고 다음과 같은 준비가 필요하다.

첫째, 금강산은 관광의 공간, 이산가족 만남의 공간, 사회문화 교류의 공간 등 세 개의 공간이 존재하고 있는 것이다. 경색된 남북관계 속에서도 사회문화교류는 지속적으로 이루어져 왔으므로 남북한 당국은 앞으로도 금강산 지역에서 사회문화교류가 지속되도록 유지함으로써 남북관계 유지에 필요한 최소한의 공간을 상실하지 않도록 해야 할 것이다. 물론 국제사회의 대북제재가 진행되고 있고 핵문제 역시 진전이 없는 상황이지만 남북 간 사회문화 교류 노력을 통한 북한의 태도 변화와 북미 대화 및 주변국들과의 협력 등의 유도를 위해 사회문화 교류 공간 유지를 위한 보다 적극적·능동적인 접근이 요구된다.

둘째, 1998년 금강산관광이 시작된 이래 남북관광은 민간이 주도하고 정부가 지원해 주는 형식이어서 故 박왕자 씨 피격사건에 남한 당국이 적절하게 대응하지 못한 부분이 있었음을 주지하여야 할 것이다. 일상생활이 아닌 모든 면에서 친숙하지 않은 다른 공간에서 이루어지는 관광활동은 무엇보다 안전한 관광환경이 전제되어야 한다. 우리나라 국민의 안전한 관광을 위한 제도적 장치가 남북한 협의를 통해 확실하게 만들어지지 않는다면 앞으로 어떤 방향으로 발생할지 모르는 돌발 상황에서의 적절한 대처가 불가능해지므로 그 어떤 것보다도 우리나라 관광객들의 신변 안전에 대한 제도적 장치 마련이 우선적으로 이루어져야 한다.

셋째, 김정은 국무위원장은 2019년 초 ‘개성·금강산의 조건 없는 재개’ 의지를 피력하였으나 최근 금강산관광시설에 대한 현지 지도에서 금강산관광을 남측과 함께 진행한 선임자들의 잘못된 정책을 비난하면서 “금강산이 10여 년간 방치돼 흙이 남았다 . . . 보기만 해도 기분이 나빠지는 너절한 남측시설들을 남측의 관계 부문과 합의해 싹 들어내도록 하고, 금강산의 자연경관에 어울리는 현대적인 봉사시설들을 우리 식으로 새로 건설해야 한다 . . . 지금 금강산이 마치 북과 남의 공유물처럼, 북남관계의 상징, 축도처럼 되어 있고 북남관계가 발전하지 않으면 금강산관광도 하지 못하는 것으로 돼 있는데 이것은 분명히 잘못된 일이고 잘못된 인식이다 . . . 세계적인 관광지로 훌륭히 꾸려진 금강산에 남녘동포들이 오겠다면 언제든지 환영할 것이지만 우리의 명산인 금강산에 대한 관광사업을 남측을 내세워 하는 일은 바람직하지 않다는 점을 강조하였다(「조선일보」, 2019/10/23).

이에 대해 우리 정부는 남측의 관광시설을 “우리”가 철거하겠다고 하면서 이와 더불어 원산·갈마 관광지구 개발에 남한이 참여하는 방안을 논의하자는 역제안(「조선일보」, 2019/12/2)을 하였는데 이는 남북관계 개선의 돌파구로 삼으려는 의도로 평가된다. 현재 금강산관광 문제를 둘러싼 남북 간 입장차가 여전히 평행선을 달리고 있지만 앞으로도 남한 당국은 어떠한 형태 일지라도 금강산관광과 관련된 합의 도출을 위한 대화 노력을 인내심을 가지고 지속하여야 할 것이다.

넷째, 북한은 2011년 금강산국제관광특구법 제정과 함께 북한 당국이 사업자 지위를 갖겠다고 명시한 바 있는데 이는 북한이 관광주도권을 갖겠다는 의지의 표명이다. 최근 김정은 국무위원장이 남측 시설의 철거를 언급한 시점에서 금강산 관광지구 내에 있는 한국관광공사와 현대아산을 비롯한 민간사업자들의 재산권 및 사업권 문제에 대한 북한 당국과의 논의가 필요하다. 앞으로 종전선언과 평화협정 등 여건이 성숙되어 금강산관광이 재개되면 중국, 일본 등 해외자본이 유입되고 남쪽의 기업 간 서로 경쟁하는 상황이 전개될 가능성도 있는데 지금부터 금강산관광사업을 남한 기업이 주도할 수 있도록 정부와 한국관광공사, 민간 기업들이 함께

속의하고 대응 방안을 적극 마련하여야 할 것이다. 또한 중앙정부나 한국관광공사는 국내외 정세 변화에 따라 향후 금강산관광사업 추진될 경우를 대비하여 금강산관광을 포함한 남북관광을 총괄적으로 다룰 수 있는 컨트롤 타워를 설치하는 한편 관련 사업의 불안정성과 손실발생 가능성을 사전에 예방하거나 실질적인 경제적 피해에 대한 보상책 마련 등 민간사업자들의 사업재산권 보호에 필요한 제도적 지원 시스템을 구축하여야 할 것이다.

다섯째, 향후에 재개될 금강산관광사업은 북한의 원산-금강산 국제관광지대 뿐만 아니라 한반도 신경제지대에서 제시된 동해권 에너지.자원벨트, DMZ 환경.관광벨트, 고성.속초.강릉 등으로 이어지는 동해안 광역관광개발사업 등과의 유기적인 연계를 고려하여 준비하여야 할 것이다. 이를 위해서는 금강산 관광지구 내 기초 자원조사, 남북한 관광개발계획과의 연계성 검토, 수용태세 진단 등과 같은 업무를 담당하는 금강산관광지구 남북공동자원조사단을 남북한 합의하에 구성하여 현장조사 및 분야별 전문가 의견교류를 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 한편 국제사회에 대해서는 금강산관광 재개를 통해 북한사회의 변화와 남북 및 북핵 문제 해결에 도움이 되는 방안을 모색해나가겠다는 의지를 가지고 이해관계자들의 설득과 동의를 유도해야 할 것이다.

결론적으로 금강산관광 재개 문제는 북한에 대해 이루어지고 있는 국제적인 제재 결의안으로부터 자유롭지 못한 것이 현실이다. 그러나 유엔안보리 대북제재의 본질적인 취지는 제재 그 자체에 있는 것이 아니라, 그 제재를 통해 비핵화 실현, 한반도 평화체제 구축이라는 최종 목표를 달성하기 위함임을 인식해야 한다. 따라서 금강산관광 재개 문제는 한반도 평화와 통일에 도움이 되는지 아닌지를 갖고 판단해야 하며, 그런 민족의식과 민족적 관점에서 접근해야 할 사안이다. 금강산관광 재개가 한반도 평화와 통일에 '조금이라도' 도움이 된다면 평화 프레임으로 재부팅(김광수, 2019)하여 새로운 남북관광협력 시대를 여는 도구로서의 역할을 감당할 수 있도록 여건 조성과 역량 강화에 주력하여야 할 것이다.

참고문헌

- 김광수. (2019.1.18.). “2019년 북 신년사 제대로 알기(2): 남북문제.” 통일뉴스 (<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=127560>).
- 김동성 · 이상훈 · 송미영 · 이성룡 · 김채만 · 고경빈 · 정성희. (2017). 『한강하구 평화적 활용을 위한 경기도 주요과제 연구』. 경기연구원, pp.1-268.
- 김상태 · 김준형 · 김철원 · 민경석 · 백천호 · 한명섭(2018.6.). “남북관계 변화와 남북관광 전망.”『한국관광정책』, 제72권, pp.62-77.
- 김상태. (2018.12). “북한관광의 실태와 대응방안.”『한국관광레저학회 학술발표대회』, pp.11-54.
- 김성운 · 박경열 · 김상태. (2018). “북한 관광개발계획 현황과 남북관광 협력 방향: 원산-금강산 국제관광지대를 중심으로.”『Research Brief』, 제27권.
- 박근수. (2018). “북한관광의 현황과 남북한 문화관광협력 전망에 관한 연구.”『한국사상과 문화』, 제94권, pp.231-249.
- (2015). “북한관광의 현황과 전망.”『배재대학교 북한관광연구소 학술심포지움』.
- 신용석. (2017). “문재인 정부의 남북관광협력을 위한 과제.”『한국관광정책』, 제70권, pp.74-77.

- (2012). 『남북관광 현황 분석 및 정책 대응방안』. 한국문화관광연구원.
- (2011). “금강산관광의 재개를 대비한 제도적 개선방향: 관광객 신변보장 문제를 중심으로.” 『관광학연구』, 제35권 제4호, pp.75-94.
- 이응규. (2019). “DMZ의 지속가능한 평화적 이용과 발전 방안.” 『접경지역통일연구』, 제3권 제1호, pp.107-149.
- 임을출. (2017). “한반도 신경제지도 구상이란?” 『통일한국』, 9월호 특집.
- 정규식. (2019). “신동북아시아 지역 질서의 재편과 새로운 경제협력 모델 구축.” 『한중관계연구』, 제5권 제1호, pp.1-22.
- 한국관광공사. (2001). 『북한의 관광산업 현황 및 관광특구 확대 가능성』.
- 현대경제연구원. (2014.3). 『남북관계 전문가 설문조사』.
- 홍순직. (2018). “남북관광 협력 추진 방향.” 『한국관광정책』, 제71권, pp.60-64.
- Connell, J. (2017). “Shining Sight on the Darkness: Placing Tourist within North Korean Tourism. Comment on: Desiring the Dark: ‘A Taste for the Unusual’ in North Korean tourism?” 『Current Issues in Tourism』, 20(4), 356-362.
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/23/2019102300342.html (검색일: 2019. 12. 10).
- <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=EC219>(통일부 북한정보 포털)(검색일: 2019. 12. 15).
- <https://pinepark.blog.me/221725027301>(검색일: 2019. 12. 20).
- http://www.pressian.com/news/article/?no=265665&utm_source=naver&utm_medium=search (검색일: 2019. 12. 22).