

KINU 정책토론회

2019. 11. 5.(화), 12:00
코리아나호텔 다이아몬드홀(2층)



I 개요

- 일 시: 2019년 11월 5일(화요일), 12:00~15:00
- 장 소: 코리아나호텔 다이아몬드홀(2층)
- 주 제: 금강산 관광, 창의적 해법은 무엇인가?

II 프로그램

시 간	내 용		
12:00~12:10	인 사 말	임강택 통일연구원 원장	
12:10~13:00	회 의		
	사 회	전병곤 통일연구원 부원장	
	발 제		강영식 남북교류협력지원협회 회장
			김상태 한국문화관광연구원 선임연구위원
			김한규 한국관광공사 한반도관광센터 차장
			이영훈 SK경영경제연구소 수석연구원
	조한범 통일연구원 선임연구위원		
13:00~15:00	오찬 및 질의응답		

1 최근 금강산 관광 문제와 관련하여

강영식(남북교류협력지원협회 회장)

1. 금강산 관광시설 철거와 관련한 북한의 의도

- 일차적으로 11년째 중단된 금강산 관광 사업을 남북 협력 사업이 아니라 북한의 독자 사업으로 전환하겠다는 것을 시사함.
 - 김정은의 발언 : “금강산관광지구총개발계획을 먼저 작성심의하고 3~4단계로 갈라 년차별로, 단계별로 건설하여야 한다.”, “금강산에 남녘동포들이 오겠다면 언제든지 환영할 것이지만 우리의 명산인 금강산에 대한 관광사업을 남측을 내세워 하는 일은 바람직하지 않다.”, “금강산을 원산 갈마해안관광지구 및 마식령스키장을 하나로 연결해 문화관광지구로 세계적인 명승지답게 잘 꾸려야 한다.”
- 이는 “자력갱생”이 빈 구호가 아닌 단호한 결단임을 대외적으로 과시하는 것임.
 - 북한은 대북 제재 문제와 관련해 미국의 완강한 태도를 확인한 이후 자력갱생을 통해 경제건설에 나서겠다는 의지를 줄곧 강조해 옴. 금강산 관광 사업을 독자적으로 추진하겠다는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것임.
- 또한 김정은 위원장의 발언은 우리 정부에 대한 최후통첩의 성격도 있음.
 - 금강산 관광 사업을 조속히 재개하지 않으면 독자 사업으로 가겠다는 의사를 '합의'라는 표현에 담은 것으로 볼 수 있음.
 - 우리 정부가 "남측 시설들을 싹 들어내는 데"에 합의해 줄 가능성은 제로이지만 그렇다고 관광을 전면 재개하는 것도 당장은 무망하다는 것을 북도 잘 알고 있을 것임.
- 금강산 발언은 연이은 대미 메시지와도 연관됨.
 - 작년 9월 평양 남북정상회담에서 "조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화"하기로 했지만, 그 조건은 마련되지 않았음. 우리 정부는 "제재의 틀 내에서" 금강산 관광사업 재개를 모색했지만, 미국의 반대에 막혀 무산된 상황임.
 - 이에 북한으로서는 금강산 관광사업 독자 추진 의사를 강력히 밝힘으로써 제재에 대한 미국의 선택을 바꿔보겠다는 메시지를 전달하려고 한 것으로 보임.

2. 향후 전개 가능성 전망

- 先美後南의 전략과 탄핵 정국의 수렁으로 빠져 들어가는 트럼프 대통령의 처지에서 올해 말을 데드라인을 정한 김정은 위원장의 '새로운 길' 딜레마는 깊어질 것임.
- 자칫 올 해 북미 대화가 끝내 결렬되고 북한이 내년부터 "새로운 길"(?)로 나서면 북한은 금강산 관광에 이어 개성공단도 독자 사업으로 방향을 틀 것임.
- 그렇지만 북한의 메시지를 '남북관계의 단절'에만 초점을 맞추어서 해석할 필요는 없음. 정상회담 합의사항 이행을 통해 남북관계를 발전시키자는 북한의 입장은 여전한 것으로 해석해야 실마리가 풀릴 수 있음.
 - 김 위원장이 선택한 경제건설총력집중노선의 관철을 위해서는 남북협력이 필수적이고 대규모의 관광단지도 남측 관광객이 없이는 미래를 보장하기 어렵다는 점, 현대 자산을 일방적으로 철거한다면 우리 정부가 적극적으로 금강산 관광을 재개 하기도 어렵고 국제 신용도 크게 잃게 될 것이라는 점을 북도 잘 알고 있을 것임.
- 결국 대북제재의 피해가 전 방위적으로 확산되고 있는 북한에게 한미동맹을 내세워 우리의 현실적인 어려움을 이해시키는 것은 한계가 있다면 우리가 북한의 신뢰를 확보할 수 있는 담대한 발상의 진전과 다양한 방안을 마련해야 함.
 - 2017년 12월 이후를 복기해 보면 우리 정부의 과감한 결단과 노력이 당면한 난관에도 불구하고 남-북, 북-미관계를 중심으로 한 한반도 평화프로세스의 진전에 결정적인 계기가 되었다는 점을 다시금 상기해야 할 시점임.

3. 대응 방향 및 정책 건의

- 우리 정부는 평화가 경제협력으로 이어지고 경제협력이 다시 평화를 굳건하게 하는 평화경제의 선순환 구조를 강조하고 있음. 평화경제의 선순환을 위해서는 김정은 위원장의 “전제조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의” 대한 적극적인 응답이 필요함.
- 또한 평화경제의 초기단계 진입을 위해서는 최소한의 대북제재가 해제되어야 함. 그리고 대북제재의 해소 혹은 완화를 위해서는 북미관계 및 남북관계의 진전이 전제되어야 함. 결국 남북관계 진전을 위해서는 우리 정부의 자율성이 일정정도 확보되어야 하며 그 바로미터가 금강산관광 재개일 수 있음.
- 금강산 관광재개의 딜레마
 - 가능성 : 금강산관광은 우리 정부의 결정만으로도 재개 될 수 있음.
 - 금강산 관광을 위한 북한여행은 유엔제재 대상은 아님
 - 남북 간 주민들 간의 관광재개는 한반도의 평화를 유지하고, 상황의 평화적 해결

노력을 강조하고, 한반도의 긴장완화 노력이 필요함을 규정하고 있는 유엔 안보리 결의에 부합함.

- 한계 : 미국이 금강산관광 재개를 한미동맹의 핵심적 균열요소로 인식하는 한 우리 정부가 독자적으로 이를 결정하는 데에는 현실적 한계가 있음.
 - 미국이 북한을 여행금지국가로 규정하고 있는 상황에서 한국이 관광을 허가 한다면 이는 한미동맹에 대한 우리 정부의 심각한 균열행위로 인식할 것임.
 - 또한 관광재개를 위해서는 일정 정도 관광 인프라에 대한 재투자가 필요한데 이는 투자 금지나 물자수출금지 등에 관한 유엔제재와 마찰할 가능성이 큼.
 - 비핵화회담 진전 없이 관광재개에 대한 우리 사회의 갈등의 폭이 커질 수도 있다는 것이 우리 정부의 부담이 될 수도 있음.

○ 결국 금강산관광 문제는 단지 금강산으로만 한정될 수 없음. 한반도 평화프로세스의 좌절과 위기국면의 재연이라는 심각한 국면인식 하에서 다루어져야 함. 이러한 관점에서 관광재개의 창의적 해법보다는 비핵화 합의를 위한 담대한 접근이 필요한 때임.

○ 다만 금강산관광에 대해서는 우리 정부가 분명한 입장을 견지해야 함.

- 금강산 관광과 개성공단 재개를 비롯한 남북 간 경제협력은 상호 신뢰에 도움을 주어 조속하고 완전한 핵문제 해결에 중요한 역할을 수행할 수 있다.
- 평화경제의 추진과 남북관계 개선을 위한 조치는 우리 정부는 독자적 권한이다.
 - 금강산관광 중단, 5.24 조치(교역 및 경험 중단), 개성공단 중단 조치 등은 우리 정부의 독자적 대북제재이기에 필요한 경우 해제할 수 있다.
- 금강산 남측 시설의 일방 철거는 재산권보호와 협정파기라는 점에서 받아들일 수 없지만 북측의 입장도 십분 이해하여 관광문제의 해결을 위한 남북 간 대화를 재개 하고 동시에 개별관광 등 새로운 협력방식도 적극 모색할 수 있다.
- 향후 북측이 추진하는 원산-금강산 국제관광지대 구상에도 남측 기업이 참여할 수 있는 방안도 협의할 수 있다. 합의에 따라서는 원산-금강산 국제관광지대에 중국 등 국제관광객의 남측CIQ를 통한 방문도 협력하고, 우리 국민 및 국제관광객 방문이 편리를 위해 동해선 미 연결 구간도 조기에 착공할 수 있다.

2 금강산관광, 해법은 무엇인가?

김상태(한국문화관광연구원 선임연구위원)

1. 북한의 의도

- 금강산 시설 인식: 최초 금강산 시설물들의 건립은 자연경관에 크게 어긋나지도 않았고 현대아산의 종합계획에 따라 전체성도 있었다고 보이나 20년이 지난 지금에서 보면 ‘민족성’과 같은 시설물의 건축적 주제나 단지 전체의 통일성과 조화에서 비판의 여지가 있다고 본다. 특히 유지·관리의 공백이 10년이 넘는 만큼 시설의 외관이나 기능이 낙후되고 현대성이 없어 보일 수도 있다. 이는 남북관광 중단이후 자신들의 역량으로 새롭게 건설 해온 마식령 스키장, 삼지연군, 원산갈마해안관광지구, 양덕군 온천관광지구의 성과에 대한 자신감과 최신성에 비교해 보면 더욱 그렇게 판단할 수 있다고 본다.
- 한국시장 의존도 탈피: 중국관광객의 비약적인 방북실적과 시 주석의 500만 명 방북관광 약속설이 있는 상황에서 한국국민만을 바라보는 시장설정에 시장구조 변화를 추구하는 것은 당연해 보인다.
- 금강산 관광의 주도권 변화: 북한은 과거 교류시절에도 현대아산의 독점적 역할에 변화를 꾀하려는 여러 시도를 했었던 것으로 파악된다. 특히 자신들이 직접 주도권을 행사할 경우 훨씬 많은 이익을 취할 수 있다고 판단할 여지가 있다. 이에 따라 더 많은 해외자본들과 한국자본들을 경쟁시켜 자신들의 이익을 극대화할 구조로의 변경은 항상 시도될만한 것이라고 보인다.
- 금강산 관광 성격변경: 기존 금강산 사업이 남북공유물이나 남북화해의 상징으로 인식되는 데에 대한 강한 문제제기로 이번 기회에 북의 주도성을 확실히 하고 한국의 참여를 제한적 수준에 묶어두려는 의도가 읽혀진다.
- 남측과의 합의: 김 위원장도 일방적인 남측 시설물 철거에는 부담을 느끼는 것이 분명하다. 따라서 이 대목을 지렛대로 적극 활용할 필요가 있다.
- 이와 같은 점들을 종합적으로 고려할 때 북의 문제제기와 방향전환은 북의 입장에서 상당한 이유가 있는 것으로 보여지는 바 우선은 이를 그대로 강행할 가능성이 높아 보이나 일정한 여지를 두면서 남북관계나 북미관계의 압박과 병행하며 조정해 나갈 가능성도 여전히 있어 보인다.

- 그러나 북의 이러한 방향변화가 우리 사회와 국제사회의 상당한 저항과 부담을 초래할 수 있는 만큼 이를 설득력 있게 지적해 협의의 장으로 나오도록 하는 것이 중요하다고 본다.

2. 향후 전개 가능성 전망

- 김정은 위원장이 불과 열흘 전 금강산 현지도에서 강력하게 문제를 제기하고 방향을 제시한 만큼 가까운 시일 내 기존 입장의 변경은 쉽지 않을 것으로 보여진다. 이에 따라 북측은 금강산관광의 주도권을 강하게 행사하면서 자신들의 이익이 최대화되는 거버넌스의 변경과 김 위원장의 지시대로 조만간 새로운 종합계획을 수립, 발표할 것으로 예상된다. 관광객 유치계획에서도 제 1 시장을 중국으로 설정하고 우리 국민과 구 미주 관광객을 2차 시장으로 설정하는 한편 전주 등 소비역량이 있는 북한주민들도 유치시장에 포함시킬 가능성도 있다고 본다.
- 그러나 단순한 시설물 건립 이후 수준 있고 세밀한 인테리어의 마감과 국제관광상품의 개발과 판매는 물론 지속적인 시장과약과 마케팅, 관리에서 외부의 도움이 상당히 요구된다고 보는 만큼 일정한 시간을 가진 후에 우리의 제한적 참여를 제안할 가능성도 있다고 본다. 특히 우리가 강점을 갖고 있는 크루즈 연계나 세계 제 1의 면세시장 노하우, 카지노 시설을 기반으로 한 복합리조트, 역시 마이스(MICE) 산업에서 세계강국인 우리의 역량과 기법, 의료관광의 발전 등과 한류관광상품, 템플스테이, 서원스테이 등 종교문화관광의 성공 사례 등도 북이 크게 관심을 보일 수 있는 분야이다.
- 하지만 새로운 계획 수립과 개발이 상당한 시간이 소요되는 만큼 북은 지속적으로 이를 남북관계나 북미관계와 연동하여 우리의 참여여지를 때때로 열어주는 듯 하면서 협상력을 높이려 할 가능성이 여전히 크다.
- 물론 이러한 전망은 우리 정부가 얼마나 명분 있고 실행력이 담보된 대안을 창의적으로 적시에 제시하느냐에 따라 변화할 가능성은 상존한다고 보겠다.

3. 정부에 대한 건의

- 기본적으로 금강산관광에 대해 우리 정부는 명분과 원칙에 따라 대응해 나가야 할 것이다. 기본원칙으로는 우선 국민들의 정부 대응에 대한 이해와 공감대 형성이 매우 중요하다. 이는 박왕자 씨 사망사고가 매우 자극적으로 비판될 여지도 크고, 최근 북한의 계속된 미사일 발사, 황당하다고 보여진 평양에서의 월드컵축구대회 예선전 등으로 비판적 여론이 비등한 것이 사실이기 때문이다. 물론 우리 정부의 대응이 북의 동의를 받아야 한다는

조건도 충족되어야 한다. 또한 사실상 남북협의 진전이 미국과 UN 등 국제사회와의 소통과 이해 하에 가능하다는 점에서 이를 위한 조치가 중요하게 고려되어야 할 것이다. 끝으로 우리 정부의 대응 비용도 적정해야 할 것이다.

- 앞서 언급한대로 우리 정부는 금강산관광의 조급한 태도나 전격적 재개는 우리 국민에게 자칫 우리 정부가 굴복한 것처럼 보일 수 있고 북에도 잘 못된 시그널과 선례를 줄 수 있으며 국제사회에도 걱정과 우려를 불러올 수 있는 만큼 단계적으로 차분하게 추진하는 것이 바람직하다고 보여진다. 다만 이럴 경우 북의 반발이 예상되는바 금강산 등 북한관광과 한반도 전반에 대한 보다 원대한 계획과 비전을 제시하되 직접교류에 있어서는 소규모 개별관광 등을 시작으로 점진적으로 관광교류를 확대해나가는 것이 필요하다고 판단된다.
- 또한 북의 기본적 입장변화가 당장은 쉽지 않아 보이지만 우리가 어떤 거절하기 어려운 비전과 사업을 제시하느냐에 따라 변화의 가능성을 만들 수 있다고 봐야할 것이다. 그러한 관점에서 금강산 관광에 대한 우리 정부의 새로운 인식과 방향은 과거 “금강산관광이 불안정하고 불안전했으며 불편하고 부자유스러웠을 뿐 아니라 가격도 적정하지 않았다”는 평가와 함께 김 위원장이 지적한대로 기존 시설물이 한국적 요소 고려가 미흡했고 전체적 통일성이나 조화도 부족했다는 점을 인정함으로써 공감의 기초를 형성하는 것이 중요해 보인다. 또한 상품구성이나 프로그램이 최근 관광객의 요구나 행태에 부합되지 않는다는 점을 지적하고 이를 함께 극복하자는 메시지를 보낼 필요가 있다. 동시에 금강산관광의 새로운 비전은 남북양측의 과거 관광개발방식의 부작용과 한계를 넘어서는 동시에 새로운 시장 트렌드와 지속가능한 관광, 공정관광, 4차 산업혁명 등에 맞는 미래지향적 관광개발의 모습(가칭 ‘신한반도 관광개발모델’)을 그려 북의 관심을 자연스럽게 유도할 필요가 크다.
- 또한 세부적인 창의적 해법으로 관광객 주체의 변화, 관광지역의 논의 범위 확대와 관광대가의 지불방식 다원화, 관광의 질적 변화 등을 고려할 수 있다.
 - 관광객의 변화로는 과거 우리 여행사들이 단체관광객을 모집해 현대아산을 통해 방문하고 이중 일부 대금을 북에 주는 방식을 택해왔다면 이제는 개별관광객이 여행사를 통해 관광하는 방식이나, 이산가족과 가족들의 관광, 750만 명에 달하는 우리 해외동포의 금강산 관광 주선, 한국을 방문한 외래 관광객의 방북관광 연계, 각급 학술단체나 시민단체들의 현지조사나 협의차 방문 등을 고려할 수 있을 것으로 본다.

- 관광지의 범역변화로는 기존의 금강산관광을 포함하여 북한이 관심을 갖는 관광형 경제특구 등을 포괄하여 북한 전역에 대한 개발방향과 방안을 논의할 수 있을 것이다.
- 관광대가의 지불방식은 과거 현대아산을 통한 대량현금 지불에서 개별여행사의 개별적이고 직접적인 지불방식이나 에크로 방식, 이밖에 북이 합의 할 수 있는 현물지급방식 등이 검토된 바 있다.
- 관광협력의 범위와 내용 변화로는 남북양측이 각각 기존 관광개발과 운영의 문제점과 한계를 공유하고 새로운 시장추세와 기술발전을 반영하여 가칭 ‘신한반도관광구상과 계획’을 공동수립하자는 제안을 하는 것이다. 또한 이를 성공적으로 이루내기 위해 안정적인 남북협력이 필수적이라는 사실을 끈기 있고 근거 있게 설득해 가야할 것이다.
 - 그럼에도 불구하고 북측이 지속적으로 대면협의를 회피하고 남측시설의 전면적 철거를 강요할 경우 각각의 시설의 상황과 여건이 다르므로 전면 철수부터 부분적 리모델링까지 처리수준의 위계를 두고 각기 다른 처리가 필요하다는 점을 설득해야 할 것이다. 아울러 이러한 일방적 조치는 우리나라는 물론 국제사회의 신뢰를 북이 상실함으로써 치러야 할 비용이 예상보다 클 것임을 지속적으로 환기시키는 노력도 필요하다. 특히 우리국민들은 이미 금강산관광 의향이 크게 줄어든 만큼 더 이상 남한이 좋은 관광시장이 아닐 수도 있다는 가능성도 경고하여야 한다.
 - 또한 북이 의도하는 중국관광객의 경우 이미 북한도 겪었던 것처럼 북중관계에 따라 언제든 중단되거나 축소될 위험이 있다는 점도 근거와 사례를 통해 지적해둘 필요도 크다.
 - 무엇보다 정부는 소규모의 금강산관광이라도 재개하는 경우 남북관광 재개의 조건이었던 현지조사와 사과, 재발방지 등에 대해 합리적인 수준과 방법으로 북과 협의해 조치하고 설명해야 하며, 국민의 신변보장에 관해 어떤 형태든 구속력 있는 제도적 기반 설치에 대해 북한과의 합의와 조치를 먼저 이루어내야 한다.
 - 아울러 북의 강압적이고 일방적인 시설물 철거가 강요될 경우 이는 기존 현대아산 등 금강산 투자기업들의 생존을 위협하는 행동으로 향후 국내자본의 투자나 국제자본의 투자 가능성이 회복할 수 없을 정도로 훼손될 수 있음도 지속 경고하여야 한다.

- 또한 우리 정부는 북이 계속해서 현재의 입장을 고수하여 금강산 관광이 회복불능이 될 경우를 대비, 대국민 메시지와 현대아산, 한국관광공사 등 북한투자기관과 기업 등에 대한 성의 있는 정부의 입장과 조치계획을 미리 정리해둘 필요도 있다.

3 금강산 관광, 창의적 해법은 무엇인가?

김한규(한국관광공사 한반도관광센터 차장)

1. 북한의 의도

지난 달 23일 북한 김정은 국무위원장이 금강산 관광지구 내 남측시설 철거를 지시한 뒤 25일 북측이 금강산 국제관광국 명의로 철거 통지문을 보내왔다. 1998년 시작된 금강산관광은 2008년 중단 이후 여러 어려움을 겪어 왔지만 이번 북한의 철거 요구로 가장 큰 파고를 겪고 있는 형국이다.

북한의 남측시설 철거 요구에 담겨 있는 의도는 남북관계와 북한 관광산업, 북미관계 등 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 남북관계 측면에서는 금강산 관광사업 추진과 관련해 남측에 대한 기대감 상실과 불만 표시를 꼽을 수 있다. 김정은 위원장은 올해 신년사에서 금강산 관광사업에 대해 조건 없는 재개를 제안하면서 올해 내 관광재개에 대한 기대를 숨기지 않았다. 11년간 중단되어 온 금강산 관광을 재개함으로써 관광재개뿐만 아니라 대북제재완화까지 의도한 것이었으나 2019년이 이제 2개월밖에 남아있지 않은 지금 가능성의 공간이 더욱 좁아지면서 강공으로 선회함으로써 독자 개발 가능성을 열어두면서 한편으로는 재개 압박을 가하고 있는 것이다. 또한 신년사에서 관광재개를 제안했지만 결실을 맺지 못하고 있는 상황을, 철거 요구를 통해 대내적으로 일종의 설명을 하는 한편 상황 변화를 의도하고 있다고 볼 수 있다.

북미 협상 과정에서 남측의 역할에 대한 기대와 신뢰가 꺾인 것도 이번 철거 요구를 하고 있는 배경과 의도 가운데 하나로 분석된다. 하노이 정상회담이 노딜로 마무리되면서 북측의 입장을 이해하는 한편 미국을 설득해주길 기대했던 바가 성과를 거두지 못하자 남측의 역할과 능력에 의구심을 보이고 있는 것이다. 특히 관광 문제는 유엔 대북제재 사항도 아니고 금강산관광은 북핵문제로 인한 중단이 아니라 5.24 조치와 연관돼 있는 사항인데 미국과의 공조 속에서 재개를 하지 못하는 모습에 미국과의 직접 협상을 통해 문제를 해결하겠다는 의도가 이번 철거 요구에 녹아있다고 볼 수 있다.

이러한 점들이 남북관계 관련 단기적인 의도라 한다면 중장기적으로는 북한의 남북관계 전반에 걸친 변화 조짐도 그 배경과 의도로 판단된다. 북한은 그간 ‘우리민족제일주의’와 같이 ‘민족’이라는 담론을 대내뿐만 아니라 대남 관계에서도 핵심적으로 활용해 왔으나 이제는 이 민족이라는 언사를 ‘국가’ 담론, 즉 ‘우리국가제일주의’로 대체하고 있는 모습을 보이고 있다. 남북관계 측면에서 이러한 변화를 살펴본다면 남북관계는 점차적으로 ‘특수성’ 차원이 아니라 ‘보편성’ 차원에서 다뤄질 수 있다는 점을 시사하는 것이고 북한

입장에서는 남측에 특혜를 줬던 금강산지구를 이제 ‘정상’으로 환원해서 개발하겠다는 의도를 갖고 있다고 할 수 있다.

관광산업 측면에서도 이번 북한의 철거 요구 의도를 분석 가능하다. 북한은 지난해 4월 당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 ‘경제건설총력집중노선’을 새로운 전략노선으로 천명했다. 정치사상강국, 군사강국에 이어 경제건설에 집중하겠다는 것인데 이를 위해 관광부문을 핵심 수단 가운데 하나로 활용하려 하고 있다. 이러한 의도는 김정은 정권이 등장한 이후 지속되고 있다. 28개 경제개발구와 경제특구 중에 관광부문이 주요 테마인 곳이 6개 인 점에서도 드러나고 있고 김 위원장이 시행하는 현지도 가운데 원산갈마해안관광지구, 삼자연지구, 양덕온천지구 등 관광관련 장소가 빈번하다는 점에서도 파악가능하다.

이렇게 관광을 통한 경제개발을 의도하고 있는 가운데 금강산지구는 활용 가능한 주요 관광자원인데 남북관계로 개발을 하지 못하고 있는 상황을 더 이상 방치하지 않겠다는 의도가 이번 철거 요구로 이어진 것이다. 특히 핵심 역점 사업인 원산갈마해안관광지구의 완공(2020.4월)을 앞두고 그 길목인 금강산지구를 더 이상 놔둘 수 없다는 조급함 속에서 이번 철거 요구가 이어진 것으로 보인다.

아울러 관광 부문에서의 ‘자신감’이 이번 철거 요구로 이어진 또 다른 배경이다. 원산갈마해안관광지구와 삼자연지구, 양덕온천지구 개발이 진행되면서 독자적으로 금강산개발도 할 수 있다는 계산이 섰을 수 있고 평양 인프라 환경개선도 성과를 거두면서 금강산지구 건설계획을 자력갱생 형태로 해보겠다는 전략으로 이어지고 있는 것이다.

또한 김 위원장과 시진핑 중국 주석과의 브로맨스가 이어지고 북중관계가 훈풍을 타면서 중국 관광객이 최고치를 기록하고 있기 때문에 이러한 중국 관광객 유치를 통해 관광부문을 통한 경제개발이 가능하다는 계산이 이뤄지면서 금강산지구 개발로 이러한 흐름을 이어가겠다는 판단이 섰을 수 있다. 방북 중국관광객의 정확한 통계자료는 파악할 수 없지만 2012년 23만 명에서 2018년에는 120만 명에 달한 것으로 보도되고 있으며 이는 연평균 30.9% 증가에 해당하는 수치이다. 또한 2012년도 증가율은 중국 관광객이 관광에 나선 외국 가운데 가장 높은 증가율을 보인 국가에 해당하는 수치다.

관광 타깃의 변화도 유의해서 바라봐야 한다. 특히 지난 달 25일 통지문에서 국가관광총국이 등장하고 있는데 금강산 관광 타깃을 이전에 남측에만 의존했다면 국제적 관광을 통해서 풀어보겠다는 의도가 포함된 것으로 보인다. 기존에 국가관광총국은 주로 외래 관광 부문을 담당해 왔고 남북관광은 주로 아태 등 통전부, 금강산국제관광특구지도국 등이 담당해 왔다.

한편 북미관계 측면에서도 이번 철거 요구 배경과 의도를 파악해 볼 수 있다. 지난달 김 위원장의 금강산지구 현지도 수행 인원 가운데 최설희 외무성 제1부상이 포함돼 있는데 북미 협상이 원하는 방향으로 풀리지 않을 경우 ‘새로운 길’로 가겠다는 복선을 담고 있다는 해석이 가능하다.

2. 향후 전개 가능성 전망

북한 체제의 특성상 최고 통치권자인 김 위원장이 이미 공개 연사를 통해 지시한 사항이기에 쉽게 철거 철회, 즉 물러서리란 기대를 하는 것은 현실적으로 어렵다. 북한 당국으로서는 김 위원장의 지시를 이행하기 위해 계속해서 대면 접촉을 거부하고 통지문을 통한 협의에 나설 가능성이 있다. 최악의 경우에는 직접 철거를 실시하는 상황까지도 염두에 두어야 한다.

북측의 금번 철거 요구는 금강산관광지구에 대한 북측 입장에서 바라본다면 형태는 달라졌지만 비교적 일관된 입장의 연장선상이라 볼 수 있다. 북한은 2008년 관광 중단 이후 2010.4월 남측 자산 몰수 및 동결, 2011.5월 금강산국제관광특구법 채택, 2014.6월 원산-금강산국제관광지대 설치 등을 통해 이미 금강산지구 관련 기존의 남북합의서와 금강산관광지구법을 바꿔 남측 개발업자 지위를 변경하고 관광지구의 독자적이고 주도적인 개발을 추진해왔다. 따라서 향후 특별한 상황변화, 이들과의 이해관계가 맞물리는 '창의적인 해법'이 도출되지 않는 한 이 흐름은 이어질 것이다.

다만 북미 협상이 진전을 이룬다면 금강산지구 문제도 여러 측면에서 긍정적 흐름으로 바뀔 가능성이 크다. 북미 협상 결과 대북제재가 일부 해제되고 북한에 대한 보상이 논의된다면 자연스럽게 우리나라의 경험과 금강산관광 등이 지렛대로 제기될 가능성이 있기 때문이다.

하지만 중장기적으로 이제 남북관계는 새로운 관계맺음으로 들어갈 가능성이 있다. 남북관계를 특수성이 아니라 보편성 차원에서 접근한다면 남측에 대한 대우는 이제 여러 주요 나라 가운데 하나 정도로 치부될 수 있다. 이제는 우리도 북한 관련 사업에서 중국, 미국, 일본, 싱가포르, 러시아 등과 경쟁해서 진행하게 될 가능성이 있다. 향후 전반적인 기존 시스템 전환이 가속화된다면 당분간 그 전환기의 마찰음은 이어질 우려가 있다.

3. 정부에 대한 정책 건의

협상의 문이 완전히 닫힌 것은 아니지만 접점을 찾기 쉽지 않은 상황이다. 금강산 관광 중단의 직접적인 발단은 관광객 사망사건과 5.24 조치이지만 재개를 막고 있는 요인은 관광객 사망사건으로 인한 신변안전보장문제, 금강산국제관광특구법 제정으로 인한 관광 구조의 변화, 국제제재 등 여러 문제가 중첩돼 있기 때문이다.

우리 정부의 창의적 해법은 이러한 문제와 북한의 의도 등을 종합적으로 감안하여 남북 간의 교집합을 찾는 방향으로 도출해 나가야 한다. 북한이 철거를 요구하는 것은 반대로 금강산 관광에 대한 의욕이 강하다는 것을 반증하고 단순히 철거를 강행하겠다는 것이 아니라 우리에게 대한 재개 압박으로도 해석될 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 또한 금강산 관광은 기존의 구조로는 이제 불가능하다는 현실인식도 필요하다.

우선 금강산지구 차원에서 도출할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 실질적인 관광 재개 의미 부여를 할 수 있다는 점에서 금강산 개별 당일관광을 추진해 볼 수 있다. 당장 대규모 시설 투자가 필요하지 않고 국제제재의 벌크캐쉬 문제에 저촉되지 않을 수 있다는 점에서 고려 가능하다.

금강산지구 내 남측 자산은 이미 11년 이상 사용하지 않아 상당부분 노후화되었다. 이미 개보수가 필요한 것은 당연하고 일부 자산은 철거가 더 합리적인 방안일 수 있다. 이런 점을 감안하여 투자자산에 대한 사업권 보장과 금강산지구의 창조적 재개를 전제로, 시설 개보수와 재투자 방안을 마련할 필요가 있다. 북한이 상정하고 있는 금강산국제관광문화지구 총 개발계획의 △고성항 해안관광지구 △비로봉 등산관광지구 △해금강 해안공원지구 △체육문화지구는 우리가 상정하고 있는 금강산지구 공간의 3가지 성격 △관광 △사회문화교류 △이산가족 상봉과 맞닿는 부분이 있다.

북한의 원산-금강산국제관광지대 구상을 우리 구상과 연계해 교집합을 찾는 노력도 해야 한다. 9.19 평양공동선언에서는 ‘동해관광공동특구’를 공동으로 조성하는 문제를 협의하자는 내용이 포함돼 있다. 이를 고리로 원산-금강산-고성-강릉으로 이어지는 동해관광공동특구 조성 방안을 제안해서 북핵문제 해결이 일정 단계를 넘어서면 바로 추진하기 위한 준비를 갖춰나갈 필요가 있다.

금강산 관광을 넘어서 한반도 관광 차원에서 관광의 형식을 다양화, 다변화하는 노력도 필요하다. 북한이 관광을 통한 경제개발, 중국 관광객 유치 노력 등을 하고 있는 점을 감안하여 외국인 관광객의 한반도 관광을 추진한다면 남북관계 개선의 새로운 전기를 마련할 수 있을 것이다. 과거 간헐적으로 특정 행사에 한해 허용했던 남북육로이동이 외국인 관광객 대상 관광 상품으로 개발된다면, 그리고 그 상품 코스에 금강산을 포함하여 추진한다면 북측의 필요사항과 우리의 필요사항이 대북제재와 신변안전문제, 5.24 조치 등 기존의 문제에 저촉되지 않고 해결될 수 있다.

하지만 이러한 모든 창의적 해법 추진 노력은 미국 등 국제사회에 대한 설득 과정과 병행되어야 한다. 현재 모든 노력은 한계점이 분명하다. 현실적으로 국제사회의 대북제재를 저촉하지 않고 위에서의 방안을 현실화하기는 난망하다. 그렇다 하더라도 모든 방안을 찾아보고 다듬고 시도해 봐야 한다. 북미관계와 남북관계가 단순히 추수 관계와 선도 관계의 한 방향으로만 고착화되지 않도록 하기 위해서라도 대북제재에 대한 적극적인 설득이 필요한 상황이다. 북미관계와 남북관계가 한쪽의 부족(경색)이 다른 쪽의 성장(진전)을 저해하는 형태가 아니라 한쪽의 부족(경색)을 다른 쪽의 성장(진전)으로 메워주는 형태가 되어야 한다. 남북관계의 자율성을 제고하기 위한 능동적 시도가 필요한 시점이다.

한편 금강산 문제는 북한과의 문제이기도 하고 미국 등 국제사회와의 문제이기도 하지만 우리 내부의 문제이기도 하다. 내부 공감대 형성과 이해가 전제되어야 지속가능성 확보가 가능하다. 내부 설득 노력이 중요한 이유이다. 아울러 이 과정에서 북한에 대해서도 국제사회의 신뢰를 얻기 위해서는

비즈니스 관계에서의 신뢰가 중요하다는 점을 인식시키는 노력도 병행되어야 한다. 그러한 인식의 전환이 북한에게도 중요하다는 점을 설득하는 것이 우리 내부 설득에도 도움이 될 것이다.

4 금강산 관광의 해법 관련

이영훈(SK경영경제연구소 수석연구원)

- 김정은 위원장의 금강산관광지구 현지도의 주요 내용은 △건축물의 노후화 지적, △남측과 합의하에 철거, △남녀동포의 관광 환영과 관광단지 독자 개발 가능성 시사로 요약해 볼 수 있음(노동신문, 2019.10.23.)

1. 북한의 의도: 왜 10월 23일, 그리고 금강산인가?

- 10.23일은 김 위원장이 언급한 ‘새로운 길’의 시한을 고려할 때, 금강산 관광사업 차제보다 비핵화 협상 관련하여 큰 틀에서 볼 필요
 - 2019 신년사, 제2차 북미정상회담 추진 의지를 밝히면서도 미국이 제재와 압박에로 나아간다면 ‘새로운 길’을 모색할 수 있다고 언급
 - 최고인민회의 제14기 제1차 회의(4.11~12)에서 김 위원장은 시정연설을 통해 남한에 대한 실망감 표현과 함께, 연말까지 북미정상회담의 시한을 정하면서, 대북제재 장기화 가능성에 대응하여 자력갱생을 힘주어 강조
 - 10.5일 북미 실무협상 결렬, 10.15일 평양 축구경기 남한의 응원 및 중계 불허에 이어 10.23일 김정은 위원장의 금강산 관광단지 현지도. 그리고 10.31일 발사체 도발 감행(올해 5.4일~10.31 12차례 도발)
 - 더욱이 현지도에 대남정책을 총괄하는 장금철 통일전선부장, 대미협상을 총괄하는 최설희 외무성 제1부상이 동행
- 금강산관광지구 남쪽 시설물 철거 지시는 제재 위반에 해당되지 않기 때문에, 대북제재 장기화에 대응한 대안과 직결된 이슈이자 관광사업 장기 중단에 따른 새로운 대안 모색이 요구되는 이슈
 - 금강산관광지구 남쪽 시설물 철거 지시는 북-미 정상회담 합의 사항 위반이 아니고 미국과 유엔 제재와도 무관
 - 따라서 관광사업은 제재 하에서 핵심적인 외화소득원이 될 수 있고, 소규모 자본 투입으로 큰 성과를 거둘 수 있는 산업으로서 의미가 큼
 - 특히 금강산 관광은 10년간 중단됨에 따라 수입은 없고 시설들은 노후화 되어 있어, 새롭게 개발될 필요성이 북한뿐 아니라 남한에서도 대두
- 따라서 금강산관광지구 남쪽 시설물 철거 지시와 독자개발 가능성 시사는 비핵화협상에서의 미국과 남한의 입장 전환을 압박하는 한편, 입장 전환이 없을 경우 ‘새로운 길’을 가겠다는 의사 표명

- 2019년 말까지 북미정상회담의 진전 없으면 ‘새로운 길’ 모색이 불가피
- 올해 신년사에서 금강산관광사업의 조건 없는 재개 의사를 밝혔으나, 이제는 남한의 노력을 기대할 수 없어 자신들이 새롭게 독자적인 관광사업에 나서겠다는 의사를 표명한 것임
 - 우리는 개성공업지구에 진출하였던 남측기업인들의 어려운 사정과 민족의 명산을 찾아보고 싶어 하는 남녘동포들의 소망을 헤아려 아무런 전제조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의가 있습니다.(노동신문, 1.1)
 - “세계적인 관광지로 훌륭히 꾸려진 금강산에 남녘동포들이 오겠다고 언젠가 지 환영할 것이지만 우리의 명산인 금강산에 대한 관광사업을 남측을 내세워 하는 일은 바람직하지 않다”(노동신문, 10.23)

2. 북한의 대응과 남북관계 전망

- ‘새로운 길’은 북미협상 진전 여부, 보다 구체적으로는 미국의 입장에 따른 결과이기 때문에, 미국의 입장에 따라 크게 두 가지 시나리오를 상정
- [시나리오1] 미국의 새로운 셈법 제시에 따른 북핵협상 진전: 상대적으로 관광사업이 가장 빠르게 추진될 것이며 남북경협 여지도 큼
 - 북핵협상 진전으로 제재가 완화된다면, 장기제재에 대비하여 이미 추진하고 있는 관광사업이 가장 빠르게 추진될 가능성
 - 북한은 대외경제관계 발전에서 특별히 우선적으로 관광산업발전을 강조(김정은 연설 및 조선노동당 7차대회 결정서, 2016.5.8)
 - 그런데 북한의 관광개발구 건설 추진에서 취약한 부문은 철도, 도로, 통신 등 대규모 자본과 기술이 투입되어야만 하는 인프라 건설 부문임
 - 한편 건축자재도 충분한 것은 아님, 원산-갈마해안관광지구의 경우 6개월이 연장되었음(본래는 2019년 당 창건기념일(10.10일) 완공 예정이었으나, 내년 태양절로 연기)
 - 따라서 외부의 지원과 협력이 요구되는 부문에서 남북경협 가능성이 큼. 특히 금강산 관광개발의 역사, 입지적 조건 및 향후 수요 등을 고려할 때 북한으로서도 남한과의 협력이 가장 합리적임
- [시나리오2] 미국의 내부 정치 여건으로 인해 북핵협상 정체: 북한은 자력갱생을 강조하는 가운데 금강산 관광단지는 북한이 독자적으로 개발
 - 국산화의 확대와 함께 관광사업을 통한 외화 확보로 장기 제재에 대비하는 데 초점
 - 2013년 경제-핵무력 병진노선을 추진하면서 국산화를 강도 높게 추진, 경공업, 건설 등 주민생활 관련 산업에서는 생산 증대 및 국산화의 성과를 과시
 - 그러나 금속, 화학 등 부품소재 산업과 인프라 건설에서는 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있음
 - 남한이 적극 나서지 않는다면, 북한은 금강산관광사업을 남한과 합의

하겠지만 독자적으로 개발을 추진

- “보기만 해도 기분이 나빠지는 너절한 남측시설들을 남측의 관계부문과 합의 하여 짝 들어내도록 하고 금강산의 자연경관에 어울리는 현대적인 봉사시설들을 우리 식으로 새로 건설하여야 한다”(노동신문, 10.23)

3. 제언:

- 문제가 금강산보다 큰 틀에서 제기된 것이기에 해답도 큰 틀에서 구해야
 - 북핵협상의 협상 당사자는 미국과 북한이지만, 한반도의 이슈이기 때문에 남한 또한 이해 ‘당사자’의 입장으로 접근할 필요
 - 그런데 핵협상의 구조를 고려할 때, 당사자로서 남한의 역할은 협상의 여건을 조성하고 또는 촉진하는 역할(중재자 혹은 촉진자)일 것임
 - 이러한 남한의 입장은 앞으로도 유효하기에 기존의 입장을 확고히 그러나 보다 적극적으로 견지해나갈 필요, 즉, 북미 간 정보의 비대칭성에 따른 오해와 불신의 소지가 여전히 크기 때문에 이를 해소하는 데 보다 적극적으로 중재할 수 있다는 의미임
- 동시에 북한의 관광사업에 대한 이해를 전제로 북한의 Needs에 접근
 - “조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화” 하기로 약속한 ‘9월 평양공동선언’ 정신을 준수
 - 1단계: 제재국면에서는 국제사회의 대북제재에 저촉되지 않는 개인관광 혹은 물자대납 형식의 관광 추진. 동시에 최근 북한이 관심을 기울이는 호텔경영, 생태관광 등 관광사업의 S/W에 대한 지식공유사업을 추진
 - 최근 북한의 경제 계간지 『경제연구』를 보면, 호텔경영, 관광보험과 광고, 관광 가격 및 생태관광 등의 주제를 다루고 있고, 특히 ‘생태관광’이 거의 절반을 차지할 정도로 생태관광에 대한 관심이 높음
 - 2단계: 금강산과 설악산을 연계하는 남북한 연계관광을 시작으로 북의 원산갈마-마식령스키장-백두산 관광 등으로 확대
 - 3단계: 제재완화 국면에서 관광개발구의 철도, 도로, 통신, 금융 등 인프라 건설에 남한의 적극 참여

5 금강산 시설 철거 지시 의도와 대응 방향

조한범(통일연구원 선임연구위원)

1. 의도

■ 남북경협 ‘새 판짜기’

○ 북한이 주도하는 새로운 남북경협의 의도를 내포함.

- 북측이 노동력과 관광지를 제공하고 남측이 운영하는 개성, 금강산 모델에 대한 불만

- 기존 개성, 금강산 모델의 경우 남측에 유리한 측면 상존

○ 금강산 관광의 주도권을 북한이 행사하겠다는 의도로 볼 수 있음.

- 금강산 관광의 중단이 아닌 확대 개발 의도를 내포한 점에 주목

■ 원산-금강산 국제관광지대 개념으로 확대 개발할 의도를 내포함.

-북한은 이미 원산-금강산 국제관광지대 개념으로 접근 중

- 원산지구, 마식령스키장지구, 울림폭포지구, 석왕사지구, 통천지구, 금강산 지구 등 6개 권역으로 구분, 집중 개발 중

- 현대그룹이 주도하는 기존 사업이 북한 계획과 일부 충돌 개연성



자료: ‘강원도현동공업개발구’, 조선민주주의인민공화국·외국문출판사, 2016.

- 금강산-갈마해안관광지구 연계, 개발 계획이 차질이 발생하고 있는 것으로 보임.
- 갈마해안관광지구의 경우 호텔 16개(절반 이상 5성급 추정), 28개 콘도미니엄 단지 등 세계적 규모로 개발 중



자료: 갈마해안관광지구 북한 홍보 영상 캡처

- 금강산 시설은 갈마해안관광지구에 비해 열악함.

금강산 시설 현황



해금강호텔





온정리 일대

■ 남북관계 불만

- 금년 신년사에서 김정은 위원장이 금강산 관광과 개성공단사업 재개 의지를 천명, 성사되지 않은 점에 대한 고강도 불만 표출 개연성 있음.
- 김 위원장의 관광사업 중시 정책에도 불구하고 경쟁력 있는 금강산 관광의 장기 중단으로 인한 불만 누적

2. 향후 전망

■ 북한 주도 원산-금강산 연계 개발 가능성

- 대북제재 대상이 아닌 관광사업의 본격화를 통해 경제를 활성화하는 정책을 견지할 개연성 있음.
- 갈마해안관광지구의 외부 골격 완성 및 내부 인테리어 작업 전환 상황에서 금강산 지구 대규모 개발에 나설 가능성이 있음.

■ 남측과 협의 가능성 상존

- 현대그룹을 일방적으로 철수 시킬 경우 북한 관광사업에 부정적 영향이 불가피함.
- 금강산 시설 강제 철거 시 국민정서 악화, 남북 관광협력에 대한 우리 정부 어려움 발생
- 북한 관광사업의 대부분은 남측에 친화력, 남측 관광객을 제외하고 수익성 확보에 의문
- 현대그룹 피해 발생 시 외자 유치를 위한 경제개발구 정책에도 부정적 영향
- 김 위원장 ‘남측의 관계 부분과 합의’ 발언에 주목

- 북한의 경제건설총력집중노선의 관철을 위해 남북경협이 필수적임.
- 북한의 조문은 남북관계에 대한 의도로 해석 가능

3. 정책 건의

■ 남북 협력구도 형성

- 북한의 입장에서 금강산 현안의 무리 없는 해결이 필요함.
 - 최고 존엄의 공개 지시로 당장의 협의구도 형성에 어려움
 - 다방면의 접촉을 통해 당면 현안 해결 및 남북 협력 의지를 설득
- 북한 관광 정책 성공에 남측의 협력이 필수적임.
 - 백두산 삼지연, 금강산, 석왕사지구 등 대부분 북한 관광지는 한민족의 역사성과 친화력
 - 남측의 협력 본격화시 북한 관광사업 성사 가능성 설득

■ 원산-금강산 국제관광지구 사업의 현대그룹 참여 건의

- 원산-금강산 국제관광지구 사업에 현대그룹의 참여할 경우 북한에게도 유리한 측면이 상존함.
 - 대규모 관광지 개발사업에도 불구하고 북한 단독의 관광사업 성공가능성에 불확실성 상존
 - 현대의 자본과 기술, 관광사업 노하우의 활용이 가능
- 현대그룹의 지분참여 형식으로 북한의 관광사업 참여를 모색함.
 - 개별관광 허용과 현대그룹 현안 협의를 병행, 북한의 불만을 중화
 - 갈마해안관광지구 등 기타 관광사업 참여도 고려

■ 새로운 남북경협 모델 모색

- 금강산관광과 개성공단 모델은 20여년 전의 개념에 해당함.
 - 고난의 행군기를 거친 북한의 절박한 현실에서 탄생한 모델
- 김정은 위원장 체제의 경제정책과 변화된 현실을 감안한 새로운 남북경협 모델을 개발할 필요가 있음.
 - 북측 노동력·자원 + 남측 자본·기술 등식을 벗어난 창의적 협력 모색
 - 김 위원장의 ICT 중시 정책 등과 친화력 있는 모델 모색 등