

남북관광 사업 평가와 발전 과제

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

남북관광은 1998년 11월 18일, 거래의 평화통일 염원을 신고 금강산관광 유람선 금강호가 첫 출항하면서 시작되었다. 이는 2003년에 평화항공여행사의 백두산·평양관광과 10월의 평양 류경체육관 개관 기념관광, 그리고 2005년 8월의 개성 시범관광과 2007년 12월의 개성 본관광 등으로 이어졌다. 이는 단순한 관광 뿐만 아니라 수십 차례의 이산가족 상봉과 역사·종교·문화 교류 등을 통해 대규모 남북교류협력의 시너지 효과를 가져왔다.

그러나 금강산관광은 2008년 7월 11일 관광객 피격 사건으로 인해 중단되었고, 이의 영향으로 개성관광도 2008년 11월 29일에 중단됨으로써 남북관광은 중단된 지 벌써 7년이 지났다. 이로 인해 관련된 수백 개의 남북경협 기업들은 대부분 폐업했거나 휴업 상태이며, 강원도 고성 지역의 지역경제와 가정 사회에도 상당한 악영향을 초래하였다. 특히 금강산관광 중단 이후 남북관계가 급랭하여 경색 국면이 장기화되고 있는 가운데, 이의 재개 여부는 본격적인 남북관계 개선의 방향타 역할을 하고 있다. 이에 본고에서는 금강산관광 사업을 중심으로 그동안의 남북관광 사업에 대한 평가와 향후 발전 방안을 모색해보기로 한다.

남북관광 추진 현황

금강산관광은 2005년부터 남북관광 30만명 시대를 열었으며, 중단되기 전까지 10년 동안 총 195.6만 명의 관광객이 북한을 다녀왔다. 1998년 11월에 이산가족과 실향민 등을 태우고 북한의 군사항인 장전항에 입항하면서 시작되어, 2002년 11월에는 금강산지구를 관광특구로 지정하는 『금강산관광지구법』이 제정되었다. 관광 방식도 해로 관광에서 시작하여 2003년 9월에는 육로 관광으로, 그리고 2008년 3월에는 승용차 관광으로 다변화되었으며, 관광 일정도 2004년부터 당일과 1박2일, 2박3일 등으로 확대되었다. 또한 관광 코스도 초기의 구룡연과 만물상, 삼일포 등에서 해금강과 동석동~세존봉~구룡연의 순환 코스가 추가되었고 야영장과 해수욕장 등도 개방되었다. 2007년 6월에는 내금강 관광이 이루어졌고 2008년 5월에는 골프장 개장 등이 이루어졌다.

관광객도 1998년 1만 554명에서 2000년에는 21만 2,000여 명, 2005년에는 30만명 관광시대를 열었고, 2008년에는 7월에 관광이 중단되기 전까지 관광객이 20만 명이 넘어 연 40만 명의 남북 관광시대 개막을 목전에 두고 있었다. 이로써 2008년 관광이 중단되기 직전까지의 누적 관광객은 195만 6,000여 명에 달했다.

개성관광은 2005년 8월에 현대아산과 북한의 조선아시아태평양평화위원회가 시범관광에 합의하면서 시작되었다. 2005년에 3차례의 시범관광을 한 데 이어 2007년 12월부터 본 관광이 이루어졌다. 하루 300~400여 명의 관광객들은 고려의 성균관과 선죽교, 박연폭포 등의 역사유물 등을 관광하였고, 시범관광을 포함하여 총 11만 2천여 명의 관광객이 다녀왔다. 개성은 서울에서 60~70여 km 밖에 떨어져있지 않아 당일관광이 가능하고, 북한 주민들의 생활상도 직접 볼 수도 있어 큰 인기를 끌었다. 그러나 금강산관광 중단의 여파로 남북관계가 경색됨에 따라 개성관광도 2008년 11월까지만 운영되고 중단되었다.

〈 연도별 금강산 관광객 추이 〉

(단위 : 만 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.7
연도별	1.1	14.7	21.2	5.9	8.7	7.8	27.3	30.2	23.8	34.8	20.1
누적	1.1	15.8	37.0	42.9	51.6	59.4	86.7	116.9	140.7	175.5	195.6

남북관광 사업의 의미와 성과

남북관광 사업은 단순 관광 사업이 아니라 대규모 인적·물적 교류 협력을 통해 상호 이해의 창구 역할과 북한의 개방 확대, 한반도의 긴장 완화, 그리고 중장기적으로는 평화통일의 기반 조성 등에도 매우 중요한 의미와 보탬을 주었다.¹⁾ 특히 금강산관광 사업은 단순교역 및 임가공에 의존하던 남북교역을 본격적인 투자 단계로 발전시켜 대규모 민간 남북경협 시대를 열었다.

우선 경제적 측면에서 남북관광은 남한에게는 관광업과 운수업 등의 관광 관련 부문의 내수 진작 효과와 함께, 강원도를 중심으로 한 지역경제 활성화와 일자리 창출에도 기여하였다. 북한에게는 서비스 산업의 꽃이라고 할 수 있는 관광산업을 통해 개방 확대와 자본주의 시장경제의 학습장 역할, 그리고 관광 인프라와 산업 자본 확충 등에 기여하였다. 이는 김정은 시대 들어 금강산관광을 마식령스키장 건설과 원산특구 개발 계획과 연계하여 이 지역 일대를 종합관광특구로 개발하려는 계획에도 큰 영향을 미친 것으로 평가된다. 또한 금강산관광 지구의 특구 지정과 특구법 제정 등은 개성공단이란 새로운 특구 지정과 4대 경협합의서 등의 각종 남북경협 관련법의 제·개정에도 크게 기여하였다. 다시 말해 금강산 관광이란 남북관광이 없었더라면 개성공단의 탄생과 남북경협 확대는 없었을 것이다.

1) 대다수의 전문가들은 금강산관광 사업의 의미에 대해 '동상적인 단순 관광 상품' (8.0%)이라기보다는 '교류 협력을 통한 상호 이해의 창구' (30.6%)와 '남북한 화해와 평화의 상징' (61.4%)라고 응답하였음. (홍순직, 『남북관계 현안 설문조사 결과와 시사점』, 현안과 과제, 현대경제연구원, 2015.12. 4)

둘째, 정치·군사적 측면에서 남북관광은 장전항이라는 북한 동해안의 최전방 군사지역을 개방시켜 한반도의 긴장과 지정학적 리스크의 완화는 물론, 해상 및 육로 관광을 통해 북방한계선과 군사분계선을 무혈의 평화적으로 북상시킨 효과가 있다. 이는 북한의 선군정치도 관광 산업 협력을 통해 변화시킬 수 있음을 시사한다. 또한 당국간 대화 통로가 없던 상황에서 극단적 대립의 예방과 비공식적 외교 채널 역할 수행 등으로 정치적 대립과 완충의 가교 역할을 수행했다고 할 수 있다. 그래서 일찍이 국제연합은 관광을 평화산업이며 ‘평화로 가는 여권’(a passport to peace)이라고 강조한 바 있다.

셋째, 사회문화적 측면에서는 민족의 동질성 회복과 상호 이해 증진에 기여하였다. 관광은 기본적으로 인적 교류에 바탕을 두고 있다. 남북한은 관광을 통해 분단 이후 최초로 대규모 인적·물적 왕래와 체육·종교·역사 부분의 사회문화 교류 확대라는 시너지 효과를 가져왔다. 이는 상호 접촉면 확대를 통해 문화적 이질감 극복, 화합의 분위기 조성 등을 통해 민족공동체와 문화공동체 의식 회복에 크게 보탬이 되었다. 특히 2000년 이후 남북 간에는 총 20 차례의 당국 차원의 이산가족 상봉 행사가 있었는데, 2000년과 2001년까지의 3 차례를 제외한 이후의 모든 상봉 행사는 금강산에서 이루어진 점을 상기할 필요가 있다. 또한 금강산관광 사업을 시작으로 성사된 남북통일농구대회와 평양교예단의 서울 공연 등은 각종 국제대회에서 남북한 동시 입장과 응원으로 이어져, 남북한 체육·문화·종교 교류 확대에도 새로운 지평을 열었다고 평가할 수 있다.

끝으로 남북관광은 평화적 통일기반 조성과 통일비용 절감 측면에서도 매우 중요하다. 관광 이후 관광객들의 북한에 대한 인식은 관광 이전에 비해 긍정적 방향으로 크게 개선되었으며, 청소년과 전후 세대들의 통일 인식도 크게 고취시킨 것으로 조사되었다. 중장기적으로도 남북관광을 통한 북한 경제 회생과 관광 인프라 확충, 경제 개방과 시장경제의 확산 등은 통일비용 절감에 기여할 것이다. 또한 남북관광은 주변국과의 연계 추진을 통해 한반도를 동북아의 관광 및 문화 허브로 육성 개발하는 데 큰 보탬이 될 것이다.

남북관광 사업의 한계와 문제점

남북관광의 의미와 긍정적 성과에도 불구하고 금강산-개성 관광의 중단이란 현실이 말해주듯, 그간의 실적에는 중요한 몇 가지 한계와 문제점이 존재한다. 여기에는 사업 자체의 경제적인 문제점과 함께 경제 외적 요인도 있다.

첫째, 남북관광이 남북간 정치·군사적 여건에 민감한 영향을 받는 것이 가장 큰 장애요인으로 지적된다. 남북경협을 시작한 지 28년이 다되었지만 남북한은 여전히 이념적 대립 상태이며, 금강산관광은 민간의 남북경협 사업임에도 불구하고 관광객 피격 사건과 원칙을 내세운 경직된 대북정책 추진 등으로 중단된 지 7년이 지났어도 아직 재개되지 않고 있다. 또한 관광을 비롯해 교류협력을 통해 북한의 변화를 유도하고자 하는 정부의 대북 정책 추진으로 금강산관광 재개는 최초의 3대 선결과제²⁾ 외에 전반적인 남북관계 상황 고려와 북핵 및 벌크 캐시(bulk cash) 문제³⁾ 등과 연계되면서 협상이 지연되고 있다.

둘째, 법·제도적 장치가 미흡한 점을 지적할 수 있다. 북측의 일방적인 합의 불이행과 변경 등을 비롯하여, 관광의 자율성 부족과 불필요한 관광 절차, 3통과 4대 경협합의서의 실질적 미실현 등은 관광사업 활성화의 걸림돌로 지적된다. 또한 북한은 금강산관광 중단 이후에 남측의 자산을 동결·몰수하였으며, 국제관광특구법을 제정하여 현대아산의 독점적 사업권을 일방적으로 인정하지 않고 있다. 국제관광특구법에는 개발 주체 관련 조항을 삭제함으로써 개발업자인 현대아산의 권한과 특혜·의무 관련 내용이 배제되어 있는 것으로 보인다.

셋째, 사업의 경제적 수익성 실현이 부족한 점은 남북관광 활성화와 지속 발전의 한계로 지적된다. 이는 전력과 교통망 등 관광 지구 내 및 지구까지의

2) 정부는 금강산관광 재개의 3대 조건으로 피격 사건에 대한 진상 규명, 유사 사건의 재발 방지책 마련, 신변안전 보장의 제도화 등을 요구하였음. 이에 대해 북한은 제조사는 필요하지 않고, 재발 방지와 신변안전 보장은 2009년 8월에 김정일 국방위원장이 현대그룹 회장에게 구두로 직접 보장한 것으로 같음하자는 주장임.

3) 관광 자금이 북한의 대량살상무기 확산에 기여하고 있다는 명백한 증거가 나오지 않으면 벌크 캐시(대량현금 이전 금지) 조항에 위배 되지 않는다고 함. 실제로 2009년 한국을 방문했던 필립 골드버그 미국 국무부 대북제재 조정관도 금강산·개성관광 재개와 개성공단 활성화는 UN 안보리 제재 결의와 관련이 없다고 하였음. 그는 안보리 결의 1874호가 경제 및 인도주의 목적의 개발 등은 제재 대상의 예외로 하고 있다고 언급함. [골드버그 "개성·금강산, 유엔제재와 무관"(종합), 연합뉴스, 2009. 8. 24., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002828626>]

열악한 SOC 시설, 다양한 관광 상품 개발과 투자에의 제약 등에 기인한다. 또한 투자 물건의 북한 지역 소재로 국내 금융기관의 담보 설정과 대출에도 어려움이 존재한다.

남북관광 발전 과제

남북관광은 민족공동체·경제공동체·문화공동체·평화공동체 사업으로 인적 교류 확대를 통해 상호 이해 증진과 신뢰 회복을 촉진함으로써, 한반도 신뢰 프로세스를 본격 가동하기 위한 토대 마련과 추동력을 확보하는 시범적 사업이라고 할 수 있다. 또한 금강산·개성관광을 통해 분단된 남북이 연결된다면 정부의 DMZ 세계생태평화공원 조성 및 유라시아 이니셔티브 구상 실현의 시작이 될 수 있으며, 이는 결국 열강에 포위된 섬나라로부터의 탈피와 평화적 통일 기반 구축의 실천적 이행 조치가 될 것이다.

따라서 남북한 당국은 단기적으로는 기존의 한계점 보완을 통해 남북관광을 활성화하는 한편, 중장기적으로는 남북관광을 통해 한반도를 동북아 및 환동해권 평화관광벨트로 육성하기 위해 민족의 지혜를 모아야 할 것이다. 특히 많은 전문가들이 주문하듯이⁴⁾ 기존 문제점들의 완전한 해결 이후에 관광을 재개하기보다는 소규모·단계적 재개를 통해서라도 남북간 관계 정상화와 신뢰 회복을 추구하고, 이들 성과를 바탕으로 남북관광을 확대해나갈 필요가 있다.

우선 금강산관광객 피격에 대한 북한 당국 차원의 유감 표명과 함께, 남북한은 관광과 관련된 총체적인 관광협정 체결과 기존의 법·제도적 안전장치를 재점검할 필요가 있다. 특히 북한은 관광객의 신변안전 보장과 재발방지 대책 마련은 물론, 남한의 투자자산 보호와 개발업자의 독점적 권한 복원, 분쟁 해결 대책 마련 등에 대한 명확한 안전장치 마련에 적극 협조하고 이의 실제적 이행이 요구된다.⁵⁾

4) 금강산관광 재개에 대해 전문가 10명중 8명 이상(83.4%)이 '先 재개, 後 보완' 혹은 '3대 선결과제만 해결되면 재개'라고 응답하였음. 또한 전문가의 86.1%는 금강산관광 재개가 여의치 않으면 개성관광이라도 먼저 재개할 필요가 있다고 응답함.(홍순직, 전제서.)

둘째로, 정부는 금강산관광과 개성관광 재개에 대해 보다 전향적으로 검토할 필요가 있다. 많은 국민들과 전문가들이 남북관광의 의미와 중요성을 인식하고 재개의 필요성에 공감하고 있는 만큼, 기존의 금강산·개성관광 재개를 남북관계 개선의 돌파구 마련과 한반도 신뢰프로세스 가동의 추동력으로 활용할 필요가 있다. 특히 2016년은 남북관계 개선을 위한 마지막 골든타임이다. 남한은 집권 후반기에 접어들어 따라 2017년 이후에는 획기적인 대북 정책 추진에 어려움이 예상되고, 북한도 2016년 5월의 제7차 당대회 개최와 관련하여 남북관계 개선을 통한 경제적 성과 도출이 필요한 시점이다. 따라서 2016년 설 명절(2. 8)을 전후하여 이산가족 상봉 등의 인도적 현안을 금강산관광 재개 등의 경제 현안과 함께 논의하는 등 새로운 돌파구를 마련해봄직하다.

셋째, 사업의 수익성 확보를 위해서는 다양한 관광 상품 개발과 인프라 확충, 관광의 자율성과 접근성 제고 등을 통해 고객만족도와 재방문율을 높이고 관광 가치를 창출하여 더 많은 관광객 유치와 관광 소비 확대를 유도해야 한다. 이는 남한의 관광객만을 대상으로 할 것이 아니라, 해외의 단순 관광객 유치는 물론 각종 국제 평화포럼과 국제행사 개최, 대규모 면세점 설치 등의 기획과 정부의 승인이 뒷받침되어야 한다.

넷째, 금강산·개성관광을 넘어, 통일경제적 차원에서 중장기적인 남북관광 시대 개막을 준비할 필요가 있다. 중기적으로는 강원도의 설악산과 금강산, 원산·마식령지구의 동해종합관광개발 계획에 대한 실행 전략을 수립하는 한편, 백두산 관광개발을 추진할 필요가 있다. 이는 최근 북한이 이 지역을 관광특구로 지정하여 개발에 역점을 두고 있는 만큼, 이 계획과 연계하면 훨씬 효율적이고 추진 가능성을 높일 수 있을 것이다. 장기적으로는 남북한과 중국-러시아-일본 등과 연계한 동북아 및 환동해 종합평화관광벨트 조성도 검토할 필요가 있다. 統

5) 홍순직, “금강산관광 재개 필요성과 제언,” 『통일경제』, 겨울호, 현대경제연구원, 2013. 12. 10, pp. 36~45.