

금강산·원산 국제관광 개발 계획과 남북 협력 방안

김 상 태 / 한국문화관광연구원 선임연구위원

서언

남북고위급 8.25 합의에 따라 열렸던 제1차 남북 당국간 회의가 별다른 성과를 거두지 못하고 결렬되었다. 북측이 이번 회의에 금강산관광 문제를 가장 중요한 의제로 갖고 나오고 우리 측이 원칙적인 입장에 변화를 갖기 어려웠다는 점에서 이러한 결과는 충분히 예상할 수 있었다고 보여진다. 그러나 8.25 합의 이후 우려했던 북한 노동당 창건일인 10월 10일 전후 추가적인 핵실험이나 로켓발사가 없었다는 점에서 의외의 결과를 기대하기도 했다.

남한의 조계종과 북한 조선불교도연맹이 ‘조국통일기원 남북불교도 합동법회’가 금강산에서 열렸고 제20차 남북이산가족 상봉 역시 금강산에서 열린 바 있다. 더구나 지난 6 개월여 동안 개성 만월대에 대한 제7차 남북공동발굴조사에서 역대 최고 수준의 고려시대 금속활자를 발견하는 등 큰 성과를 거두었을 뿐 아니라 11월의 남북공동발굴유물전의 행사에 이산가족이 포함된 400여 명의 대규모 방북단이 개성 만월대에 다녀오기도 하여 그런 기대를 높인 것이 사실이다. 또한 이달 7대 종단 대표자를 포함한 150여 명 규모의 방북단이 북한 조선종교인모임과 공동으로 ‘민족의 화해와 단합, 평화와 통일을 위한 금강산 종교인모임’ 등도 남북

화해 분위기 조성에 기여할 것으로 본 것이다.

특히, 이번 회의 결렬 후 남북 양측의 태도로 볼 때 당분간 남북간 획기적인 협상 진행은 없을 것으로 판단된다. 그런 점에서 최근 남북관계에서 가장 큰 걸림돌은 금강산관광에 대한 문제로 이해된다. 본고는 그런 관점에서 이번 회의를 앞두고 북측이 대대적으로 공개한 ‘금강산·원산 국제관광지대 개발 계획’의 내용을 살펴보고 남북 협력 방안에서 이를 어떻게 봐야 하는지를 모색해 보고자 한다.

금강산·원산 국제관광지대 개발 계획의 주요 내용

금강산·원산 국제관광지대는 지난해 4월 북한국가설계지도국이 수립한 총계획을 인민회의 상임위원회에서 비준하고, 6월에 지대 지정에 이어 정령으로 이를 발표함으로써 공개되었다. 원산지구 개발총회사 명의의 ‘2015년 원산·금강산 국제관광지대 투자 대상 안내서’에 따르면 동 지대에는 2011년의 금강산 관광특구지구와 마식령, 원산, 울림폭포, 석왕사, 통천 등 6개 지구를 통합 개발하려는 사업이다. 규모나 유형으로 볼 때는 우리나라 남해안 관광벨트나 서해안 관광벨트와 같은 광역관광벨트의 개념과 유사한 것으로 판단된다.

이제까지의 금강산관광이 관광 재개의 문제라면 동 지대는 투자유치권의 성격이 강해 보인다. 내부적으로는 총면적 400여 km²에 달하는 광활한 지역에 2025년까지 우리 돈 8조 5천억 원(78억 달러) 규모의 투자를 통해 연 100만 명 수준의 외국인 관광객을 유치하려는 목표를 밝히고 있다. 행정구역으로 보면 원산지구는 원산시 일부구역과 안변군 일부지역, 마식령스키장 지구는 원산시 일부지역과 법동교 일부지역, 울림폭포지구는 문천시 일부지역과 천내군 일부지역, 석왕사 지구에는 고산군 일부지역, 통천지구는 통천군 일부지역, 금강산 지구에는 금강산 국제관광특구와 고성군, 금강군 일부지역이 포함되는 것으로 나타난다.

자원 면에서는 140여 개의 역사유적, 10개의 백사장과 호수, 680여 개의 관광 명소, 4개의 광천자원과 330만 톤의 감탕(온천)자원이 있다고 한다. 북측의 투자

대상 안내서에서는 70여 개의 투자 대상 사업을 소개하고 있는데 사업의 개요, 투자규모, 투자방식, 사업기간 그리고 IRR, NPV 등 재무타당성 지표를 제시하고 있다. 사업의 내용을 구체적으로 살펴보면 원산·금강산 철도 보수사업이나 통천 수력발전소 확장, 시중호 고속보트장 등 교통인프라 시설과 호텔 등 각종 관광 숙박시설 건설, 의료시설, 산업시설 등을 포함하고 있다.

눈에 띄는 것은 컨벤션시설, 테마파크 외의 다른 사업과 면세점, 골프장, 동물원 및 식물원, 카지노, 테라피 등 보양시설 등 최근의 국제관광자원 개발 주제들을 총 망라하고 있다는 것이다. 여기에 토지 무상임대나 기업소득세 면제, 산업 재산권 보호, 근로자 해고 권한, 무비자 검토 등 투자 환경 개선에 상당한 노력을 기울이는 것이 분명해 보인다.

관련 조치 및 진행 상황

금강산·원산 국제관광지대는 당초 현대의 금강산 일대에 대한 계획과 유사한 것으로 알려지고 있다. 그러나 2011년 북측이 현대그룹의 독점권을 박탈하고 이어서 금강산 국제관광특구법을 발표하면서 구상이 시작된 것으로 보인다. 이후 2013년 2월 당 중앙위 정치국회의에서 원산지구를 세계적 휴양지로 만들라는 원산지구 총 계획이 발표되고 4월에 싱가포르 민간실사단이 원산을 방문하기도 했다고 전해진다.

동 사업의 일환으로 원산명사십리에 갈마호텔과 새날호텔이 건설되고 12월에 세계적인 이슈가 되었던 마식령스키장이 완공되기도 했다. 이러한 내용을 바탕으로 2014년 원산·금강산 국제관광지구 총 계획이 발표되고 지금까지 본격적인 투자유치 노력이 진행되고 있다.

실제로 지난해 9월 중국 대련에서 2014년 월드옥타 중국경제인대회에서 투자 홍보를 시작으로 금년 1월 베른홀리데이 박람회에서는 마식령스키장의 홍보가 있었다. 3월에 선양에서 중국 북사달그룹 주최, 일본 환일본해 경제연구소 후원 하에 중국, 일본 등지에서 50여 명이 참석한 ‘원산·금강산 개발계획설명회’가 열렸고

같은 달 단동의 중국국제무역촉진위원회 방문이 이루어진 것으로 알려지고 있다.

이어 5월에는 금강산에서 투자설명회 겸 팸투어가 이루어졌는데 중국에서 6개 기업이 참여하고 러시아 기업과 중국내 조선족 기업가도 다수가 참석한 것으로 파악되고 있다. 9월에는 네덜란드 출신을 포함한 서방언론인 10명이 동 지역을 방문했다고 알려지고 금번 남북당국자회의를 앞두고 원산·금강산 국제관광지대 투자 대상 안내서도 ‘내나라’에 깜짝 공개하여 북측의 의지를 보여준 바 있다. 특히 2015년 신년사에서 김정은 위원장이 금강산·원산국제관광지대를 직접 언급하여 북측의 의지의 관심을 나타냈으나 1년 내를 결산해보면 아직까지 별다른 성과를 내지 못하는 것으로 보여진다.

물론 앞서 언급한 3월의 투자설명회에 러시아 정부가 러시아 기업의 참여를 독려하는 등의 긍정적 움직임이 없었던 것은 아니지만 영국과 미국이 북한여행 정보를 갱신하고 일본이 사드 도입을 기정사실화 하는 등의 국제사회 동향으로 볼 때 획기적인 사업 진전을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 특히 갑작스런 수소폭탄 발연과 방중 중이던 모란봉악단의 전격 철수 등의 사건들과 내년도 중국 경제성장률이 기대에 미치지 못할 경우 외자유치의 가능성은 거의 없을 것으로 보여진다. 이와 관련 금년 5월 자유아시아 방송(RFA)에서 중국 국무원 발전연구 중심 세계발전연구소 비엔샤오춘(卞晓春) 부소장이 중국 자본의 북한 투자를 권장하지 않는다는 발언이 앞서의 판단을 뒷받침해준다고 보는 것이다. 결국 대한민국 국민들의 금강산관광이 다시 시작되고 남한 기업들의 대북 투자가 이루어져야지만 금강산·원산 국제관광지대가 국제관광지역으로나 유망한 관광투자지역으로 발전될 것은 분명해 보인다.

단계별 남북 협력 방안

남북 당국간 회의 결렬 직후인 2015년 12월 15일 우리 외교부는 “금강산관광 재개는 2013년 대북 제재 결의의 목적과 국제사회의 우려 등을 감안해 대체해 나갈 필요가 있다”고 정례브리핑에서 밝힌 바 있다. 이어 북한도 조평통 성명을

통해 자신들이 금강산관광 재개를 요구하는 것은 거래의 절실한 바람 때문이었지 돈벌이 때문은 아니었다는 강경 입장을 주장하고 있다.

이러한 정황을 살펴볼 때 이후 금강산관광을 둘러싼 남북 협의 진전은 당분간 기대하기 어려울 것으로 보는 것이 타당해 보인다. 그렇다면 지금까지처럼 직접적인 금강산관광 재개를 요구하기보다는 좀 더 구체적인 남북 협력 방안의 모색이 필요해 보인다.

사실상 어떠한 형태든 우리의 입장에서 금강산관광의 필요성은 의심의 여지가 없다. 대통령의 한반도 신뢰프로세스와 유라시아 이니셔티브, DMZ세계생태평화공원 등의 구상 실현보다 눈앞에 다가온 2018 평창 동계올림픽의 성공적 개최를 위한 여건 구성 차원에서도 필요성이 인정된다. 현대그룹과 강원도 고성 지역의 실제 손실을 감안하는 것은 물론 한국 관광의 도약을 위해서도 금강산관광 재개는 필요해 보인다. 메르스(중동호흡기증후군)의 영향이 크기는 했지만 6년여 만에 올해 외래 관광객 유치에서 일본에 뒤지게 되었고, 관광 부문의 새로운 투자 처나 일자리 창출을 위해서도 금강산관광이 큰 의미를 가질 수 있다고 보기 때문이기도 하다. 국제관계의 복잡성과 최근 추세가 비록 나쁘기는 하지만 금강산·원산 국제관광지대 자원의 국제 관광 잠재력은 매우 뛰어나 앞으로 통일강국의 대표적인 관광자원이 될 것은 분명하다.

그런 면에서 예측할 수 없는 상황에서 중국이나 일본, 러시아 등의 전격적인 대규모 투자가 먼저 이루어질 경우, 우리의 상당한 기대 이익이 없어질 수 있다는 점도 간과되어서는 안 될 것으로 판단된다. 이런 관점에서 금강산관광 재개를 위한 각계의 노력·방안이 지속적으로 강구되어야 할 것이다. 따라서 앞서 언술한 바와 같이 적극적인 금강산관광 재개 요구는 현 단계에서 우회적 방안을 모색하는 것이 현실적으로 보여 진다.

우회적 방안이란 완전히 개방된 금강산관광 재개에 앞서 개성 만월대 출토 유물 전시회 방문단과 유사하게 앞으로 있을 이산가족 상봉단의 금강산 현지관광이나 관광학계나 업계의 금강산·원산 관광자원 공동조사나 투자 현장조사 등을 의미한다. 여기에는 이미 오래전부터 논의되어 왔던 전경련의 평양사무소 개설 등도

검토해 볼 수 있다고 본다. 또한 북한에 대한 퍼주기 논란에 대해서도 평양, 백두산과 서울, 한라산의 교차방문도 생각해 볼 수 있다. 이러한 1차적인 우회 전략이 이루어진 다음에도 금강산관광 재개, 이루어지지 않을 경우 개성관광이나 평양, 백두산의 관광을 먼저 실행하는 방안을 모색해볼 수도 있다고 본다. 실제로 이러한 우회 전략은 북측이 현대그룹의 독점권을 일방적으로 취소한 것이나 남측 금강산 지구 내 자산 몰수에 앞서 박왕자씨 사건 등으로 '상실한 신뢰'를 선행적으로 복구해야 한다는 차원에서도 필요한 조치라 할 수 있다.

한편 이러한 우회적 접근도 내년 총선까지는 현실적으로 기대하기 어려울 것으로 보인다. 그런 점에서 당분간은 관련된 연구사업의 진행이나 세미나 등을 통해 금강산관광 재개의 필요성과 접근 방법의 모색과 여론에 대한 호소 등의 사업이 전개되어야 할 것이다. 또한 총선 이후에 정례적이거나 의무화 하는 조건으로 금강산에 대한 특별 이벤트 등을 통해 노출과 협력을 확대하는 방안도 검토해 볼 수 있다고 본다.

결언

많은 전문가들의 전망대로 지금부터 현 정부의 임기가 2년여가 남고 북한도 2016년 5월의 제7차 노동당 대회를 앞둔 시점까지가 남북관계 개선이 이루어질 수 있는 골든타임으로 보여진다. 물론 현재 남북관계는 돌파구를 찾기 어려운 것이 사실이다. 하지만 앞으로 그럴 가능성이 전혀 없다고 보이지는 않는다. 우선 아직까지 반기문 UN사무총장의 방북이 최종 무산되지 않았다는 점에서 그렇다. 이번 남북당국자회담에서 우리 측이 금강산관광 재개를 위한 실무회담을 제안해 놓은 만큼 북측이 정말 절실하게 이 사업을 원한다면 우리 측이 요구한대로 관광객 피살사건에 대해 당국명의로 사과에 준하는 유감 표명이나 재발방지 약속, 사고 경위 등을 책임 있게 밝혀주는 노력을 기대해 볼 수 없는 것만은 아니라고 보는 것이다.

여러 자료에서 확인되듯 북한으로서는 원산·금강산 국자관광지대가 추진하고자 하는 사업의 전부가 아니다. 칠보산이나 두만강 국제관광구는 물론 3개의 지방급의 온전한 관광목적 경제개발구와 관광포함 경제개발구 6 개소의 투자를 위해서도 북한의 전향적인 태도 변화가 필요하다고 보는 것이다.

더구나 지금까지의 북한 당국이 관광대박론이라 할 정도로 의욕을 보이고 있지만 시장과 수요에 대한 이해 부족, 내수시장 부재, 외국자본에 대한 높은 의존성, 대규모 시설 중심의 개발 방식 등의 문제와 외국인 관광객 억류, 핵 도발 위기 조성 등으로 불편하고, 비싸고, 불안전하고, 불안정한 관광 환경 개선이 어느 때 보다 절실해야 한다고 판단되는 것이다. 북한도 어느 정도 이런 환경에 대한 이해가 진전되는 것으로 생각된다. 마식령스키장이나 갈마호텔, 서남호텔, 각 도별 관광대학설립은 물론 최근 갈마비행장 등 인프라 환경을 독자적으로 완공시키고 있다는 점에서 그렇게 보는 것이다.

이런 점들을 총괄적으로 살펴볼 때 남북 양국이 진심으로 금강산관광 재개를 원하지 않는다고 보기보다는 이를 재개할 명분과 계기를 필요로 한다고 보는 것이 합리적인 관점일 것이다.

그런 면에서의 지속적인 환경 조성 노력이 필요할 것으로 8월 한국문화관광연구원, 통일문화관광연구단의 발족이나 9월 한국관광공사의 금강산관광 재개 대책반 가동이나 남북관광자문회의의 재개 등의 움직임도 주목할 필요가 있다고 본다.

결국 현대 입장에서도 강원도의 고성군은 물론 최근 새롭게 출범한 한국관광협회중앙회나 한국여행업협회에 협조를 구하는 것은 물론 역시 신임 회장단이 들어선 한국관광학회 등에 남북관광위원회나 특별세선을 지원하거나 심포지움을 개최함으로써 우호적 네트워크를 강화할 필요가 크다. 같은 맥락에서 UNWTO나 OECD, UNDP등 국제기구와의 협력공존체계를 구축해 나가는 것이 현 단계에서 집중할 가장 중요한 사업으로 이해된다. 統