

관광과 현장

한국관광정책 편집위원회

좌담회 - 남북관계 변화와 남북관광 전망

일 시 2018년 7월 12일(목) 오전 10시

장 소 을지로 페럼빌딩 2층 (회의실)

좌 장	김상태	한국문화관광연구원 관광산업연구실 선임연구위원
관계인사(가.나.다.순)	김준형	한동대학교 국제어문학부 교수
	김철원	경희대학교 호텔관광대학 교수
	민경석	한국관광공사 국민관광본부장
	백천호	현대아산 경영지원본부장
	한명섭	법무법인 통인 변호사

사진 이석환 작가



좌장 : 김상태

문재인 정권 출범 이후 2018 평창동계올림픽의 성공적인 개최와 함께 4·27 판문점 선언이 발표되었습니다. 또한 美 트럼프 대통령과 北 김정은 위원장이 싱가포르에서 역사적인 만남을 이루고 6·12 북미정상회담 공동합의문을 발표하면서 새로운 정치적 상황이 전개되고 있습니다. 일련의 정상회담들이 처음 이루어질 때만 해도 모든 평화적 절차가 빠르게 진행될 것 같다는 희망이 가득했는데 최근 국면은 마치 냉탕과 온탕을 왔다 갔다 하는 것처럼 향후 전개 방향을 짐작하기 어려워진 느낌이 듭니다. 이에 따라 정부 각 부처나 연구기관은 물론, 투자를 계획 중이던 기업들도 고민이 더욱 커졌을 것이라 짐작됩니다. 따라서 현 남북 관계가 어떠한 상황에 처해있는지부터 점검해볼 필요가 있겠습니다.

김준형

이번 북미 정상회담의 성과는 이전과는 다른 완전히 새로운 게임을 시작하게 되었다는 데에 있습니다. 이전에는 상대방을 믿지 못하더라도 사찰과 검증을 통해 비핵화를 할 수 있다는 인식이 팽배했지만, 북한이 핵무력을 완성한 이후에는 사찰과 검증만으로 비핵화는 불가능해졌고, 오히려 북미의 불



신 구조를 신뢰 구조로 변화시키는 것이 핵심이 되었습니다. 또한 이번에는 과거 25년과 달리 최고위층, 즉 양국 정상 간 담판이라는 점이 가장 큰 차이이며, 최고의 기회를 맞은 것이라고 할 수 있습니다. 그간 비교적 성공적이라고 평가받던 94년의 제네바 합의와 2005년의 9.19 공동 성명에서는 차관 보급 정도에서의 합의라는 점에서 합의 이후 이행과정이 어려웠지만, 정상 간에 합의가 이루어진다면 이행은 훨씬 더 쉬워질 것이라고 생각합니다.

다만 새로운 게임은 신뢰 구축 과정에 시간이 필요합니다. 한편 종전선언에 관해서는 북한이 미국으로부터의 체제안전보장의 리트머스 시험지로 보고 있습니다. 종전선언도 줄 수 없다면 제재 해제나 북미수교, 평화협정은 불가능하다고 생각할 것입니다. 제가 보기엔 미국이 먼저 나서서 정치적인 종전 선언을 해주어야 앞으로 북한도 과감히 미국이 만족할 만한 결단과 행동에 박차를 가할 것이라고 생각합니다.



김철원

상호 신뢰 형성 과정이라고 봅니다. 미국 측에서 리비아 모델을 언급했던 일과 협상을 중도 취소하는 등의 전적이 있기에 여전히 북한에서는 미국을 신뢰하는 데 있어 우려를 가질 수밖에 없습니다. 그럼에도, 협상론자 관점에서 보면 여전히 두 국가 간의 대화는 밀고 당기는 전략(reluctant sellers) 하에 해결책을 모색하기 위하여 이슈에 대한 집중력을 강화하고 있다고 분석됩니다. 역시 관건은 종전 선언인데 미국 내에서는 북한의 핵폐기 선언이 나와야 종전이 가능하다는 입장을 고수하는 목소리가 높으나, 북한은 정전 65주년 기념으로 종전 선언을 기대하고 있습니다. 여기서 우리가 협상 촉진자 역할을 좀 더 적극 수행할 필요성이 있고, 문재인 대통령은 9월 UN총회 혹은 연내에 종전 선언을 유도하는 중재자 역할을 수행할 의지를 표명한 바 있습니다.



좌장 : 김상태

비록 지금 북미 정상이 교착상태에 빠진 답답한 상황이 연출되고 있지만 앞으로의 전개에 따라서는 한두 달 내에 새로운 국면이 나타날 수도 있겠군요.

백천호

사실 2차례의 남북 정상회담과 북미 회담 자체가 이미 굉장한 성과입니다. 지난 10년간 아예 단절되었던 남북이 서로 마주 앉아 대화했습니다. 철도, 도로 사업도 큰 틀에서 합의되었습니다. 금강산과 개성공단에도 남측 인력이 들어가 있고요. 4.27 이후부터 일어나기 시작한 변화인데 아직 7월입니다. 이처럼 많은 변화를 잇은 채 단기간에 국가 간 관계가 더 급변해 모든 문제가 해결되길 바라는 건 지나친 욕심입니다. 큰 합의가 이루어졌으니 향후, 종전선언이나 핵 문제는 좀 더 지켜봐야 합니다. 시간의 문제이지 방향의 문제는 아닙니다.



민경석

7.4 남북공동성명에서부터 시작해 김대중, 노무현 대통령을 거쳐 올해 4.27 문재인 대통령-김정은 위원장 간 정상회담 등 3차례의 남북정상회담이 이루어졌습니다. 이후의 전개되는 상황을 볼 때 이전과는 상당히 다른 희망적인 분위기가 흐르고 있습니다. 그림을 그리려면 물감과 종이를 준비해야 하듯 남, 북, 미를 중심으로 획기적인 변화를 위한 많은 준비가 진행되고 있습니다.

물론 이 그림의 완성까지 향후 얼마의 기간이 걸릴지는 모르지만 분명 지금의 상황은 이전의 두 대통령이 그려놓은 기본적인 스케치 위에서 어느 정도 채색을 준비하는 단계에 왔다고 판단됩니다. 그림의 화룡점정은 결국 종전선언-평화협정 체결과 북미 간 수교입니다. 북미 최고지도자의 의지가 확고해 보이는 데다가 문 대통령의 운전자론이 잘 작동하고 있어 비핵화와 한반도 평화 정착으로 가는 문제는 시점의 문제가 아닐까 조심스럽게 낙관해 봅니다.



한명섭

다른 시각에서 볼 필요도 있습니다. 북한 이슈는 늘 기대와 전망, 현실이 다릅니다. 북한으로서는 핵 폐기와 체제보장을 등가성 있는 개념이라 보지 않을 것입니다. 한반도 비핵화라는 용어는 얼마든지 이중적인 해석이 가능합니다. 핵 폐기에 대한 담론들은 정치적 수사에 불과하며 언제든지 발을 뺄 수 있는 복선과 여지를 남겨두고 있습니다.

현 상황의 열쇠는 김정은 위원장이 진짜 경제발전을 위해 핵 포기할 생각이 있는지에 달려 있다고 봅니다. 우려가 되는 상황은 북한이 내심 더 이상의 제재만 없으면 된다는 판단하에 시간 끌기를 시작하는 것입니다. 가까운 시일 내에 북한이 핵을 모두 포기하기도 어려울 것입니다. 현재 논의되는 종전 선언도 정치적 선언에 그치는 것이고 법규범적 효력이 있는 합의문은 아닙니다.

김준형

그러한 말씀이 사실이라면 현 사태의 해결점은 존재하지 않을 것입니다. 제가 판단하기로는 분명 북

한의 행보가 과거와 다릅니다. 핵포기의 대가가 제대로 주어지지 않을 경우 다시 핵보유 입장으로 돌아설 가능성은 있지만, 속임수거나 지연전술로 현재의 모든 과정을 진행하고 있다고 보지는 않습니다.

사실 과거 정권과는 달리 김정은은 핵무력을 완성하였기에 유리한 협상력을 가지게 되었다고 판단하고 있습니다. 김정은이 원하는 경제발전을 위해 제재 해제는 매우 중요합니다. 비핵화를 이끌어내기 위해 어느 시점에서 제재 해제는 필요합니다.

이미 러시아, 중국은 해제를 건의하고 있는 상황이지요. 북한이 과감한 선제적 비핵화 조치를 할 경우에는 유엔 제재의 완화나 해제되어야 한다고 생각합니다. 만일 북한이 속임수로 시간을 끈다면 김정은 위원장이 꿈꾸는 경제발전을 통한 부강한 국가의 결코 탄생할 수 없습니다.

좌장 : 김상태

결국 신중히 지켜봐야 할 사안이겠습니다. 사실 관광 쪽에서는 오히려 남북관계가 너무 빨리 진전되면 준비를 제대로 갖추지 못할 가능성도 있습니다. 그런 관점에서 지난 금강산 및 개성관광에 대한 성과와 한계점을 무엇이라고 보십니까?

백천호

현대아산이 금강산 관광을 시작한지 20년이 되었습니다. 관광을 시작한 98년만 하더라도 남북이 너무도 오랜 세월 떨어져 있었기 때문에 저희도 북한 관계자들에게 처음 어떻게 말을 붙여야 할지 먼저 고민부터 했습니다. 하지만 시간이 지나면서 서로를 조금씩 이해하게 되면서 작은 변화가 시작되었습니다. 예전에 우려했던 일들이 언젠가부터 원활히 해소되고, 남북 관계자들 간의 소통도 편해졌습니다. 관광 덕분에 그간 60년 떨어져 살던 사람들이 만나서 가까워지고 서로를 이해하게 되었습니다. 그랬기에 서해교전이 터져서 남북 간에 분위기가 긴장되었을 때에도 금강산 관광은 진행되었던 것입니다. 사람들이 군사분계선을 넘어 오가다 보니 관광이 한반도 긴장을 어느 정도 해소하는 역할을 했습니다. 앞으로 관광을 꼭 재개해야 하는 이유는 과거와 같은 남북 간의 통로 구축이 절실하기 때문입니다.

민경석

1998년에 금강산 관광이 시작된 건 정주영 회장의 선도적인 진행 덕분이었습니다. 당시의 남북관광은 민간이 앞장서고 정부가 뒤따라가는 식이었습니다. 민간이 주도하고 정부가 지원해 주는 역할이



다 보니 故 박왕자 씨 피격사건에 남한 당국이 적절하게 대응하지 못할 수밖에 없었습니다.
안전한 관광을 위한 제도적 장치가 확실하게 만들어지지 않는다면 앞으로 그 어떤 사고에도 대처는 불가능합니다. 국민 안전과 신변보장이 전제되지 않은 채 관광 사업이 시행되면 돌발 상황은 언제 어디서든 나타날 수 있습니다.
따라서 그 어떤 것보다도 신변 안전에 대한 남북한 간의 합의와 제도적 장치가 우선적으로 만들어져야 합니다.

김철원

사업적 실패는 기업의 책임이지만 정치적 환경에 대한 책임은 정부가 맡아야 할 것입니다. 안전 문제, 투자 문제 때문에 정부 입장이 관건입니다. 정부는 어떻게, 지자체는 어떻게 해야 할지에 대한 거버넌스 문제는 매우 복잡하기에 이에 대한 집중적인 논의가 필요한 상황입니다. 현재 관광에 있어 북한은 북한관광총국이 총괄하고 우리는 문화체육관광부가 맡고 있는데요, 북한에 대한 우리나라의 법적 지위에 따라 당국 간 협의 가능 여부를 알 수 있을 것입니다.

좌장 : 김상태

금강산 관광의 경우 당국 간 협의를 통해 이루어지기보다는 북한과 현대아산 간에 이뤄진 배

타적 관계로부터 출발한 사업입니다. 앞으로 관광 사업이 재개된다면 과거와는 달리 우리 남북한 당국의 직접적인 협의가 이루어질 수 있을까요?

한명섭

국제사회의 제재가 지속되고 있는 현재 상태에서는 제재 해제를 전제로 한 제도적 장치 완비를 위한 남북합의 진행 가능하고 또한 추진해야 한다고 봅니다. 금강산관광사업의 재개를 위해서는 유엔 등 국제사회 제재, 5.24 조치 해제, 우리 정부가 제시한 진상 규명과 재발방지책 마련, 신변안전보장의 제도적 장치 마련의 3대 선결조건 문제 해결, 북한의 부동산 동결과 몰수조치 해제, 금강산관광지구 법 폐지 및 금강산국제관광특구법 제정에 따른 개발업자 지위 회복 문제 및 금강산관광지구를 전제로 체결한 각종 남북합의서 효력 회복 문제가 필요합니다. 개성시내관광의 경우에는 금강산관광지구와 달리 남북 출입체류합의서에 의한 신변안전보장 장치도 없이 시행되었는데, 향후 재개를 대비하여 기존의 금강산관광지구와 같은 신변안전보장 합의서 체결이 필요합니다.

좌장 : 김상태

지금까지 남북 관광 사업에 있어 당국 간 협의가 없었다는 점에서 현대의 사업권과 정부의 정당한 역할에 대한 논의와 합의 문제가 앞으로 더 뜨거워질 것이라 생각합니다. 나아가 정부는 물론 지방자치단체와 공기업, 민간 기업, 해외 기업의 북한 관광사업 진출에 대해 현대아산도 적절한 시점에 입장을 밝혀야 할 필요성도 있지 않겠습니까.

백천호

최근 사업권이 다시 크게 조명을 받고 있습니다만 사실 2008년 금강산관광사업이 중단되고 현대가 사업권을 실행시킬 수 있는 방법이 없었던 지난 10년 동안에도 현대 아산은 북측과 교류를 이어왔습니다. 여름 장마나 태풍 시 금강산 시설 점검을 위해 두세 차례 방문했었고 2014년에는 조선아시아태평양평화위원회를 통해서 국무위원장의 친서를 받기도 했습니다.

그동안 정치적 상황 때문에 중단되었던 금강산과 개성관광은 최우선적으로 재개되어야 할 것이고, 백두산, 원산을 비롯한 북한 관광의 확대는 현대아산 사업의 연장선상에서 관광 사업이 운영되어야 할 것입니다.

물론 현실적으로 현대아산 혼자서 이 모든 사업을 다 할 순 없습니다. 현대가 보유하고 있는 사업권



에 근거해서 정부의 각 부처와 공기업, 그리고 관심 있는 민간 기업들과 다 함께 관광 사업을 적극적으로 진행해야 할 것입니다.

민경석

그런데 북한이 2011년 금강산국제관광특구법을 만들면서 북한 당국이 사업자 지위를 갖겠다고 명시한 바 있습니다. 구법에서는 사업자 지위가 현대아산에 있었는데, 이제는 북측을 통해 오는 관광객은 북한이, 남측으로 오는 관광객을 현대아산이 맡는 것으로 새로이 규정되었습니다. 이는 북한이 관광 주도권을 갖겠다는 의지의 표명이라고 생각합니다.

또한 현대아산이 가진 7대 대북사업권의 경우 역시, 김정은 위원장이 체제 변화를 이유로 인정하지 않을 수도 있습니다.

북한 입장에서는 경제를 살리기 위해선 유리한 자본과 손을 잡아야 할 테니까요. 즉, 현대아산의 사업권과 북한의 기본 입장이 충돌할 경우 어떻게 지혜롭게 풀어 가는지가 관건일 것입니다.

북한 당국과 잘 협의하여 현대아산과 한국관광공사의 자산 및 사업권을 다시 확보하는 것도 매우 중요하지만 한반도 관광뿐 아니라 북한사회를 국제사회로 성공적으로 이끌어내기 위해서 북한이 글로벌 스탠다드에 맞는 체계를 만들어 가도록 지원하는 것 또한 매우 중요합니다.



백천호

맞습니다. 앞으로 남북 관계가 정상화되고 종전선언과 평화협정이 이루어지면 중국, 일본 등 외국자본이 유입되고 남쪽의 기업 간 서로 경쟁하는 상황이 전개될 것으로 예상됩니다. 그간 남북 당국이 많은 노력을 기울여 성사된 경험재개의 분위기를 남한 기업이 아닌 해외 자본에게 빼앗길 가능성도 우려되는 것이 사실입니다.

하지만 현대아산과 아태는 그동안 지속적인 유대관계를 유지하고 있고 향후, 관광을 비롯한 경험사업을 함께 할 것이라는 믿음이 있습니다.

앞으로 남북 관광사업을 우리 기업이 주도하기 위해서는 정부와 관광공사, 남한의 민간여행사들이 현대아산과 함께 고민하고 적극 대응해야 한다고 생각합니다.

좌장 : 김상태

앞으로 남북관광과 관련된 현안에 대응하기 위해서 정부, 업계 및 학계 등 주체별로 어떤 노력이 필요하시다고 보십니까?



김철원

북한은 84년 이후로 관광 산업을 적극적으로 추진해왔으며 작년에 29만 명이 북한을 방문한 바 있지요. 반면, 우리는 북한 관광을 금강산과 개성에만 치우쳐 너무 좁게 생각해온 경향이 있습니다. 이는 관광이 가지고 있는 본질을 이해하지 못하고 정치적 이슈에 매몰되는 결과를 초래하였습니다. '관광은 평화로 가는 패스포트'이고 '문화적 이질성'을 극복하고 경제적 번영을 추진할 수 있는 'Peaconomics (평화 경제학)'의 중요한 축인 데, 막상 남북 간 관광 문제를 언급할 때는 협소한 범위에서 정치적으로만 풀어왔습니다. 향후 관광의 본질적 역할과 북한 관광을 광범위하게 추진하여야 하고, '평화관광'의 세계적 사례를 만들 수 있다는 점에서 관점의 변화가 있어야 할 것입니다.

민경석

맞습니다. 특히, 올바른 관점이 필요한 시점이라고 생각합니다. 그런 의미에서 보면 '남북 관광'이라는 표현은 잘못되었다고 봅니다. 남쪽 사람이 북한으로 가서 관광하는 개념이 연상되어 일방적인 퍼주기 아니냐는 의심을 만들고 인식을 왜곡시키지요. 따라서 남과 북은 하나의 공동체라는 관점에서 '한반도 관광'이라는 표현을 써야 합니다. 그래야 내국인은 물론 외국인들에게도 남북 모두를 오가는

매력적인 관광지로서의 대한민국을 어필할 수 있습니다. 그것은 북한에서도 긍정적으로 받아들일 것입니다. 올해 9월 말로 예정되어 있는 3차 남북정상회담에서는 남북경협이 주요 의제가 될 것으로 예상되고 있고 그중 관광이 주요 의제가 될 것입니다. 한국관광공사는 남북한 전체를 아우르는 한반도관광의 밑그림을 정교하게 그림과 동시에 향후 적절한 시기에 북한의 관광당국과 긴밀하게 소통하여 책임감을 가지고 한반도 평화 정착과 경제통합을 위해 각고의 노력이 필요합니다.

김철원

한편, 현재 관광 사업 문제에 대한 거버넌스 체계가 부재한 현실은 심각한 문제입니다. 따라서 관광이라는 본질적인 문제를 능동적으로 다룰 수 있도록 중앙정부 혹은 한국관광공사 내의 컨트롤타워가 필요합니다. 컨트롤타워가 없이 그저 상황 논리에 부수적 역할만을 수행한다면 관광 산업은 그저 정치적 수단으로 전락할 것입니다. 분명한 건 북한은 현재 관광사업에 적극적인 태도를 취하고 있으며 해외 투자도 반기고 있고, 특히 중국 투자와 기업 진출이 활발히 진행될 가능성이 높아지고 있다는 점입니다. 따라서 우리도 새로운 관점에서 접근해 다양한 형태의 관광 사업을 구상해야 할 것입니다. 북미협상 결과를 대비하면서 관광 교류 및 협력 사업의 추진 속도와 폭을 조정하는 지혜가 필요하다고 생각합니다. 특히, 탐색, 참여, 투자, 국제 네트워크 형성 과정이라는 단계별 접근을 통하여 관광사업 아이টে를 발굴하고 추진 과정의 정교화 작업이 필요할 것입니다.

백천호

관광 콘텐츠 개발도 중요하지만, 앞으로 남한 기업들 간의 과다한 경쟁을 어떻게 잘 정리하냐도 고민해야 합니다. 이에 대해 정부와 공기업이 잘 의논해서 전략을 세우고 질서 있게 정부가 관리했으면 합니다. 그리고 여전히 우리는 북한을 잘 모릅니다. 북한과의 활발한 논의가 절실한 상황입니다. 민간이 들어가기 전에 정부가 충분히 고민해서 방향을 제시했으면 합니다.

김준형

사실 북한의 비핵화 의지에 대한 미국의 의구심 때문에 남한 정부는 매우 소극적인 움직임을 보일 수밖에 없습니다. 현재 미국 내에서는 한국정부의 평화 분위기가 지나치게 앞서갈 경우 대북 압박 및 제재가 느슨해질 수 있다고 비판하는 상황입니다. 따라서 정부에서는 도리어 민간이 과감한 시도를 해주기를 바랄 수도 있습니다. 관광분야에서도 시험적으로 민간기업들의 적극적인 도전을 권장하고



싶습니다. 사실 요즘 관광은 테마가 중요하기에 남북 연계 관광이 외국인에게 크게 어필할 수 있습니다. 이러한 평화 관광은 남북이 긴밀히 연결되어야 가능할 것입니다.

한명섭

최근 제재 해제를 전제로 한 여러 가지 남북경협 아이디어들이 속출하고 있습니다. 그런데 주의해야 할 것은 북한법제입니다. 북한은 여러 가지 외국투자관련법, 경제특구법, 경제개발구법을 제정하였으나 오직 개성공업지구법과 금강산국제관광특구법에서만 남한 기업 및 남한 주민을 투자 당사자로 규정하고 있을 뿐입니다. 나머지 외국투자관련법이나 경제특구법, 경제개발구법상으로는 남한 주민과 기업은 투자 당사자에서 제외되어 있습니다. 또한 경제개발구법을 보면 경제개발구는 주민 지역과 일정하게 떨어진 지역에 지정하도록 되어 있습니다. 북한은 외국인보다 남한 주민과의 주민 접촉을 더 경계하는 것입니다. 따라서 제재만 풀리면 우리가 언제든지 북한 경제개발구에 진출할 수 있는 것이 아닙니다. 현시점에서는 북한이 법 개정을 하여 외국자본과 남한 자본을 차별하지 않도록 요구해서 북한의 남북경협 의지를 확인해 볼 필요가 있습니다.

민경석

마지막으로, 북한에 대한 과도한 기대 혹은 비난은 경계해야 합니다. 여전히 북한에 대한 각종 잘못된 정보가 활발히 확산되고 있습니다. 각 정부 부처와 공사, 민간기업, 연구소의 정확한 역할을 구분



하고 서로 역량을 발휘해 보다 정확하고 공신력 있는 정보를 나눌 수 있었으면 합니다. 대북사업에 대한 기대가 많다 보니 자칫 피해를 보는 기업과 개인이 생길 수 있고 심할 경우엔 국가 분쟁이 일어날 수 있습니다. 한계는 있겠지만 정부 차원의 공신력 있는 자료 제공과 함께 통합적인 컨설팅 창구가 있었으면 합니다. 그런 측면에서 우선 연구기관의 다양한 세미나 및 학술대회가 활발히 진행되기를 바랍니다.

좌장 : 김상태

오늘은 남북관계 변화와 남북관광 전망에 얽힌 복잡한 문제를 정리할 수 있는 유익한 시간이었습니다. 부디 남북 협력사업이 실패 없이, 국가와 기업, 우리 사회와 민족에 이익이 될 수 있게 결실을 맺었으면 합니다. 앞으로 각 분야의 전문가 여러분 모두 최선을 다해 협력해 주셨으면 좋겠습니다.

그럼 이것으로 오늘 좌담회를 마치겠습니다. 모두들 귀한 시간 내주셔서 감사드립니다. ●