

인도적 개발협력을 기반으로 한 남북연계관광의 추진과 과제: 동해관광공동특구를 중심으로*

임용호 | 국토연구원 부연구위원 | yhlhm@krihs.re.kr

I. 머리말

북한의 핵개발 등으로 인해 국제사회는 강력한 대북제재를 시행 중이고, 이에 더해 코로나19 팬데믹으로 북한에 대한 인도적 지원마저도 중단된 상황이다. 북한은 코로나19를 이유로 국경을 폐쇄하는 등 민감하게 대응하고 있고, 협력 단절이 장기화됨에 따라 국제사회의 대북협력에 대한 관심이 낮아지고 있다. 또한 북한이 미사일 발사 등의 도발을 계속 시도함에 따라 갈등이 지속되고 있다.

이러한 상황이 계속되면서 북한의 인도적 상황에 대한 국제사회의 우려가 커지고 있다. 북한의 대외무역 규모가 2019년 3,244.9백만달러에서 2020년 863.0백만달러로 73.4% 감소하였고(KOTRA, 2021), 급격한 경제적 충격은 북한주민들의 식량부족, 위생 및 보건 문제를 악화시키고 있으며, 특히 취약계층에 대하여 더 심각한 인도적 위기를 고조시키고 있다. 본고에서는 북한주민들이 처한 인도적 위기를 해결하기 위하여 대북제재 예외 분야인 관광산업에 인도적 개발협력을 적용하는 방안을 모색하였다. 이를 위해 북한 관광정책의 변화와 인도적 개발협력을 검토하여 북한의 관광산업에 적용 가능한 인도적 개발협력 기반의 관광콘텐츠를 도출하였다. 또한 이러한 관광콘텐츠를 효과적으로 연결할 수 있는 연계 관광콘텐츠를 제시하고 실효성 있는 추진을 위하여 대북제재, 북한의 협력수요, 관광객의 안전 등의 제한요건을 적극적으로 고려하였다.

* 본고는 임용호·강민조·이성수·김재호, 『DMZ 국제평화지대화를 위한 남북연계관광 추진방안 연구: DMZ 동부권 초국경 관광지대 조성을 중심으로』, 세종: 국토연구원 2021의 일부를 요약·정리한 것임을 밝힌다.

II. 북한 관광정책의 변화와 인도적 개발협력

1. 북한 관광정책의 변화

북한은 대내외적 환경변화에 대응하고 경제발전의 기반을 마련하기 위하여 관광산업 육성에 노력하고 있다. 관광산업을 반생산적 활동으로 규정하던 과거와 달리, 관광지 개발, 국제 관광교류 확대, 관광상품의 다양화를 위해 노력하고 있으며 관광을 통하여 주민들에게 부귀영화를 누리게 해주겠다고 선전하는 등 관광을 통한 민생안정과 경제개발을 추진하고 있다.

북한은 3대 역점 관광개발 사업인 원산갈마, 삼지연, 양덕 이외에도 중앙급 관광 개발구인 원산-금강산 국제관광지대, 금강산 국제관광특구를 지정하였다. 특히 경제개발구법(2013)에 따라 온성섬, 청수, 신평의 관광개발구와 같이 지방에서도 자체적인 권한을 갖고 지역 특색에 맞는 경제개발구를 설치할 수 있게 되었다는 데 주목할 필요가 있다. 지방정부가 관광사업을 책임지게 됨으로써 기존에는 개방을 꺼렸던 북한 내부의 시장(市場)과 민박, 대중교통과 같은 여러 생활자원을 관광자원화하고 있다.

국제 관광교류 확대를 위해서도 변화된 정책을 추진하고 있다. 유럽, 동남아 등에서 열리는 국제박람회에 참여하고 북한 관광을 소개하는 웹사이트를 개설하며 적극적으로 홍보하고 있다. 국제박람회 참가 사례로는 2015년 스위스 홀리데이박람회, 2019년 베트남 국제관광박람회 등이 있으며 2018년에는 대만에서 관광 홍보 설명회를 개최하기도 하였다. 또한 관광 전문 웹사이트인 ‘조선관광’, ‘주체여행사’ 등을 개설하고 관광상품, 일정 및 비용, 신청방법 등에 대한 상세한 정보를 제공하고 있다. 2012년에는 외국 관광객을 대상으로 시장조사를 하였는데, 이는 소비자 중심의 관광정책 변화를 의미하며 국제 관광교류 다변화를 강화하려는 조치로 판단된다.

관광상품 다양화도 특징적인데, 기존의 정치체제 선전을 목적으로 하는 관광에서 벗어나 스포츠, 식음료, 농촌 경험 등을 결합한 상품의 비중이 높아지고 있다. 골프·스키·경비행기 등의 스포츠 관광, 대동강맥주 축제·해산물투어 등의 식도락 관광, 농축산 관광·나무심기 체험 등의 농촌지역 체험 관광 등의 다양한 새로운 상품이 등장하고 있다. 이외에 생활자원 관광상품도 등장하고 있는데, 조선투어는 평양의 대중교통 관광을 제공하고 있고 칠보산 민박과 같은 경우에는 주민과 생활을 같이함으로써 북한의 생활방식을 경험할 수 있는 관광상품을 제공하고 있다. 이러한 생활자원 관광상품은 지방 관광개발구 설치에 따라 더 확대될 것으로 판단된다.

2. 인도적 개발협력과 관광산업

북한에 대한 인도적 개발협력(humanitarian-development cooperation)이란 북한주민 또는 취약계층의 복원력(resilience) 제고와 같은 인도적 상황을 근본적으로 개선할 수 있도록 북한의 국가 개발역량을 강화하기 위한 협력이다(UN and DPRK, 2016). 즉, 개발협력과 관련된 모든 행위와 결과가 인도적 지원의 효과를 강화할 수 있는 사업을 의미한다. 국제사회는 북한의 인도적 위기에 대해 지속적인 우려를 표명하고 있다. UNOCHA(2020)에 따르면 북한주민 중 1,040만명(2019년 총인구¹⁾ 대비 41.18%)이 영양실조로 고통받고 있으며 깨끗한 식수와 위생시설 부족 등으로 건강에 심각한 위협을 받고 있다. 또한 북한dml 주요 인프라 유지관리 수준은 남한 대비 약 68%로 큰 격차를 보이고 있어(이정석, 2018) 북한의 힘만으로는 인도적 위기 해결이 어려운 상황이다. 따라서 북한주민의 고통을 완화하고 생존권 향상 및 경제지원을 위한 인도적 개발협력을 통해 이러한 문제를 해결해 나갈 필요가 있다.

세계여행관광협회(World Travel & Tourism Council, 2020)에 따르면 관광산업은 세계 GDP의 10.3%를 차지하고 3억 3천만개의 일자리를 만들어 지구촌 고용의 10%를 담당하고 있다. 관광산업은 관광뿐만 아니라 교통, 제조·유통·소매산업 등 연관 산업에 대한 확산효과가 크고, 자연·문화 등 부존자원의 이용으로 타 산업 대비 투자 비용이 상대적으로 적으며, 노동집약적이고 성평등적 산업이라고 할 수 있다(Roe, 2001). 이러한 특징을 갖는 관광산업에 대한 인도적 개발협력의 적용은 취약계층에 대한 일자리 제공 및 경제적 자립을 강화함으로써 인도적 위기에 대한 근본적인 해결방안이 될 수 있다.

인도적 개발협력 기반의 관광협력은 북한의 수요에도 부응하는 전략인바, 북한의 전향적인 협력을 기대할 수 있다. 북한은 2005년 이후로 식량지원과 같은 인도적 지원보다는 사회적·경제적 역량을 강화할 수 있는 개발협력으로의 전환을 요구하고 있기 때문이다. 생활자원의 관광자원화 및 확대, 관광지 조성 시 민박 건설 등과 같은 북한의 관광정책 변화도 인도적 개발협력에 부합하는 요인이다. 인도적 개발협력에 기반한 관광사업 추진은 관광 활성화를 통한 일자리 제공 및 소득증대를 통하여 북한주민의 인도적 위기를 경감시킬 수 있다. 또한 취약계층에 대한 우선적인 지원을 가능하게 함으로써 사회적 차별 해소를 통해 인권 향상에 기여할 수 있고 고용을 통한 경제적 자립을 지원할 수 있어 인도적 개발협력과 관광산업의 연계효과를 강화할 수 있다.

1) 2019년 북한의 총인구수는 2,525만명이다(통계청, 「2020 북한의 주요통계지표」, 보도자료(https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=387173, 최종접속일: 2021. 2. 1)).

III. 남북연계관광의 추진과 과제

1. 국제사회와 북한의 관광협력 정례화

남북 관광협력은 정치적·군사적 갈등의 영향력이 크고 관광협력을 위한 제도 마련 시 공정성 문제, 사업 추진 시 투명성 문제 등이 발생할 수 있으므로 다자협력 차원에서 고려될 필요가 있다. 이를 위해서는 남한을 포함한 국제사회(이하 국제사회)와 북한의 관광협력 정례화가 필요하다. 국제사회와 북한의 관광협력 정례화를 통해 정부, 지역사회, 관광산업 및 관광객 모두를 포함하는 포괄적인 원칙을 마련함으로써 표준화된 관광서비스를 제공할 수 있게 되므로 북한 관광산업의 발달에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 정기적인 협력은 관광서비스에 대한 주기적인 이행 점검과 개선을 가능하게 함으로써 관광협력의 지속가능성을 높일 수 있다.

국제사회와 북한의 관광협력 정례화를 위해 베세토(베이징(BE)-서울(SE)-도쿄(TO))를 확장할 필요가 있다. 베세토는 1993년에 동북아시아의 경제·문화권 공동체 형성을 위하여 우리나라 주도로 시작되었으며 문화·예술·관광 등 다양한 분야에서 협력하고 있다. 베세토 관광을 위하여 2008년에는 한중일 수도권 3각 항공망 및 동북아 단일 항공시장 구축 등도 제안되었으며 최근에는 ‘베세토 패스’를 이용해 교통수단에 대한 접근성을 높일 수 있도록 협력을 추진하고 있다. 이러한 베세토에 북한을 포함시킴으로써 국제사회와 북한의 관광분야에 대한 소통을 강화할 수 있다. 북한의 베세토 참여는 남한 중국, 일본에 대해서도 대북 협력의 지속가능성 향상, 역내 안전성 강화라는 이점이 있으므로 베세토 확장을 위한 논의가 필요하다.

이러한 국제사회와 북한의 관광협력 정례화는 관광객 안전에 대한 북한 태도의 변화에도 영향을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 북한을 방문한 관광객이 안보상의 이유로 사망하거나 강제 구금된 사례가 있어 관광객의 안전문제에 대한 우려가 높고 이는 관광산업을 육성하려는 북한의 노력에 부정적 영향을 미치고 있다. 이는 사고에 대한 책임 소재를 판단하기 이전에 피해자가 국제법에서 보장하는 최소한의 절차와 대우를 받지 못하였다는 데 문제가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국제법에 기반한 관광협정을 체결할 필요가 있다. 관광협정 체결 시 관광협력에 대한 국제사회의 보편성과 북한의 특이성을 고려하되 갈등의 소지가 있는 사안에 대해서는 우선적으로 국제법을 적용하고 사업 추진과정에서 최적의 협력안을 만들어 나갈 필요가 있다. 이에 대한 방안으로 유엔세계관광기구(UNWTO)의 세계관광윤리강령(global code of ethics for tourism)을 기반으로 관광협정을 추진할 필요가 있다.

2. 인도적 개발협력 기반의 관광콘텐츠 개발

인도적 개발협력 관광콘텐츠는 관광을 통하여 인도적 문제를 해결할 수 있도록 개발협력을 포함하는 관광콘텐츠이다. 다만 대북제재가 여전히 유효한 상황임을 고려하여 인도적 개발협력을 위해 꼭 필요한 최소한의 개발을 고려하고 물리적 인프라보다 소프트한 관광콘텐츠를 우선하였다. 이러한 인도적 개발협력 관광콘텐츠로 첫째, 국제적 볼런투어리즘(international voluntourism)이 있다. 국제적 볼런투어리즘은 산불, 풍수해, 전염병 등의 재난재해 피해지역에 대한 신속한 복구를 지원하거나 의료 및 농업 기술 전문분야에 대한 자원봉사자의 체류비 등을 제공해 주는 프로그램이다. 국제적 볼런투어리즘은 재난재해에 대한 지역의 회복력을 강화하고, 식량생산 및 위생·보건 등의 분야에서 북한주민을 지원할 수 있으며, 자원봉사자에 대한 체류비 지원을 통해 현지 소비를 강화함으로써 주민소득 증가에도 기여할 수 있다.

둘째, 장마당과 민박 재생사업을 제시하였다. 북한의 시장(市場)인 장마당은 배급제가 붕괴된 후 주민들이 생필품을 구하는 주요 장소로서, 장마당 종사자의 90% 이상이 여성인 바 여성의 사회적 참여 및 경제적 자립에 매우 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 냉동시설 미비, 폐기물 처리시설 부재로 발생하는 악취 및 해충 등은 북한주민의 위생에 잠재적인 위험 요소이며, 특히 여름철에는 식중독과 같은 위험 요소가 있다. 장마당 재생은 국제위생기준에 부합하는 시장시설을 공급함으로써 북한주민의 보건 및 위생 환경을 개선하는 사업이다. 환경이 개선된 장마당은 거래 활성화를 통해 주민소득 증대에도 기여 가능하며 장마당의 주요 노동자가 여성이므로 여성의 경제적 자립 및 이를 통한 사회적 지위 향상에도 도움이 될 것으로 판단된다. 민박 재생사업은 민박을 주요 용도로 하는 주택의 노후화 및 안전 위험요인을 평가하고 개선하는 사업이다. 주택안전은 관광객뿐만 아니라 주민의 생존과 결부되는 문제로, 민박 재생사업은 주택 붕괴 및 난방가스 누출 등에 대한 주거의 안정성을 확보하고 민박 활성화를 통해 주민 소득증대에도 기여할 수 있다.

셋째, 이러한 인도적 개발협력 관광콘텐츠를 연결하는 도보길과 스토리텔링 기반의 피스(people, interaction and story, 이하 PIS) 개발을 제안하였다. 도보길은 북한 관광산업에 대한 인도적 개발협력의 효과를 강화하고 대북제재에 따른 최소한의 개발을 위한 것으로, 설악산-금강산 연계탐방로를 중심으로 제시하였다. 설악산-금강산 연계탐방로는 주봉 연계, 옛길 연계, 생태·환경 영향 최소화 연계(안)를 제시하였다. 스토리텔링 기반의 PIS는 남과 북에 있는 관광지들을 이야기(가치)로 '연결'하고 이야기와 관광객의 상호작용을 통해 새로운 가치를 만들어 나가는 증강현실, AI 해설사 등을 활용한 애플리케이션이다. PIS는 특정 장소만

[그림 1] 인도적 개발협력 관광콘텐츠를 연결하는 도보 탐방로와 스토리텔링(PIS)



89

3. 관광콘텐츠 연계를 통한 남북관광협력

앞서 제시된 관광콘텐츠를 연계한 남북관광협력을 추진하기 위해서 동해관광공동특구를 대상으로 스토리텔링을 기반으로 한 의미적 연결과 도보길을 통한 물리적 연결을 통해 남북의 관광콘텐츠를 연결하는 방안을 종합적으로 제시하였다.

관광객 안전에 대하여 국제법 기반의 관광협정 등의 법·제도 마련과 함께 물리적인 안전확보 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 관광객의 행위에 상관없이 안전을 보장받을 수 있는 안전지대와 이를 벗어나게 되더라도 일정 범위 내에서 경고를 통해 안전지대로 회귀할 수 있도록 안내하는 위험지대를 확보해야 한다.

남북을 통과하는 지점에는 CIQ(세관검사(Customs), 출입국 관리(Immigration), 검역(Quarantine))를 설치해야 한다. 이를 위해 감시초소(GP)가 갖는 역사성과 관광시설로의 활용성을 고려하여 철수 감시초소를 CIQ로 활용할 수 있다. 이는 남북 감시초소를 연결하는 교량 등의 시설물만 설치하면 기존 감시초소 접근로를 활용하여 지뢰제거 없이 육로를 통한 관광이 가능하다는 장점이 있다.

[그림 2] 인도적 개발협력 기반의 관광콘텐츠를 연계한 동해관광공동특구 조성(안)



IV. 맺음말

본 연구는 관광분야에 대한 인도적 개발협력을 중심으로 북한의 인도적 상황을 근본적으로 개선하고자 하였다. 이에 대한 전제조건으로 대북제재를 고려한 최소한의 개발, 북한의 국제협력 수요 대응, 관광객 안전 등을 고려하였다. 관광의 일자리 창출 효과, 노동집약적이고 성평등적인 특성과 결합한 인도적 개발협력 사업인 국제적 볼런투어리즘, 장마당과 민박 재생사업 그리고 이러한 콘텐츠를 연결하는 도보 탐방로와 PIS는 북한주민의 소득 증대, 위생 및 보건 향상, 주거 안전 및 취약계층의 경제적 자립 등을 지원함으로써 북한의 인도적 상황 개선에 도움이 될 수 있음을 제시하였다.

인도적 개발협력 기반의 관광협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제적 차원에서 역내 평화 유지, 협력 기반 마련을 위하여 국제사회와 북한의 정례적인 협력이 필요하고 백신협력에 기반한 코로나19 협력도 반드시 함께 추진될 필요가 있다. 남북 차원에서는 인도적 개발협력에 해당하는 새로운 관광콘텐츠를 협력적으로 개발할 필요가 있다. 특히 정치체제 등 갈등의 소지가 있는 주제는 지양하고 한반도의 역사, 문화, 자연에 대한 보편적 가치를 추구할 필요가 있으며 이를 토대로 남북협력을 추진해 나갈 필요가 있다.

북한의 비핵화, 남북관계 개선 등 산적한 문제가 남아 있고 코로나19와 같은 팬데믹으로 인해 국제 및 남북 협력이 어느 때보다 어려운 시점이다. 이러한 사회적·경제적 어려움으로 인해 인도적 위기에 처한 북한주민들이 더 큰 고통을 감내할 수밖에 없는 상황에 직면하고 있다. 국제사회와 남북이 모두 협력적으로 북한주민의 인도적 상황을 개선할 수 있도록 지혜와 노력을 모을 때이며 본 연구가 이러한 노력에 미력하게나마 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

이정석, 「북한 주요 인프라 실태 예측에 의한 유지관리 수준 분석 및 평가」, 『한국구조물진단유지관리공학회 논문집』, 제22권 제5호, 2018.

KOTRA, 『2020 북한 대외무역 동향』, 2021.

Roe, D., *Pro-Poor Tourism: Harnessing the World's Largest Industry for the World's Poor*, *World Summit on sustainable Development*, IIED, ODI and CRT, 2001.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(UNOCHA), *DPR Korea Needs and Priorities Plan*, 2020.

UN and DPRK, *Strategic Framework, 2017~2021*, 2016.

World Travel & Tourism Council, *The importance of travel & tourism in 2019*, 2020.