

# 남북관광교류협력과 제주관광 활성화 방안

오 상 훈

<제주대학교 관광경영학과 교수>

-----< 목 차 >-----

- I. 서 론
- II. 남북관광교류협력의 현황과 시사점
- III. 제북관광교류협력의 문제점과 잠재력
- IV. 제북관광교류협력과 제주관광 활성화 방안
- V. 결 론

## I. 서 론

관광은 적대와 분단의 반대개념이며 유대와 결합에 가까운 의미를 갖고 있다(오상훈 1988; J.A.Acinmey 2000). 남북관광은 곧 남북분단의 역사와 함께 남북간의 교류협력 확대를 통한 분단해체와 새로운 결합의 매체로서 잠재력을 높이 평가할 수 있다. 동서독의 경우 1971년 9월에 ‘4대국협정’을 체결, 베를린 통행의 안전과 개선에 관한 기본규정에 합의함으로써 통일독일을 앞당길 수 있었다는 점을 부인하기 어려울 것이다.

남북관광의 결정적인 계기는 1998년 11월 금강산유람선 관광의 개시와 2000년 6월 남북 정상회담의 성사에 있다. 특히, 지난 6·15 공동선언은 남

북관류협력의 기반을 더욱 공고히 하고 교류협력의 범위를 확대하는데 획기적인 전환점을 마련하게 되었고, 남북간의 냉전이데올로기의 퇴색을 예고하며 화해와 협력, 평화통일에 대한 희망적 분위기의 발전은 새로운 남북관광교류협력정책 패러다임의 개발을 요구하고 있는 것이다. 북한 역시 자본주의 산업인 관광산업에 대한 육성여부에 대한 고민은 버린지 오래되며, 이제는 대량관광(mass tourism)을 수용할 것인가 여부에 대한 정책적 전략적 대책을 궁리하는 단계에 이르렀다.

제주도는 이러한 시대적 환경적 변화에 부응하고 제주관광의 새로운 전기로 활용하기 위하여 6·15 선언이후 남북교차관광지원기획단을 구성하였고 범도민협의기구까지 발족시키기에 이르렀다. 2000년 9월에는 남북 국방장관회담이 제주에서 개최되었고 제주산 감귤의 북한지원도 점차 증가하고 북측으로부터 호의적 반응을 얻고 있으며 예정보다 지연되고 있기는 하나 남북교차관광도 2000년 3월경에는 성사되고 후속사업이 활발하게 전개될 것으로 보인다. 제2차 남북정상회담이 제주에서 개최되고 김정일국방위원장의 제주방문이 성사된다면 그 영향은 더욱 커질 것으로 전망된다.

이러한 남북관광교류협력의 발전은 우리에게 경험적으로 낯설은 제북관광(JNKT:Jeju-North Korea Tourism)을 잉태시키고 있다. 제북관광(JNKT)이란 제주와 북한지역간의 일방적 또는 쌍방적 관광교류현상을 의미하며 제북관광교류협력이란 제북관광의 증가를 통한 쌍방의 혜택을 공유하기 위한 일체의 협력적 노력을 의미한다. 남북교류환경의 개선과 역사적교류의 성사에 따른 관광정책을 수립하고 후속사업의 발굴과 지원을 강화할 수 있는 새로운 제북관광패러다임의 개발을 서둘러야 할 때인 것이다.

이 글에서는 북한의 관광정책과 자원 및 수용력 현황 등을 개관하고 제북관광의 문제점과 잠재력을 진단하여 제북관광을 장기적으로 육성에 기여할 수 있는 사업을 발굴하고 제주관광의 활성화 방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 남북관광교류협의 현황과 시사점

### 1. 북한관광현황

#### 가. 관광정책기조

북한의 관광정책기조는 대내적 관광정책과 대외적 관광정책으로 구분할

수 있다. 대내관광정책은 주민의 휴식과 휴양을 지원하는 공산주의형 복지정책의 일환으로 추진된다. 과거 (구) 소련이나 중국의 이데올로기 교육과도 밀접한 관련이 있다. 그러나 기본적으로 자유가 제한되고 지속적인 경제난으로 인하여 주민들이 실질적인 참여를 통한 정책의 효과는 아직 극히 미미한 것으로 판단된다.

한편, 대외적 관광정책은 1956년 체제선전을 위해 외국인 관광사업을 처음 시작한 이후 크게 변화해 오고 있다. 1970년대 말까지 이데올로기적 체제선전에 중점을 두어 오다가 '80년대에는 외화벌이 수단으로 전환되면서 외국과의 합작대상에 관광사업을 포함하고(1984년), 관광정책부서 확대(1986년) 대외 9개 관광개방지역 지정 선포(1987년) 관광개발계획 수립(1987년) 등 구체적인 정책이 시행되었다. '90년대에는 동남아시아와 국제항공노선의 확대 개설, 친북여행사를 통한 외래관광객 유치활동 전개, WTO 총회 등 관광분야 국제회의 및 전시회 참가를 통한 북한관광홍보, 4대 관광지구 개발계획 발표(1997년), 금강산 유람선 관광 실시(1998년) 등 관광개발, 관광홍보, 국제협력 을 강화해 오고 있는 추세를 보이고 있다(이연택, 박기홍 2000).

#### 나. 관광자원개발

북한의 관광자원은 주로 명승지, 문화사적지, 전통문화예술, 전통음식 및 토산품 등이 주를 이루고, 산업시설과 관광시설 자원은 빈약한 실정이다. 백두산, 금강산, 모란봉, 칠보산, 만폭동 등과 같은 명승지형 자연관광자원은 흔히 저개발국가에서 볼 수 있듯이 비교적 풍부한 편이다. 동명왕릉 공민왕릉 김일성황금동상 등은 전통문화와 이데올로기문화를 포괄하는 독특한 문화사적지라 하겠다. 조선중앙역사박물관 조선민속박물관 만수대예술극장조선예술영화촬영소 등 역시 문화관광자원에 속한다. 평양의 냉면 나전칠공예 평양자기 개성인삼 등은 전통음식과 토산품 관련 자원으로 지명도가 매우 높은 편이다(김영업 1997).

북한은 '90년대 들어 관광정책을 외화획득 및 외자유치 수단으로 적극 활용하기 시작하면서 금강산지역, 나진 선봉 등 북한내 대외개방지역에 대한 대규모 관광개발사업을 적극적으로 추진하고 있다. 또한, 북한은 외부에 공개하지 않던 역사문화자원에 대해서도 '90년대 들어 새로운 관광대상으로 인식하면서 특히 문화재를 중심으로 관광자원화 하는 경향도 강해지고 있으며, 외래관광객들에 대한 공개범위도 점차 확대해 가고 있다.

#### 다. 외래관광객 유치

현재 북한을 방문하는 외래관광객은 금강산 유람선관광객을 제외했을 때 연간 약 11만명 내외로 추산된다. 이들은 중국내 조선족이 약 7만명으로 주종을 이루며 러시아인 약 1만명, 그외 일본내 조총련 인사 및 기타로 구성되고 있다. 관과외화수입은 연간 약 2백만 달러로 추정되고 있다(이 연택, 박기홍 2000).

북한방문 외래관광객의 행태는 초청과 각종 국제회의나 스포츠에 참가하는 경우가 대부분이며 순수관광목적은 단체여행이나 전문여행(SIT)으로 그 규모는 적은 것으로 나타나고 있다. 관광의 행태별로는 해외교포의 모국방문, 재일교포 북송자의 가족방문, 기타 일반관광으로 구분할 수 있으며, '90년대 이후에는 두만강 지역을 중심으로 한 조선족 교포와 중국인 위주의 북한여행이 급증하고 있는 현상에 주목할 필요가 있다.

## 2. 남북관광교류협력 발전과정

현재까지 남북관광교류의 전개과정을 검토해 보면 과거 수십년간의 변화보다 최근 10년 이내에 더 큰 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다. 1960년대 이후 10년 단위로 구분하여 북한관광 정책의 기조와 남북관광협력의 수준과 내용을 살펴보면 대체로 <표 1>과 같이 요약할 수 있을 것이다.

그 중에서 가장 주목한 변화는 정책기조가 대외 체제선전에서 경제목적과 국제관계를 중시하게 되었으며, 남북관광협력의 수준도 일방적인 제의나 민간수준의 협력에서 정부간 협력으로 격상되고 있으며, 협력 내용 역시 인적교류에서 공단건설 등 광범위한 물적교류를 포함하게 되었다.

<표 1> 남북관광교류협력 발전단계

발전단계	북한관광정책기조	협력수준	협력내용
1단계(70년대)	대외체제선전	일방적 협력제의	공동개발계획수립
2단계(80년대)	대외체제선전 외화획득	민간부문과 제한적 협력	인적교류
3단계(90년대)	외화획득 대외투자유치	민간부문과 협력 확대	인적교류 제한적 개발투자
4단계(2000년)	포괄적경제목적	정부간 광범위	포괄적 인적

자료: 이연택 박기홍, 상계논문에서 필자수정

### 3. 시사점

그동안 남북관광교류협력의 현황을 간단히 살펴 보았지만 여기서 우리는 몇가지 시사점을 발견할 수 있다. 물론 남-북의 차원은 제-북의 차원과 다르다는데 주목할 필요가 있을 것이다.

첫째, 북한의 관광정책은 이데올로기 목적의 관광에서 경제와 국제관계를 중시하는 관광정책 본연의 기능을 살리기 위한 대전환기를 맞이하고 있다는 점이다. 이러한 사례는 중국의 관광정책에서도 이미 검증과정을 거쳤다. 중국은 1978년 이전(모택동 시대)엔 주로 이데올로기 교육을 중시하는 관광이었으나 그 후 Deng Xiaoping에 의하여 관광정책은 외화벌이 수단으로 전환하고 관광을 무형무역으로 규정하면서 관광무역극이라는 정책기조를 유지해 오고 있다(오상훈 2000).

둘째, 아울러 북한은 폐쇄적 정치체제에서 어느 정도 개방을 수용하는 쪽으로 정책적 유연성을 키우고 국제무대에서 관광홍보활동과 다국간의 관광교류가 점차 활성화 될 것이라는 점을 쉽게 전망할 수 있다. 이처럼 국제무대에서 북한의 관광홍보활동의 증가는 남북관광협력의 영역을 넓히는데 획기적으로 기여하게 될 것이다. 예컨대, 국제관광박람회에서 남북이 공동부스를 활용하거나 기존 한국관광공사의 해외지점을 통한 해외 공동마케팅까지 확대되면서 남북의 관광교류협력은 단순한 인적교류의 차원을 넘어 정책적 혹은 기술적 공조체제를 강화해 나갈 수 있기 때문이다.

셋째, 북한은 남한의 민간자본을 유치하여 관광단지 또는 수용시설을 개발할 것이다. 북한은 관광진흥을 통한 잇점을 확실히 인식하기 시작하였으나 관광수용시설을 급속히 확충할 물적 인적 능력이 부족하기 때문에 이러한 문제를 남한의 민간자본을 통하여 해결하려 할 것이다. 이러한 과정에 남북은 개발에 따른 자본, 인력, 환경, 마케팅 등에 관한 협력이 더욱 활발해질 것이다.

넷째, 북한은 관광자원을 기존의 명승지 위주의 자연자원에서 잘 복원된 역사문화유적지를 비롯하여 유일숭배의 산물인 이데올로기 사적지를 문화관광자원으로 개방하여 관광객 유치를 위한 북한관광의 매력을 더욱 배증시켜

나갈 것이다(오상훈 2000). 예컨대 북한은 고구려벽화는 물론 역사문화유적지 경승지 등 모두 7곳을 유네스코 세계문화 및 자연유산으로 지정받기 위한 신성을 준비하는 등 비교적 자연환경 및 문화유산을 잘 보존해오고 있다. 또, 북한은 그동안 패쇄적 유일숭배 체제의 비밀스런 부분이 남한은 물론 외국인들에게 신비의 대상임을 잘 인식하고 있으며, 이를 관광수입과 연계시키기 위한 준비에 박차를 가하고 있는 것으로 보인다.

다섯째, 북한의 관광시장이 멀지않아 크게 다변화될 것이다. 현재는 중국거주 조선족이 대다수를 차지하고 있지만 수년내에 남한으로부터 관광객이 가장 큰 비중을 차지하고, 남북연계관광코스의 개발에 따라 제3의 외국인 시장의 비중도 비교적 급속하게 증가할 것으로 전망된다. 이처럼 북한의 관광시장이 다변화 고급화의 과정에서 볼 때, 남한의 앞선 관광산업 노하우는 남북관광협력의 영역을 넓히는데 있어서 주도권을 확보하는데 결정적으로 기여하게 될 것이다.

### III. 제북관광교류협력의 문제점과 잠재력

#### 1. 정치경제적 측면

제북관광(JNKKT) 교류협력에 있어서 가장 어려운 문제점은 체제적 경제적 상이성을 어떻게 극복하느냐에 달려 있다. 북한은 노동당 중심의 중앙집권 유일숭배 패쇄지배 체제를 벗어나지 못하고 있으며 북한주민의 경제적 수준은 휴양형 제주관광을 즐길만한 경제적 수준에 미치지 못하는 실정이다.

반면, 제주지역은 자본주의 민주주의 체제하의 지방자치체로서 제주주민은 북한관광의 편의성과 수용력만 확보된다면 언제든지 북한관광에 나설 수 있는 경제력을 충분히 보유하고 있다. 금강산 유람선 관광에 참여하는 제주주민은 증가하고 있으나 북한 주민들이 제주를 방문하지 못하는 이유는 바로 이러한 정치경제적 문제가 상존하고 있기 때문이다.

이러한 문제점은 남북관광은 물론 제북관광 교류에 있어서 가장 근본적이지만 현재로서는 중앙정부차원에서 6·15선언에 의한 남북교류협력을 위한 협의가 꾸준히 진행 중에 있으므로 남북관계가 어느 정도 개선되느냐에 따라 제북관광교류는 영향을 받게 될 것이다.

제북관광교류가 중앙정부의 차원의 협력결과에 좌우되는 상황이 개선되고 제주도 지방정부 차원에서도 어떠한 형태로든 북한과 협상과 협력의 여

지가 확보된다면 제북관광교류의 잠재력은 더욱 높아질 것이다.

## 2. 관광수용태세의 측면

북한은 현재 관광산업의 육성을 통한 외화획득의 필요성과 용이성을 충분히 이해하고 있을 것이다. 북한의 정치체제로 인하여 현대의 금강산 유람선관광이 출범 이후 얼마 없어 중단될지도 모른다는 의견도 있었으나 금강산유람선 관광은 지속되고 있는데 그 배경은 바로 경제적 계산이 우선하고 있다는 증거이다. 그리고 더욱 중요한 점은 북한은 근래에 서구관광객의 유치를 목적으로 5대관광권(평양·묘향산, 남포권, 백두산권, 신천·개성권, 원산·금강권)에 대한 전략적 개발을 추진중에 있으며 또한 기존의 권역개발계획과 함께 나진·선봉지구, 두만강유역, 압록강유역, 칠보산지구 등 4개 지구개발에 있어 관광부문에 큰 비중을 두어 개발을 추진 중에 있다는 점을 주목해야 할 것이다.

북한의 관광수용태세의 문제는 물리적 수용태세와 인적수용태세로 구분하여 지적할 수 있다. 물리적으로 북한은 내·외부를 연결하는 교통체계와 교통편 등 전반적인 사회간접자본(SOC)이 크게 낙후된 상황이다. 숙박, 위락시설, 관광편의시설도 취약하다. 관광객이 이용할 수 있는 숙박시설로서 호텔 및 여관 등의 전체 객실규모는 1만여실이 정도이나 이중 약 60%가 평양에 집중되어 있어 주요 권역별 관광명소에도 숙박시설이 크게 부족한 편이다.

쇼핑시설도 평양 제1백화점, 제2백화점, 서평양백화점 등 평양을 중심으로 집중되어 있으나 아직은 외래관광객의 쇼핑욕구를 충족시키기에 종류와 수준이 빈약한 실정이다(오상훈 2000). 북한특유의 사회주의 체제로 인하여 남한과 제주지역에서 처럼 유흥 위락시설도 없다. 아직까지 북한관광은 명승지와 사적지를 중심으로 주간 유람형 관광의 행태를 벗어날 수 없는 상황이다.

한편, 인적수용태세 측면에서는 앞으로 관광개발에 필요한 전문인력은 물론 남한관광객을 제외한 외래관광객의 수용과 안내, 관광지과 호텔경영 그리고 이들의 현장서비스 업무를 위한 인적자원이 크게 부족한 실정이다.

앞으로 남북간 경협이 본격적으로 추진되고 남한기업과 외국기업의 북한

투자가 확대되면서 사회간접자본이 확충될 것이다. 경의선 복구는 남북간 육로의 개통을 선도할 것이다. 다소 시간이 걸리겠지만 남북간 항공과 해운 항로까지 개설된다면 제주-북한간 직항개설도 긍정적으로 예상해 볼 수 있을 것이다. 북한의 인적자원을 양성하기 위한 노력도 증가할 것이다. 북한의 물리적 수용태세와 인적자원 양성은 북한관광의 육성은 물론 제북관광의 잠재력을 평가하는데 가장 중요한 요소들이다.

### 3. 제도적 · 행정적 측면

탐험가를 제외하면 생명의 위협을 감수하면서 여행을 하는 관광객은 찾아보기 힘들다. 건강 · 안전 · 치안은 관광 수용국은 물론 관광배출지 측(여행사, 관광객)에서 가장 중요시 하여야 할 변수인 것이다. 예컨대, 전쟁, 테러, 지진, 사회적소요 등이 있으면 관광객 수가 감소하거나 소멸하며, 평화와 안정, 번영이 있는 곳으로 관광객이 지속적으로 증가하는 현상은 이를 잘 입증해 준다(오상훈 1988).

관광객에게 신체적 · 심리적 불안감을 제거하는 정책은 관광정책의 핵심과제인 것이다. 북한의 경우 여행자 개인의 신변안전보장이 아직 미흡한 형편이고 사회간접시설의 노후 또는 낙후로 신체적 위협도 어디든지 잠재해 있는 것이다. 교류협력의 미성숙으로 관광객들에게는 항상 신변의 불안감도 내재해 있다. 동서독의 경우 1971년 ‘4대국 협정’을 체결하여 베를린 통행의 안전과 개선에 관한 기본규정을 만들어 여행자 통행교통을 원활히 하였던 사실을 상기할 필요가 있다(김영운 2000).

북한관광에서 여행자의 행동제약도 문제점으로 부각될 수 있다. 제3국 항공기 취항, 유람선의 남북한 동시 입항 및 북한방문 외국관광객의 자유로운 한국 국경 왕래여행의 금지 등 여행행동의 제약이 많다. 또 외국인의 북한 입국시 한국이나 동남아 국가에 비해 2-3배가 비싼 과다한 입국세 부과와 체재비가 소요되어 여행자의 부담도 높은 편이다.

남북은 물론 제북간 경제적 격차로 인하여 관광교류에서 쌍방적 교류(two-way traffic) 보다 일방적(one-way traffic) 현상이 지배적일 가능성도 높아 이에 대한 제도적 행정적 대책이 필요하다. 유사한 예로 한-중, 제-중 항공노선에서도 명확히 드러나고 있음을 주목해야 할 것이다.

따라서, 제북관광교류의 증가는 중앙정부 차원의 남북교류협상과 관련 제도 및 행정개선에 따라 크게 변화할 수 있을 것이다. 특히, 중앙정부에서

지방정부가 북한의 도시간 지역간 단체간 교류협력 촉진을 가능케 하는 기본지침 등이 만들어 질 경우 제주도는 보다 독자적인 정책으로 제북관광교류 협상을 추진할 수 있을 것이다. 제주감귤이 북한으로 보내지고 북한의 호의적 평가와 북한방문초청을 받은 사실을 상기할 필요가 있다.

#### 4. 최근의 상황과 전망

이상에서 기술한 전반적인 문제점과 잠재력 이외에 2000년 12월 12일부터 16일까지 평양에서 개최되었던 제4차 남북 장관급 회담 결과(공동보도문)을 참고해 보면(한겨레 2000. 12. 8), 제북관광의 잠재력을 구체적으로 전망해 보는데 도움이 될 수 있다.

여기서는 제4차 장관급회담 공동보도문 8개항 중 제북관광에 영향을 줄 수 있다고 판단되는 몇 가지 내용을 중심으로 그 영향을 요약해 보기로 하겠다.

첫째, 남북경제협력추진위원회의 구성이다. 남북은 동 위원회를 통하여 전력협력, 철도 및 도로 연결, 개성공단 건설 등 경협실무문제를 협의해 나가게 된다. 이는 관광기반시설이 부족한 북한에 남북간 철도 도로 등 육로를 연결하고 공단건설 등 경제협력이 증가하면서 북한의 사회간접자본(SOC) 확충효과를 가져오게 되어 관광산업육성에 적지않은 효과를 가져올 것이다.

둘째, 태권도시범단 교환이다. 구 소련연방 해체 이후 스포츠는 급속하게 탈이데올로기화 되어 왔고 그 순수성을 회복하고 있다. 특히 태권도는 한반도가 종주국으로서 인정을 받고 있다. 이처럼 순수성과 민족성이 높은 스포츠를 시범적으로 교류하는 것은 제북관광진흥에 매우 희망적인 메시지를 남기고 있는 것이다.

셋째, 이산가족문제의 개선이다. 이산가족과 역대정부의 숙원사업인 남북 이산가족문제 해결을 위한 후속사업이 급물결을 타고 있다. 서신교환과 이산가족 방문회수가 증가하고 방문유형도 점차 개방화되어 갈 전망이다. 제주지역도 이산가족의 방문지로서 매력이 높아질 것이다.

넷째, 한라산관광단 판건이다. 한라백두 교차관광이 다소 지체되고 있기는 하나 한라사관광단 파견 합의는 제주관광에 있어서 매우 상징적인 가치를 지니고 사후 제북관광교류협력에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.

다섯째, 5차 장관급 회담 개최이다. 과거 남북교류에 비해 지난 6·15 선언 이후 남북협회는 비교적 긴 수명을 유지하면서 효과지향적인 합의점을

쉽게 찾아내고 있다. 이는 남북 양측의 필요성을 공감하였다는 것이며 향후 어떠한 형태로든 남북교류가 활성화 될 것임을 시사하고 있다. 장관급 회담 등 그외 다양한 형태의 회담이 많아지면서 제주도는 회담유치를 위해 매우 유리한 위치를 활용할 수도 있을 것이다.

## IV. 제북관광교류협력과 제주관광 활성화 방안

### 1. 남북관광합의서 체결

남북간의 체제의 이질성과 관광불편을 완화하고 항구적으로 민족간의 안전관광(safety tourism)을 보장하며 남북한 공동이익 추구를 위해서는 남북간 관광합의서(South-North Mutual Tourism Agreement) 체결이 선결조건이다. 특히 현재 진행 중인 이산가족 상봉의 형태를 관광을 통한 남북 이산가족 상봉을 이루고 나아가 이산가족 상봉과 연계한 관광프로그램을 도출하고 남북한 주민 공동의 문화관광행사에 대한 참여가 관광합의서를 통해 이루어진다면 남북 주민간의 이질성 완화와 평화통일을 앞당기는데도 기여하게 될 것이다.

관광합의서는 인적분야관광교류, 관광사업 및 관광자원개발 분야로 나누어 제반범위를 포괄하도록 하여야 할 것이다. 또 합의서는 중앙정부 차원이지만, 제주도 차원에서 제북관광교류의 활성화를 위하여 더 생각해 봐야 할 것은 위의 관광합의서에 제주도를 ‘남북관광교류특구’로 지정받는 것과 지방정부차원에서 북한과 관광교류촉진을 위한 관광합의서를 추진해 보는 것도 바람직하다. 관광합의서는 처음부터 완벽을 기할 수는 없을 것이며 진행 상황에 따라 점차 개정을 하여 수준높은 자유관광이 보장되는 선까지 장기적인 노력을 해야 할 것이다.

### 2. 교통망과 공동관광상품의 개발

남북한 관광교류 활성화에 있어서 중요한 장애요인 중의 하나가 접근교통망의 제약성이다. 현재 남북관광은 해상운송을 통한 금강산관광에 불과한

실정이나 향후 경의선 철도 및 도로 등의 육상교통망은 곧 개선될 전망이다. 또한 남북협력이 증진됨에 따라 항공운송과 해운운송도 더욱 개선될 것으로 예상되고 있다. 남북정상회담과 이산가족 상봉 행사시 남북한 항공전세기 운항은 이미 시험단계를 거쳤다고 봐도 무방할 것이다.

이상과 같은 일련의 상황전개는 남북의 공동이익이 분명해 질수록 육상, 항공, 해상 관광교통망이 크게 개선되면서 제북간에는 항공 및 해상운송 교통망이 구축될 수 있을 것이다. 그러나, 제북간의 교통망은 항공과 해상운송이 주종을 이룰 것이며 제북 공동관광상품이 개발될 경우 교통망의 개통은 더욱 빨라질 수 있을 것이다.

제북간 공동관광상품 개발의 방향은 2000년 3월로 예정되어 있는 남북한 교차관광, 가능성이 높아지고 있는 제2차 남북정상회담 제주개최 등을 기점으로 활성화 시켜야 할 것이다. 항공편을 이용한 상호 교차관광을 지속시키고 제주지역주민이 전세항공편을 이용한 북한관광상품을 선도적으로 개발하고, 기존의 금강산 유람선관광을 제주를 포함하는 패키지로 확대할 수 있도록 하여 해상관광패키지 개발을 유도해 나가는 정책적 노력이 필요하다. 그 외에 제주를 방문하는 외국의 크루즈 여행상품의 내용이 제주와 북한의 특정항구까지 포함되는 패키지 또는 러시아-중국-북한-제주를 포함하는 극동순환 크루즈 패키지로 발전할 수 있도록 하는 중앙정부와 지방정부의 노력도 중요하다.

지정학적으로 제북간 관광교류에 유리한 점은 제주도는 한반도의 최남단에 위치하여 북한지역과는 확연히 다른 기후조건 및 식생조건 하에 있으며 이미 상당한 수준에 달하는 관광지로 개발되어 있어 북한의 지배계층과 주민들에게 상징성이 높은 지역이라는 점이다. 이러한 잇점으로 제주도는 휴양, 남북회담, 쇼핑 및 위락에 적합한 관광매력을 선보일 수 있을 것이다.

이러한 과정에 당분간 나타날 수 있는 현상은 정책적인 교차관광의 경우를 제외하고 수순한 상품으로서의 관광은 쌍방간 교류관광의 형태 보다는 제주지역주민이 북한을 방문하는 일방적 형태의 관광(one-way traffic)이 주류를 이룰 수 밖에 없을 것이다. 그러나 어떠한 형태이든 제북간의 교통망을 조기개통하고 단계적인 발전에 기여할 것임에 틀림없다.

### 3. 관광교류범위 확대

#### 가. 교차관광교류

2000년 전반기 제2차 남북정상회담 제주개최와 3월로 예정되어 있는 남북교차관광을 기점으로 교차관광을 정례화시키고 차츰 확대해 나가는 전략이 필요하다. 이산가족 상봉을 관광패키지화 하거나 북한의 고위층 또는 특정분야의 인사들을 주요 타겟으로 하는 남북교차관광을 확대해 나가는 전략이 가장 실현 가능성이 높다.

#### 나. 순수관광교류

상류층을 제외한 일반 북한주민은 아직 휴양관광을 즐길만한 경제적 수준에 있지 못하다. 반면, 제주지역주민은 관광의 편의성만 보장된다면 북한관광에 대한 동경이 적지 않은 것으로 판단된다. 따라서, 단기적으로 순수관광은 제주지역민이 북한의 특정지역을 방문하는 일방관광 형태를 유지할 수 밖에 없을 것이다. 최근 북한이 외부인에 대한 관광지역을 점차 확대할 계획을 수립해 놓고 있어서 외화획득에 기여도가 높은 유치 위주의 일방관광형태를 선호할 것에 대비해야 할 것이다.

#### 다. 관광전문가교류

북한은 체제의 폐쇄성에도 불구하고 관광을 통한 외화획득에 관심이 높아지고 있다. 최근에는 4개지구 개발계획과 함께 백두산 칠보산 개성지역 등에 대한 점진적 개방이 예상되고 있다. 이러한 상황의 진전은 관광개발전문가, 관광교육전문가, 관광사업가 등을 중심으로 한 교류가능성이 높아질 것이라는 점을 쉽게 예상할 수 있다. 언어장벽이 없어 그 가능성은 더욱 낙관적이다.

제주지역은 국내에서는 관광산업이 앞서 있고 관광 노하우가 많이 축적되어 있다는 잇점을 활용할 수 있을 것이다. 제주의 관광전문인력이 북한방문 기회를 점차 개방하고 북한의 관광분야 인사들과 학생들이 제주관광을 통하여 관광개발, 관광교육, 관광경영 등에 대한 학습과 교류의 기회를 최대한 제공하려는 노력을 한다면 상당한 효과를 얻을 수 있을 것이다. 특히, 제주의 특급호텔은 북한의 호텔과 체인식 또는 프랜차이즈식 경영관계를 모색해 볼 필요성도 높다.

#### 라. 이벤트관광교류

최근 북한의 교예단이 서울공연에서 상당한 반향을 일으킨 바가 있다. 또 북한에는 수박따기, 쥐불놀이, 수투, 마당놀이 등 민속놀이가 잘 보존되어 있을뿐만 아니라 만수대예술극장 등 나름대로 문화예술정책을 강력하게

추진해 오고 있다.

반면 제주지역은 연간 20-30여건 이상의 축제를 비롯한 국제적 이벤트를 개최해 오고 있으며 앞으로 이러한 규모의 행사는 더욱 늘어날 것으로 전망된다. 제주국제컨벤션 센터가 개관되면 국제회의와 국제적 박람회도 비교적 활발하게 유치될 것이다.

제주도는 이러한 이벤트에 북한의 참가단을 적극 유치하는 노력을 할 필요가 있다. 2000년 5월에 예정되어 있는 제주세계섬문화축제 및 WTO 컨퍼런스에 북한의 참가를 성사시키는 것과 남북태권도시범단 교류 등은 좋은 선례가 될 것이다. 우선은 공식적 방문을 통한 기반을 다지고 나서 비교적 임포털한 관광으로 발전할 수 있도록 하는 것이다.

#### 마. 공동마케팅사업 확대

북한은 국제시장에서 관광홍보의 경험과 노하우가 부족한 반면, 제주도는 그동안 적지않은 노하우를 축적할 수 있었으며 해외 마케팅 채널도 비교적 널리 개발해 오고 있다. 2000 시드니 올림픽에서 남북한이 함께 입자을 함으로써 국제적인 환호를 더 많이 받을 수 있었듯이 국제 관광박람회의에서 남북한이 공동부스를 활용함으로써 세계관광시장의 주목을 더 많이 받고 홍보효과를 높이는데도 기여할 수 있을 것이다.

북한의 관광안내서, 홍보용 비디오 및 CD, 광고팸플렛을 공동제작하는 것도 바람직하다. 일본, 중국 지역에서 순회 설명회시 공동으로 기획하고 운영하는 것도 생각해 볼 수 있다. 이러한 일련의 전략은 공동상품을 개발했을 경우 더 높은 시너지 효과를 얻을 수 있을 것이다.

## V. 결 론

2000년 6월 역사적인 남북정상회담과 6·15 선언 이후 남북교류는 급류를 타고 각종 사업이 확대적으로 가시화되고 있으며 북한 국방장관이 제주를 방문하고 2001년 3월에는 남북교차관광 목적지가 제주도로 예정되면서 제주도는 남북관광의 상징성이 더욱 높아지고 있는 것이다.

이 글에서는 이러한 시대적 맥락에서 북한의 관광정책 변화추세와 관광자원 및 개발동향을 개관하고 제북관광(JNKT) 교류확대에 있어 문제점과 잠재력을 진단해 보았다. 아울러, 제북관광교류협력을 위한 주요 사업과 과제를 도출하여 제주관광 활성화 시책으로 활용할 것으로 권고하고 있다. 연구방법은 관련문헌과 선행연구를 검토하고 연구자의 입장에서 관점을 정리하는

방법을 채택할 수 밖에 없었으나 기존의 연구결과를 충분히 감안했기 때문에 객관성을 유지하는데 연구테마의 성격상 큰 흠을 없었을 것으로 사료된다.

결론적으로 제북관광교류협력의 확대라는 관점에서 현재 체재의 이질성과 남북교통망이 교류의 원천적 장애물로 작용하고 있으나 남북관광합의서 체결과 그 속에서 제주도를 ‘남북관광특구’로 지정받아 제주관광의 활로를 모색해 보자는 제언을 하고 있다. 2000년 3월의 남북교차관광을 상징적으로 정례화 확대해 보고, 순수관광객, 관광전문인 및 문화예술인 교류의 점진적 확대, 태권도 등 순수성과 민족성이 높은 스포츠시범단의 교류, 제주 및 해외에서 열리는 이벤트의 공동참여, 남북공동으로 해외관광마케팅의 추진 등은 매우 현실성이 높은 사업으로 제언해 두었다. 남북교통망은 육로가 가장 쉽게 개통될 것으로 전망되면서 항공 및 해상교통망의 개선방법도 논의하여 보았다.

남북관계는 유동성이 심하고 장기적 예측이 매우 어려운 영역이다. 따라서 장기적 계획을 수립하기가 쉽지 않다. 그러나, 남북관계가 긍정적이고 협력적인 방향으로 발전하리라는 전제를 무시할 수도 없으며 여기에 대한 준비를 게을리 할 수도 없을 것이다. 관광협력은 이러한 문제를 더욱 쉽게 풀어나가는데 기여할 수 있다는 정책적 확신이 중요하며 제북관광패러다임을 새롭게 구축해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 이연택 박기홍(2000), “남북정상회담 이후 남북관광교류협력 활성화 전망과 과제,” (게재지 불명), 한국관광연구원.
- 오상훈(1988), “관광은 평화의 원동력,” 「최우수 논문집」, 한국관광공사
- 오상훈(2000), 「북한관광의 이해」, Open Cyber University 강의교재
- 김영운(2000), “남북관광합의서체결의 중요성 및 추진방안,” 「한국관광정책」 가을호, 한국관광연구원
- J.A. McInemey(2000), “Measures to Promote Tourism Between South and North Korea: Perspectives of PATA,” 「한국관광정책」 가을호, 한국관광연구원
- 한겨레신문, “경협위 조기 띄워 전력 묘수찾기,” 2000년 12월 18일자 4면.