

# 남북교류시대 한국관광정책의 변화

김철원<sup>1)</sup>

## <목차>

- I. 서론
- II. 남북한 교류 협력을 위한 관광정책
- III. 남북교류 활성화 방안
- IV. 21세기 대북 관광정책
- V. 결론

## I. 서론

남북정상회담이후에 남북의 화해와 협력 그리고 통일을 위하여 경제, 사회, 문화 등 많은 분야에서 남북한 당국간에 활발한 논의가 진행되고 있다. 관광도 이러한 남북 협력방안중의 중요한 분야로 선정되어, 남북한 교차관광 실시, 금강산지역 특별경제구 지정·개발 합의<sup>2)</sup>, 금강산 관광활동의 다양화, 경의선 복구를 통한 개성육로 관광의 가능성 등 남북관광협력의 새로운 국면이 전개되고 있다. 또한 연변조선자치주, 북한의 나진-선봉지역, 러시아의 프리모르스키(Primorsky)지역을 포함하는 두만강지역에 대한 관광개발 전략이 다시 집중 논의<sup>3)</sup>되고 있어, 이 지역이 조만간 동북아의 주요관광지로 발전될 수 있는 기대감이 고조되고 있다.

이러한 현상은 남북한 관광교류협력 사업에 정치나 경제 등 민감한 분야가 아닌 관광을 통하여 남북협력을 위한 중요한 역할을 하는 것 뿐 만 아니라 한반도를 둘러싸고 있는 21세기 통일한국이라는 대변혁의 기초를 쌓는데 중요한 의미를 가진다. 남북한과 같이 분단되어 있는 국가간의 관광교류와 협력은 이념을 추월하여 민족의 동질성을 회복하고 민족공동체적 삶을 형성시키는데 매우 유용한 수단으로 활용될 수 있다는 면에서 중요하다고 할 수 있다.

1) 한국관광연구원 연구1팀장

2) 현대는 북한과 합의한 '금강산 종합개발 계획'에 따라 금강산 일대가 조만간 특별경제지구로 지정돼 북한의 무역·금융·문화·예술의 중심지로 육성될 전망이다. 해외교포를 포함한 외국인의 금강산 관광이 전면 허용된다. 또한, 현대와 북한은 해금강에서 통천까지를 전문가의 현지답사를 통해 세계적인 종합관광단지로 개발한다는 원칙을 재확인하였음.

3) 세계관광기구(WTO)는 2000년 9월 14일부터 홍콩에서 개최된 ITA(International Tourism Asia)에서 '두만강 프로젝트'라는 세미나를 가지는 등 두만강에 주목하고 있음.

이렇게 급속하게 변화하고 있는 남북관계의 진전과 두만강 유역 관광개발 기대가 고조되는 시대적 상황에서 남북관광협력의 긍정적 측면을 극대화하고 부정적 측면을 최소화하는 정책방안이 모색될 필요성이 제기되고 있다. 남북관광협력의 활성화는 중국, 러시아, 일본을 포함하는 동북아 지역을 환황해권·환동해권으로 설정하여 세계적인 관광중심지역으로 발전시킬 수 있는 전략적 의미를 가지며, 한국 관광산업의 국제 경쟁력을 강화하여 21세기에 한국을 관광선진대국으로 이끄는 여건이 조성될 수 있을 것이다.

이런 관점에서, 본 글에서는 분단 이후 지금까지의 남북관광 교류협력 과정을 관광정책측면에서 살펴보고 한국이 관광대국으로 도약하는 21세기 향후의 관광협력 방향을 제시하고 앞으로 예상되는 변화전망 속에서 남북한이 함께 해결해 나가야 할 남북 관광 정책에 대하여 논의하고자 한다.

## II. 남북한 교류 협력을 위한 관광정책

### 1. 남북관광교류 발전과정

남북관광교류협력은 다음 <표1>에서 보는 바와 같이 1960년대 이후 4단계로 발전하고 있는 것으로 분석된다. 그 내용에 있어서 상징적·이념적 측면에서 현실적·실리적 측면으로 변화하고 있다. 교류협력 내용을 구체적으로 살펴보면, 1단계에는 공동개발계획수립을 남측이 일방적으로 제안하였던 것이, 2단계와 3단계에서는 인적교류가 제한적으로 이루어졌고, 특히, 3단계에서는 북한이 관광을 통하여 외화획득을 하겠다는 국가적 목표로 대외투자 유치와 두만강 유역개발의 하나인 나진·선봉지역을 중심으로 가시적 성과가 있었고, 금강산 관광의 허용 등 남한 민간부문간의 협력확대를 통하여 남북관광교류의 초석을 마련하였다고 볼 수 있다. 4단계는 6.15 남북정상회담이후 남북관광 교류협력이 민간부문의 협력에서 정부간·민간간의 광범위한 협력으로 발전되어 가고 있는 형태로 통일의 밑거름이 되는 중요한 단계가 될 것이다.

<표1> 남북 관광교류협력 발전과정

발전단계	북한관광정책방향	남북관광협력수준	협력내용
1단계 (1960~70년대)	· 대외 체제선전	· 일방적 협력의사 제의	· 공동개발계획수립
2단계 (1980년대)	· 대외체제선전 · 외화획득	· 민간부문과 제한적 협력	· 인적교류
3단계 (1990년대)	· 외화획득 · 대외투자유치	· 민간부문과 협력확대	· 인적교류 · 제한적 개발투자
4단계 (2000년대)	· 포괄적 경제목적 · 국제관계확대	· 정부간 광범위한 협력	· 인적·물적교류 협력

자료 : 박기홍(2000), 한국관광정책 가을호

남한의 관광교류협력을 위한 관광정책은 1982년 처음으로 설악산, 금강산을 자유 관광지역으로 개발하자고 통일원에서 제의한 데에서 출발한다. 이후 금강산 공동 개발 계획을 현대그룹에서 북한에 제의하였고, 30개 조항의 「남북교류협력에 관한 법률」을 1990년 8월 1일 제정하여 이 법의 절차를 밟을 경우 누구라도 남북교류 협력을 자유롭게 추진할 수 있게 되었다.

또한, 대북 관광 정책을 위해 남북 관광 교류 추진 위원회 구성과 남북한 연결 관광루트개발을 1991년에 제안한 후 국내6개 여행사(롯데, 아주, 대한, 한국관광, 코오롱, 연방여행사)에게 북한 접촉 승인을 허가하고 비자발급사무소와 간이세관사무소를 협의하였다.

이후 한국과 북한은 분단이후 남북한간의 자주적 노력에 의해 불신과 대결을 청산하고 평화와 통일을 이루어 나갈 수 있는 토대를 마련하기 위해 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 남북 고위급회담에서 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (약칭 : 남북합의서)」와 이의 구체적 이행과 실천대책을 협의하기 위한 「남북 고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 발효시켰다. 이러한 화해무드에 편승하여 남한의 정부에서는 단체관광객 방북허용 방침을 발표하였고 이에 북한은 「자유무역지대 관광규정(1996. 7)」을 제정하였다.

이러한 관광교류의 흐름 속에 아시아태평양 위원회와 현대그룹사이에 금강산 관광을 위한 계약이 체결되었고, 남한정부는 1998년 9월 금강산 관광사업을 승인하여 같은해 11월 금강산 관광선 「금강호」가 관광객 826명, 승무원 및 연

예인등 530명을 잃고 처음으로 출항하였다. 비록 1999년 6월 금강산 관광객 1명이 억류되는 사태가 발생하였지만 2000년 백두산 교차관광 110명이 방북하는 등 지속적인 남북교류가 이어지고 있다.

이러한 대북 관광정책은 식량위기와 경제위기 등의 어려움을 겪고 있는 북한에게는 무기수출과 마약밀매, 위조달러제조 등의 달러확보 방법에서 벗어나 체제유지비 조달 정책개발 필요에 있어서 실리추구형 정책에 부합하였으며, 물적교류 보다는 인적교류를 통하여 높은 현금 유동성을 가지고 있는 관광을 통해서 무엇보다도 커다란 도움이 되고 있다.<sup>4)</sup>

또한, 금강산 관광의 확대에 의해 결국 6·15 남북정상회담으로 이어져서 한반도의 평화정착에도 큰 이익이 되고 남북한 사회에서 북한의 이미지를 긍정적으로 만들 수 있는 기회가 될 수 있으며, 북한을 투자대상지역으로서 관심을 갖게 하는 계기를 마련하는데 큰 역할을 하게 되었다.

이와 같은 관광분야의 남북한 공동협력은 한반도의 관광매력을 극대화시켜 어려움에 처한 남북한의 경제활성화에 기여하는 동시에 한반도에 평화적 분위기를 정착시킴으로써 통일의 기반을 조성할 것으로 전망된다 (표2참조).

---

4) 이장춘(2,000), 『관광 : 통일 · 한민족의 비전』, 백산

<표2> 남한의 대북 관광정책

시기	주 체	내 용
1982.2	남(통일원)	- 자유관광지역(설악산, 금강산)개발 제의
1989.1	남(현대그룹)	- 금강산공동개발계획 발표
1990.8	남	- 남북교류협력에 관한 법률 제정
1990.10	남(교통부)	- 남북관광교류추진위원회 구성 제의
1991.1	남(교통부)	- 남북한 연결 관광루트개발 제안
1991.7	남(교통부)	- 국내6개 여행사(롯데, 아주, 대한, 한국관광, 코오롱, 연방여행사) 북한 접촉 승인 - 비자발급사무소, 간이세관사무소 협의
1991.12	남북	- 남북 사이의 화합과 불가침 및 교류협력에 관한 합의서 채택
1992.4	남(교통부)	- 단체관광객 방북허용방침 발표
1996.7	북	- 자유무역지대 관광규정 제정
1998.6	아시아태평양 위원회	- 현대-북한 「금강산관광을 위한 계약서」 체결
1998.8	남(통일부)	현대상선.현대건설.금강개발 협력사업자 승인(투자규모 95,826달러).
1998.9	남(통일부)	금강산 관광사업 승인.
1998.10	아시아태평양 위원회	현대-북한 「금강산관광사업에 관한 합의서」 등 체결
1998.11	남	「금강산관광객의 북한방문 절차에 관한 특례」 고시 제정 - 대규모 단체관광객의 북한방문 절차 간소화 (개별 방문증명서 발급 생략)
1998.11	남	금강산 관광선 첫출항 - 현대 「금강호」(동해→장전항), 관광객 826명, 승무원 및 연예인 등 530명
1998.12	남	- 남북교류협력 관련 규제완화 조치 - 「남북교류협력에 관한 법률시행령」 「남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법」, 「국내기업 및 경제단체의 북한지역 사무소 설치에 관한 지침」, 「남북협력기금운용 관리 규정」 개정
1999.1	남(통일부)	금강산 관광사업에 대한 남북협력사업 내용변경 통일부 승인.
1999.2		금강산 온정리휴게소 및 금강산문화회관 준공식.
1999.6		현대-북한, 베이징에서 관광세칙과 신변안전보장 협상.
1999.6	남	- 금강산 관광객 1명, 북한측에 억류 - 금강산관광 중단
1999.7		관광세칙과 신변안전보장 합의서 체결.
1999.8	남	금강산관광 재개
2000.8		남북 교차 관광(백두-한라) 승인
2000.9		백두산 교차 관광110명 방북

## 2. 남북한의 관광교류협력상의 문제점

북한의 금강산관광 활성화 및 백두산 교차관광 허용 등 관광에 대한 인식의 변화에도 불구하고 실질적인 남북한 관광교류활성화를 도출하는 데는 많은 장애요인들이 상존하고 있다. 그 장애요인들은 크게 관광자원의 미개발 및 접근성의 취약성으로 지적되는 물리적 관광수용 태세와 신변안전의 미보장 및 국내외 투자를 저해하는 현행 법·행정제도의 미비점이라고 할 수 있다.

### 1) 물리적 관광수용 태세의 미비

북한관광은 자연명승지와 문화사적지 및 온천 휴양지 등 풍부한 관광자원을 갖추고 있으나 북한 당국의 일관성 없는 정책으로 관광상품의 가격 결정 메카니즘이 부재하며, 관광객의 입·출국이 평양으로 제한되어 있어 평양 이외 지역에서의 관광활동이 매우 제한적이며, 보는 관광에 치중되고 있다. 또한, 관광편의시설이 크게 부족하고 주요 관광지간 연결 또한 매우 미흡한 편이다. 예를 들면, 외부로는 육로(만주, 러시아 방면으로 도로와 철로), 해로(일본) 및 항공로(중국, 러시아, 유럽)가 연결되어 있으나 항공운송체계가 취약하여 관광시장으로서의 접근성이 떨어져 성장에 걸림돌이 되고 있는 실정이다.<sup>5)</sup>

한편, 관광지 주변 지역의 부족한 숙박시설의 문제점이 있으며, 북한 내부사정으로 관광 일정이 불시에 취소되는 경우가 많이 발생하고, 군사지역 및 통제구역으로 인한 통행의 부자유와 비자수속 및 발급절차 등과 같은 행정상의 문제점들이 상존하는 등 관광교통과 사회간접자본이 낙후되어 관광 수용력에 한계를 보이고 있기 때문에 남북한 관광교류 협력의 걸림돌이 되고 있다.

### 2) 법적, 제도적 장치의 미비

1999. 6월 발생한 금강산 관광객의 북한 억류 사태와 같이 남북한 관광교류협력에서 발생하는 신변안전 및 기타 투자관련 문제 등에 대한 안정성의 문제는 사업주체간에 이루어지는 개별계약에 의해서 해결될 수 있으나, 근본적으로 문제를 해결할 수 있는 정부 차원의 법적·제도적 장치가 미흡한 실정이다.

그동안, 남북간에는 군사적 대결 상태로 인한 남북관계 경색 때문에 관광교류를 위한 법적, 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 북한은 1인 독재 우상화

5) 권영섭 (2000), 한국관광정책, 가을호

체제를 이루면서 체제를 폐쇄해 왔기 때문에 체제에 영향을 줄 외부 접촉이나 관광교류를 제한해 왔고, 또한, 북한의 관광행정기구와 조직이 당과 정무원으로 이원화되어 있어 관광행정도 일관성과 전문성을 상실하고 있다<sup>6)</sup>. 이에 외국 관광객을 유치하고 수용태세를 개선하기 위한 관광산업육성, 관광개발, 관광진흥에 관한 규정이 부재한 상태이다. 이에 남북 교류 활성화를 위해 자유로운 여행보장과 여행자 개인의 신변안전을 보장하는 법적, 제도적 장치가 마련되어야 하며 이를 위해 관계부처 중심으로 된 관광교류협력정책에 대한 공동위원회를 설치하여야 할 필요성이 제기된다.

### 3. 대북 관광정책의 추진전략

6.15 남북정상회담이후 남북교류의 가시적 성과가 나타나고 있고, 양측간의 통일을 위한 관광교류 촉진 노력이 계속되고 있는 시점에서, 대북 관광정책의 기본방향은 경쟁적인 관광교류협력이 아닌 관광교류를 통해서 남북간 인적교류확대와 신뢰를 구축하는 민족이익을 고려하는 동시에 크게는 남북평화공존과 평화통일을 성취할 수 있는 기반을 조성하는 관광정책의 기본 추진전략이 수립되어야 한다. 이런 측면에서, 대북 관광정책의 기본방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.

#### 1) 단계적·체계적 추진

대북 관광정책은 갑작스러운 경제개방에 북한 스스로가 붕괴의 위험을 갖고 있고 또한 체제 내적으로 체제의 수호를 원칙으로 하고 있기에 북한체제의 정당성을 위해 단계적인 정책이 필요하며, 즉흥적이거나 급속한 접근은 지양해야 한다. 단계적 접근을 통해서 시행착오를 줄이는 동시에 지속적으로 교류를 진행할 수 있어야한다. 또한, 대북 관광정책은 적절한 시기조절을 통하여 점진적인 과정을 거쳐서 단계적, 체계적으로 이루어져야 한다.

#### 2) 상호보완적인 상호이익을 전제로 진행

대북 관광정책은 남한이 북한에 대한 무조건적인 지원을 하는 것이 아닌 상호간의 이익을 추구하여야 한다. 현재의 남북한은 경제 및 기술면에서 남북간에 큰 차이를 나타내고 있는 상황에서 남북한의 관광교류협력이 진행되기 위해서는 상호보완적인 측면에서 협력관계가 유지되어야 하며, 관광교류를 통하

6) 김영윤(1997), 「북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안」, 민족통일연구원

여 남북한 모두에게 이익이 되어야 한다. 이를 위하여 국제회의나 국제관광박람회를 공동 참가하는 것도 좋은 방안으로 상호보조와 상호협력을 통한 교류협력을 이끌어 내어야 한다.

### 3) 통일의 밑 걸음으로써의 대북 관광정책

대북 관광정책은 남북한 주민의 이질성을 해소하고 이를 통해 통일시 발생할 수 있는 북한 주민의 상대적 박탈감이나 지역개발수준의 차이를 극복시킬 수 있는 균형있는 개발을 통하여 통일시 발생할 수 있는 문제점을 극복할 수 있어야 한다. 이러한 교류협력은 한쪽에 의한 발전이 아닌 균형적인 발전을 통한 파급효과를 이끌어 내어야 하며, 다른 유형의 협력과는 달리 인적교류를 통한 교류임으로 이를 통해 남북간의 이질성 제거와 남북한간의 신뢰를 형성하여 평화통일의 밑걸음이 되어야 한다. 이러한 정책적 합의사항을 달성하기 위해서는 다음과 같은 관광정책 추진전략을 수립할 필요성이 있다.

#### ① 남북한 연계 관광지 공동개발의 필요성

남북한 연계 관광지의 공동개발은 남북한이 공동 협력체제를 유지하면서 관광개발을 유도하는 것으로써 북한의 낙후된 수용시설과 남한 측의 협력·지원을 통해 관광부문의 발전을 기대해 볼 수 있다. 또한, 일본과 중국 등 외국자본을 공동으로 출자할 수 있도록 유도하여 북한이 체제에 대한 붕괴의 두려움을 없애고 능동적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 양자간이 아닌 다자간의 협력을 통해 통일비용의 절감과 북한으로 하여금 정치이념에 국한되어 체제유지를 위해서 전략적으로 통제된 사회에서 벗어나 세계속의 매력있는 목적지로서의 북한으로 세계에 인식시킬 수 있는 방안을 도출할 필요성이 있다.

또한, 북한지역 관광자원을 적극적으로 보존하면서 관광지를 개발하는 것이다. 남북관광공동 개발이나 관광상품의 공동개발시 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 북한지역 자연환경의 보존이다. 어떠한 형태로든 북쪽 지역의 자연생태계를 무분별한 관광개발로 파괴하지 않도록 지속가능한 관광개발이 실현되어야 한다. 비무장지대, 개마고원지구, 백두산, 칠보산, 묘향산, 금강산 등의 자연생태지구는 ‘보존의 당위성과 이용의 합리성’을 추구하여야 한다. 또한 남북한 관광교류협력의 확대에 따른 관광자원공동개발은 대규모의 투자자본과 노하우를 필요로 할 것이다. 따라서 남북한 공동관광개발을 추진할 경우 우리 정부나 기업의 적극적인 참여가 요구되며, 이를 통해 대북한투자에 대한 국제적 신인도를 제고하는 동시에 외국자본의 북한내 관광투자 참여를 적극적으로



지원·유도해야 할 것이다.

## ② 관광특구의 설치 및 활용

북한은 서구관광객의 유치를 목적으로 지정한 5대관광권(평양·묘향산권, 남포권, 백두산권, 신천·개성권, 원산·금강권)과 나진·선봉지구, 두만강유역, 압록강유역, 칠보산지구등 4개의 지구를 개방하고 있다. 그러나, 자유로운 관광을 허용하지 않고 있어, 관광매력도를 높이지 못하고 있는 실정이다. 이 지역을 관광특구로 설치하여 경쟁력이 있는 관광지로 육성하는 것이 필요하다.

## ③ 남북한 관광협정 체결

1998년 11월 시작한 금강산관광은 현재 30만 명을 눈앞에 두고 있을 정도로 활성화되었고 이에 여타 다른 지역까지 개방할 경우 수요는 계속적으로 늘어날 전망이다. 그러나, 앞서 언급한 바처럼, 남북관광교류의 많은 걸림돌이 상존하고 있어, 이를 해결하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 즉, 남북한 관광협정을 체결하여 이를 제도적으로 뒷받침 해주어야 한다.

즉, 안정적 관광교류협력 체계 구축을 위한 전담기구의 설치와 법적 안정성을 확보하는 일이다. 남북관광교류협력을 위한 전담기구는 『남북교류·협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992.5.7.)』에 따라 구성된 『남북경제교류·협력 공동위원회』를 남북협력의 기본창구로 하되, 남북관광협력사업의 안정적 추진을 위한 지원체제로서 공동위원회 산하에 남북한 당국간 상설 실무협의 기구로써 가칭 “남북관광교류협력 실무협의회”를 구성해야 할 것이다. 동협의회는 관광교류협력정책에 대한 협의·조정, 기본원칙, 허가·승인 사항의 결정, 협력사업의 총괄조정, 관계부처간의 협조사항들을 종합적으로 검토·운영하는 역할을 수행하여야 한다<sup>7)</sup>.

## ④ 국제기구 북한 가입 유도

남북관광교류 협력방법의 다른 형태는 세계에서 고립된 북한을 국제사회의 일원으로 유도하는 접근방식이어야 한다. 북한이 고립을 피하고 개방화의 길을 걷는 것은 국제사회 모두가 바라는 입장이기 때문에 남북관광교류협력은 북한의 개방을 유도하는 측면에서 이루어져야 한다. 김대중 대통령이 지난 4월 서울에서 개최된 APEC 서울 포럼 개막연설에서 밝힌 바와 같이 북한이 APEC

7) 박기홍(2000), “남북정상회담이후 남북관광교류협력 활성화”, 계간 한국관광정책, 한국관광연구원

과 같은 국제기구에 참여할 수 있는 방안들이 적극적으로 검토되어야 한다.

#### ⑤ 북한주민의 참여와 지역고용창출

중요한 추진전략은 북한지역 주민참여와 지역고용창출이 이루어지도록 이루어져야 한다. 북한지역 관광지개발이나 관광상품개발은 북한지역주민의 참여가 보장되고, 관광공동개발의 결과가 북한지역에 고용을 창출시키는 방향으로 추진되어야 한다<sup>8)</sup>.

### Ⅲ. 남북교류 활성화 방안

#### 2. 남북관광협력 활성화 방안

##### 1) 북한의 관광기반시설 확충 및 지원

북한의 관광개방 확대 및 자원개발 등 남북관광교류협력 활성화를 위해서는 교통로를 중심으로한 열악한 북한의 관광기반시설 확충과 이를 위한 투자재원을 확보하는 일이다.

첫째, 남북한 관광교통망 연계는 관광객의 이동편의성과 관광대상지역으로의 접근성을 제고하고, 관광객의 이동을 효율적으로 통제하는 동시에 안전성을 확보하며, 기존 단절교통망 복원을 통해 투자비용을 최대한 절감할 수 있을 것이다.

단기적으로는 현재 금강산 유람선관광과 같이 북측에 부담감을 덜 주는 해상교통로를 확대함으로써 기존 북한관광지역과의 접근성을 강화할 수 있으며, 북한내 대외개방지역이나 관광자원이 풍부한 지역과 연계할 수 있는 단절된 도로, 철도 등 육상교통로를 우선적으로 복원하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 장기적으로는 남북관광자유화에 대비하여 항공로 연계 등 대량·고속 교통체계를 구축하고, 이를 해외에 연계할 수 있는 국제노선을 개발해야 할 필요성이 크다.

둘째, 관광교통망 구축 등 북한의 관광기반시설 확충에 소요되는 대규모 재

8) 이장춘(1997), “통일·정치·관광” 참조.

원조달 방안으로는 통일부의 남북협력기금이 가장 실효성 있을 것으로 기대되며, 기타재원으로는 관광진흥개발기금, 정부의 특별회계, 관광공사의 사업예산 등을 활용할 수 있을 것이다. 또한 장기적으로는 북한의 동의하에 남한에서 현재 활용하고 있는 SOC법에 의한 민자유치방안을 대북투자 희망기업을 대상으로 북한에 적용하는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

## 2) 민간부문의 북한관광투자진출 활성화

관광교류협력에 필요한 제도적 보장장치는 통일의 기반이 될 수 있는 장기적 안목에서 정비되어야 하며, 관광분야 민간기업들의 대북교류 및 투자 등에 대한 안전성을 보장하고 지원할 수 있는 법적 안전장치로써 강구되어야 한다.

이는 현행 “남북교류협력에 관한 법률”에 근거한 남북한 정부간 “남북관광교류·협력합의서” 체결과 북한지역에 대한 관광분야의 투자안전성과 과실송금, 이중과세방지, 행정적·재정적 지원 등이 중심이 되어야 할 것이다.

한편 남북관광협력사업이 확대될 경우 남측 민간기업의 활발한 북한 진출이 예상되는데, 이는 자칫 우리기업간의 과당경쟁을 유발하여 대북협상력을 저하시키는 등 효율적 남북교류협력사업 추진에 장애요소로 작용할 수 있다.

이러한 현상을 방지하기 위해서는 업계를 중심으로한 “남북관광협력 사업자 컨소시엄” 등을 구성하여 대북진출 기업간 자율적 조정 기능을 강화해야 할 것이다. 특히 현단계에서의 북한에 대한 민간기업의 관광사업 진출은 기업의 이윤추구 보다는 남북한 협력기반을 강화하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하므로 특정기업의 배타적 주도권 행사는 방지해야 할 것이다.

## 3) 남북연계 관광상품 개발<sup>9)</sup>

### 가. 단계별 개발

교류초기의 방문루트는 가능한 한 남북의 근접지역으로 한정하며(금강산 관광의 성사는 좋은 사례가 됨), 단계적으로 북한이 외래관광객에게 이미 개방하고 있는 대표적인 지역들(평양, 개성, 묘향산, 금강산, 나진·선봉)을 남한 관광지와 연계하는 것이 바람직하다. 대체적으로 이들 관광지는 자원성이 우수하고

9) 「남북연계 관광상품개발 방안」, 한국관광공사, 1997, pp. 36-43.

접근성이 용이한 지역이기 때문이다.

현재 금강산이 개방된 점을 고려한다면 동해안 관광루트가 1차적으로 개발 가능한 상품이 될 것이다. 즉, 금강산을 중심으로 북상하여 시중호, 원산의 명사십리를 연결함이 바람직하고 평양, 개성, 남포 등 주요 도시지역을 연결하는 상품은 다음 단계로 개발되어야 할 것이다. 또한, 체류기간도 초기에는 단기일정의 상품으로 추진하고 관광객 교류가 안정적으로 정착되는 추이에 따라 장기 체류로 확대 발전시키는 것이 바람직하다.

#### 나. 이벤트 상품 개발

각종 국제회의 및 전시박람회, 민속 축제, 세미나 개최 등 관광이벤트 개최를 통해 보는 위주의 단순한 관광에서 참여관광으로 유도하고 대규모 관광단 유치 기반 조성을 위해 남북한이 공동으로 노력해야 할 것이다. 예를 들어, 최근 FIFA 회장 한스 블레터가 월드컵 남북분산개최에 대해 긍정적인 시사를 하고 있는 것과 관련하여 남북 주요 도시를 연계하는 이벤트 관광상품 개발은 향후 상품개발의 전망을 가늠케 하는 중요한 계기가 될 수도 있다.

#### 다. 동북아 연계관광상품 개발

남북연계상품 개발의 활성화를 위한 동북아 4개국 연계 크루즈 상품개발, 유람선을 이용한 남북한, 중국, 러시아 지역 연계상품개발 등에 노력을 기울여야 할 것이다. 특히, 동북아지역 장거리 관광객 시장을 겨냥한 연계 크루즈 관광상품은 향후 전망이 높을 것으로 기대된다.

해로를 통한 동해안 루트와 아울러 인천-해주, 인천-남포간의 해상루트를 추가할 경우 외국 크루즈사의 한국유치와 체류시간을 연장할 수 있다. 현재 우리나라를 들르는 외국 크루즈는 인천과 부산을 기항한 후 일본과 동남아로 회항하고 있는 실정이나 북한이 동해 원산항과 서해 남포, 해주를 개방하여 남북 연계상품 개발을 용이하게 하여야 할 것이다.

북한의 해안선을 따라 이어지는 북상관광루트는 해안선 근처와 인근 내륙에 관광자원이 풍부하므로 동북아크루즈 관광코스의 핵심요소로 자리잡아야 할 것이다.

## 라. 관광요원 양성

북한은 외화벌이 사업으로 관광업을 지정한 뒤 관광종사자의 시급한 확보의 필요성을 느끼고 있다. 관광업에 종사하는 종사원의 자질 향상, 선진기술 도입, 고급인력 양성을 위해 해외 호텔에 유학, 연수시키고 있다. 북한과의 관광교류에 못지 않게 중요한 것은 북한의 관광부문 종사자들의 자질향상, 전문성 제고, 현대적 경영기법을 습득할 수 있는 남북협력기반을 조성하는 것이다.

## IV. 21세기 대북 관광정책<sup>10)</sup>

### 1. 남북한 동질성 회복을 위한 관광정책

21세기 대북 관광정책은 남북한의 이질감을 회복시키는 동질성 회복을 위해서는 지속적이고 체계적인 남북교류협력이 진행되어야 하며 이는 정부의 몫만이 아닌 정부와 민간이 함께 추진해야 하는 민족적 책무이다.

남북한 동질성 회복은 어느 한순간에 이루어지는 것이 아닌 꾸준하고 점진적인 교류협력이 뒷받침되어야 그 비용이 최소화되고 부작용을 극소화 할 수 있다. 이러한 남북한 동질성 회복을 위해서는 관광뿐만 아니라 사회·문화 교류의 확대를 통해 교육, 학술, 체육분야와 관광, 예술분야, 그리고 종교, 언론, 출판분야 등 기타분야에서의 지속적인 교류 확대가 이루어져야 한다.

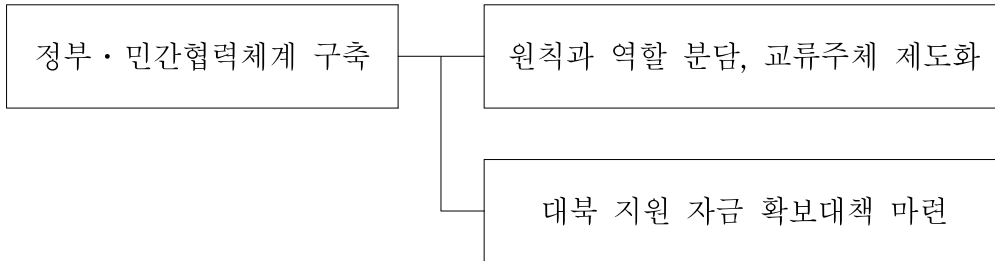
이를 통하여 남북한의 동질성을 회복하고 남한과 북한이라는 두 개의 나라가 아닌 한민족이라는 동질성을 회복할 수 있을 것이다.

이를 위한 정부와 민간의 역할은 <표3>과 같다.

---

10) 이장춘 (2000), 『 관광 : 통일 · 한민족의 비전 』 참조

<표3> 정부와 민간의 협력 체계



## 2. SOC 건설과 협력모델 창출 정책

남북한의 교류 협력을 위해서는 남북한이 공동으로 참여하는 SOC건설, 관광개발사업 및 협력모델 창출을 통해 서로에게 이익이 되는 성과를 거둘 수가 있다.

이미 남북한은 개성관광단지 건설, 설악산·금강산 연계개발, 칠보산·주을온천 관광단지 개발, 임진강 수방 대책 건설, 철원지역 남북공동 영농단지 조성, 경의선·경원선 복원사업 등을 추진하고 있고 합의해 나아가고 있다.

북한은 최대 경제발전을 앞당기기 위하여 개성관광단지의 건설, 금강산·설악산 연계개발, 칠보산관광, 백두산·한라산 교차관광을 제시하였고 이는 곧 각종 교통, 통신, 전력, 상하수도 등 북한 경제의 전반에 미치는 파급효과를 고려한 정책이고 결과적으로 통일비용의 절감이라는 측면에서 긍정적으로 고려되고 있다 (표4 참조).

<표4> 남북 관광 교류 협력 사업



### 3. 국제관광협력을 위한 관광정책

북한의 경제난에 무조건적인 남한의 복에 대한 지원은 win-win 전략이 아닌 하향 평준화를 초래 할 수 있으며 현재 남한의 지원은 거의 한계에 다다른 상태이다. 이는 독일 통일에서 볼 수 있듯이 통일비용의 문제가 과생될 수 있으며 북한의 자금난이 곧 남한의 자금난으로 이어 질 수 있다. 이에 남한은 북한을 국제기구에 편입시킴과 동시에 IBRD등 세계 경제 기구에 가입을 지원하여 북한에 대한 국제기금과 차관 대여 및 국제기구의 투자를 이끌어 내어야 한다.

이를 위해 교류의 초기단계에서의 남북관계는 국제기구를 통한 다자간 추진방식을 통하여 국제기구 속에 북한을 포함 시켜야 한다. 이로써 북한은 더 이상 폐쇄되어 있는 가깝고도 먼 나라가 아닌 세계 속의 매력 있는 목적지인 북한이 될 수 있으며, 세계 속에 고립된 나라가 아닌 세계경제의 한 부분으로 진행 될 수 있다. 또한, 남북간의 첨예한 문제에 대해 국제기구를 통해 자연스럽게 접근 할 수 있는 장점이 있다.

남북교류협력은 남한만의 지속적인 지원을 통해 이루내기에는 많은 한계가 나타난다. 이를 위해서 다양한 국제관광기구들과의 협력모델 및 전략을 개발하여 이들 단체들의 행사 및 회의 유치 등을 통하여 지원을 이끌어 내어야 한다. 즉, PATA, WTO, IATA 등 국제기구와의 교류를 통해 남북한의 공동 상품 개발 판매와 국제회의와 행사의 공동유치 및 공동참가를 추진하여야 한다.

#### 4. 갈등과 부작용 해소 정책

남북한의 관광교류 협력을 위해 추진하여 이에 발생하는 부작용과 갈등요소를 최소화하기 위해서는 남북의 정상들이 공동으로 출연하는 CF 등의 공동마케팅 전략을 통해 남북주민들에게 이질감보다는 친근감을 느낄 수 있도록 관광홍보를 해야 하며 또한 남북 주민들에게 쉽게 다가갈 수 있는 분야 즉, 예술 공연 등을 통하여 전통민속놀이와 민족고유의 세시풍속과 같은 문화 관광 자원을 통해 서울과 평양에서 교차로 공연을 개최하여 남북의 문화에 대한 동질성 회복과 서로간의 이질감을 극복하여야 한다.

이를 통해 남북 주민들이 자연스럽게 서로의 이질화된 문화를 배척하기보다는 전통적이고 고유한 민속문화를 찾게 되며 서로간의 교류를 통해 서로의 문화와 생활양식 등의 이해가 높아져 이질감보다는 친근감을 느껴 갈등요소를 제거 할 수 있을 것이다.

또한, 이러한 한국의 고유 상품의 개발을 할 수 있는 서울과 평양의 관광위원회를 교환 설치하여 지속적인 관광교류와 사라져가는 우리의 전통문화와 고유 세시풍속을 발견하며 이질감과 갈등을 해소하기 위하여 노력하여야 한다.

## IV. 결론



남북 분단이후 55년만에 최초로 개최되었던 남북정상회담은 한반도 평화와 남북간 협력 및 민족의 장래를 허심탄회하게 논의하는 계기를 마련하였다. 특히, 관광측면에서 남북한의 긴장 완화는 외래관광객 유치에 걸림돌로 작용했던 ‘전쟁, 분단, 분쟁지역’ 등 관광활동 안전(safety)에 대한 부정적 이미지를 극복할 수 있는 획기적인 이미지 개선 효과를 가져올 것이다.

그러나, 남북한간의 관광교류는 앞서 본문에서도 서술한 바와 같이, 남북관광협력의 가시적 효과와 부작용을 최소화하기 위해서는 다음과 같은 관광정책의 방향과 목표를 지향하여 추진할 필요성이 있다. 첫째는 관광분야의 교류협력이 북한경제의 활성화와 북한의 체제유지에 도움을 줄 것이라는 믿음을 북한정권이 인식할 수 있도록 해야 할 것이고, 둘째는 남북간의 관광교류는 남북한 주민의 이질성을 해소하는데 그 목표를 두어야 한다. 남북주민간의 이질성은 무엇보다도 분단에 의해, 상호교류가 없던 데에 기인하고 있다. 따라서 관광교류를 통해 자연경관을 탐승할 수 있는 관광뿐만 아니라 이산가족의 상봉과도 연계된 관광도 이루어질 수 있도록 추진되어야 할 것이다. 셋째는 환경친화적인 방향으로 남북한 관광교류를 추진할 필요가 있다. 이런 점에서 관광자원의 공동개발이나 관광상품의 개발시 북한지역의 자연환경을 보존할 수 있는 방향으로 추진하여야 한다.

그러나, 현재까지 추진되어온 남북관광교류협력은 남북한 정부간의 공식적 협력이 아닌 민간기업과의 특정사업에 대한 제한적 협력상황이라든가, 법적·제도적 뒷받침을 받지 못하고 있어 항상 문제발생의 소지와 불안정성을 지니고 있는 등 여러 가지 한계를 지니고 있음을 명심하여야 한다. 본 글에서 제시한 남북관광활성화 방안을 토대로 이러한 한계를 극복하고 남북한이 항상 실현가능성을 전제로 관광정책을 신중하고 주의 깊게 접근한다면, 21세기의 한반도의 관광은 동북아 관광거점지역으로 세계관광산업을 선도할 수 있는 경쟁우위의 국가가 될 것이다.

## 참고문헌

- 이장춘 (2000), 『관광 : 통일 · 한민족의 비전』, 백산출판사
- 장병권 (1993), 『한국관광행정론』 일신사
- 김영윤 (1998), 「북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류 · 협력방안」, 민족통일연구원
- 김정균 (1997), 「북중관계 회복이 배경과 의미」, 북한정보뱅크, 현대경제연구원
- 김정균 · 이태섭 (1997), 「중국의 대북전략 외교와 북중경제협력의 성격분석」, 북한정보뱅크, 현대경제연구원
- 김철원 (2000), 「남북정상회담의 관광측면 기대효과」, 청사초롱,
- 이상직 (1998), 「남북한 관광협력방안」, 산업연구원.
- 박기홍 (2000), 「남북정상회담이후 남북관광교류협력활성화」, 한국관광연구원
- 이석렬 (2000), 「북한의 유도 방안」, 민족통일연구원
- 정병웅, 심상화 (1998) 「북한의 관광인식변화와 남북관광교류협력의 활성화 방안」 관광개발논총, 8
- 한국관광공사 (1999), 「남북관광 교류협력실무안내」
- 한국관광공사 (1999), 「'99 하반기 북한관광동향」
- 한국관광공사 (1998), 「'98남북관광교류 활성화 세미나」
- 한국관광공사 (1997), 「남북관광교류기초자료집」
- 한국관광공사 (1997), 「'97 남북관광자원 활용 및 교류촉진 세미나」
- 한국관광연구원 (1998), 「관광진흥 5개년 계획」
- 통일부 (1999), 「98통일백서」