

남북 관광 활성화를 위한 과제

김상태 / 한국문화관광정책연구원 선임연구위원

남북 관광 교류 현황

금강산 관광을 중심으로 남북 관광의 양적·질적 확대가 가시화되고 있는 반면 9.11 테러 사태 이후 국제 정치적 환경 변화 및 북한 주도적 관광 교류 사업 추진으로 남북 관광이 불안정한 상황에 직면하고 있다.

개성관광 및 백두산 시범관광 등 남북 관광의 양적 확대 및 ST-EP(Sustainable Tourism-Eliminating Poverty)¹⁾ 재단 설립으로 남북 관광에 기여할 수 있는 긍정적 환경 변화 요인들이 있는 반면, 남북한 관광 협력 사업이 '정치·군사적 안보 논리와 경제적 수익 논리'가 대립되어 교착 상태에 빠질 가능성 등 부정적 요인들도 상존하고 있다. 특히 남북 관광 사업들이 북한 주도의 남북 관계에 따라 상의나 합의 없이 일방적으로 금강산 관광사업 등의 사업 중단이 가능하고 협력을 위한 협상 전략의 부재로 가시적인 성과를 도출하는 데 장애가 있는 것이 현실이다.

그러나 현재 남북한이 모두 과거의 소극적인 자세에서 탈피하여 남북 관광에 보다 적극적인 자세로 임하고 있는 만큼, 남북 관계의 개선과 함께 남북 관광은 보다 활성화될 것으로 판단된다.

금강산 관광사업은 1998년 11월 18일 금강호가 출범하면서 시작되었고 북한의 사업 지연, 자원 조달 장애, 계약 조건 문제, 관광객 방문 실적 저조 등의 장애 요인들이 상존하고 있으나 초장기의 부진함에서 점진적으로 벗어나고 있다. 금강산 관광객 현황을 보더라도 1998년 10,543명, 1999년 147,460명, 2000년 212,020명, 2001년 58,833명, 2002년 87,414명, 2003년 77,683명, 2004년 272,820명, 2005년(10월 현재) 273,848명으로 최근 점진적인 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다.

개성 관광사업은 정부의 평화·번영 정책의 일환으로 추진되고 있는 개성공단 조성 사업과 긴밀히 연결되어 있으며, 현대아산은 개성공단 배후도시에 역사·문화 중심의 대규모 관광 단지 조성을 계획하고 있다. 백두산 관광사업은 남북 당국간 회담 개최시 남북 관광 교류 사업의 의제 순위 격상을 추진하고 있으며 기타 민간의 이벤트성 문화·관광 교

1) ST-EP 재단은 1992년 리우 유엔환경개발회의(UNCED)에서 지속가능한 발전 개념이 대두된 후 2002년 요하네스버그 세계정상회의(WSSD)에서 지속가능한 관광과 빈곤 퇴치를 연계시킨 새로운 개념들을 제시하여 WTO(세계관광기구) 산하 기구로 재단 설립 논의가 본격화되었음. 2004년 7월 제73회 WTO 집행이사회에서 국제재단본부 한국 설치를 의결하였고 2004년 11월 문화관광부에서 동재단 설립을 허가함

류 사업에 대한 지원은 북한과의 채널 구축 차원에서 추진할 계획이다.

남북 관광 활성화의 의의와 전제 조건

남북 관광 활성화 의의

정치적인 측면에서 남북 관광 활성화는 민족 화해와 통일을 향한 첫걸음이면서 통일 정책 및 동북아 관광 협력체계 구축에 기여할 것으로 기대된다. 남북 관광 활성화를 통해 한반도의 긴장을 완화하게 되고 국제 사회로부터 신뢰 회복과 냉전에 따른 실추된 국가 이미지 제고에도 상당한 도움이 될 것으로 판단된다. 남북 관광 교류는 이미 남북한의 오랜 갈등과 분쟁을 해결할 수 있는 효과적인 방안임을 금강산 관광사업을 통해 증명되었고 통일의 실현을 위한 첫걸음으로서 역할이 가능하다. 또한, 남북 관광 활성화는 관광을 통해 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동 번영을 추구함으로써, 평화 통일의 기반 조성과 동북아 경제중심국가로 발전하기 위한 토대를 마련하는 전략적 의미를 가지고 있다.

경제적 측면에서 남북 관광 활성화는 동북아 경제의 허브 기능을 강화하고 북한의 경제난 완화 및 외자 유치 확대에 기여할 것으로 기대된다. 한반도는 남북 관광 활성화를 통하여 동북아의 전략적 관문 기능(Strategic Gateway)을 갖는 요충지로서 지정학적 기능의 확대가 기대되며 외래 관광객 1,000만 명 유치 목표 달성이 가능하게 될 것이다. 뿐만 아니라 고비용 구조에 따른 외래 관광객의 외면을 남북 관광 교류를 통해 접근성이 개선됨으로써 육상과 해양을 연결하는 관광 중심국 건설이 가능하게 될 것이다. 또한, 투자비가 상대적으로 적게 드는 관광 자원의 개발을 통해 심화된 경제난을 해소하고 외자 유치 확대가 가능하게 될 것이다. 또한 북한은 현재 서방국가들로부터의 외자 유치가 미미한 실정에서 북한 관광의 잠재적인 최대 수요자인 남한으로부터의 협력과 지원은 가장 현실적인 대안이라고 할 수 있다.

사회 문화적 측면에서 남북 관광 활성화는 국민간 이질성 해소, 다양한 관광 수요 충족, 실질적인 대한민국의 관광 개발 실현이 가능하다는 데 큰 의의가 있다. 또한 이는 남북한의 문화 관광 자원과 정보를 공동으로 발굴·복원·교환할 수 있는 기회를 최대한 창출할 수 있도록 하여 이질성 극복에 기여할 것이다. 이질성 극복 측면뿐만 아니라 북한의 자연은 그 관광 자원성이 우수하고 근거리에서 위치해 있어 단시간에 접근할 수 있으므로 이에 따른 소요 경비 경감 등의 이유로 남한 주민의 대량 관광 수요 충족이 가능하게 될 것이다. 또한, 대한민국헌법 제3조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정하고 있는 내용을 남북 관광 활성화를 통해 헌법에 규정한 대한민국의 관광 개발 추진이 가능하게 될 것이다.

남북 관광 활성화의 전제 조건

남북한 화해·협력을 실현시키기 위해 가장 비정치적이며 현실적인 방안으로서 관광의 역할이 강조되고 있는 상황에서, 정부 차원에서의 보다 적극적인 남북 관광 활성화에 대한 관심과 실천이 요구됨과 동시에 다양한 전제 조건에 대한 해결이 선행되어야 한다.

첫째, 정부의 실천력 제고가 전제되어야 한다. 정부의 지속적 관심과 계획 수립에도 불구하고 실질적으로 정부 정책을 추진하기 위한 정부 내의 업무와 이에 따른 예산은 반영되지 않아 실천력 부재를 낳고 있어 이에 대한 개선이 선행되어야 한다. 문화관광부(2001)의 『제2차 관광개발기본계획』에서는 남북한 관광 자원 개발 추진 및 남북 관광 개발 협력 기반 구축을 주요 추진 과제로 선정하고 있고²⁾ 『관광진흥 5개년계획』에서는 남북 관광 교류 협력 강화를 위한 세부 과제들을 제시하고 있으며 참여정부의 『관광정책 18대 과제』(2004)에서는 정부의 평화·번영 정책 기조에 따라 남북 관광 교류 사업 등 남북 연계관광 활성화에 대해 언급하고 있으나 정책적 추진은 미흡한 실정이다.

둘째, 남북 관광 필요성에 대한 공감대가 확대되어야 한다. 남북 관광 교류 사업은 남북 관계의 분위기와 한반도 주변 상황에 따라 전면적인 공감대가 형성되어 있지 않아 불안정하게 진행될 가능성이 있다. 북한의 조선아시아태평양평화위원회 대변인은 2004년 2월 4일 담화에서 금강산 관광사업의 부진 상태와 관련, 관광사업을 중단할 수도 있다고 경고하였고 실제 북한은 남한과 합의나 상의 없이도 일방적인 선언이나 통고³⁾로 금강산 관광 사업을 비롯하여 각종 사회·문화 교류를 중단⁴⁾시키고 있는 실정이다.

셋째, 남측간 협력 관계가 매우 중요하다. 남북 관광 교류는 특정 민간 기업의 차원을 넘어 정치·경제·사회·문화 등 다양한 부분의 파급 효과를 고려해야 하므로 남한측 관련 주체들간의 매우 긴밀한 보완 및 협력 관계가 선행적으로 유지되어야 한다. 대북 관광 사업의 재원 조달 차원에서 한국관광공사의 역할 제고의 필요성이 증대되고 있다. 따라서 관광 사업에 대한 기존의 독점적 사업권은 인정하되, 다양한 민간 기업들도 참여할 수 있도록 하고, 민간과 공공 주체들간의 상호 유기적인 협력 관계를 통해 효율성을 강화할 필요가 있다.

2) 제2차 관광개발기본계획에서는 남북 관광 개발 추진을 위해 남북 관광 자원 공동개발, 남북 연계 관광 교통 기반 시설 복원 등의 세부 추진 과제를 도출하였고, 남북 관광 개발 협력 기반 구축을 위해 관광 자원 개발 관리체계 수립, 대북 관광 개발 추진체계 확립 등의 세부 과제를 도출하였음

3) 북한은 지금까지 민영미씨 억류(1999년 7월), 급성호흡기증후군(SARS) 발생(2003년 4월), 정몽헌 회장의 사망(2003년 8월)등의 사례를 살펴볼 수 있음

4) 남북경협합의서 발효 통지문 교환, 대구유니버시아드 대회 및 각종 경협사업 이행 일정 등이 그러한 예임

넷째, 제도적 불안정성을 완화해야 한다. 관광 자원 개발을 위한 투자 안정성 보장, 신분 안정 보장, 투자자유지역 등에 관한 남북한 당국간 제도적 협력이 미흡하여 개선이 필요하다. 남북한 관광지의 국제적 위상 정립과 공동 개발을 위한 북한의 투자 안정성 확보 및 주요 외국인 투자 관련 법규의 협력 기반 조성이 미흡하다. 또한 나진-선봉 개발 계획, 두만강 개발 계획, 신의주 중심의 압록강 유역 개발 지구, 함북 칠보산 개발 지구 등 4개 관광지구 개발 계획 등을 공동으로 추진하기 위한 제도적 장치 등이 미흡하므로 불안정한 제도적 장치들의 보완이 시급하다.

남북 관광 활성화를 위한 성공 과제

활성화의 기본 방향

첫째, 실현 가능한 과제 도출이다. 남북 관광 교류 사업은 이념적 특수성과 지역 제한 및 복잡한 이해 관계자들이 서로 얽혀 있어 장기적인 측면에서 실현 가능성을 고려한 접근이 필요하다. 규모 면에서 대단위 사업의 개발은 행정적 재정적인 부문에서 추진 상에 여러 가지의 제약 요인을 초래할 가능성이 높으므로, 우선적으로는 실현 가능성이 높은 소규모의 사업들을 중심으로 추진하여 작지만 모범적인 성공 사례 창출이 가능하도록 방향을 설정해야 한다.

둘째, 향후 파급 효과가 큰 과제를 도출해야 한다. 남북 관광 교류가 초기 단계에 있으므로 실현 가능성에 대한 고려와 더불어, 향후 전략 추진으로 인한 파급 효과가 높게 나타날 수 있는 과제들을 도출해야 한다. 파급 효과의 대상은 특정 지역 등 장소성에 국한하지 말고 민간 기업, 관광객 등 대상의 범위를 확대하여 전략적인 과제 및 사업 도출의 기본 방향으로 설정해야 한다.

셋째, 체계적이고 단계적으로 과제를 도출해야 한다. 우선적으로 사업 추진에 앞서 공공과 민간의 유기적인 협력체계 구축을 통하여 계획 수립 및 타당성 조사와 관련한 R&D 부문의 활성화가 적극 추진되어야 하고, 원활한 사업 추진을 위해 남북 교류 사업 추진의 당위성을 확보하고 위험 요소를 제거할 수 있는 제도적 근거 마련이 선행적으로 추진되어야 한다. 또한, 법규 및 제도에 근거하여 다양한 방법과 루트를 통한 재원의 확보가 필요하며, 이념적 차이의 특수성에 대한 인식을 공유하고 남북 관광 교류의 필요성에 대한 공감대 형성으로 향후 남북 관광 교류를 지속적으로 확대해나가야 할 것이다.

R&D 부문의 공조체계 구축

남북 관광 협력 및 활성화를 위해 R&D 부문에서는 관광 자원 공동 조사를 통해 한반도 관광자원정보시스템을 구축하고, 향후 관광 자원의 종합적 관광 개발 방안을 마련하는 등 관광 자원에 대한 남북한간 공조 방안 구축 등의 과제 추진이 필요하다.

첫째, 남북한 관광 담당 공무원, 관광 사업자, 관광 전문가 등으로 구성하여 남북한 관광 자원의 공동 조사를 통한 관광 자원 개발의 기반 조성을 위한 사전 협의가 필요하다. 남북 관광 자원 공동 조사를 위한 남북한 당국자 조사 협정을 체결하고 사전 타당성 확보 차원에서 전문가 풀을 구성하며, 남북 전문가가 참여하는 공동 세미나를 개최하고 구체적인 조사 대상 및 조사 일정 등에 대한 로드맵을 작성해야 한다.

둘째, 남북한간 관광 자원 공동조사를 통해 한반도 관광자원정보시스템을 구축해야 한다. 먼저 북한이 보유한 역사·문화 관광 자원, 자연 관광 자원, 주요 관광 시설 등을 중심으로 북한내 관광 자원에 대한 종합적인 조사를 실시하고, 남한의 경우 기존의 관광자원정보시스템 구축 정보를 활용하여 남북한 관광 자원을 종합적으로 관리할 수 있는 한반도 관광자원정보시스템을 구축한다.

셋째, 역사·문화적 가치를 조명하고 향후 관광 자원의 개발·보전·이용·관리에 관한 종합적인 관광 자원 개발 계획을 수립해야 한다. 우선 남북한의 역사문화 관광 자원 및 자연 관광 자원을 한반도 관광 자원 데이터 베이스로 통합 구축함으로써 종합적인 관광 자원 개발 및 관리 체계를 수립하여 남북 관광 연계 기반을 조성해야 한다. 또한 관광 자원 개발 및 관리체계 수립에 따라 개발 타당성을 평가하며, 평가 결과를 바탕으로 정부 차원에서 투자자 발굴 및 관광 자원 공동 개발을 유도해야 한다.

법규 및 제도 부문의 정책 기반 조성

남북 관광 협력 및 활성화를 위해 법규 및 제도 부문에서는 남북 관광 교류 협력에 대한 관련 법규 개정 및 북한 관광 자원에 대한 투자 지원 제도의 확충 등 북한 관광 활성화를 위한 지원 제도의 확충이 필요하다.

첫째, 시대적으로 관광 관련 법률에서 관광의 전분야를 포함하는 정책 수립이 필요함을 보여주고 있으나 북한 관광에 대한 조항이 미흡하여 관광기본법 및 관광진흥개발기금법 등의 개정이 시급하다. 관광기본법에서는 북한의 관광사업, 관광객의 보호, 지역 관광 개발 및 역사적 문화 관광 자원의 보호 육성 등 전반적 내용에 대한 언급이 전무하여 법규 개정을 통한 북한 관광의 체계적 개발과 관리의 법적 근거 마련이 필요하다. 관광진흥개발기금법에서는 관광기본법의 내용을 근거로 융자 사업, 보조 사업 및 출자 사업 등으로 구분하여 남북 관광 교류 사업에 지원이 가능한 세부 항목 및 용도 등에 관한 조항을 포

함하는 법규 개정이 요구된다.

둘째, 남북한 관광 부문의 교류·협력의 증대와 공동 관광 자원 개발을 위한 남북 관광 교류·협력에 관한 기본합의서 체결을 통한 상호 신뢰성 증대가 요구된다. 공동 관광 자원 개발과 투자 유치 및 관광 교류 등에 관한 남북 관광 교류·협력 기본 합의를 북한과 체결하여 미래 지향적인 남북 관광 기본 방향을 설정해야 한다. 특히, 관광 자원 개발 부문은 투자의 안정성 보장, 투자 자유 지역의 지정, 관광 자유 지역의 지정 등으로 투자 대상 지역에 대한 지원 및 기반 시설 투자를 활성화할 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하다.

셋째, 남북 공동 관광 개발 사업에 대한 재원 조달 및 투자 지원 확대를 위해 국제금융 전문가, 투자 유치 전문가 등을 활용하여 남북 공동 해외 투자 유치 기능을 강화해야 한다. 북한 관광 개방 지역의 점진적 확대에 따른 남북간 관광 교류 강화와 북한 관광에 대한 홍보나 마케팅 활동 강화 등을 통해 남북한간 경제적 실효성을 증대시켜야 한다. 또한, 남북간 관광 교류 협력을 종합적으로 추진할 수 있는 조직 및 기능 확대를 통해 대북 관광 사업을 지속적으로 추진함으로써 상호 경제적 실익을 도모하는 교류·협력 추진체계 설정이 시급하다.

재원 부문의 지원 제도 확충

남북 관광 협력 및 활성화를 위해 재원 부문에서는 정부 차원에서 기금 확대 지원 및 국내외 민간 자본의 적극적인 유치 등 공공과 민간 부문 투자 및 지원 확대가 요구된다.

첫째, 남북협력기금의 유동 자산 중 남북협력계정에 있는 보유액은 2005년 3월말 현재 4,431억 원에 불과하므로 남북협력기금의 확충이 우선적으로 필요하다. 이를 위해서는 우선 남북협력기금 조성의 거의 대부분을 차지하고 있는 정부 출연금을 늘려야 한다. 또한 남북협력기금에 대한 민간 출연을 확대하기 위한 방안도 동시에 모색되어야 하며, 관련 법규의 개정을 통해서 개도국 지원을 목적으로 하는 대외경제협력기금을 북한에 대해서도 지원할 수 있도록 유도해야 한다.

둘째, 지방자치단체 차원의 기금과의 연계하고, 손실 보전 재원으로 지원하는 등 조성된 남북협력기금을 최대한 효율적으로 이용하는 방안이 마련되어야 한다. 예컨대 1999년부터 조성되기 시작한 강원도 남북교류협력기금을 확대하는 한편, 다른 지방자치단체에서도 남북 관광 교류 사업과 관련한 기금을 조성하도록 유도해야 한다. 또한 남북협력기금을 지방자치단체의 기금과 'matching fund' 방식으로 연계하여 운용하는 경우 지원 효과를 확대하는 한편, 지역 경제 활성화에도 기여할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 관광진흥개발기금은 법규의 개정을 통해 용자, 보조 및 출자 방식 등 다양한 방법으로 남북 관광 교류 사업의 지원 기간, 지원 대상 및 금액에 대한 전략적인 지원 방안 마련이 필요하다.

넷째, 각종 기금 지원 확대와 더불어 국내외 민간 자본 유치에 대한 적극적인 노력을 통해 내외국인 민간 투자 확대가 요구된다. 정부 차원의 재원 조달에는 한계가 있기 때문에 서울~평양 등 교통량이 많을 것으로 예상되는 구간에 대해서는 국내 민간 자본의 유치를 유도하고 국내 자본만으로 불충분한 경우 외국 자본과 컨소시엄 형태로의 투자가 가능하도록 유도해야 한다. 민간 투자 확대를 통해 북한의 사회간접자본이 확충되는 경우 우리 기업의 대북 진출 비용 절감이라는 즉각적인 편익이 발생하며, 일반 국민의 북한 왕래 비용도 감소하게 된다. 특히 중국 및 러시아 시장의 진출도 용이해지며, 장기적으로 유럽 지역으로의 물류 비용도 절감할 수 있을 것이다. 무엇보다도 한반도의 긴장 관계가 해소되고 평화 구도가 정착되는 계기로 작용할 수 있다. 궁극적으로 민간 자본 유치를 확대하기 위해서는 관광 분야 민간 자본이 대북 교류 및 투자 등에 대한 안전성을 보장받을 수 있도록 예측 불가능한 정치적 요인들에 대한 정부의 최소 수익률 보장 등의 보증이 필요하다.

인식 공유 부문의 교류 협력체계 강화

남북 관광 협력 및 활성화를 위해 인식 공유 부문에서는 당국간 협력 채널 구축 및 기업, 학계 등 민간 부문의 교류 활성화를 통한 정치적·비정치적인 관광 교류 협력을 강화해야 한다.

첫째, 중앙 정부의 부문별 대북 사업 추진을 지원하기 위해서는 남북한 공동 관광 자원 개발 추진을 위한 당국간 관광 협력 채널 구축이 시급하다. 먼저 남북한간 관광 부문에 인적 교류 증대와 경제 협력 증대를 위한 관광 교류 추진 체계로서 중앙정부의 '남북경제 교류협력위원회' 또는 국무총리실 산하에 관광 교류 협력 사업 추진을 위한 남북간 관광 교류협력단 구성을 추진해야 한다. 남북간 관광 교류 추진은 남북 관광 자원 공동 조사, 남북 국제 투자 유치, 남북 관광 사업 등의 분야로 나누어 상호 의사 교환 및 결정의 주요 기능을 담당해야 한다.

둘째, 비정치적인 관광 분야의 교류 협력을 강화함으로써 남북한간의 정치적 긴장 관계 완화 및 실질적 교류를 통한 상호이익의 극대화를 위해 남북 관광 교류 협력기구 구성 이전에 사전준비위원회를 구성해야 한다. 남북관광교류협력위원회(가칭) 구성의 구체적인 구성 일정과 구성 내용 등을 협의하기 위한 실무협의추진단을 우선적으로 구성해야 한다.

남북 관광교류협력위원회의 구성은 남북 장관급회담시 주요 의제로 반영하여 추진하고 위원회 공동위원장은 남한의 문화관광부장관과 북한의 관광 담당 최고 책임자로 구성해야 한다. 이와 함께 민족화해협력범국민협의회 등을 활용하여 본격적인 관광 투자에 앞서 북한 관광 관련 학회 및 대학들과의 우선 협력 방안 마련 등 민간 부문의 남북간 관광 교류 등을 활성화 할 수 있는 다양한 협력 프로그램을 개발해야 한다.

셋째, 관광 부문 주요 논의 사항을 중심으로 남북 관광협력위원회의 매년 정례화를 추진해야 한다. 남북한 관광 교류 확대를 위한 절차 간소화 방안 및 관광객의 신분 보장 방안 등을 논의하고 북한내 주요 관광 자원 공동 개발 방안, 관광 인프라 시설에 대한 남한 기업의 투자 확대 방안 및 현재 진행중인 금강산 개발사업, 개성공단 개발사업 등의 조속한 실현을 위한 조치 사항 등을 논의해야 한다. 또한, 금강산 및 개성 관광 개발사업과 관광 자원 공동 개발 사업 등 각종 남북한 관광 교류 현안에 대한 조정을 통해 원활한 사업 추진이 가능하도록 해야 한다.