

The Reunified Korea Economy

統一經濟 Briefs

● 남북 관광 활성화 방안

Executive Summary

□ 남북 관광 활성화 방안

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

남북 관광 사업은 민족의 화해·협력과 한반도의 긴장 완화, 한반도의 동북아 경제의 허브 기능 강화, 남북간 이질성 해소 등 정치·경제·사회 문화적으로 매우 중요한 긍정적 영향을 미친다. 따라서 남북 관광 활성화를 위한 정부 차원의 보다 적극적인 관심과 지원책 마련이 요구된다.

남북 관광 사업이 남북한 화해와 교류 협력의 선도적 역할을 지속적으로 담당하기 위해서는 실현 가능하며 향후 파급 효과가 크고 체계적이면서도 단계적 추진이 가능한 성공 과제들의 도출이 필요하다.

첫째, R&D 부문에서 남북한 관광 자원에 대한 공조 방안 구축이 요구된다. 남북한간 관광 자원 공동 조사를 통해 한반도 관광 자원 정보 시스템을 구축하고 향후 관광 자원의 개발, 보전, 이용, 관리에 관한 종합적 관광개발 방안을 마련해야 한다.

둘째, 법규 및 제도 부문에서 북한 관광 활성화를 위한 지원 제도의 확충이 필요하다. 북한 관광 활성화 및 남북 관광 교류 협력에 대한 법규 개정이 요구되고 있고 관광 투자 지원 제도의 확충이 절실한 실정이다.

셋째, 재원 부문에서 공공과 민간 부문 투자 및 지원 확대가 요구된다. 정부 차원에서 남북협력기금 및 관광진흥 개발기금의 확대지원이 필요하고, 기금 지원 확대와 더불어 국내외 민간의 자본의 적극적인 유치 노력이 필요하다.

넷째, 인식 공유 부문에서 정치적 및 비정치적인 교류 협력 강화가 필요하다. 남북한 공동 관광 자원 개발 추진을 위한 당국간 협력 채널 구축이 필요하고, 본격적인 관광투자에 앞서 북한 관광 관련 학회 및 대학들과의 우선 협력 방안 등 민간 부문의 교류 활성화 프로그램 개발이 요구되고 있다.

□ 남북 관광 활성화 방안

1. 현황 및 시사점

- (환경 변화) 금강산 관광을 중심으로 남북 관광의 양적 질적 확대가 가시화 되는 반면 9.11 테러사건 이후 국제 정치적 환경 변화 및 북한 주도적 관광 교류 사업 추진으로 남북 관광이 불안정한 상황에 직면
- (긍정적 요인) 개성 관광 및 백두산 시범 관광 등 남북 관광의 양적 확대 및 ST-EP(Sustainable Tourism-Eliminating Poverty)¹⁾ 재단 설립으로 남북 관광에 기여 가능
 - 2005년 11월 금강산 관광 7주년 기념행사에서 6·15 공동선언의 기치 아래 금강산 관광 활성화를 추진하여 민족의 단합과 통일을 앞당기는 데 기여할 수 있음을 언급
 - 남북간 회담을 통해 장기적으로 금강산 지역에 SOC 건설 사업의 지속 추진 과 2006년 개성 본 관광의 성사 및 백두산 시범 관광의 가능성 시사
 - ST-EP 재단 설립이 가시화되면서 북한의 빈곤퇴치 및 지속가능한 개발에 적극적 역할을 수행함으로써 남북 관광에 기여할 수 있는 여건 조성
- (부정적 요인) 남북한 관광협력 사업이 '정치·군사적 안보 논리와 경제적 수익 논리'가 대립되어 교착 상태에 빠질 가능성 상존
 - 핵문제 등으로 인하여 6자 회담 자체가 원활하게 진행되지 않아 남북 관광 활성화를 위한 돌파구를 찾는 데 어려움이 있음
 - 남북 관광 사업들이 북한 주도의 남북 관계에 따라 상의나 합의 없이 일방적으로 금강산 관광 사업 등의 사업 중단이 가능하고 협력을 위한 협상 전략의 부재로 가시적인 성과를 도출하는 데 장애가 있음

1) ST-EP 재단은 1992년 리우 유엔환경개발회의(UNCED)에서 지속가능한 발전 개념이 대두된 후 2002년 요하네스버그 세계정상회의(WSSD)에서 지속가능한 관광과 빈곤퇴치를 연계시킨 새로운 개념들을 제시하여 WTO(세계관광기구) 산하 기구로 재단설립 논의가 본격화되었음. 2004년 7월 제 73회 WTO 집행이사회에서 국제재단본부 한국 설치를 의결하였고 2004년 11월 문화관광부에서 동 재단 설립을 허가함

- (현황) 현재 남북한이 모두 과거의 소극적인 자세에서 탈피하여 남북 관광에 보다 적극적인 자세로 임하고 있는 만큼 남북 관계의 개선과 함께 남북 관광은 보다 활성화될 것으로 판단됨
- (전개 과정) 남북 관광은 남한의 「북한 관광지에 대한 남북 합작개발 논의」 제안에서부터 시작되어 1972년 7·4 남북공동성명을 계기로 건설부는 금강산 공동 개발을 제안하였고, 1982년 통일원이 설악산·금강산 지역을 자유무역지역으로 개발할 것으로 제안하면서 시발점이 됨²⁾
 - 1991년 12월 남북합의서가 체결되자 관광 산업의 공동 개발이 다시 남북한 경제협력의 유망분야로 부상³⁾
 - 1993년 3월 '핵무기확산금지조약(NPT)' 탈퇴 선언 등 북한 핵문제가 국제적 쟁점으로 대두되고, 1994년 김일성 사망이후 남북 관계가 경색됨
 - 1998년 11월 현대그룹의 금강산 관광 사업의 성과를 낳게 되고 이를 바탕으로 남북 관광 교류 사업은 2003년 2월 5일에는 금강산 육로 관광이 시범적으로 운영되었고 이어 2003년 9월 15일에는 평양 관광이 시작됨

<주요 남북 관광 사업의 추진 경과>

사업 시기	사업 내용	추진기관
1972. 7	경제 합작의 한 방안으로 금강산 공동개발 제안	건설부
1982. 2	설악산·금강산지역의 자유무역지역으로 개발 제안	통일원
1990. 8	금강산 및 비무장지대를 관광지구로 개발 제안	교통부
1991. 1	동해안과 금강산 및 서해안 항로개설 추진계획 발표	교통부
1998. 11	금강산 관광사업의 시작, 유람선 운행	현대그룹
2000. 9	백두산과 한라산 교차관광 실시	한국관광협회
2003. 2	금강산 육로 관광 시범 운영	현대아산
2003. 9	평양관광 시작	평양항공

2) 이러한 논의들은 북한의 무응답으로 인하여 상당한 시간을 소비 했으며 그 후 1989년 정주영 현대 그룹의 명예회장이 북한을 방문하고 북한의 대성은행과 금강산 공동개발계획에 대한 잠정합의를 발표한 바 있었으나 실질적으로 추진되지는 못함

3) 1990년 7월 남북고위급회담이 진행되는 동안에 이미 민간기업차원에서 외국관광객 및 해외교포들의 남북한 동시방문을 위한 관광 상품 공동개발계획이 발표됨

- (금강산 관광 사업) 금강산 관광 사업은 1998년 11월 18일 금강호가 출범하면서 시작되었고 북한의 사업 지연, 재원 조달 장애, 계약조건 문제, 관광객 방문 실적 저조 등의 장애 요인들이 상존하고 있으나 초장기의 부진함에서 점진적으로 벗어나고 있음
 - 금강산 관광객 현황은 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 있음
 - 2005년 2월초 교원 공제회에서는 자체 재원으로 공사에서 추진 중인 김정숙 휴양소 개보수 사업 및 케이블카 설치 사업을 비롯한 금강산 관광 인프라(골프장, 유스호스텔, 가족호텔) 구축 사업에 대규모 재원(약 1,400억원)을 투자하기로 예정됨

- (개성 관광 사업) 개성 공단 개발 사업은 북한 개성시와 판문군 평화리 일대 약 2,000만평을 개발하는 것으로써, 우선 한국토지공사와 현대아산이 공동으로 추진 중인 1단계 100만평 규모의 공단을 조성하는 것을 목표로 사업 추진중임
 - 현대아산은 개성 공단 배후 도시에 대규모 관광단지 조성을 계획하고 있으며 개성 주변 역사문화 관광자원 개발 추진중
 - 정부 평화 번영 정책의 일환으로 추진되는 개성공단 조성 사업과 긴밀히 연결되어 있는 사업으로 정부 차원의 정책적·실무적 개입 필요
 - 한국관광공사는 향후 남북 관광교류 사업에서 정부 공공 부문과 민간의 유기적인 협력체계 구축이라는 효율적 사업추진 방향을 가지고 북한 관광을 통한 한반도 전체 관광 활성화의 관문으로서 개성 관광 사업 참여

- (기타 남북 관광 사업) 백두산 관광 사업은 남북 당국간 회담 개최시 남북 관광 교류 사업의 의제 순위 격상을 추진하고 있고, 기타 민간의 이벤트성 문화·관광 교류 사업에 대한 지원은 북한과의 채널 구축 차원에서 추진할 계획임
 - 백두산 시범 관광 사업은 통일부와의 협의를 통해 현대아산과 한국관광공사가 장기적인 차원에서 백두산 종합관광개발과 연계하여 북한 측과 협의 지속

2. 의의와 필요성

- 정치적인 측면에서 남북 관광 활성화는 민족 화해와 통일을 향한 첫걸음이면서 통일 정책 및 동북아 관광 협력 체계 구축에 기여
 - (갈등 완화) 남북 관광 활성화를 통해 한반도의 긴장을 완화하게 되고 국제 사회로부터 신뢰 회복과 냉전에 따른 실추된 국가 이미지 제고에 상당한 도움이 될 것으로 판단됨
 - 남북 관광 교류는 이미 남북한의 오랜 갈등과 분쟁을 해결할 수 있는 효과적인 방안임을 금강산 관광을 통하여 증명되었고 통일의 실현을 위한 첫걸음으로서의 역할
 - 북한의 관광부문 개방과 남북 관광 협력을 통한 북한 관광 산업의 활성화는 남북한의 상호이익, 민족 경제 공동체 형성 촉진, 한반도의 균형적 발전, 그리고 남북한 긴장완화 등에서 매우 중요한 의미를 가짐
 - (통일 정책 기여) 관광을 통해 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동 번영을 추구함으로써, 평화 통일의 기반조성과 동북아 경제 중심 국가로 발전하기 위한 토대를 마련하는 전략적 의미를 가지고 있음
 - 평화 번영의 대북 정책 기조에 맞춰 관광 교류에 있어서도 활성화를 통해 남북간 긴장 완화와 동북아 평화를 견인하고 이를 토대로 동북아 관광 중심 국가 건설을 실현할 필요성이 대두되고 있음
 - (동북아 관광 협력 체계 구축) 세계 관광 시장에서 동북아 지역의 역할과 위상을 강화하기 위해서는 남북한 관광 자원 공동 개발, 남북 관광 개발 협력 기반 구축, 동북아 관광 협력 체계 구축이 필요함
 - 6·15 남북 공동 선언 이후 남북한간 상호 협력이 확대되면서 사회·문화 분야의 주요 협력 사업으로 추진되고 있는 남북 관광 교류 협력 사업의 안정적이고 지속적인 추진 기반을 마련할 필요성이 증대되고 있음
 - 동북아 지역의 관광 수요 증대에 따른 역내 관광 수요를 수용하기 위하여 동북아 국가들 간의 관광 협력 체계 구축이 요구됨

- 경제적 측면에서는 동북아 경제의 허브 기능을 강화하고 북한의 경제난 완화 및 외자유치 확대에 기여할 전망
 - (동북아 경제) 북한 개방 정책에 따른 동북아의 협력에 단절을 극복하고, 상호 이익 증진을 위한 정치·경제·사회·문화적 교류가 증대될 전망
 - 한반도는 동북아의 전략적 관문기능(Strategic Gateway)을 갖는 요충지로서 지정학적 기능의 확대가 전망되며 외래 관광객 1,000만명 유치 목표 달성이 가능
 - 고비용 구조에 따른 외래 관광객의 외면을 남북 관광 교류를 통해 접근성이 개선됨으로써 육상과 해양을 연결하는 관광 중심국 건설이 가능
 - 선진국 기업들의 동북아 진출시 입지적 측면에서 우수한 경쟁력을 확보하고 있으며, 관문의 기능을 수행할 수 있는 잠재력을 보유하고 있음
 - (외자유치 확대) 투자비가 상대적으로 적게 드는 관광 자원의 개발을 통해 심화된 경제난을 해소하고 외자 유치 확대 가능
 - 북한은 현재 외국인 관광객 유치를 통한 외화 수입에 대해 국가적 차원에서 모든 노력을 경주하고 있으나 북한의 열악한 관광 자원과 노후화된 인프라 시설로 인해 기대에 미치지 못하고 있는 실정
 - ST-EP 재단의 설립이 가시화되면서 북한을 대상으로 빈곤 퇴치 및 지속가능한 개발과 관련하여 남한 측의 다양한 사업 참여 및 지원이 용이
 - 일반적으로 북한의 관광 여건의 문제점은 관광지와외의 접근성 불량, 사회간접 자본의 미비, 서비스 산업의 미정착, 계절적 한계성 극복 등이 난제로 지적되고 있음
 - 북한의 현실에서 관광 산업의 개발과 진흥에 독자적인 노력만으로는 역부족인 상황에서 관광의 경우에도 외국으로부터의 지원과 투자가 불가피함
 - 북한은 서방 국가로부터의 외자 유치를 적극 요청하는 상황이지만 기대와는 달리 외국 기업 또는 외국 자본의 대북한 투자는 미미한 실정임
 - 북한관광의 잠재적인 최대 수요자인 남한으로부터의 협력과 지원은 가장 현실적인 대안임

- 사회문화적 측면에서는 국민간 이질성 해소, 다양한 관광수요의 요구 충족, 지속가능한 개발 등의 요구 증대
 - (이질성 해소) 남북한의 문화 관광 자원과 정보를 공동으로 발굴, 복원, 창출, 교환할 수 있는 기회를 최대한 창출할 수 있도록 하여 이질성 극복에 기여
 - 예를 들어 남북한 지역 모두 행하고 있는 전통 민속 놀이나 민족 고유의 세시 풍속, 춘향전과 같은 가극과 창극을 비롯하여 무용 등 무형 문화 예술을 관광 상품화하는 것도 좋은 방법의 하나가 될 것임
 - (관광 수요 요구 충족) 이념상의 이유로 극단적으로 대치되었던 남북이 이념을 초월하여 상호 협력 한다는 사실은 자유와 평화의 한반도 관광 이미지를 형성하여 새로운 관광 매력을 창출하는데 공헌할 것으로 판단됨
 - 북한의 자연은 그 관광 자원성이 우수할 뿐만 아니라 근거리에서 위치해 있어 단시간에 접근할 수 있으며 이에 따른 소요 경비도 상대적으로 저렴하여 남한 주민의 대량 관광 수요 충족 가능
 - (지속가능성) 북한지역 자연환경의 보존, 특히 비무장지대, 개마고원지대, 백두산, 칠보산, 묘향산, 금강산 등지의 북한 자연 생태계를 보존하는 방향으로 추진
 - 세계 관광 윤리 강령의 주요 내용으로서 지속가능한 관광 개발은 자연 환경을 보호하고 건전하며 지속적인 경제 성장을 달성하기 위한 지속가능한 개발, 자연 및 야생 동식물 보호를 고려한 보호 지역 내 관광 개발 및 관광 활동 제한 등의 이행임
 - (한반도 관광 개발) 대한민국헌법 제3조에서는 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한이라고 규정하고 있으므로 남북 관광 활성화를 통해 헌법에 규정한 대한민국의 관광 개발 추진 가능
 - 관광 개발 기본 계획의 수정 계획을 통해 관광 자원 개발의 대상 범위를 한반도 전체로 하는 종합적인 관광 개발 계획 수립 유도

- (시사점) 남북한 화해·협력을 실현시키기 위해 가장 비정치적이며 현실적인 방안으로써 관광의 역할이 강조되고 있는 상황에서 정부차원에서의 보다 적극적인 남북 관광 활성화에 대한 관심과 실천이 요구됨
- (남북한 화해의 창구) 참여정부는 한반도에서 우발적인 무력충돌로 인한 남북한의 비극적인 사태발생을 막기 위해 모든 갈등과 현안을 대화를 통해 평화적으로 해결하기위해 남북한의 평화 및 공동 번영을 기조로 '평화 번영 정책'의 대북 정책을 추진해 오고 있음
 - 상호 신뢰 우선의 원칙에 입각하여 지역의 평화와 협력을 추진하고 상호협력을 통한 호혜주의를 추구함
 - 이러한 정부의 대북 정책 기조와 추진 원칙에 있어 남북한 화해·협력을 조기에 실현시키는 방안 중에서 가장 비정치적이며 현실적인 사업이 관광 교류 사업임
- (실천력 부재) 정부의 지속적 관심과 계획 수립에도 불구하고 실질적으로 정부 정책을 추진하기 위한 정부 내의 업무와 이에 따른 예산은 반영되지 않아 실천력 부재를 낳고 있음
 - 문화관광부(2001)의 제2차 관광 개발 기본 계획에서는 남북한 관광 자원 개발 추진 및 남북 관광 개발 협력 기반 구축을 주요 추진과제로 선정하고 있음⁴⁾
 - 문화관광부(2004)의 관광 진흥 5개년 계획에서는 남북 관광 교류 협력 강화를 위한 세부 과제들을 제시하고 있으며 참여정부의 관광 정책 18대 과제(2004)에서는 정부의 평화 번영 정책 기조에 따라 남북 관광 교류 사업 등 남북 연계관광 활성화에 대해 언급
- (공감대 확대 요구) 남북 관광 교류 사업은 남북 관계의 분위기와 한반도 주변 상황에 따라 전면적인 공감대가 형성되어 있지 않아 불안정하게 진행될 가능성이 있음
 - 북한의 조선 아시아 태평양 평화위원회 대변인은 2004년 2월 4일 담화에서 금강산 관광 사업의 부진 상태와 관련, 관광 사업을 중단할 수도 있다고 경고

4) 제2차 관광개발기본계획에서는 남북 관광개발추진을 위해 남북 관광자원 공동개발, 남북연계관광 교통기반시설 복원 등의 세부추진과제를 도출하였고 남북 관광개발협력기반 구축을 위해 관광자원 개발 관리체계 수립, 대북관광개발 추진체계 확립 등의 세부과제를 도출

- 북한은 남한과 합의나 상의 없이도 일방적인 선언이나 통고⁵⁾로 금강산 관광 사업을 비롯하여 각종 사회·문화 교류를 중단⁶⁾시키고 있음
- (교류 협력 채널 구축 필요) 남북한 경제 및 사회 문화 분야의 공식적 교류 채널은 남북장관회담 및 그 분과위원회를 통해서 이루어지고 있으나 관광 분야의 경우 포괄적이고 공식적인 교류협력 채널이 전무한 실정
 - 금강산 관광 개발사업 등에 대한 교류 협력은 북한의 민간 기구 성격인 조선아태위원회와 남한의 현대아산·한국관광공사의 민간 협력 사업으로 추진
 - 그밖에 남북 관광 자원 공동 개발, 교차 관광 확대, 외래 관광객 공동 유치 등 관광 부문의 상호 이해와 공동 이익을 추구하기 위해서는 남북 관광 교류 협력 기구의 구성이 필요한 상황임
- (남측간 협력 관계 중요) 남북 관광 교류는 특정 민간 기업의 차원을 넘어 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 부분의 파급 효과를 고려해야 하므로 남한측의 관련 주체들간의 보완 및 협력 관계가 중요
 - 대북 관광 사업의 재원 조달 차원에서 한국관광공사의 역할 제고의 필요성이 대두되고 있음
 - 관광 사업에 대한 기존의 독점적 사업권은 인정하되 다양한 민간 기업들도 참여할 수 있도록 하고, 민간과 공공 주체들간의 상호 유기적인 협력 관계를 통해 효율성 강화
- (제도적 불안정성 완화) 관광 자원 개발을 위한 투자 안정성 보장, 신분안정 보장, 투자 자유 지역 등에 관한 남북한 당국간 제도적 협력이 미흡
 - 남북한 관광지의 국제적 위상 정립과 공동 개발을 위한 북한의 투자 안정성 확보 및 주요 외국인 투자 관련 법규의 협력 기반 조성 미흡
 - 남북한은 나진-선봉 개발계획, 두만강 개발 계획, 신의주 중심의 압록강 유역 개발지구, 함북 칠보산 개발 지구 등 4개 관광 지구 개발 계획 등을 공동으로 추진하기 위한 제도적 정비 미흡

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

6) 남북경협합의서 발효 통지문 교환, 대구유니버시아드 대회 및 각종 경협사업 이행 일정 등이 그러한 예이다.

3. 성공 과제

- (기본 방향) 남북 관광 활성화를 위해서는 실현가능하며 향후 파급 효과가 크고 체계적이면서 단계적으로 추진이 가능한 성공 과제들의 도출이 필요함
 - 남북 관광의 활성화는 이념적 특수성과 지역 제한 및 복잡한 이해관계자들이 얽혀 있어 장기적인 측면에서 실현 가능성을 고려한 접근 필요
 - 규모면에서 대단위 사업의 개발은 행정적 재정적인 부문에서 추진 상에 여러 가지의 제약 요인을 초래할 가능성이 높으므로 실현 가능성이 높은 소규모의 사업들을 중심으로 추진하여 작지만 모범적인 성공사례 창출이 가능하도록 방향 설정
 - 남북 관광 교류 및 관광 부문의 활성화가 초기 단계에 있으므로 실현 가능성에 대한 고려와 더불어 향후 과제의 추진으로 인한 파급 효과가 높게 나타날 수 있도록 유도 필요
 - 파급효과의 대상은 특정지역 등 장소성에 국한하지 말고 민간 기업, 관광객 등 대상의 범위를 확대하여 전략 도출의 기본 방향으로 설정
 - 우선적으로 사업 추진에 앞서 공공과 민간의 유기적인 협력 체계 구축을 통하여 계획 수립 및 타당성 조사와 관련한 R&D 활성화 적극 추진
 - 원활한 사업 추진을 위해 남북교류 사업 추진의 당위성을 확보하고 위험 요소를 제거할 수 있는 제도적 근거 마련이 선행적으로 추진되어야 하고 법규 및 제도에 근거하여 다양한 방법과 루트를 통한 재원의 확보가 필요함
 - 이념적 차이의 특수성에 대한 인식을 공유하고 남북 관광 교류의 필요성에 대한 공감대 형성으로 향후 남북 관광 교류에 대한 지속적 확대

- (R&D 부문) 관광 자원 공동조사를 통해 한반도 관광 자원 정보 시스템을 구축하고 향후 관광 자원의 종합적 관광 개발 방안을 마련 등 관광 자원에 대한 남북한간 공조 방안 구축
 - (사전 협의) 남북한 관광 담당 공무원, 관광 사업자, 관광 전문가 등으로 구성되어 남북한 관광 자원의 공동 조사를 통한 관광 자원 개발의 기반 조성을 위한 사전 협의 필요
 - 조사 협정 체결 및 전문가 풀 구성 : 남북 관광 자원 공동 조사를 위한 남북한 당국자 조사 협정을 체결하고 사전타당성 확보차원에서 전문가 풀을 구성
 - 공동 세미나 및 조사 로드맵 작성 : 남북전문가가 참여하는 공동 세미나를 개최하고 구체적인 조사 대상 및 조사 일정 등에 대한 로드맵 작성
 - (관광 자원 통합 데이터베이스 구축) 남북한간 관광 자원 공동조사를 통해 한반도 관광 자원 정보 시스템 구축
 - 남북한 관광 자원 공동 조사 : 북한이 보유한 역사문화 관광 자원, 자연 관광 자원, 주요 관광 시설 등을 중심으로 북한내 관광 자원에 대한 종합적인 조사 실시, 남한의 경우 기존의 관광 자원 정보 시스템이 구축 정보 활용
 - 한반도 관광 자원 정보 시스템 구축 : 조사 결과를 바탕으로 남북한 관광 자원을 종합적으로 관리할 수 있는 한반도 관광 자원 정보 시스템 구축
 - (공동자원 개발 추진) 역사·문화적 가치를 조명하고 향후 관광 자원의 개발·보전·이용·관리에 관한 종합적 관광 개발 방안 마련
 - 관광 자원 개발 및 관리 체계 수립 : 남북한의 역사 문화 관광자원, 자연 관광 자원을 한반도 관광 자원 데이터 베이스로 통합 구축함으로써 종합적인 관광 자원 개발 및 관리 체계를 수립하여 남북 관광 연계 기반 조성
 - 개발타당성 평가 및 개발 실시 : 관광 자원 개발 및 관리 체계 수립에 따라 개발타당성을 평가하고 평가 결과를 바탕으로 정부 차원에서 투자자 발굴 및 공동 개발 유도

- (법규 및 제도 부문) 남북 관광 교류 협력에 대한 관련 법규 개정 및 북한 관광 자원에 대한 투자 지원 제도의 확충 등 북한관광 활성화를 위한 지원 제도의 확충 필요
 - (관광 기본법 및 관광 진흥 개발 기금법 개정) 시대적으로 관광관련 법률에서 관광의 전분야를 포함하는 정책 수립이 필요함을 보여주고 있으나 북한 관광에 대한 조항 미흡
 - 관광기본법 : 북한의 관광사업, 관광객의 보호, 지역 관광 개발 및 역사적 문화관광 자원의 보호 육성 등 전반적 내용에 대한 언급이 전무하여 관광기본법의 개정을 통한 북한 관광의 체계적 개발과 관리의 법적 근거 마련 필요
 - 관광 진흥 개발 기금법 : 관광기본법의 내용을 근거로 용자사업, 보조사업 및 출자 사업 등으로 구분하여 남북 관광교류 사업에 지원이 가능한 세부항목 및 용도 등에 관한 조항을 포함하는 법규 개정
 - (기본합의서 체결) 남북한 관광부문의 교류·협력의 증대와 공동 관광 자원 개발을 위한 남북 관광 교류·협력에 관한 기본합의서 체결을 통한 상호신뢰성 증대
 - 관광 자원 개발 부문은 투자안정성 보장, 투자 자유 지역의 지정, 관광 자유 지역의 지정 등으로 투자 대상 지역에 대한 지원 및 기반 시설 투자를 활성화 할 수 있는 제도적 기반 마련
 - 공동 관광자원 개발과 투자유치 및 관광교류 등에 관한 남북 관광교류·협력 기본합의를 북한과 체결하여 미래지향적 남북 관광 기본방향 설정
 - (관광투자지원 제도 확충) 남북 공동 관광 개발 사업에 대한 재원 조달 및 투자 지원 확대를 위해 국제 금융 전문가, 투자 유치 전문가로 구성된 남북 공동 해외 투자 유치 기능을 강화
 - 북한 관광개방지역의 점진적 확대에 따른 남북간의 관광교류가 증대되고, 북한 관광에 대한 홍보나 마케팅 활동 강화를 통해 남북한 경제적 실효성을 증대

- 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 설정
- (재원 부문) 정부 차원에서 기금 확대 지원 및 국내외 민간 자본의 적극적인 유치 등 공공과 민간 부문 투자 및 지원 확대
- (남북 협력 기금 및 관광 진흥 개발 기금의 확대 지원) 정부 차원에서 남북 협력 기금과 관광 진흥 개발 기금 등의 확충과 효율적 이용, 북한의 현물 형태로의 부담 등을 모색
 - 그러나 남북 협력 기금의 유동 자산 중 남북 협력 계정에 있는 보유액은 2005년 3월말 현재 4,431억 원에 불과하므로 남북 협력 기금 확충 필요
 - 이를 위해서는 남북 협력 기금 조성의 거의 대부분을 차지하고 있는 정부 출연금을 늘려야 하고 남북 협력 기금에 대한 민간 출연을 확대하기 위한 방안도 동시에 모색되어야 하며, 관련 법규의 개정을 통해 개도국 지원을 목적으로 하는 대외 경제 협력 기금을 북한에 지원할 수 있도록 유도
 - 남북 협력 기금을 지방 자치 단체의 기금과 ‘matching fund’ 방식으로 연계 이용하는 경우 지원 효과를 확대하는 한편 지역 경제 활성화에도 기여 가능
 - 관광 진흥 개발 기금은 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 마련 필요
 - (내외국인 민간 투자 확대) 각종 기금 지원 확대와 더불어 국내외 민간자본 유치에 대한 적극적인 노력 필요
 - 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 유도
 - 북한의 사회 간접 자본이 확충되는 경우 우리 기업의 대북 진출 비용 절감이라는 즉각적인 편익이 발생하며, 일반 국민의 북한 왕래 비용도 감소

- 특히 중국 및 러시아 시장의 진출도 용이해지며, 장기적으로 유럽 지역으로의 물류 비용도 절감할 수 있을 것이고 무엇보다도 한반도의 긴장 관계가 해소되고 평화 구도가 정착되는 계기로 작용
 - 민간 자본 유치 확대하기 위해서는 관광분야 민간 자본이 대북 교류 및 투자 등에 대한 안전성을 보장받을 수 있도록 예측 불가능한 정치적 요인들에 대한 정부의 최소 수익률 등의 보증 필요
- (인식 공유 부문) 당국간 협력 채널 구축 및 기업, 학계 등 민간 부문의 교류 활성화를 통한 정치적·비정치적인 관광 교류 협력 강화
- (남북한 관광 협력 채널 구축) 중앙정부의 부문별 대북 사업 추진을 지원하기 위해 남북한 공동 관광 자원 개발 추진을 위한 당국간 관광 협력 채널의 구축
 - 남북한간 관광 부문에 인적교류 증대와 경제 협력 증대를 위한 관광 교류 추진 체계로서 중앙정부 '남북 경제 교류 협력 위원회' 또는 국무총리실 산하에 관광 교류 협력 사업추진을 위한 남북간 관광 교류 협력단 구성 추진
 - 남북간 관광 교류 추진은 남북 관광 자원 공동조사, 남북 국제 투자 유치, 남북 관광 사업 등의 분야로 나누어 상호 의사 교환 및 결정의 주요 기능 담당
 - (사전 준비 위원회 구성) 비정치적인 관광 분야의 교류 협력을 강화함으로써 남북한간의 정치적 긴장 관계 완화 및 실질적 교류를 통한 상호 이익의 극대화
 - 가칭)남북 관광 교류 협력 위원회 구성의 구체적인 구성 일정, 구성 내용 등을 협의하기 위한 실무 협의 추진단 구성
 - 남북 관광 교류 협력위원회의 구성은 남북 장관급 회담(사회문화추진위)시 주요 의제로 반영하여 추진하고 위원회 공동 위원장은 남한의 문화관광부 장관과 북한의 관광담당 최고 책임자로 구성
 - 민족 화해 협력 범국민 협의회 등을 활용하여 본격적인 관광투자에 앞서 북

한 관광 관련 학회 및 대학들과의 우선 협력 방안 마련 등 민간부문의 남북간 관광 교류 등을 활성화 할 수 있는 프로그램 개발

- (남북 관광 협력 위원회의 정례화 추진) 관광부문 주요 논의사항을 중심으로 매년 정례 개최 추진

- 남북한 관광 교류 확대를 위한 절차 간소화 방안 및 관광객의 신분 보장 방안
- 북한내 주요 관광자원 공동개발방안, 관광인프라 시설에 대한 남한기업의 투자확대 방안 및 현재 진행중인 금강산 개발 사업, 개성 공단 개발 사업 등의 조속한 실현을 위한 조치 사항
- 금강산 관광 개발사업, 개성공단 지역관광 개발사업, 관광자원 공동 개발사업 등 각종 남북한 관광 교류 현안에 대한 조정을 통해 원활한 사업추진

김상태 한국문화관광정책연구원 선임연구위원 (2669-6950, stkim@kctpi.re.kr)

< 남북 경험 추이 >

		단위	2003	2004	2005. 10	2005.1~10
상업적 거래	남북 교역	만 달러	40,868	34,780	4,138	33,758
	- 일반 교역	(%)	(19.2)	(-14.9)	(11.0)	(20.0)
	- 위탁가공교역		22,367	17,179	1,858	16,504
	경제협력사업		18,501	17,601	2,280	17,254
거래	개성공단	만 달러	2,103	8,867	2,211	22,597
	- 개성공단	(%)	(-15.8)	(321.6)	(90.6)	(276.2)
	- 금강산관광		0	4,116	1,486	14,209
소 계	만 달러	1,602	4,177	718	7,793	
	(%)					
비상업적	대북 지원	만 달러	27,065	25,840	2,357	31,123
	기 타	(%)	(27.0)	(-4.5)	(287.4)	(52.1)
	소 계		2,377	215	1	87
	(%)					
총 계		만 달러	72,413	69,701	8,706	87,565
		(%)	(12.8)	(-3.7)	(57.1)	(59.7)

주 : ()는 전년 동기 대비 증가율.

< 남북한 주요 경제 지표 비교 >

		단위	2000	2004		비교
			북한	북한(A)	남한(B)	B/A(배)
인 구		천 명	22,175	22,709	48,082	2.1
경제성장률		%	1.3	2.2	4.6	-
명목 GNI		억 달러	168	208	6,810	32.8
1인당 GNI		달러	757	914	14,162	15.5
무역	무역 총액		19.7	28.6	4,783.0	167.2
	- 수출	억 달러	5.6	10.2	2,538.4	248.9
	- 수입		14.1	18.4	2,244.6	122.0
에너지	발전용량	만 kW	755	777	5,996	7.7
	발전량	억 kWh	194	206	3,421	16.6
	원유도입량	만 배럴	285	390	82,579	211.7
생산량	쌀	만 톤	142.4	180.0	500.0	2.8
	철광석	만 톤	379.3	457.9	22.6	0.05
	자동차	만 대	0.7	0.45	346.9	770.9
	비료	만 톤	53.9	43.4	361.4	8.3
S O C	철도 총연장	km	5,214	5,235	3,380	0.6
	도로 총연장	km	23,633	25,185	100,278	4.0
	항만 하역	만 톤	3,550	3,690	53,278	14.4