

# 국제적 관광지로의 도약을 위한 과제

최달룡 / 한국관광공사 국내진흥본부장

**고** 강산은 봄에는 금강산, 여름에는 봉래산, 가을에는 풍악산, 겨울에는 개골산이라는 이름을 갖고 있는 등 계절에 따라 변화하는 아름다운 자연 경관을 가지고 있고, 사찰과 온천 등 주위에 많은 관광 자원을 가지고 있다. 중국 송나라 시인 소동파가 “고려에 태어나서 금강산 한 번 보는 것이 소원이다”라고 하였고, 정철이 「관동별곡」에서 필설로는 금강산을 다 나타낼 수 없음을 한탄하였을 정도로 세계적인 명산이다. 미국의 로키산맥 일대의 국립 공원이나 캐나다의 자스퍼국립공원, 스위스의 융프라우 마터호른 등 세계적인 명산과 비교해도 조금도 손색이 없는 자연 경관을 가지고 있다.

이러한 금강산이 개발되어 국제적인 관광지로 도약하기 위해서는 관광지로서의 대상과 활동, 시장 및 서비스 조사, 종합 리조트로서의 관광 계획이 수립되어야 하고, 국내외 관광객 유치에 위한 마케팅과 수준 높은 서비스가 이루어질 때만이 가능할 것이다. 이러한 관점에서 금강산 관광 사업을 살펴보고 과제를 제시하고자 한다.

## 국제적 관광지로서의 기본 요건

국제적인 관광지가 되기 위해서는 보고, 즐기고, 활동할 수 있는 관광 대상 즉, 관광 자원이 있어야 하며, 금강산 지역은 경치, 해변, 바닷가, 동식물, 높은 산, 온천 등 자연적 관광 자원과 사찰 등 일부 문화적 관광 자원은 풍부하다.

그러나 전통 및 생활 관습, 축제, 예술, 수공품, 박물관 등 문화 관광 자원을 거의 접할 수 없다. 또한 현대 관광에서 중요시되고 있는 주제공원(테마파크), 카지노, 관광 식당 등은 물론 스포츠, 레저, 정통 요리, 휴양 시설 및 종교적·향수적 집회 등 특수한 형태의 관광 자원은 거의 없는 실정이다.

## 국제 관광지 개발 계획의 수립 과정

금강산을 세계적인 관광지로 개발하기 위하여 북한측은 90년대 초에 외국의 전문 용역 기관에 의뢰하여 관광지 개발 계획을 수립하였다. 현대측도 1998년도에 금강산 관광

국제 관광지 개발 계획의 수립을 위해서는 첫째, 관광 계획의 중요성과 목적 인식이 필요하다. 관광 개발의 주 목적은 경제적 이익 창출과 농업 시설·제조업 같은 기타 경제 분야의 개발 촉진, 지역 사회의 경제적 필요외에 기반 시설 조성과 환경·문화 유산의 보호에 있음을 인식해야 한다. 또한 문화·산업 시설의 이용 및 서비스 제고의 도모와 이국 문화에 대한 접촉 기회 제공으로 편견을 줄이고 상호 교류의 폭을 넓히는 긍정적인 효과가 있다. 반면에, 잠재적 경제 이익 상실, 지역 경제 균형의 파괴, 고유 지역 문화 상실 초래 등의 문제가 있으므로, 사전에 충분한 계획 수립과 신중한 환경 보전 노력이 필요하다. 둘째, 관광 시장과 시설 및 서비스가 조사·분석되어야 한다. 즉, 관광 시장의 방문객 형태 조사, 관광 서비스 부문에서 현지의 여러 가지 상황 조사, 기반 시설에 대한 조사·분석이 이루어져야 한다.

개발 계획을 발표한 바 있으나, 일부 전문 기관들과 전문가들이 발표된 계획에 다소 우려를 표하기도 하였다. 일반적으로 세계 각국들은 성공적인 국제적 관광지로 개발하기 위하여 국가적인 차원에서, 관광 대상지에 대한 관광 시장과 교통·기반 시설 등 제반 사항들을 조사 분석하고 종합적인 개발 계획을 수립하여 추진하고 있다. 국제적인 관광지가 되기 위한 주요 관광 계획 수립 과정을 살펴보면 다음과 같다.

#### 관광 계획의 중요성과 목적 인식

관광 개발의 주 목적은 경제적 이익 창출과 농업 시설 및 제조업과 같은 기타 경제 분야의 개발을 촉진시키는 역할을 하며, 지역 사회의 경제적 필요외에 기반 시설의 조성과

환경·문화 유산을 보호하는데 있다. 또한 문화·산업 시설의 이용 및 서비스 제고를 도모하는 한편, 이국 문화에 대한 접촉 기회를 제공하여 편견을 줄이며 상호 교류의 폭을 넓혀주는 데도 긍정적인 효과가 있다.

반면에, 관광 개발은 많은 문제점을 야기하기도 한

다. 즉, 잠재적인 경제 이익의 상실과 지역 경제 균형의 파괴, 고유한 지역 문화의 상실을 초래하기도 한다. 따라서 관광 개발은 장점은 최대화하고 문제점은 최소화하기 위해 사전에 충분한 계획의 수립과 신중한 환경 보전 노력 등이 필수적으로 이루어져야 한다.

#### 관광 시장과 시설 및 서비스

우선, 관광 시장의 방문객 행태에 대한 조사로서 출발지, 방문 목적, 체류 기간, 동반자 직업과 소득, 여행 및 소비 형태 등이 조사되어야 한다. 또한 국제 관광객과 국내 관광객, 크루즈 관광, 여행 업자 등에 대한 조사와 일반적인 여행 패턴과 추세 분석이 이루어져야 한다. 다음으로 관광 서비스 부문에 있어서는 현지의 숙박, 공장, 의상, 생활

형태와 주민 성향, 여행 시설업, 식음료, 쇼핑, 의료, 공공 시설, 환전, 정보 이용 시설, 가격, 품질 등이 조사되어야 한다. 끝으로 기반 시설에 관해서는 운송 시설, 전기, 수도, 도로, 환경 오염, 교통 이용과 접근로 등과 통신, 오수 처리, 온천, 식수의 수질 등이 조사·분석되어야 한다.

#### 국가적인 계획과 지역적인 관광 계획

관광 계획은 그 중요성으로 인하여 모든 국가들에 있어 대부분 국가 차원에서 개발 계획이 수립되며, 국가적인 계획과 지역적인 계획이 있다. 국가적인 관광 계획은 관광 정책, 관광 자원의 획일화, 관광 개발 지역의 지정, 국제적인 접근 용이 시설과 서비스의 내부교통망, 다른 주요 기반 시설의 배려, 편의 및 수용 시설의 형태와 수준, 다른 지역과 연계하는 주요 관광 노선, 관광의 조직 구조와 입법 및 투자 정책, 마케팅 전략과 촉진 프로그램, 교육 프로그램, 사회 문화적·환경적·경제학적 고려와 영향 분석 등이 있다. 지역적인 관광 계획은 지역 정책, 지역의 접근성과 시설, 관광 대상의 형태와 입지, 관

셋째, 국가적인 계획과 지역적인 관광 계획을 수립해야 한다. 넷째, 관광 개발 계획의 내용에는 관광객을 유인하는 자연, 문화와 특별한 형태의 관광 소재, 숙박, 식당, 기념품점, 편의점 등의 관광 관련 시설과 은행, 병원, 정보센터, 소방서, 경찰서 등의 공공 시설, 교통 시설과 서비스시스템, 상하수도, 오수 처리장 등에 대한 계획, 관광객 유치를 위한 마케팅 전략과 관광 관련 법규의 제정, 투자 정책, 교통·환경 영향 평가에 대한 계획 등이 포함되어야 한다.

광 개발의 지역적인 입지와 숙박 시설 등 시설의 서비스 양과 지역 수준의 교육, 훈련 프로그램, 조직 구조 및 규칙 제정과 지역 투자 정책 및 수행 기법 등이 있다.

#### 관광 개발 계획의 내용

관광 개발 계획의 수립에 있어서는 관광객을 유인하는 자연, 문화와 특별한 형태의 관광 소재, 숙박, 식당, 기념품점, 편의점 등의 관광 관련 시설과 은행, 병원, 정보센터, 소방서, 경찰서 등의 공공 시설, 교통 시설과 서비스시스템, 상하수도, 오수 처리장 등에 대한 계획, 관광객 유치를 위한 마케팅 전략과 관광 관련 법규의 제정, 투자 정책, 교통·환경 영향 평가에 대한 계획 등이 포함되어야 한다. 특히, 관광 계획을 수립함에 있어 그 나라와 그 지방의 문화나 전통을 살려서 독특하게 구성하여 관광객을 만족시키는 것이 중요하다. 일례로서, 금강산에 미국식

북한의 관광 자원은 남북 관광 자원의 상호 보완을 통하여 향후 남북 관광 교류가 이루어질 경우 한반도의 매력적인 관광 상품으로 개발될 수 있어 남북한 모두에게 커다란 경제적 이익을 가져다 줄 것으로 기대된다. 다만, 북한의 열악한 관광 수용 태세와 관광에 대한 노하우 부족, 민간 여행 업체의 부재 등의 관광 현실을 살펴볼 때, 이는 우리 업계가 담당해야 할 몫으로 되고 있다 하겠다.

의 디즈니랜드 등을 도입함은 어울리지 않을 것이며, 한국식의 디즈니랜드형 테마를 구성하여 도입해야 한다.

### 남북한, 금강산-북한내 연계 관광지 개발 방안

북한에는 명산과 폭포, 호수, 온천 등 헤아릴 수 없는 많은 관광 자원과 선사시대·고구려시대·고려시대의 귀중한 역사·문화 관광 자원이 잘 보전되어 있는 것으로 평가되고 있다. 이로 인해 훌륭한 종합 관광 개발 계획을 추진시에는 급속한 발전을 가져올 수 있을 것으로 기대되고 있다.

이러한 북한의 관광 자원은 남북 관광 자원의 상호 보완을 통하여 향후 남북 관광 교류가 이루어질 경우 한반도의 매력적인 관광 상품으로 개발될 수 있어 남북한 모두에게 커다란 경제적 이익을 가져다 줄 것으로 기대된다. 다만, 북한의 열악한 관광 수용 태세와 관광에 대한 노하우 부족, 민간 여행 업체의 부재 등의 관광 현실을 살펴볼 때, 이는

우리 업계가 담당해야 할 몫으로 되고 있다 하겠다.

따라서 남북한 또는 금강산-북한내 연계 관광지 개발 계획을 함에 있어 남북한의 관광 산업 현황을 비교 분석

해보고 문제점들을 파악한 후 개발 방향을 정하여 개발 계획이 수립되어야 한다.

### 남북한 관광 산업의 현황

1997/1998년도 기준 남북한의 관광 산업을 비교해보면 북한의 관광 산업은 <표 1>, <표 2>, <표 3>에서와 같이 매우 낙후되어 있는 실정이다.

### 북한 관광 산업의 문제점과 개발 방향

남북한 관광 산업 현황 비교에서 알 수 있듯이, 북한은 관광 수용 태세로서 교통 등 관련 시설이 부족하고, 관광 종사원의 수와 자질이 부족하다. 또한 여행의 자유 및 관광 활동이 통제되어 있고, 관광 행정 기구와 현지 여행 시설의 미비와 관광에 대한 인식이 부족하다는 문제점이 있다. 관광 시장이 확보되어 있지 않고 관광에 대한 정보체계가 미흡한 점도 관광 계획 수립시 문제점으로 대

두될 수 있다 하겠다.

개발 방향으로는 남북한의 관광 자원의 상호 보완과 함께, 차별화가 이루어지도록 해야 할 것이다. 현재 북한의 관광 수용 태세를 고려하여 단계적인 개발 계획을 수립하고, 수요자 측면에서 고객 만족을 최우선으로

북한 관광 산업의 문제점은 관광 수용 태세로서 교통 등 관련 시설이 부족하고, 관광 종사원의 수와 자질이 부족하다. 또한 여행의 자유 및 관광 활동이 통제되어 있고, 관광 행정 기구와 현지 여행 시설의 미비와 관광에 대한 인식이 부족하다는 문제점이 있다. 관광 시장이 확보되어 있지 않고 관광에 대한 정보체계가 미흡한 점도 관광 계획 수립시 문제점으로 대두될 수 있다 하겠다. 개발 방향으로서 현재 북한의 관광 수용 태세를 고려하여 단계적인 개발 계획을 수립하고, 수요자 측면에서 고객 만족을 최우선으로 하는 관광 상품과 계절별·지역별·주제별로 상품을 특화시켜야 할 것이다. 또한 동북아 지역과 연계될 수 있는 교통 수단별 다양한 상품을 개발하고, 환경 보전 및 환경 친화적 측면의 관광 개발이 이루어져야 한다.

하는 관광 상품과 계절별·지역별·주제별로 상품을 특화시켜야 할 것이다. 또한 동북아 지역과 연계될 수 있는 교통 수단별 다양한

상품을 개발하고, 환경 보전 및 환경 친화적 측면의 관광 개발이 이루어져야 한다.

금강산과 백두산 지역을 연계한 관광 상

(표 1) 외국인 관광객 입국자 수 및 외화 수입 비교(1998년 추정)

남한		북한		비고	
관광객 수	외화 수입	관광객 수	외화 수입	관광객 수	외화 수입
425만 명	58억 달러	10만 명	1억 달러	42 : 1	58 : 1

(표 2) 관광객 수용 시설 비교(1998년 추정)

구분	남한	북한
숙박 시설(일반 호텔 이상)	985 개 88,694 실	32 개 9,007 실(추정)
여행 업체	5,360 개사	3 개사(?)
관광객 이용 시설업(기념품, 휴향, 유람선 등)	387 개	?
국제회의 용역 업체	26 개사	-
교육 기관		
- 대학	167 개 대학, 정원 8,704 명	5 개 대학(평양외국어대학, 평양 상업대학, 국제관계대학, 청진상업대학 등)
- 연수기관	10 개소, 정원 700 명	-

(표 3) 내국인 해외 여행객 수 및 여행 지출액 비교(1997년)

남한		북한		비고	
여행객 수	지출액	여행객 수	지출액	여행객 수	지출액
454만 명	63.5억 달러	9만 명	-	50 : 1	100 : 1(추정)

금강산 관광이 국제적인 관광지로 도약하기 위한 장애 요인으로서, 첫째, 북한의 폐쇄적인 '우리식사회주의' 체제는 자본주의 시장 경제 하의 개방적이고 자유 분방한 관광 활동에는 큰 장애 요인으로 지적되고 있다. 둘째, 북한측에서 장기적인 관광 계획의 검토 및 승인 여부가 불투명할 뿐 아니라, 경제력으로 보아 기반 시설 구축과 투자 지원이 거의 불가능할 것으로 예상되어 이 문제의 극복 대책 마련이 요구된다. 셋째, 현실적으로 북한 사회에서의 인력 공급 및 교육·훈련이 쉽지 않다는 문제점이 있다. 넷째, 제한되고 통제된 금강산 지역에서 현지 주민의 전통 문화와 생활 양식을 접할 수 없고 제한된 사람들만 접하게 된다는 문제점을 안고 있다. 다섯째, 국내외 관광객들은 볼거리, 즐길거리, 먹을거리, 쇼핑거리 등과 휴식을 원하나 이러한 관광 활동을 즐길 수 없다. 마지막으로 북한의 경제체제와 여건으로 볼 때 외국 자본가들의 투자 유치가 쉽지 않다는 데 문제점들이 있다 하겠다.

품 코스 개발을 위해서는 UNDP(유엔개발 계획)에서 1999년 2월에 국제적인 전문 개발 용역 회사에 의뢰하여 작성한 백두산/장백산관광지개발계획을 참고할 필요가 있다. 그 내용은 백두산/장백산 지역에 한정하지 않고 중국의 동북3성과 러시아 극동 지역은 물론, 몽골·일본·한국 등 관련 국가의 관광 특성 등을 종합적으로 고려하였다. 현재 관련 국가들과 국제 기구들은 환경 보전적인 생태 관광의 개념을 도입하여 개별 국가 차원을 넘어 효과적인 관광 개발 계획을 수립하기 위한 협의가 진행되고 있다.

### 국제적인 관광지로의 도약을 위한 장애 요인

현재 현대가 시행하고 있는 금강산 관광

현황을 검토해보면, 금강산 지역은 북한의 다른 지역과 비슷하게 자연적 관광 자원은 세계적인 관광 명소로서 풍부하며, 또한 사찰·온천 등 자원이 많이 있다. 그러나 일반적으로 국제적인 관광지가 갖추고 있는 전통·관습과 의식 등 생활 양식을 접할 수 없고, 문화 예술·수공품 등과 축제·박물관·

기념관과 레크리에이션 위락 시설 등과 주제 공원·쇼핑·음식·각종 행사와 Night-life 등 관광 매력물이 없다. 제한적이고 자연적인 산악과 해안 경관밖에 없는 실정으로서 관광에서 이야기하는 국제적인 관광지로서의 볼거리·즐길거리·먹을거리·쇼핑거리 등이 거의 없는 실정이다.

금강산 관광이 국제적인 관광지로 도약하기 위한 장애 요인으로서, 첫째, 금강산은 북한 지역에 있어 우리의 관광 정책이 미칠 수 없다는 한계성을 지적할 수 있다. 북한의 폐쇄적인 '우리식사회주의' 체제는 자본주의 시장 경제 하의 개방적이고 자유 분방한 관광 활동에는 큰 장애 요인으로 지적되어, 종합적인 관광 계획 수립과 시설 건설에는 제한적일 수밖에 없다는 문제점을 안고 있다.

둘째, 관광지 개발 계획은 국가적인 차원에서 국토의 효율적인 이용 방안을 검토하여 수립되어야 하고, 사회기반시설이 정비되어야 한다.

그러나 북한측에서 장기

적인 관광 계획의 검토 및 승인 여부가 불투명할 뿐 아니라, 경제력으로 보아 기반 시설 구축과 투자 지원이 거의 불가능할 것으로 예상되어 이 문제의 극복 대책 마련이 요구된다.

셋째, 국제 규모의 종합 관광지에는 수많은 관광 인력이 필요하고 이들에 대한 교육·훈련과 수준급의 서비스가 이루어져야 한다. 그러나 현실적으로 북한 사회에서의 인력 공급 및 교육·훈련이 쉽지 않다는 문제점이 있다.

넷째, 관광객들은 그 나라의 고유 문화에 대해 접근하고 싶어하고 사람들을 만나 친교하기를 원한다. 그러나 제한되고 통제된 금강산 지역에서 현지 주민의 전통 문화와 생활 양식을 접할 수 없고 제한된 사람들만 접하게 된다는 문제점을 안고 있다.

다섯째, 국내외 관광객들은 볼거리, 즐길거리, 먹을거리, 쇼핑거리 등과 휴식을 원하나 이러한 관광 활동을 즐길 수 없다.

마지막으로 관광지 개발에는 막대한 자본

금강산이 국제적인 관광지로 도약하기 위해서는 첫째, 관광 개발 계획은 국가 차원에서 계획이 수립되고 지원되어야 하므로 남과 북 정부 차원의 대화와 협력체제가 구축되어야 한다. 둘째, 폐쇄적인 북한 사회 내에서 자유로운 관광 활동이 이루어지기 위해서는 북한 사회와 다소 격리될 수 있는 관광특구 지정 방안 등이 연구 검토되어야 한다.

투자가 필요하며, 현대가 개발함에 있어 북한의 경제체제와 여건으로 볼 때 외국 자본가들의 투자 유치가 쉽지 않다는 데 문제점들이 있다 하겠다.

### 국제적인 관광지로서의 추진 과제

금강산이 국제적인 관광지로 도약하기 위해서는 다음과 같은 과제에 대한 개선이 필요하다.

첫째, 관광 개발 계획은 국가 차원에서 계획이 수립되고 지원되어야 하므로 남과 북 정부 차원의 대화와 협력체제가 구축되어야 한다. 국토의 효율적인 이용과 환경 보전적인 개발 계획 수립, 법규 제도의 정비와 기반 시설의 구축, 부족한 자본 유치 등을 위해서는 남과 북이 정부 차원의 대화로 발전시켜 상호 신뢰를 형성함과 아울러, 양측 당국으로부터의 지원이 수반되어야 할 것이다.

둘째, 폐쇄적인 북한 사회 내에서 자유로운 관광 활동이 이루어지기 위해서는 북한

셋째, 금강산 지역을 국제적인 관광지로 발전시키기 위한 계획 수립에 있어 통일 이후에 대비하여 국토의 효율적이고 균형있는 이용 계획을 검토할 필요가 있다. 넷째, 금강산 지역은 산악 레크리에이션, 스키, 경치, 해변, 호수, 온천, 골프, 휴양 시설 등을 포함한 종합적인 리조트 형태의 관광지로 개발되어야 국제적인 관광지로 발전될 수 있을 것이다. 다섯째, 금강산이 북한 지역 내에 위치하는 특수성을 감안하여 금강산 관광지만을 위한 관광 전문가의 영입과 종사원에 대한 수준높은 교육·훈련이 이루어져 국제 수준의 서비스가 제공될 수 있도록 해야 할 것이다. 끝으로 전략적인 마케팅 홍보 활동이 수립·시행되어야 한다. 국내 관광지와 연계한 관광 상품을 개발하여 해외 관광 시장에 대한 홍보와 광고가 이루어져야 한다.

사회와 다소 격리될 수 있는 관광특구 지정 방안 등이 연구 검토되어야 한다. 관광 개발이 곧 체제 붕괴로 연결되지 않는다고 판단될 때 북한측은 국제적인 관광지 개발 계획을 수용할 수 있을 것이기 때문이다.

셋째, 금강산 지역을 국제적인 관광지로 발전시키기 위한 계획 수립에 있어 통일 이후에 대비하여 국토의 효율적이고 균형있는 이용 계획을 검토할 필요가 있다. 한반도의 관광권역을 역사적·문화적인 관광지와 자연적인 관광지, 산업적인 관광지 등으로 분류하고, 금강산을 자연 친화적인 관광지로 개발하고 설악산 지역과 인접하고 있는 점을 감안하여 설악산 관광객 이용 시설들도 함께 활용하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

넷째, 금강산 지역은 산악 레크리에이션, 스키, 경치, 해변, 호수, 온천, 골프, 휴양 시

설 등을 포함한 종합적인 리조트 형태의 관광지로 개발되어야 국제적인 관광지로 발전될 수 있을 것이다.

다섯째, 금강산이 북한 지역 내에 위치하는 특수성을 감안하여 금강산 관광지만을 위한 관광 전문가의 영입과 종사원에 대한 수준높은 교육·훈련이 이루어져

국제 수준의 서비스가 제공될 수 있도록 해야 할 것이다.

끝으로 전략적인 마케팅 홍보 활동이 수립·시행되어야 한다. 국내 관광지와 연계한 관광 상품을 개발하여 해외 관광 시장에 대한 홍보와 광고가 이루어져야 한다. 각종 홍보 선전물의 제작과 배포, 여행 도매업자와 언론계를 대상으로 하는 사전 답사 여행(Fam Tour) 실시와 각종 국제 행사를 통한 유치 선전 활동이 이루어져야 하며, 다양한 형태의 이벤트 개발을 통한 대규모 관광객 유치 전략이 필요하다. **97**