

북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안

인쇄/1998년 3월 16일

발행/1998년 3월 19일

발행처/민족통일연구원

발행인/정세현

편집인/교류협력연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2527 팩시밀리 901-2543

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-35-4

6,000원

연구보고서 97-23

북한의 관광실태와 남북한 관광분야
교류·협력방안

김 영 윤

민족통일연구원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

관광교류는 남북한 상호 적대감을 해소하고 신뢰관계를 구축할 수 있는 가장 효과적인 수단의 하나인 동시에 한반도의 평화정착에도 큰 이익이 된다. 본 연구는 이와 같은 인식하에 남북한간 관광교류활성화를 위한 방법을 모색하는 데 연구의 주안점을 두었다. 먼저 북한 관광분야의 실태를 살펴보고, 현재의 남북한 상황에서 실현 가능한 관광교류의 방안과 함께 당면한 절차상의 문제점 해결에도 주력하고 있다. 그러나 관광교류는 남북관계를 개선시킬 수 있는 훌륭한 수단의 하나가 될 수 있으나, 정치적 차원의 남북관계개선이 전제되어야만 비로소 그 본래의 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

1. 북한 관광분야 현황

가. 관광인식

서구 사회에서 일반적으로 의미하는 ‘관광’은 북한에서는 놀이, 유희, 여행, 유람, 탐승, 오락, 휴식, 정양, 요양, 관람 등을 합친 개념으로 사용되고 있다. 관광이라는 용어 보다는 여행, 탐승, 휴식, 정양, 관람 등의 표현이 흔히 사용되고 있음을 볼 때, 관광은 단순히 아름다운 것을 보는 의미나 휴식을 취하는 행위로 받아들여지고 있다.

북한은 1980년대에 들어오면서부터 관광에 대해 관심을 갖기 시작하였으며, 경제난이 심각해지면서부터는 관광을 외화수입 증대 수단의 하나로 인식하였다. 1984년 합영법을 제정한 이후부터 본격적으로 관

광객과 관광분야의 투자 유치를 위해 힘쓰고 있으나 개방·개혁은 하지 않은 채, 극히 제한된 인적교류를 지향하는 이중성을 보이고 있다.

나. 관광기반

북한 관광기반시설과 수용실태는 만족할 만한 수준에 미치지 못하고 있다. 관광산업에 있어 가장 기본이 되는 숙박시설은 평양 및 주요 관광지의 호텔을 제외하고는 극히 열악한 편이다.

관광산업의 성장을 뒷받침하는 교통부문의 사회간접자본 투자도 제대로 이루어지지 않아 북한은 심각한 수송력 부족현상에 처해 있다.

철도를 통한 국내 관광지로의 연결은 지세가 험해 서부지역을 제외하고는 대체로 접근이 불편할 뿐만 아니라 사회간접자본의 미비로 크게 낙후되어 있는 실정이다.

북한을 방문하는 외국관광객의 규모는 연간 약 7만명에서 11만명 정도에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이들을 통한 관광수입은 연 약 1억달러 수준이다.

북한 관광부문의 투자기업은 제일 조총련 기업 이외는 거의 없는 실정이다. 이는 내수부문의 잠재력 부족, 해외시장에서의 북한 관광에 대한 관심 부족 때문이라고 할 수 있다. 북한은 관광분야의 투자 촉진을 위해 조세감면, 토지대여 등의 조치를 취하고 있으나 투자타당성을 크게 높이지 못하고 있다.

다. 관광자원

북한의 관광자원은 자연관광지를 비롯하여 문화사적지, 휴양관광지, 자연보호구 등으로 나뉘어진다. 자연관광지는 내륙산간지대와 해

안지대를 중심으로 금강산, 묘향산을 비롯하여 명사십리, 몽금포 등 자연경관이 뛰어난 경승지와 명소가 손꼽힌다. 문화사적지는 주로 평양일원, 함흥, 개성에 편중되어 있는데, 역사적 유물과 유적은 대동강 일대에 많이 산재해 있으며, 선사유적은 압록강, 두만강, 대동강 유역에서 많이 발견되고 있다. 고구려와 고려 근세조선의 유적은 평양, 함흥, 개성에 주로 남아 있다.

남북관광협력 대상으로 그 가능성이 가장 큰 지역은 남한의 설악권과 인접한 원산·금강산권, 북한이 자유경제무역지대로 선포한 나진·선봉지역을 비롯하여 현재 남북한간 항로개설 협상이 이루어지고 있는 두만강·백두산지구가 될 것이다.

백두산은 다종 다양의 관광자원을 가지고 있을 뿐 아니라 특이한 고산지대 풍경을 갖추고 있다. 북한은 백두산에 이르는 교통망을 정비하고 숙박시설을 확대·건설하는가 하면 각종 백두산 특산품을 개발·판매하고 있다. 그러나 백두산 지역의 실제 관광개발은 북한 정치체제의 폐쇄성과 현대적인 관광시설을 마련하는데 필요한 자본과 기술부족 때문에 그 개발이 극히 미진한 상태이다.

금강산은 바다, 해안, 산악이 연계되어 있어 백두산이나 묘향산 보다 더 다양한 관광지로서의 기능을 가지고 있다. 금강산이 위치한 동해안에는 자연호가 잘 발달되어 있으며 통천군과 고성군의 해안선은 바위절벽과 암석군으로 이루어진 지대가 많아 해안절경을 연출하고 있다.

그러나 금강산 지역이 관광지로서의 실질적 역할을 하기 위해서는 이 지역 접근성을 높이기 위한 금강산 북부지역의 공항건설과 관광여객선의 기항을 위한 원산항의 군사목적 배제와 함께 동해안 철도와 도로의 연결·복구 및 금강산 주위의 군사시설에 따른 지역통제가 해제되어야 할 것이다.

1991년 12월 자유경제무역지대로 선포된 나진·선봉지구는 해양진출의 관문으로서 통상, 산업, 관광, 해상, 운송업 면에서 중요한 의미를 갖고 있다. 또한 이 지대는 북한이 최초로 외국인 투자, 거주, 관광전용지구로 지정한 곳으로서 주변의 함흥지구에는 역사적 문화자원, 사적지를 비롯하여 동흥산, 마전휴양지, 서호 등 자연경승지가 다양하게 분포되어 있다. 현재 남북한간에는 북한 「나진·선봉 자유경제무역지대」에 대한 방북을 전면 자유화하고 나진·속초간 카페리선을 운행하는 등의 남북여객직항로를 개설, 백두산 중국지역의 백두산 관광루트를 개설하기 위한 협상이 중국을 포함하여 추진되고 있는 바, 이것이 성사될 경우 기업 관계자는 물론 실향민 등의 자유로운 나진·선봉지역 왕래가 가능해질 수 있을 것으로 판단된다.

2. 남북한 관광교류 현황과 문제점

가. 관광교류 추진기반

남북한간의 관광교류는 지금까지 대부분 일방적인 제의나 발표, 관광객의 교환, 송객에 대한 상대방의 의사타진에 그쳤을 뿐, 실질적 의미에서 교류가 이루어진 것은 지금까지 하나도 없다.

남북한은 1991년 12월 13일에 체결된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의」에서 “민족적 화해를 이룩하고 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모”할 것을 합의한 바 있다. 이에 따라 남북기본합의서 제3장의 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 통해 “남과 북은 물자교류와 석탄, 광물, 수

산자원 등 자원의 공동개발과 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 각 분야에서의 경제협력사업을 실시”할 것을 합의하였다. 이를 위해 남북한은 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회를 구성·운영하도록 합의하였다. 그러나 북한의 일방적인 합의서 불이행과 북한 핵문제로 인해 전반적인 관계가 악화되는 상황으로 반전함으로써 현재 남북한간의 관광분야는 쌍방이 그 개선을 위한 합의만 있을 뿐, 실질적인 개선 조치를 취하지 못하고 있는 상태다.

나. 남북한 관광·교류상의 제약요인

남북한간의 관광교류와 관련하여 당면하고 있는 문제점은 다음의 몇가지 분야로 나누어질 수 있다.

첫째, 관광자원의 자연적 조건과 이의 접근상의 문제다. 북한지역은 아름다운 자연경승으로 관광개발의 잠재력을 풍부하게 갖추고 있으나 관광자원이 전반적으로 고위도에 위치하고 고원지대가 많아 관광을 즐길 수 있는 기간이 비교적 짧다. 그리고 관광 목적지까지의 접근도 상당히 제한적인 편이다.

둘째, 관광은 ‘자유로운 여행’이 장소, 시간, 대상에 관계없이 이루어질 수 있어야 이상적이나 북한의 경우 외국인을 포함한 내국인의 관광까지도 여행구역을 한정하고 있어 관광교류 증진에 큰 장애를 가져다 주고 있다. 북한 전 지역의 약 70% 이상이 사실상 여행 통제 구역이며 해안선 지역을 포함한 지방관광에는 상당한 제약이 따르고 있다.

셋째, 북한에는 외국 관광객을 유치하고 관광정책을 적극적으로 추진할 수 있는 제도적 장치가 미비하다. 북한의 관광행정기구와 조직이 당과 정무원으로 이원화되어 있으며 관광행정도 일관성과 전문

성을 상실하고 있다. 외국 관광객을 유치하고 수용태세를 개선하기 위한 관광산업육성, 관광개발, 관광진흥 관련 규정이 없다. 또한 항상 삼엄하고 긴장된 분위기가 유지되고 있어 자유로운 여행보장과 여행자 개인의 신변안전이 보장되지 못하는 측면이 있다.

3. 남북한 관광교류협력 방안

가. 기본방향

남북한간 관광분야의 교류는 첫번째로, 세계로부터 고립된 북한을 국제사회의 일원으로 참여할 수 있도록 북한의 개방을 유도하고, 남북화해에 이바지함으로써 한반도에 평화를 정착시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 두번째로는 남북한 주민의 이질성을 극복하는데 관광교류의 목표를 두고 상호보완적 측면에서 남북한 모두에게 이익이 되는 방향으로, 또한 통일이후의 이익까지도 고려하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

남북한 관광교류는 그 방법적 측면에서 점진적·단계적, 다자간 협력방식으로 추진되는 것이 요구된다. 관광교류를 점진적 방법으로 추진할 경우에만 많은 시행착오를 줄일 수 있으며, 지속적인 교류를 가능케 할 수 있다. 또한 관광교류협력 방식이 다자간 협력형태일 경우 북한에 미치는 부정적 효과를 줄일 수 있으며, 이를 통한 남북한간의 직접대화도 가능할 것이다.

나. 세부추진방안

남북한간 관광교류가 활성화되기 위해서는 관광교류를 추진할 수 있는 법·제도적 뒷받침과 함께 일단 시작된 관광교류가 계속적으로 이어질 수 있게 하는 장치가 무엇보다도 필요하다. 또한 관광교류의 추진과정에서 발생될 여러가지 문제점을 해결할 수 있는 장치도 마련되어야 한다.

여기에는 먼저 남한 당국으로부터 남한주민의 북한 방문 및 관광과 북한 주민의 남한방문 및 관광을 허용한다는 내용의 정책적 의지 표명이 필요하다.

북한의 관광법제도 수정·개편이 되어야 한다. 북한은 「자유경제무역지대법」에서 이 지대의 무비자 출입을 허용하고 있으나, 1996년 7월 15일 정무원에 의해 자유경제지대법의 하위법적 성격으로 승인된 「자유경제무역지대관광규정」에서는 외국인 또는 공화국 영역밖의 조선동포가 이 지대에서 관광을 하기 위해서는 관광증을 발급받아야 한다고 명시하고 있다(제5조). 이는 무비자 출입을 규정한 상위법과 관광증의 소지를 요구하는 하위법간의 모순을 노출하고 있는 셈이다. 일반적으로는 「자유경제무역지대법」을 통상적인 의미로 해석하여 이 지역을 입국비자나 초청장 및 관광증 없이 출입하고 이곳에서 자유로운 관광을 할 수 있다고 해석하는 것이 타당할 것이다.

한편 남북관광교류협력을 추진하는데 필요한 정책기구를 설치할 수 있는 제도적 보완도 필요하다. 예를 들어 통일원 산하에 관계부처 및 한국관광공사와 같은 관광기구가 중심이 되어 ‘남북관광교류추진 위원회’ 같은 것을 설치하여 관광교류협력정책에 대한 협의·조정, 기본원칙, 허가·승인 사항의 결정, 협력사업의 총괄조정, 관계부처간의 협조사항들을 종합적으로 검토·운영해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

남북관계 개선에 따라 관광교류가 추진될 경우를 대비해서는 관광교류·협력에 관한 합의가 이루어져야 할 사안에 대해서 「남북관광합

의서」를 총괄적으로 체결할 수 있도록 하는 것이 요구된다. 「관광합의서」에는 관광교류협력의 목적과 이념에 대한 상호이해를 명시하고 관광여행의 절차에 대한 사항 및 관광협력사업에 대한 내용이 담겨져야 할 것이다.

남북한간 실제 관광분야 교류·협력사업을 추진하는 데 있어서는 현재와 같은 남북한간의 정치적 상황을 감안하여 먼저 시범적 관광협력사업을 추진해 볼 필요가 있다.

첫번째로 관광 관련 국제회의 및 박람회에 남북한 공동참가를 추진하거나 외국 관광객의 남북한 상호 직접왕래를 허용하며, 해외관광객 유치에 위한 공동홍보 및 선전활동을 전개해 나가는 등 비교적 간접형태의 관광교류를 추진하는 것이다.

두번째로는 여행업, 관광호텔업 등 관광사업체의 합작투자를 추진하며 남북한간 관광자원의 공동개발을 확대해 나가는 것을 생각할 수 있다. 이와 같은 사업은 기본적으로 남북한이 공동으로 주체가 되어 추진하는 것이 바람직하나, 자본조달이나 협력사업의 성사를 위해 일본 및 중국으로부터의 협력을 받는 것도 효과적이다. 외국여행업자를 초청하여 남북한 관광지를 답사하게 한 후 이들과 공동으로 관광분야의 협력사업을 강구해 보는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

세번째로는 나진·선봉지역을 비롯한 백두산이나 설악산·금강산을 비롯하여 판문점·비무장지대 등 특정지역을 개방하여 남한주민과 해외 여행객이 관광할 수 있도록 하는 것이다. 여기에는 관광형태에 따라 북한지역에 숙박하지 않고 1일간 체류·관광할 수 있는 당일관광형태도 생각해 볼 수 있다.

네번째로 「나진·선봉 자유경제무역지대」 등 제한된 범위 내에서 남북한 이산가족의 상봉을 주선하고 이것이 원만하게 추진될 경우 본 지역에서부터 백두산, 금강산, 개성지구 등지로의 관광을 확대해

나가는 방안을 마련해볼 수 있을 것이다.

이상의 시범적 사업을 통해 남북한간의 관광협력이 활성화되면 본격적으로 북한 관광상품 및 관광코스를 개발할 필요가 있다.

분야별 관광상품개발이 가능한 지역으로서 산악경관 탐승상품의 경우에는 백두산, 묘향산, 금강산, 칠보산 등을 들 수 있는데, 이 중 백두산과 금강산지역은 우선 관광개발코스로 관심을 가질 필요가 있다. 휴양·온천형 관광상품으로는 온천성분이 뛰어난 주을, 백두산, 운산, 용강, 외금강, 성천온천과 함께 태성호, 연풍호, 수풍호, 서흥호, 장진호, 부전호 등 호반지역, 그리고 시중호, 천아포, 동정호, 학포, 삼일포가 있는 동해안 북부지역, 몽금포, 구미포의 서해안 지역, 강원도의 삼방협과 함흥의 마전휴양지, 원산의 송도원도 개발가치가 큰 휴양지로 판단된다.

또한 북한 전역에는 원시시대를 비롯하여 고구려, 고려 등 각 시대별 유적과 유물이 전해져 내려오고 있는 바, 평양의 고구려시대 유적과 묘향산, 금강산 주위의 사찰, 개성의 고려시대 유적 등이 있다. 이 지역들은 문화관광지역으로 개발하는 데 적합할 것이다. 그리고 북한에는 개마고원, 구월산 등 고위도에 위치하고 동절기에 적설량이 많아 동계 스포츠·레저 관광지역으로 개발될 수 있는 지역이 많다. 그럼에도 불구하고 백두산의 삼지연지역외에는 동계 스포츠를 즐길 수 있는 지역이 별로 없다. 따라서 위 이 지역들을 개방하여 국제 겨울스포츠 행사를 개최할 수 있도록 추진하는 것도 의미있는 일이 될 것이다. 이와 함께 북한에는 산간지대가 많고 미개발로 자연상태가 비교적 잘 보존된 곳이 많아 생태관광에 적합한 곳이 많다. 대표적인 곳으로는 백두산, 오가산, 묘향산, 구월산, 금강산, 칠보산 등이다.

4. 결론

남북 교류가 본격적으로 실현되기 전까지 국내 판매는 어려운 것으로 전망된다. 관광객 송출과 직접 관련된 여행상품은 당장 기대할 수 없다. 이보다 먼저 투자목적의 북한방문자들을 위한 관광이 이루어진 후 비로소 순수목적의 관광이 가능해질 수 있을 것으로 보인다. 그 이전에는 북한의 수용여부에 따라 극히 제한된 범위와 개별적 대상에 국한시켜 남한 주민의 북한관광이 허용될 수 있을 것이다.

관광교류의 증진을 위해서는 무엇보다도 남북한간의 정치적인 관계개선이 필요하다. 남북한간의 정치적 관계가 개선되기 위해서는 북한의 자세변화가 필수적이나 대남 통일전선전략을 수행하고 있는 북한으로부터 당장 이를 기대하기 어렵다. 따라서 북한의 자세변화를 유도하기 위해서는 이를 위한 실질적이며, 실천적인 방법의 모색이 요구된다. 동서독 관계에서 슈미트 총리가 보여주었던 “무의미한 통일논의보다 실천가능한 부분에서 실질적 내독 교류·협력을 강화”하는 것과 같은 자세에서부터 우리의 대북관계를 시작해야 할 것이다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구내용	2
II. 북한 관광분야 현황	5
1. 관광인식과 정책	5
가. 관광인식	5
나. 관광정책 및 추진기구	12
2. 관광기반	20
가. 관광 기반시설 및 수용실태	20
나. 관광객 규모 및 관광분야 외국인 투자현황	27
3. 관광자원	30
가. 관광대상	30
나. 주요 관광지	33
다. 관광상품 및 코스	45
III. 남북한 관광교류 현황과 문제점	50
1. 관광교류 추진과정	50
2. 관광교류 추진기반	53
가. 북한의 대외관광추진 기반	53
나. 남한의 대북 관광교류추진 기반	56
다. 관광교류에 관한 남북한 제의 및 합의사항	57

3. 남북한 관광교류·협력상의 제약요인	59
가. 관광자원의 자연적 조건 및 접근성 문제	59
나. 관광교류·협력상의 문제	61
다. 제도상의 문제	64
IV. 남북한 관광교류·협력 활성화 방안	67
1. 관광교류·협력의 기본방향과 추진형태	67
가. 기본방향	67
나. 추진형태	69
2. 세부추진 방안	70
가. 관광교류 활성화 의지 천명	70
나. 제도적 기반마련	73
다. 교류·협력 사업추진	89
VI. 결 론	102
부 록	109
참고문헌	111

I. 서론

1. 연구목적

관광교류는 국가간의 상호 적대감을 해소하고, 신뢰관계를 구축할 수 있는 가장 효과적인 수단이다. 남북한과 같이 분단되어 있는 국가간의 관광교류와 협력은 이념을 초월, 민족의 동질성을 회복하고 민족공동체적 삶을 형성시키는 데 크게 기여할 수 있다.

관광산업은 또한 환경오염이 적고, 높은 현금 유동성을 가지고 있어 외화난을 겪고 있는 북한에게는 지대한 경제적 이득이 된다. 국제사회에 대한 북한의 이미지를 긍정적으로 만들 뿐만 아니라, 북한을 투자대상지역으로서 관심을 갖게 할 수 있다.

남북한 관광교류는 한반도의 평화정착에도 큰 이익이 된다. 남북한 사이의 정치적 갈등을 완화시켜 남북관계개선에 이바지할 수 있다. 남북한 주민간의 이질감을 해소하는 데에 기여함으로써, 통일 후 남북 주민간의 심리적 통합에도 크게 도움을 줄 수 있을 것이다.

이상과 같은 이점에도 불구하고 지금까지 북한은 관광을 대외선전·선동의 도구로서, 체제 및 치적홍보의 수단으로서 이용하는 데 치중하여 왔다. 관광산업이 별도 산업으로 존재하지 않았으며, 관광분야의 진흥을 위한 정책추진도 이루어지지 않았다. 그러나 북한은 작금 관광산업을 대외개방의 실험 차원에서 그리고 경제난을 극복하기 위한 외화벌이 차원에서 추진하려는 의도를 내보이기 시작했다. 관광에 대한 인식도 서서히 변화되고 있음을 감지할 수 있다.

본 연구는 북한 관광분야의 현황을 살펴보고, 남북한간 관광분야의 교류·협력 방안을 모색해 보는데 그 목적이 있다. 특히, 본 연구는

2 북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안

북한의 관광인식이 어떻게 변화되고 있으며, 관광정책이 어떤 방법으로 추진되고 있는가를 살펴보는 동시에 현재 북한이 보유하고 있는 관광자원과 관광기반도 살펴보고자 한다. 이어 북한 관광분야의 실태 분석을 중심으로 남북한이 관광분야에서 협력할 수 있는 방안에 대해서도 논의한다.

한가지 언급해야 할 점은 관광분야의 남북한 교류·협력이 남북관계를 개선시키는 훌륭한 수단 중의 하나로서 역할을 할 수 있지만 이는 정치적 차원의 남북관계 개선이 전제되어야 비로소 가능할 수 있다는 것이다. 바꾸어 말해 관광이 남북한 정치분야의 관계개선을 도모할 수 있는 촉진제 역할을 할 수 있지만, 이런 역할을 할 수 있는 관광분야의 교류·협력은 정치적 관계의 진전이 먼저 이루어져야 한다는 것이다. 남북한간 정치적 관계의 진전은 관광분야의 교류·협력을 가능케 하고, 이와 같은 관광분야의 교류·협력은 남북한 관계를 보다 진전된 차원으로 개선시킬 수 있다고 판단되기 때문이다.

2. 연구내용

북한 관광에 대한 연구는 1990년대초 본격화되었음에도 불구하고 아직까지는 통일관련 타 분야에 비해 그 연구가 미진한 실정이다. 북한관광 및 남북한 관광교류와 관련된 연구로서는 1987년부터 매년 5편 내지 6편 정도의 논문 및 학술서가 발행되어 1997년 6월 현재 총 60여 편 정도에 이르고 있는데, 그나마 학술서는 8편, 석사학위논문 8편, 일반학술논문 17편이며 나머지는 일반 교양지 및 기관지에 게재된 글이 대부분이다.¹⁾

1) 북한관광분야에 대한 연구현황에 대해서는 이장춘, “북한관광연구의 현황과 방향(과제),” 북한연구학회, 「분단반세기의 북한연구 평가」 1997년 하계학술

내용 면에서도 금강산과 같은 특정지역에 대한 세부적인 연구와 함께 북한지역 관광자원의 개발방안²⁾이나, 분단 극복을 위한 남북한 관광교류의 활성화 방안을 제시하는 연구가 있는 것³⁾도 있으나, 북한 관광자원에 대한 분석 및 평가와 함께 북한 체제에 미치는 파급효과를 고려하여 관광교류·협력 방안을 제시한 연구는 전무한 실정이다.

본 연구는 다음과 같은 점에 주안점을 두고 추진한다.

첫째, 관광분야의 교류·협력이 남북한 관계를 개선시킬 수 있는 방향 제시에 주력하고자 한다.

둘째, 북한 관광지의 개발이나 관광자원의 현황 등에 편중된 연구에서 벗어나 관광정책과 관광협력 방안 마련에 초점을 둔다.

셋째, 북한이 당면한 정치·경제적 상황을 고려하고, 남북관계의 개선에 따라 실현 가능성이 높은 관광교류 방안을 제시하는데 주력하고자 한다.

넷째, 어느 일방이 아닌 남북한 쌍방이 공히 이익을 얻을 수 있는 관광교류의 방향을 제시하고자 한다.

본 연구의 내용은 대부분 남한의 북한지역 관광에 맞추어져 있다. 북한 주민의 남한지역 관광은 남한체제의 개방으로 그리 큰 문제가 되지 않으나, 남한 주민의 북한 관광은 북한 체제의 폐쇄성 때문에 현재 실질적으로 추진되지 않고 있기 때문에 남북한 관광교류증진을 위해서는 북한의 관광분야 개방이 더 중요하다. 이것이 북한지역에 편중하여 논의하는 중요한 이유다.

본 연구는 모두 5장으로 구성되어 있다. 제 I 장의 서론에 이어, 제

대회 논문집, pp. 28~34를 참조.

2) 한국관광공사, 「금강산관광개발전략」 (서울: 웃고문화사, 1994) 참조.

3) 남북한 관광교류 증진방안에 대한 연구로는 한국관광공사의 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」가 대표적이다. 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」 (서울: 웃고문화사, 1992).

4 북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안

II장에서는 북한 관광분야의 현황을 관광정책과 관광산업분야로 나누어 고찰하고 있다. 제III장에서는 남북한간 관광교류의 추진과정과 제도적 기반을 비롯하여 현 시점에서의 관광분야 교류·협력상의 문제점을 진단하고 있다. 그리고 제IV장에서는 남북한 교류·협력의 기본방향과 목표를 설정하고 이의 실현을 위한 세부 추진방안에 대해 논의하고 있다. 제V장은 결론이다.

II. 북한 관광분야 현황

1. 관광 인식과 정책

가. 관광인식

(1) 관광의 개념

북한이 발표한 문건중 「관광」이라는 용어가 직접 설명된 문건을 찾아보기란 그리 쉽지 않다. 북한 「조선문화어 사전」(1973),⁴⁾ 「정치사전」(1985),⁵⁾ 「백과사전」(1982)⁶⁾이나 「철학사전」(1985)⁷⁾에는 「관광」이라는 용어가 수록되어 있지 않다. 다만 우리의 국어사전에 해당하는 1968년 북한 「조선말 사전」⁸⁾에는 관광이라는 단어가 있는데, 여기에서 「관광」은 「다른 지방이나 다른 나라의 풍경 상황 등을 구경」하는 것으로 간단히 풀이되어 있다. 그러나 1981년의 「현대조선말 사전」⁹⁾에는 관광을 「다른 지방이나 다른 나라의 자연 풍경, 명승고적, 인민경제의 발전면모, 력사유적 등을 구경하는 것」으로 위의 「조선말 사전」 보다는 비교적 자세히 설명되어 있다. 이런 점에서 볼 때 북한에서 「관광」은 최근 들어 새롭게 인식되고 있는 개념이다.

4) 「조선문화어 사전」 (평양: 사회과학원 언어학 연구소, 1973).

5) 「정치사전」 (평양: 사회과학출판사, 1985).

6) 「백과사전」 (평양: 과학 백과사전출판사, 1982) 1996년 북한은 조선대백과사전을 새로 출판하였다. 여기에는 관광에 대한 설명이 게재되었을 것으로 판단되나, 자료획득상의 어려움으로 확인할 수 없는 형편이다.

7) 「철학사전」 (평양: 사회과학출판사, 1985).

8) 「조선말사전」 (동경: 학우서방, 1968).

9) 「현대조선말 사전」 (평양: 과학 백과사전출판사, 1981), p. 412.

「관광」이라는 용어가 경제활동과 관련하여 공식 사용되고 있는 곳은 1984년에 제정되고 1992년 12월 10일 최고인민회의 제9기 제4차 회의 법령으로 승인된 「조선민주주의인민공화국 합작법」과 1984년 9월 8일 최고인민회의 상설회의 결정 10호로 마련된 「조선민주주의인민공화국 합영법」 및 1996년 7월 15일 정무원 결정으로 승인된 「자유경제무역지대 관광규정」 등이다.

「조선민주주의인민공화국 합작법」에서 북한은 합작사업의 대상분야로 관광·봉사부문을 거명하고 있다.(제3조) 이와 같은 거명은 「합영법」에서도 마찬가지다. 합영법 제2조에서 북한은 “조선민주주의 인민공화국에서의 합영은 공업, 건설, 운수, 과학, 기술, 관광업을 비롯한 여러 분야에서 할 수 있다”고 명시하고 있다. 그러나 관광·봉사부문의 합작사업을 어떻게 추진하며, 관광부문의 성격을 어떻게 규정하고 있는지에 대해서는 아무런 언급이 없다.

비교적 최근에 제정된 「자유경제무역지대 관광규정」에서도 이와 같은 현상은 같다. 북한은 “자유경제무역지대에서 관광을 하는데 유리한 환경과 조건을 보장하며 세계 여러나라들과 관광을 통한 친선협조 관계를 더욱 확대발전시키기 위해”¹⁰⁾ 본 관광규정이 제정되었음을 명시하고는 있으나, 「관광」에 대한 구체적인 개념을 밝히고 있는 것은 아니다. 다만 「자유경제무역지대 관광규정」 제2조에서 북한은 “관광에는 여행을 통한 구경, 인식, 휴양, 연구, 오락과 같은 것이 포함된다”는 국어사전식 설명을 하고 있을 뿐이다.

관광이라는 용어 보다는 북한에는 여행, 탐승, 휴식, 정양, 관람 등의 표현이 사용되고 있다. 또한 인민휴식터(국민관광지), 유원지(시민공원), 문화휴식장(위락시설)이라는 말을 흔히 사용하고 있는 점으로

10) 북한 정무원, 「자유경제 무역지대 관광규정」 (1996.7.15).

미루어 보아, 북한은 관광을 단순히 아름다운 것을 보는 의미나 휴식을 취하는 행위로 받아들이고 있는 것으로 보인다. 따라서 서구 사회에서 일반적으로 의미하는 ‘관광’은 북한에서는 놀이, 유희, 여행, 유람, 탐승, 오락, 휴식, 정양, 요양, 관람 등을 합친 개념과 유사한 것으로 평가된다.¹¹⁾

이상의 언급을 종합할 때, 서구 자본주의 사회에서 쓰고 있는 관광이라는 단어는 북한에서는 아직 보편적으로 쓰이지 않고 있는 것으로 보인다.¹²⁾ 비록 「자유경제무역지대 관광규정」이 제정되어 있지만 관광산업이 아직 완전한 산업의 한 부문으로 정착되지 않았음을 인식할 수 있다.

(2) 관광인식의 변화

북한은 최근까지도 관광을 낭비적이고 안일한 생활을 추구하는 비생산적인 것으로 인식하는 동시에 관광을 통한 북한 사회의 외부노동, 불필요한 외래사조의 유입 등을 염려한 나머지 관광사업의 대외 개방에 소극적인 입장을 취해 왔다.

북한이 일부 사회주의 국가 및 외국인을 대상으로 관광사업을 시작한 것은 비교적 오래전인 1956년부터였으나, 이는 북한체제의 우월성을 대외에 선전하기 위한 정치·외교적 차원에서 이루어진 조치였던 것으로 판단된다. 1970년대까지만 하더라도 북한은 주민의 대외관광이나 외국 여행자의 북한 여행을 자본주의 타락의 대표적 형태로 단

11) 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」, p. 22.

12) 최근 들어서는 관광이라는 단어가 「관광여관」, 「관광업소」, 「관광용지(관광개발대상지)」, 「국제관광도시」 등과 같이 외국인이 이용하는 호텔이나 명소에 쓰이고 있는 것으로 보아 대외개방적인 측면에서 「관광」이라는 용어의 사용을 늘리고 있는 것으로 분석된다.

정하여 백안시하였다.

그러나 1980년대 들어서면서부터 경제난이 심각해지자 이 같은 자세는 점차 그 당위성을 잃게 되었다. 북한은 외화수입 증대 수단으로 하나로 대외 관광사업에 관심을 두었으며, 관광자원의 개발과 관련시설의 확충에 주력하기 시작했다. 외국 여행자를 맞이할 수 있는 숙박시설의 건설, 환경개선, 관광선전에도 관심을 나타내었다.

북한의 관광에 대한 인식변화에 따라 나타나고 있는 현상을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한이 관광을 통한 외화벌이를 위해¹³⁾ 서방세계로부터 관광객과 관광투자 유치에 힘쓰고 있으며, 이를 위한 제도정비와 기반시설 확충에 노력하고 있는 점이다. 특정지역에 외국인 전용관광구역¹⁴⁾을 설정하는가 하면, 평양시 인민위원회가 외국인 단독투자를 유치, 카지노 영업장을 갖춘 최고급 호텔 ‘황제’를 개관하여 외화벌이에 치중하고 있다.¹⁵⁾ 특히 나진·선봉지구에는 어느 타 지역보다도 다양한 관광시설을 수용하여 이 지역을 사실상 관광특구로 발전해 나갈 계획이다. 기존 법령을 개정·보완해 동 지역의 사업에 호텔업, 골프장업, 유흥오락업(주점, 디스코텍, 서커스, 태권도), 전문요리점, 여행사, 외화상점, 토산품점 등을 포함시키고 타 부문과 동등한 투자 특혜를 부여하고 있다. 이와는 별도로 관광객 유치를 위해 나진·선봉지대에 국제공항 건설을 계획하고 있는가 하면, 외국 유람선이 기항

13) 「자유경제무역지대 관광규정」 제23조에는 “관광료금은 계약당사자들이 서로 합의하여 정하며 관광객이 입국하기전에 지불하여야 한다”라는 조항이 있다. 북한은 이를 통해 간접적으로나마 관광을 통한 외화벌이 주력하고 있음을 알 수 있다.

14) 1987년 북한은 남포(와우도 지구), 원산(송도원 지구), 통천(시중호 지구)을 비롯하여 나진·선봉 지구 등 외국인 여행가등 장소(도시, 관광명소) 8개소를 지정한 후 해주, 함흥 등을 추가 지정하였다.

15) 「중앙일보」 1997.2.25.

할 수 있도록 원산, 청진 등의 항구를 확장하고 있다. 그리고 육로 관광편의 증진을 위해 주요 간선도로(신의주-평양-개성, 평양-원산-금강산, 온성-선봉-나진-청진-경성)의 확·포장도 추진하고 있다.¹⁶⁾

둘째, 북한은 관광사업체 종사자를 양성하고 있다. 아직 외국관광업체와의 프랜차이즈 등 기술·경영면에서의 제휴는 없으나, 북한 인력을 동남아 관광호텔에 연수시키고 관광종사자의 인력공급을 위해 어학교육을 강화하는가 하면 관광분야의 전문교육도 실시하고 있다. 현재 관광분야의 인력을 공급하는 교육기관에는 평양외국어대학, 국제관계대학, 평양상업대학(강철구 대학), 청진상업대학 등이 있으며, 이 곳에서 관광안내원, 항공기 승무원, 호텔종사자(사무직, 요리직)를 배출하고 있다.

셋째, 북한은 「나진·선봉 자유경제무역지대」에 한해 무사증제도를 실시하여 한국 관광객의 방문도 가능케 하는 제도적 장치를 마련해 놓고 있으며 중국과 한국의 합작여객선으로 북한 나진항에 기항하여 자유경제무역지대를 경유, 중국지역으로 갈 수 있도록 조처하는 협상을 진행하고 있다.¹⁷⁾

넷째, 북한은 관광분야 활성화를 위해 홍콩과 일본 등지에서의 투자설명회 개최를 비롯하여 대만을 포함한 동남아 관광시장에도 접근하고 있으며, 미국에 대한 경제제재 조치 완화 요구와 해외 동포자본의 유치에도 주력하고 있다.

북한이 1980년대 중반 이후 관광사업에 관심을 가지게 된 배경은 무엇보다도 외국관광객을 유치함으로써 외화를 획득하여 경제난을

16) 현재 지상관광의 어려움은 관광객 수송차량의 부족에서 비롯되고 있는데, 북한은 이를 해소하기 위해 재일 조총련 기업과 합영사업으로 관광대통합영회사(1992)와 평운합작회사(1992)를 설립하여 운영하고 있다.

17) 이에 대한 자세한 논의는 제IV장 남북한 관광교류·협력 방안을 참조.

극복하려는 데 있다. 북한은 관광산업이 대규모 투자가 아닌 비교적 소규모 투자로도 단기간에 성과를 거둘 수 있는 분야이자, 자신이 가진 풍부한 관광자원을 통해 주변의 한국, 일본, 중국 및 동남아 국가의 잠재수요를 유발할 수 있을 것으로 판단하고 있다. 같은 사회주의 국가인 중국이 대만 및 외국관광객을 유치하여 상당한 외화를 획득하고 있었던 점도 북한으로 하여금 관광에 대한 인식을 변화시켰던 요인으로 분석된다.¹⁸⁾ 그러나 경제난이 심화되면서부터 북한은 서방 기업과의 합영사업에 큰 비중을 차지하는 호텔건설을 통해 장기수익성을 확보할 수 있으며, 중국이 1979년 합영법 제정 이래 외국인출입국관리법의 개정과 개방의 후속조치가 단행되면서부터 외부로부터의 투자여건이 크게 향상된 점을 주시하였다.¹⁹⁾ 서방 관광객들을 경원시하던 북한의 태도는 이로써 점차 변화하고 서방과의 인적교류가 경제난 타개에 일조할 것으로 판단하였을 것이다.

북한이 관광활성화에 관심을 보이고 있는 또 다른 배경은 관광분야의 진흥을 통해 북한에 대한 부정적 이미지 탈피와 북한 체제의 대외홍보에도 있었을 것으로 짐작된다. 북한은 1984년 이후 시도한 서방국가와의 합작·합영사업에 힘을 쏟고 있으며, 협력가능한 상대라는 점을 보여주는 것이 중요하였을 것이다.²⁰⁾

18) 홍콩, 마카오 주민의 중국양래를 제외하고 중국을 가장 많이 방문하는 나라는 대만이다. 대만인의 중국본토 방문자는 년 100만명 규모이며, 중국은 대만인의 본토여행(관광여행포함)을 촉진하기 위해 대만 주민에게 외국인에게는 부여하지 않는 여행요금과 호텔 숙박료의 할인, 본토에 철도역과 공항에 전용안내소 설치 등의 특혜 및 입국편의를 제공하고 있다. 윤창운, “사회주의 국가의 개혁에 미친 인적교류의 영향과 파급효과,” 북한연구소, 「북한학보」, 제21집 (서울: 북한연구소, 1996.10).

19) 중국은 홍콩에 인접한 광둥성 광주와 심천지구, 조경지구를 개방지구로 지정하여 화교자본의 유치에 성공하였다. 이어 점차 해남성, 복건성, 아모이 지구(대만 해협 연안)를 추가로 지정하여 만족스러운 성과를 거두었다.

20) 김삼식, “북한의 관광산업 개발현황,” 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」 (서울: 한국관광공사, 1996.9).

최근 들어서부터 북한은 외국관광객 유치에 더 적극성을 보이고 있다. 그러면서도 북한은 관광분야의 발전을 위한 개방·개혁은 하지 않은 채, 극히 제한된 인적교류만 허용하거나 관광분야 경제협력의 확대만을 바라는 이중성을 보이고 있다.²¹⁾ 이는 북한이 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 개방을 통한 서방의 자유사상 유입을 가장 우려하고 있는 데 그 원인이 있는 것으로 판단된다.

동서독간의 사례에서도 1972년 동서독간 기본조약체결 이후 통일 전 1989년까지 양독간에는 1,000만명이 넘는 동서독 주민의 상호여행과 방문이 이루어졌으나, 동독은 독일 통일이 이루어지는 막바지에 이르기까지도 가능한 한, 동독주민이 서독주민과 접촉하는 것을 꺼려했었다.²²⁾ 북한도 이와 같은 인식을 현재까지도 계속 견지하고 있는 것으로 보여진다.

결론적으로 북한은 관광을 근본적으로 서구 자본주의 문화의 퇴폐적 온상으로, 관광확대는 체제불안을 유발하는 것으로 파악하고 있다. 또한 외국인들과의 활발한 교류와 관광객의 증가는 북한의 순수성과 혁명성을 파괴하고 공산주의 사상과 주체사상을 오염시키므로 경계해야 할 대상으로 간주하고 있다.²³⁾ 그러면서도 심각한 경제난, 외화 부족 등을 해소하기 위해 북한은 제한적인 대외개방을 통한 관광교류의 필요성을 인정하고 관광사업을 통한 외화획득에 중점을 두고 있다. 이런 점에서 볼 때, 북한은 앞으로 체제수호와 정권몰락을 예방하기 위해 과감한 문호개방은 피하면서 관광사업을 통한 경제난

21) 이와 같은 태도는 남북한간의 정치관계에서의 획기적 진전과 북한이 경제 인식에서 근본적 변화가 이루어지지 않는 한 개선되기 어려울 것으로 전망된다.

22) Der Bundesminister für Wirtschaft, *Aufzeichnung Innerdeutscher Tourismus* (Bonn, 1989), p. 4.

23) 김삼식, 위의 글, p. 21.

극복에 주력할 것으로 전망된다.

나. 관광정책 및 추진기구

(1) 대내 관광정책

대내적 측면에서 볼 때 북한은 관광정책을 북한 주민의 휴식·휴양을 지원하는 복지정책적 차원에서 추진하고 있다.²⁴⁾

북한 「사회주의노동법」 제7장(노동과 휴식) 제62조는 근로자들이 휴식에 대한 권리를 가지며, 국가는 8시간 노동제, 유급휴가제, 국가비용에 의한 휴양제, 여러가지 문화시설을 보전해야 한다고 규정하고 있다.²⁵⁾ 동법 제65조는 노동자, 사무원(근로인테리), 협동농장원들은 해마다 14일간 정기휴가와 직종에 따라 7일 내지 21일간의 보충휴가를 받는 것으로 명시하고 있다. 이를 위해 국가는 정양소, 휴양소망을 늘이고 그 시설을 현대화하며, 관광·탐승 등을 널리 조직하여 근로자들의 문화적 휴양에 대한 수요를 충족시켜야 함을 명시하고 있다. 기업소도 직장정양소를 잘 운영하여 근로자들이 일하면서 충분히 휴식할 수 있도록 해야 할 것을 규정하고 있다.

그러나 중요한 것은 이와 같은 근로자를 위한 제도적 지원장치가 얼마나 실천력을 가지고 있는가 하는 점이다. 북한은 현재 경제전반에 걸친 어려움과 식량난, 생산노동력의 부족 때문에 근로자들은 주어지는 휴가와 휴식을 제대로 이용하지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다.²⁶⁾

24) 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」, p. 58.

25) 북한 「사회주의 노동법」 제62조.

26) 이에 대해서는 FAO/WFP, "Crop and Food Supply Assessment Mission to

북한 전역의 경승지, 온천, 해안, 호수, 삼림, 약수터 등지에 정양소, 휴양소, 문화휴식터, 숙박시설 등의 시설과 같은 휴식공간이 설치되어 있으나, 이들은 엄격한 의미에서 관광시설이라기 보다는 근로자와 그 가족을 위한 사회후생시설에 가깝다고 할 수 있다.²⁷⁾ 다만, 이 가운데 ‘문화휴식터’만이 위락시설, 공원, 해수욕장, 동물원, 식물원, 온천장 등을 포함하고 있어 대중관광시설에 가까운 성격을 지니고 있는 것으로 보여진다.²⁸⁾

대내 관광정책과 관련하여 한가지 특기할 만한 점은 사적, 유적, 문화재, 자연경승, 자연보호지구와 전통적 생산방식에 의하여 생산하는 향토 특산물(직물, 죽세공품, 나전칠기, 도자기, 목공예품, 향토술, 향토음식, 자수, 옥공예품 등) 등의 관광자원이 북한 실정법을 통해 대체로 잘 보호·관리되고 있다는 점이다.²⁹⁾

역사문화자원을 보호·관리하는 규정에는 북한 「조선물질문화유물 보존회규정」과 보물, 명승, 고적, 천연기념물 보존령 및 시행규칙을 비롯하여 문화유적지 및 명승지에 대한 토지법이 있으며, 유용한 동물과 식물에 대해서는 자연보호구, 식물보호구, 바닷새 번식보호구 지정, 희귀동식물 보호규정 등을 통해 보호·증식시키고 있다. 또한 산림관리규정과 함께 환경보호법을 통해 명승지, 경승지, 관광지, 휴양지구 보호, 성터, 동굴, 폭포, 천연기념물, 명승고적들이 보호되고 있

Democratic People's Republic of Korea," *Special Alerts*, No. 277 (1997. 9) 참조.

27) 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」, p. 59.

28) 외국인들의 출입이 빈번한 항구도시를 북한은 문화휴양도시라고 부르는데 원산과 남포가 대표적인 곳이다.

29) 이와 같은 사실은 북한의 1997년 9월 통일원의 승인을 받아 북한의 문화유산을 취재한 결과에서 나타나고 있다. 「중앙일보」, 1997.12.17.; 관광자원은 일부 정치적 목적으로 이용되는 것도 있으나 전통문화유산의 관리, 학술연구, 자연의 원형보존, 생태계 보호, 자연경관보존을 위해 관리하고 있는 것도 많이 있다. 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」, p. 83.

으며, 금강산에 대해서는 특별히 「금강산보호관리규정」이라는 것이 있다. 또한 생태계 보호와 희귀동물 보존을 위해서는 동물수렵금지령을 공포하고 이에 대한 주민교양사업을 강화하고 있다.³⁰⁾

이와 같은 북한의 관광자원 보호정책은 그 보존·보호상태에 따라 향후 관광자원에 대한 학술연구나 생태관광대상으로 활용하는 데 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이런 점에서 천연보호구역, 바다새번식지역, 철새 도래지, 동·식물보호구역, 희귀식물자생지, 산천어 서식지, 식물군락지, 특정야생동물보호구 등을 비롯하여 특히 멸종단계에 있는 희귀한 동식물은 민족공동자원으로서 가치를 부여하고 상호협력을 통해 보존, 증식할 수 있는 대책을 남북한이 공동으로 마련해야 할 필요가 있다고 본다. 특히 군사분계선 155마일은 자연생태계가 온전하게 보존되어 있는 지역으로 삼림, 생태계 연구 측면에서 큰 의의를 지니고 있다.³¹⁾

(2) 대외 관광정책

북한은 관광사업을 “자유, 평화, 친선의 리념밑에 국적, 민족, 정견, 신앙에 관계없이 나라와 지역, 개인들 사이에 서로 리해하고 협력, 교류”하는 원칙하에 추진해야 하는 것으로 명시하고 있다.³²⁾ 그러나 대외 관광에 대한 인식이 비교적 늦게 이루어졌으며, 앞서 언급한 바와 같이 관광을 통한 대외 개방이 대내적으로 미칠 영향을 우려하고 있기 때문에 실제 대외 관광사업을 추진하는 데에는 북한 사회주의

30) 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」, p. 60.

31) 한국관광공사, 「북부지역관광자원활용방안」 (서울: 웃고문화사, 1995), p. 360 참조.

32) 「자유경제무역지대 관광규정」 제4조.

의 원칙과 철학이 크게 작용하고 있는 것으로 판단된다.

1992년에 개정된 북한 「사회주의헌법」 제41조에 “국가는 사회주의 민족문화건설에서 제국주의의 문화적 침투와 복고주의적 경향을 반대하며 민족문화유산을 보호하고 사회주의 현실에 맞게 계승발전시킨다”고 명시하고 있는 것으로 보아, 관광사업추진의 한계성을 드러내고 있음을 알 수 있다.

외국인 관광객의 유치를 위해 북한이 최근 시행하고 있는 조치 및 사업은 나진·선봉지대와 같은 제한된 범위에서의 관광기반확충에 집중되어 있다.³³⁾ 「나진·선봉 자유경제무역지대」를 개방하고 이 지대에 국한하여 외국인 투자를 촉진하는 동시에 관광분야의 활성화도 기하는 것이다.

「나진·선봉 자유경제무역지대」에서의 관광분야 활성화 조치 가운데 특기할 만한 사항을 보면 첫째, 이 지역에 대한 외국인의 무비자 방문을 허용³⁴⁾하면서 지역내 ‘외화와 바꾼 돈표’제도를 폐지하고 국내통화(북한 원)만을 유통시키고 있는 점을 들 수 있다.³⁵⁾ 북한은 자유무역특구인 이 지역을 비자없이 방문할 수 있도록 허용하면서³⁶⁾ 지난 1997년 6월 1일부터 외화를 은행에서 북한 주민이 사용하는 북한원으로 직접 바꾸어 주고 있다. 환율은 북한내 여타지역과는 달리

33) 북한이 대외개방정책과 연계하여 개발을 구상중인 지역은 크게 두가지 유형으로 구분된다. 그 중 하나는 나진·선봉지구를 나진·선봉·웅상·우암·홍의·두만강의 6개지구로 분구하여 이중 우암지구를 관광 및 유원지구로 특화시켜 놓고 있다. 다른 하나는 백두산·칠보산 지역의 관광단지화계획과 금강산일대를 관광특구화하는 방안을 구상하고 있는데, 이 지역 방문 외국인에게는 무사증제도를 도입하는 구상을 하고 있다. 「동아일보」, 1997.1.10.

34) 1996년 9월 나진·선봉지역 투자설명회에 북한은 초청장을 발급받은 자에 한해서만 이 지대의 출입을 허용하였다.

35) 1997년 7월 21일 재미 자선 및 교육관련 미 연방 허가단체인 고려문화센터 이광덕 목사와의 대담.

36) 「세계일보」, 1997.4.4.

달러당 210원 수준으로 공식환율 2.1원:1달러 보다 훨씬 높게 책정하여 거래의 활성화를 유도하고 있다.

둘째, 경제특구지대와 지대 밖을 연결하는 수송체제를 개선함으로써 수송의 원활화를 기하고 있는 점이다.³⁷⁾ 최근 중국과 관광열차운행에 대한 협정을 체결, 매주 1회씩 중국 도문에서 나진까지 관광열차를 운행하고 있는데, 본 관광열차는 비파섬 등 나진·선봉지역까지 연결운행되나 접근수단을 개선한다면 백두산, 금강산, 칠보산 관광과도 연결 운행이 가능하며, 바다낚시, 온천욕 등 레저활동이 가미된 ‘테마여행’성격을 띤 프로그램의 운영도 이루어질 수 있을 것이다.

북한은 나진·선봉과 연결되는 신항로의 개설을 위해 나진항에서 일본 오사카간 정기 컨테이너 수송루트를 개설하고, 이를 부산에서 오사카까지로 연장할 계획도 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 중국으로부터 나진에 이르는 국경통과 시간을 단축시키기 위해 중국 정부로부터 지난 1997년 2월 제3국 여권소지자의 원정교 국경통과에 대한 허용조치를 받은 바 있다. 이로써 종전까지 4시간이나 소요된 도문에서 나진에 이르는 시간은 대폭 단축할 수 있게 되었다.³⁸⁾

셋째, 나진·선봉지역 관광요원에 대한 교육강화, 숙박 및 위락시설 확충, 수송대책 확보 등을 들 수 있다. 북한은 나진해운대학을 나진대학으로 전환하고 학생과 공무원, 경영자를 대상으로 경제특구의 행정관리, 자금관리, 세제, 투자진흥, 해외무역, 정보기계화 등에 관한 교육을 실시하고 있으며, 경제특구내 호텔과 도로 건설 등 관광 인프라

37) 북한은 함경북도의 경우 기존의 한정된 기관차·화차를 사용해 왔으나 철도운영체제를 재편성 두만강에서 남양·선봉·나진에 이르는 노선과 청진방면으로의 노선 등에 대해 운영, 차량관리를 전담하는 나진철도공사를 신설했다.

38) 중국 정부는 1997년말 이 지역에 있는 통관소의 지위를 1급으로 격상시킬 계획도 추진중인 것으로 알려지고 있다.

리를 확충하고 있다. 오는 2000년까지 비파지구, 대초도, 동-서번포지역을 관광단지로서 개발하고 5천명을 동시 수용할 수 있는 숙박시설을 건립하려는 것으로 알려지고 있다. 나진만에는 이미 방가로 1백여개를 신축했으며 나진-선봉지역 일반주민들의 내외국인을 대상으로 한 민박도 허용하는 등 관광객 유치에 위한 조치도 적극적으로 취하고 있는 것으로 확인되고 있다.

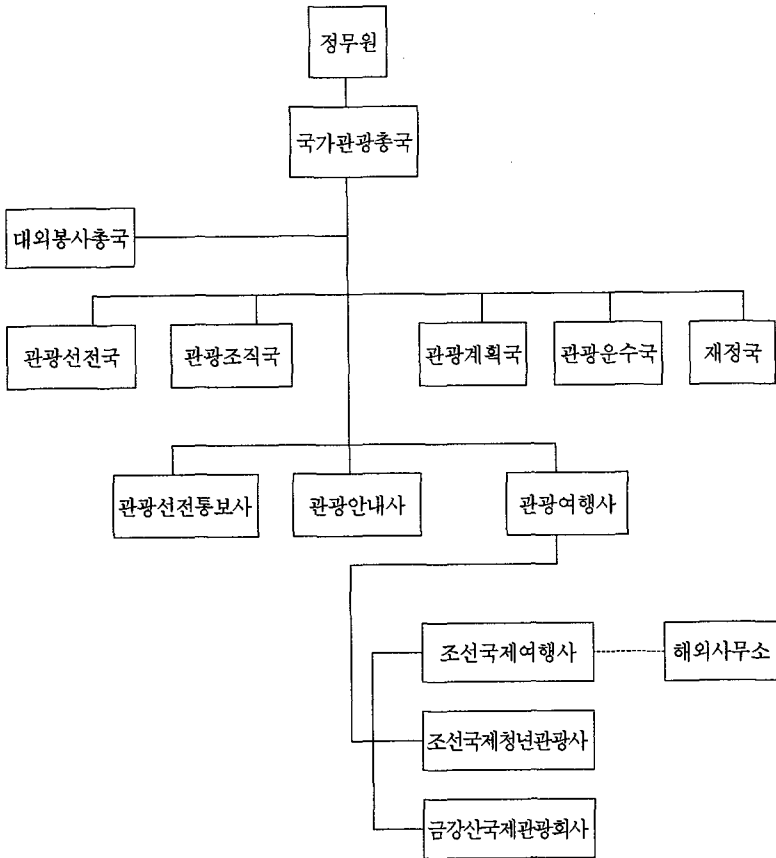
(3) 관광정책 추진기구

북한의 관광사업을 총괄하는 기관으로는 정무원 산하 보건부(휴양소, 정양소), 국가관광총국,³⁹⁾ 시도 인민위원회, 대외봉사총국, 기업소, 여행사(조선국제여행사, 금강산 국제여행사, 청년여행사), 유원지관리소(금강산 등 경승지 해당 구역), 도시경영부 등이 있다. 그러나 이들 기관들을 모두 관광사업 관장기관으로 보는 것은 무리다. 왜냐하면 이들 기관들의 업무가 의도적이고 확실적이지만 대부분 노동자, 농민이나 그 가족들의 건강회복과 노동생산성 향상을 위한 휴양(요양, 정양)을 표방하고 있기 때문이다.

대외관광선전은 노동당 국제부와 선전선동부에서 총괄하고 실무적 행정은 정무원 산하 국가관광총국이 맡고 있다. 1986년 5월 설립된 국가관광총국은 북한의 관광산업 전반에 걸쳐 정책적 지도와 통제하는 관광선전국, 관광조직국, 관광계획국, 관광운수국, 재정국 등으로 구성되어 있다.

39) 문헌에 따라서는 국가관광지도총국으로 표시되어 나오기도 하나 1997년 통일원의 「북한 기관·단체별 인명집」에 의하면 국가관광총국으로 표시되어 있다. 통일원, 「북한 기관·단체별 인명집」(서울: 통일원, 1997).

<도표 1> 북한의 관광정책 추진기구



국가관광총국 산하에는 관광선전통보사와 관광안내사 및 관광여행사 등이 있는 데, 이들 기관들은 주로 외국시장 개척과 관광상품 개발을 담당하고 있다.

1953년 8월에 설립된 조선국제여행사는 1985년 3월 설립된 조선국제청년관광사, 1988년 11월 설립된 금강산국제관광회사와 더불어 관광계약, 관광교류, 서비스조직 등을 주업무로 하고 있으며, 대상지역 별로 제1, 제2, 제3 조선국제여행사로 나뉘어진다. 제1여행사는 중국, 홍콩, 마카오, 대만지역을 담당하며, 제2여행사는 일본, 태국, 싱가포르 등 아태지역을, 제3여행사는 유럽, 미주, 대양주를 담당하고 있다. 조선국제여행사는 일본에서 중외여행사를 총대리점으로 운영하고 있는 것을 비롯해 대만의 타이베이 대북, 중국의 북경과 단둥 등에도 최근 해외사무소를 설치하여 북한관광 희망자의 비자신청 대행, 여행사카드 발급, 북한 고려항공, 중국 북방항공 및 국제열차의 탑승권 예약업무를 행하면서 외국관광객 유치에 주력하고 있다.⁴⁰⁾

관광선전홍보사는 1987년 12월에 설립되었는데, 주로 외국의 출판, 비디오 및 관광연구기관들과 연계하여 관광홍보를 위한 출판물, 비디오 등을 제작·보급하고 있다. 관광안내사는 관광객들을 위한 안내통역을 전문으로 하는 기관이다.⁴¹⁾ 그러나 실제 해외광고에 있어서 북한은 관광자원의 홍보보다는 북한체제와 김일성 주체사상을 소개하는 데 많은 예산을 할애하고 있다. 북한은 외국여행사를 통해 관광상품개발과 선전을 의뢰하고 있으며, 북한상품의 판매를 의뢰한 외국여행사만 해도 전세계적으로 약 150개 회사에 이른다. 그러나 판매실적은 극히 부진한 편이다. 그 이유는 북한 여행상품 가격이 국제시세에

40) 「연합통신」, 1997.7.31.

41) 관광과 관련이 없는 대외선전 홍보책자는 선전선동부내 외국출판사업부가 발간하고 있다.

비해 상당히 비싸기 때문이다. 최근에는 외국관광객에게 높은 입국세를 부과하거나 외화현금까지도 공공연히 요구하는 실정이다.⁴²⁾

2. 관광기반

가. 관광 기반시설 및 수용실태

(1) 숙박시설

관광산업에 있어 가장 기본이 되는 숙박시설은 만족할 만한 수준에 미치지 못하고 있다. 주요도시와 관광명소에 호텔, 여관, 야영각이 있으나, 외국인 관광객이 이용할 수 있는 평양 및 주요 관광지의 몇몇 호텔을 제외하고는 그 시설이 극히 열악하다.

북한이 관광명소로 선전하는 백두산, 칠보산, 구월산, 금강산에도 숙박시설 수용능력은 크게 떨어지고 있다. 외국인들이 비교적 많이 방문하는 평양과 묘향산 등에 한해 어느 정도의 객실을 확보하고 있을 뿐이다. 호텔의 시설수준도 남한에 비해 크게 낮은 편이며, 특급 호텔이라고 해도 남한의 2급 호텔 정도의 시설로 평가받고 있다.

외국관광객이 현재 이용할 수 있는 관광호텔 수준급의 숙박시설은 북한 전역에 약 35개소가 있으며, 이중 약 47%가 평양에 소재해 있

42) 북한은 외국인의 입국시 1인당 50~150달러의 입국세를 부과하며, 해외동포가 북한을 방문하였을 경우 최소한 북한내에서 지출해야 할 기본 여행경비를 책정하고 있다. 동반자가 있을 경우에는 1인당 200~300달러를 추가로 지출토록 하고 있다. 따라서 외국 여행자의 경우 1주 이내 체류시 기본경비는 최소한 400달러, 2주 이내 체류시에는 600달러, 2주 이상 이상 체류시 800달러를 소비해야 하며 동반자(배우자)가 1주 이내 체류시 200달러, 1주 이상 체류시 300달러를 추가 지불해야 한다. 일반적으로 북한 여행 가격은 한국, 동남아 국가에 비해 2~3배 비싸게 적용되고 있는 것으로 알려지고 있다. 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」, p. 231.

다.⁴³⁾ 외국인 전용호텔은 북한 전역에 24개소(5,007실)가 있는데, 이중 10개 호텔(2,851실)은 1985년 이후 건설된 호텔로 전체 객실의 57%를 차지하고 있다.

현재 영업중인 대규모 호텔은 평양에 있는 양각도호텔(1,000실, 1995년 개관), 고려호텔(500실, 1985년 개관), 서산호텔(513실, 1989년 개관), 청년호텔(448실, 1989년 개관), 양강호텔(328실, 1989년 개관) 등이며 호텔등급은 모두 특급이다. 북한은 외국과의 합영사업을 통해 장기적으로 원산과 금강산 일대에 호텔 건설을 계획하고 있는데, 원산지구에는 3,000실, 통천 시중호지구에 3,000실, 금강산 지구에 4,000실의 확보를 목표로 하고 있다.⁴⁴⁾

(2) 교통시설

관광분야의 성장은 대내적 관광기반과 외부세계와의 교통로 확보에 달려 있다. 그러나 북한은 교통부문의 사회간접자본 투자가 제대로 이루어지지 않아 심각한 수송력 부족현상을 나타내고 있다. 교통부문의 시설이 제대로 발달되지 못한 것은 무엇보다도 투자재원의 부족에 연유하지만, 북한 교통시설의 경우 집약적 수송이 가능한 철도를 중심으로⁴⁵⁾ 민간용 보다는 군사용으로 우선 발달한 데서도 기

43) 위의 책, p. 45.

44) 북한은 1984년 합영법 제정 이후 외국 관광객 유치에 부족한 호텔 확충을 위해 외국자본을 유치하여 유경호텔 건설을 추진하였으나 현재 공사가 중단된 상태이다.

45) 1996년말 현재 북한의 철도길이 총연장은 5,112km로 남한의 6,559km에 비해 다소 떨어진다. 그러나 주민 1,000명당 철도길이는 북한이 217m, 남한이 144m로 북한이 남한의 1.5배에 달한다. 한국은행, 「1996년 북한 GDP추정결과」 (한국은행, 1997). 북한의 총물동량 90% 이상이 철도에 의해 수송되고 있다. 김정민, “북한 군사도로와 운송기재 실태,” 북한연구소, 「북한」 (서울: 북한연구소, 1997.11).

인하고 있다.⁴⁶⁾

북한의 관광 교통시설 현황을 항공, 육상, 해상분야로 나누어 살펴 보면 다음과 같다.

<항공>

북한은 70년대 중반 이후 비동맹국가와의 외교활동을 강화하면서 중동, 아시아, 아프리카 각국과 항공협정을 체결한 이래 현재 38개국과 항공협정을 체결하고 있으나 정기노선으로 취항하고 있는 지역은 모스크바, 블라디보스톡, 하바롭스크, 북경, 베를린, 소피아, 방콕 등 5개국 6개 도시 정도다.⁴⁷⁾ 동구와 아프리카, 중동 등에는 부정기 노선을 개설하고 있다. 북한의 국적항공사로서는 고려항공(Air Koryo)이 있다. 고려항공은 1992년 10월 북한이 항공 근대화라는 취지로 종래 조선민항을 분리·독립시킨 것으로 노선, 항공기, 사무소 등은 조선민항시설의 것을 그대로 승계하고 있다.

이 밖에도 북한에는 1991년 3월 설립된 금강산국제항공(Air Korea)이 있는데, 동사의 구체적 현황은 알려져 있지 않고 있다. 북한에 취항하고 있는 외국항공사는 러시아의 아에로플로트 항공과 중국 북방항공사 등 2개 뿐이다. 현재 일본과는 1992년 1월 항공협약을 체결한 이래 매년 이를 갱신하는 형태로 상호 부정기 노선이 취항하고 있다.

46) 한국관광공사, 「북한지역 관광상품 개발방안」, p. 28.

47) 평양-모스크바-베를린(주1회), 평양-모스크바-소피아(주1회), 평양-하바롭스크(주1회), 평양-베이징(주2회) 그리고 평양-방콕(주1회)이다. 북한이 처음 외부 세계와 연결한 항공노선은 1959년에 평양-북경, 평양-모스크바 노선이었다. 그 후 1988년 모스크바-불가리아의 소피아 노선을 연장 운항하였으나 1992년 모스크바-평양 노선의 이용실적이 극히 저조하여 2주 1편으로 운항하고 있다. 이들 정기노선에 취항하는 항공사는 러시아 아에로플로트(Aeroflot), 중국민항(CAAC), 북한의 고려항공 뿐이다.

북한은 일본을 유망한 관광시장으로 인식하여 일본과의 정기노선 운항에 적극적인 자세를 보이고 있으나, 일본은 북한의 관광 수용태세의 미비점과 한국과의 관계를 들어 적극적이지 못한 편이다. 따라서 일본 주민의 북한관광은 중국을 경유하여 이루어지고 있으나, 여행접속이 원활하지 않고 여행시간이 길어 큰 호응을 얻지 못하고 있다.⁴⁸⁾ 대만과 북한간에는 아직 쌍방 항공협정이 체결되어 있지 않았기 때문에 정기노선 취항이 이루어지지 않고 있다.

한편 국내 항공은 여객 등 수송수요 부족과 빈약한 공항 사정으로 발달되어 있지 못한 상태다. 1958년 이후부터 평양(순안)-함흥(선덕)-청진 구간이 하루 1회 정기 혹은 부정기적으로 운항되고 있는 정도이다. 백두산 관광객의 수용을 위해 순안-혜산시간 부정기 노선이 운항되고 있다.

그외 지방공항으로는 신의주 및 청진공항과 원산, 삼지연, 혜산, 어랑, 개천 등 총 33개가 있으나, 대부분 군·민 겸용 소형비행장이다. 제트여객기의 이착륙이 가능한 곳은 총 8개에 불과하며, 국제공항으로는 1955년에 건설된 순안비행장이 유일하다.

<육상분야>

육상을 통한 북한 관광은 중국과 러시아를 통한 도로와 철도를 통해 이루어진다. 한·중 국경인 압록강과 두만강은 교량으로 연결되어 있으며, 한·러 국경을 잇는 두만강 하구의 교량도 물자와 여객을 수송하는 국제열차와 자동차가 통행하고 있다. 이 도로와 철도를 이용하는 관광객은 중국인과 조선족 단체관광객들이 주를 이룬다. 이들은 만

48) 북한은 일본 항공기가 동해 경유 최단거리가 아닌 시베리아 하바로프스크를 경유한 평양으로의 취항을 요구하고 있다.

주 단동을 출발하여 신의주를 경유, 묘향산을 관광하거나 신의주 주위를 관광한 후 만주 집안에서 압록강을 건너 만포지역을 관광한다.

중국과 러시아로 운행되는 국제 철도노선은 현재 신의주-단동, 남양-도문, 두만강-햇산의 3개 노선이 있다. 중국 북경행 열차는 평양에서 주 4회, 모스크바행 열차는 주 3회 운행되고 있다.

최근 공개된 북한의 전국 철도망 노선도와 국제열차 시각표에는 평양과 신의주, 원산, 두만강 등 북한 전역의 철도망이 수록되어 있으며, 평양-두만강 등 각 구간을 오갈 때 아침·점심·저녁 등 도시락이 오르는 역 이름까지 수록되어 있다. 또한 평양으로부터 북경, 모스크바 등 중국과 러시아를 중심으로 국제철도노선의 열차별 출발 및 도착시간, 소요시간 등을 명기하고 있다. 평양-북경행은 22시간, 그 반대 방향인 북경-평양은 23시간 7분이 걸리며, 평양-모스크바행은 8~9일간이 소요되고 있다.⁴⁹⁾

철도를 통한 국내 관광지로의 연결은 지세가 험해 서부지역을 제외하고는 접근이 어렵다. 북한의 철도는 광궤와 협궤가 병존하고 있는데, 협궤는 산간지역에 주로 부설되어 있다. 북한은 1958년 평원선 전철화 이후부터 본격적으로 경사가 심한 산악지대의 전철화와 함께 철도운영의 효율성을 높이기 위해 770km의 협궤구간을 표준화하였다. 그러나 전체 철도노선의 약 98%가 단선이기 때문에 열차운행빈도가 높아질수록 정차장에서 대기하는 시간이 많고, 시설이 노후화하여 철도운영의 효율성이 크게 떨어지고 있다.

철도는 주로 평양을 중심⁵⁰⁾으로 각 지방과 연결되어 있는데, 외국 관광객들은 주로 국제철도로 이용되는 신의주-평양 구간과 평양-개성

49) 「연합통신」, 1997.3.5

50) 평의선(평양-신의주), 평원선(평양-원산), 평덕선(평양-덕천), 평남선(평양-남포), 평라선(평양-함흥-청진) 등이 있다.

구간을 이용한다. 시베리아 횡단 철도(TSR)는 러시아 연해주를 경유하여 청진-함흥-원산-평양으로 연결되나, 이를 이용하는 여행자가 거의 없어 주로 화물수송에 이용되고 있다. 최근 금강산 개발과 개방을 앞두고 기존의 동해북부선 철도(원산-고성)를 복구하였는데, 이로써 금강산 지역 관광은 평양-원산간의 고속도로와 함께 다소 편리해졌다.

북한의 도로⁵¹⁾ 포장율은 약 8%에 지나지 않는다. 포장도로는 동서로 평양-남포간 약 43km의 왕복 4차선 고속도로와 평양-원산간 205km의 왕복 4차선 고속도로가 있으며, 남-북으로는 평양-신의주(200km 왕복 2차선 1급도로), 평양-개성(170km)의 왕복 4차선 고속도로가 있다. 그외 원산-함흥간 왕복 2차선 120km의 1급도로와 함흥-청진간 왕복 2차선 300km가 있다.⁵²⁾

도시관광은 주로 도보를 통해 이루어지나 자전거와 궤도 및 무궤도전차, 시내버스 및 지하철도 이용되고 있다. 1973년 1단계 공사완성으로 개통된 지하철은 현재 3개노선⁵³⁾이 있으며, 1일 평균 40만명의 승객을 수송하고 있다. 택시는 현재 약 400여대(일반택시 300대, 외국에서 기증받은 고급택시 100대)가 운행되고 있는데, 일반주민의 이용은 거의 없는 편이다.

51) 북한의 도로는 군사전용도로를 제외하고 고속도로, 1급도로, 2급도로, 3급도로, 지방도로 구분된다. 1급도로는 남한의 국도수준에 미치지 못하며 2급도로 이하는 비포장도로가 대부분이다. 김정민, “북한의 군사도로와 운송기재 실태,” 참조.

52) 그 밖에도 평양-평성-순천-개천-희천-강계-만포를 연결하는 1급 내지 2급도로가 중북부를 연결하고 있으며, 함흥에서 김책시-혜산, 청진에서 성진-혜산을 연결하는 도로가 동북부를 연결하고 있다. 서남쪽으로는 남포에서 서해감문을 통해 황해남도 은울을 거쳐 송화-신천-해주로 연결되며, 동-중부쪽으로는 원산-평강-이천-금천-개성이 연결되어 있다.

53) 지하철 노선은 천리마선(봉황-승리-통일-개선-전우-붉은별), 혁신선(광복-건국-황금별-건설-혁신-전승-삼홍-공명-낙원) 및 만경대선(봉화-영광-부흥)이 있다.

<해상분야>

북한에서의 해상수송은 철도운송의 보조적 역할을 담당하는 정도이며, 항만시설과 선박의 노후화로 무역량의 처리에도 미흡한 실정이다. 해상운송은 화물과 군사물품의 수송에 편중되어 있다. 해상을 통한 관광객의 수송은 연안지역을 제외하고는 제대로 이루어지지 않고 있다.⁵⁴⁾

유람선은 일부 구간(압록강 하류, 대동강 하류, 해주, 원산-고성)에 운항되고 있기는 하나, 중국 및 러시아간에 운항되는 것은 없다. 장거리 화객선 중 국외로 취항하는 선박은 북한-일본 구간의 만경봉호(3,573톤), 만경봉 92호(9,300톤), 삼지연호(8,881톤)가 있으며, 모두 월 3~4회 부정기 운항되고 있다. 만경봉호는 북한 원산항과 일본 니이가타(新潟)간에 화객수송을 맡아왔고 일본 거주 조총련 교포들의 북송선으로도 이용되었다.

(3) 위락시설 및 편의시설

관광 진흥을 위해서는 관광객의 소비를 촉진시킬 수 있는 위락시설과 유흥시설이 갖추어져 있어야 하나, 북한에는 국가경제나 가정이 자유로운 행락과 유흥을 즐길 수 있는 공간이 제대로 마련되어 있지 않다.

그러나 최근 들어서 북한은 외화벌이 사업의 일환으로 호텔내부 전문오락시설이나 문화시설을 갖추는데 노력하고 있으며, 특정장소를 외국인 전용공간으로 지정하고, 여기에 슬롯머신, 카지노, 전자오락

54) 북한의 여객선 운항 현황에 대해서는 부록 <표 1> 참조.

실, 댄스홀, 사우나, 골프장, 테니스장, 볼링장, 당구장, 서커스장 등을 설치하여 관광객의 소비를 유도하고 있다.

식당은 평양축전 이후 많이 등장하였으나 대부분 평양에 소재하고 있다. 외국인이 쇼핑할 수 있는 백화점은 평양시내에 6개(평양 제1, 제2백화점, 역전백화점, 아동백화점, 서평양 및 동평양 백화점)가 있으며, 16개의 외화상점에서 쇼핑이 가능하다.

(4) 관광안내

관광안내 전문 안내원으로는 외국인 대상 「관광단동행안내원」과 지정 관광지에 상주하는 「현지안내원」이 있는데, 동행안내원의 역할은 여행자의 관광안내 및 통역과 함께 외국인의 동태관찰과 자유로운 행동을 제지하는데까지 미치고 있다. 대부분의 관광안내원은 조선국제여행사 소속 직원들이며, 통역안내원은 언어권별로 영어, 일어, 중국어, 불어, 독일어, 러시아어, 기타 언어로 나뉘어져 있다. 이들의 대부분이 평양외국어대학 출신자들이며, 호텔종사원과 전문음식점 종사원들은 평양상업대학 관광학과 출신자들이 많다.⁵⁵⁾

나. 관광객 규모 및 관광분야 외국인 투자현황

북한을 방문하는 해외 관광객은 연간 약 7만~11만명에 이르는 것으로 나타나고 있다.⁵⁶⁾ 이 가운데 중국인과 조선족 교포가 약 7만명, 러시아인이 약 1만명, 기타 사회주의 국가, 서방세계, 해외 거주 한국

55) 북한은 1987년 WTO에 가입한 이후부터 평양상업대학(강철구대학)에 관광학과를 신설하고 관광요원을 양성하고 있다.

56) 해외 방문자의 북한 방문규모에 대해서는 부록 <표 2> 참조.

교포가 2만명 정도로 추정되고 있으며, 이들을 통한 관광수입은 연 1억달러 수준이다.⁵⁷⁾ 중국 및 러시아에서 찾아오는 사람 중에는 관광객은 거의 없으며, 절대다수가 단체방문자들로 생필품 거래자가 많다. 이들 단체여행자들은 국경지역(신의주, 묘향산, 두만강변도시, 청진)방문에 한정되고 있다.

일본으로부터 북한을 방문하는 자는 조총련 교포들이 연간 13,000명 정도이고, 일본인은 1,000~2,400명 정도를 차지하는데, 순수 관광객은 이중 약 60%에 달하고 있다. 일본 조총련 교포의 북한 입국은 성묘, 가족상봉, 친지방문, 조총련 학생의 수학여행이 주를 이루며, 그 밖에는 상용 여행자와 친북인사의 북한 방문 목적이다.

한편 북한 주민의 해외 여행자수는 연간 약 9만명을 넘지 못한 것으로 추산되고 있다. 이 중 3분의 2 정도가 동아시아와 태평양지역을 방문하고 그 나머지의 대부분은 유럽을 방문한 것으로 나타났다.⁵⁸⁾

북한지역에 관광부문 투자기업은 지금까지 제일 조총련 기업 이외 서방세계기업은 거의 없는 실정이다. 이는 무엇보다도 내수부문의 잠재력 부족, 해외시장에서의 북한관광에 대한 관심부족에 기인하는 것으로 판단된다. 북한은 관광분야의 투자촉진을 위해 조세감면, 토지대여 등의 조치를 취하고 있으나 투자타당성을 크게 높이지 못하고 있다.

관광분야에 실지로 투자된 외국기업의 자본 규모는 정확하게 나타

57) 1995년도 약 3만명, 1996년에는 약 4만명 정도의 순수관광목적 외국인인 북한을 방문한 것으로 추정되고 있다. 이 중 중국인이 1995년에 약 12,000명, 1996년에는 약 15,000명 정도인 것으로 보인다. 관광객의 대부분은 조선국제여행사를 통해 여행 수속이 이루어졌다. 한국관광공사, 「남북관광 기초자료집」(서울: 웃고문화사, 1997), p. 14.

58) 1996년 통계에 의하면 총 88,338명이었으며, 동아시아태평양 지역이 65,915명, 유럽 지역이 21,637명, 중동지역이 758명, 미국이 28명으로 집계되었다. World Tourism Organization, *Tourism Market Trends: East & Pacific 1986~1996* (Spain: Capitan haya, 1997)

나지 않고 있으나, 나진·선봉지대의 경우 1996년까지 약 492만 달러 정도였던 것으로 알려지고 있다.⁵⁹⁾ 그러나 계약을 체결하고 합의서 까지 체결한 금액은 이 보다 훨씬 클 것으로 보인다. 이 중에는 홍콩의 앰퍼러그룹(Emperor Group)이 1억8천만 달러를 출자해 1997년 2월 1일 이미 착공·건설하는 특급호텔이 있으며, 중국연변 소재 현통그룹과 장춘 소재 기업에 의한 각각 300만 달러 상당의 관광서비스 시설과 관광호텔 사업을 비롯하여, 타이슨사에 의해 투자 완료된 250만 달러 규모의 나진국제호텔이 있다. 나진·선봉 이외에는 일본 조총련 기업이 건설하여 북한에 헌납·제공한 금강산호텔과 1984년 프랑스와 합작투자하여 최근에 완공된 양각도호텔을 들 수 있다.

여행업 분야에서 북한은 일본, 중국, 대만 등의 국가와 협력관계를 이루고 있으나, 그 규모는 극히 미미하다. 일본의 친북한 여행사가 각기 여행상품을 개발하여 일본에서 관광객을 모집한 다음 일본공항을 출발, 북경을 경유, 송객하고 있으나 그 실적은 매우 부진하다. 북한으로의 입국에는 6시간 이상이 소요되며, 북한내부 상황에 따라 여행이 취소되거나 일정변경이 잦아 안심하고 여행할 수 없는 심리적 부담을 주고 있다. 초기에는 관심이 있어 북한을 여행할 의지를 가지고 있었으나, 북한 여행에서 겪는 불만 때문에 최초의 방문이 재방문으로 이어지지 않아 관광수요를 유발하지 못하고 있다. 중국과의 관광교류도 국경선을 넘나드는 당일 관광이 많다. 대만도 1990년대초부터 실리의교와 경협의 모색 차원에서 북한에 관광단을 보냈으나, 방문객실적은 미미한 수준이다.

59) 한국관광공사, 「북한관광교류 기초자료집」, p. 35.

3. 관광자원

가. 관광대상

관광자원은 일반적으로 관광활동을 원활하게 하는 데 필요한 제반 요소를 총칭한다. 관광객의 관광의욕을 유발시키고 관광동기를 충족시킬 만한 가치가 있는 유무형의 자원이 모두 관광자원이다.⁶⁰⁾

관광자원에는 지형·기후·식·동물군 등 다양한 자연경관에서부터 풍속·문화·사적·인물·산업시설 및 관광편의시설에 이르기까지 인적·물적, 문화·역사적 요소가 모두 포함되어 있다. 또한 지금까지는 관광자원이 될 수 없었던 자원도 교통발달, 경제성장 등 사회·경제적 환경변화에 따라 새로운 관광대상이 되는가 하면, 이와는 반대로 기존의 관광자원이 그 매력을 점차 상실해 가는 경우도 있다. 이런 점에서 관광자원은 존재하는 것일 뿐만 아니라 만들어질 수도 있으며 인간의 욕구와 활동에 따라 변할 수도 있다.

관광자원은 넓게 그 형성 원인과 존재 형태에 따라 구분될 수 있는데, 형성원인별로는 자연현상 자체가 자원이 되는 자연적 관광자원과 인간의 노력에 의해서 관광자원으로 가치를 가지는 인문적·인위적 관광자원이 있다. 존재형태별로는 유형관광자원과 무형관광자원으로 구분할 수 있다.

관광자원은 또한 자원의 특성에 따라 자연관광자원, 문화관광자원, 사회관광자원, 산업관광자원으로 분류된다. 관광자원은 일반적으로 단일성 자원보다는 복합적 성향이 강하며, 자연자원이 인문자원과 결합할 때 그 매력과 가치가 더욱 증대된다.

60) 권용우·정태홍·김선희, 「관광과 여가」 (서울: 한울, 1995), p. 63ff.

북한의 관광자원⁶¹⁾을 자연관광지, 문화사적지, 휴양관광지 및 자연 보호구 등으로 나누어 그 특징을 개괄적으로 정리한다.

(1) 자연관광지

북한 내륙 산간지대와 해안지대에는 자연경관이 뛰어난 경승지와 명소가 많다. 금강산과 묘향산과 같이 이미 알려진 명산과 절경이 많으며 명사십리와 몽금포와 견주어도 손색없는 해안이 많다. 도처에 산재해 있는 맑고 깨끗한 호수와 심산계곡은 산간 휴양지로 이용하기에 충분하며, 동서해안의 자연경승지는 수질이 맑고 해안의 모래질이 좋을 뿐만 아니라, 배후지에 숲과 명소를 함께 갖추고 있어 휴양지, 관광지, 해수욕장 등으로 최상이다. 특히 동해안에는 수많은 자연호가 생성되어 있어 훌륭한 관광자원이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 백두산과 금강산 등의 명산지역에는 김일성, 김정일의 이상화를 위한 글씨를 수천 곳의 암벽에 새겨 넣어 자연경관이 훼손되는 사례도 허다하다.

(2) 문화유적지

북한의 문화유적지는 주로 평양일원, 함흥, 개성에 편중되어 있다. 선사유적은 압록강, 두만강, 대동강 유역에서 많이 발견되며, 고구려와 고려, 근세조선의 유적은 평양, 함흥, 개성에 주로 남아 있다. 북한에 현존하고 있는 유적과 문화재 중에는 민족유산으로 잘 보존되어

61) 이에 관한 대표적인 연구로는 한국관광공사, 「북한의 관광자원」(서울: 웃고문화사, 1991); 한국관광공사, 「북한지역 관광상품 개발방안」(서울: 동아월드, 1994), pp. 50~143.; 특히 금강산지역의 관광자원과 관련하여서는 한국관광공사, 「금강산관광개발전략」(서울:웃고문화사, 1994) 참조.

있거나 고고학이나 건축학, 미술학 및 민속학 연구에 귀중한 자료가 많다. 그러나 선사유적과 고구려고분, 산간지역 사찰 등 상당수의 유적과 문화재가 아직 공개되지 않거나 접근이 허용되지 않고 있다. 현재 관광 자원화하고 있는 곳은 평양 및 평양주위의 성곽, 사찰, 고분(동명왕릉, 단군릉) 등으로 그 대상이 한정되어 있다. 외국 관광객들에게 보여주는 대표적 사찰은 묘향산의 보현사와 개성의 관음사 정도이며, 사적지의 경우에도 평양과 그 주변에 있는 유적(성곽, 산성, 왕릉, 누각), 개성의 유적(왕릉, 성곽, 성균관, 고려 왕궁터) 등이다.⁶²⁾

그 밖에도 인민대학습당, 평양학생소년궁전 등과 같은 전시·관람 목적의 인위적 관광자원⁶³⁾들은 북한의 체제선전과 주민사상교육을 위해 사용되고 있다.

(3) 휴양관광지

북한내 명산, 계곡, 해안, 호수, 온천, 약수터, 삼림 등의 지역은 휴양지⁶⁴⁾로서의 여건을 갖추고 있으나, 북한은 대도시와 항구를 중심으로 휴양지를 조성·개발하고 있다. 이 중 평양을 “세계 제일의 숲속의 공원도시”로 개발하고 가꾼다는 방침아래 넓은 녹지공간, 도시미화, 조경, 공원을 조성하고 있다.

62) 한국관광공사, 「북한의 관광자원」, p. 120.

63) 외국인의 주 관광지는 김일성 생가(만경대), 김일성 동상, 천리마 동상, 백두산 밀영, 묘향산친선전탑관(김일선 선물 전시관), 인민대학습당, 평양학생궁전, 김일성 일가시설(김일성 대학, 김정숙 사범대학, 김형직 사범대학, 김일성 광장) 등이다. 위의 책, p. 122.

64) 북한은 휴양지라는 표현을 사용하지 않고 휴양소, 정양소, 가족휴양소로 부르고 있는데, 이곳에는 숙박시설에 해당하는 휴양각, 야영각, 숙영각, 병원(물리치료실, 진료실, 집단치료시설), 욕실, 체육실, 오락실, 영화관, 도서관, 식당, 편의시설 등을 갖추고 있다. 대표적 휴양지로는 시중호만(待中湖畔), 주을(朱乙), 삼방(三防), 마전(麻田), 외금강(外金剛), 온정(溫井) 등이 있다.

북한 전역에는 52개소의 온천이 있다고 알려지고 있으나⁶⁵⁾ 아직 개발되지 않는 온천까지 포함하면 이보다 훨씬 많을 것으로 짐작된다. 대부분의 온천은 주민의 건강관리를 위한 휴양소와 정양소로 이용되나, 외국인에게 공개되는 곳은 거의 없다.

나. 주요 관광지

앞서 언급한 바와 같이 북한은 관광자원을 크게 자연경승지역(내륙, 해안), 문화사적지역(평양, 함흥, 개성), 휴양관광지역(관광도시, 온천도시, 휴양지) 등 3지역으로 나누고 있다. 백두산과 금강산, 묘향산 및 칠보산 등은 자연경관지로, 평양, 개성, 함흥 등지는 역사문화도시로 그 밖의 주을이나 시중호반, 마전 등은 휴양관광지역이 될 수 있다. 여기에다 대외개방과 관련된 지역을 관광지로 추가할 수 있는데, 남포, 원산, 청진 및 나진·선봉 지역 등 외국선박출입 가능지역이 여기에 포함된다.⁶⁶⁾

이 중에서 남북관광협력 가능성이 가장 큰 지역은 남한의 설악권과 인접한 원산-금강산권, 북한이 자유경제무역지대로 선포한 나진·선봉지역을 비롯하여 현재 남북한을 잇는 항로개설 협상이 이루어질 경우 북한지역으로부터의 접근이 가능한 두만강-백두산 지구가 될 것이다.

그 외에도 최근 북한이 관광업의 발전을 촉진하기 위해 4대 신관광지구의 하나로 건설할 것을 계획하고 있는 신의주 압록강 유역과 함북 칠보산 등을 들 수 있다.⁶⁷⁾

65) 북한의 주요온천에 대해서는 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」, p. 103 <표-25> 참조.

66) 위의 책, pp. 84~110 참조.

(1) 백두산지구

백두산은 다종 다양의 관광자원을 가지고 있을 뿐만 아니라 특이한 고산지대 풍경을 갖추고 있다. 온대에서 한대에 이르기까지 다양한 산림식물군과 철따라 피는 꽃, 설경 및 기암절벽, 폭포, 온천지 등은 한마디로 자연관광의 모든 요소를 갖춘 천혜의 명승지이자 세계적인 자연보호구역이다. 330여가지의 식물이 자라고 있으며, 1,100여종의 동물이 있는 하나의 「자연동물원」이나 마찬가지로이다.⁶⁷⁾ 백두산은 북한 명승지 제19호로 지정되어 있으며, 천지는 제351호, 삼지연은 제347호로 지정되어 있다.

북한은 백두산을 관광자원의 분포상태에 따라 6개 소지구, 즉 ① 백두산 천지지구 ②백두산 밀영지구 ③무두봉·간백산지구 ④삼지연·리명수지구 ⑤대홍단·무봉지구 ⑥해산·보천지구 등으로 나누고 있다. 또한 자연경관적 특성에 따라 3개 경관군(景觀群), 11개 경관형(景觀形), 33개 경관아형(景觀亞形)으로도 구분해 놓고 있다.

북한은 백두산에 이르는 교통망을 정비하고 숙박시설을 확대·건설하는가 하면 각종 백두산 특산품을 개발·판매하고 있다. 백두산에는 대소산봉이 20개 이상 있는데, 백두산 답사자들의 편의를 위해서 지난 1989년 향도봉까지 「지상궤도식」 케이블카(향도봉호)를 설치하였으며, 최근에는 남쪽 산능선을 넘어 천지에 이르는 정상에까지 케이

67) 북한이 새 관광지구로 건설·계획하고 있는 4개 지역은 ①기존의 「나진·선봉 자유경제무역지대」를 비롯하여 ②회령·온성 등 북부 국경도시 중심의 두만강지구, ③신의주 중심의 압록간 유역, ④함북 칠보산 등의 지역이다. 이를 위해 북한은 최근 태국, 일본, 중국, 홍콩 등 회사들과 부두, 통신망, 관광호텔, 병원, 구락부 등 일련의 기초시설 건설 투자협정에 서명했으며 앞으로도 이들 새 관광지구 개발 및 건설에 대한 외국의 투자와 참여를 적극 환영하고 있다고 말하고 있다. 북한 국가관광총국장 황봉혁의 말을 인용한 중국 인민일보 보도, 「연합통신」, 1997.4.16.

68) 통일원, 「북한의 자연지리와 사적」(서울: 통일원, 1994), p. 322.

블카를 설치하였다.⁶⁹⁾ 이로써 백두산 관광에는 삼지연까지의 관광철도, 그 다음은 산간도로, 천지까지는 다시 케이블카를 이용하는 철도-산간도로-케이블카의 입체적 관광 교통편의가 제공되고 있다.⁷⁰⁾ 삼지연 일대는 호수를 중심으로 레크리에이션, 스포츠, 숙박, 휴양시설 등이 마련되어 있으며, 배사면에는 스키장으로, 고산기슭은 등반코스로 이용되고 있다.

북한이 백두산 관광개발에 주력하는 이유는 천혜의 자연조건을 이용하여 적은 투자로 많은 외화를 벌어들일 수 있다는 점과 함께 백두산 일대에 날조된 김일성·김정일의 혁명사적지 등을 통해 북한을 선전할 수 있는 점 때문인 것으로 보인다.⁷¹⁾

그러나 백두산 지역의 실제 관광개발은 북한 정치체제의 폐쇄성과 현대적인 관광시설을 마련하는데 필요한 자본과 기술부족 때문에 그 개발은 아직도 극히 미진한 상태다. 북한은 이 지역을 혁명사적지 순례 대상지로 개발하였으나, 관광객을 위한 전반적인 수용시설은 크게 부족하다.⁷²⁾ 백두산은 김일성 혁명사적지로는 답사가 가능하나 고급

69) '백두산 무지개다리'로 불리는 이 케이블카의 부설을 위해 북한은 향도봉 기슭에서 천지에 이르는 1.3km(40~50도 경사)에 높이 4~34m규모의 삭도탑 9개를 세우고 백두산정에 600m²의 관측실 건설을 추진하였다.

70) 철도와 도로는 긴 산간도로와 험준한 지세로 인해 여행시간이 많이 소요되며 항공편은 삼지연 간이공항이 있으나 흑한기(10월-이듬해 3월)에는 강풍과 폭설로 접근이 어렵다.

71) 실제로 백두산은 최정상에서부터 김일성·김정일과 그 가계 인물들의 혁명역사를 실증시키기 위한 갖가지 구조물로 뒤덮여 있다. 1985년 1천2백~2천미터급 이상의 백두산 전 지역이 「백두산혁명전적지 특별보호구」로 지정된 이래 백두산에는 현재 6개의 혁명전적지 및 사적지, 13개의 밀영(빨치산 비밀근거지)이 조성되어 있으며, 김일성 대형 동상 3개를 포함하여 3백여개의 혁명사적비, 8개의 혁명 박물관·혁명 사적관 등이 건립되어 있다. 그 밖에 4백여점의 구호문헌과 1천2백여점의 혁명유적·유물 등이 보존되어 있다.

72) 만약 나진·선봉지구를 경유한 관광코스가 개설된다고 하더라도 백두산을 들리는 관광객은 중국측 백두산을 방문할 것으로 판단된다. 이와 같은 사정 때문에 국내 기업들은 중국측 백두산구역에만 투자관심을 보이고 있다. 윤창운, “남북한 관광협력 방안 -관광지 개발과 협력사업-,” 한국토지공사, 「토지

숙박시설은 없고 근로자, 대학생, 소년을 위한 집단 숙박시설(3동), 휴양소, 야영장이 있다. 호텔은 삼지연호텔(32실)이 있다. 위락시설로는 스키장, 스케이트장, 삼지연호반 보우트 놀이 시설이 있다. 백두산 천지 두 곳에 온천수가 용출하고 있으나 미개발 상태이며, 삼지연 읍내에도 온천이 있다.

백두산권은 아직도 개발 여지가 상당히 많다. 고급 숙박시설의 확충과 함께 온천수 개발도 가능하며, 두만강 하류지역과 백두산 일대의 자연자원을 연계시키는 관광코스도 개발할 수 있다. 이를 위해서는 온성-회령-무산-삼지연을 연결하는 철도 건설이 필수적인 것으로 보여진다.

남한이 백두산을 관광지로 개발하는데 참여하는 것은 현재의 남북관계에서 쉬운 일이 아니다. 동계 스포츠, 산악관광, 휴양을 내용으로 한 대단위 스포츠 단지(스키장)나 휴양지 개발을 위한 투자를 기대해 볼 수 있으나, 백두산이 내륙에 위치해 있기 때문에 접근성이 좋지 않다.

백두산을 관광지구로 개발하기 위한 방법의 하나로는 현재 UNDP가 추진하고 있는 두만강 유역 및 이 지역 산림자원의 공동개발에 참여하여 백두산 지역의 온천개발과 함께 교통망 확충 및 관광지구 내 숙박 및 위락시설 등을 고려해 볼 수 있다.

북한은 현재 광천자원의 효과적 개발을 위해 「광천탐사대」를 조직하여 체계적인 조사연구사업을 추진하고 있다. 백두산 개발과 연계시켜 남북한이 공동으로 온천을 개발, 관광자원으로 확보할 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

(2) 금강산지구

금강산은 바다, 해안, 산악으로 연계되어 있어 백두산이나 묘향산보다 더 다양한 관광자원을 가지고 있다. 금강산이 위치한 동해안에는 자연호가 잘 발달되어 있으며, 통천군과 고성군의 해안선은 바위 절벽과 암석군으로 이루어져 해안절경을 연출하고 있다. 바다 해수작용에 의한 기암, 해식동굴, 바위섬도 많은데 그 중에서도 총석정해변, 해금강, 해만물상, 국도 등이 대표적인 자연경승지로 꼽힌다.

금강산 주변의 개발 적격지로는 동해안에 연해 있는 외금강, 송전, 금란산, 시중호 일대다. 이 일대는 접근성이 양호하여 도로(해안도로, 고속도로), 철도, 항로(여객선 운항)를 선택적으로 이용할 수 있는 이점이 있다.

북한은 금강산의 보전과 개발에 큰 관심을 보이고 있다. 금강산을 백두산과 함께 대표적 명산으로 지정하고 이 지역 자연풍치와 조화를 이룰 수 있도록 문화시설과 건물을 개발·관리해 오고 있으며, 외금강의 자연경승 보전에 장애가 되는 일체의 행위를 금지시킨 바 있다.⁷³⁾ 그 밖에도 금강산의 문화유물과 유적을 보호할 수 있도록 조치하였다. 6.25 동란시 소실된 외금강 신계사에 특수박물관을 설치하여 이 지역내 분산된 유물을 보관하여 상설전시토록 하였으며, 표훈사, 정양사, 보덕암, 불지암, 금장암 사자탑 등을 복원하였다. 금강산 입구에 해당되는 온정리를 1953년 휴양도시로 지정하여 산악여행에 편의를 제공하고 있다.

73) 금강산내 기존 광산(텡스텐, 금광)을 폐광 조치하고, 자연보호구를 지정하였다. 또한 이 구역내에서의 수렵, 방목, 도벌, 무허가 건축을 금지하였으며, 유용 동식물 보호증식과 물고기 방류, 조류서식, 새집짓기 등 금강산보호관리에 관한 규정을 제정·시행하고 있다. 한국관광공사, 「금강산 개발전략」, pp. 159~160.

북한은 현재 금강산 지역을 독자적으로 종합개발하는 계획을 수립·시행하고 있다. 원산·금강산종합개발계획의 일환으로 추진되고 있는 금강산 종합개발계획(*Feasibility Study of Kumgangsan Tourist Development*)에 의하면 북한은 이 지역을 3단계로 나누어 자연경승관광, 휴양관광(외금강 온정리 온천지구와 창터 송림지구, 시중호 휴양지구), 산악관광(등반, 스키장)을 비롯하여 골프장, 유람선 및 보우트놀이(시중호, 삼일포, 연안해역), 바다낚시, 해수욕, 향토음식 등을 즐길 수 있는 지역으로 개발하고 있는 중이다. 원산(송도원지구), 통천(시중호 휴양지), 고성(온정리, 삼일포)을 잇는 동해안 고속도로포장과 동해북부철길(원산-구읍리)을 부설하는 제1단계 개발사업은 이미 완료한 것으로 알려지고 있다.

금강산 개발과 관련하여 관광소비는 오히려 원산지역에 치중될 것으로 판단된다. 이는 원산이 금강산의 관문이며 지리적으로 투자 입지조건이 양호하기 때문이다. 원산지구는 북한의 대외창구구실을 하는 항구로 원산만 수역내 송도원, 송천지구, 명사십리가 유명하다. 북한은 원산지역을 자유경제무역지대로 선포하고 이 지역의 외국인 투자를 희망하고 있으나, 아직 외국자본투자실적은 없는 것으로 평가된다.

금강산 지역이 관광지로서 각광을 받고는 있으나 실제 관광지로서의 역할을 하기 위해서는 다음과 같은 문제점이 해결되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 이 지역의 접근성을 높이기 위한 금강산 북부지역의 공항건설이 요구되고 있다. 외국관광객이 평양 순안 공항에 내려 300Km 떨어진 금강산으로 여행하는 것은 불편하다. 금강산 근처에 민간공항이 없는 한 금강산 개발, 관광객 유치, 투자유치에는 매력이 없으며, 관광수요가 늘어나는 데에도 한계가 있다.⁷⁴⁾

둘째, 관광지와의 연결되는 다른 북한 항구와 마찬가지로 관광객

선의 기항이 보장되어야 한다. 금강산지구의 바닷쪽 관문은 고성이나 현재 군항과 어항으로 이용되고 있다. 북한 주민을 위한 연안 화객선이 원산-고성 구간에 운항되고 있기는 하나, 이 항구가 관광객을 유치할 수 있기 위해서는 항구의 군사적 목적이 배제되어야 한다. 북한이 고성항이나 원산항을 외국 여객선이 기항할 수 있는 항구로 개발하고자 하는 의도는 고성항을 취약지역으로 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다.⁷⁴⁾

셋째, 동해안 철도와 도로의 연결·복구가 이루어져야 할 것이다. 최근 북한은 금강산을 일주하는 관광도로를 기존 도로와 연결시켜 완성하였는데, 도로가 비포장도로이며, 하절기 및 동절기의 관광도로로 적합하지 않다. 1997년 3월 현재 북한은 고성-온정역 건설의 12km의 구간 완성에 주력하고 있는 것으로 알려지고 있다. 남대천-태천 다리를 포함한 수십개의 철다리 공사와 약 200개의 작은 구조물 공사가 이루어지고 있다. 동해안 도로를 연결시킨다면 금강산에의 접근성은 크게 향상될 수 있을 것이다.

넷째, 금강산 주위의 군사시설에 따른 지역통제가 해제되어야 한다. 금강산 주위에는 북한군의 군사기지가 있는 바, 관광지구로서 개발될 지역이 군사기지와 인접해 있을 경우, 통제 대상지역이 될 것이 분명하다. 현재 알려지고 있는 북한의 군사기지는 원산(해군, 공군), 송전(해군), 장전(해군), 구읍리(공군), 현리(공군) 등이다. 외부에서 금강산으로 접근하는 루트는 주로 원산-고성 국도인데, 현재 이 국도 좌우와 동쪽 삼일포 이남지역은 통제를 받는 곳이다. 내륙으로의 20km 이내 해안선 일대가 외국인 출입이 통제되는 곳인 점을 감안하면 금강산 주위지역에는 특별히 허용한 곳(시중호, 삼일포)을 제

74) 위의 책, p. 151.

75) 위의 책, p. 152.

의하고는 자유로운 출입이 용이하지 않다.

마지막으로 금강산의 자연경관을 훼손하는 행위가 중지되어야 할 것이다. 북한은 바위에 후대들에게 물려줄 좋은 구호를 새기는 것이 나쁘지 않다는 김일성의 뜻을 받들어 금강산 뿐만 아니라 전역의 명소에 글자를 새기고 있다.⁷⁶⁾ 바위에 깊게 글자를 새기고 붉게 도색함으로써 자연경관을 크게 해치고 있다.⁷⁷⁾

(3) 나진·선봉지구

1991년 12월 28일 정무원 결정에 의거 자유경제무역지대로 선포된 나진·선봉 지구는 북한·중국·러시아의 국경과 접하는 두만강 하구와 연결되어 해양진출의 관문으로서 통상, 산업, 관광, 해상 운송업 면에서 중요한 기능을 갖고 있다. 또한 이 지대는 북한이 최초로 외국인 투자, 거주, 관광진흥지구로 지정한 곳이기도 하다. 주변의 함흥지구에는 역사적 문화자원, 사적지를 비롯하여 동흥산, 마전휴양지, 서호 등 자연경승지가 다양하게 분포되어 있다.⁷⁸⁾

나진·선봉지역이 자유경제무역지대로 지정된 이후 북한은 1993년부터 2010년까지 이 지대를 3단계로 나누어 개발할 것을 계획하고 있다. 제1단계(1993~1995)에서는 기존의 철도, 도로, 항만 등의 인프라 시설을 보수·확장함으로써 이 지대가 국제화물 중계기지로서 역할을 할 수 있는 최소한의 기반을 조성하고, 제2단계(1996~2000)에서는

76) 1997년 9월 3일 한국 대학교 교육협의회 주최 대학총장세미나에서의 황장엽 씨 증언.

77) 김일성 우상화 글귀 새기기 사업으로 1993년까지 67개소에 4,000자의 글귀가 암벽에 새겨졌다고 한다. 글자들은 주체, 자립, 자위, 속도전, 적기가, 선동구호 등이며 한결같이 붉게 채색되어 있다.

78) 나진·선봉지구 구체적 관광자원에 대해서는 한국관광공사, 「북한의 관광자원」, pp. 284~287 참조.

이 지대가 동북아시아의 교류거점으로서 역할할 수 있도록 계획하고 있다. 그리고 마지막 제3단계(2001~2010)에서는 이 지역이 현대적인 국제교류의 거점으로서 충분한 기능을 수행할 수 있도록 계획하고 있다.

현재 북한이 이 지역에서 추진하고 있는 관광분야 사업으로는 지대내 사회간접시설의 확충과 호텔건설을 위한 합영사업이 있다.

북한은 첫째, 이 지역 일대의 항만 현대화, 통신, 전철, 도로확장 및 포장 등 사회간접자본 확충을 위해 40억달러 이상을 투자해 400km의 두만강 순환철도(청진-나진-선봉-회령-고무산)를 전철화하는 것을 비롯하여, 청진-나진-선봉-두만강역과 두만강역-새별 구간의 기존도로를 고속도로화 하고 있다. 또한 40만Kw, 1억6천만달러 상당의 발전소 건설과 함께 4억4,500만달러에 달하는 북부 고속도로 6개구간을 건설하고 있다.

둘째, 나진-선봉 기점의 국제교통로 개설을 추진하고 있는데, 나진-선봉을 기점으로 하는 아시아 횡단열차의 철도부설이 그것이다. 북한은 지난 1997년 5월 29일 유엔 아시아-태평양경제사회위원회(ESCAP) 제53차 총회에서 나진-선봉 자유경제무역지대와 연결되는 아시아횡단 철도문제에 대해 ESCAP의 지원을 요청한 바 있다.⁷⁹⁾

그 밖에 선봉 비행장건설을 위해 북한은 홍콩의 폴 아이티시사와 1997년말까지 합영회사를 설립할 계획에 있는 것으로 알려지고 있으

79) 북한은 ESCAP각료급회의에서 ESCAP이 추진중인 아시아 횡단열차에 깊은 관심을 나타내고 이 횡단철도의 수송능력과 효율성을 제고하기 위해서는 나진-선봉이 기점이 되어 중국, 몽골, 카자흐스탄, 러시아, 유럽 등지로 이어져야 함을 강력히 주장한 바 있다. 즉 아시아 횡단열차의 역내 미연결 구간 개통을 위해서는 나진-선봉 지역이 우선적으로 고려되어야 할 사안임을 강조하였다. 그러나 나진-선봉이 기점이 되기에는 간북산이 중간에 가로놓여 애로사항이 많다. 아시아 횡단열차가 제 기능을 발휘하기 위해서는 부산이 그 기점이 되어야 한다는 주장도 있다. 1997년 10월 24일 한국관광공사의 윤창운 실장과의 대담.

며, 1997년 3월부터 홍콩의 신동북아사가 추진하는 평양·나진·연길을 잇는 헬기운항사업에도 참여하고 있는 것으로 알려지고 있다.

셋째, 나진·선봉 자유경제무역지대내 관광호텔과 휴양시설 건설을 위해 외국기업의 투자를 유도하고 있다.⁸⁰⁾ 북한은 외국기업의 대북한 투자중 최대 규모인 1억8천만달러의 홍콩자금을 유치하는데 성공, 홍콩의 영황그룹을 통해 이 지역에 「영황호텔」을 건설하기로 하고 이미 지난 1997년 2월 1일 착공식을 거행한 바 있다. 제1단계로 5천만달러를 들여 객실 1백개 규모, 제2단계에서는 1억3천만달러를 투입, 카지노와 기타 위락시설을 갖춘 복합리조트단지를 건설할 계획이다.⁸¹⁾

넷째, 지난 1997년 2월말부터 북한은 그동안 평양의 중앙정부가 관장해오던 외국인의 나진·선봉방문 허가업무를 「나진·선봉특구행정경제위원회」에 이관하여 이 위원회가 발급한 「관광허가증」을 소지한 외국인은 누구든지 초청장이나 비자없이 이 지역을 방문할 수 있도록 했다.⁸²⁾ 이는 이 지역을 통해 장차 한국 관광객을 비롯한 서방 관광객과 백두산 방면 관광객을 유치하려는 의도도 담고 있다고 보여진다. 현재 남북한간에는 북한 「나진·선봉 자유경제무역지대」에 대한 방북을 전면 자유화하고 나진·속초간 카페리선을 운행하는 등의 남북 여객직항로를 개설, 백두산 중국지역의 백두산 관광루트를 개설하기 위한 협상이 중국을 포함하여 추진되고 있다. 동 사업이 성사될 경우 기업관계자는 물론, 실향민 등의 자유로운 나진·선봉지역의 왕래가 가능해질 수 있을 것으로 판단된다.

북한이 관광지로 개발하고자 하는 나진·선봉지역은 관광 특구로서

80) 나진·선봉지역에는 조선족들이 투자해 이미 개업했거나 건축중인 숙박업소는 7층규모의 3성급 나진호텔 등 7개와 북한이 건설한 남산여관, 비파여관이 있다.

81) 「연합통신」, 1997.2.18.

82) 「세계일보」, 1997.4.4.

는 너무 북쪽으로 치우쳐져 있으며, 기후조건도 좋지 않아 접근성이 나쁘며, 아직 기반시설도 부족할 뿐만 아니라 입지 조건면에서도 양호하지 못한 편이다.

남북관계의 진전이 이루어질 경우 나진·선봉 지대와 함께 이 지역 주변과 연계한 관광은 그 실현성 면에서 가장 확실한 곳으로 평가된다. 또한 이 지역을 경유한 백두산 관광도 그 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 단기적으로 나진·선봉지구는 백두산 관광 및 중국, 러시아 방면으로 관광을 떠나는 사람을 위한 숙박, 위락시설 투자에 한정될 것으로 보이며, 관광분야의 투자와 관련하여서도 남쪽에 위치한 원산, 금강산 지역에 비해 투자가치가 떨어지는 것으로 평가된다.⁸³⁾

(4) 기타지역

앞서 언급한 지역 이외에도 관광개발 가능성이 큰 지역은 우선 숙박시설, 편의시설, 놀이시설, 문화시설이 많이 갖추어져 있고 주위에 자연경승지가 많은 평양·남포지구를 들 수 있다. 김일성 위상화 시설에 가장 많은 투자가 이루어져 있는 이 지역은 관광투자 입지조건 면에서 북한내에서 가장 양호한 편이다.

북한이 관광객 유치에 위해 평양을 관광특구로 지정하는 것은 정치적 측면에서 부담이 될 것으로 판단되나, 평양의 외항인 남포의 일정지구는 관광특구로 지정할 가능성이 크다. 현재 북한은 대동강 하구 와우도에 선원들을 위한 전용 위락지구를 마련하여 외국인들의 자유로운 관광활동을 허용하고 있다. 이 지역을 사실상 관광특구로 볼 수 있으나 호텔, 유흥시설 이외 투자가 거의 없다.

83) 윤창운, “남북한 관광협력 방안 -관광지 개발과 협력사업,” p. 109.

두번째로 개발 가능성이 높은 지역은 역사, 문화, 경승자원을 갖추고 있으며, 서울에서 1시간 30분 정도의 거리에 위치한 개성지구를 들 수 있다. 개성지구에는 사적문화관광자원으로 공민왕릉, 선죽교, 만월대(고려 왕궁터), 남대문, 성균관, 송양서원, 대흥산성, 대흥사, 관음사 등이 있으며, 일반관광자원으로는 고려박물관, 개성자수공장, 민속놀이장, 인산농장, 개성식물원, 개성백화점(토산품 판매점), 통일각(전통민속음식점), 박연식당(전통민속음식점)이 있다. 자연경승지로서는 박연폭포, 천마산, 송악산이 있다. 숙박시설로는 개성민속여관촌(20동 100실, 99간 한옥), 자남산호텔(43실)이 있다. 개성지구가 관광특구로 지정될 경우에는 합의된 통로(회랑지대)를 통해 남한으로부터의 출입이 가능할 수 있을 것이다.

세번째로 금강산, 묘향산과 함께 북한을 대표하는 자연경승지로 묘향산 및 칠보산 지구를 들 수 있다. 특히 묘향산지구는 자연경승이 수려하고 사적이 많으며 주위에 관광호텔, 온천, 편의시설들이 많이 개발되어 있다. 평양에서 열차와 자동차로 연결되어 접근성이 좋아 외국관광객이 많이 들리는 곳이다.

묘향산은 평안북도 향산군에 소재해 있으며 자연경승과 불교사적을 결합한 관광자원으로 관광객에게 널리 소개되고 있다. 외국인을 위한 관광대상지와 코스에 거의 대부분 포함되고 있으며, 최근 중국인 관광객을 위한 관광지로도 지정된 바 있다. 중국 관광객들의 묘향산 방문코스는 단동-신의주-묘향산이다. 주요 관광자원으로는 사적문화자원으로 보현사, 영산전, 상원암, 불경대, 축성전, 팔만대장경각이 있으며, 자연경승지로는 묘향산의 비로봉, 오선봉, 백운대, 석가봉, 법왕봉, 인호대, 향로봉, 천태봉, 진귀봉, 원만봉을 비롯하여 용연폭포, 은하폭포, 구충폭포 등이 있다.

칠보산은 함경북도 명천군에 소재하며 금강산에 이어 제2의 명산

으로 불리운다. 내칠보, 외칠보, 해칠보지역으로 나뉘어 있는 칠보산 지구는 자연경승이 빼어나고 서식 희귀식물이 많아 자연보호구로 지정되어 있다. 전반적 산세가 금강산을 닮았고 골이 깊고 기암괴석으로 이루어져 있다. 동해안에 면한 해칠보는 운만대, 홍문(무지개 바위), 월문, 촛대바위, 송도, 현수암, 금강굴, 황진온천, 청계골, 용소계곡, 내칠보는 노적봉, 형제바위 등 기암괴석으로 이루어져 있다.

북한은 최근 칠보산을 세계적 관광지로 개발할 것을 선언한 바 있다. 지금까지는 백두산을 비롯하여 금강산, 묘향산, 구월산 및 지리산이 5대 명산에 들었으나, 김정일이 1996년 6월과 11월 칠보산을 직접 방문한 후 칠보산을 「인민의 문화 휴양지, 세계적인 관광지」로 개발하겠다고 공언하였다.⁸⁴⁾ 최근 진입도가 포장되어 접근성이 향상되었으나 숙박시설은 미비하다.

다. 관광상품 및 코스

(1) 관광상품

일반적으로 관광상품이라 함은 관광자원(소재, 요소)을 소비자인 관광객에게 판매하기 위해 제요소를 결합하여 만든 것을 말한다.⁸⁵⁾ 제요소에는 보고, 즐기고, 먹는 것을 만족시키는 정신적, 물질적인 것과 함께 여행자가 쉬고, 숙박하고, 즐겁게 시간을 보내는 공간적 요소 및 장소를 이동하는 데 이용되는 교통수단까지도 포함된다.

북한에서 발행된 「조선관광안내」에는 9지구, 42구역, 188명승 유적·기념비가 소개되어 있으나,⁸⁶⁾ 실제로 외국인 관광객에게 개방된 관

84) 「동아일보」, 1997.3.17.

85) 한국관광공사, 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」, p. 227.

광코스는 크게 한정되어 있다. 관광지역으로는 백두산, 금강산, 묘향산 등의 명산과 평양, 남포, 개성, 판문점 휴전 회담장과 원산 등지이다. 「조선관광안내」에는 이 밖에도 실제로는 정기 관광코스에 들어가 있지 않은 신의주, 청진, 함흥, 해주, 신천 등의 도시가 소개되고 있기는 하다. 관광대상지로는 지하철, 서해갑문 등 일부 산업시설과 함께 인삼밭, 박물관, 동식물원, 사적지(산성, 사찰, 왕릉, 고건물), 위락지(종합놀이터, 해수욕장), 판문점을 포함한 김일성 위상화와 북한경제 선전을 위한 문화시설 및 상징물 등이 소개되고 있다. 해외시장에 소개되는 관광상품은 그 품목수가 많지 않으며, 대부분 중국 지역관광과 연계된 관광상품이 많다. 관광상품의 내용도 극히 한정된 대상을 소재로 김일성 위상화 시설을 포함한 평양시 관광과 묘향산의 보현사, 금강산 외금강지구, 원산의 송도원, 개성의 공민왕능 및 박연폭포, 판문점과 함께 1990년부터 부분적으로 허용된 백두산 등이다.

이와는 별도로 북한은 지역과 문화특성에 맞는 전문관광프로그램도 개발하고 있는데, 그 중에는 동의치료관광, 조선말 배우기 관광, 태권도관광, 백두산천지생물조사관광이나 백두산화산대지질연구관광 등 특정소재를 내용으로 하는 관광상품과 함께, 질병치료를 위한 감탕치료관광과 같은 특별상품도 있다.⁸⁷⁾ 그러나 전통민속행사 등의 향토축제를 관광 자원화한 것은 아직 없다. 관광일정은 짧게는 3박4일, 길게는 39박40일에 이른다.

북한 여행상품을 개발·판매하는 외국 여행사는 일본, 홍콩, 싱가포르,

86) 미야즈카 도시오(宮塚利雄), 조범래 역, 「北朝鮮觀光」(서울: 신태양사, 1993), p. 70.

87) 이 밖의 특정소재 관광에는 자연생태관광, 시중호 감탕치료관광, 골프관광, 한방치료관광, 신혼관광, 산업관광, 혁명사적관광이 있으며, 이에 대한 구체적인 내용에 대해서는 한국관광공사, 「남북한 관광협력방안에 관한 연구」, pp. 233~235 참조.

호주, 캐나다, 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스위스, 태국, 대만 등 12개국에 34개 여행사가 있다. 이들 업체가 판매하는 여행상품은 북한이 단독 개발하여 외국 여행사에 의뢰하거나 외국 여행사와 공동 개발하는 것도 있다.⁸⁸⁾ 판매되는 관광상품의 가격은 전술한 바와 같이 상대적으로 높은 것으로 분석되고 있다.

북한은 동남아 국가를 대상으로 하는 관광 상품개발에도 크게 신경쓰고 있다. 1996년 9월 평양-마카오간 주1회 항공편 운항을 계기로 홍콩 및 대만 등의 다른 동남아 지역에서의 대행 여행사를 통한 관광상품 판촉활동을 벌여오고 있다. 대만 관광객의 유치를 위해 6개 대만여행사들에 대해 대북 비자 업무대행을 허용한 바 있으며, 대만 관광객의 편의를 위해서는 대만 민항국에 대북 사무소 개설 신청서를 제출한 바 있다.⁸⁹⁾

1997년에는 싱가포르 관광시장에도 진출하여 관광상품 판촉활동을 벌이고 있는데, 현지 유니버설 트래블사(universal travel)를 내세워 평양과 금강산, 백두산, 개성, 판문점, 묘향산을 둘러보는 9일짜리와 16일짜리 등 2개 상품을 개발하여 판매하고 있다.⁹⁰⁾ 그리고 영국 런던에 있는 리젠트 홀리데이 여행사를 앞세워 북경을 경유, 평양과 묘향산, 개성, 판문점 등을 경유하는 6박7일짜리 관광상품을 개발·판매하고 있다.

88) 북한의 관광상품에 대해서는 한국관광공사, 「북한지역 관광상품 개발방안」, pp. 156~162 참조.

89) 대만은 지난 1992년 한국이 중국과 외교관계를 수립한 이후 북한과 무역을 시작했으며 북한은 96년 가을 대북에 관광사무소를 개설했다. 지난 1997년 4월에는 대만은 북한과 무역사무소 및 항공노선 개설문제를 논의하기 위해 대규모 대표단을 평양에 파견한 바 있다. 「연합통신」, 1997.3.18.

90) 싱가포르 현지 신문인 'Straits Times' 광고를 통해 선을 보인 바 있는데, 9일짜리 관광상품은 1,999달러이며, 16일짜리 상품은 2,999달러이다.

(2) 주요 관광코스

북한내 관광코스는 주로 평양과 개성, 남포, 원산과 함께 금강산, 묘향산 등 평양과 특정지역을 왕복하는 형태로 구성되어 있다.

북한이 해외 관광객을 대상으로 다른 나라와 연계·추진하고 있는 관광코스로는 ①단동시와 신의주시를 통해 묘향산을 관광하거나, ②훈춘시와 연길시에서 신의주시를 경유하여 평양시나 지방관광지를 여행하거나, ③요녕성을 통해 북한을 관광하고 러시아로 가는 것을 들 수 있다. 또한 ④홍콩-북경-평양코스과 함께 ⑤중국 북경에서 항공기 또는 열차를 이용하여 평양에 도착한 다음 평양에서 각지로 여행을 하거나 특정관광지에 한정하여 여행하는 코스도 있다. 일본 관광객은 주로 북경이나 니이가타 또는 시베리아의 하바롭스크를 거쳐 평양으로 들어가는 코스를 택하고 있다.

(가) 단동-신의주-묘향산코스

지난 1996년 11월부터 북한은 중국과 공동으로 압록강 일대의 북한지역에 대한 관광상품을 개발·시행에 들어갔는데, 압록강변의 단동에서 배를 타고 출발하는 단동-신의주-묘향산의 2일코스와 단동-신의주의 1일코스, 단동-압록강공원을 돌아오는 강변코스가 있다. 이와 병행하여 중국측의 연변조선족자치주인민정부와 길림성관광국에서도 장백산 백설제를 비롯하여 스키, 눈썰매등의 동계레포츠는 물론, 폭포, 원시림관광, 온천욕, 수영 등의 관광프로그램을 마련해 놓고 있다.⁹¹⁾ 중국인의 북한 여행은 북경 또는 단동에서 북한행 열차를 이

91) 「동아일보」, 1997.1.10.

용할 수 있고, 단동에서 버스로 압록강을 건너 신의주에서 당일 관광을 하거나 더 남쪽 내륙으로 들어가서 묘향산까지 여행할 수 있다. 중국을 방문하고 북한을 여행하고자 하는 외국 여행자도 단동에서 입국수속을 밟은 뒤 북한여행을 할 수 있도록 되어 있다.

(나) 도문-백두산-나진-선봉코스

「나진·선봉 자유경제무역지대」가 위치한 두만강 지역 백두산일대를 중국인 대상으로 개발하여 1~3일 일정의 관광코스도 있는데, 여기에는 ①북한의 새별·온성군 일대의 1일관광, ②나진·선봉지역 2일관광을 비롯하여 ③새별·온성군에서 나진·선봉을 잇는 3일관광 일정이 있다.⁹²⁾

북한은 1997년 8월 처음으로 중국과 관광열차운행에 대한 협정을 체결한 이후 매주 1회씩 중국 도문에서 나진까지 관광열차를 운행하고 있다. 관광열차는 매주 금요일밤에 도문을 출발, 일요일밤에 돌아오는 2박3일 일정으로 운행되고 있으며, 비파섬 등 나진·선봉지역은 물론, 백두산, 금강산 칠보산 관광과 연계되어 있으며, 바다낚시 온천욕 등을 포함한 「테마여행」의 성격을 띤 프로그램도 있다.

92) 「경향신문」, 1997.1.10.

Ⅲ. 남북한 관광교류 현황과 문제점

1. 관광교류 추진과정

관광은 생활환경의 변화를 바라는 인간이 그의 기본적 욕구충족을 위해 일상생활권을 떠나 다시 돌아올 예정으로 타지역을 여행하는 행위와 이와 연관되어 발생하는 파생되는 소비 및 사회·문화적 현상이다.⁹³⁾ 바꾸어 말해 인간의 시·공간적인 이동을 기저로 하는 자유선택적인 여가활동의 하나로 정의할 수 있다.⁹⁴⁾ 남북한간에는 지금까지 이와 같은 의미에서의 관광교류는 없었다고 할 수 있다.⁹⁵⁾ 남북한간의 관광교류는 지금까지 대부분 일방적인 제의나 발표, 관광객의 교환, 송객에 대한 상대방의 의사타진에 그쳤을 뿐, 실질적 의미에서 이루어진 것은 하나도 없었다.

남북한간의 관광협력이 시도된 것은 1982년 2월 남한 정부가 설악산과 금강산지역을 자유관광지역으로 개발할 것을 북한에 제의한 것이 최초다. 그러나 이 제의는 북한 측의 무반응으로 무산되고 말았다.

그 후 10년 가까이 남북한간에는 관광분야의 교류·협력을 위한 이

93) 여기에는 ①선택된 단일 또는 복합 목적지까지의 동적 요소, ②목적지에서의 체재를 포함한 정적 요소, ③위의 두 가지 요소에 수반되어 생기는 경제적, 물리적, 사회적 효과에 대한 결과적 요소를 포함하고 있다.

94) 권용우·정태홍·김선희, 「관광과 여가」, p. 21.; 훈치커(W. Hunziker)도 “관광이란 사람이 통상의 거주지로부터 영리목적을 동기로 하지 않는 타지역의 이동과 체재하는 현상과 그들 관계로부터 파급되는 총체적 현상”으로 보고 있으며, 베넥커(P. Bernecker)도 관광을 “사업상 혹은 직업상의 이유와 관계없이 일시적이면서 자유의사에 따른 타지역으로의 이동과 그것과 결부된 체관계 및 제결과”를 이야기하고 있다. 관광의 개념에 대해서는 김상무, 「관광정책개발론」, p. 23 참조.

95) 1989년 이후 남북한간에는 인적인 왕래 및 교류(기업인 방북, 경수로부지조사단 방북, UNDP관련회의 참석, 북한 관광자원의 조사 등)가 꾸준히 이어져 오고 있으나, 순수 관광목적의 북한 방문은 1997년 말 현재까지 전무한 상태다.

렇다 할 제의가 없었다. 1988년 남북한의 평화적 통일을 실현해 나가기 위한 새로운 정책을 밝힌 노태우 대통령의 「민족자존과 통일번영을 위한 7·7 대통령 특별선언」에서도 관광분야협력은 제시되지 못했다. 1989년 1월 현대그룹의 정주영회장이 북한을 방문하고 북한의 대성은행과 ‘금강산 공동개발계획’에 대한 잠정합의가 발표되면서부터 남북한 관광교류협력에 대한 관심은 더욱 고조되었지만, 실질적으로는 추진되지 못했다.

이어 1990년 8월 남북한간 교류협력의 법적 장치인 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 제정을 계기로 당시 교통부는 1990년 10월 남북한 관광사업협력을 위한 ‘남북관광교류추진위원회’의 구성 및 금강산 및 비무장지대를 관광지구로 개발할 것을 제안하였다. 그 후 1991년 1월 교통부는 새해 사업의 일환으로 다시 동해안과 금강산 지역 및 서해안 지역을 연결하는 남북한 연결 관광루트의 개발과 동경·서울·평양·북경을 잇는 항로개설 추진계획을 발표한 바 있다. 1991년 3월 베를린 국제관광박람회에 남북한 대표가 함께 참가하였으며, 1991년 7월 남북고위급회담이 진행되는 동안에는 민간기업차원에서 외국관광객 및 해외교포들의 남북한 동시방문을 위한 관광상품공동개발계획을 발표한 바 있다.

1991년 12월 「남북기본합의서」가 체결되자 금강산 개발이 남북한 경제협력의 유망사업 분야로 부상하였다. 이와 때를 맞추어 교통부가 1991년 12월 14일 경의선, 경원선, 금강산선의 철도 및 해로, 항로 연결공사계획을 발표하자, 이에 고무된 국내 민간여행사들은 1992년 2월 남북한간 관광상품의 공동개발과 내한 외국인의 북한송출추진계획을 내놓기까지 하였다.

이어 1992년 3월 북한은 1992년 5월 1일부터 남한주민에 대해 백두산과 금강산 개방과 관련 평양에 본사를 둔 재미교포 합작회사인

「금강산국제관광회사」를 통해 보도하였으며, 이에 교통부는 1992년 4월 11일 남북한간의 기본합의서에 따라 단체관광객 방문의 우선 허용방침을 밝힌 바 있다.

「남북기본합의서」 발효이후 남북한간에는 기본합의서의 내용을 실천하기 위한 수많은 회담⁹⁶⁾이 이루어졌다. 그러나 1992년 9월 제8차 고위급 회담 이후 북한이 남한의 팀스피리트 훈련을 이유로 공동위원회의 가동 및 제9차 고위급 회담을 거부함으로써 남북관계는 경색 국면을 맞게 되었다. 이어 북한의 남북대화 거부 선언과 1993년 3월 「핵무기확산금지조약(NPT)」 탈퇴선언 등 북한 핵문제가 국제적 문제가 되자 한국은 미국 및 국제기구를 통한 북한 핵문제 해결에 집중하게 되었다.

그 후 남북관계는 1994년 7월 김일성 사망에 따른 내부정세 불안정, 통일전선전술의 지속, 북·미 평화협정 체결 주장 등 북한의 남한 배제 전략에 따라 공전을 면치 못했다.

1993년 이후 1997년말 현재까지 남북한간에는 관광교류 자체를 위한 아무런 제의나 협상이 이루어지지 않고 있는 상황이다. 1989년 이후 기업인의 방북이나, 경수로부지사업단의 방북, UNDP관련회의 참석을 비롯하여 북한관광자원에 대한 조사⁹⁷⁾ 등의 인적 왕래 및 교류

96) 고위급 회담, 분과위원회 회담, 대표접촉 등을 비롯하여 총 93회의 회담이 이루어졌다. 그러나 남북간의 실질적 관계개선 보다는 외형적인 합의 도출에만 집중된 면이 없지 않았다.

97) 1997년 중앙일보 통일문화연구소의 「북한문화유산조사단」이 1997년 9월 23일부터 10월 4일까지(제1차), 1997년 12월 16일부터 30일까지(제2차) 두차례에 걸쳐 남북한간 사회문화교류 차원에서 북한을 방문하여 북한지역 문화유산을 답사한 바 있다. 제1차 북한문화유산답사에는 ‘나의 문화유산 답사기’의 저자 유홍준교수가 참가하였으며, 조사결과 북한 문화재는 대체로 보존상태가 좋은 것으로 판명되었다. 답사 대상지역으로는 제1차시 평양과 인근지역의 유적지, 묘향산 지구의 문화재들이었으며, 제2차 방북에서는 평양을 비롯하여 개성 중심의 황해북도 일대와 금강산 지구, 백두산, 개마고원 등이었다. 「중앙일보」, 1997.12.17.

는 꾸준히 이어져오고 있으나,⁹⁸⁾ 남한 주민의 순수 목적의 북한 관광이나 이산 가족 상봉을 겸한 관광 등 겸목적 관광은 전혀 이루어지지 않고 있으며, 북한 주민의 남한 관광도 이루어지지 않고 있다.

2. 관광교류 추진기반

가. 북한의 대외관광추진 기반

북한은 대외관광 추진의 기반 마련과 외국자본의 유치 및 합작투자를 위해 1984년 합작법 및 합영법을 제정하고 관광사업을 위한 합작투자 대상업종 명시로부터 시작된다. 이어 1985년에는 합영법시행령, 합영회사 소득세법 및 동시행세칙, 외국인소득세법 및 동시행령을 제정하는 동시에 정무원내 「국가관광총국」을 설치하고 산하에 조선국제여행사, 청년여행사를 설립하여 관광사업 체계화에 착수하였다. 1986년에는 금강산과 원산지역을 세계적 관광지로 조성하라는 김일성의 교시에 따라 1987년 3월에 금강산에서 원산 송도원까지의 지역을 관광지로 개발할 것을 발표하였고, 이어 동년 5월에는 외국인의 방문이 가능한 도시 6개, 명산지 3개 등 총 9개지역을 선정·공표했다.

98) 남한 주민의 북한 방문은 이산가족상봉, 학술, 경제(투자상담)분야에서의 접촉 목적이 대부분이었다. 경제분야 이외의 남북왕래는 8차에 걸친 남북고위급회담, UNDP 관련 국제회의 참가를 비롯하여, 사회문화분야에서 1990년 남북 국악인 서울·평양 공연 및 남북통일축구대회, 1991년 「세계청소년축구 단일팀평가전」 및 「남북여성세미나」, 1992년 권호경 목사의 방북 등이 있었다. 그러나 1996년 이후 이산가족상봉, 친척방문, 학술행사 참석, 문화·예술·체육행사, 종교행사를 이유로 북한을 공식적으로 방문한 사례는 전무하다시피 하였다. 1994년 북한 핵문제 타결이후 이루어진 사회문화분야에서의 남북한 교류는 주로 제3국에서 이루어졌다. 1995년의 「세계대학생평화세미나」나 「종군위안부 관련 국제세미나」, 「21세기 동북아 국제토론회학술토론회」를 비롯하여 「남·북 해외학자 통일문제 학술대회」 등은 모두 북경이나 동경, 심양 등지에서 열렸다.

또한 같은 해 8월에는 일본인의 북한 관광을 허용하는 방침을 세웠으며, 동년 9월에는 세계관광기구(WTO)에도 가입함으로써 관광기반 확보에 주력하였다. 1990년 2월에는 홍콩 국제여행전람회에 참가, 국제관광 무대에 정식 진출하였다.

1993년을 「관광의 해」로 지정하는 동시에 새로운 관광자원의 개발, 출입국 절차의 간소화 및 관광편의시설 확충 등 관광분야의 국제화를 위한 노력을 표방하였다. 이어 1996년 7월에는 정무원에 의해 「자유경제무역지대 관광규정」이 제정·공포되었다. 본 규정은 북한 당국이 외국인의 북한 자유무역지대의 관광과 본 지역내에서의 관광분야 협력사업에 대해 취하고 있는 기본적인 자세를 엿볼 수 있는 공식문건이라고 할 수 있다.

「자유경제무역지대 관광규정」은 크게 일반사항, 관광여행, 관광봉사 및 요금, 관광관리, 제재 및 분쟁해결 등으로 구성되어 있다. 특히 제2조에서는 “외국인과 공화국령역밖에 거주하고 있는 조선동포는 자유경제무역지대에서 관광을 자유롭게 할 수 있다”라고 규정하고 있어 남한주민의 북한 방문에 대한 허용의사를 나타내고 있는 것으로 파악된다.⁹⁹⁾ 북한이 설정하고 있는 관광의 내용은 이 지역내의 여행을 통한 구경이나 휴양, 연구, 오락과 같은 것들로 일반적 의미에서의 관광의 기본적 개념을 포함하고 있다.

「자유경제무역지대 관광규정」의 핵심내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한 자유경제무역지대에서의 관광은 북한과 다른 나라 사이의 관광협정 또는 자유경제무역지대에서 관광여행을 조직하는 회사인 「지대관광여행사」와 다른 나라 관광회사·기관·기업체·단체 및 개인간의 관광계약을 체결함으로써 가능하며, 관광객이 자유경제무역지

99) 「자유경제무역지대 관광규정」 제2조.

대에 출입하기 위해서는 자유경제무역지대 관광관리기관인 「지대관광관리기관」이나 해당 권한이 있는 기관이 발급하는 관광증 내지 관광여행증과 같은 ‘관광여행승인문건’을 발급받아야 하는 것으로 명시되어 있다(제5조). 만약 관광객이 나진·선봉지대 외의 북한지역을 관광하고자 할 경우에는 「지대관광여행사」에 신청을 해야 하는 것으로 규정하고 있다(제13조).

둘째, 신변안전문제와 관련하여 북한은 관광객에게 ‘관광여행·생활·의료봉사와 같은 필요한 봉사를 보장받으며, 신변안전도 법적으로 담보’할 것(제6조)으로 규정하고 있다. 여기에 「지대관광관리기관」과 「지대관광여행사」, 「지대관광봉사기업」, 예를 들어 여관, 식당, 운수, 참관대상, 상점, 유희오락시설 같은 것을 운영하는 기업들도 관광객의 생명과 재산을 철저히 보호해야 하는 것으로 명시하고 있다(제14조). 이와 함께 관광객도 관광여행기간에 북한의 법과 규정, 사회질서를 지키고 주민들의 예의도덕과 생활풍습 등을 존중하여야 하며 관광여행을 그 어떤 불순한 목적에 이용하지 말아야 할 것을 명시하고 있다(제16조).

셋째, 북한은 관광분야의 협력사업에 대해 북한의 기관, 기업소와 외국인투자기업, 외국투자가가 합영·합작 형식으로 공동투자하여 자유경제무역지대에서 관광지와 관광대상을 개발하거나 관광봉사업을 할 수 있도록 하고 있다(제8조). 그러나 관광여행의 형식이나 방법은 단체 또는 개별적 형태로 하거나, 관광객의 의사와 요구에 따라 여러 가지로 선택할 수 있도록 하고 있다(제10조).

넷째, 자유경제무역지대 관광봉사기업은 계약에 따라 봉사하되 「지대관광여행사」와 더불어 관광봉사시설과 설비를 관광수요에 맞게 갖추고 봉사수준을 높이며, 관광객은 계약대로 관광봉사를 요구할 수 있도록 되어 있다(제20조). 만약 자유경제무역지대 관광여행사와 관

광봉사기업이 계약 조건대로 관광봉사를 하지 않았을 경우에는 약정한 위약금 또는 손해배상금을 몰도록 되어 있으며(제33조), 이를 어겼을 경우에는 정도에 따라 원상복구, 손해배상과 같은 민사적 책임을 지우거나 500원~1만원의 벌금을 물리며 어긴 행위가 엄중할 경우에는 행정적 또는 형사적 책임을 지도록 하고 있다(제34조).

이상과 같은 조치에서 볼 때, 북한이 외국 관광객을 유치하고 관광분야의 협력사업에 진력하고는 있으나, 이는 자유경제무역지대에 국한된 것이며 그 외 지역에 대한 외국인의 관광에 대해서는 아직도 상당한 제약을 가하고 있음을 알 수 있다. 따라서 나진·선봉 자유경제무역지대와 타지역과의 관광연계가 이루어지지 않기 때문에 관광지 그 자체로서 가치가 떨어진다고 할 수 있다.

나. 남한의 대북 관광교류추진 기반

남한의 법령으로 북한 주민의 남한 관광을 관장하고 있는 법은 없다. 남한주민의 대북한 관광에 대해서도 별도의 규정을 마련해 놓지 않고 있다. 따라서 관광을 포함한 일체의 인적·물적 교류(물품의 반출입, 문화·체육, 학술, 경제 등의 협력사업 등) 관련사항은 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1 공포, 1990.12.27 개정)을 통해 총괄 규제되고 있다.

남북교류협력에 관한 사항은 그 외 남북교류협력법 시행령 및 시행규칙, 남북경제협력사업 처리에 관한 규정, 남북협력기금법, 남북협력기금법시행령, 동법 시행규칙 등에 의해 서도 규율되고 있다. 남한과 북한의 주민이 남북한을 왕래하고자 할 때에는 1990년 8월 대통령령으로 제정한 ‘남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법’, ‘남북한 왕래주민의 휴대품검사 및 반출입 요령’ 등에 의해서 남한 주민의

북한 입국 및 북한 주민의 남한 입국을 규제하고 있다.¹⁰⁰⁾ 이 밖에도 남한 정부는 1997년 6월 특별히 남북한 사회문화협력사업에 대한 제도적 장치를 마련하기 위해 통일원고시 제97-2호로 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」을 제정한 바 있다. 본 규정은 남북교류협력에 관한 법률 및 동법 시행령에서 문화·체육·학술 등의 협력사업에 국한하여 필요사항을 규정해 놓은 것이다. 본 규정의 대상이 되는 사업은 남북한 주민이 합의 또는 계약에 의해 공동으로 추진하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동으로서 남한이나 북한 또는 제3국에서 ①공동조사·연구·저작·편찬 및 그 보급, ②음악·무용·연극·영화·기타 예술적 또는 오락적 관람물의 공동제작·공연 및 상영, ③음반·영상물 및 방송프로그램의 공동제작, ④국내·외 체육행사 단일팀 출전 및 공동개최, ⑤문화·학술 연구단체 및 청소년 단체의 육성과 체육진흥을 위한 지원 및 기타 사업을 추진하는 경우이다.¹⁰¹⁾

본 규정은 북한과 관광분야의 협력사업이 이루어질 경우 이에 대한 절차를 규정해 놓고 있다는 점에서 의미가 있다고 보여진다. 그럼에도 불구하고 북한 주민의 남한관광을 촉진하거나 남한지역의 관광을 위한 대북개방 조치로 별도의 법률을 마련해 놓고 있지는 않다.

다. 관광교류에 관한 남북한 제의 및 합의사항

관광분야 활성화를 위한 법·제도적 조치가 남북한 합의형태로 이루어진 것은 아직까지 없다. 다만 남북한 관계의 전반적인 개선을 통

100) 이의 세부사항에 대해서는 통일원, 「남북교역 실무안내」(서울: 통일원, 1995)를 참조.

101) 통일원, “남북사회문화협력사업처리에 관한 규정,” 통일원, 「남북교류협력동향」(서울: 통일원, 1997. 6), pp. 33~36.

해 관광분야의 활성화를 기대해 볼 수 있는 합의는 몇차례 이루어진 적이 있다. 이와 같은 합의는 멀리 1972년의 「7·4 남북공동성명」으로 까지 거슬러 올라간다.

1972년 5월 남북한은 당시 이후락 중앙정보부장의 북한방문과 북한의 박성철 제2부수상의 남한 방문을 계기로 남북 사이의 오해와 불신을 풀고 긴장 완화와 통일을 촉진시키기 위해 남북회담을 추진한 바 있다. 그 결과 「7·4 남북공동성명」이 채택되었는데, 여기에서 “쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북사이에 다방면적인 제반교류를 실시하기로 합의”하였다.¹⁰²⁾

그 다음으로는 1991년 12월 13일에 체결된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의」에서 남북한은 “민족적 화해를 이룩하고 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모”¹⁰³⁾할 것을 합의한 바 있다. 그리고 남북기본합의서 제3장의 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 통해 “남과 북은 물자교류와 석탄, 광물, 수산자원 등 자원의 공동개발과 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 각 분야에서의 경제협력사업을 실시”할 것을 합의하였다. 이에 따라 남북한은 합의서 발효 후 3개월 안에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회를 구성·운영하도록 합의하였다.

그러나 앞서 논의한 바와 같이 북한의 일방적인 합의서 불이행과 북한의 핵문제에 의해 전반적인 관계가 악화되는 상황으로 반전함으로써 현재 남북한간의 관광분야는 쌍방이 그 개선을 위한 합의만 있을 뿐, 실질적인 개선 조치를 취하지 못하고 있는 상태다.

102) 통일원, 「통일백서」 (서울: 통일원, 1995), p. 55.

103) 남북기본합의서 전문. 통일원 남북회담사무국, 「남북합의서」 (통일원, 1994).

3. 남북한 관광교류·협력상의 제약요인

본 절에서는 남북한간의 관광교류·협력 추진과 관련하여 당면한 문제를 정리하고자 한다. 이를 북한 관광자원이 가지고 있는 자체적인 문제, 다시 말해 자연적인 조건이나 관광자원예의 접근성 등 관광자원 평가와 관련된 문제,¹⁰⁴⁾ 관광지역에 대한 통제 및 관광투자로부터의 수익성 등 관광교류 추진상의 문제 및 제도상의 미비와 연관된 문제로 나누어 고찰한다.

가. 관광자원의 자연적 조건 및 접근성 문제

북한 지역에 소개한 아름다운 자연경승은 관광자원으로서의 개발 잠재력이 풍부하다고 할 수 있으나, 현실적으로는 이를 어렵게 하는 측면도 있다.

북한 지역은 전반적으로 고위도에 위치하고 고원지대가 많아 4계절은 있으나, 한랭한 날씨가 오래동안 지속된다.¹⁰⁵⁾ 10월 중순에 별

104) 관광자원은 일반적으로 관광자원의 부존적 요소와 잠재적 요소 및 기술적 요소를 통해 평가할 수 있다. 부존적 요소에는 접근방법 및 수단(예: 지역간 연결, 통신 교통요금, 관광요금, 송출지(시장)로부터의 거리, 교통수단)과 시설상태(해안휴양지, 산악휴양지, 온천, 국내교통수단, 숙박시설, 문화행사, 낚시, 수렵, 스포츠 등) 및 전반적 인상(general image: 문화, 국제관계, 홍보 등)을 들 수 있다. 잠재적 요소에는 관습, 민속, 전통, 종교, 사적, 역사 등의 문화적 매력과 풍경, 산악, 해변, 호수, 동식물, 기후 등 자연적 매력과 해수욕, 등산, 요양, 수렵, 레크리에이션 등 관광활동 등이 포함된다. 기술적 요소에는 행동가능성(정부관광기구의 역할, 홍보, 홍보조직망, 수송정책, 수송능력), 수단(관광관계관의 능력 및 자질, 업계종사자의 능력 및 자질, 교육훈련, 투자여건, 금융, 계획우선순위), 공통적 잠재력(기후조건, 역사적 배경, 언어의 유사성, 지역간 연결)이 있다. 이 밖에도 어느 일정 지역의 관광잠재력이나 관광개발에 영향을 미치는 요소로는 ①기후, ②물리적 조건, ③매력, ④접근성, ⑤기존시설, ⑥토지보유권 및 사용, ⑦지역개발장려책의 유효성 등 7가지를 들 수 있다. 김상무, 「관광개발론」, p. 221~246.

105) 북한의 연평균 기온은 섭씨 8~12도 정도이다.

써 서리와 눈이 내리는 지역이 많고 이와 같은 현상은 이듬해 4월까지 계속된다.

협준한 산줄기와 계곡이 겨울철에 북서풍을 차단하기 때문에 북한의 동남지역은 다소 온화하나,¹⁰⁶⁾ 동부지역은 고산지대로서 강수량이 적으며 겨울철에는 혹한과 폭설이 올 때가 많다. 금강산 일대도 자연 경승은 훌륭하나 태백산맥을 기준으로 동서지역간 기온, 강수량, 강설량, 풍속, 풍향 면에서 큰 차이를 나타내며, 곳에 따라 폭설, 폭우, 눈새바람, 농무 현상을 자주 동반하고 있다.

북한의 여름날씨도 지세의 영향을 많이 받는데, 내륙의 높은 고원과 산줄기 및 계곡이 북상하는 열대성 저기압과 비구름의 이동을 차단함으로써 많은 비를 내리게 한다.¹⁰⁷⁾

전반적으로 볼 때 북한 지역은 계절구조에 영향을 크게 받아 봄이 늦고, 여름이 짧은 대신 겨울이 빨리온다. 여름철이면 내륙에 많은 비가 내려 하류로 큰 물이 흐르면서 저지대에 침수와 홍수피해를 가져다 주는 경우가 많다. 이런 점을 감안할 때 관광시즌은 5월~6월, 9월~10월의 4개월간이 적기라고 할 수 있다. 이와 같은 기후적 요인은 관광대상지 선정과 관광활동 등에 큰 영향력을 행사하기 때문에 남북한 협력을 통한 북한 관광지 개발이나 관광상품개발에 중요한 고려대상이 된다.

한편, 관광목적지로의 접근은 여행자가 원하는 교통수단(자동차,

106) 동서를 가로 지르는 함경산맥과 남북을 종단하는 낭림산맥이 만주대륙에서 불어오는 차거운 북서풍을 가로 막아 함경남북도 해안지대와 저지대는 편 현상이 일어난다. 이에 따라 동남쪽은 겨울철 평균 섭씨 5도 정도로 온화하다. 북한의 기후 및 지리적 특징에 대해서는 통일원, 「북한지도요람」(서울: 통일원, 1993) 참조.

107) 북한에서 청천강 상류지역, 평안남도 내륙 산간지대, 강원도 북부 산간지대는 다우지역에 속하는데 이들 지역의 연평균 강수량은 1,800mm~2,000mm를 기록하고 있다.

열차, 항공기, 선박) 중 어느 것이라도 하나를 항시 이용을 할 수 있어야 이상적이다. 아무리 훌륭한 관광명소라 하더라도 그 곳을 이용할 수 있는 사람이 직접 불편없이 언제나 찾아갈 수 있는 교통체계가 마련되어 있어야만 관광의 의미를 살릴 수 있다.

이런 점에서 볼 때, 북한의 관광자원은 외부로부터 접근하는 경로나 방식에 있어 전혀 양호하지 않다. 지역간, 관광지간, 도시와 관광지간을 연결하는 교통망이 크게 미흡하며, 항공을 이용한 주요 관광지로의 접근도 백두산으로 향하는 부정기편을 제외하고는 거의 없는 형편이다.

북한으로 입국하는 국제교통연계망도 매우 부족한 실정이다. 중국을 비롯한 극소수의 지역에만 항공로가 개설되어 있으며, 타지역보다 상대적으로 높은 여행가격이 형성되어 있다. 북한내 관광대상과 루트도 지극히 단순할 뿐만 아니라 공개되지 않아 여행에 큰 제약이 따르고 있다. 지방관광 루트도 앞에서 살펴본 바와 같이 평양을 중심으로 방사선 형태로 나뉘어져 있어 여행목적지의 관광후에는 다시 그 코스를 따라 돌아올 수밖에 없기 때문에 지방관광지간의 이동에 큰 불편이 따를 뿐만 아니라 장시간이 소요되고 있다.

나. 관광교류·협력상의 문제

(1) 여행지역 및 활동통계

관광산업이 발달하기 위해서는 ‘자유로운 여행’이 장소, 시간, 대상에 관계없이 스스로 이루어질 수 있어야 한다. 그러나 북한의 경우 외국인을 포함하여 내국인도 사전에 여행허가를 받아야 하는 등 북한 전역을 자유롭게 여행할 수 있는 관광이 불가능하다. 북한 전 지

역의 약 70% 이상이 사실상 여행통제구역으로 묶여 있으며, 해안선 지역 여행은 특히 더 까다롭다.

관광이 허용된 지역도 안내원의 동행하에 정해진 코스만을 관광하게 되어 있다. 관광코스에는 항상 김일성 우상화 상징물, 혁명사적지 등 북한체제 선전을 위한 시설과 장소를 포함시켜 놓고 있어 여행지역의 사회와 문화를 직접 경험하고 싶어하는 관광객으로부터 큰 불만을 사고 있다.

1991년 북한은 외국인 여행금지구역과 자동차 여행가능 6개구간을 포함한 규정을 마련, 자동차 여행은 기본도로를 벗어날 수 없으며, 여행가능지역과 통과지역을 철저히 준수하도록 되어 있다. 자동차로 여행이 가능한 구간은 평양을 기점으로 하는 ① 평양-평성-순천-개천-구장-묘향산, ② 평양-원산고속도로-통천-고성-금강산, ③ 평양-개성고속도로-판문점, ④ 평양-평원-숙천-문덕-신안주-안주, ⑤ 평남-남포고속도로, ⑥ 평양-중화-황주-사리원-신천 등이다.

여행금지구역은 평양시 상원군, 사리원, 황해도 신천 이남지역, 평북 청천강 이북지역, 자강도 희천 이북지역을 비롯한 8개 지역과 군사분계선 및 국경에 연한 시와 해안으로부터 20km이내의 지역 등이다. 그러나 북한 기업소 및 기관 방문, 북한 주민과의 상봉 및 묘지 참배, 협동농장 기업소의 공식참관, 외국인 봉사시설(휴양소, 해수욕장 등)의 이용인 경우에는 방문 5일전 문서로 신청하고 안내원의 동행하에 방문을 허용하고 있다.

이상과 같은 관광활동에 대한 통제는 무엇보다도 북한 체제의 폐쇄성과 함께 관광에 대한 인식부족에서 기인하는 것으로 판단된다.

관광은 기업간 경쟁과 소비자의 선택적 구매권을 행사할 수 있는 바탕위에서만 그 활성화가 가능하다. 자유로운 입국과 자유로운 국내 여행이 이행되지 않는 한, 관광개발과 관광객 유치는 무의미하다. 이

런 점에서 볼 때 현재와 같은 상태에서 북한의 관광산업이 큰 발전을 할 수 있을 것으로 기대하는 것은 무리다.

(2) 수익성

북한은 수많은 관광자원을 가지고 있음에도 불구하고 폐쇄적이고 경직된 체제 때문에 관광자원의 상업적 활용에 큰 애로사항을 갖고 있다. 북한 관광분야의 빈약하고 노후한 시설, 관광자원에 대한 외부 접근성이 불량하기 때문에 시장성을 확보하지 못하고 있다. 또한 북한 주민의 소득수준¹⁰⁸⁾이 낮기 때문에 북한 주민의 관광수요증진을 통한 관광분야의 활성화도 기대하기 어려운 형편이다. 정부 차원의 관광투자도 시장성이나 상업성을 고려하지 않은 것이 대부분이며 대외선전용으로 추진되는 것이 많다.

북한이 건설한 대규모 호텔들은 다분히 안정된 수익성을 무시한 것들로 세계청소년축전 등 대외행사를 겨냥하여 지어졌으나, 행사 이후의 활용 대책이 서있지 않아 비효율적인 운영이 계속되고 있다. 현재 북한내 8,000여개에 달하는 호텔 객실이 정상 영업수준으로 가동되기 위해서는 최소 연간 70만명 이상의 투숙객이 필요하나, 북한지역 관광객은 연 10만명 정도에 달하고 있을 뿐이다.¹⁰⁹⁾ 이와 같은 점들은 모두 북한 관광분야의 투자 수익성 전망을 어둡게 하는 것들이다.

현재 관광자원에 대한 전문기관의 조사와 타당성 분석이 제대로 이루어질 수 없는 상황에서 북한 관광분야에 대한 투자는 수익성 면

108) 1996년도 북한 주민 1인당 국민소득은 910달러로 남한의 10,037달러의 12분의 1에 지나지 못하고 있다. 또한 북한의 1996년 명목 GNP 및 1인당 GNP는 세계 60위 및 110위 수준으로 추정되고 있다. 한국은행, 「1996년 북한 GDP추정결과」, (서울: 한국은행, 1997).

109) 한국관광공사, 「남북한 관광협력방안에 관한 연구」, p. 226.

에서 그 전망이 불투명하다. 현재 일부 국가들에 의해 이루어지고 있는 북한 투자는 시장성 탐색을 위한 시험 진출적인 성격이 큰 것으로 보인다.

북한의 관광자원이 외부 세계로부터 관광수요를 확보하고, 외국기업으로부터 투자할 가치가 있다고 판단될 수 있는 정도가 되기 위해서는 북한체제의 개혁, 항공노선의 개설, 현대적 수용태세 완비, 자유로운 여행을 보장할 수 있는 제도적 장치가 갖추어져야 할 것이다.

다. 제도상의 문제

(1) 제도적 미비점

북한에는 외국 관광객을 유치하고 관광정책을 적극적으로 추진할 수 있는 제도적 장치가 미비하다. 북한의 관광행정기구와 조직은 당과 정무원으로 이원화되어 있으며, 관광행정이 일관성과 전문성을 결여하고 있다. 관광상품개발을 담당하는 기관은 조선국제여행사가 유일한데, 그 운영이 지나치게 경직되어 있으며 관료적이다. 또한 노동당의 지시와 간섭 때문에 값싸고 창의적인 상품개발이 불가능한 형편이다.

또한 북한에는 주민의 휴식·휴양에 필요한 공간과 시설설치에 관한 규정만 있을 뿐, 외국관광객을 유치하고 수용태세를 개선하기 위한 관광산업육성, 관광개발, 관광진흥 관련 규정은 아직 없다.¹¹⁰⁾ 북

110) 관광진흥법이나 개발법과 유사한 법률로는 산림법(1992년 제정), 토지법(1977년 제정), 사회주의 노동법(1978, 1993년개정)이 있다. 외국관광객 유치와 시설투자에 관련한 법률은 합작회사운영법(1984년 제정) 및 동시행규칙, 토지임대법(1993), 자유경제무역지대법(1993), 외국인기업법(1992), 외국인투자법(1992), 합작법(1992), 외화관리법(1993) 등이 있다. 그외에도 노동자의

한의 관광호텔이나 초대소, 별장 등과 같은 외국인을 위한 고급시설들의 운영도 국가가 관리하고 있기 때문에 필요한 시설의 건립이나 투자 등 관광산업의 모든 분야가 전문성과 수익성이 크게 무시된 채 비효율적으로 운영되고 있다.¹¹¹⁾

그 밖에도 북한에는 관광지를 주민들에게 홍보, 안내, 정보제공할 수 있는 체제가 미비하다. 관광정보를 당이 통제하거나 정부기관이 장악하고 있기 때문에 관광정보 등은 편중된 방향으로 조작될 뿐만 아니라 획일적인 내용만을 담고 있다. 외국인들이 북한여행에 있어 가장 애로를 느끼는 것도 정보의 부족이다.

관광은 정보의 공개를 전제로 추진되어야 한다. 자유로운 여행보장 취재활동이 허용되지 않는 한 관광정책의 수행은 한계에 부딪힐 수밖에 없다.

북한이 당면한 현 관광분야의 제도적 미비점은 고도의 경쟁사회에서 고품질의 여행상품을 경험한 자본주의시장의 고객 욕구를 충족시킬 수 있는 관광상품개발을 어렵게 할 것으로 판단된다.

(2) 신변안전문제

한 국가가 관광국가로서 기능하기 위해서는 외국 여행자의 자유로운 국내여행보장, 여행자 개인의 신변안전이 철저히 보장되어야 한다. 삼엄하고 긴장되며 불안한 분위기, 범죄가 만연하고 여행자에게

건강증진 및 모범 노동자 유급휴가실시를 위한 「휴가허여절차규정」이 있다.
111) 공공부문이 설치운영하는 놀이시설과 숙박시설은 사회주의 노동법(제62조, 제67조), 도시원림화사업법(제17조), 토지법(제17조), 인민경제발전 제3차 6개년(1987~1993)계획, 평양시 개발규정(제1조) 등에 근거하여 운영되고 있다. 이들 법령은 우리나라 자연공원법, 국토이용관리법, 도시계획법, 도시공원법, 관광기본법, 관광진흥법, 산림법 등에 비해 법체제가 미비하다.

행동상의 제약이 가해질 경우에는 아무리 관광자원이 많고 적극적인 해외 관광객 유치와 홍보선전이 있다고 하더라도 여행기피 대상국이 된다.

북한은 항상 삼엄하고 긴장된 분위기 속에 외국인일지라도 자유로운 여행에는 큰 제약을 가하고 있다. 지정된 여행장소, 시간, 여행 목적을 벗어난 행동은 인정되지 않고 있다. 북한의 경제가 최악의 상태에 있기 때문에 외국 여행자를 상대로 한 범죄가 빈번하며, 관광업계 종사자(안내원, 종업원, 외화상점 판매원, 운전사 등)의 외국관광객에 대한 금품 요구행위가 자행되고 있다. 남북한간의 관광교류에는 어떤 방법으로든지 신변을 보장할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.¹¹²⁾

112) 이에 대한 구체적인 논의는 관광교류협력 증진방안에서 논의하기로 한다. 본 연구 제4장 2절 참조.

IV. 남북한 관광교류·협력 활성화 방안

1. 관광교류·협력의 기본방향과 추진형태

가. 기본방향

남북한간의 관광교류는 다음과 같은 방향과 목표를 지향하여 추진되어야 할 것이다.

첫째, 세계로부터 고립된 북한을 국제사회의 일원으로 참여할 수 있도록 북한의 개방을 유도하고, 남북화해에 이바지함으로써 한반도에 평화를 정착시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 남북관계가 개선되기 위해서는 상호간의 신뢰구축이 필요하다. 관광교류는 경제교류·협력과 달리 인적교류가 주를 이룬다. 원만한 인적교류가 이루어질 경우 남북한간에는 큰 신뢰관계가 형성될 것이며, 이는 바로 한반도의 평화정착의 밑거름이자 평화통일의 원동력이 될 것이다. 관광분야의 교류·협력이 북한 경제의 활성화와 북한의 체제유지에 도움을 줄 것이라는 믿음을 북한정권이 인식할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북한간의 관광교류가 북한체제에 미치는 영향이 긍정적이어야 한다. 남북한 관광교류는 다른 어떤 유형의 교류보다도 많은 인적교류를 동반하기 때문에 양쪽의 체제, 특히 북한 체제에 미칠 영향이 크다. 북한은 경제적 이득을 지향하여 관광교류·협력에 임하고는 있으나 극히 제한된 지역에 한해서만 개방하는 등 체제에 미치는 영향을 최소화하려고 하고 있다. 따라서 남북한간 관광분야의 교류·협력이 실질적인 추진력을 갖고 지속적으로 이루어지기 위해서는 관광교류를 통해 북한이 받게되는 정치·사회적 파급효과가 보

다 긍정적이어야 한다. 그래야만 교류·협력의 범위도 점차 확대해 나갈 수 있다.

둘째, 남북한간의 관광교류는 남북한 주민의 이질성을 해소하는데 그 목표를 두어야 한다. 남북 주민간의 이질성은 무엇보다도 분단에 따른 상호교류가 없었던 데에, 기인하고 있다. 따라서 관광교류를 통해 자연경관을 탐승할 수 있는 관광 뿐만 아니라, 이산가족의 상봉과도 연계된 관광도 이루어질 수 있도록 추진되어야 할 것이다. 또한 남북한의 문화관광자원과 정보를 공동으로 발굴·복원·창출·교환할 수 있는 기회를 최대한 창출할 수 있도록 하는 것도 이질성 극복에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 남북한 지역 모두 행하고 있는 전통민속놀이나 민족고유의 세시풍속, 춘향전과 같은 가극과 창극을 비롯하여 무용 등 무형 문화예술을 관광상품화하는 것도 좋은 방법의 하나가 될 것이다.¹¹³⁾

셋째, 남북한간의 관광교류는 상호보완적 측면에서 남북한 모두에게 이익이 되는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 경제 및 기술면에서 남북한간에 큰 차이를 나타내고 있는 상황에서 교류·협력이 원만히 지속되기 위해서는 상호보완적 측면에서 협력관계가 유지되어야 하는 동시에, 이를 통한 쌍방의 경제적 이익이 확보되어야 한다. 예를 들어 관광지 개발과 관련하여 북한이 토지와 함께 개발에 필요한 노동력과 기초물자를 제공하는 대신, 남한은 자본과 기술을 투자하는 형태를 상정해 볼 수 있다. 또한 호텔경영의 전문자질을 구비한 호텔 매니저와 여행기업 경영의 전문가들을 북한 호텔 및 여행기업경영에 참여시키거나 한국의 호텔과 북한의 호텔과의 체인식 경영방법을 통

113) 이장춘, “남북관광자원의 효율적 개발과 상품화방안,” 한국관광공사 주최 「'97 남북관광자원 활용 및 교류촉진 세미나 발표논문」(서울: 한국관광공사, 1997. 9), pp. 15~17.

해 북한에 이익을 줄 수 있는 사업을 고려해 볼 수도 있다.¹¹⁴⁾

남한은 국·도립공원의 개발과 관광단지개발, 관광기반시설의 확충 등 개발측면에서 또한 기업의 경영이나 시장확보와 관련된 소프트웨어의 측면에서 선진제국 수준의 노하우를 가지고 있다. 남한이 축적한 자본과 기술을 바탕으로 북한의 관광자원을 개발하고 개발이익이 남북한에 공히 돌아갈 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

넷째, 환경친화적인 방향으로 남북한 관광교류를 추진할 필요가 있다. 향후 세계관광의 가장 큰 위협은 환경오염과 이에 따른 관광자원의 훼손이다. 갈수록 환경문제가 주요 관심사로 등장하고 있고, 관광분야에서도 그린투어리즘(green tourism)에 대한 인기가 날로 높아져 가고 있는 점을 감안할 때, 북한 관광상품개발에도 반드시 환경보전문제를 고려해야 한다.¹¹⁵⁾ 이런 점에서 관광자원의 공동개발이나 관광상품의 개발시 북한지역 자연환경의 보존, 특히 비무장지대, 개마고원지대, 백두산, 철보산, 묘향산, 금강산 등지의 북한 자연생태계를 보존하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

나. 추진형태

이상의 남북한 관광교류는 실제추진과 관련된 방법적 측면에서 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 점진적·단계적으로 추진하는 것이다. 관광교류가 점진적인 접근방법으로 추진될 경우에만 많은 시행착오를 줄일 수 있으며, 지속적인 교류를 가능케 할 수 있다. 관광지를 비롯하여 관광상품 및

114) 이장춘, 「통일·정치·관광」 (서울: 대왕사, 1995), p. 265.

115) 장병권, "21세기 관광전망과 외국의 관광정책," 삼성경제연구소, 「삼성경제」 (서울: 삼성경제연구소, 1997. 8), p. 51.

관광시설의 공동개발 등은 모두 많은 시간을 요하는 사업이다. 남북한간의 관광교류가 점진적으로 이루어질 때, 관광교류과정에서 발생할 수 있는 시간적 여유를 가지고 제반 부작용을 극소화할 수 있으며, 남북지역간 불균형과 남북주민간 소득격차, 남북의 문화적 이질감을 무리없이 해소하는 데에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

둘째, 다자간 협력방식으로 추진하는 것이 합리적이다. 관광교류협력 방식이 다자간 협력형태일 경우 북한에 미치는 파급효과를 최소화할 수 있으며, 이를 통한 남북한간의 직접대화도 촉진시킬 수 있을 것이다. 또한 협력과정에서 남북 쌍방간에 갈등이 노정되더라도 이를 극복하는데 효과적일 수 있다. 다자간 관광교류의 방법으로는 UNDP나 APEC을 통해 관광업에 진출하거나, 중국이나 일본 정부와 공동으로 관광자원개발 및 관광분야의 협력사업에 참여하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 투자위험의 분산과 상호 보장을 증진시키기 위해 일본, 미국 등의 국가를 투자선에 포함시켜 컨소시엄을 구성하는 방법을 택하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.¹¹⁶⁾

2. 세부추진 방안

가. 관광교류 활성화 의지 천명

남북한간 관광교류가 활성화될 수 있는 기반을 마련하기 위해서는 우선 남한당국만이라도 남한주민의 북한방문 및 관광과 북한주민의 남한방문 및 관광을 허용하는 내용의 정책적 선언이 취해질 필요가 있다. 이와 같은 의지 천명에 따라 인적교류가 활성화된 경우는 중

116) 신웅식·이연택, 「남북한 관광교류협력 방안」 미발간 논문, (1997.6), p. 41.

대만 사례에서 찾을 수 있다.

중·대만간의 인적교류에 있어 중국은 기본적으로 「하나의 중국, 두 개의 제도(一國兩制)」라는 통일정책 기조하에 대만과의 관계를 설정하였다. 1978년 12월말 중국은 대만에 대해 소위 三通四流(通商, 通航, 通郵와 經濟社會·文化·體育·科學·技術交流)를 제의¹¹⁷⁾하였으나, 대만의 거부로 무산되었다. 그러나 중국은 그로부터 9년여가 경과된 1987년 10월 16일 중국 국무원 사무처의 이름으로 “대만동포의 본토 친지방문, 관광여행 접대방법에 관한 통지”를 일반적으로 공표하였다. 여기에는 “대만동포의 본토 친지방문과 관광여행을 열렬히 환영하며, 자유로운 왕래를 보장한다”는 내용을 담고 있었다.¹¹⁸⁾ 이와 함께 중국은 대만동포가 비행기표, 기차표, 선승표 및 숙박권 등을 본토에서 구입하는 경우 본토인과 동등한 대우를 받을 수 있도록 하고, 본토의 각지를 자유롭게 참관, 여행할 수 있도록 하였다.

중국의 이와 같은 조치에 대해 대만 정부는 1987년 10월 17일 7개 조에 달하는 대만동포 「대륙친선방문여행법」을 공표하고 대만인으로 대륙에 있는 친척을 방문하거나 여행할 수 있도록 조치했다. 1987년

117) 1979년 1월 1일 전국인민대표대회 상무위원회는 “대만동포에게 고하는 글”에서 중국은 “장기간의 단절로 인해 중국본토와 대만동포간에는 상호이해가 부족하여 쌍방에 각종 불편함을 야기하였다. 멀리 해외에 퍼져있는 많은 화교들도 조국방문을 하고 이산가족을 만나고 있는데 지척에 있는 본토와 대만의 동포들은 왜 자유로운 왕래를 할 수 없는가? 우리는 이러한 단절이 지속되어야 할 하등의 이유가 없다고 생각한다. 우리는 쌍방동포가 직접 접촉하고 상호간의 소식을 교환하며, 친지, 친척방문, 여행, 참관 등을 통해 학술, 문화, 체육, 공예 등 방면에서 서로를 보고 배우기를 바란다”고 밝힌 바 있다. 中國海峽兩岸研究會編, 「中國·臺灣間 交流協力資料集 - 交流關係資料集」(서울: 통일원, 1994), pp. 11~12.

118) 위의 책. 인적교류의 대상은 다음과 같다. 1. 대만내 거주하는 중국의 각종 동포, 2. 대만에서 중국으로 이주하여 일하고 있는자, 3. 대만에서 해외로 이주하여 수년간 거주하다가 다시 중국으로 돌아온 자, 4. 중국에서 태어났고 대만을 가본 적이 없으나 본적이 대만에 있는 자, 5. 이미 대만을 떠나서 국외에 거주하거나 홍콩에 있는 대만동포, 6. 대만에서 국외로 이주하여 다른 국적을 가지고 있는 자(외국국적 화교) 등이었다.

10월에는 우선 3촌이내의 친척이 있는 민간인의 대륙친척 방문을 허용하였으며, 1988년 7월 이후에는 이를 4촌 이내로 확대하였다. 이어 1992년 7월 대만 입법원은 대만과 중국의 주민관계를 규율하는 기본법으로서 “대만지구와 대륙지구 주민관계조례”를 제정하였다. 동 조례는 대만과 중국간의 교류에 따르는 법률관계에 근거를 제공함으로써 양측간의 관계를 공식적으로 법제화한 것이었다.¹¹⁹⁾

이상에서 볼 때, 관광교류를 포함한 인적교류 활성화는 이를 위한 조치가 어떤 형태로 나타나든지 우선은 당사국의 의지와 이에 상응하는 제도적 장치마련이 대단히 중요하다고 할 수 있다. 중·대만 인적교류의 활성화는 중국이 「하나의 중국」이라는 원칙하에 3통을 추진하는 과정에서 대만인의 중국방문과 여행을 일방적으로 허용하는 형태를 취하고, 대만은 민간교류에서 출발하여 정부간 접촉을 통해 단계적으로 양안간 교류를 추진함으로써 중국인의 대만방문이 단계적으로 확대되는 형태를 통해 이루어졌음을 알 수 있다. 즉 일방이 인적교류를 허용하는 방침을 표방한 후 이러한 일방적 조치가 상대방의 호혜적인 반응과 조치를 유발함으로써 인적 교류가 자연스럽게 정착하게 된 것이었다. 그리고 각 해당국의 국내법을 정비하여 상대방 주민의 자가지역으로의 여행 및 방문을 허용하는 법적 근거를 마련하였다. 이와 같은 인적 교류의 확대에는 민간 베이스 역할이 지대하였음은 두말할 나위도 없다.

중국이 일방적인 인적교류의 활성화 조치를 천명한 배경에는 대만에 비해 비교할 수 없을 정도의 큰 국력이 뒷받침되었으며, 중국의 개혁·개방 정책이 대만으로부터의 자유주의 사상 침투에 대한 자신이 있었기 때문이었을 것으로 판단된다.

119) 조례의 주요내용은 출입국 용어의 정의, 대륙주민의 고용, 강제출국, 민사분야의 법률적용, 형사사건과 관련된 법률적용, 벌칙 등으로 구성되어 있다.

이런 점에서 볼 때, 우리의 경우에 있어서도 얼마든지 대북한 개방적인 정책을 취함으로써 남북한간의 인적교류를 활성화할 수 있는 기반 조성이 가능할 것으로 판단된다. 북한의 개방을 유도하기 위해 서라도 남한으로부터의 북한방문과 관광을 포함하여 북한주민의 남한 방문과 관광을 수용하는 정책의지의 천명이 있어야 할 것이다.

남북한간의 관광·인적교류에 대한 개방의지 표명은 남북 이산가족의 고통해소와 북한에 경제적 이익을 제공할 수 있으며 남북관계의 안정적 발전에도 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 같은 사례는 동서독의 인적교류에서 그대로 드러나고 있다.

통일전 서독은 동서독 주민의 여행 및 방문, 관광교류를 이산가족의 고통해소라는 인도주의적 차원에서 접근함으로써 인적교류를 민족동질성 회복 및 동독의 개방을 유도하는 수단으로 인식하였다. 반면, 동독은 연금수혜자, 고령자 및 불가피한 경우¹²⁰⁾ 등에 한해서만 서독 여행 및 방문을 허용하였으며, 이를 통한 경제적 이익의 확보에 주력하였다. 그러나 이와 같은 관계는 동서독을 정치적으로 안정시키고 결국 동서독이 평화적인 통일을 이룰 수 있었던 밑바탕이 되었다.¹²¹⁾

나. 제도적 기반마련

(1) 관련 현행 법·제도의 보완

120) 부모위독, 사망, 자녀결혼 등 긴급한 가정사정이 발생한 경우 이를 허용하였다.

121) 이에 대한 자세한 논의는 다음의 문헌을 참고할 것. Ralf Rytlewski, "Das Leben in Deutschland: Die deutsche Reiselust - Die Entwicklung des Verkehrswesens," *Deutschland-Archiv* 1973.3, p. 282ff.; Michael Baumann, "Innerdeutscher Tourismus," *Deutschland-Archiv* 1990. 5, p. 750ff.

앞서 언급한 정책적 의지가 실천력을 갖기 위해서는 현재 남북한 왕래에 대한 사항만을 규정하고 있는 「남북교류협력에 관한 법률」을 남한주민의 북한 관광과 북한 주민의 남한 관광이 명시되고 관광교류에 관한 사항까지 포함하는 내용으로 개정되어야 할 것이다.¹²²⁾ 관광분야의 남북교류는 방문증명서 발급이나 관광여행증 발급에 그치는 문제가 아니라, 이를 포함해서 여행중에 나타날 수 있는 각종 민형사상의 문제, 건강 및 위생에 관계된 문제, 보험처리 문제, 경비정산, 통신 문제 등 다양한 문제가 발생한다. 이와 같은 문제를 현행 남북관계법률로 해결하는 데는 한계가 있다. 특히 출입국 절차나 심사에 관한 규정은 기타 국가와의 교류와는 달리 별도 규정을 필요로 하고 있다.

그 다음으로 현재의 남북 왕래에 관한 사항도 수정·보완을 요한다. 예를 들어 남한 주민이 북한을 방문하기 위해서는 「방문증명서」를 발급받도록 되어 있다. 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」 제10조(증명서 발급신청)에 의하면, 남한 주민은 발급신청서, 신원진술서, 병역자료, 북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료 등을 제출하도록 되어 있다. 신변안전 혹은 무사귀환 보증자료는 북한측이 발급하는 초청장 등을 의미한다. 한편, 북한은 ‘자유경제무역지대’를 관광하는 모든 외국 관광객에게 사전에 관광증 또는 관광여행증을 발급받도록 요구하고 있다. 이와 같이 볼 때 현재의 법규대로라면 남한 주민이 북한을 여행하기 위해서는 북한의 관광여행증을 발급받고, 이 관광여행증을 토대로 북한 방문증명

122) 「남북교류협력에 관한 법률」은 절차규정의 복잡성과 규제적 성격을 강하게 띠고 있어 교류촉진이라는 입법 취지를 약화시키고 있다는 비판을 받고 있다. 이에 대해서는 권해수, “남북교류협력상 북한 주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점 및 개선방안,” 통일원, 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」(서울:통일원, 1995) 참조.

서의 발급을 신청을 해야 한다. 즉 우리측의 승인보다는 북한측의 승인을 먼저 받아야 하는 문제가 발생한다.

이와 같은 절차를 고려할 때 남한이 북한 방문에 대해 규정상으로 폐쇄적인 입장을 견지하고 있다는 비판을 면하기 어렵다. 따라서 북한 관광에 대한 일반적인 자격사항을 규정해 놓고 이에 해당되는 자격권자가 국가 지정 관광기관을 통해 북한 관광여행신청을 하고 북한으로부터 관광증을 얻었을 경우, 곧바로 북한 관광이 이루어질 수 있도록 하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 이와 같은 절차적 사항의 적용은 '남북교류협력에 관한 법률 시행령'이 '특례조치'(제20조) 조항을 두고 있어 그 추진에는 별 어려움이 없을 것으로 평가되나, 남북한간의 관광이 본격적으로 이루어질 상황을 대비해서 별도의 법률제정을 고려해 보는 것도 합리적일 것이다. 즉 '남북교류협력에 관한 법률'이 남북교류협력과 관련된 제법률의 기본법으로서 자리잡을 수 있도록 하는 동시에 이와 관련된 하위법 형태로 남북한 관광교류협력에 관한 사항들을 포괄적으로 다루는 별도의 법률제정을 고려해 보는 것이다.¹²³⁾ 중요한 것은 북한 관광·방문에 대한 허가가 규제법이 아닌 진흥법적 차원으로 적용될 수 있도록 하는 점일 것이다.¹²⁴⁾

북한의 관광법제도도 수정·보완이 요구된다. 북한은 「자유경제무역지대법」에서 이 지대의 무비자 출입을 허용하고 있으나, 1996년 7월 15일 정무원에 의해 자유경제지대법의 하위법적 성격으로 승인된 「자유경제무역지대관광규정」을 통해 외국인 또는 공화국 영역밖의 조선동포가 이 지대에서 관광을 하기 위해서는 관광증을 발급받아야 한다고 명시하고 있다(제5조). 무비자 출입을 규정한 상위법과 관광

123) 신응식·이연택, 「남북한 관광교류협력 방안」, p. 47.

124) 제성호, “남북관광교류 활성화 및 관광객 신변안전보장방안,” 한국관광공사, 「'97 남북관광자원 활용 및 교류촉진 세미나 자료」, p. 47.

증의 소지를 요구하는 하위법간의 모순을 노출하고 있다. 일반적으로는 「자유경제무역지대법」을 통상적인 의미로 해석하여, 이 지역을 입국비자나 초청장 및 관광증 없이 출입하고 이곳에서 자유로운 관광을 할 수 있다고 해석하는 것이 타당할 것이다.¹²⁵⁾

한편 남한은 남북관광교류협력을 추진하는데 필요한 정책기구를 설치할 수 있는 방향으로의 제도적 보완이 필요하다. 예를 들어 통일원 산하에 관계부처 및 한국관광공사와 같은 관광기구를 중심으로 ‘남북관광교류추진위원회’ 같은 것을 설치하여 관광교류협력정책에 대한 협의·조정, 기본원칙, 허가·승인 사항의 결정, 협력사업의 총괄조정, 관계부처간의 협조사항들을 종합적으로 검토·운영해 나갈 필요가 있다.

(2) 관광교류추진 실무차원 준비

(가) 개관

향후 우리 정부는 남북관계 개선에 따라 관광교류가 추진될 경우를 대비하여 「남북관광합의서」를 체결할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 「남북관광합의서」의 체결은 북한과 「남북기본합의서」상의 「남북교류·협력공동의」를 가동하여 추진하는 것이 효율적일 것이다.¹²⁶⁾

남북한간의 「관광합의서」는 동서독의 「교통조약(Verkehrsvertrag)」과 같은 효력을 나타낼 수 있을 것으로 판단된다. 남북한간 「관광합의서」를 체결하기까지는 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 판단되나, 이

125) 제성호, “북한방문 한국 관광객의 신변안전보장방안,” 통일원, 「남북 관광교류 추진방안 세미나자료」 (서울: 통일원, 1997. 6), p. 18.

126) 신웅식·이연택, 「남북한 관광교류협력 방안」, p. 45.

것이 일단 체결된 뒤에는 남북한간 관광교류는 큰 폭으로 확대될 수 있을 것이다.

동서독이 분단된 이후부터 1972년 6월 3일 「4대국협정」이 발효되기 전까지 20여년 동안 서독 주민의 동독이나 동베를린의 방문은 그리 쉬운 일이 아니었다.¹²⁷⁾ 1952년부터 4대국 점령지역인 서베를린의 거주자에게도 동독여행은 사실상 불가능한 일이었다. 서독지역(서방 점령지역)에서 동독지역(소련점령지역)으로의 여행이나 방문에 동독이 끊임없는 제한조치를 가했기 때문이었다. 1961년 베를린 장벽이 설치되면서부터 동독으로의 여행은 완전히 단절되었다. 그러다가 1963년부터 동독이 입국허가서를 발급하면서부터 점차 완화되기 시작했다.¹²⁸⁾ 동독이 완화조치를 취했던 배경은 서독정부의 동유럽 국가에 대한 정책이 변화하면서 화해의 기운이 들자, 여행금지조치가 국내 정치의 불안 요인이 될 수 있었던 점을 우려하였던 때문이었다. 그럼에도 불구하고 동독은 인적 교류가 가져올 파급효과를 우려하여 처음에는 1년에 한번 4주간의 체류기간을 정하여 동독에 친척이 있는 경우에 한해 방문을 허용했다.¹²⁹⁾

127) 인적교류를 포함한 내국교류는 1949년 10월 8일 프랑크푸르크협정(Frankfurter Abkommen)의 체결을 통해 기본적인 틀을 갖춘 후, 1951년 9월 20일 「역간 거래협정」(Interzonenhandelsabkommen)으로 체결된 베를린협정(Berliner Abkommen)을 통해 기반이 확립되었다. 베를린협정은 기본조약의 모체가 되었으며 1990년 7월 1일 동서독간 「화폐·경제 및 사회통합조약」이 체결되기 전까지 동서독 교역의 기본적인 틀을 제공하였다. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung(Berlin), *Handbuch DDR-Wirtschaft*, Reinbeck bei Hamburg, (1985, 2), p. 315.

128) 1963년, 1964년, 1965년의 크리스마스 및 년초, 1965년, 1966년의 부활절과 성령강림절, 1964년 가을 14일 동안 동베를린에 거주하는 가까운 친척을 방문할 수 있었다. 1966년부터는 소위 긴급한 가정사정이 있을 경우 동베를린 방문이 허가되었다. 이에 따라 1966년부터 1971년까지 연간 약 9만명의 베를린 거주자가 그들의 가족과 재회할 수 있었다. 통일원, 「10년간의 독일정책: 1969~79년간 동서독관계발전 중심」(서울: 통일원, 1992), p. 157~158.

129) 통일원, 「10년간의 독일정책: 1969~79년간 동서독관계발전 중심」, p. 157.;

1968년 6월부터 동독은 여권법을 개정하여 동독입국을 희망하는 서독인들에게 여권을 소지하고 입국비자를 받도록 하였으며, 아울러 비자 수수료도 받았다.¹³⁰⁾ 그러나 1972년 10월 17일 「교통조약(Verkehrsvertrag)」과 1973년 6월 21일 기본조약이 발효되면서부터 서독인들에 대한 동독지역의 여행조건이 큰 폭으로 개선되었다.¹³¹⁾ 동독 정부는 지금까지 동독지역에 친척이 있는 경우에만 여행·방문을 허용했으나, 아는 사람(Bekannte)이 있는 경우에도 1년에 30일의 범위 내에서 한번이 아니라 여러번의 방문도 할 수 있도록 하였다. 특히 연간 총여행일수도 30일에서 45일로 연장했다. 45일을 다 소진한 경우에도 인도적 사안이나, 긴급한 경·조사의 경우는 추가 방문을 허용하였다.

서독정부는 친척·친지 방문 이외에도 상업, 문화, 체육, 종교적인 이유로 동독기관이 초청하는 경우 방문할 수 있게 하였으며, 양측 여행사간의 합의로 단체관광여행도 허용하였다. 그러나 체류는 여행 프로그램에 명시된 장소에 한정토록 하였다.

기본조약 발효이후 국경 부근의 56개 도시와 마을의 서독 주민들은 동독의 54개 국경도시와 마을을 1일 체류 조건으로 방문할 수 있게 되었다. 이러한 1일 방문은 친척, 친지 및 관광목적에 모두 허용되었는데, 이로써 매년 평균 45만명 정도(국경지역 서독인 450만 중 10% 정도)의 서독 주민이 1일 방문을 이용하였다.¹³²⁾

친척의 범위는 조부모, 부모, 자식, 형제, 자매, 이복형제, 자매 등이었다. 그러나 서독거주자들이 하루 동안 동베를린에 체류하는 '1일방문'은 허용되었다. 이와는 별도로 사업차 여행이나 라이프찌히 박람회 참관여행 및 관광회사의 초청에 의한 여행도 허용하였다.

130) 1964년 11월부터는 방문객들로 하여금 여행 일수당 의무적으로 서독마르크를 동독마르크로 환전(Zwangsumtausch)하도록 했는데, 최소의무교환액은 1964년 5DM이었으나, 1968년 10DM, 1973년 20DM, 1984년에는 25DM까지 인상되었다.

131) Das Gesamtdeutsches Institut(ed.), *Der Verkehrsvertrag* (Bonn, 1975) 참조.

한가지 특기할 만한 것은 「교통조약」 체결 이후에도 동독정부가 개별적으로는 서독시민과 서베를린 주민의 동독과 동베를린 입국에 대한 거절조치를 가했던 점이다. 국경통과소에서 입국이 거절되거나 입국허가의 발급신청절차를 밟을 때 그 발급이 거절되는 사례도 빈번하였다.¹³³⁾

동독정부가 입국을 원하지 않았던 대상은 예를 들어 ①동독시민으로서 서독으로 합법이주하였으나 과거 동독에서 소요사태를 야기하는 등 반국가적인 활동을 했거나 반국가적인 활동을 할 우려가 있는 사람, ②서독에 친인척이 있는 동독인을 만나기 위해 입국하는 서독인으로서 동독시민에 대해 영향력을 행사할 수 있는 사람, ③동독 주민을 탈주시키기 위해 위장 혼인을 목적으로 입국하는 서독인, 그 밖에도 ④동독의 관계기관이 원하지 않는 특정인, 정치인, 지식인 등이었다. 동독지역으로의 여행을 위해서는 여권과 동독정부가 발급하는 여행허가서가 필수적이었다. 관광목적의 여행을 위한 여행허가서는 동독으로부터 위임을 받은 서독 여행사를 통해 신청하도록 했다. 그러나 1일방문의 경우에는 여행허가서가 별도로 필요하지 않고 해당 지역 국경통과지점에서 직접 비자를 발급받을 수 있도록 하였다.¹³⁴⁾

동서독 사례에서 볼 수 있듯이 남북한간 「관광합의서」가 체결될 경우, 여기에는 첫째, 관광교류협력의 목적과 이념과 함께 한반도의 평화정착과 경제적 이익 및 문화교류에 따른 상호이해의 증진목적

132) 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」 (서울: 통일원, 1993) p. 276.

133) 서독시민에 대한 동독정부의 동독 입국금지 는 동서독간 조약상에 별도 사항을 마련하지 않았기 때문에 조약위반이 아니었다. 이는 전적으로 동독관계기관의 재량에 달려있었던 사항이었다. 1977년 1월부터 3월 중순까지 2개월반 동안 1,160건의 입국거절 사례가 발생하자, 동독 정부는 1977년 3월 입국허가서 발급의 금지조치에 대한 기준을 처음으로 공식 발표하였다.

134) 통행수단 및 교통편 이용에 대한 구체적인 사항에 대해서는 김학성, 「동서독 인적교류 실태연구」 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 59 참조.

등이 포함되어야 할 것이다.

둘째, 관광여행의 절차에 대한 사항을 담아야 할 것이다. 관광여행 중 발급 대상자의 자격, 이의 개인별 또는 단체별 발급절차, 입출국 심사, 화폐사용, 신변보장 등이 명기되어야 한다. 그 밖에도 휴대물품의 범위, 업무연락을 위한 통신의 보장(유무선 통신서비스), 사고 발생시 처리문제(긴급구조조치 제공, 사망자 및 부상자 처리, 여행자 중 이탈자 처리, 망명자 처리, 피해자 배상책임 소재, 책임범위와 한계 등), 분쟁해결절차, 합의서의 수정, 보완이나 유효기간 및 연장에 관한 사항 등을 포함해야 할 것이다.

셋째, 관광협력사업에 대한 내용이 포함되어야 할 것이다. 관광여행은 관광사업의 뒷받침이 없이는 이루어지기 어렵다. 따라서 관광사업의 협력을 유형화하고 이에 대한 협력방안을 명시하는 조항들이 제시되어야 할 것이다. 이와 함께 관광협력사업을 계속적으로 추진해 나갈 주체에 대해서도 합의가 이루어져야 할 것이다. 이의 효과적인 추진을 위해서는 남북한간에 '남북관광교류협의회'를 구성할 필요가 있다. 남한측의 통일원과 건설교통부, 한국관광공사, 한국관광협회 및 일반여행협회 대표와 북한측에서는 국가관광총국과 조선국제여행사 대표로 구성하여 관광교류협력 사항을 조정·협의하고 관광교류·협력에서 발생할 수 있는 분쟁을 해결할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

(나) 세부준비사항

본 절에서는 위에서 언급한 남북한간의 관광교류를 위한 법·제도적 차원의 준비를 관광실무적 차원에서 어떻게 해야 할 것인지에 대해 언급하기로 한다.

<관광교류주체>

남북한 관광교류는 북한 지역 관광에 대한 남한측의 엄청난 잠재 수요를 고려해 볼 때 거의 모든 민간업체에서 참여하려고 할 것이다. 그러나 북한에는 민간업체가 없는 점과 무분별한 경쟁에서 오는 폐해를 최소화할 필요가 있음을 감안하여 관광교류 초기 단계에서는 통일원이나 통일원의 위임을 받은 한국관광공사와 같은 정부가 지정한 준정부 관광기구로 단일 창구화하여 북측과 협의하고 상황변화에 맞추어 관광교류주체를 확대해 나가는 것이 효율적일 것이다.

<모객, 방문증 발급 및 여객수송>

북한관광 희망자의 모객은 사전에 명시된 자격요건을 갖춘 자를 상대로 정부나 정부가 지정한 민간관광기구의 위임을 받은 관광업체가 하되, 관광 희망자가 직접 ‘내국인의 북한 관광신청절차’를 밟게 하는 것이 합리적일 것이다.¹³⁵⁾ 그 다음 모집한 인원으로 관광단을 구성하고, 이를 북측에 통보한 후 비자에 상응하는 일괄 초청장 혹은 여행허가증을 받을 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.¹³⁶⁾ 초기에는 개별관광이 불가능할 것으로 보이는 바, 사전에 구성된 패키지 관광상품을 이용하는 방식이 필요할 것이다.

남한으로부터 발급하는 북한 방문증은 초기에는 통일원을 통해 신청자의 신분, 방문목적을 확인하여 발급되도록 하되, 여건변화에 따라 단계적으로 한국관광공사 등 공공단체에 방문증 발급업무를 위임

135) 신웅식·이연택, 위의 글, p. 38.

136) 최승담, “남북관광교류를 위한 구체적 실천조치 모색,” 통일원, 「남북 관광교류 추진방안」 세미나 자료, p. 42.

해 나갈 수 있을 것이다. 그러나 이를 추진하기에 앞서 먼저 북한측과 관광객 모집기간, 인원수, 횟수, 관광형태 및 코스, 관광 대상지, 가격 등에 관한 사항을 협의·결정해야 할 필요가 있다. 또한 지정된 루트를 이용하는 경우, 이용하는 교통수단의 유형과 운행(예를 들어 선박의 국적, 종류, 규모, 정기 또는 부정기 운항여부, 1회 수송시 수송인원, 출발시간과 도착시간 등), 여행객의 통행경로와 통과방법(차량종류와 운행회수, 승차인원, 통행료 지불방법 등)에 대한 합의도 있어야 할 것이다.

<관광상품선정>

북한 지역의 관광은 비정치적 목적에 국한하며, 초기단계에는 북측에서 비교적 수용하기 쉬운 분야를 선정하는 것이 좋을 것이다. 먼저 비교적 성사율이 높은 학술대회, 스포츠교류, 예술활동, 자연경승 및 문화유적탐방 등 순수관광이나 업무와 연계된 관광분야에 국한하고, 차츰 고향방문이나 친지방문과 연계된 관광으로 확대하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 북한 관광객에는 사전에 필요정보 제공 및 주의사항 위주의 소양교육을 실시함으로써 남북한간의 경제적·문화적 이질성에서 오는 북한 주민과의 마찰을 줄일 수 있도록 해야 할 것이다. 여행일정도 초기단계에는 북한측이 개발한 관광루트를 이용하되, 이것이 어느 정도 정착되었을 경우에는 실제여행을 통해 소요되는 시간, 일수를 고려하여 협의·조정을 거친 뒤 추진할 수 있도록 한다.

북한 여행 및 관광상품의 가격은 상호 이질적인 경제체제와 물가 수준으로 인해 산정하기 어려우나, 참여업체의 이익이 보장되는 선에서 결정될 수 있도록 상호 협의할 필요가 있다. 관광객이 사용하는

화폐는 합의에 의해 결정할 수 있을 것이다.

<출입국 절차>

출입국 절차와 관련, 주요 교통 연결지점에 출입국을 관리할 사무소를 개설하여 출입국 절차를 받게하고 비자는 상호 여행증명서를 발급하여 대신한다.

동서독의 경우¹³⁷⁾에는 4대국협정을 통해 인적교류에 대한 업무절차를 완화하였는데, 동독지역으로의 여행자는 원칙적으로 차를 타고 있어서 수속을 밟을 수 있도록 하였다. 검문절차는 여행허가 신청서상의 기재사항과 본인의 확인여부에 국한하였으며, 서베를린 주민의 경우에는 본인 신분증을 확인하였다. 비자발급은 별도의 서면상의 수속없이 허용되었다. 버스의 경우에는 일괄비자가 발급될 수 있도록 하였다. 그러나 관광교류 초기 남북한의 경우에는 출입국 절차가 이루어지는 지점에서 유첨비자(attached visa)를 발행하여 교부한 후 관광객이 다시 출국할 때 회수하도록 하는 방법을 취하는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 이는 한·중간의 정식 외교관계가 성립되기 전 중국방문의 경우나 비사회주의 국가의 여행객이 서독지역으로부터 동베를린 또는 동독지역으로 여행할 경우 적용되었던 방법이었다. 여행자가 소지한 여권상에 방문기록을 남기기 않으며, 정식 비자를 신청하는 경우보다 크게 시간 절약을 할 수 있는 이점이 있다.

휴대물품의 반출입 범위는 사전에 명시하여 허용된 물품에 대해서는 비과세로 통과할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

137) 동서독 인적교류의 절차 및 특성에 대한 구체적 언급은 김학성, 「동서독 인적교류 실태 연구」 pp. 50~84; pp. 56~65 참조.

<사고 발생시 긴급조치 및 편의제공>

여행시 편의가 필히 제공되어야 할 사안으로는 상대편 지역 방문 도중 발병이나 사고발생시의 의료지원과 사망시 사체·유골의 반입·반출지원, 업무연락을 위한 통신편의 제공 및 이로 인한 경비발생부담 등을 들 수 있다. 여기에는 북한으로부터의 긴급구조조치 제공, 사망자 및 부상자 처리, 여행자 중 망명자나 이탈자 문제에 대한 처리, 피해 당사자에 대한 책임여부 확인 및 배상 등에 대한 구체적인 합의가 도출되어야 할 것이다.

이 중에서도 의료지원은 여행시 누구나 당면할 수 있는 문제이기 때문에 남북한 합의가 대단히 중요하다. 동서독간에는 1974년 양독간에 보건협정(Gesundheitsabkommen)이 체결¹³⁸⁾된 이후부터 동서독 주민은 상대편 국가에서 치료와 편의를 받을 수 있었다(보건협정 제4조). 의료지원 대상은 모든 급성 질병치료나 사고치료, 과거 만성병이 갑자기 악화된 경우, 건강 악화 및 고통 경감을 위한 치료 등이었다. 그러나 특수치료나 요양치료는 의료지원 대상이 되지 않았다. 의료지원은 이를 원하는 여행자가 본인이 여행자임을 확인할 수 있는 신분증명서를 병원이나 일반의사, 치과의사에게 제시하고 신청양식을 작성함으로써 받을 수 있었다.¹³⁹⁾ 의료지원 내용은 일반의료 또는 치과 의료료를 비롯하여 입원치료 및 의료보조기구, 응급차, 택시, 기타 대

138) 이에 대해서는 Wolfgang Assmann; Posth Johannes, "Das Gesundheitsabkommen mit der DDR," *Deutschland-Archiv* (1976.3), pp. 277~282 참조; 보건분야의 협정은 문화·체육·과학·기술 분야보다 양독간에 쟁점 사항이 적어 쉽게 협정이 체결되었는데, 여기에는 동독이 동독의 체제를 크게 개방하지 않아도 되는 분야부터 서독과의 관계정상화를 원하려는 의지가 작용했기 때문에 가능하였다고 판단된다.

139) 적십자사나 교회봉사단체를 통해서도 여행 중 발생한 질병에 대한 간단한 의료조치를 받을 수 있었다.

여차에 의한 환자 수송이나 재수송까지 거의 전 분야를 포괄하였다.¹⁴⁰⁾ 치료비는 「동독 및 동베를린 여행자에 대한 의료 지원 일반행정지침(Allgemeine Verwaltungsvorschrift über medizinische Hilfe für Einreisende aus der DDR und Berlin(Ost))」에 따라 치료를 담당한 기관이 소재한 일반지역의료보험회사(Allgemeine Orts-Krankenkasse: AOK)가 보험가입 의료기관에 지급하는 수가를 기준하여 서독 주정부가 우선 지급하되, 최종 부담은 연방정부가 졌다. 동독 주민이 서독방문 중 사망했을 경우에도 이의 처리와 관련하여 발생하는 비용도 서독 정부가 부담하였다.¹⁴¹⁾

이상과 같은 의료분야의 구체적인 합의는 남북한간에도 이루어져야 할 것이다. 그 밖에도 남북한은 사고 발생시 또는 여행도중 업무 연락을 할 수 있는 통신편의가 제공될 수 있도록 유무선 통신서비스 제공, 여행시간의 업무관련 직접통신이 가능할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

<관광협력사업 투자 및 과실송금>

북한 지역의 관광분야 투자에 대해서는 북한정부 당국으로부터 과실송금보장을 확보하는 것이 반드시 필요하다. 투자 및 과실 송금을 비롯하여 관광업무와 관련된 대금결제는 청산결제방식에 의해 남북

140) 이 밖에도 예기치 않은 상황발생으로 여행자가 여행경비가 없어 더 이상 목적지까지나 고향으로 귀환하지 못할 경우, 교회나 적십자사는 여행경비와 서독측 초청인 또는 친지에게 도착 시간 및 도착 열차와 관련된 전화연락 등 제반 편의를 제공하였다.

141) 예를 들어 ①서독 지역 사망지 또는 방문지에서 장례를 지내거나 ②동독 거주지로 사체를 인도하는 경우 또는 ③사체를 화장하여 유골단지를 동독 거주지로 인도하는 경우에 발생하는 비용 전액을 서독 정부가 부담하였다. Peter Probst, Neue DDR-Maßnahmen im innerdeutschen Reiseverkehr, *Deutschland-Archiv* (1968.4), pp. 434~439.

한 당국이 지정한 은행을 통해 제3국의 통화로 결제할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(3) 신변안전과 영사보호

남북관광교류시 가장 중요하게 고려해야 할 점은 관광객의 신변안전문제이다.¹⁴²⁾ 관광객의 안전한 여행과 무사귀환이 보장되어야 하고 북한지역에 체류시 신변안전이 보장되어야 한다. 그리고 사고발생시에는 남북한이 공동으로 즉각 해결할 수 있는 적극적인 협조체제가 절대적으로 필요하다. 필요한 응급조치와 함께 신속하게 상대방에게 통보하는 것을 의무화하고, 불가항력적인 사고에 의해 경비가 지출된 경우에는 이를 신속하게 변제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

여행을 앞선하는 여행사, 운송업체는 필요한 보험가입을 의무화하고 만일의 경우 피해보상이 가능토록 해야 할 것이다. 여행사가 주선하는 단체관광에는 반드시 여행사 소속 안내원이 동반하는 것을 원칙으로 하며, 긴급 상황시 사용할 수 있는 통신수단도 확보토록 해야 할 것이다.

신변안전보장은 여행프로그램별로 마련하는 것이 관광사업의 초기에는 더 합리적일 것이다. 현재 협의중인 속초-나진-훈춘간 카페리운항에 따른 북한 지역 통과에 필요한 신변안전보장에 대해서는 남북한 당국이 합의를 이끌어내고, 이를 중국 정부가 보장하는 다자간 합의·보장 방법을 택할 수 있다.

142) 신변안전보장문제 관련 구체적 사항, 예를 들어 신변보장각서의 합의주체, 명칭, 내용에 대해서는 제성호 “북한방문 한국 관광객의 신변보장방안,” 참조.

신변안전문제는 위와 같은 일반 관광과 관련된 경우가 아닌 남북한 체제의 상이성 때문에 발생할 수도 있다. 예를 들어 북한이 남한 관광객에게 김일성 부자를 비방·중상했다는 구실로 선전선동죄를 덮어 씌우는 경우를 상정할 수 있다.¹⁴³⁾ 또한 남한 관광객과 북한 안내원 간에 시비가 일어나 폭행 등 범죄행위가 발생하는 경우, 북한이 그들의 형법을 으로 남한 관광객을 처벌하려고 할 경우도 생길 수 있다.

일반적으로 여행자가 본국이 아닌 외국의 영역내에 입국·체류하는 경우에는 당연히 그 나라의 영토주권을 따르는 것이 관례다. 특히 외국여행객이 체류국의 형법을 포함한 국내법을 위반한 경우에는 당해 법에 따른 처벌을 받게 마련이다. 이는 북한을 여행하는 남한 관광객의 경우에도 예외가 될 수 없다. 그러나 문제는 사실 무근인 경우임에도 불구하고 북한이 주권행사 차원에서 처벌을 계속하려고 할 경우 노정될 갈등관계다. 사건의 진상이 제대로 규명되지 않은 상태에서 그와 같은 조치가 이루어질 경우 남북한간의 관광이나 북한 통로의 이용이 무산될 가능성도 있다. 따라서 중요한 것은 사전에 그와 같이 북한 체제유지와 직결된 문제가 발생하지 않도록 하는 것이다. 북한을 여행하기 전 인쇄매체를 통해서 또는 특별소양교육을 통해 여행시의 주의 사항을 충분히 주지시킬 필요가 있다. 사소한 정도의 범법행위가 발생하였을 경우에도 관광교류가 남북한의 신뢰구축과 민족동질성의 회복을 위한 실질적 수단임을 염두에 두어 상호 분쟁으로 치닫는 행위가 발생하지 않도록 노력하는 것이 중요하다.

143) 관광의 경우는 아니지만 이와 비슷한 사례로는 1997년 10월 4일 북한 신포 경수로 현장에서 노동신문의 김정일 사진을 훼손했다는 이유로 남한 근로자를 4일 동안이나 구금함으로써 경수로 공사가 일시 중단된 사건이 발생한 바 있다. 「조선일보」, 1997.10.4. 북한 형법 제46조는 “공화국을 전복, 문란, 약화시키거나 그 밖의 반국가적인 범죄행위를 감행하도록 선전선동한 자는 7년이하의 노동교화형에 처한다”고 규정하고 있다.

이와 같은 문제 발생을 최소화하기 위해서는 남북한간 신변안전보장협정이 체결되어야 한다.

동서독의 경우 여행자의 신변보장은 1971년 9월 3일 4대국협정을 통해 당사국간의 합의로 이루어졌다. 동 협정은 동서독간의 통행이 방해받지 않고, 가장 편하게 그리고 신속한 방법으로 이루어질 수 있는 조치를 취할 것을 규정하였다. 본 협정의 부속문서에서는 그와 같은 조치가 국제적으로 보장되어야 한다는 구체적인 규정도 포함하고 있었다.

신변안전보장과 관련하여 현재 남북한간에는 「남북기본합의서」를 통해 “남과 북은 민족구성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다”는 합의가 되어 있다. 그러나 이와 같은 규정만으로 신변보장을 담보하기에는 너무 미흡하다. 더구나 「남북기본합의서」가 실천되지 않고 있는 상황에서는 더욱 그렇다. 남북관계 개선이 이루어질 경우 이 문제에 대한 제도적 장치를 우선적으로 마련할 필요가 있다.

참고로 동서독간의 여행자 보호와 관련되었던 합의사항에는 첫째, 통행로 사용이 거부되는 사람이 없도록 하였다. 어떤 여행자도 서독이나 서베를린에서의 그의 정치적인 활동을 이유로 배제되지 않도록 하였다. 동독을 허가없이 떠났거나 동독지역내에서 처벌받을 만한 행위를 한 사람이라도 통행로를 간섭없이 사용할 수 있도록 하였다. 그러나 과거에 동독내에서 법을 위반한 살인범, 고의적 중상범 또는 소유물이나 재산에 대한 중범행자 등에 대해서는 통행을 거부할 수 있도록 하였다.

둘째, 통행로를 사용할 때 및 국경통과지점에서의 검문시, 근거없는 강제조치로부터 여행자를 보호할 수 있도록 하였다. 여기에는 어떤 경우가 통행로 사용에 위반되며, 또 그와 같은 경우엔 어떤 조치

가 취해지는가를 규정하였다.

남북한 관광교류시 신변안전보장을 포함한 영사보호가 제대로 이루어지기 위해서는 상대 지역에 상주대표부나 연락사무소가 개설될 필요가 있다고 판단된다. 상대지역에 상주대표부나 연락사무소가 개설되어 있을 경우 관광시 신변안전과 관련된 문제가 발생할 경우 신속한 영사보호가 가능하며 자기측 주민의 이익을 보호할 수 있기 때문이다.¹⁴⁴⁾

그 밖에도 남북한간 통신연결이 되어 있을 경우, 문제 발생시 이를 신속하게 처리할 수 있는 방안을 모색할 수 있기 때문에 신변안전보장에 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

다. 교류·협력 사업추진

(1) 시범적 사업추진

현재와 같이 남북한이 정치적으로 대립되어 있는 상황에서 관광분야의 공동협력 및 협력을 기대하기란 쉬운 일이 아니다. 남북기본합의서 체제가 가동되어 남북관광교류협력에 관한 협정 등 남북한 관광분야의 활성화를 위한 제도적 장치가 마련되기 전까지는 이 분야의 시범적 협력사업을 추진해 볼 필요가 있다.

시범적 관광협력사업은 남북한이 공동으로 실현 가능한 사업의 내용과 범위를 확정하고 이의 추진을 상호 합의함으로써 시작할 수 있을 것이다. 시범적 관광사업의 방향은 앞서 남북한 관광사업 추진의 기본방향과 같이 남북한 쌍방에 이익을 줄 수 있도록, 즉 투자대상,

144) 제성호, “북한방문 한국 관광객의 신변안전보장방안,” p. 16.

운영방식, 수익성, 고용 면에서 북한의 경제 활성화와 한국기업의 수익성을 동시에 충족시킬 수 있도록 설정되어야 할 것이다.

시범적 사업의 대상 지역은 군사지역, 산업시설 인접지역 등 북한의 취약지역을 제외한 지역으로서 기후, 접근성, 시장성, 사회간접자본(SOC) 수준 등의 기본적인 조건이 충족되는 지역이 되어야 할 것이다. 이런 점에서 물망에 오를 수 있는 지역은 원산·금강산 지구, 개성지구, 평양·남포지구, 백두산지역이 될 수 있을 것이다. 그리고 시범적 사업의 추진방식은 단계적으로 추진하되, 북한이 현재 관광자원으로 개발하고 있는 지역을 우선하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 실제 협력사업을 추진하는 과정에서는 북한이 자체의 힘으로 투자재원의 조달을 기대하기 어렵기 때문에 남한기업과 제3국의 기업이 공동참여하는 방식을 택하는 것이 합리적일 것이다.

남북한간 시범적 관광사업의 대상으로는 다음과 같은 분야를 들 수 있다.

첫번째로 관광 관련 국제회의 및 박람회에 남북한 공동참가를 추진하거나 외국 관광객의 남북한 상호 직접왕래를 허용하며, 해외관광객 유치에 위한 공동홍보 및 선전활동을 전개해 나가는 등 비교적 간접형태의 관광교류를 추진하는 것이다. 그리고 관광시장개척의 일환으로 남북한이 순수관광부문에서 관광홍보 및 선전, 예를 들어 남북한의 관광자원을 소개하는 선전물(영화, 책자)의 제작을 공동추진하거나 해외관광객의 유치활동을 함께 벌이는 것도 중요할 것이다.

두번째로는 여행업, 관광호텔업 등 관광사업체의 합작투자를 추진하며 남북한간 관광자원의 공동개발을 확대해 나가는 것을 생각해볼 수 있다. 이와 같은 사업은 기본적으로 남북한이 주체가 되어 추진하는 것이 바람직하나, 자본조달이나 협력사업의 성사를 위해 일본 및 중국으로부터의 협력을 받는 것도 효과적일 것이다. 외국여행업자들

초청하여 남북한 관광지를 답사하게 한 후 이들과 공동으로 관광분야의 협력사업을 강구해 보는 것도 좋은 방법이 될 것이다. 예를 들어 남북한이 공동으로 먼저 나진·선봉지역 관광 또는 나진·선봉 경유 연변지역관광, 해외동포 및 일본인 관광객의 남북한 연계관광코스 개발 등을 고려해 볼 수 있다.

세번째로는 나진·선봉지역을 비롯한 백두산이나 설악산·금강산을 비롯하여 판문점·비무장지대 등 특정지역을 개방하여 남한주민과 해외 여행객이 관광할 수 있도록 하는 것이다.

여기에는 관광형태에 따라 북한지역에 숙박하지 않고 1일간 체류·관광할 수 있는 당일관광형태도 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 북한 동·서해안의 경승지를 관광지로 개발하고 남한의 여객선이 정박해 있는 동안 관광이 이루어질 수 있도록 하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 남북한간의 공동합의에 따라 관광유람선이 원산에 들러 고성·외금강지역을 관광하거나 인천에서 해로를 이용하여 남포에 들러 하루 동안 북한을 관광하는 방법이다.

또한 육로를 이용해서는 서울-판문점-개성을 잇는 도로를 이용하여 개성지구를 관광대상으로 하고 1일 정도의 관광일정을 잡는 것이다. 개성지구는 시내에서 공민왕능, 판문점, 대홍산성 구역(박연폭포, 관음사, 휴양소)으로 도로가 정비되어 있어 여행이 가능하다.¹⁴⁵⁾ 이 경우 판문점 등 관광객이 통과하는 지점에는 면세점을 설치·운영하게 함으로써 북한의 외화획득에 도움을 주는 것도 생각해 볼 수 있다.¹⁴⁶⁾

145) 한국관광공사는 2박3일의 평양시내관광에서부터 평양·남포 또는 평양·개성(3박4일), 평양·백두산과 평양·금강산(4박5일)을 비롯하여 선사시대 유적답사(4박5일), 고구려역사 탐방, 산업관광, 휴양관광 등 비교적 다양한 모델 관광상품을 제시하고 있다. 이에 대해서는 한국관광공사, 「북한지역 관광상품 개발방안」, pp. 181~194 참조.

네번째로 「나진·선봉 자유경제무역지대」 등 제한된 범위 내에서 남북한 이산가족의 상봉을 주선하고, 이것이 원만하게 추진될 경우, 본 지역에서부터 백두산, 금강산, 개성지구 등지로의 관광을 확대해 나가는 방안을 마련해 볼 수 있을 것이다.¹⁴⁷⁾ 그러나 관광지역에 남한 단독으로 합작투자를 통한 호텔건설에 진출하는 것은 관광수요가 없고 채산성이 적기 때문에 신중하게 고려해야 할 필요가 있다.

다섯번째로 남북한 관광교류와 관련 비교적 그 성사가 높은 남한 방문 외국인의 북한 연계관광을 추진해 볼 수 있다. 외국인 방문객의 남북한 연계관광은 남한주민의 북한 방문에 따른 체제파급효과를 크게 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 북한에 국한된 여행상품 보다 비교적 저렴한 가격과 다양한 관광내용을 담을 수 있는 이점이 있다.¹⁴⁸⁾

외국인을 대상으로 하는 남북한 연계 관광패키지 상품에는 경주-서울-판문점-해주-평양-금강산 또는 경주-서울-속초-원산-금강산을 비롯하여 경주-서울-나진-백두산 등을 고려해 볼 수 있다. 북한으로의 진입은 판문점을 통과하거나 해상을 이용하여 원산이나 나진·선봉으로 들어갈 수 있을 것이다. 그러나 판문점 통과는 관광상품으로서의 매력을 촉발할 수 있으나 체제에 영향을 미칠 것으로 인식할 북한의 입장에서 볼 때, 쉽게 수용할 것으로 보이지 않는다. 그러나 해상을 통과한 북한 관광지의 접근은 관광상품으로서의 유인도는 낮으나 그 실현 가능성은 클 것으로 예상된다.

146) 1955년 이후 동독재무성과 대외무역기업 산하의 판매소가 동서독간 통행로에 설치한 면세점(Intershop)은 동독의 일상생활과 주민들의 생활 감정에 큰 영향을 끼쳤으며, 동독내 물자공급에도 중요한 역할을 담당함으로써 내독간 정치·경제관계 전개과정에서 중요한 역할을 하였다. Armin Volze, "Die Devisengeschäfte der DDR, Genex und Intershop," *Deutschland-Archiv* 11/1992, pp. 1145~1159.

147) 신웅식·이연택, 「남북한 관광교류협력 방안」, p. 36.

148) 최승담, "남북관광교류를 위한 구체적 실천조치 모색," p. 40.

마지막으로 비무장지대의 생태·학술관광 등 이 지대의 평화적 활용이 가능한 상품개발도 추진해 볼 수 있다. 비무장지대는 남북한이 공동으로 이곳에 서식하고 있는 희귀동물을 파악하고, 생태계에 대한 학술조사 등 생태관광을 추진할 수 있는 최적지다.¹⁴⁹⁾ 따라서 남북한 학생들이나 자연 생태계를 연구하는 전문가 및 일반 관심자를 대상으로 추진할 수 있을 것으로 판단되며 현재 통일교육원이 실시하고 있는 판문점 견학을 비무장지대까지 연결하여 조사·답사할 수 있도록 하는 방법도 있을 것이다.

이와 동시에 비무장 지대에 남북한 교류센터를 설치하여 양쪽 청소년의 만남과 생태계의 조사결과를 발표·회합을 가질 경우, 남북한 간의 실질적 교류증진에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

통일전 서독은 동서독 국경지역 견학 및 여행을 지원한 사례가 있는데¹⁵⁰⁾ 당시 서독의 내독관계성은 독일정책에 대한 교육의 일환으로 1~3일에 걸친 국경지역 견학·여행을 국가예산을 통해 지원하였다. 견학과 여행은 20~60명 단위의 그룹별로 이루어졌으며 그 대상은 25세 이상의 성인, 15~25세의 학생, 청소년, 대학생, 외국인으로 나누어졌다. 견학 및 방문 프로그램은 내독간 문제와 국경지역에 대한 강연 및 필름 상영, 국경전망대 안내, 국경지역의 문화유적안내, 사회·경제적인 시설 관람 등이 주를 이루었다. 참가를 원하는 사람은 출발 6주전 각 주정부(학생·청소년·대학생) 및 내독관계성(성인 및 외국인)에 신청하도록 하였다. 보조금은 서면으로 여행 출발 전에 신청

149) 비무장지대에는 철새도래지, 희귀동식물 서식지와 번식지, 물개 서식지가 분포하고 있으며, 천연기념물을 비롯하여 희귀어류가 발견되고 있다. 이를 관광자원화하기 위해서는 철저한 보호, 증식대책이 마련되어야 하고 남획, 수질오염을 철저히 규제하고 감시하는 행정체제를 갖추어야 할 것이다. 한 국관광공사, 「북부지역관광자원활용방안」, pp. 358~361.

150) 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」, pp. 325~326.

할 수 있었으나 지금은 여행 및 전학 이후에 이루어졌다. 보조금 지급시에는 참여한 프로그램에 대한 보고서와 안내인의 확인서, 참가자들의 명단 및 경비 영수증을 제출하도록 했다.

남북한간의 비무장지대가 생태관광지로서 개발될 경우 남북한간의 사회문화분야에서의 실질적인 교류협력을 통한 한반도의 평화정착에도 크게 이바지할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 남북한 사이의 군사적 긴장 관계를 완화할 수 있는 완충지대적 역할도 할 것이다.

(3) 관광상품 및 관광코스 개발

(가) 개발방향

북한지역의 관광상품은 다음과 같은 미래지향적 방향으로 개발되어야 할 것이다.

첫째, 북한당국에 의해 일방적으로 정해진 코스를 답사하거나, 여행활동의 자유를 제한하는 공급자 위주의 상품개발에서 벗어나 소비자 욕구에 부응하는 상품개발이 되도록 북한당국의 협조를 얻어내야 할 것이다.

둘째, 계절별·지역별·주제별로 특화된 관광상품을 개발해야 할 것이다. 특히 4계절의 특성과 비교적 긴 겨울을 이용한 계절상품의 개발이 요구된다. 예를 들어 봄·가을에는 산악등반·사적문화관광 등을 생각할 수 있고, 여름에는 해상관광을 비롯하여 하계스포츠나 생태관광, 겨울철에는 온천관광, 동계스포츠관광 관련상품을 개발하는 것도 한 방법이다. 그 밖에도 산악 및 해안 등 각 지역별 특성을 이용한 상품과 함께 역사·문화·생태관광 등 주제별로 다양한 상품을 개발할 필요가 있다.

셋째, 항공을 이용한 상품 이외에도 선박 및 국제철도를 이용하는 상품의 개발도 필요하며, 북한내 관광에 있어서도 항공·철도·도로·선박 등 각 교통수단별 특성을 살리거나, 국제관광유람선 루트와 연계한 크루즈(cruise)상품을 개발하여 여행자가 선택할 수 있는 폭을 넓힐 수 있는 것도 효과적인 것이다.

북한 여행상품 개발은 국내 여행사들이 개발하거나 남북한 여행사가 공동으로 개발하는 방법, 국내여행사와 제3국 여행사가 공동으로 개발하는 방안이 있을 수 있다.

(나) 분야별 개발 가능 관광상품

북한지역은 남한에 비해 자연경관, 온천, 청정수역 등이 전역에 골고루 분포되어 있어 개발이 이루어질 경우 상당한 가치를 발휘할 수 있다. 개발이 유망한 지역을 관광상품 형태별로 구분하여 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 산악경관 탐승상품으로는 백두산, 묘향산, 금강산, 칠보산 등의 명산지역을 들 수 있다. 이 중 백두산과 금강산지역은 우선 관광개발코스로 관심을 가질 필요가 있다.

둘째, 휴양·온천형 상품으로 휴양과 여름철 피서가 가능한 휴양지 개발을 들 수 있다. 여기에는 온천성분이 뛰어난 주을, 백두산, 운산, 용강, 외금강, 성천온천과 함께 태성호, 연풍호, 수풍호, 서흥호, 장진호, 부전호 등 호반지역 그리고 시중호, 천아포, 동정호, 학포, 삼일포가 있는 동해안 북부지역, 몽금포, 구미포의 서해안 지역, 강원도의 삼방협과 함흥의 마전휴양지, 원산의 송도원도 개발가치가 큰 휴양지로 판단된다.

셋째, 북한 전역에는 원시시대를 비롯하여 고구려, 고려 등 각 시

대별 유적과 유물이 전해져 내려오고 있다. 그 중에는 보존상태가 양호한 문화재도 상당수 있어 동 자원들을 역사관광상품으로 개발할 경우 그 가치가 높을 것으로 평가된다. 현재 북한이 관광자원화하고 있는 것으로는 평양의 고구려시대 유적과 묘향산, 금강산 주위의 사찰, 개성의 고려시대 유적 등을 들 수 있다. 이 지역들은 문화관광지역으로 개발하는 데 적합할 것이다.

넷째, 북한에는 개마고원, 구월산 등 고위도에 위치하고 동절기에 적설량이 많아 동계 스포츠·레저 관광지역으로 개발될 수 있는 지역이 많으나, 백두산의 삼지연 외에는 동계 스포츠를 즐길 수 있는 지역이 없다. 따라서 위 이 지역들을 개방하여 동계올림픽, 동계아시아드, 동계유니버시아드 등 국제 겨울스포츠 행사를 개최할 수 있도록 추진하는 것도 의미있는 일이 될 것이다.

다섯째, 북한에는 산간지대가 많고 미개발로 자연상태가 비교적 잘 보존된 곳이 많아 생태관광에 적합한 곳이 많다. 대표적인 곳으로는 백두산, 오가산, 묘향산, 구월산, 금강산, 칠보산 등이다. 그러나 남북 교류가 본격적으로 실현되기 전까지는 남북 공동 생태관광은 어려울 것으로 전망된다.

(다) 관광협력 유망지역

남북 관계개선과 함께 남북협력의 가능성이 가장 큰 지역은 「금강산」지구와 「백두산」지구라고 할 수 있다. 금강산 지구는 온천관광, 산악관광(등산, 스키, 생태관광)이 모두 충족될 수 있어 연중 관광객을 유치할 수 있는 유리한 위치에 있다. 현재 개발 유망지는 북한이 휴양지구로 개발하여 외국 관광객의 숙박시설, 휴양시설이 구비된 금강산 북쪽해안지역과 금란산 지구가 될 것으로 판단된다.

백두산지구는 남북한 및 중국과의 공동개발이 가능한 지역이다. 현재 남북한과 중국간에는 속초-나진-훈춘을 연결하는 카페리호의 취항에 대한 협상이 이루어지고 있어 이것이 성사될 경우에는 이 지역과 백두산을 연결한 관광코스가 개설될 가능성이 높다.

<원산-금강산지구>

향후 남북관계의 개선에 따라 예상되는 관광 후보지 가운데 현실성이 높은 곳의 하나는 금강산지구다. 특히 동해안에 면한 외금강, 송전, 금탄산, 시중호 일대가 적격지로 판단된다. 이 일대로의 접근방법이 대체로 양호하며, 도로(해안도로, 고속도로), 철도, 항로(여객선 운항)를 선택적으로 또는 연계해서 이용할 수 있는 이점이 있다. 또한 금강산 순환도로가 개통되어 자동차 여행이 가능해졌고 외금강 지구의 온정리-구룡연 지구-세존봉 지구, 온정리-만물상 지구, 내금강 지구의 금강-내강리-만천 지구-표훈사-정양사 코스는 자동차 통행이 가능하다. 그리고 동해안 일대는 원산-고성-삼일포 구간 고속도로가 있다.

남한에서 곧바로 비무장지대를 통과하거나 설악산-금강산을 연결한 금강산 지구의 관광은 어렵겠지만, 동해안 속초에서 원산까지 해로를 이용하고 원산에서 육로를 통해 외금강 지구로 접근하여 등산한 후, 이 지역 주변을 관광하는 3박4일 내지 4박5일의 금강산관광은 남북한이 합의할 경우 가능할 것으로 판단된다. 이 경우 금강산지역의 관광코스는 내·외금강 연계코스, 외금강 구역 코스, 내금강 구역 코스 등 여러 가지가 있으며, 대부분 계곡, 산등선, 고개로 이루어지는 도보여행이 될 것이다. 일부 코스는 도로를 이용할 수 있으며, 광역 금강산권을 일주하는 도로가 있고 외금강 입구 온정리에서 서북

쪽 만물상 방면, 구룡폭포 방면, 세존봉 방면은 확장된 도로가 있다.

남한 정부는 남북한 관광분야의 협력을 위해 설악산-금강산지구의 개발계획을 제시한 바 있다.¹⁵¹⁾ 이에 의하면 온정리지역에 온천중심의 휴양지로 숙박시설을 건설하고, 양진리지역은 등산객 및 탐방객을 위한 토산품점과 민속촌을 건설하는 동시에, 말취리지역은 내금강으로의 교통중심지로 개발하게 되어 있다. 그 밖에도 화진포지역은 국제규모의 리조트 센터로 개발하는 것이다. 그리고 1992년~2001년의 제3차 국토종합개발계획기간중 금강산-설악산 지역을 연계시키는 관광지 공동개발사업을 적극적으로 추진한다는 방침을 세우고 서울-연천-휴전선-평강-원산을 잇는 경원선 철도를 복원하는 것을 목표로 한 바 있다. 그러나 이 지역의 군사시설 때문에 통일전에는 불가능할 것으로 판단된다.

북한에서는 현재 독자적으로 금강산 종합개발계획을 수립·시행하고 있어 북한의 의도에 부응할 수 있는 지역개발이 합의될 수 있다면, 금강산 관광을 위한 남북한간의 합의도출도 가능할 것이다. 북한이 의도하고 있는 금강산 지역의 관광개발은 자연경승관광을 비롯하여 외금강 온정리 온천지구와 창터 송림지구, 시중호 휴양지구의 휴양관광과 등산과 스키·레저활동이 가능할 수 있는 산악관광 및 골프장, 유람선 및 보우트 놀이(시중호, 삼일포, 연안해역), 바다낚시, 해수욕, 향토음식 등의 위락관광시설을 건설하는 것이다.

그러나 금강산 개발을 위한 투자가 이루어진다면 원산지역에 집중될 가능성이 크다. 원산은 금강산의 관문이며 지리적으로 투자 입지조건이 양호하기 때문에 관광소비와 관광객의 체류를 크게 진작시킬 수 있을 것으로 평가되기 때문이다. 북한은 이미 이런 점을 고려하여

151) 통일원, 「제7차 경제사회발전 5개년계획 남북교류협력부문계획」 (서울: 통일원, 1992).

원산일대에 철도역, 철도복구, 항만, 고속화도로 건설 등 사회간접시설의 확충에 힘쓰고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편 금강산으로의 접근은 현재 동해안 도로를 통해서만 가능하기 때문에 이 지역이 관광지구로서의 역할을 충분히 해내기 위해서는 다양한 교통접근수단이 필요하다. 이런 점에서 볼 때, 금강산 북부지역의 공항건설이 요구되며 남북협력 대상으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

<속초·나진 경유 백두산 관광>

본 관광상품은 현재 한·북·중간에 협의중인 속초·나진·훈춘간의 해륙연계운송항로가 개설될 경우 실현 가능성이 아주 크다.¹⁵²⁾

관광코스가 개설될 경우, 남북한 주민은 물론, 한국을 방문한 많은 관광객이 제3국을 거치지 않고도 남한에서 직접 북한으로 갈 수 있는 길이 열리게 된다. 이에 따라 나진·선봉 경제특구는 물론 북한지역 두만강지구와 백두산 지구의 관광과도 자연스럽게 연결될 수 있을 것이다.¹⁵³⁾ 여행일정은 두만강과 백두산 지역의 체류기간에 따라

152) 속초-훈춘간 해로개설에 관한 논의는 유엔개발계획(UNDP)에 의해 1993년 2월 한·중 해운당국간 항로개설에 대한 합의가 이루어짐으로써 시작되었다. 본 항로는 애초 북한을 경유하지 않고 중국지역의 두만강을 이용하여 개설하려고 하였다. 그러나 두만강의 하상이 높아 이것이 불가능한 것으로 판명되자, 러시아의 포시에트항이나 자루비노항에 기항하여 훈춘으로 연결하는 해로를 개설하는 것으로 전환하고 이 문제를 러시아 당국에 타진하였으나, 러시아가 그 조건으로 500만달러 상당의 항만시설투자를 요구함으로써 성사되지 않았다. 그 후 본 항로는 북한을 경유하는 방안을 모색하게 되었다. 먼저 1996년 5월 북한의 나진·선봉 행정경제위원장과 중국 훈춘시장간에 항로개설과 관련된 회의가 이루어졌으며, 이 회의에서 나진·선봉지대를 경유한 해륙연계수송 의정서가 체결되었다. 1996년 10월 북경 제2차 「두만강지역개발위원회」 회의에서 중국·북한·러시아로 구성된 「점경3국위원회」 회의를 개최하여 속초·나진간 해로 개설과 나진·선봉 경유 연변지역 관광문제를 재논의하였다.

최소 5박6일은 잡아야 할 것이다.

초기에는 훈춘에서 중국지역을 통해 백두산에 접근하는 교통로를 택할 것이나, 북한 경유코스가 무리없이 추진될 경우 북한지역을 통하는 관광도 어렵지 않게 이루어질 것이다. 현재 본 항로의 개설과 관련해 남·북한 및 중국, UNDP가 관여하는 회의가 진행되고 있다. 지난 1997년 11월 13일~14일에는 UNDP의 두만강개발계획(TRADP)의 주관하에 북경에서 한·중·북 3자 실무회의가 개최된 바 있다. 본 실무자회의에서 당사국들은 항로 개설에 대한 원칙적인 동의를 하고 선박운항 및 입항절차 등 기술적인 문제와 선박의 안전운항과 여객의 신변안전보장문제를 비롯하여 항로개설후 예기치 않은 사건·사고 처리방안 등 세부사항에 대해 집중 논의하였다.

항로개설에 있어 중국은 현재 동북 3성의 경제개발 및 출해권 확보 차원에서 가장 적극성을 보이고 있다. 북한도 나진·선봉지역 투자기반 조성 차원에서 항로개설에는 이견을 가지고 있지는 않으나 여객의 신변안전보장, 돌발사태 대응 및 분쟁해결을 위한 정부간 협의기구 구성과 같은 문제에 있어서는 남한과 상당한 이견을 표시하고 있다.

동 항로의 개설과 관련 실무자회의에서 노정되고 있는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 돌발사고와 관련하여 북한은 한국과 제3국 관광객이 나진항에서 대중국 통상구인 원정리까지의 46km 이동 구간 동안 발생하는 사건·사고를 북한 법률에 의해 처리해야 한다고 주장하고 있는 반면 남한은 국제관례에 따라 여객의 자국 법률이 적용되어야 한다는 입장을 견지하고 있다.

둘째, 신변안전문제와 관련하여 남한은 이 문제를 직접 책임지고

153) 초기에는 홍콩국적 선박이 한차례 500~600명의 관광객을 태워 운항할 예정이다. 현지 하루 숙박비용은 70달러선이 될 것으로 내다보고 있다.

있는 북한 당국의 보장을 요구한 반면 북한은 신변안전을 보장해 주겠다는 원칙적인 입장 외에 구체적인 방안을 제시하지 않고 있다.

셋째, 여객의 출입절차와 관련하여 북한은 여객이 나진항에 도착하여 입국절차를 밟을 때나, 원정리에서 중국 훈춘시 권하 통상구로의 출국절차를 밟을 때 차에서 내리지 않는 단순 출입국을 주장하고 있으나 남한은 중환자 발생 등 불가항력적 상황을 고려하여 북한에 대해 보다 신축적인 태도를 요구하고 있는 형편이다.¹⁵⁴⁾

현재 한-중간에는 속초와 훈춘을 해로와 육로로 연결한 여객수송이 합의된 상태이며 (주)동북훼리 등 9개 선사가 컨소시엄을 구성 동항로의 사업자로 지정되어 있다. 본 항로가 개설되기 위해서는 ①북한출입절차, ②관광객 수송방법, ③통행경로와 방법(통행로, 차량종류와 운행회수, 승차인원, 통행료 지불방법 등), ④휴대품의 반출입 범위와 과세여부, ⑤업무연락을 위한 통신보장, ⑥사고발생시 긴급구조조치와 피해자 배상문제, ⑦관광객 신변보장 및 영사보호 제공, ⑧분쟁해결절차 등이 당사국간 합의되어야 할 것이다.

총체적으로 보아 본 항로의 개설 전망은 아주 밝으며 항로개설이 타결될 경우에는 북한을 경유한 백두산 관광이 활성화될 것으로 판단된다.

154) 「연합통신」, 1997.11.15.

V. 결 론

지금까지 제시한 남북한 관광분야 교류증진 방안은 남북한간에 관광교류가 제대로 이루어지고 있지 않은 상황에서 제시되고 있다는 점에서 그 한계를 지니고 있다. 따라서 본 연구에서 제시된 관광분야의 교류증진방안은 남북한간 정치관계의 개선이 전제되어야만 그 실효성을 찾을 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구를 통해 도출할 수 있는 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 남북한간의 관광교류는 한반도에 평화를 정착시킬 수 있는 수단이다. 그러나 남북한간 화해·협력이 이루어지지 않는 한 그리고 북한이 대남 적대적 태도를 포기하지 않는 이상 인적교류를 동반한 실질적 관광교류는 한계가 있을 것으로 판단된다. 북한은 내부사정으로 남한의 관광객을 부담없이 받아들일 수 있는 입장에 처해 있지 못하다. 또한 지금까지 북한이 견지해 온 태도를 보아도 가까운 시일 내 남한 주민의 휴전선을 경유한 북한 관광을 받아들이기는 어려울 것으로 예상된다. 이는 남한 주민의 북한관광이 체제수호에 큰 부정적인 영향을 미칠 것으로 인식하고 있기 때문이다.

둘째, 현재 북한은 한국 관광객보다 제3국 관광객 유치에 관심을 보이고 있으나 이는 북한에게 큰 이익을 가져다 주지 못할 것이다. 비록 북한이 문호를 개방함으로써 외국 관광객의 북한 여행과 방문객의 규모가 커진다고 하더라도 남한의 관광수요를 능가할 수는 없을 것이다. 북한에게는 남한이 최대의 관광시장이며 북한 관광분야 발전을 위한 최대지원국이 될 수밖에 없다.

남한에서 북한은 1일 생활권, 1일 관광권에 속하며 주요 관광지는 항공기로 1시간이면 접근할 수 있다. 남한 관광객의 소비는 북한의

외화획득, 고용증진, 지역산업에 기여할 것이 분명하다. 북한으로의 접근은 남한이 가장 가깝고 편리하기 때문에 정치적으로 남북한이 관광교류의 돌파구를 마련할 수 있다면 북한의 한국관광시장 의존도는 아주 높을 것이다. 1996년의 경우만 하더라도 남한의 해외여행객은 380만명 이상을 기록(1997년 10월까지 399만명)하였으며 이에 따른 외화지출만 하더라도 60억달러 이상에 달했다.¹⁵⁵⁾ 이중 일부 여행자가 북한을 찾는다면¹⁵⁶⁾ 북한은 연간 수억달러 이상의 외화를 획득할 수 있을 것이며 북한의 경제난 해소에 큰 도움이 될 것으로 본다.

셋째, 대외개방의 소극적인 자세에도 불구하고 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대 등에 한국자본을 받아들이고 있으며 이 지역을 경유한 관광에도 다소 전향적인 자세를 보이고 있다. 이와 같은 관점에서 볼 때 향후 제한된 지역과 한정된 범위내에서나마 남한 주민의 북한지역 관광이 이루어질 수 있을 것으로 예상된다. 남북한간 경제협력이 활발해지고 이에 따른 인적교류가 확대될 경우 그와 같은 조치는 실현될 가능성이 더 높다. 남북한간의 합의 여하에 따라 나진·선봉지역 관광은 물론이고 이 지역과 연계한 타지역의 관광도 이루어질 수 있을 것이다. 특히 나진·선봉을 통한 자유경제무역지대의 관광이나 이 지역을 경유한 백두산지역의 관광은 비교적 쉬울 것으로 판단된다. 나진·선봉지역을 통한 훈춘-백두산으로의 통로확보는 신변보장문제만 해결된다면 곧바로 성사될 수 있는 사안이다.

그 외에도 원산을 통한 금강산 지역과 남포를 경유한 평양지역 등은 관광기반시설이 어느 정도 확보되어 있는 지역이기 때문에 남북

155) <http://www.knto.or.kr>.

156) 물론 IMF 체제 이후 남한 경제의 어려움으로 이와 같은 기대가 충족되기 어려울 것으로 예상되나, 북한지역 관광이 실현될 경우 많은 신규 수요가 창출될 것으로 판단된다.

한 합의가 이루어질 경우 관광지역으로 개발될 수 있는 여지가 많다. 금강산 동부지역은 동부전선의 북방한계선과 맞물려 있어 휴전선의 평화적 이용이 보장될 수 있다면 남북한 활용 가능성이 크다. 금강산 구역(530km²)과 휴전선 구역(길이 248km, 면적 512km²)이 동시에 이용될 경우 동서를 잇는 이상적인 자연회랑지대가 형성됨으로써 국토의 이용가치가 한층 더 커질 것이다. 그러나 북한이 금강산지구의 지리적 활용이나 자원개발 보다는 이 일대의 요새화 내지는 남침의 전진기지로 이용하고 있는 것이 문제이며 금강산 접근의 남쪽통로가 허용되지 않는 한 관광지로서의 금강산의 활용가치는 그 만큼 떨어질 것으로 판단된다. 이런 점에서 볼 때 북한의 긍정적 인식전환이 이루어지지 않는 한 설악산과 금강산을 연계한 개발은 실현성이 희박하다.

그 밖에도 판문점을 통과한 해주지역관광은 접근성, 교통통로 이용 등으로 보아 남북한 관광교류를 이룰 수 있는 최적지가 될 수 있다. 판문점을 통과하는 지점에 북측이 제공하는 면세점을 운영한다면 북한의 외화획득에도 기여할 수 있을 것이다.¹⁵⁷⁾ 여기에도 남북한간의 관계개선과 북한의 인식전환이 절대적으로 요구된다.

넷째, 남북한간의 관광교류는 단계별로 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 북한 지역의 관광은 남한의 무한한 잠재수요를 예상할 수 있기는 하나 북한이 이를 수용하기 어렵다. 따라서 우선 북한지역 관광분야 투자에 참여하는 방법을 고려하는 것도 바람직 할

157) 한국관광공사의 1994년 설문조사에 의하면 남한 여행사의 절대다수인 96.6%가 북한지역 상품판매에 참여할 용의를 보이고 있다. 관광개발 가능 지역으로는 금강산, 백두산, 평양, 묘향산, 개성을 꼽고 있으며, 가장 유망한 관광상품으로는 이산가족 상호방문과 연계한 관광상품(76%), 주요관광지 주유형 상품(69%), 고구려와 고려시대의 역사문화자원을 기본으로 한 역사·문화관광(58%)을 들고 있다. 한국관광공사, 「북한지역 관광상품 개발 방안」, pp. 147~152.

것이다. 이 경우 남한과 지역적으로 가까운 곳일수록 투자가치가 높고 향후 접근성에 있어서도 양호할 것이다. 북한은 외부 영향을 적게 받는 지역을 선호할 것이나 남한으로서는 접근성과 수익성이 보장되는 지역이 우선 고려 대상이 되어야 할 것이다.

다섯째, 남북한간 관광분야의 교류협력 증진을 위해서는 정부의 지원과 역할이 무엇보다 중요하다. 한 설문조사에 따르면 관광상품개발의 장애요인으로 북한관광에 대한 정보부족(50%)과 남한의 관광교류추진을 위한 법적·제도적 장치 미비(30%), 북한의 숙박 및 교통시설 등 수용태세의 미비(20%)를 들고 있다.¹⁵⁸⁾ 남북한간의 효율적 관광교류를 위해서는 정부가 신변안전 및 관광교류와 관련된 규제측면을 강조하기 보다는 정책적 지원과 함께 남북대화시 적극 노력해 줄 것을 요망하고 있다.¹⁵⁹⁾

이런 점에서 볼 때 먼저 남한주민의 북한지역의 관광에 대한 규율이 규제적인 면보다는 관광교류를 촉진시킬 수 있는 제도로 자리잡아야 할 것이다. 관광은 사회·문화적 관점으로 남북관계를 개선시킬 수 있는 정치·외교적 수단의 차원에서 다루어져야 할 것이다.

그 다음으로 북한관광에 대한 다양하고 빠른 정보수집과 수집된 정보의 업계 제공이 요구된다. 현재 북한관광상품 기획에 있어 큰 애로점의 하나는 북한관광에 대한 정보부족이다. 앞으로 보다 많은 여행사가 상품기획에 참여하고 관광상품을 판매하기 위해서는 북한관광에 대한 신속한 정보전달체계가 갖춰져야 한다. 그리고 정보전달체계는 여행업자 뿐만 아니라 일반소비자를 대상으로도 갖추어 북한관광에 대한 동기를 유발할 필요가 있다.

여섯째, 향후 남북한간의 관계개선에 대비한 관광개발을 염두에

158) 위의 책.

159) 위의 책.

둘 필요가 있다. 관광교류가 북한체제에 미칠 영향을 고려하여 먼저 남북관광학술회의를 개최하여 관광학술자료를 교환하거나, 남북관광학술조사단을 구성하여 남북관광자원답사, 남북한에 산재한 각종 문화유물, 유적, 천연기념물, 무형문화재 등의 공동조사와 보전·복원 방법을 논의하는 것도 유효할 것으로 보인다.

그 밖에도 관광지의 공동개발을 위한 소규모 시범적 사업을 구상하여 그 타당성을 조사·평가하는 작업을 진행하거나, 관광자원개발을 위한 학계·업계의 관광자원가치 평가단을 구성해 보는 것도 필요할 것이다.

이상의 협력관계가 원만히 유지될 경우에는 관광기념품, 지역특화 관광상품을 바탕으로 남북한간의 관광루트를 개발하고, 남북이산가족의 상봉을 관광교류와 연계시켜 추진하거나 해외교포의 남북한 교환 방문을 실시하는 방안도 마련해 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 사안은 관광특구 및 관광자유지역을 중심으로 추진하는 것이 효과적일 것이다.

일곱째, 현재 자본주의 국가의 유사관광상품과 비교해 볼 때 북한의 관광상품은 비교적 높은 가격으로 판매되고 있다. 향후 남북한이 공동으로 국제시장의 경쟁원리와 상품의 질적 수준에 입각한 가격을 설정하고 내용별로도 다양한 가격대의 상품을 개발·판매할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

여덟째, 북한지역 관광이 이루어질 경우 남한 관광객의 안전여행과 무사귀환이 보장될 수 있도록 정부가 적절한 역할을 해야 할 것이다. 북한이 기피하는 취약지역을 우회, 안전한 여행을 할 수 있도록 남북합의가 이루어져야 한다. 남한 관광객의 북한지역 체류시 사고대책에도 북한의 적극적인 협조를 얻을 수 있도록 해야 할 것이다. 지정된 코스를 이용하는 경우 이용하는 교통수단의 유형, 종류, 수송

인원, 출발시간과 도착시간, 통과방법, 여행자수 등에 합의가 있어야 하며 자동차, 열차, 선박, 항공기 등에 공히 적용될 수 있도록 해야 할 것이다.

아홉째, 남북관계개선과 북한의 대외개방유도가 필수적이다. 관광에 대한 북한의 인식을 전환시키고 관광교류에 북한이 적극 참여할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 경제난이 심각해진 북한은 종래 무관심하였던 관광부문에 다소 적극성을 띠고 있기는 하다. 관광을 외화벌이 업종으로 인정하여 외국관광객 수용에 힘쓰고 있다. 그러나 체제상의 문제로 인해 이를 적극적으로 추진하지는 못하고 있는 실정이다. 여행제한지역 완화 및 해제, 여행지 접근성 향상 등은 북한의 인식이 전환되지 않고는 단기간 내에 개선되기는 어려울 것으로 전망된다.

이런 점에서 요구되는 것은 무엇보다도 북한의 개방을 점차적으로 확대시키는 일일 것이다. 남북한간에는 「남북기본합의서」가 체결되어 있는 상태이다. 4차회담을 통해 남북기본합의서가 실천될 수 있도록 하는 것도 북한을 개방시키는 훌륭한 방법이 될 것이다.

열번째, 남북한간의 관광교류증진과 관련된 북한 지원이 필요하다. 그 형태는 남북관광교류에 필요한 기금을 확보하거나, 북한 관광지 개발과 관광자원 보존에 필요한 재원을 마련하는 일에서부터 시작하여 관광부문이 국제수준의 서비스가 요청되는 점을 감안, 훈련된 인력을 공급하는 것도 해당될 수 있다. 이와 함께 남한의 우수한 기업 경영방식을 북한 근로자에게 전수, 재교육, 자립경영이 가능하도록 지원할 수도 있을 것이다.

마지막으로 관광교류의 증진을 위해서는 무엇보다도 남북한간의 정치적인 관계개선이 필요하다. 남북한간의 정치적 관계가 개선되기 위해서는 북한의 자세변화가 필수적이거나 대남 통일전선전략을 수행

하고 있는 북한으로부터 당장 이를 기대하기 어렵다. 북한의 자세변화를 유도하기 위해서는 이를 위한 실질적이며, 실천적인 방법 모색이 요구된다. 동서독 관계에서 슈미트 총리가 보여주었던 “무의미한 통일논의보다 실천가능한 부분에서 실질적 내독 교류·협력을 강화”하는 것¹⁶⁰⁾과 같은 자세에서부터 우리의 대북관계를 추진해 나가야 할 것이다.

160) 김학성, 「동서독 인적교류 실태 연구」, p. 96에서 재인용.

<부록 1 > 북한의 여객선 운항현황

구 분	노 선	비 고
연안여객선	원산-고성(의금강 입구) 해주-형제도(황해도) 신의주-용천(압록강 하류)	금강산 관광객 이용
내수면여객선	대동강(평양-남포) 대동강 하구(서해갑문) 압록강 하구(대평만) 수풍호 두만강 하류	
해외화객선	만경봉호(元山-니이가다) 삼지연호(元山-니이가다) 만경봉 92호(元山-니이가다)	1971년 취항 1979년 취항 1992년 취항

자료: 한국관광공사, 「관광목적지로서 북한의 매력도 구조체계에 관한 연구」
(서울: 한국관광공사, 1993) 및 기타 자료 취합 자체작성.

<부록 2> 해외여행자 북한 방문규모(1992)

(단위: 명)

국 가	입 국 자
중 국	82,500
대 만	1,000
일 본	2,300
중 동	700
아세아 기타	4,300
서 구	4,800(독일 1,800)
동 구	2,100
러시아	1,800
미국, 캐나다	2,100
아프리카	1,900
기 타	100
총 계	103,600

자료: 윤창운, “사회주의국가의 개방과 개혁에 미친 인적 교류의 영향과 파급효과,” 「남북관광교류 관련 논문 자료집」에서 발췌.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 권용우·정태홍·김선희. 「관광과 여가」. 서울: 한울, 1995.
- 김상무. 「관광정책개발론」. 대구: 계명대학출판부, 1996.
- 김학성. 「동·서독 인적교류 실태연구」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 대한무역투자진흥공사. 「북한뉴스레터」. 서울: 한국관광공사, 1996.9.
- 미야즈카 도시오(宮塚利雄). 「북조선관광」. 조범래 역. 서울: 신태양사, 1993.
- 북한연구소. 「북한총람 1983~1993」. 서울: 북한연구소, 1994.
- 이장춘. 「통일·정치·관광」. 서울: 대왕사, 1995.
- 중국해협양안연구회편. 「중국·대만간 교류협력자료집 - 교류관계자료집-」. 서울: 통일원, 1994.
- 통일원. 「10년간의 독일정책: 1969~79년간 동서독관계발전 중심」. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 「남북교류협력동향」. 서울: 통일원, 1997.
- _____. 「남북교역 실무안내」. 서울: 통일원, 1995.
- _____. 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」. 서울: 통일원, 1997.
- _____. 「남북합의서」. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 「동서독 교류협력 사례집」. 서울: 통일원, 1993.
- _____. 「북한 기관·단체별 인명집」. 서울: 통일원, 1997.
- _____. 「북한의 자연지리와 사적」. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 「북한지지도람」. 서울: 통일원, 1993.

- _____. 「제7차 경제사회발전 5개년계획 남북교류협력부문계획」. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 「통일백서」. 서울: 통일원, 1995.
- 한국관광공사. 「관광목적지로서 북한의 매력도 구조체계에 관한 연구」. 서울: 한국관광공사, 1993.
- _____. 「금강산 관광개발전략」. 서울: 웃고문화사, 1994.
- _____. 「남북한 관광협력 방안에 관한 연구」. 서울: 웃고문화사, 1992.
- _____. 「북부지역관광자원활용방안」. 서울: 웃고문화사, 1995.
- _____. 「북한의 관광자원」. 서울: 웃고문화사, 1991.
- _____. 「북한지역 관광상품 개발방안」. 서울: 동아월드, 1994.
- _____. 「남북관광 기초자료집」. 서울: 웃고문화사, 1997.
- 한국은행. 「1996년 북한 GDP추정결과」. 서울: 한국은행, 1997.
- Das Gesamtdeutsches Institut(ed.). *Der Verkehrsvertrag. Bonn*, 1973.
- Der Bundesministerium für Wirtschaft. *Aufzeichnung innerdeutscher Tourismus. Bonn*, 1989.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. *Handbuch DDRBWirtschaft. Reinbeck bei Hamburg*, 1985.
- World Tourism Organization. *Tourism Market Trends: East & Pacific 1986~1996. Spain: Capitan haya*. 1997.

2. 논문

권해수. “남북교류협상력상 북한 주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제

- 점 및 개선방안.” 통일원. 「남북교류협력 범·제도 실천과제 연구」. 서울: 통일원, 1995.
- 김삼식. “북한의 관광산업 개발현황.” 한국관광공사. 「북한뉴스레터」. 서울: 한국관광공사, 1996.9
- 김정민. “북한 군사도로와 운송기재 실태.” 북한연구소. 「북한」. 서울: 북한연구소, 1997.11.
- 윤창운. “남북한 관광협력 방안 -관광지 개발과 협력사업-.” 한국토지공사. 「토지연구」. 서울: 한국토지공사, 1996.6.
- _____. “북한의 관광투자환경과 그 전망.” 「남북관광교류 관련 논문 자료집」. 미공개논문집, 1997.
- _____. “사회주의국가의 개혁에 미친 인적교류의 영향과 파급효과.” 북한연구소. 「북한학보」. 제21집, 서울: 북한연구소, 1996.10.
- 이장춘. “남북관광자원의 효율적 개발과 상품화 방안.” 한국관광공사. 「'97 남북관광자원 활용 및 교류촉진 세미나 자료」. 서울: 한국관광공사, 1997.9.
- _____. “북한관광연구의 현황과 방향(과제).” 북한연구학회. 「분단반세기의 북한연구 평가 1997년 하계학술대회 논문집」. 서울: 북한연구학회, 1997.
- _____. “통일시 남북한 불균형 해소를 위한 관광개발의 전략에 관한 연구.” 한국관광정책학회. 「관광정책연구」 제2호, 서울: 한국관광정책학회, 1996.
- 장병권. “21세기 관광전망과 외국의 관광정책.” 삼성경제연구소. 「삼성경제」. 서울: 삼성경제연구소, 1997.
- 제성호. “남북관광교류 활성화 및 관광객 신변안전보장방안.” 한국관광공사. 「'97 남북관광자원 활용 및 교류촉진 세미나 자료」, 서울: 한국관광공사, 1997.

- _____. “북한방문 한국 관광객의 신변보장방안.” 통일원. 「남북 관광 교류 추진방안 세미나 자료」. 서울: 통일원, 1997.
- 최승담. “남북관광교류를 위한 구체적 실천조치 모색.” 통일원. 「남북 관광교류 추진방안 세미나 자료」. 서울: 통일원, 1997.
- Armin Volze. “Die Devisengeschäfte der DDR. Genex und Intershop.” *Deutschland-Archiv*. 1992.11.
- FAO/WFP. “Crop and Food Supply Assessment Mission to Democratic People’s Republic of Korea.” *Special Alerts*. No. 277, September 11, 1997.
- Michael Baumann. “Innerdeutscher Tourismus.” *Deutschland-Archiv*. 1990.
- Peter Probst. “Neue DDR-Maßnahmen im innerdeutschen Reiseverkehr.” *Deutschland-Archiv*. 1968.4
- Ralf Rytlewski. “Das Leben in Deutschland: Die deutsche Reiselust - Die Entwicklung des Verkehrswesens.” *Deutschland-Archiv*. 1973.
- Wolfgang Assmann/Posth Johannes. “Das Gesundheitsabkommen mit der DDR.” *Deutschland-Archiv*. 1976.3.

3. 기타

- 「경향신문」.
「동아일보」.
「백과사전」.
「세계일보」.

「시사통신」.

「연합통신」.

「조선일보」.

「중앙일보」.

「정치사전」. 평양: 사회과학출판사, 1985.

「조선말 사전」. 동경: 학우서방, 1968.

「조선문화어 사전」. 평양: 사회과학원 언어학연구소, 1973.

「철학사전」. 평양: 사회과학출판사, 1985.

「현대조선말 사전」. 평양: 과학 백과사전출판사, 1981.

정무원. 「자유경제무역지대 관광규정」.

最近 發刊資料 案內

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한·러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26	북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이현경	著	6,500원
96-27	한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28	북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29	韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01	한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02	북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03	경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04	中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범	共著	5,500원
97-07	통일한국의 위상	옥태환 김수암	共著	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표	著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱	著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로	著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순	著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜	著	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕	著	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민	著	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영	著	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체제	정영태	著	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중	著	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영	著	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호	著	5,500원
97-22	북한장래에 대한 일본의 시각	김영춘	著	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안	김영운	著	6,000원

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996

옥태환
전현준
제성호외共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1996

옥태환
전현준
제성호외共著 10,000원

북한인권백서 1997

김병로
송정호 共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1997

김병로
송정호 共著 \$11.95

북한인권백서 1998

최의철
송정호 共著 7,000원

■ 연례정세보고서

96 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 6,000원

97 統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998 5,000원

■ 학술회의 총서

96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 7,000원

96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 9,000원

96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
■ 통일문화시리즈		
96-01	統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02	統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원
■ 논총		
	統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
	統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
	統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
	統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
	<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
	<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of 7,000원
Regime Sustainability

97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, 6,500원
and Proposals

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.
(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)
민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2604, 901-2559, FAX: 901-2547)

