

... 금강산 관광이 실시된 이후 북한도 관광의 중요성을 인식하게 되었으며, 향후 남북간 관광 협력사업도 더욱 활성화 될 것으로 기대된다...

주제가 있는 통일문제 강좌 20

# 북한의 관광자원 실태와 전망



집 필 : 김 철 원 (경희대 호텔관광대 교수)

통일교육원은 지난 2003년부터 통일문제와 관련된 쟁점이나 다양한 소재를 대상으로 하여 '주제가 있는 통일문제 강좌'를 시리즈로 발간해 오고 있습니다.

'통일문제강좌' 시리즈의 20번째로 발간되는 이 소책자는 북한의 관광환경 여건과 관광정책을 분석하고 현재 실시되고 있는 금강산 및 개성관광 현황과 향후 추진할 예정인 백두산 관광의 잠재성 등을 평가해 보았습니다.

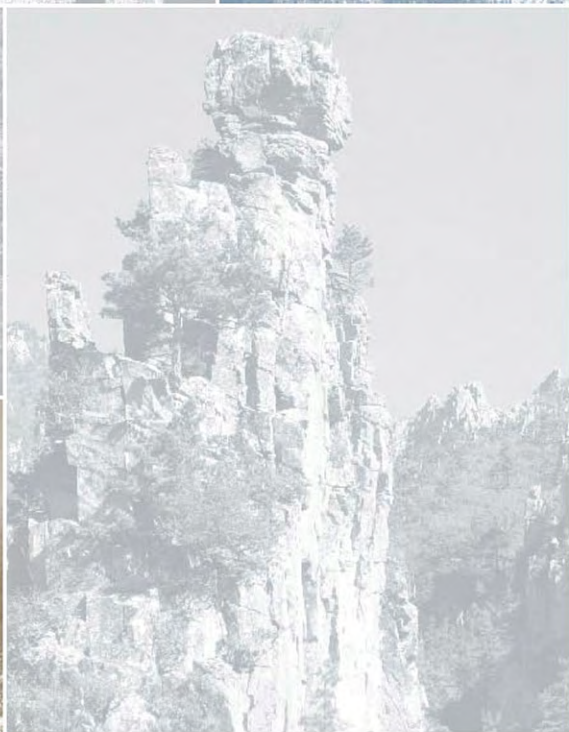
이 소책자가 북한의 관광실태와 향후 남북간 관광협력 방안을 이해하는데 다소나마 도움이 되기를 기대합니다.

아울러, 이 소책자는 통일교육 참고자료로 활용하기 위해 외부 전문가에게 위촉한 연구용역 결과물로, 반드시 통일부의 공식견해와 일치하는 것은 아닙니다.

주제가 있는 통일문제 강좌 20

# 북한의 관광자원 실태와 전망





- 제1장 북한의 관광환경과 여건**
1. 북한관광 개요 • 6
  2. 북한의 관광환경 • 9
  3. 북한의 해외관광객 유치 • 31
- 
- 제2장 북한의 관광정책 및 기구**
1. 북한 관광정책의 변화 • 36
  2. 관광관련 법 · 제도 • 43
  3. 관광기구 • 46
- 
- 제3장 금강산 관광현황**
1. 금강산 관광사업의 의의 • 54
  2. 금강산 관광 추진현황과 효과 • 55
  3. 금강산 관광사업의 중요성과 과제 • 60
- 
- 제4장 개성 · 백두산 관광의 잠재성**
1. 개성 관광 • 64
  2. 백두산 관광 • 75
  3. 개성 · 백두산 관광의 효과 • 83
- 
- 제5장 북한의 관광 활성화 노력과 남북협력 방안**
1. 북한의 관광 활성화 노력 • 86
  2. 남북협력 방안 • 88

주제가 있는 통일문제 강좌 20\_ 북한의 관광자원 실태와 전망



# 제1장

## 북한의 관광환경과 여건



# 1 북한관광 개요

북한은 “조선민주주의인민공화국 합작법(1984)”, “조선민주주의인민공화국 합영법(1984)” 및 “자유경제무역지대 관광규정(1996)”에서 합작·합영사업의 대상 분야로 관광부문을 포함하면서 관광에 대한 중요성을 인식하게 된다. 이는 중국·쿠바와 같은 사회주의 국가에서 관광이 외화획득에 크게 기여하고 있음을 북한이 인식하면서, 우수한 자연자원을 활용하여 잠재 관광객을 유치할 수 있다면 소규모 투자를 통해 단기간에 많은 외화를 획득할 수 있다고 판단하게 된 것이다.

북한은 1994년에 수립된 국가관광실행계획(National Tourism Action Plan)에서 국제관광 개발의 주요 목적으로 관광을 통한 지역주민의 경제적 혜택의 창출, 자연보호, 사회적 조건 및 인적 자원과 일치되는 균등한 분배 추구를 명시하는 등 본격적인 관광객 유치를 위해 노력하기 시작하였다. 특히, 남포의 와우도 지구, 원산의 송도원 지구, 통천의 사중호 지구, 나진·선봉지구, 해주, 함흥을 외국인 전용 관광구역으로 설정하였고, 나진·선봉지구에는 호텔업, 골프장업, 유흥오락업, 전문요리점, 여행사, 외화상점, 토산품점 등을 포함시키고 타 부문과 동등한 투자특혜를 부여하고 있다.

관광교육을 위해서 평양외국어대학, 국제관계대학, 평양상업대학, 청진산업대학 등에서 관광전문 인력을 배출하고 있고, 동남아에서의 연수 및 어학교육 등을 실시하고 있으며, 관광개발에 필요한 재원조달을 위해 홍콩과 일본 등지에서 투자설명회를 개최하는 등 외자유치에 심혈을 기울이고 있다. 특히, 국제협력의 필요성을 인지하여 세계관광기구, UNDP, PATA 등 국제 관광기구를 통한



관광개발도 추진하고 있다.

더욱이, 금강산관광이 실시된 1998년 이후 외화획득 수단으로서의 관광의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 또한, 2002년 아리랑 축전을 통하여 관광인프라에 대한 인식이 바뀌게 되었으며, 전시회 및 교역전의 중요성도 인식하기 시작하여 동남아 국가에 전시회 유치활동을 전개한 바 있다.<sup>1)</sup>

### 〈북한의 관광진흥 추진현황〉

정 책	주요사책
관광지구 개발계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4대 관광지구지정, 집중개발 (97.4)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 나진·선봉자유경제무역지대</li> <li>- 두만강지구 (회령, 운성중심)</li> <li>- 압록강지구 (신의주 중심)</li> <li>- 칠보산지구 (함북)</li> </ul> </li> <li>• 금강산 개발계획               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동아시아 최대의 관광단지 조성계획</li> <li>- 싱가포르 형태의 관광개발 목표</li> </ul> </li> <li>• 칠보산·구월산 지구개발계획</li> </ul>
관광기반 시설확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평양-항산간 120km 관광도로개통 (95.10)</li> <li>• 백두산 향도봉-천지간 케이블카 운행 (1.3km)</li> <li>• 원산-금강산간 101.5km 개통 (97.4)</li> <li>• 회령-학송간 전철화로 북부지구 철도순환망완성</li> </ul>
관광인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평양소재 일부대학에 관광학부 신설운영</li> <li>• 관광전문인력양성학교 설립               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 안내요원, 접대서비스요원, 전문요리사 양성</li> </ul> </li> </ul>
관광관련 법규제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자유경제무역지대 관광규정 (96.7)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광여행절차, 관광관리, 지대내 관광부문에 대한 외국인 투자 등 명시</li> </ul> </li> </ul>
관광시장 다변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동남아지역 관광객 유치노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제 여행사 사무소 설치, 항공노선 개설</li> <li>- 현지 여행사에 대북비자 발급업무 대행허용</li> </ul> </li> </ul>

<sup>1)</sup> 한국관광공사 (2000). 북한 관광산업개발유형 비교분석. p.177 인용.

정책	주요시책
신규관광 상품개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>•신의주, 셋별, 은성군 등 압록강, 두만강 지역 - 1~3일 단기관광코스 개발 (변경관광)</li> <li>•백두산 천지 외국관광객에 대한 무비자 개발추진</li> <li>•버섯채취, 사이클링 투어 등의 관광상품개발</li> <li>•남한주민에 대한 금강산 관광상품개발 (98.11)</li> </ul>

북한의 『조선관광안내』에 따르면, 주요 관광일정은 감상, 인식, 교육, 휴식, 휴양, 하이킹을 주로 하고, 기본 관광일정은 1박 2일~14박 15일, 전문 관광은 40일까지 할 수 있다. 통상적 일정은 3박 4일~7박 8일이고, 전문 관광에는 하이킹, 탐험관광/무용연수관광/태권도관광/골프관광/감탕치료관광/조선어연수관광/교육자관광/동의치료관광/혼례관광/백두산도보관광/동식물조사사찰관광/수렵관광/백두산천지 생물조사관광/백두산화산지대 지질연구관광 등을 내용으로 하고 있다.



## 북한의 관광환경

## 2

## 1) 교통

북한은 국토의 대부분이 산지지형이고 험준한 산맥들이 동서를 가로막아 동서간의 효율적인 운송에 큰 문제점이 있다. 또한 재정형편상 사회 간접자본에 대한 투자가 낮아 수송능력의 어려움은 더욱 가중되고 있는 형편이다. 따라서 1960년까지는 일제시대에 건설된 철도와 도로의 시설 및 장비를 수리·복구하여 사용하였으나, 이후 운송시설에 대한 투자가 이루어지지 않아 수송능력 부족 현상은 심화되고 있는 실정이다.

운송수단 중 철도의 경우가 전체 교통 분담율의 대부분을 차지하고 있는데, 철도도 주로 화물운송을 위한 수단으로 사용되고 있어 관광을 위한 인력수송 수단으로서는 거의 활용되지 못하고 있는 실정이다. 또한 철도 부대시설이 노후 되어 본래의 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 이를 고려할 때 현재의 철도운송은 서부 일부를 제외하고 관광객을 수용하기에는 만족스럽지 못한 실정인 것으로 추정된다.

도로사정 역시 서부지역을 제외하고 여타 지역에서는 장거리 교통망이 아닌 단거리 교통망이 대부분을 차지하고 있다. 여기에 일부 고속도로를 제외한 대부분의 도로가 포장상태 불량, 협소한 도로폭 등으로 육상운송의 기능을 하지 못하고 있으며, 해상이나 항공운송 또한 정상적 운영을 못하고 있는 실정이다.

## 2) 위락시설

북한의 위락시설은 일부지역에 소규모로 국한되고 있으며, 주 이용 대상도 외국인으로 한정되어 있다. 북한의 휴양·위락 관광자원 중의 대표적인 것은 온천이며, 원산 송도원 지구와 금강산 동부 지역에 골프연습장이 있는 것으로 알려져 있고, 백두산 관광의 거점인 삼지연에는 해발 1,621m의 배개봉 한쪽 능선에 스키장이 개설되어 백두산을 찾는 관광객이 이용하고 있다. 그리고 평양에는 가라오케 클럽이 설립되고, 낙원관(종합스포츠클럽)내에는 볼링장도 운영하고 있으나, 체계적인 관광위락시설 규모에는 크게 못미치고 있는 실정이다.

## 3) 편의시설

북한의 관광 관련 편의시설로는 백화점과 상점, 식당 등을 들 수가 있으며, 주로 외국인을 대상으로 운영이 되고 있다. 외화 상점들은 1975년경 현지거주 외국인을 대상으로 설립되었으나, 1986년 6월부터는 외화를 소지한 북한주민에게도 허용하고 있다.

북한여행이 제한되던 시기에는 관광 전문식당이 2개소(청류관, 옥류관)에 불과 하였으나, 관광개방 이후, 특히 평양축전을 전후하여 각종 식당이 등장하였으며, 통일거리에는 수용인원 5000석 규모의 냉면집이 개관되기도 하였다. 또한 백두산 천지에는 100명이 탑승할 수 있는 케이블카를 건설·운영 중에 있으며, 평양 교외의 태성호에는 골프장(18홀)까지 마련한 것으로 알려져 있다.

대부분의 호텔에서는 수영장, 탁구장, 볼링장, 가라오케, 댄스 홀, 사우나 등의 시설이 되어 있고, 관광안내는 '관광안내사' 소속의 전문안내원들이 여행 전 일정에 동행하여 안내서비스를 제공하고 있다.

#### 4) 관광자원 현황

북한은 국토면적에 비해 다양하고 특색 있는 관광자원들을 많이 보유하고 있을 뿐만 아니라, 사적, 유적, 문화재, 자연경승, 향토특산물 등의 관광자원도 비교적 잘 보호·관리되고 있다. 북한의 관광자원은 크게 자연자원 및 경승지, 문화유적지, 온천 휴양지로 구분할 수 있다.

##### 가. 자연자원

##### 〈북한의 자연자원 유형〉

구분	내용
북한은 동서 두면이 바다를 끼고 있는 지형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동해는 한반도 3면의 바다중 가장 넓고 깊은 곳이며, 만, 반도, 섬이 적고 해안선이 곧은 것이 특징임. 동해의 섬은 모두 267개이며 188개가 북측지역에 있음</li> <li>- 서해는 북한과 중국 사이에 깊이 들어간 만과 같이 생긴 바다이며, 한반도의 바다들 중 얕은 바다임</li> </ul>
자연호수가 100여개, 인공호수는 1,700개 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대표적 자연호수로는 백두산 천지, 삼지연, 서번포, 광포, 장연호, 시중호, 삼일포 등이 꼽힘(모든 호수들의 총 넓이를 합치면 국토넓이의 약 5%를 차지함)</li> <li>- 저수지로는 수풍호, 부전호, 장진호, 만풍호, 연풍호, 태성호, 서흥호 등을 들 수 있음</li> </ul>
92개의 약수지대와 52개의 온천지대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온천은 주로 해안지대에, 약수는 내륙지대에 있음. 온천으로는 북한의 8승의 하나인 경성온천, 석탕온천, 웅진온천, 외금강온천 등을 들 수 있음. 물 온도는 평균 35-78°C임</li> <li>- 약수로는 강서약수, 옥호동 약수, 광명약수, 삼방약수 등이 있음</li> <li>- 북한에는 감탕도 유명하며 시중호감탕을 비롯해 40여 개 소에 치료용 감탕도 개발·이용되고 있으며, 온천과 약수터에는 요양소가 있음</li> <li>- 국토 면적에 비해 온천과 약수의 수가 많은 편임</li> </ul>

구분	내용
자연과 자연자원 보존, 고학연구와 교육의 목적으로 자연보호구를 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보호구의 보호관리 규정에는 자연보호구 안에서 동식물 또는 광물암석 표본을 채집하려 할 때 해당 관리기관의 승인을 받아야 하며 동식물보호구를 탐사, 실습, 견학할 때는 지정된 길로만 다녀야 하는 것으로 명시돼 있음</li> <li>- 보호구로는 자연보호구, 식물보호구, 동물보호구, 바다 새 번식보호구, 수산자원보호구 등이 있음</li> </ul>
척추동물 1,367종, 어류850종, 양서류 14종, 파충류 24종, 조류382종, 날짐승류 97종.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조선변, 복작노루, 클락새, 정장어, 금강모치, 성계류 등 특산종이 100여 종에 이룸</li> <li>- 북한에서 4월부터 8월까지의 '이로운 산짐승 보호기간', 4월 첫 주는 '이로운 새 보호주간'으로 설정하고 있음</li> </ul>
알려진 식물종은 6,720종이며 그 중 고등식물은 4,000여종	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제식물자원 구성을 보면 용재식물 100여종, 약용식물 900여종, 산나물식물 300여종, 산열매식물 30여종, 집짐승먹이식물 160여종, 향료식물 60여종, 기름식물 50여종, 섬유식물 10여종, 밀원식물 170여종, 원림식물 300여종 등이 있음</li> <li>- 특산종은 100여 속에 300여종이며 변종까지 포함하면 약 800여종이 됨. 주요 특산종은 미선나무, 금강국수나무, 금강초롱, 장수만리화, 산개나리 꽃나무, 장군풀, 산취나무 등임</li> <li>- 목란을 비롯해 세계적으로 이름난 고려인삼, 수삼나무, 은행나무 등도 있음</li> </ul>

## 나. 자연 경승지

북한의 자연 경승지는 내륙 산간지대와 해안지대에 고르게 분포되어 있는데, 최근 들어 산간지대의 개발과 도로확장 등을 통해 빼어난 명소들이 점차 알려지고 있다.

북한의 대표적인 자연관광 자원으로는 금강산을 비롯하여 평안북도의 묘향산, 백두산에서 동쪽 무산군에 이르는 백무고원, 함경남도의 부전고원, 함경북도의 칠보산, 황해도의 구월산·장수산·수양산, 자강도와 양강도의 경계에 위치한 오가산·장자산, 의주군

강이라 불리는 평안북도 의주군의 석승산, 함경남도 내륙의 백운산 등이 있으며, 동·서해안지역에도 수많은 자연명소가 산재해 있는데, 이 중 일부는 휴양지나 관광지, 해수욕장 등으로 개발되어 있다.

#### 다. 문화유적지

북한의 문화유적지는 주로 평양 일원이나 함흥, 개성 등에 편중되어 있으며, 주로 선사유적·고분·왕릉·사찰·성곽 등이다. 특히 선사유적은 압록강, 두만강, 대동강 유역에서 많이 발견되며 고구려·고려·조선의 유적은 평양, 함흥, 개성에 주로 남아 있다.

현재 북한이 관광자원화 하고 있는 곳은 평양과 그 주위의 성곽, 사찰, 동명왕릉, 단군릉 등으로 그 대상이 한정되어 있으며, 외국인들에게 개방된 대표적 사찰은 묘향산의 보현사와 개성의 관음사 정도이고, 사적지의 경우에도 평양과 그 주변에 있는 유적과 개성의 왕릉·성곽·성군관, 고려 왕궁터 정도이다.



### 〈북한의 주요 문화유적지〉

구 분	왕 조	도읍	성 지	문화사적	주변 자연경승지
평양권 (평양, 평성, 남포, 순천, 대동, 상원)	- 고조선 - 고구려 - 고려 - 조선	- 왕금성 - 평양성 - 서경 - 평양감영	- 평양성 - 대모산성 - 자모산성 - 낙랑토성	- 안학궁지, 영명사지, 법운암, 용화사, 동명왕릉	- 금수산, 자모산, 대성산, 석골산, 우산
함흥권 (함흥, 함주, 정평, 영광, 안변, 금야, 원산, 문천)	- 조선	- 함경감영	- 고구려성 - 학산성지 - 철관성지	- 용흥사, 선화당, 개심사, 명숙사, 영흥항고, 제월루, 시릉, 석왕사, 보현사	- 동흥산, 천불사, 백운산, 광포, 낙가산, 명사십리
개성권 (개성, 개풍, 판문)	- 고려	- 개성부	- 대흥산성	- 만월대지, 양서원, 남대문, 선죽교, 공민왕릉, 관음사, 안화사, 성균관	- 송악산, 천마산, 박연폭포, 수룡산, 오룡산

#### 라. 온천 휴양지

북한의 대표적 관광자원 중 하나가 바로 온천 휴양지인데, 수온이 50℃를 넘는 곳이 50개가 넘는 정도이다. 북한지역의 온천은 주로 함경북도 길주군, 경성군, 명천군 일대와 황해남도 지역에 다수 분포하고 있는데, 대체로 수온이 높고 수질도 양호한 것으로 알려지고 있다.

이외에도 북한에는 주로 하계 휴양지로 사용되는 각종 휴양소,



정양소 및 휴양지가 온천지대나 해안 및 호수 등지에 조성되어 있고, 여기에는 숙박시설과 각종 편의시설 등이 있으나 외국인에게는 아직 개방되지 않고 있다.

## 마. 특산물

구분	내용
과일류	북청사과, 황주사과, 해주배, 평양약밤, 정주왕밤, 통천고종감, 용강흰복숭아, 회령백살구, 상원단살구, 가곡대추, 재령복숭아
나물과 산나물	평양봄동배추, 개성봄무, 북청물파, 남주고추, 신창송이버섯, 영원두릅
약초	장군풀, 박두산불로초, 부전령단너삼, 금강산백도라지, 개성고려인삼, 강계작약 등
지방특산물	대동강 송어, 새별 수달털가죽, 해천 호프, 풍산개, 강계 사향, 녹용, 웅담, 산삼, 김책 대리석, 홍원 털게, 증산 박하, 서해 꽃게, 재령 쌀, 웅진 참김 등

## 5) 관광시설 현황

북한의 관광시설은 관광자원에 비해 접근성이나 질적인 면에서 낙후되어 있는 실정이며, 특히 숙박시설은 상당히 부족한 것으로 알려져 있다. 북한의 관광시설은 숙박시설, 스포츠시설, 전시·관람 시설로 나눌 수 있다.

### 가. 숙박시설

주민들의 여행이나 지역간 이동이 활발하지 않기 때문에 국내 여행자를 위한 숙박시설은 빈약하며, 1980년대 비로소 해외관광 사업의 확충과 ‘평양축전’을 계기로 외국인을 대상으로 한 평양과 일부 대도시 지역에 고급호텔을 건설하였다.

북한에는 약 40여개의 외국인 관광객용 호텔(여관 포함)이 있으며, 이 중 18개 호텔이 평양에 집중되어 있고 22개는 지방에 있으며, 가용객실은 약 5,000실 정도이다. 1995년 개관한 양각도 호텔을 비롯하여 1985년에 개관한 고려호텔(500실), 1989년에 개관한 청년호텔(465실), 서산호텔(474실), 양강호텔(여행자호텔, 330실)은 북한의 대표적인 관광호텔들이다. 또한 외국 관광객 유치를 위해 금강산, 묘향산, 원산에 관광호텔을 건립하였다.

### 〈북한의 관광지별 숙박시설 현황〉

관광지	숙박시설
평양	평양고려호텔(500실), 양각도 국제호텔(1,001실), 서산호텔(513실), 청년호텔(465실), 양강호텔(330실), 창광산호텔(326실), 평양여관(170실), 보통강여관(162실), 해방산여관(113실)
묘향산	향산호텔(228실), 청정여관(63실), 청병여관(42실)
개성	개성민속여관(50실), 자남산여관(55실)
백두산	베개봉여관(47실), 해산여관(49실)
금강산	금강산여관(219실)
남포	항구여관(109실)
나진	나진 국제호텔(101실), 비파여관(46실)
청진	천마산여관(36실), 청진외국인숙소(37실)
원산	송도원여관(164실), 동명여관(53실), 송도원관광호텔(83실)
신의주	압록강여관(53실)

자료 : 통일부, 2004북한개요, 2004, p.422.

### 나. 전시·관람시설

북한을 전시·관람시설을 타 시설에 비해 비교적 풍부하게 보유하고 있으며, 이 시설 역시 평양에 집중되어 있다. 평양에는 조선혁명박물관·역사박물관 등의 박물관, 평양학생소년궁전·인민대학습당 등의 회관 및 궁전이 있으며, 지방에는 판문점의 평화박물관, 평안북도의 국제친선전람관, 양강도의 보천보혁명박물관, 황해남도의 신천박물관, 함경북도의 왕재산혁명박물관 등이 있다.



### 〈북한의 지역별 주요 관광시설〉

구분	지역	주요관광시설
숙박시설 (특급 및 A급)	평양	평양고려호텔, 보동강호텔, 청년호텔, 서산호텔, 유경호텔, 양강호텔, 양각도호텔, 창광산호텔, 평양호텔, 대동강호텔
	개성	자남산호텔
	함경남도	신흥산 호텔, 마전휴양소
숙박시설 (특급 및 A급)	강원도	송도원 호텔, 금강산호텔
	평안북도	향산호텔, 창병호텔, 청천호텔
	평안남도	향구호텔
	양강도	해산호텔
	황해북도	3·8호텔
스포츠시설	평양	인골체육촌, 김일성 경기장, 빙상관, 평양체육과, 평양야구장, 낙원관, 5·1경기장, 양각도 축구
	남포	평양골프장, 남포체육관
	량강도	해산경기장, 삼지연 동계스포츠 시설
	황해남도	해주경기장
	황해북도	사리원 경기장
	강원도	원산체육관, 신동경기장

구분	지역	주요관광시설
전시· 관람시설	평양	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 박물관 : 조선혁명박물관, 역사박물관, 미술박물관, 민속박물관</li> <li>- 기념관 : 조국해방전쟁 승리기념관</li> <li>- 회관 및 궁전 : 평양학생소년궁전, 인민대학습당, 청년중앙회관</li> <li>- 극장 : 만수대예술극장, 평양대극장, 동평양대극장, 인민군 교예극장, 인민문화궁전, 모란봉극장, 평양교예극장</li> <li>- 사적관 : 만경대 혁명사적지, 당창건사적관, 침몰혁명사적지</li> </ul>
	개성	평화박물관, 고려박물관, 개성학생소년궁전
	평안북도	국제친선전람관, 의주혁명사적관
	양강도	보천보혁명박물관, 삼지연노천박물관, 삼지연혁명사적관
	황해남도	신천박물관
	함경북도	왕재산혁명박물관

자료 : 한국관광공사(2007), 북한관광종합계획 기본구상.

#### 다. 스포츠 시설

스포츠 시설로는 평양의 안골체육관, 김일성경기장, 빙상관, 평양체육관, 평양야구장 등이 있으며, 남포의 평양골프장, 남포체육관, 양강도의 해산경기장, 삼지연 동계스포츠 시설이 있다. 그 밖에 황해남도의 해주경기장, 황해북도의 사리원경기장, 강원도의 원산체육관, 신평경기장 등이 있다.

## 6) 관광시장 현황

### 가. 북한방문 외래객 현황

북한의 대외경제협력추진위원회에 의하면 북한을 방문한 외국인관광객은 1996년 약 25-45만 명이고, 이 가운데 상용관광객이 약 40%를 차지하는 것으로 밝히고 있으나 이것은 과대평가된 것으로 보인다.

세계관광기구(UNWTO) 발표에 의하면 북한의 외국인관광객 수는 1980년대 이래 최근에 이르기까지 한 해 15만 명을 넘기지 못하고 있는 것으로 추정되고 있다. 이는 남한의 1960년대 입국자와 비슷한 수치이고, 이들이 북한에서 지출하는 여행경비는 1998년 한 해에 4천만 달러에 그치는 것으로 알려졌으며, 최근 중국, 러시아와의 국제관광 증가 추세를 감안하여도 연 1억 달러를 넘지 못하고 있는 것으로 추정된다.

북한 방문 교통수단을 보면 항공기 37%, 철도 29%, 버스·선박 34%의 비율로 나타나고 있으며, 또한 외래방문자의 지역별 분포를 보면 아시아 85%, 유럽 10% 내외, 미주 2~3% 정도인 것으로 알려져 있다.

#### 〈북한방문 외래객과 총 경비 지출 추이〉

(단위 : 명, 만 USD)

구 분	1990	1992	1994	1996	1998
외래객수	114,959	117,489	120,000	127,000	130,000
지출액	2,900	3,170	3,300	3,500	4,000

자료 : 세계관광기구(2004)

국내 추정에 의하면 북한의 외국인관광객 및 방문자는 연 7~10만명 정도로, 성수기에는 하루 400여명이 관광하고 있는 것으로 알려져 있다. 연간 관광수입은 약 1억 달러 정도인 것으로 평

가되고 있다(1996년 남한의 여행수입 54억 달러).

1990년대 이전에는 선별적 외국관광객 수용으로 그 수는 매우 적었으나, 1990년대에 들어와 나진·선봉 지대의 개방정책과 맞물려 관광객이 다소 늘어나는 추세를 보이고 있다.

참고로 세계관광기구(UNWTO)에 의하면, 1996년 북한주민의 해외여행자수는 약 8만 8,000명 정도이고, 이 중 동아시아·태평양 지역으로의 여행자가 6만 6,000명(75%)이며, 유럽으로의 여행자가 2만여 명인 것으로 추정된다.

## 7) 북한관광 개발여건

### 가. 교통인프라

북한지역은 대부분 지역이 산악지대이고 계곡이 많아 예부터 교통이 불편하였으며, 오늘날에도 지역간 수송이 큰 문제로 남아 있다.

수송체계는 철도에 크게 의존하고 있으며, 도로, 하천, 연해수송도 철도와 연계하여 이루어지고 있다. 또한 교통인프라 구축에 소요되는 막대한 예산투자와 전력난등을 고려하면 수송체계 개선에는 상당한 어려움이 예상된다.

현재 북한의 화물수송에 있어 철도가 약 90%를 차지하고 있으며, 대부분 표준궤를 쓰고 있으나 중국 및 러시아 등과의 접경지역에서는 협궤와 표준궤의 혼합선이 부설되어 있다.

## 〈도로 현황〉

구분	내용
현황 및 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 도로의 총연장은 23,407km이며 도로 포장률은 1%에 그치고 포장도로는 2,611km에 불과함</li> <li>• 북한의 내륙지방의 산세가 험준하여 예부터 도로는 서부 평야지대와 동부 해안선을 따라 만들어졌고 산간지방에는 수많은 산 고개와 좁은 길로 이웃지방을 연결하였음</li> <li>• 철도의 경우처럼 도로는 간선도로 중심으로 발달하였고, 지방도로는 빈약하며 도로포장은 국도, 간선도로를 대상으로 하는 실정임. 그러나 도로 포장률은 극히 저조하고 도로는 경사가 심하고 협소하여 원활한 수송에 장애가 되고 있음</li> <li>• 대체로 지대가 평탄한 서부지역에는 도로가 발달하였음. 동부지역은 내륙을 횡단, 종단하는 도로가 적고 동해안을 따라 도로가 만들어졌음</li> <li>• 도로의 부족, 도로상태 불량은 화물과 여객의 수송에 큰 지장을 주고 있고, 장거리 정기버스가 운행되지 않아 주민들의 지역간 이동, 관광여행에 어려움을 주고 있으며 지방, 시·군의 자동차 사업소와 단체가 운영하는 버스를 이용하여야 장거리 여행을 할 수 있음</li> <li>• 북한은 자동차도로를 6개 등급으로 나누어 관리하고 있음. 간선도로는 철도의 예와 같이 전략적 의미의 도로망을 운용하고 있는데 그 길이는 약 1,000km에 달함</li> <li>• 따라서 압록강 하구 신의주에서 두만강 최북단 은성까지 강변도로, 산간도로를 전략 도로로 개발하였음</li> </ul>
관광과 도로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광객 유치와 수송을 위해 평양-묘향산 구간도 포장하였고, 대동강하구에서 서해감문(8km)이 개통된 이후 낙후지역이었던 황해도 서해안지역 관광지(서해해수욕장, 구월산)와 그 이남 지역에도 활성화를 가져왔음</li> <li>• 백두산 관광을 촉진시키고 김일성 및 김정일 관련 장소(정일봉, 출생지) 순례를 목적으로 해산-보천-삼지연 구간에도 도로정비와 포장을 하였음</li> <li>• 김일성 관련 장소(혁명 전적지)의 관광, 여행을 유도하기 위하여 도로를 만들어 차량을 투입하고 있음</li> <li>• 평양 기점으로 주요 관광지로의 거리(도로 기준)는 원산까지 172km, 묘향산까지 150km, 개성까지 192km, 금강산까지 286km, 백두산까지 385km이며 1일 여행권의 범위에 속함</li> </ul>

구분	내 용
관광과 도로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 백두산, 칠보산에 이르는 도로 상태는 양호한 편이 못되어 지방관 광발전, 관광개발, 관광객 유치에 어려움을 보이고 있고 특히 산간 내륙지역의 교통편을 이용한 관광객 접근에는 한계가 있다고 볼 수 있음</li> <li>• 지방관광코스에 이처럼 노면상태가 비교적 좋은 도로연선의 대상지 와 중점을 의도적으로 통합시키고 도로주변의 도시와 환경을 개선 하거나 미화하였음</li> <li>• 외국인들의 북한내 여행에는 사전승인을 받아야 하고 지정된 관광 루트와 도로를 이용하여야 하며 지방여행은 도로를 따라 자동차 여 행만 사실상 허용되고 있음</li> </ul>

### 〈북한내 자동차를 이용한 관광루트 현황〉

자동차 루트	비 고
평양-원산-통천-금강산 구간	관광루트
평양-사리원-서흥-개성-판문점 구간	관광루트
평양-숙천-문덕-안주 구간	-
평양-순천-개천-묘향산 구간	관광루트
평양-중화-사리원-신천 구간	-
평양-남포(서해 갑문 경유)-과일 구간	산업 관광루트
만주 단둥(압록강 경유)-신의주-정주-묘향산 구간	관광루트

자료 : 한국관광공사(2004), 북한관광자원.

## 나. 관광인력 교육현황

### (1) 관광인력

북한이 어느 정도의 관광인력을 보유하고 있는지에 대한 정확 한 통계는 없으나, 호텔부분에 종사하는 고용 인구를 통해 전체 관광인력을 추정해 볼 수 있다.



## 〈북한 관광호텔 고용인원 (1994년 기준)〉

구 분	관리자	현업실무자	기 타	계
평 양	190	2,710	1,800	4,700
개 성	12	190	86	300
원 산	21	375	164	560
금강산, 시중호	18	500	282	800
남 포	7	140	53	200
묘향산	20	300	180	500
평안남도	12	115	90	220
평안북도	12	70	38	110
자강도	18	102	60	180
양강도	15	99	86	200
황해남도	10	70	30	110
황해북도	5	30	15	50
함경남도	21	181	98	300
함경북도	15	100	35	150
계	378	4,985	3,017	8,380

자료 : 한국관광공사(2007), 북한관광종합계획 기본구상.

그 밖에 조선국제여행사, 관광기념품점, 식당 등지에서 근무하는 관광인력 등을 감안하면 관광업에 종사하는 인력규모는 대략 2만 5천 명 정도로 추산되고 있으며, 이는 전체 고용인구의 1%에도 미치지 못하는 미미한 숫자로 관광산업이 전체 경제에서 차지하는 비중도 매우 낮을 것으로 추정된다.

## (2) 관광유관 교육기관

관광과 관련된 교육기관으로는 평양외국어 대학, 장철구 대학, 청진상업 대학, 평양외국어학원, 원산외국어 대학, 경성도자기 단과대학 등이 있으며, 이들 대학들은 4~5년제로 여행사, 호텔, 요식업소 등에 인력을 공급하고 있다.

또한, 1985년 2월 평양외국어학원에 동시통역연구소 신설을 통해 통역원을 양성하기 시작하였으며, 본격적인 관광요원 양성은 1987년 장철구 대학에 관광학과를 신설한 이래 관광사업체 종사자의 인력 공급을 꾸준히 증가시켜 왔다.

1990년대에는 관광수요증가에 대비해 관광일꾼 양성학교와 같은 전문기관을 설립하고, 안내통역·접대서비스 요원·전문요리사와 같은 관광부문 인력을 양성해 왔다.

### 〈북한 관광유관 교육기관〉

학 교	교육과정	종사분야
평양외국어대학	- 8개 국어 교육(4-5년제) - 동시통역연구소	동시통역사, 여행사 안내원
장철구대학 (평양상업대학)	- 경영학부, 호텔학부(요리학 과, 부기학과, 관광학과), 4-5년제	호텔, 요식업소, 백화점 종사원
청진상업대학	- 호텔학과, 요리학과, 안내학 과, 4년제	호텔, 요식업소, 여행사 안내원
평양외국어대학	- 4개 외국어(영어, 일어, 러시아어, 중국어), 4년제	여행사 안내원, 호텔, 서비스 부문 종사원
원산외국어대학	- 6개 국어, 8년제	통역사
경성도자기 단과대학	- 공예, 도자기, 미술학과 등, 4년제	공예사

자료 : 한국관광공사(2004), 북한관광자원

## 다. 북한관광의 강·약점 및 기회·위협(SWOT) 요인

- 수려한 자연자원 및 경관
- 풍부한 역사, 문화자원
- 깨끗하게 잘 관리된 관광지
- 북한 관광종사원들의 높은 친절성
- 다양하고 특색있는 지역별 음식

- 제한된 국제접근성 및 관광지간 연계망
- 마케팅·개발노하우 등 관광테크놀로지 미약
- 열악한 관광인프라 및 서비스 마인드
- 고가의 관광비용 대비 관광상품의 단순성
- 관광정책 결정 및 관광사업 주체의 불일치
- 관광개발 투자유인 환경 미흡



- 북한관광에 대한 대국민 인식변화
- 실리적 경제운영방식 확대 추세
- 중국, 러시아 등 거대 관광잠재 시장 인접
- 남북관광 연계시 시너지 효과 기대
- 한중일 국가간 관광협력 확대 분위기
- 한반도 관통 통합 교통·물류체계 구축 추진

- 관광목적지로서의 신비성 감소
- 북한당국의 관광정책 일관성 불투명
- 동남아 사회주의 국가의 관광개발 경쟁 심화
- 핵문제 등으로 인한 국제사회의 북한 지원 중단 및 제재
- 자본주의 사고확산에 따른 북한내 사회문제 발생

자료 : 한국관광공사(2007), 북한관광종합계획 기본구상.

### (1) 강점(Strengths)

구분	내용
수려한 자연자원 및 경관	<ul style="list-style-type: none"> <li>•북한은 지정학적 입지와 다양한 자연자원과 뛰어난 경관, 오염되거나 훼손되지 않은 자연환경을 갖추고 있음</li> <li>•북한의 자연관광자원은 내륙 산간지대와 해안지대에 고르게 분포되어 있는데, 최근 들어 산간지대의 개발과 도로확장 등을 통해 빼어난 명소들이 점차 알려지고 있음</li> </ul>

구분	내용
<p>풍부한 역사·문화 자원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한에도 오랜 역사를 가진 문화자원이 있으며, 일부 6.25 동란을 겪으면서 훼손되었으나 고구려 유적 등 외부에 알려지지 않은 우수한 역사, 문화자원이 잘 보존되어 있음</li> <li>• 북한의 역사, 문화유적은 주로 평양 일원이나, 함흥, 개성 등에 편중되어 있으며, 주로 선사유적·고분·왕릉·사찰·성곽임</li> <li>• 특히 선사유적은 압록강·두만강·대동강 유역에서 많이 발견되며, 고구려·고려·조선의 유적이 평양·함흥·개성에 주로 남아 있음</li> </ul>
<p>깨끗하게 관리된 관광지</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 관광지는 대부분이 산악·해양 등 자연자원이며, 그 동안의 폐쇄적 정치성향으로 인해 외부의 손길에 전혀 노출되지 않아 대부분이 원형상태를 잘 보존하고 있음</li> </ul>
<p>북한 관광 종사원들의 친절성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한관광을 다녀온 남측 관광객들이 열악한 숙박시설, 통제된 관광일정, 단조로운 오락거리 등에 불만을 표시했지만 반대로 후한 평가를 하는 분야가 북한 관광종사원들의 친절임</li> <li>• 일례로 2005년 10월 평양·묘향산을 방문한 한국관광공사 방문단을 대상으로 한 조사에 따르면, 방문객들의 만족도가 가장 높은 항목은 '식당 종사원의 친절성(82.4점/100점 만점)'이었으며, 방문지역 편의시설에 대한 만족도는 50점으로 평가되었지만 편의시설에 근무하는 직원들의 친절성에 대한 만족도는 70점 이상이었음</li> </ul>
<p>다양하고 특색있는 지역별 음식</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광활동에 있어 지역의 먹거리를 맛보는 일은 결코 빠질 수 없는 즐길거리 가운데 하나임</li> <li>• 북한은 대륙의 영향과 해양, 산악 등에서 생산되는 자원을 활용한 다양한 종류의 전통음식이 있으며, 특히 북한의 음식은 국내 외 일반인들이 접할 기회가 없어 신비감과 호기심이 높아 관광상품화에 경쟁력이 있다고 판단됨</li> <li>• 여름은 짧고 겨울은 길어 날씨가 추운 편이기 때문에 음식의 간이 담백하고 매운맛도 덜한 것이 특징임</li> </ul>

## (2) 약점 (Weaknesses)

구분	내용
제한된 국제 접근성 및 관광지간 연계망	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광지로의 접근은 여행자가 원하는 교통수단 중 어느 것이라도 하나가 항상 이용 가능해야 이상적이지만, 북한의 주요 관광지들은 대부분 외국과의 연계수송망은 물론 내부 연계망도 열악하여 접근성이 매우 열악한 실정임</li> <li>• 북한관광과 관련해 발표된 논문 및 연구보고서, 정기 조사보고서에 따르면, 금강산관광에 있어 가장 불편한 점을 '출입국 절차의 까다로움'을 꼽고 있어 이에 대한 개선이 필요함</li> </ul>
마케팅·개발 노하우 부족 및 불안정한 관광운영 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한은 국가관광총국 산하에 조선국제여행사와 관광선전사라는 해외여행 유치 전문기관을 두고 있지만 이 두 기관의 활용은 그리 활발하지 못함</li> <li>• 국제관광박람회에서도 자원문제 등으로 인해 자체적 부스마련을 통한 적극적 홍보보다는 아시아태평양관광협회(PATA) 부스를 통해 공동참가를 하고 있고, 해외에서의 현지설명회도 대부분 해외여행사에 크게 의존하는 실정으로 북한에 대한 관광인지도는 낮을 수밖에 없음</li> <li>• 또한 그나마 소수의 북한방문 해외관광 상품마저도 갑작스럽게 취소되거나 변동되어 북한상품을 취급하는 여행사나 잠재적 북한 방문객에게 좋지 않은 인상을 주고 있음</li> </ul>
열악한 관광인프라 및 서비스 마인드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한은 비교적 풍부한 관광자원을 보존하고 있지만 관광인프라에서는 초보적인 수준을 벗어나지 못하고 있음</li> <li>• 이는 기본적으로 북한 당국이 관광산업에 대한 인식이 부족함 벗어나지 못하였을 뿐만 아니라 북한체제가 갖는 폐쇄성에 따른 열악한 관광시설 환경에 있음</li> <li>• 북한은 극심한 경제난과 외자유치 부진 등으로 인해 숙박 및 통신시설, 관광객을 위한 각종 편의시설이 부족하며, 현재 갖고 있는 시설들도 매우 노후화 되어 있음</li> <li>• 또한 시장경제에 대한 이해부족과 낮은 서비스 수준으로 인한 관광상품의 경쟁력 저하도 관광객 유치의 걸림돌로 작용하고 있음</li> </ul>
고가의 관광비용 대비 관광상품 단순성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한은 열악한 관광인프라와 관광목적지로서의 불편에도 불구하고 관광경쟁국이라 할 수 있는 중국, 동남아의 국가 등과 비교했을 시 현재 북한이 개방하고 있는 금강산과 평양의 관광경비는 상당히 비싼 수준임</li> <li>• 금강산관광객이 가장 많이 이용하는 금강산 호텔 본관의 객실요금(조식 등 포함)은 상당히 높은 수준임</li> </ul>

구 분	내 용
관광정책 결정 및 관광사업 주체의 불일치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 관광관련 기관들은 남한과 달리 국가의 지시와 통제에 의해 운영되기 때문에 그 성격과 기능이 민간을 중심으로 체계적으로 구분되어 있지 않음</li> <li>• 형식상으로는 내각 산하의 국가관광총국이 북한의 국가 관광행정기관이지만 주로 외래관광객을 대상으로 한 정책에 관여하며, 남북관광사업은 아·태평양위원회에서 결정하고 있으며, 최종 결정권은 노동당에 있어 관광정책 결정권과 추진주체가 다원화되어 있음</li> <li>• 따라서 당의 정치적 이해에 따른 관광정책 및 관광사업의 일관성과 지속성에 문제 발생 소지가 우려됨</li> </ul>
관광개발 투자유인 환경 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한은 관광개발에 있어 필수요소인 에너지, 통신, 교통 등 기반인프라의 부족으로 민간기업의 사업 참여를 유도하는데 한계가 있음</li> <li>• 또한 체재의 안정성과 지속성을 담보하기 위해 주민들과의 접촉이 상대적으로 낮은 지역을 개방하고 있고 이러한 지역은 관광지로서의 매력력이 낮아 투자유치에 어려움을 겪고 있음</li> <li>• 남북간 관광협력 사업시 제도화를 통한 사업추진의 안정성과 연속성을 확보해야 함에도 불구하고 기존의 사업들은 개별적·비공식적으로 관광사업을 추진해 왔으며, 이러한 문제로 인한 갈등 발생시 별다른 해결책 없이 관광사업의 중단이라는 극단적인 결과로 이어진다는 문제점이 있음</li> </ul>

### (3) 기회 (Opportunities)

구 분	내 용
북한관광에 대한 대국민 인식 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998년부터 시작된 금강산관광은 북한에 대한 막연한 거리감, 부정적 인식을 바꿀 수 있는 계기를 마련(설문조사 결과, 금강산관광을 통해 대북 관계에 대한 인식이 긍정적으로 변화)함</li> <li>• 북한의 미사일 발사, 핵실험 등으로 남북관계에서 위기가 있었으나 금강산 관광만은 중단 없이 꾸준히 지속되었음</li> </ul>
실리적 경제운영 방식 확대 추세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한은 경제회생을 위해 시급히 대외관계를 개선하고 외화를 획득하여 핵심 경제부문을 외부에서 공급받아야 할 필요성으로 인해 대외 분야에서 적극적인 관계개선 움직임을 보이고 있어 본격적인 개방의 가능성이 제기되고 있음</li> </ul>

구분	내용
중국, 러시아 등 거대한 잠재적 시장국 인접	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한의 지정학적 위치는 북쪽으로는 중국과 러시아는 거대한 잠재적 시장국이 인접해 있고, 남쪽으로는 금강산관광을 통해 현재 가장 많은 관광객을 모객하고 있는 남한과 이전부터 지속적으로 북한관광을 하고 있는 일본, 특히 조총련집단이 있는 등 관광허브의 역할을 수행하기에 적합한 위치에 있음</li> </ul>
남북관광 연계시너지 효과 기대	<ul style="list-style-type: none"> <li>남한의 발달된 관광인프라 및 노하우와 북한의 관광목적지로서의 뛰어난 매력(자연자원 및 역사문화자원, 신비성 등)을 연계하는 상품개발을 통해 시너지효과를 기대할 수 있음</li> </ul>
한·중·일 국가간 관광협력 확대 분위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>'제1회 동북아시아 지역의 관광협력방안 모색을 위한 한중일 관광포럼'을 통해 '제주선언문'을 채택하는 등 한중일 3개국이 동북아 지역 관광산업 활성화를 위해 관광연구 교환과 협력을 공동 추진하기로 합의 하는 등 한중일 국가 간 관광협력 확대 분위기가 확산되고 있는 추세임</li> </ul>
한반도 관통 통합 교통·물류 체계 구축 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>단기적으로 남북연결 인프라 개발 협력을 통한 교류협력의 활성화를 추진하고 있으며 중장기적으로 남북간의 철도, 도로, 항만 등 종합적으로 연계된 한반도 통합 물류망을 구축을 위한 노력이 추진되고 있음</li> <li>단기적 : 경의·동해선 철도·도로의 운송효율성 제고와 남포항, 원산항 등 주요 항만 시설의 확충을 위한 남북협력 추진</li> <li>중장기적 : 남북한 연결 철도노선의 구축 및 현대화, 주요 항만과 간선철도 및 고속도로망 연계</li> </ul>

#### (4) 위협 (Threats)

구분	내용
관광목적지로서의 신비성 감소	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재까지의 북한관광의 매력요소는 방문의 제약에 따른 신비성과 산악 등 뛰어난 자연경관이 전부임</li> <li>향후 북한이 지역을 개방하고 관광객 유치를 적극적으로 추진할 경우 관광 목적지로서 북한이 가지는 신비성의 감소와 매력성 감소로 재방문의 급감이 예상됨</li> <li>2006년 금강산관광객 실태조사(한국관광공사)에 따르면, 금강산 관광객의 재방문 의향은 75.7%로 상당히 높지만, 실제로 재방문이 이루어진 비율은 7.0%에 불과함</li> </ul>

구분	내용
북한 당국의 관광정책 일관성 불투명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한은 외화획득의 수단으로 관광사업을 지속하고 있기는 하나 북한의 고위층에서는 관광사업에 큰 관심을 두고 있지 않음</li> <li>• 북한의 정책 우선순위는 체재유지이며, 이를 위해 관광사업은 언제든지 중단 할 수 있는 사안이기 때문에 투자대비 회임기간이 긴 관광사업에 기업이 자본을 투자하는데 걸림돌로 작용하고 있음</li> </ul>
동남아 사회주의 국가의 관광개발 경쟁 심화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회주의 국가들은 일반적으로 관광산업에 대해 부정적인 시각을 가지고 있으나, 최근 베트남, 캄보디아, 라오스 등의 국가들이 관광산업을 외화 획득을 위한 중요한 수단으로 인식하고 관광개발사업을 적극적으로 추진하는 등 정책적으로 관심이 급증하고 있는 추세임</li> <li>• 베트남 외국인 관광객수는 1990년 25만명에서 1997년 170만명으로 약 7배 증가</li> </ul>
핵문제 등 국제사회 북한 자원 중단 및 제재 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제사회의 대북 제재가 실시되면 북한관광에 대한 부정적 인식을 심어주게 되고 북한방문을 원하는 관광객들에게 불안감을 가중시키는 결과로 나타날 것임</li> </ul>
자본주의 사고 확산에 따른 북한내 사회문제 발생	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국 및 러시아와의 국경 무역 등 상거래를 통해 성장한 신흥 부유층은 호화로운 생활을 영위하는 반면, 수익을 내지 못하는 공장 근로자들은 임금체불 등으로 생활고가 악화되는 등 빈부격차가 발생함</li> <li>• 이에 따른 배금주의 발생으로 뇌물수수·절도사건 등 부정부패·범죄와 같은 일탈행위가 북한 내 사회문제로 인식되기 시작함.</li> </ul>



## 북한의 해외관광객 유치

# 3

해외시장에 대한 북한관광상품의 유통경로는 국가관광총국이 산하기구를 통하여 직접 판매하는 경우와 합작·합영여행사의 설립을 통한 판매 및 해외여행사에 의뢰하는 형식으로 이루어진다. 북한관광상품의 직접 판매는 국가관광총국의 주관 하에 조선국제여행사, 조선국제청년여행사에 의하여 이루어지며, 이 중 조선국제여행사는 1953년 8월 24일에 창립된 북한 최초의 여행사이다. 조선국제여행사는 1사(중국, 홍콩, 마카오, 대만지역 담당), 2사(일본, 태국, 싱가포르 등 아시아, 태평양 지역 담당), 3사(구주, 미주, 대양주지역 담당)의 지역별 전담부서를 두어 지역별 상품개발, 시장개척, 선전을 담당하고 있으며, 국외사무소로는 북경사무소, 방콕사무소, 마카오 사무소가 있다.

북한의 합작·합영기업으로는 마카오 화제그룹과 조선국제여행사간의 조·오국제여유공사, 중국 요령성 단둥국제여행사와 평안북도간의 조·중여유공사, 재미동포 단독출자의 합영회사인 금강산국제관광회사(1988.1.22 창립)가 있으며, 북한이 관광상품 판매를 의뢰한 여행사는 약 200여개에 이르고 있으나, 실제 관광상품을 판매하고 있는 여행사는 일본, 홍콩, 호주, 태국, 대만, 캐나다, 미국, 영국, 독일 등지의 친북여행사 중심의 30여개사에 불과하다.

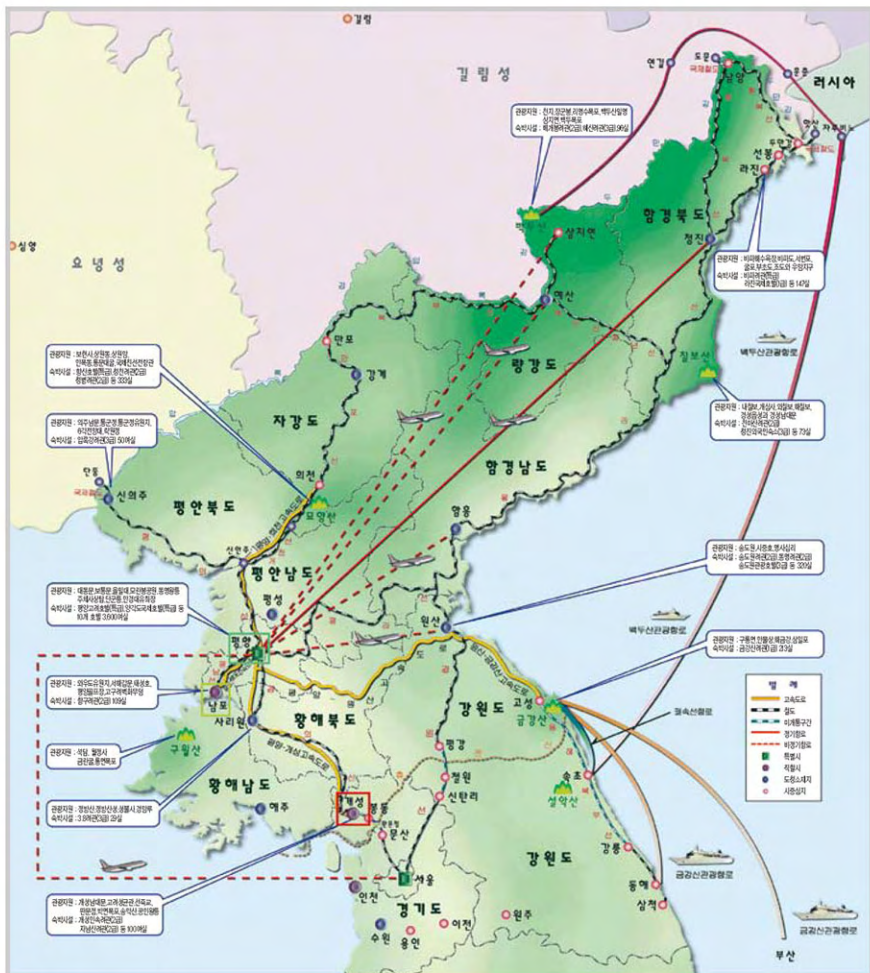
북한의 관광은 한정된 관광코스에 단체관광 위주로 진행되고 있고, 개방된 지역도 직할시 및 대도시, 백두산, 금강산, 묘향산 등 북한의 5대 명산, 그리고 나진·선봉지역으로 한정되어 있다. 접근성 및 교통수단의 미비, 낙후된 숙박 및 관광편의시설, 단순한 관

광상품, 그리고 살거리의 부재, 나이트라이프를 즐길 수 있는 볼거리의 부재 등 전반적으로 외국관광객을 유치하는 데 한계가 있으며, 무엇보다도 큰 문제점은 외자유치를 추진하고 있으나 낙후된 관광인프라를 구축하고 발전시키는 데는 근본적으로 한계가 있다는 것이다.

이와 함께, 관광산업을 발전시키기 위하여 필요한 인적, 문화, 자본, 기술의 교류가 이루어지고 있지 않아 관광산업이 본 궤도에 진입하기 위해서는 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다. 즉, 북한의 관광산업개발 유형은 ‘유보적 부분개발 모델’의 형태로 관광정책에 대한 우선순위가 아직도 초보단계로 평가할 수 있다.<sup>2</sup>

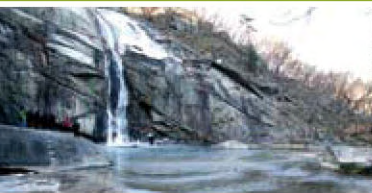
2. 한국관광공사 (2000) 보고서는 관광산업개발모델에는 ① 소극적 폐쇄모델 (개방이전 사회주의 정책) ② 유보적 부분개발모델 (국지적 개방정책) ③ 유보적 전면개발 지향 (이행기 모델) ④ 적극적 전면개발지향 (이행기 모델) ⑤ 적극적 전면개발모델 (선택된 정책)의 5가지 유형이 있음을 제시하고 있음.

# 북한관광지도



출처: <http://imagesearch.naver.com>

주제가 있는 통일문제 강좌 20\_ 북한의 관광자원 실태와 전망



## 제2장

### 북한의 관광정책 및 기구



# 1 북한 관광정책의 변화

1990년대 초반부터 사회주의 국가들은 체제 개방을 단행하면서 관광시장이 급성장하는 모습을 보이고 있으며, 구체적인 개방정책 중 관광산업은 외화유치를 위한 최우선 정책수단이었다고, 관광이 단일 산업으로서 보인 성장률은 다른 분야에 비해 훨씬 크다. 예를 들어 중국은 관광객 수가 1990년 1,048만 명에서 2000년 3,123만 명으로 3배 증가하고, 관광수입은 22억 달러에서 162억 달러로 6배나 증가하였다. 사회주의 국가들의 대외 관광개방은 계획경제 체제의 단점과 내부자원의 고갈에 대한 전략적 대응이라 볼 수 있다.

사회주의 국가들에게 관광산업이 매력적인 이유는 첫째, 관광산업은 국가 채무와 무역적자 보전에 있어 수출상품 다음으로 중요한 비중을 차지하여 국제수지 개선효과를 가져오며, 둘째 관광수입이 타 부문으로의 승수효과가 크게 나타나 국가경제에 커다란 파급효과를 가져오기 때문이다. 특히 외국관광객의 유치 증대는 관광 인프라의 발달을 가져오고 국민소득의 증대까지 꾀할 수 있기 때문이기도 하다. 셋째, 관광산업에 의해 발생하는 노동인력의 수요는 타 산업을 능가하여 서비스 분야와 관련 부문의 고용을 증대시킬 수 있다. 넷째, 1·2차 산업은 천연자원의 고갈로 이어지지만, 관광산업은 자원을 절약할 수 있는 환경친화적 산업이라는 점이다.

사회주의 국가가 과거 관광을 부르조아 생활 양태로서 비생산적인 것으로 간주하였던 것처럼 북한도 1970년대까지 관광을 ‘자

본주의 타락'의 대표적인 형태로 단정하여 백안시 하였다. 북한은 1956년부터 일부 사회주의 국가들을 대상으로 제한적인 관광사업을 시작하였으나, 기본적으로 관광이나 여행을 자본주의적인 요소로 간주하여 주민의 외국방문이나 외국인의 북한여행을 엄격히 제한하였다.

그러나, 1980년대에 들어서면서 북한은 외화수입 증대의 수단으로 관광사업에 관심을 두고 관광객 유치와 관광자원의 개발 및 관련시설 확충에 관심을 갖기 시작하였다. 특히 합영법을 제정한 이후에는 합작투자 대상 업종에 관광부문을 포함시키고 외화벌이 사업으로서 관광사업의 비중을 제고하였다. 1986년에는 국가여행국을 국가관광총국으로 확대 개편하였고, 1987년에는 세계관광기구(UNWTO)에 가입하면서 9개 관광지역의 대외개방을 선포하였다. 또한 '장철구 평양상업대학'에 관광학과 등을 신설하고, 제3차 7개년 계획에 관광개발을 추가하였으며, 1988년에는 '금강산 국제관광회사'를 설립하기도 하였다.

1990년대에 접어들면서 북한의 관광객 유치와 관광산업 활성화 노력은 이전 시기에 비해 훨씬 적극적으로 진행되었다. 우선 1992년부터 나진·선봉지역의 개발에 주력하였으며, 이는 관광자원 개발을 통한 외화획득이 주요 목적이었다. 당시 북한은 4대 관광지구의 개발과 신규 관광상품을 개발하는 등의 노력을 기울였으나 사회주의 원칙 내에서 관광사업 추진이라는 한계를 보였으며, 또한 당시 핵문제로 인한 남북관계, 북미관계 악화도 관광산업에 부정적인 영향을 주었다. 1995년에 북한은 아시아·태평양관광협회(PATA)에 가입한데 이어 1996년 '나진·선봉 경제무역지대'에 대한 관광규정을 제정한 이후, 묘향산, 칠보산, 구월산 등의 관광휴양지 개발에 주력해 왔다. 실제로 북한은 1997년과 1999년에 나진·선봉, 두만강, 압록강, 칠보산 등을 관광지구로 확대·지정하였다.

특히 1998년 현대와의 금강산 관광사업 합의는 북한의 변화된



입장과 정책을 대변한 것으로 볼 수 있다. 이 사업은 별다른 대규모 투자나 외자유치 없이도 가용의화를 단기간 내에 조달해 줄 수 있다는 점에서 북한의 입장에서는 상당히 매력적인 사업이라고 볼 수 있다.

2002년은 북한의 관광정책 추진에 있어 획기적인 한해였다. 5월에는 세계관광기구(UNWTO) 관계자들이 북한을 방문하였으며, 10월에는 금강산 관광지구 지정에 이어 ‘금강산관광지구법’을 채택하였다. 또한 2003년에는 금강산 육로관광이 시작되었으며, 동년 9월에는 최초로 우리 국민들의 평양관광도 가능하게 되었다.

북한은 최근 관광에 대한 부정적 이미지를 탈피하고자 관광을 통한 대외홍보와 합영·합작사업의 추진에 관심을 기울이고 있다. 그러한 인식전환의 구체적인 예로는 다음의 상황에서 찾아볼 수 있다.



첫째, 외국인 전용 관광구역의 설정과 관광사업의 협력 기반을 구축하기 위하여 나진·선봉지구에 호텔업, 골프장업, 유흥오락업, 여행사, 전문요리점, 외화상점, 토산품점 등에 대한 투자에 특혜를 부여하고 있다.

둘째, 관광인프라를 구축하기 위하여 도로 및 교통시설의 확충을 도모하고 있다. 여기에는 공항건설, 항만 및 육로의 확충 등 관광시설 확장이 포함되어 있다.

셋째, 관광부문의 종사자를 양성하는 노력이 시도되고 있다. 아직 외국관광업체와의 프렌차이즈 등 기술·경영면에서의 제휴는 없으나, 북한 인력을 동남아 관광호텔에 연수시키고 관광종사자의 인력공급을 위한 어학교육과 전문교육도 실시하고 있다.

넷째, 북한을 나진·선봉 자유경제무역지대에 한해 무사증 제도를 실시하여 외국인들의 출입국 제한을 상당히 완화하였다.

다섯째, 북한관광에 대한 대외적 이미지를 높이기 위하여 일본과 홍콩 등에서의 투자 설명회를 개최하는 등 동남아 시장을 중심으로 한 관광시장에 참여하는 자세를 보이고 있다. 또한 미국의 대북 경제제재 조치 완화시 해외동포의 관광투자의 유치를 위한 노력도 기울이고 있다.

여섯째, 북한관광의 활성화를 뒷받침하기 위하여 제한적이거나 방법제도적 장치를 마련하고 있다. 북한은 관광과 관련한 기존의 법령을 개정하거나 새로운 법 제정을 통해 관광산업의 확대를 도모하고 있다.

## 〈북한의 분야별 관광정책〉

구 분	내 용
주요 관광지 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>•북한이 외국인에게 개방한 지역은 평양, 묘향산, 금강산, 함흥, 천진, 신의주, 개성, 판문점, 해주, 원산, 남포, 백두산 등으로 한정하고 있으며, 특정지역에 외국인 전용 관광구역을 설치하였음.</li> <li>•최근 나진·선봉 자유무역지대에 외국인 무사증 관광을 허용하고, 신의주, 은성 등 국경도시를 통한 관광객 교류를 허용하고 있으나, 아직 미공개 지역이 많음.</li> </ul>
수용태세 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>•북한은 기존 법령을 개정·보완해 호텔업, 골프장업, 유흥오락업(주점, 디스코텍, 서커스, 태권도), 전문요리점, 여행사, 외화상점, 토산품점 등을 포함시키고 타 투자부문과 동등한 특혜를 부여하고 있음.</li> <li>•이밖에도 관광객 유치를 위해 나진·선봉 지구에 국제공항 건설을 추진하고 있는가 하면, 외국 유람선이 기항할 수 있도록 항구를 확장(원산·청진)하고 있음. 또한 남북한 육로관광 편의의 증진을 위해 주요 간선도로(신의주-평양-개성, 평양-원산-금강산, 은성-선봉-나진-청진-경성)의 확장도 추진하고 있음.</li> <li>•평양-향산 간 관광도로 완공 및 원산-금강산 간 편도 전철화 등 사회간접자본 확충에 노력하고 있으나, 재정적인 지원의 어려움으로 지연되고 있어 여행 상품 개발 및 판매에 어려움이 있음.</li> </ul>
관광개발 지구설정과 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>•북한은 나진·선봉 자유경제무역지대와 회령-은성 등 북부 국경 도시 중심의 두만강지구, 신의주 중심의 압록강 유역, 함북 칠보산 등에 새로운 관광지구를 설정하고 기초 건설사업을 진행하고 있음.</li> <li>•왕건릉과 단군릉을 개축하는 등 사적지 및 문화재를 보수하고 복구하였음.</li> </ul>
관광코스 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>•항공루트를 이용하여 북한으로 접목할 수 있는 항로는 북경-평양, 북경-모스크바로 한정적이었으나, 97년 이후부터는 평양-마키오, 평양-블라디보스톡의 정기 항로를 개설함.</li> <li>•일본의 경우엔 나고야 공항을 통해 전세기를 운항시키는 등 인근 국가(중국, 러시아, 일본, 동남아)의 항공로를 북한으로 접속·연결하여 외래 관광객 유치를 촉진할 수 있는 주변국 순환 관광루트 개발에 관심을 보이고 있음.</li> </ul>

## 〈관광개발 정책 변화〉

구 분	내 용
'60- '80년대 초반 (소극적 폐쇄정책기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•북한은 관광에 대해 70년대까지는 '다른 지방이나 나라의 동경상황들을 구경하는 것'이라고 간단히 정의하였으나, 80년대 들어 경제침체로 외화획득 필요성이 높아지면서 관광에 대한 인식도 변모하기 시작. 종래의 '동경상황 구경'에서 '인민경제의 발전면모를 위한 구경'으로 경제적 의미를 포함.</li> <li>•소극적 폐쇄 정책기라고 할 수 있는 이 시기는 개혁·개방에 있어서는 체제고수의 입장을 취하고 있지만, 정책의 목적 및 방향은 국가후생사업과 대외체제 선전에 초점을 두고 있음. 주요대상은 주민 및 사회주의 국가임.</li> </ul>
'85- '90년대 중반 (변화모색기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•1985년에서 1990년대 중반까지는 변화 모색기로서 개혁개방에 대해서 여전히 체제고수의 입장을 취하고 있지만 기본 인식은 '제한된 긍정'으로 변하였으며, 정책의 목적 및 방향이 외화획득, 대외투자유치 및 체제선전으로 전환하였음. 주요대상은 일본(조총련) 및 사회주의 국가임.</li> <li>•외자유치를 위해 제정한 합병법(84. 9)에서는 관광을 공업·건설·운수·과학기술과 함께 주요한 합병사업 대상의 하나로 설정했음</li> <li>•1986년 5월에는 당시 정무원에 국가관광총국을 신설하고 조선국 지여행사 등을 두어 관광 업무를 관장토록 하였음.</li> <li>•1987년에는 9개 관광개방지역을 선포하여 외국관광객 유치에 주력함.</li> <li>•세계관광기구(WTO)에 가입('87. 9)하고 '장철구평양상업대학'에 관광학과 등을 신설하고 제3차 7개년 계획에 관광개발을 추가함.</li> </ul>
'96-'99년 (부분적 개방기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•1996년부터 99년까지는 부분적 개방기로서 개혁·개방에 관해 국지적 개방으로 기초를 바꾸었으며, 기본인식은 긍정적으로 전환되었고, 정책의 성격 역시 제한적 국가산업 정책을 유지하였으며 외화획득 및 대외투자유치를 기본 방향으로 설정함.</li> <li>•아시아·태평양 관광협회(PATA)에의 가입(97.4) 등 국제관광기구와의 협력을 적극 모색함.</li> <li>•특히 90년대 말에 들어서는 현대와 금강산관광사업을 실시(98.11)하는 한편 외국인 관광지료 칠보산 등을 추가로 포함.</li> <li>•부족한 오락시설을 확충하기 위해 평양 양각도 국제호텔과 나선시 임페리 호텔에 카지노장 개장을 허용하는 등 관광여건 개선에 주력하고 있음.</li> </ul>

구 분	내 용
2000년대 (전면 개방 진입기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000년대는 전면 개방 진입기로서 개혁·개방에 대해 전면개방과 시장개혁 가능성을 열어두었으며 기본인식은 적극적으로 바뀌었음. 정책의 성격은 국가 산업적인 측면으로 격상되었으며 정책의 목적 및 방향은 포괄적 경제목적과 국제관계의 확대로 설정됨.</li> <li>• '02년에는 북한의 관광정책 추진에 있어 획기적인 한해였음. 세계관광기구(UNWTO) 사무총장 일행이 북한을 방문하였고('02. 5), 최고인민회의 상임위원회 정령으로 '금강산관광지구법'을 채택함('02. 11).</li> <li>• '03. 2월 시범육로관광에 이어 9월부터는 본격적으로 금강산육로 관광이 시작되었으며 남한 관광객을 대상으로 한 평양관광도 추진하고 있음.</li> </ul>

### 〈북한 관광정책의 전개과정〉



자료 : 한국관광공사(2000), 북한관광산업개방유형 비교분석.

## 관광 관련 법·제도

# 2

### 1) 외국인 투자법제 관련 규정

북한은 1984년 합영법을 제정하면서 제2조에서 합작투자 대상 업종에 공업, 건설, 운수, 과학기술과 함께 관광부문을 포함시킴으로써 5대 합작분야로 관광사업의 비중을 중시하고 있으며, 이어 1992년 외국인투자법을 제정하면서 외국의 관광분야 투자를 명기(제6조)하고 있다.

또한 북한은 합영법(제7조)과 합작법 시행규정(제6조) 등에서 해외 조선동포의 합영·합작 사업에 대해 세금의 감면 또는 유리한 토지 이용조건의 제공과 같은 우대를 받을 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 여기에서는 먼저 남측의 주민 또는 기업이 해외조선동포에 속하는지의 여부가 문제가 될 수 있으며, 만약 그에 속하는 경우에도 ‘우대조치’ 문구가 민족 내부 거래성에 따라 남한의 주민 또는 기업을 포함한 해외동포가 최혜국 이상의 대우를 받는다는 것을 의미하는지는 명확하지 않다.

해외동포 투자시 우대 대상에 외국인의 투자와 동일한 선상에서 취급할 것으로 예상된다는 점에서 남측 기업을 해외동포와 더불어 외국인과 구분한 점 이외에는 아무런 규정이 없다.

북한이 자신들의 법령에서 남한주민을 외국인과 동일한 대우를 부여한다는 것은 투자 등 남북경제교류를 민족 내부거래로서 정의한 남북합의서의 규정과도 맞지 않는 것이다. 따라서 북한은

남한주민의 투자 등을 명실 공히 민족 내부거래로 인정하여 이 점을 관계 법령의 조항 또는 별도의 법령을 통하여 조세를 비롯한 제반분야에서의 남한 주민에 대한 우대조치를 정해야 할 것이다.

## 2) 나진-선봉 경제무역지대 관광 규정

북한은 나진-선봉지역의 경제특구정책을 발표('91.12)한 후 1996년 7월에 자유경제무역지대와 관련한 여러 가지 법규 가운데 '자유경제무역지대 관광규정'을 함께 제정하였다.

- "외국인과 북한영역 밖에 거주하는 조선동포는 자유경제무역지대에서는 자유롭게 관광을 할 수 있으며, 일정한 자격과 조건을 충족시키는 경우에는 지대 밖의 북한 영역 안에서도 어느 정도 관광을 할 수 있게 하였다"(제2조).
- 북한관광에서 우려되었던 안전문제에 대하여도 "관광객은 관광여행·생활·의료봉사와 같은 필요한 봉사를 보장받으며, 신변안전도 법적으로 담보된다"(제6조)고 명문으로 규정
- "외국인이나 북한 영역 밖에 거주하는 조선동포는 북한의 기관·기업소·단체와 합영·합작의 형식으로 투자하여 지대에서 관광지와 관광대상을 개발하거나 관광 봉사업을 할 수 있도록 하였음"(제8조)

## 3) 북남경제협력법

북한은 지난 2005년 7월에 "북남경제협력법"(총 27조)을 제정, 공포하였으며, 남북관광과 관련해서 제2조의 북남경협내 내용 정의에서 "북남경제협력에는 북과 남 사이에 진행되는 건설, 관광, 기업경영, 임가공, 기술교류와 은행, 보험, 통신, 수송, 봉사업무, 물자교류 같은 것이 속한다"고 규정함으로써, 예시로 든 사업에 관광을 적시하고 남북관광 사업에 대한 북한 입장에서의 기본적인 법적 근거를 제공하였다.

"북남경제협력법"(05.7.6 제정)은 남측과의 경제협력의 사명(제1조)·원칙(제4조), 인력 채용(17조) 등을 규정하고, 전민족의 이익과

민족경제의 균형발전 보장, 상호존중과 신뢰, 유무상통의 원칙을 제시하였고, 북측 지역에서 기업을 경영하는 남측 당사자는 필요한 인력을 북측의 인력으로 채용하고, 남측 또는 제3국의 인력을 채용할 경우는 중앙민족경제협력 지도기관의 승인을 받도록 하였다.

#### 4) 금강산관광지구법

북한은 2002년 11월 총 29개조, 부칙 3개조로 구성된 “금강산관광지구법”을 채택하면서 채택 당일인 2002년 11월 13일부터 2052년 11월 13일까지 50년간 현대아산에 토지 이용권을 부여한다는 내용을 포함시켰다.

##### 〈금강산관광지구 지정 정령 주요 내용〉

- 자연 그대로의 생태관광이 기본(제1항)
- 강원도 고성군의 고성읍·온정리·성북리들의 일부지역과 삼일포, 해금강 지역, 통천군 이부지역 포함(제2항)
- 관광지구에 북한의 주권 행사(제3항)
- 자유로운 투자 허용 및 재산을 법적으로 보호(제4항)
- 관광지구 개발 진척에 따라 새로운 관광지 확대 대책 마련(제5항)

#### 5) 개성공업지구법

북한 최고인민회의 상임위원회가 2002년 11월 13일 개성공업지구를 지정하고 20일 ‘개성공업지구법’을 채택하였으며, 개성공업지구법 1조와 30조에는 개성을 관광목적으로 출입·체류할 수 있는 근거가 마련되어 있다.

- “개성공업지구는 공화국의 법에 따라 관리·운영하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역이다” (1조)
- “공업지구에 출입, 체류, 거주하는 남측 및 해외동포, 외국인은 정해진 따라 개성시의 혁명사적지와 역사유적물, 명승지, 천연기념물과 같은 것을 관광할 수 있다” (30조)

# 3

## 관광기구

### 1) 관광사업 기구

#### 가. 남북경협 관련 북한 기구

북한은 2004년 '6월 9일 지침'에 의해 민간차원의 남북경협을 담당하던 민족경제연합회(민경련)의 상급기관으로 민족경제협력위원회(민경협)을 신설하였다.

기존의 대남 경제교류는 내각 산하의 민경협이 맡아왔고, 사회문화교류는 당 소속의 민족화해협의회(민화협)이 주도했다. 하지만 2004년 내부 역할조정 등을 거쳐 당 통일전선부 산하의 조선아시아태평양평화위원회(아태)가 민경협과 민화협을 모두 관장하게 되었다.

따라서 이러한 역할조정에 따라 민화협에서 담당해오던 NGO 단체들의 경제지원 업무는 민경협으로 이관되고 민경협이 주관하던 사회문화교류는 민화협이 맡게 되었다. 이에 따라 개성관광사업은 조선아시아태평양평화위원회의 산하단체인 민경협이 총괄하고 실무는 명승지종합개발지도국에서 담당하고 있다.

#### 나. 북한의 관광 관련 기구

북한의 기본 권력구조는 당이 행정부보다 상위에 위치하는 체제로 조선노동당이 모든 국가기관이나 정치 조직의 우위에 있다. 또한 북한은 관광정책을 외형상으로 전담하는 특정기구나 주무부



치는 없으나, 국가의 중요 정책 입안, 지시, 시행, 감독의 절대권을 노동당이 행사한다는 점을 고려할 때, 당내부 기구가 일단 관광정책을 입안·결정하고 있는 것으로 판단된다.

반면 중앙부처의 관광개발 사업 주체로는 국가기획위원회, 건설위원회, 도시경영부, 국토관리부 등이 있으며, 지역별로는 시·도 인민위원회와 산하단체가 있다. 그리고 이러한 행정기관들은 기존의 상하관계속의 업무의 연속선상에서 관광사업을 포함한 여타 행정을 진행한다고 판단된다. 다시 말해 북한의 행정 속성상 행정부처인 내각의 기능과 역할은 당에 비해 낮은 것으로 평가할 수 있다.

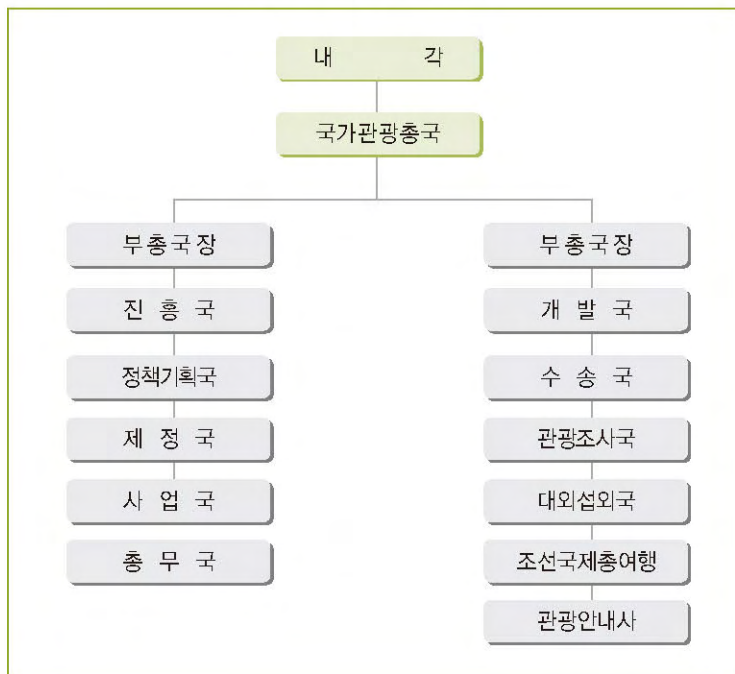
북한의 총괄적인 관광사업은 내각 산하의 국가관광총국에서 담당한다. 해외교포 및 남한주민에 대한 관광사업은 특수성을 고려하여 아태평화위원회, 민족경제연합회, 해외동포원호위원회 등 별도의 기관에서 담당한다. 중앙기구 차원의 관광총국은 개성관광 사업에 대한 계획을 총괄하고 실무적인 사업은 명승지종합개발 지도국에서 담당하고 있으나 개성관광이 확대되는 추이에 따라 별도기구 설립도 예상된다.

이와 별도로 개성공단을 총괄하는 '중앙특구개발총국'은 관광개발을 지원하는 북한의 행정기구 역할을 담당하며, 지방기구인 개성시 인민위원회는 관광지역을 책임지는 행정기관으로 관광 인프라를 개발·확충하는 한편 관광상품 개발도 일정부분 담당한다.

반면 이러한 집행기구의 역할과 기능이 원만히 이루어졌음에도 불구하고 제기되는 문제는 제도 개선과 금융·세제지원, 관광재원의 합리적 배분이 이루어져야 한다는 것이다. 또한 지방 행정기관의 제도개선 노력과 함께, 중앙정부의 지원이 필수적임을 유의해야 한다.<sup>3</sup>

3. 강신겸, 『지속가능한 관광서비스산업 활성화를 제안한다』(서울: 삼성경제연구소, 2003), p. 8.

## 〈북한의 관광 추진기구〉



## 2) 관광관련 조직

## 〈국가관광총국〉

현재 북한의 관광부문은 기본적으로 내각 산하에 있는 국가관광총국이 사업 전반을 지도 및 장악, 통제하고 있다.

1986년 국가여행국을 확대·개편하여 설립된 국가관광총국은 관광계획, 관광 조사 및 개발, 관광재정관리 등 관광관련 실무를 담당하는 실무행정기관이며, 실제로 최근 내각 산하의 경제부서가 맡아왔던 두만강개발계획(TRADP) 관광업무도 이관받는 등 그 역할을 강화하고 있다.

또한 90년대 들어 관계자들을 동남아 및 구미지역에 파견, 관광설명회를 개최하는 등 관광자원 개발을 위한 합작 파트너를 찾는 데도 적극적으로 나서고 있다.

국가관광총국 산하에 시장개발국, 관광선전국 등 국단위 기구를 두고 있으며, 하위기구로서 일본국, 국제여행사와 그 하위의 대동강유원지관리소, 대성산유희시설관리소, 묘향산유원지관리소, 백운산유원지관리소, 송도원유원지관리소 등을 두고 있다.

### 〈관광선전국〉

관광선전국은 '87년 12월에 관광선전통보사로 설립되었는데, 주로 외국의 출판, 비디오 및 관광연구기관들과 연계하여 관광홍보를 위한 출판물, 비디오 제작·보급 및 교류사업을 시행하고 있다.

### 〈여행사〉

대표적 여행사인 조선국제여행사(현재로는 명칭이 국제여행사로 변경됨 : 53.8 설립)는 북경, 단둥, 하바로프스크 등에 해외 사무소를 운영하고 있다.

조선국제여행사는 1985년 3월 설립된 조선국제청년관광사, 1988년 11월 설립된 금강산국제관광회사와 더불어 관광계약, 관광교류, 관광서비스 등을 주 업무로 하고 있으며, 일본에서 중외여행사를 총대리점으로 운영하고 있는 것을 비롯해 최근 해외사무소를 설치하여 북한관광 희망자의 비자신청 대행, 여행자카드 발급, 북한 고려항공·중국 북방항공 및 국제열차의 탑승권 예약업무를 대행하면서 외국관광객 유치에 주력하고 있다.

조선국제여행사는 대상지별로 제1, 제2, 제3 조선국제여행사로 구분하고 있으며 구체적인 대상지역은 다음과 같다.

구분	내용
제1여행사	중국, 홍콩, 마카오, 대만지역을 담당
제2여행사	일본, 태국, 싱가포르 등 아·태지역을 담당
제3여행사	유럽, 미주, 대양주를 담당

이밖에 중국 단기 관광객을 대상으로 하는 대동강(관광)여행사와 국제청소년 여행사, 금컵여행사 등이 있으며, 지방 여행사로는 묘향산(평북), 칠보산(청진)·나진·선봉(나진)여행사 등을 두고 해외 여행사들과 연결하여 관광객을 유치하고 있다.

북한은 외국여행사를 통해 관광상품개발과 선전을 의뢰하고 있으며, 북한상품 판매를 의뢰한 외국여행사도 전 세계적으로 약 150개 회사에 이른다.

### 〈관광기념품 선전관〉

관광기념품 선전관은 북한관광의 기념으로 될 만한 특산물과 기념품을 전시하여 보여 주기도 하고, 서비스도 해주는 역할을 담당하고 있으며, 여기에는 1,000여종의 기념품들과 특산물이 전시되어 있다.

### 〈명승지종합개발지도국〉

명승지종합개발지도국은 금강산 관광사업을 실무적으로 총괄하는 조직으로 신설되었으며, 과거 ‘금강산관광총회사’가 전신인 것으로 알려져 있다.

### 〈기타기관〉

관광총국 산하에 있지는 않지만 내각의 부서 중 도시경영성, 문화유물보존성, 대외봉사총국 등도 관광사업에 관여한다.

그 외 내각 산하 관광관련 기구로는 외교성, 무역성, 건설건설공업성, 철도성, 대외경제사업성, 인민봉사위원회 등이 있다.

나진·선봉 경제무역지는 관광업무를 총괄하는 나진·선봉 관광관리국과 여행실무를 담당하는 나진·선봉관광회사가 있으며, 청소년관광 업무를 담당하는 조선국제청년관광사가 있다고 하나 실제적인 활동상에 대해서는 구체적으로 알려진 바 없다.

### 3) 관련 국제관광기구

국제관광기구는 세계관광기구(UN World Tourism Organization), 유엔개발계획(UNDP: The United Nations Development Program), 아시아·태평양 경제사회이사회(UN ESCAP: United Nations Economic and Social Commission), 아·태 경제협력기구(APEC: Asia-Pacific Economic Co-operation), 아시아·태평양 여행협회(PATA: Pacific Asia Travel Association), 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development) 등이 있다. 특히, UNWTO, PATA 등에서는 북한 관광산업에 관심이 많고, 실제로 많은 인사들이 북한에 초청되어 북한관광 발전에 대하여 논의하고 있다.

이러한 국제기구는 다양한 분야에서 활동을 전개하고 있으며, 관광과 관련하여 환경보전 및 지속가능한 개발<sup>4</sup>, 관광인력의 양성 및 교육, 관광마케팅 및 관리운영, 금융지원 등에 관하여 네트워크를 구축하고 있다. 따라서 국제관광기구를 통해 남북관광협력을 추진할 필요가 있으며, 국제관광기구에 북한이 참여할 수 있도록 이들 집행부와의 유기적 노력 강화가 필요한 시점이다

4. 2000년부터 유엔과 국제환경단체 등에서 북한 묘향산의 자연보호구 조성사업을 지원하기 위해 북한에 100만 달러를 제공하였음. 세계환경기금(GEF) 75만 달러, 야생동물보호협회 15만 달러, 유엔개발계획(UNDP) 10만 달러 등 임

이밖에 북한관광개발을 위한 재원조달을 위해서는 북한의 IMF/IBRD 가입을 지원하고, ADB(아시아 개발 은행)으로부터 재원을 지원받을 수 있도록 하여야 한다. 북한이 이러한 국제금융기구에 가입할 수 있기 위해서는 미국의 동의가 필요하지만, 북한의 경제실상을 정확하게 파악할 수 있도록 통계의 정확성과 공정성을 대외적으로 확보해야 할 것이다.

# 제3장

## 금강산 관광 현황



# 1 금강산 관광사업의 의의

금강산 관광사업이 시작된 1998년은 북한이 남한당국과의 대화를 거부하고 있던 시기였다. 따라서 그 해 2월에 출범한 김대중 정부는 정경분리 원칙을 내세워 우선, 민간 차원의 교류·협력을 활성화하고 이를 통한 남북간 신뢰를 바탕으로 당국간 대화로 발전시켜 나가고자 하였다.

금강산 관광사업은 형식적으로도 남측의 현대아산과 북측의 아태평화위원회 간 계약에 의해서 이뤄진 남북 경협 사업으로 남북관계 발전 측면에서 갖는 상징성이 매우 크다고 할 수 있다.

우리가 금강산 관광사업을 경제 사업이자 평화 사업으로 인식한다면, 이미 금강산 관광사업은 ‘공공재(public goods)’ 성격이 강한 남북경협 사업으로 이해될 수 있다. 요컨대, 금강산 관광사업은 정치적으로는 남북간 긴장 완화와 신뢰 구축에 기여하고, 경제적으로는 민족 경제의 균형적 발전에 기여하고 있으며, 사회·문화적으로는 민족의 동질성 회복을 위한 접촉과 교류·협력의 창구로서 기여하고 있다고 할 수 있다.

금강산관광 사업은 경제적 가치 이상의 의미가 있다. 민족 화해에 기여하고 북한의 경제난 해소에 기여할 뿐만 아니라 남북한 당국간의 신뢰 회복에도 기여하고 있는 것이다.



## 금강산 관광 추진현황과 효과

# 2

### 1) 추진현황

1982년 2월 우리 정부는 남북간 20개 시범사업의 하나로 설악산과 금강산지역을 “자유무역지역”으로 개발할 것을 제안했지만 북한이 호응하지 않아 무산되었다.

이후 탈냉전 초기인 1990년 8월 정부는 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하였고, 동년 10월 북한한 관광사업 협력을 위한 남북관광교류추진위원회를 구성하고, 금강산 및 비무장지대 관광지구 개발을 제안하였으며, 동년 12월 남북총리회담에서 관광자원 공동개발 및 관광사업 공동추진 문제를 협의한 바 있다. 이러한 남북한 사이의 노력에 따라, 1991년 1월 교통부에 의해 “동해안 금강산 및 서해안 지역 연결 항로개설 추진계획”이 발표되었고, 동년 12월 남북합의서가 체결되었다.

이후 1992년 4월 대북 단체관광객 방문 우선 허용 방침이 제시되었고, 1996년 8월 15일 광복절 51주년 경축사를 통해 “남북관광교류협력”을 제안하였고, 마침내 1998년 11월 금강산 관광 시작되어 2003년 2월부터는 금강산 육로관광 시범 운영되기 시작하였으며, 현재는 내금강지역으로 확대된 육로관광이 이루어지고 있다.

금강산 관광사업의 추이는 1998년 11월 사업 시작 후 2년여 동안 수요가 급팽창 하였으나, 이후 지속적인 감소추세에 직면하였다. 이후 2003 기존의 해로관광에 비해 상대적으로 저렴한 관광상품인 육로관광 사업을 시범 실시하였고, 동년 9월부터 본격적인 육로 사

업을 시작하여 기존의 해로관광을 육로관광으로 전면 개편하였다.

2004년 하반기부터 육로관광으로 인한 비용의 경감과 이에 따른 관광객의 증가 때문에 사업의 수익성을 확보할 수 있었고, 2005년 6월에는 금강산 누적 관광객이 100만 명을 돌파함으로써 사업성 확보가 기대되었으나, 2006년에는 북한의 미사일 발사와 핵실험 사태로 인한 남북 관계 불안과 남북경협에 대한 국내의 부정적 인식 확산, 정부의 관광 보조금 중단과 단체 관광객 감소 등으로 전년에 비해 21% 감소한 23만8천명에 그쳤다.

2007년 3월부터 북핵문제 해결의 기대와 함께 남북관계 활성화에 따라 금강산관광도 활기를 띠기 시작하여, 6월에는 내금강 관광이 시작되었고, 면세점과 골프장 등의 개장과 함께 다양한 코스를 개발함으로써 금강산관광은 새로운 전기를 맞게 되었다.

### 〈연도별 금강산 관광객 추이〉

(단위 : 천 명)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	'07.1-5
합 계	10.5	147.5	212.0	58.8	87.4	77.7	272.8	301.8	238.5	91.1
-내국인	10.5	147.4	211.3	58.2	86.9	77.2	270.7	300.0	232.6	88.8
-외국인	-	0.07	0.8	0.6	0.5	0.5	2.1	1.9	1.9	0.9
누 적	10.5	158.0	370.0	428.9	516.3	594.0	866.8	1,168.6	1,407.1	1,498.3

## 2) 금강산 관광의 효과

금강산 관광사업은 연 30만 명의 남북 관광 시대 개막, 관광 연령의 다양화, 관광 코스의 다양화를 통한 만족도 제고, 남북 경협의 법적·제도적 장치 마련 등 본격적인 투자 단계로 진입함으로써 경험 발전에 기여하였다고 평가할 수 있다.

### 가. 연 30만 명의 남북 관광 시대 개막

금강산 사업은 육로 관광의 본격 시행(2003.9)과 해수욕장 개장, 금강산호텔과 해금강호텔 등의 숙박·편의 시설 등, 관광 인프라 확충으로 2004년부터 활기를 띠어, 2005년에는 연 30만 명의 관광객이 금강산을 방문하였다.

한편, 지난 6월 6일에 금강산 누적 관광객이 150만 명을 돌파하였는데, 누적 관광객의 50만 명 돌파 주기는 짧아지고 있다. 1998년 11월에 관광을 시작한 이후, 50만 명은 2002년 11월로 48개월이 소요되었으나, 이후 100만 명까지는 31개월(2005. 6), 150만 명까지는 24개월로 단축되었다.

### 나. 관광 연령의 다양화

10대 관광객 비중의 증대로 20대 이하의 젊은층 비중이 크게 증가함으로써 관광 계층이 다양화되었다. 관광객 가운데 40~60대 비중은 2000년 72.0%에서 2004년에는 66.0%, 2005년에 62.5%, 2006년에는 61.9%로 점차 감소한 반면에 20대 이하 비중은 2000년 8.9%에서 2004년에 19.8%, 2005년에 21.8%, 2006년에는 22.2%로 증가하였다.

### 다. 관광 코스의 다양화

초기의 구룡연, 만물상, 삼일포 등에서 해금강과 동석동~세존봉~구룡연의 순환 코스, 내금강코스 등이 추가되었을 뿐 아니라, 야영장과 해수욕장 등도 개방되었다. 또한 육로관광으로 관광 상품도 당일, 1박 2일, 2박 3일 등으로 다양화되었다.

## 라. 관광 만족도 개선

교예단 공연과 온천장, 호텔 등의 숙박·편의 시설 확충과 통관 절차 간소화 등의 관광 여건 개선으로 관광 만족도와 재방문 응답 비중이 크게 증가한 것으로 조사되었다.

한국관광공사의 조사에 의하면 관광객들의 고객 만족도는 2003년에 58.7%(보통)에서 2004년 71.0%(만족)로, 2005년에는 71.6%(만족), 2006년에는 73.2%로 향상되었다. 세부 집단별 만족도를 보면, 고위직·전문직·사무직으로 대변되는 화이트컬러 계층과 관광 기간이 길수록 만족도가 높은 것으로 나타났다. 또한 재방문 의향도 2002년 49.4%에서 2003년에는 77.5%, 2004년에는 거의 대부분인 94.2%로 늘어났으며, 2005년에는 88.0%를 기록했다.

## 마. 법적·제도적 장치 마련

금강산관광지구에 대한 50년간의 토지이용권을 비롯하여 금강산 특구법과 9개의 하위 규정이 발표됨으로써 투자 활성화의 기반이 조성되었다. 2002년 11월에 금강산관광지구의 특구법이 공포된 이후, 개발 및 설립·운영 규정과 광고 규정 등에 이어 2004년 9월에 부동산 규정이 제정됨으로써 사업자간 협의해 오던 10개 규정 중 9개 규정이 발표되었다.

특히, 금강산 관광사업은 그동안의 단순 교역 및 입가공 위주의 남북 경협을 본격적인 투자 단계로 전환시켰을 뿐 아니라, 개성공단의 특구 지정과 여타 경협 사업으로의 확대, 3통(통행·통신·통관)과 경협합의서 체결 등 남북 경협의 법·제도화 마련의 첨병 역할을 하였다고 할 수 있다. 또한 관광 사업 추진 과정에서 북한에게 시장경제 및 자본주의 상관행에 대한 학습 효과에도 기여하였다고 볼 수 있다.

## 바. 문화공동체 형성의 돌파구 마련

각종 사업 추진 과정에서의 빈번한 만남과 대규모 인적·물적 교류 확대를 통해 상호 이해와 협력 정신이 증진되었을 뿐 아니라, 이산가족 상봉과 고향 방문을 해결해주는 돌파구 마련의 계기가 되었다.

또한 평양교예단 공연과 통일농구대회 등을 통한 상호 신뢰감 형성은 2000년 시드니 올림픽과 2002년 아시안게임 등 각종 국제 대회의 동시 입장과 응원을 비롯하여, 각종 체육·문화·종교 행사로 이어짐으로써 남북 문화·교류 확대의 지평을 열었다고 할 수 있다. 또한 관광 이후 대북·통일에 대한 인식이 긍정적으로 변화(응답자의 75% 내외)한 것으로 조사되어, 통일 교육장으로서의 역할도 한 몫하고 있음을 알 수 있다.



## 3

## 금강산 관광사업의 중요성과 과제

## 1) 금강산 관광사업의 중요성

금강산 관광사업은 정치 군사적으로는 한반도의 긴장 완화와 통일신작로 역할을, 경제적으로는 남북경협 활성화와 동북아 중심 국가 건설 구상 실현의 촉매제 역할을 하고 있다.

## 〈금강산 관광사업의 의미〉

구 분	내 용
정치 군사적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분단 현실 하에서 남북관계 개선을 위한 단순한 창구 역할을 넘어 한반도의 화해 협력을 촉진시키는 통일신작로 역할을 하는 공공재 성격이 강함</li> <li>• 단순한 민간의 경험 사업이 아니라, 한반도의 긴장 완화와 평화 안정체제 기반 조성에 크게 기여하였음</li> <li>• 즉 이는 남한의 일방적 퍼주기가 아니라, 경제적 자원과 평화 유지 및 분단 관리의 맞교환이라는 무형적 편익도 내재되어 있음</li> </ul>
사회 문화적	<p>대규모의 물적 인적 교류 확대를 통한 남북간의 이질감 해소와 함께, 이산가족 면회소로서의 기능에도 크게 기여하였음</p>

## 2) 금강산 관광의 과제

금강산 관광지구법을 분석해 보면 북한은 금강산 지역의 관광 개발을 전적으로 한국의 자본에 의존하며 북한은 행정적 편의제공을 통해 외화획득만 하면 된다는 자세를 취하고 있음을 엿볼 수 있다.

이에 따라 북한을 경험할 수 있는 관광을 기대했던 관광객들에게 ‘금강산만을 보는데 불과한 관광’이라는 인상을 심어줌으로서 관광의 의미를 퇴색시키는 결과를 초래하고 있으며, 여타 사회주의 국가들의 관광 사업 성공 사례에서 볼 수 있듯이, 북한도 북한사회를 직접 체험할 수 있는 적극성을 보일 필요가 있다.

향후 관광객 활동 범위 확대, 관광 세칙 완화, 여건 변화시 투자 금액 회수 방안 마련, 관광 대가 지급 시 수익 부분을 기준으로 한 지급 비율 조정 등 실무적인 측면에서 보다 구체적인 협의를 이끌어낼 수 있는 여건이 조성되어야 할 것이다.

북한 관광은 제한적이거나 북한 현실을 체험·인식할 수 있는 기회를 가질 수 있는 바, 관광교류의 활성화 방향으로 추진해야 할 것이다. 향후 이를 위해서는 북한 관광 코스를 보다 다양화·전문문화하여 우리가 요구하는 지역과 대상에 대해서도 관광이 가능할 수 있게 하여야 할 것이다.

주제가 있는 통일문재 강좌 20\_ 북한의 관광자원 실태와 전망





## 제4장

### 개성 · 백두산 관광의 잠재성



# 1 개성 관광

## 1) 개성 관광의 법적 근거(개성공업지구법: 제1조와 제30조)

북한의 조선아시아태평양평화위원회, 민족경제협력위원회와 현대아산(주)이 2000년 8월 22일 체결한 공업지구건설 운영에 관한 합의서에 따르면 개성지역에 2,000만평 규모로 공업지구 및 배후 도시를 건설하고 차후 점차적으로 확대해 나갈 수 있는 위치에 부지를 선정하여 2천 만평을 추가 조성하며, 건설성과를 보아 더욱더 확대하기로 한 바 있다. 그리고 개성지역을 공업지구로서 뿐만 아니라 문화 관광, 상업도시로 건설하기로 하였으며 서울에서 개성까지 육로를 통한 관광사업을 준비되는 대로 시작하기로 합의하였다.

이에 따라 2002년 11월 13일 북한 최고인민회의 상임위원회는 개성공업지구를 지정하고 11월 20일 「개성공업지구법」을 채택하였다. 개성시 및 판문군 일대를 포함한 공단 850만평과 배후단지 1,150만평, 총 2,000만평의 개발을 고지하였으며, 개성공업지구 내 관광구역을 2단계 50만평, 3단계 100만평으로 약 150만평 정도로 지정하였다.

특히 「개성공업지구법」 제1조에서 “개성공업지구는 공화국의 법에 따라 관리·운영하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역이다”라고 하여 개성공업지구가 관광지역임을 분명히 하였다. 또 동 법령 제30조는 “공업지구에 출입, 체류, 거주하는 남측 및 해외 동포, 외국인은 정해진데 따라 개성시의 혁명사적지와 역사유적물, 명승지, 천연기념물을 같은 것을 관광할 수 있다”는 규정을 명시하였다.

아울러 최고인민회의의 정령 「개성공업지구를 내움에 대하여」제 5항 “개성공업지구내의 현 개성시까지는 관광구역으로 하여 그에 대한 관리기관은 개성시 인민위원회가 한다”고 규정하였다.

결국 위의 법적 규정들은 개성 관광사업을 놓고 볼 때, 상당히 중요한 의미를 가지고 있다. 왜냐하면 위 조항들은 개성을 관광목적적으로 출입·체류할 수 있는 근거가 되기 때문이다.

반면 이러한 규정들은 「금강산관광지구법」에서 관광에 관한 규정을 자세히 두고 있는 것에 비해 비교적 간략한 내용들이다. 하지만 금강산의 경우는 관광을 주요 목적으로 한 개발지역인 반면, 개성의 경우는 공업지구 조성이 주요 목적으로 한 개발이라는 데 차이가 있다.

## 2) 개성관광 추진현황

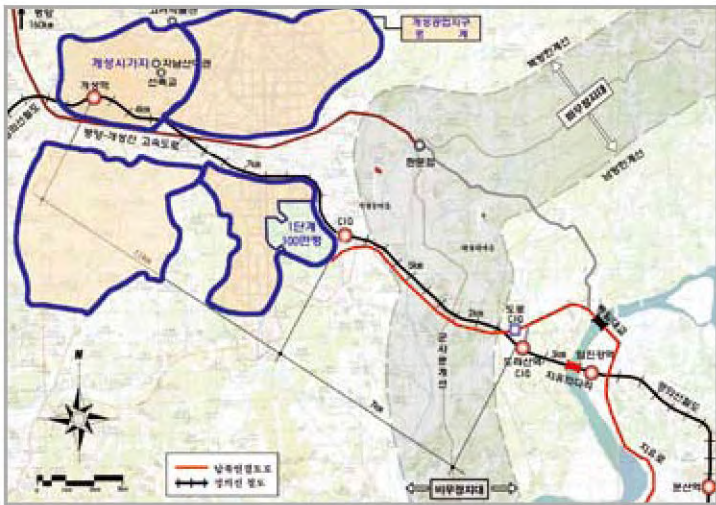
북한이 2002년 11월 27일 개성지역을 경제특구 지역으로 지정함에 따라 개발사업자는 2002년 12월 26일 개성공업지구 2,000만평을 50년간 독점적으로 사용하는 토지 이용증을 북한 아태평화위로부터 취득하였고, 2003년 6월 30일 개성공업지구 착공식이 거행되었다.

개성관광은 2005년 들어 개성공단 건설이 가시화되고 시범공단의 입주와 함께 생산이 이루어지면서 3차례 시범관광이 실시(2005.8.26, 9.2, 9.7)되어 1,500명이 참가하였고, 시범관광의 내용은 개성시내(성군관, 선죽교, 고려민속관, 승양서원 등)와 박연폭포, 공민왕릉, 왕건릉 등을 방문하는 것이었다.

현대아산은 시범관광 후 본 관광에 대해 북측과 계속 협의하려는 입장을 취하였으나, 그동안 국내외 불안정한 정세와 롯데관광의 개성관광 사업에 대한 참여의사와 관광비용에 대한 현대아

산과 북한 당국과의 이견으로 교착상태에 있었다.

그러나 2007 남북정상회담을 계기로 개성관광 관련 협의가 급물살을 타고 진행되어 현대아산(주)을 사업자로 한 본관광이 12월 5일부터 실시되고 있으며, 향후 2단계사업에 대한 계획들이 협의되고 있고, 2단계에서는 개성 관광객 유치를 위한 전략으로 개성관광구역(150만평)에 홀 36홀(50만평) 규모 골프장 건설·개발 계획을 포함하고 있다. 따라서 개성 관광사업은 금강산관광에 이은 또 하나의 북한관광 상품으로 빠른 시일 안에 현실화될 가능성이 높고 금강산 관광과 달리 일부이지만 개성시가지를 관광할 수 있다는 점에서 차별화되는 사업이 될 것으로 평가되고 있다.



개성의 접근 체계 및 조망도

(출처 : 현대아산, 2005)

개성관광단지 개발은 경제적·사회적·문화적인 교류와 협력에 중점을 두어야 하며, 관광단지 개발 사업이 공단건설사업의 단순한 '부속물'로 전락되지 않도록 유념하여야 한다. 개성의 편리한 교통과 풍부한 역사·문화적 자원, 공업단지의 조성 과 비무장지대

(DMZ) 지역의 오염되지 않은 자연생태계 등 새로운 관광 상품개발이 가능하다는 점에서 금강산과는 달리 관광지로서 크게 발전할 수 있는 여건을 마련하고 있다.

전통과 현재가 어우러진 개성은 복합 관광도시로서 남북한의 두 체제가 화합하는 장이 되어 현 세대뿐만 아니라 통일세대가 모두 함께 즐기는 민족의 문화적 중심지로 발돋움하여 통일한국이 한데 어우러질 수 있는 중요한 역사적인 문화공간이 될 것으로 기대된다.

개성관광단지 개발 사업의 효율적인 사업 추진을 위해서 남한 내부에서 명확한 사업추진 체계와 종합 계획을 마련하고, 이를 토대로 북한과 체계적이고 구체적으로 협의하여 남북한이 조기에 개성관광이 정착할 수 있는 청사진을 마련하는 것이 중요하다.

### 3) 개성의 관광 잠재력 및 역할

#### 가. 평양과 서울을 잇는 남북 관광의 연계 지역

개성은 평양에서 약 170km, 서울에서 약 70km 떨어진 지역으로 향후 남북한 관광축의 연계부에 위치하고, 다양한 역사문화자원을 보유하고 있어 개성관광은 북한 관광자원 개발의 시발점으로서 중요한 역할을 수행할 수 있는 위치에 있다.

#### 나. 500년 고려의 풍부한 역사문화 관광자원 보유

개성은 옛 고려시대 500여 년 동안 고려의 정치·경제·사회·문화의 중심지로 고려시대의 왕궁, 성곽, 고건축, 왕릉, 유명 역사인물의 묘소 등 역사문화자원이 풍부한 한민족의 역사도시이자 문화도시이다.

따라서 개성이 보유한 역사 문화적 관광자원과 지리적 입지를 고려할 때 사계절 다양한 관광상품 개발이 가능하여 국내관광객의 지속적인 창출뿐만 아니라 동북아 관광객의 유치에 용이하다.

#### 다. 접근체계의 정비에 의한 접근성 강화

개성은 현재 남한에서의 접근교통체계 및 개성 시내로의 접근교통체계가 발달되지 못하여 향후 남북관광이 본격화 될 경우에는 관광객의 접근성이 떨어져 관광교류 증대에 제약이 될 수 있다.

따라서 접근교통체계는 향후 관광객의 유입에 커다란 영향을 미칠 것이기에 향후 급격하게 증가될 관광객의 유입에 능동적으로 대응할 수 있는 체계적인 관광 기반시설의 구축이 관광단지 개발과 병행하여 단계별로 시행되어야 할 것이다.

### 4) 개성 관광사업의 타당성

#### 가. 긍정적 요인

북한의 최근 대외 개방정책 및 남북경제협력 확대 움직임을 고려할 때 향후 추진될 개성지역 내 관광단지 개발 역시 북한의 긍정적인 사고와 협력을 배경으로 추진 되어야 효율적 실시가 가능할 것이다. 따라서 개성은 남북 양측 간 정치·경제적 이해관계를 조화시킬 수 있는 체계적인 개발이 이루어진다면 큰 관광시장이 될 여건을 갖고 있다.

관광자원 측면에서 개성은 한반도 최초의 통일국가인 고려의 수도로서 약 500년의 역사를 가지고 있다. 문화적으로는 왕건릉, 선죽교, 성균관 등 많은 유적·유물을 보존하고 있으며, 세계 최고의 대학인 성균관이 있고 세계 최초로 금속활자가 만들어진 곳이기도 하다. 또한 고려자기와 고려인삼의 생산지로서도 유명하다.

개성은 북한의 특급시로서 고려성군관과 개성학생소년궁전, 고려박물관 등 많은 교육시설을 가진 문화도시이다. 따라서 개성은 금강산 지역에 비해 상대적으로 많은 문화적인 요소들을 가지고 있다. 개성은 산업시설과 교육시설, 문화시설 등도 갖추어져 있어 특성화된 이미지를 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

더욱이 개성과 서울 간에는 세계에서 마지막 분단국가로서 한반도의 남과 북을 가르는 군사분계선과 판문점, 공동경비구역, 비무장지대 등 많은 분단의 상징물들이 위치해 있다. 때문에 남북 통일과 남북화해협력, 한반도 평화정착 등 역사적인 과제들이 가장 첨예하게 제기되고 있는 지역이다. 이러한 측면에서 개성은 평화와 화해, 분단과 통일, 이산과 만남 등 인류보편의 가치들을 깨우쳐주는 교육, 관광자원으로서 관광 상품 개발에 용이한 잠재력을 가진 지역이다.

이외에도 개성근처에 위치한 개성공업지구는 분단 이후 남북 최초의 산업협력, 경제협력이 실현된 지역으로 한국의 자본·기술과 북한의 노동력·자원이 결합되어 있다. 또한 이곳은 남북경제협력과 산업협력의 거점으로서 산업관광자원 개발의 가능성을 충분히 가지고 있다. 특히 산업현장 견학과 시찰 등은 남북의 문화가 공존하면서 새로운 통일문화를 만들어가는 훌륭한 문화관광자원으로 활용 할 수 있다.

즉, 개성은 대한민국 인구의 절반이 집중되어 있는 서울과 수도권 권지역에서 불과 70km 지점에 위치한 지역으로서 많은 잠재적 관광수요를 가지고 있다. 또한 개성은 강화도와 인접해 있기 때문에 연계관광개발 가능성도 높다. 최근 주5일제로 인해 관광수요는 점차 증가하고 있으며, 특히 문화관광에 대한 관심 증가를 고려하면 개성관광은 장·단기적 관점에서 양측에 상호 유익한 결과를 가져올 것이다.

## 나. 제약 요인

개성관광이 본궤도에 올라 남북한 간 경제, 사회적 이익을 가져오기 위해서는 먼저 북한의 관광 관련 법제와 지원체계를 정비해야한다.

1986년에는 여행관리국을 국가관광총국으로 확대·개편하여 관광산업 진흥에 나섰다. 또한 1987년과 88년에 각각 세계관광기구(UNWTO)에 가입하고 「금강산국제관광회사」를 설립했다. 나아가 1990년대 이후 북한은 관광산업을 외화획득을 위해 가장 적절한 분야로 지목하게 되었다. 북한에서는 이제 관광산업을 투자 유치와 내부고용 및 산업구조 개선을 가져오는 일종의 산업분야로 인식하고 있다.

이러한 북한의 정책변화는 결국 북한 당국이 관광산업을 외화벌이의 수단이자 북한에 대한 부정적 이미지를 탈피할 수 있는 기회로 고려한다는 사실을 시사한다. 그러나 이러한 북한의 인식변화에도 불구하고 관광산업은 그동안 제도적·물리적 제약에 따라 활성화되지 못하였다. 제도적 측면에서 볼 때 북한의 관광행정은 당과 정부원으로 이원화되어 행정의 일관성과 전문성이 결여되어 있었다.

이러한 미비한 제도적 장치로 인해 북한을 찾는 외국관광객 수가 많지 않고 그 결과 숙박, 편의시설 등 관련 인프라 개선이 뒤떨어지는 악순환이 거듭되고 있다. 서비스 측면에서 볼 때 북한이 해외관광객에게 만족스러운 서비스를 제공하기에는 관련 인력이 부족하고 그 수준도 만족스럽지 못하다. 북한 대학에 관광학과가 설치된 것이 1987년임을 감안할 때 전문 경영인은 물론이고 현장 서비스 인력공급 경험도 부족할 수밖에 없다.

이와 같이 북한관광은 정치적 이유에서 파생된 제도적 취약성



과 함께 인적자원과 같은 물리적 인프라도 취약하다. 현 시점에서 이러한 부정적 요인은 북한당국의 강력한 의지와 남한의 적극적인 협력을 통해서 만이 해결 될 수 있을 것이다.

## 5) 개성 관광 활성화를 위한 과제

개성관광이 성공하기 위해서는 다음 몇 가지 사항을 전략적이고 미래지향적으로 추진할 필요성이 있다.

우선 관광상품 가격경쟁력 측면이다. 개성관광은 주변 관광지를 방문했을 때 소요되는 비용을 감안하면 당일관광(선죽교, 왕건왕릉, 고려박물관, 개성공단 등 개성시내를 여행하는 상품)의 경우 최소한의 범위에서 결정되어 개성관광이 가격경쟁력을 가지고 국내 외관광객을 지속적으로 유치하는 출발점이 될 수 있을 것이다. 가격은 향후 개성관광 추이에 따라 코스의 다양화를 통해 차별화된 가격체계를 탄력적으로 운영할 수 있을 것이다.

다음은 상품의 차별화이다. 개성관광은 초기부터 수익을 창출하는 모습을 보여줘야 하며, 이를 위해서는 기존의 국내관광 상품과는 물론 금강산관광 상품과도 반드시 차별화가 이뤄져야 한다. 이런 측면에서 개성관광은 교통수단별, 체재기간별, 코스별, 가격별, 주제별, 연령별, 이용 그룹별로 차별화해야 하며, 특히 주제별로는 문화유적, 쇼핑, 북한체험 및 생태관광을 통해 타 관광지와 차별화할 수 있다.

그러나 무엇보다도 개성관광이 성공하기 위해서는 남북연계 상품의 개발이 중요하고, 남북연계 상품은 명산, 역사, 특산물 등으로 구분해 개발할 수 있다. 예를 들면 남북 특산물 연계 상품으로는 인삼과 도자기를 들 수 있으며, 인삼은 개성, 강화, 금산인삼과의 연계, 도자기는 개성의 고려청자와 이천 도자기 축제와의 연계해 개발될 수 있을 것이며, 이는 외래관광객 유치에도 기여할 수

있을 것이다

개성관광의 또 다른 조건은 수용태세의 완비와 효율적인 홍보 활동의 전개이다. 금강산관광에서 볼 수 있듯이 출입국의 간소화가 요구되며, 북한 관광인력의 양성 또한 중요한 요소이다. 앞으로 개성에 건립될 예정인 관광시설내에 지어질 호텔, 쇼핑센터 등에 종사하는 인력은 북한 인력이 될 것이다. 이들이 국제적 수준의 서비스를 제공할 수 있도록 체계적으로 관광인력 양성교육을 수립하고 실천하는 것은 개성관광 추진주체의 역할이다.

개성관광은 즉각적인 관광소비 및 구매행위 유발의도가 아닌 개성관광 본연의 취지전달이 가능한 광고메시지 선정과 홍보가 중요하고, 기존의 판문점, DMZ 등은 외국인들에게 호응이 컸던 만큼 향후 개성관광의 국제화를 위한 마케팅 촉진전략도 세워야 할 것이다.

## 6) 개성관광 사업의 시사점

### 가. 접근의 용이성

개성은 한국 최대의 관광시장인 서울 및 수도권과 약 70km 떨어진 곳에 위치하고 있다. 수도권에서 소요시간은 1~2시간 정도이며, 전국 각지에서 5시간 이내 접근이 가능하다. 또한 인천국제 공항에서는 약 70km 떨어져 있으며, 인천항과도 인접해 있어 국내 관광객뿐만 아니라 외국인 관광객의 유치 여건 또한 뛰어나다. 뿐만 아니라 개성은 경의선 철도를 통해 수도권 도시와 같이 용이하게 접근할 수 있어 경기북부 및 판문점과 연계한 관광 역시 용이하다.

따라서 현재 개성관광시 이용 가능한 육상교통 수단은 철도와 관광버스 및 자가용이 유력하다. 우선 철도가 운행되는 구간은 서

울역-도라산역-개성역이며, 관광버스의 운행구간은 서울-문산-개성이다. 이러한 지리적 인접성은 개성이 갖고 있는 가장 큰 장점이다.

대외적으로도 한반도는 동북아의 중심에 위치하기 때문에 주변국에서 항로로 3시간 내외의 거리에 위치하고 있어, 주변국의 관광객을 유치하기에 유리한 위치에 있다. 따라서 도로, 공항, 항만 등 부족한 관광 사회간접자본(SOC)에 대한 투자와 개발을 통해 접근체계를 재정비해야 한다. 나아가 급증하는 거대 관광시장인 일본, 중국, 홍콩, 러시아, 대만 등 아태지역의 외래 관광객 수요를 흡수할 수 있는 경쟁력 있는 관광 상품을 개발해야 한다.

북한 내에서 개성은 남부에 위치하고 있으나 철도 및 도로를 포함한 접근수단은 뛰어난 편이다. 철도는 경의선을 통한 접근이 용이하며 개성역-개천역-여현역이 위치하고 있다. 또한 도로는 평양-개성 간 고속도로를 비롯해 개성-해주, 개성-원산 간 도로를 통한 접근이 가능하며, 평양, 해주 등 대도시로부터의 접근이 용이하다.

이에 따라 중장기적으로는 개성을 북한관광의 거점으로 시작해 작게는 평양-구월산을 연계하고, 크게는 묘향산-신의주 및 백두산-개마고원을 연계한 관광코스 상품 개발 또한 가능하다. 또한 여건이 허락한다면 중국과 러시아 등 대륙까지 염두에 둔 관광 상품 개발도 가능하다.

#### 나. 연계관광의 가능성

경제적 불균형이나 지역개발 수준의 불균형은 자본으로 해결될 수 있지만 문화의 이질감 해소는 다각도의 접근이 필요하다는 점에서 문화 동질성 회복과 관광자원을 연계한다는 독일의 작센-안할트주의 교훈은 시사하는 바가 크다.

현재 한국의 문화관광 루트는 교통체계에 따라 만들어져 관광객의 관광동기를 충족시키지 못하고 있으며, 또한 문화관광 루트의 수도권 편중이 심각하다. 또한 대개의 경우 지방자치단체들은 장기적이고 체계적인 관광개발 계획을 갖지 못하고 있다. 이러한 측면에서 독일의 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 지역의 로마네스크 문화관광 테마 가도 개발사례는 서울과 개성을 잇는 관광자원 개발에 중요한 경험을 제공한다.

첫째, 고려문화권이라는 문화관광자원의 상호연계를 통해 다양한 루트의 개발이 필요하다. 이를 위해서는 체계적인 관광네트워크를 구축하고 문화관광 테마 가도의 개발이 추진되어야 한다. 관광가도를 개발을 위해서는 서울-개성 간 문화관광 이벤트를 동시에 개발해야 한다. 나아가 DMZ와 연계하여 한반도의 분단 현실을 체험할 수 있는 관광상품 개발 역시 요구된다.

둘째, 로마네스크 문화관광 테마 가도에서 볼 수 있듯이 관광 루트와 관광코스에 대한 상세한 설명과 안내표지판의 확충 등이 필요하다. 물론 관광전문 인력과 다양한 마케팅전략 역시 필요하다.

셋째, 로마네스크 문화관광 테마 가도가 독일 통일에 따른 경제적, 문화적, 이념적 갈등을 상쇄하는데 일정부분 기여했다. 이러한 경험을 살려 개성과 서울을 문화가도로 연계 개발해 상호간 이질감을 극복할 방안을 강구해야한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 독일 중앙정부와 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 주정부는 기존의 개별문화 상품을 연계한 상품개발에 주력하였다. 따라서 개성관광도 장기적 차원에서 개성-서울 및 DMZ를 연계한 문화관광가도 개발 역시 검토할 필요가 있다.

## 1) 백두산 관광의 현황과 전망

### 가. 북한의 백두산 관광 정책

북한이 백두산을 관광특구로 지정할 것이란 이야기는 꾸준히 제기되어 왔다. 현대아산은 지난 2000년 8월 백두산, 묘향산, 칠보산, 개성 등을 관광지로 개발해 운영하는 사업을 제의하여 북측과 원칙적으로 합의하였다고 발표하였다. 또한 2003년 8월에는 한국 관광객들에게 백두산 일부 지역에 한해 관광을 일시 허용하는 등 개방적인 자세를 드러내면서 특구 가능성이 예견되기도 하였다.

2000년 11월부터 시작된 백두산지구에서의 대규모 건설 사업은 삼지연군을 비롯한 백두산지역 일대의 면모를 완전히 탈바꿈시켰다. 소위 북한에서 이야기하는 혁명전적지와 사적지들에 대한 보존관리사업과 함께 현대적인 각종 편의 시설확충과 체육문화시설이 새롭게 만들어졌다. 또한 도로를 비롯한 교통망도 정비되었다. 그리고 이 지역의 부족한 전력문제를 해결하기 위하여 대규모 수력발전소 건설도 추진되고 있다.

이후 5년간에 걸쳐 진행된 백두산지구 일대의 건설 사업으로 삼지연, 무봉, 포태, 이명수 지구 등에 3,000여 채에 이르는 주택이 들어섰고, 삼지연지구에는 백두관, 삼지연 제1여관, 친지원, 삼지연 문화회관 등이 새로 건설되었다. 또한 삼지연 공항 활주로 공사, 주변도로의 확장 및 포장, 배개봉 체육촌 조성 사업이 완료되거나 진행 중에 있다.

## 나. 백두산 관광 현황

백두산 방문은 외국인 및 해외동포 관광객(제일동포 관광객 80%)이 주를 이루고 있으며, 베이징-평양, 심양-평양간 항공편 및 원산항의 루트를 통하여 매년 5월-10월 사이에 1일 평균 500명 가량이 백두산을 방문하고 있다.



백두산 지도 및 관광지도

자료 : 북한관광정보 홈페이지, <http://www.hri.co.kr>, 2005.12.27

2003년 평양 관광사업을 추진한 국내 ‘평화항공여행사’와 북측의 ‘금강산관광총회사’ 간 관광계약서의 체결로 시작된 ‘평양 및 백두산관광’을 통하여 남측 인사의 북측을 통한 백두산관광이 가능하게 되었다. 백두산관광은 그 동안 2003년 9월 15일에서 10월 28일까지 총 9차례에 걸쳐서 진행되었으며, 4차부터 묘향산-백두산 간 직항로를 통한 백두산 방문이 시작되어 9차까지 약 780명가량이 백두산을 방문한 것으로 파악되었다.<sup>5</sup>

### 〈내국인 백두산 방문현황 (2003년)〉

인원 (명)	4차 (9.27- 10.2)	5차 (10.2- 10.6)	6차 (10.12- 10.16)	7차 (10.16- 10.20)	8차 (10.20- 10.24)	9차 (10.24- 10.28)	계
	110	110	110	150	150	150	780

자료 : 평화항공여행사 내부자료

북한은 보다 효율적인 백두산관광을 위하여 2000년 11월부터 백두산 지역 혁명 사적지와 전적지에 대한 정비 및 확장 공사를 추진하여 2003년에는 종합안내 시설인 백두관을 개설하였다. 이 밖에도 2004년 해산-보천보-삼지연-백두산-백두산 밀영-이명수-해산을 연결하는 순환 도로를 신설하였고, 평양-길주-해산선의 철도망과 삼지연 공항을 정비하는 등 관광 인프라를 확충하는데 노력하고 있다.

2007년 10월말 사업자인 현대아산이 조사단을 파견하여 관광 실시에 따른 현지 실사를 진행하는 등 내년부터 본격 관광실시를 위한 준비를 해 나가고 있다.

5. 북한에서 발표한 통계자료에 의하면 1955에서 1989년까지 35년간 백두산을 방문한 방문객은 2,303만 5,000여명에 달하는 것으로 집계되었다. 방문객의 성별 구성을 보면 남자가 62%, 여자가 38%로 나타났다.

#### 다. 백두산 관광수요 및 전망

백두산 관광객은 주로 여름철에 집중되고 있으므로 봄·가을 및 겨울시장에 대한 관광상품 개발로 신규 고객의 수요창출이 이루어지게 되면 관광객 수는 더욱 증가할 것으로 전망된다.

유엔개발계획(UNDP)은 두만강지역 개발사업(TRAPP: Tumen River Development Programme)의 일환으로 수행된 “환경 보전차원의 백두산관광자원 개발타당성 조사 및 개발 계획 구상”에 의거하여 백두산 관광객의 수요를 예측한 바 있다.

중국의 광학경 그룹은 UNDP의 의뢰로 백두산 관광객에 대한 연구용역을 수행하였으며 이 과정에서 장래의 관광객을 추정하였다. 추세연장법에 의한 백두산 연도별 관광객 수는 2000년에 중국 내국인 22만 3,000명, 외국인 11만 3,000명 등 합계 33만 6,000명으로 수요 예측을 하였으며 백두산관광 개발의 목표 연도인 2010년의 관광객 수는 82만 8,000명, 2020년의 관광객은 150만 8,000명에 달할 것으로 전망 하였다.

추세연장법에 의한 관광객 수는 여름철 관광객이 대부분으로 2010년은 82만 8,000명, 2020년은 여름 관광객 62만 명에서 봄·가을 및 겨울시장의 목표 점유율을 관광개발에 따른 신규 수요 창출을 포함하여 40%의 증가로 추정하면 총 150만 8,000명에 이를 것으로 예측된다.<sup>6</sup>

6. 김재민, ‘백두산지역 리조트 개발에 관한 연구’, 『호텔관광연구』 2권 1호, 한국 호텔관광학회, 2001, pp.12-13.



## 〈중국측 루트의 백두산 연간 관광수요 전망〉

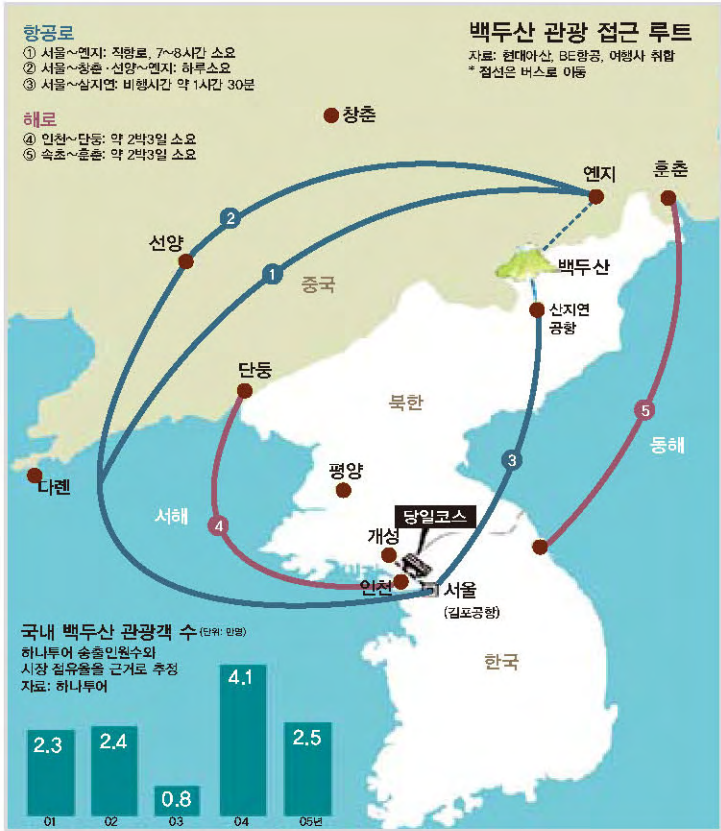
목 표 년 도		2010년		2020년	
		관광객수(인)	비율(%)	관광객수(인)	비율(%)
연 간 관광객	중국인	538,000	65.5	905,000	60.0
	외국인	290,000	35.0	603,000	40.0
	계	828,000	100.0	1,508,000	100.0
당일 관광객	중국인	107,600	20.0	271,500	30.0
	외국인	20,300	7.0	60,300	10.0
	계	127,900	15.0	331,800	22.0
숙박 관광객	중국인	430,400	80.0	633,500	70.0
	외국인	269,700	93.0	542,700	90.0
	계	700,100	85.0	1,176,200	78.0

자료 : UNDP Kwaak Hwankyung Group, 1999, 2005년 12월 27일 검색.

주 : UNDP는 1999년 중국 회사인 광학정그룹에게 백두산관광의 사업 타당성 조사를 의뢰.

국내 여행업계에 따르면 중국을 통한 한국인의 백두산 여행객은 매년 약 2만 명 정도로 추산하고 있으나, 이는 중국을 경유하는 백두산관광 수요이므로 북한 루트를 이용한 백두산관광의 수요와 비교하는 것은 불가능하며, 결국 북한을 통한 백두산 관광상품의 질, 가격 적절성 등에 의해 그 규모가 결정될 것으로 예상된다.





백두산관광 접근 루트

## 라. 백두산 관광 활성화 전망

백두산은 금강산, 한라산과 더불어 한반도를 대표하는 천혜의 관광 자원으로, 백두산 관광의 핵심인 천지는 둘레 길이 14.4km, 최대 깊이 384m, 평균 깊이 213.3m의 웅장한 규모로 안데스 산맥의 티타카카호 보다도 80m가 깊어 산상 호수 가운데 세계 최고의 수심을 자랑한다.

또한 백두산 지구는 고등식물 1천 260여종, 척추동물 280여종, 무척추동물 1천 780여종이 있으며 곰을 비롯해 사슴, 노루, 늑대,

종달새, 기러기 등이 서식해 1989년 유네스코에 국제생물권보호구로 등록되었다.

백두산은 비바람이 심하고 겨울 최저기온이 영하 51도에 달하는 등 기후가 좋지 못해 보통 5월에서 9월까지만 관광이 가능하며, 연평균 기온은 6~8℃로, 겨울 날씨가 연중 230여일이나 되는 전형적인 고산기후이다. 따라서 백두산은 1년 중 관광을 할 수 있는 시기는 5~9월 단 5개월뿐이다.

현재 북측을 통한 백두산 관광은 외국인 및 해외동포 관광객이 주를 이루고 있으며 평양-베이징, 평양-선양 간 항공편과 원산항 루트를 통해 백두산을 방문하고 있다.

중국을 경유한 백두산 관광은 인천공항에서 중국 연길 공항까지 2시간 그리고 승용차로 백두산까지 4-6시간이 걸리는 등 이동 시간이 많은데다 중국 측 백두산 관광루트는 최근 난개발로 모습을 잃고 있다.





### 백두산 관광코스별 가격 및 비용

북측 등산 코스는 자연 그대로인데다 직항로를 이용할 경우 2~3시간이면 백두산에 닿을 수 있어 관광객에게 매력적이며, 서울~삼지연공항 직항로가 개설되면 여행 시간은 1~2시간으로 줄어들 것으로 예측된다. 또한 수십만 명에 이르는 실향민과 가족들, 중국을 경유해 백두산을 다녀온 관광객들의 재방문 욕구가 커질 것으로 예상되지만, 중국측 백두산 지역과 달리 북측 지역은 호텔 등 숙박 시설이 충분히 갖춰지지 않아 남측의 대규모 관광객을 유치하기 위해서는 조속한 시일 내 인프라 확충 작업이 요구된다.

## 개성·백두산 관광의 효과

# 3

개성·백두산 관광은 한반도의 긴장 완화와 상호 동질성 회복은 물론, 관광 수입 증대는 북한 경제 회복과 통일 비용 절감에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

### 〈개성·백두산 관광의 효과〉

구 분	내 용
정치·군사적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광사업의 평화적 역할로 한반도의 긴장을 완화하고, 대결의 비무장지대(DMZ)를 새로운 '통일 꿈동산'으로 거듭나게 할 것임</li> <li>- 백두산 관광을 위해 서울·평양 혹은 서울-백두산간의 직항로가 개설될 경우에는 군사·항공 부분의 진전으로 한반도의 긴장 완화에 크게 기여할 것으로 예상됨</li> <li>- 또한, 갈등과 대립의 개성과 비무장지대(DMZ: Demilitarized Zone)가 공단 및 관광사업을 통해 화해·협력과 남북경제공동체, 나아가 '통일과 평화의 꿈'을 만들어나가는 공간(DMZ: Dream Making Zone)으로 발전하게 됨</li> </ul>
경제적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 관광 및 대북 투자의 활성화로 남북경협이 한 단계 도약할 것으로 예상되며, 북한도 관광 수입으로 경제 회복에 보탬이 될 것임</li> <li>- 관광 상품의 다양화와 권역 확대, 시설 확충 합의에 따른 관광여건의 개선 등으로 북한 주요 명승지에 대한 본격적인 관광이 열릴 것으로 기대됨</li> <li>- 북한을 통한 백두산 관광이 이루어지면 중전의 對中 관광 자출이 북한의 관광 수입으로 흘러들어가 북한에게는 경제 회복의 '종자돈(seed money)'으로의 활용 효과가 있음</li> </ul>
사회·문화적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대규모 인적·물적 교류를 통해 민족의 뿌리 찾기와 동질성 회복에도 크게 기여할 것으로 기대됨</li> <li>- 백두산 및 개성관광을 통해서도 고구려와 고려의 역사 연구와 민족의 뿌리 찾기에 활용됨으로써, 남북간의 상호 동질성 회복과 신뢰 형성에도 큰 보탬이 될 것임</li> </ul>

주제가 있는 통일문체 강좌 20\_ 북한의 관광자원 실태와 전망



## 제5장

### 북한의 관광 활성화 노력과 남북협력 방안



# 1 북한의 관광 활성화 노력

북한관광은 관광이라는 사업자체의 의미 못지않게 남북 사이의 화해와 협력의 창구라는 점에서 중요한 의미가 있다. 관광사업에 부정적이었던 북한이 관광에 대한 인식이 바뀌게 된 것은 현 상황에서 가장 현실적으로 택할 수 있는 분야이었기 때문이다. 북한도 최근 관광에 대해 많은 인식의 변화를 보여주고 있다. 북한은 관광을 단순한 구경의 차원을 넘어 하나의 경제적 효용가치를 창출하는 기업적 측면에서 접근하고 경제개방과 관련하여 관광을 대외투자유치 사업으로 선정하여 이를 개발하고 있다.

그 예로서 첫째, 북한은 외국인전용 관광구역의 설정과 관광사업의 협력기반을 구축하고 있다. 나진·선봉지구에 호텔업, 골프장업, 유흥오락업, 여행사, 전문요리점, 외화상점, 토산품점 등에 대한 투자 특혜 부여, 금강산 관광지구 지정, 개성관광 시행과 평양아리랑 축전 참관, 백두산 관광 실시 등이 그것이다.

둘째, 관광인프라를 구축하기 위하여 공항건설 계획, 항만 및 육로의 확충 등 관광편의를 위한 도로 및 교통시설의 확장을 도모하고 있다. 백두산관광과 관련해서는 접근도로 개·보수를 실시하였다.

셋째, 관광지역의 다변화이다. 현재 남북관광 사업은 초기 금강산지역의 방문관광에서 벗어나 평양을 비롯한 여타 지역의 관광, 개성관광, 백두산관광 등 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 특히 평양지역 중심의 관광에는 구월산, 묘향산, 백두산 방문 등 확



대된 지역으로의 관광코스가 포함되어 있다.

넷째, 남북한 관광의 루트는 예전의 해운관광에 의존하던 것에서 이제는 육로관광으로, 중국이나 제3국을 경유하여 우회 항로로 가던 것에서 남북 직항로를 이용하여 방문하는 것으로 일반화 되고 있다. 개성관광의 경우 휴전선을 통과해서 개성공단을 통한 육로관광이 시행되었고 평양 아리랑 축전 참관의 경우도 서해항로를 이용하였다.

다섯째, 관광형태의 변화이다. 관광 추진형태 면에서도 기존에 북한의 안내원이 한국 관광객을 제한된 지역 내에서만 움직이도록 하는 엄격한 ‘관리관광’ 형태에서 점차 탈피하고 있는 경향을 볼 수 있다. 거리에서 북한 주민과 대화가 이루어지기도 한다. 금강산 관광지역에서는 일정 지역간(온천장-온정리 회관)자유 이동이 실시된 지 이미 오래다. 또한 서비스에도 매우 신경을 쓰는 면면을 엿볼 수 있으며, 관광수입을 늘리기 위해 북한 상품판매소 등을 방문하여 쇼핑을 유도하는 분위기도 강하게 표출되고 있다.



## 2 남북협력 방안

### 1) 필요성

남북간 관광협력은 비정치적 성격을 띠고 있어, 북한으로서도 교류에 부담을 덜 가지고 있는 부분이며, 동시에 경제적 수익도 창출할 수 있는 분야이다. 우리로서도 많은 국민들이 북한을 피부로 체험할 수 있는 기회가 마련됨으로써, 국민들의 북한에 대한 정서적 거부감을 완화시킬 수 있는 사업이라는 데 의의가 있다.

따라서, 남북간 관광협력이 활성화 될 경우, 통일과정에서 남북 관계 발전에 순기능적 영향을 가져올 수 있을 것이다.

우선 관광협력은 북한에는 저투자·고수익을 기대할 수 있고, 이를 통해 남북한간 경제적 격차, 나아가서는 소득 격차도 완화시킬 수 있으며, 남북간 생활공간의 간격을 좁힘으로써 문화적 이질감 해소에도 기여할 수 있을 것이다.

북한 입장에서도 국제사회로부터 신뢰감을 회복할 수 있는 계기는 물론, 그동안 실추되었던 대외이미지 개선에 도움이 될 것이다. 경제적 측면에서도 많은 투자를 하지 않으면서 단기간에 경제적 실익을 얻을 수 있으며, 이를 통해 낙후된 경제를 살릴 수 있는 동력의 역할도 할 수 있을 것이다.

향후 북한 관광 활성화와 함께 남한 주민들의 북한방문이 증가하게 되면, 남한주민들의 삶의 질 향상은 물론, 북한 관광사업의 체계적 개발을 통해 북한지역의 많은 문화적 유산들이 관리되

고 보존될 수 있는 기초가 마련되고, 남북 주민간 빈번한 접촉으로 상호동질성 회복에도 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2) 협력방안

이러한 남북한 관광사업은 협력 분야를 다양화하고, 가능하면 남북한의 모든 이해당사자들이 동시에 수용하고 만족할 수 있는 방안으로 추진되어야 한다. 또한 단기간에 모든 것을 달성하고자 하는 성급한 접근보다는 10~20년을 내다보는 장기적이며 단계적인 접근으로 남북한 관광협력 사업을 추진하여야 할 것이다.

관광특구 지정은 관광특구에 대한 개념을 단순화한 후에 추진할 필요성이 있으며, 현 시점에서 관광특구가 경제특구와 같은 개념으로 추진된다면 북한의 입장에서는 수용하기 어려운 사안이라는 점을 고려하여 관광특구의 개념과 성격의 명확한 규정을 선행하여야 할 것이다.

남북관광사업 협력을 위해서는 정부도 적극적인 중재자(mediator) 역할을 함으로써, 국내사업자와 중국·러시아가 포함되는 국제사업자와의 컨소시엄을 구성하는 등, 북한관광개발에 현실적으로 접근하여야 한다. 또한 대규모 단위의 하드웨어 부문의 협력사업 추진에서 소규모 단위의 소프트웨어 협력분야에 집중하여야 하며, 국제관광기구와 협력하여 북한관광지의 개발, 관광교육, 관광수용태세 개선 등의 분야를 발굴하여야 할 것이다.

결국 남북한간의 관광교류에 있어서 남북관광협력의 가시적 효과와 부작용을 최소화하기 위해서는 다음과 같은 방향과 목표를 지향하여 추진할 필요성이 있다.

첫째는 관광분야의 교류협력이 북한경제의 활성화에 도움을 줄 것이라는 믿음을 북한정권이 인식할 수 있도록 해야 한다. 둘

제는 관광교류가 남북한 주민의 이질성을 해소하는데 기여할 수 있는 방향으로 목표를 두어야 한다. 남북주민간의 이질성은 무엇보다도 분단에 의해, 상호교류가 없던 데에 기인하고 있기 때문이다. 셋째는 환경친화적인 방향으로 남북한 관광교류를 추진할 필요성이 있다. 이런 점에서 관광자원의 공동개발이나 관광상품의 개발 시 북한지역의 자연환경을 보존할 수 있는 방향으로 추진하여야 한다.

### 가. 민간부문의 북한관광투자진출 활성화

관광교류협력에 필요한 제도적 보장 장치는 통일의 기반이 될 수 있는 장기적 안목에서 정비되어야 하며, 관광분야 민간 기업들의 대북교류 및 투자 등에 대한 안전성을 보장하고 지원할 수 있는 법적 안전장치로 강구되어야 한다.

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



한편 남북관광협력사업이 확대될 경우 남측 민간기업의 활발한 북한 진출이 예상되는데, 이는 자칫 우리 기업간의 과당경쟁을 유발하여 대북협상력을 저하시키는 등 효율적 남북교류협력사업 추진에 장애요소로도 작용할 수 있다. 이러한 현상을 방지하기 위해서는 업계를 중심으로 한 “남북관광협력 사업자 컨소시엄” 등을 구성하여 대북진출 기업간 자율적 조정 기능을 강화해야 할 것이다.

#### 나. 공동 관광사업 추진

관광사업 추진을 위한 공동사업의 일환으로 관광 관련 국제회의 및 박람회에 남북한 공동참가를 추진하거나 외국 관광객의 남북한 상호 직접 왕래를 허용하며, 해외관광객 유치에 위한 공동홍보 및 선전활동을 전개해 나가는 한편, 관광시장개척의 일환으로 남북한이 순수 관광부문에서 관광홍보 및 선전, 예를 들어 남북한의 관광자원을 소개하는 선전물(영화, 책자)의 제작을 공동으로 추진하고, 해외관광객의 유치 활동을 공동으로 추진하는 것이 필요하다.

또한 여행업, 관광호텔업 등 관광사업체의 합작투자를 추진하며 남북한간 관광자원의 공동개발을 확대해 나가는 것도 생각해 볼 수 있다. 이와 같은 사업은 기본적으로 남북한이 공동으로 주체가 되어 추진하는 것이 바람직하나, 자본 조달이나 협력사업의 성사를 위해 일본 및 중국으로부터의 협력을 받는 것도 효과적일 것이다. 외국여행업자를 초청하여 남북한 관광지를 답사하게 한 후 이들과 공동으로 관광분야의 협력 사업을 강구해 보는 것도 좋은 방법이 될 것이다. 예를 들어 남북한이 공동으로 먼저 금강산이나 개성, 평양 지역 경유 연변지역관광, 해외등포 및 일본인 관광객의 남북한 연계관광코스 개발 등을 고려해 볼 수 있다.

#### 다. 다양한 관광상품의 개발

북한은 시장성 있는 관광자원을 다수 보유하고 있으나, 수용태세의 미비, 개방지역의 제한 등으로 관광상품 개발에는 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 현재 북한이 대외적으로 관광분야의 개방에 적극 임하고 있는 점으로 볼 때, 북한관광에 대한 수요층을 확보함으로써 보다 경쟁력 있는 관광상품 개발도 가능할 것으로 보인다. 다만, 북한관광상품은 북한당국에 의해 일방적으로 정해진 코스를 답사하거나, 여행활동의 자유를 제한하는 공급자 위주의 상품개발에서 벗어나, 소비자 욕구에 부응하는 상품개발이 이루어져야 하며, 이를 위해서는 북한의 협조가 필수적이라는 점에서 지속적인 대북 협의노력도 병행하여야 할 것이다.

## 「주제가 있는 통일문제 강좌」 시리즈

01. 대북협상, 어떻게 볼 것인가? (2003. 12)
02. 대북지원, 새롭게 보자 (2004. 8)
03. 먹거리를 통해 본 북한 현실 (2005. 2)
04. 한반도 평화정착과 유럽연합의 교훈 (2005. 3)
05. 21C 국제질서의 변화와 한반도 (2005. 6)
06. 남북관계발전의 법적 이해 (2005. 6)
07. 남북한 예술 역사인식 비교 (2005. 9)
08. 남북한 예술 어떻게 변화였나? (2005. 9)
09. 남북한 IT용어 비교 (2005. 9)
10. 김정일시대 북한교육의 변화 (2006. 3)
11. 북한법을 보는 방법 (2006. 4)
12. 정보화시대, 북한의 정보화 수준 (2006. 9)
13. 북한 과학기술의 이해 (2006. 12)
14. 북·중 국경무역과 북한의 시장실태 (2006. 12)
15. 알기 쉽게 풀어쓴 통일이야기 (2006. 12)
16. 북한의 환경정책과 실상 (2006. 12)
17. 북한의 종교실상과 남북종교교류 전망 (2006. 12)
18. 북한의 의료실태 (2006.12)
19. 북한의 법제정비 동향과 특징 (2007. 12)

주제가 있는 통일문제 강좌 20

## 북한의 관광자원 실태와 전망

·인쇄일 2007년 12월 26일

·편집/인쇄처 늘품 전화 02)2275-5326

·인쇄일 2007년 12월 28일

·발행처 통일부 통일교육원  
142-715, 서울시 강북구 4,19길 275(수유동)  
전화 02) 901-7160~7 / 팩스 02) 901-7088  
통일교육원 홈페이지 [www.uniedu.go.kr](http://www.uniedu.go.kr)

〈비매품〉

... 북한은 풍부한 관광자원을 보유하고 있지만,  
교통·위락시설·숙박시설·편의시설 등 관광인프라 부족 등으로  
체계적인 외국 관광객 유치에는 한계에 봉착해 있는 실정이다.