

## 남북관광 교류협력의 성과와 과제

신용석(한국문화관광정책연구원 책임연구원)

1998년 금강산 관광을 시작으로 본격화된 남북관광 교류협력은 그 동안 많은 고비를 겪으면서도 꾸준히 지속되어 괄목할 만한 성과를 거두었다. 또한 2005년에는 개성관광의 시범관광이 실시되었고, 아리랑 공연 관람을 위한 평양관광이 대규모로 이루어졌으며 2006년에는 백두산 시범관광이 예정되어 있어 남북관광 교류협력은 그 규모와 지역이 계속 확대될 전망이다. 그러나 한편으로는 이러한 성과와 전망에 반대되게 사업추진 시스템의 문제, 경제적 수익성의 저하, 사업의 불안정성 등으로 인해 남북관광 사업 전반에 대하여 총체적 점검이 필요하다는 지적도 높다. 본 연구에서는 이러한 문제의식 하에 그동안의 남북관광 교류협력의 성과를 점검해보고 문제점을 분석해 앞으로 남북관광 교류협력의 활성화를 위한 방향을 제시해보고자 한다.

우선 남북관광 교류협력의 성과는 크게 정치·경제·사회문화의 세 분야로 나눠서 생각해볼 수 있다. 첫째, 남북관광 교류협력은 분단 이후 처음으로 일반인들의 대규모 북한방문이라는 인적교류를 통하여 한반도의 긴장완화와 평화정착에 크게 기여하였다. 과거 서해교전이나 연평교전 같은 남북 간의 국지적 무력충돌로 인한 남북관계의 경색국면에서도 금강산 관광이 계속된 점이나 금강산 관광으로 인하여 북한의 중요한 균형이었던 고성항(장전항)의 개방, 북한의 최전방 군사기지였던 해금강의 개방, 분단 이후 최초로 비무장지대를 통한 다수 일반인의 통과 등은 남북관광 교류협력이 남북관계에 있어 긴장완화를 유도할 수 있다는 점을 여실히 보여주고 있다. 둘째, 남북관광 교류협력은 북한의 경제난 완화, 남한의 관광업계 활성화, 남북경협 등에 기여하는 경제적 성과를 가져왔다. 북한은 금강산 관광 덕분에 4억 3천만 달러가 넘는 외화수입<sup>1)</sup>을 거두었고, 남한에서는 금강산관광 상품을 취급하는 여행업계의 활성화와 금강산 관광에 민간투자 유치의 효과를 이루었다. 또한 금강산 관광은 남북 3대경협의 하나로서 남북경협에 기여해 향후 남북경제공동체 건설에서도 주요한 수단으로 사용될 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 셋째, 남북관광을 통한 인적교류는 장기간의 분단으로 인해 이질적 체제를 가진 남북간의 이해를 증진시켜 오해와 불신을 해소하는 성과를 가져오고 있다. 북한 지역을 방문한 남한관광객들의 북한에 대한 이해도 증진, 남한 관광객들의 잦은 방문으로 인해 점점 유연해지고 개방적이 되어가는 금강산이나 평양지역의 변화는 바로 관광이 가진 사회문화적 장점, 즉 직접적인 타 문화간의 접촉을 통해 서로간의 문화를 좀 더 이해하게 되는 순기능을 보여주는 것이다.

1) 2005년 8월 기준(현대아산 자료)

한편 이러한 성과에도 불구하고 그동안의 남북관광 교류협력에서는 다음과 같은 문제점들이 나타났다. 첫째, 남북관광 사업은 아직까지도 안정성을 확보하지 못하고 있다. 금강산관광에서도 나타난 것처럼 북한의 일방적인 관광중단이나 관광객 축소조치, 관광객 억류 등은 남북관광 사업의 신뢰도에 악영향을 미치고 있다. 둘째, 현재 남북관광 교류협력에 관련된 남측의 주요 주체간의 효율적 협력시스템이 구축되지 못하고 있다. 남북관광 교류협력은 실제사업자는 현대아산이지만 남북경협사업이라는 특성상 통일부가 주무부처이며 문화관광부의 산하기관인 한국관광공사가 금강산관광에 협력사업자로 동참하면서 관련주체가 다각화되기 시작했다. 그러나 아직까지 이러한 관련주체들의 역할분담과 유기적 협조체계가 구축되지 못하고 있다. 셋째, 남북관광 교류협력에 대한 법과 제도의 기반이 제대로 갖추어지지 못하다. 현재 남북관광 교류협력은 남북간의 관광교류를 위한 기본적 합의서나 공식적 대화채널도 확보되어 있지 않은 상태이며 우리나라 관광정책의 기본을 이루는 관광기본법 등에는 남북관광 교류협력에 대한 언급이 전무하여 법과 제도에 기초한 장기적 추진보다는 단기적 시각에 의해 진행되고 있다는 한계점을 나타내고 있다. 넷째, 아직까지 남북관광 교류협력은 쌍방향의 교류라기보다는 일방적인 지원형태로 진행되고 있다. 북측 일반주민들의 남한관광은 실현되지 않고 있으며, 남한관광객들의 북한관광만이 실현되고 있어 진정한 교류협력의 모습을 보여주지 못하고 있다.

그렇다면 앞으로의 남북관광 교류협력은 어떠한 방향으로 추진되어야 할 것인가? 본 연구에서는 크게 네 가지 주요과제를 제시하고자 한다. 첫째, 남북관광은 이제 특정기업과 특정인에 의해서 증흥적, 폐쇄적 구조가 아니라 법·제도와 관련 주체들의 협력체계에 기초한 안정적 사업 시스템을 구축해야한다. 이를 위해 관광기본법을 비롯한 관련법규를 보완하고 남북관광 기본합의서 체결 및 남북관광 교류협력위원회 구성 등의 남북 당국간 공식적 채널 구축에 노력해야한다. 또한 관광주무부처인 문화관광부와 대북주무부처인 통일부 간의 협조와 한국관광공사, 현대아산 등의 유기적 협력 체계가 개설되어야 한다. 둘째, 관광을 통해 북한의 개방을 좀 더 이끌어 낼 수 있도록 남북관광은 인적교류에 중점을 두고 국제기구를 적극 활용하는 방향으로 나가야 한다, 관광의 본질인 인적교류 증진을 위해 우선 북한의 관광관련 정책인사들의 남한 방문을 유치하고 이 과정에서 북한의 개방과 국제무대로의 참여를 적극 유도하기 위해 UNDP(유엔개발프로그램) 나 WTO(세계관광기구) 등의 프로그램과 재원을 적극 활용하도록 한다. 셋째, 과거 금강산관광처럼 일방적 지원의 형태로 남측에 경제적 부담을 주는 사업이 아니라 국제관광 시장에서의 남북공동 관광홍보 및 마케팅, 북측 관광인력 교육개발 지원 프로그램 등을 개발하여 북한의 관광산업 역량을 제고하고 남북 상호간에 도움이 되는 방향으로 추진한다. 또한 도로나 숙박시설 개선 등의 대규모 재원이 요구되는 사업은 장기적 관점에서 접근하고 우선적으로 실질적 교류협력을 지향하는 소규모의 소프트웨어 성격을 가진 여러 가지 협력사업을 발굴해 다방면에서 관광을 통해 북한의 개방을 촉진시킨다. 넷째, 남북관광의 단계적 실현을 위해 중장기적 비전을 가진 남북관광 로드맵이 구축되어야 한다. 금강산관광은 과거 충분한 사전 준비와 검토 없이 급작스럽게 이벤트처럼 시작되어 관광수요의 과대추청, 지나치게 높은 관광대가 지불, 남측 관광객의 신변보장 미비 등으로 사업이 많은 어려움을 겪었다. 이러한 오류를 다시 반복하지 않기 위해서는 앞으로의 남북관광 교류협력은 중장기적 계획을 가지

고 추진되어야하며 이를 위해서는 남북관광의 전략적 사업과제를 도출하되 그러한 사업들이 실현가능한 남북관계를 고려한 체계적인 남북관광 로드맵을 구축하여 운용하는 것이 요구된다.