

금강산 육로개방과 제주도 : 관광의 정치학과 대응전략

Influences of Free-Travel for Mt. Keumkang by
Land upon Jeju Island : Tourism Politics and its
According Strategies.

송 재 호*

(Song, Jae-Ho)

목 차

- I. 논의의 전개를 위하여
- II. 관련 이론의 고찰과 적용
- III. 북한 관광개방의 개요
- IV. 제주관광의 대응방향
- V. 논의

I. 논의의 전개를 위하여

분단 반세기만에 길이 열렸다. 분단 역사 처음으로 남북을 오르내리는 육로가 터졌다. 1차선의 넓지 않은 흙길이지만 무장대치의 긴장이 감도는 군사분계선(MDL)을 가로질러 관광객이 오가는 남북간 평화선을 마침내 이었다는 점에서 그 의미는 각별하다. 지난 2월 23일부터 일반인

* 제주대학교 경상대학 관광개발학과 조교수

들 대상의 금강산 육로관광이 시작되었다.

50년의 세월을 넘어 북녘땅이 남쪽 관광객들을 맞이한 것이다. 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 등 한반도 긴장 고조와 대북 5억달러 송금 파문은 재미년 설날을 우울하게 만들었지만, 금강산 육로는 이러한 어두운 분위기 속에서 한 점 빛을 비추고 있다.

남방한계선의 통문이 열리는 순간, 통일전망대 도착 이후 내내 긴장감에 놓여있던 관광객들은 안도의 한숨과 함께 군사분계선(MDL)을 지나 북쪽에 들어간다는 흥분감을 감추지 못했다. 어린 병사들의 호기심 어린 눈을 뒤로하고 북방한계선을 지난 버스는 폭 4m의 7번 국도'라 부르는 비포장 도로를 계속 달렸다. 아직 공사 흔적이 주변 여기저기 남아있는 도로는 버스 1대가 겨우 지날 수 있을 정도로 좁았다. 북녘땅이 고스란히 속살을 드러내고 있었다. 백과 사전에서 손바닥 크기도 안되는 사진으로만 볼 수 있었던 감호가 손에 잡힐 듯한 거리에서 겨울 바람을 맞으며 관광객들을 맞았다. 이야기책 속 선녀와 나무꾼 전설의 배경이 바로 감호다. 감호에서 시선을 거두니 금강산 끝자락인 적벽산이 눈에 확했다. 갑자기 도로가 넓어졌다. 군인들이 버스를 세웠다. 인민군 복장에 총을 휴대한 군인들이 버스에 올라 인원을 점검했다. 승객중 한명이 "안녕하십니까"라고 인사말을 건네자 "안녕하십니까" 짧게 대답했다. 부산아시안게임 때 인기를 모았던 '청년 여성 취주악단'이 구선봉을 배경으로 임시도로가에 선채 '반갑습니다', '우리의 소원' 등을 연주하며 관광객들을 맞았다. 왼쪽으로 적벽산, 오른쪽으로 낙타등처럼 구부러진 구선봉이 모습을 드러냈다. 기암괴석이 병풍처럼 둘러선 이 봉우리는 꼭대기에서 아홉 신선이 바둑을 두며 놀았다는 전설 때문에 구선봉이란 이름이 붙었다. '아, 사람이 살고 있구나.' 고성군이 보였다. 기차가 다니지 않는 옛 역사(驛舍)와 토담집들. 60~70년대 시골 풍경을 고스란히 간직하고 있는 마을은 핵문제로 시끄러운 바깥 세상과는 아무 관계도 없는 듯 그저 평화롭게만 보였다. 영웅해금강 중학교가 보이고 학교 담 아래서는 아이들이 겨울 햇볕을 받으며 관광버스 행렬을 물끄러미 바라보고 있었다. 구읍리 마을과 온정천이 보일 때 버스는 이미 삼일포를 지나고 있었다. 1시간여를 달려온 일행들은 낯익은 풍경을 접하고 나서야 잠시 몸을 뉘쳤다. 철책선만 없다면 서울에서 불과 3~4시간이면 닿을 곳. 그곳에 오기까지 무려 50년이 걸렸다. (금강산 관광 공동취재단 보도문 중에서)

금강산 육로관광은 분단공간에 평화의 길을 연 역사적 사건이다. 북한의 관광개방은 금강산 육로관광에만 한정되는 것이 아니라 상당히 광범위한 성격을 띠고 있다. 금강산 관광사업이 제도에 오르게 되면 이어서 옛 고려의 도읍지 개성으로의 육로관광이 열리게 되고 백두산, 묘향산, 칠보산 등으로 관광지역을 확대하게 된다.

금강산 육로를 비롯한 북한의 관광개방은 거시적 차원에서 보면 북한의 변화를 유도하기 위한 정책적 성격이 강하다. 한반도에 평화공존을 정착시키고 궁극적으로 통일을 이루어내기 위해서는 그 전 단계로서 경제적 및 인적 측면의 교류협력이 필수적이고 이를 위해서 관광의 정치

적 측면을 주목하는 카드가 활용되고 있는 것이다.

물론 이러한 관광협력은 정치적 측면이 강한 만큼 관광사업 자체의 성격이 아니라 남북관계의 국내·국제정치적 변수에 의해 좌우될 수밖에 없는 한계도 동시에 갖는다 할 것이다.

북한의 관광개방과 대북 관광사업의 활성화는 한반도 전체의 관광체계 수요·공급 측면에서는 긍정적인 영향을 끼칠 것임이 분명하다. 북한이라고 하는 이질적이고 그럼으로써 매력적인 관광목적지가 새로이 추가되는 것이기 때문이다.

이는 한국의 국내 관광유동량을 증가시키고 동시에 지구상에 남은 마지막 '냉전 고도(孤島)'에서 서로 다른 두 체제를 동시에 체험할 수 있는 기회를 부여함으로써 한반도로의 인바운드 관광을 획기적으로 증대시킬 수 있는 잠재력을 보유하고 있다.

그러나 한때 '한국의 대표적 관광 1번지'였던 제주도의 입장에서 볼 때, 한반도 전체의 관광유동 확대는 제주관광에 야누스적 두 얼굴을 내밀고 있다. 가까운 거리에 있는 반도에서 관광수요 시장이 확대되는 것은 분명 유리한 기회이다. 하지만 단기적으로 보면, 메가톤급 잠재력을 가진 전혀 새로운 매력물이 제주도와는 반대 방향인 북쪽에 위치하고 있다는 것은 심각한 위협요인으로 작용할 수도 있다.

II. 관련 이론의 고찰과 적용

1. 관광의 정치학

국내관광이든 국제관광이든 관광현상은 정치학 분야에서 거의 무시되어 왔다. 그러나 관광은 그 국제경제적 중요성으로 볼 때 정치적으로 대단히 중요한 현상이다. 개인과 단체에 의해 이루어지는 그 세계적 이동이 갖는 정치적 함의는 무엇인가? 정치학에서는 그 문제를 푸는 열쇠가 아직은 마련되어 있지 않은 듯하다.

Linda K.Richter는 관광을 정치적 측면에서 분석하여, 관광의 정치학(tourism politics)이 지금까지 정치학 연구자들로부터 소홀히 다루어져 온 것을 지적하고, 앞으로 관광의 연구는 제정치 분야의 논의과정에서 중요한 위치를 점해야 한다는 견해를 밝히고 있다(Richter, 1983).

정치학과 관광과의 상관성에 관한 최초의 논의는 다국적 관광기업에 관한 Matthews(1975)의 연구였으며, 그 후 지금까지 Richter(1991), Stock(1977), Elliot(1983), Snepenger와 Johnson(1991)

등에 의해 광범위하게 연구되어 왔다.

관광은 하나의 계속되는 정치현상(a continuation of politics)으로(Edgell, 1990), 정치체계와 관광체계는 서로 밀접한 영향을 주고받는다. 관광체계와 정치체계의 상호작용에서 그 인과관계(casuality)는 정치체계에서 관광체계로, 그리고 관광체계에서 정치체계로 쌍방향적으로 작용한다.

우선 먼저 정치체계의 여러 요소들이 관광체계에 영향을 미치는데 그 방식에는 세 가지를 상정할 수 있다(송재호, 1992).

첫째, 정치체계 자체가 관광체계를 형성한다. 이 경우 정부는 정책을 통해 관광에 개입한다. 관광정책은 그 자체의 목적보다는 정치적 목적을 달성하기 위해서 수립·시행되는 경우가 많으며, 앞으로는 더욱 더 정치적인 이유들이 관광정책을 좌우할 것으로 보여진다. 정책결정자들은 정치적 이념의 차이 때문에 또는 자국이나 우방국의 필요에 의해 반대진영국가들로의 여행자유를 제한하기도 하고, 외래관광객 입국허용이나 여행용이화를 위한 외교정책 측면의 정치적 결정을 내리기도 한다.

둘째, 정치적 관심사가 종종 관광정책을 형성한다. 중요한 관광정책은 우선하는 정치적 이익에 따라 이루어진다. 관광개발잠재력이 대단히 높은 인도의 경우 보수적인 국민성을 고려해야 하는 정치가들의 태도 때문에 관광개발에 매우 소극적이며(Hugh and Gantzer, 1983), 중국의 경우 외교확장 및 외화획득을 위한 정치경제적 목적 때문에 점진적인 관광개방정책을 취하고 있다(Choy and Gee, 1983).

셋째, 국제관광은 그 자체가 정치적 관계를 구성한다. 국제관계는 목표추구 과정에 있어서 서로 상이한 집단들의 상호작용을 포함할 때 정치적이 되며(Puchala, 1971), 그런 의미에서 국제관광은 국제정치현상의 범주에 속한다. 국제정치에 있어서 이 상호작용은 갈등으로부터 협력에 이르기까지 모든 범위에 걸쳐 있게 된다.

역으로 관광체계의 여러 요소들이 정치체계에 영향을 미치기도 한다. 그 경로를 살펴보면 대략 다음과 같다.

첫째, 관광은 국민의 정치사회화(political socialization)기능을 수행한다(Matthews and Richter, 1991). 관광객은 자신들의 계층, 직업, 연령, 성별 등에 따라 매우 다른 방식으로 관광의 정치적 실체를 경험하게 되는데, 그들의 정치사회화는 여행하는 장소, 시간, 조건 등에 의해 영향을 받게 된다.

둘째, 관광은 정치적 목적달성에 이용된다. 관광은 개발도상국가에서는 종종 우익독재의 수단으로, 사회주의 국가에서는 이데올로기 선전수단으로 사용된다. 필리핀의 마르코스, 아이티의 듀발리에 등은 국제사회에 심어진 자신들의 나쁜 이미지를 바꾸고자 관광을 이용하였고(O'Grady, 1990), 사회주의 정부들은 자국의 이데올로기를 선전하기 위해 이에 적합한 관광개발의 형태를 찾아내기도 했다(Hall, 1984). 또한 관광을 타국으로부터의 정치적 동의를 얻어내는 도구로 사용,

자국의 이익에 기여케 하기도 하고, 국내관광을 통해 국민화합과 사기양양을 도모함으로써 관광이 중요한 정치적·문화적 목표달성 수단이 되기도 한다.

정치체제와 관광체제의 상호작용은 특히 국제관계에 있어서 두드러지게 나타난다. 실제로 다음과 같은 사실들은 관광체제와 국제정치체제 사이의 밀접한 상호작용을 분명하게 보여준다.

제2차 세계대전 이후 미국은 복구된 유럽이 미국의 상품을 구입할 것이라는 판단하에 서유럽 복구계획(Marshall Plan)과 연계하여 자국민의 유럽관광을 장려하는 관광정책을 취한 바 있다(Mill and Morrison, 1990).

'미국여행법'은 그 입법취지를 "외국인의 미국방문촉진과 국제관광의 원활화를 통해 미국의 국내 및 대외통 상을 강화하고 미국에 대한 우호적인 인식과 이해를 증진시키는 것이다"라고 밝혀 관광과 외교 및 통상을 연계하고 있다(*The International Travel Act of the U.S.A.*, 1961).

지난 90년 8월 이라크의 쿠웨이트 침공에 따른 페르시아만 위기는 국제관광에 중대한 영향을 미쳤다. 전쟁, 테러의 위험성을 우려한 관광객들이 터키, 이스라엘, 이집트 등 페르시아만 인근 국가로의 여행예약을 취소하였고, 원유가격의 상승에 따른 항공운임 및 기타경비의 인상으로 관광상품의 가격이 오르는 등 세계관광시장에 상당한 영향을 미쳤다(Hollier, 1991).

향후 한반도 통일과정에서 관광부문을 통한 민간부문의 비공식적 접촉이 공식적이고 정치적인 협상을 촉진할 수 있는 환경을 조성, 관광이 분단극복을 위한 유력한 수단이 될 수 있다(Kim and Crompton, 1990).

2. 관광정치학의 한반도 적용

관광은 '평화를 지향하는 여권(passport to peace)'이라든가 '평화를 위한 유력한 수단(a vital force for peace)'이라는 견해가 최근에 다시 주목받고 있다(D'Amore, 1988). '관광은 미래를 지향하는 산업으로서, 새로이 모색되고 있는 한반도 질서와 훌륭한 상호보완적·상호의존적 관계를 구축할 수 있다고 판단된다. 관광과 한반도 질서 재편의 접목모형은 다음 그림과 같이 경제통합·생활공간통합·문화통합·국토통합·정치통합으로 구분하여 생각해 볼 수 있다(이장춘, 1995).

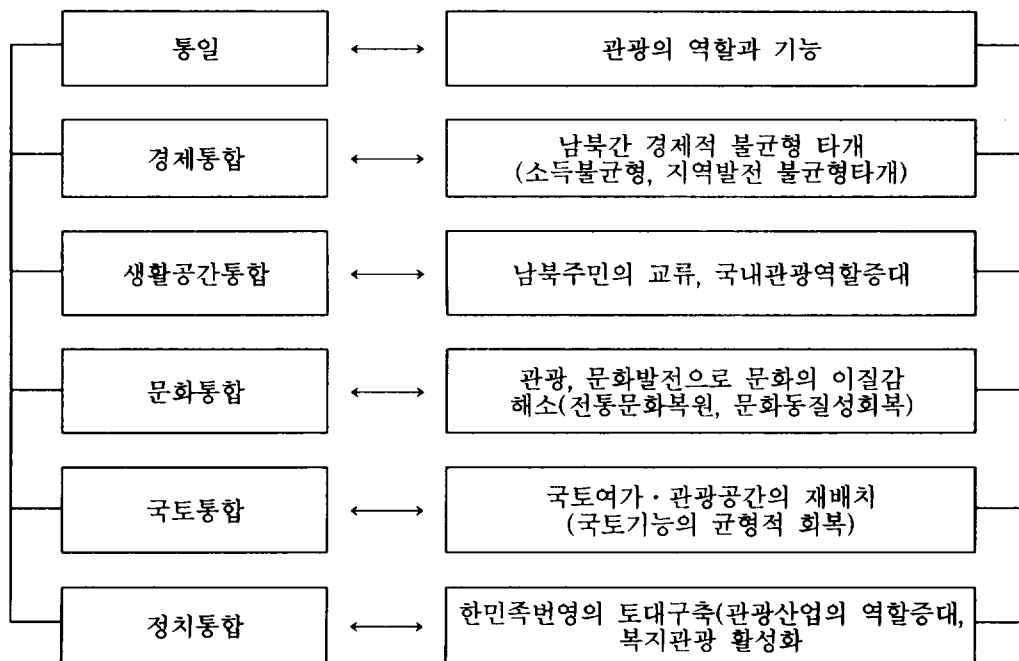
첫째, 경제통합시 관광의 역할과 기능은 남북간 경제적 불균형타개로서 이는 주로 남북주민계층간의 소득불균형과 남북지역발전 불균형타개를 목표로 한다.

둘째, 생활공간통합시의 관광의 기능과 역할은 남북주민의 교류와 국내관광의 역할증대로 모아지게 된다.

셋째, 문화통합시의 관광의 기능과 역할은 관광문화발전으로 남북간 문화의 이질감을 해소하는 역할로서 그 초점은 전통문화복원과 문화동질성회복이 된다.

넷째, 국토통합시의 관광의 기능과 역할은 국토여가·관광공간의 재배치로서 국토기능의 균형적 회복에 초점을 둔다.

다섯째, 정치통합시의 관광의 기능과 역할은 한민족번영의 토대를 구축하는 것이다. 이를 위해 관광산업의 역할증대와 복지관광의 활성화 전략을 구체화하여야 한다.



[그림] 관광과 한반도 질서재편의 접목모형

Ⅲ. 북한 관광개방의 개요

1. 추세변동 : 남북 교류협력 시대의 개막

2000년 6월 분단 55년만에 처음으로 남북한 정상회담이 개최되어 5개항¹⁾의 공동선언, 즉 「6·15 남북공동선언」이 합의·발표되었다. 남북한 정상은 남북대화와 협력만이 분단의 심화를 막고 공동번영과 평화통일을 앞당기는 길이라는 데에 의견을 같이 함으로써 우리 민족사에 새로운 지평을 열었다. 이번 정상회담은 지난 반세기 동안 대결과 갈등으로 점철된 남북관계사를 청산하고 화해와 협력의 새 시대를 여는 출발점이 되었다(최성철, 2000).

두 정상은 이번 회담에서 통일 문제의 자주적 해결과 8·15에 즈음한 이산가족 친척방문단 교환, 경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전, 당국간 대화의 조속한 개최 등에 합의하였다. 남북한은 이제 성실과 신의에 입각해 이들 합의사항을 실천해 나가야 하는 숙제를 안게 되었다.

「6·15 남북공동선언」은 1991년 12월 「남북기본합의서」가 남북한 총리에 의하여 서명되는 등 그 이전의 남북간 합의가 정상의 위임에 의하여 체결되었던 것임에 비하여 남북한 양측 정상이 직접 서명을 한 정상간 합의문이라는 점에서 그 의의가 큰 것으로 평가되고 있다.

남북 정상회담 및 공동선언 발표 이후 남북간의 관계는 여러 분야에서 급격한 발전과 변화를 보이고 있다. 이산가족 상봉이 몇 차례 이루어진 바 있으며, 앞으로도 이산가족 상봉 사업을 계속함은 물론 이산가족 생사 확인과 서신교환 사업을 추진하기로 합의한 바 있다. 경제협력을 위한 당국자간의 회담이 이루어지고 투자보장과 이중과세 방지 등 남북경협 4개 합의서에 서명함으로써 경제협력 활성화를 위한 법·제도적인 장치가 마련된 바 있다.

금강산 관광사업에 이어 경의선 철도의 복원 사업이 남한에 의하여 이미 시작되고 군사 당국자간의 회담도 이루어지는 등, 남과 북은 갈등과 대립의 시대를 넘어서서 화해와 협력의 시대를 열어가기 시작하였다.

남북 화해·협력 및 교류의 활성화와 관련, 제주도도 하기에 따라서는 많은 역할을 할 수 있는 것으로 기대되고 있다(김부찬, 2000).

첫째, 제주는 지속적으로 갈등과 대립을 보여 왔던 남북의 당국 사이에 대화와 교류의 장소를 제공함으로써, 남과 북이 상호 신뢰를 회복하고 평화체제를 구축하는 데 공헌할 수 있을 것

1) 이 5개항의 핵심적 내용은 첫째, 남과 북에 의한 통일문제의 자주적 해결, 둘째, 상호 통일방안의 공통성을 인정하는 바탕 위에서의 통일 지향, 셋째, 올해 8·15에 즈음한 가족, 친척 방문단 교환 및 비전향 장기수 문제의 해결, 넷째, 남북경협을 통한 민족경제의 균형발전 추구 및 협력과 교류의 다양화 추진, 다섯째, 합의사항 실천 및 당국간 대화 추진 등이다.

이다.

둘째, 제주는 동북아 및 한반도의 갈등과 대립을 조정하고 해결하는 지역분쟁해결센터 또는 평화에 관한 연구와 훈련의 場으로 활용됨으로써 지역적 평화체제를 창설하거나 유지·강화하는 ‘동북아’ 내지 ‘남·북’ 평화센터가 될 수 있을 것이다.

셋째, 제주는 이산가족 상봉 및 관광·통상교류 등 남북 민간교류·협력의 주무대가 됨으로써 남북한의 ‘동질성’(identity)과 ‘사회통합’(social integration)을 제고하는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.²⁾

2. 금강산 육로관광의 내용과 의의

1) 금강산 육로관광의 내용

금강산 육로관광은 당분간 1차선 임시도로를 통해 이뤄진다. 남북은 착공한 지 석달여 만인 지난해 12월16일 지뢰제거와 노반 공사를 모두 마쳤다. 애초 12월5일과 11일 사전답사와 시범관광을 하기로 일정을 잡았으나, 비무장지대(DMZ) 북쪽 구간 감호 옆으로 연약지반이 발견돼 공사가 길어졌다. 공사를 마무리짓고는 군사분계선 통과 때 유엔사 승인과 남북 간 군사보장합의서의 정전협정 관련 문구 처리 등을 두고 군 당국간 의견이 갈려 사전답사가 계속 늦춰졌다.

동해선 임시도로는 육로관광과 이후 본격화할 동해선 본도로와 철도 연결을 위해 임시로 개통했다. 군사분계선을 사이로 남쪽 1.2km, 북쪽 300m를 임시로 뚫었다. 이는 비무장지대 안의 구간이다. 남쪽은 비무장지대 이남으로도 1.8km를 더 뚫어 총 공사 구간은 3km다.

본도로와 철도는 올 9월께 완공 예정이다. 본도로는 북쪽 고성과 남쪽 송현리 사이 14.2km 구간에 2차선으로 연결된다. 철도는 단선으로 북쪽 금강산 온정리와 남쪽 저진 사이 27.5km에 들어선다.

금강산 육로관광 일정은 1박2일과 2박3일 두 가지로 진행된다. 현대아산 이윤수 영업본부장은 기본적으로 두 가지를 병행하되 당분간은 숙소 문제와 겨울철 관광객 규모 등을 고려해 2박3일 일정 중심으로 운영될 것이라고 밝힌바 있다.

두 일정 모두 일반 관광객은 오전 6시께 서울을 떠나 11시께 집결지인 고성군 금강산콘도에 도착한 뒤 오후 2시께 고성 통일전망대의 임시 출입관리연락사무소(CIQ)에서 통행절차를 밟는

2) 사회통합이란 “양쪽 체제가 상호의존적 일관성을 갖게 되고, 남북한 지역의 주민들이 동류의식을 형성하여 합일된 상태”를 뜻하는 것이다. ‘통일’(unification)이 “단순히 정치적으로 하나가 되는 것”을 의미하는 데 대하여 사회통합은 “사회의 모든 구성요소들이 상호 관련되어 하나의 전체를 이루는 과정 혹은 그 전체성의 정도”를 의미하는 것이다. 배규한, “남북한 사회통합의 과제와 전망,” 『6·15 선언 이후의 남북한 관계와 주변국의 한반도 정책』(국민대 사회과학연구소·제주대 동아시아연구소 학술세미나 자료집), 2000. 12. 9, pp.24-25.

것으로 예정돼 있다. 오후 2시30분께 군사분계선을 넘어 1시간30분 만에 장전항의 북쪽 출입관리연락사무소에 도착한다. 금강산콘도에서 남쪽 출입사무소-남방한계선-군사분계선-북방한계선-삼일포주차장-온정리 태창샘물공장-북쪽 출입사무소에 이르는 거리는 총 39.4km로 북쪽 사무소를 통과하면 본격적인 금강산 관광이 시작된다.

관광은 1박2일의 경우 첫날 교예공연과 온천욕, 둘째날 구룡연 코스 관광으로 진행되며 2박3일의 경우 둘째날 오후 온천욕과 셋째날 만물상 코스 관광이 추가된다. 돌아올 때는 1박2일과 2박3일 모두 오후 3시께 북쪽 사무소를 출발해 4시30분께 남쪽에 도착한다.

관광 경비는 호텔해금강 숙박 기준으로 2박3일 35만원, 1박2일 23만원으로 현 해로관광(2박3일 54만원)보다 19만원 내렸다. 6인실 빌리지 숙박은 각각 23만원, 18만원이다. 학생들은 2박3일 23만원(빌리지 18만원), 1박2일 18만원(빌리지 15만원)이다.

2) 금강산 육로관광의 의의

대북 관광사업 활성화와 이에 따른 북한의 관광개방은 금강산 육로관광 개설과 관광특구 지정, 경의선 복원을 통한 개성의 육로관광 개설과 인근 판문점 평화지대 공동개발, 백두산 묘향산 칠보산 등으로의 관광사업 범위 확대에 요약될 수 있다. 이러한 공동협력 관광개발 사업의 본격 추진은 한반도 평화와 화해에 획기적인 전기가 될 것으로 기대된다.

한반도의 긴장이 해소되고 육로관광이 정착해 남북관계가 평화지향적 공존정책으로 확대재생산되기 위해 관계당국은 지금부터 전략 팀을 구성하고 체계적인 연구와 접근방법 및 전략계획을 수립하여야 할 것이다.

먼저 개성 육로관광(철도 포함) 촉진과 개성관광 특구가 성사 될 성공적 협상전략을 개발하여야 한다. 개성관광 특구는 한반도 중·서부전선의 군사적 긴장 완화의 결정적 계기일 뿐만 아니라 본격적인 남북교류 협력의 관문이요, 관건이기 때문이다.

개성은 남한의 문산과 함께 판문점 관광권의 거점 관광도시로서 기능할 할 전망이다. 문산과 개성을 연결하는 축상의 비무장 지대 부근에 “남북화합의 장”이 조성될 것이다. 문산은 통일동산과 연계하여 북한관광의 배후도시로 육성될 것이다. 그리고 이 공동 관광개발 축은 남북관계가 진전함에 따라 서울, 인천, 평양 및 남포까지 확대될 것으로 보인다.

한반도가 유라시아 대륙의 관광·물류의 기점이자 종점이 되는 전략적 위치에 서기 위해 개성과의 육로관광은 필수요건이다. 노무현 차기 정부가 추진하고 있는 동북아 경제 중심국가 건설에도 육로관광은 하나의 계기를 제공하게 될 것이다.

육로관광은 개마고원·백무고원의 백두산 벨트와 금강산, 원산, 칠보산 중심의 동해벨트 및 개성, 평양의 문화유적 벨트를 활용할 프로그램 개발로 이어질 수 있기 때문에 북한 경제발전의 새로운 전기가 마련될 수 있다. 한반도에서 관광은 그 자체가 정치이고 경제이며 전략이다. 관

광은 통일을 촉진하고 통일 부작용을 극복하고 통일 비용을 조달시킬 수 있는 전략카드다.

북한이 핵확산금지 체제로 복귀해 한반도가 핵 위기를 벗어나고 국제사회가 북한을 신뢰할 수 있는 여건이 조성되면 한·미·일 중심형 국제 컨소시엄이 형성되어 금강산 관광 특구에 외자유치가 가능하게 된다. 한반도 관광프로세스가 성공적으로 진전되면 남북 관광교류협력을 위한 협정 체결로 이어질 수 있을 것이다.

특히 금강산 육로 관광사업은 한국관광공사가 사업 파트너로 참여함으로써 세계적 관광지로 개발하는 프로젝트가 본격 추진될 것으로 기대된다. 고성항(장전항)을 샌프란시스코나 시애틀 등 세계적으로 유명한 연안 도시처럼 개발해 관광객을 끌어들이고 호텔, 면세점, 카지노, 해수욕장, 청소년 캠프장 등 다양한 위락시설이 입지할 전망이다. 뿐만 아니라 금강산 관광특구를 남한의 설악산 관광권과 연계·개발함으로써 공동의 이익을 증진하고, 고성군 통일전망대 인근에는 '남북관광교류지원센터'가 건립될 예정이다. 설악-금강권 연계개발이 본격적으로 추진될 경우 2010년 이 지역을 찾는 관광객수는 3천만명, 관광수입은 12억 달러에 이를 것으로 예측되고 있다.

3. 남한의 생각 : 정부의 제2차 관광개발기본계획(2002~2011)

북한 관광개방에 따른 남한의 구상은 2002년에서 2011년까지 10년간을 계획기간으로 하는 정부의 '제2차 관광개발기본계획'을 통하여 확인해 볼 수 있다. '제2차 관광개발기본계획'은 남북한 관광자원 공동 개발, 남북한 연계 관광교통 기반시설 복원, 남북한 관광자원 개발·관리 체계 구축, 대북 관광개발 추진체계 확립 등을 주요 내용으로 하고 있다(문화관광부, 2001).

남북한 관광자원 공동 개발은 설악산~금강산을 연계한 국제관광벨트 조성, DMZ, 설악산-금강산, 백두산, 한라산, 서울-평양 등을 연결하는 통일관광루트 개발, 북한의 대외개방지역을 대상으로 동북아 국가간 공동 투자 개발 추진, 북한지역의 관광자원 공동조사 실시, 북한지역 관광자원의 데이터베이스 구축 등을 주요사업으로 제시하고 있다.

남북한을 연계하는 관광교통 기반시설의 복원은 1번 국도, 경의선, 금강산선 등 단절된 도로·철도 교통망의 복원 추진, 동북아 국가가 연계된 해양교통 관광연계망 구축을 위한 크루즈항 개발 지원, 동해북부선 연결 및 양양국제공항과 금란공항의 연계 개발, 김포-(평양)-삼지연 공항간 항공망 연결 및 속초항-나진·선봉지구 여객선 연계 등을 포함하고 있다.

남북한 관광자원 개발·관리 체계 구축은 남북한 관광부문 인적교류 증대와 경제협력 증대를 위해 '남북경제교류협력위원회' 또는 국무총리실 산하에 '남북한관광교류협력단' 구성, 남북한 공동 관광자원 및 상품 개발의 기반을 조성하기 위해 한반도 관광자원에 대한 보호·개발·관

리·이용 방안 수립 추진 등을 주요사업으로 하고 있다.

대북 관광개발 추진체계 확립은 남북한 관광부문의 교류·협력의 증대와 공동 관광자원 개발을 위한 남북한 관광교류·협력에 관한 기본합의서 체결 추진, 대북 관광사업의 지속적 추진과 함께 경제적 실익을 도모하는 교류협력 추진체계 설정, 북한 관광개방지역의 점진적 확대에 따른 남북한 관광교류 증대에 대한 홍보·마케팅 활동을 강화 등을 주요 내용으로 하고 있다.

IV. 제주관광의 대응 방향

북한의 관광개방과 남북한 공동 관광개발의 추진은 인바운드 국제관광의 측면에서는 한반도 전체를 단일 관광목적지 개념으로 부각시키고 북한에 대한 호기심을 자극함으로써 국제관광 유동량을 증대시킬 것으로 전망되며, 이는 제주관광의 입장에서 관광수요시장의 확대를 의미하므로 유리하게 작용할 것으로 보인다.

그러나 국내관광의 측면에서는 육로개설과 관광특구 지정으로 개성이나 금강산 같은 북한의 관광지역 및 남한의 접경지역이 배가된 관광매력성을 가지고 제주도와 경쟁적 위치에 서게되는 것이고 그에 따라 제주도로의 국내관광량이 상당히 이탈될 것으로 보이기 때문에 제주관광에는 심각한 위협요인으로 작용할 것으로 보인다.

따라서 금강산 육로관광으로 상징되는 본격적인 북한관광 개방의 기회를 살리고 위협을 줄이기 위한 정책과 계획이 어느 때보다 요구된다 할 것이며, 제주적 시각에서 생각해볼 수 있는 전략의 기본방향은 다음과 같이 제시될 수 있을 것이다.

(1) 남북 교류·협력 사업에 적극적으로 참여함으로써 '평화의 섬' 브랜드 이미지를 세계적으로 구축하고 이를 활용, 관광 간접효과를 극대화한다.

관광지라는 공간과 장소는 사회적 권력에 의해 구축되기도 한다. 전라남도 강진이 유홍준의 '나의 문화유산답사기'와 매스콤이라는 사회적 권력에 힘입어 답사여행의 메카, 한국의 대표적 관광지역으로 떠오른 것이 좋은 예이다.

제주도는 급변하는 남북화해·협력 시대에 정부, 매스콤 등 사회적 권력에 의해 '평화의 섬'이라는 브랜드 이미지를 세계 속에 각인시키고 제반 평화분위기를 관광과 연결할 수 있는 충분한 잠재력을 지니고 있다.

그 동안 세계 유수의 정상들이 제주를 다녀갔고 남북 국방장관 회담 등 장관급 회담이 제주에서 개최되었으며 북한측과의 교차관광이 실현되는 등 남북 대화 및 교류의 장소로 급격히 부상하였고 제주도의 위상과 역할에 대한 국내·외적 관심이 고조되어 왔기 때문이다.

제주도로서는 남북평화센터 건립, 국제평화포럼의 개최 등 지금까지 추진되어온 '평화의 섬' 구상³⁾을 착실히 추진하는 한편, 이산가족면회소 설치와 남북 각종 협력 회담의 개최장소 등 남북 협력사업에 적극적으로 참여할 필요가 있다.

대응 여하에 따라 제주도는 단순한 휴양관광지로서만이 아니라 한반도, 나아가서 세계의 평화 및 신뢰 구축을 위한 평화회담 장소로서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대되고 있으며, 그것이 제주관광의 기회를 살리는 길이다.

(2) 이럴 때일수록 더욱더 제주다운 관광지, 제주만의 독특한 관광자원을 개발하고 상품화하는 노력이 요구된다.

남북 관광협력 사업에 제주관광 자체를 직접적으로 연결시켜 상품화하는 전략은 실현가능성이 떨어진다. 관광객들의 이동루트가 주로 남에서 북으로 이어질 것이고, 따라서 제주가 기점이 될 수는 없기 때문이다.

물론 단기적으로 국내관광객의 많은 부분을 북한의 관광개방지역이나 접경지역으로 빼앗길 우려는 크다. 그러나 이러한 위협요인을 오히려 발전의 기회로 삼기 위해서는 차체에 지역의 문화와 생태 기반, 지역밀착형 마을별 관광개발사업의 활성화, 주민참여를 촉진하는 제도장치의 마련 등 제주다운 관광지로서 개발의 기본방향을 명확히 재정립할 필요가 있다. 이에 토대하여 북한지역이나 접경지역과는 차별화된 특화된 제주만의 관광상품을 만들어내고 마케팅 전략을 강화하여야 한다.

특히 이와 관련 북한의 관광개방에 따른 제주관광의 손실을 정확히 작성, 정부를 설득함으로써 관광경쟁력 강화를 위한 재원을 정부로부터 국고보조로 조달하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

(3) 본격적인 남북왕래에 대비하여 북한으로부터의 제주방문객을 수용하기 위한 수용태세를 정비할 필요가 있다.

3) 제주도가 정부지원 하에 역점적으로 추진하고 있는 '남북평화센터'의 사업실효성이 의심받는 등(조선일보, 2001. 9. 26) 지금 추진되고 있는 '평화의 섬' 전략들은 제주도의 문명사적 맥락까지 고려하여 기본컨셉을 분명히 정비할 필요가 있다. 철학적 기반이 취약하고 그럼으로써 개념이 바로 서지 못한 '평화의 섬' 구상은 사상누각일 소지가 매우 크기 때문이다.

남한 주민들이 금강산을 그리워하고 백두산의 상징성을 주목하듯이, 북한주민들은 제주도와 한라산을 몹시 와보고 싶어하는 것으로 알려지고 있다. 남북 교류·협력이 제국도에 올라 남북 간에 자유로운 왕래가 실현되면, 수많은 북한 주민들이 제주도를 방문할 것으로 예상된다. 제주도는 지금부터 북한주민에 대한 여행비용 보조, 중저가 여가시설 정비 및 관광프로그램 개발 등 이에 대한 준비를 진행할 필요가 있다. 이러한 구상은 제주도 자체적으로 추진할 성격이 아닌 만큼 남북한의 이질감 해소와 동질성 회복을 위한 사회통합 촉진 차원에서 중앙정부의 지원 아래 수행하는 것이 바람직하다.

(4) 국제관광시장에서 한반도 단일목적지 개념이 형성될 것이므로 이를 겨냥한 관광상품 개발에 대한 타당성 검토가 이루어져야 한다.

남북한의 관광통합이 이루어지면 한반도 전체가 단일목적지로 부각될 것이고 서로 다른 두 체제를 보고 경험하고 싶어하는 국제관광객들이 증가할 것이다. 이들을 목표로 백두산~금강산~한라산을 연계한 관광상품 개발의 타당성에 대한 검토가 진행될 필요가 있다. 물론 이 경우 평양은 물론이고 양양이나 금란·삼지연 공항과 제주공항을 연계하는 직항노선의 개설이 무엇보다 요구된다.

V. 논 의

1. 금강산 육로관광의 성공을 위하여

금강산으로 가는 땅길, 냉전공간이 여행길로 변한 상황은 또 다른 시작이다. 이 길은 관광비용 감소와 금강산 신규 관광코스 개발로 대량 관광으로 발전해 남북관계의 새로운 국면 조성에 기여할 수 있다. 또 현대의 대북 사업 전반이 탄력을 받아 남북 관광협력과 경험 전반에 긍정적 파급효과를 창출할 것이다. 하지만 한반도의 정세가 위험한 국면이고 극복해야 할 과제가 또한 만만치 않은 것도 사실이다.

첫째, 육로관광이 중단되지 못하도록 북한 쪽의 공신력 있는 보장을 문서로 확약 받아야 한다. 이 과정에서 금강산 입산료 책정 때 범했던 어리석음을 되풀이해서는 절대로 안 된다.

둘째, 관광하는 행위와 관광에 관련된 각종 법적·제도적·행정적 보장과 재난 시 구조시스템이 확보되어야 한다. 육로관광 성공의 열쇠는 금강산 관광특구와 직결되므로 금강산 관광특구에 필요한 외자유치, 과실송금, 관광시설투자, 24시간 관광활동 보장, 자유왕래에 대한 북쪽의 법적·제도적 보장이 필요하다. 또 관광특구 내에서 시장경제논리가 통할 조건이 충족되어야 한다. 이러한 일련의 조치가 투명하게 진행되어 남한 내의 불신풍도를 사전에 차단해 남남갈등의 소지를 제공하지 말아야 하고 세계인의 신뢰를 확보해야 한다.

셋째, 금강산 육로관광이 남-북간 평화생산의 조립라인이 되기 위해 북한 군부의 의식을 변화시킬 전략을 관광교류 협력의 넓은 범주에서 찾아야 한다. 이는 한반도 평화체제 구축에 필요 조건이기 때문이다.

넷째, 세계적 생태자원의 보고인 비무장지대에 대한 새로운 접근방법, 보존 및 활용전략 마련을 위한 남북 협의체 구성이 필요하다.

2. 제주지역의 관점 정리

북한의 관광개발과 정부의 대북관광사업 활성화가 남북한의 교류협력 차원에서 추진되고 있다. 이러한 추세변동은 관광사업 자체의 성격보다는 남북관계의 국내·국제정치적 변수에 의해 좌우될 수밖에 없을 것이지만, 제주관광에는 위기와 기회를 동시에 부여할 것으로 보인다.

북한의 관광개발에 따른 남북한 공동 관광개발은 한반도 전체를 단일 관광목적지 개념으로 부각시키고 국제관광 유동량을 증대시킴으로써 제주관광으로서는 확대된 관광수요시장을 갖는 유리한 기회일 수 있다.

그러나 국내관광의 측면에서는 개성이나 금강산 같은 북한의 관광매력과 남한의 접경지역이 새로운 목적지로서 내국인들에게 선보이는 것으로 제주도로의 국내관광 유동량이 상당히 이탈할 우려를 크게하고 있다.

이러한 문제인식에 따라 본 논의는 제주관광의 정책적 대처가 시급히 요구됨을 강조하면서 다음과 같은 4가지의 거시적 대안을 제시하였다.

(1) 남북 교류·협력 사업에 적극적으로 참여함으로써 '평화의 섬' 브랜드 이미지를 세계적으로 구축하고 이를 활용, 관광 간접효과를 극대화한다.

(2) 이럴 때일수록 더욱더 제주다운 관광지, 제주만의 독특한 관광자원을 개발하고 상품화하는 노력이 요구된다.

(3) 본격적인 남북왕래에 대비하여 북한으로부터의 제주방문객을 수용하기 위한 수용태세를

정비할 필요가 있다.

(4) 국제관광시장에서 한반도 단일목적지 개념이 형성될 것이므로 이를 겨냥한 관광상품 개발에 대한 타당성 검토가 이루어져야 한다.

여기에서 제시된 대안들은 기본구상 수준에 그친 것으로, 보다 엄격하고 정밀한 타당성 검토를 거쳐 실현가능한 마스터플랜의 형태로 다듬어지고 구체화될 필요가 있다. 특히 정부의 대북 관광사업에 동참하는 것은 관광의 정치적 성격을 강하게 내포하고 있는 만큼 지방정부 수준에서 추진하기에는 무리가 따르고, 따라서 중앙정부와의 협력적 추진체계를 반드시 구축해야 함을 유념해야 할 것이다.

참고문헌

- 김부찬, “남북교류·협력과 제주 ‘평화의 섬,’” 제주발전연구, 제4호, 제주발전연구원, 2000.
- 김영운, 북한 관광실태와 남북한 관광분야 교류협력 방안, 통일부(민족통일연구원), 2001.
- 배규한, “남북한 사회통합의 과제와 전망,” 「6·15 선언 이후의 남북한 관계와 주변국의 한반도 정책」(국민대 사회과학연구소·제주대 동아시아연구소 학술세미나 자료집), 2000. 12. 9.
- 송재호, “지방화시대의 지역관광개발 방향에 관한 연구,” 석사학위논문, 경기대학교 대학원 관광경영학과, 1992.
- 이장춘, 통일·정치·관광(서울: 대왕사, 1995).
- 최성철, “남북 이산가족 상봉 및 교류 방안,” 「정상회담 이후 남북한관계 발전방안」(2000년도 전국대학통일문제연구소협의회 하계 워크샵 자료집), 2000. 8. 20.
- 문화관광부, 제2차 관광개발기본계획, 문화관광부, 2001.
- D.J.Puchala, *International Politics Today*(New York: Dodd, Mead, 1971).
- D.J.Snepenger and J.D.Johnson, “Political Self-Identification and Perceptions on Tourism,” *Annals of Tourism Research*, Vol.18, No.3, 1991.
- D.L.Edgell, *International Tourism Policy* (New York: Van Nostrand Reinhold, 1990).
- D.R.Hall, “Foreign Tourism under Socialism: The Albanian ‘Stalinist’ Model,” *Annals of*

- Tourism Research*, Vol.11, No.4, 1984.
- H.G.Matthews and L.K.Richter, "Political Science and Tourism," *Annals of Tourism Research*, Vol.18, No.1, 1991.
- H.G.Matthews, "International Tourism and Political Science Research," *Annals of Tourism Research*, Vol.2, No.4, 1975.
- Hugh and C.Gantzer, "Managing tourists and politicians in India," *Tourism Management*, Vol.4, No.2, 1983.
- J.Elliot, "Politics, Power and Tourism in Thailand," *Annals of Tourism Research*, Vol.10, 1983.
- J.L.Choy and C.Y.Gee, "Tourism in the PRC-five years after China opens its gates," *Tourism management*, Vol.4, No.2, 1983.
- L.J.D'Amore, "Tourism: The World's Peace Industry," *Journal of Travel Research*, Vol.27, No.1, 1988.
- Linda K.Richter, "Political Issues in Tourism Policy," *World Travel and Tourism Review*, Vol.1, 1991.
- Linda K.Richter, "Tourism Politics and Political Science," *Annals of Tourism Research*, Vol.10, No.3, 1983.
- R.C.Mill and A.M.Morrison, *The Tourism System: An Introductory Text* (Englewood Cliffs,N.J.: Prentice-Hall, 1990).
- R.Hollier, "Conflict in the Gulf: response of the tourism industry," *Tourism Management*, Vol.12, No.1, 1991.
- R.Stock, "Political and Social Contributions of International Tourism to the Development of Israel," *Annals of Tourism Research*, Vol.5, Special No., 1977.
- Ron O'Grady, *Third World Stopover*, 한국기독교사회문제연구원, 제3세계의 관광공해(서울: 민중사, 1990).
- The International Travel Act of the U.S.A.*, 1961.
- Yong-Kwan Kim and J.L.Crompton, "Role of Tourism in Unifying the Two Koreas," *Annals of Tourism Research*, Vol.17, No.3, 1990.