

FUTURE REJEU

제주관광
미래비전
워크숍

STRATEGY WORKSHOP FOR THE FUTURE OF JEJU TOURISM



제 19차 워크숍

남북관계 개선에 따른
제주관광 선제적 대응방안 모색

2018년 10월19일 (금) 15:00 | 제주웰컴센터 3F 대회의실



제주관광공사
JEJU TOURISM ORGANIZATION

결과보고서

남북관계 개선에 따른 제주관광 선제적 대응방안 모색

- ◆ 일 시 : 2018년 10월 19일(금) 15:00 ~ 18:00
- ◆ 장 소 : 제주웰컴센터 3층 대회의실
- ◆ 주 관 : 제주관광공사
- ◆ 주제발표 : 정진영(국립인천대 무역학부 교수)
홍석훈(통일연구원 북한연구실 연구위원)
- ◆ 좌 장 : 이재홍(제주관광공사 본부장)
- ◆ 토 론 : 강봉석(제주관광공사 지역관광처장)
(가나다순) 고계성(경남대학교 관광학부 교수)
김의남(제주특별자치도관광협회 국내마케팅실장)
문경복(제주특별자치도 관광정책과장)
문성종(제주한라대학교 관광경영학과 교수)
신동일(제주연구원 관광사회문화연구부 연구위원)
안은주(제주올레 상임이사)
이해정(현대경제연구원 통일경제센터장)
전효재(한국문화관광연구원 관광산업연구실장)

목 차

| | |
|---|----|
| 1. 북한관광정책의 변화와 남북관광교류 | 1 |
| 정진영(국립인천대 무역학부) | |
| 2. 남북교류협력 시대 남북관광협력의 역할과 활성화 방안 : 제주 중심의 남북관광 협력을 중심으로 | 21 |
| 홍석훈(통일연구원 북한연구실) | |
| 3. 발표 및 토론 주요 내용 | 39 |

북한 관광정책의 변화와 남북관광교류

정진영

[국립인천대학교 무역학부]

북한 관광정책의 변화와 남북관광교류

국립인천대학교 무역학부 교수 정진영

2018.10.19



목차

- 01 남북관광 개요
- 02 우리나라 국민의 북한 인식
- 03 북한 관광정책
- 04 남북관광교류 추진 방향





01. 남북관광 개요

남북관광 교류 실제

개성 관광

2005 년 8 월 ‘ 개성시범관광 합의서 ’ 체결 및 3 차례의 시범관광 실시
2007 년 12 월 본격 시작 ; 2008 년 12 월 중단 (누적 관광객 약 11 만명)
1 일 300 여명 규모 . 당일 관광 코스 (박연폭포 , 관음사 , 승양서원 , 선죽교 , 고려박물관 등)

백두산 관광

2000 년 현대그룹과 북한 조선아시아태평양평화위원회 백두산 관광사업권 합의 (7 대 사업권)
2007 년 10·4 선언 (백두산 관광 실시 , 백두산 - 서울 직항로 개설 합의)
2007 년 11 월 ‘ 백두산 관광 합의서 ’ 체결 (현정은 현대 회장)
2007 년 12 월 민관합동실사단 현지답사
2008 년 금강산 관광 중단으로 전면 중단



남북관광 교류 실제

금강산 관광

1998 년 10 월 현대와 북아시아태평양 평화위원회간 합의서 체결

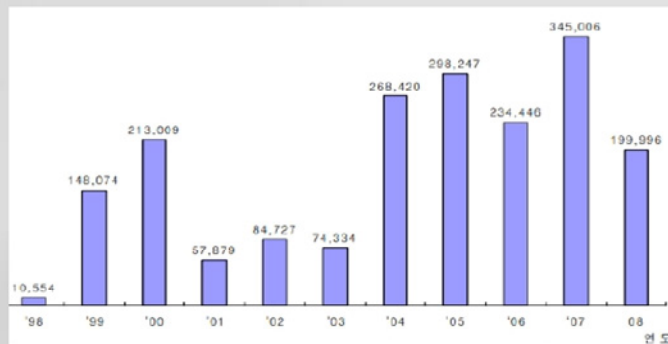
1998 년 11 월 해로관광 (크루즈) 시행 (가격경쟁력 하락 (60 만원) 으로 2001 년 들어 관광객 급감)

현대그룹 자금난과 한국관광공사 참여 (2001 년) - 관광경비 지원 (남북협력기금)

2003 년 육로관광 (버스) 시행; 2008 년 3 월 자가용 관광 허용

2008 년 7 월 중단 (누적 관광객 약 195 만명, 육로관광 약 138 만명)

북한이 벌어들인 수입은 연 평균 3 천만불 정도로 추정 (출처: 통일부 북한정보포털)



출처: 김영윤, 2018

남북관광 교류 실제

개성 관광

2005 년 8 월 '개성시범관광 합의서' 체결 및 3 차례의 시범관광 실시

2007 년 12 월 본격 시작; 2008 년 12 월 중단 (누적 관광객 약 11 만명)

1 일 300 여명 규모. 당일 관광 코스 (박연폭포, 관음사, 승양서원, 선죽교, 고려박물관 등)

백두산 관광

2000 년 현대그룹과 북한 조선아시아태평양평화위원회 백두산 관광사업권 합의 (7 대 사업권)

2007 년 10·4 선언 (백두산 관광 실시, 백두산 - 서울 직항로 개설 합의)

2007 년 11 월 '백두산 관광 합의서' 체결 (현정은 현대 회장)

2007 년 12 월 민관합동실사단 현지답사

2008 년 금강산 관광 중단으로 전면 중단



02. 우리나라 국민의 북한 인식

우리나라 국민의 북한 관광 인식

조사 기간 : 2016 년 5 월 ~ 6 월

세대 코호트 이론 (Generation Cohort Theory)

북한 관광에 대한 이미지를 세대별로 비교 분석

조사 대상 : 우리나라 국민 533 명

전후세대 (1960 년 이전 출생 , 104 명)
 386 세대 (1961~1970 년 출생 , 111 명)
 X 세대 (1971~1978 년 출생 , 105 명)
 Y 세대 (1979~1988 년 출생 , 109 명)
 신세대 (1989~1997 년 출생 , 104 명)

| Variables | Frequency | Percentage (%) |
|---------------------------------|--------------------|----------------|
| Gender | | |
| Male | 267 | 50.1 |
| Female | 266 | 49.9 |
| Generation (age) | | |
| Generation I (57 and above) | 104 (M=53; F=51) | 19.5 |
| Generation II (47 ~ 56) | 111 (M=55; F=56) | 20.8 |
| Generation III 3 (39 ~ 46) | 105 (M=52; F=53) | 19.7 |
| Generation IV 4 (29 ~ 38) | 109 (M=55; F=54) | 20.5 |
| Generation V 5 (28 and below) | 104 (M=52; F=52) | 19.5 |
| Education | | |
| High school or less | 105 | 19.7 |
| Some college or graduate school | 361 | 67.7 |
| Post graduate school | 67 | 12.6 |
| Occupation | | |
| College or graduate students | 65 | 12.2 |
| Employed | 256 | 48.0 |
| Self-employed | 53 | 9.9 |
| Professionals | 41 | 7.7 |
| Homemakers | 87 | 16.3 |
| Others | 31 | 5.8 |

우리나라 국민의 북한 관광 인식

주요 측정 항목

남북한 경제적, 사회문화적, 군사력 수준에 대한 인식 (perceived relationships)

북한 국가 이미지 (international stereotypes)

관광지 이미지 (destination image)

관광 의도 (intention to visit)

관광과 평화의 관계 (Peace through Tourism)

북한의 국가 이미지는 세대별 차이가 존재하나 관광지 이미지는 차이 없음

젊은 세대 중 여성이 남성보다 북한에 대한 이미지가 상대적으로 긍정적

전후세대는 반대로 나타남

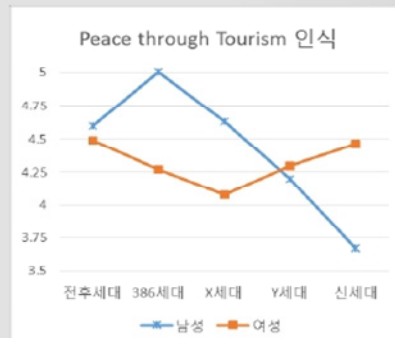


우리나라 국민의 북한 관광 인식

“향후 남북한간 관광교류가 한반도 평화 분위기 조성에 긍정적인 영향을 미친다고 생각하시는지요?”

40대 이상 남성 > 30대 이하 남성

신세대 여성 > 신세대 남성

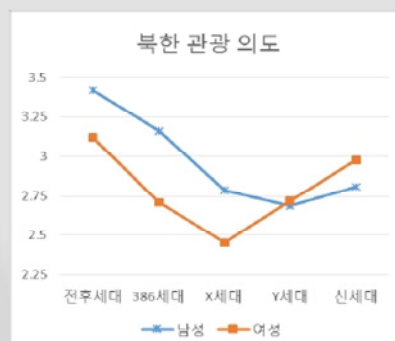


“만약 지금 북한을 관광할 수 있다면, 귀하의 북한 관광 / 여행 의도는 어떠신지요?”

30~40대인 X세대가 전후세대와 신세대보다 방문 의도가 낮았음

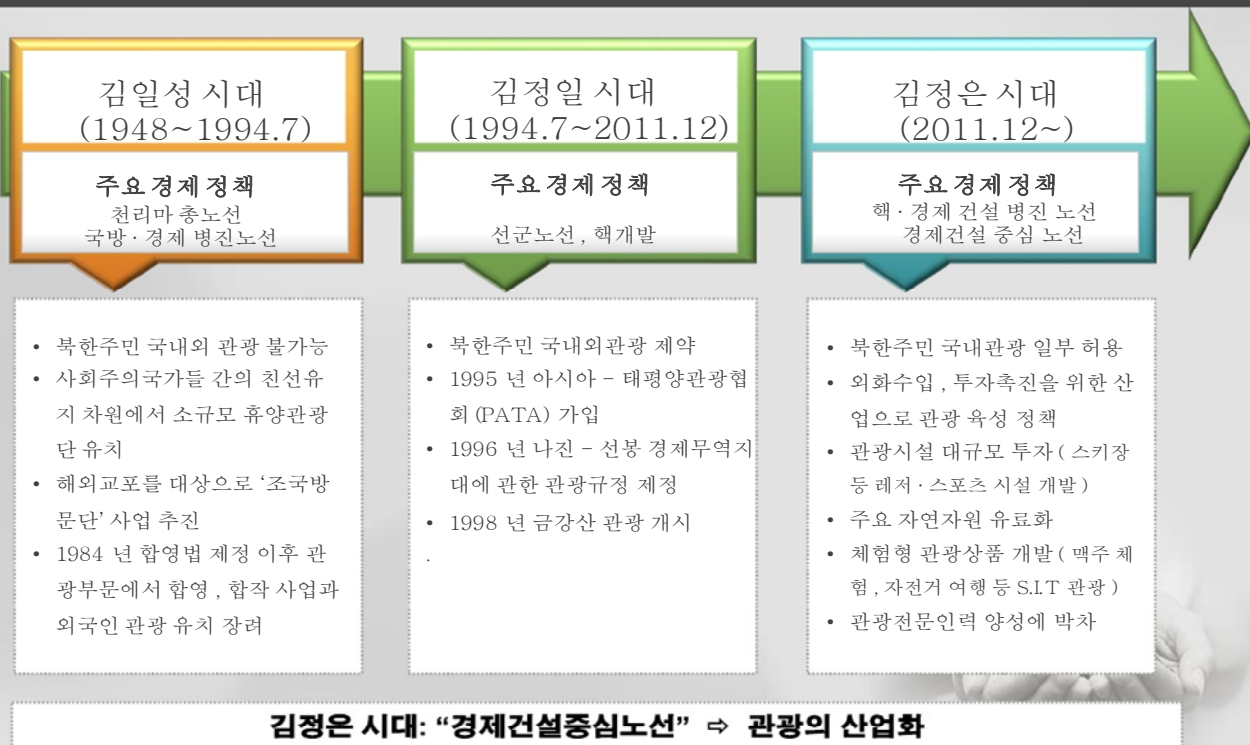
생활주기적 요인으로 해석됨.

대부분 직장 생활을 하는 상황으로 시간적 여유가 없기 때문



03. 북한 관광정책

북한 관광정책의 변화



북한 관광 규모 및 특징

외래 관광객 통계의 비일관성

60 만명 수준 (' 16 년 기준 , KOTRA 해외시장뉴스 , 박은진 2018)

3 만명 수준 (' 17 년 기준 , 김일성종합대학 관계자)

2020 년까지 20 만명 수준 확대 목표 (김일성종합대학 관계자)

90% 정도는 중국인

2009 년 10 월 중국과 체결한 ‘중국인 북한 단체관광에 관한 양해각서’가 2010 년부터 본격 시행되어 이후 두 자리 수의 높은 증가율을 기록 . 2012 년 최대 규모 (23 만명 수준)

주로 40 대 이상 : 과거 60~70 년대 중국 사회를 회고하고자 하는 욕구 “ 사회주의 박물관 ”

2013 년 3 차 핵실험으로 중국 정부의 북한 관광 금지령 . 사드로 인한 한한령과 함께 남한 , 북한 관광에 대한 부정적 기류 확산

최근 일부 지역을 중심으로 회복 추세



북한 관광 규모 및 특징

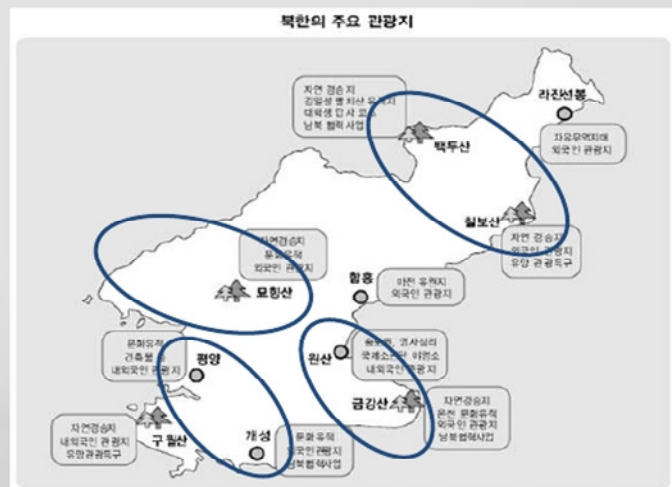
관광자원분류

천연자연자원 (명승지)

- 풍부한 자연관광자원으로 보존과 보호가 잘 되어 있음

역사문화자원

- 항일투쟁 유적지
- 사회주의 혁명 유적지 (홍색관광)
- 참여하거나 체험하는 성격보다는 단체 관람 위주



출처 : 통일부 북한정보포털



북한 관광자원 분포

백두산 - 칠보산 지역

백두산, 칠보산, 나선, 청진 해수욕장, 경성온천, 어랑 민속촌 등
북한의 가장 대표적인 관광지

묘향산 - 신의주 지역

묘향산 만폭동, 국제우의전람관, 보현사, 신의주 청수관광개발구 등

평양 - 개성 지역

평양, 나포, 사리원, 해주, 개성 등

금강산 - 원산 지역

금강산, 원산지구, 통천지구, 마식령스키장, 운림폭포, 석왕사 등

북한 최고의 주요 관광지 - 142 개 역사유적, 7 개 해수욕장, 11 개 백사장, 9 개 천연호수 등
다양한 천연관광자원과 역사문화관광자원이 존재



북한 관광개발구

경제개발구 총 29 개 (' 17 년말 기준)

중앙급 : 10 개 , 지방급 : 19 개

중앙급 개발사업 담보상태로 지역위주 경제개발구 개발전략으로 전환

- 7 천만 ~ 2 억 4 천만 달러 수준의 소규모 투자만으로도 개발 가능
- 북한과의 합영개발, 또는 외국투자자의 단독개발도 가능

관광 개발구 총 11 개 (전문 6 개 , 통합 5 개)

전문 관광개발구 (중앙급 , 지방급 각각 3 개)

통합 관광개발구 (지방급) 5 개

- 관광업 외에 농업, 경공업 등 다양한 산업 채택



북한 관광개발구

무봉관광개발구 (특구)

백두산 동파 인접 지역 . 중국의 제안으로 북한 , 중국 , 홍콩이 공동개발계획 수립
중국 화룽시 인민정부가 전액 투자 (개발권 , 경영권 , 사용권 50 년 보유 조건)

원산 - 금강산 관광개발구 (특구)

2011 년 금강산국제관광특구법 제정
(2002 년 금강산관광지구법 대체)

칠보산관광개발구 (특구)

특구를 중심으로 하는 관광산업

북한 전 지역을 개발하는 것보다 효율적
해외방문객을 대상으로 효율적인 관광상품 제공 가능
북한 주민 및 해외관광객의 자유로운 관광 제한과 통제 용이
외자유치 인센티브 제공 (세제혜택 , 외화의 자유로운 반출입)



북한의 주요 관광경로

중국 접경지역을 통한 육로 관광 (버스 , 자가용 , 열차) (출처 : 최철호 , 2018)

연변 (대동강) 을 통한 루트

- 훈춘 - 나선 2 일 버스 관광 , 3 일 자가용 관광
- 도문 - 남양 - 청진 - 칠보산 호화열차 4 일 관광 , 용정 - 혜령 - 청진 - 칠보산 4 일 버스 관광
- 화룡 - 북한 백두산 - 무봉관광특구 3 일 버스 관광
- 훈춘 - 나선 - 블라디보스톡 3 개국 연계 관광

단동 (압록강) 을 통한 루트

- 단동 - 신의주 1 일 관광 , 단동 - 신의주 - 묘향산 3 일 버스 관광
- 단동 - 신의주 - 묘향산 - 평양 - 개성 전세기 관광
- 단동 - 평양 - 개성 호화열차 관광 , 단동 - 평양 - 개성 - 판문점 호화열차 3 일 관광
- 단동 - 평양 - 개성 - 묘향산 - 남포 호화열차 5 일 관광

중국 정기 항공 노선을 통한 관광

북경 , 심양 정기 노선

- 북경 - 평양 매일 1 회 (북경 - 평양 - 금강산 - 개성 - 판문점 관광)
- 심양 - 평양 매주 2 회 수 , 토 운행 (심양 - 평양 - 묘향산 - 개성 - 판문점 관광)



북한의 관광교육

김정은 집권 이후 대학수준의 전문 관광인력 양성에 집중

김일성종합대학 경제학부 관광투자학과 신설 (2014 년): 4.5 년 과정

평양관광대학 신설 (관광봉사학부 , 관광경영학부)

관광가이드 양성을 목적으로 각 도 사범대학에 관광학과 신설

관광 교육 전문가 절대 부족 . 교과서 수급에 상당한 어려움을 겪고 있음



04. 남북관광교류 추진 방향

기본 방향

“한반도 신경제지도”의 3대 경제협력벨트를 중심으로 진행

환동해 벨트: 백두산, 금강산, 칠보산, 환동해권 크루즈, 동해선 철도 및 육로

환서해 벨트: 신의주, 묘향산, 평양·개성, 경의선 철도

접경지역 벨트: 설악산, 금강산·원산 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구

기존 금강산, 개성 관광 재개 후 단계적, 점진적, 평화적 관광 교류 증진

Track II 외교 (Davidson & Montville, 1981-1982; Kim & Crompton, 1990)

정부 이외의 다양한 주체 참여

“협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다(남북교류협력에 관한 법률 제2조 4항)



출처: 통일부



부문별 현황

지방자치단체

남북교류관련 조례 제정 (17 개 광역자치단체 및 일부 기초자치단체)

자체 남북교류기금 조성 (경기도 362 억원, 서울시 192 억원, 강원도 138 억원, 인천시 110 억원 등)

남북교류협력에 관한 법률 - 중앙정부의 승인, 감독 강화, 통일부 남북협력기금 지원대상 제외

남북교류협력에 관한 법률 개정안 발의

➢ 지자체 법적 지위 및 주체 명시, 협력사업 승인 요건 완화 등

개성 공업지구

국제회의 등 행사 가능, 산업관광, 유니크 메뉴, 개성 연계 관광상품 개발 가능

종합지원센터 (300 명 규모 컨퍼런스 홀, 100 명 규모 연회장)

대규모 MICE 를 위한 시설 확충 필요성 제기된 상태



출처: 개성공업지구지원재단 홈페이지

부문별 현황

현대아산

조선아시아태평양평화위원회와 “경제협력사업권에 관한 합의서” 체결 (2000 년 8 월)

7 대 사업권 : 전력, 통신, 철도, 통천비행장, 댐, 금강산 수자원 이용, 명승지 (백두산, 묘향산, 칠보산) 관광 등 북한내 대형 SOC 사업권

2011 년 금강산국제관광특구법 제정으로 독점권 부여 조항 실효 통보

추가 사업권 확보

남북 경험 태스크포스 (TF) 구성



부문별 현황

| 현대그룹보유남북경협사업권 | 주요내용 |
|--------------------|---|
| 7대사업권(SOC개발사업권) | -전력, 통신, 철도, 통천비행장, 임진강댐건설운영, 금강산수자원 이용, 주요명승지종합관광등에관한사업시행 |
| 금강산관광지구토지이용권 | -해금강~원산지역까지해당 -현특구지역토지이용증수령(50년간) |
| 금강산관광지구관광사업권및개발사업권 | -관광지구(특구)개발권및관광사업권, 하부구조건설권, 에너지공급, 물류(수송/물자보관), 광고등각종사업권 -개발사업권자로서개발총계획수립시행 |
| 개성공업지구토지이용권 | -개성시, 관문군일대 2,000만평토지이용증수령(50년간) |
| 개성공업지구개발사업권 | -공업지구(특구)부지조성, 하부구조건설, 입주업체모집/분양, 에너지공급사업, 물류, 광고사업등 -개발사업권자로서개발총계획수립시행 |
| 개성관광사업권 | -한국, 해외동포, 외국인에대한개성지구관광사업과봉사시설투자, 운영에대한사업권(50년간) |
| 백두산관광사업권 | -백두산관광사업과봉사시설투자, 운영에대한사업권합의 |

출처 : 현대아산, 2018

부문별 현황

교육분야

대학, 학회, 포럼 등 - 비정치적 학문적 소통채널 구축 및 교류 활성화
시·도 교육청 - 개성 수학여행, 청소년 역사체험 캠프 등 준비

여행사

- 국내 거주 외국인 대상 북한 관광상품 제공 예정 (선우항공여행사)
- 서울, 부산 출발 중국 선양 경유
 - 4박5일, 5박6일, 8박9일
- 한국인, 미국인, 중국인 제외



부문별 현황

환동해권 크루즈 시장 (한국해양수산개발원, 2018)

환동해의 지리적 범위 : 한국 동해안, 중국 동북 3성, 러시아 극동지역, 일본 서해

환동해 크루즈 현황 : 코스타 빅토리아호 (10 항차), 코스타 네오로만티카 (32 항차), 스카이씨 골든에라호 (2 항차)

중국 (상해 / 톈진항) 을 중심으로 한, 중, 일 크루즈 항로와 시장이 이미 형성된 상황에서 중국 동북 3성, 러시아 극동지경을 포함한 환동해권 크루즈 시장 발전 가능성 - “아시아의 지중해”

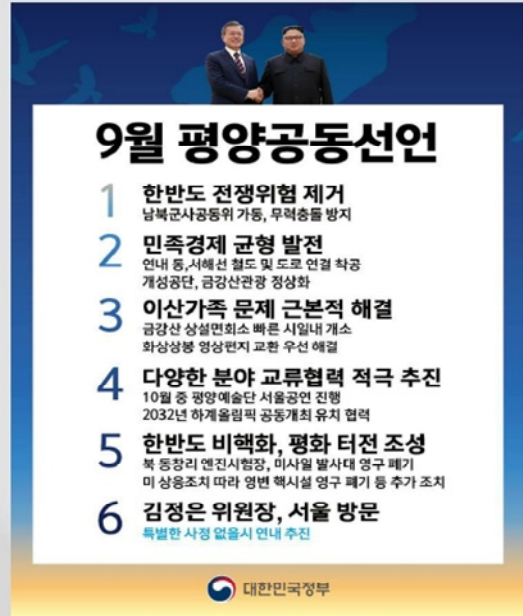


대북 제재

[9.19 평양공동선언문]

2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다.

② 남과 북은 **조건이 마련되는데 따라** 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.



출처 : 청와대

대북 제재

UN 대북제재 (2016~)

미국 등 주요국 독자제재 (2005~)

5.24 조치 (2010년)

2010년 천안함 폭침 사건에 따른 대북조치 (이명박 정부)

남북간 교역, 교류 중단

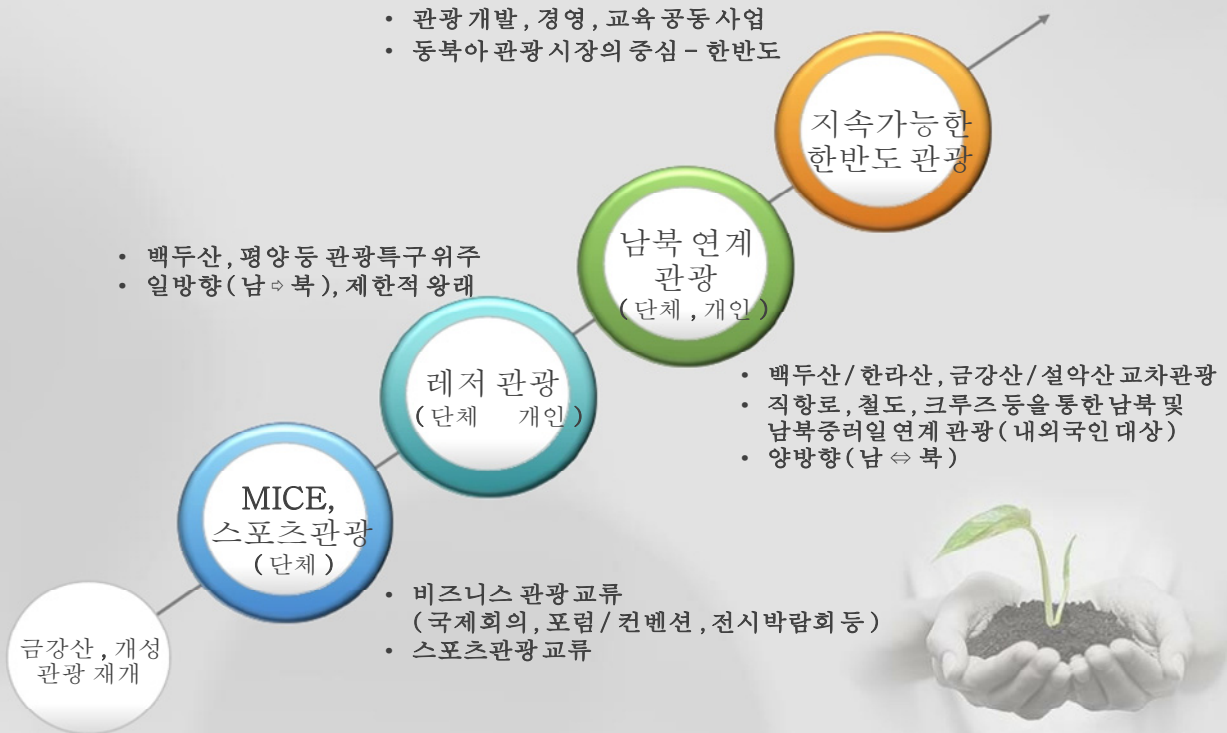
개성과 금강산 지구를 제외한 방북 불허, 북한 주민 접촉 제한 (비정치적 사회문화 교류는 허용)

남북교류협력과 대북 제재 위반에 대한 논란. 인도주의적 대북제재 예외 사업 주목
산림협력 분야

“3. 남과 북은 소나무 재선충 방제, 양묘장 현대화와 자연 생태계의 보호 및 복원을 위한 남북산림협력 분과회담을 10월 22일 남북공동연락사무소에서 진행하기로 하였다.”

(9월 평양공동선언 이행을 위한 남북고위급회담 공동보도문, 2018.10.15)

남북관광교류 발전 모델 (안)



남북관광교류 발전 모델 (안)

1 단계 : 비즈니스관광 (MICE), 스포츠이벤트 관광

단체교류의 특성상 상대적으로 통제가 용이 (신변안전보장) 하고 비정치적 성격. 경제적 효과
MICE = 다양한 의제를 논의하고 아이디어를 발전해 나아가는 플랫폼

➢ 누가 “평화와 번영”의 플랫폼을 주도할 것인가?

스포츠이벤트

“4. 남과 북은 2020 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며 2032 하계올림픽 남북 공동개최 문제를 협의하기 위한 남북체육회담을 10 월 말경 남북공동연락사무소에서 진행하기로 하였다” (9월 평양공동선언 이행을 위한 남북고위급회담 공동보도문 . 2018.10.15)



남북관광교류 발전 모델 (안)

2 단계 : 레저 관광

기존 금강산, 개성관광 확대 - 버스, 크루즈를 통한 단체 관광, 개인 자가용
백두산, 평양 등 자연자원 및 역사문화자원 추가 개발 (관광특구 중심)

남북의 목표와 목적이 상이할 수도 있음을 이해

- 경제적 편익 극대화 vs. 평화 증진 및 사회문화적 효과에 초점
- 북한에 대한 원조가 아닌, 상호 협력과 교류라는 차원에서 접근

남북관광의 프로파간다 (propaganda) - “혁명유적지”

백두산 관광은 “사회주의 혁명의 성지”에 가는 것인가?



남북관광교류 발전 모델 (안)

3 단계 : 내 외국인 대상 남북연계관광

남북 및 남북중러일 연계 관광 활성화에 따른 인적,
물적 교류 증진 기대

남북 철도 및 도로 연결, 직항로 개설, 크루즈 등
동북아 이외 관광객을 역내 관광에 유입하는 효과
이탈리아 여행사 미스트랄 투어 (Mistral Tour)
중국 ⇄ 북한 ⇄ 남한 (내년예정)

4 단계 : 남북간 관광 개발 / 경영 / 교육 공동 사업 진행

동북아 관광 시장 확대 및 지속가능한 관광 발전
공국적으로 동북아 지역 평화 정착에 기여

Nord e Sud: le due Coree riunificate
25 giorni, 23 notti

Finalmente, le due Coree riunificate

ITINERARIO | SPECIFICHE | GALLERY

Paesi visitati:
CINA - il paese - docclento
COREA DEL NORD - il paese - docclento
COREA DEL SUD - il paese - docclento

Staccolarsi in nave per la prima volta, presentarsi
un tour che riunisce la Corea del Nord con quella del
Sud. Fino al giorno della riapertura delle frontiere fra
i due paesi, il punto di congiunzione sarà Dandong,
in Manciuria. Andremo in treno da Pyongyang e
attraverseremo il fiume Yalu, proseguendo in treno
fino a Incheon. Oggi, quel ponte distrutto dalla
guerra nel 1950 si trasforma simbolicamente nella
porta che apre il paese che si proietta attraverso il 38°
parallelo.

QUOTE DA 4.395 EURO

NOTA BENE: si tratta di tour molto particolare in un
Paese d'oltreoceano, che ha regole di comportamento
severissime, e dove i servizi turistici sono soggetti a
modifiche di qualsiasi tipo senza preavviso. Occorre
un grande spirito di adattamento.

GIORNO/LOCALITÀ

| 1 | Italia - Pechino | 2 | Pechino | 3 | Pechino - Pyongyang | 4 | Pyongyang / Plesmuntun | 5 | Kaesong | 6 | Kaesong - Pyongyang | 7 | Pyongyang / Myohyangsan | 8 | Myohyangsan / Pyongyang | 9 | Pyongyang / Dandong | 10 | Dandong / Incheon | 11 | Incheon / Seoul | 12 | Seoul / Gyeongju | 13 | Gyeongju / Busan | 14 | Busan / Seoul | 15 | Seoul / Italia |
|--|------------------|--------------|---------|--------------|---------------------|--------------|------------------------|--------------|---------|--------------|---------------------|---|-------------------------|---|-------------------------|--|---------------------|----|-------------------|----|-----------------|----|------------------|----|------------------|----|---------------|----|----------------|
| Date di partenza | | 21/03/2019 | | 24/04/2019 | | 22/05/2019 | | 25/06/2019 | | 31/07/2019 | | | | | | + TORNA ALL'INIZIO | | | | | | | | | | | | | |
| Quote da (prezzi espressi in euro per persona) | | Su richiesta | | Su richiesta | | Su richiesta | | Su richiesta | | Su richiesta | | | | | | I prezzi sono indicativi, si prega di contattare l'agenzia di viaggio per verificare l'aggiornamento e la disponibilità. | | | | | | | | | | | | | |

출처 : 연합뉴스

참고 문헌

- 한국정책금융공사. 북한의 산업. 2010
- 최철호. 북한 관광업의 현황과 중북 관광협력. 84 차 한국관광학회 남북관광 특별세션 발표자료. 2018
- 현대아산. 남북교류협력시대와 MICE. 2018 KME 발표자료. 2018
- 박은진. 북한의 관광산업 변화와 특징. KDB 산업은행. 2018
- 김영윤. 남북 관광교류의 성과와 과제. 통일준비 문화관광의 역할과 과제 세미나 발표자료. 한국문화관광연구원. 2014
- 임을출, 장동석, 고계성. 북한관광의 이해. 2017
- 김영희. 제 12 차 통일관광포럼 발표문. 한국문화관광연구원. 2018
- 한국문화관광연구원. 남북관계 변화와 남북관광 전망. 한국관광정책 2018
- 한국해양수산개발원. 환동해 크루즈 발전 가능성과 전략. 2018 두만강 포럼 발표자료. 2018
- 한겨레. “중국쪽이 제안한 북한 무봉특구에 주목하라” 2017. 2. 24 기사
- 자유아시아방송. “한국 내 외국인 대상 북한관광 8 월부터 시작” 2018. 7. 11 기사
- 청와대 홈페이지
- 한국관광공사 북한관광자료실
- 통일부 북한정보포털



참고 문헌

- Butler & Mao (1996). Conceptual and theoretical implications of tourism between partitioned states Asia Pacific Journal of Tourism Research
- D'Amore (1988). Tourism – a vital force for peace. Annals of Tourism Research
- Jafari (1989). Tourism and peace. Annals of Tourism Research
- Pratt & Liu (2016). Does tourism really lead to peace? A global view. International Journal of Tourism Research
- Kim & Crompton (1990). Role of tourism in unifying the two Koreas. Annals of Tourism Research
- Kim & Prideaux (2003). Tourism, peace, politics and ideology: impacts of the Mt. Gungang tour project in the Korean Peninsula. Tourism Management
- Davidson & Montville (1981–1982). Foreign policy according to Freud. Foreign Policy

※ 본 발표자료의 일부는 구체적인 인용표시없이 상기 참고 문헌을 종합적으로 분석하여 작성하였음을 밝힙니다.



남북교류협력 시대 남북관광협력의 역할과 활성화 방안 : 제주 중심의 남북관광협력을 중심으로

홍석훈

[통일연구원 북한연구실]

남북교류협력 시대 남북관광협력의 역할과 활성화 방안 : 제주 중심의 남북관광협력을 중심으로*

I. 서 언

2018 북한 신년사를 통해 김정은 위원장은 북한의 평창올림픽 참여와 남북대화 의지를 밝혔고, 이후 평창올림픽 북한 대표팀 참가를 위한 1월 9일 남북고위급 회담이 성사되었다. 이를 계기로 남북관계, 북미관계 개선의 모멘텀이 마련되었다. 평창올림픽·패럴림픽을 계기로 북핵과 한반도 문제의 평화적 해법을 찾기 위해 남북미는 숨 가쁜 외교적 행보를 거듭해 왔다.

남북정상회담은 4월, 5월, 9월 불과 몇 개월 만에 3차례 열렸으며, 4.27판문점선언이 9.19평양공동선언으로 이어져 한반도 평화와 번영의 새로운 급물살이 밀려오고 있다. 이번 ‘2018평양남북정상회담’에서 합의된 ‘평양공동선언’은 4.27판문점선언의 연속선상에 있으며, 남북 정상 간 신뢰구축과 적대관계 청산, 그리고 한반도 비핵화 의제가 주요 현안이었다. 특히, 평양공동선언 2조, 3조, 4조에서 남북의 공영과 상호호혜 원칙에 따라 인도적 협력과 다양한 분야의 교류·협력을 약속하고 있다.

이러한 남북의 교류협력은 지난 오랜 남북의 갈등을 해소하고 신뢰증진을 바탕으로 한반도 평화 정착을 추구하기 위한 것이다. 지난해 5월 문재인 정부 출범 이후 ‘민간교류의 유연화’, ‘베를린구상’ 등 대화와 협상을 지속적으로 강조해 왔다. 또한, 북한은 지난 11월 핵무력 완성 선언 이후 전략적 ‘경제발전’ 정책으로 전환하고 남북관계 개선과 비핵화 협상을 통한 북미관계 개선을 추진하고 있다. 그러나 6.12북미정상회담 이후 북미 간 ‘핵 신고와 검증’ 문제, 미국의 구체적 북한 체제 보장책을 두고 한반도 비핵화 협상이 난항을 겪고 있다. 그러나 한반도 평화정착과 번영을 위한 남북 간 대화와 교류가 끊어져서는 안 된다.

과거 남북한의 한반도 평화와 통일을 위한 정책은 주로 제도적 통합에만 치중하여 논의되어 왔으나, 지금은 냉전 종식 이후 이념적 대립의 약화와 시장경제 확산 등 사회통합이 더 중요해지고 있다. 한반도 안보차원에서 북핵 문제의 해결은 무엇보다 중요한 사안이지만, 남북 간 경제·사회적 교류와 협력은 지속적인 추진이 필요한 사안이다. 문재인 대통령의 지난 8.15경축사에서 ‘평화가 경제’라는 메시지는 한반도 평화를 위한 남북경제협력이 중요한 해법이라는 것을 우리 정부가 표명한 것이다. 지방자치단체의 남북교류협력은 우리 정부의 국정과제(93)이며 한반도 평화와 번영을 실행하는 실천적 과제로 4.27판문점선언과 9.19평양공동선언에서 강조하고 있다.

또한 한반도 평화와 번영을 추구하면서, 장기적인 한반도 통합에 대한 정책과 논의도 반드시 필요하다. 한반도의 평화 정착과 통일은 남북한의 경제적 번영과 사회, 문화적 통합을 추구하는 동시에 21세기 국제적 환경의 다양성을 포용해야 하는 어려운 과제이다. 그러므로 한반도의 평화 정착과 장기적 남북통합 플랜을 설계하기 위해서 새로운 ‘거버넌스(governance)’의 모색이 중요하다. 한반도를 둘러싼 대내외 환경이 빠르게 변화함에 따라 한반도 정세에 영향을 미치는 행위자 수준과 영역이 다양화되고 확대되고 있어 보다 포괄적 연구인 거버넌스적 접근이 필요한 시기이기 때문이다.

* 본 발표문은 집필자의 개인적 견해를 밝힙니다.

여기에 남북사회교류협력은 통일기반 조성에 매우 중요한 의미를 가진다. 남북사회교류협력에서도 실현가능하고 효과적인 사업 중의 하나가 바로 관광협력이다. 특히, 세계유일의 분단국인 한반도에서, 평화의 섬인 제주도에서 남북을 연결하는 국제적 관광사업의 개발과 추진은 그 의미가 크다. 따라서 본 발표문은 한반도 평화 정착과 남북교류협력을 실행하기 위한 거버넌스 모델을 분석하고, 정치적으로도 상대적 유연성과 다양성을 갖고 있는 지역차원 중심의 남북관광협력사업 추진 방향을 논의하려 한다. 이러한 논의과정에서 남북관광협력에서 ‘평화의 섬’ 제주가 가지는 의미와 역할을 살펴보고 제주관광의 활성화 방안을 모색하고자 한다.

II. 거버넌스의 이론적 논의와 로컬 거버넌스¹⁾

1. ‘거버넌스(governance)’의 개념과 로컬 거버넌스

‘거버넌스(governance)’의 개념은 매우 다양한 분야에서 사용되고 있다. 먼저 비교정치학에 있어 거버넌스는 민주주의 발전에 미치는 영향과 정치경제학적 측면에서 분석되고 있다. 국제정치학적 접근법에 있어서는 세계화, 정보화 확산으로 정치행위자의 다양성이 지적되면서 정책결정과정과 이행과정에서의 다양한 주체들에 대한 관여와 지자체의 역할 등이 강조되고 있다.

민주주의 측면에서 대의제의 문제점을 거버넌스 연구가 대안적 의미로써 등장하게 되었다. 대의제에서 정치적 대리 행위자와 시민과의 괴리는 시민사회의 발전에 따라 정치의 분업화, 부패 등의 문제를 발생시킨다는 것이 지적되어 왔다. 정치, 사회적 문제에 있어 시민들이 자유롭게 참여하여 다수결 중심의 대의제의 한계와 소수엘리트에 경제적 이익이 집중되는 현상들을 견제하는 것을 목적으로 거버넌스 논의가 만들어 졌다. 그러므로 거버넌스 논의는 보다 발전된 민주주의 틀을 마련하기 위함이었다.

또한, 거버넌스 개념은 시민의식 성장과 시민사회의 발전은 자율적 통치(self-governing)를 근간으로 다양한 주체들이 정치에 참여하는 것을 말한다. 즉 정치 행위에 있어 상이한 주체들이 위계적으로 연계되는 것이 아니라 다양한 복합적 관계를 가지는 ‘네트워크’ 개념과도 연결되어 있다. 그러므로 정치 행위자간의 관계와 행위자 내부의 관계도 거버넌스의 대상이 된다. 결국 거버넌스 개념은 민주주의 발전뿐만 아니라 정치경제적 측면에서도 정책망(policy network), 네트워크 이론을 활용하고 있다. ‘국가와 사회’의 위계적 접근을 탈피하여 다양한 사회적 행위자와 국가와의 수평적 관계를 제시하며 ‘상호 조정과 협의’에 관심을 기울이는 영역까지 확대된 것이다.²⁾

행정학에서는 거버넌스를 ‘작은 정부와 효율성의 추구’라는 접근법을 통하여 행정부 내부개혁과 행정부-시장 간 새로운 관계 정립을 위하여 주로 사용하고 있다. 신자유주의적 이념을 바탕으로 정부 내에서 효율성 제고를 위한 민간 경영기법을 도입하고 조직적, 제도적 변화 정부정책 및 집행에 대한 민간부문 및 시장의 참여 등을 유도하는 ‘신공공관리적 혁신기법’을 거버넌스라 정의하고 있다.³⁾ 결국 거버넌스의 개념은 민주주의와 시장경제를 중심으로 정보화와 지역화의 발

1) 홍석훈·나용우, “한반도 평화변영을 위한 새로운 로컬 거버넌스의 모색,” 『세계지역연구논총한국정치연구』, 제36집 1호 (2018), pp. 185-207.; 내용을 수정·보완함.

2) 서창록, 『한반도 평화변영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀』 (서울: 통일연구원, 2006).

3) 서창록 (2006), p. 11.

전으로 다양한 비정부 단위들이 국가 행위 또는 정책결정에 참여하는 형태를 말한다. 그리고 다양한 주체들이 위계적으로나 무정부적으로 연결되는 것이 아니라 협력적 네트워크 중심으로 정치질서를 산출하는 현상으로 해석될 수 있다.

그렇다면 좋은 혹은 바람직한 거버넌스(good governance)는 무엇인가? 일반적으로 ‘굿 거버넌스’는 시민사회 행위자의 참여와 거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 그 권한과 책임성을 바탕으로 효과적으로 네트워크를 조직하여 궁극적으로 민주성과 효율성을 제고할 수 있는 조직 혹은 관리체계라고 정의할 수 있다. 세계은행에서 ‘굿 거버넌스’를 원조 수여국에 대한 일종의 공여조건으로 제시해왔는데, 여기서 ‘굿 거버넌스’를 한 나라의 시민이 대표자가 요구하는 공공재나 기타 재화를 제한된 자원을 가지고 효과적으로, 투명하게, 공정하게, 책임성 있게 제공할 수 있는 공공조직의 제도적 능력으로 정의하고 있다. 그러나 이러한 ‘굿 거버넌스’의 개념은 서구 중심주의와 효율 만능주의 등을 중시함으로써 시민사회의 참여, 정부의 위계적 권위의 분산, 정부-시민사회의 수평적·협력적 네트워크, 민주적 책임성 등을 담보하지 못하고 있다는 비판에서 자유로울 수 없었다.⁴⁾

그럼에도 불구하고 거버넌스에 있어 무엇보다 행위자의 역할이 중요하다. 거버넌스 내에서 정책결정과정에 참여하는 정책 행위자들의 특성과 그 역할 분석은 정책결정에 결정적 변수가 되기 때문이다. 거버넌스의 행위자들은 다양할 뿐 아니라 다층적 구조를 가진다. 아래의 <표 1>과 같이, 코헨과 나이는 거버넌스 내의 행위자들을 시장, 국가, 제3섹터의 세 영역으로 나누어 설명하고 있는데, 각 부분별로 초국가 행위자, 국가 행위자, 하위국가 행위자가 존재한다고 말한다. 국가 부문에서 정부 간 기구, 시장 부문에서 다국적 기업, 제3섹터 부문에서 비정부 기구가 초국가 행위자에 해당한다. 국가 행위자로는 시장 부문에서 기업이, 국가 부문에서 중앙정부, 제3섹터에서는 비영리단체이다. 마지막으로 하위국가 행위자로 국가 부문에서 지자체, 시장 부문에서 지방기업, 제3섹터 부문에서는 지역 비정부조직이 해당한다.

<표 1> 거버넌스의 다층적 행위자⁵⁾

| | 시장 (Private) | 국가 (Governmental) | 제3섹터 (Third Sector) |
|----------------------------|------------------|----------------------|------------------------|
| 초국가 행위자 (Supranational) | 다국적 기업 (TNCs) | 정부간 기구 (IGOs) | 비정부 기구 (NGOs) |
| 국가적 행위자 (National) | 기업 (Firms) | 중앙정부 (Central) | 비영리 기구 (Nonprofits) |
| 하위국가 행위자 (Subnational) | 지방기업 (Local) | 지방정부 (Local) | 지역 비정부조직 (Local) |

거버넌스에 대한 논의는 연구자 또는 학문영역별 혹은 주체에 따라 다양하게 정의되어 왔다. 신자유주의적 정치경제시스템과 정보화의 확산에 따라 지방화(localization)도 크게 심화되고 있다. 특히 로컬 거버넌스의 개념은 거버넌스 현상이 국가 차원이나 특정 지역에서 나타나는 현상이 아니라 해당 지역에 거주하는 시민들의 직접적인 참여와 권한 행사를 중요시하는 개념으로 확대되고 있다. 로컬 거버넌스는 “단순히 전문가나 이익집단 그리고 조직화된 NGO가 지방정부의 정책 네트워크에 참여하는 정도를 지칭하는 것이 아니며, 지방자치 차원에서 이해당사자와 주민이 직접 정책 또는 공동문제해결의 전 과정에 주도적으로 참여하는 거버넌스 모델”을 의미하고 있다.⁶⁾

4) 김의영, “굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제20집 2호 (2011), pp. 209-210.

5) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr. "Introduction." in Joseph S. Nye and John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World* (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2000).

최근 로컬 거버넌스 연구들에서는 지역 주민과 정부가 함께 산재하는 여러 문제들을 함께 협력하여 해결하는 ‘협력적 거버넌스(collaborative governance) 모델’을 다루고 있다. 이 모델은 정부를 비롯해 지역 주민들의 역량과 역할에 주목한다. 협력적 거버넌스는 지역 주민들 간의 능력과 책임성 그리고 자치적 조직력이 요구된다. 그러므로 협력적 거버넌스는 지방 정부가 주민들의 권한을 강화하고 참여와 역량을 배양하는 ‘민주적 시민사회’ 발전에 그 정책적 모델을 지향한다.

이러한 로컬 거버넌스의 관점에서 보면, 정책네트워크의 개념이 점차 중요시되고 있다.⁷⁾ 개념적으로 정책네트워크는 행위자, 상호작용, 그리고 연계구조로 구성된다. 행위자는 추구하는 목표, 선호하는 정책, 보유자원, 사용전략 등에 따라 다양하게 분류된다. 그런데 행위자의 수나 유형이 같다고 하더라도 행위자들 간 상호작용의 관행이 다르면 정책네트워크의 특성이 다를 수 있고, 그 결과 정책결과가 상이할 수 있다. 다른 조건이 같다면 행위자간 협력적 관계가 지배적일 경우와 갈등적 관계가 지배적일 경우, 정책의 수립과 집행에서 많은 차이가 발생할 수 있다. 연계구조와 관련해 정책네트워크는 연계구조가 개방적이나 폐쇄적이나, 혹은 수평적이나 수직적이나에 따라 정책결정과정이나 결과가 상이할 수 있다. 만일 정책네트워크의 구성요소를 인위적으로 바꾼다면 네트워크의 성격이 바뀌고, 이에 따라 의도하는 정책결과를 얻을 가능성이 높아질 수 있다. 문제는 과연 누가 그리고 어떻게 정책네트워크의 구성요소를 바꿀 수 있는 능력과 책임을 갖고 있느냐 하는 것이다.

과거 국가에 집중되었던 정치권력이 행위자들이 다양화되면서 정책결정과정에 영향을 미치고 있다. 국가로 대표되는 중앙 정부의 정책결정과정의 독점 현상이 비정부 분야와 지방정부로 다변화되고 있기 때문이다. 민간부분의 역량강화와 시민사회의 발전으로 행위자간의 이해관계가 복잡해지고 정책결정과정에 미치는 영향력도 다층적이고 복합적이어서 정부와 민간부분, 중앙정부와 지방정부의 협력체계 구축이 필수적으로 요구되고 있다.

우리 사회 역시 민주주의 발전에 따른 시민사회의 역량 강화와 정치참여 확대를 경험하고 있으며, 과거 중앙정부 중심에서 지방정부의 정치 행위자 역할이 확대되고 있다. 이러한 민주주의 성숙단계에서 보다 합리적이고 효과적 정책을 만들고 실행하기 위해서는 ‘로컬 거버넌스’의 역할이 보다 중요한 의미를 가진다.

무엇보다도 남북교류협력은 일회성, 이벤트성 교류 사업이 아닌 지속가능하고 남북 주민들이 공동으로 참여할 수 있는 협력 프로젝트를 개발·추진하는 것이다. 과거 김정일 시대에 물자 지원 중심의 남북교류 형태가 아니라 김정은 위원장 집권 시기에 맞는 경제 파트너로서 개발협력을 추진해야만 남북 공동의 경제적 이익까지도 창출할 수 있다. 이러한 한반도 변영의 창출은 북한을 개방·개혁을 유도할 수 있고, 한반도 평화체제와 통합이 가시화 될 수 있을 것으로 본다.

2 한반도 평화 정착을 위한 로컬 거버넌스와 지자체의 역할

‘굿 로컬 거버넌스(good local governance)’란 일반적으로 신뢰, 네트워크, 상호호혜의 규범 등의 지역주민의 사회적 자본과 리더십, 자원 인프라 등 지방 정부의 제도적 자본, 그리고 지역사회의 시민사회의 개혁적 역량이 결집되는 거버넌스를 의미한다.⁸⁾ 특히 지방 정부의 역량결집과 중앙 정부와의 의견 조율과 협력을 통해 한반도 평화와 통일정책을 수립

6) 김의영 (2011), p. 211.

7) 정책네트워크 개념은 합의되지 않고 있다. 대표적으로 발덴(Frans van Waarden)의 정의를 따르면, ‘정책의 수립, 집행에 참여하는 정부, 비정부행위자들 간의 상호작용을 규율하는 동시에 그들의 상호작용을 통해 발생되는 관계들의 구조’라 정의하였다. Frans van Waarden, “Dimensions and Types of Policy Networks,” *European Journal of Political Research* 21(1), (1992), pp. 29-52; 남석상, “거점네트워크플랫폼 모델을 통한 공공외교의 효율성 제고: 한국의 대중국 공공외교를 중심으로,” <성균관대학교 박사학위논문> (2016), p. 83.

8) 김의영 (2011), p. 224.

하고 이행하는 것은 더욱 중요하다.

먼저 지방 차원에서 대북·통일정책은 주로 교류협력사업을 중심으로 이루어져왔다. 남북교류협력사업에 있어 지방 차원의 참여는 2000년 남북정상회담과 6·15 남북공동선언을 계기로 추진되었다. 중앙 정부뿐만 아니라 지방 정부 차원의 남북교류협력도 대북사업의 한 분야에 포함되었는데, 이는 지자체가 남북교류협력 및 통일정책에 적극적으로 참여하겠다는 의지가 강하게 반영된 것이다. 지자체의 남북교류협력사업은 단지 경제교류 차원을 넘어서 남북 간 사회문화경제 교류를 확대하여 남북 간 상호이익 추구하고 평화적 통합을 위한 전략적 사업이다.

지자체의 남북경제협력사업은 1990년 8월 1일 공포된 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거해 추진된다. 이 법의 제16조에 의하면 남북경제협력사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부 장관의 승인을 얻어야 한다. 또한 지자체의 남북교류협력의 추진 체계가 법·제도적 위상이 분명한 것은 아니나, 2017년 현재 한국의 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체에서 17개 모든 광역지자체와 38개 기초지자체 그리고 3곳의 지방교육청(강원도 교육청, 전라북도 교육청, 경기도 교육청)이 남북교류관련 조례를 제정하고 자체 남북교류기금도 조성 운영하고 있다.

〈표 2〉 광역자치단체 남북교류협력기금 현황

(단위: 만원)

| 지자체 | 조성액 | 잔액 | 기금설치년도 |
|------|-----------|-----------|--------|
| 서울시 | 1,920,000 | 500,000 | 2004 |
| 부산시 | 620,000 | 620,000 | 2007 |
| 대구시 | 507,060 | 507,060 | 2005 |
| 인천시 | 1,100,000 | 160,000 | 2004 |
| 광주시 | 450,000 | 440,000 | 2003 |
| 대전시 | - | - | 2008 |
| 경기도 | 3,619,400 | 1,350,000 | 2001 |
| 강원도 | 1,380,000 | 510,000 | 1998 |
| 충청북도 | 157,117 | 74,200 | 2012 |
| 충청남도 | 83,800 | 81,200 | 2011 |
| 전라북도 | 683,518 | 400,000 | 2007 |
| 전라남도 | 214,800 | 161,000 | 2003 |
| 경상북도 | 51,887 | 50,000 | 2008 |
| 경상남도 | 666,400 | 500,700 | 2005 |
| 제주도 | 310,000 | 200,000 | 2007 |

* 주: 2017년 말 기준. 다만 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남은 2015년 기준

출처: 김동성 외, “지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구” 『정책연구』(2017). p. 31.

남북교류협력 사업의 추진절차는 민간단체가 신청하고 통일부는 ‘남북교류협력법’에 의거하여 심사하여 최종 승인 여부를 결정하고 기금 지원 여부도 동시에 결정한다. 통일부로부터 승인 받은 민간단체는 지자체와 공동으로 남북교류사업을 추진하고, 사업완료 후 결과와 성과를 통일부에 보고한다. 〈그림 2〉은 지자체의 남북교류협력 사업의 추진 절차를 도식화한 것이다.

〈그림 1〉 지자체 남북교류협력사업 상호작용체계



출처: 양현모·강동완, “지방자치단체의 남북 교류협력사업 평가 및 발전방향: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 『통일정책연구』 제18권 1호(2009), p. 195.

물론, 현행 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 따르면 지자체는 대북지원사업 추진 주체로 인정하지 않고 있으며, 남북협력 기금의 지원대상에서도 배제되고 있다. 과도한 지자체의 남북교류협력 추진 경쟁은 국가 차원의 대북정책이나 기조에 상반되거나 중복, 과다투자가 우려되는 등 여러 가지 문제점이 발생할 수 있기 때문이다. 이는 통일부가 지자체의 직접적 남북 교류 사업에 부정적 이유를 표시하는 이유이다. 지자체 단체장들은 대북정책 기조와 상관없이 직접 사업을 추진할 것을 주장하는 경우가 많아 통일부와 지자체가 행위자간 갈등을 겪고 있는 상황이다.

통일부가 지자체를 독자적 대북지원 사업자로 인정하지 않고 있는 이유⁹⁾는 첫째, 야당 출신 지방자치단체장이 다수 당선되는 경우 중앙 정부의 대북정책 노선과 다른 입장을 가진 단체장들의 독자적으로 남북교류협력사업을 추진함으로써 국가차원의 대북정책 균열이 발생할 수 있으며, 둘째로 중앙 정부가 독점하고 있는 남북협력기금을 지자체에 지원해야 하는 상황을 우려하기 때문이다.¹⁰⁾

또한 정부는 지자체를 대신해서 사업을 추진하는 민간단체에게 재정적 지원을 하고 이를 사후 평가하는 것 이외의 특별한 기능을 담당하지 않고 있어 활성화된 네트워크를 구축하지 못하고 있다는 비판이 있다. 즉 통일부가 다른 부처들과 지자체, 민간단체 행위자들의 서로 다른 의견들을 효율적으로 조율하고 관리하여 바람직한 정책네트워크 구축 역할을 담당해야 할 것이 요구된다.¹¹⁾

9) 최유는 (1) 지자체가 중앙정부에 비해 북한에 대한 정보가 부족하고, (2) 예산과 인력 등 재정상 한계가 있으며, (3) 지자체장들의 정치적 이용에 대한 우려, (4) 지자체들간 교류협력사업이 과열경쟁이 발생할 수 있으며, (5) 지자체가 개별적으로 수행하다보니 시너지 효과 없이 일회성 사업에 그친다는 점 등을 제시한 바 있음. 최유, “통일재정법제연구(III): 지방자치단체의 남북교류협력사업,” 『재정법제연구』, 12-18-2-3 (서울: 한국법제연구원, 2012), p.18.

10) 김동성 외, 『남북교류협력과 경기도』 (수원: 경기연구원, 2016), pp. 64-65; 나용우, 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』 (수원: 경기도의회, 2017), pp. 113-114.

11) 양현모·강동완(2009), pp. 200-201.

III. 북한의 경제발전 전략과 남북교류활성화

1. 북한의 경제발전 전략 전환

북한은 작년 ‘핵무력완성’ 선언 이후 한반도 비핵화 의지를 표명하고 있다. 이번 제3차 평양남북정상회담에서는 김정은 위원장이 ‘9.19평양공동성명’에서의 ‘완전한 비핵화’를 다시 한 번 육성으로 언급했다. 이미 지난 ‘4.27판문점선언’ ‘6.12북미공동합의문’에서 ‘한반도의 완전한 비핵화’에 김정은 위원장은 서명하였다. 이번 ‘9.19평양공동선언’에서 ‘즉각적인 북한 핵무기 폐기’란 언급은 없었지만 “조선반도를 핵무기도, 핵위협도 없는 평화의 땅으로 만들기 위해 적극 노력해 나아가기로 약속했다”라는 것은 북한의 변화된 핵전략을 보여주는 것이다.

선대 김정은 시대와 달리 김정은 정권의 연착륙을 위해서는 북한의 경제발전을 통한 사회주의 강국 드라이브가 절실히 필요하다고 판단된다. 김정은 위원장은 선대의 카리스마를 중심으로 ‘주체사상’과 ‘선군정치’ 기조로만 자신의 정통성을 유지하기에 한계가 있어 보인다. 북한 지도부는 보다 안정적인 ‘당 중심체제’로 국가가 운영되고 유지되길 원하고 있기 때문이다. 특히, 김정은 위원장은 젊은 나이에 실권을 잡았기 때문에 자신이 강조해야만 하는 정치 슬로건이 필요하다. 북한의 새로운 정치 슬로건은 경제발전을 중심으로 ‘젊은 사회주의 강국’으로 집중된다. 이는 김정일 시대와 달리, 최근 호전된 북한의 경제성장과 정치발전단계에 입각한 국가정책의 전환점을 맞고 있다는 분석도 가능하다.

북한 김정은 위원장 체제 6년간 북한 경제를 개괄해보면, 실질 경제성장률(GDP)은 (2012-2016) 1.2%, 2016년 경제성장률은 3.9%(출처, 한국은행)로 지난 1999년 6.1% 이후 17년 만에 최고치를 기록하였다. 물가와 환율도 2013년부터 안정세를 유지하고 있어, 지난 대북제재에도 비교적 생존능력을 높이고 있는 것으로 보인다. 북한의 식량부족분도 김정일 시대의 100만 톤에서 김정은 시대에 들어 40-70만 톤으로 완화된 것으로 보이는데, 김정은 시대 인력동원과 농업 부문에 대한 자원 배분이 증대하였고, 5.30조치(포전담당책임제)와 시장 활성화에 따른 소득 증대가 주요인으로 파악된다. 산업분야에서도 경공업·소비재 부문의 투자를 늘리고 중화학공업 부문을 축소하고 있다. 에너지, 경공업, 농업 및 수산업, 과학 기술 등에 대한 투자를 늘리고 지난 2016년 7차 노동당 대회에선 전력·에너지 부문을 4대 선행부문(전력, 석탄, 금속, 철도·운수)과 분리하여 강화하는 정책을 발표하였다.

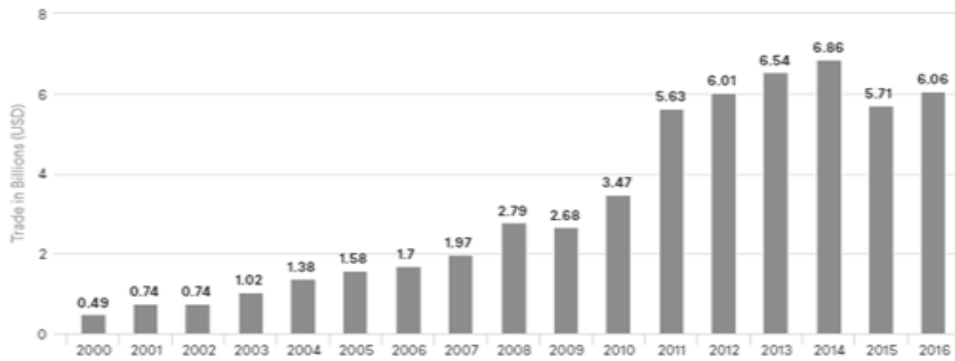
또한 북한경제 구조는 대북제재 상황에서 대중무역의존도가 심화되었다고 볼 수 있다(〈그림 2〉 참고). 2010년 5.24 조치 이후 남북교류가 경색되자, 중국 무역 의존도는 높아졌으며 2016년도 대중 무역 의존도 92.5%에 달한다.¹²⁾ 대중국 수입품도 중간재와 최종재 비중이 증가하고 원자재 비중은 대폭 감소하고 있다. 또한 대북제재 연계성은 증대하고 있다.

북한은 대외경제 의존성은 커지고 있으며 대북제재의 압박은 2018년 향후 북한경제를 압박하는 주요요인으로 작용할 가능성이 크다. 무엇보다도 6차 북핵 실험 강행으로 인한 유엔 안보리 대북제재 결의 ‘2375’ 이행과 미국의 독자 제재 강화 등은 올해 북한에게 혹독한 경제적 손실을 가져올 것이 분명하다. 광물, 수산물, 위탁가공 물품 등 북한 주요 수출품이 막히고, 북한 해외노동자들의 외화벌이 축소는 북한 경제에 큰 타격일 수밖에 없으며, 북한의 핵·미사일 추가 도발은 추가제재로 이어진다. 물론 북한 김정은 정권은 자력갱생을 위한 ‘자강력 제일주의’를 올해도 강조하고 있지만 대북경제 제재의 폭풍이 몰아칠 2018년에는 경제발전과 인민생활 향상이 사실상 힘들게 될 것이고, 이는 김정은 정권 유지에 큰 걸림돌이 될 것이다.

12) KOTRA, “In 2016, North Korea’s Total Trade Volume: 6.55 billion dollars,” July 24, 2017 (assessed July 29, 2018).

〈그림 2〉 북중 무역규모

(단위: 10억 불)



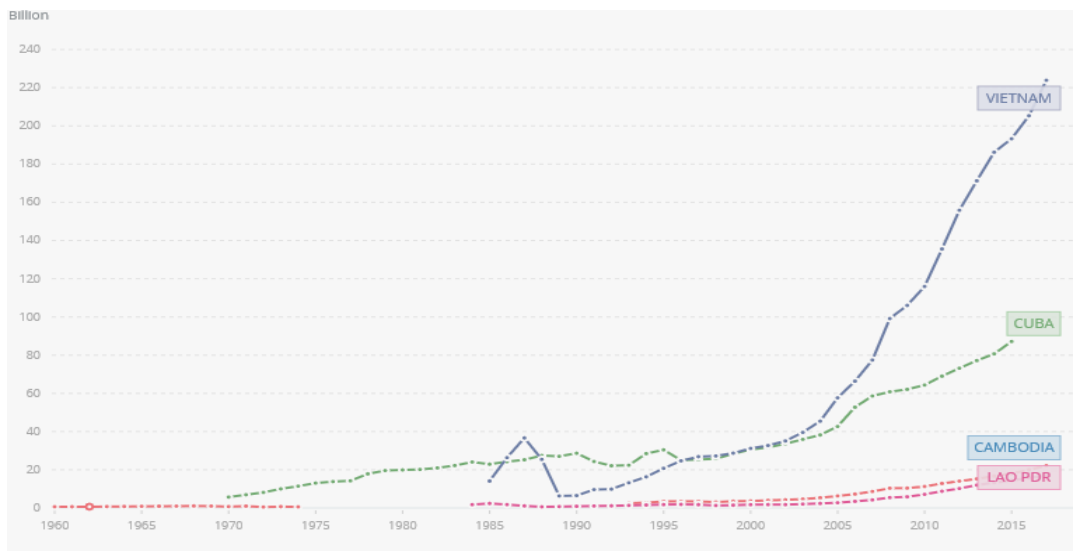
자료: 한국무역협회

그러므로 김위원장이 강조하였던 핵무력 완성 선언은 북한이 올해 경제발전에 박차를 가할 것이라는 전망도 가능하게 한다. 지난해 10월 노동당 전원회의에서 김정은의 측근 신진세력들이 정치국에 포진되었으며, 올해 최룡해가 당 조직지도 부장임이 확인됨에 따라 핵무력 완성으로 인해 군부 역할이 축소되고 김정은 당 중심의 측근들이 권력을 나눠 가지면서 적극적 대외외교에 나설 가능성이 제기된다. 이는 핵병진 노선에서 경제발전에 중점을 둘 수 있다는 가설을 뒷받침 한다.

북한은 김일성 시대 안보를 중심으로 주체사상으로 자신의 정권을 확립시켰고, 김정일 시대 선군정치 사상으로 정치적 정통성을 유지하면서 고난의 행군 시기를 넘겼다. 그러나 김정은 시대는 과거 선대와 다르게 경제발전이 수반 되지 않는다면 자신과 체제정통성을 유지할 수 없는 구조로 변화되고 있는 것으로 보인다. 북한이 젊은 사회주의 강국 드라이브를 주장하는 이유이기도 하다.

〈그림 3〉 베트남, 쿠바, 캄보디아, 라오스: GDP 변화

(단위: 10억불)



자료: World Bank Data 13)

13) <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2017&locations=VN&start=1985&view=chart>(검색일, 2018.9.30.).

중국도 마찬가지로 국가가 경제적 확장 단계에 이르게 되었을 때 경제개방정책과 대미 경제외교에 치중하였으며 베트남, 라오스 등과 같이 후발 개발 사회주의 국가들도 미국과의 관계정상화를 통해 경제적 발전 전략에 치중하고 있다(〈그림 3〉 참고). 북한도 이와 다르지 않게 국가안보와 체제정통성에 근거한 폐쇄적 경제정책에만 의존하기가 힘든 상황에 처한 것으로 판단된다. 핵무력 완성은 곧 강한 대북제재로 이어지는 연결고리이다. 미국과 한국의 현 집권행정부 임기는 3~4년이나 남아 있으며, 남북관계 진전 기회를 잡은 이상 북한은 과거 ‘고립된 북한체제’ 경제구조로 회기하기 힘들다. 북한 사회 내부의 변화와 시장화는 향후 북한수령체제를 위협할 수도 있기 때문이다.

북한은 지난 4월 20일 노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의를 통해 풍계리 핵실험장을 폐기하고 미사일 실험을 중단할 것을 결정하였다(노동신문 2018.4.21). 또한 북한 노동신문은 박광호 노동당 선전선동부장의 기고문을 통해, “당의 병진노선 승리로 결속된 것처럼 경제건설에 총력을 집중하여 새로운 전략적 노선도 반드시 승리하리라는 것을 확신”한다고 전했다. 이번 회의에서 북한은 ‘경제·핵무력 건설 병진 노선의 승리’를 선포하고 ‘경제건설’에 집중할 것을 발표한 것이다. 결국 북한이 경제발전 정책을 채택하여 새로운 국가전략을 선포한 것으로 분석된다.¹⁴⁾

북한의 이러한 행보는 김정은 위원장의 개인적 선언이 아니라 당을 중심으로 한 정책적 결정이라는 것에 주목할 필요가 있다. 북한은 당의 시스템을 통한 국가전략을 수립하고 실행한다는 ‘정상국가’ 체제와 외교적 협상을 통해 한반도 평화체제를 추구하고 있음을 암시하고 있다. 북한이 남북, 북미정상회담을 거듭 수용·제약하고 있으며, 지난 9월 19일 문재인 대통령의 ‘평양5월1일경기장 평양 연설’ 등은 북한이 ‘정상국가’임을 거듭 주장하는 것으로 보인다.

2 한반도 평화·번영을 위한 남북교류협력

신자유주의적 접근법에서 경제적 호혜협력은 한반도 긴장완화와 남북 사회의 신뢰성을 높이고, 이는 결국 한반도 평화 정착의 선순환을 유도한다. 이러한 경제 중심의 한반도 평화정착 해법은 ‘평화 패러다임’으로의 한반도 질서전환을 요구하고 있다. 또한 과거 국가 중심의 군사안보 중시 패러다임은 오늘날 냉전적 남북관계를 개선시킬 수 없으며, 적극적 평화를 통해 한반도의 평화를 정착시킬 수 있다. 따라서 기존의 정치·안보 중심적 사고에서 벗어나 사회·규범적 통합이 동시에 추구되는 거버넌스 모델이 그 중심이 되어야 한다.¹⁵⁾

결국 한반도의 통합은 사회 구성원이 공동의 이익이 보장되는 가운데 사회적·규범적 이해와 통합이 병행되어야 하는 장기적 전략으로 진행되어야 한다. 이러한 적극적 평화 패러다임으로의 전환은 한반도 평화협정 뿐만 아니라 동북아 평화 체제라는 영구적 평화체제의 출발점이 될 수 있다.

따라서 남북교류협력의 활성화를 통한 남북신뢰회복과 경제적 이익 창출은 한반도 평화와 번영을 앞당기는 핵심 방안으로 등장하고 있다. 이번 ‘9.19평양공동선언’은 ‘4.27판문점선언’에서 합의한 남북교류협력을 보다 구체적인 남북경협을 도출하였다는데 그 의의가 크다. 과거 국가를 하나(unit)의 행위자(state actor) 중심의 관점에서 중앙정부가 일방적으로 남북교류를 독주하는 것이 아니라 지자체와 민간이 적극적으로 참여하는 다채널 모델이 전개될 것이다. 즉, 다양한 행위자

14) North Korea steadily stressed that: “it is the WPK’s firm will to open an avenue towards prosperity and shape a bright future in the spirit of self-reliance and fortitude as it has done and the DPRK will undoubtedly achieve another image before long as a nation with a modern socialist economy and knowledge-based economy.”: Chung Guk Won, “Socialist Korea Enters New Stage of Development,” *Korea Today* (Pyongyang, DPRK: June, 2018), 15.

15) 갈통(Johan Galtung)은 평화를 소극적 평화(negative peace: as the absence of direct violence)와 적극적 평화(positive peace: as the absence of structural violence)로 분류해 설명하고 있다.

가 포함되고 전문성과 효율성이 증대되는 시민사회 발전 모델인 지자체를 중심으로 ‘지역 거버넌스’를 구성하고 스스로 그 지역의 이익을 확보해 나가는 남북교류사업들을 준비하고 발전시킬 필요가 있다.

문재인 정부 출범 이후 우리 정부는 북한과의 대화·협력을 표방해 왔으며, 지난 7월 19일 문재인 정부의 ‘국정운영 5개년계획’에서 ‘국가비전-5대 국정목표 국정전략-100대 국정과제’를 발표하였는데 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’ 전략을 바탕으로 북한을 대화로 이끌었다. 북핵문제를 평화적으로 해결하여 한반도의 평화 정착을 추진하면서 남북 대화와 교류를 재개를 통해 남북합의 법제화하여 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 본격 추진할 것과 대북정책에 대한 초당적 협력과 국민적 지지를 강화하여 통일공감대를 확산할 것을 공표한 바 있다.¹⁶⁾

〈그림 4〉 ‘3대 경제협력벨트’ 구축사업



자료: 통일연구원(출처: 국정자문위원회)

결국 남북교류협력을 위한 정책 수립과 실천을 위해서 국민과의 협의와 이해가 필요하다. 우리 사회는 민주주의 발전을 거듭하면서 시민사회의 성숙단계를 경험하고 있다. 중앙정부 일방의 남북경협과 사회문화 교류정책 논의와 이행에는 한계가 있다. 국가 정책 수립 및 집행에 있어 지역차원의 지자체와 시민 의사가 반영되는 민주주의 성숙단계에 있기 때문이다.¹⁷⁾ 문재인 정부의 대북정책은 국민과의 협의와 소통, 즉 중앙 정부와 지자체, 정부와 비정부 기관 및 시민 사회와의 협력과 정책 네트워크 활성화를 통해 추진하는 이유이다.

16) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』 (2017).

17) 국가 지도자가 대외적 경고들을 성공하지 못 했거나 전쟁에 패배했다면 국내정치 비용을 지불해야 하는데 민주주의체제 국가 지도자들은 다음 선거를 위해서라도 자신들의 결정에 책임을 져야한다는 논거이다. 일반적으로 청중비용이 민주주의체제 국가 지도자들에게 적용되지만, 독재국가 지도자들에게는 중요하지 않다는 이론이다. James Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes," *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3 (1994); 청중비용이론을 북한에 적용한 연구로는 홍석훈·나용우, "북핵 고도화와 새로운 대북정책의 모색: 공세적 핵전략으로의 진화와 우리의 대응전략," 『국가안보와 전략』, 17권 3호 (서울: 국가안보전략연구원, 2017).

3. 지방자치단체의 남북교류협력사업 현황과 평가

지자체의 남북교류사업¹⁸⁾은 2000년 6월 남북정상회담 이후 본격적으로 시작되었으며, 인도적 구호 및 지원, 남북 화해 및 통일 기여라는 명분으로 사업이 추진되었다. 남북 분단 이후 양자 간 대결적 공간에서 남북교류나 통일 논의는 전통적으로 중앙정부의 배타적 영역으로 받아들여졌던 것이, 탈냉전 이후 세계적 화해협력의 흐름 속에서 남북 간에도 직간접적 교류가 확대되는 새로운 공간으로 인식하게 되었다. 남북관계의 개선, 남북교류의 확대 추세 속에서 지자체들도 남북교류 협력사업을 적극적으로 추진하기에 이르렀다.

2000년 남북정상회담으로 급진전된 남북관계는 2001년 부시 행정부의 출범 이후 미국의 대북강경책에 대해 북한이 남북관계까지 동결시킨 결과 경색국면으로 진입했고, 이러한 남북관계의 경색은 지자체의 남북교류협력사업에 영향을 미쳐 지자체의 교류협력도 침체를 맞게 되었다. 2003년 이후 지자체의 남북교류협력사업은 다시 확대되며, 특히 지자체는 대북지원 NGO단체들과 협력해 공동사업을 추진하였다. 과거 광역지자체를 중심으로 교류협력이 이루어졌다면, 이 시기에 들어 기초지자체가 적극적으로 교류협력사업에 참여하게 되면서 참여행위자의 폭이 확대되었고 사업의 내용도 다양화되었다. 이 시기부터 지자체별로 교류협력사업을 위한 전담부서 설치 및 조례가 제정되는 등 법작제도적 체계를 정비되었다.

이명박 정부 출범 이후 금강산관광객 피격사건, 천안함사건 등이 연이어 발생하면서 5.24 조치를 발표하였고, 그 이후 지자체의 교류협력사업은 대부분 중단되거나 축소되었다. 박근혜 정부 역시 경색된 남북관계에서 출발했으며, 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험에 대한 대응으로 2월 10일 개성공단의 가동 전면중단 조치를 발표하여 남북 간 공식적인 대화채널까지 사라지는 등 남북관계의 악화가 극단으로 치달았게 되었다. 경색된 남북관계를 풀기 위한 과제를 가지고 등장한 문재인 정부는 취임 초기부터 지속적으로 북한과의 대화를 강조하고 있는 것은 남북관계의 경색국면을 전환시킬 수 있는 모멘텀을 제공하고 있다. 이러한 시점에서 지자체의 남북교류협력사업을 통해 새로운 거버넌스를 모색해야 할 것이다. 최근 북한의 신년사 이후 빠르게 진전되고 있는 남북관계가 지속하기 위해서는 정경 분리에 입각한 지자체 중심의 교류협력은 중요한 의의를 지닌다.

국내에서 지자체의 남북교류협력사업 참여를 일종의 ‘북한 퍼주기’라는 비판을 받기도 하지만, 이는 남북교류협력사업이 우리에게 주는 편익을 고려해 공감대를 형성할 필요가 있다. 지자체 최초의 남북교류협력사업인 제주도의 감귤지원사업이 이루어질 수 있었던 것은 대북지원을 통해 북한동포를 지원하면서 동시에 감귤가격의 안정도 꾀하자는 현실적인 이익에서 비롯된 것이다. 또한 강원도와 경기도가 남북교류협력사업에 적극 참여한 것 역시 당시 남북교류의 활성화라는 시대적 환경과 함께 접경지역으로 그동안 정체되어왔던 지역발전을 꾀하고자 했던 목적, 그리고 말라리아, 병충해처럼 접경을 넘나드는 남북간 공동 대처가 필요한 현실적 문제를 해결하기 위한 목적에서 기인한 것이다.¹⁹⁾

18) 일반적으로 지방자치단체의 남북교류협력사업은 “지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술·문화·체육 부문 등에서 상호 교류하는 일련의 제반 활동”이라 정의된다. 김동성 외, 『2014 경기도 남북교류 기본구상』 (수원: 경기개발연구원, 2014), p. 18.

19) 최용환, “지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제,” 『수은북한경제』, 겨울호 (2015), pp. 43-45.

IV. 제주 중심의 남북관광협력 추진 방안 모색

1. 남북관광협력의 중요성

남북 분단의 장기화는 제도적 측면뿐만 아니라 남북한의 문화적 차이와 정서적 이질성이 증대되고 있어 남과 북 사이의 문화적 이해와 소통은 남북관계 증진과 통합에 중요한 매개체이므로 문화적 통합 정책이 시급하다. 여기에 문화적 통합은 좁은 의미에서 제도화, 규범화 되지 않은 생활양식이나 가치관을 의미하며 이러한 과정 속에서 남북한의 교류 정책의 확산은 남북문화 공통성을 창출할 수 있다. 북한 사회적 문화 협력은 남북한 간 문화적 이질성을 극복하고 상호간 문화적 이해와 관계개선을 통해 한반도 평화적 통합의 기반을 구축할 것으로 예상된다.

관광산업은 금융, 투자, 사회간접시설, 무역과 인력 교류 정책의 복합 산업으로 남북협력 확산의 단초를 제공할 수 있는 분야이다. 지난 금강산관광 등을 통하여 남북한의 오랜 갈등을 해결할 수 있는 효과 방안으로 활용되었으며, 향후 남북한 평화증진과 관계개선을 위해 순수 인적교류인 관광교류가 보다 효율적인 정책이다. 남북관광은 평화의 상징으로 남북관계의 긴장국면을 해소하고 남북의 민간인들이 직접적으로 왕래하면서 서로의 문화적 교감을 형성하는 것이다. 남북의 문화 교류는 이러한 남북관광사업을 통해 확대될 수 있다.

역사적으로도 과거 남북관광의 상징이었던 금강산관광은 한반도 평화와 번영의 상징적 의미가 컸다. 금강산 관광객은 2007년도에 34.5만 여명이 금강산을 다녀왔으며 1998년 11월부터 2008년 7월 까지 193만 여명에 달했고, 대부분의 남북 이산가족 상봉이 금강산에서 이루어졌다. 금강산관광을 시작점으로 남북스포츠, 문화교류의 물꼬를 텃다라고 말할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 남북관광협력사업 현황 (단위: 명)

| 남북 관광협력사업 현황 - 금강산 관광객 현황표 | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|----|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 구분 | | '98~'00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09~'17 | 계 |
| 금강산 관광 | 해로 | 371,637 | 57,879 | 84,727 | 38,306 | 449 | - | - | - | - | - | 552,998 |
| | 육로 | - | - | - | 36,028 | 267,971 | 298,247 | 234,446 | 345,006 | 199,966 | - | 1,381,664 |
| | 합계 | 371,637 | 57,879 | 84,727 | 74,334 | 268,420 | 298,247 | 234,446 | 345,006 | 199,966 | - | 1,934,662 |
| 개성 관광 | | - | - | - | - | - | 1,484 | - | 7,427 | 103,122 | - | 112,033 |
| 평양 관광 | | - | - | - | 1,019 | - | 1,280 | - | - | - | - | 2,299 |

자료: 통일부

남북관광협력은 중장기 차원에서 한국 신경제성장의 동력으로 활용할 수 있다. 일자리 창출과 신경제성장 동력 발굴을 위한 남북관광협력은 일자리 창출과 동북아시아 다자협력을 연결하는 경제영역 확장을 유도한다. 따라서 우리 정부의 신경제지도 구상의 4대 핵심정책인 환동해국제관광벨트 조성 and DMZ 접경지역 평화벨트 구축은 남북관광사업과 밀접한 연관이 있다.

남북관광협력은 단순히 북한을 원조하는 개념이 아닌, 남북이 직접적으로 협력하여 우리의 신경제성장과 남북한 문화협력의 주요 기반 사업으로 말할 수 있다. 또한 관광사업은 북한에서도 적극적으로 추진하는 정책적 사안이다. 김정은 위원

장은 마식령 스키장, 원산갈마지구, 백두산 개마고원 등 관광산업 개발과 육성에 집중하고 있다. 김정은 위원장이 유년시절 스위스 유학생활을 경험을 상기한다면, 남북관광사업은 남북교류협력 활성화에도 중요한 사안이 될 것이다.

2 남북협력시대의 제주관광 활성화 방안

남북교류협력시대를 대비하여 제주관광은 중요한 의미를 가진다. 제주도는 2005년 ‘세계 평화의 섬’으로 지정되었으며, 남북관광협력사업에 제주도는 천혜의 관광자원을 갖고 있다는 점이다. 한반도 평화 정착이 시급한 현안임을 감안한다면, 제주의 ‘평화’ 브랜드 이미지는 한반도와 동북아 평화정착을 위한 중요한 매개체로 활용가능하다. 제주국제자유도시특별법 제12조는 “국가는 세계평화에 기여하고 한반도 평화정착을 위하여 제주를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다.”라고 명시하고 있다.²⁰⁾

제주도 남북교류협력의 제도적 기반은 ‘남북교류협력에 관한 조례 및 시행규칙’ 제정(조례: 2007.5.9., 시행규칙: 2007.10.4)과 남북 교류협력위원회 구성(2007.12.28) 등에서 찾을 수 있고, 제주특별자치도와 북한 간 교류협력사업 추진을 위한 남북교류협력기금(목표액 100억 원, 2017년 기준 42억 원)을 조성하고 있다.

남북교류협력에 있어 제주는 과거 각급 남북회담의 개최지로 활용되었고²¹⁾, 감귤·당근 등 북한 보내기 사업을 추진하여(1999-2010) 농산물 6만 6천 톤(감귤 4만 8천 톤/당근 1만 8천 톤)을 북한에 보냈다. 이외도 제주도민의 대표단 방북과 남북민족통일 평화체육문화축전(2003.10) 등을 개최하였다.

또한 민선 7기 제주의 남북교류협력사업의 제안사항을 살펴보면, 경제협력분야: 제주-북한 평화크루즈, 한라에서 백두까지 남북한 교차관광, 에너지평화 협력; 사회문화분야: 한라산-백두산 생태·환경보존 공동협력, 제주포럼 북측인사 참석; 인도적분야: 감귤보내기 사업 재개 등을 들 수 있다.²²⁾

남북교류협력사업 추진 중에서 제주가 가지는 의미는 중요하다. 인적·경제적 교류 활성화를 적극적으로 추진할 수 있는 분야가 바로 남북관광사업이라고 말할 수 있다. 제주 특성상 남북관광교류에 대한 활성화를 추진해야 한다. 제주의 ‘평화의 섬’ 이미지를 남북 간 연결하고 환태평양 시대를 이끌어 나갈 신경제성장 창출 동력으로 활용할 수 있는 것이 바로 제주관광 사업 활성화이기 때문이다.

변화된 북한의 경제발전 전략과 남북관계 개선의 최근 상황을 감안한다면 제주는 남북관광협력 사업에 대비하고 적극적으로 참여해야 할 것이다. 또한 북미 간 비핵화 협상도 중요하지만, 지속적인 남북관계 개선을 통한 한반도 평화 정착이 무엇보다도 중요하다. 따라서 남북교류협력 시대를 준비하기 위한 제주관광활성화 방안 모색이 시급한 사안이다.

남북교류협력 시대를 준비하고 지역발전을 위한 남북제주관광사업 활성화 방안을 논의하고자 한다. 첫 번째, 제도적 보완과 개선이 필요하다. 지자체가 중앙정부로부터 남북교류협력사업의 주체로 인정받을 수 있는 법적 지위를 확보해야 한다. 이러한 지자체가 남북교류협력의 주체로 인정받아야만 남북협력기금의 지원 대상에 포함되어야만 안정적 예산확보가 확보될 것으로 예상된다. 이러한 제도적 개선을 통해서 지자체를 중심으로 제주관광사업 추진 이니셔티브를 잡을 수 있다.

두 번째, 남북관광 협력에 대한 공감대 형성이다. 민주주의 성숙단계에 있는 우리 사회는 국민의 합의와 협조가 필요하

20) 법률 제7849호, 2006년 2월 21일 제정.

21) 남북특사회담: 2009.9.12-13, 남북국방장관회담: 2009.9.24-26, 제3차 남북장관급회담: 2000.9.27-30, 제17차 남북장관급회담: 2005.12.13-16, 남북경제협력 추진위원회 제12차회의: 2006.6.3-6.

22) 나용우, “평양공동선언 이후 남북 교류협력의 추진과제와 전망” 『2018 한국국제정치학회 추계학술회의』 (청주대학교: 2018.10), 발표문 인용.

다. 제주관광사업 추진에 있어서도 도민들의 이해와 협력이 필요한 사안이다. 제주도가 중심이 되는 지자체 중심의 관광사업 추진 역시 도민들의 공감대 형성과 여론이 중요하다. 현실적으로 대북제재 상황에서 즉각적 사업 추진은 어렵다. 우선적으로 관광산업에 대한 연구, 제도적 개선을 위한 세미나와 공청회 개최를 통한 국민적 공감대 형성이 우선되어야 한다.

세 번째, 지자체 중심의 남북관광 추진 거버넌스 구축이 시급하다. 우선적으로 국내 싱크탱크(Think Tanks)와 지역연구소 간 네트워크 형성을 근간으로 ‘거버넌스 체제’ 연구가 선행되어야 한다. 또한 남북관계가 개선되는 상황에서 지자체가 추진해왔던 교류협력사업은 보다 본격화될 수 있으나, 새로운 남북교류협력을 위해 새로운 다층거버넌스의 구축이 우선적으로 필요하다. 다시 말해 중앙정부 중심에서 민간단체, 지자체와의 행위자 연결을 통해 남북교류 사업을 정책적 네트워크로 연결하는 거버넌스 체계 구축이 필요하다. 또한 지방차원에서 로컬 거버넌스를 구성하여 중앙정부와의 정책네트워크 등 다층적 거버넌스를 통해 효율적으로 대북 및 통일정책을 추진해야 한다. 지자체, 공기업 및 민간단체가 협력하는 로컬 거버넌스로 가칭 “지방자치단체 남북교류협력협의회”와 같은 협의체를 구성하고, 제주관광 중심의 남북관광협력 활성화를 위한 “제주 남북관광교류협의회”를 둘 것을 제안한다.²³⁾

네 번째, 장·단기 전략적 남북관광 활성화 접근법이 제안되어야 한다. 5.24조치와 유엔제재(미국제재)가 유효한 상황에서는 제주 중심의 즉각적 관광협력사업 추진이 어렵다. 단기 사업으로는 인도적 사업인 ‘북한감굴보내기’을 통해 민간단체의 남북교류사업 활성화와 농산물 물가수위조절 및 농가 소득 증대를 도모해야 한다. 장기적으로 ‘백두산에서 한라산까지’ 남북한 교차관광 추진과 제주도가 연계된 ‘평화크루즈’사업 등 남북 공동의 ‘국제관광협력벨트’ 방안이 논의되어야 한다. 즉, 국제적으로도 러시아 극동지역과 중국 북부지역(동북3성)을 연계하는 프로그램에 제주도가 적극 참여해야 한다. 이를 위해서 제주는 구체적 관광상품을 개발하고 관광인프라 구축의 청사진을 마련해야 할 것이다. 또한 북한도 유기농업·자연에너지 등 에코산업에 중점을 두고 있다. 이와 연계한 제주관광상품의 개발도 중요하다. 따라서 제주 생태공원·둘레길 홍보, 마을단위의 체험관광과 함께 평화·생태관련 국제 사업·이벤트 국제회의 유치 등을 추진할 수 있을 것이다.

이러한 남북관광협력에는 타분야와 연계된 종합적 사업 추진이 필요하다. 환경·의료사업과 안보관광(과거 군사적 유적지 관광 등)이 연계된 남북교차 관광사업으로 확대될 수 있고, 구체적으로 제주도의 무비자 입국 추진과 남북한 이산가족 초청관광 등 여러 사업과 재원을 연계한 관광사업의 확대 방안 등이 요구된다.

다섯 번째, 평화를 주제로 남북회담·국제회의 유치를 들 수 있다. 이미 제주는 남북회담 장소로 활용되었고, 평화의 섬 이미지는 남북·북미·동북아 회담장소로 적합한 장소로 홍보할 수 있다. 이미 제주포럼이 활성화 되어 있어서 우선적으로 북한 측 대표단이 참석하고, 향후 남북회의, 국제회의 등의 회담 유치에 적극 다설 것을 제안한다. 각 국의 대표단이 평화의 섬에서 평화에 대한 의제를 자유롭게 토의하고 아름다운 제주를 만끽하는 모습이 전 세계에 전파된다면, 제주관광 홍보의 최대 파급효과를 파생시킬 수 있다.

여섯 번째, 제주가 중심이 되어 북한 관광개발구와의 관광사업 추진과 협력을 준비해야 한다. 2000년대 들어오면서 북한은 변방의 경제특구를 확대해 나갔다. 2002년 7.1조치를 시행하면서 ‘신의주특별행정기본법’, ‘개성공업지구법’, ‘금강산관광지구법’ 등을 제정하였고, ‘나진·선봉, 신의주, 개성, 금강산 지구의’ 4대 경제특구’를 지정하였다. 또한 김정은 시대에 들어와 관광과 관련 경제개발구로 지정된 지역은 양강도의 무봉국제관광특구, 함경북도의 온성섬과 평안북도의 청수, 황해북도 신평 등의 4개 관광개발구가 있다.²⁴⁾ 특히 북한의 경제개발구 정책은 지역특성의 소규모 맞춤형 특구 정책이어서 이들 지역과의 관광사업 추진도 중요하다.

23) 2009년 경기도와 제주가 공동으로 개최해온 ‘전국 지방자치단체 남북교류협력 워크숍’ 등의 기존 지자체간 운영되어온 협의 기구들을 토대로 발전시키는 것도 대안이 될 수 있다.

24) 홍순직, “남북관광 협력 추진 방향” 『한국관광정책』 (한국문화관광연구원: 2018.3), p.63.

V. 결 언

냉전이후 신자유주의적 세계질서로 인해 민주화, 정보화와 정치행위자의 다양성은 거버넌스 이론 틀을 제고하게 하는 계기가 되었다. 이러한 국제적 환경변화와 한국 사회의 민주주의 발전은 보다 효과적인 한반도 평화정착 방안으로 남북교류협력을 추진하고 있으며, 이를 위한 ‘거버넌스’ 논의가 요구되고 있다.

지자체의 남북교류협력사업은 지금까지 중앙정부 중심의 남북관계를 보다 유연하게 운영하고 복합적이며 다원화된 채널을 통해 북한 사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시킬 수 있다. 특히 지자체의 적극적 사업 참여는 대북지원 활동이 수도권 편중 현상에서 벗어나 전국적으로 확산되는 계기로, 한반도의 평화와 번영에 대한 국민적 공감대를 광범위하게 확산하는데 기여한다. 즉 중앙정부의 독점으로 여겨졌던 남북관계와 통일문제에 대한 접근 채널과 교류방식의 다양화를 의미하며, 남북교류를 다원화하고 구체화하는 기회가 될 수 있다.

따라서 지자체를 중심으로 남북경협을 위한 ‘로컬 거버넌스’를 구축하여 시민사회의 참여를 확대시켜 나가야 한다. 지역 차원의 남북교류사업은 중앙정부에 비해 상대적으로 유연하고 자유롭게 사업을 추진할 수 있으며, 지자체는 시민사회 발전을 위한 장기적 정책과 지원을 마련해야 한다. 결국 ‘굿 로컬 거버넌스’란 지자체가 중심이 되어 민주성, 효율성과 효과성을 동시에 추구되는 체계를 말하기 때문이다.

비록 북한 핵문제로 인한 대북제재와 5.24조치 등 국내외적 문제로 남북경협은 경색되어 있고, 남북 간 대화와 교류도 자유롭지 못한 상황이다. 하지만 이번 평양공동선언에서 합의한 서해선 철도 및 도로연결, 개성공단·금강산관광 정상화 후 서해경제공동특구·동해관광공동특구 조성 협의, 환경협력·산림협력, 보건의료협력, 평양예술단의 서울공연과 2032년 하계 올림픽 남북공동개최 등은 추진 가능한 사안들이다. 제주는 이러한 관광협력 사업과 관련하여 제주관광사업을 발굴하고 추진해야 한다.

지금까지 남북교류협력의 역사를 돌아해보면, 우리 정부의 남북교류협력사업은 중앙 정부 중심으로 민간단체, 광역/기초 지방자치단체의 참여로 확대되었는데 이 과정에서 특히 지자체에서 진행했던 남북교류협력사업은 구심적 기구나 상호간의 협의체가 부재한 상황에서 각 지자체별로 독자적으로 전개해왔다. 지자체별 독자적 사업 추진은 남북교류협력사업의 효과를 종합적으로 산출하지 못할 뿐 아니라, 오히려 지자체간 지나친 경쟁, 중복 및 과다 투자, 중앙정부 정책과의 연계성 부족을 야기해왔다.

지자체간 상호협력 거버넌스로써 가칭 ‘지방자치단체 남북교류협력협의회’를 구성할 것을 제안한다. ‘지방자치단체 남북교류협력협의회’는 남북교류협력사업의 조율과 조정, 공동사업의 개발, 정보 교류, 북한과의 사업협상 지원 및 공동 대응, 북한 정세 분석, 중앙정부와의 협력체제 구축 등이 주된 역할이 될 뿐 아니라, 교류협력사업 추진에 있어 지자체들 간 갈등을 조정하고 연계와 협력을 강화하는 기능을 수행해야 한다. 또한 제주를 중심으로 남북관광협력 활성화를 위해서 “제주 남북관광교류협의회”를 두고 제주 관광사업의 활성화를 병행해야 한다. 그러나 이 협의회가 성공적으로 운영되기 위해서는 우선적으로 중앙정부로부터 지자체를 남북교류협력사업의 주체로 인정받아야 할 뿐 아니라 남북협력기금의 지원대상이 되어야 한다.

한편, 중앙정부는 지자체를 남북교류협력사업의 주체로 인정할 경우 각 사업들의 조정 및 통제가 어려워질 것이며, 북한에 대한 전략적 대응에도 어려움을 겪을 것이라 우려하고 있다. 그러나 중앙 정부의 남북교류협력정책은 지자체 남북교류협력사업의 지침이기 때문에, 지자체 역시 중앙정부가 제시하는 방향과 준칙을 수용해 추진해야 할 것이다.²⁵⁾

‘4.27판문점선언’에 이은 ‘9.19평양공동선언’은 남북교류사업이 한반도 평화의 중추적 역할을 담당할 것이라는 기대감을 준다. 남북교류사업은 중앙 정부와 접경지역중심의 일방적 남북교류가 아니다. 향후 비접경지역을 포함하는 지역차원의 공동의 이익 사업으로 변화하고, 한반도 전체의 경제적 공동번영 사업으로 발전화해 나갈 전망이다.

또한 6.12북미정상회담 이후 ‘핵 신고와 검증’ 문제로 잠시 답보 상태에 빠져 있는 북미 간 비핵화 협상은 제3차 평양정상회담을 계기로 새로운 전환점을 맞고 있다. 남북관광협력은 직접적으로 남북한 국민들을 연결시켜 주는 브릿지(bridge) 역할을 담당한다. 즉, 남북 간 관광사업 확대를 통해 상호의 문화적 차이를 이해하고 지속되는 인적 교류를 통해서 한반도 평화와 통합에 긍정적 역할을 담당할 것이다. 나아가 남북관광협력 추진은 평화정착에 기여할 뿐 아니라, 한국 경제의 신경제성장 원동력으로 확대될 수 있다. 현재 대북제재에서 남북관광협력 활성화가 힘든 상황이다.

하지만 남북관광사업은 단순히 금강산관광 재개 차원을 넘어서야 한다. 왜냐하면 남북관광협력사업은 사회·문화 교류 활성화와 남북 경제이익 창출의 시너지 효과를 파생시킬 수 있기 때문이다. 특히 제주는 ‘평화의 섬’ 브랜드 이미지를 갖고 있으며, 세계문화유산에 등재된 세계적 관광지이다. 이를 활용하여 제주가 적극적으로 남북관광협력사업을 추진한다면 한반도 평화 정착과 지역 경제이익 창출에 이바지할 것으로 예상된다.

지금 한반도는 평화를 여는 시작점에 있다. 시대의 역동성은 과거 냉전의 안보딜레마 장벽에서 넘어서길 요구하고 있다. 새로운 도전을 해피하지 말고 한반도 변화를 남북교류협력에서 출발하여 영구적 평화체제를 준비해야 한다. 한반도 평화를 위한 준비는 먼저 중앙 정부와 지자체, 시민과의 협의와 소통에 있다. 제주의 지방 정부와 공기업 및 시민사회가 머리를 맞대고 남북관광교류 활성화 모색을 통해 한반도 평화와 지역 경제발전을 준비하기 위한 창의력과 상상력을 발휘해야 할 시점이다.

25) 대표적으로 남북교류협력사업 주체들 간 논의의 장으로 2009년부터 경기도와 제주가 공동으로 개최해온 ‘전국 지방자치단체 남북교류협력 워크숍’ 등의 기존 지자체간 운영되어온 협의기구들을 모델로 삼을 수 있을 것이다. 이 워크숍에는 통일부 등 중앙정부 관련부처, 남북교류협력 사업에 참여하고 있는 전국 지자체, NGO, 학계 등에서 참석해 관련 정보와 경험 등을 공유하고 협력방안을 모색하는 기회가 되고 있으며 여러 지자체의 공통관심분야의 경우 워크숍을 통해 실질적 협의회가 이루어지기도 했다. 김동성 외(2016), 위의 글, pp. 104-105.

발표 및 토론 주요 내용

[개회사] 박홍배(제주관광공사장)

제주관광의 미래를 위해, 바쁘신 가운데 이번 워크숍을 위해 자리해주신 도내·외 관광전문가 및 외빈여러분께 진심으로 감사드립니다.

4.27 남북정상회담, 5.26 2차 회담, 지난 9월 평양에서의 3차 회담으로 남북관계는 전례 없는 평화와 화해 분위기가 조성되고 있습니다. 이런 분위기 속에 남북 경제협력은 물론, 동서해선 철도 및 도로 연결, 금강산 관광 사업 정상화, 동해관광 공동특구 조성 등 남북관광 분야에서도 협력 방안이 제시되고 있습니다.

국가 차원에서는 버선발로 뛰어갈 만큼 반가운 소식이 아닐 수 없지만, 관광산업의 비중이 높은 제주도의 입장에서는, 이러한 분위기가 어떠한 영향을 미칠지 잘 판단해야 할 시기입니다.

따라서 제주관광에 미칠 영향 진단을 진단하고, 제주관광에 영향을 줄 수 있는 불확실한 외부환경을 신속하게 분석함으로써 이에 대한 선제적 대응 방안을 마련하고자 이번 미래전략 워크숍을 진행하게 되었습니다.

제주관광은 제주도민의 삶을 책임지는 핵심 산업이고, 남북관계 개선은 미래 대한민국을 책임지는 중요한 사안으로, 이번 워크숍을 통해 제주관광의 지속적인 성장뿐만 아니라 남과 북이 관광으로 더욱 화합할 수 있는 방안을 제시해주신다면 더없이 감사드리겠습니다.

다시 한 번, 오늘의 워크숍을 위해 귀중한 발표와 토론을 준비해주신 도내·외 연구자 및 전문가 여러분께 경의를 표합니다. 아울러 이 자리에 참석해 주신 모든 분들에게도 큰 감사를 드립니다.

[발제] 정진영(국립인천대학교 무역학부 교수)

무역학부 교수이나 관광학 전공자로서, 오늘 이 자리가 남북관계 개선에 따라 제주도가 어떻게 해야 할 것인지? 남북 관광 차원에서 말씀을 드리겠습니다. 그리고 차후 토론시간에 제주도가 어떤 준비를 해야 할 것인지에 대한 논의가 이루어졌으면 좋겠습니다.

지난 10월 13~15일 중국 연변에서 중국, 러시아, 일본, 한국, 북한 학자들이 모인 가운데 제11회 두만강포럼이 개최되었고 관광이 하나의 주제로 북한중국 간 경제협력이 핵심이었습니다. 북한이 관광을 어떻게 생각하는지 알 수 있습니다.

재작년 우리나라 국민을 대상으로 북한관광 인식조사를 실시한 결과 세대 간 인식의 정도가 다르게 나타났습니다. 남성의 경우 40대 이상 전후 세대, 베이비부머, 386 세대, X 세대와 그 이후의 세대가 북한에 대한 인식이 다르고, 남북 간의 관광교류가 한반도 평화 분위기 조성에 미치는 영향에 대해 통계적으로 유의미하게 나왔으며 여성이 남성보다 긍정적인 것으로 나타났습니다(자료 참고).

2011년 김정은 위원장이 집권한 이후 북한은 관광의 산업화라는 표현을 쓰기 시작하였습니다. 그 전에는 북한 주민들의 관광이 사상교육, 혁명유적지 방문 위주의 제한적 형태였다면, 근래 들어 유료시설을 자유롭게 이용하도록 변화하고 있



습니다. 하지만 학자들은 이것이 북한 주민에게 여행이나 관광의 자유가 주어졌더라기 보다 사금용이 발달한 북한이 시중에 나간 자금을 회수하기 위한 조치로 분석하고 있습니다. 언론에 보도되었듯 북한은 스키장, 카지노, 대형 레저 스포츠 시설 등을 개발하며 외래 관광객을 유치하고 있습니다. 또한 기존에는 단체 관광객을 불러 유적지를 둘러보는 관광이 주였는데 이제는 체험 위주의 조금은 선진적인 관광상품을 개발하고 있는 등 북한의 관광정책이 변화하고 있습니다.

북한은 관광산업을 통해 경제건설을 도모하고 있는데, 관광객이 올 경우 서비스 인프라가 부족하다고 보아 몇 년 전부터 대학에서 관광학과를 개설하는 등 관광인력 양성에 노력하고 있습니다. 김정은 시대 핵심 경제정책은 경제건설이며, 이를 위한 핵심포인트로 관광산업을 육성하고자 하고 있습니다. 두만강포럼에 참석한 북한 학자들에 의하면, 관광 전문인력을 양성하기 위해 당(黨)의 지시로 2014년 김일성종합대학 경제학부에 관광투자학과를 신설하고, 각 도에 있는 사범대에서는 관광학과를 개설하였다고 합니다. 사범대에서 관광학과를 개설한 이유는 관광가이드를 양성하기 위함으로, 당의 지시에 의해 과목을 개설하기는 했으나 관광을 모르고 교재도 없기 때문에 가르칠 사람이 없다고 합니다. 언어가 통하는 중국 연변의 관광을 전공한 조선족 등 외부의 도움이 절실한 상황이라고 합니다.

북한의 관광자원은 크게 2가지로 분류할 수 있습니다. 명승지라 불리는 자연자원 역사문화자원과 홍색관광으로 불리는 항일투쟁 유적지 및 사회주의 혁명 유적지입니다. 북한 전역을 보면 명승지는 백두산-칠보산, 묘향산-신의주, 평양-개성, 금강산-원산 이렇게 4가지 권역으로 분류할 수 있습니다. 눈여겨보실 것이 북한이 관광개발구 관광특구법을 제정하여 특정지역을 대상으로 전문관광 개발구 또는 통합관광 개발구로 지정하여 관광을 개발하고 있다는 것입니다. 북한 전역에 있는 관광과 경제개발구 중 중국 학자들이 특히 관심을 보이는 곳이 무봉입니다. 보통 특구는 북한에서 선정하여 개발하나 무봉은 중국이 먼저 홍콩과 함께 개발해줄테니 관광특구로 지정해라라고 제안을 한 곳입니다. 중국은 백두산 관광에 대한 수요가 많은 곳입니다. 우리나라 사람도 연변을 통해 백두산에 많이 올라갑니다. 백두산을 오르는 길은 북파, 동파, 서파, 남파가 있는데 백두산 천지에 내려갈 수 있는 유일한 곳이 동파입니다. 중국이 아쉬워하는 것이 중국을 통해 백두산을 오를 경우 천지를 내려갈 수 없다는 점으로, 동파를 눈여겨보고 있습니다.

마지막으로 남북관광이 어떻게 흘러갈 것인가? 한반도 신경제지도 3대 경제협력벨트를 중심으로 진행될 것이라고 생각합니다. 지리적으로 환동해, 환서해, 접경지역 즉 H자 경제협력벨트 중심으로 남북관광교류가 활성화 될 것으로 제주도 입장에서 이 흐름에 주목하셔야 한다고 생각합니다. 또한 정부 간의 협의보다는 다양한 민간주체들이 참여한 관광교류가 활성화될 것이라고 예상하나 지자체가 문제라고 봅니다. 지자체의 경우 남북교류협력에 근거하고 통일부의 승인을 받아야 하다 보니 제약이 많고 남북교류협력에 관한 법률에서 법적인 지위가 명확하지 않아 접경지역 지자체를 중심으로 남북교류협력에 관한 법률을 바꾸고자하는 움직임을 보이고 있습니다.

이러한 가운데 남북관광의 첫 단계가 마이스산업이라는 주장이 있습니다. 현재 개성공단에 약 300명 정도 규모의 국제회의가 가능한데 이보다 규모가 조금 더 큰 마이스가 가능한 시설이 확충되어야 하지 않겠느냐라는 의견이 제시되고 있습니다. 크루즈는 아마 제주도에서 관심이 가장 많을 것으로, 두만강포럼에서 중국 동북3성 교수들이 환동해권 크루즈 시장에 관심을 보이며 이를 적극 발굴하여 아시아의 지중해를 만들어야 한다는 얘기를 했습니다. 이에 대하여 제주도가 어떤 역할을 할 수 있을지 토론시간에 얘기하면 좋을 것 같습니다.

하지만 이러한 움직임에도 불구하고 관심은 대북제재일 것으로, 9월 평양공동선언에서도 조건이 마련되는 대로라는 단서를 달면서 금강산 관광사업을 정상화하기로 하였습니다. 제재 국면 속에서 남북관광교류를 어떻게 할 것인가가 중요하므로 예외사업에 주목할 필요가 있습니다. 즉 산림협력 분야입니다. 남북은 대북제재가 영향을 받지 않는 산림분야에서 협력을 하기로 했습니다. 산림협력은 관광과 연결되기 때문에 남북관광교류도 이 차원에서 아이디어를 낼 수 있다고 봅니다.

남북관광은 단계적으로 발전해 나가야 합니다. 1단계는 금강산 관광 재개 이후, 마이스 산업이라고 생각합니다. 마이스가 단체 행사이다 보니 참가자에 대한 통제가 상대적으로 용이하며, 신변안전 보장이 가능하다고 보기 때문입니다. 마이스 산업이라는 것이 다양한 의제에 대해 얘기하는 하나의 플랫폼으로, 남과 북의 관광 교류가 평화와 번영이라는 시각에서, 이 평화와 번영이라는 마이스를 누가 주도할 것인가에 따라 향후 남북관광 방향이 정해질 것이라고 생각합니다. 근래 들어 인천 통일부, 창원, 두만강 포럼 등 평화를 주제로 한 마이스 행사가 많이 개최되는 등 경쟁이 심해지고 있는데 제주도가 오래전부터 평화라는 아이টে를 선정하여 이에 대한 구심력을 키우나가고 있으므로 이를 계속 발전시켜 나간다면 1단계 관광 마이스산업에서 주도권을 가질 수 있을 것으로 생각합니다.

2단계는 레저관광이며, 3단계는 내외국인을 대상으로 하는 남북연계 관광입니다. 남북연계 관광은 이미 시작되었습니다. 이탈리아 여행사 미스트랄 투어가 중국-북한-남한을 연계한 관광프로그램을 내내서 내년에 시행하도록 북한 정부의 승인을 받았습니다. 4단계는 남북 간 관광시장 개발입니다. 동북아 관광시장을 겨냥하여 남과 북이 주도를 하면 동북아 관광시장에서 경쟁력이 있을 것으로 제주도도 새로운 발전 기회를 엿볼 수 있을 것이라 생각합니다.

북한이 폐쇄적이긴 하지만 개방하여 배우려는 의지가 높다고 느꼈습니다. 관광산업에도 투자를 많이 할 것이라고 생각합니다. 특별한 시대에 제주에서 선제적으로 준비를 하셨으면 좋겠습니다.

[발제] 홍석훈(통일연구원 북한연구실 부연구위원)

저는 정치적인 관점에서 관광교류를 말씀드리겠습니다. 대북제재의 틀 속에서 현안적으로 가능한 사업이 남북교류 협력 중에서도 관광교류 협력인데 이게 실질적으로 가능하냐? 금강산 관광사업도 재기 못한 상황에 지자체가 무엇을 할 수 있겠느냐? 등의 질문을 종종 받습니다. 하지만 가만히 있다고 해서 문제가 풀리는 것은 아니니 그 방안의 틀로 몇 가지를 생각해봤습니다.



본론에 들어가기에 앞서, 제가 가장 많이 받는 질문이 첫째, 북한의 국가 정책이 뭐냐? 과연 북한이 경제발전전략을 추진하고 있냐? 둘째, 북한을 믿을 것이냐? 믿어야 투자도 하고 대외 협력도 할텐데..., 마지막으로 지자체와 교류협력을 위한 가장 큰 방법이 남북관광교류인데, 이런 사업이 가능하냐? 이 세 가지입니다. 이에 대하여 간략히 말씀드리겠습니다. 저는 북한의 지금 국가 정책이 무엇이고, 믿을만하냐, 인정하지 않고 믿을 수 없다면 협상을 할 필요가 없다고 생각합니다. 이미 협상이 들어갔고, 상대방을 인정해야만 협상 당사자가 될 수 있으므로 이제 북한을 협상 상대국으로 인정하고 협상을 진행해야 할 시점이라고 생각합니다.

미국 트럼프 대통령은 정가의 아웃사이드(out sider)라는 평가가 강합니다. 미국 싱크탱크들은 대북정책에 강경한 입장이라서, 어떻게 보면 지금 북미협상의 온건파는 트럼프 대통령과 폼페오 장관이라는 생각이 듭니다. 기존 정치인과 달리 실리추구를 목적으로 하는 트럼프 행정부 시기가 북미협상의 최적기라고 봅니다. 그러므로 트럼프 임기 내에 북미협상이 진척을 보이지 않는다면 북한핵 협상은 다시 원점으로 돌아갈 수도 있다는 것을 상기해야 합니다.

그래서 이 시기에 우리가 무엇을 준비해야 하는가? 어떻게 남북교류협력을 할 것인가? 한반도 평화구축과 공영을 위

해 우리가 할 수 있는 것은 다해야 합니다. 문재인 대통령 8.15 축사에서 ‘평화가 경제’라는 메시지를 전달한 바 있습니다. 북한 핵문제를 해결하고 평화를 만들 수 있는 것은 남북경제협력, 이를 경제평화론이라 표현하기도 합니다. 작년 11월, 김정은 위원장 새로운 경제발전 단계로 도약하겠다고 발표하였습니다. 당이 결정한 사안으로, 북한은 이미 경제발전전략에 드라이브를 걸었으니 북한은 분명 경제발전을 추구하려고 할 것입니다.

그러면 우리는 남북교류협력 방안을 어떻게 마련할 것입니까? 첫 단계로 제시하는 것이 새로운 거버넌스입니다. 이제는 실행해야 할 때로, 제주도가 이를 먼저 실행한 지자체로, 경기도와 함께 협력회의를 한 경험이 있습니다. 통일부를 배제해서는 안 되지만 이제 기존 방식에서 벗어나 지자체끼리의 강한 협력이 필요합니다. 그러기 위해서는 거버넌스 체제가 중요합니다. 이를 구축하고 남북교류 협력을 준비해야 합니다.

제가 민선7기 지자체 남북교류 내용을 정리해보니 각 도마다 다양하고 좋은 사업내용이 굉장히 많으나 실현가능성에 대한 제고도 필요합니다. 실현가능한 것과 그렇지 않은 것을 구분하여 접근할 필요가 있습니다. 제주도의 경우 경제협력 분야에서 제주-북한 평화크루즈, 한라에서 백두까지 남북한 교차관광, 에너지평화협력, 사회문화분야에서 한라산-백두산 생태환경보존 공동협력, 제주포럼 북측인사 참석, 인도적분야에서 감귤보내기 사업 재개 등을 제시하였는데 대북제재란 것이 대화를 위해서 하는 것이지 대화 자체를 막는 것이 아니므로 인도적으로 얼마든지 지원이 가능하다고 생각합니다.

남북교류협력에 있어 제주도는 이미 많은 경험이 있으니 이런 경험을 살려, 이제는 지자체 중심의 교류가 이루어져야 합니다. 그러기 위해서는 지자체, 공기업, 민간단체 등이 거버넌스를 구축하는 것이 중요합니다.

제주도가 실현 가능한 사업이 무엇일까요 고민해보니, 제주도가 가지고 있는 평화의 섬 브랜드는 큰 장점입니다. 남북 회담 뿐만 아니라 종전선언이 되면 다자협력 체제를 갖기 위한 회의가 많을 것입니다. 제주를 평화의 섬이고 서울과도 멀기 때문에 북한 고위급이 오기 편한 지역이며 보안과 안보적으로 위협을 덜 받는다고 홍보하면 회의 유치가 충분히 가능하다고 생각합니다.

장단기로 분류한다면 단기적으로 감귤 보내기 민간단체 교류를 실시하고 장기적으로 백두산-한라산이라는 기존 사업을 러시아 극동 지역과 연결하고 중국 동북 3성과 연결하는 관광 인프라 사업을 개발해야 합니다. 그러기 위해서는 제도적 보완이 선결되어야 합니다. 지자체가 법적 주체가 아니다보니 아무것도 할 수 없는 상황입니다. 중앙정부 및 통일부와 논의해야 합니다.

북한에서도 경제개발구를 추진하고 있는데 북한의 경제개발은 중국식이 아닌 오히려 쿠바모델에 가깝다고 생각합니다. 모든 것이 당이 주도하고 창구도 당 하나입니다. 그러나 우리는 창구가 다양하니 서로 대화를 통해 이해를 시켜야만 제주도도 교두보를 만들 수 있을 것이라고 생각합니다. 하지만 무엇보다 중요한 것이 인적 네트워킹으로 관광산업을 매개체로 해서 북한 당국자들과의 네트워킹 구축도 중요하다고 생각합니다.

정치적인 관점을 중심으로 말씀드렸고 제주도를 중심으로 지방자치단체 남북교류협력 협의회 거버넌스를 만들고, 세부 협의체로 제주 남북관광교류 협의회를 만들 것을 제안합니다.

[좌장] 이재홍(제주관광공사 본부장)

두 분의 발표 잘 들었습니다. 언론에서만 봐 왔던 막연하게만 생각했던 북한의 관광 실태, 국가차원이 아닌 지방자치단체 차원에서 남북관광협력을 어떻게 해야 할지, 제주도의 경우 그 동안 해왔던 교류협력 성과들을 새로운 남북협력시대에

어떻게 이어나갈 수 있을지 등 좋은 얘기 많이 들었습니다. 남북협력이 버전발로 맞이하 정도도 반가운 것이긴 하나 지역의 입장에서는 혹이나 국내관광에 있어 제주가 위축되지 않을까하는 염려 아닌 염려가 되는 것도 사실입니다. 오늘 이 자리가 남북관계 개선에 있어서 관광이라는 담론을 어떻게 선제적으로 준비하여 대응해 나갈지를 논하는 자리이므로 좋은 의견 내주셨으면 합니다.

지정토론자는 9분으로, 한 분당 7분 정도로 한 바퀴 돌고 그 다음 다시 논의하는 것으로 하겠습니다. 먼저 지역 현장의 목소리를 들었으면 좋겠습니다. 제주특별자치도관광협회 김의남 국내마케팅실장님, 제주올레 안은주 상임이사님, 제주관광공사 강봉석 지역관광처장님, 지역의 현장에서 바라보는 남북관광에 대하여 얘기를 해주시고, 제주한라대학교 문성종 교수님, 제주연구원 신동일 연구위원님, 현대경제연구원 이해정 통일경제센터장님, 한국문화관광연구원 전효재 관광산업연구실장님, 한국관광학회 고계성 교수님, 마지막으로 문경복 제주특별자치도 관광정책과장님이 정책적으로 정리해주는 걸로 하겠습니다.



[토론] 김의남(제주특별자치도관광협회 국내마케팅실장)

지금 제주관광 외부환경으로 상당히 큰 어려움을 겪고 있고 저희도 이것 때문에 많은 회의를 하며 준비를 하고 있습니다. 특히나 숙박업, 관광객이 주로 이용하는 음식점 등이 어려움을 겪고 있는데 남북관광 개방 시 어려움이 가중될 것이라고 생각합니다. 이러한 분위기가 유지된다면 북한관광은 당연한 것으로 개방 초기에는 제도적 안전장치, 숙박시설 부족, 한정된 프로그램 등으로 북한관광 수요증가율에 한계가 있을 것으로 보입니다. 다만, 본격화 될 경우 제주의 입장에서는 국내 관광객을 유치하는데 있어 장애요인으로 작용할 것이라는 것이 업계의 분위기입니다. 하지만 역으로 북핵 위협과 전쟁 분위기에서 벗어나 안전을 최우선으로 하는 외국인 인바운드 시장을 보면 대한민국이나 제주에는 장기적으로 긍정적 영향을 끼친다고 생각합니다.



단기적으로 북한관광의 수요는 40대 이상, 노년층 단체, 일반 단체로 이러한 관광객 유치에 문제가 될 것이고 마이스산업이 영향을 받을 것입니다. 교육여행의 경우 초기에는 아니지만 숙박 및 안전보장 등 제반 요건들이 갖춰질 시 상당한 피해를 볼 것입니다. 또한 변수가 경기도, 강원도가 기본 상품에 북한 체험상품을 연계하는 것인데, 지난 2004년도 통일교육 활성화 차원에서 정부에서 1인당 7만원씩 교육비를 지원한바 있습니다. 이와 같이 관광 경비를 보조할 경우 제주는 수학여행 경쟁력 역시 감소할 것입니다.

저희가 북한과 협력할 수 있는 대응 방안을 보면, 우선 인도적 지원이 가능하다면 제주 중심의 선제적 남북관광협력 제안이 중요하므로 현재 북한이 필요로 하는 인력양성 분야에서 협력이 가능하다고 봅니다. 이 외에 한국 안보 정세에 민감한 일본 관광객 및 외국인 관광객 대상 유치를 강화하고 마이스산업을 통해 제주와 북한을 연계하여 교차관광을 진행해 볼 수 있다고 생각합니다. 또 하나는 북한관광 붐이 해외 여행객 유치에도 호재로 작용할 것이므로 북한관광 상품과 연계하여 제주가 포함될 수 있도록 적극 노력하는 것이 지금 우리가 할 일이 아닌가 싶습니다.

마지막으로 제주도를 잇는 해외직항로 개설을 적극 공략하며 관광예산을 투입하고 있는데 보다 대폭적으로 확대하여 공격적인 마케팅을 해나가야 한다고 생각합니다.

[토론] 안은주(제주올레 상임이사)

저희를 이 자리에 부른 이유는 평화올레 때문이지 않나 싶습니다. 제주올레는 걷는 길, 장거리 도보 여행길을 운영·관리하는 단체입니다. 남북관광 관련해서 제주 한라에서 백두까지를 잇는 평화올레를 계획하고 있습니다. 제주올레는 2007년도에 생겨 10년 동안 길을 냈고 이 길을 플랫폼으로 하여 여러 가지 생태여행 실험을 했습니다. 제주올레가 일본의 규슈, 최근 오픈한 미야기, 몽골까지 진출하면서 아시아를 대표하는 생태관광 플랫폼으로 성장하고 있습니다.

제주올레 서명숙 이사장님은 처음 올레길을 계획할 때부터 한라에서 백두까지 연결되는 평화올레에 대한 소망을 갖고 있었으며, 작년 제주올레 10주년을 보내면서 이제는 평화올레를 준비해야 하는 것이 아닌가라는 고민을 하며 작년 11월 민주평통 서귀포시 협의회와 평화올레 준비를 위한 협약을 체결하였고 올해 3월 평화올레 길트기 행사를 제주올레 5코스에서 실시하였습니다. 이 와중에 남북정상회담이 열리면서 어쩌면 평화올레를 빨리 해볼 수 있겠구나! 라는 생각을 하며 준비를 하고 있습니다. 지난 7월에는 청와대에 제안을 하기도 했고, 문재인 대통령의 소망사항인 개마고원 트레킹을 준비하고 있는 산림청과 의견을 나누는 등 평화올레를 함께 할 수 있는 파트너를 여러고 있습니다. 서명숙 이사장님은 올해 9월 말, 트레일 국제기구인 월드 트레일즈 네트워크(WTN)가 스페인에서 개최한 컨퍼런스 연설에서 북한으로 이어지는 평화올레를 제안하였고, WTN이 이를 함께 추진하기로 하였습니다.

지난 주 평양전기차 엑스포 관련 워크숍에서 평양과학기술대 총장님을 만났는데 공개된 공간에 올레길을 내기엔 북한 입장에서 부담이 될 수 있을 것이라며 최근 평양 분위기를 말씀해주셨습니다. 예전 같으면 올레 같은 관광은 생각지도 못했을 텐데 요즘 평양 주민들이 대동강 주변을 즐기고 주말이면 자연을 찾아 여행을 다니는 추세로 변하고 있어 주민들을 위한 올레가 충분히 가능성이 있다는 얘기를 해주셨고 더불어 올레길 내기에 가장 용이한 곳이 100만평의 부지가 있는 평양과학기술대학이지 않을까라는 의견도 주셨습니다.

저희는 현재 북측 파트너가 정해진 것은 아니고 다양한 파트너를 접촉하고 있습니다. 제주올레가 6년에 걸쳐 전 코스를 완료하였는데 북한올레는 더 오랜 시간이 걸리리라 생각합니다. 하지만 한라에서 백두까지 사람들이 걸어가는 여행을 즐길 수 있는 그런 모델을 꿈꾸면서 진행하고 있습니다.

저희는 올레가 효율적인 교류협력의 장, 생태관광의 플랫폼이 될 수 있다며 청와대와 파트너에게 얘기합니다. 관광협력, 철도협력, 안보협력 모두 많은 자본이 투입되어야 하나 올레 같은 플랫폼은 저비용으로, 사람들이 오가는 교류를 통해 소통과 협력을 빠른 속도로 끌어내어 공감대를 형성할 수 있는 효율적인 수단임을 제시하고 있습니다. 막대한 예산을 준비한 뒤에야 추진할 수 있는 것이 아니고 오히려 지금과 같은 남북한 상황에 샘플삼아 테스트를 해보는 것도 좋지 않겠냐며 어필을 하고 있습니다.



[토론] 강봉석(제주관광공사 지역관광처장)

앞서 큰 규모의 그림들을 많이 얘기해주셨는데 저는 작은 우리들의 규모로, 제주 관광에 있어서 북한관광이 활성화 되었을 때 우리의 고민을 말씀드리겠습니다.



2007년도가 34만 5천명으로 금강산을 가장 많이 방문하였고, 방문한 연령대를 보니 4~50대가 50%, 60대가 16%대로 4~60대가 약 66% 정도를 차지하였습니다. 이를 토대로 북한과의 화해모드로 금강산과 개성이 개발된다면, 4~60대의 제주 방문이 줄어들다고 보면 됩니다. 숙박업소가 많이 확충되어 남아도는 현 상황에, 제주가 유치해야 하는 관광객이 누구일까를 고민해보면, 저는 두 가지로 봅니다.

첫째, 교육여행입니다. 수학여행이 아닌 교육여행이라고 말씀을 드린 이유는 그동안 제주도가 가진 자연을 보는 것이 수학여행이었다면, 이제는 가진 자연을 느끼고 체험할 수 있는, 마을마다 가진 다양한 특성을 체험해볼 수 있는 교육여행을 통해 제주를 활성화 시킬 수 있지 않을까 생각합니다.

둘째, 학부모가 되기 전의 어린 아이를 둔 가족 단체여행객으로 이 들을 제주도로 유도할 수 있는 프로그램을 개발해야 한다고 생각합니다. 홍석훈 부연구위원님이 자료에 북한도 유기농 농업, 자연에너지, 에코 산업에 중점을 두고 있으니 이와 연계한 제주관광 상품 개발이 중요하다고 하였는데, 올레가 제주 한라에서 시작하여 백두까지 가듯, 제주가 제주다움을 지켜내고 만들어갈 때 많은 관광객이 온다면 북한도 분명 다른 지자체보다 제주에 있는 모델들을 먼저 선점하려 할 것이라고 생각합니다. 관광협력사업이라는 것이 우리가 우리 것을 잘하고 있을 때 상호 연결이 된다고 생각하므로, 제주가 무작정 북한만 바라보기보다 앞으로 제주를 찾는 관광객이 조금은 줄어들지 모르겠으나 줄어드는 과정 속에서 새로운 타깃팅을 찾고, 새로운 관광상품을 개발하여 제주다움을 만들어가는 것이 남북관계협력을 위한 첫 걸음이라고 생각합니다.

[토론] 문성종(제주한라대학교 관광경영학과 교수)

북한관광이 자유화되면 제주관광이 어려워질 것입니다. 과거 금강산 관광사업이 시작될 때 금강산을 다녀온 이후 제주관광에 영향이 없을 것이라고 했습니다. 관광은 자기가 하고 싶은 것을 해야 하는데 당시는 '하지마 관광'이었기 때문입니다. 하지만 이번엔 다를 것 같습니다. 김정은 위원장이 스위스에서 배운 것처럼 하면 제주관광에 영향이 있을 것이라고 봅니다. 북한 특구뿐만 아니라 DMZ까지, 청정은 모두 DMZ에 있습니다. 청정관련 내국인 관광객이 모두 DMZ로 몰릴 수 있습니다. 위기의식을 갖고 전략을 짜야 합니다.

북한을 이용하여 제주가 가지고 있는 평화의 섬 브랜드를 알려야 합니다. 남북정상회담 등 정부 차원에서 노력이 필요합니다. 양안관계를 비롯하여 전 세계의 평화를 모토로 하는 회의를 제주도가 끌어올 수 있는 방안을 만들어야 합니다.



다. 즉 남북정상회담, 장관회의 등을 개최하고 제주가 가지고 있는 평화의 섬 전략을 전 세계가 알 수 있도록 언론, 인스타그램, 트위터 등을 통해 홍보해야 합니다. 김정은 위원장 외할아버지 묘가 제주에 있어 그가 제주도를 좋아할 수밖에 없으니 남북정상회담 등을 적극 추진할 필요가 있습니다.

이번 북한관광 개발은 과거 금강산 관광과 차원이 다를 것이니 다른 콘텐츠를 마련하여야 합니다. 외국인 관광객이 한국과 북한 양쪽을 가면 좋고, 해외시장 다변화를 통해 평화의 섬 브랜드를 전략적으로 대처해야 합니다.

[토론] 신동일(제주연구원 관광사회문화연구부 연구위원)

지역을 연구하는 입장에서 제주의 입장을 고민해보겠습니다. 홍석훈 부연구위원님이 자료에서 6가지 과제를 논하였는데 첫 번째 과제가 지자체의 사업이 중앙정부로부터 인정받을 수 있는 법적 제도적 지위를 확보해야 한다는 것입니다. 이것이 핵심이라고 생각합니다. 제주도가 특별자치도가 된지 꽤 지났음에도 불구하고 특별 자치하는 것이 없습니다. 더욱이 남북관계에 있어 중앙정부 자체도 중국, 미국, 러시아 등 주변국의 협조를 필요로 하는, 독자적으로 결정할 수 없는 상황으로 지자체의 남북교류는 한계점이 있을 것이라고 생각합니다.



남북교류 얘기하면서 관광을 가장 선두 주자로 내세우는데, 이는 관광이 다름이나 갈등과 정반대에 있는 평화와 교류의 이미지이기 때문이라고 생각합니다. 하지만 관광이라는 것이 하고 싶은 대로 못하면 성공을 못합니다. 관광객이 갔는데 이거 하지마라, 저거 하지마라 한다면 성공할 수 없을 것입니다. 2004년 금강산 관광으로 제주도가 들쭉여 금강산을 다녀왔습니다. 다녀온 결과 영향이 없다고 결론 내렸습니다. 이유는 묶어두는 관광은 한계가 있을 수밖에 없습니다. 문성종 교수님 이번은 그때와 다를 것이라는 의견을 주셨는데, 그럼 한라에서 백두까지 관광이 가능해져, 우리 희망처럼 개마고원에, 평양에, 평양과기대에 올레길이 생겼을 때 과연 관광객들이 진짜 관광객처럼 활동할 수 있을까요? 저는 이번에도 '하지마 관광'으로 갈 것 같습니다. 북한이 민낯을 보여주지까지는 상당한 시간이 필요하다고 보기 때문입니다.

남북관계가 개선이 되어 북한이 관광을 개방한다면 제주도 입장에서는 이득이라고 생각합니다. 금강산 관광 때도 제주도 관광이 쓰러질 것 같았지만 해보다 득이 많았다고 생각합니다. 당시 동남아보다 우리나라를 사랑하자는 분위기 조성에 일조를 했듯, 남과 북은 같음에도 다른 부분이 있다 보니 북한에 간 사람들이 반대급부로 남한의 곳곳을 갈 것이라고 생각합니다. 국외관광을 가는 관광객을 국내로 유턴시키는 것이지 결코 제주관광 올 사람이 북한으로 갈 것이라고 생각하지 않습니다.

[토론] 이해정(현대경제연구원 통일경제센터장)

관광은 평화로 가는 여권이라고 생각합니다. 남북경협 30년을 맞는 올해는 금강산 관광시작 20주년, 중단 10주년이기도 합니다. 모쪼록 2018년이 신남북경협 시대의 원년이 되었으면 하는 바람이며 오늘 워크숍이 그 중요한 계기가 되었으면 합니다.

권역별로 북한의 경제개발구전략을 분석하여, 제주와의 협력방안을 모색할 필요가 있다고 봅니다. 우선 북중접경지역을 보면, 백두산을 중심으로 무봉국제관광특구, 온성섬경제개발구 및 라선특구 등이 남북중러 관광협력이 가능한 지역입니다. 조국경 소다자협력은 지난 6월 발표된 대통령 직속 북방경제협력위원회 로드맵에서 강조된 사업으로 무봉국제관광특구 등 제주와 협력이 가능한 경제개발구에 대해 조사연구와 북한의 외자유치 전략을 면밀히 검토할 필요가 있습니다.

둘째, 서해측의 경제개발구와의 유기농업 교류협력을 고려해볼 수 있습니다. 특히 평안남도 숙천농업개발구는 북측의 대표적인 곡창지대인 ‘열두삼천리별’에 위치하며, UNDP 등 국제기구 및 스위스, 프랑스 등 국제사회와의 교류협력 경험을 다수 보유하고 있어 유기농업 생산 및 연구기지 조성이 가능합니다. 또한 개성공단과 인접한 강령국제녹색시험지대는 친환경 농수산 및 에너지 개발이 추진될 전망으로 김정은 위원장이 ‘유기농법 장려’, ‘영(제로)에너지영(제로)탄소건물’ 등 환경친화적 정책을 강조하고 있어 이 같은 정책 의지가 개발구에 반영될 가능성이 높습니다. 유기농과 친환경 에너지 협력이 가능하리라 생각합니다.



셋째, 동서해측으로는 9.19 평양공동선언 동서해공동특구를 고려할 필요가 있으며 이 가운데 환동해크루즈 관련하여 제주의 역할을 고민해볼 필요가 있습니다.

넷째, 랍사르습지 연계관광을 추진해볼 수 있습니다. 북한은 2018년 5월 16일 170번째 랍사르협약 가입국이 되었고 북한은 평안남도 문덕 철새보호구와 함경북도 라선 철새보호구 등 2곳을 랍사르지역으로 지정하였습니다. 북측의 랍사르습지와 제주의 주요습지들을 연계한 생태관광 방안을 모색할 수 있다고 봅니다. 특히 평안남도 문덕은 숙천농업개발구와 인접해 있어, 평안남도과 제주 간 협력 범위를 넓혀갈 수 있을 것으로 보입니다. 라선 철새보호구는 북중러 접경지역으로 나진-하산 프로젝트 등 북중러 주요 삼각협력지역으로 향후 관광이 활성화 될 가능성이 매우 높은 지역으로 생태관광도 중요한 관광상품으로 부각될 잠재력을 보유한 지역입니다.

다섯째, 과학기술을 중시하는 북측의 행보에 주목할 필요가 있습니다. 김정은 위원장이 환경친화적 정책을 강조하고 있으니 북측 경제관료를 대상으로 한 친환경 신재생에너지 관련 산업시찰을 추진해볼 수 있을 것입니다.

여섯째, 2020년 UN세계여성대회 남북공동 개최는 민주평통 여성분과의 중점 추진사업으로 제주도에서 이를 추진해보면 어떨까 생각합니다.

마지막으로, 대통령 직속 북방경제협력위원회와의 협력을 강화하면 어떨까합니다. 북방위는 포항, 강원도 등 신북방정책을 추진하는데 지자체와의 협력을 적극 확대해나가고 있습니다. 제주도도 도만의 브랜드를 북방위에 어필하여 협력을 추진해나갈 필요가 있다고 봅니다.

[토론] 전효재(한국문화관광연구원 관광산업연구실장)

원산-금강산 국지관광지대가 가장 우선적인 사업이 될 것으로 전망됩니다. 여러 가지 좋은 의견들을 주셨는데 저희들이 우려하는 시각이 있습니다. 우리식 접근을 해서는 안 된다는 겁니다. 북한은 절대적으로 우리와 다른 제도를 가진 국가입니다.

제주도에서 대외적으로 협력한 모델이 있는지, 우선 가까이 있는 다른 지자체와 협력을 어떻게 했는지, 국제적으로 협력한 사례가 있는지 이를 통해 어떠한 성과가 나왔는가를 진단해야 합니다.

평화라는 주제가 뜨고 있고, 평화라는 주제가 한반도에 좋은 영향을 줘서 국제적으로 한반도라는 것 자체가 평화라는 이미지가 굳혀지고 있습니다. 반대로 보면 과연 남북한의 관계에서 가장 큰 이슈가 뭘까? 북한이 원하는 것은 무엇일



까? 문제인 대통령께서 동해바다를 공동특구라고 얘기 했는데 이것이 무엇을 의미하는가? 북한은 투자를 원합니다. 우리가 평화라고 생각하는 이미지와 경제성이라고 하는 것은 굉장히 다른 문제임을 인식해야 합니다.

남북협력에 따른 제주도의 다음 대안은 무엇인가? 에 대한 고민을 하셔야 한다고 생각합니다. 광역도에서 “어떤 방향으로 어떻게 접근하는 것이 좋겠다”라는 기본적인 방향을 세우고 있음이 흐름이고 중앙은 이런 흐름을 알고 있으면서 이에 대해 어떻게 합리적으로 끌고 나갈 것인지 접근하고 있으므로 변화하는 길에 제주도의 고민이 무엇인지 생각해보셔야 합니다.

제주도에서 협력채널을 주도적으로 할 수 있을 것인가를 생각하셔야 합니다. 남북협력기금과는 전혀 다른 문제로, 정확히 누구와 제주도의 상품을 연결할 것인가? 제주도에서 마련한 제주도 기반 조례나 규칙, 제주-북한 평화크루즈, 한라에서 백두까지 교차관광 등 과연 우리가 어디하고 협력할 것인가? 무엇으로 연결할 것인지? 물론 선택이 되겠지만, 이에 대하여 도에서 방향을 잡아줘야 합니다. 교차관광은 또 다른 문제입니다. 우리 입장에서 옆에 굉장한 관광자원이 하나 개발된 것입니다. 누구를 파트너로 삼고 경제적인 부분을 공유할 것인지, 누가 북한과 협력하고 의사결정을 지원하는지, 북한 안에서 활동하고 있는 채널을 누가 가지고 있는지 정확히 판단해야 합니다. 사업은 현대아산이 하고 KTO가 그 안에 들어가 투자를 하고 있습니다. 국내 파트너는 명확해졌습니다. 파트너와 어떤 관계를 이루어서 어떻게 협력할 것인지 로드맵이 있어야 합니다.

관광상품을 만들어 연계하고 교차관광을 한다고 할 때, 우리가 생각하는 경제의 틀을 벗어나야 합니다. 가능성에 대하여 얘기를 하자면, 교차관광은 북방시장을 개척하는 통로로 이용하여야 합니다. 중국의 동해안 쪽에서 관광객이 많이 들어옵니다. 상부에 있는 북방지역 관광객을 어떻게 유치할 것인가, 러시아 관광객이 우리가 보고 있는 교차관광의 대상 시장입니다. 뺏기는 것이 아니라 북방정책에 의해 북방 외곽 관광객을 가지고 올 수 있다는 명확한 방향성을 지자체에서 가져야 정책에 대한 접근이 가능합니다.

한반도 자체가 굉장히 큰 브랜드화 될 것으로, 타 시장에서 많이 올 것이라는 기대를 갖습니다. 남북한의 교류라고 해서 한민족간의 교류는 교류의 차원이고 관광차원에서 중앙과 지자체가 해야 할 역할은 세계 브랜드를 통해서 다른 북방 시장을 창출하는데 명확한 목표를 가져야 한다는 것입니다. 이것이 우리가 취해야 할 자세라고 생각합니다.

[토론] 고계성(경남대학교 관광학부 교수)

남북관계 개선에 따라 제주관광이 어떠한 영향을 받을까라는 차원과 어떤 것들을 고려해볼 수 있을까 차원에서 말씀드리겠습니다. 교류협력에 관하여 많은 분야에서 사람, 자본, 기술정보가 전제 되어야 할 것이라고 강조합니다.

첫째, 최근에 남북관계 개선이 되었다 하여 지자체에서 수많은 아이디어를 내놓고 프로젝트가 진행되고 있는데 이는 중앙정부 차원에서 단일 창구로 해야지 지자체별로 할 시 혼선이 빚어질 수 있다고 생각합니다. 남북관계가 개선이 되면 관광이 밀고 나갈 수도 있겠지만 이산가족 상봉, 대북 제재 이후 등과 같은 우선순위 다음이 관광이 될 것입니다. 한 가지 사례를 중심으로 말씀 드리면, 일반인, 대학생, 사업체 종사자들, 특히 벤처를 준비하고 있는 사람들을 대상으로 북한 관련 공감대 형성을 위한 교육 프로그램을 가동시켜보고자 하고 있습니다. 창원시와 현대아산이 함께할 예정입니다. 제주에 소개하는 대학, 공사, 협회 등이 중심이 되어 대학생, 일반인, 사업체 종사대상 인식개선 교육 프로그램 계획 운영도 고려할만합니다.

두 번째, 북한 사람들 크루즈에 상당히 관심이 많습니다. 두만강 위쪽 중국의 훈춘 지역 너머 러시아, 북한, 조금 넘어가면 몽골 등 접경지역으로 거대한 시장의 입구이자 해양으로 나갈 수 있는 교두보로 크루즈를 어떻게 해보려고 고민을 하고 있습니다. 중앙정부를 거쳐야 하겠지만 제주크루즈 포럼 때 북한 담당자를 초청하여 제주권 전문가, 초청 국외권 선사 담당자, 한국 관련부서 담당자, 관련 전문가 등과 크루즈 협력의 기회를 모색할 수 있을 것이라고 생각합니다.

셋째, 평화올레길 좋습니다. 평양과학기술대학과 서울시립대가 MOU를 체결했습니다. 이는 보여주기 식으로, 평양과학기술대학은 한국에서 세운 학교로 빈껍데기에 불과하니 믿지 않는 것이 좋을 것입니다. 북한은 확실히 보여주는 것만 좋아하는 것은 좋아하지 않습니다. 특히 속살은 절대 보여주지 않습니다. 그나마 보여줄 수 있는 곳이 백두산이고 동파쪽으로 트레킹이 가능할 것이니 이쪽으로 비교체험이 가능할 것이라고 봅니다.

네 번째, 최근 북한에서는 생수를 마시면 부의 상징이라고 합니다. 북한에는 백산수가 있지만 백두산 물이 아닙니다. 북한쪽에서 백두산 생수를 개발하라는 지시가 떨어진 상황입니다. 제주는 기술과 인적자원을 가지고 있으니 무언가를 할 수 있을 것이라고 생각합니다.

다섯째, 꼭 북한만 볼 것이 아니라 그 넘어 중국 동북 3성이라는 거대한 시장을 봐야 합니다. 동북 3성을 중심으로 북한과 연계한 거대한 프로젝트가 진행되고 있습니다. 이런 상황에서 동북 3성을 그냥 둘 것이 아니라 어떻게 교류를 할 수 있을까 고민하다 제주도가 잘하는 스포츠가 뭘까? 하고 보니 씨름이었습니다. “연변장사”씨름대회가 있듯이, 조선족이 거주하는 연변과 북한사람이 씨름을 좋아합니다. 그래서 씨름과 같은 스포츠 분야 민간교류가 이어진다면 그 너머 시장으로 나갈 수 있는 씨앗이 될 수 있을 것이라 생각합니다.



[토론] 문경복(제주특별자치도 관광정책과장)



제주도에서 발 빠르게 대응하고자 했는데 제도적으로 상당히 제약이 많았습니다. 제가 2년 전 스포츠 산업을 담당하면서 체육교류를 하려고 시도를 했는데 북한을 뚫는다는 것이 쉽지가 않았습니다. 관광도 이렇게 하고 싶은데 여러 가지 걸림돌이 있어 어떻게 방향을 설정할까부터 시작하여 고민하던 차에 제주관광공사에서 오늘과 같은 자리를 마련하였습니다.

저희 도에서는 한라백두남북교차관광추진 워킹그룹을 발족하여 1차 회의도 진행하였습니다. 오늘 생각한 건데 이것을 확대하든, 남북관광과 관련된 거버넌스를 우선 구축하고 지방자치단체에 남북교류협의체 구성 제안에 대해서도 적극 검토 해보야 할 문제가 아닌가 생각합니다.

북한관광이 개방될 시 장기적으로는 도움이 되겠지만 단기적으로 북한으로 몰릴 수도 있다는 것이 주요 의견이라 저희 나름대로 수용태세라든지, 제주만의 콘텐츠 발굴에 힘써야겠다는 생각이 듭니다.

평화가 DMZ 쪽으로 갈수 있다니 고민이 더욱 깊어집니다. 관광분야에 한정하여 생각하면 북한과 제주를 연계한 평화올레와 같은 관광상품이 필요하다고 봅니다. 지금 저희와 제주관광공사가 고민하는 것이 제주가 올레 이외에 킬러 콘텐츠가 없다는 것입니다. 그래서 그 부분이 평화올레를 통해 북한과 연결이 된다면 가치가 대단히 커질 것 같고, 평화올레를 가지고 전 세계가 연결이 된다면 국내 관광객이 아닌 해외 관광객이 제주로 올 수 있는 여건이 마련될 수 있겠구나라는 기대감이 오늘의 가장 큰 수확이라고 생각합니다.

람사르습지라는 생태관광, 자연유산, 크루즈, 특히 씨름이라는 스포츠, 이탈리아 여행사 미스트랄루, 친환경 에너지산업 시찰 등에도 관심을 갖고 지켜보겠습니다.

판문점선언, 평양선언에서 남북 교류사업은 중앙정부와 접경지역 중심의 일방적인 교류가 아닌 비접경지역을 포함한 공동사업으로 변화한다는 점에 주목을 해보면, 그동안 접경지역을 중심으로, 중앙정부 차원에서 독점적으로 진행이 되어 지자체가 소외되었는데, 이제 정부차원에서 이러한 구상을 밝혔으니 저희 제주도 이에 주목하고 기대를 하고 있습니다. 중앙정부 차원에서 이를 보장해준다면 저희도 열심히 해야 한다고 생각합니다.

저는 남북관광협력의 상생 쪽으로 가야 한다고 생각합니다. 북한과 제주, 한국의 각 지자체가 힘을 합쳐 함께 호흡하며 가는 것이 바람직한 방향이라고 생각합니다.

북한을 이용하여 다른 북방 시장을 공략하라는 전효재 실장님의 말씀이 가슴 깊이 들어오는데 방향성을 고민하고 이를 KTO와 의논하며 검토해보겠습니다.

도의 관광정책을 하는 입장에서 분명한 것은 남북관계가 개선이 되고 있고 여러 가지 제약이 있었지만 제도라든지 여러 가지 측면에서 하나하나 차분히 분석하면서 장단기적인 관점에서 접근하도록 하겠습니다. 이걸 도만이 할 수 있는 일 아니기 때문에 거버넌스를 빨리 구축하여 이에 대하여 발 빠르게 움직일 수 있도록 노력할 테니 여기 계신분들의 소중한 아이디어를 부탁드립니다.

[좌장] 이재홍(제주관광공사 본부장)

두 분의 주제발표와 9분의 토론을 거쳤습니다. 발제자분께서 토론 내용과 관련하여 의견이 있으면 말씀 부탁드립니다. 토론자께서는 기회이기도 하고 우리가 간과하지 말아야 할 것, 결코 쉽지 않지만 그럼에도 우리가 해야 하는 것들이 있다면 조언 부탁드립니다.

[토론] 정진영(인천대학교 무역학부 교수)

제주도에서 관광을 걱정한다고 하여 의아하게 생각하였습니다. 관광이 취약한 인천의 경우 걱정할게 없을 정도이나 지도를 보니 왜 걱정하는지 알겠습니다. 남북관계가 북한을 바라보다 보니 접경지역을 벗어난 지리적인 위치 때문인 것 같습니다. 지리적인 관점에서 보면 소외된다고 생각하여 문제가 될 수 있겠으나 제가 보기엔 프레임의 문제라고 생각합니다. 마이스, 평화의 섬 브랜드 등 제주도가 해야 할 역할이 있고 주도할 수 있는 부분이 있다고 생각합니다. 또 하나는 갑작스런 변화에 분명 대비를 해야 합니다. 북한은 100프로 예측 불가능한 곳으로 갑자기 과거로 회귀할 수도 있고, 북한 사람이 여기 나타날 수도 있습니다. 그만큼 예측 불가능하기 때문에 빠른 시일 내에 대비를 하는 것이 필요합니다.

김의남 실장님 좋은 말씀 많이 주셨는데, 관광교육측면에서 협력할 부분이 있음에 100프로 동감합니다. 북한이 정말 필요로 하는 관광 전문인재, 교육 시스템에 대하여 인프라를 가지고 있으니 이 부분에 대하여 돌파구를 마련할 수 있다고 생각합니다.

안은주 이사님의 평화올레 처음 들어봤는데, 한라에서 백두까지 도보를 한다는 것 좋은 생각입니다. 하지만 자본이 많이 필요하지 않기 때문에 가능하지 않을까요? 말씀하셨는데, 북한은 관광을 100%로 투자로 보고 있기 때문에 오히려 진척이 늦어질 것이라고 생각합니다. 산림협력 측면에서 올레가 산림 자연생태계 보전 이런 쪽으로 논리를 개발하면 북한에서 관심을 가질 것이라고 생각합니다. 북한은 사람을 도와주는 것은 싫어하지만 산과 나무를 도와주는 것은 괜찮다고 생각하니 황폐한 산을 도와준다고 하면 오히려 진행속도가 나지 않을까 싶습니다.

강봉석 차장님 말씀하신 금강산 관광과 관련하여, 금강산 관광은 2011년 관광객이 톱 떨어졌습니다. 갈 사람은 다 갔다 온 것입니다. 후발주자인 3,40대가 가야하는데 금강산 비용이 60만 원 정도로 아무것도 못하고 산만 보는데 너무 비싸 이 때부터 톱 떨어진 것입니다. 이때 한국관광공사가 관광비용을 대주면서 들어간 것입니다. 금강산 관광이 재개된다고 해도 제주입장에서 큰 타격을 받지 않으리라 생각합니다.

문성중 교수님 말씀에 100프로 동감하며, 마이스가 남북교류의 평화와 번영이라는 것을 얘기하는 플랫폼이 될 수 있다고 생각합니다. 남북 간 평화와 번영에 대한 논의는 어딘가에서 진행이 될 것입니다. 누가 주도권을 갖느냐가 1단계에서 이루어져야 한다고 생각합니다. 인천에서 예산 2억을 들여 전쟁과 평화와 관한 포럼을 처음 개최하였습니다. 통일부에서도 창원에서 평화포럼을 개최한바 있습니다. 제주도는 2005년도부터 했기 때문에 선두주자로서 이를 잘 살릴 수 있는 역량과 열의를 가지고 있다고 생각합니다. 평화라는 플랫폼, 아이템을 가져오기 위해 여러 지자체에서 노력하고 있습니다. 물론 제주도도 노력하겠지만 제주도가 주도권을 가진다면 기회가 있지 않을까 싶습니다.

신동일 박사님의 관광시장 확대에 동의합니다. 단기적으로 지역에 따라 피해보는 곳이 있겠으나 결국은 파이가 커지는 효과가 있을 것입니다. 한반도 지역의 평화가 안착될 시 외부에서 우리나라로 많은 관광객이 유입되는 혜택을 볼 수 있을

것으로 봅니다.

이해정 센터장님에게 많이 배웠습니다. 라선평구, 두만강 이니셔티브라고도 합니다. 오랫동안 연구가 되고 협력이 이루어지고 있습니다. 중국으로서는 굉장히 중요한 위치로, 중국은 동해쪽으로 나가는 길목이 없어 북한과 러시아를 거쳐야 합니다. 이쪽은 중국이 동해로 나가기 위해 공을 들이고 있기 때문에 어떤 형태로든 발전할 것입니다. 무봉은 중국정부에서 먼저 제안하여 개발하고 있으므로 속도가 빠를 것입니다. 중국 관광객과 중국을 방문한 해외 관광객이 천지에 손을 담그기 위해 무봉을 많이 찾을 것입니다. 제주도가 백두산 하면 한라산을 떠오르게 하는 이미지 전략이라든지, 쉽지 않겠지만 백두산 왔으면 한라산 가야지라는 논리와 프레임을 짤다면 기회가 있을 것이라고 생각합니다.

전효재 실장님 아주 옳으신 말씀으로, 북한은 남북관광을 경제적인 편익 투자로 보고 있는데 나쁜 것이 아니라는 우리의 이해가 필요합니다. 남북관광이라는 같은 아이টে를 우리와 북한이 다르게 접근하고 있음을 이해해야 합니다. 북한은 외화벌이를 위한 투자 개념으로, 우리는 평화통일로 가기 위한 수단으로 접근하고 있는데 이것을 감내해야만 더 나은 다음 단계로 갈 수 있다고 봅니다. 평화라는 아이টে를 다른 곳으로 갈 수 있다고 하신 것에 대하여는 잘 모르겠습니다. 요즘 흐름을 보면 그럴 것 같기도 합니다. 강원도는 군사적인 긴장이 높은 곳으로 위협이 가장 많았기 때문에 강원도가 평화적으로 가면 굉장히 큰 사건이 되는 것이므로 평화라는 아이টে를 옮겨갈 수 있을 것 같습니다. 그러나 제주도나 인천 어디든 이를 극복할 수 있는 더 나은 논리를 만든다면 평화라는 아이টে는 어디든 갈 수 있다고 봄으로 이는 제주도의 숙제라고 생각합니다.

문경복 과장님 말씀하신 거버넌스 측면에서 드릴 말씀은 대북제재가 계속되는데도 지자체나 기업에서는 아이디어를 내고 준비를 하고 있습니다. 즉 제재로 인해 준비만하고 있습니다. 제재가 언제 끝날지 모르나 상당 기간 갈 것이라고 생각되어 제재가 유지되는 상황에서 할 수 있는 것을 찾는 것이 중요하다고 봅니다.

[토론] 홍석훈(통일연구원 북한연구실 부연구위원)

저는 올해 제주도에 처음 왔습니다. 따라서 저는 외지인으로서 제주도의 장단점을 객관적이고 중립적으로 볼 수 있다고 생각합니다. 제주도에 처음 와보니 참 자유로운 분위기를 느꼈습니다. 하지만 바다 건너이다 보니 이용할 수 있는 교통수단이 제한적이라는 불편함을 느꼈습니다. 이것이 단점이라고 할 수 있겠으나 마이스산업을 생각하면 섬이라는 이점으로 인해 회의에 집중할 수 있고 천혜의 환경은 대화의 자유로운 환경을 조성하여 오히려 장점으로 작용한다고 봅니다.

북한관광이 시작되면 단기적으로 제주에 타격이 있을 수 있겠으나, 인프라가 북한과는 다르고 상이한 관광자원을 갖고 있습니다. 또한 제주에는 남방의 자유로운 테마를 가지고 있습니다. 이러한 제주 특유의 관광테마를 가지고 있기 때문에 북한관광과 상관없이 장기적인 관점에서 걱정하지 않아도 된다고 생각합니다. 북한 인사들도 제주도에 대한 이미지가 좋다고 들었습니다. 천혜 특유의 자연경관을 갖고 있으며, 남북분단의 역사적 아픔이 있기 때문이라고 합니다. 역사적 트라우마를 서로 치유할 수 있는 긍정적인 에너지, 시너지로 바꾼다면 평화의 섬은 계속 유지될 수 있을 것이라고 생각합니다. DMZ 관광개발을 염려하는 의견도 많지만, DMZ와 제주에는 평화의 이미지를 공유할 수 있으며 상생할 수 있습니다. 제주 사람 냄새가 나는 활기찬 평화의 섬 이미지를 장기적으로 브랜드화로 시킬 필요가 있습니다.

정상회담이 제주에서 개최되도록 노력할 필요가 있습니다. 예를 들어 남북, 북미 정상회담이 자유의 섬 제주에서 열리게 되고, 정상들이 평화의 섬을 만끽하면서 자유로운 분위기 속에 회담 장면을 전 세계인에게 보여준다면 제주 관광은

내수뿐만 아니라 외수도 늘 것이라고 생각합니다.

마지막으로 맘에 와 닿은 것이 과장님께서 말씀하신 거버넌스에 대한 고민과 추진입니다. 제주도뿐만 아니라 저희 연구원도 고민하고 있습니다. 통일연구원과 같은 15트랙의 싱크탱크와 지역 연구소 간 ‘통일거버넌스’의 연구와 채널 구축도 매우 중요하다고 생각하기 때문입니다. 이제는 과거의 틀을 탈피하여 새로운 중앙정부와 지자체 간, 연구소 간 거버넌스를 구축하여야 합니다. 지금은 준비하는 기간이므로 실제로 가능한 것 가능하지 않는 것을 구별하는 것이 시급합니다.

정진영 교수님 말씀하셨듯이 북한은 산림산업에 관심이 많습니다. 북한이 중요하게 생각하는 남북교류사업 분야도 산림, 에너지, 연료문제입니다. 실제로 북한이 가장 친하게 지내는 국가 중 하나가 쿠바입니다. 쿠바에서 에코산업, 자연을 이용한 관광산업 등 많은 것을 배워가고 있는 것으로 알고 있습니다. 따라서 올레길은 북한당국이 추진하고 싶어 하는 아이템입니다. 김정은 위원장이 목숨 걸고 추진하는 것이 개마고원, 원산 개발이므로 개마고원 올레길이 가능하지 않을까 생각합니다.

또한 북한이 원산지역 관광산업 육성을 강하게 추진할 것이라 생각하는데, 평화크루즈 사업은 남북공동 추진 가능성이 크다고 봅니다. 과거 20년 전 북한은 원조를 바라고 지원을 바랬지만 지금은 파트너십을 찾는다고 생각합니다. 이런 부분을 잘 활용한다면 제주도에서 얼마든지 장단기적으로 경제 신성장 에너지를 받을 수 있을 것이라고 생각합니다.

[좌장] 이재홍(제주관광공사 본부장)

몇 가지가 보입니다. 다양한 시나리오에도 불구하고 제주만이 가지고 있는 강점들을 살릴 필요가 있습니다. 평화의 이미지, 거기에 탑재할 올레, 크루즈, 생태관광, 마이스, 친환경 분야에 대한 산업시찰, 그리고 중국적으로 지역단위에서 중앙정부 유관기관과 같이 할 수 있는 민관협력 거버넌스를 어떻게 구축할 것인가, 아마 오늘의 마무리가 될 것 같습니다. 이런 부분에 대하여 압축해서 제언과 조언을 해주시면 감사하겠습니다.

[토론] 문성중(제주한라대학교 관광경영학과 교수)

저는 위기라고 말씀드렸는데, 제주관광에 오는 정량적인 면에서 위기이지만 질적 측면에서 기회라고 생각합니다. 중국 관광객이 줄어들면서 콘텐츠를 만들어야 할 때인데, 남북관계까지 개선되었으니 이에 대한 준비가 필요합니다. 김정일 위원장 때 ‘하지마 관광’이었으나, 김정은 위원장은 스위스에서 공부해서 풀 수가 있을 것입니다. 개마고원, 원산 통해 흑룡강, 블라디보스토크까지 연결하는 이 상품은 누가 만들 것인가? 서울에 있는 여행사가 만들 것입니다. 강원도에서 출발하는 상품들만 나오게 되면 제주관광은 위기에 처하게 될 것입니다.

제주에 킬링 콘텐츠가 올레밖에 없습니다. 이번 기회에 콘텐츠가 개발되어야 합니다. 제주가 평화라는 브랜드를 효율적으로 이용하지 못하고 있습니다. 제주도 사람만 제주가 평화의 섬인지 알지 그 외엔 잘 모릅니다. 이 평화의 브랜드를 잘 활용하도록 해야 합니다.

남북관계가 개선이 되면 우리 제주도가 해야 할 것도 중요하지만 지금부터 위기라고 생각하고 인프라와 수용태세 개선, 콘텐츠 개발 등에 힘써야 한다고 생각합니다.

[토론] 신동일(제주연구원 관광사회문화연구부 연구위원)

6~70대 실향민들, 어머니나 아버지가 북과 연결된 사람들은 북한과의 연결고리가 있지만 이 외, 특히 지금의 경제주체인 3~40대는 북한에 대한 호기심이나 관심이 얼마나 있을지 조사해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 즉 제주도를 위해서가 아니라 내수관광 차원에서 북한관광 개방될 시 수요가 얼마나 되는지에 대한 인식조사를 해볼 필요가 있다고 생각합니다.

[좌장] 이재홍(제주관광공사 본부장)

남북협력을 준비한다면 결국 파트너가 누구냐가 중요한데, 경제파트너는 현대아산과 한국관광공사로 정해져 있는 상황에, 지역에서는 어떤 협력체를 가져야할지 조언을 해주시면 감사하겠습니다.

[토론] 전효재(한국문화관광연구원 관광산업연구실장)

결이 다른 것이 하나 있습니다. 내수경제 시장의 경쟁인 제로섬 게임을 하지는 것이 아닙니다. 공공에서 예산을 투입해서 관광부분에 투자를 하고 인프라를 늘린다는 것은 외래 관광객 유치라는 근본적인 목적이 있습니다. 하나의 시장을 창출하는데 있어 좋은 통로가 생겼다고 생각 하셔야 합니다. 북한이 좋아서 가는 것도 있겠지만 북한이 개방 됐을 때 어디로 갈 것이나? 유럽을 갈 것이나? 여행의 패턴이 시간을 끌면서 가는 여행으로 바뀌고 있습니다. 제주도가 지역을 걱정하는 것이 아니라 제주도만의 국제 관광정책이 생겨야 합니다. 그래야 투자공공성에 대한 재정투입의 정당성이 생깁니다. 내수관광을 유치하겠다는 제로섬 게임은 맞지 않습니다. 제주도가 국제시장으로 가기 위한 하나의 통로 채널로 한반도를 바라봐야 할 필요가 있다고 생각합니다. 콘텐츠를 어떻게 만들어 낼 것이냐가 중요하겠지만 정당성이 있어야 합니다. 역사적이고 문화적이고 공감할 수 있는 축이 있어야 종착점이 될 수 있습니다.

다만 협력에 대한 경험이 없다면 불가능하다고 생각합니다. 제주도가 항로는 열려 있으니 운항 접근성을 고려하면 부산 아니면 목포로, 이곳이 서해 경제축과 동해 경제축이 만나는 곳이 될 수 있습니다. 파트너가 어디냐의 차원에서 접근하는 것이 좋겠습니다.

[좌장] 이재홍(제주관광공사 본부장)

유익한 이야기 많이 들었습니다. 오늘을 시작으로 앞으로 남북관계에 있어 남북 관광, 지역 제주가 어떻게 준비해야 할 것인지 또 다시 지혜를 묻는 자리를 만들었으면 좋겠습니다. 장시간 참여해주셔서 대단히 감사합니다.

발행일 : 2018년 10월

발행인 : 박 홍 배

발행처 : 제주관광공사 (제주특별자치도 제주시 선덕로 23)



제주관광공사
JEJU TOURISM ORGANIZATION

국내선 항공·선박 예약만 하면 누구나 이용가능한 면세점

여유롭고 실속있는 면세쇼핑

중문면세점에서 즐기세요!

(중문관광단지 내)



THE **JEJU** DUTY FREE
제주관광공사 중문면세점

출도고객 누구나 이용가능

운영시간 저녁8시까지 [10:00 ~ 20:00]

중문관광단지 내 제주국제컨벤션센터 1층

문의 064 780 7700

제주관광공사 인터넷면세점
www.jejudfs.com



제주관광공사 면세점 수익금은 제주관광 발전을 위해 쓰입니다