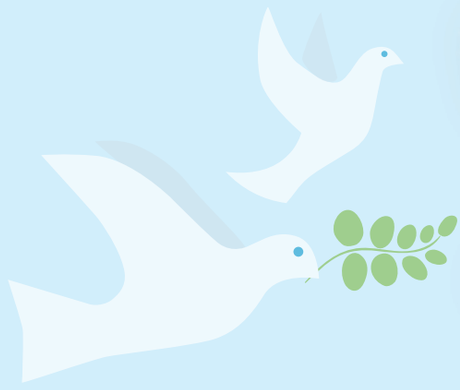
2017 평화통일 국제학술 심포지엄

‘금강산 관광사업과 남북교류의 새로운 모색’



- 일 시 : 2017년 **11**월 **21**일(화) **09:30-18:00**
- 장 소 : 강원대학교 글로벌경영관 컨퍼런스홀
- 주 최 : 강원일보, 서울대학교 통일평화연구원, 강원대학교 통일강원연구원
- 주 관 : 강원대학교
- 후 원 : 강원도

2017 평화통일 국제학술 심포지엄

'금강산 관광사업과 남북교류의 새로운 모색'

진행순서

등록 (09:30-09:50)

개회식 (09:50-10:40)

- **개 회 사** : 이희종 강원일보사장
- **격 려 사** : 최문순 강원도지사
- **환 영 사** : 정근식 서울대 통일평화연구원장
- **축 사** : 김헌영 강원대학교 총장

- **기조강연** 조건식(통일연구원 석좌연구위원, 사단법인 유라시아21 이사장)
  "금강산관광 어떻게 할 것인가?

제 1 세션 (10:40-12:30) / 금강산관광의 성찰과 평가

- **사회** : 박영호(강원대)
- **발표** : 이태호(전 명지대 미술사학과 교수) / 금강산 돌아보기와 그리기
  서보혁(서울대) / 평화로 가는 여권, 관광: 관광과 평화구축
  이해정(현대경제연구원) / 금강산 관광사업의 추진 과정
- **토론** : 박홍서(강원대), 사이토 아케미(한림대), 이찬수(서울대), 홍순직(국민대)

중 식 (12:30-14:00)

제 2 세션 (14:00-15:50) / 금강산관광의 다면 분석: 국가와 기업의 시각

- **사회** : 권혁순(강원일보 논설실장)
- **발표** : 이효원(서울대) / 금강산 관광사업의 법적 평가와 과제
  이승열(국회입법조사처) / 금강산 관광사업의 정치군사적 평가와 과제
  최규훈(현대아산 법무담당 상무) / 금강산 관광과 기업: 기업의 경험
- **토론** : **염철** (한림대), **이유진** (산업은행), **이창희** (동국대), **최규빈** (서울대)

휴 식 (15:50-16:10)

제 3 세션 (16:10-18:00) / 금강산관광의 사회적 시각과 전망

- **사회** : 김병로(서울대)
- **발표** : 김기석(강원대) / 금강산 관광 중단과 사회적 파라다임 변화 : 고성 사람 이야기
  이선향(강원대) / '금강산 찾아가기' 담론의 사회적 구성과 실천
  임을출(경남대 극동문제연구소) / 금강산관광의 장기 비전: 한반도에서 환동해로
- **토론** : 김근식(경남대), 김학재(서울대), 엄현숙 (서울시통일교육센터), 천경효(서울대)

목 차

- **개회사 :** 이 희 종 강원일보사장
- **격려사 :** 최 문 순 강원도지사
- **환영사 :** 정 근 식 서울대 통일평화연구원장
- **축 사 :** 김 헌 영 강원대학교 총장

기조강연 "금강산관광 어떻게 할 것인가?" 17

조건식(통일연구원 석좌연구위원, 사단법인 유라시아21 이사장)

제 1 세션 (10:40-12:30) / 금강산관광의 성찰과 평가 27

이태호(전 명지대 미술사학과 교수) / 금강산 돌아보기와 그리기

서보혁(서울대) / 평화로 가는 여권, 관광 : 관광과 평화구축

이해정(현대경제연구원) / 금강산 관광사업의 추진 과정

제 2 세션 (14:00-15:50) / 금강산관광의 다면 분석 : 국가와 기업의 시각 81

이효원(서울대) / 금강산 관광사업의 법적 평가와 과제

이승열(국회입법조사처) / 금강산 관광사업의 정치군사적 평가와 과제

최규훈(현대아산 법무담당 상무) / 금강산 관광과 기업: 기업의 경험

제 3 세션 (16:10-18:00) / 금강산관광의 사회적 시각과 전망 115

김기석(강원대) / 금강산 관광 중단과 사회적 파라다임 변화: 고성 사람 이야기

이선향(강원대) / '금강산 찾아가기' 담론의 사회적 구성과 실천

임을출(경남대극동문제연구소) / 금강산관광의 장기 비전: 한반도에서 환동해로

| 개회사 |

이 희 종
강원일보사장

안녕하십니까. 강원일보 사장입니다. 먼저 '평화통일 국제학술 심포지엄'에 참석해 주신 방청객 여러분과 특히 바쁜 일정속에서도 귀중한 시간을 내 기조강연을 해 주실 조건식 전 통일부 차관님께 깊은 감사를 드립니다.

또 오늘 뜻 깊은 행사를 강원일보사와 함께 주최해 주신 송석두 행정부지사님, 강원대학교 김헌영 총장님, 서울대학교 정근식 통일평화연구원장께 고맙다는 말씀을 드립니다.

오늘 심포지엄의 주제는 금강산 관광 사업과 남북교류 모색입니다. 주제발표를 해 주실 김기석 강원대 통일강원연구원장님을 비롯한 아홉 분의 주제발표자 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

올해는 강원대학교가 개교 70주년을 맞은 해 입니다. 축하드립니다. 1945년 해방과 더불어 창간된 강원일보도 창간 72주년을 맞아 오늘 이 행사의 의미가 더욱 깊다고 하겠습니다.

1998년 11월18일 시작된 금강산관광은 남북 분단 50년사에 새로운 획을 그었습니다. 첫 출항을 하는 금강호를 바라보면서 대한민국은 평화통일을, 강원도는 통일의 중심지를 꿈꿨습니다. 모두가 한반도가 평화 통일의 첫걸음을 뗐다는 희망에 찼습니다. 그러나 2008년 7월11일 관광객 박왕자씨가 북한군의 피격으로 사망하는 사건이 발생하면서 10년째 금강산 관광은 멈춰서 있습니다. 이제는 또다시 꽉 막혀있는 남북의 불행한 현주소를 알려주는 상징이 됐습니다.

이러는 사이 금강산 관광의 통로였던 고성 지역경제의 피해는 더 이

상 외면하기 힘든 참담한 지경에 이르렀습니다. 고성은 금강산 관광 중단 이후 지역을 찾는 관광객이 연간 210만명 이상 감소하며 총 3,040억여원의 직간접적 경제적 손실이 발생한 것으로 나타났습니다. 지역에 휴·폐업하는 상가가 속출하고 상권이 붕괴되면서 수백명이 일자리를 잃었습니다. 고성 지역 피해만 이러하니 현대아산 등 기업체와 정부의 유·무형 피해까지 감안한다면 그 피해 규모는 실로 짐작하기조차 힘들 지경입니다.

현 정부가 들어서면서 금강산 관광 재개에 대한 기대가 커졌던 것도 사실입니다. 그러나 아직까지 바뀐 것은 없습니다. 그러나 이렇듯 답답한 상태에 있다가도 언제 그랬느냐는 듯이 한 순간에 풀릴 수 있는 것이 바로 남북관계 입니다. 과거에도 그랬듯이 시간이 문제일 뿐 남북관계는 반드시 회복될 것이고 금강산 관광을 재개하는 날은 올 것 입니다. 따라서 우리는 그 때에 대비해 준비를 해야 할 것 입니다.

금강산 관광 사업에는 통일의 꿈은 물론 강원도의 미래가 달려 있습니다. 금강산 관광 사업 재개에 대한 염원이 그 어느 곳 보다 클 수 밖에 없습니다. 창간 72년을 맞은 강원일보가 강원대학교와 서울대학교와 함께 금강산 관광 재개를 논의하는 자리를 마련한 이유입니다.

이 자리에는 남북관계에 정통한 많은 분들이 자리해 주셨습니다. 금강산 관광 재개와 통일준비에 대한 다양한 정책적 대안들이 도출되기를 기대합니다. 또한 그 속에서 강원도의 역할도 충분히 논의돼 역량을 키워 나갈 수 있기를 기대합니다. 또한 방청객들께서도 끝까지 주제발표와 토론을 들으시고 고견을 말씀해 주기기 바랍니다.

강원일보는 강원도가 한반도 평화통일의 물꼬를 트고 세계평화의 중심지로 자리매김할 수 있도록 더욱 노력할 것입니다. 다시 한번 오늘 심포지엄을 빛내주시기 위해 참석하신 모든 분들께 감사드리며 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2017. 11. 21.

| 격려사 |

최 문 순
강원도지사

국제정세 변화의 대응과 한반도 통일을 위한『2017 평화통일 국제학술 심포지엄』이 개최된 것을 뜻깊게 생각하며 강원도민을 대신하여 진심으로 축하드립니다.

늘 강원도 발전에 애쓰시며 바쁘신 가운데 행사를 정성껏 준비해 주신 이희종 강원일보사장님, 김헌영 강원대학교 총장님, 정근식 서울대 통일평화연구원장님과 기조연설을 맡아주신 조건식 전 통일부차관님, 그리고 각 세션별 주제발표 및 토론자 여러분께 깊은 존경과 감사를 드립니다.

2008년 금강산 관광 중단으로 고성지역 뿐만 아니라 강원경제는 많은 어려움을 겪어 왔습니다. 이러한 어려움을 해소하고자 특별법 제정 촉구, 대정부 건의 등 금강산 관광재개를 위해 많은 노력을 해오고 있습니다만, 안타깝게도 지금까지 금강산 관광 재개나 대책도 이루어지지 않고 있습니다.

이러한 상황에서 금강산 관광사업과 남북교류의 새로운 모색을 위한 심포지엄은 더욱 더 큰 의미가 있다고 생각합니다.

강원도는 남북한을 가로지르는 DMZ지역의 많은 부분을 보유하고 있는 세계유일의 분단도인만큼 통일과 평화정책에 대한 열망 역시 가장 강한 지역입니다.

오랜 기간 북강원도와의 신뢰회복과 평화정책을 위하여 연어방류사업, 산림 병해충 방제사업 등 인도적 지원사업과 경제협력사업을 추진해 왔으며, 그 결과 모범적인 교류협력사례로 대외적인 평가를 받고 있습니다.

앞으로 남북간 긴장관계가 완화되면 금강산 관광재개를 위한 노력을 이어가며 더불어, 강원평화특별자치도 설치, 철원평화산업단지 조성 등을 중점적으로 추진하여 남북한 화해분위기 조성과 지역경제 발전을 적극적으로 선도해 나가겠다는 약속을 드립니다.

특히, 내년 2월에 개최되는 세계적인 스포츠 이벤트인 2018평창동계올림픽을 평화올림픽으로 치러내 한반도가 평화와 번영의 땅임을 전 세계에 선포하는 계기로 만들 것입니다. 여러분들의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

모쪼록, 오늘 심포지엄이 모든 분들의 지혜와 역량을 모아 중단된 금강산 관광 재개를 위한 방안을 모색하는 소중한 자리가 되기를 기대합니다.

뜻깊은 자리를 마련해 주신 관계자 여러분들께 다시 한번 감사드리며, 참석해 주신 모든 분들의 건승과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2017. 11. 21.

| 환영사 |

정 근 식
서울대학교
통일평화연구원장

여러분 안녕하십니까? 오늘 강원대학교에서 '금강산 관광사업과 남북교류의 새로운 모색'이라는 학술회의를 개최하게 되어 공동주최기관의 대표로서 기쁘게 생각하고, 참석하신 여러분들 모두 환영하는 바입니다. 우선 강원대학교 개교 70주년, 강원일보 창간 72주년을 진심으로 축하드립니다. 이 행사를 격려해주시러 오신 최문순 강원도지사님께 감사드리고, 또 회의를 함께 주최해주신 강원대학교 김헌영 총장님, 강원일보 이희종 사장님, 그리고 김기석 통일강원연구원 원장님께 감사드리고, 이 행사를 준비해준 두 기관의 관계자 여러분들에게도 감사드립니다.

서울대학교 통일평화연구원은 통일학과 평화학을 접목하여 평화통일과 지속가능한 평화체제 구축을 위한 다방면의 연구를 수행하고 있습니다. 작년에 강원일보사와 강원대학교가 주최한 학술회의에 참여한 후 저는 한편으로는 강원도가 분단으로 인하여 남북으로 나뉘어져 있다는 것을 새삼 깨달았고, 다른 한편으로는 서울대학교와 강원대학교의 협력이 한국의 평화 및 통일연구에 매우 중요하다는 것을 깨달았습니다. 그래서 저는 통일강원연구원에 공동연구를 수행할 것을 제안하였고, 오늘 열리는 학술회의는 첫번째 결실입니다.

오늘 한반도는 더 큰 위기로 빠지느냐, 아니면 다시 대화와 협력의 길을 닦아 가느냐 하는 중대기로에 서 있습니다. 세계의 평화를

희망하는 시민과 더불어 우리 국민 모두는 내년 2-3월 평창에서 열리는 올림픽이 평화의 제전이 되어 그것이 한반도 평화정착의 전기가 되길 기원하고 있습니다. 정부는 정부대로 국제사회와 관련국들에게 평화의 메시지를 전파하고 있고, 북한이 평창올림픽에 참가하여 남북한 관계를 개선하고 평화와 번영의 한반도를 함께 만들어가길 기원합니다. 저 또한 평창올림픽의 성공적 개최로 중앙정부 차원의 남북관계 개선만이 아니라 지방정부 차원의 남북관계도 열리기를 기대합니다. 제가 어렸을 때 인제에서 살았던 적이 있었는데, 이제는 여기에서 출발하여 금강산을 거쳐 원산까지 가볼 수 있는 꿈을 꾸어 봅니다. 남북의 두 강원도가 협력하여 한반도의 동부지역을 새로운 삶의 터전으로 바꿀 수 있다면, 이보다 더 기쁜 일이 어디 있겠습니까?

저는 오늘, 지난 금강산관광사업의 성과와 한계를 냉철히 검토하고, 이에 기초하여 새로운 차원의 금강산관광사업이나 남북 강원도의 협력 사업이 이루어지기를 고대하고 있습니다. 우리는 앞으로 접경지역의 평화·생태연구와 남북간 경제 협력을 통한 공동 발전에 관한 연구도 진행시킬 것입니다. 이 연구에는 북측의 연구기관이 참여할 수 있기를 희망합니다. 이런 기대가 현실이 되도록 서울대학교 통일평화연구원은 강원대학교 통일강원연구원을 비롯한 유관 기관들과의 협력을 적극 벌여나갈 것입니다.

오늘 사회, 발표, 토론 등 순서를 맡아주신 선생님들에게도 감사의 말씀을 드리며 환영사를 대신하겠습니다. 감사합니다.

2017. 11. 21.

| 축 사 |

김 헌 영
강원대학교 총장

안녕하십니까? 강원대학교 총장 김헌영입니다.

낙엽이 짙어가는 11월 강원대학교 춘천캠퍼스에서 강원대학교 통일강원연구원과 서울대학교 통일평화연구원, 강원일보가 공동으로 주최하고 강원대학교가 주관하며, 강원도가 후원하는 학술회의에 함께 자리해 주신 최문순 강원도지사님, 이희종 강원일보사장님, 정근식 서울대학교 통일평화연구원장을 비롯한 내빈, 연구자, 학생, 직원 여러분 모두 환영합니다. 또 이 행사를 준비해 주신 강원대학교 통일강원연구원 김기석 원장님의 노고에도 감사의 마음을 전합니다.

2017년은 강원대가 개교한지 70주년이 되는 해입니다. 동시에 금강산 관광이 시작된 지 19년이 되는 해이기도 합니다. 또 금강산관광이 불행한 사건으로 중단된 지 9년째 되는 해이기도 하고요. 그런 점에서 금강산 관광 사업을 주제로 한 학술회의가 우리 강원대학교에서 개최된다는 것이 저의 감회를 무척 남다르게 만듭니다.

금강산 관광은 크고 작은 어려움 속에서도 한반도의 긴장완화, 남북한 화해와 교류협력 나아가서 평화와 통일의 상징이자 그것을 실천하는 사업이었습니다. 금강산관광을 통해서 많은 실향민들은

잃어버린 고향땅을 밟아볼 수 있었고 오래 전에 헤어진 가족들과 만날 수도 있었습니다. 그러나 안타깝게도 현재 금강산 관광은 중단된 상태이고, 또 그것이 언제 재개될지도 미지수입니다.

올해는 남북한이 분단된 지 72년이 되는 해이기도 합니다. 이 상태로 한 세대가 더 지나면 분단 100년이 됩니다. 더 이상 단절과 반복, 대결과 불신이 지속되어서는 안 됩니다. 비록 북한의 계속되는 핵실험과 미사일 발사 그리고 UN 경제제재 등으로 관광의 재개가 단시일에 이루어지기는 어렵겠지만 그럴수록 우리는 만반의 준비태세를 갖추고 관광이 재개될 날을 기다려야 하며 반드시 그날이 올 것이라는 희망을 버려서는 안 됩니다.

그러한 점에서 오늘 "금강산 관광사업과 남북교류의 새로운 모색"을 주제로 개최되는 '2017 평화통일 국제학술심포지엄'은 비단 금강산광관 사업의 의미와 가치를 되짚어보고 그 재개를 촉구한다는 실질적인 의미 뿐 아니라 장기적으로는 통일을 지향하는 '평화로운 대한민국'을 준비하는 지혜의 장이 될 것이라고 생각합니다.

많은 학문적 성과 이루시기를 기원하며 다시 한 번, 이 자리에 참석해 주신 귀빈 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2017. 11. 21.

기조강연

금강산관광사업, 어떻게 할 것인가?

조 건 식

통일연구원 석좌연구위원, 사단법인 유라시아21 이사장

금강산관광사업, 어떻게 할 것인가?

조 건 식 (통일연구원 석좌연구위원, 사단법인 유라시아21 이사장)

1. 들어가며

금강산관광사업은 대규모 남북경협의 첫 시발점이었으며, 모든 대북사업의 원천 역할을 했다. 특히 현대와 북측 아태 간에 남북 접촉채널을 확보했다는 것이 중요했으며, 무엇보다 북한 김정일 국방위원장이 직접 지휘했던 사업이었다.

현대측으로서는 금강산관광사업이 고 정주영 명예회장의 고향사업이었고, 사업이 잘 진척되면 북한측과 더욱 돈독해진 유대관계를 발판으로 사업 범위를 계속 확장시키겠다는 복안이었을 것이다. 남북관계 진전이 불투명한 상황에서 <중동특수>와 유사한 <북한특수> 창출을 위해 예상되는 적자를 감수하면서 당시 IMF 외환위기 속에서도 상당기간 과감한 대북투자를 추진하였다.

북한측도 금강산관광사업은 그동안 불규칙적으로 진행되어 온 소규모 남북경협에서 취할 수 있는 이득과는 수준이 다른 대규모 실리를 확보할 수 있는 사업이었다. 단 체제 안보 차원에서 남한관광객들의 북한주민 접촉을 차단하고 주변 다른지역으로 남측 사조가 유입되는 것을 방지해야 하는 부담을 안았다. 또한 북한측은 남한내 다른 기업들의 대북투자 경쟁을 유도하는 계기로 활용하려는 의도도 갖고 있었다고 보여진다.

당시 정부는 당국간 협상이 잘 진행되지 못하는 상태에서 민간기업의 대북 진출로 남북경협이 활성화되는 것은 바람직하다는 입장이었고, 보다 많은 접촉, 교류, 협력을 통해 북한체제의 변화를 유도하는데 초점을 두었다. 특히 북한지역에서 우리 국민과 기업의 신변안전보장을 확보하는데 주안점을 두었으나, 당국간 접촉창구를 개설하고 유지하는데 애로를 겪었다.

금강산관광사업은 한반도통일에 기여하고 나아가서 연해주와 유라시아로 진출하려는 한민족의 웅대한 꿈을 실현시키려는 첫걸음이었다. 그러나 5년 단임 정부가 지속적으로 정책을 추진하기에는 한계가 있었는데다 북한의 핵실험과 미사일 개발 등이 맞물려 관광사업이 진전과 후퇴를 반복하는 우여곡절을 겪다가 현재 중단된 상황이다.

2. 남북경협 초기 여건

많은 사람들이 남북경제협력은 진보정부가 적극 추진하고 보수정부는 반대하는 것으로 착각하는 수가 많다. 그러나 한반도 분단 이래 남북대결 구조에만 익숙해 있던 우리 국민들이 1980년대부터 경제성장을 바탕으로 점차 북한에 대한 관심을 가지면서 보수정부 시절부터 남북경협을 통한 대북접근에 역점을 두기 시작하였다.

전두환 정부는 1982년 2월 '민족화합 민주통일방안' 후속조치로 '20개 시범실천사업'을 제의했으며, 그중 제3항에 '설악산 이북과 금강산 이남지역을 관광, 휴양지로 설정하여 자유관광 공동지역으로 개방한다'고 하였다.

노태우 정부는 1988년 7월 획기적인 '7.7 특별선언'을 선언하고 남북교역 문호를 개방했으며, 1989년 9월에는 국회에서 여야 만장일치로 '한민족공동체 통일방안'을 선포하고, 대북화해협력정책에 대한 국민적 합의를 도출하면서 민족공동체 형성을 위한 과도체제로 '남북연합'을 제시한 바 있다.

이러한 화해협력 분위기 속에서 정주영 현대그룹 명예회장은 1989년 1월 24일부터 31일까지 북한을 방문하여 금강산관광 개발사업에 관한 원칙적 합의를 했으며, 현대그룹과 북측 조선대성은행 간 금강산관광개발 및 시베리아 공동개발과 원동지구 공동진출에 관한 <의정서>를 체결하였다.

아울러 정부는 1990년 8월 남북교류협력법 및 남북협력기금법을 제정, 시행하였다. 이로써 통치권 차원에서만 허용되던 남북교류협력에 관한 법적, 제도적 장치를 마련함으로써 합법적인 남북한 접촉, 왕래, 교역, 협력사업을 추진하고 지원할 수 있게 되었다. 또한 1992년 2월에는 남북관계 대장전인 '남북기본합의서'와 '한반도비핵화 공동선언'이 발효됨으로써 '남북연합'의 준비단계인 남북화해협력시대 진입을 선포하였다.

한편, 대북정책에서 냉온탕을 번갈아 추진하던 김영삼 정부는 1994년 10월 '제네바 합의'로 북핵문제 해결 분위기가 조성되자, 그 해 11월 남북경제협력 활성화 조치(제1차)를 취하였다. 남측 기업인의 방북과 위탁가공용 시설재 반출을 허용하고, 1995년 5월 ㈜대우의 남포공단사업에 대한 협력사업을 최초로 승인하는 등 시범적인 경협사업을 실시하였으나 큰 성과를 내지는 못했다.

그러나 김대중 정부가 들어서자 그동안 방북 인원과 투자규모 등을 내부적으로 제한해오던 규제를 없애는 남북경제협력 활성화 조치(제2차)를 1998년 4월에 발표하였다. 이로써 대기업 총수 및 경제단체장들의 방북이 허용되었으며, 투자규모 제한도 철폐되었고 투자업종 승인 방식도 네가티브 방식으로 전환하였다.

3. 금강산관광사업의 전개과정

가. 해로관광의 돌파구 마련

정주영 현대그룹 명예회장 일행은 1998년 6월 소떼 1001마리를 몰고 방북, 북측 조선아세아태평양평화위원회(아태)와 금강산관광을 위한 <의정서>, <합의서>, <계약서>를 체결하였다. 그 안에는 관심있는 국내외 모든 개인과 단체들이 참가하는 '금강산관광개발추진위원회'를 설립하고, 1단계로 유람선에 의한 금강산 조직관광을 준비하는 내용 등이 담겨 있었다.

정부는 1998년 9월 남북교류협력추진협의회를 개최, 현대의 금강산관광 및 개발사업을 승인하였다. 투자규모 9,583만달러의 합영사업(북측 450만달러)으로써 관광대가 4박5일 기준 1인당 300달러를 지불하는 조건이었다. 북측으로부터 백학림 사회안전부장 명의의 신변안전보장 각서를 접수하였다. 그러나 정부로서는 관광객의 신변안전보장을 위한 구체적인 내용이 담긴 문건을 요구했으나 더 이상 진전은 없었다. 정부가 어렵게 승인한 금강산관광 유람선 금강호가 11월 18일 동해항에서 첫 출항을 했으나, 북측이 통일부 공무원과 조선일보 및 KBS 기자의 장전항 상륙을 불허하는 등으로 일시 파행한 후 정상화되기도 하였다.

한편 현대는 금강호 출항 이전인 1998년 10월 북측 아태와 <금강산관광사업에 관한 합의서>를 체결하였다. 금강산지역의 토지 및 시설물 이용권과 관광사업권을 단독으로 장기간 확보하고, 호텔, 해수욕장 등 관광개발사업을 추진하며 사업대상 지역도 확대한다는 내용이었다. 대신에 북측은 관광대가로 10억달러를 요구하여 우리측은 금강산지역내 질서유지권, 동해-장전간 통항로 확보, 50년간 조차 등 대응책을 내부적으로 검토하기도 하였다. 결국 정부는 1999년 1월 현대의 금강산관광사업을 변경 승인했는데, 그 내용은 투자규모 1억 33만달러 단독투자사업, 관광대가는 2005년 초까지 6년 3개월간 9억 4,200만달러를 지급하되, 초기 6개월은 월 2,500만달러씩 1억 5,000만달러를 지급한 후 9개월간 월 800만달러씩 7,200만달러, 그후 5년간 월 1,200만달러씩 지급하기로 한 것이다.

일단 순조롭게 진행되던 금강산관광이 관광객 민영미 여인이 억류되는 사건이 1999년 6월 발생함에 따라 고비를 맞게 되었으나, 현대가 북측과 금강산 관광세칙 및 신변안전보장합의서를 한달여만인 7월 체결함으로써 오히려 관광객의 신변안전을 강화하는 계기가 되었다.

현대는 2000년 6월 제1차 남북정상회담이 진행된 직후 8월에 현대 - 북측 아태 간 포괄 및 분야별 <합의서>를 체결했다고 공표했다. 그 내용은 원산.통천.금강산 등 경제지구 지정, 개성.통천.신의주 등 공업지구 건설, 철도.통신.전력 등 SOC 건설과 체육.문화교류협력, 백두산.묘향산 등 주요 명승지 시설투자 및 종합관광사업 추진 등 의향서 수준의 합의였다. 그러나 이를 위해 현대그룹은 국가적인 외환위기 상황에서도 관광대가와는 별도로 2000년 5 ~ 6월 기간중 현금 4억 5천만달러를 북한에 불법으로 송금했음이 뒤늦게 드러났다.

2000년 후반기부터 사업주체인 현대아산은 내부경영 악화와 현대그룹 자체의 신용 저하로 자금부족 상태에 직면하였고, 약정된 관광대가를 해당기한 내 지불하지 못하는 상황이 초래되었다. 이에 따라 현대아산측은 2001년 2월부터 북측과 약정액의 절반인 600만달러만 일방적으로 지급하면서 북측 사업자와 관광대가 지급방식 변경을 위한 협상을 진행하였다. 이에 대해 북측은 한국정부가 남북협력기금으로 관광대가 지급을 보장하라고 요구하면서 관광선 입항을 거부하거나, 남북관계를 전면 파탄시키겠다는 등의 위협을 하였다. 그러나 정부는 금강산관광사업의 주체는 민간기업이므로 북측은 사업당사자인 현대아산과 함께 문제를 풀어나가야 함을 강조하는 한편, 근본적으로 문제를 해결하기 위해서는 지불대가 조정과 육로관광 실시, 관광특구 지정 등으로 사업의 수익성을 제고시켜야 한다는 원칙과 기준을 제시하였다.

현대아산은 어렵고 힘든 협상 끝에 2001년 6월 북측과 금강산관광사업 활성화 방안에 대해 합의하였다. ①관광객 수에 따라 대가 지불(1인당 100달러 이하), ②육로관광 위한 북측 고성 - 남측 송현리 도로건설, ③금강산관광특구법 최단 기일내 제정 등이었다. 정부는 '6.8합의'를 지원하기 위해 한국관광공사에 900억원을 대출하고, 한국관광공사는 금강산 내 현대시설물을 일부 인수하는 방식으로 금강산관광사업에 투자함으로써 현대아산의 경영상태가 숨을 돌리게 되었다.

나. 수익성있는 육로관광으로 전환

'6.8 합의'에 따라 북한 최고인민회의 상임위원회는 2002년 11월 <금강산관광지구법>을 발표하였다. 북측은 관광지구법에 의해 강원도 고성, 해금강, 삼일포, 통천 일대를 '금강산관광지구'로 지정하고, 간소한 출입절차 및 투자, 기업활동 권리를 보장하게 되었다. 금강산지구 개발사업자로 지정된 현대아산은 50년간 토지이용권을 확보한 후 본격적인 관광개발사업을 추진할 수 있게 되었다.

우리측도 2002년 12월 동해선 임시도로 연결공사를 완료하였고, 2003년 1월에는 남북 양측이 동서해지구 임시도로 통행의 군사적 보장 합의서를 발효시키고 2003년 2월 시범육로관광을 실시한 후 드디어 2003년 9월에 금강산 육로관광을 시작하였다. 이에 따라 해로관광은 2004년 1월부터 중단되었다. 금강산 임시도로는 판문점 이외 비무장지대를 통과하는 최초의 남북간 도로라는 역사적 의미를 갖고 있다.

금강산관광사업이 정상화되자 사업의 주체인 현대아산의 경영도 회복되어 흑자로 전환되기 시작하였다. 통계수치로 보면, 경상이익은 8억('04), 142억('05), 145억('06), 169억('07)이고, 영업이익은 -100억('04), 57억('05), 37억('06), 169억('07)으로 나타났다. 2008년 금강산관광객 피격 사건이 없었다면 영업이익이 400억 이상으로 집계되었을 것으로 추정된다.

한편, 개성공단 시범단지 조성을 계기로 남북 당국은 방북 체류자의 신변안전보장 방안을 놓고 치

열한 논쟁을 벌인 끝에 2004년 1월 <개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서>를 체결하였다(2005.8월 발효) 북한지역에 체류하는 남측 근로자가 질서위반시 북측은 그 행위를 중지시키고 조사한 후 사소한 경우는 범칙금을 부과하고 중대 범죄일 경우에는 남측으로 추방조치 하기로 했고, 이에 대해 남측은 처벌결과를 북측에 통보하는 수순을 거치기로 했다. 핵심은 우리 근로자에 대한 북한의 형사재판권은 배제하되, 조사권은 인정하며, 중대사건은 출입체류공동위원회에서 해결하기로 한 것이다. 문제는 출입체류공동위원회의 하부조직이 구성되지 않은 상태에서 개성공단 공사가 시작되었기 때문에 실제 상황이 발생했을 때 남북 당국간 연락 창구가 마련되지 않은 것이었다.

북한은 2005년 6자회담에서 합의된 '9.19 공동성명'이 이행되지 않고 오히려 국제사회의 대북 경제제재와 자금압박이 심해지자, 2006년 7월 장거리 로켓을 발사한데 이어 10월에는 제1차 핵실험을 실시하였고, 이에 따라 북한에 대한 국민여론이 악화되어 금강산관광사업은 침체와 재기를 반복하는 상황이 전개되었다. 그럼에도 남북 양측은 2007년 5월 금강산 면세점 개장, 6월부터 내금강관광을 시작했으며, 10월 제2차 남북정상회담 개최에 힘입어 2008년 2월 '금강산관리위원회' 설립에 합의, 3월 자가용승용차 관광 시작, 5월 금강산골프장 정식 개장 등 관광활성화 여건을 꾸준히 조성하였다.

다. 관광객 피격 사망 사건으로 금강산관광사업 중단

2008년 2월 이명박 정부 출범 이래, 남북 당국은 기싸움을 벌이면서 남북관계가 크게 악화되고 있었으며, 당시 '광우병 촛불시위'에 시달리던 이대통령은 7월 11일 국회연설을 통해 '남북대화 재개'를 발표하였다.

그러나 금강산에서는 이미 당일 새벽에 남측 관광객이 피격되어 사망하는 사건이 발생하였다. 오전 5시경 경계펜스 약 200m 떨어진 곳에서 금강산관광객 박왕자 여인(1955년생, 가정주부)이 북측 초병에 의해 피격되어 사망하였고, 북측 명승지종합개발지도국이 오전 9시 20분경 이 사실을 현대아산에 통보했으며, 현대아산은 현장확인 후 오전 10 ~ 11시경 회사 내부 보고 및 우리측 관계당국에 상황보고를 하였다.

통일부 대변인은 오후 4시 '북측 군인의 발포로 우리 관광객이 사망한 사고가 발생한 것에 대해 매우 유감스럽게 생각'하고, '정부는 이번 사고에 대한 철저한 진상규명을 위한 조치를 취해 나갈 것'이며, '정부는 이번 사고에 대한 진상조사가 완료될 때까지 금강산관광을 잠정 중단할 것'이라고 발표하였다. 이와 관련 남측 언론들은 당일 오후부터 '북한 군인이 남한 여성 관광객을 조준 살해했다'라고 보도하기 시작했다.

이에 대해 북측은 7월 12일 명승지종합개발지도국 대변인 담화를 발표하였다. '남조선 관광객이 우리 군인의 총에 맞아 사망한 것에 대하여 유감'이나, '남조선 관광객이 관광구역을 벗어나 비법적으

로 울타리 밖 군사통제구역 안에까지 들어온데 그 원인'이 있다면서 '일방적으로 금강산관광을 잠정 중단한 것은 우리에 대한 도전'이며, '사고경위가 명백하고 사고발생시 현대측 인원이 함께 현장확인을 한 조건에서 남측이 조사를 위해 들어오는 문제는 허용할 수 없다'고 주장하였다.

이 사건으로 금강산관광이 중단된지 두달 가까이 된 9월 4일, 북측 금강산지구대장이 소방점검차 현대아산 관할지역에 들어와 금강산총소장에게 북측 입장을 비공식 표명하였다. '서라고 경고도 하고 하늘을 대고 2번의 총을 쏜 다음에도 달아나니까..... 우리 사람이 현대관광구역으로 나가려고 하는 것인지, 불순분자가 우리측 군사지역에 들어왔다가 목적을 이루고 돌아가는 것인지 확인이 되지 않았습니다. 다시 말하지만 관광객인 것이 확인되었으면 왜 쏘았겠습니까?', '우리는 우리 군사가 죽었어도 금강산관광을 중단시키지 않았습니다.... 얼마 지나지 않아 이번에는 우리 군사의 허리를 골절시켰다는 말입니다. 척추 골절상을 입은 그 군사는 영구 불구가 되었습니다'라며 하소연 하였다.

* 2005.12.27 금강산 협력사업자 작업차량에 의해 북측군인 1명 사망 및 3명 부상, 2006.6.12 제3국 고용인 작업차량에 의해 북측 군인 1명 골절상

금강산관광이 중단된지 1년이 넘은 2009년 8월 16일 북측 김양건 노동당 비서(통일전선부장)는 현정은 현대그룹 회장이 방북하여 김정일 국방위원장과 면담중일 때 '금강산지구에 처음 배치된 17살난 처녀 초병이 쏜 것' 이라고 공식적으로 설명했으며, 김정일 위원장은 현회장에게 '그런 사고는 다시는 없을 것이다. 금강산 관광객들의 안전을 철저히 보장하겠다. 나의 발언을 공개해도 좋다'고 언급하였다.

금강산관광객 피격 사망 사건을 종합적으로 판단해 보면, '박왕자여인은 금강산 출발 당일 새벽에 일출을 보러 혼자 검은 옷을 입고 관광객 이름표도 없이 호텔 키만 주머니에 넣은채 해안가를 걸어감, 무심코 경계펜스를 넘어 북측 초소 옆을 통과, 해안가 중간쯤 도달', '북측 순찰조가 발견, 정지 구호, 박여인은 당황하여 되돌아 도망, 거리가 좁혀지지 않자 공포 2발 발사', '초소 안에 있던 초병이 총소리에 놀라 밖으로 뛰쳐나와 박여인에게 2발 총격, 그 중 1발이 허리에 관통, 사망'한 것으로 추정된다. 북측은 지난번 북한 군인 사망사고 때처럼 사업자 간에 협의후 남북당국이 확인해서 처리하는 것으로 알았으나, 남측이 '북한 군인이 남측 여성관광객을 조준 살해했다'고 비난하며 일방적으로 관광을 중단시키자 격분한 것으로 보인다.

북측은 2008년 '12.1 조치'를 통해 남북간 육로통행을 제한하고, 2009년에는 통신차단 조치(3월), 장거리로켓 발사(4.5), 제2차 핵실험(5.25) 등을 실시했으며, 금강산관광 뿐만 아니라 대부분의 남북교류협력에 장애를 조성하였다.

이러한 상황에서 현정은 현대그룹 회장은 2009년 8월 10 ~ 17일간 방북, 8월 16일 김정일 국방위원장을 면담한 후 다음과 같이 현대 – 아태간 5개항 합의사항을 발표하였다. ①금강산관광 재개 : 국방

위원장 특별조치, 모든 편의와 안전 철저 보장, ②군사분계선 륙로통행과 북측지역 체류 원상회복, ③개성관광 재개, 개성공업지구사업 활성화, ④백두산관광 준비되는데 따라 시작 ⑤추석에 금강산에서 흩어진 가족.친척 상봉 진행 등이었다

당시 우리 정부는 민간기업인 현대가 북측과 합의한 사항중 이산가족상봉 등 정부 소관사항이 사전협의도 없이 공표된데 대하여 일부 오해한 것으로 보여지나, 현회장은 방북시 금강산관광사업 재개를 요구하기 전에 우리 정부를 측면 지원하기 위해 먼저 개성공단 억류직원 석방과 연안호 선원 4명의 조속 송환을 북측에 요청했고, 그 다음에 금강산관광사업 재개를 위해 도와달라고 하면서 신변안전보장을 위한 당국간 접촉을 실시하도록 요청하였다. 실제로 연안호 선원들의 송환은 아주 어려웠던 문제였고, 북한 군부의 반발이 심했으나 김정일 국방위원장의 강력한 지시로 선원들을 석방시킨 것으로 알려졌다.

이후 남북 당국은 2010년 2월 8일 개성에서 '금강산관광 재개를 위한 당국간 실무회담'을 개최하였다. 북측은 합의문건 제2항에 '관광객의 신변안전을 철저히 보장하겠다'라고 명기한 초안을 제시하였으나, 우리측은 '3대조건'(진상규명, 재발방지대책, 신변안전보장 장치 마련)을 통보하고 회담을 종료하였다. 그러나 북측이 당국회담에서 관광객 신변안전 철저 보장을 문건으로 제시한 것은 주목할만한 자세로서 실무회담에서 신변안전보장을 구체화시키는 협상 즉 출입체류공동위원회(미조직)를 실제로 작동시키는 합의를 한다면, 2009년 김정일 발언내용도 감안해 볼 때 진상규명과 재발방지대책 마련도 가능하므로 개성공단 근로자 등 방북자 전체의 신변안전보장을 위한 체계적인 조직을 정비할 수 있는 절호의 기회였으나 살리지 못했다.

이에 반발한 북측은 3월 4일 아태 명의 담화문을 발표하고, 남측에 특혜로 주었던 관광사업과 관련한 모든 합의와 계약을 파기시키는 등 특단의 조치를 예고했으며, 3월 25일 남측 정부와 공사의 자산을 동결하고 일부 인원을 추방 조치하였다. 또한 3월 26일에는 천안함 폭침사태가 발생하여 남북관계가 극도로 악화되었으며, 우리 정부는 '5.24 대북조치'로 모든 남북교역, 대북지원, 경제협력을 중단시켰다. 이에 대해 북측은 동결자산을 몰수하고, 대부분의 관리인원을 추방했으며, 현대인원 16명만 금강산 지역에 잔류하였다.

그럼에도 불구하고 금강산에서는 2010년 10월 30일부터 11월 5일까지 추석 계기 이산가족상봉 행사가 개최되었다. 이는 북한의 조선적십자회가 9월 5일 대한적십자사에 추석맞이 이산가족상봉을 제의해서 이루어진 것이었다. 북측은 금강산관광 재개를 위한 당국간 실무회담을 수차례 제의했으나, 우리측은 ①3대 선결과제 수용(진상규명, 재발방지, 신변안전), ②남측시설에 대한 부당한 조치 철회, ③천안함 폭침사건에 대한 책임 인정을 요구했으며, 다만 이산가족상봉을 위한 적십자접촉은 추후에 입장을 통보하면서 북측 제의를 받아들였다. 북측은 이산가족상봉 행사후 11월 14일 '개성에서 11.19 당국회담 개최'를 제의했으나, 우리측은 받아들이지 않았고, 11월 23일 연평도 포격사건 발생으로 남

북관계는 더욱 악화되었다.

북측은 2011년 4월부터 8월까지 아태, 최고인민회의 상임위, 금강산국제관광특구지도국 등을 통해 현대그룹의 금강산지구 독점권 취소, '금강산국제관광특구법' 제정 발표, 남측부동산 법적처분 조치, 남측인원(현대 16명 포함) 전원 철수 등 공식입장을 발표했다. 우리측은 북측의 일방적 조치는 사업자간 계약 위반일 뿐만 아니라, 남북당국간 투자보장 합의에도 위반되는 것으로서 국제법상 신의성실의 원칙과 약속준수 원칙을 저버린 행위임을 강조하였다.

북측은 박근혜 정부가 들어서자 금강산관광 재개를 위한 남북당국간 협의를 최우선적으로 하자고 수차례 제의해 왔으나, 우리측이 오히려 DMZ평화공원 등 새로운 사업을 먼저 협의하자고 역제의하자 진정성이 없다면서 남북관계 개선 보다는 대미협상으로 방향을 트는 한편, 핵실험과 장거리 로켓 발사 등 군사력 강화에 전력을 기울이면서 2013년 2월 12일 3차 핵실험, 2016년 1월 6일 제4차 핵실험, 9월 9일 제5차 핵실험, 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 연이어 실시하였다. 북측이 박근혜 정부 시기에 금강산관광 재개를 위해 금강산에서 이산가족상봉 행사를 두차례나 실시(2014.2월, 2015.10월)한 것은 김정은이 선친인 김정일의 유훈사업을 도외시할 수 없었기 때문인 것으로 추정된다.

4. 앞으로 풀어야 할 과제들

가. 한미동맹 유지 전제하에 북핵문제의 포괄적 협상안 마련, 일괄 타결

현재 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북 압박체제가 가동되고 있으나 단기간내 북핵문제를 해결하기가 어렵고, 중국과 러시아는 물론이고 미국과 일본도 국익 우선 차원에서 북핵문제가 해결 조짐을 보이거나 타협하는 방향으로 물꼬를 틀 경우, 급속하게 북한과 협상 모드로 전환할 수 있는 인적, 물적 능력을 갖고 있음에 유의해야 한다.

따라서 우리 정부는 미.일.중.러와 함께 6자회담 형식이든 양자 개별회담 형식이든 긴밀한 협의를 거쳐 북핵 동결, 확산방지, 감축, 폐기의 단계별 이행 로드맵을 확정하고, 말 대 말, 행동 대 행동 원칙과 기준에 근거한 포괄적 협상안을 마련하여 북한과 함께 일괄 타결지을 수 있도록 준비해야 한다. 특히 북한이 이미 고농축 우라늄 개발에까지 손을 대고 있기 때문에 IAEA 협력하에 강력한 불가역적 검증체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 북한의 미.일 수교 지원을 검토하고, 남북평화협정과 미북평화협정 동시 체결, 한미합동군사훈련 규모와 횟수 조정 등 최대치의 당근과 채찍을 동원한 담대한 접근이 필요하다.

나. 가칭 <한반도 경제협력재단> 같은 독립재단을 민관합작으로 설치

국제사회에서 북핵문제가 어느 정도 가닥을 잡을 경우, 동북아 지역은 중국, 러시아, 일본의 상호

경제협력 무대로 바뀔 것이며, 그중 핵심 장소 및 기능을 갖고 있는 북한에 대한 교섭이 치열해질 가능성이 있다. 따라서 북핵문제 진전에 따른 남북경협을 기획하고 대북사업 추진을 위한 대규모 자금을 조달하는 등 실질적인 남북경협과 북한개발계획을 수립, 집행하는 역할을 할 수 있는 중심체가 필요하다.

이를 위해 5년 단임정부 교체 여부에 관계없이 남북경협을 추진할 수 있는민관합작의 독립재단인 <한반도 경제협력재단>을 설치할 경우, 앞으로 설악산, 금강산, 원산, 나진.선봉, 연해주, 유라시아 대륙으로 진출하는 환동해권 그랜드 디자인을 바탕으로 대북사업과 동북아 경제협력사업을 기획 추진하는 동력을 확보할 수 있을 것이다. 정부와 기업 그리고 일반국민의 지분별 참여를 유도하는 것도 대북사업 추진에 대한 국민적 합의를 확보하는데 도움이 될 것이다.

다. 방북자들의 신변안전보장 기구 설치

현재 중단된 금강산관광사업을 재개하기 위해 가장 필요한 조치는 남북당국간 회담을 개최, 방북자들에 대한 신변안전보장 및 금강산지역 관리기관 설치를 추진하는 것이다. 특히 당국 차원에서 2004년 1월 29일 체결했던 <개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서>를 보완, 공동위원회 하부조직을 구성 및 운영하고 상황발생시 남북 당국의 책임있는 연락창구를 개설할 필요가 있다. 또한 2008년 2월 남북 당국간에 합의했던 '금강산관리위원회'도 정식으로 가동할 필요가 있다.

라. 남북경협 추진시 정상적인 사업비용에 대한 국민적 이해 제고

금강산관광사업이나 개성공단사업처럼 일반적인 대북사업을 추진하면서 지급하는 인건비, 자재비, 수송비, 선투자 등은 국제적으로도 당연히 인정되는 정상적인 경제 행위이다. 남북관계의 진전 여부에 따라 남북경협의 규모와 투자업종 등에 관한 조정을 할 수는 있으나, 기본적으로 남북경협을 통해 북한주민들에게도 시장경제의 유익성을 배우고 느끼게 해주도록 현금을 지급하는 것은 순리이다.

다만, 북한당국이 임금 등을 총괄 접수하여 근로자들에게는 북한식의 월급만 계산해 주고 나머지 대부분의 임금을 당국이 자의적으로 사용하는 행태는 지양해야 하며, 이 문제는 시간을 갖고 우리측이 인센티브제 개발, 근로자 고용 선택권 확보 등 여러 가지 자본주의 시장경제에 맞는 조치를 강구하면서 관철시켜 나가는 노력이 필요하다.

제1세션

금강산관광의 성찰과 평가

이 태 호

서울산수연구소장/명지대학교 미술사학과 초빙교수

서 보 혁

서울대

이 해 정

현대경제연구원

금강산 돌아보기와 그리기
- 유람에서 관광으로 변모과정에 나타난 회화를 중심으로

이 태 호 (서울산수연구소장/명지대학교 미술사학과 초빙교수)

차례

시작하며
1. 18~19세기 금강산 유람문화와 회화
  1) 금강산을 돌아본 사람들
  2) 금강산을 그린 화가들
  3) 기행화첩의 유람형태
2. 20세기 금강산 관광 증대와 회화
  1) 금강산 개발과 관광의 대중화
  2) 20세기 전반 금강산의 사생화(寫生畫)
  3) 20세기 후반 금강산의 추상화(追想畫)
마치며

시작하며

금강산은 아름답다. 금강산 절경은 기행산문과 시, 그림, 서예, 음악, 사진 등 여러 분야에서 예술사에 길이 남는 명작을 탄생시켰다. 금강산 회화예술, 그 이미지화는 내 감명표현으로 꾸려지지만 탐승 여정의 기술이기도 하다. 곧 금강산 예술작품은 제작시기의 당대 혹은 후대 감상자가 따라 여행하기에 문화 사료로써 가치를 갖는다.[1] 유람체험의 결과물은 타인이나 후대에 알려주는 교육 자료로 안내 역할을 해준다. 이는 물론 어느 인사의 어느 지역 여행이나 유사할 것 같다.

금강산에 살던 이들은 거의 시를 쓰지도 그림을 그리지 않았다. 금강산을 돌아보는 유람객들은 상당한 양의 시나 산문을 남겼다. 고운 최치원의 "천길 흰 비단을 드리운 듯하고, 만섬 진주알 쏟아지는 듯(千丈白練 萬斛眞珠)"라는 구룡연시가 금강산 문학예술의 첫 작품이다. 어느 조사에 따르면, 그 이후 고려시대 말부터 조선시대 말까지 금강산을 다녀간 627여명이 남긴 한시가 13,019여 수이고 산문이 422여 편이란다.[2] 헌데 회화작품 사례는 그리 많지 않다. 글쎄 십분의 일이나 될까. 이도 카피 작품을 제외하면 백분의 일도 되지 않을 게다. 그림으로 표현하기 쉽지 않으니, 이를 크게 즐길 수 없었을 것이다.

1) 이태호, 『조선미술사기행』-금강산·천년의 문화유산을 찾아서-, 다른세상, 1999. ; 이태호, 「일만이천봉에 서린 꿈-금강산의 문화와 예 술 300년」, 『몽유금강』-그림으로 보는 금강산 300년 전시도록, 일민미술관, 1999. 7.

2) 양승이, 「금강산 관련 문학작품에 나타난 유가적 사유 연구」, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2012.

더구나 금강산을 돌아보고 그림을 그린 기행화첩은 10건 정도에 불과하다. 그것도 1700년 이후 300년간에 몰려 있다. 30년, 천만 인구의 한세대에 한건 정도가 제작된 셈이다. 조선 오백년 금강산 유람을 노래한 문학작품에 비하면, 유람과 더불어 사생하는 경우는 지극히 드물다. 그런 만큼 돌아보기와 더불어 그림그리기는 여행자의 특별한 표현 방식이자 예술행위이다. 그 결과인 회화작품은 문화사적 위상이 높고, 금강산도를 '진경산수화(眞景山水畵)'의 진수라며 최고로 대접하는 이유도 그 때문이다.

유람에서 관광으로 탐승 여건이 달라진 20세기 이후에는 금강산 예술작업으로 사생활동이 늘었지만, 그 양은 달라지지 않았다. 물론 식민지를 겪은 뒤 분단이라는 악조건 탓에 큰 기대를 접게 한다. 이런 가운데 금강산 그리기는 조선 후기보다 도리어 위축되었다. 일정을 따라 그리는 화첩제작은 거의 사라지다시피 할 정도였다. 대신에 사진이 그 자리를 차지했고, 관광을 위한 서적이나 엽서, 안내 팜플릿이 새롭게 유행했다.[3] 특히 1931년 철원에서 장안사까지 전기철도가 개통되고 경성에서 금강산까지 기차여행이 가능해지면서 그러했다. 이러한 금강산 개발은 실제로는 일본인을 위한 관광산업이자 문화형태였다. 물론 그에 편승해 조선인 관광이 늘었고, 고교생들의 수학여행까지 확산하였다.[4] 동시에 국내외 화가들의 금강산 사생이 줄을 이었다.

그럼 먼저 1장에서 금강산 유람문화와 회화, 진경산수화의 역사를, 조선 후기 18~19세기 금강산 유람이라는 여행형태와 관련 깊은 기행화첩 사례를 중심으로 재검토해 보겠다. 2장에서는 20세기전반 일제강점기 시절 관광의 대중화와 그 이후 여행하며 그린화가들의 금강산 '사생화(寫生畫)'와 분단으로 갈 수없는 남쪽 화가들의 금강산 '추상화(追想畵)' 작품을 찾아보겠다.[5] 식민지에서 분단으로 이어진 20세기 관광이 확대되면서 조선 후기에 형성된 민족예술의 전통이 새롭게 다져졌던 것 같다.

1. 18~19세기 금강산 유람문화와 회화

금강산 그림이 언제부터 그려졌을까. 백제 7세기 전반 <산수문전>을 들기도 하지만, 실경표현으로 보기엔 산과 나무 형태가 도식적이다.[6] 아마도 첫 금강산 표현은 고려 후기 1307년 작 노영의 지장보살도에 등장한다. 이후 한참 동안 금강산을 그린 사례가 남아 있지 않다가 1700년대, 400년 뒤에야 금강산도를 다시 만나게 된다.

금강산 회화가 한국문화사에서 자리를 잡은 시기는 겸재 정선(謙齋 鄭敾, 1676~1759)이 출현과 함께했다. 금강산을 비롯한 조선 산하의 아름다움을 화폭에 담으며, 조선 후기 진경산수화라는 신사조를 완성했기 때문이다. 겸재의 금강산 그림은 족자그림 <금강전도>(삼성미술관 리움)를 대표작으로 꼽지만, 화첩그림에 당대 유람이라는 문화사적 성격이 잘 드러난다. 선배 친구들과 시인묵객으로 어울려 금강산을 유람하며 스케치하고, 이를 추억해 10~20여 폭의 명승도를 그리고, 유람기나 시를 묶어 기행화첩을 제작했던 점이 그러하다.

겸재이후 이런 화첩 꾸밈 사례가 이어졌다. 문인 사대부층이 자신의 유람기나 시문집에 화원들의 그림을

3) 유승훈, 「일제시기 투어리즘과 금강산 관광의 근대적 창출」, 『사진엽서에서 만난 관광명소』, 부산박물관, 2008. ; 유승훈, 「근대자료를 통해본 금강산 관광과 이미지」, 『실천민속학연구』14, 2009.
4) 李良嬉, 「日本(植民地下の觀光開發に關する硏究 - 金剛山 開發を中心に」, 「日本語文學」 24, 日本(語文學(會, 2004. ; 서기재, 「일본 근대여행 관련 미디어와 식민지 조선」, 『일본문화연구』 14, 동아시아일본학회, 2005. ; 大熊龍二郎, 『金剛山案內記』, 1934.
5) 이 영역은 필자의 1999년 『몽유금강』전 도록에 글을 손질해 옮긴 것이다. : 이태호, 「20세기의 金剛山圖」-현장에서 그린 사생화(寫生畵)와 기억으로 담은 추상화(追想畵), 「그리운 金剛山」 전시도록, 국립현대미술관, 2004. 8.
6) 국립중앙박물관, 아름다운 금강산 특별전도록, 1999. ; 이태호, 「韓國 古代山水畵의 發生 硏究 -三國時代 및 統一新羅時代의 山岳과 樹木表現을 中心으로」, 「美術資料」 38, 국립중앙박물관, 1987.

곁들여 서화첩을 만들기도 했고, 정조는 화원 출신인 단원 김홍도와 복헌 김응환에게 금강산 일대의 명승을 그려오도록 전교를 내리기도 했다.

1) 금강산을 돌아본 사람들

설화에 따르면 금강산에 살던 주인은 오누이와 금강초롱, 나뭇꾼과 선녀, 내금강 보덕암의 보덕각시. 불교 유입이후 유점사 터에서 상팔담 아래 구룡폭포로 밀려난 구룡(九龍) 등이었다. 동해안의 유적으로 살피면 삼천년 전 신석기시대 사람들이 금강산을 왕래했겠다. 사람들의 출입 기록이나 추정은 삼국시대부터다. 고구려의 승려 보덕이나 신라의 화랑, 그리고 진흥왕이 떠오른다. 신라와 고려시대 이후 불국토로 자리를 잡았고, '금강산' 산이름도 이때 확립되었다. 조선시대에는 유교문인들의 유람지로 사랑을 받았다. 많은 문학작품이 쏟아졌고, 그림이 그려지면서 금강산 예술이 싹텄다.

기록으로 보는 금강산 첫 유람객은 삼일포를 들렀다가 3일을 놀았다는 신라의 4화랑이고, 그 중 영랑(永郎)의 이름이 삼척의 설악산 영랑호, 울산 천전리암각화의 암각에 등장한다. 황초령과 마운령 순수비를 세운 진흥왕 일행도 금강산을 들렸을 게다.

불교가 들어와 온산을 차지했다. 풍악산이나 개골산, 혹은 상악 등의 산이름마저 법기보살의 터전 지달산, 곧 금강산이라 정착하게 되었다. 그 시작은 인도서 53불이 와 구룡을 쫓아내고 들어선 유점사이다.[7] 유점사 개창 시기가 기원후 4년 신라 남해왕 때 일로 기술되어 있어 신빙성이 떨어지나, 황룡사나 오대산 문수신앙과 연관해 금강산불교의 성격을 말해주는 연기설화로 주목되기도 한다.[8] 그 이후 의상, 의상의 문도인 표훈, 자장 등 주요 승려가 금강산에 족적을 남겼다. 표훈은 경덕왕 시절 석불사 주지였고, 표훈이 경덕왕의 바램으로 천제에게 왕자출산을 기원했던 장소가 내금강의 표훈사가 되지 않았을까 추정된다.[9]

신라 말~고려 초 금강산은 그야말로 불국토였고, 많은 사찰들이 들어섰다. 내금강 장연사와 외금강 신계사 3층석탑을 비롯해서, 고려 건국직후 태조 왕건의 탐방 일화가 있는 정양사 석탑과 석불, 마애불이 들어섰다.[10] 고려 후기 원나라의 왕비였던 기황후의 후원, 내금강 입구 삼불암을 조성했다는 나옹의 역할 등이 금강산을 유명케 한 듯하다.

조선시대에도 금강산은 여전히 불교의 터전이었고, 고승들의 승탑이나 비, 불상, 불화와 공예품들이 조성되었다. 조선 개국을 코앞에 둔 이성계가 고려말 1390년, 1391년에 <이성계 발원 사리구>(국립중앙박물관)를 월출봉에 공양했다. 1932년에 발견된 이 사리구 일괄품은 이른바 양구 방산도요지의 백자 외함과 은제도금 사리기 등 금강산 공예문화를 대표한다.[11] 그런 만큼 금강산은 조선건국의 성지이자 왕실의 종교적 터전이었다. 이어 유점사와 표훈사에는 세조의 공덕을 기린 어실각(御室閣)이 모셔져 있다.

조선시대가 유교성리학을 기반으로 삼은 세력들의 국가였던 만큼, 금강산이 불교의 성지에서 문인 사대부

時代 및 統一新羅時代의 山岳과 樹木表現을 中心으로」, 「美術資料」 38, 국립중앙박물관, 1987.

7) 고려 때 보덕암(普德菴)의 중이 찬했다는 〈금강산기(金剛山記)〉에 의하면, 한(漢)나라 평제(平帝) 원시(元始) 4년인 서기 4년에 서역으로부터 황금 불상 53구가 바다에 떠와서 이 산에 이르렀으므로, 인하여 이곳에 절을 짓게 되었다고 한다.

8) 민적, 『유점사사적기』 : 염중섭(자현), 「금강산 유점사의 연기설화 검토」, 『한국불교학』 83, 2017.

9) 이태호, 『조선미술사기행』-금강산·천년의 문화유산을 찾아서-, 다른세상, 1999.

10) 이태호, 「금강산의 고려시대 불교유적」, 『미술사와 문화유산』 창간호, 2012.

11) 『불사리장엄』, 국립중앙박물관, 1991. : 국립중앙박물관, 『아름다운 금강산』, 특별전 도록, 1999. : 이화여자대학교박물관, 「양구 방산의 도요지 지표조사보고서」, 2001. : 정은우, 「고려후기 라마탑형 사리기연구」, 『동악미술사학 3호』, 2002 : 주경미, 「원대 라마탑양식이 한국 불교에 미친 영향」, 『미술사의 정립과 확산』 2권, 한국 및 동양의 미술, 항산 안휘준 교수 정년퇴임 기념논문집 간행위원회 편, 사회평론, 2006.

층의 유람 풍류터로 변화했지만 왕실 불교의 신앙지로 여전했다. 특히 임진·병자의 국란시기 서산대사를 비롯한 승군의 역할이 컸으며, 17~19세기 금강산 불교는 많은 승려들이 모여들어 번창했던 듯하다. 백화암을 비롯해서 내외금강 주요 사찰들에 배치된 많은 조선중, 후기 승려들의 사리탑인 승탑과 석비, 그리고 1950년 이전에 찍은 조선 후기 사찰의 건물 사진들이 좋은 증거이다. 또한 20세기에도 외금강 신계사에서 득도했다는 효봉이 당시 존경을 받았고, 그 아래서 구산이나 법정 등의 승려들이 배출되었다.[12] 근현대 한국불교 역시 금강산의 법맥이 큰 자리를 차지했다.

불교의 터전을 유지한 채 조선시대 금강산은 문인 사대부층의 유람지로 변모했고, 도가적인 쑥과 명이의 봉래산(蓬萊山)이라는 이름도 생겼다. 조선 초기 봉래 양사언(蓬萊 楊士彦, 1517~1584)은 강원도관찰사까지 벼슬하며 만폭동이나 봉래풍악 원화동천, 삼일포시 등 초서체 바위글씨로 지명이나 시를 새겨 놓았다. 그 후 묘길상, 삼불암 등 큼직한 해서체의 금강산 지명 바위글씨는 역시 강원도관찰사를 역임한 윤사국(直庵 尹師國, 1728~1809)이 썼다. 금강산을 다녀간 이들의 이름이나 시 구절 새김이 바위바닥에 많이 남아 있다.

문사들이 찾기 시작하면서 금강산은 문학예술의 주요 대상이 되었다. 남효온, 재사당 이원, 홍인우, 율곡 이이, 월사 이정구, 허균, 동주 이민구, 동회 신익성, 이경석, 송강 정철, 식산 이만부, 경현당 이현조, 삼연 김창흡, 권섭, 연암 박지원, 박종선, 죽석 서영보, 도애 홍석모, 진택 신광하, 홍정우, 석릉 김창희 등이 쓴 그 많은 금강산시나 유람기들이 말해주듯이, 유교이념을 다지는 주요 공간으로 사랑받았다. 요산요수를 통해 호연지기(공자)를 기르고, 산수 닮기를 통해 성리의 궁구로 맑은 성정 기르며 심신을 닦고, 유람을 통해 산수의 아름다움을 즐기는 풍류의 삶을 모색했다.[13] 유교성리학 이념에 경도되었던 초기의 금강산 문학이 후기에 들어 유람 풍류로 그 흐름이 변했다. 1830년에는 남장을 하고 금강산을 여행한 금원(錦園)이라는 여성문인도 출현할 정도였다.[14] 조선 후기로 유람문화가 변모하는 가운데 금강산 회화예술이 부상했다.

2) 금강산을 그린 화가들

현존하는 작품자료로 볼 때, 첫 금강산 그림은 1307년 작 노영(魯英)의 칠화(漆畵) <지장보살도>(국립중앙박물관)를 꼽는다.[15] <아미타9존도>의 뒷면 그림으로, 노영은 승려화가로 추정된다. 고려를 세운 "왕건 태조가 금강산에 들렀을 때 법기보살 담무갈이 출현하자 절을 올렸다"는 일화와 정양사 근처인 그 배점의 정황을 담은 소품이다. 흑칠바닥에 금니로 그린 지장보살도 왼편 상단에 담무갈보살과 배점에 엎드린 태조의 예배장면이 금강산을 배경 삼아 묘사되어 있다. 가는 선묘로 탄력 있게 죽죽 내려 그은 금강산 필법은 400여 년 후 정선의 화풍과도 상통해 흥미롭다. 오른편 아래로는 언덕에 엎드려 그림을 그리는 화가 노영이 보인다. 이들 장면에는 각각 '太祖' '魯英'의 행서체 글씨가 쓰여 있다.

금강산은 고려시대 그 유명세가 중국까지 퍼져 "고려에 태어나 금강산 한번 보기를 원한다(原生高麗國 一見金剛山)"라고 예찬됐을 정도였단다. 고려 말~조선 초 중국 명나라 사신들이 이 금강산을 언급하며 17명이나 금강산 유람을 다녀왔고, 대마도 사신도 한차례 있었다.[16] 금강산도의 요구도 뒤따라, 15세기 안귀생이나

12) 김용덕,『누가 오늘 일을 묻는가』-효봉선사 일대기, 불일출판사, 1996.
13) 민윤숙,「금강산 유람의 통시적 고찰을 위한 시론」,『민속학연구』27, 국립민속박물관, 2010.
14) 하경숙,「여성 인물의 현실인식과 의미 양상 - 금원(錦園)의 문학작품을 중심으로」,『동양문화연구』26, 영산대학교 동양문화연구원, 2017.
15) 문명대,「노영필 아미타9존도 뒷면 불화의 재검토-고려 태조의 금강산배점 담무갈(법기)보살 예배도」,『고문화』18집, 한국대학박물관협회, 1980 ; 김승희,「노영의 금강산담무갈(법기)·지장보살현신도」, 국립중앙박물관,『아름다운 금강산』, 특별전 도록, 1999.
16) 이상균,「조선전기 外國 使臣들의 金剛山 遊覽과 그에 따른 弊害 고찰」,『史學硏究』101, 한국사학회, 2011.

배련 같은 화원들이 제작했다는 기록이 전한다. 16~17세기에는 이경윤이 금강산 유람한 이후 화경이 깊어졌다고 하나 금강산도를 남긴 것이 없고, 김명국의 금강산도에 대한 기록이 있으나 실물이 확인된 바 없다.[17]

이들의 금강산도는 현장을 직접 체험하고 그리지 않았을 게다. 아마도 당시의 관례대로 지리지나 경험자의 얘기를 듣고 그렸을 가능성이 높다.[18] 실제 유람하고 금강산 그림을 그린 이는 창강 조속(滄江 趙速, 1595~1688)으로 추정된다. 조속이 '장안사', '장안사도북망', '벽하담', '표훈사', '표훈사문루동망', '마하연북망', '마하연동남방', '삼일정동망' 등 8폭을 그렸다는데, 실물이 전하지 않아 아쉽다.[19] 조속의 그림 제목은 겸재 정선 이후의 금강산도와 무관하지 않아 주목된다.

18세기 전반 겸재 정선이후 금강산의 명승은 듬성한 대로 꾸준히 화가들의 산수풍경화의 대상이 되어 왔다. 심사정 이인상 김윤겸 강세황 허필 이방운 최북 정수영 김응환 김홍도 엄치욱 신학권 이의성 조정규 김하종 등이 금강산을 그렸다. 이들의 금강산 그리기는 전경담기와 명소선택으로 이루어졌다.

금강산 그림은 화첩 혹은 전경도나 풍경을 잘라 그린 병풍으로 제작되었다. 드물게 내리닫이 족자로 꾸민 금강전도가 전한다. 이 가운데 금강산화첩은 돌아보기와 그리기, 곧 유람과 사생이라는 금강산 문학예술의 새 문화 형식이다. 화첩은 대부분 금강산 여행 일정에 따라 명소를 담은 것이어서, 회화적 예술성과 더불어 다음 여행자나 타인에게 충실한 안내자인 셈이다. 현대적 의미의 관광을 위한 시각자료 역할을 하게 된다.

3) 기행화첩의 유람형태

조선 후기 금강산화첩은 크게 네 가지 유람형태를 보인다. 첫째 화가가 친구들과 여행한 뒤 동행자나 본인의 시문을 함께 꾸민 경우, 둘째 어명으로 도화서 출신 화가들이 그린 경우, 셋째 화가가 강원도 지방관 시절 관찰사를 비롯한 수령들과 금강산경에서 시회를 갖고 시화첩을 꾸민 경우, 넷째 고위 문인관료나 사대부층의 여행에 시문집에 삽입할 그림을 위해 화원이 직접 동행하거나 화원 그림을 끼워 넣는 경우 등이 있다. 대체로 18세기 화첩에는 겸재와 단원의 예처럼 그림이 중심의 형식이었다면, 19세기 화첩에는 시문집을 주로하고 그림을 삽도로 넣은 양상을 보인다.

첫째로는 겸재 정선(謙齋 鄭敾, 1676~1759)이 1711년에 그린 13점의 《신묘년풍악도첩》(국립중앙박물관)과 1730~40년대 21점으로 꾸민 《해악전신첩》(간송미술관)을 들 수 있다. 이 과정에서 겸재는 현장사생보다 기억에 의존해 실경을 변형하고 과장해, <금강전도>와 더불어 자신의 금강산 화법 내지 진경산수화법을 완성하였다.[20] 이 업적을 높이 사 겸재가 한국미술사의 최고 거장으로 등극했다 보아도 과언이 아닐 게다.

겸재 정선의 《신묘년풍악도첩》[21] 이 금강산화첩의 첫 사례이다. 본래의 시문이 없어졌지만, 1711년 늦가을에 몽와 김창집 형제와 이웃해 친했던 백석 신태동(白石 辛泰東, 1559~1669)을 동행해 그렸으며, 삼연 김창흡(三淵 金昌翕, 1653~1722) 일행과 합류했을 것으로 추정된다.[22] 이때 이들과 막역한 사천 이병헌이 금화현감(槎

17) 이태호, 「한국 산수화의 모태, 조선 후기 금강산 그림」, 『조선미술사기행』-금강산·천년의 문화유산을 찾아서-, 다른세상, 1999.
18) 이태호, 「17세기 인조시절의 새로운 회화경향-동회 신익성의 사생론과 실경도, 초상을 중심으로」, 『강좌미술사』 31, 한국미술사연구소, 2008. ; 이태호, 『옛 화가들은 우리 땅을 어떻게 그렸나』, 마로니에 북스, 2015.
19) 南鶴鳴, 『晦隱集』
20) 이태호, 「겸재 정선의 진경산수화에 나타난 실경의 표현방식 고찰」, 『방법론의 성립:한국미술사의 과거, 현재 그리고 미래』 국제학술회의 발표집, Los Angeles County Museum df Art, 2001. ; 이태호, 「실경에서 그리기와 기억으로 그리기:조선 후기 진경산수화의시방식과 화각을 중심으로」, 『미술사연구』257, 한국미술사학회, 2008. ; 이태호, 『옛 화가들은 우리땅을 어떻게 그렸나』, 생각의나무, 2010.
21) <금성피금정도> <단발령망금강산도> <금강내산총도> <장안사도> <벽하담도> <불정대도> <백천동도> <옹천도> <고성문암관일출도> <해산정도> <총석정도> <삼일호도> <시중대도> 등 암산에 설경이 단풍과 어울린 늦가을 정경 13폭 화첩.
22) 이경화, 「鄭敾의《辛卯年楓嶽圖帖》: 1711년 금강산 여행과 진경산수화의 형성」, 『미술사와 시각문화』11, 미술사와 시각문화학회, 2012.

川 李秉淵, 1671~1751)이었다. 다음해 1712년 8월 정선은 이병연의 초청으로 이병연의 아버지 이속, 동생 이경성 등과 여행 후 30여 폭 《해악첩》을 그려 이병연에게 건네기도 했다.[23] 이병연이 여기에 삼연 김창흡(三淵 金昌翕, 1653~1722)의 글 받고 자신의 제시를 써서 《해악첩》 꾸몄으나, 현재 김창흡 이하곤 홍중성의 문집에 그림들에 대한 화제만 남아 있고 총 30폭 그림은 유실된 듯하다.[24] 또 정선은 1747년에 21 점의 《해악전신첩》을 그렸다.[25] 이병연은 이 화첩에 자신의 1712년의 제화시를 썼고, 김창협의 시는 홍봉조가 대필해 넣었다.[26] 이렇게 유람기 산문과 시를 곁들여 제작한 서화합벽첩은 문인 사대부층 금강산 유람문화의 전형이 되었다.

정선의 경우 같은 마을의 절친 선배이자 유명 시인 이병연이 금화현감 시절에 금강산을 찾았다. 이처럼 친구들과 어울려 아는 이의 금강산 주변 지방관시절 방문하는 일이 좋은 여건이었을 것이다. 18세기 겸재 진경산수화풍을 따르며 개성미를 구축한 김윤겸이나 정수영, 신학권의 화첩도 그런 사례로 여겨진다. 진재 김윤겸(眞宰 金允謙, 1711~1775)은 진주 소촌찰방 지낸 뒤 1768(58세) 겨울에 금강산을 여행하고 《봉래도권》(국립중앙박물관)을 그렸다. 8점 그림의 화첩에 시문은 없다.[27] 지우재 정수영(之又齋 鄭遂榮, 1743~1831)의 《해산첩》(국립중앙박물관)은 화첩의 「동유기」에 의하면, 1797년 봄 한강과 임진강 유람을 마치고 바로 그해 가을 여헌적(呂軒適) 등과 금강산을 유람했던 기념으로 제작한 금강산화첩이다. 사생한 초본그림을 바탕으로 2년 후인 1799년 3월~8월까지 거친 소묘풍으로 26폭의 화첩을 완성했다.[28] 정상기의 손자로 조선 후기의 대표적인 지도학의 명문가 출신답게 그림마다 여정과 지리역사 정보를 써넣었다. 도암 신학권(陶菴 申學權, 1785~1866)은 겸재화풍의 병풍그림과 더불어 《금강산화첩》(개인소장)을 남겼다. 기량이 떨어지지만, 지리정보를 곁들여 놓은 서화첩이다.

둘째로는 어명으로 화원들의 여행사생첩의 제작을 들 수 있겠다. 1788년 정조의 전교에 따라 금강산 일대를 여행하고 70점으로 꾸몄다는 단원 김홍도와 복헌 김응환의 '금강사군첩'이라 알려진 《해악첩》이 알려져 있다.[29] 국가기록에는 보이지 않으나, 여행에 합류한 강세황이나 후대의 조희룡이 기술해 놓았다.[30] 정조는 지방관들에게 '두 화가를 잘 보필하도록 전교를 내렸다' 하며, 금강산 속속들이 담은 명승도첩은 단원에 의해 완성되었다. 김응환이 화보풍 인물을 등장시켜 관념성을 담은 반면에, 단원은 짧은 텃치 붓질로 현장 사생의 기분을 철저히 살렸다. 이런 단원 작품으로는 초본의 일부가 간송미술관에 소장되고, "1809년 순조가 정조의 부마 홍현주에게 총70 장면 5권의 《해산첩》을 하사했다"[31] 라는 이 화첩의 행방은 현재 알려져 있지 않다. 사생화 구성의 정밀한 단원풍 필치 그림 60점으로 꾸며진 《해악첩》(개인소장)이 가장 근사치로 여겨진다.[32]

세째는 화가가 금강산 주변 지방관 시절에 관료들과 어울려 유람시화첩을 제작하기도 했다. 그 사례로는

---

23) 최완수, 『겸재 정선』 1, 현암사, 2009.

24) <금성피금정도> <통구모우도> <단발령망금강산도> <장안사도> <정양사도> <벽하담도> <금강내산총도> <불정대망십이폭도> <백천교출산도> <해산정도> <삼일호도> <고성문암관일출도><옹천도> <통천문암도> <총석정도> <시중대중추범월도> <용공사(통천)동구> <입산도> <화적연도> <삼부연(철원)도> <화강백전도> <화강현재도> <당포관어도> <사인암도> <수태사동구도> <정자연도> <곡운농수정도> <송풍정도> <첩석대도> <신선동도>.

25) <화적연도> <삼부연(철원)도> <화강백전도> <정자연도> <피금정도> <단발령망금강산도> <장안사비홍교도> <정양사도> <만폭동도> <금강내산총도> <불정대도> <해산정도> <사선정도> <문암관일출도> <문암도> <총석정도> <용공동구도> <당포관어도> <사인암도> <칠성암도>

26) 최완수, 『겸재 정선』 3, 현암사, 2009.

27) <장안사> <명경대> <원화동천> <정양사> <내원통> <보덕굴> <마하연> <묘길상> 8폭 현존.

28) <단발령망금강산> <장안사동북제봉도> <옥경대와 명경대도> <옥추대와 영원암도> <정양사도중도> <천일대망금강도> <원화동천도> <분설담도> <청룡담도> <백천동도> <집선봉도> <옥류동도> <비봉폭도> <구룡연도 大觀勢, 逼觀勢)> <총석정도> <해금강입석포도> <삼일호도> <천원조도>

29) 진준현, 단원 김홍도 연구, 일지사, 1999. : 이영수, 「19세기 金剛山圖 硏究」, 명지대학교 대학원 박사학위논문, 2016.

30) 강세황, 『표암유고』 ; 조희룡 『호산외사』

31) 김홍도가 정조의 명으로 그린 금강산도는 70장 5권의 《해산첩》으로 궁중에 보관되어 있었는데 1809년에 순조가 매제인 홍현주에게 이 화첩을 하사했다. 이로부터 3년 후, 홍현주의 맏형인 홍석주는 이 화첩을 보고 글을 지었고 다시 9년 후에 매 폭에 시를 지었다. 당시 홍석주가 매 폭마다 쓴 시는 현재 23수만 문집에 전하고 있다. : 洪奭周, 『淵泉先生文集』 권4 「題檀園海山帖(七十首 選二十三)」

32) 傳 김홍도 《해산첩》(개인소장) 60폭의 내용 : 1권 강릉, 오대산, 관동해안지역 <淸心臺> <月精寺> <五臺山> <中臺> <史庫> <上院> <大關嶺> <丘山書院> <鏡浦臺> <湖海亭> <凌波臺> <竹西樓> <襪遷>, 2권 설악산, 관동해안지역 <淸澗亭> <望洋亭> <門巖> <聖留窟> <越松亭> <洛山寺> <觀音窟> <土王瀑> <臥仙臺> <繼祖窟> <駕鶴亭> <懸鍾巖>, 3권 외금강, 해금강, 설악

청류 이의성(靑流 李義聲, 1775~1833)이 1825년~1830년 강원도 흡곡현감 시절 강원도관찰사 관암 홍경모를 비롯해서 금강산지역 고을수령들과 시회를 갖고 유람한 일이다. 행사 뒤 《해산도첩》(개인소장)과 《관동명승첩》(국립중앙박물관)을 제작했다.[33] 《해산도첩》은 20점이고, 《관동명승첩》은 12점으로 꾸몄다.[34] 이들은 아마추어적인 수준이지만, 김홍도 화풍의 영향이 또렷하다. 이후 특히 화원들의 금강산화첩 그림은 모두 김홍도의 그림장소와 구성, 화풍을 그대로 따른 작품이 많다.

넷째는 문인 사대부가 금강산을 유람할 때나 유람 뒤, 시서첩에 화원에게 부탁해 그림을 곁들여 화첩을 제작하였다. 화원 김하종이 춘천부사 이광문과 귤산 이유원의 여행에 따라 나섰던 게 그 좋은 사례이다. 《해산도첩》(국립중앙박물관)은 1815년 춘천부사로 부임해 금강산일대를 찾은, 소화 이광문(小華 李光文, 1778~1838)의 유람기에 유당 김하종(蕤堂 金夏鍾, 1793~?)이 단원 화풍의 명승도를 그려준 화첩이다. 이광문이 쓴 서문 「유금강설」 「우제해산도첩」과 총 25폭 내외금강산, 관동팔경, 설악산의 명승도로 구성되어 있다.[35] 또 《풍악권》(개인소장)은 1865년 8월 귤산 이유원(橘山 李裕元, 1814~1888)의 금강산 유람시문에 김하종이 그림을 그려 넣은 첩이다. 총 5권의 서화첩 중 1~4권은 이유원 글과 김하종의 명승도로 꾸몄고, 5권은 이유원의 유람기를 담은 시서첩이다.[36] 이 《풍악권》은 금강산 여행을 한지 10년 뒤 제작한 것이다.[37]

이유원 여행 때는 김하종이 동행하지 않은 듯하다. 그 5년 후인 1870년 4월 '金夏鍾'의 이름을 새긴 바위글씨가 외금강 앙지대에 단원의 아들인 긍원(肯園)' 김양기의 이름과 위아래로 있다.[38]

육완당 이풍익(六玩堂 李豊瀷, 1804~1887)의 《동유첩》(성균관대학교박물관) 또한 단원화풍그림으로 꾸민 서화첩이다. 이풍익이 약관 22세 때 대과를 치르기 이전, 1825년(22세) 8월 4일부터 9월 2일까지 친척 아저씨 서원(西園)과 친구 이맹전(李孟全), 하인 둘이 동행해 유람을 다녀왔다.[39] 금강산과 관동지역을 여행하며 지은 유람기와 시문에 동행하지 않은 화원 그림을 곁들여 시서화합벽첩으로 완성했다. 본래 12권이었으나, 현재 권10과 권12 결실되고 10권이 전한다.[40] 내외금강산, 고성, 통천, 영평 등 유람이후에 그린 28면 명승도은 단원의 화풍을 충실히 따른 도화서 출신 화가의 솜씨이다.[41]

산지역 <武陵溪> <帶湖亭> <三日浦> <海山亭> <海金剛全面> <海金剛後面> <馳瀑> <萬物草> <叢石亭> <喚仙亭> <侍中臺> <翠屛巖>, 4권 내금강 내용 <長安寺> <鳴淵> <三佛巖> <白華庵浮圖> <表訓寺> <眞珠潭> <噴雪潭> <明鏡臺> <門塔> <五松臺> <證明塔> <黑龍潭望普德庵>, 5권 내금강, 외금강, 해금강내용 <靈源庵> <圓通庵> <須彌塔> <鈔吉祥> <摩訶衍> <隱仙臺十二瀑> <曉雲洞> <船潭> <飛鳳瀑> <九龍淵> <麥坂> <披襟亭>. ; 『단원 김홍도』-탄신 250주년 기념 특별전, 삼성문화재단, 1995.

33) 이영수, 「이의성(李義聲, 1757~1833)의 『청류만록(靑流漫錄)』과 금강산도」, 『美術史學報』48, 미술사학연구회, 2017.

34) 《해산도첩》(개인소장)은 외금강의 <비봉폭> <구룡연> <만물초> <발연> <옥류동> <외선담> 등과 관동해안의 <해산정> <대호정> <삼일호> <해금강전면> <해금강후면> <옹천> <총석정> <환선정> <현종암> <시중대> <청간정> <영랑호> <가학정> <계조굴> 등 총 20폭. 《관동명승첩》(국립중앙박물관)은 <와선대> <관음굴> <비선대> <청심대> <대관령> <중대> <사고> <상원암> <망양정> <용추> <능파대> <낙산사> 등 12폭.

35) 내금강의 <장안사> <명경대> <다보탑> <영원동> <천일대망정양사> <혈성루망전면전경도> <수미탑> <구구동> <분설담> <보덕암> <진주담> <가섭동> <마하연>, 외금강의 <은선대망십이폭> <비봉폭> <구룡폭>, 관동지역의 <총석정> <환선구지망청석도> <삼일포> <해금강> <낙산사>, 설악산의 <계조굴> <설악경천벽도> <설악전경도> <설악쌍폭도>

36) 1권 <금수정도> <은선대십이폭도> <효운동도> <묵희령도> <장안사동구도> <만천교장안사도> <화적연도> <명경대도> <수렴폭도> <증명탑도> <백천동도> <명연도> <삼불암도>, 2권 <유점사도> <백탑도> <영원암도> <무봉폭도> <구룡연도> <만물초도> <백정봉도> <옹천도> <해산정도> <현종암도> <해금강도> <보덕암도>, 3권 <중내원도> <마하연도> <중향성도> <백운대도> <묘실상도> <신계사도> <옥류동도> <하발연도> <만경대도> <상발연도> <연주담도> <외선암도> <삼부연도> <정자연도> <피금정도> <비봉폭도>, 4권 <백화암부도도> <표훈사도> <정양사도> <혈성루만이천봉도> <금강문도> <만폭동도> <용곡담도> <자운담도> <원통암도> <수미탑도> <구구동도> <수미대도> <분설담도> <진주담도> <삼일호도> <백구암도> <문암도>, 5권 「풍악유기」 「금강풍엽기」 「금강사」.

37) 이태호, 「일만이천봉에 서린 꿈-금강산의 문화와 예술 300년」, 『몽유금강』-그림으로 보는 금강산 300년, 일민미술관,1999. 7.

38) 이태호, 『조선미술사기행』-금강산·천년의 문화유산을 찾아서-, 다른세상, 1999.
이풍익, 이충구·이성민 옮김, 『동유첩』, 성균관대학교 출판부, 2005.
1~3권은 서문, 유람기와 시, 4~10권은 글그림. 1권 서문, 두계 박종훈(荳溪 朴宗勳, 1773~1841)이 1838년에, 호산 박회수(壺山 朴晦壽, 1786~1841)가 1844년에 작품을 열람한 뒤에 씀. 2권 이풍익의 동유기, 3권 여행 중 일행들의 시문, 4~10권 경관에 대해 일일이 유람기를 쓰고 그림을 추가함. 4권 <해금강전면도> <해금강후면도> <해산정도> <삼일호도> <신계사도>, 5권 <옥류동도> <비봉폭도> <구룡연도> <유점사도>, 6권 <외선담도> <효운동도> <은선대망십이폭도> <묘길상도>, 7권 <마하연도> <진주담도> <분설담도>, 8권 <보덕굴> <만폭동> <내원통암도> <수미탑도>, 9권 <명운담도> <명경대도> <장안사도> <단발령도>, 11권 <옹천도> <총석정도> <환선정도> <피금정도>.
이태호, 「조선 후기 진경산수화의 여운」, 이풍익, 이충구·이성민 옮김, 『동유첩』, 성균관대학교 출판부, 2005.

39) 이풍익, 이충구·이성민 옮김, 『동유첩』, 성균관대학교 출판부, 2005.

40) 1~3권은 서문, 유람기와 시, 4~10권은 글그림. 1권 서문, 두계 박종훈(荳溪 朴宗勳, 1773~1841)이 1838년에, 호산 박회수(壺山 朴晦壽, 1786~1841)가 1844년에 작품을 열람한 뒤에 씀. 2권 이풍익의 동유기, 3권 여행 중 일행들의 시문, 4~10권 경관에 대해 일일이 유람기를 쓰고 그림을 추가함. 4권 <해금강전면도> <해금강후면도> <해산정도> <삼일호도> <신계사도>, 5권 <옥류동도> <비봉폭도> <구룡연도> <유점사도>, 6권 <외선담도> <효운동도> <은선대망십이폭도> <묘길상도>, 7권 <마하연도> <진주담도> <분설담도>, 8권 <보덕굴> <만폭동> <내원통암도> <수미탑도>, 9권 <명운담도> <명경대도> <장안사도> <단발령도>, 11권 <옹천도> <총석정도> <환선정도> <피금정도>.

41) 이태호, 「조선 후기 진경산수화의 여운」, 이풍익, 이충구·이성민 옮김, 『동유첩』, 성균관대학교 출판부, 2005.

이들 이후 18~19세기 금강산 그림은 겸재와 단원 화풍에 절대적으로 의존했다. 대체로 겸재화풍은 병풍그림으로, 단원화풍은 화첩그림으로 계승되었다.[42] 특히 19세기 말부터 20세기 중반까지는 민화의 확산과 더불어서 경향 각지에서 민화금강산도 병풍이 대거 그려졌다. 병풍이 생활공간에서 쓰임새와 장식성으로 미루어볼 때, 금강산그림의 수요 증가는 새로운 문화양상이다. 그야말로 '금강산을 세 번 다녀와야 지옥에 빠지지 않을 거'라는 속설을 따라, 집안에 병풍이라도 치고 살려했던 모양이다. 한편 금강산이 전 국민의 명소로 자리 잡혔음을 시사해 주목된다. 조선의 몰락과 일제의 식민지로 전락하며, 20세기 금강산은 더욱 민족의 자랑으로 떠올랐기 때문이다.

2. 20세기 금강산 관광 증대와 회화

민족회화의 뿌리로써 그 화맥은 금강산 관광개발이 이루어지고, 대중화가 진행된 20세기까지 이어졌다. [43]

여러 화가들이 금강산을 탐승했고, 금강산을 사생해 그림을 남겼다. 그럼에도 조선 후기에 비해 20세기의 금강산 그림은 소정 변관식을 제외하면 제대로 금강산의 위용을 형상화했다고 보기 어려운 실정이다[44] 전통형식의 퇴락은 물론, 신미술 문화의 유화 금강산 그림이 거의 없는 실상은 일제 강점기에 이은 분단과 전쟁, 그리고 분단고착화로 점철된 우리의 암울한 시대상을 여실히 반영한다.

일제로부터 식민지를 벗자 남북분단이라는 민족사적 비극으로 이어지고 냉전 이데올로기가 심화되면서, 금강산은 멀어졌다. 이역의 전설처럼 사람들의 기억 속에서 차츰 희미해져 갔다. 그런 상황 에서도 1950~60년대, 혹은 1970년대까지 여러 작가들에 의해 간간이 금강산 그림이 그려졌다. 금강산의 끈질긴 생명력이라 하겠다. 고희동의 1950년 작 <옥녀봉>(일민미술관 소장), 박생광의 1950년대 작품 <진주담도> <선면 보덕굴도> <보덕암추경> <금강산 10폭 병풍>(개인소장), 김은호의 1968년 작 선면(扇面)수묵화 <우후금강도>와 채색화 <풍악추명도>, 허건의 1952년 작 <금강산 10폭 병풍>, 허민의 1963년 작 <만물상도>, 홍일표의 1949년 작 <구룡폭도>와 <해금강도> 등이 그 예이다. 그런데 이들 금강산도에서는 예술성에 대한 기대보다 금강산을 추억하는 데 만족해야 할 것 같다.

1) 금강산 개발과 관광의 대중화

20세기의 우리 역사는 일본 제국주의의 가점으로 불행하게 출발하였다. 암울했던 시기 의병을 일으켰던 면암(勉菴) 최익현(崔益鉉, 1833~1906) 같은 항일우국지사는 1883년 금강산을 탐승하고, 몰락해 가는 조선 말기 현실에 빗대 금강산의 그 청정함을 읊었다.[45]

일본과 을사조약(1906)이 체결되자 자결한 연재(淵齋) 송병선(宋秉璿; 1836-1905)도 금강산을 유람하고 쓴 「동유기(東遊記)」를 남긴 바 있다. 이로 미루어 볼 때, 19세기 말~20세기 초 국권상실로 인한 혼란과 격동의 시대를 살아야 했던 문인들에게 금강산이 어떤 형태로든 애국애민 의식과 일제 침략에 대한 저항을 고무시켰으리라 짐작된다. 20세기 새로운 시대의 금강산 문화는 그렇게 아픔으로 열린 것이다.

또한 1910년~1945년 일제강점기 금강산은 활판인쇄의 보급으로 신문, 잡지, 출판물을 통해 새롭게 재조명

42) 이영수, 「19세기 금강산도 연구」, 명지대학교 대학원 박사학위논문, 2016.
43) 이태호, 「한국산수화의 모태, 조선후기 금강산 그림」, 『조선미술사기행1』, 다른세상, 1999.
44) 이태호, 「일만이천봉에 서린 꿈-금강산의 문화와 예술 300년」, 『몽유금강』-그림으로 보는 금강산 300년 전시도록, 일민미술관, 1999. 7.
45) 최익현 <만폭동> 7언시나 <옥류동> 5언시 등에 그런 심경이 잘 드러나 있다: 리용준·오희복역, 『금강산 한시집』, 평양 문예출판사, 1989.

되었다. 독립의 길을 모색하던 조선인들에게 금강산은 민족의 긍지이기도 하였고, 다른 한편으로 일본인들에 의해 관광지로 개발되었다. 그런 양상은 1910년대 한글판 매일신보(每日申報)에 소개되는 금강산 관련 기획기사에서 확인된다. 또 그 기사를 통해서 금강산과 관련한 문화지형의 새 변화를 읽을 수 있다.

매일신보의 금강산 관련 첫 기사는 1913년 1월 5일자 「와유금강기(臥遊金剛記)」이다. "금강산 구경하려거든 이것을 반듯이 보시오"라는 소제목의 이 4단 박스 기사는 "천지개벽 후에 산천이 생겼으니 … 천하제일 명산이 조선에 있으니 … 산 이름이 금강이라"로 시작하는 기행문체 기사이다.[46] 단발령, 내외해금강과 관동8경을 둘러보는 조선시대 문인들의 답사 행로와 다름없이 기술되어 있다. 그리고 이 기사는 서울-원산 간 '경원선(京元線)이 개통(1914)되어야 탐승 여행이 용이하겠지만, 왕래가 불편한 대로 뭐니 해도 금강탐승이 제일 좋다'는 내용으로 마무리되어 있다. 기사의 제목 '와유금강(臥遊金剛)'의 개념은 조선시대 문인들의 금강산 탐승 전통을 닮은 것이고, 한문투의 문장 서술방식도 마치 정철의 <관동별곡(關東別曲)>을 풀어서 쓴 듯한 느낌을 준다.

매일신보의 금강산 관련기사는 1914년 경원선 개통 이후 더욱 자주 등장한다. 1915년에는 4월 22일 「금강춘색」의 소식을 전하였다. 그 해 경성에서 대규모로 벌어진 공진회(共進會)를 계기로 매일신문사 주최 금강산 탐승회가 처음으로 조직되기도 하였다. 공고 내용을 보면, 5월 14일부터 1주일 여행에 드는 비용은 28원이라는 것이다.[47] 교통편은 남대문역에서 원산역까지 기차로 가고, 원산에서 장전항으로 배를 타고 이동한 다음 해금강을 둘러보고 도보로 온정리부터 외금강과 내금강을 구경하는 여정으로 짜여져 있다. 특히 이 탐승회의 회원 모집에 관한 광고의 카피가 주목된다. "세상일을 모두 잊고 신선같이 놀게 하며", "바라보면 한 폭 그림이요, 생각하면 완연 선경이라", "금강산 구경은 '절대(絕大)한 쾌락(快樂)으로, 조금만 경치가 좋아도 유쾌하거늘 하물며 금강산이야" 등 전통적인 선경(仙景) 개념이 바탕에 깔려 있기 때문이다.[48] 그런 가운데 전체적인 기사의 내용이 구도의 길이랄 수 있는 신선의 와유(臥遊)에서 쾌락을 즐기는 구경 유람으로 변모하고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 시류에 따라 매일신보에 본격적으로 금강산의 지리와 설화, 역사 등을 소개하는 기사가 속속 지면을 채웠다. 1915년 4월 27일부터 6월 9일까지 29회에 걸쳐 사진과 함께 연재된 「동양명승 금강산(東洋名勝 金剛山)」이 그 좋은 사례이다. 이어서 숭양산인(嵩陽山人) 장지연(張志淵; 1864~1921)도 자신의 연재 지면인 「만록(漫錄)」에 1916년 11월 28일부터 12월 7일까지 '금강유기(金剛遊記)'와 '총석유기(叢石遊記)' 의 한문투 기행문을 썼다.

스키와 사냥 등 겨울 관광지로의 금강산 개발 가능성을 타진했던 기사도 눈에 띈다. 1917년 1월 11일자 철도국 직원이 금강산의 겨울 풍광을 돌아본 기사가 그 한 예이다.[49] 만물상 설경 사진이 곁들여 있다. 더불어 일본인 관광객이 점차 증가하면서 일본인 화가들의 금강산 스케치도 연재되었다. 1918년에는 平福百穗의 「금강산사생(金剛山寫生)」이 5회(매일신보, 9. 4~10. 10)에 걸쳐 실렸고, 1919년에는 大町桂月의 「금강만이천봉(金剛萬二千峯)」이 16회(매일신보, 3. 28~4. 20)나 연재되었다. 신문 매체의 영향력을 감안할 때 당시 우리 화가들이 그 스케치 사생화의 기법에 자극 받았을 법하다.

매일신보에 실린 내국인 화가의 첫 금강산 스케치는 김규진이 맡았다. 1919년 10월 말부터 12월까지 「해강김규진화백휘호(海岡金圭鎭畵伯揮毫)」라는 제목으로 금강산 스케치를 16회에 걸쳐 실었다.[50]

46) 每日申報, 1913. 1. 3.
47) 每日申報, 1915. 5. 6.
48) 每日申報, 1915. 4. 22 ; 4. 27 ; 4. 28 ; 5. 1.
49) 每日申報, 1917. 1. 11.
50) 每日申報, 1919. 10. 28~11. 22.

매일신보에 이어 1920~30년대에는 경성일보, 조선일보와 동아일보에서도 금강산 관련 특집이나 연재물을 쉽게 찾아볼 수 있다. 또 『신민』(1928. 8)이나 『신동아』(1932. 8 / 1935. 8) 등과 같은 월간지도 앞 다투어 금강산 기행문과 탐승안내문을 실었다. 당시 산악회 회보인 『조선산악』(1934)에 금강산 탐승기들이 게재되었고, 불교단체에서도 『금강산』이라는 월간지를 창간(1935)하여 금강산 순례를 도왔다. 당시 금강산이 누리던 세간의 인기를 짐작케 해준다.

그러한 추세는 자연스럽게 단행본 발간으로 이어져 이광수의 『금강산유기』[51] 나 최남선의 탐승기행문도 출간되었다. 특히 최남선이 『금강예찬』에서 "금강산을 가진 나라에 있는 붓대 잡은 이의 고귀한 임무"라 한 것처럼[52], 많은 지식인들이 금강산을 찬미했던 것이다.

한편 Isabella Bishop 여사의 『Korea and her Neighbours』(1898)에 이어 독일인 Norbert 박사의 독일어판 금강산 답사기 『In Den Diamantbergen Korea』(1927) 등이 출간되어 금강산의 명성이 해외로 전파되기에 이른다.

일제 조선총독부는 식민지 지배를 강화하기 위해 벌써부터 학자들을 동원하여 지리, 민속, 문화유적 등을 조사 정리하였다. 그 중에서 『금강산 식물조사서』 같은 사례를 보면 그 치밀함에 혀를 내두르게 한다.[53] 또 1919년에는 일본인 자본가를 내세워 금강산철도주식회사가 설립되었다. 이를 계기로 금강산 관광개발이 적극적으로 추진됐고, 일본인들에게 명승지로서 대대적으로 선전하였다. 철원에서 내금강 장안사까지 단발령을 오르는 116.6 km의 전기 철도의 개통(1931. 7. 1) 이후 교통망의 조성은 호텔과 산장, 골프장과 스키장, 해수욕장과 온천, 사냥 프로그램 등 대대적인 관광지 개발 사업으로 이어지게 했다. 일본어판 안내서의 출간과 『조선철도여행안내』(1921) 책자에 금강산 탐승안내를 부록으로 싣는 등 일제는 정책적으로 금강산의 관광상품화를 가속화해 나갔다.

그 결과 1930년대 중반부터 금강산 관광객이 폭발적인 증가세로 돌아섰다. 1920년대까지 연간 7백여명에 불과했던 금강산 탐승객이 1933년에는 4만 여명에 이른 것이다.[54] 수적 증가에는 학생들의 수학여행 코스로 금강산을 선호한 것도 한 몫 했다. 조선시대 평균 한 달여 걸렸던 서울-금강산 기행여정이 일주일 혹은 4박 5일 코스로 빨라진 점도 획기적인 변화였다.

금강산 관광의 활성화는 금강산 등반코스를 안내하는 지도제작과 사진첩의 출간, 그리고 그림엽서의 발행을 통해서도 엿볼 수 있다. 또 삼선암이나 구룡폭이 새겨진 목제나 도자류의 민예품 같은 관광기념물 판매로 새로운 여행 풍속도를 그려내게 된다.

이처럼 다양해진 금강산 관련 잡지나 책자를 뒤져보면, 의외로 금강산 탐승의 여러 면모를 살필 수 있다. 명승지 앞에서 찍은 기념촬영 사진들, 또는 전철과 자동차가 내왕하며 관광객을 태운 모습이나 장안사 입구나 온정리에 숙박업소가 들어선 사진들이 그때 그 시절을 친절하게 보여준다. 특히 이 시절에는 인쇄·사진술의 발달과 함께 그림보다 사진이 한층 중요한 역할을 하였다. 민충식이나 신봉린 등 금강산을 찍은 사진작가가 배출되었고, 1930년대에는 내금강 사진동업조합이 결성되기도 하였다.[55]

사진첩은 일본의 도쿄(東京)나 오사까(大阪)에서 경성과 원산 등지로 제작처가 확대되었다. 德田富次郎이 도쿄(東京)에서 인쇄하여 원산(元山)에서 발행한 『금강산(金剛山)』사진첩이 그 원조격으로, 1912년에 초판이 발간되었다.[56] 후쿠오카(福岡)에서 사진관을 운영하던 사람으로 금강산에 매료되어 원산에 덕전사진관(德

51) 이광수, 『금강산 유기』, 시문사, 1924.
52) 최남선, 『금강예찬』, 한성도서주식회사, 1928.
53) 『金剛山 植物調査書』, 조선총독부 총무국, 1918.
54) 大熊龍二郎, 『金剛山案內記』, 1934.
55) 최인진, 『한국사진사』, 눈빛, 2000.
56) 德田富次郎, 『金剛山』, 元山 德田寫眞館, 1912.

田寫眞館)을 내고 정착한 경우이다. 이 사진첩에는 "일만이천봉(一萬二千峯)"이라는 이준(李埈) 공의 행서를 받아 맨 앞에 싣고 총석정부터 외금강, 내금강의 명소를 흑백사진으로 인쇄한 것이다. 각각의 명소에 간략한 해설을 달았으며, 등반 안내 지도를 곁들였다. 1912년 초판이 발간된 뒤 거의 1~2년에 한 번꼴로 재판을 찍었으니 금강산 사진첩으로는 가장 충실하게 만들어진 베스트셀러였다고 할 수 있다. 이와 함께 1920~40년대에 나온 사진첩들은, 오늘날 1950년 전쟁으로 소실된 금강산 소재 명찰의 구조와 원형을 살필 수 있는 중요한 사료가 되고 있다.

금강산 탐승안내지도도 눈길을 끈다. 1915년 이후 「금강산」지역의 등고선 지도(2만 5천분의 1이나 5만분의 1)가 제작되기도 했고, 내외산도를 구분한 대형의 채색지도를 비롯해서 소형에 이르기까지 다종(多種)이 제작되었다. 관광안내지도는 그림식 지도가 대부분이었다. 이들 채색지도들은 일본인 화가들에 의해 그려진 것으로, 동경-부산-경성-금강산 이동 경로의 표시와 함께 금강산 전체를 부감하여 입체감을 살린 안내용 그림이다. 헌데 금강산 전개도는 마치 조선 후기의 <금강전도>형식을 펼쳐 놓은 듯하여 흥미롭다. 일반 관광객을 배려해 이해하기 쉽고 알아보기 용이한 방식을 채택한 것으로, 현재 국립공원 입구의 안내판 그림에서도 유사한 형식을 만날 수 있다.

2) 20세기 전반 금강산 사생화(寫生畫)

금강산 회화 전통은 안중식 조석진 김규진 이도영 김은호 이상범 변관식 이응노 허건 고희동 임용련 이쾌대 배운성 등 조선 후기에서 20세기 화가로 그 화풍이 이어졌다. 민족의 명산으로 긍지이기도 하고 금강산 관광여행의 급증에 따른 결과이다. 헌데 사진이 발달하던 시대의 새 문화현상인지, 돌아보기 여정을 담아 그린 화첩류 제작은 거의 사라졌다. 이들은 겸재 정선이 이룩해 놓은 전통 진경산수화풍을 토대로 하면서 현장사생으로 이룬 금강산 그림이 등장했다. 여기에 서양화법이나 일본 남화산수화풍의 영향이 가미되어, 새로운 시대의 근대풍경화랄 수 있는 '사생화(寫生畫)' 형식이 자리 잡힌 것이다.

(1) 안중식과 김규진의 전통형식 계승과 변모

"書畵家 金剛山行 / 畵家 安中植, 趙錫晋, 李道榮, 高義東 四氏와 書家 吳世昌 氏는 약 2주일의 예정으로 金剛山 寫生 旅行次 25日 오전 元山을 향하여 출발하였다."[57] 이는 매일신보(每日申報) 1918년 7월 26일자 2면에 실린 짤막한 단신이다. 이 기사의 금강산 스케치 여행은 인적 구성으로 볼 때, 한달 전인 6월에 창립된 서화협회(書畵協會) 회원들이 마련한 행사였던 모양이다. 서화협회는 일제강점기 조선인 서화가로 구성되어 우리 미술사에서 최초의 근대적인 미술단체로 평가받는다.[58] 1918년 5월 19일 발기인 모임을 갖고 6월 16일에 창립되었는 바, 참여한 서화가들과 설립 목적에서 한국 근대미술사에서 차치하는 서화협회의 위상과 역할을 짐작해 볼 수 있다.[59]

서화협회의 맨 첫 행사는 회원들의 휘호회(揮毫會)였다. '조선의 서화를 다시 일으키고 일반의 서화에 대한 취미를 보급하기 위한' 서화 대중화 운동의 첫 시도라 할 수 있겠다. 7월 21일 이문동 태화정(泰和亭)에서 성

57) 每日申報, 1918. 7. 26. 2面 : 고어체의 기사를 풀어 쓴 것이다.
58) 조정육,「근대 미술사에서 서화협회의 성과와 한계」, 靑餘 李龜烈 先生 회갑기념논문집 간행위원회,『근대한국미술논총』, 학고재, 1992.
59) 1918년 5월 19일 고희동의 주도아래 13명이 참여하여 발기인 모임을 가졌고, 6월 16일 18명의 정회원으로 창립총회를 열었다. 안중식, 조석진, 오세창, 김규진 정대유, 현채, 강진희, 김응원, 정학수, 강필주, 김돈희, 이도영, 고희동 등이 발기한 서화협회는 초대회장으로 안중식을 선출하였고, 총무는 고희동이 맡았다. 설립목적으로는 신구미술계의 발전, 동서미술의 연구, 후진교육, 대중화(公衆의 高趣雅想을 增長)을 내세웠다 :『書畵協會報』제1권 제1호, 통문관, 1921.

공적으로 휘호대회를 치루었다고 한다.[60] 뒤이은 서화협회의 두 번째 행사가 바로 위의 금강산 스케치 여행이었던 셈이다. 또 주요 회원들만의 첫 행사이었던 점을 감안하면, 일제강점기 화가들이 품었던 금강산의 의미와 그 중요성을 새삼 재인식하게 된다.

금강산 관광이 대중화되면서 화가들의 사생여행도 빈번해졌다. 20세기 전반기의 금강산 작가라 이를 만한 해강 김규진을 비롯하여, 지운영 지성채 이상범 변관식 박승무 노수현 김은호 이응로 허건 임신 등이 사생여행의 흔적을 남기고 있다. 이들은 분명 조선 후기 작가들과는 다른 시각에서 금강산의 절경을 대하였다. 또 일만이천 산봉우리와 계곡을 누비며 새로운 회화 대상들을 찾고자 하였다.
조선시대는 물론 20세기 사람들에게도 금강산은 두말할 필요 없이 신선경(神仙景)이었다고 할 수 있다. 조선시대에는 성리학 이념의 세계를 추구한 문인문화에서 성정을 맑게 해줄 선경으로서 금강산의 의미가 컸기에 겸재의 <금강전도>와 같은 단단한 '진경산수화(眞景山水畵)'의 형식미가 창출되었다고 볼 수 있다. 이런 조선 후기의 수준에 비하여 20세기의 금강산 그림은 양적으로나 질적으로 미치지 못하였다. 하지만, 적극적인 현장사생을 일구어 내었다는데 새로운 의미를 부여 할 수 있겠다. 조선후기의 관념성을 내포한 중세적 진경산수화에서 근대의 풍경화 개념으로 그 영역을 확장했기 때문이다. 이는 금강산 같은 절경 탐승이 인간 내면의 성숙보다 문명인의 자연친화, 혹은 머리를 식히는 휴식이나 구경거리 관광여행으로 변모해 버린 양상과 그 궤를 같이 하는 것이다.[61]

심전 안중식, 소림 조석진, 해강 김규진 등은 조선시대 말기와 20세기 초반을 걸쳐 활동했던 만큼 전통회화의 격식을 따르면서도 조심스럽게 근대적 방식으로 전환을 꾀한 금강산도를 보여준다.
심전(心田) 안중식(安中植; 1861-1919)은 마지막 절필작이 삼선암도(三仙岩圖)일 정도로 1918년 금강산 여행 이후 금강산 그림에 열성을 쏟았던 듯하다.[62] 특히 개화파에 속했던 안중식은 1915년 작 <백악춘효도(白岳春曉圖)>(국립중앙박물관 소장)나 <영광풍경> 병풍(호암미술관 소장) 등의 예처럼, 전통화풍을 토대로 근대적 사생화의 방향을 제시한 작가로 지목된다.[63] 안중식의 금강산 그림은 전통에서 근대로 이행하는 과도기의 산물들로서 특히 주목할 만하다. 현재 알려진 안중식의 금강산 그림으로는 1918년 금강산을 여행하고 그린 <비봉폭도> <명경대도> <옥류동도>(개인소장) 등 병풍그림의 일부와 <선면삼선암도> (1918), 그리고 <금강전도>와 미완의 <삼선암도>(1919) 등이 있다. <명경대도>는 '戊午孟秋'에 '長安寺 華嚴社'에서 그렸다고 밝히고 있고, <옥류동도>에는 풍경을 임모하듯이 '臨景描寫'했다는 화제가 보인다.
<옥류동도>나 <명경대도>는 산허리에 가늘고 듬성하게 찍은 미점준(米點皴) 처리나 <비봉폭도>의 화면 구성에 단원 김홍도(檀園 金弘道; 1745~?) 사생화풍의 잔영이 남아 있다. 이와 달리 『서화협회보』 창간호(1921)에 유묵(遺墨)작품 사진으로 실렸던 <금강전도>와 <선면삼선암도>는 완연히 전통적 형식을 탈피한 인상이다. 그리고 매일신보에 사진으로 실린 미완의 절필작 만물상 삼선암도는 삼선암의 형상을 크게 강조한 단순한 구성이 새롭다.[64]

60) 每日申報 1918. 7. 23. 3面 : 휘호대회의 사진과 함께 실린 기사 「성황의 서화협회 휘호회」를 보면, 20여명의 회원과 이완용, 윤택영, 윤덕영, 김가진 등 친일파 고관 귀족들이 주요 관객으로 참여하였다.
61) 서유리, 「1910-20년대 한국의 풍경화 연구」, 서울대학교 대학원 고고미술사학과 석사학위논문, 2001, 8.
62) 每日申報, 1919. 11. 4.
63) 이구열,「전통의 계승, 근대한국화의 개창」,『안중식』-한국근대회화선집, 한국화 1, 금성출판사, 1990 ; 이태호,「20세기 초 전통회화의 변모와 근대화 -채용신·안중식·이도영을 중심으로,『동양학』제34집, 단국대학교 동양학연구소, 2003. 8.
64) 每日申報, 1919. 11. 4.

부채그림 <선면삼선암도>(개인소장)를 보면, 섬세한 태점(台點)의 붓 맛이 소담한 그림이다. 우뚝 솟은 선바위만의 구성은 절필작과 흡사한데, 삼선암 바위 왼편 아래로 두 마리 학이 나는 장면을 삽입한 점이 다르다. 관념성이 강한 학의 존재는 안중식이 선경으로서의 금강산에 대한 전통적 의식으로부터 완전히 자유롭지 못했음을 시사한다. 이 시기 금강산 그림이 당면해 있던 회화사적 성향을 대변하지만, 회화적으로 성공한 작품으로 꼽고 싶다. 안중식의 금강산도는 동시기의 후배화가들이 일본화풍과 서구 풍경화 방식을 무비판적으로 추종하며 금강산을 그리던 경향과 차이가 두드러져 주목된다.

20세기 초반, 금강산과 가장 인연이 깊었던 작가는 서예가이자 대나무 그림으로 유명한 해강 김규진(海岡 金 圭鎭; 1868-1933)이다.[65] 젊은 시절 9년 동안 중국에 유학하였고, 귀국 후 34세(1901)에 왕세자 영친왕의 사부(師傅)로 궁내부시종을 역임하는 등 황실과도 두터운 인연을 가졌다. 그런 한편 '천연당(天然堂)' 사진관과 '고금서화관(古今書畵觀)'이라는 화랑의 개설, 그리고 '서화연구회'를 창립하여 김진우나 이응노 등 후진 양성에도 관심을 쏟는 등 20세기 초반 미술계에서 독특한 행적의 인사이기도 하다. 처음에 동참했던 서화협회 작가들과는 거리를 둔 것 같다.
김규진의 본격적인 금강산 여행은 1919년에 금강산 암벽에 자신이 쓴 '天下奇絕' '法起菩薩' '釋迦牟泥佛' 등 대형 각자(刻字)의 완공식에 참석하면서 실현되었다. 이들 대형 행서체 암각글씨는 내금강 만폭동 구역에 남아 있다. 그는 또 19m 길이의 초대형 글씨 '彌勒佛'을 외금강 구룡폭 암벽에 새겨 넣기도 하였다. 이 글씨들은 불교도들의 주문으로 썼고, 구룡폭의 '미륵불'에는 일본인 스즈끼(鈴木) 아무개가 조각한 것으로 밝혀져 있다.[66]

김규진의 첫 금강산 그림으로는 1914년에 그린 <해금강도>가 알려져 있어, 1919년 이전에도 금강산을 여행했던 것 같다.[67] 1919년 금강산 탐승을 마친 김규진은 앞 장에서 언급했던 것처럼 스케치를 곁들인 금강산 기행문을 16회에 걸쳐 매일신보에 연재하였다. 이 연재물은 산의 전경부터 삼선암이나 마하연 동자바위 같은 부분도까지를 다양하게 담은 수묵건필(水墨乾筆) 느낌의 사생화이다. 일본 화가들의 소묘풍과 유사하면서도 그 화면 운영은 대체로 전통화법을 따른 투다. 특히 16회에 이어서 매일신보에 실린 구룡연 입구 <금강문>(12. 1), <구만물상>(12. 2), <구룡연의 장관>(12. 9) 등은 전통의 수묵산수화풍을 보여준다. 김규진의 금강산 여행과 사생은 「금강산유람기」(1920. 1. 8)로 마감되어 있다. 더불어서 김규진은 1920년 장편의 금강산 기행시조 『金剛遊覽歌』를 짓기도 했다.[68]
그리고 1920년 순종의 요청에 따라 창덕궁의 접견실인 희정당(熙政堂) 벽화를 제작하기 위해 다시 3개월간 금강산을 찾아 밑그림을 스케치했다. 현존하는 총석정 초본 상단에 "경신년 초여름에 창덕궁 희정당 벽화일로 명을 받들어 금강산에 들어가는 길에 통천군 고저(庫底)에 이르러 총석정에 올랐다. 수석이 천하에 절승함을 본 뒤 작은 배를 타고 그 전경을 그려 초본을 만들었다.… 이 작품과 만물상 전경을 나라에 받치어 궁 안 벽에 걸고 이 초본을 남기어 후세의 기념으로 한다"라고 그 제작 내력을 밝혀 놓고 있다.[69] 희정당의 중앙 홀 좌우벽 문 위 상단의 장식화 <금강산만물초승경도>와 <총석정절경도>는 그 초본을 옮겨 그린 것이다. 옆으로 십여폭 이상 이은 대형 비단의 채색화를 마치 벽화처럼 벽면에 바른 상태이다.

65) 金永基編, 『金海岡遺墨』, 대일문화사, 1980.
66) 이태호, 『조선미술사기행』-금강산·천년의 문화유산을 찾아서-, 다른세상, 1999.
67) 金永基編, 『金海岡遺墨』, 대일문화사, 1980.
68) 권경숙, 「海岡의 金剛遊覽歌 硏究」, 동아대학교 대학원 석사학위논문, 2003.
69) 金永基編, 『金海岡遺墨』, 대일문화사, 1980.

두 작품은 좌우 횡으로 8.8m의 긴 화면을 채우는 구도법이 참신하다. 특히 동해안에 나가 총석(叢石) 바위들이 늘어선 해안 전체를 조망하고 스케치했다는 총석정 그림의 수평구도가 장쾌해서 좋다. 만물초 그림은 화려한 가을 단풍과 흰 구름 사이로 솟은 만물상 바위들을 첩첩하게 배치한 작품이다. 그 리듬감이 사람을 압도하는데, 근경에 배치한 계곡들은 실경 맛을 떨어뜨린다. 두 그림은 전통적인 화원들의 궁중채색화풍을 충실히 계승했다는 점에 또 다른 의의가 있겠다.

또한 김규진의 금강산 그림으로 삼선암, 만물상, 옥류동, 구룡폭 등 <외금강 6폭 병풍>(개인소장)도 역시 전통적인 청록산수 계통의 작품이다. 채색이 진하면서 일본화풍의 영향도 살짝 엿보인다. 매일신보에 연재할 때 일본화의 스케치풍을 참작한 결과일 듯하다.

화단의 한 켠에서 근대적 사생화풍이 새로이 적응했지만, 20세기 금강산 그림은 여전히 8폭 내지 10폭의 병풍형식이 가장 선호되었다. 앞의 안중식이나 김규진의 작품처럼 명경대, 만폭동, 보덕굴, 진주담, 만물상, 삼선암, 구룡폭, 옥류천 등 구체적인 세부 절경을 각 폭마다 담아 한 벌로 꾸미는 형식이 유행했던 것이다. 여기에 사계절로 분류하여 배열하기도 하였다. 당시 전통적인 문화에 젖어 살던 금강산도 수요층의 취향을 유추해 볼 수 있다.

안중식과 함께 근대화단의 초석을 다진 소림 조석진(小琳 趙錫晋; 1853~1920) 이 1918년 여행 후 가을에 그린 만폭동구, 장안사, 진주담, 만물상, 구룡연대폭 등 <금강산10폭병풍>(서울역사박물관 소장)은 근경과 후경을 결합한 양단구도로 전통성이 강하다. 그런데다 열 폭 가운데는 적벽강(赤壁江)과 석문폭(石門瀑) 같은 관념산수화가 포함되어 있다. 또 1918년 작 부채그림 <석왕사도(釋王寺圖)>(간송미술관 소장)는 차분한 농담의 전통수묵미를 보여주는 예이다. 석왕사는 금강산 북쪽 함경남도 안변 설봉산에 자리하고 있으며, 이 작품은 독립운동가 우당(憂堂) 권동진(權東鎭)에게 그려준 것이다.

우청 황성하(又淸 黃成河)의 <금강산10폭병풍>(한빛문화재단 소장) 역시 삼선암, 만물상, 비봉폭, 구룡연, 보덕굴, 명경대 등 내외금강의 절경들을 각 폭마다에 담은 것인데, 앞의 작가들보다 현장사생의 멋이 비교적 살아 있다. 반면에 석하(石下) 김우범(金禹範)의 <만물상도>와 <만폭동도>(개인소장)는 병풍그림의 일부인데, 전통 문인화의 담묵(淡墨)을 주조로 처리하여 사생의 느낌이 덜한 편이다.

백련 지운영의 금강산 기행첩 『풍악유첩』의 뒷면에 그려 넣은 아들 춘초(春草) 지성채(池盛彩; 1899-1980)의 <헐성루상망금강(歇惺樓上望金剛)>(통도사 성보박물관 소장)은 서화첩의 구성방식이나 미점(米點)에서 전통화풍을 고스란히 계승한 것이다. 허나 담청색과 수묵의 적절한 미점(米點) 배합은 색다른 느낌을 준다. 무호 이한복(無號 李漢福)의 1926년 비단에 그린 수묵화 <만물상도>(간송미술관 소장)도 암봉들을 펼쳐놓은 구도가 전통적이면서도 참신한 별격에 해당한다.

(2) 이상범과 고희동의 현장사생

일제강점기 금강산을 그린 대표작가 한 명을 꼽자면 청전 이상범(靑田 李象範; 1897~1972)을 들 수 있다. 이상범은 일찍이 조선미술전람회의 출품작을 통하여 출세하였던 만큼 일본 남화산수의 사생화풍을 적극 수용하였다. 그리고 1930~50년대 꾸준히 자기 화풍을 모색한 결과 20세기 한국의 전통산수 분야의 거장으로 성장했다.[70]

70) 『이상범』-한국의 미술가 시리즈, 삼성문화재단, 1997.

1934년경부터 동아일보의 연재를 위해 전국의 명승지를 찾아 스케치여행을 하면서 내쳐 금강산에도 다녀온 것이 분기점이랄 수 있겠다. 특히 이상범이 일본 산수화풍을 벗는데 금강산 여행과 사생이 얼마나 큰 역할을 했는지, 그의 금강산 그림들에 잘 드러나 있다.

이상범의 초기 금강산 그림으로는 1937년 작 <금강산24승>첩(삼성미술관 리움)을 비롯한 1930~40년대 금강산 명소를 담은 몇 화첩이나 족자그림 정도만 꼽을 수 있다. 대신에 내금강 보덕암이나 진주담, 외금강 삼선암이나 만물상, 옥류천, 구룡폭, 해금강 총석정 등 몇몇 명소를 집중적으로 작품화하는 경향이 두드러졌다. 1930년대의 족자그림 <보덕굴도>(고려대학교박물관 소장)는 현장을 눈에 보이는 그대로 찬찬히 비단화폭에 옮긴 수묵화이다. 이보다 성숙된 필치와 색감은 <금강산 12폭 병풍>(개인 소장)에서 보인다. 금강산 명승을 사계로 재구성한 작품으로 삼선암 천선대 명경대 비로봉 분설담 오만물상 옥류동 연주담(이상 봄과 여름), 비봉폭과 진주담(가을), 총석정과 옥녀봉(겨울)을 대상으로 하였다. 결 고운 명주 바탕에 그린 것으로 보존상태로 좋아 상당한 대가집에서 소장했던 것 같다. 깔끔하고 섬세한 이상범의 회화적 취향과 똑떨어지는 그림들이다.

<금강산 12폭 병풍>은 이상범 특유의 개성화법이 형성되기 이전 1930~40년대 작품으로 추정된다. 12폭 모두 각각의 경치를 마치 50mm 표준렌즈에 포착된 그대로 전사한 듯 전적으로 현장사생에 의존한 작품들이다. 풍경을 포착한 시점이 서구식 사생화의 방식을 따른 것으로, 전통회화의 공간운영법과 차이가 있다. 한편 이상범은 현장사생에 지나치게 의존했던 탓인지 해방 후에는 금강산 그림을 별로 그리지 않았다. 전통회화 분야에서 쌍벽으로 일컬어지는 소정 변관식이 오히려 금강산 그림에 주력했던 점과 대조를 이룬다.

이상범과 함께 동연사(同硏社)를 결성했던 노수현·박승무·변관식 등도 해방 전에 금강산을 여행하며 사생한 작품들을 남기고 있다. 심산 노수현(心汕 盧壽鉉; 1899~1978)의 <만학천봉(萬壑千峰)>(동아일보사 소장)은 귀면암과 만물상을 담은 작품이고, 심향 박승무(深香 朴勝武; 1893~1980)의 <계추비폭(季秋飛瀑)>(통도사 성보박물관 소장)은 만폭동 계곡을 연상시키는 금강산 실경도이다.

한편 이상범의 수제자로 꼽히는 제당 배렴(霽堂 裵濂; 1912~1968)은 일제강점기 금강산 그림으로 유일하게 개인전을 열었던 작가이다. 배렴도 1939년에 금강산을 여행하고 제작한 금강산도에서 일본화풍을 벗었다. '스승의 영향에서 탈피하여 자기의 개성과 새로운 경지'를 열었다는 평가를 받기도 했다.[71] 30여 점의 금강산도로 꾸민 개인전(1940년 3월, 화신화랑)은 세간의 관심을 끌었고, 금강산의 인기를 증명하기라도 하듯 전시작품들은 모두 팔렸다고 한다.

배렴의 금강산 화풍은 뾰족뾰족한 일만 이천 봉의 산세를 한 화면에 집약한 <금강산도>(개인 소장)나 12폭 병풍에 연폭으로 담은 대작 <헐성루조망내금강전도>(동아대학교박물관 소장) 등에서 살펴볼 수 있다. 금강산의 세부 특징보다 전경(全景)을 포괄하는데 주안점을 두고 약간 굵고 둔탁한 필치로 강한 인상을 표출하는 것이 배렴의 뚜렷한 개성이다. 앞서 거론한 이상범의 경우와 더불어서 금강산의 절경이 한 화가의 작품세계를 긍정적으로 변모시킨 좋은 사례이다.

이들과 달리 일본화풍을 적극 받아드려 금강산을 사생한 화가로는 고희동, 김은호, 김우하, 임신, 허건 등을 들 수 있다. 우리나라 최초로 유화를 배운 춘곡(春谷) 고희동(高羲東; 1886-1965)도 수묵을 써서 그린 금강산도를 여러 점 남겼다. 1939년 작 <외금강산소견(外金剛山所見)>(동산방화랑 소장)이 대표작으로 알려져 있는데, 만물상인 듯한 바위묘사는 금강산의 실제 분위기와 거리가 있다. 그나마 <명경대도>(개인 소장)나 <옥

71) 홍선표, 「제당 배렴—문인풍 수묵산수의 모범」, 『배렴 / 성재휴』 한국근대회화선집 한국화 10, 금성 출판사, 1990.

녀봉도>(일민미술관 소장) 등이 현장 모습에 가깝지만, 회화적 완성도는 떨어지는 편이다. 입체감을 살린 바위의 표현과 풍경의 포착 방식에 일본유학에서 배웠을 서양화식 풍경화의 영향이 두드러진다.

채색인물화가로 유명한 이당 김은호(以堂 金殷鎬; 1892-1979)도 상당량의 금강산 그림을 남겼다.[72] 미인도 계열의 인물화나 마찬가지로 금강산도를 비롯한 풍경화에도 일본화풍이 역력하다. 김은호는 1918년 초행길에 나선 이래 1923~24년, 1937~38년 등 세 차례 이상 금강산을 여행한 것으로 확인된다. 초기작품으로는 1942년 작 설경(雪景)인 <대호정도(帶湖亭圖)>(개인 소장)가 알려져 있는데, 역시 당시 풍미했던 일본 산수풍경화의 전형을 보여준다. 해방 후에는 여러 점의 <풍악추명(楓岳秋明)>과 같은 화려한 채색의 가을 풍경화를 그렸고, 동시에 미점산수풍의 <우후금강(雨後金剛)> 같은 수묵화를 즐겼다.

외에도 20세기 전반기의 일본식 채색화풍으로 그린 금강산도로는 남농(南農) 허건(許楗; 1907-1987)의 1940년 작 <보덕굴도>(목포 남농기념관 소장)가 유명하다. 가을 풍악과 잘 어울린 호분과 진채의 그림이다. 허건은 해방 후에도 금강산 여행의 기억을 살려 수묵담채풍의 1946년 작 <묘길상대불>과 1948년 작 <금강산 만폭동>(목포 남농기념관 소장), 그리고 1952년 작 <금강산 사계 10폭병풍>(개인 소장) 등을 남기고 있다.

임신(林愼)이 '옥룡(玉龍)'이라 서명한 <명경대도> <보덕굴도> <진주담도> <옥녀봉도>(개인 소장)의 경우도 화면을 꽉 채운 구도와 치밀한 선묘가 서양식 풍경화풍에 가깝다. 수묵화 <구룡폭도>(통도사 성보박물관 소장) 역시 담묵처리에서 일본 근대 수묵화풍의 영향이 감지된다. 임신은 '임자연(林自然)'이라고도 했고, 의재(毅齋) 허백련(許百鍊)의 연진회(鍊眞會) 회원으로 이름이 올라 있다. 해방 후 월북한 것으로 전해진다.

조선미술전람회 출신 작가인 홍순관(洪淳寬)의 <총석정도> 역시 사생화풍을 보여준다. 총석정을 중앙에 배치하고, 좌우에 바닷가 풍광을 담은 구성과 어리숙한 화법이 키치의 냄새를 풍긴다. 변화하는 시대 분위기 속에서 금강산 그림의 대중화 양상을 방증하는 그림이다.

김우하(金又荷)는 당시 일본화풍에 가장 심취해 있었던 작가로 생각된다. 김우하의 <삼선암도>(통도사 성보박물관 소장)는 서양화의 입체화풍과 뒤섞은 당시의 일본 산수화풍 그대로이다. 제1회 조선미술전람회(1922)에 입선작 <추산모일(秋山暮日)>도 그러한 화법으로 그린 금강산경의 분위기이다. 화면의 오른쪽 하단 '금강만물(金剛萬物)'이라고 쓴 <삼선암도>는 산허리를 감도는 안개구름이 이른바 '몽롱체'의 전형이다. 당시 선전에 출품된 일본화가의 금강산 그림과 유사한 점도 눈에 띈다. 이러한 경향은 비단 금강산 그림에 국한되지 않고 20세기 전반 산수풍경화 전반에 걸쳐 나타난다.

(3) 유화로 정착된 풍경화

일제강점기 내내 일본 유학을 통해 습득한 인상주의 화풍의 풍경화들이 많이 그려졌음에도 불구하고[73], 유화 금강산 그림의 제작은 지극히 미미하였다. 금강산을 사생한 유화를 한두 점씩이나마 남긴 작가로는 김인승·구본웅·이대원·최영림 등을 들 수 있고, 해방과 전쟁 시기에 월북한 임용련과 배운성 정도가 알려져 있을 뿐이다.

임용련(任用璉; 1901-?)의 <만물상 절부암도(萬物相 折斧岩圖)>는 외금강 만물상에서 안심대로 오르는 길에 뒤돌아본 절부암(折斧岩)쪽 풍광을 담은 것이다. 바위틈에 나있는 도끼자국 같은 큰 구멍이 여성의 성기를 상징하여 옥녀봉(玉女峯)이라 불리기도 했다. 앞서 고희동이 즐겨 그린 만물상 풍경이기도 하다.

72) 한국근대미술연구소 편, 『이당 김은호』, 국제문화사, 1978.
73) 오광수, 『한국현대미술사』-1900년대 도입과 정착에서 1990년대대 오늘의 상황까지, 열화당, 1979(1995년 개정판)73)

<만물상 절부암도>는 두툼한 캔버스에 유화물감을 엷게 펴 발라 가볍게 그린 인상주의풍 풍경화이다. 이 작품을 본격적인 유화 금강산 사생화의 시발점으로 볼 수 있을 것 같다. 시커먼 실루엣의 절부암과 그 너머 녹청색 관음연봉의 안개처리는 수묵화의 맛을 동시에 살려낸 그림이다. 의식적으로 전통적 회화형식을 차용했다기보다, 금강산의 절경이 자연스레 새것과 옛것을 적절히 조화시켜 준 것이다.

임용련은 젊어서 미국에서 미술학교를 다녔고 파리에서 활동하기도 하였다. 귀국 후에는 서울이 아닌 평안도 정주(定州) 오산학교(五山學校)에 부임하여 미술과 영어를 담당하다가 해방을 맞았다. 이중섭을 배출한 것이 임용련의 최고 업적일 게다. <만물상 절부암도>는 1940년 임용련이 미국서 작곡을 공부했던 동료 음악교사 김세형의 결혼기념으로 그려준 그림으로, 옥녀봉은 아이 낳기를 빌어 왔던 무속터이니 최상의 결혼선물인 셈이다. 지금은 희미하나 캔버스 뒷면에 '祝 華婚 金世炯·鮮于信永 先生, 任用璉·白南舜 謹呈' 이라고 먹으로 써 놓았다. 부인 백남순 역시 여류화가였다.

배운성(裵雲成; 1901?~?)의 <총석정도(叢石亭圖)>도 전통회화의 구도법과 전혀 다르면서도 전통적 양식과 친화성을 지닌 작품이다. 바다와 하늘과 어울린 총석정 언덕풍광을 보이는 그대로 포착하였다. 총석(叢石)들의 언덕 위에 정자와 성근 솔밭을 배치하고 육모형 총석 덩어리의 윗머리 부분을 클로즈업하여 강조한 점은 옛 그림에서 찾아볼 수 없는 시각이다. 그리고 두텁게 바른 유화의 질료감이 전체적으로 어두워선지 고전적인 느낌을 풍긴다. <총석정도>는 배운성이 자주 드나들던 병원의 주치의사에게 선물한 것이라 전한다. 배운성은 유럽에서 유화를 공부하였고, 1940년 9월에 귀국하여 1944년에 첫 개인전을 갖기도 했다.

몇 점 안되지만 이들을 포함하여 20세기 유화 금강산 그림들은 전통적인 산수화풍과 다른 새로운 형식의 근대 풍경화로 정착시켰다는데, 미술사적 가치를 부여하고 싶다. 아무튼 당시 신지식인으로 서양화를 배운 우리 작가들이 금강산에 눈을 돌리지 않은 이유는 일차적으로 전통회화를 낡은 것으로, 곧 금강산은 전통 수묵화에나 어울리는 대상으로 치부했기 때문으로 여겨진다. 특히 금강산에서 한때 살았던 박수근이나 금강산에서 가까이 원산에서 지냈던 이중섭이 금강산을 그리지 않은 것은 고개를 갸우뚱하게 한다. 우리 20세기 회화사를 가름하는 두 거장이기에 더욱 그러하다.

서양화를 공부한 화가들이 초기부터 금강산을 당대 풍경화의 중심으로 삼고, 그렸더라면 어쨌을까. 전통형식의 장점을 살리면서 새로 유입된 유화재료의 특성을 우리 것으로 소화하는 데 적절한 방법을 금강산 경치에서 찾을 수 있었을 터인데 하는 아쉬움이 남는다.

이처럼 20세기 전반 새롭게 서구의 풍경화식 사생화법이 수용되기는 했지만, 전통적 형식을 고수한 예든 새로운 형식의 수묵채색화든 금강산의 제 맛을 살려낸 작품은 찾기 어려운 형편이다. 더군다나 당시 이광수나 최남선의 기행문학이 지니는 문화사적 의미와 비교해 볼 때도, 금강산도의 회화의 수준은 지지부진한 것이었다. 또한 금강산을 그린 우리 작가가 적던데 비하면, 조선미술전람회 도록을 훑어볼 때 오히려 일본인 화가들의 금강산 그림이 상당하다. 헌데 일본화풍은 역시 금강비경의 아름다움을 형상화하기엔 걸맞지 않은 것 같다. 중국의 영향에서 벗어나 산수화의 독자적 경지를 수립했던 조선 후기의 회화적 성과를 떠올리면, 불행하게도 정치·경제와 또 다른 회화식민지를 맞이한 것은 아닌가 하는 생각마저 든다.

3) 20세기 후반 금강산 추상화(追想畵)

20세기 후반의 양상은 전반기와 사뭇 다르게 금강산 그리기가 위축되었다. 분단의 시기였던 만큼 금강산은 남쪽 사람들에게는 갈 수 없는 땅이 되었기 때문이다. 그런 가운데 일제강점기에 금강산을 다녀온 일부 화가들이 옛 그림이나 스케치, 사진자료 등을 참고로 기억 속의 금강산을 그리게 되었다. 변관식과 이응노 김은호 김종영 등이 그 풍광을 기억해 표현하는 작업으로 명맥을 유지했다. 곧 '추상화(追想畵)'라 일컬을 수 있겠다.

(1) 금강산 그림에 신명을 다한 변관식

분단의 역사 속에서도 시대를 거슬러 금강산 그림에 자신의 예술혼을 투영시킨 작가가 있었다. 소정 변관식(小亭 卞寬植; 1899-1976)이 바로 그 주인공이다. 조선시대 최고의 금강산 작가가 겸재 정선이라면, 20세기에는 소정 변관식이 존재한다고 내세울 수 있을 것이다. [74]

"어떤 사람은 나의 산수화는 금강산뿐이라고 하지만 사실 금강산의 아름다움과 장엄함은 내가 평생 그려도 다 못 그릴 그런 장엄미를 갖춘 것이다. …… 내 머리와 가슴속엔 금강산의 기억과 감격이 아직도 생생하게 남아 있다."라고 생전에 피력했듯이, 변관식은 가슴속에 묻어 놓은 '기억과 감격'을 토대로 금강산의 장엄미를 형상화하는데 후년의 반생을 바쳤다.[75]

변관식은 1937년부터 서울을 떠나 해방되던 해까지 8년간 전국을 방랑하며 지낼 때, 금강산에 가장 도취하였다고 한다.[76]

그때의 금강산 그림으로 전하는 사생화가 거의 알려져 있지 않아 아쉽다.

현존 작품 중 연대가 가장 올라가는 금강산 그림은 1959년에 그린 <삼선암추색도>(개인 소장)로 변관식의 대표작이기도 하다. 조선시대 화가들이 삼선암도를 별도로 그리지 않았던 데 비해, 변관식은 선배인 안중식에 이어 만물상 입구에 솟은 삼선암의 위용에서 새로운 근대적 형상미를 발견해낸 것이다. 특히 삼선암 중에서 가장 우뚝한 상선암 바위를 중심에 놓고 만물상 풍경을 배경으로 재배치하였다. 이런 구도법은 기존의 상식을 뛰어넘는 것으로, 이색적이면서도 공간감이 탁월하다. 여기에 1950년대 후반 농익은 변관식의 '적묵(積墨)과 파선(破線)'의 기법이 가미되어 더욱 역동적인 화면을 연출하고 있다. 변관식 특유의 개성미와 통했던 듯 삼선암 그림들은 대체로 완성도가 높다. 그 이유는 바위의 기세가 자유분방한 변관식의 성품에 잘 부합되었기 때문일 것 같다.

더불어 변관식이 즐겨 다룬 금강산 명소로는 외금강의 옥류동이 있다. 1963년 가을에 그린 <옥류천도>(개인소장)가 대표작으로 꼽힌다. 특히 변관식이 즐겨 쓰던 짙은 농묵의 파선법을 자제하여 차분한 적묵 효과가 돋보이는 작품이다. 옥류동의 장관은 50m 높이의 흰 폭포와 비취색의 못에 있는데, 변관식은 소(沼)와 폭포를 생략하고 있다. 그래서 실제 풍경과 비교하면 옥류동보다는 그 윗쪽 연주담에 가깝다. 가로 놓인 무대바위와 선바위를 중앙에 배치하고, 왼편 옥류동 입구의 석벽과 오른편 연주담으로 오르는 암벽길을 높게 과장하여 옥류동의 거대한 석문처럼 배치하였다. 옥류동 폭포와 물길을 중심으로 그리던 조선시대 화가들과 다른

74) 『소정과 금강산』, 삼성미술관, 1999.
75) 『화랑』, 1974년 여름.
76) 홍용선, 『소정 변관식』, 열음, 1978.

포치방식을 보여준다.

그런데 이 <옥류천도>가 1999년 일민미술관의 '몽유금강'전 때, 문제작으로 세간을 떠들썩하게 했다. 어느 미술잡지 창간 준비호에서 <옥류천도>가 변관식의 여제자인 조순자의 이름으로 1963년 국전에 출품되었던 점을 들어, 변관식의 그림으로 보기 힘들다고 이의를 제기한 일이 있었다.[77] 헌데 변관식이 그림에 제자인 '順子'라는 이름을 써넣어 국전에 출품하여 입선하게 한 일은 그다운 객기스런 파행이다. 어쨌든 <옥류천도>는 그 문제제기 전이나 후나 변관식의 금강산 그림을 대표하는 명작으로 꼽기에 손색없는 그림이다.[78]

1960년대말~1970년대 초반 변관식 말년 특유의 먹점 찍기를 반복하여 형태감을 드러내는 '초묵법(蕉墨法)'은 말년작 <단발령도>에서 가장 극대화 된다. 펑퍼짐하게 깔아 놓은 단발령 산언덕과 송림, 단발령의 토산과 그 위로 솟은 금강연봉을 초묵의 농담으로 리드미컬하게 융화시켰다. 정선이나 심사정, 이인문 같은 조선 후기 화가들이 단발령에서 바라본 금강산을 그릴 때, 50㎞ 안팎의 공간을 구름이나 안개 처리로 단발령과 금강산의 거리감을 표현했던 방식에서 벗어난 구도이다.

또 변관식의 분방한 기질은 마음껏 대상을 변형시키고, 임의로 재구성하기 쉬운 대상을 즐겨 선택했던 데서도 잘 드러난다. 만폭동의 진주담이나 보덕굴 그림들이 그 좋은 예이다. 이런 개성미는 변관식이 말년에 실경미보다 '기억과 감격'에 기대어 회화미를 창출한 결과로 생각된다. 이로써 변관식은 자신의 회화사적 위상을 조선시대 대가들에 비견되게 끌어 올렸다.

한편 변관식은 스스로 '기억과 감격'으로 표현한 금강산 그림의 한계를 노정시키기도 했다. 서투름은 유독 구룡폭 그림들에서 두드러진다. 널리 알려진 1960년대의 <구룡폭도>(개인 소장)를 보면, 전혀 구룡폭포의 실감이 전해지지 않는다. 특히 암벽과 폭포를 평면적으로 표현한 대작 <구룡폭도>에는 현장에서 느낄 수 있는 물길의 우렁찬 기세나 바위의 장중함이 없고, 근경에 배치한 큰 인물이 폭포의 위용을 감소시켜 버렸다. 변관식이 구룡폭포를 직접 탐승하지 않았던 게 아닌가 하는 의구심마저 들게 할 정도이다.

(2) 이응로가 꿈에서 본 금강산

20세기 금강산 그림에 새로운 가능성을 제시한 화가로, 눈여겨봐야 할 인물도 없지 않다. 고암 이응로(顧菴 李應魯; 1904-1989)가 그 작가이다. 1941년 봄 금강산을 여행하면서 그린 <집선봉도(集仙峯圖)>는 스케치풍이라 집선봉 자체의 입체감은 적지만, 전통적인 준법(皴法)이 아닌 짧은 터치의 반복 붓질이 신선하게 다가온다. 신계천 솔밭 너머의 집선봉을 한 덩어리로 포착한 시각 또한 색다르다. 같은 해 그린 스케치풍의 <해금강 총석정도>(개인 소장)도 서양식 풍경화에 가까운 수평구도를 보여준다. 이러한 1940년대 사생화는, 1950년대 접어들어 나름대로 전통적 산수형식을 변용한 점은 이응로식 풍경화에 현대감각을 실어내게 한 근간이라 여겨진다.

물론 이응로는 금강산을 자기 예술의 중심으로 삼았던 변관식의 경우와는 다르다. 또 이응로는 1950년대 후반 이후에는 국내에서 활동하지 않았다. 그러나 1950년대에 제작한 대형 병풍의 금강산 전경도들이나 그 이후 금강산의 이미지가 자연스레 배어 있는 산수 작품들이 적지 않다. 어떤 면에서는 이응로의 풍경화가 이상범이나 변관식의 산수화보다 현대적 감성에 한층 치밀하게 다가선다.

이응로의 1940년대 후반에서 1950년대 중반의 금강산 그림으로 꼽을 수 있는 작품은 <내금강전도(內金剛全

77) 제12회 대한민국미술전람회 도록, 1963.
78) 이태호,「<외금강옥류천도>는 소정의 명품이다」,『미술세계』, 1999. 9.

圖)>와 <외금강전도(外金剛全圖)>병풍, <정양사망금강전도(正陽寺望金剛全圖)>, 그리고 <내금강보덕굴(內金剛普德窟)>(개인소장) 등이 있다. 이들은 일단 스케일부터 웅대하다. 또한 이들 금강산 그림의 형식미는 이응로의 1940~50년대 현장의 감흥을 중시하는 풍경화들과 그 맥락을 같이 한다.[79]

<정양사망금강전도>는 근경에 약사전·석탑·헐성루가 자리한 정양사 마당을 배치하고, 그 위로 내금강의 대경(大景)을 펼쳐 놓은 걸작이다. 작가가 서 있는 위치를 근경으로 설정하고, 그 너머의 풍광을 담는 정선이나 정충엽 등의 '헐성루망금강전도'를 현대적 방식으로 재구성한 점이 돋보인다. 또한 대범한 수묵선묘와 독특한 청색과 갈색 설채의 첩첩 봉우리들, 정양사 마당으로 휘어져 내려온 잡목가지를 그려 넣은 점도 이응로답다. 이응로가 아니면 헐성루에서 내려다 본 전망을 이처럼 대폭으로 감명 깊게 소화하기 힘들었을 것이다. 전통적인 필묵의 준법 개념에서 벗어나 붓의 흐름대로 각각의 봉우리 형상을 독창적으로 재해석한 점 또한 이 그림의 미덕이다.

이응로 수묵화풍의 별미로는 1966년 파리에서 그린 <몽견금강도(夢見金剛圖)>(개인소장)가 있다. 일필휘지(一筆揮之) 한붓의 빠른 먹선으로 산봉우리의 형태감을 표현한 그림이다. 이 작품은 스스로 화제에 밝힌 대로 이국만리 파리에서 금강산 꿈을 꾸고 심중의 화흥대로 풀어놓은 추상화(追想畵)이다. 한 폭의 신선한 선화(禪畵)의 화격을 갖추고 있다. 산봉우리에 걸린 푸른 달도 심상치 않다. 생전에 그토록 밟아 보고 싶어 하던 조국 땅에 대한 향수가 파랗게 물든 것일까. 결국 이응로는 이 그림을 그린 다음해, 재독 작곡가 윤이상 등과 함께 박정희 정권이 저지른 '동백림 사건'에 연루되어 2년 넘게 옥고를 치루는 수모를 당했다.

(3) 김종영의 소묘 금강산도

우성(又誠) 김종영(金鍾瑛; 1915-1982)은 한국 현대미술사에서 전통 건축이나 조각의 단순미를 극대화한 대표적인 추상조각가로 잘 알려져 있다. 이채롭게도 조각가인 그가 1970년대에 금강산도 스케치를 남기고 있어 주목된다.[80] 김종영이 끊임없이 전통과 창작을 고민했던 작가인 점을 떠올리면, 그가 겸재 정선의 금강산 그림을 방작(倣作)해본 사실이 그리 어색하지만은 않다.

김종영은 "인간의 내부와 외부와의 관계를 두고 옛 사람들은 비교적 명쾌한 판단을 하였다. 즉 '신외무물(身外無物)'이 그것이다. … '전통'이란 단순한 전승이나 반복에 있는 것이 아니며 어디까지나 끊임없는 탄생이고 새로운 인격의 형성을 뜻하는 것이어야 하지 않겠는가"라고 '전통이라는 것'에 대해 피력한 바 있다.[81]

두 점의 <방겸재 금강산만폭동도(倣謙齋 金剛山萬瀑洞圖)>(김종영미술관 소장)는 화면 가득 반복되는 곡선으로 금강산 개골암봉의 이미지를 채워 넣었다. 종이에 먹과 싸인펜, 그리고 수채물감으로 분방하게 그린 이 작품들은 그야말로 겸재의 금강산도를 형해화시켜 현대적으로 재해석해 내었다고 할 수 있겠다. 또한 종이에 먹과 수채로 그린 1973년 작 <금강산도>(김종영미술관 소장)는 김종영 특유의 곡면(曲面)을 살린 추상조각 작품을 연상시키기도 하여 흥미롭다. 20세기 화가들이 금강산 그림을 현대화하는 데 소극적이었던 점에 비추어 볼 때, 김종영의 착상은 소중하기 그지없다.

20세기 후반 남쪽의 금강산 그림은 분단이라는 비극적 상황과 금강산에 대한 낮은 문화적 인식 속에서 빛을 제대로 발할 수 없었다. 이 시기 유화 금강산도가 거의 그려지지 않았던 점에서도 당대의 시대상을 여실

79) 김학량, 「고암 이응노의 전기 그림 세계」, 『한국근대미술사학』 2, 청년사, 1955.
80) 우성 김종영기념사업회 이효영 엮음, 『김종영-조각가의 그림』, 가나아트, 1998.
81) 우성 김종영기념사업회 이효영 엮음, 『김종영-조각가의 그림』, 가나아트, 1998.

히 읽을 수 있다. 20세기 전반까지 쉬지 않고 민족의 꿈과 염원을 담아온 금강산과 금강산 그림의 전통이 퇴색해 버린 것이다. 물론 우리 20세기 역사의 부침과 반쪽 문화사 속에서 금강산 예술의 쇠락도 예정된 것일 수밖에 없었다.

따라서 민족의 영산(靈山)으로 통일의지의 상징으로, 금강산은 왜소하기 만한 20세기의 문화 예술적 토양에서 그 위상을 튼튼히 세우지 못했다. 금강산이 자리한 북쪽의 화가들이 많은 금강산 그림을 제작했으리라 짐작되지만, 남북 회화교류의 한계로 정확한 실상을 파악하기 어렵다. 그처럼 열악한 여건에서도 막연하게나마 꾸준히 금강산을 추억하며 금강산 그림을 그려온 작가들이 있었고, 고암 이응로나 소정 변관식 같은 작가가 배출되었다는 사실이 위안이 된다. 특히나 변관식마저 금강산을 그리지 않았거나 아예 그가 없었더라면, 우리의 분단사 50년에서 금강산은 남쪽의 문화사에서 자취조차 찾기 어려웠을 것이다.

마치며

분단이후 금강산은 갈 수 없는 땅이었다. 남쪽 화가들은 옛 스케치나 기억된 산경, 혹은 꿈에 본 금강산을 그리게 되었다. 그러다가 1998년 11월, 바다 길이나마 금강산이 개방되었다. 금강산이 생긴 이래 가장 많은 사람을 품었을 것이다. 또 많은 작가들이 금강산을 다녀왔고, 금강산 관련 전람회가 열렸다. 그러나 박물관 강좌나 인문학 대중강연에 금강산 다녀온 사람을 확인하면 100명에 두어 명 정도이다.

나는 금강산이 뱃길로 개방되기 두달전 1998년 8월말~9월초에 제주의 강요배 화백과 북경과 평양을 경유해 금강산을 다녀왔다. 흥분으로 채운 10일이었다. 이어서 1999년 1월 동해에서 배를 타고 지인들과 금강산 설경을 살폈다. 이 인연을 따라 1999년에는 일민미술관과 동아일보가 마련한 '몽유금강-그림으로 보는 금강산 300년 전'(1999.7.7.~8.29)에 객원 큐레이터로 참여하게 되면서 조선시대와 근대미술 쪽 기획을 맡았다.[82] 겸해 15명의 전시참여 현대 작가들에게 금강산을 안내하면서 4월의 봄 금강산을 만끽했다. 이 여행들에 대해 쓴 글을 을 묶어 책으로 발간했다.[83] 이때는 전남대학교에 재직하던 시절이었다.

한편 금강산 여행에 동행했던 강요배와 송필용의 금강산 그림 개인전 팜플렛에 글을 쓰기도 했다.[84] 금강산 개방이 가져온 새 회화형식이 창출되는 기쁨을 실감했었다. 전남대에서 명지대학교로 옮긴 뒤, 2006년 7월에 또 여름 내외금강산을 세세하게 밟았다. 대학원 미술사학과 석박사과정 30여명 학생들 답사로 진행했다. 그 뒤 얼마 지나지 않아, 금강산 관광이 닫혔다. 개방 10년이 못되어 다시 막혔고, 얼마나 기다려야 할지 모르겠다. 금강산 예술이 이제 본격적으로 꽃피울 때라 생각했기에, 그런데다 개인적으로 가을 풍악의 화려한 아름다움을 남겨 놓았기에 누구보다 아쉬웠다.

금강산 관람이 중단된 지 벌써 10년이 지난, 금년 여름방학 '겸재와 단원의 발자취 따라' 찾는 명지대대학원 답사에서 답사지 표지제목을 「총석정을 못가는 관동8경 답사」라고 지었다. 옛 금강산 회화 작품에 대한 깊은 연구를 위해, 또 금강산을 담은 최고 명작의 창작을 위해, 금강산이 다시 개방되어 돌아보기와 그리기의 문화가 만개하기를 기대해본다. 통일과 민족문화의 자랑거로서 우리 시대의 금강산 예술을 위해, 분명 금강산이 다시 열려야 할 터이다

82) 이태호, 「일만이천봉에 서린 꿈-금강산의 문화와 예술 300년」, 『몽유금강』-그림으로 보는 금강산 300년, 일민미술관, 1999. 7.
83) 이태호, 『조선미술사기행』-금강산·천년의 문화유산을 찾아서-, 다른세상, 1999.
84) 이태호, 「제주의 자연을 그려온 화가, 강요배- 금강산의 돌과 물을 그리다」, 「금강산-강요배」 전시 도록, 아트스페이스 서울·학고재, 1999. : 이태호, 「칼끝으로 빚어낸 개골옥류의 금강풍정」, 「송필85) 용의 금강산 주유기」 전시 도록, 아트스페이스 서울, 2000.3.

평화로 가는 여권, 관광 : 관광과 평화구축

서 보 혁 (서울대 통일평화연구원)

Ⅰ. 들어가는 말

관광은 평화로 가는 여권인가? 양차 세계대전을 겪은 국제사회는 전쟁 방지와 분쟁의 평화적 전환에 관광이 기여할 잠재력에 주목하였다. 많은 국제분쟁과 내전을 종식시키고 지속가능한 평화구축에 관광의 평화 유발 효과는 그 실험과 이론을 통해 많은 주목을 받았다. 'Dark Tourism', '화해관광', '평화관광'이란 단어가 만들어지고 확산되어 가기도 했다.

탈냉전 이후에도 세계 최장기 분쟁지역으로 남아있는 한반도에서 화해협력의 실험이 진행되는 과정에서 금강산 관광사업도 추진되었다. 그에 따라 관광의 평화 효과가 기대되었고 정부는 물론 학계와 관광업계 등지에서도 관련 논의가 일어났다. 그러나 그 논의는 관광사업의 중단으로 숙성되지 못한 채 함께 멈춰 있다. 이 글은 금강산 관광사업의 평화 유발 효과를 체계적으로 분석 평가하기 위한 논점을 제공하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 먼저, '평화관광'으로 불리는 관련 이론의 등장 및 발달과정을 소개하고 나서, 관광의 평화 유발 효과를 둘러싼 논쟁을 사례연구의 성과를 활용해 제시할 것이다. 그리고 그런 논의에 바탕을 두고 금강산 관광사업이 평화관광으로서 효과가 있었는지, 있었다면 어느 정도 있었고, 어떤 문제들이 개선 과제로 남아있는지를 선행연구에 의존해 탐색해볼 것이다.

Ⅱ. 평화관광 이론 개관

1) 평화관광의 정의와 성격

'평화관광'을 어떻게 정의하고 그 성격을 어떻게 이해할 수 있을까? 평화관광이란 말이 등장한 것이 양차 세계대전 사이, 곧 전간기(戰間期)라는 점은 흥미를 자아낸다. 평화관광은 전쟁을 전제로 한다는 역설을 끌어안고 있기 때문이다. 평화관광은 내전을 비롯한 각양의 비평화적 경험이 있는 나라 혹은 지역에서 평화구축의 정향을 갖고 이루어지는 여행 및 관련 프로그램을 말한다. 이것은 관광이 일종의 비즈니스라는 점에서 평화산업과 관련되고, 여행과 관련 프로그램이 교육적 의미와 효과가 있다는 점에서 평화교육과도 연관되고, 관광을 통해 신뢰구축과 화해, 역내 안정을 도모한다는 점에서 안보·평화정책과 관련지어 볼 수도 있다. 또 1980년대 말에서 1990년대 초 정보화, 세계화, 민주화가 동시 진행되면서 그 영향으로 분쟁 유형이 변화하고 그 성격도 다변화 해 그것이 평화관광의 발달에도 영향을 미쳤다고 하겠다.[1)]

1) N. Postman, Technopoloy: The surrender of culture to technology (New York: Vintage Books, 1992); Ian Harris, "Peace Education Theory," Journal of Peace Education, 1:1 (2004), pp. 5-20; 서보혁, 『유엔의 평화정책과 안전보장이사회』 (서울: 아카넷, 2013), pp. 59-63.

평화관광의 구성 요소들은 첫째, 인적 측면에서 관광객과 현지인, 그리고 평화관광을 돕는 기부자, 자원봉사자, 중앙/지방 정부 관계자, 전문가, 관광 기획자, 안내자, 상인 등을 거론할 수 있다. 모든 관광이 그렇듯이 현장에서는 관광객과 현지인, 안내자, 그리고 상인이 눈에 띄지만, 평화관광은 거기에 정부 관계자와 관광 기획자, 그리고 전문가의 역할도 작지 않다. 둘째, 관련 이해당사자 혹은 기구 측면에서 평화관광은 중앙/지방 정부, 반정부세력(심지어 반군도 포함), 기업, 관광업계, 관련 연구단체, 시민단체 등과 관련된다. 이 중 어떤 이해당사자들이 얼마만큼의 역할을 하느냐는 과거 분쟁의 성격과 강도, 현 평화관광의 목적과 수준에 달려 있다.

평화관광은 이런 행위자들의 역할을 잘 조직하고 조정해 경제발전과 평화 기여 등 다양한 효과를 낼 수 있다. 관광 기획자와 관광지 운영자들이 협력해 계획 및 통제 메커니즘을 형성 운영할 필요가 여기에 있다. 가령, 경제적 시너지 효과는 집단간 네트워크의 형성과 아래로부터의 접근으로 만들어갈 필요가 있고 그로부터 관광의 발전과 화해에의 기여가 동시에 일어날 수 있다. 마찬가지로 관광지 운영조직과 문화재 운용의 이해 당사자들은 영역간·영역내 연계를 형성해 화해에 기여할 수 있을 것이다. 또한 관광지 주민들의 참여와 그들과 여행자들의 연계를 마련해 평화관광을 발전시켜나갈 수 있다. 다만, 관광의 발전 과정을 잘못 운용하거나 정치적 긴장과 경제적 불평등에서 연유하는 영향이 발생할 경우 사회 집단들 사이의 경쟁을 조장하거나 심지어 분열을 초래할 수도 있다는 점을 유의할 바이다.[2)]

평화관광은 그 다양한 형태에도 불구하고 △ 배경으로서 분쟁 경험, △ 목적으로서 지속가능한 평화구축, △ 내용으로서 기억과 공감을 공통점으로 하고 있다. 동시에 평화관광은 그 구체적인 성격, 내용, 행위자, 차원 등에서 다면적이고 복합적이다. 먼저, 위에서 살펴보았지만 행위자면에서 정치인과 비정부조직의 역할을 통합해 관광의 교육적 측면을 증진할 수 있다. 관광 기획자와 현지 운영자들이 관광의 희망적인 측면을 강조함으로써 전환적인(transformative) 학습과 행동을 진작시킬 수 있다[3)] 또 평화관광은 관광의 속성상 다양한 측면을 갖고 있기 때문에 관광이 평화구축을 위한 중재 역할을 한다는 가정은 신중하게 생각해야 한다. 관광은 집단간 차별화와 시너지 효과를 포함해 다양한 긍/부정적인 효과를 모두 초래할 수 있기 때문이다.

평화관광에서 관광은 산업, 행위, 목적 등 다차원적인 의미를 띠고 있는 점도 특징 중 하나로 꼽을 수 있다. 관광은 국가 외교정책 수단의 한 수단으로 간주되기도 하는데, 이때 관광은 국가 영토화의 기술이기도 하다. 거기서 공간적·사회적 질서와 국가 영토, 그리고 여행자의 행동 규칙 등을 권력 효과의 시각에서 파악할 수도 있다.[4)] 평화관광의 이런 다면성과 복합성은 평화관광의 잠재력을 이해하는데 유용하기도 하지만 그 목적 달성과정에서 고려할 요소들을 제기하는 의미 또한 있다. 달리 보면 평화관광은 일종의 복합 네트워크라 할 수도 있다. 관광이 하나의 산업이든지 사회적 힘이든지 간에, 그것은 폭넓은 목적을 띤 인간의 이동과 관련한 활동이다. 평화관광 또한 관광객의 모국과 관광지에서 공적·사적 영역의 이해당사자들을 포함한 복합적 층위의 네트워크이다.[5)] 이 특수한 관광은 일반적인 관광보다 목적, 의미, 행위자 면에서 네트워크가 더 복합적이라 할 수 있다.

2) 평화관광(학)의 등장과 발전

관광을 통한 여행이라는 인식은 1920년대로 거슬러 올라간다. 1929년 영국 관광휴가협회의 연차 총회 주제

2) Anna Farmaki, "The tourism and peace nexus," Tourism Management, 59 (2017), p. 537.
3) A. Pritchard and N. Morgan, & I. Ateljevic, "Hopeful tourism: A new transformative perspective," Annals of Tourism Research, 38:3 (2011), pp. 941-963.
4) I. Rowen, "Tourism as a territorial strategy: The case of Chinna and Taiwan," Annals of Tourism Research, 46 (2014), pp. 62-74.
5) Susanne Becken and Fabrizio Carmignani, "Does tourism lead to peace?" Annals of Tourism Research, 61 (2016), p. 65.

가 '평화를 위한 관광'이었다. 그러나 평화관광이란 개념이 확산된 것은 제2차 세계대전 이후였다. 관광업계와 일부 국가들에서 평화관광이란 개념이 일어났다. 1946년 제1차 세계여행기구 총회가 런던에서 열려 새로운 국제비정부기구 차원의 여행기구를 창설해 국제관광홍보기구(IUOTPO)를 대체하기로 결정하고 이듬해 국제여행기구연합(IUOTO) 창립 총회가 헤이그에서 열었다. 이어 1948년 유럽에서 IUOTO의 첫 대륙 지부가 만들어지고 이어 아프리카, 중동, 중앙아시아, 아메리카 지부가 1950년대까지 창설되었다.

이상과 같은 조직적 기반을 밑바탕으로 해서 IUOTO를 비롯한 세계관광업계는 유엔(UN) 차원에서 관광이 국제협력과 평화에 이바지하도록 권위와 조직 위상을 높이려는 회의를 열어갔다. 그 과정에서 유엔은 1967년을 '관광, 평화로 가는 여권(Tourism: Passport to Peace)'의 해로 정해 평화관광의 의의를 고취하였다. 1970년 9월 27일 멕시코시티에서 열린 IUOTO 특별총회에서 세계관광기구(WTO) 회칙이 채택되었고 9월 27일이 세계 관광의 날로 지정되었다. 1980년 WTO는 마닐라에서 처음으로 관광이 세계평화의 추진력임을 선언했다. 1986년 루이스 드 아모르(Louis D'Amor)는 세계평화관광협회(IIPT: International Institute for Peace through Tourism)를 창립했는데, 관광은 모든 관광객이 '평화 대사(Ambassador for Peace)'로 나서는 세계 최대의 '평화산업'이 되고 있다는 영감에서 출발한 것이다. IIPT는 관광업과 평화, 환경, 개발 등을 지속가능성으로 결합시키고 빈곤 퇴치를 주요 목표로 삼았다. 이어 IIPT 중심으로 평화관광에 관한 국제회의가 잇달아 열렸다. 1988년과 1994년은 몬트리올, 1999년은 글래스고우에서 회의를 개최한데 이어 2000년 요르단에서 '관광을 통한 평화에 관한 안만선언'을 채택하였다. 이 선언은 유엔이 공식 채택한 것이다. IIPT는 '지속가능한 윤리·가이드 강령' 등 평화관광에 관한 다양한 규정을 만들어내고 유엔 등과 협력해 평화관광을 확대하는데 힘써왔다.[6)]

세계관광산업은 1950년 관광객 숫자가 25백만 명에서 2014년 11억 33백만 명으로 급증한 것에 알 수 있듯이 기학급수적으로 증가하였다. 거의 대부분의 해에 관광업 성장률이 평균 4% 이상이었고, 일부 지역은 그 이상이었다. 2014년 경제가 발전하는 지역에 세계 관광객의 45.3%가 방문하였는데 이는 관광이 경제발전의 주요 수단임을 보여주는 것이다. 관광은 앞으로도 계속 성장할 것으로 예상되는데, 2030년에는 18억 명이 관광할 것으로 내다보고 있다. 세계적으로 관광의 양이 늘어나면서 점점 많은 나라에서 평화구축의 일부로서 관광을 자본화 하려고 한다.[7)]

위 IIPT 활동 내용에서 보듯이 평화관광의 목적이 평화구축 하나는 아니다. 평화관광이라는 용어 자체가 그 목적과 의의가 다양함을 내포하고 있다. 평화관광은 평화를 향한 개인의 희망을 여행과 교육을 통해 새로운 경험과 결합시킨다. 이를 통해 개인과 집단은 자신이 갖고 있던 정보를 현장에서 확인하고 그것을 지식으로 전환시키고, 현재와 미래의 성격을 다시 생각하고 세계에서 자신의 위치를 민감하게 깨닫는다.[8)]이런 방식으로 평화관광은 분쟁후 사회에 관련 집단 간 상호 이해와 화해, 사회통합, 지속가능한 발전을 도모하면서 광의의 평화구축에 기여할 수 있다.

관광을 통해 평화에 기여할 수 있다는 생각은 자유주의 정치론에서 흘러나온다. 사람들 사이의 접촉과 소통, 무역을 비롯한 각종 교류, 특히 그 주요 방법으로 물리적 충돌까지 벌였던 상대 사회를 방문해 분쟁을 성찰하는 일은 상호 이해를 넘어 상호 의존을 높이고 공동체 의식을 조성해 협력을 가져오고, 결국 평화를 구축한다는 구상이다. 물론 민주주의 정체체제를 공유할 경우 평화는 더 용이하게 만들어낼 수도 있다. 무역은 상호이익을 가져다주고 그것을 위해서는 평화가 필수적이라는 시각도 마찬가지다 [9)]칸트(I. Kant)를 비롯한

6) WTO 홈페이지 참조. http://www2.unwto.org/content/history-0 (검색일: 2017. 11. 6); IIPT 홈페이지 참조. http://www.iipt.org/backgrounder.html (검색일: 2017. 11. 6).
7) Becken and Carmignani, "Does tourism lead to peace?" p. 64.
8) Veda E. Ward, "Conflicts of Interest: Plasticity of Peace Tourism and the 21st Century Nation," Perspectives on Global Development & Technology, 8 (2009), pp. 417-418.
9) John L. Graham, "Trade brings peace: An essay about one kind of citizen peacebuilding," Paper presented at the Global Ethics and Religion Forum, Cambridge (2005).

자유주의 시각에 서서 평화구축을 구상한 이들은 민주주의와 경제적 상호의존이 서로 강화하고 평화롭게 하는 효과를 강조한다. 그러나 그에 대한 비평자들은 그런 효과가 상호의존이 높은 조건에서는 지속되지 않음을 설명하지 못한다고 말한다. 가령, 예(M. Ye)는 칸트의 평화론을 민주주의, 정부간조직, 자유무역 등으로 요약하면서 이해관계가 상대적으로 낮으면 분쟁 수준도 낮다고 주장한다.[10]

평화관광의 평화 유발 효과는 자유주의 시각에서 서야 설명력과 예측력을 높일 수 있다. 관광은 분열된 공동체의 화해의 촉진자, 협력을 증진하는 일종의 신뢰구축 방안으로 정의할 수 있는데 상호 접촉이 그런 효과를 가져올 것이라는 가설에 기반하고 있다. 소위 '접촉 가설'은 서로 다른 배경을 가진 사람들 사이의 이해를 증진시켜 궁극적으로 세계평화에 기여한다는 의의를 갖고 있다. 이를 평화관광이라 부른다면 평화관광은 트랙Ⅱ 외교 혹은 저위정치(low politics)의 성격을 띤다. 이때 관광은 트랙Ⅰ 외교와 고위정치를 보완하지만, 외교와 정치 각각에서 영역간 우위는 없다는 것이 자유주의 시각의 특징이다. 트랙Ⅱ 외교와 저위정치로도 평화에 충분히 기여할 수 있다는 것이다.

그럼에도 다양한 사례를 볼 때 접촉이론은 너무 단순하다는 지적을 받기도 한다. 가령, 내전의 원인이 단순하고 그 기간이 짧았던 사회에서 추진되는 평화관광과, 내전의 원인이 종교, 자원, 민족 등 복잡하고 그 기간이 길었던 경우에 시작하는 평화관광의 형태와 수준이 같을 수 없다. 또 내전 직후 경제가 황폐해지고 사회가 분열된 상태에서 모색되는 평화관광과 그 정도가 약한 사회에서 추진하는 평화관광도 같을 수 없을 것이다. 그에 따라 국내 행위자의 관여 범위와 기여 정도는 물론 국제사회의 건설적인 관여의 폭과 수준도 달라질 수 있을 것이다. 이렇게 본다면 분쟁후 사회에서 평화관광 자체가 아니라 평화관광 추진의 맥락에 따라 평화효과가 달라진다고 가정하는 것이 더 합리적이다. 그래서 논의의 초점은 집단간 접촉에서 관광이 시행되는 조건과 분쟁이 형성 전개된 맥락으로 옮겨져야 한다. 칸트 등 자유주의 평화이론이 제시한 충분조건들이 존재한다고 해도 관광이 평화를 가져다주지 못할 수도 있다는 것이다. 분쟁후 관광이 시행되는 조건이 유동적이고 취약할 수도 있기 때문이다. 분쟁이 사회, 정치, 경제 모든 면에서 깊은 영향을 미치고 있기 때문이다. [11]

접촉이론은 방법론의 측면에서도 비판을 살 수 있다. 즉, 접촉이론은 구 분쟁지역 사회를 방문 하기 전과 후를 구분하는 접근을 취하는데, 이런 방법이 평화관광의 기대를 구분하는데 의미가 있을지 몰라도 그 효과를 과대평가할 수도 있다. 방문 전과 후를 구분하는 방법은 대립하는 집단들의 인식을 탐색하지 않고 그런 인식에 미치는 장기적인 영향을 고려하지 않을 수 있기 때문이다. 말하자면 종식된 분쟁이 새로 시작하는 사회와 그 집단들의 관계에 여전히 영향을 미치는 경우도 있을 때 방문 전후에 주목하는 접촉이론의 설명력은 크게 떨어질 수 있다.[12]

그럼 평화관광은 어떤 형태를 띠는가? 평화관광은 단순히 문화재 방문을 넘어 평화박물관 여행, 정치적 투어 등 화해에 기여하는 특정한 형태의 관광을 포함한다. 평화관광의 형태는 그 기준에 따라 다양하게 생각해 볼 수 있다. 관광의 내용, 대상지, 주최 기관, 참여자 국가 수, 그리고 목적 등에 따라 그 형태가 달라질 수 있다. 와드(V. E. Ward)는 평화관광의 형태를 고수준의 교육, 개인 형태, 비정부기구 유형 등 세 가지로 제시한 바 있다. [13]

고수준의 교육은 분쟁에 연루된 국가(혹은 민족)의 특정 집단-가령, 청소년, 대학생, 난민, 여성 등-을 분

10) Min Ye, Comparative Kantian Peace Theory: Economic Interdependence and International Conflict at a Group Level of Analysis (South Carolina: University of South Carolina Press, 2001).
11) Y. Mansfield and T. Korman, "Between war and peace: Conflict heritage and tourism along three Israeli border areas," Tourism Geographies, 17:3 (2015), pp. 437-460.
12) Farmaki, "The tourism and peace nexus," p. 537.
13) 이하 Ward, "Conflicts of Interest: Plasticity of Peace Tourism and the 21st Century Nation," pp. 419-422.

쟁지역으로부터 일정 기간 분리시켜 상호 이해와 공감을 추구하는 집중되고 전문적인 교육프로그램에 참여하는 형태를 말한다. 와드는 2008년 4월 조지워싱턴대학이 "상업을 통한 평화: 세계관광산업의 힘을 모으다"는 제하의 프로그램, 2008년 23개 캘리포니아주립대학 캠퍼스 후원으로 개최된 공동체 기반 교육연구토론회 "고장의 시각에서 세계의 시각으로" 라는 제하의 프로그램 등을 소개하며 이스라엘-팔레스틴 청년들과 난민들의 상호이해가 일어났다고 소개한다. 이런 프로그램을 전개해온 레이트너(Leitner)도 2008년 이스라엘과 팔레스틴 청년들이 가졌던 기존의 태도를 변화시키는데 고수준의 교육이 필수적이라고 보고, 그들이 전통적인 구조에서 벗어나 새로운 미래를 상상하도록 하와이에 대려와 3주간 집중세미나에 참여시켜 상호 이해를 이끌어냈다. 여기에 다양한 세대가 참여하는 "중립" 공동체에서 놀이와 레크리에이션 활동을 이용하는 방법도 추가할 수 있는데, 이는 분쟁지역의 경험을 공유한 참가자들의 특징을 활용해 대립의식을 축소하고 공감대를 고취하는데 유용하다. 이런 고수준의 교육프로그램은 2005년 팔레스틴과 이스라엘 관광청이 관광객과 순례자들이 양측에 있는 성지를 안전하게 방문하는데 공동 노력하자고 서명한 협정에 의해 촉진되었다.

와드가 꼽은 두 번째 평화관광의 형태는 개인적 차원의 것이다. 그는 산악인 모텐슨(G. Mortenson)이 아프가니스탄과 파키스탄 국경 산간지대 청소년들의 교육에 헌신한 사례를 소개한다. 모텐슨은 등반을 자신의 명성을 위한 것에서 아프가니스탄-파키스탄 산간지역 청소년들의 교육을 돕는 일로 인생 목표를 전환했다. 그 과정에서 모텐슨은 서양과 다른 그들의 문화를 이해하고 부패와 게릴라 공격을 극복하는 과정을 평화만들기로 묘사하고, 현지 사람들과 후원자들이 그에게 평화교사였다고 술회한다. 그는 그 과정을 "석잔의 차"로 비유하는데 첫 잔은 이방인, 둘째 잔은 친구, 셋째 잔은 식구라고 말한다.[14] 이와 같은 사례는 한국에서도 찾아보기 어렵지 않다. 엄홍길, 한비야 등이 개인 차원의 평화관광의 전범이라 할 수 있다.

세 번째는 비정부기구(NGO)의 평화관광이다. 와드는 특히 인간과 비인간 사이의 이익 균형을 발견하는 일에 평생을 헌신하는 것을 평화관광의 특징으로 꼽으면서 농업과 생태관광이 결합된 "자바지대"의 목적지 관광(destination tourism)을 예로 든다. 그리고 195명의 여성들로 구성된 니카라과 커피협동조합이 미국에 커피를 판매해서 조합원과 그 가정의 생계와 생태친화적 경제활동을 보장하는 사례를 소개한다. 이 사업은 세계루터교회구호기금의 지원을 받는데 커피 생산지 걷기, 쾌적한 관광객 숙박시설 짓기, 요리, 정보투어 등을 만들어 목적지 관광을 활성화 한다. 한국의 경우 NGO의 평화관광은 국제적으로는 굿네이버스, 국내적으로는 식민통치와 한국전쟁 관련 사적지 답사를 통한 평화교육을 전개하는 많은 시민단체들을 꼽을 수 있다.

Ⅲ. 평화관광의 효과 논쟁

1) 관광, 평화를 만들다

평화관광이 그 다양한 모양과 의미에도 불구하고 '관광이 평화를 가져온다'는 공통의 목적을 갖고 있다. 평화관광의 영감을 불러일으킨 드 아모르(L. J. D'Amore)의 저작 이후 관광이 평화구축에 기여하는 역할에 관한 논의가 전개되어왔다.[15] 그 사례로 구 유고슬라비아, 팔레스타인, 이스라엘, 베트남, 북아일랜드, 미국, 아

14) Greg Mortenson and David Oliver Relin, Three Cups of Tea: One Man's Mission to Promote Peace (New York: Penguin Group, 2007).

15) L. J. D'Amore, "Tourism: A vital force for peace," Tourism Management, 9:2 (1988), pp. 151-154; J. Ap & T. Var, "Does tourism promote world peace?" Tourism Management, 11:3 (1990), pp. 267-273; J. Jafari, "Tourism and peace," Annals of Tourism Reserch, 16:3 (1989), pp. 439-443; R. Knopf, "Harmony and convergence between recreation and tourism," in Tourism and leisure: Dynamic and diversity, J. B. Zeigler and L. M. Caneday Eds. (Alexandria, VA: National Recreation and Park Association, 1991), pp. 53-66; S. W. Litvin, "Tourism: The world's peace industry?" Journal of Travel Research, 37:1 (1998), pp. 63-66.

프가니스탄, 중국과 대만 등 세계 각 곳이 거론된다.

평화, 안전, 그리고 안보는 평화관광의 목적 이전에 성공적인 관광산업의 필수 요소로 간주되고 있다. 그러나 관광과 평화의 관계는 이론과 현실 양 차원에서 당혹스러워 보이는데, 왜냐하면 세계적인 이동의 증가, 여행 패턴의 변화, 레저와 비즈니스 수요의 증대, 이주 경계의 약화, 동시에 세계적 차원의 불안정과 같은 요소들이 복합적으로 작용하기 때문이다. 이와 같이 개념적으로 모호한 경계에도 불구하고 관광이 분쟁후의 안정에 기여한다는 광범위한 믿음이 있다. 이런 점들을 전제로 벡켄과 카미그나니(Becken & Carmignani)는 관광의 효과를 분명하게 드러내고 그것을 정량화 하려고 한다. 여기서 분쟁과 평화는 반비례관계, 일종의 제로섬관계에 있다고 전제한다. 그러므로 관광이 평화를 증진한다고 하면 그만큼 분쟁 위험은 줄어드는 것이다. 분쟁이 부재한 경우에도 사회적 불안이나 독재가 있을 수 있지만 그들의 연구에서 그런 형태의 갈등은 제외한다. 관광이 평화에 기여하는 방식은 인간들 사이의 상호이해와 교육, 투자와 관광예산을 통한 경제 발전, 협력과 동반자관계의 촉진 등 다양할 것이다.

물론 평화를 가져올 다른 결정인자들도 있다. 그런 인자들은 분쟁 발생을 설명하는 이론에서 이용되는 변인들과 같은데 가령, 거버넌스와 제도적 장점, 경제적 요소, 민족 구성, 시간 의존성 등을 꼽을 수 있다. 벡켄과 카미그나니는 분쟁을 정의하고[16], 웁살라/프리오의 분쟁 데이터베이스(htpps://www.prio.org/Data/)와 UNWTO 관광통계 전서, UNWTO Compendium of Tourism Statistics 2015를 활용해 1995-2003년 사이 203개국 등 전 세계 지역을 다루고 있다. 분석 결과, 전반적으로 관광객 수의 증가가 분쟁이 발생할 개연성을 낮춘다는 사실을 발견했다. 이런 결과는 선진국을 뺀 샘플, 대규모 관광객 유입 국가를 제외한 샘플, 5년간 관광객 수를 합한 샘플 등 다양한 경우에 다 나타나는 현상으로 확인되었다. 다만, 둘 사이의 상관성이 선형회귀 모양을 띠는 것은 아니었다. 그럼에도 5년간 관광객 수를 합한 샘플의 경우 상관계수가 평균보다 높아 지속적인 관광객 유입이 분쟁 감소에 미친 영향이 큼을 알 수 있다.[17]

관광의 평화효과에 대한 정량 분석의 예를 더 들어보자. 전체 조사 대상의 평균 분쟁 발생 개연성은 4.1%인데, 관광객이 20% 증가하면 분쟁 발생률은 3.6%, 관광객이 50% 증가하면 분쟁 발생률은 3.1%로 각각 하락했다. 물론 대부분의 샘플에서 분쟁 개연성은 0%에 가깝기 때문에 그런 경우 관광객 수의 증가가 미치는 영향은 분명하지 않다. 그 대신 장기간 분쟁을 겪은 나라에서 분쟁후 관광객 수의 증가가 분쟁 감소 효과와 깊은 상관관계가 있다는 점은 명백히 확인되었다. 이런 분석 결과를 토대로 벡켄과 카미그나니는 분쟁이 재발할 가능성은 평화가 도래한 몇 년 사이에 가장 높기 때문에 분쟁후 상황에서 관광을 진작하는 일이 중요하다고 결론짓는다. 10년 기간의 관광 투자를 해야 분쟁 발생가능성이 줄어든다는 보고[18]를 소개하면서 이들은 계속해서 관광에 투자를 지속해 평화를 가져오는 효과를 끌어내는 일이 보다 중요하다고 덧붙인다.[19] 그렇게 하면 과거 분쟁국가의 이미지 개선 효과도 따라올 것이라고 한다.

분쟁후 국가에서 관광업은 그 자체로 사회에 폭넓은 기회를 제공해준다. 빈곤 감소와 사회적 평등 진작, 여성의 사회 진출 및 고용 창출 확대, 그리고 무엇보다 대중들에게 삶의 의욕을 불어넣는 등 관광업이 공동체에 가져다주는 사회경제적 이익은 광범위하다.[20]

나아가 관광의 평화효과를 유지하고 극대화 하는데 있어서 정부 주도의 민관 협력관계 형성과 효율적인 관광계획이 대단히 중요한 변수임을 알 수 있다. 일종의 선정(good governance) 체계의 확립이다. 정부가 관

16) 벡켄과 카미그나니는 분쟁을 정부군과 반정부세력 사이의 물리적 충돌로 정의하고 25명 이상의 사망을 낸 사례에 한정한다.
17) Becken and Carmignani, "Does tourism lead to peace?" pp. 65-72.
18) P. Collier, A. Hoeffler, & M. Soderbom, "Post-conflict risk," Journal of Peace Research, 45:4 (2008), pp. 461-478.
19) Becken and Carmignani, "Does tourism lead to peace?" pp. 75-76.
20) C. N. Buzinde, J. M. Kalavar, & K. Melubo, "Toursim and community well-being: The case of Massai in Tanznia," Annals of Tourism Research, 44 (2014), pp. 20-35.

광을 평화에 기여할 잠재력으로 끌어들인 제도적 능력 마련도 같은 맥락이다. 폭넓은 평화구축 전략이 지지받지 못한다면 사적인 관광산업은 전환적인 변화나 평화구축에 적극 기여하기보다는 그저 손해 보지 않는다는 식의 수동적인 자세에서 벗어나지 못할 것이다. 공적 영역에서 지원과 전략이 부족하면 관광에서 일어난 부정적인 영향이 확대될 수도 있다. 벡켄과 카미그나니의 위 연구에서도 공적·사적 영역이 잘 연결되지 않아 바람직하지 않은 결과를 초래한 사례를 언급하고 있다. 보스니아 사태 종식 후 평화관광을 연구한 결과에 따르면, 데이턴협정이 신뢰구축 과정에 관광전략 개발과 민족적 장려를 강조할 것을 제안하고 있음을 상기시켜주고 있다.[21] 전쟁 부재만으로는 번영을 가져오거나 적극적 평화를 수립하기 어렵기 때문이다. 금강산 관광사업에 대한 평가에서도 관광사업의 결정·집행 과정에서 정부와 민간기업이 협력하는 관계가 주효했다고 평가하는데, 그것은 반대로 정부 지원이 줄어든다면 그런 효과가 축소될 수 있음을 의미한다.[22]

일반적으로 관광은 거시경제, 정치·제도적 요소들과 역동적으로 상호작용 해 발전의 결과를 결정한다. 발전의 어떤 차원에서 관광이 기여하는 바는 정치 틀에 의존한다. 정책결정자들과 연구자들이 도전에 직면하는 바는 어떤 정책이 관광의 효과를 강화 혹은 약화시키는지, 그리고 관광이 다른 사회경제적 정책의 영향을 확대하는 방법을 이해하는 것이다.[23]

그럼에도 관광이 평화구축에 주는 긍정적 측면이 분명히 존재한다. 가령, 비판적 논의가 지적하는 여행자와 관광 개최국 사이의 잘못된 소통과 불신은 상호 존중과 긍정적인 상호작용으로 완화될 수 있다.[24]

접촉 이론을 비판하는 주장에는 접촉이 희망하는 결과를 만들어내려면 친밀하고 자발적인 접촉과 공유된 목표와 같은 특정 변수가 존재해야 한다고 말한다.[25] 그런 주장은 평화관광의 효과를 부정하기보다는 더 분명한 효과, 혹은 더 지속가능한 효과를 내는데 필요한 주요 변수를 지적하는 것에 다름 아니다. 가령, 생태관광을 하는 이스라엘인들은 요르단을 방문한 후 요르단에 대한 태도가 개선됐다는 연구결과가 있는데[26], 이는 위와 같은 변수로 설명이 가능하다. 위 연구 결과는 공동 목표를 향한 집단간 협력, 관광 주최국과 여행자 간의 동등한 지위, 친밀한 접촉과 정부의 지원 등과 같은 특정한 조건들이 충족되면 긍정적인 태도 변화가 일어난다고 결론짓는다. 공통의 제3언어의 사용이 집단간 대화를 증진시킬 수도 있다.[27] 르완다에서 일어난 생태관광이나 공동체 기반 관광을 연구한 결과에 따르면 그런 형태의 관광을 가능하게 하는 문화·환경을 보존함으로써 관광이 평화구축의 토대와 정의 진작을 회복하는 식으로 잠재적인 평화의 중재자 역할을 발견할 수 있다. [28]

물론 관광만으로 평화를 구축하기는 역부족이다. 교육, 정치적 지지, 그리고 문화적 신념 변화 등을 통한 인식 및 태도 전환이 평화구축에 필요하다. 적극적 평화를 구축하는 과정에서 관광은 화해, 중재, 촉진자 역할을 수행할 수 있다. 반대로 관광은 갈등 문제를 구성해서 갈등을 재연시키는 방식으로 평화의 훼방꾼이 될 수도 있다. 그 사이의 중간자 입장에서 보았을 때 평화관광이 평화구축에 기여하는 역할을 하지만 그 효과를 극대화 하고 지속시키는 데는 다른 요소들과 긍정적인 조합이 이루어져야 한다.

---

21) S. Causevic and P. Lynch, "Phoenix tourism: Post-conflict tourism role," Annals of Tourism Research, 38:3 (2011), 780-800.
22) Samuel Seongseop Kim, Bruce Prideaux, Jillian Prideaux, "Using tourism to promote peace on the Korean Peninsula," Annals of Tourism Research, 34:2 (2007), pp. 291-309.
23) Becken and Carmignani, "Does tourism lead to peace?" p. 78.
24) S. Askellerud, "The tourist: A messanger of peace?" Annals of Tourism Research, 30:3 (2003), pp. 741-744; G. P. Nyaupane, V. Teye, & C. Paris, "Innocents abroad: Attitude change toward hosts," Annals of Tourism Research, 35:3 (2008), pp. 650-667.
25) T. F. Pettigrew and L. R. Tropp, "A meta-analytic test of intergroup contact theory," Journal of personality and social psychology, 90:5 (2006), p. 751.
26) A. Pizam, A. Fleischer, & Y. Mansfeld, "Tourism and social change: The case of Israeli ecotourists visiting Jordan," Journal of Travel Research, 41:2 (2002), pp. 177-184.
27) A. Pilecki and P. L. Hammack, "Negotiating past, imaging the future: Israeli and Palestine narratives in inter-group dialogue," International Journal of International Relations, 43 (2014), pp. 100-113.
28) R. M. Alluri, The role of tourism in post-conflict peace-building in Rwanda (Bern: Swisspeace, 2009).

2) 평화, 관광을 부르다

세계여행관광협회(World Travel and Tourism Council)는 평화와 관광의 상호연관성에 주목해왔다. 이 단체는 산업계가 그 둘의 결합이 중요하다고 인정한 점을 강조하고 있는데, 매년 발간하는 Travel and Tourism: Global Economic Impact & Issues라는 제하의 보고서를 통해 세계 각국과 지역의 지속가능한 여행과 관광 발전을 도모하고 있다.

분쟁이 관광에 미치는 부정적인 영향은 대단히 크다. 그것은 안전에 대한 우려나 여행에 대한 부정적인 여론, 나아가 관광에 대한 매력과 인프라 감소와 관련되고 결국 관광객이 줄어든다.[29] 이런 지적은 평화가 관광을 부른다는 말과 다르지 않다. 관광이 평화를 구축한다는 것은 지나친 기대이거나, 미미한 관광의 평화 효과를 과장한 말이라는 비판이 내재해있는 것이다. 심지어 평화관광이라는 것이 분쟁과 대립을 은폐하는 역할을 할 수도 있다. 인도-파키스탄 국경지대에서 관광업자들이 실시하는 '국경문 폐쇄' 행사가 국경에 대한 부정적인 이미지, 곧 전쟁과 공격적인 자세를 과장하고 있다는 연구결과는 그 단적인 예이다.[30] 물론 이 연구가 관광의 평화효과를 부정하는 것은 아니다. 위 사례를 반면교사 삼아, 연성권력 분석을 통해 관광단체들이 양국간 평화를 증진하는데 도움을 줄 수 있다고 하면서, 그 방법으로 정부기관과 협력해 전쟁 기억과 경성권력의 공격적 행사를 감소하는 것을 제시하고 있으니까 말이다.

그럼에도 많은 사례연구 결과를 보면 접촉이론에 기반한 관광의 결과가 분열된 공동체의 화해나 오랜 적대세력 간의 상호이해 증진을 반드시 가져온 것은 아니다. 접촉이론을 비판하는 입장에서는 그 이론이 관광의 경제적 상업적 정향을 무시한다고 주장한다. 접촉이론의 효과로 드는 대립하는 나라들 사이의 학생들의 관광 프로그램도 현실과 거리가 먼 환경에서 체류하고 그것도 짧은 기간이고, 초대한 공동체에 대한 이해가 제한적이고 거기에 언어 장벽도 있다고 지적하면서 그런 관광 프로그램의 평화효과에 의문을 표한다. 또 접촉이론을 비판하는 학자들은 관광이 띠는 정치적 관련성, 국가안보 및 권력 추구, 이념적 차이 등이 관광으로 민족중심주의를 최소화 하고 적대세력을 이해하려는 태도를 형성한다는 가설을 방해한다고 주장한다. 터키를 방문한 그리스 학생들이 '전통적인 적대자들' 사이의 이해를 개선하지 못했다는 보고는 그 중 하나이다.[31] 소련을 방문한 미국 학생들, 이집트를 방문한 이스라엘 학생들을 연구한 경우도 같은 결론을 내린 바 있다.[32] 이상을 포함해 파마키(A. Farmaki)가 정리한 연구사례들을 보면 접촉 가설의 평화효과에 의문을 가지게 된다.[33] 분열된 키프로스에서도 양측을 오가는 관광에도 불구하고 민족주의적 정서가 팽배한 점이 지적된 바 있고[34], 보스니아-헤르체코비나의 경우는 민족적 적대감보다는 불신과 잘못된 소통이 관광 협력의 장애요인으로 지적되기도 했다.[35] 그럼 금강산관광은 어떻게 볼 수 있을까? 관광사업이 물론 남북 적대의식과 한반도 긴장완화에 도움을 주었겠지만, 그 효과는 오랜 분단과 깊은 불신으로 극히 제한적일 수밖에 없다.[36]

---

29) A. Lepp, H. Gibson, & C. Lane, "Image and perceived risk: A study of Uganda and its official tourism website," Tourism Management, 32:3 (2011), p. 63.

30) |Deepak Chhabra, "Soft power analysis in alienated borderline tourism," Journal of Heritage Tourism, 14 (June 2017), pp. 1-16. http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1743873X.2017.1337775?needAccess=true (검색일: 2017년 10월 16일).31) P. G. Anastasopoulos, "Tourism and attitude change: Greek tourists visiting Turkey," Annals of Tourism Research, 19:4 (1992), pp. 629-642.

31) P. G. Anastasopoulos, "Tourism and attitude change: Greek tourists visiting Turkey," Annals of Tourism Research, 19:4 (1992), pp. 629-642.

32) A. Pizam, J. Jafari, and A. Milman, "Influence of tourism on attitudes: US students visiting USSR," Tourism Management, 12:1 (1991), pp. 47-54; A. Milman, A. Reichel, and A. Pizam, "The impact of tourism on ethnic attitudes: The Israeli-Egyptian case," Journal of Travel Research, 29:2 (1990), pp. 45-49.

33) 이하 Farmaki, "The tourism and peace nexus," pp. 532-533.

34) L. Altinay and D. Bowen, "Politics and tourism interface: The case of Cyprus," Annals of Tourism Research, 33:4 (2006), pp. 939-956.

35) T. Selwyn and J. Karkut, "The politics of institution building and European cooperation: Reflection on the EC TEMPUS project on tourism and culture in Bosnia-Herzegovina," in Tourism and politics: Global frameworks and local realities, Peter M. Burns and Marina Novelli, Eds. (New York: Routledge, 2007), pp. 123-145.

36) S. S. Kim and B. Prideaux, "An investigation of the relationship between South Korean public opinion, tourism development in North Korea and a role for tourism in promoting peace on the Korean peninsula," Tourism Management, 27:1 (2006), pp. 124-137; Minho Cho, "A re-examination of tourism and peace: The case of the Mt. Gumgang tourism development on the Korean Peninsula," Tourism Management, 28:2 (2007), pp. 556-569.

관광을 통한 평화증진이라는 구상은 일종의 정치적 기획으로 여길 수 있. 과거 사례연구를 보면 관광은 분쟁지역에서 하나의 정치적 도구로 사용되었고, 역사적 공간이 평화를 증진하기보다는 갈등하는 사회의 특정 주장을 부각시키는데 이용되기도 했다.[37] 맥도웰(S. McDowell)은 북아일랜드에서의 관광이 상징 구축 등의 방법으로 내부 분리주의 정치를 외부적으로 정당화 하는데 이용됐다고 하면서 관광의 평화 효과에 의문을 표하고 그 대신 정치적 부작용을 경계한다.[38] 경우에 따라서 관광은 역사적 유산의 해석에 차이를 부각시키는 방식으로 분열된 집단들 간의 간격을 심화시키고, 결국 더 심한 경우 갈등을 초래할 수도 있다.[39] 중국과 대만의 관광교류와 네팔의 사례도 정치·경제적 측면으로 분석하고 있다.[40] 평화구축의 견지에서 관광이 정부에 충분한 영향을 미칠 정도의 힘이 있다는 주장은 문제가 있다. 오히려 최근 11개국을 사례분석한 프랫과 류(S. Pratt and A. Liu)의 연구는 관광이 평화를 위한 기반이라기보다는 평화의 수혜자라고 결론짓기도 했다.[41] 관광의 평화 효과가 미미하거나 제한적이라는 평가를 바탕으로 그 요인을 관광 내부에서만 찾는 것은 부적절하다. 관광의 평화 효과를 제한하는 요인은 물론 관광사업 내에서도 있지만 관광이 이루어지는 외부적 환경과 맥락에서 파생되는 측면들로 많다. 구체적으로 천편일률적인 관광, 관광 거품, 문화와 인간관계를 상업화 하는 대중관광의 경향, 편견·우려와 같은 사회심리적 요소, 그리고 분쟁 후에도 분쟁 연루 집단(국가)들 사이의 불신과 차별 등이 관광의 평화 기여를 방해한다. [42]

관광의 평화 효과를 제한하는 요인들에 대한 사례 보고는 금강산관광사업을 평가하거나 재개를 전망하는 데도 시사점을 줄 수 있을 것이다. 접촉을 위한 제도적 지지가 있어도 그것이 불의와 차별의식에 연유하는 경쟁과 편견 하에서는 사회적 불평등은 제거되지 않고 집단간 적대감은 늘어난다.[43] 남북한의 경제 격차와 상호 불신이 줄어들지 않는 가운데서 제한적인 수준과 범위에서 진행되는 관광사업의 평화효과는 더욱 제한적일 수밖에 없다. 관광이 과거 분쟁지역에서 경제적 이익을 산출할 잠재력을 불러일으키고 그것이 평화구축의 경제적 기반을 제공해줄 수 있지만, 분열된 사회 사이에 한정 자원을 둘러싼 경쟁이 증가할 수 있다는 사실이 부룬디 사례를 통해 보고되기도 했다.[44] 금강산 관광사업이 공간적으로 북한지역에서만 진행되고 그로 인해 관광 자원의 접근 및 이용에서 남북간 쌍방성이 한계를 갖고 있는 점도 이와 관련된다. 또 관광의 발달 과정에서 특정 공동체가 소외되는 보스니아-헤르체고비나 사례가 보고되는데[45], 이 경우 공동체들 사이에 경제적 불평등은 분쟁 재발의 싹이 될 수도 있다. 금강산 관광사업이 남북간 이익의 합리적 배분, 그리고 남한 내에서 사업 추진 기업과 중앙정부, 그리고 지역사회와 선정 체계를 형성하지 못할 경우 사업이 지속되더라도 잠재적으로 갈등을 축적할 수도 있다.

이상으로부터 관광의 평화 촉진자 역할은 분쟁의 맥락에 의해 위치지어야 함을 알 수 있다. 관광이 분쟁 맥락에 미치는 영향과 과거 분쟁의 맥락이 관광의 평화 효과를 중화시키는 영향을 동시에 고려할 필요가 있다. 관광과 맥락의 상호 관계는 장래 연구 방향이 관광이 평화에 기여하는가가 아니라, 관광의 어떤 측면이 평화

37) C. Webster and D. J. Timothy, "Travelling to the 'other side: The occupied zone and Greek Cypriot views of crossing the Green Line," Tourism Geographies, 8:2 (2006), pp. 162-181.
38) S. McDowell, "Selling conflict heritage through tourism in peacetime northern Ireland: Transforming conflict or exacerbating difference?" International Journal of Heritage Studies, 14:5 (2008), pp. 405-421.
39) Y. Pora and G. Ashworth, "Heritage tourism: Current research for conflict," Annals of Tourism Research, 36:3 (2009), pp. 522-525.
40) Y. Guo, S. S. Kim, D. J. Timothy, & K. C. Wang, "Tourism and reconciliation between Mainland China and Tiwan," Tourism Management, 27:5 (2006), pp. 997-1005; P. K. Upadhayaya, U. Muller-Boker, & S. R. Sharma, "Tourism amidst armed conflict: Consequence, copings, and creativity for peace-building through tourism in Nepal," The Journal of tourism and Peace research, 1:2 (2011), pp. 22-40.
41) S. Pratt and A. Liu, "Dose tourism really lead to peace? A clobsl view," International Journal of Tourism Research, 18:1 (2016), pp. 82-90.
42) T. Berno & C. Ward, "Innocence abroad: A pocker guide to psycholoical research on tourism," American Psychologist, 60:6 (2005), p. 593; D. Maoz, "The mutual gaze," Annals of Tourism Research, 33:1 (2006), pp. 221-239.
43) T. Saguy, N. Tausch, J. Dovidio, & F. Pratto, "The irony of harmony intergroup contact can produce false expectation for equality," Psychological Science, 20:1 (2009), pp. 114-121.
44) M. Novelli, N. Morgan, & C. Nibigira, "Tourism in a post-conflict situation of fragility," Annals of Tourism Research, 39:3 (2012), pp. 1446-1469.
45) S. Causevic and P. Lynch, "Phoenix tourism: Post-conflict tourism role," Annals of Tourism Research, 38:3 (2011), 780-800.

를 촉진하고 분쟁의 맥락이 어떻게 관광의 긍정적 효과를 제약하는지가 되어야 함을 말해준다.[46] 그러므로 관광을 통한 평화는 한 국가의 경제, 사회, 정치적 영역에서의 전환에 기초해 지방 거버넌스, 국가 차원에서 경쟁 집단들의 재통합을 장려할 것을 촉구한다.[47] 관광의 평화 효과를 둘러싼 이상 두 방향의 논쟁과 연구는 평화효과에 관한 찬반이 아니라, 관광의 전환적 잠재력의 크기와 그 방식에 대한 보다 깊이 있는 연구의 필요성을 부각시켜준다. 금강산 관광사업에 대한 평가와 전망도 이런 맥락에서 논의할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 금강산 관광: 제한적 평화효과

금강산 관광은 1998년 11월 18일 첫 관광을 시작해 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의해 일반인 관광객이 사망하면서 전면 중단되기까지 10여년 시행되었다. 금강산 관광은 국내는 물론 세계적인 관심을 갖고 진행되었는데, 그 배경에는 금강산 관광사업의 평화효과에 대한 관심도 작용하였다. 그에 관한 연구는 관광사업이 5년여를 거치면서 나타나기 시작하였다. 아래에서는 금강산 관광사업의 평화효과에 관한 연구결과를 소개하며 가능한 평가를 시도하고자 한다.

김난영은 논문 제목에 직접 문제의식을 반영하고 있는데, 금강산 관광사업이 한반도 평화에 미치는 공헌도는 남북 경제교류 확대, 인적 교류 증대, 대북인식의 증대를 통해 나타나고 있다며 전반적으로 긍정적인 평가를 내린 바 있다.[48]

설문조사에 바탕을 둔 통계적인 방법으로 금강산 관광사업의 평화효과를 평가하는 연구도 일어났다. 김과 프리도(Kim and Prideaux)는 국내 7개 대도시 성인 430명을 인구 비례로 나누어 2003년 9월 29일부터 10월 23일까지 설문조사를 실시했는데, 설문지 424부를 통계분석을 위한 유효표본으로 삼았다. 분석 결과, 금광산 관광사업이 한국에 경제적 이익을 가져다주기보다는 남북간 긴장완화에 기여하는 바가 크다는 것으로 나타났다. 관광의 평화효과가 크다는 것이다. 응답자들은 금광산 관광에 참여하는 동기로 아름다운 경치 관람을 가장 우선으로 꼽았고(평균값 5.24), 이어 이색적인 현상 경험, 북한 이해, 북한인들에 대한 공감과 분단현실 경험 등으로 응답했다. 금광산 관광사업의 제약요인에 대해서는 값비싼 비용(평균값 4.72)과 함께 금광산 관광에 대한 무관심도 나타났다. 흥미로운 점은 응답자들이 관광 비용이 북한 정권 유지에 도움이 된다는 항목에 대해서는 낮은 수준의 응답(평균갑 3.90)을 보였다는 점이다. 이 논문은 또 게임이론을 적용해 금광산 관광사업의 지속과 발전 전망을 다루고 있다. 북한정부보다 남한정부가 국내적 제약에 노출되어 있다고 지적한다. 다만, 응답자들이 금광산 관광 참여에 압도적으로 지지하고 있다고 해석하기는 어렵다. 관광상품으로서 금광산 관광의 가치는 상대적으로 낮게 나타났기 때문이다.(평균값 4.58) 정치적 목적으로 관광을 활용할 경우 시장 요소의 고려는 낮다는 지적도 눈에 띈다.[49]

이어 2006년 한국 성인 151명을 설문조사 결과로 금강산 관광의 평화효과를 분석한 신(Shin)도 있는데, 설문 중 현재의 남북관계에 대한 응답 중 긍정적 응답이 61.0%(강한 긍정19.9%+ 긍정 41.1%)로 중간(31.1%), 부정적 응답 8.0%(부정적 7.3%+ 강한 부정 0.7%)보다 높게 나타났다. 또 미래 남북관계에 대해서도 긍정적 전망이 68.9%로 부정적 전망(5.3%)를 크게 상회하였다. 그런 응답 가운데서 기성세대가 청년세대보다 평화와 관광

46) Farmaki, "The tourism and peace nexus," pp. 536-537.
47) S. Barakat, "Post-war reconstruction and development: Coming of age," In After the conflict: Reconstruction and development in the aftermath of war, S. Barakat Ed. (New York: Palgrave Macmillan: 2005), pp. 7-32.
48) 김난영, "금강산 관광이 한반도 평화에 미치는 공헌도에 관한 연구," 『관광연구논총』, 15:1 (2003), pp. 113-132.
49) Kim and Prideaux, "An investigation of the relationship between South Korean public opinion, tourism development in North Korea and a role for tourism in promoting peace on the Korean peninsula," pp. 124-137.

의 관계에 더 많이 동의하고, 소득수준과 거주지역은 설문조사에 의미 있는 변수로 작용하지 않았다. 이 연구는 향후 남북 화해의 추세에도 불구하고 냉전의 망령이 금강산 관광사업에 언제라도 영향을 미칠 수 있다고 예측한다.[50]

금강산 관광의 평화효과에 대한 보다 의미 있는 통계분석은 요인 분석과 함께 이루어진다. 2007년에 보고된 3명의 공동연구는 금강산 관광을 다녀온 한국인들을 대상으로 설문조사 해 유의미하게 수집한 468건의 응답을 분석하고 있다.[51] 먼저, 금강산 관광에 나선 동기와 관련된 요인분석을 시도했다. 18개의 질문을 관광의 즐거움, 일상 탈출, 북한에 대한 관심 등 셋으로 묶어 정리해보니 관광의 즐거움(평균값 4.09)> 북한에 대한 관심(평균값 4.01)> 일상 탈출(평균값 3.45)의 순으로 나타났다. 청년 세대는 모든 요소에 높게 반응했고, 북한에 대한 관심에는 청년세대와 60대 이상이 크게 반응했다.

둘째, 위 통계 분석은 금강산 관광이 한반도 평화에 미친 영향에 관해 세대간 차이에 초점을 두고 아노바 분석을 적용했다. 먼저, 관광 후 북한에 대한 인식은 적(평균값 2.04), 잔혹함(평균값 1.90)보다는 남북한 생활양식의 차이(평균값 4.05)에 대한 응답이 컸다. 물론 적대 이미지는 노령 세대가 청년 세대보다 높았다. 또 금강산 관광에 대한 인식에 관한 응답에서는 계속해야 한다(평균값 6.05), 통일해야 한다(평균값 5.90), 북한은 동포다(평균값 5.56), 그 뒤로 북한이 가깝게 느껴짐(평균값 5.32), 금강산 관광이 화해와 평화통일에 기여함(평균값 5.31), 구체적인 북한 이해에 도움을 줌과 같은 순서로 나타났다(평균값 4.57). 이런 응답은 인적 접촉 방식의 관광이 평화 증진에 기여한다는 자유주의적 시각을 지지해준다. 다만 관광을 상호주의적으로 전개해 그 효과를 배가시키는 것이 필요하다는 지적이 덧붙여진다. 그러나 이들은 관광이 저위정치, 민간외교에서 효과적인 수단이라고 해도 그것은 고위정치, 정부간외교에서 발생하는 사건으로 그 효과가 저해될 수 있다고 하면서 "관광이 평화의 요인이 아니라 평화의 수혜자"[52]라는 리트빈(Litvin)의 주장을 상기시킨다. 결론적으로 필자들은 북한이 현실주의 시각을 견지하고 있어 금강산 관광의 평화 효과는 제한적이지만, 금강산 관광은 단순이 평화의 수혜자로 머물지 않고 촉진자라고 평가하고 있다.

충남 지역 대학생 397명(금강산 관광 경험자는 25명, 6.3%)을 대상으로 한 2014년 연구는

'금강산 관광 위험지각이 관광의도에 영향을 미칠 것이다'는 가설을 검증하고 있다. 구체적으로 금강산 관광시 기능적 위험 및 신체적 위험에 대한 우려가 높아질수록 금강산 관광 의도는 낮아지는 경향이 있는 것으로 나타났다. 나아가 잠재 관광객이 가장 높게 지각하는 위험은 사회·안전상의 위험으로 나타났는데, 이 요인을 줄이기 위해 기업 차원을 넘어선 국가 차원의 제도적 안전장치를 체계화 시켜야 할 필요가 있다고 말한다. 금강산 관광이 재개되어 보다 많은 관광객을 유인하기 위해서는 북한 관광이라는 특수성을 부각하기 이전에 관광 상품으로서의 기본 요건을 갖추기 위한 노력이 필요하다. 즉, 금강산 관광의 기능적 위험과 신체적 위험을 낮추기 위한 노력이 필요하다. 이 연구는 관광의 안전성과 관광사업의 평화효과가 비례관계에 있음을 말해주고 있다. 즉 금강산 관광의 안정성 제고가 이 사업의 남북 긴장완화 효과를 높이는 주요 전제조건이라고 말할 수 있다.[53]

전체적으로 금강산 관광사업에 관한 국민들의 반응은 찬반으로 갈렸는데, 지속적인 추진에 찬성하는 사람들의 이유는 남북교류 활성화에 도움(평균 5.27), 남북화해와 평화통일 도움(평균5.20) 등으로 나타났고, 반면 사업 지속을 반대하는 응답자들의 이유는 관광 대가가 북한군사력 증강에 도움(평균 5.59), 남한 경제사정이

50) Youngsun Shin, "An empirical study of peace tourism trends between politically divided South and North Korea: Past, present, & future," TOURISMOS: An International Multidisciplinary Journal of Tourism, 1:1 (2006), pp. 73-90.
51) S. S. Kim, B. Prideaux, J. Prideaux, "Using tourism to promote peace on the Korean Peninsula," Annals of Tourism Research, 34:2 (2007), pp. 291-309.
52) S. Litvin, "Tourism: The world's peace industry," Journal of Travel Research, 37 (1998), p. 64.
53) 김난영·윤황, "금강산 관광 위험인지와 관광의도에 관한 연구," 『동북아연구』, 29:1 (2014), pp. 203-229.

나빠서(평균 5.53) 등으로 나타났다.[54] 말하자면 금강산 관광의 평화 유발 효과에 관한 국민들의 반응이 나눠진다고 할 수 있다.

이상과 같은 통계분석 결과는 금강산 관광사업의 평화효과가 있음을 증명하고 있지만, 그 크기가 매우 높지 않고 관광사업의 평화효과를 가져오는 조건들이 미흡함을 시사해주고 있다. 그 조건들은 금강산 관광사업 자체와 그를 둘러싼 정치·경제적 요소들을 포괄한다.

한편, 금강산 관광사업의 평화효과에 관한 이론적 논의도 일어났다. 대표적으로 김과 프리도(Kim and B. Prideaux)에 의하면, 관광이 정치적 긴장을 완화하는 하나의 수단이 될 수 있지만, 그 반대의 측면도 있고 의도하지 않게 평화를 방해하는 수단이 될 수도 있다고 지적한다. 이들에 따르면 오랜 분단 이후 진행된 금강산 관광이 한쪽만의 접근이 이루어진 특이한 사례이다. 사람과 사람의 접촉이 아니라 특정 공간과 시설이 개방된 것이다. 분단 한반도에서 관광이 사람 대 사람의 외교·정치적 상호작용의 수단으로 유용하고 궁극적으로 분쟁 종식과 평화 증진에 기여한다는 이론과 기대가 있었다. 그렇지만 금강산 관광사업에 잠재적으로 어두운 측면도 있는 것이 사실이다. 만약 금강산 관광사업의 대가가 북한의 무기 구입에 흘러들어간다면 관광은 평화를 파괴하는 수단이 될 수도 있기 때문이다. 결국 관광은 정치적 관계를 정상화 시키는 과정에 도움으로 작용하는 많은 요소들 중 하나이다. 관광은 민족을 분열시킬 수 있는 다른 이념적·경제적 문제를 다루지 못한다. 위 두 연구자는 결국 금강산 관광사업은 화해를 목적으로 하는 정치적 과정의 결과이지, 그 과정의 기원이라고 보기는 어렵다고 평가한다.[55] 버틀러와 마오(Butler and Mao)가 말한 관광의 4단계 긴장완화 효과에 의하면[56] 금강산 관광사업은 관광이 없는 1단계를 넘어섰지만 친지·친적을 방문하는 2단계는 아닌 극히 제한적인 수준이다. 이때 관광 접근성이 그런 과정을 파악하는 주요 변수로 간주되는데 한측의 제한으로 여행 빈도 증가가 평화 효과 사이의 비례관계는 확증하기 어렵다.

결국 금강산 관광 사례를 통해 관광사업의 평화효과에 대한 검증은 단순하게 말하기 어렵다. 김과 크롬턴(Kim and Crompton)은 관광이 남북관계 개선을 이끌어내는 덜 대결적인 방법의 하나이고 평화와 통일을 촉진하는 전통적인 정치적 메커니즘의 보완책이라고 말하고 있다. 이들은 1980년대 초부터 나타난 남한의 포괄적인 통일정책 방안 안에 관광이 포함되어 있었다고 상기시켜준다.[57] 금강산 관광사업의 평화효과에 대한 긍정적인 평가에 해당한다. 위 평화관광의 4단계 긴장완화 효과론에 비춰볼 때 금강산 관광은 비록 제한적인 수준이지만 긍정적인 평가를 할 수도 있을 것이다.

반면에 부정적인 평가도 제시되고 있는데 통합이론의 파급효과를 통한 분석이 그 한 예이다. 조민호 등은 아자르(E. Azar)의 분쟁평화자료은행(COPDAB)[58]을 금강산 관광에서 나타난 사건 자료에 적용해 '금강산 평화 지수(MGPI)'를 개발하고, 이를 통해 금강산 관광의 파급효과를 분석한 바 있다.[59] 분석 결과, MGPI는 1998-2003년 사이 약하고 느리게 증가했다. 그러나 1999년에는 관광객 구금 사건으로 급격하게 하락하기도 했다. 이 기간 동안 금강산 관광이 남북간 평화적 관계에 크게 기여했다고 말하기는 어렵다고 평가한다. 파급

54) 김성섭·문보영·김용완, "금강산 관광사업에 대한 시민인식 분석," 『관광학연구』, 28:1 (2004), pp. 294. 이 연구방법은 앞 김과 프리도(Kim and Prideaux, 2006)와 같다

55) S. S. Kim and B. Prideaux, "Tourism, peace, politics and ideology: impacts of the Mt. Gumgang tour project in the Korean Peninsula," Tourism Management, 24 (2003), pp. 675-685.

56) 이 이론에 따르면 관광을 통한 접촉의 정상화는 4단계를 거치는데, 그것은 관광이 없는 1단계, 친지·친적을 방문하는 2단계, 중간 수준의 3단계, 그리고 성숙한 4단계를 말한다. 이때 주요 변인인 관광 접근성은 관계 없음, 비공식 관계, 양측의 제한, 한측의 제한, 제한 없음, 정상화 된 정부간 관계 등으로 나누어진다. 이들은 분쟁 중인 나라들 사이에서 여행의 빈도가 증가하면 조건이 더 평화에 가까워진다고 가정한다. R. W. Butler and B. Mao, "Conceptual and theoretical implications of tourism between partitioned states," Asia Pacific Journal of Tourism Research, 1:1 (1996), pp. 25-34.

57) Y. K. Kim and J. L. Crmpton, "Role of tourism in unifying the two Koreas," Annals of Tourism Research, 17:3 (1989), pp. 353-366.

58) E. Azar, The code of conflict and peace date bank (College Park, Mar.: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 1982).

59) 김난영·조민호, "금강산 관광개발이 한반도 평화에 미치는 공헌도에 관한 연구," 『관광학 연구』, 30:3 (2006), pp. 51-70; Minho Cho, "A re-examination of tourism and peace: The case of the Mt. Gumgang tourism development on the Korean Peninsula," Tourism Management, 28 (2007), pp. 556-569.

효과 측정은 활동 유형과 그 헌신도, 두 측면에서 이루어졌는데, 먼저 경제적·문화적 관계에서 발생한 사건이 정치적·군사적·법적 유형 영역으로 크게 확대되지 않았다. 북한이 경제적 이익을 위한 기술적 협력에만 반응했을 따름이다. 둘째, 활동 헌신도 면에서도 양측의 협력이 높지 않고 오히려 남한의 활동이 두드러져 헌신도의 수준을 성공이라고 평가하기 어렵다. 이들은 결국 금강산 관광이 한반도 평화에 기여한다는 가설은 유효하지만, MGPI와 파급효과가 미미해 신기능주의를 적용하는 게 적절한지 재검토가 필요하다고 말한다.

이상과 같은 금강산 관광사업에 관한 경험적·이론적 연구는 금강산 관광의 평화효과를 인정하고 있지만 그 크기는 작다고 평가하고 있다. 특히, 금강산 관광의 중단과 그 불투명한 재개 전망에서 보듯이 지속가능성의 측면에서 금강산 관광의 평화효과는 취약하다. 이를 보완하기 위해 이론적으로는 관광을 통한 평화 유발 효과를 보장하기 위해서는 먼저 갈등을 둘러싼 행위자 관계의 맥락이 변화해야 하며, 이는 위해 다양한 이해당사자들의 참여와 독립성과 중립성을 갖춘 국제기구의 중재 역할, 그리고 대화의 제도화가 보완책으로 거론된다. 그 연장선상에서 금강산 관광이 재개될 경우 세계관광기구(UNWTO) 등을 참여시킴으로써 남북한 사이의 관광교류를 제도화 하는 방안이 하나의 대안으로 언급되기도 한다.[60] 금강산 관광사업 중단 이후 북한의 금강산국제관광특구 정책[61]에 대한 평가를 통해 북한의 협력을 유도할 방안을 개발하는 것도 과제이다.

V. 맺음말

이글은 평화관광의 개념과 발전과정을 개관해 금강산 관광사업 논의의 개념적·역사적 근거로 삼고 있다. 이어 금강산 관광사업의 평화효과를 평가하기 위해 관련 학계의 논의를 관광의 평화효과를 둘러싼 논쟁을 사례연구 소개를 곁들여 다루고 있다. 이를 통해 관광사업의 평화효과를 가져오는 요인들이 금강산 관광사업에 주는 의미를 생각해볼 수 있었다. 이는 관광사업이 평화효과성을 유발하기 위한 해당 관광사업 안팎의 조건들이 구비되지 않을 경우 그 효과가 미미하거나 일시적이고, 나아가 비평화적인 효과를 초래할 수도 있음을 말해준다.

본문에서 이론과 경험 양 측면의 분석을 통해 금강산 관광사업의 평화효과는 낮은 수준에서 나타났음을 알 수 있었다. 관광사업의 기간과 제도화 수준, 일방적 성격의 관광 등 관광 내적 측면과 함께 유동적인 남북한 관계와 여전히 정전상태 하의 한반도 군사적 상황 등 관광 외적 측면이 그런 평가를 가져온 요인들이다. 그 결과 금강산 관광은 관광 개시 10여년 만에 중단되었다.

금강산 관광사업이 중단된 상태에서 지난 기간 관광사업의 평화효과는 근본적인 재평가를 요청받고 있다. 금강산 관광사업이 평화에 기여하기보다는 그것은 한반도 긴장완화의 결과가 아닌가 하는 강력한 반론이 그것이다. 그 중간에 금강산 관광사업의 평화효과를 해당 사례에 적합하게 평가하기 위해서는 일정한 필요충족조건과 적절한 층위의 평가지수 개발이 필요하다. 이 연구과제는 금강산 관광사업의 재개를 전망하는데 기여할 뿐만 아니라 평화관광연구의 이론 발달에도 기여할 잠재력으로 남아 있다.

---

60) 조한승, "평화 매개자로서 국제관광의 개념과 대안: 이해관계자 맥락과 국제기구의 참여," 『국제정치논총』, 56:1 (2016), pp. 47-79.

61) 2011년 4월 29일에 북 정부는 금강산지역에 "조선금강산국제관광특구"를 설립하고 동시에 현대그룹의 금강산관광 독점권을 취소한다고 선포하였다. 유병호, 금강산국제관광특구 연구, 『통일과평화』, 6:1 (2014), pp.48-80.

금강산관광 사업의 추진 과정과 향후 과제[1)]

이 해 정 (현대경제연구원 연구위원)

< 요약 >

1998년 11월 18일에 시작된 금강산관광은 지난 18일 19주년을 맞았다. 금강산관광은 단순 관광상품이 아니라 대규모 인적·물적 교류를 통해 남북한 신뢰 형성의 단초 및 민족통일의 시발점을 제공했다는 데 큰 의미가 있다. 1998년 6월 故정주영 현대그룹 명예회장은 소떼 500마리를 몰고 방북하여 금강산관광 등 경협사업 논의를 통해 남북교류의 물꼬를 텄다. 당국간 대화 통로가 없던 상황에서 관광자원을 활용한 민간 경협의 화해 분위기 조성은 극단적 대립 예방과 비공식적 외교 채널 역할 수행, 남북정상회담 성사의 기반 조성에 기여하였다. 이를 계기로 남북경협은 1990년대 초반부터 그간의 단순교역과 소규모 위탁가공 수준에서 본격적인 투자 단계로 발전되어 대규모 남북 민간 경협시대의 서막이 열렸다. 그러나 2008년 금강산관광 중단 이후, 중단 사태가 장기화되면서 그간의 남북간 접촉과 교류 확대의 의미가 퇴색되었다.

남북관계 개선은 물론 '신북방정책' 추진 및 '한반도 신경제지도 구상' 실현을 위한 구체적인 첫 걸음으로 남북경협을 적극 활용할 필요가 있다. 이를 위해 첫째, 남북경협 확대를 위해 5.24 조치의 단계적 해제를 적극 검토할 필요가 있다. 금강산관광 재개와 DMZ 환경·관광벨트 조성사업을 연계하는 등 전략적인 정책 적용을 통한 단계적 해제를 검토할 필요가 있다. 둘째, 남북경협 중 관광협력을 우선 재개함으로써 기존의 금강산관광을 신북방정책과 한반도 신경제지도 구상 실현의 단초로 활용할 필요가 있다. 특히, 금강산관광 재개는 북한의 경제 개발과 개방 지원 정책의 시발점으로 활용할 수 있다. 셋째, 경의선 연결 등을 통한 북한 내륙관광 협력으로 남북관광협력을 확대하여, 남북경협 뿐 아니라 신북방정책 추진의 실천력을 강화할 필요가 있다. 넷째, DMZ 환경·관광벨트 사업도 금강산관광 등과 연계한다면, 남북관계 개선 및 동북아 안정에 기여할 수 있다. 이와 관련해 설악산·금강산·원산·백두산 관광벨트 구축 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구 개발을 위해 금강산관광 재개를 우선 검토할 필요가 있다. 다섯째, 금강산관광 재개를 이산가족 상봉 정례화의 촉매제로 활용하는 것이 중요하다. 금강산에 설치된 이산가족면회소를 적극 활용하여 이산가족 상봉 정례화는 물론 그 대상과 규모를 확대해 나갈 필요가 있다.

주제어 : 금강산관광 사업, 남북경협 재개, 신북방정책, 한반도 신경제지도 구상, DMZ 환경·관광벨트 사업

1) 본 연구는 이해정, "금강산관광 16주년의 의미와 과제", 『현안과 과제』 제14-43호 (2014)를 수정보완한 것임.

Ⅰ. 서론

1998년 11월 시작된 금강산관광은 2008년 7월 연간 40만 명의 남북 관광시대를 목전에 두고 중단되었으며, 현재 중단 9년째를 맞고 있다. 1998년 6월 故 정주영 현대그룹 명예회장이 소떼 500마리를 몰고 민간 기업인 최초로 판문점을 통과하고, 금강산관광 등 경협사업 논의하면서 남북간 본격적인 해빙 분위기가 조성되었다. 우리 정부의 전향적인 대북 정책과 경제난 해소를 위한 북한의 실리주의적 접근 자세 등이 복합적으로 작용하면서 금강산관광은 전격 성사되었다.

1998년 금강산관광의 시작은 단순한 관광 상품 개발이 아닌 대규모 물적·인적 교류를 통해 남북간 신뢰 형성 및 경제통일의 단초(緖緖)를 제공하였다는 데 의의가 있다. 정치적 측면에서는 남북 당국간 대화의 통로조차 없던 상황에서 민간의 관광·경협 사업을 통한 화해 분위기 조성은 극단적인 대립 예방과 비공식적인 외교 채널로서의 역할을 수행한 것으로 평가된다. 나아가 최초의 남북정상회담이 성사될 수 있는 여건을 조성하는 데 기여한 것으로 보인다. 경제적 측면에서는 1990년대 초반부터 미미하게 이루어지던 단순교역과 소규모 위탁가공 수준의 남북경협이 본격적인 투자단계로 발전할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다. 금강산관광 사업을 계기로 개성공단 사업 등 남북 경협이 본격화될 수 있었으며, 통일 한국에 대비한 국토의 균형있는 발전에 기여한 것으로 보인다. 사회·문화적 측면에서는 분단 이후 막혀있던 민간의 인적 교류를 개방하여 남측 민간인들이 북한 땅을 자유롭게 밟고, 북측 주민들과 자연스럽게 접촉할 수 있는 기회를 제공하여 민족 동질성 회복에 기여한 최초의 민간 사업이라고 할 수 있다.

하지만 2008년 7월 금강산관광이 중단되면서 남북간 접촉과 교류 확대의 의미가 퇴색되었다. 이에 본 고에서는 금강산관광이 단순 관광이 아니라 남북간 정치·경제·사회문화적으로도 의미가 있는 사업임을 되새겨보면서 남북관계 개선을 위해 금강산관광을 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 새롭게 출범한 문재인 정부의 '한반도 신경제지도 구상'이 논의되는 현 시점에서 금강산관광의 의미를 재조명하고, 금강산관광 활용이 한반도 신경제지도 구상 실현을 위해 가장 시급히 추진되어야할 과제임을 확인하고자 한다.

Ⅱ. 금강산관광 사업의 추진 과정

민간 주도 사업인 금강산관광 사업에 대한 정부의 역할은 사업의 활성화를 위하여 직·간접적인 방식으로 금강산관광 사업을 지원하는 것이었다.

1998년 4월 김대중 정부는 남북간 경제협력을 활성화하기 위해 대북투자와 민간기업의 방북을 허용하는 제2차 '남북경제협력 활성화 조치'를 발표하였다.[2] 이에 따라 이에 동년 6월 故 정주영 명예회장은 판문점을 거쳐 북한을 방문하였으며, 현대는 북측의 조선아시아태평양평화위원회와 금강산관광 및 개발사업에 합의하였다. 정부는 1998년 8월 현대 3사(현대상선, 현대건설, 금강개발산업)를 금강산관광사업 협력사업자로 승인하였으며, 1998년 10월 현대와 북한은 금강산관광사업에 대한 4건의 합의서를 체결하였다.

< 표 2-1 > 금강산관광 주요 일지

일자	추진 내용
1989. 1.24~31	故 정주영 명예회장 방북, 김일성 주석 면담, 금강산개발 의정서 체결
1998. 6.16	故 정주영 명예회장 소떼 방북, 금강산 사업 등 경협 합의
1998. 8~9	금강산관광사업의 협력 사업자 지정(8. 6) 및 사업 승인(9. 7)

1998.10.27	故 정주영 명예회장 소떼 재방북
1998.10.29	금강산관광개발 사업 합의서 체결(김정일 국방위원장 첫 면담)
1998.11.18	금강산관광선 금강호 첫 출항 - 이산가족, 실향민, 기자 등 826명을 태우고 동해항을 첫 출항 * '98.11.20 봉래호, '99.5.14 풍악호, '00.9.9 설봉호 투입
1999. 6.21	민영미씨(6.19 풍악호 승선) 억류사건 발생(관광중단)
1999. 7.30	관광세칙 및 신변안전관련 합의서 체결
2000. 8.22	현대-아태간 합의서 체결(관광 확대, 공단 건설, SOC 건설 등)
2001.10. 3~5	제1차 금강산 당국회담 개최
2002. 1.23	금강산관광사업 지원방침 발표 - 관광공사의 기금 대출조건 완화, 외국상품판매소 설치 허용 - 학생, 교사, 이산가족 등에게 금강산관광경비 보조
2002. 9.10~12	제2차 금강산 당국회담 개최
2002.11.22	현대-아태, 동해선 임시도로를 통한 육로관광 실시 합의 - '02. 12.5부터 시범육로관광 실시 - 관광정례화 및 철도, 도로 연결 후 확대
2002.11.25	北, 『금강산관광지구법』 발표 - 자유로운 투자·관광활동 보장, 관리기관 구성, 특구 개발·운영
2003. 2.14~16	동해선 임시도로 개통식 및 시범육로관광 - 시범관광 참가(총 466명 1박2일, 2박3일 병행)
	* '03.2.23~3.1 일반인 대상 육로관광 3회 실시(총 1,005명 관광)
2003.10. 9	매일 육로관광 실시
2004. 1.11	해로관광 중단
2004. 3.31~4. 4	금강산 1박2일 시범관광 2회 실시
2004. 5.26~29	관리기관 설립·운영, 세관, 출입·체류·거주 등 3개 규정 발표(5. 26) 노동, 외화관리, 광고 등 3개 규정 발표(5. 29)
2004. 6.15	금강산 당일관광 시범 실시, 268명 참가
2004. 6~7	관광 일정 확대 : 1박 2일 관광 시작(6. 19), 당일관광 시작(7. 3)
2005. 6. 7	금강산관광객 100만 명 돌파
2005. 9. 1	옥류관, 금강산가족호텔, 제2온정각 개관
2005.11.25	제2차 금강산 체험학습 경비 지원 결정 - 교사, 학생 16,429명('05.12.22~'06.3.8) 실시
2006. 5.27	내금강코스 답사, 현대-北 아태·명승지종합개발회사간 공동 실시
2007. 5.28	금강산 면세점 개장
2007. 6. 1	내금강 관광 실시
2008. 1.13	제3차 금강산 체험학습 실시
2008. 3.17	금강산 승용차 관광 실시
2008. 7.11	관광객 박왕자(53)씨 북한군 총격에 사망, 금강산관광 잠정적 중단
2010. 2. 8	금강산관광 재개 위한 남북실무회담, 합의도출 실패
2010. 4.23	北, 금강산 정부자산 몰수, 민간기업 자산 동결, 관리인원 추방
2011. 5.31	北, 『금강산국제관광특구법』 채택

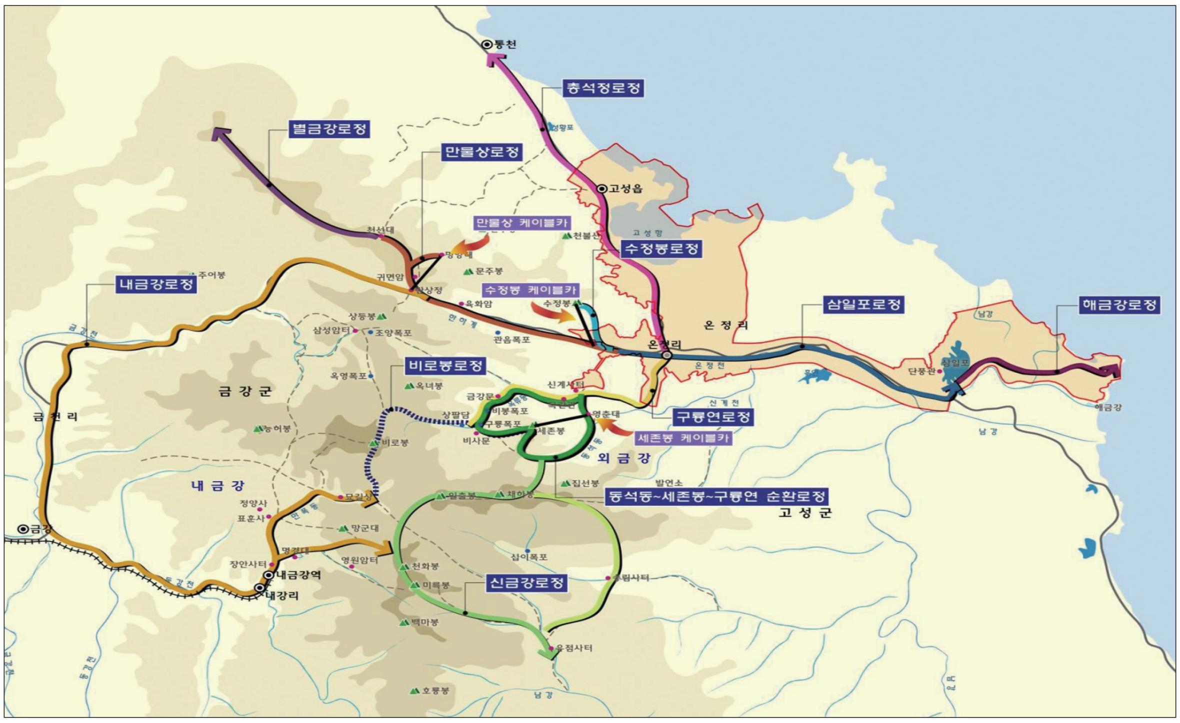
자료 : 현대아산 자료 및 통일부 홈페이지 참조.

2) 대기업 총수와 경제단체장 방북 전면 허용, 대북 투자규모 제한 완전 폐지, 대북 투자제한업종의 '네거티브 리스트'화, 생산 설비 대북반출 제한 폐지 등임. 한편, 1차 남북경협 활성화 조치는 1994년 11월에 발표된 바 있으며기업 총수를 제외한 기업인 방북 등 남북 경제인사의 상호방문 허용, 1회 100만 달러 이하의 위탁가공용 시설재 반출 및 기술자 방북 허용, 500만 달러 이하의 시범적인 경제협력사업 실시 등의 내용을 포함.

1998년 11월 18일 금강산관광선인 금강호가 동해항을 첫 출항함으로써 금강산관광이 시작되었다. 이는 1989년 1월 「금강산관광 개발 의정서」체결 후 10년만에 실현된 것이었다[3]. 정부는 1999년 2월 현대아산(주)을 금강산관광사업의 협력사업자로 승인하였다. 그러나 북측에 지불하기로 한 관광대가와 부두·도로 건설 등 초기투자로 인해 자금난을 겪게 되자 현대아산은 2001년 6월 북측과 관광대가를 총액 개념에서 관광객 1인당 지불개념으로 변경하는 등 수익성을 개선하기 위해 노력하였다. 정부도 2001년 10월 및 2002년 9월 금강산관광 활성화를 위한 제1·2차 당국간 회담을 개최하는 등 사업 안정화를 위한 정부 차원의 노력을 기울였다. 한편, 북한은 2002년 11월 『금강산관광지구법』을 발표하며 금강산 지역을 자유로운 투자 및 관광 활동을 보장하는 '관광특구'로 지정하였다.

1998년 해로관광을 시작으로 2003년에는 육로관광이 실시되었으며, 2004년에는 해로관광이 중단되고, 2008년 승용차관광이 실시되는 등 관광 방식이 다양화되었다. 또한, 2004년부터 당일관광, 1박2일 관광, 2박 3일 관광 등으로 기존 2박 3일 일정에서 관광 일정도 확대되었다[4]. 관광 코스는 초기의 구룡연, 만물상, 삼일포 등에서 해금강과 동석동~세존봉~구룡연의 순환 코스 등이 추가되었으며, 야영장과 해수욕장 등도 개방되었다. 2007년부터는 내금강 관광이 실시되면서 관광 코스가 확대되었다. 2005년부터는 남북관광 30만 명 시대가 열렸으며, 2008년 7월 관광 중단전까지의 누적 관광객은 195만 6천명에 달했다.

< 그림 2-1 > 금강산관광 코스 안내



자료 : 현대아산.

< 표 2-2 > 연도별 금강산관광객 추이

(단위 : 만 명)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.7
연도별	1	15	21	6	9	7	27	30	24	35	19
누적	1	16	37	43	52	59	86	116	141	176	196

자료 : 현대아산.

3) 1988년 7월 7일 노태우 前 대통령은 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언)'을 발표하여 남북한교역 문호개방, 남북한 민족경제의 균형적 발전, 북방정책 추진 등을 천명. 이에 1989년 1월 故 정주영 현대그룹 명예회장은 북한을 방문, 금강산 개발사업 추진에 관해 원칙적으로 합의. 현대는 북한측 조선대성은행 간 금강산관광개발 및 시베리아 공동개발과 원동지구 공동진출에 관한 '의정서'를 체결하였음.

4) 현대그룹이 시작한 금강산관광의 노정은 초기 단계에는 3박 4일의 일정이었으나, 비용 절감을 위해 2박 3일로 변경하였음.

Ⅲ. 금강산관광 사업의 성과

금강산관광은 분단 이후 최초의 대규모 인적 교류를 통해 한반도의 평화와 안정에 기여했으며, 정·군사 및 경제, 사회문화적으로도 큰 성과를 달성한 것으로 평가된다.

관광은 '평화로 가는 여권(a passport to peace)'이라고도 한다[5]. 관광은 평화산업이며, 관광 교류는 국가 간 자유왕래를 통하여 적대감을 해소하고 상호 이익증진과 신뢰구축에 가장 경제적이며 효과적 수단이기 때문이다. 금강산관광은 그 대표적인 사례로 들 수 있다. 향후 금강산관광 재개 시 북한의 마식령스키장과 원산관광특구 개발, 정부의 한반도 신경제지도 구상 실현과 연계하여 한반도 평화 달성에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다. 나아가 유라시아철도 및 가스관 연결 사업 등 신북방정책 추진에도 긍정적인 효과를 줄 수 있을 것으로 기대된다.

< 표 3-1 > 금강산관광의 성과

구분	내용
정치·군사적	- 한반도 긴장 완화에 기여 : 북방한계선과 군사분계선 북상 ·해상 100km 후퇴(전선까지 이동시간 2시간 지연), 군사분계선을 관통한 관광객의 출입·왕래 - 정치적 대립의 완충과 가교 역할 수행 : 당국간 대화 채널 유지 ·비공식적 외교 채널 역할 수행, 남북정상회담 성사 기반 조성 - 코리아 디스카운트 해소 : 한반도의 평화와 안정을 대내외 과시
경제적	- 자본주의 시장경제 학습의 장 : 금강산은 관광·서비스업 중심, 개성공단은 제조업 중심 - 북한 경제 개발 및 통일비용 감축 효과 : 민간의 북한 경제 활성화 지원으로 정부 차원의 통일 비용 절감 효과 기대
사회문화적	- 민족적 동질성 회복 : 분단 이후 최초의 대규모 인적 교류로 사회문화교류의 새로운 장을 마련 - 북한 사회에 대한 이해 증진 : 상호 이질감 해소, 이산가족 상봉의 공간 제공 - 남북간 법·제도적 격차 조율 기회 제공 : 북한 법제 인프라 개선에 기여

자료 : 필자 작성.

1. 정치·군사적 측면

우선 정치·군사적 측면에서의 성과를 살펴보면 다음과 같다. 금강산관광을 위해 북한이 군사적 요충지를 개방하도록 하여 한반도의 평화와 안정에 기여하였으며, 민간의 접촉 확대는 정치적 대립의 완충과 가교 역할을 하였다. 금강산관광은 첫째, 한반도 긴장 완화에 기여하였다. 군사항 개방과 함께, 해상 및 육로 관광을 위해 북방한계선과 군사분계선을 북상시켰다. 최전방 군사지역 개방으로 동해상 긴장 해소에도 기여한 것으로 평가된다. 해로관광을 위한 동해상 군사적 요충지인 장전항의 개방으로 금강산관광 이후 동해안에서 북

5) 국제연합(UN)은 냉전시대 "관광은 평화로 가는 여권(Tourism is a passport to peace)"이라는 표어 아래 1967년을 국제관광의 해로 정하고 관광의 중요성을 강조. 심상진, "남북관광이 국내관광산업에 미치는 영향", 『한국관광정책』, 한국문화관광연구원, 2008. p. 40.

한의 군사적 도발이 중단되었다. 금강산관광이 시작되면서 장전항을 사용하던 북한의 동해 함대가 후방으로 약 100km 후퇴하여 장전항에는 소형 함정 몇 척 만이 정박하게 되었다. 해상에서의 100km 후퇴 의미는 전선까지 이동시간이 2시간여 지연된다는 것을 의미(함정 최고속도가 25노트일 경우 시속 46km)한다[6] 특히, 군사분계선을 관통한 관광객의 출입·왕래가 이루어졌다는 것도 의미가 있다. 2003년 2월 군사분계선을 관통한 육로관광의 시작으로 북한은 국도 7호선을 개방하였다. 대립과 갈등의 군사지역이 한 달에 3만 여명이 오가는 화해와 협력의 관광교류협력 지대로 변모하게 되었던 것이다.

둘째, 금강산관광은 정치적 대립의 완충과 가교 역할을 수행하였다. 남북정상회담을 포함한 주요 당국간 회담을 견인하였으며, 민간 경협의 확대는 당국간 대화 채널 유지의 결정적 역할을 하였다. 남북 관계 개선의 연결 고리로써의 역할뿐만 아니라, 서해교전과 1차 북핵 실험 등 당국간 대화 부침 속에서도 남북 교류 협력의 모멘텀을 안정적으로 관리해나갈 수 있는 통로 역할을 수행하였다. 2017년 10월 전문가 대상 설문조사 결과 전문가의 10명 중 9명(90.8%)은 금강산관광을 '남북한 화해 및 평화의 상징(61.2%)'과 '대규모 남북한 교류의 출발점(29.6%)'으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 금강산관광은 코리아 디스카운트 해소 및 국가 브랜드 가치 제고에 기여하였다. 1997년 말 IMF 외환위기 이후 대외 신인도 회복이 필요하던 시기 금강산관광을 통해 한반도의 평화 안정을 대내외에 과시할 수 있었다.[7] 남북관광사업이 향후 평양, 백두산 등지로 확대될 경우 경제적 효과는 관광산업을 넘어 국가 브랜드 가치 상승으로 이어질 것으로 기대된다.

< 표 3-2 > 금강산관광의 의미

금강산관광의 의미	2014. 3	2015.11	2017.10			
			종합	보수	중도	진보
남북한 화해 및 평화의 상징	61.4%	50.0%	61.2%	44.4%	66.7%	68.5%
대규모 남북한 교류의 출발점	30.6%	43.1%	29.6%	40.8%	21.2%	28.9%
단순 관광 상품에 불과	8.0%	6.9%	9.2%	14.8%	12.1%	2.6%

자료 : 현대경제연구원(2017).

주 : 2014년 3월 통일·외교·안보 분야 전문가 88명을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 2015년 11월 전문가 144명을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 2017년 10월 전문가 98명을 대상으로 실시한 설문조사 결과.

2. 경제적 측면

금강산관광은 북한에 자본주의 시장경제 학습의 기회를 제공하고, 북한 경제 개발 및 통일비용 감축 효과 등을 제공한 것으로 평가된다. 금강산관광은 첫째, 북한이 시장경제를 학습할 수 있는 기회를 제공하였다. 금강산에서는 '서비스 산업의 꽃'인 관광산업에 대해, 개성공단에서는 제조업에 대한 시장경제 학습 기회를 제공하였다. 북한은 '굴뚝없는 산업'인 관광산업을 통해 시장경제 메커니즘을 학습하고, 대외개방의 노하우를 습득할 수 있었다. 북한은 당초에 관광을 기본적으로 부르주아 생활양태로 비생산적인 것으로 인식하여, 자본주의적 관광행태에 대해 "호색적인 관광, 도박관광과 같은 변태적이며 속물적인 관광"이라는 비판적인 입장을 견지하였다.[8] 그러나 금강산관광을 계기로 이러한 인식이 변화되었으며, 이는 개성공업지구 개발과 개성관광 등 남북경협사업의 확대로 이어질 수 있었다.

6) 진희관, "금강산관광 재개의 필요성과 의의", 『한반도 평화를 위한 긴급간담회』, 김동철·김성곤·설훈·원혜영의원 주최, 2013. p. 10.
7) 1998년 11월 19일 방한한 클린턴 당시 美 대통령은 금강산관광선 출항 장면을 숙소에서 TV를 통해 지켜본 후, 다음 날 한미정상회담을 마치고 "감동을 금할 수 없다. 매우 신기하고 아름다운 장면이었다. 우리의 힘과 부와 행복을 북한에 전달할 수 있는 가능성을 관광선에서 발견할 수 있었다. 이게 가장 중요한 메시지"라고 감회를 표현한 바 있음.
8) 조선국제여행사, 『조선관광문답100』(평양: 조선국제려행사), 1994, p. 1.

둘째, 남북한 경제 통합의 여건 개선 및 통일비용 절감에 기여하였다. 금강산관광 사업은 남북간 소득 격차 경감과 국토의 균형있는 발전에 기여한 것으로 평가할 수 있다. 민간 차원의 북한 경제 활성화 지원으로 정부 차원의 통일비용 절감 효과를 거둘 수 있었다는 것도 의미가 있다. 남측의 민간 투자로 북한 경제가 활성화되어 북한이 산업 기반을 형성하고 시장경제의 기초를 마련할 수 있는 토대가 마련된 것이다. 또한, 통일한국에 대비한 국토의 균형있는 발전에 기여하였다. 분단 이후 50여 년간 단절되었던 남북사이 정규 항로 개발, 군사분계선상의 도로 및 철도 연결을 통해 남북간 물류인프라 연결의 기회를 제공하였다. 남북관광을 위해 투자되는 도로 등 관광 인프라는 통일 이후에도 활용될 수 있는 통일 인프라의 성격을 가진다는 점에서 주목할 만 하다.

3. 사회문화적 측면

사회문화적 측면에서는 남북 주민들간 통일의 접촉점을 마련하여 민족 동질성 회복의 기회가 마련된 것으로 평가된다. 첫째, 금강산관광은 민족적 동질성 회복의 기회를 제공하였다. 분단 이후 최초의 대규모 남북 인적 교류로 상호 이질감 해소에 기여하였다. 1989~1998년까지 10년 동안 북한 방문 인원은 총 5,722명이었으나, 1998년 11월 금강호 출항 후 12월까지 2달간 금강산관광 인원만 10,543명을 차지하여 남북교류의 새 시대를 여는 역할을 수행하였다. 2005년부터는 남북관광 30만 명 시대가 개막되었으며, 2008년 7월 관광 중단 전까지의 누적 관광객은 195만 6천명에 달하였다. 다만, 제한된 지역에 대한 남한 관광객의 일방적인 방문이었다는 한계는 남아있었다. 또한, 상호 이질감 해소의 기회를 제공하였다. 현지에 종사하는 남측 인원들과 재중동포(조선족) 약 1,300여 명, 북측 관계자, 서비스업 종사자, 관광 해설자 등 1,000여 명 및 남측 관광객이 매일 약 1,000여 명 방문하여 자연스러운 교류가 이루어졌다. 온정리 금강산문화회관은 분단 이후 민간차원에서 이룬 최초의 남북 합작 건축물로, 이곳에서 평양 모란봉 교예단의 공연을 감상할 수 있게 되는 등 사회문화교류의 새로운 장이 마련되었다. 조국평화통일기원 금강산기도회, 금강산 마라톤 대회, 자동차 질주대회, 국제모터사이클 투어링, 전국 대학생 자전거 국토순례, 금강산 콘서트 등 각종 종교, 학술, 체육, 문화 교류의 장소로도 활용되었다. 특히, 이산가족 상봉의 공간을 제공하였다는 의미가 크다. 총 20차례의 이산가족 당국간 교류 가운데 1985년 고향방문단 행사와 2000년 1·2차, 2001년 3차를 제외한 모든 행사는 금강산에서 개최되었다.

둘째, 전문가들은 금강산관광이 정치·사회문화적 기여가 큰 사업으로 평가하고 있다. 전문가들은 금강산관광이 경제적 분야는 물론 정치·사회문화적인 분야에서 더 큰 의미를 갖는다고 평가하였다. 전문가들은 '남북관계 및 한반도 긴장완화(43.2%)'와 '사회·문화(26.1%)'에서의 기여도를 높게 평가하였다. 이는 금강산관광이 긴장완화와 이산가족 상봉 면회장으로의 역할을 수행한 것을 비롯하여, 금강산관광 사업을 계기로 남북간 상호 이질감 해소와 신뢰회복에 기여한 점을 인정한 것으로 보인다.

< 표 3-3 > 금강산관광의 분야별 기여

분야별 기여도	종합			
		보수	중도	진보
정치 : 남북관계 및 한반도 긴장완화 등	43.2%	40.0%	37.9%	53.8%
사회문화 : 북한 사회에 대한 이해 증진	26.1%	29.7%	21.2%	27.0%
경제 : 남북경협 확대 등	19.3%	24.0%	21.6%	11.5%
관광 : 한반도 내 관광자원 개발의 가능	11.4%	16.0%	10.8%	7.7%

자료 : 현대경제연구원(2014). 주 : 2014년 2월 통일·외교·안보 분야 전문가 88명을 대상으로 실시한 설문조사 결과.

셋째, 통일의 필요성을 인식하는 계기를 마련하여 통일한국을 준비하는 데 기여한 것으로 평가된다. 2007년 금강산 방문객 2,100명을 대상으로 실시된 설문조사 결과 관광객의 71.0%는 관광 이후 북한 및 통일문제에 대한 인식이 '긍정적으로 변화'했다고 응답하였다.[9] 특히, 2박 3일 관광객의 긍정적 인식 변화 비율이 74.0%로 당일방문 관광객의 긍정적 인식 변화 비율 61.0%보다 높은 것으로 나타나 관광 일정이 길어질수록 긍정적 인식으로 변화하는 관광객 비율이 높은 것으로 알 수 있다. 또한, 대학생들의 금강산 평화 캠프 등 미래 세대에 대한 통일 교육의 산실 역할을 수행하였다.[10]

< 표 3-4 > 금강산관광 일정별 통일인식 변화(2007년)

구분	사례수(명)	긍정적으로 변화	변화없음	부정적으로 변화
당일관광	261	61.0%	30.1%	3.2%
1박 2일	366	65.7%	28.2%	2.7%
2박 3일 외금강	1,127	74.0%	21.7%	1.8%
2박 3일 내금강	346	74.0%	22.5%	0.8%
전체	2,100	71.0%	24.0%	1.9%

자료 : 김철원·이태숙(2008).

넷째, 남북간 법·제도적 격차를 조율할 수 있는 기회를 제공한 사업으로 평가할 수 있다. 금강산관광 사업과 관련한 각종 관련 법제의 정비를 통해 남북관계 제도화의 기틀을 마련할 수 있었다. 2002년 금강산관광지구법 관련 하위규정과 2003년 투자보장·이중과세방지·상사분쟁·청산결제 등 남북 4대경협합의서 발효 등이 그 좋은 예이다. 이는 북한의 시장경제에 입각한 새로운 제도 도입을 촉진하였으며, 이는 개성공단 및 특구 법제 창설로 이어졌다. 다만, 외국 자본 유치를 위한 투자자 보호, 투자기업의 창설과 운영, 우대조치 등과 관련한 법제 미비 등의 한계는 남아 있었다.

Ⅳ. 금강산관광 재개를 위한 과제[11]

북한의 핵실험이 지속되고, 장거리 미사일 발사 등 잇따른 군사 도발로 개성공단 가동이 중단되는 등 남북경협은 물론, 남북관계는 현재 사실상 단절된 상황이다. 남북관계를 개선하고 한반도의 평화 정착을 모색하는 한편, 나아가 '한반도 신경제지도 구상'과 '신북방정책'[12]을 성공적으로 추진하기 위해서는 남북경협을 적극적으로 활용하는 전략이 필요하다. 지금이 남북한 모두에 막대한 경제적 이익을 가져다 줄 수 있는 남북경협의 점진적·단계적 재개를 위한 방안을 모색해야 할 시점이며, 그 첫 단추는 기존에 추진된 바 있는 개성공단 및 금강산관광 사업의 재개라고 할 수 있다. 금강산관광을 포함한 남북경협 재개를 위해서는 ① 고도의 정책적 결단(Adequate political decision), ② 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes), ③ 남북 간 합의(Agreement), ④ 국제사회의 대북제재(International sanctions regimes), ⑤ 남북경협 재개에 대한 국민적 합

9) 김철원·이태숙, "남북관광 협력과 통일 인식 변화에 관한 연구 – 금강산관광을 중심으로", 『통일문제연구』2008년 상반기 통권 제49호, 평화문제연구소, 2008. p. 83.

10) 1972년부터 1989년 까지 서독 연방정부와 지방정부는 서독을 방문하는 동독 주민에게 총 20억 DM(10억 달러)의 환영금을 지급. 서독 정부는 서독을 방문하는 동독 주민에게 1인당 30 DM의 환영금을 지원하였으며, 1987년부터는 연 1회에 한하여 100 DM을 지불. 주정부도 서독을 방문하는 동독 주민에게 연간 2회에 한하여 각 20 DM을 지불. 동독 주민들은 환영금으로 백화점이나 상점에서 일상용품을 구입하거나 식당서비스 등을 이용하면서 서독의 풍요로움을 동경하게 되었음. 동독 주민들의 서독에 대한 동경은 자유선거를 통한 '서독 연방에의 가입'을 결정하는데 결정적 역할을 함. 또한, 서독은 민족 동질감 인식을 위한 청소년 교류를 재정적으로 지원. 서독의 연방정부와 주정부는 대동독 견학여행을 장려. 청소년여행에 대한 교통비 및 체류비 지원 . 이에 대한 자세한 내용은 이해정, "독일 사례를 통해 본 통일 기반 여건 조성 방안 – 비정치 분야의 다양한 접촉면 확대 필요", 『현안과 과제』 제13-48호, 2013 참고.

11) 본 장은 이해정·이용화, "남북경제협력의 정상화 과제-AGAIN, 남북경협", 『현안과 과제』17-27호, 2017 자료를 수정·보완한 것임.

12) 문재인 정부는 동북아시아 지역의 지정학적 긴장과 경쟁구도를 타파하고 동북아 지역의 장기적 평화협력 환경 조성을 위해 신북방정책을 제시. 동북아플러스 책임공동체를 형성해 동북아 평화와 협력적 환경을 조성, 이를 위해 동북아 주요국 간 다자협력 전략의 제도화를 도모. 아세안과 인도와의 관계 강화, 유라시아 협력강화를 통해 동북아를 넘어서는 남방·북방 지역을 '번영의 축'으로 삼는 신남방정책과 신북방정책을 병행 추진. 나진·하산 물류사업과 철도·전력망 등 남·북·러 3각 협력 추진 기반 마련, 유라시아경제연합(EAEU-러시아·카자흐스탄·키르기스스탄·아르메니아·벨라루스, 2014년 창설)과의 자유무역협정(FTA) 추진, 중국의 일대일로 구상 참여 등이 주요 내용임. 이에 대한 자세한 내용은 이해정·이용화, "신북방정책 추진의 기회와 위협 요인", 『VIP 리포트』17-28호, 2017 참고.

의(National consensus) 등 5가지 고려 사항을 검토해야 한다.

< 표 4-1 > AGAIN, 남북경협

구분	주요 내용
고도의 정책적 결단 (Adequate political decision)	- 현황 : 북한의 잇따른 도발로 남북관계는 사실상 중단 - 시사점 : 경협의 필요성 및 재개에 대한 판단 필요
남북관계의 근본적 변화 (Genuine changes)	- 현황 : 北 군사 도발 지속과 南 정책 추진 일관성 결여 - 시사점 : 남북관계 제도화 모색
남북 간 합의 (Agreement)	- 현황 : 경협 재개를 위해서는 남북간 합의 필요 - 시사점 : 남북한 경제 모두에 이익이 되는 방안 도출
국제사회의 대북제재 (International sanctions regimes)	- 현황 : 국제사회의 대북제재 확대·강화 - 시사점 : 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요
국민적 합의 (National consensus)	- 현황 : 경협의 필요성에 대한 인식 공유 부족 - 시사점 : 통일 공감대 확대를 위한 노력

자료 : 필자 작성.

1. Adequate political decision : 정책적 결단

북한의 지속되는 도발과 국제사회의 대북제재 국면에서 남북경협을 재개할지 여부는 고도의 정책적 결정 사항이다. 북한의 지속된 도발로 남북관계는 사실상 중단되어 있기 때문에 남북경협 재개를 위해서는 정책적 결단이 필요한 상황이다. 2013년 이후 4차례의 핵 실험 및 장거리 미사일 발사 등으로 북핵위기가 고조되었으며, 이에 대응한 개성공단 중단 등 우리 정부의 독자 대북제재로 남북관계는 단절되어 있다.

현 상황에서 남북경협을 활용한 남북관계 개선이 국익에 도움이 된다는 최고 정책결정자의 정책적 판단과 이에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 남북경협 사업은 재개할 수 있을 것이다. 경협 재개를 위해서는 최고 정책결정자가 '한반도 신경제지도 구상' 실현을 위한 남북경협 재개는 한반도 평화 정착에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 당위성을 제시해야 할 것으로 보인다. 이와 관련하여 발생할 수 있는 남남갈등 해소를 위해서는 국민적 공감대 형성을 위한 노력이 필수적이며, 아울러 국제사회와의 공감대 형성 노력도 병행할 필요가 있다. 특히 대북제재만을 강조하는 '경협무용론'이나 남북경협을 조건 없이 진행해야 한다는 '맹목적 재개 경협론' 모두 배제되어야 할 것이다.

< 표 4-2 > 최근 남북관계 주요일지

일자	주요내용
2013 2.12	- 北, 3차 핵실험
4.8	- 北, 개성공단 근로자 철수
9.16	- 개성공단 재가동
2014 2.20	- 금강산 이산가족 상봉 행사 개최
10.4	- 北, 황병서·최룡해·김양건 방남(인천아시안게임 폐막식)
2015 8.20	- 北, 서부전선 포격도발 사건 발생
8.25	- 南北, 8.25합의(이산가족 상봉, 민간교류 활성화 등)
10.20	- 추석계기 금강산 이산가족 상봉 행사 개최
2016 1.6	- 北, 4차 핵실험
2.10	- 개성공단 전면 중단
3.8	- 南, 독자 대북제재 발표(금융제재·해운통제·수출입통제 강화)
9.9	- 北, 5차 핵실험

12.12	- 南, 강화된 독자 대북제재 발표(금융제재 대상 추가 등)
2017 9.3	- 北, 6차 핵실험

자료 : 내외신 언론보도 자료로 필자 재구성.

2. Genuine changes : 근본적 변화

한반도 평화 정착과 남북관계의 근본적인 변화를 도모하기 위해서는 남북경협을 적극 활용할 필요가 있다. 그동안 남북경협은 남북관계 개선과 한반도 긴장 완화라는 평화의 가교(Bridge of Peace) 역할을 수행해 왔다. 1998년 금강산관광이 시작되면서 장전항을 사용하던 북한의 동해 함대가 후방으로 약 100km 후퇴하면서 사실상 군사분계선을 북상시킨 것으로 평가된다. 개성공단의 경우에도 2003년 공단 조성을 계기로 남한 수도권을 겨냥한 장사정포 부대를 후방으로 약 10km 이동시킴으로써 북방한계선을 북상시킨 효과를 거둔 것으로 분석된다. 남북경협 사업의 본격화로 대립과 갈등의 비무장지대(DMZ)가 화해와 협력의 평화 통일 이상을 실현하는 평화적 공간(Dream Making Zone)으로 변화된 것이다.

그럼에도 불구하고 북한의 잇따른 군사 도발과 남한의 정책 추진 일관성 결여로 남북경협의 효과는 지속되지 못하였다. 2008년 북한의 금강산관광객 피격 사건으로 남북 간 대립 국면이 촉발된 이후, 북한은 계속된 핵실험과 미사일 발사, 천안함·연평도 도발 등 군사 도발을 지속하고 있다. 남한도 보수와 진보가 공감할 수 있는 경협정책의 부재로 정책 추진 동력을 상실하였다. 그 결과 남북경협의 상징인 금강산관광은 2008년, 개성공단은 2016년에 중단되면서 현재 남북 간 경제협력은 전무한 상황이다.

남북경협의 재개로 남북관계 변화의 동력이 마련될 수 있도록 경협을 관계 정상화에 적극 활용하는 한편, 제도화를 통한 안정적 추진 정책을 모색해야 할 것으로 판단된다. 남북경협의 근본적인 목적은 단기적으로는 남북관계 개선에 보탬이 되는 것이고, 중장기적으로는 한반도 평화체제 구축과 통일경제강국 구현에 도움이 되는 것이다. 남북경협이 정치·군사적 영향으로 중단되거나 정체되지 않도록 점진적·단계적인 경제협력 재개 방안 마련을 통해 남북 간 통일 공감대 형성을 도모할 필요가 있다. 경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하면서, 변화가 점진적으로 확장되는 'bottom-up 방식'의 남북관계 정상화를 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 「남북기본협정」체결 및 남북관계 제도화를 추진하여 정책 추진의 일관성을 도모하고, 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반을 마련해야 한다.

3. Agreement : 남북간 합의

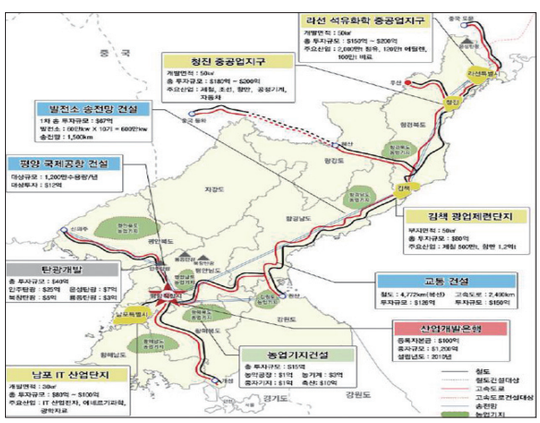
남북경협 재개를 위해서는 남북한 경제 모두에 이익이 되는 발전적 협력 방안에 대한 남북간 합의 도출이 필요하다. 현 시점에서 경협 재개를 논의하기 위해서는 경협 중단 사태의 재발 방지, 투자 보장 등 발전적 협력 방안에 대한 남북간 합의가 필요한 상황이다. 남북은 「개성공단의 정상화를 위한 합의서(2013.8.14)」를 통해 가동 중단 사태의 재발 방지, 3통(통행·통관·통신) 문제해결, 국제화 추진 등을 합의한 바 있다. 이를 참고하여 남북간 경협 재개를 위한 합의를 도출해야 할 것이다.

특히, '한반도 신경제지도 구상'이 현실화될 수 있도록 남북간 합의를 발전시켜 나가야 할 것으로 보인다. 한반도 신경제지도 구상은 동해권, 서해안 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련하여, 동서를 잇는 소위 'H라인의 경제 벨트'를 조성하여 장기적으로 경제통일을 이룬다는 구상이다. 북한도 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」[13]을 통해 서남 방면(신의주-남포-평양)과 동북 방면(나선-청진-김책)의 양대 축을 개발한다는

계획을 가지고 있다. 남북한 모두 한반도 개발을 위해 'H라인의 경제 벨트'를 조성해 장기적으로 협력을 확대해나야 한다는 인식을 공유하고 있어 합의로 발전할 가능성이 충분히 남아있다.

< 그림 4-1 >'한반도 신경제지도'구상

< 그림 4-2 > 북한'국가경제개발 10개년 계획'



자료: 국정기획자문위원회 및 국토교통부 자료 참고.

4. International sanctions regimes : 국제사회의 제재

북한의 핵 개발 지속으로 국제사회의 대북 제재는 확대·강화 추세에 있다. 북한의 도발 수위가 높아질수록 유엔 안전보장이사회를 중심으로 한 국제사회의 대북 제재는 한층 더 강화되고 있는 것이다. 미국도 안보리 제재안과는 별도로 '북한·러시아·이란 제재 패키지법(17. 8. 2 발효)' 등 독자제재를 마련해 대북 압박을 확대하고 있다. 남북경협 재개를 위해서는 남북관계 특수성을 근거로 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요가 있다. 북핵 문제가 진전될 경우, 남북경협 재개가 한반도의 긴장 해소 및 정세 안정을 견인하여 동북아 평화에 기여할 수 있다는 것을 국제사회에 주장하여 안보리 제재위원회로부터 의무면제(waiver)를 받는 방안도 고려할 수 있다.

< 표 4-3 > UN의 對 북한 제재 일지

구분	제재	주요 내용
1차 핵실험('06.10. 9)	1718호	- 무기, 사치품 등 금수조치(embargo)
2차 핵실험('09. 9.25)	1874호	- 금융 제재 강화 - 선박 검색 강화
3차 핵실험('13. 2.12)	2094호	- 대량 현금(Bulk Cash) 이전 금지 - 선박 검색 의무화
4차 핵실험('16. 1. 6)	2270호	- 광물수출 금지 (민생 목적 제외)
5차 핵실험('16.11.30)	2321호	- 석탄 수출 상한선(금액·총량) 제한
6차 핵실험('17. 9. 3)	2375호	- 대북 원유 공급 동결 - 섬유제품 수출 금지

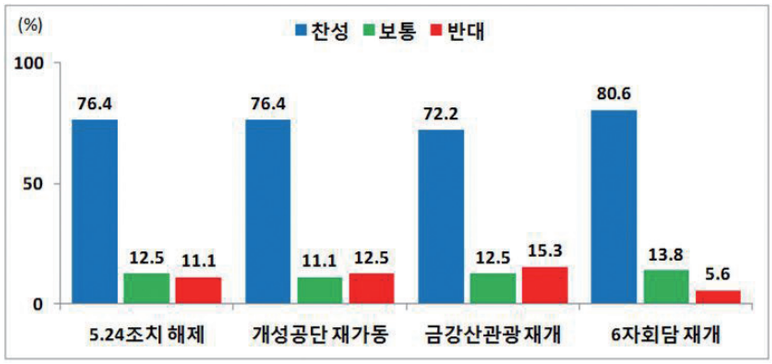
자료 : 필자 작성.

13) 북한은 2011년 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」을 발표하여, 10년 간 총 1,000억 달러의 인프라 등 투자 유치 계획을 수립. 농업, 산업단지 개발, 에너지 및 인프라 개발 등 크게 12대 분야로 나누어 추진. 남포IT산업단지 등 공업지구 개발에 490~580억 달러 투자 예정. 철도☒고속도로☒공항 등에 258억 달러 투자 예정. 탄광 건설, 화력발전소 건설, 송전망 건설 등에 100억 달러 투자 예정.

5. National consensus : 국민적 합의

남북경협 재개를 위해 '평화를 견인하는 남북경협의 역할'에 대한 국민적 공감대가 형성될 필요가 있다. 통일은 남북 모두에게 새로운 성장 동력을 제공할 수 있다는 인식 하에 남북경협을 활용한 경제 통합을 단계적으로 추진해야 한다는 국민적 공감대가 형성되어야 할 것이다. 한편, 전문가들은 5.24 조치 해제, 개성공단 재가동, 금강산관광 재개 등에 대해 대체로 찬성한다는 입장을 밝힌 바 있다('17. 6.14~21, 전문가 72명 대상 설문조사 결과).

< 표 4-4 > 남북관계 주요 현안들에 대한 전문가 설문조사 결과



자료 : 현대경제연구원(2017).

주 : 전문가설문조사('17. 6.14~21, 전문가 72명 대상) 결과.

특히, 다수의 전문가들(86.8%)은 금강산관광 재개가 필요하다고 인식하고 있으며, 전문가의 90.8%는 금강산관광 재개가 남북관계에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이라고 응답하였다. 따라서 금강산관광 재개를 위해서는 이러한 인식이 광범위하게 확산되어야 할 것으로 판단된다.

< 표 4-5 > 금강산관광 재개 필요성

구분	종합	보수	중도	진보
매우 필요하다	63.3%	40.7%	57.6%	84.2%
약간 필요하다	23.5%	26.0%	33.3%	13.2%
별로 필요없다	10.2%	22.2%	9.1%	2.6%
매우 필요없다	3.0%	11.1%	0.0%	20.0%

자료 : 현대경제연구원(2017).

주 : 2017년 10월 25일부터 11월 3일까지 전문가 98명을 대상으로 실시한 설문조사 결과.

결국 금강산관광을 포함한 남북경협 재개를 위해서는 충분한 논의를 통해 형성된 국민적 합의에 바탕하여 단계적으로 사업을 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 남남갈등 해소 및 통일 공감대 확대를 위한 다양한 토론과 소통의 장이 마련되어야 할 것이다. 특히, 단기적인 성과보다는 남북경협이 평화에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 필요성에 대한 인식을 공유할 필요가 있다. 금강산관광 등 기존에 추진한 바 있는 경협 사업의 재개를 통한 시장경제 교육 확대는 통일 비용 절감에도 효과적일 것으로 판단된다.

Ⅴ. 시사점

금강산관광 사업 재개를 통해 신북방정책 추진 및 한반도 신경제지도 구상 실현의 동력을 확보할 필요가 있다. 남북 협력 사업의 성공 사례로 지적되는 금강산관광 및 개성공단 사업의 재개를 '한반도 신경제지도' 구상 실현의 단초로 삼아야 할 것이다.

첫째, 남북경협 확대를 위해 5.24 조치의 해제를 검토할 필요가 있다. 금강산관광 재개와 DMZ 환경·관광벨트 조성을 연계하는 등 전략적인 정책 추진을 통한 단계적인 해제 방안에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 남북경협 중 관광협력을 재개함으로써 기존의 금강산관광을 신북방정책 추진 및 한반도 신경제지도 구상 실현의 단초로 활용할 필요가 있다. 금강산관광 재개를 북한의 경제 개발과 개방 지원 정책의 시발점으로 활용할 수 있다. 최근 북한의 특구 중심 개방 정책에 호응하여 원산·마식령 지구 등 북한 동부지역의 개방 확대를 유도하고, 이에 대한 자신감에 기초하여 북한이 적극적인 개방 정책으로 나아갈 수 있도록 측면 지원을 고려할 수 있다.

셋째, 경의선 연결 등을 통한 북한 내륙관광 협력으로 남북관광협력을 확대할 필요가 있다. 이를 통해 남북경협 뿐 아니라 신북방정책 추진의 실천력을 강화할 수 있을 것이다. 남북 접경지역(경원선, 동해북부선) 철도 연결 → 북한 철도 개보수 → 북한 철도 현대화(복선화·고속화) 등으로 이어지는 유라시아의 철도 연결 사업 추진이 필요하다.

넷째, DMZ 환경·관광벨트 조성사업도 금강산관광 등과 연계를 통해 남북관계 개선 및 동북아 안정에 대한 기여하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 설악산·금강산·원산·백두산 관광벨트 구축 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구 개발을 위해 금강산관광 재개를 우선 검토할 수 있다.

마지막으로 금강산관광 재개를 이산가족 상봉 정례화의 촉매제로 활용해야 한다. 금강산에 설치된 이산가족면회소를 적극 활용하여 이산가족 상봉 정례화는 물론 그 대상과 규모를 확대해나가야 한다. 금강산 이산가족면회소를 활성화하여, 생사확인 등의 상시정보교환과 정례화 지원체제를 상시적으로 운영할 필요가 있다.

< 참고문헌 >

국토교통부, 『북한 건설 · 개발제도 및 계획현황 연구』, 세종: 국토교통부, 2015.

이해정·이용화 외, 『통일경제의 현재와 미래』, 서울: 현대경제연구원, 2016.

조선국제여행사, 『조선관광문답100』, 평양: 조선국제려행사, 1994.

김철원·이태숙, "남북관광 협력과 통일 인식 변화에 관한 연구 – 금강산관광을 중심으로", 『통일문제연구』, 2008년 상반기 통권 제49호. 2008.

김현일, "新정부의 '한반도 신경제지도' 구상 공약과 의의", 『북한포커스』Weekly KDB Report, 2017.

심상진, "남북관광이 국내관광산업에 미치는 영향", 『한국관광정책』, 한국문화관광연구원, 2008.

이용화·이해정, "최근 남북관계 현안에 대한 전문가 설문조사 – 남북관계 개선을 위해 비정치적 접근 필요", 『VIP REPORT』 17-22호, 2017.

이해정, "독일 사례를 통해 본 통일 기반 여건 조성 방안 – 비정치 분야의 다양한 접촉면 확대 필요", 『현안과 과제』 제13-48호, 2013.

이해정, "금강산관광 16주년의 의미와 과제", 『현안과 과제』 제14-43호, 2014.

이해정, "새 정부 출범 100일, 남북관계 진단과 과제 – 한미정상회담 이후 남북관계 개선 모색", 우리민족서로돕기운동 제66회 평화나눔 정책포럼, 2017.

이해정·이용화, "남북경협을 통한 통일경제 토대 조성– 한국경제의 현재와 미래를 말하다(시리즈 ⑩ 남북경협)", 『VIP 리포트』 제17-12호, 2017.

이해정·이용화, "신북방정책 추진의 기회와 위협 요인", 『VIP 리포트』 제17-28호, 2017.

이해정·이용화, "남북경제협력의 정상화 과제-AGAIN, 남북경협", 『현안과 과제』17-27호, 2017.

임을출, "새정부의 한반도 신경제지도 구상, 추진 전략은?", 『도발과 제재의 악순환 … 한반도 신경제지도 구상은』, 제12차 통일한국포럼 발제문, 2017.

진희관, "금강산관광 재개의 필요성과 의의", 『한반도 평화를 위한 긴급간담회』, 김동철·김성곤·설훈·원혜영의원 주최, 2013.

현대경제연구원, "남북관계 전문가 설문조사 – 신뢰 회복을 위한 남북한 실천적 조치 필요", 『현안과 과제』, 제14-13호, 2014.

현대경제연구원, "남북관계 현안 설문조사 결과와 시사점", 『현안과 과제』, 제15-38호, 2015.

현대경제연구원, "금강산관광 19주년 현황과 과제", 『현안과 과제』, 제17-29호, 2017.

통일부 홈페이지(http://www.unikorea.go.kr)

The process and future tasks of Mt. Kumgang tourism

Hae Jung, Lee(Research Fellow, Hyundai Research Institute)

< Abstract >

Mt. Kumgang tourism has begun on November 18, 1998. It is not just a simple travel package but a starting point for the building of trust between the two Koreas through the human and material exchanges. In June 1998, the late Honorary Chairman of the Hyundai Group, Jung Ju Young, drove the 500 cattle into North Korea and discussed on inter-Korean economic cooperation such as sightseeing of Mt. Kumgang. In the absence of dialogue between the authorities, the creation of reconciliation atmosphere of private economic cooperation contributed to the prevention of extreme conflict. As a result, the inter-Korean economic cooperation has developed into a full-fledged investment stage since the early 1990s. However, after the suspension of Mt. Kumgang tourism in 2008, the meaning of inter - Korean contact and expansion of exchange has been lost.

It is necessary to utilize inter-Korean economic cooperation as a first step for realizing 'New Northern Policy' and realizing 'New economy map of Korean Peninsula'. First, in order to expand inter-Korean economic cooperation, it is necessary to review the phased release of 5.24 Measures. Second, it is necessary to utilize the restarting Mt. Kumgang tourism as a starting point of realizing the New Northern Policy and the New economy map of Korean Peninsula. Third, there is a need to expand inter-Korean tourism cooperation through North Korea's inland tourism cooperation through the connection of Kyong-Ui Railroad Line. Fourth, it is important to link the DMZ environment and tourism belt business with the Mt. Kumgang tourism as well as contribute to improvement of inter-Korean relations and stability in Northeast Asia. Fifth, it is important to use the Mt. Kumgang tourism as a catalyst for the regularization of inter-Korean family reunions.

Keywords : Mt. Kumgang tourism, Restarting inter-Korean economic cooperation, New Northern Policy, New economy map of Korean Peninsula

제2세션

금강산관광의 다면 분석 : 국가와 기업의 시각

이 효 원

서울대

이 승 열

국회입법조사처

최 규 훈

현대아산 법무담당 상무

금강산관광사업의 법적 평가와 과제

이 효 원 교수 (서울대학교)

Ⅰ. 서론

1998년 정주영 현대그룹 회장이 평양을 방문하여 북한 조선아세아태평양평화위원회와 금강산관광사업을 위한 '의정서'·'합의서'를, 현대그룹과 민족경제협력연합회와 '금강산관광을 위한 계약서'를 각각 체결하였다. 1998년 11월 18일 금강호가 출항하여 금강산관광사업이 본격적으로 시작되어 10년간 195만 6천여명의 관광객이 금강산을 다녀왔다. 2008년 7월 11일 남한 관광객이 북한군의 총격에 의해 사망한 사건이 발생하였다. 남한정부는 다음날인 12일 금강산관광사업의 잠정적 중단을 선언하였으며, 지금까지 재개되지 못하고 있다.

금강산관광사업은 개성공단과 함께 남북한의 교류협력, 한반도의 평화정착, 그리고 평화통일을 위한 화해와 소통의 장으로 기능하였다. 북한은 2002년 최고인민회의 상임위원회 정령으로 '조선민주주의인민공화국 금강산관광지구를 내옴에 대하여'와 '조선민주주의인민공화국 금강산관광지구법'을 제정하였다. 2003년부터 2007년까지 '개발규정'을 비롯하여 총 10개의 하위규정을 제정하기도 하였다. 남북한은 금강산관광사업을 위해 '개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서' 등을 체결하여 법적 인프라를 구축하기도 하였다.

북한은 2010년 4월 13일 남한 소유의 이산가족면회소 등 부동산을 동결하고 관리인원을 추방하였으며, 23일에는 위 부동산을 몰수하고 현대아산 등 민간 소유의 부동산에 대해서도 동결조치를 취하였다. 2011년 4월 8일에는 현대아산의 독점권을 취소한다고 발표하였다. 2011년 4월 29일 금강산관광지구를 국제관광특구로 지정하고, 5월 31일 금강산국제관광특구법을 채택하여 금강산관광사업을 변화시키고 있다.

2017년 문재인 정부가 출범하면서 금강산관광사업이 재개될 것이라는 기대가 커지고 있다. 남한은 2018년 남북협력기금 1조 462억원 가운데 2,480억원을 무상경협기반사업에 배정하였고, 이 중 62억원을 금강산·백두산관광사업과 수산업협력에 책정하였다고 한다.[1] 금강산관광사업을 재개할 것인지 여부는 법적인 문제가 아니라 고도의 정책적 결단에 관한 문제이다.

금강산관광사업을 재개하는 것은 남한의 국민적 합의, 북한의 변화상황, 남북관계의 개선, 국제사회의 여건 등을 종합적으로 고려하여 확정할 수 있을 것이다. 북한은 금강산관광사업이 중단된 이후 금강산관광지구를 해제하고 국제관광특구로 지정하였으며, 금강산관광지구법을 폐지하고 금강산국제관광특구법을 제정하는 등 법제도를 근본적으로 바꾸었다. 따라서 금강산관광사업을 재개할 경우에는 우선적으로 해결해야 할 법적 쟁점이 적지 않다.

이 글에서는 금강산관광사업을 재개할 것을 대비하여 금강산관광사업을 법적 관점에서 평가하고, 이를 바탕으로 금강산관광사업을 성공적으로 추진하기 위한 법적 과제를 제시하고자 한다.

1) 『조선일보』, 2017년 9월 21일.

Ⅱ. 금강산관광사업의 규범체계

1. 금강산관광지구의 규범체계

1) 남북합의서

금강산관광지구는 지역적으로 북한이지만 남한기업이 사업을 운영하며, 남한주민이 관광객으로 출입·체류하였다. 금강산관광지구는 남북관계에 관한 법률체계인 남북합의서, 북한법률, 남한법률에 의해 규율되었다. 남북한은 금강산관광지구에 적용되는 남북합의서를 별도로 체결하였다. 남북합의서는 남북한의 의사가 직접적 또는 간접적으로 표현되어 있어 상호 일정한 범위에서 구속력을 가진다. 특히, 법률적 효력을 갖는 남북합의서는 남한헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 동일한 효력을 가지므로 남북한 사이에 발생하는 법적 쟁점을 해결함에 있어서 중요한 의미를 갖는다.[2)]

남북한은 1991년 체결한 남북기본합의서를 통하여 남북관계를 정의하고 상대방의 실체를 인정하였다. 남북기본합의서는 남북분단 상황을 현실적으로 인정하는 바탕 위에 원칙적으로 남한지역에서는 남한법률이, 북한지역에서는 북한법률이 적용된다는 것을 확인하고 있는 것으로 해석된다. 남북기본합의서에 따르면 금강산관광지구도 북한지역에 해당하므로 원칙적으로 북한법률이 적용된다고 할 것이다. 헌법재판소와 대법원은 남북기본합의서에 대하여 법적 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것으로 인정하지 않고 있어 그 규범력에 한계가 있다.[3)]

금강산관광지구에 적용되는 법률체계로 중요한 것은 법률적 효력을 갖는 남북합의서이다. 이는 '남북 사이의 투자보장에 관한 합의서' 등 4개 경협합의서와 그 후속조치로 체결된 '개성·금강산지구 출입·체류합의서' 등 9개 합의서이다.[4)] 특히, '개성·금강산지구 출입·체류합의서'는 지구관리기관의 출입·체류증명서 발급을 인정하고, 인원 및 차량의 출입심사와 체류등록에 있어서 북한당국의 행정권을 인정하고 있다. 다만, 금강산관광지구에 출입하는 남한주민에게 적용되는 '지구에 적용되는 법질서'가 구체적으로 무엇인지는 명확하게 규정하지 않고 있다.

현대그룹은 금강산관광사업을 위해 북한과 '금강산관광을 위한 계약서' 등을 체결하였는데, 이들은 남북한 당국이 체결한 것이 아니어서 남북관계발전에 관한 법률의 적용을 받는 남북합의서는 아니다. 하지만, 남한의 현대아산 등과 북한의 민족경제협력연합회 등 계약 당사자들이 체결한 사법적(私法的) 계약으로서 효력을 갖는다.

2) 북한법률

금강산관광지구를 규율하는 북한법률에는 금강산관광지구법과 북남경제협력법이 있다. 북한은 2002년 10월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 '조선민주주의인민공화국 개성공업지구를 내옴에 대하여'를 제정하였다. 이 정령은 제4조에서 "개성공업지구에는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사된다"라고 규정하였다. 11월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 금강산관광지구법을 제정하였다. 제1조에서 "금강산관광지구는 공화국의 법에 따라 관리·운영하는 국제적인 관광지역이다"라고 규정하였다. 이를 통해 북한지역인 금강산관광지구에는 북한의 주권과 법률이 적용된다는 것을 선언하였다.

---

2) 남북합의서의 법적 성격과 효력에 대해서는 이효원, 『통일법의 이해』(서울 : 박영사, 2014), pp. 127~162.
3) 헌법재판소 2000. 7. 20. 98헌바63, 대법원 1999. 7. 23. 98두14525 등.
4) 정인섭, 『조약법강의』(서울: 박영사, 2016), pp. 407~408.

금강산관광지구법은 제4조에서 "관광지구에서 관광과 관광업 그 밖의 경제활동은 이 법과 그 수행을 위한 규정에 따라야 한다. 법규로 정하지 않은 사항은 중앙관광지구 지도기관과 관광지구 관리기관이 협의하여 처리한다"고 규정하였다. 금강산관광지구에서의 경제활동에 관한 영역에 대하여는 북한법률의 적용을 배제하고 금강산관광지구법과 그 시행을 위한 하위규정, 그리고 중앙공업지구 지도기관이 제정한 시행세칙이 적용될 것을 예정하고 있었다.[5] 북한은 2003년 5월 이후 '개발규정', '기업창설·운영규정' 등 총 10개의 하위규정을 제정하였으나, 시행세칙이나 사업준칙은 전혀 제정하지 않았다.

북한은 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 '조선민주주의인민공화국 북남경제협력법'을 제정하였다. 이 법률은 남한의 남북교류협력에 관한 법률에 대응하는 것으로 남북한 경제협력을 총괄하여 규율하는 기본법이라고 할 수 있다.[6] 이 법은 북남경제협력에 있어서 그 장소적 효력범위에 대해 북한지역은 물론 남한지역과 제3국도 포함하고 있다. 인적 효력범위에 대해서도 북한의 기관 등은 물론 남한의 법인과 개인에게도 적용된다고 규정하고 있다. 따라서 금강산관광사업에 대해서도 북남경제협력법이 적용된다고 해석된다.

3) 남한법률

남한은 금강산관광사업을 위해 별도의 법률을 제정하지는 않았다. 남한은 1990년에 남북교류협력에 관한 법률과 남북협력기금법을, 2005년에는 남북관계발전에 관한 법률을 각각 제정하였다. 이들 법률은 남북관계에 있어서 기본적이고 일반적인 사항을 규율하는 것일 뿐, 금강산관광사업에 대해 특별하게 규정하지는 않고 있다. 2007년 개성공단사업을 지원하기 위해 개성공업지구지원에 관한 법률을 제정한 것과 비교된다. 이 법률은 정부차원에서 필요한 각종 행정적·재정적 지원을 가능하게 하고, 개성공업지구에 투자하는 현지기업과 남한주민이 실체법적·절차법적으로 특별한 지원과 보호를 받을 수 있도록 규정하고 있다.[7]

남북교류협력에 관한 법률과 남북관계발전에 관한 법률은 금강산관광사업에도 적용된다고 해석된다. 남북교류협력에 관한 법률은 '관광'을 협력사업의 일종에 포함시키고 있다. 금강산관광사업을 추진함에 있어서는 남북관계발전에 관한 법률이 규정하는 적법절차에 따라 민주적 정당성과 투명성을 확보해야 한다. 남한은 북한지역 관광에 따른 환전지침, 남북한 방문특례 및 북한주민접촉절차 등 행정규칙을 통해 금강산관광사업을 규율하고 있었다.

2. 금강산관광특구에 대한 규범체계

북한은 2011년 4월 금강산관광지구를 국제관광특구로 대체하여 지정하고, 5월 31일 금강산국제관광특구법을 제정하였다. 이에 따라 국제관광특구를 규율하는 규범체계도 변화하게 되었다.[8]

첫째, 북한이 금강산관광지구를 해제하고 금강산국제관광특구법을 제정한 것이 남북합의서의 효력에도 영향을 미치는가. 남한은 금강산관광지구에 적용되는 것으로 체결한 남북합의서에 대해 그 효력을 상실시키는 어떠한 조치를 취한 적은 없다. 남북관계발전에 관한 법률 제23조 제2항은 "대통령은 남북관계에 중대한 변

5) 금강산관광지구법에 대한 자세한 내용은 법무부, 『북한 금강산관광지구법 분석』 (법무부, 2003) 참조
6) 북남경제협력법에 대한 자세한 내용은 법무부, 『북한 북남경제협력법 분석』, (법무부, 2006) 참조.
7) 개성공업지구지원에 관한 법률에 대한 자세한 내용은 이효원, 앞의 책, pp. 234~242 참조.
8) 금강산국제관광특구법에 대한 자세한 내용은 한명섭, 『통일법제 특강』, (서울: 박영사, 2014), pp. 363~368 참조.

화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다"라고 규정하고 있다. 그러나 남한은 남북합의서에 대해 그 효력을 정지시키는 조치를 취하지 않았다.

북한은 2010년 3월 4일 아시아태평양평화위원회 명의로 "남한이 금강산관광을 재개하지 않을 경우에는 모든 합의와 계약을 파기하고, 부동산 동결 등 특단의 조치를 취하겠다"고 발표하였다. 남북합의서 가운데 금강산관광지구를 전제로 하지 않고 남북교류협력에 일반적으로 적용되는 남북합의서는 아무런 영향을 받지 않고 그대로 유효할 것이다. '남북사이의 투자보장에 관한 합의서' 등 4개 경협합의서를 비롯하여 남북교류협력의 일반적 사항에 대해 규율하는 남북합의서는 금강산관광지구에 적용되는 것을 전제로 체결된 것이 아니다. 따라서 이들 남북합의서는 금강산관광특구에도 그대로 적용된다고 해석된다.

금강산관광지구를 전제로 하여 체결된 남북합의서도 금강산관광지구가 금강산국제관광특구의 형식으로 계속적으로 동일한 것으로 인정할 수 있는 경우에는 그대로 유효한 것으로 해석된다. 하지만, 금강산국제관광특구가 금강산관광지구와 계속적으로 동일한 것으로 인정되지 않는 경우에는 금강산관광지구를 전제로 체결된 남북합의서는 그 범위에서 실효되었다고 해석해야 한다. 금강산국제관광특구는 그 명칭과 형식뿐만 아니라 남북경제협력지구에서 국제경제특구로 그 법적 지위가 변화되었으며, 국제관광특구관리위원회를 중심으로 관리체계도 변하였다. 특히, 법률의 적용에 있어서 남북합의서의 법적 효력을 인정하였던 규정을 삭제하였다. 따라서 금강산관광지구에 적용되는 것을 전제로 체결된 남북합의서는 그 범위에서 실효된 것으로 해석해야 할 것이다.[9)]

'개성·금강산지구 출입·체류합의서'는 금강산관광지구에 적용되는 것을 전제로 하고 있으므로 그 부분에 있어서는 실효되었다고 해석된다. 이에 따라 금강산관광특구에서 남한주민이 범죄를 저지른 경우에 신변안전보장에 관한 규정이 적용되지 않게 되었다. 또한, 2008년 체결된 '금강산관광활성화를 위한 남북실무접촉 합의서'도 금강산관광지구에 관리위원회를 구성하고 운영하기 위한 것이므로 실효되었다고 해석된다.

한편, 현대그룹이 북한과 체결한 각종 합의서와 계약서는 실효되었는지가 명확하지 않다. 현대그룹은 그 합의서 등을 취소하거나 해제한다는 의사를 표명한 적이 없다. 북한은 이를 취소하거나 해제한다고 명확하게 밝히지는 않았지만, 금강산관광사업을 중단하는 과정에서 '모든 합의와 계약을 파기하겠다'는 의사를 밝힌 적이 있다. 이에 대해서는 계약 당사자가 명시적으로 실효시키기로 합의한 것이 아니고 위 합의서 등에도 일방적 파기에 관한 규정이 없으므로 위 합의서 등은 여전히 사법적(私法的) 효력을 갖는 것으로 해석할 수 있다. 하지만, 북한이 금강산관광사업의 중단으로 인하여 이를 파기하였다고 주장할 경우에는 현실적으로 유효한 계약으로 인정되기는 어려울 것이다.

2009년 8월 금강산관광사업을 재개하기 위해 현대그룹과 북한이 공동보도문의 형식으로 발표한 '조선아세아태평양평화위원회와 현대그룹 사이의 공동보도문'도 합의내용이 이행되지 못했을 뿐, 그 효력이 상실된 것은 아니다. 남북한은 금강산관광사업을 재개하고 관광에 필요한 모든 편의와 안전을 철저히 보장하기로 하였으나 2010년 2월 개최된 남북한 당국간 실무회담에서 합의를 하지 못하여 이행되지 않았다.

둘째, 북한의 금강산관광지구법령은 실효되었는가. 북한은 2011년 5월 금강산국제관광특구법을 제정하였는데, 이는 금강산관광지구법을 대체한 것으로 금강산관광지구법은 폐지되었다고 해석된다. 북한은 2012년 '조선민주주의인민공화국 법전(제2판)'을 편찬하면서 '북남경제협력부문'에서는 북남경제협력법과 개성공업지구법만 규정하고, 금강산관광지구법은 삭제하였다. 그 대신 '외교·대외경제부문'에서 금강산국제관광특

9) 한명섭, 앞의 책, p. 365.

구법을 규정하였다.[10]

금강산관광지구법은 금강산관광지구를 남북경제협력지구로서 지정하고, 개발업자가 추천하는 성원으로 관리위원회를 구성하도록 하며, 남북합의서에도 법과 동일한 효력을 부여하였다. 분쟁해결에 대해서는 당사자의 협의 이외에 남북한이 합의한 상자분쟁해결절차를 이용할 수 있도록 규정하였다. 하지만, 금강산국제관광특구법은 금강산지역을 경제특구의 하나로 지정하고, 북한당국인 금강산국제관광특구관리위원회가 관리하며, 적용법규에서 남북합의서를 제외하고 있다. 분쟁해결에 대해서도 남북한이 합의한 상자분쟁해결절차를 이용할 수 있도록 하는 규정을 삭제하였다.

북한은 금강산국제관광특구법을 제정한 이후, 최고인민회의 상임위원회 정령으로 총 7개의 하위규정을 제정하였다. 이로써 금강산관광지구법의 하위규정이었던 '개발규정' 등 10개의 하위규정은 실효되었으며, 이들을 '기업창설·운영규정' 등 7개의 하위규정이 대체하고 있다. 이에 따라 금강산국제관광특구의 투자대상은 카지노업, 골프장업, 경공업, 농업부문 등으로 확대하고, 출입경로에 비행기를 이용한 경로를 추가하고, 세관설치지역에 대해서도 국제비행장, 철도역 등 통로를 다양화하였다.[11]

북남경제협력법은 남한의 남북교류협력에 관한 법률에 대응하여 남북한 경제협력을 총괄하여 규율하는 기본법으로서 금강산국제관광특구에 남한주민이 관광객으로 출입·체류하는 경우에도 적용된다고 하겠다. 다만, 북남경제협력법은 현실적으로 그 시행여부가 불분명하여 규범력에 있어서 실효성이 의문시되고, 그 내용에 있어서도 금강산관광특구법 등 다른 법률과의 관계가 불명확하여 그 적용에는 한계가 있다. 특히, 북남경제협력법은 분쟁해결에 대해 남북상사중재위원회를 이용할 수 있는 근거를 규정하고 있으나, 금강산국제관광특구법에는 그 내용이 삭제되어 적용되지 않을 것으로 판단된다.

셋째, 남한은 금강산국제관광특구와 관련하여 아무런 법령을 제정하지 않았다. 따라서 남북관계발전에 관한 법률, 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법, 형법과 국가보안법, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률, 남북주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법 등이 그대로 적용된다고 해석된다.

Ⅲ. 금강산관광사업에 대한 법적 평가

1. 법치주의의 확대

1998년부터 약 10년간 계속된 금강산관광사업에 대한 공과에 대해서는 다양한 입장이 있을 수 있다[12] 금강산관광사업은 개성공단사업과 함께 남북한의 평화와 교류협력의 가교이자 성과물이라고 할 수 있다. 이것은 단순히 관광사업에 국한된 것이 아니라 남북한의 평화적 협력을 통해 새로운 경제활동을 창출함으로써 남북한이 상생하는 모델을 제시하기도 하였다.[13] 또한, 남북 이산가족의 상봉을 위한 장소로 활용되었으며, 국제사회에 대해 한반도의 군사적 긴장을 완화시키는 효과가 있다는 것을 보여주었다.

10) 법률출판사,『조선민주주의인민공화국 법전』, (평양: 법률출판사, 2012). 한편, 북한은 2013년 3월 '경제개발구법'을 제정하였는데, 부칙에서 "라선경제무역지대와 황금·위화도경제지대, 개성공업지구와 금강산국제관광특구에는 이 법을 적용하지 않는다"라고 규정하여 경제개발구법의 적용을 배제하고 있다.

11) 북한은 2012년 4월 '금강산국제관광특구 상업은행법'을 제정하고, 금강산발전은행(Korea Kumgang Development Bank)을 설립하였다고 한다. 하지만, 북한이 2012년과 2016년 발간한 조선민주주의공화국 법전에는 수록되어 있지 않다. 이에 대한 자세한 내용은 유병호, "금강산국제관광특구의 연구", 『통일과 평화』 제6집 제1호, 2014, pp. 67~68.

12) 금강산관광사업에 대한 평가에 대해서는 전일욱, "금강산관광의 의미와 재개 해법", 『한국동북아논총』 제71호, 2014, pp.227~244.

13) 금강산관광사업은 북한은 물론 남한에도 새로운 경제활동을 창출하였다. 현대아산을 비롯한 30여개의 회사가 투자에 참여하였고, 1600여개의 사업체가 금강산관광사업에 자재를 납품하였다. 특히, 속초와 고성군 지역에서는 900여개의 숙박업체, 음식점, 주유소 등이 금강산관광사업을 기반으로 운영되었다.

금강산관광사업은 법적 관점에서도 다양하게 평가할 수 있을 것이다. 북한지역인 금강산관광지구에 남한주민이 출입·체류하는 사업을 정치적 결단만이 아니라 법제도를 정비하고 추진한 것은 법치주의에 바탕을 둔 것으로 높이 평가할 수 있다. 금강산관광지구에서는 남한주민이 북한법의 적용을 받는 것을 전제로 하고 있는데, 남북관계의 특수성을 고려할 때 이는 헌법이 지향하는 자유민주적 기본질서와 평화통일원칙에 부합하는 것으로서 헌법적으로도 정당성을 갖는다고 하겠다.

북한은 헌법기관인 최고인민회의 상임위원회에서 정령으로 금강산관광지구법을 제정하고, 이에 따라 사업을 추진하였다. 남북한은 '개성·금강산지구 출입·체류합의서' 등 법률적 효력을 갖는 남북합의서와 '남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서' 등 남북합의서를 체결하여 법제도적 시스템을 구축하였다. 이는 금강산관광사업을 법치주의의 틀에서 관리하려는 노력으로 평가되며, 남북관계의 발전과 평화통일을 위해서도 중요한 의미가 있다.

하지만, 이러한 법제도적 시스템은 남북관계와 국제사회의 정치적 변화를 맞으면서 금강산관광사업을 안정적으로 지속하도록 보장하는 안전장치로 기능하지는 못했다. 여기에서는 금강산관광사업을 재개할 경우를 대비하여 그 동안의 경험을 반면교사로 활용한다는 측면에서 문제점으로 지적될 수 있는 부분을 중심으로 평가하고자 한다. 이는 향후 금강산관광사업을 재개할 경우에 개선해야 하는 과제가 될 것이다.

2. 남한정부의 역할 한계

금강산관광사업은 현대그룹과 조선아세아태평양평화위원회와 금강사관광사업에 관한 합의서를 체결함으로써 시작되었다. 북한의 조선아세아태평양평화위원회는 사실상 북한당국이라고 할 수 있지만, 남한의 현대그룹은 민간사업체였다. 금강산관광사업을 추진함에 있어서 남한정부는 간접적으로 관여할 수밖에 없는 민간주도형 사업이었던 것이다. 이러한 구조에서 남한주민의 신변안전보장, 투자자산 보호, 분쟁해결절차 등 남한정부가 중심이 되어 법제도를 마련하여 사안을 해결하는 데에는 한계가 있었다.[14)]

북한은 중요한 사안에 대해 남한정부를 배제하고 현대그룹과 협의하려고 하였고, 남한정부와 현대그룹 사이에서도 금강산관광사업의 운영에 관한 기본사안에 대해 인식의 차이가 있었다. 남북관계의 현실을 고려할 때, 남한정부가 중심적 역할을 할 수 없는 구조에서 금강산관광사업을 성공적으로 추진하기에는 한계가 있었다. 이러한 문제점은 금강산관광사업을 재개하려고 노력하는 과정에서도 드러났다.

1999년 6월 관광객이 북한에 억류되는 사건이 발생하여 금강산관광사업이 중단되었을 때, 북한 금강산관광총회사와 현대아산은 '금강산 관광객 신변안전보장을 위한 합의서'와 '금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서'를 체결하여 금강산관광사업을 재개하였다. 남한주민의 신변안전에 대한 문제가 발생한 경우에는 북한과 현대아산이 각각 3~4명으로 구성되는 '금강산관광사업조정위원회'에서 협의하여 처리하기로 하였다. 이때에도 남한정부는 아무런 역할을 하지 않았던 것이다.

2009년 8월 현대그룹의 현정은 회장은 북한을 방문하여 김정일과 면담을 통해 금강산관광사업을 재개하고, 관광객의 안전보장과 이산가족의 상봉 등을 합의하였다는 내용의 공동보도문을 발표하였다. 하지만, 2010년 남한정부는 금강산관광재개를 위해 북한과 실무회담을 개최하였으나 입장 차이를 좁히지 못해 결렬되고 말았다. 이러한 점은 남한정부가 주도가 되어 추진한 개성공단사업과 대비되는 것이었다.

14) 한명섭, 앞의 책, pp. 360~363.

3. 관련법령의 정비 미비

금강산관광사업에 대해서는 관련법령이 체계적으로 정비되지 않았다. 금강산관광지구법을 구체적으로 집행하기 위해 '개발규정', '관리기관설립운영규정' 등 10개의 하위규정을 제정하였지만, 다양한 법적 쟁점을 규율하기에는 부족하였다. 특히, 중앙관광지구 지도기관과 관리기관은 시행세칙과 사업준칙을 제정하도록 규정하였으나, 실제로 시행세칙과 사업준칙은 제정되지 않았다. 이점은 개성공단사업과 대비된다. 개성공단에서는 남한주민으로 구성된 관리위원회가 조직되어 개성공단을 관리하였으며, 개성공업지구법 이외에 16개의 하위규정, 16개의 시행세칙, 51개의 사업준칙이 제정되었던 것이다.[15]

금강산관광지구법은 개발업자를 포함하여 관광객에 대한 신변안전을 보장하는 장치가 미비하였다. 금강산관광지구를 출입·체류하는 남한주민에 대한 신변안전보장에 대해서 북한은 1998년 7월 사회안전부장의 신변안전보장각서, 민경련회장의 확인서, 대외경제위원회 위원장의 보증서를 통해 약속을 하였고, 1999년 7월 금강산관광총회사와 현대아산은 신변안전보장에 관한 합의서를 체결하였다. 하지만, 이는 남북한 당국이 합의한 것이 아니었고, 그 내용도 추상적이고 원론적이어서 구체적인 사항이 부족하였다.

2004년 1월 남북한은 '개성·금강산지구 출입·체류합의서'를 체결하여 남한주민의 신변안전보장을 강화하였다. 이 합의서는 제10조 제1항에서 "북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다", 제2항에서 "북측은 인원이 지구에서 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측지역으로 추방한다. 다만, 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대해서는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다", 제3항에서 "북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다"고 각각 규정하고 있다.

이는 남한주민의 형사범죄와 신변안전보장에 대해서는 원칙적으로 북한의 형사사법권과 재판관할권을 배제하기로 한 것이었다. 하지만,[16] 이 합의서를 이행하기 위한 후속합의서나 조치가 취해지지 않아 2008년 남한 관광객에 대한 총격사건이 발생하였을 때 실효적으로 기능하지 못하였다.

4. 관련법령의 실효성 부족

금강산관광사업을 규율하기 위해 금강산관광지구법 등이 제정되었지만, 실효적으로 이행되지는 않았다.

첫째, 금강산관광지구법은 관광지구의 개발은 토지이용권을 발급받은 개발업자가 담당하고, 관광지구의 관리는 개발업자가 추천하는 성원으로 구성되는 관리기관이 담당하도록 규정하였다. 하지만, 금강산관광지구에서는 관리위원회가 구성되지도 않았다. 이에 대해 북한은 관리위원회의 필요성을 깊이 인식하지 않았고, 현대아산도 사업운영에 있어서 재량권이 줄어드는 것을 우려하여 소극적이 태도를 보였다는 분석도 있다.[17]

개성공단의 경우에는 남한주민을 중심으로 관리위원회가 구성되어 개성공단사업의 행정법적 관리업무를 담당하였다. 개성공단 관리위원회는 북한법률에 의하여 설립된 법인으로서 북한의 행정기관인 중앙특구개발 지도총국의 지도를 받는다. 하지만, 그 조직과 운영에 있어서 고도의 자율성과 독립성이 보장되는 특수공법인이라고 할 수 있다. 또한, 관리위원회는 남한법률에 의하여도 그 법적 지위가 인정되어 일정한 영역에서

15) 개성공업지구법에 대한 자세한 내용은 법무부, 『북한 개성공업지구법 분석』, (법무부, 2003) 참조.
16) 이효원, 앞의 책, pp.39~40.
17) 『조선일보』, 2008년 7월 1일.

행정적 권한과 재정적 지원을 받는 동시에 그 운영에 대하여는 개성공업지구 지원재단의 지도와 감독을 받게 된다.

둘째, 금강산관광지구법은 관광지구의 개발과 관리운영 등에 대해 분쟁이 발생한 경우에는 남북 사이에 합의한 상사분쟁 해결절차를 통해 해결할 수 있도록 규정하고 있었다. 금강산관광지구법 부칙 제2조는 "금강산관광지구와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다"라고 규정하고 있었다. 남북한은 '남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서'와 '남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서'를 체결하였으나, 이 합의서 발효된 날부터 6개월 내에 구성하도록 되어 있는 남북상사중재위원회도 구성하지 못하였으며, 쌍방이 초안을 교환하기로 한 중재규정도 마련되지 않았다.

셋째, 남북한은 2004년 1월 '개성·금강산지구 출입·체류합의서'를 체결하였으나 그 후속합의서를 체결하거나 이를 이행하기 위한 조치도 취하지 않았다. 또한, 2008년 5월 '금강산관광활성화를 위한 남북실무접촉합의서'를 체결하여 금강산 관리위원회를 설치하고 금강산 통행검사소 신설 등에 합의하고도 이를 이행하지 않았다.

넷째, 남한에서도 금강산관광사업을 체계적으로 지원하는 법제도적 장치를 제대로 마련하지 않았다. 남한은 2007년 개성공단사업을 특별히 지원하기 위해 개성공업지구 지원에 관한 법률을 제정하였다. 개성공업지구를 활성화시키고 효율적으로 운영하기 위하여 정부로 하여금 개성공업지구를 개발하고 운영함에 있어서 필요한 각종 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 또한, 개성공업지구에 투자하는 현지기업 및 투자기업과 남한주민이 실체법적으로나 절차법적으로 특별한 지원과 보호를 받을 수 있도록 구체화하고 있다. 남한은 금강산관광사업에 대해서는 이와 같은 특별법을 제정하지 않았던 것이다.

5. 금강산국제관광특구법의 문제점

북한은 2011년 5월 31일 금강산국제관광특구법을 제정하였으며, 후속조치로 7개의 하위규정을 제정하였다. 하지만, 금강산국제관광특구법도 다음과 같은 문제점을 갖고 있는 것으로 지적될 수 있다.

첫째, 관광객의 신변안전에 대한 보장이 미흡하다. 금강산관광특구법은 원칙적으로 외국인 관광객을 대상으로 하지만, 남한주민도 관광할 수 있다고 규정하고 있다. 국제관광특구에서는 무사증제를 실시하여 지정된 통로로 사증없이 출입할 수 있도록 하고, 국제관광특수관리위원회의 임무에 '국제관광특구에서의 질서유지, 인신 및 재산보호'를 규정하고 있다. 하지만, 관광객에 대한 신변안전을 보장하는 내용을 규정하지 않고 있다.

이 법은 남북합의서에 대해 법률과 동일한 효력을 부여하고 있던 내용을 삭제함으로써 '개성·금강산지구 출입·체류합의서'가 적용되지 않도록 하였다. 이에 따라 남한주민이 범죄를 저지른 경우에 신변안전보장을 위한 규정이 적용되지 않게 되었다. 오히려 제40조에서 "공화국의 안전을 침해하거나 사회질서를 심히 위반하였을 경우에는 해당 법에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다"라고 규정하여 북한의 형사법을 적용할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 금강산국제관광특구에서 발생한 분쟁해결절차가 부족하다. 금강산국제관광특구법 제41조는 "국제관광특구의 개발과 관리운영, 기업의 경영활동과 관련하여 발생한 의견 상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없을 경우에는 당사자들이 합의한 중재절차로 해결하거나 공화국의 재판절차로 해결한다"고 규정하고 있다. 금강산관광지구법에서 규정하였던 '북남 사이에 합의한 상사분쟁해결절차'를 삭제하여 남북상사중재위원회를 이용할 가능성이 거의 없게 되었다. 금강산관광지구에 있

어서 발생한 분쟁에 대해서는 국제경제무역중재위원회, 남북공동위원회, 남북상사중재위원회 등을 통해 해결하려는 시도가 있었으나 모두 무산되고 말았다. 금강산국제관광특구법에서도 효율적인 분쟁해결수단이 부족한 것으로 평가된다.

셋째, 금강산국제관광특구에 투자하는 자산에 대한 보호가 미흡하다. 금강산국제관광특구법은 제5조에서 "국가는 투자자가 투자한 자본과 합법적으로 얻은 소득, 그에게 부여된 권리를 법적으로 보호한다"라고 규정하였다. 하지만, 이 규정만으로는 국제관광특구의 투자자산을 충분히 보호할 수가 없다. 이 법은 남북합의서에 대해 법률과 동일한 효력을 부여하고 있던 내용을 삭제하여 남북한이 체결한 '남북한 투자보장합의서'를 적용하는 것도 명확하지 않게 되었다. 이 조항에 대해서는 북한이 금강산관광지구의 재산을 동결하고 몰수한 이후 대외적인 비난을 의식해서 금강산관광특구법에 의해 투자하는 기업가의 투자자산을 보호한다는 규정을 신설한 것이라는 평가도 있다.[18]

Ⅳ. 금강산관광사업 재개를 위한 법적 과제

1. 현안문제의 해결

1) 관광객 총격사건에 선결조건

금강산관광사업을 재개하기 위해서는 다양한 법적 쟁점을 해결해야 한다. 금강산관광사업을 중단하는 과정에서 발생한 법적 분쟁도 해결해야 할 뿐만 아니라 그 이후 변화된 남북관계와 국제사회의 여건도 반영해야 한다. 금강산관광사업을 재개하기 위해서는 우선적으로 관광객 총격사건에 대한 선결조건을 해결해야 한다. 남한은 금강산관광재개를 위한 실무회담에서 총격사건에 대한 진상규명, 재발방지대책, 신변안전보장의 제도적 장치를 마련할 것을 전제조건으로 제시하였다.

남한은 구체적 방안으로는 진상규명을 위한 현장조사, 적절한 수준의 사과, '개성·금강산지구 출입체류합의서'의 개정과 공동관리위원회의 설치 등을 제안하였다. 북한은 이를 수용하지 않았다. 이 문제는 기본적으로 정치적 결단을 통해 해결할 사항이며, 남북합의서를 개정하는 등 법제도적 장치는 이에 수반하여 마련할 수 있을 것이다.[19]

2) 부동산 동결과 몰수조치

금강산관광사업을 재개하기 위해서는 북한이 취한 부동산 동결과 몰수조치에 관한 문제를 해결해야 한다.[20] 북한은 금강산관광사업의 중단에 대해 손해보상을 주장하면서 금강산국제관광특구법 제40조(제재조항)을 근거로 남한정부의 부동산에 대한 동결과 몰수, 그리고 민간기업의 부동산에 대한 동결하였다.

자산동결은 자산을 현존상태대로 두고 그 이동·사용을 금지하는 것으로 일반적으로 회사가 파산한 경우에 채권자를 보호하기 위해 법원이 취하는 조치이다. 국제법적으로는 국제분쟁의 경우에 상대국에 대한 일종의 경제제재로 활용되기도 한다. 북한 행정처벌법은 제22조에서 "몰수는 비법적으로 이루어졌거나 위법행위에 이용된 재산을 가지고 있는 기관, 기업소, 단체와 공민에게 적용하는 행정처벌이다"라고 규정하고 있다. 금강산관광지구 세관규정은 제42조에서 "밀수품, 비법적으로 반입한 금지물은 몰수한다. 밀수행위에 이용한

18) 안택식, "금강산국제관광특구법의 개선 과제", 『한양법학』 제23권 제4집, 2012, p.164.
19) 한명섭, 앞의 책, pp. 372~373.
20) 한의 부동산 동결과 몰수처분에 대한 자세한 내용은 한명섭, "북한에 의한 금강산관광지구의 우리 자산 몰수·동결과 관련한 법적 쟁점 연구", 『통일과 법률』 제3호, 2010 참조.

운수수단도 몰수할 수 있다"라고 규정하고 있다. 금강산관광지구에서 몰수의 대상이 된 부동산은 행정처벌법이나 세관규정의 몰수요건에 해당되지 않는다.

북한이 금강산관광지구에서 취한 동결과 몰수는 북한의 민법, 민사소송법, 대외경제계약법 등 어떠한 법률에도 근거를 두지 않았으며, 남북합의서는 물론 현대그룹과 체결한 합의서에도 근거하지 않은 불법행위라고 할 수 있다[21] 남북사이의 투자보장합의서 제4조 제1항은 "남과 북은 자기 지역 안에 있는 상대방 투자자의 투자자산을 국유화 또는 수용하거나 재산권을 제한하지 않으며 그와 같은 효과를 가지는 조치를 취하지 않는다. 그러나 공공의 목적으로부터 자기측 투자자나 다른 나라 투자자와 차별하지 않는 조건에서 합법적 절차에 따라 상대방 투자자의 투자자산에 대하여 이러한 조치를 취할 수 있다. 이 경우 신속하고 충분하며 효과적인 보상을 해준다"라고 규정하고 있다.

북남경제협력법 제조는 "투자재산은 북남투자보호합의서에 따라 보호된다"라고 규정하고 있다. 남북사이의 투자보장합의서는 부록에서 수용이라는 용어에 대해 북한에서는 몰수라고 규정하고 있지만, 북한이 부동산을 동결하고 몰수한 것은 투자보장합의서의 적용대상이 아니다. 북한은 투자보장합의서와 북남경제협력법을 위반한 것으로 해석할 수 있는 것이다.

북한은 금강산관광사업을 중단선언한 남한에 그 책임이 있다고 주장하고 있고, 남한은 북한의 부동산 동결과 몰수의 위법성을 주장하고 있다. 남북한 사이에 분쟁해결을 위한 법적 장치가 없는 상황에서 북한이 취한 동결과 몰수에 대한 조치를 사법적 수단을 통해 해결되기 어렵다. 남북한이 금강산관광사업을 재개할 경우에는 정치적 결단과 타협을 통해 이 문제를 해결할 수밖에 없을 것이다.

3) 5.24조치의 해결

남북한이 금강산관광사업을 재개하기 위해서는 남한이 5.24조치를 해제하는 조치가 선행되어야 한다. 남한은 금강산관광사업을 중단한 이후 2010년 천암함 폭침사건을 계기로 남북교역을 중단하고, 남한주민의 방북과 대북 신규투자를 금지하고, 대북지원사업을 원칙적으로 보류하는 것을 내용으로 하는 5.24조치를 발표하였다. 금강산관광사업을 재개하는 것은 5.24조치에 위반되기 때문에 남북한은 정치적 결단을 통해 남한의 5.24조치를 해제하는 조치가 필요한 것이다.

5.24조치 그 자체는 국가통치의 기본사항에 관하여 고도의 정치적 결단에 따라 행하는 국가행위로서 헌법적으로는 통치행위에 해당한다고 할 수 있다.[22] 5.24조치에 기초하여 개별적으로 방북 등을 불승인한 것은 행정처분에 해당하여 행정소송의 대상이 될 것이다. 다만, 통치행위라는 이유로 위법하거나 부당한 국가작용이 정당화되는 것은 아니라는 것에 유의해야 한다.[23] 법원은 개성공단 입주업체가 '5.24 조치'로 인하여 경제적 손해를 입은 부분에 대해 손해배상과 손실보상을 청구한 사건에서 원고인 입주업체의 청구를 모두 기각한 사례가 있다. [24]

2. 남북합의서의 체결

금강산관광사업이 중단되고 금강산국제관광특구법이 제정되면서 금강산관광지구를 전제로 체결된 남북합의서는 그 범위에서 실효되었고, 남북교류협력을 규율하는 남북합의서도 사실상 기능하지 못하고 있다.

---

21) 한명섭, 앞의 책, pp. 373~374.
22) 5.24조치의 법규범적 의미에 대해서는 이효원, "개성공단 재개에 관한 법적 쟁점", 『통일과 법률』 통권 제31호, 2017. 8, pp. 5~7.
23) 대법원 2004. 3. 26. 2003도7878 ; 헌재 1996. 2. 29. 93헌마186 ; 헌재 2009. 5. 28. 2007헌마369.
24) 서울중앙지법 2011. 11. 17. 2011가합26501 ; 서울고법 2012. 4. 13. 2011가합29845 ; 대법원 2015. 6. 24. 2013다205389 등

금강산관광사업을 재개하기 위해서는 실효된 남북합의서를 발전적으로 복원시키고 금강산관광사업을 안정적으로 지속시킬 수 있는 제도적 장치로 남북합의서를 체결해야 한다. 남북합의서를 체결할 경우에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.

첫째, 금강산관광사업을 정상화하기 위한 기본적인 합의서를 체결해야 한다. 이 합의서를 통해 남한 관광객 총격사건에 대한 선결조건과 부동산 동결과 몰수에 관한 문제를 포괄적으로 해결할 수 있을 것이다. 이때 2013년 8월 남북한이 중단되었던 개성공단을 정상화하면서 체결한 합의서를 참고할 수 있을 것이다. 이는 개성공단이 중단되는 사태의 재발을 방지하고 개성공단을 안정적으로 운영하기 위한 것이었다.

'남북 개성공단 정상화 합의서'는 제1조에서 "남과 북은 통행 제한 및 근로자 철수 등에 의한 개성공단 중단 사태가 재발되지 않도록 하며, 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상 출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다"라고 규정하였다. 제2조에서는 "남과 북은 개성공단을 왕래하는 남측 인원들의 신변안전을 보장하고, 기업들의 투자자산을 보호하며, 통행·통신·통관 문제를 해결한다"라고 규정하였다. 이를 보장하기 위해 상설적 협의기구로 '개성공단 남북공동위원회'를 구성하기로 하고, 투자자산의 보호와 통행·통신·통관 문제를 협의하기로 하였다. 개성공단의 경우에는 이러한 합의서에도 불구하고 2016년 2월 북한의 핵과 미사일 개발로 인하여 개성공단이 다시 전면적으로 중단되었다는 점에서 한계가 있다고 할 수 있다.

둘째, 남한주민의 신변안전을 보장하는 안전장치를 마련해야 한다. 북한 당국이 신변안전과 무사귀환의 보장한다는 일방적 선언만으로는 부족하다. 북한과 현대그룹이 체결한 합의서도 신변안전을 법제도적으로 담보할 수 있는 것이 아니다. 특히, '개성·금강산지구 출입·체류합의서'는 금강산관광사업에 대하여는 실효된 상태이므로 제10조에서 남한주민에 대해 원칙적으로 북한의 형사사법권과 재판관할권을 배제하는 것을 규정을 복원시킬 필요가 있다. 나아가 후속합의서와 후속조치를 통하여 남북공동위원회의 구성, 남한주민에게 보장되는 기본적 권리의 내용과 범위, 범칙금 부과와 추방의 구체적인 절차, 북한 당국의 조사의 절차와 한계, 엄중한 위반행위의 범위, 남북한 형사사법공조 등 위 합의내용을 구체화해야 한다.[25]

셋째, 합리적 분쟁해결절차를 구축해야 한다. 남북한은 법률체계가 서로 달라 법적 분쟁을 신속하게 해결하는 공통의 사법제도를 도출하기 어렵다. 금강산관광특구법에서 삭제한 남북상사중재위원회를 통한 분쟁해결수단을 다시 인정해야 한다. 또한, 남북한이 체결한 상사분쟁해결절차합의서와 남북상사중재위원회 구성 운영에 관한 합의서에 따라 남북상사중재위원회를 구성하고, 중재규정을 마련하는 등 후속조치를 이행해야 한다. 이와 함께 남북한 사이에 송달, 증거조사 등 사법공조에 대한 내용도 합의해야 할 것이다.[26]

넷째, 신속하고 효율적인 절차규정을 마련해야 한다. 금강산관광사업에 해당하는 경우에는 관광사업자나 관광객의 출입과 체류 등을 절차를 개선하여 법제도와 집행의 안정성을 확보해야 한다. 특히, 통신·통행·통관 등 절차를 간소화하고, 물류활성화를 보장할 수 있도록 남한물자의 반출범위를 확대해야 한다. 반출입의 승인제도에 있어서도 탄력성을 부여하는 등 법제도를 개선할 필요가 있다.[27] 실효된 것으로 해석되는 '개성·금강산지구 출입·체류합의서'의 내용도 대부분 복원해야 할 것이다. 특히, 투자자산의 보호를 위해서 남북사이의 투자보장합의서에 남북한이 합의사항을 위반한 경우에 제재 등 조치를 명확하게 규정할 필요가 있다. 북한이 제정하는 금강산관광사업에 관한 법률에도 투자자산을 보호하고 일방적으로 동결이나 몰수를 금지하는 규정도 두어야 할 것이다.

25) 이효원, 앞의 책, pp. 38~40 ; 한명섭, 앞의 책, pp. 398~411.
26) 이효원, 앞의 책, p. 41.
27) 이효원, 앞의 책, pp. 40~41.

다섯째, 남북합의서의 법적 구속력을 확보하기 위한 절차적 조치도 취해야 한다. 남북관계를 규율하는 가장 중요한 규범체계인 남북합의서는 정치적 변화에도 불구하고 지속적으로 적용되어야 한다. 남북합의서가 법적 구속력을 유지하기 위해서는 남북관계발전에 관한 법률에 따라 국회의 동의를 받는 등 절차를 이행해야 한다.[28] 북한도 헌법과 관련법률에 따라 법적 구속력을 확보하는 절차를 이행해야 하고, 금강산관광사업에 관한 법률에는 금강산관광사업에 적용되는 남북합의서에 대해서는 법적 효력을 부여한다는 규정을 다시 포함시켜야 한다.

3. 관련법률의 정비

금강산관광사업을 재개할 경우에는 현재의 금강산국제관광특구법을 그대로 유지할 수는 없다. 남한과 북한은 각각 금강산관광사업을 안정적으로 성공시킬 수 있는 법제도를 구축해야 한다.

첫째, 북한은 금강산관광지구법의 효력을 복원시키는 입법조치를 하든지 금강산국제관광특구법을 개정하여 금강산관광지구법의 내용을 복원시키면서 기존의 문제점을 개선하여 보완해야 한다. 북한이 금강산국제관광특구법을 폐지하고 금강산관광지구법을 복원하는 것은 기대하기 어려우므로 금강산국제관광특구법의 장점을 살리면서 개정하는 것이 현실적이라고 판단된다. 이때에는 다양한 형태의 관광사업을 통해 국제적 관광사업을 발전시키는 것도 검토할 수 있다.

금강산국제관광특구법은 관광사업의 내용과 범위를 다양하게 확대하고 있는데, 특정기업의 독점과 남한주민의 관광에 국한하지 않고 국제적 관광사업을 확장할 필요도 있다. 이와 함께 금강산국제관광특구법을 개정하는 경우에는 남북합의서와 별도로 남한주민의 신변안전보장에 대해서도 구체적으로 규정하여 법제도적 안전장치를 강화할 필요가 있다.

북한은 금강산국제관광특구법을 제정하면서 사업운영에 있어서 남한의 개발업자를 배제하고 북한당국이 국제관광특구 관리기관을 통해 직접 관리하도록 하고 있다. 금강산국제관광특구법은 제4조에서 북한의 국가기관 또는 단체도 투자할 수 있도로 규정하고 있어 북한당국이 직접적으로 관여하는 것을 기본방향으로 하고 있는 것으로 평가된다. 하지만, 금강산관광사업을 재개하기 위해서는 개발업자의 권리를 회복시키고 남한주민이 주도하는 관리위원회를 구성할 필요가 있다.[29] 또한, 금강산관광지구 하위규정을 국제관광특구 하위규정과 종합하여 체계적으로 정비해야 한다. 특히, 중앙관광지도기관의 시행세칙과 관리위원회의 사업준칙도 제대로 제정하여 금강산관광사업을 뒷받침하는 법적 인프라를 마련해야 할 것이다.

금강산관광사업을 재개할 경우에는 북한으로 하여금 중국의 '대만투자동포보호법'을 참고하여 남한주민의 투자자산을 보장하는 특별법을 제정하도록 할 요구해야 한다는 견해가 있다.[30] 중국은 1983년 '대만동포의 경제특구투자에 대한 특별 우대판법'을, 1988년 '대만동포투자장려에 관한 규정'을, 1994년 '대만동포투자보호법'을, 1999년 '대만동포투자보호법 실시세칙'을 각각 제정하여 대만주민의 투자자산을 보호는 내용을 규정하였다. 북한이 중국과 같은 내용으로 특별법을 제정할 것인지는 알 수 없다. 하지만, 북한에 대해 중국의 사례를 참고하여 금강산국제관광특구법을 개정하는 과정에서 남한주민의 투자자산을 보다 강하게 보장할 수 있는 장치를 마련할 것을 요구할 수는 있을 것이다.

북한은 금강산국제관광특구법에 따라 세금규정을 제정하여 과세의지를 표명하였는데, 금강산관광사업을

28) 이효원, 앞의 책, p. 43.
29) 한명섭, 앞의 책, pp. 375~376.
30) 안택식, "금강산관광객 피격사건으로 인한 분쟁의 해결방안 및 관광재개를 위한 법적 검토", 『저스티스』 통권 제107호, 2008. 10, p. 78.

재개하기 위해서는 세금관련 법령을 정비하여 남한주민의 투자자산을 보호해야 한다는 주장도 있다.[31] 북한이 제정한 금강산국제관광특구 세금규정은 과세표준, 과세구간과 해당 세율, 조세채권의 소멸시효, 소급과세의 금지 등에 대해 조세법률주의에 위반되는 내용이므로 이를 반드시 보완하여 정비해야 한다는 것이다. 남한이 북한으로 하여금 금강산관광사업에 관한 법령을 정비하도록 하는 것은 한계가 있다. 하지만, 남북협상을 통해 금강산관광사업을 재개하기 위해 필요한 법령의 정비를 요구할 수는 있을 것이다.

둘째, 남한도 금강산관광사업을 지원하는 법률을 제정할 필요가 있다. 금강산관광사업은 개성공단사업과 차이가 있지만, 북한지역에 남한기업과 주민이 출입·체류하면서 북한법의 적용을 받는다는 점에서 공통적이다. 금강산관광사업에 있어서는 남북한 법령이 다면적·중층적으로 적용되며, 남북한의 정치적·법률적인 경계접점으로 중요한 의미가 있고, 향후 북한의 체제전환과 통일 이후의 법률통합을 위한 교육장으로서 역할도 담당할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 개성공업지구 지원에 관한 법률과 같이 금강산관광사업을 행정적·재정적으로 지원하는 특별법을 제정할 필요가 있다. 다만, 법률을 제정하는 구체적인 시기와 내용에 대해서는 남북관계와 국제사회의 여건을 고려하여 신중하게 결정해야 할 것이다.

금강산관광사업을 재개할 경우를 대비하여 현재 국회에는 2개의 특별법안이 발의되어 있는 상태이다. 2016년 8월 5일 원혜영의원이 대표발의한 '금강산관광사업 중단 및 5.24조치로 인한 남북경제협력사업자 등 손실보상에 관한 특별법안'과 2016년 10월 31일 이양수의원이 대표발의한 '금강산관광사업 중단에 따른 보상 및 고성통일경제특별구역의 지정·운영에 관한 특별법안'이 그것이다. 후자는 금강산관광사업을 지원하기 위해 고성지역을 경제특별구역으로 지정하자는 내용이 포함되어 있다.

금강산관광사업을 중단하게 된 원인과 그 법적 성격, 5.24조치의 법적 성격과 효력, 금강산관광사업의 중단에 따른 경제적 손실의 발생과 그 전보책임 등에 대해서는 다양한 견해가 있을 수 있다.[32] 국회에서 발의된 이들 법률을 제정할 경우에는 남북관계의 개선 여부, 국제사회와 관계, 남북협력기금의 재정건전성, 다른 접경지역과의 형평성 등을 적절히 고려해야 할 것이다. 금강산관광사업을 지원하기 위한 법률을 제정하는 경우에는 남북합의서는 물론 북한이 제정하는 금강산관광사업에 관한 법률, 하위규정, 시행세칙, 사업준칙 등과 형식 및 내용면에서 체계적으로 정합하게 만들어야 한다.[33]

금강산관광사업을 위한 특별법을 제정할 경우에는 무비자 출입국을 지원하기 위해 양양국제공항을 이용할 수 있도록 내용을 포함시키자는 견해도 있다.[34] 금강산 지역에는 외국인이 출입할 수 있는 국제공항이 없으므로 남한의 속초를 통해 무비자출입국을 지원하자는 것이다. 이를 위해서는 출입국관리법 등 관련법령을 개정해야 하지만, 금강산관광사업을 지원하는 특별법에서 특례를 규정할 수 있을 것이다. 남한은 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특례법'을 제정하여 무비자출입국에 대한 특례를 인정한 적이 있으므로 이를 참고할 수 있을 것이다.

4. 국제사회와 협력

금강산관광사업을 할 경우에는 국제사회와 연계하여 관련 법제도를 정비해야 한다. 남북관계의 발전과 평화통일을 위해서는 국제적 협조와 지원이 필수적으로 요구된다. 남북교류협력을 국제질서에 편입시킴으로

31) 한상국, "북한의 금강산국제관광특구에서의 세금문제 : 세금규정의 평가와 전망", 『조세연구』 제13권 제2집, 2013, p. 204.
32) 통일부는 2017년 11월 10일 금강산관광 중단과 5.24조치로 인하여 어려움을 겪고 있는 남북경협기업에 대해 투자자산은 실태조사에서 확인된 피해액의 45%를 35억원 한도로, 유동자산에 대해서는 피해액의 90%를 70억원 한도로 각각 지원할 계획이라고 발표하였다(『한겨레』, 2017년 11월 11일).
33) 이효원, 앞의 책, pp. 44~45.
34) 유병호, "금강산국제관광특구 연구", 『통일과 평화』 6집 1호, 2014, p. 74.

써 남북관계의 안정성을 국제적으로 담보할 수 있으므로 북한을 국제사회의 일원으로 참여하도록 하는 것이 필요하다. 하지만 금강산관광사업을 재개하기 위한 국제적 여건은 개선될 기미를 보이지 않고 있다. 유엔 안보리는 2006년부터 모두 9차례에 걸쳐 대북제재 결의안을 채택하였으나 북한은 핵실험과 장거리 미사일을 발사하는 등 변화를 보이지 않고 있다.

유엔은 북한의 핵과 미사일 개발에 대해 지속적으로 대북제재결의안을 강화하고 있고, 미국도 금강관광사업에 대해 호의적이지 않다. 유엔 안보리는 2017년 9월 11일 대북제재 결의 2375호를 채택하여 북한과 합작사업의 설립·유지·운영을 전면적으로 금지하고, 기존의 합작사업체를 120일 이내에 폐쇄할 것을 결의하였다. 미국은 2016년부터 독자적으로 대북제재법과 대북차단 및 제재 현대화법을 제정하기도 하였다. 미국 국무부는 2017년 5월 26일 "북한 관광이 핵과 탄도미사일 개발의 자금원이 될 수 있다"라고 하면서 금강산관광사업의 재개에 대해 반대한다는 입장을 밝혔다. 미국 하원 외교위원회 아시아태평양 소위원회도 미국인의 북한 관광을 전면적으로 금지하는 '북한여행통제법'을 가결하기도 하였다. 따라서 금강산관광사업을 재개하더라도 대북제재결의안과 충돌되지 않는 범위에서 추진할 필요가 있다.

유엔 안보리 결의는 국제사회에서 매우 강력한 국제법적 효력을 가지며, 남한과 북한 모두 유엔 회원국으로 이를 준수할 국제법적 의무를 부담한다. 금강산관광사업을 재개할 경우에 유엔 안보리 결의에 위반될 소지가 있다. 즉, 유엔 안보리 결의는 북한과의 합작사업을 금지하고 있고, 북한과 상업적 거래를 통해 현금을 지급하거나 금융기관을 설치하는 행위도 금지하고 있다.[35] 따라서 금강산관광사업의 내용을 확정하는 과정에서 유엔 안보리 결의에 위반하지 않도록 면밀하게 검토해야 할 것이다.

유엔 안보리 대북제재 결의에 대해서는 남북관계의 특수성을 기초로 하여 안보리 결의의 적용대상이 아니라고 설득하는 작업도 필요하다. 또한, 유엔 안보리 제재위원회로부터 사전에 허가를 받아 그 적용의 예외로 인정받는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이와 함께 금강산관광사업은 북한의 핵무기 등에 기여하는 것이 아니라 핵문제를 해결하고 남북한의 평화와 통일을 달성하기 위한 것임을 국제사회에 알리는 노력을 기울여야 한다.

Ⅴ. 결론

금강산관광사업은 1998년부터 약 10년간 계속되었고, 중단 된 이후 10년이 지나고 있다. 금강산관광사업은 개성공단과 함께 한반도의 평화와 남북교류협력을 대표하였다. 하지만, 2008년 남한 관광객 총격사건으로 중단되고 말았다. 그 이후 남북관계는 더욱 악화되었고, 북한의 핵개발 등으로 인해 개성공단까지 전면 중단되었다. 문재인 정부가 출범한 이후에도 북한은 핵과 미사일 발사시험을 계속하여 남북관계는 근본적으로 변화하지 않고 있다. 하지만, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 달성하기 위해서는 남북한이 교류협력을 강화해야 한다.

금강산관광사업은 남북교류협력의 결실이자 남북관계를 발전시키는 유용한 수단이 될 것이다. 금강산관광사업을 재개하기 위해 노력해야 한다. 이를 위해서는 남한의 국민적 합의, 북한의 변화, 국제사회와의 협력 등 남북관계를 둘러싼 정치환경이 갖추어져야 할 것이다. 금강산관광사업을 재개할 경우에 제기될 수 있는

35) 개성공단 재개의 경우 발생하는 유엔 안보리 결의의 대한 법적 쟁점에 대해서는 이효원, 앞의 논문, 17~21면.

법적 쟁점을 검토하고 준비하는 것은 반드시 필요하다.

금강산관광사업은 법치주의를 바탕으로 추진하였다는 점에서는 중요한 의미가 있다. 하지만, 금강산관광사업을 안정적이고 효율적으로 규율하는 구체적인 법제도적 시스템은 부족하였다. 금강산관광사업을 재개할 경우에는 그 동안의 경험이 큰 교훈이 될 것이다. 이때에는 금강산관광사업을 실효적으로 지원할 수 있는 남북합의서를 체결하고 그 법적 구속력도 확보해야 한다. 북한은 금강산관광사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 법령체계를 정비해야 하고, 남한도 그에 상응하는 법령을 제정할 필요가 있다. 이와 함께 금강산관광사업이 유엔의 대북제재 결의와도 규범적으로 조화로울 수 있도록 면밀하게 검토하고 준비해야 할 것이다.

[참고문헌]

1. 단행본

법률출판사,『조선민주주의인민공화국 법전』, (평양: 법률출판사, 2012)

법무부,『북한 개성공업지구법 분석』, (법무부, 2003)

법무부,『북한 금강산관광지구법 분석』(법무부, 2003)

법무부,『북한 북남경제협력법 분석』, (법무부, 2006)

이효원,『통일법의 이해』, (서울: 박영사, 2014)

정인섭,『조약법강의』(서울: 박영사, 2016)

한명섭,『통일법제 특강』, (서울: 박영사, 2014)

2. 논 문

안택식, "금강산관광객 피격사건으로 인한 분쟁의 해결방안 및 관광재개를 위한 법적 검토",『저스티스』통권 제107호, 2008.

안택식, "금강산국제관광특구법의 개선 과제",『한양법학』제23권 제4집, 2012

유병호, "금강산국제관광특구 연구",『통일과 평화』6집 1호, 2014

이효원, "개성공단 재개에 관한 법적 쟁점",『통일과 법률』통권 제31호, 2017

전일욱, "금강산광광의 의미와 재개 해법",『한국동북아논총』제71호, 2014

한명섭, "북한에 의한 금강산관광지구의 우리 자산 몰수·동결과 관련한 법적 쟁점 연구",『통일과 법률』제3호, 2010

한상국, "북한의 금강산국제관광특구에서의 세금문제 : 세금규정의 평가와 전망",『조세연구』제13권 제2집, 2013

금강산 관광사업의 정치군사적 평가와 과제

이 승 열(국회입법조사처)

Ⅰ. 들어가며...

2017년 6월 30일 문재인 대통령과 도널드 트럼프 대통령의 첫 정상회담에서 한국은 한반도 평화통일 환경의 조성을 위해 한국의 주도적 역할을 미국으로부터 인정받았다. 문 대통령은 대화의 입구로서 (先)동결과 대화의 출구로서 후(後)폐기의 북핵 2단계 접근 방안을 제안하였으며, 트럼프 대통령은 이에 대해 적극적인 지지의사를 피력하였다. 그러나 북한의 연이은 6차 핵실험과 다종의 탄도 미사일 발사로 인해 문 대통령의 구상은 선(先)제재 후(後) 대화로 바뀌게 되면서 한국의 '운전자론'은 한계에 부딪치게 되었다.

지난 11월 7일 트럼프 미국 대통령의 첫 아시아 순방에서 한미 양국은 서울에서 정상회담을 개최하였다. 이번 회담의 첫 번째 이슈는 북핵문제로 양국 정상의 공동과제로 다뤄졌다. 두 정상은 공동발표문을 통해 "북한을 진정성 있고 신뢰할 수 있는 비핵화 대화로 복귀시키기 위해 국제사회와 조율된 압박을 해 나가는 것에 대한 완전한 지지와 의지를 확인"하였으며, 또한 "북한이 현재 전세계에 위협이 되고 있다는 점에 주목하고, 유엔 안보리 결의 2371호 및 2375호를 포함, 모든 관련 유엔 안보리 결의를 충실하고 철저하게 이행해 나가기로 하였다" 그리고 "트럼프 대통령은 한·미 양국간 대북 제재 대상 지정 조치에 있어 조화를 이루어 나가고자 하는 최근 문 대통령의 노력을 환영하였다." 비록 이번 한미 정상회담은 성공적으로 마무리 되었지만, 향후 북한이 추진하고자 하는 핵과 미사일 능력의 고도화 정책을 고려할 때 상당한 난관이 예상되는 것도 사실이다.

북한은 2017년 9월 3일 12시 29분 경 함경북도 길주군 풍계리 핵실험장에서 6차 핵실험을 실시하였으며, 북한 조선중앙통신은 공식 발표를 통해 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 장착용 수소탄 시험을 성공했다고 밝혔다. 미국은 핵 소형화뿐만 아니라 지난 7월 북한이 ICBM 화성-14형 1, 2차 시험발사에 모두 성공한 직후 미 본토인 알래스카뿐만 아니라 LA와 시카고까지 타격할 수 있는 탄도 미사일 라인업을 갖추고 있다고 판단하고 있다. 그 결과 맥매스터(H.R. McMaster) 국가안보보좌관은 처음으로 대북 군사적 옵션으로 '예방 전쟁'을 거론하였으며[1], 제임스 매티스(James Norman Mattis) 국방장관은 6차 핵실험 이후 트럼프 미 대통령과의 면담 직후 "(북한이) 거대한 군사적 대응(massive military response)을 맞게 될 것"이라고 밝혔다[2]

트럼프 대통령은 지난 11월 8일 국회 연설을 통해 북한에게 "보다 좋은 미래로 가는 길이 있다"며, 핵과 미사일에 대한 벼랑끝 전술을 포기하라고 언급했다. 그러나 향후 북한의 추가적인 핵과 미사일 도발은 한반도의 군사적 긴장을 다시 높이는 방향으로 작용할 가능성이 있다. 그러면서 "힘을 통한 평화"(peace through strength) 강조하면서 3척의 항공모함과 핵잠수함이 바로 근처에 있음을 상기시켰다. 대화의 길은 열어놓고,

1) "McMaster: North Korean missiles a 'grave threat'," MSMBC, Aug. 6, 2017.
2) 이현택, " 매티스 美 국방장관 "北 전멸 원하진 않아…北, 동맹 위협시 거대한 군사적 대응" 경고," 『조선일보』, 2017년 9월 4일.

언제든지 군사적 옵션을 선택할 수 있음을 통해 북한이 또 다른 도발을 하지 못하도록 강력한 압박정책을 유지하고 있다.

따라서 본 글에서는 북한의 핵과 미사일 도발로 인해 문재인 정부 등장이후 제대로 된 남북대화가 부재한 상태에서 미국의 군사적 옵션 언제든지 가능한 한반도의 정치군사적 위기를 타파할 수 있는 방안을 모색하는데 있다. 이를 위해 지난 1998년 11월 18일 현대금강호가 관광객 826명을 태우고 동해항을 출항함으로써 남북화해 분위기 조성과 대규모 남북 민간경협의 토대를 제공했던 금강산 관광의 정치군사적 의미를 살펴보고, 이를 통해 현재 문재인 정부가 추진하고자 했던 '한반도 운전자론'에 입각한 先(선)남북관계 개선을 통한 북핵문제 해결에 입각한 방향을 찾아보고자 한다.

Ⅱ. 금강산 관광사업의 운영 현황

금강산관광은 1998년 대북화해협력정책(햇볕정책)을 선언했던 김대중 정부의 출범과 함께 시작되었다. 1998년 6월과 10월 故(고)정주영 현대그룹 명예회장이 두 차례에 걸쳐 500마리와 501마리의 소떼를 몰고 최초로 판문점을 통과하여 방북한 이후 금강산관광 등 경협사업을 논의하면서 남북 간에 상호 필요에 의해 실현되었다. 1998년 6월 23일 금강산관광 계약이 체결되었고, 8월 6일 통일부는 현대상선, 현대건설, 금강개발을 협력사업자 승인하였다. 그리고 1998년 11월 18일 현대금강호가 관광객 826명을 태우고 동해항을 출항함으로써 대규모 남북 민간경협의 토대를 제공하였다.

금강산관광은 2008년 7월 관광이 중단되기까지 9년 8개월 동안 약 196만 명의 우리국민들이 금강산을 다녀오면서 단일 남북교류사업 중 가장 많은 인적교류를 기록하였다. 최초 해로관광을 시작으로 2003년 9월 육로관광이 실시되었고, 2004년부터 기존의 4박5일 관광에서 당일관광, 1박2일 관광, 2박3일 관광 등으로 관광일정이 다양화되었고, 관광코스 또한 초기에는 구룡연, 만물상, 삼일포 등에 한정되었다가 점차 해금강과 야영장, 해수욕장 개방 등 확대되었다. 이후 관광시설 등의 확충이 이뤄지면서 관광객이 지속적으로 증가하였다. 그 결과 금강산관광을 시작한지 7년째인 2005년에 100만 명을 돌파하였고, 이로부터 3년 후인 2008년에는 200만 명 돌파를 목전에 두고 관광객 피격사건으로 관광이 중단되었다. 1998년 이후 연도별 관광객 현황은 아래 <표 Ⅱ-1>과 같다.

<표 Ⅱ-1> 연도별 금강산관광객 현황

[단위 : 천명]

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
관광객	11	147	212	59	87	78	273	302	238	348	201
누 적	11	158	370	429	516	594	867	1,169	1,407	1,755	1,956

자료: 현대아산(주)

금강산 관광사업은 개발사업자인 주)현대아산이 1998년 10월 북한의 조평통(조선아시아태평양평화위원회)와의 합의를 통해 시작하게 되었다. 사업 주체인 현대아산이 사업권한의 일부를 다른 투자자에게 양도, 임대할 수 있도록 되어있었기 때문에 사업초기에는 주로 현대아산이 관광시설과 기반시설을 투자하였지만, 관광객이 증가함에 따라 여러 기업들이 참여하게 되었다. 현대아산은 금강산관광특구의 토지를 2052년까지 50년간 이용할 수 있는 토지 이용권도 확보하고 있었기 때문에 주도적으로 관광도로 및 관광선 정박부두, 발전

< http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/09/04/2017090400900.html>

소, 상하수설비 등 SOC시설 및 숙박시설, 편의시설, 관광코스 등을 자체자금으로 건설하고 운영하였다. 이와 같은 투자를 바탕으로 2002년 한국관광공사가 관광시설에 투자하였고, 2005년부터 다수의 기업들의 참여가 본격적으로 이어져 호텔, 골프장, 식당, 관광상품점 등의 관광시설들이 확충되었다. 또한 정부에서는 정례적인 이산가족상봉을 위해 2005년 금강산에 면회소 건립공사를 시작하였다. 금강산 관광시설 현황과 투자금액 현황은 아래 <표 Ⅱ-2>와 <표 Ⅱ-3>과 같다.

<표 Ⅱ-2> 금강산지역 시설현황

구분	내 용	규 모	비 고
숙박시설	금강산호텔, 외금강호텔, 해금강호텔, 비치호텔 등	2,500명~3,000명	면회소 제외
식음시설	관광식당, 옥류관, 금강원 등	3,700명 수용가능	남측 및 북측에서 식당운영
판매시설	면세점, 관광기념품점, 편의점 등		
위락시설	골프장, 온천장, 문화회관 등	18홀(골프장) 1,000명(온천장)	북측교예공연 관람 가능
농업시설	영농장, 양묘장, 과수농장 등		남북협력사업
기반시설	부두, 발전소, 관광도로 등	구3만톤급×4대 8천KW 발전용량	

자료: 현대아산(주)

<표 Ⅱ-3> 금강산지역 투자현황

구 분	내 용	투자금액	비 고
금강산관광 사업권	관광, 개발, 토지이용에 대한 독점적 권리 (현대아산 투자)	486,697천USD (5,354억)	환율 1,100원/$ 적용
시설투자	현대아산 투자	2,269억	호텔, 기반시설 등
	한국관광공사 등 투자	1,330억	골프장, 면세점, 식당 등
	정부 투자	600억	면회소, 소방서

자료: 현대아산(주)

주1> 투자금액 미포함자산 :한국관광공사 영업권 541억

주2> 현대아산 투자금액와 투자액은 추정치임

그 결과 금강산관광은 이산가족상봉 및 남북당국회담, 지자체와 민간단체들의 협력과 교류의 장(場)을 제공하고 촉진하는 역할을 수행하였다. 첫째, 이산가족상봉은 6.15남북공동선언(2000년) 이후 지속적으로 추진된 바, 총 19차례 남북 3,934가족(18,691명)이 상봉하였고, 이중 16차례 남북 3,331가족(15,055명)이 금강산에서 상봉한 바 있다. 둘째, 남북당국간 대화는 제1차 남북장성급 군사회담(2004년), 금강산면회소 착공(2005년), 동해선 남북열차 시범운행(2007년) 등이 금강산에서 이루어졌다. 셋째, 민간차원에서는 남북의 대학생

과 농민들의 만남(2004년)이 이루어졌고, 남북이 함께 KBS금강산 열린음악회(2005년), 윤이상음악회(2006년)을 개최하였으며, 불교계에서도 북측의 조선불교도연맹과 함께 금강산 신계사 복원사업(2007년)을 진행하였다.

또한 아래 <표Ⅱ-4>에서 보듯 금강산 관광 지역에서는 북한 주민의 생활을 위한 다양한 행사가 진행되었는데, 주요 참여 기관은 남측 지자체(충북 제천시), NGO단체(통일농수산사업단, 평화의숲, 새천년생명운동, 열린기독포럼) 등이 농업설비 및 기술 지원, 산림녹화사업, 의약품지원 등을 전개하였다.

<표Ⅱ-4> 금강산지역 북한 주민의 민생관련 행사

기 관	내 용	비 고
충북 제천시	- 삼일포지역에 6,000평 과수농장 건립	사과, 복숭아 등
통일농수산사업단	- 금강산 여러지역에 협동농장, 양돈장, 농기계 수리소 등을 건립하여 영농설비 및 농업기술 지원	삼일포, 온정리, 성북리 등에서 협력사업 진행
평화의숲	- 소나무, 밤나무 조림사업	
북고성 농업협력단	- 남새온실농장 건립을 통해 영농기술 및 시설 지원	
새천년생명운동	- 연탄 보일러 지원사업	3,500대
연탄나눔운동본부	- 연탄지원사업	
열린기독포럼	- 의약품 보급 및 병원보수 지원	
남북치의학교류 협력위	- 치과 기자재 지원 및 진료	온정인민병원

자료: 현대아산(주)

그러나 불행하게도 남북 화해와 협력의 본격적인 토대를 마련한 금강산관광은 1998년 11월에 시작하여 2008년 7월까지 9년 8개월 진행되었지만, 금강산 관광객 故(고)박왕자씨 피격사건이후 2017년 11월 현재 약 9년째 중단사태를 맞고 있다.

Ⅲ. 금강산 관광사업의 정치군사적 평가

1. 남북한의 정치군사적 관계

가) 냉전기 남북한의 정치군사적 관계

지난 70년의 남북관계의 긴 역사 속에서 남북한의 정치군사적 대립은 뿌리 깊은 적대적 관계에 기반한 대결구도를 형성해왔다. 무엇보다 가장 큰 이유는 1950년 한국전쟁이며, 1953년 7월 정전협정 이후 정전체제 하에서 남북의 정치군사적 대결의식은 생존과 정당성을 증명하기 위한 치열한 체제 경쟁을 야기하였다. 그 결과 한반도 정전체제는 지난 60여 년간 한반도의 민족 간의 분단의 질서를 규정하는 행위의 틀이자 현상유지의 작동 메커니즘으로써 제도화 되었다. 박명림은 한반도 정전체제의 특징을 첫째, 적대적 상호의존성; 둘째, 잠정성과 과도성; 셋째, 지역성과 국제성; 넷째, 세계최고 수준의 폭력성과 무력성; 다섯째, 동아시아의 예외주의로서의 다자주의 배제와 일방적 양자주의 지속 등으로 설명하고 있다. 이중 어떤 요인들은 상호 충돌적

인데, 그 충돌과 모순 자체가 바로 정전체제의 본질이었다.[3)]

이승만 정부 시기의 남북간 정치군사적 관계를 규정하는 것은 바로 한국전쟁이었다. 한국전쟁의 경험은 당시 한국인들에게 반공과 멸공을 내재화하는 결정적인 기제가 되었다. 그 결과 이승만 정부의 대북정책은 북한의 실체를 인정하지 않고, 북한 지역을 불법으로 점거하고 있다는 전제하에 남한 정부가 전 한반도의 유일 합법성을 내세워 힘에 의한 '무력북진통일정책'을 주장했다.[4)] 전쟁으로 증폭된 대북적대의식의 토대 위에서 반공주의는 북진무력통일담론 외에 평화통일 혹은 북과의 협상통일에 대한 어떠한 주장도 모두 금기의 영역으로 내몰았다.

1960년대 박정희 정부는 국가안보에 있어서 반공노선을 분명히 하고, 통일방안에 있어서 '선건설 후통일'을 천명하였다. 또한 1961년 7월 4일 반공법이 공포됨으로써 사실상 정부와 의견을 달리하는 민간차원의 통일논의는 완전히 봉쇄되었고, 1960년대 말까지 대북 불승인·불협상 원칙을 고수되었다. 박정희 정부가 반공법 제정 등 강력한 반공정책을 펼치자, 북한은 이에 대응하여 1961년 7월 6일 소련과 그리고 7월 11일에는 중국과 상호원조방위조약을 체결하는 조치를 취했다. 그리고 1962년 12월 노동당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 4대 군사노선을 채택하였고, 남조선혁명론을 전면에 내세워 미제와 반공정권에 대항한 광범위한 투쟁을 선동하면서 민족해방전쟁을 수행하기 위한 북조선 '혁명기지'강화에 들어간 것이다.[5)] 이때부터 북한은 남조선혁명역량 강화를 위해 군사강경노선을 전면에 내세우며 무장게릴라침투와 통일혁명당 건설 등을 적극 추진하였다.

그러나 1970년 초반 미중 간의 '상해공동성명'과 미소 차원에서 시작된 세계적인 데탕트(detente)는 남북한 모두 1960년대의 대결적인 정책을 대화로 전환시키는 결정적 계기를 맞게 된다. 박정희는 1970년 광복절 축사를 통해 북한의 실체를 인정하고, 상호 경쟁을 제안했다.[6)] 1972년 최초의 남북합의인 7.4 남북공동성명을 발표했으며, 1973년 '평화통일 외교정책에 관한 특별선언'(6.23선언)을 발표했다.

1980년대 남한의 정치적 소용돌이 속에서 등장한 전두환 정부는 1981년 새해 국정연설에서 남북한 간의 최고 책임자 대화(정상회담)를 제안하였고,[7)] 1982년 정부차원의 첫 통일방안으로서 '민족화합 민주통일방안'을 제시하였다.[8)] 이는 1980년 6차 당대회에서 북한의 '고려연방제통일방안'에 대한 대응이자, 북한의 '대민족회의' 구성제안을 '민족통일협의회'로 받아들임으로써 통일을 제도적 협상의 방식으로 달성하자는 북한식 통일공세의 논리를 부분적으로 수용했다는 것을 의미하였다.[9)] 그러나 북한은 1983년 10월 버마 아웅산 폭발사건을 일으켜 남북 간의 군사적 대결을 고조시켰으며, 국제적 고립을 자초하였다.

나) 脫(탈)냉전기 남북한의 정치군사적 관계

1987년 민주화로의 급속한 이행은 노태우 정부로 하여금 냉전적 통일정책을 탈냉전적 통일정책으로 전환시키는 원동력이 되었다. 적극적인 '북방정책'으로 소련과 중국 등과 수교를 체결하고, '7.7선언'과 '한민족공동체통일방안' 제시, '남북기본합의서' 체결, '한반도 비핵화 선언', 'UN남북동시가입' 등을 실현하여 남북관계에 괄목한 만한 성과를 냈으며, 무엇보다 반공에 기반한 반북주의적인 체제의 경직성을 넘어서는 계기를 마

3) 박명림, "한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환," 『한국과 국제정치』, 제22권 1호(2006), p.12.
4) 정영철, "남북한 통일정책의 역사와 비교: 체제 통일에서 공존의 통일로," 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』, 이화여대통일학연구원 편, (서울: 이화여대출판부, 2009), pp. 45~46. 1948년 6월 12일 제헌국회에서 북한 지역에서 선거를 통해 선출된 대표 100명을 국회로 보내 주기 바란다는 결의문을 채택하여, 남한을 한반도 전체의 법적 대표성을 갖는 정부로 규정하고, 북한의 실체를 인정하지 않았다.
5) 김형기, 『남북관계변천사』(서울: 연세대학교 출판부, 2010), pp. 51~52.
6) 박정희, "8.15 경축사," 국토통일원, 『남북한 통일 대화 제의 비교』(서울: 국토통일원, 1990), pp. 104~105.
7) 통일부, 『통일부 30년사』(서울: 통일부, 1999), p. 57. "아무런 부담이나 조건 없이 서울을 방문하라"고 초청하고, 자신도 같은 조건으로 초청된다면 "언제라도 북한을 방문할 용의가 있다"고 밝혔다.
8) 김형기, 『남북관계변천사』, p.104. 통일의 원칙으로 민족자결, 민주적 절차, 평화적 방법 제시하고 쌍방 민주대표로 민족통일협의회의를 구성하여 통일헌법을 기초, 국민투표로 확정하면 그에 따라 총선거를 실시, 통일국가를 완성하자는 것이다.
9) 전현준, "전두환·노태우 정부의 대북정책," 『북한』, 통권 제335호 (1999년 11월호), p. 91.

련하였다. 그 결과 김대중 정부와 노무현 정부의 대북화해협력 정책이 남북관계의 주류 담론이 되는 토대를 마련하였으며, 본격적인 탈냉전기 시기에 맞춰 남북관계의 정치군사적 대결양상도 크게 변화하는 계기가 되었다. 그러나 1990년대 노태우 정부의 공세적인 통일 및 외교정책이 비해 북한의 대남정책은 지난 1980년대에 비해 매우 수세적이고 방어적이었다.

사실상 脫(탈)냉전기 남북관계의 본격적인 질적 개선은 1998년 집권한 김대중 정부가 들어서면서 시작 되었다. '햇볕정책'으로 대표되는 김대중 정부의 대북 포용정책은 한반도 문제의 국제화를 방지하고, 남북당사자 원칙에 입각하여 주도적인 입장에서 평화를 바탕으로 남북관계의 화해·협력을 적극 추진해 나가기 위한 것으로 "무력도발 불용, 흡수통일 반대, 화해 및 교류협력 추진"의 대북정책 3원칙을 제시하였다.[10] 김대중 정부의 대북포용정책은 2000년 6월 13~15일까지 이루어진 남북 정상회담에서 통일방안에 대한 합의로 이어졌다. 김대중 정부는 통일을 낮은 단계에서 높은 단계로 발전해 가는 하나의 과정(과정으로서의 통일)이며, 따라서 법적인 통일, 즉 정치적 통일보다는 '사실상(de facto)의 통일' 상태를 점진적으로 지향한다는 점을 분명히 했다.[11]

김대중 정부는 민간 차원의 교류·협력을 통해 남북 간 신뢰의 축적과 평화적인 남북관계를 만들어 가는 것을 목적으로 하였다. 그 결과 김대중 정부의 대북화해협력정책은 이후 대한민국의 대북정책에서 교류증대와 화해협력을 한꺼번에 되돌리기 힘을 만큼 일정한 궤도에 올려놓았다. 1998년 금강산관광을 시작으로 경의선 동해선이 연결되었고, 개성공단 사업이 시작되었다. 이명박 정부에서 천안함 폭침과 연평도 포격으로 남북관계가 최악으로 악화되었을 때도 개성공단이 당시 유지되었던 것은 이러한 사실을 잘 증명해 주었다.

김대중 정부의 대북포용정책을 계승한 노무현 정부 또한 '평화번영정책'을 통해 '한반도에 평화를 증진시키고, 남북 공동 번영을 추구함으로써 평화 통일의 기반 조성과 동북아 경제 중심으로서 발전 토대를 마련하고자 하는 국가전략'으로 추진되었다.[12] 또한 노무현 정부는 대화를 통한 문제해결, 상호 신뢰 우선과 호혜주의, 남북 당사자 원칙에 입각한 국제협력, 그리고 국민과 함께하는 정책을 추진의 원칙으로 내세웠다.[13] 또한 이를 실현하기 위해 무엇보다 '한반도 평화체제 구축'에 중점을 두었다.

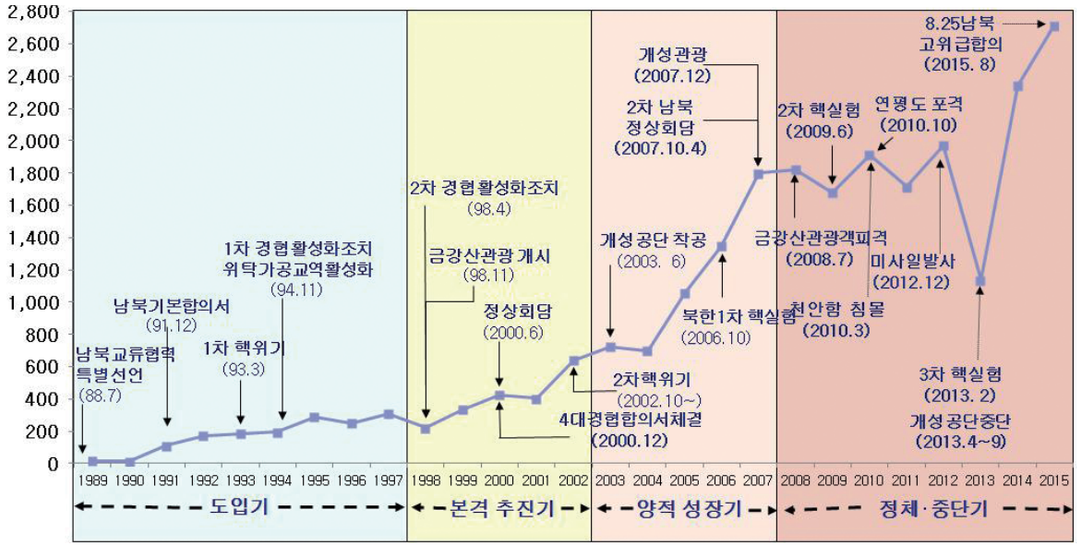
그러나 남북관계의 발전은 2001년 부시행정부의 출범과 2002년 10월 북한이 우라늄 농축 프로그램을 시인했다는 미국의 발표와 이에 대한 북한의 핵동결 해제 및 핵시설 재가동 선언, 2003년 1월 NPT 탈퇴선언으로 2차 북핵 위기가 조성되면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 북한의 핵보유선언은 남북대결의 장을 6자회담으로 옮겨놓았다. 2003년 8월 중국의 중재로 북핵문제 해결을 위해 시작된 6자회담은 2003년 8월 27~29일 1차 6자회담을 시작으로 완전하고, 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 핵폐기를 주장한 미국과 일괄타결안에 따라 동시행동원칙을 내세운 북한의 주장이 대립되는 가운데 2008년 12월까지 지속되었다. 그 결과 2006년 10월 9일 북한의 제1차 핵실험은 그동안 김대중·노무현 정부 시기 대북화해협력 정책에 대한 근원적인 회의론과 함께 한반도는 북핵 문제의 격량 속으로 빠져들었으며, 제2차 북핵 위기는 2017년 9월 6차 핵실험까지 최악의 상황으로 치닫고 있다.

10) 통일부, 『통일부 30년사』, p. 81. 통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 2003), pp. 405~406.
11) 이승환, "2000년 이후 대북정책담론 연구," 석사학위논문 (2008), p. 56.
12) 통일부,『참여정부의 평화번영 정책』(서울: 통일부, 2003), p. 3.
13) 『노무현 대통령 취임사』, 2003년 2월 25일.

2. 금강산관광의 정치군사적 평가

1998년 11월 18일 시작된 금강산관광은 분단이후 민간차원의 대규모 인적교류 통해 남북의 화해와 협력 및 안정에 기여하였다. 예를 들어 그동안 단순교역과 소규모 위탁가공 수준의 남북경협사업이 개성공단 건설, 남북철도연결, 교역증대 등 본격적인 투자로 확대되는 계기가 된 것이다. 물론 최초의 남북간 경협이 시작된 것은 1988년 노태우 정부가 '7.7 특별선언'을 통해 대북교역 문호 개방을 선언한 데 이어, 후속 조치로 동년 10월 『남북물자교류에 대한 기본 지침』에 따라 '대북한 경제개방조치'를 발표함으로써 공식적으로 시작되었으나, 남북경협이 본격적으로 시작된 것은 김대중 정부에서 시작된 금강산관광이었다. 홍순직은 아래 <그림 Ⅲ-1>에서 남북경협의 추진 경과를 설명하면서 남북경협의 본격적인 추진이 1998년 4월 제2차 남북경협활성화 조치 이후 단행된 금강산 관광 개시라고 설명하고 있다.

<그림 Ⅲ-1> 남북경협의 추진 경과(1989~2015)



자료: 홍순직, "남북경협 부문의 비전과 발전과제," 『통일경제』제1호(2015), p.21.

주 : 남북경협 = 상업적 거래(일반교역 + 경제협력사업) + 비상업적 거래(대북 지원+ 사회문화협력 사업)

금강산관광 이후 남북경협이 활발해 지면서 가장 먼저 나타난 큰 변화는 우리 국민들의 대북 적대인식이 크게 개선되었다는 점이다. 1998년 금강산관광이 시작되기 전 설문조사에서 북한이 지원 및 협력이 대상이라는 응답은 37.2%였던 반면 경계 및 적대대상이라는 응답은 54.4%로 나타났다. 그러나 금강산관광 이후 남북경협이 본격적으로 진척이 된 2003년 조사에서는 북한이 지원 및 협력의 대상이라는 응답이 52.5%인 반면, 경계 및 적대대상이라는 응답이 39.7%로 완전히 역전되었다.[14] 북한에 대한 대국민적 이와 같은 인식변화는 대북정책을 둘러싼 국내의 보수와 진보의 정치적 대결을 완화하는 효과를 가져왔다. 보수진영은 금강산관광 수입이 결국 북한의 김정일 체제를 강화하는 통치자금으로 전용될 우려를 주장하며 '퍼주기'의 전형이라고 비판하였다. 그러나 이에 대해 진보진영은 금강산관광이 경색된 남북관계를 완화시켜줄 수 있는 좋은

14) 최진욱외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), pp.231-232. 요약

기회라고 주장하였다. 이와 같은 국내의 정치적 갈등은 기록적인 남북인적교류의 확대와 남북대화 및 경협의 증가로 인해 점차 남북화해협력 정책이 국내적인 당파성을 넘어 비가역적인 정책의 하나로 자리를 잡는데 큰 기여를 했다고 볼 수 있다.

다음은 남북한 군사적 긴장완화에 커다란 기여를 했다. 금강산관광 지역은 남북한의 군사적 대치가 가장 밀집된 곳이었다. 무엇보다 북한의 군사적 관점에서 해로관광을 위해 북한 동해항의 군사적 요충지인 장전항의 개방은 나름 큰 위협을 감수한 행위라고 볼 수 있다. 금강산관광이 시작되면서 장전항에 포진했던 북한의 동해함대가 약 100km 후퇴하였다는 것은 북한의 대남 도발에 상당한 장애물을 설치한 것과 같은 의미가 있었다. 또한 남북한 군사 분계선을 넘어 남한의 관광객이 해상과 육로를 통해 출입하게 됨으로써 남북한의 군사적 신뢰관계가 형성되는 계기가 되었다. 서동만은 금강산관광이 남북한 사이에 군사적 신뢰를 형성한 사례로 서해교전을 들었다. 그는 남북 양측이 서해교전을 막지 못한 것은 불해한 일이지만, 서해교전이 더 이상 확전되지 않고 그 정도로 수습된 것은 남북 양측이 서로 자제를 했기 때문이며, 여기에는 교전에도 불구하고 금강산관광이 진행 중이었다는 점이 크게 작용했다고 주장했다.[15] 또한 서해교전 사태 이후 남측 관광객이 일시적인 억류 사태가 발생했지만 남북 모두 이 문제가 해결될 수 있으리라는 전망을 가질 수 있었던 것도 이미 교전사태 이전에 조성된 신뢰관계 때문이었다고 평가했다. [16]

마지막으로 금강산 관광사업으로 이한 정치군사적 긴장완화는 남북당국간 회담을 비롯한 남북관계의 지속적인 발전에 기여하였다. 무엇보다 금강산관광은 최초의 해로관광에서 육로관광으로 확대되었으며, 이것은 남한의 관광객들이 군사분계선을 넘었다는 것이다. 이것은 동부전선의 주요 통로에 매장된 지뢰제거 및 군사시설이 이전되면서 남북간에 다양한 형태의 군사회담과 남북대화가 이뤄졌다는 것을 의미하며, 이로써 금강산관광이 대화를 통한 남북관계 개선이 가능성을 보여준 매우 중요한 사례라는 점이다. 금강산관광 사업 시작이 남북한 정경분리의 원칙에 따라서 이뤄졌으며, 남한의 현대그룹과 북한의 아태평화위원회가 계약의 주체로 등장하였다. 남한의 민간기업과 북한의 당(黨)통일전선부 산하 대외교류 및 협력 창구 간의 계약이었다. 당시 남북대화가 부재한 상황에서 금강산관광을 매개로 남한의 민간기업인이 남북한의 최고지도자와 면담을 통해 사업을 성사시킨 것으로 이후 금강산관광의 본격적인 추진을 위해 남북한 당국간 회담이 열리는 계기를 마련하였다. 또한 금강산관광은 이후 남북정상회담(2000년, 2007년)을 포함한 남북장관급회담, 적십자회담, 철도/도로연결 실무협의회 등 남북당국간 회담을 견인, 민간경협의 확대가 당국간 대화채널 유지에 지대한 역할을 수행하는 명분이 되었다. 결과적으로 김대중 정부 출범 당시 경색된 남북관계를 정경분리의 원칙에 따라서 남북경협의 추진과 이후 당국자간 대화를 성사시켜 사업의 안정적 관리와 함께 남북관계 진전을 위한 다양한 제도적 보장을 마련한 것은 남북관계 발전의 새로운 접근방식을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

Ⅳ. 결론: 향후 과제

현재 금강산관광은 2008년 7월 고(故)박왕자 여사의 총격 사건 이후 2017년 현재까지 중단된 상태로 남아있다. 금강산관광 사업과 함께 남북교류협력의 상징이었던 개성공단 또한 지난 2016년 2월 북한의 4차 핵실험

15) 서동만, "금강산 관광사업은 남북 정부간 관계개선에 기여할 것인가?," 금강산 관광사업 1년평가 학술심포지움 발표문,(경남대학교 극동문제연구소, 1999. 11. 11), p.5.
16) 위의 글, p.5.

과 장거리미사일 시험 발사 이후 우리정부의 결정에 따라 폐쇄되었다. 이처럼 남북화해협력 정책의 상징인 두 사업이 자초된 것은 민간 관광객을 총격으로 사망하게하고, 지속적인 핵개발과 미사일 시험발사로 인해 한반도와 동북아 지역의 군사적 긴장을 고조시키는 북한에게 있다.

그러나 이러한 현실에도 불구하고 한반도 위기의 평화적 관리와 남북한 간의 군사적 충돌을 막아야 한다는 차원에서 새로운 대북정책의 변화가 필요한 것도 사실이다. 현재 북한의 여섯 차례의 핵실험과 다종의 탄도 미사일 시험 발사로 인해 국제사회는 사실상 북한에 대한 투자와 경협 그리고 수출입을 전면 중단시키는 유엔안보리 결의안 2371호와 2375호를 통과시켰다. 또한 이와 함께 미국의 독자제재로 인해 북한과 거래하는 모든 은행과 국가는 '세컨더리 보이콧'(secondary boycott)에 의한 제3자 제재에 직면하게 되었다. 그 결과 사실상 북한은 국제사회로부터 모든 금융거래 뿐만 아니라 수출입까지 차단되어 국제적 고립 상황에 놓여있다.

북한이 핵을 포기하고 비핵화 협상에 나오지 않는 이상 국제사회의 이와 같은 대북 경제제재는 쉽게 풀리지 않을 전망이다. 따라서 남북관계 개선을 통한 북핵문제 해결의 방법으로서 그동안 유지했던 선(先)남북경협과 후(後)남북대화 정책은 현재의 국제사회의 움직임과 북한의 태도를 고려할 때 선택하기 매우 어려운 대북정책이다.

그러나 그동안 여러 차례 남북관계에서 경험했듯이 한반도 문제의 당사자로서 대북정책의 주도권을 계속해서 방치할 수도 없는 상황이다. 따라서 정부는 북핵문제 해결을 위해 금강산관광의 재개를 통한 남북관계 복원의 과제를 두 가지 차원에서 고려해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 국제사회의 동의를 어떻게 구할 것인가에 대한 과제이다. 현재의 제재 하에서 비핵화 협상을 촉진하는 수단으로서 금강산관광 재기를 통한 긴장완화와 남북간 신뢰회복에 대한 정부의 대북정책의 입장을 어떻게 미국을 비롯한 국제사회에 이해시킬 것인가를 고려해야 할 것이다. 둘째, 금강산관광 재재에 대한 국내적 합의를 어떻게 이끌어낼 것인가에 대한 과제이다. 남북간 경협의 재개가 북한의 비핵화를 이끌어 낼뿐만 아니라 장기적으로 북한의 개혁개방을 촉진할 수 있다는 것을 어떻게 정치권과 국민들을 상대로 설득하고 동참하도록 유도할 것인가를 고려해야 할 것이다.

금강산관광과 기업 : 기업의 경험

최 규 훈(현대아산 법무담당 상무)

Ⅰ. 금강산 관광의 성과

<표 Ⅰ-1> 금강산관광 연혁

구 분	주요 내용
1989.01	정주영 명예회장 북한 방문 (기업인 첫 공식방문) - '금강산관광 개발 의정서' 체결
1998.06	정주영 명예회장 소떼 방북 (판문점을 통한 北방문)
1998.10	'금강산관광 사업에 관한 합의서 및 부속합의서' 체결 - 정주영 명예회장, 김정일 국방위원장 면담
1998.11	금강산 관광 개시 (금강호 동해항 첫 출항)
1999.02	현대아산 창립
2000.09	김정일 국방위원장 금강산 방문
2002.11	北, 금강산 관광지구법 발표 - 50년 토지이용증 발급
2003.02	금강산 육로관광 개시
2004.06	1박2일, 당일관광 개시
2004.11	남북 동해선 본도로 완공
2005.06	금강산관광객 100만 돌파 (KBS 금강산 열린음악회 개최)
2005.07	현정은 회장, 김정일 국방위원장 첫 면담 - 개성·백두산관광 추진 합의
2006.06	강원도 고성 화진포아산휴게소(집결지) 개소
2006.11	농협 금강산지점 개소 및 신계사 낙성식
2007.06	내금강관광 개시
2007.11	개성·백두산관광 합의서 체결 (현정은 회장, 김정일 국방위원장 면담)
2007.12	개성관광 개시
2008.03	금강산 승용차관광 개시
2008.06	금강산 골프장 완공 (프로암대회 개최)
2008.07	금강산관광 중단 (관광객 피격 사건 발생)
2009.08	금강산관광 재개 등 5개항 합의 (현정은 회장, 김정일 국방위원장 면담)
2010.02	금강산관광 재개 당국회담 (상호 입장 차로 결렬)
2010.10	추석계기 이산가족상봉
2011.04	北, 현대 독점사업권 취소 발표 (아태 대변인 담화)
2011.05	北, 금강산국제관광특구법 채택 (기존 금강산관광지구법 효력 상실)
2011.08	금강산 상주 남측인원 전원 철수
2013.11	금강산관광 15주년 기념식 (금강산 현지 현대-아태 공동행사)
2014~15	설계기 상봉행사(`14.2), 추석계기 상봉행사(`15.10)

1) 경제적 측면

(1) 남북경제협력사업의 본격적인 시작

금강산관광은 1989년 1월 기업인으로서는 처음으로 정주영 현대그룹 명예회장의 북한 방문을 통해 당시 현대그룹과 북한의 조선아세아무역촉진회 사이에 맺은 의정서를 통해 합의되었음. 당시 의정서에는 금강산 관광 뿐 아니라 시베리아 지역에 대한 공동 개발과 러시아 원동(극동)지구에 대한 공동 진출과 관련해서도 합의함

현대와 북한이 합의한 이후 9년이 지난 1998년 11월에 시작하게 된 것은 1992년 정주영 명예회장의 대통령 선거 출마와 패배 그리고 김영삼 정부 시기 김일성 주석 조문 파동(1994년), 대북 쌀 지원 선박의 인공기 게양 사건(1995년), 동해안 잠수함 침투 사건(1996년) 등 고비마다 남북관계 악재가 발생해 교류협력이 진전을 보지 못했음. 김대중 정부가 들어서면서 남북경협활성화 조치와 함께 1998년 6월 정주영 명예회장의 소떼방북 그리고 정부의 대북 햇볕정책 시작과 함께 추진하게 됨

1998년 11월 금강산관광의 합의와 시행의 주체는 현대와 북한의 조선아시아태평양평화위원회(이하 '아태')로 남북경제협력사업의 본격적인 시작으로 평가될 수 있음. 1998년 금강산관광 시작 당시 아태는 노동당 외곽기구로 통일전선부의 인원들이 주요 직책을 맡고 있었으며 김정일 국방위원장의 직접적인 지시로 현대와의 협상 창구가 됨

금강산관광 이전 최초의 남북경협사업 승인은 대우그룹의 남포 공단 투자였음. 1995년 당시 김우중 대우그룹 회장이 대우인터내셔널을 통해 북한 남포 공단에 직접 투자해 신발과 봉제 공장을 설립하는 계획을 최초로 정부가 승인함. 동 사업은 당시 북한 삼천리총회사가 담당함. 이밖에 고합그룹은 이불솜과 직물 등 4개 사업 분야에서 남북협력사업자 승인을 정부로부터 받은 바 있음. 하지만 본격적으로 대규모 인력의 방문과 함께 투자가 실질적으로 이루어진 것은 금강산관광이 사실상 최초라 할 수 있음

특히 금강산관광을 통해 마련된 남과 북의 신뢰와 협력을 바탕으로 개성공단, 남북철도로연결, 통신선 연결, 광물자원 개발 등으로 남북경협사업이 확대될 수 있었음

(2) 남북경제협력사업의 수익성 확보 모델

금강산관광을 시작하면서부터 매년 적자를 기록하던 현대아산은 2001년 6.8 남북 합의에 따라 금강산 육로 개설, 인당 관광비(100$이하)를 지급하게 되면서 관광객이 증가하게 되었고 수익성도 향상되었음.[1)]

2003년부터 육로관광이 시작되면서 마침내 2004년에는 흑자로 전환했고, 관광중단 직전해인 2007년에는 197억원의 영업이익을 기록함. 또한 약 2백만명의 우리 국민들이 금강산을 다녀감. 이로써 금강산관광은 정상적인 상업거래를 통한 남북경협사업으로의 새로운 틀을 갖추기 시작했음

<표 Ⅰ-2> 금강산관광객 현황

연 도	98~02	2003	2004	2005	2006	2007	2008
인 원	516,270	77,683	272,820	301,822	238,497	348,263	200,596

※ 육로관광은 `03년 2월 시작, 9.1일부터 본격화. `04년 1.12일부 해로관광 중단. `08.7.11 관광중단

1) 2000년 후반, 현대그룹 유동성 위기와 계열 분리 과정에서 약속한 관광대가를 제대로 지급하지 못함. 현대는 북측과 협의하여 기존 합의한 정액 지급 방식에서 인당 관광대가로 변경. 관광객 1인당 관광비(100$이하) 형식으로 대가 지급 방식 변경 합의. 관광객 1인당 평균 64$, 연간 최대 2000만$(2007년_30만명 기준) 지급

<표 Ⅰ-3> 현대아산 사업 실적

(단위 :억원)

연 도	99~04	2005	2006	2007	2008
매 출 액	516,270	77,683	272,820	301,822	238,497
영업이익	△3,333	57	37	197	△54
당기순이익	△3,430	142	145	169	△214

당시 금강산관광은 남과 북이 정상적인 거래를 통해 서로 경제적 이익을 갖고 쉽게 접근이 가능한 유용한 사업으로 평가됨. 앞으로도 금강산관광은 사업적 마인드를 가진 민간기업이 앞에서 길을 열어나간다면 정상적인 수익사업으로서 더욱 확대·발전할 수 있을 것임

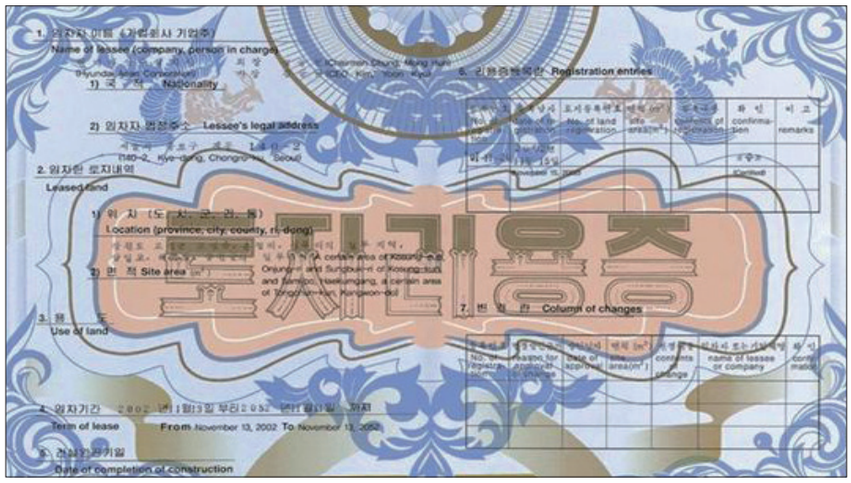
(3) 경제공동체 기반 조성

1998년 10월, 아태와 현대그룹간의 맺은 '금강산관광 사업에 관한 합의서 및 부속합의서'는 현대가 금강산관광 및 개발에 관한 장기간 독점적인 사업권을 취하는 대가로 북측에 6년간 9억4천2백만 달러를 지불하기로 한 것이 핵심내용임[2)]

투자규모는 막대했으나, 당시에는 금강산지역을 현대가 독점적으로 개발하고 운영하면서 사실상 '조차(租借)'에 해당하는 권리를 가져온 것이라고 평가를 받았음. 당시 정부에서도 1조원에 해당하는 금액이 투자되었지만 그에 상응하는 충분한 권리를 보장받고 앞으로 남북경협사업을 확대할 수 있다는 취지에서 현대의 협력사업을 승인한 것으로 이해하고 있음

독점적 사업권과 관련해서는 합의서 상 '금강산관광 사업지역에서의 리용권 및 관광사업권은 장기가 현대측에만 주는 것으로 한다'고 표현되어 있음. 그 이후 1999년 10월 아태는 <보장서>를 통해 사용기간을 30년으로 확인하였고, 2002년 현대의 요청에 따라 2002년부터 2052년까지 50년으로 기간을 정한 <토지이용증>을 현대에 발부함

<그림 1-1> 금강산관광지구 토지이용증



2) 하지만 현대아산은 4억8천7백만 달러만 지급

이 토지이용증을 통해 확보된 관광 지역은 북한 강원도 고성군 고성읍, 온정리, 성북리 지역과 삼일포, 해금강 등 금강산 지구를 포함해 통천 지역까지 450만평에 이름

만일 금강산에 대한 현대의 독점적 권리가 없었다면 중국, 일본 등 다른 국가들이 북측으로부터 사업권을 획득하고 배타적 권리를 행사할 가능성도 존재함. 현재 나진, 선봉지역에는 중국의 자본이 들어와서 호텔과 카지노를 짓고 중국인 대상으로 영업을 하고 있는 상황임,[3)]

현대아산은 북한과의 금강산관광 합의를 토대로 대북 SOC사업권(철도, 통신, 전력, 통천비행장, 금강산물자원, 주요명승지 관광 등, 2000년), 개성공단(2002년), 천연가스관사업(2003년), 개성관광(2007년), 백두산관광(2007년) 사업권을 확보하였음. 이처럼 현대아산이 보유한 대북사업권은 제3국보다 먼저 국내 기업이 북측 내 주요 사업권을 확보했다는 데 의의가 있음

(4) 남북 경제의 파급효과

금강산관광사업은 경제적 측면에서 북한의 관광산업에 대한 경제적 이해 증대, 남북한 경제 통합 여건 개선, 통일비용 절감 등에 기여[4)]한 것으로 평가되고 있으며, 최근에는 △생산유발 △부가가치 유발 △고용유발 등 실증적인 경제적 효과를 분석한 연구결과[5)]도 나오고 있음

2015년(채종훈) 연구결과에 따르면 금강산관광이 10년간(1998~2008년) 국내경제에 유발한 파급효과는 △생산유발효과 23,777억 원 △부가가치 유발효과 14,019억 원 △소득유발효과 2,736억 원 △고용창출효과 8,969명에 이르고, 北경제에 미친 효과는 △생산유발효과 7,378억 원 △부가가치 유발효과 3,388억 원 △고용창출효과 4,323명으로 나타남(<표1-5> 참조)

<표 Ⅰ-4> 금강산관광사업의 남북 경제 파급효과[6)]

(단위 : 억 원, 명)

구 분		생산파급효과	부가가치파급효과	소득파급효과	고용창출효과
南	기반조성	9,443	1,536	972	3,382
	관광사업	14,334	12,483	1,764	5,587
	합 계	23,777	14,019	2,736	8,969
北	관광사업	7,378	3,388	-	4,323

同 연구는 자료수집의 한계로 시장가치 평가항목에 대해서만 경제적 파급효과를 분석한 결과로, △안보개선 효과 △남북경색 완화 효과 △개발지 주변 지가상승효과 등의 非시장가치까지 더해진다면, 남북 경제 활성화에 대한 금강산관광의 기여도는 훨씬 더 높게 평가받을 것으로 추정됨

또한 현재 중단된 금강산관광이 재개될 경우 정부의 '한반도 新경제지도 구상' [7)]이 본격 추진되면서, 남북경제 활성화 효과는 더욱 더 배가될 수 있을 것으로 기대됨. 금강산을 거점으로 한 대단위 남북 관광벨트가

3) 경향신문, 중국 북한 나진선봉은 카지노 천국(2005.1.5.)
4) 이해정. 2014.「금강산관광의 의미 재조명」,『현안과 과제』14-10호, pp. 8-11, "금강산관광은 '서비스산업의 꽃'인 관광산업에 대해 시장경제 학습 기회를 제공하였다. 북한은 당초에 관광은 부르주아 생활양태로서 비생산적인 것으로 인식하여 자본주의적 행태에 대해 호색적인 관광, 도박관광과 같은 변태적이며 속물적인 관광이라고 비판하는 입장이었다"
5) 종훈. 2015.「남북한 금강산관광사업의 경제적 파급효과 분석」, 국제지역학회『국제지역연구』제19권 제1호, pp. 153-174, 김영봉 외. 2009.「동해연안 남북접경지역에서의 교류협력사업 선정 및 파급효과 분석」,『지역연구』, 제25권 제4호.
6) 同 자료는(채종훈, 2015)는 10년 동안 이루어진 금강산관광사업의 경제적 파급효과를 전국산업연관표상에서 관광기반조성산업과 관광산업으로 재분류, 27개 산업부문으로 재구성하여 전국투입산출계수를 구한 후, 금강산관광사업 시행 기간 동안 실질적으로 이루어진 관광기반조성을 위한 투자액과 금강산 관광객의 소비 지출액을 최종수요로 하여 산업연관분석모형을 통해 분석한 결과임
7) 정부는 '한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현'을 중대 국정과제로 설정, 남북관계 개선과 함께 △동해권 에너지·자원벨트 △서해안 산업·물류·교통벨트 △DMZ 환경·관광벨트(설악산-금강산-원산-백두산 연계) '3대 벨트' 구축을 추진하고 있음

조성되고, 이 과정에서 금강산과 연계한 원산·백두산관광 등 대북관광사업의 확대·발전 가능성이 높은 만큼, 금강산관광사업은 국내경제 저성장구조를 탈피할 수 있는 새로운 성장 동력이 될 수 있을 것으로 전망됨

2) 비경제적 측면

(1) 남북간 신뢰 구축 및 긴장 완화에 기여

금강산관광은 그전까지의 남북 간 막연한 적대감과 불신감을 해소하는 데 기여함. 특히 195만 명의 관광객이 왕래하고 사업자 간 교류를 통해 남북 주민 간 이질감을 낮춰 상호간 신뢰 구축에 기여함. 북측 주민들도 우리와 같은 민족임을 인식하게 되었으며 그전 까지 우리 국민들이 북측에 대해 가졌던 막연한 적대감과 불신감을 해소하는 계기가 됨

또한 남북이 금강산관광에서 구축된 신뢰를 바탕으로 개성공단 등 기타 분야의 경제협력사업으로 확대 뿐만아니라 비경제적인 분야에서의 남북교류협력 활성화를 추동함

특히 북한의 주요 군사지역인 금강산이 관광과 교류협력의 장으로써 역할, 사실상 군사분계선의 북상과 함께 군사적 대치를 완화시키는 데 기여함

금강산관광이 시작될 당시 북한 김정일 국방위원장은 정몽헌 현대그룹 회장에게 "금강산은 1단계로 통천까지 하고 통천의 군대는 다 물리겠다"라고 직접 언급한 바 있음. 또한 개성공단의 경우에도 "개성공단 지역은 군부와 관련되어 있어서 군부에 지시해 개성지역을 현대에게 주라고 했다"라고 밝힌 바 있음

(2) 남북 간 소통과 민간교류의 장

금강산에서는 청소년·대학생·여성·노동자·농민 등 각계각층의 다양한 남북공동행사 개최된 바 있고, 영농·축산·산림 등 다양한 남북협력사업도 실현되면서, 민간교류의 장으로 자리매김함

20008년 관광중단 이전까지 금강산관광 북한 종사자 1,000여 명 근무, 남측 사업자 및 관광객과 교류·소통하며 작은 통일의 공간으로서 역할함

특히 금강산은 2002년부터 시작해 이산가족상봉행사가 총 17회 개최되어 남과북의 3,512가족, 16,031명의 상봉이 진행되었고, 2008년 관광이 중단된 이후에도 4차례의 상봉행사가 끊이지 않고 진행됨. 2008년 이산가족면회소가 준공되어서 상봉 정례화를 위한 물적 기반이 마련하면서 1천만 이산가족의 희망을 심어 주기도 함

또한 금강산은 남북간 농업, 축산업, 영농 및 인도적 지원을 위한 교류와 시범 사업 장소의 역할을 했음. 고성군 일대에 시범적으로 남북합동농장과 양묘장, 종돈장이 설립되었으며, 북측 아궁이 개량사업, 연탄보일러 지원 사업 등 인도협력사업의 장으로도 활발한 교류가 이뤄진 바 있음

(3) 북한의 참여와 협력 유도

북한은 금강산관광사업을 위해 군사항(고성항)을 개방하였고 사업 10년 간 신뢰에 기초해 주요 호텔 및 매장 등에 北인력을 투입, 서비스를 제공함으로써 관광만족도 제고에 노력함

특히 북한은 관광만족도를 위해 금강산지역의 통행 등에 협조적이었음. 초기 금강산 지구 내 일정시간에만 통행이 되고 또 구간, 구간마다 북한측 초병의 검문을 받았지만 관광이 활성화되던 2005년부터는 자율통행이 보장되어 경계 울타리내에서는 시간에 구애받지 않고 통행이 가능하게 되었음. 또한 2007년에는 김정

일 국방위원장이 직접 휴대전화 반입을 허락하라는 지시를 하는 등 북측은 금강산관광 사업의 활성화를 위해 적극적으로 협력해 왔음

이러한 북한의 협조와 협력에 기반하여 개성공단, 개성관광, 백두산관광 사업 등의 남북경협사업이 확대되는 계기를 마련할 수 있었음

Ⅱ. 금강산 관광의 한계와 애로점

1. 관광상품의 한계

금강산관광의 경제적, 비경제적 측면에서 여러 가지 성과를 내며, 남북관계에 많은 긍정적 영향을 주었지만, 관광사업 및 관광상품 자체에서의 한계점도 분명히 존재함

우선 금강산관광지구라는 제한된 지역에서 한정된 북한 인원과의 접촉만 허용된 측면을 지적할 수 있음. 초기 해로관광 시에는 엄격한 통제 하에서 관광이 진행되었고, 2003년 육로관광 개시 이후 관광구역과 시간이 점차 확대되고 관광지구 내에서의 자유로운 활동이 가능해졌지만 주변 북한 주민들과의 접촉은 엄격히 통제되어 관광 본연의 기능을 다하지는 못한 측면이 있었음

또한 사업 초기 북한의 다소 고압적인 태도와 경계하는 분위기 탓에 마음 놓고 즐기고 휴식을 할 수 있는 관광 분위기가 저해된 측면이 존재함. 특히 북한 출입사무소 수속 시 남녀노소, 날씨 등과 무관하게 번호대로 줄을 세워 엄격하게 수속을 하는 점, 해외관광에서는 일상적으로 허용되는 것이지만 신문·도서·휴대전화·고배율 카메라 등 북한이 허용하지 않는 물품들을 반입할 수 없는 점, 북한 체제 비판 등 정치적인 언행에 대한 엄격한 통제 등 일반적인 해외관광에서는 있을 수 없는 제약사항들로 인해 자유로운 관광분위기 조성이 어려웠던 점이 있었음

이러한 제약사항으로 금강산관광은 '유명한 금강산 한 번 올라 보고, 북한 사람들 구경 한 번 하는 것이 전부'라는 인식이 존재했고, 이로 인해 금강산을 재방문하는 관광객 비율이 5%를 넘지 못하였음. 다만 사업경험이 10년 간 축적되면서 북한도 많은 남측 관광객을 경험하게 됐고, 향후 금강산에 보다 많은 관광객을 모으기 위해서는 서비스와 관광객 편의가 개선되어야 하는 점들을 이해하기 시작했고, 이런 부분들이 점진적으로 개선되고 있는 상황이었음

현대아산은 향후 금강산관광이 재개되더라도 이런 부분들에 대한 깊은 고려가 필요하다고 공감하고 있고, 출입시스템 개선, 북측 인원 서비스 교육 등 관광 서비스 전반에 대한 연구를 많이 하고 있음

2. 사업 환경의 불안정성

모든 남북경협기업들의 입장이 같겠지만, 금강산관광은 남북관계 부침에 따른 영향을 많이 받아서 사업 자체의 안정성이 취약함. 현재의 금강산관광 중단 상황이 이를 잘 설명해 주고 있음. 기업의 입장에서는 언제든지 대책을 마련하고 보완해서 관광 재개가 가능하지만 남북관계 여러 상황들로 인해 관광 재개가 여의치 않은 상황

이와 더불어 최근 UN 대북 제재(Bulk Cash 이전 금지 등) 및 미국의 독자 제재(자국민 북한관광 금지,

Secondary Boycott) 등이 금강산관광 재개에 걸림돌로 작용하고 있는 상황임

과거 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 당시 금강산 관광객이 일평균 1,500명 수준에서 1~200명으로 급감하여 중단 위기를 맞은 경험도 있었고, 2005년에는 북한군 초병 사망 사건 등으로 북측에서 일관광객 600명 제한 조치를 시행한 적도 있었음

물론 남북관계의 훈풍을 타고 관광객이 폭발적으로 증가한 적도 있음. 2007년 10.4 정상회담이 있고 남북관계가 좋은 시기 10월 1달간 6만 명의 관광객이 금강산을 방문하였으며 당시 현대아산은 창사 이래 최대의 흑자를 기록함

사업 환경의 불안정성과 관련해서 한 가지 더 지적하고 싶은 것은 북한 현지 투자자산에 대한 보호와 재산 가치의 인정 문제임. 현재 현대아산이 금강산지역에 대한 유무형 투자는 9,200억 원 정도임.[8] 하지만 이 투자자산은 남, 북한 어디로부터 사실상 보장을 받지 못하는 상황임

특히 관광 시설 등 현물자산은 국내 은행 등으로부터 재산 가치를 인정받지 못하고 있어 자산으로서의 가치가 없는 상황임. 기업의 자체 판단에 따라 투자한 것이지만 정부로부터 협력사업승인을 받아 투자한 것으로 이에 대한 제도적 보장이 필요함

3. 공공 인프라 및 지원 미비

금강산관광은 1998년 11월 시작이후부터 현대그룹과 현대아산이 전적인 투자에 의해 관광도로, 부두 등 관광기반 시설을 건설해 운영했음. 특히 의료, 소방, 시설, 안전 등 관광객의 신변 및 안전과 관련된 공적 부분에서도 현대아산의 책임 하에 운영됨

이는 초기 북한의 요구와 남측의 제도 미비 등의 요인에서 비롯된 부분이 크지만 개성공단 개발 과정에서 북측 법·제도 정비와 관리위원회 도입 등과 비교해봤을 때 정부 및 사업자인 현대가 간과한 부분이라 할 수 있음

사실 금강산은 북한 지역이기 때문에 관광을 위한 기반 인프라와 지원은 북한이 주도적으로 해서 관광 매력도를 향상시켜야 하는 것이 기본임. 하지만 북한의 경제 사정, 남북관계 관리와 향후 교류·협력 확대 등 국내적 필요에 의해 남측이 주도적으로 해야 할 수밖에 없는 상황임

사실 기업인 현대아산 입장에서는 대규모 투자와 비용 투입이 수반하는 인프라와 공적 지원은 정부가 주도하는 것이 필요함

정부 입장에서도 우리 국민의 신변과 안전 보호가 필수불가결한 상황이고 향후 북측 인프라 개발 등을 위해서도 정부가 주도적으로 투자하고 개발할 필요가 있음

향후 금강산관광 재개 과정에서 공공 인프라 지원 및 개발 등과 관련된 남과 북, 사업자간 면밀한 협의가 필요할 것으로 예상됨

8) <표 Ⅰ-5> 현대아산의 금강산 투자

금 액	주요 내용
3,632억원	- 토지개발권 및 주요 시설투자(부두, 온정각, 호텔 등)
5,597억원	- 관광대가 지급($4.87억), 1$=₩1,150

Ⅲ. 금강산 관광의 중단과 재개

1. 상황 및 전망

2008년 7월 11일 금강산 관광객이 북한군 총에 맞아 사망하는 사고 발생. 정부는 즉각 관광 조치를 단행함. 관광객 사망 사고는 안전, 경계 울타리 관리 소홀과 관광객 교육 미비 등 현대의 책임이 큰 부분임

2009년 8월 17일 현정은 현대그룹 회장이 방북해 김정일 국방위원장과의 면담을 통해 금강산관광 재개 등 5개항에 합의[9]했고, 2010년 2월 남북 당국이 개성에서 금강산관광 회담을 개최했으나, 남북 당국의 입장 차이로 결렬되고 그해 4월 북한은 현대의 금강산관광 독점권 취소를 발표하고 자체적인 국제관광을 시작

이후 현대아산은 금강산관광 및 남북관계 활성화를 위해 노력함. 실제 드러나지 않지만 북한 아태와의 수많은 면담과 협의를 통해 금강산관광 재개 및 남북경협 사업 활성화를 위해 북측을 설득하고 관계를 유지하기 위해 노력함

이러한 노력에도 불구하고 북한의 연이은 핵실험과 미사일 발사, 이에 대한 국제사회의 대북제재 강화 등으로 남북관계 경색은 심화되고 있고, 금강산관광은 9년째 재개되지 못하고 있는 상황. 하지만 이전 보수정부와 달리 강력한 남북관계 개선 의지를 피력하고 있는 현 정부 출범과 함께 남북경협사업 재개에 대한 기대와 희망이 되살아나고 있음

다만 현재 조성된 북핵 문제를 둘러싼 북미간 대결구도, 국제사회의 대북제재, 우리 정부의 상황, 북한에 대한 부정적인 여론 등을 종합적으로 고려해 볼 때 북핵 문제 해결의 가닥이 잡힌 이후에 금강산관광 등 남북경협사업 재개에 대한 논의가 활발해 질 수 있을 것으로 예상됨

2. 남북의 입장 및 해결 방향

현재 우리 정부는 금강산관광을 남북경협사업 중의 하나로 생각하고 이산가족상봉 등 인도적 문제와는 별개의 차원으로 인식하고 있는 것으로 보임. 지난 7월에 정부는 이산가족상봉을 위한 적십자 회담과 군사분계선 상의 우발 충돌 방지를 위한 군사회담을 제안함. 당시 정부는 UN의 대북제재 하에서 남북경협사업이 먼저 논의되는 것에 대한 우려를 가지고 있었던 것으로 추측됨

하지만 북한에 있어서 금강산관광은 여타의 다른 남북교류협력사업보다 우선시 되고 있는 것으로 보임. 지난 보수 정부 당시 현대가 접촉한 북한의 고위 인사들은 한결같이 '금강산관광도 재개되지 못하는 상황에서 남북관계 개선과 남측이 원하는 사업은 힘들 것'라고 언급한 바 있음. 또한 금강산에서 이산가족상봉행사가 진행된 이후에도 금강산관광 재개를 위한 당국 간 협의가 이루어지지 않는 상황에 대해서 많은 불만을 가지고 있었음

특히 북한은 금강산관광을 선대 김정일 국방위원장의 유훈 사업으로 인식하고 있고, 남북관계에서 북한이 지속적으로 강조하고 있는 '6.15정신' '우리민족끼리정신'으로 돌아가는 척도로 생각하고 있음. 따라서 북한은 남북관계 개선에 앞서 가장 먼저 정상화시켜할 사업으로 인식, 향후 남측의 관계 개선 의지와 의도를 이 문제로 가늠할 것으로 보여짐

9) 2009년 8월 17일 김정일국방위원장과 면담한 현정은 현대그룹 회장은 조선아시아태평양평화위원회와 5개항의 공동보도문을 발표함. 공동보도문상 주요 합의 내용은 1) 금강산관광과 비로봉 관광 시작. 국방위원장의 특별조치에 따라 관광객의 편의와 안전 철저 보장. 2) 군사분계선 육로 통행 및 체류 정상화. 3) 개성관광 재개 및 개성공업지구 사업 활성화. 4) 백두산관광 준비 및 시작. 5) 추석 금강산 이산가족상봉 합의

이러한 북한의 인식과 상황에 대해 정부도 진지하게 받아들일 필요가 있음. 특히 이산가족상봉행사를 위해 북한에 인도주의적 당위성 차원으로 밀어부칠 것이 아니라 금강산관광 재개에 대한 입장과 해결 방향을 가지고 북한에 먼저 설명해줘야 북한이 호응할 수 있는 여건이 조성될 것으로 보임

특히 정부가 원하는 개성공단 재개 문제 역시 금강산관광 재개 문제와 관련되어 있음. 정부는 북핵문제 해결 국면에 가장 먼저 개성공단 재개를 협의한다는 계획을 가지고 있지만 북한 입장에서는 개성공단과 금강산관광은 동시에 재개하려 할 수 있을 것임. 이것에 대한 대책과 해결방안에 대해서도 준비할 필요가 있음

현재 상황에서 금강산관광 재개를 위해서는 남북관계의 특수성, 남북관계를 통한 북핵문제 견인 등을 명분으로 UN 및 국제사회, 그리고 미국을 설득할 필요가 있다고 생각됨. UN 대북 제재를 우회하는 관광객의 개별 관광비 지급, 관광비 현물 대체 등의 방안은 북측의 수용가능성 등 현실성을 고려한 신중한 검토가 필요할 것으로 생각됨

북핵문제가 가닥이 잡히고 대화국면으로 접어들게 되면 다른 사업보다 먼저 금강산관광 재개 등 남북경협사업에 대한 논의가 시작되어야 할 것임

Ⅳ. 맺음말

금강산관광을 포함한 남북경협사업은 남북관계, 제도, 인식, 국민적 합의 등이 뒷받침되어야 지속가능할 수 있음

금강산관광 등 남북경협사업은 남북관계의 부침과 불가분의 관계임. 남북관계가금강산관광을 견인할 수도 있고, 금강산관광이 남북관계를 심화시키고 악화를 방지 할 수도 있음.

이를 위해 먼저 남북관계 개선을 위한 남북의 공동 노력이 필요함. 불안정한 상황을 적극적으로 관리하고 대화국면으로의 전환 노력이 필요함

둘째로 남북경협사업이 지속가능하기 위해서는 남과 북의 법과 제도의 보완이 필요함. 사업자간 합의 파기, 계약 변경 등이 일방의 의사로 쉽게 되지 못하도록 하는 장치를 마련하는 것이 필요함

셋째로, 인식의 전환이 필요함. 남북경협사업이 퍼주기가 아닌 정상적인 거래를 통한 상호 이익이라는 인식. 특히 남북관계와 한반도의 안정적 상황관리와 통일 비용의 분산적 투자라는 장기적 관점의 인식이 필요

마지막으로 유연한 정경분리 원칙에 대한 남과 북 그리고 우리 내부의 합의가 필요. 남북관계와 경협사업은 불가분의 관계이기 때문에 완전한 정경분리 역시 비현실적임. 대규모 대북 지원은 남북관계 상황에 따라 달라지겠지만 적어도 기업의 정상적인 상거래, 비즈니스는 정경분리 원칙이 지켜져야 함

제3세션

금강산관광의 사회적 시각과 전망

김 기 석
강원대

이 선 향
강원대

임 을 출
경남대극동문제연구소

금강산 관광 중단과 사회적 패러다임 변화 고성 사람 이야기

김 기 석(강원대 통일강원연구원)

들어가는 말

금강산 관광은 개성공단과 함께 단순한 관광사업을 넘어서서 한반도의 긴장완화, 남북한 간 대규모 인적교류 및 사회경제적 교류의 활성화, 통일의 기초여건 조성 등 남북관계 개선의 상징으로 간주되었었다(진희관 1998a; 현대경제연구소 2014 등 참조). 1998년 11월 역사적인 금강호의 출항과 함께 유람선 관광으로 시작되었던 금강산관광은 2003년 2월부터 육로를 이용한 관광으로, 그리고 2008년 봄부터는 승용차를 이용한 관광으로 진화해 나가면서 거대한 사회적 반향을 불러일으켰지만 2008년 7월 11일 발생한 관광객 박왕자씨 피격사건으로 인해 다음 날부터 관광이 중단될 때까지 연인원 200만명 가까이가 관광에 참여하였고 지속적으로 발전해 나가면서 한반도 긴장완화와 남북관계의 획기적 개선에 크게 공헌하였다(<표 1> 참조). 하지만 불의의 사고로 중단된 이후에는 남북한 정부와 민간의 수많은 재개의 필요성에 대한 지적과 각고의 노력들에도 불구하고 현재까지 사업은 중단되어 있는 실정이다(현대경제연구원 2014; 홍익표 2011 참조).

<표 1> 금강산관광의 효과

정치·군사	·한반도 긴장 완화: 북방한계선과 군사분계선 북상: 해상 100km 후퇴(전선까지 이동시간 2시간 지연), 군사분계선을 통한 관광객 출입·왕래 ·정치적 대립의 완충과 가교 역할 수행: 당국 간 대화 채널 유지, 비공식적 외교 채널 역할 수행, 남북정상회담 성사 기반 조성 ·코리아 디스카운트 해소: 한반도의 평화와 안정을 대내외 과시
사회·문화	·민족적 동질성 회복: 분단 이후 최초의 대규모 인적 교류로 상호 이질감 해소에 기여 ·통일 체험장 제공: 통일의식 변화의 장, 미래 세대 통일 체험학습장 마련 .남북 간 법·제도적 격차 조율기회 제공: 북한 법제 인프라 개선에 기여
경제	·자본주의 시장경제 학습의 장: 금강산은 관광·서비스업 중심, 개성공단은 제조업 중심 ·북한 경제 개발 및 통일비용 감축 효과: 민간의 북한 경제 활성화 지원으로 정부 차원의 통일비용 절감 효과 기대

* 현대경제연구원 2014, p.3

그동안 금강산관광 중단과 관련한 당사자들의 담론은 대체적으로 “관광재개 요구”와 “피해보상”으로 요약된다. 물론 둘은 밀접히 연관되어 있으며 피해액을 산정하고, 피해를 보상하는 최선의 방법은 결국 관광을 재개하는 것이지만 국내외 여건 상 어렵다면 다양한 국가의 지원책을 동원하여 고성군민들의 경제적 피해를 보상해달라는 것이었다(금강산광광재개와 교류활성화 건의 등 참조).

하지만 관광 중단 이후 고성군민들을 비롯한 국민들에 의해 줄기차게 제기되어온 관광재개의 목소리는 그 가능성이 점차 낮아지면서 이제 현지에서조차 희미해져 가고 있다. 한국 정부가 견지해 온 진상규명, 재발방지, 관광객 신변안전보장이라는 기본원칙을 북한이 명확하게 보장하지 않은 상태[1]로 시간이 흐르는 와중에 천안함 사건, 연평도 포격, 북핵 및 미사일과 그에 따른 UN 제재 등 남북관계에 부정적 영향을 미치는 많은 사건들이 발생하여 이제 고성군민들 사이에는 정권교체에도 불구하고 사실상 관광재개의 희망조차 사라진 것이 아닌가하는 비관적 분위기가 지배적이다(홍익표 2011; 현지조사 및 면담).

게다가 피해보상 문제 해결도 더욱 어려워지고 있다. 물론 근본원인은 관광이 재개되지 못하는 데 있지만 그에 못지않게 악화되는 남북관계 속에서도 명맥을 유지하던 개성공단마저 2016년 2월 폐쇄되고 게다가 2016년부터는 사드 배치문제를 둘러싼 중국의 경제보복 조치로 제주도처럼 지역 단위로 경제피해를 입는 사례가 생겨나는 등, 정부의 대외정책 및 대북관계와 관련하여 경제적 피해를 입는 사례가 많아짐으로써 금강산관광을 특수한 사례로 주장하기가 점점 어려워지고 있다. 말하자면 금강산관광에 대한 피해보상은 개성공단이나 제주도 같은 다른 사례들과의 형평성 속에서 논의되어야 한다는 주장에 금방 직면할 가능성이 높아진 것이다.

이 논문은 금강산관광 중단 10년이 지난 오늘의 시점에서 과연 고성 사람들이 그 동안에 무엇을 보고 느끼고 생각하고 살아왔는지를 좀 더 차분한 자세로 재점검 해볼 필요가 있다는 문제의식을 토대로 금강산관광과 관련한 우리 사회의 담론 변화과정을 고성지역 사람들의 목소리를 중심으로 담아보고자 한다. 일단 이 논문은 피폐한 고성지역의 경제가 회생되고 심하게 왜곡되어 버린 사회적 삶과 관계들이 복원되어 이 지역이 활력을 되찾기 위해서는 금강산 관광이 하루 빨리 재개되어야 한다는 입장이다. 하지만 관광재개 못지않게 과연 금강산관광과 그 중단이 우리에게, 특히 지역 주민들에게 무엇이었는가, 그들은 그러한 급격한 사회경제적 변화의 와중에서 무엇을 생각하고 어떻게 변화하면서 그에 대응해 왔는지를 점검하려는 것이다.

이 논문은 금강산관광의 정치, 경제, 사회, 문화적 의미를 찾아보려고 노력한 기존 연구들의 연장선상에 있다. 하지만 금강산관광 사업은 그 중요성에 비해 적절한 학문적 조명을 받지 못하는 측면이 있었고 부족한 학문적 관심도 대부분 피해보상을 위한 피해금액 산출과 보상방안 그리고 개발과 관광 등 경제적 측면에 초점이 맞추어져 있었다(강인원 2006; 신용석 2011; 유병호 2014 등 참조). 물론 금강산관광이 고성군에 어떤 혜택을 가져왔는지 보다 그 중단이 어떤 문제를 가져왔는지, 경제적 피해를 측정하는데 집중하였던 이전의 관심들은 결국 정확한 피해를 알아야 그에 대한 보상이 가능할 것이라는 인식에 토대를 둔 것이었다. 하지만 그런 인식은 금강산관광의 재개도 고성지역에 대한 만족할만한 보상도 이루어지지 못한 현실에서 더 이상 이 문제를 바라보고 분석하는 틀로서는 적실성이 높지 못하며 새로운 시각과 담론이 필요하다는 점을 제시해 보고자 하는 것이다. 무엇보다 고성지역 사람들과의 대화를 통해 그런 사실을 어느 정도 감지할 수 있었다.

1) 실질적으로 북한은 여러 차례 간접적인 형태로 남한 정부의 요구에 응답하였지만 보다 명확한 조치를 원한 남한 정부는 그것을 인정하지 않았다.

고성지역의 어려움과 문제를 다루면서 분석적으로 두 가지 유의점을 염두에 둘 필요가 있다. 하나는 한국의 대부분 지방이 수도권화의 심화로 경험하고 있는 문제들과 고성지역의 문제가 어떻게 구분될 수 있는가, 말하자면 고성지역 사회가 경험하고 있는 현상들이 정말로 금강산관광의 중단에서 비롯된 것인가를 판별하는 문제이다. 말하자면 그 정도로 수도권과 지리적으로 유리되고 경제사회적 여건이 좋지 못한 대한민국의 대부분 농어산촌 지역이 모두 겪는 문제를 고성지역도 겪는 것에 불과한 것 아닌가 하는 문제제기가 가능하다는 생각 때문이다. 다른 하나는 고성지역이 금강산관광 중단 이후 경험하고 있는 어려움과 변화가 과연 그 재개로 해결될 수 있는 성질의 것인가이다. 말하자면 그곳에 사는 사람들에게 금강산 관광의 재개가 궁극적인 사회경제적 목표가 될 수 있는가의 문제이다.

결론부터 이야기 한다면 첫 번째 문제의식에 대한 해답은 결국 고성군민들이 겪고 있는 문제는 애초 그들 스스로 원한 것이 아닌 금강산관광을 정부가 결정함으로써 군민들의 생활을 뒤흔들었고 다시 한 번 정부가 관광을 금지하고 이를 유지함으로써 애초 금강산관광이 시작되지 않았던 것 보다 훨씬 더 급격한 사회적 변화와 심리적 박탈감 등을 경험하게 되었다는 사실로부터 그 근본적 원인이 금강산관광에 있음을 확인할 수 있었다. 두 번째 문제에 대한 해답은 관광재개는 현실적으로도 어렵고 여러 가지 문제점이 많아 궁극적 해결책은 될 수 없을 것이라는 점이다. 고성군민들 스스로가 이제 전혀 다른 방향에서 새로운 패러다임을 추구함으로써 해소하고자 노력한다는 점이 강조되어야 한다. 실제로 고성 현지에는 이제 금강산관광 재개에 대한 바램보다 오히려 새로운 비전을 창출하여 금강산관광 중단에 따른 피해를 만회하여야 한다는 식의 새로운 담론이 서서히 나타나고 있는 것으로 보인다.

금강산관광과 고성

I. 금강산관광이 고성지역에 미친 영향

1. 금강산관광

금강산 관광은 개성공단 사업과 함께 남북관계의 개선을 상징하는 남북 간 협력사업의 대표적인 사업이었다. 정주영이라는 상징적인 인물이 현대라는 한국 최고의 기업을 배경으로 하면서 소떼 방북이라는 상징적 퍼포먼스를 통해 토대를 마련하였다. 이런 상징적 조치들은 김대중 정부의 소위 햇볕 정책이 낳은 성과로 치부되면서 실현되어 갔고 1989년 금강산관광협력의정서가 채택된 이후 약 10년만인 1998년 11월 개시된 것이다.

애초 현대측이 운행하는 유람선[2]으로 동해항을 출발하여 약 10시간 동안 뱃길을 거쳐 북한의 장전항에 도착, 정박하면서 3박 4일 일정으로 금강산 명소를 2-3개 코스로 관광하는 일정이었지만 금강산 지역에 다양한 관광시설을 설치하고 2003년 2월 육로관광으로 진화하면서 금강산을 찾는 관광객은 첫해 4개월간 3만

6,700여명을 시작으로 매년 20만명을 넘었다. 더욱이 중단되기 직전인 2007년에는 34만 5000여명이 다녀가는 등 매년 관광객 수가 급증하였으며 전체적으로 금강산을 관광한 관광객 숫자는 아래의 표가 보여주듯이 10여년 동안 연인원 200만명에 육박했다(<표 2 참조>).

<표 2> 금강산관광객 연도별 현황

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003
인원	10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334
연도	2004	2005	2006	2007	2008	계
인원	268,420	298,247	234,446	345,006	199,966	1,934,662

고성은 강원도 최북단 군으로서 군 자체가 분단되어 있다. 인구는 약 30,000명, 세대수는 15,000여 세대가 거주하며 관광업과 농업 그리고 수산업이 대표산업이다. 간성읍, 거진읍, 현재면, 죽왕면, 토성면, 수동면 등 2개 읍과 4개 면으로 구성되어 있으나 면적은 665제곱킬로미터나 된다. 하지만 고성군을 구성하는 2개면 4개읍 중 실제로 금강산관광과 밀접히 연계되었던 것은 거진읍과 현내면이며 나머지 지역은 금강산관광의 직접적인 혜택 및 피해와 관련은 크지 않았다. 따라서 2013년 강원도청이 발주한 피해조사 역시 이 두 읍면에 집중되어 있었다(백학순 2013 참조).

2. 금강산관광 중단 이후 고성지역의 변화

애초 유람선 관광으로 시작되었을 때 금강산 관광과 고성지역은 사실상 무관했었다. 금강호와 봉래호는 강원도 동해시에서 출발하였으므로 해상관광이 주가 되었던 동안에 금강산관광은 고성군과는 무관하게 진행되었다. 하지만 2003년 육로관광이 개시되면서 고성지역은 경제, 사회, 문화적으로 금강산관광과 많은 연계관계를 가지게 되었으며 여러 가지 측면에서 수혜를 입게 되었던 것으로 보인다.

연 30만명에 달하는 관광객이 고성지역을 거쳐 북한으로 관광하게 되면서 고성지역은 많은 경제사회적 변화를 겪었다. 하지만 금강산관광으로 인해서 고성지역이 어떻게 변화되었는지에 대한 체계적인 분석은 별로 찾아보기 어렵다. 아마 경제통계를 통해서 일부 추측해볼 수는 있겠지만 실제로 그러한 분석을 수행한 것은 찾아보기 어렵다. 하지만 현지인들은 당시에 그 변화를 별로 실감하지 못했다고 한다. 말하자면 그런 변화가 자신들의 삶에 가져온 기회와 위험성을 당시에는 인식하지 못했다는 것이다(고성군민과의 인터뷰 2017/11/02)

오히려 2008년 7월 12일 갑작스럽게 관광이 중단되면서 고성지역이 그 피해를 고스란히 떠안게 되자 비로소 그 당시의 변화가 어떠한 의미를 가지는 지 이해하게 되었다고 한다. 고성군에 따르면 금강산관광이 중단되면서 인구는 급격히 감소하였고 특히 젊은이들의 외부유출이 급속히 진행되었다. 실제로 <표 2>에 나타나듯이 금강산관광의 영향을 많이 받은 현내면과 거진읍은 고령화율이 각각 30.4퍼센트, 27퍼센트로 고성군 내 다른 읍면에 비해 월등히 높은 편이다.

2) 금강호, 봉래호, 풍악호 등 세척이며 총 정원 2,951명이었다.

관광 중단으로 최소한 연 200만명 이상의 관광객이 감소하였으며 그 결과 음식업소와 납품업체, 일반업소 등 고성지역 414개 업소가 휴·폐업했고, 수백명에 달하는 관련 종사자들이 직장을 잃으면서 가정 해체로 한 부모와 조손 가정 등 결손가정이 급격하게 늘어났다(고성군 2016a). 관광중단으로 생계를 책임졌던 가장들이 일자리를 찾아 외지로 떠나면서 2007년 50가구 정도였던 한 부모 가정은 2012년 100가구 214명으로 늘었다.

<표 2> 고성군 인구현황

(2014년)

구분	인구(명)			세대수 (세대)	인구밀도 (인/㎢)	세대 당 인구(인)	고령화율 (%)
	합계	남	여				
강원도	1,558,885	785,023	773,862	673,978	92.38	2.31	16.42
고성군	30,760 (1.97)	16,393 (2.08)	14,367 (1.86)	15,408 (2.29)	46.53	2.00	22.35
간성	7,745	4,261	3,484	3,623	42.94	2.14	16.81
거진읍	7,511	3,821	3,690	3,742	97.85	2.01	27.00
현내면	2,749	1,371	1,378	1,337	30.12	2.06	30.41
죽왕면	4,193	2,229	1,964	2,036	83.51	2.06	25.59
토성면	8,562	4,711	3,851	4,670	71.05	1.83	19.12
수동면	-	-	-	-	-	-	-

주 1) : 읍면별 인구합계는 외국인이 포함된 수치이나, 통리별 인구자료는 외국인이 제외됨

주 2) : ( )는 강원도 전체 대비 비중임

주 3) : UN에서는 65세 이상의 노령인구비율이 전체 인구 가운데 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 분류함

자료 1 : 강원도, 강원통계연보(2015), 자료 2 : 고성군, 고성통계연보(2015)

금강산관광 중단 이후 고성군민의 대응: 담론의 변화과정

I. 관광재개의 기대와 요구

2008년 금강산 관광이 중단된 이후 2017년까지 약 10년 동안 금강산관광 재개 문제는 꾸준히 국내 언론의 주목을 받아왔다. 중단 직후인 2008년 가을부터 매스컴은 금강산관광 중단이 고성에 미친 영향에 관한 보도를 시작하는데 그 내용은 대개 고성군이 겪고 있는 경제적, 사회적 어려움들에 대한 것이었다(예컨대 노컷뉴스 2008/11/14 참조). 이후 이 문제와 관련한 신문의 보도기사들은 2009년부터 매해 7월 관광중단 일정 주기가 돌아오거나 정부가 남북관계에 대한 정책을 피력[3]할 때 혹은 남북관계에 훈풍이 불어서 관광재개의 기대감이 높아질 때 등 몇 가지 전형적인 계기에 이 문제에 대한 보도를 지속해 왔다.[4] 하지만 그 기사의 내용은 대체적으로 대동소이하다. 현지의 어려워진 경제적 사회적 여건들을 서술하고 그 기간 동안의 피해액을 제시

하며 금강산관광 재개의 필요성을 지적하거나 고성 지역 주민들이 내는 피해보상의 목소리를 전해주는 내용들이 대부분을 차지하였다.

관광재개의 기대 속에 3년여가 흘러도 보수정부의 융통성 없는 대북 정책과 북한의 지속적인 도발로 수차에 걸친 관광재개 기회가 무위로 돌아가고 정부당국에 의한 문제해결이 어려워지자 국내의 종교계, 진보적 사회단체, 북한 및 통일관련 단체, 업계, 고성군, 고성군 의회, 고성군민, 금강산기업협의회, 고성군번영회 등 대부분 이해당사자들은 민간이 적극적으로 금강산관광의 조속한 재개와 지역민들에 대한 피해보상을 실현하도록 압박하겠다고 나섰다.

금강산에 투자한 49개 기업(현대아산만 제외한)이 모인 금강산투자기업인협의회는 피해당사자로서 금강산 재개와 피해보상을 요구하는 다양한 활동을 펼쳤다. 그들은 매해 성명서를 발표하고 정부에 관광재개를 촉구하였으며 2016년 11월에는 금강산기업인협의회와 평양을 중심으로 한 247개 임가공 기업, 801개 단순 교역기업 등 1146개 경제협력 모임인 남북경협기업비상대책위원회, 그리고 개성공단 유통, 서비스 건설 등 65개 업체의 모임인 개성공단 영업기업비상대책위원회 등 3개 단체가 100일 철야농성을 벌이기까지 하였다(주간경향 2016/11/01). 특히 종교계와 금강산지구기업협의회, 민족화해범국민협의회, 우리민족서로돕기운동본부, 남북경협활성화추진위원회 등 이해관계자와 NGO 단체들이 주축이 되어 한반도 긴장완화와 남북관계의 개선을 목표로 2012년 9월 5일'금강산관광재개 범국민운동본부'를 결성하고 금강산관광재개를 위한 다양한 활동을 펼쳤다(금강신문 2012/09/05).

하지만 고성군민들의 활동은 한편으로는 고성군이나 고성군의회 등 공공기관 다른 한 편으로는 중앙의 진보적 NGO 단체들의 지원에 기대는 경향이 있었으며 스스로의 조직화된 노력은 상대적으로 제한적이었다.

II. 사회적 자각과 패러다임 변화

1. 지역 연대의 형성

연구를 위해 고성지역을 방문하여 현장연구 및 인터뷰를 진행하면서 명확히 느낄 수 있었던 것은 현지인들의 금강산 관광 재개에 대한 희망이 매우 엷어졌다는 것이다. 한마디로 절망적인 분위기가 지배적이라는 느낌을 받을 수밖에 없었다. 대부분의 인터뷰 대상들은 북한 핵이나 미사일 그리고 UN 제재 같은 국제정세의 흐름을 단편적으로나마 언급하면서 금강산 관광 재개는 정권교체에도 불구하고 당분간 어려울 것이라는 점을 언급하곤 하였다. 그리고 지난 10여년 간의 금강산 재개 주장과 그를 위한 노력들이 무위로 돌아간 느낌이며 인구감소, 지역 주민의 노령화, 경제적 어려움, 사회적 분위기 저하 등의 요인들 때문에 그런 노력을 지속하는 것이 매우 어려울 것이라는 형태로 상당한 수준의 피로감을 보이고 있었다.

3) 예컨대 박근혜 정부의 통일대박론에 대해 금강산관광기업인협의회는 크게 기대했다고 한다. 정치적이고 외교적인 의미를 가졌던 평화와 통일문제를 통일대박론은 경제적 관점에서 바라보는 시각이라는 점에서 남북경협이 한 차원 업그레이드될 것이라는 기대를 하게 되었다는 것이다(주간경향 2016/11/01)
4)신문기사들을 검색해보면서 느낀 점은 약 10여년 간 이 문제에 대해 놀랍도록 지속적으로 각종 신문들의 보도가 지속되고 있었다는 점이다. 참고문헌의 신문자료들을 참조할 것.
3) 2009년 8월 20일 조선닷컴은 현대그룹과 북한측이 금강산관광 재개에 합의하였으며 재개를 위한 준비로 분주하다고 보도하였다. 조선닷컴 2009/08/20 참조.

그런 분위기는 사실 2016년부터 고성지역에 나타났던 새로운 움직임의 여파이기도 했다. 이전까지 공공기관이나 외부의 지원에 의지하는 경향이 있었던 고성군민들은 2016년부터 더 이상 관에게 이 작업을 맡겨서는 성과를 기대하기 어렵다고 판단하고 스스로 문제해결을 위해 적극 나서겠다는 의지를 가지기 시작했다(고성번영회장 면담). 고성지역의 금강산관광 재개를 위한 각 지역의 번영회나 업계단체 등을 중심으로 한 사회적 연대가 형성되고 공동행동이 가능했던 경험은 향후 고성군이 나아가야 할 방향을 결정하는데 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

고성군민은 2016년 5월 4일 금강산관광중단 피해대응을 위한 고성군 사회단체 연석회의를 개최하여 논의한 결과 5월 11일 금강산관광중단 피해대응 추진위원회를 구성하고 범군민 서명운동을 전개하였다. 이 서명운동은 5월 16일부터 6월 6일까지 전개되었는데 총 11,355명이 서명에 동참함으로써 군내에 거주하는 성인 절반 정도가 서명에 참여하는 성과를 거두었다.

<표 3> 금강산 관광중단 피해대응 추진위원회 구성

위원장(공동)	고성군 번영회장 / 고성군의회 의장		
부위원장(3인)	기획분과	집행분과	홍보분과
	여성단체협의회장	이장연합회장	외식업지부장
분과위원(5인)	새마을지회장	주민자치위원장 농업경영인연합회장 수산업경영인연합회장	전문건설협회장
사무국장(간사)	고성군 번영회 사무국장		

추진위원회는 6월 13일 대정부 건의서 및 서명부를 통일부, 국무총리실을 방문하여 전달하였고 그 외 9개 기관에 우편으로 발송하였다. 6월 17일에는 상경집회를 기획하고 이를 위한 사회단체 연석회의를 개최하였으며 집회 참가인원을 결정하고 경비 모금방안 등을 협의하였으며 6월 27일에는 설악권 4개 시군 번영회장 공동성명서가 발표되었다. 7월 1일 상경집회를 위한 사전 준비모임이 개최되는 등 군민의 의지가 확고함이 증명되자 정부도 그에 반응하였고 통일부를 중심으로 한 중앙부처 고위 공무원들이 7월 8일 고성군 현장을 방문하였다. 그들은 고성군수를 면담하고 10개 부처 국장급이 모였고 통일부 차관이 주재한 대책회의 결과를 설명하였으며 현장답사를 위해 통일안보공원, 통일전망대, 717 OP DMZ박물관, 명파리, 마차진리의 폐상가 현황 등을 둘러보았다.

결국 고성군민들은 7월 11일 정부종합청사 앞에서 금강산관광 중단 피해대책 촉구집회를 개최하고 요구조건을 내걸었다. 이 집회에는 고성군민과 재경군민 등 약 350여명이 참여하였으며 이 문제에 대한 사회적 관심을 불러일으키고 정부의 대응을 촉진하는 데는 성공하였다. 이들이 당시 요구한 사항은 아래 <표 2>에 정리되어 있다. 입법이 필요한 두 가지 요구사항과 지역개발과 관련한 현안들을 정리한 10가지 요구사항들로 구성된다.

<표 4> 피해대책 요구 사항

	명 칭	비 고
입법사항	금강산 관광중단 피해지역 지원 특별법 제정	
	고성 남북교류 촉진지역(군) 지정	남북고성지역을 주민이 자유롭게 생활할 수 있는 '통일교류촉진'지역으로 조성하고 '작은 통일한반도 특별행정구역'으로 운영
현안사항	특별교부세 지원(월 32억원 / 연 384억원)	
	통일전망대 일원 관광지/금강산 전망대(717OP) 개방	
	동해고속도로(속초~고성) 연장 건설	
	동해북부선 철도(강릉~고성) 연결사업 조기시행	현내리, 배봉리
	노후정수장(현내) 개량사업 지원	211억원(국비 105.6 지방비 105.6)
	화진포 관광개발 및 북방문화타운 조성	거진. 거진등대~화진포 일원
	동해북부선 연계 금강산관광 레일바이크사업	
	송지호 죽도 해상 스카이워크 조성	
	코리아 둘레길 '랜드마크' 조성	
	도원~원터간 도로확포장 사업	

* 일부 문서에는 DMZ세계생태공원 고성군 선정이나 통일준비를 위한 남북교류 협력사업 지원 같은 요구사항들도 포함되어 있었지만 이는 남북관계의 경색이 장기화되면서 가능성이 낮아 뺀듯하다.

이런 내용을 정리한 대책위원회 보고서에는 고성군민의 요구에 대한 정부 각 부처의 답변 내용 역시 정리되어 있다. 결론은 일부 사업들에 대해 예산지원을 적극 고려해 보겠다는 정도이며 본질적인 요구들에는 대부분 형평성, 장기적 고려, 남북관계의 경색 등을 이유로 난색을 표한다.

사실 고성지역은 인구의 구성이나 지역적 특성 모두에서 매우 보수적인 성격을 가지고 있다. 19대 대통령 선거에서도 홍준표 자유한국당 후보가 35.2퍼센트로 30.6퍼센트의 더불어민주당 문재인 후보를 이겼으며 18대 당시에는 박근혜 새누리당 후보에게 66.5%의 압도적인 지지를 보냈을 정도다. 그럼에도 불구하고 주민들이 자발적으로 대책위원회를 구성하고 요구조건을 정리하였으며 서울까지 장거리 원정을 가서 시위를 전개하였다는 것은 획기적인 사건이며 문재인 정부에 대한 기대감을 반영하는 것이기도 하다. 특히 대책위원회의 구성은 시민사회단체 조차 없이 순수하게 고성지역 주민들의 자치단체이거나 업계 단체들이다. 말하자면 고성 주민들의 절박한 처지가 강력한 의지로 표출된 것으로 이해할 수 있다.

III. 장기적 비전의 창출

관광중단이 장기화되면서 고성지역에 대한 우리 사회의 담론은 점차 변화해 갔다. 관광재개나 피해보상의 주장은 이어졌지만 점차 고성지역 스스로 뭔가 새로운 비전을 제시하고 이를 실현하기 위해 노력하는 것이 중요하다는 인식이 공유되기 시작한 것이다. 그 결과 몇 가지 흥미로운 주장들이 제시되었으며 이것은 고성군의 장기적인 발전전략과도 밀접히 연관된 것이었다.

1. 통일특별자치군 구상

고성 통일특별자치군 발상은 강원평화특별자치도와 밀접히 연계되어 있다. 강원평화특별자치도는 2010년 당시 한나라당 이계진 도지사 후보의 공약으로 '강원특별자치도 구상안이 처음 제시되었으며 2012년 최문순 지사가 18대 대통령선거에 출마한 후보들이 채택하도록 추진하였으나 최종적으로는 과제에서 제외된 것이다.

기본적 내용은 분단도인 강원도를 평화모형지역으로 만들고 지역경제를 통해 남북공동행정체제를 실험하는 남북일제(남북일제)를 도입해 운영하자는 것이다. 이는 분단된 강원도에 특별자치권을 부여하고 특별회계 신설, 남북협력기금 활용 등을 통한 안정적인 재정지원을 이끌어내는 것이 전제이다.

이 구상은 고성군을 통일특별자치군으로 만드는 계획을 포함한다. 말하자면 남북 고성군 지역을 경제중심의 평화특구로 만들어 남북 공동시장 조성과 무비자 왕래 등을 활성화해 남북 공동자치구 성격의 자치권을 인정하자는 내용을 포함하였다. 또한 남북 통합을 위한 공동협력사업과 남북광역경제권 차원의 평화산업단지, 설악-금강권 국제관광자유지대 조성 등 통일모델도 만들어 나가겠다는 계획도 수립되었다. <표 5>에 나타난 것은 강원발전연구원에서 2012년에 발표한 하나의 안이다.

<표 5> 강원평화특별자치도의 고성평화특구 개발방안

구 분	내 용
범위	◦ 남·북 고성군 권역 전체를 대상으로 추진
개발방안	◦ 남·북 합의에 따라 현대아산이 추진했던 금강산 구역을 포함하고, DMZ를 중심으로 남·북고성군지역에 신도시를 개발하여 국제 투자중심구역으로 개발하는 것을 핵심 사업으로 추진 ◦ 양양공항과 원산공항을 중심으로 국제항로를 발전시키고 백두산 관광과 연계하여 설악-금강-백두산의 관광이 연계되어 발전할 수 있도록 함
전체 및 형태	◦ 홍콩식 국제자본투자구역 국제도시개발을 목표로 설정 ◦ 남측 33%·북측33%·UN34%로 UN의 협조와 지원와 남·북합의를 도출하는 행정장관을 임명하여 준국가적 자치권을 인정하는 형태로 운영 ◦ UN의 보증으로 국제 투자자들의 신뢰를 이끌어 기존의 특구와 차별화를 두어 남북통일의 기반을 구축하는 기회로 활용 ◦ 고성평화특구는 남·북이 어떻게 기본내용을 합의하여 추진하는지가 관건 ◦ 기초 인프라 구축을 위해 남·북협력기금과 우리정부의 예산을 중심으로 투자하는 것을 기본으로 하고, 국내·외 기업들의 투자를 받아 사업 추진 ◦ 사업방향: ①내·외국인 카지노중심 국제관광도시, ②남·북전략과학산업육성 국제인재양성 카이스트급 국제대학교 육성기반 국제과학도시 추진, ③금강설악식의학, 생명의료산업특화육성
권한	◦ 남·북과 UN합의하에 준 국가적 자치권을 갖음 ◦ 입법, 사법, 행정의 권한을 일정한 기간 동안 갖음 ◦ 남·북일제 고성평화특구 기본법 정립
강조점	◦ 금강산특구사업의 연장선에서 추진 ◦ DMZ구역과 남고성을 포함하는 설악-금강지역 관광산업 특구사업 ◦ 국제투자유치를 위해 국제도시로 개발한다는 점 ◦ 준 국가적 자치권부여를 통해 독립성 인정 ◦ 분쟁관련 자율적 해결방안 마련 ◦ 금융, 관광, 식품산업, 카지노 등을 테마로 국제도시로 계획적 개발

출처: 김주원, 2012

2. 고성 남북교류촉진특별지구 구상

고성 남북교류촉진특별지구 구상은 고성군이 전국 지자체 남북교류사업을 선도함으로써 역사성과 대표성을 갖고 고성군을 남북교류의 통로로 일원화하는 교류촉진지역 실험의 장으로 만들자는 것이다. 특히 남북고성에 위치한 문화, 관광자원인 금강산, 삼일포, 화진포 등을 활용하여 지역적 특성을 살리고 타 지역과 차별화를 두어 경쟁력을 확보하자는 것이다(고성군 2016b, 163-166).

3. 정부 국정과제와의 연계 구상

2017년 5월 새롭게 출범한 문재인 정부는 대북정책의 국정과제 중 하나로 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현을 제시하였다. 여기에는 남북경협기업에 대해 조속한 피해지원을 하겠다는 것과 금강산 관광을 재개하는 것 등이 포함되어 있고 무엇보다 동해권 에너지자원벨트, 서해안 산업물류교통벨트, DMZ환경관광벨트 등 3대 벨트 구축을 통해 한반도 신성장동력 확보 및 북방경제 연계를 추진한다는 내용이 포함된다. 또 통일경제특구를 지정 운영하겠다는 계획도 포함되어 있다.

이런 정부의 과제들은 고성군과 밀접히 연계되어 있다. 관광재개와 피해지원은 물론이고 동해권 에너지·자원벨트나 DMZ환경·관광벨트 등은 고성군을 제외하고는 추진하기 어려운 프로젝트들이다. 여기에 소위 북방경제라는 타이틀 하에도 많은 프로젝트들이 제시되어 있어 장기적으로 고성군의 전망은 밝다. 이러한 점들을 포함하여 고성지역이 가지고 있는 잠재력이나 가능성을 가시적인 비전으로 구축하여 적극적으로 제시할 필요가 있으며 이런 부분을 위해서는 학계의 역할이 긴요하다.

함의

이제까지 간략하나마 금강산관광 중단 이후 우리 사회의 담론변화 과정을 고성지역을 중심으로 정리해 보았다. 애초 관광재개에 대한 열망과 피해보상의 요구가 중심이 되었던 사회적 담론은 이제 고성지역 주민들의 적극적인 지역개발 및 장기비전의 제시노력으로 변화되어 가고 있다. 이같은 담론의 변화는 관광재개와 피해보상이 다양한 국내외적 정세변화와 형평성의 논리 등으로 어려워지고 있다는 판단 때문에 보다 실질적인 대응이 필요하다는 인식변화를 반영하는 것이다. 이러한 새로운 담론을 보다 효과적으로 펼치기 위해서는 무엇보다 발상의 전환이 매우 필요하다고 생각된다.

가장 중요한 발상의 전환은 이제까지 지배적이었던 피해-보상의 프레임이 가졌던 피해자 중심적 관점에서 보다 긍정적이고 적극적인 관점으로의 변화 필요성이다. 말하자면 고성군이 특별평화자치군 같은 장기적 비전을 만들어 나가면서 금강산관광의 시작과 그 중단 등을 관통하는 스토리를 만들과 이미지화하는 방식으로 그간 경험한 어려움들을 오히려 자산으로 바꾸어 나가는 것이 바람직하다는 것이다[5)]

5) 강원연구원은 2015년부터 강원도에서 발주한 DMZ스토리텔링 형상화사업 기본계획 수립용역을 진행 중이며 여기에는 특히 고성 DMZ를 이야기로 전달하기 위한 핵심 컨셉트 및 활용방안을 담으려고 시도하고 있다(강원연구원 홈페이지).

현재까지도 고성군은 군을 상징하는 특별한 브랜드를 가지고 있지 못하다. 최근 현내면 등에서 대왕문어를 캐릭터화하고 축제를 개최하는 등 새로운 노력을 기울이고는 있으나 아직 고성을 대표할만한 브랜드로 발전되지는 못했다. 이런 고성군 브랜드를 만들어 나가는데 금강산관광의 경험과 중단의 아픔 등을 활용하는 방법을 고민해 볼 필요가 있다.

인터뷰 중 어느 한 주민의 다음과 같은 말은 고성지역 주민들이 현재 겪고 있는 아픔이 금강산관광과 밀접히 연관되어 있다는 사실을 확인시켜 줌은 물론 이 지역 주민들의 아픔을 대변하는 듯하였다(고성군민).

우리가 언제 금강산 관광 고성으로 지나가게 해 달라고 한적 있습니까? 자기들이 필요해서 고성 통해서 금강산관광 하게 된 것 아닙니까? 우리가 금강산관광 중단되는데 무슨 잘못한 것 있습니까? 예상치 못한 일이 발생해서 자기들이 중단시켰고 이후 10여 년 동안 재개 못하게 막고 있는 것 아닙니까? 금강산관광 없었으면 이 지역 주민들 못살아도 그럭저럭 살아갔을 겁니다. 하지만 그거 시작해서 주민들 흔들어 놓고 이제 와서 무작정 기다리라 하고 나 몰라라 하는 것은 너무도 무책임한 것 아닙니까? 정부는 언제든 그렇게 마음대로 해도 되는 겁니까?

그러한 주민들의 절규에도 불구하고 이제 금강산관광 재개는 점차 어려워지고 있다. 설사 재개된다고 해도 많은 문제가 도사리고 있다. 무엇보다 현재 사실상 붕괴상태인 현내면이나 거진읍의 역량으로는 재개되었을 때 그 혜택을 주민들이 누릴 수 있을지도 확실하지 못할 정도다. 피해보상 문제도 특별법제정에 대한 반대의견이 만만치 않아 쉽사리 해결될 기미가 보이지 않는다. 이제 단순한 피해보상과 관광재개의 요구는 해결책이 될 수 없는 상태인 것으로 보인다. 따라서 고성군 스스로 새로운 담론과 장기적 비전을 개발해내고 이를 통해 스스로의 길을 모색하는 것이 더 의미를 가지는 것으로 보인다. 그런 변화는 이미 시작되고 있으며 이제 사회적 관심과 적극적인 참여를 통해 남북관계가 개선되고 통일국면이 펼쳐졌을 때 이를 적극 활용할 수 있는 준비를 해 두고 있는 것이 중요하며 이는 결국 통일에 대비한 장기적 비전과 고성의 어려움을 자산으로 변화시킬 수 있는 발상의 전환을 통해서 가능해 질 것이다.

참고문헌

고성군a, 『고성군 중장기 종합발전계획』 (강원연구원 2016)

고성군b, 『통일 및 북방경제시대 대비: 통일고성 기반구축구상』 (강원연구원 2016)

강인원, "관광교류협력사업과 연계지역의 관광발전 영향요인에 관한 연구: 금강산광광사업과 강원도 고성군의 발전방안을 중심으로," 『마케팅과학연구』 제 16집 4호. (2006)

김범수 · 이봉희, "금강산관광 중단으로 인한 강원도의 경제적 피해 실태와 해결 방안," (금강산관광재개 범국민운동본부 외, 2012)

김주원, 『강원평화특별도와 남북일제 추진 방향 검토』 (2012)

김철원 · 이태숙, "남북관광 협력과 동일인식 변화에 관한 연구 – 금강산관광을 중심으로," 『통일문제연구』 통권 제 49호 (2008)

민족화해협력범국민협의회. "금강산관광 중단으로 인한 고성군 지역주민 피해실태조사 및 보상방안," (연구보고서, 2013)

진희관a, "금강산 관광 실현의 과정과 과제: 마침내 출항하는 금강산 유람선," 『통일한국』 11월 (1998년 11월호)

진희관b, “금강산관광 문제점 진단과 전망: 여론은 긍정적, 참여는 소극적,” 『통일한국』 (1998년 12월)
현대경제연구원, “금강산관광의 의미 재조명: 금강산관광을 통일대박 실현의 초석으로 활용하자,” 『현안과 과제』 14-10호 (2015)

<문서>

“건의문: 금강산 육로관광 중단 피해에 따른 대책 촉구” (고성군 의회, 고성군 번영회, 2016)
“금강산관광 중단 피해 대책 촉구를 위한 상경집회 결과보고서,”(금강산관광 중단 피해대응 추진위원회, 2016)
“금강산관광 중단 피해 대책 촉구 건의서 제출에 따른 중앙부처 회신,”(금강산관광 중단 피해대응 추진위원회, 2016)
“금강산관광 재개 및 교류활성화 건의” (고성군)
“금강산관광중단 10년 다시 시작해야 합니다” (경실연 통일협회 등 15개 단체)

<신문보도>

강원경제신문 2013/10/05
강원도민일보 2017/06/15
경향신문 2009/11/18
국민일보 2016/06/27
금강신문 2012/09/05
노컷뉴스 2011/06/30, 2012/08/31, 2017/05/31, 2017/07/11
뉴스 1 2013/06/28, 2016/07/12
머니투데이 2016/02/18
미디어오늘 2013/07/10
부천포커스 2016/08/08
설악뉴스 2017/07/17
연합뉴스 2012/09/15, 2016/07/10
오마이뉴스 2014/11/13
조선닷컴 2017/05/23
주간경향 2016/11/01
중앙일보 2017/05/24
통일뉴스 2012/11/17
한겨레신문 2014/02/26, 2014/07/13
한국경제신문 2012/07/10
JTBC 2016/06/16
MBC뉴스 2016/07/11
MK뉴스 2013/06/07, 2017/05/28
Radio Free Asia 2016/07/13, 2017/07/11
SBS뉴스 2014/07/11
U Korea News 2017/07/11

금강산관광사업과 남북교류의 새로운 모색

“금강산 찾아가기” 담론의 사회적 구성과 실천

이 선 향

연구 개요

‘금강산관광’은 우리에게 무엇인가? 왜 다시 금강산관광인가? 분단체제에서 어린 시절 우리는 ‘금강산’ 노래를 부르며 놀았다. 지금도 그 노래는 초등학교 6학년 음악교과서에 실려 있다. 1998년 이전 금강산은 우리에게 환상 속 공간이었지만, 1998년부터 10년간 약 2백만명의 ‘관광객’은 금강산을 찾아가서 ‘일만이천봉’을 보았다. 그러다 갑자기 금강산은 다시 닫혀 버린 채 10년을 살았다. 금강산관광과 관련하여 우연하게도 세 번의 10년이라는 시간을 경과했다. 열렸다 닫힌 그 20년간 한국사회는 관련 피해자의 고통과 무관심 사이, 어느 한편에 머물렀다.

1998년 이전, 1998년에서 2008년, 그리고 2008년부터 현재 2017년, 이 세 시기 동안 금강산에 대해 한국사회는 어떤 의미를 부여하였고, 그 결과는 무엇인가? 금강산은 금강산관광으로 대상화되고, 남북교류의 상징으로 최상의 정치적 이미지를 획득했었다. 금강산이 열리자 정치적, 사회적, 경제적 의미 부여는 공급과잉 상태였다. 그러나 금강산이 닫혀버린 10여 년간 정부는 ‘정치적 프로젝트’를 포기했고, 금강산관광의 직접적 이해 당사자들은 막대한 사회적 비용을 지불하며 지금도 그 피해에서 벗어나지 못하고 있다.

금강산이 닫힌 이후 남북교류의 정치적 환경은 그 이전과 또 달라졌다. 예전과 다른 수준에서 북핵 문제라는 남북관계의 새로운 도전에 직면하고 있다. 정치적, 사회적 환경 변화 속에서 남북교류의 상징으로서 금강산 관광 재개 여부는 여전히 논쟁 중이다. 변화된 정치적 조건 위에서 금강산 관광이 남북교류의 새로운 모색을 위한 실마리가 될 수 있다면, 지난 시간의 경험과 갈등에 대한 성찰이 필요하다는 것이 이 글의 논점이다. 금강산, 금강산관광과 관련하여 세 번의 10년을 지나는 동안 남북교류, 그리고 구체적으로는 금강산관광에 대한 관점은 어떻게 구성되었으며, 어떠한 접근이 이루어졌는가? 구체적으로 무엇을 실천한 것이며, 그 함의는 무엇인가. 이러한 경험이 앞으로의 남북교류에 어떻게 작용할 것인가. 이러한 문제제기를 바탕으로 이 논문에서는 금강산관광의 실행과 중단 과정에서 형성된 사회적 담론의 특징을 살펴보고, 금강산관광의 당사자 간, 그리고 당사자와 비당사자 간 인식과 이해관계의 분절, 정치적 프로젝트와 사회적 비용 사이의 간극 등에 대해 초점을 맞추고자 한다. 이러한 논의를 통해 현 정부 출범 이후 남북교류 재개는 보다 중장기적이고 지속적인 계획과 준비는 물론이고, 남북교류의 근본적 의미와 목표 등에 대한 체계적이고 심층적인 접근을 통해 모색되고 실천되어야 한다는 점을 논증할 것이다. 정치적 프로젝트의 내면이 묻힌 채 민간기업의 개별사업으로 경제적 효과만이 부각되면서 실행되는 행태는 금강산관광사업의 오류를 반복할 것이고, 그 과정에서 사회적 비용을 감당해야 하는 피해자를 양산하게 된다. 이러한 맥락 속에서 금강산관광을 재성찰하고자 한다.

(연구논문의 초고이므로 무단전재나 인용을 금합니다.)

금강산 관광사업과 남북교류의 새로운 모색

제 3부: 금강산 관광의 사회적 시각과 전망

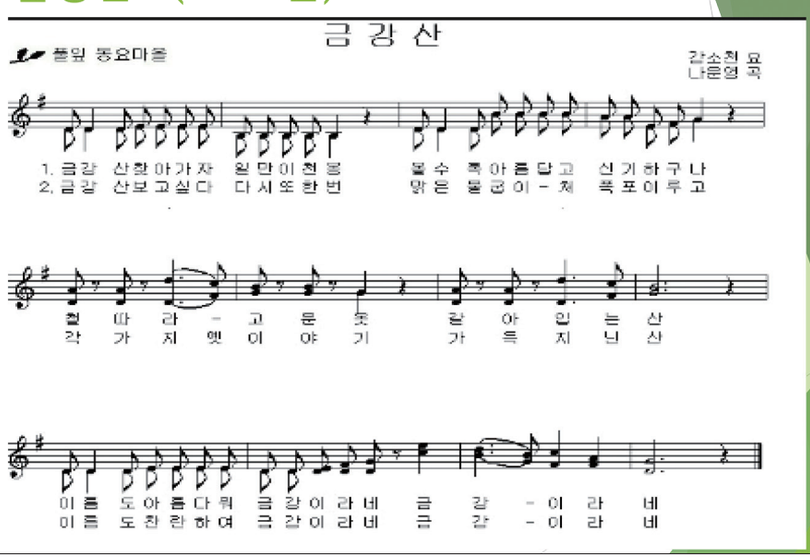
‘금강산 찾아가기’ 담론의 사회적 구성과 실천

발표자: 이 선 향 (강원대 정치외교학과 교수)

‘금강산 찾아가기’ 담론의 사회적 구성과 실천

- 연구 개요
- 연구 질문
- 논의의 배경과 관점
- ‘정치적 프로젝트’와 사회적 비용
  1. 인식(담론)의 형성과 현실
  2. 금강산관광의 당사자들
- 맺음말 : 다시, ‘금강산 찾아가기’

“금강산” (1953년)



◑ 연구 질문 ◑

1. 금강산관광을 전후한 정치적 맥락의 변화과정: **‘세 번의 10년’**, 그 함의는 무엇인가?
   - ① 1989년- 1998년 / ② 1998-2008년 / ③ 2008년 - 2017년
2. 금강산 관광의 추진 목적은 무엇인가?
   - 1998년과 2017년 무엇이 같고, 무엇이 다른가?
3. 금강산관광사업의 의미와 효과는 어떠한가?
   - 관점의 차이
4. 2017년, 왜 다시 금강산관광인가?

◑ 논의의 배경 ◑

1989년-1998년

시기	주요 내용
1988년 2월 25일	노태우 정부 출범
1988년 7월 7일	남북동포 교류 추진 등 대북정책 6개항 <7·7선언>
1988년 9월 17일	서울올림픽
1989년 1월 23일	**정주영 북한 방문 / (3월 문익환- 6월 임수경 방북)**
9월 11일	<한민족공동체통일방안>
1990년 9월 5일	남북총리회담, 범민족통일음악회·남북축구경기(서울, 평양)
10월1일	한-소 수교
1991년 9월 16일	남북한 유엔동시가입 / <남북한 한반도 비핵화 공동선언>
1992년 8월 24일	한-중 수교
1994년 10월 21일	북한-미국 간 제네바 합의 (2003년 파기)

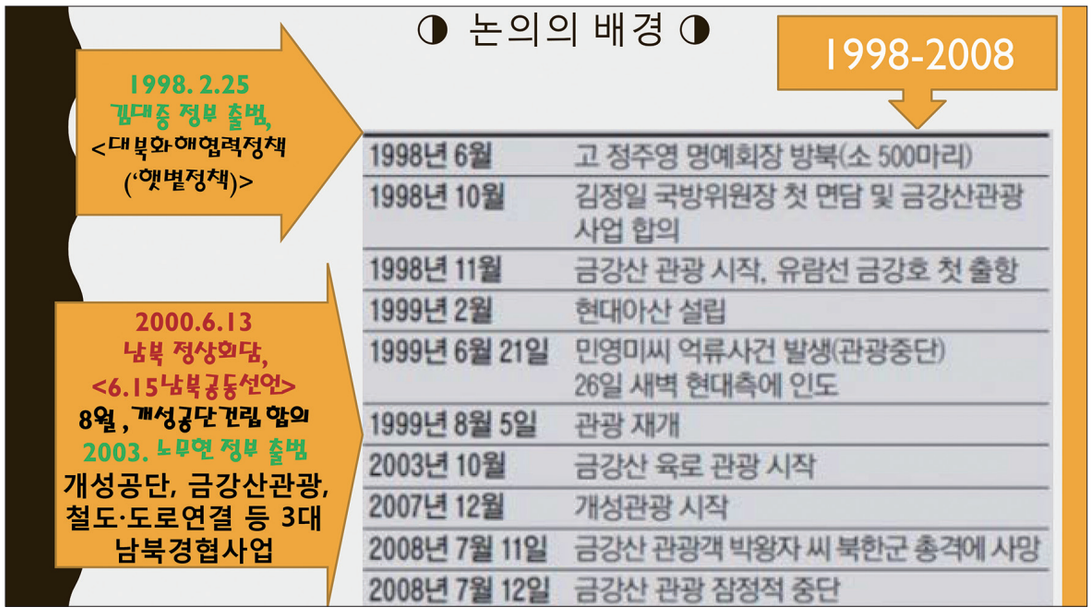
1989년 정주영(현대그룹 명예회장) 방북

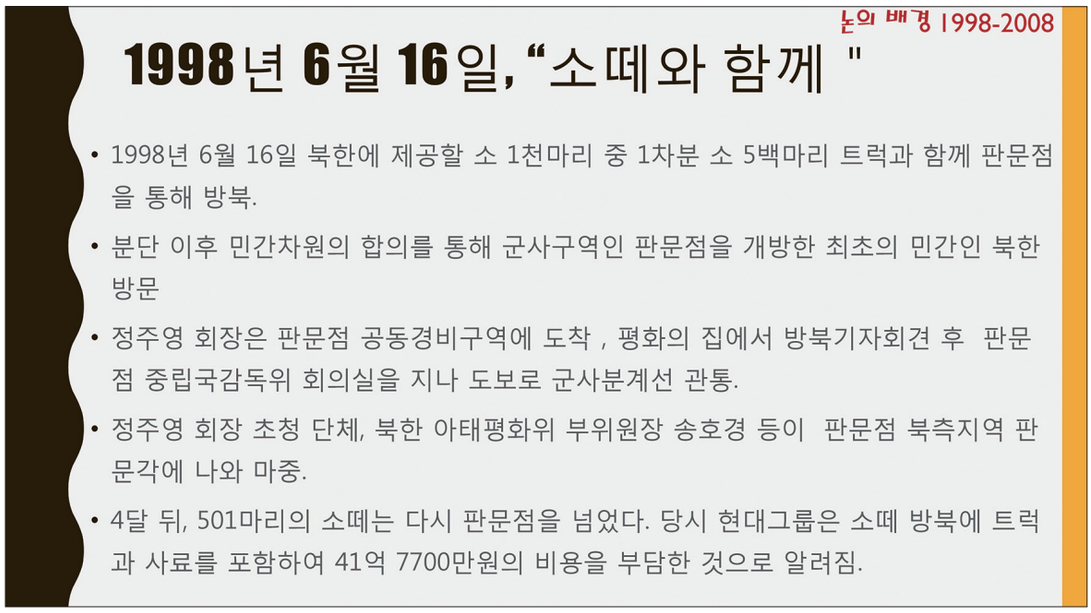
시기	주요내용
1988. 12. 23	북한 초청설(시베리아 개발 및 이란·이라크 전후 복구사업 등 협의 차)
1989. 1.1	상공부 국제협력과에 북한방문 신청서 제출
1989. 1. 21	정 명예회장 일행 일본-북경을 거쳐 한국기업인 최초로 평양 방문

1월 12일 일본인사에 의해 북한의 공식초청장 전달 (북한 조국평화통일 위원장 허담 1988.12.30. 발송)

(언론보도내용:'정 회장은 이번 북한 방문에서 북한 당국자들과 금강산 일대의 관광단지 개발을 위한 철도·호텔·도로 건설 문제를 중점 협의한다')
- 정주영 기자회견:"북한에 가는 것은 순전히 개인자격으로 이루어지는 것이며 정부측과의 협의는 한 일이 없다" (전북일보, 1989년 1월 14일자)

금강산관광개발사업 의정서
: 쌍방정부당국의 승인 후 구체적인 사업 효력을 갖는다는 조건화된 합의의정서


◑ 논의의 배경 ◑
1998-2008
1998. 2.25
김대중 정부 출범,
<대북화해협력정책
('햇볕정책')>
2000.6.13
남북 정상회담,
<6.15남북공동선언>
8월, 개성공단 건립 합의
2003. 노무현 정부 출범
개성공단, 금강산관광,
철도·도로연결 등 3대
남북경협사업
1998년 6월 고 정주영 명예회장 방북(소 500마리)
1998년 10월 김정일 국방위원장 첫 면담 및 금강산관광 사업 합의
1998년 11월 금강산 관광 시작, 유람선 금강호 첫 출항
1999년 2월 현대아산 설립
1999년 6월 21일 민영미씨 억류사건 발생(관광중단) 26일 새벽 현대측에 인도
1999년 8월 5일 관광 재개
2003년 10월 금강산 육로 관광 시작
2007년 12월 개성관광 시작
2008년 7월 11일 금강산 관광객 박왕자 씨 북한군 총격에 사망
2008년 7월 12일 금강산 관광 잠정적 중단


논의 배경 1998-2008
1998년 6월 16일, "소떼와 함께 "
• 1998년 6월 16일 북한에 제공할 소 1천마리 중 1차분 소 5백마리 트럭과 함께 판문점을 통해 방북.
• 분단 이후 민간차원의 합의를 통해 군사구역인 판문점을 개방한 최초의 민간인 북한 방문
• 정주영 회장은 판문점 공동경비구역에 도착 , 평화의 집에서 방북기자회견 후 판문점 중립국감독위 회의실을 지나 도보로 군사분계선 관통.
• 정주영 회장 초청 단체, 북한 아태평화위 부위원장 송호경 등이 판문점 북측지역 판문각에 나와 마중.
• 4달 뒤, 501마리의 소떼는 다시 판문점을 넘었다. 당시 현대그룹은 소떼 방북에 트럭과 사료를 포함하여 41억 7700만원의 비용을 부담한 것으로 알려짐.

◑ 논의의 배경 ◑

2008 - 2017

시기	주요 내용
2009년 8월 17일	개성·금강산 관광 재개 합의
2010년 2월 8일	금강산·개성관광 재개를 위한 실무회담
2010년 4월 23일	북한 명승지개발지도국, '금강산 정부자산몰수, 민간기업자산동결, 관리인원 추방 '
2011년 8월	금강산 인력 철수
2011년 8월 23일	금강산관광 재개 촉구 토론회(박주선 의원실)
2012년 9월 5일	금강산관광재개 범국민운동본부 출범 금강산 관광재기 범국민행동의 날 행사
2012년 9월 12일	**금강산 관광사업 중단 또는 5·24조치로 인한 남북경제협력사업 손실 보상 등에 관한 특별법안 (원혜영의원 대표발의/ 발의자 59명)**
2012년 10월 22일	금강산관광 재개를 위한 토론회(국회의원 회관/ 우상호 원혜영의원실)
2012년 11월 17일	금강산 관광재개 범국민행동의 날 행사
2016년 5월 11일	고성군, 금강산 관광중단 피해대응 추진위원회 구성
2016년 7월 11일	고성군민 350명 금강산 관광중단 피해대책 촉구 집회(정부종합총사)
2016년 11월 6일	금강산 관광사업 중단과 5·24 조치로 인한 남북경제협력사업자의 손실을 전액 보상하는 특별법안 (법안심사소위원회 보류)

논의의 관점: 무엇이 문제인가

- 누구의 관점에서 무엇을 볼 것인가 -

- 인식과 담론을 형성·유포시키고, 실행하는 과정에서 권력이 형성되고, 강화되어 간다. 이 과정에서 특정집단의 정치경제적 이해관계가 구축된다. (Foucault, 1980)
- 관련 당사자로부터의 자원동원, 이해관계자의 이익체계로의 편입
- 결과의 공유 또는 결과로부터의 배제: 권력의 작용
- <금강산관광사업>의 시작-과정-결과의 틀에서 형성되는 관점

구분	관점
내부자	당사자 1 강원도 고성군
	당사자 2 관련기업 (현대아산, 금강산투자기업협회)
	당사자 3 관광객, 관심자, 시민단체
	당사자 4 적극반대자
	당사자 5 한국정부
	당사자 6 북한정부
외부자	무관심자

'정치적 프로젝트'와 사회적 비용

- **금강산관광의 목표는 무엇인가**

- 관광인가? 통일을 준비하는 '사회적 실천'인가? <정경분리원칙>에 따른 경제협력 또는 이윤추구의 경제활동인가?

- 금강산관광 중단 후 10년간 재개 논의는 지속되었지만 재개 움직임 불투명
- 이명박정부 2010년 3월 천안함 사건으로 인한 대북 제재 조치 '5·24 조치'
- 박근혜 정부 시기: 관광 재개를 위해 '박왕자 씨 피살 사건'에 대한 북측의 사과와 진상 규명, 재발 방지책이 선행돼야 한다는 의견 고수
- 관광중단 장기화로 인한 '사회적 비용'의 급증

'정치적 프로젝트' 와 사회적 비용

1. 인식의 흐름

◑ 1999년 금강산관광사업에 대한 국민의식 조사

- 금강산관광경험자들은 금강산관광사업이 남북 교류협력, 북한의 적대적인 태도의 변화, 긴장완화를 통한 국가신인도 증대 등 남북한 관계 개선과 한반도 대결구도 약화에 기여한다고 평가.
- 금강산 관광의 경험여부가 사업의 의미와 효과를 평가하는데 비경험자와는 매우 대조적 시각을 갖게 된 것으로 나옴

강원택, "금강산 관광사업과 국민여론 : 금강산 관광사업에 대한 국민 의식 조사연구 결과 보고" 경남대학교 극동문제연구소, 1999

◑ 2005년 관광객 590명 대상 설문조사

- 관광객의 75.8% 재방문 의사
- 금강산관광객은 개성관광에도 관심을 보이고, 개성관광이 남북관계 개선에 미치는 기여도에 대해서도 75.9% (기여안함 7.6%)가 긍정적인 답변.
- 개성관광이 통일에 미치는 기여도에 대해서도 긍정적 영향을 미친다는 답변이 85.4%에 달했다 (영향없음은 7.6%, 부정적 3.3%).

(EBS 2008년 3월 1일, "코리아코리아, 제202회 개성관광)

◑2012년 금강산관광의 의미와 재개문제 / 정부의 대북정책 평가와 남북관계 전망에 대한 국민 여론조사

- 일반국민 10명중 7명(67.8%)은 금강산관광이 재개되어야 한다고 응답.
- 금강산관광의 의미를 '남북 상호간을 좀 더 이해할 수 있는 창구'(39.1%) , 또는 '남북 화해 및 평화의 상징'(36.1%)으로 인식. '단순한 관광 상품'이라는 의견은 24.8%
- 금강산관광 중단 1년째인 2009년 조사와 비교: 남북 상호 이해 창구 및 화해, 평화의 상징이란 부문 응답률 증가
- 일반국민 10명중 6명(58.8%)은 금강산관광 재개에 앞서 우선 개성관광이라도 재개할 필요가 있다고 응답

현대경제연구원 통일경제센터, 『남북관계 경색해소와 금강산관광』 (2012)

'정치적 프로젝트'와 사회적 비용

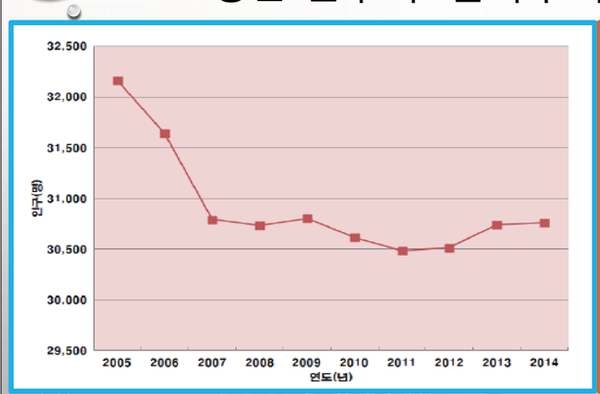
당사자 : 강원도 고성군

- 지역경제 피해 및 지역상권 붕괴: 금강산관광객 대상 국도변의 상가, 숙박업소, 식자재 납품업체와 음식점들 폐업
  - –현재까지 경제적 손실 총 3,360억원, 5년간 문 닫은 상점 400여 곳
- 인구 감소: 관광 중단 이후 일자리 소멸로 인한 이주
- 고령화 진행, 가족해체: 독거노인, 한 부모 및 조손 가정 등 경제난으로 인한 결손가정 증가. 이혼율 증대
- 동해안 최북단 마을, 고성군 현내면 명파리마을

– 국도 7호선 개통으로 통일전망대 방문객도 더 이상 들르지 않게 됨.

'정치적 프로젝트' 와 사회적 비용

고성군 인구 수 변화추이와 가족해체 현황

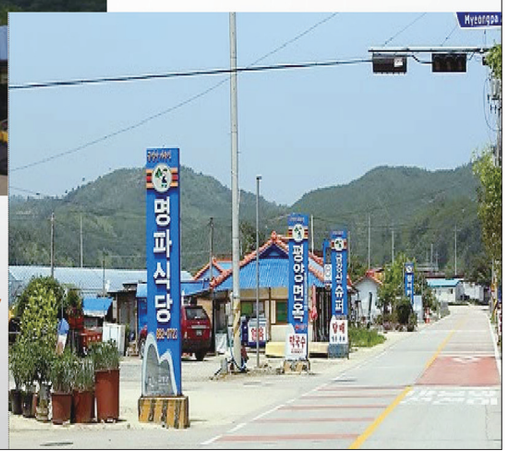


년도	합계	혼인상태	이혼	미혼
1990	30,767	18,537	250	8,487
1995	29,275	17,187	275	8,271
2000	26,455	16,051	482	6,522
2005	24,646	14,565	688	5,974
2010	23,436	13,374	772	6,068
2015	25,687	12,922	1164	7,807

자료: 통계청 인구주택총조사보고서

출처: 2016-2030 고성군 중장기종합발전계획 (고성군, 2016.7)

'정치적 프로젝트' 와 사회적 비용



현내면 인구는 2014년 기준 2,749명으로 최근 6년간 연평균, -2,46%로 감소율이 가장 높다. 65세 이상 고령화율, 30.4%로 가장 높다.

(2017년 11월 2-3일 현지조사, 마을에서 인적을 찾기 힘들었다)

'정치적 프로젝트' 와 사회적 비용

고성군 명파리 마을의 변화 (관광 시작부터 중단 까지)

- 명파리 마을은 2003년 9월 금강산 육로관광이 시작되면서 갑작스러운 호황으로 전례 없는 활력 경험.
- 금강산관광객, 첫 4개월간 3만6705명을 시작으로 매년 20만명 상회 (2007년 34만 5006명).
- 매년 관광객 수가 증가 - 마을 도로변은 항상 관광객들과 물건파는 주민들로 잠시의 호황기 .
- 금강산을 포함한 고성지역 관광지 방문객: 2007년 721만명(고성군 통계)
- 중단 이후 관광객 급감으로 마을은 급격하게 쇠락
- '금강산 육로관광 중단 피해지역'

'정치적 프로젝트' 와 사회적 비용

'고성주민의 목소리'

- "우리, 고성주민은 여기서 유일한 분단도, 분단군의 환경에서 조용히 농사 짓고, 고기 잡으며 살아왔다. 어느 날 갑자기 금강산관광객이 몰려들었다. 전에는 몰랐던 사업, 영업의 유혹이 다가왔다. 빚을 내고, 대출하고, 가게를 차리고, 물건을 들여오고, 시설투자에 나섰다. 정부에서 하는 일이라 믿고 달려들었다. 그런데 어느 날 갑자기 중단되었다. 아무도 오지 않는다. 우리는 모두 다 잃었다. 금강산관광은 우리가 시작한 일이 아니다. 10년째 견디고 있지만, 희망이 없다. 우리도 국민이다. 살게 해주어야 하지 않나?"

(2017년 11월 2-3일 현지조사, 고성군번영회장 등 마을 대표와의 인터뷰 중)

'정치적 프로젝트' 대 사회적 비용

- 헌법 제23조 제3항 '공공 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다'고 규정하고 있다.
- 정부가 필요에 의해 장려하고 지원해온 사업을 중단했다면, 그에 따른 손실을 보상해 주는 것이 헌법 제23조 제3항에 따른 당연한 의무이다
- 정부가 계속 '보상'이 아닌 '지원'을 얘기하는 건 헌법 논리에 맞지 않다.
- 정부는 북한 진출 기업들에 대해 충분한 정보제공의 의무가 있다. 기업인들이 올바른 판단을 할 수 있도록 해야 하는데, 정부는 그것을 소홀히 했다. 이윤을 추구하는 기업들이 적절한 판단을 할 수 있도록 정부가 그 역할을 다하지 못했으므로 그에 대한 피해보상은 있어야 한다.

'정치적 프로젝트' 대 사회적 비용

당사자 2 ; 관련기업

- 문재인 정부 출범 이후 피해업체들의 요구가 활발해짐.
- 생존권 보장과 차별 해소 주장
- 신양수 금강산기업협회 회장, "문재인 정부는 남북 교류 협력의 물꼬를 터 금강산관광을 재개하고 우리가 소중한 일터에서 다시 일할 수 있도록 해달라"

'정치적 프로젝트' 와 사회적 비용

당사자 2: 관련기업, 시민단체

2017년 7월 11일 서울 세종로 정부서울청사 앞. 남북경협비상대책본부와 금강산기업협회 소속 회원, 금강산관광 재개와 피해 보상을 요구하는 기자회견. 연합뉴스

2017년 7월 11일 서울 종로구 통의동 국정기획자문위원회 앞 금강산관광중단 10년 관광재개 촉구 기자회견, 연합뉴스

'정치적 프로젝트' 와 사회적 비용

당사자: 적극적 반대자 / 무관심층

<정치권 (국회의원)의 반대 흐름>

- 1998년 9월부터 11월: 한나라당, 자민련의 90명의 국회의원, <통일부장관에게 드리는 건의서> 제출
- 한나라당 김용갑 의원 중심, <금강산관광중단을 촉구하는 국회의원들의 모임> 결성
- 1998년 9월, 금강산관광 사업중단 촉구 결의대회(종묘)
- 1998년 9월 26일, 여야의원 125명 서명, '금강산관광즉각 중단을 촉구하는 건의서' 김종필 총리에게 전달

다시, 금강산관광에 대한 관점과 접근의 방식은 정쟁이나 이념적 공세가 아닌 사회적 논의의 장에서 그 추진과정과 목표에 대해 다루어져야 한다.

◑ 무관심층

-- 금강산관광에 대한 소외: 경제적, 사회적 소외층의 무관심

-- 이산가족 또는 실향민 중 사회빈곤층의 '금강산 찾아가기'의 좌절

'정치적 프로젝트' 와 사회적 비용

당사자 : 남·북한 정부의 정치적 행위

◆ 금강산관광 일시 중단 사례 ◆

- 1999. 6. 21. 민영미씨(풍악호 승선) 억류사건
- 2003. 3. 26. 태풍으로 관광선 출항금지
- 2003. 8. 6. 북한 사스(SARS:중증급성호흡기증후군)로 인한 관광중단
- 2003.8.4 정몽헌 회장 자살사건

◆ 비중단 사례 ◆

2002. 6. 29. 서해교전

2006. 7. 미사일 발사/ 10월 핵실험

금강산관광 진행 과정

일자	활동 내용
1998.11. 18.	금강호 1470명을 태우고 통해항 출발 장전항 도착
1999. 6. 21.	민영미씨 억류사건 발생 – 관광중단
7. 30.	금강산관광세칙 및 신변안전관련 합의서 체결
2000. 8 .22.	현대-아태 간 합의서 체결(관광확대, 공단건설, SOC 등)
2001. 10. 3.	제1차 금강산 당국자회담 개최
2002. 1. 23.	금강산관광지원 발표(관광공사기금지원, 관광경비보조)
9. 10.	제2차 금강산 당국자회담 개최
11. 22.	육로관광 실시 합의(12.5.부터 시범육로관광 실시)
11. 25.	북측 금강산관광지구법 발표(투자, 관광 보장, 특구개발)
2003. 2. 14.	임시도로 개통식, 시범육로관광 실시
10. 9.	매일 육로관광 실시
2004. 1. 11.	해로관광 중단(패속정 사업은 추후 예정)
3. 31.	1박 2일 시범관광 실시
5. 26.	관리기관 설립, 세관, 출입 · 체류 · 거주 등 3개규정 발표
5. 29.	노동, 외화관리, 광고 등 3개 규정 발표
6. 15.	1일 당일관광 시범 실시
10. 11.	부동산 규정 발표
12. 1.	가족호텔(97실) 건축에 따른 협력사업 변경 승인
2005. 3. 12.	김정숙 휴양소(171실) 개부수와 운영 사업 변경 승인
6. 7.	관광객 100만 명 돌파
9. 1.	옥류관, 가족호텔, 제2온정각 개관
11. 25.	금강산 체험학습 경비지원 결정(교사, 학생 1만 6,400명)
12. 30.	골프, 리조트 협력사업 승인(에머슨퍼시픽주식회사)
2006. 5. 27.	내금강코스 답사, 현대-아태 · 명승지개발회사 공동실시
2007. 5. 28.	금강산 면세점 개장
6. 1.	내금강 관광실시
10. 13.	금강산 신계사 낙성식
2008. 1. 13.	제3차 체험학습 실시
3. 17.	금강산 승용차 관광 실시

출처: 홍성걸, "금강산관광 재개와 수산협력 활성화", 『해양수산』 2권 4호 (서울:한국해양수산개발원, 2012), 83쪽

중단 이후 남북한 정부의 조치

2008. 7. 11.	박왕자씨 북한군 총격에 사망, 관광 전면 중단(7.12.)
8. 3.	북측 금강산지구 군부대 발표(남측인원 추방, 대응조치)
12. 1.	북측 육로통행 차단, 12·1 조치 실행(상주인원 100명)
2009.11. 25.	북측 아태위 대변인 담화(관광중단 책임 남측에 전가)
2010. 1. 14.	북측 아태위 통지문(관광재개를 위한 실무 접촉제의)
1. 25.	통일부장관 명의 통지문(개성에서 실무접촉 제의)
2. 2.	북측 아태위 통지문(개성에서 실무접촉 제의 수락)
2. 8.	금강산관광재개 당국 간 실무회담 개최(성과 없음)
3. 4.	북측 아태위 통지문(관광재개 방해시 관련조약파기선언)
3. 18.	북측 아태위 통지문(금강산지구 부동산조사 실시 통보)
4. 8.	명승지국 대변인 성명(부동산동결, 관리인원 추방선포)
4. 13.	이산가족면회소 등 시설 동결, 관리인원 추방
4. 23.	명승지국 대변인 담화(자산몰수, 부동산 동결 등 선언)
2011. 4. 8.	북측 아태위 담화(합의서 효력 취소, 해외사업자 위임)
4. 16.	명승지국 상보(책임 남측 전가, 북측 책임 없음 주장)
6. 2.	북측 금강산국제관광 특구법 채택 발표
6. 16.	특구지도국 대변인 통고(특구 내 모든재산 정리, 남측의 관계부동산의 동결 및 몰수 통고, 처리문제 입북 통고)
8. 10.	현대아산 장경작 사장 등 방북, 금강산 재산권 협의

출처: 홍성걸, "금강산관광 재개와 수산협력활성화", 『해양수산』 2권 4호 (서울:한국해양수산개발원, 2012), 84쪽

맺음말

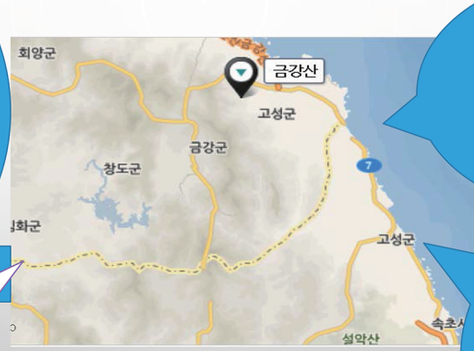
다시, "금강산찾아가기": 관광인가, 남북교류의 사회적 실천인가

- 다시, 우리에게 금강산관광은 무엇인가?
- 무엇을 해야 하는가?
- 금강산관광 중단 20여년의 경험은 앞으로의 남북교류에 어떠한 교훈을 주는가?
- '금강산관광재개론'은 경제적 측면만이 아니라, 무엇에 주목해야 하는가?
- 사회적 합의와 정치적 실천의 대상: 「금강산 관광 중단 피해지역 지원 특별법」, 「통일경제특구법」 및 「금강산 관광사업 중단 또는 5.24조치로 인한 남북경제협력사업자에 대한 손실 보상에 관한 특별법」안 등에 대해 정치적 분쟁이 아닌 사회적 공론화의 필요
- "남북교류촉진지역" 지정의 함의: 남북 정부간 장기적 협의 체계의 필요성(유일한 분단군, <고성군>의 역사적, 정치적 의미)

맺음말

1. 금강산관광의 의의의 재조명

❖ 정치·군사적
- 한반도의 긴장 완화와 남북왕래의 길
- 유람선 관광: 해상 북방한계선 관통
- 육로 관광: 군사분계선 넘어가기
- 비무장지대 일부에 대한 남북 공동관리
- 군사지역의 부분적 공유



❖ 사회·문화적
- 대규모 물적·인적 교류 확대
- 남북간접촉기회증대및 이산가족 면회소 역할

❖ 경제적
- 남한: 기업들의 새로운 투자, 시장 확대 및 통일경제의 준비
- 북한: 개방과 개혁의 촉진, 시장경제 효과, 경제활로 모색

군사분계선을 관광객이 평화롭게 넘어갈 수 있다는 역사적 기회

맺음말

2. 체계적인 준비와 재검토

- 정치적, 사회적, 경제적 조건의 변화 속에서 기존의 금강산관광 관련 남북한의 합의서와 법령에 대한 재검토와 새로운 합의절차의 필요성

<금강산관광 관련 주요 법령 및 합의서 >

- **조선민주주의인민공화국 금강산 관광지구법(2002.11.28.)**
- **개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서(2004.1.29.)**
- **금강산관광객 등의 북한방문절차에 대한 특례(2005.1.31.)**
- **금강산관광 활성화를 위한 남북실무접촉 합의서(2008.2.5.)**

맺음말

다시, "금강산 찾아가기"

- 지난 20년의 경험으로부터 단서 찾기
- 당사자, 피해자에 대한 '정치적 조정' ← 다수의 지지를 받는 민주적 정부의 역량 필요
- 정책 목표("평화, 화해, 협력의 실현을 통한 개선")에 조응하는 '정치적 프로젝트'로서, '공적인 교류활동'으로서의 위상 회복 노력
- 추진 주체에 대한 재검토: 개별민간기업의 일방적, 독점적 경제활동의 틀로부터의 확장이 필요('정치적 프로젝트와 사회적 비용' 간 비대칭성의 극복)
- 공공재로서의 가능성 모색: 남북교류와 남북관계 개선의 통로
- 단순 관광상품('상품화의 오류와 한계')을 너머 남북 상호 이해 창구 및 '남북화해 및 평화의 상징'으로 재정립

참고문헌

강원택, "금강산 관광사업과 국민여론 : 금강산 관광사업에 대한 국민 의식 조사연구 결과 보 고" 경남대학교 극동문제연구소, <경남대 극동연 연구보고서 99-11> (1999), pp.3-21.

강인원, "관광교류협력사업과 연계지역의 관광발전 영향요인에 관한연구; 금강산관광사업과 강원도 고성군의 발전 방안을 중심으로," Journal of Global Academy of Marketing Science, 제16권 4호 (2006), pp. 55-73.

김고중, "금강산 관광사업과 대북경협의 전망: 현대그룹의 대북경협 추진 방향 –금강산 관광 개발 사업을 중심으로", 경남대학교 극동문제연구소, <경남대 극동연 연구보고서 99-11> (1999), pp.125-130

김성섭, "금강산 관광사업에 대한 시민의식 분석", 『관광학연구』, 제28권 1호 (2004), pp. 283-298.

김병로, "금강산 관광사업과 국민여론 : 금강산 관광사업과 북한주민의 의식변화", 경남대학교 극동문제연구소, <경남대 극동연 연구보고서 99-11> (1999), pp.23-38

노영순, 『문화관광분야 통일정책의 방향과 과제』 (서울: 한국문화관광연구원, 2015)

박정원, 『남북한 관광협력의 활성화를 위한 법제정비방안』 (서울: 한국법제연구원, 2000)

리훈, 『평화통일과 금강산』 (서울: 백산출판사, 2011)

서동만, "금강산 관광사업 1년의 평가 : 금강산 관광사업은 남북 정부간 관계개선에 기여할 것인가?", 경남대학교 극동문제연구소, <경남대 극동연 연구보고서 99-11> (1999)

신용석, 『남북관광 현황분석 및 정책대응방안』 (서울: 한국문화관광연구원, 2012)

신용석, "금강산관광의 재개를 대비한 제도적 개선방향," 『관광학연구』, 제35권 4호 (2011)

심의섭, 『평화시대의 금강산 관광과 북한경제』 (서울: 평화연대평화연구소, 2006)

아시아사회과학연구원, 『금강산 관광의 법제도적 문제와 대응방안』 (서울: 아사연, 2000)

유완영, "금강산 관광사업과 대북경협의 전망: 현대의 대북 경협·성과의 과제", 경남대학교 극동문제연구소, <경남대 극동연 연구보고서 99-11> (1999)

임을출 외, 『북한관광의 이해』 (서울: 대왕사, 2017)

조명균, "금강산 관광사업과 대북경협의 전망 : 남북경협과 정부의 대북정책", 경남대학교 극동문제연구소, <경남대 극동연 연구보고서 99-11> (1999)

최신림, "금강산 관광사업 1년의 평가 : 금강산 관광사업은 대북경협의 바람직한 모델인가?", 경남대학교 극동문제연구소, <경남대 극동연 연구보고서 99-11> (1999)

편집부, 『나는 지금 금강산으로 간다』 (서울: 평화문제연구소, 1998

현대경제연구원 통일경제센터, 『남북관계 경색해소와 금강산관광』 (서울: 현대경제연구원, 2012) / 현대경제연구원, 『현안과 과제: 금강산 관광 16주년의 의미와 과제』 (서울: 현대경제연구원, 2014)

홍성걸, "금강산관광 재개와 수산협력 활성화", 해양수산 2권 4호 (서울:해양수산개발원, 2012.11), pp. 76-99

금강산관광의 장기 비전: 한반도에서 환동해로

임 을 출교수(경남대 극동문제연구소)

I. 서론

이 글은 금강산 관광이 한반도를 뛰어 넘어 환동해로 확장되는 중장기 비전을 제시하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 금강산 관광 재개는 금강산에 국한되지 않고 '환동해 경제권' 차원에서 큰 그림을 가지고 접근해야 할 것이다. 이 과정에서 미국, 중국, 러시아의 협력과 나아가서 공동 사업까지 구상해볼 수도 있다. 마침 문재인 정부는 한반도 신경제지도라는 정책 구상을 제시하고 있으며, 이 구상의 핵심적 한 축인 환동해경제권은 금강산관광사업을 출발점으로 자리매김해 놓고 있다.

북한의 핵미사일 능력 고도화에 따른 국제사회의 강력한 대북제재가 부과된 상황에서 금강산 관광 재개를 논의하기는 성급한 측면이 있으나 중장기 비전 모색차원에서의 연구는 지속적으로 추진될 필요가 있다. 지난 2008년 관광객 피격 사건으로 인해 갑작스럽게 금강산관광이 중단된 이후 10년이 흘렀다. 이 10년 기간 동안 평화의 토대가 많이 흔들리면서 남북관계는 표류되었고 심지어 전쟁 일보 직전까지 치닫는 상황을 맞이하기도 했다.

문재인 정부가 들어서면서 남북관계 복원에 대한 기대 수준이 높아졌다. 적절한 여건이 조성되면 남북 민간교류 재개 우선 검토, 민간단체의 북한 인사 접촉 및 방북 허용, 남북경협 기업 피해 지원 추진 등 이전 정부와는 달라진 대북정책의 기조를 보여주고 있기 때문이다. 하지만 이러한 기대와는 달리 금강산관광 재개를 위해 넘어야할 장애물이 너무도 많다. 역대 가장 강력한 국제사회의 대북제재, 북한의 중단 없는 핵미사일 시험발사, 5.24조치의 유지, 북한의 일방적인 금강산관광 재산 동결과 몰수 조치와 금강산관광특구법 제정 등을 되돌리는 조치 등이 풀어야 할 과제들이다. 현실적으로 금강산관광 재개를 위한 정부의 전향적이며 조속한 정책 변화가 있지 않고서는 금강산관광 재개와 함께 남북관계 복원을 기대하기 어려운 것도 사실이다. 하지만 금강산관광은 남과 북의 주민, 즉 사람과 사람이 만나는 평화비지니스이다. 남북관계 개선과 지속가능한 한반도 평화의 토대를 만들기 위해서는 금강산관광은 반드시 재개되어야 한다. 처음 금강산관광이 시작될 때 수많은 사람들이 오랜 갈등과 대립을 끝내고 평화의 뱃고동 소리에 설레어 했던 것처럼 우리는 다시 금강산관광을 통해 한반도 평화와 번영의 시대를 열어나가야 한다.[1)]

긴 어둠의 터널을 지나 새로운 평화시대의 새벽을 맞이하기 위해서는 멀리, 깊게, 그리고 선제적으로 미래를 보는 통찰이 필요하다. 금강산 관광의 재개와 동시에 중장기 비전을 구상할 때 한반도 범위를 넘어 동아시아 평화의 초석을 이끌어 내는데 초점을 맞출 필요가 있다. 따라서 금강산 관광은 남북이 당사자이지만 급변하는 국제환경을 고려하면서 주변국과의 평화와 번영을 공유하는 협력사업을 구상하는 것이 요구된다. 이

1) 경실련 통일협회. 『금강산관광 재개를 위한 환경과 방안』, 금강산관광 중단 10년, 재개촉구와 방안 마련을 위한 토론회 자료집, 2017년 7월 5일, p.2.

글은 이런 정책적 수요들을 충족시키는 데 기여하고자 한다.

II. 한반도 신경제지도 : 비전과 구상 [2)]

1. 비전 : 한반도 경제통일과 북방경제시대 개막

문재인 정부는 경제 위기 속에서 성장 동력의 돌파구를 찾지 못하는 우리에게 경제활동 영역의 확장은 아주 시급한 과제로 인식한다. 이는 북한도 마찬가지일 것이다. 결국 남북관계를 어떻게 만들어 가냐에 따라서 국민들의 먹고사는 문제를 해결하는 방안을 찾을 수 있다. 정치적 통일에 얽매일 것이 아니라 남북은 먼저 경제 공동체를 이뤄야 잘 살 수 있다는 것이다.

신경제지도 구상은 북핵 문제 해결과 함께 대북정책의 핵심으로서 남북경협과 동북아경협의 비전과 방향을 담고 있다. 이 구상은 분단으로 갇혀 있는 우리 경제의 영역을 북한으로, 대륙으로 확장하여 대한민국 경제 활로를 개척하여 새로운 성장동력을 찾아내고, 이를 토대로 동북아 평화 정착과 공동번영을 달성하자는 것으로 문재인 대통령의 통일비전이자 경제비전으로 평가된다. 한반도가 나아가야 할 미래에 대한 청사진의 성격을 내포하고 있는 셈이다.

문 대통령은 지난 2015년 8월 15일 민주당 대표시절 이 구상을 처음 발표하면서 광복 100년을 맞는 새로운 대한민국의 꿈이라고 표현했다. 우리는 대륙과의 협력을 통해 남북의 새로운 미래를 만들어 나갈 수 있다는 것이다. 문 대통령은 베를린 연설에서 "군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것이다. 끊겼던 남북 철도는 다시 이어져 부산과 목포에서 출발한 열차가 평양과 북경으로, 러시아와 유럽으로 달릴 것이다. 남·북·러 가스관 연결 등 동북아 협력 사업들도 추진될 수 있을 것"이라고 밝힌 바 있다.

2. 핵심 구상과 목표

가. 핵심구상 : 3대 경제·평화벨트와 하나의 시장협력

이 구상은 4대 핵심정책을 기반으로 하고 있다. 즉 환동해·환황해·접경지역 개발을 통한 한반도 균형발전과 북방경제와의 연계강화로 성장잠재력 확충을 도모하기 위한 3대 경제·평화벨트 구상을 비롯해 남북한 상품 및 생산요소의 자유로운 이동을 제약하는 요인들을 점진적으로 제거함으로써 시장 확대를 도모하고, 이를 통하여 남북한 주민 전체의 후생을 증진하면서 궁극적으로 하나의 시장 형성하는 하나의 시장협력으로 구성되어 있다. 단기적으로 북한 내부의 시장화를 촉진하고 남북경협을 통해 북한 전역 시장과의 연계성을 강화, 중장기적으로 소비재 및 생산요소 시장통합을 지향한다.

---

2) 임을출, "새정부의 한반도 신경제지도 구상, 추진전략은?" 『도발과 제재의 악순환 한반도 신경제지도 구상은?』 제12차 통일한국포럼, 평화문제연구소·한스자이델재단 주최, 2017년 8월 16일, pp.37-47; 임을출, ""한반도 신경제지도 구상의 이행전략," 『비핵평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상』, 통일연구원 주최 학술회의, 2017년 9월 19일, pp.39-51; 임을출, "한반도 신경제지도 구상의 의의와 과제, " 『평화와 번영의 한반도를 위한 문재인 정부의 국가전략』, 제34차 세종국가전략포럼, 2017년 10월 19일, pp.91-106.

3대 경제·평화벨트 구상에는 △금강산, 원산(관광), 단천(자원), 청진. 나선지역(산업단지, 물류인프라)의 남북 공동개발을 통한 동해안과 러시아를 연결하는 '동해권 에너지·자원벨트 구축', △수도권(서울-인천-해주-개성), 개성공단, 평양·남포·신의주 연결 서해안경협벨트 건설 및 경의선 개보수, 서울-베이징 고속교통망 건설 등 '서해권 산업·물류·교통벨트 건설', △설악산·금강산·원산·백두산 관광벨트 구축 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구 개발 등이 구체적인 실천과제들로서 포함되어 있다.

첫째, 환동해 경제벨트는 동해 연안을 중심으로 관광·교통·에너지·자원 벨트를 조성하자는 것이다. 금강산관광 재개와 설악산과 원산을 잇는 국제관광협력 사업, 나진-하산 복합물류 사업, 단천 자원개발협력, 남·북·러 3각 에너지협력사업 등이 포괄되어 있다. 금강산관광은 우리가 이미 경험해본 사업이며 단천 자원개발도 과거에 초기 단계 협력에 성공한 사례에 속한다. 나진-하산 복합물류 사업은 박근혜 정부에서 '유라시아 이니셔티브'의 일환으로 시행하다가 북한의 핵실험으로 중단된 상태다. 따라서 정치안보적 상황이 개선되면 재개가 가능한 사업들이다. 이전 정부가 추진한 사업이라도 의미와 가치가 있는 사업들은 계승, 발전시킬 계획이다.

둘째, 환황해 경제벨트는 수도권, 개성공단, 해주, 남포, 신의주를 연결하는 서해안 산업·물류·교통 벨트를 만들자는 것이다. 여기에는 경의선 개·보수 사업, 신경의선 고속도로 건설, 서울~베이징 고속철도 건설 등 교통인프라 건설 사업이 해당된다. 게다가 개성공단 재가동, 제2의 개성공단 건설, 서해 평화경제지대 조성, 인천~개성~해주를 잇는 서해 복합물류네트워크에다 중국의 도시들을 연결하는 환서해물류망을 구축하자는 구상이다.

셋째, 한강 하구부터 DMZ를 가로지르는 경기 북부 접경지역을 생태·환경·평화·관광벨트로 만들자는 구상이다. 박근혜 정부에서도 DMZ평화생태공원 프로젝트가 추진되었지만 남북관계 악화로 인해 결실을 거두지 못한 사례가 있지만 접경지역 평화벨트 사업은 낙후된 경기 북부 지역과 강원도 접경 지역의 발전을 위해서도 필요한 사업이다. 더구나 이 지역들은 생태 및 역사관광 잠재력도 풍부하다. 평화안보 관광도 얼마든지 수요가 있다. DMZ 주변의 군사적 긴장이 완화되고 신뢰구축조치가 만들어진다면 남북공동시장을 열 수도 있을 것이다. 이렇게 해서 '통일경제 시범 특구'를 조성하는 기반을 만들 수 있을 것이다.

북한 내부에서 시장이 크게 확산되어 왔다. 시장을 매개로 남북경제를 통합하는 방향의 경협도 모색해야 한다. 북한의 시장화를 촉진하는 방향에서 남북경협을 추진할 필요가 있는 것이다. 우선 과거에 활발하게 추진하면서 긍정적 성과를 보여준 바 있는 소비재 중심의 위탁가공교역을 재개해야 한다. 북한내 생필품 생산공장에 대한 기술·설비·원료를 지원하고 공동으로 자원을 개발하는 협력 사업도 적극적으로 추진해야 한다.

남북이 점진적으로 경협의 범위와 대상을 넓혀가다 보면 당연히 중국 동북 지역과 극동 러시아와의 경제적 연계가 이루어질 수밖에 없다. 중국의 일대일로 구상과 러시아의 신동방정책과 결합하여 지역 전체의 평화와 공동번영을 꾀할 수 있게 된다. 분단된 남북을 경제로 잇고, 하나로 된 한반도경제가 북방으로 뻗어 나가 유라시아경제와 만날 수 있게 되는 것이다.

[그림 1] 한반도신경제지도 구상도

요약하면, 한반도 신경제지도는 동과 서, 그리고 동서를 잇는 이른바 'H 경제 벨트'를 조성해 장기적으로는 남북 시장 통합, 즉 경제통일을 이룬다는 구상이다. 동해권에는 금강산에서 러시아까지 이어지는 에너지·자원·관광 벨트를, 서해안에는 남쪽의 수도권에서 신의주까지 올라가는 물류·교통 벨트를 조성하고, 비무장지대(DMZ)는 환경·관광 벨트로 꾸려 이른바 남북 경제협력 'H 벨트'를 구축한다는 구상이다. 낙후된 남북 접경지역을 통일 경제특구로 만들어 평화와 경제적 이익을 확보하고, 더불어 남북 공동어로 구역이나 평화 수역 등을 포함하는 서해 평화협력 특별지대를 조성할 수 있다. 이를 위해 단기적으로 남북관계 상황을 감안해 여건이 조성될 경우 개성공단을 정상화하고 금강산 관광을 재개하는 방안이 우선적으로 추진된다.

나. 핵심 목표

한반도 신경제지도는 남북관계 개선과 경협 활성화를 통해 한국경제의 새로운 성장 동력을 만들고 일자리를 창출하고자 하는 목표를 담고 있다. 한국 경제의 신성장동력 확보를 통해 한반도 모든 주민들의 삶의 질을 향상시키는 데 기여할 수 있다. 대한민국의 국가적 생존과 미래 한반도의 번영을 위해 북한의 지경학적 가치를 최대한 활용하는 전략을 수립해 남북한의 상호보완적인 분업구조를 형성함으로써 창출되는 새로운 가능성을 통해 한국 경제가 직면한 일자리 부족, 인구 노령화, 저출산, 성장동력 상실 등 주요 문제를 해결할 수 있다.

아울러 신경제지도는 북한을 개혁·개방으로 견인하여 점진적으로 남북한 경제통합을 촉진하고자 한다. 경제를 매개로 북한을 변화의 길로 나서도록 하며, 이를 통해 한반도의 안정과 번영을 도모하는 것이 중요하다. 이와 관련해서는 북한이 개혁·개방을 통해 정상적인 발전의 행로를 선택하도록 유도하는 남북경협을 정교하게 추진할 필요가 있다. 일방적 지원을 넘어 북한의 시장화와 개방화를 지원하고 북한의 경제체제 전환을 견인하기 위한 포괄적이고 체계적인 접근이 요구되는 것이다. 끊어진 남북 경제의 맥을 다시 연결하여 하나의 경제시장을 이루고, 궁극적으로 사실상의 경제통합을 실현하는 것도 중요한 목표이다. 궁극적으로 남북간 교통망·에너지망 연결과 산업경제벨트 구축 등을 통해 경제공동체를 형성함으로써 하나의 생활·문화 공동체를 형성할 수 있을 것이다.

남북한과 동북아가 동반 성장하기 위하여 역내국가간 산업·인프라를 공유하고, 투자와 이익을 공유하려는 초국경적 협력메커니즘을 구축하는 것도 중요한 목표다. 북한과 중·일·러를 포함하는 환황해, 환동해 新산업벨트 및 북방·접경 新산업벨트를 조성하여 한반도를 동북아 경제중심국가로 발전시킬 수가 있다. 남북 경제공동체 형성을 통해 동북아 지역의 경제공동체 형성을 주도적으로 추진함으로써 동북아지역 경제협력의 허브로 개발하는 것이다. 남북한의 경제통합 진전은 내수 시장을 확대하고, 동북아 유통망을 통해 유라시아 대륙과 직접 연결되는 효과를 가져옴으로써 한반도를 동북아 경제중심지, 물류중심지로 발전시킬 수 있다.

또한 동북아 차원의 물류와 에너지망이 구축될 경우 북방대륙으로의 연계망 구축을 통해 우리 경제의 성장잠재력을 획기적으로 업그레이드하는 발판이 마련될 수 있다. 남북한 경제협력을 통해 의미 있는 수준의 이익 창출을 도모하고, 이를 기반으로 주변 국가들과 비전을 공유하고 경제교류의 혜택을 나누면서 동북아 전체의 경제협력 수준을 한 단계 높은 수준으로 끌어올릴 수 있다. 동북아의 군사적 긴장을 대체할 수 있는 경제교류협력의 적극적 추진을 통해 한반도를 중심으로 응집된 에너지를 동북아 각 나라의 경제성장의 동력으로 전환할 필요가 있다.

결국 신경제지도 구상은 꽉 막힌 남북관계를 뚫어나감과 동시에 좀처럼 돌파구를 찾지 못하고 있는 우리 경제의 공간적 활로도 모색해보자는 문제의식을 담고 있다. 지금과 같이 냉랭한 남북관계로는 신경제지도 구상을 실행하기가 어렵다. 그럼에도 우리는 미래를 준비해야 하며, 한반도에 좀 더 담대한 구상이 필요하다는 데는 이견이 없을 것이다. 그런 미래 구상이 바로 '한반도 신경제지도'다. 따라서 신경제지도는 문재인 정부 임기 내에 모두 구체화될 수도 없고 상당히 긴 호흡을 갖고 접근해야 할 중장기적 구상인 셈이다.

2. 신경제지도 구상실현을 위한 금강산관광 재개의 중요성

금강산 관광은 한반도 신경제지도 실행을 위한 마중물같은 역할을 할 가능성이 높다. 문재인 대통령은 과거 민주당 당대표 시절에 발표한 "한반도 신경제지도 구상(2015.8.15.)"에서 금강산관광 재개 의지를 천명했는데, 15대 실천과제 중 2가지 내용에 포함되어 있다. 이 두 공약은 ⑨평양·백두산 관광 추진과 금강산·개성 관광 재개, ⑮금강산관광 중단 또는 5·24조치로 인한 남북경협사업 손실보상 특별법 제정 추진이었다.

비록 지금은 북핵 문제와 국제사회의 제재로 공약을 이행하기 어려운 상황이지만 신경제지도 구상 실현을 위해서도 금강산관광 재개는 피할 수 없는 과제임에는 분명하다. 금강산 관광사업을 매개로 다양한 사업들

을 씨줄과 날줄로 묶어야 한반도 신경제지도의 실행력을 제고할 수 있기 때문이다. 예를 들면 철원~김화~평강~내금강을 잇는 접경지역 평화공원 조성사업과 금강산관광지구를 연계하는 사업도 추진할 수 있다. 또한 남북 접경지역(경원선, 동해북부선) 철도 연결 → 북한 철도 개보수 → 북한 철도 현대화(복선화·고속화)를 추진함으로써 유라시아의 철도 연결을 가능하게 할 수 있다. 남·북·러 가스관 연결 사업에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이와 관련해서는 가스관 연결 사업 중 최단거리 노선으로 러시아의 블라디보스토크에서 북한의 원산~고성을 거쳐 남한의 인천에 도달하는 경로가 검토된 경험을 참조할 필요가 있다.

III. 한반도에서 환동해로 : 환동해경제·관광권 형성

1. 환동해 경제관광벨트 조성을 위한 구상들

동해는 변방의 바다였다. 남북의 동해안 지역, 중국의 지린성, 러시아의극동 연해주, 일본의 서쪽 지역이 면해있는 동해는 각국의 주변부의 중첩된 변방으로 존재했다. 일본까지 포함해 대부분이 자국 내 다른 지역에 비해 상대적으로 발전과 성장이 지체돼 있었다. 1970~80년대 일본쪽에서 '탈구입아론(서구 중심에서 벗어나 아시아와 협력강화)'이 부활하며 북한을 포함해 중국, 러시아와의 경제협력을 활성화하기 위한 환동해경제권 구상이 있었지만 구상에 머물렀다. 한국을 비롯해 러시아, 일본 등 동해쪽 지방들은 상대적인 낙후상태에서 벗어나지 못했다. 가장 큰 장애물은 남북의 분단과 냉전이었다. 동해는 사실상 닫혀있는 바다였다. 분단은 비무장지대에만 있었던게 아니다. 동해를 갈라놓고 북방으로 가는 길을 막았다. 중·러의 대륙세력과 미·일의 해양세력은 동해를 사이에 두고 분리돼 있었다. 동해는 소통하고 협력하는 열린 공간이 아니라 하나의 경계였다.[3] 그러나 지방정부와 민간 기업간 협력은 꾸준히 추진되어 왔고, 중국, 러시아 등의 중앙정부도 동해를 출구로 하는 새로운 물류 및 관광 통로를 개척하기 위한 나름대로 노력해왔다. 더구나 동해는 기후변화로 열리는 북극해 항로의 관문으로서 주목을 받고 있다. 동북아는 세계경제의 3대 축이며, 세계 해상물류의 또 다른 중심으로 자리잡고 있기 때문에 동해의 지경학적 위상은 갈수록 높아질 것이다.

우리는 이제 금강산 관광을 남북경협 차원에서 벗어나 '환동해(동해를 둘러싼 지역) 경제권' 의 형성이라는 큰 그림 아래 추진해야 한다. 이 큰 그림 아래에서는 가까운 중국, 일본, 러시아를 포함해 미국과의 협력까지 포함한 구상을 해볼 수 있다.[4] 금강산 관광을 금강-설악 관광지대로 연계시키고, 이 지대를 북으로 원산과 마식령 스키장, 남으로는 평창까지 확대해야 한다. 철도, 도로를 이용한 DMZ 통과지역을 중심으로 DMZ 일대를 세계적인 평화관광지대로 선포하는 것도 고려할 수 있다. 철원-김화-평강-내금강을 잇는 대규모 평화관광지대를 조성할 수 있는 것이다. 이렇게 될 경우 남북을 연결하는 동해지대는 국제관광지대로서 지역의 평화와 번영을 선도할 수 있게 된다.

사계절과 하얀 눈, 푸른 동해, 금강과 설악을 잇는 백두대간, 평창 동계올림픽 인프라가 결합하는 금강산지역은 러시아 극동지역, 중국, 동남아 관광객들에게 매력적인 관광지역이 될 것이다. 나아가 유라시아 철도와

3) 강태호, "환동해 4개국-러시아 중국 몽골 일본 해외 현지 취재," 『한겨레』, 2014년 7월 21일.
4) 김창수, "트럼프 시대, '금강산 관광 재개'의 좋은 기회다," 『오마이뉴스』 칼럼, 2016년 11월 22일.

가스관을 한반도까지 연결시킬 수 있다면 이 지역의 개발잠재력은 더욱 높아질 수밖에 없다. 주변국인 중국과 러시아에게도 이런 구상의 실행은 자국의 실리를 증대시키면서, 한반도와 동북아의 평화와 번영의 토대를 한층 더 강화시킬 수 있다. 동해가 닫힌 변방의 바다에서 에너지, 관광 및 물류의 거대 협력의 공간으로 변모해 동북아 협력의 미래를 보여줄 수 있게 된다.

문재인 정부 아래에서 추진 여건이 조성될 경우를 전제로 환동해 신산업관광벨트 조성을 위한 단계별 사업들로서 다음과 같은 제안들을 검토할 필요가 있다. 즉 남북한 강원도(속초~원산) 및 함경도(함흥~청진)를 중심으로 일본의 니이가타 등 동부연안도시들과 연계한 환경산업 및 관광관련 제조업 벨트 구축 추진, 북한 함경도와 남한의 강원권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권과 연계해서 신재생에너지, 환경, 해양관광산업 등을 육성, 연해주와 함경도 지역을 연계하는 농수산업 및 관련 식품제조업 벨트 구축, 북한 동북부 지역과 극동러시아 및 중국 동북3성과 연계하여 남북공동의 환동해 국제관광협력벨트 조성, 두만강유역의 국제자유경제도시 건설 등이 대표적인 아이디어들이다.

환동해경제관광벨트 형성을 위한 사업들은 모색단계-> 재개단계->본격화단계 등으로 구분해 살펴볼 수 있는데, 모색단계에서는 △금강산관광사업 재개를 위한 현지 실사 △러시아가 추진 중인 나데진스카야 등 선도개발구역에서 남·북·러 3각협력 방식으로 농업 및 식품관련 협력사업 추진 △ 1.5 트렉의 전문가 포럼을 통해 환동해 국제관광·에너지·환경분야 협력방향과 과제 논의 등이 가능한 사업으로 거론되고 있다. 재개단계에서는 △중단된 금강산관광을 재개하고 금강산관광지구의 복원을 추진, △금강산지구와 원산-마식령과의 연계 추진 △단천지역의 자원개발 단지 조성과 청진지역의 산업단지 개발도 추진 △ 북·중·러 접경지역인 나선, 훈춘, 하산을 연결하는 교통, 중개무역 가공, 관광협력사업 등이 주요 추진할 만한 사업으로 간주된다. 마지막으로 활성화단계에서는 △남북한 강원도(속초-원산) 및 함경남북도(함흥-청진)을 중심으로 일본의 니이가타 등 동부연안도시들과 연계한 환경산업 및 관광관련 제조업 벨트 구축 △ 북한의 함경남북도는 강원권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권과 연계해서 신재생에너지, 환경, 해양관광산업 등을 육성 △ 블라디보스토크를 중심으로 한 연해주와 북한의 함경남북도지역을 연계하는 농수산업 및 관련 식품제조업 벨트 구축 △북한지역 동북부와 극동러시아 및 중국동북 3성과도 연계하여 남북공동의 환동해 국제관광협력벨트 조성 △ 두만강유역의 국제자유경제도시 건설 추진 등을 검토할 만하다.

2. 단기적 추진과제 : 환동해 크루즈관광

관광산업은 한반도 긴장 완화의 해법이기도 하다. 크루즈(유람선 여행)와 같은 관광산업 개발을 통해 한반도를 둘러싼 긴장을 완화하는 것도 적극 고려할 필요가 있다. 환동해에는 아직 크루즈 시장이 형성되지 않은 상태이다. 한국-러시아-일본-중국-북한이 연계된 크루즈 상품을 개발하면 동북아의 지중해로 발전할 수 있고, 환동해의 평화와 공동 번영에도 기여할 수 있다. 이런 맥락에서 보면 동해와 금강산관광은 북방으로 가는 관문이자 새로운 미래적 유라시아 협력의 공간인 셈이다.

북한이 관광산업 육성에 박차를 가하면서 실제 선박(크루즈)을 통한 중국(옌볜)-나진-금강산 관광을 추진한 바가 있다. 이는 중국측의 변경지역 개발수요와 밀접한 연관이 있다. 2009년 두만강 지역협력개발은 중국

정부로부터 국가전략으로 승격되었는데, 동시에 북한을 관광목적지 국가로 지정하였다. 이에 따라 한때 북한관광은 빠른 속도의 발전하는 전기를 맞게 되었다. 북한 나선시로의 무비자여행이 열렸고, 중국 훈춘 - 북한 나선 - 러시아 블라디보스톡을 잇는 3국 무비자 관광코스가 개발되면서 중국 관광객들의 관심과 수요가 커졌다. 또한 2011년 8월 28일~9월 2일 시작된 <만경봉호>를 이용한 북한의 나선 - 금강산 크루즈 시범관광은 2012년까지 6회의 운항기록을 갖고 있다. 만경봉호 크루즈관광을 계기(만경봉호 적재 승선인원수는180명이었고 개량 후엔 400명으로 되었으며 만경봉 92호는 승선인원 약 1,000명 수준의 수용이 가능했음)로 북한은 금강산 개발계획을 공표하고 제1단계 사업으로 60㎡ 규모의 금강산지역 국제관광지 및 상업구개발 계획을 확정하고 사업에 착수하게 되었다.[5)]

최근에도 북-중-러 3국은 무비자 관광을 허용하고 중국 지린(길림)에서는 자가용으로도 북한에 갈 수 있다. 또한 북한은 다양한 관광개발특구를 지정해 놓고 있다.[6)] 북한은 경제개발구법의 제정 등을 통해 관광 개방 의지를 천명하고, 마식령스키장과 나선경제특구 등에 대한 외자유치에 적극적으로 나서고 있으나 핵문제로 국제사회의 제재를 받게 되면서 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 하지만 금강산 관광객 모집에 나서는 등 여전히 관광산업에는 큰 관심을 보여주고 있다.[7)] 조선금강산국제여행사는 웹사이트 '금강산'에 강원도 금강군 내금강리에 건축면적 1660㎡, 연 건축면적: 22460㎡, 침실실 수 250개(총 침대 500개)를 구비한 12층짜리 '내금강 호텔'을 짓는다며 투자 안내서를 게시했다.

다국간 크루즈 관광은 한국도 추진한 경험이 있다. 2009년 6월 강원 동해시와 일본 사카이미나토, 러시아 블라디보스토크를 잇는 환동해 크루즈 항로가 열렸다.[8)] 디비에스(DBS)크루즈훼리㈜는 1만4000t급의 '이스턴 드림'호를 일본, 러시아를 오가는 새 국제정기항로에 투입한 것이다. 이에 따라 환동해 항로는 기존 금강산(동해~장전항), 컨테이너선(동해~부산~보스토치니), 백두산(속초~자루비노~블라디보스토크) 항로에 이어 네 노선으로 늘어났다. 이스턴 드림호는 사카이미나토 2차례, 블라디보스토크 1차례 등 매주 3차례 일본과 러시아를 오갔다. 이스턴 드림호는 전체길이 140m, 너비 20m에 평균 운항 속력은 20.15노트로 동해~사카이미나토(386㎞)는 14시간, 동해~블라디보스토크(612㎞)는 19시간이 걸린다. 이 배는 귀빈실 2개, 1등실 21개를 포함해 52개 객실에 458명을 수용할 수 있으며, 20피트짜리 컨테이너 130개, 자동차 60대도 실을 수 있다. 레스토랑과 면세점, 찜질방 등 다양한 편의시설도 갖췄다. 환동해크루즈 관광은 정세와 어느 정도 무관하게 당장 추진할 수 있는 장점이 있고, 북한을 포함해 관련 당사국들이 적극적으로 호응할 가능성이 상대적으로 크다는 점에서 환동해 경제관광권 형성을 위한 초기사업모델로 적극적 검토가 필요하다.

5) 최철호, "북한 관광사업의 현황과 북중관광협력," 경남대 극동문제연구소·연변대 공동 내부 세미나 자료집, 2016년 5월 16일, p.7.
6) "부산을 해양·대륙 '물류 축' 삼아 한반도 신경제지도 그려야" 『한겨레』, 2017년 10월 27일.
7) "대북 제재속에 금강산호텔 투자 제안" 『서울평양뉴스』, 2017년 10월 15일.
8) "환동해 4번째 항로 열려", 『한겨레』, 2009년 6월 25일.

[그림 2] 환동해 크루저 페리 운항 노선도

자료 : 『한겨레』, 2015년 10월 29일.

IV. 추진 전략과 과제

1. 핵문제와 교류협력의 적절한 분리 대응

북한 제재와 압박 일변도의 대북정책을 이끌어온 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브와 문재인 정부의 한반도 신경제구상의 가장 큰 차이점은 북한을 무조건 고립시켜서는 안 된다는 인식으로 보여진다. 기본적으로 북한을 고립시켜서는 대륙과의 연결이 불가능하다. 북한을 포함해서 구상하지 않으면 안 된다. 북한과 협력할 수 있다면 동북아 공동번영의 꿈은 불가능하지 않다. 물론 현재는 한반도 신경제구상을 실천하기 위한 주변 상황이 녹록치 않다. 화해협력·평화번영 정책이 활발히 추진되던 시기와 다르게 북한의 핵·미사일 능력 고도화로 인한 한반도 안보위기가 심화되었고, 그에 따라 북한에 대한 강력한 국제제재가 이뤄지고 있다. 일각에서 평가하고 있듯이 핵문제를 극복하지 못하면 이명박, 박근혜 정부의 대북정책과 크게 다르지 않는 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

이런 맥락에서 보면 신경제지도 구상의 진전여부는 문재인 정부가 핵과 경협을 어느 정도 수준에서 분리 대응하느냐에 달려 있을 수 있다. 남북경협 생태계의 복원과 정상화를 본격적으로 추진하기 위해서는 ICBM 미사일 발사와 같은 무모한 도발의 중단과 더불어 북핵 문제가 어느 정도 진전된 환경조성이 필요할 것이다. 하지만, 한미 정상은 북한 주민들의 안위에 대해 깊은 우려를 표명하며 북한의 취약계층에 대한 대북제재 조

치의 영향을 최소화하도록 한다는 데 합의한 바 있다. 대북 제재 수준이 높은 단계에서는 북한의 취약계층에게 혜택을 제공할 수 있는 인도지원이나 개발지원 사업은 우선적으로 재개할 필요가 있다.

분단의 고착화를 막기 위해서는 적정 수준의 남북 주민간 접촉과 교류가 필수적으로 요구된다. 현 단계에서 남북경협의 모색→재개→본격화 단계를 핵문제 해결의 특정 단계와 기계적으로 연계시키는 것은 바람직해 보이지는 않는다. 핵문제를 다루는 6자 회담 등이 재개되더라도 실제 타결에 이르는 과정은 길고도 험난한 여정이 될 가능성이 높고, 다양한 변수가 작용할 것으로 예상된다. 남북경협은 사전에 충분한 준비를 해놓고 있다가 적절한 타이밍이 도래하면 즉각 재개 및 확대하는 전략이 필요하다.

북한의 핵·미사일 중단만 요구하며 적대적 관계를 지속하는 것은 남북관계 단절과 대결의 악순환을 초래할 가능성이 크다. 북핵 문제 해결은 6자회담, 남북대화 등 협력채널을 통해 해결하고, 남북경협 사업은 최대한 분리 대응하는 게 필요하다. 그 동안 북한 내에서 일어난 긍정적 상황 변화도 중요하게 고려해야 할 변수다. 북한에서 자생적 시장화가 급속히 확산되어 내수시장이 크게 발전했다. 이에 따라 경제개혁과 개방도 나름대로 진행돼 왔다. 이런 측면에서는 남북경협 추진환경이 이전보다 훨씬 나아졌다. 그 어느 때보다 북한의 바람직한 변화를 견인할 수 있는 유리한 환경이 조성되어 있다고 볼 수도 있다.

2. 남북간 신뢰 복원과 기존합의 이행

신경제지도 구상의 실현을 위해서는 남북간 신뢰복원과 기존합의 이행이 절대적으로 요구된다. 문재인 대통령이 밝힌 '베를린 구상'의 목표는 한반도에 항구적인 평화 체계를 구축하고 이를 바탕으로 '한반도 신경제지도'를 그리겠다는 것이다. 이는 1953년 휴전 이후 64년간 계속된 정전협정 체제는 전쟁의 완전한 종결이 아닌 일시적 중단일 뿐이며, 불안한 정전 체제 위에서는 공고한 평화를 이룰 수 없다는 인식에서 비롯된 것으로 보인다. 문재인 대통령은 한반도의 냉전구조를 해체하고 항구적인 평화정착을 이끌기 위한 정책방향으로 크게 다섯 가지를 밝혔다. 이 중 첫째로 추구하는 것은 '평화'이다. 문 대통령은 “평화로운 한반도는 핵과 전쟁의 위협이 없는 한반도”라면서 “남북이 공동번영의 길로 나아가자고 약속했던 '6·15 공동선언'과 '10·4 정상선언'으로 돌아가는 것이 평화로운 한반도로 가는 길”이라고 밝혔다. 그러면서 인위적 흡수 통일은 추진하지 않을 것임을 확인했다. 문 대통령은 “이 자리에서 분명히 말한다. 우리는 북한의 붕괴를 바라지 않으며 어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않을 것”이라고 말했다.

실제 신경제지도 구상의 실현은 남과 북이 10·4 정상선언을 함께 실천하기만 해도 상당한 진전을 보여줄 수 있다. 10·4 정상선언은 남북 경제협력을 위한 투자 장려, 기반시설 확충, 자원개발 협력 등 남북 협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하고, Δ서해평화협력특별지대 Δ조선협력단지 Δ철도·도로 개보수 Δ개성공단 활성화 등의 내용을 골자로 하고 있다. 서해평화협력특별지대와 관련해 Δ공동어로수역 지정 Δ해주지역 경제특구 건설 Δ해주항 활용 Δ평화협력 통항구역 Δ한강하구 공동이용 등을 세부사업으로 하고 있고, 개성공단 활성화에 대해선 Δ문산-봉동간 철도화물수송 Δ개성-신의주 철도 개보수 및 공동이용 Δ개성-평양 고속도로 개보수 및 공동이용 Δ남포, 안변지역 조선협력단지 건설 등이 포함돼 있다.

이처럼 문재인 정부가 구상하는 '한반도 신경제지도'는 10·4 남북정상선언에 포함되어 있는 경제협력 사업들에서도 밑그림을 찾을 수 있다. 문 대통령은 10·4 정상선언에 담겨 있는 다양한 남북 경제협력 사업들을 재추진하고, 이를 통해 '한반도 신경제 지도'를 그려내겠다는 그림을 그리고 있는 것으로 분석된다.

그러나 현재의 엄혹한 남북관계와 국제정세를 고려하면 한반도 신경제지도 구상 가운데 실천할 수 있는 것을 찾기는 쉽지 않다. 정치·군사적 신뢰 없이 신경제지도 구상을 현실화하기 어렵고 당장 개성공단과 금강산 관광 재개도 어렵다. 그래서 지금은 민간 교류, 특히 인도적 지원과 스포츠 교류가 중요한 역할을 할 수 있어 보인다. 그래서 문재인 정부는 '정치적 상황과 관계없이 인도적 지원은 진행한다'는 기조를 유지하고 있다. 베를린선언에서 평창올림픽에 북한 참가로 '평화 올림픽'을 만들자는 제안도 했다. 올림픽이란 국제협력틀 속에서 남북 사이에 접촉과 대화가 이뤄질 수 있다면 남북한 관계 개선의 돌파구를 열 수 있는 중요한 기회가 될 수 있다.

3. 법제도, 인프라 구축 등 사전 여건 조성

단기적으로 북한과 경협을 재개하기 어려운 상황에서는 한반도 신경제지도 추진을 위한 제도·인프라 정비 등 추진 여건 조성에 주력할 필요가 있을 것이다. 남북경협에 대한 원칙과 사회적 합의를 확보하기 위한 제도적 장치들을 법으로 규정해서 일관성 있는 정책 추진이 가능하도록 만드는 것이 최우선 과제이다. 남북경협에 대한 원칙과 사회적 합의를 보장하기 위한 제도적 장치로서 관련 법률안들을 조속히 마련할 필요가 있는 것이다. 이는 남북관계의 특성상 남북경협이 국내 정치상황으로부터 자유스러울 수 없다는 사실을 뼈저리게 경험한 데서 나온 생각이다. 따라서 남북경협 사업이 본 궤도에 오르기 위해서는 보다 큰 틀 속에 정치상황도 용해될 수 밖에 없는 정치문화를 시민사회와 국회가 만들어 내야 한다고 본다.

또한 남북경협 재개시 우리 기업들이 보다 안심하고 북한에 진출할 수 있도록 뒷받침하는 대북 교역 및 투자 안전장치를 마련하는 것도 시급한 과제이다. 남북경협 관련 법제도 정비, 경협보험 등 남북교류 중단에 따른 지원 및 투자보장제도 근거 규정을 보다 현실성을 갖도록 수정·보완할 필요가 있다. 또한 남북간 합의를 통해 남북경협이 지속가능하고 안정적으로 추진될 수 있도록 제도화하고, 합의 파기, 계약변경 등이 남북한 당국 어느 일방의 의사에 의해 쉽게 취해지지 못하도록 하는 장치를 마련해야 한다.

지난 보수 정권 집권 기간 동안 경협 기반이 거의 붕괴되었기 때문에 5.24조치로 중단된 남북경협·교역과 금강산기업 피해지원 및 개성공단 기업 피해지원 등을 통해 이를 복원하는 조치도 추진되어야 한다. 법제도적 기반 정비 못지 않게 중요한 과제가 남북교역 및 경협 전문 인력과 기업인들의 생존을 지원하는 일이다. 특히 북한과의 교역 및 경협 경험이 풍부한 기업인들은 남북경협 복원과 신경제지도를 진척시키는데 매우 중요한 인적 자산들이다.

국민과 함께 하는 민생통일 방안의 일환으로, 남북 간 갈등으로 국민들이 피해를 보는 일부터 해결하기 위해 농업개발, 생태계 복원, 감염병 관리 등 남북 공동의 문제를 함께 해결하는 사업을 민관이 협력하여 전개

할 필요가 있다. 이러한 남북 간 협력사업은 가능한 여러 단위가 남북협력에 참여할 수 있게 해야 한다. 민간 영역에서의 참여뿐 아니라 지역별, 도시별 교류관계를 맺도록 정부가 적극 지원하고 기업과 사회단체들도 북한과 상응한 영역에서 폭넓게 교류하고 협력하도록 해야 한다. 이를 위해서는 다양한 민간 경협 주체의 발굴 및 지원 제도가 마련되어야 한다. 남북경협 사업에 기존의 중소기업뿐 아니라 대기업, 자영업자, 지방자치단체, 대북지원 NGO 등이 폭넓게 참여할 수 있도록 남북교류협력 관련 법규 및 제도 정비가 요구된다. 또한 민간경협주체에 대한 체계적인 지원 및 관리시스템을 만드는 것도 중요하다. 대북 사업을 위한 사전 접촉, 계약, 사업추진 단계별로 체계적인 컨설팅 제공, 보험제도 등 금융지원 관련 제도 개선, 민간차원의 남북 교류협력을 체계적으로 지원·관리할 수 있는 전문기관도 운영할 필요가 있다.

남북간 협력이 재개되지 않더라도 한반도와 유라시아 지역을 잇는 교통·에너지 인프라를 구축하기 위해 관련국가와의 제도적 연계를 강화하고, 재원마련과 상호경제협력에 장애가 되는 제도적 장벽 제거 방안 등을 국제협력 차원에서 논의할 필요가 있다. 국제컨소시엄 구성, 국제철도협력기구(OSJD) 가입, 유라시아연결 철도·에너지망 건설 기금 설립 등도 검토될 과제들이다. 당장 대북 제재의 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 추진 가능한 사업들을 발굴 및 시행하는 것도 적극적으로 모색해야 한다. 초기에는 현지 사전 조사 또는 탐색 차원에서 북한 인사 접촉 및 방북 등을 추진하고 점진적으로 여건 변화 등을 고려해 확대발전하는 방식으로 전개할 필요가 있다. 민생 목적의 보건의료사업, 개발협력 사업 등으로 시작하다가 점차 남북경협사업으로 전환하는 방안도 고려해야 한다.

4. 주변국 국가발전전략과의 전략적 공조

신경제지도는 기본적으로 남북간 협력이 핵심 축이지만 주변국과의 정책 공조가 매우 중요하다. 따라서 신경제지도 구상을 실천하기 위해서는 주변국의 국가발전전략과의 긴밀한 연계체제를 구축하는 것이 필요하다. 문재인 정부는 이를 위해 "동북아플러스 책임공동체"구상을 밝힌 바 있다. 동북아 지역 내 지정학적 긴장과 경쟁구도 속에서 장기적으로 우리나라의 생존 및 번영에 우호적인 평화·협력적 환경 조성을 추진한다는 것이다. 평화의 기반을 확대하는 '평화의 축'으로서 한중일 3국 협력 강화 등을 통해 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 동북아를 넘어서는 지역으로 확장하여 '번영의 축'으로 삼는 신남방정책과 신북방정책을 추진하겠다는 구상이다. '번영의 축'을 떠받치는 두 기둥은 해상전략으로서의 신남방정책과 대륙전략으로서의 신북방정책이다. 신남방정책은 아세안(ASEAN, 동남아국가연합)과 인도를 겨냥하고 있다. 아세안의 수요에 기반하여 한반도 주변 4국과 비슷한 수준으로 실질 협력을 강화하며, 인도와도 전략적 공조를 강화하고 실질 경제 협력도 확대하겠다는 것이다.

특히 한반도 신경제지도 구상과 직접적으로 맞닿아 있는 것은 신북방정책이다. 문재인 정부는 △나진-하산 물류사업, 철도, 전력망 등 남북러 3각 협력 추진 기반 마련, △한-유라시아경제연합 FTA 추진 △중국 일대일로 구상 참여 등을 계획하고 있다. 북방으로는 유라시아 대륙 국가들과의 교통물류 및 에너지 인프라 연계를 통해 새로운 경제영역을 확보하고 공동 번영을 꾀하는 신북방정책을 펼치자는 구상이다. 일단 적절한 여건이 조성되면 이전 정부에서 추진하다 중단시킨 나진·하산 물류 프로젝트를 재개해야 하는 것이 필요해

보인다. 이 사업은 남·북·러 3각협력의 시험대가 될 사업이기 때문에 북핵 문제에 일정한 진전이 일어나면 우선적으로 추진될 것으로 전망된다. 또한 푸틴 대통령의 신동방정책에 부응해 극동러시아 개발에 한국이 적극적으로 참여할 필요가 있다.

V. 결론

금강산 관광은 경제협력을 통해서 남북을 연결하는 동해 축의 시발점으로 남북경제 협력의 거점이다. 또한 남북협력의 동해축은 원산과 나선지역을 거쳐 중국의 동북3성 지역과 러시아의 연해주, 그리고 일본의 동해 지역들과 연결된다는 점에서 환동해 경제 및 관광권 형성에서 핵심 역할을 할 수 있다. 금강산 관광이 한반도를 뛰어 넘어 환동해로 확장되는 중장기 비전을 실천할 수 있는 전략적 자산으로서의 가치를 갖고 있음은 분명해 보인다.

유엔은 관광을 '평화로 가는 여권(a passport to peace)'이라고 했다. 관광은 상호 이익을 증진하고 신뢰를 구축하는데 가장 경제적이고 효과적인 수단이기 때문이다. 실제로 금강산 관광은 북한의 군사항을 개방하고 북방한계선을 북상시켰다. 이러한 관광의 안보적인 효과가 안보를 튼튼히 하면서도 방위비용을 감축하는 효과를 가져올 수 있음을 간과해서는 안될 것이다. 또한 금강산은 개성과 같은 시장경제의 실험장이었다. 북한은 금강산 관광을 통해서 굴뚝 없는 산업이 창출하는 '부'에 대해서 깨닫게 되었다. 따라서 우리는 금강산 관광을 시장경제의 학습장으로서의 역할도 높게 평가할 필요가 있다.

북한을 둘러싼 한반도 주변 강대국 사이에 전개되는 대립과 갈등이 우리로서는 감당하기 어려운 도전이 되고 있지만, 보다 평화롭고, 번영하는 한반도를 만들기 위한 비전 만들기는 지속되어야 하고, 이를 실행하기 위한 노력도 중단되어서는 안 될 것이다. 중국의 일대일로 구상, 러시아의 신동방정책과 마찬가지로 한반도 신경제지도도 이미 오래 전부터 검토되어온 것으로 점진적, 단계적으로 발전되고 있는 구상이자 전략이다. 또한 앞으로 현실성과 실행력을 높이기 위해 지속적으로 수정·보완할 필요가 있는 구상이기도 하다. 특히 금강산 지역은 환동해경제권 형성을 촉진할 수 있는 한반도 신경제지도의 핵심 거점 역할을 할 수 있다는 측면에서 지속적인 관심과 개발 비전을 가다듬을 필요가 있다.

통일이라는 목표를 포기하지 않는 한 남북협력사업은 적절한 여건이 조성되면 재개되어야 한다. 더구나 경협은 우리 통일의 문제뿐 아니라 대한민국 생존의 문제이다. 너무 서둘러서 실패의 우를 범해서도 안 되지만 이 일이 먼 미래의 일이라고 생각하며 방관해서도 안 된다. 다만 앞으로의 남북경협사업은 남북한 상호 갈등을 해소하고 평화공존을 증대시키는 차원으로 계획되고, 실행되어야 할 것이다. 우리 앞에 놓인 이러한 민족적 과제의 실현을 위해 민간과 국회, 정부가 다함께 힘을 모아 남북경협이 '평화로운 한반도'의 마중물이 될 수 있도록 만들어야 한다.

남북관계의 장기간 단절은 갈수록 증가되는 안보비용, 지정학적 리스크 비용 등 많은 소모적 비용을 만들

어 내고 있다. 이제 우리도 보다 스마트하고 실리적인 전략을 세워야 한다. 정치·외교적인 노력으로 안보 문제를 풀어나가는 동시에 금강산관광 등 경제교류를 병행해서 추진하는 '투트랙 전략'이 필요하다. 북한의 계속되는 도발과 국제사회의 제재로 인해 당장 경제교류를 재개하는 것은 어려울 수 있다. 하지만 북한을 우리 경제성장의 새로운 동력으로 인식하는 발상의 전환과 함께 평화공존과 평화창조의 기반 및 수단으로서 경협을 보다 전략적으로 활용하고, 본격적인 실행을 대비하는 노력은 지속되어야 한다.

[참고문헌]

국정기획자문위원회, 『한반도 신경제지도 구상』, 2017년 7월, p.3.

김창수, "트럼프 시대, '금강산 관광 재개'의 좋은 기회다," 『오마이뉴스』 칼럼, 2016년 11월 22일.

강태호, "환동해 4개국-러시아 중국 몽골 일본 해외 현지 취재," 『한겨레』, 2014년 7월 21일.

경실련 통일협회. 『금강산관광 재개를 위한 환경과 방안』, 금강산관광 중단 10년, 재개촉구와 방안 마련을 위한 토론회 자료집, 2017년 7월 5일, p.2.

임을출, "새정부의 한반도 신경제지도 구상, 추진전략은?" 『도발과 제재의 악순환 한반도 신경제지도 구상은?』 제12차 통일한국포럼, 평화문제연구소·한스자이델재단 주최, 2017년 8월 16일, pp.37-47.

_____, ""한반도 신경제지도 구상의 이행전략," 『비핵평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상』, 통일연구원 주최 학술회의, 2017년 9월 19일, pp.39-51.

_____, "한반도 신경제지도 구상의 의의와 과제," 『평화와 번영의 한반도를 위한 문재인 정부의 국가전략』, 제34차 세종국가전략포럼, 2017년 10월 19일, pp.91-106.

최철호, "북한 관광사업의 현황과 북중관광협력," 경남대 극동문제연구소·연변대 공동 내부 세미나 자료집, 2016년 5월 16일, p.7.

"부산을 해양·대륙 '물류 축' 삼아 한반도 신경제지도 그려야" 『한겨레』, 2017년 10월 27일.

"대북 제재속에 금강산호텔 투자 제안" 『서울평양뉴스』, 2017년 10월 15일.

"환동해 4번째 항로 열려",『한겨레』, 2009년 6월 25일.