

현대북한연구, 19권 3호(2016), © 2016 북한대학원대학교 심연북한연구소, pp.155~185.
http://dx.doi.org/10.17321/rnks.2016.19.3.004

남북관계와 양면게임의 논리 금강산 관광사업 재개 문제를 중심으로

박정민(북한대학원대학교)

남북관계는 “나라와 나라 사이의 일반적인 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 점을 감안할 때, 이를 고스란히 보여주는 것 중의 하나가 ‘금강산관광사업’이라고 할 수 있다. 이 사업은 남북 간의 화해와 교류협력을 상징적으로 보여주는 협력사업인 동시에 첨예한 남북 간의 갈등과 이해관계를 여실히 드러내는 표본이기도 하다. 이 사업은 2008년 7월 북한군 총격으로 관광객이 사망하는 사건이 발생하면서 중단되었다. 이 사업의 잠정 중단된 이후 남측이 북측에 요구하는 ‘3대 선결요건’, 즉 ‘진상규명’, ‘재발방지책 마련’, ‘관광객 신변안전보장의 제도적 장치 마련’ 등을 사업 재개의 핵심쟁점이었다면, 중단이 장기화되면서 각종 남북관계 현안이 연계되어 문제의 실마리를 찾는 것이 더욱 어렵게 되었다.

금강산관광사업이 장기간 중단되고 있는 과정 속에는 이 사업이 경제협력을 넘어 남북관계의 기본적인 성격과 구조를 고스란히 반영하고 있다. 남북한은 공히 금강산관광사업을 국내정치에 연계시켜 각기 자신들의 유리하게 활용하고자 했고, 이는 궁극적으로 남북관계의 주도권을 누가 장악하느냐에 초점이 맞춰져 있었다. 요컨대, 동 사업이 중단된 원인에 대한 해결, 즉 남한 정부가 북한에 요구하는 3대 선결요건(진상규명, 사과 및 재발방지 약속, 신변안전보장)에 대한 북한의 수용 여부만이 아니라 다양한 남북관계 현안이 이 문제와 ‘연계’되면서 서로의 협상력을 높이려는 힘겨루기의 상황이 지속되고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

주제어: 금강산관광사업, 양면게임, 사안연계, 원샷, 남북관계

1. 머리말

“개성공단과 금강산 관광은 우리가 북측으로 각기 5km, 10km까지 진출한 것과 같습니다.”

– 김대중 전 대통령, 서울대 개교 60주년 기념 특별강연 中
(2006년 10월 19일)

“지금은 (북한이) 2차 핵실험을 할 수 있다는 얘기까지 나도는 판이기 때문에… 달려가 들어가는 금강산관광, 개성공단 등은 중지해야 한다.”

– 박근혜 전 한나라당 대표, 『경향신문』과의 인터뷰 中
(2007년 1월 11일)

소위 남북관계의 ‘권리장전’이라고 평가받는 ‘남북기본합의서’에는 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 명시하고 있다. ‘특수관계’라는 용어에는 그만큼 남과 북의 관계가 복잡하게 얽혀 있고, 풀어가야 할 과제가 산적해 있다는 것을 완곡하게 함축하고 있다.¹⁾

‘특수관계’인 남북관계를 대표적으로 상징하는 것 중의 하나가 ‘남북 금강산관광 사업’이다. 이 사업은 남북 간의 화해와 교류협력을 상징적으로 보여주는 협력사업인 동시에 참여한 남북 간의 갈등과 이해관계를 여실히 드러내는 표본이기도 하다. 해로(海路)를 통해 시

1) 그런 점에서 분단 이래 남북관계가 보이고 있는 주요 특징을 “극적인 진전과 역진 또는 짧은 화해 뒤의 긴 대립 국면”이라고 압축적으로 묘사하기도 한다. 신중대, “남북관계사의 분석 수준과 주요 의제,” 『한국과 국제정치』, 30권 3호 (2014), 156쪽.

작한 금강산관광은 이후 육로(陸路)로 이루어지며, 개성관광까지 연계되며 성장해나갔지만 2008년 7월 북한군의 총격으로 관광객이 사망하는 사건이 발생하면서 중단되었다. 남한 정부는 2008년 7월 금강산 관광을 잠정 중단한 후 ‘3대 선결요건’, 즉 ‘진상규명’, ‘재발방지책 마련’, ‘관광객 신변안전보장의 제도적 장치 마련’ 등을 사업 재개의 요구조건으로 내세웠다. 반면 북한은 금강산 관광객에 대한 총격의 책임이 규정을 어기고 자신들의 군사통제구역으로 불법 침입한 관광객에 있으며, 이에 대해 충분히 해명했기 때문에 ‘진상규명’은 불필요하며, ‘신변안전’과 ‘재발방지’ 문제는 이듬해인 2009년 8월 현정은 현대아산 회장의 방북 시 김정일 국방위원장의 구두 약속이 있었기 때문에 충분히 담보되었다는 입장²⁾을 고수하면서 2016년 10월 현재까지 재개되지 못하고 있다.

금강산관광사업은 북한군의 관광객 총격으로 중단되었기 때문에 재개의 실마리도 중단의 원인이 되었던 문제를 바로잡는 것에서부터 풀어나가야 한다. 그러나 이 문제의 현실적인 해법은 그리 간단치 않다. 이 사건에 대한 남북 양측 서로의 입장이 상충되고, 중단 이후 다양한 남북관계 현안들이 맞물리면서 재개하기 위한 선결조건은 더욱 복잡해졌다. 더욱이 중단 및 재개를 둘러싼 남한 사회 내부의 극명한 의견 대립이 여전히 팽팽하게 맞서고 있다.

본 연구의 문제의식은 이 지점에서부터 출발한다. 금강산관광사업은 경제협력을 넘어 남북관계의 기본적인 성격과 구조를 고스란히 반영하고 있다. 이 사업이 장기간 중단되고 있는 과정을 통해 그 사실을 알 수 있다. 남북한은 공히 금강산관광사업을 국내정치에 연계시

2) “조선아시아태평양평화위원회 대변인 담화문,” 2010년 3월 4일.

켜 각기 자신들에게 유리하게 활용하고자 했고, 이는 궁극적으로 남북관계의 주도권을 누가 장악하느냐에 초점이 맞춰져 있었다. 1999년 6월 관광객 억류사건은 그 빌미가 관광객의 말실수였지만, 사실상이 사건이 발생하기 불과 수일 전 서해상에서 일어난 남북 간 군사적 충돌(‘서해교전’)이 이 사건의 원인(原因)이라고 해도 과언이 아니다. 또 2008년 7월, 북한군의 총격으로 남측 관광객이 사망하며 동 사업이 즉각 중단된 이래 장기간 재개되지 못하는 이유도 남북관계가 장기간 경색국면을 벗어나지 못한 것과 결코 무관하지 않다. 이런 점을 감안할 때, 본 연구는 기본적으로 이 사업의 재개문제는 남북관계와 국내 정치의 관계라는 틀에서 접근해야 한다고 주장하고, 이를 양면게임(two-level game)의 논리를 통해 설명하려고 한다. 다만 금강산관광 재개를 둘러싼 남북 간 협상에 국한시켜 접근하기보다는 거시적 측면에서 이 사업의 재개를 둘러싼 다양한 정치적 이슈들이 연계되는 과정에 초점을 맞춰 접근하고자 한다.

2. 이론적 검토: 국제정치의 국내정치와의 연계

국제관계에서 국내구조의 중요성에 관해서는 주로 관료기구의 존재와 성격, 대중들의 정책에 대한 압력 또는 그러한 압력의 결여, 국가의 강성도와 자율성, 선진자본주의 경제추세, 지도자들의 인지적 틀, 산업발전의 논리, 국내연합의 성격, 국가형태, 선진발전의 논리, 특정 정체에서의 초국가적 행위자들의 상대적 비중, 근대화의 수준 등을 중심으로 다루어지고 있다. 그러나 이와 같은 대부분의 주장들은 정치와 분리된 절차와 제도적 배열 등에만 초점을 맞추고 있기

때문에 집단들 간의 상호작용이 국내구조에 어떤 영향을 주고받는지, 더 나아가 국제관계와 어떤 연관성을 내재하고 있는지를 명확히 밝히지는 못하고 있다.³⁾

국제정치 영역에서 국내구조에 관심을 갖고 이를 기초로 본격적인 이론화를 시도한 학자로는 제임스 로즈노우(James N. Rosenau)를 들 수 있다. 로즈노우는 국가정책을 종래의 분석에 기초해서 분석하는 경우 충족되지 않는 많은 국제관계요소들을 발견할 수 있다고 보고 그러한 요소들에 관심을 기울였다. 즉, 외부환경과 비정부차원의 국제적 행위자들의 역할에 초점을 둔 것이다.⁴⁾ 로즈노우가 제시한 ‘연계모델’에 따르면, 연계(linkage)는 “한 체계 안에서 비롯되는 어떤 행위의 반복되는 연쇄성이 다른 체계의 반응을 일으키는 것”이다. 연계의 최초와 최종의 단계로 구별하기 위하여 전자를 산출로 후자를 투입으로 정의할 때, 이들은 각각 한 정치체(국가)에서 발생할 수도 있으며 외적환경(국제체계)에서도 발생할 수 있다고 분류할 수 있다. 즉, 한 정치체에서의 산출은 정치체 내부에서 발생하고 그것의 외적환경에서 유지되거나 최종점에 도달하는 행위의 연쇄성으로 정의되는 반면에 외적환경의 투입은 정치체의 산출이 이루어지는 외적 환경에서의 행위의 연쇄성으로 간주된다.⁵⁾ 바꾸어 말하면 국가와 외적환경은 상호 간 투입과 산출에 영향을 주고받는 상호의존성이 존재한다는 것을 의미하는 것이다.

이상과 같은 연계모델의 장점은 무엇보다도 국가 간의 관계를 국

3) Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics,” *International Organization*, vol.32, no.4(1978, Autumn), pp.901~903.

4) 전웅, 『외교정책론』(서울: 법문사, 1995), 76쪽.

5) James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Rev. & Enlarged ed.(London: Frances Pinter Ltd., 1980), p.381.

제체제 속에서의 역동성에 기초하여 보이지 않는 힘들 간의 관계를 통해 국제정치를 이해하고자 시도한다는 점이다. 그러나 이 연계모델을 가지고 국가 간의 관계를 설명하기에는 적지 않은 어려움이 수반된다. 예컨대, 어떤 일정한 쟁점영역에서의 정부와 비정부 차원 간에 존재하는 다양한 변수들(또는 행위자들)의 ‘연계점(linkage point)’을 명확하게 도출하기 어렵다.⁶⁾ 이것은 곧 국가와 국가 간에 존재하는 상호의존성의 정도를 객관적으로 인식하는 데 필연적으로 뒤따르는 어려움이기도 하다.

로버트 퍼트남(Robert D. Putnam)은 바로 이러한 연계모델이 그 방면함으로 인해 국내적·국제적 ‘분쟁행위’ 간의 상관관계를 지적한 것 외에는 별다른 연구성과를 도출하지 못했다고 지적하고, 국내적 요인이 국제문제에 영향을 준다는가 또는 그 반대라고 보는 단순한 관찰을 넘어서, 그리고 그러한 영향의 사례들의 목록을 넘어서 이 양 영역을 통합하고 그것들 간의 뒤얽힌 영역들을 설명하는 이론을 추구해야 한다고 주장한다.⁷⁾ 퍼트남은 많은 국제협상의 정치과정을 ‘양면게임(a two-level game)’으로 설명하고 있다. 여기서 양면게임이라 함은 국가라는 행위자가 다른 국가 행위자와의 관계에서 국내적 차원과 국제적 차원에서 동시에 게임을 치르는 것을 의미한다. 퍼트남은 이러한 국가 간의 양면게임을 제1단계와 제2단계로 나누어, 1단계는 잠정적 합의를 도출하기 위한 협상담당자들 간의 거래, 그리고 2단계는 그 합의를 비준할 것인가에 관해 내부구성원들 간의 개별적 논의로 분류하

6) Jung Hyun Shin, *Japanese-North Korean Relations: Linkage Politics in The Regional System of East Asia*(Seoul: Kyunghee University Press, 1981), p.11.

7) Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, vol.42, no.3(Summer, 1998), pp.430~437.

였다. 이 1단계에서 2단계로 넘어가는 과정, 즉 협상담당자들 간 잠정적 합의가 국내적 차원에서 비준을 받는 과정이 중요한 이론적 연결고리가 된다. 비준과정에서 유일한 공식적 제약은 동일한 합의가 양측에 의해 비준을 받아야 하기 때문에 제1단계에서의 잠정적 합의가 새로운 제1단계 교섭과정을 거치지 않고서는 제2단계에서 수정될 수 없다는 점이다. 바꾸어 말해 최종적인 비준은 단지 찬성 또는 반대를 투표하는 것이며, 그 합의에 대해 모든 협상당사자의 동의 없이는 제1단계에서의 그 어떠한 수정도 반대로 간주된다는 것이다. 바로 윈셋(Win-set)은 “제2단계의 비준을 받을 수 있는 1단계의 모든 가능한 합의의 집합”인 것이다. 그러므로 윈셋이 크면 클수록 제2단계에서의 합의의 가능성이 커지는 반면, 어느 한쪽의 윈셋의 크기가 크다고 알려질수록 윈셋이 큰 국가는 협상력이 축소되고 윈셋이 작은 국가일수록 협상력이 높아질 수 있다.⁸⁾ 이것은 양측의 협상에서 합의에 도달하려면 서로 일치되는 윈셋이 존재해야 하며, 그 윈셋의 범위가 넓을수록 합의에 도달하기 쉽다는 것을 의미한다. 하지만 자국의 윈셋이 무한정 크다는 것은 상대방과의 협상에서 이익의 극대화를 도모하는데 한계가 있다는 것이다. 예컨대, 상대방은 특정사안에 대해 A와 B 두 가지의 대안만을 가지고 있는 반면 자국은 A부터 E까지의 다섯 가지의 대안을 가지고 있다면 핵심적인 사안이 제외되고 비교적 덜 중요한 사안이 합의될 수 있기 때문이다.

바로 양면게임에서 갖는 윈셋의 중요성은 누가 얼마만큼의 윈셋을 가지고 보다 많은 양보와 이익을 획득하느냐하는 문제와 직결되어 있다. 그렇다면 어떤 상황과 조건에서 윈셋의 크기가 결정되는가? 퍼

8) *ibid.*, pp.437~440.

트남은 다음과 같은 결정요인을 제시하였다.⁹⁾ 첫째, 원셋의 크기는 제2단계에서의 내부 구성원들 간의 세력분포, 선호, 그리고 가능한 연합에 의해 결정된다. 둘째, 제2단계의 정치제도¹⁰⁾에 달려 있다. 셋째, 제1단계 협상담당자의 전략에 달려 있다. 이것은 다시 말해 국내 구조의 중요성을 의미하는 것이기도 하다.¹¹⁾

따라서 이러한 결정요인을 고려하여 자국의 원셋을 축소하고 상대국의 원셋을 확대할 수 있다면 보다 효율적인 협상에 임할 수 있을

9) *ibid.*, pp.442~452.

10) 원셋에 영향을 주는 요소로서 자국의 정치제도와 관련하여 스티븐 크래스너(Stephen D. Krasner)는 ‘국가의 강성도’ 개념을 제시했다. 크래스너는 국가를 강한 국가(a strong state)와 약한 국가(a weak state)로 구분하고, 국가의 강성도는 그 국가와 사회와의 관계에 따라 강한 국가가 될 수도 있고, 약한 국가가 될 수도 있다고 주장한다. 그는 미국의 경우 국제적으로 강대국이면서도 국내적으로는 사회적 압력에 매우 약한 국가라는 모순에 주목하여 사례연구를 통해 미국의 대외정책이 장기간 동안 일관된 정책목표를 추구하였음을 발견하였다. 이는 국가사회 구성원의 이익을 초월하는 ‘국가이익’이 존재함을 증명하는 것이라 하여 그는 미국이 ‘약한 국가’라는 가설을 부정하고 이른바 ‘강성국가론’(statism)을 주창했다. 김태현·한태준, “양면게임의 논리와 세계화시대의 국제협상전략,” 『외교와 정치: 세계화시대의 국제협상논리와 전략』(서울: 오름, 1995), 91쪽; Stephen D. Krasner, *Defending, National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*(Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978), 55~90).

11) 퍼트남이 양면게임의 논리에서 강조하는 제2단계는 곧 국내구조를 의미하는 것이라고 볼 때, 엘리슨(Graham T. Allison)이 제시한 세 가지 모델, 즉 합리적 모델, 조직모델, 관료정치모델 등이 갖는 함축적 의미와도 상당히 유사하다고 볼 수 있다. 엘리슨은 외교정책결정에서 국내정치행위자들이 합리적 정책선택을 통해 자국의 이익을 극대화하려는 경향이 있지만, 다른 한편으로는 다양한 이익집단들에 의해 이러한 합리적 정책결정이 불가능할 수도 있음을 위의 세 모델을 통해 설명하고 있다. 엘리슨의 모델을 북한의 정책결정에 적용하는 문제에 대한 자세한 논의는 다음을 참조할 것. 전인영, “외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 문제,” 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호(1993), 94~96쪽; 이흥영, “북한의 정책결정 과정 속의 지방과 중앙의 역할,” 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호(1993), 190~193쪽; 김관옥, “2차 북핵위기와 6자회담의 결정요인과 과정: 양면게임이론적 분석,” 『평화학연구』, 11권 1호(2010), 233~234쪽.

것이다. 만일 쌍방의 교섭담당자 중 일방만이 양면게임의 교섭을 하고 있다면 이 국가의 협상력은 상대에 비해 높다고 말할 수 있다. 이 국가의 원셋은 제한되어 있는 반면 상대의 원셋은 제한이 없기 때문이다. 자국의 원셋을 축소하려 할 때 정책적으로 ‘매과’적인 집단에 돌이킬 수 없는 공개적인 약속을 함으로써 국내 원셋을 축소하는 방법이 있다. 다른 하나는 사안을 정치쟁점화하여 국내적인 여론의 흐름을 강경한 쪽으로 끌고 가거나 국내여론의 분열을 유도해 원셋을 축소하는 방법이다. 그러나 때로는 보다 거시적인 입장에서 국가이익을 추구할 필요가 있을 때, 원셋을 무조건 축소하기보다는 반대로 원셋을 확대하여 협상에서의 합의를 이끌어내는 경우도 있을 것이다. 이 경우 이른바 ‘이면보상’(side-payment)¹²⁾을 통해 국내 구성원들 간의 합의를 이끌어낼 수도 있을 것이다. 자국의 원셋을 조작하는 것과는 달리 상대방의 원셋을 조작하는 것은 그리 용이한 일이 아니다. 그러나 간접적으로나마 상대방의 원셋을 조작할 수 있는 여지는 있다. 주로 사안의 연계를 통해 사안의 구조 자체를 바꾼 것이 바로 그것이다. 즉, 둘 이상의 사안이 연계될 경우 국내적 집단 간의 이해관계가 변하고 그들 간의 영향력의 균형이 바뀌므로써 원래 가능하지 않았던 협상의 결과가 국내적으로 수락되고 비준될 수도 있는 것이다.¹³⁾

국제정치와 국내정치가 연계되어 있고, 그 연계가 어떤 인과구조로 얽혀 있는지를 이해할 때 남북관계도 단순히 정치 구조의 산물이 아

12) 이면보상의 제공이란 정책결정자가 특정 사안에서 양보를 얻어내기 위하여 (직접적인 금전적 지불이나 다른 사안에서의 물질적 양보를 통하여) 보상을 주는 것을 말한다. H. Richard Friman, "Side-payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations," *International Organization*, vol.47, no.3(1993, July), p.388.

13) 김태현·한태준, "양면게임의 논리와 세계화시대의 국제협상전략," 92~94쪽.

나라 정치의 결과라는 점을 포착할 수 있다. 남북관계를 다룬 많은 선행연구들 역시 이러한 문제의식에서부터 비롯되었다고 할 수 있다.

남북관계를 이론화하려는 일련의 시도들은 남북 간의 행위와 관계 유형을 이론화하는 작업을 시작으로 최근에는 남북관계와 국내정치 의 상관관계에 관한 논의로까지 발전해왔다.¹⁴⁾ 특히 2000년대 들어서면서부터는 남북관계의 유형화를 넘어서 실증적 연구를 토대로 남북관계와 국내정치의 상관관계를 분석하는 연구가 활발히 이뤄지고 있다.¹⁵⁾ 남북관계와 국내정치의 상관관계를 다룬 대부분 선행연구들은 신중대도 적절히 지적했듯이 “이념과 의견보다는 사실에 집중하고, 국제환경과 국내정치라는 변수의 고려 없이 남과 북 사이의 상호 작용으로만 보는 것은 일면적 분석이자 적실성면에 한계가 있다”는

14) 이와 관련하여 손호철과 방인혁은 ‘분단체제’, ‘적대적 의존관계론’ 또는 ‘대쌍 관계 동학’ 등은 남북한관계와 남한 및 북한의 존재와 정책 등이 상대의 국내정치와 전략적 대응 및 사회 전반에 미치는 영향들을 체계적이고 구조적으로 파악하려는 시도들이었다고 평가하면서도 이러한 유형화가 선험적 전제의 오류에 빠졌다는 점을 지적하며 남북관계가 ‘적대적 의존’보다는 ‘적대적 경쟁’이 지배하고 있고, 국내외적 상황의 변화에 따라 화해·교류·협력과 적대가 서로 다른 비중으로 교차해가는 유형을 보여왔다고 주장한다. 손호철·방인혁, “남북한 ‘적대적 의존관계론’에 관한 비판적 연구: 1972년 남한 유신헌법과 북한 사회주의헌법 제정을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 28권 2호(2012), 2~3, 25쪽.

15) 남북관계와 국내정치의 상관관계에 관해서는 다음의 글을 참조할 것. 신중대, “남북관계사의 분석 수준과 주요 의제,”; 임수호, “국내정치와 남북한 관계,” 『남북한 관계와 국제정치 이론』, 서울대학교 국제문제연구소 엮음(서울: 논형, 2012); 조운영, “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성,” 『국방연구』, 51권 1호(2008); 이규정, “남북관계의 국내정치적 제약요인에 관한 연구: 2008 남북정상회담을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 30권 2호(2014), 박형중, “대북정책과 국내정치: 보혁갈등의 성격과 변화, 그리고 과제,” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 자료집(2003); 김형준·김도중, “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로,” 『국제정치논총』, 40집 4호(2000).

문제의식을 공유한다.¹⁶⁾ 이러한 연구동향은 남북관계를 다룬 이전까지의 많은 연구들이 국제환경의 변화를 주요 요소로 강조한데 따른 반성이자,¹⁷⁾ 국제정치의 현실이라는 구조적 제약조건보다 국내 정치 행위자의 역할에 따른 제약요인의 작용에 관심을 집중하는 것이라고 할 수 있다.¹⁸⁾

이런 관점에 기초해볼 때, 국내행위자의 선호가 국가협상에 임하는 정부대표의 전략이나 협상과정의 추이에 따라 내부적으로 변화될 가능성(preference endogeneity)을 열어두고 있는 베트남의 양면게임이론은¹⁹⁾ 남북관계와 국내정치와의 관계를 분석하는 유용한 이론적 자원이 될 수 있다. 베트남의 ‘윈셋’ 개념을 차용한다면, 분단 이래 남북 양측은 공히 서로 상대방의 윈셋을 확장하며 남북관계의 주도권을 확보해나가고자 했다. 예컨대, 북한의 ‘통일전선전술’은 거칠게 말하면 남한의 윈셋을 확장시키려는 전술적 책략이라고 할 수 있으며, 1990년대 이후 북한이 소위 ‘남남갈등 유발’하려고 부단히 시도하는 것도 윈셋을 확장하여 자신들이 남북관계의 주도권을 장악하려는 목적에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

16) 신중대, “남북관계사의 분석 수준과 주요 의제,” 157쪽.

17) 조운영, “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성.”

18) 이규정, “남북관계의 국내정치적 제약요인에 관한 연구: 2008 남북정상회담을 중심으로,” 141쪽.

19) 손병권, “양면게임,” 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의 자료집 (2008), 1102쪽.

3. 사례분석: 금강산관광사업

1) 관광객 민영미 씨 억류사건과 남북한 국내정치와의 연관성

1998년 11월 18일 금강산관광선이 첫 출항하면서 시작된 금강산 관광은 2003년 9월부터 육로를 이용한 관광으로 변경되면서 관광객이 급속히 증가되기 시작했다.²⁰⁾ <표 1>에서 알 수 있듯이 육로관광이 가능해지는 2005년을 기점으로 관광객 누적인원이 100만 명을 돌파했으며, 금강산관광이 중단되는 전체인 2007년 한 해 동안만 34만 5000여 명의 관광객이 금강산을 방문하기도 했다. 만일 2008년 7월 북한군의 총격에 의한 금강산관광객의 피격 사망사건이 발생하지 않았다면 금강산관광객 수는 2007년을 상회했을지도 모른다.²¹⁾

금강산관광이 중단되는 2008년 7월 11일 이전에도 관광이 중단된 적이 총 네 차례나 있었다.²²⁾ 이 중 남북 국내정치적 이유로 중단된 것은 1999년 6월 20일에 발생한 관광객 억류사건이다. 당시 이 사건은 관광객 민영미 씨가 금강산관광 중 북측 환경순찰원과 대화를 나누던 중 귀순자 문제를 언급한 것이 발단된 것으로, 북한은 민영미씨

20) 2003년부터 육로관광이 가능해지면서 해로(海路)를 이용한 관광은 2004년 1월부터 중단되었다.

21) 당시 현대아산은 경기침체에도 불구하고 2008년 상반기에 금강산관광객 19만 명, 개성관광객 6만 명을 우회해 기존 목표보다 20% 이상 초과 달성해 분위기가 고조된 상황이었으며, 금강산관광의 경우 이러한 추세로 간다면 2008년 목표치인 40만 명을 초과달성할 것으로 예측하기도 했다. 『연합뉴스』, 2008년 7월 13일.

22) 1999년 6월 20일 민영미 억류사건으로 인해 40여 일간, 2002년 9월에 태풍으로 인해 약 10여 일간, 2003년 4월 북한에 사스(SARS, 중증 급성 호흡기 증후군)가 발생하자 전염 우려로 2개월간, 같은 해 8월 현대아산 정몽헌 회장의 자살로 1주일간 각각 중단된 바 있다.

<표 1> 금강산 관광객 현황

(단위: 명)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	계
10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	234,446	345,005	199,966	1,934,882

자료: 통일부, 『2009 통일백서』(서울: 통일부), 104쪽.

가 ‘귀순공작’을 했다며 출입국관리사무소에 6일간 감금하여 조사했다. 이에 대해 남한 정부는 금강산관광을 일시 중단시키고, 관광객 신변안전에 대한 개선조치 없이는 관광을 재개할 수 없다는 입장을 표명했다. 이후 남북 당국 간 접촉 등을 통해 민영미 씨 석방과 재개 문제를 협의하며 40여 일 후인 8월 5일 관광은 다시 재개될 수 있었다.

여기서 주목해야 할 것은 이 사건과 남북 양측의 국내정치와의 연관성이다. 우선 북한이 단지 관광객의 말실수를 빌미로 삼아 쟁점화한 이유는 무엇인가? 사건 다음날인 1999년 6월 21일 북한 아시아태평양평화위원회(이하 ‘아태평화위’) 명의로 발표한 담화를 보면 북한의 어떤 의도와 목적을 갖고 이 사건을 확대시켰는지가 여실히 드러난다. 이 담화는 “금강산관광사업은 절대로 남조선 당국자들의 불순한 목적에 이용될 수 없다”고 강조했다며, 억류된 관광객 민영미 씨를 “대북모략요원”이라고 칭하고, 민영미 씨의 행동을 두고 “이것은 관광과는 아무런 관련도 없는 우리에게 대한 도발”이라고 비난하고 있다.²³⁾ 이는 북한이 민영미 씨의 문제를 통해 내부 강경파의 금강산 개방에 대한 반발을 사전에 차단하고 남한 당국에 대한 경고 차원의 조치이자 체제단속을 도모하고자 하는 의도에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 표면적으로는 향후 민간인 관광객이 북한 지역 내에서 자신

23) 북한 아태평화위의 이 담화는 1999년 6월 21일에 평양방송을 통해 발표되었으며, 발표 전문은 『동아일보』, 1999년 6월 23일을 참조할 것.

들 체제에 민감할 수 있는 발언을 못하도록 사전 경고하려는 의도도 있지만 그보다는 군사지역인 금강산을 개방하면서 불거질 수 있는 내부 강경파의 목소리가 높아지는 것을 사전에 차단하려는 목적에서 강경하게 대응했던 것이다. 특히 이 사건이 발생하기 불과 5일전 서해 연평도 인근 해상에서 남북 해군 간의 교전이 발생(제1연평해전)한 것도 한 이유가 되었을 것이다. 북한의 서해 NLL 무력화 시도로 벌어진 이 교전으로 남북 양측 모두 피해를 입었지만 북한군의 피해도 적지 않았다는 점에서 이를 만회할 구실이 필요했을 것이다. 민영미 씨의 억류사건은 북한이 이러한 의도들이 복합적으로 영향을 미치면 불거진 것이다.

한편, 민영미 씨 억류사건으로 남한 당국도 매우 곤혹스러운 입장에 처할 수밖에 없었다. 무엇보다도 금강산관광사업이 당시 김대중 정부의 남북화해협력의 물꼬를 트는 의미 있는 사업으로 평가해왔는데 예기치 않은 관광객 억류사건이 발생한 것은 단순히 사업 자체의 문제가 아니라 이른바 ‘햇볕정책’으로 불린 대북정책 추진의 장애물로 여길 수밖에 없었다. 특히 관광객의 신변안전보장문제는 가장 심각한 문제였다. 당시 국회에서도 이 문제를 집중적으로 다뤘다.²⁴⁾ 야당인 한나라당은 관광객 신변안전보장을 민간기업인 현대가 아닌 정부가 주체가 되어 당국 간 합의가 이뤄져야 관광재개도 가능하다고

24) 조운영은 대북정책 결정과정에서 국회의 역할에 대해 “(한국) 국회가 외교안보 정책과 관련하여 정부정책을 견제하는 데 한계가 있으며 여전히 정책수립과 정책조정의 장으로서의 기능보다는 정책결정에 필요한 공론의 한 부분으로서의 위상과 역할에 머무른다”고 지적하고 있다. 하지만 한국 국회는 “제한적인 역할에도 불구하고 정부가 주도하는 외교안보정책의 문제점을 쟁점화하고 공론화하면서 정부의 일방적인 정책추진을 일정하게 견제했던 것도 사실”이라는 점을 아울러 강조하고 있다. 조운영, “대북정책 결정과정과 국회의 역할,” 『한국정치외교사논총』, 32집 2호(2011), 366쪽.

정부와 여당을 압박했고, 정부와 여당인 새정치국민회의는 금강산관광 재개를 위해 신변안전은 「통행협정」 등 남북한 당국 간 합의를 통해 보장되는 것이 바람직하나 북한이 당국 간 대화를 회피하는 상황²⁵⁾에서 우선 사업자 간의 합의를 통해 보장하는 방식으로 진행되어야 한다는 입장을 고수했다.²⁶⁾ 결국 북한 아태평화위와 현대는 1999년 6월말부터 한 달간에 걸친 협상 끝에 1999년 7월 30일자로 「금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서」(관광세칙)와 신변안전보장을 위한 「합의서」를 체결했고, 금강산관광은 중단 40여 일 만인 1999년 8월 5일 재개되었다.²⁷⁾

이 사건을 둘러싼 남북 양측의 공방을 정리해보면, 북한은 서해교전과 민영미 씨 사건 등을 통해 체제단속을, 남한은 금강산관광의 조속한 재개를 통해 햇볕정책의 속도 조절을 요구하는 여론의 확산을

25) 당시 남한 정부는 1999년 7월 1일 북경에서 ‘남북차관급회담’을 통해 남북 간 왕래인원의 신변보장 문제를 협의·조정하기 위한 ‘신변안전보장특별위원회’의 구성을 북한에 요구했지만 북한의 거부로 성사되지 못했다. 통일부, 『2000 통일백서』(서울: 통일부, 2000), 45쪽. 대신 남한 정부는 “현대가 북한으로부터 관광객 신변안전 보장장치를 확약 받아 7월중 금강산 관광이 재개되지 않으면 이달 30일(현대가 북측에 보낼 관광대가 800만 달러의 송금을 불허할 방침”이라며 북한을 압박했다. 『한겨레』, 2008년 7월 12일.

26) 1999년 7월 12일 국회 통일외교통상위원회에서 김수환 한나라당 의원은 “정부 당국 간의 책임 있는 합의 전에는 절대로 금강산관광을 허용하지 않겠다”하는 임동원 통일부 장관의 책임 있는 답변을 요구했고, 임동원 장관은 “정부 간에 신변안전을 보장하는 합의가 있는 것이 가장 바람직하지만 현재 상황에서 이것이 어렵고 시간이 걸릴 것”이라고 답변했다(국회 통일외교통상위원회회의록, 1999: 18~19).

27) 이 협상 결과를 포함하여 1999년 7월 30일 현재 금강산 관광객 신변안전은 다음과 같은 형태로 보장되었다. 첫째, (억류금지) 현대-아태평화위 간 관광계약서, 둘째, (신변안전 및 무사귀환보장) 북한당국의 신변안전보장각서 및 남북 한기분합의서 교류협력부속합의서, 셋째, (합의위반 행동시 위반금 부과) 「관광세칙」, 넷째, (당일추방, 협의처리) 신변안전보장을 위한 「합의서」. 통일부, 『2000 통일백서』, 44~45쪽.

누그러뜨리는 데 우선순위를 두고 이 사건을 다뤘음을 알 수 있다. 따라서 이 사건을 통해 드러난 금강산관광객의 신변안전보장문제는 근본적인 해법을 찾지 못한 채 미봉책으로 마무리하는 선에 그쳤다. 그런 점에서 2008년 7월 11일 관광객 총격 사망사건의 불씨는 이때부터 서서히 타오르고 있었던 것이다.

2) 관광객 총격 사망사건과 금강산관광의 중단

북한은 김대중 정부 출범 초기에 대북포용정책을 흡수통일을 위한 책략이라고 거부하다가 체제안정화와 경제문제 해결을 위해 대남화해정책으로 선회했고, 남북정상회담을 수용하는 등 다양한 남북관계의 변화를 진척시키며 노무현 정부를 상대로도 주요 경제협력사업을 이어갔다.²⁸⁾ 그러나 금강산관광객 총격 사망사건이 발생한 것은 김대중, 노무현 정부의 뒤를 이은 이명박 정부가 정식 출범한 지 불과 5개월도 채 지나지 않아 발생한 사건이다. 지난 1999년 민영미 씨 억류 사건에서도 드러났듯이 남북 양측은 이 사건을 국내정치적으로 활용하거나 조기 진화하려는 성급함으로 인해 금강산관광사업이 안정적으로 정착할 수 있는 제도적 합의와 기틀을 마련하는 데 실패하고 말았다. 더욱이 남한은 진보정권 10년을 뒤로 보수정권으로 교체되었기 때문에 어떤 식으로든 대북정책의 일대 방향 전환은 불가피한 것이었다.²⁹⁾ 그럼에도 불구하고 금강산관광사업은 2003년 육로관광으

28) 조운영, “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성,” 17~19쪽.

29) 북한이 남한의 정권교체에 도발한 이 사건은 김대중, 노무현 정부가 대북정책에 대한 국내적 지지를 이끌어내고 유지하기 위해 의도적으로 북한의 위협을 과소평가한 부분도 있었다는 점에서 보수정권인 이명박 정부의 대북정책 전환이 불가피한 것이었을 것이다. 그런 점에서 북한은 이러한 남한정부의 대

로 전환한 이후 관광객 수가 급증하면서 현대아산이 설정한 2008년 목표치가 40만 명이었던 점 시사하듯이 외견상 남북 간 상징적인 경제협력사업으로 뿌리 내린 것처럼 보였다.

남북한은 공히 금강산관광사업을 국내정치에 연계시켜 각기 자신들의 유리하게 활용하고자 했고, 그 의도가 구체적으로 드러난 것은 역설적이게도 우발적인 사건들에 의해서였다. 1999년 6월 민영미 씨 사건이 말해주듯 금강산관광사업에서 신변안전보장문제를 확실히 매듭짓지 않고서는 이 사업의 안정적인 지속도 불가능하다. 비록 남북한이 신변안전보장에 관해 제도적 장치를 마련했다고는 하지만 이는 당국 간 합의가 아닌 북한 아태평화위와 현대 사이의 합의에 머물렀기 때문에 그 책임과 규정력도 한계가 있을 수밖에 없었다.

이러한 한계는 2008년 7월 11일 관광객 박왕자 씨가 북한군의 총격으로 사망하는 사건이 발생하면서 보다 명백히 드러났다. 이 날 동틀 무렵 새벽에 금강산 특구 내 해수욕장 인근을 산책하던 박왕자 씨가 북한군의 조준사격으로 사망했다. 북한은 사건 다음날인 7월 12일에 북한의 금강산사업 담당기관인 ‘명승지종합개발지도국’ 명의의 담화문을 통해 이 사건의 책임은 “전적으로 남측에 있다”며 “남측이 올바르게 사과하고 재발방지 대책을 세울 때까지 남측 관광객을 받지 않는 조치를 취할 것”이라고 밝혔다. 북한은 이처럼 사건의 책임을 남한에 전가하고 선제적으로 관광 중단조치를 취했다. 이어 8월 3일에는 금강산 지역 북한 군부대 대변인 특별 담화를 통해 “금강산 관광지구에 체류하는 불필요한 남측 인원을 모두 추방한다”고 밝혔고,

북정책 전환에 대해 긴장상황 조성, 내부결속, 남남갈등 촉발 등 다양한 노림수를 두고 이 사건을 활용했던 것이다. 임수호, “국내정치와 남북한 관계,” 190~191쪽.

8월 9일에 동해지구 북남관리구역 군사실무 북측 책임자 통지문을 통해 이 추방조치를 8월 10일부터 실시한다고 발표했다.

남한 정부는 사건 발생 직후 금강산관광을 잠정 중단한 후 ‘3대 선결요건’, 즉 ‘진상규명’, ‘재발방지책 마련’, ‘관광객 신변안전보장의 제도적 장치 마련’ 등을 사업 재개의 요구조건으로 내세웠다. 그러나 위에서 언급했듯이 북한이 사건 발생 직후부터 금강산관광지구에 남측인원을 추방하는 조치를 취하는 등 선제적으로 책임을 남측에 전가하기에 급급했다.

이미 남북 양측은 1999년 관광객 억류사건으로 40여 일간의 관광 중단을 경험한 바 있다. 그러나 관광객 총격 사망사건은 1999년 상황과는 비교할 수 없을 만큼 문제의 심각성이 컸다. 무엇보다도 관광객인 민간인이 북한군의 총격으로 사망했다는 사실 하나만으로 신변안전보장문제는 물론 책임의 소재와 사과 문제까지 그 파장이 일파만파로 퍼져나갈 수밖에 없는 사안이었다. 특히 이 사건이 발생한 시점은 이명박 정부가 출범한 첫 해에 발생한 사건이라는 점에 주목할 필요가 있다. 노무현 정부 임기 말인 2008년 2월 5일 남북 양측은 금강산 관광 활성화를 위해 당국 간 실무접촉을 개성 남북경제협력협약사무소에서 개최했고, 이 접촉을 통해 ‘금강산 관리위원회’를 빠른 시일 안에 설치하기로 하고, 금강산 통행 검사소 건설 등 기반시설 문제도 원만히 해결되도록 한다는 데 합의한 바 있다. 그런데 이러한 합의가 무색하게 불과 5개월도 채 안 되어 민간인 관광객이 금강산 관광 특구 내에서 총격으로 사망한 사건이 발생함으로써 금강산관광은 활성화가 아니라 중단의 장기화에 직면할 수밖에 없었다.

3) 관광의 재개를 위한 남북의 줄다리기와 사안의 연계

금강산관광이 중단된 지 1년 6개월 만인 2010년 1월 14일에 북한은 아태평화위 명의로 남측에 전통문을 보내 금강산관광 재개를 위한 실무접촉을 1월 26일 금강산에서 개최하자고 제안했다. 그러나 남한 정부는 1월 25일에 “회담을 2월 8일 개성에서 개최하자”며 북한 노동당 외곽단체인 ‘아태평화위’ 대신 ‘책임 있는 당국’으로 볼 수 있는 통일전선부 등 책임 있는 당국관계자가 대표단에 포함되어야 하며, 이 경우 회담 수석대표를 아태평화위 관계자가 맡는 것은 수용할 수 있다는 입장을 북한에 역제안했다. 결과적으로 2010년 2월 8일 개성에서 실무접촉이 열렸지만 북한은 남한정부의 요구대로 통일전선부 등 책임 있는 당국 관계자가 아닌 아태평화위 참사인 강용철을 단장으로 하는 대표단을 내보냈다. 그리고 이 실무접촉은 별 성과 없이 서로의 입장 차이만을 확인하는 자리가 되고 말았다.³⁰⁾

왜 이 실무접촉은 아무런 소득 없이 끝나고 말았는가? 그 해답은 남북 양측이 사안을 연계하면서 상대방의 원색을 확대하려는 일련의 시도에서 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 북한은 금강산관광 재개라는 카드를 통해 남남갈등을 조장하는 동시에 이명박 정부의 대북정책이 진의가 무엇인지를 확인하고자

30) 이 실무접촉에서 남측 대표단은 기초발언에 앞서 박왕자 씨의 명복을 빌고 유가족들에게 조의를 표하는 묵념을 실시했고, 이에 대해 북한은 금강산 관광객이 사망한 데 대해서는 유감을 표시한다면서도 그 책임은 사망한 박왕자 씨에게 있다는 입장을 되풀이하고, 남한 정부가 요구하는 3대 조건에 대해서는 이미 다 해결된 문제라고 강변하면서 개성관광은 2010년 3월 1일부터, 금강산 관광은 4월 1일부터 재개하자고 제의했다. 이에 대해 남측 대표단은 3대 조건은 기본적 요건이므로 이것이 충족되지 않으면 관광은 불가능하다는 입장을 밝혔다. 통일부, 『2010 통일백서』(서울: 통일부, 2010), 150~151쪽.

했다.

둘째, 북한이 2차 핵실험(2009.5.25) 이후 국제사회의 경제제재 속에서 금강산관광 및 개성관광을 통해 외화수입을 도모하며 제재의 무력화를 위한 목적도 깔려 있었다.

셋째, 남한은 실무접촉에서 신변안전보장을 위한 제도적 장치 완비 등에 관련한 합의는 애초 큰 기대를 하지 않고 진상규명이 우선적으로 이뤄져야한다는 입장에서 북한의 조속한 재개 요구에 대응했다.³¹⁾

넷째, 남한은 북한의 선제안을 거부하기보다는 역제안을 통해 수용하는 모습을 보임으로써 남남갈등을 사전에 차단하려는 의도에서 실무접촉에 나섰다.

이상과 같이 북한은 실무접촉을 통해 남한에게 금강산관광의 조속한 재개를 압박하면서 남한 내부의 진보세력, 금강산관광 중단으로 피해를 입고 있는 관광업자(현대아산 및 강원도 고성군의 상인들)가 이명박 정부에 압력을 행사하도록 분위기를 조성하고자 했다. 또 자신들이 국제사회의 반대에도 불구하고 강행한 제2차 핵실험에 따른 제재 국면을 전환하는 데에도 금강산관광 재개가 효과적이라고 판단했던 것이다. 이와 달리 남한은 북한의 실무접촉 제의를 무조건 거부할 명분은 약하기 때문에 실무접촉은 수용하되 회담에서 북한에 끌려가지 않기 위해 역제안을 통해 ‘책임 있는 당국 관계자’를 요구했고, 실제 북한이 관광을 재개할 의지가 있는지를 파악하고자 했다.

31) 이는 당시 실무접촉 전달인 2010년 2월 7일 통일부 당국자가 언론과의 인터뷰를 통해서 언급한 내용에서도 유추할 수 있다. 이날 그는 “한차례 회담으로 문제가 다 풀리지는 않을 것으로 본다”며 “후속 실무회담과 세부적인 문제를 다루기 위한 실무회담 하루 채널인 ‘실무접촉’ 등으로 협의가 계속 이어질 가능성이 있다”고 전망했다. 사실상 실무접촉을 통해 2년 가깝게 중단된 금강산관광이 재개되기는 난망하다고 보는 것이다. 『연합뉴스』, 2010년 2월 7일.

이상과 같은 점들을 감안해본다면, 금강산관광 중단 1년 7개월 만에 개최된 이 실무접촉은 이미 개최 전부터 사실상 별다른 성과 없이 결렬될 것이라는 점을 충분히 예견할 수 있다. 특히 이 실무접촉의 결렬을 기점으로 금강산관광사업은 이전보다 훨씬 재개의 가능성이 낮아지게 된다. 바로 사안의 연계이다. 이를 통해 알 수 있는 것은 상대방의 원색을 조작하려는 목적에서 사안을 연계³²⁾하려는 시도가 항상 성공하는 것은 아니라는 점이다. 즉, 김태현·한태준은 둘 이상의 사안이 연계될 경우 국내적 집단 간의 이해관계가 변하고 그들 간의 영향력의 균형이 바뀔으로써 원래 가능하지 않았던 협상의 결과가 국내적으로 수락되고 비준될 수도 있다고 주장했지만,³³⁾ 금강산관광사업 재개문제와 관련된 일련의 과정을 통해 알 수 있듯이 사안의 연계가 상대방의 원색을 확대시키거나 변화시키는 것이 아니라 오히려 축소시키거나 자신에게 불리한 방향으로 변화될 수도 있다는 점이다.

2010년 2월 8일에 개최된 남북 실무접촉에서 알 수 있듯이 이때까지 재개의 쟁점은 남한이 요구하는 3대 선결요건을 북한이 수용하는냐 여부였다. 사실상 이 문제도 양측의 접점을 찾기 어려운 것이었지만, 이후 전개되는 남북관계는 금강산관광사업이 재개 가능성을 점점 희박하게 만들기에 충분했다.

32) ‘사안의 연계’는 ‘상승적 연계(synergistic linkage)’라고도 하는데, “새로운 정책 대안을 창출해냄으로써 국내적 기준을 연어내는 것”으로 정의할 수 있다. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” p.460; 정기웅, “한국-쿠바 국교정상화에 관한 소고: 양면게임(the two-face game)의 논리와 상승적 연계(synergistic linkage)의 모색,” 『국제지역연구』, 20권 2호(2016), 165쪽.

33) 김태현·한태준, “양면게임의 논리와 세계화시대의 국제협상전략,” 92~94쪽.

첫째, 북한의 천안함 폭침사건(2010.3.26)이 그것이다. 남한 정부는 북한의 이 무력도발에 따른 조치로 같은 해 5월 24일, 대북제재조치(이하 ‘5·24조치’)를 단행한다. 이 조치를 계기로 금강산관광사업은 3대 선결요건이 충족되는 것만으로는 재개될 수 없는 상황으로 차단게 되었다.³⁴⁾

둘째, 북한은 자신들이 재개 시한으로 내건 4월이 지나자 곧 바로 금강산 관광 특구 내 남한 부동산에 대한 몰수 및 동결 조치를 취하고, 심지어 아태평화위 대변인 담화(2010.4.8)를 통해 현대아산의 금강산관광사업 독점권을 취소한다고 발표했다.

셋째, 북한은 이듬해인 2011년 6월 17일에는 금강산 관광특구 지도국 대변인 통고 형식으로 남측 재산 처리문제 협의를 위해 모든 당사자가 방북할 것을 요구하기도 했다. 그러나 남측이 ‘민관합동조사단’을 금강산 관광특구에 파견하려 하자 북한이 남한 정부 당국을 철저히 배제함으로써 실질적 협의가 이뤄지지 못했고, 금강산관광사업 당면문제 해결 협의를 위한 남북 당국 간 회담 제의(2011.7.25)도 거부하며 일방적인 재산정리만을 거듭 주장했다.

넷째, 북한은 인도적 지원 등 비정치적 분야의 회담 의제에도 금강산관광 재개문제를 연계하며 남한 정부를 압박했다. 북한은 2010년 9월과 10월 모두 세 차례에 걸친 ‘남북적십자 실무접촉’을 통해 이산

34) 이는 지난 2010년 국정감사 때 당시 현인택 통일부 장관의 발언을 통해 공식적으로 확인할 수 있다. 당시 자유선진당 이회창 전 대표가 통일부 국정감사 질의를 통해 금강산관광사업의 재개와 관련해 정부가 3대 요건으로 내세우고 있는 ‘재발방지’, ‘사과요구’, ‘안전보장장치’ 등을 북한이 받아들이면 재개할 것인가를 묻자, 현 장관은 “북한이 우리에게서 동결과 몰수조치까지 했고, 천안함 사태도 일어났기 때문에 이 모든 것들이 포괄적으로 같이 연계되어 있다”고 답변했다(2010년도 국정감사 국회 외교통상통일위원회회의록, 2010.10.5).

가족문제의 근본적 해결을 위해 정례회를 논의하면서 이를 위해서는 인도주의적 협력사업을 활성화해야 한다고 주장하면서 남측에 쌀과 비료의 지원을 요청했고, 특히 이산가족상봉 정례회를 위해서는 상봉 장소 문제가 결정적으로 풀려야 한다면 금강산관광 재개와 관련한 실무회담의 조속한 개최를 요구했다.³⁵⁾

이와 같이 금강산관광사업의 중단이 장기화됨에 따라 남북관계의 주요 현안들이 연계되어 문제해결은 더욱 어렵게 되고 말았다. 특히 북한이 남북관계의 주도권 확보를 위해 공세적인 대남정책과 무력도발을 잇따라 벌이면서 경색국면의 남북관계가 지속됨에 따라 금강산관광의 재개는 단지 신변안전보장이라는 제도적 장치의 마련 여부를 떠나 남북관계에 종속되는 결과를 초래하고 말았던 것이다.

4. 맺음말

금강산 관광사업은 지난 1998년 6월 16일에 이른바 ‘소떼 방북’의

35) 북한의 이러한 전략은 박근혜 정부와의 남북대화에서도 그대로 유지되고 있다. 예컨대, 2015년 12월 11일부터 12일까지 개성에서 열린 제1차 차관급 남북 당국회담에서도 북한의 사안을 연계하며 남한 정부의 원색을 확대하고자 했다. 이 회담은 경색된 남북관계 개선을 위해 현안문제를 협의하는 자리였으며, 남측 회담 대표로 참석한 황부기 통일부 차관의 전언에 따르면 “북한은 금강산관광 문제를 집중 제기하면서 이를 이산가족문제와 연계시켜 동시 추진, 동시 이행을 주장했으며, 금강산관광 재개에 대한 합의를 우선적으로 요구했다”는 것이다. 북한의 이러한 일방적인 주장에 대해 남측 대표단은 “인도적 문제인 이산가족 문제와 금강산 재개 문제는 그 성격이 다른 사안으로 이를 연계하는 것은 부적절하다는 입장을 강조”했고, “금강산관광 재개 문제를 따로 떼어 후속회담에서 논의하자”는 제안을 북측 대표단에 했지만 북한이 이를 거부하면서 일체 협의에 호응하지 않았다. 『조선일보』, 2015년 12월 13일.

로도 불리는 정주영 현대그룹 명예회장의 방북과 함께 협의되기 시작하여 같은 해 11월 18일에 동해 해상을 통한 관광이 실시되었다. 이후 이 사업은 2003년에 육로관광으로까지 확대되기도 하였지만 2008년 7월 11일 금강산 관광객인 박왕자 씨가 북한군 총격으로 사망하는 사건이 발생하면서 그 다음 날인 2008년 7월 12일부터 금강산관광은 잠정 중단이 된 채 아직까지도 재개되지 못하고 있다. 금강산관광사업의 중단의 장기화되고 있는 데에는 중단의 원인에 대한 해결, 즉 남한 정부가 북한에 요구하는 3대 선결요건(진상규명, 사과 및 재발방지 약속, 신변안전보장)에 대한 북한의 수용 여부만이 아니라 다양한 남북 관계 현안이 이 문제와 ‘연계’되면서 서로의 협상력을 높히려는 힘겨루기의 상황이 지속되고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

그 결과 남북 양측은 재개와 관련한 일련의 회담을 진행하기도 했지만 결국 사업을 재개할 수 있는 기회를 상실하고 말았다. 서로 유리한 협상 국면을 선점하기 위해 상대방의 원심을 확대하려는 다양한 시도는 결과적으로 다른 사안과 연계되며 시간이 흐를수록 상황은 악화되었기 때문이다. 요컨대, 북한이 천안함 사건 및 연평도 포격도발, 금강산 관광 특구 내 남측 자산의 일방적 몰수, 남측 사업주체인 현대아산과의 독점계약권의 일방적 파기 등은 남남갈등을 유도하면서 관광재개를 압박하려는 애초의 의도는 예상한 효과를 거두지 못하고 긴장국면의 조성이라는 방향으로 치닫고 말았다. 더욱이 북한은 계속된 핵실험 강행으로 국제사회의 강도 높은 경제제재를 받는 상황에서 남북관계의 긴장고조만으로는 남한의 원심을 확대시키는 데 한계가 있었다고 볼 수 있다. 특히 천안함 폭침사건이나 연평도 포격도발 등은 북한 체제 내부의 결속에는 효과적이었는지 몰라도 남북관계 주도권을 확보하는 것으로까지 이어지지는 못했다. 이렇게 볼 때, 남

북한 공히 국내정치적 변수가 국제체제 변수와 상호작용하면서 대북/대남정책의 결정과 집행과정에 영향을 미쳐왔다고 평가할 수 있을 것이다.

본 연구가 금강산관광사업이 남북경제협력의 상징적인 사업인 동시에 남북관계에 긴장과 갈등, 화해와 협력 등을 응축하고 있는 표본이기도 하다고 주장하는 이유도 바로 여기에 있다. 특히 금강산 관광객인 박왕자 씨의 피격 사망으로 촉발된 금강산관광사업의 중단도 어떤 의미에서 보면 남북관계가 이처럼 장기간 경색국면으로 진행되고, 북한이 핵개발 의지를 굽히지 않고 있는 상황에서는 박왕자 씨 사건이 아니었더라도 중단 여부를 놓고 남북한 국내정치적으로 치열한 논란이 되기에 충분하다고 본다. 그런 점에서 남한 사회에서 금강산관광사업의 재개를 놓고 이념적 스펙트럼 안에서 논쟁하는 것은 이 문제 해결에 그다지 효과적이지 않다. 그보다는 왜 이 문제가 남북관계의 쟁점이 되는지, 이 문제만을 분리해서 다룰 수는 없는지에 관한 전략적 사고와 이해가 우선해야 할 것이다.

■ 접수: 11월 1일 / 수정: 11월 15일 / 채택: 11월 30일

참고문헌

1. 국내 자료

1) 단행본

전웅, 『외교정책론』(서울: 법문사, 1995).

통일부, 『2000 통일백서』(서울: 통일부, 2000).

_____, 『2009 통일백서』(서울: 통일부, 2009).

_____, 『2010 통일백서』(서울: 통일부, 2010).

2) 논문

강명세, “국내정치는 외교정책에 어떻게 영향을 주는가?: 체제 및 지도자,” 『세종정책연구』(2016-4), 1~37쪽.

김관옥, “2차 북핵위기와 6자회담의 결정요인과 과정: 양면게임이론적 분석,” 『평화학연구』, 11권 1호(2010), 227~259쪽.

김진수, “남북한경제관계 확대와 정치적 분쟁의 인과성 분석,” 『유라시아연구』, 12권 1호(2015), 63~85쪽.

김태현·한태준, “양면게임의 논리와 세계화시대의 국제협상전략,” 『외교와 정치: 세계화시대의 국제협상논리와 전략』, 김태현·유석진·정진영(공편)(서울: 오름, 1995), 80~111쪽.

김형준·김도중, “남북관계와 국내정치: 갈등구조: 통일담론을 중심으로,” 『국제정치논총』, 40집 4호(2000), 311~330쪽.

박상현, “남북스포츠 협상의 평가와 전망,” 『통일정책연구』, 16권 2호(2007), 263~283쪽.

박형중, “대북정책과 국내정치: 보혁갈등의 성격과 변화, 그리고 과제,” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 자료집(2003), 43~75쪽.

손병권, “양면게임,” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 자료집(2008), 1098~1111쪽.

손호철·방인혁, “남북한 ‘적대적 의존관계론’에 관한 비판적 연구: 1972년 남한 유신헌법과 북한 사회주의헌법 제정을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 28

- 권 2호(2012), 1~28쪽.
- 신종대, “김대중·노무현 정부의 대북정책과 국내정치: 문제는 ‘밖’이 아니라 ‘안’이다,” 『한국과 국제정치』, 29권 2호(2013), 1~35쪽.
- _____, “남북관계사의 분석 수준과 주요 의제,” 『한국과 국제정치』, 30권 3호(2014), 155~196쪽.
- 우승지, “남북관계 연구: 검토와 과제,” 『국제정치논총』, 46집 특집호(2007), 159~182.
- 유병희, “북한의 관광정책과 리더십,” 한국행정학회 학술발표논문집(2015), 337~371쪽.
- 이규정, “남북관계의 국내정치적 제약요인에 관한 연구: 2008 남북정상회담을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 30권 2호(2014), 139~166쪽.
- 이병화, “시민사회와 국제관계에 있어서 행위자문제,” 『한국정치학회보』, 29집 3호(1996), 311~331쪽.
- 이해정, “금강산관광 16주년의 의미와 과제,” 현대경제연구원, 『현안과 과제』, 14-43호(2014), 1~15쪽.
- 이흥영, “북한의 정책결정 과정 속의 지방과 중앙의 역할,” 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호(1993), 189~214쪽.
- 임수호, “국내정치와 남북한 관계,” 『남북한 관계와 국제정치 이론』, 서울대학교 국제문제연구소 엮음(서울: 논형, 2012), 171~295쪽.
- 전웅, “대북정책 결정과정과 국회의 역할,” 『한국정치외교사논총』, 32집 2호(2011), 363~393쪽.
- 전인영, “외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 문제,” 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호(1993), 87~125쪽.
- 전일욱, “금강산관광의 의미와 재개 해법,” 『한국동북아논총』, 71권(2014), 227~244쪽.
- 정기웅, “한국-쿠바 국교정상화에 관한 소고: 양면게임(the two-face game)의 논리와 상승적 연계(synergistic linkage)의 모색,” 『국제지역연구』, 20권 2호(2016), 155~174쪽.
- 조윤영, “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성,” 『국방연구』, 51권 1호(2008), 3~28쪽.

_____, “대북정책 결정과정과 국회의 역할,” 『한국정치외교사논총』, 32집 2호
(2011), 363~393쪽.

3) 신문

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『한겨레』.

4) 기타자료

대한민국 국회, 『2010년도 국정감사 국회 외교통상통일위원회 회의록(2010.10.
5)』.

한명섭, “법치주의와 개성공단 전면중단의 문제점,” 『개성공단 전면중단, ‘고동
의 정치적 행위’ 논리 정당한가?』, 송영길 의원실·개성공단 살리기 국회
의원 모임·더불어민주당 한반도 경제통일위원회 공동주최 토론회 발표
문(2016), 1~19쪽.

2. 국외 자료

1) 단행본

Krasner, Stephen D., *Defending National Interest: Raw Materials Investments and U.S.
Foreign Policy*(Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978).

Rosenau, James N., *The Scientific Study of Foreign Policy*, Rev. & Enlarged ed.(London:
Frances Pinter Ltd., 1980).

Shin, Jung Hyun, *Japanese-North Korean Relations: Linkage Politics in the Regional
System of East Asia*(Seoul: Kyunghee University Press, 1981).

2) 논문

Friman, H. Richard, “Side-Payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining
Tactics in International Economic Negotiations,” *International Organization*,

vol.47, no.3(1993, July), pp.387~410.

Gourevitch, Peter, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, vol.32, no.4(1978, Autumn), pp.881~912.

Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, vol.42, no.3(Summer, 1998), pp.427~460.

Inter-Korean Relations and the Logic of Two-Level Game Theory: The Case of Resuming the Mount Kungang Tourism Project

Park, Jeong Min(University of North Korean Studies)

Considering North-South Korean relations is “not a normal relationship between two states but a special relationship formed in the course of promoting national reunification,” the Mount Kungang tourism project is an exemplary case that demonstrate this relationship. The project is a symbolic project in a sense that demonstrates the north-south reconciliation and cooperation and at the same time reveals the concomitant conflict and cooperation between the two Koreas. The project was halted in July 2008 after a South Korean tourist was shot and killed by a North Korean guard. Following the halt in the tourism project, the South has long adhered to the position that the North must accept the three major prerequisites: investigation of the truth of the case, establish prevention measures and create institutional measures to guarantee personal safety of tourists. However, with the prolonged delay

in negotiation, the resumption is becoming ever more difficult as it is now linked to other various issues of inter-Korean relations.

In the process of long-term suspension of the Mount Kumgang tourism project, this project reflects the basic nature and structure of inter-Korean relations beyond economic cooperation. North and South both tried to use the Mount Kumgang tourism in domestic politics that is more advantageous to their position, which ultimately focused on who takes control or gain the upper hand in the inter-Korean relations. In short, this issue does not pertain to North Korea's acceptance of the South Korean government's demand of the three major prerequisites – investigation of the truth of the case, creation of prevention measures and guaranteed personal safety of tourists. This is due to the fact that the current issue is “linked” to other issues surrounding inter-Korean relations as both sides are continuing power struggles to increase its bargaining power.

Keywords: Mount Kumgang tourism project, two-level game, linking issues, winset, inter-Korean relations