

‘지구’에서의 금강산에서 ‘특구’로의 금강산으로

합리적 행위자 모델과 조직 행위 모델의 충돌과 접점의 역사

박정진*

본 연구는 북측과 남측의 금강산 관광에 대한 접점과 남북관계를 다루는 정치적 접근 방법에서 남측은 합리적 행위자 모형을, 북측은 조직행태의 모형을 따름에 있어 금강산 관광의 형성과 갈등, 발전과 중단을 역사적으로 분석하였다. 북한은 지도부가 80년대부터 결정한 관광에 대한 외화수익을 목적으로 자본주의를 경계하는 ‘모기장식 개방’과 <금강산 관광을 위한 계약서> 2조 2항에 나타난 ‘국제적인 불가항력’에 의한 관광 지연 등 체제와 관련된 부분은 철저히 보수적 집행을 통해 남북교류였던 금강산 관광을 다루었다. 한편 남측은 합리적 의사결정에 따라 정치 세력의 판단 합리성에 의거 정책이 진행되기 때문에 대북송금 문제, 북핵 문제와 연관성 등 비판에 직면할 경우 정책 집행에 큰 제한을 가져 왔다. 결론적으로 남북 교류가 활성화되었던 지점은 정책 목적이 상호 간 합치되었던 제한된 환경에서만 가능했다. 앞으로 남북 교류를 위해서 비제로섬게임을 만들기 위한 조건이 필요하다. 남측은 최소합리성을 넘어서지 않는 자기 관리, 주변국의 외교적 지지를 위한 노력이 필요하다. 북측은 대남 행동패턴의 경직성과 이미지 개선을 위해 핵 문제 해결, 국제표준을 지키는 최소조건이 필요하다.

키워드: 금강산, 남북관계, 합리적 행위자모형, 조직행태모형, 남북교류, 국제 표준, 관광객 안전보장, 북한관광, 앨리슨 모델

* 경남대학교 정치외교학과 부교수.

북한의 대외관광과 남북관광으로서의 금강산관광은 사실 반작용으로 작동했다. ... 남한에 금강산관광을 개방하니 북한의 대외관광은 막혔다. 왜냐하면 대외관광 차원에서 외국인에게 금강산을 소개하는 원산루트가 막혔기 때문이다. 도외시됐다.

- 탈북자 인터뷰 중¹⁾

1. 서론

남북교류의 역사적인 상징인 금강산 관광이 북한의 철거 요구에 의해 심각한 기로에 서게 되었다. 북한은 『노동신문』을 통해 김정은 위원장의 금강산지구 현지 지도를 보도하였다. 여기서 김정은 위원장은 현대 시설을 맹비난하면서 “우리 땅에 건설하는 건축물은 마땅히 민족성이 짙은 우리 식의 건축이어야” 함을 강조하며 “보기만 해도 기분이 나빠지는 너절한 남측시설들을 남측의 관계부문과 합의하여 짝 들어내도록 하고 금강산의 자연 경관에 어울리는 현대적 봉사시설을 우리 식으로 새로 건설”해야 한다고 언급하였다.²⁾ 김위원장은 “금강산관광 봉사와 관련한 ... 당중앙위원회 해당 부서에서 금강산관광부지를 때려주고 문화관광지에 대한 관리를 외면”했음을 지적하면서 금강산에 고성향해안관광지구, 비로봉등산관광지구, 해금강해안공원지구, 체육문화지구에 현대적 시설과 항구 여객선 터미널, 관광용 비행장, 관광 전용열차에 대한 신설 문제 등을 구체화하였다. 핵심은 금강산과 원산

-
- 1) 김한규, “북한 외래관광 연구: 담당조직과 유치 구조 및 전략을 중심으로”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2015), 107쪽.
 - 2) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 금강산관광지구를 현지지도하시었다,” 『노동신문』, 2019년 10월 23일.

갈마해안관광지구와 마식령스키장을 하나의 복합관광지화할 것을 언급한 것이고 북은 이후 계획대로 집행하고 있었다.

금강산은 남측의 입장에서 남북최초의 인적교류라는 중요한 의의를 가지고 있다. 그러나 금강산에 대한 양측의 사고는 출발이 상이했다. 북측은 금강산을 자기 영토 내에 있는 빼어난 명산에서 80년대 후반부터 합영법 도입과 함께 외자유치, 투자를 위해 우선적으로 활용할 ‘자연관광자원’으로 보았다. 반면 남측은 초기 현대의 금강산 사업을 활용한 대북 정책에서 남북관계 개선과 평화적 인적 교류를 위한 남북민 ‘접촉’의 상징적 접근이라는 정치적 과제가 부각되었다.

본 연구는 그동안 금강산 관광이 이루어진 역사적 배경과 부침, 단절을 남과 북의 입장에서 역사 기술적 분석³⁾으로 살펴보았다. 금강산 관광이 그동안 가져온 남북관계의 결실과 문제점, 제한 사항을 북측과 남측의 의사 결정 방식의 차이를 중심으로 분석하였다. 서로 다른 조직과 정치 상황에서 남과 북의 금강산 관광이 어떠한 형태로 남게 되었으며 이후 어떻게 남북관계가 상호 발전적 방향으로 거듭날 수 있을 까를 조명해 보려는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구는 기존의 금강산 관광에 대한 연구와는 다르게 금강산 관광이 서로 다른 의사결정과정에 의해 시행되고 표류되는 과정에 집중하였다. 기존 금강산에 대한 연구는 폭넓게 진행되어 왔다. 금강산과 남북 관계에 대한 법제 및 대응 연구,⁴⁾ 관광으로서의 가치를 바탕으로

3) 역사기술을 통해 시대의 여러 단면을 함께 살펴보는 것은 당시의 상황이 정책결정에 어떤 상관관계를 가지는가에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 다만 지면상 상당부분 부득이 축소할 수밖에 없다.

4) 한명섭, “북한의 금강산 관광지구내 자산 동결·몰수 조치와 법적 대응 방안,” 『북한법연구』, 제13호(2011), 69-102쪽; 이승열, “금강산 관광사업의 정치군사적 의미,” 『정신전력연구』, 제53호(2018), 31-60쪽; 유육·한창완·배용만·한수연·김

하는 연구들⁵⁾과 관광지로서의 금강산에 대한 조명, 금강산 관광특구에 영향을 미치는 요소⁶⁾ 등 연구 가치의 대상을 금강산에 집중시켰다. 전망이론을 바탕으로 북측의 금강산 환대산업일꾼들과 현대아산의 갈등 구조를 해결할 필요성을 제기한 매력적인 연구도 있다.⁷⁾ 금강산이 관광지로 조명되어 온 과거로부터의 지역적 가치를 포괄적으로 조사한 연구도 있다.⁸⁾ 이에 반해 본 연구는 남과 북이 금강산을 토대로 만나게 된 의사결정에의 합치와 간극에 주안점을 두었다는 데 차이점이 있다. 이러한 의사결정상의 차이를 통해 향후 남북이 금강산 관광을 남북교류로 삼는 데 있어 의사결정상에 공통적으로 지켜야 하는 부분을 도출할 수 있다는 점에서도 의의를 지닌다. 다만 본 연구는 남측의 의사 결정 행동 패턴을 합리적 행위자모형으로, 북측의 의사결정 방식을 조직행태모형으로 국한하였다는 점에서는 한계를 지닐 수밖에 없다. 의사 결정의 정확한 방식은 실제로 훨씬 더 다양한 정치과

찬수, “북한의 새로운 금강산국제관광특구 시행규정 검토,” 『북한법 연구』, 제16호(2015), 61~88쪽; 이해정, “금강산 관광의 의미 재조명: 금강산 관광을 ‘통일 대박’ 실현의 초석으로 활용하자,” 『현안과 과제』, 제14-10호(현대경제연구원, 2014), 1~15쪽; 홍순직·이용화, “남북관계 경색해소와 금강산 관광,” 『현안과 과제』, 제12-31호(현대경제연구원, 2012), 1~15쪽.

- 5) 김재영, “금강산개방 및 개발에 따른 설악권의 관광객 유치방안,” 『호텔관광연구』, 제1권 1호(1999) 233~254쪽; Samuel Seongseop Kim, Bruce Prideaux and Jillian Prideaux, “Using Tourism to Promote Peace on the Korean Peninsula,” *Annals of Tourism Research*, Vol.34, No.2(2007), pp.291~309.
- 6) 심홍보·권문호, “북한의 국제관광특구 발전 전략에 관한 연구: 금강산 국제관광특구를 중심으로,” 『관광정책학연구』, 제12권 2호(2006), 115~131쪽.
- 7) 이형균, “금강산 환대산업의 추단과 편의에 의한 관광개발정책과 대응”(경주대학교 박사학위논문, 2012).
- 8) 신성희, “장소의 선택적 조성과 자산화: 북한 금강산 관광특구의 개발을 사례로”(서울대학교 박사학위논문, 2006).

정에서, 혹은 단순히 결정자에 의해 집행되기도 하며 그것을 다 알기는 어렵다. 그럼에도 본 연구가 엘리슨 모델을 차용한 것은 남북이 분단된 지 반세기가 넘는 지금 두 상반된 정치적 차이에도 불구하고 정책 결정에서 남북의 교류협력이 보다 효율적으로 이루어질 수 있는 접점을 찾기 위함이다. 정책결정에서의 차이와 패턴을 이해하는 틀에서 새로운 접근도 필요할 때다.

2. 분석의 틀: 엘리슨(Graham T. Allison)의 합리적 행위자모형과 조직행태모형 적용 타당성

엘리슨은 그의 연구에서 외교정책결정과정에서 대해 합리적 행위자 모형과 조직행태모형, 정부정치모형을 선보였다. 이 중에서 합리적 행위자 모형은 남북사업을 결정함에 있어 남측의 결정과정과 유사성을 보인다. 반면 북측의 결정 과정은 많은 부분 조직행태모형과 유사한 결정 과정을 살펴볼 수 있다.

합리적 행위자 모델은 ‘인간은 합리적이다’라는 가정에서 출발한다. 따라서 경제원칙에 기초해 정책결정자들은 비용과 효율성(cost and effectiveness), 손익을 따져 최소비용으로 최대 목적/가치를 달성할 수 있는 대안들을 선택하게 된다.⁹⁾ 이에 따라 합리적 의사결정 과정은 경제원칙의 적용, 중요도에 따른 목적순위 결정, 가능한 선택대안들에 대한 검토, 전략 검토, 대안과 전략에 따른 선택지(결과) 조사 등을 거쳐 이루어진다.¹⁰⁾ 그렇기 때문에 합리적 행위자 모델은 이익의 상충과

9) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston, Little Brown and Company, 1971), pp.30~33

상황에 따라서 복잡하다. 또한 정책 결정자들의 당시 판단(decision making)에 좌우된다.

한편 조직행태모형은 표준운영절차(Standard Operation Procedures)를 통해서 조직이 직면한 문제를 해결해 나가도록 대응한다. 따라서 합리성보다는 조직을 보호하고 직면한 문제해결을 위해 여러 상황이 고려된 제한된 합리성(bounded rationality)에 의거하여 문제를 해결하게 된다. 따라서 국가는 많은 소조직을 가지고 있고 이들은 직면된 상황에서 국가목표를 지향하도록 만들 수 있는 표준운영절차가 필요하다. 따라서 이들의 결정 과정은 조직행위자, 조직의 목적, 기대, 선택에 의해 결정되는 산출물로 결과가 도출된다.¹¹⁾ 이는 조직의 생명을 최우선으로 하는 경향이 있기 때문에 외교정책 자체가 그럭저럭 돌파(muddling through)하려는 성격을 갖게 된다.

먼저 남측의 행동 패턴은 선거 정치와 냉전 시대로부터 이어진 전통의 동맹관계에 있다. 물론 한국이 선거 정치가 된 지는 오래된 역사가 아니다. 하지만 선거는 국민을 비롯한 다수의 사람들에게 순간적으로 합리성을 강제로 요구한다. 합리성의 강제는 당시 정치적인 이벤트를 위주로 진행되는데 남북관계의 문제는 전통적으로 한국에 있어 합리성을 요구하게 만드는 주요인이다. 또한 전통의 한미동맹도 합리성에 대한 요구를 전제로 한다. 기존의 동맹으로 인해 발생하는 편익은 여기에 자세히 기재하지는 않지만 분명한 한 가지는 6.25 전쟁에서 도움을 받았다는 사실이다. 이러한 일종의 은혜는 한국과 미국 사이에 잠정적 문제가 될 수 있는 이벤트에 대해서 합리성을 강제하고 있다.

10) 조명현, “외교정책결정 모형에 관한 연구-합리적 결정과정에 대한 분석과 비판,” 『사회과학연구』, 제11권(2000), 226쪽.

11) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, pp.71~76.

이 외에도 급한 민주화는 점차 민주화의 여러 외국 정치 모델을 무분별하게 수용하려는 국내 정치의 구조적 불안정화에 의해 남북관계에 종속물에 있어서는 특히나 모든 행위자들이 합리성을 강요받는 구조적 한계 안에 있게 된다고 보았다. 그 결과, 합리성은 중국에 제한된 합리성(bounded rationality)¹²⁾로 이어지게 되어 초기 선택의 폭은 좁아지며 협력의 스펙트럼은 시간에 따라 줄어들게 된다.

반면 북측의 남북관계에 대한 결정과정을 조직행태로 분류한 데에는 북측의 과거 행동에 대한 반복적 패턴의 존재에서 근거를 찾는다. 북한은 모든 조직행동의 최우선을 김일성·김정일주의의 조선 노동당의 체제 ‘보위’로 두고 있다. 이 최우선 행동 이후에는 과거로부터 ‘먹고 사는 문제’ 즉 지금에 와서는 경제 발전 내지는 ‘인민경제발전’으로 볼 수 있다. 이 두 가지 부분은 각자 조직행동에 의해 일종의 지령대로의 행동이 존재함은 여러 연구를 토대로 관찰되는 부분이다. 연구자들에 의해 여러 가지 패턴으로 묘사되는데 ‘화전양면전술’, ‘살라미전술’, ‘그럭저럭 버티기’, ‘벼랑 끝 전술’ 등 여러 수사로 표현되고 있다. 정형화된 패턴의 존재는 정부정치의 관료제로도 해석가능하다. 하지만 북한의 경우 내각이 현재 국무위원회에 의해 철저히 관리되며 군부도 수령과 당, 인민을 절대적으로 지키는 봉사적 개념으로 자리 잡았다는 점에서 일종의 지령과 그 해석에 따라 각 단위가 ‘사회정치적 생명체’로 각자 맡은 바대로의 소임을 담당한다. 따라서 북측의 정책 결정과정은 조직행동의 패턴에 정합한 부분이 존재한다. 이러한 조직

12) 전망이론에서 조명하는 이러한 합리성은 사이먼(Herbert A. Simon)이 행동경제학에서 주장한 이후 개인의 의사결정 외에도 조직의 결정에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석된다. Herbert A. Simon, *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*(London: The MIT Press, 1997).

행동의 결과는 조직이 미리 정해 놓은 목표와 결과를 위해 구성원이 복무하는 형태로 이어지기 때문에 제한된 합리성의 범위는 조직의 최상위에서 지시, 지령을 내린 범위를 넘어설 수 없다. 예를 들어 금강산의 건축물에 대해 최고 지도자의 요해나 지시가 떨어지면 그 부분에 대해서 남측이 제한된 합리성에 의거하여 협력을 진행한다고 하더라도 사실상 북측의 요구사항에 맞추지 않을 경우 협력의 스펙트럼은 결코 일어날 수 없다.

한편 남북 간 관광, 교류를 굳이 외교정책결정과정에서 보아야 하는지에 대한 의문도 제기될 수 있다. 이 의구심에 대한 몇 가지 타당성을 제기할 수 있다. 먼저 남북 사이의 문제는 분단국이라는 점에서 주변 국가뿐만 아니라 여러 국가에 당면 문제를 이해시키고 협력하지 않고서 풀기 어렵다. 또한 남북 교류 문제는 단순한 교류와 단절 문제를 넘어 북핵문제와 불가분의 관계에 있다. 따라서 교류 협력은 과거와 달리 북핵 문제의 진행 상황에 따라 달라질 수 있다. 마찬가지로 남과 북은 분단국이면서 적대적 관계를 유지하고 있지만 민족 내부적으로는 한 국가의 통일을 지향한다. 그러나 주변국은 물론 관련 국가는 남과 북을 동일 국가로 보지 않고 별도의 국가로 대응한다는 점에서 남과 북의 문제는 관련 국가들에 설명이 반드시 필요하다. 외교적 문제에 준한 정책적 대응, 경로 설정이 필요하고 그에 준해 결정된다는 점에서도 외교정책과 남북문제는 불가분의 관계를 가진다. 이는 남북의 관계가 근본적으로 재설정되기 전까지는 외교의 영역에 의존할 수 밖에 없음을 의미하기도 한다. 따라서 금강산 관광이라는 남북 간의 교류 문제도 정책결정의 과정에서 국가 외부 문제, 즉 외교정책에 준하는 과정을 거친다고 보는 것이다.

문제는 두 결정과정이 한 이벤트에서 만나게 되었을 때 발생할 수

있는 부분이다. 제한된 합리성에 의거하여 판단기준을 마련하는 국가가 합리성에 의거하여 국내정치적 고려와 경제 원칙을 적용하는 국가와 동일한 이벤트를 진행하기란 극히 어렵다. 바게닝의 범위가 전혀 다르기 때문이다. 경제적으로 바게닝을 고려하는 쪽은 이벤트의 결과에서 국내 정치 헤게모니와 국익 증진이라는 플러스 효과를 기대한다. 한편 조직행동에 의해 제한적 합리성을 최상위 지시에 동화시킨 쪽은 조직을 위한 최종 목표의 달성에만 치중하기 때문에 이벤트 결과의 플러스 효과보다는 조직이 설정한 목표의 달성, 조직 내부 단위로서의 충성도에 치중하기 때문이다. 즉, 조직이 자주 바뀌는 민주국가와 단일 조직 국가는 이벤트의 바게닝에 대한 초기 접점이 완전히 다르다. 따라서 이벤트 자체의 장기적 발전을 위해서는 1) 상호정책결정에서 필요한 최소 공통점을 찾거나, 2) 외교적 국제표준을 만들어 지지를 획득하는 방법, 3) 상호 결정의 존중을 위해 반드시 지켜야 할 규칙 제정과 준수 등으로 귀결될 수 있다. 그렇지 않은 바게닝 결과 방식은 제한적 합리성에 대한 범위 차이로 합의점을 도출하기 어렵다. 특히나 적대적 분단국 사이에서는 더욱 그러하다.

3. 시기별 북측의 조직행위 모델로의 관광 정책과 남측의 남북 인적교류협력 정책의 전개, 충돌, 협력 과정 관찰

1) 1980~90년대: 금강산관광 사업에 대한 남북한 접근의 상이성

북한의 관광정책은 1980년도부터 최고 지도자의 인식 변화로 인한 지시에 영향을 받았다. 이전까지 북한의 관광활동은 사회주의적 관광

으로 주로 “다른 지방이나 다른 나라의 풍경, 상황 등을 구경”하는 것으로 인식되었다.¹³⁾ 금강산도 마찬가지였는데 46년에는 공산주의 발전을 소개하는 목적으로 “북조선의 자랑인 금강산의 대자연을 기록”해 “쏘련내 공개는 물론 미국, 중국, 구라파 모든 국가에까지 소개”¹⁴⁾하는 선전 목적이었다. 북한은 “일부 특권계급이나 일본놈들만의 전용 이용물로 되어있던 … 금강산, 삼방, 석왕사 등 명승지”를 당시 사회보험법에 의한 혜택으로 무료 개방하였다.¹⁵⁾ 6.25가 끝난 55년에는 금강산은 평양과 함께 북한의 자랑이면서 여러 전쟁 영웅담의 상징¹⁶⁾으로 자리 잡았고, 1956년에는 북한 물질문화유물보존 위원회에서 <명승지 및 천연기념물 보존 관리에 관한 규정>을 승인할 데 대한 내각 결정 제93호에 근거하여 12개 명승지¹⁷⁾ 중 하나로 포함되었다. 1977년까지 이러한 움직임은 대체로 변함없이 이어졌는데 “금강산과 송도원을 비롯한 명승지, 약수터들을 잘 보호하고 근로자들의 정휴양기지로 더잘 꾸리는”¹⁸⁾ 데 주력하였다.

그러나 이러한 인식은 북한의 2차 7개년 계획(1978~1984)이 목표치

-
- 13) 『조선말대사전』(평양: 조선민주주의인민공화국과학원, 1960).
- 14) “북조선의 민주발전을 전세계에 소개코저 쏘련방 영화촬영인 등 래조 활약,” 『정로』, 1946년 8월 20일.
- 15) “명승지의 료, 휴양소를 4, 5월 무료로 개방,” 『민주조선』, 1947년 4월 5일.
- 16) 아름다운 금강산과 연결하여 북한 전쟁 영웅 리춘발과 연주담 만폭동 보덕굴과 연결된 신화를 전달하는 역할로도 사용되었다. “금강산,” 『로동신문』, 1955년 8월 18일.
- 17) 12개 명승지는 평양의 모란봉, 평안북도 약산 동대, 묘향산, 동룡굴, 황해남도 장수산 석담구곡, 황해북도의 박연 폭포, 강원도 금강산, 총석정, 삼방협, 칠보산, 주을 온천이다. “국가 보존관리 대상의 명승지 및 천연기념물을 지정,” 『로동신문』, 1956년 4월 26일.
- 18) “토지법의 요구대로 나라의 자원을 합리적으로 개발 리용하여 사회주의 경제건설을 힘있게 다그치자!” 『로동신문』, 1977년 5월 5일.

달성에 실패하면서부터 변화하기 시작했다. 70년대 오일쇼크와 북의 채무에 대한 모라토리엄 선언, 무상원조가 줄어들면서 커진 만성 무역적자로 북한은 외환보유에 심각한 문제가 생겼다. 외화난에 대해 북한은 연합기업소에 대한 독립채산제와 경공업 공급 부족을 막기 위한 일련의 조치들 그리고 대외적으로는 1984년 9월 8일 채택된 ‘합영법’을 통해 대응하려 했다. 북한이 금강산을 비롯한 관광에 대외적 관심을 보이기 시작한 것도 합영법과 연관이 깊다. 합영법 시행세칙¹⁹⁾에는 전자·자동차, 금속, 채취, 기계제작, 화학, 식료가공, 피복가공, 일용품, 건설, 운수와 함께 ‘관광’이 처음으로 거론되었다.

1980년대 지도자의 지시로 북한의 관광 조직도 개편되면서 금강산을 외래 관광에 활용하려는 관광정책이 시작되었다. 김일성 주석은 81년 12월 금강산을 국제 관광단지로 조성하기 위해 다음과 같이 연설하고 있다.

강원도는 송도원과 금강산을 비롯하여 휴양지도 많고 연선지대이기 때문에 다른 도들보다 인민생활을 높이는 데 더 큰 힘을 넣어야 합니다. 남포시를 국제무역도시라고 하면 원산시는 국제휴양도시라고 말할 수 있습니다. 원산시를 국제휴양도시로 만들고 다른 나라 사람들이 많이 오게 하려면 강원도 인민들의 생활을 더 높여야 하면 원산시를 더 잘 꾸려야 합니다.²⁰⁾

이 연설에 비추어 보면 80년대 이미 북한은 원산 송도원을 해양관광지로 만들면서 강원도 내에 금강산을 포함한 관광루트에 외국인 관광

19) 1985년 3월 20일 정무원 결정 14호.

20) 김일성, “강원도의 경제사업에서 새로운 전환을 일으킬 데 대하여,” 『김일성 전집』, 74(평양: 조선로동당출판사, 2008), 568쪽.

<표 1> 강원도 국제관광에 대한 김일성의 발언

“강원도에서 담배공장과 밀가루공장건설을 시작한지 몇해가 되었지만 아직도 그것을 끝내지 못하고 있습니다.” 572쪽.

“과자공장, 빵공장 같은 것은 평양에 있는 것을 보고 축소하여 건설하면 될 것입니다.” 572쪽.

“시중호를 제2 송도원으로 꾸려야 하겠습니까. 앞으로 구라과나나라를 비롯하여 세계 여러 나라들에서 관광객이 많이 오면 송도원 하나만 가지고서는 그들의 수요를 충족시킬 수 없습니다.” 573쪽.

“원산-금강산 사이 도로공사를 다음해에는 당장 하지 못한다 하더라도 설계를 잘하여 1983년에는 하여야 합니다. ... 안변과 온정리 사이에도 철길을 놓아야 합니다. ... 평양에서 금강산까지 기차로 갈 수 있고 ...” 583쪽.

자료: 김일성, “강원도의 경제사업에서 새로운 전환을 일으킬 데 대하여,” 조선로동당 강원도위원회 집행위원회에서 한 연설, 1981년 12월 23일.

객을 초대하려는 국제관광계획을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 마찬가지로 금강산에 대해서는 이미 정치 좋게 알려진 자연자원을 활용하여 관광루트로 묶고자 하였다. 그는 “해금강, 내금강, 외금강을 비롯하여 금강산일대도 잘 꾸리고 다른 나라 사람들을 많이 받아야” 함을 강조 하면서 블록 불가담 국가 통신사 사장들의 회의가 평양서 개최될 때 금강산을 소개할 것을 내비쳤다. 이 최초 지시는 현 북한의 계획과 크게 다르지 않다. 지시에 대한 철저한 집행을 살펴볼 수 있다. 반면, <표 1>의 연설을 통해서도 당시 김일성의 답답한 심정을 통해 북한의 관광산업의 한계를 살펴볼 수 있다.

<표 1>을 보면 당시 국제관광을 일찍부터 준비하려는 김일성의 관광계획이 존재했던 것으로 보인다. 하지만 만능적으로 부족한 경공업 제품의 공급 부족과 공장 가동을 위한 전기 부족, 그리고 무엇보다 숙박 시설과 도로 건설 부족은 북한 내 외국인 관광 유치 한계를 드러내고 있었다. 따라서 투자나 관광시설을 담당할 외부 국가, 기업, 국제 투자자본이 필요했다.

그러나 북한 하부조직의 국제관광에 대한 인식이 자본주의 국가들에 비해 부족한 듯했다. 1980년대까지도 강원도 금강산을 포함한 강원도 내 명승지는 여전히 ‘근로자들에게 더 훌륭한 문화휴식조건을 보장하여주기 위’²¹⁾한 목적의 건설공사로 진행되었다. 또한 현재 송도원 국제소년단 야영소가 위치한 송도원 유원지도 국내 관광객, 즉 근로민을 위한 부분이었다. 중국의 관광을 흔히 홍(紅)과 전(傳)으로 나누는데 북한은 홍색관광에 해당하는 관광 개념을 견지하고 있었고 이는 현재까지도 북한 관광의 숙제로 볼 수 있다. 김일성 스스로도 이러한 점을 지적하였다. 그는 “지금 관광업을 하는 것을 보면 우리 일꾼들이 관광업에 대한 인식을 바로 가지고 있는 것 같지 않습니다. 다른 사람들에게 그저 자연경치나 력사 유적 같은 것을 구경시키는 것이 관광업이 아닙니다”고 비판하였다. 그러면서 “관광업은… 다른 나라 사람들을 많이 끌어들이… 식료품과 일용품, 기념품 같은 것을 많이 팔아 돈을 버는 것입니다”²²⁾라고 인식 전환을 요구하기도 하였다.²³⁾

한편 1982년 남측은 손재식 국토통일원 장관이 전두환 대통령의 ‘민족회합 민주통일방안’에 의거 ‘20개 시범실천사업’을 북에 제기하

21) “강원도 내 명승지들이 유원지로 더욱 아름답게 꾸러진다,” 『로동신문』, 1981년 5월 3일.

22) 김일성, “강원도를 국제관광지로 잘 꾸릴 데 대하여: 조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회 제8기 제31차회의에서 한 연설. 1989년 11월 14~15일,” 『김일성 저작집』, 42(평양: 조선로동당출판사, 1995), 197쪽.

23) 김정일도 관광에 대한 인식변화에 대해 동일한 취지의 발언을 하였다. 1985년 캄보디아 주석인 시아누크 국왕과의 대담에서 “우리는 앞으로 관광객들과 봉사 시설을 더 잘 꾸리고 다른 나라의 관광객들을 많이 받으려고 합니다. … 우리는 앞으로 관광사업을 적극 발전시켜 나갈 것이며 우리 나라를 찾아오는 다른 나라의 관광객들을 친절히 맞이하고 따듯이 환대해줄 것입니다”고 밝혔다. 김정일, “민주주의캄보자 주석이 제기한 질문에 대한 대답”(1985년 5월 2일), 『김정일 선집』, 8(평양: 조선로동당출판사, 2006), 231쪽.

였는데 3항에 “설악산 이북과 금강산 이남 지역을 관광휴양지로 설정하여 자유관광 공동지역으로 개방한다”는 조항이 들어 있었다. 그러나 북한은 주한 미군 철수, 반공정책 폐지, ‘2개의 조선’정책 거부를 요구하고 고려연방제에 의한 고려민주연방공화국 창립방안을 역으로 제의하면서 이와 같은 제5공화국 정부의 제안을 거부하였다. 북의 입장에서 금강산은 국제 관광의 대상지로 인식이 변화되고는 있었다. 하지만 당시 ‘자유관광’이라는 표현은 북한이 받아들이기 힘든 것이었다. 북이 최상부 지시로 조직된 목표는 관광투자였다. 또한 1981년 9월 올림픽 개최 발표 이후의 제의는 당시 체제 대결적 구도에서 인프라가 미비한 북한 측이 받아들이는 무리였다. 당시 시범사업제외에는 남북한 정규방송에 대한 자유청취도 있었다. 이에 북한은 남측의 제의에 대해 체제 대결적 조직행위의 전형적 패턴인 군사적 극단주의를 선택²⁴⁾하였고 남측의 남북 교류협력정책은 단절되었다.

1984년 북측은 합영법에서 관광을 주요산업으로 밝히고 1986년 5월 15일 ‘국가관광총국’을 설립하는 등 관광객 유치에 위한 인프라 확장을 위한 여러 가지 노력을 기울였다. 관광총국은 외무성 직원들과 53년 김일성이 내어 준 조선국제여행사 출신 직원들이 합쳐져 만들어졌으며 이 또한 중국의 조직 변화를 모방한 것으로 볼 수 있다.²⁵⁾ 실제로 1984년 10월 20일에 중국국가여행유람국 국장 한국화를 단장으로 하는 중국국가여행유람국 대표단이 만경대를 필두로 평양지하철, 판문점, 금강산을 방문하였다.²⁶⁾ 지시의 지속적 집행 결과였다.

24) 당시 아웅산 사건과 다대포 간첩 사건 등은 남측의 교류협력 정책과 단절되는데 기여하였다.

25) 김한규, “북한 외래관광 연구: 담당조직과 유치 구조 및 전략을 중심으로,” 38-56쪽.

26) “중국국가여행유람국 대표단이 만경대를 방문, 여러곳을 참관,” 『로동신문』,

당시 불리한 상황에도 불구하고 북한은 외래관광을 공세적으로 조직하려 했다. 90년에는 외국인 관광객 유치 다변화로 홍콩과 합작한 조오국제여유유한공사를 설립하면서 긴 호흡으로 외국어 가능 관광가이드도 육성하려 했다. 또한 87년 관광선전통보사를 통해 본격적인 관광 선전조직을 만든 것도 일종의 공세적 성격을 띤다. 인프라도 갖추려는 노력이 시작되었다. 금강산에 총면적 12만 평에 이르는 새 여관들을 건설하는 계획을 실행하였다. “매 호실에는 온천을 리용하는 목욕탕이 있으며 당구, 탁구, 바드민톤 등 경운동시설들이 건물안에 갖추어”진다고 강조하였는데 관광 사업을 위한 노력을 짐작할 수 있게 한다.²⁷⁾ 1989년에는 원산-금강산 고속도로가 개통되었는데 이에 대해 “인민경제의 수송수요를 원만히 보장하고 관광봉사사업을 발전시키는데 기여할 자랑찬 창조물”²⁸⁾로 보았다. 당시 북측이 관광에 대한 개념을 바꾸고 인프라에 들인 노력들을 엿볼 수 있다.

한편 북은 재미교포 박경윤 ‘금강산국제그룹’²⁹⁾ 대표를 활용 초기 북한이 자연자원으로서 금강산을 활용하려는 부분에 여러 인사를 소개하게 하는 등 가교 역할을 담당을 부탁하기도 했다. 88년 북한을 방문한 박경윤은 ‘어떻게 하면 돈 벌 수 있습니까?’라는 북측 인사의 말에 “사람이 왔다 갔다 해야 하니 관광회사를 만듭시다”고 대답하였

1984년 10월 20일.

27) “강원도 내 명승지들에 새 관광 려관들이 일떠선다,” 『청년전위』, 1987년 7월 15일.

28) “관광지의 특성에 맞게 건설된 원산-금강산 사이 고속도로,” 『로동신문』, 1989년 6월 24일.

29) 금강산 국제그룹은 산하에 금강산국제무역개발회사, 금강산국제항공회사, 고려 상업은행, 보통강호텔 등 여행사가 갖추어야 할 기본 여행에 필요한 인프라를 갖추고 있었다.

다. 그리고 무역과 개발이 동반되어야 했기 때문에 ‘금강산국제무역개발회사’를 세웠다. 금강산국제관광총회사는 중국 산하의 아시아태평양평화위원회 지시를 받아 처음에는 재외동포를 대상으로 하였다. 이후 1991년 통일교의 문선명 총재가 북한을 방문하게 되면서 김일성의 부탁에 따라 금강산국제그룹³⁰⁾이 설립되었고 북한의 약한 국제사회 신용을 위해 고려상업은행을 세우는 데도 일조하였다.³¹⁾ 이렇게 1988년 11월 22일 설립된 ‘금강산국제관광총회사’는 재미 교포와 일본인 관광단 북한 방문을 주선하기 시작하였다.³²⁾ 북이 남측 인사에 접근한 것도 지시된 대로의 프레임으로 볼 수 있다. 금강산을 통한 여행산업에의 투자와 자금 모금의 목적이었다.

1987년 북한은 세계관광기구에 가입하면서 금강산을 포함한 9곳을 대외관광지역으로 공포하고,³³⁾ 이어 1988년 9월 북한은 최초로 평양에 세계여행인대회를 개최했다. 계속해서 정치적 갈등이 상대적으로 적은 태국에서 북한관광 주선 전문회사³⁴⁾가 생겨나는 등 북한의 국제관광은 체제 보장을 해치지 않는 범위 내에서 이윤을 내기 위한 공세적 움직임을 보이기 시작했다. 한편 1988년 서울 올림픽 개최는 북한으로 하여금 이러한 분위기를 상쇄하기 위한 대응방안 차원에서도 외

30) 송승섭, “북한측 운영사이트: 조선중앙통신, 조선신보, people's Korea, 금강산국제그룹, 조선인포뱅크, 평양타임즈,” 『북한』, 2000년 11월호, 121~135, 128~129 쪽. 금강산 국제그룹은 세계평화통일가정연합(통일교)의 지원을 받아 1994년 홍콩에 설립되었다.

31) 인터뷰, “박경윤 금강산국제그룹 회장,” <https://blog.naver.com/coreafocus/220111113664>(검색일: 2019년 11월 22일).

32) “북한의 실상 관광,” 연합뉴스, 1993년 1월 27일.

33) 그 밖에도 개성, 판문점, 원산, 청진, 남포, 함흥, 백두산, 묘향산이 포함되었다.

34) 당시 회사명은 ‘Abroad Intercompany Ltd.’였다.

래 관광에 대한 공세적 태도를 이어가도록 했다. 당시 북한은 1987년 11월 29일 발생한 KAL기 858기 사건과 같은 폭력적 이벤트로 인하여 국제사회에 비판을 받았다. 이를 상쇄하기 위해 북한은 무리한 예산을 투입하여 세계청년학생축전을 개최하였으나 외화수입은 크게 벌어들이지 못했다. 여기서 살펴볼 수 있는 것은 당시 북의 대남통일전선의 강경으로 인한 북의 군사적 극단주의는 북의 관광정책과는 별도의 대남부서 조직행동이다. 이 조직행동은 북한 관광총국의 조직행동과 상치되는데 그럼에도 북한은 여러 조직행동을 지시대로 집행하는 데 집중하는 모습이 관찰된다. 이는 남측의 합리성과 접점을 찾기 어려운 이유를 잘 보여 준다.

1988년 7월 탈공산화 흐름에 힘입어 노태우 정부는 7.7 선언을 통해 북한과 경제교류 허용 방침을 밝혔고 당시 국제 정세에서 수세에 있었던 북한은 이를 받아들이면서 10월 후속조치로 남북교역 개방조치가 단행되었다.³⁵⁾ 89년 1월 23일 고 정주영 당시 현대그룹 명예회장은 베이징을 거쳐 방북하였다. 당시 북한의 『노동신문』은 인터뷰 내용을 인용한 기사를 실었다. 정주영 회장은 “금강산이 관광지로 개발되면 자랑스러운 일이라고 하면서 이곳에서도 뜻을 같이하고 있으므로 이번 려행이 뜻있고 깊은 려행”³⁶⁾이었다고 발언하였다. 그는 10일간 체류한 자리에서 김일성 주석과 만나 ‘금강산 관광개발 및 시베리아 공동개발과 원동지구 공동 진출에 관한 의정서’³⁷⁾를 체결하게 되었다.

35) “남북교역의 역사 … 남, 88년 7.7 선언발표 ‘물꼬,’” 연합뉴스, 2000년 6월 13일.

36) “남조선 동포기업가 정주영이 기자들과 회견,” 『노동신문』, 1989년 2월 1일.

37) 현대와 북한 조선대성은행간 합의한 이 의정서는 5조에 “동부지구 군사분계선을 통과해 금강산을 왕래하도록 한다”고 합의했는데 훗날 금강산 육로관광의 단초가 되었다.

당시 의정서 내용은 1) 금강산 관광지 공동개발, 2) 시베리아 극동지역 남북공동진출, 3) 원산조선소, 원산철도차량사업 합영에 의한 공동 제품 생산 등이었다. 금강산은 탈냉전 무드 이전부터 외화벌이를 위한 국제관광지 개발의 효시로서의 접근이었다고 볼 수 있다. 그리고 북측은 관광지 개발 측면에서 접근하였을 때 외국 기업의 투자가 절실하였다. 이때 현대 정주영 회장의 접근은 초기 북한 관광에 있어서는 비록 남측과의 첫 회담이었음에도 통일전선을 통해서 충분히 고려해 볼 만한 카드였다.

금강산국제관광회사 설립 후인 89년 11월부터 북한은 모스크바방송을 통해 북한 관광사업을 대대적으로 소개하기 시작했다. 해외 여행사들과 외래관광을 상품화하려는 노력도 시작되었다. 상대적으로 접근이 쉬운 홍콩을 활용하기도 했는데 90년에는 홍콩의 조인월드 여행사 주선으로 홍콩, 태국, 싱가포르, 인도네시아 기업인과 언론인을 특별기를 띄워 관광시키기도 했다.³⁸⁾ 1991년 5월 17일 북한은 북일 3당 공동선언에서 제기된 “양국간 직항로 개설”에 힘입어 일본 나고야~평양 간 관광인사 97명³⁹⁾을 초청, 평양-원산-금강산 시찰 코스와 평양-개성-관문점 코스를 보여주었다.⁴⁰⁾ 이 같은 움직임은 초기에 북한이 남측 사람들과의 교류보다는 외래관광을 통한 외화벌이에 더 집중하려 했음을 보여준다.

당시 분위기는 남북한 관광교류에도 영향을 미쳤다. 통일원 승인으로 한국관광홍보주식회사도 북한의 조성훈 조선국제여행사 사장과 접

38) “북한의 실상, 관광,” 연합뉴스, 1993년 1월 27일.

39) 당시 북한은 일본 정재계 인사 29명, 일본교통공사, 항공사 관계자 21명, 언론인 27명, 총련 인사 20명을 초청하였다.

40) “북한의 관광개방 어디까지 이어질까,” 연합뉴스, 1991년 5월 22일.

촉을 시도하기도 하였다. 노태우 대통령의 7.7 선언 이후 급진전된 공산권 국가와의 교역은 북한과 경제교류가 허용되었다. 이후 대우가 북한 도자기 159점을 들여온 것을 기점으로 효성 물산이 북한 무연탄을, 현대상사가 점퍼 5000벌을 반출했다.⁴¹⁾ 그리고 연이어 발표된 남북교류협력에 대한 법률 제정과 남북 사이 화해 협력과 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서)로 남북 교류 관계는 급진전되기 시작했다.

당시 북한은 화해 무드에 대해 두 가지 상반된 부분을 동시에 준비하였던 듯하다. 북측 김달현 부총리 일행은 92년 7월 남한을 방문하여 현대, 삼성, LG, 대우 등 대기업에 4차 7개년계획에 공식 참여를 요청하였다. 당시는 고난의 행군의 초기 시작단계로 쌀 배급 부족 등이 북한 사회에 나타나고 있었다. 따라서 당시 북한은 배급 부족을 메우기 위해 필요한 자본과 생필품 지급을 위한 공장 기술, 에너지 가동을 위한 발전소가 최우선 과제였고 관광도 이 부분을 위한 외화수입이었다.

그러나 1993년부터 시작된 1차 북핵 위기로 인한 여파로 남북교류는 다시 정체되었다. 북한은 93년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언하고 94년 3월 19일 열린 특사교환 실무회담에서 남측 대표 송영대의원과 북측 대표인 박영수 조평통 부국장(대장) 간 ‘불바다’ 발언으로 위기가 고조되었다. 송영대의원에 따르면 당시 박영수는 준비해 온 메모를 그대로 읽었는데⁴²⁾ 이때부터 북한은 핵을 조금씩 개발하여 체제보위의 수단으로 쓰면서 미국, 일본에 대해 교차승인을 받으려는 전략을 시작했다고

41) “남북 교역의 역사 … 南, 88년 7·7선언 발표 ‘물꼬,’” 『국민일보』, 2000년 6월 13일.

42) “한국 외교사 명장면: 1차 북핵위기와 김일성 사망,” 『동아일보』, 2015년 8월 29일.

볼 수 있다. 이런 와중에도 현대그룹은 94년 12월에 중국 도문을 통한 방북계획을 밝혔으나 정부의 재벌총수 방북 억제정책으로 방북은 무산되었다. 당시 남측은 우세적인 정세를 합리성으로 보아 협력을 밀어붙였다. 같은 정세를 북측은 수세로 핵에 대한 지시 이행이 우선 과제였기 때문에 남북교류협력은 협력의 스펙트럼을 공유할 수 없었다.

이러한 이유는 제6공화국이 설정한 북방 정책이 동서진영의 붕괴라는 시류에 편승한 강력한 효과가 원인이었다. 제6공화국이 철저히 고수했던 대북정책은 “남북한 문제는 남북한이 해결한다”는 당사자 해결원칙이었다.⁴³⁾ 또한 당시 제임스 베이커(James Baker) 미 국무장관의 6자회담 제의도 “우리는 구한말(舊韓末)에서 오늘에 이르기까지 역사적 과정이 독일과 다르다. 현실적으로 우리가 통일 후에 동북아의 군사강국으로 나설 입장이 아니므로 한반도 문제는 우리 주도로 풀어나가겠다”며 철회시켰다.⁴⁴⁾ 앞서 언급한 남북기본합의서의 원칙도 당사자 해결원칙과 상호주의를 전제로 하고 있었다. 또한 북방정책의 여파로 소련의 고르바초프 대통령도 노태우 대통령과의 정상회담에서 중국도 동의하고 있기 때문에 “유엔 안보리에서 한국의 가입문제가 제기될 경우 거부권을 행사하지 않을 것”⁴⁵⁾임을 밝혔다. 남측은 공세적인 정세 우위를 통한 남측의 적극적 교류제안을 합리성으로 여겼다. 여기에 맹점이 존재한다 볼 수 있는데 의도가 자국과 국제 사회의 공공선에 비추어 선하게 보여도 협력 상대방의 욕구에 부합되지 않으면 북한의 관광정책과 남한의 교류협력 정책은 접점을 찾기 어려웠다.

43) 노태우, 『노태우 회고록: 전환기의 대전략』, 하권(서울: 조선뉴스프레스, 2011) 279쪽.

44) 노태우, 위의 책, 281쪽.

45) 노태우, 위의 책, 285쪽.

특히나 당시 냉전의 구도는 흑백논리로 진영의 이익을 선한 것으로 보는 마치 스타워즈식 해석도 존재하였는데 이 같은 합리성은 북측의 조직행동에 방어적 태도를 부추겼다.

이와 같은 시류를 탄 공세적 남북교류협력 정책에 대해 북측은 ‘민족대교류’안, 고려연방제⁴⁶⁾, 방남 북한 기자들의 임수경 취재, 이선실 사건, 무장간첩, 비핵지대화, 8차에 걸친 고위급 회담 중단 등 여러 전술·전략으로 대응하였다. 따라서 한반도 비핵화에 관한 공동선언 이후 핵 개발 시간표를 가동하여 체제보전을 위한 최우선 과제를 시행하였다. 이때 관광 부문을 포함한 남북교류는 북측의 시간적 통제를 넘어서기 어려웠다. 간단히 말하면 핵과 연결된 이중전략은 일종의 속도 조절정책으로 볼 수 있다. 남측의 교류 속도가 북의 체제 안정화를 위한 무력, 경제 안정화의 그것을 넘어서려 할 경우 자신의 속도에 맞게 제어하는 조직행동으로 볼 수 있다.

한 가지 짚고 넘어갈 것은 북측은 이때부터 지속적으로 고려연방제의 2체제 1연방정부⁴⁷⁾를 전제로 철저한 외래 관광을 위한 투자유치, 외회수입에 집중하였다는 것이다. 반면 남한은 이때를 기점으로 비록 북한에 대한 흡수통일 불용의사를 밝혔음에도 한민족공동체통일방안에 입각한 ‘화해협력 → 남북연합 → 통일국가완성’의 3단계 중 첫 단계의 민족공동체형성사업⁴⁸⁾으로 교류협력 정책의 큰 목표를 정하였다. 서로 다른 출발점이 설정될 경우 협력이 이루어질 조건은 북측의

46) 당시 강영훈 총리는 김일성 주석을 만나 10분간 면담하였는데 한민족공동체통일방안의 남북연합단계에 대해 “두 개의 지방정권을 두고 한 민족 한 나라를 만들어가야 합니다”는 소리를 되풀이하였다.

47) 이마저도 북한은 연방국가(federal state)가 아닌 연합(confederation)의 개념을 주장한다.

48) 국회예산정책처, 『금강산사업 집행평가』(서울: 성문인쇄사, 2005), 6쪽.

제1과제인 체제 안정과 국제 정세 변화에 의해 ‘기회의 창’이 열릴 가능성이 존재할 수 있었다. 그도 아니면 북측의 목표를 실현시킬 수 있는 유인이 필요했다.

이렇듯 ‘느린 걸음’으로 북한은 외래 관광을 통한 관광수입 극대화라는 지시 이행을 위한 활성화 노력에만 집중하였다. 1990년 당시 동서진영 붕괴에 대비하기 위해 한편으론 핵무장을 위한 자위적 시간표를 발동⁴⁹⁾하면서 외래 관광은 비바람을 맞으면서 돌파하려는 것이었다. 이는 북한의 전형적인 국가사업 형태⁵⁰⁾로 볼 수 있는데 관광 역시 예외는 아니었다. 1994년 제네바 합의 후 핵에 대한 유예 기간을 갖게 된 북한은 관광사업 분야를 통한 외화획득 부분을 다시금 고민하기 시작하였다. 북한의 이중구조는 ‘고난의 행군’의 영향도 컸다. 2000년도까지 수십만의 아사자를 낸 북한의 기근과 식량난은 북한으로 하여금 체제보전을 위한 ‘선군정치’와 함께 중앙경제의 예산 부족으로 인한 배급 중단에 대한 별충으로 볼 수 있다. 핵을 지렛대로 삼으면서 외화획득을 위해 투자가 사실상 끊긴 합영법을 대신하여 외화획득의 분담금으로서의 일정 배당량을 이뤄 내기 위한 것이었다.

90년대 이후 북한의 국제관광은 합영법 이후 북한의 부족한 외화를 마련하기 위해 초기 투자금이 가장 적게 들어갈 수 있는 사업 방식을 정하는 과정에서 시작된 것으로 볼 수 있다. 그리고 초기의 이러한 시도는 이미 보유하고 있는 관광 자원, 즉 금강산과 같은 명승지를

49) “북한 90년 핵기폭 장치 이미 보유,” 연합뉴스, 1994년 6월 24일. 당시 러시아의 『이즈베스티야』지는 당시 소련국가안보위원회(KGB) 크루체코프 의장이 90년 2월 22일 자 보낸 363K 보고서에는 “북한은 이미 핵기폭 장치를 보유하고 있으며 오로지 기밀 보전을 위해 기폭 실험을 보류하고 있다”고 밝혔다.

50) 현재 김정은 시기 북한은 이를 ‘자립경제’를 포함한 여러 표현을 통해 구현하려 하고 있다.

내세우는 방식에서 가능하면 투자 개발과 수요도 염두에 두었던 것으로 풀이된다. 따라서 자연관광자원에 교통편, 항공편을 내는 작업에 집중하려 했다. 1990년 중반부터 원산에 공항을 건설하려 했던 것은 북한이 금강산을 국제관광단지로 추진하려는 초기 계획을 살펴볼 수 있는 대목이다. 금강산국제그룹회장 박경윤도 “94년 금강산개발계획을 수립할 때도 원산에 공항을 건설하는 것이 핵심 사업으로 들어가 있었다”⁵¹⁾고 밝히고 있다.

90년대 북한 관광의 구조는 국가관광총국 밑에 3대 여행사 구조였지만 외화수익에 대한 유인으로 노동당 38호실 관할로 바뀜에 따라 외래 관광에 유리한 여행사 과점 경쟁 구조로 바뀌었다.⁵²⁾ 또한 1995년 4월 북한은 평양축전 개최 이후 아시아태평양여행협회(PATA) 가입하는 등 관광객 유치에 위한 활동을 늘어 갔다. 그러나 이러한 노력과는 달리 하부 단위와 당시 관광은 평양을 중심으로 짜여 있었다. 특히 금강산 관광의 경우는 여러 ‘참관, 유람’ 대상 중 일부였다. 94년 발간된 관광 안내서 조선관광문답을 살펴보면 여전히 여행 문의는 가장 오래된 ‘조선국제여행사’⁵³⁾를 통해서만 할 수 있었다. 그리고 “주민들이 관광활동에 참여하는 기간에 쓰는 일체봉사비(본인의 요구에 의하여 기념품 같은 것을 사는 비용 제외)는 국가가 지불하고 있다. 이것은 인민대중중심의 조선식 사회주의 우월성에 바탕을 두고 있다”고 언급하고 있다. 이는 당시 외화획득의 내부적 요구에도 불구하고 복측은 자본주

51) 인터뷰, “박경윤 금강산국제그룹 회장”.

52) 김한규, “북한 외래관광 연구: 담당조직과 유치 구조 및 전략을 중심으로,” 87쪽.

53) 조선관광문답에 조선국제여행사총회사를 소개하면서 제1조선국제여행사는 중국, 홍콩, 마카오, 대만을 제2조선국제여행사는 아시아태평양지역을 제3여행사는 미국 유럽을 담당하고 있음을 밝히고 있다.

의 풍조로 몰드는 것을 극도로 경계하고 있음을 알 수 있다.⁵⁴⁾ 그러나 따질 것을 다 따지고 실제 관광도 제한된 장소만 보여줄 수밖에 없는 북한이 투자에 필요한 외화를 유입하기는 한계가 있었다. 따라서 1988년 11월 설립된 금강산국제관광총회사도 당시 여행객 유치보다 투자자 물색 목적이 절실할 수밖에 없었다.

2) 2000년대: '지구'로서의 금강산 관광, 특이한 접점의 발생

이러한 관광 준비의 일환으로 북측은 결국 현실적으로 투자가 가능한 대상을 물색하였고 김일성 시절부터 금강산 관광에 관심을 보인 현대와 다시 접촉을 시도하였다.⁵⁵⁾ 현대 정주영 회장과는 1998년 2월 14일 북경에서 만나 금강산 관광 협의를 이어 갔다. 98년 3월 5일에는 현대정공의 임가공 화차가 인천항에 도착하였고 이날 현대그룹은 대북 사업 재개를 공식 선언하였다. 같은 해 6월 16일 정주영 회장이 소떼 500마리를 이후 10월 27일 재방북 시 501마리를 제공하면서 판문점을 통과했다. 이러한 이벤트는 1998년 6월 22일 북측의 '조선아시아태평양위원회'와 금강산 관광을 위한 계약 체결로 이어졌다. 이 합의서들을 통해 북한은 '조선민주주의 인민공화국 금강산관광지구를

54) 황봉혁, "조선국제여행사," 『조선관광문답』(외국문종합출판사, 1994), 3쪽. 마찬가지로 이 책은 서문에 "공화국정부는 순수한 돈벌이를 위해서 호색적인 관광, 도박관광과 같은 변태적이며 속물적인 관광을 발전시키지 않으며 배격한다"고 밝히고 있다.

55) 북한은 이전에도 마찬가지로 북한이 고향인 대기업 총수와 사업가들을 물색한 경력이 있었다. 초기에 통일교와 문선명 총재를 통해 투자 환경을 조성했다면 이후 고향이 강원도 통천 아산리였던 정주영 회장을 중심으로 금강산 합투에 관한 대화를 이어가려 했다.

<표 2> 초기 현대와 북한의 금강산 독점계약 관련 부속 합의서

서명자	의정서 및 합의서	내용
현대그룹/ 아시아태평양 화위원회	금강산 개발사업 의정서	금강산관광추진위원회(가칭)를 내오고 관심 있는 국내의 모든 개인 단체 참가 양측은 1단계로 유람선에 의한 금강산조직관광 준비 되는데로 실시 기타 개인 단체들의 금강산관광 개발, 금강산 관광지구 개발 협의
현대그룹 회장 정몽헌/ 조선아시아태평 양평화위원회 서기장 강종훈	합의서 1	6월 22일 부로 합의한 금강산지구관광개발사업 관련 금강산관광추진위원회 내오고 희망 개인 단체 참가 위원장직은 정주영 명예회장이 맡으며 본위원회하에 연락위원회 두고 수시 협의 실무협의를 통하여 합의
현대그룹 회장/ 민족경제협력 연합회 회장	합의서 2	평화, 민족 단합 현대 측: 자동차조립공장 건설 및 수출, 서해지대 ① 고선박해체, ② 압연강재생산공장 건설, 자동차 라디오 20만대 조립, 현대 건설 수주한 제3국 공동건설, 공업단지, 통신사업 공동연구 민족경제협력연합회 측: 평양에 중유 발전소 건설 자불보증 확보시 공동투자 혹은 외국투자, 컴퓨터조립공장설비 투자 (현대 측), 록스탄 100만톤 사업권, 후불조건 현대차 5000대 제3국 수출, 100톤급 광천수 공장 자재 설비 투입 부록(1~4) 합의서와 불가분의 원칙:
상동	부록 1	화물자동차/승용차조립공장건설 현대 구체적 투자 사항 빠른 시간에 민경련 제출 화물차5000대, 승용차(엑센트, 아반테, 소나타) 10000대 - 중국 및 해외시장 판매 판매대금은 제3국 은행계좌에 합의된 분배 비율로 입금
	부록 2	고선박해체 필요 설비와 압연강재 설비 일체 현대가 납입 해체를 위해 서해지구 3000평과 압연생산부지 4000평 인원 보강 현대: 고선박해체 생산물 60% 수출, 자체 소비 민경련: 고선박해체 생산물 40% 국내, 해외수출 담당 * 토의장소 평양/베이징
	부록 3	민경련 현대 측 3국 건설대상에 대해 자력/기술로 대상건설 실현 현대는 공사 측에 필요한 건설·설비·자재·자금·노동비용 보장
	부록 4	10만 킬로와트 화력발전소건설투자 협의 1만~2만대 컴퓨터조립공장에 대한 설비 투자 금강산광천수공장 설비, 수송기재, 병, 일부 건설자재 보장

현대그룹 회장 정몽헌/ 조선아세아태평양 평화위원회 서기장 강종훈	금강산 관광을 위한 계약서	1장. 관광유람선 준비, 4조 신변안전과 편의보장, 유람선 관광 2003년까지로 2장. 계약 일반 사항, 불가항력 조항 '일방적인 의무이행이 국제적으로 불가항력에 의해 지연될 경우 그러한 지연은 용납할 수 있는 것으로 양해할 것'(2조)
조선아태평화위원 회를 대표하여/ 현대건설주식회사, 현대상선주식회사, 금강산개발산업 주식회사	금강산 관광을 위한 부속 계약서	현대건설, 현대상선, 금강산개발산업과 아태평화위원회 계약 당사자: 부록 내 합작회사를 설립하여 관광일체 책임 (2조) 3조 음의 의무: 총투자금액 합영계약에 따라 음측 당사자 출자 및 용자 관광객신변안전조항(10조), 부록 금지 물품: 생안경, 줌 24배 이상 캠코더, 무기, 문화생활 의 비디오 테이프, 테이프

자료: 법무부 법령실 특수자료과, 『북한 금강산관광지구법 분석』(법신사, 2003), 76~109쪽. 합의서 원문 요약 정리.

내용에 대하여'를 2002년 10월 23일 발표하게 된다.

합의서와 부속 합의를 종합적으로 살펴보면 당시 북한이 합영을 통한 투자가 제1목적임을 어렵지 않게 알 수 있다. 그리고 동시에 여러 사업을 통한 현대와의 합영을 희망하면서도 <금강산 관광을 위한 계약서> 2장 2조에서는 국제적인 불가항력에 의한 지연 조항을 통해 이 경우 언제든지 지연이 용납할 수 있는 것으로 양해한다는 조항을 붙였다. 이 조항 역시 북한의 정세에 대한 표준행동절차에 따라 언제든지 영향을 받게 됨을 초기부터 승인하였다고 볼 수 있다. <금강산 관광을 위한 부속 계약서>에서도 관광객신변안전조항을 달면서, 부록에 금지 물품에 자본주의 문화가 침투하거나 여행 허가 지역 외 시설에 대한 관찰을 원천 봉쇄하고 있었다.

한편 김정일 위원장에 의한 북측 최고지도자의 결단은 북한 관광에 매우 긍정적인 신호탄을 가져왔다. 이러한 결단은 남북교류의 '기회의 창'이 열리는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 북한의 금강산에 대한 투자 개발과 외화 획득 문제를 위한 열망은 남측 김대중 정부의 대북 포용정책과 충돌 여지에도 불구하고 접점이 발생할 수 있었던 배경이

었다. 최고 지도자의 결심은 북한의 개별 부서 조직행동에 대해 최대한의 지시 일관성을 부여할 수 있기 때문이다. 훗날 금강산 관광 재개 후 22개월이 지난 2000년 9월에 김정일 국방위원장은 현지지도를 통해 해금강에서 온천장의 현대 아산 시설을 극찬한 후 ‘국제 관광특구 금강산에서’라는 친필서명을 남겼다.⁵⁶⁾ 이 서명이 금강산 국제 관광특구로 지정되는 계기가 된 것도 표준행동절차의 진행에서 조직 수반의 보증이 가지는 의미를 살펴볼 수 있다.

이에 통일부는 1998년 8월 6일 현대와 계열사인 (주)현대상선, (주)현대건설, (주)금강개발산업을 남북협력사업자로 승인하였다. 정부도 동년 9월 7일 남북교류협력추진협의회를 개최하고 현대3사의 금강산 관광 개발 사업을 승인 의결하였다. 당시 투자 규모는 9,583만 불의 합영사업으로 북한 측은 450만 불을 부담하였다. 이때 관광 대가 4박5일을 기준으로 1인당 300불을 지급하는 방식이었는데 당시로서는 짠 금액은 아니었다. 그리고 당시 통일부는 이후 북측과 현대가 다시 제안한 우선 송금액 ‘300불+ α ’에는 응하지 않았다.⁵⁷⁾ 북측은 당시 “장전항 부두 공사 및 진입도로 건설비용을 포함한 여러 비용 부담을 현대에 요구하였는데 남측은 남북경협사업은 민간업자가 정부 승인을 받아야 함을 강조하여 불허하였다. 당시 북한은 백학립 사회안전부장 명의의 신변안전보장 각서⁵⁸⁾를 통해 여행 안전을 보장하는 내용을 보내왔다. 그러나 북측은 이후 현대와의 협상이 결렬되자 일방적으

56) 이형균, “금강산 환대산업의 추단과 편의에 의한 관광개발정책과 대응”(경주대학교 박사학위논문, 2012), 45~46쪽.

57) “정부, 금강산관광요금 ‘200 弗 + α ’ 인정 안해,” 연합뉴스, 1998년 9월 22일.

58) 신변안전각서 10조 2항에는 “관광객 등이 북측의 관습을 따르지 않거나 사회적 도덕적 의무를 따르지 않는다는 이유로 관광객을 북측내에 억류하지 않을 것을 보장한다”고 명시하고 있다.

로 관광세칙 35조를 발표하였는데 “관광객들이 정탐행위를 하거나 공화국을 반대하는 행위를 하였을 경우 공화국의 법에 따라 처리한다”는 규정을 넣었다.⁵⁹⁾ 이 규정은 북측의 자의적 해석에 따라 얼마든 관광객의 신변에 북한법을 적용할 수 있었는데 당시 남북교류와 금강산 관광의 성과에 집중하였던 현대는 이 부분을 상대적으로 간과하였다. 그리고 이러한 균열은 이후 민영미 억류 사건에서 북측의 표준행동절차에 대화 주체가 아닌 남측 당국은 물론 사업자 현대도 대처에 어렵게 만드는 원인이 되었다.

정주영 회장은 김일성 면담 후 10년 만인 1998년 10월 29일 2차 방북을 통해 김정일 국방위원장과 면담을 갖게 되었다. 정주영 회장은 면담에서 북한의 유전에 대한 개발협력,⁶⁰⁾ 금강산관광개발 50년 독점 사업권 획득, 자동차 라디오 조립공장, 서해안공단사업 등을 합의하였다. 마침내 1998년 11월 19일 구룡연, 만물상, 삼일포, 해금강의 관광 노선으로 금강산 남북 간 금강산 관광이 열리게 되었다.⁶¹⁾ 이때부터 북한의 금강산 사업은 2008년 사업 중단 이전까지 현대의 금강산 사업의 주도하에 운영되었다. 외화획득과 투자개발이라는 북한의 전략 목표의 시도와 남한의 화해협력을 위한 인적교류 노력이 어려운 점점을 찾았다 볼 수 있다.

당시 한국관광공사도 본격적인 관광교류에 대비하기 위해 1) 남북관

59) “햇볕정책 허점 노출,” 『동아일보』, 1999년 6월 27일.

60) “정주영 명예회장 김정일 총비서 석유관련 면담내용,” 연합뉴스, 1998년 10월 31일. 이날 김정일 국방위원장은 언제 또 오실 것인가, 길이 터졌으니 자주 오라고 정주영 회장을 환대하기도 했다.

61) 1998년 11월 18일 우여곡절 끝에 금강산 관광선 금강호가 첫 출항을 하였다. 금강호는 이산가족과 실향민을 첫 대상으로 최초 826명의 관광객을 태우고 동해항에서 출발하여 북한의 군사항인 장전항에 입항, 관광을 시작하였다.

광실무기구 구성, 2) 자유관광지구 설정, 3) 남북관광단지 공동개발 등 골자로 한 3단계 실무추진계획 등을 설정하여 구체적으로 남북한 합작 면세점 등을 금강산 관광지에 설치하는 방안까지 검토 중이었다.⁶²⁾

관광 시작 후 또다시 북측의 군사적 조직행위는 계속되었다. 11월 20일에는 간첩선이 강화도 근해에 출몰하였고 12월 18일 반잠수정이 대한민국 해군과 교전 끝에 거제도에서 침몰되는 사건이 발생하였다. 그러나 김대중 정부의 햇볕정책도 고집 있게 지속되었다. 두 번째 봉래호는 간첩선과 같은 날 출항한 첫 배였다. 정책 대 정책의 충돌은 당시 독일 시민당에서 많은 시사점을 차용한 김대중 정부의 대북정책과 북한의 ‘모기장론’을 철저히 인식한 선에서 관광 개발에 대한 합영 투자와 노하우를 얻으려는 북한의 대남정책 사이 줄다리기가 계속되었다.

한 가지 간과한 것은 현대를 비록 김대중 정부 관계자가 ‘햇볕 정책의 옥동자’⁶³⁾로 표현했지만 현대는 이윤을 내는 기업입장에서 책임 소재에서는 북측과 일방 계약된 ‘남측 사업자’라는 사실이었다. 정책 결정에서 합리적 의사결정을 고려해야 하는 남측 정부로서는, 일관된 조직행동에 의해 대응하는 북측 정부와 정책 대립을 벌일 경우 북측이 합의서에서 언급한 “일방적인 의무 이행이 국제적으로 불가항력에 의해 지연되는 경우”나 이후 일어날 대북 송금 문제의 경우 책임 소재를 국가가 따질 이유는 만무했다. 그것은 합리적 행위자 입장인 남측 정부에서 정치적으로 불가능하기 때문이었다. 여러 국내의 정치적 요소

62) “관광공사, 남북관광교류 3단계 사업 본격 추진,” 연합뉴스, 1998년 6월 25일.

63) 당시 정세현 민주평화통일자문회의 수석부의장이 평화사업에 대한 비유로 쓴 말 이후 기자들이 이를 제목에 활용하면서 유행적으로 쓰였다. “1998년 11월 18일은 다시 올까?,” 『한겨레 21』, 1286호.

의 변화에 따라 제한된 합리성을 내제할 경우 북측의 조직행동과 보조를 맞추기란 쉽지 않다.

1999년 1월 15일에 남측 정부는 금강산 관광 및 개발 사업 변경을 승인하였다. 현대와 아테에 대한 정부의 승인 내용은 다음과 같았다. 금강산 개발의 휴게소, 공연장, 온천장 등에 대해서 아태평화위원회로부터 30년 이상의 독점권 기한을 보장받은 투자 규모는 1억 33만 불에 해당하는 것이었다. 그리고 이 대가로 2005년 초까지 북에 현대는 초기 6개월 매달 2500만 불씩 총 6년 3개월에 걸쳐 9억 4,200만 불을 지급하기로 하였다. 그러나 북측의 금강산을 둘러싼 기싸움은 계속되었다. 금강산 독점개발에 대한 2500만 불 송금에 대한 미지급⁶⁴⁾을 이유로 금강호를 11시간 동안 입국을 거부하였다.⁶⁵⁾ 당시 금강호에는 박지원 청와대공보수석도 탑승하고 있었기 때문에 북측의 정치행동으로도 보였다. 결국 송금에 대한 오해가 풀린 직후 입국 거부는 풀렸지만 이런 행동은 북한의 ‘행동 대 행동 원칙’이 조직적으로 발동되었다 볼 수 있는데 요구사항 불이행에 대해 즉각적 행동 조치를 보인 것이다. 또한 당시 북측은 햇볕정책이라는 용어에 대해서도 불편한 심기를 드러내었는데⁶⁶⁾ 이러한 북측의 태도는 철저하게 계약에 명시한 내용을 물고 늘어짐으로써 남북교류가 북측의 주도하에 움직이게 하려는

64) 당시 유럽계 은행이 토요일 공휴일에 문을 열지 않아 입금이 지연되었다.

65) “박지원대변인 탄 금강호 송금문제로 11시간 입국 지연,” 『매일경제』, 1999년 1월 31일.

66) “누가 벗어야 하는가?” 『조선신보』, 1999년 11월 18일. 사설은 조국평화통일위원회 서기국 통보를 인용하여 “햇볕 정책의 핵심은 … 이전 합의한 자주, 평화, 민족대단결이 조국통일3대원칙이 되어야 함”을 강조하면서 “조선의 옷을 입고 사는 북은 옷을 벗을 필요도 없고 벗을 옷도 없다면서 남조선 당국이 남의 옷을 벗고 민족의 옷을 입기를 바란다”고 비판하였다.

행동절차로 보였다. 여전히 북측은 관광에 필요한 자금을 조달하라는 지시이행과 대남부서의 지시행동절차의 집행이었다.

1999년 6월 15일 서해안은 북방한계선에 대한 북측 해군의 침범과 남측 해군 사이 긴장이 교전사태로 이어졌다. 그리고 이러한 교전에도 불구하고 금강산관광은 예정대로 진행되었다. 외투를 벗기려는 고집과 북한의 표준행동절차 사이 갈등이 군사행동을 통해 극명하게 대비되었다. 교류·협력의 분위기에도 아랑곳없이 상대방의 역량을 떠보는 북측의 대남군사행동절차는 중앙당의 지시에 절대 충성하고 내부 조직간 조율이 전혀 없는 북한만의 특성이다.

북측의 금강산 관광에서의 대남 표준행동절차는 1999년 6월 20일 민영미 여인 억류사건에서 또다시 나타났다. 앞서 언급한 바처럼 북측은 일반적으로 발표한 관광 세칙 35조와 연계, 민영미 여인이 구룡폭포 앞 관폭정에서 북측 환경감시원에 대한 귀순공작을 하려 했다는 혐의를 적용 장전항 출입국사무소에 있는 금강산관광총회사 사무실에 구금하였다. 이로 인해 금강산 관광은 99년 6월 23일~99년 8월 4일까지 중단되었다. 그러나 7월 30일 열린 베이징 회담에서 남·북 당국자간 관광객 신변 안전에 대한 합의서와 관광세칙⁶⁷⁾을 체결 후 8월 5일 관광은 다시 재개되었다. 이는 북한이 대남 표준행동절차를 통해 체제에 걸림돌이 될 부분을 철저히 걸러 내는 데만 집중할 때 관광부서는 지시대로의 업무만을 집행하는 것으로 관찰할 수 있다.

또 다른 북측의 표준행동절차로 살펴볼 수 있는 ‘지속적인 금전

67) 이 관광 세칙은 ① 현대 아태 간 억류 금지에 관한 관광계약서, ② 북한 당국의 신변보장각서, ③ 남북기본합의서 교류협력부속합의서(신변 안전, 무사귀환보장), ④ 합의 위반 시 벌금 부과 세칙, ⑤ 신변안전 보장 합의, 당일 추방, 협의 처리 등의 내용을 담고 있다.

적 요구'에 사업을 담보로 잡은 현대는 당시 외환 위기에도 불구하고 2000년 5월에서 6월 사이 현금 4억 5000만 불을 관광대가와 별도로 북한에 지급하였다. 북측 관광총국의 목표가 외래 관광을 통한 투자 유치와 외화유입이라는 점을 살펴보면 이는 북측이 우선순위로 정한 행동 절차를 요구하였다 볼 수 있다. 얼핏 비합리적으로 보일 수 있으나 원리 원칙보다 지속적인 요구 행위가 정치적으로는 더 많은 결과물을 취득할 수 있다. 북의 조직 행동들은 분명한 요구 사항이 존재하는데 이에 비해 사업을 기업에 맡기고 그 내용을 승인하는 형태로 일차 책임을 기업에 지우는 남측의 원리 원칙적 합리적 절차는 북측의 행동 절차와 맞물릴 경우 사업의 지속성에는 여론 형성 문제에 부딪히게 된다.

한편 북한은 1999년 11월 내국인의 금강산 출입 전면 금지 지시를 김정일 국방위원장 지시로 하달한 것으로 알려졌다.⁶⁸⁾ 이전까지 북한은 외래 관광상품 코스에도 금강산을 포함시켰다. 금강산의 동반 노정은 <조선관광문답>에 '외금강의 온정리에 거처를 정하고 동반노정에' 오르는 것으로 소개되어 있다. 그런데 내국인은 물론 99년부터 외국인도 금강산관광이 중단되고 남측에 이를 내어 줌에 따라 외래 관광객에는 금강산 관광 루트가 막히게 되었다. 노정에 있는 구룡연, 만물상, 수정봉, 삼일포, 해금강이 모두 현대 금강산지구에 소속된 관광지였기 때문이었다. 따라서 과거 북한 주민들의 흥색 관광은 물론 이후 2003년 공여지책으로 일본을 상대로 시중호를 개방하였음⁶⁹⁾에도 북측은 외래 관광과 금강산지구를 효과적으로 연결시키는데 애를

68) 김한규, “북한 외래관광 연구”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2015). 대남 조직행동이 관광부서보다 상위의 지시이고 이를 전제로 관광정책이 움직임도 유추해 볼 수 있을 것이다.

69) “북, 일본인 관광객에 시중호 개방,” 연합뉴스, 2003년 5월 30일.

먹게 되었다. 투자개발에 따라 외래 관광을 중심으로 구성된 관광총국은 이러한 부분을 고려하지 않을 수 없었다. 이 점도 북측의 기관본위주의적 관점에서 보면 충분히 향후 지구에 ‘국제적인 불가항력’의 문제가 생길 시 우선 고려할 수 있는 조직행동의 여지를 남겼다. 연구의 초기에 언급한 탈북자 인터뷰 인용도 이와 같은 맥락에서다.

당시 남측의 햇볕 정책도 상당히 저돌적이었다. 2000년 6.15 남북정상회담은 지속적인 교류협력의 의지를 보여주었다. 직후 현대와 북한 아태 간 원산·통천·금강산을 경제 지구로 지정하고 철도, 통신 등 인프라와 명승지 시설투자 등에 대한 의향서 수준의 합의서를 체결하기에 이르렀다. 그러나 이러한 합의는 현대의 재정악화로 약정 관광대가를 지불할 수 없자 2001년에 관광대가에 대한 지급방식 변경 협상을 진행하였다. 이에 대해 북측은 다시금 표준행동 절차인 ‘행동 대 행동’ 양식을 통해 남북협력기금을 통해 관광대가 지급 보상을 요구하면서 또 다시 금강호 입항을 거부하였다. 당시 남측 정부의 입장은 민간기업 현대와 북측이 풀어나가야 할 문제를 강조하였다. 지불대가의 조정, 관광특구화, 사업 수익성을 제고할 때만 문제를 풀어나갈 수 있다고 강조하였다.

2001년 6월 8일 현대와 아태 간 금강산관광사업 활성화 방안이 합의되었다. 당시 북측은 표준행동절차에도 불구하고 최고지도자의 노선에 의해 실리주의적 교류를 바탕으로 하였다. 2000년 5월 29일~30일 비밀리에 중국을 방문한 김정일은 중국의 발전상을 보고 북한 내부 경제에 ‘모기장식’ 실리주의를 적용하려 했다. 김정일 위원장이 6.15 공동선언과 함께 90년대 말부터 이어 온 강성대국론과 실리주의를 바탕으로 한 김정일신경제노선에 의거하여 2002년에는 7.1 경제관리개선조치를 채택하였기 때문이다.⁷⁰⁾ 활성화 방안은 1) 관광대가 지

급 방식을 1인당 100불 이하 변경, 2) 육로 관광, 3) 금강산 관광특구 지정 관련법 2개월 내 재정이었다. 그리고 남측 정부는 한국관광공사에 남북협력기금 900억 원을 대출하면서 관광공사가 금강산 내 현대 시설물을 일부 인수하는 방식으로 투자에 나서게 되었다. 남측의 화해 협력 정책과 북측의 관광정책에서 북측의 투자금 목표와 최고 지도자의 실리주의, 남측의 교류의지가 묘한 협력의 접점을 유지한 결과물이었다.

이러한 남북 상호 점점 결과 북한은 ‘최고인민회의 상임위원회 정령 3413호’로 2002년 11월 25일 <금강산관광지구법>을 발표⁷¹⁾하였다. 총 29개조 부칙 3개조로 구성된 금강산관광지구법은 “지구에서의 관광과 관광업 그 밖의 경제 활동에 우선적 효력”(4조)을 지니는 것으로 “개발업자는 권한의 일부를 다른 투자자에게 양도·임대 가능”(8조)하였다. 또한 개발 업자가 토지 이용증을 발급받아 관광사업을 할 수 있는 특이점이 존재(7조, 8조)하였고, 북한의 중앙지도기관이 통일적 관리를 하지만 지구지도기관이 관광환경과 조건을 보장하고 수수료를 통해 운영자금을 충당하거나 입장료를 수수 가능하였던 점도 있었다(12조, 16조).⁷²⁾ 그러나 당시 지구법은 세부규정에 대한 불명확성, 법 조항에 대한 해석 문제 등을 안고 있었다.⁷³⁾ 그럼에도 당시 법은 외국인보다 남측 관광객을 확실히 보장해 주는 보장 조항⁷⁴⁾에서 현대에

70) 임경훈, “북한식 경제개혁에 대한 평가와 전망: 7.1 경제관리개선조치를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제16집 1호, 289쪽.

71) 큰 틀에서는 금강산 관광 특구법이었지만 금강산과 개성공업지구에 대해 50년 토지 이용증을 수령한 점에서 현대가 맡은 부분은 엄연히 지구였다.

72) 법무부, 『북한 금강산관광지구법 분석』, 4~5쪽.

73) 박기홍, “금강산관광지구법, 북측 과다 통제 가능성 높다,” 『통일한국』, 1월호 (2003), 22~24쪽.

독점 사업권을 준 것으로 해석 가능했다. 실제로 현대는 50년 토지이용권을 확보하였기 때문이다. 다만 부칙에 3조에 “이 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 한다”⁷⁵⁾라는 것인데 결국 법 해석 권한은 북측에 있음을 명시한 것이다. 또한 여전히 신변안전 보장 문제는 1999년 7월 30일 ‘신변안전 보장에 관한 합의서’의 유효에도 불구하고 투자자와 관광객에 대한 신변안전 보장 규정이 없었다. 또한 투자자에 대한 재산보호 규정이 전무하였다. 토지 이용기간 종료 후 투자재산에 대한 국유화의 경우 보상 문제 등이 논의되어 있지 않았다. 출·입경에 관한 문제도 있었는데 ‘지구관리기관’의 출입증명서는 일종의 사증으로 사증면제와 모순되는 측면도 존재하였다. 분쟁해결에 있어서도 국제 분쟁해결기구를 활용하려는 지적이 있었으나 결국 이 문제는 2008년까지 해결되지 않았다.⁷⁶⁾ 당시 법무부 분석에도 “관광객 등의 신변안전 보장을 위한 구체적인 합의가 반드시 있어야 한다”⁷⁷⁾고 적시되었다. 그러나 지구법의 2조인 관광 주체는 남측 및 해외동포와 외국인이라는 점만큼은 현대의 토지이용권 종료일을 2052년 11월 13일로 잡았다는 점에서 확실한 남북협력사업을 상징하였다. 그리고 지구법을 토대로 현대 측은 강원도 고성군 고성읍, 온정리, 성북리 일부 지역과 삼일포, 해금강지역, 통천군 일부 지역을 북측으로부터 지구로 선정받았다. 2003년 9월 1일부터 현대의 금강산 육로 관광이 시작되었는데 이에 사용된 금강산 임시도로는 판문점 외에 비무장지대를

74) 2조는 “금강산 관광지구에서의 관광은 남측 및 해외동포들이 한다. 외국인도 금강산관광을 할 수 있다”고 명시하였다. 북한연구소, “조선민주주의인민공화국 금강산관광지구법,” 『북한』, 제418호, 219~224쪽.

75) 북한연구소, 위의 글, 219~224쪽.

76) 법무부, 『북한 금강산관광지구법 분석』, 4~6쪽.

77) 법무부, 위의 책, 14쪽.

통과하는 최초의 남북도로가 되었다. 2004년 10월 13일에는 정부가 현대에 금강산 골프장 건설에 대한 협력 사업 변경을 승인했다. 에머슨퍼시픽(주)의 투자를 받아 총 593억의 투자비용으로 고성향의 고성봉에 18홀을, 나머지 9홀은 금강산 온정리 온정각 맞은편에 건설 계획되었다.⁷⁸⁾ 그리고 2004년에 합의되고 2005년 8월 8일 발효된 ‘개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서’는 남북 당국 간 체결된 관광객 신변안전 보장 내용을 담고 있었다. 그러나 합의서 도출 이후 별도 합의키로 한 ‘출입체류공동위원회’ 구성이 실패함으로써 실제 사건이 발생하였을 때의 보장 조치는 미제로 남게 되었다. 자유민주주의의 법제가 그 제도와 국가를 대변한다면 사회주의 법제 역시 같은 부분을 대변한다. 따라서 합의서에 명시된 “남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의, 해결하기 위하여 공동위원회를 구성, 운영하며, 그 구성, 운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여”⁷⁹⁾ 정한다고 하였을 경우 합의체가 구성되어 있었어야 했다.

한편 남측은 2002년부터 불거진 대북송금문제는 대북사업에서의 투명성 문제가 국감에서 거론되면서 교류사업에 치명적 문제에 봉착하였다. 당시 현대상선이 산업은행을 통해 대출한 대북 송금 4천 900억 원과 미 의회조사보고서에서 제기된 공식지급액 외 4억 달러의 행방은 이후 특검으로 이어졌고 정몽헌 회장의 죽음으로까지 이어지게 되었다.⁸⁰⁾ 이러한 분위기는 금강산 관광 지속에 향후 국내정치적

78) “금강산에 골프장 만든다,” 『문화일보』, 2004년 10월 14일.

79) 한국개발연구원, “개성공업지구 관련 경험합의서 전문,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제7권 8호(2005), 30~42쪽.

80) “문광위, 금강산관광 투자금 차액 전달,” 『한국경제』, 2002년 9월 26일. 당시

걸림돌로 남으면서 제한된 합리성에 갇힐 위험을 내포하였다. 이를 통해 두 가지를 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 이후 북측은 금강산 관광지구에 대하여 정치·경제적 매력을 이해하면서 심각한 경제난 해소와 체제 안정에 위험부담이 적은 관광사업을 통한 외화획득 수단으로 제시하고 있었다는 점⁸¹⁾이다. 그러한 “존립을 위해 북측이 향후 취한 지원조치는 사업주체의 대북송금액과 1인당 관광대가를 줄여준 것이다.”⁸²⁾ 두 번째는 이러한 사건 발생 시 남측의 국내정치 문제의 결정에 있어 심각한 변수가 생긴 것이다. 향후 남북협력사업에 대한 결정 문제에 있어 정치적 레버리지가 생기면 합리적 의사 결정 구조에서 북한에 불법적인 자금이 전달되는 것을 의심하는 사람들과 정치세력의 반대에 부딪혀 남북교류정책은 연착륙하기 어렵게 된다.

당시 북측은 『노동신문』 사설을 통해 “동족 사이의 정상적이고 합법적인 경제협력을 문제시하면 오직 대결과 충돌, 전쟁밖에 없다”면서 분위기 반전을 시도하였다. 그러면서도 89년 합의때부터 군사적 이유로 연기하였던 육로를 개통하는 조치를 2003년 9월 1일 시행하였다. 북측은 관광수입증대리는 조직의 우선 목적에 결국 치중했는데 이러한 부분은 정치적 변화에 따라 충돌 가능한 부분이었다. 이러한 내외적 고충을 안고 금강산 관광은 2003년 육로 관광 이후 관광객 수는 2004년부터 급증하였다.

2003년 2월 16일 정몽헌 회장은 7대 대북사업의 대가로 북한에 5억 달러를 송금하였고 이것이 남북정상회담에 일정 기여한 것으로 본다는 기자회견을 가졌다.

- 81) 심상진, “금강산관광의 성사요인과 파급효과를 중심으로”(경기대학교 박사학위 논문, 2005), 128-129쪽.
- 82) 신성희, “장소의 선택적 조성과 자산화: 북한 금강산 관광특구의 개발을 사례로,” 141쪽.

<표 3> 1998~2006년 8월까지 금강산 관광객 수

(단위: 명)

1998~99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.8	합계
158,628	213,009	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	174,482	1,329,726

자료: 국감자료 64, 관광협력사업 2006년.

<표 4> 북측에 제공한 관광대가(1999~2006)

(단위: 천USD)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.8	합계
206,000	136,000	37,212	21,492	13,127	15,254	13,482	8,961	451,528

자료: 국감자료 64, 관광협력사업 2006년.

<표 4>를 보면 해로 관광이 중단된 2004년 1월 11일 이후 육로 관광이 지속적으로 이루어졌고 2005년 6월 7일에는 누적 관광객 100만을 넘어가게 되었다. 또한 관광대가도 이후 조정되기 시작하였는데 2005년 5월부터 육로당일 15\$, 육로 1박 2일 35\$, 육로 2박 3일 이상 70\$로 조정하였다. 2006년 7월부터 육로당일 30\$, 육로 1박 2일에 48\$, 2박 3일 이상 80\$로 재조정되었다. 또한 코스도 2003년 7월에는 세존봉, 2005년 1월에는 수정봉 코스가 신설되기도 하였다.

한편 불미스러운 투명성 문제에 대해서는 이후 남측에서는 관광대가, 공사비, 인건비에 대한 지불 비용을 상세히 구분, 감사 하였다. 따라서 북측에 지급한 관광대가는 2001년부터는 점차 경감하여 투명성을 확보하려는 노력을 기울였다. 이러한 노력은 합리적 의사결정에서 우위를 점하기 위한 정치적 결정과정이 작용된 것이다. 향후 관광지속을 위해서는 반드시 필요한 절차의 일환이었다. <표 4>은 이러한 경감을 살펴볼 수 있다.

그 대신 당시 정부는 지원사업을 통해 2002년에는 이산가족, 국가유

공자, 장애인과 초중고, 대학생의 수학여행 비용으로 총 57,218명에게 금강산 관광경비 215억을 지원하였다. 또한 구룡연과 삼일포, 해금강 관광지구내 도로포장, 보수에는 27.2억 원을(2004년 9월), 금강산 관광지구 소방건물에 23억 원을 지급하였다.(2006년 4월) 이는 남북사업의 실제적 어려움을 잘 보여주는데 어느 정도 관광이 안정화되기까지 당시 분위기를 반전하지 않을 경우 금강산 관광은 남측에서부터 문제가 생길 수 있기 때문이었다. 한편으로는 북측의 관광시설과 자금에 대한 욕구를 충족시키는 것이기도 하였는데 교류의 접점은 찾으면서도 제한된 합리성의 영역은 줄어들게 되었다.

이후 북한의 최고 지도자인 김정일 국방위원장이 2005년 7월 16일 현정은 현대그룹 회장을 만나 대북사업을 논의하면서 다시 물꼬를 트는 듯 보였다. 현정은 회장과 면담에서 김정일위원장은 “백두산 관광은 준비가 되는대로 빠른 시일내에 실시하고, 개성시범관광은 8월 15일에 실시”하자고 언급하였다. 이에 따라 2005년 8월 18일 현대와 금강산국제관광총회사 간 개성시범관광 실시를 합의하게 되었다.

한편 2004년부터 다시 불어지기 시작한 북한 핵문제와 북한이 <금강산 관광을 위한 계약서>에서 언급하였던 ‘정세’ 즉 9.11 테러 이후의 미국과 대치 상태가 문제 되기 시작했다. 2006년 7월 북한은 장거리 미사일 발사와 함께 2006년 10월 1차 핵실험을 감행하였다. 이로 인해 북한은 유엔 안보리 제재를 받게 되면서 남측의 북한 관광사업은 침체와 재기를 겪게 되었다. 북측은 개성시범관광 이후 돌연 2005년 개성관광에 대한 사업자를 현대에서 롯데로 바꾸어 달라고 요구하였다. 이에 당시 이봉조 차관은 “현대와 북한이 합의한 7대 사업에 대해 합의 변경이 논의되지 않았기 때문에 유효한 것”⁸³⁾이라며 정부는 현대 손을 들어주었다. 이러한 북측의 요구는 당시 김윤규 현대 아산

부회장의 사퇴에 대한 불만이었다. 북측은 김윤규 회장이 사퇴하자 현대 아산에 구두로 ‘9월부터 금강산 관광을 2박3일로 운영하고 규모는 기존의 반인 1일 600명으로 한다’고 일방 전달하였다.⁸⁴⁾ 마찬가지로 북측은 2005년 10월 20일 아태평화위원회 대변인 담화를 통해 “김윤규를 제거함으로써 결국은 현대그룹의 창업자이며 북남경제협력 사업의 개척자인 (고)정주영 명예회장과 정몽헌 회장마저 욕되게 했다”⁸⁵⁾고 강하게 비판하였다. 이는 대북 관련 비자금과 무관치 않은 김윤규 부회장의 사실상 퇴출에 대해 북측이 관광에 있어 제1명제로 삼고 있었던 외화와 연관 지어 어떤 조직행동을 보였는가를 잘 보여준다. 북측은 관광의 제1 표준행동절차로 ‘돈을 많이 버는 것’과 그에 필요한 투자가 우선적으로 절실하였다. 따라서 김윤규 사장의 남측에서의 비정상적인 거래와 관행에 대한 비판적 시각보다는 철저히 북측의 시각으로써 북측을 잘 ‘도와줄 수 있는’ 사업 파트너가 더 필요하였다 볼 수 있다. 또한 당시 북측은 김정일과 직접 접견한 남측 인사를 상당히 존중하는 태도를 보여 왔다. 현정은 회장이 김정일 위원장과 접견 직후 기존에 접견한 인물을 배제한 것을 비판한 것이다. 이는 당시 조평통 담화에서 드러났다. “현대그룹회장은 김윤규 부회장과 함께 우리측 지역을 방문하여 경애하는 김정일 장군님의 접견을 받는 크나큰 영광을 지니었다. … 그런데 돌아가자마자 … 함께 접견을 받은 부회장을 따돌리고 그의 목까지 떼었으니 이보다 더한 인사불성이나 배은망덕이 또 어디에 있겠는가”라고 비판하였다. 또한 “정주영, 정몽헌 선생들이 떠나가고 그 자리를 메꾸어오던 김윤규 부회장마저

83) “통일부 현대 7대 사업 유효,” 『한국경제』, 2005년 10월 12일.

84) “북측, 금강산관광 규모 축소 통보,” 『내일신문』, 2005년 8월 30일.

85) “조선아세아태평양평화위원회 대변인 담화,” 조선중앙방송, 2005년 10월 20일.

없어진 현대에서 우리가 알 사람이란 누구도 없다”고 언급했다. 즉 당시 최고지도자 김정일과 만난 사람을 현대라는 기업보다 북이 더 중요시하게 생각했음을 알 수 있는 대목이다. 최고 지도자와 통하는 사람과 북이 중시하는 ‘사람과 사람과의 사업’이라는 북측의 특징은 회사의 지배 구조 중심으로 돌아가는 남측의 합리성 사이에 간극을 만들었다. 북의 사업 파트너에 대한 일종의 서운함은 이후에도 지속되었다. 2006년 7월 1일부터 남측 인원의 개성 시내 출입을 금지하였다. 이는 개성관광 사업자를 롯데로 변경해 주지 않자 북측이 취한 조치였다. 또한 2006년 9월에는 북한이 개성 150만 평에 대한 골프장 사업권을 현대가 아닌 대구의 유니코종합개발과 의정서를 맺어 당시 현대가 금강산 골프장 투자기업 에머슨과시픽과 맺은 MOU를 곤란하게 만들기도 했다.⁸⁶⁾ 그리고 금강산관광 역시 두 달여간 중단되었다가 현대측의 노력으로 2006년 11월 18일 다시 재개되기도 하였다. 이러한 북측의 표준행동은 2006년 10.4 정상회담에서 노무현 대통령의 특별수행원으로 현정은 회장이 방북하여 김정일 국방위원장을 만나 김정일 위원장이 ‘앞으로 대북사업은 현 회장께서 주도적으로 맡아 달라’는 언급을 받기까지 크고 작은 부침을 겪었다.

당시는 개성관광과 백두산 관광 등도 현대아산과 한국관광공사가 북측 아태평화위원회와 합의하에 “관광여건 마련을 위해 관광도로, 삼지연 공항에 대한 보수용 자재를 지원”⁸⁷⁾하기도 하였으나 여기에서는 자세히 다루지 않는다. 그럼에도 금강산 관광은 사업자 숙소와 내금강, 해금강 호텔 개보수를 통해 신규 투자 및 내금강코스⁸⁸⁾를 사전답사하

86) “북, 현대아산 따돌리고 다른 업체와 개성골프장 협상,” 『한겨레』, 2006년 9월 23일.

87) 국정감사자료, “64관광협력사업”(2006), 30쪽.

는 등 관광여건을 개선하기 위한 노력을 남과 북이 공동 노력하였다. 2007년 5월에는 한국관광공사가 금강산 면세점을 개장하였고, 10월에는 금강산 골프장에서 시범경기를 갖기도 하였다. 이를 통해 남과 북은 금강산 관광지구 종합개발계획을 협의하여 금강산 관광특구에 대한 개발을 가속화하기 위해 노력했다. 또한 현대는 김윤규 부사장 사건에 의한 부침을 겪으면서도 당시 북한의 김정숙 휴양소를 리모델링하여 외금강 호텔을 새로 개관하였다. 7월 미사일 발사로 인해 연기된 것이었다. 당시 현대는 2004년부터 영업 손실이 흑자 전환하여 2006년에는 40억의 영업이익이 발생⁸⁹⁾하였으나 규모 면에서는 매우 작은 액수였다. 따라서 당시 윤만준 현대 아산 사장은 경험 기업인 오찬 자리에서 노무현 대통령에게 처음 영업이익을 내기 시작했는데 북한 1차 핵실험 때문에 중단되어선 안 된다고 호소하기도 했다.⁹⁰⁾ 또한 북과 협의하여 금강산골프장사업을 통해 금강산 관광을 보다 활성화하려 노력하였다. 그리고 금강산관광에 연동하여 북한관광 수요를 창출하기 위해 북측을 지속적으로 설득, 2007년 12월 3일 아태와 현대 아산 간 ‘남북관광협력에 대한 합의서’를 체결하였다. 합의서에 따라 1일 300명 규모로 시작된 개성 관광⁹¹⁾은 금강산 관광객인 박왕자의 총격 사망 전까지 누계 관광객 10만을 넘어서기도 했다. 한편 남북은 당국 간 2008년 2월에는 ‘금강산관리위원회’ 설립에 합의하였고 3월에 자동차 관광과 5월 금강산 골프장 정식 시범라운딩 등이 열렸으나 이후

88) 내금강코스는 2007년 6월 1일에 최초로 시작되었다.

89) 삼일회계법인 회계감사 보고서.

90) “현정은, 노대통령에 ‘중단 안된다’ 호소,” 『이데일리』, 2006년 10월 11일.

91) 당시 개성관광은 서울에서 70km에 위치하여 당일 관광이라는 점에서 수요 창출이 용이하였다.

남북관계 경색에 의해 금강산관리 위원회는 설립되지 못했다.

3) 2008년 금강산의 총격 후: '특구'로서의 금강산관광

2008년 7월 11일 금강산 관광에 나섰던 박왕자 씨가 4시 30분 금강산 숙소 비치호텔을 나서 인근 해수욕장을 산책하다가 북측 군경계지역에 들어갔다. 북측은 박씨가 '정지'할 것을 요구하는 북한 초병의 요구에 불응, 도주하여 등에 총탄 2발을 맞고 숨졌다고 통일부를 통해 설명하였다.⁹²⁾ 이후 정부는 금강산 관광을 잠정 중단하였다. 이에 대해 북한은 명승지종합개발지도국 담화를 통해 “이번 사고의 책임은 전적으로 남측에 있다. … 그럼에도 불구하고 남측 당국이 일방적으로 금강산관광을 잠정 중단하도록 한 것은 우리에게 대한 도전이다. … 남측이 조사를 위해 우리측 지역에 들어오겠다고 하는 문제에 대해서는 허용할 수 없다”⁹³⁾고 반박하였다. 당시 이명박 대통령은 “있을 수도 없고 있어서는 안 될 일이 벌어졌다”고 언급하였고, 남측도 통일부대변인 성명을 통해 ‘사과 및 재발방지 대책,’ 북측의 과잉 대응 행동에 대해 사과를 요구하였다. 이후 윤만준 현대아산 사장이 방문하여 북측이 처음 제시한 시간과 총알 발사 횟수 등이 차이를 보이면서 갈등은 더 심해졌다.⁹⁴⁾ 현대는 이때부터 남북 사이에 낀 사업자로 고충을 겪는 문제에 봉착하였다. 당시 김호년 통일부 대변인은 “종합점검 결과 현대 아산 측의 뚜렷한 위법 사실이 발견되면 처벌을 받아야 한다”⁹⁵⁾

92) “통일부가 전한 ‘금강산 피격사건’ 전말,” 연합뉴스, 2008년 7월 11일.

93) “금강산관광 담당 사업 기구 명승지종합개발지도국 대변인 담화,” 조선중앙통신, 2008년 7월 12일.

94) “북초병,朴씨 800m 들어오는 동안 못봤나,” 『동아일보』, 2008년 7월 17일.

고 언급하였다. 남북협력사업에 있어 이 행동은 국내 정치적 헤게모니 획득을 위한 합리성을 염두에 둔 남측의 당연한 정치 행동이었다. 북측은 강경조치로 맞섰다. 2008년 8월 3일 북측은 금강산 지역 북한 군부대 대변인 담화라는 이례적 담화를 통해 “금강산 관광지구에 체류하는 불필요한 남측 인원 모두 추방”⁹⁶⁾이라는 일방적 추방 조치를 발표하였다. 후속 조치로 2008년 8월 14일 명승지종합개발지도국 관계자의 현대 아산 금강산 사업소 방문을 통해 체류 인원을 200명으로 줄일 것을 요구하였고 갈등은 더 커졌다. 이후 동년 11월 24일에는 명승지종합개발지도국 리덕수 부총국장이 김철순 개성사업소 총소장에 개성관광 중단에 관한 통지문을 보냄에 따라 현대아산의 대북관광은 전면 중단되었다. 이는 현대아산의 경영에 치명타가 되었다. 그러나 북측의 이러한 결과에 대한 충돌은 예견된 것이었다. 10.4 선언에 대한 당시 남측 이명박 정부와 북측의 날선 공방전이 있었다. 북한은 당시 신년공동사설을 통해 10.4 선언의 철저 관철을 요구⁹⁷⁾하였고 이후 2008년 3월 24일 김하중 통일부 장관의 핵과 개성공단 연계 발언에 개성공단의 남측 인원 전원 철수를 요구했다. 이후 같은 해 6월 22일 남북군사회담에서는 대변인 담화를 통해 남측 정부가 ‘3통 합의’를 이행하지 않아 금강산과 개성공단 사업에 위기가 조성되고 있다고 비

95) “현대 위법 들어나면 처벌은 당연, 김호년 대변인,” 『파이낸셜 뉴스』, 2008년 7월 20일.

96) “금강산지구 조선민주주의인민공화국 군부대 대변인 특별담화,” 조선중앙통신, 2008년 8월 3일.

97) 정영태·김영윤·박영호·서재진·임순희·허문영, 『2008년 북한 신년 공동사설분석』, 통일연구원(2008), 1~34쪽. 2007년에 신년공동사설의 순서가 경제가 우선이었다면 2008년은 예년대로 정치사상, 군, 경제 순서로 돌아갔다는 점도 유념할 부분이다.

난하였다.

북한은 남북관계에 있어 10.4 선언의 이행 여부를 다시금 ‘국제적인 불가항력’으로 올려놓았고 이에 따른 표준행동절차를 시행했다. 2010년 4월 8일 북한은 한국관광공사 등 남측 공기업에 대한 자산 몰수와 함께 2011년 4월 8일 현대의 금강산관광 독점권 효력 취소를 발표⁹⁸⁾하였다. 그리고 2011년 4월 29일 ‘금강산국제관광특구를 내용에 대하여’라는 정령을 발표하였다. 여기서 두 가지를 주목해 볼 수 있다. 첫째는 이때부터 북한은 관광총국의 외래관광형태로 사업 방법을 변경하려는 종래 목적을 끄집어내었다 볼 수 있다.⁹⁹⁾ 둘째는 관광 지구가 사라지고 북한의 경제특구지역에 의해 관리되는 지역으로의 변경이다. 이때부터 현대 아산은 북한의 바뀐 법에 의해 일방적으로 2052년까지 지정되었던 지구에 대한 독점 권한을 가지기 어렵게 되었고 투자를 위한 사업자들 중 하나로 전락했다. 금강산관광지구가 사라졌기 때문이다. 이와 같은 변화는 사후적으로 도출되었는데 그것은 김정일 위원장의 병과 무관하지 않았다. 2008년 이후 김정일 위원장은 장성택 대리 지도 체제 이후 병 치료에 들어갔으나 결국 3대후계구도에만 집중할 수밖에 없는 상황을 맞았다.¹⁰⁰⁾ 북한에서 최고 지도자의

98) “조선민주주의인민공화국 아세아태평양평화위원회 대변인 담화,” 『로동신문』, 2011년 4월 8일. 아이러니하게도 이는 명승지종합개발지도국이 남측 정부 자산 동결과 관리 인원에 대한 추방을 통보한지 정확히 1년 후였다.

99) 금강산국제관광특구법 제18조는 “국제관광특구에서의 관광은 외국인인 한다. 공화국국민과 남측 및 해외동포도 관광을 할 수 있다”고 하여 관광객의 우선 순위를 지구법과 분명히 바꾸어 놓았다.

100) 2007년 10월 2일 2차 남북정상회담에서 김정일의 병세는 처음 관찰되었고 이후 몇 번의 비공식적인 병치료에도 결국 병세 문제에 따라 북한은 후계자로 최종 김정운을 지목하게 되었다. 정성장, “Post - 김정일 체제 전망: 후계자 문제를 중심으로,” 『북한학보』, 제33집 1호(2008), 10쪽.

병세는 명실 공히 최고 수준의 ‘불가항력’이다. 따라서 북한은 2008년부터 강성대국은 표방하면서 실제로는 6차에 걸친 핵실험에 집중하였고 금강산 관광 역시 아태평화위원회 영향을 받으면서도 어느 정도 관광총국의 구도하에 외래 관광을 위한 구조로 변화를 꾀한 것으로 볼 수 있다. ‘시간은 우리 편이다’라는 북한의 ‘체제보위’를 위한 조직 행동이 철저하게 집행된 것이다.

이후 북한은 개별적인 조직행동에 따라 금강산 관광의 성격을 외래 관광으로 변화시키기 위한 원 지시에 집중하였다. 이러한 노력의 일환으로 먼저 사업자 변경이 시도되었다.¹⁰¹⁾ 2011년 7월 25일 북한은 한국계 미국인 백일우가 대표로 있는 미주조선평양무역회사와 금강산 관광사업 관련 양해각서를 체결하였다. 또한 같은 해 7월 1일에는 훈춘과 함북 온성 변경관광을 20년 만에 부활하면서, 상하이-평양의 고려항공편을 개통하여 평양-개성-금강산(4박 5일)과 평양-개성-묘향산(3박 4일) 관광상품을 등장시켰다. 2012년에는 원산 공항 도착 전세기를 이용한 하얼빈-금강산 관광이 시작되었다.¹⁰²⁾ 같은 해 7월에는 중국인에게 금강산 항공노선도 개통하였다.

이는 액상지표 총액에서 현대 아산과의 금강산 관광 중단으로 인해 발생한 손실을 메우려는 총국의 표준행동이 시작된 것으로 볼 수 있다. 다만 이와 같은 차선책은 금강산 관광 중단 이전만큼의 액상지표를 충족시키기에는 역부족이다. 그리고 여러 노선 변경에도 금강산은

101) 명승지종합개발지도국의 명칭도 2011년 6월 이후 금강산국제관광특구지도국으로 변경되었다. 금강산지구의 명칭도 이후 금강산국제관광특별구로 바뀌었다.

102) 이때 중국인을 대상으로 한 금강산 육로, 해상 관광은 4월 한 달간 중지한 바 있다. “北, 원산공항 이용한 금강산 관광 시작”, 『노컷뉴스』, 2012년 4월 16일.

중국인들에게 그다지 매력적인 관광자원이 되지 못했다. 이유 중 하나는 중국 관광객들의 등산에 대한 선호도도 존재했다.¹⁰³⁾ 이러한 결과는 북한이 2012년 12월 8일 조선중앙통신 보도를 인용한 금강산국제관광특구지도국 진상공개장을 통해 “금강산 관광은 어떤 일이 있어도 재개되어야 한다”¹⁰⁴⁾고 강조하기에 이르렀다. 북한의 밀어붙이는 식의 관광 루트는 북중 관광에서 장기적으로 금강산 관광루트가 잠정적으로 중단되는 결과를 가져왔다.¹⁰⁵⁾

북한은 2014년 6월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 ‘강원도 원산-금강산국제관광지구를 개발할 데 대하여’를 발표하였다. 초기 김일성 시대의 계획처럼 원산과 금강산 루트를 연결하는 개발계획을 착수한 것이다. 이후 북측은 원산지구개발총회사¹⁰⁶⁾의 개발 계획을 통해 해당 지구를 “각종 휴양문화시설과 생태환경조성이 조화된 세계적인 관광지구”로 발전시킬 뜻을 밝히고,¹⁰⁷⁾ 개발을 위한 사회간접자본의 구축 프로그램, 즉 공항, 도로, 철로 및 항구의 건설과 전력보장, 생태

103) 대부분의 중국인 관광객은 자본화에 의해 면세품 구매와 음식 여행 등에 집중하는 경향이 높아졌고 또한 평지에 대한 여행을 선호하는 경향이 점차 높아졌기 때문이다. 서철준, “중북 관광협력 현황과 전망”, 『금강산 관광에 대한 재고찰과 해법 모색』(경남대학교 극동문제연구소 세미나, 2019년 11월 12일).

104) “금강산 관광은 어떤 일이 있어도 재개되어야 한다,” 조선중앙통신, 2012년 12월 8일. 아울러 “앞으로도 남조선 인민들의 금강산 관광길이 다시 이어지게 하려고 적극 노력할 것”이라 밝혔다.

105) 2020년 1월 현재 연길-평양-금강산-개성-관문점 전세기 관광과 훈춘-나선-금강산-크루즈 관광 노선은 중단되어 있다.

106) 북한 대외경제성 산하 회사이다. 대외경제성은 2014년 6월 합영투자위원회와 무역성을 합친 외자유치의 주무부처이다.

107) 개발 대상으로는 원산지구(7400ha), 석왕사지구(1500ha), 마식령스키장지구(2200ha), 울림폭포지구(1000ha), 통천지구(9000ha) 및 금강산지구(2500ha)가 포함되었다.

환경보호가 제시되었다. 이와 관련하여 관광총국¹⁰⁸⁾의 김도준 국장은 인터뷰를 통해 외국인 유치의 강한 의사를 밝혔다. 오웅길 원산지구개발총회사 사장은 “합법적인 투자금을 정부가 반드시 보장해 준다”면서 “이제 더 기다릴 수 없어 여러 나라의 투자자들과 손을 잡으려 하지만 남측을 배제하는 것은 아니며 문은 열려 있으니 언제든 들어오라”¹⁰⁹⁾고 참여 의사를 밝히기도 했다. 또한 “현대의 자산을 몰수하지 않았으며 앞으로도 안 한다”고 밝혀 현대의 금강산 참여를 요구하였다. 이후 북은 “금강산 관광이 중단된 것은 남조선 괴뢰보수패당이 관광객 사건을 동족대결에 악용하고 그 누구의 돈줄이니 머니 하며 관광재개를 고의적으로 막아왔기 때문”¹¹⁰⁾이라고 비판하면서도 길을 항상 열어놓고 있음을 다시금 강조하였다. 북측의 국제관광을 위한 조직행동에도 불구하고 관광은 투자 환경의 조성과 국가 안전도상의 문제에 있어 쉽지 않음을 잘 보여준다 할 수 있다. 또한 북측은 박왕자 사건 이후 안전 보장에 대해 선전 매체 ‘우리 민족끼리’를 통해 “2009년 현정은 회장 방북 때 김정일 국방위원장으로부터 신변안전보장문제 담보를 약속받았”¹¹¹⁾음을 강조하면서 금강산 재개를 강조했다. 여기서 남북 간 발생하는 갈등의 고리를 살펴볼 수 있다. 김정일국

108) 북한의 관광총국에서 발간한 영문책자는 동부지역의 관광 자원 시작을 원산부터 소개하여 송도원 야영장, 명사십리, 시중호, 마식령 스키장을 소개한 후 금강산 지역을 소개하는 순서로 관광 코스를 소개하고 있다. Cho Myung Chol·Han Kyong Il, *DPRK Tour*(Tourist Advertisement Agency, 연도 미상).

109) “북한 대외 관광투자유치 설명회 금강산관광 재개의지로 해석돼,” 『아시아경제』, 2014년 9월 22일.

110) “금강산국제관광특구지도국 대변인과 조선중앙통신 간 질의응답,” 조선중앙통신, 2015년 7월 4일.

111) “北금강산국제관광특구지도국 고학철: ‘남조선 당국에 묻는다,’ 우리민족끼리, 2015년 12월 20일.

방위원장의 담보는 북측에서는 절대적이고 조직행동의 변화요소다. 그러나 남측에서는 공식적 시인 및 사과와 재발방지에 대한 약속을 받아내는 것이 국내 정치 헤게모니와 국익을 위한 바게닝 성공이자 제로섬게임으로 인식되기 때문이다.

이후 긴 기다림 끝에 2018년 9월 19일 남북한 정상은 평양공동선언을 통해 개성공단, 금강산관광 사업 우선 정상화를 발표하였다. 9월 20일에는 김정은 위원장이 금강산 관광 중단에 따른 자산몰수조치를 해제하는 데 동의한다는 구두합의 내용이 문재인 대통령의 ‘대국민 보고’를 통해 공개되었다. 직후인 11월 18, 19일에 현대와 북한 아태평화위는 금강산관광 20주년 기념 공동행사를 금강산에 개최하였다. 2019년 1월 1일 김정은 국무위원장은 신년사를 통해 “아무런 전제조건이나 대가 없이 개성공단, 금강산 관광을 재개할 용의”가 있음을 노골적으로 밝히기도 했다. 북측이 그동안 준비하여 온 경제건설노선의 주요 키워드에는 건설, 농업, 군수, 에너지 등이 들어 있다. 이 중 도로나 공항 등은 관광을 염두에 둔 조치로 해석할 수 있다. 미국과 북핵에 대한 합의가 북측이 의도한 바대로 이루어질 경우 북측은 관광을 일으킬 수 있는 선행조치 차원에서 남측과의 금강산 관광 재개가 신호탄이 되기를 희망하였을 수 있다.

그러나 이후 남측도 북측도 이러한 조치를 신속하게 연결하여 나가지 못했다. 남측의 경우 이미 6차에 걸친 핵실험과 탄도 미사일 발사 등으로 인해 유엔은 물론 각 국가별 독자 제재가 진행됨은 물론, 미국의 제재와 한미 간 대북제재 공조를 요구하는 미국과의 전통 동맹구조를 깨트리면서까지 합리성에 벗어나는 의사결정을 하는 것은 구조적으로 쉬운 일이 아니었다. 이를 위해서는 과거 서독이 동서독 문제를 다룰 수 있을 만큼의 외교적인 능력이 뒷받침되어야 했는데 과거와

달리 국가안전보장회의(NSC)에서 포괄적으로 남북문제를 다루기보다는 남북문제는 통일부와 국정원이 너무 파편적인 업무를 분장받는 측면이 존재했다. 합리적 의사결정식 구조, 즉 국내 정치적인 부분에 편중된 남측 정부에 있어 이러한 파편적 부서 업무를 분담하게 되면 남북문제, 통일문제에 있어 부서는 정부의 결정을 넘어서는 행동을 취하기는 매우 어려운 구조적 한계를 가지고 있다. 또한 외교에서도 너무 급하게 인수인계를 거치지 못하고 정권이 교체된 현 정부에 있어 남북관계를 고려한 외교적 틀이 잡혀있지 않았다 볼 수 있다. 과거 서독 정부가 통일을 ‘민족 내부의 문제’로 설정하고 설정한 개념을 유럽 전역은 물론 미국 정부에게 전달하기 위해 각 부문에 행했던 수많은 외교적 설명과 직간접적 물적 지원을 고려해 보아야 할 것이다. 남측은 갑작스런 북한 지도부의 평창 올림픽 참가 등의 이벤트로 인해 정작 필요한 외교적인 부분에 역량을 집중하지 못했다.¹¹²⁾ 이후 여러 이벤트에 참여하고 북미회담이 진행되면서 실제로는 운신의 폭이 좁아져 버리면서 ‘합리적 판단의 저주’¹¹³⁾에 의해 리스크가 존재하는 부분에 역량을 투입하지 않는 쪽으로 정책 결정이 났다.

북측의 경우도 마찬가지다. 북미회담 교착으로 인해 제재가 지속됨에 따라 북한 특유의 관성에 의한 조직 행동이 나타났다. 전통적 선전

112) 이러한 후속 조치로 강경화 외교장관은 2020년 1월 15일 한일외교장관회담결과를 설명하는 기자회견에서 “특정시점에 따라서는 북미가 먼저 나갈 수도 있고 또 남북이 먼저 나갈 수도 있다고 생각한다”면서 외교적 메시지를 전달하였다. 이 자리에서 미국 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관도 이를 이해하고 있다는 메시지를 전달하였으나 외교에 있어 이전부터 집약적인 역량을 집중하였다면 하는 아쉬움이 남는다. “강경화, ‘남북이 북미보다 먼저 나갈수도...’ ‘예외인정 사업 논의,’ 연합뉴스, 2020년 1월 15일.

113) 제한된 합리성을 의미한다.

과 수사를 통한 비판과 함께 고난의 행군 전후로 체제를 최우선으로 하기 위한 ‘자립적 민족경제’ 방식이었다. 북미회담이 싱가포르에서 큰 협의 이후 교착상태에 이른 후 스톡홀름 회담 이후 특별한 진전이 없자 북은 바로 ‘새로운 길’을 통한 카드를 꺼내 들었다.

또한 러시아,¹¹⁴⁾ 중국 방문객들은 물론¹¹⁵⁾ 국내 관광객들도 불평을 제기¹¹⁶⁾하는 주민 생활과 관광지 외부에 대한 직접 접촉 금지도 북이 철저하게 집행하고 있는 조직 행동 절차로 볼 수 있다. 박왕자 사건으로 금강산 관광이 중단되기 이전부터 북은 관광객에 대한 통제 문제에 봉착해 있었다.¹¹⁷⁾ 북도 외래 관광을 위한 인프라의 구축에 앞서 워비아(Otto Frederick Warmbier) 사건과 같은 불행이 재발하는 것을 방지하는 것부터 고심해 볼 필요가 있다.¹¹⁸⁾

114) 러시아 방문객들도 북한 방문의 가장 큰 제한 사항으로 특정 장소를 넘지 못하는 관광지 제한이 큰 문제임을 인터뷰를 통해 지적하였다.

115) 박정진, “국제 정치·경제적 관점에서 본 김정은 시대의 북한관광 변화 연구: 관광객 유치 해외 공급망과 외래관광객 유치 여행사 중심으로,” 85쪽.

116) 2004년 금강산 관광에서 개선 및 추가 희망사항 조사결과에서 북한 주민과 직접 접촉을 희망이 2위를 차지하였다. 조사항목은 출입국 절차 간소화, 통제된 관광일정, 단조로운 관광, 사진촬영 제한, 편의, 위탁 시설 등이었다. 신성희, “장소의 선택적 조성과 자산화: 북한 금강산 관광특구의 개발을 사례로,” 121쪽.

117) 한 금강산 관광객은 과거 금강산 수학여행 회상을 통해 “통제구역에 들어간 우리 중학생이 오히려 북한 군인의 제재에 항변하기도 하는 등 크고 작은 문제가 있었다”고 언급하기도 하였다.

118) 미국은 2020 국방수권법에 부제, 세부 항목에 ‘오토 워비아 북핵제재법’을 포함시켰으며 2019년 12월 20일 트럼프 행정부는 이를 통과시켰다. 상징적으로 ‘오토 워비아’를 통해 미국이 북한에 대해 언급한 것은 외래 관광객이라도 미국의 시민을 해할 경우 이와 연관된 제재와 보복을 받는다는 것을 시사한 것으로 풀이된다.

4. 결론

지금까지 살펴본 바를 토대로 남과 북의 금강산에 대한 생각의 차이와 정치적 의사결정방식을 살펴보면 이후 남과 북이 진실한 교류 협력을 위해 필요한 최소 접점을 살펴볼 수 있다. 먼저 의사결정방식과 정치적 결정방식의 차이를 살펴보면 큰 차이를 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 의사결정에 있어 북한은 초기부터 최고지도자의 관광에 대한 인식의 전환에 의해 투자와 자금 마련 목적의 관광정책을 조직하였다. 그 안에 체제보위와 그에 필요한 ‘모기장식 개방’이라는 상위 절차인 대남행동절차에 근거한 정책결정과정이 존재한다. 그리고 ‘국제적 불가항력’을 앞세웠으나 현재까지도 근본적인 지시인 관광정책의 기본은 최초 김일성의 관광정책의 틀을 따르고 있다. 그만큼 조직행동에서 대남부서를 통해 체제위협요소를 걸러내면서 관광을 통한 자금 마련이라는 단순한 조직행동을 계속해 오고 있다.

반면, 남측은 정부에 따라 금강산에 대한 부분의 강조점이 달라졌는데 그것은 사건과 당시의 국내정치 체계모니, 북핵 문제와 연동된 국가 이익에 철저하게 반응하였다는 점이다. 따라서 그때그때 정책결정의 선호도와 체계모니 순위에 따라 금강산은 어떤 때에는 재벌 총수의 죽음과 대북 송금 문제에도 불구하고 밀어붙였고, 어떤 때에는 금강산 관광 중단과 한미 관계 사이에서의 제재 엄수 문제에 표류하는 결정이 났다. 이런 문제는 금강산 관광으로 인해 일어났던 북한 군사항구인 장전항의 평화지역화 같은 부수적 효과, 남북갈등완화와 같은 부분을 외면하게 만든다. 그러나 제한적 합리성을 따르면서도 그 제한된 합리성을 당시 최상의 선택으로 여기는 특징이 존재한다.

따라서 협력이 발생하는 경우는 사실상 두 정책결정에서 공통의 지

향점이 일어나는 매우 특수한 경우였다. 정책상에서 북의 조직행동에
서 최고 지도자의 결심에 의한 정책의 지속성이 담보되고 북이 요구하
는 자금과 그를 최대한 보장하는 위험성을 안고 정책을 밀어붙였던
남측과 주변 국가의 정치적 매개변수가 안정된 극히 제한적인 환경에
서 ‘지구’로서의 금강산은 남북교류로서의 관광을 지속할 수 있었다.

한편 ‘특구’로서의 금강산은 북한의 조직행동의 경직성을 그대로
투영한다. 북한은 특수성만을 매개로 하여 국제 표준을 외면하고 있다.
핵문제뿐만 아니라 관광객에 대한 안전 문제는 어제 오늘의 일이 아니
다. 북한을 실제로 여행에 있어 위험한 국가군이라 보기는 어렵다. 그
럼에도 북한이 가진 ‘군사국가’¹¹⁹⁾ 이미지는 북한에서의 관광객 억류
나 사고사 등과 겹칠 때 북한의 관광지로서의 이미지를 훼손시킨다.
여전히 북한은 조직행동에 의한 절차를 지속하고 그 범주를 고수할
것이다. 그러나 국제 표준은 더 엄격한 기준을 요구할 것이며 북한의
조직행동 기준이 국제표준을 넘어설 경우 북한의 관광정책이 원하는
위치를 점유하기란 요원해 보인다.

앞으로의 문제는 제한된 합리성을 안정화하면서 북의 목표와 어느
정도의 상호이해에서 비제로섬 게임을 만들 것인가이다. 조직행위 모
델의 북한 관광정책과 합리적 행위자 모델의 남북교류협력 정책의 재
회를 실현시키려면 먼저 남측은 제한된 합리성을 북한의 목표에 맞추
어 입지가 좁아지게 만들거나 혹은 너무 넓게 설정하여 이상적인 접근
을 해서도 안 된다. 한편 외교정책에서 주변국의 분위기를 위해 ‘선언’
하는 정책보다는 ‘지지’되는 정책으로의 새로운 접근이 필요해 보인
다. 이를 위한 외교의 세밀한 복원도 필요하다. 분단국가가 서로를 이

119) 저비스의 이익균형처럼 경제적 이미지가 가지는 효과는 매우 크다.

어 가려면 당분간은 북도 체제 위협요소를 거르기 위한 대남행동패턴의 경직성에서 탈피하기 위한 자기 노력이 필요하다. 핵문제 해결 과정 등에서 새로운 ‘지구’로서의 관광정책은 북의 투자 목표 달성과 자연스럽게 연결될 수 있다. 과거는 미래의 실마리를 제공해 준다. 이상적으로 보이는 정책으로 포장할수록 정책은 제한적 합리성에 갇히게 되었다. 과거를 되풀이하지 않고 베를린을 재현하려면 작은 걸음부터 조심스럽게 다시 시작해야 한다. 북의 관광정책의 목표를 이해하는 한편 이상적 합리성의 딜레마에 갇히지 않기 위해 남북 상호 간에 정책을 이해하면서 실질적인 합리성에 문제되지 않는 작은 점점부터 새롭게 만들어 가야 함을 살펴볼 수 있다.

■ 접수: 2월 11일 / 수정: 4월 1일 / 채택: 4월 7일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

『김정일 선집』, 8(평양: 조선로동당출판사, 2006).

『김일성 저작집』, 42(평양: 조선로동당출판사, 1995).

『김일성 전집』, 74(평양: 조선로동당출판사, 2008).

『조선말대사전』(평양: 조선민주주의인민공화국과학원, 1960).

Chol, Cho Myung and Han Kyong Il, *DPRK Tour*(Tourist Advertisement Agency, 연도미상).

2) 논문

“강원도 내 명승지들에 새 관광 러관들이 일떠선다,” 『청년전위』, 1987년 7월 15일.

“명승지의 료, 휴양소를 4, 5월 무료로 개방,” 『민주조선』, 1947년 4월 5일.

“북조선의 민주발전을 전세계에 소개코저 쏘련방 영화촬영인 등 래조 활약,” 『정로』, 1946년 8월 20일.

황봉혁, “조선국제여행사,” 『조선관광문답』(외국문종합출판사, 1994).

3) 신문

『로동신문』, 1955년 8월 18일; 1956년 4월 26일; 1977년 5월 5일; 1981년 5월 3일; 1984년 10월 20일; 1989년 2월 1일; 1989년 6월 24일; 2011년 4월 8일.

『조선신보』, 1999년 11월 18일.

4) 기타

김일성, “강원도의 경제사업에서 새로운 전환을 일으킬 데 대하여”(조선로동당 강원도위원회 집행위원회에서 한 연설, 1981년 12월 23일).

“北금강산국제관광특구지도국 고학철: ‘남조선 당국에 묻는다,’ 우리민족끼리, 2015년 12월 20일.

조선중앙방송, 2005년 10월 20일.

조선중앙통신, 2008년 7월 12일; 2008년 8월 3일; 2012년 12월 8일; 2015년 7월 4일.

2. 국내 자료

1) 단행본

국회예산정책처, 『금강산사업 집행평가』(서울: 성문인쇄사, 2005).

노태우, 『노태우 회고록: 전환기의 대전략』, 하권(서울: 조선뉴스프레스, 2011).

법무부 법령실 특수자료과, 『북한 금강산관광지구법 분석』(법신사, 2003).

정영태·김영운·박영호·서재진·임순희·허문영, 『2008년 북한 신년 공동사설분석』, 통일연구원(2008).

2) 논문

김재영, “금강산개방 및 개발에 따른 설악권의 관광객 유치방안,” 『호텔관광연구』, 제1권 1호(1999), 233~254쪽.

김한규, “북한 외래관광 연구: 담당조직과 유치 구조 및 전략을 중심으로”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2015).

박기홍, “금강산관광지구법, 북측 과다 통제 가능성 높다,” 『통일한국』, 1월호(2003), 22~24쪽.

박정진, “국제 정치·경제적 관점에서 본 김정은 시대의 북한관광 변화 연구: 관광객 유치 해외 공급망과 외래관광객 유치 여행사 중심으로,” 『관광연구저널』, 제32권 6호(2018), 77~90쪽.

북한연구소, “조선민주주의인민공화국 금강산관광지구법,” 『북한』, 제418호, 219~224쪽.

서철준, “중북 관광협력 현황과 전망,” 『금강산 관광에 대한 재고찰과 해법 모색』(경남대학교 극동문제연구소 세미나, 2019년 11월 12일).

송승섭, “북한측 운영사이트: 조선중앙통신, 조선신보, people's Korea, 금강산 국제그룹, 조선인포뱅크, 평양타임즈,” 『북한』, 2000년 11월호, 121~135쪽.

신성희, “장소의 선택적 조성과 자산화: 북한 금강산 관광특구의 개발을 사례로”

- (서울대학교 박사학위논문, 2006).
- 심상진, “금강산관광의 성사요인과 파급효과를 중심으로”(경기대학교 박사학위 논문, 2005).
- 심홍보·권문호, “북한의 국제관광특구 발전 전략에 관한 연구: 금강산 국제관광 특구를 중심으로,” 『관광정책학연구』, 제12권 2호(2006), 115~131쪽.
- 유욱·한창완·배용만·한수연·김찬수, “북한의 새로운 금강산국제관광특구 시행 규정 검토,” 『북한법 연구』, 제16호(2015), 61~88쪽.
- 이승열, “금강산 관광사업의 정치군사적 의미,” 『정신전력연구』, 제53호(2018), 31~60쪽.
- 이해정, “금강산 관광의 의미 재조명: 금강산 관광을 ‘통일 대박’ 실현의 초석으로 활용하자,” 『현안과 과제』, 제14-10호(현대경제연구원, 2014), 1~15쪽.
- 이형균, “금강산 환대산업의 추단과 편의에 의한 관광개발정책과 대응”(경주대학교 박사학위논문, 2012).
- 임경훈, “‘북한식’ 경제개혁에 대한 평가와 전망: 7.1 경제관리개선조치를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제16집 1호, 281~308쪽.
- 정성장, “Post - 김정일 체제 전망: 후계자 문제를 중심으로,” 『북한학보』, 제33집 1호(2008), 9~40쪽.
- 조명현, “외교정책결정 모형에 관한 연구: 합리적 결정과정에 대한 분석과 비판,” 『사회과학연구』, 제11권(2000), 221~250쪽.
- 한국개발연구원, “개성공업지구 관련 경험합의서 전문,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제7권 8호(2005), 30~42쪽.
- 한명섭, “북한의 금강산 관광지구내 자산 동결·몰수 조치와 법적 대응 방안,” 『북한법연구』, 제13호(2011), 69~102쪽.
- 홍순직·이용화, “남북관계 경색해소와 금강산 관광,” 『현안과 과제』, 제12-31호(현대경제연구원, 2012), 1~15쪽.
- “1998년 11월 18일은 다시 올까?” 『한겨레 21』, 1286호.

3) 신문

『국민일보』, 2000년 6월 13일.

『내일신문』, 2005년 8월 30일.
『노컷뉴스』, 2012년 4월 16일.
『동아일보』, 1999년 6월 27일; 2008년 7월 17일; 2015년 8월 29일.
『매일경제』, 1999년 1월 31일.
『문화일보』, 2004년 10월 14일.
『아시아경제』, 2014년 9월 22일.
『이데일리』, 2006년 10월 11일.
『파이낸셜 뉴스』, 2008년 7월 20일.
『한겨레』, 2006년 9월 23일.
『한겨레 21』, 1286호.
『한국경제』, 2002년 9월 26일; 2005년 10월 12일.

4) 기타

국정감사자료, “64관광협력사업”(2006).
삼일회계법인 회계감사 보고서.
연합뉴스, 1991년 5월 22일; 1993년 1월 27일; 1993년 1월 27일; 1994년 6월 24일; 1998년 6월 25일; 1998년 9월 22일; 2000년 6월 13일; 2003년 5월 30일; 2008년 7월 11일; 2020년 1월 15일.
인터뷰, “박경윤 금강산국제그룹 회장,” <https://blog.naver.com/coreafocus/220111113664> (검색일: 2019년 11월 22일).
정무원 결정 14호(1985.3.20.).

3. 국외 자료

1) 단행본

Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston: Little Brown and Company, 1971).
Simon, Herbert A., *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*(London, The MIT Press, 1997).

2) 논문

Kim, Samuel Seongseop, Bruce Prideaux and Jillian Prideaux, "Using Tourism to Promote Peace on the Korean Peninsula," *Annals of Tourism Research*, Vol.34, No.2(2007), pp.291~309.

From Mt. Kumgang ‘Zone’ to ‘Special Zone’ for Tourism: The History of Inter-Korean Conflict and Contact Points – the Rational Actor Model and Organizational Behavior Model

Park, Jeong Jin(Kyungnam University)

This study analyzes historically the development and suspension, formation and conflict of the inter-Korean Mt. Kumgang project, looking at the political approach of the South Korean side from a rational actor model and the North Korean side from an organizational behavior model. On the one hand, determined by the leadership since the 1980s, North Korea established a system of ‘opening the mosquito net’ that guards against capitalist influences for the purpose of earning foreign currency through tourism, and shows delays in tourism due to ‘international force majeure’ as specified in Article 2, Paragraph 2 of the ‘Contract for Tourism at Mt. Kumgang’. On the other hand, since its policy is based on rational decision-making, South Korea has placed significant restrictions on policy enforcement in the face of criticism,

such as the issue of illegal remittance of money to North Korea and the North Korean nuclear issue. In sum, the point where inter-Korean exchanges were active was only possible in a limited environment where policy objectives were mutually consistent. In future exchanges between the two Koreas, conditions for making a non-zero sum game are necessary. For South Korea, both self-management that does not exceed the minimum rationality and efforts to gain diplomatic support from neighboring countries are needed. For North Korea, in order to improve the inflexibility and image of South Korea's behavior pattern, it is necessary to resolve the nuclear issue and meet minimum international standards on tourism.

Keywords: Mt. Kungang, inter-Korean relations, rational actor model, organizational behavior model, inter-Korean exchanges, international standards, tourist safety, North Korea tourism, Graham Allison's conceptual models.