

금강산 관광 사업 1주년 평가와 과제

정상돈 / 경남대학교 극동문제연구소 연구위원

금강산 관광 사업은 시작된 지 1년 동안 일부 비판 및 보수 여론으로부터 술한 비난을 받아왔으나, 남북 교류·협력의 물꼬를 트고 경험에 대한 양측의 신뢰를 조성하였다. 그리하여 북한 지역에 대규모 공단 투자를 추진하는 것을 가능하게 하는 등 상호 이익 실현의 토대를 만들어왔다.

대북 포용 정책이 반목과 대결뿐이었던 과거의 남북한 관계를 지양하고 화해·공존을 추구해온 이래, 금강산 관광 사업은 실질적으로 새로운 남북한 관계를 만들어나가는 중심적 역할을 하였다. 이러한 사실은 이 사업의 1주년 평가를 목적으로 실시된 여론 조사에서 금강산 관광을 경험한 관광객들의 약 70% 정도가 인정하는 것으로 뒷받침되고 있다.

안보는 하드웨어와 소프트웨어의 두 가지 측면에서 고찰해야 하는데, 금강산 관광 사업은 소프트웨어적인 측면에서 한반도의 긴장 완화 분위기를 조성하며 안보 위협을 감소시키는데 기여해온 바가 크다는 점을 생각할 필요가 있다. 그러나 일부 비판 및 보수 여론은 안보의 한쪽 측면만 바라보고 편협한 시각으로 금강산 관광 사업을 비난해왔다. 또한 금강산 관광 사업은 긴장 완화를 통하여 국가 신인도를 상승시키며 경제 위기 극복에 기여하고 있지만, 위기 극복 과정에서 덕을 보고 있는 보수 여론층에 의하여 왜곡된 비판을 받아왔다. 이러한 점은 정부와 현대가 보다 적극적인 홍보를 통하여 금강산 관광 사업의 눈에 보이지 않는 효과를 국민들에게 전달하는 것으로 해결해야 할 것이다.

금강산 관광 사업이 발전할 수 있기 위하여 가장 중요한 것은 일부 비판 및 보수 여론의 이러한 잘못된 비판이 아직도 적지 않은 국민들에게 영향을 미치고 있는 것을 해소하는 것이다. 이러한 점 이외에도 육로로 관광할 수 있는 가능성을 성사시켜 관광 비용을 낮추고, 관광지에서의 보다 자유로운 활동이 가능할 수 있도록 북한측이 협조적인 태도로 사업에 임해야 할 것 등이 요구되고 있다.

머리말

김 대중 정부가 대북 포용 정책을 추진한 이래 일부 비판 및 보수 여론에 의하여 수많은 비난이 제기되어왔다. 그리고 이러한 비난의 구체적인 표적이 된 대표적인 사례로서 '철조망 관광'으로 폄하되어온 금강산 관광 사업을 들 수 있다.

금강산 관광 사업의 비판에 대한 예를 들면, 현대가 입산료를 포함하여 금강산 개발 등의 명목으로 북한에 6년 동안 지불하는 9억 4,000만 달러가 적국인 북한에게 일방적인 시혜의 형태로 지원되기 때문에, 이 사업을 허용한 정부는 명백한 이적 행위를 하는 것이고 결국 북한에 의해 이용만 당할 뿐이라는 일부 비판 및 보수 여론의 주장을 들 수 있다. 또한 북한이 이 돈을 군사비에 사용할 가능성이 많고, 이것은 남한의 안보를 위협하는 것이라는 이유로 정부의 대북 포용 정책은 비판을 받아왔다. 그리고 지난 6월에 관광객이 금강산 관광 도중 북한에 6일 동안 체포·억류되는 일이 발생하자, 현 정부는 국민의 안전을 돌보지 않고 무리하게 금강산 관광 사업을 허용했다는 이유로 쏟아지는 비난을 감수해야 했다.

그런데 문제는 금강산 관광 사업을 표적으로 삼은 이러한 술한 비난에도 불구하고, 정작 금강산 관광을 경험한 사람들의 약 65% 정도가 이 사업을 여러 가지 측면에서 긍정적으로 평가하고, 약 25% 정도는 판단을 유보하고 있으며, 약 10% 정도만이 부정적으로 평가하고 있다는 사실이다. 그리고 지난 10월에 일반 성인 1,000 명를 대상으로 대북 포용 정책의 지지율에 대한 여론 조사를 실시한 결과, 65.3%가 포용 정책을 지지하고 있는 것으로 나타났다. 어떻게 이런 현상이 성립하는 것일까? 금강산 관광 사업에 대한 비판을 매개로 대북 포용 정책을 원색적으로 비난하는 일부 비판 및 보수 여론의 주장이 과연 합당한 것일까? 그리고 일부 비판 및 보수 여론은 대북 정책과 관련한 현실 인식을 제대로 하고 있는 것일까?

이러한 문제 의식에 기초하여 필자는 금강산 관광 사업이 시작된 지 1년이 지난 시점에 실시된 여론 조사를 토대로, 그동안 논란이 되어왔던 쟁점들의 타당성을 검토하고 이 사업과 대북 포용 정책을 평가해보고자 한다. 또한 최근 경남대학교 극동문제연구소-북한대학원에 의하여 실시된 국민 여론 조사가¹⁾ 갖고 있는 문제점과 시사점을 살펴

1) "현대 금강산 관광 이후 대북 인식 변화 국민 여론 조사", 「금강산 관광 사업과 남북 경험 - 평가와 전망」, 경남대 극동연 연구보고서 99-11에 수록되었다. 157~163쪽과 이 여론 조사를 토대로 한 강원택 박사(1999)의 연구보고서 "금강산 관광 사업에 대한 국민 인식 조사 연구 결과 보고"(경남대 극동연 연구보고서 99-11에 수록됨)을 참조.

보고, 금강산 관광 사업이 국민들의 의식 변화에 어떤 영향을 주었는지를 고찰하면서 이 사업의 의의를 재조명하고자 한다. 이어서 그동안 금강산 관광 사업을 둘러싸고 벌어졌던 주요 논쟁들, 예를 들면 '안보위협론' 과 '일방적 시혜론' 그리고 '신변 안전 보장 문제' 등과 관련한 비판들을 정리하고 이 사업을 평가해보고자 한다. 마지막으로 금강산 관광 사업이 보다 발전하기 위하여 어떤 점들이 개선되어야 하는지를 찾아보고자 한다.

여론 조사를 통해 본 금강산 관광 사업의 의의

1주년 평가 여론 조사: 문제점과 시사점

경남대학교 극동문제연구소-북한대학원에 의해서 최근 실시된 여론 조사에서 가장 주목할 만한 것은 첫째, 관광을 경험한 사람이나 경험하지 않은 사람이 각각 약 65% 정도와 약 45% 정도로, 여러 설문 사항 예를 들면 금강산 관광 사업이 남북한간의 교류·협력에 기여했는가, 북한의 남한에 대한 적대적 태도에 변화를 초래하고 있는가, 그리고 한반도의 긴장 완화를 통한 국가 신인도의 증대와 북한 주민들의 의식 변화에 긍정적인 영향을 미치고 있는가의 설문 사항과 관련하여 금강산 관광 사업을 좋게 평가하고 있다는 것이다. 둘째, 관광을 해본 사람들은

경험하지 않은 사람보다 모든 항목과 관련하여 금강산 관광 사업의 효과를 훨씬 긍정적으로 평가하고 있다는 것이다(강원택(1999)).

이 여론 조사가 가진 문제점은 금강산의 관광 경험자를 대상으로는 설문지 조사를 실시하였고, 관광 미경험자를 대상으로는 전화 조사를 실시한 것으로서 설문 조사 대상자에게 같은 방법을 적용하지 않았다는 것이다.

금강산 관광선을 탑승한 관광객들에게 관광을 시작하기 전에 설문지를 배포하고 관광 후 제출하게 하였을 경우, 부부라든가 부모와 자식 또는 직장 동료나 친지들의 형태로 관광을 하였던 사람들은 자연스럽게 설문지의 여러 항목들에 대하여 대화를 나누는 과정에서 영향을 주고 받게 된다. 이것은 하나의 담론을 형성하며 교육적 효과를 가져오고 관광객들의 의식 발전에 기여하는 측면이 있다. 그러나 전화로 설문 조사하였을 경우에는 이러한 교육적 효과가 없다. 다시 말해서, 관광객들을 대상으로 교육적 효과가 있는 설문지 조사를 통하여 나타난 그들의 반응 결과와 관광 미경험자를 대상으로 전화 조사를 하여 나타난 반응 결과를 비교할 때, 금강산 관광의 효과에 대한 인식과 관련하여 많은 차이점을 볼 수 있다면 이러한 차이점의 원인이 관광 자체뿐만 아니라 담론을 통한 교육에서도 찾을 수 있다는 것이다.

그러나 여기에서 주의해야 할 사항은 관광 그 자체를 통하여 경험자가 좋은 인식을 갖도록 하는 경험을 하였기 때문에, 이것이 바탕이 되어 담론을 통한 교육이 긍정적 인식을 상승시키는 효과를 초래하였다는 사실이다. 만약 관광에서 좋지 않은 경험을 하였을 경우 역으로 금강산 관광의 효과를 보다 많은 관광객들이 부정적으로 인식하는 현상이 초래되었을 것으로 생각할 수 있다. 이렇게 본다면 금강산 관광 사업의 효과를 평가하는 데 영향을 미치는 두 가지 요인 가운데서 관광 그 자체가 담론을 통한 교육보다 중요하고 근본적인 역할을 하였다는 것을 알게 된다.

이러한 사실을 알도록 해주는 데는 관광 경험자나 미경험자 모두에게 똑같은 방법으로 설문 조사를 하는 것보다, 오히려 관광객들을 대상으로 설문지 조사를 실시하고 관광 미경험자에게는 전화로 조사하는 것이 효과가 있다는 점을 생각할 수 있다. 설령 현실적인 여건의 어려움으로 인하여 부득이하게 두 그룹을 대상으로 다른 조사 방법을 선택할 수밖에 없었다고 하더라도, 이러한 조사 방법이 갖고 있는 장점을 찾아내는 분석을 하였더라면 제약된 여건 속에서 편법으로 여론 조사를 실시하면서도 그 나름대로 의미있는 결과를 찾아냈을 것이다.

하지만, 한 가지 분명한 사실은 관광의 경

험 유무가 금강산 관광 사업의 효과를 평가하는 데 커다란 차이를 초래한다는 것이다. 경남대학교 극동문제연구소-북한대학원의 여론 조사는 이 점을 잘 보여주고 있기 때문에, 이 여론 조사가 제공하는 많은 시사점을 참고하는 것이 필요하다는 것이다.

위의 금강산 관광 사업과 관련한 여론 조사와는 별개로 일반 국민들이 대북 포용 정책을 어떻게 평가하고 있는지를 통일부가 1999년 10월 2일과 3일에 여론 조사 전문 기관인 소프레스글로벌리서치에 의뢰하여 조사한 것을 보면, 일반 성인의 65.3%, 즉 국민 세 명 가운데 두 명이 대북 포용 정책을 지지하고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 금강산 관광 사업과 대북 포용 정책에 대한 여론 조사를 비교하면, 현재 대북 포용 정책을 지지하면서도 금강산 관광 사업을 긍정적으로 평가하지 않고 있는 사람들이 있다는 것을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 금강산 관광 경험을 한 사람들의 경우, 약 72%가 금강산 관광 사업이 남북한의 교류·협력에 기여하고 있다고 긍정적으로 평가하여 오히려 대북 포용 정책에 대한 일반 국민들의 평가 65.3%를 웃돌고 있는 것을 볼 때, 금강산 관광 사업을 장기적으로 추진하여 보다 많은 사람들이 관광 경험을 하게 되면, 일반 국민들의 대북 포용 정책에 대한 지지율을 상승시킬 수 있다

는 것을 생각할 수 있다. 따라서 정부의 입장에서 현대라는 민간 기업이 금강산 관광 사업을 추진한 것을 허용하고 정책적으로 지원한 것이 비록 초기에는 일부 비판 및 보수 여론의 비판때문에 어려움을 겪게 된 측면이 있지만, 장기적으로는 오히려 대북 포용 정책에 대한 국민적 지지를 확보하는 데 도움이 되기 때문에 정경 분리라는 원칙 하에서 옳은 선택을 했다는 평가를 내릴 수 있다.

다만, 정부 당국자들이 여기에서 주목해야 할 사항은 담론을 통한 교육이 금강산 관광의 효과에 대하여 긍정적인 인식을 하는데 적지 않은 역할을 하였다는 점을 파악하고, 대북 포용 정책이나 이 정책의 성과물로 표현되는 금강산 관광 사업과 관련하여 보다 적극적이고 긍정적인 담론을 국민들 사이에 확대해갈 경우 많은 정책적 성과를 가져올 수 있다는 사실이다. 이것은 금강산 관광 사업을 직접 추진하고 있는 현대그룹에도 해당되는 것으로서, 이 사업에 대한 홍보를 보다 적극적으로 한다면 관광 그 자체가 가져오는 것 이상의 많은 효과를 가져올 수 있다는 것을 생각할 필요가 있다.

금강산 관광 사업과 국민 의식 변화

금강산 관광 사업을 비판하는 일부 비판 및 보수 여론이 줄곧 문제로 삼아왔던 것 가

운데 하나는, 금강산 관광 사업을 통하여 북한이 외화벌이를 하고 이 돈을 결국 군사비로 사용하여 남한의 안보를 위협한다는 것이다. 이 문제와 관련하여 위에 언급한 금강산 관광 사업에 대한 여론 조사는 매우 중요한 시사점을 던지고 있는데, 특히 우리는 북한의 남한에 대한 적대적 태도 변화에 대한 문항이라든가 지난 6월 발생한 서해교전 등에 관한 문항에 대하여 응답자들이 일관성있게 반응을 보인 것에 주목할 필요가 있다. 설문 사항에 대한 응답 가운데서 관광 경험자와 무경험자가 가장 큰 차이를 보이며 반응을 보인 부분은 지난 6월 발생한 서해교전 사태에 대한 것이다. 즉, 서해교전 사태에도 불구하고 국민들이 크게 동요하지 않고 사태가 빨리 진정될 수 있었던 데에는 금강산 관광 사업이 적지 않은 역할을 하였다고 생각하느냐는 질문에 대하여 관광 경험자의 65.4%가 그렇다고 대답한 반면에, 무경험자는 34.6%가 그렇다고 반응하여 약 30% 정도의 차이를 보여주었다(강원택(1999), p. 11).

왜 관광 경험의 유무가 현실 상황을 평가함에 있어서 이렇게 커다란 차이를 초래하는 것일까? 그 이유 가운데 하나로서 금강산 관광의 경험이 북한에 대한 남한 주민들의 인식 변화를 초래하고, 이러한 의식 변화가 서해교전과 같은 사태를 평가하는 데 영향을 준 것으로 생각하는 것은 큰 무리가 없다고

판단된다.

그 이유는 첫째, 금강산 관광이 북한을 이해하는 데 도움이 되었다고 생각하느냐는 질문에 관광 경험자의 71%가 긍정적인 반응을 보이고 9%만이 부정적으로 반응하였으며, 20%가 판단하기 어렵다고 대답한 것을 볼 때(강원택(1999), p. 6).²⁾ 긍정적인 답변을 한 71%는 북한을 이해하는 데 도움이 되었던 관광 경험을 토대로 금강산 관광 사업이 서해교전 사태를 조기에 진정시키는 데 기여하였다고 생각할 수 있기 때문이다. 둘째, 금강산 관광 사업이 남한에 적대적이었던 북한의 태도를 변화시키는 데 기여하고 있다고 생각하느냐는 질문에 대해서, 관광 경험자의 67.1%가 긍정적인 반응을 보이고 관광 무경험자의 경우 45.8%가 긍정적인 반응을 보인 것을(강원택(1999), pp. 8~9), 서해교전 사태에 대한 반응과 비교할 때에도 일관성이 존재함을 알 수 있기 때문이다. 즉, 관광을 경험한 사람들의 경우 65~67% 정도가 금강산 관광 사업이 북한의 남한에 대한 적대적

태도를 변화시키고 있다고 생각하면서, 이러한 변화가 서해교전 사태의 조기 진정에 큰 역할을 하였다고 판단한다는 것을 추론할 수 있기 때문이다.

이렇게 금강산 관광 경험을 가진 사람들의 경우 북한에 대한 인식에 변화를 갖게 되는 것은 그들의 입장에서 볼 때 자기 성찰을 통한 결과로 판단하는 것이 타당하다고 생각된다. 그리고 이러한 사실은 북한을 실제로 접촉하게 하는 금강산 관광이라는 체험 학습이 관광 전과 얼마나 다르게, 보다 열린 시각으로 현실 상황을 판단하도록 하는 데 중요한 역할을 하고 있는가를 알게 해준다.

다시 말해서, 실제로 북한의 일부를 보고 체험한 사람들의 경우, 금강산 관광 사업이 남한의 안보를 위협한다고 생각하는 것이 아니라 오히려 북한의 대남 적대적 태도를 변화시키면서 서해교전처럼 발생한 안보의 위기 상황을 조기에 진정시키도록 하는 데 기여했다고 판단한다는 것이다. 즉, 금강산 관광 사업이 긴장 완화를 통한 안보 위협의 감

2) 이 여론 조사 결과와 통일부가 1999년 5월 1일에 금강산 관광 사업을 중간 평가하기 위하여 Research & Research라는 여론 조사 기관을 통하여 전화 면접 조사를 실시한 결과를 비교하는 것은 흥미있다. 통일부의 「금강산 관광 사업 중간 평가 여론 조사 결과」에서는 '금강산 관광이 북한 이해에 도움이 되는지 여부'에 대하여 관광 경험자의 76.2%가 그렇다고 긍정적인 반응을 보인 반면, 21.8%는 그렇지 않다고 부정적인 반응을 보였다. 통일부가 작성한 설문 사항과 경남대 극동문제연구소-북한대학원이 작성한 설문 사항의 차이점은 전자가 '① 매우 도움이 된다, ② 다소 도움이 된다, ③ 별로 도움이 되지 않는다 그리고 ④ 전혀 도움이 되지 않는다'의 4 가지 응답 항목으로 구성되며 '판단하기 어렵다'는 항목이 들어있지 않은 데 반해서, 후자는 '① 도움이 되었다, ② 도움이 되지 않았다 그리고 ③ 판단하기 어렵다'의 3 가지 응답 항목으로 구성되었다는 것이다. 응답자 가운데 질문 사항에 대하여 판단하기 어렵다는 반응을 보일 가능성이 충분히 있고 또 실제로 20% 정도가 1주년 평가에서 판단하기 어렵다는 반응을 보인 것을 볼 때, 경남대 극동문제연구소-북한대학원이 실시한 여론 조사가 통일부가 실시한 것보다 더 객관성을 갖고 있다고 판단된다.

소에 큰 역할을 한다고 생각한다는 것이다. 문제는 금강산 관광을 해본 사람들이 이런 사항들과 관련하여 일관성있게 금강산 관광 사업의 효과를 긍정적으로 평가할 경우, 그러한 판단을 과소 평가할 것이 아니라 오히려 신중하게 받아들여야 할 것인데 보수 여론은 서해 바다에서 교전이 벌어지고 있는데도 동해안에 금강산 유람선이 한가롭게 북한을 향하여 운항하였다고 비난하니 안타깝다고 아니할 수 없다.

금강산 관광 사업의 비판에 대한 소고

금강산 관광 사업과 '안보위협론'

안보를 논할 때는 하드웨어와 소프트웨어의 두 가지 측면에서 논해야 하고 금강산 관광 사업이 한반도의 긴장 완화 분위기를 조성하며 안보 위협을 감소시키는 것은 소프트웨어적인 안보 강화라는 측면에서 긍정적으로 평가해야 한다. 즉, 군비 증강만이 안보를 강화시키는 것이 아니라는 것을 생각하고 현 정부가 하드웨어적인 안보는 그것대로 충실히 하며 또 금강산 관광 사업이 안보 측면에서 눈에 보이지 않는 효과를 만들어내는 것을 고려하여 정책적 지지를 하고 있는데, 일

부 비판 및 보수 여론이 당장 눈에 보이는 군비 경쟁의 안보 측면만 강조하며 대북 포용 정책과 금강산 관광 사업을 한꺼번에 비난하는 것은 잘못되었다는 것이다.

또한 북한이 금강산 관광 사업으로 벌어들인 돈을 군사비에 사용할 가능성때문에 일부 비판 및 보수 여론이 비난하는 것과 관련해서는, 우선 그동안 은행 계좌 추적을 통하여 그렇지 않다는 점을 확인했다는 것을 집고 넘어갈 필요가 있다. 그러나 이런 문제점 때문에 금강산 관광 사업을 중단하거나 관광 대금을 현물로 지불하라고 할 경우, 남북 경협을 통하여 북한이 벌어들이는 돈을 군사비로 사용할 가능성때문에 아예 경협 그 자체를 추진하지 못하거나³⁾ 아니면 남북 경협에서 주고 받게 되는 모든 것을 현금이 아닌 물건으로 지불하게 하는 웃지 못할 일이 벌어지게 된다. 그리고 이렇게 되면 정상적인 남북 경협이란 이루어질 수 없고 남북 관계의 개선도 불가능하게 될 수밖에 없다. 왜냐하면 세계 어느 곳에서도 일어나지 않는 비정상적인 거래를 남한측의 기업과 북한이 하게 하면서 경협이나 남북 관계의 개선과 '정상화'가 이루어지기를 기대하는 것은 모순되기 때문이다.

이 문제와 관련하여 남북한과 구 동서독

3) 박건영(1999), "금강산 관광 사업은 북한의 군사적 위협을 강화할 것인가?", 「금강산 관광 사업과 남북 경협 - 평가와 전망」 경남대 국동연 연구보고서 99-11, p. 102에 수록되었다.

을 비교하는 것은 우리 자신을 보다 객관적으로 돌아보게 하는 의미가 있다. 현대가 금강산 관광 사업 개발 대가로 6년 3개월 동안 북한에 지불하는 돈은 입산료를 포함하여 약 1조 1,500억 원 정도가 된다. 이에 반해서 1970년부터 1989년 사이에 구서독 주민들이 구동독에 있는 고속도로를 사용하거나 구동독을 방문하는 과정에서 지불한 것 등을 통해서 구동독 정부의 국고로 흘러 들어간 돈은 현재의 환율로 계산하면 약 12조 2,000억 원 정도가 된다. 이 금액에 구동독이 구서독과의 경제 협력 과정에서 취한 엄청난 이득은 포함되지 않았으니, 구동독이 취한 이득과 북한이 금강산 관광 사업을 통하여 취하는 이득의 규모가 어느 정도 비교가 되리라고 본다.

구동독 정부가 구서독과의 교류 과정에서 취한 경제적 이익의 일부를 국방비 명목으로 지출하였을 가능성은 충분히 상상할 수 있다. 구동독의 군비 증강을 위한 노력은 국가 경제에 많은 부담을 주었는데 이러한 부담은 분단 이후 다른 어떤 시기보다 특히 구서독과 교류를 추진하며 이 교류 과정에서 많은 경제적 이득을 취할 수 있었던 70년대와 80년대에 가장 심하였다. 하지만 이러한 구동독의 군비 증강은 체제의 비효율성과 아울러 결국 구동독의 붕괴를 초래하는 데 중요한 역할을 하였던 것이다.

그러나 똑같은 문제때문에 구서독에서와 달리 현재 남한에서는 남북 경협이 일환으로 추진되고 있는 금강산 관광 사업을 중단해야 한다든지, 아니면 북한으로 송금되는 돈을 추적하거나 대신 식량으로 지불해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 물론 북한으로서는 금강산 관광 사업에서 벌어들인 외화를 직접 군사비로 사용하지는 않더라도 이 사업의 수익으로 여유가 생긴 덕분에 다른 출처에서 벌어들인 돈을 군사비에 사용할 가능성은 충분히 있다. 그러나 그렇게 할 경우 그것은 결국 북한의 입장에서 볼 때 경제 회생을 불가능하게 하는 자살 행위로서 결국 북한체제의 수명을 단축시킬 뿐이며, 이것은 과거에 구동독이 강화시킨 군사 시설을 사용도 못하고 통일 과정에서 고스란히 구서독 측에 넘겨주었던 사례가 북한에서 되풀이되는 것을 상상할 수 있게 한다.

하지만, 이러한 가능성을 차치하고 평화 체제가 구축되지 않은 한반도에서 안보와 관련하여 우리가 정작 두려워해야 할 것은 북한이 이미 소유하고 있는 것으로 판단되는 생화학 무기로서 이것과 비교하면 미그기 도입은 아무 것도 아니다. 다시 말해서, 우리에게 전쟁 그 자체가 문제가 되는 것이지 북한이 어떤 무기를 외국으로부터 도입하는 것은 지엽적이라는 것이다. 그렇다면 북한과의 전쟁을 피하기 위해서 한반도의 긴장 완화와

남북 관계의 적대적 요소를 감소시키는 것이 시급하게 추진해야 할 과제라는 것을 생각할 수밖에 없다. 이 문제와 관련하여 이미 우리는 금강산 관광 사업과 관련한 위의 여론 조사에서 관광 경험자들의 체험을 통하여 금강산 관광 사업이 한반도의 긴장 완화와 남북 간의 교류 협력에 기여하고 있다는 사실을 확인했다.

금강산 관광 사업과 '일방적 시혜론'

한반도의 긴장 완화는 안보 위협의 감소라는 측면에서만뿐만 아니라 남한의 국가 신인도를 상승시키는 데 기여하고 IMF 경제 위기를 극복하는 데 중요한 역할을 하고 있다는 것을 생각할 때, 경제 위기가 어느 정도 극복되는 과정에서 덕을 보고 있는 사람들, 특히 보수 여론층이 오히려 한반도의 긴장 완화를 조성하는 금강산 관광 사업을 비난하고 있는 것은 좋게 생각되지 않는다. 다시 말해서, 아직도 적지 않은 보수 여론층이 금강산 관광 사업을 통하여 우리가 보이지 않게 득을 보는 측면을 생각하지 않는데, 이것이 문제라는 것이다. 특히, 금강산 관광 사업의 대가로 북한에 지불되는 돈이 마치 현대가 북한에 일방적으로 지원하는 양 비판이 쏟아지고 있는데, 현대가 북한에 금강산 관광 대가로 돈을 지불하는 것은 결코 일방적인 지

원이 아니라 손익 계산에 기초한 경제 행위이다. 그리고 남한 관광객들이 금강산에 가서 개인적 욕구를 충족시키는 것은 소비 행위로서, 이 소비 행위의 대가로 현대에 지불하는 돈 또한 북한을 일방적으로 지원하는 대금이 아니다.

그럼에도 불구하고 금강산 관광 사업을 통하여 정부와 현대가 북한을 일방적으로 지원하고 있다고 비난하는 보수 여론층은 이 사업을 통하여 북한이라는 적국이 경제적 이익을 취하는 것을 못 견디기 때문에 이런 비합리적인 주장을 하는 것이다. 다시 말해서, 북한을 동포들이 사는 곳이라기 보다 적국으로 생각하기 때문에 남북 경협을 일환으로 추진되는 금강산 관광 사업의 추진 과정에서 현대가 북한에게 돈을 지불하는 것이 일방적 지원이 아님에도 불구하고 일방적 지원이라고 주장하며 비난한다는 것이다.

그러나 이런 사고에 기초하면 남북 경협은 불가능하고 오직 대결만 존재할 수밖에 없으며 결국 남북 관계의 개선은 불가능하게 된다. 우리는 북한으로 하여금 상호 이익을 추구하는 것이 반목과 대결을 하는 것보다 좋다는 것을 깨닫게 해야.⁴⁾ '보다 많은 접촉' 속에서 남과 북의 주민들이 민족 동질성을 회복하고 그 과정에서 통일 기반을 조성할 수 있다는 사실을 명심해야 한다. 그렇지 않으면 북한 주민들에게 남한의 실상을 알리기

도 어렵고, 또 북한 주민들이 남한의 실상을 알지 못하는 상황에서는 설령 김정일 정권이 붕괴하여도 북한 주민들이 남한 주민들과 함께사는 것을 선택하는 것이 어려울 수밖에 없다.

이런 것을 생각할 때 남북 교류를 통하여 북한에 이익이 생기는 것에 대한 사고의 전환이 절실히 필요하다. 보다 구체적으로 말해서, 북한에 이익이 생기는 것이 남한에게 두 가지 긍정적인 효과를 가져온다는 것을 생각해야 한다는 것이다. 첫째는 단기적인 측면에서 북한의 현 정권이 안정되는 것이 남한에게 긍정적으로 작용하고, 둘째는 장기적인 측면에서 상호 이익에 기초한 교류의 확대 과정에서 남한의 실상이 보다 많이 북한 주민들에게 전달되는 점이 남한에게 중요하다는 것이다.

북한 정권의 안정화는 동전의 앞뒷면과 마찬가지로 두 가지 측면에서 생각할 수 있다. 물론 타도되어야 할 김정일 정권이 안정되는 것은 바람직스러운 것이 아니다. 하지만 아직 김정일 정권을 대체할 세력이 존재하지 않는 상태에서 김정일 정권이 흔들리는 것 또한 북한뿐만 아니라 한반도에 예측하지

못할 사태를 야기시킬 위험성때문에 바람직스럽지 못하다. 체제 붕괴의 불안 속에 좌불안석하는 정권과는 긴장 완화 분위기를 조성할 수 없고, 그렇게 되면 남한의 경제 발전에 심각한 위협이 초래될 수 있다. 또한 스스로 체제 내부의 결함으로 발전할 수 없는 사회는 외부의 도움을 받는다고 하더라도 장기적으로 그 체제를 유지할 수 없다는 점을 생각해야 한다. 즉, 이러한 정권은 기껏해야 일정 기간 동안 안정될 뿐 결국 붕괴할 수밖에 없다는 것이다. 그렇기 때문에 남북 교류를 통하여 북한의 현 정권이 안정되는 것에 대하여 지나치게 예민하게 생각할 필요가 없다.

오히려 북한이 갑작스럽게 붕괴하는 경우에 초래될 각종 문제점을 생각하고 북한이 붕괴하더라도 천천히 붕괴하도록 하여 평화적인 방법으로 통일이 이루어질 수 있도록 하는 것이 냉철한 현실 인식에 기초한 대북 정책이라고 할 수 있다. 중요한 것은 북한 사회가 변할 수 있기 위해서는 근본적으로 북한 주민의 의식이 변화해야 하고, 또 북한 주민들의 의식 변화가 이루어지지 않고서는 평화적 통일이 이루어질 수 없다는 것을 생각하며, 이러한 의식 변화를 도모하기 위해서

4) "금강산 사업은 북한과 남한 사람들이 협력이 적대보다도 더 좋은 것임을 인지하고 있다는 것을 남북한 양 국민이나 전세계에 밝히고 있다. 서로 돕는 것이 서로 싸우는 것보다 낫다는 생각이 바로 지속적인 화해 분위기를 향한 가장 기본적인 발걸음이다"(Meinardus(1999), "동서독의 경험에 비추어본 금강산 관광 사업 평가", 「금강산 관광 사업과 남북 경험 - 평가와 전망」, 경남대 극동연 연구보고서 99-11, p. 108에 수록되었다).

남북간의 교류와 협력을 확대해나가며 일정 기간 김정일 정권이 안정되는 것을 감수해야 한다는 것이다. 그리고 통일 후에도 보다 적은 비용으로 후유증을 극복할 수 있도록 하기 위해서 남북 교류와 협력을 통해서 북한에 인프라체제 구축을 비롯한 현대화 작업이 가능하게 하되, 그 과정에서 북한 변화의 원동력인 북한 주민들에게 남한의 실상을 알리며 그들의 의식을 장기적으로 변화시켜나가야 한다는 것이다.

금강산 관광 사업과 '신변 안전 보장 문제'

구동독과 구서독이 1972년 기본조약을 체결하고 양국 주민들간의 상호 방문이 무리 없어야 하던 1974년에 구동독 정부는 서베를린과 구서독을 왕래하기 위하여 경유해야 하는 구동독의 고속도로에서 구서독 주민 197 명을 체포·억류하였다. 1975년에는 162 명, 1976년에 193 명 그리고 1977년에 210 명의 구서독 주민들을 고속도로에서 체포·억류하였다.

고속도로에서의 체포 문제와 관련하여 1979년 1월 31일 내독관계성의 관리였던 위

르겐 슈타브(Staab)은 구서독의 리아스(Rias) 방송국과 인터뷰하는 자리에서, 만약 구서독 주민이 구동독의 법규에 비추어 처벌받을 행위를 하였다면 구동독 정부가 그를 체포하고 억류하는 것이 충분히 있을 수 있는 일이라고 말하였다. 그리고 슈타브는 고속도로가 구동독의 국토 안에 있기 때문에 그곳에서는 구동독의 법이 적용되는데, 이것은 국제법상 일반적인 것이라고 말하면서 모든 여행객은 이런 사항에 주의해야 한다고 하였다.

구동독 정부가 구서독 주민들을 체포·억류하였던 것은 고속도로에서만 일어난 것은 아니었다. 심지어 어릴 때의 학교 친구를 방문했던 구서독의 할머니들을 간첩 혐의로 체포 억류하고, 4 주가 지난 후에야 구서독측에 이러한 사실을 알려주는⁵⁾ 일과 같은 예들이 비일비재했던 것이다.

구동독 정부는 다른 국가의 주민들이 구동독에서 체포되는 경우 불과 며칠 이내에 이러한 소식을 해당 국가의 정부 관리에게 알려주었던 반면, 구서독측에는 고의적으로 늦게 체포 소식을 알려주곤 하였다. 그리고 만약 어떤 사람이 체포되거나 구금될 경우 그 사람이 속해있는 국가의 대사관 직원이라

5) 1977년 8월 3일 63세의 안겔라 폰 발루섹(Angela von Balusek)과 65세의 로테 쉴드크네히트(Lotte Schildknecht)는 여학교 시절의 친구인 구동독 주민 노이루핀(Neuruppin)을 방문하였다가 간첩 혐의로 체포되었다. 구동독 정부는 4 주가 지난 후에야 비로소 이들의 신원에 관한 정보를 알려달라고 독촉하던 구서독 정부에게 체포 소식을 전해주었다 (Peter Prager(1977. 8.31), "Bonn kritisiert Ostberlins Schweigen," in *Süddeutsche Zeitung*; Peter Jochen Winters(1977. 9.2), "Vom Besuch in der DDR nicht zurückgekehrt," in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*).

든지, 아니면 그 국가를 대표하는 사람이 재판 과정에 참석할 수 있도록 하는 것이 상례이지만, 구동독의 경우 정치적 범죄 행위에 대해서는 비공개적으로 재판을 한다는 원칙 하에 구서독의 동독상주대표부 직원이 재판에 참석하는 것을 금지하였다.⁶⁾

설령 구동독의 일반적인 규정이 그렇다 하더라도 재판을 비공개적으로 하면서 구서독의 동독상주대표부 직원을 재판 과정에 참관인으로 참석하게 할 수 있었음에도 불구하고 이들에게 그런 기회가 주어지지 않았다. 바로 이런 것이 구동독이라는 폐쇄 사회의 특성을 보여주는 것으로서 특히 구서독과 관련된 일에 있어서 더욱 심하여 구서독 주민들이 구동독을 여행하거나 방문하다가 불상사가 발생하더라도 신변 안전을 보장할 수가 없었다.

그런데 남한에서는 금강산을 여행하는 관광객이 며칠 억류되는 사건이 한 번 발생해도, 온 나라가 발칵 뒤집어지고 일부 비판 및 보수 여론은 북한에서 북한의 법을 위반하는 경우 북한의 법에 따라 처벌한다는 관광 세칙이 독소 조항이라고 주장하여 결국 북한이 이 조항과 관련하여 양보를 하였다. 구 동서독이 교류하는 동안 구동독의 당국자들은 예측하기 어려운 협상 상대였고 도저히 받아들

일 수 없는 주장을 수없이 하였으며, 그들의 목표를 달성하고 교류를 방해하기 위하여 국제적으로 통용되는 법규를 악용하거나 심지어는 아예 무시하기도 하였다. 이렇게 본다면 오히려 구동독의 당국자들이 북한의 당국자들보다 더 심한 행위를 한 것도 많다. 이런 상황에서 구서독의 당국자들이 한 수 접어주며 인내심을 갖고 구동독 주민들에게 구서독의 실상을 알리기 위하여 구동독의 당국자들과 협상의 정치를 펴나갔던 것을 우리는 되새길 필요가 있다.

다시 말해서, 우리가 궁극적으로 추구하는 목표가 남북 관계의 개선이라고 했을 때 상반된 이해 관계를 갖고 접근하는 남측과 북측 사이의 접촉 과정에서 문제가 발생하지 않을 수 없는데, 이런 경우 우리가 선택하는 행동이 관계 개선이라는 목표를 달성하게 하는 수단인지 아니면 오히려 저해하는 것인지를 숙고하며 감정적인 대응을 자제해야 한다는 것이다.

그리고 현대와 북한이 현재 공동으로 위기 관리를 잘 해나가고 있는데, 신변 안전 보장과 같은 여건이 완벽하게 갖추어지지 않은 상태에서는 남북간의 접촉이나 교류를 시도하지 말아야 한다는 식으로 주장하는 것은 문제가 있다는 것을 생각해야 한다. 왜냐하

6) Fricke, K. W.(1977. 11), Schwerpunkt Rechtsschutz. Zur Arbeit der Ständigen Vertretung in Ost-Berlin, in: *Deutschland Archiv*, p. 1203.

면 전체가 아니면 아무 것도 원하지 않는다는 사고 방식에서 벗어나지 않으면 남북 관계의 개선과 북한의 변화 유도가 구호에 그칠 수밖에 없기 때문이다. 북한 당국자들의 태도를 변화시키고 결국 남과 북의 당국자들이 공동으로 관광객들의 신변 안전 보장과 관련한 위기 관리를 하도록 하기 위해서도 교류·협력의 확대는 필수적이라는 것을 구동서독의 경험은 말해주고 있고, 김대중 정부는 이런 방향으로 일을 추진하고 있다는 것을 생각해야겠다.

맺음말: 사업의 발전을 위한 향후 과제

금강산 관광 사업이 시작된 지 1년이 지난 시점에서 우리는 남북 경협의 출발점이 되는 금강산 관광 사업과 온갖 비난에도 불구하고 일관성있게 이 사업이 성사될 수 있도록 한 정부의 대북 포용 정책을 긍정적으로 평가하는 데 인색하지 말아야 할 것이다. 그러나 금강산 관광 사업이 보다 발전할 수 있기 위해서는 향후 다음과 같은 문제들을 해결하기 위한 노력이 요구됨을 생각해야 한다.

첫째, 정부와 현대가 보다 적극적인 홍보를 함으로써 금강산 관광 사업의 눈에 보이지 않는 효과를 국민들에게 전달하고, 일부 비판 및 보수 여론의 잘못된 비판이 아직도

적지 않은 국민들에게 영향을 미치는 것을 해소해야 할 것이다.

둘째, 육로를 통해 금강산에 갈 수 있는 방법을 모색하여 관광 비용을 낮추고 보다 많은 사람들이 금강산 관광을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 북한측은 남한의 관광객들을 통하여 경제적 이득을 취한다는 점을 생각하고 관광지에서 관광객들이 보다 자유로운 활동을 할 수 있도록 배려해야 할 것이다.

셋째, 금강호가 금강산을 향하여 첫 출항을 할 때 남한의 언론들이 마치 당장이라도 통일이 될 것처럼 거품에 가득찬 보도를 하다가 불과 몇 달이 지나지 않아 냉담한 시각으로 부정적인 측면만 부각해온 것과 관광객 억류 사건이 발생하자 금강산 관광 사업을 해서는 안될 것처럼 보도해왔던 자세를 지양해야 할 것이다. 다시 말해서, 처음과 끝이 같게 꾸준히 관심을 갖고 금강산 관광 사업을 객관적으로 보도하며 긍정적인 측면은 살리는 방향으로 나가는 자세가 필요하다는 것이다. ㉠