북핵 문제와 금강산 관광사업의 파급 효과

□ 북핵 문제 발발의 배경과 전망

- **(배경) 북핵 문제의 발발은 핵 개발에 대한 북미간의 상이한 입장 차에서 비롯**
  - **(북한 입장)** 북한의 핵 개발 계획 시인은 핵 개발이나 보유 자체보다는 체제 및 생존권 보장과 보다 많은 경제적 지원 확보를 위한 북미 대화의 새로운 협상 카드로 활용코자 하는 의도가 강함
  - **(미국 입장)** 테러와의 전쟁 차원에서 접근하여, 테러지원국으로 규정한 북한으로 하여금 대량살상무기와 관련된 군수품의 수출입을 금지하고자 하는 의도가 내포됨
- **(전망) 군사적 충돌보다는 외교적·경제적 협상을 통한 평화적 해결 가능성이 높으며, 협상 방식은 북미 직접 대화와 다자간 협상틀이 절충된 방식이 유력함**
  - 미국의 이라크戰 승리 이후, 북미 직접 대화를 중심으로 북한은 '조건부' 핵 개발 포기 선언을 하는 대신, 주변국과 국제사회가 북한의 체제 안전과 경제적 지원을 지지(보증)하는 '2+4' 혹은 '2+α' 형태의 일괄타결 방식이 유력함

□ 북핵 파문의 금강산 관광사업의 파급 효과

- **(남북경협 효과)** 북핵 문제의 해결 지연은 대외 신인도 저하와 성장 둔화는 물론, 새정부의 대북 정책 추진과 남북경협에도 상당한 부담으로 작용할 것임
- **(금강산 사업 효과)** 북핵 문제의 외교적·평화적 해결을 가정하면, 금강산 사업은 당분간 현 수준에서 유지되다가 북핵 문제가 해결된 이후에나 본격화될 전망임
  - 더욱이 ① 특구 지정과 육로관광 허용에 이어 ② 북핵 파문으로 유보된 관광 보조금(200억 원)의 지급이 재개되고 ③ 투자 불안 심리 해소로 인한 외자 유치와 새정부의 '평화·번영 정책'이 맞물려 금강산 사업에 대한 투자는 본격화될 수 있을 것임
  - 그러나 이 경우에도 여소야대 정국과 대북 송금 파문의 후유증, 현대아산의 자금난 등으로 정부 지원과 외자 유치 없이는 한계가 있을 것임

□ 금강산 관광사업의 추진 방향

- 정부는 남북관계의 특수성과 금강산 사업의 정치·경제적 중요성을 고려하여, 금강산 사업을 한반도 평화안정과 동북아 중심국가 건설이란 뉴-비젼 실현을 위한 전략적 사업으로 인식하고 '원칙과 소신'을 갖고 차질 없이 추진해야 함
- 북한에게도 금강산 사업이 북한의 성공적인 개혁·개방과 중장기 발전 계획 추진을 위해 반드시 유지·발전되어야 한다는 것을 설득시켜 협조를 유도해야 함

북핵 문제와 금강산 관광사업의 파급 효과

북핵 문제의 발발 배경과 전망

- **(배경) 북핵 문제의 발발은 핵 개발에 대한 북미간의 상이한 입장 차이에서 비롯**
  - **(북한 입장)** 북한의 핵 개발 계획 시인은 핵 개발이나 보유 자체보다는 체제 및 생존권 보장과 보다 많은 경제 지원 확보를 위한 북미 대화의 새로운 협상 카드로 활용코자 하는 의도로 해석 ⇨ 이는 지난해 단행한 개혁·개방 조치의 성공과 미-이라크戰으로 인해 소홀해진 틈을 이용코자 하는 북한의 의도가 반영된 듯함
  - 북한의 핵 개발 계획 시인과 일본인 처 납치 시인 등의 '고백 외교'와 특구 개방 등은 경제 강성대국 건설과 7.1경제관리 개선조치 이후의 부작용(물가 불안) 해소를 염두에 둔 것이라는 것이 전문가들의 지배적인 견해임
  - 북한도 핵 활동을 '전력 생산을 위한 평화적 목적에 국한되어 있다'고 주장하면서, 오히려 미국이 핵 활동을 핵 개발과 억지 연관시킨다며 비난하고 있음
  - 또한, 정치·외교적으로는 북한 내부의 체제 결속을 강화하고, '새로운' 핵 개발 방식의 시인을 통해 제네바 합의 준수의 명분을 유지하면서도 '선언적' 의미의 제네바 합의 수준을 뛰어넘는 '불가침 조약'을 체결코자 함
  - **(미국 입장)** 북핵 문제를 '테러와의 전쟁' 차원에서 접근하고 있음
  - 미국 역시 북한의 핵 보유 자체보다는 테러지원국으로서 이들 대량살상무기(핵, 미사일 등)의 수출은 물론, 여타 동북아 국가의 핵 보유 및 군사 대국화 경쟁 촉발을 우려하고 있음

- **(전망) 향후 북핵 문제는 군사적 충돌보다는 외교적·경제적 협상을 통한 평화적 해결 가능성이 높으며, 북미 직접 대화와 다자간 협상틀이 절충된 방식이 유력함**
  - 한반도는 지경학적·군사적 역학 구조상 이라크와 상이하여, 미국은 일방적 무력 공격보다는 외교적·경제적 압박(맞춤형 봉쇄)을 가하면서 상호간의 실리와 명분을 챙기는 선에서 해결할 것임
  - 즉, 북미 양측은 북한의 전사적인 핵 개발 포기 선언이나 미국의 선제 공격이란

양 극단의 처방보다는, 이라크 종전 이전까지는 서로 勢싸움을 하는 '탐색전' 양상을 보이다가 이라크 사태 해결 이후에 새로운 방식으로 협의할 것임

· 이라크 전쟁이 상반기 내에 매듭되고 북한의 핵무기 개발(재처리 시설 가동 등)이 확인되지 않는다면, 미국은 '호전적 일방주의'에 대한 국제사회의 부정적 여론을 감안하여 북한과는 대화 중심의 외교적·평화적 해결 방안을 모색할 것임

· 협상 방식은 미국의 이라크戰 승리 이후, 북미 직접 대화를 중심으로 북한은 '조건부' 핵 개발 포기 선언을 하는 대신, 주변국과 국제사회가 북한의 체제 안전과 경제적 지원을 지지(보증)하는 '2+4' 혹은 '2+α' 형태의 일괄타결 방식이 유력함

· 이 과정에서 미국은 명분을, 북한은 실리를 얻게 되고, 한국과 일본은 경제적 부담을 맡게 될 가능성이 높음

금강산 관광사업의 현황과 중요성

- **(현황) 금강산 사업은 특구 지정과 육로관광 허용으로 새로운 전기를 맞고 있음**
  - · 2002년 금강산 관광객은 남북관계 개선과 정부의 관광 보조금 지원 조치(2. 13) 등에 힘입어 2001년의 5만 8,800명에 비해 48.6% 증가한 8만 7,400명에 달함
  - · 이로써 금강산 관광객은 출발 4년만에 50만 명을 넘어섬

- **(중요성) 정치·군사적으로는 한반도의 긴장 완화와 통일신작로 역할을, 경제적으로는 남북경협 활성화와 동북아 중심국가 건설 구상 실현의 촉매제 역할을 함**
  - · **(정치·군사적)** 분단 현실 하에서 남북관계 개선을 위한 단순한 '창구' 역할을 넘어 한반도의 화해·협력을 촉진시키는 '통일신작로' 역할을 하는 '공공재' 성격이 강함
  - · 단순한 민간의 경협 사업이 아니라, 유람선 관광은 '해상 북방한계선'의 붕괴를, 육로관광은 '군사분계선' 북상 및 관통을 의미하므로 한반도의 긴장 완화와 평화 안정체제 기반 조성에 크게 기여하였음
  - · 즉 이는 남한의 일방적 '퍼주기'가 아니라, '경제적 지원'과 '평화 유지 및 분단 관리'의 맞교환이라는 무형적 편익도 내재되어 있다는 의식의 전환이 요구됨
  - · 또한 미군과 인민군 관할 하에 있던 비무장지대(DMZ) 일부가 남북의 관리 하에 들어가게 함으로써 한반도 군사 문제를 부분적이나마 '민족화'하였음
  - · **(사회·문화적)** 대규모의 물적·인적 교류 확대를 통한 남북간의 이질감 해소와

함께, 이산가족 면회소로서의 기능에도 크게 기여하였음

· (경제적) 사업 중단은 한반도의 긴장 고조로 대외 신인도를 하락시킴으로써 최근의 경기 침체를 더욱 부추겨, 자칫 한국경제를 침체의 늪으로 빠뜨릴 수 있음

· 최근 한국경제는 북핵과 이라크 문제, 세계경제 회복 지연, 노사 불안과 소비 심리 위축, 재벌 개혁 등으로 크게 둔화될 전망인 데다, 남북관계 불안까지 겹치면 심각한 지경에 이를 수 있음

· 북핵 문제 해결과 금강산 사업의 성공이 한국경제의 견인을 담보하기에는 미흡하지만, 이의 실패는 국가 위험을 급상승시켜 투자 지연과 외자 유출을 초래함으로써 자칫 '침체의 늪'으로 빠지게 할 수 있음에 유의해야 함

· 또한, 참여정부의 '한반도 평화안정체제 구축과 동북아 중심국가 건설' 구상은 남북경협 활성화 없이는 불가능할 것이며, 금강산 사업은 이의 촉매제 역할을 함

· 이외에도 북한으로 하여금 개혁·개방을 촉진시키고 시장경제에 대한 학습 효과를 제공하였을 뿐 아니라, 계획경제체제 하에서의 관광 대가는 북한 경제의 대남 의존도를 높이는 데도 크게 기여함

금강산 육로관광 개통의 의미와 효과

- **(의미) 북핵 파문 속에서도 북한의 특구 지정과 육로관광 허용은 남북경협을 계속 유지하겠다는 북한 당국의 강한 의지와 실리주의를 반영함**
  · (특구 지정) 기존 합의 사항의 법제화로 투자의 불안정성이 크게 해소되었을 뿐만 아니라, 국제적인 관광단지로 개발하기 위한 제도적 기틀을 구축하였음
  · (육로관광 허용) 분단 50년만에 해로관광에 이어 육로관광이 열림으로써 남북한 직교역 체제와 3통(通商, 通航, 通郵)의 촉진시키는 계기를 마련함

- **(효과) 단기적으로는 한반도의 긴장 완화를 통한 국가 신인도 제고와 외자 유치 증대를, 중장기적으로는 냉전 구조 해체와 남북경제공동체 형성에 기여함**
  · (정치·사회) 금강산 관광사업 활성화에 따른 긴장 완화로 한반도 냉전 구조 해체와 남북한 상호간의 이해 증진에 크게 기여할 것임
  · (경제) 외자 유입 증대와 지역경제 활성화 등 남북한 모두에게 긍정적 효과를 미칠 것이며, 이는 남북간 경제력 격차 완화와 경제공동체 형성에도 큰 효과가 기대됨

· 육로 연결은 단기적으로는 물류비 절감을 통한 경협 활성화를, 중장기적으로는 중국·러시아~한반도~일본을 연결하는 중국횡단철도(TCR) 및 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도횡단철도(TKR) 연결의 시발점이 될 것임
· 특히 해당 기업에게는 금강산 특구로의 접근성 제고, 비용 및 시간 절감 등으로 인한 관광객 증대 ⇨ 사업의 수익성 향상 ⇨ 금강산 사업에 대한 재투자 자금 및 외자 유치 증대 ⇨ 시설 투자 및 타지역 연계 관광 촉진 등으로 추가적인 관광 수요 창출 ⇨ 관광객 증대와 사업의 수익성 향상 등의 선순환 구조 형성

북핵 파문의 금강산 관광사업 파급 효과

- **(남북경협 효과) 북핵 문제의 해결 지연은 대외 신인도 저하와 성장 둔화는 물론, 새정부의 대북정책 추진과 남북경협에도 상당한 부담으로 작용**
  · 특히, 여소야대 정국에서 북핵 문제와 대북 송금 논란으로 인한 불안정한 남북관계는 대북 지원과 지원성 성격의 투자 사업에 대한 '부정적 여론'을 형성함으로써 초기 투자가 필요한 대규모 사업에는 상당한 차질이 예상됨
  · 이는 참여정부의 적극적인 대북 정책(평화·번영 정책) 추진에 있어서 운신의 폭을 제한할 것이며, 이로 인해 기업의 투자 심리도 크게 위축될 수밖에 없음
  · 그러나, 북핵 문제가 평화적으로 해결되면 그 동안의 경협 성과와 남북간 합의 사항이 함께 상승 작용을 함으로써 남북경협은 급물살을 탈 수도 있음
  · 특히, 경의선과 동해선 육로 연결 등의 통일 '인프라' 구축은 새정부의 '한반도 평화안정체제 구축과 동북아중심국가 건설' 구상과 맞물려 활기를 띨 것임

- **(금강산 사업 효과) 북핵 문제의 외교적·평화적 해결을 가정하면, 금강산 사업은 당분간 현 수준에서 유지되다가 북핵 문제가 해결된 이후에나 본격화될 것으로 예상됨**
  · 북핵 문제 해결을 위한 대화는 미-이라크 전쟁 이후에나 본격화될 것이며, 금강산 사업은 북핵 문제의 해결 과정과 결과에 따라 지대한 영향을 받을 것임
  · 비록 가능성이 높지는 않지만, 북한이 이라크戰 이전에라도 핵 재처리 시설 가동과 위협 수준의 미사일 발사 등의 '금지선'(red line)을 넘는 조치를 취할 경우, 미국은 대북 수출 및 무역거래 중단 등의 강력한 경제제재(맞춤형 봉쇄)를 취함으로

써 금강산 사업은 일시 중단될 수 있음

· 여기에다가 미국의 경제제재 조치에 따른 남한의 금강산 사업 중단은 북한으로 하여금 '민족 공조 위반'과 '미제의 꼭두각시' 빌미를 주게 됨으로써 남북 관계와 투자 사업은 상당 기간 동안 경색될 수도 있음

· 다만 북한의 심각한 경제난과 미국의 일방적 조치에 대한 주변국의 반대 등을 고려한다면, 북한은 미국이 정해놓은 금지선의 '금'을 밟되 '선'을 넘지는 않을 것임

· 미국 역시 '민간'의 무역거래 봉쇄가 아니라 '대량살상무기'의 수출입과 관련된 항공기 및 선박의 나포와 봉쇄 등 국한된 조치에 그칠 것임

· 미국의 선제 공격은 부시행정부의 외교력 부재 시인과 이라크 문제 해결에 대한 안보리의 협조 유도 실패를 초래할 수 있기에 무력 사용에 신중한 자세를 보일 것임

· 그러나 미국의 이라크 전쟁 승리 이후, 북핵 문제가 대화를 통한 외교적 해결로 이루어질 경우에는 금강산 사업은 더욱 활기를 띨 전망임

· 더욱이 ①육로관광과 특구 지정에 이어 ②북핵 파문으로 유보된 금강산 관광 보조금(200억 원) 지급이 재개되고 ③투자 불안 심리 해소로 인한 외자 유치와 새정부의 '평화·번영 정책'이 맞물려 금강산 사업에 대한 투자는 본격화될 수 있을 것임

· 그러나, 이 경우에도 여소야대 정국과 대북 송금 파문의 후유증, 현대아산의 자금난 등으로 정부 지원과 외자 유치 없이는 한계가 있을 것임

- **(추진 방향) 정부는 남북관계의 특수성과 금강산 사업의 정치·경제적 중요성 등을 고려하여, 한반도 평화안정체제와 동북아 중심국가 건설이란 뉴·비젼 실현을 위한 전략적 사업으로 인식하고 '원칙과 소신'을 갖고 지속적으로 추진해야 함**

· 무엇보다도 중단후 재개에는 이미 투입한 노력과 비용 이상이 다시 소요됨을 깊이 인식하고, 이는 이제 막 닦아 놓은 화해·협력의 물꼬를 되돌리는 '역사적' 후퇴임을 명심해야 함

· 남한 내부는 물론, 북한으로 하여금 금강산 관광 및 개성공단 사업 등의 대규모 사업이 북한의 성공적인 경제 개혁·개방과 중장기 발전 계획의 추진을 위해서도 반드시 유지·발전시켜야 한다는 것을 설득시켜 협조를 유도해야 함

홍순직 연구위원 sjhong@hri.co.kr ☎ 031-288-7336