

제6장 대북 경수로사업의 지속 추진

제1절 한반도에너지개발기구(KEDO)

‘-’북한간 협상

1. 대북 경수로사업 추진경위

북한 핵문제가 국제적 문제로 대두된 것은 북한이 국제원자력기구(IAEA)와 체결한 안전조치협정을 근거로 1992년 1월 IAEA가 북한에 임시사찰을 실시한 결과 북한 핵활동에 대한 의심점이 발견된데서 비롯되었다. 즉 북한이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA의 추정치간에 중대한 불일치가 발생하였고, 북한이 주장한 방사화학실험실은 사실상 핵재처리시설로 판명되었다.

이러한 문제점을 규명하기 위해 IAEA는 북한에 특별사찰을 요구하였으나, 북한이 이에 반발하면서 1993년 3월 12일 「핵비확산조약(NPT)」 탈퇴를 선언함으로써 북한 핵문제를 둘러싼 국제적 긴장과 불안이 고조되기 시작하였다.

이러한 상황에서 미국과 북한은 1993년 두차례 회담(1단계: 93.6.2~11, 2단계: 93.7.14~19)을 가졌으며, 그 결과 북한은 NPT탈퇴를 유보하고 핵문제 해결을 위해 IAEA와의 협의 및 남북대화를 재개하는데 합의하였다. 그러나 이러한 합의에도 불구하고 북한은 IAEA와의 협조를 거부하였고, 특사교환을 위한 남북간 협상도 ‘서울 불바다’ 발언 등 비협조적 자세로 일관함에 따라 결국 결렬되었다(94.3).

이후 UN 안전보장이사회는 대북 제재결의안 채택을 추진하고, 북한은 UN제재가 취해질 경우 이를 선전포고로 간주할 것이라고 주장하면서 IAEA 탈퇴로 맞섬으로써(94.6.13), 한반도는 군사적 충돌의 직전까지 가는 위기를 맞이하게 되었다.

이러한 상황에서 한·미 양국정부는 북한 핵문제 해결을 위해서는 군사적인 충돌보다 대화와 협상이 필요하다는 인식 아래 남북정상회담과 미-북간 3단계 고위급회담을 추진하였다. 김일성의 갑작스런 사망으로 남북정상회담은 성사되지 못했지만, 우리측은 1994년 8월 15일 대통령 광복절 경축사에서 북한이 핵투명성을 보장한다면 경수로 건설을 포함한 핵에너지의 평화적 이용에 우리의 기술과 자본을 지원하고, 이를 ‘민족발전공동계획’의 첫사업으로서 추진할 용의가 있다는 입장을 천명하였다.

이후 미-북간 3단계 고위급회담이 급진전되어 1994년 10월 21일 북한 핵문제 해결의 기본구도인 「제네바 기본합의문」이 채택되었다. 즉, 북한이 안전성이 낮고 핵무기 제조원료인 플루토늄 추출이 용이한 5MWe 원자로 등 핵관련시설을 동결(궁극적으로 해체)하고, 5MWe 원자로에서 추출한 사용후연료봉을 안전조치(봉인)한 후 제3국에 이전하는 등 핵개발 의도를 포기한다면 안전성이 높고 플루토늄 추출이 용이하지 않은 경수로형 원자력발전소(100만 KW급 2기)를 국제적 콘소시엄을 통해 북한에 유상공급한다는 것이다.

이에 따라 한국, 미국, 일본은 대북 경수로지원 등 제네바 기본합의의 이행을 위해 1995년 3월 9일 ‘한반도에너지개발기구(KEDO)’를 설립하였으며, KEDO는 북한과 협상을 진행하여 경수로 공급에 따르는 제반사항을 규정하는 「경수로공급협정」을 1995년 12월 15일 체결하였다. 이로써 대북경수로사업이 추진될 수 있는 기본토대를 마련하게 되었다.

2. KEDO-북한간 후속의정서 협상

1995년 12월에 KEDO와 북한이 체결한 경수로공급협정은 공급범위, 북한의 상환조건, 인도 일정, 이행구조, 부지선정 및 조사, 북한의 핵동결 의무사항, 기타 사업추진에 필요한 북한의 협조사항 등을 포괄적으로 규정하고 있으나, 상세한 사항에 대해서는 KEDO-북한간 후속의 정서(protocol) 협상을 통해 구체적으로 정하도록 하였다.

이에 따라 1996년 4월부터 KEDO와 북한은 후속의정서 협상을 개시하였다. 먼저 경수로사업 착수를 위해 우선적으로 필요한 경수로 근로자들에 대한 특권·면제 및 영사보호 문제, 북한으로의 출입과 통행·통신 관련문제들부터 협상을 추진하였다. 그 결과 1996년 7월 「특권·면제 및 영사보호 의정서」를 통해 우리측 근로자들은 북한으로부터 체포·구금 등 여하한 형태의 관할권이나 집행처분에 예속되지 않고, 북한의 관습이나 정치적, 사회적 의무를 강요받지 않도록 하였다. 또한 「통행 의정서」를 통해 우리측 인원 및 물자가 북한의 건설현장으로 자유롭게 이동할 수 있도록 항공로 및 해로를 확보하였고, 이를 통해 우리 인원이 방북할 경우 비자발급 없이 KEDO 증명서만을 휴대하도록 하였다. 「통행 의정서」협상과 함께 진행된 「통신 의정서」에 따라 한국 전역과 경수로부지간에 자유로운 통신보장과 서신, 소포, 신서사 등이 가능하게 되었다.

1996년 7월부터는 부지인수 및 북한의 서비스 이용에 관련된 제반원칙을 정하는 협상을 진행하였다. 북한의 잠수함 침투사건으로 일시 협상이 중단되기도 하였으나, 북한측이 시인·사과한 후 다시 재개되어 1997년 1월 정식으로 「부지 의정서」, 「서비스 의정서」를 채택하였다. 이로써 북한지역내에 270여만평 규모의 전용부지를 확보하게 되었고, 북한 인력·물자, 금융서비스, 의료시설 등 북한이 제공하는 서비스를 다양하게 이용할 수 있는 근거가 마련되었다.

1997년 6월에는 북한이 경수로 대금을 미상환할 경우 벌칙금(penalty)을 정하는 「미지급시 조치 의정서」를 체결하였다. 북한이 경수로발전소 완공후 3년 거치기간 포함 20년간 무이자로 연 2회 분할상환하도록 되어 있는 의무를 이행하지 않을 경우 KEDO는 이에 대한 벌칙금으로써 ‘KEDO측 조달비용+3%(또는 가능할 경우 2%)’를 부과하도록 하였다.

또한 KEDO와 북한은 「품질보장 및 보증 의정서」 협상을 1997년 두차례 가졌으나 타결되지 못하여 1998년 8월 10~27일까지 3차 의정서 협상을 뉴욕에서 속개하였다. 양측은 공식·비공식 접촉을 통해 합의를 유도하고자 했으나 시운전 기간중 품질보증 활동 주체 등 일부 사안에 대해 이견을 좁히지 못하였다. 쟁점이 되고 있는 사안은 시운전 기간중의 품질보증 활동 문제 이외에 북한 품질보증 활동 참가인원에 대한 특권·면제, 전기출력 미달시 보상문제 등이다.

의정서 협상은 형식적으로는 KEDO와 북한간의 협상형태를 유지하고 있지만 협상의제는 남북간의 통행을 위한 통행로 개설과 이에 따르는 제반 출입절차 문제, 남한 전역과 통신·우편 이용에 수반되는 절차상의 문제, 우리 근로자의 북한내에서의 신변보장 문제 등 대부분 남북문제의 성격이 짙었다. 또한 북한에 제공되는 경수로 노형이 한국표준형으로 결정된 만큼 그에 따르는 남북 전문가간의 기술적인 협의도 불가피하였다.

KEDO는 「품질보장 및 보증 의정서」 협상과 별도로 「훈련 의정서」, 「인도일정 의정서」 협상을 조만간 진행할 예정이다. 1998년 말 현재까지 진행된 의정서 협상 현황과 향후 협의할 잔여 의정서 협상은 다음과 같다.

3. KEDO-북한간 실무협상

KEDO와 북한간에 경수로사업 추진을 위해 협의해야 할 문제들 중 대부분의 실무적인 문제들은 부지현장의 KEDO 사무소, 한전 및 합동시공단의 현장사무소를 통해 북한 관계당국과 수시로 해결하고 있으나 보다 정책적인 사안에 대해서는 별도의 전문가 실무협상을 통해 해결하고 있다.

공급협정 및 후속의정서 협상과는 별도로 KEDO와 북한은 기 합의된 의정서를 이행하기 위한 세부절차를 마련하기 위해 전문가 중심의 실무협상을 수시로 개최하고 있다. 1997년에는 세차례 실무협상을 진행하여 출입, 통관, 해상수송, 통신, 우편, 의료서비스 등 19개 분야의 광범위한 절차와 규정을 마련하였다.

1998년에는 KEDO와 북한과의 실무협상을 두차례 개최하였다. 특히 1998년 실무협상에서는 1997년 8월 부지준비공사 착공이후 공사과정에서 새롭게 제기되는 문제까지 포함한 제반 현안문제들을 협의하였다.

1998년도 첫번째 실무협상은 1월 20~24일까지 북한의 묘향산 지역(향산호텔)에서 개최되었다. KEDO측은 경수로인원들이 보다 효율적이고 경제적으로 이동할 수 있도록 물자 및 장비수송을 위한 해로, 즉 바지선 해로를 이용하여 소규모 인원이 이동할 수 있도록 요구하였다.

북한은 「통행 의정서」 협상시 안보상의 이유로 소극적인 입장이었으나, 이를 수용하여 월 2회 정도 바지선 해로를 이용하여 소규모 우리측 인원들이 이동할 수 있도록 하였다. 또한 KEDO측이 요청할 경우 북한이 제공하는 헬기를 이용할 수 있도록 하였다. 북한과 이미 의정서를 통해 합의했던 도선구역도 투묘(投錨)가 가능하고 수심이 얕은 새로운 도선구역을 확정하였다. 이밖에도 기능공 임금수준 등 다양한 현안문제가 논의되었다.

5월 5일부터 9일까지 개최(향산호텔)된 2번째 실무협상에서는 경수로 근로자들의 근무여건 개선문제, 북한의 KEDO은행(외환은행) 이용문제 등이 광범위하게 논의되었다. 특히 경수로 인원들의 사기진작을 위해 부지인근의 관광지 방문이 필수적이라고 판단되어 북한이 단계적으로 이를 허용해 줄 것을 요구하였다. 이에 대해 북한은 경수로공사가 본격화될 경우 긍정적으로 검토할 수 있다는 다소 유보적인 입장을 표명하면서도 우리의 입장을 일부 수용하여 휴무일에 부지인근 마전휴양소나 해안 등을 우선 이용할 수 있도록 허용하였다.

또한 KEDO측은 이미 합의된 절차에 따라 북한이 부지에 설치하기로 한 북한 조선무역은행을 조속히 설립하여 KEDO은행인 외환은행과 서비스 협력을 하도록 촉구하기도 하였다.

경수로사업과 관련하여 현재까지 진행된 KEDO-북한간의 협상 현황은 다음 표와 같다.

제2절 부지준비공사

1. 착공 준비

경수로 공사 착수에 필수적인 후속 의정서와 각종 세부절차가 합의됨에 따라 한국, 미국, 일본 등 KEDO 집행이사국은 1997년부터 본격적으로 공사착공 시기를 검토하기에 이르렀다.

그러나 1997년 당시 한·미·일간의 재원분담 협상이 다소 지연되고 있어 본격적인 공사는 불가능하였다. 이에 따라 KEDO측은 재원이 확보되기까지 우선적으로 부지준비공사만을 추진하기로 하였다. 이를 위해 한국정부는 동 공사에 소요되는 대금 4,500만달러를 남북협력기금에서 용자형식으로 제공하였다. 부지준비공사는 경수로 건설예정지역의 부지를 정리(평토)하고, 숙소, 사무실, 식당 등 생활편의시설과 통신시설 등 주요 기반시설을 건설하는 것으로서 1년 공사를 목표로 추진하였다.

이에 따라 KEDO는 1997년 하반기에 부지준비공사 착공을 목표로 공사진행을 위한 준비작업에 착수하였다. 우선 의정서 및 각종 합의서에 따라 정해진 해로를 통한 물자 및 인원방북을 위해 1997년 7월 바지선의 시험운항을 성공적으로 마쳤고, 7월 말에는 착공식 준비 및 초기공사를 위한 물자를 투입하였다. 또한 경수로 인원의 영사업무와 KEDO 사무국과의 업무연락을 수행하기 위해 한국측 2명, 미국측 2명, 일본측 1명으로 구성된 KEDO 금호사무소를 개설(7.28)하였다. 또한 8월에는 경수로 부지와의 통신 8회선이 개통되었고, 중국을 경유한 우편서비스도 개시하였다.

이러한 준비작업을 거쳐 KEDO는 1997년 8월 19일 부지준비공사 착공식을 거행하였다. 착공식에는 한·미·일 정부대표와 KEDO 관계자 그리고 경수로사업의 주계약자인 한국전력(주)와 참여업체 관계자 등 200여명과 북측의 경수로사업관계자 등 50여명이 참석하였으며, CNN등을 통해 전세계에 중계되었다.

2. 부지준비공사 내용

1997년 8월 19일 착공 이후 한국측에서 한국전력공사를 주계약자로 하여 현대건설, 대우, 동아건설, 한국중공업 등 협력업체가 참여한 가운데 불도저, 포크레인 등 건설 중장비 50여대와 컨테이너, 건설기자재 3만 4천톤 정도의 물량이 투입되었다. 한국측에서는 150여명이 투입되었고 북한측 역시 기 합의된 절차에 따라 근로자 100여명을 제공하였다. 분단 이후 처음으로 대규모의 남북 근로자가 공동작업을 진행하게 된 것이다.

1년간 진행된 공사를 통해 총 부지정지물량의 20%를 완료하였고, 부지간 도로개설 및 양방향과 부지간 도로보수를 마무리하였다. 또한 임시동력설비, 통신설비, 중기수리고, 유류저장고, 임시 공업용수 시설 등의 공사기반 시설도 마련하였다. 특히 근로자들의 편의 및 복지를 위해 숙소, 식당을 비롯하여 목욕탕, 의무실, 노래방, 독서실, 테니스장, 운동장 등을 마련하였고, 위성수신장치를 설치하여 한국에서 방영하는 케이블 방송 및 위성방송 등 20개 채널을 볼 수 있도록 하였다.

남북한 근로자가 함께 참여하는 공사과정에서 초기에는 상호간의 문화와 관습의 차이로 다소 마찰이 있었다. 1997년 9월 김정일 사진이 게재된 노동신문을 찢었다는 이유로 북측이 한때 공사를 중지시킨 것이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그러나 양측은 경수로 공사가 진행됨에 따라 상호 체제와 관습에 대한 이해가 높아지면서 1997년 11월 이후부터는 별다른 사고없이 공사가 순조롭게 진행되고 있다.

당초 부지준비공사는 1998년 8월까지 약 1년 예정으로 추진되었으나 재원분담협상이 끝나지 않아 본공사 개시가 불가능해졌다. 재원분담협상이 타결되어 「재원분담결의안」을 정식 채택하려던 1998년 8월 31일 북한의 ‘로켓발사체’ 사건이 발생하여 일본이 서명을 유보하였기 때문이다. 이에 따라 KEDO는 공사중단을 막기위해 부지준비공사 대금으로 확보한 4,500

만달러 중 잔여분을 이용하여 1998년 10월 15일까지 공사를 연장하여 후속공사를 추진하였으나 10월 15일 이후 본공사 추진은 사실상 불가능해졌다. 이러한 상황에서 한국, 미국, 일본, EU 등 KEDO집행이사국들은 경수로사업의 지속적인 추진이 긴요하다는 데 의견을 모으고 1998년 10월 16일부터 1999년 1월 15일까지 3개월간 공급자신용방식(한전의 외상 공사)으로 약 846만달러 규모의 공사를 다시 연장하였다.

제3절 재원분담협상

한·미·일 3국은 경수로사업 재원분담을 위해 우선 경수로 건설에 소요되는 총사업비를 확정하기 위한 작업을 추진하였다. 이에 따라 KEDO는 1996년 한전에 용역을 의뢰하여 경수로사업의 개략사업비(ROM; Rough Order of Magnitude)를 1차로 산정케 하였고, 한전은 그 결과를 한·미·일 집행이사국에 통보하였다. 사업비 산정(1995년 12월 불변가, 환율 780원/\$ 기준)이 대체로 타당한 것으로 평가됨에 따라 KEDO는 한전이 1차로 제출한 기준사업비 외에 건설기간중 물가상승비와 북한의 특수성에 기인한 예비비(contingency)를 포함하여 경수로 사업수행에 관련된 소요비용을 한전이 재산정해 줄 것을 요구하였다.

이에 따라 한전은 1997년 9월 예상사업비를 재산정하여 KEDO에 제출하였고, 이를 기초로 한·미·일 3국이 최종 확정을 위한 협의를 진행하였다. 그 결과 3국은 1997년 11월 25일 사업비 규모를 환율 1\$당 925원을 적용하여 약 51억 7,850만달러로 합의하였으며, 다만 추가로 비용이 발생할 경우에는 KEDO가 추가 조달하여 한전에 보전하기로 합의하였다.

경수로 예상사업비의 규모가 확정됨에 따라 KEDO 집행이사국은 각 국가별 재원분담을 위한 협상을 1997년 12월부터 진행하였다. 우리측은 기존에 약속한 중심적 역할과 IMF구제금융 신청 등 어려운 국내경제 여건을 조화시키는 방향에서 협상을 진행하였다. 협상 초기에 우리정부는 이미 경수로사업 과정에서 중심적 역할에 필요한 제도적 여건을 확보한 만큼 이에 걸맞게 경수로사업비의 2/3 부담 입장을 표명하였다. 일본은 1,000억엔의 기여가 최종입장임을 견지하였으며, 미국은 중유비용과 폐연료봉 처리비용을 부담하고 있어 경수로사업비 부담은 불가하다는 입장이었다. 이에 대해 한국, 일본은 미국의 사업비 기여가 필수적이라는 데에 입장을 같이하고 미국의 사업비 기여를 위한 공동노력을 계속하는 한편, 공사비 부족분이 발생할 경우 미국이 전적으로 책임지고 조달할 것을 요구하였다. 그러나 미국은 사업비 기여가 불가능할 뿐만 아니라 부족분에 대해 전적으로 책임지는 것에 대해서도 수용할 수 없다는 입장을 표명하였다. 이러한 각국의 강경한 입장으로 재원분담협상은 초기에는 별 진전을 이루지 못했다.

이러한 상황에서 우리정부는 협상의 적기 타결을 유도하기 위해 일본이 기여금액을 1,000억엔(당시 기준 약 8.3억달러)에서 10억달러로 증액하고, 미국이 경수로사업에 대해 실질적 기여를 하는 한편 부족분조달에 있어서도 책임질 경우 경수로사업비의 70%를 기여할 수 있다는 입장을 표명하였다. 이후 한·미 정부의 계속적인 설득으로 일본은 10억달러 상당의 엔화를 기여할 수 있다는 입장을 보였고, 미국은 향후 사업비 기여를 위해 노력하고, 부족분조달에 있어서도 지도적 역할을 하기로 하였다.

한편, 협상이 진행되는 과정에서 우리측의 환율이 급격히 상승함에 따라 1997년 11월 예상사업비 산정시 적용되었던 환율 925원이 비현실적이라는 의견이 제기되어 새로운 전망환율에 맞추어 경수로예상사업비를 재조정할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 향후 10여년간 적용될 기준환율을 1,100원으로 다시 적용하여 예상사업비를 당초 51억 7,850만달러에서 46억달러로 조정하였다. KEDO 집행이사국은 예상사업비 조정을 비롯한 모든 사항에 대해 합의를 마치고 ‘재원분담결의안’에 1998년 7월 21일 가서명하였다. 가서명 이후 각국은 국내 절차를 거친 후 동년 8월 31일 정식서명할 예정이었으나 서명당일 북한의 ‘로켓발사체’ 사건이 발생하여 일본이 서명을 보류함에 따라 「재원분담결의」 채택이 지연되다가 11월 9일에야 정식 채택되었다.

재원분담결의에 따른 각국별 분담내용은 다음과 같다. 한국측은 실제공사비의 70%(예상사업비인 46억달러 기준으로 3조 5,420억원)를 기여하되 우리의 어려운 외환사정을 감안하여 원화로 기여하기로 하였다. 일본은 10억불 상당의 엔화인 1,165억엔을 기여하도록 하였다. EU는 KEDO가 필요로 하는 재원으로 사용되도록 KEDO 가입 당시 약속한 7,500만 ECU를 기여하는 것을 재확인하였다. 미국은 증유비용 및 KEDO의 여타 소요자금에 대한 재원 확보에 노력하는 것으로 합의하였다. 또한 KEDO 집행이사국이 기여하는 총액이 예상사업비 46억달러에 미달될 경우, KEDO 집행이사국은 부족분 조달을 위해 노력하되 특히 미국은 부족분 조달에 있어 지도적인 역할을 수행하기로 합의하였다. 한국과 일본은 약속한 기여금액이 최대치(maximum)임을 명기함으로써 부족분 조달시 한·일측의 추가 기여가능성을 배제시켰다.

KEDO 집행이사국간 「재원분담결의」가 채택됨에 따라 한국과 일본은 후속절차로서 KEDO와 「차관공여협정」을 체결하고, 각기 국회의 동의절차를 거칠 예정이다. 또한 우리 정부는 우리측 분담분에 대한 국내 재원조달 방안을 마련해야 한다. 최근 외환위기 이후 우리경제의 구조조정과 실업대책에 소요되는 막대한 재정수요와 경기침체로 인한 세입감소로 인해 적자재정을 편성하고 있는 형편인만큼 어려움이 많지만 정부는 자금의 적기, 안정적인 조달 및 형평성에 부합되는 현실적으로 가능한 대안 등을 다각적으로 검토하고 있다. 각국이 재원조달을 위한 후속절차를 마무리하고 KEDO와 한전간 주계약이 체결되면 경수로사업은 본격적인 공사에 진입하게 될 것이다.

경수로사업은 10여년간에 걸쳐 남북간 대규모의 인적·물적 교류 및 협력을 수반하게 된다. 이러한 협력은 남북간 불신을 해소하고 상호간의 이해를 증진시킴으로써 남북관계 개선의 기회가 될 것이다. 정부는 ‘대북경수로사업의 지속적 추진’을 국정과제의 하나로 선정하여 중점적으로 추진하고 있다. 경수로사업이 민족공동발전계획의 첫 공동사업으로서 성공적으로 추진되기 위해서는 정부차원의 지속적인 지원 및 협조가 필요하고, 아울러 경수로사업에 대한 국민적 이해와 지지 확보가 선결되어야 할 것이다.