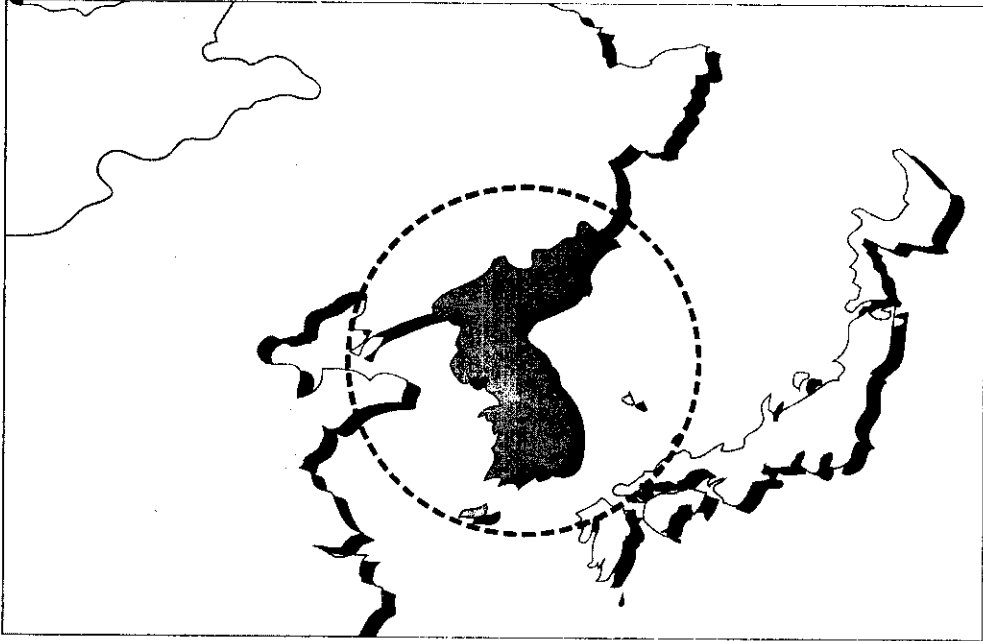


# 시사논단



## 38. 1996년 한반도 정세와 남북 관계 진단

박종철 / 민족통일연구원 연구위원

## 49. 주세 분석을 통해 본 남북 경험의 특징

장원태 / LG경제연구원 선임연구원

## 56. 구 동서독의 경제 협력과 한국에 대한 시사점

박광작 / 성균관대학교 경제학부 교수



# 1996년 한반도 정세와 남북 관계 진단

박종철

민족통일연구원 연구위원

잠수함 침투 사건으로 인해 제네바합의 이행, 남북·북미·한미 관계 등이 재조정되는 상황에 놓이게 됨으로써, 앞으로 제네바합의의 구도를 유지하고 북미 관계를 진전시키고 동시에 남북 관계를 어떻게, 어떤 수준에서 진전시킬 것인지가 가장 중요한 문제가 될 것이다. 또한 남북 관계에는 군사·안보 문제를 위시하여 핵무기, 미사일 등 대량 파괴 무기 확산 방지, 경제 협력, 경수로 사업, 인도주의적 문제 등 다차원적 이슈들이 중층적으로 얽혀 있기 때문에, 각 이슈들의 우선 순위와 상호 연계 설정이 쟁점이 될 것이다. 그리고 단기적으로 남한의 사과 요구, 재발 방지 약속 요구 등에 대한 북한의 수용 정도가 국면 전환의 고리가 될 것이다.

남북한과 미국은 모두 제네바합의의 파기로 인한 결과를 감당하기 힘들기 때문에, 상호 부분적인 양보를 통해 잠수함 침투로 인한 경색 국면을 극복하고, 새로운 포괄적인 이행 구도에 합의할 가능성이 크다. 그러나 새로운 포괄적 구도에 합의했다 하더라도 이행 방안의 결여로, 3측간 합의 구도는 불안정한 성격에서 벗어나기 힘들고, 게다가 남북간에 예측 불허의 크고 작은 돌발 사태들이 산적해 있어, 전반적인 관계를 경색시킬 가능성은 항존하고 있다. 따라서 1997년 남북 관계는 기본적으로 과도기적 소강 상태와 쟁점의 일시적 봉합 상태에서 벗어나기 힘들 것으로 보인다.

## 머리말

**남**북 관계는 북한의 대내적 상황 및 정책 방향, 북미 관계의 전개 등과 밀접한 관련을 맺으면서 전개되고 있다. 이것은

남북 관계가 남북한과 미국, 3측의 국가 목표와 정책 우선 순위가 교차하는 가운데 다차원적·다층적 구도를 이루면서 전개되고 있다는 것을 의미한다.

첫째, 북한의 정치·경제 상황과 대내외 및 대남 정책은 남북 관계에 영향을 미치는 일차적 변수이다. 둘째, 제네바합의 이후 북미 관계 진전은 남북 관계에 영향을 미치는 외적 요인으로 작용하고 있다. 북미 관계는 남북한의 행동 반경과 정책 수단에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 관련 이슈의 다원성으로 인해 남북한, 미국 3측간의 역학 관계를 변화시키고 있다.

이상과 같은 요인들을 염두에 두고, 본고는 첫째, 1996년 한반도 정세와 관련하여 북한의 정치·경제적 상황 및 정책 방향과 북미 관계 진전에 대해 검토하고자 한다. 둘째, 경수로 사업 관련 사항, 남북 경험 및 대북 지원, 한반도평화체제 문제, 잠수함 침투 사건 등을 중심으로 1996년 남북 관계의 전개 과정을 살펴보고자 한다. 셋째, 결론적으로 향후 남북 관계의 단기적 전망을 제시하고자 한다.

## 한반도 정세: 북한의 정치·경제 상황과 북미 관계

### 북한의 정치·경제 상황과 정책 방향

1996년에도 김정일의 공식적 권력 승계는 이루어지지 않았다. 김정일의 공식적 권력 승계 지연 이유에 대해 여러 가지 해석이 있음에도 불구하고,<sup>1)</sup> 아직까지 김정일의 권력 승계외에 다른 가능성을 가정하기는 힘들다. 김정일은 공식적 권력 승계를 하지 않았지만 실질적으로 북한을 통치하는 것으로 보이며, 권력 기반 강화와 이상화를 위해 여러 가지 조치를 강구하고 있다.

우선, 김정일은 과도기 혼란을 방지하기 위한 물리적 강제력의 확보와 군부의 정치적 지지 획득을 고려하여 군부의 위상을 대폭 강화하였다. 김정일은 군부의 승진 인사를 단행하고 군부의 당서열을 상향 조정하는 한편, 빈번한 군부대 시찰을 통해 군부의 지지를 확보하기 위해 노력해왔다.<sup>2)</sup> 뿐만 아니라, 김정일

은 인민군최고사령관의 직함으로 중요한 명령을 하달하고 있다. 아울러 김정일은 친·인척 중용을 통해 권력 기반을 공고히 하고, 노·장·청의 균형 인사를 통해 권력 기반의 안정화를 도모하고 있다.<sup>3)</sup>

한편, 김정일은 자신의 이상화를 위해 '붉은 사상, 붉은기 철학'과 '고난의 행군 정신'을 새로운 통치 이념으로 발표함으로써, 김일성에 버금가는 지도자의 위치를 확보하려 하였다. 또한 대내적 통제 강화를 위해 사상 교육을 강화하고 사회 통제 장치를 강화하였다.

이러한 권력 기반의 공고화와 사회 통제 정책에도 불구하고, 북한 경제의 구조적 침체는 북한체제의 안정을 위협하는 최대의 위협 요인이 되고 있다. 특히, 1995년에 이어 1996년에도 수재가 발생함으로써 만성적인 식량난이 한층 심화되었다. 이에 따라 식량 확보를 위한 주민 이동이 묵인되고 농민 시장이 허용되는 등 사회적 이완 현상이 발생하고 있다.

한편, 북한은 경제난 극복을 위해 나진·선봉자유경제무역지대에 대한 투자 유치, 무역 회사 설립 조건의 완화, 무역 회사의 대외 무역 권한 강화, 기업 경영의 책임제 확대, 인센티브제의 도입 등 제한적 개방 정책을 택하고 있다.<sup>4)</sup> 특히, 북한은 중국, 홍콩 등 해외에서 나진·선봉자유경제무역지대에 대한 투자

1) 김정일의 권력 승계 지연 이유에 대해서는: 통치력 미비설, 건강 이상설, 경제난으로 인한 승계 여건 미비설 등 여러 가지 견해가 있다.

2) 김정일은 혁명 1세대 군원로들을 원수·차수로 승진시키는 한편, 이을설, 조명복, 김영훈 등 인민군 차수들의 서열을 정치국 후보 위원과 당비서 사이로 승진시켰다. 그리고 1995년 1년 동안 총 33회의 김정일의 공식 석상 등장 가운데 17회가 군 관련 행사였으며, 1996년 11월 현재 김정일의 군부대 방문은 13회이다. 이교덕·임순희, 「김일성 사후 2년: 북한 정세 동향 및 전망」, 민족통일연구원, 1996, pp. 10~11.

3) 이기열, 「북한의 권력 서열 변화와 정책 방향 전망」, 외교안보연구원 주요 국제 문제 분석, 1996. 10.11.

유치 설명회를 개최한 데 이어, 1996년 9월에는 나진·선봉지역에서 500여 명이 참가한 가운데 투자 포럼을 개최하였다. 1996년 6월까지 나진·선봉지대에 대해 49 건, 3억 5,000만 달러의 투자가 계약되어, 이 가운데 22 건, 4,400만 달러의 투자가 실행된 것으로 알려졌다.<sup>4)</sup>

그리고 북한은 제한적 개방 정책의 성공을 위해서 일차적으로 대미 관계 개선에 치중하고 있다. 북한은 대미 관계 개선을 통해 국제적 입지 강화 및 경제적 지원 확보를 도모함과 아울러, 대미 관계 진전이라는 관분을 통과함으로써 자본주의 국가와의 경제 협력 확대를 기대하고 있다. 북한은 제한적 개방 정책과 대미 관계 개선 정책을 택하는 반면, 대남 정책에 있어서는 제한적 접촉과 정치·군사적 긴장 유지 정책을 택하였다. 김정일 정권은 실리적 차원에서는 제한된 범위의 남북 접촉을 허용하되, 공식적 차원에서 남북 관계가 제도화되는 것을 거부하고, 때로는 오히려 군사적 긴장을 고조시키기도 하는 다차원적 정책을 구사하고 있다.

4) Seung-Yul Oh, "Prospects for Economic Reforms in North Korea and Policy Recommendations," *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 5, 1996, pp. 135~139; 북한이 1996년 초부터 농업 생산 분조의 규모 축소와 초과 생산분의 자유 처분 허용 등 농업 분야의 개혁을 실시하고 있다는 보도도 있다. 『한국일보』, 1996. 10.31.

5) 이찬우, "나진·선봉지대 투자 포럼의 성과와 전망", 『통일경제』, 1996. 10, p. 54.

첫째, 북한은 경수로 사업과 두만강개발계획 등 북한이 실리적 차원에서 필요로 하는 분야에서는 다자간 방식을 통한 남북간 간접적 접촉을 허용하고 있다. 북한은 KEDO의 틀 내이기는 하지만 남한의 경수로 건설 관련 전문가들과 협상 테이블에 마주 앉았으며, 경수로 부지 조사를 위한 한국인 기술자들의 방북을 허용하였다. 또한 남북 관계가 경색된 상황에서도 두만강개발계획과 같이 다자간 방식을 통한 남북 접촉은 수용하였다.

둘째, 김정일 정권은 1995년 6월 식량 지원을 위한 남북간 접촉이나 대우그룹의 남포공단 투자 등과 같이 경제난 해소를 위해 필요한 분야에 있어서는, 정경 분리 원칙에 입각하여 남북 접촉 및 남북 경험의 필요성을 인정하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 남북 경제공동위원회 개최를 통한 남북 경험 절차의 제도화는 결코 수용하지 않고 있다.

셋째, 북한은 정치·군사적 측면에서는 오히려 남북 긴장을 조성하고 이를 통해 대내 결속과 대미 및 대남 협상력 제고를 기도하고 있다. 특히, 북한은 대미 군사 협상 통로 마련을 위해 정전 협정을 위반하고, 군사 분계선 일대에서 군사적 긴장을 고조하는가 하면, 잠수함을 침투시키기도 하였다.

### 북미 관계 진전

1994년 북미 제네바합의 이후 북미 관계는

대북 경제 제재 해제, 대북 지원, 연락사무소 개설 협의, 군사 접촉 등을 중심으로 전개되었다.

첫째, 美 국무부는 1995년 1월 통신 및 정보, 금융 거래, 기타 무역, 기본합의문 이행을 위한 단계적 조치 등 4 개항의 대북 제재 완화 조치를 발표했으며, 1995년 3월에는 북미간 직접 전화가 개통되었다. 그리고 1996년 3월 美 재무부 해외 자산 통제국은 민간 자원의 대북 지원을 용이하게 하기 위해 '해외 자산 통제 규정'을 일부 완화하였으며, 1996년 4월 美 상무부는 인도적 차원에서 북한에 물품을 제공할 경우 상무부의 사전 허가를 받지 않아도 되도록 함으로써 대북 인도적 지원을 전면 허용하였다. 그러나 1996년 중 실시될 것으로 예상되었던 미국 기업의 대북 직접 투자 및 교역 허용, 美 금융 기관을 이용한 신용 거래 및 대북 송금 규모 확대, 미국내 북한 자산 동결 해제 등 추가 대북 경제 제재 완화 조치는 실시되지 않았다.

둘째, 1995년에 이어 1996년의 수재로 인해 북한의 식량난이 심각해짐에 따라, 미국은 인도적 차원에서 대북 지원을 제공하였다. 美 국무부측은 1995년 9월 초 유엔 및 민간 봉사 기관을 통해 2만 5,000 달러를 북한에 제공하고 10월에 추가로 20만 달러를 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 북한에 제공하였다. 그리고 1996년 3월 긴급재난구호기금(FDA) 재원에서 200만 달러를 세계식량계획(WFP)을

통해 북한에 전달하였다.<sup>6)</sup>

셋째, 미국과 북한은 1994년 말 이후 연락사무소 개설에 관한 영사 및 주요 기술적 현안에 대해 협의하였다. 그러나 외교행랑의 판문점 통과, 통신 문제, 외교관의 활동 범위 허용 문제 등으로 인해 연락사무소 설치가 예정보다 늦어지고 있다.<sup>7)</sup> 특히 북한은 평양에 미국 연락사무소가 설치될 경우 미국 해병이 주둔할 뿐만 아니라 북한 내부 상황이 미국에게 노출될 것을 우려하고 있는 것으로 알려지고 있다.

넷째, 1996년 중 북미간에 미군 유해 송환을 위한 회담과 북한 미사일의 중동 수출 금지를 위한 미사일회담이 개최되었다. 미국과 북한은 1996년 1월과 5월 미군 유해 송환에 대한 협상을 갖고 유해 송환의 비용, 공동조사단 구성 등에 대해 합의하였다. 그리고 1996년 4월 베를린에서 북한 미사일의 중동 수출을 규제하기 위한 미사일회담이 개최되었으나 가시적인 성과는 도출되지 않았다.<sup>8)</sup>

6) 최수영, 「미·일 대북 지원 정책의 효과」, 『통일연구논총』, 5권 1호, 1996, pp. 130~131.

7) 북미 연락사무소 설치가 예정보다 늦어짐에 따라, 미국과 북한은 1995년 9월 25일 상호 임시 영사보호권을 부여하기로 합의하였다. 이에 따라 북한 주재 스웨덴 대사관이 북한내 미국인에 대한 영사보호권을 행사하고 주유엔 북한대표부가 미국내 북한인에 대해 영사보호권을 행사하기로 하였다.

8) 박종철, 「북미 군사회담과 한국의 대응 방향」, 『통일연구논총』, 5권 1호, 1996, pp. 79~89.

## 1996년 남북 관계 진단

### 경수로 사업 관련 사항

북한에 건설될 경수로로 한국형 경수로가 선정되고 한국이 중심적 역할을 담당하게 됨으로써,<sup>9)</sup> 경수로 사업과 관련하여 실질적으로 남북 관계가 진전될 수 있는 계기가 조성되었다. 특히 경수로 사업과 관련하여 남한의 인원과 물자, 장비가 대규모로 북한에 이전되고 이와 관련한 각종 협의가 불가피해짐으로써 남북 관계가 새로운 궤도에 오르는 기회가 조성되었다.

첫째, 경수로 사업과 관련한 남북한간 인적 교류가 이루어졌다. 1995년 8월부터 1996년 7월까지 6차에 걸쳐 부지조사단이 파견되었는데, 한국 기술자가 부지조사단의 주류를 이룸으로써 실질적으로 남북 전문가간 접촉과 정보 교환이 이루어졌다. 1차 조사에는 한국 측 전문가가 4명, 2차에는 6명, 3차에는 11

명이 참가하였으며, 4차 이후 한국측 전문가가 17명 이상씩 참여하고 있다. 그런가 하면 1996년 7월 초 6차 조사단 파견시 한국측 대표가 북한 경수로 건설 부지 이주민에게 위로 불품을 직접 전달하기도 하였다.<sup>10)</sup>

둘째, 남한의 인원, 물자, 장비의 북한 이전을 위해 각종 의정서가 체결됨으로써, 향후 남북 관계 진전시 원용될 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 경수로공급협정(1995. 12 체결)의 후속 조치로 15개의 후속의정서가 체결되어야 하는데, 1996년 4월부터 후속의정서 협상이 진행되어 「특권·면제 및 영사보호의정서」(1996. 5.22), 「통행의정서」(1996. 6.14), 「통신의정서」(1996. 6.14)가 체결되었다. 그리고 7월 이후 협상된 「부지인수의정서」 및 「서비스의정서」가 타결되어 조인만 남겨두고 있다. 이상의 5개 의정서가 체결되면 부지 정리를 위한 1차 공사가 착공될 수 있다.

먼저, 「특권·면제 및 영사보호의정서」에 의해 KEDO 직원은 외교 특권을 부여받고 주 계약 기업 및 하청 기업 직원은 준외교관 특권을 부여받았다. 그리고 KEDO 직원 및 관련 사업 인원은 북측의 체포·구금, 재판 관할 및 집행으로부터 원칙적으로 면제되었고 KEDO가 관련 지역 내에서 영사보호권을 행사하도록 되었다. 이처럼 신포 지역에 거주

9) 제네바합의문 채택 이후 후속 회담이 개최되었으나, 목표 시한인 1995년 4월 21일까지 합의가 도출되지 않은에 따라, 1995년 5월 19일부터 6월 12일까지 김계관 외교부부장과 허바드 국무부차관보간의 준고위급 회담을 통해, 북한은 한국형 경수로와 한국의 중심적 역할을 간접적으로 수용하였다. 한국형 경수로에 “두 개의 냉각재 배관을 가진 1,000메가 와트 발전 용량의 가압 경수로 2기” 및 “미국의 원전계와 기술로부터 개발되어 현재 생산 중인 개량형”이라는 표현에 의해 간접적으로 명시되었다. *U.S.-DPRK Joint Statement, June 13, Kuala Lumpur, 1995.*

10) 「서울신문」, 1996. 7.19.

할 남한 인원의 신원이 보장되고 분규 발생시 관할권 분쟁을 해소할 수 있는 원칙이 수립됨으로써, 남한 인원이 대규모로 북한에 상주할 수 있는 준거 틀이 마련되었다.<sup>11)</sup>

그리고 「통행의정서」와 「통신의정서」는 남북한 교류·협력의 기본 틀을 마련하는 선례가 된다는 측면에서 중요한 파급 효과를 지니고 있다. 「통행의정서」가 채택되기 이전인 1995년 12월 말 이마 4차 부지 조사를 위해 대형 시추 장비, 물리 탐사 장비, 시추용 드릴 등 지질 조사용 장비와 부품이 부산항에서 나진항으로 직송됨으로써 남북간 직접 항로가 개설되기도 하였다.<sup>12)</sup> 「통행의정서」에 의하면 항공로의 경우 베이징-선덕비행장을 이용하고 사업이 본격 개시되면 남북한 직항로를 모색하는 것으로 합의되었다. 그리고 해상로의 경우 장비 및 물자 수송을 위한 바지선은 남북한 연안 항로를 이용하고, 인원 및 물자 수송을 위한 항로는 공해를 통해 우회하는 것으로 타결되었다. 그러나 북한의 반대로 육로 이용은 합의되지 않았다.

그리고 「통신의정서」에 의하면, KEDO, 주계약자, 하청 계약자는 북한의 우편 및 통신 수단을 이용할 수 있으며, 사업 초기부터 보안이 유지되는 독자적 통신 수단을 설치·운영할 수 있고, 부지 착공 후 2년 경과 후 시점부터 독자적 위성 통신 및 휴대용 전화를

이용할 수 있도록 하였다.<sup>13)</sup> 이에 따라 중국을 경유한 남북간 통신망이 개통되고 공사 착공 후 2년 후부터는 무궁화 위성을 통한 서울-신포간 위성통신망도 접속할 수 있게 되었다.

한편, 1996년 3월에는 KEDO와 한국전력간 주 계약 협상에 의해 한국전력이 주 계약자로 공식 지정되고 합의문이 채택되었다. 앞으로 한전의 주도 하에 경수로 사업의 종합 사업 관리 및 건설이 추진되고 한전과 하청 기업간의 계약이 추진될 수 있게 됨에 따라, 한국의 중심적 역할이 실질적으로 보장될 수 있게 되었다.

#### 남북 경험 및 대북 지원

핵문제로 인한 남북 관계의 긴장에도 불구하고 그동안 남북간 물자 교류는 꾸준히 증가하여, 1995년 말 남북한 경제 교류는 승인 기준으로 3억 900만 달러에 이르렀다. 그러나 1996년 경우 9월 말 현재 물자 교류는 전년도 동기간의 2억 5,000만 달러에 비해 줄어든 1억 8,900만 달러에 그쳤다.<sup>14)</sup> 이처럼 남북간 물자 교류가 축소된 것은 남한측 반입 부문의 감소에 의한 것으로, 북한 상품의 수출 능력의 한계를 나타내고 있다. 아울러 잠수함 사건도 물자 교류에 부정적 영향을 미친 것으로

11) 「조선일보」, 1996. 5.24.

12) 「조선일보」, 1995. 12.26.

13) 「서울신문」, 1996. 6.16.

14) 통일원 교류협력국, 「남북 교류 협력 동향」, 제64호, 1996. 10. p. 16.

판단된다. 남북간 불자 교류의 축소에도 불구하고, 의류, 컬러 TV, 자동차 배선, 신발 등을 중심으로 한 위탁 가공은 꾸준히 증가하여, 1995년 말 4,700만 달러이며, 1996년 9월 말 현재 4,600만 달러에 이르고 있다.<sup>15)</sup>

그리고 1996년 4월에는 대우와 북한 조선산천리 총회사가 셔츠, 가방 등 섬유 봉제 제품 합영 회사인 '민족산업총회사'를 설립하여 남북한간 최초로 합영 회사가 가동되었다.<sup>16)</sup> 그리고 한국 정부는 1996년 4월 27일 4자회담 성사를 위한 어건 조성 차원에서 삼성전자, 태창, 대우전자 등 3개 기업이 신청한 1,920만 달러 규모의 대북 투자를 승인하기도 하였다.<sup>17)</sup>

한편, 북한은 나진·선봉자유경제부역지대에 대한 투자 유치를 위해 해외에서 투자 유치 설명회를 개최해왔다.<sup>18)</sup> 아울러 북한 대외경제협력추진위원회는 UNIDO, UNDP와 함께 나진·선봉지대에서 1996년 9월 13일부터 15일까지 「국제 투자 포럼」을 개최하였다. 그러나 북한은 남한측 참가 신청자 53명 가운데 기업인 25명만을 선별 초청함으로써 남한측 대표단의 참가는 이루어지지 않았다.<sup>19)</sup> 나진·선봉 「국제 투자 포럼」에 대한 남한측의 불참 사례는 남북간 교류·협력시

절차 및 방법에 대한 세부적인 합의가 없으면, 그동안의 성과가 언제라도 무산될 수 있음을 분명하게 보여주었다.

한편, 1995년에 이어 1996년에도 수재로 인해 북한의 식량난이 심각해짐에 따라, 1996년 6월 유엔 식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)이 「북한 식량 위기 보고서」를 발간하고 국제적 지지를 호소하였다. 이에 대해 한국은 인도적 차원의 대북 국제 지원에 동참한다는 의미에서 대북 지원 방안을 검토하였다. 그러나 한국은 1995년 베이징 쌀회담 결렬 이후 제시한 대북 쌀지원 3원칙(북한 당국의 공식 요청, 한반도 내에서 회담 개최, 대남 비방 중지)을 견지하였다. 그대신 한국은 세계식량계획에 200만 달러의 현금 및 100만 달러 상당의 분유를 지원하기로 함으로써, 대북 3원칙을 견지하면서도 인도적 차원의 대북 지원에 동참하는 절충안을 택했다.<sup>20)</sup>

### 한반도평화체제 문제

휴전 협정 체결 이후 북한은 남한의 당사자 자격을 부정한 채 대미 평화 협정 체결을 목표로 여러 가지 방안을 제안해왔다. 북한은

15) 위의 책, p. 24.

16) 「한국일보」, 1996. 4.29.

17) 「조선일보」, 1996. 4.28.

18) 북한의 외자 유치 해외 설명회에 대해서는 다음을 참조하기 바란다. 「통일경제」, 1996. 8, p. 115.

19) 나진·선봉 「국제 투자 포럼」의 배경과 그 영향에 대해서는 다음을 참조하기 바란다. 박순성, 「나진·선봉지대 개발 계획과 남북한 경제 관계 전망」, 민족통일연구원, 1996. 9.

20) 「조선일보」, 1996. 6.12.



1994년 4월 '새로운 평화보장체계'를 수립할 것을 제안했다.<sup>21)</sup> 북한의 새로운 평화보장체계는 남북 불가침 선언, 북미 평화 협정 체결, 남북한 군비 축소, 주한 미군 철수, 유엔사 해체 등을 총괄하는 개념이라고 할 수 있다. 북한은 남한과 「남북기본합의서」 체결을 통해 남북 불가침 선언을 채택했으므로, 북미 평화 협정을 체결하면 한반도 평화보장체계가 완료된다고 주장하였다.<sup>22)</sup>

그러나 북한은 북미 평화 협정 체결이 단기간에 실현되기 힘들다는 점을 감안하고, 중간 조치를 모색하기 시작하였다. 북한은 북미 장성급 접촉을 제안하는가 하면, 북미 군사회담과 남북 군사회담의 병행 가능성을 타진하기도 하였다.<sup>23)</sup> 북한의 중간 조치 제안은 1996년 2월 22일 북미 평화 협정의 중간 조치로서 북미간 잠정 협정을 체결하고 이를 협의하기 위해 '북미 공동 군사 기구'를 설치하자는 것으로 구체화되었다.<sup>24)</sup>

북한은 1996년 4월 4일 조선인민군 판문점

대표부 대변인 명의로 군사 분계선 및 비무장지대 유지 관리 임무 포기과 판문점 공동 경비 구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별 표지 부착 중지를 선언하였다. 그리고 북한은 1996년 4월 5일부터 3일 동안 판문점 공동 경비 구역에 무장 군인을 투입하고 진지를 구축하는 등 정전 협정을 위반하고 긴장을 고조시켰다.

이처럼 북한의 정전 협정 위반으로 군사적 긴장이 고조된 가운데 김영삼 대통령과 클린턴 美 대통령은 1996년 4월 16일 제주도에서 정상회담을 개최하였다. 이 회담은 북한이 4월 5일부터 판문점에서 무장 시위를 한 후 열린 회의라는 점에서 국내외의 비상한 관심을 모았다. 양국 정상은 한반도 정세 및 한반도 평화체제 구축에 관해 의견을 교환한 후, 「한미 공동 발표문」을 발표하였다.

제주도 한미 정상회담의 가장 큰 특징은, 한반도 평화 문제를 해결하기 위한 새로운 제도적 장치로서 남북한과 미국·중국을 포함한 한반도 4측회담을 제안한 것이다. 한반도 4측회담은 북한의 북미 평화 협정 체결 시도를 차단하고 한반도의 긴장 완화와 평화체제 정착을 목표로 한 것이었다.

북한은 4측회담에 대한 공식적 대답을 유보한 채 5월 7일 외교부 성명을 통해 "4측회담의 목적과 현실성을 따져보기 위해 미국에

21) 북한 외교부 대변인 성명, 1994. 4.28.

22) 이후 북한은 군사정전위원회의 북한측 대표를 철수(1994. 4)시키고, 그대신 '조선인민군 판문점대표부'를 설치(1994. 5)하였으며, 중국측 정전위 대표를 철수(1994. 12)시켰다. 아울러 체코(1993. 4)에 이어 폴란드의 중립국감독위원회 대표(1995. 2)도 판문점에서 철수시킴으로써, 정전위원회와 중립국감독위원회를 무력화시켰다.

23) 1995년 9월 북한은 셀리그 해리슨(Selig Harrison) 美 카네기재단 연구원에게 북미간 '상호안보협의위원회'를 구성하고, 남북간에는 군사공동위원회를 운영할 수 있을 것이라고 제안한 것으로 알려졌다. 「중앙일보」, 1995. 9.28.

24) 북한 외교부 대변인 담화, 북한 중앙방송, 1996. 2.22.

게 구체적인 설명을 요구했으며, 이를 위해 좀 더 기다릴 것”이라는 입장을 표명하였다. 이에 대해 한국과 미국, 일본은 5월 13일 제주도에서 차관보급 고위협의를 개최하고 남북한과 미국이 공동 참여하는 설명회 형식의 3者 접촉을 북한에 제안하였다.<sup>25)</sup> 그러나 북한은 5월 24일 「로동신문」 논평을 통해 한미 공동 설명회 제안을 거부하였다.

과거 남한의 제안에 대해서 북한이 1주일 내지 길어야 한 달 내에 공식 입장을 표명할 점을 감안하면, 4者회담에 대한 북한의 입장 표명 지연은 매우 이례적이다. 이것은 그만큼 4者회담이 복합적 성격을 지니고 있으며, 북한은 남한의 입장뿐만 아니라 미국과 중국의 입장 등 국제적 측면을 고려해야 하기 때문인 것으로 보인다. 그리고 북한의 반응이 지연되고 있는 것은 외교부와 군부, 당간 입장 조정이 용이하지 않은 점도 작용하고 있는 것으로 판단된다.<sup>26)</sup>

북한은 4者회담을 협상 카드화하여 최대한 실익을 확보하고자 하는 것으로 보인다. 이런 가운데 북한과 미국은 뉴욕의 접촉 장구를 통해 4者회담의 구상과 북한에 제공할 반대 급부에 대한 의견 접촉을 모색하고 있다. 북한은 이 채널을 통해서 3者 합동 설명회를 수용하는 대신 반대 급부로 미국의 추가 쌀지원과 대북 경제 제재 해제를 요청한 것으로 알려졌다.<sup>27)</sup>

### 잠수함 침투 사건과 남북 관계 경색

9월 18일 북한 잠수함 침투 사건은 남북한 긴장 관계의 현 수소를 그대로 드러내었다. 이로 인해 그동안 남북 대화의 난절에도 불구하고 실리적인 차원에서 진행되던 경수로 사업이 중단되고 남북 경협이 위축되었을 뿐만 아니라, 남북 관계 전반과 제네바합의의 이행 구도, 북미 관계가 재검토되었다.

잠수함 침투 사건으로 인해 기존에 제한적 수준에서 진행되었던 남북 접촉이 전면 중단되었다. 김영삼 대통령은 잠수함 침투 사건 이후 대북 정책의 전면 재검토를 지시했으며,

25) 1996년 5월 21일 美 국무부의 데이비드 브라운 한국과장은 북한의 유엔대표부 한성별 공사를 만나 4者회담의 내용을 설명하기 위한 한미 공동 설명회를 제안한 것으로 보도되었다. 「조선일보」, 1996. 5.23.

26) 북한 외교부는 4者회담에 대한 미국의 의도 파악과 반대 급부를 타진하기 위해서 뉴욕의 북미 채담을 가동하고 있다. 반면, 북한 군부는 부상 병력의 군사 분계선 침투(1996. 5.17), 북한 경비정의 서해 영해 침범(1996. 5.23, 6.14), 판문점 경비원의 새로운 기장 착용(1996. 6.28) 등 군사 분계선 일대에 긴장을 고조함으로써, 이에 대한 대응을 둘러싼 긴박한 이견을 유도하고 대미 직접 협상의 필요성을 제기하고 있다.

27) 1996년 7월 한성별 유엔 주재 북한 공사와 스티븐 美 국무부 한국과장 부과장간 접촉이 있었다. 「세계인보」, 1996. 7.17; 잠수함 침투 사건 이후 마크 민튼 美 국무부 한국과장과 이형철 북한 외교부 비주국장은 뉴욕에서 실무 접촉(10.24, 10.30, 11.5)을 갖고, 3者 합동 설명회 및 북미 준고급급 회담 개최, 대북 경제 제재 완화 및 대북 경제 지원, 美 금물 회사 카길의 대북 곡물 불물 교환 허용 등에 대해서 협의한 것으로 알려졌다. 「한겨레신문」, 1996. 11.4, 11.6.

기업체의 재방북 불허, 대한적십자사의 대북 지원 활동 중단, 제7차 경수로 부지조사단 파견 유보 등의 조치를 취했다. 그리고 남포공단에 파견되었던 대우측의 관리 직원이 신변 불안을 이유로 남한으로 귀국함으로써, 남북간 합영 사업이 장애에 봉착했다. 또한 두만강개발계획의 일환으로 12월 중 개최 예정이던 '해운 산업의 전자 자료 교환(EDI)'에 관한 실무회의가 1997년으로 연기되었으며, 11월 말 개최 예정이던 국제민간항공기구(ICAO)와 남북간 관제 협상도 연기되었다.<sup>28)</sup>

또한 김영삼 대통령은 10월 21일 국회 시정 연설에서 "북한은 무장 공비 침투 사건에 대해 명시적으로 시인·사과하고, 유사한 도발 행위의 재발 방지를 약속하는 등 납득할 만한 조치를 취해야 한다"는 입장을 표명하였다.<sup>29)</sup> 이에 따라 납득할 만한 조치의 구체적 형식과 내용은 제네바합의의 이행 및 남북 관계를 가늠하는 기준이 되었다. 그리고 국제적 차원에서 북한의 책임을 규명하는 조치들이 취해졌다. 10월 15일 북한의 잠수함 침입과 관련 한반도의 평화와 안정 유지 및 정전 협정 준수를 강조하는 내용의 유엔안보리 의장 성명이 채택되기도 하였다.<sup>30)</sup>

한편, 북한은 경수로 부지조사단의 파견 중지, 경수로 후속의정서 조인 지연 등으로 경수로 사업이 계속 중단될 경우, 최후 수단으

로 사용 후 연료봉의 봉인 작업을 중단할 수도 있음을 시사하였다.<sup>31)</sup> 더욱이 북한은 11월 19일 "잠정적으로 판문점 연락사무소 대표들을 철수하고 그 업무를 중단할 것"을 발표했다.<sup>32)</sup> 그런가 하면 북한은 군사정전위원회 비서장급회의(1996. 11.14, 11.19)에서 잠수함 승무원 유해 송환을 요구하였다.<sup>33)</sup>

한미 정상은 11월 24일 마닐라에서 정상회담을 갖고 공동발표문(joint press release)을 발표하였다. 이를 통해 한미 정상은 제네바합의의 이행과 4측회담의 중요성을 재확인하는 한편, 북한이 잠수함 사건에 대해 수용할 만한 조치(acceptable steps)를 취할 것을 촉구하였다. 이에 따라 한편으로는 경수로 사업 및 4측회담을 추진하고, 다른 한편으로는 북한의 사과 조치 촉구를 병행 추진하기로

30) 유엔안보리 의장 성명은 안보리에서 정전 협정 준수를 최초로 언급했다는 긍정적 측면에도 불구하고, 북한의 대남 침입과 이에 대한 경고를 포함하지는 않았다. 이 문건은 '북한 잠수함의 침입'(infiltration 또는 incursion)이라는 표현 대신, '북한 잠수함 사건'(submarine incident)이라는 표현을 사용함으로써, 사실상 북한의 주장대로 북한 잠수함이 기관 고장으로 표류했을 가능성도 진적으로 배제하지 않았다. 또한 정전 협정 준수를 원론적으로 강조했을 뿐 북한이 정전 협정을 위반하고 대남 침입을 했다는 점은 지적하지 않았다. 그리고 남북한 당사자들이 대화에 의해 평화적으로 현안을 해결하도록 권장했을 뿐, 북한의 책임 규명 문제는 언급하지 않았다.

31) 북한 외교부 대변인 성명, 1996. 10.15; 북한 중앙통신, 1996. 11.15.

32) 북한 중앙통신, 1996. 11.19.

33) 「한겨레신문」, 1996. 11.19, 11.20.

28) 「동아일보」, 1996. 11.4, 11.19.

29) 「중앙일보」, 1996. 10.22.

하였다.<sup>34)</sup> 이것은 제네바합의를 우선시하는 미국의 입장과 북한의 사과 및 재발 방지 약속을 우선시하는 한국의 입장이 절충된 것이다. 그러나 북한의 사과 표명 방식, 사과 수준, 대북 지원 및 대북 경제 제재 완화의 속도, 북미 관계와 남북 관계의 조화 등 구체적인 사안에 대한 한미간 입장 차이는 앞으로 협의의 사항으로 남겨지게 되었다.

### 맺음말

잠수함 침투 사건으로 인해 제네바합의 이행, 남북 관계, 북미 관계, 한미 관계 등이 재조정되는 상황에 놓이게 되었다. 특히, 남북한, 미국의 3각 관계 속에서 남북간 협상 채널만 확보되지 않고 있기 때문에, 제네바합의의 구도를 유지하고 북미 관계를 진전시키면서 동시에 남북 관계를 어떻게, 어떤 수준에서 진전시킬 것인가가 앞으로 가장 중요한 문제가 될 것이다.

또한 남북 관계에는 군사·안보 문제뿐만 아니라, 핵무기와 미사일 등 대량 파괴 무기 확산 방지, 경제 협력, 경수로 사업, 인도주의적 문제 등 다차원적인 이슈들이 중층적으로 얽혀 있기 때문에 각 이슈들의 우선 순위와 상호 연계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이 쟁점이 될 것이다. 그리고 단기적으로는 남한

이 요구한 사과 및 재발 방지 약속 요구를 북한이 어느 정도로 수용하느냐 하는 것이 국면 전환의 고리가 될 것이다.

남북한과 미국은 모두 제네바합의의 파괴로 인해 수반될 결과를 감당하기 힘들기 때문에, 상호 부분적인 양보를 통해 잠수함 침투로 인한 경색 국면을 극복하고, 새로운 포괄적인 이행 구도에 합의할 가능성이 크다. 북한은 가급적이면 정부 차원의 공식 사과대신, 미국이나 유엔사 등을 통한 간접적 사과 표명을 통해 잠수함 침투 사건으로 인한 경색 국면에서 벗어나고자 할 것이다. 이와 함께 3자 합동 설명회 개최, 북미 준고위급 회담 및 남북한 특사 회담 개최가 국면 전환을 위한 타협책이 될 수 있다. 이렇게 되면 제네바합의에 따라 핵동결의 지속과 경수로 사업 재개가 진행되는 한편, 북미 관계 진전, 4者회담 개최 등이 순차적으로 전개될 것이다.

그러나 남북한과 미국이 잠정적으로 제네바합의와 남북 관계, 북미 관계에 대한 포괄적 구도에 대해 합의했다 하더라도 이에 대한 이행 방안이 결여되어 있기 때문에, 3者간 합의 구도는 근본적으로 불안정한 성격에서 벗어나기 힘들다. 더욱이 남북간에는 예측 불가능한 돌발 사태들이 산적해 있기 때문에, 조그마한 돌발 사건이 전반적 관계를 경색시킬 가능성이 항상 존재하고 있다. 따라서 1997년 남북 관계는 기본적으로 과도기적 소강 상태와 쟁점의 일시적 봉합 상태에서 벗어나기 힘들 것이다. **■**

34) 「한국일보」, 1996. 11.25.