

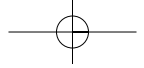
평화번영정책의 추진

I

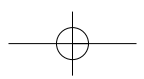
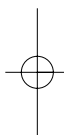
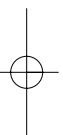
제1절 평화번영정책 추진환경

제2절 평화번영정책의 추진성과

북한 미사일 발사와 핵실험이라는 어려운 상황속에서 남북간 교류협력을 중심으로 한반도의 추가적 긴장고조를 방지하고 남북 관계를 안정적으로 관리하기 위해 노력하였다.



MINISTRY OF UNIFICATION



I 평화번영정책의 추진

냉전체제 해체 이후 새로운 국제질서로의 재편과정에 있는 세계는 증대하는 인종적 갈등과 테러, 대량살상무기, 환경문제 등 새로운 안보위협에 직면하여 있다.

동북아와 한반도는 전 세계적인 냉전체제 해체와 역내 경제적 협력 확대에도 불구하고, 역내국간 상호 안보 불신, 역사·영토 갈등 등의 문제도 상존하고 있다. 북핵문제는 이러한 동북아와 한반도의 안보 불안정성의 가장 핵심적인 요인이라 할 수 있다.

참여정부는 동북아와 한반도 안보환경이 급변하는 상황 속에서 출범하였다. 급격히 변화하는 국제 안보질서와 북핵문제 등 어려운 상황 속에서도 참여정부는 평화번영정책의 일관된 추진을 통해 한반도 평화정착과 공동번영을 위한 노력을 경주하여 왔다.

2006년은 북한의 미사일 발사와 핵실험이라는 어려운 상황 속에서 남북간 교류협력을 중심으로 한반도의 추가적 긴장고조를 방지하고 남북관계를 안정적으로 관리하기 위해 노력한 한 해로 평가할 수 있다.

제1절 평화변영정책 추진환경

냉전체제의 해체 이후 국제사회는 다양한 형태의 테러위협, 대량살상무기(WMD) 확산 등이 새로운 안보문제로 대두되었으며, 경제·에너지·환경·보건 등 비군사적 영역의 안보문제도 국제적 안보현안으로 부각되고 있다. 동북아 지역에서도 역내 국가간 협력기조가 강화되고 있으면서도 사안에 따른 갈등도 혼재하는 이중적 양상이 지속되고 있다. 대테러·비확산 문제를 중심으로 미국·일본·중국·러시아 등 한반도 주변국들의 전략적 협력이 강화되고 있으며, 역내 상호투자과 교역이 지속적으로 증가되고 생산의 네트워크화가 진전되는 등 경제분야에서의 교류와 협력도 지속적으로 확대되고 있다.

그러나 한편으로는 미·일 안보협력이 강화되고 중·러간의 전략적 협력이 심화되면서 미·일 對 중·러의 전략적 경쟁구도도 나타나고 있으며, 이와 동시에 중국의 동북공정 및 일본의 역사왜곡과 독도문제와 같은 갈등도 표출되는 등 사안에 따라 대립하는 형국도 지속되고 있다.

한반도와 동북아 지역의 핵심 안보현안으로 다시 떠오른 북핵문제는 2005년 9월에 재개된 제4차 2단계 6자회담에서 「9.19 공동성명」을 채택하면서 해결의 실마리를 마련하게 되었다. 그러나 북한이 2005년 11월에 개최된 제5차 1단계 6자회담에서 미국의 대북 금융제재 해제문제를 제기하면서 6자회담은 새로운 장애를 맞게 되었고, 이어 북한이 대북금융제재 문제의 우선 해결을 주장하면서 6자회담은 답보상태에 놓이게 되었다.

이에 우리 정부를 비롯한 관련국들은 북핵문제의 교착국면을 타개하기 위해 다각적 노력을 전개하였다. 특히 우리 정부는 핵문제 이외의 사안이 6자회담 진전에 부정적 영향을 주어서는 안된다는 입장을 바탕으로, 유관국들과의 정상회담 및 6자회담 수석대표접촉 등 다양한 외교적 채널을 통해 긴밀한 국제공조체제를 구축하였다. 또한 남북장관급회담 등 남북대화 채널을 통해 북핵문

제에 대한 우리와 국제사회의 우려와 요구를 북한에 충실하게 전달하면서 「9.19 공동성명」을 이행하도록 지속적으로 설득하였다.

그럼에도 불구하고 북한이 2006년 10월 9일 핵실험을 강행함으로써, 북핵문제는 한반도와 동북아 차원을 넘어서 국제적 안보현안으로 또다시 급부상하게 되었다. 북한 핵실험에 대해 유엔 안전보장이사회는 결의 1718호를 채택하여 대북 제재조치를 시행하는 등 국제사회의 대북제재 움직임이 가속화되었으며, 북한은 이에 대해 10월 17일 외무성 대변인 성명을 통해 대북제재를 '선전포고'로 간주하면서 '전면 배격' 입장을 표명하는 등 북핵문제를 둘러싼 교착국면은 더욱 심화되었다. 이와 같이 긴박한 상황을 맞았던 북핵문제는 2006년 10월 31일 미국·중국·북한 3개국 6자회담 수석대표들이 베이징에서 접촉을 갖고 6자회담 조기재개에 전격 합의함으로써 협상국면으로의 전환을 맞이하게 되었다. 이어 12월 18일 제5차 2단계 6자회담이 중국 베이징에서 재개되어 「9.19 공동성명」 이행을 위한 협상이 재개되었다.

한편 2006년 북한은 「7.1 경제관리개선조치」 4주년을 맞아 실리위주 경제개혁기조를 유지하면서, 4월 개최된 최고인민회의 제11기 4차회의에서 「부동산사용료」와 「기업부담 사회보험료」를 신설하는 등 추가적인 개선 조치를 시행하였다. 농업을 핵심과제로 재설정하여 식량증산에 주력하면서, 기간산업을 중심으로 한 산업 개진·현대화를 주요 경제전략으로 추진하였다.

1월에 「기간공업 3개년계획」을 발표하고 「전기석탄공업성」을 「전력공업성」과 「석탄공업성」으로 분리하였으며, 「유색금속법」과 「중소탄광 개발 및 운영 규정」을 제정하는 등 제도 정비 노력도 전개하였다. 반면에 북한에서는 경제개혁 과정에서 시장적 요소의 확산으로 인해 개인주의적 가치관이 팽배해지고, 빈부격차의 확대, 부정부패의 심화 등 사회병리 현상도 나타나고 있다.

이같은 개혁과정의 부작용을 해소하고 체제결속을 도모하기 위해 사상교양 사업을 지속적으로 추진해오고 있다. 또한 외부로부터의 정보유입을 막기 위

해 주민들에 대해 휴대폰과 국제전화의 사용을 규제하고, 국경지역에 대한 통제 및 단속활동도 강화하였다. 북한의 이러한 태도는 경제개혁 정책을 지속하는 가운데, 체제에 대한 부정적 요인은 최소화하려는 의도를 지닌 것으로 볼 수 있다.

2006년 상반기에는 총 19차례의 남북회담이 진행되었으나, 하반기에는 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 남북 당국간 대화가 중단되는 등 남북관계의 경색국면이 조성되었다. 그럼에도 불구하고, 경제협력 및 사회문화 분야를 축으로 한 민간교류는 활발히 이루어져 연간 남북 왕래인원이 10만명을 넘어섰고, 개성공단의 북한 근로자 고용인원이 1만명을 돌파하는 등 남북관계의 동력을 안정적으로 유지하는 버팀목이 되었다.

2006년은 북한의 미사일 발사, 핵실험이라는 어려운 상황이었으나, 우리 정부를 비롯한 유관국들의 긴밀한 협력을 통해 6자회담이 재개되는 등 한반도와 동북아정세가 안정국면으로 재진입할 수 있는 여건이 마련되게 되었다. 그러나 앞으로 북핵문제 및 미국·중국·일본·러시아 등 역내 국가들간의 역학관계 변화에 따라 한반도와 동북아지역의 불안정성이 증가할 가능성도 배제할 수 없다.

그럼에도 불구하고 장기적으로 역내 국가간 경제분야에서의 협력 심화 및 문화·인적 교류의 활성화 그리고 6자회담의 성공적 추진으로 한반도에서의 '평화'와 '번영'의 기회는 더욱 확대될 것으로 전망된다.

제2절 평화변영정책의 추진성과

1. 북한 핵문제의 평화적 해결노력

가. 6자회담의 재개와 남북대화를 통한 대북설득

2002년 10월 다시 대두된 북핵문제는 우리 안보에 대한 직접적인 위협인 동시에 동북아의 평화와 안정에 대한 중대한 도전이었다. 정부는 북한이 어떠한 경우에도 핵을 보유해서는 안되며, 평화적인 방법을 통해 북핵문제를 근원적·포괄적으로 해결해 나가고, 북핵문제의 직접적 당사자로서 주도적인 역할을 수행한다는 확고한 3원칙 아래 북핵문제의 조속하고도 평화적인 해결을 위한 외교적 노력과 남북대화 채널을 통해 북한을 설득하는 노력을 적극 전개해왔다. 또한 북핵문제와 남북관계는 상호 해결을 촉진하는 관계에 있다는 인식에 따라 양자를 병행시키는 정책 기조를 일관되게 견지하였다. 이러한 병행 전략에 입각하여 정부는 북핵문제의 평화적 해결을 강력히 천명하고 이에 대한 관련국간 외교적 해결 노력의 결집과 남북대화를 통한 대북 설득에 최선의 노력을 기울여왔다.

이에 2003년 4월 북경에서 미국, 중국, 북한이 참가한 3자회담이 개최되었고 이를 바탕으로 2003년 8월 베이징에서 미국, 일본, 중국, 러시아, 남·북한이 참여하는 6자회담이 개최되어 대화를 통한 평화적 해결 노력이 전개되었다. 2004년 2차례의 6자회담과 2차례의 실무그룹회의를 통해 회담 참가국들은 한반도 비핵화, 대화를 통한 평화적 해결, 포괄적·단계적 해결 등 북핵문제 해결을 위한 주요 사항에 대해 공감대를 형성하였다.

하지만 이 시기의 6자회담은 북핵상황을 안정적으로 관리하는 데에서 성과가 있었지만, 북핵문제 해결의 실질적인 진전에는 이르지 못하였다. 북핵문제의

정체상태가 지속되는 이러한 결과는 우리의 기대에 미치지 못하는 것이었다. 이러한 상황에서 북한은 2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해 핵무기 보유 주장 및 6자회담 무기한 참가 중단을 선언하였다. 이렇듯 북핵상황이 더욱 악화되어 감에 따라 정부는 핵문제를 조기에, 그리고 주도적으로 해결하는 한편 남북의 공동번영과 민족경제의 균형적 발전차원에서 「중대제안」을 구상하게 되었다.

중대제안은 “6자회담에서 북한이 핵폐기에 합의하면 현재 중단상태인 KEDO 경수로 건설공사를 종료하는 대신, 우리가 독자적으로 200만kW의 전력을 3년 이내에 북핵 폐기와 함께 북한에 직접 송전방식으로 제공할겠다”는 것으로 북핵문제의 돌파구를 마련하기 위한 우리 정부의 독자적인 전략적 구상이라 할 수 있다.

정부는 2005년 5월 남북차관급회담을 통해 우리측이 중대제안을 준비하고 있다는 점을 북한측에 전달하고, 한달 뒤 「6·15 공동행사」 계기 대통령특사 자격으로 방북한 정동영 전 통일부장관이 김정일 국방위원장과 면담(‘6.17 면담’)을 통해 중대제안의 내용을 상세히 설명하였다. 정동영 전 통일부장관은 한반도 비핵화 원칙은 반드시 준수되어야 한다는 점을 강조하고 북한이 6자회담에 조속히 복귀할 것과 핵폐기에 관한 전략적 결단을 내릴 것을 촉구하였다. 김정일 위원장은 중대제안에 대해 신중하게 검토하겠다고 언급하면서 7월중이라도 6자회담에 복귀할 용의가 있음을 밝혔다. 우리 정부가 마련한 중대제안은 1년여 동안 중단된 6자회담 재개에 강력한 유인으로 작용하였고, 제4차 6자회담에서 북핵폐기에 관한 최초 합의인 「9.19 공동성명」을 채택하게 되었다.

「9.19 공동성명」에서 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것임을 공약하고 유관국들은 경제협력, 에너지 지원, 관계 정상화 등 상응 조치를 취하기로 약속함으로써 북핵문제를 근본적으로 해결할 수 있는 기초가 마련되었다. 또한 한반도 평화체제에 관한 협상 및 동북아 안보협력 증진방안 모색에 합의함으로써 북핵문제 해결은 물론 한반도 및 동북아 냉전구조 해체 과정이 개시

될 수 있는 발판이 마련되었다. 2005년 채택된 「9.19 공동성명」은 '94년 제네바 합의와 달리, 우리의 문제에 대해 우리가 목소리를 내고 남북이 소통하여 이런 성과라는 점에서 의의가 크다 하겠다.

9.19 공동성명('05.9.19) 주요 내용

- 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것을 재확인
 - 북한은 모든 핵무기 및 현존하는 핵계획의 폐기, NPT 및 IAEA 복귀 공약
 - 미국은 한반도내 핵무기 부재 및 북한에 대한 공격 또는 침공의사 부재 확인
 - 한국은 핵무기 부재 확인 및 비핵화선언에 따라 핵 불접수 및 불배비 공약 재확인
 - 여타국은 적절한 시기에 경수로 제공문제 논의 동의
- 국제연합헌장 및 국제 규범 준수 약속
 - 북·미는 상호 주권 존중, 평화공존 및 관계정상화를 위한 조치 약속
 - 북·일은 평양선언에 따라 관계정상화를 위한 조치 약속
- 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력 증진약속
 - 중·일·한·러·미는 대북 에너지 지원 용의 표명
 - 한국은 '05.7.12자 대북 송전제안 재확인
- 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력 공약
 - 직접 관련당사국간 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관해 협상
 - 6자는 동북아의 안보협력 증진을 위한 방안 모색
- 6자는 '공약 대 공약', '행동 대 행동' 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 합의 사항 이행을 위해 상호조율된 조치를 취하는데 합의

이처럼 6자회담 진행과정에서 우리 정부는 주요 사안에 대해 구체적이고 합리적인 구상을 제시함으로써 참여국간 논의의 기초를 제공하는 등 실질적인 논의와 의견 접근을 위해 외교적 노력을 적극 경주하는 한편, 남북대화를 통해 북한을 설득하는 노력도 지속해왔다. 특히 2002년 10월 북핵문제 대두 이후

2006년 7월까지 총 10차례 개최된 남북장관급회담에서 우리측은 북한에 북핵 문제에 대한 우리 국민과 국제사회의 우려를 가감없이 전달하고, 북핵문제의 실질적 진전을 위한 태도전환을 지속적으로 촉구하였다.

남북대화를 통한 대북 설득은 6자회담에 대한 북한의 호응과 북핵문제에 대한 북한의 태도를 변화시키는 데에 적지 않은 영향을 미쳤다. 과거 북한은 북핵 문제를 북·미간 해결할 사안으로 보고 우리와의 협의를 기피하였으나, 이제는 남북장관급회담에서 자연스럽게 논의하는 사안이 되었다. 또한 북핵문제의 교착국면에서 남북대화를 통해 6자회담의 재개에 기여함으로써 남북대화가 북핵문제 해결의 유용한 수단임을 재확인하였다.

나. 북한 미사일 발사와 핵실험, 그리고 정부의 대응

2005년말 「9.19 공동성명」 이행문제를 논의하는 과정에서 북한 위폐문제에 대한 의혹 및 미국의 대북 금융조치가 부각되면서 6자회담은 차질을 빚게 되었다. 2005년 9월 15일 미국 재무부는 마카오 소재 BDA(Banco Delta Asia)를 북한의 불법자금 세탁혐의로 '돈세탁 주요 우려대상'으로 지정하였다. 이러한 조치에 대해 북한은 '미국에 의한 대북 경제재제 조치의 시작'으로 비난하면서, 2005년 11월 9일 개최된 제5차 6자회담 1단계회의에서 금융문제 해결 이전에는 핵폐기 논의에 참여하지 않을 것이라고 주장하였다.

우리 정부와 관련국들은 핵문제 이외의 문제가 6자회담의 걸림돌이 되는 것은 바람직하지 않다는 입장에서 조속한 6자회담 재개를 위한 외교적 노력을 기울였으나, 금융조치 문제를 중심으로 북미간 대립이 심화되면서 6자회담 재개가 장기간 지연되었다. 이러한 교착상황 속에서 북한은 우리 정부와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 2006년 7월 5일 대포동 1기를 포함한 7기의 미사일 발사를 강행하였다. 우리 정부는 미국 등 주변국과 긴밀한 협조체제를 유지하면서 한반도에서 긴장이 조성되지 않는 방향으로 문제가 해결될 수 있도록

외교적 채널과 남북대화를 통한 해결 노력을 경주하였다.

미사일 발사 직후인 2006년 7월 개최된 제19차 남북장관급회담을 통해 정부는 우리를 비롯한 유관국가들이 미사일 발사를 적극 만류하였음에도 불구하고 북한이 미사일 발사를 강행한데 대해 매우 개탄스럽고 유감이라는 입장을 북한에 직접 전달하고, 북한의 조속한 6자회담 복귀를 강력히 촉구하였다. 또한 북한의 6자회담 복귀를 이끌어내기 위한 국제사회의 노력에 부응하고 북한의 미사일 발사로 인해 대북지원에 대한 국민적 동의가 형성되기 어려운 상황 등을 감안하여 북한이 제기한 쌀 50만톤 제공문제에 대한 논의를 유보하였다.

한편, 유엔은 안보리를 소집하여 북한의 미사일 발사를 규탄하고 북한에 대한 미사일 및 대량살상무기 관련 물자와 재정적 지원을 금지하는 안보리 결의 1695호를 안보리 15개 이사국의 만장일치로 채택하였다.

안보리 결의 1695호('06.7.15) 주요 내용

- 북한의 장거리 미사일 발사행위를 규탄하며 미사일 개발 중지 및 기존 미사일 발사 모라토리엄 약속 준수 촉구
- 모든 회원국에게 북한으로부터 미사일 및 미사일 관련 물품, 재료, 기술을 구매하지 않고 북한에 미사일 및 WMD 관련 재정 지원을 이전하지 않으며 이를 감시할 것을 요청
- 북한의 조건 없는 6자 회담 복귀 및 9.19 공동성명 이행, NPT 및 IAEA 안전 조치 협정 재가입 강력 촉구

그러나, 북한은 2006년 10월 3일 외무성 성명을 통해 핵실험 실시 계획을 발표하고, 뒤이어 10월 9일 핵실험을 감행함으로써, 대화를 통해 핵문제를 평화적으로 해결하려는 우리와 국제사회의 기대를 무색케 하였다. 북한의 핵실험은 한반도와 동북아의 안정과 평화는 물론 국제 비확산 질서에 대한 중대한 위협임과 동시에 6자회담 당사국간 합의한 「9.19 공동성명」에서 요구되는 의무를 저버리는 것이며, 남북이 지난 1991년 합의한 바 있는 ‘한반도 비핵화 공동선

언'을 정면으로 위반하는 행위라고 할 수 있다.

우리 정부는 핵실험 직후 정부 성명을 통해 강력한 유감을 표명하고 향후 북핵 불용 원칙에 입각하여 단호히 대처해 나겠다는 입장을 발표하였다. 이와 함께 미국, 중국, 일본 등 유관국 정상간 긴밀한 협의를 통해 국제사회와 긴밀히 협력하며 상호 조율된 대응기조를 유지하였다.

정부성명 ('06.10.9) 전문

정부는 9일 북한의 함북 지역에서 핵실험으로 추정되는 징후를 포착하고 노무현 대통령 주재 긴급 안보관계 장관회의를 개최했다. 회의 도중 북한이 핵실험을 성공적으로 실시했다고 발표함에 따라 회의 성격을 국가안전보장회의로 전환하고 아래와 같이 대한민국 정부의 공식입장을 발표하기로 결정했다.

1. 우리 정부와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 북한은 10월 9일 핵실험을 실시했다고 발표하였다. 우리 정부는 이에 대해 북한의 핵보유를 용납할 수 없다는 원칙에 따라 단호히 대처할 것이다.
2. 금번 북한의 행위는 한반도는 물론 동북아의 안정과 평화를 뒤흔드는 중대한 위협이며, 한반도의 비핵화를 열망하고 대화를 통해 핵문제를 평화적으로 해결하려는 국제사회의 기대를 짓밟는 행위이다.
3. 북한의 행위는 6자회담 당사국간 합의한 '9.19 공동성명' 상의 의무를 저버리는 것이며, 지난 7월 15일 채택된 '유엔 안보리 결의 제1695호'에 정면으로 도전하는 것인바, 이는 결코 용납할 수 없는 도발적 행위이다.
4. 또한 이번 행위는 남북이 지난 1991년 합의한 바 있는 '한반도 비핵화 공동선언'을 일방적으로 파기하고 무효화시킨 것으로서 이후 발생하는 남북관계를 비롯한 모든 사태에 대한 책임은 전적으로 북한에게 있다는 점을 재차 분명히 밝혀둔다.
5. 북한은 핵무기와 모든 관련 계획을 즉각 폐기하고 NPT체제에 복귀하여 국제사회의 책임 있는 일원으로서 국제규범을 성실히 이행할 것을 촉구한다.
6. 우리 군은 한미 동맹을 바탕으로 하여 북한의 어떠한 도발에도 대처할 수 있는 만반의 대비태세를 갖추고 있다. 북한은 이를 직시하여 여하한 경우에도 결코 오판하지 말 것을 경고한다.
7. 정부는 이 문제에 대해 국제사회와 긴밀히 협의할 것이며, 특히 유엔 안전보장이사회에서 즉각 논의하는 것을 지시한다. 아울러 정부는 이 사태에 대해 여야 지도자들과 사회지도층의 의견을 폭넓게 수렴하면서 국내외적으로 조율된 조치를 냉철하고 단호하게 취해 나갈 것이다.

유엔은 재차 안보리를 소집하여, 미사일 발사에 대한 안보리 결의 1695호에도 불구하고 북한이 핵실험을 강행한 데 대해 강력히 규탄하고, 핵·미사일·여타 대량살상무기 관련 품목, 기술 및 자산의 거래와 이전을 금지하는 안보리 결의 1718호를 2006년 10월 14일 만장일치로 채택하였다. 유엔 안보리 결의 직후 정부는 14개 관련 부처로 구성된 대책팀을 통해 부처간 의견을 조율하고 국회와 국민의 여론을 수렴하여 안보리 결의 이행계획을 담은 안보리 결의 이행보고서를 마련하고, 이를 2006년 11월 13일 유엔 안보리 제재위원회에 제출하였다.

안보리 결의 1718호('06.10.14) 주요 내용

- 북한의 핵실험을 강력 규탄하고, 핵개발 및 미사일 개발 중지 촉구
- 모든 회원국은 무기 또는 군용물자, 대량살상무기 개발 관련 물자·장비·상품·기술 및 사치품에 대해 북한으로 직·간접 공급 또는 판매·이전을 방지
- 모든 회원국은 제재위 및 안보리가 지정하는 핵·미사일·여타 WMD 관련 개인·단체에 대한 금융동결 및 자산제공 방지, 관련한 북한 인사 및 그 가족의 입국 및 경유 금지
- 6자회담 조속 재개를 위한 외교노력을 환영하고 북한의 조건없는 6자회담 복귀 촉구
- 안보리 이사국으로 구성되는 제재위원회 설치

나아가 정부는 유엔 안보리 결의 이행조치와 별개로 북한의 핵실험에 대한 우리 정부의 독자적 대응조치를 취했다. 먼저 북한의 미사일 발사로 인해 정부가 취했던 당국 차원의 쌀·추가 비료 지원 유보 조치들을 계속 유지하며, 금강산 체험학습에 대한 정부 차원의 지원을 중단하고, 개성공단 1단계 2차 분양을 계속 보류하기로 결정하였다. 이와 함께, 민간 차원의 교류협력사업들에 대한 지원의 대상과 범위도 변화된 정세에 부합되는 방향으로 조정하였다.

이러한 조치는 한반도 평화의 일차적 당사자로서 북한의 핵실험에 보다 분명

하게 대응해야 한다는 국민적 여론과 정부가 미사일 발사 이후 정부 성명을 통해 향후 추가적 상황 악화시 남북관계를 비롯한 모든 사태에 대한 책임은 전적으로 북한에게 있다는 점을 분명히 밝힌 바 있다는 점을 감안한 것이었다.

다. 대화를 통한 평화적 해결 노력 재개

정부는 북한의 잘못된 행동에 대해서는 단호하게 대응해 나가야 하나, 이는 한반도에서의 안보위협과 경제불안을 증폭시키지 않는 방향으로 진행되어야 한다는 입장을 분명히 했다. 북한의 핵실험에 대한 제재가 한반도 정세를 불안하게 하거나 물리적 충돌을 야기하지 않도록 해야 하며 대북 제재의 목적은 어디까지나 북한을 붕괴로 이끌거나 상황을 더 악화시키려는 것이 아니라, 북한을 대화의 테이블로 이끌어 북핵문제를 평화적으로 해결하려는 데 있다는 것이다.

이러한 인식에 따라 정부는 조속한 대화국면 진입을 통해 북핵문제의 실질적 해결노력이 재개될 수 있도록 미국, 일본, 중국 등 관련국과의 정상간 협의, 장관급 회담, 6자회담 수석대표급 접촉 등 외교적 노력을 기울였다. 이를 통해 긴장국면으로 치닫던 북핵문제는 2006년 10월 31일 베이징에서 북·미·중 6자회담 수석대표 접촉을 통해 6자회담 재개에 원칙적 합의를 이룸으로써 외교적 해결 모멘텀을 복원하는 계기가 마련되었다. 또한 6자회담 재개시 실질적 진전을 확보하기 위한 노력의 일환으로 2006년 11월 28일부터 29일까지 북미 양자 접촉도 개최되었다. 이러한 과정을 통해 2006년 12월 18일 베이징에서 제5차 6자회담 2단계회의가 개최되어 비핵화 초기단계 조치 및 공동성명 이행방안에 대한 집중적인 협의가 진행되었다.

대체로 실무적인 분위기 속에서 진지한 협의가 진행되었으며 각국은 실질적 성과 도출을 목표로 회의기간을 12월 22일까지 연장하였으나, 북한이 BDA 문제 우선 해결을 강조함으로 인해 구체적인 합의 도출은 이루어지지 못하였다.

이에 각국은 의장성명 채택과 함께 휴회를 선언하고, 가장 빠른 기회에 회의를 속개하기로 합의하였다. 한편, 북미 양측은 6자회담과는 별도로 12월 19일부터 20일까지 금융문제 관련 양자협의를 통해 북미간 최대 현안인 BDA 문제에 대한 협의를 진행하였다.

제5차 6자회담 2단계회의 의장성명 요지

- 한반도 비핵화의 공동목표 · 의지 및 공동성명상 의무의 성실한 이행 재확인
- 행동 대 행동 원칙에 따라 단계적 방식으로 가능한 조속히 공동성명 이행관련 조율된 조치를 취하기로 합의
- 휴회 후 본국 정부에 보고 및 가장 빠른 기회에 회의 속개 합의

제5차 6자회담 2단계회의는 참가국간 심도있는 의견교환이 이루어지면서 핵심쟁점에 대한 상호 이해를 제고하고 향후 논의 진전을 위한 유익한 기초를 마련하였으며 핵실험 이후 악화되었던 외교적 해결 동력 회복과 「9.19 공동성명」 이행을 위한 또 하나의 징검다리를 놓았다는 점 등에서 의미있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 참가국간에 6자회담 틀과 「9.19 공동성명」의 유용성에 대한 공감대를 재확인한 점도 한반도와 동북아 상황의 안정적 관리에 긍정적인 요소로 볼 수 있다.

앞으로 정부는 북핵 불용 원칙을 확고히 견지하면서 북한의 핵폐기를 통한 북핵문제의 근원적이고 평화적인 해결을 위한 노력을 지속적으로 추진해 나갈 것이다. 이 과정에서 북한의 잘못된 행동에 대해서는 국제사회와의 조율 속에서 분명하게 대응해 나가되, 북핵문제와 남북관계의 선순환적 진전을 추구하면서 대화를 통한 문제해결 노력도 지속할 것이다.

2. 한반도 평화정착 기반 조성

참여정부는 출범과 동시에 평화변영정책을 통해 한반도에서의 평화체제 구축을 본격적으로 추진한다는 입장을 밝힌 바 있다. 이는 불안정한 정전체제 하에서의 상호불신 및 남북 적대관계를 청산하고 평화공존과 화해협력의 남북관계를 정착시켜 나감으로써 한반도의 항구적인 평화를 실현하고자 하는 것이다. 이를 위해 정부는 당면한 북한 핵문제의 평화적 해결과 함께, 남북간 교류협력의 심화·확대 및 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 통해 한반도 평화정착 기반 조성에 주력하였다.

남북은 2004년 제13차 남북 장관급회담에서 남북관계를 안정적으로 발전시키기 위해서는 한반도의 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 본격적인 협의가 필요하며, 이를 위해 남북교류협력의 군사적 보장을 위한 쌍방 군사당국자간 회담을 개최한다는 데 합의하였다. 이에 따라 2004년 6월 4일 개최된 제2차 남북 장성급군사회담에서 「서해 해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택하게 되었다. 그 결과 2005년 8월 13일부로 군사분계선 지역에서 선전수단이 모두 철거되었으며, 서해 해상에서도 지속적으로 남북 함정간 무선통신망이 운용되고 해군 당국간 긴급연락체계를 마련하는 등 남북간 군사적 신뢰구축의 구체적 성과를 확보하였다.

2006년에도 우리 정부는 기존의 성과를 바탕으로 추가적인 한반도 평화정착의 기반을 구축하기 위해 노력하였다. 2006년 4월 21일 개최된 제18차 남북 장관급회담에서 남북은 한반도 평화보장을 위한 실천적 대책을 논의해 나가기로 합의함으로써, 앞으로 남북 장관급회담에서 평화문제를 본격적으로 협의해 나갈 수 있는 토대를 마련하였다. 2006년 3월 2일에 개최된 제3차 남북 장성급군사회담에서 우리측은 서해 해상 충돌방지 대책의 개선조치 및 공동어로수역

설정을 제기하였다. 이후 2006년 5월 16일에 개최된 제4차 남북 장성급군사회담에서도 비록 북측이 서해 해상 경계선 확정문제 선결을 주장함으로써 가시적인 성과는 없었지만, 우리측은 철도·도로 통행 군사보장 합의서 채택과 경제협업의 군사적 보장조치 문제 등을 제기하는 등 군사적 긴장완화와 함께 남북간 교류협력을 군사적으로 뒷받침하기 위한 노력을 꾸준히 전개하였다.

한반도 평화체제 구축은 반세기동안 한반도 질서를 규정해 온 정전체제를 변경하는 과정인 만큼 성급하게 추진하기 보다는 북한의 변화와 남북관계의 진전상황, 그리고 동북아 정세 등을 종합적으로 고려하면서 점진적·단계적으로 실현해 나가는 것이 바람직하다. 이러한 견지에서 정부는 우선 북핵문제의 해결을 통해 평화증진을 가속화하고, 남북간 군사·비군사 분야에서의 협력을 강화함으로써 평화체제의 토대를 마련해 나갈 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 장성급 군사회담을 비롯한 군사당국자회담의 정례화를 통해 군사적 긴장완화와 신뢰구축 등 한반도 평화문제에 대한 남북간 대화와 협력을 확대시켜 나가는 것이 중요하다. 또한 한반도의 평화정착은 미국 등 주변국과의 긴밀한 협력을 바탕으로 한 국제사회의 지지 및 보장을 통해야 실효적이고 안정적으로 추진해 나갈 수 있다.

향후 북핵문제 해결과정을 한반도 평화체제 구축의 전기로 적극 활용하는 한편, 남북 및 관련국간 평화체제 구축을 위한 포괄적 논의를 전개함으로써 한반도 평화체제 구축을 위한 여건 조성을 위해 노력할 것이다.

3. 남북공동번영의 토대 마련

참여정부는 남북간 교류협력을 활성화하여 남북간 경제격차를 해소하고 시장경제 원리를 확산시킴으로써 남북 공동번영의 토대를 마련해 나가기 위한 다각적인 노력을 기울여왔다. 정부는 3대 경제협력사업 등 다양한 경제사업 추

진과 북한의 인도적 상황을 개선하기 위한 지원을 통해 북한의 경제적 여건을 실질적으로 개선해왔다. 남북간 도로 연결을 통해 남북간 육로왕래가 가능해져 교류협력을 촉진하고 있으며, 개성공단 개발을 지원하여 북한의 고용 창출 및 기술이전의 기회를 제공하고 있다.

또한 해마다 비료와 식량을 지원함으로써 북한의 식량사정 개선에 기여하였다. 실제 우리의 비료지원으로 북한은 2001년부터 4년간 농업증산을 이루어왔고, 그와 함께 식량지원도 병행됨으로써 북한의 식량사정은 크게 개선되었다.

이러한 성과를 토대로 2005년부터는 남북은 서로 주고받는 호혜의 경제협력 사업으로의 확대를 모색하고 있다. 남북은 서로에게 유리한 생산요소를 결합하여 상호보완적인 경제협력을 추진함으로써 남북 공동번영을 위한 실질적인 성과를 도출해야한다는 공감대를 형성하였다. 이러한 공감대를 바탕으로 2005년에 농업·임업·경공업·광업·수산업 협력 추진에 합의하였고, 2006년 6월에는 「남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서」를 채택하였다. 특히 경공업 및 지하자원 개발협력 합의를 통해 상업적 방식에 의한 당국간 경제협력 추진의 새로운 전기를 마련하였다.

그러나 2006년 7월 북한의 미사일 발사와 10월 핵실험으로 남북관계가 경색되어 당국간 경제협력사업이 진전을 보지 못하는 등 전반적인 교류협력 환경이 악화되었다. 특히 북한의 미사일 발사 이후 대북 인도적 지원을 중단함으로써 남북간 대화는 단절로 이어지게 되고 경공업 및 지하자원개발 협력의 이행 지연 및 북한 지역 철도 연결을 위한 자재 제공 중단 등 남북 당국이 합의한 경제협력사업이 차질을 빚게 되었다.

하지만 이러한 어려운 여건 속에서도 민간경제협력을 중심으로 2006년 전체적인 교류협력은 증가세를 유지하였다. 2006년 남북왕래 인원이 최초로 10만 명을 넘어섰고, 남북교역액도 증가하여 13억5천만 달러를 기록했다. 또한 2006년말 현재 개성공단에는 18개 기업의 공장에 11,189명의 북한 근로자가

근무하는 등 북핵문제 등으로 남북관계가 경색되었음에도 불구하고 민간차원의 경제협력사업은 안정적으로 추진되어, 남북교류협력의 제도화 수준도 한 단계 높아지는 계기가 되었다.

남북 교류협력은 북한의 경제여건을 개선해 가면서 시장경제원리 도입 등 북한의 변화를 유도하고 있다. 2000년부터 확대되고 있는 남북교류협력은 북한으로 하여금 시장경제적 요소를 반영한 각종 제도를 마련하게 하였다. 북한은 2002년 이른바 「7.1 경제관리개선조치」를 필두로 하여, 2002년 「개성공업지구법」 제정, 2005년 「북남경제협력법」 제정 및 민족경제협력위원회 신설 등 남북경협 촉진과 시장경제원리를 도입한 제도혁신을 추진하고 있다. 또한 북한은 내부적인 제도 개선 외에 남북경제협력사업 추진과정에서도 과거와는 달리 주고받는 상거래 방식을 수용하는 자세를 보이고 있다. 이미 합의한 경공업 및 지하자원 개발협력뿐 아니라 우리의 자본·기술과 북측의 노동력을 결합한 주고받는 경제협력사업을 먼저 제의하기도 하는 등 시장경제 원리에 점차 적응하고 있는 모습이다. 특히 개성공단에 북한 근로자가 근무하면서 이러한 시장경제 원리의 확산은 가속화될 것으로 전망된다.

남북간 적극적인 교류협력 추진과 북한의 변화 추세를 반영한 제도적인 장치도 지속적으로 확충되고 있다. 우선 2003년과 2004년에 걸쳐 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」 등 13개 경협관련 합의서를 국회 동의를 거쳐 발효하여 남북경협 추진의 제도적 토대를 확보하였다. 2006년 7월에는 남북경협과정에서 발생하는 분쟁을 협의조정하기 위한 「남북상사중재위원회」를 구성하였으며, 「개성·금강산 출입체류공동위원회」 등 남북이 이미 합의한 공동기구 구성을 추진하였다. 또한 남북간 직거래를 촉진하기 위한 현장지원기관으로 2005년 10월 개성에 신설된 남북경제협력협회사무소는 남북 당국간 대화중단 상황에서도 민간차원의 경제협력을 효과적으로 지원하여 남북경제협력 추진을 위한 중요한 제도적 기반으로 자리매김하였다.

정부는 북한 핵문제 등으로 남북관계의 제반여건이 불안정한 상황에서도 일관된 원칙과 국민적 동의를 바탕으로 남북교류협력을 착실하게 추진하여 남북경제공동체 형성을 위한 기반을 조성해 나갈 계획이다.

4. 국민적 합의기반 강화

모든 정책이 마찬가지겠지만, 한반도와 우리 민족의 미래에 관한 비전과 실천 전략을 담고 있는 통일정책은 다른 어느 정책보다도 국민적 이해와 공감대가 필요하다고 할 수 있다. 다만, 통일문제와 대북정책에 대한 견해 차이는 오랜 냉전 속에 계속된 우리 사회의 이념논쟁 및 정치·사회적 갈등과 중층적으로 맞물려 형성되어 있기 때문에 쉽게 해소되기 어려운 것이 사실이다.

이런 점에서 참여정부는 평화변영정책 추진원칙의 하나로서 ‘국민과 함께하는 정책’을 천명하고, 정책의 비전, 목표, 추진 방향 등에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위해 지속적으로 노력해왔다. 특히 2006년에는 통일정책이 우리 내부의 이념적 갈등을 진정시키고, 국민적 통합을 이루어 나가는데 핵심적 역할을 해야 한다는 차원에서 ‘국민 속으로’ 들어가 ‘국민과 함께하는 정책’을 추진하기 위해 정책에 대한 국민의 참여와 의견수렴을 확대하였다. 정책의 형성과 입안 단계는 물론, 집행과 평가를 통한 환류의 전 과정에서 국민의 참여를 보장하기 위해 노력하였다.

통일고문회의, 정책자문회의 등 자문기구를 통해 민간 전문가의 의견을 수렴하고, 전후 남북피해자 지원을 위한 법률 제정 및 남북관계발전 기본계획 수립 등 주요 사안에 대해서도 민간의 의견을 폭넓게 수렴하였다. 또한 민관 쌍방향 커뮤니케이션의 장으로 분야별 정책고객과의 대화를 개최하여 정책고객의 애로와 건의사항을 청취하고, 이를 정책입안과 제도개선에 반영해왔다. 남북교류협력추진협의회를 비롯한 정책결정·심의기구에 민간전문가와 NGO 관계자

의 참여 비율을 점진적으로 확대하여 실질적인 정책참여를 제도화하였다. 2006년에는 남북교류협력추진협의회의 민간위원의 참여를 확대하여 위원 18명 중 4명은 민간위원으로 위촉했으며, ‘남북관계발전위원회’도 25명의 발전위원 중 민간인 9명이 위원으로 참여하고 있다.

아울러 주요 정책과 현안에 대해 국회는 물론 정당과도 정보를 공유하고 협력을 제도화하여 초당적인 합의 형성에도 힘써왔다. 2006년 7월 집중호우로 인한 북한 수해와 관련, 정부가 민간단체는 물론 정치권의 의견수렴 과정을 거쳐 대북 수해복구를 위한 긴급지원을 결정한 것은 국민적 합의에 기초한 정책결정의 좋은 사례라고 할 수 있다.

이와 함께 정책에 대한 국민적 이해를 돕기 위해 국민의 눈높이에 맞춘 정책설명회가 이루어질 수 있도록 노력하였다. 장·차관을 비롯한 간부들이 정책설명회와 특강을 통해 남북관계 주요 현안과 현황에 대해 설명하고 이해를 구하는 동시에 국민들이 최신 정보와 자료에 쉽게 접근할 수 있도록 홈페이지를 활성화하고 다양한 정책홍보자료를 발간하였다. 정책평가 단계에서는 분야별 전문가로 구성된 통일정책평가회의와 직·간접 정책고객으로 구성된 통일정책 모니터링단이 정책 전반에 대한 평가와 함께 만족도를 평가하고, 그 결과를 정책수립 및 부서별 업무 평가와 개선에 반영함으로써 국민적 동의에 기반하여 정책을 추진하고자 하였다.

그러나, 정부와 국민과의 간극을 최소화하여 명실공히 국민과 함께하는 정책을 구현하기 위한 여러 가지 노력에도 불구하고 2006년 7월 북한이 미사일을 발사한데 이어 10월에는 핵실험을 감행함에 따라 대북정책의 효용성에 대한 논란이 제기된 것은 아쉬움으로 남는다.

앞으로 정부는 정책 추진과정에서 정치권과의 정책협의 확대 등 초당적 협의구조를 형성하고, 주요 정책에 대한 사전·사후 대국민 설명 활성화 및 지속적인 참여확대를 통해 국민들의 공감대를 넓혀 나가는 노력을 계속해 나갈 것이다.