



## 제1장

# 평화번영정책

제1절 정책 추진환경

제2절 목표와 전략

제3절 주요 성과



## 제1장

# 평화번영정책

2003년 2월 출범한 참여정부는 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 평화번영정책을 제시하였다. 평화번영정책은 그동안 역대 정부가 이룩해 놓은 통일정책의 성과를 계승·발전시킨 것이다.

참여정부는 국제정세 및 북한의 변화를 고려하고 한반도 평화 정착과 남북 경제공동체 수립을 전망하면서 통일정책을 수립·전개해 나갔다. 참여정부는 지난 5년간 정책적 일관성을 유지하면서 북핵문제의 평화적 해결과 남북관계 발전의 선순환적 진전을 통해 한반도 평화체제의 기틀을 마련하고 화해협력과 평화번영의 남북관계 발전을 위해 노력하였다.

2007년은 북한 핵시설의 폐쇄·봉인, 불능화 등 북핵문제의 실질적 진전과 함께 그간의 남북한 화해협력의 성과를 토대로 한반도의 평화번영을 지향하는 새로운 도약을 준비한 한 해로 평가할 수 있다.

## 제1절 정책 추진환경

전세계적 냉전체제 해체에도 불구하고 동북아의 안보상황은 여전히 불안정

하다. 동북아는 유럽, 북미주와 함께 세계 3대 지역경제를 형성하고 있을 뿐만 아니라 역내 국가간 높은 경제적 상호의존성을 나타내고 있다. 그러나 안보 분야에서는 북한 핵문제와 역내 국가들간의 군비 증강 등 불안 요인을 안고 있으며, 영토, 역사인식 등을 둘러싸고 갈등이 지속되고 있다.

한반도 차원에서도 남북관계의 지속적 발전을 통해 남북간 신뢰증진과 화해협력의 토대가 마련되었지만 냉전체제의 잔재와 정전체제의 불안정성이 지속되고 있는 것이 현실이다. 따라서 당면한 북핵문제를 평화적으로 해결해 나가고 평화와 경제의 균형적 진전을 통해 한반도에 평화체제를 구축하고 남북 공동의 번영을 실현해 나가야 하는 것이 남북관계에 부여된 과제라고 할 수 있다.

참여정부는 이러한 불안정한 한반도 안보환경 속에서 당면한 북핵문제의 평화적 해결과 2000년 남북정상회담 이후 지속되어 온 남북관계 발전을 한 차원 높게 도약시켜 나가야 하는 과제를 안고 출범하였다.

2002년 10월 이후 한반도와 동북아 지역의 최대 안보현안으로 대두된 북핵문제는 2005년 「9.19 공동성명」을 통해 관련국들간에 큰 틀의 해결방안에 대한 합의가 이루어졌지만 BDA 문제로 인해 실질적 진전을 거두지 못하였다. 이러한 가운데 북·미간 불신이 심화되면서 북한은 2006년 7월 미사일 발사와 10월 핵실험을 강행하였다.

그러나 우리와 관련국들간의 긴밀한 협력을 바탕으로 6자회담과 남북대화를 통한 평화적 해결노력이 지속되고 2006년 11월 미국 중간선거 이후 부시 행정부의 적극적인 대북접근이 병행되면서 북핵문제는 실질적인 해결구면으로 진입하고 있다. 북한의 핵실험 이후 1개월 만에 북미 직접대화가 이루어지고 2007년에는 「2.13 합의」와 「10.3 합의」를 통해 영변 핵시설 폐쇄·봉인·불능화 및 핵신고 등 9.19 공동성명 이행을 위한 초기단계 조치들이 합의되어 6자회담 참가국간의 협조 속에 북한 핵시설에 대한 불능화 조치가 진행되고 있다.

다만 한반도 비핵화 실현을 위해 북한의 핵무기, 핵시설 폐기와 함께 북한과 관련국간의 다양한 안보 현안들이 포괄적으로 해결되어야 한다는 점에서 북핵문제 해결 노력은 여전히 진행형이라 할 수 있다.

북한은 2002년 「7.1 경제관리개선조치」 이후 실리 위주의 경제정책 기조를

유지하고 있다. 2007년 들어서도 신년공동사설을 통해 인민생활 향상을 최우선 목표로 설정하고 농업·경공업과 기간산업의 개건 및 현대화를 위해 적극적으로 노력하였다.

한편 실리 중심의 경제정책과 남북관계를 통한 대외 접촉과 협력이 확대되면서 북한 내에서는 시장경제적 요소와 개인주의적 가치관이 확산되고 빈부격차, 부정부패 등의 사회현상도 나타나고 있다. 북한은 이같은 부작용을 해소하기 위해 사상교양 사업을 강조하고 외부로부터의 정보 유입을 막기 위한 다각적인 조치들을 취하고 있다. 북한의 이러한 조치들은 과거로의 회귀보다는 실리 위주의 경제정책을 지속해 나가는 과정에서 제기될 수 있는 체제에 대한 부정적 요인들을 최소화하려는 의도로 볼 수 있다.

남북관계는 2000년 남북정상회담을 통해 다방면에서의 교류협력이 확대·발전하면서 화해협력의 시대로 진입하였다. 참여정부 들어서도 남북관계는 3대 경험사업과 인도적 협력사업을 중심으로 지속적인 진전을 이루어 왔다.

그러나 북핵문제에 따른 한반도 안보환경의 불안정성은 남북관계의 발전을 제약하는 요인으로 작용하여 오다가 2007년 「2.13 합의」를 기점으로 남북관계와 북핵문제가 선순환적으로 발전해 나갈 수 있는 중요한 계기가 마련되었다. 이러한 남북관계와 북핵문제의 선순환적 발전은 2007년 2월 남북장관급회담에서 그 가능성을 확인하고 2007년 10월 남북정상회담을 통해 지속적인 흐름으로 자리매김해 나가고 있다.

북핵문제 진전과 남북관계 발전은 한반도와 동북아의 안보환경에 새로운 변화를 가져오고 있다. 전세계적 냉전해체에도 불구하고 역내국간 냉전적 대립의 잔재를 안고 있는 동북아는 6자회담이라는 대화 틀과 북핵문제 해결을 담은 「9.19 공동성명」의 이행을 통해 역내국간 안보·경제협력을 확대해 나간다는 새로운 길을 모색하고 있다.

남북관계는 남북간 화해와 협력, 그리고 한반도에서 평화와 안정을 확대해 나감은 물론 북한과 관련국간의 대화와 협력을 촉진하는 역할을 수행하고 있다. 앞으로의 북핵문제 해결과 남북관계 발전 과정은 북한 핵폐기를 넘어 한반도에서 정전체제를 항구적 평화체제로 전환하고, 나아가 동북아 역내국간 안보·

경제협력을 정착시켜 나가는 과정이 될 것이다. 이러한 측면에서 현재의 한반도와 동북아 상황은 그 어느 시기보다도 우리에게 평화와 번영의 기회를 제공하고 있다고 할 수 있겠다.

## 제2절 목표와 전략

### 평화번영정책의 체계

개 념	한반도 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반 조성 과 동북아 경제중심으로의 발전토대를 마련하고자 하는 전략적 구상
목 표	○ 한반도 평화증진 ○ 남북 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구
추진 원칙	○ 대화를 통한 문제 해결 ○ 상호 신뢰 우선과 호혜주의 ○ 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 ○ 국민과 함께하는 정책
추진 전략	○ 북한 핵문제 해결(단기) ○ 한반도 평화체제 구축(중기) ○ 동북아 경제중심 추진(중장기)

### 1. 정책 추진배경

평화번영정책은 한반도 평화증진과 남북 공동번영이라는 목표를 달성하여 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적이고 중장기적인 국가발전전략이다. 평화번영정책은 갈등과 대립으로 점철되어 온 한반도를 동북아 평화와 번영의 중심으로 만들어 나감으로써 동북아 지역의 안정과 번영에도 기여한다는 역사인식에 기초하고 있다.

첫째, 그동안 우리의 경제발전과 민주화로 높아진 국가위상과 국민적 자신감이 배경이 되었다. 지난 1960~70년대의 경제성장, 1980년대의 민주화, 1990년대의 국제화와 정보화, 그리고 1990년대 말 외환위기 극복 및 2002년 월드컵대회의 성공적 개최 과정에서 우리의 국가역량은 신장되고 국민적 자신감도 높아져 왔다. 이처럼 높아진 우리의 국가위상과 국민적 자신감은 평화변영의 동북아 시대를 열어가는 데 있어 우리의 역할 공간을 확대하는 평화변영 정책 추진의 기본토대가 되었다.

둘째, 지난 정부가 이룩한 통일·대북정책의 성과를 바탕으로 남북관계를 한 차원 더 높은 단계로 발전시킬 수 있는 여건이 성숙되었다. 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북한 사이에 화해협력이 가속화되어 왔고, 북한도 경제문제를 해결하기 위해 경제특구 확대, 경제관리개선조치 시행 등 제한적이거나 실용주의적 정책을 추진하여 왔다. 따라서 이러한 북한의 노력이 지속되고 남북관계가 실질적인 변화와 발전을 안정적으로 이루어 나갈 수 있도록 촉진하고 유도해 나갈 필요가 있었다.

셋째, 동북아 경제·안보 환경의 변화와 함께 남북관계가 민족 내부의 문제이자 국제적 사안이라는 점에서 정책추진 시야를 남북관계에서 동북아로 확대할 필요가 있다는 점이다. 특히 2002년 10월 이후 심각한 안보현안으로 다시 대두된 북한 핵문제는 한반도에서의 평화정착을 위해 동북아 지역에서 평화와 안정이 병행되어야 한다는 점을 다시 한번 부각시켰다. 이는 우리의 대북정책이 남북관계 차원을 넘어 동북아지역의 안정과 발전도 함께 고려하고 주변국들과 긴밀히 협력해 나가면서 남북관계 발전과 동북아 차원의 협력을 병행 진전시켜 나가는 것이 중요하다는 것을 의미한다.

## 2. 목표 및 추진원칙

이러한 정세환경 속에서 평화변영정책은 ‘한반도 평화 증진’ 과 ‘남북 공동변영 실현’ 및 ‘동북아 공동변영 추구’ 를 목표로 설정하였다.

‘한반도 평화 증진’은 북한 핵문제를 비롯한 안보현안을 해결하는 토대 위에서, 남북간 실질협력을 증진시키면서 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환한다는 것이다. 분단 반세기 동안 남북은 소모적인 갈등과 대립 속에서 불안정한 평화를 유지해 왔다. 한반도에 평화통일의 확고한 기반을 마련하고 동북아 경제중심으로 나아가기 위해서는 이러한 불안정한 정전상태를 항구적 평화가 보장되는 평화체제로 전환시켜 나갈 필요가 있다.

‘남북 공동번영 실현’ 및 ‘동북아 공동번영 추구’는 남북 모두의 이익을 창출·확대할 수 있도록 경제협력을 활성화시켜 나감으로써 중장기적으로 남북 경제공동체를 건설하고, 이를 통해 동북아 전체의 번영에도 기여하고자 하는 것이다. 한반도의 지경학적 특성을 고려할 때 남북경제공동체가 건설되면 한반도가 대륙경제와 해양경제를 연결하고 결속시켜 나갈 수 있는 교량 역할을 수행함으로써 동북아 공동번영에 기여할 것이다.

평화번영정책은 이러한 목표를 달성하기 위하여 ① 대화를 통한 문제 해결 ② 상호신뢰 우선과 호혜주의 ③ 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 ④ 국민과 함께하는 정책 등 4가지 추진 원칙을 제시하고 있다.

첫째, 모든 갈등과 문제는 대화를 통해 평화적으로 해결해 나간다는 원칙이다. 한반도는 불안정한 정전체제와 군사적 대치로 긴장과 갈등이 지속되어 왔으며, 우발적인 무력충돌 가능성이 상존하고 있다. 이러한 현실을 감안할 때 한민족의 공멸을 초래할 수 있는 어떠한 형태의 전쟁이나 무력사용도 배제되어야 하며, 모든 갈등은 대화와 평화적 수단으로 해결해 나가야 할 것이다.

둘째, 상호신뢰 우선과 호혜주의 원칙이다. 이는 남북한 및 주변 국가들이 서로를 인정하는 토대 위에서 상호 이해를 바탕으로 신뢰 우선의 원칙에 입각하여 지역의 평화와 협력을 지향해 나가야 한다는 것을 의미한다. 남북한 및 미·일·중·러 등을 포괄하는 동북아지역은 상이한 문화와 정치·경제체제를 가진 국가들로 구성되어 있다. 특히 남북은 분단 반세기에 걸친 불신과 반목의 대결 관계를 청산하지 못하고 있다. 따라서 상호신뢰의 원칙에 입각하여 화해와 협력을 추구해 나가야 할 것이다.

셋째, 남북 당사자 원칙에 기초하되 긴밀한 국제협력을 통하여 문제를 해결



해 나간다는 원칙이다. 한반도 문제는 남북한 당사자간 문제이면서도 국제적 문제라는 이중적 특성을 지니고 있기 때문에 남북한 당사자로서의 입장과 국제사회의 이해관계를 함께 고려할 필요가 있다. 한반도 문제의 당사자인 남북한이 주도해 나가면서 주변국가의 지지를 확보해 나갈 때, 보다 안정적인 평화체제를 정착시킬 수 있을 것이다.

넷째, 국민과 함께하는 정책 추진의 원칙이다. 아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있다. 따라서 국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다는 점을 강조한 것이다.

### 3. 추진전략

참여정부는 평화변영정책 추진을 위하여 다음과 같은 추진전략을 수립하였다.

#### 【북한 핵문제의 평화적 해결】

평화변영정책의 추진과 그 결실을 위해서는 우선 최대 안보현안인 북한 핵문제의 평화적 해결이 필수적이다. 북한 핵문제는 7천만 민족의 생명과 안전에 직결되는 문제일 뿐 아니라 민족의 공동번영을 가로막는 중대한 장애요인으로서는 북한 핵문제의 평화적 해결은 그 과정 자체가 한반도에 평화를 정착시키고 남북관계를 한 단계 높게 발전시키는 과정이 될 것이다.

정부는 이러한 인식 하에서 북한 핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 대한민국의 적극적 역할 등 핵문제 해결의 3대 원칙을 견지하면서 북한 핵문제를 해결해 나가고자 하였다.

### 【한반도 평화체제 구축】

한반도 평화체제 구축은 지난 50년 이상 한반도 질서를 규정해 온 정전상태가 평화상태로 전환되고, 이에 대한 남북 당사자간에 평화협정이 체결될 뿐 아니라 주변 국가들에 의한 제도적 보장이 이루어진 상태를 의미한다.

북한 핵문제의 평화적 해결을 토대로 남북간 정치·군사적, 그리고 경제적 협력의 지속적 발전을 통해 한반도에서 평화가 실질적으로 보장될 수 있는 여건이 조성되면 정전협정을 대체하는 평화협정을 체결할 수 있게 될 것이다. 이러한 평화협정에는 한반도에서의 전쟁방지와 평화관리를 위한 조치가 포괄적으로 규정되어야 할 것이다.

평화체제 구축은 반세기 동안 한반도 질서를 규정해 온 정전체제를 변경하는 과정인 만큼, 북한의 변화와 남북관계 진전 상황, 그리고 동북아 정세 등을 종합적으로 고려하여 점진적, 단계적으로 추진해 나가야 한다. 이런 측면에서 정부는 평화체제 구축 이전까지는 현 정전협정을 확고히 준수해 나가는 한편 자주국방과 한미군사동맹을 양대 축으로 하여 확고한 안보태세를 유지해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

### 【동북아 공동번영 추구】

평화번영정책은 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화번영을 위한 협력체 창설을 제시하고 있다. 이는 한반도의 평화와 번영이 동북아 지역의 안정과 번영에도 기여하고자 하는 것으로 한반도 차원과 동북아 차원의 상호 선순환적 접근을 통해 우리의 국익을 극대화하고자 하는 중장기적 전략구상이라고 할 수 있다.

한반도가 지닌 지경학적 특성을 고려할 때 북핵문제가 해결되고 한반도 평화체제와 남북경제공동체가 가시화되면 한반도가 동북아 공동번영에 기여할 수 있는 발판이 마련될 것이다. 또한 동북아 국가들 간에 경제·안보분야에서의 협력 수준이 높아지면 우리의 경제성장은 물론 남북관계의 안정적 발전에도

유리한 국제적 환경을 제공하여 줄 것이다. 동북아 경제·안보 협력과정에 북한이 참여하게 된다면 북한의 개방과 발전을 보다 안정적으로 지원해 나가는 데 유리한 구도가 마련될 것이다.

평화변영정책은 역대정부의 통일·대북정책의 성과를 계승하고 발전시키면서 정책의 추진방식을 개선한 것으로 다음과 같은 특징과 의의를 지니고 있다.

먼저 평화변영정책은 지난 정부가 추구해 온 화해협력, 평화공존, 점진적 통일 등의 대북정책 기조를 계승하고 있다. 즉 평화변영정책은 남북이 서로의 체제를 인정하고 평화공존하면서 화해협력을 통해 점진적·단계적으로 ‘사실상의 통일’(de facto unification) 상태의 실현을 지향하고 있다. 또한 역대 정부에서 이루어진 「7·4 남북공동성명」(’72.7.4), 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(’92.2.19), 「6·15 남북공동선언」(’00.6.15)등 기존의 남북간 합의에 기반하고 있다.

이와 함께 평화변영정책은 기존 대북정책에 비해 통일·외교·안보를 포괄하는 방향에서 정책의 외연이 확대되고, 경제와 안보분야의 균형적 진전을 중시하고 있다. 과거 대북정책은 남북관계에 중점을 두고 정책의 목표와 전략을 제시하였다. 그러나 평화변영정책은 남북관계를 넘어 동북아 지역까지 정책 시야를 확대했을 뿐 아니라 군사안보분야의 진전도 중요시하고 있다는 점에서 통일·외교·안보정책의 유기적인 연계와 조화를 중시한다. 특히 한반도에서 동북아로 정책 시야를 넓힘으로써, 남북관계 발전 및 한반도 평화의 당위성을 동북아 차원의 평화와 번영의 관점으로 확대하고 있다.

평화변영정책은 정책의 추진방식과 관련하여 국민과 함께하는 투명한 정책 추진을 강조하고 있다. 그동안 통치행위의 영역에 머물러 있던 대북정책을 국민의 참여에 기반을 둔 법치행정의 영역으로 발전시켜 나갔다. 이는 과거 정책 추진과정에 대한 반성과 함께 새로운 남북관계 발전을 위한 여건과 환경을 보다 성숙시켜 나가고자 하는 노력으로 평가될 수 있다.

평화변영정책은 한반도에서 확고한 평화정착을 최우선 목표로 설정하고,

경제협력의 심화·확대를 통해 남북경제공동체 구축 기반을 조성함으로써 남북공동번영을 실현한다는 남북협력의 목표와 비전을 제시하였다는 데 의의가 있다. 또한 동북아지역에서 갈등의 장이었던 한반도를 지역 평화의 축으로 자리매김함으로써 평화와 번영의 동북아 시대를 열어 나가겠다는 의지를 밝혔고 할 수 있다.

## 제3절 주요 성과

### 1. 북한 핵시설의 불능화 진행

2002년 10월 다시 대두된 북핵문제는 우리 안보에 대한 직접적인 위협인 동시에 동북아의 평화와 안정 및 전세계적 비확산 체제에 대한 중대한 도전이었다. 정부는 어떠한 경우에도 북한의 핵보유를 용인하지 않으며, 평화적인 방법을 통해 북핵문제를 근원적·포괄적으로 해결해 나가고, 이러한 과정에서 북핵문제의 직접 당사자로서 적극적인 역할을 수행한다는 3원칙을 견지하였다. 이러한 북핵문제 해결을 위한 3대 원칙에 기초하여 정부는 6자회담 등 외교적 노력과 남북 대화를 통해 북핵문제의 조속하고도 평화적인 해결을 위해 노력해 왔다. 또한 북핵문제 해결과 남북관계는 상호 선순환 관계에 있다는 인식에 따라 양자를 병행시키는 정책기조를 유지하였다. 우리와 6자회담 참가국과의 협력을 바탕으로 참여정부 출범 당시 위기국면으로 치닫던 북핵문제는 2005년 「9.19 공동성명」으로 해결의 돌파구가 열리고 2007년 「2.13 합의」와 「10.3 합의」를 통해 북한 핵시설을 불능화시키는 단계에 진입하게 되었다.

2002년 북핵문제가 다시 대두된 이후 핵문제 해결을 위해 2003년 4월 미국, 중국, 북한이 참가한 3자회담이 개최되었고 이를 바탕으로 2003년 8월 베이징에서 미국·일본·중국·러시아, 남북한이 참여하는 6자회담이 개최되었

다. 그러나 이 시기의 6자회담은 북핵상황과 한반도 안보상황의 안정적 관리에는 기여하였으나, 북핵문제의 실질적 해결에는 가시적인 성과를 가져오지 못하였다.

이러한 상황에서 북한은 2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해 핵무기 보유 주장 및 6자회담 무기한 참가 중단을 선언하였다. 북핵 상황이 더욱 악화되어감에 따라 정부는 핵문제를 조기에, 그리고 적극적으로 해결하는 한편 남북의 공동번영과 민족경제의 균형적 발전차원에서 200만kW의 대북송전을 골자로 하는 「중대제안」을 구상하게 되었다. 2005년 6월 「6·15 공동행사」 계기에 대통령 특사 자격으로 방북한 정동영 통일부장관은 김정일 국방위원장과의 면담(「6.17 면담」)을 통해 「중대제안」을 설명하는 등 적극적인 노력을 하였다. 그 결과 1년 여 동안 중단된 6자회담 재개를 이루어내어, 제4차 6자회담에서 북핵 폐기에 관한 최초 합의인 「9.19 공동성명」을 채택하는 긍정적인 정세환경이 조성되었다.

이처럼 6자회담 진행과정에서 우리 정부는 북한 핵문제 해결을 위해 구체적이고 합리적인 구상을 제시함으로써 참여국간 논의의 기초를 제공하는 등 실질적인 논의와 의견 접근을 위해 외교적 노력을 경주하는 한편, 남북대화를 통해 북한을 설득하는 노력도 지속해왔다. 특히 2002년 10월 북핵문제 대두 이후 2007년 5월까지 총 12차례 개최된 남북장관급회담에서 정부는 북한에게 핵문제에 대한 우리 국민과 국제사회의 우려를 전달하고, 핵문제 해결의 실질적 진전을 위한 태도 전환을 지속적으로 촉구하였다.

그러나 2005년 말 「9.19 공동성명」 이행문제를 논의하는 과정에서 북한 위폐문제에 대한 의혹 및 미국의 대북 금융조치가 부각되면서 6자회담은 차질을 빚게 되었다. 2005년 9월 미국 재무부가 마카오 소재 BDA(Banco Delta Asia)를 북한의 불법행위와 관련하여 ‘돈세탁 주요 우려대상’으로 지정하였다. 북한은 이를 미국의 추가적인 대북 경제제재 조치라고 비난하면서, 2005년 11월 개최된 제5차 6자회담 1단계 회의에서 BDA 문제해결 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, BDA 문제를 중심으로 북·미간 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. 이에 정부는 북한의 미사일 발사에 대한 우리 정부의 확고한 입장을 전달함과 동시에 대북지원에 대한 국민적 정서가 용납되기 어려운 상황 등을 감안하여 북한이 요구한 쌀 50만톤 제공문제에 대한 논의를 유보하였다. 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.

그러나 북한은 2006년 10월 3일 외무성 성명을 통해 핵실험 실시 계획을 시사하고, 뒤이어 10월 9일 핵실험을 감행하였다. 우리 정부는 북한의 핵실험 직후 정부성명을 통해 강력한 유감을 표명하고 북핵 불용 원칙에 입각하여 단호히 대처해 나가겠다는 입장을 발표하였다. 이와 함께 미국, 중국, 일본 등 유관국 및 국제사회와의 긴밀한 협의를 통해 북핵문제에 대처하였다. 유엔은 제차 안보리를 소집하여, 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 부처가 참가하는 대책팀을 구성하여 부처간 대응조치를 조율하고 국회와 국민의 여론을 수렴하여 안보리 결의 이행계획을 담은 보고서를 2006년 11월 13일 유엔 안보리 제재위원회에 제출하였다.

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

긴장국면으로 치닫던 북핵문제는 미국 부시행정부가 2006년 11월 중간선

거를 계기로 대북정책에 대한 입장변화를 보임으로써 돌파구가 마련되기 시작하였다. 2006년 11월 말 북미 양자접촉이 이루어지고, 12월 베이징에서 제5차 6자회담 2단계 회의가 재개되어 「9.19 공동성명」 이행방안과 비핵화 초기단계 조치에 대한 집중적인 협의가 진행되었다.

2007년 1월 북·미 6자회담 수석대표간 베를린 회담을 거쳐, 2007년 2월 13일 제5차 6자회담 3단계 회의를 개최하여 비핵화 이행 초기단계 조치를 담고 있는 「2.13 합의」를 도출하였다. 「2.13 합의」는 ① 북한은 핵시설의 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원 복귀, 모든 핵프로그램의 목록 작성 협의, ② 다른 5개국은 중유 5만톤 상당의 대북 에너지 지원, ③ 북·미, 북·일간 관계 정상화 대화 개시 등을 주요골자로 하고 있다. 또한 관련국간에 이러한 합의사항의 이행을 협의하기 위해 30일 이내에 한반도 비핵화, 북·미관계 정상화, 북·일관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화·안보체제 등 5개 실무그룹을 구성하기로 하였다. 그 다음 단계에는 모든 핵계획의 완전 신고 및 현존하는 모든 핵시설의 불능화 기간 중 중유 100만톤 상당의 대북 지원을하기로 하였다. 이후 북한과 미국은 자국이 취할 조치를 이행해 나갔고 6자회담 모든 참여국들은 실무그룹 회의를 가졌다.

정부는 「2.13 합의」 이행을 위한 선도적 조치로서 중유 5만톤을 지원하기 위한 절차에 착수하고 조속한 제공으로 합의 이행을 견인하고자 하였다. 그러나 BDA의 북한 동결자금 문제가 해결되지 않았음을 이유로 북한이 폐쇄·봉인 조치를 지연시킴에 따라 중유지원이 연기되고 「2.13 합의」 이행이 6개월간 지체되면서 북·미간 책임공방이 계속되었다.

이후 관계국의 협조를 통해 BDA에 동결된 북한자금의 송금이 완료되고 우리 정부의 대북 중유 5만 톤 제공이 개시되었다. 이에 따라 북한은 우리 정부의 중유 제공시점에 맞추어 5개 핵시설 (5MWe원자로, 50MWe원자로, 200MWe 원자로, 핵재처리시설, 핵연료공장)에 대한 폐쇄·봉인 조치를 개시하였다. 이로써 2002년 핵문제 대두 이후 위기로 치닫았던 북핵문제가 실질적으로 진전이 이루어지는 성과를 거두게 되었다.

「2.13 합의」 이후 다음 단계 비핵화 진전을 위해 6자회담 실무그룹을 중심



으로 구체적 조치 및 상응 조치와 관련한 의견 조율이 이루어지면서 2007년 10월 3일 제6차 6자회담 2단계 회의를 통해 합의된 「9.19공동성명 이행을 위한 2단계 조치」(「10.3 합의」)가 발표되었다.

「10.3 합의」는 「2.13 합의」이행의 연장선 상에서 취해진 것으로서 2단계 비핵화 조치를 담고 있다. 북한은 ① 연내 모든 현존 핵시설의 불능화, ② 모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고 완료, ③ 핵 비확산 공약 재확인 등을 천명하였다. 이에 상응하여 6자회담 참가국들은 ① 북·미 관계정상화, ② 북·일 관계정상화 노력, ③ 중유 100만 톤 상당의 대북 경제·에너지·인도적 지원을 제공할 것을 합의하였다. 특히 미국은 대북 테러지원국 지정해제 과정 개시 및 적성국 교역법 적용종료 과정을 진전시켜 나간다는 공약을 상기한다고 밝히고 있다.

2007년 11월 이후 북한은 영변의 5MWe 원자로와 핵재처리시설, 핵연료공장 등 3개 핵시설의 불능화 작업을 미국 등 관련국과의 협조 하에 진행 중이다.

## 2. 한반도 평화정착 노력

참여정부는 출범과 동시에 ‘한반도 평화체제 구축’을 국정목표의 하나로 설정하고 이를 역점 과제로 추진해왔다. 한반도 평화체제는 미래의 한반도 안보질서와 남북관계를 새롭게 정립하여 한반도에 공고한 평화를 정착시켜 나가는 포괄적이고 장기적인 과정이다. 이를 위해 정부는 평화체제 구축을 위한 국제적 노력과 함께 남북간 대화를 진전시켜 나가면서 남북 교류협력을 심화·확대하고 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위해 노력하면서 한반도 평화정착의 토대와 여건을 조성하는 데 주력해 왔다.

우선, 6자회담 과정에서 정부는 한반도에 공고하고 항구적인 평화정착을 위해서는 북핵문제 해결을 넘어 ‘한반도 평화체제 구축’이 필요하다는 점을 강조하고, 이를 위한 직접 관련당사국간 협력의 필요성을 제기하였다. 그 결과 2005년 「9.19공동성명」에서 “직접 관련당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한



반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라는 합의가 도출됨으로써, 한반도 평화체제 구축에 대한 남북 및 관련 당사국간 협의를 본격화하는 계기가 마련되었다.

한반도 평화체제 구축을 위한 직접 관련당사국간 공감대를 형성하기 위한 노력도 병행되었다. 2006년 11월 하노이 한-미 정상회담에 이어 2007년 9월 시드니 한-미 정상회담에서 한·미 양 정상 간에 북핵문제 해결 과정에서 한반도의 전쟁을 종식시키기 위한 논의가 있었다. 아울러 「2007 남북정상회담」에서 남북 정상은 “군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력”하기로 하고 “현 정전체제를 종식시키고 항구적 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력”해 나가기로 합의하였다.

이와 함께 남북간 긴장완화와 신뢰구축을 위해 적극적으로 노력하였다. 2004년 6월 남북 장성급 군사회담을 통해 서해 해상에서의 우발적 무력충돌 방지 조치, 군사분계선 일대의 선전수단 제거 및 선전활동 중지 등 군사적 신뢰구축 조치를 합의·이행하였다.

「2007 남북정상회담」에서 남북은 군사적 적대관계를 종식시키고, 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 합의하였으며, 제2차 남북국방장관회담을 개최하여 평화보장을 위한 실제적 조치 추진문제를 협의하고 남북군사공동위원회 구성·운영 등 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 본격 논의해 나가기 위한 제도적 장치를 마련하였다.

평화와 경제의 선순환적 진전을 통해 남북간 군사적 긴장을 실질적으로 완화해 나가는 노력도 계속되었다. 개성공단 등 3대 경협사업을 통해 휴전선 일대에서 남북간 교류와 협력을 확대하고, 「2007 남북정상선언」에서 「서해평화협력특별지대」 설치에 합의함으로써, 서해 해상지역에서 평화와 경제협력을 병행 추진해 나갈 수 있는 계기를 마련하였다. 남북경협에 대한 군사적 보장조치 또한 남북 군사 당국간 대화와 협력을 촉진하는 기능을 수행하고 있다.

### 3. 남북 경제협업사업의 확대·발전

참여정부는 개성공단, 금강산 관광, 철도·도로 연결 등 3대 남북경제협업을 확대·진전시켜 새로운 발전단계로 올려놓았다.

개성공단사업은 2003년 개발에 착수한 이후, 5년 만에 용수, 전력, 통신 등 주요 기반시설을 준공하는 등 1단계 개발(330만㎡)을 완료하고 본격 운영 단계에 진입하였다. 아파트형 공장 등 소규모 기업 29개를 포함하여 총 65개 기업이 가동 중이며, 북한측 근로자 2만 2,538명과 우리측 근로자 785명이 함께 근무하고 있다. 2007년 12월 말까지 누적 생산액은 2억 7,342만 달러에 달한다.

금강산 관광은 2006년 10월 북한 핵실험의 여파로 일시 위축되었으나 2007년 6월부터 내금강 관광이 시작되면서 빠르게 회복되어 2007년 말까지의 누적 관광객이 170만명을 넘어섰다.

2005년 12월 궤도부설공사 완공에도 불구하고 개통이 지연되던 남북연결 철도는 2007년 5월 17일 시험운행을 실시하여 56년 만에 남북간 열차 운행을 재개하였다. 또한 「2007 남북정상선언」에 따라 2007년 12월 11일부터 문산-봉동간 화물열차 운행을 개시함으로써 남북간 열차의 정기운행이 실현되었다. 이로써 2004년 12월부터 정상 운행하여 2007년 1일 평균 1,529명의 인원과 290대의 차량이 왕래하고 있는 남북연결도로와 함께, 철도도 남북을 연결하는 육상 물류 축으로 기능하게 되었다.

또한 2007년에는 경공업·지하자원개발 협력이 본격적으로 추진되었다. 2007년 말 현재 우리측은 상업적 거래방식으로 섬유·신발·비누 제조에 필요한 경공업 원자재 약 7000만 달러 분(전체 8,000만 달러)을 북한측에 차관형식으로 제공했고 북한측은 이를 지하자원 등으로 상환하기로 하고 우선 2007년 중 상환하기로 한 240만 달러 상당의 대가를 아연괴 약 1,000톤으로 상환하였다.

남북 경제협력의 확대·발전에 힘입어 2007년 남북간 인적·물적 교류도 높은 증가세를 유지하였다. 2007년에는 남북 왕래인원은 약 16만 명, 남북 교역

액은 약 18억 달러에 달하고 있다. 남북간 선박왕래도 편도기준으로 11,891회를 기록하는 등 수송장비의 왕래가 크게 증가하였다.

7년 만에 개최된 남북정상회담으로 남북경협은 한 단계 도약할 수 있는 토대를 마련하였다. 해주경제특구 건설, 한강하구 공동이용, 남포·안변 조선협력단지 건설, 개성-평양 고속도로 및 개성-신의주 철도 개보수, 문산-봉동 화물열차 운행 등과 같이 남북경제공동체 건설에 실질적으로 기여할 수 있는 새로운 협력사업들을 합의·추진하기로 한 것이다. 이 외에도 개성공단 통행·통신·통관 등 3통 문제 해결에 합의함으로써 우리 기업의 대북투자 환경개선을 확대하였다.

#### 4. 인도적 문제의 실질적 진전

정부는 이산가족 문제, 국군포로·납북자 문제, 북한 영·유아 지원 등 인도적 문제 해결을 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다.

이산가족 교류와 관련하여 기존의 대면상봉 외에 90세 이상 고령자 대상으로 2005년 8월부터 화상상봉을 실시하여 왔다. 2007년 6월에는 기존 화상상봉자 중 100명이 화상 재상봉을 하였다. 2008년부터는 제9차 적십자회담 합의에 따라 이미 상봉한 자의 재교류 방식으로 영상편지 시범교환이 분기마다 이루어질 예정이다.

2006년 7월 북한의 미사일 발사 이후 중단되었던 이산가족면회소 건설공사는 북핵문제 및 남북관계의 진전에 따라 8개월 만인 2007년 3월 재개되었다. 2007년 12월에는 남·북 양측의 면회사무소 준공식이 진행되었고, 면회소 건물은 2008년에 완공될 예정이다.

정부는 국군포로·납북자 문제의 해결을 국가의 기본적 책무로 인식하고 남북 당국간 회담과 적십자 채널 등 모든 기회를 활용하여 대북협상의 의제로 제기하였다. 2007년도에도 정상회담, 총리회담, 제20~21차 장관급회담, 제8~9차 적십자회담 등 총 6차례의 회담에서 동 문제를 제기하였으나, 남북간의 근

본적인 입장차이로 인해 기존의 이산가족 상봉시 국군포로와 납북자를 포함시키는 등의 부분적 성과에 그쳤다.

이러한 남북대화 차원에서의 해결노력과 함께 국군포로·납북자 문제 해결을 위한 국내적 노력도 경주하였다. 480명으로 추정되는 전후 납북자의 가족과 귀환 납북자의 지원을 위해 2006년 10월 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」안이 정부입법안으로 국회에 발의되어 2007년 4월 국회 의결을 거쳐 공포되었고, 10월에는 시행령이 제정·공포되었다.

법령에 따라 국무총리 소속의 「납북피해자 보상 및 지원 심의위원회」와 통일부 소속의 「납북피해자 지원단」이 설치되었다. 정부는 전후 납북자 문제를 국가의 책무로 인정하고 피해를 보상하는 한편, 탈북과정을 거쳐 귀환한 납북자에 대해서는 별도의 정착지원을 제공하고 있다.

북한이 심각한 식량난에 봉착함에 따라 동포애와 인도주의적 견지에서 1995년 15만톤의 쌀 지원으로 시작된 대북 인도적 지원은 국민의 정부와 참여정부에서 남북관계가 진전됨에 따라 그 규모와 분야가 지속적으로 확대되었다. 2007년도에는 비료 30만 톤, 쌀 차관 40만 톤을 지원하였고, 8월에 발생한 대규모 수해에 대한 긴급구호 및 복구용 자재장비 등을 지원하였으며, 기타 성홍열, 산림병해충 방제, 구제역 방제 등 지원분야를 다양화하였다.

정부는 북한 영·유아의 건강한 성장이 미래 한반도 성장동력 확보에 중요한 문제임을 인식하고, 2005년도에 국제기구 및 민간단체와 더불어 북한 영·유아의 영양개선, 질병관리, 건강관리를 위한 장기계획을 수립하고, 이 계획에 따라 2006년부터 UNICEF(국제연합아동기금)와 WHO(세계보건기구)를 통해 매년 100억원 내외 규모의 영·유아 지원사업을 시작하였다.

국제기구를 통한 지원과 병행하여 2007년부터 한국제이티에스(JTS), 남북어린이어깨동무 등이 주관하는 민간의 5개 컨소시엄(총 18개 단체 참여)을 통해 영·유아 지원사업에 총 105억원을 지원하였다. 민간단체의 주요사업은 남포산원, 남포소아병동, 대안군 인민병원 현대화, 남포시 인근지역 영·유아 및 임산부 영양개선 사업 등이다.

## 5. 남북관계의 제도화

정부는 2000년 「6.15 공동선언」 이후 활발히 진행되고 있는 남북교류협력을 체계적으로 관리하고 이를 뒷받침하기 위해 남북관계 제도화를 추진하였다.

먼저 남북관계 발전 과정을 법치행정의 영역으로 전환시켜 나가기 위해 노력하였다. 2005년 8월까지 남북경협과 관련한 13개 남북합의서에 대해 국회 비준 동의 절차를 거쳐 국내법적 효력을 부여하였다.

2005년에는 중장기 대북정책 추진, 남북회담 대표 임명·관리, 남북합의서 발효절차 등을 담은 「남북관계발전에 관한 법률」이 제정되었다. 정부는 이 법에 따라 각계각층의 의견수렴 과정을 거쳐 「남북관계발전에 관한 기본계획」(5년 단위)을 수립하고 2007년 11월 국회에 보고하였다. 2007년 8월에는 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 발효되어 개성공단에 투자하거나 출입·체류하는 우리 국민을 보호하고 지원할 수 있는 근거를 마련하였다.

이와 함께, 정부는 대북정책 추진에 있어 관련부처, 국회 및 민간 전문가들의 참여를 제도화하였다. 「남북관계발전에 관한 법률」에 따라 남북관계와 관련한 중요사항을 협의하는 남북관계발전위원회가 구성·운영되고 있다. 동 위원회는 정부위원 15명과 민간위원 9명으로 구성되어 있다. 민간위원 9명 중 7명은 대북정책에 대한 국민적 합의와 투명성을 강화하기 위해 국회가 추천하고 있다. 이외에도 남북교류협력추진협의회, 통일교육심의위원회, 북한이탈주민대책협의회 등이 각각의 법률에 근거하여 관련 정부부처와 민간 전문가의 참여하에 운영되고 있다. 한편 남북협력기금 운영과 관련하여 기금 집행에 앞서 국회에 사전보고토록 한 것도 기금운영의 투명성 제고와 함께 남북관계를 제도화해 나가기 위한 노력의 일환이다.

정부는 남북간에 진행되고 있는 대화와 협력에 있어서도 이를 제도화해 나가기 위한 노력을 지속하였다. 우선 경협 분야에서 2005년 10월 개성에 남북경제협력협회사무소를 설치하여 남북 당국간 경협 협의를 상시화하고 민간부분의 남북 교역과 투자를 지원하고 있다. 인도 분야에서는 금강산에 이산가족 면회사무소를 설치하여 이산가족 상봉을 확대해 나가기 위한 제도적 틀을 마

련하였다. 남북대화와 관련해서도 「2007 남북정상선언」을 통해 그간의 남북관계 발전상황에 맞추어 남북회담 틀을 재정비하였다. 남북총리회담을 중심으로 부총리급 남북경제협력공동위원회, 서해평화협력특별지대 추진위원회, 남북국방장관회담 등으로 분야별 회담 틀을 정립하고, 산하에 각 사업별로 12개 분과위를 체계적으로 구성하였다.

정부의 이러한 남북관계 제도화 노력은 대북정책을 국민적 합의와 절차적 타당성에 기초하여 추진해 나가고, 또 남북관계를 보다 안정적이고 예측 가능한 협력구조로 발전시켜 나가기 위한 것이다.