

2010

통일백서

UNIFICATION WHITE PAPER

W W W . U N I K O R E A . G O . K R

2010 | 통일백서
UNIFICATION
WHITEPAPER



통일부
MINISTRY OF UNIFICATION



2010통일백서는 2009년 1월부터 2010년 6월말까지 1년 6개월 동안의 대북정책 추진실적을 종합적으로 기술하였으며, 통계의 기준시점과 본문내용의 서술시점은 2010년 6월 30일입니다.

2010통일백서를 비롯하여 1990년부터 발간된 통일백서들은 통일부 홈페이지 www.unikorea.go.kr 자료실의 통일부 발간물을 통해서 보실 수 있습니다.

2010 | 통일백서

UNIFICATION
WHITEPAPER

발간사



지난 2009년은 국가 전체적으로 국격(國格)을 한 단계 높이고 선진일류국가에 한 걸음 다가서는 뜻깊은 해였습니다. 남북관계에 있어서도 대북정책의 목표와 방향성을 분명히 하고 이를 구체적으로 실현하고자 노력함으로써 원칙있는 남북관계의 초석을 마련한 의미있는 한 해였습니다.

특히 대통령께서는 작년 8.15 경축사를 통해 『한반도 新평화구상』을 제시함으로써, 북핵문제 해결과 재래식무기를 감축하고 북한주민들의 삶을 획기적으로 향상시키기 위한 정부의 적극적인 의지를 보여 주었습니다. 아울러 북핵문제의 일괄타결 방안으로 『그랜드 바겐』을 제안함으로써 한반도문제의 당사자로서 대한민국의 위상과 주도적 역할에 대한 국제사회의 공감대를 넓히는 데 기여하였습니다.

베를린장벽 붕괴 20주년을 계기로 한반도 통일문제에 대한 논의도 대내외적으로 다양하게 진행되었습니다. 다가오는 통일을 체계적으로 준비해 나가고자 하는 우리 정부의 노력도 계속되었습니다. 특히 정부는 하나원 개원 10주년을 계기로 북한이탈주민의 사회적응과 경제적 자립을 위한 제도적 기반 확충 등 북한이탈주민 정착지원 방향을 재정립하였습니다. 또한 미래지향적 통일교육 개편을 통해 통일미래의 주역인 청소년들의 바람직한 통일 미래상 확립을 위한 노력도 강화하였습니다.

정부가 분명한 원칙을 갖고 일관된 대북정책을 추진할 수 있었던 것은 변화된 남북관계 현실에 대한 성숙한 국민의식과 대북정책에 대한 공감대가 있었기 때문입니다. 다만 북한의 대남비난과 강경 도발이 계속되고 있으며 이로 인해 남북간 인도적 문제 해결 등이 답보상태에 있습니다.

지난해에도 북한은 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 장거리로켓 발사와 제

2차 핵실험을 강행하였습니다. 정부는 엄중한 북핵상황 속에서도 개성공단을 안정적으로 유지·발전시키고, 순수 대북 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속해 나갔습니다. 북한의 도발에는 국제사회와 함께 단호하게 대처하면서도 내실있는 남북관계를 위해 상생과 공영의 대북정책을 일관되게 추진하였습니다.

최근 한반도를 둘러싼 국제정세가 숨가쁘게 전개되고 있습니다. 많은 기회와 도전요인들이 우리를 감싸고 있습니다. 올 해는 6.25전쟁 발발 60주년이자 독일통일 20주년이 되는 해로서 튼튼한 안보 속에 한반도 통일에 대한 깊은 성찰과 실천적 노력이 요구되는 시점입니다. 북한은 비핵화를 하고 개혁·개방에 나서야 합니다. 길은 있습니다. 북한이 세계사의 흐름에 동참하고 변화에 나서도록 우리는 크게 지혜를 모아야 합니다.

천안함 피격사건은 남북관계의 현 주소와 한반도의 냉혹한 안보 현실을 일깨워 주었습니다. 북한이 여전히 대결적 태도와 과거의 낡은 패러다임을 붙잡고 있음도 보여주었습니다. 이는 우리에게 건강하고 정상적인 남북관계 정립의 시급성을 절감케 하고 있으며, 한반도의 평화를 위해서는 무엇보다 북한의 근본적 태도변화가 필요함을 알려주고 있습니다.

지금 우리 대한민국은 위기와 도전을 헤치며 미래를 향해 전진하고 있습니다. 新세계질서 재편을 주도해 나갈 G20 정상회의 개최를 앞두고 있습니다. 한반도의 안정과 평화 그리고 통일의 실현은 우리가 선진일류국가로 가는 길목에서 안고 있는 최대의 과제이며, 더 큰 대한민국을 향한 현실적 과제가 아닐 수 없습니다.

통일부는 앞으로도 대한민국의 국격에 걸맞는 원칙있는 남북관계 발전을 위해 노력해 나갈 것입니다. 새로운 패러다임을 구현하고 통일의 실질적 토대를 강화해 나가는 데 최선을 다할 것입니다. 무엇보다 국민들과의 활발한 소통을 통해 통일에 대한 국민적 의지와 공감대를 굳건히 다지면서 한반도의 통일 미래를 착실하게 준비해 나갈 것입니다.

『2010 통일백서』가 남북관계와 정부의 대북정책에 대한 국민 여러분의 이해를 넓히고 한반도 통일에 대한 관심을 제고하는 데 도움이 되길 기대합니다.

2010년 9월

통일부장관 **권인택**

CONTENTS

2010 통일백서

발간사

제1장 원칙있는 남북관계 정립

제1절 정책 추진의 기본 방향	17
제2절 정책 추진 경과	22
1. 원칙에 기초한 남북관계	22
2. 진정성 있는 대화와 협력	30
3. 한반도 정세의 안정적 관리	37
제3절 천안함 피격사건과 정부의 대처	40
1. 천안함 피격사건 발발	40
2. 정부의 대응 조치	41
3. 5.24 조치 이후 경과	44

제2장 남북 교류협력

제1절 남북 경제협력	52
1. 남북 교역 및 투자	52
2. 당국간 경제협력	59
제2절 개성공단사업	62
1. 개성공단의 안정적 관리	62
2. 입주기업과 생산 현황	66
3. 기반시설 및 부대시설	68

4. 법·제도 및 사업지원체계	70
5. 기업 투자 지원	72
제3절 남북 사회문화 교류협력	78
제4절 남북 출입통행 및 운송	82
1. 남북 출입사무소 출범 배경 및 역할	82
2. 남북 출입통행 절차	83
3. 남북간 육로 출입시설 현황	85
4. 남북간 해상 및 항공운송	91
제5절 남북경제협력협의사무소	94
1. 개소 및 운영경과	94
2. 민간 경제협력사업 추진 지원	95
3. 남북경협 기업과의 소통 강화	98
4. 남북회담 개최 지원	99

제3장 남북 인도분야 협력

제1절 남북 이산가족	104
제2절 국군포로·납북자	108
1. 개 관	108
2. 남북 협의를 통한 해결 노력	109
3. 전후 납북피해자 지원	110
4. 6.25 전쟁 중 납북자 문제	115

CONTENTS 2010 통일백서

제3절 인도적 지원	116
1. 당국차원의 지원	117
2. 민간단체를 통한 지원	118
3. 국제기구를 통한 지원	121
4. 유엔인구기금(UNFPA) 북한 인구조사사업 지원	124
제4절 북한인권	124
1. 국제사회와의 협력	125
2. 시민사회와의 협력	127
3. 북한인권법 동향	128

제4장 남북대화

제1절 북한 조문단 방문	134
제2절 경제사회분야	137
1. 개성공단 관련 남북당국간 실무회담	137
2. 임진강 수해방지 관련 남북실무회담	148
3. 금강산·개성관광 관련 남북 당국간 실무회담	150
제3절 인도분야	152
1. 남북적십자 회담	152
2. 남북적십자 실무접촉	154
제4절 판문점 남북연락 업무	155

제5장 통일교육

제1절 통일교육 추진체계 정립	161
1. 통일교육 기본방향 제시	161
2. 통일교육 지원법 개정	162
3. 통일교육원 정보시스템 운영규정 제정	163
제2절 통일교육 실시	164
1. 초창교육 내실화	164
2. 사이버 통일교육 강화	168
제3절 통일교육 지원	174
1. 학교 통일교육 활성화	174
2. 사회 통일교육 지원	182
제4절 통일교육 자료 개발 및 보급	188
1. 기본교재 개발	189
2. 참고자료 개발	190

제6장 통일역량 강화와 통일기반 구축

제1절 평화통일을 대비한 역량 강화와 법·제도의 준비	195
1. 통일업무 역량 강화 및 조직 정비	195
2. 「남북교류협력에 관한 법률」 및 관련 규정 개정	197

CONTENTS 2010 통일백서

3. 남북관계 발전 기본계획 수립	199
4. 교역물자관리시스템 보안	201
5. 북한 정보 분석시스템 강화	203
6. 통일법제기반 구축	206
7. 북한이탈주민 정착지원	207
제2절 통일준비를 위한 대내외적 협력체제의 구축	224
1. 대북정책 추진 범정부적 협력체제 강화	224
2. 국제협력과 해외홍보	226
3. 한반도 비전포럼	229
4. 비무장지대의 평화적 이용	231
제3절 정책추진과 국민적 합의	233
1. 국민참여와 여론수렴	233
2. 국민과의 소통	237
3. 북한관련 정보자료의 대국민 서비스	241
제4절 남북협력기금 관리·운영	244
1. 남북협력기금 조성 및 운영	244
2. 남북협력기금 사업별 집행 현황	247
3. 남북협력기금 운용의 평가 및 발전방향	259

| 부 록 |

I. 남북관계 주요 일지	267
II. 남북관계 주요 통계	279
1. 남북 인적·물적왕래 현황	
2. 남북 교류협력 현황	
3. 개성공단사업 추진 현황	
4. 인도적 과제 추진 현황	
5. 남북회담 개최 현황	
III. 남북협력기금 관련 통계	289
1. 총괄표	
2. 집행실적	
3. 민간 출연 현황	
4. 요약 재무제표	

광복의 빛

더 큰



대한민국

01

원칙있는 남북관계 정립

제1절 정책 추진의 기본 방향

제2절 정책 추진 경과

제3절 천안함 피격사건과 정부의 대처

제1장 원칙있는 남북관계 정립

이명박 정부는 국민들의 새로운 남북관계에 대한 기대를 안고 출범하였다. 지난 10여 년간 남북관계는 외형적 성장에도 불구하고, 질적인 면과 그 진행과정에 대해 국민적 비판이 있었고, 북한이 핵개발을 지속함에 따라 북한에 대한 실망감과 안보에 대한 국민적 우려는 오히려 높아져 있었다.

정부는 남북관계 변화에 대한 국민들의 요구를 반영하여 상생과 공영의 남북관계 발전을 대북정책의 목표로 정하였다. 상생과 공영의 남북관계를 이룩하기 위해 북한의 핵문제를 해결하여 한반도에 새로운 평화구조를 창출하고, 상생과 호혜의 남북경제공동체를 형성하며, 남북간 인도적 협력을 증진시켜 나감으로써 평화통일의 실질적 기반을 마련해 나가고자 하였다. 이를 실천하기 위한 구체적 전략으로 「비핵·개방·3000」을 추진하였다. 「비핵·개방·3000」은 북한의 핵폐기 결단을 촉진하는 환경을 조성하는 동시에 남북한 공동번영의 길을 모색하고자하는 일대 프로젝트 성격이다. 이를 추진하는 과정에서 정부는 남북관계의 기본과 원칙을 확립하고 남북간 상호존중을 바탕으로 진정성 있는 대화와 협력을 추구하였다. 또한 원칙을 지켜나가면서도 한반도 정세 현실을 감안하여 남북관계를 안정적으로 발전시켜 나가기 위해 유연하게 접근하고자 하였다.

그러나 북한은 정부출범 직후부터 우리의 정책을 적대정책이라고 비난하면서 새로운 남북관계 발전을 거부하였다. 「비핵·개방·3000」의 폐기를

요구하며 일방적으로 대화를 중단하고 우리에게 대한 비방증상을 계속하면서, 금강산 관광객 피격 사건, 육로통행 제한 및 차단, 개성공단 근로자 억류 등 일방적 강경조치를 취하였다. 아울러 우리와 국제사회의 경고에도 불구하고, 장거리 로켓발사와 핵실험을 강행하여 남북관계와 한반도 정세를 악화시켰다.

정부는 북한의 왜곡 비난과 강경조치에도 불구하고 원칙을 견지하면서 유연하게 대처하는 동시에 당국간 대화를 통해 현안문제를 해결해 나가고자 노력하였으며 당국간 대화 중단에도 불구하고 민간차원의 교류협력을 지원하고 순수 인도적 지원을 계속하였다. 또한, 2009년 8.15 경축사를 통해 「비핵·개방·3000」을 근간으로 한반도 평화실현을 위한 포괄적 구상 아래 한반도 문제해결을 위한 근원적 처방을 제시하였으며, 「한반도의 새로운 평화구상」을 발표하고, 9월에는 국제사회에 「한반도의 새로운 평화구상」의 연장선상에서 북핵문제 해결을 위한 통합적 접근방안으로서 「그랜드 바겐」을 제안하였다.

그러나 우리 정부의 이러한 노력에도 불구하고, 대청해전 등 북한의 강경도발은 계속되었으며 금강산 부동산 몰수 조치를 통해 남북관계의 근간을 훼손하고, 급기야는 우리 해군 초계함 천안함에 대한 기습적인 어뢰 공격을 감행하여 우리 장병 46명이 희생되는 사태가 발생하였다.

천안함 피격 사건은 과거 남북교류의 양적 증가에도 불구하고 북한이 변하지 않았다는 것을 각인시켜 주었으며, 북한의 무력도발이 계속되는 한 남북관계의 발전과 한반도의 평화는 불가능하다는 것을 명확하게 확인시켜 주었다. 이는 남북관계 발전을 위한 우리의 선의와 인내의 한계를 넘어선 것으로 도저히 용납할 수 없는 사건이었다.

정부는 북한의 잘못에는 분명한 대가가 따른다는 것을 인식시켜 도발의 악순환을 차단하기 위해 실질적이고 단호한 대응조치를 추진하였다. 이를 통해 정상적이고 건강한 남북관계를 만들어 나감으로써 한반도의 평

화와 안정, 공동번영, 나아가 평화통일이라는 궁극적 목표를 추구해 나갈 것이다. 이러한 정부의 대북정책은 먼저, 안으로는 국민적 지지와 공감여론, 그리고 바깥으로는 국제사회와의 공조와 협력을 바탕으로 추진하고 있다.

제1절 정책 추진의 기본 방향

이명박 정부의 대북정책은 한반도 평화정착과 개방 및 교류협력을 통한 남북관계 발전을 목표로 하여 대북정책의 계속성을 유지하였다. 역대 정부는 1980년대 말 국제냉전의 종식이라는 정세변화에 능동적으로 대처하여 한반도에 평화를 정착시키고 남북간 교류협력을 통해 민족공동체를 형성하며, 나아가 평화통일을 점진적으로 달성해 나간다는 정책기조를 견지해왔다. 이명박 정부도 이러한 정책의 계속성을 유지하면서 대북정책에 대한 국민들의 요구, 정부의 국정철학, 변화된 한반도 정세와 국제환경을 반영하고자 하였다.

과거 10여 년 동안 남북간 인적왕래 확대, 남북경협사업 추진 등 남북관계에서 진전이 있었지만 그 내용에 있어서는 국민들의 기대와 요구에 부합하지 못하였다. 우리의 많은 지원에도 불구하고 북한은 여전히 경제난을 극복하지 못하고 있으며, 이산가족 및 국군포로·납북자 문제 등 인도적 현안에 대해서도 국민들이 만족할 만한 진전이 이루어지지 못했다. 특히 북한이 핵실험을 강행하고, 장거리미사일을 발사하는 등 국제사회 변화 흐름에 역행하면서 비핵화와 군사적 긴장완화 등 당면한 안보현안에 대한 대화와 협력은 기대에 미치지 못했고, 우리의 지원과 협력에 상응하는 북한의 긍정적 변화가 없다는 비판이 고조되었다. 이 때문에 북한에 대한 일방적 지원에 대한 논란과 갈등이 빚어지기도 하였다.

정부는 이러한 국민들의 비판을 반영하여 대북정책을 새롭게 정립하였다. 우선 이명박 정부의 국정철학인 ‘창조적 실용주의’를 토대로 당면문제 해결에 있어 실질적인 성과와 현실적인 적합성을 중시하였다. 즉 이념이나 정치적 구호는 배제하여 실용의 잣대로 남북관계를 바라보고, 실천 가능한 새로운 목표와 방법을 창안하여 생산적인 남북관계를 만들어 나가고자 하였다. 또한 대북정책에 있어 국민 합의를 바탕으로 두고 국론통합을 도모하며, 남북이 서로 상생하는 쌍방향 협력관계로 발전시켜 나가고자 하였다.

아울러 변화된 한반도 정세 및 남북관계 상황을 고려한 대북정책을 추진하고자 하였다. 이명박 정부 대북정책의 핵심은 한반도에 평화통일의 토대를 만드는 것이다. 북한의 핵 문제 해결이 필요하다는 중대한 현상인식을 바탕으로 「비핵·개방·3000」을 입안하였고 앞으로 원칙과 신뢰에 기초한 남북관계를 만들기로 한 것이다.

탈냉전 이후, 여러 국가들이 개혁·개방을 통해서 발전하는 세계적인 추세와는 달리 북한은 이를 거부하고 퇴행적으로 가고 있다. 북한 정권은 지난 10여 년 동안 대외정책과 남북문제에 있어서 비정상적인 방향으로 적응하는 방식을 채택하였다. 예를 들어 국내체제의 개혁·개방과 국제경제체제로의 편입, 안정적인 국제환경에 기여, 신뢰지향의 남북관계에 적응하려하기 보다는 정반대 관점에서 대외전략을 수립해왔다. 특히, 북한은 국제관계에 있어서 제도적 협력과 같은 정상적인 행동보다는 도발과 군사시위와 같은 비정상적인 방법을 구사하여 생존을 모색해온 것이 사실이다. 핵 개발을 통한 ‘벼랑끝 전술’(Brinkmanship)이 대표적인 사례이다. 가까운 예로 북한은 2006년 10월 1차 핵실험에 이어 2009년 5월 2차 핵실험을 함으로써 한반도 평화정착과 남북간 협력에 중대한 타격을 주었다. 북한은 지난 90년대 말 이후부터 현재까지, 강성대국 건설과 선군정치(先軍政治)를 표방하고 내·외부의 난관회피와 국면전환, 국제제재에 대한 현상타파와 같은 정치적인 목적을 이루기 위한 수단으로서 핵 실험과 재래식 전략무기의

개발을 반복적으로 감행해왔다.

이러한 북한의 행위는 동북아와 한반도의 안정에 커다란 위협이며, 국제사회의 반확산(Counter Proliferation) 노력에 대한 심각한 도전행위로 볼 수 있다. 또한 북한의 핵 포기 없이는 남북 간의 진정한 신뢰형성과 협력은 요원할 것이며, 국제사회도 핵을 보유한 한반도의 통일을 지지하지 않을 것이다. 즉, 북한의 비핵화는 한반도 평화정착과 평화통일의 핵심과제이자 최우선적으로 다뤄야 할 과제로 인식해야 한다. 이에 따라 우리 정부의 주도로 북한의 핵폐기 결단을 촉진하는 환경을 조성하여 북한 핵문제 해결을 유도하고, 핵문제 해결 진전에 따라 남북경제협력 확대 및 국제사회와의 협력을 통해 북한을 적극 지원하는 실천계획을 담은 「비핵·개방·3000」을 마련하였다. 이제 비핵화를 통한 한반도의 실질적 평화정착과 경제격차 축소를 통한 남북의 경제통합, 나아가 항구적인 평화통일에 이르는 정부의 비전과 추진전략을 잘 추진해야 할 것이다.

이명박 대통령은 2008년 2월 25일 취임사를 통해 북한이 핵포기와 남북한간 상호 존중의 필요성을 강조하면서 남북관계를 생산적으로 발전시켜 나가겠다는 의지를 밝혔다. 또한 이를 위해 북한과 언제든지 대화할 것이라는 점을 천명하였다.

정부는 2008년 이러한 기본 입장을 바탕으로 「상생과 공영의 대북정책」을 정립하였으며, 다음과 같은 3가지 비전을 구현하고자 하였다.

첫째, 북한의 비핵화를 통해 한반도의 새로운 평화구조를 창출하자는 것이다. 북한 핵문제가 해결되지 않는다면, 한반도의 진정한 평화와 남북관계의 실질적 발전에는 한계가 있을 수밖에 없다. 북한이 핵을 포기하고 경제발전의 길로 나선다면 이는 한반도에서 새로운 평화구조를 창출하고 남북관계를 한 단계 도약시키는 계기가 될 것이다.

둘째, 남북간 상생과 호혜의 경제공동체를 형성해 나가자는 것이다. 남북경제협력이 확대되고 남북경제공동체 형성 기반을 구축하기 위해서는 그

동안의 일방적 지원방식에서 벗어나 상호보완적인 협력이 이루어지도록 해야 한다.

셋째, 남북 주민 모두의 행복을 위해 인도적 문제를 해결해야 한다는 것이다. 아직도 해결되지 않고 있는 분단의 아픔인 이산가족, 납북자·국군포로 문제를 해결하고, 남북 주민의 삶의 질을 향상시킴으로써 남북 모두의 행복을 추구하자는 것이다.

정부는 이러한 비전을 실현하기 위해 다음과 같은 세 가지 원칙과 방향에서 남북관계의 발전을 위해 노력하였다.

우선 북한의 비핵화를 가장 중요한 원칙으로 삼고 북한 핵문제 해결을 최우선적 과제로 다뤄나갔다. 「비핵·개방·3000」은 북한의 비핵화와 상생과 공영의 남북관계를 실현해 나가기 위한 구체적인 추진전략이 되었다. 기본적으로 남북간의 협력을 해야 한다는 것이고, 핵문제 해결 없이 무조건적으로 남북협력을 확대시켜 나가는 것은 현실적으로 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 북한에 강조하면서 비핵화 진전에 따라 남북협력을 단계적으로 확대·발전시켜 나가자는 것이다. 이는 북한에게 핵포기시 얻게 될 분명한 혜택을 제시함으로써 북한의 선택을 유도하는 전략적 방안의 성격을 가지고 있다. 즉 북한이 핵폐기 결정을 내린다면 우리 정부는 국제사회와 함께 10년 내에 북한의 1인당 국민소득을 3,000달러 수준으로 도약할 수 있도록 적극 지원한다는 것이다. 북한 핵폐기 진전 상황에 따라 북한의 경제 재건 및 주민생활 개선을 위한 포괄적 패키지 형태의 대규모 지원을 구상하고 있는 것이다. 이러한 「비핵·개방·3000」은 ‘상생과 공영의 남북관계’ 실현을 위한 구체적인 추진전략을 포함하고 있으며, 남북대화를 통해 그 세부내용이 유효적절하게 채워나가게 될 것이다. 「비핵·개방·3000」이 본격적으로 가동되면, 남북한 인적·물적교류가 심화되면서 북한주민의 삶의 질이 개선될 뿐만 아니라 남북간 경제격차도 축소될 것이며, 사실상의 남북경제공동체가 실현되고, 한민족 모두의 존엄과 기본권, 자유·복지가 보장되는 통일

에의 길로 나아가게 될 것이다.

둘째, 남북간 상호존중을 바탕으로 진정성 있는 대화와 협력을 추구한다는 원칙이다. 「비핵·개방·3000」은 본질적으로 신뢰의 남북관계를 근간으로 한다는 철학적 배경이 있다. 지난 기간, 많은 양의 대북지원과 활발한 교류협력에도 불구하고 북한은 대남도발을 하고 국제사회를 위협하기도 하였다. 북한의 경제난은 해결되지 못하였으며, 주민들의 삶도 전혀 나아지지 않았다. 앞으로 남북 간의 교류협력과 대북지원은 당국 간의 공식적인 방법으로 추진될 것이며, 투명하게 이루어져야 할 것이다. 또한 북한의 일체의 도발은 결코 용납되지 않을 것이다. 정부는 일방적 지원이 아닌 호혜적 협력을 통해 상생의 남북관계 발전을 추구하려고 한다.

셋째로 인류보편적 가치에 근거한 남북관계 발전의 추구이다. 자유민주주의와 시장경제 질서는 이미 보편적 국가 발전의 원리로 자리잡았다. 또한 과거 남북관계의 특수성을 고려하여 북한 인권 문제에 대해 소극적 제한적 입장을 취해왔으나 이제 북한 인권 문제는 인류보편적 가치이자 같은 민족으로서의 도의적 책무라는 점을 강조하고 있다. 북한이탈주민 문제, 국군 포로·납북자 문제, 이산가족 문제 등 남북간 인도적 문제도 궁극적으로 인권의 문제라고 할 수 있다. 북한의 영유아와 취약 계층을 대상으로 한 인도적 지원 역시 지속하고 있다. 정부는 자유민주주의와 시장경제 질서, 북한 인권 존중 등을 전략적 차원이 아닌 인류보편적 가치 구현 차원에서 대북 정책의 원칙으로 삼고 있다.

제2절 정책 추진 경과

1. 원칙에 기초한 남북관계

가. 「비핵·개방·3000」의 추진

정부는 북한의 비핵화와 상생과 공영의 남북관계 발전을 목표로 북한의 태도 변화를 유도하는 정책을 원칙에 기초하여 일관되게 추진하였다. 이명박 대통령은 2009년 1월 2일 신년 국정연설을 통해 남북관계는 의연하면서도 유연하게 풀어나가겠다고 하면서 남북한이 대립과 갈등에서 상생과 공영의 새 시대를 열어가야 한다는 점을 밝혔다. 3월 1일 삼일절 기념사를 통해서도 남북간 합의사항을 존중하며 이를 바탕으로 남북간 대화와 협력을 발전시켜 나갈 것임을 강조하였고, 남과 북이 빠른 시일 내에 대화를 해야 한다고 북한에 촉구하였다.

현인택 통일부장관도 2월 12일 취임사를 통해 북한의 비핵화와 더불어 상생과 공영의 남북관계를 이룩하고 평화통일을 달성하기 위한 6가지 원칙을 밝혔다. 첫째, 한반도에서 평화를 창출하고 민족의 장래를 위해서 공존 공영의 남북관계를 만들고 궁극적으로 미래의 평화통일을 달성한다는 것이다. 둘째, 통일정책을 구현하는 데 있어 원칙과 기본을 유지하되 유연하게 대처하겠다는 것이다. 셋째, 지속가능한 대화와 협력을 통해 남북간 신뢰를 구축해야 한다는 것이다. 넷째, 북한의 비핵화는 전면적인 남북관계 개선과 북한이 국제사회의 일원으로 참여하기 위해 꼭 필요하다는 것이다. 다섯째, 북한이 필요로 하는 인도적 지원에 대해서는 적극 협력한다는 것이다. 여섯째, 국민적 합의에 기반한 통일정책을 추진하겠다는 것이다.

나. 북한의 강경정책과 개성공단 직원 억류

그러나 북한은 2009년에 들어서자마자 1월 17일 군 총참모부 대변인 성명을 통해 ‘전면대결태세에 진입할 것’ 이라고 발표하는 등 대남 강경정책을 계속할 것임을 분명히 하였다. 1월 30일에는 조국평화통일위원회 성명에서 정치·군사적 대결 상태와 관련된 모든 합의사항을 무효화한다고 밝혔다. 3월 9일에는 한미가 연례적으로 진행해 온 키리졸브 훈련을 비난하며 남북 군통신선을 차단하고 3차례(3.9, 3.13~15, 3.20)에 걸쳐 남북 육로통행 제한 조치를 취했다. 정부는 일방적인 육로통행 제한조치가 남북 합의 위반임을 지적하며 철회를 촉구하였다. 통일부장관은 3월 15일 개성공단 입주기업협의회 간담회를 개최하여 북한의 일방적 통행차단으로 어려움을 겪고 있었던 기업들의 애로와 의견을 청취하였다. 3월 16일에는 통일고문회의를 개최하여 북한의 통행차단 조치에 대한 정부 입장을 설명하는 등 각계의 의견을 수렴하여 국민적 합의를 바탕으로 차분하고 의연하게 대처했다.

3월 30일 북한은 체제 비난이 있었다고 주장하면서 일방적으로 개성공단 우리측 근로자를 조사하겠다고 통보한 후 137일 동안 억류하였다. 이에 정부는 국민의 신변안전 보호는 국가의 기본 책무라는 입장에서 원칙적으로 대응하였다. 2차례(3.31, 4.4)의 당국자 명의의 항의 통지문을 발송하여 북한의 일방적 억류가 남북간 출입·체류 합의서 및 북한의 개성공업지구법 위반임을 지적하였으며, 조사내용 및 경과를 밝히고 접견을 허용할 것을 강력히 촉구하였다. 그리고 4월 21일 개성공단 관련 남북당국간 접촉 및 3차례(6.11, 6.19, 7.2)의 실무회담을 통해 억류근로자의 조속한 석방을 촉구하였다.

또한 북한은 4월 21일 남북 접촉에서 개성공단 사업과 관련한 모든 특혜조치를 재검토할 것임을 밝히고, 토지임대차계약 재계약, 토지사용료 유

예기간 단축, 근로자 임금인상 등을 요구하였다. 이어서 5월 15일에는 중앙 특구개발지도총국 통지문을 통해 개성공단 관련 법규들과 계약의 무효를 선포하였다. 정부는 5월 15일 통일부 대변인 논평과 이후 계속된 남북접촉을 통해 북한의 조치를 수용할 수 없다는 입장을 분명히 하였다. 이미 완료된 계약 및 합의를 차후에 일방적으로 변경하는 것은 불가능하다는 원칙적인 입장에서 대응하였다. 6월 11일 개최된 제1차 개성공단 관련 남북당국간 실무회담에서 북한은 토지임대료, 토지사용료, 임금 인상 등 불합리한 요구를 해왔다. 이에 정부는 기존 합의·계약을 준수할 것을 촉구하는 한편, 북한의 무리한 요구를 수용할 수 없다는 입장을 전달하였다. 동시에 억류근로자 문제의 우선 해결, 육로 통행 제한 조치의 철회, 3통(통행·통신·통관) 문제의 개선, 출입·체류공동위의 조속한 구성·운영 및 외국공단 합동시찰 등을 제의했다.

다. 핵개발과 UN 안보리 대북제재(1874결의)

북한의 핵문제도 지속적으로 악화되었다. 북한은 국제사회의 거듭되는 경고에도 불구하고 4월 5일 함북 무수단리에서 장거리 로켓을 발사하였다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험을 계기로 유엔 안전보장이사회(이하 ‘안보리’라 한다) 15개 이사국이 만장일치로 채택한 유엔 안전보장이사회 결의 제1718호에 의하면 북한은 어떠한 탄도미사일 발사도 실행하지 않아야 함을 규정하고 있으며, 탄도미사일 프로그램과 관련된 모든 활동을 중단하도록 되어 있다. 우리 정부는 4월 4일 북한의 로켓 발사 임박 발표 직후 안보관계장관회의를 개최하여 북한 내 체류인원 안전관리지침 시달, 방북·체류인원의 안전확보 조치 실시 등 대응책을 마련하였다. 4월 5일 북한이 장거리 로켓 발사를 강행하자 정부는 북한의 로켓 발사가 유엔 안보리 결의를 명백히 위반한 것이고, 한반도 및 동북아의 안정과 평화를 위협하는 도발적 행위라는 점 등을 지적하는 정부성명을 발표하였다.

북한 장거리 로켓 발사에 대한 대한민국 정부 성명 (2009년 4월 5일)

1. 북한이 2009년 4월 5일 11시 30분 15초 함경북도 무수단리 소재 발사장에서 장거리 로켓을 발사한 것으로 확인되었다. 정부는 미국 등 관련국과 긴밀한 정보 공조를 하고 있다.
2. 이번 북한의 발사는 유엔 안보리 결의 1718호를 명백히 위반하는 것으로서, 북한의 어떤 주장에도 불구하고 한반도 및 동북아의 안정과 평화에 부정적인 영향을 초래하는 도발적 행위이다.
3. 더구나 북한이 만성적인 식량부족을 해소할 수 있는 엄청난 비용을 들여 장거리 로켓을 발사한데 대하여 우리 정부와 국제사회는 크게 실망하고 있다.
4. 그동안 우리 정부와 미국·일본·중국·러시아 등 관련국들은 북한에 대해 발사 계획을 철회할 것을 마지막 순간까지 경고해 왔음에도 불구하고, 북한이 이를 무시하고 발사를 강행한데 대해, 정부는 심각한 우려를 표명하는 바이다.
5. 우리 정부는 향후 북한의 어떤 도발에도 대처할 수 있는 만반의 대비태세를 강화함은 물론, 유엔 및 관련국들과의 협의하에 이번 발사에 대한 구체적인 대응조치를 취하고 있다.

유엔 안보리는 4월 13일 북한의 로켓 발사를 유엔 안보리 결의 1718호에 대한 위반행위로 규정하는 유엔 안보리 의장성명을 채택했다. 이에 대해 북한은 4월 14일 「외무성 성명」을 통해 유엔 안보리 의장성명을 범죄행위라고 비난하면서 6자회담에 더 이상 참가하지 않을 것이며, 그 어떤 합의에도 구속되지 않을 것이라는 입장을 밝혔다. 또한 자주적 우주 이용 권리 계속 행사, 자체의 경수로 발전소 건설 적극 검토, 핵 억제력 강화 및 핵 시설 원상복구, 정상 가동, 폐연료봉 재처리 등을 하겠다고 밝혔다. 북한의 이러한 주장은 유엔 안보리 결의 및 국제규범을 정면으로 위반한 것이며, 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」에 의해 추진되어온 북한 핵문제 해결과정 이 전면적으로 중단되고 과거로 돌아간 것을 의미한다. 우리 정부는 이에 깊은 유감을 표명하면서 북한이 유엔 안보리 의장성명을 준수하고 6자회담에 나올 것을 촉구하였다. 북한은 4월 29일 외무성 대변인 성명을 통해 핵실험과 대륙간 탄도미사일 발사시험 등 추가적 자위조치를 취할 것이며

경수로 발전소를 건설하고 그 핵연료를 자체적으로 생산보장하기 위한 기술개발, 즉 우라늄 농축을 시작할 것임을 밝혔다. 결국 북한은 5월 25일 2차 핵실험을 강행하였다. 핵실험 직후 북한은 조선중앙통신 보도를 통해 2차 핵실험이 성공적으로 진행되었고, 핵실험은 자주권과 사회주의 수호 및 한반도 평화와 안전 보장에 이바지할 것이라고 주장하였다. 정부는 핵실험 직후 긴급 국가안전보장회의(NSC)를 소집하여 관련 상황 및 대책을 검토하였고, 북핵 불용 입장을 재천명하는 정부성명을 발표하였다.

북한 핵실험 관련 정부성명 (2009년 5월 25일)

북한은 2009년 5월 25일 우리 정부와 국제사회의 거듭된 경고를 무시하고 2차 핵실험을 실시했다고 발표했습니다.

이번 북한의 핵실험은 한반도뿐 아니라 동북아를 포함한 세계 평화와 안정에 대한 심각한 위협이며 국제 비확산 체제에 대한 중대한 도전입니다.

이는 또 한반도 비핵화 공동선언과 6자회담의 합의 의무를 저버리는 것이며 추가 핵실험을 금지한 UN 안보리 결의 제1718호에 대한 명백한 위반으로 결코 용납할 수 없는 도발행위입니다.

정부는 앞으로 6자회담 참가국인 미국, 일본, 중국, 러시아 및 국제사회와 긴밀히 협력하여 UN 안전보장이사회가 적절한 조치를 취하도록 할 것입니다.

정부는 북한이 핵무기와 모든 관련 계획을 폐기하고 즉각 NPT 체제에 복귀하여 국제사회의 책임있는 일원으로서 국제규범을 성실히 이행할 것을 촉구합니다.

국제사회도 북한의 핵실험에 대해 단합되고 일치된 대응으로 대처해 나갔다. 미국, 일본, 중국, 러시아 등 6자회담 참가국들도 북한의 핵실험을 강력히 비난하였다. 5월 26일 유엔 안보리는 긴급회의를 소집하여 북한의 핵실험을 안보리 결의 1718호(2006.10.14) 위반으로 규정하고, 북한의 핵실험을 규탄하였으며, 대북 제재 조치 논의에 착수하였다.

6월 13일 유엔 안보리는 화물검색, 무기 관련 물품 수출통제, 사치품 반출제한 및 제재 대상 북한 단체와의 거래 금지 등을 골자로 하는 유엔 안보리 대북 제재 결의 1874호를 만장일치로 채택하였다. 우리 정부는 유엔

안보리 결의 1874호에 대한 환영·지지의 입장을 밝히고 관련 조치를 시행하였다. 7월 10일 「반출·반입 승인 대상 물품 및 승인절차에 관한 고시」와 「남북 왕래자의 휴대금지품 및 처리 방법」을 개정·시행하여 대북 물자 반출입 제한 품목을 확대하고, 주류, 화장품, 가죽제품, 모피제품, 귀금속 등 13종의 품목을 대북반출제한 사치품으로 지정·공고하였다. 이들 사치품을 북한으로 반출하고자 하는 경우에는 통일부장관의 승인을 거치도록 하였고, 북한 체류 우리 국민이 이용하고자 하는 경우에만 예외적으로 반출을 허용하고 있다. 아울러 제재 대상 북한단체와 우리 기업간의 거래를 금지하기 위하여 재정·금융 당국에서 관계 법령을 정비하고, 민간 경험 업체에도 이를 적극 안내하였다. 정부는 이와 같은 조치 실적을 토대로 7월 27일 유엔 안보리 결의 1874호 이행보고서를 유엔에 제출하였다.

유엔 안보리 결의 1874호 (2009년 6월 13일)

1. 무기 금수조치 확대 : 북한과 모든 무기 및 관련물자 이전·수출·수입 금지
2. 화물 검색 강화
 - 의심 북한 행·발 화물의 항구 및 공항을 포함한 회원국 영토 내에서 검색 촉구, 공해상에서는 기국 동의하에 검색 또는 부동역시 적절한 항구로 유도 검색
 - 금지품목 발견시 압류·처분, 의심선박에 대한 연료 공급 등 bunkering service 제공 금지
3. 금융·경제제재 강화
 - WMD·미사일 프로그램·활동에 기여할 수 있는 금융거래 금지
 - 인도·개발 및 비핵화 촉진 목적 외의 무상원조, 금융지원, 양허성 차관 제공 금지
4. 제재 이행 메카니즘 강화 : 제재위원회 활동 계획 및 회원국 결의 이행 보고서 제출 등

또한, 우리 정부는 대량파괴무기 및 미사일 확산이 세계 평화와 안보에 미치는 심각한 위협에 대처하고자 5월 26일 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 참여하기로 발표하였다. 북한은 이에 반발하여 5월 27일 북한군 판문점대표부 성명을 통해 PSI 참여를 선전포고로 간주할 것이며, 북한군은 더 이상 정전협정의 구속을 받지 않을 것이라고 주장하였다. 이에 대해 정

부는 우리의 PSI 가입은 북한을 겨냥하는 해상봉쇄활동이 아니며, PSI에 전면 참여하더라도 남북해운합의서의 지위에는 변화가 없다는 입장에서 대응하였다.

라. 한반도의 새로운 평화구상과 그랜드 바겐

북한의 대남 강경조치와 2차 핵실험에도 불구하고 우리 정부는 대북정책을 일관되게 추진해 나갔다. 이명박 대통령은 6월 1일 라디오연설과 6월 6일 현충일 추념사를 통해 5월 25일에 있었던 북한의 2차 핵실험이 한반도는 물론 동북아시아의 평화를 위협하는 행위라는 것을 분명히 하고, 북한이 대화와 평화의 길을 외면하고 군사적 위협과 도발을 감행한다면 결코 용납하지 않을 것임을 경고하였다. 아울러 북한 당국이 진정으로 마음을 열고 미래를 이야기하고자 한다면 언제 어디서든 대화와 협력으로 남북관계를 풀어나갈 것이라는 점을 밝혔다. 또한 북한이 핵을 포기하고 화해와 협력의 마당으로 나온다면 국제사회와 힘을 합쳐 최선을 다해 도울 것이라는 점을 재차 강조하였다.

또한 우리 대통령은 「비핵·개방·3000」에 기초하여 한반도의 현실에 타당한 전략인 「한반도의 새로운 평화구상」과 「그랜드 바겐」을 제시하였다. 먼저, 8월 15일 광복절 경축사를 통해 한반도의 평화 실현을 위한 포괄적 구상인 「한반도의 새로운 평화구상」을 제시하였다. 한반도의 평화를 근원적으로 위협해 온 북한의 핵무기를 폐기하고 재래식 무기를 감축하여 상호 신뢰를 구축하자는 기본인식을 바탕으로, 북한이 핵포기 결심을 보여준다면 북한의 경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력 프로그램의 실행, 남북경제공동체 실현을 위한 남북고위급 회의의 설치, 관련국 및 국제기구와의 협력을 통한 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 등 대북 5대 개발 프로젝트를 추진한다는 것이다. 아울러 진정한 평화로 나아가기 위해 남북간 재래식 군비의 감축도 논의해야 한다는 점을 강조하였다. 어떻게

하면 북한이 핵을 포기할 수 있는지 대화할 것을 촉구하면서, 북한이 그러한 결심을 보여준다면, 이를 추진해 나갈 것임을 강조하였다.

2009년 9월 21일 이명박 대통령은 코리아소사이어티, 전미외교협회(CFR), 아시아소사이어티 공동주최 오찬간담회 연설을 통해 북핵문제의 근본적 해결 방식으로서 「그랜드 바겐(일괄타결방안)」을 제안하였다. 「한반도의 새로운 평화구상」의 연장선상에서 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심부분을 폐기함과 동시에 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원의 본격화를 추진하자는 것이 주요 내용이다. 「그랜드 바겐」은 북핵문제 해결과정에서 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 온 과거의 패턴을 탈피하여 북핵문제를 북한문제라는 큰 틀에서 접근하는 근본적·포괄적 해결방안을 의미한다. 또한 북핵 문제에 대해 부분적·단계적으로 접근하는 과거의 접근과 구별된다. 북핵 폐기의 종착점에 대한 명확한 합의를 토대로 6자회담 참가국간의 협의를 통해 구체적 행동 방안을 마련하자는 것이다. 「그랜드 바겐」의 구체적 추진방안에 대해서는 남북대화과 6자회담 참가국간 협의를 통해 보완해 나가게 된다.

어떻게 하면 북한이 핵을 포기할 수 있는지 마음을 열고 대화할 수 있기를 진심으로 기대합니다. 북한이 그런 결심을 보여준다면 우리 정부는 한반도의 새로운 평화구상을 추진할 것입니다. 북한 경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력 프로그램을 적극 실행할 것입니다. 남북 경제공동체 실현을 위한 고위급 회의를 설치하고 관련국 및 국제기구와의 협력을 통해 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 분야에 걸친 대북 5대 개발 프로젝트를 추진할 것입니다.

한반도의 비핵화와 함께 남북간 재래식 무기의 감축도 논의해야 합니다. 무기와 병력을 서로 줄이고, 뒤로 물러서야 진정한 평화로 나아갈 수 있을 것입니다.

이제는 이런 문제들을 두고 남과 북이 만나서 대화해야 할 때입니다. 우리 정부는 언제, 어떠한 수준에서든 남북 간의 모든 문제에 대해 대화와 협력을 시작할 준비가 되어 있음을 분명히 밝혀두는 바입니다.

- 2009.8.15, 제64주년 광복절 경축사

한반도의 통일을 이루기 위해서는 비핵화를 먼저 이루어야 하고 그러기에 북한의 핵 프로그램을 반드시 포기시켜야 합니다.

이제까지 북핵문제는 대화와 긴장상태를 오가면 진전과 후퇴, 그리고 지연을 반복해 왔습니다. 우리는 이러한 과거의 패턴을 탈피해야 합니다. 북핵 폐기의 종착점에 대해 확실하게 합의하고 이러한 목표를 달성하는 행동방안을 마련하기 위해 5자 간의 구체적 논의가 필요합니다. 북핵문제를 근본적으로 푸는 통합된 접근법이 나와야 합니다.

이제 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄타결, 즉 그랜드바겐을 추진해야 합니다.

- 2009.9.21, 미국외교협회(CFR)·코리아소사이어티(KS)·아시아소사이어티(AS) 공동주최 오찬 연설

통일부장관은 우리 정부가 한반도문제의 주 당사자로서 새로운 남북관계 전기 마련을 위해 북한과 대화하고 협력해 나갈 것임을 지속적으로 강조하였다. 무엇보다 적극적이고 주도적인 입장에서 그랜드 바겐을 본격적으로 논의해 나가자고 북한에 촉구하였다. 그러나 북한은 정부가 제시한 「한반도의 새로운 평화구상」이나 「그랜드바겐」에 대한 논의를 거부하고, 핵문제는 미국과 협의할 것이라는 기존 입장을 지속하였다. 정부는 핵문제가 한반도 안보의 중대 사안이므로 당사자인 남북이 직접 대화를 통해 이 문제를 해결해야 한다는 차원에서 북한의 태도변화를 촉구하고 있는 것이다.

2. 진정성 있는 대화와 협력

정부는 진정성 있는 남북간 대화와 협력을 추구해왔다. 정부는 그동안 북한에 대해 언제, 어디서든, 어떤 의제이든, 어떠한 방식으로든 대화할 용의가 있음을 밝혀 왔으며, 앞으로의 남북대화는 북핵문제 해결과 남북관계 발전을 위한 실질적 대화가 되어야 한다는 점을 강조하였다. 또한, 북한의 계속된 위협에도 불구하고 개성공단을 안정적으로 유지·발전시켜 나간다는 입장에서 개성공단과 관련된 북한과의 협의에 유연하게 대응하였으며,

남북간 경제교류협력이 안정적으로 지속되도록 지원해왔다. 북한의 2차 핵 실험 이후에도 우리 정부는 이러한 입장을 계속 견지하였으며, 남북간 인도적 문제의 해결을 위해 계속 노력해 나간다는 차원에서 순수 인도적 지원을 지속적으로 허용하였다.

이명박 대통령은 2009년 삼일절 기념사에서 북한을 지켜주는 것은 핵 무기와 미사일이 아니라 남북협력과 국제사회와의 협력이라는 점을 지적하고, 조건 없는 대화의 문은 활짝 열려있다는 점을 강조하였다. 6월 6일 현충일 추념사를 통해서도 북한이 남북대화과 6자회담에 나와야 한다는 점을 강조하면서 대화와 협력의 상징인 개성공단을 계속 발전시켜 나갈 의지를 갖고 있다는 점을 강조하였다. 정부는 이러한 입장을 바탕으로 남북대화과 협력을 통한 남북간 현안문제 해결을 위해 노력하였다.

가. 북한 특사단 조의방문

북한은 2009년 하반기 들어서부터 대외·대남 관계에서 유화적인 태도를 보이기 시작했다. 8월 4일부터 5일까지 클린턴 전 미국 대통령의 방북으로 김정일 위원장과의 면담이 진행되었고, 이를 계기로 미국인 억류 여기자 2명이 석방되었다.

북한은 8월 13일, 137일 동안 억류되었던 개성공단 우리측 근로자를 인도하였고, 8월 20일에는 동서해지구 군사책임자 명의 전통문을 통해 2008년 12월 1일부터 일방적으로 취했던 군사분계선 육로통행 및 체류 제한 조치를 8월 21일부터 해제한다고 통보하였다.

8월 21일부터 23일까지 북한의 특사조의방문단이 고 김대중 전 대통령의 국장을 계기로 방문하였고, 이때 이루어진 현인택 통일부장관과 북한의 김양건 통일전선부장간의 면담에서 남북관계 관련 상호 관심사에 대한 의견이 교환되었다. 또한 특사조의방문단은 8월 23일 이명박 대통령을 예방하고 남북협력의 진전에 관한 김정일 위원장의 구두메시지를 전달하였다.

이에 이명박 대통령은 우리 정부의 일관되고 확고한 대북원칙을 설명하고, 남북간 진정성 있는 대화를 통한 문제 해결을 강조하였다. 북한은 8월 25일에는 2008년 11월 12일 폐쇄한 판문점 적십자 연락사무소 운영을 재개하였다. 9월 10일에는 그간 개성공단 관련 실무회담에서 토지임대료, 토지사용료, 임금 등의 무리한 인상을 주장해 왔던 입장을 바꿔 개성공단 근로자의 올해 최저임금 인상률을 종전 수준인 5%로 제시하였다.

나. 적십자 회담 · 이산가족 상봉

정부는 이산가족 문제 등 남북간 인도적 문제 해결을 위해 지속적인 노력을 기울였다. 8월 10일부터 17일간 현정은 현대그룹 회장이 북한을 방문하여 북한측과 공동보도문(8.17)을 통해 추석계기 이산가족 상봉행사에 대한 합의가 언급되었다. 정부는 이산가족문제가 인도적 사안이라는 점에서 형식을 불문, 적극 대처하기로 결정하고 남북적십자회담 개최를 제의하였다. 이에 북한이 호응해 옴에 따라 남북적십자회담이 8월 26일부터 28일까지 금강산에서 개최되었다. 남북적십자회담에서 남북은 추석 전 이산가족 상봉(남북 각 100명) 등 2개항에 합의하였고, 이에 따라 9월 26일부터 10월 1일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사가 진행되었다. 정부는 이산가족 추가상봉 등 인도적 문제의 조속한 해결을 위해 북한에 남북적십자실무접촉을 제의했고, 북한이 호응해 옴에 따라 10월 16일 개성에서 남북적십자실무접촉이 개최되었다. 이 접촉에서 북한은 이산가족 상봉의 필요성은 인정하면서도 이산가족 추가상봉 등 우리의 제의사항에 대해서는 소극적인 태도를 보였다.

9월 6일에는 북한의 임진강 황강댐 무단방류로 우리측 민간인 6명이 사망하는 사건이 발생하였다. 동 사건에 대한 남북 당국간 협의를 목적으로 10월 14일 개성에서 임진강 수해방지 관련 남북 당국 간 실무회담이 개최되었다. 우리측은 임진강 사고에 대한 북한 당국의 공식 사과 및 조의 표명

을 요구하였다. 이에 북한은 동 사건에 대해 유감을 전달하고, 유가족에게 대해서도 조의를 표명하였으며, 방류시 사전 통보하기로 약속하였다. 또한 남과 북은 임진강 유역에서의 홍수예보체계 구축과 공유하천 공동이용 등 제도화 문제를 지속적으로 협의해 나가기로 하였다.

북한을 진정으로 지켜주는 것은 핵무기와 미사일이 아니라 남북 협력과 국제사회와의 협력입니다. 비핵화는 북한이 국제사회의 일원으로서 빠르게 발전할 수 있는 지름길입니다. 우리는 그 과정에서 과감하게 국제사회와 함께 북한을 도울 준비가 되어 있습니다.

남과 북은 상대방을 인정하고 존중하면서 평화적으로 공존, 공영해 나가자고 합의해 왔습니다. 저는 이러한 남북 간 합의사항을 존중할 것이며, 이를 바탕으로 남북 간 대화와 협력을 발전시켜 나가고자 합니다.

조건 없는 대화의 문은 지금도 활짝 열려 있습니다. 남과 북은 빠른 시일 내에 대화를 해야 합니다.

- 2009.3.1, 제90주년 삼일절 기념사

북한은 한반도 비핵화 약속을 지키고, 남북대화와 6자회담에 나와야 합니다. 북한이 핵을 포기하고 화해와 협력의 마당으로 나온다면, 대한민국은 국제사회와 힘을 합쳐 최선을 다해 도울 것입니다.

우리는 대화와 협력의 상징인 개성공단을 계속 발전시켜나갈 의지를 갖고 있습니다.

- 2009.6.6, 제54회 현충일 추념사

우리 정부는 남북문제도 매우 정상적인 절차를 밟아서하려고 생각하고 있습니다.

정상회담은 북한 핵을 포기시키는데 도움이 될 것인가, 인도주의주의적 입장에서 과거에 소위 국군포로, 납북자 문제를 서로 이야기하면서 풀어나갈 수 있다면 만날 수 있습니다. 해결해야 할 문제를 해결하고 남북이 화해를 하고 공동번영을 하자고 생각하고 있기 때문에 그러한 것들이 해결되면 언제든지 만날 수 있다고 봅니다. 비핵화 문제가 중요하고 남북 관계 개선이 중요하기 때문에 장소는 중요하지 않습니다.

- 2009.11.27, 대통령과의 대화

올해는 남북관계에도 새로운 전기를 만들어 내야 합니다. 북한이 조속히 6자회담에 복귀 하길 촉구합니다. 그리하여 한반도 비핵화가 진전되고 본격적인 남북 협력의 물꼬가 트이기를 기대합니다. 이를 위해 우선 남과 북 사이에 상시적인 대화를 위한 기구가 마련되어야 합니다. 북한도 진정으로 마음을 열고 대화와 협력의 길로 나서길 기대합니다. 올해는 6.25 60주년이 되는 해입니다. 금년에는 북한과 대화를 통해서 북한에 묻혀있는 국군 용사들의 유해 발굴 사업을 본격적으로 추진하겠습니다. 낯선 땅에 와 생명을 바친 참전 용사들을 우리 대한민국은 잊지 않을 것입니다.

- 2010.1.4, 2010 신년 국정연설

이제 분단을 극복하고 통일의 길을 활짝 열어야 합니다. 우리는 지난 2년 동안 일관된 원칙과 진정성을 가지고 남북관계의 새로운 패러다임을 열고자 노력해 왔습니다. 신종플루 치료제를 제공하고 국제기구를 통해 영유아에게 필요한 물품을 지원하는 등 각종 인도적 지원도 계속해 왔습니다. 우리는 세계 어느나라 보다도 북한 주민의 삶의 질 향상에 깊은 관심과 애정을 가지고 있습니다. 그러나 남북관계의 실질적인 진전을 이루기 위해서는 북한이 남한을 단지 경제협력의 대상으로만 여기는 생각을 바꾸어야 합니다. 진정한 화해와 협력을 위해서는 당사자인 남북한이 여러 현안을 진지한 대화로 풀어야 합니다. 우리가 제안한 그랜드 바겐을 함께 진지하게 논의해야 합니다. 이제 북한은 행동으로 국제사회에 진정성을 보여주어야 합니다.

- 2010.3.1, 제91주년 3.1절 기념사

11월 10일, 북한 경비정이 대청도 인근 NLL을 침범하면서 대청해전이 발생하였다. 이에 대해 정부는 NLL이 남북간 실질적 해상경계선이라는 확고한 입장에 퇴각 조치를 단행하였다. 그리고 대통령 주재로 긴급안보관계장관회의를 개최하여 상황을 점검하는 한편, 북한측에 엄중 항의하고 향후 재발방지를 촉구하는 입장을 발표하였다.

다. 정부의 대화·협력 의지 천명

한편 이명박 대통령은 11월 27일 국민과의 대화를 통해 남북정상회담에 대한 기본 입장을 언급하였다. 정부는 남북문제를 매우 정상적인 절차를 밟아서 해 나가려고 하고 있으며, 북한 핵을 포기시키는 데 도움이 되고, 인도주의적 입장에서 국군포로, 납북자 문제를 풀어나갈 수 있다면 만날 수 있다는 점을 밝혔다. 또한 비핵화 문제가 중요하고 남북관계개선이 중요하기 때문에 장소 문제에 대해서는 이번 한번만은 서울이 아니어도 된다는 융통성은 갖고 있다는 점도 언급하였다.

12월 18일 정부는 인도적 견지에서 북한에 신종플루 치료제 50만명 분을 북한에 긴급 지원하였으며, 12월 12일부터 22일에는 남북합동 해외공동시찰을 주관하여 북한 당국인사 및 전문가간 개성공단 발전문제에 대한

공감대를 넓히는 계기로 활용하였다.

남북간의 진정성 있는 대화와 협력을 위한 정부의 노력은 2010년 들어서도 계속되었다. 이명박 대통령은 신년 국정연설을 통해 남북관계에 새로운 전기를 만들어내야 한다는 점을 강조하면서 북한에 대해 6자회담의 조속한 복귀를 촉구하고, 남북 당국간 상시대화기구 마련을 제의하였다. 삼일절 기념사를 통해서도 남북관계의 실질적 진전을 이루기 해서는 북한이 남한을 단지 경제협력의 대상으로 여기는 생각을 바꿔야 하며, 진정한 화해와 협력을 위해 남북한이 여러 현안을 진지한 대화로 풀어야 한다고 강조하였다. 또한 남북한간에 그랜드 바겐을 진지하게 논의하자고 촉구하였다.

반면 북한은 2010년 들어 강온 양면의 이중적 태도를 보였다. 신년공동사설을 통해 남북관계 개선이 확고하다고 주장하면서 금강산 관광 접촉(1.14), 남북공동시찰 평가회의(1.19~21), 3통 관련 군사실무회담(1.22) 등 남북간 대화를 제의하는 한편, 우리측 일부 언론의 비상대비계획 등 보도를 계기로 국방위 대변인 성명(1.15), 조평통 대변인 성명(1.23), 총참모부 대변인 성명(1.24), 인민보안성·국가보위부 연합성명(2.8)을 통해 강경한 대남 위협발언을 쏟아내었다. 또한 서해 NLL 인근 수역에 해안포 사격을 실시하여 군사적 긴장을 조성하기도 했다.

북핵문제에도 진전이 없었다. 북한은 1월 11일과 18일 외무성 명의의 성명·담화를 통해 대북제재 해제 전 6자회담 복귀 불가와 비핵화 이전 평화협정 논의를 주장함으로써 2009년 12월 보즈워스 미국 대북정책 특별대표의 방북(12.8~12.10)시 보다 후퇴한 입장을 보였다.

라. 개성공단 · 금강산 관광 · 3통문제 군사 실무회담

정부는 북한의 이중적 태도에 대해 남북관계와 한반도에서 불필요한 긴장을 막고 남북간 진정성 있는 대화와 협력을 계속한다는 입장에서 개성공단 관련 실무회담 2차례(2.1, 3.2), 금강산·개성관광 관련 실무회담 1차례

(2.8) 등을 개최하였다. 2월 1일 실무회담에서 양측은 개성공단 3통(통행·통관·통신) 문제는 군사실무회담을 통해 협의하고 3통문제 외에 개성공단 숙소·임금 문제는 당국간 실무회담을 통해 협의해 나가기로 하였다. 3월 2일 3통문제 합의를 위한 군사실무회담에서는 향후 통행·통관, 통신 관련 실무접촉을 별도로 진행하기로 합의하였다. 협의 내용에 있어서 우리측은 1일 단위 통행제와 통관시 선별검사, 인터넷과 이동전화 통신 문제를 제외하였고, 북측은 6.15/10.4선언 이행, 대북 대결 조장행위 중지, 3통관련 기존 합의사항 이행의 방향으로 협의 되어야 한다고 언급했다. 또한 북한은 개성공단과 함께 동해지구 3통관련 설비 자재자비를 우선 제공해 줄 것을 요청했다.

2월 8일에는 금강산·개성 관광 관련 실무회담이 개최되었다. 우리측은 관광 재개를 위해서는 2008년 관광객 사망사건의 진상규명, 재발방지, 신변안전보장의 3대 조건이 우선 해결 되어야 한다는 입장을 강력하게 표명하였다. 그러나 북측은 동 사건은 본인의 불찰에 의한 불상사이며 3대 조건은 이미 해결된 문제라고 강변하면서 개성관광은 3월부터, 금강산관광은 4월부터 재개하자고 주장하였다.

3월부터 북한은 금강산관광과 개성관광의 즉시 재개를 요구하면서 금강산 부동산 조사를 일방적으로 실시하는 등 위협 강도를 높이더니 마침내 4월 들어 금강산 관광지구내 당국자산인 금강산 면회소, 소방대, 문화회관, 온천장, 면세점을 몰수하고, 민간소유 부동산을 동결하였다. 관리인원도 추방되었으며, 현대와의 관광 사업자 계약을 무효화하겠다고 밝혔다. 정부는 통일부 대변인 성명을 통해 심각한 유감을 표명하고 북한의 조치는 남북 사업자 및 당국간 합의 위반이며 국제관례에도 어긋나는 것임을 지적하였다. 이는 남북관계를 파탄시키는 부당한 조치로 북한 스스로 정상적 상거래와 사업을 할 수 있는 대상이 아님을 보여주는 것이라고 강조하면서, 일방조치를 즉각 철회하고 당국간 대화를 통해 문제를 해결할 것을 촉구하

였다. 아울러 북한의 부당한 조치에 대해 강력하게 대응해 나갈 것과 구체적인 대응조치를 준비해 나갈 것임을 천명하였다.

3. 한반도 정세의 안정적 관리

가. 남북교류와 경제협력의 내실화

정부는 북한의 장거리 로켓 발사, 2차 핵실험, 금강산 부동산 몰수, 천안함 피격 사건 등 도발적 조치에 단호하게 대처하면서도 한반도 상황의 안정적 관리를 위해 노력하였다.

정부는 천안함 피격사건 이전 남북간 인적·물적 교류를 비롯하여 개성공단 등 기존의 경제사업을 계속 지원하였다. 남북간 교역도 경제원리에 입각하여 계속되었다. 2008년에서 2009년 2년간 남북간 교역은 약 34억 99백만 달러로 이전 동기(2006~2007년, 31억 47백만 달러) 대비 약 11%가 증가하였다. 남북한간 민간교류도 금강산 신계사 낙성 2주년 남북공동법회(2009.10.13), 안중근 의사 의거 100주년 기념 남북공동행사(2009.11.13), 겨레말 큰사전 편찬사업과 같이 체육, 종교, 학술, 문화 등 순수문화교류를 중심으로 꾸준히 진행되었다. 남북간 통신장애로 인한 우리 국민들의 통행 불편을 해소하기 위해 남북간 군통신 선로를 현대화하였다. 선로 개선품사를 12월 22일 완료하여 12월 26일부터 정상 운영하였다. 2009년 9월 7일부터 남북교류협력협회사무소의 운영을 재개하여 협력사업 333건, 위탁가공 321건, 일반교역 226건 등 총 1,476건의 사업 협의를 지원하였다.(2010.5월 기준). 그러나 2008년 12월 1일 북한의 육로통행 제한조치와 2009년 5월 2차 핵실험 등 북한의 긴장조성 행위에 따른 방북 자제 분위기로 전반적인 민간차원의 교류협력은 감소하였다. 2009년 남북왕래인원은 12만 862명으로 전년(18만 6,775명) 대비 35.3%가 감소하였고, 남북교

역액은 16억 79백만 달러로 전년(18억 20백만 달러) 대비 7.8% 감소하였다. 1989년부터 2010년 6월까지의 남북왕래인원은 총 80만 9,448명이며 남북교역액은 136억 6,800백만 달러이다. 2010년 6월 현재 개성공단은 가동기업수가 121개이고, 북한 근로자 수는 4만 4,011여 명이다.

남북교류협력의 투명성 제고를 목적으로 2009년 7월에는 「남북교류협력에 관한 법률」 및 동법 시행령을 개정하여 교류협력 절차를 간소화하고, 교류협력 질서 확립을 위한 조치를 실시하였다. 또한 유엔 안보리 결의 1874호 이행을 위한 조치로 「반출·반입 승인대상 품목 및 승인절차에 관한 고시」 개정과 대북 반출 제한 사치품 공고 등을 통해 대북 반출 물자 관리를 강화하였다.

나. 인도적 지원과 인도주의

정부는 남북간 인도적 현안 문제 해결을 위해 노력하였다. 「남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률」(2009.3.25) 및 동법 시행령 제정·시행(2009.9.26)을 통해 이산가족 상봉 및 교류활성화를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 2009년 남북적십자회담(8.26~28, 금강산), 적십자 실무접촉(10.16, 개성)에서 북한에 국군포로·납북자 문제의 근본적 해결을 촉구하는 한편, 「전후 남북피해자 지원법」에 따라 2008년 5월부터 피해위로금과 귀환자의 정착금을 지급하는 등 납북자 피해보상지원에 힘써왔다.

순수한 인도적 지원은 정치·군사적 상황과 무관하게 조건없이 추진하였다. 2009년 12월 당국 차원에서 북한 신종플루 치료제를 지원했을 뿐만 아니라 2010년 2월에는 손소독제 20만 리터를 개성 육로를 통해 북한측에 전달하였다. 정부는 민간단체와 국제기구를 통한 대북 지원도 실시하였다. 민간단체 및 WHO와 UNICEF 등 국제기구를 통하여 보건의료, 사회복지 등 인도적 사업을 지원했다. 2008년부터 2년간 북한 영유아 등 취약계층을 대상으로 민간단체를 통해 총 270억원 상당의 물품을 지원하였으며, 국

제기구를 통해 총 3,411만 달러를 지원하였다.

다. 북한이탈주민 정착지원과 인권 개선 노력

국내에 입국한 북한이탈주민은 2010년 6월까지 총 1만 9,016명으로 2009년에서 2010년 6월까지의 입국자는 3,959명이다. 정부는 북한이탈주민 2만명 시대를 맞이하여 북한이탈주민 문제를 인도주의와 인권, 우리 사회의 선진화와 복지, 통일국가의 미래와 관련된 사안으로 접근하고, 북한이탈주민 정착지원 제도에 대한 기본방향을 새롭게 정립하였다

‘하나원에서 가정까지’ 체계적인 정착지원시스템을 구축하고 경제생활 안정 및 자립기반을 위한 취업지원에 중점을 두고 있으며, 특히 탈북청소년들이 학교생활에 잘 적응하도록 교육지원을 강화하고 있다. 또한, 북한이탈주민 정착지원 관련 법·제도를 개선하는 노력도 병행하여 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등을 개정, 2009년 1월에는 해외 장기체류자에 대한 보호범위 확대 및 무연고 탈북청소년에 대한 주거시설 지원 근거를 마련하였으며, 2009년 7월에는 지역적응교육 실시를 위한 지원 근거 및 북한이탈주민 대상 초·중등교육 실시 학교 등에 대한 지원 근거 등을 마련하여 시행하고 있다.

제3절 천안함 피격사건과 정부의 대처

1. 천안함 피격사건 발발

2010년 3월 26일 북한군이 우리측 초계함인 천안함을 공격하여 천안함이 침몰하고 장병 46명이 사망하는 사건이 일어났다. 정부는 사건 발생 후 2달동안 민·군·해외전문가 합동조사단(합조단)을 조직하여 사건의 진상을 파악하였다. 합조단은 국내 10개 전문기관 전문가 25명과 군 전문가 22명, 국회추천 전문위원 3명, 미국, 호주, 영국, 스웨덴 등 4개국 전문가 24명으로 구성되었으며, 과학적, 객관적 조사활동과 검증을 통해 사건을 조사하였다. 그 결과 합조단은 5월 20일 천안함이 북한의 소형 잠수함정으로부터 발사된 북한제 어뢰에 의한 외부 수중폭발로 인해 침몰했다고 공식 발표했다.

천안함 피격사건은 대한민국을 공격한 북한의 군사도발이었다. 우리 해군의 초계함이 북한의 기습적인 어뢰공격에 의해 침몰되었으며, 국군 장병 46명이 사망하는 등 직접적인 피해가 발생했다. 이는 우리 정부가 도저히 묵과할 수 없는 도발이었다.

또한 이 사건은 북한이 남북기본합의서와 정전협정, 유엔헌장을 정면으로 위반한 행위였다. 남북기본합의서 「제2장 남북불가침」 제9조에서 남북은 상대방에 대해 무력을 사용하지 않기로 합의한 바 있으며, 정전협정 제2조 제12항에서는 “일체 적대행위의 정지”를 보장하기로 하였다. 또한 유엔헌장 제2조 제4항에는 “무력위협과 무력행사 금지”를 규정하고 있다. 북한의 이번 도발은 이 모든 약속을 위반한 행위였다.

본질을 되새겨 볼 때, 북한 어뢰공격에 의한 천안함 피격사건은 우리에게

게 중요한 교훈과 함의가 있다. 북한이 겉으로는 민족공조와 우리민족끼리를 내세우고 있으나 대남통일노선 및 전술에 있어서는 한반도의 공산화 통일 및 통일전선전술의 교리를 일관되게 유지하고 있음을 북한 스스로가 입증한 사례이기 때문이다.

특히, 공산주의 전쟁전략의 일환인 화전양면(和戰兩面)의 속성을 내재하고 있는 북한 정권의 본질에 다시금 주목해야 할 것이다. 북한은 지난 1998년부터 현재까지, 약 45억 달러에 달하는 경제지원과 교류협력, 270여 회에 걸친 대화와 회담에 응하는 등 남북간에 협력과 신뢰체계를 만들기 위한 노력을 기울이는 것처럼 보였으나 이면에서는 연평해전과 대청해전과 같은 서해상의 도발, 두 차례에 걸친 핵 실험 등을 감행해온 것이다. 이번 천안함 피격사건 역시, 경색된 남북관계에도 불구하고 우리 정부가 북한에 경제협력과 인도지원을 지속해왔음에도 북한이 자신의 의도와 정치적 목적을 이루기 위해서라면 어뢰로 우리 함선을 공격하여 46명의 군인을 살상할 수 있음을 전 세계에 보여주었다.

이번 사건을 통해 우리는 한반도의 불안한 안보상황을 절감했다. 북한은 ‘1983년 아웅산 폭탄 테러’, ‘1987년 대한항공 858기 폭파’ 등 무력도발을 계속해 왔으며, 핵개발을 지속적으로 추구하여 한반도와 동북아의 평화를 위협해왔다. 이번 천안함 피격사건으로 우리는 북한이 한반도와 동북아의 평화와 안정, 나아가 세계 평화를 위협하는 존재임을 다시 한 번 확인하게 되었다.

2. 정부의 대응 조치

이명박 정부는 출범 이후 북한의 거듭되는 비난과 강경조치에도 불구하고 한반도의 새로운 평화구조 창출과 상생공영의 남북관계를 위해 선의와

인내를 가지고 북한을 설득하며 유연하게 대처해왔다. 그러나 북한은 정부 초기부터 당국간 대화중단, 대통령 비방 및 교류협력 제한 등 남북관계를 훼손하는 조치를 되풀이하였다. 2009년에도 군통신선·육로통행 차단, 핵 실험, 대청해전 등의 도발이 지속되었으며, 2010년에 와서는 금강산 우리 소유 부동산 동결·몰수에 이어 천안함 피격사건을 일으켰다.

천안함 피격사건은 그동안 보여준 우리 정부의 선의와 인내에 대한 도전으로 도저히 묵과할 수 없는 도발이었다. 이에 정부는 북한에 도발의 대가를 인식시키고, 호전적 태도에 변화를 촉구하기 위해 천안함 조사결과 발표 직후인 5월 21일 국가안전보장회의를 개최하여 북한이 다시는 무모한 도발을 일으키지 못하도록 이번 사건에 대해 체계적이고 단호하게 대응하기로 방침을 정했다.

이명박 대통령은 5월 24일 대국민 담화를 통해 북한에 천안함 피격사건에 대한 책임을 분명히 묻겠다고 선언했다. 앞으로는 북한의 도발을 용납하지 않고 적극적 억제원칙을 견지할 것이며, 우리 영토를 무력침범한다면 자위권을 발동하겠다고 천명했다. 북한에 대해서는 천안함 피격사건에 대해 국제사회와 우리나라 앞에 사과하고 관련자를 처벌하라고 요구하였다. 이와 함께 정부의 궁극적 목표는 군사적 대결이 아닌 한반도의 평화와 통일임을 분명히 하고, 이를 위한 북한 정권의 변화를 촉구하였다.

한반도 정세가 중대한 전환점을 맞고 있습니다. ... 그동안 우리는 북한의 만행에 대해 참고, 또 참아왔습니다. 오로지 한반도 평화를 향한 간절한 염원 때문이었습니다. 그러나 이제는 달라질 것입니다. 북한은 자신의 행위에 상응하는 대가를 치르게 될 것입니다. 나는 북한의 책임을 묻기 위해 단호하게 조치해 나가겠습니다. ... 대한민국은 앞으로 북한의 어떠한 도발도 용납하지 않고, 적극적 억제 원칙을 견지할 것입니다. 앞으로 우리의 영해, 영공, 영토를 무력 침범한다면 즉각 자위권을 발동할 것입니다. ... 나는 북한 당국에 엄중히 촉구합니다. 북한은 대한민국과 국제사회 앞에 사과하고 이번 사건 관련자들을 즉각 처벌해야 합니다. 이것은 북한이 우선적으로 취해야 할 기본적 책무입니다. ... 우리의 궁극적 목표는 군사적 대결이 아닙니다. 한반도의 안정과 평화입니다. 한민족의 공동번영입니다. 나아가 평화통일입니다. ... 북한 정권도 이제 변해야 합니다. ... 세계와 교류하고

협력하여 전 인류가 가는 길에 동참해야 합니다. 무엇이 진정 북한 정권과 북한 주민의 삶을 위한 것인지, 현실을 직시하여 용기있는 결단을 내려야 할 때입니다. 한반도를 더 이상 동북아의 위험지대로 내버려둬선 안됩니다. 남북이 이 문제를 주도적으로 풀어야 합니다. 한반도를 세계 평화의 새로운 터전으로 만들어 나가야 합니다.

- 2010.5.24, 대국민 담화문

같은 날 통일·외교통상·국방 3부 장관의 합동 기자회견을 통해 대통령의 대국민 담화에 따른 분야별 대응조치를 발표하였다.

통일부장관은 북한이 상생공영의 남북관계에 대한 우리 정부의 노력과 기대를 저버렸다고 지적하고, 남북관계의 근간을 훼손하는 북한의 도발에 대해 국민들과 함께 깊은 분노를 느낀다고 언급했다. 정부는 북한의 무력 도발행위에 대해 단호히 대처하고, 남북관계를 보다 건전하고 정상적으로 유도하고자 5대 남북교류협력 중단조치를 발표하였다. 북한선박 우리해역 운행을 불허하고, 남북교역을 중단하였으며, 우리국민의 방북을 불허하였다. 또한, 북한에 대한 신규투자를 불허하기로 하였으며, 취약계층을 제외한 대북지원 사업을 보류하였다.

통일부 '5.24 대북조치' 주요 내용

- ① 북한 선박의 우리해역 운항을 전면 불허한다. 제주해협을 포함해 우리측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지한다.
- ② 남북교역을 중단한다. 남북간 일반교역은 물론 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입을 금지한다.
- ③ 우리국민의 방북을 불허한다. 개성공단과 금강산지구를 제외한 북한지역에 대한 우리국민의 방북을 불허하고, 북한주민과의 접촉을 제한한다.
- ④ 북한에 대한 신규투자를 불허한다. 현재 진행중인 사업의 투자확대도 금지한다. 개성공단의 생산활동을 지속되도록 하되 체류인원은 축소 운영한다.
- ⑤ 대북지원사업은 원칙적으로 보류한다. 다만, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지한다.

외교통상부는 북한의 무력공격에 대한 국제사회의 대북규탄여론을 조성하고, 유엔안보리 회부 등 안보리차원의 조치를 추진하기로 하였다. 또, 국방부는 2004년 이후 중단된 대북 심리전을 재개하고, 서해에서 한미 연합 對 잠수함 훈련을 실시하며, 역내·외 해상차단훈련 등 PSI 활동을 강화하겠다고 발표하였다.

3. 5.24 조치 이후 경과

5.24 조치 발표 직후 언론사 주관 여론조사 결과, 국민 대다수가 정부의 조치에 동의하는 것으로 나타났다.¹⁾

정부는 이러한 국민적 지지를 바탕으로 구체적 이행에 즉각 착수하였다. 먼저 북한선박의 우리해역 운항이 전면 금지됨을 통보하고, 관련규정을 개정하여 남북교역 및 신규투자를 불허할 수 있도록 하였다. 개성공단도 체류인원을 단계적으로 축소 운영하여 신변안전에 만전을 기하였다. 이와 동시에 우리 기업의 피해를 최소화하기 위해 교역중단 기업에 자금 지원을 검토하고, 5.24 조치 이전 진행 사업에 따른 물품 반출입을 허용하기도 하였다. 이 외에 취약계층 대상 순수 인도적 지원은 유지하기로 한 데 따라 영유아, 임산부 등에 대한 식품·의약품 반출은 승인되고 있다.

국제사회도 우리 정부의 이러한 대응을 적극 지지했고, 대북조치 공조 의사를 표명했다. 2010년 6월말까지 미국, 영국, 프랑스 등 전세계 58개국과 UN, EU 등 5개 국제기구가 천안함 피격사건과 관련하여 우리정부를 지지하고 북한을 비난하는 성명을 발표하였다. 미국 오바마 대통령은 5·24 조치 발표 직후 기자회견과 6월 27일 한미 정상회담을 통해 우리

1) 5.27 조선-한국갤럽, 찬성 60.4%, 반대 20.9% / 5.31 한겨레-리서치플러스, 적절 59.7%, 부적절 30.7%

나라의 대응조치를 전폭적으로 지지한다고 언급하고, 북한에 대해 즉각적인 사과와 책임자 처벌, 호전적 행위 중단을 촉구하였다. 미국 하원(5월 25일)과 유럽의회(6월 17일)는 천안함 피격사건 관련 대북규탄결의를, G8 정상(6월 26일)은 ‘천안함 피격사건 관련 북한비난 공동성명’을 발표하였다. 이 외에도 일본 하토야마·간 총리(5월 31일, 6월 26일), 러시아 메드베데프 대통령(5월 25일), 중국 원자바오 총리(5월 28일) 등 주변국 정상들은 정상 회담을 통해 이번 사건 처리와 관련하여 우리 정부와 긴밀하게 협력해 나가겠다는 뜻을 밝혔다.

그러나, 북한은 정부의 조사결과를 전면 부인하고 강경 대응을 지속하였다. 합조단 발표 직후 북한은 군사전통문을 통해 조사결과 내용은 모략극·자작극이며, ‘물증확인’을 위해 검열단을 파견하겠다고 통보하였다. 5월 28일에는 이례적으로 국방위원회 외신 기자회견을 개최하여 조사결과에 대해 반박하기도 하였다.

특히 북한은 정부의 5.24 조치에 반발하며 비난과 위협을 지속하였다. 5월 20일 국방위 대변인 성명을 통해 “제재에는 전면전쟁을 포함한 강경조치로 대응”하겠다고 밝혔으며, 5월 24일 전선중부지구사령관 공개경고장에서는 “심리전 재개시 직접 조준사격”을 하겠다고 협박하였다. 5월 25일에는 조평통 담화를 통해 “남북관계 폐쇄, 남북불가침합의 파기, 남북협력사업 전면 철폐”를 선언하고, 5월 27일에는 총참모부 중대통고문에서 “남북 교류협력 관련 군사적 보장 합의 전면 철회”, “반공화국 심리전 책동에 무자비한 대응”을 천명하는 등 위협수위를 높였다. 6월 12일에는 “(北의 대응은) 서울의 불바다까지 내다본 무자비한 군사적 타격”이라는 발언도 서슴지 않았다.

이에 대해 우리 정부는 흔들림 없이 단호하게 대처하기로 하고, 5.24 조치의 후속작업을 차질 없이 이행하고 있다. 이런 가운데에서도 정부는 영유아와 임산부를 대상으로 한 취약계층 지원은 지속하기로 하였다. 개성공

단 운영 또한 유지하고 생산활동을 보장하였다. 동시에 공단 내 우리 국민의 신변안전에 만전을 기하기 위해 체류 인원을 조정하였다. 정부의 대북조치로 우리 기업에 미치는 피해를 최소화하기 위해 정부는 기업애로사항을 수렴하여 정책에 반영하기 위해 노력하였다. 이를 통해 5.24 이전에 계약한 분량의 완제품 반입과 결제대금 송금 등이 이루어졌다.

앞으로 정부는 북한의 이러한 조치를 지속 추진하여 제대로 된 남북관계의 계기로 삼을 예정이다.

북한이 이제라도 생각을 바꾸어 핵 포기를 결심하고 남북 상생과 공영의 길을 택한다면 대한민국 국민들도 적극 호응하고 도울 것입니다. 한국 정부가 제안한 그랜드 바겐 구상은 국제사회의 확실한 안전보장과 경제지원을 통해 북한 핵 프로그램을 폐기시키고자 하는 일괄타결 방안입니다. 중요한 것은 6자회담이 언제 다시 열리느냐가 아니라 6자회담을 통해 북한 핵문제를 근본적으로 해결해 나가는 것입니다. 우리는 6자회담을 통해 일괄타결의 방법에 대한 노력을 계속해 나갈 것입니다. 우리의 궁극적 목표는 남북한의 군사적 대결이 아닙니다. 한반도의 안정과 평화입니다. 남북한 공동의 번영입니다. 나아가 평화통일입니다. 한반도는 이제 국제사회의 분열과 반목의 장이 아닌, 동북아시아와 세계의 평화를 일구는 새로운 터전이 되어야 합니다. 이를 실현하기 위해 우리는 우방국 뿐만 아니라 세계 모두와 협력할 것입니다.

- 2010.6.4, 상그리라 기조연설

우리에게는 못다한 꿈이 있습니다. 아직도 빈곤과 억압 속에 고통받는 북녘 동포와 함께 자유와 평화, 그리고 번영을 누리는 통일조국의 꿈입니다.

-2010.6.6, 현충일 추념사

천안함 군사도발을 계기로 우리가 힘을 모아 국제사회와 함께 북한의 잘못에 단호히 대응하고, 안보태세를 확고히 구축하지 않는다면 제2, 제3의 천안함 도발은 언제든지 일어날 수 있습니다.

-2010.6.14, 제42차 라디오·인터넷 연설

북한 당국에도 거듭 촉구합니다. 북한은 천안함 도발사태에 관해 분명하고 솔직하게 잘못을 인정, 사과하고 국제사회앞에 책임있는 자세를 취해야 합니다. 더 이상의 무모한 군사도발을 중지하고, 7천만 민족이 다 함께 사는 길로 나와야 합니다. 이를 통해 조속히 한반도의 안정과 평화를 회복하고, 한민족의 공동번영을 모색해 나가야 하겠습니다. 우리의 궁극적 목표는 군사적 대결이 아니라 평화적 통일입니다.

-2010.6.25, 6.25 60주년 기념연설

개성공단의 안정적 발전과
남북 상생을 위한

개성공단 우리기업 상품 전시 및 판

~(주) (장소) 국회 의원회관 1층 대로비 (주최) 국회의원 이미경, 국회의원 정의화, (사)개성공단기업협회 (후원) 국회 외교경제발전위원회, 통일부





02

남북 교류협력

- 제1절 남북 경제협력
- 제2절 개성공단사업
- 제3절 남북 사회문화 교류협력
- 제4절 남북 출입통행 및 운송
- 제5절 남북경제협력협의사무소

제2장 남북 교류협력

2009년부터 2010년 상반기까지 북한의 잇단 강경조치와 대남도발로 인해 남북간 교류협력은 위축되어 갔다. 북한은 2008년 7월 11일 금강산관광객 피격사망사건을 일으켜 금강산 관광을 중단하게 하였고, 2008년말에는 ‘12.1조치’를 통해 육로통행을 제한하였다. 2009년에는 통신차단 조치(3월), 장거리로켓 발사(4.5), 제2차 핵실험(5.25) 등 잇단 도발을 감행하여 남북간 교류협력의 장애를 조성하였다. 2010년에도 3~4월 금강산지구 우리측 자산에 대해 동결·몰수하고, 3월 26일 천안함피격사건을 일으켰다.

천안함피격사건이 북한의 소행으로 밝혀지면서 정부는 5월 24일 북한선박의 우리 해역 운항 금지, 남북간 교역 중단 및 신규투자 금지, 방북불허 및 접촉제한, 대북지원의 원칙적 보류 등의 대북조치를 발표하게 되었다.

이렇게 한반도의 긴장이 지속적으로 고조되어 가면서 남북간 교류협력은 위축될 수밖에 없었다. 2009년 남북왕래 인원은 12만 862명으로 전년의 18만 6,775명에 비해 약 35.3% 감소하였다. 2010년에도 6월말까지 남북왕래인원은 6만 7,148명에 머물렀다. 남북간 교역액은 2009년도에 약 16억 7,908만 달러로 전년의 18억 2,036만 달러에 비해 약 7.8% 감소하였으며, 2010년은 6월말까지 9억 9,400만달러를 기록하였다.

남북관계가 악화되는 가운데 정부는 교류협력의 질서를 바로 잡고 향후 교류협력의 활성화에 대비한 작업들을 추진해나갔다. 2009년도에는 「남

북교류협력에 관한 법률」 등 법제를 정비하여 교류협력 절차 간소화와 질서 확립을 도모하였으며, 남북간 군통신 자재·장비를 제공하여 원활한 통행과 통신이 이루어질 수 있는 기반을 마련하였다. 또한 경험보험제도 개선, 교역 보험제도 신설, 남북협력기금 대출대상의 확대 등을 통해 남북경협기업의 어려움을 완화하기 위해 노력하였다. 개성공단 합의의 합리적 발전을 위해 북한의 무리한 요구에 원칙을 갖고 대처하는 한편, 중국, 베트남 등 해외공단을 남북이 공동으로 시찰함으로써 개성공단 사업의 안정적 추진에 기여하였다.

‘5.24 조치’ 발표 이후 동 조치를 실효적으로 관리·집행하기 위해 「반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시」를 개정하여 원칙적으로 모든 반출입 물품, 거래형태, 대금결제 방법 등에 대해 통일부장관의 승인을 받도록 하였다. 다른 한편 남북간 교류가 중단되면서 야기된 남북교역 및 경협 기업들의 어려움에 대해 정부는 다각적인 지원방안을 모색하고 있다.

제1절 남북 경제협력

1. 남북 교역 및 투자

가. 개요

2009년 남북교역 규모는 남북관계의 조정국면과 글로벌 금융위기에 따른 내수경기 침체 등의 영향으로 16억 7,908만 달러를 기록하였다. 이는 2008년의 18억 2,036만 달러 대비 7.8% 감소한 규모이며, 2007년의 17억 9,789만 달러에 비해서도 6.5% 감소한 규모이다.

연도별 남북교역액 현황

(단위: 백만 달러)

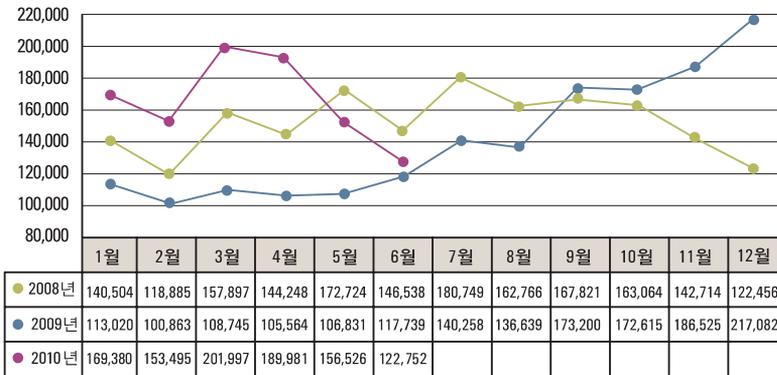
구분	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.1~6
반입	19	12	106	163	178	176	223	182	193	92	122	152	176	272	289	258	340	520	765	932	934	553
반출	-	2	6	11	8	18	64	70	115	130	212	273	227	370	435	439	715	830	1,032	888	745	441
계	19	14	112	174	186	194	287	252	308	222	334	425	403	642	724	697	1,055	1,350	1,797	1,820	1,679	994

월별 교역액 추이를 보면, 북한이 육로통행 제한조치를 취한 2008년 12월 이후 매달 감소하여 2009년 1~6월의 월별 교역액은 1억 2천만 달러를 밑돌았다. 이후 북한이 육로통행 제한조치를 철회(8.21)하고, 국내 경기가 회복추세에 접어들면서 월별 교역액이 증가세로 전환되어, 12월에는 교역규모가 2억 2천만 달러를 기록하였다.

2010년도 '5.24 조치'로 남북간 교역이 중단되었지만 1~6월간 남북교역규모는 9억 9,413만 달러를 기록하였다.

2008년~2010년 6월간 월별 교역액 추이

(단위: 천 달러)



나. 유형별 교역 현황

남북교역을 상업적 거래와 비상업적 거래로 나눠 보면, 2009년도 상업적 거래는 16억 4,211만 달러로 2008년 대비 4.1% 감소하였으나, 전체교역에서의 비중은 97.8%로 증가하였다. 이 중 반입은 9억 3,423만 달러로 2008년 대비 2.1% 증가하였고, 반출은 7억 787만 달러로 2008년 대비 9.2% 감소하였다.

비상업적 거래는 3,696만 달러로 2008년 대비 65.9% 감소하여 전체 교역에서 2.2%를 차지하였다. 이는 남북관계 상황 변화에 따라 대북지원이 감소한 데 따른 것이다.

2010년 1~6월간 상업적 거래는 9억 8,390만 달러로, 이 중 반입은 5억 5,278만 달러, 반출은 4억 4,135만 달러였다.

비상업적 거래는 1,023만 달러로 전체 교역에서 1%의 비중을 차지하였다.

2009년도 및 2010년도 유형별 남북교역 현황

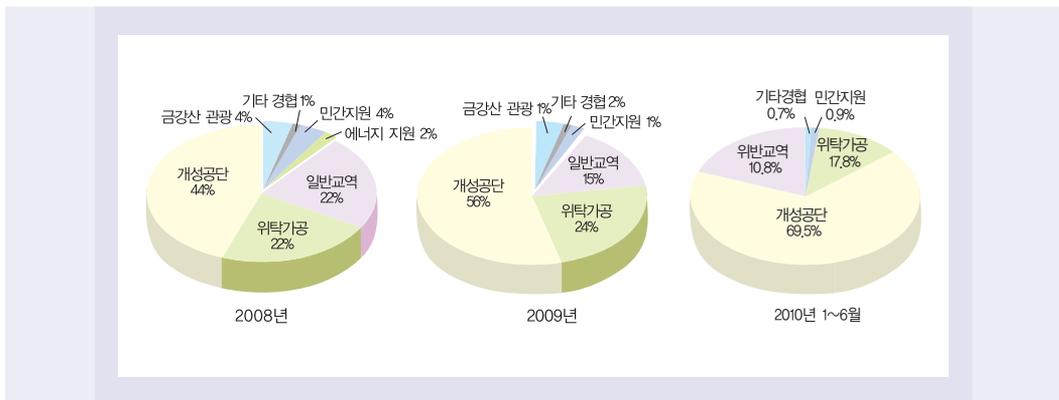
구 분		상업적 거래					비상업적 거래		합 계
		개성공단	위탁 가공	일반 교역	금강산 관광	기타 경제협력	대북 지원	사회문화 협력	
2009	교역액 (천 달러)	940,552	409,714	256,141	8,711	26,997	36,379	588	1,678,494
	구성비 (%)	56.0%	24.4%	15.3%	0.5%	1.6%	2.2%	0.0%	100%
2010. 1~6	교역액 (천 달러)	691,090	177,255	107,213	1,585	6,756	9,581	650	994,129
	구성비 (%)	69.5%	17.8%	10.8%	0.2%	0.7%	1.0%	0.1%	100%

한편, 상업적 거래의 주요 구성비를 살펴보면, 개성공단 교역액은 9억 4,055만 달러로 2008년 대비 16.3% 증가하면서, 전체 교역에서의 비중이 56%를 차지하였다. 위탁가공 교역액은 4억 971만 달러로 2008년 수준을 유지하였으나, 전체교역에서의 비중은 24.4%로 다소 증가하

였다. 반면 북한산 농림수산물, 광산물 등을 주로 반입하는 일반교역은 2억 5,614만 달러로 2008년 대비 35.9% 감소하여 전체 교역에서의 비중이 15.3%로 크게 감소하였다.

2010년 1~6월간 상업적 거래의 주요 구성비를 살펴보면, 개성공단 교역액은 6억 9,109만 달러로 전체교역에서의 비중이 69.5%를 차지하였다. 위탁가공 교역액은 1억 7,726만 달러로 전체 교역에서의 비중은 17.8%를 차지하였다. 일반교역액은 1억 721만 달러로 전체교역에서의 비중은 10.8%를 차지하였다.

2008~2010년 6월간 거래 유형별 구성비 변화



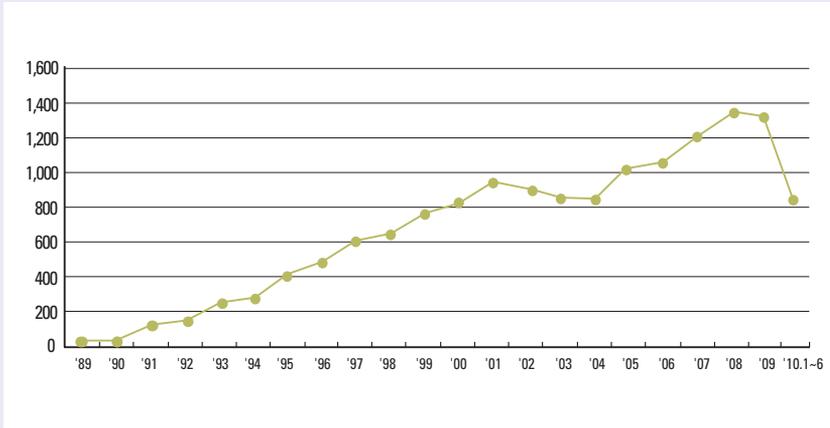
다. 교역구조

2009년 5월 25일 북핵실험 등의 영향으로 남북간 교역에 참여한 업체 및 교역품목 수는 2008년에 비해 다소 감소하였다. 남북간 교역에 참여한 업체의 수는 2009년에는 1,319개사로, 2008년 1,354개사에 비해 35개 사가 감소하였으며, 교역품목의 수도 822개 품목으로 2008년 859개 품목에서 37개 품목이 감소하였다.

2010년 1~6월간 남북교역에 참여한 업체수는 822개였으며, 교역품목의 수는 732개였다.

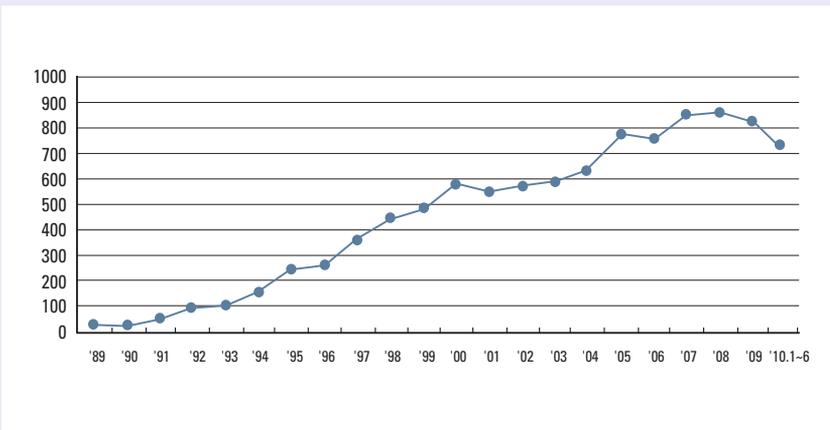
연도별 남북간 경제협력 참여업체 현황

(단위: 업체수)



연도별 교역품목 현황

(단위: 품목수)



2009년 남북간 교역 품목으로는 섬유류, 전기·전자제품, 농림수산물, 기계류 등이 높은 비중을 차지하였다. 섬유류 교역액은 총 6억 8,779만 달러를 기록해 전체 교역에서 41.0%를 차지하였으며, 2008년의 5억 3,005만 달러에 비해 크게 증가되었다. 전자·전기제품류 교역액은 3억 3,111만 달러로 TV·라디오·전선 등의 위탁가공 품목이 늘어 2008년 대비 53% 증가하였다. 반면 농림수산물 교역액은 2억 3,771만 달러로 2008년 대비 16.9% 감소하였으며, 광산물 교역액은 5,830만 달러로 2008년 대비 59.9% 감소하였다.

2010년 1~6월에도 섬유류, 전기·전자제품, 농림수산물, 기계류 등이 높은 비중을 차지하였다. 특히 섬유류 교역액은 4억 1,329만 달러를 기록해 전체 교역에서 41.6%를 차지하였다. 그밖에 전자·전기제품류 교역액은 2억 3,437만 달러, 농림수산물 교역액은 9,572만 달러, 기계류 교역액은 7,449만 달러, 광산물 교역액은 1,899만 달러를 기록하였다.

남북 교역 품목 구성

(단위: 천 달러)

구분	섬유류	전자전기제품	농림수산물	기계류	생활용품
2009년	687,792	331,117	237,717	121,317	92,348
2010.1~6	413,288	234,369	95,722	74,485	63,613
철강금속제품	화학공업제품	광산물	플라스틱 고무 및 가죽제품	잡제품	계
63,563	59,510	58,305	26,113	1,299	1,679,081
51,759	28,250	18,989	12,987	668	994,129

라. 관광 협력

1998년 11월 18일 시작된 금강산 관광사업은 2008년 7월 11일 발생한 금강산관광객 피격사망사건으로 인해 2008년 7월 12일부터 중단되었다. 정부는 당국간 협의를 통해 진상을 규명하고 재발 방지 및 신변안전보장

강화대책을 마련하여 우리 국민이 안심하고 관광할 수 있는 여건이 조성된 후 관광을 재개한다는 일관된 원칙을 견지하면서 동 사건을 해결하기 위해 노력하였다. 2010년 2월 8일 개성에서 개최된 「금강산·개성관광 관련 당국간 실무회담」에서 우리측은 이러한 입장을 거듭 주장하였으나, 북한이 금강산 관광객 피격사망사건은 본인의 불찰에 의해 빚어진 불상사라는 기존 입장만 되풀이 함으로써 회담이 별다른 진전없이 종료되고 말았다.

북한은 무조건적인 관광재개를 주장하는 한편, 3월 25일 일방적으로 금강산 관광지구에 있는 우리측 부동산들에 대한 조사를 통보한 후 3월 25일부터 31일까지 부동산 조사를 실시하였다.

이에 정부는 3월 31일 「통일부대변인 성명」을 통해, 북한이 우리기업의 재산권을 침해하는 조치를 취한다면 남북사업자 및 당국간 합의를 위반하는 것은 물론 국제규범과 관례에도 어긋나는 행위로서 이에 따른 책임은 북한에 있음을 강조하면서, 관광재개 문제를 협의하기 위한 대화에 조속히 응할 것을 촉구하였다.

그러나 북한은 4월 3일 금강산지구내의 이산가족면회소, 소방서, 온천장, 문화회관, 면세점 등 우리 당국 자산을 동결하고 이산가족면회소 관리인원의 철수를 요구하였으며, 4월 23일 동결된 당국자산에 대한 몰수 및 민간자산에 대한 동결을 주장하였다.

우리 정부는 4월 23일 「통일부대변인 성명」을 통해, 동결 및 몰수조치에 대해 남북관계를 근본적으로 훼손시키는 불법 부당한 조치로 규정하고 강력하게 대응해 나갈 것을 공표하였다.

그러나 북한은 4월 29일부터 30일까지 우리 자산들을 동결·몰수하는 한편, 4월 30일 금강산관광 관련 관리인원에 대해 16명을 제외하고 철수할 것을 통보하였다. 2010년 6월 현재 금강산관광지구에는 관광관련 인원 16명(중국인 2명 포함)만이 잔류하며 시설관리를 하고 있다.

2007년 12월 5일 시작된 개성관광은 2008년 11월 24일 북한이 육로통

행 제한조치(2008.12.1)의 일환으로 중단한다고 통보해 옴으로써 2008년 11월 29일부터 중단되었다. 이후 정부는 개성 관광객에 대해서도 당국간 협의를 통한 신변안전보장 강화대책 마련이 필요하다는 입장에서 동 문제 해결을 위한 노력을 계속하였다.

2. 당국간 경제협력

가. 남북 군통신 시설 개선사업

남북 군사당국간 통신 협력은 철도·도로 연결사업을 계기로 2002년 9월부터 시작되었다. 남북은 2002년 9월 17일 「동해지구와 서해지구 남북 관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」의 체결에 따라 2002년 9월 24일 서해지구 군통신선을 가설(전화 1회선, 팩스 1회선, 예비 1회선)하였고, 동해지구는 2003년 12월 5일 가설(전화 1회선, 팩스 1회선, 예비 1회선)하였다.

가설 이후 남북간 통행을 위해 활용되어 오던 군통신선이 노후화됨에 따라 2008년 5월 5일 서해지구의 통신채널이 단절되는 사건이 발생하였다. 이를 계기로 북한측은 2008년 5월 8일 우리측에 군통신 자재·장비 지원을 요청하였다. 그동안 남북한 간 통신 장애로 인해 개성공단 등에 출입하는 우리 국민들도 적지 않은 불편을 겪어 왔다. 이에 정부는 2008년 5월 22일 제204차 남북교류협력추진협의회에서 「남북 군사당국간 통신체계 개선사업」을 추진하기로 의결하고 2008년 5월 30일 일부 자재·장비를 북한측에 제공하였다. 이후 2차분 자재·장비를 구매하였으나, 금강산관광객 피격사망 사건 등 남북관계 악화로 인해 추가적인 자재 제공은 보류하였다.

2009년 10월 북한측의 거듭된 요청과 개성공단 등 북한지역에 출입하는 우리 국민들의 통행불편 해소를 위해 군통신 선로 개선공사를 재개하였



남북간 광케이블 연결작업



남북간 광케이블 시험통화

다. 10월 28일부터 11월 19일까지 5차례에 걸쳐 북한측에 광통신 체계 구축·운영에 필요한 자재·장비를 전달하고 남북이 각기 자기측 구간 공사를 진행하였다.

공사 완료후 2009년 12월 22일 군사분계선상에서 광케이블을 연결함으로써 남북 군사당국간 광케이블 통신망이 구축되었다. 이후 12월 24일과 25일 이틀간 시험통화를 거쳐 12월 26일부터 군통신망이 정상 운영되고 있다. 이를 통해 남북간 신속하고 안정적인 통행정보 교환이 가능하게 되어 우리 국민들의 개성공단 출입경 등 육로 통행 편의가 제고되었다.

나. 임진강 수해방지사업

1990년대 후반 대규모 홍수로 임진강 하류 경기북부 지역에 많은 인명과 재산피해가 발생하면서 임진강 수해방지사업의 필요성이 제기되었다. 임진강은 전체 유역의 3분의 2에 해당하는 상류가 북한 지역에 위치한 남북 공유하천으로서 하류지역 피해를 막기 위해서는 북한측과의 협력이 필수적이다.

이에 정부는 2000년 9월 제2차 남북장관급회담에서 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진할 것을 제안하여, 북한측과 합의하였다. 이후 남북

은 남북경제협력추진위원회, 임진강 수해방지 실무협의회 등을 통해 여러 차례 임진강 수해방지사업을 논의하였다.

2004년 3월 제8차 남북경제협력추진위원회에서는 임진강 수해방지와 관련한 합의서를 채택키로 하였고, 그해 4월 제3차 임진강수해방지 실무협의회에서는 임진강 유역 단독조사 항목 및 조사용 기자재 대북 제공, 북한측의 기상·수문 등 자료제공 등에 합의하였다. 2005년 7월 제10차 남북경제협력추진위원회에서 임진강 유역 단독조사 자료를 빠른 시일내에 상호 교환하기로 합의함에 따라 같은 해 8월과 12월에 우리측과 북한측이 각각 상대측에 자료를 전달하였다.

이후 북한측의 소극적 태도 등으로 인해 임진강 수해방지사업에 특별한 진전이 없는 가운데 2009년 9월 6일 북한측의 임진강 상류 댐 방류로 우리 국민 6명이 사망하는 사고가 발생하였다. 이에 정부는 대북 통지문과 통일부 대변인 논평 등을 통해 강한 유감을 표명하고, 이번 사태 발생 원인에 대한 충분한 설명과 유사사태 재발방지 대책 마련 등을 강력히 요구하였다.

정부는 유사사태가 재발되지 않도록 남북간 공유하천 공동이용을 제도화하기 위한 협의를 모색하였고, 2009년 10월 14일 개성 남북교류협력협 의사무소에서 남북 당국간 임진강 수해방지 실무회담을 개최하였다. 우리측은 기초발언을 통해 북한측의 책임있는 당국의 공식 사과와 조의 표명 및 국민들이 납득할 수 있는 충분한 설명을 요구하였다. 또한 남북 공유하천 공동이용 제도화를 위한 3원칙으로서 합리적이고 공평한 이용의 원칙, 상호 협력의 원칙, 신뢰의 원칙을 제시하고, 유사사태 재발방지를 위한 사전 통보체계 구축을 촉구하였다.

이에 대해 북한측은 임진강사고에 대해 공식적으로 사과하고 유가족들에 대해서도 심심한 조의를 표명하였으며, 더 큰 피해를 방지하기 위해 불가피하게 방류할 수 밖에 없었음을 설명하였다. 또한 북한측은 향후 임진강 댐 방류시 사전에 우리측에 통보하겠다고 확인하였다.

정부는 임진강 수해방지 실무회담 결과를 토대로 향후 복측과 홍수에 보체계 구축 문제와 함께 공유하천 피해예방 및 공동이용 제도화 문제를 계속 협의해 나갈 계획이다.

제2절 개성공단사업

1. 개성공단의 안정적 관리

가. 공단 운영 여건의 변동

개성공단사업은 2008년 12월 1일 북한이 취한 군사분계선 육로통행 제한 조치(이하 '12.1 조치')로 인해 출입인원과 출입차량이 제한된 이후 2009년에도 우리 근로자 억류 등의 상황이 이어지면서 많은 어려움을 겪었다. 정부는 2009년에도 일련의 어려움 속에서도 개성공단의 안정적 발전을 위해 다각적으로 노력하였다.

2009년 3월 북한은 매년 연례적으로 진행되어오던 '키리졸브' 한미 군사훈련을 구실로 훈련기간(3.9~3.21) 동안 3회에 걸쳐 개성공단 육로통행을 차단하였다. 이로 인해 공단 입주업체의 생산 활동에 필요한 원·부자재의 공급이 중단되면서 생산차질이 초래되었다. 3월말에는 체제비난과 북한 여성종업원에 대한 사상적 회유 등을 이유로 공단에 체류하던 우리 근로자 1명이 억류되는 사태가 발생하였다. 이 사건을 계기로 개성공단 우리 근로자의 신변안전 문제가 크게 부각되기 시작하였다. 이어 같은 해 5월에 북한은 개성공단의 기존 계약과 법규에 대해 일방적으로 무효를 주장하였다.

북한의 육로통행 차단에 대해 정부는 대북성명과 통일부장관 명의의 서한 등을 통해 그 부당성을 지적하고 조속한 철회를 촉구하는 한편, 입주기

업의 불안감을 해소하고자 노력하였다. 정부는 우리 근로자 억류 사건에 대해서도 입주기업 등 주요 이해당사자와의 협력을 토대로 적극 대응하였다. 우선 항의통지문을 발송하고 「개성공단 관련 당국간 실무회담」시 억류 근로자의 조속한 석방을 촉구하였다. 아울러 유관국에 억류 근로자 문제 해결을 위해 협조를 요청하였다. 기존 계약 및 법규의 무효 주장에 대해서도 ‘규범 확립’, ‘경제원리 추구’, ‘미래지향적 발전’의 「개성공단 발전 3원칙」을 표명하고 북한에 대해 부당한 요구는 수용할 수 없음을 분명히 밝히고 이의 철회를 요구하였다.

이와 같은 정부의 일관된 노력에 따라 한미군사훈련 기간 중 3회에 걸쳐 중단되었던 개성공단 육로통행이 3월 21일부터 정상화되고, 북한에 억류되어 있던 우리 근로자는 137일만인 8월 13일 석방되었다. 2009년 8월 20일에는 북한이 2008년 12월부터 시행해오던 출입·체류 제한조치도 철회하였다.

나. 3통(통행·통관·통신) 문제의 개선 등 지속발전 여건 조성

북한의 「12.1 조치」의 철회로 1일 6회이던 개성공단 통행이 1일 23회(하절기 기준, 동절기는 21회)로 복원되었고, 2009년 9월 1일부터 평일기준 08:30부터 17:40까지 출입경이 이루어지고 있다.

정부는 「12.1 조치」 철회에 맞추어 2009년 9월 차량자동심사시스템을 추가로 설치하여 출입정상화를 지원하였다. 11월에는 차량심사 편의를 위해 출입사무소에 차량번호판 인식시스템도 구축하였다. 이와는 별도로 전자출입체계(RFID)리더기 교체를 통한 차량심사체계 개선 등 우리측에서 자체적으로 해결이 가능한 통행·통관절차 간소화도 지속적으로 추진하였다.

이와 같은 노력의 결과로 12월에는 전자운행증의 인식율이 99% 이상으로 높아졌고, 인식 속도도 2초 이내로 단축되었다. 아울러 개성공단 유선 통신 회선 증설을 통해 입주기업의 통신 불편을 완화하였다.



해외공단 남북공동시찰(2009.12.12~12.22)

개성공단을 안정적으로 유지, 발전시키기 위한 정부의 의지에 따라 2009년 12월 12일부터 22일까지 남북한이 중국의 청도·소주·심천공단과 베트남의 연풍공단을 합동으로 시찰하였다. 해외공단 합동시찰을 통해 남북은 해외공단의 공단개발 및 관리운영 시스템, 기업지원서비스 및 통행·통관시스템 등 제반 요소를 종합적으로 둘러보고 개성공단의 현재와 미래의 발전방향에 대한 공감대를 넓히고자 노력하였다. 이어서 남북한은 2010년 1월 19일부터 20일까지 개성 남북경제협력협회사무소에서 「해외공단 남북공동시찰 평가회의」를 개최하고 공동시찰결과 평가 및 향후 개성공단 발전방향과 공동 해결과제 도출에 대해 토의하였다.

이후 2010년 2월 1일 개최된 「제4차 개성공단 남북 당국실무회담」에서 우리측은 개성공단의 발전을 위해서는 3통 문제가 우선적으로 해결되어야 할 것임을 강조하고 북한의 호응을 촉구하였다. 이에 따라 남북한은 2010년 3월 2일 「개성공단 3통 실무접촉」을 개최하여 3통 문제의 구체적인 이행방안에 대해 진지하게 협의하였으나 구체적인 합의에는 이르지 못하고 향후 분야별 실무접촉을 통해 논의해 나가기로 하였다.

다. 천안함 피격사건 이후 체류인원 축소·조정

천안함 피격사건이 북한의 소행으로 밝혀짐에 따라, 정부는 2010년 5월 24일 대북조치를 발표하였다. 이에 따라 개성공단은 신규진출과 투자확대를 당분간 금지하고 개성공단 밖에서 이루어지는 임가공 사업도 허용하지 않기로 하였다.

다만, 남북관계의 엄중한 상황에서도 개성공단은 그 특수성을 고려하여 기존의 생산활동은 지속 유지해 나가되 우리 국민의 신변안전과 기업의 생산활동을 종합적으로 고려하여 개성공단에 체류하는 인원은 평소의 50~60% 수준으로 축소·조정하기로 하였다.

이와 관련 북한은 5월 25일 조평통 대변인 담화, 5월 27일 총참모부 중대통고문등을 통해 강력 반발하고, 5월 30일에는 중앙특구개발지도총국 '구두 통지문'을 통해 “남측의 조치는 공단폐쇄를 위한 사전작업이며, 향후 개성공단이 폐쇄될 경우 남측의 책임”이라고 비난하였다. 또한 개성공단 남측기업의 모든 생산설비 반출은 북측 세무서를 경유해야 허용할 것이라고 주장하였다. 그러나 한편으로는 개성공업지구 건설을 위해 계속 노력할 것이라고 언급하기도 하였다.

개성공단 체류인원의 축소조정에 따라 입주기업들의 생산활동에 일부 불편이 초래되기도 하였으나, 정부는 정상적인 생산활동에 큰 지장이 발생하지 않도록 최대한 지원·관리하고, 동시에 경험보험 등 제도적 지원방안을 보완·정비해 나가면서 우리기업들의 손실을 최소화하기 위하여 노력하였다.