



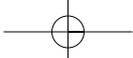
I

평화번영정책의 추진

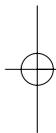
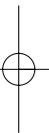
제1절 평화번영정책 추진환경

제2절 평화번영정책 추진성과

냉전체제 이후 근본적으로 국제질서의 재편과정에 있는 세계는 과거와는 달리 테러, 대량살상무기, 환경 문제 등 새로운 안보위협이 증대하고 있다. 동북아 지역에서도 투자와 교역확대 등 협력적 요인이 증가하고 있는 가운데 역사, 영토문제 등 경쟁과 갈등이 상존하고 있다. 북핵문제는 이러한 불안정성의 핵심 요인이다.



M i n i s t r y o f U n i f i c a t i o n



I

평화번영정책 추진

냉전해체 이후 근본적으로 국제질서의 재편과정에 있는 세계는 과거와는 달리 테러, 대량살상무기, 환경 문제 등 새로운 안보위협이 늘어나고 있다. 동북아 지역에서도 투자와 교역확대 등 협력적 요인이 증대하고 있는 가운데 역사, 영토문제 등 경쟁과 갈등이 상존하고 있다. 북핵문제는 이러한 불안정성의 핵심 요인이다.

참여정부는 한반도 안보환경이 급변하는 상황 속에서 출범하였다. 국제적 불안요소와 어려운 대내외 상황 속에서도 평화번영정책의 구현을 위하여 다양한 노력을 기울여왔다. 당면 안보현안인 북핵 문제의 대화를 통한 평화적 해결을 최우선 과제로 설정하고 북핵문제 해결과 함께 남북관계 진전을 위한 노력을 병행해 왔다. 불안정한 정전상태에서 벗어나 한반도에 평화를 정착시키기 위한 노력도 본격적으로 전개하였다. 또한 남북 실질협력관계를 심화·발전시키고 북한의 의미있는 변화를 촉진하여 왔다. 이와 더불어 정책의 투명성을 높이고 국민과 함께 하는 정책을 구현하기 위한 다양한 방안을 추진하였다.

분단 60년, 광복 60년인 지난 2005년도는 남북관계에 획기적인 전기를 이룩한 한해였다. 남북관계는 이산가족 상봉자 10,000명, 남북 교역액 10억달러, 금강산 관광객 100만명, 남북회담 500회 등 양적인 성장과 함께 남북 해군당국간 핫라인 개설, 새로운 경협방식·경협협 의사무소 개설 등 질적인 진전을 이룩함으로써 한 차원 높은 단계로 발전하였다. 대내적으로는 남북관계발전법을 제정함으로써 초당적인 협력 하에 대북정책을 투명하고 일관되게 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

제1절 평화번영정책 추진환경

냉전해체와 세계질서의 근본적인 재편에도 불구하고 세계는 과거와는 다른 양상의 불안정 요인이 증대되고 있다. 다양한 주체의 테러 위협, 대량살상무기(WMD) 확산과, 비군사적 영역의 안보문제 등 새로운 요인들이 세계안보를 위협하고 있으며, 이러한 위협은 세계화와 정보화라는 시대적 흐름을 타고 급속히 확산되는 양상을 보이고 있어 국제적인 공동대응이 절실히 필요하다. 특히, 2001년 9·11 테러를 계기로 미국이 대테러 및 대량살상무기확산방지구상(PSI)등 새로운 국제안보체제 형성을 주도하는 방향으로 나아가고 있는 상황에서 2002년 이후 재부상된 북한 핵문제는 한반도와 동북아 지역 안보의 핵심 현안으로 떠올랐다.

동북아 정세는 미국을 중심으로 테러와 비확산 분야에서 중국·러시아 등 강대국간 전략적 협력관계가 지속되고 있는 가운데 한편으로는 미·일 대 중·러의 전략적 경쟁구도가 형성되는 등 사안에 따라 실용적 협력과 대립이 교차하는 형국이 지속되고 있다. 미·일간에는 안보협력이 강화되고 있으며, 중·일간에는 지역 주도권 경쟁을 벌이

고 있다. 이와 같이 한반도를 둘러싼 동북아정세는 세계적 패권체제와 지역적 세력균형체제가 불안정하게 병존하는 양상을 띠고 있다. 이러한 주변국 상호간의 유동적인 불안정 구도는 동북아의 평화와 안정에 지대한 영향을 미치고 있으며, 앞으로도 당분간 이러한 구도는 지속될 전망이다.

북핵문제는 2005년에도 한반도와 동북아지역이 당면한 최대 불안 요인이었다. 2005년 1월 미국 라이스 국무장관의 ‘폭정의 전초기지(outpost of tyranny)’ 발언 이후 북한은 이에 대해 강력하게 반발하는 가운데 2월 10일 북한 외무성 대변인 성명을 통해 ‘핵보유선언’과 ‘6자회담 무기한 참가중단’ 입장을 표명하였다. 이어 5월에는 8,000개의 사용후 핵연료봉을 추출하였다고 주장하는 등 초강경 입장을 견지함으로써 북핵문제는 한반도와 동북아지역의 최대의 위기 요인으로 급부상하였다.

이와 같이 긴박한 상황을 맞았던 북핵문제는 5월 16일부터 19일까지 남북차관급 회담과 6월 17일 정동영 대통령특사의 김정일 국방위원장 면담에서 평화적 해결의 실마리를 마련하였다. 6·17 면담시 대북 ‘중대제안’을 접한 김정일 위원장은 6자회담 참가용의 입장을 표명하였고, 한미 양국 대화와 중국의 적극적인 중재역할을 통해 6자회담이 재개되었다. 9월에 재개된 제4차 6자회담 2단계 회담에서 「9·19 공동성명」을 이루어 냈으로써 한반도 정세는 위기국면을 벗어나게 되었다.

그러나 9·19 합의 직후 북한은 선 경수로 제공, 후 NPT 복귀와 IAEA사찰수용을 주장하였다. 11월에 개최된 제5차 6자회담에서 북한은 경수로 문제를 재차 거론하는 한편, 미국의 대북금융제재 해제 문제를 제기함으로써 6자 회담은 새로운 장애에 맞닥뜨리게 되었다.

또한, 미국은 민주주의 확산과 인권문제를 중요 대외정책 과제로 설정하고 북한의 인권문제를 집중적으로 제기하고 있다. 2004년 10

월에는 「북한인권법」이 발효되고 2005년 8월에는 UN 대북 인권특사를 임명하면서 북한 인권문제에 대해 다양한 방식으로 압박을 가하고 있다. UN에서도 11월에 대북 인권결의안이 채택됨으로써 북한 인권 문제가 국제사회의 관심을 불러 일으켰다. 이러한 북한 인권문제와 관련된 움직임은 동북아지역에서는 일본의 대북제재 움직임과도 맞물려 북한의 강력한 반발을 초래하고 있다. 앞으로 북한 핵문제, 인권 문제, 위폐 등 대북제재 문제 등이 핵심의제로 부상할 경우 이러한 문제를 어떻게 해결하는가는 한반도 및 동북아의 평화와 안정에 있어 중요한 변수가 될 것이다.

한편 북한은 7·1경제관리개선조치 3주년을 맞아 내각중심의 개혁 조치를 지속적으로 추진함으로써 곡물 및 전력증산을 이룩하고 이를 바탕으로 1999년 이래 플러스 성장세를 유지하고 있다. 또한 대외개방에도 적극적인 자세를 보이고 있다. 선진경제 및 기술도입을 위해 기술 관료들의 해외연수를 추진하고, 아리랑공연에 관람객을 유치하기 위한 노력도 전개하였다. 반면에 개혁조치 이후 나타나는 물가상승, 빈부격차 확대, 부정부패 등의 부작용에 대한 대책에도 부심하고 있다. 주민에 대해 휴대폰과 국제전화의 사용을 통제하는 등 외부로부터의 정보유입을 막기 위한 조치를 시행하고 있다.

북한은 또한 2005년 8월에는 대북지원을 위해 북한에 체류중인 NGO 기구 및 인원 축소를 요구하였으며, 10월부터는 쌀의 시장판매를 금지하고 곡물국가전매제를 시행하는 등 체제의 불안정 요소를 차단하는 데 주력하고 있다. 이러한 북한의 태도는 체제유지에 부정적 영향을 최소화하면서도 점진적이고 부분적인 개혁·개방정책을 취하려는 의지를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

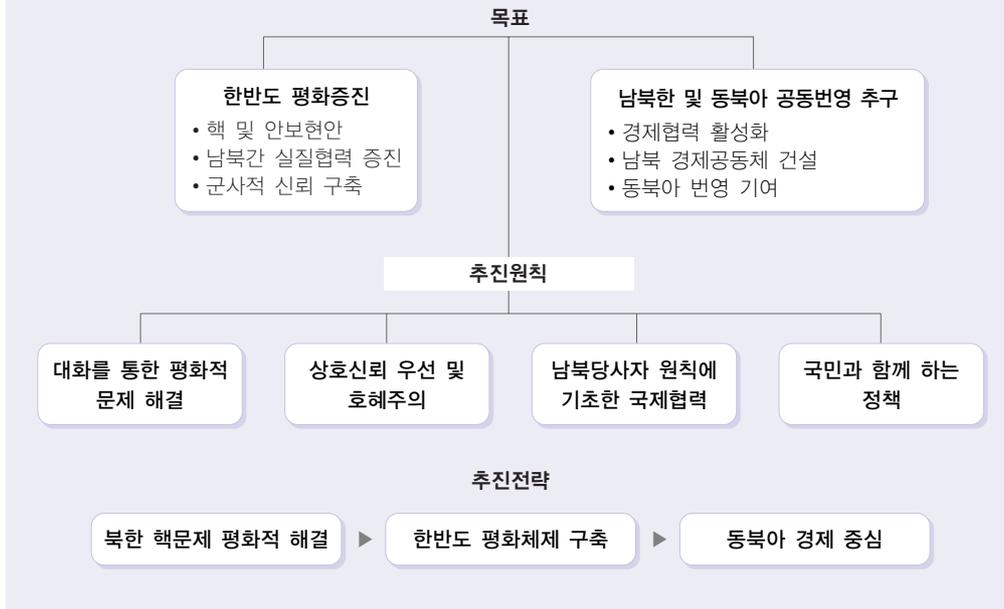
2004년 하반기 이후 중단되었던 남북관계는 정동영 통일부 장관과 김정일 국방위원장의 6·17 면담이후 분야별 남북대화가 전면적으로 복원되었다. 뿐만 아니라 해군간 핫라인 설치, 남북경제협력협약사무

소 개소, 이산가족면회소 착공 등 남북관계가 제도화 단계에 들어서
는 등 남북관계는 명실 공히 '제2의 6·15시대' 를 맞이하고 있다. 남
북관계는 이제 경제협력 차원을 넘어 평화문제에 대한 초보적 협의를
개시하는 상황으로 발전하고 있다고 평가할 수 있겠다.

전반적으로 볼 때 북한은 조심스럽기는 하나 점진적인 개혁·개방
의지를 보이고 있을 뿐만 아니라 남북관계도 어느 정도 안정적인 단
계에 진입하고 있는 만큼 북핵문제, 미국의 대북제재의 강화 등 외부
적 요인에 의해 일시적인 소강국면을 맞을 수 있으나 남북간 대화와
교류는 지속적으로 확대·발전해 나아갈 것이다. 이러한 상황은 우
리정부의 일관된 대북 평화번영정책 추진의 성과인 동시에 향후 정
책 추진에 있어 유리한 환경이라고 볼 수 있다. 아울러 한반도와 동
북아정세도 북한 핵문제, 미국·중국·일본 등 역내 강대국간 역학
관계 변화에 따라 불안정성이 증가될 수 있는 우려는 여전히 남아있
으나 장기적으로는 역내 국가간 경제 분야에서의 협력과 6자회담의
성공적 추진으로 한반도의 '평화' 와 '번영' 의 기회는 확대될 것으로
보인다.

평화번영정책의 체계

개념 : 한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반을 조성하고 한반도를 동북아경제중심국가로 발전시키기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전전략



제2절 평화변영정책 추진성과

1. 북한 핵문제의 평화적 해결 추진

2002년 10월 다시 대두된 북핵 문제는 우리의 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, 북핵 문제의 직접적 당사자로서 주도적인 역할을 수행한다는 확고한 3원칙 아래 북핵 문제의 조속하고도 평화적인 해결을 위한 외교적 노력과 남북대화 채널을 통해 북한을 설득하는 노력을 적극 전개해왔다. 또한 북핵문제와 남북관계는 상호 해결을 촉진하는 관계에 있다는 전략적 인식에 따라 북핵문제 해결과 남북관계 진전을 병행시키는 정책 기조하에 이를 일관되게 추진하였다.

이러한 병행 전략에 입각하여 정부는 북핵문제의 평화적 해결을 강력히 천명하고 이에 대한 국제사회의 공감대를 형성하는데 최선의 노력을 해왔다. 특히 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 확고히 하는 데에는 노무현 대통령의 일련의 정상회담을 통한 설득 노력이 큰 역할을 하였다. 2003년 5월 한·미 정상회담에서 핵문제 해결과 남북관계 병행이라는 절충점을 도출함으로써 핵상황의 악화와 군사적 긴장을 막을 수 있었다. 그리고 2004년 하반기 APEC 계기 한·미 정상회담, ASEAN+3 계기 한·중·일 3국 정상회담 등 일련의 정상외교를 통해 북핵 불용, 북핵 문제의 평화적 해결, 북한의 전략적 결단 필요성 등에 대한 국제적 공감대를 이끌어 내었다. 특히, 2005년 부산 APEC 계기 한·미 정상회담에서는 북핵불용, 평화·외교적 해결, 조속하고 검증가능한 핵프로그램 폐기 등 3원칙과 함께 9·19 공동성명을 한반도 비핵화의 중요한 진전으로 평가하고, 공동성명상 상응조치 이행공

약을 재확인하였다.

우리 정부와 유관국들이 노력한 결과 2003년 4월 북경에서 미국, 중국, 북한이 참가한 3자회담이 개최되었고 이를 바탕으로 2003년 8월 베이징에서 미국, 일본, 중국, 러시아, 남·북한이 참여하는 6자회담이 개최되어 다자적 해결 노력이 전개되었다. 이후 2년여 동안 2회의 6자회담(2004년 2월 제2차 6자회담, 2004년 6월 제3차 6자회담)과 2회의 실무그룹회의가 진행되었다. 3회에 걸친 6자회담을 통해 회담 참가국들은 한반도 비핵화, 대화를 통한 평화적 해결, 포괄적·단계적 해결 등 북핵 문제 해결을 위한 주요 사항에 대해 공감대를 형성하였다. 그러나 북핵문제는 절차적인 측면에서 북핵상황을 안정적으로 관리하는 데에서는 성과를 거두었지만 실질적인 측면에서 북핵문제의 진전은 이루어지지 못하였다.

이러한 상황에서 북한은 2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해 핵무기 보유 주장 및 6자회담 무기한 참가 중단을 선언하였다. 이 성명으로 북핵상황이 더욱 악화되어가자 정부는 핵문제를 조기에 그리고 주도적으로 해결하는 한편 남북의 공동번영과 민족경제의 균형적 발전

9-19 공동성명을 도출한
제4차 6자회담



차원에서 「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 전략적 구상이라 할 수 있다.

정부는 2005년 5월 남북차관급회담을 통해 중대제안을 준비하고 있다는 점을 북한측에 전달하였다. 그리고 한달 뒤 6·15 5주년 공동행사를 계기로 대통령특사 자격으로 방북한 정동영 장관이 김정일 국방위원장과의 면담(‘6·17 면담’)을 통해 중대제안의 내용을 상세히 설명하면서 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. 궤도를 이탈하였던 북핵문제가 새로운 국면을 맞이하게 된 것이다.

우리 정부가 마련한 중대제안은 제3차 6자회담 이후 1년여가 지나도록 좀처럼 일정을 잡지 못했던 제4차 6자회담 개최에 강력한 유인으로 작용하였다. 이는 중대제안이 북핵문제의 한 축인 KEDO 경수로사업과 대북에너지 지원에 대한 해결의 열쇠역할을 내포하고 있기 때문이었다. 두차례로 나누어 진행된 제4차 6자회담에서 북핵폐기에 관한 최초의 합의인 공동성명이 채택되었다.

「9·19 공동성명」에서 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것임을 공약하고 유관국들은 경제협력, 에너지 지원, 관계정상화 등 상응조치를 취하기로 약속함으로써 북핵문제를 근본적으로 해결할 수 있는 기초가 마련되었다. 또한 한반도 평화체제에 관한 협상 및 동북아 안보협력 증진방안 모색에 합의함으로써 북핵문제 해결을

넘어서 한반도 및 동북아 냉전구조 해체 과정이 개시될 수 있는 발판이 마련되었다. 「9·19 공동성명」은 '94년 제네바 합의와 달리, 우리의 문제에 대해 우리가 목소리를 내고 남북이 소통하여 이룬 성과라는 점에서 더욱 더 의의가 크다 하겠다.

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 북핵 문제 대두 이후 총 10차례 개최된 남북장관급회담에서 북한측에 북핵 문제에 대한 우리 국민과 국제사회의 우려를 가감없이 전달하고, 북핵 문제의 실질적 진전을 위한 태도전환을 지속적으로 촉구하였다. 남북대화를 통한 대북 설득은 6자회담에 북한이 호응해 나오는 데 기여하는 등 북핵 문제에 대한 북한의 태도 변화에 적지 않은 영향을 미쳤다. 과거 북한은 북핵문제를 북·미간에 해결할 사안으로 보고 남한과는 협의를 기피하였으나 이제는 남북장관급회담에서 자연스럽게 논의하기에 이르렀다. 미국 등 유관국 뿐만 아니라 북한 역시 남북대화가 북핵문제 해결의 유용한 채널로 기능하고 있는 것으로 평가하게 된 것이다.

「9·19 공동성명」 이행문제를 논의하는 과정에서 불거진 미국의 대북 금융조치 및 북한 위폐문제에 대한 북·미간 입장 대립으로 6자회담이 차질을 빚게 되었다. 우리정부는 핵문제 이외의 문제가 6자회담의 걸림돌이 되는 것은 바람직하지 않다는 입장에서 6자회담의 조속한 재개를 위해 노력을 다하고 있다. 앞으로도 정부는 6자회담 과정이 지속되고 가시적 성과를 낼 수 있도록 회담 참가국들과의 협력을 강화하는 한편 남북대화를 통해 6자회담 진전을 촉진해 나가는 등 적극적 역할을 수행해 나갈 것이다.

2. 한반도 평화정착 기반 조성 참여정부는 출범과 함께 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.

2005년은 남북간 교류협력의 안정적 확대·발전이 군사안보 분야의 긴장완화를 유도하고 한반도 평화정착의 실질적 여건 및 환경을 한층 성숙시킴으로써 경제와 평화의 균형적 발전을 도모하였다. 북핵 문제 속에서도 남북철도·도로 연결사업, 금강산 관광 및 개성공단 개발 등 3대 경협사업이 본 궤도에 진입하였고, 수산협력실무협의회가 개최되어 수산협력을 통한 서해 평화정착의 계기를 마련하였다. 또한 제2차 남북 장성급군사회담의 합의에 따라 군사분계선 지역의 선전수단 제거를 완료하고 서해 해군당국간 통신연락소를 개소함으로써 군사적 긴장완화와 신뢰구축의 단초를 마련하였다.

한편, 제4차 6자회담 공동성명에서 직접 관련 당사국간 별도의 포럼을 통해 한반도의 항구적 평화체제에 관해 협의해 나가기로 함으로써 한반도 평화체제 문제에 대한 국제적 논의의 기반이 갖추어졌다. 6자회담과는 별도의 장에서 직접 관련 당사국간 평화체제 문제를 논의하기로 한 「9·19공동성명」은 시대적 과제인 한반도의 평화문제에 대해 남북한이 보다 진지하게 협의를 시작하는 중요한 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

한반도 평화체제 구축은 반세기 동안 한반도 질서를 규정해 온 정전체제를 변경하는 과정인 만큼 성급하게 추진하기 보다는 북한의 변화와 남북관계 진전상황, 그리고 동북아 정세 등을 종합적으로 고려

하면서 점진적·단계적으로 실현해 나가는 것이 바람직하다. 이러한 견지에서 정부는 우선 북한 핵문제의 해결을 통해 평화증진을 가속화하고, 남북간 군사·비군사 분야에서의 협력을 심화함으로써 평화체제의 토대를 마련해 나갈 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 장성급 군사회담을 비롯한 군사 당국자회담의 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 북한 핵문제 해결과정을 한반도 평화체제 구축의 전기로 적극 활용하는 한편, 남북 및 관련국간 평화체제 구축을 위한 구체적 논의를 통해 포괄적 합의를 이끌어냄으로써 한반도 평화체제 구축의 실질적 진전을 이루어 나갈 것이다.

해방이 된 지 60년이자 분단 60년을 맞

3. 남북공동번영의 토대 마련 이하는 해였던 2005년에 우리는 남북관계에서 획기적인 양적 발전과 제도화로의 진입이라는 질적 전환을 통해 「제2의 6·15 시대」를 열었다. 2004년 7월 이후 일시적으로 소강 상태를 보였던 남북대화는 남북차관급회담(2005년 5월 16일~19일)을 계기로 재개되었으며 정동영 통일부장관과 김정일 국방위원장 간의 「6·17 면담」이후 분야별 다양한 대화채널이 정상화되었다.

2005년 한해 동안 남북대화는 34회 개최되었으며 대화의 분야도 다양해지고, 회담의 내용도 점차 구체화, 전문화되어 실질적인 대화가 정착되었다. 회담 장소도 개성, 문산, 금강산, 설악산 등으로 확대되었다. 남북간 인적왕래도 급증하여 2005년 1년간의 왕래인원이 분단 이후 2004년까지 60년간의 왕래인원인 85,400명을 앞질러 88,384명에 이르렀다. 남북간 교역액도 급증하여 2005년 남북간 교역액은

전년 대비 51.5% 증가한 10억5,575만 달러에 이르러 연간 남북교역 10억불 시대에 진입하였다.

남북경제협력의 핵심 선도분야인 3대 경협사업도 본 궤도에 들어섰다. 남북 철도·도로 연결공사의 경우, 도로는 2004년 11월 공사를 완료하여 2004년 12월 1일부터 정상운행 중이며 철도는 마무리 공정이 진행 중이다. 개성공단은 2003년 6월 30일 착공하여 2004년 6월 30일 시범단지 부지조성공사가 완공되었으며, 2005년 9월 12일에는 본단지 1차 5만평에 대한 분양계약이 체결되어 입주가 시작되었다. 2006년에는 100만평의 본단지 1단계 조성공사가 완공될 예정이다. 금강산 관광도 2003년 9월 육로관광이 실시된 후 관광객이 급증하여 2005년에는 298,247명이 금강산을 방문하여 누적 관광객 수가 100만 명을 돌파하였다.

2005년은 남북경제협력에서 법적·제도적 인프라 구축을 통해 질적인 전환이 일어난 해이다. 2005년 5월 3일 남북교류협력법을 개정하여 남북경협과 관련한 규제를 대폭 철폐함으로써 남북경협이 원활하게 추진될 수 있는 기반을 갖추었다. 2005년 8월 1일에는 「차량의 도로운행에 관한 기본합의서」, 「개성공업지구 통신·통관에 관한 합의서」 등 9개 경협합의서가 발효되어 남북경제협력에 대한 법적·제도적 인프라가 개선·확충되었다. 북한 역시 2005년 7월 「북남경제협력법」을 제정하여 남북경제협력 전반에 대한 법적 기반을 마련하였다. 특히 2005년 10월 28일 개성에 개소된 「남북경제협력협회사무소」는 분단이후 최초로 북한지역에 상주하는 당국 사무소이다. 이 사무소는 남북경협을 위해 종래 중국 등 제3국에서 중개인을 통하던 간접거래에서 남북당사자간 직접 접촉을 통해 직거래할 수 있는 공식적인 채널로서 향후 안정적인 경협 추진에 큰 역할을 할 것으로 보인다.

인도적 문제 해결을 위해서도 다양한 노력을 전개하였다. 2005년에는 3,151명의 이산가족이 상봉하여 이산가족 상봉자 수가 1만명을

들과하여 13,151명에 이르렀으며, 6,955명이 생사를 확인하여 생사확인자 수도 3만명을 넘어서서 30,901명에 이르렀다. 또한 2005년에는 대면상봉 이외에 처음으로 화상상봉을 실시하여 1,323명의 이산가족이 상봉하는 등 보다 상봉기회가 확대되었으며, 대면상봉도 정례화·제도화 단계에 진입하였다. 또한 그 동안 지연되었던 「이산가족 면회소 착공식」이 8월 31일 개최되어 이산가족의 염원을 실현하는 데 한 걸음 더 접근하게 되었다.

정부는 2005년에 인도적 차원에서 비료 35만톤, 식량 50만톤을 지원하였으며, 이는 북한의 어려운 식량난을 완화하는데 큰 도움이 되었다. 민간단체들도 당국간 관계가 소강상태를 보이는 중에서도 농업용 비닐을 북한측 수요에 맞추어 시의성 있게 지원하는 등 지속적인 대북지원으로 남북간 신뢰 유지에 큰 역할을 하였다.

남북관계의 진전을 위한 위와 같은 정부의 꾸준한 노력은 북한의 변화를 촉진하는데 많은 영향을 미친 것으로 평가된다. 2002년 7.1 경제관리개선 조치 이후 북한에서는 경제·사회·문화 분야를 중심으로 많은 변화가 진행되고 있다.

경제적으로 부족한 물자 공급·유통 확대를 위해 시장기능을 강화하고 인센티브제 등이 도입·확산되고 있으며, 사회·문화적으로는 주민들 사이에 실용주의적 가치관과 시장경제 마인드가 확산되고 있는 추세이다. 정치·사상적 측면에서는 당·정 간부간의 세대교체 추진 및 실무중심의 경제분야 인사 기용, 실리사회주의 개념 도입 등 변화의 움직임이 있다.

‘7·1 조치’를 추진하는 과정에서 물가상승, 재정적자 증가, 사상해이 등 문제점이 나타나기도 하였다. 중국·베트남의 경우에도 개혁·개방과정에서 물가상승 및 부정부패 확산 등 부작용으로 인해 개혁·개방이 일시 후퇴한 바 있으나 각각 남순강화(’92년, 중국), 도이모이(’86년, 베트남)를 통해 개혁·개방을 본격화한 사례를 고려해 볼 때

북한은 개혁·개방의 속도와 범위를 일시적으로 조절할 가능성은 있으나 변화의 흐름 자체를 되돌리기는 어려울 것으로 보인다.

이러한 북한의 변화는 직접적으로는 체제생존을 위한 북한 스스로의 자구노력에 의한 것이다. 그러나 우리 정부의 일관된 ‘평화번영정책’ 추진 또한 북한의 개혁개방을 위한 환경 조성에 많은 영향을 미친 것으로 보인다.

4. 국민적 합의기반 강화

정부가 대북정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 정책에 대한 폭넓은 국민적 합의가 필수적이다. 이런 취지에서 참여정부는 ‘국민과 함께하는 정책’을 평화번영정책의 추진 원칙 중 하나로 삼고 대북정책에 대한 국민적 합의와 공감대를 넓히기 위해 노력해 왔다.

우선, 정책추진의 투명성을 제고하고 초당적 협력 체제를 구축해 왔다. 정책결정 및 집행과정, 대북집축 과정 등을 투명하게 관리하고, 법과 제도 그리고 일정한 원칙에 따라 정책을 추진함으로써 국민들이 정책과정을 충분히 이해할 수 있도록 하고, 정책에 대한 신뢰를 높이는 데 노력해왔다. 아울러 주요 정책 및 현안에 대해 국회 및 정당과 정보를 공유하고 협력을 제도화하여 초당적인 합의 형성에 힘써 왔다.

또한 정부는 국민의 의견을 널리 수렴하고, 국민들이 정책과정 전반에 걸쳐 직접 참여할 수 있는 기회를 지속적으로 확대하기 위해 노력해 왔다. 「정책고객과의 대화」 등 민관 쌍방향 커뮤니케이션 장을 마련하여 국민의견을 반영한 정책추진에 힘써왔다. 민간 전문가 및 시민단체 등이 정책과정에 직접 참여하는 정책공동체 운영을 통해 갈등요인을 사전에 제거하고, 원활한 정책추진 여건을 조성하여 민관 거버넌스를 정착시켜 나가는 계기를 마련하였다. 「통일고객마일리지」, 「통일서포터즈」 제도를 도입하여 통일문제와 대북정책에 대한 국민들의 참여와 관심을 높여 나가고 있다. 전문가 및 국민 모니터링

단이 직접 정부의 대북정책을 평가하고 그 의견을 정책과정에 환류시킴으로써 정책품질을 향상시키기 위해 노력하고 있다.

이와 함께 정부는 대북정책 추진 내용과 남북관계 진전에 대해 국민들이 올바르게 인식할 수 있도록 범국민적 통일교육 기반과 추진체계를 정립하여 통일교육에 힘쓰는 한편, 인터넷 등 다양한 매체를 활용한 정책홍보를 강화하였다. 2005년 12월 남북관계를 포괄적으로 규율한 「남북관계 발전에 관한 법률」을 제정함으로써 정치권의 초당적 협력과 국민적 공감대 아래 대북정책을 투명하고 일관성 있게 추진할 수 있는 확고한 법적 토대를 마련한 것은 무엇보다 의미 있는 성과였다.

국민적 합의를 위한 이 같은 정부의 노력에도 불구하고 우리 사회 내부에는 대북정책을 둘러싼 소모적 이념 논쟁과 남북 협력비용에 대한 논란이 상존하고 있는 것이 현실이다. 정부는 앞으로도 남북관계 발전에 대한 미래 비전을 제시함으로써 국민들이 냉전의식을 극복하고 통일 및 대북정책에 대한 공감대를 넓힐 수 있도록 지속적으로 노력해 나갈 것이다.