제 1 장
상생과 공영의 대북정책

제1절 정책 추진환경
제2절 정책 수립과정
제3절 비전 · 원칙 · 추진과제
제4절 상생과 공영의 대북정책 추진노력

제1장
상생과 공영의 대북정책

이명박 정부는 남북관계를 안정적으로 발전시켜 나가고, 대북정책에 대한 국민들의 합의를 강화해야 한다는 과제를 안고 출범했다. 이는 지난날 남북관계에서 있었던 몇몇 성과에도 불구하고 그 진행과정에서 상당한 국민들의 비판과 남남갈등이 있었고, 특히 2006년 10월 북한의 핵실험 이후 북한에 대한 국민들의 실망감과 안보에 대한 우려가 높아졌기 때문이다.

이러한 상황에서 대통령은 취임사를 통해 '이념의 시대'를 넘어 '실용의 시대'로 나아가는 시대적 흐름 속에서 남북관계도 생산적으로 발전해야 하며 실용의 잣대로 모든 문제를 풀어나가겠다는 방향을 제시하였다. 기본적으로 정부가 지향하는 남북관계는 남과 북이 상호존중하면서 진정성있는 대화와 협력을 통해 7천만 우리 민족이 행복하게 살고 나아가 통일을 준비하는 것이라 할 수 있다.

정부는 이러한 정신에 따라 상생과 공영의 남북관계를 발전시켜 나가는 것을 대북정책의 방향으로 정하였다. 상생과 공영의 대북정책을 통

해 한반도에 비핵평화구조를 정착시키고, 남북간 경제공동체를 형성하며, 인도적 협력을 증진해 나감으로써 평화통일의 실질적 기반을 마련해 나가고자 하였다.

그러나, 정부 출범 한달만인 2008년 3월 북한은 남북대화를 일방적으로 중단하면서 남북관계는 조정국면에 접어들게 되었다. 북한은 남북대화를 해보지도 않고 우리의 대북정책을 한반도 평화와 남북관계 개선에 역행하는 강경대결정책이라고 왜곡하여 주장하면서, 우리에게 대북정책 기조를 바꿀 것을 끊임없이 요구하였다. 특히, 6.15공동선언과 10.4선언의 무조건 이행, 「비핵 · 개방 · 3000」 폐기, 민간단체의 대북전단 살포 중단을 강력하게 주장하면서 12월 1일에는 군사분계선 육로통행을 제한하기에 이르렀다.

정부는 북한의 이러한 왜곡 비난과 강경한 조치에도 불구하고 원칙을 견지하며 의연하게 대처하면서 조건없는 대화를 통해 남북관계를 발전시켜 나가기 위해 노력하였다. 또한, 당국간 대화가 중단되었음에도 불구하고 민간차원의 교류협력이 지속되도록 지원하고, 대북정책에 대한 국민적 합의 기반을 강화하고자 하였다.

제1절 정책 추진환경

상생과 공영의 대북정책은 실용과 생산성을 바탕으로 남북관계를 발전시켜 나감으로써 한반도 평화통일의 실질적 토대를 마련해 나가겠다는 포괄적인 통일정책 구상이다.

상생과 공영의 대북정책은 역대 정부의 통일노력과 맥을 같이 하고 있다. 기본적으로 우리나라는 1980년대 말 국제냉전의 종식이라는 정세 변화에 능동적으로 대처하여 남북간 화해와 협력을 통해 민족공동체를 형성하고, 평화통일을 이루어 나간다는 정책기조를 견지하였다. 이명박 정부도 이러한 정책의 계속성 속에서 이명박 정부의 국정철학, 대북정책에 대한 국민적 요구, 변화된 한반도 정세와 국제 환경을 반영하고자 하였다.

우선, 상생과 공영의 대북정책은 정부의 국정철학인 실용주의를 반영하고자 하였다. 실용주의는 모든 정책은 당면문제를 해결함에 있어서 실질적 성과를 거두어야 하며, 현실적 적합성을 지녀야 한다는 것이다. 정부는 이러한 국정철학을 대북정책에도 반영하였다. 즉, 이념의 잣대가 아니라, 실용의 잣대로 남북관계를 바라보고, 생산적인 성과를 이루어 나가고자 하였다.

둘째, 정부는 과거 대북정책의 성과를 계승하고, 비판받은 점을 개선시켜 나가면서 보다 생산적인 남북관계를 만들어 나가고자 하였다. 지난 10여년 동안 화해협력정책을 추진하면서 남북관계는 일정부분 진전을 이루었다. 남북간 인적왕래가 확대되었으며, 남북간에 철도와 도로가 연결되고 개성공단과 금강산 관광을 비롯하여 경제협력 사업도 활발하게 추진되었다.

그러나, 대북정책 추진과정에 대해서 많은 비판들도 제기되었다. 이는 남북관계의 외형적 성장에 비해 질적 발전은 이에 미치지 못했기 때문이다. 북한은 우리의 많은 지원에도 불구하고 여전히 경제난을 극복하지 못하고 군사우선의 호전성을 유지하고 있으며, 북한주민의 대남의식도 크게 변화하지 않는 등 남북관계는 호혜적인 관계라기보다는

일방적인 관계를 벗어나지 못했다는 비판이 있었다.

무엇보다 북한이 핵실험을 강행하고, 미사일을 발사하고, 국제사회 변화흐름에 동참하지 못하면서 우리의 지원과 협력에 상응하는 북한의 긍정적 변화가 없다는 비판이 고조되었다. 또한, 북한에 대한 일방적인 지원 등으로 인해 우리 사회에서 많은 논란과 이념적 대립이 빚어지기도 하였다.

정부는 이러한 국민들의 비판을 반영하여 대북정책을 새롭게 정립하였다. 정부는 대북정책을 추진함에 있어 국민적 합의에 바탕을 두고, 교류협력의 양적 성장보다는 질적 심화를 이루어 나가고, 남북이 서로 상생하는 쌍방향 협력관계로 발전시켜 나가고자 하였다.

셋째, 정부는 변화된 한반도 정세 및 남북관계 발전상황을 고려하여 남북관계를 이끌어 나가고자 하였다. 북핵문제는 여전히 한반도와 동북아 안보의 불안요인이자, 남북관계 발전의 제약요인으로 작용하고 있기 때문에 북핵문제 해결을 중시하고, 6자회담을 통해서 해결하려는 노력을 계속하고 있다. 북핵문제 해결 과정에서 미북 · 일북관계 개선, 동북아 평화안보체제 등을 비롯하여 한반도와 동북아 정세의 포괄적인 논의가 이루어져 왔으며, 이러한 국제적 노력이 남북관계에도 영향을 미치게 될 것이라는 점을 고려하고 있다.

이처럼 정부는 변화된 한반도 정세와 국제환경 속에서 남북관계를 실용과 생산성에 기초하여 주도적으로 발전시켜 나감으로써 한반도 평화통일의 실질적 토대를 마련해 나가고자 한다.

제2절 정책 추진과정

상생과 공영의 대북정책의 기본적인 방향은 이명박대통령의 취임사(2008.2.25)에서부터 나타나고 있다. 대통령은 취임사를 통해 남북관계가 더 생산적으로 발전되어야 하며, 실용적으로 접근하고, 남북주민이 행복하게 살고 통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표임을 밝힌 바 있다.

대통령은 상생과 공영의 메시지를 직접 국민과 북한에게 전달하고자 노력하였다. 6월 6일 현충일 추념사에서 그동안 남북간 대화와 교류협력에 상당한 진전이 있었음을 평가하면서 지속적인 남북관계 발전의지를 밝혔다. 이후 7월 11일 제18대 국회개원연설에서 상생과 공영의 길을 개척해 나가겠다는 의지를 밝히고, 선언의 시대에서 실천의 시대로 나아갈 것임을 강조하였다.

대통령은 8월 15일 제63주년 광복절 및 대한민국 건국 60주년 경축사를 통해 통일한국의 꿈을 제시하며 남과 북이 함께 상생과 공영의 기회로 채워나갈 것을 제의하였다. 9월 22일에는 민주평화통일자문회의 국내지역회의 개회사를 통해 우리 정부는 출범 이후 '상생과 공영'의 일관된 입장을 견지해 왔으며, 앞으로도 변함이 없을 것임을 밝혔다. 동시에 북한에게 상생공영을 위해 즉각 대화에 나설 것을 촉구하였다.

"남북통일은 7천만 국민의 염원입니다.
남북관계는 이제까지보다 더 생산적으로 발전해야 합니다.
이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠습니다.
남북한 주민이 행복하게 살고 통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표입니다."

– 2008.2.25, 취임사

"남과 북은 그동안 대화와 교류 협력을 꾸준히 이어왔습니다. 만족스러운 수준은 아니지만 상당한 진전이 있었다고 생각합니다....이제 우리는 진정성과 호혜성을 가지고 '선언의 시대'를 넘어 '실천의 시대'로 나아가야 합니다. 남과 북이 진정으로 화해하고 협력하면서 한반도의 평화와 공동번영, 그리고 통일을 위해 힘쓸 때입니다.

– 2008.6.6, 현충일 추념사

"우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것입니다.....남북관계도 이제는 새로운 사고, 새로운 방향이 절실히 필요합니다. 우리는 호혜의 정신에 기초하여, '선언의 시대'를 넘어 '실천의 시대'로 나아가야 합니다."

– 2008.7.11, 국회개원연설

"남과 북 모두가 함께 잘사는 꿈을 결코 포기하지 않을 것입니다. 그러기 위해서는 무엇보다 평화가 정착되어야 합니다. 불신과 갈등의 원천이 되는 핵무기가 완전히 사라지고 그 자리를 상생과 공영의 기회로 채워 나가야 합니다."

– 2008.8.15, 광복절 경축사

"취임 이후 지금까지 남북한의 '상생과 공영'이라는 일관된 입장을 견지해 왔으며, 앞으로도 변함이 없을 것입니다. 북한은 남북한 상생공영을 위해 즉각 대화에 나설 것을 다시 한번 촉구합니다."

– 2008.9.22, 민주평통자문회의 국내지역회의 개회사

제3절 비전 · 원칙 · 추진과제

1. 비전

정부는 '실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전'을 이루어 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충해 나가고자 한다.

첫째, 한반도에 「평화공동체」를 구현해 나가고자 한다. 한반도에서 북한 핵문제는 한반도의 안보 불안을 초래하고 다른 분야의 남북관계 발전을 가로막는 가장 큰 장애요인이 되고 있다. 북한 핵문제가 해결되지 않고는 진정한 의미의 평화는 물론 남북관계의 실질적 발전 또한 한계가 있다. 반면, 북한이 핵을 포기하고 경제발전의 길로 나선다면 이는 한반도에서 새로운 평화구조를 창출하고 남북관계를 한 단계 도약시키는 계기가 될 것이다.

둘째, 남북간 상생과 호혜의 「경제공동체」를 형성해 나가고자 한다. 남북 경제협력이 확대되고 남북경제공동체 형성 기반을 구축하기 위해서는 그동안의 일방적 지원 방식의 경협에서 탈피하여 쌍방향적이고 상호 보완적인 협력이 이루어지도록 해야 한다. 남한의 자본 · 기술과 북한의 자원 · 노동력을 상호 결합하게 되면 남과 북 모두에게 새로운 성장동력이 될 수 있을 것이며, 북한은 비약적인 경제발전을 이룩하게 될 것이다.

셋째, 남북한 주민이 모두 행복한 「행복공동체」를 실현하고자 한다. 아직도 해결되지 않고 있는 분단의 아픔인 이산가족, 납북자 · 국군포로 문제를 해결하고, 남북 주민의 삶의 질을 향상시킴으로써 남북한 7천만 모두의 행복을 추구하고자 한다.

2. 원칙

상생공영정책은 다음과 같은 4가지 추진원칙에 기반을 두고 있다.

첫째, 실용과 생산성에 기초하여 정책을 추진한다는 원칙이다. 이는 남북관계를 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어나가자는 것이다. 실용과 생산성을 판단하기 위해서 ① 북한 주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는가, ② 비용대비 성과가 있는가, ③ 북한의 발전을 촉진하는가, ④ 북한의 핵문제 해결에 기여하는가, ⑤ 평화통일에 기여하는가 하는 것을 구체적 기준으로 삼고 있다.

둘째, 원칙에는 철저하되, 유연한 방식으로 접근해 나간다는 것이다. 북한의 비핵화를 반드시 실현하고 한반도의 평화를 이룩하며 남북한이 대화를 통해 공존공영하면서 평화통일의 기반을 마련한다는 원칙은 철저하게 지켜 나갈 것이다. 동시에 남북관계 현실과 국제정세의 변화 과정에서 현실을 고려하여 유연하게 대처해 나감으로써 목표를 달성해 나갈 것이다.

셋째, 국민적 합의를 최우선으로 하여 대북정책을 추진해 나가야 한다는 원칙이다. 통일문제는 국민의 합의와 동의가 있어야만 해결될 수 있다. 국민적 합의를 이루어 내기 위해 정책의 전 과정에서 다양한 형태의 국민 참여가 이루어지도록 할 것이며, 국민에게 최대한 정보를 공개하여 대북정책을 투명하게 추진해 나갈 것이다.

넷째, 남북협력과 국제협력의 조화를 이루어 나간다는 원칙이다. 한반도 문제는 남북 당사자 해결을 기본으로 하고 있다. 그러나, 현실적으로 한반도 문제를 해결해 가는 과정에서 국제사회와의 긴밀한 협력도 매우 중요하다. 국제사회가 남북관계 발전과정에서 우리의 대북정책을 지지하고, 앞으로 한반도의 통일을 지지하고 협력할 수 있도록 국제사회와의 신뢰를 쌓아나갈 것이다.

3. 추진과제

가. 진정성 있는 남북대화 추진

정부는 남북간 모든 현안을 대화를 통해 해결해 나가고자 한다. 한반도 비핵화와 남북경제공동체 형성, 그리고 인도적 문제에 이르기까지 모든 현안을 해결해 나가기 위해서는 남과 북이 가슴을 열고 진정성 있는 대화를 하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 정부는 대화의 문을 항상 열어놓고 있으며, 새롭고 생산적인 남북대화를 제도적으로 지속해 나가기 위해 남북 상설대화기구 설치를 추진해 나갈 것이다.

또한, 남북대화는 일회성 행사가 아닌 남북간 현안을 해결하는 데 실질적인 도움이 되는 지속가능한 대화가 될 수 있도록 할 것이다.

나. 한반도 평화정착 노력

정부는 북핵문제를 해결하고, 남북간 군사적 긴장완화를 통해 한반도에 새로운 평화구조를 정착시켜 나가고자 한다.

먼저, 북한 핵문제의 해결을 위해 다각적인 노력을 기울여 나가고 있다. 6자회담을 통해 국제사회와 협력하여 북한이 핵을 포기하도록 해 나가면서 남북관계를 통해서도 북핵문제의 해결을 촉진할 것이다. 이

를 위해 남북회담이 개최되면 북한의 조속한 핵폐기 이행을 지속적으로 촉구하고 북핵문제가 해결되는 과정에서 남북 경제협력이 함께 발전되도록 상호 선순환 구조를 정착시켜 나갈 것이다.

이와 함께 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축도 진전시켜 나가고자 한다. 남북한은 휴전선을 사이에 두고 군사적으로 첨예하게 대립하고 있다. 한반도 평화정착을 위해서는 북핵문제의 해결은 물론, 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 필수적이다. 이러한 현실을 감안하여 확고한 안보를 바탕으로 남북간 정치 · 군사 · 경제 · 사회 등에서 포괄적인 긴장완화와 상호 신뢰구축을 진전시켜 나갈 것이다. 또한 비무장지대의 평화적 이용을 통해 국토이용의 효율성을 높이는 계기를 마련해 나가고자 한다.

이와 같이 비핵화와 남북간 군사적 긴장완화를 바탕으로 한반도에서 평화통일을 지향하는 새로운 평화구조를 만들어 나갈 것이며, 이러한 노력이 계속되면 현재의 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시켜 나갈 수 있을 것이다.

다. 상생과 호혜의 남북경협 추진

정부는 남북 경제협력 사업들이 서로에게 이익이 되고, 생산적인 방향으로 추진될 수 있도록 할 것이다. 개성공단, 저탄소 녹색성장을 위한 산림협력, 농수산협력, 자원개발협력 등 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력을 활용하는 상호 보완적인 성격의 경협구조를 확대해야 한다.

새로운 대규모 경협사업의 추진에 있어서는 북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 우리의 재정부담능력, 국민 합의라는 네가지 원칙에 따라 진행해 나갈 것이다.

라. 사회문화 교류 활성화

오랜 분단의 시간은 남과 북 사이에 이질감을 심화시켜 왔다. 따라서 남북간 다양한 교류와 접촉은 서로에 대한 이해를 높이고 신뢰를 구축하며, 나아가 통일을 위한 밑거름이 될 수 있을 것이다. 이를 위해 민간차원의 교류를 적극적으로 지원하는 한편, 남북 당국간 협의체를 통해 이를 보다 정례화하고 활성화될 수 있는 제도적 장치를 확충해 나갈 것이다. 교류 방식에 있어서도 외형보다는 내실을 기하도록 노력해 나갈 것이다.

마. 인도적 문제 해결

정부는 반세기 넘게 분단의 아픔으로 남아있는 인도적 문제의 해결을 위해 적극 노력할 것이다.

일회적인 상봉행사를 넘어 금강산 면회소를 통해 이산가족들이 상시적으로 상봉할 수 있는 체계를 구축하고, 나아가 생사 · 주소 확인과 서신교환, 고향방문, 상봉의 전면적 실시 등을 단계적으로 추진해 나갈 것이다. 또한, 국군포로 · 납북자 문제는 자국민 보호라는 관점에서 우선적인 과제로 추진할 것이며, 남북대화가 열리면 북한에 대해 성의있는 조치를 취하도록 적극적으로 설득해 나갈 것이다.

북한에 대한 인도적 지원은 북핵문제 등 다른 정치적인 문제와 별도로 순수하게 인도주의적인 차원에서 추진할 것이다. 다만, 이러한 인도적 지원이 우리 국민들의 지지 속에서 원활하게 추진되기 위해서는 북한도 이산가족이나 국군포로 · 납북자 문제 등 인도적 문제에 있어 성

의있는 조치가 필요하다는 점을 설득해 나갈 것이다. 또한 식량지원, 보건 · 의료협력 등 인도적 구호 지원과 함께 농업 등 분야에서의 지원도 추진해 나감으로써 북한 스스로가 자립할 수 있는 여건을 만들어 나갈 것이다.

북한 인권은 인류보편적 가치의 차원에서 보다 적극적으로 접근해 나가고자 한다. 북한주민들의 인권상황이 실질적으로 개선될 수 있도록 지속적으로 노력할 것이며, 이를 위해 유엔 등 국제사회와도 협력할 것이다.

상생공영정책의 체계

개 념	실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전을 이루어 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충해 나가고자 하는 구상
비 전	○ 평화공동체 구현 ○ 경제공동체 형성 ○ 행복공동체 실현
추진 원칙	○ 실용과 생산성 ○ 원칙에 철저, 유연한 접근 ○ 국민적 합의 ○ 국제협력과 남북협력의 조화
추진 과제	○ 진정성있는 남북대화 ○ 한반도 평화정착 ○ 상생과 호혜의 남북경협 ○ 사회 · 문화 교류 활성화 ○ 인도적 문제 해결

제4절 상생과 공영의 대북정책 추진노력

1. 남북관계의 안정적 관리

가. 북한의 강경조치와 우리의 대응

2008년 한해 동안 정부는 상생과 공영의 남북관계 발전을 이룩하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 그러나 정부 출범 직후인 2008년 3월말부터 북한은 대남 비난과 함께 연이은 강경조치를 취하면서 남북관계는 조정국면에 접어들게 되었다.

북한은 3월 27일 남북경제협력협의사무소의 우리측 당국자를 철수시키고, 3월 29일에는 모든 남북 당국간 대화를 일방적으로 중단하고 접촉을 거부한다고 밝혔다. 4월 1일부터는 우리 대통령을 직접 거명하면서 원색적으로 비난하기 시작했다.

정부는 북한의 계속되는 비난과 강경조치에도 불구하고, 원칙을 바탕으로 의연하게 대응하면서 대화와 협력을 통해 남북관계를 발전시키고자 노력하였다.

우선, 정부는 북핵 폐기와 진정성 있고 내실 있는 대화 추진이라는 원칙을 견지하면서 정책을 유연하게 추진함으로써 남북관계를 안정적으로 관리하였다.

이와 함께 남북관계 발전을 위한 노력도 지속적으로 경주하였다. 4월 17일에는 대통령이 직접 남북상설대화기구 설치를 북한에 제의하였다. 4월 29일에는 통일부장관이 6.15공동선언, 10.4선언을 포함하여,

과거 남북간 이루어졌던 모든 합의들을 현실과 상호 존중의 정신하에, 남북협의를 통해 실천 가능한 이행방안을 검토해 나가길 기대한다고 밝혔다. 또한 5월 12일과 6월 30일에는 우리 정부가 인도적 차원에서 북한에 옥수수를 지원하겠다는 입장을 전달하고 이를 위한 실무적 협의를 제의했다.

이어서 대통령은 6월 6일 현충일 추념사에서 "남과 북은 그동안 대화와 교류협력을 꾸준히 이어왔고, 만족스러운 수준은 아니지만 상당한 진전이 있었다"고 언급 하면서 "현재 진행중이거나 앞으로 함께 추진해야 할 교류와 협력사업"을 위한 남북대화를 제의하였다. 7월 11일 비극적인 금강산 피격 사건이 일어났음에도 불구하고, 대통령은 같은 날 제18대 국회개원 연설을 통해 남북관계 확대발전이라는 큰 틀에서 "7.4공동성명, 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, 6.15공동선언, 10.4 선언을 어떻게 이행해 나갈 것인지에 대하여 북한과 진지하게 협의할 용의가 있다"고 밝히면서 북한에 "전면적인 대화 재개"를 제의했다.

7월 11일 금강산 관광지구에서 우리 관광객이 북한군의 총격에 의해 사망하는 사건이 발생하였다. 우리 정부는 통일부 대변인 브리핑을 통해 즉각적으로 유감을 표명하고, 진상규명을 위한 조치 및 이에 대한 북한의 적극적인 협조를 요구하는 한편, 진상조사가 완료될 때까지 금강산 관광을 잠정적으로 중단한다고 발표하였다.

이어서 7월 13일에는 금강산 관광객 피격 사건에 대한 철저한 진상조사와 재발방지를 위한 북한의 책임있는 조치와 정부합동조사단의 조사를 받아들이라고 촉구하였다.

이에 대해 북한은 명승지개발지도총국 담화를 통해 금강산 관광객 피격 사건에 대해 유감을 표명하면서도 우리측에 책임을 전가하였다.

8월 3일에는 북한 금강산지구 군부대 대변인 특별담화를 통해 금강산 관광객 피격 사건 당사자가 같은 동포라는 점을 고려하여 이미 유관부문을 통해 유감의 뜻을 표명하였음을 밝히는 한편, 금강산 관광지구에 체류하고 있는 불필요한 우리측 인원을 추방하고 동해지구 MDL 통과를 제한하며, 사소한 적대행위에 대해서도 군사적 대응을 하겠다고 발표하였다.

우리 정부는 8월 3일 통일부 대변인 논평을 통해 금강산 관광객 피격 사건이 해결되지 않고 관광객의 안전이 확보되지 않은 상황에서는 금강산에 관광객을 보낼 수 없다는 입장을 재차 밝히면서, 남북의 책임있는 당국이 진상규명과 신변안전보장 및 재발방지대책 등을 마련하여 이번 사건을 해결하고 조속히 금강산 관광을 정상화시켜 남북관계를 발전시켜 나가자고 제의하였다.

북한은 8월 9일 동해지구 남북관리구역 군사실무 책임자 명의의 전화통지문을 통해 한국관광공사 및 이산가족면회소 등 당국 관계자를 추방한다고 통보함으로써 남북간의 어려움은 더욱 가중되었다.

정부는 이러한 남북관계 상황을 개선하기 위해 8.15 경축사에서 대통령이 직접 "통일한국의 꿈"을 제시하며, 북한에 "전면적인 대화와 협력"을 제의하였다. 9월 22일에는 대통령이 민주평화통일자문회의 개회사를 통해 "상생공영을 위한 전면적인 대화"를 거듭해서 제의하였다.

우리측의 이러한 대화 제의에 대해 북한은 일절 호응하지 않고 있다가 10월 2일 남북군사실무회담을 통해 일부 민간단체들이 행하고 있는 대북 전단살포를 즉각 중지하라고 요구하면서, 전단살포가 계속될 경우 우리 인원 · 물자의 군사분계선 통행을 제한하고, 개성공단 · 금강산지구 남한 체류 인원에 제한을 둘 것이라고 위협하였다.

정부는 민간단체의 전단살포가 남북한이 상호 비방 중상을 하지 않기로했던 그 동안의 남북간 합의정신에 맞지 않으며, 남북관계에도 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문에 자제되어야 한다는 입장을 갖고 해당 민간단체에 대한 전단살포 자제를 요청하였다. 그러나 정부의 요청에도 불구하고 민간단체는 전단살포를 지속하였다.

북한은 10월 16일 노동신문 논평원의 글을 통해 "남북관계 전면 차단, 중대결단" 등의 위협을 하고, 11월 12일에는 우리측의 유엔 인권결의안 공동제안국 참여를 비난하면서 조선적십자회 중앙위원회 성명을 통해 판문점 적십자 연락대표부를 폐쇄하고 판문점 경유 남북직통전화를 단절한다고 발표하였다.

또한, 11월 12일 북한은 남북장성급 군사회담 대표단장 명의로 12월 1일부터 군사분계선을 통한 모든 육로통행을 엄격히 제한, 차단할 것이라고 통지하였다.

이러한 북한의 대남 강경조치에 대해 우리 정부는 11월 24일 통일부 대변인 성명을 통해 심각한 유감을 표명하고, 이를 철회할 것을 강력하게 촉구하였다. 우리측은 남북간 육로통행과 경제협력사업을 제한하고 중단시키는 행위는 남북관계를 실질적으로 후퇴시키는 매우 엄중한 사태이며, 북한이 출입 및 체류 제한조치를 일방적으로 실행한다면 이는 개성공업지구의 출입 및 체류에 관한 합의 등 남북간 합의사항에 배치된다는 점을 지적하였다. 또한 북한은 더 이상 우리 정부의 입장을 왜곡하면서 남북관계를 악화시킬 것이 아니라 남북대화에 나와 현안문제를 함께 풀어나갈 것을 촉구하였다. 11월 27일에는 통일부 장관이 "대화와 협상을 통해 문제를 해결한다는 정신에 따라 남북 당국자들이 만나서 이번 조치에 관해 협의"할 것을 제안하였다.

그러나 북한은 12월 1일부터 군사분계선 육로통행 제한, 경제협력협의사무소 폐쇄, 개성관광 중단, 남북화물열차 운행 중단, 개성공단과 금강산지구의 상주 체류인원을 절반으로 감축하는 등의 조치를 취하기에 이르렀다.

12월 1일 정부는 통일부 대변인 성명을 통해 북한이 우리측의 남북 당국간 협의 제의에 즉각 호응해 올 것을 거듭 촉구하며 우리 정부는 개성공단 현지에 체류하고 있는 우리 기업과 국민들이 안전하게 생산활동에 전념할 수 있도록 최대한 노력할 것임을 밝혔다. 12월 5일 통일부 장관은 민주평화통일자문회의 운영 · 상임위원회에 참석하여 우리 정부는 상생과 공영의 남북관계를 일관되게 추진할 것이며, 대화를 통해 모든 현안문제를 해결한다는 입장을 갖고 있으므로 북한은 6.15 공동선언과 10.4선언 이행방안 협의 등을 위해 우리의 대화 제의에 호응해 나올 것을 촉구하였다. 이에 대해 북한은 12월 6일 조평통 대변인 담화를 통해 대화 제의에 앞서 6.15공동선언과 10.4선언에 대한 이행 입장을 밝히라고 요구하면서, 우리의 대화 제의를 거부하였다.

2008년 북한의 대남 비난 및 강경조치 주요 내용

- o 3. 27 남북경제협력협의사무소 우리측 당국자 철수
- o 3. 29 모든 남북 당국간 대화 중단 및 접촉 거부
- o 4. 1 우리 대통령 직접 거명 · 비난 및 「비핵 · 개방 · 3000」을 반통일 선언이라고 비난
- o 4. 26 상설대화기구 제안에 대해 거부
- o 7. 11 금강산 관광객 피격 사건 발생
- o 8. 3 금강산지구 군부대 대변인 특별담화, 현지조사를 거부하면서 △금강산지구 내의 불필요한 우리측 인원 추방, △인원 · 차량의 군사분계선 통과 제한, △사소한 적대행위에 대한 군사적 대응 등을 발표
- o 8. 9 동해지구 남북관리구역 군사실무 책임자 명의, 1단계 추방조치로 한국관광공사 및 이산가족면회소 등 당국 관계자 추방 통보
- o 9. 25 북한은 남북군사실무회담 개최 제의
- o 10. 2 남북군사실무회담, 대북전단 살포 계속시, △개성공단 · 개성관광에 엄중한 후과, △MDL을 통한 남측 인원 통행 제한, △개성 · 금강산 체류 불가 위협
- o 10. 16 노동신문 논평원 명의, "남북관계의 전면차단" 가능성 위협
- o 11. 12 장성급회담 북한 단장 명의, "12.1부터 1차적으로 군사분계선을 통한 육로통행 제한, 차단" 통보, 북한적십자 중앙위 성명, 판문점 연락대표부 폐쇄 및 판문점 경유 남북직통전화 통로 단절 통보
- o 11. 24 장성급회담 북한 단장 명의, 12.1부터 중대조치 실시 통보
- o 12. 1 △문산-봉동간 열차운행 중지 △남북경제협력협의사무소 폐쇄 △개성관광 중지 △개성공단 및 금강산 지역 체류 및 방북인원 제한조치 실시

2008년 우리측의 주요조치와 제의내용

- o 3. 27 통일부 대변인 브리핑을 통해 북한의 일방적 철수요구에 따른 모든 책임은 북한 당국에 있음을 밝히고, 조속한 정상화를 촉구
- o 4. 17 대통령은 워싱턴 포스트지와의 회견을 통해 남한과 북한이 지속적으로 대화하기 위해 서울과 평양에 상설대화기구 설치 제안
- o 6. 6 대통령은 현충일 추념사를 통해 남과 북이 진정으로 화해하고 협력하면서 한반도의 평화와 공동번영, 그리고 통일을 위해 힘쓰자고 강조
- o 7. 11 대통령은 국회 개원식 시정연설을 통해 남북당국의 전면적인 대화 재개를 제의
- o 7. 11 통일부 대변인 브리핑을 통해 유감표명과 함께 진상조사가 완료될 때까지 금강산 관광 잠정 중단
- o 7. 13 통일부 대변인 성명을 통해 철저한 진상조사와 재발방지에 대한 북한의 책임있는 조치를 촉구, 통일부 차관은 북한에게 정부합동조사단 수용을 촉구
- o 8. 15 대통령은 8.15 경축사를 통해 북한의 전면적 대화와 경제협력에 나서기를 촉구
- o 9. 22 민주평화통일자문회의 개회사를 통해 그간 모든 남북간 합의정신을 존중하면서 구체적인 실행방안을 마련하기 위해서 남북 당국간 전면적 대화 제의
- o 10. 2 통일부 대변인 브리핑을 통해 남북간 합의 정신을 존중하며, 6.15공동선언과 10.4선언도 현실과 상호존중을 바탕으로 실천가능한 이행방안을 마련할 것을 촉구
- o 11. 12 통일부 대변인 성명을 통해 유감 표명과 함께 6.15 공동선언과 10.4선언 이행을 위하여 현실적인 기초 위에서 협의할 용의가 있다며 당국간 대화 제의
- o 12. 1 통일부 대변인 성명을 통해 북한의 조치는 남북간 출입 · 체류합의서를 위반한 것으로 즉각 철회할 것과 11.27 통일부 장관의 당국간 대화제의에 즉각 호응할 것을 촉구

나. 남북교류협력의 안정적 추진

정부는 남북간 인적 · 물적 교류를 비롯하여 개성공단 등 기존의 경협사업을 계속 지원하였다. 그 결과 당국간 협력사업이 중단된 상황에서도 민간차원의 교류협력은 양적으로 지속적인 성장을 이루었다.

2008년도 남북왕래인원은 총 18만 6,000여 명으로 이전 해보다 17.3% 증가하였고, 남북교역액은 약 18억 달러로 1.2% 증가하였다. 개성공단 내의 생산활동도 활발하게 이루어졌다. 가동기업수가 93개로 전년도 대비 43% 증가하였고, 북한 근로자수도 39,000여 명으로 72% 증가하였다.

특히, 북한이 12월 1일 군사분계선 통행 제한조치를 실시한 이후에도 정부는 개성공단 사업을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해 탁아소 건설, 소각장 증설 등 필요한 시설을 지속적으로 확충하였다.

다. 인도적 문제 해결

정부는 남북간 인도적 문제의 해결을 위해 노력하였다. 정부는 북한주민들에 대한 순수한 인도적 지원을 조건없이 추진한다는 입장에서 5~6월 두 차례에 걸쳐 북한에 옥수수 5만톤 지원을 제의하였다. 또한 민간단체(약 165억원) 및 WHO와 UNICEF 등 국제기구(약 1,604만 달러)를 통한 북한 농촌개발 · 보건의료 · 사회복지 등 인도적 사업을 지원했다. 제7차 UN인권이사회(2008.3)에서 북한인권 개선을 촉구하는 등 북한 인권문제에 대한 국제적 노력에 동참하고, 「전후 납북피해자 지원법」에 따라 2008년 5월부터 피해위로금과 귀환자의 정착금을 지급하는 등 납북자 피해보상지원에 힘썼다.

라. 국민적 합의 기반 강화

정부는 국민 합의에 기초하여 대북정책을 추진하였다. 언론인, 남북관계 전문가, 학자, 국내 NGO 등 여론 주도층과의 상시적인 대화를 통해 국민 여론을 폭넓게 수렴하였다. 「상생공영포럼」을 창설(2008.11)하여 사회각계 여론 주도층과의 쌍방향 정책대화를 추진하고, 「순회홍보단」을 구성하여 지역별 · 대상별로 찾아가는 '맞춤형' 정책설명을 실시하였다. 통일부 간부 및 직원들도 학교, 단체를 직접 찾아가서 통일정책에 대해 설명하는 일일통일교사를 실시하였고, 민주평화통일자문회의 등 유관기관 및 통일단체와의 협력을 활성화하는 등 국민과의 소통을 위해 노력하였다.

이와 함께 2008년 통일교육의 기본방향을 새롭게 정립하였다. 미래지향적 통일관, 건전한 안보관, 균형있는 북한관 확립 등을 통일교육 추진방향으로 설정하고 통일교육의 균형성 및 객관성을 높이기 위해 노력하였다.

2. 한반도 평화정착 노력

가. 북핵 문제

2002년 10월 북한의 우라늄 농축 프로그램 문제가 제기됨에 따라 2차 북핵 문제가 발생하였다. 북핵문제 해결을 위해 이듬해인 2003년 8월 베이징에서 남북한 및 미국 · 일본 · 중국 · 러시아가 참여한 6자회

담이 최초로 개최되었다. 이후, 2005년 9월 19일 개최된 제4차 6자회담에서 9.19공동성명을 채택하였으며, 2007년 2월 13일 제5차 6자회담시 9.19공동성명 이행을 위한 초기조치(이하 2.13합의)와 2007년 10월 3일 제6차 6자회담시 9.19공동성명 이행을 위한 2단계 조치(이하 10.3합의)를 도출하였다.

10.3합의에서 북한은 2007년 12월 말까지 현존하는 핵시설을 불능화하고 모든 핵 프로그램을 완전하고 정확하게 신고하기로 하였다. 그러나 북한은 합의 시한을 넘겨 2008년 6월 26일 플루토늄 생산량 등을 적시한 핵 신고서를 6자회담 의장국인 중국에 제출하였고, 6월 27일 6자회담 참가국 방송사를 영변으로 초청한 가운데 영변 5MWe 원자로의 냉각탑을 폭파하였다. 이에 미국은 6월 26일 북한에 대한 적성국 교역법 적용을 종료하고, 테러지원국 해제 절차에 착수하였다. 그리고 10월 11일 북한에 대한 테러지원국 지정을 해제하였다.

북한의 핵 신고서 제출 이후, 신고서 내용에 대한 평가 및 검증방안 등을 논의하기 위해 2008년 7월 6자회담 수석대표 회의가 개최되었다. 동 회의에서 6자는 6자회담 틀 내에서 검증체제를 수립하고, 감시체제는 6자회담 수석대표들로 구성한다는 등의 합의를 이루었다. 우리 정부는 6자회담 수석대표회의에 참가하여 「9.19 공동성명」 이행을 위한 비핵화 2단계 조치인 신고 · 불능화의 마무리 및 3단계 핵폐기 단계 협상의 조속한 개시를 위해 적극적으로 노력했으며 관련국들과도 긴밀히 협력하였다.

2008년 12월 열린 6자 수석대표회의에서는 검증의정서 채택문제, 비핵화 2단계 마무리를 위한 불능화 및 경제 · 에너지 제공 이행문제, 동북아 평화 · 안보 지도원칙(안) 등에 대해 논의하였다. 그러나 이 회의에서 핵심 쟁점이었던 검증의정서는 채택하지 못했다.

한편, 2.13합의 및 10.3합의에서 6자회담 참가국들은 북한의 영변 핵시설 폐쇄 · 봉인 및 핵 신고 · 불능화에 대한 상응조치로 중유 100만톤 상당의 경제 · 에너지 지원을 실시하기로 합의하였다. 우리나라는 경제 · 에너지협력 실무그룹 의장국으로서, 5자간 협의를 통해 북한의 비핵화 이행과 연계하여 20만톤 상당의 중유 및 설비 · 자재 형태의 대북 경제 · 에너지 지원을 이행하기로 하였다.

2008년 들어 대북 경제 · 에너지 지원을 위한 6자회담 경제 · 에너지 협력 실무그룹 관련 회의는 총 6회 개최되었다. 이 중 4회는 판문점 「평화의 집」에서 개최되었고, 2회는 중국 북경에서 개최되었다.

경제 · 에너지협력 실무그룹 차원의 한 · 중 · 북 3자협의 및 남북 대표단 접촉에서는 우리의 대북 에너지 관련 설비 · 자재 지원을 위한 품목 · 수량 등 기술적 협의와 함께 경제 · 에너지 실무그룹 의장국으로서 각국의 에너지 지원 현황을 확인하고, 북한의 비핵화 의무 이행문제 등 6자회담 과정의 진전에 대해서도 의견을 교환하였다.

이와 같은 남북접촉 및 실무그룹회의를 통해 북한의 핵시설 불능화 등 의무이행에 상응한 대북 경제 · 에너지 지원이 협의되었다. 2008년 12월 현재까지 우리 정부는 2.13합의 및 10.3합의 이행 차원에서 초기단계 중유 5만톤 지원 및 그다음 단계 중유 9.5만톤 상당의 에너지 관련 설비 · 자재를 제공하였다. 우리 정부는 북한에 대한 중유 및 에너지 관련 설비 · 자재 지원을 위하여 남북협력 기금에서 필요한 재원을 확보하였다.

6자회담 경제 · 에너지협력 실무그룹 회의

회의 명칭	일시 · 장소	주요 협의 내용
제3차 한 · 북 · 중 3자협의 1단계회의	2008.2.21~22, 북경	한 · 중이 지원하기로한 에너지 관련 설비 · 자재 제공문제 논의
경제 · 에너지협력 실무그룹 남북 대표단 접촉	2008.3.27~28, 판문점	우리측 제공 설비 · 자재관련 기술협의
제3차 한 · 북 · 중 3자협의 2단계회의	2008.4.10, 북경	대북 설비 · 자재 공급방안 협의
경제 · 에너지협력 실무그룹 남북 대표단 접촉	2008.6.5, 판문점	대북 경제 · 에너지 지원 관련 남북간 협의
경제 · 에너지협력 실무그룹 회의	2008.6.11, 판문점	비핵화와 연계한 대북 경제 · 에너지 지원 일정 등 논의
경제 · 에너지협력 실무그룹 남북 대표단 접촉	2008.9.19, 판문점	비핵화 2단계 이행 관련 논의

우리 나라의 대북 에너지 관련 설비 · 자재 제공 현황

구분(합의일)	제공일	내용	중유환산 규모
초기단계 중유 지원	2007.7.1~2007.8.22	중유 50,000톤	50,000톤
1차분 (2007.11.13)	2007.12.16	철강류 5,017톤	9,237톤
1,2차 국제입찰분 (2007.11.13, 2007.12.26)	2008.8.5~2008.9.17	철강류 6,490톤	17,902톤
2차분 (2007.12.26)	2008.2.22~2008.6.25	철강류 18,463톤	39,834톤
3차분 (2008.4.10)	2008.5.29~2008.8.13	철강류 3,731톤	28,024톤
총계		중유 5만톤, 철강류 33,701톤	144,997톤 (2008년 12월 현재)

나. 비무장지대의 평화적 이용 노력

정부는 비무장지대의 평화적 이용이 남북간 군사적 긴장을 완화하고, 신뢰를 구축하는 동시에 국토의 가치를 제고하는 데에도 커다란 기여를 할 것으로 보고, 이를 "이명박 정부 100대 국정과제"의 세부실천과제 중 하나로 선정하였다.

비무장지대의 평화적 이용은 「남북간 군사신뢰 구축과 군비통제 추진」의 세부 과제로 통일부를 주관부처로 하여, "① 비무장지대의 가치 및 평화적 이용에 대한 북한의 인식 전환 유도, ② 비무장지대의 평화적 이용은 남북관계 진전에 따라 점진적 · 단계적으로 추진" 한다는 두 가지 실천방향을 정하고 있다.

정부는 비무장지대를 군사 · 안보적 측면, 개발과 보전의 균형적 측면 등을 종합적으로 고려하여 평화적으로 이용한다는 방침에 따라 통일부 주관으로 2008년 5월과 12월 두 차례에 걸쳐 비무장지대의 평화적 이용 계획 수립 및 남북회담 의제 개발을 위한 관계부처 협의회를 개최하였다. 또한, 비무장지대 평화적 이용에 대한 대내외적 관심을 제고하고 사업의 추진 기반을 조성하기 위하여 전문가 의견수렴, 해외 전문가 세미나 등을 실시하였다.

앞으로 정부는 비무장지대의 평화적 이용에 대한 유관기관간 정보공유 등 협력을 강화해 나가면서 남북관계 진전에 따라 남북합의를 통해 동 사업이 추진될 수 있도록 노력할 것이다.

3. 「비핵 · 개방 · 3000」 이행 준비

정부는 「비핵 · 개방 · 3000」의 이행을 준비하였다. 「비핵 · 개방 · 3000」은 북한에게 핵포기 시 얻게 될 분명한 혜택을 제시함으로써 북한의 선택을 유도하는 전략적 방안이다. 그리고 기본적으로 남북간의 경제공동체를 건설하려는 구상으로서 남과 북이 진정으로 화해하고 공존공영하자는 것이다. 또한, 이 구상은 북한이 주장하듯이 북핵 폐기 조건론이나 대북강경정책이 아니라, 북한 핵문제가 엄연한 현실로 있는 상황에서 북한 핵문제 해결을 유도하고 북한의 발전과 한반도의 미래를 담보하기 위한 구상으로 국민적 합의에 기반하여 정책을 추진한다는 점에 보다 중점을 두고 있다.

「비핵 · 개방 · 3000 구상」은 원래 6자회담 「10.3 합의」에 따라 2007년 말까지 비핵화 2단계 조치인 신고 · 불능화가 완료되면, 2008년 2월 대통령 취임과 함께 이 구상을 본격적으로 가동한다는 계획이었다. 즉, 북핵 폐기의 진전 과정에서 북한의 개방을 지원하고 국제사회와 협조를 통하여 경제 · 교육 · 인프라 · 재정 · 생활향상 등 5대 프로젝트를 추진함으로써, 10년 내 북한 주민 1인당 소득이 3,000달러 수준에 이르도록 지원하고자 하는 계획인 것이다. 그러나 북한의 핵 불능화 조치가 지연됨에 따라 「비핵 · 개방 · 3000」의 본격적인 가동 여건이 형성되지 못하고 있는 상황이다.

「비핵 · 개방 · 3000」의 5대 분야(경제 · 교육 · 재정 · 인프라 · 생활향상) 프로젝트가 체계적으로 추진된다면, 북한의 경제에 실질적으로 기여할 수 있을 것이며, 우리 경제에도 새로운 성장 동력을 제공할 수 있을 것이다. 북한이 국제사회와 교류할 수 있는 국제적인 환경을 조성할 것이며, 북한이 국제사회의 변화와 세계화의 흐름에 잘 적응할 수 있도록 할 것이다. 이를 통해 남북경제는 상호보완적인 구조로 발전하고, 남북경제 공동체를 건설해 나갈 수 있을 것이며, 국제적 협력하에 평화통일의 실질적인 기반이 다져질 수 있을 것이다.