

숫자로 보는 대북정책 성적표- 참여정부 4년 대북정책 성과

평화를 향한 질주 4년





남북관계 진전과 한반도 평화를 위해 더! 더! 더!

더 많이 노력했습니다

북핵문제 해결을 위한 적극적 중재자로 2.13 합의를 이끌어냈으며 남북간 군사적 긴장을 완화시켜왔습니다. 투명한 대북지원과 남북관계발전의 제도화는 물론 통일교육의 지속적 확대를 위해 노력했습니다. 참여정부의 씬 없는 노력이 남북관계에 희망의 바람을 불어넣고 있습니다.

더 많이 오갔습니다

땅길, 바다길, 하늘길을 통해 수많은 사람과 물자가 남북을 오갔습니다. 남북교역과 경제협력으로 상생의 열기가 오가고 문화예술, 스포츠, 학술 등의 교류를 통해 상호 공감대를 확산시켜 왔습니다. 예전에는 상상도 못했던 남북관계의 급속한 변화들이 현실로 다가오고 있습니다.

더 많이 만났습니다

1만명을 돌파한 이산가족 상봉 실현은 물론 국군포로·납북자 문제의 실질적 해결을 위해 전후남북피해자지원법 제정을 추진했습니다. 또한 새터민에 대한 자활능력 배양과 민간 참여형 지원제도로 안정적인 정착을 도왔습니다. 그 누구도 분단의 그늘 아래 소외 받는 일이 없도록 참여정부는 지속적으로 노력하겠습니다.



06 회담개최 횟수 113회!

더 많은 대화를 통해 평화를 구축해왔습니다
○ 남북대화의 활성화

08 2.13합의를 이끈 전략적 중재자로!

북핵 문제를 푸는 단초를 적극적으로 제시했습니다
○ 북핵문제 해결을 위한 적극적 역할 수행

10 군사협의 32회 개최!

남북장성급군사회담을 통해 긴장을 완화해왔습니다
○ 남북간 군사적 긴장완화

12 남북왕래인원, 10만 명 시대!

땅, 바다, 하늘을 통해 더 많은 희망이 남북을 오갔습니다
○ 육로통행 「1일 1,000명 시대」 돌입
○ 남북 선박 17,044회 왕래
○ 4년간 항공기 436회 왕래

14 남북교역액 10억달러 시대!

내실화된 교역과 경험으로 남북상생의 길을 열어왔습니다
○ 남북교역 「10억달러 시대」로의 안정적 진입
○ 개성공단- 북측 근로자 1만명, 1억달러 생산

16 이산가족 상봉 10,000명 돌파!

이산가족은 물론 국군포로, 납북자 문제해결을 위해 노력해왔습니다
○ 이산가족 상봉 1만명 돌파
○ 국군포로, 납북자 문제의 실질적 해결 노력

18 10,000여 새터민이 잘 정착하도록!

단순지원보다 자립의 힘을 키울 수 있게 했습니다
○ 1만여 새터민의 안정적 정착을 위한 지원 강화

20 0.1%의 의혹도 없는 투명한 대북지원을 목표로!

지속 가능한 개발지원으로 내실을 다져왔습니다
○ 대북지원 내실화와 투명화

22 13개 경협합의서 도출을 통한 남북관계 발전의 제도화!

일관되고 투명한 대북정책을 추진하고 있습니다
○ 남북관계 발전의 제도화 기반
○ 남북관계 발전을 위한 재정적 토대 마련

24 90,000여명의 열정이 통일교육과 함께!

통일·평화교육을 통해 통일한국의 미래를 준비해왔습니다
○ 통일·평화교육의 지속적 확대

26 역대정부 대북정책 흐름

회담 개최횟수 113회!

더 많은 대화를 통해 평화를 구축해왔습니다



마음을 열면 길이 열립니다
더 많은 대화로, 남북의 거리가 좁혀집니다



참여정부 들어 회담개최가 정례화되고 회담 의제에 있어서도 정치, 경제 등의 분야가 전문화·다양화되어 남북회담이 주요 현안문제를 실질적으로 협의·해결하는 장(場)으로서 자리매김하였습니다.

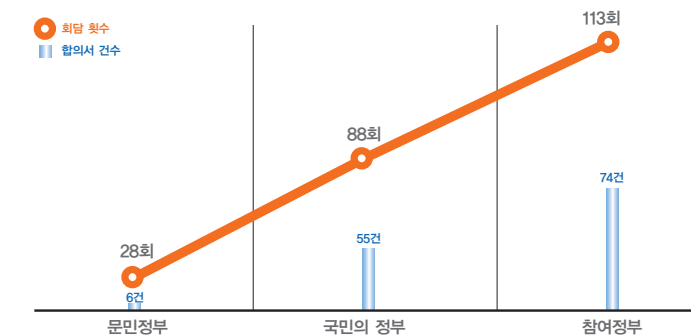
※ 참여정부 4년간 총 113회(月 2.4회)의 남북회담 개최, 74건 합의문 채택
 ▣ 국민의 정부에 비해 회담개최 횟수 28% 증가

회담개최 대비 합의서 도출 비율 또한 꾸준히 증가하여 문민정부 21%, 국민의 정부 62%를 거쳐 참여정부 65%를 기록했습니다.

참여정부 회담개최 및 합의서 채택현황

구 분	정치분야	군사분야	경제분야	사회문화분야	계
회담개최수	20	21	47	25	113
합의 수	13	4	46	11	74

남북회담 개최 및 합의서 현황



2.13

합의를 이끈
전략적 중재자로!

북핵 문제를 푸는 단초를 적극적으로 제시했습니다



북핵문제의 해결 없이는 한반도 평화도 없기에! 평화적 해결을 위한 적극적인 노력을 전개해왔습니다

참여정부는 ▲북핵불용 ▲평화적 해결 ▲주도적 역할 수행이라는 3원칙 하에 6자회담과 남북대화를 병행하며 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 노력을 적극 전개해왔습니다.

2005년 6자회담 중단 상황 속에서 북핵 상황의 악화를 막기 위해 「중대 제안」을 구상·제시하였으며, 이는 6자회담 재개에 강력한 유인으로 작용했습니다. 남북대화를 통한 「중대 제안」 제시라는 주도적 접근이 북핵 폐기를 담은 「9.19 공동성명」 채택으로 이어진 것입니다.

9.19 공동성명 주요 내용

- 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것을 재확인
- 국제연합헌장 및 국제 규범 준수 약속
- 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력 증진 약속
- 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력 공약
- 6자는 '공약 대 공약', '행동 대 행동' 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 합의사항 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취하는데 합의

또한 북한 핵실험('06.10.9) 및 UN안보리의 대북제재 결의('06.10.15) 국면에서도 국제적 차원의 제재와 함께 대화를 통한 문제해결 노력을 병행했습니다. 관련국을 설득하고 핵심 쟁점에 대한 절충안을 제시하는 노력을 통해 북한 핵폐기의 실천조치를 담은 "2.13합의" 도출에 기여했습니다.

2.13 합의개요

- 초기단계 이행계획 : 60일 이내
 - 재처리 시설을 포함한 현존 북한 핵시설 폐쇄 및 봉인, IAEA 사찰관 복귀
 - 모든 핵프로그램의 신고 목록 논의
 - 북미 관계정상화 양자대화 개시, 테러지원국 및 적성국 교역법 대상 제의 진전
 - 북일 관계정상화 대화 개시
 - 중유 5만톤 상당 에너지 지원
- 5개 실무그룹 구성: 30일 이내 첫번째 회의 개최
 - △비핵화 △북미 관계정상화 △북일 관계정상화 △경제·에너지 협력 △동북아 평화안보 체제
- 다음단계 이행계획: 초기단계 완료 이후
 - 핵프로그램의 완전한 신고 및 핵시설 불능화
 - 중유 95만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원 제공
- 6자 장관급회담 개최: 초기단계 완료 이후
- 한반도 평화체제 : 직접 관련 당사국간 별도 포럼에서 협상

군사협치의 32회 개최!

남북장성급군사회담을 통해 긴장을 완화해왔습니다



서로를 겨누는 총칼, 이제는 쉬게 하자! 군사적 긴장을 평화의 에너지로 바꾸었습니다



참여정부 들어 최초로 남북간 군사문제 협의를 위해 남북장성급군사회담을 2004년 5월 개최하는 등 군사분야 대화 활성화에 기여했습니다. 남북장성급군사회담을 총 4차례 개최하고, 산하 수석대표 접촉 등을 포함하여 총 32회의 군사관련 회담을 개최하였습니다.

- ※ △남북합정간 공용통신망 운용('04.6)
△해군 당국간 긴급연락체계 마련('05.8)으로, 과거 서해교전과 같은 우발적 무력충돌 발생 방지노력
 - ※ △군사분계선 선전활동 중지('04.6)
△선전수단 제거('05.8) 완료로 군사분계선 지역 평화 증진
- 참여정부의 이러한 노력은 남북 군사당국자 간 신뢰제고 및 남북간 경협진전 등에도 긍정적 영향을 주었습니다.
- ※ △북측해역 선박조난시 우리 구조함정·초계기 진입 허용('05년 6회, '06년 1회)
△비무장지대 산불발생시 소방헬기 진입 허용('05년 2회, '06년 1회) 등
 - ※ 개성공단 개발, 금강산 관광사업 등 경협 사업의 원만한 진행을 위하여 출입·통행 보장 등 군사당국간 협조

남북왕래 인원, 10만 명 시대!

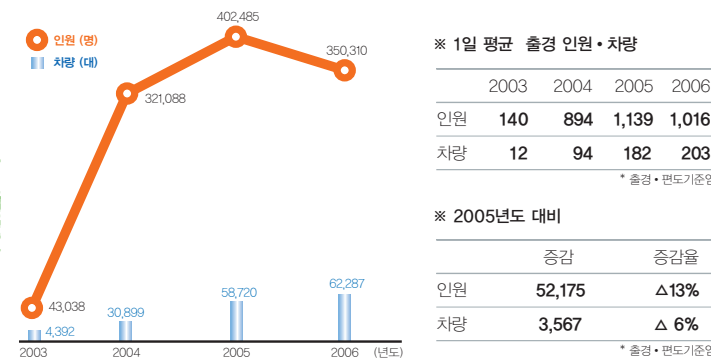
땅, 바다, 하늘을 통해 더 많은 희망이 남북을 오갑니다

남북을 가른 선이 지워질 만큼 하루 천여 명의 발길이 땅길을 오갑니다

참여정부가 출범한 2003년, 경의선·동해선 임시도로가 개설되었고 2004년 12월 남북 연결도로가 개통됨에 따라 육로통행시대가 본격적으로 열렸습니다.

- ※ 2005년 일일 평균 육로출입인원 1,000명 돌파
 - ↳ 북핵실험 등으로 남북관계가 어려웠던 2006년에도 기초 유지
- ※ 2006년 3월 15일 경의선·동해선 도로출입시설 준공
 - ↳ 육로통행을 위한 물적 공간 확보 및 육로통행절차 간소화

남북 육로출입 현황



남북을 자유로이 오가는 물고기처럼 바닷길을 17,000여번 오갔습니다

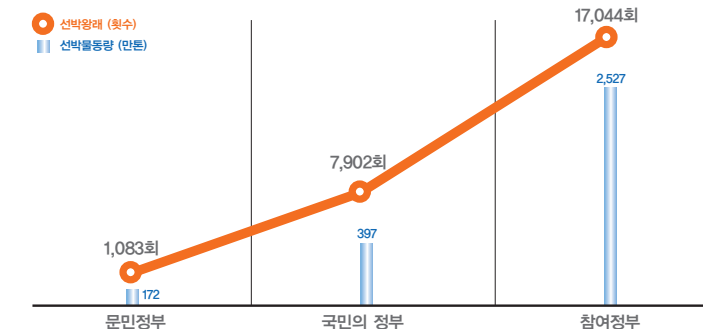
2005년 8월 1일 남북해운합의서가 발효되고 교역이 확대됨에 따라 '05년부터 선박왕래와 해운 물동량이 급격히 늘어났습니다. 2006년도에는 8,401회의 선박왕래로 일일평균 23회의 선박왕래가 있었습니다.

- ※ 참여정부 4년간 남북의 선박왕래횟수 총 17,044회
 - ↳ 참여정부 이전 9년간 선박왕래횟수(8,985회)의 1.8배에 해당
- ※ 2005년 8월 15일부터 북한의 민간선박이 제주해협 통과
 - ↳ 2006년말까지 총 164회 통과

또한 참여정부 4년간 해운물동량은 총 2,527만톤으로, 이는 참여정부 이전 선박물동량(569만톤)의 4.4배에 해당합니다.

※ '06년 모래 반입량은 1,437만톤으로 수도권 모래 수요량의 25% 차지

남북 선박왕래 및 물동량 현황



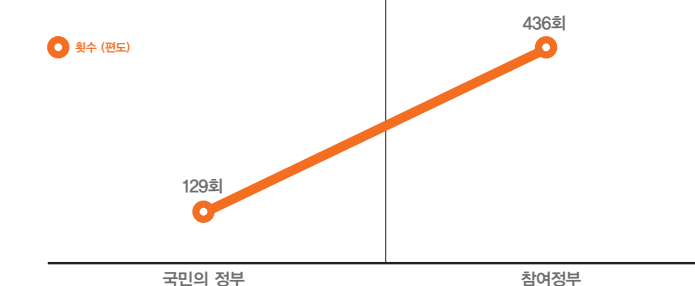
가장 까다롭다는 하늘길도 430여번 오갔습니다

2000년 남북정상회담 시 최초로 남북 직항로를 운항한 이후 참여정부 기간동안 하늘길을 이용한 남북왕래가 더욱 증가했습니다.

※ 참여정부 4년간 항공기 운항은 총 436회로, 국민의 정부 기간의 129회보다 약 3배 이상 증가

특히, 2006년부터는 남북간 운항 항공기의 이용공항이 인천공항에서 김포공항으로 변경되어, 항공기를 이용하는 북한 방문객의 편의를 도모했습니다.

남북 항공기 왕래 현황



남북교역액 10억 달러 시대!

내실화된 교역과 경험으로 남북상생의 길을 열어왔습니다



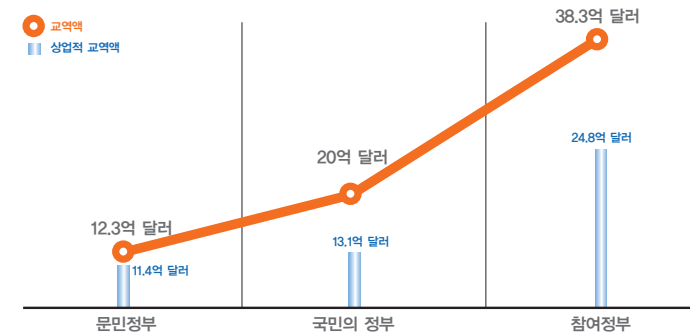
남과 북의 에너지가 모여 남북교역의 시너지가 됩니다

참여정부 4년간의 남북교역액은 38억 3천만달러로 참여정부 이전 남북교역액을 모두 합한 32억 3천만달러를 훌쩍 넘어섭니다. 참여정부 출범 이후 개성공단 건설, 육로 통행 등 교역확대 여건 마련에 따라 급격한 성장세로 전환하게 된 것입니다.

교역구조에 있어서도 일반교역, 위탁가공, 경제협력 등 상업적 거래의 비중이 증가하면서 남북교역이 보다 내실화되었습니다.

※ '06년 상업적 거래는 전체 교역액의 68.8% 차지
 ☞ 남북정상회담 이후 가장 높은 수준 기록

남북 교역액 현황



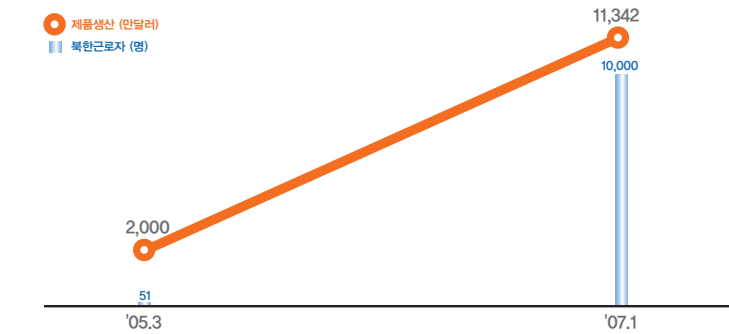
新 개성상인의 지혜와 저력으로 개성공단 1억달러 시대를 열었습니다



국민의 정부가 개성공단 사업추진을 위한 여건을 마련했다면 참여정부는 개성공단 사업을 본격화하였습니다. 남한의 자본과 기술이 북한의 토지와 노동력을 만나 새로운 경쟁력을 창출하는 상생의 협력사업으로 안정적으로 정착하게 되었습니다.

- ※ 2003년 6월 30일 개성공단 착공식
 - 2004년 6월 개성공단 시범단지 분양
 - 2005년 9월 개성공단 1차 5만평 분양
 - ☞ '07.1월말 기준 21개 공장이 가동중, 북한 근로자 11,342명 고용
- ※ 2004년 12월 개성공단 첫 제품 생산 이후, 2007년 1월 총 생산누계 1억달러 돌파
 - 2005년 4월 개성공단 제품 첫 해외 수출

개성공단 생산 및 북한근로자 현황



이산가족 상봉

10,000명 돌파!

이산가족은 물론 국군포로, 납북자 문제해결을 위해 노력해왔습니다



‘만남’ 이외엔 어떤 치료법도 없기에 더 많은 상봉을 실현해 나가겠습니다



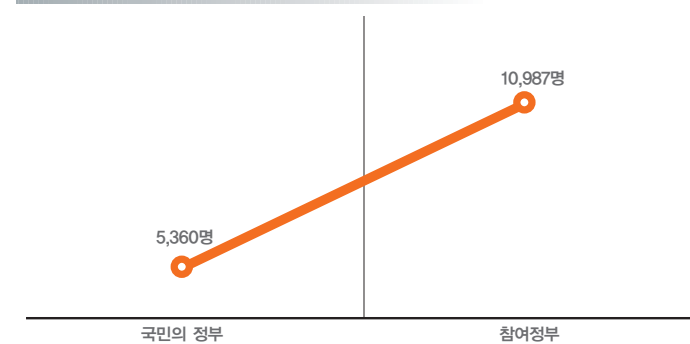
참여정부 이후 화상상봉 도입 등을 통해 상봉 방식이 다양해졌으며 매 회당 상봉자수 증가로 이산가족교류가 확대·발전되었습니다.

※ 2005년 8월 기존 대면상봉 외에 화상상봉 첫 도입, 총 4차례 실시

※ 2005년 8월 상설 이산가족면회소 건설을 착공, 이산가족 수시 상봉이 가능할 수 있는 물리적 기틀 마련에도 노력

※ 1985년 당국차원의 이산가족 상봉 이후 2006년말까지 총 1만6,504명의 이산가족이 상봉, 이 중 66%(1만 987명)가 참여정부 4년동안 성사

당국 차원의 이산가족 상봉 현황



※ 국민의 정부 전까지는 '85년 고향방문단 교환(157명) 1회

국군포로에서 납북자 문제까지- 모두 해결되는 그날까지 노력하겠습니다



참여정부는 국군포로 및 납북자문제의 당국간 회담 의제화를 통해 근본적 해결을 위한 노력을 본격화하였습니다.

2006년 제18차 남북장관급회담에서 전쟁시기와 그 이후의 소식이 끊긴 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력

하기로 합의했습니다.

근본적 해결에 대한 합의 이전 단계에서는 이산가족 상봉시 국군포로·납북자 가족을 포함하는 방식을 병행 추진하였습니다.

※ 참여정부이전 생사확인 의뢰(국군포로 19건 중 6건, 납북자 16건 중 3건 상봉)

↓
참여정부이후 생사확인 의뢰(국군포로 63건 중 5건, 납북자 63건 중 10건 상봉)

대내적으로는 「전후납북피해자지원법」 제정을 추진했으며 ('06.10 국회제출) 납북자 실태조사('06.3~9)를 실시하여 납북자 문제 해결을 위한 정책환경 조성을 위해 노력했습니다.

전후납북피해자 지원법 내용

- 납북자 문제 해결에 대한 국가의 책무를 명확히 하고, 납북자 및 그 가족 등에 대한 보상·지원과 귀환납북자의 조속한 재정착 지원 등을 규정
- 3년 이상 장기간 납북된 자의 가족에 대해서 납북자의 납북기간을 고려하여 「파해위로금」 지급
- 귀환납북자 및 납북자의 가족 중에서 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 사망하거나 상이를 입은 경우 「보상금」과 「의료지원금」 지급
- 귀환납북자에 대하여 정착여건 및 생계유지 능력 등을 고려하여 「정착금」 지급 및 신속한 적응·정착을 위한 의료급여 등 각종 보호정책 마련

10,000여 새터민이 잘 정착하도록!

단순지원보다 자립의 힘을 키울 수 있게 했습니다



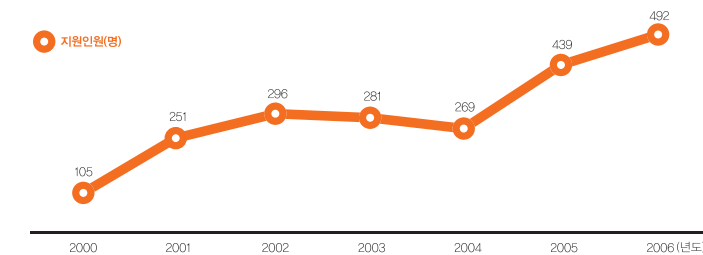
더불어 잘 사는 희망을 위해! 새터민을 위한 실질적 정책이 되도록 노력합니다

참여정부 이후 연 1천명 이상 새터민이 입국하는 등 환경변화에 따라 '05년 제도개선을 통해 '보호중심형 지원제도'에서 '자립 중심형 지원제도'로 전환하였습니다. 그리고 '정부주도형 지원제도'에서 '민간참여형 지원제도'로 전환하여 정착도우미를 도입하는 등 민간 단체의 역할을 제고하였습니다.

또한 1만여 새터민의 안정적 정착을 위해 사회적응교육 및 주거, 취업, 교육 등에 있어 다양한 지원제도를 시행했습니다.

※ 새터민 정착지원 예산 증가 : 국민의 정부 총 469억원, 참여정부 총 1,334원

고용지원금 지원 인원



탈북 청소년 특성화학교인 한겨레중고등학교를 개교하였으며 직업 교육은 전문기관인 폴리텍대학에 위탁하여 성별 특성화 교육을 실시 하고 있습니다.

새터민 정책변화 비교

구분	참여정부이전	참여정부
하나원 교육	• 강의 중심, 양성 통합교육	• 현장 체험중심, 성별 분리 • 특화교육
정 착 금	• 기본금 위주 정착금 구성	• 자활노력 인센티브화
주 거 지 원	• 공공건설임대주택 위주 공급	• 공급주택 확대
취 업 보 호	• 취업기간 감안 없이 고용지원비 지급 • 이원적 직업훈련 시스템 - 통일부 훈련수당, 노동부 훈련비 지급	• 취업기간 감안, 고용지원비 차등 지급 • 일원적 직업훈련 시스템(노동부 전담)
교 육 보 호	• 10대 청소년 학교적응지원책 미흡 • 중장년층 교육기회 제한	• 탈북청소년 특성화학교 개교 • 중장년층 교육 기회 확대
민 간 참 여	• 정부중심의 정착지원 시스템 운용	• 민간 정착도우미 제도의 도입

0.1%의 의혹도 없는 투명 투명한 대북지원을 목표로!

지속 가능한 개발지원으로 내실을 다져왔습니다



지원도 분배도 더 투명하게! 지속 가능한 대북지원을 위해 노력해왔습니다

참여정부의 대북지원은 기존 '단순 긴급구호'에서 '개발지원'으로 전환을 모색하고, 긴급재난시를 대비하여 민관합동 대북지원 모델을 정착하였습니다.

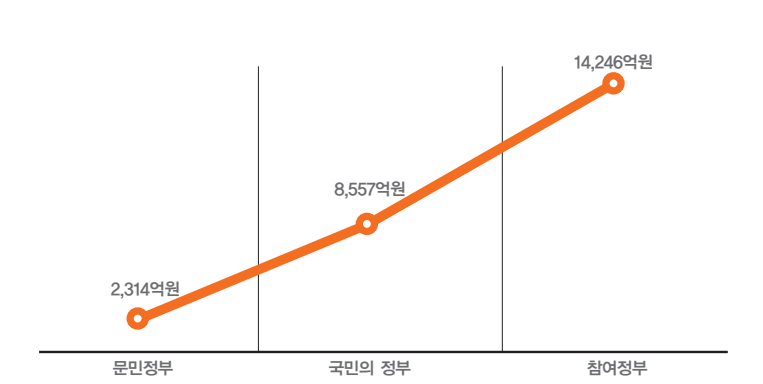
- ※ '04년 용천재해 지원을 계기로 재난발생시 민관 합동 추진
- ※ '05년부터 민간단체 합동사업 추진, '06년부터 중장기 계획으로 정부·민간·국제기구의 역할 분담 하에 북한 영유아지원사업 착수

국민의 정부 이후 대북지원 규모는 지속적으로 증가하여 식량차관 7,223억원을 포함, 총 2조 2,803억원을 지원했습니다. (2006.12 기준)

- ※ 식량·비료지원을 통해 북한주민의 식량난 완화 및 농업생산성 향상에 기여 (북한 곡물 생산량 : '01년 395만톤 → '06년 448만톤)
- ※ △용천재해 지원에 대해 제14차 남북장관급회담('04.5.4~7)시
△'05.6.16 북한 최고인민회의 상임위원장 김영남이 통일부장관 면담시
△'05.6.17 김정일위원장이 통일부장관 면담시
△'05.8.17 북한 조평통 부위원장 김기남이 노무현 대통령 예방시
△'05.9.13 장관급회담시
북측은 우리의 지원에 대해 감사를 표명

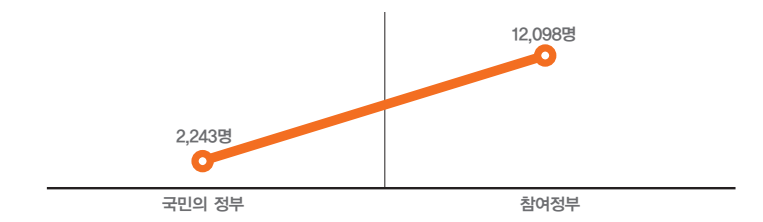
대북지원 증가와 더불어 분배투명성 확보를 위한 노력도 강화하여 지원사업 모니터링을 위한 방북인원을 크게 확대했습니다.

대북지원 현황 (식량차관 포함)



※ '04년은 용천재해 구호지원으로 일시적 대폭 증가

대북지원 모니터링 인원



※ 참여정부 4년간 대북지원 모니터링 인원 1만 2,098명

13

개 경험합의서 도출을 통한 남북관계 발전의 제도화!

일관되고 투명한 대북정책을 추진하고 있습니다



국민적 합의로 더 투명하게- 남북관계발전법을 제정했습니다

참여정부는 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」 제정을 통해 빠르게 변화하는 남북관계의 현실을 뒷받침하고 남북관계 발전을 더욱 촉진하기 위한 법적 토대를 마련했습니다. 초당적 협력과 국민적 동의 하에 중장기적 비전에 따라 일관되고 투명한 대북정책을 추진하고 있습니다.

남북간 경험 관련 13개 남북합의서(투자보장 등)가 국회의 동의·발효를 거쳐고 개성 남북경협협회사무소를 통한 교역·경협이 활성화되었습니다.

※ △남북간 육로를 통한 견본송달체계 구축('06.5)

△북한의 초청장 발급기간 단축

13개 경험 합의서 내용

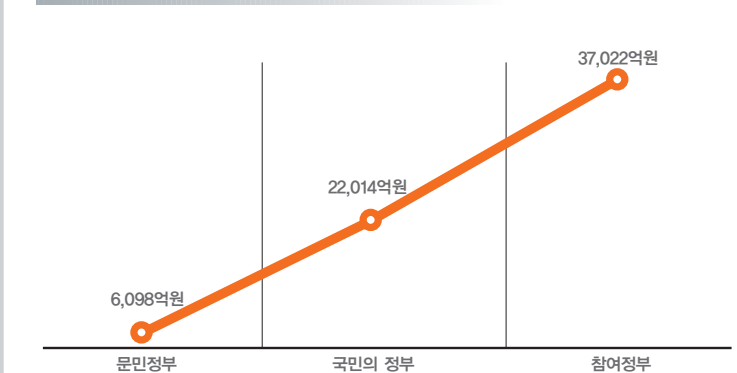
합 의 서	체결	국회동의	발효	
남북사이의 투자보장에 관한 합의서	'00.12.16	'03.6.30	'08.8.20	
남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서				
남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서				
남북사이의 청산결제에 관한 합의서	'02.12.6	'04.9.23	'05.8.1	
남북사이 차량의 도로운행에 관한 합의서	'02.12.8	'04.9.23		
개성공업지구 통관에 관한 합의서		'04.12.9		
개성공업지구 검역에 관한 합의서		'04.12.9		
개성공업지구 통신에 관한 합의서	'03.10.12	'04.9.23		'04.4.13
남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서	'04.1.29	'04.9.23		
개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	'04.4.13			
남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서	'04.5.28	'04.12.9		
남북해운합의서				
남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서				

남북관계 발전에 흔들림은 없어야 하기에- 재정적 토대를 든든하게 확보했습니다

2000년 「6.15공동선언」 이후 참여정부는 남북교류협력을 지원하기 위해 남북협력기금을 지속적으로 확보해왔습니다. 정부출연금 규모도 문민정부 당시 4,700억원에서 국민의 정부 1조 900억원, 참여정부에서는 2조 1,214억원으로 확대되어왔습니다. 초기에는 인도적 지원분야 지출 비중이 높았으나, 최근에는 경제·사회문화 협력 사업비 지출 비중이 커져가고 있는 추세입니다.

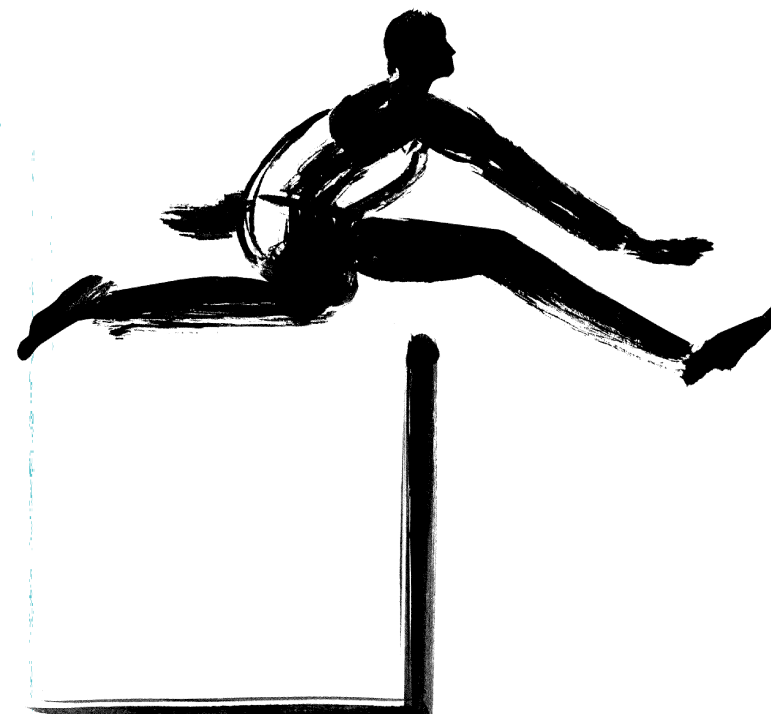
※ 인도분야 지원액 : 경제·사회문화분야 사업비 비율은 문민정부(67% : 33%), 국민의 정부(53% : 47%), 참여정부(52% : 48%)

남북협력기금 사업비 예산 (남북협력계정)



90,000

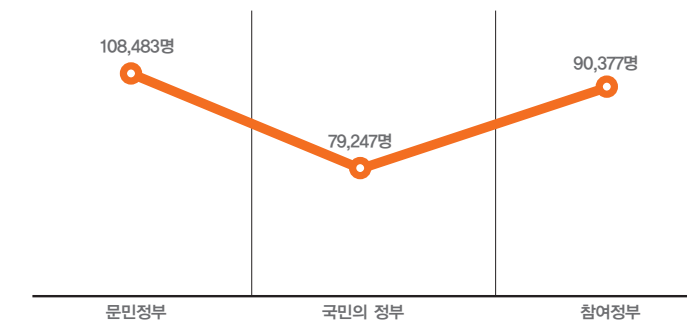
여 명의
열정이 통일교육과 함께! 통일·평화교육을 통해 통일한국의 미래를 준비해왔습니다



통일교육 없이는 통일한국의 미래도 없다!
통일·평화교육이 지속적으로 확대되고 있습니다

참여정부 4년동안 교사, 공직자, 방북예정자 등 총 9만 377명 (月 평균 1,882명)의 국민이 각종 통일교육 과정을 이수했습니다. 이는 국민의 정부 5년간의 통일 교육 이수인원(7만 9,247명)과 비교해 볼 때 14% 증가된 것입니다.

연간 통일교육 이수인원



※ 2007년 교육계획(26,235명) 감안 시 「문민정부」 5년간의 교육규모(108,463명)또한 넘어설 것으로 전망

역대정부 대북정책 흐름

역대정부는 ▲한반도 전쟁방지

- ▲군사적 긴장완화 및 평화증진
- ▲교류협력 증대를 통한 남북관계 실질 개선
- ▲점진적 평화통일 이룩 등

대북정책의 목표와 기조를 같이하며 남북관계를 발전 시켜왔습니다. 참여정부는 이전 정부의 성과를 바탕으로 변화된 국제 정세, 남북 관계 상황 및 국민 여론 등을 반영하여 탄력적으로 강조점을 달리하면서 대북정책을 추진해 왔습니다.

■ 역대정부 대북정책 및 남북관계 흐름 비교

