

## 남북정상회담의 배경, 성과 및 한계점과 과제\*

박범종 부경대학교

### 논문 요약

본 연구는 제1차에서 5차까지 남북정상회담의 배경, 성과와 한계점을 비교분석한다. 그리고 남북공동선언문의 내용을 비교분석하고 향후 남북정상회담에 대해 전망해 본다. 남북정상회담은 남북 정상들의 통일에 대한 강한 의지가 표현된 것이며, 김대중 정부의 햇볕정책을 계승하고 있다. 이러한 남북정상회담의 개최는 북한의 경제적 위기와 남북 당사자간의 적극적인 화해 노력 등이 작용한 결과이다. 남북정상회담을 통해 남북한 화해 협력 분위기 형성과 남북공동선언문 합의를 도출했지만, 북한의 군사적 위협(핵위협)과 남한 정부의 대북정책 기조에 따라 합의된 사안들이 지속적으로 실천되지 못했다. 하지만 남북정상회담에서 공동선언한 <6·15공동선언>, <10·4공동선언>, <판문점선언>, <평양공동선언> 등은 지속가능한 남북관계 발전을 이끌어내었다는 공통점이 있다. 특히 6·15공동선언은 포괄적이고 선언적이며 규범적 성격이었다면, 10·4 공동선언을 비롯해 판문점선언 그리고 평양공동선언은 남북문제에 있어 구체적이고 실천적 성격이 강하다. 이러한 남북정상회담과 공동선언문의 이행은 남북평화 및 남북발전과 지역발전에도 긍정적인 효과를 도출해 낼 것이다. 따라서 향후 6차 남북정상회담과 북미회담 추진을 위해 다섯 가지의 과제를 제안한다.

주제어 : 남북정상회담, 6·15공동선언, 10·4공동선언, 판문점선언, 평양공동선언, 지역발전

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A3A2075531).

## I. 서론

한반도 분단 이후 남북정상회담은 다섯 차례 개최되면서, 분단과 전쟁의 위협이 사라지고 있다. 2000년 6월 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 평양에서 제1차 남북정상회담을 개최한 후, 2007년 10월 노무현 대통령이 처음으로 군사분계선을 넘어 평양에서 제2차 남북정상회담을 열었다. 그 후 이명박 정부와 박근혜 정부가 들어서면서 남북관계가 경색되었다. 하지만 제2차 남북정상회담 11년 뒤인 2018년 4월 27일 북한 김정은 위원장이 군사분계선을 걸어서 넘어와 문재인 대통령과 판문점에서 제3차 남북정상회담을 열었다. 이 회담은 앞선 1, 2차 정상회담에서 김정일 국방위원장이 남한에 방문하기로 약속했지만 이루어지지 못한 일을 김정은 국무위원장이 실현한 획기적인 사건이다. 그리고 1차 북미회담에 대한 조율이 이루어지지 않아 4차 남북정상회담이 한 달 후인 5월 28일 판문점 북쪽에 위치한 통일각에서 열렸다. 이후 1차 북미정상회담이 6월 12일 싱가포르에서 이루어지고, 2018년 9월 28일-29일 평양에서 5차 남북정상회담이 이루어졌다. 특히 문재인 정부가 들어서고 2018년에 5개월 동안 3차례나 남북정상회담이 이루어지면서 남북관계가 긴장에서 평화로 변화함을 실감했다. 특히 평화에 대한 기대와 희망적인 분위기가 조성되면서 남북정상회담에서 약속했던 사안들이 하나씩 실현되는 것이 이를 증명한다. 예를 들어, 북한은 1-6차 핵실험이 진행되었던 풍계리 핵실험장을 갱도 폭파방식으로 폐쇄(2018년 5월 24일)함으로써 점진적 핵포기의 가능성을 보여주었다. 또한 북한의 남북한의 대형 확성기 철수 및 DMZ 초소 파괴 및 철수 등의 실질적인 위협요소를 제거하고 있다.

하지만 2019년 2월 27일-28일 양일간 2차 북미회담이 베트남 하노이에서 열렸지만, 양국 정상의 입장차이로 인해 결렬되었다. 이후 북한은 동해로 미사일 발사를 하는 등 남북문제에 대해 긴장을 유도하는

등 강경한 태도를 보였다. 하지만 이러한 반응에 대해 우려하는 분위기도 있지만 우리 정부와 미국은 크게 신경 쓰지 않는 분위기이다. 또한 문재인 정부는 정치와 인도적 지원을 별개로 보고, 대북 쌀 지원 등 다양한 방식으로 정부간, 민간적인 교류의 폭을 열어두고 있다.

최근 남북 간 긴장 분위기가 조성되지만, 앞선 분단국가였던 독일이 7차례의 정상회담과 비공식적 접촉 6차례를 개최한 뒤에 통일을 이룩한 점(홍양호 2015, 57-59)을 비추어볼 때, 5차례의 남북정상회담은 세계 유일 냉전분단 구조에서 평화 또는 통일로 나아가는 중요한 전환점이 되고 있다.

따라서 본 연구는 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 남북정상회담, 2007년 노무현 대통령과 김정일 국방위원장의 남북정상회담, 그리고 2018년 5개월 동안 세 차례 이루어진 문재인 대통령과 김정은 국무위원장의 이루어낸 남북정상회담을 분석하고자 한다. 즉, 2018년 문재인 대통령과 김정은 국무위원장의 세 차례 남북정상회담과 앞선 1, 2차 남북정상회담과 배경, 성과 그리고 한계점을 비교분석한다. 구체적으로 남북공동선언문의 내용을 비교분석하고 향후 남북정상회담은 어떻게 흘러갈까?에 대해 전망해본다.

## II. 이론적 논의

### 1. 남북정상회담의 의미와 가치

대한민국 헌법 전문은 "...조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고..."라고 하여 '평화적 통일의 사명'을 명시하고 있다. 헌법 제66조 3항은 "대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다"<sup>1)</sup>고 명문화하고

1) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000>(검색일, 2019/05/30)

있다. 전문에 나타난 동포애로써 민족의 단결'이란 구절은 민족통일을 동포애로써 실현한다는 의미이며, 헌법 제66조 3항은 대통령의 이념 성향에 따라 통일문제를 추진해도 되고 안 해도 괜찮은 선택의 과제가 아닌 필수적 의무에 속한다는 것을 의미한다.

이러한 통일에 대한 관심을 보여준 첫 시작점은 박정희 정부시기인 1972년 7월 4일 남북한 당국이 서울과 평양에서 동시에 발표한 공동성명이라고 할 수 있다. 하지만 7·4 공동성명<sup>2)</sup>은 남북정상인 아닌 남북정상의 대리인이 마련한 공동성명이었다. 그리고 28년 후인 2000년 6월 김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 제1차 남북정상회담을 통해 헌법의 정신을 실천하는 첫걸음을 내딛었다.

무엇보다도 남북정상회담은 남북통일을 위한 최고 지도자간의 의지 표현이며, 한반도의 통일이라는 민족사적 과제 해결의 시작점이 될 수 있다. 또한 남북이 적대적 대결관계에서 평화와 협력의 시대로 나아가는 새로운 이정표라고 볼 수 있다(인텔리전스코 2018, 68).

1971년 이후부터 2018년까지 남북회담은 총 679회가 개최되었고, 이 중에서 정치회담(장차관급 회담 등)은 273회, 군사회담(장성급, 군사실무회담) 53건, 경제회담(경제협력추진위 등) 136회, 인도적 교류회담 155건 그리고 사회문화 교류회담 62건에 달한다(통일부 2019b, 182). 이렇게 추진된 회담 중에 남북정상회담을 연구대상으로 삼았다. 남북정상회담은 “남북의 지도자가 직접 만나 한반도의 현안문제를 포함한 모든 문제를 놓고 협의하는 회담”이다. 따라서 오랜 기간 상호대립과 반목을 지속해오면서, 서로 간의 이해 충돌이 우려되는 문제들을 정치적 결단으로 신속하게 해결하고 그 이행을 보장해 줄 수 있어야 한다. 이

2) 7·4 공동성명은 1971년 박정희 정부가 이산가족 상봉을 위한 적십자회담을 제안하면서 개시되어, 1973년 8월 북한이 남북조절위원회 회의를 거부하면서 종료됐다. 하지만 7·4남북공동성명은 한국전쟁 이후 남북 사이의 정치적 대화 통로를 마련했다는 점과 고위급 정치회담을 통하여 공동성명을 합의 하고 상호 방면을 통하여 쌍방의 당국 최고책임자를 만나 남북문제를 논의하였다는 의미가 있다(<https://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0058478> 검색일 2020/03/23).

러한 측면에서 남북정상회담은 가장 빠르고 정확한 외교수단이다. 또한 남북정상회담은 경제분야, 사회분야, 문화분야에서의 남북 간 교류협력을 더욱 활성화시킬 뿐만 아니라, 정치분야는 물론 군사분야에서도 합의점을 도출하여 남북한이 상생의 평화공존 단계로 진입하는 시초가 될 수 있다(손기웅 2007, 13-14). 특히 국제사회에서 정상회담은 실무적인 문제가 아니라 전략적이거나 중요한 현안문제 타결 등 통치권적인 중요성을 띠며, 국익차원에서 현안문제 해결을 위해 추진되는 최고위급회담으로 그 비중과 상징성이 매우 높다고 판단된다(홍양호 2015, 47).

## 2. 선행연구 분석

남북정상회담의 선행연구는 크게 남북정상회담의 성공조건(홍양호 2015), 남북정상회담이 국내외 미치는 영향에 관한 연구(정진상 2002), 그리고 일반적으로 남북정상회담에 대한 배경, 내용 그리고 평가에 관한 연구(홍건식 2019; 김강녕 2007; 전동진 2007; 김인혁 2007) 등으로 구별된다.

홍양호(2015)의 연구에서는 독일의 통일사례 비교를 통해 남북한의 정상회담이 성공하기 위해서는 정상 간의 강한 의지와 필요성에 대한 인식이 있어야 하며, 국제적인 행사에 비공식적 접촉도 자유스럽게 이루어져야 한다고 주장한다. 또한 양 정상 간 허심탄회하게 의견을 개진하고 후속 회담이 지속적으로 이루어져야 함을 강조하고 있다. 정진상(2002)의 연구는 2차 남북정상회담이 국내외 미치는 영향에 대해 김정일 국방위원장의 서울답방이라는 전제하에 연구가 진행되었으나, 실제로 김정일 국방위원장의 답방이 성사되지 않았다. 그래서 이 연구에서 주장하는 김정일 위원장의 서울답방 효과에 대한 분석은 결과론적으로 무의미하다고 볼 수 있다. 홍건식(2019)의 연구에서는 2000년 6·15 정상회담과 2007년 10·4 정상회담의 개최조건을 비교 분석하고 있으며,

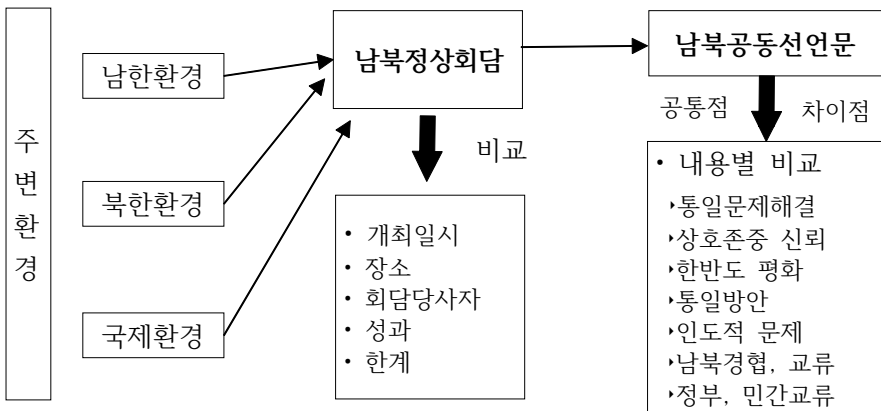
김대중 대통령의 ‘한반도’ 공간, 노무현 대통령의 ‘동북아’ 공간이라는 지형학적 담론을 통해 냉전공간을 평화공간으로 재구성했다는 주장을 하고 있다. 그 결과 두 차례의 남북정상회담은 한반도를 평화적이고 안정적인 관계로 전환시켰다고 주장한다. 김강녕(2007)의 연구에서는 2000년 정상회담 이후 경험분야와 비교해 상당한 진전이 있었으며, 특히 정치·군사 분야에서 많은 합의가 이루어진 것에 대해 긍정적인 평가를 한다. 하지만 1,2차 정상회담이후 남북정상선언에서 합의한 사항들을 어떤 수단과 과정을 통해 구체적인 실천으로 이어질 수 있는가에 대해 의문을 던지고 있다. 전동진(2007)의 연구에서는 2007 남북정상선언은 남북 간 교류협력을 확고히 하는 새로운 계기를 마련했음에도 불구하고 ‘상징 평화’라는 한계를 안고 있다고 평가하고 있다. 김인혁(2007)의 연구에서는 제1차 남북정상회담은 분단 이후 첫 정상회담 합의라는 상징성과 역사적 의의를 강조하면서도 원칙적으로 선언표명에 그치고 있다고 주장한다. 하지만 남북공동선언 내용에만 초점을 두고 비교 분석 한다는 한계점을 갖고 있다.

이처럼 대부분의 선행연구들은 1차와 2차 남북정상회담의 배경과 내용 그리고 평가에 초점을 맞추고 있으며, 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 상존하고 있다. 또한 정상회담 또는 공동선언문을 구분해 분석한다는 한계점이 있다. 따라서 선행연구가 2000년과 2007년에 초점을 두고 있다는 시기적 한계점을 극복하고 2018년 이후 세 차례의 정상회담이 급속하게 추진되어 새로운 정상회담에 대한 연구가 가능해진 시기적 상황이 생겼다. 즉, 이 논문은 선행연구들이 남북정상회담 중 1,2차 정상회담에 대한 전개과정과 평가에 국한되어 있으며, 2018년 이후 이루어진 남북정상회담(3-5차)에 회담에 대한 평가 연구가 없다는 것을 보완해 줄 수 있다. 따라서 제3차 남북정상회담은 2000년 6·15 정상회담과 2007년 2차 남북정상회담이 없었다면 불가능했을 것이라는 전제하에 1차-5차 남북정상회담에 대한 배경과 성과 및 한계점 그리고 남북정상회담에서 도출된 남북공동선언문의 내용을 비교 분석하고자 한다.

### 3. 연구분석 틀

한반도의 통일과 평화는 주변 강대국의 입장과 주변 환경(국내환경, 북한환경, 국제환경)등이 상호작용하고 있는 것이 현실이다. 즉, 한반도의 평화문제가 단순히 남북 당사자의 문제처럼 보이지만 한반도 주변의 환경들이 밀접하게 영향을 미치고 있다. 따라서 이 연구에서는 남북정상회담이 추진되는 과정에서의 주변 환경 등을 토대로 남북정상회담의 추진과정을 비교분석하고 5차례 개최된 남북정상회담의 성과와 한계에 대해 분석하고자 한다. 더 나아가 다섯 차례의 남북정상회담 중에서 합의한 4건의 남북공동선언문의 내용별 비교를 통해 공통점과 차이점을 구체적으로 분석해 보고자 한다. 왜냐하면 남북공동선언문은 남북의 최고 정책결정자들이 수차례의 실무회담을 거쳐서 만들어 놓은 사안에 대해 합의문을 작성한 것이다. 이를 근거로 한 남북한 최고 정책결정자의 약속의 산물이기 때문에 중요한 영향력과 효력이 있다고 판단된다.

<그림 1> 남북정상회담 비교 분석틀



### Ⅲ. 남북정상회담과 남북공동선언문 비교분석

#### 1. 남북정상회담의 배경, 성과와 한계

##### 1) 1차 남북정상회담: 배경, 성과와 한계

김대중 정부가 들어설 당시 한반도 주변 국가들은 냉전기의 갈등과 대립보다는 협력하려는 모습을 보였다. 세계화와 자유시장경제가 보편적 원리로 작용하면서 전쟁위협은 낮아지고 있었으며, 미국은 4자회담을 통한 북한의 미사일 협상과 핵개발에 대한 협상을 논의하려는 상황이었다. 특히 북한은 심각한 식량난과 경제난으로 인해 주민에 대한 통제가 약화되면서 ‘강성대국론’을 강조했고 경제건설보다 강한 군대를 통한 강대한 국가 건설에 초점이 맞추어져 있었다(국방부 1998, 35; 홍건식 2019, 42). 이러한 상황에서 1998년 2월 김대중 정부가 들어서면서 일관된 대북포용정책(햇볕정책)을 추진했고, 1998년 8월 15일 경축사에서 지난 50년간의 한반도를 지배해온 남북대결주의를 넘어 남북간 교류협력시대를 열겠다고 선언했다. 그리고 1998년 김정일 정권 출범과 함께 북한의 체제 붕괴위기에 대한 우려가 생겨나고 있었다. 특히 북한은 1998년 김정일 체제 출범이후 지속된 경제난을 극복하기 위해 북미관계, 북일관계 개선과 남측으로 부터의 경제적 지원과 협력이 절실한 상황이었다(홍양호 2005, 52).

즉, 국제사회의 대북 개방 지원, 남한의 대북포용정책(햇볕정책) 그리고 북한의 경제적 실용주의가 상호작용하면서 한반도의 평화공존 실현 여건이 조성됐다. 국제적으로는 1998년 대북정책조정관으로 임명된 페리 전 국방장관이 1999년에 북한을 방문한 후 김대중 정부의 대북포용정책을 지지하는 페리보고서를 작성한 것이 우호적인 배경을 조성했다. 그리고 2000년 3월 9일 김대중 대통령이 ‘베를린 선언’을 통해 북한 경제회복 지원, 한반도 냉전 종식과 평화정착 추구, 이산가족 문제 해결 및 남북당국 간 대화 및 특사교환을 촉구했다(통일부 2019b, 61).



이러한 국내외적인 환경의 변화와 김대중 대통령의 ‘평화와 화해 협력’을 통한 남북관계 개선’이라는 최우선 목표와 베를린 선언에서 약속한 남한의 흡수 통일 배제와 경제 지원에 대한 기대감이 고조되면서 남북한의 화해 분위기는 더욱 높아졌다. 그 결과 2000년 6월13일부터 15일까지 2박 3일 동안 평양에서 열렸다. 김대중 대통령은 처음으로 비행기를 이용해 평양 순안비행장에 도착했고, 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 정상회담 후 ‘6·15 공동선언’(총 5개항)을 발표했다(통일부 2002, 1-6)

이러한 1차 남북정상회담의 성과는 분단 55년 만에 남북의 최고 책임자가 만났다는 그 자체부터 민족사적 의미가 있다. 특히, 남북정상회담이 제3국의 개입이나 중재없이 남북한 당사자 협의에 의해 이루어졌으며, 남북 당국 간 상시적 대화채널을 구축한 것도 매우 주요한 성과이다. 즉, 남한과 북한이 기존의 적대적 관계를 극복하고 평화공존의 새로운 패러다임으로 전환에 합의한 점, 남북공동선언 이후 경제협력 등 교류협력과 관련된 후속조치 확대, 상호 이해 증진, 남북 관계 발전과 공동 번영, 평화 통일 실현 등을 합의한 점 등이 성과이다(통일부 2002a; 정진상 2002, 351). 이러한 ‘6·15 공동선언’은 남북통일 문제에 대해 ‘당사자 우선’ 원칙을 세우고, 6.15 공동선언 이후 이산가족 상봉, 금강산관광사업, 개성공단사업 등 남북교류협력 확대에 있어 실질적 성과를 도출했다. 뿐만 아니라 김대중 정부출범이후 남북회담은 총 71회가 개최되었으며, 이 중 남북회담(12회), 남북장관급회담(8회), 실무회담(1회), 남북군사회담(16회), 남북경제분야 회담(20회), 남북적십자회담(6회) 등 다양한 회담이 지속적으로 이어지면서(통일부 2019b, 182) 남북 화해의 장을 만들었다는 점에서 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 그러나 2001년 미국 부시행정부의 대북강경책 표방, 반테러전쟁, 그리고 북한을 악의 축으로 규정하는 등 국제적으로 민감한 변화가 남북관계에 영향을 미치면서 남북정상회담에서 합의된 내용들이 지연되거나 이행되지 못하였다(통일부 2002b, 3) 그리고 북한의 일방적인 남북회담의 연기, 북한선박의 영해 침범 등의 사건들이 있었지만, 남북교류와 대화

그리고 3차 이산가족 방문단 교환은 이루어졌다. 또한 남북교류협력도 지속되었고, 대북 경수로 지원사업, 경의선 연결을 위한 군사보장합의서도 타결되는 등, 남북 교역 및 남북 공동행사들도 성사되었다(통일부 2002b, 20). 하지만 6·15공동선언에서 합의한 김정일 위원장의 답방이 실현되지 못했고, 남북정상회담은 정례화 되지 못했다. 또한 평화체제 확립과 관련한 합의를 공동선언에 명시하지 못한 것은 한계점으로 볼 수 있다(현대경제연구원 2018, 2).

2) 2차 남북정상회담 : 배경, 성과와 한계

2003년 출범한 노무현 정부 당시 대북송금문제가 확산되면서 신구 정권 간에 갈등이 발생했으며, 남남갈등으로 표면화 되었다. 하지만 노무현 대통령은 북핵문제로 한반도 긴장이 조성되자, 2003년 5월부터 7월까지 미국, 일본 중국을 방문해 각국 정상들과 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 정립했다. 또한 북한이 대화에 나오지 않는 상황에서 2004년 하반기 APEC을 계기로 한미정상회담과 한중일 3국 정상회담 등을 통해 북핵문제의 평화적 해결과 남북대화를 통해 6자회담 추진에 적극적인 역할을 하였다. 이러한 노력으로 북한과 제13차 남북장관급회담과 남북군사실무회담 그리고 남북장성급군사회담을 개최하였다. 이것은 분단 이래 처음 이루어진 남북 간의 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 조치였으며, 1차 남북정상회담 이후 우리 사회 내부에서 발생한 ‘남남갈등’과 ‘퍼주기 논란’도 해소시키는 계기가 되었다(통일부 2005, 26-30). 그리고 문성근씨가 대통령 친서를 가지고 방북(2003)하고 정동영 통일부 장관이 대통령 특사로 북한 방문(2005.06)하는 등 북한과의 지속적인 대화 노력을 하였다. 남한에서는 참여정부 출범 이후 남북관계 개선을 위해 정상회담 의사를 지속적으로 밝혔고, 북핵 위기로 중단된 남북대화의 계기를 회복하려는 노력이 이어졌다. 북한에서는 북핵문제 해결을 위한 6자회담과 북미관계 개선의 추동력을 확보하고, 경제난 해소를 위한 남북 경제협력의 필요성이 증대됐다. 국제적으로는 2006년 10월 북핵실험에도 불구하고 이를 전후해 2005년 ‘9·19 공동성명’

채택과 2007년 ‘2·13합의’ 도출 등 대화를 통한 북핵문제 해결 분위기가 형성되었다(통일부 2008, 16).

이러한 국내외적 환경 속에 2007년 10월 노무현 대통령은 군사분계선을 넘어 육로를 통해 북한을 방문하였다. 그리고 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 정상회담을 개최하고 ‘10·4공동선언’(총 8개항)을 발표했다. 특히 ‘10·4공동선언’은 2000년 ‘6·15공동선언’을 계승하고 있음을 표명하고 있다(통일부 2019a, 64).

제1차 정상회담의 ‘6·15공동선언’이 한반도의 통일과 화해와 협력의 이정표였다면, 제2차 남북정상회담의 ‘10·4공동선언’은 경제, 사회 문화를 비롯해 비핵화와 평화문제까지 다룬 포괄적인 합의였다. 특히 항구적 평화체제 구축을 위해 군사적 적대관계를 종식시키고 주변 국가들과 종전 선언문제에 대한 협력을 이끌어 내었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다(홍건식 2019, 49; 전동진 2007). 정치·군사적으로는 ‘서해평화협력특별지대’ 설치 등 상호 존중과 신뢰 조성을 위해 ‘군사적 긴장 완화와 신뢰 구축’을 규정했다. 북핵문제와 관련해서 평화 체제 구축과 비핵화 논의 진전을 위해 ‘9·19공동성명’<sup>3)</sup>과 ‘2·13합의’<sup>4)</sup> 이행을 위한 공동 노력에 합의했다. 또한 경제·사회·문화적으로는 민족 경제의 균형 발전과 공동 번영, 사회 문화 교류, 인도주의 협력 사업, 국제 협력 강화 등 다각도의 교류 협력 확대 발전을 합의했다(통일부 2008, 51-54). 하지만 서해 평화 협력 특별지대 설치, 공동어로 인정, 남과 북

3) 9·19 공동성명(9·19 共同聲明)은 제4차 6자 회담 중 2005년 9월 19일 조선민주주의인민공화국이 모든 핵무기를 파기하고 NPT, IAEA로 복귀한다는 약속을 한 것이다. 또한 한반도 평화협정, 단계적 비핵화, 조선민주주의인민공화국에 대한 핵무기 불공격 약속, 북미 간의 신뢰구축 등을 골자로 하는 선언이다(통일부 2007, 21; 통일부 2008, 25-26).

4) 2007년 2월 13일 6자회담(대한민국, 러시아, 미국, 일본, 조선민주주의인민공화국, 중화인민공화국)에서 2·13 합의가 이루어져 일단 문제 해결의 실마리가 잡히기 시작했다. 합의의 주 내용은 조선민주주의인민공화국의 핵시설 폐쇄와 불능화, 핵사찰 수용, 중유지원 100만 톤 상당의 경제적 지원 등이다(통일부 2008, 27).

이 2008년 베이징 올림픽에 공동 응원단을 구성하고 경의선 열차를 처음으로 이용하기로 한 것 등 중요한 합의내용이 있었지만 실현되지는 못했다. 비록 10·4 공동선언은 비록 실현되지 못한 합의들이 상당수이긴 하지만 향후 남북관계가 개선된 이후 논의할 수 있는 실천적 의제를 축적했다는 점에서 그 의미가 크다. 또한 남북정상회담이 노무현 대통령 임기 말에 추진돼 합의 내용이 다음 정부인 이명박 정부에서 이어지지 못한 것이 가장 큰 한계로 보인다(현대경제연구원 2018, 3). 즉 이명박 정부 출범 한 달 만인 2008년 3월 북한은 남북대화를 중단했고, ‘6·15공동선언’과 ‘10·4공동선언’의 무조건 이행, “비핵.개방.3000” 폐기, 민간단체의 대북전단 살포 중단을 강력하게 주장하면서 12월 1일에 군사분계선 육로통행을 제한하였다. 또한 2008년 박왕자 사건으로 인해 11년간 지속되던 금강산 관광도 2018년 11월 29일 잠정 중단되면서 남북 간의 교류가 거의 끊기게 되었다(통일부 2009, 10). 그럼에도 불구하고 2003년 노무현 정부 출범이후 2007년까지 남북회담은 총 171회 개최되었으며, 이 중에서 정치회담 35회, 군사회담 29회, 경제회담 71회, 인도적 교류회담 19회 그리고 사회문화교류 회담 17회가 성사되었다는 점은 매우 의미가 있다(통일부 2019a, 182).

3) 3차 남북정상회담: 배경, 성과와 한계

박근혜 정부에서 ‘한반도 신뢰프로세스5)’를 추진하였으나, 2015년 개성공단 임금문제 갈등과 북한의 DMZ 지뢰도발로 남북한 긴장이 고조되었다. 이 과정에서 우리정부는 대화를 통해 개성공단 임금문제 해결과 ‘8·25합의’를 도출하였다. 하지만 2016년 1월 북한이 4차 핵실험과 5차 핵실험 그리고 2월 장거리 미사일 발사로 인해 남북한의 관계가 경색되었다. 그 결과 2016년 2월 개성공단의 전면중단 조치가 내려

---

5) ‘한반도 신뢰프로세스’는 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 도발에는 단호하게 대처하며, 북한의 올바른 변화를 끌어내기 위해 필요한 때에는 대화와 협력을 추진해 남북관계 발전, 한반도 평화구축 그리고 통일기반을 조성해가는 정책이다(통일부 2016, 12).

졌고, 국제사회와의 공조를 통해 유엔안전보장이사회 대북제재 결의 2270호와 2321호를 채택되면서, 남북 간의 교류는 잠정적으로 완전히 단절되었으며, 최소한의 연락채널도 끊기게 되었다(통일부 2017, 12).

이러한 상황에서 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 그동안 제재·압박 일변도의 정책이 한계가 있다는 판단 하에 대북정책에 있어 대화와 제재를 병행한다는 기본원칙을 정립하였다(통일부 2018, 12). 즉 ‘평화와 번영의 한반도’를 국정지표로 설정하고 남북한 상호존중에 기반한 평화 남북문제 해결 방안을 내놓았다. 2017년 7월에는 베를린 구상을 발표했지만 사드배치로 인해 남한 내 갈등이 고조되고 있었다(통일부 2019b, 14). 이러한 상황에서 정부는 한반도 전쟁불가 및 북핵문제 평화적 해결을 위해 2017년 11월 유엔총회에서 평창 동계올림픽 휴전결의를 만장일치로 이끌어내었고, 2018년 1월 4일 한미정부는 평창동계올림픽기간에 한미연합군사연습을 실시하지 않기로 합의했다(통일부 2019a, 20). 한편, 북한에서는 2011년 김정일의 사망으로 2012년 김정은이 정권을 승계해 경제건설과 핵무력병진정책을 병행해 오다가 2018년 1월에는 핵무력 완성을 선포하였다(통일부 2019b, 20). 하지만 북한의 경제위기 극복 필요성 증가와 함께 2018년 평창올림픽에 북한이 참여하게 됨으로써 화해의 분위기가 조성되었다. 그리고 북한은 김영정 특사 파견을 통해 문재인 대통령의 방북초청을 제안하였다(통일부 2019b, 53). 한편 미국에서는 2018년 1차 트럼프 행정부가 들어서면서 대북정책에 있어 압박과 관여가 지속적으로 이어지면서, 북한의 김정은 국무위원장과 대립하면서도 화해하는 분위기가 지속되었다. 따라서 3차 남북정상회담은 북한과 미국의 군사적 긴장에서 북한이 갑작스러운 대화를 통한 문제해결 의지를 보이면서 가능해졌다(인텔리전스코 2018, 69). 이러한 변화 속에 북한은 4월 20일 노동당 중앙위원회 전원회의에서 기존의 ‘핵무력건설 및 경제발전 병진’노선을 ‘경제건설 집중’노선으로 변경한다고 선언하였다. 그리고 4월 21일부터 핵 실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사중지 및 풍계리 핵실험장 폐기를 결정하였다(통일부 2019a, 21).

이러한 국내외적 상황 속에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 4월27일 판문점 남쪽 ‘평화의 집’에서 3차 남북정상회담을 개최하였다. 2000년 제1차 남북정상회담 이후 18년 만이고, 2007년 제2차 남북정상회담 이후 11년만의 회담이었다. 회담 의제는 한반도 비핵화, 한반도 평화 정착, 남북관계 발전 등이었으며, 그 결과 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’(총 3개조, 13개항)이 발표되었다(통일부 2019b, 55-58).

‘판문점 선언’은 첫째, 남북관계 개선과 발전 둘째, 군사적 긴장상태 완화 셋째, 한반도 평화체제 구축 등 3개 장과 남북공동연락사무소 개성 지역 설치, 8·15 계기 이산가족 상봉, 비무장지대와 북방한계선 평화 지역 조성, 연내 종전선언 추진, 비핵화 공동목표 확인 등을 포함한 13개 조항으로 구성되었다(김태현 외 2018, 12). 2018 남북정상회담은 ‘판문점 선언’에 ‘완전한 비핵화’라는 공동목표를 확인하는 양 정상 의지를 담았다. 특히 남북관계 복원 개선의 틀을 마련했다는 점과 한반도 비핵화와 항구적 평화체제, 남북 공동번영의 길을 적극 모색했다는 점에서 긍정적 평가를 받고 있다(현대경제연구원 2018, 8; 편집자 2018).

무엇보다도 제3차 남북정상회담이 성공적으로 진행되면서 북미정상회담이 본격적으로 논의되어 6월 12일 싱가포르에서 북미정상이 만나게 되는 계기를 마련했다. 3차 남북정상회담은 국제사회에서 한반도를 분쟁의 정점에서 새로운 해결의 시작점으로 인식되었다(홍건식 2019, 34). 무엇보다도 판문점 선언은 지속 가능한 남북관계 발전을 위한 기틀을 확립하고, 한반도 냉전 종식과 항구적 평화정착의 전기 마련해 한반도에 전쟁없는 새로운 평화시대 개막을 가져왔다. 또한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 개최 문제는 10·4공동선언에서 합의한 내용을 재확인했다는 평가를 받는다(남북정상회담준비위원회 2018).

## 4) 4차 남북정상회담: 배경, 성과와 한계

3차 남북정상회담 개최이후 북미정상회담이 준비가 본격화되었고, 5월 9일 폼페이오 미국 국무장관이 방북해 북미정상회담을 사전 조율했으며, 북한 내 미국인 억류자 4명도 송환되었다. 그리고 5월 11일 트럼프 대통령이 6월 12일 싱가포르에서 북미정상회담을 개최한다고 발표하였다. 이러한 가운데 북한은 4월 20일 결정한 풍계리 핵실험장 폐기선언을 한·미·중·러 등 5개국 기자단을 초청해 5월 24일 실천에 옮겼다. 하지만 북한은 5월 16일 김계관 외무성 제1부상과 5월 24일 최선희 외무성 부상 담화를 통해 미국의 '완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)'에 대해 강하게 비판했다. 이에 대해 미국 트럼프 대통령이 북미정상회담 취소를 발표하면서 북미정상회담이 난관에 빠졌다(통일부 2019a, 22-23). 이에 대해 김정은 국무위원장의 요청에 따라 급하게 2018년 5월26일 판문점 북쪽 '통일각'에서 실무형 성격의 제4차 남북정상회담이 개최됐다(통일부 2019b, 59).

문재인 대통령은 이 회담에 앞서 5월 24일 미국을 방문하여 트럼프 대통령과 한미정상회담을 갖고, 북미정상회담과 관련된 제반 사항을 논의했다. 그리고 제4차 남북정상회담에서 남북 정상은 4·27 판문점 선언의 이행과 6·12 북미정상회담이 성공적으로 이뤄져야 한다는 데 동의했다. 또한 한반도의 비핵화와 항구적인 평화체제를 위한 노력을 지속하며, 이를 위해 긴밀히 상호 협력하는 데 합의했다. 따라서 이 회담은 무엇보다도 4·27 판문점 선언의 조속한 이행을 재확인했다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다(통일부 2019b, 59).

## 5) 5차 남북정상회담: 배경, 성과와 한계

2018년 6월 싱가포르에서의 북미회담이후, 성사된 합의사항 이행을 위해 7월 6일-7일 이틀 동안 미국 폼페이오 장관의 방북이 이루어졌으나 후속 협상이 진행되지 못했다. 그리고 8월 24일 트럼프 대통령은 한반도 비핵화에 대해 부정적 시각을 표출하면서, 8월말 예정된 폼페이오 국무장관의 방북 취소를 결정했다. 이에 대해 정부는 9월 5일 대북

특별사절단을 평양에 파견했고, 김정은 국무위원장은 트럼프 대통령 첫 임기 내 북미 간 관계 정상화 및 비핵화 실현을 희망한다고 언급했다. 또한 북한의 선제조치에 대한 미국의 상응조치가 있으면 적극적 비핵화를 할 것이라는 의사를 표명했다. 그리고 남북은 2019년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 3차 남북회담 개최를 합의했다(통일부 2019a, 24-25). 그 결과 2019년 9월 문재인 대통령과 수행원은 항공편으로 평양을 방문해 노동당 청사와 백화원 초대소에서 제5차 남북정상회담을 진행하였다.

이 회담에서는 6월에 있었던 북미정상회담에 이어 정제되어 있던 비핵화와 종전선언 일정이 주된 의제였으며, 이밖에 남북 간의 군사적 긴장 해제와 민간 협력 등 다양한 분야의 논의가 이루어졌다. 또한 경제사절단을 통해 가능한 경제협력 모델에 대해 논의하고 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 '9월 평양 공동선언'을 발표했다.

9월 평양에서의 5차 남북정상회담 이후, 9월 14일 개성에 남북 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소가 개소되어 365일 남북한 상시협의 체제가 마련되었다. 또한 제5차 정상회담에서는 남북 간 군사적 대치상태를 평화 체제로 전환하며, 동창리 시험장과 미사일 발사대를 폐쇄하고, 영변 핵시설 폐쇄에 합의하는 등 비핵화 일정이 제시되었다. 그리고 평창올림픽에 이어 「2018년 아시안게임」에서 남북한 공동진출과 「2032 하계올림픽」공동개최를 추진하기로 합의했다. 뿐만 아니라 남과 북의 예술단의 강릉과 서울 그리고 평양을 오가며 공연했고, 중단되었던 개성 만월대 공동 발굴조사도 재개되었다. 특히 문재인 정부의 한반도 신경제지도 구상을 실현하기 위한 경의선과 동해선 철도, 도로 연결 착공식도 진행했으며, 개성공단과 금강산 관광 재개도 합의했다(통일부 2019a, 16-17). 그러나 김정은 국무위원장의 2018년 내 서울 방문은 실현되지 못했고, 제2차 북미회담이 연내 이루어지지 않았다. 그러나 문재인 정부가 들어선 2017년에는 남북회담이 없었지만, 2018년에는 36건의 남북회담이 성사되었고, 이 중에서 정치회담(19회), 군사회담(4회), 경제회담(4회), 인도적 교류회담(2회) 그리고 사회문화 교류회담(7



회)가 성사되었다(통일부 2019b, 182).

이러한 남북정상회담의 이루어진 당시 배경, 성과 및 한계점을 비교해보면 아래 <표 1>과 같다. 남북정상회담은 2000년을 시작으로 2018년까지 5차례 성사되었으며, 2000년 1차 남북정상회담이 이루어지고, 8년 만에 2차 남북정상회담이 개최되었다. 그리고 11년 후인 2018년에 5개월 내에 세 차례의 남북정상회담이 개최되었다. 이러한 남북정상회담 중 1차, 2차, 5차는 평양에서 이루어졌고, 4차의 경우도 판문점 북쪽인 통일각에서 성사되면서 대체로 남한의 대통령이 북한에 방문하는 모습을 보이고 있다. 하지만 3차 정상회담은 북한의 김정은 국무위원장이 판문점을 통해 남한을 방문하면서 분단 70년이 넘는 시기동안 처음 있는 정치적 사건이 성사되었다. 특히 3차 남북정상회담이 개최된 판문점은 비무장지대에 위치해 있으며 지금까지 군사적인 문제에 대한 협상 장소로 사용되는 곳에서 평화를 의제로 남북정상회담이 개최되었다는 점에서 상징성이 매우 높다(인텔리전스코 2018, 69).

남북정상회담은 북한의 경제적 위기와 체제붕괴 위기의식과 남한의 지속적인 대북화해협력의 결과로 도출된 것으로 분석된다. 특히 남북정상회담은 김대중 정부 이후 보수정권이 아닌 진보정권에서만 추진되었다는 공통점이자 한계점이다. 즉, 다섯 차례 개최된 남북정상회담이 연속성을 띠고 계승 발전하다는 점에서 비교의 한계가 존재한다. 이러한 남북정상회담의 성과는 <6·15공동선언>, <10·4 공동선언>, <판문점 선언>, <평양공동선언>의 도출이며, 이러한 합의 내용을 실천하고 있다는 것이다. 그러나 북한 정상인 김정일 국방위원장과 김정은 국무위원장이 약속한 서울 방문이 여전히 성사되지 않았다는 한계점이 있다. 그리고 북한과 남한의 정권교체기에 북한의 핵실험과 미사일 발사 등으로 인해 남북한이 군사대치 분위기가 형성되었고, 대북정책 기조와 방향성에 차이가 있어 기존의 약속한 남북합의들이 지속적으로 제대로 이행되지 못한 한계도 남아있다.

<표 1> 남북정상회담 환경, 성과 한계점 비교

남북정상 회담	1차	2차	3차	4차	5차	
일시	2000.6.13. -6.15	2007.10.2. -10.4	2018.4.27	2018.5.26	2018.9.18. -9.20	
장소	평양	평양	판문점	통일각	평양	
회담 당사자	김대중, 김정일	노무현, 김정일	문재인, 김정은	문재인, 김정은	문재인, 김정은	
환경	남한 환경	-1998년 김대중 정부 출범 -햇볕정책 <2000년 베 를린선언> -1999.6월 서해교전(재 1연평해전)	-2003년 노무현 정부 출범 -북핵문제 로 한반도 위기	-2017년 5월 문재인 정부 출범 -사드배치, 북핵 완성 등 으로 남한 같 등 -베를린구상 (2017.7) -2018년 평 창올림픽 북 한참가 합의	-남한내 통 일에 대한 기 대감 높아짐 -한미정상회 담(2018.5. 24)	-평화회담 -2차 북미회 담논의 시작
	북한 환경	-1998년 김정일 정권 출범 -체제붕괴위 기	-김정일정권 -제2차 북핵 위기(2002년) -9·19공동성 명(2005) -미사일발사, 핵실험(2006) -2·13합의 (2007)	- 김정일사망 (2011.12) - 김정은체제 출범(2012) - 경제건설/ 핵무력병진 정책 - 2018.1월 핵무력완성 선포 - 김여정특사 '대통령 방북 초청(2018. 02.10)	-북한(외무성 공보), 5월23 일~25일 '핵 실험장'(풍계 리) 폐기 계 획발표(2018. 05. 12 ) -한미연합공 중훈련 맥스 썬더이유로 남북고위급회 담 무기한 연 기통보(2018. 05.16) - 풍계리 핵 실험장 폐기 (2018 .5.24)	-한반도 비핵화 선언
	국제 환경	-클린턴행정 부 2기 출범 -1999년 페 리보고서 -2000년 울 브라이트 국 무장관 방북 - 북 미 회 담 추진	-2006년 부 시 행정부 대 북정책전환 -유엔대북제 재결의안 채택 -2007년 베 이징10.3합의	- 2018년 1 차 트럼프 행정부출범 - 대북정책: 최고 압박 과 관여 - 사드배치로 중국과 긴 장관계	-1차 북미회 담 성사 불투 명	- 대북제재 여전 -1차 북미회 담(2018.6. 12.싱가포르) - 북한의 완 전 비핵화 합의

<p>성과</p>	<p>“6·15남북공동선언” - 평화 공존 패러다임 합의 -이산가족상봉·금강산개성공단 실시 확대</p>	<p>“10·4 남북공동선언” - 비핵화와 평화문제까지 다룬 포괄적인 합의 -서해평화협력 특별지대 설치 -9·19 공동성명과 2·13 합의 이행 약속 -교류활성화</p>	<p>“판문점선언” -완전한 비핵화’라는 공동목표 확인 -6월 12일 싱가포르에서 북미정상회담을 개최합의 -남북회담 정례화 합의</p>	<p>-판문점선언 재확인 - 1차 북미회담 진행 약속</p>	<p>“9월 평양공동선언” -경제사절단을 통해 가능한 경제협력 모델에 대해서도 논의 -군사합의서 동창리 시험장과 미사일 발사대 폐쇄 합의</p>
<p>한계</p>	<p>-김정일위원장의 답방이 실현 안됨 -남북정상회담이 정례화 되지 못함 - 평화 체제 확립에 대한 언급 없음</p>	<p>-10·4선언의 합의 내용들이 실현되지 못함. -남북정상회담이 이명박 정부에서 이어지지 못함 (정권교체 후 추진동력 상실)</p>			<p>-김정은위원장의 서울방문 실현 안됨 -2차 북미회담 진행난항.</p>

## 2. 남북공동선언문 전문 내용 비교

남북정상회담에서 도출된 남북공동선언문은 김대중 정부의 햇볕정책의 계승과 진보정권에서 분단을 극복하고 한반도의 종전선언을 통해 평화체제구축이라는 주요한 목적을 실현하려는 의지가 표명된 것이다. 따라서 남북정상회담에서 선언한 <6·15공동선언>, <10·4 공동선언>, <판문점 선언>, <평양공동선언> 등은 지속가능한 남북관계 발전을 이끌어내었다는 공통점이 있다. 특히 상호 존중, 화해, 협력, 신뢰 증진 등 남북 간 합의의 기본정신을 계승하고 발전시키려는 의지를 담고 있으며, 통일문제와 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내부의 갈등을 해소하

려는 실천적인 노력들을 담고 있다는 공통점이 있다. 즉 6·15공동선언은 상당히 포괄적이고 선언적이며 규범적 성격이었다면, 그 이후 10·4공동선언은 구체적인 내용을 담고 있다. 그 이후 판문점선언은 포괄적이면서 구체적 사안을 담고 있으며, 평양공동선언에서는 판문점 선언에서 약속한 남북문제에 있어 더욱더 구체적이고 실천적인 조항으로 바뀌었고, 실시 시기 또한 명기함으로써 실현가능성도 높이고 있다(김인혁 2007, 205). 또한 2018년 판문점 선언과 10·4선언이 모두 6·15공동선언을 기초로 기존에 남북한이 이루어온 합의와 선언을 계승하고 있음을 밝히고 있다(홍건식 2019, 34). 무엇보다도, 제1, 2차 회담에서 김정일 국방위원장의 서울방문에 대한 약속이 이행되지 못했지만, 5차 남북정상회담에서 명시된 김정은 위원장의 서울방문이 이루어지리라는 큰 희망도 남겨놓았다.

아래 <표 2>에 남북공동선언문의 내용 비교에서 보면, 1차 남북정상회담에서 5차 남북정상회담으로 가면서 합의된 내용들이 구체화되고 있음을 알 수 있다. 1차 공동선언문은 5개항으로 이루어져 있으며, 추상적으로 내용이 구성되었다면 2차 공동선언문에서 8개항으로 현실적이고 구체적인 조항으로 바뀌었다. 그리고 3차 공동선언문은 3조 13개항으로 구성되고, 5차 공동선언문은 6조 1개항으로 구성되어 있으며, 선언문의 내용도 매우 구체적이면서 현실적인 내용을 담고 명문화되고 있다.

첫째, 남북공동선언문에서 가장 중요한 내용은 통일문제 해결에 관한 접근이다. 1차-3차 공동선언문의 1항에 언급했듯이 남북의 통일 문제는 우리민족끼리 서로 힘을 합쳐서 해결해야 한다는 당사자원칙을 명확히 하고 있다는 점이다. 이것은 1972년 7·4남북 공동성명에서 언급된 외세에 대한 언급을 완전히 배제하고 있다는 점에서 ‘민족의 단합과 공조를 강조하고 있다고 볼 수 있다(오일환 2000, 33; 김근식 2006, 44; 김인혁 2007, 196-197).

둘째, 상호존중 신뢰에 있어서는 6·15공동선언에서 언급은 없었지만, 10·4 공동선언 2항에 남북관계를 존중하고 내부문제 불간섭과 법률 제

도적 장치를 정비하자는 내용이 언급되고 있다. 그리고 4·27판문점 선언에서는 3조1항에서 남북 불가침 합의를 토대로 북핵문제 등 군축실현에 대한 구체적인 논의들이 언급되었고, 실제로 1-6차 핵실험이 진행되었던 풍계리 핵실험장을 갯도 폭파방식으로 폐쇄(2018년 5월 24일)하고 남북한의 대형 확성기 철수 그리고 DMZ 초소 파괴 및 철수 등의 실질적인 위협요소를 제거하는 노력들이 실천되었다.

셋째, 한반도 평화보장, 항구적 평화체제 구축이라는 측면에서는 10·4공동선언 3항에서 군사적 적대관계종식과 관련해 전쟁반대 및 불가침의무 준수 및 남북은 서해안의 충돌 방지위해 공동어로 수역을 지정하고, 3자 또는 4자 정상회담을 통한 종전선언(9·19공동성명, 2·13합의 이행)을 구체화시키고 있다. 특히 9·19 공동선언은 사실상의 ‘종전선언’이며, 10·4공동선언에서도 지속적으로 추진되었다. 그리고 9.19 공동선언(종전선언)의 내용이 4·27 판문점 선언에서 명문화 되었다는 것은 매우 중요하며 이것은 판문점 선언이 10·4공동선언의 정신을 승계하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 4·27판문점 선언 2조 1항에서 지상, 해상 공중을 비롯한 군사적 긴장완화, 적대행위 중단을 목적으로 군사분계선 확성기방송 전달살포 중지와 비무장지대를 평화지대로 그리고 서해북방한계선을 평화수역으로 지정하기로 합의했다. 또한 군축실현과 평화협정 구축 및 북한의 비핵화를 요구하고 있으며, 9월 평양선언에서는 1조 1항에서 판문점선언 군사분야 이행합의서를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 남북군사공동위원회 가동 군사분야 합의서 이행실태 점검, 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기 그리고 6·12북미회담에 따른 영변핵시설 영구폐기조치 표명하는 등 구체적인 논의들이 이루어지고 있다.

넷째, 통일방안에 있어서 1차 공동선언문의 2항에 ‘남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있음을 인정하고, 단계적인 통일방식에 합의해 남북화해와 상호협력의 큰 틀을 마련한 것이다(김인혁 2007, 197). 이것은 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간에 통일에 대한 방식에 있어 2체제 2정부의 점진적 통일을 지향한다

는데 합의한 것을 의미한다(통일부 2002b, 24). 하지만 이러한 통일방안에 대한 논의는 그 이후 공동선언문에서는 언급되지 않고 있다.

다섯째, 인도적 문제에 있어, 이산가족 상봉 문제를 가장 중요하게 다루고 있다. 1차 남북공동선언문 3항에 이산가족 상봉에 대해 언급하고 있으며, 2차 공동선언문 7항에 구체적으로 영상편지교환과 금강면회소 완공을 통한 상시 상봉을 실시하기로 합의하였다. 3차 남북공동선언문 1조5항에 남북적십자 회담개최와 이산가족 상봉, 5차 남북공동선언문 3조1항에 이산가족 상설면회소 개설과 영상편지교환에 대한 구체적인 노력들이 나와 있다. 하지만 이러한 논의들이 남북한 정치, 군사적 위기상황에 따라 중지되거나 연기 또는 지속을 반복하고 있다.

여섯째, 남북경협과 실질적 교류에 있어 1차 남북공동선언에서는 남북경협과 균형발전에 대한 추상적인 언급에 그친 반면, 2차 공동선언문에서는 5항에서 남북경협에 대한 구체적인 내용들을 적시하고 있다. 특히 서해평화협력특별지대 설치와 경제특구건설 그리고 개성공단지구 1단계 건설은 남북경협과정에서 매우 진전된 논의로 평가받았다. 이후 3차 남북공동선언문 1조 6항에서 10·4공동선언에 합의한 내용을 적극 추진하겠다는 의지를 보이고 있으며, 5차 공동선언문에서는 2조 1항에서 4항에 걸쳐 남북 동, 서해선 철도 도로연결 착공식과 관련된 사전 실태조사를 실시하고 자연생태계 복원 그리고 산림분야 협력 등 구체적으로 명기하고 있다.

일곱째, 정부와 민간교류에 있어서, 6·15공동선언문에서는 사회, 문화, 체육, 보건, 환경의 협력교류에 대해 언급하고 있으며, 10·4공동선언문에서는 5항에서 농업, 보건의료, 환경보호 협력교류와 6항, 역사, 언어, 교육 과학기술, 문화, 체육 등 사회문화교류 및 백두산관광 실시 그리고 2008년 북경올림픽 남북응원단 경의선 열차이용 참가에 대한 구체적인 내용들이 언급되었다. 4·27 판문점 선언과 9월 평양공동선언에서는 민간교류확대와 민족행사 개최 그리고 평양예술단의 서울공연 등이 구체적으로 명기되고 실천되고 있다.

여덟째, 남북대화화 관련해서는 6.15 공동선언 5항에 당국대화 개최

에 대한 의지를 표현하고 있으며, 10·4공동선언 2항에서는 남북의회 및 대화접촉 적극 추진과 수시 정상회담을 제의했다. 그리고 4·27 판문점 선언에서는 국방부장관회담과 군사당국자 회담 개최 및 남북회담의 정례화를 구축했다는 평가를 받고 있다.

아쉽게, 6·15공동선언에서 논의된 김정일 국방위원장의 서울방문은 성사되지 못했지만, 4·27판문점 선언에서 김정은 국무위원장의 판문점 방문을 계기로 서울방문에 대한 논의가 지속적으로 이루어지길 기대하고 있다. 하지만 이러한 북한정상의 서울 방문은 아직도 실현되지 못했다.

<표 2> 남북정상회담의 남북공동선언문 비교

내용 구분	1차 남북정상회담	2차 남북정상회담	3차 남북정상회담	5차 남북정상회담
공동선언문	6·15공동선언 (5개항)	10·4공동선언 (8개항)	4·27 '한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언' (3조13개항)	9월 평양공동 선언(6조 1개항)
통일문제해 결	1항, 우리민족 끼리, 자주해결	1항.우리민족끼리, -6·15공동선언이 행 -6·15일 기념방안	1-1. 민족자주 원칙통일	
상호존중, 신뢰		2항. 남북관계존 중 -내부문제 불간섭 -법률 제도적 장 치 정비	3.1 불가침합 의 - 근속실현	
한반도평화 보장, 항구적 평화체제 구축		3항, 군사적 적대 관계종식 -전쟁반대 및 불 가침의무 준수 -남북은 서해안의 출동방지 위해 공동어로수역지정 -남측 국방부장관 과 북측 이민무력 부장 간 회담 (11월 평양개최) -3자 또는 4자 정상회담 통한	2-1. 지상, 해 상 공중을 비 롯한 군사적 긴장 완화, 적 대행위 중단 - 군사분계선 확성기방송 전 달살포 중지 (5.1일) - 비무장지대 를 평화지대로 2-2 서해북방 한계선을 평화	1-1 판문점선언 군사분야 이행합 의서를 평양공동 선언의 부속합의 서로 채택 1-2 남북군사공 동위원회 가동 군사분야 합의서 이행실태 점검 5-1 북측은 동창 리 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기

		종전선언(9·19공동성명, 2·13합의 이행)	수역으로 3-2 군축실현 3-3 정전협정을 평화협정으로 3-4 비핵화	5-2, 6·12북미회담에 따른 영변 핵시설 영구폐기 조치 표명
통일방안	2항, 남측의 연합제안과 북측의 연방제안 공통성 인정			
인도적문제	3항, 이산가족, -친척방문단 교환, -비전향장기수 문제 해결	7항, 이산가족 상봉 -영상편지교환 -금강면회소 완공 (상시상봉) -자연재해 시, 동포애와 인도주의 상부상조 원칙에 따라	1-5. 남북적십자회담 개최 -이산가족 -친척상봉 (8.15계기로)	3-1 이산가족 상설면회소 개소 3-2 이산가족 화상상봉과 영상편지 교환우선해결
남북경협, 실질적 교류	4항, 남북경협, 균형발전	5항, 남북경협 -서해평화협력특별지대 설치 -경제특구건설과 해주항 활용 -민간선박의 해주직항로 통과 -한강하구 공동이용 -개성공단지구 1단계 건설 -안포와 남포에 조선협력단지건설 -남북경제협력공동위원회로 격상	1-6, 10·4선언에 합의한 내용 적극 추진 -동해선 및 경의선 철도와 도로 연결	2-1 남북 동, 서해선 철도 도로 연결 착공식 2-1. 개성공단과 금강산 사업 우선 정상화 2.2. 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성 2.3 자연생태계 복원 위한 환경협력 추진 2.4. 산림분야 협력
정부 및 민간교류	-사회, 문화, 체육, 보건, 환경 협력교류	5항, 농업, 보건 의료, 환경보호 협력교류 6항, 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화, 체육 등 사회문화교류 - 백두산관광 실시(백두산-서울직항로 개설) -2008년 북경올림픽 남북응원단	1-3. 민간교류 확대 -쌍방 당국자 상주하는 남북 공동연락소 설치(개성) 1.4. 국회, 정당 지방자치단체, 민간단체 참가하는 민족행사 개최.	4-1 평양예술단의 서울공연(10월) 4-2 2020년 하계올림픽 남북공동 진출, - 2032년 하계올림픽 공동개최 유치 4-3. 10·4선언 11주기 기념행사 3·1운동 100주년



		경의선 열차이용 참가		기념행사 추진
대화재개	5항. 당국대화 개최	2항. 남북의회 및 대화접촉 적극 추 진 8항. 수시 정상회 담 제의 -남북총리회담 (서울)	2-3 국방부장 관회담 및 군 사당국자회담 자주 개최 -5월중 장성급 군사회담 개최	
*별항(기타)	-김정일 서울방 문		-문재인대통령 평양방문	6항. 김정은 국 무위원장의 서울 방문

#### IV. 결론: 남북정상회담의 향후 전망과 과제

2017년 7월 6일 문재인 대통령은 독일 쾰른 재단의 초청을 받아 베를린의 옛 시청인 알테스 슈타트하우스(Altes Stadthaus)에서 북한에 대화 재개와 한반도의 항구적 평화 정착을 위한 '베를린 구상'을 발표했다. 이러한 베를린 구상 이후 문재인 대통령의 연설 등에서 담긴 남북정상회담의 의미와 향후 전망을 해본다.

"우리는 이미 평화로 가는 길을 알고 있습니다.

'6·15 공동선언'과 '10·4 정상선언'으로 돌아가는 것입니다."

이 연설에서 문재인 대통령은 남북평화에 대한 강한 신념을 가지고 있으며, 앞선 제1차 남북정상회담의 '6·15공동선언'과 제2차 남북정상회담의 '10·4공동정상선언'을 바탕으로 한반도의 항구적 평화정착을 이루겠다는 강한 의지를 표명하고 있다. 또한 한반도의 항구적 평화정착에 대한 의지는 남북정상 17주년 기념식 축사(2017. 6. 15), 제27차 유엔총회기조연설(2017. 9.22), 국회시정연설(2017. 11.1)일 국회시정연설에서도 지속적으로 강조하고 있다.

이렇듯 2000년, 2007년, 2018년에 이루어진 다섯 차례의 남북정상 회담 일정을 보면, 정상회담의 남북공동선언문 발표시기가 점차 빨라지고 있다. 이것은 남북대화 시 상호 간의 이해관계가 첨예하게 대립되던 초반과 달리 점차 문제의 합의점을 찾으려는 상호 이해 노력이 증가한 결과로 보여진다. 따라서 남북정상회담이 자주 열리고 정례화 되면, 21세기를 선도하는 번영된 통일국가로 재탄생할 가능성이 높아질 것이다. 무엇보다도 남과 북 그리고 미국은 여전히 정상회담에 대한 기대가 높다. 따라서 대북특사 파견 등 다양한 시도는 빠른 시일 내에 6차 남북정상회담을 이끌어낼 것으로 보이며, 김정은 위원장의 서울 방문도 이어질 것으로 전망된다.<sup>6)</sup> 무엇보다도 문재인 정부가 들어서고, ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’(2018.4.27), 제1차 북미회담(싱가포르, 2018.6.12.) ‘9월 평양공동선언’(2018.9.20.), 2차 북미회담(베트남 하노이, 2019, 2.27-28)으로 이어졌다. 따라서 문재인 정부가 유엔과 미국정부의 협조 하에 제6차 남북정상회담 및 제3차 북미회담을 추진하기 위한 다양한 과제를 제시해 본다.

첫째, ‘한반도의 평화가 곧 전 지구적 평화’라는 전제하에 3차 정상회담으로 도출된 4·27판문점 선언은 역사적인 북미정상회담 개최에 중요한 열쇠가 되었다. 이렇듯 남북한은 2000년 제1차 남북정상회담을 시작으로 2018년 9월 제5차 남북정상회담까지 한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 다양한 노력과 실천을 해오고 있다. 따라서 한반도의 평화문제는 국제사회의 문제이지만, 남북정상회담에서 이끌어낸 ‘공동선언문’에서 주요하게 언급되었듯이 한반도 통일문제는 남북한 내부문제임을 강조하고 국제정치차원에서의 지원과 협조를 지속적으로 요구해야 할 것이다.

둘째, 북한의 평창 동계올림픽 참가와 대표단 파견과 북한이 4월 20일 핵개발 노선을 공식적으로 종료하고 경제발전을 위해 모든 노력을 기울이고 있음을 국제사회에 인식시키고 남북한의 평화번영을 위해 유

6) <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20190510020400038/?did=1947m>  
(검색일, 2019/05/13)

엔의 역할이 중요함을 강조해야 한다.<sup>7)</sup> 이러한 노력을 통해 한반도에 취해진 유엔제재 조치를 풀기위해 지속적으로 노력해야 할 것이다.

셋째, 4.27 판문점선언과 평양공동선언의 합의 내용을 실현하기 위해 미국에게 유연하게 또는 강경하게 개성공단, 금강산 관광 등 문제는 한반도 내부 문제임을 상기시키면서, 인도적 차원에서 북한 쌀 문제 지원, UN의 북한 제재문제 완화 및 개성문제 해결을 위해 지속적인 노력을 해야 할 것이다.

넷째, 남북정상회담의 공동선언문에 대한 국회동의 인준을 받는 것도 중요한 문제이다. 기존의 1991년 남북기본합의서나 2000년 6·15남북공동선언, 2007년 10·4남북정상선언 등은 모두 국회 동의절차를 거치지 않았다. 따라서 문재인 정부는 판문점선언, 평양선언 등을 국회인준을 통해 명문화 할 필요가 있다. 왜냐하면 동서독의 경우, 「동서독 기본조약」을 양국 의회의 승인을 거치면서 헌법적 토대를 세웠고, 이후 경제·과학·기술·문화 등의 협정으로 이어져 통일을 달성하는 밑거름이 되었기 때문이다(최은석 2018, 48-49).

다섯째, 향후 남북관계를 통일 지향적 평화공존, 공존공영의 관계로 만들어 나가기 위해 기존의 정치적·전술적 관점이 아니라 보다 규범적 또는 제도적 차원에서 체계적으로 남북관계를 만들어 나가야 하며, 여·야정치권과 국민들의 적극적인 지지와 동의를 얻고 공감대를 형성하는 것이 매우 중요할 것이다. 이러한 다양한 노력과 공동선언문에 합의된 내용을 이행하는 것은 문재인 정부가 추진 중인 신북방정책과 한반도 신경제지도 구성과도 연계되어 남북의 경제발전과 지역발전에 중요한 영향을 미칠 것이다.

이 연구는 남북정상회담의 가치와 의미를 점검해보는 시론적인 연구이며, 남북정상회담의 진행과정과 성과 및 한계점을 논의하고 있지만 다소 서술적으로 기술한다는 한계점이 있다. 특히 남북정상회담은 김대중 정부 이후 보수정권이 아닌 진보정권에서만 추진되었으며 다섯 차

7) <http://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/343>(검색일, 2019/05/10)

례 개최된 남북정상회담이 연속성을 띠고 계승 발전하다는 점에서 비교의 한계가 존재한다. 또한 공동선언문의 비교에 있어서도 1차, 2차, 3차 그리고 5차의 내용을 토대로 조항들을 비교 분석하고 있으나, 실질적으로 추진된 다분야의 방대한 실무회담 내용을 분석하지 못한 한계가 있어 구체적인 차이점을 명확히 기술하지 못하고 있다. 따라서 향후 연구에서는 남북공동선언의 주요 핵심내용 중에서 남북한의 입장 차이에 대해 구체적으로 비교분석하는 연구가 필요해 보인다. 이를 위해서는 남북한 공동합의문 조항에서 북한의 입장과 남한의 입장에 대한 남북실무회담에 대한 자료 분석이 요구되어진다. 그리고 향후 남북공동선언에서 합의된 중요한 내용이 왜 이행되지 못했는가에 대한 구체적 분석 연구가 필요해 보인다. 더 나아가 남북정상회담에 대한 국민들의 인식과 평가는 어떠한가에 대한 경험적 분석을 시도해 볼 필요도 있을 것이다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 국방부. 1998. 『1998 국방백서』. 서울: 국방부.
- 김강녕. 2007. “제2장 제2차 남북정상회담과 남북관계: 평화구축의 과제를 중심으로.” 『통일전략』 제7권 제3호, 49 - 96.
- 김인혁. 2007. “제1,2차 남북정상회담의 비교분석; 공동선언내용을 중심으로.” 『통일전략』 제7권 제3호, 179-220.
- 김주삼. 2002. “남북한 평화공존과 남한 내부의 갈등해소 방안.” 『통일전략』 제2권1호, 225-250.
- 김태현 외. 2018. “4.27 남북정상회담, 한반도의 봄 평화의 문을 열다.” 『통일한국』 5월, 10-27.
- 손기웅. 2007. “제2차 남북정상회담의 의의 및 과제” 6·15공동선언 7주년 기념학술회의 (통일연구원: 6월 7일, 프라자호텔)
- 오일환. 2000. “평양 남북정상회담의 평가와 과제.” 『북한연구학회보』 제4권 제1호, 25-50.
- 인텔리전스코. 2018. “남북정상회담 이후의 견인차로서의 평화국가연합.” 『동향과 전망』 103호, 68-82.
- 전동진. 2007. “제3장 제2차 남북정상회담의 평가와 전망.” 『통일전략』 제7권 3호, 97-131.
- 정진상. 2002. “제2차 남북정상회담이 국내외에 미치는 영향’ 김정일 국방위원장의 서울답방을 중심으로.” 『통일전략』 제2권 2호, 352-353.
- 최은석. 2018. “남북 정상 합의, 국회 동의 긴급요, 국민적 합의기반 마련해야.” 『통일한국』 5월, 48-49.
- 통일부. 2002a. 『대북정책 추진현황』. 12월. 서울: 통일부.
- 통일부. 2002b. 『2002 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2005. 『2005 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2007. 『2007 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2008. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2009. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2016. 『2016 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2017. 『2017 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2018. 『2018 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2019a. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2019b. 『통일부 50주년 기념 화보집, 걸어온 길 가야할 길』. 7월. 서울: 통일부.
- 편집자. 2018. “4·27 남북정상회담… 한반도의 봄, 평화의 문 열다.” 특집좌담, 『통일한국』 5월, 10-27.

## 112 한국과 국제사회 제4권 3호 (2020)

- 현대경제연구원. 2018. 『현안과 과제: 제3차 남북정상회담의 의의와 추진방향』. 18-10호.
- 홍건식. 2019. “비판정치학과 공간의 정치: 지정공간 확대와 1.2차 남북 정상회담.” 『문화와 정치』 제6권 제1호. 33-60.
- 홍양호. 2015. “남북정상회담의 성공조건.” 『2015 한중동북아포럼』 42-65.
- 남북정상회담 준비위원회. 2018. 『2018 남북정상회담 결과 설명자료』 4월 27일.
- 통일부. 2000. 『남북정상회담 민족사의 새지평(해설자료)』 6월 24일.
- <https://www.bbc.com/korean/news-43958586> 2019.5.10.일자, (검색일 2019.5.12)
- <http://www.koreasummit.kr/Newsroom/News/343>(검색일 2019.5.10.)
- <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20190510020400038/?did=1947m>  
(검색일 2019.5.13)
- <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&efYd=19880225#0000>(검색일 2019.5.30.)
- <https://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0058478>(검색일 2020.3.23.)

투고일 : 2020년 4월 29일 . 심사일 : 2020년 6월 3일 . 게재확정일 : 2020년 6월 8일

\* 박범중은 부산대학교에서 정치학박사 학위를 받았으며, 현재 부경대학교 지방분권발전 연구소에서 연구교수로 재직 중이다. 저서로는 『중국 개혁개방과 지역균형발전』(공저), 『중국 지역발전과 시진핑시대』(공저) 등과, “근대문화자산을 활용한 문화도시 구축과 지역발전: 인천 중구 개항지를 중심으로”, “지역 해외직접투자의 지역발전 효과: 중국과 일본의 교훈” 등 다수의 연구 논문이 있다.

<Abstract>

## Background, Achievements and Limitations of the Inter-Korean Summit and Tasks

Park, Beom-Jong  
(Pukyong National University)

This study compares and analyzes the background, performance, and limitations of the 1st to 5th inter-Korean summit. In addition, the contents of the Joint Declaration of the North and the South will be comparatively analyzed and the future summit will be forecast. The five inter-Korean summits expressed strong willingness for the unification of the leaders, and the Kim Dae-jung administration's sunshine policy was succeeded and developed. The hosting of the inter-Korean summit were mainly due to the North Korean economic crisis and active reconciliation efforts between the two Koreas. Through the inter-Korean summit, an atmosphere of reconciliation and cooperation between the two Koreas and an agreement on the joint declaration of the two Koreas were drawn up, but the agreed issues were not continuously implemented according to the North Korean military threat (nuclear threat) and the South Korean government's policy toward North Korea. However, the <6·15 Joint Declaration>, <10·4 Joint Declaration>, <Panmunjeom Declaration>, and <Pyongyang Joint Declaration>, which were jointly declared at the North-South Summit, have similarities to the results that led to the development of sustainable inter-Korean relations. In particular, while the June 15 Joint Declaration was quite comprehensive, declarative, and normative, there has been a difference that the October 4 Joint Declaration, the

Panmunjom Declaration, and the Pyongyang Joint Declaration consisted of concrete and practical provisions for the inter-Korean issue. The implementation of these summits and the Joint Declaration will bring positive effects to inter-Korean peace, inter-Korean development and regional development. Therefore, in order to promote the 6th inter-Korean summit and the North American summit in the future, five tasks are proposed.

**Keywords** : Inter-Korean summit, 6·15 Joint Declaration, 10·4, Joint Declaration, Panmunjom Declaration, Pyongyang Joint Declaration, Regional development.