

# 현안과 과제

■ 제3차 남북정상회담의 의의와 추진방향

# 목 차

## ■ 제3차 남북정상회담의 의의와 추진방향

Executive Summary .....	i
1. 제3차 남북정상회담의 필요성과 의미 .....	1
2. 제1·2차 남북정상회담 평가 .....	2
3. 제3차 남북정상회담의 지향점과 주요의제 제안 .....	4

□ 비상업 목적으로 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재할 경우 내용의 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있으며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 총           괄   :   이 부 형 이 사 대 우 (2072-6306, Leebuh@hri.co.kr)

□ 통일연구센터 : 이 용 화 연 구 위 원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)

                  : 이 해 정 연 구 위 원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

## Executive Summary

### < 요약 >

#### ■ 제3차 남북정상회담의 필요성과 의미

2000년 최초의 남북정상회담 이후 18년이면서 2007년 2차 남북정상회담 이후 11년 만인 2018년 4월 말에 제3차 남북정상회담이 개최된다. 제3차 남북정상회담의 성공적 개최는 남북 간 신뢰 회복의 의미를 넘어 한반도 평화 정착과 남북 통일기반 구축을 위한 전환점이 될 수 있다. 이에 본 연구에서는 제3차 남북정상회담의 성공적인 개최를 위해 과거 1·2차 남북정상회담의 주요 내용을 평가하고, 주요의제를 제안하고자 한다.

#### ■ 제1·2차 남북정상회담 평가

**(제1차 남북정상회담 평가)** 2000년 6.15 공동선언 합의로 남북 교류협력 확대 등의 성과가 도출됐지만, 남북정상회담의 정례화 미흡 등이 한계로 지적된다.

**(제2차 남북정상회담 평가)** 2007년 10.4 선언에서 한반도 평화체제 구축 등 남북관계 전반을 포괄적으로 다뤘음에도 불구하고, 정권 교체 후 동력을 상실한 것이 한계로 지적된다.

#### < 제1·2차 남북정상회담 주요 내용 >

	1차 남북정상회담	2차 남북정상회담
시기	- 2000년 6.13~15일 (2박 3일)	- 2007년 10.2~4일 (2박 3일)
배경	- 국제 : 대북 개방 지원 - 남한 : 대북 포용 정책(햇볕정책) - 북한 : 경제적 실용주의 강화	- 국제 : 북핵문제 해결 - 남한 : 남북대화 재개 모멘텀 마련 - 북한 : 북미대화, 남북경협 확대 필요
성과	- 6.14 공동선언 (총 5개항) · 통일 : 통일문제 자주적 해결, 통일방안 의 공통점 상호 인정 · 경제 : 금강산관광 확대, 개성공단 추진 · 인도주의 : 이산가족 상봉 실시	- 10.4 선언 (총 8개항) · 정치·군사 : 서해평화협력지대 설치 · 북핵 : 9.19성명, 2.13합의 이행 · 경제 : 개성~신의주 철도 및 개성~평양 도로 개보수, 서울~백두산 직항로 개설 등
한계	- 평화체제 확립에 대한 언급 없음	- 정권 교체 후 추진 동력 상실

#### ■ 제3차 남북정상회담의 지향점과 주요의제 제안

**(지향점)** 북핵문제의 평화적 해결을 중심으로 남북관계 정상화를 실현하고, 한반도의 항구적인 평화와 번영을 지향해야 할 것이다. 북핵문제 해결, 한반도의 안정과 평화, 분단문제 해결 나아가 한반도 평화 통일기반 조성에 기여할 수 있는 제3차 남북정상회담이 성사되도록 노력해야 한다.

**(추진방향 제안)** 기존의 남북 합의를 기반으로 국민적 합의와 초당적 협력, 국제적 공조 확보를 토대로 제3차 남북정상회담을 추진해야 할 것이다. 국내 정치 상황을 고려해 보수와 진보의 의견을 중립적으로 수렴하여 향후 남북정상회담이 정례화 될 수 있는 여건을 조성해야 한다. 또한 1·2차 정상회담과 달리 북핵문제의 국제화가 심화된 상황을 고려, 회담의 의미 등을 국제사회에 적극적으로 알려 지지를 유도해야 한다.

**(주요의제 제안)** 북핵문제 해결을 위한 단계적·포괄적 논의를 본격화하는 한편, 한반도 신경제지도 실현을 위한 상생의 남북경협과 민족동질성 회복을 위한 남북 사회·문화 교류를 확대할 필요가 있다. ① **(북핵문제)** 첫째, 북핵문제와 관련해서는 남북정상회담을 통한 단계적·포괄적 북한 비핵화 유도를 견지하는 한편, 한반도의 항구적 평화 정착의 당위성을 강조해야 한다. 둘째, 평화와 번영의 한반도 구축과 남북관계발전을 위해 남북정상회담의 정례화를 비롯해, 고위급 회담 수시 개최를 추진해야 한다. 셋째, 한반도 비핵화와 평화협정 등을 논의하기 위한 4자 또는 6자회담 추진을 논의해야 한다. ② **(남북경협)** 첫째, 新남북경협 모색을 위해 남북경협의 제도화를 통한 근본적 변화를 도모해야 한다. 둘째, ‘한반도 신경제지도 구상’ 현실화를 위해 남북한 경제 모두에 이익이 되는 발전적 협력 방안에 대한 정상 간 합의 도출 노력이 모색되어야 한다. 다만 남북경협 재개를 위해서는 국제사회의 지지와 이해가 필요하다. ③ **(사회·문화·인도주의)** 북한의 취약계층 지원을 위한 체계적 인도 지원 시스템 구축 노력, 체육·예술 등 남북한 사회문화 교류협력 확대, 이산가족 상봉 정례화 추진 등을 추진해야 한다.

< 제3차 남북정상회담의 지향점과 주요의제 제안 >



## 1. 제3차 남북정상회담의 필요성과 의미

○ 제3차 남북정상회담 개최는 남북 간의 신뢰 회복의 의미를 넘어 한반도 평화 정착과 남북 통일기반 구축을 위한 전환점이 될 수 있음

- 필요성 : 북핵문제 등 남북문제의 포괄적 해법 모색과 한반도 평화통일 기반 조성을 위해서는 제3차 남북정상회담의 성공적 개최가 요구됨
  - 평창올림픽에서 김여정 조선노동당 중앙위 제1부부장이 특사 자격으로 친서를 전달, 남한 고위급 대표단의 방북을 계기로 남북정상회담 개최가 성사
  - 한편 최근 실시된 HRI 남북관계 전문가 설문조사에도 남북관계 개선을 위해 ‘남북정상회담’(84.8%)이 현 정부 임기 내 반드시 필요함을 강조<sup>1)</sup>
- 의미 : 제3차 남북정상회담 개최는 남북 상호 신뢰 회복을 위한 최고위 당국자 간 만남 뿐 아니라, 남북협력의 새로운 도약을 위한 계기로 작용할 것임
  - 2000년 최초의 남북정상회담과 2007년 2차 남북정상회담 이후 남북 정상회담은 전무한 상황이었으며, 현재의 남북 간 경색 국면을 넘어 상호 신뢰를 회복할 수 있는 기제는 남북정상회담만이 유일한 해법임
- 예상 의제 : 3차 남북정상회담에서는 북핵문제의 평화적 해법 모색을 비롯해, 남북정상회담의 정례화, 대북 인도주의, 남북경협의 확대 등 전 분야에 걸친 포괄적 협력 증진 방안이 논의될 것으로 예상

○ 본 연구는 제3차 남북정상회담의 성공적인 개최를 위해 과거 1·2차 남북정상회담의 주요 내용을 평가하고, 주요 의제를 제안

- 특히 제3차 남북정상회담을 통해 남북관계 개선을 실질적으로 도모하기 위해 1·2차 남북정상회담의 경험을 토대로 종합적·합리적 기획 마련이 요구됨

1) 현경연은 2018년 1월 26일~2월 5일까지(11일) 남북관계 전문가 92명을 대상으로 설문을 실시함. 이용화·이해정, “평창올림픽 이후 남북관계 전망 전문가 설문조사”, 『현안과 과제』 제18-6호, 현대경제연구원, 2018.2.8.

## 2. 제1·2차 남북정상회담 평가

### ○ (1차 정상회담 평가) 6.15 공동선언 합의로 남북 교류협력 확대 등의 성과가 도출됐지만, 남북정상회담의 정례화 미흡 등의 한계점이 존재

- **주요 일정** : 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 정상회담을 개최하고 ‘6.15 공동선언’(총 5개항)을 발표
- **성사 배경** : 국제사회의 대북 개방 지원, 남한의 대북포용정책, 북한의 경제적 실용주의가 서로 맞물리면서 남북정상회담 성사 여건이 조성
  - **국제** : 1998년 대북정책조정관으로 임명된 페리 前 국방장관이 1999년 방북 후 대북 포용정책을 지지하는 페리보고서를 작성한 것이 우호적 배경 조성
  - **남한** : 김대중 정부는 베를린 선언(2000. 3. 9)을 통해 남북 간 교류·협력 활성화를 표명, ‘사실상의 통일’을 지향하는 햇볕정책을 통해 대화를 유도
  - **북한** : 1998년 김정일 체제 공식 출범 이후 자신감 획득 및 베를린 선언에서 약속한 남한의 흡수 통일 배제와 경제 지원에 대한 기대감 고조
- **성과** : 기존의 적대적 관계를 극복하고 평화공존의 새로운 패러다임으로 전환에 합의, 남북공동선언 이후 경협 등 교류협력과 관련된 후속조치 확대
  - 상호 이해 증진, 남북 관계 발전과 공동 번영, 평화 통일 실현 등을 합의
  - 남북통일 문제에 대해 ‘당사자 우선’ 원칙 위에 ‘민족의 단합과 공조’ 합의
  - 6.15 공동선언 이후 남북이산가족 상봉, 금강산관광사업, 개성공단사업 등 남북교류협력 확대에 있어 실질적 성과를 도출
- **한계** : 김정일 위원장의 답방 미 실현, 남북정상회담의 정례화 미흡을 비롯해, 평화체제 확립과 관련한 합의를 공동선언에 명시하지 못함

### ○ (2차 정상회담 평가) 한반도 평화체제 구축 등 남북관계 전반을 포괄적으로 다뤘음에도 불구하고, 정권 교체 후 추진 동력을 상실한 것이 한계

- **주요 일정** : 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 정상회담을 개최하고 ‘10.4 선언’(총 8개항)을 발표

- **성사 배경** : 국제사회의 북핵문제 해결 분위기 확대를 비롯해 남한의 남북 관계 개선 의지, 북한의 북미대화 및 남북경협 확대 필요성 등으로 성사
  - **국제** : 북핵 실험(2006. 10)에도 불구하고 9.19 공동성명 채택(2005)과 2.13 합의(2007) 도출 등 대화를 통한 북핵 해결 분위기 조성
  - **남한** : 참여 정부 출범 이후 남북관계 개선을 위해 정상회담 의사를 지속적으로 밝혔고, 또한 북핵 위기로 중단된 남북대화의 모멘텀을 회복하기 위함
  - **북한** : 2차 북핵 사태 해결을 위한 6자회담 및 북미관계 개선의 추동력을 확보하고, 경제난 해소를 위한 남북경협 필요성 증대
  
- **성과** : 6.15 선언이 통일·화해 협력의 이정표라면, 10.4 선언은 경제, 사회·문화는 물론이고 비핵화와 평화문제까지 다룬 포괄적인 합의
  - **정치·군사** : '서해평화협력특별지대' 설치 등 상호 존중과 신뢰 조성을 위해 '군사적 긴장 완화와 신뢰 구축' 규정
  - **북핵** : 평화 체제 구축과 비핵화 논의 진정을 위해 '9.19 공동성명'과 '2.13 합의' 이행을 위한 공동 노력 합의
  - **경제·사회 문화** : 민족 경제의 균형 발전과 공동 번영, 사회 문화 교류, 인도주의 협력 사업, 국제 협력 강화 등 다각도의 교류 협력 확대 발전을 합의
  
- **한계** : 남북정상회담의 제도화를 위해 임기 말에 급하게 추진된 경향이 있으며, 정권 교체 이후 차기 정부에 지나친 부담감을 안겨주는 등 실효성 확보 미흡

< 1·2차 남북정상회담 주요 내용 >

	1차 남북정상회담	2차 남북정상회담
<b>시기</b>	- 2000년 6.13~15일 (2박 3일)	- 2007년 10.2~4일 (2박 3일)
<b>배경</b>	- 국제 : 대북 개방 지원 - 남한 : 대북 포용 정책(햇볕정책) - 북한 : 경제적 실용주의 강화	- 국제 : 북핵문제 해결 - 남한 : 남북대화 재개 모멘텀 마련 - 북한 : 북미대화, 남북경협 확대 필요
<b>성과</b>	- 6.14 공동선언 (총 5개항) · 통일 : 통일문제 자주적 해결, 통일방안의 공통점 상호 인정 · 경제 : 금강산관광 확대, 개성공단 추진 · 인도주의 : 이산가족 상봉 실시	- 10.4 선언 (총 8개항) · 정치·군사 : 서해평화협력지대 설치 · 북핵 : 9.19성명, 2.13합의 이행 · 경제 : 개성~신의주 철도 및 개성~평양 도로 개보수, 서울~백두산 직항로 개설 등
<b>한계</b>	- 평화체제 확립에 대한 언급 없음	- 정권 교체 후 추진 동력 상실

자료 : 현대경제연구원.

### 3. 제3차 남북정상회담의 지향점과 주요의제 제안

#### 1) 지향점

- 북핵문제의 평화적 해결을 중심으로 남북관계 정상화를 실현하고, 한반도의 항구적인 평화와 번영을 지향
- 북핵문제 해결, 한반도의 안정과 평화, 분단문제 해결 나아가 한반도 통일기반 조성에 기여할 수 있는 남북정상회담이 되도록 해야 함

#### 2) 추진방향 제안

- 기존의 남북 합의를 기반으로 국민적 합의와 초당적 협력, 국제적 공조 확보를 토대로 제3차 남북정상회담을 추진

##### ① 기존 합의 존중 의지를 상호 확인하는 노력이 필요

- 남북 기합의 사항에 대한 상호 의견 조율 및 실천을 위한 사전대화 필요
  - 제3차 남북정상회담을 비롯해 남북 고위급 접촉 등 다양한 대화를 통해 남북 간 기합의 사항을 존중할 수 있는 토대를 마련

##### ② 국민적 합의기반에 기초한 남북정상회담

- 남북정상회담의 당위성 확보 차원에서 국민 공감대 형성 마련에 주력
  - 제3차 남북정상회담의 당위성과 필요성에 대한 국민 설득 노력을 비롯해, 언론, 전문가, NGO 등 여론주도층의 협력을 적극적으로 견인
  - 또한 국내 정치적 상황을 고려해 보수와 진보 양진영의 의견을 중립적으로 수렴, 향후 남북정상회담이 정례화될 수 있는 여건을 조성

##### ③ 국제적 공감대 확보로 남북정상회담 추진력 강화

- 1·2차 남북정상회담과 달리 북핵문제의 국제화가 심화된 상황을 고려, 정상회담의 의미 등을 주변국에 적극적으로 설명하여 지지와 협력을 유도
  - 또한 정상회담 개최가 미·중·일·러 등 주변국의 이익에 부합됨을 설득하고, 구체적으로 남북한과 주변국이 참여하는 다자 협력사업 등을 모색

### 3) 주요의제 제안

- 북핵문제 해결을 위한 단계적·포괄적 논의를 본격화하는 한편, 한반도 신경제지도 실현을 위한 상생의 남북경협과 남북 사회·문화 교류를 확대

#### ① 북핵문제 : 남북정상회담을 통한 단계적·포괄적 북한 비핵화 유도

- (남북정상회담을 통한 북한 비핵화 유도) 북핵문제 해결을 위한 단계적·포괄적 접근법을 강조하는 한편, 항구적 평화 정착의 당위성을 강조

- 북핵문제 해결 및 한반도의 항구적 평화 정착을 위해 남북 모두의 노력이 필요함을 강조하는 한편, 단계적·포괄적 북핵 해법에 대한 당위성을 제시
  - 이를 위해 남북정상회담에서 현 정부의 '동북아플러스 책임공동체 구상' 및 '한반도 운전자론'에 대해 명확한 입장을 전달해 북한의 오해를 없앨 필요
  - 특히 북핵문제 해결을 통한 한반도 평화 정착을 실질적으로 보장하기 위해 단계적·포괄적 해법을 통한 '先 핵 동결, 後 완전한 비핵화'를 제시

- (안정적인 남북대화 지속) 평화와 번영의 한반도 구축과 남북관계발전을 위해 남북정상회담의 정례화를 비롯해, 고위급 회담 수시 개최를 추진

- 남북정상회담 : 남북 간 대화 지속을 위해 정치적 상황과 무관하게 정상회담의 정례화를 추진
  - 지난 2차 남북정상회담에서도 정상회담의 상시화가 합의(8항)되었지만, 남북 관계 경색에 따라 진행되지 않은바 있음
  - 이에 금번 3.5 남북합의에서 도출된 '남북 정상 간 핫라인'을 지속적으로 유지하는 한편, 정상회담의 정례화를 합의하고 이행할 필요

- 남북고위급회담 : 남북 간 실무협의 지속을 위해 '통(남한 통일부)-통(북한 통일전선부) 라인' 부활과 군사적 긴장 완화를 위한 분기별 남북 국방장관 회의 개최를 추진

- (북핵문제 해결을 위한 다자회담 제의) 4자 혹은 6자회담 등 다자회담 재개

- 한반도 비핵화와 평화협정 등을 논의하기 위한 4자 또는 6자회담 추진을 논의
  - 2007년에는 평화체제 구축 논의를 위한 3자 또는 4자회담 추진(4항)을 합의한 바 있음

② 남북경협 : 상생의 남북 경협 추진

○ (新남북경협 모색) 남북경협의 제도화를 통한 근본적 변화를 도모

- 남북경협이 남북관계 변화의 동력이 될 수 있도록 경협을 남북관계 정상화에 적극 활용하는 한편, 제도화를 통한 안정적 추진 정책을 모색
  - 「남북기본협정」 체결 및 남북관계 제도화를 추진해 정책 추진의 일관성을 도모하고, 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반 마련

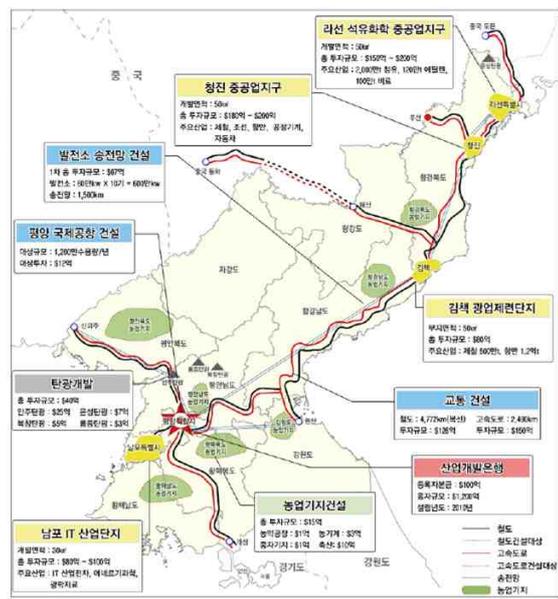
○ (‘한반도 신경제지도 구상’ 현실화) 남북한 경제 모두에 이익이 되는 발전적 협력 방안에 대한 정상 간 합의 도출 노력

- ‘한반도 신경제지도 구상’이 현실화될 수 있도록 정상 간 합의를 추진
  - 한반도 신경제지도 구상은 동해권, 서해안 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련, 동서를 잇는 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 경제통일을 이룬다는 구상
  - 북한은 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」을 통해 서남 방면(신의주-남포-평양)과 동북 방면(나선-청진-김책)의 양대 축을 개발한다는 계획
  - 남북한 모두 한반도 개발을 위해 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 협력을 확대해나야 한다는 인식을 공유하고 있어 합의로 발전할 가능성 존재

< ‘한반도 신경제지도’ 구상 >



< 북한의 '국가경제개발 10개년 전략 계획' >



자료 : 국정기획자문위원회 및 국토교통부 자료 참고.

- ‘한반도 신경제지도’ 구상 실현을 위해 기추진 사업의 재개를 논의할 수 있음
  - 환동해 경제벨트 실현의 첫 단추로 나진-하산 프로젝트 재개 및 훈춘 물류 단지 활성화, 금강산 관광 재개를 고려할 수 있음
  - 환황해 경제벨트 실현을 위해서는 개성공단 재개를 고려할 수 있음
- 다만 남북경협 재개를 위해서는 국제사회의 지지와 이해가 필요
  - 북한의 핵 개발 지속에 따른 국제사회의 대북 제재는 확대·강화 추세
  - 북한의 도발 수위가 높아질수록 유엔 안전보장이사회를 중심으로 한 국제 사회의 대북 제재는 한층 더 강화되고 있음
  - 국제사회의 대북제재 확대·강화 속에 한국도 이와 같은 제재에 동참 중
  - 남북경협 재개를 위해 북핵문제 진전에 대한 합의 도출과 함께, 남북관계의 특수성을 근거로 안보리 제재위원회로부터 의무면제(waiver)를 받는 방안 고려

### ③ 사회·문화·인도주의 : 민족동질성 회복의 기회 마련

- (남북관계의 지속발전 가능한 여건 조성) 체계적 인도 지원 시스템 구축 노력, 남북한 사회문화 교류협력 확대, 이산가족 상봉 정례화 추진 등
  - 체계적인 인도 지원 시스템 구축 노력 : 취약계층에 대한 지원을 필요한 시기에 적절한 방식으로 추진하는 체계적인 시스템 구축 및 모니터링 방안 모색
    - 단순한 지원에서 농업·보건의료·녹색사업 등 개발협력을 구체화하는 프로젝트를 통해 지원 효과 제고 및 교류 협력 활성화 도모
  - 남북한 사회문화·예술·체육 분야의 교류협력 확대 : 지자체와 NGO 등 다양한 주체에 의한 체육·교육학술·언론출판 등 각 분야에서의 협력 확대
  - 이산가족 상봉 정례화 추진 : 이산가족 상봉 정례화 및 서신교환을 추진하고 단계적으로 수시 왕래를 추진

#### 4) 종합평가

○ 1,2차 남북정상회담의 교훈을 토대로, 제3차 남북정상회담에서는 한반도 비핵화와 항구적 평화체제, 남북 공동번영의 길을 적극 모색

- 추진목표 : 북핵문제의 평화적 해결을 중심으로 남북관계 정상화를 실현하고, 한반도의 항구적인 평화와 번영을 지향
- 추진방향 : 기존의 남북 합의를 기반으로 국민적 합의와 초당적 협력, 국제적 공조 확보를 토대로 제3차 남북정상회담을 추진
- 주요의제 제안 : 북핵문제 해결을 위한 단계적·포괄적 논의를 본격화하면서, 한반도 신경제지도 실현을 위한 상생의 남북경협과 남북 사회·문화 교류를 확대

< 제3차 남북정상회담의 지향점과 주요의제 제안 >



자료 : 현대경제연구원.

이용화 연구위원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)

이해정 연구위원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)