

정전협정 60주년 서해평화정책포럼 · 한겨레평화연구소 공동 학술세미나

# 서해평화, 어떻게 지킬 것인가?

일시 2013년 2월 4일(월) 13:00~16:30

장소 인천발전연구원 대회의실

주관 | 서해평화정책포럼

주최 | 인천광역시 · 인천발전연구원 · 한겨레평화연구소

# INVITATION

정전협정 체결 60주년을 맞이하는 2013년이 되었음에도 불구하고 우리의 서해는 여전히 남북 간 분쟁과 갈등의 불씨를 안고 있습니다. 올해는 한국은 물론, 한반도의 이해상관자인 미국, 중국, 일본 등 주요 강대국의 정치리더십이 교체된 변화의 시기이기도 합니다.

이런 변화는 새롭게 재편될 국내외 질서 속에서 어떻게 서해를 평화와 번영의 공간으로 바꾸어 나갈지에 대한 이론적, 실천적 고민을 우리들에게 던져주고 있습니다. 이에 인천발전연구원과 한겨레평화연구소는 공동으로 서해 평화정책포럼을 개최하여, 여러 전문가들을 모시고 활발한 논의와 토론을 통해 그 해답을 찾아가고자 합니다.

특히 이번 학술회의에서는 정전 60년과 서해평화, 서해평화 실현을 위한 국가 및 지역의 중심과제와 실천전략 등을 구체적으로 논의할 예정입니다. 2013년 변화의 시대를 맞이하여 서해평화 그리고 한반도를 비롯한 동북아의 미래에 대해 토론하고 통찰할 수 있는 알찬 시간이 되기를 소망합니다.

2013. 2.

서해평화정책포럼 공동대표

한겨레평화연구소

인천발전연구원 원장 김민배

소장 김보근

인하대학교 인문학부 교수 최원식

# PROGRAM

|                 |                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13:00~<br>13:20 | <p>I . 개회식</p> <p>개회사: 최원식(인하대 인문학부 교수)</p> <p>환영사: 김민배 (인천발전연구원장)</p> <p>축 사: 김보근 (한겨레평화연구소장)</p>                                                                                                                              |
| 13:20~<br>15:10 | <p>II . 주제발표 및 지정토론</p> <p>발표 1: 정전 60년과 서해평화</p> <p>발표: 백학순 (세종연구원)</p> <p>토론: 이호철 (인천대) / 홍면기 (동북아역사재단)</p> <p>발표 2: 서해평화를 위한 국가 및 지역 중점과제와 실천전략</p> <p>발표: 박선원(인천발전연구원)</p> <p>토론: 장용석 (서울대 통일평화연구원) / 정세일 (남북평화재단 경인본부)</p> |
| 15:10~<br>15:30 | <p>III . 휴식</p>                                                                                                                                                                                                                 |
| 15:30~<br>16:20 | <p>IV . 종합토론</p> <p>사회: 김민배 (인천발전연구원장)</p>                                                                                                                                                                                      |
| 16:20~<br>16:30 | <p>폐회</p>                                                                                                                                                                                                                       |

# CONTENTS

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| □ 발표 1 : 정전 60년과 서해평화 .....                | 3  |
| □ 발표 2 : 서해평화를 위한 국가 및 지역 중점과제와 실천전략 ..... | 25 |
| □ 부록 : 2012년도 서해평화정책포럼의 발자취 .....          | 47 |



## 발표 I

---

### 정전 60년과 서해평화

백 학 순

세종연구원 수석연구위원



# 정전 60년과 서해평화

백학순 세종연구원 수석연구위원

1. 서론
2. 한반도 평화체제 수립의 '비전'과 국제환경
3. 한반도 평화체제 협상의 역사: 북한, 남한, 미국의 입장
4. 평화체제 수립 vs. 북핵문제 해결
5. 최근 북미관계 악화(2012.12~2013.1)  
: '북한 비핵화'와 '평화체제 수립'의 갈림길
6. '한반도 평화정착'과 '북한의 비핵화'를 위한 한미양국의 정책
7. '분단고착적'이 아닌 '통일지향적' 평화 정착의 길
8. 결론: 서해 평화정착과 평화증진의 모색

## 1. 서론

올해는 정전협정 60주년의 해이다. 동양사상에서 60주년은 생의 한 주기를 마감하고 새로운 생의 주기를 시작하는 특별한 해이다. 그런데 우리는 땅이 두 동강이 난 상황에서 동족상잔의 6.25전쟁이 아직 끝나지 않은 채로 지난 60년을 적대와 증오의 생의 한 주기를 살아왔다. 20세기부터 21세기에 걸쳐 지금까지 이처럼 긴 세월동안 국토가 분단된 채 전쟁의 유령과 함께 살아온 민족은 지구상에서 우리민족 밖에 없다.

그러나 우리에게도 전쟁을 끝내고 평화를 정착하며 통일의 길을 진척시켜 나갈 희망이 찾아왔던 적이 있었다. 1990년 초에 냉전질서의 한 축인 소련이 붕괴함으로써 전 세계적으로 냉전시대가 끝나자 우리민족에게도 평화와 통일의 희망이 찾아왔던 것이다. 강대국질서인 냉전체제가 무너졌으니 언젠가는 또 다시 새로운 강대국 중심의 국제질서가 형성되겠지만, 우리민족에게는 새로운 국제질서가 형성될 때까지 과도기가 주어진 것이다. 우리는 어떻게든지 이 과도기를 잘 이용하여 한반도에서 통일과 평화의 기운이 뻗쳐오르도록 해야 했다. 역사의

안목에서 볼 때, 이 외의 다른 어떤 선택은 있을 수 없었다. 그리고 우리에게서 바로 그러한 역사의 흐름과 역사적 기회를 알고 역사적 책무를 잘 수행해 낸 김대중대통령과 같은 지도자가 있었다. 노무현대통령은 여러 가지 우여곡절이 있었지만 김대중대통령의 노력을 이어나갔다.

이명박정부는 김대중과 노무현 정부의 남북화해협력과 한반도 평화정착 노력의 세월을 ‘잃어버린 10년’으로 비판했다. 한반도에는 평화가 사라지고 불신과 대결의 시대가 찾아왔다. 이명박정부는 공식적으로는 ‘상생과 공영’의 대북정책을 내세웠지만, 속내로는 북한급변사태론, 북한위기로, 통일준비론으로 이어지는 ‘북한붕괴론’을 바탕으로 깔고 대북정책을 추진했다. 통일준비론은 이명박정부가 자신의 대북정책의 실패를 감추기 위해 남북관계 논의의 축을 ‘생상과 공영’으로부터 ‘통일’로 바꿔버림으로써 국민을 오도한 일종의 정치공학적인 차원의 국내정치용 담론이었다. 결국 남북한 간과 남한사회 내에서는 극도의 불신이 자리잡았고, 우리는 천안함사건, 5.24조치, 연평도사건을 겪으면서 갑자기 전쟁 가능성이 현실로 다가왔다. 6.15공동선언, 10.4정상선언으로 멀리 쫓겨 간 전쟁의 유령이 갑자기 다시 눈앞에 출몰한 것이다.

그렇다면, 이제 우리는 어떻게 해야 할 것인가? 어떻게 하면 전쟁의 유령을 쫓아내고 잃어버린 평화를 되찾을 수 있을까? 구체적으로, 한반도에서 6.25전쟁을 공식 종료하고 적대구조인 정전체제를 평화체제로 전환하여 전쟁의 위협으로부터 벗어나 평화를 누리며 살 수 있을까? 그 동안 한반도 평화체제를 수립하기 위해 관련국들은 어떤 노력을 해 왔는가? 그리고 그러한 목표를 달성하는 데 걸림돌이 되고 있는 북핵문제, 북한미사일문제는 평화체제 수립 문제와 어떤 관계에 있으며, 이 문제들을 어떤 식의 접근으로써 해결할 수 있을 것인가? 보다 현실적으로, 작년 12월 12일 북한의 인공위성 로켓발사 성공과 올 1월 22일 유엔안보리 대북 제재 결의 2087호의 통과로 북미관계가 급속도로 악화되는 상황에서 제2기를 시작하는 오바마정부와 이제 새로 출범하는 박근혜정부는 어떤 정책을 통해 한반도 평화정착과 북한의 비핵화를 이뤄내야 할 것인가? 그리고 어떻게 하면 우리가 정착시키려는 평화가 ‘분단고착적’이 아닌 ‘통일지향적’ 평화가 되도록 할 수 있을까? 마지막으로, 정전체제 하에서 NLL과 관련한 수많은 사건들로 인해 커다란 어려움을 겪어 오고 있는 우리로서 어떻게 서해에서의 평화정착을 이뤄낼 수 있을 것인가?

## 2. 한반도 평화체제 수립의 ‘비전’과 국제환경

위의 문제들에 대해 하나하나 논의하기 전에, 먼저 한반도 평화체제 수립의 ‘비전’은 무엇이며, 한반도 평화체제 수립의 ‘배경’으로서 한반도와 동아시아의

국제환경은 어떠한지, 그리고 그 국제환경은 우리민족에게 어떤 선택을 강요하는지를 살펴보도록 하자.

그동안 우리민족은 60년이 다 되도록 한반도에서 ‘전쟁과 평화’의 문제를 해결하지 못하고 아직도 정전체제 하에서 무력충돌과 전쟁의 위협을 겪으면서 살고 있다. 한반도 평화체제 수립의 비전은 ‘정전협정 및 군사적 대결구조를 통하여 유지되고 있는 남북한 및 관련국간의 관계를 새로운 평화조약 및 관련국간의 관계의 개선으로 평화상태가 공고하게 된 한반도와 주변의 국제질서를 만들어 내는 것’이다. 이는 소극적인 평화유지 뿐만이 아니라 적극적으로 한반도 평화의 여건을 창출하는 것까지 포함한다. 한반도에서 정전체제의 평화체제로의 전환을 통해 평화체제를 수립하는 비전 속에는 평화 유지(peace keeping)는 물론, 더 나아가 평화 만들기(peace making)와 평화 공고화(peace consolidation)의 의지가 들어 있다.

그렇다면, 한반도 평화체제 수립의 국제환경은 어떠한가? 그 동안 미중양국은 소련 붕괴 이후 상호 경쟁하고 대결하는 구조로 동아시아질서를 짜 왔다. 천안함사건과 연평도사건은 한반도에서 소련붕괴 후 20여년의 과도기를 조속히 마감하고 미중대결의 새로운 동아시아질서 형성을 재촉한 촉매제 역할을 했다. 지금 우리민족이 처해있는 한반도 국제환경은 미중양국이 자웅을 겨루면서 대결적 구도로 새롭게 형성해 가고 있는 21세기 동아시아질서이다. 중미양국 간의 대결적 구도는 동아시아의 한 가운데 위치하고 있는 남북한을 분리시켜 각각의 세력권으로 끌어들이는 흡인력을 강화시키고 있다.

이러한 상황에서 우리민족에게 주어진 선택지는 엄중하다. 남북한이 상호 협력하여 그러한 흡인력에 저항하고 이를 이겨냄으로써 한반도에서 평화를 수립하고 민족의 공동이익과 통일을 함께 추구할 것인가? 아니면 상호 대결을 지속하여 속절없이 그 흡인력 속으로 빠져 들어가고 말 것인가? 그렇게 함으로써 한반도에 평화는 사라지고 남북 간의 대결은 더욱 강화되고 민족통일은 점점 멀어지는 상황에 처할 것인가?

우리민족의 최근세사는 외세의 침략과 민족 분단의 역사이다. 불행히도 우리는 분단과 외세의 영향에 익숙해져있다. 그렇다고 우리가 또 다시 21세기 강대국질서에 속절없이 끌려들어가 피동적으로 반응하면서 살 수는 없다. 만일 남북한이 조속히 상호불신을 떨쳐내고 협력을 이뤄내지 못하면 우리민족은 냉전시대처럼 또 다시 강대국정치의 희생물이 되어 통일과 평화의 희망을 잃게 될지도 모른다.

이러한 국제환경과 우리의 한반도 평화체제 수립의 비전은 우리로 하여금 ‘민족의 주체성의 확보를 통한 한반도 평화정착과 통일의 확보’ vs. ‘민족의 대결과 분단의 지속과 강대국 질서의 추종’ 사이에서 엄중한 선택을 강요하고 있다. 지

금처럼 남북 간에 상호대결을 지속하고 무력충돌까지 불사하겠다는 남북한 집권자들의 정책은 민족의 희망에 대한 배신이다. 우리의 선택은 남북한이 적극적인 협력을 통해 우리민족의 ‘평화 정체성’과 ‘평화 이익’의 공간을 확대하고 ‘통일의 단계를 진척’시킴으로써, 미중대결을 중심으로 한 강대국질서가 우리에게 분단의 지속을 강요할 때 이를 거부하고 자주와 통일에의 노력을 통해 민족의 생존과 번영을 기약하는 것이다.

여기서 우리민족이 강대국중심의 국제사회에 대해 추구하는 ‘자주(성)’는 ‘단한 자주’가 아니다. 그것은 김대중대통령의 주장처럼 ‘열린 자주’이며, 노무현대통령의 생각처럼 강대국들과 국제사회에 대한 ‘균형외교’를 통해 성취하는 자주이다.

### 3. 한반도 평화체제 협상의 역사: 북한, 남한, 미국의 입장

우리사회에는 아직도 북핵문제가 해결되지 않았는데 평화체제 수립 논의를 하면 큰일 날 것처럼 생각하는 사람들이 많다. 그리고 미국은 지금껏 일관적으로 ‘선 비핵화, 후 평화체제’의 입장을 고수하고 있는 것으로 잘못 알고 있는 사람들이 많다. 여기에서는 평화체제 수립(정전체제의 평화체제로의 전환)에 대한 북한, 남한, 미국의 입장을 살펴봄으로써 한반도 평화체제 수립을 위한 국제협상의 역사를 일별해 보자.

우선, 탈냉전 시대에 들어 이뤄진 한반도 평화체제 협상과 그 협상 결과의 특징에 대해 펴보자. 1990년대 초에 전 세계적으로 냉전체제가 붕괴되자 한반도에서도 냉전의 유산인 전쟁을 끝내고 평화를 정착시키는 협상이 본격적으로 이뤄져야 한다는 요구가 힘을 얻었다. 그러한 맥락에서 세 번의 협상이 있었다. 클린턴-김영삼대통령 시절에 있었던 한반도 평화체제 수립을 위한 ‘4자회담’(1994~1999), 2005년 6자회담의 한반도 문제 해결을 위한 포괄적 일괄타결 노력과 그 결과로 나온 9.19공동성명, 그리고 9.19공동성명을 이행하기 위한 2007년의 2.13합의와 10.3합의를 이뤄내기 위한 협상이 바로 그것이었다.

그런데 여기에서 중요한 점은 탈냉전 시기에 이뤄진 이 모든 협상에서 ‘평화체제 수립’ vs. ‘북핵문제 해결’의 선후관계는, 여러 현실적 조건을 고려하여 양자를 ‘병행적’으로 해 나가야 한다는 데 이해를 함께 했다는 점이다.

#### 북한의 입장

한반도 정전협정이 규정한 바에 따라 1954년 4~7월에 스위스 제네바에서 한반도 평화통일과 인도차이나의 평화에 관한 제네바회의(제네바 극동평화회의)가 개최되었으나, 소기의 성과를 이루지 못했다. 결국 제네바회의에서 6.25전쟁

은 평화협정을 통한 평화정착이 아닌 정전상태로 마무리됐다. 북한은 정전협정 체결 직후부터 정전협정의 평화협정으로의 전환과 주한미군의 철수를 주장했다.

북한은 한반도 평화체제를 논의하는 회담과 관련하여 자신이 처해있는 여건과 시기에 따라 순차적으로 남북 양자회담, 북미 양자회담, 남·북·미 3자회담, 남·북·미·중 4자회담을 제안하거나 받아들였다.

구체적으로, 북한은 1962~74년에는 남북한 간의 평화체제 협상과 평화협정 체결을, 1974~84년에는 북미양자 간의 협상과 체결을, 1984~91년에는 남·북·미 3자회담을 통한 북미양자 간의 체결을, 1991~96년에는 남북관계를 분리해 내어 남북 상호간에 불가침을 약속하고 북미양자 간에 평화협정의 협상과 체결을, 1996~99년에는 남·북·미·중 4자회담을 통한 북미양자 간 체결을, 그리고 1999~2005년에도 남북관계를 분리해 내어 남북 상호간에 불가침을 약속하고 북미양자 간에 평화협정의 협상과 체결을 주장했다. 2005년 9월 북한을 포함한 6자가 합의한 9.19공동성명은 (6.25전쟁의) 직접당사국들(남·북·미·중)이 별도의 포럼을 개최하여 평화정착에 대한 협상을 해 나가도록 했다.

2007년 남북정상회담을 통해 합의한 10.4정상선언은 “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로” 했다. 여기에서 한 가지 흥미로운 점은 김정일은 ‘중국을 제외’한 3자(남북한과 미국)가 한반도 평화체제 수립의 협상에 참여하기를 희망한 것이다. 그런데 이러한 북한의 입장은 1996~99년에 개최된 남·북·미·중 4자회담에서도 나타났던 입장이었다. 북한은 중국을 제외하고 남북한과 미국이 참가하는 3자회담을 진행하다가 적절한 단계에 가서 중국을 참여시키는 3+1 형식의 회담을 제의했으며, 실제 예비회담 기간 중에는 북한 측 요구에 따라 남북한 및 미국의 3자협약이 이루어지기도 했던 것이다. 이 모든 것은 6.25전쟁의 종전과 한반도 평화체제 수립의 협상에 참가할 4개국의 위상과 역할에 대해 북한 지도부가 어떤 인식을 갖고 있는지를 보여주는 것이어서 흥미롭다.

### 남한의 입장

한편, 남한은 그 동안 남북 양자회담을 통한 평화체제 협상과 평화협정 체결을 주장하고, 북한이 주장한 북미 양자회담과 남·북·미 3자회담을 통한 평화체제 협상과 북미양자 간의 평화협정 체결에 반대했다. 그러나 2005년 6자회담의 9.19공동성명에서 직접당사국들이 별도의 포럼을 개최하여 평화체제 문제를 다루는 데 동의함으로써 남·북·미·중 4자회담을 통한 평화협정 협상에 동의했다. 그

러나 명시적으로 기존의 남북양자 간의 평화협정 체결 원칙을 포기하고 있지는 않다. 참고로, 남한은 1996~99년에 평화체제 수립을 위한 남·북·미·중 4자회담을 제안하고 참여했으나, 협상은 4자회담에서 하되, 평화협정 체결은 한반도문제의 당사자인 남북한 양자 간에 체결해야 한다는 입장을 고수했고, 미국도 그것을 지지했다.

### 미국의 입장

그렇다면, 미국의 입장은 무엇이었는가? 미국이 주요 행위자로서 참여한 4자회담, 9.19공동성명, 2.13합의와 10.9합의, 제1기 오바마정부의 대북정책을 구체적으로 살펴보도록 하자.

우선, 1996년 4월 제주도 한미정상회담에서 한미양국이 공동으로 제안하고 북한과 중국이 수용한 ‘4자회담’이 1997~1999년에 진행되었다. 의제는 ‘한반도 평화체제 수립과 긴장완화를 위한 제반문제’였다. 4자회담은 ‘평화체제분과위원회’와 ‘긴장완화분과위원회’를 설치하는 등 1954년 제네바회의 이후 43년 만에 본격적으로 한반도 평화체제 수립 문제를 다루었다. 4자회담은 주요 쟁점들을 해결하지 못함으로써 결국 실패하고 말았으나, 쟁점 해소를 위한 갖가지 논의들은 앞으로 한반도 평화정착 협상에 큰 경험이 될 것이다.

6자회담 참여국들은 2005년 9.19공동성명을 통해 “6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인”하고 그 공동성명의 4항에서 “6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약”하고 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”에 합의했다. 9.19공동성명은 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 수립이 별개의 회담에서 논의되기는 하겠지만, 결국은 양자가 병행적으로 논의될 수밖에 없다는 데 합의한 것이다.

한편, 북한에 대해 대화와 협상을 하지 않고 압력과 제재를 가하면서 ‘악의 축’ 중의 하나인 북한의 정권교체를 추구했던 조지 W. 부시정부의 대북정책은 2006년 10월 북한의 핵실험을 초래함으로써 자신의 목표 달성에 실패했다. 더구나 2006년 11월 중간선거에서 공화당이 패함으로써 부시정부는 대화와 협상의 새로운 대북정책으로 선회하지 않을 수 없었다. 그런데 이러한 대북정책의 선회에는 당시 콘돌리자 라이스 국무장관의 자문역인 필립 젤리코의 유명한 2개의 정책페이퍼가 있었다. 그는 북핵문제를 해결하기 위해서는 평화체제를 논의하는 것이 중요하다는 근본적인 문제해결 방식을 제안했고, 라이스 국무장관과 부시대통령이 그것에 동의했던 것이다. 그것을 바탕으로 북미양국은 직접대화를 시작하여 2007년에는 9.19공동성명을 이행하기 위한 초기조치들에 대한

합의(2.13합의)와 제2단계 조치에 대한 합의(10.3합의)가 가능했던 것이다. 2.13합의와 10.3합의는 평화체제 수립 그 자체에 대한 합의는 아니었다. 그러나 그 배경에는 북핵문제를 해결하기 위해서는 한반도 평화체제 수립의 논의가 이뤄져야 한다는 젤리코의 정책제언에 바탕을 둔 정부차원의 결정이 있었던 것이다.

마지막으로, 제1기 오바마정부는 2009년 4월과 5월에 북한이 인공위성 로켓을 발사하고 제2차 핵실험을 시행하자, 유엔안보리 제재 결의를 통과시켰지만, 북핵문제를 그대로 놔둘 수 없어 그해 여름 내내 중국을 중재자로 하여 북미양국 간에 직접대화를 위한 비밀 협상에 나섰다. 협상의 결과 그해 12월에 마침내 보스워스 대북정책특별대표가 평양을 방문했다. 그는 강석주와 만나 한반도 비핵화, 평화조약, 관계정상화, 에너지와 경제지원 문제 등을 논의했으며, 양국은 6자회담 프로세스의 중요성과 9.19공동성명의 결정적인 역할에 대해 상호 동의했다.

평양으로부터 베이징에 돌아온 보스워스는 기자회견을 통해 6자회담이 재개되면, 한반도 비핵화, 한반도 평화체제, 평화조약, 에너지 및 경제 지원, 관계정상화, 동북아안보의 틀 마련 등으로 이어지는 일련의 과정에 대해 논의하게 될 것임을 강조했다. 여기서 흥미로운 점은 보스워스가 그 동안 북한이 자신의 비핵화의 교환물로서 요구해온 한반도 평화조약, 평화체제 구축, 북미관계정상화, 그리고 그것들을 이룰 수 있는 조건들에 대해 북한 측과 논의했다는 것이다.

보스워스의 베이징 기자회견은 ‘한반도 평화체제’ 논의가 향후 북미 양자회담의 최우선적인 의제가 될 것임을 명확히 보여주었다. 보스워스는 모스크바를 방문한 자리에서도 평화체제 논의가 중요한 의제가 되고 있음을 밝혔고, 나중에 워싱턴에 돌아가서 한 기자회견에서도 평화체제에 대한 논의를 하게 될 것임을 재확인했다.

이상의 사실들은 미국이 ‘선 비핵화, 후 평화체제’의 입장을 고수한 것이 아니라 북한의 비핵화와 평화체제 수립을 ‘포괄적 패키지 딜’(포괄적 일괄타결)을 통해 병행적으로 해결하겠다는 입장을 보였다는 것을 말해준다.

#### 4. 평화체제 수립 vs. 북핵문제 해결

위에서 설명한 한반도 평화체제 수립을 위한 협상들에서 합의한 ‘포괄적 패키지 딜’은 (1) 북한이 미국에게 요구하는 대북적대시정책 폐기와 정전체제의 평화체제로의 전환과 (2) 미국이 북한에게 요구하는 북핵문제 해결(한반도 비핵화) 간의 교환이 그 핵심이었다. 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

한반도 평화체제 수립에서 가장 큰 장애가 되고 있는 북핵문제는 평화체제 수립 문제와 어떤 관계에 있으며, 이 문제들을 어떤 식의 접근으로써 해결할 수

있을까?

우리민족은 제2차 세계대전이 끝나면서 강대국들의 ‘힘의 정치’의 희생물로서 분단되었고, 남북한은 내전이면서도 강대국들의 대리전으로서 6.25전쟁을 치렀으며, 그 전쟁이 평화조약이 아닌 정전조약으로 마무리됨으로써, 우리민족은 언제든 무력충돌이 가능한 불안한 물적, 심리적 상황에서 살아왔다. 이를 달리 표현하면, 한민족이 지난 60년 이상을 ‘한반도문제’라는 ‘병’에 걸려 신음하면서 살아왔다고 할 수 있을 것이다.

그렇다면, 이 ‘한반도문제’(the Korean problem)라는 ‘병의 근원’(root cause)과 ‘병의 증후’(symptoms)는 무엇인가? 물론 이 ‘병의 근원’은 아직도 전쟁 중인 전쟁 당사국들 사이의 적대체제, 불신체제인 정전체제라고 할 수 있다. 정전체제를 그대로 존속시켜 놓고서 어떤 평화의 노력을 한다 해도 그것은 기본적으로 기술적, 임시변통적 차원에서의 노력이지 근본적인 차원에서 병의 근원을 치유하는 식의 노력이 되지 못할 것이다. 그리고 북핵문제, 북한미사일문제, 남북간의 군사충돌문제 등 실제 우리를 괴롭혀온 문제들은 기본적으로 적대체제인 정전체제라는 병의 근원으로부터 생겨난 ‘병의 증후’로 진단할 수 있을 것이다. 그런데 정전체제라는 적대구조 자체를 해소하지 않고서는 병의 증후는 사라지지 않을 것이고, 평화정착은 불가능하다. 따라서 한반도 평화정착을 위해서는 정전체제를 평화체제로 전환하는 작업이 불가피한 것이다.

정치나 외교를 담당하는 사람들은 현실적으로 당장 병의 증후로서 발생하는 북핵문제, 북한미사일문제, 남북 간 무력충돌 등을 해결하도록 압력을 받는다. 따라서 병의 근원에 대한 치료를 하면서 동시에 병의 증후를 잡는 치료를 병행해야 병의 근원도 치료되고 병의 증후도 잡힐 것이지만, 많은 경우 그렇게 하지 못하고 병의 증후를 치료하는 일에만 매달리기 십상이다.

현재, 한반도문제라는 병의 근원을 치유하는 데서 현실적으로 가장 문제가 되고 있는 것은 북핵문제이다. 한반도문제의 근원적인 치료를 위한 접근법보다는 북핵문제 해결의 시급성에 더 큰 관심을 두고 있는 지도자나 협상가는 ‘북핵문제가 해결되기 전에는 평화체제 수립은 불가하다’는 주장을 해 왔다. 그런데 그러한 주장은 병의 증후를 먼저 해결한 후에 병의 근원을 치유하자는 주장과 마찬가지로, 문제는 병의 근원이 그대로 살아있는데 어떻게 병의 증후가 치료될 수 있으며, 설령 병의 증후가 일시적으로 잡힌 듯 보이더라도 언제든지 그 증후는 다시 재발되어 나타날 수밖에 없다는 것이다. 바로 그러한 맥락에서 한반도에서 북핵문제, 북한미사일문제, 서해에서의 무력충돌이 반복적으로 발생하고 있는 것이다.

지난 20여 년 동안 복잡하게 계속된 북핵문제 해결 협상과 또 합의에 대한 반복적인 불이행 때문에 관련당사국들 사이에 불신이 팽배하고 그에 따른 방어적

심리가 매우 강해서 ‘선 북핵문제 해결, 후 평화체제 수립’ 방안이 미국과 한국, 일본에서 힘을 얻어왔다. 그러나 이미 위에서 설명했듯이, 그렇게 해서는 한반도문제라는 병의 증후인 북핵문제의 해결 자체가 어렵다는 것은 지난 20여 년간의 북핵 협상의 역사가 경험적으로 증명해 주고 있다.

북한은 한반도 비핵화(북한의 비핵화)를 위해서는 미국이 대북적대시정책(의도)을 폐기하고 정전체제를 평화체제로 전환해 줄 것을 일관되게 요구하여 왔다. 그렇지 않다면 세계 최강국인 미국의 술수에 말려들어 북한의 생존 자체가 위험에 처할 수 있다고 우려하는 것이다. 또한 북핵문제는 북한 스스로 자신이 가진 핵무기와 핵프로그램을 포기하는 결정을 해야 비로소 해결되는 성격의 문제이다. 이는 북핵문제의 해결을 위해서는 우리가 북한으로 하여금 스스로 핵을 포기하도록 조건을 만들어주어야 한다는 뜻이다. 따라서 논리적으로도 경험적으로도 무턱대고 북한에게 ‘선 비핵화, 후 평화체제 수립’을 강요한다고 해서 북핵문제가 해결되기를 바랄 수는 없는 문제이다.

북한은 오랫동안 ‘선 평화체제, 후 비핵화’, 미국은 ‘선 비핵화, 후 평화체제’, 그리고 남한은 기본적으로는 ‘선 비핵화, 후 평화체제’를 선호하여 왔지만, 특히 2005년 9.19공동성명 합의를 계기로 남북한과 미국 등 6자회담 참여국들은 기본적으로 ‘비핵화와 평화체제 수립의 상호 연계 및 병렬적 이행’의 입장을 취하고 있다.

##### 5. 최근 북미관계 악화(2012.12~2013.1): ‘북한 비핵화’와 ‘평화체제 수립’의 갈림길

작년 12월 12일 북한의 인공위성 로켓발사 성공, 올 1월 22일 유엔안보리 대북 제재 결의 2087호의 통과, 이에 대한 북한의 강력한 반발로 현재 북미관계가 전면적인 대결의 길에 접어들고 있다. 북한에 새로 들어선 젊은 지도자인 김정은과 대통령 재선에 성공함으로써 자신의 제2기 정부를 출범시킨 오바마 대통령은 앞으로 4년 동안 좋은 싫든 서로 상대해야 할 파트너일 수밖에 없다. 이들이 상호간에 적극적이고 전향적인 대화와 협상을 통해 새로운 관계를 개척함으로써 북핵문제, 북한미사일문제, 한반도 평화체제 문제, 북미관계정상화 문제 등 주요 현안을 해결하는 길에 들어설 수도 있었으련만, 지금 상황은 정반대로 가고 있다.

왜 상황이 이렇게 심각해졌는지, 특히 왜 북한이 이번에는 예전과는 다른 강도로 ‘전면대결전’에 나서고 있는지를 이해하기 위해서는 지난 2012년 4월 이후 오바마대통령의 대통령 재선운동 기간에 북미양국 간에 있었던 사건들을 그 배경으로서 되돌아볼 필요가 있다.

## 미국대선과 미측의 평양 비밀접촉

지난해 4월은 오바마대통령은 대통령 재선운동에 들어가 있었고, 김정은은 북한권력체제를 재정비하고 김일성 탄생 100주년을 경축하기 위한 인공위성 로켓발사를 이미 예고해 놓은 때였다. 그런데 북한의 로켓발사가 이뤄지면 그 동안 북미 간에 세 차례의 고위급회담을 통해 이뤄놓은 2.29합의가 이행 불능의 상황에 빠질 터였다. 이것은 대선 중에 있는 오바마정부에게는 타격이 될 수밖에 없었다. 어쨌든 대선 중에 북한의 도발을 막는 일이 절실했다. 그래서 북한의 로켓발사 1주일 전인 4월 7일, 그리고 미대선이 한창 중이던 8월 17~19일, 두 번에 걸쳐 미국 NSC, CIA 등 인사들이 콤팩트에서 미군비행기를 이용하여 비밀리에 평양을 방문하여 북한 측과 협상을 했던 것으로 알려져 있다. 비공식 비밀회담이었기 때문에 북미양국의 회담 내용이 공식적으로 밝혀지지 않고 있으나, 미국 측이 북한에게 ‘더 이상 도발을 하지 말라, 핵실험과 추가적인 로켓발사는 절대 안 된다, 그 대신 오바마 2기정부에서는 대화와 협상을 통해 전향적인 대북정책을 추진할 것을 약속한다’는 식의 이야기가 된 것으로 알려져 있다.

## 북한의 반복된 ‘미국의 대북 적대시정책의 폐기’ 호소와 9.19공동성명 파기 경고

북한은 미국 측의 요구에 부응하는 입장에서 대통령 선거기간에는 미국에 대해 새로운 도발을 하지 않았다. 대신 오바마정부를 완전히 믿지 못하는 입장에서 최소한 7회(2012년 7월 20일 외무성 대변인 성명, 7월 31일~8월 2일 싱가포르 트랙II회의에서의 최선희 외무성 부국장 발언, 8월 31일 외무성 비망록, 9월 7일 외무성 대변인 담화, 10월 1일 박길연 외무부상의 유엔연설, 10월 7일 국방위 대변인 성명, 10월 25일 외무성 대변인의 기자의 질문에 대한 대답)에 걸쳐 미국이 북한의 비핵화를 원한다면, ‘대북 적대시정책의 폐기’와 ‘평화체제 수립’을 약속할 것을 ‘반복적’으로 강조했다. 그리고 적대시정책의 표현인 ‘대북 제재’를 해제하는 제스처를 취해 줄 것을 호소했다.

북한은 ‘미국의 대북 적대시정책이 계속되는 한, 핵문제를 재검토하지 않을 수 없다’, ‘대북 적대시정책은 북핵문제 해결의 기본 장애’이다, ‘대북 적대시정책이 계속되는 한 핵억제력 유지강화’를 할 수 밖에 없다는 점을 누누이 강조했다. 그러면서 북한은 자신이 9.19공동성명을 준수할 것인지 여부에 대해 진지한 검토에 들어갔음을 공개했다. 미국으로 하여금 대북 적대시정책을 포기하라는 대미 압력이었다. 또 미국이 9.19공동선언의 정신에 반하여 대북 적대시정책을 지속하고 있기 때문에, 북한은 이제 9.19공동성명 이후 북미양국 간에 적용되었던 ‘동시행동적 원칙’에 더 이상 얽매이지 않을 것이며, 미국이 먼저 대북 적대시정

책의 폐기를 보여주는 행동을 하지 않는 한, 북한이 먼저 협력적인 행동을 하지 않을 것이라고 경고했다.

물론 이 모든 것의 의미는 오바마정부가 제2기를 출범하면 약속한 대로 전향적인 대북정책을 추진하라는 일종의 압력이자, 제2기에서는 제발 북미관계에서 적극적인 대화와 협상이 있기를 희망한다는 호소였다. 북한의 주안점은 북한이 9.19공동성명과 동시행동적 원칙을 파기하겠다는 것이 아니라 ‘오바마대통령이 재선되면, 이번에는 제발 대북 적대시정책을 평화공존정책으로 전환하고, 한반도에서 전쟁을 끝내고 평화체제를 수립해 달라’는 요구였다고 하겠다.

### 북한의 인공위성 로켓발사 성공, 미국주도의 유엔안보리 대북 제재 ‘결의’ 통과

그런데 북한이 작년 12월 12일 ‘김일성·김정일 조선’의 ‘시조’인 김일성의 탄생 100주년의 해가 가기 전에 다시 한 번 인공위성 로켓발사를 했고, 이번에는 인공위성을 지구 궤도에 올려놓는 데 성공했다. 북한으로서는 기본적으로 김일성의 탄생 100주년을 경축하고 김정일 자신의 시대를 ‘영화롭게’ 열려는 정치적인 고려, 향후 여러 목적으로 인공위성들이 계속 필요한 상황 등을 고려하여 한 행동이었던 것으로 보이고, 특히 로켓발사가 성공하였기 때문에 기대했던 국내 정치적인 효과가 제대로 났다고 할 수 있었다.

그런데 주지하다시피 북한의 로켓발사 행위는 유엔안보리 대북 제재결의들을 위반하는 것이었다. 따라서 김정은은 유엔안보리가 불가피하게 이 문제를 다루겠지만, 그 동안 대선 중인 4월과 8월에 미국정부 인사들이 비밀리에 방북하여 한 약속도 있기 때문에, 오바마정부가 강력한 대북 제재의 제스처를 취하는 것은 좋지만, 예전의 로켓발사의 경우처럼 이번에도 로켓발사를 ‘유엔안보리 의장성명’으로 마무리 짓고 지나가고, 오바마정부가 재취임식 이후에는 새로운 대북 정책을 추진하는 모습을 보여줄 것을 희망했던 것으로 보인다. 그러한 맥락에서 김정은은 1월 1일 신년사를 통해 한미양국에게 관계개선의 의지를 적극적으로 나타냈던 것이다.

그런데 오바마정부가 유엔안보리에서 보여준 행동은 미국정부가 주도하여 대북 제재를 ‘결의’ 수준으로 높여 제재 결의 2087호를 통과시켜버린 것이었다. 그렇잖아도 유엔 제재를 미국의 대북 적대시정책의 구체적인 표현으로 비난해왔던 북한으로서는 “미국의 대북 적대시정책이 조금도 변하지 않았다는 것이 명백해진” 상황이 된 것이다. 더구나 북한으로서는 인공위성을 지구 궤도에 올려놓는데 성공함으로써, 비록 유엔 대북제재 결의들을 위반한 것이긴 하지만, 주권국가로서의 우주의 평화적 이용권리를 실물로써 만천하에 증명해 냈는데, 미국정부가 정면으로 이를 부정하면서 찬물을 뿌리고 나온 것이었다. 더구나 미국주

도의 대북제재 결의가 다른 단체와 인물도 아닌 바로 ‘조선우주공간기술위원회’ 등의 단체와 ‘조선우주공간기술위원회 위성통제센터 소장’ 등의 인물을 제재 목록에 추가한 것은 북한으로서는 오바마정부로부터 제대로 뒤통수를 맞았다고 느꼈을 것이고 그 배신감의 크기는 상상하기 어렵지 않다고 하겠다.

### 북한의 반발: 비핵화 포기 등 ‘전면대결전’ 선포

김정은으로서는 이미 1년여 전에 최고지도자로 공식 등극하여 미국, 남한, 중국, 일본 등에서 새로운 지도자들이 선출되기를 기다렸고, 또 대선기간에 오바마 재선을 위해 도움을 주었는데, 결국 돌아온 것은 오바마의 배신이었다고 보고, “미국의 대조선 적대시정책이 새로운 위험한 단계(보다 위험한 단계)에 들어서고 있”는 상황에서 “반미투쟁의 새로운 단계인 전면대결전”을 선포하고 초강경한 입장의 성명을 연이어 발표하는 조치를 취했다. 구체적으로, 2013년 1월 23일 외무성 성명, 1월 24일 국방위원회 성명, 1월 25일 조평통 성명, 1월 26일 ‘국가안전 및 대외부문 일군협의회’ 개최, 1월 28일과 29일 연이은 조선중앙통신사 논평 등을 통한 다음과 같은 조치들을 내어 놓았다.

북한은 평화적 위성발사권리 계속 행사, 6자회담과 9.19공동성명의 사멸, 더 이상 북한비핵화 논의 내지 상정하는 회담 없음, “우리가 계속 발사하게 될 여러 가지 위성과 장거리 로켓도 우리가 진행할 높은 수준의 핵실험도 우리인민의 철전지 원수인 미국을 겨냥하게 된다는 것을 숨기지 않는다”, 유엔안보리에서 “이번 ‘결의’ 조작 놀음의 앞장에서 날뛴” “남조선 괴뢰패당”에 대한 대응조치로서 향후 남북 간에 비핵화논의 더 이상 없음, 한반도비핵화 공동선언의 완전백지화, 전면무효화, 남한이 “반공화국 적대정책에 계속 매달리는 한... 그 누구와도 절대로 상충하지 않을 것”이며, 남한이 “동족대결정책을 포기하지 않는 한... 우리와 마주 앉을 생각을 하지 말아야 한다”, 남한이 “유엔제재에 직접적으로 가담하는 경우 강력한 물리적 대응조치가 취해질 것”, “‘제재’는 곧 전쟁이며 우리에게 대한 선전포고”이므로 “침략전쟁에는 정의의 조국통일전쟁으로 대답할 것”, 또 김정은이 ‘국가안전 및 대외부문 일군협의회’에서 “실제적이며 강도 높은 국가적 중대 조치를 취할 단호한 결심을 표명”하고 “해당 부문 일군들에게 구체적인 과정을 제시”한 것이다. 참고로, 김정은이 일군협의회에서 “29~30일 양일간 점검을 완료한 후 핵실험을 실시하라”는 비밀지시를 내렸고, 김정은은 또 전군에 “29일 0시를 기해 계엄상태에 돌입하고 전선과 중앙급 부대는 전쟁 준비에 돌입하라”, “탄도미사일 연구를 가속화하라”는 명령을 내렸다는 첩보보도도 있다.

결론적으로, 이번 북한의 위협은 레토릭 차원이 아닌 ‘실제적’이며, 타이밍만 밝히지 않았을 뿐, 이제 핵실험, 장거리미사일 발사 실험, 인공위성 로켓발사 계

속을 천명한 셈이다. 참고로, 북한은 2009년 5월 제2차 핵실험 후 6월에 유엔 안보리 제재 결의(1784호)가 통과되자 외무성 성명 등을 통해 독자적으로 경수로 발전소를 짓고, 그 연료로서 우라늄 농축을 하겠다는 것을 천명했고, 실제 1년 반 후인 2010년 11월에 헤커박사 등을 초청하여 그것들을 현물로 보여주었던 것을 상기할 필요가 있다. 이미 위에서 설명한 대로, 2012년 4월 북미양국의 물밑 접촉으로부터 시작된 미국대선 기간에 있었던 북미양국 간의 협력이 작년 12월과 올 1월에 들어 정반대로 ‘배신’과 전면대결로 변한 배경을 이해한다면, 이번의 북한 외무성, 국방위 성명, 김정일이 직접 주재한 ‘국가안전 및 대외부문 일군협의회’에서 나온 내용들은 단순한 빈말이 아닐 것으로 보인다.

특히, 북한의 대미 배신감과 그에 대한 전면적 대결 선언의 강도는 그 동안 주권국가의 권리로서 ‘우주의 평화적 이용’을 강조해온 ‘위성’ 발사에 대해서도 “우리인민의 철전지 원쑤인 미국을 겨냥하게 된다는 것을 숨기지 않는다”고 천명한 데서 느껴진다. 그 동안 북한은 위성 로켓발사는 ICBM의 능력을 증진시키는 면이 있음에도 불구하고 그것은 장거리미사일 시험 발사가 아니라고 주장하는 일종의 ‘전략적 모호성’을 지켜왔다. 그런데 이제는 그러한 전략적 모호성도 내팽개치고 ICBM 능력과 관련된 위성 로켓발사도 미국을 겨냥한 것임을 강조한 것이다.

그리고 남한에 대해서는 남한이 “반공화국 적대정책에 계속 매달리는 한... 그 누구와도 절대로 상종하지 않을 것”이며, 남한이 “동족대결정책을 포기하지 않는 한... 우리와 마주 앉을 생각을 하지 말아야 한다”고 했는데, 이는 이명박정부는 물론 곧 출범하는 박근혜정부에 대한 경고라고 할 수 있을 것이다. 결국 불뚱이 남북관계로 튼 셈이다. 그러나 북한은 박근혜당선인이나 새 정부를 구체적으로 언급하고 있지는 않다.

또 한 가지 흥미로운 것은, 북미관계(김계관), 북중관계(김영일), 국가안전과 국방(김원홍, 최룡해, 현영철), 군수(박도춘, 홍승무) 분야의 주요인물들이 참석한 ‘국가안전 및 대외부문 일군협의회’는 우리식으로 말하면 NSC 확대회의에 해당하는데, 이것을 김정은이 주재하고 있는 모습을 보여준 점이다. 이는 김정은의 리더십 스타일 특징 중의 하나인 ‘공개성’, ‘투명성’의 한 예라고 할 수 있을 것이다. 그렇게 함으로써 젊은 지도자의 지도력과 권위가 공개적으로 대중들의 뇌리에 각인되는 효과를 내고, 또 북한국가가 정상적으로 작동하고 있다는 것을 대내외적으로 선전하는 효과를 노렸을 것으로 보인다.

또 이 협의회의 참여인사 구성을 보면, 김정은 시대의 정치가 ‘군’ 위주가 아닌 ‘당’이 중심이 되면서 기능적으로는 당, 군, 정의 3자가 함께 참여하고 있는 소위 ‘정상적’인 모습임을 과시하고 있어 흥미롭다.

## 6. ‘한반도 평화정착’과 ‘북한의 비핵화’를 위한 한미양국의 정책

그렇다면, 북한의 비핵화와 한반도 평화정착을 포기할 수 없는 한미양국은 앞으로 어떻게 해야 할 것인가? 구체적으로, 제2기를 시작하는 오바마정부와 이제 새로 출범하는 박근혜정부는 어떤 정책과 공조를 통해 한반도 평화체제와 북한의 비핵화를 이뤄내야 할 것인가?

작년 2012년에는 남한에 총선과 대선이 있었고, 백낙청의 ‘2013년 체제’ 담론은 한반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하는 필요성을 강조한 대표적인 담론이었다. 그런데 총선과 대선에서 평화체제 구축을 공약한 민주당이 패배하고 그것을 공약하지 않은 새누리당이 승리함으로써 한반도 평화체제 구축과 그에 맞물린 북핵문제 해결이 쉽지 않을 것이라는 우려를 주었다. 그렇다면, 과연 그러한 우려가 현실로 나타날 것인가?

### 박근혜 당선인의 평화체제 수립에 대한 입장

그럼, 여기서 제18대 대통령에 당선된 박근혜 당선인의 그 동안의 입장을 살펴보자. 박근혜 당시 새누리당 비대위원장의 2012년 7월 10일자 대통령후보 출마선언문을 보면, 박후보는 ‘한반도에 평화가 정착되어야 한다’는 당위적인 표현은 하고 있지만, 평화정착의 핵심공약이 되는 평화체제 수립은 언급하고 있지 않다. 그 대신 “남북 간의 불신과 대결, 불확실성의 악순환을 끊고 신뢰와 평화의 새로운 한반도를 향한 첫걸음을 시작하기 위해 ‘한반도 신뢰프로세스’를 추진하겠다”고 했다. 그리고 “새로운 한반도를 위해서는 발상의 전환과 행동이 필요”하다고 했다.

그런데 박 당선인의 대통령후보 출마선언문이나, 2011년 미국 외교전문지 《포린 어페어즈》(*Foreign Affairs*)의 9/10월호에 기고한 “새로운 종류의 한반도: 서울과 평양 간의 신뢰 구축”이라는 대북정책 구상, 그리고 2012년 2월말 한국국제정치학회 등이 개최한 학술대회에서 한 기조연설문 그 어디에도 북한에 대한 ‘신뢰정치’, ‘신뢰 프로세스’를 주장하고 있을 뿐, 소위 ‘새로운 한반도’를 위한 ‘발상의 전환과 행동’으로서 이제는 우리 땅에서 전쟁을 끝내고 평화체제를 수립해야 한다는 주장은 없었다.

우려스러운 점은 박 당선인은 ‘불신의 틀’인 정전체제를 깨뜨리지 않고서는 신뢰정치가 불가능하다는 데 대한 명확한 성찰과 인식이 부족해 보인다는 것이다. 이미 위에서 강조했듯이, 그 동안 우리가 겪고 있는 ‘한반도문제’라는 병의 근원은 아직도 6·25전쟁이 끝나지 않아 관련국들이 적대행위를 지속하고 있다는 것이고, 북핵문제나 북한미사일문제는 표면에 나타난 그 병의 증후에 불과한 것이

다. 이러한 관점에서 볼 때, 박 당선인의 대북정책 구상은 병의 근원을 치료하는 접근방법과는 거리가 멀며, 박 당선인의 대북정책 구상은 이명박정부의 대북정책과는 차이가 날지는 모르지만, 정전체제의 평화체제로의 전환이라는 핵심정책구상이 결여되어 있어 큰 틀에서는 ‘현상유지’의 대북정책이라고 말할 수 있을 것이다.

또 설령 박근혜정부가 북한에 대해 신뢰정치를 추구한다 하더라도, 서해에서 NLL과 관련하여 무력충돌이라도 한 번 발생하면 박근혜정부의 대북정책은 국내의 강경보수세력의 비판에 무너져 신뢰정치를 지속하지 못하고 대북 강경대결정책으로 돌아갈 가능성이 클 것으로 우려되는 것이다. 왜냐하면 박 당선인은 한반도문제를 치유하는 데 평화체제 수립이라는 근본적인 접근이 아닌 불신의 틀인 정전체제 하에서 남북한 신뢰 추구라는 기술적인 차원의 접근을 하고 있기 때문이다.

더구나 작년 12월 북한의 인공위성 로켓발사와 올 1월의 유엔안보리 대북 제재결의, 북한의 9.19공동성명의 파기 선언, 향후 비핵화를 위한 대미, 대남 회담 거부, 미국에 대한 전면대결전 선포 등으로 최근 북미관계, 남북관계가 급속히 악화된 상황은 박근혜정부가 대북 신뢰 프로세스를 시작하는 데 매우 불리한 환경을 조성하고 있다. 더구나 북한이 로켓발사 계속, 핵실험, 장거리미사일 시험발사를 천명하자 오바마정부가 ‘대북정책에 대한 검토’는 없다고 되받아치고, 미 정부 대표단을 보내 박근혜 당선인 측과 ‘한미공조’를 강조하고 나오고 있어서, 앞으로 과연 박근혜정부가 어느 정도로 독자적인 대북정책을 추진할 수 있을지 모를 일이다.

한반도의 통일과 평화, 비핵화를 이뤄내기 위해서는 뚜렷한 민족통일과 한반도 평화정착에 대한 인식과 비전, 흔들리지 않은 문제해결 의지, 뛰어난 국내정치 및 외교안보 전략을 겸비한 지도자가 요구된다. 다시 말해, 지도자는 한반도의 전쟁과 평화의 문제—즉 6.25전쟁을 공식종료하고 정전체제를 평화체제로 전환하며 북핵문제를 해결하는 문제—와 민족통일 문제에서 문제해결적인 방향으로 뚜렷하고 담대한 ‘비전’을 제시하고 실천해 나아가야 하는 것이다. 그렇지 않으면 정전 60년이 언제까지 지속될지 알 수 없다. 따라서 우리는 박근혜 대통령이 바로 그러한 지도력을 발휘해 줄 것을 희망하고 촉구하는 것이다.

#### *북미관계 개선을 위한 오바마정부에 대한 제언*

그런데 ‘한반도 평화정착’과 ‘북한의 비핵화’를 달성하기 위해서는 남북관계 증진도 중요하지만 북미관계 개선과 발전이 결정적으로 중요하다. 북미관계 개선을 위해 재선된 오바마정부에게 다음과 같은 정책제언이 필요하다.

첫째, 무엇보다도 외교안보를 책임지고 있는 오바마대통령 자신이 한반도문제, 북한문제에 대해 ‘정치적 리더십’을 확립함으로써 그 동안 대통령의 리더십 부재 하에서 한반도정책을 담당해온 테크노크라트가 한반도 평화체제 수립과 북한의 비핵화 문제에서 또 다시 기존의 정책을 지속하려는 시도를 차단해야 한다.

둘째, 북미양국은 북핵문제, 북한미사일문제 등에 대해 보다 근본적인 해결책, 즉 한반도 정전체제를 평화체제로 전환함으로써 주요 현안을 해결하고 관계를 증진시켜야 한다.

셋째, 북핵문제, 북한미사일문제는 ‘근본적인 국가이익과 국가목표’ 수준의 문제가 아니고 기본적으로 ‘도구적 성격’을 갖고 있는 문제임을 인식하고, 북한의 핵과 미사일이라는 정책도구를 더 이상 보유하고 사용할 필요가 없는 방향으로 설득하고 또 보장해주면서 문제를 해결해 나가야 한다.

넷째, 북미양국은 상대방에 대해 정책목표의 투명성과 일관성을 보여주고 정책목표를 달성하는 데 정합성을 가진 효과적인 정책수단을 선택해야 한다. 예컨대, 미국의 경우, 대북정책의 목표가 ‘북한의 비핵화’라면 그것을 달성할 수 있는 수단은 ‘압력과 제재’가 아니라는 것이 지난 20여 년간의 경험으로부터 이미 증명됐고, 문제해결의 유일한 방법은 ‘대화와 협상’을 통한 주요 현안들의 포괄적 일괄타결 뿐이라는 것을 재인식해야 한다.

한편, 북한은 자신의 최종목표가 핵무기 보유가 아니라는 것을 명확히 해야 하며, 그에 가장 효과적인 협상과 정책수단을 선택해야 한다. 물론 협상과정에서 ‘전략적 모호성’의 이점을 살려 자신에게 유리한 협상을 하려는 욕심은 어느 국가에게나 있을 수 있으나 북한이 핵무기를 포기한다는 명확한 입장과 정책목표가 제시되지 않으면 상대방이 북한에 대해 갖는 불신 때문에 북한으로서도 좋은 협상 결과를 기대하기 힘들 것이다.

다섯째, 북미양국은 여태껏 주요 현안 해결이 되지 않은 것을 상대방의 탓으로 돌리는 자세를 버리고 서로 문제가 있었음을 인정하고 신뢰 구축과정을 다시 시작해야 한다. 왜냐하면 북핵문제와 북한미사일문제 등의 해결의 성공과 실패는 결국 ‘북미양국의 상대방에 대한 정책의 상호작용의 결과’이기 때문이다.

마지막으로, 북미양국 사이에는 양국관계를 개선하고 주요 현안을 해결하는 데서 상호 윈-윈했던 성공적인 합의들(1994년 제네바 북미기본합의, 2000년 북미공동코뮈니케, 2005년 9.19공동성명, 2012년 2.29합의)이 있는데, 북미양국은 기본적으로 이것들을 수용하면서 2009년 발생한 제3차 핵위기 발생 이후 새롭게 생겨난 문제점들을 해결할 수 있는 보다 진전된 합의를 만들어내야 한다.

## 7. ‘분단고착적’이 아닌 ‘통일지향적’ 평화 정착의 길

위에서 살펴본 바와 같이, 한반도 평화체제의 수립은 한반도문제를 근원적으로 치료하고 또 북핵문제를 해결하기 위해서 필수불가결한 비전과 과제가 되고 있다. 그런데 ‘평화’와 ‘통일’의 동시 달성이 21세기 우리민족의 운명을 가름하는 핵심적인 전략적 과제가 되고 있기 때문에, 우리에게 중요한 문제는 평화와 통일을 어떤 방향으로 ‘연계’하여 양자를 동시에 이뤄내느냐는 것이다. 결론적으로, 우리는 국제사회의 현상유지적 영향력을 극복하고 한반도평화의 정착이 ‘분단고착적’ 평화가 아닌 ‘통일지향적’ 평화가 되도록 해야 할 것이다.

평화와 통일 문제는 민족적인 면과 국제적인 면이 모두 관계되는 문제지만, 그 중에서도 특히 한반도평화 수립 문제는 위의 ‘한반도 평화체제 협상의 역사’에서 보았듯이, 국제사회가 북한과 함께 직접적인 주요 당사자로서 개입하고 관계해온 문제이다. 그런데 한반도 평화체제가 한반도에서 전쟁 재발을 방지하고 위기를 평화적으로 관리하며, 불가침을 보장하고, 군비경쟁을 방지하는 체제로만 머문다면, 그 분단고착적인 성격으로 인해 한반도에서 통일은 어려운 것이다. 과거의 역사를 보아도, 특히, 이명박정부의 경우처럼, 남한 정부가 한반도문제 해결에서 적극적으로 ‘주인의식’을 갖고 문제 해결에 나서지 못할 때는 국제사회의 현상유지적 입장은 그대로 한반도에 미쳤고, 남북한은 주인의 위치를 잃고 한반도의 전쟁과 평화문제를 해결하는 데 국제사회의 선의에 의존해야만 했다.

한편, 한반도 통일 문제는, 한반도 평화정착 문제와 달리, 기본적으로 남북한이 주인으로서 적극적인 주도권을 발휘하고 능력있는 통일외교를 통해 국제사회의 협력을 확보함으로써 우리가 주체적으로 케이스를 만들어 나갈 수 있는 문제이다. 미국, 중국 등 국제사회는 한반도의 전쟁과 평화에 관한 담론과 정책에서 한반도의 통일에 어떤 의미있는 관심을 보이지 않은 채 기본적으로 현상유지적 입장을 견지해왔다. 그러나 주변국들은 아무리 강대국이라 하더라도 남북한이 주체적으로 통일을 추구할 때 명분상 한반도 통일을 반대할 수 없으며, 단지 통일된 한반도국가가 자신들에게 불리하지 않은 대외정책을 추구하기를 바란다고 할 수 있다. 주변 강대국들은 통일된 한반도국가의 대외정책에 대해 미리 100퍼센트 확신할 수 없는 상황에서 한반도 통일이라는 새로운 변화보다는 자신들이 익숙해져있는 남북분단 상황을 선호하는 현상유지적 입장을 취하고 있다. 이 모든 것은 한반도통일은 현실적으로 오직 우리민족이 주인의식을 갖고 남북협력을 통해 주체적으로 추구해야 하는 것이며, 주변국들의 현상유지적 정책을 극복하고 통일한국의 대외정책에 대한 그들의 우려를 불식시키는 방향으로 통일외교를 잘해 내야 한다는 것을 말해준다.

그렇다면, 통일과 평화 양자를 ‘통일지향적 평화’로 연계하는 구체적인 방법은

무엇인가? 이는 통일을 ‘과정’으로서 추구해가면서 이와 ‘병행’하여 평화체제 수립을 ‘단계적’으로 이루어 나가는 것이다. 통일을 과정으로 추구하지 않고 미래의 어느 시점에서 갑자기 흡수통합 식으로 이뤄지는 것으로 생각한다면, 남북한은 그러한 시점이 올 때까지 상대방을 흡수통일하거나 혹은 흡수통일 당하지 않으려는 노력 위주로 상대방에 대한 정책을 추진할 것이기 때문에 남북관계는 불신과 대결적인 관계가 될 수밖에 없고, 설령 남북 간에 어떤 협력을 한다하더라도 그 폭과 깊이가 지극히 제한적일 수밖에 없을 것이다.

이 경우 가장 큰 우려는 남북한이 불신하고 대결하느라고 통일문제에서 아무런 진전을 만들어 내지 못하는 사이에 만일 국제사회가 한반도 전쟁과 평화 문제에 대해 어떤 결단을 내리는 방향으로 상황이 전개된다면, 한반도에서 평화가 온다고 해도 그것은 십중팔구 ‘분단고착적 평화’일 것이라는 점이다. 결국 통일을 과정으로 인식하고 또 남북한 간에 그렇게 합의하고 노력한다면, 우리민족의 협력은 국제사회의 한반도 평화체제 수립의 협력과 결합하여 한반도에서 ‘통일지향적 평화’를 만들어 낼 수 있는 것이다.

## 8. 결론: 서해 평화정착과 평화증진의 모색

마지막으로, 정전체제 하에서 NLL과 관련한 수많은 사건들로 인해 커다란 어려움을 겪어 오고 있는 우리로서 어떻게 서해에서의 평화정착과 평화증진을 이뤄낼 수 있을 것인가?

서해에서의 근본적으로 평화를 정착하거나 임시적으로 무력충돌을 피하고 평화상태를 조성해내는 방법은 결국 다음 두 가지 경우에 가능할 것이다. 그것들은 (1) 남북한과 국제사회(미국, 중국)가 협력을 통해 6.25전쟁의 종전과 정전체제의 평화체제로의 전환을 이뤄 NLL문제를 근본적으로 해결, (2) 위에서처럼 NLL문제의 해결이 근본적으로 이뤄지지 않는다 해도, 남북기본합의서와 10.4정상선언에서와 같이 남북한이 협상을 통해 NLL 관련 합의를 이뤄내고 그것을 준수함으로써 일정한 범위와 시간 내에서 대결과 무력충돌을 피하고 평화상태를 조성해 내는 것이다.

남북기본합의서에서의 NLL 관련 조항을 보면, “남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”(5조), “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”(11조)라는 조항이 있고, 남북기본합의서의 ‘제2장 남북불가침 관련 부속합의서’에는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될

때까지 쌍방이 지금까지 관할하여온 구역으로 한다”(10조)가 있다.

10.4정상선언에서는 “남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다... 남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장 간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다”(3장), “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다”(4장), “남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다”(5장)는 합의가 있다.

결국, 향후 위와 같은 합의들을 업데이트 버전으로 복원함으로써 서해 평화정착을 모색할 수 있을 것이다. 특히, ‘서해평화협력특별지대’의 설치는 정전체제가 평화체제로 전환되지 못하고 있는 상황에서 여태껏 나온 위의 두 번째(2) 카테고리 합의들 중에서 가장 실현가능하고 효과가 큰 안이었다. 이는 안보와 경제 부문을 결합함으로써 남북이 윈-윈하고 서해에서 무력충돌을 막고 평화상태를 유지하고 강화할 수 있는 탁월한 아이디어였고 합의였던 것이다.

결론적으로, 위에서 살펴보았듯이, 당장 NLL 문제의 근본적인 해결을 위해 정전체제의 평화체제로의 전환이 이뤄지지 않는다 해도, 남북한 간에 화해와 협력의 증진을 통해 임시적으로 NLL문제를 통제하고 서해에서의 평화상태를 확보할 수 있는 것이다.

그렇다면, 서해 평화정착과 평화증진의 맥락에서 이명박정부의 대북정책의 실패는 박근혜정부에게 어떤 교훈을 주고 있는가?

박근혜정부는 무엇보다도 민족화해와 남북관계 회복의 절박성과 필요성, 남북관계·통일, ‘한반도 문제’에서의 ‘주인 정체성’ 확립의 절박성과 필요성을 인식하고, 남북관계 전환을 위한 유리한 대내외 환경기회구조를 조성하고 활용해야 할 것이다. 그리고 북한의 ‘21세기 생존과 발전 전략’에 대해 윈-윈적으로 대응하고, 민족화해, 한반도 평화정착, 북핵문제 해결, 민족통일의 전략과 로드맵을 마련해서 이를 이행해야 할 것이다. 그 동안 대선에서 내어 놓은 대북 신뢰프로세스의 공약은 개념과 아이디어 수준이었기 때문에 대통령직인수위원회는 조속히 구체적인 대북 신뢰프로세스의 로드맵을 만들어내야 할 것이다.

마지막으로, 서해 평화정착과 평화증진을 위해서는 인천시와 서해도서 주민들의 정책 아이디어와 노력 또한 대단히 중요하다. 중앙정부에 대해 강력한 대북화

해협력정책, 평화정책을 요구하고, 서해 평화를 증진하고 확보하기 위해 남북 간에 해운, 어로, 환경, 관광 등 여러 분야의 협력이 가능하도록 계획하고 그것을 중앙정부에 꾸준히 일관성 있게 건의하는 것이 필요하다. 인천시와 서해주민들은 서해는 남북 간 뿐만 아니라 중국과 연결하는 환서해경제권의 보금자리가 된다는 점을 항상 인식하고 이 지역이 남북평화와 교류협력, 환서해경제권의 전진기지가 되도록 자신들이 할 수 있는 모든 일을 확신을 갖고 해야 할 것이다. ♣

## 발표 II

서해평화를 위한 국가 및 지역 중점과제와 실천전략

박 선 원

인천발전연구원 연구위원



# 서해평화를 위한 국가 및 지역 중점과제와 실천전략

박선원 인천발전연구원 연구위원

## 1. 문제제기

○ 정전협정 60주년이 되는 해, 서해평화와 한반도 안정의 전환점일 수 있는가?

- 인간이 역사시대에 들어선 것은 아마도 ‘문자’의 발명 보다 ‘숫자’의 발명의 덕이라 할 수 있음
- 그러나 과거의 어떤 일이 발생한 이래 몇 년이 지났는가 하는 것이 곧 앞으로 몇 년 이내에 어떤 성취를 이루어낸다고 과제를 해결하는 데 직접적인 영향을 주는 요인은 아님
- 그럼에도 불구하고 인간은 늘 정책추진의 모티브이자 계기를 삼기위해서도 숫자에 불과한 00주년을 의미 있게 받아들이는 경향이 있음. “의지의 동물”이자 “설계하고 계획하는 동물”로서 인간으로서 특별히 의미를 부여하고 새로운 전기를 만들 수 있음
- 또, 그 과정을 통해 서해 평화가 확보되어 국가 전체적으로 넓은 의미에서 평화분담금(peace dividend)<sup>1)</sup> 효과를 누릴 수 있으며, 인천으로서도 인천 특유의 입지가 최대한 긍정적으로 발현되는 기회를 맞을 수도 있음

---

1) Peace dividend is a political slogan popularized by US President George H.W. Bush and UK Prime Minister Margaret Thatcher in the early 1990s, purporting to describe the economic benefit of a decrease in defense spending. It is used primarily in discussions relating to the guns versus butter theory. The term was frequently used at the end of the Cold War, when many Western nations significantly cut military spending. (google 검색)

- 그러나 국제관계는 중앙정부에 통제가 존재하지 않는 말 그대로 "무정부 세계"(anarchic world)이며 어느 방향으로 움직일 지 쉽게 예상하기 어려운 "당구공"(billiard balls) 같은 개별 국가들 간의 상호작용이기 때문에 어떤 계획과 전략을 세운다 할지라도 자국의 입장과 전략을 수미일관하게 관철시키는 것이 매우 힘들
- 특히 미국과 중국 사이 미국 우위의 세력균형에 변화가 발생하고, 그 변화 속에서 자국의 입지를 다시 강화하려는 미국과 발언권을 확대하여 동북아 지역 내 결정권을 확보하려는 중국, 그리고 미국에 편승하되 보수주의로 재무장하여 중국을 견제하려는 일본이라는 남북 주도 한반도의 외부 환경을 정확히 예측하고 국익수호를 위해 '위험회피' (risk averse)와 '이익최대화'(maximization of gain)를 구현하는 것도 지난한 도전이자 과제인 한국 정부로서 탄력적이고 복합적인 상황 전개를 전제하지 않으면 안 됨
- 그러나 한반도와 동북아, 남북한과 미중일러의 관계의 새로운 틀을 전망하고 정전 60주년을 맞아 한반도평화체제로의 전기를 잡을 수 있을까 하는 긍정적 시나리오에 기대를 걸만한 조건은 형성되지 않고 있음
- 정세가 복잡한 조건 속에서 인천시는 중앙정부와 긴밀히 교감하여 한반도에서 힘과 힘 사이의 차단장치가 부재하여 오로지 실질적인 무장력으로 상황을 억제하고 있는 서해에서 긴장 속에 차가운 평화가 유지되느냐, 아니면 다시 2010년과 같은 백령도 천안함 - 연평도 포격 사건이 재발되느냐, 혹은 극적인 반전이 이루어지느냐에 따라 충분히 준비된 선택을 통해 적절히 대응하여 인천 특유의 서해 디스카운트를 제어 또는 최소화하고 인천 이니셔티브를 통해 서해 프리미엄의 기회를 잡고 그 경제적/비경제적 효과를 최대화하는 능동성을 갖추어야 함
- 이를 위해 중앙정부 박근혜 정권과 지방정부 인천시가 설정할 수 있는 중심과제는 무엇이며, 각각의 실천전략은 어떤 것이어야 하는 지 논의해보고자 함
  - 먼저, 중앙정부와 지방정부 인천이 직면한 정책 여건, 좀 더 좁혀 말하면 정책구사의 조건인 안보환경에 대해 정리해볼 필요가 있음
  - 이명박 정부가 물러나고 박근혜 신정부가 취임을 앞둔 현재의 남북관계를 간략히 짚어본 뒤, 김정은 체제하의 북한이 지난 2012년 12월 12일 로켓발사 이후 대외관계를 어떻게 몰아갈 지에 대해 2가지 가능성, 즉, (1) 협상

으로 들어가기 위한 의도적 공세, 혹은 (2) 핵 보유국가 지위를 굳히기 위해 계속 강공으로 가는 전략이라는 관점에서 살펴보겠음

- 그 다음 핵심주제인 중앙정부의 중심과제와 실천 전략을 토의하고자 함  
중앙정부의 중심과제로 (1) 대북정책의 방향 정립 (2) 북한의 대남 도발 억제 및 대처, (3) 주변국과 협력관계 재구축 (4) 6자회담과 다양한 형태의 양자/다자회담 복원 (5) 북한 비핵화 실패 시 대처방향으로 설정하고 각각에 대해 실천전략을 제시할 것임
- 지방정부의 중심과제와 실천전략을 토의하고자 함. 지방정부의 중심과제와 관련해서는 복합적인 접근을 크게 2가지 중심과제와 실천 전략을 설정하겠음. (1) 방어적 측면에서 인천-서해 디스카운트 대응 과제와 실천 전략, (2) 선제적 측면에서 인천-서해 프리미엄 실현과제와 실천전략으로 나누어 논의를 전개하겠음

## 2. 정책환경으로서 한반도 단기 정세 전망: 북한의 핵실험 등 추가 상황악화 조치의 전개 양상을 중심으로

- 정전 60주년을 맞이하여 정전이 종전과 평화로의 전환이 아니라 새로운 충돌로 악화될 가능성이 더 높음
- **한국측 요인**으로 보자면, 이명박 정권이 임기마지막 까지 남북관계를 대화국면으로 돌려놓지 못했음. 2010년 천안함-연평도 이후 2011년 5월 청와대 인사가 포함된 대표단이 북경에서 국방위원회 인사가 포함된 북측 대표단과 회동이 실패로 돌아간 이후 대화를 위한 적극적인 움직임이 없었음. 남북장관급회담이 단 한차례로 열리지 않았으며, 6자회담 재개를 위해 창조적이고 능동적인 방안을 제시하는 노력도 보이지 않았음. 오히려 미국을 만나기 위해 서울을 통해야 한다는 논리로 미국과 북한의 접촉을 차단하는 데 더 비중을 두었다는 비판도 나오고 있음
- 한편, **북한** 김정일 사후 등장한 김정은 후계체제 내부정비 과정에서 노동당이 군부로부터 일반적인 정책주도권을 넘겨받은 것으로 보이지만 김정은 자신은 군부대 현지지도와 공격적인 발언, 대규모 장성 승진인사, 판문점 방문 등 도전적이고 파격적 행보를 통해 군지휘부의 충성을 확고히 하고 군에 대한 지배력을 강화하고 있음

\* 2012년 4월 23일 북한 조선중앙통신에 따르면 조선인민군 최고사령부 특별작전행동소조는 "통고"를 통해 "역적패당의 분별없는 도전을 짓부셔버리기 위한 우리 혁명무력의 특별행동이 곧 개시된다"고 밝혔음. "특이수단·우리식으로 3~4분 안에 초토화"한다는 지극히 절제되지 않은 언사로 위협

☞ 남북관계에서 북한은 주도적인 구상을 내놓을 수단과 의지가 본질적으로 결핍되어 있다는 현실을 감안하면 북한 책임론과 별개로 남북관계 회복 여부는 북한 보다는 한국 측의 의지가 중요하다는 점을 고려할 때 지극히 실망스러운 이명박 정권 5년이었음

○ 미국의 정권교체가 북한의 습관화된 도발이 시작되고 있음.<sup>2)</sup> 2012년 11월 오바마 재선 이전까지 잠자코 있던 북한<sup>3)</sup>은 한국 대선이 가장 뜨겁던 12월 12일 로켓을 발사했으며, 그 뒤 한 달 동안 진행된 유엔 안전보장이사회논의 결과 제재 결의 2087호가 2013년 1월 13일 채택되자<sup>4)</sup> 가장 강한 내용의 성명을 발표하고 대응조치를 준비 중에 있음. 북한이 발표한 몇 종류의 성명에서 앞으로 어떤 조치를 취할 것이며, 6자회담을 비롯한 회담에 어떤 입장을 갖고 있는 지 숨기지 않고 드러냈음

#### ※ 1월 23일 북한 외무성 성명

첫째, 유엔안전보장이사회의 부당천만한 처사를 단호히 규탄배격함.....

둘째, 자주적이며 합법적인 평화적위성발사권리를 계속 당당히 행사해나갈것임... 경제강국건설에 필수적인 통신위성을 비롯한 여러가지 실용위성들과 보다 위력한 운반로켓들을 더 많이 개발하고 발사할 것임.

2) 필자가 2008-2010년까지 3년간 소속되었던 미국 브루킹스연구소 동북아정책연구센터(Center for Northeast Asian Policy Studies)의 리차드 부시 소장은 최근 브루킹스 홈페이지 기고문에서 "The script of North Korea's latest threat to conduct another nuclear test is depressingly familiar" (북한이 또 하나의 핵실험을 실시하겠다는 최근 위협은 암울하게도 익숙하다)하다며 진단을 시작함. 그만큼 위싱턴의 한반도전문가 서클에서는 미국의 정권 이양기 북한의 틈새를 노리는 도발에 대해 습관적인 시험(test)내지는 '간 보기'로 받아들이면서 노골적인 불쾌감을 갖고 있음 (Richard C. Bush III and Jonathan D. Pollack, "Will North Korea Test Again?" (Brookings Institution, Jan 26, 2013)

3) 그 이유와 동인에 대해선 별도의 논의가 필요할 정도이긴 하나 이 토론에서는 생략함

4) 유엔안전보장이사회의 대북 결의 개요: 결의 825호 ('93.5.11): 제1차 북핵 위기가 고조되던 중에 북한의 핵무기확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 재고를 촉구. 결의 1695호 ('06.7.15): 북한의 미사일 시험발사훈련에 대해 도발을 규탄하고 회원국에게 미사일 관련 물자, 상품, 기술, 재원의 북한 이전을 금지할 것을 권고. 결의 1718호 ('06.10.14): 북한이 1차 핵실험을 감행, 평화 위협·파괴·침략행위에 대한 대응조치를 규정한 유엔 헌장 7장을 원용하여 제재 결의를 채택. 결의 1874호 ('09.6.12): 북한의 2차 핵실험에 대해 '가장 강력하게 규탄'하면서 모든 탄도미사일 기술 이용을 금지하는 등의 강경한 제재 내용을 포함

셋째,...세계의 비핵화가 실현되기 전에는 조선반도비핵화도 불가능하다는 최종결론을 내리었음...6자회담 9.19공동성명은 사멸되고 조선반도비핵화는 종말을 고하였음. 앞으로 조선반도와 지역의 평화와 안정을 보장하기 위한 대화는 있어도 조선반도비핵화를 논의하는 대화는 없을 것임.

넷째,...핵억제력을 포함한 자위적인 군사력을 질량적으로 확대강화하는 임의의 물리적 대응조치들을 취하게 될 것임."

※ 1월 24일 국방위원회 성명,

"나라의 자주권을 수호하기 위한 전면대결전에 떨쳐나서게 될 것이다."

"미국의 비핵화를 포함한 세계의 비핵화를 완전무결하게 선행해 나갈 때 조선반도의 비핵화도 있음..."

"6자회담도 9.19공동성명도 더 이상 존재하지 않는다는 것을 세상에 선포함. 앞으로 조선반도를 포함한 지역의 평화와 안전을 보장하기 위한 대화와 협상은 있어도 조선반도의 비핵화가 상정되는 대화는 더는 없게 될 것임."

"세기를 이어온 반미투쟁의 새로운 단계인 이 전면대결전에서 우리가 계속 발사하게 될 여러 가지 위성과 장거리 로켓도 우리가 진행할 높은 수준의 핵실험도....미국을 겨냥하게 된다는 것을 숨기지 않음"

※ 1월 25일 조국평화통일위원회

"앞으로 북남 사이에 더 이상 비핵화논의는 없을 것...1992년 채택된 '조선반도의 비핵화에 관한 공동성명의 완전 백지화, 전면무효화를 선포함"

"남조선이 유엔 제재에 직접적으로 가담하는 경우 강력한 물리적 대응조치가 취해지게 될 것. 제재는 곧 전쟁이며 우리에게 대한 선전포고임. 우리는 이미 도발에는 즉시적인 대응타격으로, 침략전쟁에는 정의의 조국통일대전으로 대답할 것이라는 것을 선포하였음"

※ 1월 16일 노동신문 정론

"핵실험이 아니라 그 보다 더한 것이라도 해야 한다는 것이 인민의 요구임. 다른 선택은 절대 있을 수 없음."

※ 1월 27일 북한 모든 매체

"김정은 동지, 국가안전 및 대외부문 일꾼협의회 소집, 국가적 중대조치 취할 단호한 결심. 해당 부문에 구체적 과업 지시"



\* 박도춘 당 군수담당 비서, 김정은, 김계관 외무성 제1부상, 김영일 당 국제 비서, 김원홍 국가안전보위부장, 최룡해 인민군 총정치국장, 현영철 군 총참모장, 홍승무 당 부부장. 최룡해와 현영철은 군부, 김원홍은 정보 수집, 박도춘과 홍승무는 핵·미사일 개발, 김영일은 북-중관계, 김계관은 북-미관계 담당. 남북관계 책임자인 김양건 통전부장은 참석하지 않았음

○ 북한은 "6자회담과 9.19공동성명", "한반도 비핵화공동선언"과 "남북 비핵화 관련 대화", 그리고 김일성의 유훈이라고 하던 "조선반도 비핵화"에 대해 모두 "사멸"했다고 "선포" 했음

- 1월 27일 김정은 노동당 제1비서가 주재하는 "국가안전 및 대외부분 일꾼 협의회" 개최를 사진과 함께 공개 보도하였고, 그 자리에서 김정은이 "실제적이며 강도 높은 국가적 중대조치를 취할 단호한 결심을 표명했음" (조중통, 1월 28일 김정은, 제4차 노동당 세포 비서대회에서 연설)<sup>5)</sup>

○ 앞으로 취할 북한의 기본 행동 방향은 미국의 대북 "적대시정책"과 한국의 협력에 대한 "전면대결전"과 "물리적 대응"이며, 구체적으로 취할 조치로서 "지속적인 위성발사"와 "운반체인 로켓 발사" 그리고 "핵억제력을 질량적으로 확대강화" 등을 거론하였음

○ 북한이 아무런 행동 없이 그냥 지나갈 가능성은 매우 낮으며, 실제로 취할 조치로 핵실험이 가장 유력하고, 거의 기정사실화 하는 분위기. 북한이 취할

5) 2013년 1월 30일자 중앙일보 이영종 기자는 "북한 계엄령 핵실험 압박"이라는 제하의 보도에서 북한 김정은 국방위 제1위원장은 1월 26일 평양에서 노동당과 군부핵심간부들을 불러 비공개회의를 한 뒤 여러 종류의 비밀지시를 내렸다고 함. 첫째, "29-30일 양일간 점검을 완료한 후 핵실험을 실시하라", 둘째, 전군에 "29일 0시를 기해 계엄상태에 돌입하고 전선과 중앙급 부대는 전쟁준비에 돌입하라", 셋째, 탄도미사일 연구를 가속화하라", 넷째, "현재 우리가 가진 핵 장비를 탑재하고 가동준비에 들어가라". (중앙일보, 2013년 1월 30일)

※ 필자는 위 보도에서 마지막 내용이 핵무기의 실질적인 배치를 의미한다면 이는 남북군사력 균형에 결정적인 변화가 발생했다고 해석할 수밖에 없음

행동에 따라 향후 남북관계의 변화 폭이 결정될 것이며, 그 변화의 폭과 의외성을 모두 포괄하는 한국 박근혜 신정부와 지방정부 인천의 대응책이 수립되어야 할 것임

### 【북한의 추가 상황악화 수단】

#### ○ 핵실험 감행을 구두로 언급하는 선에서 그치는 경우

- 앞서 언급한대로 가능성은 매우 낮으나, 과거와 달리 로켓이 핵무기 프로그램과 연결된 대미 공격수단, 즉 핵무기와 그 운반수단인 장거리 미사일이 미국을 겨냥한 것이라는 점을 공공연히 시사하고 있다는 점 자체가 대미 협상에서 우위를 확보하는 전략으로 볼 수 있음
- 일정 기간 내부 긴장유지에 중점을 두면서 구두 공갈 (blackmailing)<sup>6)</sup>을 통해 중국의 간여, 미국과 비공개 뉴욕접촉을 기다리면서 상황을 예의 주시하는 데 주력

\* 브루킹스연구소 리차드 부시 박사는 지난 해 4월 로켓 발사 직후 유엔 제재논의가 나올 때 핵실험을 하겠다고 했지만 실행에 옮기지 않았듯이 이번에도 실제 핵실험은 하지 않을 수 있다고 관측. 부시 박사는 북한의 핵실험 감행 여부는 중국이 위기 사이클을 끊기 위해 얼마나 많은 보상책을 북한에 제공할 것인가, 반대로 중국이 얼마나 가혹하게 북한을 압박할 것인가 하는 "당근과 채찍"의 강도에 달려 있다고 분석<sup>7)</sup>

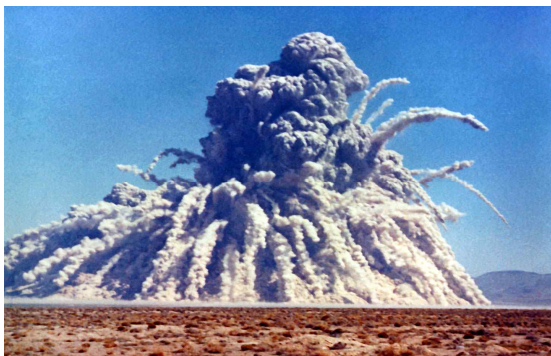
#### ○ 핵실험만으로 끝날 경우, (1) 어떤 핵물질을 사용하느냐, (2) 어느 시점에 실시할 것이냐, 그리고 (3) 외부 과시용 핵 분화구를 만들 것이냐에 따라 파장이 다를 수 있음

- 사용 핵물질과 관련해서는 (1) 과거와 유사한 단순 플루토늄 핵실험, (2) 우라늄 방식의 핵실험, (3) 폭발력 임계치를 조절하는 초대형 규모부터 소형화를 과시하는 플루토늄과 우라늄 방식의 동시 복수의 핵실험이 가능

6) 국제정치에서 상대방에 대해 공개 또는 비공개로 구두 협박하는 공갈(blackmailing)은 하나의 협상 수단이자 자신들의 이익을 관철시키는 옵션으로 이해

7) Bush & Pollack, Ibid.

- \* 1998년 5월 11일 인도는 2차 핵실험 때 Shakti I - VI까지 총 6기의 핵기폭장치를 시험 폭발시켰음 (S-I: 45kt, S-II: 전술원자폭탄 규모인 12kt, S-III: 핵분열실험기폭장치, 0.3kt, S-IV: 0.5kt, S-V: 0.2kt. 실험용기폭장치, S-VI: 불발)
- \* 1998년 5월 28일 파키스탄이 첫 핵실험을 할 때 1기의 핵기폭장치를 폭발시켜 35kt의 폭발력을 기록했고, 5월 30일에는 5군데에 동시 폭발을 시켰음. 단거리미사일이나 전투기에 탑재가능한 4기의 소형 임계치 기폭장치(1kt 이하)부터 장거리 미사일에 탑재가능한 36kt 폭발력을 가진 대형기폭장치도 포함되어 있었음. 우라늄과 플루토늄 모두 대량으로 확보해 둔 상태여서 가능했음
- **실시 시점과 관련해서**는 (1) 미국이 대상이라는 점과 유엔 제재에 대한 반감표시라는 점을 부각시키고 한국의 나로호 발사는 용인하면서 북한의 은하-3호는 제재대상으로 삼은 것을 부당하다고 주장하는 용도라면 가급적 신속하게 실시, (2) 국내정치 측면을 감안한다면 김정일의 생일인 2월 16일 전후, (3) 미국뿐 만 아니라 한국의 박근혜 신정부를 시험하는 용도까지 감안한다면 2월 25일 박근혜 대통령 취임 전후가 될 공산이 큼
- **핵분화구와 관련해서**, 2006년과 2009년 2차례 플루토늄을 이용한 내폭형 기폭장치(implosion type) 시험은 모두 500미터 이상 깊은 터널에서 실시한 지하실험이었음. 우라늄을 이용한 포신형 기폭장치(gun type)는 내폭형 기폭장치에 비해 안전성이 더 높고 조작시 통제가 상대적으로 용이한 점을 감안할 때 과시를 위해 지하 200미터 정도의 터널을 이용한 지표시험을 감행할 수 있음



- 필자의 판단으로는 46-54kg을 보유한 것으로 알려진 플루토늄으로 2차례 실험을 통해 이미 사용했지만 지난 2006년 10월 9일 핵실험시 3.5kg만 사용했다고 중국에 설명한 점, 풍계리 핵시험장 갯도 주변에 방사능계측기를

설치한 점, 2곳 이상을 감안하면,

새로 추출한 우라늄을 사용하여 포신형 기폭장치를 폭발시켜 미국 전문가들이 의심하는 "대륙간탄도미사일에 탑재할 수 있을 만큼 핵탄두를 소형화했느냐"<sup>8)</sup> 여부에 대해 "그렇다"고 주장할 수 있는 목적 달성 용도의 핵실험으로 15-20kt의 파괴력을 과시한 뒤, 국제사회에서 "중대조치" 등 추가제재를 거론할 때, 플루토늄을 사용한 한 번의 핵실험으로 "폭발력의 급증"을 과시하여, 질적으로, 그리고 양적으로 확대 강화된 핵억지력을 보여주겠다는 시나리오를 가동시킬 수도 있음

우라늄 포신형 기폭장치는 플루토늄 내폭형 기폭장치에 비해 장거리 미사일 탑재에 상대적으로 용이 (1945년 8월 6일 히로시마에 투하된 핵폭탄이 우라늄을 이용한 포신형 기폭장치였음. 길이 305cm, 직경: 71cm)

- 시기를 예측한다는 것은 무의미하지만 굳이 추측해본다면 "2월 중순 전후"로 선택하여 대미 메시지, 국내정치적 목적, 그리고 대남 무력과시 등을 복합적으로 기도할 것으로 보임

\* 지금까지 로켓(미사일) 발사 후 가장 가까운 시간 내 핵실험은 2009년 4월 5일 로켓발사-5월 26일 핵실험으로 약 50일 정도였음. 2012년 12월 로켓 발사 후 50일이 2013년 2월 2일임

- 이상의 조치를 통해 출범 1년이 지난 북한 김정은 체제로서는 신뢰할 수 있는 핵무기와 운반수단을 더 이상 의심의 여지없이 확보하여 이라크, 리비아에서 보여준 바와 같은 미국의 군사적 공격을 통한 정권붕괴를 시도하지 못하게 하며, "핵보유국 지위"를 공고히 하여 그 지위에서 미국은 물론 중국과 한국을 상대하겠다는 전략

\* 북한 집권 엘리트들에게 1-2년 심지어 민주국가 한 정권의 임기인 4-5년은 단기간으로 여기는 습성이 있으며, 이 습성은 북한 주민들의 희생에도 불구하고 외부의 제재를 '견뎌낼 수 있는 정도의 외압' (bearable pressure)으로 여기게 함

8) Jonathan D. Pollack, "Initial Thoughts on the North Korean Missile Test" (December 12, 2012) (<http://www.brookings.edu>). 폴락은 지난해 12월 12일 북한의 로켓발사가 장거리 미사일 운반체로서의 사정거리를 보여줬음에도 불구하고 북한이 핵탄두 소형화 기술을 확보했다고 결론을 내리기엔 "시기상조" (premature)라고 판단하고 있음. 이 기고문에서 폴락은 북한의 세 번째 핵실험 가능성에 대해서도 높지 않다고 전망했음

○ **핵실험 이후 추가 조치:** 장거리 미사일 발사를 통한 국제적 긴장 지속 고조에 집중, 그와 동시에 또는 별도로 대남 군사행동을 통한 남북 군사대치로 한반도 정세를 뒤흔드는 경로를 선택

- ① 핵실험으로만 끝날 경우, ② 핵실험-추가 미사일(로켓)발사로 이어질 경우 모두 북한이 한국 측에 국지도발을 전개할 수 있으며, 그 대상은 전면전으로 비화되지 않게 하기 위해 여전히 서해 5도와 NLL인근 해역이 될 가능성이 높음

☞ 1월 23일 만장일치로 채택된 안보리 결의 2087호는 유엔 회원국에 대해 △ 북한 금융기관관련 모든 활동에 대한 감시 강화 △ 공해상 의심선박에 대한 검색 및 검색강화 기준 마련 △ 제재회피를 위한 대량 현금(bulk cash) 이용 수법 환기 △ 회원국 판단에 따른 수출통제 강화 △ 대북제재 위원회의 임무 강화 등을 요구하고 있으며, **"북한의 추가발사 또는 핵실험이 있을 경우 중대한 조치를 취할 것"**이라는 내용에 주목할 필요

### 3. 서해평화를 위한 중앙정부와 지방정부의 중심 과제, 그리고 실천전략

#### (1) 서해 평화를 위한 중앙정부의 중심과제와 실천 전략

○ 중심과제를 (1) 대북정책의 방향 정립 (2) 북한의 대남 도발 억제 및 대처 (3) 주변국과 협력관계 재구축 (4) 6자회담- 다양한 양자/다자회담 복원 (5) 북한 비핵화 실패시 플랜-B (5) 지방정부와 지원 및 협력 체제 구축으로 설정하고, 각각 실천 전략을 제시하고자 함

① **대북정책의 방향 정립과 실행 방식:** 군사적 대결로 위기 가속화의 사이클에 빨려가지 않는 데 중점을 두어야

○ 북한 김정은 국방위원회 제1위원장은 육성을 통해 발표한 신년사에서 "2013년 이룩할 과업"의 핵심을 "경제강국 건설"로 삼고, 주민생활 향상, 농업과 경공업 을 강조. 선군혁명을 언급한 횟수는 현저히 감소했으나 (2011년 14회, 2012년 17회, 2013년 6회) 경제개혁에 관한 언급도 없었음<sup>9)</sup>

9) 안태형, "2013년 북한 신년사를 통해 본 남북관계의 전망", (2013년 1월 19일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=101172>)

- 한편, 김정은의 2012년 1년간 內治의 성적에 대해서는 의외의 긍정적 평가가 나오고 있음. 지난 해 곡물 수확이 예년에 비해 좋았고, 중국의 경제력 신장에 힘입어 무역이 크게 늘었고, 런던 올림픽에서 성적 또한 북한 주민들이 자부심을 회복하기에 충분하였으며, 4월과 12월 로켓발사를 통해 우주계획(space program)에서 큰 진척을 보였다는 점 등을 거론하고 있음.<sup>10)</sup> 물론 북한의 장래가 밝다는 주장은 전혀 아님. 다만, 중국 등 외부로부터 경제원조나 지원이 일시적으로 중단되면 식량난과 에너지난 때문에 정권이 흔들릴 수 있기 때문에 대외적으로 강공정책을 포기할 수 있을 것이라는 기대를 하기 어렵다는 점을 부각하고자 함
- 지난 10여 년 동안 북한의 신년사 또는 신년공동사설의 방향에 따라 대남정책을 추진한 적은 거의 없으며, 주로 미국과 핵문제를 둘러싼 연초의 신경전과 대치가 그해 전체의 남북관계를 규정하며, 일단 관계가 악화되면 과거와 달리 단기간 내에 복원되지 않는 경직성이 작용
- 중국과 관련해서 일반적인 동맹관계라면 중국의 신지도부와 좋은 관계로 시작할 필요가 있겠지만 김정은은 정권이 안정되어 있고 시진핑은 금년 3월 전국인민대표대회에서 정식으로 집권 시작하기 때문에 그 틈새를 노리고 있음
- 이런 조건에서 북한이 박근혜 대통령 취임식 이전에 핵실험을 할 경우 최악의 남북관계를 전임정부로부터 물려받게 됨. 일부 전문가들은 박근혜 당선인이 북한에 특사를 파견해서 “북한이 핵실험을 하지 않을 경우 남북관계를 보다 발전시키겠다는 의사를 직접 전달하는 것이 위기관리 차원에서 바람직하다”는 의견을 제시하지만<sup>11)</sup> 현재 북한의 일차적인 게임의 상대가 미국이라는 점, 제2차 북핵위기 직후 2003년 1월 27-29일 김대중 대통령이 퇴임 한 달도 채 남겨두지 않은 상태에서 임동원 특사를 평양에 보냈으나 김정일 위원장을 면담하지도 못한 전례를 감안 시 전혀 목적 달성이 불가능한 방안
- 오히려 박근혜 당선인은 북한이 한국의 정권교체기에 핵문제를 들고 위기를 조성하는 것을 **하나의 주어진 상수**로 간주하고 장기적인 관점에서 차분하게 대

10) Alexandre Mansourov, "Kim Jong Un's Domestic Policy Record in His First Year: Surprisingly Good", (Jan, 15, 2013, <http://38north.org/2013/01/amansurov011613/print>). pp.1-2. "The Ice Age in North Korea is coming to an end. Although the pace is glacial, its direction is unmistakable: economic engine is warming up, political ice is melting, social mores are relaxing, and the country is beginning to open up." (p. 3).

11) 정성장, “북한에 특사 파견해 분명한 메시지 보내야” (<http://www.tongilnews.com/news/articlePrint.html?idxno=101212>)

북정책의 기본 방향을 수립하는 데 주력하면서, 이미 임기를 마친 것이나 다름없는 이명박 정권이 2월중 북한이 3차 핵폭발시험에 “중대조치”로 맞대응할 주체로 나서거나 일방적으로 북한 선박 검색과 같은 해운제재를 시도해선 안됨. 어차피 대북 금융제재의 수단은 없으며, 남북 양측이 유일하게 유지하고 있는 개성공단을 폐쇄할 수도 없을 것임

○ 북한 핵시험 등 추가적인 상황악화 조치를 용인하라는 것이 아니라 행동에 나서기 전에 5년 임기 동안 남북관계를 어떻게 이끌어갈 지 청사진을 마련하는 것이 우선되어야 함

－ 김영삼 정부의 대북정책 모델은 해답이 아니며, 역대 정권 가운데 가장 좋은 남북관계를 물려받고도 완전히 파탄에 빠뜨린 이명박 정권의 대북정책 경험은 결코 반복되어선 안 될 사례

\* 김영삼 대통령 인수위 시절 20년 전인 1993년 2월 10일 IAEA 한스 볼릭스 사무총장은 북한이 2곳의 미신고 시설에 대한 특별사찰 수용을 촉구했으며, 2월 15일 북한은 이를 거부, 2월 25일 IAEA는 대북 핵 특별사찰 수용결의안을 채택. 같은 날 취임식에서 김영삼 대통령은 “어느 동맹국도 민족보다 나을 순 없다. 어떠한 이념과 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다 주지 못한다”고 화해 의지 표명. 3월 12일 북한은 NPT를 탈퇴하였음

－ 노무현 정부 모델은 “북핵 문제는 미국과 협력하여 6자회담의 틀에서 풀어가되, 그 속도에 맞추어 남북관계도 지속적으로 발전시켜나간다”는 것임. 그러면서도 미국과 북한의 양자협상이 더 중요하며 효과적이라는 입장에서 취임 초기 2003년 4월 북한의 대북 특사파견 요청을 수용하지 않았음

○ 따라서 신정부의 의욕이 상황을 바꿀 수 있는 구조가 아니라는 점을 직시하고, 단시일 내 관계회복을 시도하기 보다는 위기국면을 소강상태의 수준으로 바꾸는 데 상당한 시일이 소요될 수 있다는 현실을 받아들이는 대신, 북한 핵실험시 비군사적 간접 제재에 동참하는 정도의 대응기조를 세워 상황이 더 악화되거나 점진적으로 호전될 수 있는 두 가지 경우에 모두 대처할 수 있는 여지를 마련하는 것이 중요

\* 비군사적 간접 제재라는 접근법에서 PSI 혹은 북한 선박에 대한 직접적인 검문/검색을 위해 정선, 나포와 같은 조치는 배제함. 북한 선박의 동향에 관

한 정보교환 정도가 적절. 금융제재의 경우에도 마찬가지로 접근이 유효 적절. 북한의 국제금융거래를 직접적으로 차단할 연결고리가 없는 조건에서 북한 기업들의 국제금융거래 관련 정보 협력에 제한하는 것이 바람직하진 않겠지만 현실적으로 유효한 대처 방향임

- 어느 경우든 최소한의 대화채널 복원은 시도되어야 함. 현재 남북 양측은 지난 5년 동안의 갈등과 대치를 겪으면서 적십자사 간 전통문을 제외하고 의미 있게 작동하는 대화채널이 없음. 무리해서 최고위급 핫라인을 개설하려는<sup>12)</sup> 의욕은 無望. 그 대신 통일부-통전부, 혹은 국정원-통전부 사이 고위실무자급 사이의 통신 복원 및 물밑접촉을 통한 최소한의 대화채널을 복원해야 함

\* 박근혜 당선인 측이 최대석 인수위원 사퇴 이후 무게 있는 대체인물이 나오지 않고 있다는 것은 대화채널 복원이 매우 어려울 수 있다는 우려를 낳고 있음

## ② 북한의 대남 군사도발 시 효과적 대처 : 압도적 보복 원칙이 아닌 비례성 (proportionality)의 원칙

- 북한과 대화는 생각보다 훨씬 어려울 것이며, 북한이 박근혜 대통령을 흔들 어보려는 도전적 접근에 상당히 곤혹스러운 처지에 빠질 것임. 아무리 군사적 충돌을 피하려 해도 피할 수 없는 상황이 발생할 수 있음
- 단, 군사적 충돌 직전 위험회피의 신호를 보내는 데도 불구하고 의도적으로 혹은 우월감에 빠져 무시하는 어리석음을 범해선 안 됨
  - 이명박 정부는 지나치게 신호를 무시하거나, 지나치게 신호에 대해 과도한 반응을 보이는 오류를 범했음. 북한의 강경발언에 대해 “짓는 개는 물지 않는다”는 식의 태도는 매번 같은 톤으로 맞받아치는 위험 못지않게 커다란 안보실패를 낳을 수 있음
  - 천안함 사태의 경우 국방부 발표가 100% 진실이라면 사전에 적의 공격을 억제하지도, 예측하지도 못했으며, 반격을 시도조차 못한 총체적 안보무능
  - 북한의 연평도 포격은 결코 용납될 수 없는 도발이지만, 전통문 등을 통해

12) 미국 조지아대학교 박한식 교수는 “상당히 심각한 국면”이라며 “핫라인으로 악화를 막으라”고 제언하지만 실제로 작동할 수 있는 실무책임자급 대화채널

전달해 온 문제제기에 대해 존중하지 않지만 주의를 기울여 대처했다면 예방할 수도 있는 事故였음

- 북한의 도발에 대해 몇 배로 보복하겠다고, 징후만 보여도 선제공격을 가하겠다고 호언하면서도 막상 유사시에는 아무런 즉응조치도 취하지 못하는 일은 반복되어선 안 됨

- 이를 위해 대량보복개념 보다는 철저히 비례성의 원칙에 따라 응징한다는 입장을 세우고 반드시 실행함으로써 북한이 함부로 도발적 행동에 나서지 못하도록 미연에 방지하여야 함

- 최초의 여성대통령이 이끄는 정부라는 점에서 초래될 수 있는 의외의 취약성에 대해 치밀하게 상황별 매뉴얼을 준비하여 빈틈없는 안보태세 유지

③ 주변국과 협력체제 재구축: 5:1 포위전략 대신 협력을 통한 이익추구가 실현될 수 있는 동북아의 집단적인 대북정책 컨센서스 형성에 주력

- 박근혜 정부는 오바마 대통령의 두 번째 국무장관 내정자인 존 케리의 중국과 협력적 태도, 북한과 직접 대화 의사를 감안하면 미국과 협력이 김영삼, 노무현 정부 때 보다 더 긴밀해질 것으로 보임

- 그러나 제재는 일시적이며, 상황주도형이 아닌 상황대응조치이며, 북한의 위기 조장을 통한 우위선점의 효과가 약화되어 대화를 모색할 때 미국과 함께 ‘손을 내미는 것’이 바람직

- 다만, 국가 간의 관계, 특히 법률적으로 전쟁상태인 정전체제 아래서 “신뢰 외교(trust diplomacy)가 가능하다는 관념, 그리고 “신뢰가 쌓여야” 관계 개선을 위한 공동의 프로젝트를 추진할 수 있다는 전제<sup>13)</sup>는 애초부터 현실성이 없음. 물론 미국과 긴밀히 협력한다고 할지라도 “오바마/케리와 함께 손을 내밀 기회”는 빨리 오지 않을 것임

- 따라서 미국, 중국, 러시아, 일본과 협력을 통해 북한을 다루는 데 있어 도전에 대해서 제재로 대처하되, 기조는 포용과 대화를 우선한다는 컨센서스

13) 문정인, “박근혜 ‘대북 구상’ 감상법” (시사인 2011.9.17), 112쪽.

형성에 주력, 자연스럽게 주변국가들에 대한 발언권을 키우고, 그것이 북한을 상대하는 자산으로 활용할 여건을 마련하는 게 바람직

- 이와 같은 역할은 한국만이 미국과 공조하면서 중국과도 대화와 협력이 가능하며, 일본의 과도한 대처를 제어할 수 있는 독특한 입지 위에 서 있기에 가능

\* 미국과 중국이 북한문제에 공조하는 데 한계가 자명하며, 센카쿠/다오위다오를 둘러싸고 갈등이 노정된 중국과 일본이 대북 정책조율을 기대할 수 없음

#### ④ 6자회담- 다양한 양자/다자회담 복원을 통한 비핵화 탐색

- 마지막 6자회담이 열린 지 4년이 지났으며, 북한이 굳이 끝장났다고 부정하지 않더라도 이미 2006년 말부터 미국과 북한 양자사이 합의를 6자가 한자리에 모여서 공식화해주는 추진 기능밖에 남지 않았음

- 그럼에도 불구하고 형식이 내용을 보강해주는 측면이 강하고, 미국과 중국 모두 미-북 양자회담에서 모든 문제를 다 해결할 수 없기 때문에 6자회담의 틀을 완전히 포기할 수는 없음

- 2013년 1월 25일 한국에 온 미국의 6자회담 수석대표격인 클린 데이비스 대북정책 특별대표는 “미국은 여전히 9.19 공동성명을 이행하기 위한 **진정성 있고 신뢰할 수 있는 협상**에 문을 열어놓고 있다”면서 6자회담과 미-북 양자회담의 투트랙 접근은 유효하다고 강조, 북한과 직접 대화 용의를 표시

- 6자회담이라는 형식은 포기하지 않고 유지하되, 중심은 미-북 양자회담이 되며, 미-중/한-중/남북 양자대화과 한미일, 한중일 3자대화 등 모든 포맷의 다자대화를 활성화시켜 북한 비핵화 가능성을 탐색

#### ⑤ 북한 비핵화 실패 시 플랜-B: 절반이상의 핵연료주기 구축

- 역사적 선례를 보더라도 협상을 통해서 자국이 개발한 핵무기 계획을 포기한 경우는 없음. 남아공의 경우 주고받기 협상이라기보다는 백인정권이 더 이상 유지될 수 없는 상황에서 특별한 대가없이 자발적으로 포기한 경우임. 그 외 우크라이나, 우즈베키스탄, 카자흐스탄의 경우 구소련으로 부터의 독립과 일

부 경제적 지원, 그리고 소극적 안전보장 (negative security assurance)<sup>14)</sup>을 제공하는 조건으로 구소련이 배비해두었던 핵무기를 되돌려 준 것으로서 스스로 개발한 핵무기를 협상을 통해 포기한 것은 아니었음

- 2009년 5월 북한이 2차 핵실험을 감행하고, 그 뒤 유의미한 6자회담이 한번도 개최되지 못함으로써 협상을 통해 북한이 핵무기를 포기할 것이라고 믿는 전문가들은 거의 전무하다고 해도 과언이 아님
- 미국 오바마 행정부도 6자회담/양자회담을 통한 핵포기 유도 보다는 김정일 정권의 붕괴 등 급변사태를 기다리는 것이 더 낫다는 이명박 정부의 주장에 더 솔깃해 하면서 적극적인 노력을 경주하지 않았던 게 사실임
- 2013년 1월 23일 한국에 오기 하루 전 일본에 들른 글린 데이비스 미국 대북정책특별대표는 "외교관으로 정직하게 말하자면, 북한이 지금처럼 도발적이고 호전적인 언행을 계속하는 한 가까운 시일 내 어떠한 외교적 프로세스의 전망은 보이지 않는다"고 토로
- 북한의 핵포기를 정책목표로 달성하기 불가능하다는 (암묵적) 결론에 도달했다면 한국으로서 유일한 선택은 잠재적인 핵능력을 점진적으로 확보하되, 핵무기는 보유하지 않는 정책만이 유일한 선택지로 남게 됨
- 이를 위해 핵연료주기 가운데 선행주기 또는 후행주기 하나는 확실하게 구축해야 함. 북한이 1992년 한반도비핵화공동선언은 사멸했다고 주장하며, 미국도 협상을 통한 북한의 핵폐기가 불가능하다고 판단하고 있는 상황에서 너무도 당연하고 자연스러운 귀결임
- \* 핵연료주기 (nuclear fuel cycle): 우라늄 정련-우라늄 변환 및 농축- 핵연료 생산- 핵연료 가공 - 원자로에서 연소 - 원자로에서 타고 난 사용후 핵연료의 재처리 - 고준위 폐기물 처분. 원자로에 핵연료를 장착하기 이전까지 주기를 선행주기, 원자로에서 연소 이후 주기를 후행주기라고 함

14) A negative security assurance is the promise of a nuclear weapon state (NWS) to "not use nuclear weapons against non-nuclear-weapon States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons".

## (2) 서해평화를 위한 지방정부 인천시의 중심과제와 실천 전략

### 【 몇 가지 개념 】

- **인천-서해 딜레마:** 한국 근대화의 중심이자 서구 문물의 도입 창구이며, 산업화의 중심기지 인천은 21세기 들어서 세계 최고 수준의 인천 공항과 인천항을 보유하고 있어 동북아 물류의 거점이자 대한민국의 관문이며 우리나라에서 가장 활발하게 발전하고 있는 경제자유구역을 갖고 있음. 서해는 중국의 급속한 경제성장으로 환황해경제권이 형성되어가는 지역으로서 연안경제의 발전 속도가 가장 빠른 곳이라고 해도 과언이 아님
  - 이와 같은 긍정적인 요인에도 불구하고 지정학적 강점이 제대로 발현되지 못하고 있음. 그 이유는 지정학적 강점만큼이나 지정학적 리스크 또한 크기 때문임. 지난 19세기말부터 20세기 중반 인천과 서해는 동북아 주요 세력이 각축하는 결전장이었음. 병인양요, 신미양요, 제물포 조약, 러일전쟁 모두 인천과 서해를 제외하고는 논의할 수 없을 정도이며, 한국전쟁 당시 인천상륙작전을 통해 전세를 뒤집었듯이 한반도의 대세를 좌우하는 지역임
  - 그만큼 군사적 충돌이 자주 일어나는 곳으로서 남북 분단 60년 동안 가장 빈번하게 갈등이 발생한 지역. 특히 지난 15년 동안 남북한 사이의 대표적인 군사적 충돌은 모두 서해에서 발생 (1999년 서해교전, 2002년 연평해전, 2009년 대청해전, 2010년 천안함 사건과 연평도 포격사건 등). 남북 양측 중앙정부간 갈등이 첨예화되면 전면전을 회피하면서도 군사 정책의지를 무력으로 과시할 수 있는 지역으로 인천-서해가 한 묶음이 되어 있음
  - 이처럼 인천과 서해는 지정학적 강점과 지정학적 리스크가 중첩되어 있다는 딜레마를 안고 있으며, 인천의 발전을 위해 평화가 가장 긴요하게 되어 있음. 인천 디스카운트는 직접적이고 즉각적인 반면, 인천 프리미엄은 완만하며 시간이 많이 걸리며 그 효과가 전면적이긴 하나 피부로 실감하기 쉽진 않음
- **인천-서해 프리미엄:** 남북관계와 한중관계가 원만하게 발전할 경우 인천-서해의 지정학적 강점이 지정학적 강점으로 바뀌어 경제적 이득이 커짐. 2003년부터 2007년 노무현 정부 기간 동안 인천-서해에서 단 한차례의 남북 군사충돌은 없었으며, 한중 교역은 2.5배 이상 급증하여 한미 교역을 뛰어넘어 한미/한일 교역을 전부 합친 것 보다 더 커졌음

- **인천-서해 디스카운트:** 남북관계와 한중관계, 특히 남북관계가 악화되어 서해가 그 부정적 에너지의 분출구가 되면서 인천의 이미지는 물론 경제에도 좋지 않은 영향을 미치는 현상이 발생 (육상의 개성공단은 오히려 남북관계가 악화되어도 양측 중앙정부 차원에서 판을 깨지 않고 보호하려는 경향이 보임)

2009년 겨울 대청해전, 2010년 봄 천안함 '폭침'과 가을 연평도 포격은 해외투자자의 눈에는 인천-서해 전지역이 남북 군사적 갈등의 앞마당처럼 비쳐져서 투자를 꺼리거나 늦추는 경향이 발생하고, 아예 투자를 포기하거나 계획된 투자규모를 크게 줄이는 일도 나타남. 투자유치를 위해 미국을 방문해서 설명회를 마친 뒤 가장 먼저 가장 많이 받는 질문이 "군사적으로 안전하냐"는 것임. 연평도 포격 이후 IBM 데이터센터가 인천 송도 경제자유구역으로 이전할 때 상당수의 외국인 종사자들이 인천 송도 근무를 꺼려서 그 규모를 대폭 줄일 수밖에 없었음

- **인천-서해 이니셔티브:** 인천-서해 딜레마를 해결하여 디스카운트를 줄이고 프리미엄을 키우기 위해 방어적 이니셔티브와 능동적인 이니셔티브를 구사하지 않으면 안 됨

| 인천-서해 딜레마: 지정학적 위험요인과 지경학적 강점 사이 갈등                        |                                                                 |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <p>인천-서해 디스카운트<br/>: 예방 협치<br/>(Preventive Governance)</p> | <p>인천-서해 프리미엄<br/>: 적극적 평화전략<br/>(Proactive Peace Strategy)</p> |
| <p>인천-서해 이니셔티브<br/>: 인천시 주도, 중앙정부 지원 및 협력</p>              |                                                                 |

### 【지방의 중심 과제】

- 토론의 핵심 질문(key research question)은 인천딜레마와 인천 디스카운트를 인천이니셔티브를 통해 인천 프리미엄으로 전환시킬 수 있는가?

- 인천에서 평화란 무엇을 의미하는 것인가 되새겨 볼 필요

○ 그간 논의는 인천 프리미엄을 발전시키기 위한 인천 이니셔티브를 “서해평화 협력특별지대 사업”으로 어떻게 구체적으로 추진해 갈 것인가에 집중되었음

- 프리미엄 발전을 위한 인천 이니셔티브는 이미 많은 정책연구가 되어 있으며, 실제로 인천시가 적극적으로 수용하여 추진해 왔음. 인도적 지원사업, 평화정착 사업, 공동 경제 번영을 3대 축으로 삼아 정책을 개발하고 부분적이지만 인도적 지원 사업도 전개해 왔음

\* 인도적 지원 사업: 함경북도 온성군 어린이지원, 평양산원 영유아 산모지원, 신의주 지역 수해물자 지원, 말라리아 남북공동 방역 사업 등

**【서해평화협력특별지대와 인천 이니셔티브】**

- 한강하구 보호와 남북공동이용
  - 한강벚길 복원과 이용
  - 한강 하구 항만 건설
  - 한강하구 보전 생태네트워크
- 강화-인천만 조류발전 사업
- 서해 해양평화공원 구상
  - 서해5도 "평화의 섬" 지정
  - 백령권 해양평화공원 지정
- 남북공동어로와 수산업 개발 협력
  - 평화수역 (공동어로, 해양평화공원, 해주 직항로 등)
  - 남북공동어로추진협의화와 시민소통위원회
- 인천-개성-해주 남북공동경제자유구역 건설
  - 홍콩-광둥-심천 같은 국제산업벨트
  - 교동 평화산업단지 조성
- 서해연안 접경지역 남북교류 정착과 제도화
- 남북이 함께 만드는 평화의 인천아시아경기대회
  - 남북 합동 훈련, 스포츠 장비 지원, 인천 평화컵 유소년 축구대회
  - 성화봉송, 개폐회식 공동입장, 단일기 사용, 공동 응원단, 공동 공연단 구성

(한반도평화포럼, 『서해평화협력특별지대 구축 실행방안 연구』, 2011년)

- 그러나 이명박 정권 기간 내내 남북관계는 긴장과 갈등에서 벗어나지 못했음. 지방정부 인천이 적극적인 구상을 능동적으로 펼치는 데 구조적 제약으로 작용. 인천이니셔티브를 프리미엄 발현을 위한 적극적 구상으로서 인천이니셔티브와 디스카운트 예방을 위한 방어적 구상으로서 인천이니셔티브로 구분해서 정립할 필요
- 이를 통해 남북관계 악화 시 인천 디스카운트를 예방하고 남북관계 회복 시 인천프리미엄을 단기간 내에 가시화시킬 수 있는 종합 비전과 실천 전략으로 발전시킴
- 특히 2013년 한해는 프리미엄 보다는 디스카운트가 주요한 변수로 작용할 가능성에 대비하여 방어적인 이니셔티브를 발굴하여, 중앙정부와 가급적 이른 시일 내 긴밀히 협의하고 협력할 필요가 있음
- 백령도, 연평도 주민들에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 다양한 의견을 청취하고 불안을 해소시켜줌
- 이 모든 과정에서 중앙정부와 협력, 유기적 역할분담은 인천이니셔티브의 성공에 매우 중요한 핵심요소
- 서울시장은 국무회의에 배석자 신분으로 참석하는 사례를 원용하여, 안보문제가 중요하게 논의되는 "장관급 주간 안보정책조정회의"에 인천-서해 관련 사항이 의제일 경우 배석자로 참석하여 견해 표시 기회 허용 ♣

## 부 록

---

2012년도 서해평화정책포럼의 발자취



## 2012년도 서해평화정책포럼의 발자취

### I | 추진배경 및 사업목적

- 한반도 및 동북아 평화와 번영을 위한 서해평화의 중요성을 대내외적으로 인식하게 하고, 2011년에 추진한 서해평화협력특별지대 구상 및 인천 이니셔티브의 실효성 제고
- 인천이 중심이 되는 서해평화해역벨트 해주~개성~인천 평화삼각(peace triangle) 형성 논의의 공론화·국제화
- 이를 위해 인천시의 정책연구기관인 인천발전연구원이 주도하여 학자 및 전문가 집단으로 구성된 연구 포럼을 설립·운영하여 ‘평화도시로서의 인천’의 비전 실현을 위한 구체적 방안을 마련하고 공감대 확산 도모

### II | 포럼 주요 사업

#### 1. 제1차 회의 개최

##### □ 행사개요

- 일시 : 2012년 7월 17일(화) 10:30~12:00 / 오찬 12:00~14:00
- 장소 : 인천광역시청 영상회의실(본청 2층)
- 주최 : 인천광역시 / 인천발전연구원
- 참석자 : 서해평화정책포럼 참여 대학교수·연구기관 전문가, 인천광역시 관련업무 공무원, 인천발전연구원 연구진 (총 23명)

## □ 행사 주요내용

- 인천광역시 남북교류협력사업 소개
  - 김효은 인천광역시 남북교류협력팀장
- 서해평화정책포럼 구성 경과 및 사업안 보고
  - 김수한 인천발전연구원 연구위원
- 종합토론

## □ 주요 논의 사항

- 포럼 체계 및 명칭 논의
  - 경험교류 분과 필요
  - 생태·환경분과 구성 필요
- 포럼 운영규정 논의
  - 운영규정(안) 활동에 ‘교육’ 추가 필요
- 포럼 연구 및 활동 논의
  - 역사적 관점에서 인천의 해양성에 주목할 필요
  - 강화 교동을 새롭게 조망할 필요가 있으며, 평화의 개념, 휴먼로드, 평화에 대한 구체적인 논의 필요
  - 해외 네트워크 구축 필요

## □ 포럼 운영진 선출

- 공동 대표 : 최원식 인하대 교수
- 분과위원장
  - 남북평화·안보 : 김영봉 한반도발전연구원 원장
  - 인문역사 : 백영서 연세대 교수
  - 동북아국제협력 : 백학순 세종연구원 수석연구위원



그림 7. 서해평화정책포럼 제1차 회의

## 2. 도서탐방 및 창립기념세미나

### □ 행사개요

- 일 시 : 2012년 8월 22일(화) ~ 23일(수) 1박 2일간
- 장 소 : 인천광역시 옹진군 백령도, 대청도 일원
- 주 최 : 인천광역시 / 인천발전연구원
- 참석자 : 서해평화정책포럼 참여 대학교수·연구기관 전문가, 인천광역시 관련업무 공무원 / 인천발전연구원 연구진 (총 26명)

### □ 행사 주요내용

#### ① 대청도 답사

- 장 소 : 대청도 일원
- 내 용
  - ① 현지 역사 및 자연환경 답사
  - ② 대청도 지역현안 청취 및 대피소 견학



대청도 사구(砂丘)



대피소

그림 8. 서해평화정책포럼 서해5도 탐방

## ② 창립기념 세미나 및 현안간담회

○ 장 소 : 백령면사무소 회의실

○ 내 용

- 1. 개회사 (최원식 포럼 공동대표 )
- 2. 주제발표 : “평화의 섬, 서해5도의 인문역사·생태자원 발굴과 활용”
  - 김영봉(한반도발전연구원) : 서해접경지역의 평화적 방안
  - 김창수(인천발전연구원) : 서해도서지역의 해양서사
  - 최중기(인하대학교) : 서해5도의 자연환경
- 3. 종합토론



그림 9. 서해평화정책포럼 창립기념 세미나 및 현안 간담회

### ③ 백령도 답사

- 장 소 : 백령도 일원
- 내 용 : 생태환경 현황에 대한 답사를 통해, 해양 접경지대의 생태 보전 의의와 평화적 활용방안 검토



해병도 OP방문 및 장산곶



두무진 답사



사곶 해변



웅진군청 기념품전달

그림 10. 서해평화정책포럼 서해5도 탐방

### 3. 제3차 서해평화정책포럼

#### □ 행사개요

- 일 시 : 2012년 11월 9일(금) 14:00 ~ 18:00
- 장 소 : 코레일 서울역 회의실(4층) - KTX별실 (TEL : 02-3149-2324)
- 주 최 : 인천발전연구원
- 주 관 : 서해평화정책포럼 사무국
- 참석자 : 서해평화정책포럼 위원, 학자 및 각계 전문가 등 30여명

#### □ 행사 주요내용

- 주 제 : “2013년 국내외 정치리더십 교체와 서해평화, 전망과 과제”
- 발 표
  - <발표 1> 미중 정치리더십 교체와 한반도 평화  
(백학순 세종연구원 수석연구위원)
  - <발표 2> 서해평화실현의 과제 - 한반도안보환경 변화를 중심으로  
(김종대 디펜스21 편집장)

#### □ 주요 논의 사항 :

- 한국 및 주변국의 정치리더십 교체가 가져올 동북아의 정세 변화 및 서해평화 실현을 위한 실천 전략 모색



그림 11. 서해평화정책포럼 제3차 회의

#### 4. [서해평화정책포럼 동북아협력을 위한] 중국베이징 국제교류간담회

##### □ 행사개요

- 일 시 : 2012년 11월 26일(월) 16:00~18:00
- 장 소 : 중국 베이징 珀麗호텔 소회의실
- 주 최 : 인천발전연구원
- 주 관 : 서해평화정책포럼 사무국
- 참석자 : 포럼대표, 포럼 사무국 간사 및 중국 베이징, 지린성, 푸젠 지역 현지 교수 및 전문가

##### □ 주요 논의 사항

- 서해평화정책포럼 중국 협력네트워크 구축 및 향후 협력 연구과제 논의
- 중공 신지도부 등장에 따른 대 한반도 정책기조 전망 및 대응 전략 모색
- 지린성, 랴오닝성 등 북중접경지역 경제지대 개발현황 및 환황해 권역에 대한 함의
  - 인천시 차원에서의 협력사항 논의



그림 12. 중국베이징 국제교류간담회

## 5. 서해평화정책포럼 연구·자료총서 I 제작

### - 「서해평화시대 연구현황」

#### □ 개요

- 한양대 중국문제연구소와 함께 서해평화와 관련된 국내 학술연구 성과를 수집·분류하고 각 연구 성과의 주요 정보를 수록한 목록집인 『서해평화시대 연구현황』 총서를 제작하여 2013년 1월 발간
- 이를 통해 서해평화와 관련한 인문·역사·사회과학 각 영역의 연구 성과를 집대성하여, 기존 논의의 평가 및 연구 공백영역을 가늠하기 위한 토대를 구축
- 『서해평화시대 연구현황』 자료집을 기초로 하여 향후 포럼 각 분과 별 학술, 정책 연구의 방향을 설정하도록 함
- 자료집의 대중적 사용을 위하여 종이출판과 더불어 전자책 형태의 출판을 병행하고 그 성과는 유관 기관 홈페이지에 게재

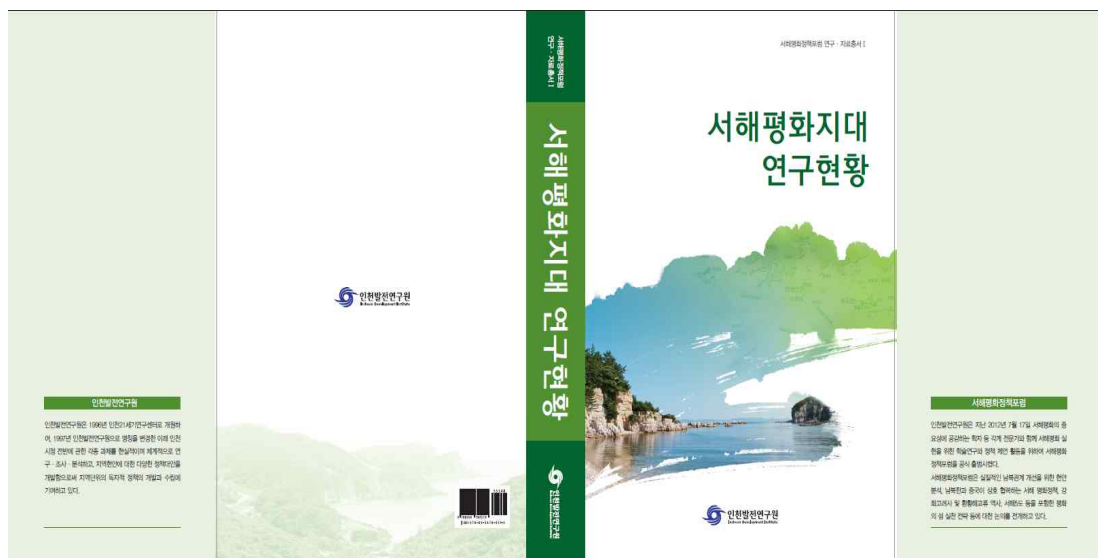


그림 13 서해평화시대 연구현황

## IV | 언론보도 자료 및 내용

|                                                                                                                                               |                |                               |                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>인천광역시</b><br><small>Incheon Metropolitan City</small> | <b>報 道 資 料</b> |                               | <b>대한민국의 심장,<br/>경계수도 인천!</b>                                            |
|                                                                                                                                               | 배포일시           | 2012년 7월 14일(화)<br>총 2매       |                                                                          |
| 배포<br>기관                                                                                                                                      | 인천발전<br>연구원    | 담당자                           | • ☎ (032)260-2671(김수한 도시경영연구부 연구위원)<br>• ☎ (032)260-2625(신현준 사무처 학술행사담당) |
| 보도일시                                                                                                                                          |                | 2012년 7월 14일부터 보도하여 주시기 바랍니다. |                                                                          |

### 「서해평화정책포럼」 개최

- 인천발전연구원(원장 김민배)은 한반도 및 동북아 평화와 번영을 위한 서해평화의 중요성을 대내외적으로 알리고, 서해평화 실현을 위한 방안 마련 및 정책 제언을 위하여 학계 및 전문가로 구성된 <서해평화정책포럼>을 구성 · 운영하기 위하여 7월 14일(화) 오전 10시 30분 인천광역시청 2층 영상회의실에서 제 1차 회의를 개최한다.
  - <서해평화정책포럼>은 포럼의 취지를 같이하는 30여명의 각계 전문가들로 구성되어 있으며, 최원식 교수(인하대), 박명림 교수(연세대), 문정인 교수(연세대), 구민교 교수(서울대), 이찬호 변호사(태평양), 백학순 수석연구위원(세종연구소), 전병곤 소장(통일연구원), 이갑영 교수(인천대), 안병민 센터장(한국교통연구원) 등이 참석한다. 이번 회의에서는 인천시 남북교류협력사업 소개, 서해평화협력특별지대 구상 및 인천 이니셔티브의 실효성 제고방안 등을 논의한다.
  - 향후 포럼은 실질적인 남북관계 개선을 위한 현안 분석, 남북한과 중국이 상호 협력하는 서해 평화정책, 강화고려사 및 환 황해교류 역사, 서해 5도 등을 포함한 평화의 섬 실천 전략, 서해를 둘러싼 동북아 정세 분석과 해역 연계협력 방안, 해주~개성~인천 평화삼각지대 형성 방안 등을 논의한다. 이를 바탕으로 인천이 중심이 되는 서해평화협력지대 모델을 제시하고, 새로운 정부가 주요 통일정책 등으로 추진하도록 촉구할 예정이다.
- ※ 행사사진은 행사 당일(7월 14일) 16시경 이전까지 이메일로 배포하겠습니다.

## □ 언론기관 보도내용

## 경인일보

2012년 07월 18일 수요일 003면 종합

## ‘서해평화정책포럼’ 출범 시동

시-인발연 1차회의 갖고 내달 토론회 열기로

차기정부 통일정책 반영되는 모델 구축 매진

인천시가 ‘서해평화정책포럼’의 출범준비를 본격화하고 있다.

인천시는 17일 인천발전연구원과 함께 ‘서해평화특별구상 및 인천 이니셔티브의 실효성 제고를 위한 서해평화정책포럼’의 1차 회의를 가졌다.

시는 이날 회의에서 남북평화·안보, 인문·역사, 동북아국제협력 등으로 분과 구성을 마무리하고 향후 운영방안 등에 대해 논의했다.

시는 오는 8월 중 포럼 창립기념 토론회를 시작으로 10·4기념 학술대회, 서해도시 현장학술행사 등을 진행할 예정이다.

포럼 내에 구성된 각 분과는 이들 토론회와 학술행사 등에서 논의된 현안을 분석해 구체적인 해결전략을 도출하는 활동을 하게 된다.

시는 ▲남북관계 개선을 위한 현안분석 ▲남북한과 중국이 협력하는 서해평화정책 ▲해주~개성~



‘서해평화특별구상 및 인천 이니셔티브의 실효성 제고를 위한 서해평화정책포럼’의 1차 회의가 인천시청 영상회의실에서 열렸다. /임순석기자 sseok@kyeongin.com

인천을 잇는 평화삼각지대 형성방안 등을 논의하는 이번 포럼을 통해 인천을 중심으로 하는 서해평화협력지대의 모델이 제시될 수 있을 것으로 기대하고 있다.

시는 이 모델을 차기정부가 통일분야의 주요정책으로 추진할 수

있도록 촉구할 방침이다.

한편 이번 포럼에는 최원식 인하대 교수, 백학순 세종연구소 책임연구위원, 서주석 한국국방연구원 연구위원 등 각계 전문가 30여명이 참여하고 있다.

/이현준기자 uplhj@kyeongin.com

## 인천신문

2012년 07월 18일 수요일 002면 종합

## 서해평화포럼 1차 회의



17일 오전 인천시청 영상회의실에서 개최된 서해평화포럼 1차 회의 참석자들이 기념촬영을 하고 있다.

사진제공=인천시

## “서해 대신 황해 써 공간 협소성 탈피해야”

의의·나아갈 방향 논의... 실질 남북관계 개선 등 과제로

서해평화정책포럼 제1차 회의가 17일 오전 10시30분 송영길 인천시장, 김민배 인천발전연구원장, 포럼 참여 교수 등이 참석한 가운데 인천 시청 2층 영상회의실에서 열렸다.

인천발전연구원은 한반도 및 동북아 평화와 번영을 위한 서해평화의 중요성을 대내외적으로 알리고,

서해평화 실현 방안 마련 및 정책제언을 위해 학계 및 전문가 서해평화정책포럼을 꾸렸다.

서해평화정책포럼은 포럼의 취지를 같이하는 30여명의 각계 전문가들로 구성되었다.

이날 회의에서는 서해평화정책포럼의 출범 의의와 나아갈 방향에

대해서 심도 깊은 논의가 이루어졌다.

특히 포럼과 관련한 운영방안에 대해서는 ‘서해’라는 명칭사용의 공간적 협소성에서부터 ‘황해’라는 명칭의 대체사용 여부, 고려문화연구의 역사적·지역적 연계 필요성(박은경 인하대 교수), 서해평화정책포럼의 해양생태학적 접근 관련성(최종기 인하대 교수), 오키나와 금문도, 서해5도를 연결하는 평화의 섬 네트워크 구성(김민배 인발연

원장) 등 많은 의견이 나왔다.

또한 3개(남북평화·안보, 인문·역사, 동북아국제협력) 분과장과 분과별 위원 선정 등이 확정되어 앞으로 포럼의 실질적인 논의를 위한 준비를 마무리 했다.

포럼은 실질적인 남북관계 개선을 위한 현안 분석, 남북한과 중국이 상호 협력하는 서해 평화정책, 강화고려사 및 환황해교류 역사, 서해 5도 등을 포함한 평화의 섬 실천 전략, 서해를 둘러싼 동북아 정세 분석과 해역 연계협력 방안, 해주~개성~인천 평화삼각지대 형성 방안 등을 논의한다.

양순열기자 syyang@i-today.co.kr

## 인천일보

2012년 07월 18일 수요일 005면 경기 인천

### 서해평화정책포럼 1차회의 개최

# 아시안게임 남북 공동사업 윤곽

인천이 한반도 통일의 중심이 되고자 기획된 '서해평화정책포럼'이 17일 인천시청에서 제1차회의를 열고 본격적인 활동에 돌입했다. 특히 2014 인천아시아경기대회 때 인천이 북한과 공동으로 추진할 사업이 구체화됐다.

시와 인천발전재단연구원이 주최하는 서해평화정책포럼은 30여명의 각계 전문가들로 구성됐다.

이번 모임에는 최원식 교수(인하대), 백학순 책임연구위원(세종연구소), 백영서 교수(연세대), 서주석 연구위원(한국국방연구원), 박은경 교수(인하대), 최종건 연세대(교수), 김영봉 원장(한반도발전연구원), 최중기 교수(인하대), 최태현 교수(한양대), 전인갑 교수(인천대), 서보혁 교수(서울대), 장용석 선임연구원(서울대 평화통일연구원), 신동호 남북관계 특보(인천광역시) 등이 참석했다.

시와 인발연은 "인천이 중심이 되는 서해평화해역벨트 해주~개성~인천 평화삼각형 형성 논의의 공론화·국제화의 필요성에 학자 및 전문가 집단으로 구성된 연구 포럼을 설립·운영해 '평화도시로서의 인천'의 비전 실현을 위해 포럼을 기획했다"는 취지를 설명했다.

이날 회의에서는 '서해'라는 명칭사용의 공간적 협소성과 '황해'로의 명칭 변경 방안을 비롯해, 고려문화 연구의 역사적·지역적 연계 필요성(박은경 교수), 서해평화정책포럼의 해양생태학적 접근 관련성(최중기 교수), 오키나와 금문도, 서해5도를 연결하는 평화의 섬 네트워크 구성(김민배 원장) 등 많은 의견이 도출됐다.

서해평화정책포럼은 올해 말까지 약 6개월간 진행되고, 3개(남북평화·안보, 인문·역사, 동북아국제협력) 분로 나눠 활동한다.

시는 이날 포럼에서 2014 인천아시아게임의 남북공동추진 사업을 소개했다.

시가 준비 중인 공동사업은 ▲성화봉송 ▲개·폐회식 공동입장, 단일기 사용 ▲공동 응원단, 공동 공연단 구성 ▲전지훈련과 지도자 파견 장비지원 등 북측 체육지원 등이다.

김민배 인발연 원장은 "포럼을 통해 논의되는 각종 사안을 바탕으로 인천이 중심이 되는 서해평화협력지대 모델을 제시하고, 차기 정부가 주요 통일 정책 등으로 추진하도록 촉구할 예정이다"고 말했다.

/이주영기자 leejy96@itimes.co.kr

|                                                                                                                                |                |                               |                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>인천광역시</b><br>Incheon Metropolitan City | <b>報 道 資 料</b> |                               | <b>대한민국의 심장,<br/>경계수도 인천!</b>                                              |
| 배포 기관 인천발전연구원                                                                                                                  | 배포일시           | 2012년 8월 22일(수)<br>총 2매       |                                                                            |
| 보도 일시                                                                                                                          |                | 담당자                           | • ☎ (032)260-2671(김수한 도시경영연구부 연구위원)<br>• ☎ (032)260-2624(이충석 정책연구실 대외협력담당) |
|                                                                                                                                |                | 2012년 8월 22일부터 보도하여 주시기 바랍니다. |                                                                            |

## 「서해평화정책포럼」 백령도에서 창립기념학술행사 개최

- 서해평화 실현을 위한 학술연구와 정책제언 활동을 위하여 지난 7월 14일 공식 출범한 <서해평화정책포럼> {공동대표: 김민배(인천발전연구원장), 최원식(인하대 교수)}이 창립 기념 학술세미나를 8월 22일 오후 5시 백령도 면사무소 회의실에서 개최한다.
  - “평화의 섬, 서해5도의 인문역사 · 생태자원의 발굴과 활용”를 주제로 한 이번 학술세미나에는 김영봉 원장(한반도발전연구원), 백영서 교수 (연세대), 백학순 수석연구위원(세종연구원), 최중기 교수(인하대), 이병 위원(한겨레평화문화재단), 최태현 교수(인하대), 홍면기 연구위원 (동북아역사재단) 등 포럼위원 및 각계 전문가 40여명이 참석한다. 이번 학술행사에서는 서해 5도의 생태환경, 서해도서지역의 해양서사, 서해접경지역의 평화적 활용방안 등을 집중 논의한다.
  - 포럼의 첫 공식행사인 창립기념학술대회를 남북분단의 현실과 특수한 지리적 여건에 놓여 있는 백령도에서 개최함으로써 포럼의 사업목적인 서해평화의 중요성을 대내외에 알리는 한편, 지역현안 및 백령도, 대청도의 역사자산과 생태환경에 대한 이해 제고를 위하여 주민들과의 현안간담회와 도서답사를 진행한다.
  - 이를 바탕으로 서해5도의 안정과 번영을 위한 보다 실효성 있는 연구과제 발굴과 정책 의제 마련의 기반을 다지고, 인천이 중심이 되는 서해평화협력지대 모델을 제시하여 새로운 정부가 주요 통일정책 등으로 추진하도록 촉구할 예정이다.
- ※ 행사사진은 행사 당일(8월 22일) 20시경 이전까지 이메일로 배포하겠습니다.

## □ 언론기관 보도내용

| 순번 | 주요 보도내용                                                                                                                                                                                                                     |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 경인일보 “논의해볼 만한 서해 평화벨트” 2012-8-24<br><a href="http://www.kyeongin.com/news/articleView.html?idxno=674498">http://www.kyeongin.com/news/articleView.html?idxno=674498</a>                                                     |
| 2  | 경인일보 (김명호) “김영봉 한반도발전연구원장 "서해 접경지에 평화벨트 구축해야"<br>- 서해평화정책포럼서 남북교류 활성화 주장 2012- 8- 23<br><a href="http://www.kyeongin.com/news/articleView.html?idxno=674292">http://www.kyeongin.com/news/articleView.html?idxno=674292</a> |
| 3  | 인천일보 (김창우) "서해5도 남·북 평화벨트 구축해야" - 포럼서 백령·해주지구<br>관광자원개발 등 협력사업 진행 주장 제기 2012-8-23<br><a href="http://news.itimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=467375">http://news.itimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=467375</a>  |
| 4  | 경기신문 (김상섭) “서해 접경 백령도서 평화를 논한다” 2012-8-22<br><a href="http://news.itimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=467375">http://news.itimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=467375</a>                                          |
| 5  | 인천신문 (양순열)“ 서해평화정책포럼 창립 세미나 -인문역사·생태자원 활용에 전문가<br>30명 참여 ”2012-8-22<br><a href="http://www.i-today.co.kr/news/articleView.html?idxno=96902">http://www.i-today.co.kr/news/articleView.html?idxno=96902</a>                  |
| 6  | 뉴시스 (차성민) “제2 연평도 포격·천안함 사태 막기 위한 해법은?”2012-8-22<br><a href="http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=9117587">http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=9117587</a>               |

|                                                                                                                                |                |                                                                            |                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| <br><b>인천광역시</b><br>Incheon Metropolitan City | <b>報 道 資 料</b> |                                                                            | 대한민국의 <b>심장</b> ,<br>경계수도 <b>인천!</b> |
| 배포기관<br><b>인천발전연구원</b>                                                                                                         | 배포일시           | 2012년 월 일( )<br>총 2매                                                       |                                      |
| 보도일시                                                                                                                           | 담당자            | • ☎ (032)260-2671(김수한 도시경영연구부 연구위원)<br>• ☎ (032)260-2624(이충석 정책연구실 대외협력담당) | 2012년 월 일부터 보도하여 주시기 바랍니다.           |

## 「서해평화정책포럼」 정책토론회 개최

- 서해평화 실현을 위한 학술연구와 정책제언 활동을 위하여 지난 7월 14일 공식 출범한 <서해평화정책포럼> {공동대표: 김민배(인천발전연구원장), 최원식(인하대 교수)}이 “2013년 국내외 정치리더십 교체와 서해평, 전망과 과제”를 주제로 한 정책토론회를 11월 9일 오후 2시부터 코레일 서울역 회의실(4층)-KTX 별실에서 개최한다.
- 이번 정책토론회에서는 2013년 한국을 비롯한 미·중 등 강대국의 정치리더십 교체가 가져올 한반도 및 동북아 정세변화를 가늠하고, 이에 따른 서해평화 실현을 위한 과제 및 실천전략을 집중 논의한다.
- 백학순 세종연구원 수석연구위원과 김종대 디펜스21 편집장이 각각 “미·중 정치리더십 교체와 한반도 평화”, “서해평화실현의 과제-한반도 안보환경 변화를 중심으로”를 제목으로 하는 발표를 하며, (사)현대중국학회 회장인 이희옥 성균관대 교수, 최종건 연세대 교수, 한국DMZ학회 회장인 손기웅 통일연구원 선임연구위원, 서보혁 서울대 연구교수가 토론을 맡아 심도 있는 논의를 이끌어 간다.
- 이번 행사에는 김영봉(한반도발전연구원), 김번욱(인발연), 김창수(인발연), 김수한(인발연), 백영서(연세대), 박선원(인발연), 민귀식(한양대), 안병민(한국교통연구원), 이병(한겨레평화문화재단), 이용화(현대경제연구원), 이영학(성균중국연구소), 이석우(인하대), 전인갑(인천대), 최종건(연세대), 홍면기(동북아역사재단) 등 포럼위원 및 각계 전문가 30여명이 참석한다.