

핵 선제 불사용 원칙의 채택을 가로막는 제일 큰 장애물은 핵보유국 간의 상호 불신이며, 군 지휘자들의 무력감과 발전하는 위협에 따라 군사 전략을 발전시키기 주저하는 국내 기득권층으로 인해 더욱 악화되고 있다. 마지막으로 여론과 국민의 위협 인식이 장애물이 될 수도 있다.

강대국이 핵 선제 불사용 원칙을 채택하여 핵무기가 없는 세상을 위한 움직임에 가속도를 붙이고 상호 신뢰 조성 전략을 이행해야 한다. 국가 수상들 간의 긴급 통신망을 구축해 후에 오산의 여지가 없도록 예방하는 것이 좋은 시작점이 될 수 있다.

Keywords

핵 선제 불사용 원칙, 핵보유국, 2차 공격, 한국, 중국, 미국, 북한, 인도, 파키스탄



정책 제안 및 시사점

- 핵 선제 불사용 원칙은 핵무기 없는 세상을 만들기 위한 중간 목표로서 꼭 필요한 단계임.
- 핵 선제 불사용 원칙을 채택한 핵보유국은 실질적으로 자국 이익을 키울 수 있으며, 이 원칙을 채택하는 핵보유국이 많아지면 각 국가 안보 전략에서의 핵무기 가치가 떨어지기 때문에 역내 안정도 도모할 수 있음.
- 미국이 핵 선제 불사용 원칙을 채택해도 동맹국을 위한 핵우산의 안보 보장을 그대로 유지할 수 있으며, 오히려 북한의 위협적인 태도를 누그러뜨릴 수 있음.

새정부에서의 한강하구 중립지역 평화적 활용 전략



좌장	유영록 김포시장
발표	글렌 세겔 이스라엘 하이파대학교 교수 서주석 한국국방연구원 책임연구위원
토론	고경빈 평화재단 이사 박경만 한겨레신문 선임기자 김진한 국립생물자원관 동물과장 남정호 한국해양수산개발원 해양정책연구실 연구위원
정리	김하나 한겨레 통일문화재단 간사

— **유영록** 지난 9년 동안 남북관계가 단혀 있었으나 새정부가 출범하여 남북관계에도 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 한강 하구는 1953년 정전협정 시 유일한 중립지대였기 때문에 남북의 합의만 있으면 민간선박의 왕복이 자유로웠다. 김포시는 2016년에 한강유역 조강(祖江, 할아버지강) 일대에 대한 생태조사 및 한강 물길 조사를 추진해 왔으나 2016년 1월 6일 북쪽의 핵실험 등으로 중단될 수밖에 없었다. 그러나 새정부와 함께 남북관계가 개선되면 다시 추진할 수 있으리라 기대한다.

— **글렌 세겔** 한국과 이스라엘 두 나라 모두에게 평화해양공원을 조성하는 것은 중요한 문제다. 국경을 뛰어넘는 보호구역 조성은 과거나 현재의 분쟁 당사자 간 연대 강화와 관계 개선을 가져다 줄 뿐만 아니라 분쟁을 해결하는 잠재력이 될 수 있으며 평화 구축의 실질적 내용을 만들어 낼 수 있다. 1994년까지 이스라엘은 아랍 주변국 가운데 유일하게 이집트와 외교관계를 맺고 있었다. 수년간 교전을

치른 적국이었던 이스라엘과 요르단은 1994년 미국이 포함된 3국 평화협상에서 '아카바-에일라트 특별협약'을 맺고 국경에 인접한 홍해에 해양공원을 조성하기로 합의했다.

두 나라는 협약에서 산호초와 해양생물에 대한 연구활동을 보장하고 생태학적 관점에서 산호초의 보호를 위해 협력하기로 했다. 관광·환경·수자원·국경보안 문제를 논의하기 위해 요르단 대표단이 이스라엘의 에일라트를, 이스라엘 대표단이 요르단의 아카바를 각각 일주일씩 무비자로 방문했다. 평화협상이 진행되면서 자원관리자, 과학자, 연구기관, 비정부기구 등은 아카바만의 산호 생태계를 유지하고 개선하는 데 필요한 연구·모니터링 문제를 함께 논의했다. 이 평화 과정은 다자 간, 3자 간, 양자 간 협상을 이끌어 냈다는 점에서 중요하다.

평화공원의 목표는 해안생태계와 생물다양성의 보존, 경제발전 증진과 관광·여가활동을 통한 공원의 건전한 활용 보장, 기존 생태계의 악화 방지, 피

해를 입은 공원 내 해안·해양 자연자원의 복원과 향상, 환경에 대한 경각심을 높이는 프로그램 실시 등이다. 홍해해양평화공원은 중립지역이기 때문에 김포의 한강하구 중립지역과 성격이 유사하다. 따라서 우리가 취했던 방법이 한강하구중립지역의 자연 보호를 중심으로 하는 평화적 이용의 대안이 될 것이다. 아직 휴전 중이기 때문에 한강하구에 접근하기는 어렵지만, 한강하구인 조강에 평화공원이 조성된다면 관광이 아닌 자연자원 보호를 목표로 해야 할 것이다.

— **서주석** 한강하구는 한반도 중부의 한강과 임진강이 합류하여 서해로 빠지는 출구다. 지리적 위치나 경제, 환경 측면에서 중요한 위치를 점하고 있다. 서울 수도권에 인접한 이곳은 역사적으로 수운과 물류, 어업의 중심지였으며, 한국전쟁 휴전 이래 민간인 출입이 제한되면서 막대한 토사가 퇴적되고 각종 동식물의 보고가 되어 왔다. 김포 반도 복단을 지나는 한강하구 중립지역은 1953년 7월에 체결된 정전협정 1조 5항에서 처음 규정되어 현재에 이른다. 협정 제1조 5항은 “한강하구의 수역으로 한쪽 강안이 일방의 통제하에 있고 다른 한쪽 강안이 다른 일방의 통제하에 있는 곳은 쌍방의 민간선박의 항해에 이를 개방한다. 쌍방 민간선박이 항행함에 있어 자기 측의 군사통제하에 있는 육지에 배를 대는 것은 제한받지 않는다”고 되어 있다. 따라서 민간선박은 자유항해가 가능하다. 그러나 1953년 10월 판문점에서 군사정전위원회가 지정한 한강하구에서의 민용선박 항해에 관한 규칙 및 관계사항으로 인해 민간인 출입이 제한당하고 경찰이 통제하며 허가 없이 출입이 불가능하게 되었다. 항행할 선박 역시 등록을 하지 않으면 들어가지 못하게 되었으나 군사정전위원회가 아예 등록 자체를 받지 않아 원천적으로 출입이 불가능하게 되었다. 휴전 이후에는 미군이 관할하여 민간선박뿐만 아니라 한국군의 항행이 제한되었다. 이후 지금은 한국군이 통제하고 있으나 여전히 민간선박은 출입 금지이기 때문에 한강하구의 평화적 활용은 여전히 제한되고 있다.

문재인 대통령의 대북정책 비전은 ‘더불어 평화로운 한반도’이며 그중 한반도 신경제지도, 남북 사회·문화·체육교류 활성화라는 구상이 있다. 남북의 군사적 긴장완화 합의 및 이행 시 민간선박 출입 등의 검토가 가능할 것이라고 예상한다.

서해 평화와 접경지역 발전, 한강하구 활용 등에 대한 새정부의 정책 의지는 분명하다. 남북교류가 재개될 경우 10·4 남북정상선언과 서해평화협력특별지대 합의 등을 재협약·이행하게 될 것이다. 현재의 북핵 위기 상황에서 당장 이루기는 힘들 것이지만 비핵화를 향한 6자회담을 통해 남북관계 개선과 교류협력 여건을 확보하는 노력을 지속적으로 병행해야 한다. 김포는 한강하구에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 김포가 지닌 한강하구는 대규모 습지와 갯벌을 포함하고 있기 때문에 어업, 항행, 토사 준설 등을 북측과 공동이용 시 직접적인 평화, 경제적 효과가 있을 것이다. 시암리 습지, 유도 등 습지 보호와 함께 생태환경관광 등의 가능성 역시 큰 곳이다. 김포 애기봉에서 북한의 개성 남단이 보일 정도로 김포는 북한과 가깝다. 향후 강화~해주 고속도로·연륙교 개통 시 남북교류 및 교통의 요지로 평화문화도시 1번지 김포의 후속적 역할과 발전이 기대된다.

— **고경빈** 평화사업은 평화가 이루어졌기 때문에 시작하는 사업이 아니다. 한강하구 중립지역의 평화적 활용사업은 한반도의 평화 정착을 위한 사업, 즉 평화사업으로서 의미를 가져야 한다. 북한 핵문제가 해결되고 한반도에 공고한 평화가 정착된 이후에나 가능한 사업이라면 지금 우리가 특별히 고려할 필요는 없다. 북한의 핵실험 등으로 한반도 평화에 위기가 왔으나 당시에 평화사업은 중단할 수 없었다. 유엔 대북제재 역시 이들 사업을 합법적 사업으로 인정했다. 2010년 남북교역중단, 2016년 개성공단 가동중단 후에도 북한의 도발은 계속됐고 평화를 만드는 수단만 포기한 꼴이 됐다. 북핵문제 해결 과정에서 앞으로도 우여곡절이 여러 번 더 있을 것이다. 북핵문제에 진전이 있어 한강하구 평화사업이

시작된다면, 앞으로는 남북관계의 부침이나 안보상황에 가급적 흔들리지 않고 추진할 수 있는 지속성이 담보되어야 할 것이다.

한강하구의 평화사업이 개성공단의 운명을 되풀이하지 않도록 할 방안이 있을까? 북핵문제 협상 과정의 우여곡절이나 갈등변수에도 불구하고 북한은 핵무기를 포기하고, 우리는 궁극적으로 한반도 평화협정을 지향한다는 점을 분명히 한다는 잠정합의가 이루어지면 이를 남북이 동시에 국민투표를 통해 비가역적인 실행력을 부여하는 방안을 검토해 보면 어떨까? 우리 사회에는 북한과의 평화협정 자체를 탐탁하지 않게 보는 여론도 있다. 이것을 분단 고착화로 보거나 북한 붕괴를 기대하는 심리로 보아 거북스러워 하기 때문이다. 평화사업과 관련해서 아무리 좋은 아이디어도 지속성을 담보하지 못한다면 일반사업으로서의 타당성도 평가하기 어려울 것이다. 갈등 변수는 많겠지만 평화사업이 추진력을 갖고 지속된다면 어떤 것이 필요한지 계속적으로 고민해 봐야 한다. 한강하구의 평화사업이 중요한 이유이기 때문이다.

— **박경만** 2006년 10월 남북은 제2차 남북정상회담에서 한강하구 공동이용을 포함한 ‘서해평화협력특별지대’ 설치에 합의했지만 이명박 정부가 들어서면서 논의가 중단된 뒤 9년이 흘렀다. 지금도 당시 추진했던 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설, 해주항 활용, 골재 채취사업 등 한강하구 공동 활용방안은 남북 긴장 완화와 경제협력 관점에서 여전히 유효하다.

한강하구 공동 이용과 서해평화협력특별지대 설치를 위한 첫 단추는 군사적으로 삼엄하게 대기 중인 서해 북방한계선이나 비무장지대 보다는 기존에 ‘중립지역’으로 설정된 경기도 김포·강화 한강하구부터 켜기 시작하는 것이 여러모로 유리하다. 한강하구 중립수역은 임진강 하구인 파주시 탄현면 만우리에서 김포를 거쳐 강화군 서도면 불음도(말도)까지 약 67km로, 이 구간은 정전협정 1조 5항에 따라 남북한의 민간 선박이 자유롭게 이용할 수 있다.

이는 육상의 비무장지대에 대해 남북한의 민간 이용을 금지하는 것과는 다르다. 유영록 김포시장은 최근 시 간부들이 참석한 ‘평화문화도시 발전방안’ 전략회의에서 “새정부 들어 남북관계의 첫 물꼬를 열 수 있는 곳이 김포”라며 “한강 물길 복원과 한강하구 평화문화특구 지정 등을 정부에 제안해 남북 화해협력의 마중물 구실을 하겠다”고 강한 의지를 밝힌 바 있다.

조강이라고 불리는 김포 한강하구는 지정학적 위치뿐 아니라 생태, 문화, 역사적으로도 중요한 중립수역 가운데서도 상징적인 곳이다. 김포시는 애기봉, 조강포구 등 평화 자원을 기반으로 한강하구 조강리 일대에 대한 ‘평화특구’ 지정을 추진 중이다. 김포 한강하구를 시작으로 중립수역에 대한 생태 자원 조사와 함께 남북 민간선박이 자유롭게 이용할 수 있는 뱃길이 열린다면 단절된 남북관계 개선의 획기적인 돌파구가 될 것으로 기대된다.

2010년 천안함 사건 이후 정부의 5·24 대북제재 조치로 남북교류협력이 크게 위축된 가운데 김포시는 접경지역 가운데 내실 있는 남북 평화통일사업을 추진하는 거의 유일한 지자체이기도 하다. 김포의 위치가 행정구역 상에서는 장점이 크지 않지만 서울과 개성의 중간에 위치하고 있으며 조강이 있어 전쟁 전에는 남북의 왕래가 잦았다. 따라서 조강 일대를 홍해해양 평화특구처럼 평화 특구로 조성하면 남북관계 개선의 획기적인 돌파구가 되리라 생각한다.

— **김진한** 한강하구 이용을 생태적으로 접근하고자 한다. 접경지역 이해 당사자인 김포에서 이 주제에 관심을 갖는 것이 상당히 고무적이라고 생각한다. 한강하구 지역은 휴전 이후 출입이 통제되어 개발의 손길이 닿지 않고 인간의 간섭과 훼손으로부터 보호되면서 많은 종류의 동식물이 살고 있는 등 생물다양성이 높은 천혜의 지역으로 알고 있다. 실제로 민간인을 통제하는 철조망 너머의 모습은 경이로운 자연의 모습이다. 강과 바다가 만나는 하구지역은 밀물과 썰물에 의해 하구 순환이 이루어지고 있

는 육상과 해양의 전이지역으로 야생생물의 서식·양육·산란지로서의 생태적 가치뿐 아니라 자연재해 방지 기능, 빼어난 경관이 가지는 심미적 기능과 아울러 다양한 사회 경제적 가치가 있는 것으로 알려져 있다. 하지만 낙동강, 금강, 영산강 등 우리나라 대부분의 큰 강은 하구 독으로 막혀 있다. 만경강과 동진강이 새만금 간척사업으로 하구가 막히게 되면서 한강은 서해로 흐르는 강 중에서 하구 독으로 막혀 있지 않은 곳으로 생태적 가치가 뛰어나다고 할 수 있다. 그러나 출입과 접근이 제한되어 있어 멀리서 망원경과 같은 장비로 관찰할 수 있는 대형 포유류나 조류 등에 국한한 자료 이외에는 알려진 것이 많지 않은 곳이다.

한강하구 지역에서 주목해야 할 종으로 저어새를 들 수 있다. 얕은 물속에서 부리를 좌우로 저으면서 먹이를 찾는 모습에서 저어새라고 이름이 붙여진 이 새는 국제적 멸종위기종으로 우리나라에서는 멸종위기종 1급과 천연기념물로 지정하여 보호하고 있다. 대부분의 저어새는 우리나라 서해안의 무인도에서 번식하고 주변의 갯벌지역에서 생활하다가 제주도, 일본 큐슈, 중국 남부, 홍콩 및 타이완에서 월동하는 새로 우리나라가 고향이라고 할 수 있다. 강화도와 옹진군의 무인도와 함께 김포시 월곶면 보구곶리의 북쪽에 위치한 유도와 교동도 지식리 서북쪽에 위치한 유도에서 저어새가 번식하는 것으로 알려져 있다. 저어새에 전파발신기를 부착하여 인공위성으로 이동경로를 추적한 결과 한강하구와 예성강하구의 갯벌 지역을 먹이터로 이용하는 개체도 있고 우리나라에서 태어난 새끼 저어새가 북한의 연안, 남포, 관산군 및 문덕군의 여러 지역에서 생활하는 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 남북을 자유로이 오가는 저어새야말로 평화를 상징하는 새라고 할 수 있지 않을까 생각한다.

— **남정호** 2004년부터 서해연안지역 평화체계 구축을 연구했으나 2008년 이후부터는 이 주제에 대해 발표할 수 없었기 때문에 제주포럼에서 이루어지는 오늘의 발표가 의미 깊다고 생각한다. 이스라엘과

요르단이 공유하고 있는 홍해의 해양생태계보전과 지역 경제발전을 동시에 실현할 수 있는 홍해해양 평화공원은 우리나라 서해 및 동해의 접경해역의 남북협력 관리에 중요한 시사점을 주고 있다. 글렌 세겔 박사의 발표는 남북한 정치군사적 구조에서 변화가 한강하구 평화적 이용을 비롯한 남북한 다양한 사회·경제·문화 분야 협력의 토대가 될 수 있음을 시사한다.

아카바-에일라트 특별협약이 산호생태계 보전에 중점을 두고 있으나, 이스라엘-요르단 협력을 통해 항만물동량과 국제 관광객 수가 증가하였다는 점에서 협력의 이익이 무엇인지를 명확히 보여 준다고 할 수 있다. 서주석 박사님의 발표는 신 정부에서 추진할 것으로 예견되는 정책 및 사업내용을 구체적으로 해석하였다. 청와대 안보수석으로 재직할 당시 10·4 정상선언을 이끌어 내는 데 핵심 역할을 했던 경험을 토대로, 향후 한강하구를 비롯한 남북한 접경지역의 평화 정착과 경제 발전 활용의 방향을 적절하게 제시하고 있다고 판단된다.

한편 신정부의 공약 이행 과정에서 신중하게 검토해야 할 사항은 육상 중심, 경제개발 중심으로 남북 협력이 진행되어 해양에 대한 협력범위 축소, 원시적 생물다양성을 유지하고 있는 생태계 보고가 훼손될 가능성을 최소화해야 한다는 점이다. 따라서 남북한 접경지역을 대상으로 한 남북한 협력은 접경지역의 우수한 생태적 다양성의 보호, 남북한 정치군사적 긴장 완화, 경제 발전을 위한 토대 구축이라는 관점을 유지할 필요가 있다. 한강하구의 중립 지역의 활용 전략을 개발하는 과정에서 견지해야 할 몇 가지 원칙을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 통합과 연계의 원칙을 들 수 있다. 한강하구 중립지역은 바다와 연결되어 있어, 해양에서 남북한 협력과 유기적으로 연계통합되어야 한다. 한강하구만 대상으로 하는 것이 아니라 남북한 접경 해역과 그 해역에 인접한 도시(김포시, 강화군, 해주시, 개성시, 서울시 등) 및 섬을 포함하는 ‘공간통합’이 필요하다.

둘째, 상호 신뢰와 존중의 원칙이다. 남북한 신뢰는 지난 9년 동안 북한의 핵실험, 미사일 발사, 개성공단 폐쇄, 금강산 관광 중단 등으로 그 기반이 취약하다. 신뢰와 존중은 남북관계가 정상화되는 과정뿐만 아니라 남북협력을 진행하는 과정에서도 일관되게 추진해야 할 원칙이다.

셋째, 소규모 실현 가능한 사업 및 실사구시의 원칙이다. 남북관계의 정상적 협력, 평화체제 구축과 연동된 경제협력의 완성단계 이전에 활용 가능한 것으로, 실현 가능성이 낮거나 자본투자가 많은 사업보다는 성공 가능성이 높은 소규모 사업부터 시작하는 것이 필요하다.

넷째, 점진적, 반복적 접근의 원칙을 들 수 있다. 궁극적으로 한강하구의 중립적 이용을 실현하는 과정에서 여러 가지 어려움과 한계, 문제점이 나타날 수 있다. 특히 남북관계는 한 번의 사업 시행으로 성과를 창출하는 데 한계가 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

다섯째, 전문가 중심의 비정치적 접근의 원칙이다. 자칫 한강하구의 활용에 대해 남북협력 초기단계에서 정치적 이슈가 개입될 경우 첫 단계에서 어려움을 겪을 가능성이 크다. 따라서 전문가가 중심이 되어 비정치적 이슈에 한정하여 협력관계 발전을 도모할 필요가 있다.

Keywords

홍해해양평화공원, 아카바, 에일라트, 이스라엘 요르단 중립지역, 한강하구, 조강, DMZ, 평화사업, 서해평화협력특별지대, 김포, 중립지역, 서해, 해양생태, 남북관계, 남북교류, 남북협력, 저어새, 북핵

정책 제안 및 시사점

- 과학적 연구활동으로 이뤄지는 공동조사와 환경적 이슈는 군사적 긴장이나 갈등상태에서도 추진할 수 있으며, 이는 분쟁지역의 긴장을 완화시킬 수 있는 수단이 될 수 있음.
- 한강하구 중립지역의 평화적 활용 전략은 군사적 충돌의 화약고인 중동지역에 기 조성된 홍해해양평화공원(이스라엘과 요르단)이라는 실제 사례가 있기 때문에 미국 유엔 등 국제사회의 지지를 얻을 수 있음.
- 문재인 정부에서 남북교류를 활성화할 수 있는 평화적 수단으로 정치성이 배제된 김포와 같은 중립지역을 이용하여 남북관계 개선의 시작이 될 수 있는 ‘평화특구’와 같은 구역을 설정할 수 있음.
- 정전협정 상에서 민간선박의 통행이 허용된 중립지대인 한강하구의 평화생태공원 조성은 남북한 모두에게 이익을 줄 수 있는 방향에서 조성할 수 있으며, 이는 한반도 평화 정착의 시발점이 될 수 있음.