

그림으로 보는

# NLL의 진실과 노무현의 전략

- 2007년 남북정상회담 바로알기

사랑의생명 노무현재단 



사랑의생명 노무현재단 

그림으로 보는

# NLL의 진실과 노무현의 전략

- 2007년 남북정상회담 바로알기



그림으로 보는

## NLL의 진실과 노무현의 전략

펴낸곳    사람사는세상 노무현재단  
주소       서울시 마포구 신수동 56 6층  
전화       1688-0523  
팩스       02-713-1219  
홈페이지   www.knowhow.kr

비매품

## 2007 남북정상회담에 이르기까지



“남북정상회담과 같은 큰 행사는 정치하는 사람에게는 아주 매력적인 행사인 것이 사실입니다. 누구든 바라지 않는 사람이 어디 있겠습니까. 그러나 우리에게 북핵문제를 해결하고 한반도 평화와 번영의 토대를 마련하는 것이 더 중요합니다. 그래서 정상회담을 하느냐 마느냐는 결국 북핵문제, 그리고 남북관계의 진전에 얼마만큼 도움이 되느냐 하는 판단이 먼저 앞서야 합니다.” (노무현 대통령, 2004.7.21.)

### 프로세스

#### 2005년(1차 제안)

통일부 장관이 특사로 평양 방문 > 북측 원칙적 동의  
남북정상회담 공식 제안 > 2005년 가을 정상회담 성사 목표

BDA 사건으로 북핵문제 악화  
정상회담 논의 지연

BDA(방코델타아시아:마카오의 소규모 은행 중 하나) 사건은 미국의 북한에 대한 금융 자산동결 사건

#### 2005년 9월 20일



“이 선이 우리 민족을 갈라놓은 장벽입니다. 이 장벽 때문에 우리 국민들은 너무 많은 고통을 받아왔고 또 발전이 정지되어 왔습니다. 저는 이번에 대통령으로서 이 금단의 선을 넘어갑니다. 제가 다녀오면 더 많은 사람들이 다녀오게 될 것이고, 그러면 마침내 이 금단의 선은 지워지고 장벽은 무너질 것입니다.”

- 노무현 대통령, 2007년 10월 2일 군사분계선을 걸어서 통과하며

남북정상회담 개최 합의 공식 발표

#### 2007년(2차 제안 및 합의) 2. 13 합의로 북핵문제 해결 조짐 및 동북아정세 급변 분위기

#### 2007년 8월

● 국정원장, 2차례 비공개 방북으로 북측 통전부장 접촉  
1차 방북(8.2~3), 2차 방북(8.4~5)  
남측, 남북정상회담 다시 제안

★ 북측, '8월 하순 평양서 개최' 제안

● 노무현 대통령 '8월 하순 개최 수용' 친서 북측에 전달

★ 북측 '수해로 10월 2~4일로 연기 요청'

● 남측, 연기 요청 수용 정상회담 개최 확정

## 노무현 대통령의 기본 입장

### 노무현 대통령이 제안한 3가지 의제



“확고한 평화의 토대위에서 통일을 이루며, 통일을 위해서 평화를 희생시키지 않는 것이 원칙이 되어야 한다”  
북의 체제붕괴나 흡수통일을 추구하지 않으며 전쟁에 반대한다는 우리 정부의 입장을 확실히 한 것

“화해 위해 과거의 굴레에서 벗어나야. 이산가족 생사확인파 서신교환 허용, 연1회 남북정상회담 정례화, 서울·평양 연락사무소 설치, 평화 정착 뒤 점진적 단계적으로 통일문제 추진하자”

“경제적 공동번영 위해 개성공단 2단계 개발, 철도와 도로 개통, 금강산 관광특구 확대, 해주에 기계와 중화학 공업 중심 남북공동경제특구를 만들어 개성, 해주, 인천 잇는 공단 만들자”

### 대화록에 나타난 노 대통령의 견해

#### 01 | 선평화 후통일의 원칙

“통일 이전에 한반도에 평화가 정착되는 것이 시급하고 중요하다고 생각합니다. 평화의 토대 위에서 교류협력을 통해 신뢰를 쌓아가다 보면 통일은 점차적으로 저절로 오는 것이라고 생각합니다.”

#### 02 | 자주와 친미에 관한 견해

“우리는 친미국가... 어떤 정부도 하루아침에 미국과 관계를 싹둑 끊고 북측이 하는 것처럼 자주를 하는 것은 불가능..점진적 자주로 가자”

#### 03 | 공동어로 구역과 NLL

“안보군사 지도 위에 경제평화 지도를 덮어씌우는 방식으로 하자”  
- 공동어로구역·서해평화협력지대 설치에 합의, 공동어로구역 설정은 총리회담·장관급회담으로 넘김



# 남북정상회담의 고비들

## 회담 첫날의 경직되고 긴장된 분위기, 왜?



국민 여론·남측 언론의 감시와 비판, 야당의 견제를 고려 헌법과 법률이 부여한 권한만을 갖고 회담에 임함

북한 체제의 최고권력자로서 전권행사하며 회담에 임함

“첫날 김영남 상임위원장 면담에서 국가보안법 철폐 등 민감한 문제를 계속 제기하는 것을 보고 과연 이번 회담에서 성과를 거둘 수 있을지 회의가 들었다. 다음날 오전 김정일 국방위원장과 의 첫 정상회담에서도 김 위원장이 자주를 강조하면서 더 이상 경제특구는 안된다는 등 남북 경협에 대한 불만을 표출하는 것을 보고 쉽지 않겠다고 생각했다.”

(노무현 대통령, 정상회담에서 돌아온 뒤 2007년 10월 11일 기자간담회에서)

## 첫 번째 쟁점 : 자주(自主)의 문제



노 대통령의 답변과 비판

대한민국이 친미국가라는 것은 객관적 사실이다. 미국과 관계 끊고 북한 수준의 자주 할 수 없다 그러나 자주는 좋은 것인 만큼 점진적으로 자주로 가겠다 우리민족끼리 아무리 하고 싶어도 할 수 없는 게 현실 먹고사는 현실 때문에 고립을 자초하는 자주 할 수 없다

주변국가와 관계보다 남북 '우리민족끼리'를 더 중시

남측이 자주성을 잃고 남의 비위 살피고 있다

웁습니다. 노 대통령님의 견해를 충분히 알았습니다.



## 두 번째 쟁점 : NLL의 문제



김 위원장의 공동어로구역 제안에 대해 '서해평화협력지대' 구상 역제안 NLL문제는 기본합의서 연장선에서 협의해 가고 공동번영을 위한 커다란 바다 이용 계획을 세우자 “NLL문제를 풀기 위해 서해평화지대를 만들어 공동어로를 하고 한강하구도 공동개발하고 인천~해주를 엮어서 공동경제구역을 만들어 군대는 못들어가게 하고 양측 경찰이 관리하도록 하는 개념” 제시하며 전후방 산업연관효과 큰 조선산업단지 건설 거론

그거야 오후에 하지요 뭐. 노 대통령님의 끈질긴 제의에 내가 양보

그러면 서해평화협력지대로 합시다

“오후 회담에서 대화가 풀리기 시작했다. 저는 북측에 대한 신뢰를 바탕으로 성의를 다해 설명했고 북측도 이를 경청하는 등 말이 통하기 시작했다.” (노무현 대통령, 2007년 10월 11일 기자간담회에서)

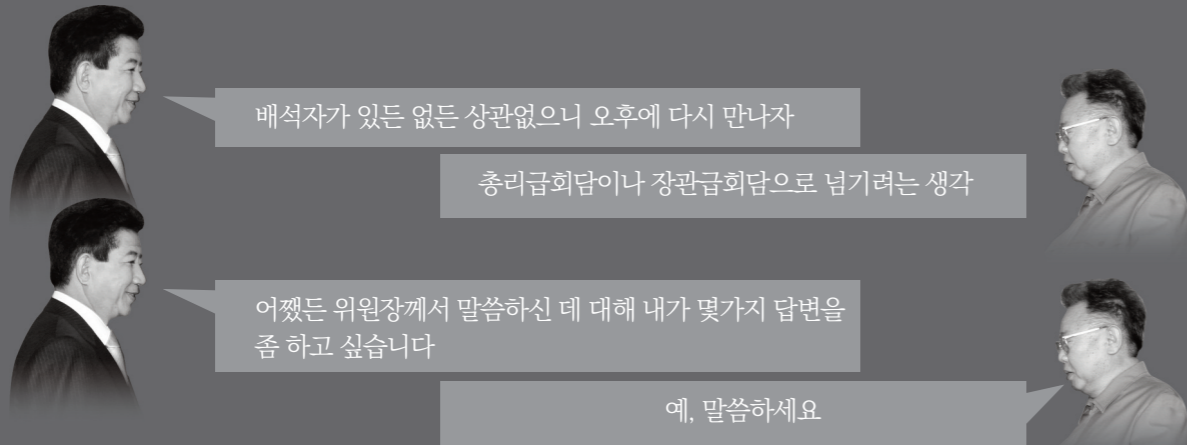
형식적 대화가 아닌 실전회담, 실무자 수준이 아닌 높은 수준의 합의 도출. 협상 분위기를 반전시킨 극적이고 성공적 회담

오전 회담 기존합의 재확인

노 대통령의 제안 받아들여지지 않음

김 위원장의 평화수역 제안 받아들여지지 않음

긴장된 분위기에서 협상 담보



배석자가 있든 없든 상관없으니 오후에 다시 만나자

총리급회담이나 장관급회담으로 넘기려는 생각

어쨌든 위원장께서 말씀하신 데 대해 내가 몇가지 답변을 줘 하고 싶습니다

예, 말씀하세요

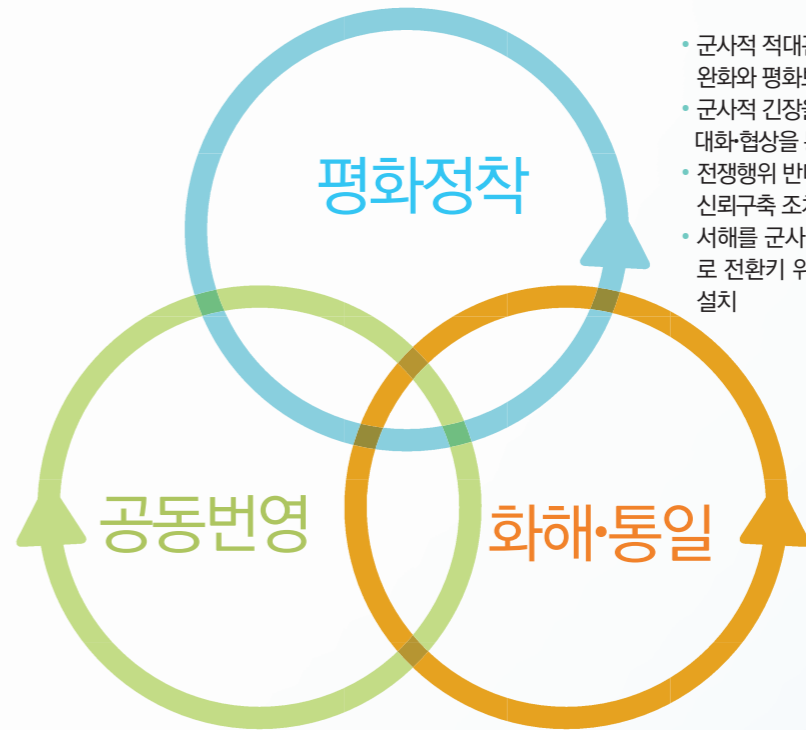
노 대통령, 김 위원장 설득에 들어감

## 10.4 남북정상선언의 주요 내용과 의의



### 주요 내용(8개항)

- 1 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.
- 2 사상과 제도의 차이를 초월하여 상호존중과 신뢰 관계를 확고히 한다.
- 3 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력한다.
- 4 정전체제를 종식시키고 항구적 평화체제를 구축해 나간다.
- 5 남북 경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 노력한다.
- 6 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나간다.
- 7 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나간다.
- 8 국제무대에서 민족의 이익과 해외동포의 권리와 이익을 위한 협력을 강화한다.



- 군사적 적대관계 종식과 한반도에서 긴장 완화와 평화보장을 위해 긴밀히 협력
- 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제를 대화·협상을 통해 해결
- 전쟁행위 반대, 불가침 의무 준수, 군사적 신뢰구축 조치 협의
- 서해를 군사대치구역에서 평화협력벨트로 전환키 위해 '서해평화협력특별지대' 설치

- 경협사업 활성화 및 지속확대, 투자장려, 시설확충
- 민족내부협력사업으로서 우대조건 우선 부여
- 서해평화협력특별지대 설치
- 개성공단 1단계 건설 조속 완공과 2단계 개발 착수
- 통행·통신·통관 문제 해결
- 경의선 철도 이용한 물자수송
- 개성~신의주 철도, 개성~평양간 고속도로 공동이용 협의
- 6.15 공동선언 적극 구현
- 통일문제의 자주적 해결과 민족의 존엄과 이익 중시
- 상호 존중과 신뢰관계로 전환
- 법률·제도의 통일지향적 정비
- 역사·언어·교육·과학기술·문화예술·체육 분야 교류협력 발전
- 서울~백두산 직항로 개설 및 백두산 관광 실시
- 2008 베이징올림픽대회 남북응원단 경의선 열차 이용
- 이산가족 상봉 확대 및 영상편지 교환 추진
- 민족의 이익과 해외동포 권리·이익 위한 공동노력
- 남북대화 정례화

# 남북정상회담 후속조치 그리고 후퇴

## 전세계가 주목한 10.4 남북공동선언



## 10.4 남북정상선언의 후퇴

공동어로구역 확정 관련  
우리측 'NLL 중심 남북 등거리해역' 주장

북측 'NLL과 해상군사경계선 사이 해역' 고집  
국방장관회담 합의 부결

## 2008년 이명박 정부 이후

총리회담·국방장관회담 완전 중단  
금강산·개성관광 중단  
천안함 사건으로 관계 악화  
연평도 포격사건으로 최악의 긴장



## 2013년 박근혜 정부 이후

남북관계발전기본계획에서  
서해평화협력특별지대 등  
삭제 결정(2013년 9월)



### 남북총리회담

2007년 11월 14~16일 서울에서 개최  
10.4 남북정상선언 이행과 현안에 대해 협의  
8조49개항의 합의문 채택

#### 남북총리회담 합의서 주요내용

- 제1조(화해) 남북관계를 상호존중과 신뢰로 전환, 통일지향적으로 발전
- 제2조(평화협력)서해평화협력특별지대 설치
- 제3조(경협)민족경제의 균형적발전·공동번영 위한 경제협력 적극추진

#### 의의

- ①남북경협의 장애였던 3통(통행·통신·통관) 개선에 합의 - 대북투자 확대와 상생의 경제협력 본격 이행 가능
- ②남북관계 지속 발전의 동력 마련

### 남북국방장관회담

2000년 9월 이후 7년만에 처음 열림  
10.4선언의 군사분야 이행방안 협의 및 7조 21개항 합의

#### 국방장관회담 합의서 주요내용

- ①군사적 적대관계 종식 및 긴장완화와 평화보장 위한 실재적 조치 추진
- ②전쟁반대 및 불가침 의무준수 위한 군사적 조치 추진
- ③서해해상에서의 충돌방지와 평화보장을 위한 대책 마련
- ④남북교류협력사업의 군사적 보장을 위한 조치 추진

#### 의의

지상·해상·공중에서의 모든 군사적 적대행위 금지 등 실재적 평화보장 이행에 합의  
군사적 신뢰구축하고 1992년 남북기본합의서 이행 서해상 군사적 긴장 완화·평화수역 설정에 인식 공유 및 합의

## ‘NLL’과 ‘서해평화수역 구상’에 관하여



### 노무현 대통령의 입장

“남북군사회담에서 NLL 문제를 의제로 다루라고 했더니 싸움만 하더라. NLL은 국제법적 근거도 없고 논리적 근거도 분명치 않은 것이지만, 현실적으로는 강력한 힘을 갖고 있다.”

“NLL 문제는 옛날 기본합의의 연장선에서 협의해 가기로 하고 공동변영을 위한 커다란 바다 이용계획을 세워서 민감한 문제를 전향적으로 풀어가자”

- NLL을 수호하면서 이 지역을 ‘서해평화수역’으로 만들겠다는 구상
- 김정일 위원장의 공동어로구역 제안보다 크고 한 차원 높은 것

### NLL 수호 의지

노 대통령은 김 위원장에게 ‘NLL을 기준으로 남북이 등면적으로 공동어로구역을 만들자’는 문서 전달

-> 이는 남북장성급회담 등에서도 일관되게 지켜졌음(이 때문에 ‘12해리 영해기점 사이의 해역’을 주장한 북한과 의견 접근을 보지 못해 회담 결렬)

“NLL 지키고 돌아왔습니다.” (정상회담 이후 대국민보고 기자회견에서)

- 남북정상회담 대화록 어디에도 ‘NLL 포기’나 이를 암시하는 발언은 없음
- 새누리당과 보수언론들이 교묘한 대화록 발언 짜깁기로 왜곡·날조해 ‘NLL 포기 발언’ 논란을 일으킴

남측 제안 공동어로구역

북방한계선(NLL)

북한 주장 경비계선

백령도  
대청도  
소청도

### 서해평화수역 구상이란?



‘서해평화협력특별지대’ 구상 역제안

“NLL 문제는 안보군사 지도위에 평화경제 지도를 크게 덮어 그려서 풀자”

“평화문제와 경제문제를 일거에 해결하는 포괄적 해결방식인데 얼마나 좋습니까. 큰 비전이 없으면 작은 시련을 못이겨내지만 큰 비전을 가지고 하면 나아갈 수 있다.”

- ‘분쟁의 바다’ 서해를 ‘평화의 바다’로 바꾸고 이를 통해 남북한 경제협력과 교류를 넓혀 이 지역을 21세기 남북평화와 통일 그리고 남북한 공동번영으로 가는 이른바 ‘황해시대’의 문을 열기 위한 동북아시아 정치·외교상의 큰 그림이었음.
- 노 대통령은 이 구상을 공동어로구역 논의 과정에서 김정일 위원장에게 담당하고 집요하게 설득하였음. 이후 열린 총리급회담 및 장성급 회담 등에서 집중 논의.

‘공동어로구역’ 설치 제안



### 서해에 공동어로구역 포함한 서해평화협력특별지대를 설치하면?

- NLL을 중심으로 남북이 똑같이 공동어로구역에서 자유롭게 어업을 하고 남북 해경이 배치되어 중국 어선이 들어오지 못하게 지키고 관리하는 것
- 이를 통해 서해 바다의 긴장과 충돌을 해소, 평화 분위기 조성
- 동시에 남북한 경제적 공동번영의 장 마련 => ‘황해시대’
- 한반도를 둘러싼 미·일·중·러 등 동북아 지역에도 평화분위기 조성

북측 주장 공동어로구역

NLL이란? 한국전쟁 직후인 1953년 유엔사령관이 남북한 해상군사충돌을 억제할 목적으로 설정한 북방한계선으로, 1973년 북측이 이에 공식 이의를 제기하면서 서해 앞바다가 ‘분쟁의 바다’가 됨. 김대중-노무현 정부는 현재의 NLL을 지켜야한다는 입장. 참여정부 5년간 NLL을 둘러싼 군사충돌 전무했음. 헌법 3조(대한민국 영토는 한반도와 부속 도서임)에 따라 NLL은 헌법상 영토라기보다는 우리가 실제로 지배하는 해상군사분계선으로서, 사실상의 영토선으로 기능해옴

굴업도



## 정상회담 대화록 불법유출과 왜곡·날조

### 남북정상회담 대화록의 공개는 불법

2007 남북정상회담 대화록은 '대통령기록물관리법' 등 관련 법률에 의해 최장 30년까지 공개를 금지한 '지정기록물'임. '지정기록물'은 그것을 생산한 노무현 대통령 자신만 열람할 수 있으며 재적 국회의원 2/3 이상의 찬성으로 국회가 의결하거나 고등법원장이 영장을 발부한 경우에만 열람 가능함

지난 2012년 대선 직전 남북정상회담 대화록이 새누리당과 박근혜 후보 선대위 인사들에게 유출되고 이들이 대화록 일부 내용을 불법 공개함

### 대화록 불법유출·왜곡·날조가 가져온 문제는?

새누리당 의원과 국정원이 범죄행위 자행  
민주주의 가치 훼손, 헌법 질서 유린  
대화록 왜곡·조작해 국민을 우롱하고 속임  
국격·국익추락, 정치혼란  
국론분열, 남북관계 악화  
외교망신-세계 어느 나라에서도  
정상회담 대화록 유출·공개 사례는 없음

법적·정치적  
책임 가려야

### 국정원 대화록 무단공개 외신 반응

월스트리트저널 (6.25)

“한국에선 정보기관이 누설자(Leaker)”

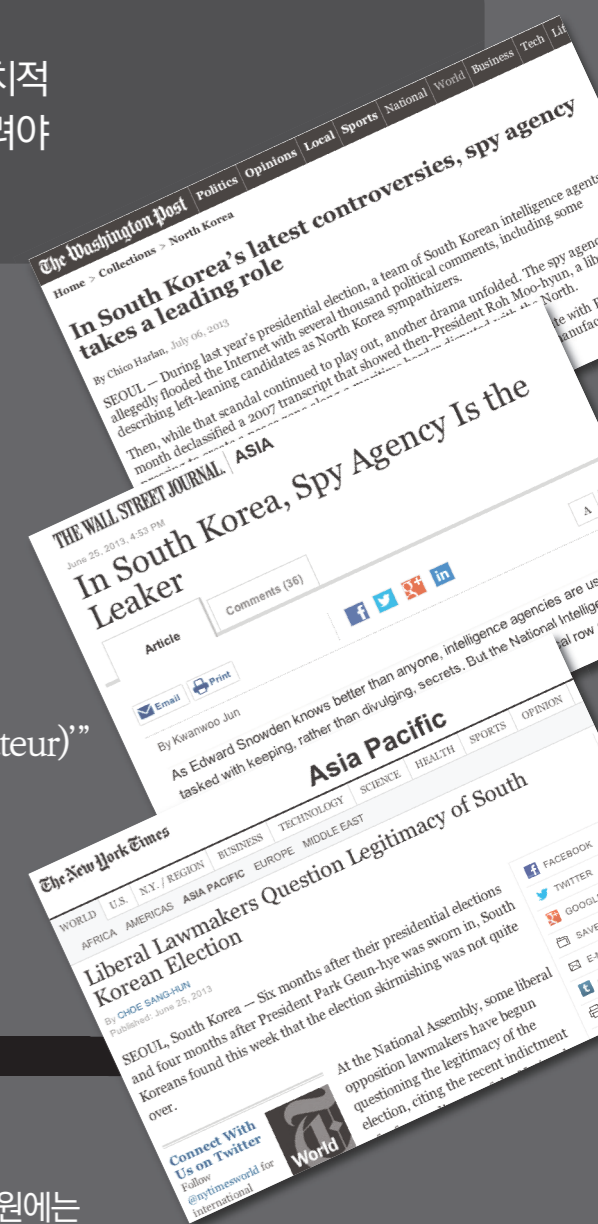
- 정보기관은 통상 비밀을 폭로하기보다는 지키는 편, 하지만 한국 국가정보원은 정상회담 비밀 대화록을 공개하면서 논란을 불러 일으킴

뉴욕타임스 (6.25)

“대화록에 폭탄선언(Bombshell) 내용은 없었다”

워싱턴포스트

“한국 국정원은 ‘정치적 앞잡이(Political Provocateur)’”



정문헌 새누리당 의원 'NLL 포기발언 있다'며 대화록 내용 공개 (2012년 10월 8일 국회 국정감사에서)

권영세 박근혜 후보 선대본 종합상황실장 "NLL 관련 얘기를 해야하는데, NLL 대화록 있잖아요. 자료 구하는 건 문제가 아닌데, 그거는 역풍 가능성이 있기 때문에 말 그대로 그거는 킨턴전시 플랜이고...근데 지금 소스가 청와대 아니면 국정원이니까...그래서 이거는 우리가 집권하게 되면 까고..." (2012년 12월 10일)

김무성 박근혜 후보 총괄선대위원장 "최고의 관심을 받고 있는 노무현 김정일 간 대화록을 최초로 공개하겠습니다. 노무현 대통령이 북한의 김정일에게 하는 말입니다...여러분 잘 들었습니까? 노무현이가 김정일에게 가서 한 말입니다. 문재인이가 노무현과 똑같은 말을 하고 있는데 이런 사람이 대통령이 되어야 되겠습니까." (2012년 12월 14일 부산 유세)

김무성 총괄선대위원장 "지난 대선 때 이미 내가 그 대화록을 다 입수해서 읽어봤다. 그걸 몇 페이지 읽다가 손이 떨려서 다 못 읽었다...우리가 먼저 까면 모양새도 안좋고 해서... 그런데 내가 너무 화가 나서 대선 당시 비가 추적추적 내리는 오후 3시쯤 부산 유세에서 그 대화록을 그 많은 사람들 앞에서 울부짖듯이 주욱 읽었다.." (2013년 6월 26일 새누리당 최고중진회의에서)

대선 이후 국정원은  
여야 정보위원들에게  
발체본과 전문 공개

언론을 통해  
다시 공개됨

우리 국민들과 전세계  
모든 언론에 공개됨

국정원은 공개한  
발체본을 왜곡·조작  
까지 한 것으로  
드러남

고의적으로 발언내용 조작, 일부만  
발체하거나 누락해 의미 왜곡

보수언론,  
악의적으로  
왜곡·날조 보도

새누리당과  
일부 보수언론  
'사초 폐기' 주장

국정원에 대화록을 넘기고 국가기록원에는  
넘기지 않았다는 것은 상식적으로 어불성설임

## 진실과 거짓

### 거짓으로 드러난 남북정상회담 왜곡 날조

정문헌 새누리당 의원  
(2012년 대선 직전)

'盧-金 비밀 단독회담했다'  
'미국의 땅따먹기'  
'NLL 주장하지 않을 것'  
'주한미군철수 등 김정일 발언에 동의했다'

» 대화록 공개된 이후  
전부 허위주장으로 확인

허위

조선일보  
동아일보  
중편방송

'노 전대통령 NLL 포기'

» 대화록 공개된 이후  
왜곡·날조된 보도로 확인

왜곡

국정원·국방부

'대화록에 노무현 대통령 NLL 포기  
발언 있다' 주장

» 국방부 하룻만에 번복,  
외교부 장관 '참여정부 NLL 포기  
구상 없었다'고 사실상 시인

거짓

정문헌 의원  
(2013년 7월)

"노무현 대통령이 NLL과 북한 주장  
해상경계선 사이의 수역에서 군대를  
철수하는 데 동의.. NLL 이남 해역의  
영토주권을 포기한 사실이 확인됐다."

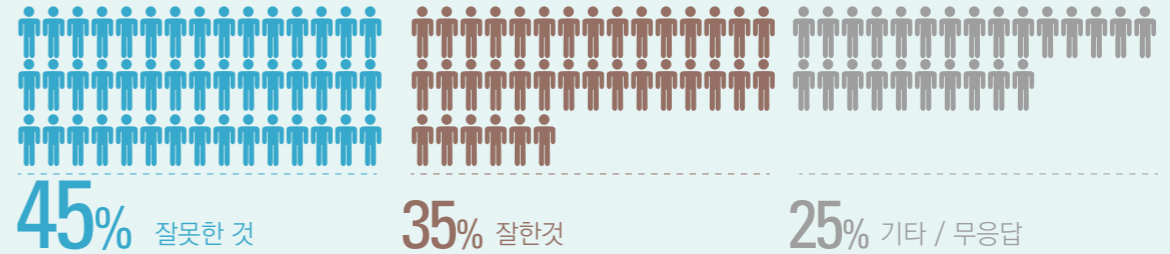
» 윤호중 민주당 의원이 제시한 한 장  
의 지도로 모두 허위사실임이 판명  
정상회담 당시 노 대통령이 김정일  
위원장에게 전달한 '서해평화협력특  
별지대' 지도  
'NLL을 기준으로 남북 등면적 공동  
어로구역'이 명확히 그려져 있음

허위

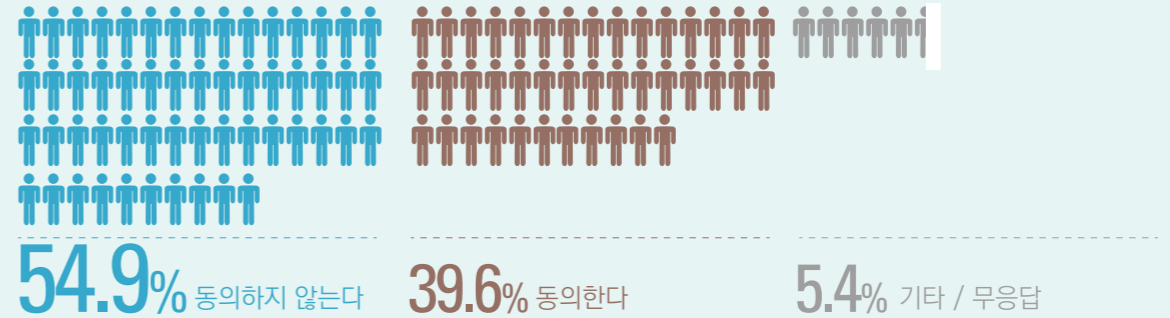
### 새누리당·국정원·보수언론의 왜곡·날조 주장에 대한 국민여론

#### 국정원 대화록 공개

한국갤럽 여론조사 결과, 7월 28일



#### 노무현 대통령이 김정일 국방위원장에게 굴욕적 태도로 대화했다고 보는가? 〈내일신문〉〈디오피니언〉 7월 정례여론조사



#### NLL에 대한 노무현 대통령의 발언은 적절했나

경실련, 정치·행정·사회·외교통일 분야 학자 및 연구원 71명에 대한 설문조사 결과, 6.28~7.1

