

발제문

서해

로버트 칼린

스탠포드대학 국제안보협력센터 객원연구원

최근 뉴스를 접한 사람이라면 한반도의 비핵화가 가장 염려스러운 문제 중 하나라는 것에는 누구나 동의할 것이다. 북한의 핵 프로그램으로 인한 위험이 더욱 심각해지면서 이에 대한 우려 또한 커지고 있다. 그렇다고 해서 핵 문제가 관심을 가져야 할 유일한 문제이거나 다른 모든 문제보다 반드시 먼저 해결되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 핵 문제만큼 긴급성을 요하는 다른 사안이 존재한다면 이 역시 우선적으로 안전으로 다루어야 한다는 것은 당연지사이다.

논지의 핵심을 파악하기 위해 간단한 예를 들어 보자. 한반도라고 불리는 훌륭한 건물의 맨 위 층에는 전망 좋은 아파트 방이 하나 있다. 그리고 어떤 사람이 ‘비핵화 스위트룸’으로 광고된 이 근사한 방을 임대하고 싶어 한다. 아파트 건물 전체와 주변 지역을 개선하기 위한 계획도 세워져 있는데, 이 계획은 신중하고 면밀해 보인다. 그러나 ‘서해’라고 표시된 문을 열고 지하실로 내려가 보면, 그곳에는 석유가 가득 차 있고, ‘금연’, ‘불필요한 불을 피우지 마세요.’라는 내용의 안내문이 글씨가 바래고 너털너털한 채로 벽에 붙어 있다. 석유가 가득 찬 지하실이 폭발한다면, 아파트 건물 전체가 맨 위층의 ‘비핵화 스위트룸’과 함께 사라지게 된다.

현재 우리는 부동산 문제가 아닌 신중하게 그리고 우선적으로 다뤄야 할 문제에 직면

해 있다. 핵 문제를 둘러싸고 대중매체의 헤드라인은 그 위험성에 대해 소리 높여 경고하고 있으며 과열된 논쟁이 존재하는 상황에서 핵심을 간략화하는 것은 물론 쉽지 않다. 비핵화가 지극히 중대한 문제인 것은 틀림없다. 그러나 상기 예처럼 지하실이 석유로 가득 찼다면, 비핵화가 모든 다른 현안을 제쳐 두고 다뤄야 하는 유일한 긴급 현안은 아닐 것이다.

앞에서 언급했듯이, 또 다른 긴박한 위협이 서해상에서 남북한의 분쟁으로 발생할 수 있다. 표면상 단순한 국경분쟁으로 보이지만 실제로는 더욱 복잡한 문제로부터 발생하는 이러한 위협의 위험성은 매우 크다. 한반도에서 서해는 국지적 충돌이 핵 충돌의 경계까지 발전하거나 핵 충돌의 경계를 넘을 가능성이 가장 높은 곳이다. 따라서 그러한 충돌을 막거나 제한하는 것은 긴장 고조의 가능성을 최소화하는 데 필수적이다. 최근 수년간의 북한의 핵 프로그램 발전으로 인해 해당 문제의 긴박성이 더욱 커지고, 지하실에 가득 찬 석유가 폭발한다면 아파트 건물 전체가 불길 속에 사라지게 된다는 것을 기억해야 한다.

서해 문제에는 여러 가지 측면이 존재한다. 가장 두드러진 문제는 남북한을 나누는 군사분계선에 대한 상호 합의의 부족으로 인해 상충된 주장이 존재하면서 발생한다. 서해 수역에서, 남한은 소위 NLL이라고 하는 북방한계선이 사실상의 국경이라고 주장한다. NLL은 한국전쟁 직후 남한 어선이 북한 국경에 접근하지 못하도록 유엔군 사령부에서 단독으로 정한 경계선이다. 북한은 NLL의 정당성을 인정하지 않고 해상 군사분계선을 남쪽으로 밀고 내려왔다.

이러한 분쟁을 다루기 위한 조심스러운 시도(최종적으로 분쟁을 해결하지는 못했지만)가 2007년 10월 남북정상회담에서 처음으로 있었다. 당시 남북정상회담의 목표는 ‘공동어로구역’과 ‘서해평화협력특별지대’를 설정하는 것이었다. 그러나 세부 사항이 협의되기 전에 남한 행정부가 바뀌었고 새로운 정부는 그러한 합의를 진전시키지 않았다.

2007년 남북한회담 성명이 발표된 이후, 강화된 군사훈련, 병력 증강, 신무기 도입과 더불어 서해상에서 양 측의 막대한 군사력 증강이 이루어졌다. 2009년 3월과 2010년 11월에는 심각한 사고가 발생해 긴장이 고조되었다. 결과적으로, 서해상의 국경 문제를

해결하려는 모든 노력(공동어로구역 설정 노력은 말할 것도 없고)은 어떻게 군사적 긴장을 줄일 것인가라는 더욱 어려운 문제에 직면하게 된다. 어느 시점에는, 이를 통해 병력 축소나 서해 전체 혹은 일부 그리고 주변 지역의 비군사화를 향한 신중한 시도가 이루어질 수도 있다. 언뜻 보기에, 현재와 같은 상황에서 이는 현실적인 목표로 보이기 어려울 수도 있다. 그러나 환경은 변화하기 마련이다. 최근 몇 년 사이에는 부정적인 방향으로의 변화가 많았지만, 때로는 긍정적인 방향으로 변화하기도 한다. 새롭게 던져진 아이디어들이 새로운 가능성을 열 수도 있는 것이다.

국경 분쟁을 넘어서 서해상의 기본적인 문제는 국민적 자부심, 정치적으로 중요한 국내 문제, 빈틈없는 군사안보 계산이 복합적으로 얽힌 상황과 관련이 있다. 서해 5도(휴전협정의 조건에 따라 유엔군 지도부의 ‘군사적 통제’를 받는다)에 대한 통제와NLL로 인해 남한 군대는 군의 판단 하에 북한의 해상 도발에 대한 대비를 목적으로 병력을 최대한 전진 배치하는 것이 가능해졌다. 이러한 전진 배치는 북한의 항구 도시 해주를 효과적으로 봉쇄하는 동시에 도시의 군사적 및 상업적 활용도를 감소시켜 왔다.

현 시점에서 실행 가능한 공동어로구역의 설정은 이러한 보다 근본적인 사안의 영향을 이해하거나 다루지 않고는 불가능할 것이다. 남한이 서해상에서 가지는 전술상의 군사적 이점을 쉽게 포기하는 상황은 일어날 가능성이 적어 보인다. 이론적으로도, 남한이 많은 유연성을 보여줄 동기도 거의 없어 보인다. 동시에, 상대적으로 약한 위치에 있더라도 북한은 현 상황에서 상당한 전술적 영향력을 가지며, 북한의 현안들이 무시될 수 없다는 것을 보여주기 위해 거의 자유자재로 위기를 발생시킬 수 있다. 그 결과는 양측이 자신의 위치를 고수하기 위해 얼마나 단호한지를 보여줄 필요가 있다고 판단하는 일촉즉발의 상황이 될 것이다. 양측 모두 충돌 상황에서 위험한 행동을 취할 준비가 되어 있음을 보여주었는데, 그러한 행동은 긴장 고조의 장벽을 낮추는 효과를 갖는다. 핵 문제에 대한 더욱 광범위한 긴장 상황을 배경으로, 모든 종류의 긴장 고조는 치명적인 결과로 이어질 수 있다.

현 상황에 내재된 위험 요소들은 서해에서의 추가적인 충돌 가능성을 줄이고 충돌이 발생할 경우 위기를 신속하게 진정시킬 수 있는 방안 마련의 필요성을 고취시키고 있으

며, 이를 위해서는 진지하고 실제적인 노력이 요구된다. 상대방의 요구를 존중해야 한다고 간단하게 단언하는 것만으로는 충분하지 않다. 선박(민간 및 군)이 서해 수역에서 어떻게 행동해야 하는지에 대한 명확한 행동 강령의 정립이 필요하다. 이러한 행동 강령은 해상에서 위험한 사고를 피하는 것에 대해 여러 국가들이 맺은 기존 협정을 참고할 수 있을 것이다.

양측 주장의 최종적 해결은 전적으로 남북한의 책임이며, 외부 세력은 단지 (말과 행동으로) 이 문제를 평화적으로 해결하라고 촉구할 수 있을 뿐이다. 남북한 양쪽 모두에, 각 측의 요구는 실제적인 안보적 시사점과 강력한 상징적 중요성을 갖는다. 하지만, 2014년에는 기회의 창이 열려 있는 것으로 보였다. 당시 박근혜 대통령이 DMZ 세계평화공원 구상의 범위를 서해 수역으로까지 확대했다라면 상황이 어떻게 변했을지를 생각해 보는 것도 흥미로운 일일 것이다.

여전히 검증이 필요한 상태이기는 하나, 북한이 서해상의 긴장 완화 방법을 모색하는 것에 열려 있을 수 있음을 시사하는 일련의 신호가 2013년부터 있기는 했다. 그 신호들을 간략하게나마 훑어보는 것은 가치가 있는 일이다. 2013년, 북한은 황해남도, 즉 서해의 가장 민감한 지역과 인접한 지역을 제외한 모든 지방에서 경제특구를 세우는 계획을 발표했다. 2014년에 발표한 새로운 경제 특구 명단에는 황해남도, 그 중에서도 특히 강령군이 포함되어 있었다. 강령군은 2010년 연평도를 포격했던 북한 포병대가 배치되었던 곳이다. 이후에, 북한 매체는 강령군 경제특구에 특별한 관심을 보였다. 아마도 가장 중요한 신호는 2016년 5월 김정은이 제7차 노동당 대회에서 했던 었을인은긴 연설문의 내용 중에서 찾을 수 있을 것이다. 당시 김정은은 남북한이 서해상의 긴장을 다루어야 한다고 요구했다. 올 해 8월에 김정은이 서해상의 섬을 공격하는 모의 훈련을 참관한 것은 서해 문제가 잊혀도 되는 문제가 아니라는 신호를 보내는 것일 수 있다.

이 문제는 미래의 어느 시점에 대한 것이 아니다. 현재로서는 양측이 서해상의 위험을 관리할 수 있는 메커니즘이 존재하지 않는다. 최근 몇 년 동안 사고가 일어나지 않았다는 사실을 위험이 줄어들었다는 징후로 받아들여서는 안 된다. 석유가 가득 찬 지하실은 언제라도 폭발할 수 있다.

앞에서, 새로운 아이디어들이 새로운 가능성을 열 수 있다고 언급한 바 있다. 그 중 한 가지 아이디어는 서해상에서 남북한이 긴장 완화를 위해 합의된 조치를 모니터링하고 이행하도록 도울 제3자를 활용하는 방안을 고려하는 것이다.

서해상의 충돌이 긴장 고조 가능성을 낮추기보다는 오히려 높이는 방식으로 미국과 중국을 끌어들이 가능성이 있다는 것은 이미 분명해졌다. 이러한 긴박한 현실을 고려할 때, 중국과 미국은 서해상의 충돌 위험성을 낮춤으로써 남북한이 서해상의 긴장 완화 방법에 대해 합의에 이르도록 해야 할 강력한 이유가 있다. 관련된 남북한 협상을 지원하고, 필요하고 가능한 한도까지 협상의 결과물인 남북한의 합의가 실제로 실행되도록 돕는 것은 중국과 미국 모두를 위한 일이기도 하다.

1. 예를 들어, 남북한, 중국, 미국의 전문가(군 및 민간)로 구성된 비공식 실무단을 조직하는 것도 가치가 있다. 이 실무단이 착수하는 합동 프로세스를 통해 남북한은 서해상에서의 군사적 충돌 가능성을 크게 낮추는 동시에 서해 수역에서 얻을 수 있는 공동의 이익, 즉 수산자원 활용을 위한 공동 협력을 모색할 수 있을 것이다.

2. 장기적으로 이러한 프로세스는 제3자의 지지와 적절한 관여가 있다면 더욱 수월하게 수립하고 또 유지될 수 있다. 앞에서 언급했듯이 중국과 미국이 제 3자의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 해상 관련 문제에 경험이 있는 다른 국가가 관여하는 것도 생각해볼 수 있다.

3. 이러한 실무단은 아래의 두 가지 개념으로 접근법을 나눌 수 있을 것이다.

- 서해상의 사고를 관리하고 억제하는 것
- 그러한 사고를 예방하는 것

4. 명확히 말해, 현 상황에서 서해 문제의 영구적 해결은 휴전협정을 대체할 최종적 평화 협의가 이루어지기 전에는 아마도 불가능할 것이다. 그런 광범위한 협의 외에, 서해상의 국경선에 대한 궁극적 해결만 해도 너무 복잡한 문제이다. 또한, 모든 과도적 협정의 구체적인 내용이 남북한에 달려 있다는 것은 명백하다. 중국과 미국이 외부 세력으로서 해결책을 강제라도 실시해야 한다고 제안하는 것이 아니다. 이는 역효과를 낳

을 뿐만 아니라 실현 가능성도 없다. 그러나 앞에서 제시한 비공식 실무단은 핵심 위험 지점을 확인하는 역할과 위험을 막거나 억제하고 건설적으로 다루기 위해 필요한 메커니즘과 절차, 양식을 모색하는 역할을 할 수 있을 것이다.

5. 이것이 민감한 문제임을 알기에 요점을 강조하자면, 외부 세력이 중재를 통해 해결책을 마련해야 한다고 주장하고 있는 것은 아니다. 그러나 미국(가능성은 적지만 중국도 함께)은 언제라도 남북한이 모두 적절하다고 판단하는 방식으로 양측의 토론을 촉진할 준비가 되어 있다. 남북한 어느 쪽이든 그들의 즉각적인 반응은 “너희가 상관할 바 아니다.”가 되기 쉽다. 요점을 다시 말하자면, 최종적인 해결은 전적으로 남북한에 달려 있다는 것이다. 이 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 이 문제에는 현실적으로 고려해야 할 사안들이 결부돼 있으며, 남북한이 자부심을 가지고 이루어냈더라도 지속되지 못하는 해결책은 결국 가치가 없다.

6. 핵 문제와 직접적인 연관은 없더라도, 최상의 경우, 서해상의 긴장을 완화하는 조치는 군사적 긴장을 야기하는 다른 문제들을 다루는 디딤돌 역할을 할 수 있을 것이다. 서해상의 상황은 방치할 경우 더욱 위험한 일촉즉발의 상황으로 치달을 것이며, 모든 관련 당사자를 불필요하고 매우 위험한 군사적 긴장 고조의 악순환으로 몰아넣을 것이다. 반면에, 또 다른 무력 충돌의 가능성을 낮추는 과도기적인 성격의 것이라 하더라도 이 문제의 해결책은 한반도의 긴장을 야기하는 문제들을 해결하려는 실제적인 예를 마련하는 데 기여할 것이다.

7. 휴전협정으로 해결되지 못한 채로 남아 있는 서해상의 위험은 이후에 평화 유지 협정을 통해 최종적으로 해결되어야 할 것이다. 동시에, 그러한 영구적 평화협정이 핵 문제의 중요한 진전을 위해서도 필요할 것이라는 것은 거의 확실하다 다시 말해, 비록 서해 문제와 핵 문제는 매우 상이하고 적어도 표면적으로 중요도의 순서에서 큰 차이가 나지만, 공통의 근원을 가지며 가장 위험한 방식으로 얽혀 있을 뿐 아니라 공동의 최종 목적지를 갖는지도 모르겠다. 실제적 수준에서, 모든 크고 작은 외교 및 안보 문제의 해결에는 입구가 필요하다. 어쩌면 서해 문제를 다루는 과정을 시작함으로써 그러한 입구를 마련할 수 있을 것이다.

발제문

The West Sea

Robert Carlin

Visiting Fellow, Stanford University, Center for International Security and
Cooperation Robert Carlin

As anyone who has looked at the news recently knows, the denuclearization of the Korean peninsula is a preeminent issue of concern. That concern is growing as the dangers posed by the North Korean nuclear program becomes ever more serious. This does not mean, however, that the nuclear issue is the only problem in need of attention, nor is it necessarily the single issue that should be addressed before everything else. If there are other equally pressing dangers, simple prudence dictates that they need to be high on the agenda.

Let's take a simple example to illustrate the point. Assume someone is interested in renting a nice apartment, advertised as The Denuclearization Suite, something on the top floor with a very good view, in a fine building called The

Peninsula. There are plans for upgrading the entire apartment house and the surrounding grounds, and these look well thought out. But when one goes down to the basement, through a door marked “West Sea,” one discovers it is filled with gasoline, and that the signs on the walls – “No smoking,” “Avoid Unnecessary Sparks” are faded and badly tattered. If this pool of gasoline explodes, obviously the whole apartment house blows up, the lovely top floor Denuclearization Suite with it.

Today, we face not a question of real estate but rather one of prudence and precedence. This is not an easy point to make in the face of screaming headlines and super-heated pronouncements surrounding the nuclear question. There is no mistaking that denuclearization is of critical importance, but as the example of the pool of gasoline in the basement suggests, perhaps denuclearization ought not be seen as the only pressing issue, pushing all others to the side.

Another pressing threat, as I indicated above, arises from the dispute between the two Koreas in the West Sea. The dangers coming from what appears on the surface to be a simple boundary dispute -- but is actually something more complex -- are immense. Nowhere on the Peninsula can a local clash more easily escalate up to or even tumble over the edge of a nuclear confrontation. Preventing or limiting such a clash is thus vital in order to minimize the possibility of escalation. The growth of

North Korea's nuclear program in recent years has made the need to focus on this problem not less but even more urgent. Remember, if the pool of gasoline in the basement explodes, the whole apartment house goes up in flames.

The West Sea problem has several parts. The most obvious arises from the conflicting claims stemming from the lack of a mutually agreed demarcation line separating the two sides. In these waters, the Republic of Korea (ROK) claims the so-called northern limit line (NLL) -- a line unilaterally declared by the UN Command soon after the Korean War as a way to keep southern fishing boats away from the coast of the north -- as the de facto border. The Democratic People's Republic of Korea (DPRK) does not recognize the legitimacy of that line and has drawn its own seaward military demarcation line further south.

A modest first step toward dealing with (though not finally resolving) this dispute was taken in the October 2007 inter-Korean summit, which laid out the goals of creating a "joint fishing area" and a "special peace and cooperation zone" in the West Sea. Before the details could be negotiated, a change of administrations took place in the ROK, and the new government put aside those understandings.

In the years since the 2007 statement was issued, there has been a significant military buildup by both sides in the area, with beefed up exercises, reinforcements,

and introduction of new equipment. Serious incidents in March 2009 and November 2010 intensified concerns. Consequently, any effort to resolve the boundary question – much less deal with a joint fishing area -- must face even more difficult questions of how to reduce military tensions in the area. At some point, this likely will entail drawing down military forces or even measured steps toward demilitarization of all or part of the sea area and its immediate environs. At first glance, under current circumstances these hardly seem realistic goals. But circumstances change—often for the worse as we have witnessed in recent years, but sometimes for the better. New ideas thrown into the stew may open new possibilities.

Beyond the boundary dispute, the basic problem in the West Sea has to do with a complicated mixture of national pride, domestic political imperatives, and hardheaded military-security calculations. For the ROK, the combination of its control over the five West Sea islands – put under the “military control” of the UN Command according to the terms of the Armistice Agreement – and the NLL has allowed the ROK military to position its forces as far forward as possible against what it sees at the contingency of a North Korean attack by sea. This forward positioning has also effectively bottled up the North’s port of Haeju, reducing its utility both as a military and a commercial entity.

Establishing a workable joint fishing zone at this point will not be feasible without understanding and dealing with the influence of these deeper issues. It seems unlikely that the South will easily give up a tactical military advantage afforded by its position in the West Sea. On paper, the ROK has seemingly little incentive to show much flexibility. At the same time, although the North is in the weaker position, it has considerable tactical leverage in the situation, and can create a crisis almost at will in order to show that its concerns cannot be ignored. The result is a combustible situation in which both see the need to demonstrate how determined they are to hold to their positions. Both sides have shown themselves ready to take dangerous actions that have the effect of lowering barriers to escalation in the midst of a clash. And in the context of the broader tensions over the nuclear issue, escalation of any sort could become fatal.

The dangers inherent in the status quo call for serious, practical efforts to reduce the possibilities of further clashes in the West Sea, and to devise means of quickly defusing a crisis if conflict erupts. Simply asserting that one side must honor the claims of the other is not sufficient. There need to be established well-defined codes of conduct governing how vessels (both civilian and military) behave in these waters, perhaps along the lines of existing agreements between various countries on avoiding dangerous incidents at sea.

The ultimate disposition of the claims of each side is entirely the responsibility of the two Koreas, and outside powers can only urge them (through words and actions) to resolve the issue peacefully. For both North and South, the claims have real security implications as well as potent symbolic importance. Even so, there seemed to be a window of opportunity in 2014. It is interesting to consider what might have happened if President Park Geun-hye had extended her idea for a DMZ Peace Park to the waters of the West Sea during that time.

On the North Korean side, there have been a series of signals since 2013 that suggest Pyongyang might be open to exploring ways to reduce tensions in the West Sea, though these signals remain to be probed. It is worth reviewing them briefly. In 2013, Pyongyang announced plans to establish special economic zones in every province except South Hwanghae, that is, the province bordering the most sensitive areas on the West Sea. In 2014, a new list of the economic zones included South Hwanghae, very specifically Kangryong County—where the North Korean artillery that had fired on Yeonpyeong-do in 2010 had been emplaced. Subsequently, North Korean media have paid special attention to the Kangryong economic zone. Perhaps most important, in his lengthy May 2016 speech at the 7th Worker's Party Congress, Kim Jong Un specifically called for the two Koreas to deal with tensions in the West Sea. Signaling that the West Sea issue is not something to be forgotten, this past August Kim attended a drill simulating an attack on the West Sea islands.

The problem is not one for the future. There is currently no mechanism for the two sides to manage the risks in the West Sea. The fact that there has not been an incident in several years should not be taken as a sign that the dangers have lessened. A pool of gasoline can explode on any day.

Earlier I mentioned that new ideas thrown into the stew can open new possibilities. One such idea is considering the utility of having third parties, at least in the initial phases, assist in monitoring or implementing any agreed tension reduction steps between the two Koreas in the West Sea.

It has already become clear that clashes in the West Sea have the potential to draw in the United States and China in ways that increase, rather than decrease, the chances of escalation. Given this pressing reality, Beijing and Washington have strong reasons to lower the risk of a clash in the West Sea, and thus in seeing the two Koreas reach agreement on ways to defuse tensions there. It is in the interest of both the PRC and the U.S. to support relevant North-South negotiations and, to the extent necessary and feasible, assist in the implementation of any inter-Korean agreements that result.

Perhaps, for example, it is worth organizing an unofficial working group composed of specialists (military and civilian) from North and South Korea, China, and the United States to initiate a joint *process* that will significantly lessen the chances of future military clashes between the two Koreas in the West Sea, while exploring arrangements for inter-Korean cooperation in utilizing the fishery resources for common benefit in those waters.

In the long run, such a process can more easily be established *and sustained* with the endorsement and appropriate involvement of third parties. These could be, as I've noted, China and the U.S., though one could imagine other countries with experience in maritime affairs becoming involved as well.

Any such working group might consider dividing its approach into two conceptual baskets:

- Managing and containing incidents in the West Sea, and
- Preventing such incidents.

To be clear, under current circumstances a permanent solution to the problems in the West Sea is probably not possible prior to final peace arrangements replacing the Armistice Agreement. The ultimate disposition of boundaries in the West Sea is too complicated apart from such broader arrangements. Moreover, it is crystal clear that the specific content of any interim agreement is up to the two Koreas. There is no

attempt here to suggest that China and the United States as outside powers should try to impose a solution, something that would be not only counterproductive but also impossible to achieve. However, such a group could identify key danger points and explore the necessary mechanisms, procedures, and modalities to avoid, contain, or otherwise deal constructively with those dangers.

To underline the point since I know it is a sensitive one, I am not advocating outsiders try to mediate a solution. However, the US (and less likely China) could stand ready to facilitate discussions between the two Koreas in a manner that both Seoul and Pyongyang deem appropriate. The immediate reaction from either Korean capital is liable to be, “It is none of your damned business.” And final resolution of the issue, to repeat the point, is entirely up to the two Koreas. That cannot be too strongly emphasized. But there are practical considerations involved, and a prideful resolution by the two Koreas that cannot be sustained will in the end be worthless.

While not directly linked to the nuclear question, in the best case, measures to reduce tensions in the West Sea could serve as stepping-stones to dealing with other sources of tension. Left unattended, the situation in the West Sea will grow into an even more dangerous flashpoint, trapping all parties in an unnecessary and highly dangerous cycle of escalation. On the other hand, a resolution of the problem, even

an interim one that lessens the chances of another armed clash, could provide a practical example for addressing other sources of tension on the peninsula.

As a problem left unresolved by the Armistice Agreement, the dangers in the West Sea will have to be finally resolved in future peacekeeping arrangements. At the same time, such permanent peace arrangements will almost certainly also be necessary for any significant movement on the nuclear issue. In other words, although the West Sea and the nuclear issue are widely different issues and, at least on the surface, are orders of magnitude apart, they share a common origin, are intertwined in a most dangerous way, and may have a common endpoint. At a practical level, a solution for every diplomatic/security problem, large and small, needs an entry door. Perhaps beginning the process of dealing with the West Sea provides just such a doorway.