

한반도 종전선언에 대한 찬반 논쟁

종전선언을 둘러싸고 남북, 한미 간에 치열한 외교전이 전개되는 가운데 우리 사회 내부에서 찬반 논쟁이 뜨겁다. 이에 전문가 두 분의 찬반 논리를 함께 게재한다. 김준형은 지금 종전선언이 필요한 논거를 제시하였으나 신범철은 지금 종전선언은 시기상조라는 주장을 펼치고 있다.

지금 왜 종전선언이 필요한가?

김준형 (한동대학교)

문재인 정부의 일관된 정치적 입장인 종전선언

한반도 평화 프로세스가 하노이 북미정상회담이 좌초된 이후 긴 교착상태를 벗어나지 못하고 있는 상황에서 문재인 대통령이 유엔연설에서 종전선언을 제안했고, 북한이 조건부로 호응하면서 주목을 받고 있다. 최근 한국의 고위급 인사들이 방미해 관련 협의를 진행하였고, 김정은 위원장은 북한의 국방력을 강화할 것이라고 하면서도 한반도에 긴장 조성은 하지 않을 것이며, 주적은 한국이나 미국이 아니라 전쟁 자체라고 언급했다. 바이든 정부 출범 이후 미국은 대북정책의 방향을 외교와 협상을 통한 해결로 전환하고, 단계적 접근을 채택하는 등 긍정적 신호를 발신해왔다. 특히 5월 21일 워싱턴에서 열린 한미정상회담에서 판문점 및 싱가포르 합의를 추진하고, 남북의 대화, 교류, 협력에 대한 바이든 대통령의 지지를 성명서에 담았다. 그러나 기대보다 진전의 속도는 느렸고, 결정적 계기는 부족했다. 여전히 상대방의 선행동을 요구하는 공방과 기싸움의 와중에 문 대통령의 종전선언은 남북미 간의 교착을 타개할 계기가 될 수 있다.

하지만 아니나 다를까? 관련국과의 협의를 본격화하기도 전에 반대 공세가 득달같이 커졌다. 미국은 엇갈린 신호를 발신하고 있고, 국내 야당과 보수언론은 문 정부가 임기를 불과 7개월 남긴 상황에서 '대선용'으로 남북정상회담 등의 이벤트를 추진하려는 것이라면서 날을 세운다. 종전선언 얘기만 나오면 상식과 합리성은 사라지고, 이념적 알레르기 반응을 쏟아내는 것은 패턴이 되어버렸다. 이유도 달라진 것이 없는 데 자뻑이다. 종전선언이 대북 제재체제를 허물고 한미동맹을 흔들며, 정전체제를 무력화시켜 주한미군 철수를 획책할 것이라고 앵무새처럼 반복한다. 과연 그러한가? 종전선언은 대선 일정과는 무관하게 정부 출범 이래 일관된 입장이며 정치적 선언으로 한반도 평화 프로세스를 재가동하려는 노력의 일환이다. 문 대통령은 종전선언이 미군 철수는 물론이고 한미동맹과는 무관하다고 명확하게 반복적으로 밝혀왔다. 동맹을 약화할 것이라는 주장 역시 근거는 부족하다. 한미동맹은 안정적 체화를 이뤘고, 이런 정도로 흔들릴 만큼 약한 것이 아니라는 것을 비판자들도 알지만, 합리적 판단은 사라지고 이념과 정치적 프레임만 난무하는 상황이다.

북미정상회담의 합의사항으로서의 종전선언

종전선언은 2018년 6월 12일 북미정상회담의 합의사항이기도 하다. 공동성명에서 새로운 북미 관계를 수립하고, 한반도에 항구적이고 안정적인 평화체제를 구축하고, 한반도 비핵화를 위해 노력하기로 합의했다. 핵심은 양국이 비핵화와 체제보장을 맞바꾸기로 한 것이었다. 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 이면 합의에서 이 부분은 더 분명해진다. 트럼프 대통령은 한반도 평화체제로 가기 위한 노력의 일환으로 한미군사훈련 중단과 함께 종전선언을 구두로 약속했다. 그러나 약속 이후 미국 정부 내 강경파들의 반대로 트럼프 대통령은 침묵을 고수함으로써 약속을 이행하지 않았다. 하노이 회담이 실패한 당일 리영호와 최선희는 심야 기자회견을 통해서 싱가포르 회담의 교환조건은 체제보장과 비핵화였다는 점을 재확인하면서 제재 해제는 준비가 덜 된 미국에 중간단계로 제시한 것이라는 점을 밝혔다. 이 말은 전면적인 비핵화를 위해서는 자신들이 핵 개발을 하는 원인인 대북 적대시 정책을 폐기하는 미국의 신뢰 조치가 전제되어야 하는데, 그 중간 확인단계로 북한은 연합군사훈련 취소와 종전선언을 요구했다는 것이다. 하노이 회담은 이와 같은 맥락에서 영변 핵시설의 해체와 제재 완화 간의 교환을 추가해서 논의한 것으로 볼 수 있다.

한반도 평화체제 구축을 위한 종전선언의 중요성

종전선언이 평화를 가져다주는 것도 아니고, 하지 않아도 평화가 불가능한 것은 아니다. 그러나 한반도에 지속가능한 평화체제를 구축하기 위해서는 매우 중요한 절차다. 무엇보다 싱가포르 합의의 약속이행이라는 점에서 그렇다. 또한, 지난 5월 한미정상회담에서 판문점과 싱가포르 합의를 추진한다는 공동성명의 실천 여부를 확인하는 리트머스 시험지가 될 수 있다. 종전선언은 북한이 신뢰 조치의 하나로 요구했던 것은 맞지만, 미국의 양보 조치나 시혜 조치는 아니다. 양보 조치가 아니므로 종전선언만 가지고 비핵화를 전제조건화할 수 없고, 시혜 조치가 아니므로 북한 역시 종전선언을 전제로 정전체제 무력화나 미군 철수를 요구할 수 없다. 싱가포르 합의 이후 약속이행 문제로 교착에 빠졌을 때 정부는 상황을 반전시키기 위해 평양방문을 추진했다. 정상회담 사전준비를 위해 남측의

특사단이 평양을 갔을 때 김정은 위원장은 미국의 우려를 의식해서 종전선언과 미군 철수를 연계하지 않겠다고 약속했다. 따라서 종전선언은 한반도 평화 프로세스의 재개를 위한 입구로서 정치적 선언이라는 입장을 견지하면 문제 될 것이 없다. 북한 역시 종전선언이 당장에는 정치적 의미에 한정된다는 것을 알고 있을 것이다.

임기가 얼마 남지 않은 정부가 다음 정부에 종전선언을 업보처럼 안고 가게 하는 것이 부적절하다는 비판 역시 전혀 당치 않다. 정권교체가 당연한 듯이 전제하는 것도 부적절할 뿐만 아니라, 전격적인 전환이 달성되지 않더라도 최소한 좋은 분위기에서 현상을 관리하면서 다음 정부에 넘겨주는 것이야말로 현재 국정을 운영하는 입장에서의 책임 있는 자세이다. 7개월의 시간은 결코 짧지 않으며, 평화를 달성하기 위해 멈춤 없이 달려야 할 충분히 긴 '책임의 시간'이다. 외교부 장관의 일부 제재 완화 가능성 언급도 마찬가지다. 종전선언이나 북한의 비핵화 조치라는 조건을 전제하고도 제재 완화 가능성은 말할 수 없을 정도의 금기어인가? 이견이 있더라도 조정하면서 협의하면 되는 것인데, 얘기조차 꺼내지 못할 정도로 한국의 위상과 국력이 형편없는 것인가? 바이든 정부는 동맹의 의견을 존중하고 합의하겠다고 선언했지만, 국내에서 더 난리를 피우는 것은 국익을 위해서 전혀 바람직하지 않다. 우리도 미국이 필요하지만, 미국도 우리를 필요로 한다는 점을 인식하고 미국에도 과감하게 의견을 개진할 필요가 있다.

종전선언은 한반도 긴장 완화 및 평화 프로세스의 재가동에 기여할 것으로 전망

정치도 외교도 상식 수준에서 사고해야 한다. 민원기자 출신으로 외교 분야에서 키신저와 쌍벽이라 일컬어지는 레슬리 겔브(Leslie Gelb)는 미국 대외정책의 실패는 상식을 외면했기 때문이라고 진단했다. 오늘날 한반도에서의 상식은 이 땅에서 다시는 전쟁이 일어나지 않아야 한다는 것이다. 종전선언이 전쟁의 종식 문제를 단번에 해결해줄 마법은 아니라 할지라도 그것을 외면하고 거부해야 할 어떤 상식적 근거도 찾지 어렵다. 종전선언 제안은 상식과 명분, 그리고 실리를 모두 아우르는 제안이다. 최소한 긴장 완화를 위한 상황관리의 차원이고, 최대로는 하노이 회담 결렬 3주기와 겹치는 베이징 올림픽

을 계기로 한반도 평화 프로세스를 되살리기 위한 묘수가 될 수도 있다. 전쟁을 종식하지는 것을 반대할 상식적 이유가 있다는 주장은 이해하기 힘들다. 종전선언이 없더라도 현 정전체제가 충분히 전쟁을 억지하고 있고 종전에 가까운 상태라는 주장도 마찬가지다. 종전선언을 한다고 하더라도 자동으로 평화가 오는 것이 아니라는 말은 합리적인 반박일 수 있다. 종전선언을 제안하는 정부도 종전선언이 곧 평화체제의 정착을 의미한다고는 생각하지 않는다. 그러나 평화체제를 위한 모색 없이 군비경쟁과 억지력 강화를 통한 정전체제를 기약 없이 끌고 가는 것이 아무런 문제가 없다는 주장이야말로 비상식적이다.

한반도 평화 프로세스가 큰 기대만큼 성과를 만들어내지 못한 것은 사실이지만, 군사 충돌이나 긴장 고조를 막아왔던 점은 긍정적 평가를 해야 한다. 긴장과 대립의 구도를 그대로 두고 아무것도 하지 않는다면 상황은 그대로 가는 것이 아니라 악화할 수 있다. 한반도와 동북아는 이미 군비경쟁의 불이 붙었다. 전쟁은 유효한 수단인 아니며, 북한붕괴론도 30년 묵은 비합리적인 신화다. 남북미 또는 남북미중 4자가 함께 하는 종전선언은 교착에 빠진 한반도 평화 프로세스 재개의 입구가 될 수 있다. 실무회담을 통해 구체적 교환조건은 차후에 협의하면 된다. 평화의 비가역적 제도화로 이어지게 만드는 것이 가장 중요하다.

종전선언은 시기상조다

신범철 (경제사회연구원)

종전선언은 무엇인가?

종전선언은 전쟁을 종결하는 법적 또는 정치적 선언이다. 국제법상 전쟁을 법적으로 종료시키기 위해서는 평화협정이 필요한데 평화협정을 체결하는 데 상당한 시간이 소요되는 만큼, 종전선언을 통해 조기에 전쟁 종결을 선언하는 것이다. 즉, 평화협정의 전 단계로서 임시적인 조치라고 볼 수 있다. 반드시 법적 성격을 부여하지 않아도 되는 만큼 정치적 선언으로서의 유용성이 있다.

하지만 전쟁 종결에 있어 종전선언이 반드시 필요한 것은 아니다. 실제로 역사 속에서 전쟁의 종료 형태는 여러 가지 모습이 있었다. 유럽의 2차 세계대전에서는 종전선언이나 평화협정이 없었다. 하지만 다수의 국가가 유럽에서의 2차 세계대전이 종결된 것으로 본다. 반면 일본과 연합군 간의 2차 세계대전은 샌프란시스코 평화협정을 통해 종료되었다. 이처럼 전쟁의 종결은 법적으로 완결성을 지닌 채 이루어질 수 있고, 그 반대의 경우도 존재한다. 따라서 종전선언은 한국전쟁의 종료와 관련하여 반드시 필요한 것은 아니다. 단지 정치적 필요에 따라 얼마든지 고려할 수 있는 문제이고, 현재 문재인 정부가 한반도 평화 프로세스의 일부로 이를 추진하는 것이다.

문재인 대통령은 2018년 9월 19일 평양 정상회담을 마치고 돌아온 다음 날 기자회견에서 종전선언은 '정치적 선언에 불과하고, 유엔군사령부나 주한미군의 지위에 어떠한 영향도 미치지 않는다'는 의견을 밝혔다. 종전선언의 신속한 협상을 위해 관련 조건을 유연하게 한 것으로 보인다. 하지만 이러한 조건에 북한이나 중국, 미국이 동의했는지는 알 수 없다. 따라서 종전선언을 둘러싼 쟁점을 먼저 정리해 볼 필요가 있다.

종전선언을 둘러싼 쟁점들

첫째, 종전선언의 시점에 관한 문제다. 지금 종전선언이 필요한가의 문제다. 종전선언이 한반도 평화정착에 기여하기 위해서는 북한의 의도를 확인해야 한다. 하지만 현재 북한은 다양한 전술핵무기를 시험하며 핵 능력을 강화하고 있다. 한반도 실질적 평화정착을 위해서는 북한 비핵화가 불가결한 요소다. 하지만 문재인 정부는 종전선언을 북한 비핵화의 입구로 만들겠다는 입장이다. 비핵화의 진전이 없어도 종전선언을 매개로 북한 비핵화를 추동하겠다는 것이다. 하지만 북한은 최근 들어 사실상 핵보유국의 지위를 갖고자 더욱 공세적인 행보를 하고 있다. 종전선언이 이루어지면 북한이 핵 개발을 단념할 것이라는 주장은 아무런 근거가 없다. 따라서 북한의 비

한국				미국
비핵화 협상 전 북한과의 신뢰 구축을 위한 정치적·상징적 조치	의미	필요성은 이해하지만, 상징적 조치 이상의 법적 구속력 불가피		
정치적 선언이므로 현 정전체제에 법적·구조적 변화 없음	효과	유엔사령부, 주한미군 등 한미동맹에 가져올 파장 우려		
현재 북한이 취해야 할 조치는 없음 대화 재개를 위한 유인으로 활용	선결 조건	북한의 실질적인 비핵화 조치가 먼저 이뤄져야 함		
한미가 합의한 뒤 북한에 종전선언 제안 먼저 종전을 선언한 뒤 비핵화 협상	순서	북한이 대화 테이블에 나와야 함 비핵화 진전에 따라 종전 논의 가능		

〈그림〉 종전선언을 바라보는 한미 정부 간 시각차

핵화 약속, 보다 구체적으로는 핵시설 신고나 사찰 수용과 같은 의미 있는 비핵화 조치와 함께 추진해야 한다.

둘째, 종전선언의 조건에 관한 문제다. 북한은 종전선언에 적극적인 입장이 아니다. 문재인 정부가 임기 내 명목적 성과라도 거두기 위해 추진하는 것이다. 북한은 이러한 문재인 정부의 약점을 파고들며, 이종기준 철폐를 통해 사실상의 핵보유국 지위를 확보하겠다는 속셈을 드러내고 있다. 즉, 북한은 자신들의 탄도미사일 실험은 도발이 되고, 한국의 실험은 전력증강이 되는 이종기준을 철폐한다면 종전선언을 검토해볼 수 있다는 입장이다. 북한의 탄도미사일 실험이 도발이 되는 이유는 유엔 안전보장이사회 결의로 불법화되었기 때문이다. 이종기준을 철폐하라고 강요하며 종전선언의 전제 조건으로 제시하고 있는 것은 유엔 안전보장이사회 결의를 무력화함으로써 사실상 핵보유국 지위를 굳히려는 속셈으로 보인다. 따라서 지난 30년간의 비핵화 노력을 무산시킬 수 있는 북한의 이종기준 철폐 요구를 수용해서는 안 된다.

셋째, 종전선언의 내용에 관한 문제다. 종전선언의 내용과 관련해서 가장 큰 쟁점은 유엔군사령부의 존속 여부다. 유엔사는 북한의 남침 이후 유엔 안보리 결의 84호에 의해 구성되었다. 다만 그 목적이 북한의 남침으로부터 한국을 방어하고 지역의 평화와 안보를 회복하도록 제한되어 있다. 따라서 종전선언이 체결될 경우 지역의 평화와 안보가 회복된 것으로 볼 수 있기에 유엔사를 해체하라는 주장이 제기될 수 있다. 한반도 방어 공약의 핵심 기구로 유엔사를 인식하고 있는 미국

은 그 해체에 반대하고 있다. 하지만 1970년대부터 북한은 그들의 불법 남침을 법적으로 확인해주고 있는 유엔사를 하루라도 빨리 해체하려 했다. 만일 종전선언의 내용에서 유엔사와 무관하다는 내용이 포함되지 않으면 북핵은 그대로인데 유엔사 해체 명분만 제공할 수 있는 악수를 두는 것이다.

이상을 고려할 때 종전선언을 둘러싼 쟁점들을 해소해야 하는데 아직 당사자들의 입장조차 불확실한 상황이다. 먼저 북한은 그간 종전선언과 관련하여 여러 차례 입장을 바꿔왔다. 2018년 6월 싱가포르 미북 정상회담 전후만 해도 종전선언에 관해 적극적인 입장이었다. 이후 침묵을 유지해오다가 최근 관심을 보인 것은 종전선언 자체보다 이종기준 철폐라는 조건을 한국에 강요하고자 하는 의도로 보인다. 그리고 막상 종전선언 문구 협상에 들어간다면 또 어떤 주장을 할지 모른다.

전통적으로 미국은 종전선언에 대해 소극적인 입장이었다. 바이든 행정부 역시 구체적인 내용이나 조건을 제시하지 않고 있다. 다만 그간 미국 조야에서 논의된 의견을 종합해 보면, 종전선언은 북한 비핵화가 어느 정도 진행된 상황에서 합의해 줄 수 있다는 것이다. 예를 들면 해리 해리스 전 미국대사가 언급했듯이 ‘핵 능력의 신고’와 같이 북한이 비핵화에 진정성을 보일 때 합의할 수 있다는 것이다. 동시에 종전선언이 유엔사나 주한미군 주둔과 무관해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 유엔사는 한반도 유사시 전력 제공을 위한 핵심 조직이며, 북한의 불법 남침으로부터 한국을 지키는 국제법적 정당성을 제공하는 중요한 기구기 때문이다. 반면 중국의 경우 종전선언

의 구체적 내용에 대해 언급을 않고 있지만, 유엔사의 해체를 희망할 것으로 전망된다.

종전선언 추진 방향

종전선언을 둘러싼 당사자들의 입장차를 고려할 때, 종전선언의 내용과 관련하여 상당한 조율을 거쳐야 할 것으로 보인다. 나아가 북한이 주장하고 있는 이종기준 철폐는 정상적인 한국 정부라면 받아들이기 어려운 내용이다. 이런 방식으로 임기 내 성과에 급급하여 종전선언을 하는 것은 한반도 평화에 부정적인 결과만을 낳을 것이다.

바람직한 종전선언은 실질적인 평화정착에 도움이 되어야 한다. 따라서 북한 비핵화와 무관하게 추진되어서는 안 된다. 적어도 북한이 비핵화 협상에 복귀하고, 핵 능력을 신고하거나 일부 핵시설을 폐기하는 조건에서 이루어져야 한다. 동시에 평화협정이 체결되기까지 유엔사의 존재에 대해 이견을 달지 않는다

는 합의도 필요하다. 그렇지 않을 경우 종전선언은 한미동맹을 약화시키는 수단이 될 수 있다. 특히 중국이 참여할 경우 유엔사의 존속과 무관함을 명시적으로 확인받아야 할 것이다.

끝으로 종전선언의 형식과 관련하여 정치적 선언이나 법적 선언이 되는 것은 중요하지 않다. 더욱 중요한 것은 그 이행이다. 종전선언의 내용이 잘 이행되어 실질적 평화를 위해 북한 비핵화를 지속하고, 미북 관계 개선과 남북 간 신뢰 구축 조치가 이루어져야 한다. 이를 위한 교류 협력 확대도 필요하다. 그러기 위해서는 관련 당사자 간의 평화 분위기 조성이 우선되어야 한다. 그런데 작금의 남북 관계나 미북 관계, 그리고 미중 관계가 과연 그러한 상황인가. 임기 말에 무언가 보여주고자 하는 종전선언은 마치 설익은 과일을 따는 것과 같다. 맛도 없을 뿐만 아니라 맛있는 과일을 먹을 기회조차 빼앗는 것이다. 따라서 현시점에서의 종전선언은 시기상조가 아닐 수 없다.

최신 관련자료

- 조성렬(2020). “한반도 종전선언 구상의 전략적 의미와 추진방안.” 『월간 KIMA』 11월. 한국군사문제연구원.
<https://www.kima.re.kr/3.html?html=3-9-3.html&s=9&mode=view&uid=203>
- 김명기(2019). 『남북간 종전선언과 평화협정』. 책과 사람들.
- 도경욱(2019). “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제.” 『통일정책연구』 제28권 1호. 27-50.
- 최철영(2018). “한반도 종전선언의 법적 쟁점과 과제.” 『성균관법학』 제30권 4호. 625-659.

Tag: 종전선언, 한반도평화프로세스, 비핵화, 남북관계, 북미관계, 평화협정

김준형 (jhk@handong.edu)

현) 한동대학교 국제지역학과교수
전) 국립외교원장

주요 저서: 『영원한 동맹이라는 역설』 (창비, 2021)
『코로나19X 미국 대선, 그 이후의 세계』 (평단, 2021)
『전쟁하는 인간』 (플랫폼미디어, 2019)

신범철 (bcshin70@gmail.com)

현) 경제사회연구원 외교안보센터장
전) 국립외교원 교수, 외교부 정책기획관, 국방부장관 정책보좌관

주요 저서: 『북한군 시크릿 리포트』 (공저), (플래닛미디어, 2013)
『International Law and the Use of Force』 (KIDA Press, 2008)

*이 글의 내용은 서울대학교 아시아연구소의 견해와 다를 수 있습니다.

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구사업단
발행인: 박수진 **편집위원장:** 김용호 **편집위원:** 이명무, 정다정, 김윤희
편집간사: 최윤빈 **편집조교:** 민보미, 이담, 정민기, 최태수 **디자인:** 박종홍
연락처: 02-880-2080, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아 브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가 아시아 건설을 위한 공론장