



적정 가치평가와 합리적 제안 : 종전 선언과 북한의 핵실험

봉영식
(연세대학교 통일연구원)

-
1. 남한의 종전선언 제안과 북한의 미사일 응수
 2. 종전제안 몸값 높이기
 3. 향후정국: 북한의 대포(총)와 버티 딜레마
-

1. 남한의 종전선언 제안과 북한의 미사일 응수

2021년 9월 21일 제76차 유엔총회 연설에서 문재인 대통령은 3자 또는 4자 공식 종전선언을 제안했다. 문재인 대통령이 유엔 연설에서 종전선언을 요구한 것은 지난 4년 동안 이번이 세 번째로 2022년 5월 임기가 종료되기 때문에 이번 제안이 마지막 시도가 될 것으로 보인다.

문재인 대통령이 공동 종전선언을 제안함에 따라, 대한민국 정부는 미국, 중국과 연쇄 협의를 하며 전방위적 노력을 기울이고 있다. 그러나 아직까지 이 제안에 대해 적극적 지지를 보낸 관련국은 없다. 북한은 두 차례의 담화문을 통해 이 제안에 대해 조건부 호응 가능성을 표명했다. 북한 리태성 외무성 부상은 담화를 통해 종전선언 제안과 관련, 종전선언이 우리에게

대한 “적대시 정책 철회” 로 이어지지 않는다면, “시기상조” 라는 입장을 표명했다. 김영정 북한 노동당 부부장도 9월 24일 담화에서, “종전선언은 나쁘지 않다” 고 했으나, 남한과 미국은 먼저 “우리(북한)를 자극하고 이중잣대를 가지고 억지를 부리며 사사건건 걸고 들면서 트집을 잡던 과거를 멀리하고 앞으로의 언동에서 매사 숙고하며 적대적이지 않아야한다” 라고 언급했다.

북한은 아직까지 종전 제안 수용을 위한 선결과제에 대해서는 구체적으로 밝히지 않고 있다. 대신 북한은 문재인 대통령의 유엔 연설 이후 두 달 동안 각종 미사일 시험발사를 강행했다. 2021년 9월 13일 북한 조선중앙통신은, 북한 국방과학원이 9월11일과 12일 새로 개발한 신형 장거리 순항미사일 시험발사를 성공적으로 진행했다고 전했다. 북한 군부는 또한 탄도미사일(KN-30) 시험을 실시했으며, 이는 동시다발적으로 위협 세력에게 심대한 타격을 가할 수 있는 효과적 대응타격수단으로써 철도기동 미사일 연대 훈련을 위해 고안되었다고 강조했다. 10월 19일 북측은 잠수함 ‘8.24 영웅함’ 에서 탄도미사일을 발사했는데, 이 발사체는 60km고도 590여km를 비행한 것으로 추정된다.

한편, 중국 정부는 종전 선언 제안에 대해 명확한 의견을 내놓지 않고 다소 원론적인 입장만 밝히고 있다. 이전과는 달리 처음으로 문재인 대통령이 지난 9월 유엔총회 기조연설에서 중국을 종전 선언 관련국으로 언급했으나, 이에 대한 시진핑 정부의 침묵은 한국 정부에 실망을 안겨주고 있다.

바이든 행정부의 반응도 다소 신중한 입장을 유지하고 있다. 성 김 미 국무부 대북특별대표는 한국 대표인 노규덕 외교부 한반도평화교섭본부장과 두차례 연이어 한국의 종전선언 등 한반도 문제에 대한 의견을 나눴고, “논의를 계속하기를 고대한다” 고 말했다. 또한 바이든 행정부는 앞으로도 계속해서 북한 주민의 인권을 계속 옹호하고 납치 문제의 즉각적 해결을 촉구할 것이라고 강조했다. 성 김 대표는 최근 북한의 미사일 시험발사는 유엔 안보리 대북 결의에 위배되고 북한 인근국과 국제사회에 위협이 된다고 지적했다. 10월 26일 백악관 국

가안보보좌관인 제이크 설리번은 한미가 종전선언 논의 시기와 조건 등에서 관점이 다소 다를 수 있다는 입장을 밝혔다.

2. 종전 제안 몸값 높이기

종전선언 관련국들의 이런 반응을 고려할 때, 종전선언 추진은 자칫 헛수고가 될 수도 있다는 우려를 낳는다. 이에 대해 일각에서는 종전제안에 대해 다소 회의적인 견해를 나타내기도 한다. 그러나 관련국들의 제안 수용 가능성을 높일 수 있는 방법이 있다. 이 세상 모든 것은 각기 제 가격이 있다. 만약 각 관련국이 원하는 적정한 가치, 이해관계에 따른 제안을 할 수 있다면, 종전선언에 대한 협상 및 합의가 가능할 수도 있다.

문재인 대통령은 각 관련국에게 좀 더 실질적인 제안을 해야한다. 아이러니하게도 종전선언은 법적구속력이 없다. 문재인 정부는 이러한 측면을 강조하면서 관련국들을 설득해왔지만, 바로 이런 점이 오히려 역효과로써 작용하며 관련국의 관심을 끄는 역할을 했다고 볼 수 있다. 한국 정부는 종전선언은 리스크가 낮고 상징적인 의미만 있는 것이므로, 관련국들이 잃을 것이 없다고 설득해왔다.

그러나 종전선언이 상징적이고 법적 강제성이 없다고 해서, 수용가능성이 높아지지 않는다. 오히려 관련국들이 흥미를 잃을 수 있다. 제안을 수용한다 하더라도 기대하는 중대한 성과를 얻지 못한다면 굳이 제안을 고려해야하는 수고를 해야할까라는 의문을 낳는다. 문 대통령은 유엔 연설에서 “한국전쟁 당사국들이 모여 ‘종전선언’을 이뤄낼 때, 비핵화의 불가역적 진전과 함께 완전한 평화가 시작될 수 있다”고 말했다. 이는 문재인 정부가 공동 종전선언을 한반도 비핵화와 지속가능한 평화체제 구축을 위한 중요한 출발점으로 인식하고 있음을 보여준다. 그러나 한국은 이러한 ‘종전선언 입구론’이 어떤 작용을 할지 명확하고 설득력 있게 보여주지 못했다. 중국정부는 그 입구가 공식적인 종전으로 어떻게

이어질 것인지 묻는다. 미국은 그 입구가 북한의 완전하고 불가역적이며 검증 가능한 비핵화로 통하는 문인지 묻는다. 북한의 입장에서는 2007년 노무현 대통령과 김정일 국방위원장의 남북정상회담에서 종전선언 제안이 나왔을 때만해도 미국 정상과 상징적이고 중대한 회담을 갖는 계기를 마련될 수도 있기 때문에 어느정도 관심이 있었다. 그러나 도널드 트럼프 행정부와는 두차례 공식 정상회담, 한 차례의 비공식 회담을 거치고나서, 지도부 또한 이 제안에 대한 흥미를 잃었다.

이러한 요소를 모두 감안해볼 때, 임기가 막바지에 다다른 문재인 정부는 기존의 접근법을 틀어 오히려 '출구 전략'을 택해야 한다. 종전 제안이 각 국에게 실질적이고 확실한 이익을 가져다 줄 수 있을 때 관련국들은 이를 진지하게 검토할 것이다.

3. 향후 정국: 북한의 '대포와 버터' 딜레마

그렇다면 관련국 설득을 시도하기 위해 한국 정부가 손에 든 패는 무엇일까? 최근 북한의 미사일 시험에서 유용한 단서를 얻을 수 있다. 북한은 경제학에서 말하는 '대포(총)와 버터'의 딜레마 (국방비 대 복지비 예산 편성의 역학관계)로 점점 고민이 깊어지고 있다. 남북간 군비 경쟁의 부담과 압박에서 벗어날 필요를 절감한다면, 북한은 이런 부담을 줄이기 위해 공동선언 제안에 더욱 적극적일 것이다.

김정은 위원장은 1월에 개최된 8차 당대회에서 “국가경제발전 5개년 계획이 모든 부문에서 엄청나게 미달했다”며 경제실패를 자인했다. 동시에 당대회에서는 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획을 발표하였다.

김정은 정권은 “미사일이 중점목표달성에서 커다란 의의를 가지는 전략무기” 라면서 지난 2년간 과학적이며 믿음직한 무기체계 개발공정에 따라 추진돼 왔다고 강조했다. 9월 14일 2기의 탄도미사일에 대한 2차 시험발사 후, 김여정 북한 노동당 부부장은 담화문을 통해, “우리(북한)는 지금 남조선이 억측하고 있는대로 그 누구를 겨냥하고 그 어떤 시

기를 선택하여 ‘도발’ 하는 것이 아니라 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년계획의 첫째 중점과제수행을 위한 정상적이며 자위적인 활동을 진행하고 있는 것” 이라고 말했다. 또한 김 부부장은 “남조선의 ‘국방중기계획’이나 다를 바 없는 것” 이라고 덧붙였다.

김정은 정권이 경제도 살리고 새로운 첨단 무기도 개발해야 하는 두 가지 압박을 감당할 수 있을지는 여전히 의문이다. 북한은 특히 미사일 기술 분야에서 남한의 군사력에 뒤쳐져서는 안된다는 부담감을 갖고 있다. 9월 15일 한국군은 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 시험발사에 성공했다. 이로써 한국은 미국, 영국, 중국, 프랑스, 인도, 러시아와 함께 수중 발사 능력을 갖춘 일곱번째 국가가 됐다. 10월 21일, 한국은 우주개발의 꿈에 한발 더 다가서기 위해, 최초의 국산 로켓인 누리호를 발사했다. 누리호의 발사 비용은 약 116억 달러로 추산되며 정부는 2030년 우리 발사체로 달 착륙의 꿈을 이룰 것이라고 발표했다.

북한은 남한과의 군사력 연계를 통해 남북 군비 경쟁의 부담을 덜기 위한 목적으로 남북공동 종전선언 제안을 받아들일 수 있을 것으로 보인다. 중국과 미국 또한 한반도의 군사적 긴장과 군비 통제의 완화를 환영할 것이다. 한반도를 둘러싼 현 상황에서는 종전 제안은 성공 가능성이 희박하다. 한국 정부는 제안의 실현 가능성을 높이기 위해서는 상징적인 제안이 아닌 적정한 가치 평가를 근거로한 실질적 이익을 줄 수 있는 제안을 할 수 있어야 할 것이다.■

- **봉영식**_연세대학교 통일연구원 연구원이자 한림국제대학원 대학교 초빙교수. 미국 펜실베이니아 대학교에서 국제정치학 박사학위를 받았으며 미국 아메리칸 대학교(American University's School of International Service in Washington D.C.), 윌리엄스 대학교(Williams College) 정치학과 조교수로 활동하였다.

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다. EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구 기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

“적정 가치평가와 합리적 제안: 종전 선언과 북한의 핵 실험”

발행일 2021년 11월 04일 979-11-6617-263-2 95340

담당 및 편집: 민지윤 대외협력실장

문의: Tel. 82 2 2277 1683 (ext. 203) jymin@eai.or.kr

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr