

작성: 이인배 통일외교안보실장 (lee.in.bea@ydi.or.kr)

1. 태어나지 말았어야 할 종전선언

□ 왜곡을 통해 탄생한 ‘종전선언’

- 현대사에서 유례가 없는 종전선언이라는 아이디어를 만든 것은 임기만료 1년을 앞둔 노무현 청와대로 미국의 동의없이 만들어진 허구
 - 2006년 11월 18일 베트남 하노이 APEC 정상회담을 계기로 개최된 한·미정상회담에서 조지 W. 부시 대통령이 “북한이 핵을 폐기하면 한국전쟁을 완전히 종결짓는 공동서명을 할 수 있다”라고 말한 것에 힌트를 얻어서 평화협정과 종전선언을 분리
 - 부시 대통령은 전쟁종식 서명은 평화협정 체결을 의미하는 것이었으며, 이는 북핵 폐기 완료를 전제로 가능하다고 분명히 밝힘
 - ※ 평화협정의 前文에 “쌍방은 종전을 선언한다”라는 내용을 포함하고 있음. 따라서 종전선언은 당초 평화협정의 일부분으로 다뤄져 왔었음
- 정상회담이 있는 지 10여 일이 지나 ‘서울의 한 외교소식통’을 인용하며 “부시 대통령이 회담에서 한반도이 항구적 평화체제 구축 문제를 얘기하는 과정에서 한국전 종료 선언과 관련된 언급을 했다”라는 기사가 나오기 시작
 - 당시 한·미정상회담 직후 언론회동(press availability)에서도 양 정상은 종전선언에 관한 언급은 전혀 없었음
- 1년후 2007년 9월 호주 시드니 APEC 정상회의를 계기로 개최된 한·미정상회담 공동기자회견에서 노무현 대통령은 부시 대통령에게 “종전선언 말씀을 빠뜨린 것 같다”고 유도했으나, “전쟁을 끝낼 평화조약 체결 여부는 김정일에 달려있다”고 대답
 - 다시한번 노 대통령이 “김정일 위원장이나 우리 국민은 그 다음 얘기(종전선언)을 듣고 싶어한다”고 채근했으나, 더 이상 분명한 얘기는 없다고 잘라 말하는 이례적 장면까지 연출

□ 노무현 대통령, 김정일에게 ‘종전선언’ 제안

○ 노무현 대통령은 상기 과정에서 억지로 끼워 만든 종전선언 카드를 남북정상회담 (2007.10.4.)에서 김정일에게 제시

- 김정일은 “부시 대통령이 종전선언 문제를 언급한 것이 사실이라면 아주 의미가 있다. 종전선언만으로 모든 문제를 해결할 수는 없지만 하나의 시작이 될 수 있다고 생각한다. 3자 또는 4자가 개성이나 금강산 같은 곳에 모여 전쟁이 끝났다는 것을 공동으로 선포한다면 평화문제를 논의할 수 있는 기초가 마련될 수 있다고 생각한다. 조건이 될 때 정전협정을 평화협정으로 완전히 바꿔야 한다고 생각한다”고 언급
- 2006년 10월 9일 1차 북핵실험 직후 전세계가 북한의 핵프로그램에 대해 강력한 우려를 표명하고 있었던 상황에서 노 대통령은 ‘종전선언’이라는 용어를 만들어 부시 대통령의 말을 왜곡, 이를 다시 김정일에게 전달함으로써 종전선언이 공식화된 것

[문재인 대통령, 종전선언 관련 입장]

- 2018.4.27. 판문점 남북정상회담
 - “올해(2018년)에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담개최를 적극 추진해 나가기로 하였다”고 합의
- 2018.9.19. 평양 남북정상회담 이후 가진 기자회견
 - 문재인 대통령은 20일 “종전선언은 전쟁을 끝내고 적대관계를 종식시키겠다는 정치적인 선언”이라고 설명
- 2018.9.25. Fox News 인터뷰(뉴욕파커호텔)
 - “김 위원장은 젊지만 아주 솔직 담백한 인물이고...” “종전선언은 정치적 선언이기 때문에 언제든지 취소할 수 있습니다.” “평화협정이 체결될 때까지는 정전체제가 유지되는 것입니다. 그래서 유엔사나 주한미군의 지위에는 아무런 영향이 없습니다.”
- 2019.6.30. 미·북 판문점 회담 이후
 - “남북에 이어 북미 간에도 문서상의 서명은 아니지만 사실상의 행동으로 적대관계의 종식과 새로운 평화 시대의 본격적인 시작을 선언했다고 말할 수 있을 것”이라며 사실상의 종전선언으로 간주
- 2018~2021년 4년 연속 유엔총회 연설을 통해 종전선언 필요성 제기
 - 2021년 제76차 유엔총회 연설“남북미 3자 또는 남북미중 4자가 모여 한반도에서의 전쟁이 종료되었음을 함께 선언하길 제안합니다. 한국전쟁 당사국들이 모여 ‘종전선언’을 이뤄낼 때, 비핵화의 불가역적 진전과 함께 완전한 평화가 시작될 수 있다고 믿는다.”

2. 북한의 종전선언 반응

○ 2018년 10월 2일 조선중앙통신 논평을 통해 종전선언에 대한 입장 피력

※ 문 대통령의 폭스 뉴스 인터뷰(2018. 9. 25)에서 “종전선언은 정치적 선언이며, 유엔사와 주한미군의 지위에 영향을 미치지 않는다” 발언 이후 북한은 종전선언에 대해 부정적인 논평을 발표

- ‘종전은 누가 누구에게 주는 선사품이 아니다’라는 제목의 논평에서 “미국이 종전을 바라지 않는다면 우리도 구태여 이에 연연하지 않을 것”
- “조미가 6·12 조미 공동성명에 따라 새로운 관계수립을 지향해 나가는 때에 조미 사이의 교전관계에 종지부를 찍는 것은 당연한 것”
- “종전 문제가 과거 미국에 의해 먼저 제기됐으며, 2007년 남북정상회담의 10·4 선언, 4·27 판문점 선언에 명시된 것을 거론하며 “우리보다도 미국을 비롯한 다른 당사자들이 더 열의를 보인 문제”라고 주장
- “조미 쌍방뿐 아니라 조선반도의 평화를 원하는 동북아시아 지역 나라들의 이해관계에 다 부합되는 종전은 결코 누가 누구에게 주는 선사품이 아니며 우리의 비핵화 조치와 바꾸어먹을 수 있는 흥정물은 더더욱 아니다”

○ 2021년 9월 23일 리태성 외무성 부상 담화

※ 문대통령이 종전선언 필요성을 언급한 유엔총회 연설(9. 22) 직후 반응

- “종전문제가 다시금 부상되고 있다… 정치적 선언이라는 점에서 상징적인 의미는 있다”
- “평화보장 체제 수립으로 나가는 데는 한번은 깊고 넘어가야 할 문제”
- “명백한 것은 종전을 선언한다고 해도 종전을 가로막는 최대장애물인 미국의 대조선 적대시정책이 남아 있는 한 종전선언은 허상에 불과하다는 것이다”
- “우리는 이미 종전선언이 그 누구에게 주는 선사품이 아니며 정세변화에 따라 순간에 휴지장으로 변할 수 있다는 입장을 공식 밝힌 바 있다”

○ 2021년 9월 24일 김여정 부부장 담화

- “문재인 대통령은… 종전선언 문제를 또다시 제안하였다.(9.22 유엔총회 대통령 연설) 장기간 지속되어오고 있는 조선반도의 불안정한 정전상태를 물리적으로 끝장내고 상대방에 대한 적대시를 철회한다는 의미에서의 종전선언은 흥미있는 제안이고 좋은 발상이라고 생각한다.”
- “종전선언은 나쁘지 않다” “그러나 지금 때가 적절한지 그리고 모든 조건이 이런 론의를 해보는 데 만족되는지를 먼저 살펴보아야…”
- “선결조건이 마련되어야… 의미있는 종전도 선언할 수 있을 것이며…”

3. 종전선언 관련국간 조율 상황 평가

□ 한·미간 조율 상황

- 2021년 10월 12일 서훈-설리번 워싱턴 D.C 회담, 24일 노규덕-성김 6자회담 대표 서울 회의 등을 통해 긴밀하게 한·미간 종전선언에 관해 논의했으나, 이견이 좁혀지지 않고 있는 상황
- 10월 26일 제이크 설리번 NSC 보좌관의 기자회견에서 한·미간 종전선언과 관련하여 입장차가 있음을 밝힌 이후 현재까지 변화된 입장 진전은 없는 상황
 - 백악관 브리핑에서 “한국 정부가 제안한 종전선언 등 대북 관여 구상과 관련해 미국과 한국이 다소 다른 관점을 가질 수 있지만 핵심적인 전략 등에 대한 견해는 일치한다”
 - “우리는 다른 조치를 위한 정확한 순서나 시기, 조건에 대해 다소 다른 관점을 가질 수 있다”
 - “하지만 우리는 핵심적인 전략 구상, 그리고 외교를 통해서만 효과적으로 진전을 이룰 수 있고 외교는 역지력과 효과적으로 결합돼야 한다는 신념에는 근본적으로 의견이 일치한다”
- 12월 2일 수미 테리 박사는 화상세미나에서 종전선언과 관련한 입장을 피력
 - 종전선언 초안에는 유엔군사령부와 주한미군에 영향을 주지 않을 것이란 내용이 포함될 것으로 예상되며, 이는 북한의 입장에선 달갑지 않은 것으로 평가
 - 조 바이든 미국 행정부의 종전선언 협의는 동맹 관리 차원(alliance management exercise)으로 보며, 바이든 행정부도 북한이 아마 받아들이지 않을 것이란 점을 알고 있을 것이라고 분석

□ 한·중간 조율상황

- 서훈 국가안보실장은 12월 2일 오후 중국 톈진에서 양제츠 외교 담당 정치국원과 만찬을 겸해 5시간 35분간 회담 진행
 - 양제츠는 “한국 정부의 종전 선언 추진을 지지한다”며 “종전선언이 한반도의 평화와 안정을 증진시키는 데 기여할 것으로 본다”고 원론적인 입장 피력
 - 중국은 한국전쟁 정전협정의 서명 당사국으로서 종전선언에 참여하겠다는 뜻을 여러 차례 밝힌 바 있음.

- 정부 고위당국자는 “그간의 과정과 취지를 설명했을 뿐, 우리 쪽도 종전선언과 관련해 중국에 구체적 요청을 한 것은 없다”고 설명
 - 특히 한-미 간 협의 중인 종전선언 문안과 관련해선 “지금 (중국 쪽과) 문안까지 논의할 단계는 아니다”고 밝혀, 중국과의 논의가 구체적으로 진행되지 않은 것으로 분석
 - 청와대는 한-미간 종전선언 최종문안 합의가 마무리 단계라고 홍보하고 있으나, 한-미간 최종결과 도출 여부, 중국의 적극적인 종전선언 지지 행동 여부 등이 아직까지 미지수일 뿐 아니라, 최종문안을 북한이 수용할 지 여부는 별개의 문제
 - 북한이 종전선언을 통해 주한미군의 한반도 개입 여지를 축소 또는 배제하려는 전략이 한-미간 종전선언 최종문안에서 차단될 가능성이 높기 때문에, 북한이 이를 수용하기 어려울 것으로 전망

4. 종전선언이 한반도 안보구조에 미칠 영향

① 유엔사 해체와 미군 철수 여론 확산 빌미 제공

- 종전선언을 합의하게 될 경우, 이를 근거로 유엔사 해체와 주한미군 철수를 위한 정치 운동(political movement)이 북한의 국제 여론 공작, 국내 좌파들을 중심으로 하는 다양한 시민운동으로 나타날 가능성 높음
 - 종전선언은 정치적 선언이기 때문에 유엔사와 주한미군의 지위에는 영향을 미치지 않는다는 문 대통령의 발언이 이를 차단하지는 못함
 - 다만, 한미연합사와 주한미군은 한미상호방위조약에 입각하기 때문에 해체 내지 철수를 주장하기에는 논리적 명분이 약할 것이나, 향후 성격 변화 가능성은 다분
 - ※ 북한이 유엔사 해체의 근거로 삼고 있는 1975년 유엔결의는 “정전협정을 대체할 새로운 장치가 마련되면” 유엔사가 해체될 수 있다고 언급되어 있는 바, 정전협정을 대체할 새로운 장치가 마련되어 있지 않은 상황임을 직시할 필요(November 18, 1975 United Nations General Assembly Resolution 3390A/3390B, “Qustion of Korea”)
 - 유엔사가 해체되면, 한반도 유사시를 대비한 병력·물자들의 거점 역할을 하는 일본 내 유엔사 7곳 후방 기지의 운명도 장담할 수 없음
 - ※ 주일 美 후방기지: 요코타(물자 지원), 요코스카(7함대), 후텐마(해병 3원정군), 사세보·화이트 비치(해병 상륙기지), 가데나(F-22 등 공군기지), 자마(지상군 주둔) 등
 - 향후 북한이 정전협정 4조 60항 ‘외국 군대 철수 협의’ 규정을 들어 미군기지 사찰을 주장하고, 국내 좌익 세력과 연계된 시위를 격화시키면 주한미군 철수 및 한미연합사 해체는 시간문제

- 심각한 것은 주한미군 철수시 즉시 부담 비용이 약 80조(△추가 국방예산 49조원, △장비 대체 비용 28조원, △전투병력 대체 비용 2.7조원)로 추정

② 북핵 문제의 원칙 파기에 따른 각종의 부작용

- 북한 핵문제 해결과 종전선언과의 관련성에 관한 정부의 입장이 모호
 - 정의용 외교장관은 11월 11일 국회에서 “북한을 대화로 끌어내고 그걸 통해 비핵화 달성, 평화 정착을 하기 위한 첫 번째 단계로서 종전선언이 필요하다”며 ‘종전선언 입구론’ 논리 주장
 - 반면 설리번 보좌관은 종전선언의 시기와 순서에 있어서 한·미간 이견이 있다는 점을 공개적으로 밝힌 바 있어, 조율이 쉽지 않을 것으로 분석
- 비핵화와 명확하게 연계한 종전선언을 제시할 경우 “종전은 결코 누가 누구에게 주는 선사품이 아니며 우리의 비핵화 조치와 바꾸어먹을 수 있는 흥정물은 더더욱 아니다”라는 북한의 입장과 충돌하기 때문에 정부로서는 이를 명확히 밝히기 어려운 상황
- 당장 북한은 종전선언을 했으니 대북제재를 해제하라며 미국과 국제사회를 압박할 것이고, 文정권과 중국의 묵인으로 비핵화 없는 제재 완화에 성공할 것임
 - 북한 담화(9.23)내용에서 보는 바와 같이, 북한은 종전선언이 이뤄지면 ‘미국의 대조선 적대시 정책’ 철회를 강하게 요구할 것

5. 대응 방향

- 종전선언이 아니라, 지금은 ‘인권선언’이 필요한 때
- 한반도 안보구조에 미칠 정치적 위험성에도 불구하고, 국민들은 평화를 위한 노력의 일환으로 종전선언을 인식
- 종전선언의 위험성을 강조하면서 무조건 반대입장을 내세우기보다 대안을 통해 종전선언을 대체할 담론 마련이 필요. 따라서 종전선언에 대응하는 ‘한반도 인권선언’을 제의

- 코로나19로 남북한 민족 모두가 고통받는 상황에서 특히 북한의 취약계층의 삶의 질 향상을 위한 남북한 공동노력의 필요성 강조
- 이를 위해 한반도 인권선언을 여야가 공동 성안하여 북한에 제의하도록 촉구
- **정부여당, 종전선언이 한반도 안보에 미치는 영향에 대해 확답해야**
- 김여정 부부장이 요구하는 종전선언 선결조건은 우리 안보에 큰 위협을 끼칠 수 있는 바 이에 대해서는 타협의 여지가 없음을 정부 측이 명확히 밝혀야 함
- 문 대통령이 언급한 바처럼 종전선언이 유엔사, 주한미군의 지위에 영향을 미치지 않게 할 것이라는 약속에 대해 구체적인 방안을 제시해야 함
- 종전선언 이전에 먼저 정전체제 하에서 유엔사와 주한미군의 지위, 역할, 규모에 대해서는 불변할 것임을 민의의 전당인 국회에서 국민에게 선언할 필요