# 전략노트
# Notes on Strategy

2021-14호

# 종전선언으로부터 시작되어야 할 것들

김기정 (국가안보전략연구원 원장)

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

# 종전선언으로부터 시작되어야 할 것들

김기정 (국가안보전략연구원 원장)

‘유럽에서 전쟁이 끝났다’ (War is Over in Europe)
‘드디어 평화! 이제 끝났다’ (Peace! It's Over)
‘이겼다! 일본 항복’ (Victory! Japan Quits)

2차대전 종전을 알리는 당시 신문의 헤드라인 제목들이다. 큼지막하게 쓰인 짧은 단어들에 환희가 묻어 있다. 사람들은 거리로 뛰쳐나와 이름 모르는 누군가를 서로 부둥켜안았다. 해군 수병과 금발 여인이 대로(大路)에서 입맞춤하는 유명한 사진은 그런 감격을 상징하는 장면이었다.

서울의 강남 거리에서, 평양의 려명거리에서, 그리고 DMZ 오솔길에서 그런 모습들을 볼 날이 언제일까? 종전선언 네 글자가 다시 한반도 국제무대에 등장하자, 감성은 상상의 날개를 타고 훌쩍 미래로 가고 싶어 한다. 그러나 정치과정은 이제 막 시작일 뿐이다.

한국전쟁은 몇몇 내전과 인도-파키스탄 전쟁 등을 제외하면 근대 국제정치 역사에서 가장 길게 진행되고 있는 전쟁이다. 건물과 공장이 파괴되고 수많은 사람들이 죽임을 당했지만, 마무리를 위한 정치적 합의는 성실하게 지켜지지 않았던 전쟁이다. 정전협정이 서명되고 9개월 뒤 제네바에서 평화협상이 열렸다. 1954년 4월이었다. 정전협정 당시 ‘한국 문제의 평화적 해결을 위해’ 정치회담을 개최할 것을 쌍방이 약조했던 터였다. 평화협정 체결이 의미한 것은 명백했다. 전쟁을 공식적으로 종료하는 절차였고, 정전상태로는 안정된 평화를 이루어 낼 수 없기 때문이었다. 그러나 정치적 합의에 도달하는 것에 끝내 실패했고 그로부터 67년이 흘렀다. 한반도에는 전쟁이 끝난 것이 아니라 멈춰 서 있는 것이다. 한반도가 71년째 전쟁 중

이라는 사실을 새삼 깨닫는다. 전쟁 중에 세계가 주목하는 발전을 이룬 대한민국의 역사 궤적이 오히려 기이한 것인지 모른다.

2021년 9월, 문재인 대통령은 유엔연설에서 종전선언을 다시 제안했다. 길어도 너무 길어진 전쟁을 이제 함께 끝내자는 '선언'의 제안이었다. 선언은 선언 자체로 충분한 정치적 힘을 가진다. 역사적 전환을 의미하는 선언이기 때문이다. 전쟁을 끝내자는 선언이 특정 국가를 위한 시혜(施惠)일 수 없다. 전쟁 상황을 특별히 선호하는 국가가 아니고서야 전쟁을 끝내는 결정을 타국에게 은혜를 베푸는 행위로 간주하는 것은 어불성설이다. 종전선언을 위한 '조건'을 운운하는 것도 사리에 맞지 않는다. 전쟁과 대립으로 만들어진 문제들을 종전선언의 '조건'으로 간주할 일이 아니라 전환점 이후 '해결해 나가야 할' 사안들로 봐야 한다. 남북 정상회담을 위한 기획이 아니냐고 의심하는 측도 있다. 그 역시 곡해(曲解)로부터 나온 진단이다. 정상회담은 종전을 선언하는 과정에 등장하게 될 하나의 절차적 옵션이지 그 자체가 목적이 아니기 때문이다.

종전선언은 새로운 이슈가 아니다. 2006년 노무현-부시 정상회담에서 제안된 바 있었고, 2018년 '한반도의 봄' 기운이 만연했을 때도 등장했다. 그러나 거기까지였다. 평화에 대한 열망이 전쟁 지속의 습관에 의해 압도당해온 유별난 공간이 한반도임을 다시 깨닫게 했다. 전환의 동력이 생기지 않는 여러 이유가 있을 것이다. 늘 그렇듯, 변화의 동력은 지속성의 동력과 맹렬히 부딪히며 경합한다. 움직이지 못하게 하는 요인은 기억의 관성, 두려움, 이익계산 방식 때문이다. 반면, 나아가려는 힘은 상상과 열망, 그리고 새로운 이익에 대한 기대감에서 나온다. 2018년에도 그런 방식으로 경합했다. 종전선언이 주한미군 철수를 위한 사전 조치라는 황당한 의심부터 제기되었다. 해묵은 두려움을 다시 자극했던 것이다. 그리고 정치적 이념적 논쟁으로 비화했다. 평화보다는 전쟁과 대립을 선호하는 세력은 이런 조건 속에서 은근히 정체를 드러내곤 한다.

이번에는 뭔가 달라 보인다. 난관들을 이미 목격했으니 이번에는 '달라야 한다'는 주문이 관찰자들의 솔직한 심정이기도 하다. 북측도 호응하며 나섰다. 언술의 습관상 조건들을 달긴 했지만 말이다. 미국도 '열려 있다'고 화답했다. 재미 한국인 시민운동가들이 제안하여 미국 연방 하원에서 진행되고 있는 '한반도 평화법안'도 좋은 신호다. 속내야 어떻든 중국이 마다할 리가 없다. 3~4개국의 관련국들 입장은 수렴하고 있다. 우리의 제안이 모처럼 힘을 받게 되었다. 지금이 좋은 타이밍인지는 사실 중요하지 않다. 합의와 실천 동력이 만들어지면 그 자체로서 좋은 타이밍이다.

평화를 향한 전환적 선언으로서 종전선언이 갖게 될 전략적 의미도 함께 생각해 봐야 한다. 한반도 이슈는 늘 복합적이다. 한반도 비핵화, 북한 체제안보, 대북 제재의 부분해제와 경제 협력, 인도주의 지원, 군사적 긴장 완화와 군비통제, 불신감 해소 등의 난제들이 얽혀 있다. 모든 사안을 한 테이블 위에 올려두고 한꺼번에 해결책을 논의할 수도 있다. 이른바 원샷 딜 혹은 그랜드 바겐(grand bargain)이라고 부르는 방안이다. 정치지도자들의 담대한 정치적 판단은 그런 대목에서 필요하다. 급물살을 타기도 하겠지만 때론 급정지의 위험도 있다. 위로부터의 접근법은 아래로부터의 협의과정과 치밀하게 결합되어야 한다. 합의 실천의 단계별로 상호교환되는 이익들을 서로 확인해가는 과정도 중요하다. 이 과정에서 신뢰감도 쌓이게 될 것이다. 이전 방식으로 돌아가고 싶어도 돌아가기 힘든 지점들은 그 길 위에 하나둘씩 생겨날 것이다. 하노이 노딜 이후 확인하게 된 교훈의 하나다.

단계적 접근법을 고려해야 한다면 종전선언을 모든 과정의 입구에 위치시키는 일이 새삼 중요하다. 다양한 후속 절차들이 가능해질 것이다. 통상, 전략구상이란 제안하는 측의 열망으로부터 시작되지만, 관련 당사자들의 이해와 우려를 해소하는 노력들을 통해 비로소 실천성을 가지게 된다. 따라서 현시점 북한의 우려를 전략적으로 고려하지 않을 수 없다. 다양하고 복잡하게 얽혀 있지만 크게 두

가지일 것이다. 체제안보와 경제안보다. 전자는 적대시 정책 해소로 집약되고, 후자는 발전권 혹은 생존권 담보를 위한 제재 해제가 해법일 것이다. 이 두 가지 모두 비핵화 과정과 연계되어 있음은 자명하다. 궁극적으로 체제안보와 경제안보 담보로 진행되어야 할 일련의 과정에 종전선언을 입구에 세우는 일은 여러 가지 긍정적 부수효과를 가져올 것이 틀림없다.

우선, 종전선언은 대화 재개의 모멘텀을 제공하게 될 것이다. 남북미는 어떤 형태로든 일단 대화를 시작해야 한다. 북한으로서는 적대시 정책 해소를 위한 다양한 요구들을 거론할 기회다. 사실, 종전선언 그 자체가 적대시 정책 해소의 신호탄이기도 하다. 그 뒤를 이어 북미 간 연락사무소 설치, 수교와 평화협정 체결 등이 차례로 논의될 수 있을 것이다. 경제 제재 부분 해제는 그런 체제안보 해소의 실천과 맞물리게 해야 한다. 이 모든 사안들이 북한의 비핵화 이행 약속과 연계되어 있음도 명백하다. '보상과 배신, 먹튀' 논란을 최소화하기 위해서라도 우선 이 과정을 거치며 신뢰구조를 형성해 가는 것이 필요하다. 북한 행동 변화 없이 '보상'하는 일을 우려하는 것도 현실이다. 북한이 세팅한 속임수에 넘어갈 것이라는 일각의 우려를 생각하지 않을 수 없기 때문이다. 대화 부재의 상황에서 증폭되어 온 북미 간 불신구조의 메커니즘, 그 심리적 장애 요인들을 풀어나 갈 수 있는 계기도 종전선언 실천과정에서 찾아야 한다.

국제사회로부터의 지지도 확보해야 한다. 사실, 종전선언에 관계하려는 행위자가 너무 많아지면 진행 속도가 늦춰질 위험이 있다. 적으면 적을수록 실천력 갖추기가 더 용이하다. 그러나 한반도에서 평화를 향한 전환이 시대적 요구라는 사실에 국제사회의 공감대가 있어야 한다. 그리고 그들에게도 평화 공존의 한반도가 전쟁과 대립의 한반도보다 더 많은 이익을 제공할 수 있음을 주지시켜야 한다. 한반도 적대적 대립에 익숙해진, 전쟁을 이익으로 간주해온 몇몇 국가 전략가들의 뒤틀린 전략 셈법도 변화시킬 필요가 있다.

종전을 선언한다고 안보를 포기하는 나라는 없다. 종전 이후에도, 심지어 평화공존 속에서도 안보 추구의 노력은 지속되어야 마땅하다. 방법에는 다소의 차이가 생길 수 있다. 오히려 다양한 안보 구상을 실천에 옮길 기회가 될 것이다. 안보와 평화에 이르는 '유일한 길'이란 없다. 이론영역에서도 정치 현장에서도 그렇게 단순한 방법은 존재하지 않는다. 종전선언이 주권을 정지시키거나 위축시키지도 않는다. 한미동맹은 주권적 영역의 합의다. 종전선언 이후에도 주한미군을 비롯한 한미 안보협력 방안은 광범위하게 모색되어야 한다.

'전쟁을 끝내야 한다. 그렇지 않으면 전쟁이 우리를 끝장낼 것이다.'

미국 존 케네디(John F. Kennedy) 전(前) 대통령의 연설 중 언급된 문장이다. 이 같은 절박한 위기감은 후일 베트남 반전 데모 현장에서도 재연되었다. 인류 문명사 상당 부분을 차지하고 있는 것이 전쟁과 폭력이다. 그러나 그럴수록, 어쩌면 그랬기 때문에 평화에 대한 인류의 열망이 한층 강렬해졌던 것도 사실이다. 짙은 어둠 속에서도 빛을 찾으려 했던 인간들의 굳은 의지 때문에 인류 문명사 전체를 전쟁사라고 부르지 않는다. 21세기 한반도에서 그런 희망을 이어나가야 한다. 너무 길어져 오히려 전쟁의 비극에 대한 우리의 인식이 너무 무디어져 있는 것이 아닌지 다시 자문해 볼 때다. 전쟁은 이제 끝내야 한다.