

‘중전선언’에 대한 북한 입장과 안보 딜레마

Online Series

2021. 10. 01. | CO 21-27

이 무 철 (통일정책연구실 연구위원)

문재인 대통령의 ‘중전선언’ 제안에 대한 북한 김여정 부부장의 반응 및 정상회담 개최 가능성 언급으로 남북대화 재개 여부가 주목받았다. 그러나 북한은 3일 만에 극초음속미사일 ‘화성-8형’을 발사했다. 일면 모순된 것처럼 보이는 김여정의 담화 내용과 미사일 발사는 북한이 지난 1월 제8차 당대회에서 제시한 북한의 국방 및 대미·대남정책 기조를 바탕으로 이루어진 것이라 할 수 있다. 김정은 국무위원장도 최고인민회의 시정연설에서 중전선언의 선결 조건을 명확히 했다. 여기에는 뿌리 깊은 한반도의 안보 딜레마가 작동하고 있다. 남북한이 계속 힘에 의한 ‘공포의 균형’을 추구한다면 한반도 전쟁 위험은 더욱 높아질 수밖에 없다. 이를 방지하기 위해서는 남북한이 더 안정적이고 지속가능한 평화를 위해 ‘평화를 위한 안보 강화’보다는 ‘평화를 위한 평화적 수단’의 강화를 위한 방식 모색에 머리를 맞댈 필요가 있다.

문재인 대통령의 ‘중전선언’ 제안과 이에 대한 북한 김여정 부부장의 긍정적 반응 및 정상회담 개최 가능성 언급으로 ‘중전선언’을 매개로 한 남북대화 재개 여부가 주목받았다. 그러나 북한은 김여정 담화 발표 3일 만에 극초음속미사일 ‘화성-8형’을 발사했다. 일면 모순된 것처럼 보이는 김여정의 담화 내용과 미사일 발사는 북한이 지난 1월 제8차 당대회에서 제시한 북한의 국방 및 대미·대남정책 기조를 바탕으로 이루어진 것이라 할 수 있다. 김정은 국무위원장도 최고인민회의 제14기 제5차 회의 시정연설에서 중전선언의 선결 조건을 명확히 했다. 여기에는 뿌리 깊은 한반도의 안보 딜레마가 작동하고 있다.

‘종전선언’의 선결 조건: 미국과 남한의 이중기준과 편견, 그리고 대북적대시 정책 철회

9월 22일 문재인 대통령이 유엔총회 연설에서 “남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 모여 한반도에서의 전쟁이 종료되었음을 함께 선언”할 것을 다시 제안했다.¹⁾ 이에 북한의 리태성 외무성 부상은 24일 담화에서 종전선언이 장기간 지속된 한반도의 정전상태를 끝내겠다는 것을 공개하는 정치적 선언이라는 점에서 상징적인 의미가 있다면서도, “눈앞의 현실은 종전선언 채택이 시기상조”임을 보여준다고 주장했다. 그는 “종전을 가로막는 최대 장애물인 미국의 대조선 적대시 정책이 남아있는 한 종전선언은 허상에 불과”하다고 강조했다.²⁾

그런데 리태성 외무성 부상 담화 발표 7시간 후에 김여정이 담화를 통해 “종전선언은 나쁘지 않다”면서 “흥미 있는 제안이고 좋은 발상”이라고 평했다. 그러면서도 종전이 선언되기 위해서는 상호존중이 보장되고 상대방에 대한 편견적 시각과 적대 정책, 불공평한 이중기준이 먼저 철회되어야 한다고 주장했다. 그러면서 김여정은 이 선결 조건이 해결되어야 “서로 마주 앉아 의의 있는 종전도 선언할 수 있을 것이며 북남관계, 조선반도(한반도)의 전도 문제에 대해서도 의논을 해볼 수 있을 것”이라고 밝혔다.³⁾ 이어 김여정은 다음날(25일) 개인적 견해를 전제로 전날 제시한 선결 조건이 마련되면, “의의 있는 종전이 때를 잃지 않고 선언되는 것은 물론 북남공동연락사무소의 재설치, 북남수뇌상봉(정상회담)과 같은 관계 개선의 여러 문제도 건설적인 논의를 거쳐 이른 시일 내에 해결될 수 있다고 생각”한다고 밝혔다.⁴⁾

여기서 김여정의 종전선언 평가, 남북공동연락사무소 재설치, 남북정상회담 언급 등에 주목하면서 국내 일부 언론 및 정치권이 조심스럽게 남북대화 재개 및 남북관계 개선에 대한 낙관적 기대를 드러내기도 했다. 김여정이 내건 선결 조건은 대화 재개 과정에서 해소될 수 있는 것으로 파악하고, 김여정의 담화는 남한이 명분을 만들어 대화를 제의하면 응할 수 있다는 신호라고 파악한 것이다. 북한은 남한에 어떤 정권이 집권하든 새 정부와 새로이 시작할 수 있는 환경을 만들겠다는 의도로 문재인 정부에게 신호를 보냈다는 것이다. 아울러 남한 정부와의 관계 복원은 미국 바이든 정부와의 대화·협상을 위해서도 필요한 외교적

1) 남북한은 이미 2018년 4월 「판문점선언」에서 연내 종전선언 추진에 합의한 바 있다. 남북 정상은 「판문점선언」에서 “남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극적으로 추진”해 나가기로 하였다.

2) 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

3) 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

4) 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

카드리는 것이다. 그러나 북한은 남북 연락 채널 복원에 응하지 않은 채 김여정 담화 발표 3일 만에 미사일 발사를 감행했다. 어떻게 보면 일부 낙관적 전망은 북한이 제기한 선결 조건의 의미를 과소평가한 측면이 있었다고 할 수 있다.

리태성 외무성 부상 담화나 김여정의 두 차례 담화 내용에서 제시된 선결 조건은 지난 1월 제8차 당대회에서 제시된 대미·대남 전략 기조와 정책을 반영하고 있다. 북한은 핵 무력 완성 선언 이후 안전보장과 경제재건을 위해 협상의 장에 나왔지만, 이의 실패로 ‘장기 전’에 대비하고 있다. 북한은 2019년 제2차 북·미정상회담 결렬 이후 대북제재, 코로나19, 자연재해 등으로 5개년 경제발전전략이 실패한 상황에서, 2021년 1월 개최한 당대회에서 자력갱생을 통한 정면 돌파를 선언했다. 그리고 북한은 ‘강대강, 선대선’ 원칙 아래 미국의 ‘대북적대시 정책’ 철회 전까지 핵무력 증강 지속과 협상 공간 열어두기, 대남 차원에서 남한의 성의 있는 합의 이행 행동 여부에 따른 ‘조건부 관계개선’을 제시했다. 이는 자신들이 요구한 대북적대시 정책 철회와 조건부 남북관계 개선이 관철되지 않는다면 자력갱생을 바탕으로 핵무장력을 더욱 강화해 나가겠다는 것이다.

남북한의 안보 딜레마를 보여주는 김여정, 김정은의 발언과 미사일 발사

리태성 외무성 부상은 담화에서 북한의 군사적 조치는 도발로, 미국과 동맹국의 군비증강 행위는 핵 억제력 확보라고 주장하는 미국의 이중기준과 대북적대시 정책을 비판했다. 그러면서 한미동맹이 강화되는 가운데 이루어지는 종전선언은 지역의 전략적 균형을 파괴하고 남북의 끝없는 군비경쟁만을 초래할 것이라고 주장했다. 김여정도 첫 번째 담화에서 남한을 향해 “자기들이 자행하는 행위의 당위성과 정당성은 미화하고 우리의 정당한 자위권 행사들은 한사코 걸고 들며 매도하려는 이러한 이중적이며 비논리적인 편견과 악습, 적대적인 태도는 버려야” 한다고 주장했다. 두 번째 담화에서도 남한은 미국식 이중기준으로 한반도에서 “군사력의 균형을 파괴하려 들지 말아야” 한다고 주장했다.

김정은 국무위원장도 9월 29일 최고인민회의 시정연설에서 종전선언의 선결 조건을 명확히 하면서 향후 남북관계 회복 여부는 남한 당국의 태도에 달려 있다고 밝혔다.⁵⁾ 김정은

5) 김정은, “사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여(최고인민회의 제14기 제5차 회의 시정연설, 2021.9.29.)”, 『조선중앙통신』, 2021.9.30. 김정은 위원장은 여기서 미국의 바이든 정부에 대한 입장을 처음으로 직접 밝혔다. 김정은 위원장은 “새 미 행정부의 출현 이후 지난 8개월간의 행적이

위원장은 종전선언과 관련해 “종전을 선언하기에 앞서 서로에 대한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 사고와 불공정한 이중적인 태도, 적대시 관점과 정책들부터 먼저 철회”되어야 한다고 주장했다. 그러면서 “우리는 남조선을 도발할 목적도 이유도 없으며 위해를 가할 생각이 없으며, 남조선은 북조선의 도발을 억제해야 한다는 망상과 위기의식, 피해의식에서 빨리 벗어 나야” 한다며 남측 당국에 대한 불만을 드러냈다. 이어 김정은 위원장은 일단 10월 초 단절되었던 남북 연락 채널을 복원하겠다고 하면서 향후 남북관계는 남한 당국의 태도에 달려 있다고 주장했다.

북한은 북·미협상 결렬 이후 수차례의 미사일 도발을 감행해 왔다. 북한은 이를 자위적 조치이며, 한·미 양국의 군사훈련과 전략무기 도입 등에 대한 대응이라고 주장해 왔다. 그러면서 자신의 미사일 발사에 대한 남한 정부의 유감 표명 및 부정적 언급에 강하게 반발해 왔다. 북한은 2019년 2월 이후 모든 남북대화를 중단하고, 6월에는 남북 연락 채널마저 단절해 버렸다. 더구나 지난해 6월 북한은 일부 민간단체의 대북 전단 살포 문제를 빌미로 개성 남북공동연락사무소를 폭파했다. 남북 연락 채널은 남북 정상 간의 친서 교환을 계기로 13개월 만인 2021년 7월 27일에 전면 복구되었지만, 북한은 한미연합군사훈련에 대한 김여정의 비난 담화 이후인 8월 10일에 또다시 단절하였다. 어쨌든 김여정 담화와 김정은 연설, 그리고 미사일 발사 등에서 확인할 수 있는 것은 남북한의 안보 딜레마 해결의 어려움이다.

남북한의 ‘평화를 위한 평화적 수단의 강화’ 방식 모색 필요

2018년 한반도 평화의 봄이 가능했던 것은 북한의 핵실험 중단과 한·미 양국의 한미연합군사훈련 중단의 교환이 있었기 때문이다. 다시 말해 ‘안보 대 안보’ 교환 프레임 적용으로 북한의 호응을 유도해 협상 국면을 마련하는 성과를 거뒀다. 그러나 「판문점선언」과 「9월 평양공동선언」 이후 기대했던 제2차 북미정상회담이 결렬되고 북미 간 비핵화 협상이 난항에 빠지는 상황에서, 남북한도 ‘안보 대 안보’ 교환 프레임을 일관되게 유지해 나가지 못했다.

북한의 논리에 따르면, 문재인 정부의 자주국방과 전시작전권 전환을 위한 여러 조치들과 한미연합군사훈련 등이 남북 군사합의를 비롯한 정상 간의 합의 이행의 장애라는 것이다.

명백히 보여준 바와 같이 우리에게 대한 미국의 군사적 위협과 적대시 정책은 조금도 달라진 것이 없다”며, “오히려 그 표현형태와 수법은 더욱 교활해지고 있다”고 주장했다.

이미 남북한은 2018년 9월 「역사적인 <관문점선언> 이행을 위한 군사분야 합의서」를 통해 남북한의 안보 딜레마 해결의 단초를 마련했다. 그러나 남북한은 서로 자위적 조치와 남북관계 개선 및 한반도 평화체제 추진 사이의 충돌과 모순을 극복하지 못한 채, 남북한 사이의 ‘안보 딜레마’가 더욱 강화되는 결과에 직면하고 있는 것이다.

남한의 입장에서 북한의 핵무장과 군사적 대치 상황, 그리고 중국과 일본 등 주변국의 군사력 증강에 대응하기 위한 자주국방은 불가피한 측면이 있다. 마찬가지로 이번 김여정의 담화에서 확인할 수 있듯이 북한도 자위적 차원에서 국방력 강화를 추진하고 있음을 주장하고 있다. 남북한의 상호신뢰가 굳건하지 못한 상황에서, 남북한의 독자적 군사적 조치들은 서로에게 위협으로 인식되면서 군사분야 합의의 이행보다는 군비경쟁으로 이어질 가능성이 높다. 남북한이 계속 힘에 의한 ‘공포의 균형’을 추구한다면 한반도 전쟁 위험은 더욱 강화될 수밖에 없다. 이를 방지하기 위해서는 남북한이 상호의 안보 수요와 남북관계 개선을 어떻게 조화시켜 대응해 나갈 것인지에 대한 전략적 사고가 필요하며, 상호 대화를 통한 신뢰 회복이 중요할 수밖에 없다. 다시 말해 남북한은 더 안정적이고 지속가능한 평화를 위해 ‘평화를 위한 안보 강화’보다는 ‘평화를 위한 평화적 수단의 강화’를 위한 방식 모색에 머리를 맞댈 필요가 있다.

문재인 정부의 정책적 과제: 한반도 정세의 안정적 관리

기본적으로 분단구조 아래 남한 정부의 대북정책은 3가지의 정책적 딜레마를 안고 있다. 첫째, 남북한의 안보 딜레마이다. 남북한은 각각 주변국의 움직임을 고려하는 가운데 독자적인 군사능력을 확보해야 한다. 그런데 남북한이 군사적으로 직접 대치하고 있고 상대방의 군사능력 향상은 자신에게 직접적인 위협으로 간주되기 때문에 이에 대한 대응이 불가피하다. 둘째, 평화체제 추진 과정에서 한미동맹과 남한 정부의 정책적 자율성 사이의 딜레마이다. 한미동맹의 강화는 남한의 대북정책 자율성 약화로 이어져 대북 협상력이 떨어질 가능성이 있다. 셋째, 평화체제 추진 과정과 정부 임기 사이의 딜레마이다. 수령제 하의 북한은 제재를 이겨낼 수 있다면 시간은 자신들의 편이라고 주장하고, 미국은 제재의 효과가 나타나고 있기 때문에 시간은 자기 편이라고 보고 있다. 반면에 5년 단임제인 남한의 경우 어떤 정권이든 초기의 정책을 일관되게 추진해 나가기 쉽지 않다. 시간이 지날수록 자신의 입지가 약화되는 상황이라면 점점 초조해질 수밖에 없고 결국 협상에서 더 많은 것을 양보할 수밖에 없다.

김정은 위원장은 일단 남북 연락 채널을 복원하겠다고 하면서 향후 남북관계는 문재인 정부의

태도에 따라 달라질 것이라고 밝혔다. 그런데 임기가 얼마 남지 않은 문재인 정부가 북한이 내세우고 있는 선결 조건을 고려하는 가운데 북한을 대화로 유인하기는 쉽지 않아 보인다. 다시 말해 현재 상황에서 문재인 정부가 임기 내 남북대화 재개를 통해 남북관계를 2018년 평화 국면 시기로 되돌리기는 쉽지 않다. 결국 문재인 정부 입장에서는 대선정국을 고려해 현재의 한반도 정세 및 남북관계를 안정적으로 관리해 나가는 것이 주요 과제일 수밖에 없다.

일단 문재인 정부는 ‘평화를 위한 평화적 수단의 강화’에 집중하면서 첫째, ‘안보 대 안보’ 교환 프레임에 바탕으로 북한이 주장하는 선결 조건에 대한 포괄적 논의를 제안할 필요가 있다. 한미연합군사훈련을 포함해 남북한의 군비경쟁, 그리고 군사분야 합의 이행 등을 포괄적으로 논의할 남북군사공동위원회 개최를 제안하는 것이다. 물론 북한이 어떻게 나올지 예단하기 어렵지만, 2018년 국면에서처럼 선제적 양보와 협력 제안을 통해 남북관계 개선 의지를 보여줄 필요가 있다.

둘째, 현재의 상황에서 남북 합의 가운데 남한 단독으로 이행할 수 있는 것을 실천함으로써 남한 정부의 남북 합의 이행 의지를 북한에게 보여주는 것이다. 논란이 있을 수 있지만 비무장지대의 평화지대화나 같은 남북한 군사합의 이행을 북한의 호응과 상관없이 선제적으로 실천함으로써 남북 합의 이행과 실천 의지를 보여주는 것도 고려할 수 있다. 현재 문재인 정부가 정체 국면의 한반도 정세를 2018년의 한반도 평화의 봄으로 되돌리기는 쉽지 않겠지만, 문재인 정부의 선택에 따라 남북관계를 안정적으로 관리하면서 남북대화 재개의 계기를 마련할 수는 있을 것이다. ©KINU 2021

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.