

<9.19 남북군사합의>의 문제점과 향후 대응방안

2023년 9월 19일 (화)

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



<9.19 남북군사합의>의 문제점과 향후 대응방안*

2023. 9. 19.(화), 이윤식 외교안보센터 실장

<요 약>

- 북한의 핵능력 고도화와 합의 위반 등으로 합의 정신이 이미 훼손된 상황에서, 우리만 이를 지키는 것이 과연 적절한 지에 대한 논란이 큼
 - 특히, 2022년 12월 31일 기준(『2022 국방백서』) 北은 총 17차례 합의를 위반했을 뿐 아니라, 이에 대한 지난 5년간 국민들 다수 여론도 ‘파기’를 원함
- 무엇보다 <9.19 군사합의>의 가장 큰 문제는 우리의 안보주권을 해체시킨 ‘굴욕적 합의’라는 점
 - △피로 지켜온 NLL 무력화, △공군력 포기 및 DMZ 내 주도권 상실, △한미연합 방위력 약화 등 북한의 비핵화 진전은 없는데, 더 중요한 안보태세만 와해
 - 이 외에도 군비 통제의 기본원칙인 투명성/상호주의/등가성 등은 완전히 무시되고, 北의 요구만 일방적으로 수용한 성과에 급급한 조급했던 합의라는 점
- 당장 ‘폐기’시켜 버리면 시원할 수 있겠으나 후속 논란에 직면할 수 있음. 따라서 △법적 대응, △단계적/점증적 대응, △당 차원의 정치적 고려 등 다양한 옵션을 염두한 접근이 필요

1. <9.19 군사합의> 이후 실태

- 9.19 군사합의의 근거인 <4.27 판문점선언>과 <9.19 평양선언>은 북한의 잇단 도발로 사실상 휴지조각이나 다름 없는 상황
- 특히, 2022년 12월 31일 기준(『2022 국방백서』), 북한은 총 17차례 ‘군사합의’를 위반. (≠우리 軍의 대응은 총 3차례 있었음)
 - 2019.11.23, 연평도 포격전 9주기를 맞아 NLL인근 창린도에서 김정은이 직접 해안포 사격을 지휘하여 완충수역에 포사격 실시
 - 2022. 10.14~11.3, 12.5 NLL 일대 완충구역에 총 1,100여발의 포사격
 - ※ △10.14 서해상에 430여발, 동해상에 130여발 등 총 560여발 사격, △11.2 NLL 이남 공해상에 SA-5 1발 발사(≠우리 軍, NLL 이북 공해상에 미사일 3발 발사)

* 同 보고서는 통일연구원이 주최한 “9.19 남북군사합의가 안보에 미치는 영향”이란 제하의 『통일정책포럼』에서 토론했던 내용을 수정·보완해 재정리한 것임

- 2020.5.9, 중부전선 아군 3사단 GP에 고사총으로 총격.(≠우리 軍, 북한군 초소에 K-3 및 K-6 기관총으로 대응사격 실시)
 - 2022.12.26, 소형 무인기 5대를 MDL 이남으로 침투시켜 '9.19 군사합의'를 정면으로 위반.(≠우리 軍, 무인기 2대를 출격시켜 북측 지역을 정찰비행)
 - 2020.6月, 남북공동연락사무소 폭파와, 같은해 9月 우리 공무원 피살사건은 <9.19 군사합의> 합의 정신에 위배되는 적대행위로 해석
- 지난 5년간 北의 합의 위반으로 국민 다수의 <9.19 군사합의>에 대한 인식도 부정적
- 2018.11月 여론조사 공정, 남녀 1026명 대상 ARS조사 => '9.19 군사합의'에 대해 반대한다 49.1% vs. 찬성한다 40.1% vs. 잘 모름 10.7%
 - 2019.8月 쿠키뉴스 의뢰 C&I 조사, 남녀 1002명 대상 ARS조사 => '9.19 군사합의' 폐기해야 45.2% vs. 유지해야 41.5% vs. 잘 모름 13.3%
 - 2019.9月 여론조사 공정, 남녀 1000명 대상 ARS조사 => 北의 미사일 도발은 '군사합의' 위반이다 58.2% vs. 아니다 24.0% vs. 모르겠다 17.7%
 - 2020.8月 여의도연구원, 남녀 1050명 대상 ARS조사 => '9.19 군사합의' 폐기 및 재협상 54.5% vs. 현상유지 15.5% vs. 추후 판단 27.4%
 - 2021.9月 팬앤드마이크 + RNR 조사, 남녀 2012명 대상 웹조사 => '9.19 군사합의' 즉각 폐기 36.2% vs. 현상유지 26.5% vs. 잘 모름 37.2%
- 이처럼 북한의 핵능력 고도화와 합의 위반 등으로 합의 정신이 이미 훼손된 상황에서, 우리만 이를 지키는 것이 과연 적절한 지에 대한 논란이 큼
- 이에 同 보고서에선 <9.19 남북군사합의>의 문제점에 대해 검토하고, 향후 대응방안 및 점검해야 할 과제 등에 대해 살펴 보고자 함

2. <9.19 군사합의>의 문제점

① 우리의 안보주권을 일방적으로 해체시킨 굴욕적 합의

- <9.19 군사분야 합의>는 △피로 지켜온 NLL 무력화, △공군력 포기 및 DMZ 내 주도권 상실, △한미연합 방위력 약화 등 대한민국 안보주권의 해체를 의미
- 우리 장병들이 피로 지켜온 NLL이 불리하게 설정(85km vs. 50km)돼 서북 5도서와 덕적도의 고립은 물론, 수도권의 안전까지 심각하게 우려
- 비행금지구역(20~40km)을 설정해, 북한 전방 부대의 동향 및 장사정포의 감시가 불가능해지고, 우리의 대북 군사력 우위인 '근접 정밀 타격'도 불가능
- 또한, 우리 軍의 자체적인 훈련 중단으로 인한 작전수행력 저하는 물론 한미연합작전의 경험 부족 등이 합쳐져 누적된다면, 戰時 정상적 연합작전력 약화로 한미동맹 훼손이 불가피

② 군비 통제의 기본원칙(투명성/상호주의/등가성)을 위배한 합의

- 적대 당사자간 투명성 제고를 통해 오판 가능성을 줄이고 긴장을 완화한다는 것이 군비통제의 핵심. 즉, 공개 가능한 정보를 공개해서 불확실성을 제거하고 긴장을 완화하는 것이 군비통제협상의 기본원칙
- 그러나 정찰활동 금지(1조 3항)는 군비통제역사에 유례가 없는 합의. 정찰력이 우수한 한국에게 불리할 뿐 아니라 북한에 대한 불확실성을 높이고 안보 불안만 초래
- 군사훈련 규제도 전투력 손실 등을 고려해서 신중하게 추진해야 함에도, 1조 2항에서 '2018년 11월 1일부터 각종 군사연습을 무조건 중지'시켜 버림
- 우리의 활동이 제약받는 것에 비례해, 상호주의 원칙 입각해서 북한의 활동도 같은 규모로 규제해야 함에도 우리만 일방적으로 중단시켰다는 비판이 존재

③ 北의 비핵화 진전은 없는데, 더 중요한 안보태세만 와해

- 한반도의 군사적 긴장을 고조시키는 가장 중요한 행위인 핵미사일 개발을 중단하지 않고, 오히려 이를 지속적으로 고도화 시켜 옴
 - ※ 한반도 비핵화선언(1992)의 핵무기 시험·생산·보유 등 금지 위반: 6차례 핵실험 및 7차 핵실험 준비, 핵개발, 사실상 핵보유 등
 - ※ 제네바합의(1994), 9.19공동성명(2005), 2.13합의/10.3합의(2007), 2.29합의(2012), 판문점선언/평양공동선언(2018) 등 핵폐기·사찰 약속 위반 등
- 최근엔 핵무력에 의한 통일을 공언하면서 핵선제사용을 법제화(2022.9月)하고, 안보 리 결의를 위반하면서 각종 미사일을 물론 군사정찰위성까지 발사
- 즉, 핵무력을 활용한 실전훈련을 통해 남한 전역을 군사적으로 점령하기 위한 전쟁 연습을 감행 중인데, <9.19 합의>를 유지하는 것이 무슨 의미가 있는지 의문

3. 향후 대응방안 및 고려사항

① <남북관계발전법>에 입각한 '효력 정지' 등을 고려해 볼수 있음

- 일방적인 남북간 합의 '파기'는 정치적 선언으로는 상징성이 있으나, 법적인 근거는 없기 때문에 <남북관계발전법>에 따른 '효력 정지'를 고려해 볼만 함
- '효력 정지'는 안보상황 변화 시 회복 가능한 탄력성을 갖는다는 점에서 유연성이 있으며, 우리의 선제적 합의 파기를 도발 명분으로 삼으려는 북한의 뒷에 걸려들지 않으면서도 우리 軍의 대비태세를 합의 이전 수준으로 회복시킬 수 있음
- 즉, 대통령은 법률에 따라 효력정지를 할 수 있는 법적 권한이 부여되어 있기 때문에, 최악의 상황에서는 '효력 정지'를 선포하는 것도 가능
 - ※ <남북관계발전법> 제23조 2항, "대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나

국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 ~ 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지할 수 있음”

② 향후 북한의 <9.19 군사합의 위반>시 단계적/점증적 대응조치(action plan)

- 1단계: 북한 위반시 위반활동에 대한 1차로 자료요청 및 시정요구
- 2단계: 북한 거부시 2차로 자료요청 및 시정요구 / 거부시 비례적 대응 경고
- 3단계: 북한 거부시 비례적 대응활동 실시 및 추후 유사대응 경고
- 4단계: 북한 거부시 비례적 대응활동 실시 및 <군사합의> 파기 경고
- 5단계: 북한 또 다른 위반시 위반사항을 구체적으로 나열하고 안보이익을 지키기 위해 더 이상 <군사합의>에 제약을 받지 않겠다고 선언
- 6단계: 가능한 군사활동을 <군사합의> 이전으로 환원하고, 재개하는 훈련은 북한에 선제적으로 통보(*북한 참관단 초청도 고려 등)

③ 국민 과반이 <9.19 군사합의> 파기에 찬성하는 바, 당 차원의 '맞춤형 대응'도 고려

- 여론조사 결과, 파기가 압도적 다수라기보다는 찬-반 양론이 분분함. 이에 '할수 있을 때'까지 때를 좀 기다리는 게 불필요한 정치적 논란에 덜 휘말리는 방법
- 즉, 내년 총선에서 과반 이상 의석을 확보해 '할수 있는 순간'이 왔을 때, 강하게 밀어 붙여 대한민국 안보 해체를 복원.정상화 하는 것이 적합
 - ※ 또는, 北이 확실한 명분을 제공(7차 핵실험, 고강도 군사도발 등)해 국민여론에 변화가 발생했을 때, 그 동력으로 '폐기' 여론을 모으는 것도 적절
- 그 전까지는 여론의 흐름 '폐기'로 바꿀 수 있는 '공론화 작업'(국민 토론회, 당협 특강, SNS 홍보, 전문가 언론기고 등)에 집중하는 것이 필요