

<9.19 남북 군사합의> 복원 관련 문제점과 향후 파장

2025년 9월 16일 (화)

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

〈9.19 군사합의〉 복원 관련 문제점과 향후 파장

2025. 9. 16. (화) 통일외교정책실장 이 윤 식

□ 〈9.19 군사합의〉 개요 및 현황

- 문재인 정부: ‘체결’(2018) → 北의 3,600회 협정 위반으로 실효성 상실
- 윤석열 정부: ‘효력 정지’(2024) → “굴욕적·비대칭 합의”로 규정 후 정지
- 이재명 정부: ‘선제적·단계적 복원’ 선언(2025) → 대화 모멘텀 확보 차원

□ 〈9.19 군사합의〉 복원의 문제점

- ①구조적 비대칭(남측 군사 활동만 제약), ②검증·집행 취약(위반시 제재 불가), ③억지력 약화(감시정찰·군사훈련 제한), ④동맹 신뢰 훼손(한미일 공조와 충돌), ⑤법적 논란 및 남남갈등 심화, ⑥정책 설계 미흡(‘정치쇼’로 전락) 등

□ 향후 파장 및 전망

- △안보: 대비태세 약화, △동맹: 한미일 신뢰 균열, 확장억지 실행력 약화, △정치·사회: 남남갈등 격화 및 대북전단 논란 재점화, △경제: 코리아 리스크 상승 등

1. 〈9.19 군사합의〉 현황: ‘체결 → 효력 정지 → 복원’

□ 문재인 정부: ‘합의 체결’

- 2018년 9월 19일, 「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」 서명
- 이후 〈9.19 남북군사합의〉로 통칭

○ 목적 및 내용

- 목적: 한반도 군사적 긴장 완화 및 우발적 충돌 방지, 남북 상호 신뢰 구축
- 내용: △DMZ 평화지대화, △지상·해상·공중에서의 적대행위 전면 중지, △GP 철수·공동 유해발굴, △서해 NLL 일대 ‘평화수역’ 조성, △군사공동위원회 구성 및 군사적 신뢰구축 등

○ 실행 평가

- 북한의 합의 위반과 지속적 군사 도발로 실행력과 실효성에 중대한 한계 발생

□ 윤석열 정부: ‘효력 정지’

○ 합의의 형해화

- 북한은 △개성 남북공동연락사무소 폭파(2020.6月), △공무원 피격(2020.9月), △서해 포사격 및 미사일 발사, △무인기 침투 등 합의를 상시 위반
- ※ 합의 체결 이후 북한은 총 3,600회 이상의 협정 위반 자행

○ 정부 조치

- 2023.11.22: 일부 효력 정지(제1조 3항, ‘군사분계선 일대 비행금지구역 조항’).
→ 감시·정찰 활동 정상화 차원
- 2024.6.4: 전면 효력 정지 → 오물풍선·무인기 침투 등 반복 도발에 대응, 접경지역 군사활동 전면 정상화 선언

○ 정부 인식 및 입장

- 합의는 ‘굴욕적·비대칭적’으로 변질된 바, 군사 족쇄를 제거하는 것이 정상

□ 이재명 정부: ‘선제적·단계적 복원’

○ 대선 공약 및 8.15 경축사

- 2025.5.2.: “△〈9·19 합의〉복원, △남북 군사공동위 구성, △대북전단·오물풍선·대북방송 상호 중단” 공약
- 2025.8.15: “남북 우발적 충돌 방지와 군사적 신뢰 구축을 위해 〈9·19 합의〉를 선제적·단계적으로 복원하겠다.” 선언
- ※ 접근법: ‘先 긴장완화 → 신뢰 축적 → 대화 재개’의 단계적 접근

○ 정책 목표

- 우발적 충돌 방지, 남북대화 모멘텀 확보, 제도적 기반 복구 등

□ 핵심 쟁점 축

○ 보수: “굴욕 합의의 부활, 검증 없는 복원 → 안보 공백 자초, 대비태세 약화”

- 〈9.19 합의〉로 인해 감시·정찰·훈련 축소, 이로 인한 대비태세 약화 및 NLL/접경지역 위기관리 능력 저하
- 북한의 비핵화·도발 억제 관련 실효성 있는 조치가 없었고, 위성·미사일 능력 고도화 국면에서 일방적 제약으로 작용

○ 진보: “우발충돌 방지의 안전판, 남북대화 재개의 마중물” 등

- 군사 완충지대를 복원해야 남북한 긴장의 악순환을 끊을 수 있다는 입장
- 〈9.19 합의〉는 “북핵과 무관한 군사적 위협 저감 합의였다”는 점을 부각

2. <9·19 군사합의> 복원의 문제점

① 구조적 비대칭성 재도입

- 합의 복원은 남측 군사활동을 광범위하게 제약하는 반면, 북측에는 동일한 수준의 제약을 강제할 수 없음
- 비행금지구역과 훈련 제한은 한국군 및 한·미 연합군의 △정보수집 능력, △기동성, △훈련 효과 등을 현격히 약화
- 반면, 북한은 합의 틀 밖에서 포사격, 무인기 침투, 전자전, 해상 도발 등 저강도 공격을 지속할 수 있어, ‘그레이존 확대’가 발생
- 결론적으로 합의 복원은 우리측 억지력만 비대칭적으로 약화시키는 결과

② 검증과 집행 매커니즘의 취약성

- 북측 위반을 통제할 실질적인 검증·강제 장치가 부재하다는 게 문제
- 군사공동위에만 의존하는 구조는 합의 위반 발생시 즉각적 제재와 시정조치를 불가능하게 만들
- 합의 위반시 자동 효력이 정지되는 ‘스냅백(snapback)’ 장치가 부재해, 대응은 정치적 논쟁 및 지연으로 귀결
- 결국 제도 설계가 ‘선언적 구속’에 머무르는 구조적 결함 반복

③ 억제력 및 대비태세 약화

- 정찰·감시(ISR) 활동 제한은 북한의 기습 도발 및 병력 이동을 조기에 탐지하기 어렵게 만들
- 한·미 연합훈련에 대한 제약은 확장억지의 실행력과 동맹 신뢰성을 약화
- 이처럼 대비태세가 약화될 경우, 평화를 지키기보다는 오히려 북한 도발을 편리하게 하는 역설적 결과만 초래

④ 동맹과 대외 정합성 문제

- 한·미·일 3국은 “북한의 가시적 변화가 선행되어야 한다”는 원칙을 견지
- 한국 단독 합의 복원시, 3국 공조 기조와 충돌하며 동맹 신뢰에 균열 발생
- 아울러, 남북 ‘긴장 완화’라는 외피는 중·러의 제재 회피와 영향력 확대를 용이하게 해, 대북제재 공조 체계와의 마찰이 심화

⑤ 국내 자유권과 법치 논란 상시화

- 합의 복원으로 대북전단·확성기 활동이 재금지되면, ‘표현의 자유’ vs. ‘접경 주민 안전’ 사이 충돌이 재점화
- 위반 여부 vs. 대응을 둘러싼 정치 공방이 반복되며, 합의는 국내 정치의 ‘계절적 논쟁거리’로 전락
- 결과적으로 대북 관련 정부 정책의 일관성과 지속성이 심각히 훼손

⑥ 정책 설계상 미흡

- 북한의 가시적 선행조치 없이 남측이 먼저 제약을 수용하는 구조는 일방적 양보로 비칠 수 있음
- 합의 복원의 효과를 평가할 성과 지표가 제시되지 않아, 정책 효과 입증이 곤란해 실질 성과없이 논란만 증폭
- 결과적으로 정권의 대북 ‘정치 쇼’ 프레임만 점점 강화

3. 향후 파장 및 시나리오별 전망

□ 분야별 파장

① 안보·군사 분야

- 대비태세 악화: ISR과 훈련 제한의 재도입은 경보 능력과 대응 속도를 저하시켜, 북한의 기습 도발 가능성을 더욱 촉발
- 비대칭 위협 심화: 북한은 재래식 도발을 자제하는 시늉을 하면서, 지속적 핵·미사일 고도화로 협상 지렛대를 강화
- 연합억제력 저하: 한·미 연합훈련의 신뢰성과 현실성이 악화되면, 확장억제 실행력과 신뢰성도 동시 하락

② 외교·동맹 분야

- 한·미·일 안보협력 균열: 3국의 공유 원칙은 “북한의 가시적 변화 없는 복원 불가”인데, 한국만 선제 조치하면 동맹 신뢰에 균열 발생
- 중·러 전략 환경 강화: 남북 ‘긴장 완화’라는 외피는 중국과 러시아가 제재를 약화시키고 한반도에 영향력을 확대할 기회 제공

③ 국내 정치·사회 분야

- 남남갈등 심화: 보수는 “안보 공백 자초”를, 진보는 “평화 관리”를 내세우며 대립 격화. 2026년 지선과 차기 대선의 핵심 쟁점으로 부상
- 대북전단·확성기 논란 재발: ‘표현의 자유’ vs. ‘접경 주민 안전’ 사이의 갈등이 사회 논쟁으로 재부상하며, 내부적 갈등 증폭

④ 경제·사회 분야

- 리스크 프리미엄 상승: 북한의 위협 지속과 합의 복원의 불안정성이 맞물리면 외국 투자자들은 “코리아 리스크”를 재반영
- 방위산업 위축 가능성: 대비태세 후퇴가 방산 투자와 수요에 부정적 영향 초래
- 접경지역 불안 심화: 주민 불안과 지역경제 침체의 장기화 가능성 불가피

□ 시나리오별 전망

① 시나리오 A: 조건부·단계적 복원 + 북한 상응조치 일부 이행

- (내용) 감시·정찰 제한 구역을 부분 복원하며, 북한의 구체적 행동(포사격 금지, 무인기 운용 중단, 해상 충돌방지 통신 정상화 등)과 연동
- (효과) 우발적 충돌 위험 부분 완화 및 단기적 안정 국면 조성
- (리스크) 비핵화 및 핵·미사일 위협과 분리된 채 ‘사고 관리’에만 머무를 위험. 결국 전략적 본질에는 접근 못하고, “평화 관리”에만 매몰

② 시나리오 B: 선제적 복원 선언 vs. 북한의 군사행동 지속(무응답·저강도 도발)

- (내용) 남측은 비행금지·훈련 제한 등 군사 제약을 재수용하는 반면, 북한은 접경에서 저강도 도발 및 회색지대 전술 지속
- (효과) 단기적 평화 분위기 조성 가능 → 정부 치적으로 선전·활용
- (리스크) 남측의 ISR 제약으로 초기 경보와 대응 지연돼, 안보 공백이 현실화될 위험. “일방적 양보”란 비판 여론 확대 및 동맹 비용·불신 증대

③ 시나리오 C: 복원 협상 파탄 + 긴장 재격화

- (내용) 복원 프로세스 도중 북한이 NLL/DMZ 무력시위 및 위성·미사일 시험 등을 재개하면서 협상 파탄
- (효과) 남측은 효력 정지 및 폐기 카드 재가동 → 정책 일관성에 치명적 타격
- (리스크) NLL 충돌, 무인기 침투, 국지도발 등 단기 군사 충돌 위험성 급증

□ 종합 판단 및 전망

○ 현재 환경 및 평가

- 북한은 이미 합의를 파기하고 군사적 역량(핵미사일, UAV, 전자전 등)을 증강 중이며, 남측은 감시정찰(ISR) 능력을 어렵게 복원한 상태
- 〈9.19 합의〉 복원 추진은 단기적 ‘평화 분위기’ 창출에는 유리하나, △안보 공백 및 대비태세 약화, △동맹 불신, △국내 갈등의 상시화를 심화시킬 위험
- 따라서 이번 복원은 “실익 없는 정치쇼”로 비칠 뿐 아니라, 전략적 손실이 정치적 이득을 초과할 가능성이 다분

○ 향후 전망

- 조건·검증·상호주의 없는 선제적 복원은 곧바로 ‘안보 공백의 제도화 →억지력 약화 → 동맹 신뢰 훼손’으로 귀결될 위험이 큼
- 이재명 정부가 강조하는 ‘평화 분위기 조성’은 실질적 비핵화 및 군사위협 억제와 분리된 채, 안보 리스크를 상시화하는 구조로 고착될 수 있음
- 나아가 한국의 단독 복원은 한미일 3국 공조와 불협화음을 내며, 중립의 제재 회피와 영향력 확대를 오히려 용이하게 만드는 부작용 초래

○ 정책적 제언

- ISR·군사훈련의 ‘최저선’ 고정. 비행금지·훈련 제한은 국지도발 관리선 이하에서는 수용 불가
- ‘스냅백(snapback) 자동화’ 장치 제도화. 북한의 합의 위반 시 즉각 효력 정지·롤백이 작동하도록 제도적 안전장치 마련
- 한·미·일 3국 공조와의 정합성 유지. 독자적·일방적 복원이 아닌, 동맹과의 절차·일정·메시지의 동기화 속에서만 진행
- 결국 “평화는 정치적 쇼가 아니라 억지력에서 비롯된다”는 원칙을 견지해야, 평화의 비용을 최소화하고 억지의 효율을 극대화할 수 있음