

동향과 분석

개성공단의 군사·안보적 함의

탁성한

‘DMZ세계평화공원’의 의의와 추진방향

손기웅

개성공단의 군사·안보적 함의

탁성환 | 한국국방연구원 연구위원 | shtak@kida.re.kr

I. 머리말

올해로 탄생 10년을 맞이한 개성공단이 우여곡절 끝에 남북 간의 극적인 합의에 따라 재가동의 길이 열렸다. 북한은 “존엄 모독”을 문제 삼으며 4월 9일 북한 노동력의 일방적 철수를 단행하였고, 이후 우리 정부는 우리 측 근로자 철수와 물자 반출, 입주기업에 대한 보험금 지급 등 “중대 조치”를 취하면서 재가동의 길이 점차 멀어져가는 듯했다. 정부는 개성공단 문제에 대한 근본적인 대책이 없이는 공단을 재개할 의사가 없음을 분명히 하였고, 8월에 접어들면서 북한 측의 전향적인 태도 변화로 인하여 광복절을 하루 앞두고 공단 재가동의 합의에 이른 것이다.

최근의 이러한 개성공단 사태는 우리에게 남북경협과 관련된 많은 의문점을 던졌다. ‘과연 우리에게 개성공단은 어떠한 의미를 갖는가?’ ‘누구를 위한 사업인가?’ ‘꼭 해야 하나?’ 등의 근본적인 질문이 곳곳에서 제기된 것이다. 남북경협으로 인한 남북 간의 이해득실에 대한 논의-폐쇄 시 누가 더 손해인가?-뿐 아니라 개성공단의 존재가 한국의 군사와 안보적인 측면에서 어떠한 영향을 미치는지에 대한 궁금증도 불러일으키기에 이르렀다.

이러한 맥락에서 본고는 개성공단의 설치·운영에 따른 군사·안보적 영향을 검토하고자 한다. 개성공단의 군사·안보적 효과에 대한 논의는 공단이 설치될 무렵인 2000년대 초·중반에 간헐적으로 이루어졌으며, 관련된 연구가 그리 많지 않은 편이다. 당시에는 과거에 시도해 보지 않았던 새로운 형태의 남북경협에 대한 막연한 기대감과 우려가 반영되어 때로는 지나친 낙관론이, 때로는 지나친 비관론이 동시에 표출되었다. 개성공단 가동 10년을 맞는 현시점에서, 그리고 우여곡절 끝에 새 출발을 준비하는 상황에서 개성공단의 군사·안보적 함의를 다시

살펴보는 것은 의미 있는 일일 것이다.

II. 기존의 논의

개성공단의 군사·안보적 영향은 김명진(2003)에 의해 처음으로 체계화되어 소개되었는데, 그는 개성공단사업이 한국 안보에 미치는 영향과 대책을 긍정적 영향과 부정적 영향으로 나누어 아래와 같이 제시하였다.¹⁾

먼저 긍정적 영향으로는 1) 공단 조성과정에서 다양한 접촉, 상호협력으로 남북관계 개선에 크게 기여할 것이며, 2) 북한의 남침 시 장애물 혹은 완충지대가 조성되어 북한의 기습을 억제하는 역할이 기대되고, 3) 비군사적 협력을 통하여 군사적 협력이 촉진되어 정치·군사적 신뢰 조성에 기여할 것이며, 4) 북한 내부의 충성심을 동요시켜 개혁·개방을 유도하는 동인으로 작용할 수 있고, 5) 제3국 기업의 개성공단 진출 시 북한의 도발을 억제하는 효과를 갖게 될 것으로 분석하였다.

반면, 부정적 영향은 1) 한·미 간의 갈등 가능성과 이로 인한 북핵문제 해결에의 부정적 영향이 우려되며, 2) 대북정책의 착시현상에 의한 국민 안보의식 해이 및 전방부대 경계심 이완 가능성이 있으며, 3) 전략물자 및 기술의 대북 유출을 주의해야 하고, 4) 개성공단 시설은 유사시 아군의 개성지역 진격 시 장애요인으로 작용할 가능성이 있다고 지적하였다. 덧붙여 5) 북한의 대남 군사 강경정책 고수 가능성, 6) 정치적 목적에 의한 개성공단사업의 불모화, 7) 남북관계 진전을 방해 또는 약화시키는 요인으로 작용할 가능성, 8) 북한이 감상적인 민족주의 통일의 환상을 조장할 우려, 9) 북한의 오판 가능성 등을 개성공단 조성의 부정적 영향으로 제시하였다.

황일도(2004)는 개성공단 지역에 주둔하였던 북한 인민군 부대의 후방 이전으로 인한 기대효과를 비교적 상세히 제시하며, 군사 분야에 국한된 영향을 소개하였다.²⁾ 그에 따르면, 6·25 전쟁 당시와는 달리 지금은 개성-문산이 북에서 서울에 이르는 가장 가까운 경로이며 북한의 주 공격루트인데, 그곳을 관할하고 있던 북한 인민군 6사단이 개성공단 조성으로 인해 약 10~15km 후방에 배치됨에 따라 휴전선이 사실상 북상하였으며, 남침 기습작전 시 기존보다 10분 이상 공격이 지연될 수 있다는 점을 강조하였다. 아울러 해당 지역의

1) 김명진, 『개성공단 사업의 군사 안보적 평가』, 서울: KIDA Press, 2003.
2) 황일도, 『개성공단개발로 휴전선 사실상 북상』, 『신동아』, 2004년 1월호.

북한군 62포병여단도 장사정포 등 화기를 후방에 이전함으로써 한국의 수도권 지역 안보상황이 개선되었고, 나아가 개성공단 조성사업으로 인해 남북 군비통제와 군사적 신뢰 구축의 계기가 마련될 수 있다는 전망을 제시하였다.

김연수(2006)는 개성공단의 직·간접적 긴장완화 효과와 긴장완화에의 부정적 효과를 나누어 설명하였는데, 먼저 직·간접적 긴장완화 효과로는 1) 조기경보시간 확보로 북한군의 기습 억제와 전쟁 예방에 기여, 2) 제3국 기업의 개성공단 진출 시 북한의 도발 억제, 3) 남북 군사당국 간 직접 접촉 기회의 증가로 초보적인 신뢰 구축 가능성, 4) 개혁·개방화 촉진을 통한 군비통제 환경 조성, 5) 북한 군수산업의 민수화 전환 촉발, 6) 동북아 다자안보체 형성 계기 제공 등을 꼽았다. 반면, 부정적 효과로는 1) 북한군의 전력 강화 가능성, 2) 북한의 대남 군사외판 가능성, 3) 서해 NLL을 둘러싼 북한 군부의 강경태도 가능성, 4) 새로운 남북 군사 긴장 가능성 등을 제시하였다.³⁾

지금까지 살펴본 개성공단의 군사·안보적 영향에 관한 논의의 내용을 종합해 보면 중복되는 부분이 많이 있기 때문에 그 의미를 보다 명확히 이해하기 위하여 다음 <표 1>과 같이 주제별로 대별하여 요약·정리하였다. 개성공단의 군사·안보적 영향은 군사작전 환경 측면, 북한의 군사경제 측면, 남북 군사관계 측면, 남북한 사회일반 측면, 대외관계 측면 등 주요 논제에 따른 구분이 가능하다. 다음 장에서는 개성공단 출범 10년을 맞는 현시점에서 주요 주제별로 의미를 재평가해 보고자 한다.

<표 1> 개성공단이 군사·안보에 미치는 영향 : 기존 논의의 주제별 요약

| 주 제 | 긍정적 영향 | 부정적 영향 |
|----------|--|---|
| 군사작전 환경 | <ul style="list-style-type: none"> 북한 군부대 후방 이전으로 기습능력 저하 북한 포병부대 후방 이전으로 수도권 안전 제고 | <ul style="list-style-type: none"> 유사시 개성지역 진격 시 개성공단이 장애요인으로 작용할 가능성 한국 근로자 볼모 시 군사작전 제약 한국군 전방부대 대북 경계심 이완 가능성 |
| 북한 군사경제 | <ul style="list-style-type: none"> 북한 군수산업의 민수화 촉진 | <ul style="list-style-type: none"> 전략물자 반입 가능성 |
| 남북한 군사관계 | <ul style="list-style-type: none"> 남북한 군사협력 증진, 신뢰 구축, 군비통제 여건 조성 제3국 기업 입주 시 북한의 도발 억제 효과 | <ul style="list-style-type: none"> 새로운 남북 군사 긴장 가능성 NLL 관련 북한 군부 강경태도 가능성 |
| 남북한 사회일반 | <ul style="list-style-type: none"> 북한의 개혁·개방 유도 동인 | <ul style="list-style-type: none"> 한국 국민의 안보의식 해이 가능성 |
| 대외관계 | <ul style="list-style-type: none"> 동북아 다자안보체 형성에 기여 | <ul style="list-style-type: none"> 한미 갈등 가능성 북핵문제 해결 시 장애요인 가능성 |

3) 김연수, 「개성공단건설이 남북한 군사적 긴장완화에 미치는 영향」, 『북한연구학회보』, 제10권 제2호(2006년 겨울호), 2006.

Ⅲ. 개성공단의 군사·안보에의 영향 : 재평가와 새로운 논의

1. 군사작전 환경에 미치는 영향

2003년 북한은 개성지역에 주둔하고 있던 북한군 6사단 4개 보병연대를 송악산 이북의 산악지역과 개풍군지역으로 재배치하였으며, 아울러 사단 직할인 전차대대와 장갑차대대의 탱크와 장갑차 50여 대, 고사포대대, 경보병대대 등도 다른 곳으로 이동한 것으로 알려져 있다.⁴⁾ 60여 년 전인 6·25 전쟁 당시 휴전을 앞두고 한 치의 땅이라도 더 탈환하기 위해 치열하게 사투를 벌였던 역사를 떠올리면 북한군이 이처럼 10~15km를 스스로 후진했다는 사실은 매우 놀랍고 의미 있는 일이 아닐 수 없다.

이러한 북한 지상군의 후진 배치가 한국군의 군사활동에 미치는 영향은平時와戰時로 나누어 생각해 볼 수 있다. 먼저, 평시에는 해당 지역의 방어를 담당하고 있는 한국군 사단의 입장에서 상대방과의 물리적인 거리가 멀어짐에 따라 우발적 총격, 사고 등 예기치 못한 사건으로 인한 국지전 나아가 전면전으로 이어질 수 있는 전쟁발발 가능성이 현저히 낮아졌다고 볼 수 있다. 한반도 서부전선은 전 세계적으로도 많은 병력과 고도의 화기가 집중되어 있는 지역으로 일촉즉발의 긴장감이 항상 감돌고 있다. 이러한 상황에서 지난 수십 년간 예기치 않은 사건사고로 인하여 전면전 직전까지 긴장이 고조되었던 경우가 여러 차례 발생하였다. 예컨대, 1976년 8월 18일, 북한 병사들이 판문점에서 미군 장교 두 명을 살해하여 전쟁일보 직전까지 사태가 악화되었던 “판문점 도끼만행사건”도 양국 군이 근접한 지역에서 있었던 우발적인 사고가 전쟁으로 이어질 위기까지 치달았던 사례이다. 개성공단 조성으로 북한군의 후방 이전이 이루어졌고, 이로 인해 평시 해당 지역에서 양국 군 간의 우발적 사건에 의한 국지전 가능성이 줄어들었다는 것은 개성공단 조성이 우리 군에게 주는 가장 중요한 이점으로 평가할 수 있다. 아울러 이러한 평시의 긍정적인 효과는 뒤에서 살펴볼 전시의 부정적인 효과를 상쇄하고도 남을 것으로 판단된다.

북한 지상군의 후방 이전 배치가 전시(戰時)에 미치는 영향은平時(平時)의 영향에 비해서 다소 불분명하지만 부정적인 면이 좀 더 많을 것으로 보인다. 먼저, 북한군 6사단이 10~15km 후방 이전됨에 따라 남침 시 기습능력이 현저히 떨어질 것이며, 한국군 입장에서는 적의

4) 황일도(2004) p.231.

움직임을 사전에 파악할 수 있는 조기경보능력이 확보될 것이라는 견해가 존재하는데, 이는 북한군의 후방 배치가 전시에 우리에게 긍정적인 효과를 줄 것이라는 판단이다. 개성공단 지역은 북한 입장에서는 ‘공격 시 장애물’로 작용할 것이기 때문에 ‘북한의 기습을 억제하는 완충지대’의 역할을 할 것이며 결과적으로 전쟁 예방에 기여하는 효과가 있을 것이라는 주장이다. 그러나 개성공단이 전시에 실제로 북한군의 기습능력에 장애로 작용할지, 그리고 한국군에게 조기경보능력을 가져다줄지 여부는 북한군 후방 이동 조치의 가역성(可逆性) 여부에 달려 있다. 즉, 후방으로 배치되었던 북한군 6사단 등의 부대가 전쟁이 임박한 시점에서 원래 주둔했던 공단 주변지역으로 쉽게 복귀할 수 있다면, 개성공단은 북한군의 기습능력에 큰 악영향을 주지는 않을 것이다. 사실상 북한군 부대가 평양-원산선 이북으로 보다 먼 후방 이동을 하지 않는다면 쉽게 원위기로 돌아올 수 있기 때문에 개성 인근 후방 재배치 자체는 군사작전에 큰 영향을 주지 못한다는 반론도 있다.⁵⁾ 더욱이 개성공단이 전시에 북한의 기습능력을 실제로 제한하는 요소로 작용한다면, 북한은 공격을 감행하는 입장에서 굳이 개성지역을 기습의 시점으로 삼을 필요가 없다. 즉, 현대전은 공격하는 군대가 공격의 시간과 장소와 수단을 선택할 수 있는 유리한 입장에 있기 때문에 북한은 기습의 효과가 가장 높은 지역을 공격개시의 경로로 결정할 것이다. 이렇게 볼 때, 개성공단 지역에서의 북한군의 후방 배치가 전시 북한의 기습공격능력을 저하시킨다거나, 한국군의 조기경보능력을 높이는 등 한국군에게 유리하게 작용할 것으로 판단하기에는 많은 가정사항과 전제조건이 필요하다. 따라서 전시 개성공단의 군사작전상 유불리 여부는 전쟁 양상에 따라 달라질 수 있는 사항이기 때문에 현시점에서 그 효과를 판단하기에는 제한사항이 많다.

반면, 전시에 개성공단이 아군의 개성지역 확보를 위한 전투에서 장애요인이 될 수 있다는 주장은 상당한 설득력이 있어 보인다. 은폐가 용이한 개성공단 시설물을 사이에 두고 양국 군 간 시가전이 불가피할 것이며, 이로 인하여 다수의 사상자가 발생할 것으로 예상되고, 아군의 진격 속도가 상당히 늦어질 수 있다는 것이다. 실제 이라크전 등 미국이 수행한 최근의 전쟁에서도 도심지역에서는 다수의 민간인이 군인들과 섞여 있고, 복잡하게 설치되어 있는 시설물들로 인하여 군사작전에 애로를 겪었던 사례가 많이 있다. 이렇게 볼 때 개성공단은 전시에 해당 지역을 공격하는 측보다는 방어하는 측에 유리하게 작용할 가능성이 크다.

개성공단 조성이 미치는 군사적 측면의 영향을 종합해서 판단할 때 평시의 효과가 전시의 효과에 비해 뚜렷하고 더욱 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 즉, 개성공단 조성으로 평시에 개성 인근 양국 간 부대의 완충지대가 형성됨으로써 평시 우발적 교전 가능성이

5) 황일도(2004), p.232.

감소할 것이며, 나아가 국지전 및 전면전 발생 가능성이 이전에 비해 낮아졌다는 데 의의가 있다. 반면, 전시에 기대되는 효과에 있어서 긍정적인 효과(북한군 기습능력 저하)는 불분명하나 부정적인 효과(아군의 개성지역 진격 시 장애)는 설득력이 있다고 볼 수 있다. 아울러 다수의 전문가들이 한반도에서 가까운 미래에 전면전이 발발할 가능성이 크지 않다고 보기 때문에 개성공단 조성의 평시 긍정적인 효과에 대해 더욱 주목할 필요가 있다. 다음의 <표 2>는 북한군의 후방 이전 배치가 한국군에 미치는 전평시(戰平時) 영향을 종합·요약하여 제시하고 있다.

<표 2> 개성공단사업의 군사적 영향 : 북한군 후방 이전 배치가 한국군에 주는 장단점

| 시 기 | 긍정적 영향 | 부정적 영향 |
|--------|---|--|
| 평 시 | <ul style="list-style-type: none"> • 남북한 군 간 우발적 총격·사고로 인한 교전 가능성 감소 • 이로 인하여 우발적 요인에 의한 국지전/전면전 가능성 감소 • 북한 장사정포 등 화기의 북측 후방 배치에 따라 수도권 긴장 완화 | <ul style="list-style-type: none"> • 단점 없음 |
| 전시/유사시 | <ul style="list-style-type: none"> • 판단 곤란 (전시 북한군의 기습능력 저하 가능성은 현시점에서 판단하기 어려움) | <ul style="list-style-type: none"> • 아군의 개성지역 진격 시 시가전 발발로 사상자 증가 및 진격 지연 가능성 • 남한측 근로자 불모 시 군사작전 제약 |

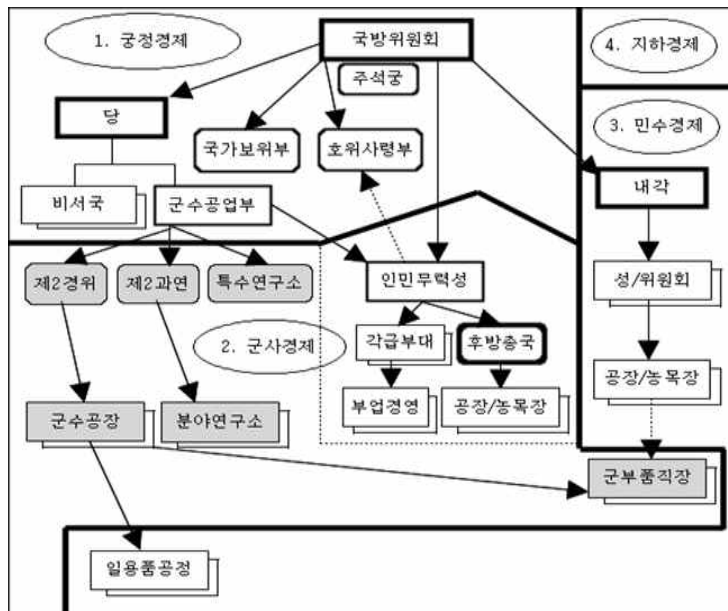
2. 북한의 군사경제에 미치는 영향

앞에서는 개성공단 건설로 인하여 북한군이 개성 후방 지역으로 이동함에 따라 나타날 수 있는 군사적 영향을 살펴보았다. 이는 개성공단이 군사 분야에 미치는 직접적 효과로 볼 수 있다. 그런데 개성공단을 운영함으로써 북한의 군사 분야에 간접적으로 미칠 수 있는 효과도 무시할 수 없다. 실제 많은 국민들, 그리고 전문가들 사이에는 개성공단을 비롯한 남북경협이 결과적으로 북한의 체제 유지와 군사력 증강에 도움을 주고 있는 것이 아닌가에 대한 의구심과 우려가 존재하고 있다. 이러한 가능성, 즉 남북경협의 북한 체제 및 군에 미치는 영향은 북한 의 군사경제와 관련된 주제로서 공정경제, 군사경제, 군수산업 등 우선 부문에 대한 간략한 소개가 필요하다. 다음에서는 북한의 우선 부문에 대한 설명과 함께 이를 토대로 개성공단사업과 북한의 군사력 증강 가능성, 군수산업과의 관련성 등에 대하여 논하고자 한다.

1) 북한의 우선 부문 : 긍정경제와 군사경제

북한경제는 긍정경제, 군사경제, 민수경제의 3원적 구조로 이루어져 있으며, 특히 긍정경제와 군사경제는 우선 분야로서 모든 자원, 인력 그리고 자원 배분의 우선권이 주어지는 분야이다. 우선 부문의 구성과 운영체계를 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

〈그림 1〉 북한경제의 구조와 운용체계



자료: 성채기 외, 『북한 경제위기 10년과 군비증강 능력』, KIDA Press, 2006, p26.

먼저, 긍정경제는 북한 체제의 핵심적 권력기구인 당, 국방위원회, 정보 및 감시기구 등으로 구성된 부문이며, 최고통치자가 이들 기관에 국가 경영과 통치를 위한 직간접적인 지시와 관리, 감독, 통제를 하고 있다. 긍정경제 내에는 별도의 생산-유통-금융을 담당하는 기관을 조직하여 김정은의 개인 가족 및 당 등 주요 권력기관의 운영유지 물자의 생산, 조달, 관리, 비자금 조성 및 관리 등을 담당하고 있다.

한편, 군사경제 분야는 북한 무기체계의 연구개발 및 생산을 담당하는 '제2경제' 부문(군수산업에 해당)과 110만명의 병력과 군대의 운영을 담당하는 '군경제'로 나뉜다. 특히, 군수산업은

6) 북한의 우선 부문에 관한 내용은 성채기 외, 『북한 경제위기 10년과 군비증강 능력』, KIDA Press, 2006의 "북한경제의 실체와 운용체계" 부분을 참조하여 정리하였다(pp.25~31, pp.38~53).

군수공업부에서 총괄 감독하며, 그중 무기체계의 연구개발은 제2자연과학원에서, 무기 및 군수품의 생산은 제2경제위원회에서 담당하고 있다. 제2경제위원회 산하에는 군수품 및 부품 생산을 위한 수백 개의 군수공장, 일용품 공장들이 존재한다.

우선 부문에 해당하는 긍정경제와 군사경제가 북한경제 전체에서 차지하는 비중은 생산액 기준으로 약 40~60%를 점유하는 것으로 알려져 있다. 또한 우선 분야에서 종사하고 있는 인력은 긍정경제 부문에 약 50~60만명, 군사경제 부문에 약 200만명(군수산업 약 50만명, 군 경제 약 150만명)으로 추산되어, 경제규모에 비해 매우 많은 수의 노동력이 우선 부문에 투입되어 있다고 볼 수 있다.

2) 개성공단과 북한군 전력증강과의 관련성

현시점에서 개성공단을 비롯한 남북경협 수익금이 북한 내부에서 구체적으로 어떻게 유통되어 어떠한 용도로 활용되는지에 대하여 명백한 증거를 가지고 논의하기에는 한계가 많다. 다만, 북한의 군사경제의 구조와 탈북자들의 증언, 그리고 유사 사례 등을 참조하여 최선의 추론(best guess)이 가능할 뿐이다.

앞에서도 간략히 살펴보았지만, 북한경제에는 우선 부문이 존재하며, 특히 긍정경제는 북한체제의 핵심적 기구로 자리 잡고 있고, 최고통치자의 직간접적인 지시와 관리, 감독, 통제를 받고 있다. 또한 긍정경제는 국가의 모든 중요한 전략자원과 외화를 독점하여 관리하고, 필요한 부문에 자원과 외화 등을 할당하는 역할을 담당하고 있다. 다시 말하면, 북한에서는 외화와 이에 준하는 주요 전략물자는 국가 전략적 자원의 일부로서 대부분이 긍정경제로 집중되어 관리되고 있으며, 긍정경제는 사실상 외화를 전략적으로 중요한 사업이나 긍정경제 유지상의 필요에 따라 우선 배정한 후, 나머지 일부를 민수분야에 할당하고 있다.⁷⁾

이처럼 북한에서는 긍정부문이 외화관리의 실질적인 컨트롤 타워로서 역할을 다하고 있고, 군수산업이 포함된 군사경제라는 우선 부문이 존재한다는 사실은 개성공단을 비롯한 모든 남북경협을 통해 북한에 흘러들어간 외부자금이 북한 당국에 의해 체제유지나 통치자금 나아가 군사력 건설 등에 활용되었을 개연성이 매우 높다는 점을 시사한다. 또한 남북경협에 종사하는 북한 기업 중 많은 기업들이 북한 군부 산하 기업이며, 최근 제2경제 산하의 무역회사들이 활발하게 대외경제활동을 하거나 외자유치사업을 하고 있고, 그중에서도 개성공단과 같은 남북경협은 ‘알짜사업’이라는 점 등을 감안하면 남북경협 자금의 군사적 전용 의혹은 더욱

7) 성채기 외(2006), pp.39~40.

질어진다.⁸⁾

북한은 국제사회로부터 경제제재를 받고 있고 이로 인하여 외화 획득의 어려움이 매우 큰 것으로 알려져 있다. 그러나 그동안 강성대국 건설이라는 모토하에 핵, 미사일 등 외화자금의 지출을 필요로 하는 비대칭 무기개발에 주력하여 왔다. 외화가 절대적으로 부족한 현실에서 개성공단 등 남북경협을 통하여 적지 않은 현금이 북한 내부에 공급된다는 점, 그리고 긍정경제라는 핵심 부문에서 외화자금의 독점적 관리와 우선순위에 입각하여 자금이 배분된다는 점 등을 고려하면 남북경협과 전력 증강의 연결고리는 어렵지 않게 맺을 수 있다. 다만, 연간 약 1억달러 내외로 추산되는 개성공단 수익금 중 어느 정도의 금액이 군사적 용도로 사용되었는지는 파악이 불가능하다.

실제로 외화 부족에 시달리고 있는 북한이 외부지원이나 경제협력에 있어서 ‘부정적 정책 개입’, 혹은 전략적 행위를 통하여 그 효과를 변화 또는 희석시킨다는 주장이 제기된 바 있다. 이석(2010)은 북한의 상업적 곡물수입의 결정요인 분석을 통하여 국제적 식량지원이 북한의 상업적 곡물수입에 뚜렷한 부(-)의 효과가 있고 통계적으로도 유의미한 것으로 보고하고 있다. 이는 외화가 부족한 북한 당국이 국제적인 식량지원이 이루어지자 그만큼의 상업적 곡물수입을 줄였다는 의미로서 북한의 부정적 정책 개입이 오히려 해외의 지원효과를 무력화시키는 사례로 이해할 수 있다. 이러한 사실을 근거로 이석(2010)은 남북경협과 여타 대외거래에 있어서도 북한 당국이 “스스로의 입맛에 맞게” 활용할 가능성이 있다고 추론하였다.⁹⁾

3) 개성공단과 북한 군수산업과의 관련성

개성공단은 산업의 성격, 지리적 위치 등 여러 면에서 살펴볼 때 북한의 군수산업과 직접적인 연관성은 없어 보인다. 개성 인근 지역에는 이렇다 할 북한의 군수산업 시설이 배치되어 있지 않은데, 이것은 개성이 북한의 입장에서 보면 접적지역에 가깝기 때문인 것으로 보인다. 오히려 남한 측에 가깝다는 이러한 지리적인 특성이 장점으로 작용하여 남북경협의 대명사인 개성공단 조성에 있어서 긍정적인 요인으로 작용하였다.

이처럼 개성공단이 북한의 군수산업과 직접적인 관련은 없으나, 북한 입장에서는 군수산업의 부흥을 위하여 당분간 개성공단의 활성화가 반드시 필요할 것으로 보인다.

먼저, 앞서서도 살펴보았지만, 북한의 군수산업은 전체 경제의 1/2에 달할 정도로 방대한 생산규모를 갖추고 있고, 과거 1980년대까지만 해도 상당한 규모의 재래식 무기의 해외수출을

8) 이수석, 「남북관계와 개성공단의 미래 전망」, 『NK Vision』, 2009, p.5.

9) 이석, 「대북정책의 경제적 성과: 실증적 평가와 시사점」, 한국개발연구원, 2010, pp.109~110.

통하여 한때 연간 7억달러 이상의 외화수입을 달성하기도 하였다. 북한의 2012년 연간 총수출 금액이 약 28.8억달러인 점을 감안하면 30여 년 전 7억달러 규모의 무기 수출은 매우 큰 규모가 아닐 수 없다. 이와 같이 무기 수출은 전통적으로 북한경제에서 외화 획득의 주된 경로였으며, '수출 효자' 산업이었는데, 탈냉전 이후 북한의 우방국이 대부분 사라지고, 국제적인 제재의 틀 속에서 최근에는 1~2억달러 수준으로 급감한 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾ 이러한 상황에서 개성공단을 통한 연간 약 1억달러의 수입은 북한입장에서는 매우 중요한 수입원인 것이다. 특히, 개성공단의 운영을 위해서 북한이 투입하는 요소는 값싼 노동력과 부지 제공 이외에 다른 것이 없기 때문에 무기 수출보다 더 부가가치가 높다고도 볼 수 있다. 아울러 북한은 국제적인 감시를 피하면서 무기의 불법적인 판매·거래를 지속적으로 추진하는 것으로 알려져 있는데, 이와 비교할 때 개성공단사업은 국제 제재의 대상도 아니고 불법적인 거래의 수단도 아니기 때문에 그 필요성은 더욱 절실할 것으로 보인다. 이렇게 볼 때, 개성공단을 비롯한 남북경협은 북한의 무기 수출 감소로 인한 외화유입 축소를 상쇄하는 효과가 있다고 볼 수 있다.

둘째, 북한이 군수산업 우선 정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 민간분야의 뒷받침이 필요한데, 개성공단은 민수경제의 한 부분으로서 의미가 매우 크다. 북한은 과거로부터 최근에 이르기까지 '경제국방 병진노선', '국방공업 우선노선', '핵-경제 병진노선'등 실질적인 군수산업 우선 정책을 지속적으로 펼쳐 왔는데, 우선 분야에 해당하는 군수산업의 안정적인 발전을 위해서는 민수분야의 동반적·병행적 발전이 중요하다는 사실을 인식하고 있는 것으로 보인다. 실제로 탈냉전 초기인 1990년대 초중반에 공산권 붕괴의 위기 속에서 북한은 불안감과 고립감 속에서 열악한 경제여건에도 불구하고 의욕적으로 군사력 강화와 군수산업 확장을 지속적으로 추진한 바 있다. 그러나 결과적으로 이러한 군수산업에 대한 무리한 투자로 인해 북한의 경제난은 심도가 깊어지고 장기화됨으로써 '고난의 행군'을 더욱 고통스럽게 만든 측면이 있다. 이러한 이유에서 개성공단은 북한의 군수산업 발전을 뒷받침하는 경공업 생산기반으로서 의미를 갖는다.

3. 남북한 군사관계에 미치는 영향

개성공단의 설치 및 운영으로 인하여 당초에 기대되었던 남북한 군사관계의 변화는 세 가지 측면으로 요약할 수 있다. 즉, 기존 연구들은 개성공단사업 추진 과정에서 남북한의

10) 북한의 무기 수출 금액은 미 군축국(ACDA)과 유엔 무역통계의 자료, 최근의 언론보도 등을 종합하여 판단한 수치이다.

군사협력 증진으로 신뢰 구축 및 군비통제 여건 조성, 새로운 남북 군사 긴장 가능성, 제3국 기업의 공단 진출 시 북한의 도발 억제 효과 발생 등의 가능성을 제기하였다.

먼저 개성공단 추진으로 인하여 남북한의 군사협력 증진 및 신뢰 구축이 가능할 것으로 보는 시각은 국제정치학의 기능주의 내지 신기능주의와 유사한 개념으로서, ‘비정치적 부문의 교류와 협력이 정치적 교류협력과 경제통합’으로 발전될 수 있다는 과거 유럽의 경험과 신념에서 유래한 것으로 볼 수 있다. 개성공단 출범 10년을 맞는 현시점에서 이러한 효과—즉, 개성공단사업이 남북한 군사관계 개선 증진에 기여—가 나타났다고 볼 수는 없지만, 남북한이 장기적으로 일관성 있는 개성공단정책을 추진해 나간다면 국제정치학의 이론(기능주의-신기능주의)이 예측하는 것처럼 군사협력 증진과 신뢰 구축이 가능할 것으로 예상된다.

한편, 반대의 견해, 즉 개성공단으로 인하여 새로운 군사적 긴장이 조성될 수 있다는 우려는 지난 10년간 수차례에 걸쳐서 북한이 공단 통행을 차단하거나, 최근과 같이 인력을 철수하는 등 정치적인 목적에 의한 협박수단으로 개성공단을 활용함으로써 현실화되었다. 개성공단으로 인한 관계 악화는 2013년에 최고조에 이르렀음에도 우리 측의 강력한 요구로 향후 정치적인 이유로 공단 가동이 중단되는 일이 없도록 재발방지대책을 모색하고 있기 때문에 앞으로는 보다 나은 상황에서의 공단 운영이 기대되고, 나아가 개성공단으로 인한 불필요한 마찰이나 긴장고조는 완화될 것으로 예상된다.

제3국 기업이 개성공단에 진출하는 경우 북한에 의한 도발 가능성이 낮아질 것으로 보는 견해는 매우 설득력이 있으며 한국정부 입장에서도 바라는 바이다. 이러한 기대를 반영하여 최근의 개성공단 관련 남북 합의사항에는 “외국 기업의 유치를 장려”한다는 내용이 포함되어 있다. 북한 영토에 제3국 기업이 입주하는 경우 북한의 도발 억제뿐 아니라 조기경보의 의미도 다소 부여할 수 있다. 각국 정부는 민간인 보호에 많은 관심과 노력을 기울이고 있기 때문에 유사시 자국민을 철수시키는 NEO(Non-combatant Evacuation Operation)를 실시하는데, 이러한 움직임은 유사시 북한의 내부 동향을 판단할 수 있는 지표로 활용될 수 있다.

4. 북한 사회에 미치는 영향

‘초코파이 효과’는 개성공단사업 추진을 통해서 한국이 얻을 수 있는 가장 의미 있고 궁극적인 효과이다. 즉, 개성공단 운영을 통해서 공단 근로자와 가족들에게 초코파이 등을 비롯한 질 좋은 한국의 소비재가 북한지역에 유입되고, 한국식 경영방식과 기업문화가 북한 사회에

은연중에 스며들어서 장기적으로 주민들의 개혁과 개방의 요구가 생성될 수 있는 것이다. 이러한 과정을 통하여 상호 간의 이해증진과 향후 통일 등 먼 미래의 경제통합을 준비할 수 있는 계기가 될 수 있다. 그러나 북한 당국은 주민들의 변화 가능성에 촉각을 곤두세우며 개성공단으로 인한 북한 사회의 변화 가능성을 차단하기위해 애쓰고 있다. 이러한 면에서 우리 측 기업이나 정부가 의도적으로 이러한 효과를 유발하기 위해 앞서 나갈 경우 갈등의 원인이 될 수 있기 때문에 북한을 자극하지 않도록 세심한 노력과 주의가 요구된다.

IV. 결 론

1. 요약

본고에서는 개성공단의 군사·안보적 함의를 몇 가지 측면에서 살펴보았으며, 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 개성공단 조성이 군 작전환경에 미치는 영향으로는 평시 우발적 교전 가능성의 감소로 인한 국지전 및 전면전 발발 가능성이 이전에 비해 낮아졌다는 점이며, 이는 매우 긍정적인 의미를 준다. 또한 전시에 기대되는 긍정적인 효과(북한군의 기습능력 저하)는 불분명한 반면, 부정적인 효과(아군의 개성지역 진격 시 장애)는 설득력이 있다고 볼 수 있다. 종합하여 볼 때, 한반도에서 가까운 미래에 전면전이 발발할 가능성이 크지 않다는 점을 고려한다면 개성공단 조성의 평시 긍정적인 효과에 대해 더욱 주목할 필요가 있다.

둘째, 개성공단사업 등 남북경협으로 발생한 수익금 중 일부는 북한 당국에 의해 체제유지나 전력증강을 위해 활용되었을 가능성이 높다. 북한은 외화 부족의 어려움 속에서도 그동안 강성대국 건설이라는 모토하에 핵, 미사일 등 외화자금의 지출을 필요로 하는 비대칭 무기개발에 주력해 왔다는 점, 그리고 궁정경제라는 핵심 부문에서 외화자금의 독점적 관리와 배분이 이루어지고 있다는 점 등을 감안하면 개성공단으로부터 얻는 수익금을 북한은 전략적으로 필요한 부문에 우선적으로 배분하여 활용하였을 개연성이 크다.

셋째, 국제적 제재로 무기 수출을 통한 외화획득이 어려워진 북한 입장에서 개성공단은 적법하고도 안정적으로 외화를 획득할 수 있는 경로이다. 즉, 개성공단은 북한의 무기 수출 감소로 인한 외화유입 축소를 상쇄하는 효과를 유발하고 있다.

넷째, 비록 개성공단이 북한의 군수산업과 직접적인 관련은 적으나, 북한의 군수산업 발전에 뒷받침하는 경공업 생산기반으로서 의미가 크다. 1990년대 고난의 행군기를 거친 북한은 민수경제의 뒷받침 없는 군수산업의 무리한 투자는 경제에 치명적인 악영향을 미친다는 점을 잘 인식하고 있다. 최근의 핵-경제 병진노선 등으로 미루어 볼 때 북한은 지속적으로 군수산업 우선 정책을 추진할 의향이 있고, 이러한 군수산업의 부흥을 위해서 북한 당국은 당분간 개성공단의 활성화를 통한 민수경제의 안정화를 필요로 한다.

다섯째, 개성공단을 통한 남북한 군 간 신뢰회복 등 군사관계 개선은 장기적인 안목에서 일관성 있는 정책을 추진할 때 가능할 것으로 보인다. 반면, 개성공단을 정치적인 목적으로 활용하거나 새로운 위협수단으로 이용할 때 오히려 남북 간 군사관계는 악화될 수 있음을 지난 10년간의 경험을 통하여 알 수 있다. 제3국 기업이 개성공단에 투자할 때는 북한의 도발을 억제하는 효과가 있을 것으로 생각된다.

마지막으로 개성공단이 북한 사회에 미치는 영향은 ‘초코파이 효과’로 요약할 수 있는데, 개성지역을 중심으로 공단 근로자들과 그 가족들에게 한국산 물건과 한국식 경영방식이 유입되어 북한 주민들의 기호와 습관 그리고 가치관이 서서히 변화함으로써 내부로부터 개혁·개방의 요구를 점증할 수 있다. 그러나 이는 북한 당국이 가장 우려하는 부분이기도 하기 때문에 우리 측 기업이나 정부가 의도적으로 이러한 효과를 유발하기 위해 앞서 나갈 경우 갈등의 원인이 될 수 있다.

2. 종합 및 정책 시사점

개성공단의 군사·안보적 효과는 다음 <표 3>에서 보듯이 한국의 입장에서 항목별로 장점과 단점을 동시에 제공해 준다. 그러나 군사·안보적 관점에서 개성공단의 가장 큰 의미는 ‘평시 서부지역의 교전 및 국지전 발발 가능성 감소’로 요약할 수 있을 것이다. 이것은 개성공단이 우리 국방과 안보에 주는 가장 직접적이고 가시적인 효과이다. 만일 휴전선 부근에 제2와 제3의 남북경협이 장이 생긴다면 ‘동북아의 화약고’로 불리는 한반도의 긴장 완화에 많은 기회가 제공될 것이다. 이러한 면에서 5·24조치 이후 확장이 중단된 개성공단 개발사업도 다시 추진할 필요가 있다.

〈표 3〉 개성공단안의 군사·안보적 함의 종합 평가

| 주 제 | | 평 가 | 부정적 영향 |
|---------------|--------|-----|--|
| 군사작전 환경 측면 | 평시 | ◎ | • 평시 우발적 교전 감소로 긴장 완화 |
| | 전시/유사시 | △ | • 전시 북한군 기습능력의 저하 여부는 판단 곤란 |
| | | × | • 전시 개성지역 진격 작전시 지연 효과 |
| 북한 군사경제 측면 | | × | • 군사력 증강 가능성 • 무기 수출을 대체하는 현금 수입원 |
| 남북한 군사관계 측면 | | ○ | • 장기적인 안목에서 신뢰 구축 가능 • 제3국 기업 입주 시 도발 억제 효과 |
| 북한 사회일반 측면 | | ◎ | • 주민 변화로 북한 개혁·개방 견인 가능성 |

주: 한국 입장에서 매우 긍정적인 효과는 ◎, 긍정적 효과는 ○, 보통(혹은 판단 곤란)은 △, 부정적 효과는 × 표시함

또한 개성공단사업의 군사·안보 면의 긍정적 효과를 유도하고 만들어 가기 위해서는 장기적인 안목에서 일관성 있고 원칙에 충실한 경험정책의 수립과 추진이 필요하다. 아울러 최근 추진하고 있는 해외기업 유치도 북한의 도발 가능성을 약화시킬 수 있는 가능성을 감안하여 정부가 보다 적극적으로 나설 필요가 있으며, ‘초코파이 효과’ 등 북한 주민의 의식 변화를 수반할 수 있는 민감한 사안은 북한 당국을 자극하여 역효과가 생기지 않도록 세심한 준비와 접근이 필요하다.

단, 개성공단과 북한의 군 전력증강이나 군수산업과의 상관관계를 보다 면밀히 감시하면서 우리의 국방과 안보에 지장이 없도록 경계태세를 갖추고 대응방향을 설정해 나가야 한다.

참고문헌

- 김명진, 『개성공단사업의 군사 안보적 평가』, 서울: KIDA Press, 2003.
- 김연수, 「개성공단건설이 남북한 군사적 긴장완화에 미치는 영향」, 『북한연구학회보』, 제10권 제2호, 2006.
- 성채기 외, 『북한 경제위기 10년과 군비증강 능력』, KIDA Press, 2006.
- 이석, 『대북정책의 경제적 성과: 실증적 평가와 시사점』, 정책연구시리즈 2010-14, 서울; 한국개발연구원, 2010.
- 이수석, 「남북관계와 개성공단의 미래 전망」, 『NK Vision』, 2009.
- 황일도, 「개성공단개발로 휴전선 사실상 북상」, 『신동아』, 2004년 1월호.